

- 浦河町教育委員会
- 浦河町社会福祉協議会
- 浦河町町民憲章推進協議会
- 浦河町東町第五自治会
- 浦河町築地自治会
- 社会福祉法人浦河向陽会 浦河向陽園（以下、向陽園）
- 社会福祉法人 浦河べてるの家
- 本研究班

これらの会議の中で主として下記のことが検討された。

- ① 本研究班およびべてるの家の保健福祉推進事業の計画・進捗についての説明ならびにそれに対するより効果的な実施に向けた助言
- ② 共同視察の計画について
- ③ 防災フォーラムの実実施計画について

①については、本研究班が予定している3年間の研究期間に、東町連合自治会単位での防災活動を展開すること、そのための協力を得ることなどが合意された。

②③については、それぞれの具体的な行事として実施されたので以下に述べる。

## （2）共同視察

本研究班とべてるの家保健福祉推進事業の共同事業として、徳島県海部郡美波町を視察した。同町は、小規模な沿岸自治体であり、西南海沖地震による津波の危険度が高いために熱心な防災活動を展開している。

視察団の構成員は、浦河町教育委員会、浦河町東町自治会、浦河町築地自治会、浦河向陽園、浦河べてるの家、研究班である。美波町での視察先は、富田ケアセンター（精神障害者を対象とする支援センター）、阿南養護学校ひわさ分校、日和佐地区・由岐地区・木岐地区防災施設（各種避難所、避難用タワー、防災倉庫）であった。

参加者の感想に見られるこの視察による効果は次の2点が挙げられた。

まず第1点は、具体的な防災計画づくりのスキームを班員が共有できたことである。具体的な取り組みの視察として下記の事例について紹介を受けた。

- 移住体験者向けに町が提供している宿泊施設等を防災拠点の一つとして位置づけ、倉庫に避難用布団や食料、水等を蓄えている事例
- 一般住宅の裏山を崩れないように整備した後、防災倉庫を設置した事例
- 公民館、保育園の裏山に上水道のタンクを設置し、緊急用水を確保する水源としている事例
- 十分な標高のある避難所をもたない自治会では、住民の自主的な話し合いにより、私有地を避難所と定め、その土地への上がり口を住民自らの手で整備した事例
- 津波避難が不可能な入り江奥の地域には、防災タワーを建設した事例
- 住民からの要望による急傾斜地の整備にあたり、避難場所を同時に確保した事例
- 精神障害者の共同生活拠点が避難用物資を備え、地域の防災拠点としても活用可能な準備をしている事例
- 養護学校で子どもたちが泊まりがけの避難訓練を実施した事例

これらの事例を通じて、視察団からは「自治会主導で地域にあわせた工夫をしながら行政と協力することが必要である」「多額の費用をかけなくても既存の施設や物品の利用で効果的な防災が可能である」といった意見が出され、行政側、住民側双方での意識の統一がなされた。

第2点目は、べてるの家の事業と共同して行ったことにより、本研究班の協力者らのうちこれまで障害者との関わりを持つ機会がほとんどなかった人も、障害当事者と直接のコミュニケーションをとる機会とな



った。その結果、べてるの家の事務所に足を運んだり、これまで地域になじむことが難しかったメンバーと挨拶が交わされるなどの交流が生まれ、防災に留まらない地域づくりの端緒となった。

### (3) 防災フォーラムの実施

(1) で述べた合同防災会議の枠組みにより、べてるの家による保健福祉推進事業主催、浦河町民憲章推進協議会、浦河町教育委員会後援による地域住民向け講演会を開催した。講演会では、地球物理学者として浦河沖地震についての研究も行っている島村英紀氏の基調講演の後、(2) で述べた視察についての報告を行い、参加者との意見交換を行った。同講演会の実施にあたっては、浦河町教育委員会が事務局となり、住民啓発のための行事として、研究班の活動を広く公開することに寄与した。

### D. 考察

本研究実施以前からの連携は、それぞれ機関と研究グループの個別の協力関係を拡大する形で築かれてきた。その後、平成19年度のべてるの家による保健福祉推進事業の中で、複数施設の連携の形が模索された。本年度に入り、本研究班とべてるの家の事業の共同主催の形をとりながら合同防災会議を行うことにより、町行政として保健福祉課、総務課(防災担当)、教育委員会、福祉機関としてべてるの家、浦河町社会福祉協議会、向陽園、住民の立場として浦河町東町自治会、同築地自治会、町民憲章推進協議会、そして研究班という他分野の機関が防災について共に議論する場が設定された。これは、ハワイ州の Interagency Action Plan 作成において、ワーキンググループが結成された形と類似の構成となっている。この合同会議の枠組みのもとで本研究の実施が検討されることにより、実効性の高い

プロトコルが作成できるものと考えられる。

後述する3章で検討するように、要援護者のニーズは、可能な範囲でユニバーサルデザインの考え方をとり、防災を地域全体の防災計画の中で満たすことが効率的である。そのためにも本研究班で行っている合同会議の枠組みは効果的なものであり、要援護者の防災を考える上でも応用可能な要点であると考えられる。

### E. 結論

本研究の連携の形は、期限のある研究費による事業が実際に根付き、他地域で模倣されていくために欠かせない地域の自律的な組織づくりとしてもまた地域の主要な障害者団体を含むことで要援護者ニーズを包含する計画づくりとしても有用な形であると考えられた。今後は、この連携をさらに維持・発展させながら具体的な事業を行っていくことで実効性のあるプロトタイプ作成を行っていく予定である。

### F. 健康危険情報

なし

### G. 研究発表

#### ① 論文発表

なし

#### ② 学会発表

一八巻知香子(コーディネータ)、米山豊、池松麻穂、亀井英俊、瀬尾泰治. 美波町視察団からの報告. 地域防災フォーラム. 2009-02-19. 浦河町総合文化会館.

### H. 知的財産権の出願・登録状況

#### 1. 特許取得

なし

#### 2. 実用新案登録

なし

#### 3. その他

なし

I. 関連参考資料

- 1) 科学技術振興調整費 重要課題解決型研究「障害者の安全で快適な生活の支援技術の開発」平成16年～19年度成果報告書.

<http://scfdb.tokyo.jst.go.jp/pdf/20041160/2006/200411602006rr.pdf>

- 2) べてるの家の防災プロジェクト

<http://www18.ocn.ne.jp/~bethel/bousai/66C91401-32D4-4519-9070-CEB1992FE94A/64C65BBC-D193-4936-9248-088C7E8538B5.html>

# 地域防災フォーラム

日時：2009年2月19日（木）18:30～20:30

場所：浦河町総合文化会館 ふれあいホール

主催：社会福祉法人浦河べてるの家

後援：浦河町民憲章推進協議会、浦河町教育委員会

## ◆プログラム◆

- 18:30 開会挨拶  
浦河べてるの家理事長  
佐々木 実
- 18:35 基調講演  
「浦河の地震・津波」  
講師：島村 英紀氏  
(地球物理学者・元北海道大学教授)
- 19:35 美波町視察団からの報告
- 東町第5自治会会長  
米山 豊氏
  - 浦河べてるの家  
浦河向陽園
  - 美波町の取り組み  
西の地防災きずな会  
浜 武明氏・酒井 勝利氏
- 20:25 閉会挨拶  
浦河町民憲章推進協議会会長  
木下 富雄氏
- 20:30 閉会

コーディネーター：八巻 知香子

### ◆展示コーナー

備蓄が大事☆防災グッズ  
パネル  
DAISY (デイジー)  
防災マニュアル

### 安心グッズ

～べてるの家が中越地震体験者に聞いた災害時  
実際に役立ったもの・こと～

- ◆トイレトーパー ⇒お店では買えなくなるので買い置きがあると安心
- ◆生理用品 ⇒おむつ、女性用生理用品を多めに備えておくと安心・止血もできます！
- ◆黒いごみ袋 ⇒おむつなど人前で出しにくいごみを捨てられます！
- ◆携帯電話の充電器 ⇒車の中でも充電できる
- ◆ろうそく ⇒懐中電灯より広い範囲を照らすので役に立ちます！
- ◆薬の場所 ⇒ 薬の場所を決めておくと、避難しているとき自分が取りに行けなくても、代理の人に取って来てもらえます！





第1部 「浦河の地震・津波」島村 英紀氏（地球物理学者・元北海道大学教授）

海底地震の専門家として国内はもとより国際的にも第一線で活躍していらっしゃる専門家として起こしいただきました。島村氏は昭和57年の浦河沖地震の際には実際に浦河を訪れ、浦河漁業協同組合の方の協力により海底地震計を設置して実際に地震の時に海底で何が起きているのかを研究されています。これまでの研究の成果をもとに、「浦河沖は大丈夫？どんな事が起こるの？」という浦河町民の疑問に専門的な知識からお答頂きます。正しい知識なしでは対策は立てられません。

第2部 徳島県美波町視察報告など

発表者：東町第5自治会会長 米山 豊氏

西の地防災きずな会 副会長 浜 武明氏・副会長 酒井 勝利氏

徳島県美波町は、日和佐町と由岐町が平成18年に合併して誕生した町で、うみがめと伊勢エビのまちとして知られています。浦河町と同じく、漁業が盛んです。

昨年のフォーラムでは、美波町の浜大吾郎さんから、南海地震による津波に備えて、町役場自治会などが協力して様々な取り組みを行っている様子を紹介していただきました。

昨年11月末、浦河町からの視察団で美波町の津波防災対策を学ぶことができました。

今日は、美波町の対策から視察団が学んだことを報告し、また美波町西の地防災きずな会のお二人に自治会の立場で「避難まつり」「バンブーハウス」など実際の取り組みを紹介していただきます。

豆知識：今年9月からのNHK連続テレビ小説は美波町を舞台にした「ウェルかめ」です。



## 美波町視察 行程表

浦河べてるの家 福祉推進事業 / 厚生労働科学研究費補助金 共同事業

日時: 2008年11月27日(金)～30日(日)

場所: 徳島県 美波町及び周辺地区

参加者:

(合計14名)敬称略

### 【A班】28日出発

米山 豊(東町第5自治会)  
高田 則雄(築地自治会)  
山村 光司(浦河町教育委員会)  
菅原 克一(向陽園 施設長)  
瀬尾 泰治(向陽園 スタッフ)  
松本 久美(べてるGH世話人)

### 【B班】27日出発

佐々木 実(べてる法人理事長)  
池松 麻穂(べてる就労支援スタッフ)  
早坂 史緒(べてるGHサービス管理責任者)  
秋山 里子(べてる防災担当・メンバースタッフ)  
佐藤 俊介(べてるメンバー)  
川端 俊(べてるメンバー)  
亀井 英俊(べてるメンバー)  
八巻知香子(国立がんセンター研究員)\*

\*東京-徳島往復での参加

### 【11月27日(木)】

9:00 浦河 → 新千歳空港 → 神戸空港  
17:00 ホテル(阿南市)着

### 【11月28日(金)】

6:30 浦河発(A班) → 17:00 ホテル着  
9:00 ホテル出発(B班)  
10:00 富田ケアセンター視察  
13:30 養護学校視察  
16:00 美波町役場着  
町幹部と面会  
18:00 ホテル着

### 【11月29日(土)】

9:00 ホテル出発  
10:00 美波町役場着  
日和佐地区防災施設  
津波避難タワー視察  
11:00 NPO・ボランティア  
団体交流会見学  
13:00 由岐地区防災施設  
・木岐地区  
・由岐湾内地区  
16:30 西の地公民館着  
17:00 西の地防災きずな会  
防災ディナー交流  
19:30 ホテル着

### 【11月30日(日)】

8:00 ホテル出発  
神戸市へ  
10:30 人と防災未来センター着・見学  
12:00 移動・神戸空港へ  
13:00 神戸空港 → 新千歳空港  
20:00 浦河着



# 地域防災フォーラム

美波町視察団 米山 豊氏

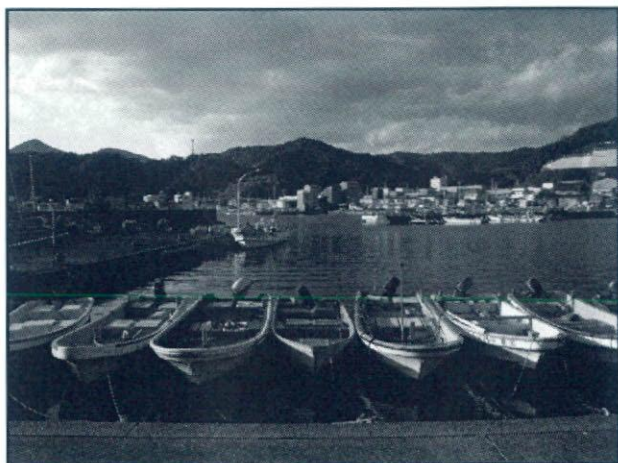
2009. 2. 19  
主催/社会福祉法人浦河べてるの家  
後援/浦河町民憲推進協議会

## 美波視察先一覧 11月27日～30日

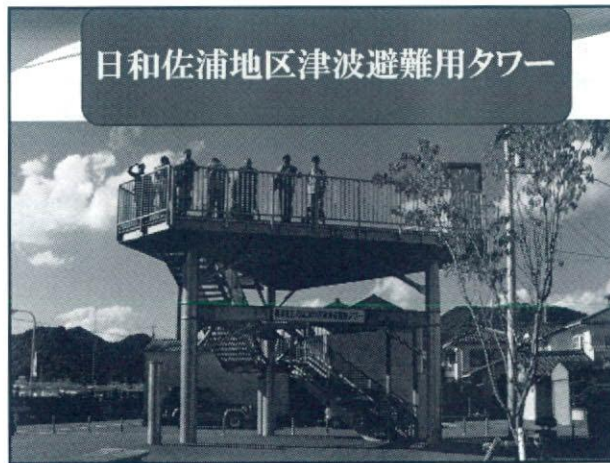
- 富田ケアセンター視察
- 阿南養護学校ひわさ分校視察
- 美波町役場にて町幹部と面会
- 日和佐地区防災施設
- 津波避難タワー視察
- NPO・ボランティア団体交流会見学
- 由岐地区防災施設・木岐地区・由岐湾内地区
- 西の地防災きずな会 防災ディナー交流
- 神戸市にて、人と防災未来センター見学

## 日和佐浦地区津波避難タワー

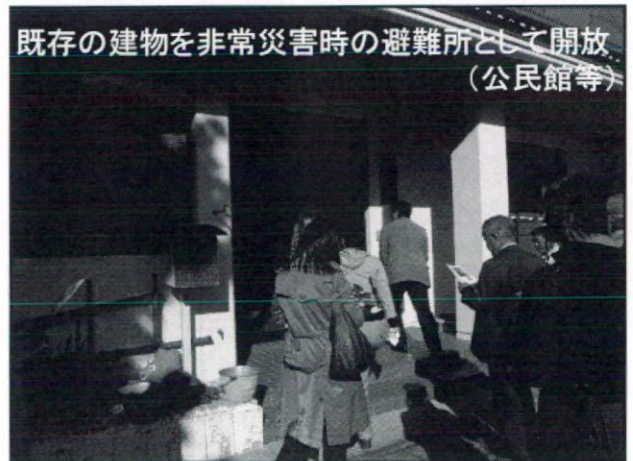
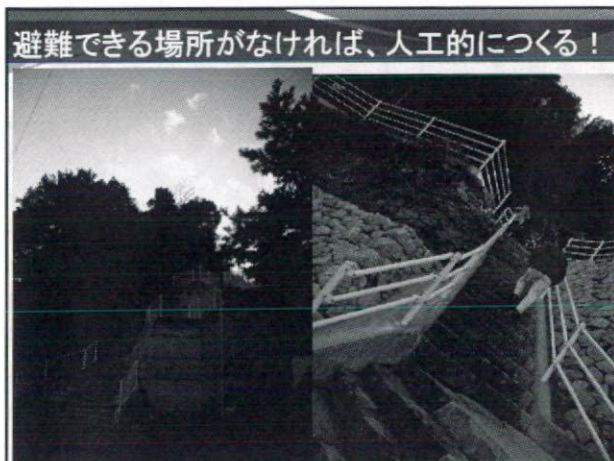
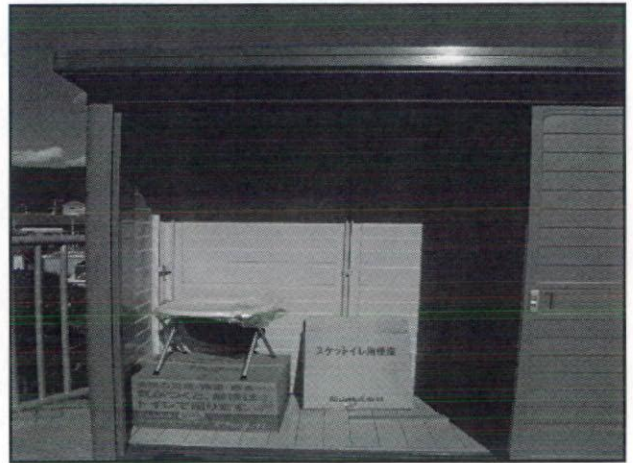
美波町日和佐浦地区は、徳島県津波浸水予測調査において日和佐漁協前での津波想定高6.11m、想定浸水深が最大で3m



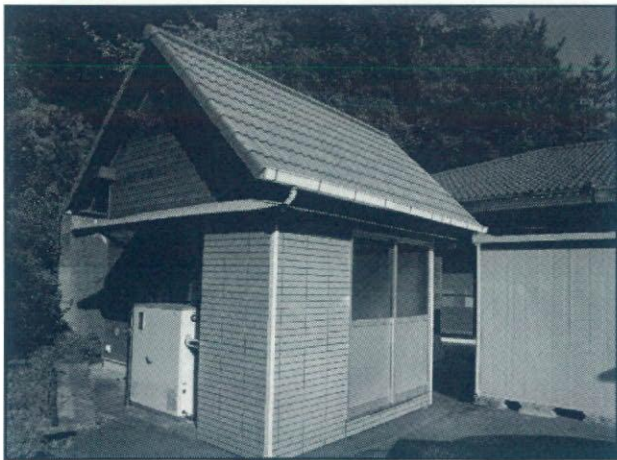
## 日和佐浦地区津波避難用タワー



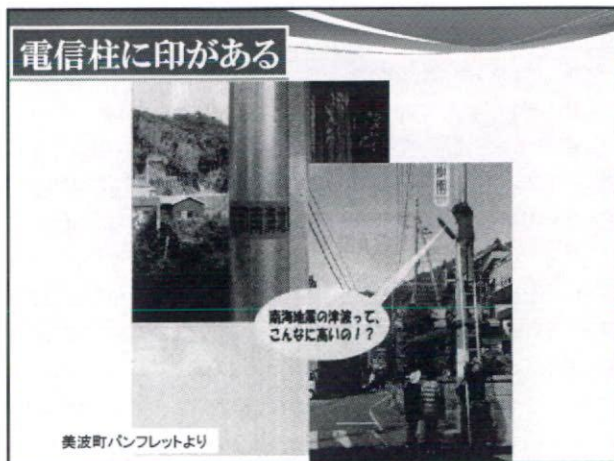
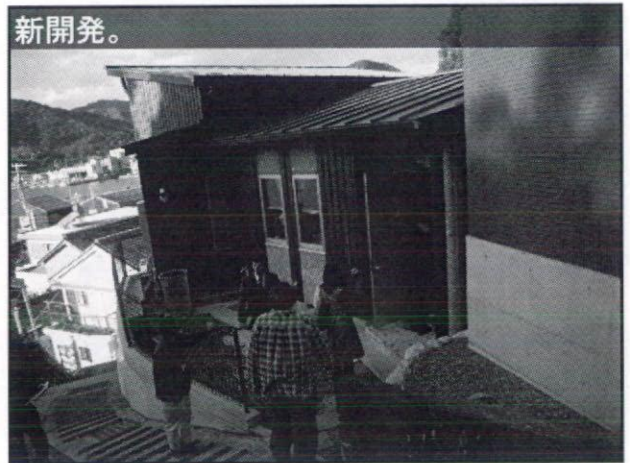






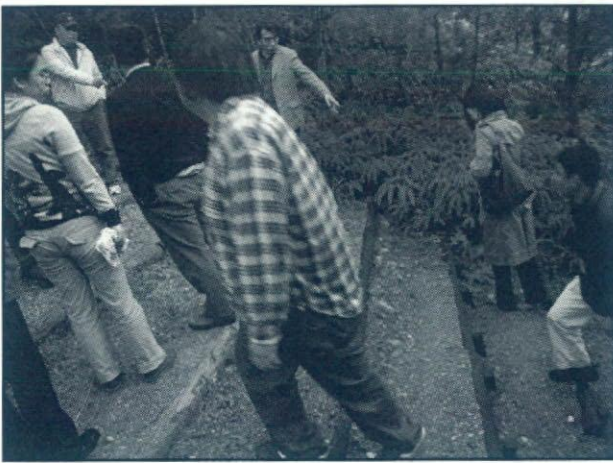
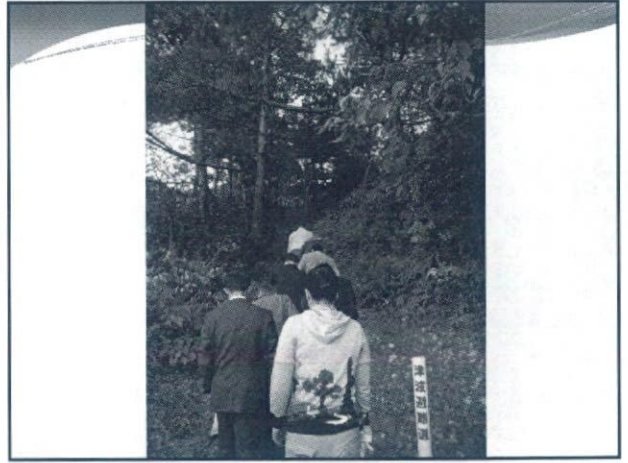








西の地







浦河町地域防災フォーラム

## どんな苦勞があっても 防災対策

2009年2月19日  
浦河向陽園  
浦河べてるの家

浦河向陽園 概要

1981年 開設  
主に知的障がいの方たちの生活・仕事の場。  
向陽園入所: 40名 (入所: 向陽園でケアを受けながら生活)  
通所: 60名 (通所: 自宅などから仕事に通う)  
グループホーム: 30名  
(グループホーム: 町内の住宅で、少人数でケアを受けながら生活)

仕事内容: 木工・園芸・手芸品等の製作・販売  
水産加工・・・などなど。

浦河べてるの家 概要

1983年 有志で昆布製品製造を始める  
2002年 社会福祉法人設立  
主に精神障がいの方たちの生活・仕事の場。  
通所: 60名 (通所: 自宅などから仕事に通う)  
グループホーム: 30名  
(グループホーム: 町内の住宅で、少人数でケアを受けながら生活)

仕事内容: 日高昆布製品等製造・製麺・  
通信販売・店頭販売・・・などなど。

地域で生活する中で当たり前にかかる苦勞

浦河は地震の多い地域！  
いつ津波が来てもおかしくない！  
災害から身を守ることも  
『自分を助ける』上で重要。

精神障がい  
知的障がい  
判断のしづらさ  
生活のしづらさ

津波  
地震

### 地震が起こっても・・・(事前)

出来事

地震発生！  
津波が来る  
危険性がある

自分に起きたこと

どんなことが頭をよぎりましたか？  
逃げた方がいいの？  
逃げなくてもいいの？  
どうしたらいいかわからない！

どんな気持ちになりましたか？  
困る  
不安

体の反応は？  
動悸  
涙が出る

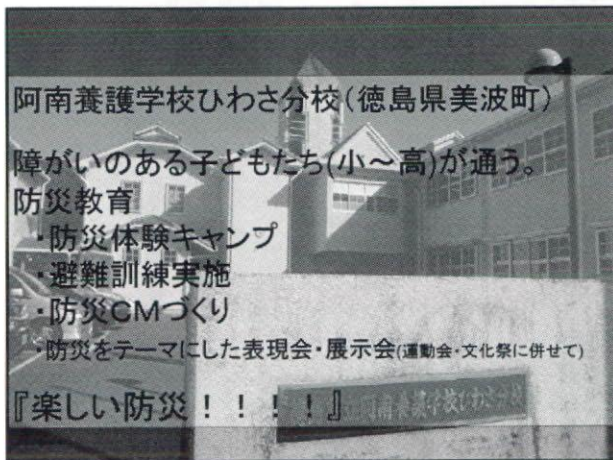
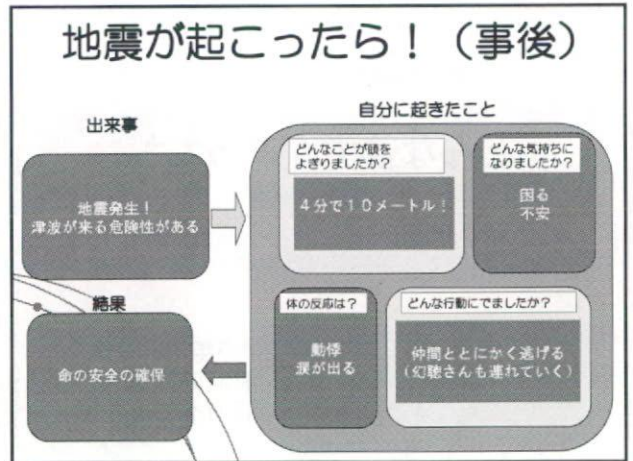
どんな行動にしましたか？  
テレビの津波情報をチェック  
周囲の状況を見守り  
時間を過ごす  
固まる

結果

逃げ遅れる  
命の危機・・・

### 防災の研究

- ①苦勞を具体的に挙げる  
～地震・津波でどうしたらよいかわからない  
→ 地震・津波の特徴を知る  
(浦河の津波は地震発生後  
4分で10メートルに達する可能性がある)
- ②対策を考える (ミーティング開催)  
具体的な防災対策・避難方法の検討(避難場所の選定)  
避難マニュアル(DAISY)作成・避難グッズの作成
- ③練習をする (避難訓練)  
→ DAISYマニュアルで『見て』(モデリング)  
実際に行動する(練習)





### 3. 中越大震災被災地における見えない障害を持つ人のニーズと 支援状況に関する研究

研究分担者 間宮 郁子 国立障害者リハビリテーションセンター研究所流動研究員  
研究協力者 田口 亜紗 成城大学民俗学研究所

本研究は、中越大震災の被災者の体験から、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる時期（3日から1週間程度）、および仮設住宅に移動するまでの期間（避難所での生活期間）に生じた要援護者のニーズについて聞き取り調査を実施し、その洗い出しを行ったものである。調査の結果、自助、共助、公助に加え、福祉施設による支援が複合的に機能していたことが明らかになった。要援護者が安全を確保できた事例では、集落コミュニティを基盤とした人的ネットワークの中で支えられていたこと、反対に危険にさらされた事例では、それらのネットワークから疎外されていたことが明らかになった。また避難生活においても特に福祉サービスのネットワークをもたない高齢者・障害者や、避難所を離れざるを得なかった自閉症児・者、精神障害者への対応が手薄であり、福祉避難所の設置・非常時の情報伝達方法や施設利用方法の開発、当事者たちが安心感をえるもの・ことの確認が必要であることが明らかになった。

#### A. 研究目的

近年の大地震においても、避難期間中の死去など要援護者の犠牲者は相対的に極めて高い割合を占めており、要援護者には障害に応じた必要な手立ての必要性が認知されているが、十分な体制が整っていないのが現状である。なかでも発達障害や精神障害などいわゆる「見えない障害」を持つ人びとへの支援は、障害の特性を理解していなければ分かりにくく、集団の規範になじまない場合には、避難所から離れて家族が個別に対応するしかない。

そこで、大規模災害時において外部からの救援は難しくその地域内での対応が必要となる時期（3日から1週間程度、および仮設住宅に移動するまでの期間）、つまり特定集団の中で避難生活を余儀なくされ、その集団の組織や規範の影響を強く受けて、避難生活の選択肢が最も限定される期間の、「見えない障

害」を持つ人びとのニーズを、被災体験者への聞き取り調査により明らかにする。

調査対象には中越大震災被災地を選択した。中越地域は国内の平均的な中山地・平農地であるとともに、全国の自治体に共通の高齢化という課題を持っている。また中越大震災では、視覚障害者や聴覚障害者への情報支援など、要援護者への支援が注目され、阪神・淡路大震災時には設置されなかった福祉避難所が自然発生的に設置された。地震による交通・土地・産業への被害規模に比べ、火災や死者の数が極めて少ない上、小さな避難所でも1千人以上の大規模避難所でも、支援物資の取り合いといった混乱は少なかったといわれている。すると一次避難の期間、「見えない障害」を持つ人びとへの支援が、他の人びとの避難生活と齟齬をきたさない範囲で行われ、「見えない障害」を持つ人びとのきわめて困



難な状況と、きわめて良い支援事例を見出すことができるかと推測される。

## B. 調査方法

調査員2名が対象者の職場、公共施設、あるいは自宅へ訪問し、現地聞き取り調査を行った。被災体験は身体的・精神的に過重なストレスがかかる懸念があるため、自治体保健師への予備的調査に基づいて聞き取り内容を定め、対象者および保健師の同意を得ながら実施した。なお聞き取り調査には非構造的インタビューを用いた。

今年度実施した聞き取り調査は、国立障害者リハビリテーションセンターによる倫理審査を経て、調査対象者にあらかじめ調査の目的とプライバシーの保護を約束している。また、研究分担研究者は、2001年に魚沼市の一部の地域にて精神障害者支援に関する長期現地調査を実施しており、断続的ではあるが研究調査を継続し、一部の調査対象者とは基本的な信頼関係が構築されていた。

なお聞き取り調査は、被災4年目の本格的な復興期に行っているため、避難所での体験談には具体性や正確さに欠ける部分があると予想される。本報告では、避難生活の困難さが具体的に語られた部分に着目し、分析を進めた。実証サイトでは障害者も話し合いに参加するため、理解の促進に被災体験に基づく具体的なニーズの例示が重要となるからである。

## C. 研究結果

### 1. 中越地震の特徴

新潟県中越地震は2004年10月23日17時56分に発生したM6.8の地震で、川口町で震度7、小千谷市、山古志村、小国町で震度6強を観測した（気象庁平成16年地震火山月報（防災編）2004年10月）。この地震による死者は68人、全壊家屋3175棟、

大規模半壊・半壊・一部損壊家屋118320棟であった（新潟県平成16年度新潟県中越大震災による被害状況について（第173報）平成20年9月）。震源に近い小千谷市では同日18時11分と18時34分に震度6強の余震が発生し、あわせて震度5弱以上の地震が16回発生した（気象庁平成16年地震火山月報（防災編）2004年10月）。活発な余震活動のため、外部からの援助物資の搬入や、ライフラインの復旧が遅れた。道路寸断による孤立地域は62箇所に入った。

頻繁に発生する余震への不安から、ピーク時には603ヶ所（10/28）の避難所が設置され、107128人（10/27）が避難した。収容人数が千人を超えた避難所も複数ある。公的避難所のほかに、民間施設、ビニールハウスなどに自主的に避難所を開設した地区も多い。小千谷市では136箇所中84箇所が、長岡市でも125箇所中52箇所が自主的に開設された。また、より危険の少ない車庫（高床式住宅の一階、カマボコ型車庫）や車への避難者も多かった。

避難所は12/20に解散され、平行して建設された仮設住宅には最大で9649人（平成17年3月）が入居し、最長利用期間は2年となった。

被災地は高齢化率が高い（高齢化率30%超の（合併前）自治体が7つあった）。それにも関わらず、震災の被害規模に比して死者数が少ないのは、豪雪に耐えるように家が頑強に造られており、発災と同時に家屋が倒壊せず、逃げる時間があったことと、火災が1件しか出なかったこと、住宅密集地がごく一部に限られていたこと、また典型的な農山村のコミュニティが維持されていたことが影響しているといわれる。

### 2. 聞き取り調査対象地域の概要

比較的ライフラインが早く復旧した地区



から魚沼市を、またライフライン復旧までに最も時間がかかった地区から小千谷市を調査対象とした。

A) 魚沼市（旧堀之内町、旧小出町、旧広神村、旧守門村、旧入広瀬村、旧湯之谷村）

魚沼市の場合、市内でも被害の規模は地区により差があった。川口町と接する旧堀之内町の新道島地区は激震ゾーンにあったといわれ、一般家屋 23 件が全壊した。旧山古志村と接している旧広神村大芋川地区、水沢地区、滝之又地区、旧守門村福山地区も一時孤立し、最長でライフライン（電気）復旧に一ヶ月かかった。住民は 12/9 まで避難所にて生活し、翌年 3 月まで仮設住宅で暮らした。

その他の地区ではライフラインにほとんど影響がなく、2、3 日で復旧したところが多い。中にはまったくライフラインへの被害がなかった地区もある。そのため余震への不安を軽減するために自主避難したという人が多いようである。

B) 小千谷市では震災による死者が 19 人となり、全壊家屋 622 棟（5.71%）、半壊家屋 2385 棟（21.88%）、一部損壊家屋 7515 棟（68.95%）の被害が出た。山間部を中心に 21 地区、431 世帯が孤立し、29 箇所、532 世帯に避難勧告が発令された。小千谷市の把握している避難所の設置数はピーク時で 136 箇所（10/27）、最大で 29243 人が避難生活を送っている。ライフライン復旧までに 3 日から 4 週間かかった（市街地での上水道通水開始 11/5、電気通電開始 10/26、ガス供給開始 11/20）。市街地では、ライフラインの状況や避難指示・勧告に応じ、生活拠点を自宅周辺（車庫）や避難所、自家用車、親族宅などへ移動し、さらに、様々な理由によって、それらの避難場所を流動的に移動する状態にあった。山間部で多発

した孤立地域では、情報過疎とライフラインの途絶が生じ、多くの被災者は安全な場所を求めて特定の場所に留らざるを得ない状態にあったと推測される。

### 3. 聞き取り調査の対象者

聞き取り調査では、避難勧告および家屋の倒壊により避難所生活を送られた方、障害を持つ人びととともに避難生活を送られた方、障害を持つ方々（主として知的障害者・精神障害者）の支援にあたられた専門職員の方を主な対象とした。

調査対象者の内訳は、障害当事者 5 人（身体 1・知的 1・精神 3）、福祉施設職員 4 人、自治体職員（保健福祉課 1 人、保健師 7 人）、教育委員長 1 人、地域住民（障害者家族・民生委員・一般住民）14 人である。

### 4. 現地で行われた被災時の要援護者支援

障害者福祉施設、自治体保健師の記録や聞き取り調査によるデータを整理していくと、被災時の要援護者支援にかかわる行政の対応や住民の行動に次のような共通点が見出された。

安否確認では、民生児童委員や自治会役員、世話人、福祉職員が、被災したその日にいち早く駆けつけ、担当職務の要援護者の無事を確認していた。中越地域には血縁・地縁に基づく社会関係が重視されている地域が多く、高齢者、障害者の安否確認を集落区長や本家世帯主、また地元消防団がいったところも多く見られる。小千谷市では自治会がほぼ 100%整っており、孤立地域もそうでない地域でも民生児童委員が自治会役員や消防団とともに住民の安否確認にあたっていた。

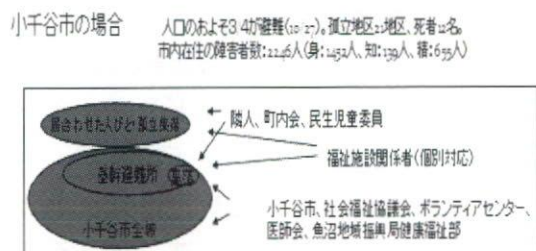
自治体保健師による地域訪問活動が活発に実施されているが、保健師たちは役場にまず参集し、緊急対策本部の設置や救急救命活動を優先するため、多くの場合、被災



後3日目から、要援護者の安否確認と地域住民の状況把握を始めていた。

避難生活では、平時より生活基盤を支えていた自治会や町内会が集団生活の運営機能を担い、食料の手配、建物の応急処置、市町村役場との連絡調整、支援物資の受け取りを行っていた。在宅の要援護者への個別ニーズに対しては、血縁関係者（親、兄弟、本家筋の人）が全般的に対応し、保健師による訪問調査以降、避難所に訪れる福祉職員やヘルパーが対応した。他方、入所施設にいた要援護者の個別ニーズに対しては、世話人や当該施設の福祉職員が対応していた。緊急入所を伴う事例は随時実施されていたが、重度心身障害者への緊急入所が本格的に機能し始めたのは、11/9に広域の障害児者相談支援センターが設置されてからであった。

図1 安否確認および要援護者支援を担った組織



このような共通点を背景として踏まえ、魚沼市と小千谷市の聞き取りから次の6点が被災時の要援護者支援の特徴として見出された。

#### A) 集落単位の互助関係による支援

集落を基本単位とする互助関係が、被災後の困難な時期の共同生活に十分に機能した。各地域の成員による互助関係や、コミュニティを形成する社会組織が、集団での避難生活を維持運営する基軸となった。たとえば旧広神村大芋川集落では、避難勧告を受けて集落全体で広神農村環境改善セン

ターへ避難した。被災直後は集落センターに集まり、高齢者や障害者をより快適に過ごせるワゴン車に乗せ、余震の合間を縫って自宅に戻り、炊飯器の白米を持ち寄っておにぎりを作り、夕食をとった。これに始まり、避難所での生活、仮設住宅の設置場所の選定、冬季の規制時間内での共同での雪下ろしなど、集落全体で決め事をし、それに準じる形で過ごしたという（インタビューより）。

#### B) 福祉関連施設と地域コミュニティの連携による支援

コミュニティの互助関係だけでなく、魚沼市の社会福祉協議会と地域住民、小千谷市のグループホーム入居者と町内会など、福祉関連施設と地域コミュニティが連携し、障害者が過重の負担なく避難することができた例があった。

#### C) 福祉職員の訪問による支援

日常的に接触のあるヘルパーや福祉施設職員による安否確認の方が、小千谷市や魚沼市、障害者生活支援センターによる安否確認より早かった。（ここではインフォーマルネットワークもフォーマルネットワークも含む）。

#### D) 入所・通所施設による支援

現在、中越地域には知的障害者入所施設4箇所（授産1、更正3）、通所施設15箇所（授産13、更正2）、精神障害者入所施設6（箇所生活訓練3、授産1、福祉ホームB型2）、通所施設8箇所（授産8）がある。被災当時、ライフラインの断絶が長期化した小千谷市では町内会とグループホームの連携が見られたが、魚沼市・長岡市の障害者入所施設では、基本的に地域住民組織から独立して避難対策にあたった。

#### E) 外部派遣職員及び民生児童委員による支援

ライフライン復旧までに長時間を要した小千谷市は、外部派遣職員のスムーズなマ



ネジメントがなされた。また民生児童委員による支援が十分機能した。

#### 5. 支援が行き届かなかった事例

避難生活を何とかやりすごすことができた人々の多くは、コミュニティの互助関係により負担を軽減することができた。同時に集落内の人間関係の論理になじまない、規範秩序から逸脱する場合には、避難生活での互助のネットワークで対応しきれず、孤立しやすい状況に陥った。たとえば魚沼市のある地区では、精神障害を持つ人が家族とともに避難所に避難したとき、深夜まで話し込み、翌朝は他の住民より遅くまで寝ていたため、家族が、余震の中不安と緊張の渦中にある避難所の人たちから咎められるのではないかと感じ、避難所から自宅に戻ったという（インタビューより）。当の精神障害者は単に平時と同じ生活スタイルを維持していただけなのだが、家族は、本人の行動が避難所で寝食を共にする人びと（生活集団）に許容される範囲を超えているのではないかと考え、これ以上周囲の人との緊張関係が強まらないようにと自宅へ戻る判断をした。

#### D. 考察

本年度の聞き取り調査より明らかになった要援護者支援に関わるニーズは次の4点となった。

##### 1. 「いざ」というとき頼りになるネットワーク

自助、共助、公助というレベルで防災対策が語られることが一般的だが、実際に被災地で機能したのは、地縁・血縁組織や集落・町内会組織、民生児童委員、そのほか社会福祉サービス提供者、養護学校、農協などの産業ベースの社会組織であり、地域の中で日ごろから活用されているネットワ

ークだったという推測が立てられる。

##### 2. 安否情報の相互共有

中越地域の事例では、行政と社会福祉サービス提供者、民生委員がそれぞれ避難所にいる障害者の安否確認をしており、重複していた記録が頻繁に見られる。これらのネットワークが別個に動いていたことを示唆している。ネットワークが互いに補い合い、重複するポイントでは情報共有ができるようにする必要があるだろう。

##### 3. 福祉避難所の設置、避難所周辺にいる要援護者への支援

避難所に留まることが難しい障害児・者が避難所を離れ、車や壊れた自宅で過ごしたという記録が頻出している。例えば「こだわり行動で倒壊寸前の自宅アパート（5階建、2階）を離れない息子と戸を閉め、そこで寝た」という例（知的障害者家族の記録）、「精神障害者の避難生活については自宅や車庫、車中への避難がほとんどで集団での避難所の利用は難しい。集団の避難所を利用している人は授産施設利用者など、集団生活の訓練がなされている人たちだった。」という例（小千谷市保健師活動記録）などである。阪神淡路大震災時にてすでに指摘されているところだが、中越大震災においても福祉避難所を各地区に設置することが求められた。

また、この福祉避難所は身体障害者や知的障害者への支援に慣れている職員が配置され、建物や道具が揃っている養護学校も対象に含めると良いという、実用的な提案も見られた（於「H17年12月9日シンポジウム 中越地震から1年『地域防災と障害者の災害対策』」）。

また避難所にいられない人びとへの情報提供・救援物資の継続的配給というニーズが非常に高かった。



#### 4. 人的支援ネットワークに拾われない場合の、自助、あるいは公助についての事前対策

中越大震災被災者の記録には、集落の人が隣の家の夫婦が旅行に出ている間に知的障害者が残っていたことに気づかず、3日後に集落の人に発見されるまで、家のトイレの前にいた例や、入浴中だったので知的障害者がそのまま待機したという例が残されている。いずれも、集落の人が気づかなければ、生命の危険にさらされていたかも知れない事例である。障害を持つ人も「ここにいるので助けて欲しい」と伝えられるように練習し、自助の力を伸ばす必要がある。特に大芋川集落の事例にあるように、平時からコミュニケーションに困難があり、集団生活への適応が難しい人への支援にあたっては、その人のバルネラビリティ（社会的脆弱性）の高さを認識し、本人にあらかじめ避難する場所や対応についての意向を確認するといった事前準備を充実させること、聴覚障害者、自閉症児、知的障害者など、その人の生活状況に応じたコミュニケーション支援を、周囲の人々にも本人にも行うことが必要だろう。

他方で、大芋川集落の事例では、身体障害がある人が入浴可能な場所についての情報を入手できず、個人のネットワークを通じて自ら介助者つきで入浴可能な場所を探さなくてはならなかった。高齢者入所施設の入浴サービスが提供されていたが、身体障害者は対象として想定されていなかった。このことから施設は、緊急時対応マニュアル作成時には、通常の利用者の他にも利用する人が来ることを想定し、機関避難所に配置された行政職員や医療関係者にサービスに関する情報提供を行うなど、体制を準備しておく必要がある。

#### 5. 発達障害、知的障害、精神障害者の長期避難生活に向けた安心のよりどころ

##### A) 早期の日常生活への復旧

「利用者は、毎日同じパターンで生活することで心が安らぐということがあった。親御さんからの要望もあり一週間後の11月1日に作業所開所した。仲間と一緒に毎日同じことをやれているということの安心感が見られた」という支援者の記録が示すように、平時の生活パターンを取り戻すことで安心感を得るという報告が多い。早期の日常生活への復旧と、いづろ通いなれた場所にいけるのかという情報が、安心感のよりどころの1つになることが明らかになった。

##### B) 避難生活の中で役割

成人男性が復旧作業や職場へ、女性の多くが家事で避難所から離れている間、そこに留まっている精神障害者が役割を持つように、共同の大部屋の掃除を依頼したという民生児童委員（本家でもある）の事例もあった。この事例では、民生委員は当該精神障害者と子どもの頃からの長い付き合いがあり、本人の状態変化を推測できるため、状態が不安定になりつつあると気づき、それとなく気遣いの言葉を投げかけていたという。

そのほか、自閉症協会の記録では、慣れ親しんでいる教員の訪問やゲームで落ち着く一方、食事（偏食）、自宅に戻りたがるなどの困難事例があった。

##### E. 結論

調査結果では、(1)自助、(2)共助、(3)公助、(4)福祉施設による支援、の4領域において、要援護者を支援する人的ネットワークが複合的に機能していることが明らかになった。要援護者が安全を確保できた事例では、(2)(3)(4)の人的ネットワークの中で支えられていること、反対に危険にさらされた事