

小野浩氏 提出資料

東日本大震災におけるJDFみやぎ支援センターの活動報告

－ 宮城県 of 障害者支援を中心に －

JDF みやぎ支援センター 事務局長 小野 浩

はじめに

東北地方には、「津波てんでんこ」という悲しい教えが伝承されている。語尾の「こ」は、「嫁っこ」「馬っこ」という東北地方の方言であり、「津波てんでん」の語意は「津波のときは、親や兄弟も気にせず、とにかく高台に一目散に逃げる」ということらしい。江戸時代から幾度もの津波被害に見舞われた三陸地方に暮らす人々の津波襲来時の避難対策の「教え」であるが、今回の東日本大震災でも地震発生から大津波の襲来までの時間を考えると、きわめて教訓的な避難対策であることに間違いはない。

しかし、自らの力で「てんでんに逃げる」とのできない障害のある人や高齢者たち、すなわち震災弱者は、どうすればよいのだろうか。現に、岩手・宮城・福島 of 東北 3 県のうち、東日本大震災の被災死亡者の年齢構成では、65.2%が 60 歳以上 of 高齢者であり、70 歳以上だけでも 46%を占めていた。この統計は4月時点であり、かつ年齢不詳が 1,899 人(17%)あるため、さらに被災高齢者の数は増大すると思われる(人数は、2011 年 4 月 11 日現在)(注1)。しかもこの被災高齢者には多くの障害のある人が含まれており、高齢者以外 of 障害のある人と幼児を含めると、自らの力で「てんでん」に逃げることのできなかつた震災弱者は、7 割を超えたのではないかと思われる。

(注1)「社会実情データ図録」 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4363f.html> を参照。

1. 宮城県における障害のある人の被災状況

(1)未だ把握されていない障害のある人の被災状況

震災発生から 9 ヶ月を経た 2011 年 12 月 20 日現在、東日本大震災による死亡者数は 15,842 人、未だ安否が確認されていない人は 3,475 人に及んでいる(注2)。宮城県は 9,506 人の人が亡くなり、1,877 人の安否が確認できていない。しかし、この死亡・安否未確認者 11,383

人のうち、障害のある人の被災状況は、宮城県ならびに市町村も把握できていない。

(注2) 「社会実情データ図録」 <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4362.html> を参照。

●毎日新聞調査(2011年12月24日)

	障害者手帳取得者		住民	
	死亡者数	割合	死亡者数	割合
石巻市	599人	7.4%	2,726人	1.7%
塩釜市	0人	0.0%	47人	0.08%
気仙沼市	135人	3.7%	1,027人	1.4%
名取市	76人	2.0%	810人	1.1%
多賀城市	17人	0.7%	122人	0.2%
岩沼市	12人	0.7%	149人	0.3%
東松島市	96人	4.8%	990人	2.3%
亘理町	23人	1.5%	299人	0.8%
山元町	53人	6.3%	614人	3.7%
松島町	1人	0.1%	16人	0.1%
七ヶ浜町	7人	0.8%	91人	0.4%
利府町	0人	0.0%	11人	0.03%
女川町	75人	14.0%	771人	7.7%
南三陸町	82人	8.2%	755人	4.3%
3県合計	1,568人	2.0%	13,619人	0.9%

毎日新聞は、2011年10月に岩手県、宮城県、福島県の3県の津波被害のあった沿岸部自治体の調査をおこなった。

その結果、住民全体の死亡率に比べて、障害のある人の死亡率は2倍以上に及んだことが判明した。

回答のあった市町村の住民の死亡率0.9%に対して、障害者手帳所持者76,568人のうち犠牲者は1,568人にのぼり、死亡率は2%に達していた。

宮城県でもっとも死亡率が高かったのは女川町の14.2%、次いで南三陸町の8.2%、石巻市の7.4%、山元町の6.3%だった。

(2)障害者手帳再発行者数にみる被災状況

宮城県では、現在、障害者手帳の再発行者数の把握をすすめている。2012年1月、ようやく身体障害者手帳の再発行者数が判明した(仙台市を除く)。そのうち、沿岸部の自治体の再発行者数とその割合は、以下のとおりである。

女川町の19.4%がもっとも高く、次いで南三陸町の15.0%、気仙沼市の7.9%である。これらの人たちは、地震と津波の被害に遭い、それによって障害者手帳を紛失した人たちである。しかしこれらの人たちが、現在、自宅で暮らしているのか、はたまた仮設住宅もしくは見なし仮設住宅で暮らしているのかは定かではない。

●宮城県沿岸部の身体障害者手帳再発行者数とその割合(2011年4月～12月末)

自治体	震災前	再発行	%	自治体	震災前	再発行	%
名取市	2,810人	84人	3.0	七ヶ浜町	719人	25人	3.5
岩沼市	1,333人	39人	2.9	利府町	782人	9人	1.2
亘理町	1,184人	65人	5.5	石巻市	6,089人	424人	7.0
山元町	687人	40人	5.8	東松山市	1,550人	102人	6.6
塩竈市	2,325人	47人	2.0	女川町	432人	84人	19.4
多賀城市	1,772人	52人	2.9	気仙沼市	3,336人	263人	7.9
松島町	616人	3人	0.5	南三陸町	735人	110人	15.0

※ 震災前の身障手帳取得者数は2010年度実績の人数。

※ 仙台市および療育手帳、精神保健福祉手帳の再交付者数は、現在調査中。

2. 震災直後の障害のある人たちの避難状況

3月23日の被災地の事前視察を経て30日に開設したJDFみやぎ支援センターは、ガソリンや灯油不足、またスーパーマーケットやコンビニエンスストアなどの大量の商品不足など、震災直後の混乱した状態のなかで、障害のある人の安否確認と生活支援の活動を開始した。

宮城県保健福祉部障害福祉課の発行したJDFみやぎ支援センターの紹介文書を携えて、市町村行政をはじめ避難所等を訪問し、障害のある人たちの避難状況を把握した。壊滅的な被災を受けた沿岸部の市町村は、行政機関も避難所も混乱した状態だったため、障害のある人の所在を把握することはきわめて困難だった。

とくに、支援活動の当初から予想していたが、少なくない障害のある人とその家族たちは、一般の指定避難所での生活が困難なため、半壊した自宅や障害者支援事業所、特別支援学校等に自主的に避難していた。指定避難所はバリアフリーでないところが多く、身体障害のある人たちにとっては困難だった。

また体育館や公民館などでの密集した避難生活は、障害のない人にとっても相当なストレスを与えるものであり、重度の自閉症や精神障害のある人たちにとっては、より過酷な条件となってしまうため、避難所に入ることすらできない人と家族もいた。障害者支援事業所に避難できた人はまだ良いほうで、何日も車中での生活を余儀なくされたという障害のある人と家族の事例もあった。

しかも、こうした自主的に避難した自宅や障害者支援事業所等は、指定避難所ではないた

め、食糧や生活物資の提供対象とならなかった。そのため、何日も事業所の食材のみで生きながらえたという人たちも存在した。

1996年の災害援助法の改正によって制度化された「福祉避難所」は、一定数設置されたが、すべての障害者支援事業所の自主避難が、「福祉避難所」に指定されたわけではなかった。

なおJDFみやぎ支援センター支援員による避難所訪問、障害者支援事業所訪問等を通じて、なんらかの支援活動につながった障害のある人たちの総数は約1,600人だった(11月末現在)。

3. 障害者支援事業所の被災状況

JDFみやぎ支援センターは、在宅の障害のある人の生活状況の把握と同時に、沿岸部を重点に、障害者支援事業所の被災状況についての調査をおこなった。第一次調査結果は、4月20日に、流失・焼失・全壊等30ヶ所を含めて93ヶ所の事業所が被災したことを公表した。

この調査結果とともに、その後宮城県が電話による聞き取り調査をおこなったデータをもとに、6月から県内500ヶ所の障害者支援事業所の再開状況の調査をおこなった(6月15日現在)。

500ヶ所の事業所のうち、損壊のなかった235ヶ所の事業所、ならびに軽微の損壊にとどまった227ヶ所の事業所の多くは、震災後の一定の時期に再開していた。また、流失・焼失・全壊・半壊してしまった事業所は38ヶ所あり、そのうち、既存の建物を修繕して再開したところが15ヶ所、他の建物やプレハブ等を利用して再開した事業所は13ヶ所だった。

しかし6月15日現在においてもなお、閉鎖し再開のめどがたっていないところが10ヶ所あり、その事業内訳は、グループホーム・ケアホームが5ヶ所、児童デイサービスが2ヶ所、就労継続支援B型、就業・生活支援センター、地域活動支援センターが各1ヶ所だった。8月末現在においても、6ヶ所の事業所が未再開のままであった。

4. 震災時における被災障害者支援の今後の課題

未だ総括的に課題を整理できる段階ではないので、ここでは、震災後の支援活動で浮き彫りにされた点について問題提起したい。

(1) 要援護者情報の事前収集と非常時の活用

災害救助法では、障害のある人や高齢者など、災害時に避難が困難とされる人の情報を市町村が事前に収集し、災害時の救済援護に活用するとされている。しかし東日本大震災では、多くの困難が伴った。

今回の大津波がきわめて広域かつ壊滅的な被害をもたらしたことによって、震災直後、沿岸部の多くの自治体は、避難所運営と避難者への支援、死亡・安否確認等の対応、ライフラインの復旧、義援金等の支給手続きなどの業務に追われ、要援護者に対する個別の対応がほとんど困難な状況にあった。沿岸部自治体の社会福祉協議会のほとんども、避難所運営やボランティアの対応に忙殺され、直営事業の再開に着手できない状態が長期に続いた。

一方、町役場そのものが津波によって壊滅的被害を受け、障害のある人の台帳やデータが流失してしまった自治体が複数あった。こうした自治体では、障害者手帳の再交付申請やタクシー券の配布等を通じて、安否の確認や生活状況の把握をするしかなかった。またその際、行政担当者や社協、保健師等とJDFが協力しながら、障害のある人の訪問支援活動を実施した自治体がいくつかあった。

こうした教訓からいえることは、民間ボランティアに要援護者台帳を提供し、要援護者の個別安否確認と生活状況の把握にとりくむことである。個人情報保護法及び条例においても、「生命、身体または財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」は、個人情報を公表することができる。例えば気仙沼市は、震災直後に行政が住民台帳を住民自治会や民生委員等に提供し、住民の安否確認のために市民の協力を仰いだ。

自治体の行政機能にも大きな被害を与えるほどの震災の場合は、住民全体の情報もさることながら、高齢者や障害のある人、幼児など要援護者個別の状況と要望の把握を必要とする場合は、個人情報を行政と連携できるボランティア団体に提供し、安否確認や生活状況の把握をすることは必要なことと思われる。

(2) 応援職員の被災地派遣の改善課題

厚労省は、震災直後に全国の高齢者・障害者・児童施設に対して、応援職員の派遣登録を呼びかけ、多くの職員が登録した。3月22日現在で、登録職員数は7,019人に及び、そのうち障害分野だけでも1,811人の職員が登録した。

こうした機敏な対応は評価できるが、職員派遣は思うようにすまなかった。その原因は、派遣職員の交通費、滞在費、人件費を、被災地の受入事業者が負担するというものだったためであった。また派遣元法人が、社会福祉法人に限定されていたことも制約の要因となった。

その後厚労省は、4月15日に訂正の事務連絡を発表し、交通費と滞在費は災害援助費から支出するが、人件費は被災地の受入事業者が負担するという内容だった。その理由は、受入事業者に、定員超過の利用者の受け入れを認めており、それによる報酬費が人件費の財源になるという理由からだった。

しかし、被災地の多くの受入事業者は、在宅の制度対象の障害者だけでなく、その家族の避難をも受け入れており、それらの避難者は制度の対象にはならない。しかも人件費は、派遣事業者と受入事業者が協議して決めるというものだったため、受入事業者は経験のある職員を受け入れたいが高い人件費を払えない。一方、派遣側も安い人件費であれば新任職員等を派遣せざるを得ないため、4月15日の事務連絡をもっても、派遣された職員数は派遣可能職員数を大きく下回った。9月2日現在の派遣可能人数の総数は7,719人中であり、そのうち障害分野は約1,900人だったが、実際に派遣に至った人数は、岩手県19人、宮城県74人、福島県55人、合計148人だった(厚労省発「第97報」より)。

(3) 福祉避難所の意義と改善課題

震災弱者の避難を支えるうえで、福祉避難所の意義は大きなものがある。一般の指定避難所で生活することが困難な震災弱者に対して、特別なニーズに対応するためにも必要な救助策である。しかし、今回の震災で浮き彫りになったことは、避難者や要援護者からすると、「いったいどこに福祉避難所があるのかわからない」という問題が生じた。また、市町村に申請すれば、福祉避難所の指定を受けることができるということを多くの自主的な避難所となった障害者支援事業所は情報として持ち得ていなかった。さらに福祉避難所に対する財政的支援が十分ではない。災害援助費からは「避難者10人に一人の支援員」の人件費が補助されるが、障害のある人や高齢者とその家族の24時間の生活を支えるためには、「10人に一人」ではとうてい足りない。これらの点は早急に国レベルで見直す必要がある。

(4) 仮設住宅等での避難生活の現状と浮き彫りにされた問題点

仮設住宅の整備では、多くの問題点が浮き彫りにされた。宮城県では、県内に約 22,000 戸の仮設住宅が整備された。そのうち高齢や障害福祉のグループホーム等を適用した「福祉仮設住宅」が 290 戸整備された。当初、宮城県は 3 万戸の仮設住宅の整備を計画していたが、一般の借上げ住宅を希望する避難者が多かったため、そうした避難者に対しては、「見なし仮設住宅」として家賃補助を支給することとした(4人世帯で月 60,000 円)。そのため宮城県は、この「見なし仮設住宅」希望者が 26,000 世帯に及んだことから、仮設住宅の整備計画を縮小した。「福祉仮設住宅」の整備は今回の新しい特徴だったが、仮設住宅全体について以下の問題点があげられる。

第 1 には、被災者の約 6 割が 60 歳以上の高齢者であることが明らかであったにもかかわらず、仮設住宅の多くは、段差や階段が多く、仮にスロープがついていたとしても、急な勾配であるなど、多くの問題が発生した。とくに、手すりのないユニットバスやトイレが設置されてしまったため、多くの高齢者や身体障害のある人たちにとって、利用しにくい住宅になってしまった。後付けで手すりを取り付けようとしても、ユニットバスの構造上の問題から取り付けが不可能なケースが多かった。

第 2 には、住民票所在地ではない市町村に設置された仮設住宅に入居した場合、介護保険や自立支援法等の制度を活用して住宅改修ができない問題が生じた。それらの市町村は、名取市、女川町、気仙沼市、南三陸町と被害の大きかった自治体に、合計 1,117 戸設置されたが、それらに入居した当事者は、住宅改修が困難になった。その際、国の災害援助費によって改修することができるはずであったが、宮城県はきわめて消極的だった。

その他、冬季対策が施されていないため壁面の暖房工事を追加工事でおこなうなど、当初から想定されることが後手にまわっていた。なおすべての仮設住宅のユニットバスは、追い炊きができないため、厳寒期を迎えた場合、入浴に大きな問題が生じることが予想されている。

第 3 には、県外避難者の問題である。12 月末をもってすべての県内避難者は、仮設住宅ならびに「見なし仮設住宅」に移行したが、8,999 人が県外に避難している。じつはこの県外避難者数は、仮設住宅への移行が始まった 7 月以降に急増し、11 月以降にさらに増えた。つまり、まったく減少していないのである。これら県外避難者にも、多くの障害のある人とその家族が含まれると思われるが、その生活や就労実態等について、宮城県はまったく把握できていない。

(5) 当面する課題と復興計画の大切な視点－インクルーシブな社会－

最後に、当面する課題と復興計画について述べる。

まず当面する課題であるが、宮城県は、前述の県外避難者を含めて、仮設住宅・見なし仮設住宅入居者のうち、災害救助法に定められた要援護者の生活状況を早急に把握すべきである。未だに要援護者のうち、どれくらい人たちが被災したのかその実態が公表されていない。仮設住宅への移行が完了したいま、ただちに要援護者の生活状況把握を実施し、その実態を公表すべきである。

とくに障害の重い人とその家族、「見なし仮設住宅」に暮していると思われるが、その実態を宮城県はまったく把握できていない。高齢や障害のある人たちが、どこでどのように暮らしているのかを把握しなければ、要援護者の支援を含めた復興計画をたてることはできないはずであ

る。

また復興計画については、すでにすべての被災自治体はマスタープランを策定した。しかし少ない自治体では、人口と税収の大幅減を反映したため、「自治体のコンパクト化」、「復旧策中心の計画」などがみられた。震災以前のコミュニティを再生することはもちろんだが、それは震災以前の水準に戻すことにとどまることではない。

震災以前よりも、より生活しやすい町づくりを目標にしてこそその復興計画である。そのためには国の財政的な支援が大前提になるとともに、障害のある人や高齢者などの震災弱者にとって暮らしやすい町づくりの視点が必要である。障害のある人たちの暮らしやすい社会は、誰にとっても暮らしやすい社会であり、それはインクルーシブな社会をつくることにつながる。

そのためにも、被災地の障害者団体は連携し、自治体の復興計画に対して、インクルーシブな社会づくりの視点を復興計画のアクションプランに反映させるとりくみをすすめる必要がある。

※添付資料

- 宮城県 障害者支援事業所別被災及び再開状況一覧表
- 宮城県における市町村別仮設住宅等の整備数

宮城県 障害者支援事業所別被災及び再開状況一覧表

2011年6月15日現在

事業所別被災状況	流失・全壊・半壊相当の被害のあった事業所			流失・全壊・半壊等の事業所	軽微の損壊があった事業所 (修繕等に費用がかかる)	軽微の損壊があった事業所 (修繕等の費用負担なし)	損壊のなかった事業所	合 計
	閉鎖・再開のめどが立たない	他の場所で事業を再開した	損壊施設で事業を再開した					
肢体不自由児施設						1		1
知的障害児通園施設					2	4	1	7
児童デイサービス	2	2		4	5	9	32	50
重症心身障害児施設		1		1				1
生活介護		1		1	2	1	14	18
就労移行支援					1	4	3	8
就労継続支援（A型）					4	1	1	6
就労継続支援（B型）	1	1	4	6	8	11	8	33
多機能			2	2	23	30	19	74
自立訓練						1		1
GH・CH	5	3	3	11	12	2	73	98
居宅介護		1	1	2	1	7	10	20
就業・生活支援センター	1			1		4		5
相談支援					1	6	14	21
短期入所					1		1	2
地域活動支援センター	1	4	3	8	18	10	25	61
身体障害者通所授産施設					2			2
身体障害者入所授産施設						1	1	2
身体障害者入所更生施設						1		1
身体障害者療護施設					1		3	4
知的障害者通所授産施設					8	5	3	16
知的障害者通所更生施設			2	2	6		1	9
知的障害者入所更生施設					11	3	8	22
知的障害者入所授産施設						1		1
精神障害者通所授産施設					3	2	2	7
精神障害者生活訓練施設					1	1		2
障害者支援施設						2	4	6
福祉ホーム					1			1
知的障害者通勤寮					1			1
在宅心身障害者保養施設								0
在宅心身障害者保養施設					1			1
精神障害者小規模作業所						5	8	13
知的障害者小規模作業所						2	2	4
コミュニティサロン							2	2
合 計	10	13	15	38	113	114	235	500

宮城県における市町村別仮設住宅等の整備数

市町村名	当該市町村設置数	その他の市町村設置数	整備数合計	グループホーム等適用仮設住宅(総数に含む)			応急仮設住宅(民間賃貸住宅分)	
				障害	高齢	他自治体の設置状況	申請件数	入居決定件数
白石市	0	0	0				231	224
角田市	0	0	0				132	129
蔵王町	0	0	0				32	30
七ヶ宿町	0	0	0				2	2
大河原町	0	0	0				108	101
村田町	0	0	0				8	8
柴田町	0	0	0				84	82
川崎町	0	0	0				7	7
丸森町	0	0	0				12	12
名取市	889	21	910	5	16	GH21戸は仙台市太白区に設置	1,264	1,243
岩沼市	384	0	384				440	423
亘理町	1,126	0	1,126				706	683
山元町	1,030	0	1,030				771	750
塩竈市	206	0	206				370	362
多賀城市	373	0	373				1,358	1,320
松島町	0	0	0				73	73
七ヶ浜町	421	0	421				216	215
利府町	0	0	0				114	109
大和町	0	0	0				54	51
大郷町	15	0	15				1	1
富谷町	0	0	0				108	101
大衡村	0	0	0				1	1
大崎市	0	0	0				412	402
色麻町	0	0	0				0	0
加美町	0	0	0				30	29
涌谷町	0	0	0				54	50
美里町	64	0	64				78	73
栗原市	0	0	0				32	32
登米市	0	0	0				223	219
石巻市	7,297	0	7,297	56	88		6,774	6,459
東松島市	1,753	0	1,753	10	16		1,325	1,282
女川町	1,004	290	1,294		9		465	437
気仙沼市	3,131	320	3,451		45		1,673	1,597
南三陸町	1,709	486	2,195		27	高齢9戸は登米市に設置	331	316
仙台市	1,523	0	1,523		18		8,724	8,147
合計	20,925	1,117	22,042	71	219		26,213	24,970

9月7日第16次着工分まで

11月28日現在