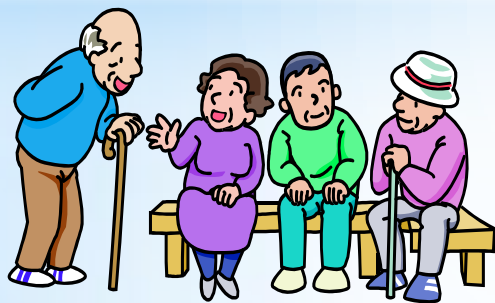


「東日本大震災時の福祉避難所 の実際」 ～石巻市の実践から～



石巻市役所 健康部健康推進課
技術課長補佐 高橋 由美

2011年3月



2014年3月11日
東日本大震災から
3年が過ぎました

2013年3月



* 石巻市の概要

- * 石巻市は、宮城県北東部の北上川の河口に位置し、仙台市について県内第2の都市。
- * 平成17年4月1日には石巻地域1市6町が合併し、新・石巻市として新たなスタートを切る。

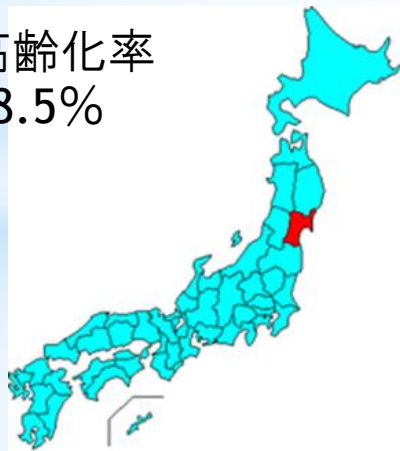
人口

H23年 162,832人(2月末)

H26年 150,334人(6月末)

(約1万2,498人減)

高齢化率
28.5%



保健師の紹介

保健師とは・・・

石巻市保健師44人
(うち4人が産休・育休)

「厚生労働大臣の免許を受けて、保健師の名称を用いて、保健指導に従事することを業とする者」



所定の専門教育を受け、**地区活動**や**健康教育・保健指導**などを通じて**疾病の予防**や**健康増進**など**公衆衛生活動**を行う**地域看護の専門家**のことである。

乳児期から高齢者まで

直接支援からケアマネジメント
コーディネート役まで

家庭訪問が
できる職種

地区担当制

業務担当制（母子、成人保健、
介護保険、精神障害）

乳幼児健診、生活習慣病予防、介護予防、こころの健康づくり等

石巻市の被害状況

2011年3月11日（金）14時46分

東日本大震災 国内最大M9.0

震度6強 予想もしない大津波襲来

3月17日 最大避難所259か所 最大避難者50,758人

平成26年6月末日現在の被害状況

✓ 死者数 **3,524人** 行方不明者数436人（計**3,960人**）

✓ 家屋被害 （全壊+半壊数+一部損壊） 56,691件

✓ 浸水面積 73平方Km（**被災市町村の中で最大**）

76.6%

✓ 仮設住宅入居者数 プレハブ仮設住宅6,228戸数（14,080人）

✓ （H26.5月末） 民賃仮設住宅4,239件（11,176人）

✓ **合計25,256人**

















震災直後の保健師活動

本庁は5カ所の避難所へ(津波前)

★各避難所の状況(当日から3日目)

- ・庁舎にも380人余りの避難者
- ・どここの避難所も津波浸水で孤立化
- ・市内各所の避難所は人であふれ大混乱

低体温症、透析患者、夜間せん妄、不安、
精神疾患の対応、要介護者の介護、助産

ライフライン寸断

水がでない、電気がつかない、携帯電話・メール不可
車が水没、食べ物・飲み物がない、毛布等もない

➡ 保健師は自分の判断で救護・被災者支援

大津波
警報の
サイレン



震災後の保健活動

【避難所支援 4日目～7日目】

- *3月14日～ 避難所巡回開始（巡回型に切り替える）
エコノミークラス症候群予防を周知
感染症予防
（手指消毒アルコール、マスクの配布）
- *3月15日～ 県外派遣保健師チーム（石川県、福岡県）
の支援あり。避難所健康相談開始。
延74チーム 延5,202人（10月まで）
避難所の調査と避難者の健康状態把握し、
医療へ繋ぐ。
- *3月16日～ 日赤医療救護チーム・地元医師会と同行
- *3月17日～ 災害派遣心のケアチーム活動開始
福祉的避難所（市立病院スタッフ）1か所設置

震災後の保健活動

【避難所支援 1週間～1か月】

* 3月20日～ 各避難所の妊婦把握。

災害医療は石巻赤十字病院医師が

災害医療コーディネーターとして一元管理

(石巻圏域)

* 3月22日 ノロウイルス対策 (必要物品を各避難所へ)

* 3月24日～ 日本看護協会災害支援ナースの支援
活動開始 (～5月17日) 延1,616人

* 3月30日～ 医療チーム対応した7エリアに分け、
エリアごとの訪問健康調査 (健康相談) 開始
スタッフ全体ミーティング開始

石巻保健所とトイレプロジェクト開始

* 4月16日 避難所一斉清掃キャンペーン

・土足禁止、換気、清掃

震災後の保健活動

救命救護

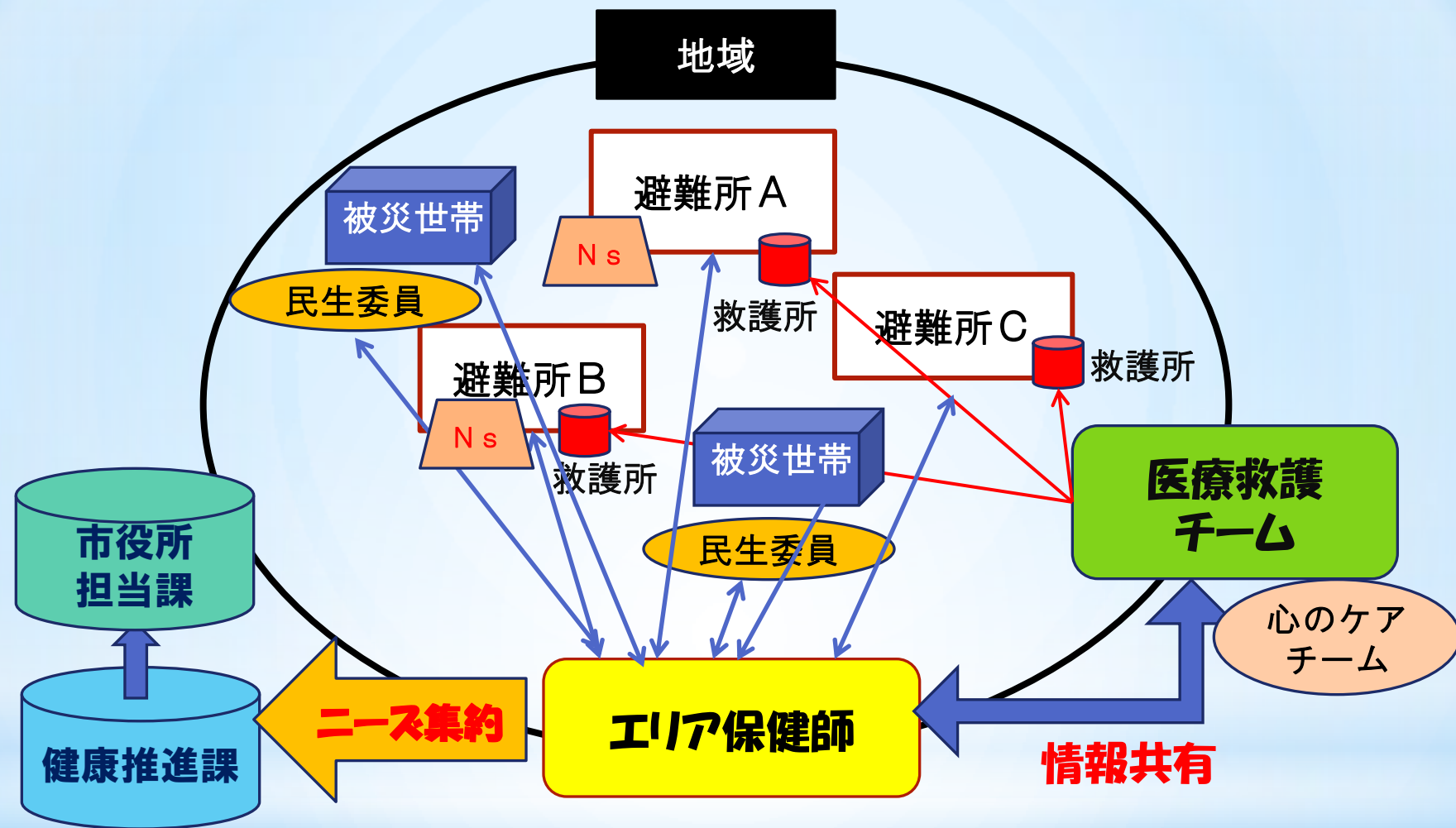
- ・ 避難者の救命救護
- ・ 地元医師会医師や医療救護チームとの同行、連携
- ・ 心のケアチームとの連携

感染症予防

- ・ マスク・手指消毒アルコール、ノロウイルス対策、トイレプロジェクト、一斉清掃キャンペーン、土足禁止

健康悪化予防

- ・ 巡回健康調査、健康相談
- ・ エコノミークラス症候群予防
- ・ 看護師、保健師等の派遣調整



医療救護チームと保健師の連携

保健師の活動の様子



被災者の心に寄り添い、話
に耳を傾け、身体状況・
病状の確認・把握も行う

一般避難所の状況



一般避難所の状況



各避難所の健康問題



【震災当日～3日目】

- ✓ 津波でぬれた**低体温症**
- ✓ 不眠、夜間せん妄、**精神状態不安定**
- ✓ 収縮期血圧が190mmHg以上に高くなる人(**薬なし**)
- ✓ 空腹が続き、**低血糖症状**(糖尿病以外の人でも)
- ✓ 十分な水分が取れずに**脱水症状**

→ 悪臭と便で汚れたトイレに行きたくないとあえて水分を制限

各避難所の健康問題

【震災4日目～】

✓ 避難所における要介護者の問題

- 狭い避難所で身動きがとれず活動量・筋力の低下で寝たきりに
- 和式のトイレが多い
- ベッドやポータブルトイレが避難所がない

✓ 増えた夜間せん妄の高齢者

✓ 介護している家族が体調を崩し、入院

✓ 温かいものが食べられない・偏った食事

✓ 流された入れ歯

✓ 水がでても歯磨きしない

特に高齢者の
問題が多くあ
がってきた

福祉避難所対象者の避難状況

◆厚生労働省の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」

【福祉避難所の対象者】

「**高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者**等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者とし、その家族を含めて差し支えない」

妊産婦：3月20日の避難所の調査では、既に避難していた。

乳幼児：ほとんど避難所にはいなかった。

障害者：障害者手帳保持者 実7,895人中397人(4.9%)が死亡

→65歳以上：4,564人(58%), **304人(77%)**【障害福祉課からの提供】

知的障害者

環境になれず、精神的に不安定になり、ショートステイ等を利用したケースが多くあった。

→旧ひたかみ園を福祉避難所として開設

精神障害者

ストレスが増大し、精神的に不安定になり、入院で対応したケースが多くあった。

福祉避難所対象者の対応状況

人工透析患者

→1か所の避難所に人工透析患者・・ボランティア医師・看護師
送迎車両を市内で運行させ、人工透析患者用通院証明書を発行
優先的に給油できるよう支援を行った。



聴覚障害者 視覚障害者

→情報伝達やコミュニケーションが難しかった

避難所での栄養・食生活支援

【震災当日～3日目】

- * 食料の確保（水・菓子等）

【震災1～2週間目】

- * **パン・おにぎり等の2食分**を計画的配給開始

【震災から2週間目以降】

- * 食事回数2回以下の避難所が25%以下になる
- * 蛋白質、野菜、牛乳・乳製品等全て不足の
避難所が53.3% **炭水化物に偏った食事**

【震災から1か月以降】

- * 夕食に弁当配給開始し、3食分を計画的配給開始
（**11,000食から17,000食の提供**）
- * 蛋白質、野菜、牛乳・乳製品等全て不足の
避難所が**53.3%→16.7%減少**



避難所での高齢者・要介護者問題

＊各避難所から高齢者・要介護者の問題が次々と・・・

◆脳卒中で半身まひの高齢者・・・自宅では自力で歩行、排泄

- ・避難所では床にすわりっぱなし→立ち上がれない
- ・尿意あるが紙おむつ

◆脳卒中で半身まひの60歳男性・・・補装具使用で歩いていた

- ・津波で補装具が流され、寝たきり状態

◆視覚障害者の50歳代男性・・・自宅では自立

- ・水分を500mlに制限していた。トイレへの通路が蛇行。

ベッドやポータブルトイレ等自立できる環境が必要

この時、震災から介護保険新規申請者数（4月1日～6月30日）
995人（昨年同時期と比較して**1.55倍↑要介護者↑**）

避難所での高齢者・要介護者問題

- ◆医療機関が被災→診療しても避難所に戻る
- ◆地域包括支援センターが被災し、連絡がとれない 9か所中 → 3か所が被災
- ◆市内の介護施設等が被災
- ◆市外・県外への移動に対象者が拒否的
- ◆市内内陸部への移動も嫌がる
 - 家から離れたくない、お金がかかる

**一般避難所に対応できない
という問題が**



困ったこと

- * 健康調査した結果を連絡するが・・・
→施設入所には、2度の調査が必要
- * 学校再開で避難所閉鎖に追い込まれて
- * なかなか進まない要介護者への対応
- * 日本看護協会の派遣が終了となる
- * **避難所本部から怒りの声！！**

高齢者・要介護者の問題を何とかしなければ・・・



高齢者・要介護 者用健康調査票

相談日		年		月		日		()		記入者()		避難所()			
氏名(＊)								生年月日(＊)		年		月		日(歳)	
住所(＊)								電話番号(＊)							
治療中の病気(＊)		病名:													
		かかりつけ医:													
		治療状況(内服薬の有無等)													
		要介護度:													
健康状況		体温													
		℃		血圧		mmHg		脈拍		／分					
自覚症状		循環器		めまい		動悸		胸痛		その他()					
		消化器		下痢		便秘		食欲不振		腹痛		嘔気		嘔吐	
				胃痛		その他()									
		精神		不眠		悪夢		不安		恐怖感		憂鬱		やる気がでない	
				うつ気分		疲れやすい		イライラする		怒りっぽい		集中できない			
関節		関節痛		肩こり											
		その他													
一般状態(＊)		歩行		自立		一部介助()		全介助()							
		立上り		自立		一部介助()		全介助()							
		(床から)													
		食事		自立		一部介助()		全介助()							
		食事形態		普通食		特別食()									
		排泄		自立		一部介助()		全介助()							
		寝具		布団		ベッド		その他()							
		問題行動		無		有()									
相談内容															
今後の方向づけ(＊)		本人の意向: 在宅()													
		施設()													
		家族の意向: 在宅()													
		施設()													
		自宅の状況: 有()													
身内の連絡先:		無()													
		本人との関係:													
まとめ(＊)		施設入所希望: 有 無													

* 記入必須

◎施設入所希望有は介護保険課へこの票を渡す

避難所での要介護者への対応

- * 3月22日～ 理学療法士会・作業療法士会の支援開始
生活不活発病（＝廃用性症候群）・・・筋力低下
- * 4月9日・10日 エコノミークラス症候群DVT検診、予防指導
をチームで行う。

保健師はコーディネーター

（医師、検査技師、PT、OT、健康運動指導士）

	M中	K小	計
避難所入所者人数	300人	540人	840人
DVT血栓陽性者 （陽性率）	9人 (3%)	40人 (7.4%)	49人 (5.8%)

* M中とK小の違い

M中：整然と整理。通路の確保。

K小：パイプ椅子で通路が蛇行。粉塵が多い。

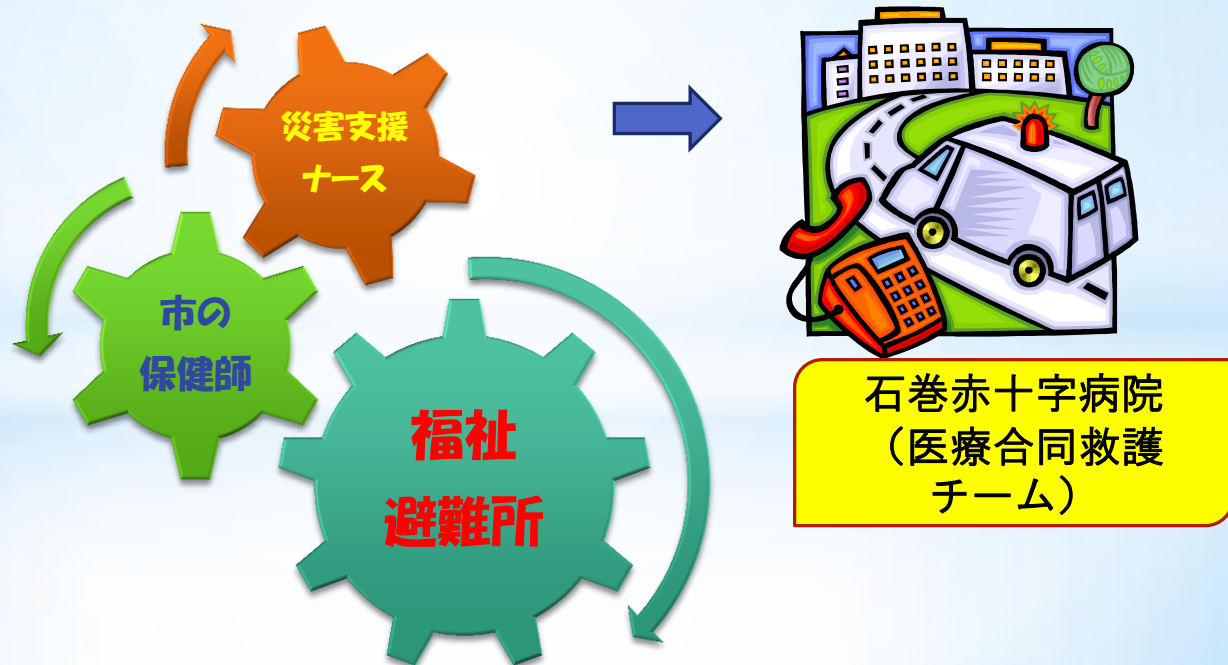
避難所の環境で要介護者
発生も違った！
福祉避難所の
大きなヒントになった

【福祉避難所の立ち上げに至るまで】

＊ 4月1日の出会いから繋がり始めたネットワーク

→日本看護協会 災害支援ナースコーディネーター
との共通の問題認識

- ・要介護者を安全な場所への集約が必要
- ・要介護者や家族を元気にして、仮設住宅や在宅に返したい。



【福祉避難所の立ち上げに至るまで】

＊福祉避難所に関する合同会議の定期開催へ

医療合同救護チーム、市役所健康部職員、県保健所職員、
現地の医療機関スタッフ、災害支援ナース、支援団体・組織
（プライマリーケア・リハビリ等）、ユニセフ上級アドバイザー

（出された課題）

- ・一般避難所の要介護・要支援者の状況がわからない
- 要介護者及びニーズの把握（巡回医療チームによるアセスメント）
- ・福祉避難所の位置づけが不明確（要介護者と一般避難所が一緒）
- ・1か所の福祉避難所では不足？⇒2か所の福祉避難所に
- ・行政側のコーディネーターが不在

【福祉避難所設置について】



◆厚生労働省の

「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」

【福祉避難所の対象者】

「**高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等**避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者とし、その家族を含めて差し支えない」

【開設期間】

「原則として、災害発生の日から最大限7日以内である。
ただし、やむを得ず7日間の期間内で避難所をすることが困難な時は、必要最小限の期間の延長を厚生労働省と協議する。」

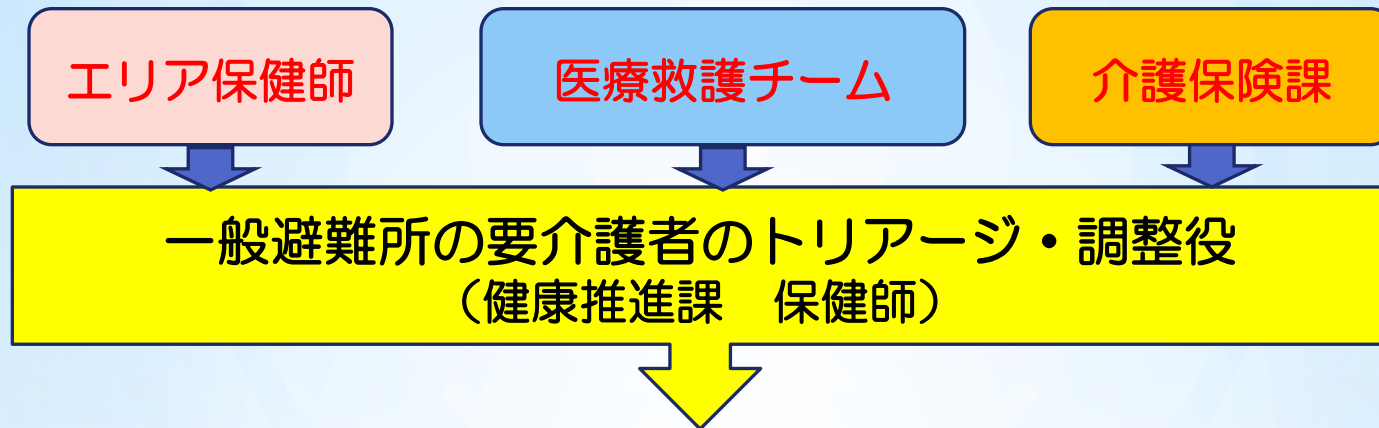
【福祉避難所設置について】



◆石巻市地域防災計画（震災時）

- ・福祉避難所の開設について位置づけていた
しかし・・・
 - ・石巻市避難所運営マニュアルでは位置づけていなかった。
事前準備に関する計画もなく、役割も明確でなかった。
 - ・介護老人施設や介護保険施設等との事前協定は行っていない
なかった。
- （震災後しばらくして、11民間施設と協定を締結できた）

2つの福祉避難所開設にむけて



2つの福祉避難所で機能を分担し受け入れを決める。

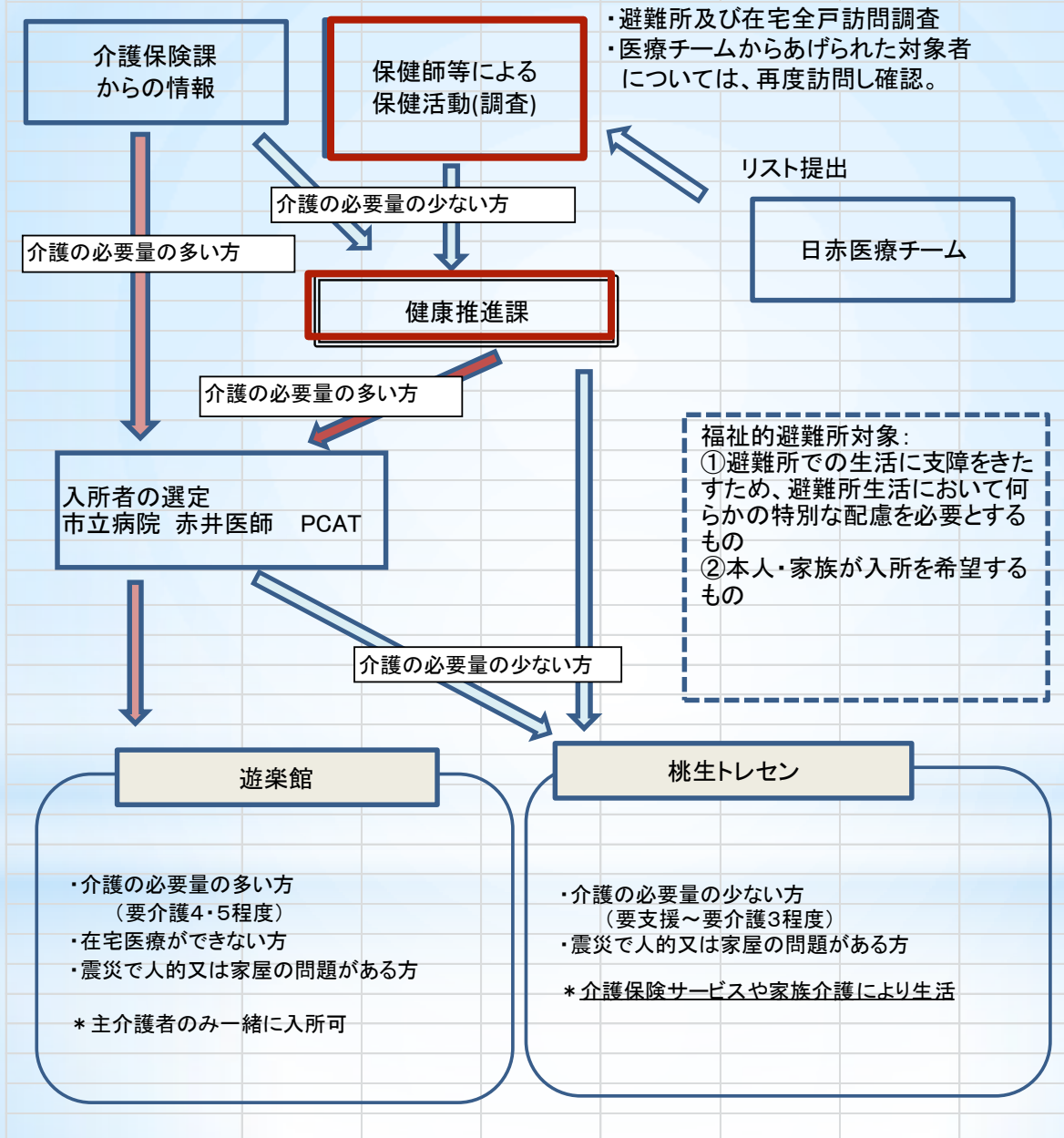
①遊楽館(医療ニーズが高い、介護量が多いケース)

介護保険課担当、石巻市立病院医師、看護師、PCAT、
日本医療社会福祉士、CLC等

②桃生トレーニングセンター(要支援や介護量が少ないリハビリの必要なケース)

健康推進課担当、日本看護協会・宮城県看護協会等、介護ボランティア
NPOリハビリテーション10団体等

福祉的避難所への入所者選定フロー



福祉避難所 対象及び入所期間について



＊対象者：

- ①避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とするもの。
- ②本人・家族が入所を希望するもの。

＊入所期間について

- ◆福祉避難所はあくまでも緊急避難措置のため、入所期間は生活の見通しが立つまでの間とする。
例）自宅改修が終わるまで。仮設住宅、施設入所まで
- ◆入所前から、退所後の方針について、本人・家族と調整していく（ケアマネージャー、地域包括支援センター等）

第1の福祉避難所 遊楽館の概要

- ◆3月17日～3月29日 稲井中学校
- ◆3月29日～9月30日 遊楽館
- ◆対象者：医療ニーズが高い
介護量が多いケース（介護度4・5）
- ◆対応スタッフ
介護保険課担当、石巻市立病院医師、看護師、
P C A T、日本医療社会福祉士、C L C等
- ◆設置状況
ワンフロアの体育館に段ボールベッド
見渡せる状況で早めに病状の変化を察知
毎日の医師の診察と治療ができた
- ◆設置日数及び収容人数
3月17日～9月30日(198日間)
収容人数：362人(延13,094人)

第2の福祉避難所 桃生トレーニングセンターの概要

◆4月29日～9月27日（152日間）

◆対象者：要支援1・2、介護度1～3

介護量が少ないリハビリの必要なケース

◆対応スタッフ

健康推進課担当、日本看護協会・宮城県看護協会等、
介護ボランティア、NPOリハビリテーション10団体
石巻市夜間急患センター看護師、東北福祉会職員等

◆設置状況

自立と元気を支える福祉避難所

◆収容人数：49人（述べ2,812人）

2カ所目の福祉避難所ができるまで

- * 桃生トレーニングセンターは条件がよかった
三陸道路にインタ - 近く、消防署、自衛隊滞在
余震に強い、自然環境がよい、電気・水道使用可
- * 桃生トレーニングセンターは支援物資の山
(全国からの紙おむつでいっぱい・・・)
- * 福祉避難所は2カ所は知らない
- * 10月から体育施設として使用予定



9月末日で閉鎖する条件で開始



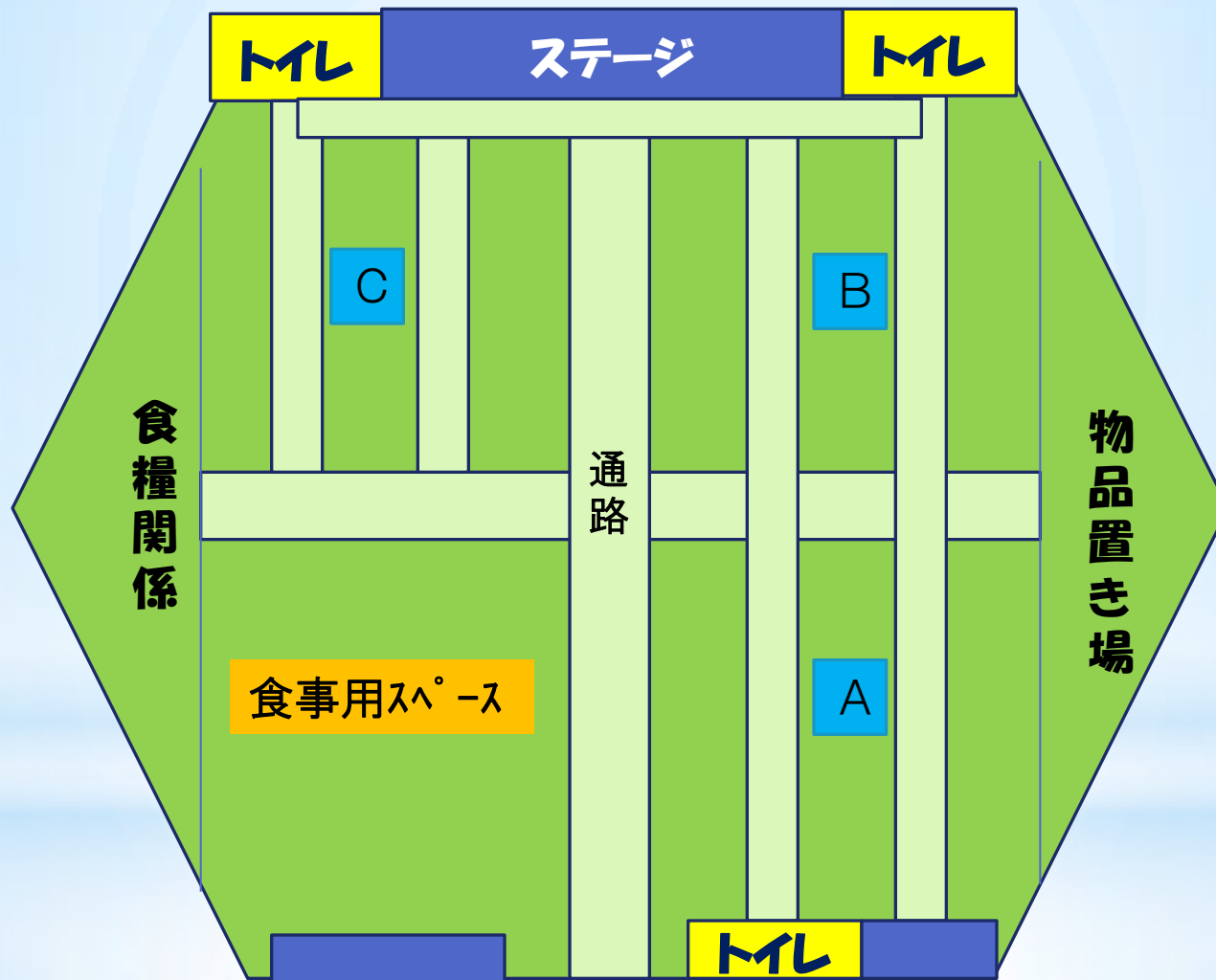
桃生福祉避難所「安らぎの郷」

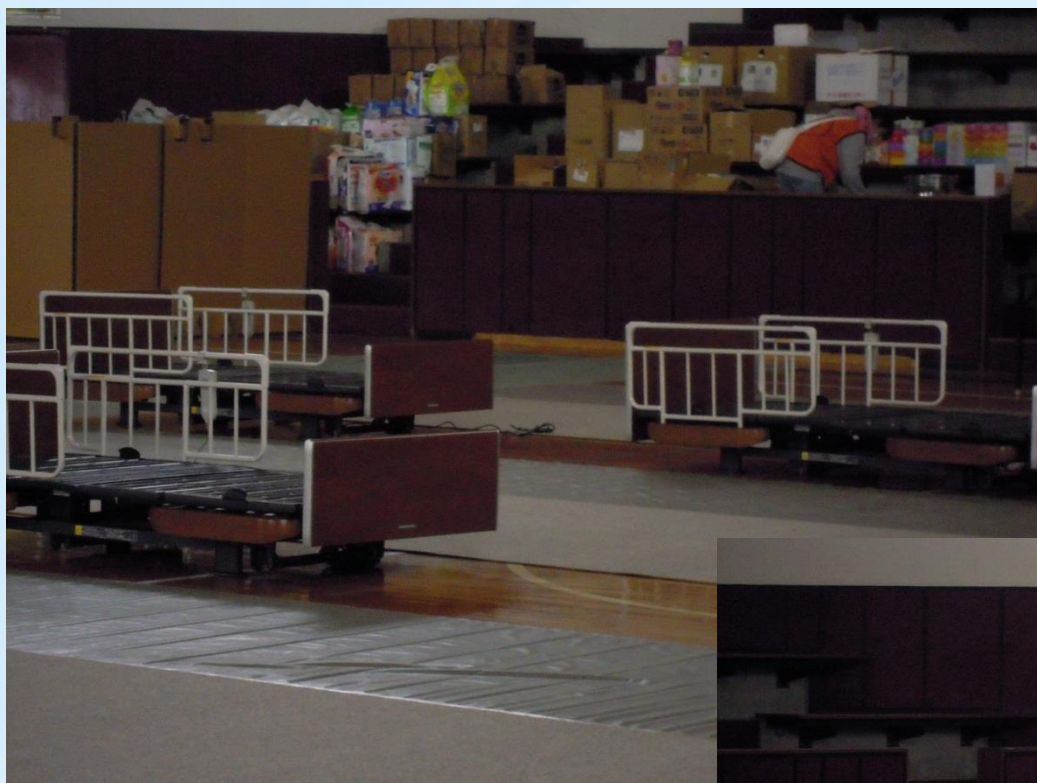
水が出なく
ても臭いが
しない
ラップポン

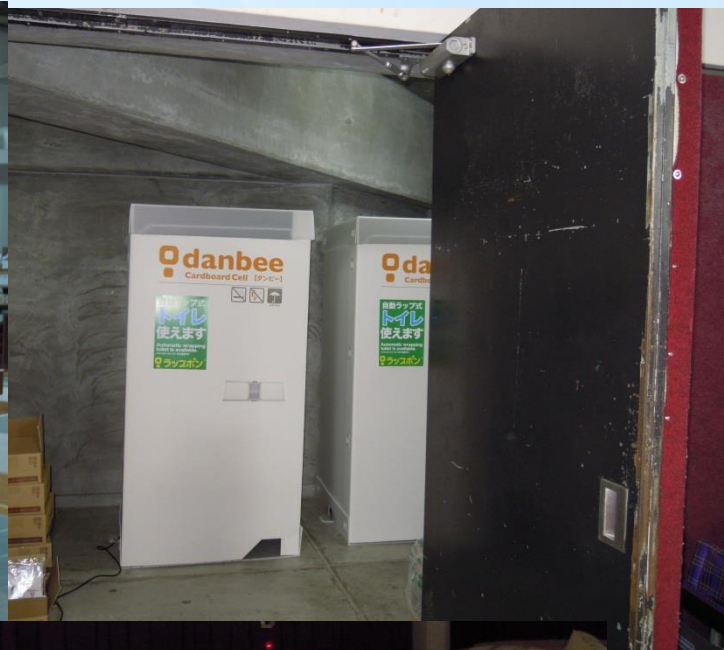


広い通路を
確保

【桃生トレーニングセンター福祉避難所 配置図】







パーティションは
プライバシー保護と
リスク管理できる
高さに









自立を促すベッドや環境整備



ナースコールで夜間も安心





リハビリで歩行訓練



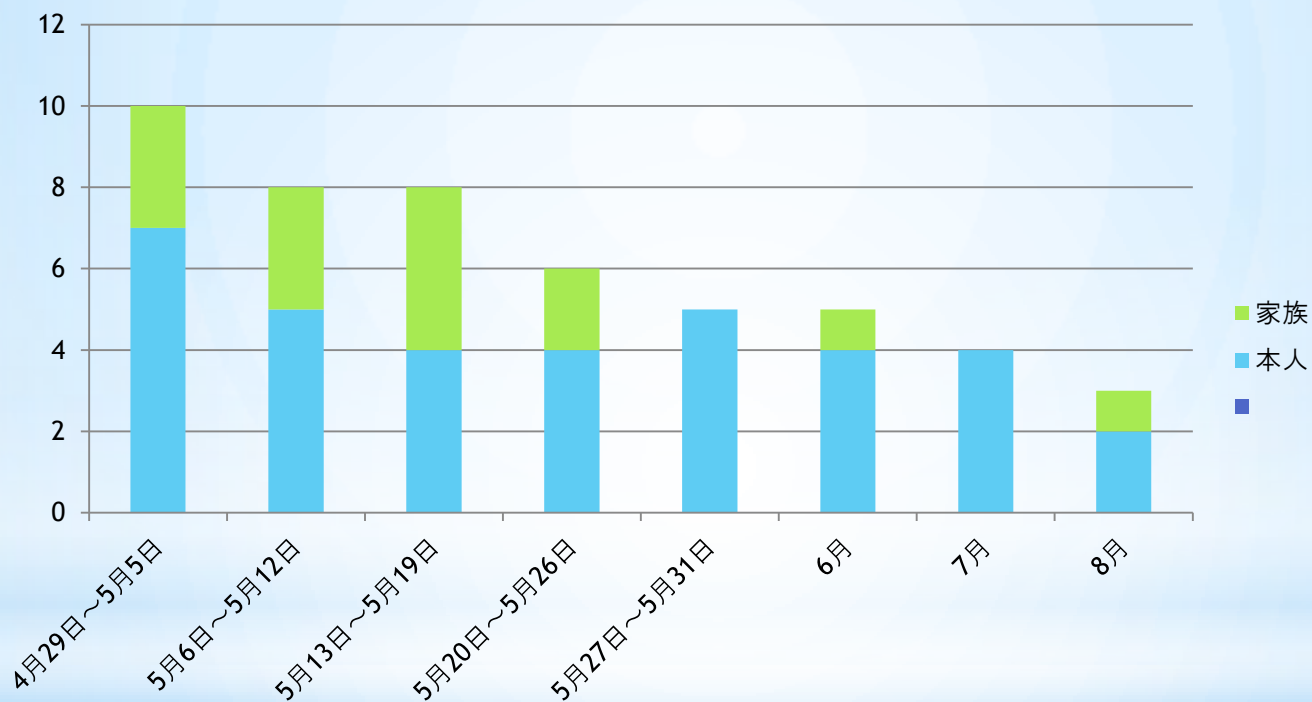




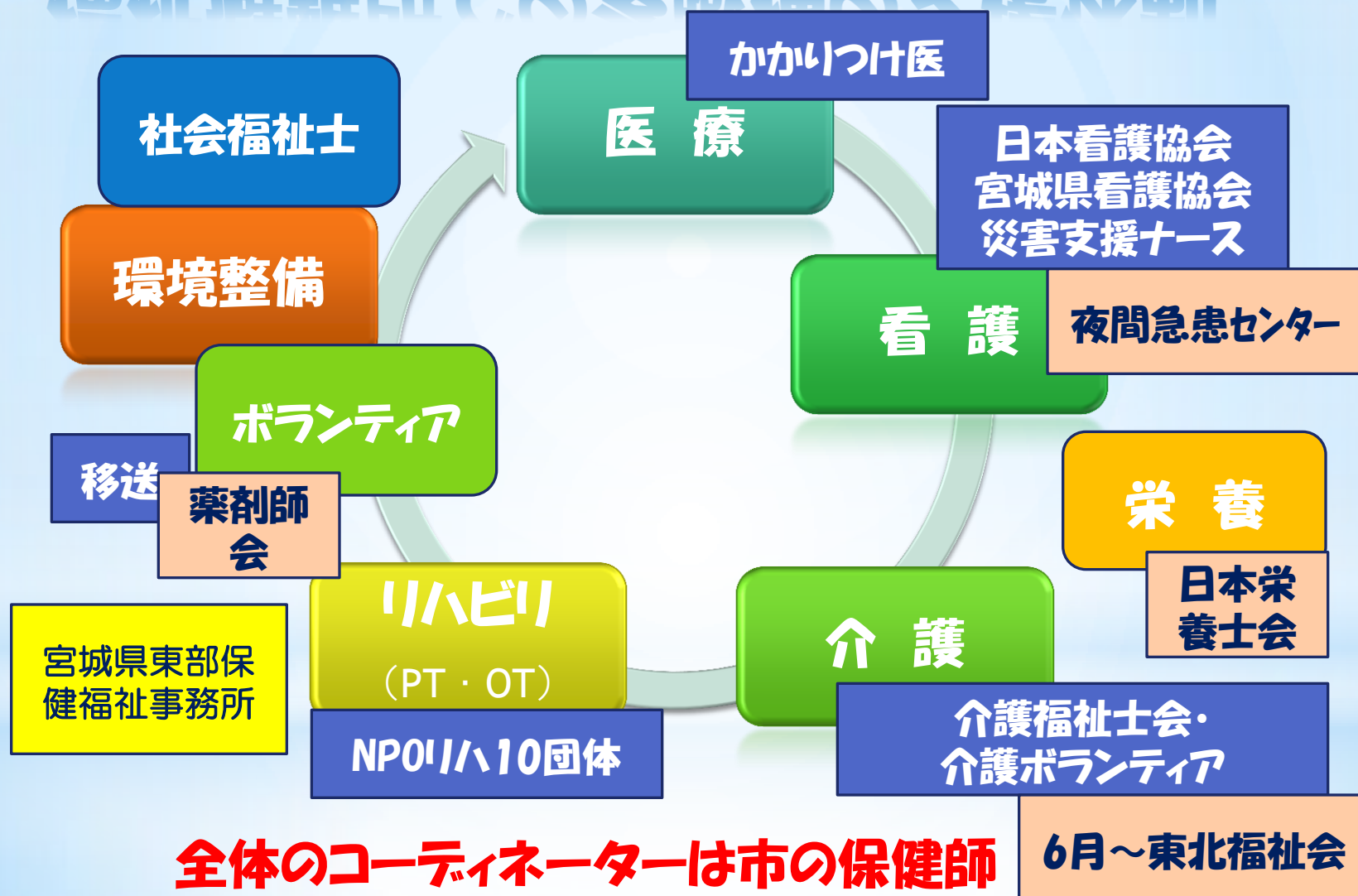


笑顔で懇談中の
利用者とスタッフ

桃生福祉避難所入所者数の推移



福祉避難所での多職種の支援体制



福祉避難所の人的配置について

期間	看護師	介護職	リハビリ職	食事
準備期間	日本 看護協会			
4/29~4/30	↓	全国介護 福祉士会		
5/1~5/5	NPO法人 HUMA	↓	NPOリハビリテー ション10団体	日本栄養士会 ピースボード
5/6~5/31	宮城県 看護協会 石巻市夜間 急患センター	市内被災施 設介護福祉 職員 <u>地域ボラン ティア</u>	宮城県 作業療法士会 ↓	↓
6月~9月末	石巻市夜間 急患センター	東北福祉会 せんだんの杜 へ運営委託	↓	東北福祉会 せんだんの杜

自立に向けた要介護者支援

自分でお掃除や洗濯をする

◆自立を支える環境づくり

手すり付きベッド、プライバシーが守られる居室
広い通路、寝食分離で活動量アップ
居室から行きやすいトイレラップポン（洋式）
自立できる福祉用具の設置（トイレ、浴槽、玄関等）

◆機能訓練

集団でのリハビリ体操・作業療法、リハビリ個別指導
外散歩の支援

◆生活支援

温かな野菜中心の食事、入浴支援、在宅サービスの導入、生活相談（相談員や社会福祉士会）、洗濯支援
移送サービス（ボランティア）、ボランティア支援

家族の見守りでリスク管理と早めの対応

◆医療・看護支援

看護師によるヘルスチェックと看護、薬剤・服薬管理

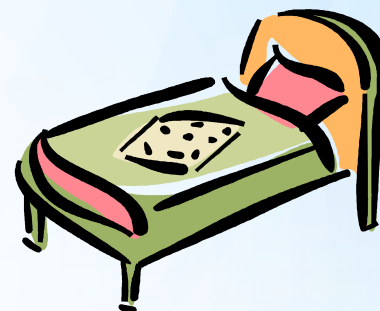
福祉避難所の役割分担

福祉避難所（桃生トレセン）スタッフ役割分担表

施設管理全般	健康管理	自立支援（リハ）	服薬管理	食事支援	保清支援	居住環境保清	移送	介護・生活相談
・来訪者受付 ・建物等管理 ・支援物資手続き ・予算に関すること ・従事スタッフの調整 ・入所者等困難事例対応 →市役所健康推進課 二上課長補佐・高橋 臨時職員2名 →せんだんの杜 管理者 *朝夕のミーティング 進行役 →せんだんの杜 *スタッフブースの整理をしたい *入所者が安心・安全で過ごせる配慮が必要	・疾病重症化予防 ・熱中症対策 ・脱水症対策 ・肺炎等感染症対策 ・血圧測定 ・体温測定 ・体重測定 ・一般状態の観察 ・早期発見対応 ・受診勧奨 ・定期受診チェック ・歯科診療の調整 (東北大学1週～2週) →夜間急患センター 看護師スタッフ	(環境整備) パーテーション ベッドのセッティング* 杖 靴 個人に 車いす 併せて 歩行器等 通路等の設置 歩行訓練等 *ベッド、歩行器 4点杖、車いす は貸与 *1点杖、靴は支援物資 *マットレス ソフィアは支援物資 グレーのマットレス はリース (作業療法士会) 月～金 レク作業活動 *リハ10団体Ns 次回で終了 →リハ10団体	分包 服薬チェック *薬剤師会 毎週日曜日 大森氏支援 →夜間急患センター 看護師スタッフ	支援物資 食品管理 食事の準備 食事片づけ 食材発注 栄養バランス 調理場の借用 (9時～5時) →せんだんの杜 スタッフ	入浴計画 男(月・水・金) 女(火・木・土) 日曜日休み 入浴支援 清拭 足浴 着替え 洗濯 *入浴支援 方法引き継ぐ →せんだんの杜 スタッフ	清掃 整理整頓 布団の乾燥 ゴミの片づけ シーツの準備 →せんだんの杜 スタッフ 調整は →移送ボランティア 排泄支援 トイレ誘導、支援 ラップボン管理 トイレ清掃 (9. 13. 15) 感染予防 →せんだんの杜 スタッフ	受診時 買い物等 入所送迎 調整は →せんだんの杜 *県社会福祉士会へ依頼 保健師佐々木さん →せんだんの杜 相談員	介護保険サービス 被災等手続き関係 仮設住宅等 生活支援金等

物資の調達は

- ◆ギャッジベッド・・・広島県野村病院から
- ◆ベッドマットレス、シーツ
- ◆布団、衣服
- ◆テレビ、電子レンジ、洗濯機
- ◆おむつ
- ◆電気ポット、食器
- ◆杖、くつ、車いす、歩行器
- ◆トイレラップポン
- ◆段ボールパーテーション



福祉避難所入所者の変化は

- * 一般の避難所で咳込んで眠れない70代女性
⇒喘息の発作が落ち着き眠れて、食欲もでた
〇さん
- * 体育館の避難所で何度も転倒する男性
⇒安定して歩けるようになった
- * 夫の介護で心身ともの疲労困憊する妻
⇒疲れが取れて安心して過ごせるようになった。
- * 津波で補装具が流された車いすの70代男性
⇒車いすで立ち上がれないKさんとHさんが
1点杖で歩けた。



福祉避難所入所者の変化は

* 認知症の母と介護する息子

⇒認知症で不安定だったTさんが穏やかな笑顔に

* 認知症で高血糖の60代の男性。

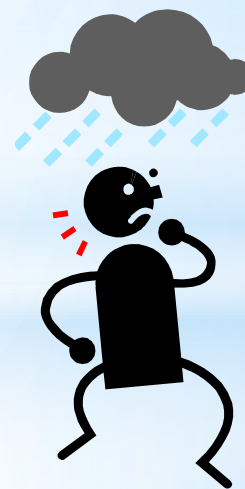
避難所でのトラブルで・・・

⇒高血糖値だったTさんが、安定した血糖値に杖なしで歩いて、精神的にも安定。

* 歩行障害のアルコール依存症の男性

* 県外の娘宅から逃げ戻ってきた男性
津波を体験した話を・・・

希望・自信・笑顔・元気



福祉避難所の閉鎖に向けての課題

◆ 9月末日の閉鎖を本人・家族へ伝える

- 家族が仮設住宅での生活に不安
→ アルコール問題、入所者同士のトラブル
- 行く先が決まらない・・・仮設住宅、養護老人施設
- 家族が面会に来ない



(対応したこと)

- 相談員や保健師が一人ひとりCWし行く先を相談
- 仮設住宅の手続き等の支援
- 仮設住宅が決定したら、リハビリ専門職と事前に出向き確認
- 移送ボランティアやスタッフによる引っ越し支援

福祉避難所の運営をとおして

- ◆入所者が「安心」「安全」で過ごせる配慮を重要視
- ◆平時から福祉避難所の設置について協議が必要
 - ⇒看護、介護ボランティアの受け入れ等も含めて
 - 要援護者を早期に安全な場所への移動が必要
- ◆一般避難所から福祉避難所へのトリアージ・調整役が必要
- ◆福祉避難所運営にはコーディネーターが必要
 - 医療を含めた多職種との連携が重要
- ◆要援護者の「自立の視点」で避難所設置運営と支援
- ◆福祉避難所は施設ではなく、在宅の延長の視点で
- ◆福祉避難所が長期化すると出てくる問題

石巻市で取組んでいること

- ◆石巻市地域防災計画が策定されます
- ◆災害時福祉避難所の協定を27施設と行った
- ◆県内の大崎市との防災協定を行う（H24.4.24）

危機対策課中心に大崎市、酒田市、新庄市との
災害時応援総合協定

内容：救助・復旧の総合計画、役務物資調達、人的協力を得る

＊福祉避難所開設運営マニュアルの協議が必要

福祉部（福祉総務課・障害福祉課）

健康部（介護保険課・健康推進課）

第3編災害発生時等における要支援者支援

第4章 福祉避難所における支援体制（案）

．．．．

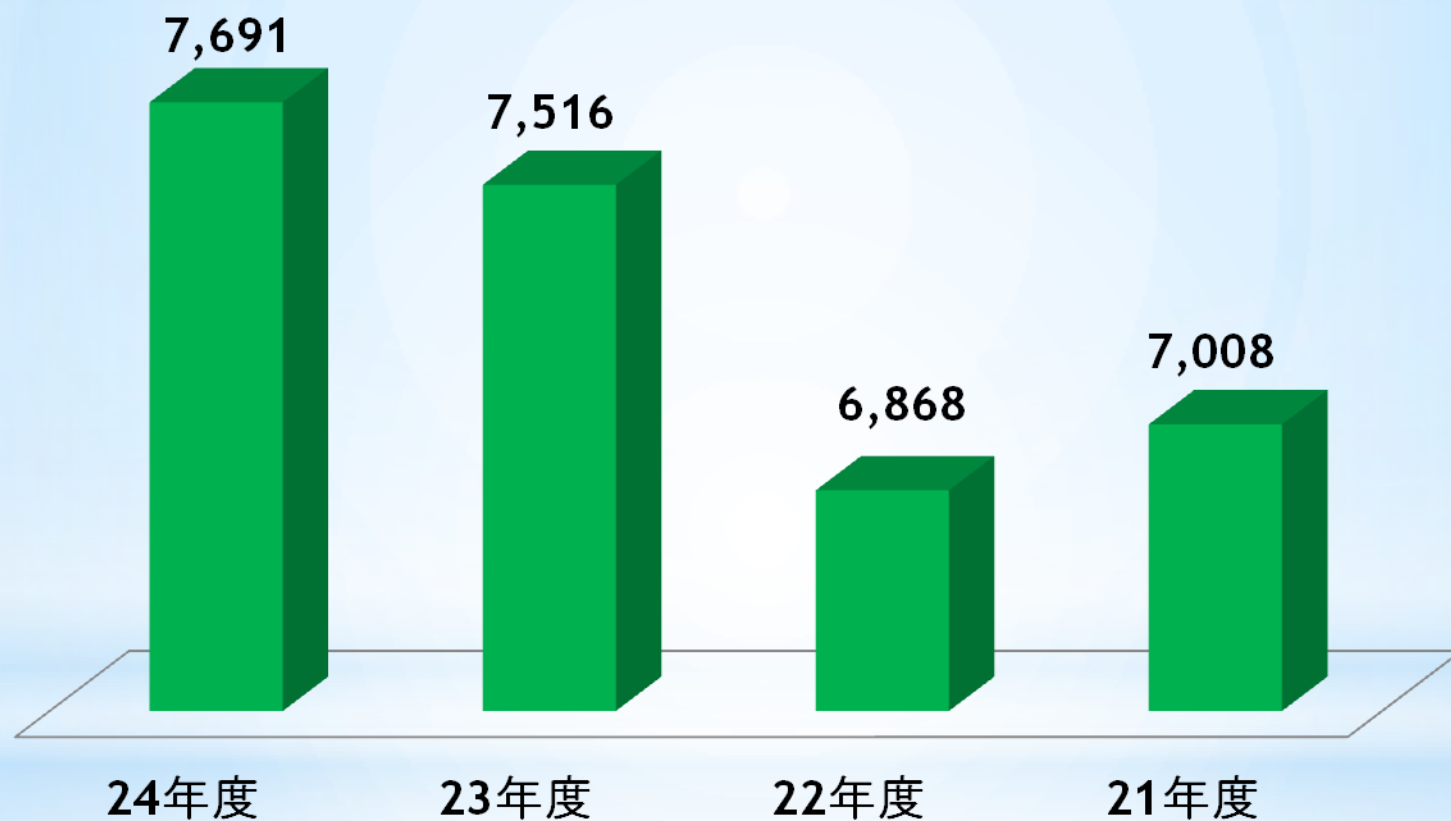
2. 福祉避難所の運営等

福祉避難所の運営については、市との協定に基づく施設は、当該施設の管理者が行い、市が直接設置する施設は市が行う。

福祉避難所においては、要配慮者の受入れ及び入所者のケアを実施する医師、看護師等専門職の受入れを市が調整するほか、避難所におけるトリアージの結果に基づき、福祉避難所の種別ごとに移送された介護的措置を必要とする要配慮者等に対して、福祉関係団体等からの広域的な応援派遣・受入を積極的に活用する等連携を図り、要配慮者等へのケアを実施する。

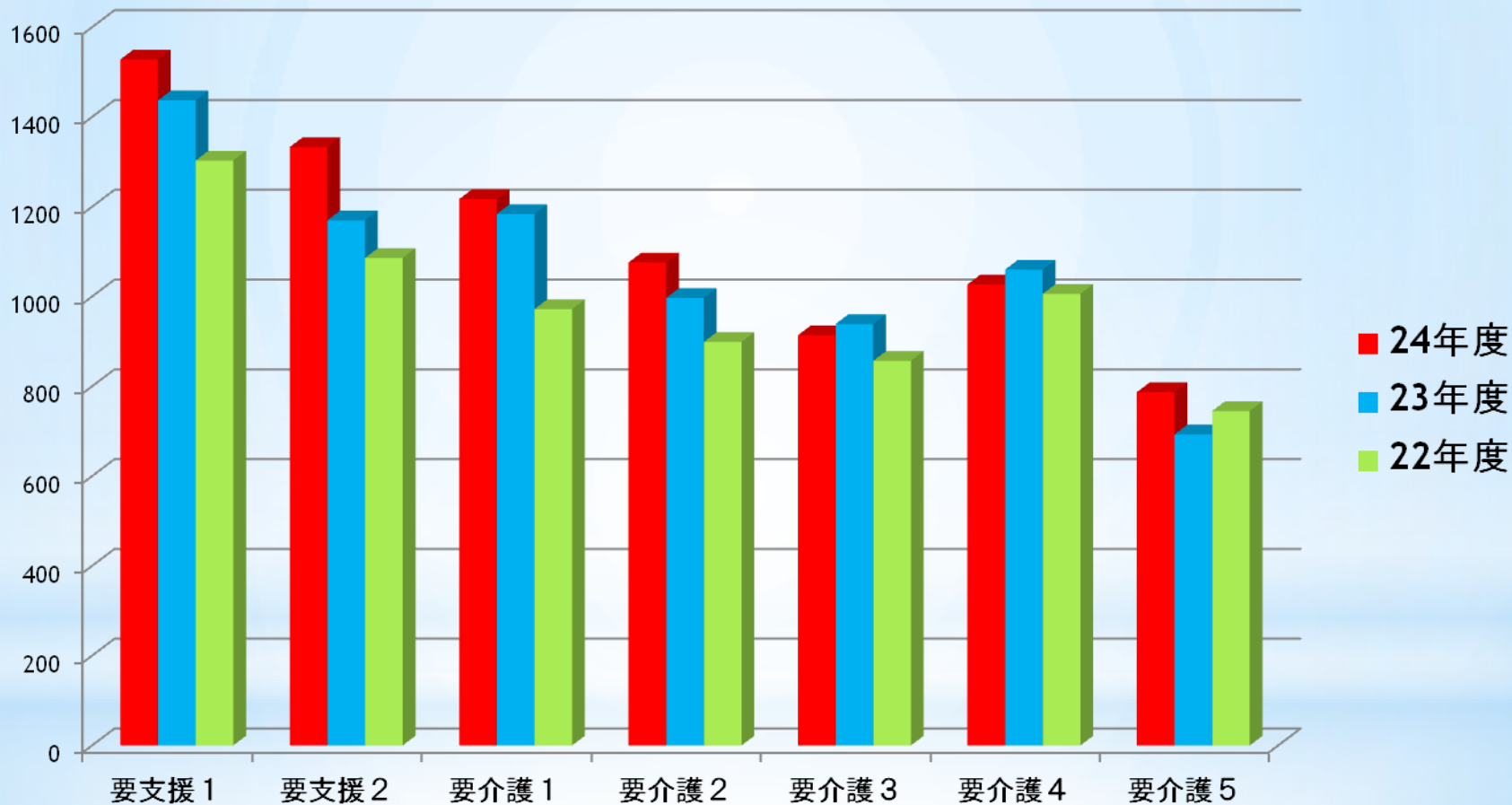
また、当該要配慮者等の避難所における生活の様子等を記入したサマリーを用意するなど、福祉避難所への円滑な引き継ぎを実施する。

石巻市介護認定者数年次推移



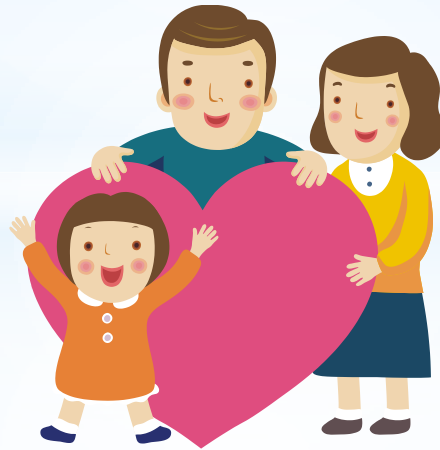
「介護保険課より資料提供」

石巻市介護度別認定者数年次推移



「介護保険課より資料提供」

**平時から市民の健康づくり、
介護予防が大切です
そして、地域コミュニティが重要です**



ご清聴ありがとうございました。