

## 東日本大震災の被災地における災害時要援護者支援 －宮城県南三陸町を中心とした調査結果－

北村弥生\* 本多康生\* 我澤賢之\* 小佐々典靖\* 海野耕太郎\*

Experiences of Support for Persons with Special Needs in the Area Affected  
by the Great East Japan Earthquake: Cases in Minami-sanriku, Miyagi Prefecture.

Yayoi KITAMURA\*, Yasuo HONDA\*, Kenji GASAWA\*,  
Noriyasu KOSAZA\*, Kotaro KAINO\*

### Abstract

Evacuation plans for persons with disabilities, their evacuation behaviors, and their lives in shelters and temporary housings were investigated by interviewing welfare commissioners, the president of a day care center, and volunteer leaders in Minami-sanriku Town, which is located in Miyagi Prefecture and suffered great losses because of a tsunami caused by the Great East Japan Earthquake. One of the commissioners talked about her activities in the area where the mortality of registered persons with special needs was lower than that of the district population. It was suggested that the high level of awareness regarding disaster evacuation of persons with disabilities with registered addresses, help and support for movement by community residents and by welfare service providers were useful in reducing their mortality in the district. Further planning is required to provide evacuation methods, evacuation training methods, a basic knowledge of disasters, and emergency evacuation plans for persons with disabilities who are not registered in the municipal list as people needing support.

キーワード：津波、障害、避難

Key words: Tsunami, Disability, Evacuation

2013年9月11日 受付

2014年3月25日 採択

### 1. はじめに

内閣府が2005年度に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を発表して以来、地方自治体における災害時要援護者（以下、要援護者）支援に関する先行事例が紹介されている<sup>[1]</sup>。また、全国民生委員児童委

員連合会は2007年度から「災害時に一人も見逃さない運動」を実施し<sup>[2]</sup>、自治会も要援護者支援には関心を持っていることは報告されている<sup>[3]</sup>。しかし、要援護者支援方法を具体化して、課題を解決した自治体・自治会は全国的に見当たらない。多くの先行例では、

\* 国立障害者リハビリテーションセンター研究所障害福祉研究部

\* Department of Social Rehabilitation, Research Institute, National Rehabilitation Center for Persons with Disabilities

市町村が作成した災害時要援護者名簿は民生委員および自治会長に提供され、地域で安否確認を行う仕組みを構築することが目指されているが、要援護者と支援者の対応付けと個別避難計画作成に課題が残っていることが指摘されている<sup>[1]</sup>。そこで、本稿では、今後の要援護者支援準備に資するために、東日本大震災(以下、震災)の被災地における要援護者支援の準備状況と震災での民生委員、障害者施設職員、障害者支援組織の対応に関する面接調査を行った結果を報告する。

## 2. 方法と対象

宮城県本吉郡南三陸町で避難時に要援護者名簿を持ち出したX地区民生委員B、Bから紹介を得たX区に隣接するY地区民生委員CとY地区行政区長Dに、障害者に対する災害前の準備、災害時避難支援と避難後の生活について面接法による調査を行った。

津波後に宮城県内で障害者支援活動を行っている日本障害フォーラム(以下JDF)宮城事務局長(以下、事務局長)にも調査を依頼し、同事務局職員とともに津波発生後における支援状況について面接法による調査の協力を得た。同事務局長の紹介により、通所事業所の施設長(南三陸町)に地震発生前後の南三陸町における障害者の支援状況について面接法による調査を行った。

調査は2012年8月および9月に、第二著者により、それぞれに各1回15分から2時間程度実施され、一部はICレコーダーに記録し逐語録を作成した。調査内容を整理した後、2013年4月から7月の間に、内容と表現について、回答者に確認を依頼し、指摘された部分の加筆訂正を行った。録音しなかった場合には、面接メモを用いて記録を整理し、回答者の確認を得た。地域と災害に関する情報は文献及びインターネットを介して入手した。本研究は、国立障害者リハビリテーションセンター倫理審査委員会の承諾を得て行った。

## 3. 対象地の概要

### 3. 1. 南三陸町の概況

宮城県本吉郡南三陸町は宮城県北東部に位置し、旧志津川町と旧歌津町の合併により2005年10月に誕生した地方自治体である。面積は163.74km<sup>2</sup>で、北上山地の支脈の東南にあり、東は太平洋に面している。戸倉、志津川、入谷、歌津の4地区から構成され、海岸部には漁村集落が立地していた<sup>[4]</sup>。

2010年3月末の人口は17,815人、世帯数5,365世帯で、高齢化率29.3%は県平均22.2%よりも高く、人口

減少が続いていた<sup>[5]</sup>。障害者手帳交付数は、身体障害者手帳713(4.0%)、療育手帳146(0.82%)、精神保健福祉手帳81(0.45%)<sup>[4]</sup>、難病患者数(特定疾患医療及び小児慢性特定疾患の受給者数)118(0.66%)であった<sup>[6]</sup>。

### 3. 2. 南三陸町の過去の津波被害と被害予測

南三陸町の沿岸はリアス式海岸であることから、多くの津波被害を経験してきた。明治三陸大津波(1896年)では、死者1,240人、昭和三陸津波(1933年)では死者87人、チリ地震津波(1960年)では志津川地区で死者41人を出した<sup>[7]</sup>。

国の地震調査研究推進本部は、2000年に、宮城県沖地震の長期評価を行い、30年間の発生確率は90%を超えると発表した<sup>[8]</sup>。これを受け、宮城県では2002~2003年度に第3次地震被害想定調査を実施し、被害予測を発表した。南三陸町では、最も被害が大きいと予測された宮城県沖地震(連動型)では、旧志津川町で震度5弱~6弱、旧歌津町で4~6弱、想定被害は建物全壊5棟、半壊21棟、人的被害は負傷者数2人、短期避難者数93人、予測される津波の最高水位は旧志津川町で6.7m、旧歌津町で6.9mであった<sup>[9]</sup>。

### 3. 3. 南三陸町の防災活動

南三陸町では、2006年度から発生確率が高い宮城県沖地震などの災害に対応する自主防災組織を設立した際や、自主防災組織が防災資機材を購入した際に、20万円を上限として、自主防災組織育成事業費補助金(設立準備経費・防災資機材調達経費)を交付していた。旧志津川町では、1960年のチリ地震津波における被害が大きかったことから、チリ地震津波の被災の教訓を後世に伝え、新たな津波被害を回避するための様々な取り組みが実施されてきた。その一例として、到達波高看板の設置(1994年)、防災行政無線戸別受信機設置、宮城県沖(連動型)地震に対応した津波ハザードマップ(浸水予測図)の全戸配付、津波避難誘導標識等設置、防災対策庁舎建設、津波避難ビル建設、チリ地震津波30周年記録集出版、50周年津波防災シンポジウム開催などがあった<sup>[10]</sup>。

防災訓練は、1960年のチリ地震津波で深刻な被害を受けた旧志津川町で毎年実施されてきたが、旧歌津町と合併後の2006年からは、南三陸町全域で訓練が行われるようになった。チリ地震津波の発生日である5月24日を記念日として、毎年、朝6時から約半日をかけて、町の各組織が主催する地震・津波防災訓練が実施された。その年により、災害の想定を変更して行

われ、地震、火事、津波などの多様な状況への対策が訓練されていた。

また、南三陸町は自助・共助・公助の相乗効果による地域防災力の強化を目的として、自主開催防災組織及び住民ワークショップの支援を行った<sup>[10]</sup>。さらに、要援護者名簿の作成が進められる前に、社会福祉協議会は災害時に寝たきり高齢者への声がけを行う住民を「協力員」と定めたことが報告されている<sup>[11]</sup>。

一方、2010年2月のチリ地震による津波では、避難指示または勧告が出た太平洋沿岸地域住民のうち、避難所へ避難した人は3.8%に留まり、津波への危機感がないことへの危険性が指摘された<sup>[12]</sup>。しかし、この時、大津波警報発令に伴い（3m予想、実際の波高は志津川港で0.9m）、町の中心市街地から人がいなくなったと町役場危機管理課長は言及し、「災害文化」が一定程度、浸透していた現れと記載した文献もあった<sup>[10]</sup>。

### 3. 4. 災害時要援護者登録

南三陸町は、内閣府の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」改訂（2006年3月）及び内閣府・消防庁・厚生労働省による地方自治体への通知を受けて、2007年に災害時要援護者登録を開始した。要援護者候補（一人暮らしの高齢者、高齢者世帯、介護保険の要介護度4以上、避難支援の必要な障害者）の合計は町内に1,300名程度であり、障害者手帳所持者は940名であった。要援護者名簿登録者のうち、障害者であることを申請様式に記入した者は86名であり、障害者手帳所持者の9.1%に相当した<sup>[4]</sup>。

### 3. 5. 震災による南三陸町の被害

内閣府による聞き取りに対する町役場の資料によれば<sup>[4]</sup>、2011年3月11日に三陸沖で発生した東北地方太平洋沖地震は、南三陸町では震度6弱であり、地震による被害は比較的小規模であった。しかし、到達した津波の波高は被害予測の3倍以上（最大波約24m）であり、市街地・集落・漁業施設・農地・基盤施設等は壊滅的被害を受けた。戸倉地区と志津川地区の罹災率は約75%、歌津地区の罹災率は約55%に達した。町全体では、死者794人（4.4%）、建物被害（全壊及び半壊）3,409棟（罹災率62.9%）で、町役場を含め低地にあった公共施設のほとんどが流出した。津波発生直後には町内外45カ所の避難所で約9,500人が避難生活を送った。南三陸町では、障害者手帳所持者の死亡率は被災自治体の中で最も高く125人（13.3%）、障害者手帳非所有者の死亡率4.0%の3.3倍であった。その理由として、入所施設と病院での被害者数が多かったこと

が、町役場による推測として報告されている<sup>[4]</sup>。障害者手帳所持者の被災死亡の内訳は、身体障害113人（15.4%）、知的障害5人（3.7%）、精神障害7人（9.9%）であった。身体障害の内訳は、視覚障害11人、聴覚障害11人、肢体不自由50人、その他41人であった。また、応急仮設住宅の居住者5,840人のうち、障害者数は282人（4.8%）であった。

## 4. 結果

### 4. 1. 民生委員Bの経験

#### 4. 1. 1. X地区について

Bは1995年に民生委員に就任し、津波発生までは、X地区で約180世帯500人を担当した。X地区内で浸水しなかったのはやや高台にあった17世帯のみであった。B自身も被災し、調査時は、浸水を免れた17世帯に加えて、Bが居住する仮設住宅80世帯と近くの仮設住宅84世帯を担当していた。

#### 4. 1. 2. 震災前：自主防災組織と防災訓練

Bが担当するX地区では、公民館活動は活発で、公民館長、行政区長らの役員は消防団を兼ねている場合も多く、民生委員も交えて、自主防災組織についての話し合いは何度か行われていた。しかし、震災前には、自主防災組織は「形になるまでにはならなかった」と回答された。

X地区では、防災訓練を夜間に実施したこともあった。しかし、要援護者のうち徒歩での避難が困難な高齢者は、日中であっても防災訓練に参加していなかった。介護度が高く本人の参加が困難な場合は、訓練に家族のみが参加した。数年前の訓練では、住宅地図で住民全員が避難しているか確認し、住民が要介護高齢者役を演じ、リヤカーや簡易担架を用いた訓練を実施した。ただし、徒歩避難が不可能な高齢者の避難想定は行われていたものの、障害者を想定した避難方法の準備はしていなかった。

聴覚障害者への情報伝達では、震災前から問題が起こっていた。すなわち、一人暮らしの聴覚障害高齢者は2010年2月のチリ地震津波で避難した際に、町役場から災害時要援護者名簿登録者に配布され、玄関に掲示するはずの避難完了カードを首から提げていた。また、訓練中に一人で避難場所から帰ってしまい、地区住民が心配して自宅まで見に戻り、施錠された玄関を破って在宅を確認したこともあった。

2010年チリ地震津波の際は、津波警報が発令され津波の到達が4時間後であることが予測されていたた



め、Bは全ての要援護者宅を訪問し、声がけを行った。しかし、人々の危機感を感じられず、避難場所である公民館への避難は遅かったという。「(各行政区の訓練でも)うちは高台だから行かないとか、参加しない人も結構いましたよ。だから熱心に参加したのは前に被害があったところだと思います。」「前に被害があったから何かあれば(津波が)来るだろうと思っていた人達のほうが(震災では)素早く避難した。」とBは語った。

#### 4. 1. 3. 震災前：災害時要援護者名簿

民生委員は、町役場から提供された要援護者名簿登録者の情報をファイルして持ち、地区内の地図上で要援護者の居宅に印をつけて把握していた。ただし、要援護者名簿に申請者が記入した内容以上の障害者手帳の所持に関する情報は、町役場から民生委員には開示されていなかった。また、Bの担当地区は1960年のチリ地震津波で1.8mの浸水被害を受けたため、親戚が地区内にいても要援護者宅より山側に住む場合は、要援護者は親戚に地域支援者を依頼しにくかったと話した。

#### 4. 1. 4. 震災前：平時における障害者への認識

地域における障害者に関する認識について、民生委員Bからは、「障害者の人っていうよりは、どこの人っていう形での理解がある。・・・また、Bは認知症サポーターの養成講座を受講していた経験から認知症を病気と理解できたことはよかったと述べた。

#### 4. 1. 5. 避難支援行動

民生委員Bは、地震の規模から津波が発生すると判断し、普段から災害時要援護者名簿と民生委員に支給されていたショルダーバッグに、日常使っていたバッグの中身を移し、肩からかけて避難した。ショルダーバッグには、名簿、ジャンパーの他に500mlの水3本、くつした1足、肌着一組を入れたポーチなどを入れて備えていた。地震の直後には、自営業の夫が93歳の姑を車で高台の知人宅に避難させ、従業員と一緒に避難するかを確認してから、隣家の視覚障害高齢者と近隣の認知症の独居高齢者に避難を促す声がけを行った。

視覚障害者の地域支援者には、Bと向かいの住民が登録されており、地震発生時は向かいの家の嫁が自動車で避難を支援した。また、地震後には近くの保健センターから数台の自動車が出て、ヘルパーと保健師が利用者及び徒歩避難が困難な高齢者の避難支援にあつ

た。Bは、近隣の認知症の独居高齢者と高台へ徒歩で移動する途中で、その自動車と出会い、高齢者を自動車に乗せた。

B自身も避難の途中で、近くにいた高齢者に水を飲ませながら一緒に道を登り、まず、公園に避難した。やがて、津波の水位が上がり、公園の高さまで押し寄せてきたため、Bは公園の裏の保育所の子どもたちと共に林の中を歩き、さらに高台にある小学校に避難した。

X地区では要援護者の登録は33名(障害者3名、地区人口の0.6%)、そのうち死亡者は3名(登録者の9.1%、うち障害者1名3.0%)であった。しかも、登録者のうち地区外の特別養護老人ホームと病院で1名ずつ死亡していたため、地区内での要援護者の死亡は1名(3.0%)であった。従って、地区内で要援護者登録した障害者の死亡率3.0%は、地区全体の死亡率4.5%(21名)よりも、南三陸町の65歳以上住民の死亡率7.8%(362人)[13]よりも低かった。地区内で死亡した1名は視覚障害者の高齢女性で、高台の家屋で、きょうだいと共に津波に巻き込まれた。X地区は「(海の近くで)低いところだし津波の経験があったから、大体みんな避難はした・・・地震が長くて強かったですからね。」とBは語った。

#### 4. 1. 6. 避難所での要援護者支援

小学校の避難所では、家族や親戚の安否を確認するために訪れてくる人が大勢おり、Bは不安を抱えながらも、昼間は民生委員のジャンパーを着て、相談及び支援活動を行った。避難所は町の保健センターに近く、町職員も多く避難していたため、自治組織は早く結成され、15人程度から成る班分けが行われた。避難者の出入りに応じて班編成は何度か変更された。Bは、要援護者を積極的に自班に迎え入れた。地区外から精神障害者施設通所中に被災し、避難所に単身で合流した知り合いの精神障害女性も依頼によりBの班に編入し、日中は一緒にすごした。「保健師から『何かあったら言ってください』と言われたが、『何かあるかもしれない』と思うのはきつい」とBは話した。また、夜間に何度も起きて、周囲の高齢者のトイレ介助を行った。

浸水を免れた高台の世帯では、停電と断水のために避難所に移動した世帯、避難所から自宅に戻った世帯、大きな家に親戚が10人くらい集まって私的な避難所とし、避難所に食事をとりに来た世帯、平時から近隣と交流がない独居高齢者に避難所に移動することを勧めても移動せずに高齢者施設に避難した世帯などがあった。Bは避難所で10日間過ごした後、氷で滑って手を骨折したため、町外の実家に二次避難した。

#### 4. 1. 7. 仮設住宅での支援

南三陸町では、民生委員46名のうち死亡1名、自宅流出30名であった。死亡した民生委員1名は、1960年のチリ地震津波の被害がなかった戸倉地区に居住し、海岸からの距離があり避難行動を取らなかったため、自宅で家族全員が被災していた。民生委員の数は、調査時は1名欠員の45名で、震災後に仙台に転居するなどして3名が交替した。新しい委員は、被災していない住民から選ばれた。

仮設住宅住民の引きこもりや孤独死対策には、被災者生活支援センターの生活支援員が町により新たに配置された。民生委員は被災者生活支援センターの立ち上げに協力し、生活支援員との情報交換を行っていた。「小さい町だから（行政が地域を把握し）目が行き届く」利点があるとBは指摘した。たとえば、生活支援員による仮設住宅住民の声がけにより、課題が報告された場合は、地域包括支援センターから看護師が訪問していた。津波前に、民生委員を介して高齢者宅に設置された医療情報キット「命っちくん」は、それを入れた冷蔵庫が家ごと流出したため津波では役立たなかったが、生活支援員により再度配布された。

仮設住宅は町内外に59か所設置されており、その多くは地域単位でまとまって入居したが、比較的規模の大きな仮設住宅は抽選によって入居した住民が多く、震災前の住所もバラバラであった。民生委員Bからは、地域住民としての長年の信頼関係に基づかずに民生委員としての活動することへの戸惑いが回答された。また、自らも被災者であることから、民生委員としての活動が十分にできないことも指摘された。南三陸町民生委員児童委員協会では、震災の経験を冊子に編集したが<sup>[14]</sup>、2013年度の民生委員の全国一斉改選を控えて意向調査を行ったところ、委員の継続希望は多くなかったという。避難所でBの班に編入した精神障害女性は居住地の仮設住宅に移り、通所施設が移転して事業を再開すると、自転車で1時間をかけて通った。また、折り紙が上手だったため、生活支援員を手伝って、不在世帯に手紙を投函する際にサンタクロースの折り紙を入れるなどの仕事を引き受けた。彼女は入院した時期もあったが、顔なじみではない地域の中で役割を果たしていたことが、Bに把握されていた。

#### 4. 2. 民生委員Cの経験

##### 4. 2. 1. Y地区について

民生委員Cは、震災前は、X地区の山側に隣接するY地区(標高2.1m)で105世帯、234人を担当していた。Cも被災し、調査時は居住する仮設住宅で350世帯を

担当していた。

##### 4. 2. 2. 避難支援行動

地震発生時に、民生委員Cは自動車で自宅に戻る7～8分前の場所におり、そのまま自宅に向かった。Cは14世帯で構成された班内で、自力での避難が困難と考えられた要援護者4名中2名の高齢者夫婦を高台に避難させた。また、車椅子で糖尿病の知的障害女性は、家の前の道に座って動けなくなっていたところを、地域支援者の隣人（消防団員）が自分の母親と共に自動車に乗せて、避難場所である高台に避難させた。もう一人の高齢の要援護者は地域包括支援センターのヘルパーが自動車で避難させた。「その人（4名）だけは絶対に誰か行かないと動けない人だけど、あとは要援護者でも動けるから大丈夫と思って。裏のほうでは、ちょっと動けて坂も駆け上がって登れるような人たちが、『ここだったら大丈夫』っていう感じで（逃げずに）亡くなりました。」と、Cは語った。Cの周囲では、5～6人が亡くなった。Cによると、Y地区では、1960年チリ地震津波では床下に水が来た程度だったため、地区内外の住民は津波の被害を受けない地区であると思っていたという。

Y地区は105世帯（234人）のうち死亡は21名程度（9.0%）で、町の死亡率3.6%の2.5倍であった。要援護者登録は16名（6.8%）、そのうち障害者5名（2.1%）であった。Cの班の要援護者、死亡者はいなかったが、他の班の死亡者数はわからなかった。地区住民は震災後、仮設住宅等にばらばらに住むようになり、名簿の更新もされていなかった。Y地区では、地域支援者になっているかどうかや、要援護者であるかどうかにかかわらず、津波避難を促す声かけが自然に行われていたが、一方で、Y地区では、民生委員でも地域支援者でも、まず我が身の安全を確保した上で余力があれば周囲の人の支援活動を行うことを確認しあっていた。

Cの息子は自営業で日中も区内にいたため、近隣の2人の要援護者（高齢独居者と障害者）の地域支援者として登録していたが、登録していたことを覚えていなかった。Cはその理由を「年に1回でも半年に1回でも研修とか何かあれば意識もあると思う。1回もそういう集まりがない。だから意識は1年も過ぎると薄れる。」「（地域支援者制度については、）特に意識はなかったのでないかな。ああいうときは自分の身でしたからね。」と語った。一方、「俺は（地域支援者に）なっていないから、ていう感じじゃなく、・・・みんな声かけしました。」と話した。

#### 4. 2. 3. 避難所での支援

Cは高齢者の防寒のために、毛布を2枚持って自動車  
で避難し、4月初めまで避難所で生活した。避難所では、30人以上から成る班編成で、Cは班長をつとめ、  
医務室で支援を行うとともに、障害児者の家族の相談  
や介助にあたり避難後の2~3日は寝られなかった。

Cは、知的障害者の作業所に長年務め、前年まで町  
から身体障害者相談員を委嘱されていたため、避難所  
でも知り合いの障害児の親から声を掛けられ様々な相  
談が寄せられ、支援を行った。たとえば、家族5人を  
亡くしたある障害児の親族を探し、隣接市の親せきに  
引き取られたが、Cが市役所の担当者と連絡を取り、  
最寄りの作業所に通うように手配した。避難所には、  
作業所の利用者も多数おり、その家族もCを頼りにし  
たため、不眠不休で「民生委員の仕事を離れられなかつた」と語った。Cは体調を崩して二次避難所に移動し  
てからも、被災した障害児を別の支援学校に紹介する  
等の様々な支援を行った。

#### 4. 2. 4. 仮設住宅での支援

障害児の日中預かりサービスなど町内外から多様な  
障害児者支援がボランティアで入ると、民生委員とし  
ては相談が主な業務になった。Cは、もう一人の民生  
委員と共に新しく担当になった仮設住宅350世帯を受  
け持ち、生活支援員から依頼された家庭を訪問したり、  
電話をかけた。生活支援員と民生委員との情報交換会  
は月に一回実施した。仮設住宅では、高齢者が夜間に  
病院に搬送された際に付き添いを務めることも何度か  
あった。

仮設住宅の入居は抽選で決められたため、Y地区の  
住民はばらばらになり、同じ仮設住宅に移ったのは7  
世帯に過ぎなかった。しかし、「婦人会は外部ボラン  
ティアからも、すごく和やかと評価され、すごくうま  
くやっている」とCは話した。

また、震災前の地域生活では、一軒家で人の出入り  
が見えたので生活状況を把握できたが、仮設住宅は各  
戸が戸締まりされているので、様子がわからないと、  
Cは話した。特に独居高齢者が心配された。それに対  
して、障害児者に関して状況が把握できなかつたり、  
引きこもりの心配は少ないことを、Cは語った。なぜ  
ならば、同居家族がおり、保健センター、特別支援学  
校、デイサービスとの繋がりがあったからである。民  
生委員として、本人及び家族に積極的な声かけも行っ  
ていた。また、障害児は、狭い仮設住宅の中でじっと  
していることができずに出歩く場合が多かった。

#### 4. 3. 仮設住宅での自治会長Dによる支援

行政区長Dは仮設住宅に居住し、約200世帯を自治  
会長として担当していた。Dからは障害者に限定せず  
に、仮設住宅住民全体について回答を得た。南三陸町  
全体から入居者があったことから新たな住民との関係  
をつくることの難しさ、仮設住宅が狭いためお茶飲  
みを誘い合えないことが課題として挙げられ、無我夢  
中で一年がすぎ落ち着き始めた頃からいろんな考えが  
出てくるのではないかと話された。飲酒して暴れた住  
民について警察を呼ぶなど、Dが対応を求められるこ  
とは多かった。行政は早く入居させて後から物理的環  
境を少しずつ直していこうと考えるのに対し、住民か  
らは自分でできる床の補修まで行政に直して欲しいと  
苦情が出されるなど、仲介が大変であると述べられた。  
住民からの要望には、物置がほしい、玄関にフードを  
つけて雪が入らないようにしたい、トイレ便座に暖房  
をつけたい等があった。

#### 4. 4. 障害者通所事業所「風の里」による経験

##### 4. 4. 1. 風の里について

(社福)洗心会では「気仙沼・本吉圏域」の療育等支  
援事業で南三陸町も担当していた経緯もあり、在宅障  
害者の相談を気仙沼の事業所で担当していた。2006  
年10月からは、南三陸町に週1回から2回、出向した。  
さらに、2008年4月からは、南三陸町より委託を受け、  
歌津伊里前地区で、「風の里」として地域活動支援セ  
ンターと相談支援業務の二本立てでスタートした。  
「風の里」は、志津川町と歌津町それぞれにあった精  
神障害者の作業所を統合し、三障害を対象とした。

作業としては、クラフトテープでのカゴづくりと編  
み物等の手芸品を作成し、保健センター・気仙沼ジャ  
スコ・町の商店等での販売、南三陸町からの委託清掃  
(保健センター・老人福祉センター・国道のゴミ拾い・  
観光地の清掃等)を行っていた。

利用者の居住形態はグループホーム、家族と同居、  
町営住宅の独り暮らし等で、障害年金、生活保護等を  
利用し、「どこの誰」と顔の見える地域の人として、  
それなりに生活をしていた。

##### 4. 4. 2. 震災時の様子

地震発生時に「風の里」には21名の利用者がおり、  
職員と共に全員が作業所の裏山にある中学校に避難し  
た。経験したことがない地震だったため、津波は来る  
と思ったが、浸水程度で帰れるとも思ったため、携帯  
電話を持ち、送迎用のワゴン車2台、公用車1台、気仙  
沼から来ている職員の車を避難所まで移動した。しか



し、余震は続き、携帯電話もつながらず、ただ事ではないとの思いが募り始めたころ、津波が伊里前地区を飲み込んだ。「瓦の壊れる音、木造家屋が崩れもうもうと舞う埃、映画を見ている様な思いがした。」と施設長は語った。Y海拔15.2mに位置する歌津駅に、家を流しながら津波が流れ込んだ。そして、地区住民と共に、中学校体育館での避難所生活が始まった。

避難所には、地区住民の他に南三陸町歌津支所の職員も避難し、対策本部の役割も果たした。自治会長を中心に避難所は運営され、風の里職員は、体育館の端に場所の確保を依頼した。この避難所での避難生活は3月19日まで続いた。避難所では、職員は菓の入手と眠れない利用者の夜間対応を中心に行った。菓は、事業所には、当日分しかなかったの、緊急車両の消防士に道を聞き、被災を免れた気仙沼にある病院に男子職員の運転で向かった。しかし、病院としても、出せる菓は三日分が精一杯であった。

自宅が被災を免れた利用者は自宅に送り、避難所生活を続ける利用者については、情緒の安定と菓の手配が続けられるように避難所を担当する保健師に依頼し、施設職員による体育館での避難支援を終了した。その後の5月まで、避難所にいる利用者の状況確認等をしたが、ガソリン不足や停電の為、活動時間に制限があった。

#### 4. 4. 3. 事業所の復旧

6月1日より被災を免れた入谷地区の公民館を借り、作業所の活動を再開した。相談業務は社会福祉協議会よりコンテナを借用しベイサイドアリーナで活動した。コンテナは、南三陸町でのJDFの拠点としても利用し、一緒に活動した。被災前は25~26人居た「風の里」利用者は10人前後となった。理由は、転出、入院、施設入所、避難所が他の地区になり遠くなった等であった。

2012年5月から、南三陸町役場が被災後庁舎として利用していた2階建てプレハブの提供を受け、1階を作業場・2階を相談業務で使用する事となった。調査時は活動開始から2か月目に入り「少しずつ元のペースの作業が始まりつつある」ところであった。作業所で作成していたカゴは、ボランティアで来ていた大牟田市の社会福祉協議会が購入し、地元で販売して頂いた。運行が始まっていた町の巡回バスのバス停（志津川駅前）清掃も再開できた。

相談業務では地域の障害者も対象とし、町の福祉課及び保健師と連携し福祉仮設住宅の利用者を支援した。福祉仮設住宅は9つの個室と共同の食堂・トイレ・浴

室があり職員が夜間も常駐し、食事の提供は、老人やひとり暮らしの障害者には重要であった。初期には共同生活に慣れないため、生活規則や利用料などの苦情が聞かれたが、調査時には安定し、日中活動の場として「風の里」を利用していた。

#### 4. 5. 障害当事者支援組織JDFによる経験

##### 4. 5. 1. JDFによる宮城県での支援概要

JDFみやぎ支援センターは、2011年5月から12月に南三陸町から障害者支援関連のボランティアの調整・割振りを任せられ、後日、町の自立支援協議会委員を委嘱された。

##### 4. 5. 2. 避難所への支援

南三陸町では、がれき処理等の一般のボランティアは社会福祉協議会の災害ボランティアセンターが窓口となった。一方、障害者部門に関するボランティアの受け入れについては、町役場が5月からJDFみやぎ支援センターに窓口を依頼し、一週間交代でボランティア（JDF支援員）の派遣が行われた。町がJDFにボランティアコーディネートを依頼したのは、「業務の必要性の他に、震災直後からのJDFみやぎ支援センターの取り組みが行政を含めた地元関係者から信頼を得たためであろう」と事務局長は回答した。津波発生直後から被災地には全国からボランティアが参集したが、信頼できる組織でないと「支援をお願いした場合、後から法外な請求が来たりしないか」というようなことで、『希望はあるけれどもいりません』というふうになったりしたんです」と事務局長は話した。また、被災地では、窃盗団とボランティアを区別することも困難であったという。

JDF支援員は全国の障害者関連組織から派遣される場合が多く、宮城県内で800人以上、延べ6000人以上が支援活動を行った。JDF支援員は多様な障害の専門性に対応できる人材であったが、専門性が不足する場合は、必要とされた当事者組織の連携を新たに求めた。その結果、2011年3月に「被災障害者を支援するみやぎの会」を立ち上げた時には17団体の参加であったが、2012年3月には60団体から構成されるJDF宮城に発展した。

避難所での依頼内容は時期により変化した。津波発生月には紛失した障害者手帳の届け出及び再発行の手続き、医療用品や補装具などの機器、介助者・家事代行者など障害に関わる多様な支援が必要とされた。その後は、買い物のための移動支援、仮設住宅あるいは改修した自宅への引っ越しの支援が続いた。また、作

業所から利用者の訪問や特別支援学校の送迎も依頼された。

#### 4. 5. 3. 仮設住宅での支援

障害者支援を分担したJDF宮城は、仮設住宅の中で障害者の存在が見えづらいことを問題視した。なぜならJDF宮城は仮設住宅の集会所にチラシを掲示することを宮城県内の市町村に依頼し、障害者の相談をJDF宮城が受け付けることを広報したが、問い合わせは少なかったからであった。その理由は、集会場に行く障害者が少ないためと推測されていた。

借り上げ住宅には支援者組織からの戸別訪問も行われていなかったため、仮設住宅よりも、さらに、住民の困難が見出しにくいことを事務局長と職員は懸念した。

JDF宮城は、独自事業として、2012年9月からニーズ把握のために県内仮設住宅の障害者訪問を、週に1回程度、開始した。南三陸町では生活支援員に同行することもあった。仮設住宅において障害者の困難に対してJDF宮城が対応したのは、「お風呂の手すり止めマット」「買い物時の移動支援」で、「障害があっても参加できるイベントがないこと」を課題として挙げた。個別支援に関しては物資支援の上限を1万円として公平性を確保していた。一方、事業所の再開のための車両、パソコン、支援者の住宅の確保は別の助成組織を紹介した。

### 5. 考察

#### 5. 1. 避難の事前準備

本調査では、南三陸町において災害時要援護者支援に関わる民生委員、行政区長、事業所職員、被災障害者支援ボランティアを対象に、災害時の障害者の避難状況を記載した。特に、民生委員Bからは、要援護者の死亡率が地区住民の死亡率よりも低かった地区の避難状況を聞き取った。ただし、対象は1地区に過ぎないため、被災地における要援護者の避難状況の一端を示すにすぎないことには留意が必要である。また、未登録者の避難状況は未解明である。

本調査の結果から、要援護者であっても、避難意識を持ち、地域で所在を把握され、地域支援者から声がかけて移動支援を受けた上に、サービス機関の支援を得ることで、被害を抑えることが出来ることが示唆された。しかし、避難が可能になった理由を明らかにするには、登録者の移動能力と生活状態、登録者と近隣住民の関係と事前準備の詳細、地震発生時における本人の行動と意識について、さらに調査が必要であると考

える。

要援護者の避難方法の確立と避難訓練の方法は今後の課題であると考えられる。民生委員Bが担当した要援護者の避難支援は地域支援者と包括センターの車で行われたことから、自動車での避難は有効な選択肢であると考えられる。中央防災会議専門調査会でも、震災で自動車による避難が必須の場合があった経験から、避難における自動車の使用については、従来の「車で避難しない」から「原則として徒歩で避難する」に変更された<sup>[15]</sup>。要援護者に優先的に車での避難を割り当てるべきという意見もある<sup>[16]</sup>。しかし、車の手配あるいは車への移乗が困難な場合の避難方法は確立されていない。

避難行動の安全性が確保されていないために、避難訓練に要介護高齢者の参加を呼びかけないことは他の地域でも報告されており<sup>[17]</sup>、安全に参加できる避難訓練方法の開発、自動車を利用した避難訓練の試行も重要であるとする。聴覚障害者の例にあったように、災害時の情報伝達だけでなく情報理解の支援への対応も未解決の課題であることも指摘された。

#### 5. 2. 地域住民からの幅広い支援

民生委員の対象者2名共に、避難後10日程度で体調を崩し静養を必要としたことも留意すべきと考える。すでに、内閣府は災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書において、避難時に要援護者と避難支援者の双方の安全確保を同時に図ることを強調している。本研究では、要援護者である障害者に対しては、避難後の生活においても民生委員だけでは支援を安定して提供できないことを示唆し、地域において、幅広く支援を得る必要があると考えられる。民生委員Bは、認知症サポーター講習を受講したことが避難所での認知症高齢者の支援に役立ったと回答した。類似の報告もあり<sup>[18]</sup>、障害者の支援方法に関する講習を民生委員および地域住民を対象に行うことも災害時要援護者支援には有効であると考えられる。

### 6. 文献

- 1) 総務省消防庁. 災害時要援護者の避難対策に関する検討会. 災害時要援護者の避難対策事例集. 2010.
- 2) 全国民生委員児童委員連合会. 要援護者支援と災害福祉マップづくり—第2次民生委員・児童委員発災害時一人も見逃さない運動推進の手引き. 全国社会福祉協議会, 2010.
- 3) 横浜国立大学佐土原研究室. 横浜市内の自治会町内会における日常の活動と防災に関するアンケート調



- 査 集計結果報告書.2005.
- 4) 障がい者制度改革推進会議. 東日本大震災被災地調査 南三陸町. 第37回会議 資料2:13-35, 2012.
  - 5) 南三陸町. 南三陸町統計書 平成22年度版. 2011.
  - 6) 南三陸町. 南三陸町第2期障害者計画・第3期障害福祉計画(素案). 2013.
  - 7) 山下文男. 哀史 三陸大津波一歴史の教訓に学ぶ. 河出書房新社, 2011.
  - 8) 宮城県防災会議地震対策専門部会. 地震被害想定調査に関する報告書. 2008.
  - 9) 南三陸町. 南三陸町震災復興計画. 2011.
  - 10) 林紀代美, 青木賢人. 津波に備える人びとと地域. 地理. 56(6), 2011, p.96-101.
  - 11) 神尾久, 越村俊一, 今村文彦. 災害時要援護者に対する津波避難支援意識の評価と体制確立に向けての地域展開. 地域安全学会論文集. 17, 2006, p.315-322.
  - 12) 朝日新聞. 津波避難3.8%どまり チリ大地震で指示・勧告の地域. 2010年3月9日朝刊.
  - 13) 谷謙二. 小地域別に見た東日本震災被災地区における死亡者および死亡率の分布. 埼玉大学教育学部地理学研究報告. 32, 2012, p.1-26.
  - 14) 南三陸町民生委員児童委員協議会. 2011.3.11東日本大震災 南三陸町民生委員児童委員の活動. 2012.
  - 15) 中央防災会議防災対策推進検討会議. 最終報告書～ゆるぎない日本の再構築を目指して～. 2012.
  - 16) 廣井悠. 東日本大震災被災自治体調査報告書. 2013.
  - 17) 北村弥生, 浅野浩嗣, 米山豊, 池松麻穂, 防災チーム, 我澤賢之, 小佐々典靖, 八巻知香子, 河村宏. 精神障害者による津波避難準備活動と地域?浦河へての家と町役場及び自治会との関係?. 平成24年度厚生労働科学研究費補助金(障害者対策総合研究事業)「障害者の防災対策とまちづくりに関する研究」総括・分担報告書, 2013.
  - 18) 朝日新聞. 認知症マスコット 南三陸へ. 2012年1月14日滋賀版.