

2 救助・避難・物資供給等

2-1 集落の孤立が発生した市町村での救助・避難

徒歩等による自主避難が行われた一方、車両交通が不能となった孤立集落では、その被災の状況に応じ、重機を使用した道路啓開、ヘリコプターによる救助・避難措置が講じられた。

(1) 孤立した集落の救助・避難体制等

要請に基づき、緊急消防援助隊、警察広域緊急援助隊、自衛隊、海上保安庁等が被害の把握、救助・避難措置にあたった。

(2) 救助・避難におけるヘリコプターの活用

被害情報の収集、救助・避難には、自衛隊、消防、警察、海上保安庁等のヘリコプターが有効に活用された。離着陸には、新潟県地域防災計画で定められたヘリポート適地が有効に使用されたが、集落内に適地が存在しない場合等には、空地や橋梁上へ生地着陸が行われた。

また、山古志村からの救出作業は、暗視装置を装備したヘリコプターにより夜間救出が可能となったほか、グラウンドに投光機が配備されていたため、離着陸が可能となった。

阪神・淡路大震災と比較して、ヘリコプターによる救急患者搬送がより多く行われた。さらに、河道閉塞の復旧を行うために、ヘリコプターによる重機の搬送も行われた。

2-2 孤立地区、その他中山間集落における物資供給

被災市町村による備蓄が十分でなかったため、初動期において、多くの孤立集落や避難所で物資が不足した。

一方、小千谷市や旧山古志村等では、稲刈りが終わっていた時期でもあり、また買い置きもあったため、食糧・水等の蓄えにより孤立下でも自立した集落もあった。

2-3 他地域からの物資の支援

新潟県では、隣接県と締結している災害時に関する応援協定により、応援要請を行った。また、協定を締結していない県や市町村からも物資の支援があった。

救援物資の物流確保のため、新潟市内に救援物資の配送・保管センターが整備されたが、積みおろし作業の人手不足、避難所のニーズ把握不足等の課題を残した。

一方、十日町市では、大手民間運送会社の応援を得て、物資データのインプットや在庫管理のノウハウを活用し、避難所への迅速な配送体制を確立した。さらに、孤立地域の被害把握や物資の配送に関しては、バイクボランティアが機動力を発揮した。

3 高齢者等の避難生活等

3-1 保健・医療（エコノミークラス症候群）

「家の中が散乱している」、「余震が怖い」といった理由によって家に入れず、また、「満員で入れない」、「他人と一緒にいたくない」、「人といると眠れない」といった理由から避難所に入れず、車中で生活する人が増加し、静脈血栓塞栓症（いわゆる「エコノミークラス症候群」）に対する対応が必要となった。

エコノミークラス症候群対策を目的として、危険性や予防方法等の周知に関する広報等が行われた他、自衛隊によるテントの敷設等が行われた。

3-2 災害時要援護者に対する支援

(1) 災害時要援護者の社会福祉施設や旅館・ホテル等での受入の実施

災害時要援護者に関し、介護力の不足やプライバシーの保持、周囲との関係等の問題が発生し、社会福祉施設への入所、旅館・ホテル等への避難が行われた。

社会福祉施設での受入は、最大 963 名（11月5日）であり、介護ニーズの高い（要介護度が高い等）災害時要援護者が社会福祉施設等に入所する傾向が見られた。

災害時要援護者の旅館・ホテルの受入人数は、11月25日時点で、約 4,800 人分の提供に対し、608 人の受入（延べ 8,429 人）となっており、全般的に見れば人数的には余裕があった。

平成 17 年 3 月には、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」がとりまとめられるとともに、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会（仮称）」（事務局 内閣府）において、より具体的な避難対策を検討することとなった。

(2) 生活不活発病（廃用症候群）の発生

厚生労働省特別研究で実施した「生活機能調査」（高齢者を対象）によれば、地震の影響により、約 3 割程度において歩行をはじめとする「活動」（生活行為）が低下し、1 割強が地震前に戻っていない（積雪の影響は除外）ことが判明した。このように、被災高齢者の生活機能の低下がみられ、「生活不活発病（廃用症候群）」への対応が必要となった。

(3) 避難所における災害時要援護者への介護等

介護保険を利用している要介護者の対応等においては、日頃介護サービス提供の調整に携わっているケアマネージャーが、担当している介護サービス業務の調整等を行った。

4 孤立集落発生に係る土砂災害等

4-1 孤立集落の発生に係る道路の被災状況

自然斜面の崩壊等により、集落へ至る道路交通が途絶されたことにより、孤立集落が発生した。

今回の自然斜面の崩壊については、土木学会の調査によると、

- ・山間部において、自然斜面における小規模な落石や表層崩壊が非常に多く発生した。大規模な崩壊をした箇所も多かった。
- ・急峻な自然斜面を通過する道路では、斜面崩壊や地すべりによる土砂により道路が寸断されたり、道路自体が崩落した箇所もあった。

等の特徴が挙げられる。また、日本地すべり学会、応用地質学会の調査によれば、多くの地すべり災害は、過去の地すべり地形の範囲で発生した。

これらの崩壊は、地震と地震発生前の豪雨の複合的な災害であったという指摘もある。さらに、砂防学会の調査によると、今回発生した斜面崩壊等で、斜面途中に不安定な状態で留まっている場合は、その後の降雨等により更に崩壊する危険性が高いことも指摘された。

このほか、1箇所が斜面崩壊したことによって、その奥に位置する4～5つの集落が孤立した例も見られた。

4-2 河道閉塞の発生

旧山古志村芋川流域は、地すべり等により河道閉塞が発生したことで、人家が水没するなどの被害が発生した。東竹沢地区などでは、閉塞箇所の決壊による二次災害が懸念されたため、下流住民の避難が実施された。大規模な2箇所については排水ポンプで水位の上昇を抑える中、仮排水路が設置された。現在、恒久対策として、下流に砂防えん堤の整備を行っている。

4-3 ライフライン関連施設の被災状況

自然斜面の崩壊等の多発により道路交通が寸断され、ライフラインの復旧作業に着手できず、復旧完了が遅延した例が見られた。

5 防犯対策

孤立により、長期間の集団避難を余儀なくされた集落内の留守宅を狙った空き巣、駐車場の車両における車上狙い等の窃盗犯罪が発生した。これに対し、警察では、防犯体制、窃盗犯罪への注意を呼びかける広報の強化等の措置を行った。

5-1 検問の強化

山古志村へ通じるルートに検問を設け、入村者に対するチェックを強化した。

5-2 パトロールカーの増車による警戒の強化

一部地区では、パトロールカーの運用を1台2人から2台4人にして、警戒体制を強化した。

5-3 ヘリコプターによる上空からの警戒の強化

災害危険箇所をチェックに加え、ヘリコプターからの上空監視により、集落の状況等を確認した。

5-4 ゆきつばき隊による防犯対策広報の実施

県外の女性警察官約50人を含む警察官約100人を特別派遣し、新潟県警察の警察官と合わせた約150人からなる「ゆきつばき隊」が編成された。「ゆきつばき隊」は、避難所などを巡回して、困り事等の相談に応じたり、震災に乗じた犯罪への注意を呼びかける広報を行うなどの防犯対策を実施した。

6 その他の事項

6-1 被災対応に関する人員、ノウハウの不足

被災地の中山間地の町村は、行政規模が小さく、人員不足、ノウハウ不足により、被災対応等に遅れが生じた。

他県等から新潟県及び県内市町村に対し、平成16年11月末までに延べ約4万2千名の職員派遣が行われた（消防庁調べ）。

6-2 計画的な復興に向けての方向性

現在、新潟県、被災地市町村では、復興に向けて計画作成等を行っている。また、政府においても支援策のまとめ等を行っている。

(1) 新潟県中越大震災復興ビジョン

新潟県中越地震からの復興に向け、新潟県では「震災復興ビジョン策定懇話会」を設置、平成16年末から3回の会合を開催し、震災復興に向けた基本的な方針について取りまとめた。このビジョンを受け、新潟県では、インフラ、産業、福祉、文化等、総合的な復興計画を策定することとしている。

(2) 山古志復興プラン

全村避難を余儀なくされた山古志村では、復興を目指し、平成17年3月に「山古志復興プラン」を作成した。また、政府では、同3月に同復興プランを実施する上で活用可能と考えられる国の支援措置についてまとめることを目的として、「山古志復旧・復興支援プログラム」をとりまとめた。