

避難所における保健活動の基本

自治医科大学看護学部
春山早苗

災害対策基本法

(指定緊急避難場所の指定)

第49条の4 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。

(指定避難所の指定)

第49条の7 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

(指定緊急避難場所と指定避難所との関係)

第49条の8 指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる。

避難所における保健活動の目的と役割

避難所にいる人々の被災による直接的及び二次的な健康被害を最小化する



避難者

健康状態が悪化した被災者への対応
(医療との連携)

精神的な支援が必要な被災者への対応
(医療等との連携)

感染症、熱中症、生活不活発病等の
予防の観点からの環境整備、健康教育

影響

被災状況

住宅、ライフライン、物流、情報通信、医療等資源等の被災状況

避難所運営体制の例

避難所

避難所運営委員会

避難所担当職員
(市町村派遣職員)

施設管理者

委員長 副委員長

総務班班長

班員

情報班班長

班員

食料班班長

班員

物資班班長

班員

環境班班長

班員

保健班班長

班員

避難者組長

避難者組

避難者組長

避難者組

市町村災害対策本部・避難所支援班

外部支援者

避難所における保健活動体制

- ・保健師等保健衛生専門職と連絡調整員（事務職員等）で構成される2名以上のチームで活動することを基準とする。
- ・巡回する場合と常駐する場合がある。
- ・被災者の自主的な避難場所等小規模な避難所が地域に点在している場合には、保健師等の支援チームが複数箇所を巡回することもある。
- ・被災市町村の保健師には通常業務の継続・再開を含めた当該市町村の発災後保健活動全体を推進する役割があることから、被災市町村の保健師が常駐している場合には、応援・派遣保健師等を早期に入れ、任せられるようにする。
- ・支援チームが入った後は、保健師等応援職員と被災地市町村保健師が連携して避難所における保健活動を行う。
- ・時間の経過に伴って、避難状況や支援内容が変化するため、その都度保健活動体制の見直しを行う。

必要物品

【服装】 ビブスや腕章等（所属を明確にする）、安全靴、ヘルメット等

【情報収集用具】 携帯電話、情報収集様式、ペン、記載ボード、パソコン、タブレット等

【保健指導用物品】 ポスター、リーフレット、避難所設置用消毒液等

【その他】 避難所及び福祉避難所がわかる管内地図、水筒、軽食等

避難所におけるCSCA

C:指揮と統制

- 被災地市町村災害対策本部の指揮に沿って活動する
- 避難所の運営責任者が避難所運営全体の指揮をとり、保健師は健康管理及び衛生環境管理のリーダーシップをとる
- 保健師は、運営責任者と相談・連携しながら活動する

S:安全確保

- 第一に自分自身の身を守る、第二に避難所の危険因子を確認し二次災害を防ぐ、第三に避難者・避難行動要支援者を安全な場所へ誘導する
- 避難所に向かうにあたっては、安全で効率的なルートや交通手段を選ぶ

C:連絡・連携

- 災害対策本部や保健医療部署等、誰に、どのような方法で、いつ報告するのか確認する
- 定例報告でなくとも、至急対応を要すること、二次的災害の危険性の情報は随時、迅速に報告する
- 迅速な情報共有・伝達のために、必要時支援者間で電話番号、SNSアカウント、メールアドレス等を共有する

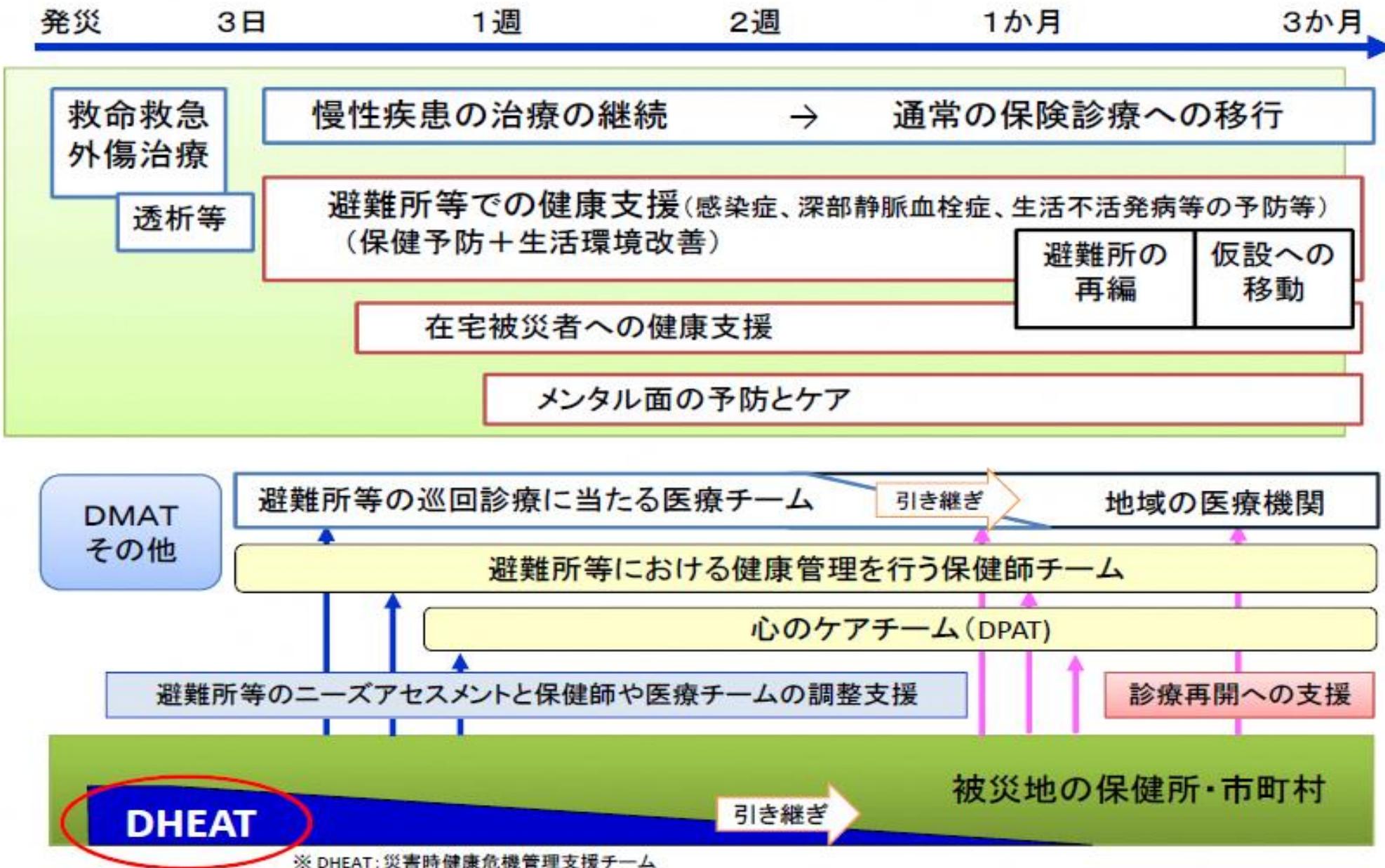
A:アセスメント (評価)

- 情報収集とアセスメント、保健活動計画の立案、活動実施、評価を繰り返し、時間経過とともに変化する健康生活上のニーズに対応していく
- 「避難所における迅速アセスメント」を参照

運営責任者の役割

- 人数、性別、世帯構成、被害状況、要配慮者等把握
 - 避難者の名簿の整備
 - 生活必需品の調整のため対策本部等への連絡
 - 避難者による避難所運営体制の構築
 - 避難者のニーズの把握
 - 要配慮者支援のためのコーディネート
- 等

災害時保健医療ニーズと活動の経時的変化



※ DHEAT: 災害時健康危機管理支援チーム

各フェーズにおける医療保健福祉ニーズと課題（地震）

	フェーズ0 初動体制の確立 (概ね発災後24時間以内)	フェーズ1 緊急対策-生命・安全の確保- (概ね発災後72時間以内)	フェーズ2 応急対策-生活の安定- (避難所対策が中心の時期)
地域の状況	人的被害、建物倒壊、水道や交通等のインフラ不全	余震、被害の全容把握、避難者の増加、生活用品の不足	避難所の利用者・退出者の増減、ニーズの顕在化
医療ニーズ 関連	○傷病者の急増 ○救命救急 ○広域搬送 ○医療機能の低下	○医療機能の低下 ○救護所の設置・運営	○救護所の運営 ○巡回診療 ○医療機能の回復
保健ニーズ 関連	○生活環境の悪化 ○サービスの低下 ○避難所の設置・運営 ○深部静脈血栓症（DVT）	○感染症の発生 ○熱中症 ○歯科・口腔衛生 ○メンタルヘルス ○サービスの低下	○食生活・栄養の偏り ○生活不活発病 ○慢性疾患の治療継続
福祉ニーズ 関連	○避難行動要支援者の避難 ○サービスの低下	○福祉避難所の設置 ○サービスの低下	○福祉避難所の運営 ○サービス調整
支援チーム の例	DMAT 日本赤十字社	DHEAT JMAT DPAT その他医療チーム	保健師等チーム こころのケアチーム JDA-DAT JRAT JDAT
課題となる こと	<ul style="list-style-type: none"> ・外傷、火傷等の傷病者が多い ・夜間の場合は被害状況の把握が難しい ・避難所に行かず、自宅玄関前や車庫等に一時避難する者がいる ・ライフラインの不通、道路寸断等により職員の登庁が限られる 	<ul style="list-style-type: none"> ・内服薬を持参しなかった慢性疾患患者がいる ・トイレ、避難所内の不衛生により感染症（インフルエンザ、風邪、胃腸炎等）に罹患しやすい ・要医療者、要配慮者、アレルギー患者等への対応が必要 ・車中泊、テント泊の避難者がいる 	<ul style="list-style-type: none"> ・家の片付等による疲労蓄積が増大 ・避難所生活の長期化による脱水、感染症、ADL低下、便秘、DVT、不眠等が出現 ・プライバシーが守られにくく、メンタル不調者が増える ・今後の生活不安等、ストレスを抱える人が増える ・仕事や家の片付け等で昼間の避難所は人が少なくなりニーズの把握が困難

各フェーズにおける医療保健福祉ニーズと課題（風水害・噴火災害）

	避難勧告等発令時 （準備体制の確立） 避難準備発令、避難勧告、避難指示	フェーズ0 初動体制の確立 （概ね発災後24時間以内）	フェーズ1 緊急対策 -生命・安全の確保- （概ね発災後72時間以内）	フェーズ2 応急対策-生活の安定- （避難所対策中心の時期）
地域の状況	避難行動要支援者の避難、停電・雨音による情報伝達困難	人的被害、孤立者の救助、浸水、電気や交通等のインフラ不全	被害の全容把握、生活用品の不足	避難所の利用者・退出者の増減、ニーズの顕在化
医療ニーズ 関連		○傷病者の急増 ○救命救急 ○搬送 ○医療機能の低下	○医療機能の低下 ○救護所の設置・運営	○地域医療への移行 ○巡回診療 ○医療機能の回復
保健ニーズ 関連	○避難所の設置・運営 ○低体温症 ○従事者の帰宅困難	○生活環境の悪化 ○サービスの低下	○感染症の発生○熱中症 ○歯科・口腔衛生 ○メンタルヘルス○サービスの低下	○食生活・栄養の偏り ○生活不活発病 ○慢性疾患の治療継続
福祉ニーズ 関連	○避難行動要支援者の避難 ○従事者の帰宅困難	○孤立者の安全確保 ○サービスの低下	○福祉避難所の設置 ○サービスの低下	○福祉避難所の運営 ○サービス調整
支援チーム の例		DMAT 日本赤十字社	DHEAT JMAT DPAT その他医療チーム	保健師等チーム こころのケアチーム JDA-DAT JRAT JDAT
課題となること	・自主避難も含め様々な避難所に避難者が集まる ・避難をためらう、避難所に行けない要配慮者がいる ・雨風の音により、無線等による情報伝達が阻害され、避難行動しない者もいる	・浸水地域の拡大に伴い、避難所が孤立することがある ・外傷、低体温等の傷病者が多い ・夜間の場合は被害状況の把握が難しい ・ライフラインの不通、道路寸断により職員の登庁が限られる	・水が引かないと全体の被害状況が把握しにくい ・内服薬を持参しなかった慢性疾患患者がいる ・トイレ、避難所内の不衛生により感染症に罹患しやすい ・要医療者、要配慮者、アレルギー患者等への対応が必要 ・車中泊等の避難者がいる	・疲労蓄積が増大 ・避難所生活の長期化による脱水、感染症、ADL低下、便秘、DVT、不眠等が出現 ・メンタル不調が増える ・今後の生活不安等、ストレスを抱える人が増える ・仕事や家の片付け等で昼間の避難所は人が少なくなりニーズの把握が困難

避難所保健活動にかかわる実務保健師のコンピテンシー

コンピテンシー：業務遂行にあたり、自分自身がこれまで修得した知識・技術・態度を総体的に動員し、行動の形で具体的に表す実践的能力。行動には判断・意思決定・行為を含む。

フェーズ0（初動体制の確立）～ フェーズ1（緊急対策-生命・安全の確保-）

- 被災者・避難者の中から傷病者、持続的な医療やケアが必要な人、配慮が必要な人を特定する。緊急性が高い対象については医療等につなげるために対応する。また緊急ではない要医療者への対応や要配慮者への継続的な見守りをする。
- 避難者の健康観察、避難環境の整備により、二次的な健康被害の発生を予防する。
- 巡回、関係者及び災害対策本部等からの情報を活用して、避難者のヘルスニーズの概要を迅速に把握し、優先度を高くして対応すべき対象と地域の課題を明確にする。
- 被災地で活動を開始している支援チームについて情報収集する。
- 避難所や地域の現有資源による対応力を踏まえたときに支援が必要である課題及び対象を明確にする。
- 必要な応援内容と人員を判断し、統括保健師等へ報告する。

フェーズ2～3（応急対策-生活の安定-）

- 避難者の心身の健康状態をアセスメントし、セルフケアのために必要な情報や仕組みを判断する。
- 二次的健康被害を未然に予防するための対策を講じる。
- 関連死のリスク兆候を早期に把握し必要な個別対応と予防対策を講じる。
- 住民による主体的な健康管理及び避難所運営責任者等と連携した健康管理の体制づくりを行う。
- 環境衛生の視点から避難所の生活環境をアセスメントし具体的な方策を提案する。
- 安心・安全の視点から避難所の生活環境をアセスメントし具体的な方策を提案する。
- 避難者のヘルスニーズを持続的に把握すると共に、避難所の統廃合等の状況変化に応じて生じるヘルスニーズの変化を明らかにする。
- 未対応、潜在化しているニーズを明らかにする。
- 庁内の関連部署及び外部の関係機関・施設の活動の動向について情報を把握する。
- 重点的に対応すべきヘルスニーズを検討し対応策を提案する。
- 災害対策本部に求める対応の根拠を作成する。
- 要配慮者のニーズを持続的に把握し、地域包括支援センター等の関係部署や関係機関と連携・協働して支援を行う。
- 避難所の生活環境を要配慮者の視点からアセスメントし調整の必要な事項について避難所運営責任者に助言する。また必要に応じて避難者の理解促進を助ける。

各フェーズにおける保健活動

避難勧告等 発令時	フェーズ0 初動体制の確立	フェーズ1 緊急対策-生命・安全の確保-	フェーズ2 応急対策-生活の安定-
<ul style="list-style-type: none"> ■ 自主避難者等の健康管理及び処遇調整 ■ 衛生管理及び環境整備 ■ 生活用品の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難者の健康管理及び処遇調整 <ul style="list-style-type: none"> ・災害時要援護者等の安全確保 ・避難所を巡回、健康状態の確認 ・保健福祉的視点でのトリアージ実施 ・要援護者への支援及び医療機関、専門機関等との処遇調整 ・避難者への健康相談の実施 ・DVTの予防啓発（水分摂取、下肢の運動等の保健指導） ■ 衛生管理及び環境整備 <ul style="list-style-type: none"> ・基本的には、土足禁止 ・隔離部屋等の設置、感染拡大防止 ・食中毒、感染症等の予防 ■ 生活用品の確保 <ul style="list-style-type: none"> ・衛生管理や健康管理上必要な物品確保について働きかける ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、避難者同士のプライバシーの確保 <ul style="list-style-type: none"> ・要介護者、妊産婦、女性の着替え等の専用空間の設置 ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、マスク取材による不安への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難者の健康管理及び処遇調整 <ul style="list-style-type: none"> ・日中不在者の健康相談の実施（夕方～夜間） ・調整の必要なケースが減り、落ち着いた次第、派遣保健師が健康相談に従事するような体制検討 ・保健福祉的視点でのトリアージ実施 ■ 衛生管理及び環境整備 <ul style="list-style-type: none"> ・おむつ、生理用品、消毒薬等の衛生資材等の調達について、災害対策本部と連携 ■ 生活用品の確保 ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、避難者同士のプライバシーの確保 <ul style="list-style-type: none"> ・必要に応じて、高齢者や障害者、乳幼児等に対し、専用の部屋を確保 ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、マスク取材による不安への対応 ■ こころのケア対策の検討・チラシ等による周知（災害時のこころの変化等の知識の普及も含む） <ul style="list-style-type: none"> ・相談等口の周知 ・専門機関と連携 ■ 保健、医療、福祉の情報提供（各担当部署との連携により健康教育等実施） <ul style="list-style-type: none"> ・感染症予防策の徹底 ・DVTの予防 ・生活不活発病予防(健康体操等) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 避難者の健康管理及び処遇調整 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営責任者と連携し、自主的な避難所運営への移行支援 ・健康相談を応援看護職に切り替えた場合、要フォロー者の引継ぎ・処遇調整 ・仮設住宅や自宅等への移行に向け、要フォロー者への介護保険サービス導入やその他の処遇調整 ■ 各種巡回サービスとの連携 <ul style="list-style-type: none"> ・医療、リハビリ、こころのケア等が必要な人を適切なサービスにつなぐ ■ 衛生管理及び環境整備 <ul style="list-style-type: none"> ・防虫対策 ・消費期限切れ食品回収・廃棄 ・入浴順序等の調整支援 ■ 生活用品の確保 ■ 子どもの成長・発達・学習支援 <ul style="list-style-type: none"> ・子どもが遊び学べる場の確保等 ・学校、保育園、臨床心理士等と連携 ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、避難者同士のプライバシーの確保、防犯体制の整備 ■ 避難所設置運営担当部署と連携し、マスク取材による不安への対応 ■ こころのケア対策の実施・必要に応じて巡回型から相談場所設置型の相談体制に移行 ■ 保健、医療、福祉の情報提供 ■ 健康教育の実施
<p>* 参考資料 1 及び 2</p>			