

[1] 震災と介護保険

大災害後に介護需要は大きく増えます。なぜなら地震のストレスと生活環境の悪化から要介護高齢者の心身が衰弱し、また家族は避難生活と自宅の復旧などの負荷が加わり、介護力が著しく低下するからです。

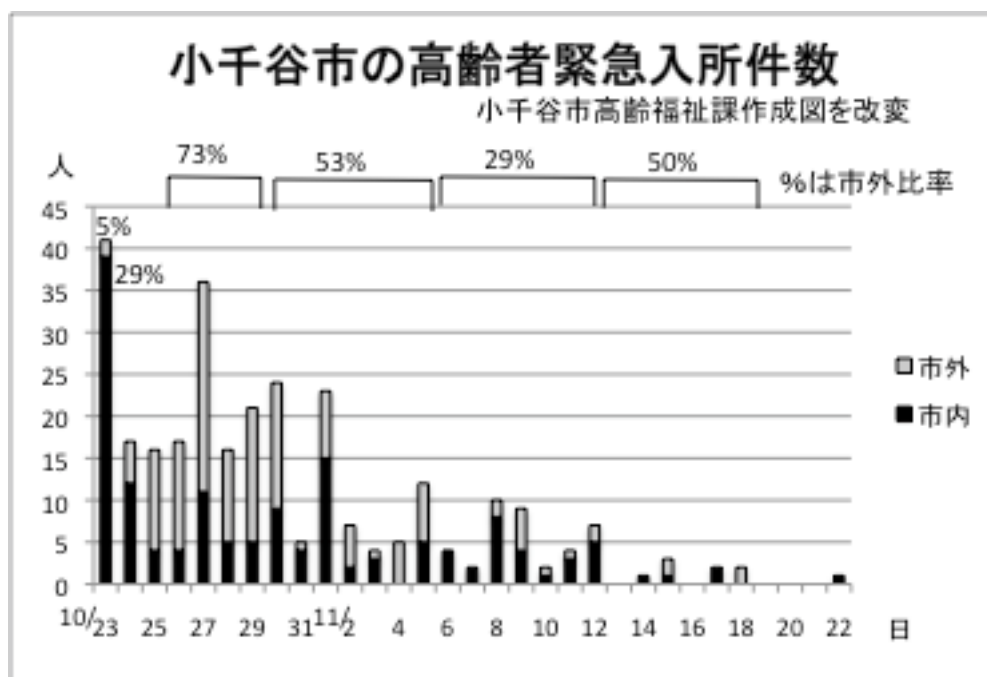
阪神大震災時には介護保険はなく、また被災地となった市街地には施設がほとんどないため高齢者保護は後手にまわりました。2004年の中越地方の高齢化率は23.4%で、1995年の神戸市激震6区の高齢化率17.1%と比べさらに高齢化が進んでいます。この10年間の高齢化のスピードは1年に約0.5%ですので、中越は神戸と比べて高齢化は13年先行した段階とも言えます。そのため中越での高齢者保護が心配されましたが、この間の施設整備と介護保険の弾力的運用により比較的円滑に進行しました。

(1) 小千谷市における高齢者の緊急入所の推移

小千谷市（人口41,380人、高齢化率25.0%）は中越地震で最も被害の大きかった市ですが、市の高齢福祉課は震災後の緊急入所者を経時的に確認記録ⁱしました。11月22日までに緊急入所者は291名を数えましたが、初日に39人が、第8日目まで毎日16～36人が入所しました。1週間目で56%、2週間目までに80%を保護していました。最初の2日間は市内施設への入所が大半でしたが、3日目から7日目までは市外が73%、2週間目は53%、3週間目は29%へ低下しました。1ヶ月間平均では市外入所は48%でした。（中越全体では11月1日の時点で緊急保護総数846人中、被災地内が598人であり、周辺地区の割合は29%でしたⁱⁱ。）

施設は急増した介護ニーズに対して通常時在宅介護にあたっている職員のシフトで対応しました。しかし2日目にほぼ限界に達しました。これは連日要介護高齢者が押し寄せていたためだけではありません。地震被害により緊急入所受入が不可能となった施設が2カ所発生していたのです。当時小千谷市（隣接の川口町含む）の主な施設は特養2カ所（52人＋ショートステイ24人と70人＋ショートステイ12人）、老健2カ所（100人ずつ）の計4カ所でした。特養の一つは受水槽破壊のため入所者を他施設に避難させました。病院併設の老健は病院の給水管破損のため入院患者を受け入れていました。またあるグループホーム（9人）は建物被害のため入所者を他施設に避難させました。3日目からは市外への入所が主となります。当初は行政から受け入れ可能施設の情報提供

はなく、個別にケアマネージャー等が依頼していました。市内施設はその後介護ボランティアの支援を受け、緊急入所を増やして行きました。（緊急入所数のピークとショートステイを含む定員に対する割合ですが、中越地震においてピークが1週後で、定員に対する割合がM施設38%、K施設40%ⁱⁱⁱでした。中越沖地震では数日後で、N施設40%、S施設85%^{iv}でした。）



緊急保護された高齢者は複数の基礎疾患を有しており、そのまま推移すれば死亡に至る可能性の高い方々です。関連死は発災後2週間目まで（ことに1週間目）に発生します。この時期に緊急入所が円滑に進むことは関連死の予防にとって非常に重要です。中越では要介護高齢者の保護は発災後2週間目までに大半が完了しており、介護保険による施設整備と弾力的運用は関連死者数の減少に貢献したと考えられます。

なお要介護高齢者は同時期、持病の悪化や合併症により多数入院しています。京都大学防災研究所の田村圭子^vは小千谷市における要介護高齢者の災害対応について調査しました。緊急入院・入所者のうち1週間目には49%が入所、23%が入院していました。1ヶ月目には入所は62%、入院は23%でした。

(2) 緊急入所者の高齢者人口に占める割合

小千谷市では最初の1ヶ月に291名を緊急入所させましたが、緊急入所者数は高齢者人口10,329人に対して2.8%、要介護認定者1,702人に対して17.1%

でした。緊急入所となった人は要介護度が重度の人だけでなく軽度の人も含まれていました^{vi}。介護度が重くても避難所や自宅に留まれた方も少なくありません。これは地域近隣の助け合いが都会より機能していたからと思われます。しかし現代は無縁社会が進行しています。今後は緊急保護の対象者は初災早期からもっと増えると考えられます。

(3) 介護保険の弾力的運用とケアマネージャーの活躍

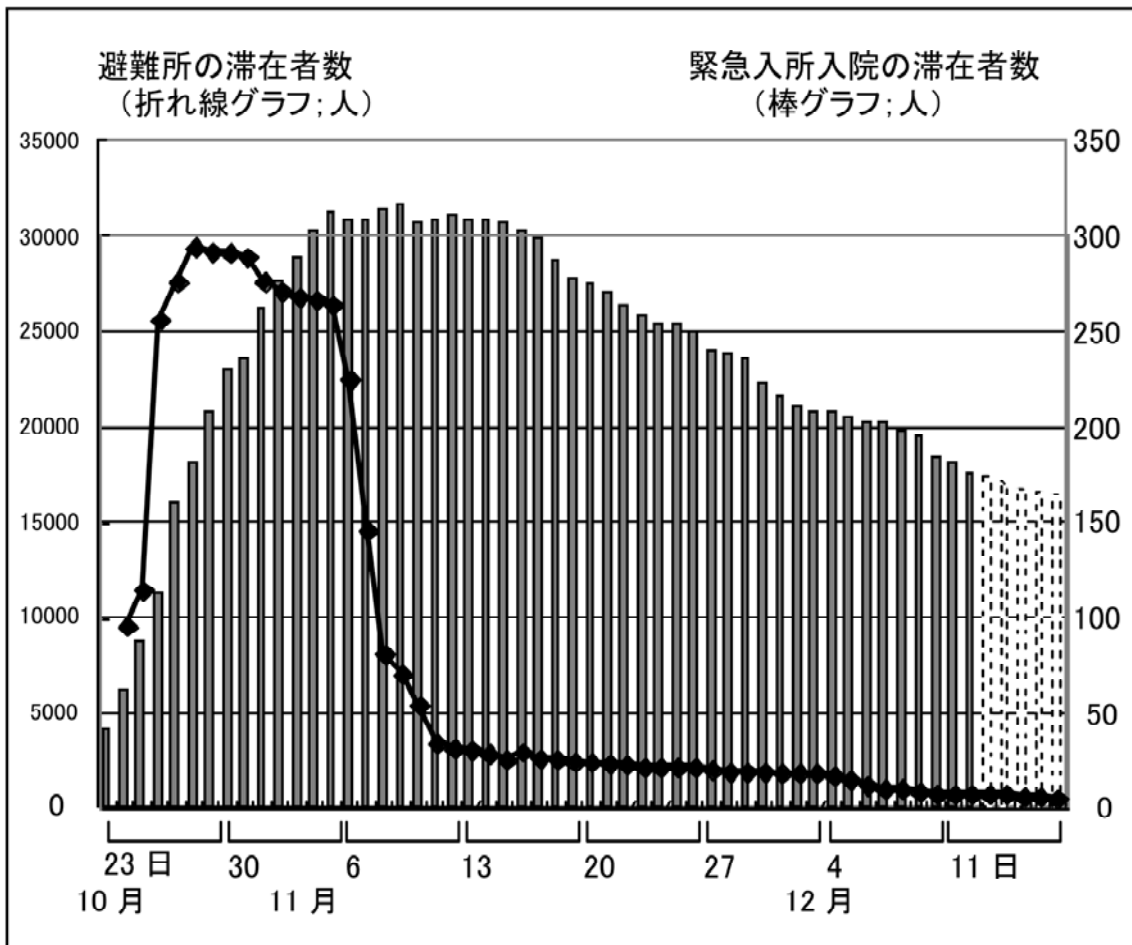
翌日 24 日に厚労省は施設に緊急入所の受入を指示しました。(新潟県は 23 日に指示しました。) 阪神大震災でも施設に要介護高齢者の家族が殺到しましたが、神戸市長田区唯一の特養の施設長は携帯電話で厚生省に直訴しました。役所を通さずに施設の判断で入所できるように訴えましたが、4 日目よりやっと緊急入所が開始されました。

また中越地震では厚労省は避難所へのヘルパー派遣やデイサービスでの定員超過を認めました。利用者が介護保険証を提示できなくても利用可能とすることや、保険料の減免、一部負担金の減免及び徴収免除を通達しました。

中越地震ではケアマネージャーの活躍も光りました。自ら被災しつつも自主的に利用者の安否確認に奔走し、介護サービス事業者からの情報提供もあり、1 週間で利用者の 9 割を確認^{vii}しました。発災早期にかけつけ、利用者と家族を安心させていました。また緊急入所が必要な方へは即対応していました。

(4) 小千谷市における緊急入所の解消

小千谷市の要介護高齢者の緊急保護は第 4 週目より少数となります。緊急入所入院者数は発災後 14 日にピークに達し、その後プラトーで推移したあと、第 3 週目中頃より減少に転じます。避難所人口ピーク時 2.9 万人は発災後 3 週目に入り急減し、4 週目に約 3,000 人まで低下します。避難所人口の急減の背景にはライフラインの復旧があります。緊急入所した高齢者が自宅へ戻るためにはさらに自宅の片付けや生活仕事の復旧のめどがたっている事などが必要と思われます。在宅復帰はゆっくり進んで行きますが、最終的に約 1 割は施設入所となったようです。



※京都大学防災研究所田村圭子作図を改変

(5) 巨大地震への備え

介護保険は平時の安定利用を前提としており、緊急対応は基本的には不得手です。中規模地震においては耐震の施設や被災地外の施設の協力と定員外入所やボランティア支援などを得ることにより大災害に対しても対応能力があることが証明されました。しかし広範囲で甚大な被害を受ける巨大地震に対してはさらに対策が必要です。ポイントは、①耐震の施設（少なくとも50人＋ショート）の整備と配置。既存施設の耐震化。②施設損壊で継続不能となる施設入所者や緊急入所が必要となる要介護高齢者への被災地外施設への紹介搬送システムと思われます。

i 中越大震災時に高齢福祉課が行ったこと、新潟県小千谷市高齢福祉課（ネットで公開）

-
- ii 上田耕蔵：阪神大震災と中越地震における高齢者保護について、豊かな暮らし、2005.8月
 - iii 中越大地震震災記録集「私たちの記録、そしてこれから」：新潟県老人福祉施設協議会、p30、2005.
 - iv 中越沖地震震災記録集／震災再び、私たちができること：新潟県老人福祉施設協議会、p37、2009.
 - v 田村圭子，林春男，立木茂雄：介護保険制度は要介護高齢者の災害対応にいか
かに働いたか-2004年7.13新潟豪雨災害と10.23新潟県中越地震を事例として-，
地域安全学会論文集，No. 7，pp. 213-220，2005
 - vi 上田耕蔵：阪神大震災と中越地震における高齢者保護について、豊かな暮らし、
2005.8月
 - vii 田村圭子，林春男，立木茂雄：介護保険制度は要介護高齢者の災害対応にい
かに働いたか-2004年7.13新潟豪雨災害と10.23新潟県中越地震を事例として-，
地域安全学会論文集，No. 7，pp. 213-220，2005