

□ 中越沖地震における要援護者支援の 対応について

柏崎市福祉保健部長 近藤 清信

柏崎市は、日本海に面した新潟県のほぼ中央に位置し、海岸沿いに広がる平野と内陸の山間部からなる自然豊かな地域です。

平成17年5月に高柳町、西山町との合併をし、442.7k㎡(東京23区の71%)に93,147人(20年1月末)が住み、それぞれの地域が有する自然、歴史、文化などの貴重な資源が多く、個性的で魅力あるまちづくりに取り組んでいます。

しかし、近年自然災害が多発し、平成16年の7・16水害、同年10月23日の中越大地震、平成17年豪雪、平成17年の6・28水害等により、大きな被害を受けてきました。

防災部局では阪神淡路大震災後各地域に自主防災組織を立ち上げて参りましたが、これら近年の災害を受け、より一層の促進

き積極的に自主防災組織の設立を働きかけ、平成19年7月時点では組織率41%となっていました。

一方、要援護者対策についても庁内での検討を進めることとし、平成18年度から防災部局と福祉部局での協議も本格化し、平成19年3月には高齢者、障害者等の要援護者の定義を定め「要援護者名簿」を作成し、防災部局と共有しました。

要援護者の対象として、高齢者9,017人、障がい者1,083人を認定し、それぞれ災害時には市職員及び民生委員による安否確認を実施することとしていました。

当市では、高齢者・障がい者台帳については全てシステム化しており、要介護度・障害種別・住所等については全て把握しており、



水防警報等が発表された場合は瞬時に対象地区での要援護者を割り出すことが可能な状況でした。

中越大震災から3年、ようやく復興も目途が立ち、仮設住宅の入居者も平成19年7月上旬には全て退去し、その僅か数日後に再び大震災に見舞われることになるとは全く予想もしていなかった、というのが正直なところでした。

祝日の海の日、3連休最後の休日、前日には市内でも大きなイベントがあり、県内外から多くの方々が来泊されていた状況下の、平成19年7月16日午前10時13分、新潟県上中越沖を震源とする、マグニチュード6.8、震度6強の中越沖地震が発生し、その被災状況は、死者14人、けが人1,664人、建物(住居)被害は28,144棟におよびました。

当市では、防災マニュアルにより、震度5以上の地震の場合、全職員が登庁することとなっており、また市内68箇所の避難所では事前に担当者が定められ、避難所の開設運営にあたることが決まられていました。

当日は、休日でありましたが、地震発生後続々と登庁する職員は、登庁途中の市内の惨状や、庁舎内の惨状を目にしながら災害対策本部立ち上げを準備するとともに、いくつかのグループに分け、市内の被害状況調査に出動していきました。

また、電話もかかり難い状況で被災状況については、現地まで直接出向くなどの対応に追われ、庁舎内にいる職員は限られる状況でした。

こうした状況下で福祉部局でも、要援護者の安否確認についての対応は極めて困難な状況であり、あまりの被害の大きさに全

ての市民が要援護者状態であったと言っても過言ではない状況でした。

地震当初は、202箇所の指定避難所のうち、ピーク時で82箇所の避難所が設営され、各避難所へも市職員が派遣されることとなり、日常業務も含め震災対応業務は困難を極めました。

こうした中で介護高齢課では、要援護高齢者の安否確認と援護が必要な方への対応に全力をあげることにし、安否の確認については、次のように対応しました。

介護保険施設及び在宅サービスの利用者については、地震発生日直ぐに施設及び居宅介護支援事業所に利用者の安否確認を指示し、併せて緊急入所の対応をお願いしました。

在宅の要援護者については、あらかじめ作成してあった要援護者名簿により、市職員が直接電話をかける方法で安否確認を行いました。対象者が9,017人いることから次のように優先順位をつけ順次電話をかけ安否確認を行いました。

①単身の要介護認定者、②高齢者世帯で全員要介護認定者、③単身で一般高齢者、④一般の高齢者世帯及びいずれかが要介護認定者世帯の順に安否確認を実施。

毎日10人前後の職員をこの確認の電話業務に従事させましたが、自宅以外に避難されていたり電話が通じない状況であったりなどでなかなか進まず、7月19日時点で確認できたのは3,186人で、7月19日から20日にかけては民生委員さんにもそれぞれ担当地域の高齢者の安否確認状況を問い合わせました。

これらの情報を総合して7月20日夕方時

点で27人の安否不明者があり、当日夜から翌日午前にかけて、避難所名簿や緊急ショートステイ名簿、あるいは市職員が直接自宅等に伺うなどしてその27人の安否を確認し、21日午後2時高齢者の要援護者9,017人全員の安否確認が完了しました。

なお、安否の確認と要援護者への対応については自主防災組織や各地区での地域住民や地元消防団による対応、民生委員による自主的な対応、地域包括支援センター職員による対応など、いろいろな組織等から動いていただいたことが後からわかりました。それぞれ自主的な対応は大変重要なことですが、結果として重複した動きになってしまった部分もありました。

援護が必要な方への対応では、施設での緊急入所と福祉避難所が大きな柱でした。

介護保険施設では地震発生時にデイサービスやショートステイを利用していた方がそのまま緊急入所になったほか、避難してきた方の緊急入所の受け入れをしていただきました。

福祉避難所については、事前に具体的設置場所等について指定していなかったことから、地震発生の翌日から新潟県の指導のもと、開設場所の選定、必要物資の準備、スタッフの手配を行い、7月19日から順次6箇所(避難所に3箇所・介護事業所に3箇所)開設し、8月31日までの44日間で延べ1,368人(実数で105人)の方が利用されました。

利用者の選定(誘導)にあたっては、一般避難所を巡回する保健師が福祉避難所でのケアが必要な人をリストアップし本人同意を得て移動していただくほか、在宅者についても県福祉保健部が実施した世帯巡回

(健康相談)の際に把握した状況から必要な方について移動を行いました。

福祉避難所の運営は、新潟県老人福祉施設協議会、新潟県介護老人保健施設協会から派遣いただいた専門スタッフから行っていただくとともに、市内社会福祉法人やデイサービス事業所からあたっていただきました。

福祉避難所に避難すべき方は、一般避難所では避難生活が困難な方と定義していますが、明確な基準があるわけではなくその判断は困難でした。

実際にはケースごとに相談に応じてその人にとってどこで受け入れや対応するのが一番適切なのかを判断していただき、場合によっては障害者や保健などの専門分野の方と連携するなどの対応をし、調整を図りました。

これら施設入所や福祉避難所でのケアのほか、在宅者についても7月23日から県福祉保健部が実施した世帯巡回(健康相談)の際に把握した情報を共有化し困難ケース等には随時対応を行いました。

また、保健所内に新潟県が高齢者総合相談窓口を開設(7月28日から8月31日)しましたので、このことを民生委員を通じて高齢者世帯に周知するとともに、県と連携して困りごと相談に対応しました。

一方障がい者への対応については、新潟県が7月18日から「障害者相談支援センター」を設置し(中越大震災時は、16日後に設置)、その一部は市役所福祉課内に設置することで情報の共有化を図りました。

障害者相談支援センターでは、自宅及び避難所への訪問活動を展開し、安否確認と

状況調査及びニーズ調査を実施しました。

要援護者1,083人の安否確認については、7月23日までに完了し、それ以降各種情報提供・ニーズ把握・関係機関との連絡調整・カウンセリング等を実施し、全体で1,744人の障がい者の方々に対し訪問活動を展開しました。

障害者相談支援センターの活動期間は9月末まででしたが、8月上旬までに県内相談支援事業者等延べ275人が集中的に派遣されました。

こうした活動により、医療機関や福祉施設等との連携を図り、個別支援を実施したり、ニーズ把握による重度障がい者の入浴支援、聴覚障がい者への手話通訳派遣、夏休み期間中のため在宅障害児の日中支援サービス等を実施しました。

また、多くの要援護者については、福祉サービス事業所が自主的に安否確認を実施し、概ね1～2日後には安否確認が完了していたことが震災後の調査で判明しました。

震災後、これらの経験から自主防災組織の組織化を推進しつつ、高齢者・障がい者等要援護者が利用している福祉サービス事業所との間で、要援護者安否確認に関する協定を締結する方向で検討に入りました。

今回の震災では、先の中越大震災の教訓が活かされ、新潟県の素早い対応に大きく助けられると共に、これだけの大災害時には一自治体での対応の限界を強く感じました。

震災後の検証はまだこれからの部分がありますが、これらの教訓は、被災地である柏崎市として発信していく義務を負ったと感じています。

最後に、震災直後から全国から多くの支援を頂くとともに、励ましや激励を頂いたことに感謝し、多くの課題を抱えつつも力強く復興への道を歩んでいく所存です。

また、平成21年には、「トキめき新潟国体」も当地で開催されることから、是非全国の皆様方から復興進行中の柏崎市へ足を運んで頂くことをお願いし、災害時要援護者支援の報告とさせていただきます。