

## □能登半島地震から一年輪島市における 要援護者支援の取り組み

輪島市地域包括支援センター  
センター長 北 浜 陽 子

### はじめに

本市は、平成 18 年 2 月に旧輪島市と旧門前町の合併により誕生し、高齢化率は 35.8%と全国的にも高齢化の進んだ地域です。

平成 19 年 3 月 25 日、震度 6 強の予期せぬ地震が能登半島を襲い、甚大な被害を各地にもたらしました。国は、災害時の要援護者への支援として災害時要援護者避難支援プラン作成のガイドラインを示していますが、本市もこれにならない、災害時を中心とする高齢者見守りネットワークの構築に関するモデル事業に取り組み、全市的に要援護者台帳の整備等を図ろうとしていた矢先に、今回の震災が発生しました。

### 能登半島地震における要援護者支援

#### 1 要援護者マップの作成と見守り活動

この震災を機に、災害時においては、常日頃からの地域の絆や見守り活動がいかに重要であるかということが明らかになりました。

輪島市門前地区(旧門前町)が行ってきた要援護者マップの作成は、阪神淡路大震災の教訓を生かし平成 7 年からスタートしたもので、平常時から福祉推進員による見守り活動を行うことにより孤独死ゼロをめざしたものです。

福祉推進員(チーム)設置の目的は、地域の高齢者等に対してきめ細かなサービスを迅速に提供することにより、高齢者が安心して生活できる地域づくりを推進することであり、民生委員を中心とした地域の保健福祉活動者が地域福祉推進員としてチームを組織しています。

活動内容は、担当地区の寝たきり高齢者、一人暮らし高齢者、その他高齢者(認知症や高齢者のみ世帯)、障害者(災害時に援助が必要と思われる方)のマップの作成と見守り活動、加えて状況把握を兼ねた給食サービス(年 1 回)です。

民生児童委員が作成するマップは、対象者毎に 4 種類に色分けされ、民生児童委員と市健康福祉課、及び社会福祉協議会が各 1 部保管し、年に 1 回更新してきました。

1 人の福祉推進員(民生委員も福祉推進員として活動)が 3~4 世帯の見守りを行い、

その情報は1ヵ月に1回、活動記録として民生委員が掌握するかたちとなっています。

## 2 安否確認に活かされた要援護者マップ

民生委員や福祉推進員は、日頃から見守り活動を行っているのでマップがなくても、頭に地図が浮かんでくると話します。

今回の震災直後の本市における市民及び避難所への情報伝達、安否確認の手段は、固定電話や携帯電話が全く使えず、防災行政無線と門前地区の有線電話に頼るしかありませんでした。最も被害の甚大であった門前地区が短時間に安否確認できたのは、有線電話が通じたことに加えマップが有効に活用されたことです。

門前総合支所に出向した地域包括支援センター職員によれば、日曜日で区長も民生委員も不在の場合は、職員がマップを活用し要援護者宅や近隣等に、くまなく電話をかけ家屋や避難の状況等の把握に努めたのだと当時を振り返ります。

また、土地勘のない支援部隊が到着した際にもマップは有効に活用されました。

## 3 市防災訓練の効果

震災後検証を兼ね、被害の甚大であった公民館等で地区の代表者等から地震直後に自分たちがとった行動の話を伺いましたが、地域の方々の行動には頭の下がる思いです。

震災半年前の10月に大きな地震とそれに伴う津波が発生したとの想定で市防災総合訓練を行ったばかりで、この時の経験が生かされていました。

公民館には訓練時に使用した各町内名を記載したプラカードがあり、プラカードを利用して町内毎に要援護者を含む住人の安否確認を行い、確認の取れなかった対象者

には避難を促すために民生委員が自宅を再度訪問しています。区長からは、防災訓練と違ったのは、本部からの詳細な指示がなかったのみで、他は訓練どおりだったという、行政にとっては苦くもあり、たくましい限りの意見を得ることができました。

## 地震を機に要援護者支援対策の見直し

### 1 情報伝達体制

今年4月のケーブルテレビ開局に向け、気象庁による緊急地震速報と連動させた警報などの気象情報や行政に関する情報を音声で告知する端末機の無償貸し出し及びケーブルテレビの画面テロップと緊急情報の音声発信、また有線通信が途絶した場合の防災行政無線施設の耐震性や複数ルートでの確保等情報伝達方法の体制を整備しているところです。

### 2 要援護者登録と情報の共有

震災後の約1年間、見守りネットワークの構築に向けて、庁内各関係課並びに地域関係機関等によるワーキンググループが協議を重ねてきました。

#### (1) 見守りネットワーク構築の基本理念の共有

輪島市、輪島市民、関係団体等が一体となって取り組み、高齢者・障害者等が地域の支えあいのもと安全で安心して日常生活を送ることができるとともに災害時にも安全かつ迅速に避難を行えるまちづくりをめざすことを目的として下記の基本理念の共有をはかりました。

- ①誰もが住み慣れた地域で安全で安心した生活を送れる社会づくりをめざします
  - ②輪島市民の全員参加によるネットワークづくりをめざします
  - ③交流と相互理解による地域の絆づくりを深めていくことをめざします
- (2)見守り関連情報の共有と情報管理

市の防災担当課並びに高齢者や障害者等の福祉関係 4 課から組織する見守りネットワーク本部を立ち上げ情報を一元化することとしました。見守りのための登録用紙(共有情報)は本人の同意を得た上で情報収集しますが、この登録用紙(共有情報)に関しても、個人情報の保護、震災時の経験を踏まえ簡素化に努めました。

また、要援護対象者は以下の方に見直すこととしました。

**【要援護対象者】**

- ①独居高齢者(75 歳以上)
- ②75 歳以上の高齢夫婦世帯(夫婦共に 75 歳以上)
- ③要支援・要介護認定者(要支援 1～要介護 5)
- ④身体障害区分
  - ・上肢(1～2 級)・下肢(1～6 級)・視覚(1～2 級)・聴覚(1～4 級)・内部(1～2 級)(心臓機能、腎臓機能、体幹、呼吸機能、小腸機能、音声・言語・咀嚼、膀胱・直腸機能)
- ⑤知的障害者(児)(療育手帳 A 交付避難所にて健康づくり者)
- ⑥精神障害者(通院公費負担対象者)
- ⑦65～74 歳の高齢者のうち関係機関等が



避難所にて健康づくり

特に配慮が必要と判断される者

- ⑧肢体不自由児身体障害区分に準ずる☆妊産婦及び障害児は対象者としませんが、対象者に準じる人として対応することとします

(3)今後の課題

新たな見守りネットワークの構築に向けての円滑な移行と情報の定期更新、管理の在り方が課題となっています。マップに関しては、今後は地理情報システム(GIS)をもちいた災害時要援護者マップを作成し、浸水や津波等のハザードマップとリンクさせ災害対応に役立てたいと考えています。

**3 避難支援計画と地域防災力の強化**

今回の地震で、門前町深見地区(36 世帯、89 名)が、土砂崩れにより道路が寸断され、集落が孤立した結果、やむなく船で避難を行う事態が発生したことから、本市復興メニューに避難所アクセス道路整備事業も盛り込み、早期事業化を図りたいと考えています。



寸断された道路

更に、本市防災総合訓練が避難状況の迅速な確認などに大いに役立ったことから、今後は、より具体性のある防災訓練を継続すること、地理情報システム(GIS)をもちいた災害時要援護者マップを作成し地区説明会を行うこと等、日頃から防災意識の高揚に努めたいと考えています。

災害時に安全で迅速な避難を行うためには、防災訓練を通して災害時の移動方法と手段(避難支援者等)の確認、確保等(自家用車・バス・漁船・防災ヘリ等)の対策を平常時から決めておくことが重要です。

#### 4 避難所

避難所生活が長期になればなるほど心身の健康面等深刻化することから、長期避難者の支援の在り方について、普段から十分な検討をしておくことが必要であると考えています。

今回の震災において、4月4日に災害救助法の規定に基づいた「福祉避難所」を立ち上げることができ、介護保険認定者以外の方でも対象者個々に応じた食事や入浴等の支援につながり、また、生活不活発病に陥ることもなく避難生活を送ることができたと思います。



倒壊した家屋・蔵

現在は、市内5箇所の介護保険施設を福祉避難所として指定することができましたが、災害時においては、施設職員も被災者であり勤務態勢に支障が発生することに加え、新たな福祉避難所運営により、更に介助員が必要となることから、平常時から近隣市町の特定された施設と連携できる協定を事前に締結しておくことが必要であり、全体的に取り組むべきだと考えています。

#### おわりに

当市の災害時要援護者に対する避難支援計画の作成は、震災を機に再スタートしたばかりです。今回明らかになった課題に関しては、専門とする方々や地域の方々のご意見を参考にしながら、市の特性を活かし解決に向けて取り組みたいと考えています。

最後になりましたが、震災時にご指導いただきました国や県の方々、また、全国から応援に来ていただきました多くのボランティアの方々に厚くお礼を申し上げます。