

## 第2章 被災からの復旧の取組事例

### 第4節 令和元年東日本台風の被災と対応、残された課題

#### 障害者入所施設の災害時長期避難体制整備の必要性

社会福祉法人けやきの郷 総務部長 内山 智裕  
理事長 阿部 叔子

この原稿は、2019年12月22日（内山智裕、災害の報告会、けやきの郷）の講演記録を中心に、法人の歴史については、2019年11月7日（阿部叔子、全国自閉症支援者協会研究大会シンポジウム、川越）の講演資料を参考に編集しました。写真掲載には許諾をいただいています。



図1 グループホーム周辺（13日 8:00 けやきの郷職員がドローンとカメラ（Go Pro）で撮影）

#### 1 はじめに

災害時に障害者は避難および避難生活で多くの困難を抱えることは、1995年阪神・淡路大震災以降、知られるようになった。2011年東日本大震災の後、災害対策基本法に災害時要配慮者と災害時避難行動要支援者の用語が掲載され、一部の自治体では、避難所の福祉避難室、福祉避難所、災害時個人避難計画に関するガイドラインも作成された。しかし、対象は主として在宅の障害者であり、障害者入所施設の避難体制整備については社会問題としては取り扱われなかった。その理由のひとつは、東日本大震災では、高台に建設されていた障害者施設は津波の被害にあわなかったためであると推測される。一方、「水防法等の一部

を改正する法律（平成 29 年 5 月 19 日）」等により、市町村により洪水等の浸水想定区域とされた地区に建設された要配慮者利用施設の所有者または管理者に、避難確保計画の作成と訓練の実施が義務付けられた。しかし、避難生活についての計画は含まれていなかった。

本稿では、今後の障害者施設の災害準備に資するために、2019 年台風 19 号で入所施設が床上浸水被害に遭った（社福）けやきの郷（埼玉県川越市）の経験を紹介する（図 1）。近年、地球温暖化による豪雨等の自然災害は頻度と強度を増し、対策の必要性が高い施設も多いと考えられるからである。

2019 年 10 月 12 日から 13 日に東海地方から関東甲信越地方にかけて上陸した台風 19 号により災害救助法の適用を受けた市町村数は 14 都県 390 市町村（11 月 1 日現在）で、東日本大震災を超えて過去最高であった。また、政府はこの台風の被害に対し特定非常災害（台風としては初、2019 年 10 月 18 日）、大規模災害復興法の非常災害（2 例目、11 月 1 日施行）の適用を行い、「令和元年東日本台風」と命名された（気象庁、2020 年 2 月 19 日）。

埼玉県川越市では、内水と大谷川の越水と大谷川が流れ込む越辺川の堤防の決壊が起こった。市内では、床上浸水 82 棟、床下浸水 262 棟（埼玉県危機管理防災部 令和元年 12 月 23 日 14:00 現在）、最大避難者数 4960 名（指定避難所 27 か所に 4346 名、自主避難所 14 か所に 614 名）であった。災害発生時に 4 か所に開設された指定避難所は 10 月 25 日に閉鎖された。

この越水および決壊は、けやきの郷に甚大な被害をもたらした。けやきの郷は、入間川の 3 つの支流（大谷川・小畔川・越辺川）が合流する三角地帯にある。4 つの河川は落合橋付近で合流し入間川となる。決壊した堤防は、1999 年に大谷川が逆流して越水したことへの治水対策で設置したポンプ場を建設するにあたって、大谷川の流れを変え、新しく造設されたものだった（図 2）。

けやきの郷が運営する障害者施設の入所者等 75 名のうち、52 名は事前避難、23 名は垂直避難後に消防隊員に救助され、人的被害は免れた。しかし、その後の 6 か月にわたる避難生活は、入所施設の支援継続を困難にし、入所施設における平時からの災害時事業継続計画の欠落を露呈した。

けやきの郷が運営する 6 事業所（16 棟）のうち 15 棟は、越辺川の堤防決壊によって流れ出た濁流に飲み込まれ、法人所有地と施設内に流れ込んだ泥水の水位は最大 3 メートルを超えた（図 3）。6 事業所とは、以下の通りである。①入所施設「初雁の家」（生活棟 1 棟・作業棟 4 棟）・通所事業所（②A 型事業所 3 棟、③多機能型事業所 1 棟） 4 棟・④グループホーム 5 棟・⑤地域相談支援センター 1 棟、⑥発達障害者支援センター 1 棟。盛り土をして建築された建物もあったが、高床式の発達障害者支援センター以外は、1 階はすべて床上浸水し、施設建物は川越市の判定員により半壊と判断され、設備・備品はすべて使えなくなった。半壊した施設建物の被害総額は 4 億円、入所施設の復旧には 6 か月間を要した（被災 2 週間後には 9 億 6 千万円、9 か月と試算）。

ここでは、発災直前から、台風の状況、避難行動、避難生活、復旧へ続いた約 6 か月間を



概観し、教訓を整理した。



図2 けやきの郷と周囲の河川の位置関係(荒川水系(埼玉県)大規模氾濫に関する減災対策協議会「入間川流域緊急治水対策プロジェクト」資料を改変)

[https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr\\_content/content/000767282.pdf](https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000767282.pdf)



図3 (社福) けやきの郷の事業所



図4 高床式に建築してあった発達障害者支援センターホールに復旧まで法人事務局を設置した。同センター入口に立つ阿部理事長（第二著者）。頭の上に浸水の跡が残った

## 2 社会福祉法人けやきの郷の歴史

### ～障害者施設建設の住民反対運動を乗り越えて～

1979年、日本では特別支援教育が義務化され、自閉症の子どもたちも義務教育を受けることができるようになった。それまでは、「就学猶予」として、義務教育を受けることができない障害児がいた。特別支援教育が義務化されても、義務教育は中学までとなるため、中学校卒業後の重度の障害児に受け入れ先はなかった。中でも、重度の知的障害と行動障害を併せ持つ自閉症児は、在宅生活を余儀無くされることが多く、精神病院への入院もあった。そのため、自閉症児の親たち21名は、1978年に、けやきの郷発起人会を結成し、成人期自閉症者のための入所施設建設（定員50名：当時）に取り組んだ。

当時、埼玉県は、障害者施設建設に際して、自己所有の土地1200坪（約4,000m<sup>2</sup>）以上と半径300メートル以内の全住民の同意をとることを行政指導により求めた。この条件にあう土地は簡単には見つからなかった。埼玉県が発起人会に対し提案した複数の用地のうち建設に至ったのが現在の河川に囲まれた土地であった。当時は、水害ハザードマップは存在せず、他に選択できる土地はなかった。後日、ハザードマップで浸水リスク3～5mと示された。

発起人会結成から7年後の1985年、入所施設「初雁の家」の開設に至った。地域住民から水害の前歴を知らされた「初雁の家」は、水害に備え盛り土の上に建設した。度々くる大型台風の際には、盛り土していない園庭と駐車場は浸水した。開設14年後の1999年8月の台風（川越市の総雨量330mm）では、「初雁の家」は、隣接する大谷川の越水による最初の水害を経験した。入所施設は70cm、グループホームとパン工房は50cmの床上浸水で、やまびこ製作所のトラックと機材は冠水し、製品と木材は流出した。被害総額は8000万円であった。復旧に入所施設は約90日、グループホームは10日、パン工房は4か月を要した。この間、入所者は国立秩父学園の体育館（所沢市）に避難した。この経験をもとに、その後

建設したグループホーム2棟、電気設備、相談支援事業所等は、1m50cm盛り土をして水害に備えてきた。また、2001年には、大谷川の下流に逆流防止のためのポンプ場が設置された。以降、「初雁の家」の床上浸水被害は起きていなかった。

### 3 令和元年東日本台風と重度障害者の避難について

#### (1) 初期対応（台風上陸前）

台風上陸は10月12日（土）16:00と予報され、東京近郊の鉄道は12日10:00から運休することが予告された。11日には、けやきの郷では、自宅への避難が可能な利用者の家族に帰省を依頼した。通常、週末に帰宅する利用者もいたため手配は円滑に行われた。12日9:00時点の施設滞在者数は、「初雁の家」に40名中18名、グループホームに35名中18名であった。

12日（金）13:00、「初雁の家」の1階正面玄関前の本部事務室に災害対策本部を設置した。対策本部は阿部叔子理事長を本部長、職員4名を災害対策用管理宿直者として配置した：水野努（職員理事、相談支援センター長）、千田工（本部事務主任）、和田誠（災害対策委員長）、内山智裕（本部総務課長）。大型台風が接近する予報に合わせ、通常は2名であるところを4名体制とした。

また、対策本部職員4名と各事業所管理職9名とのあいだで、無料アプリ「SLACK」を導入し活用した。それまではメールとLINEを使っていたが、台風情報や川の増水状況、雨量等を画像データで周知するなど、利用者の状況、被災地から離れた場所で待機している管理職との情報共有をリアルタイムで行えたことは、迅速な対応につながり役立った。さらに被災時の判断、対応の経過を時間経過とともに記録に残すことができたことは、その後の振り返りを可能にし、災害準備に資する貴重な資料となった。

#### (2) 入所施設「初雁の家」とグループホームへの浸水

埼玉県を含む関東甲信越地方では、2019年10月12日15:30に大雨特別警報が発せられ、警戒レベルは3から4であった。「初雁の家」の側近を流れる大谷川は12日15:10頃に越水が始まり、その後、「初雁の家」の駐車場にゆっくりと浸水が始まった（図5）。18:00頃より風雨は強まり窓ガラスが揺れるほどの暴風雨となった。対策本部職員は、浸水被害を最小限におさえるために、浸水が予想される作業所内の畳などをテーブルの上に上げた。19:00、園庭での水位は膝上くらいまであり、強い水圧を感じ歩行は困難だった。その後「突然非常に激しい暴風雨」になったと対策本部職員によってSNSに報告が上がった（21:58 SLACK千田職員）。

暴風雨は13日0:00頃まで続いたが、1:13には、「大雨特別警報」警戒レベル5相当は解除された。暴風雨は止んでいたため、災害対策本部では危険は去ったと判断し、管理宿直1名は、仮眠をとるため別室へ移動したところだった。しかし、13日午前1:00前後、「初雁の家」居住棟に浸水が始まった。建物への浸水はゆっくりと進み、2階の窓から大谷川が



逆流していることを目視で確認した。経験したことがない光景だった。浸水はその後も進んだ。



図5 入所施設に隣接する大谷川を入所施設2階から撮影。上：10月12日13:30、下：15:30。

対策本部はパソコン、現金、書類等を2階にある会議室へ移動した。建物への浸水は階段1段目に達した。同じ頃、「グループホーム職員（5名滞在）から、グループホーム建物内に浸水が始まり、身の危険を感じる」と浸水写真がSLACKに投稿され救助要請があった。対策本部は担当職員に対して、入居者と出来るだけ高いところへ垂直避難するようにと指示した。

1:30、初雁の家の屋外で大きな破裂音、対策本部をはじめとする室内の電気が全て消え、会議室内は真っ暗になり爆音とともに自家発電機のモーターらしい音が鳴った。数分後に、自家発電機も停止した。建物内部の水道、電気は全て止まったことを確認した。火災報知器は浸水し発報、サイレンが故障のため鳴り止まなくなった。床上浸水は建物内階段の3段目付近で止まった。居住棟は1.5mかさ上げしてあったが、床上約90cm近くまで浸水し、隣接する作業棟や相談施設は、土地の高低差はあったが、最大地上3m近くまで水位が上がった。

午前4:00頃、災害対策本部より川越市防災担当課へ救助要請を出した。その後の新聞報道によって13日未明に越辺川の堤防が決壊したことが知らされた。大谷川の越水による浸水後、越辺川の堤防決壊による河川氾濫により、「初雁の家」の被害は拡大したと推測される。

### (3) 避難行動（発災から1週間まで）

入所施設「初雁の家」およびグループホーム「潮寮」の利用者は、長期避難できる場所にたどり着くのに3か所を巡り5日かかった。その経過を以下に報告する。発災当日の10月12日、「初雁の家」には入所者40名中18名が、グループホームには35名中18名が滞在していた。雨が降り始める前の午前11:00に昼食を早めて、入所施設滞在者18名中13名(車いす利用者3名を含む)は名細(なぐわし)市民センターへ職員3名と車で避難を開始した。敷布団代わりにする毛布とタオルケットを持参した。残りの5名は、特に重度の強度行動障害を伴うため、一般市民も避難する指定避難所で過ごすことは難しいと判断し、運営するグループホームの2階の空室に避難した。グループホームは「初雁の家」より高台にあり、過去に浸水したことはなかったからである。11:14には川越市から警戒勧告(警戒レベル4)が発令された。



図6 名細市民センターでの避難の様子

川越市が避難所として開設したのは近隣では名細中学校構内の旧名細公民館であった（12日8:30開設）が、滞り場所は4階でエレベーターがなかった。足腰の弱い高齢者は1階に配置されていたが、13名が滞在できる空間は残っていなかった。避難直前に職員の一人からこの情報を聞いたことと、入所施設丸ごと集団で避難することを希望したことから、川越市障害者福祉課に相談したところ、指定避難所ではない名細市民センターの多目的室（ホール）を占有させてもらうこととなった（図6）。センターへの避難者は合計133名であったが、ホールには他の避難者はいなかった。それでも、慣れない空間で眠れない利用者もあった。18:00には避難指示（緊急、警戒レベル5）が発令された。



図7 旧名細公民館1階での避難（10月14日）

グループホームに移動した入所者5名とグループホーム利用者18名の合計23名と職員9名は、翌13日6:00、深夜の救助要請に対応した消防隊員によって救助され、指定避難所であった広谷小学校に搬送された。13日11:39に川越市内の避難所は3か所に集約され、他は閉鎖されることが公表された。10月25日に川越市内のすべての避難所は閉鎖された。名細市民センターは指定避難所でなかったことと、滞在したホールは13日午後には市民の使用予約が入っていることがわかったため、移動を依頼された。しかし、移動先について指示はなかった。広谷小学校体育館にグループホームからの避難者が搬送されたことが、名細市民センターに同行した職員に共有され、13日10:00に自主的に広谷小学校で合流した。しかし、広谷小学校は14日より通常の授業が開始されるため、次の避難先を探すことが求められた。そこで、川越市と連絡調整し、36名の利用者は旧名細公民館（名細中学校敷地内）の1階に13日13:00に移動した（図7）。旧名細公民館では、15日17:00に日本赤十字社の保健師による視察が入り、「衛生状態が良くない」と川越市へ報告がなされた。18日（金）13:00に、4か所目の川越市総合福祉センター（通称オアシス）の体育館へ12名が移動した。体育館は2階だったがエレベーターがあり、さらに体育館の前室、男女の更衣室が使用できた。同じ階には、入浴施設、調理室もあった。その後、3月25日までの約6か月間、この体育館で生活することとなった。12月から暖房が開始されると、体育館の湿度は30%になり、職員は喉の痛みを訴えた。（図9）。図9から14に、オアシスでの写真を示した。



被災した施設の復旧に要する時間を見積もることは難しく、被災直後は3か月（令和元年12月末まで）、10月末には9か月（令和2年7月末まで）、12月には6か月（令和2年3月末まで）と見込みは変化した。復旧までの期間が短縮されたのは、完全復旧ではなく、安全な土地に移転するまでの仮復旧と位置付けて、必要最低限の整備に留めたためであった。修理して使えるものは使い、新品に買い替えることはできる限り控えた。この間、体育館の貸し切り期間は11月末、12月末、3月末と延長を重ね見通しのつかない生活であった。

グループホーム利用者35名中12名は、市内の高齢者デイサービス事業所「あぜ道」が事業廃止した後の建物を無償で借り、10月17日から3月22日まで、常時職員2名体制で滞在した。「あぜ道」は、けやきの郷の評議員である倉嶋元市議会議員が運営する組織であったため便宜を得た。ただし、重度障害者が生活するグループホームにスプリンクラーの設置義務があるのに対し、デイサービススペースでは基準を満たしていなかったことから火災保険を追加することも必要となった。

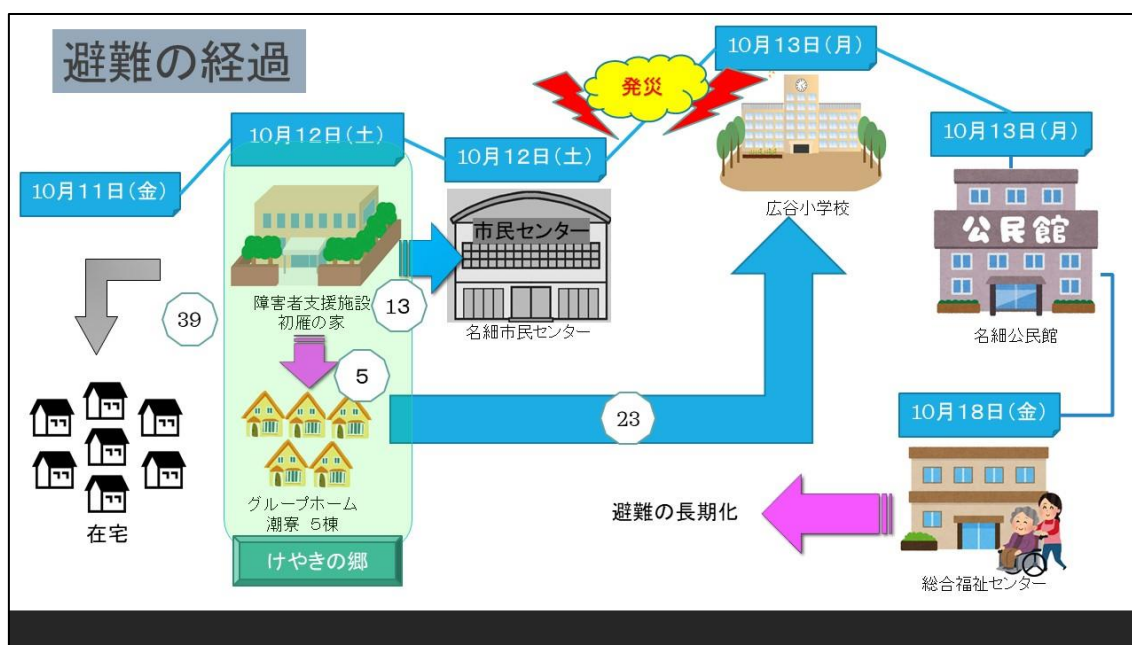


図8 けやきの郷からの利用者の移動先

#### （4）長期避難計画の必要性

障害者入所施設「初雁の家」の水害に対して、命を守るための避難確保計画はあり、避難訓練もしていたが、浸水した後の長期避難計画は十分ではなかった。法人では、一年に2回の避難訓練を行い、接続する道路が冠水しそうな場合には、市の指定避難所である旧名細公民館（名細中学校）に全員で移動していた。1999年の水害の後には、夏の台風で園庭に冠水があると、居住空間の畳を上げ、同公民館に全員で移動し、1泊して、翌朝に帰宅していた。ただし、この時も、会議室の予約があったために長居は許されなかった。

避難場所について2つの課題があった。一つ目の課題は、同公民館の避難所は4階に指定されていたことであった。「初雁の家」の利用者の中には、車椅子ユーザーが3名いたが、

同公民館にエレベーターは設置されていなかったため、4階に昇ることはできなかった。公民館機能が市民センターに移動してから、台風時に自主避難して同公民館に宿泊することではなく、避難所内部の状況の変化を把握していなかった。入所施設も改装し、畳がフローリングになり、浸水の際に水を吸わないように畳を上げる練習をする必要もなくなっていた。

二つ目の課題は、日本赤十字社の視察によって、同公民館の1階は「衛生状態が悪い」と指摘されたために、移動しなければならなかったことであった。開けてもらった部屋は、通常は、土器などの遺跡のクリーニングに使われていたために埃っぽかったことが、「衛生状態が悪い」と判断されたと推測される。同公民館は入浴施設もなく、確かに、長期避難の場所としては不適切だった。

避難確保計画の中で長期避難を想定していなかったことは反省点である。その結果、入所施設利用者40名、グループホーム利用者35名の生活の場と通所者約20名をあわせた日中活動の場を被災後に探すことになった。自閉症者の場合、一般の避難所および仮設住宅では困難な場合が多い。信頼関係を築いた職員の同行が必要であり、平時から入所施設は長期避難に耐える移動先を確保しておかねばならないことは、被災経験で得た教訓である。法人は、災害発生後に長期避難場所の検討を始め、応急福祉施設の建設または一時滞在場所として廃校を改修することを希望したが、どちらも果たせなかった。



図9 左：体育館に置いた寝具、右：設置されたパーテーション



図10 体育館内に休憩スペースと作業スペースを、徐々に整備。テレビアンテナはなかったの、録画して上映した。



図 11 体育館では寝るだけでなく日中活動の運動もした。左：クリスマスの飾りつけを届かないところに貼り、散歩しながら見る。右：バランスボール。



図 12 男女に分かれた浴室



図 13 左：調理室、体育館前室は食堂として使用（クリスマスの昼食）





図 14 左：ロッカールームはスタッフ控室や物品置き場として活用、右：洗濯物の回収

#### 4 外部からの支援

避難生活と施設復旧では、いくつもの課題に直面した。長期避難を想定していなかったことが悔やまれたが、外部からの多くの支援に助けられたので、ここで紹介する。

##### (1) 公的支援

川越市障害者福祉課からは全面的なバックアップを得た。発災時には、障害者福祉課は防災担当と連携し市内に自主避難先を確保した。10月13日の早朝には、入所施設利用者5名、グループホーム利用者18名と職員9名あわせて32名は消防のボートで救出され、指定避難所に車で搬送された。長期避難地が見つからず4か所を移動したが、川越市社会福祉協議会は、夜勤者を2名追加配置して川越市総合福祉センターの体育館を使用できるように連絡調整した。

体育館に移動直後に、日本赤十字社からは寝具が届いた。川越市からは段ボールベッドを提供されたが、紙類を異食する入所者がいたことから使えなかった。車いす利用者には災害発生後3日で褥瘡ができたため、木製で利用者が一人では動かせないベッドを支給された。

ただし、体育館での生活は避難でなく「施設の一時移動」と位置づけられ、食事などの基本的な生活用品は法人が準備した。当初は、弁当やパンを購入していたが、同じ階にある調理室を12月末より借用し、1月末日には、法人として冷凍庫を購入した。

施設建物等の災害復旧においては、社会福祉施設災害復旧費国庫補助金の申請にあたって、市役所の支援を得た。

体育館で支援にあたった職員が、復旧の先行きの見通しが立たない中で、給与は遅延なく支払われるのか、雇用は維持されるかなどの心理的不安を訴えた際には、保健所職員（精神保健福祉士）の派遣を得た。グループワークと個人面談のために、11月11日から3月末までに、合計8回の来訪を得た。

2月1日に、体育館内にパーテーション（アルファパネル（ドア付）、W900×H2100）が災害救助法の適応を受けて設置された。ボード同士は強力磁石で接着され、1区画は布団3枚が敷ける広さであった。当初は布団2枚分で6区画程度が施工されたが、拡張を依頼し、2月16日には10区画に拡大された。1区画2名で合計20名が就寝する場所が確保され、

在宅避難者や他施設への移管者の一部を呼び戻すことができた。

公的支援は法人を対象としており、すべての私物を失った入所者に対する公的支援制度はなかった。しかし、埼玉県、日本赤十字社埼玉県支部、埼玉県共同募金会、川越市に寄託された義援金と川越市からの見舞金は市役所を介して、入所者一人当たり合計約78万円が、3月から8月にかけて4回に分けて支払われた。

激甚災害に指定されたために、施設と設備に関しては経費の6分の5は国庫からの補助金で使用できたが、備品に対しての国庫補助は北海道胆振地震での災害復旧費（備品）を準用し、事業ごとの上限額まで申請が可能となり合計4000万円程度となった。

## （2）ボランティア

被災施設の泥かきと清掃では、川越市社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置（10月14日～11月15日）、延べ1,096名が法人に協力した。10月16日（水）まで水は引かず施設周囲は浸水したままで、小畔川沿いの地域住民がポンプ車を要請し、ようやく水が引き始めるまで施設内には入ることができないほどだった。

入所施設の敷地内に流れ込んだ大量の糞は、利用者の保護者が家業で所有していたブルドーザーを乗り付けて除去した（図15）。周囲の田んぼに収穫後に置かれていた糞であった。施設内は、居室を区切る壁の一部は水流によって倒されたほか、机、事務用品、生活用品、ベッド、書類などが流入した川水により攪拌され、入居者居室内に散乱した。

埼玉県発達障害福祉協会は県内の障害者施設の福祉支援員に復旧ボランティアを募り、川越市の災害ボランティアセンターに先立ち延べ219人（10月17日～23日）が集まった（図16）。発達障害福祉協会は、被災した16棟の被害に対して多数のボランティアのコーディネートや仮設トイレの手配も行った。さらに、埼玉県立大学、日本社会事業大学、日本工業大学などによる社会福祉学部生のボランティアの応援を得た（10月15日～18日）。その後は、法人職員が清掃にあたり、発災から1ヶ月半後の11月末には、人力によりゴミ出し作業を終えた。1999年の床上浸水の際には、ゴミ出しは3日で終わったことと比べると、今回の被害は極めて大きかった。

また、川越市役所経由で、ケルヒャージャパンにより、高圧洗浄機で浸水した施設の壁の泥が洗浄された。ファーストリテーリングからは衣類を、フードバンクからは体育館滞在者に対して食事の提供を得た。

4月に復旧した「初雁の家」に戻って間もなく、新型コロナウイルス流行による緊急事態宣言が発令され（4月7日）、ボランティアの立ち入り禁止、通所利用者の自宅待機は、6月16日まで続き、6月17日から水に浸かった重要書類の洗浄活動が川越市ボランティアセンターを介して復興ボランティアチーム ReVA（上尾市）と天理教災害救援ひのきしん隊の協力も得て行われた（図17）。



図 15 左：右（白い建物）は入所施設「初雁の家」、左（茶色い建物は障害者地域・相談支援センターけやき）、右：糞を除去するブルドーザー



図 16 初雁の家の駐車場に水に浸かった家財を出す災害ボランティア

### （3）物資支援

多くの組織・個人から物資支援を得た。全員には行き届かなかったが、ユニクロからは1週間程度で衣料品が届いた。保護者・関係者などからも下着類の差し入れがあり、何とか、間に合った。利用者は着替えを持たずに避難したため、台風の翌日には、職員は着替えを購入した。また、直ちに洗濯が必要となり、市内の障害者施設の洗濯機を借りることとなった。12月後半からは、同じく被災した近隣の高齢者施設の職員が洗濯を手伝った。





図 17 文書洗浄

生活環境が変わったことにより、これまでよりも多く必要になった衛生用品・下着・嗜好品は、支援者として来訪した個人経由で埼玉県社会福祉士協会などから寄付を得た。

「Amazon のほしいものリスト」について全国から支援を得る方法と、その仲介のスマートサプライというシステム (<http://smart-supply.com>) は、衣料品不足を知った知人を介して11月にはNPOピースポートから紹介されたが、具体的な登録方法を解読するのに3月初めまでかかった。方法を調べる時間の余裕は職員になく、ボランティアが協力した。

復旧に関しては、激甚災害に指定されたために、施設と設備に関しては経費の6分の5は国庫からの補助金で使用できたが、備品に対しての国庫補助は金額上限が定められており、損害額全額をまかなえる補助ではなかった。そこで、作業所で使用する設備・備品が高額のパン工房は復旧を断念せざるをえなかった。しかし、入所施設と入所者は、すべての家財を失ったため、難民を支援する会からは、利用者が動かさないような特注の机などの高額の家財の合計の6分の5の経費支援を得た。

これまで浸水したことの無い近隣の駐車場に避難させた車両5台も浸水被害と盗難にあった。公益財団法人オリックス宮内財団からは車両1台を得た。

#### (4) 人的支援

体育館に滞在した利用者への支援に補助人員を得た。10月19日から11月20日までは、埼玉県 DWAT（災害派遣福祉チーム）から、障害者施設従事者を中心とした延べ206名のチーム員の支援を得た。また、総合福祉センターを運営する川越市社会福祉協議会と埼玉県 DWAT の事務局を務める埼玉県社会福祉協議会は、体育館に滞在中の設備・物資・人的支援の調整を支援した。

11月30日から12月29日までの週末は、荒川区社会福祉協議会から支援者を得た。さら

に、臨床発達心理士会埼玉支部は12月3日から2月18日まで11回、毎週火曜日にバランスポールやカプラ等を利用したリラクゼーションやレクリエーションを入所者に提供した。年末に、カイロプラクターの花田岳秀氏（スポーツカイロプラクティック・フィレオ代表）に、職員の身体のケアを依頼し好評を得た（図18）。

在宅避難者については、日本相談支援専門員協会と埼玉県相談支援専門員協会からの協力を得て、在宅生活を送る利用者について家庭訪問によるニーズ調査を行い、在宅避難時においても希望に合わせて地域で福祉サービスが使えるような調整を支援した。



図18 左：ボランティアによるレクリエーション、右：職員へのカイロプラクティックの提供

### （5）災害支援の経験者からの支援

災害支援の経験者からの補助は、時期に応じて貴重であった。川越市に隣接する菊本圭一氏（鶴ヶ島市社会福祉協議会）と北村弥生博士（国立障害者リハビリテーションセンター研究所）には、法人職員から全体調整の方向性に関する助言を依頼した。東日本大震災で障害者支援の経験があることを知っていたからであった。北村弥生博士からは多様な情報を得た。菊本氏は、必要な物資があれば早急に川越市に伝え、災害救助法を活用することの教示を得た。それでも、法人は何を要請してよいか躊躇があった。被災後3日目に、車いすを利用する入所者に褥瘡の初期症状ができた際には、ベッドの支給を要請することの提案を得て、市役所へ要請に行く際にも菊本氏の同行を得た。

管理職者への心理的支援として、被災地支援の経験があり臨床心理学を専門とする前川あさ美教授（東京女子大）と管理職員の談話会を12月後半に行った（図19）。そのころまでに、職務中の軽い交通事故4件、職員に視力低下、不眠、涙が出て止まらないなどのいづれもとは違う心身ならびに生活上のストレス反応が出ていたが、職員同士で状況を共有する時間も取れなかったからである。教授は管理職員からの現状を聴き、①長期ではなく短い休憩を1日の中に取り入れること、②ひとりである時間と空間を意識して作り、他人の目の届かない仕切られた場所での休憩をとるようにすること、③同じく、一人である時間に好きなこと、やりたいこと（読書や音楽鑑賞など）を意識してすること、④東日本大震災では1年後

に支援職者の心身の疲労による離職が増えたという情報提供がなされ、疲れたという自覚症状がなくても、自分をいたわる意識をもつことが大切であること、⑤一人での時間と空間を大切にする一方で、仲間どうしてつながる体験も大切にする事等が伝えられた。12月初めには、幹部職員が準備して、全職員への慰労会が職員とその家族80名以上を招いて行われた。この日、参加できなかった職員には、クオカードを配布した。1月には、複数の管理職員が風邪で休暇をとった。

被災施設からの情報は、復旧計画を立てる際に役立った。知人の紹介により、東日本大震災で被災した石巻市の(社福)祥心会からは「被災施設が公的に得られた支援と得られなかった支援について」の情報を、北海道胆振地震で被災した(社福)厚真福社会からは「福祉仮設住宅が助成される設備と備品について」の情報を、法人は電話とメールで得た。

## (6) 義援金・寄付

一般社団法人日本自閉症協会加盟団体、全国自閉症者支援者協会加盟団体、全国知的障害者福祉協会加盟団体、日本信号株式会社、その他の個人、団体より総額約3000万円の義援金、寄付を得た。



図19 左：幹部職員と公認心理士との談話会

## 5 復旧・復興の方針：移転と応急福祉仮設住宅

復旧・復興の方針決定は、12月末まで、管理職を悩ませ続けた。大規模水害を二度経験したことで昨今の台風の規模の拡大から、今後も水害が起こりうることを考えると、同じ土地に入所施設を復旧しても、利用者の安全確保は困難なことは明らかであったからである。同じ土地での復旧、違う土地への移転、移転までの間の福祉仮設住宅の建設、安価に済ませるための廃校のリフォームの何を選択するかで苦悩した。復旧計画や事業継続計画を作っていなかったことへの後悔は大きかった。

### (1) 復旧のための手続き



復旧と移転を同時に検討するのは、資金的に非常に困難であった。しかし、復旧か移転かの吟味をする時間的な猶予はなく、高台移転を希望しながらも復旧のための手続きを進めざるを得なかった。なぜならば、復旧のための補助金申請の締め切りは被災後2週間目だったからである。厚生労働省の社会福祉施設災害復旧費設備国庫補助金による設備・備品の申請期限は10月23日であり、社会福祉施設災害復旧費国庫補助金による施設の復旧工事の申請期限は10月31日であった（11月15日に延長された）。被災した施設の復旧工事の費用と期間の見積もりが出たのは10月29日で、工期9か月、建設補修費用総額9億6千万円、設備復旧費用1億5千万円であった。復旧費用総工費の4分の3は社会福祉施設災害復旧費として補助金（国庫および市負担）が執行されるが残りの4分の1は法人が負担する（後に、大規模災害復興法の非常災害に指定されたため、法人負担は6分の1になった）。

## （2）移転準備に関する困難

同じ土地では、入所者の安全と安心した暮らしを確保することは法人としての責務の達成は困難であると判断された。しかし、移転には、資金、用地、移転までの生活拠点、運営の継続など、解決に時間がかかる入り組んだ問題がいくつもあった。資金は7億円から10億円を必要とするため、国庫補助金が必須である。国庫補助を受けるためには、平時の制度を使用して直近で令和2年月5日に申請を行うが、当該年度に支給が決定する保障はなかった。台風による被害は、移転のために公的補助金を得る理由にはならないからである。11月末には市内に借地の目途を付けたが、復旧と新築移転を並行した資金繰りは厳しく決定には至らなかった。

## （3）福祉仮設住宅の建設

復旧せずに移転を可能にする方法として、福祉仮設住宅の建設を市へ要請したのは10月15日から11月21日かけて7回に及んだ。市から前向きな回答が得られず、11月初旬には、内閣府（防災）へも要請した。その後、福祉仮設住宅については前例も少ないことから、市・県・内閣府で協議されることとなった。ただし、「市が単独で決められることなく、県、国と協議のうえ進めている」という理由から、窓口担当の市からは「実現する可能性は五分五分である」という回答が続いた。福祉仮設住宅は、2018年北海道胆振地震の後、厚真町に2軒が初めて建設された。個人に対する応急仮設住宅は、市が用地を提供し県が建設する。一世帯は1DKあるいは2DKが標準であるが、重度自閉症者には支援者の目が届き、できるだけ被災前と同じ形態での生活が必要である。居住空間だけでなく、日中活動の場も必要になる。すなわち、作業棟も含んだ被災前の入所施設に代わる福祉仮設住宅が必要とされた。

市・県は北海道に問い合わせながら、県で初めてのモデルとして、応急福祉仮設住宅の建設を11月末に可能とした。しかし、難しい条件が付けられた。第一の条件は、入所後の移転先を確保し、その土地は自己調達とすること。第二は、仮設住宅の期限である2年3ヶ月までに移転先が整備される確約書を提出すること。第三の条件は、災害発生前に自宅に避難

した19名は応急仮設の対象とならないことであった。第二の条件を達成するには、前項に記載したように、令和2年の申請で受理されなければならないが確証はない。第三の条件は、12月5日には内閣府から市に撤回が伝えられたが、市からけやきの郷に伝えられたのは12月13日であった。法人では、第二、第三の条件の達成は難しいと判断し、12月4日には復旧工事業者に工事の促進を依頼した。

一方、この東日本台風で被災した川越市内の同じ地域にある特別養護老人ホーム（入所者数80名）は、県が設置する福祉仮設住宅に4月から入居が決定した。建築用地は、けやきの郷が10月23日に市に福祉仮設住宅の建設用地として要望した北霞が関小学校廃校跡であった。ただし、応急福祉仮設住宅への入所者は被災者に限定されており、利用者が死亡した場合の欠員補充はできないという制約があった。また、施設の設計と備品の選択には、最終段階まで、特別養護老人ホームは関われなかったとのことであった。

#### （4）長期避難場所

11月から12月には、希望する福祉仮設住宅の交渉と並行して、福祉仮設住宅に代わる長期避難できる場所も探した。災害発生1週間後に、市議会議員と県議会議員の協力を得ながら、廃業したホテルや旅館、廃校になった小中学校、使われなくなった高齢者デイケア施設などが候補に上がり、現地を確認した。復旧よりも経費をかけないことと、翌年の台風で同じ被害を受けない保証はないため、安全な土地で、既存の建物を改修し、生活空間と日中活動空間を確保したいと考えたからであった。しかし12月末までに許可が得られなかった。

被災当初より、民間建設会社から仮設住宅建築の申し出はあったが、経費と用地の課題により受け入れられなかった。東日本大震災では、日本財団の助成により、木造の福祉仮設住宅が障害者に対して作られた。しかし、その際の経験として、設備・備品への公的支援は受けられないこと、撤去費用も公的支援は受けられないことなどの制約があったからであった。前例では、日本赤十字社から仮設住宅に提供される電化製品6点の導入にも交渉を必要としたと聞いた。特別なニーズに対応した仮設住宅の建築に対し、設備と撤去も含めて、複数の民間組織からの支援を取りまとめるための事前の準備をしておかなければならないと考える。

## 6 入所者の移管

法人は当初から集団での避難、滞在場所の確保を要望したのに対し、複数の公的機関および障害者組織から勧められたのは、他施設に利用者を分散して移動することであった。この方法は、同時に被災した隣接する特別養護老人ホームで行われており、救出された日にはすでに17施設が被災高齢者を迎えに来た。埼玉県発達障害福祉協会は、被災1週間後から、加盟施設である障害者支援施設および短期入所事業所などに受け入れ可能な避難者数の調整を始めた。職員を移管先施設に受入、給与執行することも提案されたが、職員配置の変更

も容易には決められなかった。ここでも、事業継続計画の必要性が痛感された。将来的には、利用者5名～10名と職員1～2名のチームで他施設に移動するような計画を立て、避難訓練をし、発災後には職員は移動先に3日程度同行することで、移管が円滑に進む可能性があるという提案は外部支援者からあった。しかし、今回、移管した21名のうち、次回も同じ施設への移管が容易と考えられる例はなかった。

復旧工事が9か月かかると見積もられ、福祉仮設住宅、長期避難施設の調整も進まないことから、法人も、利用者の分散移動の調整を行わざるを得なかった。しかし、法人の予想通り、移管は容易には進まなかった。11月21日には71名分の施設入所枠を提供されたため(12月初めの段階で約90名分)、家族の意向を確認したところ、入所者本人に合う施設であることが条件で、移管に同意したのは1名に過ぎなかった。他施設に移動するよりも、①在宅で日中だけ、利用者が集団生活している体育館に通うこと、②体育館にショートステイすることを選択した保護者もいた。入所者の多くは50歳以上で、保護者は70歳以上で独居も多く、在宅生活は困難であったにも関わらずである。入所者は重度の知的障害と自閉症があり、強度行動障害の対象者がほとんどであるため、長期の在宅避難は保護者等の家族には身体的にも精神的にも負担になったと推測された。調整を行った結果、最も多い時で、移管者は21名だった。移管先での生活が容易な軽度の入所者を先に移管するか、体育館での生活に苦勞が多い重度の入所者を先に移管するかの方針を決めるのも容易ではなかった。移管先が合わなかった例、問題行動を起こして1日で戻された例、移管先の器物破損を法人の保険で対応した例もあった。

分散移動すると、運営費も減収となる。障害者施設の運営費は、サービスを提供している場合に日割計算される。利用者を他施設に移管させると、被災法人への収入は、体育館に残留する人数分だけとなった。避難生活の6か月間の収入は平時の4割であった。通常、運営費の8割弱は人件費として支出していた。直接支援業務が減っても、職員の業務がなくなるわけではなかった。施設の復旧作業、関係機関や家族との調整と連絡、煩雑な提出書類の作成など被災後の業務は増えた。前3か月と同等の運営費を概算要求することができたのは被災月だけであった。この点は、東日本大震災以来、被災施設から繰り返し指摘されているが、在宅避難者に対して相応の支援を行ったことを援護地が認めた場合に限り、基本報酬のみの運営費が執行されることとなった。

サービス提供の再開は、敷地外に借りていた作業所(初雁の家 みつばち班)から11月5日に始まった。やまびこ製作所も外部の事業所を借り、11月25日に、被災地の停電・断水が解消してから復帰した。体育館でも日中活動を始めたほか、グループホーム利用者・通所者のために日中活動の場所を借りた。グループホームの2階利用者は12月16日に清掃したグループホームに戻った。

自宅避難と他施設への移管により、支援する利用者数は減ったが、十分に整備されていない環境における支援量は人数通りに減るわけではなかった。移管した利用者の巡回支援も行なった。また、職員は、慣れない復旧業務に通常業務以上の時間を費やした。復旧業務に



携わる職員と直接支援を継続する職員の間の情報共有と意思疎通も課題であった。障害者施設では、2ヶ月分の運営費を担保しておくことが安定な運営に勧められているが、2ヶ月を超えて利用者の避難と移管が想定される場合については、職員の人件費への対策が切望される。

## 7 教訓：障害者入所施設のための地域避難所モデル

けやきの郷が、この東日本台風の被災により得た教訓は以下のとおりである。浸水予想が高い場所に立地する他の施設でも同様の課題があると推測されるため、ここに紹介する。すなわち、具体的な避難計画（あるいは事業継続計画）および復旧計画の作成である。法人では、次の台風シーズンに備えて準備を開始した。法律で定められている障害者入所施設の避難計画の作成は、社会福祉法人が単独で行うのは困難なことは、今回の被災経験で実感した。特に、避難が長期化した場合の避難先の確保には公的資源の活用など行政の協力や民間企業との協働・連携が必須であり、平時からの準備が有効であると考ええる。

第一に、浸水が長引く危険がある場合には、避難計画の中に、最低2か月～6か月、またはそれ以上の長期避難を集団でできる場所を準備したほうがよい。復旧計画の目途がつくのに2か月を要したからである。職員の通勤も可能な地域内が望ましい。けやきの郷が提供された複数の集団移転先は、いずれも市外あるいは県外で、職員が自宅から通勤できなかったからである。

第二に、災害発生時には最寄りの指定避難所あるいは公共施設に避難する場合に備えて、地域住民に施設や障害のことを平時から伝え、共生への理解を定着させることが勧められる。川越市では被災地が施設立地場所に限られていたために、発災翌日に避難した場所を予約行事に使いたいという申し出が被災しなかった居住者からあった。これに対し、浸水地区が多かったわけではなくても避難者が多かった東京都内では、発災翌日は多くの公的機関は閉館した。障害者も地域の指定避難所あるいは公共施設を使うことへの理解と準備を平時から培う必要があったと考ええる。

第三に、一般の応急仮設住宅ではなく、迅速に福祉仮設住宅の設置を可能にするように、事前に行政との調整を行うことが勧められる。あるいは、平時から障害者の集団避難が可能なスペースの準備が望まれる。たとえば、仮設福祉施設建設用地の準備または廃校などの改修の準備である。小学校には適切な広さの教室が複数あり、入所施設のユニットを再建するには最適である（図20）。ひとつの教室をパーティションで区切り、5～6人分の個別ユニットを作る。机と椅子およびパーティション（仕切り板）があれば、自閉症の人の作業スペースとしての基盤ができる。平時においては、施設入所者の作業スペース（生活介護事業等）として活用できる。教室は複数あるから、5～10教室に同じ設定を整える。平時は、一般市民にも開放し、個人オフィスや高齢者等の余暇活動スペースとして開放する。簡易ベッド、避難食を常備し、宿泊が可能なように整えておく。シャワーもあるとよいが、入浴施設は災害発生後に仮設を建設する方法、コンテナ車を利用する方法もある。トイレは障害者用にし

ておく。

我々は、このような施設を指定管理者制度などにより委託運営することを期待する。清掃と物品管理は法人の利用者の雇用機会となる。校庭等では地域住民が集まる催しを行う。

第四に、集団避難の準備ができずに、利用者を他施設に移管する場合には、被災事業所の運営費の保障は検討の必要がある。

第五に、新型コロナウイルスなどによる感染回避を考慮すると、市内の一般家庭、特に独居高齢者や高齢者世帯に、法人の利用者と職員が少人数で避難することも検討の価値があると考ええる。平時から、利用者が地域の高齢者の家の庭の手入れや買い物を手伝えることで、お互いを知り、私的な避難を計画に入れることも選択肢になると考えた。



図 20 教室を間仕切りした作業場所のイメージ（COMMONROOM中津より許可を得て転載）