

「地元を離れたくない」高齢者等のために 外部支援で福祉避難所を開設

——能登町の復興を願い息の長い応援を

長野県災福ネット
(長野県災害福祉広域支援ネットワーク協議会)

はじめに

奥能登に位置する能登町は、人口約15,000人、高齢化率50.4%。海と山の自然に恵まれ、「世界農業遺産」にも登録される独自の生活文化を育む町である。

令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、地震による死者は2名で、隣接する珠洲市や輪島市と比べるとまだ少なかった。しかし、3,000人を超える避難者が町内60カ所を超える避難所に分散し、災害関連死は徐々に増加していた。

町は、5つの入所施設を福祉避難所に指定していたが、発災後は各施設とも断水や建物被害、また職員の被災や離職など過酷な状況で入居者を守ることに必死であり、福祉避難所としては数名の要介護者を受け入れるに留まった。

長野県災害派遣福祉チーム（長野県DWA T）先遣隊は、1月9日に、能登町保健医療福祉調整本部会議にはじめて参加したが、会議では福祉避難所の確保に関する議論が、連日持ち越されていた。



令和元年能登半島地震 石川県内の被害状況

令和6年1月15日時点、石川県資料（抜粋）

| | 避難者数 | 死者数（うち関連死） |
|------------|---------------|---------------|
| 珠洲市 | 3,843人 | 99人（6人） |
| 輪島市 | 7,611人 | 88人（3人） |
| 能登町 | 2,016人 | 7人（5人） |

1 DWATとは、長野県DWATとは

DWA T（災害派遣福祉チーム）は、東日本大震災をきっかけに厚生労働省の施策として都道府県ごとに整備が進められてきた。高齢、障害、子ども支援等の福祉専門職が混成チームを編成し、災害時の避難所支援のために派遣し合う仕組みで、現在までに全都道府県に組織された。今年度から全国社会福祉協議会がその総合調整業務を担い、体制整備が図られてきた。

長野県内では、令和元年2月、長野県や県内福祉関係22団体が参加して発足した長野県災害福祉広域支援ネットワーク協議会（通称：長野県災福ネット）が発足。この年10月には、令和元年東日本台風災害が発生し、特に長野市内で大きな被害が発生した。長野県DWA Tは、長野県災福ネットを母体として発足したばかりだったが、先輩チームであるぐんまDWA Tの支援を受けながら、はじめての避難所での支援活動を行った。この際、長野市の依頼により、同市保健センターの多目的ホールを使用して福祉避難所の開設・運営を担当したことが今回の支援につながっていると言える。

令和6年1月8日、長野県DWA Tは、つながりのあった社会福祉法人佛子園の日本海倶楽部（障がい者

就労支援事業所、能登町）に先遣隊を派遣。同町の依頼で1月14日からDWA T本体派遣を開始した。

2 能登町でのDWA T活動

能登町健康福祉課では、町内各所に避難所が散在する中で、医療・保健・福祉の外部支援者の協力を得ながら、医療的支援の優先度が高い人を把握し、緊急入院や町外移送の手配に追われていた。

長野県DWA Tは、当初、小木中学校や松波中学校など 200 名前後が避難していた避難所の環境整備に取り組み、段ボールベッドや上下足分離の導入支援などを実施。また、小木中学校避難所に「福祉なんでも相談コーナー」を開設し、ラジオ体操などの日課を採り入れるなど福祉支援を展開した。高齢化率が高い町であり、どの避難所でも介護が大きな課題だった。金沢市から帰省中に被災した介護福祉士は、昼夜を問わず避難所の介護者で活躍していたが、一緒に避難していた家族とは「1週間以上、一緒に食事をする時間もなかった…」ほどであり、介護の力が圧倒的に不足していた。

特に、地域で支え合ってきた80歳代、90歳代の高齢者は、「町外に避難する縁がない人」「町を離れたくない」という人が少なくなかった。慣れない避難生活で認知症の傾向が強くなり、夜中の徘徊やトイレの失敗などで安心して過ごせなくなる。支え合ってきた住民や役場職員の疲労も蓄積していった。一方で、金沢市に開設された1.5次避難所は、この時点では、受入条件が厳しく希望できる人は限られていた。

町の保健医療福祉連携会議でこのような課題が検討される中で、長野県DWA Tのコーディネーター橋本昌之から「町の施設を使って福祉避難所を開設する」ことを提案した。能登町健康福祉課の千場かおり課長補佐は、「そんなことができるのか？」と疑問に感じながらも、複数の候補地の下見を指示。橋本は2日間町内を走り周り、紆余曲折の末、同町役場の小木支所地域交流センター（中体育館）の活用を提案した。

2日間の間に、保健師チームなどから、福祉避難所をお願いしたい避難者がリストアップされ「いつ入れるか」を聞かれるようになった。

3 福祉避難所の立上げ支援

1月19日、能登町的小木福祉避難所がスタート。初めての利用者を受け入れた。

この間、段ボールベッドや間仕切りテント、ラップボンなど必要な物資、設備の手配を役場に依頼。行政ルートでいつ入るかかわからないものは、長野県災福ネットが後方支援で手配し、感染症対策の隔離用テントなどを長野県内から運び込んだ。

福祉避難所の定員を20名とし、寄せ集めた色とりどりのテントを設置し、受け入れ態勢を整えた。介護用ベッドは確保が難しかったため、やむを得ず段ボールベッドで代用。避難者個々の状態に合わせて、プライバシーの確保と見守り支援のバランス等を考慮し、個人スペースの設定を行った。また、食事スペースやレクリエーションスペース、感染症



能登町小木支所多目的ホール



福祉避難所の開設を準備
(1月19日開設)



小木デイサービス職員と長野県DWA T隊員が見守りや支援を担当



要支援の高齢者も、ここなら落ち着いて過ごしていた。

対策スペース等を設置し、避難者の活動スペースを確保と感染症予防に備えた。

福祉避難所の利用者は、保健師チームと長野県DWA Tが町内の避難所を巡回するなかで要支援者をスクリーニングし、町の地域包括支援センターが入居を決定する手はずになった。緊急対応については、開設から2月中旬までは、災害派遣医療チームや保健師チームが日々巡回してくれた。また、何より、徒歩数分の場所に小木クリニックがあり、同院の瀬島照弘院長の協力を得ることができる環境が心強かった。

福祉避難所は、2次避難場所や自宅へ帰ることを前提とした一時的な滞在場所であり、入居支援と退去支援に気を配りながら、少しでも安心してゆったり過ごせる環境づくりに努めた。

4 福祉避難所の運営支援

小木福祉避難所の利用者は、1月19日から3月後半まで69日間で30人が利用。最も多かった時で16名が入所、期間中平均して10名程が滞在していたイメージである。26名が認知症傾向のある高齢者であり、その他、身体障害、精神障害の方が数名利用された。

福祉避難所で一番大変だったのは、トイレの確保であった。発災当時から町内で断水が続き、水栓トイレが使えない状況であったため、支援物資である「ラップポン」を活用し、水道が復旧し水洗トイレが使用できるようになった2月下旬まで活用した。

食事は、開設当初は支援物資のカップラーメンやレトルトのごはんを温めて食べることしかできなかったが、支援団体からの差し入れや炊き出し等で少しずつ栄養面でも改善。3月からは自衛隊の炊き出しや地元の飲食店の弁当の配給を受けられるようになり、食事を楽しむということもできるようになってきた。

入浴については、当初は清拭で対応していたが、1月下旬から自衛隊風呂にお連れして入浴を介助、2月からは近隣の入浴施設にお連れした。途中、災害用循環式シャワーシステムの利用も検討したが、導入せずに終わった。

能登町社会福祉協議会が運営する小木デイサービスは、地震により営業を休止していたが、福祉避難所の開設に伴い昼間の介護を担っていただくようになった。入居者には、同デイサービスの利用者もいたため、地元の介護職が4名体制で日勤業務の中心となった。

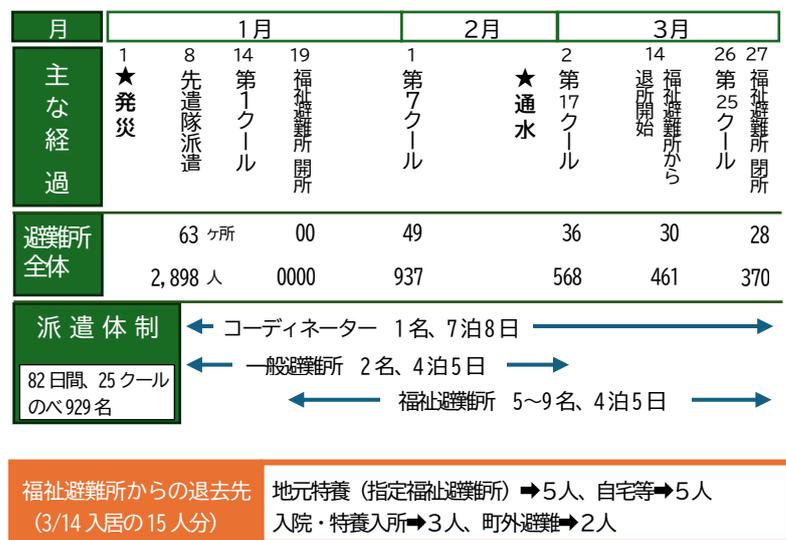
長野県DWA Tは、通し夜勤2名と早番・遅番・全体統括4名の計6名体制を基本に運営を支援した。

5 小木福祉避難所の閉所に向けた取り組み

3月初旬、能登町健康福祉課は、3月末までに小木福祉避難所を閉所する方針を定めた。

仮設住宅に入居できる時期はまだ確かでなかったが、通水再開などに伴い入所施設でも地域でも状況改善

長野県DWA T派遣の経過(能登町)支援



の兆しが見え、地元の特別養護老人ホーム第二長寿園に福祉避難所を開設するなど地元の福祉の力が復活してきた。このような状況の中で、小木福祉避難所入所者の移行を進めていくこととなった。

3月14日時点の入所者15人の退所先は、第二長寿園福祉避難所への移動が5人、自宅等が5人、入院や施設への入所が3人、金沢の1.5次避難所が1人、町外親戚宅が1人となった。

3月27日に最後の一人が退所され、長野県DWA Tの能登町派遣は終了となった。この間の派遣実績は、移動日を含めて、82日間、25クール（各7名平均）、のべ929名であった。

派遣者の確保にあたっては、令和元年東日本台風災害で被災経験のある社会福祉法人や社会福祉協議会が経験豊富な職員を継続的に派遣するなど、構成団体・関係者の力強い協力を得ることができた。また、長野県災福ネットの事務局を担う長野県社会福祉協議会職員も、同災害を乗り越えた経験者がそろっており、3日に一度、県内各地から事務局に参集した新クール隊員にオリエンテーションを実施して送り出し、その翌日帰ってきた前クールを迎え入れる後方支援業務を、ほぼ3か月間に渡りやり遂げてくれた。

6 能登町支援をふりかえって

最後に、被災地は復興に向けた歩みの途上であるが、3月末までの能登町支援をふりかえってみる。

① 外部支援による福祉避難所の運営方式の普及について

能登半島地震では、指定福祉避難所の2割程度しか開設できなかったことが課題になった。外部支援で臨時開設する方法は、環境条件に左右されないこと、また、その後の地域や福祉の復興につながりやすいことなど利点があったと実感している。今回は、DWA Tが外部支援の主体であったが、社会福祉法人連絡会や大規模社会福祉法人が主体となることも十分考えられる活動内容であり、災害福祉支援の方法の一つとして、普及することが望まれる。

② 移動可能な福祉避難所運営セットの配置促進について

例えば、社会福祉法人連絡会が移動可能な福祉避難所運営セットを備えれば、各事業所の被災時に、可能な限り地元で事業継続できる選択肢を増やすことになるし、セットを活用して連絡会として外部支援を行うことも期待できる。福祉・介護事業所のBCPを考えるうえでも、汎用性と実効性を兼ね備えた方法だと考える。

③ 障がい者支援との連携の課題について

課題としては、高齢者のニーズ対応に精一杯で、障害のある避難者のニーズ把握まで取り組むことができなかったことが挙げられる。日本海倶楽部をはじめとする障害者施設・事業所が入所者や在宅障がい者の生活を守っていたが、外部支援者として連携を深めることができなかった。また、一般避難所の精神障がいのある避難者への支援が課題になったことがあるが、医療チームの対応で入院となり、福祉的な関わりができなかった。長野県DWA Tには、障がい福祉分野の専門職も少なくなかったため、地元の施設・事業所や自立支援協議会とつながりをもっと模索すべきだったと感じている。

現在も、長野県内の社会福祉協議会は、災害ボランティアセンターの運営支援や復興期を支える「地域支え合いセンター」の相談員の研修のお手伝いなどを継続している。また、長野県社協は、昨年度から「医療的ケア児・者と地域とのつながりづくり事業（休眠預金活用事業）」に取り組んできたこともあり、このテーマに関わる奥能登地域の支援関係者とのつながりづくりも模索している。

今後とも、能登町の復興を願いながら、ささやかでも息の長い応援を続けていきたい。