

2005.12.26

「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」

# 新潟県中越地震時小千谷市における 要介護高齢者への対応

京都大学防災研究所 田村 圭子  
小千谷市高齢福祉課 阿部 尚子

2004年に  
起こった災害  
高齢者の被災  
が注目された

7.13新潟県豪雨水害

•死者15人中  
13人が高齢者

10.23新潟県中越地震

•直接死17人中  
6人が高齢者

•関連死32人中  
22人が高齢者

前期  
高齢者

後期  
高齢者

年齢	新潟豪雨水害		新潟県中越地震	
	直接死		直接死	関連死
5			3	生後2ヶ月
10			1,1,2,2	
15				
20				0
25				
30			4	2
35	7		9	
40	2		2	1,3,4
45				8
50			4	3
55			5	9
60	3		4	0
65				5,7,8,9
70	2,2,2			0,0,0,0,1,3,4
75	5,6,6,7,8,8		5,6,7,8,8	8,9
80	2,4		1	0,1,3,4,4
85	7			5,8,9
90				1

男性 (黒字) \ 女性 (赤字) \

2004年新潟県豪雨水害調査から明らかになったこと

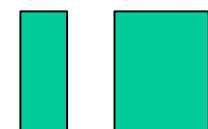
## 死亡を免れた高齢者の被災実態

- ケアマネジャーを中心に介護保険の仕組みの中で、地域の高齢者に関わる専門職が**安否確認**を行っていた
- **避難誘導**を行っているケースもあった
- しかし、地域で、行政、介護保険の専門職、他の資源が系統的に災害対応を行う仕組みはなかった

2004年新潟県中越地震調査から検証できたこと

## 介護保険制度は要介護高齢者の 災害対応に有効に活用する

- 介護保険制度
  - 既存の、平時における要介護高齢者支援のシステム
  - 2000年開始
- ケアマネジャー（介護支援専門員）
  - 介護保険制度で中心的役割を果たす
  - 高齢者と社会資源を結びつける調整役

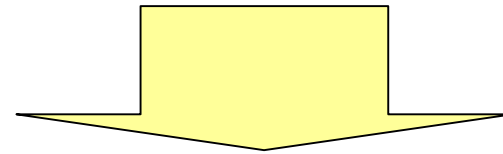


平時のシステムを援用することによる問題

# 新潟県中越地震の特徴 避難者数が多かった

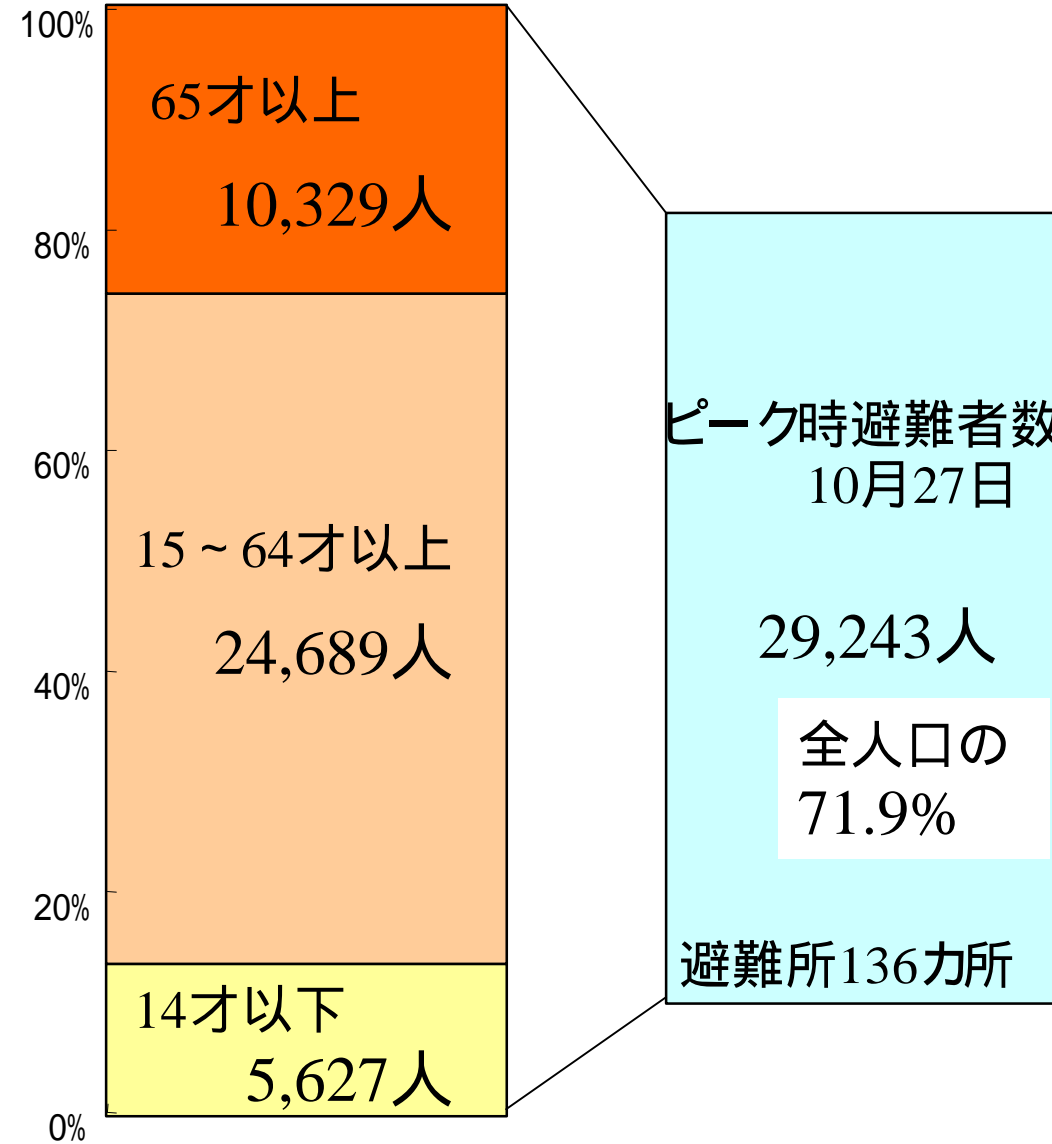
阪神・淡路	住宅被害	約50万棟で避難者最大30万人
新潟中越	住宅被害	約 5万棟で避難者最大10万人

- 余震が長く続いた。
- 避難は集落単位で行われた。
- 避難勧告が市内の広い範囲 (最大値29箇所 / 532世帯 )に出された。
- ライフラインの被害が大きかった。



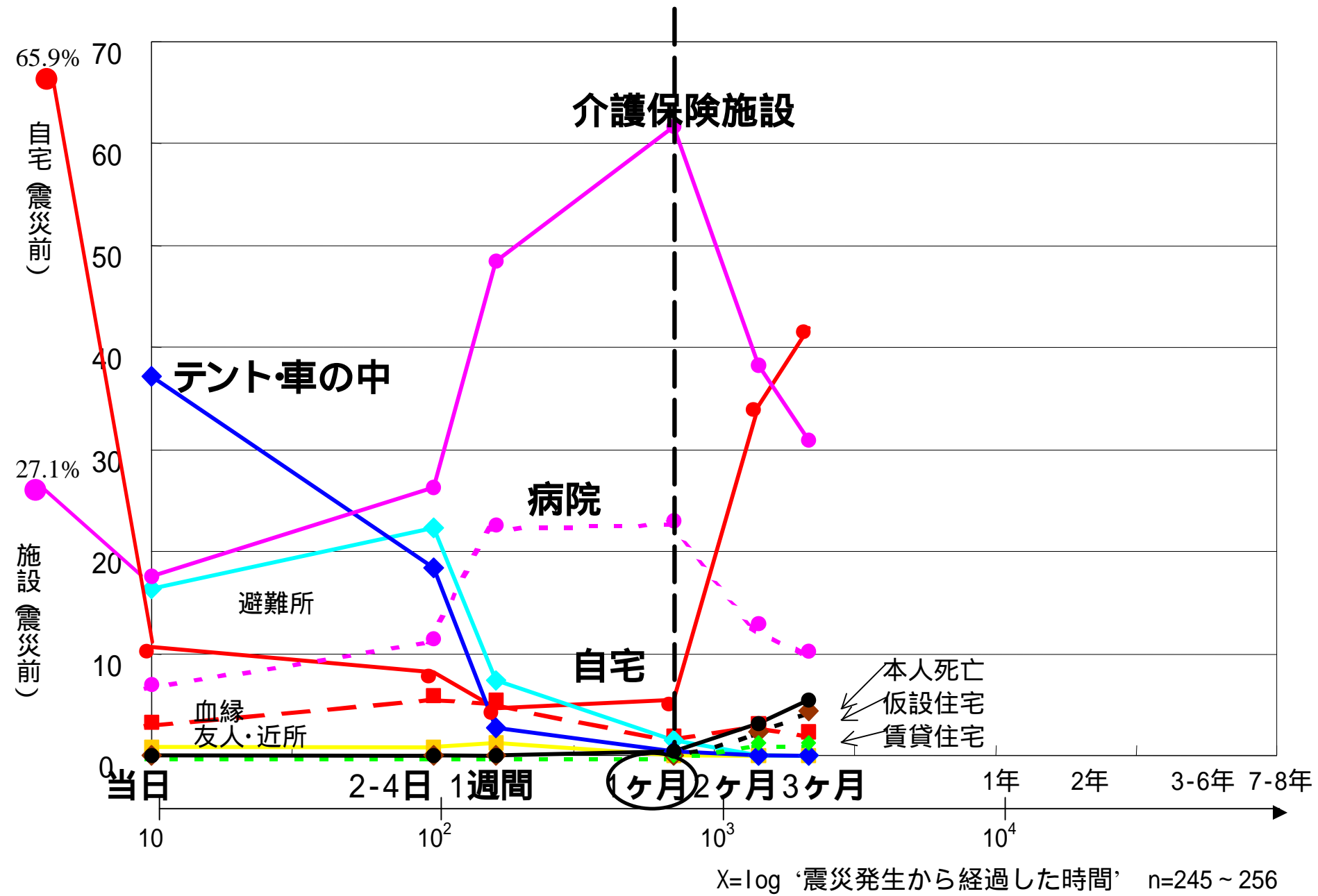
家族や地域の在宅福祉サービスを利用していた要介護・  
要支援高齢者への緊急避難的な入所ニーズが急増

小千谷市全人口  
40,645人

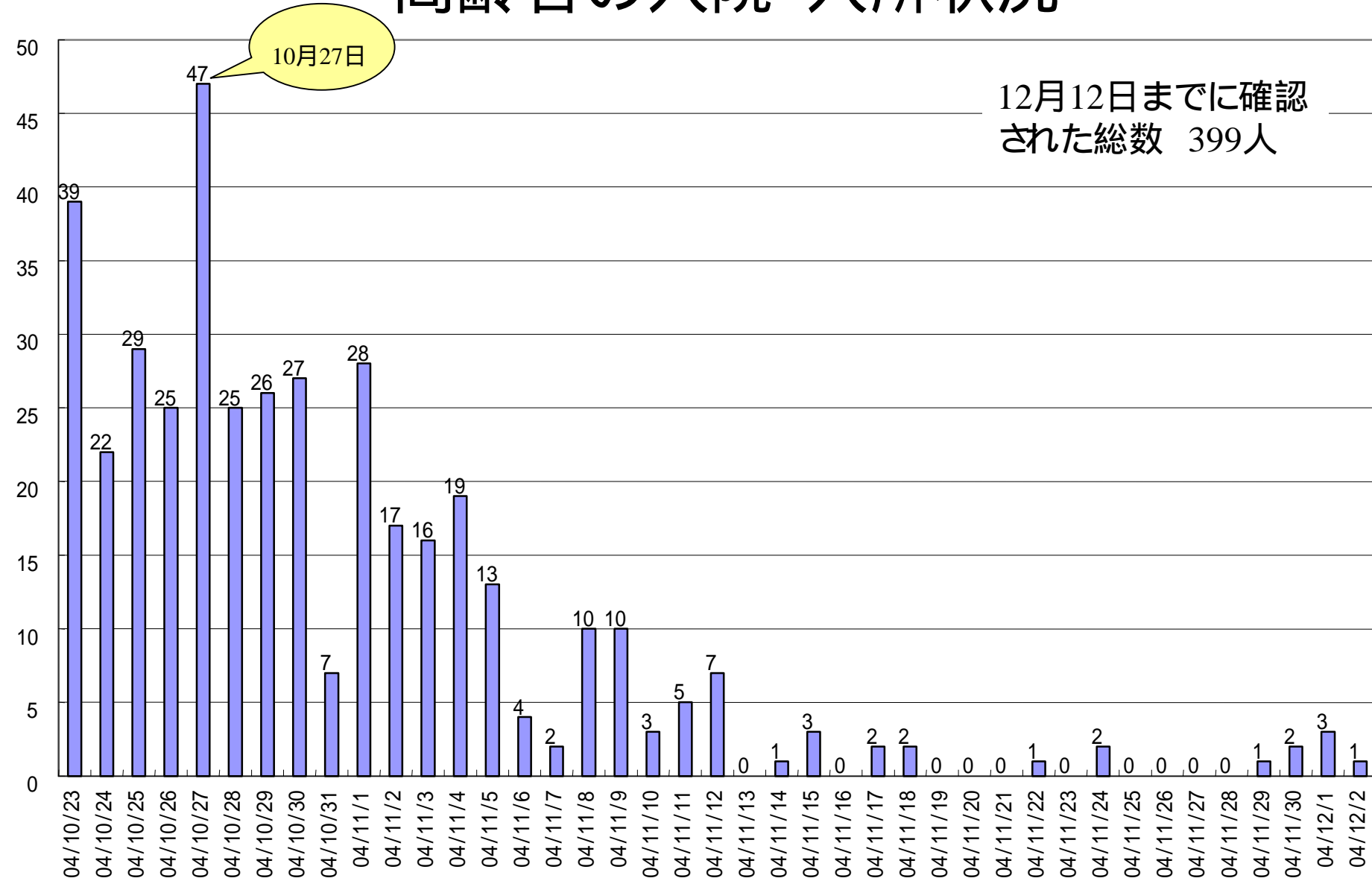


静岡新聞  
2004年11月7日 朝刊 1面

# 緊急入所・入院を行った高齢者の居住地の移動



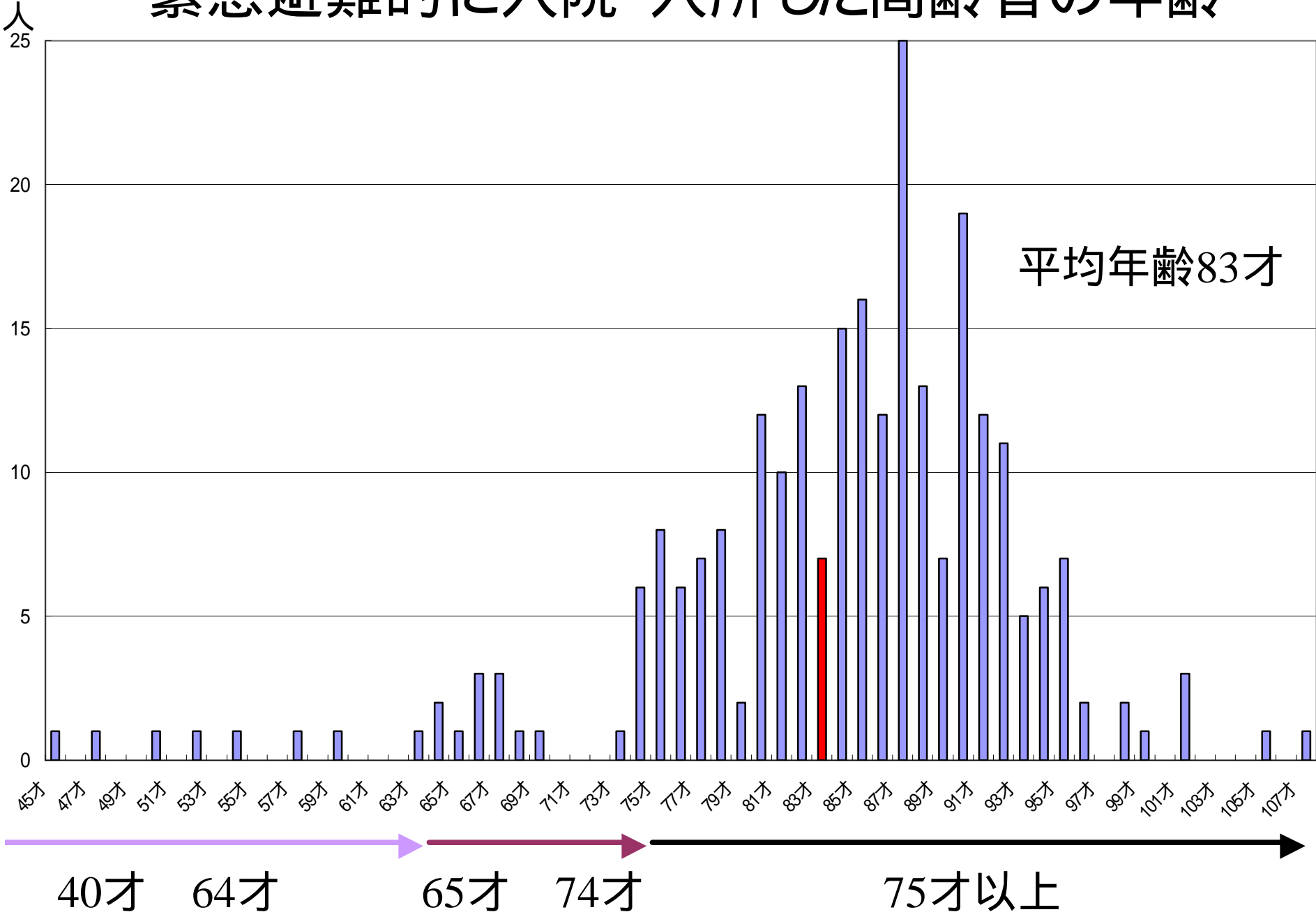
# 小千谷市における新潟県中越地震発生後の 高齢者の入院・入所状況



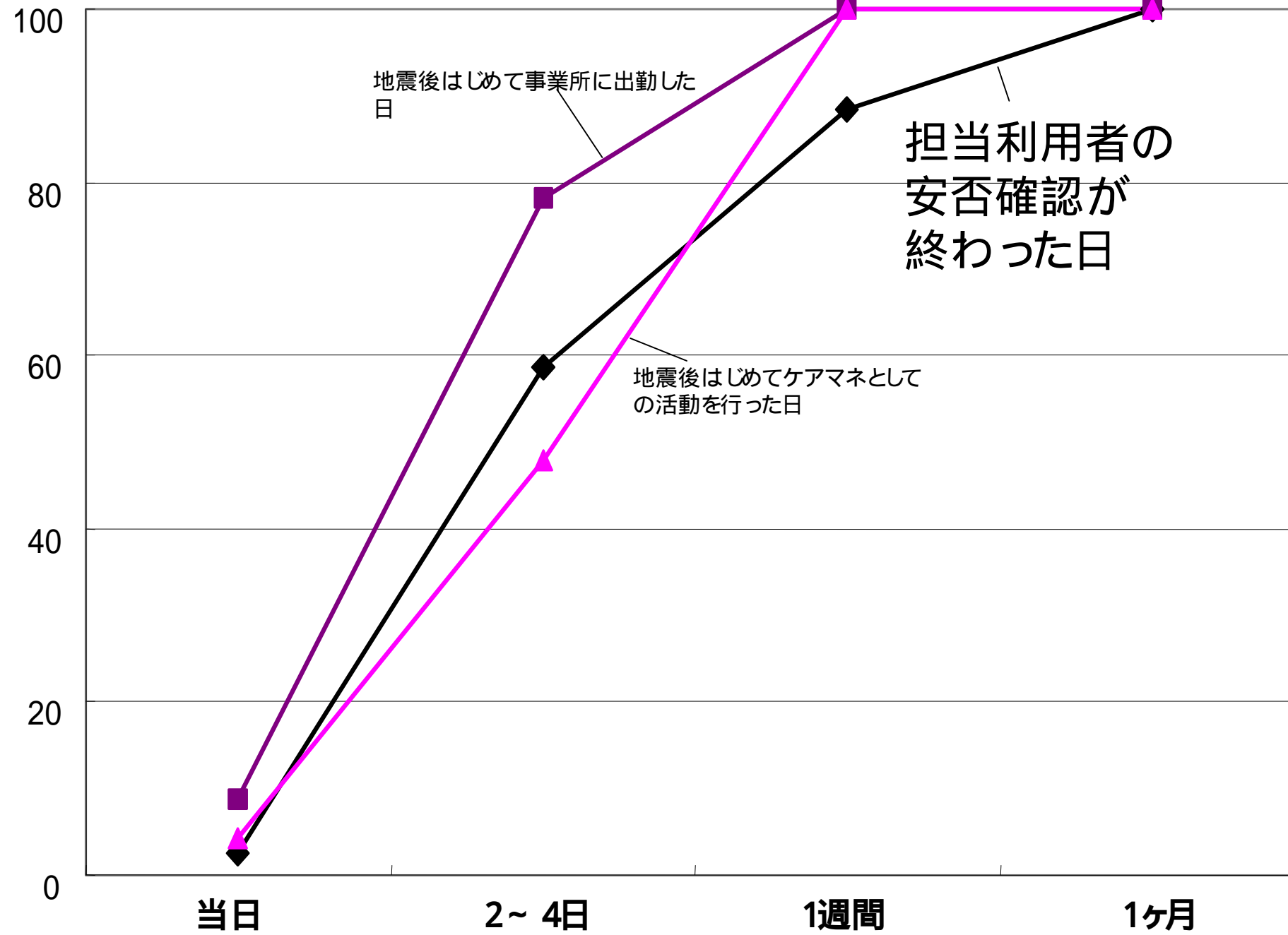
小千谷市高齢福祉課提供資料により京大防災研・田村圭子 (COE研究員) が作成



# 緊急避難的に入院・入所した高齢者の年齢



# 担当利用者の安否確認が終わった日

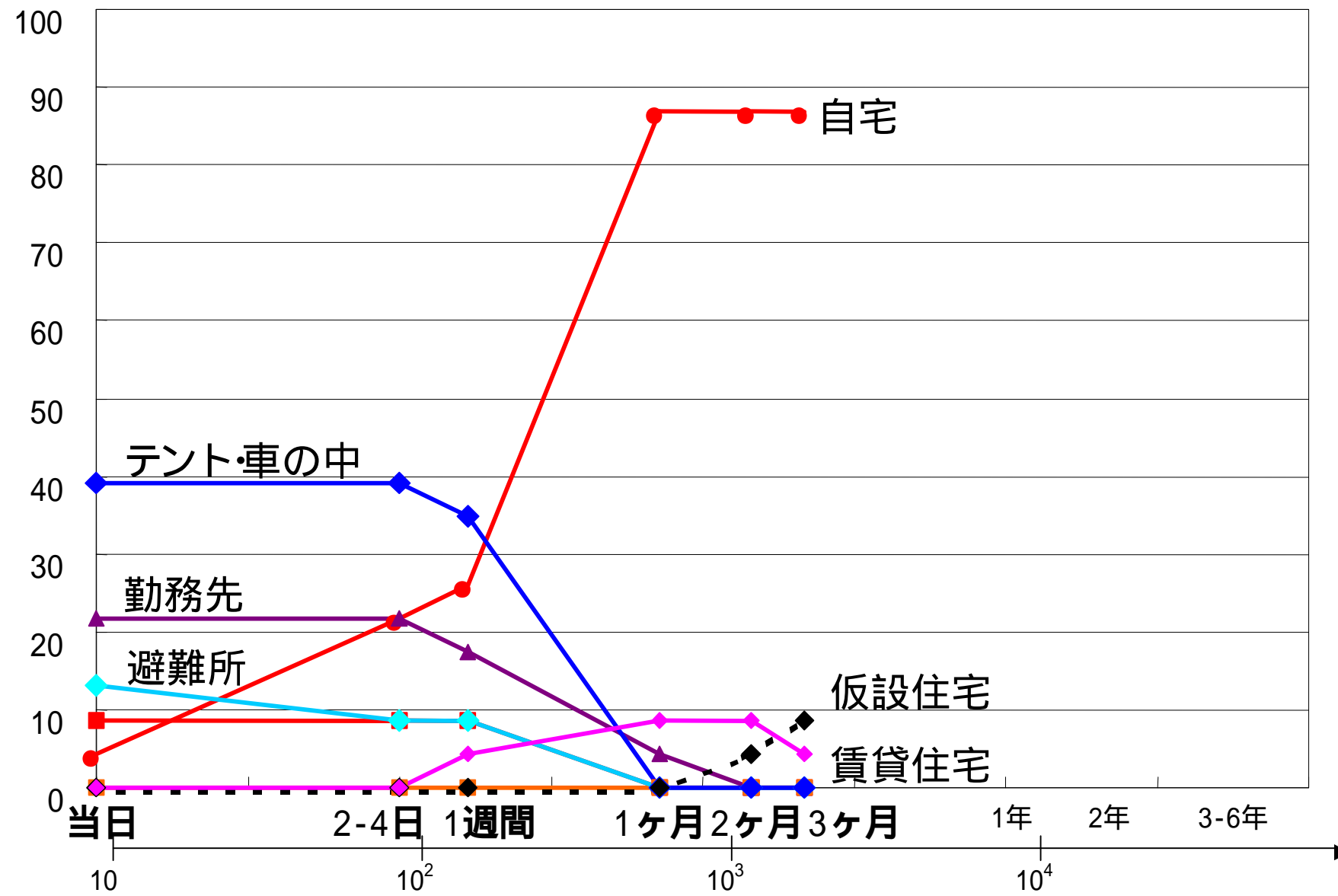


## 災害時にケアマネジャーが行ったこと

- 生存の確認
- 身体状況の確認
- 生活環境の確認
  - そこで以前の生活が続けられるのか
- ケアプラン変更の必要性の確認
- 緊急対応の必要性の確認
- **緊急入所先の選定**

ケアマネジャーによる「安全確認」の中身

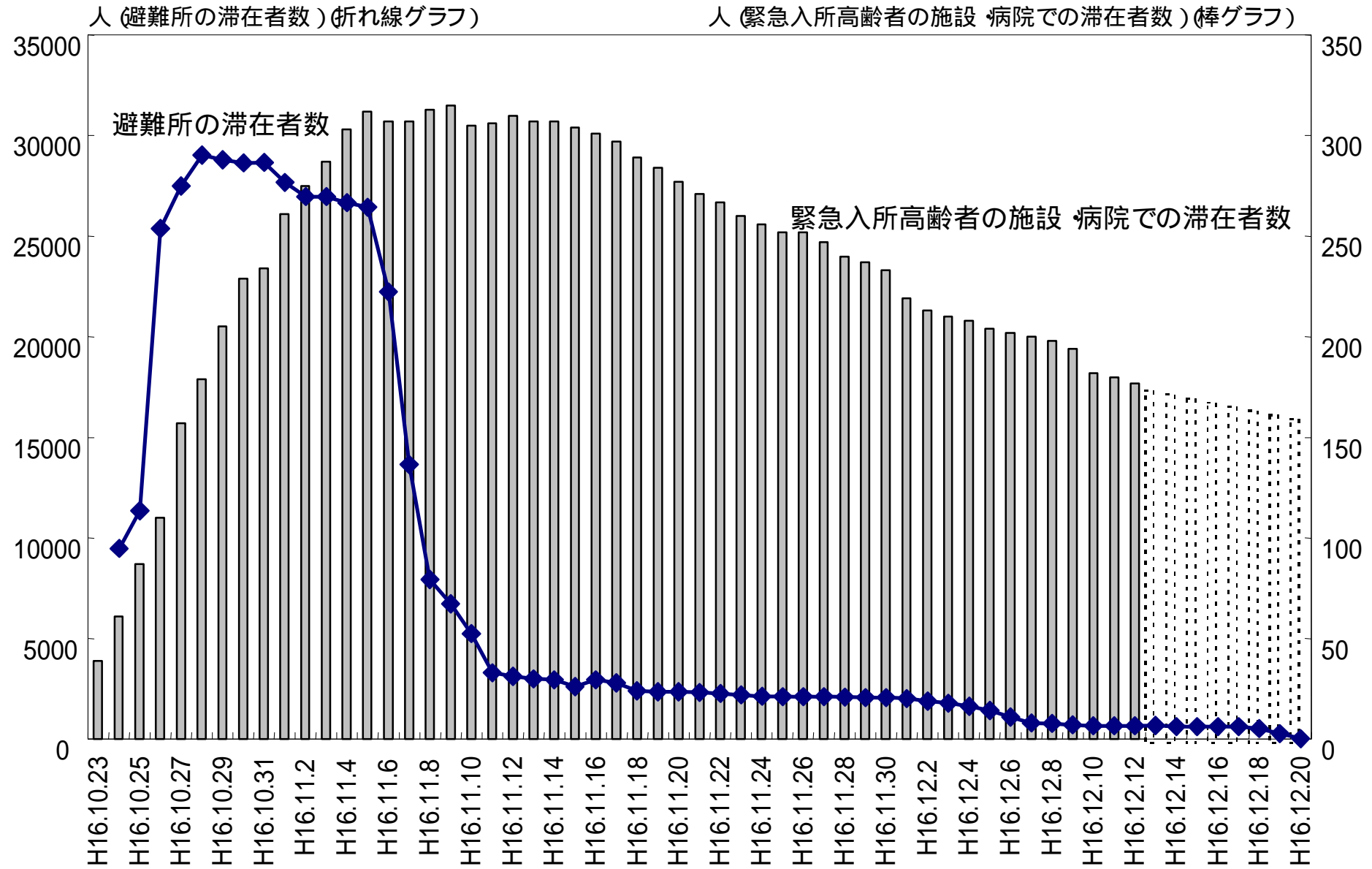
# ケアマネジャー滞在場所の移動



## 今後の課題

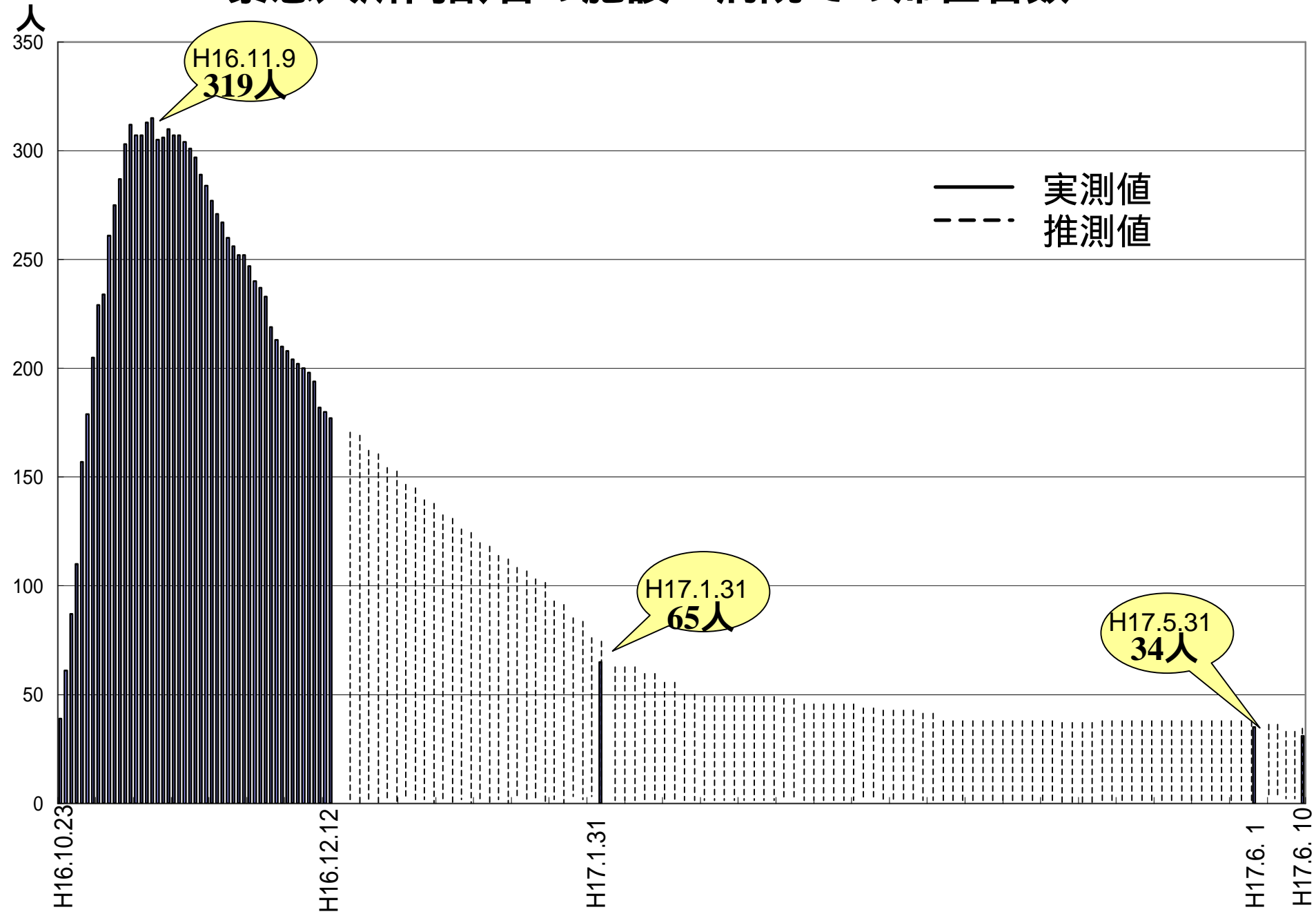
- **ケアマネジャー (介護支援専門員) の災害時の介護報酬についての検討**
  - 専門性に則り献身的な取り組み
  - 介護報酬は、ケアプランを策定したケース数に基づく。関わりを持った回数とは比例しない
  - 災害時においては、平時とは比べものにならない多回数の関わり
  - 災害対応については、ケアマネジャーの専門性の範囲ではない

# 「緊急入所高齢者の施設・病院での滞在者数（棒グラフ）」 「避難所の滞在者数（折れ線グラフ）」の比較



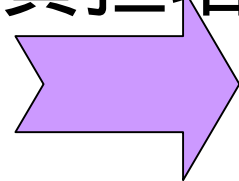
小千谷市高齢福祉課提供資料により京大防災研・田村圭子 (COE研究員) が作成

# 緊急入所高齢者の施設・病院での滞在者数



## 緊急入所を解消できない

- 発災以前、在宅でくらしていた高齢者については、在宅へ戻れるように支援する
- 施設については定員がある。緊急入所は定員枠を超えての受け入れ
- 施設の順番待ちリストの解消が果たされない
- 施設職員の負担増

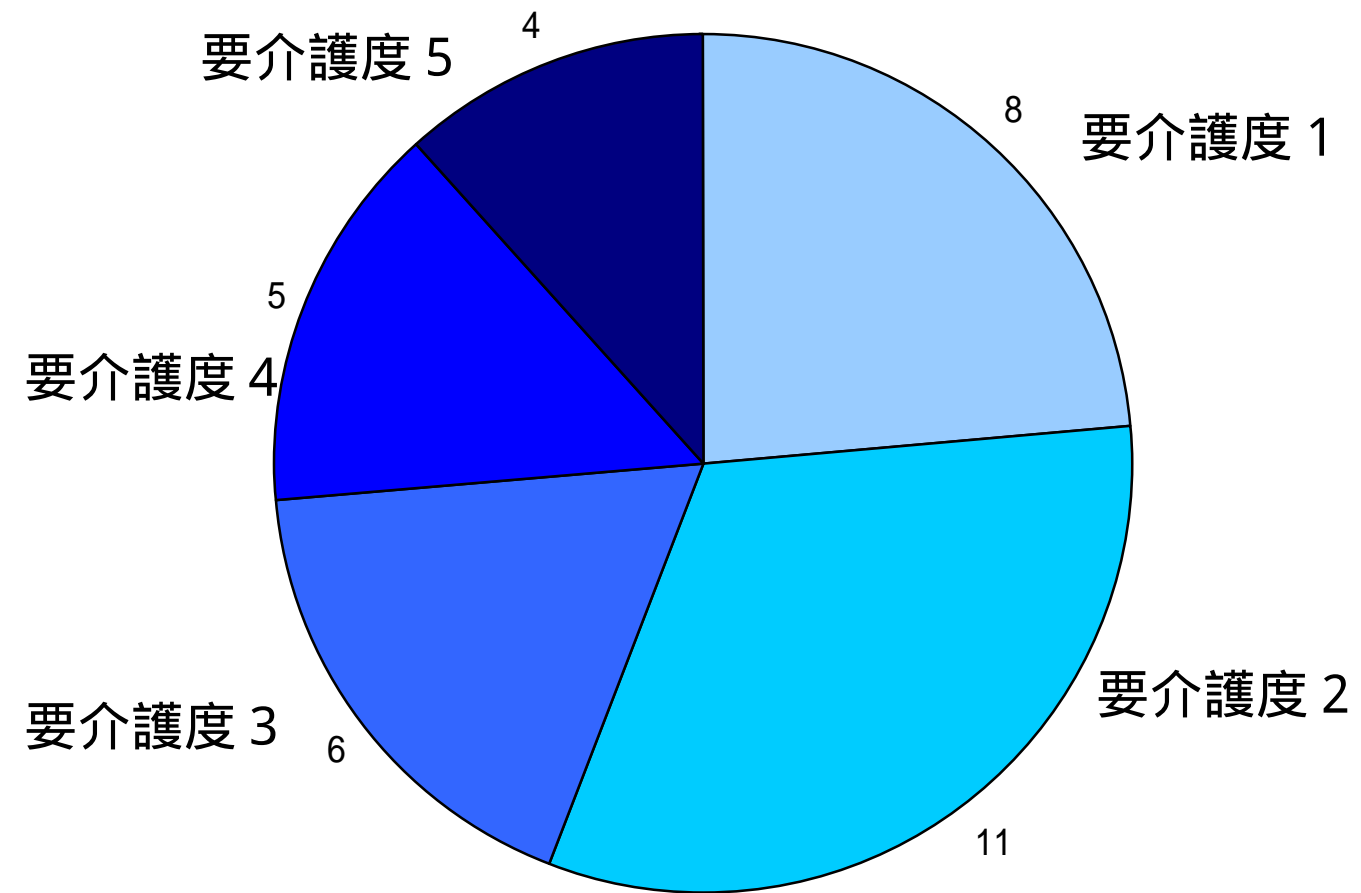


緊急入所者継続調査の実施  
(31人、2005年6月時点)



緊急入所を解消できない理由 :要介護度の高低ではない

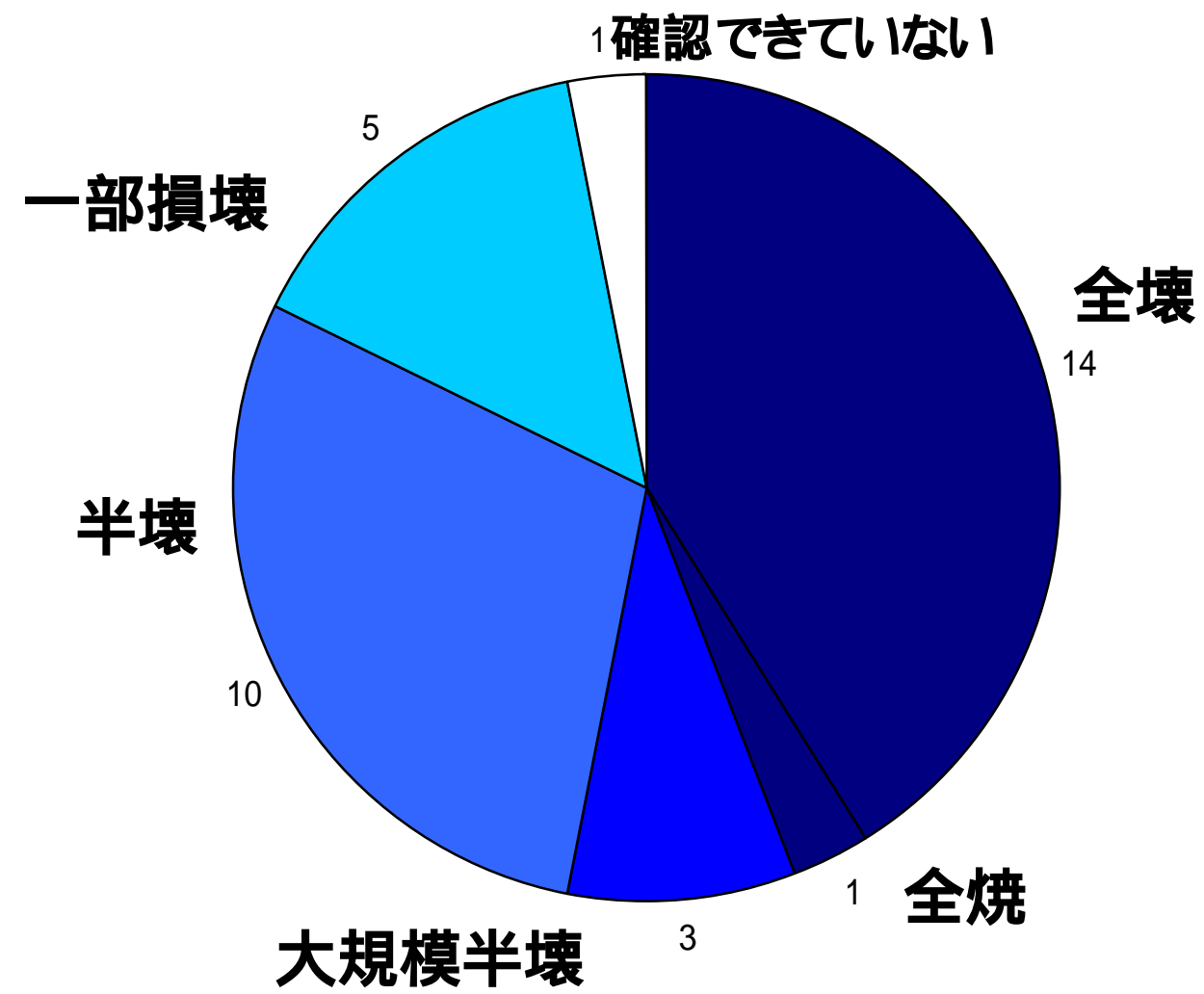
## 要介護度



単位 :人

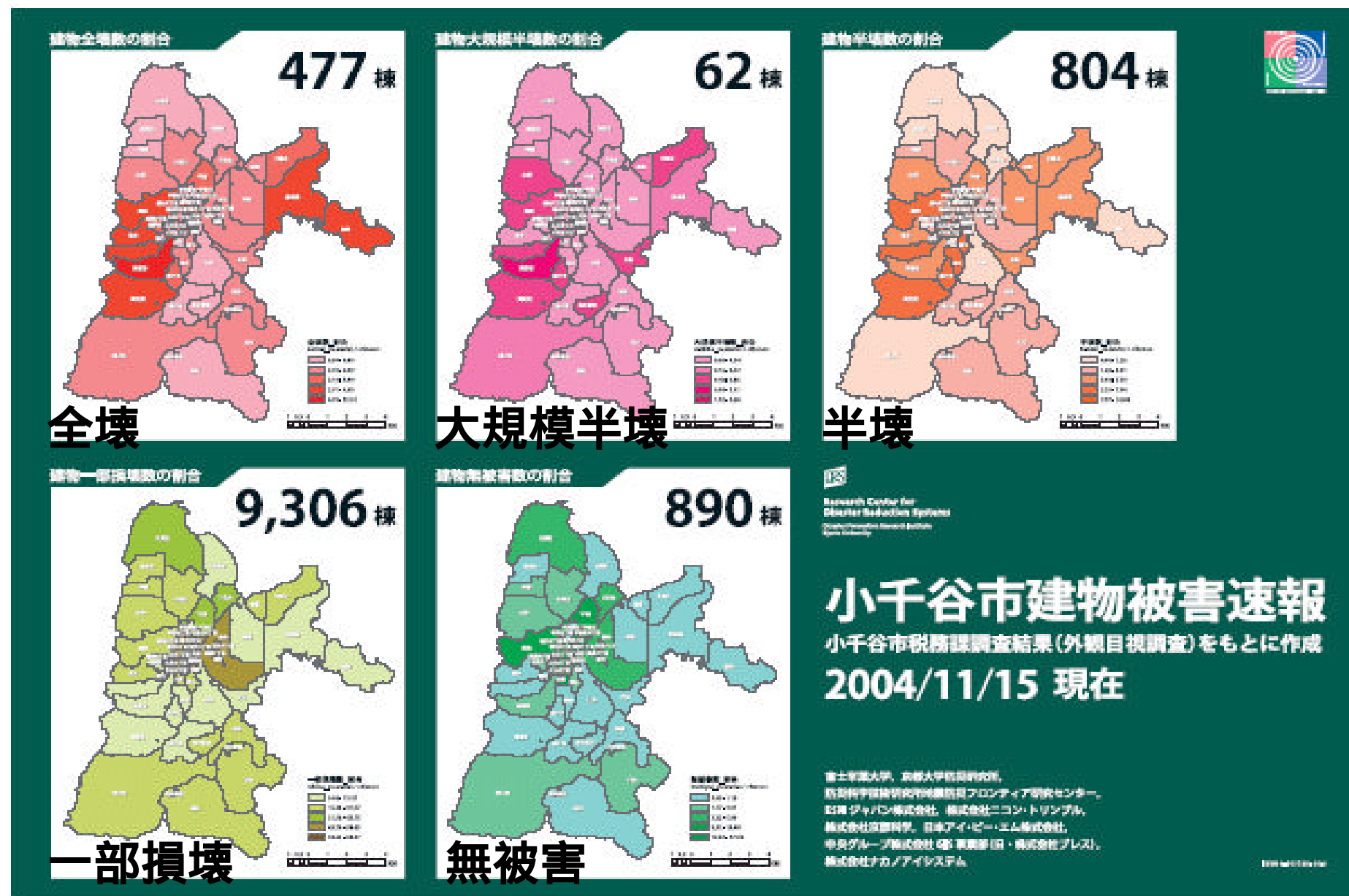
緊急入所を解消できない理由 :家屋の被災程度が重い

## 家屋被害の状況



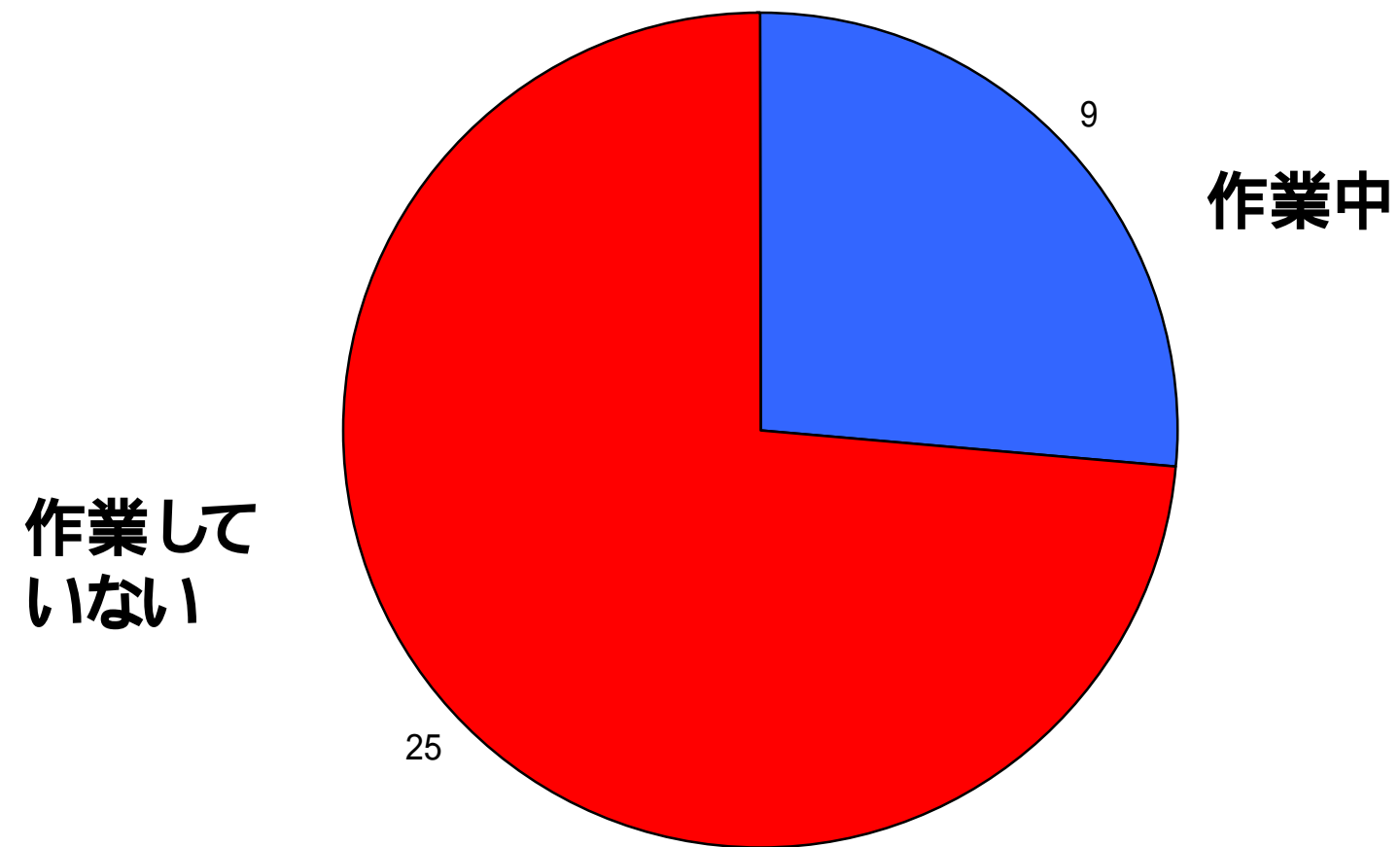
単位 :人

# 小千谷市における住家被害



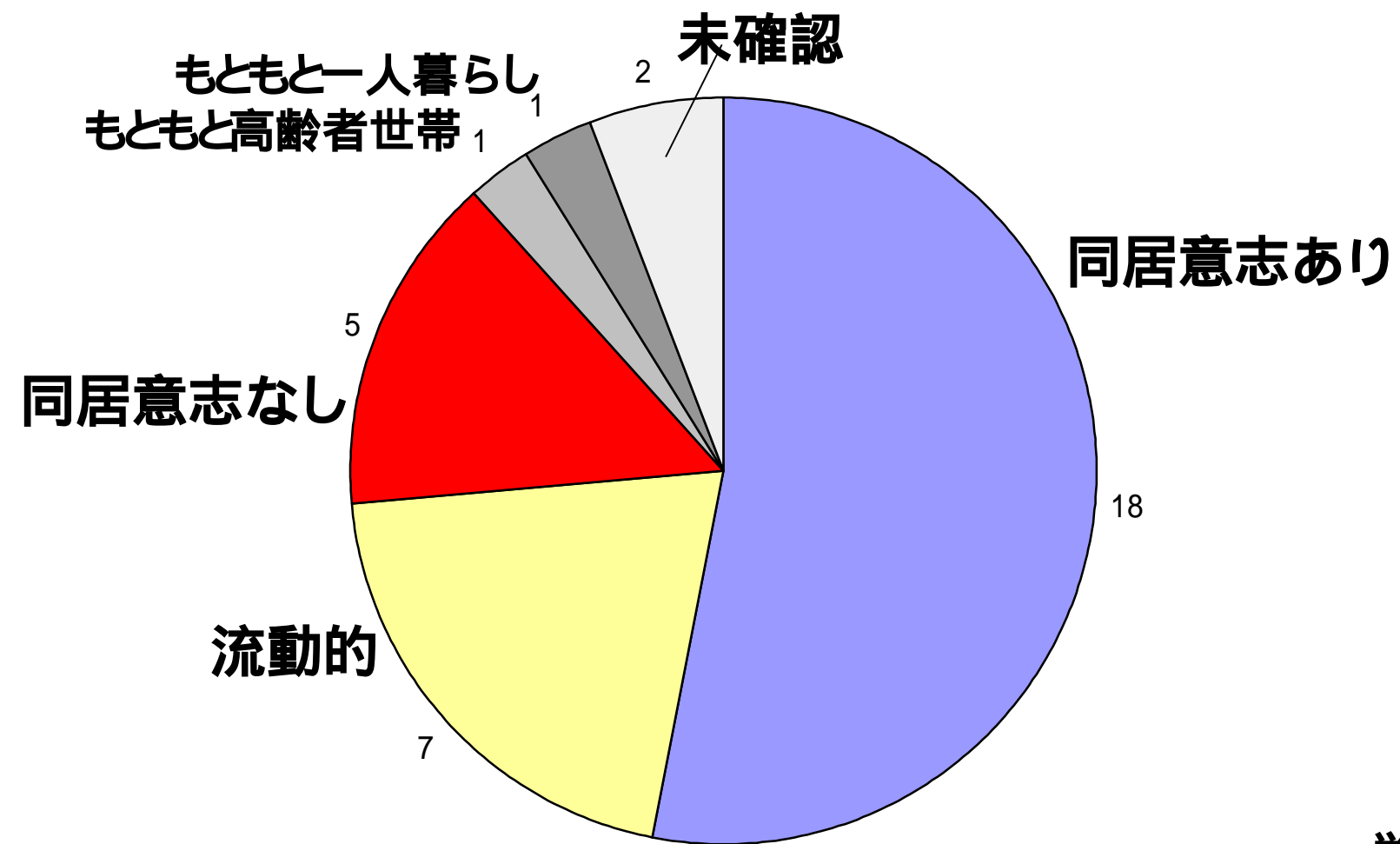
緊急入所を解消できない理由 :自宅修理・立て替えの目処が立たない

## 現在の自宅の状況



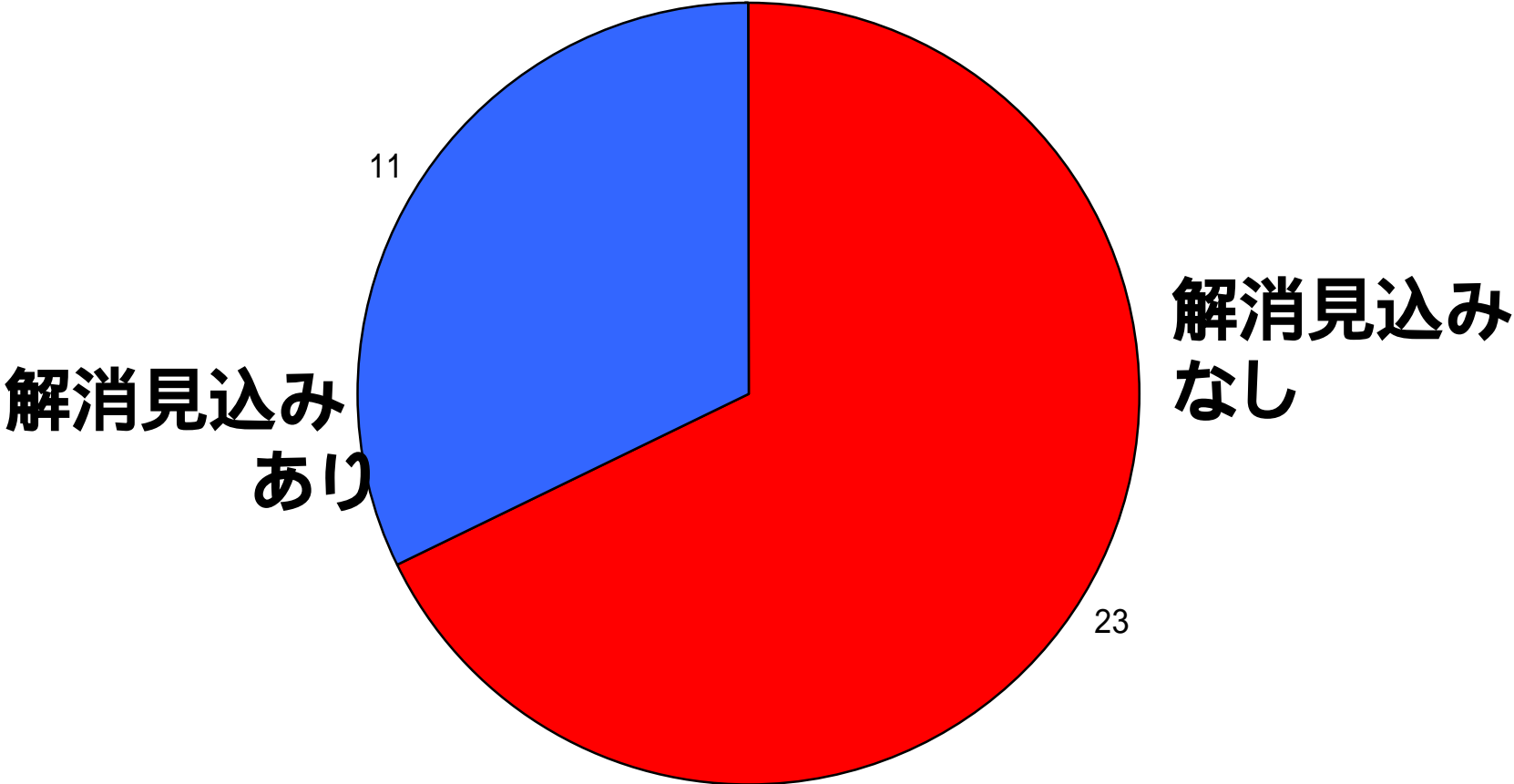
緊急入所を解消できない理由：家族介護者の同居意思の減少

## 同居意志



単位：人

# 解消見込みあり / なし



単位 :人

## 今後の課題

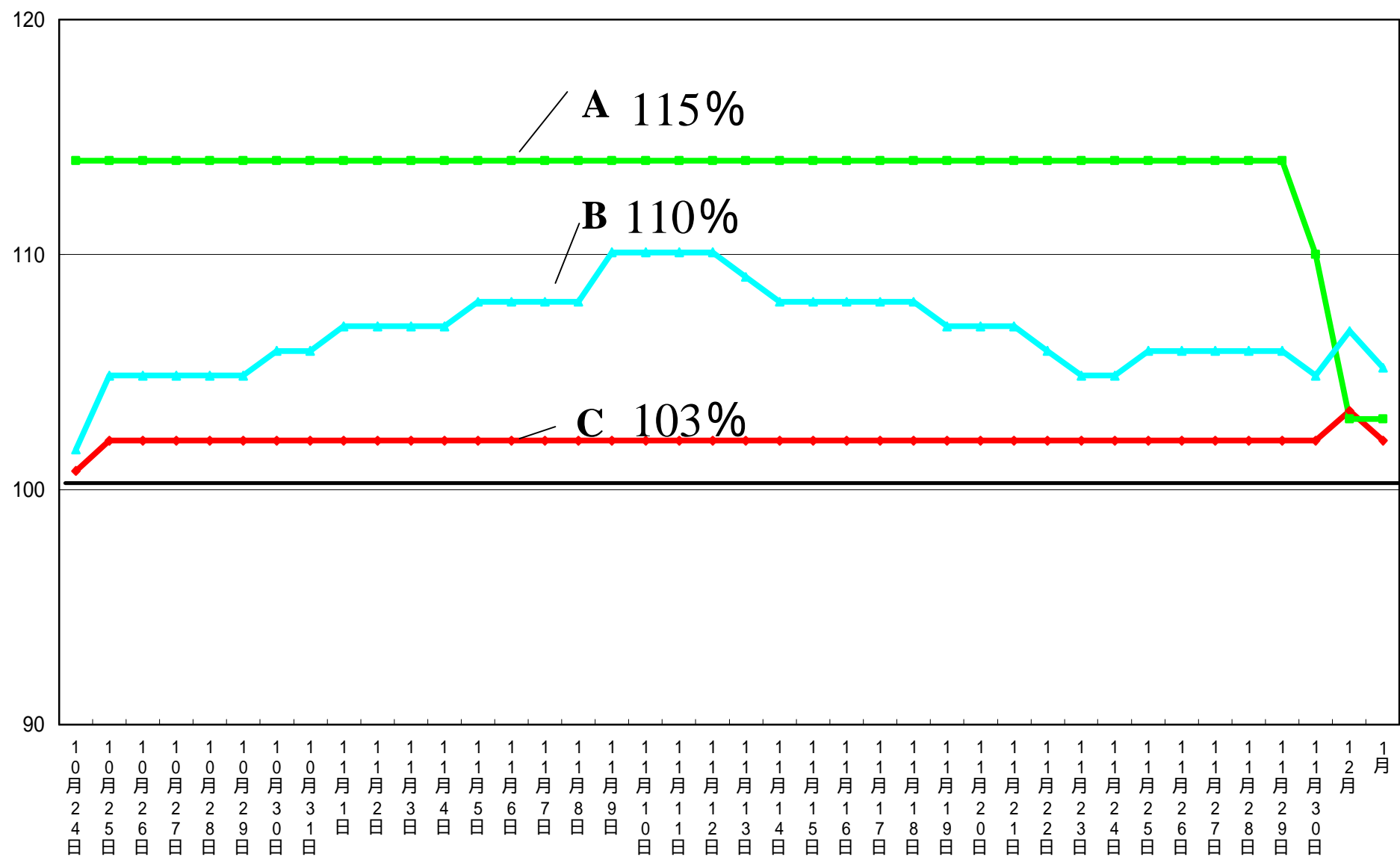
- 「災害時緊急入所」の仕組みの検討
  - **緊急入所については、現在、特に仕組みはない**  
「入所定員及び居室の定員を超えて入所させてはならない。ただし、災害その他のやむを得ない事情がある場合は、この限りではない。」  
(厚生省令第39号 指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準)」
  - **福祉避難所との併用**
  - **復興期のニーズが発生**
  - **生活再建支援の援助技術の確立**

## 小千谷市においては 福祉の機能を持った避難場所を確保

- 総合体育館の会議室に要介護高齢者のための部屋を確保
  - ホームヘルパーなどの専門職を配置
- ケアハウスに家族介護者が共に避難できる場所を確保



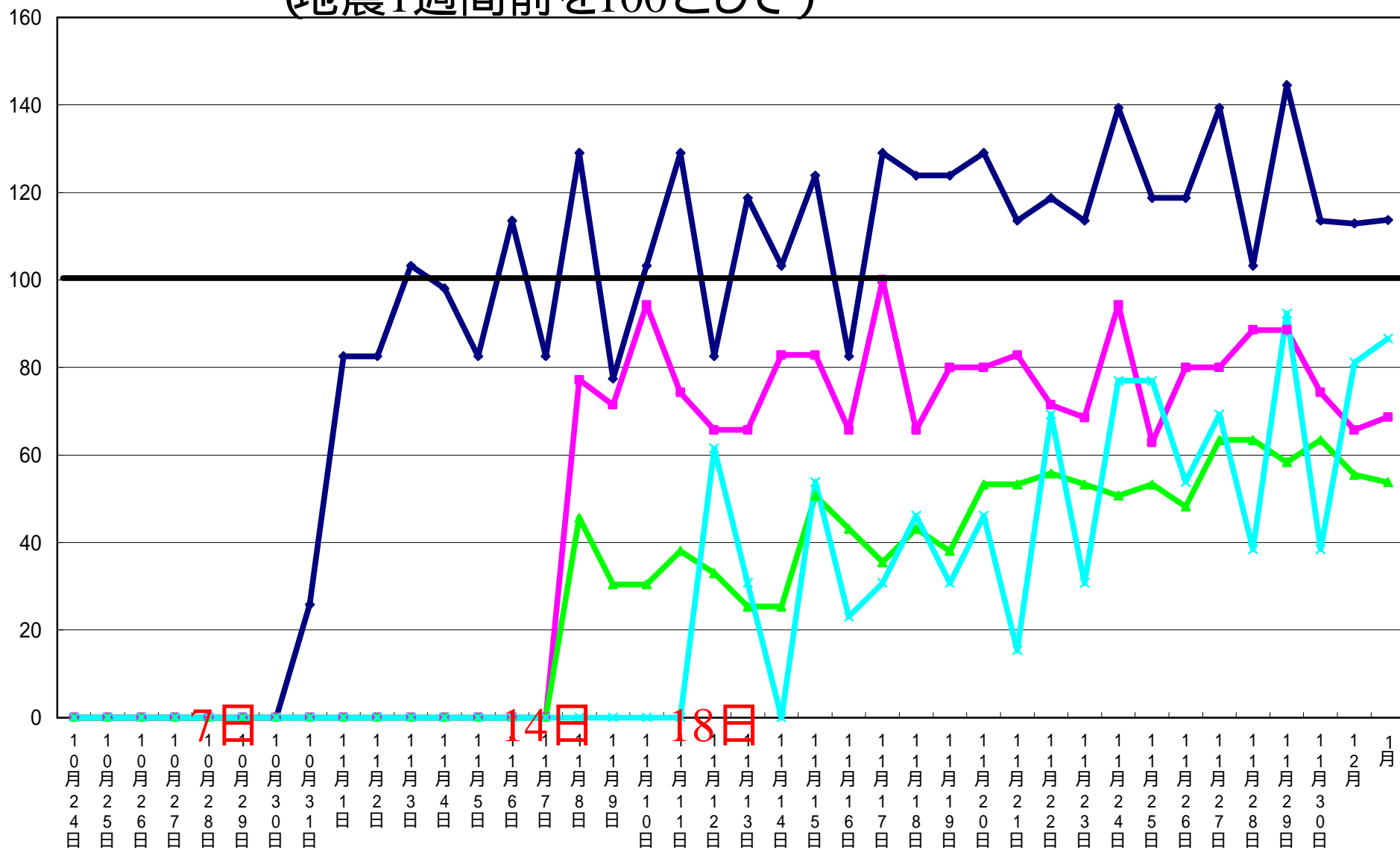
# 入所サービス : 特養 / 老健の利用人数の推移 (地震1週間前を100として)



# 在宅サービス 通所介護 (DS) の利用人数の推移

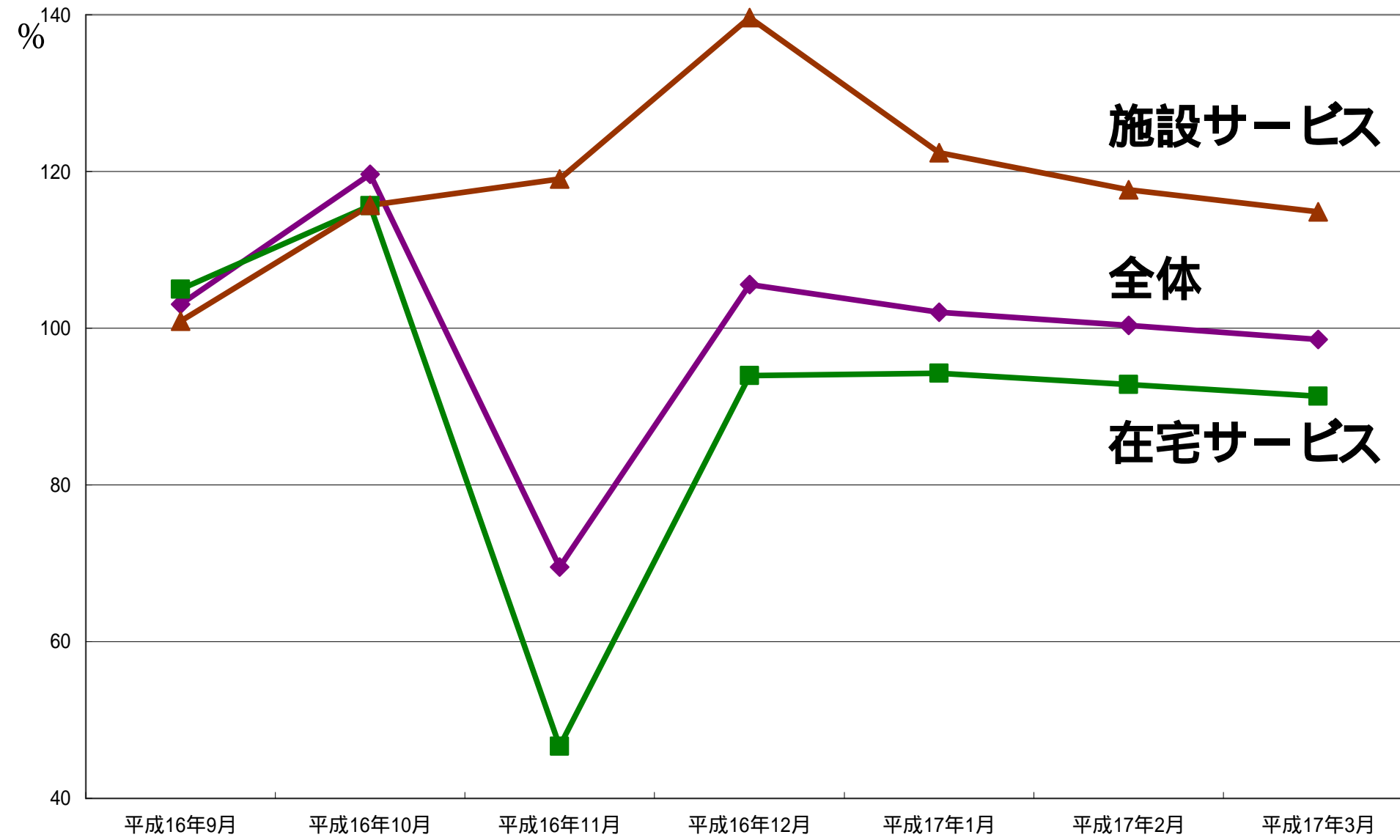
%

(地震1週間前を100として)



# 小千谷市介護保険サービス受給者数の変化

H15.10からH16.9までの1年間の受給者数の月平均を100としてグラフ化

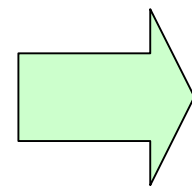


## 今後の課題

- 事業継続を考えた施設・事業所の災害対応の仕組みの構築
  - 事業の早期再開、社会サービスの復旧
- 保険者としての行政の役割
  - 災害の規模によって、緊急入所者の発生人数、期間を推定し、対策を打つ
  - 発災直後から高齢福祉独自の課題に対して対応するための体制を構築する

## 発災3日目の高齢福祉課の体制

- 課長 市全体の仕事(地域防災計画に明記) :健康福祉課の応援で避難所の運営
- 補佐 災対から割り振られる仕事 :救援物資の搬送、給水車の道案内等
- 3人の課員(福祉現場の経験者)  
現場の状況把握、対応
- 他の課員 災対から割り振られる仕事をローテーションでこなしながら、電話・窓口対応



毎日夜10時くらいから、その日の報告、状況分析、対策案の検討、意思決定

# 災害福祉分野の確立

- 危機対応と医療保健福祉分野が共働する減災の仕組みの開発と整備
  - 医療保健福祉分野の減災に対する理解を深める。
    - ケアマネジャーの資格要件に防災分野の知識の取得を義務づける
  - 災害時ケアマネジメントの技術開発