

第2章 被災からの復旧の取組事例

第1節 2011年東日本大震災から2016年熊本地震へ

東日本大震災と熊本地震における福祉避難所運営の経験

社会福祉法人石巻祥心会 斎藤康隆

この原稿は、2018年12月20日（防災勉強会、国立障害者リハビリテーションセンター研究所）と2019年2月19日（Workshop for Disability-inclusive Disaster Risk Reduction at Special Elementary Schools、チェンマイ、タイ教育省）での講演記録から編集しました。

1 宮城県石巻市と被害の概要



図1 タイで公演中の著者、斎藤康隆と通訳者（右）

平成 23(2011)年東日本大震災の時に宮城県石巻市の福祉避難所で私たちがしたことと、その経験を2016年熊本地震の際に、どう活用したかについてお話させていただきます。

石巻市に面した海は親潮と黒潮がぶつかることから、石巻市は世界三大漁場である金華山・三陸沖漁場を有する全国でも有数の水産都市です。市のほぼ中央を北上川が東西に、旧北上川が南北に流れ、仙台平野の東端部は稲作を中心とした農業が盛んで畜産業も行なわれています。

人口では、石巻市は宮城県では仙台市に次ぐ第2の都市です。しかし、2017年12月現在では2011年に比べて、石巻市の人口は約2万人減って14.6万人強になりました。隣の女川町では、人口は1万人から6,000人強になりました。過去にも、この地域では地震がたくさん発生しました（図2）。1960年チリ地震、1978年宮城県沖地震があり、「地震の

後には津波が来る」という感覚は何となく頭の中に入っている人たちが多く土地です。しかし、2011年3月11日の東日本大震災の被害は想像以上に大きく、石巻市は、被災した市町村の中で、一番、死者数が多い市です。被害状況を図3に示しました。2017年12月7日現在で、死亡者3,552人、人口の2パーセントが亡くなりました。50人の知り合いがいれば、1人が亡くなっています。知り合いが1人も亡くなっていないという人に出会うのが珍しい市です。



図2 宮城県石巻市の概要

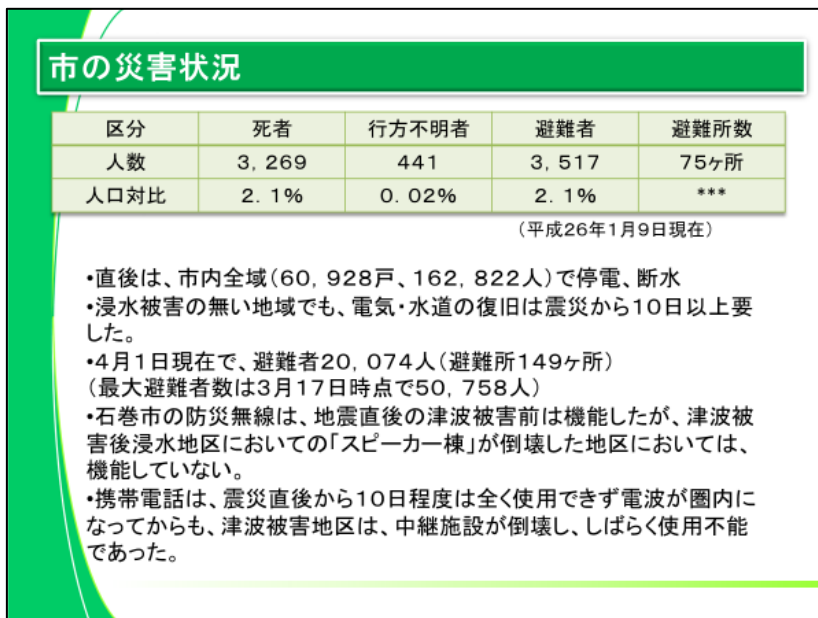


図3 東日本大震災による石巻市の被害状況

地震直後は、市内全域(60,928戸、162,822人)で停電・断水しました。浸水被害の無い地域でも、電気・水道の復旧には地震から10日以上要しました。2011年4月1日現在で、

避難者 20,074 人（避難所 149 ヶ所）。最大避難者数 50,758 人（同 3 月 17 日）でした。

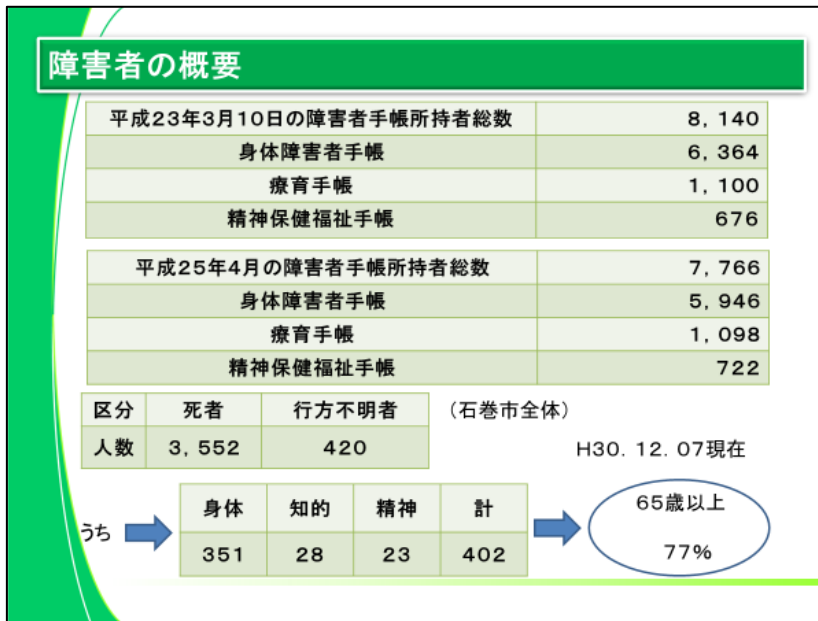


図4 石巻市の障害者数と被害者数

図4に、石巻市の障害者数と被害者数を示しました。地震が起こる前には障害者手帳所持者数 8,140 人でしたが（2011 年 3 月 10 日）、2 年後には 7,766 人に減りました。障害者の死亡数は身体障害者が多く 351 人、身体障害者手帳所持者 6,364 人の 5.5% でした。療育手帳所持者は 2.5% が、精神保健福祉手帳所持者は 3.0% が死亡しました。障害者手帳を所持する死亡者の 77% は 65 歳以上でした。

2 私の被災体験

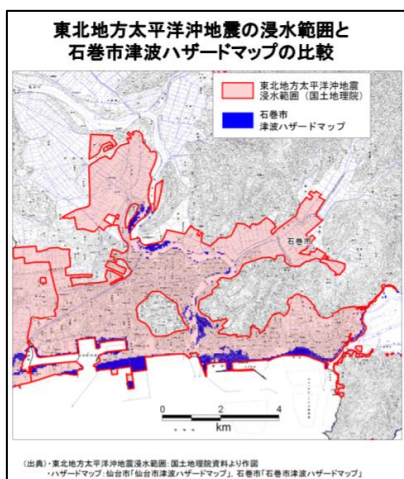


図5 浸水地域（ピンク）とハザードマップの予測浸水域（青）（出典：中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会 第一回会合 資料 3-2 津波被害の概要」<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/1/pdf/3-2.pdf>）



図6 筆者の家の近くの道路

私も被災しましたが、津波を知らせる防災無線を聞いた記憶は一切ありません。「本当に

鳴ったのかな」という感じでした。図5の地図のピンク色は浸水地域を示します。私たちが活動する市街地では、水が1週間ぐらい引かなかった地域もありました。3月11日は雪が降ったので、翌朝は、屋根に雪が降り積もり、残りの家屋は浸水していました。図6の写真は我が家の近所です。道路が道路じゃなくなっていました。自衛隊が一気に重機で両脇に寄せていったような感じで片付けて、人や緊急車両が通行出来るようにしてくれました。奥の左にコンビニの看板が見えます。このコンビニは津波で倒壊し商品が持ち出し自由でした。私が3日目にこのコンビニに入った時には、ほぼ食料はなかったんですけど、唯一、残っていた食品はなんだと思いますか？ お酒でした。「さすがに酔っては、いられない状況だったんだ」というのを感じました。

図7から図10に石巻市の被災状況を示します。これらの写真は、東日本大震災アーカイブ宮城(石巻市) <https://kioku.library.pref.miyagi.jp/ishinomaki/>から使用規約に従って転載しました。



図7 通行道路に大型の船が津波で流れ付き封鎖された道路
図8 3月26日焼け野原と化した門脇小学校前



図9 3月12日 石巻市街 一般道は自衛隊が重機で車輛や瓦礫を両脇に押し込み緊急車両の通行を可能にした。
図10 3月12日 石巻駅前の様子

図11は、3月13日に撮影したわが家です。私と妻、当時小学校2年生の娘の3人で住んでいましたが、地震発生時刻(14:46)には誰も家におらず、妻と娘は市内の日和山へ無事避

難しました。その時刻に、わが家にも津波で流れついた車が2台ありました。我が家は1階の窓の上の方まで水が上がりました。水に流されて来た車に乗っていた3人位が、我が家の2階の窓ガラスを割って入って避難していたようです。地震から2日後に、家を訪ねると、知らない人が、ここで寝泊まりをした痕跡がありました。わが家もある一家の避難所になっていたらしいです。



図 11 筆者の自宅

3 社会福祉法人石巻祥心会の被害と方針

私が勤める社会福祉法人石巻祥心会は 1991 年 7 月 19 日に法人認可を受け、障害をもたれた方に対して幅広い支援を提供してきました。表 1 にあるように、様々な事業を展開していました。震災での人的被害は、理事が 6 人中 2 人、職員 150 人中 1 人、利用者 1 人が亡くなりました。ほかの事業所と比べて、大きな被害というわけではなかったように思います。

表 1 社会福祉法人石巻祥心会の事業

サービス事業名	事業所数	定員(名)	
施設入所支援		1	40
生活介護事業		3	90
就労継続支援(B型)		4	130
就労移行支援		1	10
地域活動支援センター		1	10
共同生活介護		14	70
相談支援センター		2	***



図 12 法人の建物被害：グループホーム



図 13 法人の相談支援センターの浸水状況

建物被害は、グループホーム 2 棟が全壊、公用車 3 台が流出でした。例えば、図 12 の右上の写真の 2 階建てのグループホームは津波で流されて、1 階がつぶれました。建物の中は、下の写真のような感じで、ぐちゃぐちゃでした。

法人としての震災後の動き

地域とのつながり
～法人として何が出来るのか？

合言葉は
「地域に支えられ 20 年、今こそ恩返しをするとき」

➡ マンパワーの集約
法人としてのスケールメリット

理事長の言葉
「新しいものをつかむ為には、今握って！いるものを離さないと掴めないんだ
困うな！必要な所へ必要なものを渡せ！！」

図 14 被災後の法人の方針

震災が起きた後、理事長は「地域に支えられ 20 年、今こそ恩返しをするとき」「新しいものをつかむためには、今、握っているものを放さないとかめない」と言いました(図 14)。「困うな。必要なものは必要な所へ渡せ。何でもいから、とにかくやれ。」と言われました。私には、すごく分かりやすかったです。組織の中にいると「今は返答しかねます」と言うことが起こりやすいですが、それをしなくて良かった。「頼まれたら、『分かりました』って言え」ということでした。「分かりました」って言った後は、職員 150 人と話し合っ、「どうするか」を決めました。「食料が欲しい」と言われれば食料を渡す。「暖を取るものが欲しい」と言われれば渡すみたいな感じで、必要と言われた物を全部、地域住民へ渡しました。

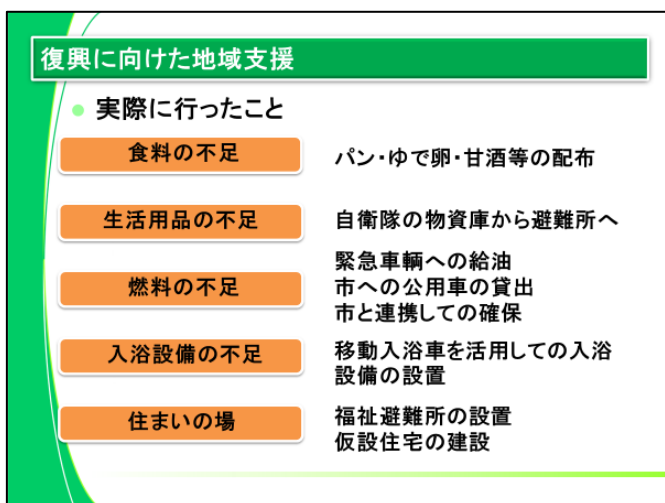


図 15 石巻祥心会による災害時の地域支援

4 福祉避難所の開設



図 16 福祉避難所になった ひたかみ園の全体像

地震が発生して、災害対策本部を設置し、施設を開放しました。避難所としては最大6カ所、福祉避難所としては2か所で、400～500人の障害児者及び保護者、地域住民を受け入れました(図 15)。福祉避難所の一つは、入所更生施設・ひたかみ園で、知的障害者50人が住む建物でした。航空自衛隊松島基地が近くにあり、飛行機が施設の上を飛んでいたため、防音工事を目的に建替えの準備をしていました。3月18日、ちょうど地震の1週間後に、別の場所に50人規模の仮設住宅が完成する予定でした。図16の左上の建物は、3月11日にはすでに、ほとんど、物品の引っ越しをしていました。だんだん、もぬけの殻になり取り壊しを待つばかりの建物でした。地震発生時、津波が来るということで、入所者50人はバスに乗って内陸のほうの建物に移動しました。建物を空っぽにしたんですね。

写真の右上が広い園庭で下側が海です。写真の建物と海の間を並行して運河が走ってい

ます。救助の自衛隊の人たちが、運河より下側の建物の屋根に避難している人たちをヘリコプターでつるして、運河を越えて園庭にどんと人を置いていった。

私たちは津波の水が引いたので、2日後にひたかみ園へ戻ると、建物の中に150人ぐらいが暮らしていた。避難している人たちに「出て行け」とも言えないので、結果、福祉避難所としてオープンすることになったのです。



図17 ひたかみ園の玄関に張った部屋割りと貼り紙 図18 (左上) 震災前のひたかみ園。(左下・右上) 避難所開設後の建物内の様子。(右下) ボランティアの宿泊場となったテント

はじめの3日間は法人の職員だけで膨大な業務にあたりましたが、福祉避難所に指定されてからは、いろんな人たちが支援に来てくれました。アメリカから来たこのテント(図18右下)は結構、良かったです。最終的に、ボランティアさんの控室というか寝る場所になりました。

最初は150人の一般市民が避難していました。しかし、私たちは障害福祉の仕事をしていたので、一般市民よりより避難生活が困難であろう障害者の避難生活支援に切り替えていきます。3月13日から、市内にある1000人規模の避難所を回って、障害当事者やその家族を見つけた場合「もし今の避難所で生きにくさを感じているんだったら、ひたかみ園に移ってきませんか」ってお話をしました。ひたかみ園には入居者の部屋が26室あったので、結果障害者家族26世帯(最大時は40世帯80人)が、ここで、この後6月までずっと生活を続けました。避難所開設後の避難者の出入りは昼夜を問わずにありました。

4月の時点ぐらいで、私たちは、「この26世帯をどうにかしなきゃいけない」と考えました。市民の多くは避難所から仮設住宅の申し込みを開始し始めていた時期でもあり、「障害者の世帯が暮らせる仮設住宅を作ってください」という話を県行政機関に言ったら、「それはできない」と言われました。あきらめずに「そういうニーズが現地にある、だから、何とかしてほしい」と発信したら、日本財団が1億8000万円を出して、障害者44世帯(単身14、世帯30)の仮設住宅とグループホーム2棟を造ってくれることになりました。助成補助決定が4月6日、着工5月11日、完成6月20日でした。避難所を運営しながら建設に向かって走りました。これが「日本財団ホーム小国の郷」で、5人のスタッフが常駐しました(図19)。



図 19 障害者用仮設住宅 小国の郷

5 ボランティアコーディネーター

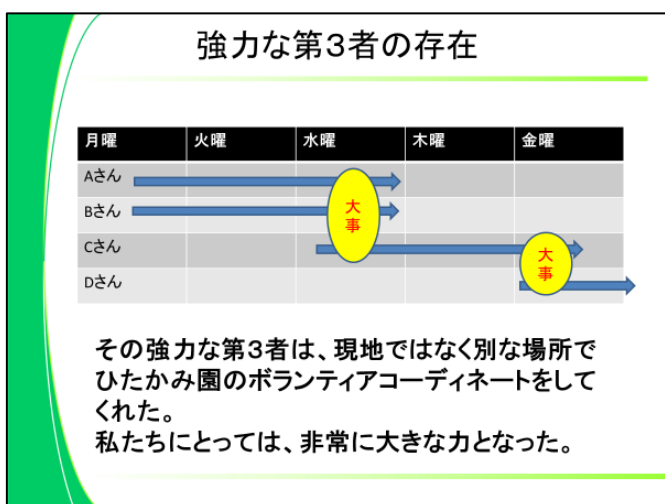


図 20 ボランティアのシフト 引継ぎ日を入れて一人1週間

石巻市に福祉避難所として登録ができた後は、全国から福祉の専門職者たちが来てくださいました。しかし、当時、現地の人間として、「手伝いに来ます」という電話の対応をするのは面倒くさくて仕方がなかった。「ひたかみ園に行きたいんですけど場所はどこですか」「食事はありますか」「寝る場所ありますか」「3日しか、入れないんですけど、役に立ってますか」という申し出を、いちいち割り振りをするのは、すごく面倒だった。そこに、本当にスーパーマンみたいな方がいらしてくれました。

片桐公彦さん（当時：NPO 法人りとるらいふ理事長）でした。片桐さんは新潟で地震を経験した、現地スタッフのしんどさを分かっている方でした。「多分、困っているだろうから、私が支援者の調整を全て引き受けます」と言って、ボランティアと応援にくる人の調整を全て担って下さいました。片桐さんは「現地として、この週に看護師何人必要だ」

等の発信をしてくれました。「3日しか来れないという人は来なくていい」と全部切ってくれて、1週間の人だけを入れてくれる。私たちは、オーダーだけを出した。「1週間、看護師が要る」など。そして、最後の7日目に次の人を1日重ねて、次の1週間入れる人を入れてくれた(図20)。引き継ぎは、その人たちが勝手にしてくれている。人が代わりとうと支援の質は落とさない。そういうつながりをしながら、4カ月、過ごしました。気苦労は多分、片桐さんは、すごくあったんだろうなと思います。

6 支援物資

(1) 平時からのつながり

被災地での支援として、地元の間しかできないこともありました。食料を自衛隊の物資庫に取りに行った時には、私の人脈がすごく役に立ちました。全国から届く支援物資の管理を最初の頃は市の職員さんがしていました。2日目ぐらいに、物資庫に行くと、私はそれまでに役所とのつながりがあったから、「斎藤さんだったら、持って行っていい」ということで、自由に物資(食料品など)を頂きました。後半になっていくと、悪さをする人たちが多くなって行って、規制のいたちごっこになりました。物資庫への通行証をもらおうと、誰かがコピーをして転売のために使われる。それを規制するために通行証に新たな星マークが入る。通行証は、日々、暗号が追加されていったのを覚えています。

(2) 在宅避難者への物資配布

自衛隊の物資庫に全国の個人から来る物資って、ミカン箱に入ってるのが結構、多いんです。お一人家庭のセットですね。お食事とラーメンとホッカイロとかが入っています。自衛隊員たちは、箱を開けて、一個一個、食料はA倉庫、衣類はB倉庫、何々はC倉庫と、すごく細かく分けて整理をして管理しなきゃいけない。自衛隊員とだんだん顔なじみになってくると、ミカン箱をそのまま取っておいてくれるんです。その箱を、自宅で障害者と一緒に暮らしている世帯に配達しました。ウィンウィンというか。私たちが欲しいのはそのセット。自衛隊員はそのセットの整理と管理に労力を要する。私たちはミカン箱セットを求めている世帯に配って回りました。

(3) ニーズの変化

地震後の時間とともにニーズは変化しました(図21)。食料、生活用品、燃料、入浴設備、住まいと変化しました。現地でのリアルタイムに上がるニーズと、それを発信後に全国から届くまでにはタイムラグがあり、現地を困らせる一つの要因になるのだと体感したのを覚えています。

そして、物だけもらっても機能はしません。例えば、「入浴ができなくて、困っている」と発信すると、全国から「入浴車あげます」って入浴車が届くんです。でも、私たちは入浴車を初めて扱うので、「どうしよう」となるんです。お風呂のニーズは高かったの、小さ

な公民館等の避難所に入浴車を持って行き、「こういう取り扱いをします」と説明する。あわせてアメリカから来たテントを駐車場に張り、そこにお風呂をどんと置いて、「何とか湯」って看板をつける。そうすると、避難所の自衛組織が、お風呂をオープンしてくれました。このように、私たちは届いた入浴車を公民館に「じゃあ、あげます」って置いて回りました。当時、三つぐらい「ひたかみの湯」というお風呂ができました。

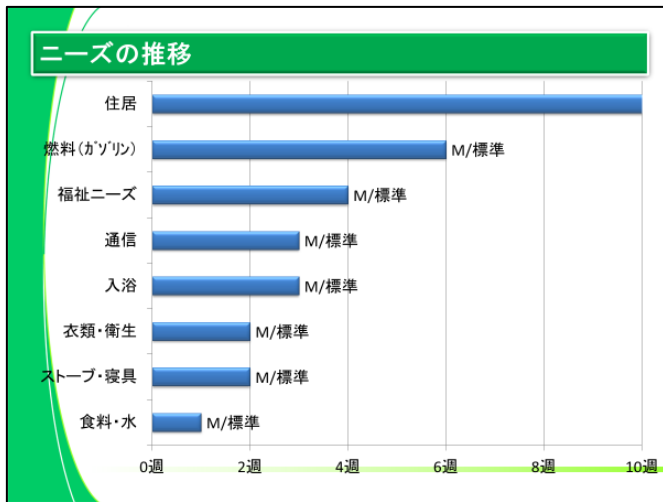


図 21 ニーズの推移

石巻祥心会は、もともと、福祉作業科目でいろんなことをしていて、その一つに菜種油とか廃油から軽油を作っていたんです。バスとかトラック系は軽油で走るの、いくらでも動かせたんですね。そういった強みが法人にはありました。

物資は、直接、送られてくるものもあったんですけど、古着とかは置く場所がないぐらい集まって大変でした。最終的には処分料を払って処分しました (図 22)。

7 震災を経験して分かったこと (図 23)

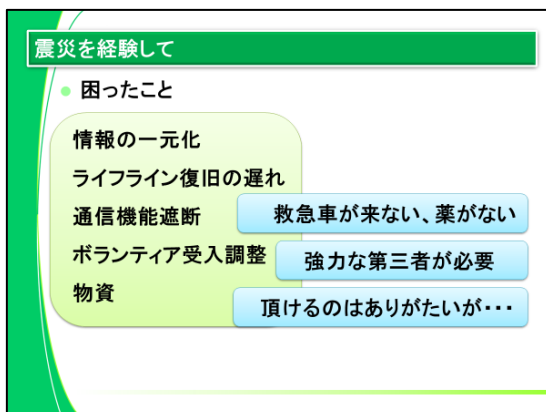


図 22 震災で困ったこと

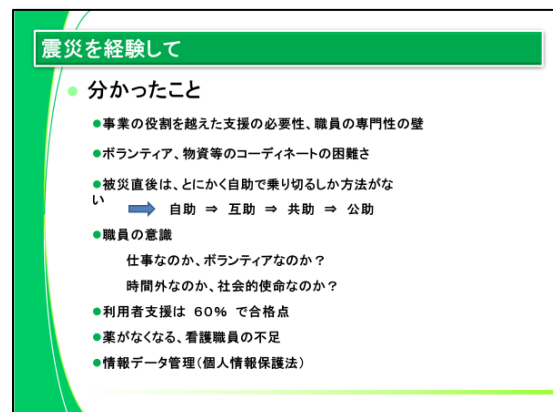


図 23 震災を経験して分かったこと

震災を経験して分かったことを 2 つ挙げます (図 23)。一つ目は、役割を超えた支援の必

要性です。現地の職員として、例えば「介護職だから」「調理員だから」という職域にこだわっては何も進みません。「人として、その場その場の局面に対して自分は何が出来るか」を判断して行動していかなければなりません。これは、被災地での全ての人に当てはまることだと感じています。

そして、公の支援は最後です。やはりまずは「自助」なのです。その「自助」が困難な方がいるから平時からの「互助」に取り組むわけです。震災直後は、社会的使命と感じて業務にあたってくれた職員も、時間の経過とともに「仕事なのか、ボランティアなのか」「時間外業務なのか、社会的使命なのか」と考え始めます。疲労の蓄積もあるでしょう。家族や親族の心配もあるでしょう。そして、自分自身が被災者であるがための悩みや苦しみもあるでしょう。発災後の膨大な業務は、社会的使命だけで乗り越えられるものではないと私は感じています。平時から有事のことを、話し合いの中で決めておく必要があるのだと思います。

これは、大震災を経験したからこそ考えられたことです。職員のこと、利用者支援のこと、現地での時間の経過に合わせて発生する課題・ニーズ。それを体験した私たちは、今後のために予見して準備をしています。

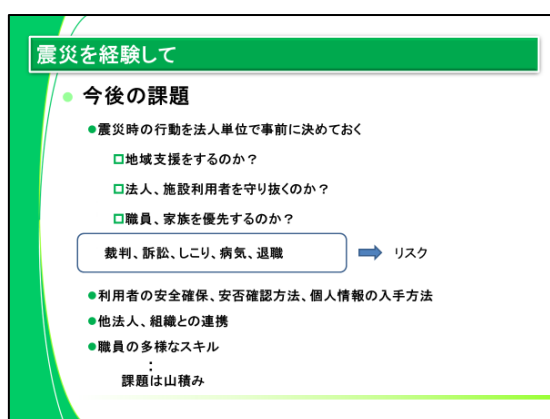


図 24 今後の課題

図 24 に、災害準備に関する今後の課題をあげました。まず、災害時の行動指針を法人単位で決めておくことが望まれます。地域支援、法人事業、職員家族の何を優先するかが、問われる場面がありました。また、利用者の安全確保・安否確認の方法、他の法人との連携の在り方、職域にとらわれない職員の多様なスキルなど、課題は山積みです。

8 仮設住宅の改修

2011年4月29日から、避難所で生活していた人たちが応急仮設住宅に移り始めました。車いすの方も仮設住宅に移りました。図25は、仮設住宅の建設後、玄関口に後から付いたスロープです。「スロープを付けてください」と行政に頼んだら、付けてくれました。スロープ付けてもらったから、安心と思ったら、玄関の開校口が狭くて、車いすが玄関から入れなかった（図26右）。

2回目の工事で、玄関の裏側にある茶の間の入り口にスロープを付けてもらいました（図

27)。すると、今度は、スロープまでの敷地が砂利で車いすが動かない。気付かないことって、すごく多かったですね。大変だなんて。こういう風に何度も工事をするようになりました。



図 25 仮設住宅の玄関に後からつけたスロープ



図 26 (左) 仮設住宅の室内で暮らす車いす利用者 (右) 仮設住宅の玄関をあけたところ



図 27 仮設住宅の裏の部屋の入口につけたスロープ

9 地震から7年後の石巻

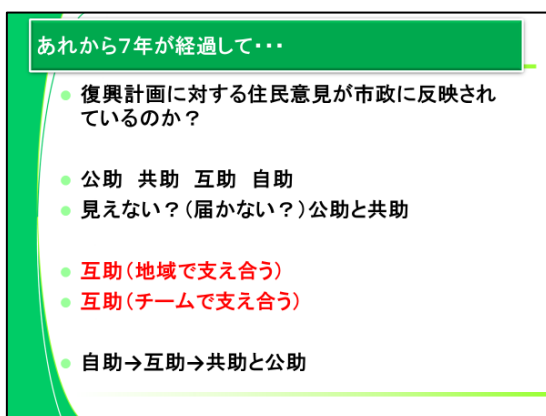


図 28 自助、互助、共助、公助

地震から7年後の状況を、少しお伝えします。最終的に、互助、地域の民間組織間で支え合うという仕組みをどう作っていくかが、地域の支援をしている私たちの使命だと思っています(図28)。公助とか共助は公的機関が牽引してくれると思います。地域の民間組織は、互助をいかにつくっていくかだと感じています。震災前と比べて変わったことは、具体的には、大きく4つありました。

(1) 福祉ニーズの多様化と増加による相談支援専門員の追加

一つ目は、障害福祉ニーズの多様化と増加です。震災後は、被災障害者のサービス調整に関するニーズがすごく高くなりました。本人の権利を守るためのニーズです。例えば被災者に多額の義援金・支援金が入って、障害者も、突然お金持ちになりました。でも、そのお金を、どう有効に遣っていいかわからない。そこに、いろんな支援者を含めた方々が入って、火事場泥棒のようにお金を持っていかれた人たちも結構いたみたいです。成年後見制度を含めた権利擁護の支援が必要でした。

障害者手帳や公費助成の手続きを、人によっては、初めからやり直さなければなりません。家族を失って、自分が何者かもわからない人もいました。女川町では庁舎が被災し、住民データが無くなったため、障害者については県から取り寄せた障害者手帳のデータを全部、仮設の女川町役場で入力して、そのデータをもとに他機関と協力して全戸訪問を始めました。

日中活動先や通院先の確保、移動手段的確保など多種多様な相談に応じることができる相談支援専門員がもっと必要だというニーズがありました。結果として、日本相談支援専門員協会の会員が「今の石巻には相談員が必要だ」「専門的な知識を持った人たちが必要だ」ということで応援に駆けつけてくれて、新しい事業所が立ち上がり、現在私はそこで仕事をしています。

(2) 住まいに関するニーズ

① 精神病院からの退院ニーズ

二つ目は、住まいに関するニーズです。今まで一緒に暮らしてきた人が亡くなって、単身生活になった人たちの暮らしを一から支えなきゃいけない。精神科病院が全壊したので、入院されていた方は地域の病院の廊下とかに移しました。オーバーベッドの状況です。その人たちを地域に戻していかなきゃいけない。精神科病院からの退院支援は、今でも続いています。病院によっては、まだ入院受療率は115パーセントとか、120パーセントの状況です。転院先からの移行支援をしなきゃいけないけど、暮らせる場所がない。グループホームの新設は、石巻祥心会では去年までかかりました。

ここは、すごく課題だと思います。当時、県が仮設グループホームを造り、県から依頼されて石巻祥心会が仮設グループホームの運営をしました。復興住宅が整備され始めると、仮設住宅の入居期間が終わります。すると、その仮設グループホームも壊さなきゃいけない。

県行政機関から「仮設グループホームから移行して下さい」と言われる。でも、利用者たちが引っ越しするグループホームはない。新設での建設をしなければいけないので、法人が土地を買ってグループホームを造る。このグループホームを造るときの補助金は、通常の国庫補助と一緒に、補助金に当たるかどうかすら分からない。グループホーム単体では、補助金の上限は2500万。残りの経費は全て法人の持ち出し。いくら遣ったか分からないぐらいの資金を遣いました。大手ハウスメーカーが造った立派な仮設グループホームを、結局、壊して廃棄しました。その後、「もったいないのではないか」の声が上がり、国は宮城県に「再利用してグループホームを造らないか、各棟2500万円で移築して、3棟分で造ったらどうか」という提案を出しました。ただ、建設する土地代全額と建設費の4分の1は法人が持ち出しをしなきゃいけない。という基準が変わることはありませんでした。

② 避難ビル (図 29, 30)



図 29 (左上) 被災したグループホーム(GH)、(右) 仮設住宅群 (日本財団ホーム小国の郷 GH)、(左下) 新設移設した GH (新設後は地域住民の避難ビルとしての機能を追加)



図 30 (左上) 避難ビルの避難スペース、(左下) 建物屋上は避難できるスペース (右上) 市が配置する備蓄倉庫、(中下) GH 食堂を2階吹き抜けから、(右下) 多目的トイレ

対策のひとつとして、グループホームの国庫補助申請時に避難スペースの追加を行いました。グループホーム単体だと助成金の上限は2500万円ですが、避難ビルとして作ると助成金が合わせて5000万円ぐらい入るんです。備蓄倉庫も造る。このグループホームは外階段で2階は出入り自由です。災害時に地域の人たちが自由に入っていいという造りになっています (図 29, 30)。

(3) 震災によってバラバラになったコミュニティの再構築

三つ目に、震災によってバラバラになったコミュニティの再構築は大きな課題です。多様な地域の課題を地域住民と一緒に解決に向けて取り組む場と機会の必要性が高まり、自立支援協議会や発達障害者支援拠点事業での取り組みを始めました (図 31)。

自立支援協議会では、震災後、公園など子どもたちの遊び場に仮設住宅が建設され、安心

して遊べる場が不足しているという課題、合わせて保護者の方が語り合う場が無いという課題に対して「夏わく」というイベントを企画しました。地域の福祉サービス事業者が協力して子どもたちと一緒に楽しみ、その間、心理職などの専門職は保護者の相談を個別に行うというイベントです。

また、図 31 のように、世界自閉症啓発デー（4月2日）に合わせてイベントを開催しています。震災後転居などにより保護者同士のコミュニティがバラバラになってしまった課題に対して、イベントを通してコミュニティの再構築、そして、震災で応援に駆けつけてくれた全国・全世界の支援者に「石巻は元気だよ」とメッセージを送りたいという、当事者家族の希望を形にしたイベントでした。

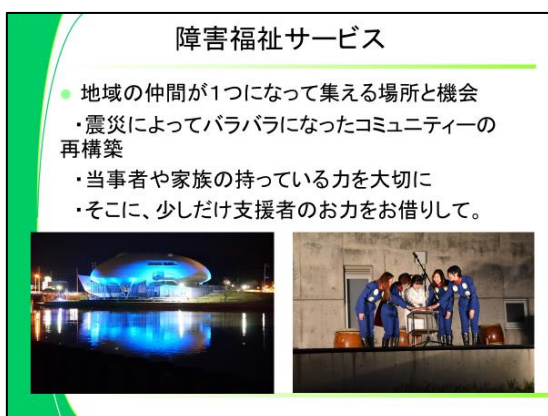


図 31 (左) 自閉症啓発デー（4月2日）に、石ノ森萬画館をライトアップ、(右) 点灯式

(4) 支援者の役割

障害福祉サービスを担う我々自身の見直しもしています。被災後、当事者家族の持っている力っていうのは、すごく強いことを痛感しました。「支援者が何かをする」というよりは、当事者家族の力を大切にして、少しでも支援者の力をお貸しするという風に、私の頭も、だんだん変わってきました。そこで、ペアレントトレーニングにも着手しました。「我が事・丸ごとの共生社会事業（厚生労働省）」の活用です。災害支援の助成金はなくなっていくので、小さな予算で、どう継続・発展していくか、地元で必要なことに特化した活動を発展させようと、今、自治体では動いています。

被災地では、新規事業所の参入がありました。地震の後に、医療・教育・福祉・漁業・農業・行政など多様な団体が入って、地元のニーズに応じて事業所をオープンしました。放課後デイサービス等は、外部からの働きかけで新しくできて定着した事業です。震災後に立ち上がった事業を存続させる事業者、予算縮小に合わせて撤収する事業者がある一方で、「福祉サービス事業運営は儲かるみたいだ」と営利目的で開業する事業所も増えています。その中には、地元では求めている事業もあります。県が申請を受理すると、いつの間にか開業している。サービスの質は、あまりよろしくないという事業も残念ながらあります。

10 熊本地震被災地支援：福祉避難所開設・運営（熊本県身体障がい者福祉センター）

熊本地震の話をしします。地震発生（2016年4月14日前震、17日深夜本震）の直後には、被災地へ私たちは行きませんでした。「何かすることありますか？」と聞くことは現地にとって迷惑になることが多いのを知っていたので、「必要と求められてから行こう」と思っていました。いつ声が掛かっても行けるように派遣可能なスタッフの確保など、被災現地から遠く離れた場所でも、おこなえる準備をしていました。「熊本県身体障がい者福祉センターに福祉避難所を造るんだけど、ノウハウを生かして運営してくれないか」と相談支援専門協会から打診されたのが震災から1週間後。数日後の2016年4月28日に石巻から3人が車で出発しました。被災地では、車がないと支援に行っても役に立たないので、車は必須です。余談となりますが、私たちの支援が終了して1か月後に戻るときには、「半年ぐらい自由に使っていていいですから」と言って、車は被災地へ置いてきました。

全国から応援にかけつけた相談支援専門員は JDF (Japan Disability Forum: 日本障害フォーラム) と協力して、被災地の一部の自治体から入手した障害者手帳所持者名簿登載者のうち、①18歳以上65歳未満、②障害福祉サービス未利用、③療育手帳A、身体障害者手帳1、2級、精神保健福祉手帳1、2級の条件を満たした者に、戸別訪問調査を行いました(図32)。困っている人たちを見つけた場合に、避難を勧める住まいが必要になりました。その住まいを「東日本大震災でのノウハウを生かして作ってくれ」と頼まれて応援をしました。ニーズ発掘と福祉避難所での受け止めの二輪が一緒に動かないと進みませんでした。ほかに、障害者団体・福祉団体が運営する被災地障害者センターは在宅支援者の支援をしました。一部の自治体は、障害者手帳所持者に被災地障害者センターくまもとの案内チラシを郵送しました。

私たちが到着した時には、まだ、福祉避難所の指定は降りていませんでした。熊本県身体障がい者福祉センターは、県の施設であるため市の避難所に指定されておらず、福祉避難所の協定も結ばれていませんでした。地震直後は、駐車場にきた車中泊の避難者に対して館内のトイレを提供していたにとどまっていました。館内には点字図書館、聴覚障害情報センター、宿泊施設があったことから、住まいを失った障害者が数名、避難を開始し、地元の職員有志が不眠不休で支援していました。4月21日に福祉避難所として機能し始めても、物資や人材の派遣は自治体から提供されず、自力で調達しなければなりません。

私たちは、現地スタッフに「休んでください」と伝えて、シフトを組みました。次に調整窓口を作り(図33)、①避難者名簿の作成とアセスメント、②物資の調達など(行政機関を通じて自衛隊と連絡)、③ボランティア団体の受入と支援内容の調整、④要支援者の掘り起こしを行う相談支援専門員協会との調整、⑤避難者の帰宅先の相談支援を行いました。東日本大震災で新潟の人にしてもらったことです。図34～38に、福祉避難所の環境と活動を示しました。



図 32 全国相談支援専門員協会による全戸訪問



図 33 福祉避難所の調整窓口



図 34 センター内の福祉避難所 間仕切りはあるがベッドはなく、床に寝る



図 35 (左) 全国から駆け付けてくれたボランティア (右) 避難所での支援



図 36 (左) ろうあ者への支援、 (右) ホールで子どもたちと遊ぶ様子

急性期にあたる1か月を乗り越えた後は、①「避難所生活からの展開」の意識を持ち、②ボランティアだけに頼らない地元での雇用を生み出す仕組みを作ること、③地元のサービスや資源を活用し、本人の希望に合わせた暮らしの再建相談を最後の一人まで行うことが必要です(図 39)。

熊本では、もう一つ出会いがありました。物資を届けに行った生活介護事業所「あゆみ」

が福祉避難所的な活動をしていたので、石巻祥心会のスタッフを派遣しました。



図 37 (左) 配膳の準備、(右) 清掃



図 38 (左) 支援物資の仕分け
(右) 避難者と合同で体操をしている様子

開始から1か月後・・・

- ・ 急性期にあたる時期を乗り越えた後は、この避難所生活が長く続くものではないという認識
- ・ ボランティアだけに頼らない仕組みの創生
(例えば、雇用を生み出す仕組み)
- ・ お一人お一人の、次の暮らしを一緒に考えていく、暮らしの再建相談
- ・ そして、出会った方、最後のお一人まで。

図 39 福祉避難所開設から1か月後の支援状況

11 おわりに

東日本大震災から7年11カ月が経過し、その間、日本では数多くの自然災害が発生しました。そして、残念ながら、これからも自然災害は発生していくことと思います。私たちは災害を止めることは出来ませんし、どの様な災害が発生するかの予測も正確にはできません。しかし、数々の「知識」を蓄えています。経験から得た「知識」は平時の防災や減災に活かされ、有事の支援は7年前とは比較にならないほど迅速になっていると感じます。

最後になりますが、久々に思い出した言葉で締めくくります。当時娘が通学していた小学校の校長先生の言葉です。「支援物資でいただくストーブやこたつで体を温めることは出来ます。でも、人の心は人の心でしか温まりません。」



図 40 石巻にある「がんばろう石巻」の看板

【質疑】

災害支援を社会福祉法人の使命にする

司会（北村弥生）： ありがとうございます。いくつか教えてください。石巻祥心会の使命の中に、「災害支援」を入れられたと伺いました。

斎藤： はい。社会福祉法人は 2018 年から、法律改正により、地域貢献を定款に謳うことが義務付けられました。例えば児童施設だと、「子ども食堂をやりますよ」とか。石巻祥心会は「災害が起きたら被災地に行く」ということを、社会福祉法人としての使命として定款に載せました。災害が起きたら支援に行くチームを作る。呼ばれたら行く。呼ばれなかったら、待機。災害時の対応を、社会福祉法人として掲げましたので、災害対策本部は常にあります。

司会： 平時の活動としては、例えば今回の防災勉強会には、別の研修会への参加を兼ねていますが、斎藤さんは法人の費用で来てくださいました。こういう教育と啓発も、法人の事業の一環として認められているんですね。

斎藤： 蓄えをしています。災害の義援金としていただいたお金を次の他の災害のときに使おうという基金にしています。参考までに日本相談支援専門員協会では今後、日本の北部で災害が起こったら、他の北部の支部が支援に行く。南部で災害が起こったら、他の南部の支部が応援に行くという具合に、南と北で担当地区を分けそうです。石巻から熊本に行くのは、さすがに遠かったです。

司会： 斎藤さんは、熊本で福祉避難所の運営をしていらしたときは、被災地からの謝金はなかったのでしょうか？ 宿泊と食事も自前でしたか？

斎藤： 被災地からの謝金はありません。勤務時間中になる昼食は自分たちで調達しました。

熊本では、相談支援専門員協会が準備してくれたコンテナハウスに宿泊していました。朝食と夕食は、ボランティアとして、避難所の食事が配給されました。

司会：全国相談支援専門員協会など外部からの支援者の旅費や滞在費は、誰が負担していたのかご存知ですか？

斎藤：東日本大震災でも熊本地震でも、全国相談支援専門員協会は在宅の障害者手帳所持者等の訪問調査をしました。東日本大震災では宮城県から派遣依頼を受けて、旅費と滞在費は県が負担したそうです。熊本地震では熊本市から派遣依頼を受けましたが、旅費と滞在費は日本財団が支援することを早い段階で決めました。旅費負担についての一般的なきまりはないので、災害救助法を受けて政令で定める「医療、土木建築工事及び輸送関係者の範囲」に、福祉専門職（相談支援専門員や介護支援専門員など）を明記する必要があると主張する人もいます。

東日本大震災で福祉避難所に支援に来てくれたボランティアの旅費は自己負担でした。

司会：日本相談支援専門員協会でも研修のテーマに災害対策があげられていますね。ところで、Bさん、県として、日本相談支援専門員協会や被災経験のある社会福祉法人と協定を結ぶというのは難しいですか？

B（首都圏の県社会福祉系職員）：こういうお話しを初めて伺ったので、（日本相談支援専門員協会に）連絡しようかなと思いました。

被災地支援者と行政との関わり：県と市

B：質問なんですけど、東日本震災のときに、行政との関わりはどうでしたか？

斎藤：困ったときは、とにかく行政に言いました。当時の石巻市の障害福祉課長さんは協力して対応してくれました。県とは関わりがありませんでした。

司会：仮設住宅を造るのは県なので、依頼や苦情の申出先は県ですよ。

斎藤：そうです。「返事は、メールで送ってあるはずですけど」とか言うんですよ、平気で。被災地は、停電して、メールを開けられたのは、10日後ぐらいでした。それまで見れなかった。請求のこととか。地震の2週間後ぐらいかな、5人ぐらいで、長靴で本当に汚い格好して、県庁に陳情に行きましたね。「どういうことだ」みたいな感じで。

司会：何とかなりました？

斎藤： ならない。

司会： 市を通すと、もう少し、うまく動くんですか。

斎藤： 結局は地元ですね。「ガソリンが欲しい」と言うと、市は公用車に入れるためのガソリンがあったんで、譲ってもらえました。「この証明書を持って行けば、こっそり入れられるから」って。「分かりました」って、こっそり入れて、お戻しするというのは、ありましたね。

司会： この人なら「こっそり、してもいい」という信頼が必要ですよ。

斎藤： そういうことなんだと思うんですよ。県との関わりは薄かったです。

仮設住宅の解体

司会： お話しにあった日本財団が造った障害者用の仮設住宅は、公的な建築基準の制約なしに自由に造れるんですか。

斎藤： 日本財団の仮設住宅は建物を韓国かどこかに手配したので、日本の基準に合っていません。当時、国内では供給が間に合いませんでした。2017年3月ぐらいに仮設住宅の住人が生活を再建し全ての仮設住宅が空になりました。じゃあ仮設住宅のある場所を元の更地や畑に戻そうっていうと、7000万円ぐらいかかるんです。そこには一切公的なお金は出ない、自腹なんですね。

司会： 日本財団は、撤去費用は出せないんですか？

斎藤： 残念ながら経済的支援は行えません。仮設住宅40棟とグループホーム2つについては、石巻祥心会で解体工事をします。「再利用したい方は、住宅を持って行っても良いですよ。」と広報しましたが、誰も持って行ってはくれませんでした。

D： 宮城県の支援学校では、実習棟として仮設住宅を3つつないで、仕切りを取り払って、広いスペースを造ったという再利用例は聞きました。

斎藤： 石巻市では再利用はなかった。仮設住宅を移動するより、新しく造ったほうが安いんです。

司会： 公的な仮設住宅なら、解体費は県が負担するんですね。

斎藤： はい。勝手に造ったから解体費を県に出してもらえません。造った当初も、仮設住宅の登録に入っていないから、色々な物品が入りませんでした。赤十字が仮設住宅入居者に寄贈する家電6点セット（洗濯機・冷蔵庫・テレビ・炊飯器・電子レンジ・電気ポット）が、始めは頂けませんでした。県とやりとりをして、最終的には入れてもらいました。生活支援員の雇用経費も最終的に頂けることになりました。

司会： ところで、障害者だけの仮設住宅群っていうのは、どうでしたか？ コミュニティとしては不自然ではありませんでしたか？

斎藤： 今、思うと、障害者だけを集めたのは、なんか違うような気はしますね。

司会： 普通の仮設住宅群の5%から10%程度を障害者や高齢者仕様にしてもらうというのはどうですか？

斎藤： 障害者だけ集めるのは、時代に逆行してますよね。「地域でみんなで支える」っていうのとは違いますね。結局、コロニーをつくっちゃった。でも、仮設住宅から、それぞれの暮らしに戻っていくので、一時は、あっても良かったのかなと思います。保護者とか当事者は喜びましたよ。大きな声で騒いでも気兼ねがない。お互いさまの精神が、そこにはあるから。お母さんたちも仲いい。

熊本地震でも、熊本県身体障がい者福祉センターの建物内に視覚障害者の部屋（プレイルーム）、聴覚障害の部屋（訓練室）、肢体不自由・知的・精神の部屋（娯楽室）、その他の部屋みたいな感じで、障害種別で分かれていました。

熊本地震での福祉避難所運営

司会：熊本県身体障がい者福祉センターに開設された福祉避難所に避難した人は、誰がアセスメントしたんですか？

斎藤： まず、開設当初は自主避難の方が中心でした。センターの建物内に、熊本県聴覚障害情報提供センターと熊本県点字図書館があったので、視覚障害と聴覚障害の団体とふくし生協の関係者が福祉センターを利用したのだと思います。その後、福祉避難所としての指定を受けた段階で避難者の名簿は指定管理者である熊本県社会福祉事業団が管理し始めました。少しややこしいですが、熊本県の施設を、福祉避難所として指定したのが熊本市なので、私たちがやりとりをしていた行政は「熊本市」でした。ただし、避難者は熊本市民だけではありませんでした。避難者数はピーク時で50名程度、6月20日には20名弱で、7月

には福祉避難所を閉鎖しました。

一般の避難所や危険と思われる住居で過ごされていた障害者が熊本県身体障がい者福祉センターの福祉避難所に来る際には、3つのパターンがありました。

第一は、行政で把握した要援護者の受け入れについて、熊本市障害福祉課が、窓口である事業団へ受け入れの依頼を行い、事業団が私たちボランティア団体と受け入れの調整を行い、受け入れが可となれば、事業団が熊本市にお伝えをしていく場合。

第二は、障害者団体が、それぞれの部屋で、新規の受け入れや退居を調整した場合。但し、福祉避難所としては1つの建物なので、避難者の名簿管理は事業団となります。例えば、聴覚障害の協会が独自のルートで受け入れを行った際は、行政からの依頼はありません。聴覚障害協会が事業団へ報告を行い、事業団から全体数として市へ、その日の避難者数を報告する形となっていました。

第三は、お話しした相談支援専門員協会による受入れです。彼らが発掘してきた当事者について、私たちボランティア団体は受け入れの調整を行い、事業団へ私たちが報告をし、それを事業団が市へ報告しました。

司会：物資の支給はなかったというお話でしたが、福祉避難所に配置されることになっている支援員や行政職員の派遣はありましたでしょうか？

斎藤：物資の配給は、私たちが入った時にはありませんでした。現地のスタッフが今晚の食事をどうするかを悩んでいるような状況でした。そこで、熊本市と連絡をとり、自衛隊からの物資支給先の名簿に避難所として載せていただきました。

支援員の配置や行政職の派遣は、私の記憶ではありません。ただ、5月2日から、被災地での現地雇用の仕組みが出来てからは、被災された定食屋のオーナーを期間限定で雇用し夕食の配給をしたり、ボランティアコーディネーター的な学生アルバイトを雇ったりと仕組みと経過に合わせて変化していきました。

司会：話は変わりますが、地震前はサービスを使わなかった人が、被災して整っていた環境がなくなったり、相談支援専門員の訪問を受けてサービスにつながったという例もありましたか？ サービスを使っていない障害者手帳所持者（潜在障害者）に、災害前に、どう準備を促すかは難しいと思うんですが、何かご経験はありますか？

斎藤：潜在障害者は沢山いました。当法人だけでも、グループホーム利用者数は、震災後は震災前の2倍になりました。潜在障害者の現況の把握をするために、石巻市の取り組みとしては、行政と協議して、療育手帳の更新をしていない方を対象に誕生日訪問をしました。手帳を昔むかしに取得し、更新をせずにいる方が多いためです。

司会：有難うございました。時間になりましたので、今日は、これで終了とさせていただきます。

