

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。特に安否確認においては、日常的に活用されている人的ネットワークがそのまま生かされており、公的支援機関や集落組織との連携が望まれる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、障害の重度化や過重なストレスが生じたことが明らかになった。それらに対し、福祉避難所の設置、情報伝達方法の開発、安心感を保証するもの（日常生活の早期復旧、役割を担うこと）の確認が必要であることが明らかになった。

#### F. 健康危険情報

(分担研究報告書には記入せずに、総括研究報告書にまとめて記入)

#### G. 研究発表

##### ① 論文発表

なし

##### ② 学会発表

なし

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

特許取得なし

##### 1. 実用新案登録

なし

##### 2. その他

なし

#### I. 参考文献

気象庁『平成16年地震火山月報(防災編)』平成16年10月  
厚生労働省健康局総務課保健指導室『新潟県中越地震における保健師活動について中間報告』平成17年1月

全国保健師長会新潟県支部『7. 13新潟豪雨災害及び中越大震災における新潟県の保健師活動記録』平成18年4月

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16年9月

新潟県軽度発達障害児者親の会「いなほの会」、長澤正樹、松岡勝彦、赤井咲子、猪瀬砂絵、平林智咲『新潟県中越大震災による心理的ストレスと支援の実際ー軽度発達障害のある児童生徒を対象とした親の会による調査ー』平成17年3月

新潟県知的障害者福祉協会 震災記念誌編集委員会『2004.10.23新潟県中越大震災復興記念誌 忘レナイデクダサイ 震災被害軽減マニュアル』平成18年3月

新潟県知的障害者福祉協会『被災施設と支援者からの声 新潟県災害記録集』平成17年3月

新潟県中越大震災記録誌編集委員会編『中越大震災<前編>雪が降る前に』平成16年3月

障害者相談支援センターかけはし 提供資料

小千谷市 提供資料

資料：事例報告

1. 魚沼市 障害者生活支援センター「かけはし」
2. 魚沼市 精神障害者福祉施設 M
3. 魚沼市 知的障害者入所施設 R
4. 小千谷市 知的障害者 GH T 寮
5. 魚沼市 広神老人福祉センター
6. 小千谷市 東山地区(民生児童委員の活動)
7. 魚沼市 大芋川集落

## 資料 1. 魚沼圏域 広域障害児者相談支援センター「かけはし」の事例

### 1) 障害児者生活支援センター「かけはし」の概要

障害児者生活支援センター「かけはし」は、社会福祉法人魚沼更正福祉会を運営主体とし、平成12年10月1日に開設され、平成16年は県の「障害児（社）地域療育等支援事業」を委託業務として行っていた。

中越地震発生後、「かけはし」は近隣住民の避難場所として駐車場を解放し、余震が継続する間は帰宅できないという同一法人のグループホーム入居者に建物内の一室を開放していたという。あわせて、通所在宅障害者とその家族への相談支援を行っていた。

### 2) 広域の被災障害者支援体制の概略

10/30に、「かけはし」にて新潟県社会福祉協議会の調査が行われ、この報告書が県庁に提出されたところ、自治体の福祉課の業務が飽和状態にあるため要援護者支援を補佐するために、障害児者相談支援センターの開設が行われた。11/8より、「かけはし」には県より専門の相談員が2名配置され、小出圏域、六日町圏域、十日町圏域（障害児（者）養育等支援事業実施事業者がないため）の障害児者を対象として相談支援業務が開始された。具体的な業務は、①ホームヘルプサービス、ショートステイサービス、デイサービスなどの利用援助、②障害児者福祉施設などの利用援助、③市町村、医療機関、障害者更正相談所など関係機関との連絡調整、④カウンセリング、⑤個別生活ニーズに応じた相談支援である。

魚沼圏域のほかにも、長岡圏域、柏崎圏域、十日町圏域に相談支援事業を担う窓口が設けられ、これらの4つの圏域を越えた拡大広域連携会議が、「かけはし」にて開催された。

（表1、図1参照）

県の指示により開設された相談支援事業であるため、「かけはし」では、自治体と連携を図り、センターが身体・療育手帳保持者情報を用いて在宅障害者の安否確認を実施することができた。また被災施設の利用者が、圏域を超えて安全な施設への一時入所するケースや、反対に一時避難していた障害者が帰宅する際の受入れ体制について、また日中の障害児者の預かりサービスなどについて協議する拡大連携会議を定期的で開催した。

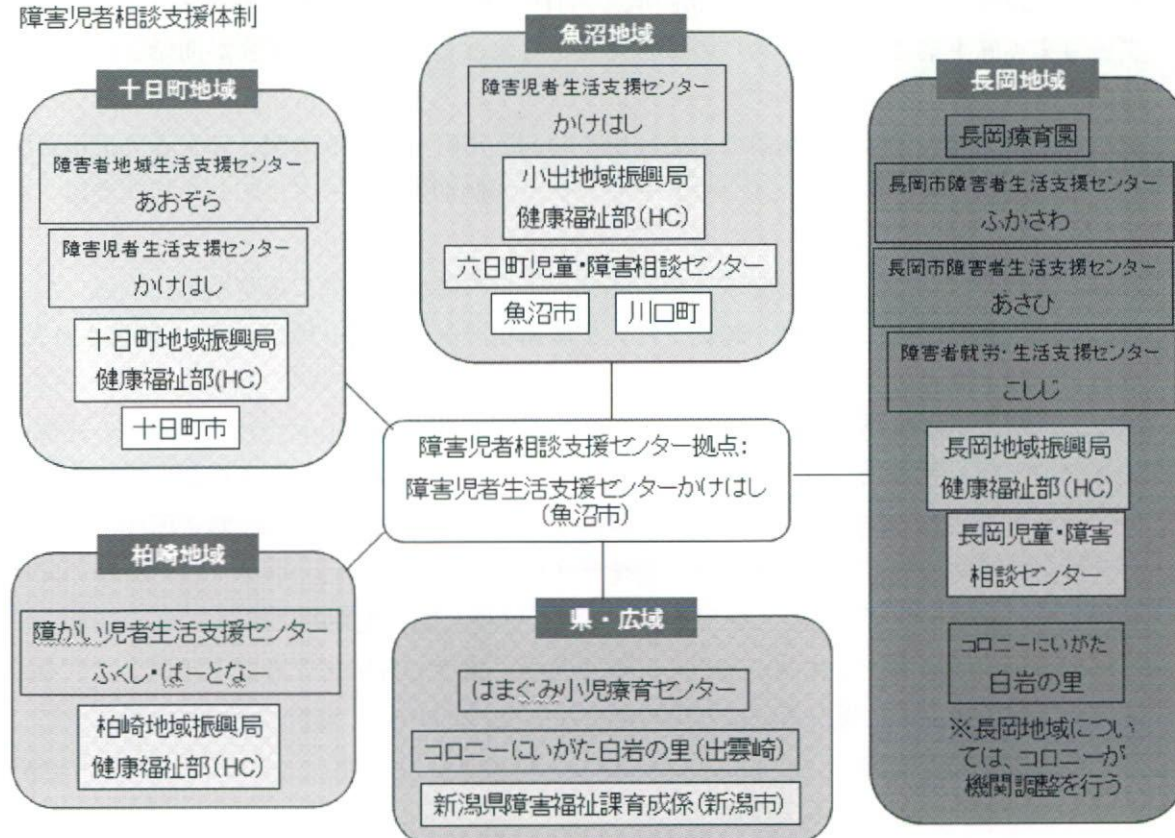
広域の被災障害者支援体制が整えられることで、重度心身障害児者など手厚いケアを必要とする障害者への支援が柔軟に対応可能になった。なお、続く資料に示唆されるように、在宅障害者の安否確認については、「かけはし」によるものの前に、すでに担当の在宅ヘルパーや、グループホームや援護寮の世話人、通所施設の職員らによって始められていた。

表1 被災地域における相談支援事業実施施設（協力事業所一覧） かけはし 提供資料

長岡圏域	重症心身障害児施設「長岡療育園」 長岡市障害者生活支援センター「ふかさわ」 長岡市障害者生活支援センター「あさひ」 障害者就業・生活支援センター「こしじ」 越路町 コロニーにいがた白岩の里 企画相談室 寺泊町（長岡県内の機関調整）
十日町圏域	障害者地域生活支援センター「あおぞら」 障害児者生活支援センター「かけはし」
柏崎圏域	障がい児（者）生活支援センター「ふくし・ぱーとなー」
魚沼圏域	障害児者生活支援センター「かけはし」
県・広域	はまぐみ小児療育センター 療育支援室

図1 障害児者相談支援体制 かけはし 提供資料

障害児者相談支援体制



### 3) 障害者のニーズを顕著に表す支援記録の事例

・車椅子の方や足腰が悪い高齢者の方は仮設トイレが使えず、ある車椅子の方は体育館の片隅で布団をかぶってポータブルトイレを使って用を済ました、とても恥ずかしかったと言っていた。[支援センターかけはしの記録より]

・GH入所者が23日当日に避難所に入ったが、5人中4人がパニック、大声を出したり泣いたり喚いたりという状況で、翌朝かけはしに来た。一晩が精一杯かと感じた。[支援センターかけはしの記録より]

## 資料 2. 魚沼市精神障害者福祉施設およびグループホーム M の事例

### 1) 精神障害者福祉施設およびグループホーム M の概要

M は魚沼市東部に位置し、旧守門村中心部に立地している。昭和 54 年に発足した家族会の協力を得て、昭和 58 年に精神障害者による自主運営の作業所として電気部品工場の下請け作業を開始した。平成 5 年に社会福祉法人格を取得し、体験入所施設とグループホームを併設する通所授産施設となった。

平成 16 年の利用者の主な障害区別は統合失調症、気分障害であるが、知的障害者、身体障害者も利用している。グループホーム入所者は 4 名（男性 3 名、女性 1 名、いずれも精神障害を持つ人）、M には魚沼市内（旧堀之内町、旧小出町、旧入広瀬村、旧守門村）からの通所者が多かった。職員には社会福祉系の常勤職員、地元出身の非常勤職員がいた。

### 2) 施設の被害

精神障害者福祉施設 M が立地する旧守門村中心部は、電気、水道が 1 日止まったのみで、ライフラインへの被害は少なかった。

### 3) 施設職員の行動

10/23、発災直後に、旧守門村に住んでいた施設長と他 1 名が駆けつけたところ、グループホーム入所者たちはすでに屋外に避難していた。おそらく入居者のリーダーが誘導したのだろう。このリーダーである男性入所者への入所者たちの信頼は篤く、彼の指示には他の人も納得し、安心して従っただろうと職員は言う。入所者の安否を確認した職員は、施設内の被害を確認していたが、余震が治まらないので戻ることをあきらめ、居室から毛布を持ち出して、3 台の車に男性・女性に分かれて寝た。体の大きい人がいたのでワゴン車があつてよかったと話している。施設の電話は通じたが、施設内は物が散乱していて入れず、電話子機を持ち出し建物横の駐車場でかかってくる電話に対応した。

大きな余震が続くため、翌日は、皆で毛布を持ち、指定避難所である守門健康センター（特別養護老人施設併設）へ避難した。居室に残っていた布団も入所者たちと持ち出し、避難所で利用してもらった。これは避難先で大変喜ばれた。男性入所者がこまめに働いてくれ、職員は助かったと話していた。

健康センターへの移動が一段落したのは夜だったが、通所者の安否確認が終了していなかったため電話を通じて様子を確認した。旧守門村の通所者はほぼ安全に避難していたので安心だった。しかし最も心配だった世帯のひとつ、高齢の両親と精神障害を持つ息子だけで暮らす家族のところには訪問して安否を確認することにした。この家の父親は酸素ボンベを利用していたのである。

職員が訪問できたとき、既に深夜になっていたが、一家は小さなストーブを囲んで、屋外のガレージ下で夜を過ごしていた。酸素ボンベを利用し足腰の弱い父親を、小柄な母親

が連れ出すことは難しいため、集落の人に手助けしてもらいながら家の外に出た様子だった。このあたりの地区では各集落に公民館があり、住民が自主避難所として使用していた。この一家も集落公民館に避難し、寒さを凌ぐこともできただろうが、何かの理由があつて屋外の吹きさらしのガレージの中で留まっていたようである。3人の健康状態が悪化することを恐れた職員は、人数分の空間が十分であることを確認して、一家を福祉避難所の機能も果たしている健康センターへ移動させた。職員によると、家族や障害者たちは健康センターに入ることはできないと思っていたそうだ。

旧小出町から旧堀之内町、また旧守門村、旧入広瀬村方面への道路は、亀裂や飛び出したマンホールがあったが、一般車両の通行が可能で、路線バスも翌日から運行を始めていた。精神障害を持つ通所者、入所者のほぼ全てが、小出病院を利用しており、薬は各自で入手可能だったという。そのため精神障害者福祉施設 M も、早期に施設の復旧と通常作業の再開に比重を置くことにした。

#### 4) 精神障害者家族の経験

荒破間川に隣接した比較的大きな集落に住む家族に、被災当日の様子を聞いた。当日は飼い犬を守ることに家族全体が一生懸命になり、家の前のちょっとした空き地に、犬を中心に丸くなって過ごしていたという。家族は精神障害を抱える息子のことが気になったが、もしパニックが起きてもそれはしょうがないと思っていたそうだ。家族の予想とは異なり、息子は大きなパニックも精神的負荷もなく、余震の多い3日間を過ごし、自宅に戻ることができたという。何か一生懸命守るものがあると、パニックにもならないのかしらと家族は不思議がっていた。

#### 5) 集落避難所での、障害者家族の経験（地域住民への聞き取り調査より）

ある精神障害者とその家族が、自分の集落の公民館に避難したという事例を聞いた。障害当事者である女性は、午前中は遅くまで眠り、普段通り、夜遅くまで快活に話していた。同じく避難していたほかの住民は不安と緊張に襲われながら過ごしているのに、これでは申し訳ないと家族が思い、精神障害者とともに自宅へ戻った。家族によれば、避難所に障害者とともに泊まるのは良くて1泊だという。

#### 6) 精神障害者の経験

旧堀之内町で一人暮らしをしている Yさんは、被災したときはパチンコ屋にいた。揺れが収まった頃アパートの自室に戻ったところ、町役場が避難勧告を出したので、近く的一般避難所へ行き、地域住民とともに3日間過ごした。避難所にはとても多くのお客がおり、皆大変そうだったという。同じく避難している知り合いにも会ったというが、基本的に一人で過ごしていたようだった。

Yさんは、自分はそれほど大変でもなかったと述べている。自室のガスが止まっていたの

で、自衛隊のお風呂に入りに入ったことを楽しそうに話していた。食事は避難所で配給食を貰っていた。旧町内に家族がいるが、普段から一人暮らしをしているので、身のことは自立しており、避難所で一人で過ごさなければならないときも特別な工夫は要らなかったようである。

3 日目に水道が復旧し、避難所から自室に戻っている。短期間の利用だったこともあり、避難所生活による身体的、精神的な負荷は小さかったようであった。

#### 7) 事例から見出されるニーズと解決課題

- ・ 高齢化率の高い魚沼市では、精神障害者と高齢の親のみという世帯も多い。福祉避難所など緊急時にどこへ連絡すればよいか、どこで過ごしていればよいか事前に体験することが重要であろう。山村で集落内の血縁、地縁関係が濃密であるこの地域では、集落の他の人が世帯主である父親や家族の世話をしている母親に避難所を勧めにくいという状況があるかもしれない。(対人関係のバランス上声をかけにくいということがある可能性がある。) その場合には、福祉施設職員や行政職員、民生委員など役職を持つ立場の人であれば緊張関係にならずに声かけができる可能性が高い。
- ・ 精神障害者への聞き取りでは、震災被害を「大したことなかった」と述べる例が多かった。これは生命の危険にさらされる危険性が高い状況でも、特段、本人にとっては関心を引かれなかったということかも知れない。精神障害者たちも、非常時の安全確保の方法を避難訓練などで実験的に体験し、生活の中の知識として蓄積する機会が必要ではないか。
- ・ 避難所での集団生活を持続することが困難な場合には、安全な別の避難場所をあらかじめ想定しておくのが良い。指定避難所でなくとも、配給や情報を得られるように連絡体制を作ることを避難計画を立てる際に想定すると良いだろう。

### 資料 3. 魚沼市知的障害者入所施設 R の事例

本事例は、比較的ライフラインの復旧作業が早かった地域での、知的障害者入所施設の事例である。新潟県によると、被災した地域にある入所・通所知的障害者施設（小規模作業所を含む）は、全 10 市町村に 45 ヶ所と報告されている。いずれも人的被害はなしと報告されている。[新潟県福祉健康部障害福祉課 平成 16 年 11 月 18 日] 入所施設の記録では県内他施設より職員派遣・一時入所の受入などが行われ、知的障害者施設のネットワークの中ですべて対応されていたと記されている。知的障害者入所施設 R は、一法人六施設のうちの一つであり、他施設の被害が小さかったため、法人内で職員の補填で被災後の復旧・復興作業を行った。

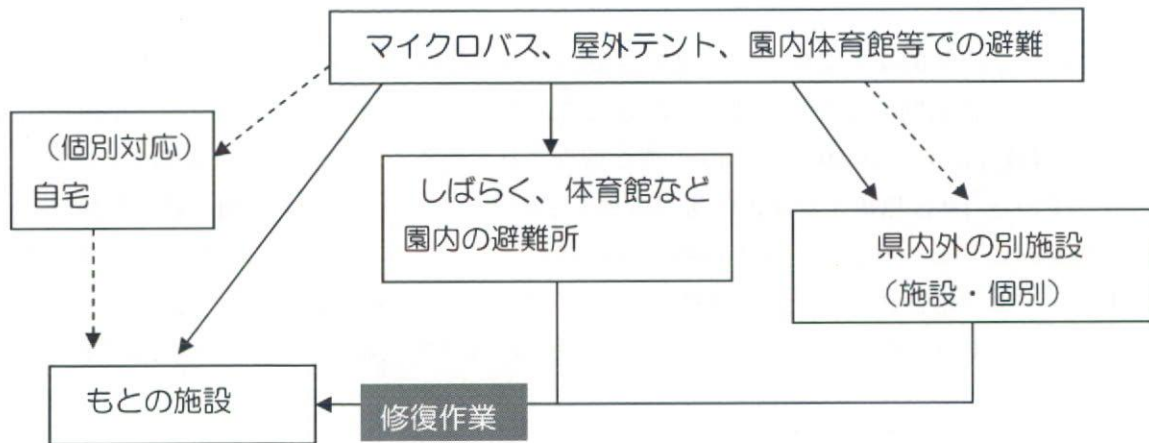
#### 1) 知的障害者入所施設 R の概要

R は、昭和 52 年に県内初の知的障害者更正施設（ミニコロニー）として開設された。旧堀之内町の南部、国道に近い丘陵地の中腹にある。田畑と雑木林に囲まれ、数件の新しい住宅と月岡公園とに隣接する閑静な土地である。通常、日中は野菜、味噌作り、豆菓子の販売やひら茸の栽培、廃油石鹼および各種創作小物を作る作業を行っている。

R の入所者の年齢は高く、調査を行った平成 20 年では、最年少の入所者が 34 歳、最高齢の入所者が 70 歳で、全体では平均年齢が 53 歳であった。そのうち、身体障害がある人が 11 名（視覚障害 4 名、聴覚障害 2 名、肢体不自由 5 名）、精神障害がある人が 32 名（統合失調症 5 名、気分障害 3 名、非定型精神病 8 名、心因反応等 2 名、てんかん 14 名）、内科系の診療科に通院している人が 55 名（内科系 7 名、眼科系 6 名、婦人科系 2 名、歯科系 40 名）いた。中越地震での被害が出た後は、入所者・職員ともにマイクロバスや屋外にて一時避難し、入所施設が再度利用できるようになるまで、10 日間、屋外駐車場の救護テント、自施設の体育館で集団避難生活を送った。自宅待機が可能な利用者は帰宅し、施設で避難生活を送る利用者への支援は、施設職員が行った。帰宅者はおよそ 15 名だった。

#### 図 2 被災地域の、知的障害者入所施設の対応経緯





## 2) 被災直後の様子 施設職員の印象

利用者は声を上げてその場に蹲る人もいたが、恐怖感により何が起きたのか状況を飲み込めずにいる人が大半だった。負傷者が出なかったのは、多くの利用者が食堂前の廊下に出てきていて、居室に居ない状況だったからだという。

記録によれば、自身の状況を理解できず園舎に必死で戻ろうとする人、興奮する人、なれない環境により不調を訴える人、プライバシーが十分に確保されず不満を訴える人、イライラして喧嘩をする人もいたという。全般的には入所者は普段以上に落ち着いており、職員が自由に動くことができたという。軽度の入所者の中には職員の手伝いを率先してする人もいた。重度の人も、特別な自己主張の行為もなく、職員たちの同行を見ているようだった。

重度の人と軽度の人で2人組になって寝室を使っているのが、軽度の人から重度の人の面倒を見たり、重度の人が軽度の人に習おうという傾向が普段からあったそうだ。毎月実施していた避難訓練により、利用者たちが非常時に誰についていくと適切か、あるいは誰の指示を信頼するかを、生活の中で身に付けており、これがうまく機能したため混乱を最小限にとどめたのだろうと、職員は述べていた。

一時、夜は体育館に集まって、宿直職員と過ごした時期がある。徘徊や行方不明といったことはなく、慣れた場所で、慣れた職員たちと過ごしていたので、パニックがなかったのではないかと、職員は述べていた。

## 3) 入所者の避難の経緯

10/23の地震発生時は、ちょうど夕食をとるため利用者たちが食堂へ集まっているところだった。大きなゆれとともに、頭上に設置してあったテレビが傾いて落ち、手元のお膳から味噌汁がこぼれ、床には転倒した消火器の消化剤があふれ、散らばっていた。電気も切れ、真っ暗で、非常灯のみが点いていた。その場にいた職員4名(宿直職員2名、日勤職

員（帰宅準備中）1名、栄養士（帰宅準備中）1名）は、急いで利用者たちを園舎から屋外駐車場へ避難させた。

屋外駐車場では、発電機による屋外非常灯を点灯させ、人員確認を行った。

利用者たちの中には、目の前のお膳になぜ手をつけてはいけないのか、これからの夕食を楽しみにして食堂から屋外へ避難することを嫌がる者もいた。そこで職員が説明をし、利用者たちの納得が得られるように努めた。18：12頃の大きな余震前に、ほぼ全員が避難を完了していた。

余震が継続し、園舎に戻るものが危険であること、利用者の安全確保を第1にすべきであることを確認し、10/23の夜はマイクロバス、バンなどに分乗して眠った。

ライフラインが途絶え、電気・水道・ガスが利用できなかったため、飲み物の代わりに倉庫や自動販売機にある缶コーヒーを利用者に配布した。食事は食堂テーブルに配膳してあるご飯、おかずで賄った。居住棟に職員が入って毛布を持ち出し、配布したが、夜間の寒さは厳しく、駐車場の安全な場所では火を焚いて暖をとった。この晩、施設内の状況確認中に、隣接しているH（同一法人の他施設）に県から状況確認の連絡が入り、入所者全員が避難していることを伝えたという。

10/24、敷地内の加工所にプロパンガスを持ち込み、夕食の残り物と農園の野菜、作業として当園が製造していた味噌で朝食用の炊き出し（雑炊）を行った。たまたま製造した味噌が倉庫にあり、利用できたのでよかったと職員は話していた。

また平時に契約していた配食事業所の職員も自衛隊へ物資搬入を依頼し、食事支援を開始した。この日のお昼頃に、旧堀之内町から救援物資が届き、自衛隊給水車が来園して、とりあえず食事の心配がなくなったという。

24日は晴天だったので、一部の職員が駐車場にブルーシートを敷き、利用者の日中の居場所を作った。あわせて車中泊は利用者への負担が大きいと判断した職員たちは、テント3張の中に園内車庫にあったマットレスを敷き、布団と毛布を用意した。施設の被害確認と復旧作業、入所者の世話が重なるために、旧広神村にある同法人他施設へ職員派遣依頼をし、夜間の宿直2名で対応することにした。園長は小千谷市在住で、まだ連絡は取れなかった。

10/25、24:40に大きな余震が発生した。夜間であったため園全体が孤立することを懸念し、マイクロバスに乗り、全員で近くの指定避難所に向かうことにした。しかし避難所は大勢の避難者で溢れており、施設利用者が避難所に入ることで、利用者・避難者双方への負荷が膨れ上がることを避け、Rの利用者と職員たちはマイクロバスで一夜を過ごし、翌朝に施設へ戻った。

この頃より、避難生活が長期化し、安全が保障されにくい状態にあるとの判断が強まり、帰宅可能な利用者の一時帰宅を進め始めた。実際には、南・北魚沼郡内（川口町を除く）の保護者に連絡した上で13人が一時帰宅した。

10/25には、雨が降ってきたため体育館での避難生活を始めた。そもそも体育館の床には

ガラス窓が散乱して大変危険だったので、ガラスの破片を片付け、床を掃除し、窓をガムテープとダンボールなどで塞いで利用した。ようやく 15 時頃に電気・水道が復旧した。

体育館では水不足が生じ、トイレを流すことができなくなったので、貯水槽に残っていた水をバケツに汲み、バケツの水を使って下水することにした。布団は男女それぞれ 1 列で並べ、頭を中心に合わせ、足元を通路とした。余震がまだ頻発していたので、窓付近には布団を敷かないことにしていた。高齢で暖房が必要な利用者へは、石油ストーブの横に、ベッドを用意した。園内事務室では書棚から書類・本が飛び出して散乱し、窓ガラスが割れて床に散らばるなどしており、片付けに多大な労力が必要だった。余震が続いていたので、事務室に入ることが難しく、着信音がなっても電話に出ることができなかった。

宿直体制は、11/1 まで 3 名とした。

11/1 以降は通常通り開園し、宿直者は 2 名、帰宅者で服薬管理が必要な人より順次受け入れた。

10/29 に、最後まで連絡が取れなかった利用者家族の安否が確認され、ようやく職員たちは安心した。この家族は大規模避難所に移動していて、連絡先が分からない状態だった。

10/30 に、利用者たちは体育館から各自の居室へ戻った。頻繁に生じる余震への不安からか、多くの利用者たちは夜間、共同広間で休んでいた。見守りの中、利用者たち自身が居室の整理を始め、この日、利用者たちは被災後はじめてシャワー浴をすることができた。

#### 4) 見出されたニーズと解決課題

- ・ 10/25 に大きな余震が発生したため、施設利用者と職員がマイクロバスに乗って指定避難所へ移動しようとしたが、大勢集まっている地域住民とともに 40 名ちかくの施設利用者が寝食を共にすることの負担は大きく、結局、避難所に入らずに施設に戻ったというエピソードがあった。R 自体が被災し、安全性に問題があるときに、利用者がすぐに移動でき、集団で過ごせる福祉避難所の必要性を示す事例といえる。指定避難所ではなくとも、いざというときに集団で避難できる場所を、地域住民および自治体とともに協議しておくべきだろう。
- ・ いずれの入所施設でも、施設単位の対応でどこまで可能か十分に検討しておく必要がある。孤立した場合など移動困難なときには、地域住民との連携を視野に入れた防災対策が必要かも知れない。

資料 4. 小千谷市知的障害者グループホーム T 寮の事例

2004 年 10 月に中越地域にあった知的障害者グループホームは、全部で 30 ヶ所あり、入居できないほど建物に被害を受けたところが 3 ヶ所あった。(表 2 参照) T 寮はそのうちの一つである。本事例は、市街地において知的障害者グループホームの入居者と世話人が、地域町内会と共に避難生活を送ったという例である。

表 2 平成 16 年新潟県中越地震被災地における知的障害者生活援助事業所の状況 平成 16 年 11 月 10 日 かけはし 提供資料

グループホーム：30 ヶ所

長岡市 6、柏崎市 2、小千谷市 1、十日町市 2、栃尾市 1、魚沼市 5、越路町 8、寺泊町 1、湯沢町 1、川西町 2、小国町 1

全壊または全面改装が必要で、入居できないところ：3 ヶ所 長岡市、小千谷市、越路町 各 1 ヶ所
避難勧告あるいは避難指示により入居できないところ：7 ヶ所 いずれも越路町
内装の復旧はこれからだが、入居できるところ：7 ヶ所
特に被害なし：12 ヶ所

表 3 11/10 の入居者の状況 かけはし 提供資料

一般避難所に避難している	2 ヶ所 (いずれも長岡市)
一時帰宅している	2 ヶ所 (小千谷市、堀之内町)
自治体役場に避難している	8 ヶ所 (いずれも越路町)
グループホームに戻った	4 ヶ所 (十日町市 2、川西町 2)
他の施設に避難している	4 ヶ所 (いずれも長岡市、うち 2 ヶ所は公民館へ避難した後、他の施設へ移動した)

1) T 寮の概要

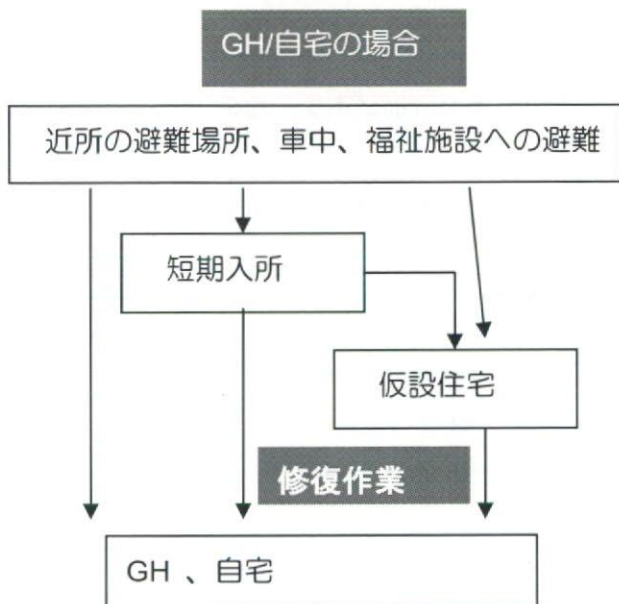
T 寮は、2003 年に開設した、小千谷市で初めての知的障害者のためのグループホームである。開設にあたっては地域住民の理解を得るため、丁寧に説明を重ねたという (インタビュー)。被災当時、グループホームの利用者は男性 4 名、うち 2 名は就労先があり、日中は仕事に出ており、他の 2 名が通所授産施設に通っていた。

T 寮は小千谷市繁華街の東部、商店街に隣接する住宅地にあり、ライフラインの復旧、特に都市ガスの復旧に時間がかかった。入居者たちは最も近くにあった隣の町内の駐車場に避難し、最後の入所者が家族とともにひきあげるまでの 1 週間を、世話人と地元町内会の人々と暮らした。

## 2) T 寮の被害

被災直後、室内の家具（冷蔵庫も食器棚も大きく揺れ、一部は倒れた）は倒れ、中にあった食器などが散乱した。床はガラスや食器の破片や、様々なものが散らばり、歩くのは難しかったという。もとのT寮は全壊指定を受けたため、大家の意向で立ち退き、現在は隣の町内にある民間の家屋を使用していた。

図3 知的障害者グループホーム・在宅障害者の被災後の対応経緯



## 3) 被災後の経緯 世話人 H さんへの聞き取り調査より

被災時、グループホームには夕食の準備を整えた世話人 1 名と、利用者 3 名がいた。(1 名は市内の実家へ一時帰宅中だった。) 発災後、電気が消え、転倒した家具の間を通り、とりあえず全員屋外に逃げることができたようである。その後、担当日ではなかった H さんが駆けつけたときには、4 名全員がグループホームに最も近い駐車場で他の住民とともに避難していた。H さん自身も小千谷市内に住み、自宅も被害を受けていたが、先にいた世話人さんには家族がいたため交代を申し出る。その後、最後の利用者が一時帰宅を果たすまでの 1 週間をグループホーム利用者たちとともに過ごした。

このとき、グループホームの利用者たちは、T 寮がある町内会とは別の町内会の駐車場に避難していた。グループホームから最も近い、建物が倒れてこないところだったそうである。駐車場に集まった人たちは命が助かったことを喜びあい、大きな余震がやや少なくなって一息ついた頃、とにかく何か口に入れようと、それぞれ自宅で持ち出せる食料を持ち寄った。H さんもグループホームの炊飯器にご飯が炊いてあったことを思い出し、ラップ

でおにぎりを作って駐車場に集まっている人たちと分け合って食べた。その晩は近所の人  
の車を借りて、利用者たちとともに車中泊をした。

翌日になっても余震が収まらず、グループホームを経営する本部（障害児者支援センタ  
ーかけはし）とも電話が通じず、とにかく本部への連絡が取れるように試みながら、駐車  
場で過ごした。利用者たちは車の中でおとなしく過ごしていた。

本部と連絡が取れ、翌日に迎えが来て利用者 2 名が帰宅した。道路の通行止めにより帰  
宅方法が見つからない、十日町に実家のある利用者 1 名が避難所に残った。H さんはこの  
利用者に付き添い、駐車場での避難生活を続けた。

数日すると救援物資が届き、食料は確保できるようになった。町内では炊き出しが行わ  
れ、温かい食べ物も分けていただいたと H さんは言う。町内会を中心にして、避難所運営  
の組織が自然に立ち上がっていた。飲料水確保のため、一部の男性たちが清水を汲みに車  
で出かけ、寒さが厳しく暖をとるために燃料がほしいときには、近くのガソリンスタンド  
が協力してくれたという。H さんも女性の仕事でできることをしようと考え、調理器具な  
どの洗いものに参加した。

本部センター長の付き添いで、最後まで残っていた利用者が越路町へ送られ、反対に十  
日町から迂回して越路町へ迎えに来た家族と合流できたことを確認してから、H さんは自  
宅へ戻った。被災後、初めて帰宅した家は家具やガラスが散乱し、とても住める状況では  
なかった。とりあえず、これまで寝泊りしていた避難所に戻ることにしたが、町内会が異  
なるので、このままいて良いのかどうか H さんは不安に思っていた。その時「もとの町内  
に戻っても避難している人の人数が違ってしまうので（救援物資を受け取るときに困るか  
ら）、このままここで避難していればいい」と町内の人に声をかけられ、大変ありがたく感  
じたという。そして同じ避難所に留まることにした。

1 週間が過ぎるとライフラインの復旧も始まり、復旧作業が本格的になってきた。T 寮の  
片付けをしながら、世話人 H さんが通所施設との連絡拠点となり、病院から配布された薬  
を、小千谷市内に避難している入所者に配布した。入所者が戻って来たとき、夕食後に世  
話人が帰宅し、利用者だけになることへ強い不安が訴えられた。このとき、男性ボランテ  
ィアが交代でグループホームに宿泊し続けてくれたのは大変助かったという。

T 寮は取り壊されることになり、入所者は仮設住宅へ移動した。2 年の入居期間が終わる  
直前に、民家提供の申し出があり、もとの T 寮があった町内の隣に新しくグループホーム  
が設置された。入居者もこのグループホームに戻った。

#### 4) 入所者 O さんの体験談

グループホーム入所者 O さんは、たまたま 10 月 23 日に一時帰宅中、母親と被災した。  
帰宅先であった集合住宅の他の住居の人たちが「危ないから外に出るように」と声かけを  
していたので、手助けをしてもらいながら母親とともに近くの空き地に避難した。この集  
合住宅には、高齢者が多くいるので、他の部屋にも声をかけることになり、若く体力のあ

る O さんも男性たちに同行して、不安のあまり足が動かなくなっている高齢者を部屋から出し、空き地まで背負っていったという。まもなく同じ場所に集った人とともに、信濃川対岸の小千谷総合体育館、2階ギャラリーへ避難した。(1階はすでに満員状態だった。)配給食を受け取りに行くときなどは、歩くのが辛い高齢者の分も運び、お礼を言われたと喜んで話していた。

総合体育館での避難生活で、O さんが最も心配だったことは、通所施設の仲間のことだという。通所施設の再開を心待ちにしている、施設で仲間に会えたときは嬉しかったと話していた。また体育館の中は人が多く、思うようにのびのびできないので、時々外に出てからだを動かしていたということだった。



写真1 小千谷総合体育館の外観



写真2 (左) O さんが避難したという2階ギャラリーのスペース



写真3 (右) 千人以上が避難した総合体育館の1階メインアリーナ

#### 5) 推測されるニーズと解決課題

- ・ 世話人 H さんによれば、町内の駐車場を拠点にした避難所において、最も困難だったのは仮設トイレだった。上下水道がとまっている中、避難所から仮設トイレまでかなり歩かなければならなかった。そのうえ、屋外のトイレは寒く、ときどき汚物が溜まり使えない状態だった。これは、障害を持っているために特別負荷がかかる状況になったということではなく、一般的なニーズであるが、事前に携帯用トイレを準備するなどの供えが必要であることを示している。



## 資料 5. 魚沼市広神老人福祉センターの事例

本事例は、平時より地域住民との交流が活発にあり、地域住民と社会福祉施設の自発的な連携のもと、避難所運営がなされたという例である。

### 1) 広神老人福祉センターの概要

広神老人福祉センターは、旧広神村社会福祉協議会の一施設であり、高齢者対象のデイプログラム、お風呂の開放サービスなどを行い、独居高齢者が集う拠点として機能していた。配置されている職員は常勤職員 1 名のみで、他は非常勤職員で補われていたが、2004 年には屋内の段差をなくす、給湯室を高齢者向けに改築する、冬に 1 階廊下の暖気を逃さないように階段にビニールカーテンをつけるなど、平時より高齢者の安全で活発な利用を図り、建物のハード面・サービスのソフト面の双方にわたるバリアフリー化を積極的に試みていた。高齢者だけでなく、精神障害者のデイプログラムの拠点でもあり、障害の有無を問わず、地域住民が気軽に立ち寄る場所になっていた。

広神老人福祉センターからおよそ 150m 南西に下ると広神団地がある。被災当時、広神団地には障害者や母子家庭の家族が少なくとも 10 世帯住んでおり、広神老人福祉センターへ避難する人が多かった。広神老人福祉センターは指定避難所ではなかったが、自主避難所として高齢者、障害者、母子世帯の住民が比較的長く利用し、福祉避難所的機能を担うことになった。日ごろからセンターを利用していただいていた人もおり、この団地の住民が帰宅した後も広神老人福祉センターの職員たちが支援のために訪問したという。

### 2) 被災後の経緯 常勤職員への聞き取り調査より

旧広神村の指定避難所は、老人福祉センターに隣接するグラウンドにあった。10 月 23 日 17 時 56 分、発災後、徐々に周辺住民がグラウンドに避難してきた。建物の中や周囲での避難に不安を訴える人が多く、当初はシートを準備し、屋外で過ごせるようにしていた。しかし 22 時半過ぎより急激に気温が下がり始め、とても屋外で過ごせる状況ではなくなった。そこで常勤職員 O さんが、老人福祉センター内の大広間であれば、2 階部分がなく（平屋建て部分）避難している人の安全を確保できると判断し、住民を誘導した。

断続的に余震が続くため最後の避難者が帰宅するまで、O さんは避難所として開放した。大広間での避難生活はおよそ 1 週間ほど続き、多いときで約 30 名の住民が寝食を共にした。また、広神老人福祉センターでは、入浴施設（風呂 2 ヶ所）を 22 時まで開放した。水道やガスの断絶や、浴室の崩壊により自宅で入浴できない人びとが、広神老人福祉センターへ入浴のために通うようになった。22 時までいつでも入浴可能であったことは、仕事から帰宅した若い世代の人びとが夕食を終えてからも利用することができ、大変喜ばれたという。若い世代の人が来るときは、車が使え、高齢の親世代と子どもたちとともにセンターへ来ることができたからである。

避難所となったセンターの大広間では、障害を持つ人（身体・知的・精神障害者を含む）もそうでない人も区別なく、ともに一つの部屋で過ごした。買い物に出かける人がいれば、避難している人の分も何か食料などを買ってくるという様子で、自然に助け合う雰囲気ができていたとOさんは話す。喧嘩などのトラブルは生じなかったという。障害者の中には、やはり夕方になると緊張が高まる人がおり、夜眠れないときには、管理をかねて玄関ホールの机で事務作業をしていたOさんと話したり、センターの近くを散歩したり、玄関ホールのみ許可していたテレビ鑑賞をするなどして過ごしていた。（大広間は休めるように、テレビ鑑賞を禁止していた。）他方で、集団生活への配慮から小さな乳児を抱えた母親が子どもがすっかり寝付くまで、乳児とともに建物の周囲を散歩していたり、地震の後、状態が不安定になったという精神障害者が避難所では落ち着かず、自宅の玄関前で数日過ごす例もあったという。これらの事例に対して、Oさんや他の職員たちは「子どもも皆同じだから中に居ていいのに」と声かけをしたり、自宅玄関前にいる精神障害者のところへ訪問し、食事や救援物資を届けるようにしたと話していた。

なお、広神老人福祉センターは指定避難所でなかったため、しばらくは避難住民たちの持ち寄りや買出しと、近所の人びとによる炊き出し、差し入れで食料を確保していた。被災後3日目から、町に避難所として認められる状態になり、配給食を受けられるようになった。すぐに食事の支援を受けられなかったことが困ったことだと、Oさんは述べていた。

### 3) 見出された要援護者のニーズと対策課題

- ・ 精神障害者や知的障害者が夜眠れなくなっても、気分転換をする場所や話し相手が常時いたために、眠れない状況への不安や不快感が増幅することはなかった。テレビ鑑賞可能な場所を限定するなどして、空間の使い分けにより、集団生活の中のトラブルを最小限にとどめる工夫をしていた。これらの方法は、他の事例でも多数見られている。当たり前の対処方法と思われることかも知れないが、避難所で過ごすことが可能な状態の障害を持つ人びとの工夫として、蓄積していくことが重要だろう。
- ・ 広神老人福祉センターでは、自宅前に行かれた障害を持つ人には連絡をし、薬を取りに行くのを手伝い、これまでに老人福祉センターを利用していただいていた独居高齢者のいる住宅には時折訪問して様子を伺い、食事や情報を得られるようにしていた。避難所から要援護者への情報・物資の配給は細やかに行われたことが伺える。他方で、広神老人福祉センターへの救援物資の配給は、避難所と認可されるまでにかかった時間を経て、3日目から開始されており、その間、広神老人福祉センターの避難者は、全国から救援物資が届いているにも関わらず、自分たちで食料を賄わなければならなかった。情報提供と救援物資の配給には指定避難所でないところも避難所になりうると想定し、その配給先の候補を確認するとともに、迅速に救援物資が届くよう事前に手配しておく必要がある。
- ・ 常勤職員が一人しかいないため、24時間対応することは体力的にとっても辛かったと、Oさんは述べていた。常勤職員が一人である施設には、県や隣接自治体の社会福祉協議会

からの職員派遣や、あるいはボランティアセンターとの連携が可能になるよう事前に協議すべきだろう。



写真4 広神老人福祉センター外観



写真5 指定避難所だったグラウンド

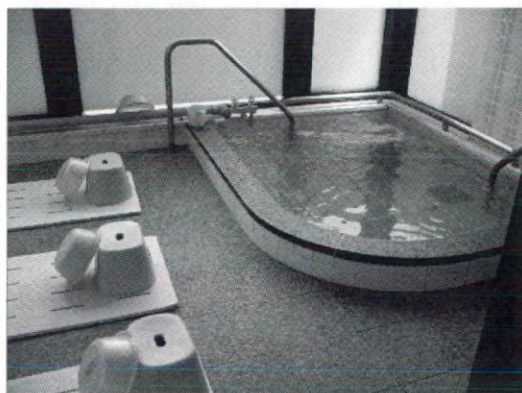


写真6 22時まで開放したお風呂

## 資料 6. 小千谷市東山地区、民生児童委員の事例

小千谷市は人口 41,069 人、12,316 世帯（平成 16 年 12 月末）、信濃川をはさんだ河岸段丘に市街地と住宅地が、山間部には農村が点在している中規模の自治体である。旧山古志村と長岡市、震央となった川口町に隣接し、中越大震災にて甚大な被害を被った自治体の一つである。小千谷市の記録によれば、道路の寸断によって孤立した地区は 21 地区あり、ピーク時には全人口の約 3/4（29,243 人）の住民が避難生活を余儀なくされた。

このような緊急事態において、住民の安全確保にソフト面で機能した組織が地元町内会であった。当時より、小千谷市には町内会が 100%整備されていたという（市職員）。そして、これらの町内会と連携し、被災直後の高齢者、一人暮らし高齢者、母子世帯の安否確認・安全確保に尽力した人々が、民生児童委員であった。民生児童委員は自分の担当地区（複数の集落を担当とする場合もある）の被災時要援護者がどのように過ごしているか、問題が生じていないか確認し、様々な生活支援を自主判断で行っていたという。

本事例は、民生児童委員の活動の一事例として、小千谷市でも最も被害が大きかった東山地区の民生児童委員の方の経験を、被災直後から避難所生活を送った期間に限定して記載する。民生児童委員を中心に集落内の社会的ネットワークが、高齢者、独居世帯、障害者の生活上の負荷を補い、集落全体で避難生活を支えていたことが分かるだろう。なお、以下の記録は第 1 次調査として行った聞き取り調査より得られた事柄である。被災後の民生児童委員の活躍は多岐にわたっているため、今後の調査とともに不足部分について補填していくつもりである。

### 1) 東山地区の被害

東山地区は小千谷市東北部の山間部にあり、10 の集落がある。東山地区は小千谷市内で最も被害が大きかった地区の一つで、旭日地区の鉄砲水の発生、および道路の寸断により東山地区全体が孤立し、避難勧告が発令された。水道、ガス、電気はすべて止まり、ライフラインは全く機能しなくなる。緊急入院が必要な人をヘリコプターで搬送した後、集落住民は救援を待ち続け、3 日目に自衛隊に誘導されて中心地区にある体育館へ避難した。最終的に集まった小千谷総合体育館での避難生活は 12/5 まで行われた。またもとの集落での再建は難しく、集団移転を実施した集落が多い。

### 3) 民生児童委員の体験（被災直後から小千谷総合体育館での避難生活まで）

東山地区首沢（ツムリサワ）集落に住む民生児童委員の K さんは、小千谷市中心地区から民生委員会からの帰宅中、信濃川沿いの稗生（ヒウ）地区にて被災した。道路が大きく崩れ、車での移動が困難と分かったため、同じ方向へ向かう民生児童委員たちとともに、信濃川沿いの浦柄地区の入り口から徒歩で東山地区を目指した。浦柄地区に入るとすぐに旭川の水位があがり、川沿いの国道が浸水してしまった。後に、山間部のため池が決壊し、