

東日本大震災にかか 被災者健康支援活動について

～福島県の取組と今後の課題～

福島県保健福祉部健康増進課

1 被害の状況

(1) 地震発生直後の状況

◆浜通り、中通りを中心に県内47市町村

(約8割の市町村)で震度5強を観測

◆県庁所在地の「福島市」も震度6弱。

本庁も被災 → 屋外待避約4時間

庁舎立入不可

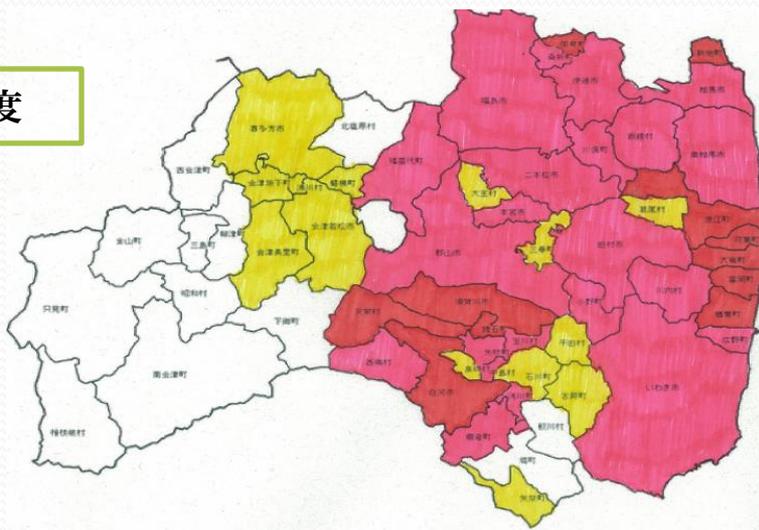


県内の震度

■ 6強

■ 6弱

■ 5強



(2) 県内の被害状況

		3月12日	9月23日	ピーク時
人的被害	死者	70名	1,840名	—
	行方不明者	126名	121名	—
住家被害	全壊・半壊	712棟	66,717棟	—
	一部破損	383棟	139,310棟	—
	避難者	108,895名	58,890名	131,700名 (3/13現在)
生活基盤	停電	240,000戸	34,297戸	
	水道(断水)	363,042戸	26,097戸	

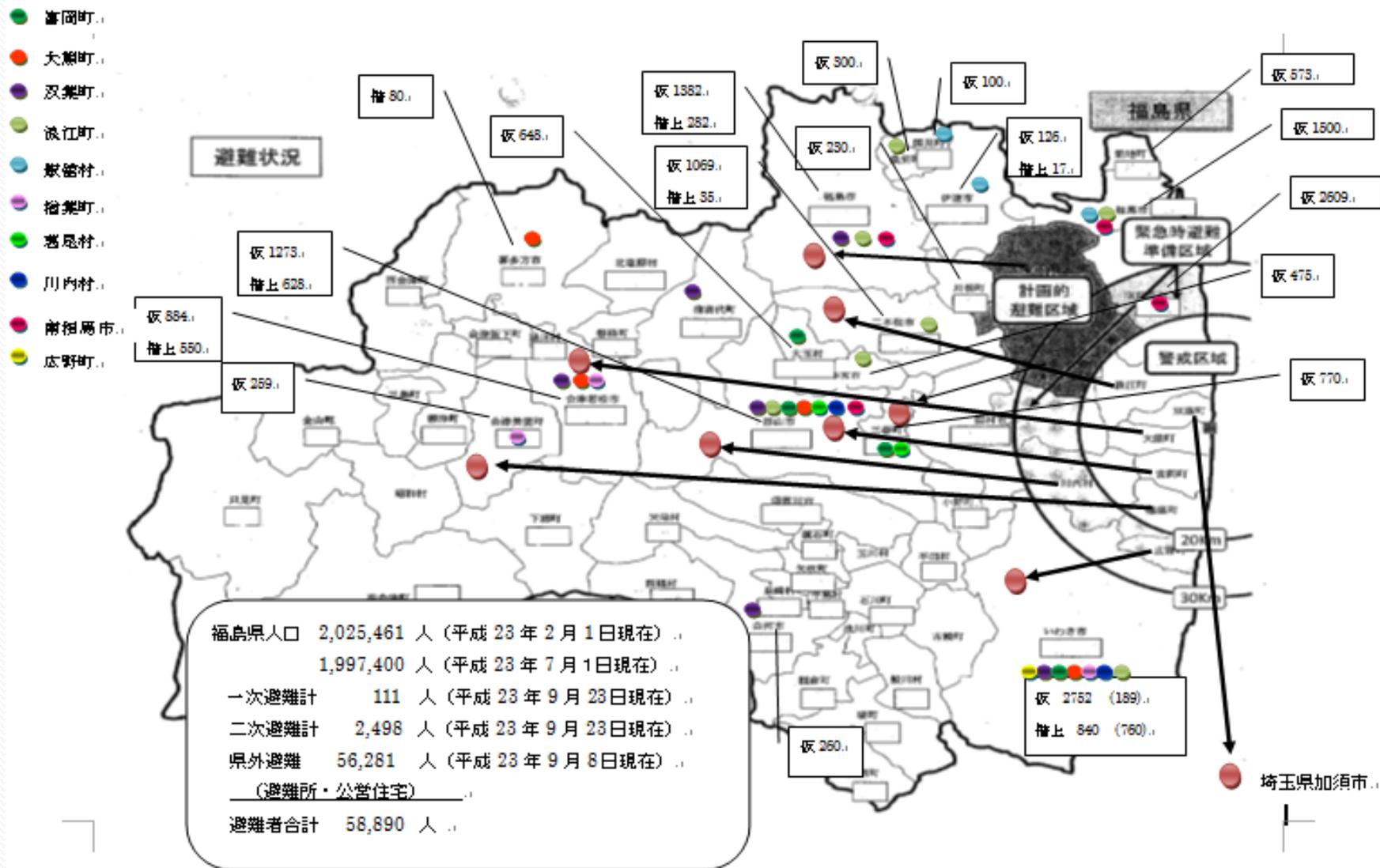
(3) 原発事故の影響

- ◆3/12 1号機 水素爆発 →20キロ圏内は避難区域
- ◆3/14 3号機 水素爆発
- ◆3/15 2号機 水素爆発 →20～30キロ圏内は屋内待避区域
- ◆4/22 計画的避難区域等の新たな設定
 - 20キロ圏内は警戒区域
 - 20キロ圏外の一部は計画的避難区域
 - 20～30キロ圏の一部は緊急時避難準備区域
- ◆6/16 年間積算線量により特定避難勧奨地点の設定
- ◆6/30 伊達市の104地点が特定避難勧奨地点指定
- ◆7/21 南相馬市の57地点が特定避難勧奨地点指定

(4) 避難者の移動状況

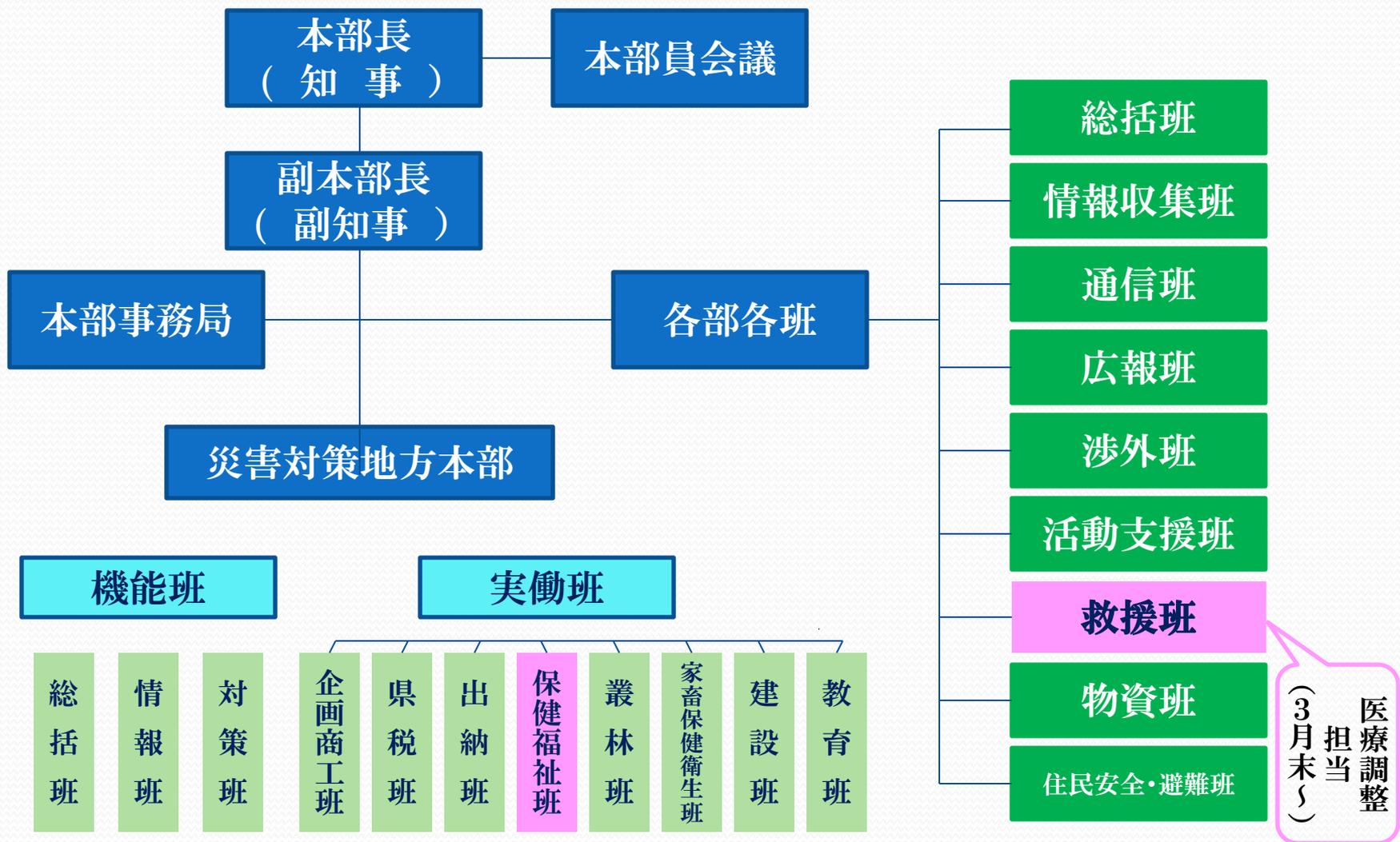
期日	一次避難所	二次避難所	仮設住宅・借り上げ住宅等	県外避難者
3/14	145か所 41,045名			
3/31	269か所 28,659名			
4/14	221か所 14,842名	410か所 11,318名		
5/14	133か所 7,520名	492か所 16,595名		
6/14	87か所 4,969名	544か所 17,412名	(6/7) 12,458戸	(6/6) 35,557名
7/14	51か所 2,528名	521か所 14,114名	(7/5) 23,333戸	(6/27) 35,892名
8/25	20か所 780名	353か所 5,903名	(8/16) 30,935戸	46都道府県 55,793名
9/23	5か所 111名	187か所 2,501名	(9/19) 34,594戸	(9/8) 56,281名

(5) 役場機能移転 & 被災者分散の状況



2 福島県の災害対応体制

(1) 福島県災害対策本部の組織図



(2) 福島県地域防災計画震災対策編における健康支援活動の位置づけ (H21年度修正)

◆防疫及び保健衛生

【保健指導】

県・市町村の保健師・栄養士等は、避難所、被災家庭、仮設住宅を巡回し、栄養指導とともに、被災者の健康管理面からの保健指導を行う。

【栄養指導】

- 1 栄養指導班の編制及び派遣
- 2 栄養指導活動内容

【精神保健活動】

- 1 精神医療体制の確保
- 2 被災者のメンタルヘルスケア
- 3 精神か入院病床及び搬送体制の確保

(3) 本庁健康増進課職員配置

3月11日～5月31日

課長 1
総括主幹兼副課長 1
主幹(医師) 1

医療チーム
派遣調整

難病担当

主任主査 1
主任保健技師 1
主査 2
副主査 1

医療調整担当

健康づくり担当

専門栄養技師 1
主任看護技師 1
主任保健技師 1
主査 1
主事 2

6月1日～

課長 1
総括主幹兼副課長 1

難病担当

主任主査 1
主任保健技師 1
主査 1
主事 2

健康づくり担当

専門栄養技師 1
主任保健技師 1
主査 1
主事 2

9月1日～

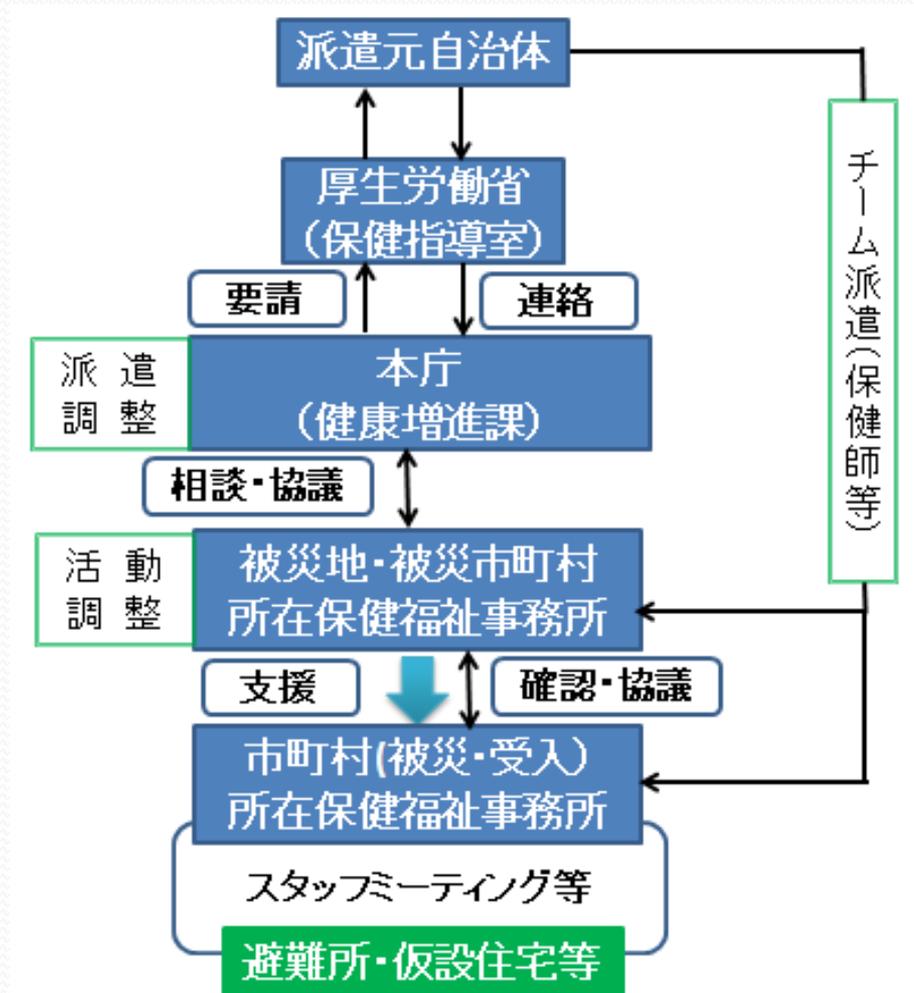
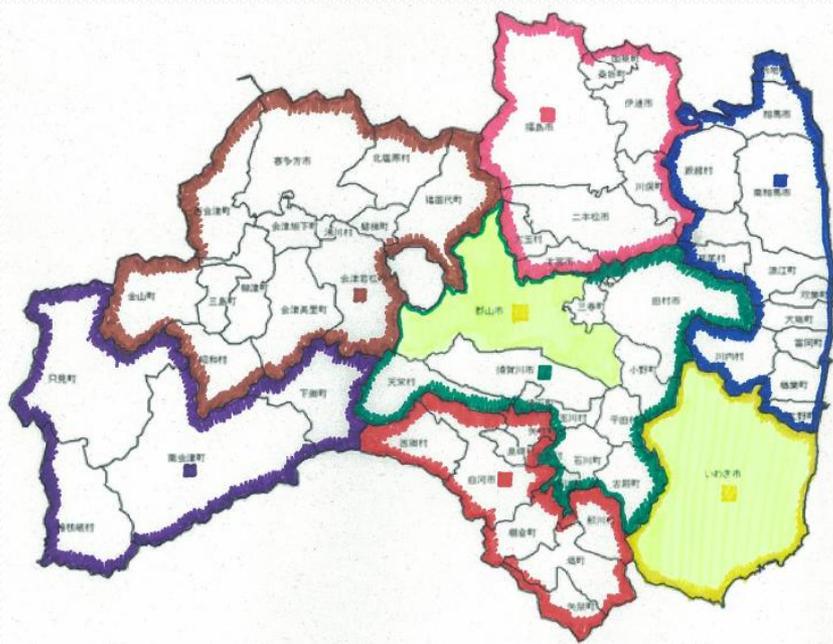
県民健康 管理チーム

主幹(医師) 1
主任主査 2
主査 2
医師 1
主任保健技師 1

県民健康 管理室

室長 1
主幹(医師) 1
主任主査 2
主査 2
科長(医師) 1
主任保健技師 1

(4) 被災者健康支援にかかる 保健師の派遣要請と調整の体制



3 これまでの取組み(3/11-3/17)

時期	県内の状況	人的派遣関係	その他
震災後24時間迄 (3/11~12)	<ul style="list-style-type: none"> ・M9.0の地震、大津波発生 ・ライフラインストップ ・公共交通機関ストップ 	【3/12】 <ul style="list-style-type: none"> ・厚生労働省保健指導室より保健師派遣要否確認 → 部内検討 ・各市町村、保健福祉事務所へ派遣ニーズ照会 ・保健師等の派遣斡旋を要請(PM) ・派遣先調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害対策本部設置(県自治会館内) ・庁舎内立入不可 ・課員交代で被害の情報収集体制
震災後72時間迄(3/12~14)	<ul style="list-style-type: none"> ・断続的な余震 ・原子力発電所で1号機が水素爆発(20キロ圏内避難指示) 	<ul style="list-style-type: none"> ・県外チーム派遣先調整 【3/13】 <ul style="list-style-type: none"> ・県保健福祉事務所及び市町村へ保健師応援派遣可否等照会 	<ul style="list-style-type: none"> ・3/13~放射線スクリーニング開始(避難所や保健所等9か所)
震災後1週間迄 (3/14~17)	<ul style="list-style-type: none"> ・断続的な余震 ・原子力発電所で3号機(3/14)、2号機(3/15)水素爆発(20~30キロ圏内屋内待避区域指定) 	【3/14】 <ul style="list-style-type: none"> ・県外チーム派遣先決定→連絡 【3/15】 <ul style="list-style-type: none"> ・県外チーム派遣について中止決定 ・東京都応援チームが田村市へ 【3/16】 <ul style="list-style-type: none"> ・県HC、市町村へ保健師応援派遣可否等について再照会 	<ul style="list-style-type: none"> ・24時間体制での放射線スクリーニング ・県保健福祉事務所へ「避難所巡回」に関する通知(3/17) ・中核市保健所へ県設置避難所への保健活動依頼文発出

3 これまでの取組み(3/17~3/31)

時期	県内の状況	人的派遣関係	その他
(3/18~3/24) 震災後2週間迄	<ul style="list-style-type: none"> ・断続的な余震 ・ライフラインストップ ・ガソリン等の不足 ・食料等不足 ・公共交通機関ストップ (3/24~高速道路一般通行開始) ・度重なる避難者の移動 	<p>【県外チームの受入】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・京都府チーム(3/17~会津若松) ・滋賀県チーム(3/22~小野町) <p>【3/22】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県内保健師の派遣(3/18~調整開始) 浜通り2町村へ保健師派遣開始 (保健師2人×2チーム) ・県保健衛生協会、協会けんぽ福島支部に対し避難所健康支援活動協力依頼(3/24~順次活動開始) 	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所(100名以上収容)への県職員派遣(3/14~) ・3/18~県精神保健福祉センター心のケアチーム活動開始 ・3/19~精神科医療チーム活動開始 (相馬市、新地町)
(3/25~3/31) 震災後3週間迄	<ul style="list-style-type: none"> ・ガソリン、食料等の不足継続 ・交通機関のマヒ (バスはある程度回復) 	<p>【3/25】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県立医科大学看護学部に応援活動の依頼(災害後初期から自主活動あり。活動先相談) <p>【3/27】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・厚生労働省に保健師派遣の再依頼 →保健指導室より依頼文書発出頂く →県内各保健所(保健福祉事務所)へ 応援ニーズ照会 	<ul style="list-style-type: none"> ・3/27現在 県外から2チームの応援 ・3/29~厚生労働省より2チーム(4人)に応援頂く

3 これまでの取組み(4/1~2か月迄)

時期	県内の状況	人的派遣関係	その他
(4/1~4/10) 震災後1か月迄	<ul style="list-style-type: none"> ガソリン、食料等の不足は徐々に解消 新幹線は依然不通 二次避難施設への移動が徐々に開始 	<ul style="list-style-type: none"> 他県からの派遣が本格的に開始 4月1日現在:3チーム 4月10日現在:23チーム 活動先、派遣元との調整 保健福祉事務所を窓口にした他県からの応援派遣受入等の本格開始 	<ul style="list-style-type: none"> 医療班調整について、災害対策本部救援班に「医療調整担当」設置
(4/11~5/10) 震災後2か月迄	<ul style="list-style-type: none"> 4/11いわき、中通り地域を中心とした震度6弱の余震 4/12前日に続く震度6弱の余震 ガソリン、食料等の不足解消 4/12新幹線運転再開 	<ul style="list-style-type: none"> 各地域の保健福祉事務所を窓口とした他県からの応援派遣受入。 (活動先、活動内容等調整) 他県応援チームに、一次避難所及び二次避難施設等での健康支援活動の応援を頂く (二次避難施設入居者健康福祉ニーズ調査等の実施) 	<p>【4/15】</p> <ul style="list-style-type: none"> 各市町村及び県保健福祉事務所に対し「二次避難者の健康支援活動」に関する通知文書発出

3 これまでの取組み(3~4か月迄)

時期	県内の状況	人的派遣関係	その他
(5/11~6/10) 震災後3か月迄	<ul style="list-style-type: none"> ・ライフラインは警戒区域を除き概ね回復 ・二次避難施設への移動が本格化 ・計画的避難区域住民の避難開始(役場機能の移転) ・一時帰宅開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・他県からの保健師等派遣の調整 ・他県からの応援チームの支援を受けて、二次避難施設入居者の健康福祉ニーズ調査実施(6月末迄に480施設 13,479人対象) ・各保健福祉事務所を通じて、7月末までの健康支援体制(保健活動)確保の見通しについて照会(5/16) 	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急雇用創出事業を活用した「被災者への健康支援活動推進事業開始 ◆看護職20名 ◆管理栄養士6名 ◆歯科衛生士3名 ・6/1定期人事異動 ・県民健康管理チーム設置
(6/11~7/10) 震災後4か月迄	<ul style="list-style-type: none"> ・県民健康管理調査の先行調査、WBC検査開始 ・一時帰宅の継続 ・仮設住宅、借り上げ住宅等への移動が開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・他県からの保健師等派遣の調整 ・他県応援チームに、二次避難施設を中心に健康支援活動の応援を頂く(二次避難施設入居者健康福祉ニーズ調査、要支援者フォロー、交流サロン等の立ち上げ等支援) ・厚生労働省に保健師等派遣斡旋の延長について要請(6/27) 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療班については6月末で派遣受入終了

3 これまでの取組み(5~6か月迄)

時期	県内の状況	人的派遣関係	その他
(7/11~8/10) 震災後5か月迄	<ul style="list-style-type: none"> 県内における被災者支援のロードマップ公表(10月末で避難所閉鎖) 仮設住宅等への移動が本格化 特定避難勧奨地域等の設定 	<ul style="list-style-type: none"> 他県からの保健師等派遣の調整 他県からの応援チームの支援を受けて、二次避難施設入居者等の継続フォロー及び仮設住宅入居者への健康調査等を実施 各保健福祉事務所を通じて、9月以降の応援派遣ニーズ照会(8/8) 	<ul style="list-style-type: none"> 8/10 双葉8町村保健衛生担当者との打合せ参加 いわき地域の健康支援体制に関する検討開始(保健福祉総務課と共同)
(8/11~9/10) 震災後6か月迄	<ul style="list-style-type: none"> 避難所大幅減少 県民健康管理調査(基礎調査)発送開始 仮設住宅等への移動が本格化 	<ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省に保健師等派遣斡旋の延長について要請(8/11) 他県からの保健師等派遣の調整 他県応援チームに、仮設住宅入居者を中心に健康支援活動の応援を頂く(入居者健康調査、要支援者フォロー、サロンの立ち上げ支援等) いわき地域での健康支援体制整備に関する調整 <ul style="list-style-type: none"> →保健福祉総務課等との連携 →県立病院看護師等派遣調整 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅等入居者支援連絡調整会議が災害対策本部に設置される。第1回会議(9/8)

3 これまでの取組み(6か月以降)

時期	県内の状況	人的派遣関係等	その他
震災後6か月以降 (9/11以降)	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の縮小 ・仮設住宅等への移動本格化 ・9/21台風15号により一部仮設住宅で床上浸水、避難 	<ul style="list-style-type: none"> ・他県からの保健師等派遣の調整 9/22現在:南相馬市で1チーム、 広野町(いわき市)で1チーム その他、3チーム調整中 (いわき地域) ・他県からの応援チームの支援を受けて、仮設住宅入居者等への健康調査、継続支援等を実施 ・いわき地域での健康支援体制整備に関する調整 →派遣県保健師等の活動支援 (9/15~) →被災市町村といわき市との調整 (要支援者フォロー&保健福祉サービス等提供体制などについて) 	<ul style="list-style-type: none"> ・いわき地域の健康支援体制に関する調整(保健福祉総務課等他課と共同) ・県いわき地方振興局福祉課へ県保健師2名派遣 (9/15~)

取組み①県内保健師の応援派遣調整

【背景】

- 被害が甚大でありながら、原発関係で他からの保健師応援等が受けにくい地域の存在
- 県保健福祉事務所はスクリーング対応、広域避難してきた避難者支援で、他地域への応援が困難な状況

【派遣の概要】

- 浜通り地域の被災市町村へ県保健師(本庁・教育機関等所属)と市町村保健師で構成する保健師チームを派遣
- 5泊6日(3班から3泊4日)でチームローテーション体制
- 3/22～4/16まで7班を派遣

【健康増進課の役割】

- 派遣保健師の確保(庁内、市町村)
- 派遣に係る物品、車等の確保
- 活動先の状況確認、現地調整等

取組み②県内他機関への支援要請と連携

【背景】

- 原発関係で県外からの保健師等応援が受けにくい状況が続き、避難所等での健康支援体制が厳しい状況
- ガソリン確保等も困難であり、広域に応援体制が組めない状況。各地域で活動可能な保健師等の協力体制を得る必要あり

【協力要請先】

- 県保健衛生協会(健診機関)
- 全国健康保険協会福島支部
- 県立医科大学看護学部

【活動先】

- 各地域の保健福祉事務所、中核市保健所で応援受入をしてもらい、各地域で応援が必要な場所等で活動いただけるよう活動調整

【健康増進課の役割】

- 協力要請機関と活動先保健所との調整

取組み③

二次避難者の健康支援活動について通知

【背景】

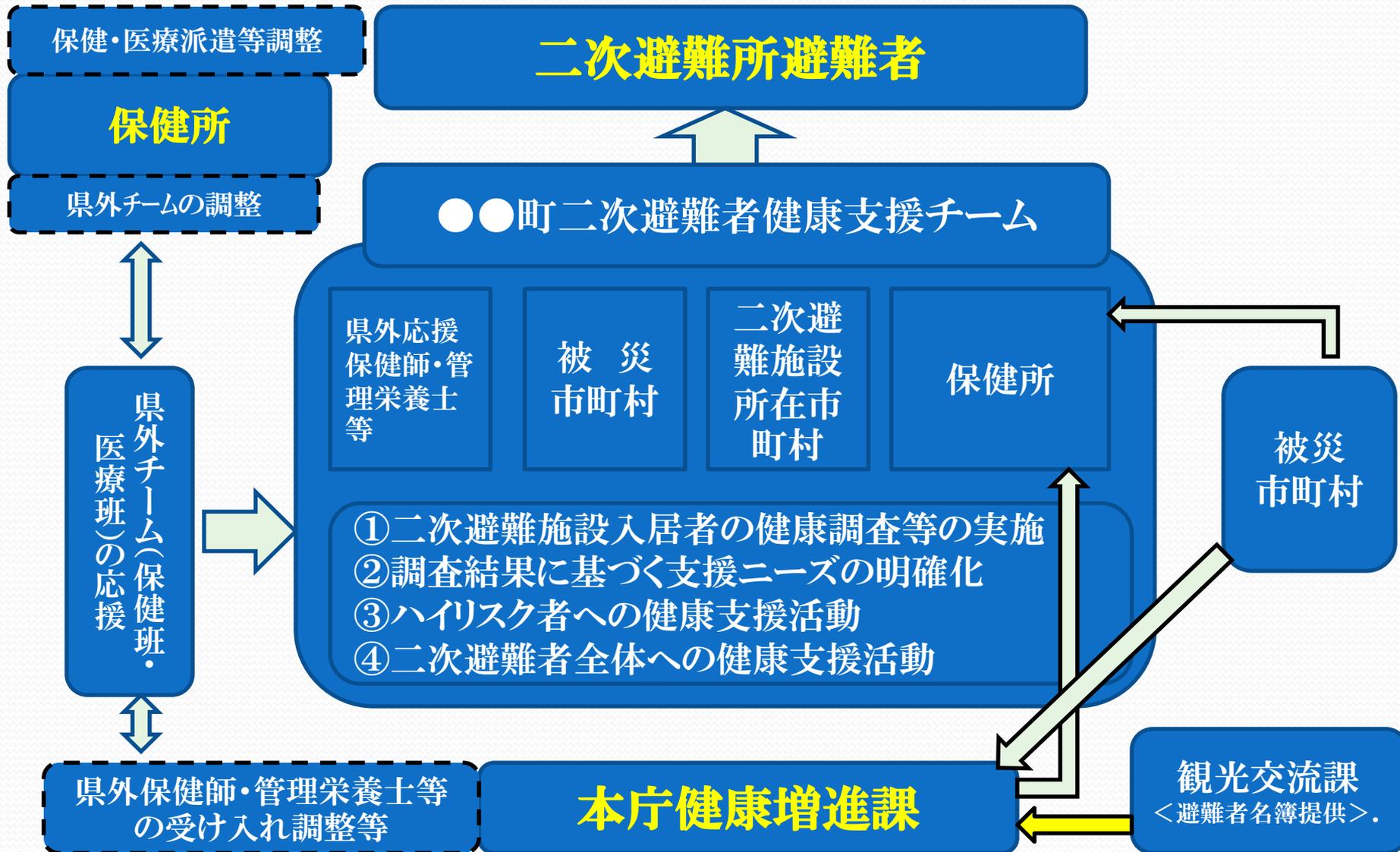
- ◆一次避難所で避難者の健康状況が十分に把握・整理できないまま二次避難施設への移動が進んでいく状況あり。(健康状態悪化や孤立化等も懸念)
- ◆二次避難先となる宿泊施設は多数で広域。被災市町村のみでは健康支援活動を実施・継続していくことは困難。
- ◆長期化が予想される避難生活を支援するために、被災市町村、受入市町村 県保健福祉事務所の役割分担や連携体制を再確認・構築する必要有り。

【概要】

避難者の生活安定のためのニーズ、優先的に対応が必要なハイリスク者の早期把握と適切な支援等による、避難者の日常生活の自立と健全な生活の支援を目的とした取り組みを行うことを市町村、県保健福祉事務所に通知。

- ①二次避難施設入居者健康支援チームの設置(避難先での支援体制構築)
- ②入居者の健康福祉ニーズ調査の実施
- ③ハイリスク対象者への健康支援活動
- ④入居者全体への健康支援活動

二次避難所健康支援活動体制



二次避難施設避難者への健康状況調査

【実施主体】	被災市町村、福島県
【実施期間】	平成23年4月中旬～6月末まで
【実施地区】	県内5地域の保健福祉事務所管内(31市町村)
【調査従事者】	県内外保健師、看護師、医療、福祉職等
【調査方法】	世帯毎にあらかじめ定めた調査項目に基づき世帯員の状況を確認。支援が必要な者については、相談票に記し、必要な支援につなぐ

対象施設数	対象者数	調査実施数	要継続者数	高齢者	乳幼児	妊産婦	身体障害	知的障害者	精神障害者	生活習慣病	感染症	ストレス等	特定疾患	その他
466	14984	13479	1498	502	117	25	33	12	132	445	18	137	16	217
—	(%)	91.4	11.1	33.5	7.8	1.7	2.2	0.8	8.8	29.7	1.2	9.1	1.1	14.5

取組み④（緊急雇用事業での人材確保）

被災者への健康支援推進事業

【背景】

- ・被災市町村の多くは住民が広域的に分散避難しており、更に、役場機能も移転し、職員も分散配置等で人員不足の状況
- ・被災市町村の支援にあたる保健福祉事務所も管轄市町村が複数で増え、また避難生活の長期化により人員不足の状況
- ・被災市町村の被災者支援、保健サービス等の実施支援には支援活動を行う地域保健専門職等の確保が必要。

【募集と採用状況】

- ・保健師又は看護師 → 20人（9/26現在 12人採用）
- ・管理栄養士又は栄養士 → 6人（9/26現在 5人採用）
- ・歯科衛生士 → 3人（9/26現在 2人採用）

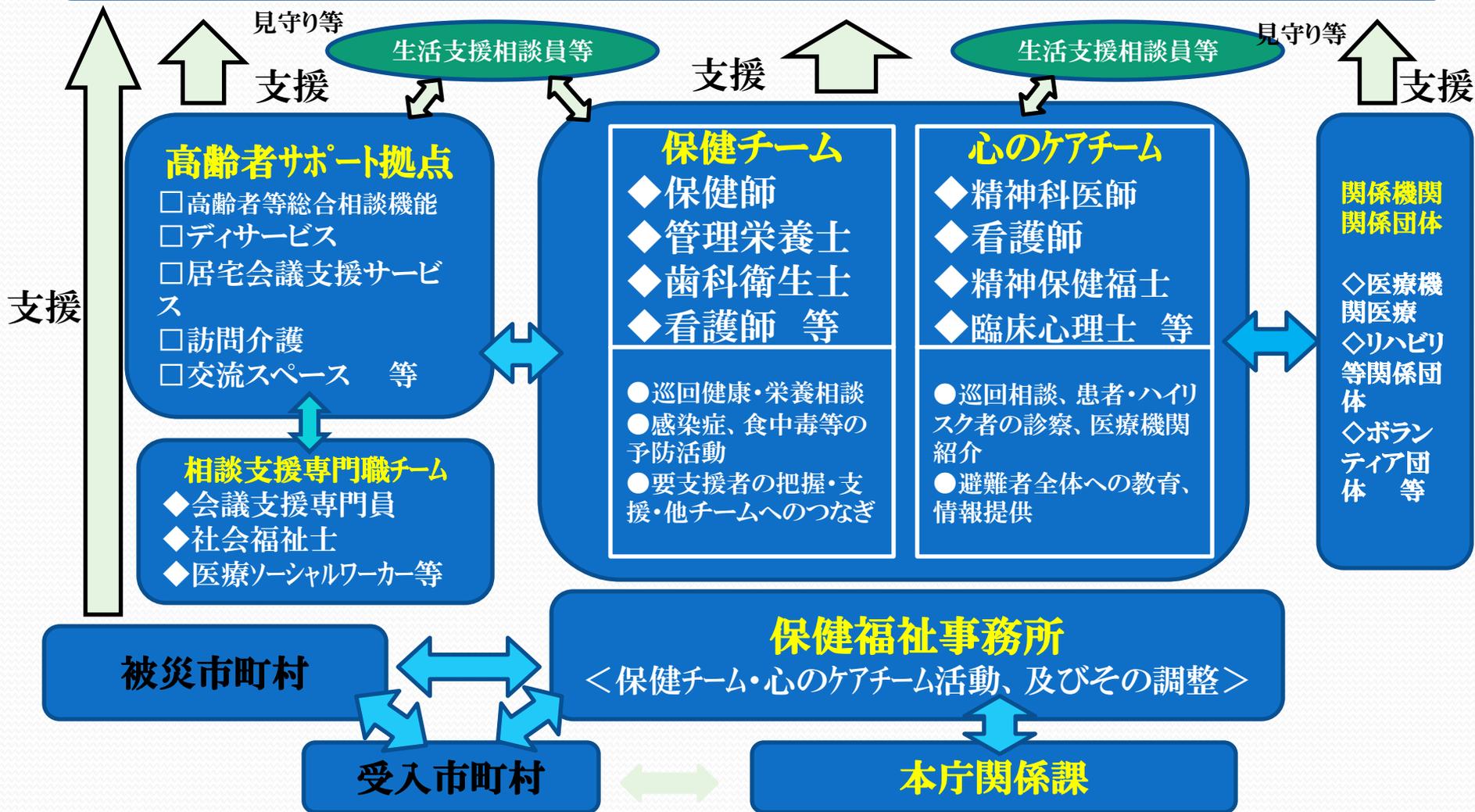
【健康増進課の役割】

- ・事業実施要領の作成と予算確保
- ・募集のための関係機関等への周知依頼等

取組み⑤

仮設住宅等での支援体制整備にむけて

県内避難者(仮設住宅等)



4 今般の災害対策における課題と対応策

(1) 県内における自治体間の連携体制に関して

項目	課題と思われること	対応策
市町村、県との連携体制	・今回の震災では、被災市町村が他市町村へ広域に避難した状況、避難所設置も様々なタイプが存在し、健康支援体制構築に苦慮。	・今回の震災に係る災害対応報告書作成や課題検証等の作業 ↓ ・健康支援に関する市町村間市・県の役割・連携体制の整理と共有化
中核市保健所と県保健所の役割分担や連携体制の在り方	・中核市保健所管内に、避難所及び仮設住宅等も多数設置されている状況にあり、応急期、復旧期の双方で役割分担の在り方を模索中。	・現在、いわき地域での避難者健康支援体制は、県保健師2名をまず配置し対応を検討中。また、避難町村・いわき市・県の担当者レベル、上層部レベルでの検討が開始された段階であり、継続調整が必要。
被災町村への支援体制整備	・被災町村は役場機能も移転。従来の管轄保健福祉事務所だけでは支援が困難な状況が継続。	・部企画部署が中心となり、被災市町村支援の県体制整備にむけて検討中。

4 今般の災害対策における課題

(2) 他県自治体関係者との連携にあたって

項目	課題と思われること	対応策
派遣要請数の適切な判断	<ul style="list-style-type: none">・震災当初は地域保健福祉事務所を窓口とした派遣ニーズ把握体制がとれなかった。(本庁から直接各市町村に確認する体制→総合的判断が困難)・派遣ニーズ集約体制が十分に浸透していない状況あり	<ul style="list-style-type: none">・派遣要請の集約体制の整理(災害対策本部機能としての専門職派遣要請体制の役割分担、ルールづくり)・被災市町村、被災地所管保健所の支援体制の整理と共有化(災害発生時早期の避難所等確認体制整備含む)・避難所健康管理としての保健師配置方針等の事前決定等
現地での派遣保健師の活動調整	<ul style="list-style-type: none">・応援保健師受入のマニュアル等が未整備。事務所毎で対応にバラつき。・発災後の時期に応じた依頼業務内容と活動調整に双方苦慮した面あり	<ul style="list-style-type: none">・災害時健康支援マニュアル及び派遣保健師等受入マニュアル等を整備する

4 今般の災害対策における課題

(3) 仮設住宅入居者等被災者支援の在り方について

項目	課題と思われること	対応策
他部門での取り組みとの連携体制	<ul style="list-style-type: none">仮設住宅入居者支援では、コミュニティづくり支援や見守り支援等も実施されてきている、また、活用可能な状況があるが、そことの連動や活用はまだ十分な状況でない。仮設住宅入居者等への支援において、状況調査や巡回活動等の重複等あり。しかし、保健師等の巡回継続要望等が長期に続く状況あり。	<ul style="list-style-type: none">各地域の保健福祉事務所において、被災市町村の体制整備にむけた支援を展開していく。 ↓ 新たなコミュニティの中での見守りや支え合い、相談から必要時保健医療専門職の相談・支援に確実につながる体制の整備を進めていく
県内借上入居者への支援体制	<ul style="list-style-type: none">居住地域が更に広範であり、その情報も十分に整理されていない状況があり、要支援者情報等も被災町村によって把握にばらつきあり。保健福祉関係情報を含め行政情報等が十分に伝わっていない可能性。	<ul style="list-style-type: none">効果的な情報提供方策及び要支援者情報の関係機関の共有体制を部として検討していく予定。

4 今般の災害対策における課題

(4) 県外避難者に対する支援の在り方について

項目	課題と思われること	対応策
県外避難者への支援	<ul style="list-style-type: none">・本県からの県外避難者は46都道府県に56,000人に上る。・現在まで、各都道府県・市町村さんに長期的に継続支援をいただいている状況。・避難生活は更なる長期化が予想されており、家族構成変化も大きい状況から、今後も健康課題が懸念される。	<ul style="list-style-type: none">・県災害対策本部に設置された「仮設住宅等入居者支援連絡調整会議」での対応方針に基づき支援を展開。↓・原発避難者特例法の活用・あらためての協力要請 等

おわりに・・・

国、各都道府県、看護協会、保健師長会など、全国の多くの関係者の皆さまに、多大な御支援と御配慮をいただいておりますことに、この場をお借りして心より感謝申し上げます。

復興までの道のりはまだまだ遠い状況ですが、皆さまの御支援を受けながら、真の復興が実現するよう頑張っておりますので、引き続き御支援をよろしくお願いいたします。

