

2) 地震の場合

過去 10 年間の地震による負傷者数の推移を以下にまとめる。過去 10 年間で負傷者数が最大となったのは、1995 年兵庫県南部地震で 43,792 人である。また過去 10 年間の負傷者数の平均値は 3,564 人であるが、年によってばらつきがあるのが特徴的である。

図表 4 過去 10 年の地震による負傷者

発生年月日	地震名等	規模(M)	負傷者(人)
1993 年 1 月 15 日	平成5年 釧路沖地震	7.5	967
1993 年 7 月 12 日	平成 5 年 北海道南西沖地震	7.8	323
1994 年 10 月 4 日	平成 6 年 北海道東方沖地震	8.2	437
1994 年 12 月 28 日	三陸はるか沖地震	7.6	788
1995 年 1 月 17 日	平成 7 年 兵庫県南部地震	7.3	43,792
1995 年 4 月 1 日	新潟県北東部地震	5.5	82
1997 年 3 月 26 日	鹿児島県北西部地震	6.6	36
1997 年 5 月 13 日	鹿児島県北西部地震	6 弱	43
2000 年 6 月 26 日	三宅島近海・新島近海	6.5	15
2000 年 10 月 6 日	平成 12 年 鳥取県西部地震	7.3	182
2001 年 3 月 24 日	平成 13 年 芸予地震	6.7	288
2003 年 5 月 26 日	宮城県沖を震源とする自身	7.1	174
2003 年 7 月 26 日	宮城県北部を震源とする地震	6.4	677
2003 年 9 月 26 日	平成 15 年 十勝沖地震	8	849
2004 年 10 月 23 日	平成 16 年 新潟県中越地震	6.8	4,801

出典：国立天文台編『平成 17 年度版 理科年表』（丸善 2004 年）

ウ 過去5年間の避難者数の推移

1) 風水害の場合

風水害の過去5年間の避難者数の推移を以下にまとめる。

図表 5 過去5年間の風水害による避難者

発生時期	災害名	避難者数	
		避難指示数(世帯、人数)	避難勧告数(世帯、人数)
1999年6月	平成11年6月23日から7月3日までの梅雨前線豪雨	約4,505人	8,141世帯、28,075人 (消防庁)
1999年8月	平成11年8月13日からの「弱い熱帯低気圧」による大雨	情報なし	3,117世帯、7,127人 (消防庁)
1999年9月	台風16号	情報なし	7,099世帯、18,395人 (消防庁)
1999年9月	台風18号	165世帯、382人	925世帯、2,690人(消防庁)
1999年10月	平成11年10月27日からの大雨	情報なし	1,299世帯(消防庁)
2000年9月	東海豪雨等秋雨前線と台風第14号による大雨	避難指示・勧告総数: 222,651世帯、579,451人(消防庁)	
2001年7月	九州北部地方における大雨	避難指示・勧告総数: 31世帯、80人(消防庁)	
2001年8月	台風第11号	情報なし	避難勧告: 3,369世帯、8,197人 避難勧告準備: 12,977人、35,560人 (消防庁)
2001年9月	台風第15号	85世帯、194人	2,885世帯、3,708人 (消防庁)
2001年9月	台風第16号	情報なし	3,262世帯、8,459人 (消防庁)
2002年7月	台風第6号	27,975世帯、74,180人	39,288世帯117,544人 (内閣府)
2002年7月	台風第7号	1,161世帯、2,880人	202世帯、523人(内閣府)
2002年10月	台風第21号	情報なし	479世帯、1,160人 (内閣府)
2003年5月	7月梅雨前線豪雨	105世帯、289人	13,730世帯、33,485人 (内閣府)

2003年8月	台風第10号	情報なし	754世帯、1,971人(内閣府)
2003年9月	台風第14号	なし	なし(消防庁)
2004年7月	新潟・福島豪雨	6,159世帯	24,788世帯、2,055人 (内閣府)
2004年7月	福井豪雨	13,129世帯以上	41,944世帯、121,681人 (内閣府)
2004年9月	台風21号と秋雨前線に伴う大雨	760世帯、1,872人	83,824世帯、212,607人 (内閣府)
2004年10月	台風23号	31,671世帯、87,864人	315,105世帯、804,506人 (内閣府)

出典：平成12-16年度版 防災白書、内閣府HP、消防庁HP

2) 地震の場合

地震の過去5年間の避難者数の推移を以下にまとめる。

図表6 過去5年間の地震による避難者

発生日月	地震名等	避難者数	
		避難指示数(世帯、人数)	避難勧告数(世帯、人数)
2000年6月26日	三宅島近海・新島近海	三宅島:住民に島外避難指示 島外:57世帯、192人	3,027世帯、6,189人 (内閣府)
2000年10月6日	平成12年 鳥取県西部地震	情報なし	44世帯、116人(防災白書)
2001年3月24日	平成13年 芸予地震	情報なし	237世帯、568人(防災白書)
2003年5月26日	宮城県沖を震源とする地震	情報なし	25世帯、52人(消防庁)
2003年7月26日	宮城県北部を震源とする地震	5世帯6人	39世帯、115人(消防庁)
2003年9月26日	平成15年 十勝沖地震	情報なし	14,154世帯、37,176人 (内閣府)
2004年10月23日	平成16年 新潟県中越地震	1024世帯、3231人	18,724世帯、61,664人 (内閣府)

出典：平成12-16年度版 防災白書、内閣府HP、消防庁HP

(3) 災害救助法について

ア 構成

災害救助法の構成を以下に示す。

図表 7 災害救助法の構成

章	目次	主な内容
第一章	総則	<ul style="list-style-type: none">この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。
第二章	援助	<ul style="list-style-type: none">対象とする援助の規定（収容施設の供与、食品の給与及び飲料水の供給、被服他生活必需品の給与又は貸与、医療及び助産、救出、住宅の応急修理、生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、学用品の給与、埋葬、その他政令で定めるもの）。災害対策基本法に基づく指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、及び都道府県知事は、救助を行うため特に必要があると認めるときは、関連する業者、医療従事者等に対し、必要な物資の保管を命じ、又は救助に必要な物資を収用することができる。都道府県知事は、救助を行うため特に必要があると認めるときは、医療、土木建築工事又は輸送関係者を、救助に関する業務に従事させることができる。日本赤十字社は、その使命にかんがみ、救助に協力しなければならない。また政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする協力の連絡調整を行なわせることができる。都道府県知事は、救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる。
第三章	費用	<ul style="list-style-type: none">費用負担に関する規定。都道府県における災害救助基金の積み立てとその運用等について。
第四章	罰則	省略
附則	—	罹災救助基金法の廃止等について

イ 災害救助法の特徴

災害救助実務研究会¹¹では、災害救助法の特徴を以下のように整理している。

1. 災害に際しての応急救助を対象としている点

本法で対象としている救助は、災害被災者に対する応急的かつ一時的な救助であり、したがっていわゆる“災害復旧対策”とは異なる。

2. 災害にかかった者の保護と社会秩序の保全を目的としている点

本法による救助は、災害の規模が個人の基本的な人権と全体的な社会秩序に影響を与える程度以上のものであるときに実施される。

11

3. 国の責任において行われるものである点

適用される災害が大規模であることから、救助は国が行うべきである。都道府県知事は、法定受託事務として救助の実施にあたるものである。

4. 地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に行われるものである点

救助に必要な物資、人員の確保は、地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力を得なければ万全を期すことはできない。

出典)「災害救助の実務 -平成 16 年版-」(災害救助実務研究会, 第一法規, 平成 16 年)

ウ 災害救助法に係る対応の分担

災害救助法に係る対応は以下のとおりの分担となっている。◎は、特に主体的に係わる必要性があることを示している。以下のように、災害救助法に関しては、市町村、都道府県が被害状況を鑑み、主体的にその適用を検討する仕組みとなっている。

図表 8 災害救助法に係る対応の分担

内容	対応主体		
	厚生労働省	都道府県	市町村
被害状況の把握	—	—	◎
被害状況の情報提供	○ 提供情報の確認・助言	◎ 市町村からの情報を管内について集計し、厚生労働大臣に報告	◎ 被害状況を都道府県知事に情報提供
災害救助法適用の決定	○ ・情報の受理及び助言 ・必要に応じ災害対策本部の設置 ・内閣府防災担当、日本赤十字社等関係機関への連絡	◎ ・市町村単位で適用を決定し、厚生労働大臣に情報提供 ・県内関係機関へ連絡 ・必要に応じ災害対策本部を設置 ・必要に応じ現地確認	◎ ・都道府県知事に災害救助法の適用要請 ・必要に応じ災害対策本部を設置
応急救急の実施	○ 必要に応じ他都道府県知事に対する応援の指示	◎ ・救助の実施等 ・必要に応じ他市町村長及び他都道府県知事に対して救助業務の応援を要請	◎ 応急救助(都道府県から委任を受けた救助等)
中間情報	○ 情報の受理及び助言	◎ 救助の実施状況及び今後の予定等を情報提供	◎ 救助の実施状況及び今後の予定等を情報提供

内容	対応主体		
	厚生労働省	都道府県	市町村
特別基準の申請	◎ 承認の要否及び程度等 判断及び必要な助言、指 導	◎ 被害の甚大性等により 災害救助法による救助 の程度、方法、期間、実 費弁償による救助の種 類ごとに、この基準によ り難い特別の事情があ るときは、その都度特別 基準を厚生労働大臣に 協議	◎ 必要に応じ都道府県知 事に特別基準の要請
救助完了につい ての情報	○ 情報の受理及び助言	◎ 確定被害状況、救助の種 類ごとの実施状況及び 救助費概算所要額等を 情報提供	◎ 確定被害状況、委任を受 けて行った救助の種類 ごとの実施状況及び救 助費概算所要額等を情 報提供
補助金の申請等	◎ 申請に基づく交付決定、 資金示達及び精算確定	◎ 翌年度6月15日までに 精算交付を厚生労働大 臣に申請	◎ 応急救助等に基づく救 助費(繰替支弁を行った 額)を都道府県知事に申 請

出典)「災害救助の実務 -平成16年版-」(災害救助実務研究会, 第一法規, 平成16年)

(4) 健康危機管理について

ア 健康危機管理の定義

平成 13 年に定められた「厚生労働省健康危機管理基本指針」によれば、健康危機管理とは、「医薬品、食中毒、感染症、飲料水その他何らかの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものをいう。」とされている。

イ 健康危機管理ガイドライン

地域において健康危機が発生した場合、保健所は各種の健康危機管理に対処する必要がある。保健所ではこのような健康危機管理に際しては主体的な役割を担うことが求められているが、近年、地域における健康危機管理事例が頻発し、保健所の役割に対して以下のような言及がなされた。

- ・ 保健所は、「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」(厚生省告示 374 号、改正平成 12 年 3 月厚生省告示第 143 号)において、地域における健康危機管理の拠点として位置づけられているが、保健所の参画場面が平時の救急医療において少ないこと等から災害拠点病院や消防機関との関係が希薄であるとの指摘がある。
- ・ 地域における保健医療分野における危機管理の中心的な行政機関として保健所が認知されるよう、本年 3 月に作成された「地域健康危機管理ガイドライン」等に基づき、災害医療に関する知識を備えた要員の確保を図るとともに、日常活動における取り組みを強化する必要がある。
- ・ また、「地域健康危機管理ガイドライン」においては、保健所の機能として災害発生時における医療ボランティアの配置調整や報道関係者との調整が記載されたところであり、こうした機能を適切に果たし得るような体制整備を図る必要がある。

(以上「災害医療体制のあり方に関する検討会報告書」平成 13 年 6 月¹²より抜粋)

このような背景の下で、保健所が共通的に果たすべき事項について、平成 13 年 3 月に地域健康危機管理ガイドラインとしてまとめられた。

このガイドラインを参考にして、健康危機発生時における保健所を中心とした対応すべき内容について以下の図のとおり整理した。ガイドラインでは、危機発生時の活動の要素は 4 つに分けられている。これらは、もちろん平時から連携方法や体制について関係諸機関との調整が必要なものである。

平時からの活動も含めると、保健所における健康危機管理の実際の業務は以下の 4 点である。このガイドラインは保健所が主体的役割を果たすべき事項について、具体的な業務内容が記載されているが、これらの業務を連携・分担して遂行するための方策は各地方公共団体に任されている。したがって、災害のタイプやリソースの状況から個別に検討していく必要がある。

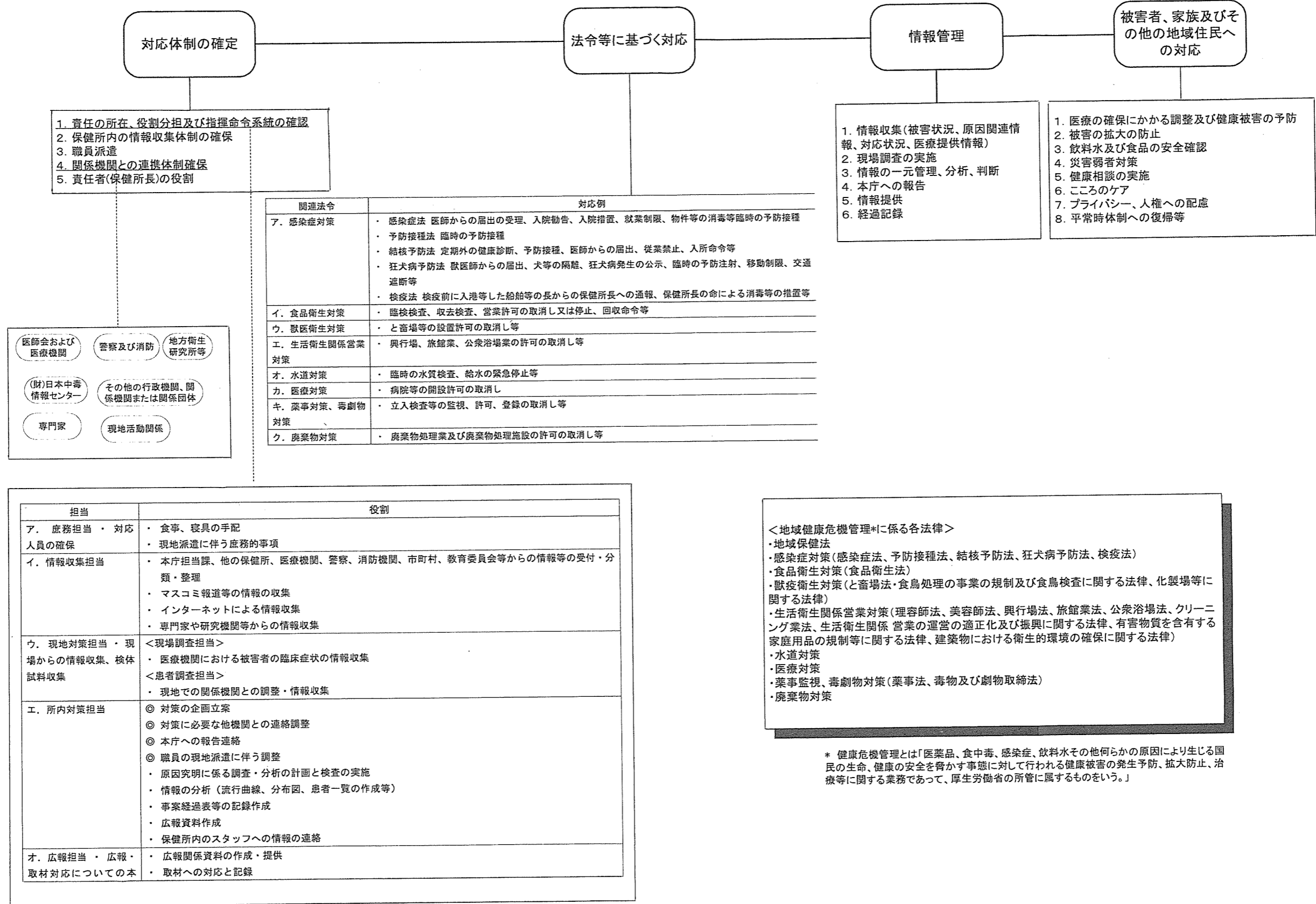
¹² <http://www.mhlw.go.jp/shingi/0106/s0629-3.html>

図表 9 傾向危機発生時において対応すべき事項

範疇	業務
1. 健康危機の発生の未然防止	<ul style="list-style-type: none"> • 管理基準の設定、監視業務等、健康危機の発生を未然に防止する • 地域の状況を十分に把握し、保健所管轄区域において発生が予想される健康被害に応じた対策を講じることが重要
2. 健康危機発生時に備えた準備	<ul style="list-style-type: none"> • 健康危機がその時々状況によって急速な進展をみることがあることから、保健所が迅速かつ効果的な対応を行うために、健康危機の発生に備えて事前に講じられる種々の対策 • 手引書の整備、健康危機発生時を想定した組織及び体制の確保、関係機関との連携の確保、人材の確保、訓練等による人材の資質の向上、施設、設備及び物資の確保、知見の集積等が含まれる。
3. 健康危機への対応	<ul style="list-style-type: none"> • 健康危機の発生時において、人的及び物的な被害の拡大を防止するために行う業務 • 具体的には、対応体制の確定、情報の収集及び管理、被害者への保健医療サービスの提供の調整、防疫活動、住民に対する情報の提供等の被害の拡大防止のための普及啓発活動等。また、被害発生地域以外からの救援を要請することも含まれる。
4. 健康危機による被害の回復	<ul style="list-style-type: none"> • 健康危機による被害の発生後に、住民の混乱している社会生活を健康危機発生前の状況に復旧させるための業務 • 具体的には、飲料水、食品等の安全確認、被害者の心のケア等が含まれる。
5. その他	<ul style="list-style-type: none"> • 健康危機が沈静化した時点で、健康危機管理に関する事後評価を行うことも必要 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 保健所による評価と、保健所の外部の専門家等による評価の双方を行うことが考えられる。 ✓ 実際に行われた管理又はその結果を分析及び評価することにより、管理基準の見直し、監視体制の改善等を実施し、被害が発生するリスクを減少させるための業務を行うことが可能となる。これらの評価を行うことにより、健康危機管理を行った組織等の健康危機管理の在り方についての見直しを行うことができる。 ✓ 健康危機管理の経過及びその評価結果を公表することにより、他の地域における健康危機管理のための重要な教訓ともなる。 ✓ 評価を行う際には、本ガイドラインにおける指摘事項を踏まえて評価することも考えられる。

出典)「地域健康危機管理ガイドライン」(厚生労働省、平成13年3月)

図表 10 健康危機発生時における保健所を中心とした対応すべき内容（地域健康危機管理ガイドラインをもとに作成）



(5) 災害時の保健所の対応に係るトピック

ア 健康相談などの健康管理

災害時の健康管理問題について、保健所では、医療が必要な被災者への迅速な対応、健康状態の把握（栄養指導など）、感染症・食中毒の予防、介護保険等福祉サービス提供の調整等の対応が求められる。具体的には、避難所における健康相談、被災地への家庭訪問指導などが実施されることが多い。健康相談では、心疾患、高血圧疾患、在宅酸素療養者等の治療継続への支援、介護保険事業所への連絡（一人暮らし高齢者等の生活の場の連絡調整）、水害の怖さ、生活復興への不安に対する相談等を実施する。

イ こころのケア

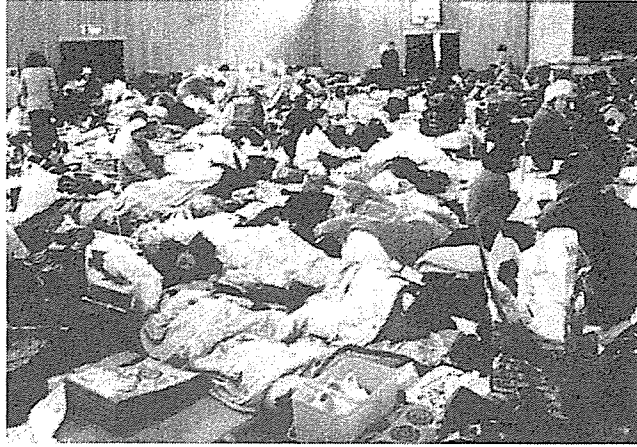
災害は予期できない出来事であり、建物の崩壊や家屋の焼失や流失、家族を失うこと、受傷すること、経済的基盤を破壊されること、避難所生活を余儀なくされること等、様々なかたちで被災者に苦痛をもたらす。上記のような心理的負担から、被災者は様々なかたちでこころの健康障害が生じる。災害前は健康であった人でも、悲惨な場면을体験したり目撃したりすると、それが心理的な外傷体験となる場合もある。症状については、人によって大きく異なるが、代表的なものとしては、不眠・食欲不振などの生活リズムの乱れ、集中困難、疲労感、意欲低下などが挙げられる。

ウ ゴミ問題対策

災害発生の数日後の問題として、ゴミの大量発生がある。道路などのインフラや、家屋の崩壊などによる壁や柱といった建材などのゴミ、家の中の壊れた家具や備品など、大量のゴミが排出される。また、生ゴミについては、腐敗し悪臭のもとになる。そのため、災害時には、発生した廃棄物を迅速かつ適正に処理し、生活環境保全上の支障を除去することが重要である。状況に応じて、早急なゴミの集積、分別、処分を行わなければならないため、災害時における廃棄物処理支援体制の確立が求められる。

エ 感染症及び食中毒対策、食品衛生問題

災害により、食品取扱施設、環境衛生営業施設、水道施設、浄化槽等、多くの生活衛生関係施設が被災し、被害を受けることがある。各状況に応じて、衛生指導や施設の保守点検状況の確認を実施する必要がある。



出典：神戸市HPより (<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/15/020/quake/saiken/jp/sub1-2.html>)

参考資料：

気象庁『気象業務はいま 2004 活かそう情報、防ごう災害 平成 16 年 6 月気象庁編』（2004 年）

消防庁『消防白書 特集消防組織法・消防法の改正と新たな消防庁行政の展開』（2003 年）

内閣府編『平成 16 年版 防災白書』（2004 年）

大矢雅彦『自然災害を知る・防ぐ 第二版』（古今書院 2001）

福井健康福祉センター「健康福祉センターに求められる健康危機管理の機能—福井豪雨災害における福井健康福祉センター活動報告書—」

○内閣府災害防災担当災害緊急情報HP

<http://www.bousai.go.jp/saigaikinkyu/index.html>

○総務省消防庁災害情報

<http://www.fdma.go.jp/bn/2004/index.html>

○酒井明子「東海集中豪雨初動調査報告」

http://www.cnas-hyogo.ac.jp/fuchiken/organization/calamity-%20nursing/4_network/10.html

(6) ケーススタディの対象とする災害の概要整理

災害名	発生時期	主な被災地	災害の状況 (震度、気圧、風速など)	被災状況		避難者数		健康問題に係るトピック(保健所の対応、避難生活等)	その他のトピック
				死者・行方不明者数	負傷者数	避難指示数	避難勧告数		
新潟・福島豪雨	2004年7月	新潟県	<ul style="list-style-type: none"> 7月12日夜から13日にかけて、日本海から東北部に停滞する梅雨前線の活動が活発化し、新潟・福島の両県で豪雨となった。 特に、13日朝から昼過ぎにかけて、新潟県の長岡地域、三条地域を中心に非常に激しい雨が降った。13日の日降水量は、新潟県栃尾市で421ミリに達するなど、長岡地域、三条地域の一帯でこれまでの最大日降水量の記録を上回った。 	死者16名	負傷者4名 (内閣府 2004年9月 10日発表)	6,159世帯	24,788世帯	<ul style="list-style-type: none"> ■健康管理: 避難所では不眠、疲労感、体調不良等を訴える者も多くなり、健康相談コーナー設置し対応 ■健康管理: 水害により薬が流されたり、医療機関が機能を失ったことあり地元医師会の協力を得て対応 ■健康管理: 被害地域に対して健康調査を実施 ■こころのケア: 県内の関係諸機関による協力・連携体制を確立するため、「こころのケア対策会議」を組織し、精神科医や臨床心理士らの専門チームからなるこころのケアチームの派遣を実施した。あわせて、こころのケアホットライン(電話による悩み等の相談)の開設、啓発用パンフレットの配布を展開した。 ■衛生対策: 集中豪雨による洪水の影響で、海で腸炎ビブリオが大量発生し、県内の旅館で食中毒が発生。食中毒警報を発令し、啓発活動を実施した。 ■ペット対策: 相談窓口を設置して被災動物の救援活動を実施した。 	<ul style="list-style-type: none"> ■市町村における避難勧告: 被災地となった市町村での避難勧告の判断、勧告の出し方について、課題が発生した。復旧後は市町村が、自助・共助・公助の観点から水害対応マニュアルを策定することとなった。
福井豪雨	2004年7月	福井県	<ul style="list-style-type: none"> 活発な梅雨前線が北陸地方をゆっくり南下したのに伴い、17日夜から18日にかけて、北陸地方と岐阜県で大雨となった。福井県で非常に激しい雨が降り、総降水量が降り始めからわずか10時間あまりで美山町では285ミリ、福井市一乗谷で338ミリに達し、7月の月間雨量平年値(236.7mm)を上回る記録的な豪雨となった。 	死者4名、 行方不明者1名	負傷者19名 (内閣府 2004年8月 27日発表)	13,129世帯以上	41,944世帯、 121,681人	<ul style="list-style-type: none"> ■健康管理: 17日未明よりあらかじめ障害者、高齢者等要援護者は防災ヘリで総合病院に搬送された。水害による心理的影響と復旧作業から発生する二次的健康被害の予防、現病の悪化防止、福祉サービス提供の調整等被災者の生活と健康を支援するために、市町村・県保健師が避難所や被災世帯を巡回する家庭訪問を行った。また被災地において被災者や水害ボランティアに迅速な医療を提供するために救護所が設置された。 ■こころのケア: 県は認知症患者の緊急時受入れや、こころのケアホットラインを開設し電話相談を実施する。また、精神科医師、保健師等の専門チームが被災者の生活の場に出向き、巡回診療・相談を実施した。被災者は復旧作業、生活の乱れからの身体面の相談、ストレスからの不安・パニック発作も見られ服薬・受診指導が行われた。 ■防疫・消毒: 消毒薬、消毒方法、時期について健康福祉センターが被災市町を指導した。被災家屋および生活道路は被災者自身が、公的機関・ごみ集積所、社会復帰施設、基幹道路は市町と県健康福祉センターが協議し、噴霧器等により消毒した。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ゴミ問題: 福井市はゴミ集積所にしていされた公園に混合廃棄物として集積されたゴミを19日より他の都道府県より派遣されたものを含め50から100台のゴミ収集車により収集した。甚大な被害のあった美山町には町への要請を受け県健康福祉センター職員が常駐し、災害廃棄物処理計画を策定し、災害マップにより排出量を地域別に把握した。美山町では1,000トンの災害廃棄物が発生したが、産業廃棄物処理業者等の休日のボランティア協力により、170トンを選別・処分した。県全体では42,800トンの災害廃棄物が処理された。
台風21号と秋雨前線に伴う大雨	2004年9月	三重県	<ul style="list-style-type: none"> この台風の影響により、三重県で記録的豪雨となったほか、四国、近畿地方の各地で400mmを超える大雨となった。また、九州地方などでは、最大瞬間風速52mといった暴風が観測された。 	死者26名、 行方不明者1名	負傷者97名 (内閣府 2004年10月 19日発表)	760世帯、 1,872人	83,824世帯、 212,607人	<ul style="list-style-type: none"> ■健康管理: 長引く避難生活や将来への不安による体調不良、不眠、疲労を訴える人々が出始め、県による健康相談所が開設。宮川村の相談所は役場に設置されたが、役場だけでなく、避難所となっている集会所も巡回。 ■被災者の健康状態: 宮川村が健康相談所を開くも、医師や看護師が対応しているが、ストレスや疲労で「眠れない」「気分がすぐれない 	<ul style="list-style-type: none"> ■ゴミ問題: 約1500戸が床上浸水した海山町の災害ごみは、通常の3-4年分に当たる1.2万トンから1.5万トン。約130戸が床上浸水した紀伊長島町は約600トンで両町とも現在、町有地などに集積している。伊勢市は約400トン発生し、使えなくなった家電製品

災害名	発生時期	主な被災地	災害の状況 (震度、気圧、風速など)	被災状況		避難者数		健康問題に係るトピック(保健所の対応、避難生活等)	その他のトピック
				死者・行方不明者数	負傷者数	避難指示数	避難勧告数		
								い」と訴える住民も増加。	407台が市の集積場に搬入された。熊野市は廃木材や流木など約24トンを市の処理施設に搬入した。
台風23号	2004年10月	西日本から東北	<ul style="list-style-type: none"> この台風は暴風域が広く、また本州付近に停滞していた前線の活動が活発になったため、西日本から東北地方の広い範囲で暴風、大雨、高波となった。 20日には、京都府舞鶴市でこれまでの記録を上回る51.9メートルの最大瞬間風速を記録し、また、九州から関東にかけての多くの地点でこれまでの日降水量の記録を上回る降水量を観測した。 	死者95名、行方不明者3名	負傷者552名 (内閣府2005年2月25日)	31,671世帯、87,864人	315,105世帯、804,506人	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の健康状態: 保健所の聞き取り調査によると、65歳以上の高齢者約1千人のうち、被災によって介助が必要な状態になったとみられる人が少なくとも20人いた。 被災者の健康状態、健康管理: 台風23号以降、淡路島で消防機関の救急出動が急増しており、洲本市では台風前の倍以上になっていることが判明。後片付けの疲れや、生活復興の見通しが立たず、精神的に不安定になったことが原因とみられる。こうした現状に対し、県警は同市の避難所に臨床心理士らを派遣、心のケアを実施。保健師の巡回調査によると、被災者の島内約3,800世帯のうち、1,000人以上が何らかの健康被害を訴え、腰痛や持病の悪化、精神的ストレスでの不眠が目立っているという。 	—
新潟県中越地震	2004年10月	新潟県	<ul style="list-style-type: none"> 平成16年10月23日17時56分頃、新潟県中越地方の深さ13kmでマグニチュード6.8の地震が発生し、新潟県の川口町で震度7、小千谷市、山古志村、小国町で震度6強、その他の周辺地域で震度6弱を観測したほか、東北地方から近畿地方にかけて震度1から5強を観測した。 また本震発生直後1時間以内に震度6強の余震が2回発生するなど活発な余震活動があった。これらの余震で、新潟県の小千谷市、十日町市、川口町、小国町では震度6強を観測した。 震源は、北北東—南南西方向に長さ約30kmの範囲で分布している。 	死者46名	負傷者4,801名 (内閣府2005年3月18日発表)	1,024世帯、3,231人	18,723世帯、61,663人	<ul style="list-style-type: none"> 健康管理: 日本全国から被災地に保健師が派遣された(三重、高知、浜松、大阪、広島など)。 被災者の健康状態: 避難生活を始めて血圧や血糖値が急に上昇し健康状態が悪化したケースが増加した。 こころのケア: 7.13水害で組織した「こころのケア対策会議」によるこころのケア対策活動を実施。 被災者の健康状態: 体温や血圧の低下、脳こうそくなどストレスが関係する症状が現れている。 被災者の健康状態: 多数の家屋損壊と余震が伴ったため車中泊者が増加し、エコノミークラス症候群(急性肺動脈血栓塞栓症)の予防が急務となった。 感染症予防: 避難所でのインフルエンザ流行に備え、国のワクチン備蓄のうち最大5万本程度が優先的に割り当てられることになった。 ペット対策: 動物愛護の観点から、県では被災動物への積極的な対応を行った。 	被災地は有数の豪雪地帯であった。1ヵ月後は初雪を迎える季節であり、冬季に向けた寒さ対策と降雪対策を踏まえた支援活動が必要となった。

3 調査結果

(1) 新潟・福島豪雨（平成 16 年 7 月）＜新潟県＞

ア 災害の概要

1) 災害の状況

平成 16 年 7 月 12 日夜から 13 日にかけて、日本海から東北南部に停滞する梅雨前線の活動が活発化し、新潟・福島の両県で豪雨となった。特に、13 日朝から昼過ぎにかけて、新潟県の長岡地域、三条地域を中心に非常に激しい雨が降った。13 日の日降水量は、新潟県栃尾市で 421 ミリに達するなど、長岡地域、三条地域の一帯でこれまでの最大日降水量の記録を上回った。

各地の雨量は以下のとおりである。

図表 11 新潟・福島豪雨の雨量

(平成 16 年 7 月 12 日から 7 月 14 日の記録)

観測所	総雨量 (mm)	24 時間最大 (mm)	時間最大 (mm)	備考(観測所所在地)
栃尾(気)	431	422	58	栃尾市
笠堀ダム	489	473	73	下田村
大谷ダム	469	450	73	下田村
刈谷田川ダム	433	426	51	栃尾市
船窪	358	319	29	上川村
与板維持	349	339	50	与板町

出典)「7.13 新潟豪雨」による被害と対応状況(新潟県土木部)

2) 避難の状況

避難指示数は 6,159 世帯、避難勧告数は 24,788 世帯であった。

3) 人的・住家被害

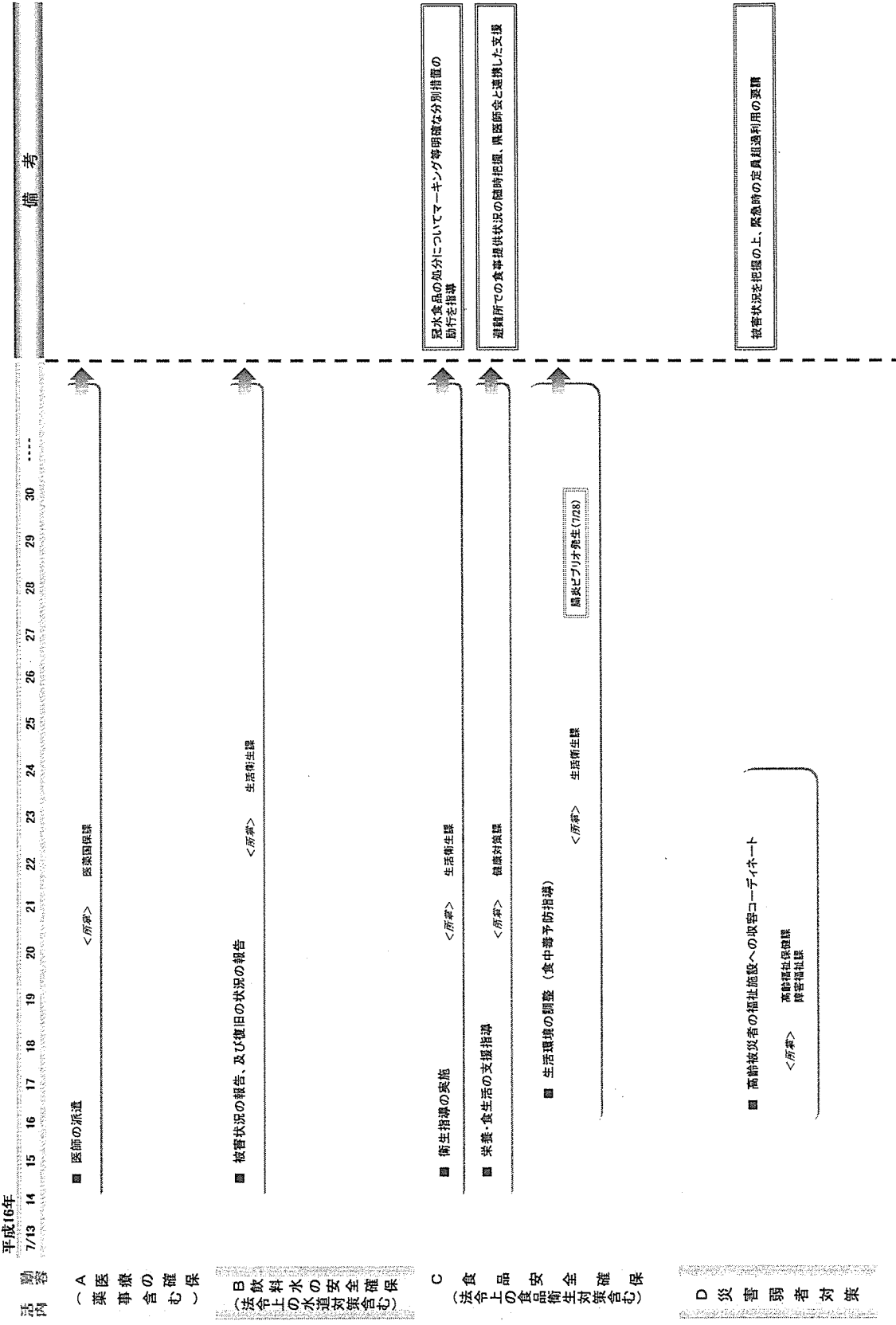
平成 16 年 9 月 10 日内閣府発表によると、死者 16 人(新潟県 15 人、福島県 1 人)、負傷者 4 名、全壊 70 棟、半壊 5,354 棟、一部破損 94 棟、床上浸水 2,149 棟、床下浸水 6,208 棟であった¹³。

イ 被災後の保健活動の概要

新潟県福祉保健部の対応の概要を以下に示す。

¹³ <http://www.fdma.go.jp/html/infor/H160910niigata53.pdf>

【初動活動以降における福祉保健部の活動】



【初動活動以降における福祉保健部の活動】

平成16年

活動内容

7/13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 ----

備考

■ 安否確認、健康管理等支援（～7/30）

福祉保健課

<所管>

■ 健康福祉ニーズ調査（三安市）

福祉保健課

<所管>

県の保健師が市町村選任所などで健康管理業務を実施（6市町村、延べ110人派遣）

三安市の被災世帯を全戸訪問（対象7,822世帯中、7006世帯を調査終了）

■ こここのケアホットラインの設置

福祉保健課

<所管>

県のケアホットライン実施（約3ヶ月間で54件、10/24以降は震災のホットラインともに対応）

■ こここのケアチーム派遣・コーディネート

福祉保健課

<所管>

このこのケア 寄附りフリーレットの発行（6,000部）

このこのケアチーム派遣実績（3市町へ4団体、延べ55日で46件）

■ 災害に関する感染症・食中毒の相談窓口の設置（～8/1）

福祉保健課

<所管>

相談件数13件

■ 消毒に関するリーフレットの配布

福祉保健課

<所管>

7/16,18

■ 浸水家屋の消毒方法、食中毒の防止に関する告知（ホームページ）

福祉保健課

<所管>

■ 被災動物等相談窓口等ベットの対策

生活衛生課

<所管>

E 健康相談

F 心のケア

G 感染症対策

N 動物愛護

ウ 健康危機対策の要点

(ア) 個別の保健活動上の課題

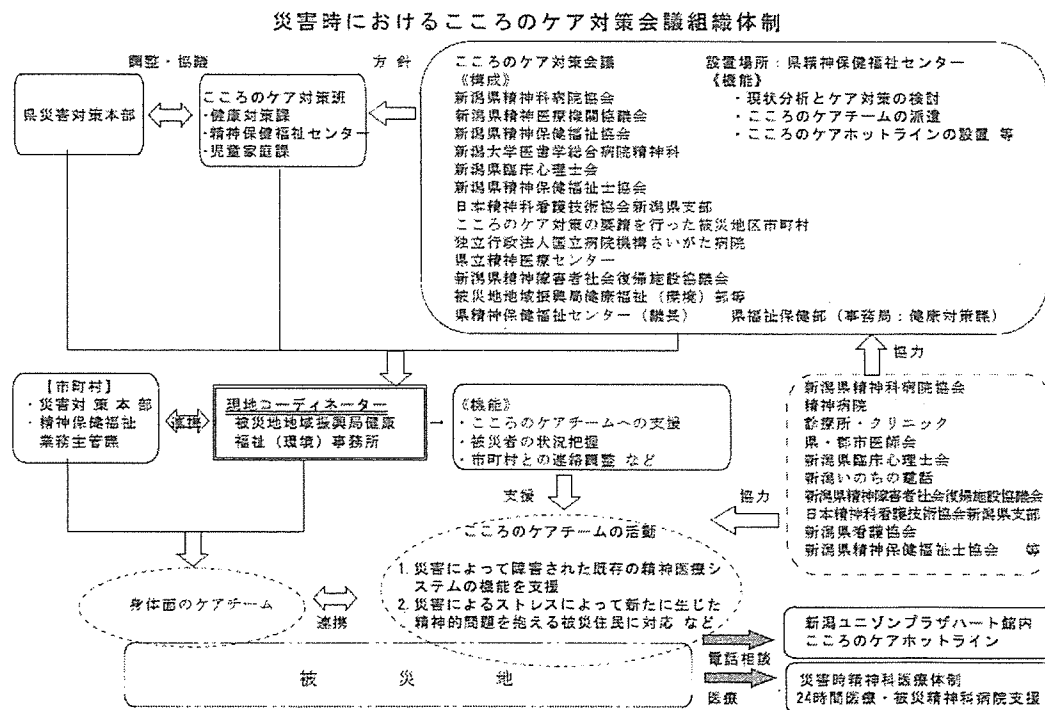
○ こころのケア活動

水害では、長い避難所での暮らしや復旧作業での疲労、復旧への不安感から、住民のこころの問題が顕在化した。そこで県では、「こころのケア対策会議」を組織し、県内の関係諸機関における協力・連携体制を確立した。対策は、本庁健康対策課と精神保健福祉センターが実行対策班として役割分担して行った。

7月20日からは、こころのケアホットライン（電話による不安等の対応）を開始し、延べ54件の対応を行った。また、7月23日からはこころのケアチームの派遣を開始した。派遣市町村(3市町村)、派遣日数(実55日)、派遣団体(実4団体)、派遣市町(実46件)、その他、中ノ島町仮設住宅全戸訪問(50世帯)に協力という実績であった。チームは、医師、看護師、保健師、精神保健福祉士、臨床心理士らの専門チームから構成した。

さらに、こころのケア対策に関する啓発用のパンフレットを作成し、これを配布した。

図表 12 新潟県の災害時におけるこころのケア対策会議組織体制



出典：新潟県福祉保健部資料(H18.3改正後)

○ 健康対策

県では被災直後から安否確認、健康管理等支援を実施した。具体的には、県の保健師が市町村避難所などで健康管理業務を実施しており、その規模は6市町村延べ110人の保健師を派遣した。特に被害の大きかった三条市については、市の要請に基づいて健康福祉ニーズ調査（全戸訪問）を実施した。

○ 衛生対策

洪水による影響から、県では浸水被害を受けた営業施設に対し、冠水した食品及び停電等により適切な保存状態が維持できなくなった食品の処分について、マーキング等明確な分別措置の励行を指導するとともに、食中毒予防指導を継続して実施した。

洪水の影響は海の生物にも影響を与えた。28日、柏崎市の旅館宿泊者が海水の腸炎ビブリオによる食中毒症状を訴えており集中豪雨による洪水で、海で腸炎ビブリオが大量発生したものと分析がなされた。そこで、県は食中毒警報を発令し、安全が確認されるまで貝を生で食べないよう啓発活動が行われた。

○ ペット対策¹⁴

新潟・福島豪雨では多くのペットも被災した。そこで県では相談窓口を設置して被災動物の救援活動を実施した。

- ・ 7月15日から、県央動物保護管理センターが中心となり、被災地へ出向き、被災動物（避難所生活で様々な理由により一緒に暮らせなくなった動物、被災により家に住むことができなくなり一時的に手放さなくてはならなくなった動物、被災により飼い主不明となった迷子動物）の保護収容活動を実施した。
- ・ 被災により餌、ケージ等が必要となった飼育者からの相談受付業務を行い、餌の提供、ケージ等の貸し出しを実施した。
- ・ 緊急災害時動物救護本部及び新潟県動物愛護協会から物資援助を受け、被災地区の災害対策本部等を通じて、被災者に対し犬、ねこの餌及び排泄物処理袋を配布した。
- ・ 新潟県獣医師会の協力を得て、被災者が飼育している負傷・疾病動物等の治療を無料で実施した。

¹⁴http://www2.pref.niigata.jp/niigata/webkeiji.nsf/0/49256fd5005b6a2a49256f2500204113?OpenDocument&Highlight=0,_t2285c44agc88r2ogh551157d226t044jlo89ba_

エ 得られた示唆

新潟・福島豪雨全体の主要な課題は、市町村における避難勧告の判断、勧告の出し方などであった。これは住民の生命に直結するためであり、住民への被害が甚大となった三条市では復旧後、自助・共助・公助の視点から、避難情報の運用改善、各主体における災害対応活動の明確化、情報伝達ルートの確立を特徴とした市の水害対応マニュアルを作成した。

健康危機管理上の示唆・課題としては、次の 2 点が挙げられるが、いずれの課題も同年 10 月に発生した中越地震（後述）において経験が活かされる結果となった。

(ア) 個別の保健活動上の課題

○ こころのケア対策会議

こころのケア対策会議とは、上述したとおり長い避難所での暮らしや復旧作業での疲労、復旧への不安感から顕在化した、住民のこころの問題に対して県域の関係諸機関が連携体制を構築し、効率的な活動を行うための体制である。

○ ペット対策

保健所の健康危機管理に対する機能としてペット対策は明示されていないが、ペットとの生活が自身の生活の一部となっている住民は多く、動物愛護の観点からも被災時に被災動物への行政としての対応が求められている。

今後は行政が現場へ支援すべき被災動物の救援活動に関する手法を確立するとともに、全国の愛護団体との連携を踏まえた活動のあり方・コーディネートを検討することが課題である。

(2) 福井豪雨（平成 16 年 7 月）＜福井県＞

ア 災害の概要

(ア) 気象災害の状況

活発な梅雨前線が北陸地方をゆっくり南下したのに伴い、17 日夜から 18 日にかけて、北陸地方と岐阜県で大雨となった。福井県で非常に激しい雨を観測し始め、総降水量が降り始めからわずか 10 時間あまりで美山町では 285 ミリ、福井市一乗谷（いちじょうだに）で 338 ミリに達し、7 月の月間雨量平年値（236.7mm）を上回る記録的な豪雨となった。

この災害により「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」に基づき福井県は本激指定、また美山町は局激指定（中小企業関係の適用措置）を受けた。

(イ) 人的・住宅の被害状況被災状況

人的被害は、福井県美山町を中心に死者 4 名、行方不明者 1 名、負傷者 19 名（内閣府 2004 年 8 月 27 日発表）の被害となった。

住宅被害は、県内 12 市町村において全壊 66 世帯、半壊 135 世帯、一部破損 229 世帯、床上浸水 4,052 世帯、床下浸水 9,575 世帯である。

(ウ) 避難の状況者数

県内 7 市町において避難指示数は 13,129 世帯以上、避難勧告数は 41,944 世帯、121,681 人にのぼり、最大避難者数は 9,141 人である。

(エ) ライフラインの被害状況

ライフラインでは、県内で 6,300 世帯に停電、3,247 世帯に断水の被害があり、電話不通も福井市、美山町、池田町において 600 世帯にあった。特に美山町ではライフラインの遮断で孤立化した集落もあったが、7 月 26 日には復旧が完了した。

(オ) 被災者の救助・救護の状況

初動時の救助者については、県防災航空隊、消防機関、緊急消防救援隊、警察、航空および陸上自衛隊、第 8 管区海上保安本部により 1,493 人が救助された。

7 月 20 日から設置された救護所・班においては延べ 4,075 人が受診した。

(カ) その他

県内 5 市町において水害ボランティアセンターが設置され、7 月 19 日から 8 月 13 日までに延べ 60,208 人の水害ボランティアを受け入れた。