

情報弱者のための災害情報システム

林 春男

京都大学防災研究所

ここでは災害弱者とはだれかを考える、新しい現実の創出である災害は、人々の新しい環境への再適応を強いる。その際に、特別なニーズを持つ人々があり、そうしたニーズにどこまで対応できるかが災害対応の質を決めている。従来は人々の善意によって支えられてきた労働集約的なこうした対応をより効果的かつ効率的にすすめるためにどのような情報処理システムが必要かを議論する。

Disaster Information System for Persons with Special Needs

Haruo Hayashi

Research Center for Disaster Reduction Systems

DPRI, Kyoto University

This paper will discuss the problems for those who have special needs at the time of disaster. PSN in disaster needs some assistance to overcome their handicap in order to adapt themselves to a new reality created by a disaster. Computerized information management system could be a great help for more effective and efficient support. An ethnographic account will be given.

1) 災害弱者とはだれか

災害はいつ起きるかわからず、まれにしか起きない。そのため、1)その地域を襲う災害特性を正しく理解し、2)被害を出さないあるいは被害を大きくしない備えをすることが防災の前提となる。こうした理解を持たない、あるいは持てない人こそが災害弱者である。

たとえば、地震被害は地盤によって影響される。軟弱地盤、旧河道、人工的に盛った地盤などは地震被害を拡大する。こうした地盤情報は新しく地域に流入してきた住民に伝わりにくい現状がある。たまたま居合わせた旅行者には安全な避難経路や避難地の場所すらわかりにくい。さらに、日本語が不自由な外国人にとっては周囲の人から必要な情報を入手することすら困難になる。

自分が住む地域、あるいは訪問先にどのような災害の危険があるかを知ることが災害対応の第1歩である。そのためには、その地域の被害想定がなされている必要がある。さらに、その情報を行政の内部資料としてだけでなく、関心を持つ人にも開示する必要がある。なぜならば、行政の努力だけで防災を担保するには限界があるからである。地域住民一人一人が災害に対して関心を持ち自分なりに災害対策を行うことの支援が、今後行政がとる防災対策の基本となるべきである。その前提に地域の災害リスクの調査とその情報開示がある。

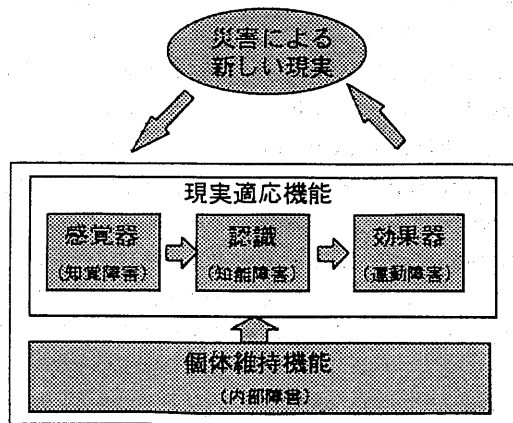
2) 特別なニーズを持つ人への対応

災害の危険性について十分な認識を持ったとしても、いわゆる社会的弱者にとって災害はより厳しい体験を強いる。現行の防災対策が暗黙のうちに「成人・男子・健常者」を想定しているためである。これはけっして弱者を切り捨てた結果ではない。現行の災害対応が災害の影響を受けた人を「被災者」という社会的カテゴリーで一括して捉えるからである。たとえば、阪神・淡路大震災までの防災では、備蓄を何食すべきか、当面一人当たり3リットルの水をどう確保するかは検討されてきた。乳幼児への粉ミルクの備蓄が被災者が抱える個人的事情への配慮の限界だった。そこには、防災担当者の想像力と予算の限界があった。

しかし、阪神・淡路大震災は、義歯の人には固い乾パンが食べられない、多くの人が暖かいものを欲する、水洗トイレを流すための水の確保が必要になる、といった従来の計画で想定されていた以上のきめ細かさで被災者のニーズが存在することを教えてくれた。さ

らに、高齢者や障害者、子どもや女性、さらに旅行者や外国人も、それぞれ独自のニーズを持っている。このような被災者ニーズの多様性は、暗黙に「成人・男子・健常者」を想定する画一的な災害対応策を見直し、災害対策の質の向上をはかる必要性を強く認識させた。

災害とは突然の大規模な環境変化によって新しい現実が創出されことであり、被災者に新しい環境への再適応を迫る事象であるといえる。その中で被災者は、自然環境や社会環境の変化を情報として感覚器を通して入手し、それにもとづいて新しい現実認識を確立させ、自分にとって適応しやすい環境を作るために効果器を通して環境へ働きかけると考えられている。これを現実適応機能と名付ける。さらに、その前提として、生物としての個体維持機能が必要となる。災害時による大規模な環境変化に際してもこのシステムを支障なく運用できる可能性がもっとも高いのが「成人・男子・健常者」である。逆にいえば、このシステムの一部あるいは全体に支障が存在する場合を「特別なニーズを持つ人」といえる。



以下、災害時には情報伝達に関して多くの特別なニーズを持つ知覚障害者と内部障害者について、阪神・淡路大震災での事例に即して、彼ら情報弱者を対象とした情報伝達のあり方を考える。

3) 知覚障害者・外国人

感覚・知覚過程に障害を持つ知覚障害者の場合には、新しい自然環境や社会環境についての情報入手の困難さが現実適応機能を低下させている。日本語を理解できない言葉の不自由な外国人の場合にも同様に情報入手に問題がある。災害対応にあたっては、新しい自然環境や社会環境についての情報を逐次提供することが被災者の現実適応の前提となる。実際に多量の情報がさまざまな情報源から発信されている。逆にそれが、知覚障害者や外国人にとって不利な状況を生んでいる。すなわち、いわゆる健常者向けの画一的な情報提供しかなされなかったために、特別な情報ニーズを持つ人は 1)本来誰もが共有すべき情報を共有できなかった、および 2)彼らが特別に必要とする情報を入手できなかったこと、の2つの形で顕在化した。

(誰もが共有すべき情報の提供)

- ・災害発生直後、NHK 大阪放送局では特別な番組編成にあたり、手話通訳放送・文字放送等を打ち切り、聴覚障害者に対する配慮を欠いた

- ・避難所等での情報伝達は校内放送や口頭でなされるため、聴覚障害者には給食や物資の配給等の情報が伝わりにくかった。

(個人にとって必要な情報の提供)

- ・地震被害によって街の様子が変化するため、視覚障害者が従前持っていた認知地図が使用不能になり、移動が困難になった。さらに、認知地図を修復するための基準となる情報の入手が困難だった。

- ・災害からの復興にあたって罹災した障害者は各種の申請をする際に、行政機関の担当者

とのコミュニケーションを直接とることが難しく、通訳者が必要だった。

こうした問題を解決するには、特別な情報ニーズを持つ人を対象として、通訳者を介した補完的な情報提供のシステムが必要となる。しかし、必要とされる通訳者の確保は動員可能数の面でも、それに要する経費負担の面でも非常にむずかしい現状である。そうした中で力を発揮したのが日頃から特別なニーズを持つ人たちを支援してきた支援団体を中心としたボランティアである。

「災害対応に必要な情報はそれを必要とする誰もが入手しうる」とする情報の機会均等は、応急対策が確立すべき公平性の中でも重要な点である。それを実行したのが、1994年のノースリッジ地震の際のカリフォルニア州政府と連邦政府の「リカバリーチャンネル」である。州政府と連邦政府の合同現地対策本部では、本部内に設けたテレビ放送局から衛星放送を通じて24時間体制で発信し続けた。災害発生後1週間目から始まった放送では、英語を十分理解しない人々のために災害対策に関する情報を28ヶ国語に翻訳して生放送するとともに、それ以外の時間には英語とスペイン語の文字放送を発信し続けた。この事例は、誰もが知るべき情報を知覚障害者や外国人等に伝達するのに不可欠な通訳者の確保という面で災害時のマスメディアが大きな役割を果たしうることを示唆している。テレビの多チャンネル時代を迎えるわが国でも積極的に考えうる手法でもある。

災害発生からの時間経過とともに被災者の情報ニーズも変化する。災害発生当初は全体情報の重要性が高いが、被災者は災害によって生まれた新しい現実に適応するために、時間経過とともに必要とされる情報が個別化し、詳細化してくる。こうした変化をすべて伝達できる情報量が限られている放送メディアだけで処理していくことができなくなる。そこ

で、阪神・淡路大震災の際にみられたように、新聞各紙の震災情報提供欄や行政広報のような活字メディアと放送メディアを組み合わせ、広域を対象とした情報提供メディアとローカルな情報提供とメディアとの組み合わせによる情報提供が重要な課題となる。

しかし、申請窓口でのコミュニケーションはマスメディアでは対応できない。阪神・淡路大震災で被災した障害者の多くが各種申請の際の窓口対応のまずさを訴えて、通訳者の配置を希望している。必ずしも十分に通訳者の希望をかなえられない現状では、コンピューターを利用したコミュニケーション支援装置の利用が積極的に考えていくべきである。外国語の自動翻訳、音声認識や再生、手書き文字入力といった情報弱者のためのコミュニケーション支援を行うための要素技術はすでに存在しており、それらを知覚障害者、外国人、健常者が相互に意志疎通するためのツールとして開発することが可能になっている。そこでの重要な点は、健常者が障害者に個別的情報伝達を可能にするのではなく、障害を持つ人が自由に自己表現ができる手段を確保することである。

4) 内部障害者

「日常生活で使われていない限り、災害時にも役に立たない」という教訓が阪神・淡路大震災の際にもさまざまな形で実証された。災害弱者の問題でも、弱者には「強い弱者」と「弱い弱者」が存在しているという形で明らかになった。知覚障害者の場合には災害直後の安否確認にはじまり、さまざまな形でのボランティアによる支援が報告されている。同様に車椅子の人も多くの援助を受けたと報告されている。こうした障害の場合、障害が目につきやすい。それは障害者にとって「ス

ティグマ（焼き印）」と呼ばれる心の傷を受けやすい。同時に、そうした障害を持つ人にはスティグマを克服している人も多い。その人たちは日頃から援助者との間に密接な人間関係を作ることができる人である。

一方、障害を持つことが目立たないために、スティグマを隠すことができる人もいる。そうした典型が内部障害者である。彼らは内蔵等に慢性的な機能不全があっても定期的な服薬と適切な介護用具を装着することで、傍目には障害があるとは思えない人が多い。同様なことが通院で治療を受ける精神障害者にもあてはまる。このように隠れたスティグマを持つ障害者にとって都市とは、定期的に離れた病院に通院することで周囲の人に自分の障害を知られることなく生活できる場所であった。

しかし、阪神・淡路大震災による交通の混乱とそれにとまなう物流システムの混乱は、定期的な通院を困難にし、薬剤や介護用具の不足が生まれた。こうした人々が必要とする医療サービスをどこが提供するの、サービスを利用したい人がどこにどれだけいるのか、必要なサービスを必要とする人にどのように橋渡しすればよいのか、といった課題が震災を契機として発生した。さまざまな試みがなされたが、日頃から介護者との人間関係が密でない分、対応に遅れが出ている。隠れたスティグマを持つ人たちの平時からの支援体制の確立は、今後高齢化社会の進展によって内部障害者が増加する時に、きわめて重要な課題となる。地域内での密接な人間関係を避けつつ緊急時に支援できる関係を維持するためには、コンピュータネットワークを利用した広域の関連情報のデータベース化とそれにとづいた情報提供サービスの拡充が重要になる。