

深く考えたこともないし」。だが、アイヌの人たちに対する理解は、日常生活の経験の中で確実に積み重ねられていったといえる。それは特に結婚相手との日常生活を介して積み重ねられ、アイヌの人は「愛情深い」ということが実感されていった。

「結婚して間もないころね、『アイヌの人は毛深い』と、『毛深いのは愛情深い』と、そういうことをずっと言われてきてるのね。はあ、なるほどって思ったの。たしかに、うちの旦那なんかそうですけど、普通の人よか濃いわけでしょ、で、自分で一緒に生活してみれば、本当に愛情ありますよね。で、仲間なんかとこう活動していると、やっぱり仲間のあれって、すごいい、人の思いやりもあるし。いや、シャモにもあるんでしょうけど、でも一緒に活動しはじめて、『はあ、なるほど、本当にそうだな』っていうことが、今でもみんなにね、言うんだけど、本当に実感しましたよ。それはね、やっぱり、自分たちがいじめられていたせいで、やっぱり仲間意識が強いのか、その辺はわからないけど。だから、私も仲間として受け入れてくれたときには、本当にいろんなことをすごいでしてくれましたね。さすがやっぱり、愛情深いんだなってことは、私、シャモから見た感想だけだね。やっぱり一緒に生活して、旦那もそうだからね、一緒に生活していると、そうだなって思いますよ」。

アイヌの人たちは「愛情深い」ということは、本を読んだりすることで得られた知識ではなく、身近な他者と日常生活を長年ともにすることで得られた実感的理解であった。また、結婚相手に直接的に聞くことで得られた知識でもない。それは、日常生活の中の持続的な関係性の中で実感された他者の「生」そのものへの了解であったといえよう。「旦那に聞くこともできなかつたのね、私。なんとなく失礼になる気がして。いくら夫婦だからって失礼にあたると思うから。…私も、あえて聞かないし。ただ、昔ここに住んでたんだぞとか、して、じいさんばあさんがこういう人だってことは、たまには言うけど、私もあえて聞かない。聞

いたところで、私わかるわけでもないし、だからしつこく聞かないのね。ただ、…こうだった、ああだったっていう思い出話は、たまに酔った時にしてるのを、横っちょでちらちら聞いているのはありますけど、夫婦ではあんまり言わないですね」。

また、子供が学校で「アイヌだ」と言われた時に、子供に対してした説明も、生活実感の積み重ね（「父親はすごい人だ」）に基づくものであった。

『お前アイヌだ、アイヌだ』って言われたのさ。でも子供は、自分がアイヌってどういうものかわからないし、悪いものだとも子供は思っていないし、子供はすごい父親を尊敬してた人だったから、だから絶対父親はすごい人だって思って育っていたから、だからアイヌって意味がわからなくて…子供が先生から説明してもらったのは、十勝アイヌと何とかアイヌってのがあって日高に多くなったって、それが北海道を築き上げた人なんだよってことを子供に教えてくれて、子供が私に教えてくれたの。で、子供は先生に教えてもらって納得したみたいで、『お母さん、アイヌってすごいんですね』って、子供が小学生のときに言ったからさ。それではじめて、お父さんがこの様似生れで、北海道を築き上げるのに、お父さんの親、おじいちゃん、おばあちゃん、曾じいちゃん、曾ばあちゃんのアイヌの血を引いてるからお父さんもアイヌなんだよってことを、子供には一応そこまでは教えましたけど」。

そして、アイヌ民族に対する差別についても、自らの日常生活の中での経験と照らし合わせて実感的に理解される。「[自分が] 和人かなって思うのはやっぱり、「お前アイヌでないべ」って言われたときだね。やっぱり仲間でもね。…それはちょっと、シャモとして言われたときはショックでした。それはアイヌの仲間に入ってるのことで、だから、アイヌの人がた「アイヌ、アイヌ」って言われたときにはきっと大変だったと思う。気持ちわかる気がする、自分がそう言われたとき」。

最後に、本節の考察をまとめよう。トランスエスニックなつながりの形成のために必要となるの

は、①生活をともにすることに由来する持続的な関係性、ならびに②「アイヌ」／「シャモ」といった固定的アイデンティティを意識しない日常的な関係性である。つまり、日常生活をともにすることによる他者の「生」そのものへの実感的理解の積み重ねが、トランスエスニックなつながりを保障する。それは、他者の「生」全体を「アイヌ」／「シャモ」といったカテゴリーに還元することのない他者了解の姿勢であるといえる。

#### E. 結論

以上の検討から、日常生活の中での持続的な他者との関係性（トランスエスニックなつながり）から他者の「生」全体への配慮が生み出されてくることが明らかになった。それは、災害時に「被災者の固有な『生』」に配慮する、先行研究が示していた災害時に求められる関係性と重なる。したがって、災害時にお互いの「生」そのものへの繊細な配慮にもとづく有効な協働関係を、民族の境界を越えて形成するためには、地域住民間の実感的理解を促進させなければならない。具体的には、北海道アイヌ協会の各支部が行なっている地域住民へのアイヌ文化啓発活動や、差別的偏見解消のための活動の一層の拡充や、地域住民とともに行なうことのできる文化活動の新たな企画が必要となるであろう。

#### G. 研究発表

##### ①論文発表

関口由彦「首都圏のアイヌ民族の文化・社会運動における日常的エスニシティ」『グローバル研究叢書1 グローカリゼーションと共同性』（小田亮編）成城大学民俗学研究所グローバル研究センター、pp.67-97、2010。

##### ②学会発表

なし

#### F. 健康危険情報

該当なし

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

#### 参照文献

新潟県消費者協会・新潟大学人文学部松井研究室

2008 『新潟県中越沖地震 体験は活かされたか』新潟県消費者協会。

西山志保

2008 「災害ボランティアと支えあいのしくみづくり」吉原直樹（編）『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて』東信堂。

北海道環境生活部

2006 『平成18年 北海道アイヌ生活実態調査報告書』。

松井克浩

2008 「防災コミュニティと町内会」吉原直樹（編）『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて』東信堂。

## 7. 学校・保育園・集落による避難所運営と要援護者のニーズに関する研究 —中越大震災被災地川口町を主な調査地として—

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  
研究協力者 田口亜紗 成城大学民俗学研究所

本研究は、中越大震災被災地のなかでも被害が甚大でライフラインの寸断に長く苦しんだ地域のひとつである川口町を主な対象とし、要援護者ニーズへの学校や保育園、集落の対応を中心に聞き取りを行ない、必要な支援が届かなかった例や今後の課題について報告するものである。前年度の調査では、中越地域は総じて強力な共助を中心として自助と公助、その他福祉施設等による支援が複合的に機能したことが要援護者の安全確保につながったことが明らかとなった。一方、本年度の調査では、ライフラインの寸断が長期化した川口町では外部支援が町内に届くのに時間を要し、避難勧告が解除されるまでの3週間、4千人以上が避難する状況において、地縁や親族組織などの共助が行政による公助をほぼカバーしていたことが明らかになった。このことから、被災当初の外部支援の不足を補うためには、緊急時の各組織の合意形成と連携が潤滑に進められることや、日常的に住民対応を行なっている現場組織長の意見を尊重し、彼らの決定権や自由度を高めること、各組織が現場で臨機応変に動くことが可能なライフライン導線と地域内の諸資源を確保しておくことなどが有効であることが明らかとなった。しかし、そうした共助の強い町内にあってなお、支援ネットワークからこぼれおちた要援護者の事例が見出された。この事例からは、例えば医療団の診療体制や支援者リスト作成のあり方など、今後の要援護者の支援体制に必要と思われる具体案が導かれた。

### A. 研究目的

本研究において、中越地震被災地を対象に昨年度に行った魚沼市、小千谷市での調査では、外部支援の届くことが難しい被災直後から1週間までの期間、自助と共助、市町村行政による公助及び福祉施設の支援とが複合的に機能したことが、要援護者の安全確保を可能にしていたことが明らかになった。具体的にいえば、実際の災害時には民生委員、福祉サービス事業の関係者など、要援護者を日常的に現場において把握し現場の地理にも詳しい地域内の職員と、地縁組織内の区長や親族組織の本家などが、要援護者の安否確認に率先して動き、かつ保健師やJA職員などとともに、外部のネットワークに

ニーズを伝達するアクターとして、極めて重要な役割を果たしていたことが明らかになった。逆に、こうした安否確認やニーズの伝達は社会関係を通して行なわれており、その社会関係の特性によっては、ネットワークから疎外されやすい状態にあった要援護者が支援から取りこぼされていたことも明らかとなった。今年度の調査は、主に中越地域のなかでも旧川口町（2010年3月31日、長岡市への合併により現在は長岡市川口となったが、本報告では川口町と表記する）を対象とし、現場で日頃住民を把握しているアクターのなかから主に学校と保育園、町会組織の関係者の取り組みを聞き取ることで、発災直後の要援護者を中心とした住民の安否確

認、避難所の運営方法、施設再開にあたっての各組織関係者の対応を明らかにする。

川口町は中越大地震における最大の激震地区であり、地方行政の中核である役場庁舎は余震による建物の倒壊の恐れがあり、10月27日に判定が出されるまで5日間、立ち入り禁止により完全に機能停止の状態に陥った。さらに10月23日の発災直後から、全世帯に避難勧告が発令され、11月16日に避難勧告が解除されるまで人口の6割以上が避難生活を送ることになった。一時避難所から仮設住宅へ移動したケースも少なくない。そのように行政機能が麻痺した状況において、避難所での長期間にわたる避難生活を送った川口町では、地域内の助け合い（共助）が機能する機会が増え、重要な役割を果たすことになったと推測される。また長びく避難生活のなかで、避難所の運営や避難所となった学校・保育園の再開は避難住民や子どもたちにとっても、庁舎管理を担う職員にとってもきわめて重い判断を迫ったことだろう。

川口町で体験された事例より、日頃の住民把握や近所付き合いを土台として被災直後に現場で活躍した各関係者の取り組みと、避難所運営、閉鎖についての、実際の経緯と課題が見出されるはずである。このような現場の関係者の取り組みは大災害時の他地域に応用可能であり、今後、要援護者を守ることでできる災害時の複合的支援体制を構築する上で重要な手がかりになると考える。

## B. 方法

### 1. 調査方法

調査員1名が対象者の自宅や職場、集いの場などへ訪問し、聞き取り調査を行なった。被災体験を語るには過度なストレスがかかる場合もあるため、とりわけ障害当事者や高齢者などへの聞き取りに関しては、紹介者の保健師や看護師、ソーシャルワーカーと相談し、その都度の意見や判断を仰ぎながら聞き取りを進めた。調査は非構造的インタビューを参用いた。調査

対象者にはあらかじめ調査の目的を伝え、プライバシーの保護を約束した。前年度に本研究にご協力いただいた川口町在住の住民の方や町役場の福祉課、教育長への聞き取りを実施していたことから、川口町での調査を開始するにあたり、一部の町民の方、川口町保健師の方のご理解をいただくことができた。特に、今年度の調査に際しては川口町の保健師を介して事前に具体的な提案と了解を得つつ、調整しながら進めた。<sup>1</sup>

### 2. 調査対象

聞き取り調査では、川口町町民福祉課に勤務する保健師、当時役場対策本部で情報発信をしていた役場職員、当時町内の小学校に勤務していた学校長、当時の保育園園長と保育士、民生委員、障害当事者、当時妊婦であった女性を主な対象とした。介護度の高い高齢者への聞き取りは都合がつかず出来なかった。

当初は各施設関係者を中心とした聞き取りを行なう予定であったが、聞き取りを進めるうちに予想以上に地縁による相互支援が活発であったことが明らかとなり、なかでも町内の総代（他地域の町内会長に相当する。寺社祭礼組織の代表者などに用いられる表現である）が行政とは別のかたちで自治を発揮しながら行政との交渉を行い、外部組織や行政による公的支援の欠如を埋めていたことがわかった。そこで、共同体内の地区総代への聞き取りを追加した。調査対象者の内訳は、保健師3名、役場職員1名、学校長1名、当時の園長1名、現在の園長1名、当時の保育士2名、民生委員2名、総代1名、妊婦だった女性1名、障害当事者3名の、合計16名である。本報告では、学校長と園長、総代、障害当事者の話を中心に取りあげる。

#### （倫理的配慮）

調査対象者には、調査の趣旨、結果の利用方法について十分に説明を行い、同意を得られた。あわせて中越地域での調査研究については、研

究分担者が、国立障害者リハビリテーションセンター研究所倫理委員会より調査内容の審査を受け、承認を得ている。

## C. 研究結果

### 1. 川口町の概要

今年度の主な対象地である新潟県川口町は豪雪地帯で高齢化率の高い中山間地域である。信濃川と谷川連峰に源を発する魚野川の合流地点に位置し、扇状地と河岸段丘、山間地域で町が形成されている。総面積は約 50 km<sup>2</sup>、2009 年 3 月時点の人口は約 4878 人(被災の 2004 年度は 5591 人)、世帯数約 1518、高齢化率は 2008 年 10 月の時点で 29.7%である(川口町町民福祉課資料)。かつては三国街道(現在の国道 17 号)の宿場町として栄えた。現在の町内の主産業は農業、林業を中心とした第 1 産業であるが、近年は第 2、第 3 産業へ移行しつつある。

町内は、近世から続く「字(あざ)」を集落単位として地縁組織がまとまっており、現在の行政区分もこれにほぼしたがって 12 の集落がある。各字には代表者の総代がおかれている。この総代は他地域でいう町内会長に相当し、後述するように、被災後の避難生活者への対応の要を果たすことになる。

被災当時、町内の公立学校には、小学校が 3 校(田麦山小学校、泉水小学校、川口小学校)と、川口中学校があった。2008 年に田麦山小学校と泉水小学校が廃校となり、川口小学校へ統合され、町内の小中学校はともに 1ヶ所となっている。

公立保育園は被災当時、東川口保育園、東川口田麦山分園、田麦山保育園、西川口保育園の 4 箇所があったが、現在は東川口保育園と西川口保育園の 2ヶ所のみとなっている。

2006 年の資料によると、川口町内の小中学校児童生徒数は 428 名、保育園児は 132 名である(平成 18 年度、川口町福祉保健課資料)。いずれも町立で私立の学校と幼稚園、保育園はない。なお、同年の身体障害者手帳所持者数は 203 名、療育手帳所持者数は 42 名、精神障害者保健福祉手帳所

持者 15 名であった(同上、川口町福祉保健課)。

### 2. 川口町の被害状況

川口町は中越大震災被災地における最大の激震地区である。2004 年 10 月 23 日 17 時 56 分、震度計による観測開始以来初の最大震度 7 を記録し、その第一回目の本震の震央地は同町であった。被災直後は国道やライフラインの寸断、停電による通信の不通によって、外部からの支援物資や情報がまったく入手できない状態が続いた<sup>2</sup>。川口町に外部からの支援団体が到着し、町全体の孤立状態が解消に向かいはじめたのは、町内を南北に貫通している国道 17 号に、低速ながら緊急車両による片側通行が認められた 10 月 26 日以降だった。町役場庁舎も、町長により、余震での倒壊の危険性が高く、立ち入り禁止との判断がだされていたため、庁舎内の資材が使用不可能となって事実上機能停止した。この状態は専門家によって建築物の危険度判定がだされた 10 月 27 日まで続き、行政の支援には大きな限界と混乱があった。

川口町役場の一部の組織では、その年の夏の 7.13 豪雨水害後に作成中だったマニュアルや要支援者リストなどが若干あったものの、町内の多くの組織には地震を想定した防災マニュアルはほとんどなかった。そのため職員はまったく白紙の状態住民の安否確認と対応に追われた。防災行政無線の復旧には時間がかかり町外への応援要求ができず、ライフラインのうち上水道は復旧作業を担当する業者への交渉から始まる状態で、復旧までに 1ヶ月以上の時間を要することになった。庁舎内の震度計の震度 7 というデータが外部へ発信されたのは、関係者が震度計のある部屋に入室できた 10 月 30 日になってからだった。

2006 年の川口町の被害記録によると、人的被害については死者 6 名、重症者 38 名、軽症者 24 名、住家被害については全壊家屋が 606 戸、大規模半壊の家屋が 147 戸、半壊家屋が 344 戸、一部損壊家屋が 296 戸、公共施設その他 1460

戸と報告されている（新潟県川口町「統計からみた川口町 20」など）。激震地区であり町全体が孤立した川口町であったが、町内の地区によって被害には差があった。田麦山地区では9割以上の家屋が全壊した。木沢地区も道路、通信ともに外部から遮断され、完全な孤立状態に陥ったが、住民たちが自ら道を整備し集落全員で避難することに成功した。旧山古志村が早急に外部支援の要請に成功したのに対し、町役場自体が業務執行に大きな障害を抱えた川口町では、行政による状況把握が極めて困難な状態に陥り、公的支援の届きにくい状況が生じていた。

地震発生後、町内に設置された避難所はピーク時で10月28日69箇所と推測され（新潟県魚沼地域振興局健康福祉部長報告「震災における保健所の取り組み(中越大震災の経験から)」）、10月26日には5836人が避難した（『中越大震災〈前編〉雪が降る前に』）。川口町にいた人びとの避難行動は①施設利用型、②テント村、③車中泊・自宅倉庫活用型に類型化されており、多くは指定避難所や自宅周辺、町内会設置の避難所を利用していただようである。ちなみに町の人口より避難者数が多くなっているのは、国道17号を中心に町内の道路を通行していた人が被災し、避難所に移動したこと、錦鯉の買い付けに町内に滞在していた人が避難したことが影響していると言われる。

ライフラインの復旧は地区ごとに差があり、全地区の復旧時期を示した公的資料は示されていないが、関連資料を見渡すと早い地区では、電気通電開始が当日から、遅い地区は11月3日から、ガス供給については早い地区は被害なし、遅い地区は12月8日に復旧し、上水道通水には1月以上の時間がかかったことが分かっている。

最後に、川口町では発災直後に全世帯に向けて避難勧告が発令された。その後11月16日まで避難勧告は解除されず、約6千人の避難者は11月4日に約4千人に減りつつも、その後も横ばいに推移し、11月17日まで4千人以上の人

びとが避難生活を送っている。同じく発災直後に避難勧告が発令された十日町市でも、避難勧告解除とともに避難者数が急激に減っているため、どちらの市町も避難勧告と避難行動の相関性が指摘されている<sup>3</sup>。しかし十日町市では10月31日に避難勧告が解除され、避難者数は最も多いときでも全人口の3割弱であった。他方、避難者数と避難所数の多かった長岡市、小千谷市では、避難指示・避難勧告が発令された地域はごく一部に限定されており、避難者の多くが自主避難であった。そして長岡市では7日後に、小千谷市でも15日後には避難者数が全人口の5割を下回り、急速に減少している。

旧山古志村は全村避難という対策をとったが、川口町の場合には外部に脱出する手段をとらず大半の住民が、町内で長期にわたる非常事態をしのいだ点が注目される。

### 3. 被災時の各組織関係者と当事者の経験

#### 1) 学校の対応（当日から学校再開まで）

##### (1) 地震発生当日の町内の学校の動き

10月23日当日は土曜日であったが、田麦山小学校と泉水小学校ではそれぞれ文化祭準備のため数名の職員が在籍していた。田麦山小学校は学校のグラウンドで約400人の地区住民が避難し、職員たちは全校51名の安否確認や避難所対応を行った。

川口町に入る道路網が遮断されており、職員はほぼ町外からの通勤者であり、町内在住の教職員は被災者であるため、学校に直後に駆けつけられる教職員は少数だった。小千谷市在住の川口小学校の校長は、当日のうちに電話で児童と職員の安否確認と震災状況の情報を収集した。職員が当時不在だった川口小学校と川口中学校には、翌24日に通れる道を探りながら校長と教頭等が徒歩で町内に入り、生徒の安否確認と被災状況の把握にあたった（『新潟県中越大震災一周年復興祈念 川口町児童生徒震災体験記：試練を乗り越えて』）。

## (2) 川口小学校の対応

以下は、川口小学校の当時の校長への調査結果から得た情報である。川口町の中心部である西川口地区は人口が多く、神社など多様な避難所が16箇所以上開設された。川口小学校は倒壊の危険があるとされていたが水害の際の集合場所に指定されており、体育館が避難所となった。当時川口小学校の職員数は19人であったが、発災当日は土曜日であり、校内に職員は不在であった。翌日24日には校長と教頭が学校に徒歩で向かい、3日目には12,3人の職員が小学校に集まった。田麦山在住の教員には家屋が全壊し連絡がとれず、2週間後にやっと連絡がとれた段階で、出勤の必要はないことを校長から伝えた。

### ①災害時の出勤の判断基準と職員の役割

川口小学校では、校長の判断で、出勤すべき職員と自宅に留まってよい職員の基準が作成された。基準は3つの要件をクリアできた職員には「学校にがんばって来よう」というものであった。その基準とは第一に、自分が死なないこと、第二に、自宅が全壊していないこと、第三に、家族の全員が怪我はあっても命があること、の3点である。

この基準を定めた校長によると、平時より被災時の職員の役割は平常時と共通のものに定め、対応はわかりやすく図に示しておくべきだという。実際に被災したときには混乱して非常時の役割など誰も思い出せないため、非常時の役割を別途定めることは非合理的であることが語られた。

### ②避難所運営

川口小学校が避難所だった時期を振り返り、校長は川口地区は「よくまとまっていた」という。というのも、校長は、中越地震の後、阪神大震災の被災地である神戸市の小学校長の話聞き、川口小学校に避難してきた人たちは、自然に協力しあっていたことに気づかされたから

である。校長の話によると、神戸市の避難所となった小・中学校では、周囲の人同士がそれぞれ無関心で非協力的であったという。周囲に畑などもなく、トイレが不自由で、グラウンドに避難していた住民は朝グラウンドで用を足し、グラウンドの周辺には大便が落ちていたようだ。教員がその大便を拾い掃除をするところから避難所運営にとりかかったところ、そこを避難所としていた住民が教員たちの作業に気付き、自分もこうしてはいられないと手伝い、そこから自治が生まれたという。排泄の問題に対処することで、普段つながりのない都会の人間同士にも自治が生まれたというこの話を聞いて、川口小学校の校長は「人間とはそのようなものかもしれない」と、示唆に富むものとして受けとめていた。

川口町に通じる幹線道路が復旧し始めると、川口小学校にも急速に必要な物資が届くようになったが、搬入された物資が何の連絡もなく、段ボールで一方向的に学校の玄関に置かれていく状況が続いたため、学校職員は対応に苦慮した。通り道に物資が積み上げられたため、安全面からの不都合が生じた。また、段ボールに内容物について表記が何もないため、混乱していた時期には区分けや配分が出来なかったという。「せめてどこから見ても分かるように、段ボールの全ての面に物資名と数、衣類等であればサイズを明記してほしい」と、避難所運営にあたった校長から述べられた。

### ③川口小学校の再開

川口小学校は2週間後の11月8日に再開された。保護者、学校職員、地域区長（総代の下に配置される各区の長）から、早期再開を望む声があがっており、小学校を避難所にしてきた住民も快く承諾したため、合意形成はスムーズに進んだ。

学校職員が再開を希望したのは、発災の一週間後に兵庫県より川口小学校に派遣されて来た指導主事が、「学校は一日でも早く再開するべ

き」という助言をし、これを受けてのことだったと校長は述べる。保護者は復旧作業と職場での仕事に追われていたので、当然「一日でも早く」と希望していたという。

学校再開に向かって、川口町内にある小中学校の校長会が定期的に行われた。町内の道路は度重なる余震の影響で通行禁止となる箇所が増え、復旧作業が急がれていた。通行できている道路や歩道の補修作業も進んでいなかった。このような状況での学校再開には、何よりも安全な通学路の確保が絶対条件であった。このとき、もっとも安全な通学路を提案したのは、避難所の子どもたちの安否確認のために毎日のように避難所を訪問巡回していた教員たちだった。教員たちは自分たちが歩いた経験によって、どの道が通れるということを把握していた。

学校の再開後、通学には、学校職員とボランティア、雪椿隊（雪国で冬期に設置される）の3者がチームとなり、避難所ごとに集団登校する子どもたちを送迎することとした。

川口小学校で完全に給食が再開されたのは11月24日である。学校が再開されたとは言っても、一週間は給食がないため半日で授業を終了させていた。この時期、学校での授業が行なわれなくとも、教職員には避難生活を送る子どもたちの生活全体への配慮が必要だったと、校長はいう。例えば、ある総代から、「地区内に両親が不在のテントで寂しそうな子どもがいる。午前中に両親のいない避難所のテントに戻り、ただいまという子どもの不憫さが分かるか」と訴えられたという。これを受けて校長は一晩テント生活をし、子どもたちの孤独感や寂しさがいかに深いか実感し、学校職員に子どもへの配慮を強調した。同様に建物の全壊・半壊指定を受け、自宅に戻れない子どもたちの心情に配慮して、「仮設」という表現をやめることや、授業の有無に関わらず子どもたちの生活にじつくりと寄り添う対応を提案している。

## 2) 保育園の対応（避難所から保育園再開まで）

以下は、当時の川口町東川口保育園での避難所運営や保育活動について、当時の東川口保育園園長1名と、町内保育園の職員3名たちから聞き取った話をまとめたものである。

### (1) 被災直後

町内保育園は、被災によって東川口保育園と西川口保育園が一部損壊、分園（田麦山保育園）は全壊となった。東川口保育園と西川口保育園はその地区の避難所となっていたが、田麦山分園は建物が使える状況にはなく、資材置き場となった。町内の園長と職員たちは、被災直後から主に東川口保育園周辺で、避難してきた地区住民への炊き出しや食料の調達、建物の管理などに携わった。

川口町のなかで東川口地区はいわゆる街場で人口が多く、田畑や水源が乏しい地区である。電気、都市ガス、上下水道のライフラインが寸断されたとき、周辺から水や食料を調達することが難しく、国道の通行止めが一部解除され、外部からの救援物資が運ばれてくるまでの3日間、避難者たちは食料や水の不足に大変苦慮したという。

東川口町保育園の近隣地区では、消防団たちなどの男性たちが食べるものもなく復旧にあっていたので、園職員は同じ地区内にある農協の倉庫から米をもらい、おにぎりを作って配布したという。園職員はこの炊き出しを東川口地区内のもっとも大きな避難所であった役場広場で行ない、特に消防団員に優先的に配ったという。同地区の住民の話では、園職員は自分たちが食べることなく振る舞っていたという。

復旧作業にあたる人々を支えたこうした女性の働きは、他の近隣地域でもよく耳にした。その他、近所のお菓子店、スーパーマーケットなどがケーキや菓子、パンなどを提供し、近隣住民も食料を持ち寄るなどの助け合いが行われた。園職員は、「まず生き延びることだけをまず考えて動いた。その共助の力はすごいものだった」と回想した。また、園職員は「後で指摘されてわかったが、その頃の自分たちは、いわゆる「ハ



ネムーン期」で、時間概念や眠気がわからないまま、興奮状態に陥りながらやっていた」と振り返っている。<sup>4</sup>

### (2) 避難所としての整備

被災後から避難所として機能した東川口保育園は、グラウンドが全て自衛隊テントで埋め尽くされた。10月26日には掲示板に休園のお知らせが貼り出された。翌27日には園舎内に入ることができ、本格的な避難所の準備が始まった。1階にあるコピー機などの機材は無事だったので、機材を用いて張り紙を作り、現在の保育園の状況としばらく休園する旨を掲示した。

園舎に入れるようになったことで、テント生活が困難な人は園内施設の利用が優先され、主に2階の部屋が提供された。2階にあがることが困難な人は1階の廊下で過ごすことになった。

### (3) 園児の安否確認

被災直後、園職員が保育園に通園している137人（当時、東川口保育園は91人、西川口保育園は35人、田麦山分園は11人の園児がいた）の子どもたちの情報を把握することは困難であった。情報伝達にあたっては、職員が園児の住む地区を巡回することが重要だろうという判断にいたり、28日から、職員が分担して巡回することになった。町内の田麦山分園を統括していた職員（地区外在住）が到着した頃には、情報が入ってこなかった木沢地区にも2名職員が向かうようになった。

そのように園児の住む地区を巡回し、また、役場に行ってそこでさらに情報を入手し、互いの情報をすり合わせていくなかで、子どもがどの避難所にいるか、あるいは不在であるかといった情報を得ることができ、子どもの安否確認ができた。ただし、地区ごとの復旧状況や保護者の事情が異なるので、たとえば長岡市に勤めに出ている人は長岡市内の避難所に子どもを連れて行くなどしており、子どものいる場所は流動的に変わっていて、数日すると誰がどこにい

るのか把握できない状況となった。

### (4) 再開に向けて

園職員自身が常に興奮状態にあり、心身の疲労感を感じにくい状態に陥り、流動的な避難者の動きの中で子どもたちの安否確認に行き詰まりが生じてきたその時、十日町市の仲間から心のケアに関する研修会資料を郵送されてきた。このことが状況を客観的に判断するきっかけとなったと、職員たちは言う。研修会は、たまたま発災の23日に開かれていたという。

この資料に基づいて、保育園職員は園児の心のケアについて目配りする必要を意識し、「川口町 心のケアブック」を作成している。それは、子どもの不眠症や食欲不振、赤ちゃん返りなどの様子がないかどうかを記した小冊子で、各地域回りをする際に、職員が利用者に配布するためのものだった。この小さな記録に保護者が目を通すことで、子どもの様子に気付いてもらうという目的が含まれていた。「心のケアブック」は同時に、自分たち保育園の職員にとっても、子どもたちがどこに、どのような状態で避難しているかの確認する道具にもなったという。

「心のケアブック」を作る作業は、東川口保育園で唯一空いていた園1階の1部屋を使い、毎日3、4人の職員がそこで寝泊まりして行なったそうだ。こうして、東川口保育園は町内の保育園再開に向けて、全職員の集合場所や会議の場、資料作成の場として利用されることになり、保育園活動の中核機関となった。

「心のケアブック」を配布しながら町内の避難所を巡回しているうち、それぞれの避難場所で子どもの様子や保護者の話を聞く機会が増えたという。川口町では、この安否確認を含めた出張活動を保育の一環「出前保育」として捉えることとした。この活動を伝えるために、園職員たちは、町内会議の場にも足を運んだ。川口町では、被災直後から町内の集落代表者「総代」として役場職員が、東川口地区にある商工会議所脇で、毎朝災害対応に関する会議と情報収集

をしており、職員たちはそこで「出前保育」のチラシを配ったという。連絡が行き届かない園児がいるときは、新潟県にメールを通じて依頼し、県職員が避難先の園児に告知するという連携が取られた。「出前保育」は11月21日まで続けられた。

東川口保育園の再開は必ずしもスムーズではなかった。園舎の水道が復旧しておらず、水道管からごみが出ていたためである。一方で、保育園再開を待ち望む保護者の要望は日を増すごとに強くなっていったという。押し寄せる報道陣への対応にも毎日追われ、メディアに学校再開と合わせて11月8日に園再開を告知したため、再開延期に対しては、住民からクレームが出たという。

園舎へのガスが11月28日に復旧し、12月1日に、東川口保育園は通常保育を再開した。給食は12月6日に再開している。

東川口町保育園による通常保育が始まるまで、近隣の市町村保育園との連携によって園児と家族への支援がなされている。例えば、緊急に通園を望む母子家庭への対応では、小千谷市の保育園が一時保育を引き受けた。小出地区で働いている母親とその子どもについては、小出地区にアパートを借りる手続きを取り、湯ノ谷保育園より緊急対応として子どもの入園が許可された。長岡市内の保育園も連携・支援を申し出ている。

#### (5) 園児の心のケア

東川口保育園は実態調査票を各家庭に5回配布した。これは川口町の若い保育士による発案で、避難生活のルーチンが定まり、避難者も保育園職員たちも落ち着いた時期に実施されたもので、子どもの心の傷への対応として、子どもたちの状況を保護者と園職員が共有できるように配慮されたものであるという。調査票の配布は平成16年11月26日、平成17年2月10日、平成17年6月23日、平成17年10月7日、平成18年10月20日である。園長によると、

保育園職員の幹部たちは計画立案や園の運営に忙しく、こうした職員とは別の視点を保健師が提案したことは、子どものニーズの的確な把握をサポートしてくれたという。

町外からは子どもが気持ちを落ち着けられるようにと、人形の型紙を送ってくれた人がいた。保育園業務の合間に、この型紙を用いて職員たちが人形を作り、子どもたちに渡したという。ある子どもは、親が不在になったとき、それを握って安心感を得ていたようだったと園長は話している。こうしたエピソードを取り上げ、当時の職員たちは「(子どもへ人形を渡したことは、)些細なことと思われがちだが、とても大事なことと思う。クリスマスなどの園内行事の時期には、さまざまな団体やボランティアが人形劇をしてくれたり、贈り物や手紙を贈ってくれたりして、非常にありがたかった」と述べている。最も重要な点は、被災者のなかで一番小さな子どもたちに笑顔が生まれ、笑っていいんだ、という開放感が生じたことだという。園長は「職員もそこから笑顔をもらい、明るくなった」と回想していた。

#### (6) 冬期のシラミ発生

冬に入り、保育業務を再開した東川口保育園では、衛生上の問題が生じた。シラミの発生である。

保育園職員は園内感染を避けるため、各家庭で治してから通園を許可するとしたが、子どもを通園させたいという保護者からは通園の権利が述べられ、怒鳴られることもあったという。その結果、保育園職員が園内にある遊具の熱湯消毒や子どもたちの蒲団の日光干し、アイロンなどを行い、これらの作業に追われたという。

こうした状況の中で、職員たちは「避難所運営や保育園運営に追われて地域での手伝いが出来なかったが、地域の人たちは理解し送り出してくれた。」と地域住民の協力的な姿勢に感謝していた。

(7) 保育園が備えるべき備蓄と福祉避難所としての機能

東川口保育園が避難所となった体験を踏まえ、職員たちは、保育園は「そこに来れば、赤ちゃんや子どもに関係するものはある」と思われるような、少なくとも3日間、子どもたちの避難生活を支える備蓄とスペースを確保すべきだと痛感したという。特に水とミルク、クラッカーは重要で、復興時期に入ってから、これらを常備するようになったということだ。備蓄品は、賞味期限が切れる前に子どものおやつにすればよいという。また、いざというときに備蓄品を取り出るように、園内に入る窓を一つ開錠したままにしておき、その窓のある部屋を備蓄庫にしておくという提案もしている。

川口町には福祉避難所が定められていない。このため、東川口保育園では避難所にて一次保育が再開されて関係者一同がほっとしたのも束の間、園グラウンドでテント生活をしていた人が、冬を間近に、園内で避難生活を送りたいとやってきたという。そして区長会議でその案が出され、町長が承認したため、保育業務を別の場所でしなければならなくなった。園長は、保育園がやっと再開して苦情の多い時期に何とかやっているところに、さらに今よりも狭い避難所に移動し、子どもの場を奪う気かと思い、涙ながらに町長に訴えたという。同じ地区の役員たちがその訴えを聞き、「園に入るより自分たちがそちらへ行くべきだ」と区長に言ったおかげで、保育業務は東川口保育園で継続できたという。

### 3) 相川集落代表者の対応

当時の川口町の総代たちはみな、管轄地域の住民を日頃からよく把握していたことから、被災直後に情報収集と発信、物資の調達、役場へのニーズ伝達、警備、避難所運営に活発に動いていたようである。以下は、相川集落の1～3地区を取りまとめていた当時の総代Hさんの話をまとめたものである。相川集落は市街地の北

側およそ2kmのところのところに位置し、山古志地区へ連なる山道の中腹にある。被災時には約90世帯、およそ300人が暮らしており、川口町では人口規模の大きい集落だった。Hさんは、同地区に代々住む50歳前後の男性で、農業や養鯉業を営んでいる。過去には、15年間県職員として勤めた経験がある。

### (1) 被災直後

最初の地震直後、川口町相川集落の多くの住民は、自宅のカマボコ型<sup>5</sup>の車庫や地区内の十字路、畑などに集ったという。総代のHさんは、川口駅そばの食堂にいたため、急遽集落までの2キロを歩いて戻ったという。その後、川口町役場から広報車が出され、泉水小学校へ避難するように呼びかけていたため、軽トラックで学区の泉水小学校に向かっている。

翌10月24日には文化祭があるため、泉水小学校では準備のために教頭他2名の教員がいた。Hさんは教員らに体育館を開放するようかけあったが、他地域の体育館の天井が崩れ立ち入り禁止と判断されていたため、余震のためにさらに泉水小学校体育館の天井が落ちては危ないということで、住民たちは屋内に入らず小学校のグラウンドで一晩過ごすことになったようだ。いったん泉水小学校へ避難した住民たちも、自宅への泥棒侵入などを懸念し、「どうせ同じ戸外で車中泊で過ごすなら、家の近くで車中泊することも同じ」と、ほとんどが朝までに帰宅したという。

結果的に泉水小学校の校舎に入れなかったため、住民たちが自分たちで避難場所を選ぶことになり、役場の判断とは別の避難所が選択された。相川集落の1～3地区では、全壊家屋が2軒あったが、住民は全員無事だったという。なお、泉水小学校のグラウンドには、近隣の荒谷地区の住民たちが集落全員で避難している。

### (2) 避難所の設営

相川集落のうち、Hさんが管轄する1区では、

Hさんの自宅の車庫が避難所のひとつとして使われた。集落内には「相川サンウッド」という公民館があったが、木造であったことと、屋内にガラスが散乱していたため避難場所として使用できない状況であったとHさんは言う。このことを確認し、Hさんは自宅の車庫が鉄骨製で雪5メートルにも耐えうるものであり、車が3台入るスペースもあるため、避難所になると判断したという。

Hさんによると、発災直後の10月23日夜、この車庫に60人が集まったという。どこの家も停電していたが、Hさんは公民館の倉庫にテントや発電機があったことに気づき、総代として倉庫の鍵を管理していたので、その鍵を使ってそれらを取り出し、発電機に投光器を付けて明るくした。車庫はHさんの家族が避難するとともに、住民にも「ここは大丈夫だからみんな入りなさい」といって開放された。なお、発電機は、他の地区が日本宝くじ協会の助成金を利用して購入していたのにならって、ちょうどその年の夏に購入したものである。Hさんが、役場に勤める知人から、発電機があるといざというときに役に立つと聞き、相川集落でも購入したという。飲料水は車庫の裏にある井戸に、Hさんの自宅の養鯉池用ポンプを持ち込み、これにホースをつなぎ、車庫前にたらいを置いて、ホースから水を汲めるようにした。食料は、地区の住民から米を持ち寄ってもらい、精米機や電気炊飯器を持っている人にはそれを提供してもらい、発電機を使って食事をまかしたという。「食料に関しては街場と違い、ひもじいことはなかった」とHさんは述べている。飲料水については、井戸につながる水脈に地震による影響が少なかったらしく、常に水が湧いていたので、役場の避難所から要請されて10月24日に養鯉用の水槽で3回も運んだほどであった。

避難所となったHさん宅の車庫には10月30日も32人が避難していたが、だんだんと自宅車庫に戻る人も増え、12月6日には地区内の泉水小学校に仮設住宅が開設されたので、避難し

ている住民たちは全員仮設住宅へ移ったとのことだ。

なお、相川集落のライフラインが復旧するには、かなりの時間がかかったと推測される。電気と水道は10月31日頃に、東北電力と横浜市下水道局により復旧作業が始められ、徐々に復旧している。電話は11月16頃に復旧している。

### (3) 県施設の利用申請

Hさんは県の職員だった時期、自宅から徒歩10分先にある県所有の中山間農業技術センターに勤務していた。農業大学の学生が泊まり込みで研修する施設で、新潟県が管理していたため町内の指定避難所ではなかったが、数十人が宿泊できる6つほどに分かれた部屋と、蒲団と風呂、食堂などの設備が完備されて、避難所として条件の揃った場所であった。このことに思い当たり、Hさんは被災から4日後、10月27日に中産間農業技術センター長に打診したという。センター長からの返答は「県庁に申し出ないと(対応できない)」というものであった。行政から依頼するほうが迅速と考えて、Hさんは避難所の使用の許可を町から要請するよう求めている。別の地区からも同センターを避難所として利用したいとの要望がだされていたので、町役場が調整を始め、10月31日にセンターから許可が降りて相川集落の住民は利用できることになったそうだ。Hさんによると、希望者を募ったところ、同31日の夕方には8組の申し込みがあり、センターに移っていったという。

### (4) 役場会議—情報伝達と支援物資の配分

川口町は被災以前から総代制度が維持され、川口町役場と総代が協議しながら事業を進める体制が続けられていた。被災後の復旧、復興期には、この行政、地縁組織の連携による協議が公的レベルの調整事項と、コミュニティレベルの対応を進める上で要となり、各所で機能していたことが明らかになった。

被災数日後には、各集落の総代や区長が町役

場に情報収集に来るようになり、やがて毎朝地区会議が開かれるようになったという。総代とその下部に置かれる複数の地区長が地域内の各避難所を管轄していたため、彼らが避難所の人数報告などを役場に設置された緊急対策本部の職員に告げ、情報伝達や物資支援などの調整を潤滑に図るために重要な役割を果たしていたことが明らかになった。

#### (5) 物資補給

いたるところで発生した道路崩落と交通規制の中で、川口町の相川集落が独自に避難生活に必要な物資を外部から調達する際には、以下のような方法が用いられたという。まず地区住民の消防団員が赤い消防車で2回、支援物資を搬送した。それ以外で、生活用品や食料が不足した場合には、Hさんが「緊急車両・災害復旧 物資買い出し 川口町相川」という紙を書き、トラック6台にそれぞれ貼りつけて、主に長岡市に補給に行ったという。「緊急車両」と地名を示した紙があったため、検問ではすぐに通過することができたという。被災時は復旧作業や片付けなど、とても忙しくしているし、次々生じる状況を対処していかなければならない。Hさんは「役場に申請して紙をもらっては2日もかかってしまう」と判断したという。このとき搬入した物資は、主にガソリン、食料、赤ちゃん用品（粉ミルク、おむつ）であり、区内での会議のうえ集落の費用からまとめて捻出したという。

#### (6) 被災集落の状況についての情報発信

Hさんは、発災3日後の10月26日から、継続的に地区の状況をインターネットのホームページを通して発信していた。川口町の電話回線は、早い地区では翌24日から開通していたが、相川集落では電話線が切断され、自宅からインターネットにアクセスすることはできなかったそうだ。そのため、Hさんは近況を夜中にまとめ、総代の仕事で行き来するついでに知人宅などに寄ってはパソコンを借り、それらの文書を

個人ホームページに掲載していた。この情報は、被災地の内外にいたHさんの知人たちに限らず、なかなか入ってこない川口町の情報を得ようと、町外の報道関係者や新聞記者なども注目していたという。

#### (7) 「ボランティアへのボランティア」

被災地の人びとの多くは、いずれの立場でも生活再建、復旧・復興作業にあたる上で、災害ボランティアにやってきた人々と出会っている。川口町内保健師Sさんと相川総代Hさんは、こうしたボランティアに対して、被災地の住民たちが支援する場面もあったと述べている。彼らの言葉で、「ボランティアへのボランティア」と表現される状況である。Hさん自身も「外部の関係者へ頻繁に対応してきて、食料を持たなかった警察隊には米30kgを寄付し、車で送迎などしていた」という。本来、外部から来たボランティアによって支援を受ける被災住民が、外部ボランティアの食料供給や道案内などに追われた状況を指したもので、今後のボランティア対応への課題を示唆するものである。

#### (8) 高齢者、障害者、乳幼児の一次避難

Hさんの話では、高齢者と障害者、乳幼児とその母親は六日町温泉に避難させるので、10月31日10時までに決定をとの通達が、町役場よりあったという。この対策は新潟県から指示されたもので、仮設住宅が開設されるまでの一次的な対処であった。

#### 4) 障害者の避難生活でのニーズ

(1) 人工的な医療機器を施術されている人について—Tさんの例

Tさんは40代の男性である。川口町内でも殊に被害が大きかったA地区に、生まれた頃から暮らしている。4歳のときに脳腫瘍が見つかった。7歳頃に癲癇発作療法として頭部の一部を切除し、以後、保存しておいたその頭蓋骨を自己移植する予定だったが、成長とともにサイ

ズが合わなくなり、人工の頭蓋骨（義歯に使うような素材のもの）を側頭部にいれて固定するという手術を行なった。人工骨を固定するために頭部に皮膚をはり、60回のコバルト放射を施術してモルタルかビスのようなもので頭を留めていた。以来、その人工骨とともに、特に問題なく生活してきたという。

Tさんの自宅は地震で倒壊したため、10月23日以降仮設住宅に入居する12月3日までの42日間、自宅前の車庫で避難生活を送った。仮設住宅は実家から100メートルほど先の土地に設置され、そこで2ヶ月ほど暮らした。

Tさんが頭部に異変を感じたのは、仮設住宅に移り、雪が降り始める前の12月はじめ頃だった。おそらく仮設住宅に入居する前、暗い避難所にいたため、枕の上に落ちていたT字の釘に気付かず、それがコバルト放射で焼いた首の皮膚の継ぎ目あたりにあたって化膿したのではないかという。自宅の車庫にいたときは、何か当たって一瞬「いてー」と思っただけだったというが、仮設住宅に入居してしばらくした頃、異常に喉が乾き、頭部にこれまでにないおかしい感覚があると思い母親にみてもらったら、頭皮が化膿した上、骨が飛び出ていたため、かかりつけ医のいる長岡赤十字病院へ向かい、震災入院措置となった。被災から約4ヶ月が経過した2月19日のことだったという。

その後、2月23日に手術により人工の頭蓋骨を外し、6月まで入院した。ここで次の処置についてTさんは選択を迷ったという。というのは、さらに新しい骨を入れるとなると、左側頭部の皮膚を右へもってきておなかの皮膚を左につけるということになる。頭の皮膚は血管が細いので皮膚がつながりにくい。そうした大手術になるため、また、そこまでして痛い目にあうのはと思い、それはやめることにしたのである。病院からは上から頭部を保護するヘルメットのような器具も勧められたが、Tさんは人目に付くため外での作業がしづらく付けたくないと考えたそうだ。今日もTさんは患部を保護す

る対処を受けず、農作業にいそしむ日々を送っている。

Tさんは、当初この話をするのに迷い、伝えたいという気持ちと、伝えずにいたいという気持ちと半々だったという。しかし、日常から身障者や高齢者の集う会の運営や地域まわりに熱心なS保健師とは深い信頼関係にあり、彼女に相談したところ、「どちらにしる後悔するのなら、伝えて後悔するほうがいい」と言われ、話す決心をしたとのことだった。

Tさんは最後にこう語った。「地震によって、周りの人は家をなくしたが、私は骨を無くした。人工とはいえ7歳から30年以上も付き合いしてきた自分の骨だった。悲しい事実だ」。そして、二度とこういう悲しい経験をする人がないように、勇気を出して伝える気になったという。

## （2）発作障害のある人について—Kさんの例

Tさんと同じく被害が大きかったA地区に住む50代のKさんは、発災直後、大きな揺れとともに、自宅の隣にそびえていた大木が倒れてきて驚いたという。しかし、その大木が柱となったおかげで家が潰れるまで少し猶予が生まれ、家族全員が屋外に出ることができ助かったという。

Kさんは妻と娘2人、両親2人という、中越地域では一般的な3世代同居で暮らしている。自身と娘の1人に癲癇があり、自身の両親は高齢で母親は認知症の傾向があるとのことだった。避難した直後にその娘が発作をおこしたが、近隣の人が役場かどこかに情報を伝えてくれ、川口町外の医療機関に搬送できたから助かったという。仮設住宅入居時に、それまで一時的に姉のもと（川口町外）に避難していた母が地元に戻りたいと帰ってきたので、家族6人一部屋で暮らすことにした。

## （3）発達障害傾向のある子どもについて—元小学校校長の見聞から

ADHDのある小学生が、ある避難所でお腹

が空き、おにぎりを欲しがって近くの大人の腕を噛んだ。噛まれた方の住民はその子どもをよく知らず、びっくりして怒った。迷惑をかけないよう、その母親は子どもと危険な家に戻った。

こうした集団内で過ごすことに困難を感じた事例は他にもあった。小学校校長によると、人様に迷惑をかけないところへと、いびきをかき一人で自宅へ戻った人がいた。

#### (4) 小さな子どもの状況について－保育園関係者の見聞から

保育園関係者の話では、言葉にできない不安や恐怖や、保護者と触れあえる時間のない孤独感からか、職員にずっと触れて放すまいという子どもも多かったという。逆に、多動症の子どもが、仕事に出られなくなった両親との時間を過ごすことが増えたためか、暗闇のなかでろうそくを灯して絵本を読んでもらい、以降絵本をそのように読むようせがむようになり、とても行動に落ち着きがでて大人になった例もあったそうだ。また母親の例では、多動症傾向の子どもと避難所にいた際、周りからのやり場のない怒りを浴びてしまったことでストレスを溜め、以降精神的ストレスが高まり入院した人がいた。その子どもは父親が引き取った。保育園職員たちは、「利用者たちを取り巻く状況は悲惨で、理屈では解決することは難しかった、感情によってぶつかってしまい、時間による解決を待つことを学んだ」と回想する。

#### (5) 高齢者について－地区総代と民生委員、学校長の見聞から

Hさんや民生児童委員のYさんの話では、相川集落にそれほど大きな支援を必要とする要援護者はいなかったそうだ。というのは、独居高齢者は親戚がすぐに助けにきて、全壊した家の中から救助していたという状況が自然に生じていたからである。また、仮設住宅入居時には、一人暮らしをしている高齢者にたいして、集落の人々が受けていた支援物資のなかからストー

ブやコタツ、炊飯器など、生活に必要不可欠と思われるものが優先的に提供されていたという。普段の生活からお互いを気遣う姿勢が実践されてきたためであろうと推測される。

一方、川口小学校長によると、川口小学校に避難していた西川口地区のお年寄りの多くは、仮設トイレが使いづらいため水分を我慢して飲まなかったという。こうした傾向と2年後の検診で血栓該当者が4割いたこととのあいだに、因果関係があるかについて検討する必要があると、学校長は語っていた。

#### D. 考察

##### 1) 学校の事例にみる解決すべき課題

自らも被災住民である職員が、職場での役割に尽力すべきなのか、それとも地域住民として地域の活動を支援すべきなのかについて何らかの判断基準が必要になる局面は大変多いことが予想される。川口小学校が作成した職員参集のための基準は、職員自身がまずは自分と家族の安全を確保した段階で学校に参集し、公助として学校職員として児童の安否確認などに携わるというものであった。災害による交通の寸断の状況など災害発生の状況によって運用は弾力的に行う必要はあるが、連絡網や職員の動き方などについて方針を定めておくことは非常に重要であろう。

今回の調査で明らかになった事例でも、学校が避難所となった場合、平常の学校の機能へ移行する時期やそのための条件について検討が必要であった。避難者との合意形成も必要であるため、平時から学校が避難所となった場合、誰が避難所運営の代表者となるのか、どこにどのような空間や物資があるのかなど、学校と地域が日頃から防災活動などによって共同作業や情報共有できる環境をつくることが重要であろう。

##### 2) 保育園の事例にみる解決課題

子どもの安否確認については、職員が各避難所や役場といった、情報と人が集積する場を巡

回する形で行われた。またこの活動は、子どもを励まし、子どもを取り巻く状況と環境をより詳細に把握し、次の手立てを検討したり心のケアになるものと認識されていた。前年度の調査でも、近隣住民同士やJA職員、保健師といった、普段の付き合いのなかにある人同士が、まずとにかく会う、会って生存の相互確認をして初めて次の活動に移ることができる、ということが語られていた。大きな災害時に直接顔を見て安否を確認することは、具体的な活動の指針を得るためにも、住民の心理的な安定のためにも重要であると考えられる。

「ハネムーン期」と呼ばれる緊張状態は、被災当事者全てに当てはまる。被災者がこのことに気付くきっかけを与えたのは、他県からきた医療団のボランティアや近隣住民、他の世代や立場の人であった。このことから、避難所運営が動いていく時期に、少し現場から距離のあるネットワークからの支援が現場関係者を多少とも落ち着かせてきたことがわかった。これには、日頃の研修会活動や関係構築などによって、近隣地域とのネットワークを深めておくことが重要である。

シラミ感染の問題は、現場の仕事で疲弊する保育園関係者を圧迫し、大きな課題を残した。一方、保護者の側も、人権という表現を使って園再開の遅さを訴えてはいるが、この言葉の背景には権利意識よりは、被災住民の疲労と余裕のなさがあると思われる。こうした施設関係者と親世代の負担、子どもの身体衛生の保持、施設の公衆衛生を解決するために、要援護者を補完的に受け入れられる代替システムを検討する必要がある。

行政と地域住民から、保育活動よりも地域の避難所運営を優先するよう求められたエピソードは、弱者への支援が果たせる避難所配置のデザインと役割の明確化が必要であるということを示唆している。福祉避難所はこれまで、高齢者、肢体不自由者を中心に機能と設備に応じた役割を想定されてきているが、赤ちゃんとその

母親、小さな子どもたちへのスペースと、子供用オムツやミルクなどの最低限の食料、薬を備蓄するという役割を明確にしておき、普段から備えておくと、地域住民への合意を取り付けることにもつながり、事前に十分な対策が計られるだろう。

### 3) 相川地区の例にみる解決すべき課題

現場の判断のみで避難所の緊急使用が許可されるシステムが必要である。昨年度の調査では、指定避難所でなかった広神老人福祉センターを現場職員が自己判断によって開放し、後に村役場より避難所の指定を受ける手続きをとったケースがあった。このセンターは、バリアフリー対応の風呂やトイレが完備され、非常によく機能した。行政は、現場にとってより良い避難所を選定できないことがある。住民のニーズを受け入れられ独自に避難所を設営できる裁量権を認められるように調整し、こうした協力体制を展開するためのガイドラインを作成しておくことが必要だろう。また、いざというときに状況に応じて判断できるように、平素より情報共有のシステムが活用されていること、情報を集約し、住民を取りまとめ、適切に判断できるリーダーが育っていることが重要であろう。

総代のHさんは日頃地区内の住民や資源をよく把握していたことで、被災直後からの的確に私財と共有財を駆使し、ライフラインの確保に務めて避難所運営をこなした。また、行政が混乱していた当時に、臨機応変に情報の取捨選択を行っていた。普段から、そうした判断力や地域に根ざした仕事ぶりを地域住民は熟知しているがゆえに総代にも選ばれたのだろう。非常時のHさんの発言権と決定権は、スムーズに合意を得られ、実際に住民の大きな支援となった。Hさんは、「最大の防災は、日頃からの町内付き合いだ」という。この言葉は、平常時と非常時にかかわらず、常に地域が信頼関係で結ばれ、継続的な相互支援が成り立つ相川地区の被災時の共助の成功を象徴している。都市部でも、町



会組織の町内会長は、地域に根ざし日頃から地域内の共有財の場所や使用法を把握し、行政機能が麻痺していても住民の合意を得られる人材であることが理想である。

「ボランティアへのボランティア」という状況は、一方では、そもそも人と人が実際の現場で出会う時には、支援される者と支援する者という境界が薄れる例としてみることができる。しかし、他方では、支援する側として入ったボランティアの準備や配慮に欠ける行動が、被災住民を患わせることになることを示唆するものである。この両極を考えたうえで、ボランティアの配備や役割分担、気構えなどを総合的に検討する必要がある。

#### 4) 障害当事者の経験にみるニーズと解決すべき課題

(1) 人工的な医療機器を施術されている人について—Tさんの例

Tさんの経験は、すぐに対処が必要ではないが、微細な医療器具を体内に入れるという処置を受けた人びとが、被災時、命を守るために屋外の自然環境に近い、整備が行き届きにくい環境で避難生活を送るうちに、思わぬリスクを抱えてしまうことを示唆している。川口町保健師もTさんの健康状態に配慮していたというが、医療関係者より避難生活の留意点を説明することや、ご本人の希望も勘案した上で、一定期間、公共機関や医療機関などに福祉避難所か、要援護者用スペースで過ごし、身体上の安全を図れるような体制が整備される必要があるだろう

(2) 発作障害のある人について—Kさんの例  
癲癇の持病を親子で抱えているうえに、足腰が弱くなり認知症を抱えた両親と同居するというKさんではあるが、当時の話をする際に、不平や要望を語ることは一切なかった。Kさんのエピソードでは、癲癇を持つ子どもが被災まもなく発作をおこした時に地縁共助が働いたため、外部に支援を委ねることが可能であった。しか

しながら共助の機能しにくい地域では、迅速に対処されることは稀であろう。また、たとえ地縁・血縁による支援ネットワークが機能している地区でも、平素から癲癇が現れたときには転倒しまったり、安全な空間に留まることが難しく、本人にとってリスクが高まることが知られておらず、そうした事態への対処方法を、支援ネットワークの会員となる地域住民や親族が知っていなければ、対応策について意見が別れ、混乱が生じるということが、前年度の調査より指摘されている。中越地域では、障害や病気の症状を自発的に表明することが躊躇される傾向も見られているため、平素から役場、保健所、福祉施設、学校からのニーズに関する一般的な情報提供を行なうこと、民生委員および親族関係者と本人が接する機会を増やすことなどの、自助および共助を促す工夫が必要である。

また、仮設入居時には3世代一部屋で暮らすことができる住宅提供があれば良い。当時、2部屋分の提供を持ちかけられたが、両親が隣の部屋に住むと、風呂場で排泄をすることなどがあり心配が尽きないので、Kさんは常に見守ることができ一緒にいられる1部屋を望んだという。こうした当事者のニーズに応じられるよう、仮設空間に可変性を備えるなど、構造的工夫が検討されるとよい。仮設住宅については、前年度の身体障害者も、風呂場の使い勝手が悪かったことを指摘していた。数ヶ月間の住まいの整えを、地域性や当事者のニーズに応じて検討することには、まだ課題は多い。

(3) 発達障害傾向のある子ども、小さな子どもについて—各関係者の見聞から

他人に迷惑をかけないようにと危険な家に戻ることのないよう、先の福祉避難所の確保が課題となる。また、長期的避難所生活には血栓など身体への影響が懸念される。トイレの配備はどの地域でもどの世代にたいしても重要な課題である。

## E. 結論

川口町は、総代を中心とした自治や親族組織、現場住民や利用者をよく知る施設関係者や各住民たちの働きによって、孤立状態と長期化した避難生活を凌いだことが明らかとなった。要援護者の安否確認もこの共助の枠組みで迅速に行なわれ、そのうち家屋から救助され、医療機関へ搬送された例もあった。

しかし、たとえ共助がよく機能していたとしても、被災時に本来機能すべき公的支援の網からこぼれ落ちる事例も見られた。例えば、人工骨の施術を受けた住民が、平時には問題なく生活していたが、避難生活の中で思わぬ怪我をし、頭皮の化膿によって人工骨を取り外す手術をしなければならなくなった例や、避難所での迷惑を考えて倒壊寸前の家に留まったり帰宅する学習障害の母子の例があった。このことは、公助や共助にはそれぞれ対象範囲に枠組みがあり、いかに優れた支援ネットワークを形成していても、一方だけでは要援護者ニーズをすくいとることに限界があることを示している。すなわち、平時において生活に支障のない人であっても、非常時には新たなニーズが発生するため、被災した環境での親族ネットワークや地縁だけで支えきれない事例が多くあることを認識した準備を行う必要であることが、改めて示された。また支援体制は、公・共・自それぞれが閉じたものとしてあるべきではなく、福祉職員や医療者、自治体、親族組織とそれを運営する人が、要援護者を支援ネットワークから断ち切らないように、日常的に緩やかに連携しあう必要がある。その意味では、要援護者からのニーズに関する情報提供も必要である。

こうした前年度の事例と展望を踏まえて、本報告では、行政の中核が機能停止していた際に、現場で住民との〈顔のみえる〉関係を築いている保育園職員や教職員、民生委員、保健師の働きや、集落組織の長の判断に支援体制の連携のあり方と、要援護者への対応のヒントをみつけることができた。しかし、現場に近い人びとは、

同時に現場の住民で被災者でもあり、その体制には限界がある。したがって、今後その限界の背景と解決策をさらに検討し、常日頃からどのような場合に、どこを避難所とし、どのような支援体制が有効であるかを要支援者を含めた住民と各組織関係者が話し合っておく必要がある。

最後に本調査により見出された対策を列挙する。

### 1. 縦割り・分業体制の解消

被災時に、施設管轄組織の判断を仰がずに、一定の条件を満たせば自動的に地域住民が避難所を運営できるようなシステムがあるとよい。

### 2. 福祉避難所の役割の明確化

乳幼児に関する支援は保育園に行けばそろうというように、福祉避難所の役割を明確にし、それに備えた備蓄、避難所運営のための権限を整備しておく必要がある。また平素、地域にて問題なく生活している人びとに対しては、保健師や看護師、福祉関係者が訪問し、その情報を共有するべく、福祉施設が中核施設になるようなシステムを整備する必要がある。

### 3. 代替施設と組織

学校や保育園が避難所機能を継続せざるを得ない場合、保育活動や教育活動を代替しうる設備や人材、システムを備えておくことよい。

### 4. 複合的組織間での各長の日常交流

地域に密着した組織長と、行政職員、各施設職員の合同会議が日頃からあると、顔も把握しあえ、非常時に話し合いがスムーズになり、判断も早まる。

### 5. 利用可能な資源の把握と備蓄

調査では地縁や親族組織が機能した条件のひとつとして、地域内の水源や水槽、発電機など、私財や共有材を含めた諸資源を活用したことがあった。農業を生業としない地域であっても、発電機など普段の町内祭礼にも利用可能な防災用具を各地区が保管し利用可能にしておくことや、何を備蓄しておくのがよいかを行政と住民とで話し合っておくことが重要である。

## 6. 地縁組織に代わる組織の構築

都市部では、誰が隣に住んでいるか分からないと言われるように、川口町の総代の活躍に代表される中越地域の共助は機能しない可能性が高い。そこで、災害時に地域が孤立化しても支え合えるために、中山間地域の共助に代替する町会組織やPTA、サークル活動、散歩仲間など、地縁を起点とした、多世代を交えた多様なネットワークを普段から育み、そこに各自がつながりを持つことで、被災直後の支え合いの土台を日頃から作っておく必要がある。

## 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

- Ikuko Mamiya. "Disaster Preparedness: Recommendations from the Case Study, Mid Niigata Prefecture earthquake". The 2nd International Conference on Disaster Preparedness for Persons with Disabilities 12-13 May, 2009.

## 参考文献

- 小千谷市魚沼市川口町医師会『小千谷市魚沼市川口町医師会の医療活動の記録』2006年。
- 川口町教育委員会川口町教職員協議会『新潟県中越大震災一周年復興祈念 川口町児童生徒震災体験記：試練を乗り越えて』2005年。
- 川口町『川口町障害福祉計画 平成18年度～平成20年度』平成19年3月、2007年。
- 川口町役場企画商工課企画・編『震度7!その時わたしは 忘れない大震災の記憶 川口町震災体験集』2005年。
- 川口町役場『広報かわぐち』2004年。
- 川口町役場企画商工課編、川口町震災復興対策本部「川口町震災復興計画」2005年。
- 桑原昭「予期しなかった新潟中越地震の体験から」『やまなし福祉救援活動フォーラム 2010～災害にも強いまちづくりを目指して～』（山梨県社会福祉協議会・山梨県郡市町村社協会長連絡会・山梨県民生委員児童委員協議会主催）2010年。
- 佐藤正司（新潟県魚沼地域振興局健康福祉部長）「震災における保健所の取り組み（中越大震災の経験から）」、2005年9月13日。
- <http://www.phcd.jp/katsudou/soukai/niigatajishin-satoh.pdf>
- 須田裕子「大震災が教えてくれたこと、そして...」『21世紀の公衆衛生をひらく保健師をめざして』（ほたか21世紀塾編）2005年。
- 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、2006年。
- 新潟県川口町『第5次川口町総合計画』
- 新潟県川口町「統計からみた川口町20」平成20年度版、2008年。
- 新潟県中越大震災記録誌編集委員会『中越大震災〈前編〉雪が降る前に』ぎょうせい、2006年。
- 練馬区危機管理室防災課『川口町支援報告書』2005年3月。  
<http://www.city.nerima.tokyo.jp/bousai/kawaguti/>

<sup>1</sup>今年度は被災後5年を過ぎた時期であり、「今さら」という声があったと同時に、他方で「今だから」と話を切り出してくれた障害当事者や現場職員がおり、被災6年目の調査の意味を問われる場面がしばしば生じた。調査員が中越大震災の被害から学び、全国での防災の取り組みに活かしたいという研究の趣旨を説明することで理解と研究への協力が得られたが、今を生きる被災地からの声の重みを改めて感じる場面であった。すなわち、現場は表面的には復興に向かってみえるが、話を聞いてみると、個々人にとって5年目のいまは単純に一樣ではない。むしろ、被災以降生活復帰が容易であった人、自宅

---

が全壊し失業した現役世代、両親が離婚した子どもなど、それぞれにとっての様々な6年目があることが語りにも表れており、客観的数値だけでは測定できない被災経験の多様さを明らかにする調査となった。また、調査に応じてくれた住民からは、復興プロセスも含めて長期にわたる調査の継続を求める意見も聞かれ、今を生きる人々を取り巻く文脈を受けとめ分析していくことの重要性が再確認された。

<sup>2</sup> ただし、人や車両の移動があったことが様々な記録に残されている。代表的な例は、「ふるさと友好都市」であり災害時の相互援助協定の提携を結んでいた東京狛江市の記録である。狛江市は役場職員と携帯電話で連絡を取り合いながら翌日24日以降支援物資を継続的に届けていた。

<sup>3</sup> 秦康範「新潟県中越地震における行政機関の初動対応」2004.12.21 平成16年新潟県中越地震被害調査報告会 142p

<sup>4</sup> 一般に、「ハネムーン期」とは、被災者の心身状態を示したもので、被災直後から1ヶ月頃の期間を指し、被災者同士で連帯感が生じたり、高揚した状態で復旧に躍進する時期を意味する。劇的な災害の体験を共有し、くぐり抜けてきたことで、被災者同士が強い連帯感で結ばれ、この被災地全体が暖かいムードに包まれる時期である。本論での表現は、その意味する点が異なると推測されるが、災害時には平時と異なり、初めて体験する事柄について、共有されやすい様々な表現方法を用い、被災者同士がお互いのコミュニケーションが図っていたはずであり、こうしたコミュニケーションが日々の生活を支えていたことを重視し、インフォーマントの表現を、発話された状態のまま記載する。  
東京都福祉保健局「災害時の「こころのケア」の手引き」、2008年。

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/chusou/video/leaf/files/saigai.pdf>

<sup>5</sup> カマボコ型の車庫は屋根が軽く、豪雪に耐えうる構造になっていたため、被災地の各所で安全な避難場所として利用された。旧山古志村では多くの家屋が全壊したにも関わらず、多くの世帯でこの型の車庫だけが被害を免れた集落がある。