



Title	令和6年能登半島地震における障害者・団体による被災地支援の多様性と可能性
Author(s)	石塚, 裕子
Citation	災害と共生. 2025, 8(1), p. 59-63
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/98902
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

令和6年能登半島地震における障害者・団体による被災地支援の多様性と可能性

Diversity and Potential of Support by People and Their Organizations with Disabilities in the 2024 Noto Peninsula Earthquake

石塚裕子¹

Yuko ISHIZUKA

要約

本稿は能登半島地震における障害者・団体による支援活動に着目し、多様な3つの事例と障害者団体による支援体制の現状を報告する。障害当事者や障害者団体は、声なき声に気づき、共感性をもって応対する力をもつ。そして、命を守るために支援だけでなく、避難生活を穏やかに過ごすための支援にアプローチしていることが明らかになった。また、障害当事者をはじめ多様な人が支援を行いたいと思い、行っていることが確認された。支援する対象、客体でしかなかった小さな声の人が、主体となって復興のプロセスに参画できるよう、生活基盤の確保と、被災者一人ひとりがエンパワーメントされるよう多様な人による多様な支援が必要であると提案した。

Abstract

This paper, focuses on support activities by people with disabilities and their organizations in the Noto Peninsula earthquake, and reports on three case studies. People with disabilities and their organizations advocate for those who might otherwise be overlooked and have a more empathetic disaster response. It became clear based on our case studies that people with disabilities and their organizations are approaching support that not only saves lives, but also helps people live peacefully during evacuation. It was also confirmed that people with disabilities and a diverse range of others were motivated to provide adequate support and were doing so. This study also established that it is necessary for people whose needs during a disaster may otherwise be ignored or only been the target of support, to take the initiative and participate in the process of response and reconstruction. This case studies suggest that a variety of support by variety people services are needed to enable people with weak voices to rebuild life and recover.

キーワード: 障害当事者、支援の多様性、共感性

Keywords: People with disabilities, diversity of support, empathy

1. 報告

1.1 現地訪問

筆者は認定NPO法人日本災害救援ボランティアネットワーク（以下、NVNADと示す）の先遣チームに同行して、2024年1月6日に能登半島地震の被災地に初めて入った。既知のとおり道路の損壊が激しく、穴水町以北へはアクセスが困難な状況であった。このため、能登南部（七尾市、中能登町、志賀町、羽咋市、宝達志水町）に立地する福祉施設を中心に訪問した。

1995年の阪神・淡路大震災以来、災害が起こると高齢者、障害者へ被害が集中し、避難所に障害者が避難できない、仮設住宅がバリアフリー化されていない、復興まちづくりに参画できないなど課題が山積する「災害と障害」に関して筆者は強く問題意識を持っている。そこで阪神・淡路大震災を契機に設立され、被災障害者への支援を専門とする認定NPO

法人ゆめ風基金（以下、ゆめ風基金）の調査、活動に参加しながら、障害者福祉施設の被災状況や課題の把握、民間団体による支援活動を見聞きしてきた。表1は、これまで筆者が訪問した施設、団体の一覧である。発災直後の緊急時であったため、NVNADやゆめ風基金が行った救援物資の配布に同行することに留め、インタビュー調査等は実施していない。このため、本稿は速報レベルに留まるが、本稿では障害者・団体による支援の多様性と可能性に注目する。

災害時要配慮者の具体的な課題は、阪神・淡路大震災以来、先行研究で整理され続けているが、未だ解決していない課題が山積し、能登半島地震でも散見される。その原因として、筆者は支援される側の障害当事者の参加や経験知を活かしきれていないことを指摘してきた（石塚, 2019）。

これまでの災害で障害者・団体による被災地支援は注目されることはないが、佐藤（2010）が

*1 東北福祉大学 教授・博士（工学）

Professor, Tohoku Fukushi University, Dr. Engineering.

表1 訪問した施設、団体一覧

1月6日	社会福祉法人むつみ会（本部 金沢市） ひまわり教室@金沢市 【支援拠点】
1月7日	社会福祉法人つばさの会@中能登町 【福祉避難所】
1月7日	社会福祉法人弘和会（本部 輪島市） ぐるーぷほーむ福の神@羽咋市 【福祉避難所】
1月26日	県立いしかわ総合スポーツセンター @金沢市【1.5次避難所】
1月27日	社会福祉法人門前町福祉会（本部 輪島市） ふれあい工房あぎし@輪島市門前町
1月28日	社会福祉法人徳充会（本部 七尾市） 青山彩光園@七尾市
1月28日	社会福祉法人四恩会（本部 宝達志水町） グループホーム学び舎あい@志賀町
1月28日	社会福祉法人徳充会（本部 七尾市） 自立ホームけいじゅ「ふきのとう」@穴水町
1月28日	社会福祉法人野の花福祉会（本部 七尾市） 障がい福祉サービス事業所ゆうの丘 @七尾市
1月29日	NPO法人石川バリアフリーツアーセンター @金沢市【支援団体】
2月4日	社会福祉法人鳥越福祉会（本部 白山市） 障害福祉サービス多機能型事業所さざなみ @珠洲市
2月28日	医療法人松原会（本部 七尾市） ピアサポートのと@七尾市
3月29日	医療法人松原会（本部 七尾市） 多機能事業所ぱいんの家@七尾市
3月31日	医療法人松原会（本部 七尾市）地域活動支援センター ピアサポート北のと@穴水町

阪神淡路大震災における被災地障害者支援センターの活動に着目し、震災弱者とされる障害者とボランティアによる支援の相互作用に着目した貴重な考察を行っている。弱者とされる者が自己のアイデンティティを承認してくれるような支援行為が必要であること、こうした支援行為を行う重要な他者をアドボケイト（advocate）⁽¹⁾として注目し、顔の見える関係や支え合い、隙間の発見、聞くこと、混在、分からなさへの定位など、支援のポイントを整理している。そして、被災障害者は、障害者団体のネットワークを活用したピアサポートを行う一方で、生活再建・自律に向けた取り組みを、ボランティアやNPO

との支え合いによって実践するという（佐藤2017）。本稿では、佐藤の論考を踏まえた上で、能登半島地震の被災地における障害者・団体による支援活動の展開プロセスを追い、今後の課題を整理するとともに、復興に向けた一つのアプローチを提案したい。

1.2 障害者団体、障害当事者による支援事例

（1）ゆめ風ネット加賀⁽²⁾

ゆめ風ネット加賀とは、ゆめ風基金のネットワークに加盟する社会福祉法人むつみ会「ひまわり教室」が窓口となって立ち上げた支援ネットワークである。ひまわり教室の職員は1月4日から連絡のとれた福祉事業所に水などの救援物資の配布を始めた。そして、日頃からつながりのある金沢市内の福祉事業所の職員有志が1月6日に約15名集まり今後の支援方針を話し合った。

ゆめ風ネット加賀は、電話で必要な物資を聞き取り、仕事の合間に手分けして買い出しをして物資を集めし、週末に届ける支援を行ってきたほか、支援ニーズの聞き取りを行いゆめ風基金など被災障害者支援を専門とする団体につなげる役割を担っている。また、障害当事者による街頭募金や支援物資の提供、応援メッセージの寄せ書きなども行っている。

主な救援物資は、食料、飲料をはじめ衛生用品（ボディシート、ドライシャンプー等）や、紙皿、紙コップ、割りばしなどの使い捨て食器などの要請が多い傾向にあった。これは断水が続いていることが影響している。そのような中で、知的障害者のグループホームへ「ぬり絵、折り紙、パズル、風船、ビーチボール」を届ける機会に同行することができた（2024年1月28日）。事前の電話によるニーズ把握の中で「どんなものでもいいですよ」という声かけの中で遠慮がちに伝えられた物だったと聞く。届けると入所している当事者たちが飛び出して来て、嬉しそうに手にとる様子があり、届けたひまわり教室の職員が笑顔で説明する様子、受け取った施設職員が嬉しくて涙ぐむ様子があった。



写真1 届けたぬり絵や折り紙

これは衣食住を確保し命を守るために物資だけではなく、避難生活を穏やかに過ごすための物資の必要性を確認できるエピソードである。障害者の暮らしを熟知する団体による聞き取りにより声なき声のニーズが引き出されて届いたピアサポートとしての支援であったと言える。

(2) NPO法人石川バリアフリーツアーセンター⁽³⁾

当該団体は金沢市に拠点をおく高齢者や障害者の観光のアクセシビリティの情報提供や支援ニーズの手配を行うツアーセンターである。発災直後に当該団体が加盟する日本ユニバーサルツーリズム推進ネットワーク、日本バリアフリー観光推進機構という全国に広がるネットワーク組織に相談すると、すぐに車いすや立ち上がり補助具などが届いたという。また、輪島市や珠洲市など被害の大きい奥能登の自治体から福祉事業所の情報を入手し、1月13日から90事業所へ救援物資の提供を始めた。救援物資は一般社団法人障害攻略課の協力を得てAMAZONと連携した物資寄付システム「届け.jp」を立ち上げ、必要な物を必要な量だけ届けている（図1）。約30品目の基本的な物資をリストアップするほか、排泄物凝固剤、多点杖、トロミ剤、補聴器の電池など高齢者や障害者が必要とする物資を細やかに届けてきた。これは一見、別次元と思われている観光という楽しみを叶えるためのサポート経験が、災害時の支援に役立つことを表している。



図1 NPO法人石川バリアフリーツアーセンターによる救援物資の配布システム

(3) ピアサポートのと、ピアサポート北のと⁽⁴⁾

当該団体は、能登地域の精神医療を担う医療法人松原会が運営する相談事業所と地域活動支援センターである。関連事業所である就労継続支援B型事業所ぱいんの家では、洋菓子カフェを1月10日から再開し、通常300～400円で販売しているケーキを100円にして販売したり、避難所で無料配布を行うなど、障害当事者による支援に取り組んでいる。また、穴水町にあるピアサポート北のとでは、土日に施設を開放し被災地の子どもたちが楽しめる場を提供した。

3月31日には自分の意思に反して声が出てしまうトウレット症の当事者であり能登半島地震で炊き出しボランティアをしている構松怜音（あべまつれおん）さんを招いて講演会と鹿児島名物「鶏飯」のふるまいが行われた。障害のために生きにくさを抱えながらも様々なことにチャレンジし、発信している構松さんの話に子どもも大人も引き込まれていた。

これらの取り組みから、困難さは異なっていても、被災して苦しい生活を余儀なくされている被災者と障害当事者の間では共感性が高いこと、障害者をはじめ誰もが自分でできる支援を行いたいと思い行動するピアサポートの様子を確認することができた。

1.3 障害者団体による支援体制

筆者が参加している障害者団体による支援体制について紹介する。ひとつは大阪に本部をおくゆめ風基金を中心とした支援体制である。図2に示すとおり、前述の金沢市に立地する社会福祉法人むつみ会「ひまわり教室」が現地の窓口となり、ゆめ風基金の支援体制が構築されている。AARJapan難民を助ける会やJDF日本障害フォーラムなどと連携し、被災障害者の情報共有、個別支援、被災した福祉施設の再建に対し共同支援を行っている。1週間に1度、オンラインで情報共有のための会議を開いているが、自ら声をあげる障害者は少なく、支援者にニーズが届きにくい状況が続いている。二つ目は障害者の最大組織である日本障害フォーラム（以下、JDFと示す）の支援体制である。JDFは全国の主要な障害者団体・関係団体13の組織の連携団体である。2024年2月21日に金沢市において石川県内の9つの障害者団体と情報交換会を開催し、5月18日に能登半島地震支援センターを開所した。既に現地支援をはじめ和倉温泉に支援拠点を置いて、全国の構成団体から支援スタッフを派遣し1クール1週間単位で支援活動を行う体制を構築している。ピアサポートによる支援に留まらず、ボランティアやNPOによる支え合いが始まろうとしている段階である。

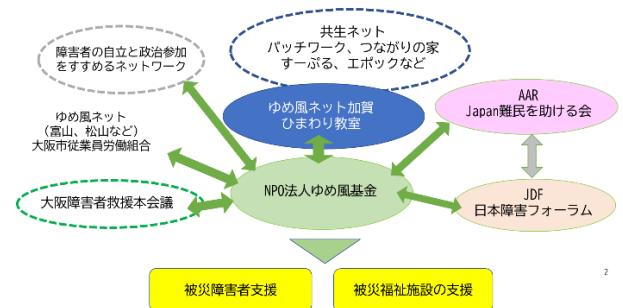


図2 ゆめ風基金を中心とする支援体制

2. 課題

被害が甚大であり、高齢社会、人口減少など地域力が限られる中で、能登半島の復旧、復興は長期の時間を要すると推測される。現地では今もなお断水が続いている地域もあり、生業の再開に見通しが立たないなど、非常に厳しい状況が続いている。そのような中で、前章で紹介したようなピアサポートのような小さな温かい支え合いが継続し拡がることが、能登の復興において大切である。今後、障害者・団体による支援の多様性と可能性を高めるための課題として、以下の3点を指摘しておきたい。

(1) 福祉事業所の存続の危機

被災地では2次避難が続き、インフラなどの復旧の見通しが立たないことから金沢市等へ転出する人が多いと聞く。そのような中で被災地の福祉事業所では、利用者の減少、職員の離職が増えている。また、和倉温泉など地域の基幹産業が停止してしまったことから業務が激減したり、授産製品の販路が絶たれたりと、事業所の存続自体が危ぶまれる状況にある。

福祉避難所への応援介護職員の派遣に伴う費用は、ようやく災害救助法に基づき支給されるしくみが整ったが、被害を受けた社会福祉施設への介護職員の派遣は旅費のみが支給対象であり十分ではない。職員が不足し事業が再開できない、事業が再開できないから利用者が戻れない、利用者が戻ってこないから施設が存続できないという負のスパイラルに陥っている。主な利用者である知的・精神に障害のある人などは、住み慣れた地域、通い慣れた場所が必要である。地域に根付いて暮らす大切な住民であり、地域の担い手になる可能性を持つ人材である。その人材の受け皿となる福祉施設の存続は大きな課題である。

(2) 外部者の伴走による被災者のエンパワーメント

今回の能登半島地震では、道路や水道の復旧に時間を使いなど状況が厳しいことなどから、ボランティア自粛論が広がった。現時点では、佐藤が指摘するような被災障害者の生活再建・自立に向けたボランティアやNPOとの支え合いが十分には生まれていない状況である。多様な支援を行うには、多様な人が参加することが必要である。多様な人が参加するには、多様なアプローチが必要となる。災害ボランティアをはじめ多様な外部者が、多様な被災者に伴走することにより、被災者一人ひとりのエンパワーメントが必要である。被災地では、子どもや障害者、高齢者など支援される側と位置付けられている人（以下、小さな声の人という）が、復興に向けて主

体的な活動を起こすことを阻む要因として被災地のスティグマ⁽⁵⁾が確認されている。その一方で、小さな声の人の活動は、被災地のスティグマを乗り超える効果があることも確認されている（石塚, 2023）。被災地では、誰もが小さな声の人になっている可能性がある中で、さまざまな外部からの伴走者が一緒に活動することで、多様な被災者一人ひとりをエンパワーメントしていくことが必要である。

(3) 自治体との情報共有、補完関係の構築

前章で紹介したとおり民間レベルでは、情報共有や共同支援の体制が構築されつつある。その中の課題は被災した障害者の情報が得にくいことにある。これは過去の災害においても個人情報保護などの要因により公的な機関との情報共有が難しいという課題である。東日本大震災や熊本地震では、一部ではあるが自治体からの情報提供が行われた実績がある。それらの経験を活かしながら民間の支援組織への自治体からの情報提供が必要である。また、福祉の支援は民間支援だけでは限界があり、公的支援との補完関係が重要である。そのためにも情報共有が欠かせない。

3. 提案

石川県では単なる復旧にとどめず、能登ブランドをより一層高める「創造的復興」を目指すとしている（石川県, 2024）。これまでの大災害の復興では障害者や高齢者をはじめ、子どもや女性、外国人など多様な人の参加の場が十分ではなかった。石川県では創造的復興プランの策定に向けて「のと未来トーキー」を開催し、若者や女性、子育て世代など多様な市民の意見の集約、反映することに取り組んでいる（石川県, 2024）。そこをさらに広げて、これまでに支援する対象、客体でしかなかった、障害者など小さな声の人たちにも参加を促してほしい。

そして、前章で紹介したように、障害者や障害者団体は、さまざまな知見と経験、共感性を持つ。小さな声の人を中心におき、被災者一人ひとりが主体的に復興のプロセスに参画できる環境を創ってほしい。それには、自立し尊厳を持って暮らせる生活基盤の確保と、多様性を尊重し一人ひとりがエンパワーメントできる多様な支援の提供が必要となる。能登の創造的復興に力になりたいと思っている多様な人はたくさんいる。外部者が伴走することで、小さな声の人が復興に参画することが可能となり、誰一人取り残さないまちを創ることに寄与するのだから（石塚, 2023）。

自治体との情報共有、補完関係の構築にあたっては、JDFなどの組織と正式な協力関係を結んでいくことは不可欠だが、ゆめ風基金が実施しているオンラインでの情報交換会に自治体の担当者レベルが参加してみることも一つの方法ではないかと考える。オブザーバーとして参加して提供すべき情報があれば共有していくといったような形で、インフォーマルに意見交換し、フレキシブルな連携を生む場も必要ではないかと考える。

いずれにしても平時からの取り組み、関係性が重要なとなる。平時のまちづくりに、多様な人が参加できる場を設け、災害時要配慮者の課題を福祉分野に閉じ込めずに、市民、行政、NPOなど多様な主体がいっしょに考えていく場、プロセスを創っていくことが必要である（渥美・石塚, 2021）。

4. 謝辞

活動に同行させていただいた認定NPO法人日本災害救援ボランティアネットワーク、認定NPO法人ゆめ風基金、ゆめ風ネット加賀のみなさまをはじめ、能登半島の復興支援に尽力されている支援団体、能登のみなさまに心より感謝申し上げる。

補注

- (1) アドボケイト(adovocate)とは、代弁、擁護者という意味であり、医療や福祉の分野で、高齢者や障害者など、声をあげにくい当事者の意見や要望を踏まえて代弁したり、声をあげやすくするためのサポートを行う人のことをさす。近年、災害の分野でも注目されており、アメリカ カリフォルニア州危機管理局では、災害時の困りごと (AFN: Access and Functional Needs) の担当者として障害のある当事者をアドボケイトとして配置している。
- (2) 2024年1月6日の会議への参加ならびに2024年1月26日～29日に実施された認定NPO法人ゆめ風基金の先遣調査へ同行した時に記録に基づく。
- (3) 2024年1月29日に実施したNPO法人石川バリアフリーゾーンセンター理事長坂井ゆかり氏へのインタビューに基づく。
- (4) 2024年2月28日、3月31日の訪問記録に基づく。
- (5) 被災地のステイグマとは、災害ボランティアなど多くの人が活発に活動を展開する災害時特有の高揚感の中で、平時からステイグマを感じやすい人（例えば、精神障害者など）が、より強くステイグマを感じたり、直接的な被害が少なかった人が非被災者というラベリングを感じたりすることなどを指す（石塚, 2023）。

参考文献

- 渥美公秀・石塚裕子（編著）（2021）誰もが〈助かる〉社会 まちづくりに織り込む防災・減災 新曜社
- 石塚裕子（2019）災害と障害 インクルーシブ防災を実現するための視座 福祉のまちづくり研究, 21(3), 1-12.
- 石塚裕子（2023）被災地のステイグマを乗り超える 障害当事者が主体となった活動の可能性－倉敷市真備町NPO法人岡山マインド「こころ」とのアクションリサーチ－ 福祉のまちづくり研究, 24, 119-130.
- 石川県（2024）石川県創造的復興プラン（仮称），<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/fukkyuufukkou/souzoutekifukkousuishin/fukkouplan.html> (2024-05-07)
- 佐藤恵（2010）自立と支援の社会学 阪神大震災とボランティア 東信堂
- 佐藤恵（2017）被災障害者の困難とボランティア／NPOによる支援 現代社会学理論研究, 11, 23-28.