

「壊滅的被害を受けた沿岸部での被災者支援
—広域化・長期化する中で取り組む南三陸町の事例から—」

東北大学大学院文学研究科 専門研究員 本間照雄

I 研究の目的

高齢者や障害者等何らかの援護を必要とする者を地域で支える試みは、在宅福祉を推奨する形で様々な試みが行われてきた。これらの試みは、東日本大震災で壊滅的な被害を受けた地域では、どのような形で現れたのだろうか。震災という想定外の特殊な環境下ではあるが、被災者支援は、対象者に多くの高齢者や障害者も含まれていることから、彼らを支える仕組みが当然に組み込まざるを得ないし、日頃から行われている行政、介護事業者及び地域住民の振る舞いが端的に表れる場面でもある。このことを知ることは、地域での支え合いの現状を判断する材料や課題を知る貴重な手がかりになることから、要援護者への関わりを被災者支援の視点で分析し、現在の地域ケアの現状を把握しようとするものである。

本稿では、東日本大震災直後の初期段階で南三陸町が行った町外二次避難所への集団避難時の被災者支援活動を取り上げ、被災者支援の現状を手がかりに地域ケアの実態に迫っていきたい。

II 沿岸部被災の特徴(問題の所在)

I 南三陸町被災概要

(1) 東北太平洋沖地震

- ・発生日時 平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃
- ・震央地名 三陸沖(北緯 38 度、東経 143.9 度 牡鹿半島の東約 130 km)
- ・震源の深さ 約 24 km
- ・規模 マグニチュード 9.0 最大震度 7(栗原市) 南三陸町震度 6 弱
- ・津波 最大波 3.3メートル以上(石巻市鮎川:15 時 20 分)
- ・仙台管区気象台では観測レベルを超えたため、これ以上の観測不能
- ・大津波襲来 平成 23 年 3 月 11 日 15 時 25 分頃
- ・波高は防災対策庁舎付近で 15.5m 遡上高 19.1m(歌津)

(2) 南三陸町災害対策本部設置等

- ・平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分 地震発生 緊急地震速報受信、震度 6 弱を記録
- ・平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分 防災対策庁舎に南三陸町津波災害対策本部設置
- ・平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 49 分 大津波警報発令 津波到達 午後 3 時、6m
- ・平成 23 年 3 月 11 日午後 3 時 25 分頃 大津波襲来、南三陸町沿岸域壊滅的被害
- ・平成 23 年 3 月 12 日午後 1 時 00 分 ベイサイドアリーナに津波災害対策本部を移設
第 1 回災害対策本部会議を開催
- ・平成 23 年 3 月 26 日午前 9 時 テニスコートに仮設庁舎設置、津波災害対策本部を移設
- ・平成 24 年 3 月 29 日 スポーツ交流村多目的広場に仮庁舎完成運用開始

(3) 南三陸町被災概要

①南三陸町の位置

- ・東経 141 度 27 分 01 秒 北緯 38 度 40 分 29 秒 海拔 1.67m
- ・面積 163.73km²

②人口(世帯数)

- ・被災前人口 17,666 人 5,362 世帯(平成 23 年 2 月末日)

- ・被災後人口 15,253 人 4,867 世帯(平成 24 年 10 月末日)
- ③建物被害(平成 23 年 12 月末現在の概数)
 - ・3,311 戸/5,362 戸(り災率 61.7%)
 - 内訳 戸倉地区 526 戸(り災率 75%)
 - 志津川地区 2,048 戸(り災率 75%)
 - 入谷地区 8 戸(り災率 2%)
 - 歌津地区 729 戸(り災率 55%)
 - 計 3,311 戸(全壊・流失 3,142 戸 94.9%)
- ④人的被害(平成 24 年 11 月 30 日現在)
 - ・死者 524 名 行方不明者 224 名 計 748 名(南三陸町に住所を有する者)
 - ・死者 566 名 行方不明者 226 名 計 792 名(警察発表)
 - ・死者 35 名 行方不明者 2 名(住民登録外) 身元不明 7 名
- ⑤南三陸町役場職員再掲
 - ・一般行政職(町長・副町長・教育長を含む)245 名(平成 23 年 4 月 1 日現在)
 - ・一般行政職の死亡・行方不明職員 36 名(14.7%)
 - (参考;公立志津川病院職員 3 名を合わせると 39 名)
- ⑥公共施設被害
 - ・志津川地区:役場行政庁舎, 防災対策庁舎, 保健センター, 公立志津川病院等 17 か所壊滅
 - ・戸倉地区:戸倉小学校, 戸倉保育所等 5 か所壊滅
 - ・歌津地区:歌津総合支所, 歌津保健センター, 名足小学校, 水産振興センター壊滅
 - ・公営住宅 26 か所(400 戸)中 15 か所(262 戸)壊滅/使用不能
- ⑦産業基盤(漁港)被害
 - ・第二種漁港 4 港, 第一種漁港 9 港が一時使用不能状態に陥った。

(4) 応急復旧

- ①インフラの復旧
 - ・電気 平成 23 年 5 月 30 日に完全復旧(復旧まで 2 か月半を要した)
 - ・水道 平成 23 年 8 月中旬頃にはほぼ飲用可となる(復旧まで 5 か月を要した)
- ②仮行政庁舎の復旧 3 月 29 日にプレハブ造 2F の仮設庁舎を建設し運用開始

2 避難所・応急仮設住宅

(1) 避難所

①南三陸町指定避難所(内津波指定避難所)の被災

- ・46 か所中 24 か所が被災(52.2%の津波避難所が被災)
- 内訳 志津川地区津波指定避難所 28 か所中 15 か所被災
 - 戸倉地区津波指定避難所 7 か所中 4 か所被災
 - 歌津地区津波指定避難所 11 か所中 5 か所被災

②一次避難所

- ・南三陸町及び登米市に 70 か所を超える一次避難所を被災当日に設置し, 8 月 21 日に最後の一次避難所が閉鎖されるまでの間, 最大時 9,753 人(3 月 20 日)が避難生活を送った。

③二次避難所

- ・南三陸町長は, 中心市街地の殆どが浸水している現状から町外での避難を決断し, 3 月 26 日「仮設住宅が完成するまでの間, より良い環境で生活して欲しい」と町民に町外集団避難を呼びかけた。
- ・それに先立ち近隣の登米市長は 3 月 20 日に仮設住宅の敷地提供を申し出, 大崎市長は 3 月 23 日に鳴子温泉宿を使った二次避難所設置の申し出を行っている。
- ・4 月 3 日を皮切りに延べ 2,246 人が南三陸町内外及び県外 56 か所に集団避難。残りは, 町内外の一次避難所に留まった。

④福祉避難所設置

- ・震災直後の 3 月 11 日, 老人福祉センターに設置した福祉避難所だけでは不足することから, 5 月 16 日, 登米市内の旧特別養護老人ホームを改修して福祉避難所を設置し,

2か所(定員72名)とも平成24年9月13日に閉鎖するまで運営した。

(2) 仮設住宅設置

① 応急仮設住宅

・応急仮設住宅の整備は、平成23年4月29日入居開始となった横山I期仮設住宅団地(登米市横山)の第一期59戸を皮切りに、8月31日入居開始となった山の神平仮設住宅団地(南三陸町入谷)の第十四期28戸迄で、五ヶ月間掛けて南三陸町と登米市に合わせて51地区59団地に2,195戸整備し、6,099人(1,937世帯)入居している(2012/01/25現在)。

・民間賃貸住宅(見なし仮設)は、973戸(県内12市12町、県外31都道府県)入居。

② 福祉仮設住宅

・福祉避難所の設置後、次に必要となる福祉仮設住宅設置に向けた調整を始める。

・福祉仮設住宅の標準仕様に手を加え、バリアフリーに留まらない仕様を提案。

・南三陸町入谷地区及び登米市南方の二か所に3ユニット(定員30人)の福祉仮設住宅を整備した。9月1日に開設し同月13日から入居が始まる。

3 沿岸部被害の特徴

(1) 少ない安全な平坦地

- ・町外避難
- ・点在する応急仮設住宅
- ・建設期間の長期化(4月から9月)

(2) 町外集団避難

南三陸町は、建物3,330戸(り災率62%)が流失し、商業地に至ってはほぼ100%が流失する甚大な被害を受けた。平地の少ない上にその殆どを流出した現状では、災害救助法に基づく応急仮設住宅の建設は困難を極めた。このため、南三陸町長は、仮設住宅が建設されるまでの間(概ね9月頃迄)、町外に設置する二次避難所で避難生活を送るよう町民に理解を求めた。

(長屋型仮設住宅)

(1) 志津川地区 22か所 648戸 1,785人(587世帯)

(2) 歌津地区 17か所 644戸 1,853人(538世帯)

(3) 入谷地区 7か所 161戸 394人(151世帯)

(4) 戸倉地区 7か所 256戸 715人(232世帯)

(5) 南方地区 5か所 351戸 964人(313世帯)

(6) 横山地区 4か所 135戸 388人(120世帯)

計 59か所 2,195戸 6,099人(1,937世帯)

(民間賃貸;見なし仮設)住宅)

(1) 南三陸町内 65戸(世帯)

(2) 宮城県内 12市12町 682戸(世帯)

(3) 県外 31都道府県 226戸(世帯)

計 県内747戸 県外226戸 計973戸(世帯)

(3) 元住んでいた場所に戻られない

平地に住んでいた場所の殆どが『災害危険区域』に指定され住宅建築に制限がかかっている。この為、仮設住宅から本復旧するに際しても、防災集団移転又は災害公営住宅への移転を余儀なくされている。

Ⅲ 集団避難と被災者支援

被災した町民が避難する場所には、一次避難所と二次避難所の大きく二つある。一次避難所は、災害時において様子を見るためととりあえず避難する場合や家屋の倒壊・延焼等で被害を受けた人の一時的な生活の場所で、学校の体育館や公民館等を避難所とするもので、災害発生から最大七日間設置する。東日本大震災では、被害の甚大さにかんがみ設置期間が二ヶ月まで延長されている。二次避難所は、とりあえずの避難後に、落ち着いて長い避難生活を送る場である。南三陸町では、仮設住宅に入居できるまでの概ね六ヶ月間の二次避難所生活を町民に求めている。また、高齢者等の災害時要援護者には、何らかの特別な配慮を可能とする避難所として、これらとは別に福祉避難所がある。

南三陸町が行った集団避難は、落ち着いて長い避難生活を送ることを想定した町外二次避難所への集団避難である。南三陸町の集団避難は、被害が広域かつ甚大であったことから被災地でない都道府県が積極的に被災者の救助に当たれるよう、災害救助法の弾力運用が行われたことや災害救助法による救助において特別基準の設定により民間の旅館、ホテル等を借り上げることにより避難所として活用することを可能とし、積極的な活用についての早い段階から繰り返し通知があったことで実現している(平成23年3月19日付け社援総発0319第1号通知)。

南三陸町の被災者を受け入れた町外二次避難所設置市町村は、県内では大崎市、栗原市、登米市及び加美町の三市一町、県外は山形県上山市及び秋田県にかほ市である。

1 集団避難の理由

宮城県南三陸町は、平成23年3月11日の東日本大震災で津波により市街地のほぼ全てが浸水し、死者・行方不明者は840人、建物被害は3,330戸(り災率62%)にも達する甚大な被害を受けた。5,362世帯(人口17,666人)規模の町で、避難者は10,368人(最大時)にも達した町では、浸水からまぬがれた狭い土地で長期間の避難生活を送ることは困難と判断し、二次避難所を町外に設置した。この結果、県内外56箇所の二次避難所に最大2,246人が避難した。避難者の内65歳以上の高齢者は736人(32.8%)で、更にその内の384人(52.2%)が75歳以上の後期高齢者である。

2 集団避難の概要

南三陸町では、避難生活を送る9,400人余りの町民に対して、3月26日に「仮設住宅が完成するまでの間、より良い環境で生活して欲しい」と町民に対して町外へ集団で避難することを求める説明会を開いた。それに先立ち近隣の登米市長は3月20日に仮設住宅の敷地提供を、大崎市長は3月23日に鳴子温泉宿を使った二次避難所設置の申し出を行っている。その他、県内外の市町村からも避難所設置の申し出が相次いだ。避難所設置の申し出のあった市町村は、宮城県は大崎市、栗原市、登米市、加美町及び色麻町の3市2町、県外は北海道、青森県、秋田県、山形県、新潟県、富山県、長野県の1道6県で、県内5,844人、県外9,086人の受け入れが短期間に整えられた。

この集団避難(二次避難所)は、説明から集団避難までの時間が10日もない中で決断を求めるものであったが、4月3日の第一次集団避難から三度に渡り行われ、一部を除く概ね8月末の帰郷までに、最大時56か所(県内3市1町、県外2県2市)の二次避難所で2,246人の避難生活が続いた。町長の求めに応じた町民は、平成23年4月3日から4日間行われた第一次集団避難を皮切りに、第三次の最終日5月10日までの9日間に渡って集団避難が行われ、県内外の温泉旅館や集会施設、ビジネスホテル等に避難場所を移し避難生活が始まった。この集団避難先は、緊急の一時的な学校の体育館などとの一次避難所は異なり、温泉旅館や集会施設を利用する避難生活の場となる二次避難所で、期間は仮設住宅ができるまでの概ね4ヶ月から

半年間を予定した。

集団避難による二次避難所での避難生活は、最大時 2,246 人にもなった。当時、集団避難に応じた町民は、一次避難所避難者（最大時 10,368 人）の一部にしか過ぎず、依然として一次避難所避難者支援に忙殺されていた。この為、比較的環境の整った中での二次避難所避難者に対する支援の手は、十分ではなく避難先市町に任せっきりにならざるを得なかった。

こうした中、4 月に集団避難した町民からは、「町から誰も来ない」「町の情報が届かない」等々の苦情が相次ぐ事態になった。しかし、町では県内外に散らばる二次避難所 56 か所を回るなど到底出来る状況にはなかった。

3 受け入れ先市町の対応

南三陸町の被災者を受け入れた二次避難所設置市町は、県内では大崎市、栗原市、登米市及び加美町の三市一町、県外は山形県上山市及び秋田県にかほ市である。各市町で二次避難所に利用した施設は、大きく二つある。栗原市、登米市及び加美町は、広い和室などを持った集会施設に二次避難所を設置し、大崎市、山形県上山市及び秋田県にかほ市は、温泉旅館やビジネスホテルを二次避難所とした。

集会施設等を避難所にする例は多くあるので、ここでは多くの避難者を温泉旅館で受け入れた事例を取り上げて見たい。他の集会施設等を避難所にした事例については、その概要を報告するにとどめたい。

(大崎市の取り組み)

1 大崎市の被災者支援概要

大崎市では、平成二三年〇月に、避難者の受入を行う鳴子温泉旅館のある区域を所管する大崎市鳴子総合支所内に、鳴子総合誌所長を本部長とする、沿岸地域等避難者受入現地対策本部を設置している。

本部事務局は、実務の統括を行う専任の事務局職員三名、避難者の健康管理を行う保健福祉課長及び保健師二名、要望・相談対応を行う非常勤職員・臨時職員七名、支援物資の区分けや配達及び連絡調整を行う臨時職員六人を配置した、専任の市職員一名に十七名の臨時職員等配した支援組織で対応した。

被災者は鳴子温泉約 40 か所のホテル・旅館に分散して避難していることから、支援拠点を二か所設置し、生活支援に関わる支援については、鳴子総合支所に「沿岸地域等避難者受入現地対策本部」を設置して支援の前線基地にし、健康相談等の保健分野に関しては、鳴子総合支所保健福祉課に支援室を設け、そこに保健師等が詰めて支援活動を展開している。

2 大崎市の生活支援

(1) 生活支援体制

鳴子温泉を二次避難所を選んで避難して来た被災者への生活支援は、沿岸地域等避難者受入現地対策本部が担った。大崎市は、4 月 17 日までは 3 月 31 日で定年退職する職員をそのまま臨時職員として雇用して支援に当たらせている。その後、臨時職員を採用するなどして支援体制を整え 4 月 18 日から生活支援員が直接支援の最前線で活動している。本部事務局は、実務の統括を行う専任の事務局職員三名、避難生活に関わる要望・相談対応を行う非常勤職員・臨時職員七名、支援物資の区分けや配達及び連絡調整を行う臨時職員六人を配置した、専任の市職員一名に十七名の臨時職員等配した支援組織で対応した。

(2) 生活支援内容

沿岸地域等避難者受入現地対策本部は、三つの職種で支援業務を分担している。現地対策本部事務局職員は、①生活相談員及び巡回保健師からの報告を受け、避難者や旅館からの要望、苦情等の解決に向けた調整を行う。②避難者の地元の震災復興に関わる情報を収集し、生活相談員を通じて避難者に提供する。③避難所

経費（旅館宿泊料等）の精算を行う。④各旅館との連絡調整を行う。定年退職した職員を嘱託として充てた生活指導相談員は、①避難者又は避難施設からの相談に応じて解決を図り、②避難者の生活又は避難施設の運営に対し問題がある場合は指導する。また、生活相談員の支援活動に対する助言指導も担っている。生活相談員は、①各避難者代表からの要望、苦情を聞き取り、本部に報告する。②各避難施設における避難者の異動状況等を把握し、本部に報告する。③各避難者代表及び施設に対し、各種連絡及び情報提供を行う。物資等配達連絡員は、①提供された支援物資の区分けを行う。②避難民から要望された支援物資を各避難施設に配達する。

3 大崎市の健康支援

(1) 健康支援体制

大崎市の保健福祉担当課では、鳴子温泉を中心に多くの二次避難所が設置されている実態を受け、早期にその支援体制を整えている。鳴子総合支所保健福祉課長をトップに据え、実働実人数7人（保健1人、看護職員6人）の支援体制で行っている。

南三陸町の第一次集団避難を受け入れた当初から、避難者の多くに服薬管理がなされていないなどを早期に把握し、要援護者支援に係るサービス調整体制を早期に進めている。また、巡回保健師は、①各避難所において健康相談を行うとともに訪問が必要な避難者を訪問し、健康管理を行う。

(2) 健康支援内容

(経過)

大崎市では、四月一日（金）に南三陸町からの二次避難者名簿が届き、避難者に多くの要支援・要介護者を含む高齢者、障がい者、小さな子供のいる世帯が含まれていることを確認し、その対応に追われた。四月三日から第一次集団避難が始まり、鳴子温泉旅館（四二か所）の各部屋で長い避難生活が始まり、翌日からは、県北部保健福祉事務所の協力も得て温泉旅館の各部屋を訪問しての健康調査を始め、介護などの支援が必要な人には介護保険担当課・障害福祉係を通じてケアマネやサービスにつないでいる。四月十六日（月）からは、新たに保健師・看護師等を雇用し、支援体制の体制強化を図っている。また、六月からは旅館の広間を借りサロン活動を始めている。

(支援内容)

健康に関する支援内容は大きく三つで、①健康調査、②巡回健康相談及び③広間での健康相談である。

(①健康調査)

健康調査は、被災市町から避難してきた方々の健康状態を把握するために直接本人と会って健康状態の把握を行った。これは、大崎市の保健師が中心となり、北部保健福祉事務所保健師の応援も加わって行われている。南三陸町からの避難者には、そのままにはおけず即刻サービス調整を必要とする人が多かった。このため、南三陸町から被災者の到着前に送られてくる要援護者リスト及び避難者の健康状態に関する情報（診療情報提供書（紹介状）や介護利用状況やケアマネの連絡先等）は、受入以降のサービス調整を進めるに際して効果的な情報であった。特に、介護サービスを必要とする人達の情報として、地元で関わっていたケアマネージャーの所属や氏名及び現に利用していたサービス内容に関する情報は、特に貴重だったと語っている（大崎市健康推進課技術補佐）。

(②巡回健康相談)

四月四日から始めた聴き取り調査では、要介護状態の人が多く、介護の継続に不安を持っていた。このことも影響してか、鳴子温泉病院に通う人が急増し、病院側での対応が追いつかず、病院から苦情が相次いでいる。その理由は、これまでの治療経過や治療内容がわかるもの、服薬内容、診断名等についての情報が全くないままに受診しており、そのことが診断治療に時間を要する結果となっていたためであった。このことから、巡回相談

では、チラシを作成し病院を受診する歳には医師の紹介状を必ず持参することや現に服薬している薬を持参するように勧めている。南三陸町では、集団避難する際に紹介状を持たせていたが、避難による混乱や動揺で紹介状を紛失したり持参してきたことを忘れてしまった人が出ていたのである。

(3) 広間での健康相談

大崎市には、南三陸町の他に気仙沼市、女川町、石巻市、東松島市及び福島県福島市から避難していた。その内、南三陸町、気仙沼市及び女川町は大崎市経由で鳴子温泉宿での受入が行われている。他の石巻市、東松島市および福島市は、それぞれの市町と鳴子温泉宿とが直接話し合って受け入れが進められた。大崎市は、南三陸町、気仙沼市及び女川町の住民が避難している宿を巡回して支援を行うに際し、その他の市町からの避難者がいる宿泊施設の場合にも現場では区別することなく支援を行っている。

4 温泉旅館での避難生活

(1) 避難生活のルール

大崎市では、避難場所を温泉旅館に設置したことから、次のような生活上のルールを定めている。避難生活の様子を知る上での参考にするために、主な内容をかいつまんで見てみたい。

はじめに大崎市では、「沿岸地域等住民避難に伴う避難先での生活ルール」と題する文書を各部屋の代表者に渡して周知を図っている。その文書では、「皆様が滞在している宿泊施設は、通常の旅館、ホテルと違い、被災者の二次避難所としての位置付けになっておりますので、避難されている皆様がお互いに助け合うこと、また避難所として施設を提供している旅館、ホテルと一定のルールのもとに協力し合うことが、今後、皆様が生活していくうえで必要不可欠なものとなります。このため、避難されている皆様におかれましては、次に掲げる生活ルールをお守りください。」とルール設定の理由や目的を述べ、六つのルールを設定している。

第一は、受入現地本部との連絡は、リーダーを通じて行うことからリーダーを定めること（連絡体制）。

このリーダーは各旅館やホテルの避難者代表者で、その下には班長と呼ばれる各部屋の代表者をおいている。多くの場合、リーダーを中心にした班長会議でさまざまな事柄が議論され周知が図られている。

第二は、支援物資の提供方法についてである（日用品の調達）。

避難生活で必要な着替えや、不足している物があれば、生活相談員が二次避難所（宿泊施設）を巡回した際に、「支援物資申込書」で申し込むことを求めている。受入現地本部では、この支援物資申込書にもとづいて支援物資の在庫の中から、物資等配達連絡員が巡回日翌日を目標に各宿泊施設に届ける。なお、緊急に必要とする物資についてはFAXで直接現地本部に申し込まれる。

第三は、食事の時間や提供方法については各宿泊施設の指示に従うこと（宿泊施設のルール）。

避難先は、通常営業も同時に行われていることから、食事の提供時間・提供方法は宿泊施設の都合で異なる。このため、具体的内容の詳細は宿泊施設の指示に従うことを求めている。また、浴衣・タオル・バスタオル・歯ブラシは、各自で用意することとし、不足するものは日用品の調達のルールで申し込むことを示している。また、寝具関係（シーツ・枕カバー・布団カバー等）は、1週間に1回の交換。部屋の掃除は、各自が行うこととしている。

第四は、健康に関する相談は、定期的に巡回する保健師に相談して体調管理に努める（体調管理等）。

第五は、外泊や食事を必要としない外出の際は「外出届」を宿泊施設に出すこと。また、その旨をリーダーにも伝えること（外出等の把握）。食事を三食提供していることから、特に食数把握のために行われている。

第六は、入退所は、事前に届け出ること（入居者把握）。

宿泊施設（二次避難所）の入所は、被害市町村から大崎市への申し出のあった者を対象としているので、飛び込み（個別申込み）は受け付けられない。また、生活の目処がつき退所する場合は、「退所届」を宿泊施設に提出することとしている。宿泊施設では、二次避難所設置のための相当な費用として、特別基準一人一日五千元（三食込）を請求できることから、請求根拠となる人数の把握が必要であったため特に厳密に行われていた。し

かし、現実的には、部屋が専用となっていたことから、家族や友人が出入りするなどのトラブルも散見した。

(2) ボランティア団や地域住民との関わり合い

温泉旅館等を二次避難所とする避難生活は、多目的ホール、会議室、調理場等持った地域の各種イベントや集会の場として整備された地域密着多目的施設への避難とは大きく異なる。営利を目的とする旅行者相手の民間施設と地域に開かれた公共施設といった、運営主体の違いはもちろんだが、その場での過ごし方に大きな違いがある。温泉旅館等は、基本的には他者との関わりを想定しておらず、個々の利用者の気ままな時間の過ごし方を前提としている。一方、集会場等はある一定の目的のために集まる他者との関わりを前提としている。こうしたことから、温泉旅館等は、通常営業もしながら被災者を受け入れていることから、ボランティア団体の受け入れには必ずしも積極的ではない。また、ボランティア団体としても公共の集会施設の場合と比較して敷居を高く感じている。

大崎市の温泉旅館等に来たボランティア団体は、大相撲宮城野部屋交流会による「横綱白鵬は鳴子温泉にやってくる」、JTB 東北による韓国パフォーマンスショー「JUMP」と演歌歌手の歌謡ショー等々の本格的公演と言えるものや薬剤師会による服薬相談、睡眠学会による睡眠障害相談、精神科病院によるカウンセリングといった、職能団体による専門的な活動はあるが一般市民によるボランティア活動は極めて少ない。

同じように、避難者と地域住民との交流も少なく、大崎市からの紹介で近隣の農家に手伝いに行くなど仕事の場として地域住民と関わる事例に留まっている。

(3) 非日常の場での日常生活

避難生活は集団生活である以上、生活上のルールを設けなると多少の不便さや窮屈さは当然である。しかし、一般利用客と同じ空間での避難生活となると様相は異なる。避難者は旅行者や湯治客のそれとは異なり、生活の場として長期間滞在している。短期間であれば居心地の良いやすらぎと癒しの空間を非日常の場として楽しむことになるのだが、仮設住宅整備までの期間という最長六か月に渡る長期間になると、非日常の場を生活の場という日常の場として使うことに、時間の経過と共に違和感と不自由さがつきまとう。また、一時の客としてもてなされる空間で生活者として暮らすことは、時に避難者に「客」としての振る舞いを求め、窮屈さを強いられる。たとえば、食事は毎回お膳で提供された時間に一か所に集まり避難者全員が一斉に箸を付けている。その様子は、団体旅行の夕食時の光景と変わらない。日常行為である食事が、非日常の様式の中で進むのである。温泉旅館に避難している人達がよくいわれる言葉に「湯治気分がいいな」というのがある。しかし、避難者の多くは、その言葉に強い調子で「湯治気分だなんてとんでもない、三日もいてみれば直ぐわかる。窮屈な檻の中で三度の飯を食っているだけで、こんなに退屈で窮屈な生活はない」と反論する。温泉旅館という空間のもつ非日常性の中で毎日を送ることの厳しさを端的に言い表している。

(4) 避難者同士の関わり

温泉旅館での避難生活は、基本的には家族単位に部屋割がされ、相部屋は、単身者の場合に限られている。部屋に入りドアが閉められると完全に密室化する。旅館／ホテルといった建物様式が持つ空間はそのことをより顕著にしている。体育館等の一次避難所から温泉旅館の二次避難所に避難してきた当初は、「プライバシーがある」「きれいだ」「ぐっすり眠られる」等々、施設設備に満足し好意的な発言が多かった。一方、何らかの支援を必要とする家族を持つ世帯からは、避難所にいたときと違って声をかけてくれたり手伝ってくれたりすることが少なくなったと言う声が聞かれる。旅館／ホテルといった建物様式は、プライバシーの確保密室化に変え、相互扶助が自助努力を強いる関わりになっている。また、より安全で安心な場所に来たという安堵感が個々の生活により多くの関心を向かせている結果ともいえる。

(栗原市・登米市・加美町の取り組み概要)

栗原市では支援員72名体制で二次避難所6箇所に分散して避難している南三陸町民を支えた。さらに看護

師又は保健師資格を有する専門職を配置し、健康上の相談支援を始めとする専門的支援を行っている。支援員は、二次避難所が閉鎖されるまで三交代で支援にあたっている。また、5月上旬までは、看護師等も宿泊して非常時に備えていた。さらに、二次避難所6箇所には、市役所職員正副2名を指名し、それぞれの避難所で発生する諸課題の解決に当たらせている。この体制は、9月13日に最後の避難者が帰郷するまで続いた。

登米市は、南三陸町から距離的に近いことや結婚などによって古くから人的交流が多くなされていたことなどもあり、被災直後から積極的な被災者支援が行われている。特に、特に南三陸町入谷地区と登米市津山町横山地区は顕著で、被災直後に全壊した小学校等に通っていた幼稚園児、小学児童及び中学生ともども地域をあげて横山に避難している。南三陸町からの避難者は、十一か所の一次避難所に身を寄せ、その後六か所の二次避難所(登米市においては十一か所の避難所を全て二次避難所と位置づけている)に移り、全員が仮設住宅へ入居する八月二十日まで避難生活を送っている。また、福祉避難所も一か所設置し、全員が福祉仮設住宅へ入居する九月十二日まで運営している。

栗原市と登米市の支援は、大崎市とは異なり二次避難所に支援事務所を設け、そこに同じ職員が三交代で常駐して支援活動を展開している。この為、支援員と避難者の関わりが深くなり、支援者と支援を受ける者の関係に留まらない関わりが築けている。

このような例がある。家族5人で避難してきた家族があった。祖母と息子夫婦とその子ども二人の5人である。その家族の祖母は、息子夫婦と子どもが仕事や学校に通うために、日中のほとんどを一人で過ごしていた。この為、二次避難所の近くに住んでいた支援員は、退屈しないよう非番の時などに自宅に呼んで家とともに過ごしている。また、ある支援員は、非番の時に子どもを連れて時に避難所を訪れ、子どもを遊ばせながら家族ぐるみに付き合いを行っていた。

このように、長期間にわたる避難所生活であったことから、避難というより知らない土地での生活を支えるといった支援が展開されていた感じがある。

この地域での避難者支援の特徴は、ボランティア団体が組織的に支援する活動だけではなく、支援員や地域住民、行政区長、町内会によるインフォーマルな支援がとても多く見かけた。これは、栗原市と登米市に共通する特徴であった。また、加美町で設置した二次避難所でも同様の様子を見ることが出来た。また、加美町では、生涯学習拠点として設置している中新田交流センターを二次避難所に指定して避難者を受け入れている。ここでは、避難者と地域住民や地域ボランティア団体との協同で、町から離れた避難場所から犠牲となった方々への祈りを捧げる月命日の集まりが行われるなど、避難者と地域住民との深い関わりが生まれている。

4 南三陸町の集団避難者支援

(1) 二次避難所(集団避難)訪問の概要

南三陸町では、町を離れて避難している二次避難所を訪問し、避難生活上の課題を把握して関係課に伝えることや町の様子を伝えることを目的とする二次避難所訪問事業を行っている。二次避難所の訪問は、平成 23 年 6 月 1 日から二次避難所が閉鎖になる 9 月(一部の世帯は十月迄残った)までの間行われた。宮城県内は、大崎市、登米市、栗原市及び加美町、県外は山形県上山市及び秋田県にかほ市にある二次避難所を訪問している。訪問時には、ビデオカメラで町内の様子を撮影する等して南三陸町内の様子を知らせる生活情報の提供や避難生活をしている中での課題や町への要望などの聴き取り、その内容を関係課に伝え町を離れている避難生活者の実態把握と早期の解決を図っている。また、帰郷の想いを支えることを目的に、町長の避難生活者のへメッセージを収録して、町長から避難町民へのビデオメールの配達(ビデオ再生)を行っている。また、少数ではあったが、避難者からの申し出で、元気で過ごしている様子を南三陸町の知人に知らせて欲しいなどといった要望にも応えている。ビデオ撮影で二次避難者から要望の多かった内容は、仮設住宅の工事進捗状況や室内の様子を知りたいという物で、二次避難所での生活が始まるやいなや次の大きな関心事として仮設住宅への入居があることを物語っている。

(2) 二次避難所訪問

南三陸町では、二次避難所訪問事業を行うために新たに嘱託職員を一人採用して、その事業を担わせている。二次避難所は、山形県上山市、秋田県にかほ市及び大崎市では民間の温泉旅館又はビジネスホテルに、栗原市、登米市及び加美町では公共の集会所や研修施設に設置された。56 か所(最大時)の町外二次避難所へは、概ね県内二次避難所へは 2 回/月、県外二次避難所へは 1 回/県外の頻度で訪問している。また、避難所を設置している市町には、避難所回りの開始前と閉鎖後に各一回と避難所設置期間には必要に応じて随時訪問し情報の交換を行っている。訪問時の主な内容は以下の三点である。

- ①南三陸町の様子をビデオや口頭又は資料で伝えると共に町長のメッセージを伝達(ビデオ再生)
- ②二次避難所生活での困っていることや町への要望を聞き取り、その内容を関係各課に伝える。
- ③介護/福祉サービス利用に関する相談に乗り手続きの前段階までの連絡調整を行う。

しかし、この三点にもまして効果があったことは、「町の職員が避難所に顔を出す」ことであった。このため、多くの時間はできるだけ多くの避難者に顔を出し挨拶をして話を聞く時間に充てることとしていた。しかし、多くの方々は部屋で過ごしているか外出している場合が多いことから、各部屋を訪問することは差し控え、主に避難所の代表者をとおして現状把握や不満要望を聞き取り、避難住民の話を直接聞き取る機会は二次避難所の代表者の意向で行っている。また、個人からの相談については、二次避難所に派遣されている行政職員及び二次避難所の代表者からの相談や聴き取りの中から拾い上げる形で行われている。

(3) 情報の提供

二次避難所支援は、温泉旅館等を直接訪問するだけではなく、南三陸町内の行政情報等を定期的に配信する支援も行っている。役場庁舎が全壊した南三陸町は、行政機能も一時的に麻痺し広報誌の発行も止まってしまった。情報発信に大きな役割を担うべき広報誌が止まってしまうことは、町民への有力な情報伝達手段を失うことである。この為、町では懸命の努力を傾け 5 月 1 日に広報南三陸災害臨時号第一号の発刊にこぎつけている。第一号では、南三陸町民憲章を一面に掲載し「町民みんなの気持ちひとつにして、前に進もう。『南三陸町民憲章』を、今一度、心に刻んで。」と難局に立ち向かうために町民の一致団結を訴えている。以降、広報南三陸災害臨時号は一日と十六日の月二回発行を予定している。

二次避難所にも当然届けられているが、月二回の頻度であることや行政情報に限られていたことから、町を離れている二次避難者には十分な情報とは言えなかった。そこで各課を回って避難者に伝えたい情報を収集編

集し、週一回二次避難所設置市町を經由して各避難所に配信している。役場だけではなく、様々な機関や団体が発行するチラシなども収集し配信の対象になっている。情報を受け取った温泉旅館等では、掲示板に掲載するなどして情報提供を行っている。加えて、町から送られてくる情報に関する解説を行っている。特に行政情報に関しては、広報誌等で説明できる内容には限りがあり、その情報の意味するところを文字だけで理解するのはなかなか難しいからである。思い切って町役場に照会の電話を入れたところで、多くの場合対応するのは他県から派遣されている職員で、原則論的な回答に終始せざるを得ないのが現状である。避難所から役場に電話して説明を求めるものの、聞き慣れない言葉で原則だけを繰り返す説明に業を煮やし「役場の職員を出せ」と声を荒げるのは、このような事情によるものである。二次避難所を訪問して行政情報の解説を行う背景には、少ない判断情報の中で決断を迫られる住民の焦りと個々人の事情に細かに対応していない行政の時間的制約のぶつかり合いがある。このぶつかり合いが時として騒然とした場面や行政不信の渦を引き起こしている。

避難者にとって関心の高い仮設住宅に関しても同様のことが言える。自分が入居予定の仮設住宅を図面だけで理解できる人はそう多くない。特に細々とした家庭用品をそろえなければいけない主婦は、入居予定の仮設住宅のことを細かに知りたい、現物を見たいと希望する。仮設住宅の抽選から入居まで1から2週間しか余裕がない現状ではなおさらである。そのような主婦の要望に対して、「図面を見て判断して下さい」としか応えられない役場の対応を補完する意味で、仮設住宅工事現場に出向き現場監督に頼み込んで台所やお風呂周り、居室のしつらえなどをビデオで撮影して依頼者に解説する支援を行っている。

(4) 孤立感／差別感を埋める支援

避難者がよく口にする「情報が足りない」とは、行政情報の不足ではなく行政情報の内容を十分理解できないことや町で今起きている些細な出来事や町の様子と言ったいわば生活情報の不足を指している。生活情報の中には、ボランティア等による支援物資に関する情報もあることから特に関心が高く、それらの内容の不足にはとても敏感である。不満の多くは、物が足りないという不足感ではなく、忘れられているのではないかという孤立感や他と違うという差別感が占めている。

町外避難所で暮らす町民は、支援を受けている他市町村への感謝と慣れない環境下での生活で生じる不満が錯綜する。お世話してもらっている他市町村の役場職員や二次避難所従業員に不平不満をぶつけることには遠慮があり、ぶつけどころのない鬱積した気持を持ち続けている。芸能人による支援活動や支援物資の配布に関するマスコミ報道は、町長の意向に沿って内陸市町村に避難した被災者に言及されることはほとんど無い。これらのことの積み重ねが「忘れられている」「見捨てられている」「俺たちだって被災者なのに何もこない」との孤立感／差別感をことさらに助長することになる。

(5) 帰郷の想いを支える

二次避難所への日常生活上の支援は、地元市町によって組織的かつ計画的に行われていることから、南三陸町から出向いてできる支援はそれほど多くない。そのような中、町が最も意識して行っている支援は、顔の見える関わりをとおして町とつながっていることを示すことである。愚痴を聞き、個々具体的に抱えている疑問に応え、気になっている町の様子を伝えることで、帰郷の想いをつなぐ架け橋になることである。避難者に平静さ失わせ苛立ちを引き起こしている孤立感や差別感への対応は、直接出向いて個々の不安や疑問に耳を傾ける姿勢を示すことが何にも勝る支援になっている。多くの町民は、役場職員が不眠不休で仕事をしていることは理解している。しかし、町を離れていると、町(行政)は「私たちを忘れていてはなかないか」と不安になるという。町では、そうした町民の訴えに耳を傾け、孤立感や差別感を埋めながら、町の戻って暮らしたいという想いを支えることを支援活動の基軸に据えた二次避難所訪問事業を独自に行っているのである。

南三陸町長は、二次避難所から仮設住宅に戻るときは「必ず迎えに行く」と言ったことを守り、平成23年8月4日に登米市の二次避難所旧鱒淵小学校で避難生活を送っていた町民を皮切りに、大崎市や栗原市の避難所

に帰郷時の出迎えに行っている。このような姿勢は、町を離れて避難生活を送っていた町民に、町に戻ってきてもらいたいとする町の姿勢を強かに印象づける結果となっている。

IV 避難生活者の苦悩

これまで見てきた二次避難所への支援は、避難者に対して安全安心の場をもたらすことができたのだろうか。ここでは、四件の集団避難に応じた事例を取り上げ、それぞれの場所での避難生活の様子から検討してみる。

1 二次避難所からGHそして地元の特養に戻った事例

佐藤文男氏(92歳 男性)は、平成23年3月11日発災の東日本大震災で自宅は津波によって全壊し、南三陸町内の一次避難所(ベイサイドアリーナ)に避難した。避難所では、かかりつけ病院も被災してカルテが流されてしまい、それまで服用していた薬の継続服薬が困難になるなども加わって体調を崩し原因不明の下痢に悩まされ体力が極端に落ちてしまった。この為、平成23年4月5日に一次避難所から鳴子温泉に設置した二次避難所に集団避難した。

鳴子温泉の二次避難所では、体調の回復が思わしくないことや、生活環境の激変による精神的混乱等からPTSD(認知症状)が見られるようになった。加えて、二次避難所では、家族単位での避難を原則にしていることから、本人と長男の妻の二人が一部屋で過ごさざるを得なかった。排泄は概ね自立してはいたが、時々失敗もあり、その都度お世話が必要な状況にあった。一次避難所に居るときには、周りが気にかけて声をかけてくれ手伝ってもらえることもあった。しかし温泉旅館の部屋単位での生活環境下では、周りとの関わりはほとんどなくなり、義理の父との二人っきりでの避難生活と介護が重なり、家族(嫁)の負担感は増大するばかりで、避難生活の継続は困難な状況になって行った。家族は避難先のホテル(ラドン温泉)を通じて地元の大崎市に相談し、大崎市では保健師を派遣し現状把握を行い認知症高齢者共同生活介護(GH「ふかふかハウス」)施設で避難生活を送れるように県北部保健福祉事務所の支援を受けながら調整している。認知症高齢者共同生活介護(地域密着型サービス)は、地元の被保険者しか利用できないために、南三陸町では、大崎市と地域密着型サービス利用に関する協定を締結して8月19日にGHふかふかハウスを指定地域密着型サービス事業所に指定し、10月5日まで認知症高齢者共同生活介護の利用に至っている。

地元の町では、応急仮設住宅の整備が進み、八月末には二次避難所の閉鎖が決まっていた。これを受け家族は、仮設住宅に戻る必要に迫られ、仮設住宅での介護について具体的に考えなければならなくなった。佐藤氏は、震災前は多少歩行に難はあるものの、介護保険サービスを使うことなく生活できていたし、家族自身も介護が必要になっても自宅で介護するつもりでいた。しかし、家族は、避難先での介護を体験し部屋数が少なく狭隘な仮設住宅での介護に不安を感じ、地元の特別養護老人ホームに相談を持ち込み、平成23年8月25日に施設利用の申し込みに至った。その後、本人や家族の希望もあり10月5日に地元の特別養護老人ホーム利用に至っている。

2 両下肢麻痺の障害者の避難

阿部洋子(50歳 女性)25歳の時、交通事故で脊椎圧迫骨折の重傷を負い両下肢麻痺(身体障害者一級)で車椅子生活となる。自立意識が強く町営住宅で一人暮らしをしている。

地震が発生時は一人で住宅に居た。地震がおさまってすぐに、自家用車で母を迎えに行き自分の住む高台にある町営住宅に避難させた。しかし、町営住宅も古くて壊れる恐れがあったことから、避難所になっている名足小学校に避難させた。そこも心配というので更にその上にある海が見渡せる高台に避難した。そこから、実家

が流されるのを見た。余震が怖くて自宅には戻れず、そのまま車で五日間過ごした。食事は親が運んでくれた。その後自宅に戻った。自宅にいる間、全く動くことが無かったために床ずれが酷くなった。支援に来ている医者に見てもらったが、どんどん悪化し入院を勧められるまでになってしまった。そこで、5月3日に登米市にある豊里病院に入院した。豊里病院では、2週間入院したが、沿岸部で被災した患者が多数運び込まれてくるため、早期退院を求められた。両親は鳴子温泉の二次避難所に集団避難していたことから、これに合流する形で5月20日に豊里病院を退院し、その足で家族が先に避難している鳴子温泉の二次避難所に避難した。

鳴子の二次避難所は、父、母、弟それに本人の四人に一室を用意され避難所生活を送ることになった。鳴子温泉についた時には、歌津総合支所が手配したベッドが届いていた。しかし、担架のように幅が狭く、加えて高さのあるベッドであったことから使えなかった。また、ポータブルトイレもあったが安定感がなく自分で使えるものではなかった。このため、トイレは、風呂場に新聞紙を敷いて済ませていた。

本人合ったベッド及びポータブルトイレが届くまで二週間くらいかかっている。このベッド及びポータブルトイレは、避難先の大崎市保健師が避難所訪問の際に、トイレを使わずに困っている阿部さんを知り、南三陸町に連絡をよこした。南三陸町では手配をしようとしたが、本人は一部自己負担が生じることを嫌ったため対応が進まず、最終的には、大崎市が所持している備品を提供する形での対応となった。

家族に用意された部屋は畳敷きであったため、車椅子を使うことが出来なかった。また、ホテル内は段差だらけなので、ほとんど時間を部屋の中で過ごさざるを得なかった。7月27日に両親が地域優先の仮設住宅に移るのに合わせて町営住宅の自宅に戻っている。

今回の震災で、阿部さんは一人暮らしに対するこれまでの自信に揺らぎが生じている。「これまで一人であることに何の不安もなかった。ほとんどのことは自分でやってきたし、やれる自信もあった。親もそばに居ることが当たり前で、そのことを意識することはなかった。しかし、今回の震災で、当たり前のことが当たり前に出るとは限らないことや当たり前のことが実は難しいことなのだということがわかった」という。今回の震災で「一人になったらどうしよう」と真剣に考えるようになり、当たり前のことが難しいことを思い知らされたと話す。これまでと同様に頑張ろうという気持ちはある。しかし、どこから手を付ければいいのか考えると行き詰まってしまう思考が停止してしまうとも語っている。阿部さんの場合、今回の東日本大震災は、自立的生活の継続に対する自信を失わせる出来事であった。

3 全介助の障害を持つ家族の避難生活

祐紀君(特別支援学校高等部二年)は、東日本大震災が発生したとき下校途中のバスの中にいた。バスは、海岸線沿いの国道45号線が自宅のある志津川に戻るルートであることから、危険と判断して学校に引き返し、学校に避難している。家族は六人は皆バラバラの場所で被災し相手の安否がわからない状態で数日を過ごしている。自宅は、チリ地震津波程度なら十分居安全と言われた場所に、障害のある息子も住み続けられるようにと全面バリアフリー化して新築したもので、10月で4年目になるという建物だった。しかし、津波で全壊している。

被災当日の3月11日深夜に特別支援学校から父の携帯電話にショートメールが来た。祐紀君が無事であること及び避難生活を継続するのに必要な物資が整っていないことから引き取りに来てもらいたい旨の内容であった。翌日12日の午前1時頃に内陸部の道路を選んで岩手県経由で気仙沼市内にある学校に向かい、普通なら1時間弱で届く道のを4時間かかって早朝5時頃に到着し再会している。父親は、自宅が全壊し、避難場所も狭く避難生活が難しいことから、何とかそのまま学校に避難させてもらいたいとのお願いをしているが、食料もないことから難しいと断られ、仕方なく連れ戻っている。父は、道々、避難所での生活は難しいのでしたら良いのか悩みながら帰路を辿ったという。

自宅は津波で全壊していることから内陸の登米市内の親戚宅に身を寄せる。その後、親戚宅の知人から得た

情報を元に3月12日夕方には、特別養護老人ホームに避難している。5月9日には登米市内に福祉避難所が設置され、祐紀君を始め、特別養護老人ホーム等に避難していた要援護状態にある避難者は、福祉避難所に移っている。祐紀君は5月16日に母と二人福祉避難所に入った。全介助の彼は、この間、学校、親戚宅、特別養護老人ホームを経て福祉避難所まで、二ヶ月間で四か所の避難所を渡り歩かざるを得なかった。同じく、父、母、弟及び祖父の四人の家族は、荒町ふれあいセンター、横山小学校避難所、若者体育館と一時避難場所を変えながら避難生活を送っている。家族全員が一緒の場所で暮らせるようになったのは、一部改修が行われた仮設住宅に入居する9月まで待たなければならなかった。

南三陸町の仮設住宅への入居は、高齢、障害、妊娠中等の事情がある場合は、優先的に入所できる優先入所制度を取り入れながら行われている。星祐紀君家族は、何度も抽選に漏れ、8月中旬になってようやく仮設住宅が決まった。仮設住宅の申し込み時点から、仮設住宅担当課に改修の要望を再三行っても希望が受け入れられることはなく、時間だけが過ぎていった。最終的には、建設課から手が離れ、個別事案として保健福祉課が担当し、最小限度の改修が認められている。改修内容は、介護負担の一番大きなお風呂の改修は認められず、間仕切りの変更やスロープの設置にとどまるものであった。家族は、風呂での親子の会話やスキンシップを大切にしてきたことから、父と祐紀君の親子二人で使えるお風呂を希望していた。しかしユニットバスで改修はできないということ、また規模の大きな改修は仮設住宅の趣旨を超えるもとして認められなかった。仮設住宅の最終入居が8月末となっていたが、祐紀君の仮設住宅は改修の決定が遅れたことから、約2週間遅れの9月13日に一部改修の状態に入居して現在に至っている。

祐紀君は、通学路が寸断されバス通学の見通しが立たない状況にあったことから、被災後通学できない状態が長らく続いていた。この間、何もしないで狭い空間にいる状態が続き、母との衝突を繰り返した。また、本来話し好きなのだが、周りが皆高齢者ばかりと勝手が違い、発語に多少の難があり聞き取りづらいことも加わり、上手くコミュニケーションがとれず、大声を出してしまう等イライラが重なり、自傷行為を行うようになってしまった。母親は、避難施設に近い特別支援学校への転校を検討したが、その際の最大の課題は、通学バスが避難所近くまで来てもらえるかどうかであった。幸い、通学バスの路線変更などの便宜を図ってもらえることになり、5月の連休明けから通学できるようになった。

祐紀君避難所生活を支えたのは、家族はもちろんだが学校関係者や障害者支援に関わる団体であった。避難所に学校関係者が訪問してくるなど、多くの教育関係者が支えている。戸倉小学校在籍中にお世話になった先生は、すでに退職していたが被災後心配して連絡をよこし、避難先がわかると何度も訪問して激励をしている。気仙沼特別支援学校から迫特別支援学校に転校するに際しても、学校間で連絡を取り合って転校がスムーズに進んでいる。その際、学校側の配慮で、気仙沼特別支援学校在籍中の二人の担当教員の内の一人(補助教員、講師)を迫特別支援学校に転校させ、馴染みの関係が継続されている。学校から戻った後や休日等は、国内13の障害者団体と関係団体で組織された日本フォーラム(JDF)と同団体の現地活動拠点となる被災障害者支援センターが支援を行っている。支援物資は障害者用少ないことから、被災障害者支援センターの支援は大きな支えになっていた。この被災障害者支援センターと家族をつないだのも地元でおもちゃ図書館を自費開設して知人であった。ほとんどの支援物資は、行政からではなく職場の同僚や家族同士のつながりによるものであった。このため、父は「私たちがここに避難していることを町では知っているのだろうか」と思って過ごしていたという。

4 他県への避難者の事例

大震災の当日、家族六人は二人の町外生活者を除き学校や職場で被災した。この家族は、県外への避難を選択している。家族にとって避難場所の選択肢は三つあった。一つ目は大阪。知人の持ち家が空いているから自

由に使っても良いとの申し出を受けていた。二つ目は北海道。五洋水産を解雇(1年間の休業扱い)と言われ仕事を見つける必要があったところに、次男の所属厩舎の調教師から仕事もあるし住む所もあると言われ北海道を考えていた。三つ目は秋田県。五洋水産の営業所が象潟にあり、何らかの仕事に就けるのではないかと考えた。最初は子どもの仕事とも関わることから北海道に行こうと思っていたが、夫の実家(南三陸町歌津)も被災していて遠くに行けないという事情もあり、熟慮の末、これまで勤めていた五洋水産の営業所があって仕事に就ける可能性のある秋田県にかほ市に決めている。母には父とはまた別の判断があった。被災地から目を転じると、これまでと何ら変わりが無く学校が始まっている。しかし、被災地の学校は、体育館が避難場所になっているし校庭には仮設住宅が建ち、当分普通の学校生活は送れそうもない現実がある。学校の再開に不安があったし避難所での支援物資配給や水くみに終始している様子にも疑問があり、勉強が遅れてしまうことが心配でならなかった。転校するのはかわいそうだが、二年後三年後のことを考えて母親の判断も秋田だった。

八月末の二次避難所閉鎖前に、家族は南三陸町に戻ることはせず、にかほ市にアパートを借りて避難所生活を続けることを選択している。その理由は子ども達の学校である。落ち着いた環境でしっかり勉強させたいというのが家族が最も重視したことであった。「どこに住もうと関係ないのだが、子供の落ち着いて勉強できるようにさせてあげたい。好きなことを思いっきり出来るようにしてあげたい」「今の南三陸に戻っては、好きなことを思いっきり出来るとは思えない」と母親は語っている。母親は、にかほ市の紹介でにかほ市郷土資料館に臨時職員として勤められるようになったことや父親は元の職場と関わる仕事を秋田県にかほ市象潟で続けられる見通しが立ったことなども判断の決め手になっている。

V まとめにかえて

南三陸町長は、中心市街地の殆どが浸水している現状から町外での避難を決断し、3月26日「仮設住宅が完成するまでの間、より良い環境で生活して欲しい」と町民に町外集団避難を呼びかけ、4月3日を皮切りに延べ2,246人が南三陸町内外及び県外56か所の二次避難所に集団避難するという、行政にとっても町民にとっても全く未知の苦渋の選択が行われた。

(三者三様の被災者ニーズ)

避難所での生活は一様ではなくそれぞれの家族の苦悩も多様である。始めに取り上げたのは、被災で体調を崩し認知症状も悪化する中で、受け入れ施設と行政の連携によって介護施設の利用が迅速に進んでいる事例である。この事例では三つのことが言える。一つ目は、慣れない環境は、高齢者、特に認知症高齢者には厳しい環境になるということである。避難という緊急時の対応は、生命の安全確保が第一であることから、急激な環境変化もやむを得ない。しかし、環境には物的環境だけではなく顔見知りの関係という人的環境もある。二次避難所という少し長めの避難生活を前提としている避難所では、この人的環境を活かすことにも配慮した支援の在り方が求められる。二つ目は、孤立化である。旅館やホテルを二次避難所にした今回の集団避難では、このような様子を少なからず見ることがあった。せっかく顔なじみの関わりを意図した宿泊施設の割り当てを行っても、一枚の扉によって部屋に引きこもり他者との関わりに特段の用事や規則を必要とする場になったのでは意味がない。温泉旅館に避難した家族を待ち受けているのは、はた目に語られる「湯治気分」とは異なり、非日常という窮屈な環境の中で退屈な時間を過ごせざるを得ない生活であることや家族単位でプライバシーが確保されるという耳障りの良さとはうらはらに、相互の支え合いを弱め孤立化を助長する環境でもあることを認識しておく必要がある。三つ目は、社会資源の効果的利用とそれを可能にする行政の助言と支援である。本事例の場合は、地元保健師による的確な介護ニーズの把握と制度調整によって市町村を越えた介護サービス利用を可能にし、避難先での完全安心を確保し最終的には地元に戻ってからの介護環境も整えている。社会資源の活

用には様々な制度が関わる。この為、行政側の取り得組み姿勢が対応への明暗を大きく左右するのである。

二件目は、障害を持ちながらも自立した生活を送っていたが、被災しことで普通に行えていたことが突然持続可能性に不安を持つ状態に放り出され、自立生活の継続に自信を失いかけている事例である。残された機能をめいいっぱい使いながら生活している障害者は、わずかな前提が崩れただけで生活の全てが滞ってしまう。今回取り上げた対象者は、被災したことで長年時間をかけて整えてきた環境が壊れ、避難先においても十分な備えが不足しており、きわめて不自由な生活を強いられたことで、自活することに不安を感じ自信を失いかけている。対象者は自立意識が強く、身の丈にあった生活を超えそうな支援は従前からことごとく拒否している。一時的に支援があったとしてもその支援が継続的に行われることはないことを知っているからである。一過性の手厚い支援は、その時期や手段を間違えると自立の妨げにもなりかねない。当事者自身による生活の持続可能性を基本にしつつも、長い自立生活への自信や希望を失わせない支援の在り方を考えさせられる事例であった。

三件目は、全介助の中学生を持つ家族が学校関係者や障害者団体からの支援を受けながら避難生活を送っている事例である。被災後の初期段階では、知人や過去に関わりのあった者によるインフォーマルな関わりが組織的支援の肩代わりしている状況が見て取れる。大規模災害下の被災者支援においては、個別具体の支援を必要とする障害者への対応に限界があることは或る程度容認せざるを得ない。しかし、問題なのは、ある程度時間が経過してもこの実態に大きな変化がなかったということである。本事例にある応急仮設住宅の改修は、この個別対応の限界を端的に現している。しかし、この限界は、障害者家族の生活を著しく困難にし、長期間の避難生活を苦痛に満ちた時間にする。このことが、障害者に限ったことではない。据え置き型の標準浴槽は、またぐ力の衰えた者が使うには大変不便で使えない高齢者が続出したように、高齢者、障害者、妊婦等々を問わず、日常生活に支障のある仕様については、仮設住宅とはいえ早急な改善が求められる。時間的、物的「仮」を想定している応急仮設住宅は、法律が定める二年から一年延長になり、災害公営住宅が整備されるまでさらに延長されるであろう。「仮」の延長は劣悪な環境が先延ばしにされることと同意語であることを認識すべきである。

四件目は、仕事と教育環境を求めて県外の二次避難所を選択肢し、帰郷まで躊躇している事例である。多くの家族が帰郷を目指す中で、二年後三年後の生活の為に仕事や子どもの教育環境の整った場所を求めて町を離れる。このことは、ふる里への想いだけでは暮らしは成り立たず、町の基本的な生活インフラの復旧復興と人口流失が強く関わり合っていることを如実に示している。

(帰郷の想いを支える)

これら四件の事例において、南三陸町から派遣されている職員は、直接課題解決に大きな役割を果たしてはいない。殆どのことは、避難者市町が行う被災者支援施策で行われている。派遣職員が行ったのは、他市町に設置された二次避難所を訪ね、避難者の不満やグチに耳を傾け、南三陸町役場への疑問や照会の橋渡しをし、避難先市町と南三陸町との調整役を担っただけである。町民は、広報誌では伝わらない町の様子に耳を傾け、持参した町長のメッセージに聴き入る。また、職員が南三陸町からわざわざ足を運んで来ることに感謝の言葉を口にし、返す言葉で仮設住宅の抽選に外れたことや物資が来ないと不満をぶつけてくる。ひととおり話が終わった後に、小走り個別具体の相談を持ち込んでくる。十人いれば十通りの事情を抱えている。しかし、行政が言えるのは制度に則った、一つの答えだけである。家や仕事を失い、子どもの教育環境や父母の医療環境に不安を抱えている被災者には、答えにならない応えてしかないのかもしれない。それでも「次はいつくるの」との言葉は、二次避難所訪問に何らかの期待を込めて待っている気持ちの現れて、そこにこそ帰郷の想いを支えるとした二次避難所訪問の目的に一定の成果が出ていると言える。

(被災地は、今)

甚大な被害を受けた南三陸町では、復興計画が出来上がり、町づくり推進協議会で町づくりに向けた協議が進められている。町民は、わかりにくい復興計画のラフな図面に生活の場を描き始めているが、その前提となる、9メートルもの防潮堤や町内を流れる4河川の堤防の高さは書き換えられそうにない。

震災ガレキの南三陸町処理施設4基が9月15日から稼働し、町内の震災ガレキが少しずつ減りだし、かわって流された住宅の基礎撤去が進み、コンクリート基礎の山が出来ている。建物の記憶を呼び起こすコンクリート基礎も消え、被災した公共施設の取り壊しも進み、目印になっていた大きな建物も町から消え、方向感覚を失ってしまいそうな平板な町にその姿を変えつつある。来年には、4から5メートルの盛り土が始まり、全く別の土地になって行く。

応急仮設住宅の利用期間が1年延びた。別の言い方をすれば、安定した住まいへの引っ越しが1年先送りされ「仮」の時間が長引くにつれ、我慢の糸が切れかかり小さな近隣関係のいざこざが増えている。再建に向けて歩む人と現状の苦しさから逃れられない人と、現状の受け止め方に差が生じ、その差はしだいに開きつつある。自己選択自己決定建物の記憶を呼び起こすコンクリート基礎も消えようとしている。を基本とする行政は、次第に難しい局面に入ろうとしている。

町民の関心は、仮設住宅から災害公営住宅や防災集団移転へと移っている。町民は、被災直後から一次避難所、二次避難所、応急仮設住宅そして災害公営住宅／防災集団移転と住まいに関わる度重なる苦渋の選択を少ない情報／短い時間の中で迫られながら避難生活を続け、今住まいの最終段階に来ている。この段階に至って生活インフラに対する関心も高まり、目に見えない復興の姿に苛立ちや不信感を持ち始めている。

こんな中での被災者支援は、三年目に入ろうとする段階を迎える。これまでの支援は、生きるための救援救助の段階から巡回／寄り添いで安否・健康確保による安全・安心な暮らしを目指した支援で、流されたもの失意への支援と言える。では、これからの支援はどうあるべきなのだろうか。今、この町はどうなっていくのだろうかという苛立ちや不安は、裏を返せばまちづくりへの関心の高まりとも言え、言わば未来／希望への支援と言える。復興、発展への道筋を鳥瞰した支援が求められる段階に入ろうとしているのであろう。だからこそ、コミュニティ再生支援(コミュニティ再生)地域ケアシステムの構築を意識した取り組みが必要なのである。