

# 仙台市 災害時地域精神保健福祉 ガイドライン

こころのケア活動実務マニュアル

内部職員向け



仙台市精神保健福祉総合センター  
はあとぽーと仙台

## はじめに

この仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドラインは、仙台市地域防災計画ならびに災害応急対策の手引きに準拠した、精神保健福祉活動のガイドラインであり、災害時要援護者(高齢者・障害者等)支援計画および同ガイドラインにも記載されているものです。

本ガイドラインのもととなった「仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン(平成20年作成)」は、当時高い確率で発生するとされていた、宮城県沖地震を想定したものでした。しかし、平成23年3月の東日本大震災では、被害の規模も要した支援もこれをはるかに上回ったため、中長期的な支援に関する記述等を充実させてより有用性を高めたガイドラインとすべく、改訂を行うこととしました。

仙台市地域防災計画は、災害対策基本法の規定に基づき、東日本大震災後に作られた仙台市震災復興計画の理念を踏まえて策定されています。この仙台市震災復興計画では、「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクトの中に、「誰もが安心できるきめ細かなケア」の一つとして、長期的・継続的なこころのケアが挙げられています。

被災者の心身の状態は、主観的な被害の程度および被災からの時間経過と生活環境によって、大きく左右される傾向にあります。本ガイドラインを改訂した平成26年度は、東日本大震災後のこころのケアを多岐にわたって継続している最中ですが、震災後4年あまりを経ても、支援の重要性は増すばかりです。被災ならびに支援の経験が風化しないよう、平時から目を通し、万が一の発災時に活用していただけることを願ってやみません。

平成27年 3月 仙台市精神保健福祉総合センター

## 【こころのケア活動にあたられる仙台市職員の方へ】

本ガイドラインは、仙台市内で大規模地震等が起きた際に、区保健福祉センター等で実際にこころのケア活動にあたる本市職員向けに具体的な行動指針を示すものです。

こころのケアにあたる職員の皆様には、本ガイドラインを指針としつつ、現場の状況に応じて臨機応変かつ適切な対応をお願いいたします。

## 【市外から応援に来てくださった職員の方へ】

仙台市での災害時の支援活動は、本来ならば本市職員が行うべきものであることは言うまでもありません。しかし、災害時には本市職員だけではすべての業務が担いきれない部分がありますので、市外からの派遣職員の皆様もお手伝いいただきますよう、お願いいたします。

本ガイドラインには、本市の職員が為すべき行動指針が記載してあります。市外からおいでくださった皆様向けのガイドライン(仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン～外部からの派遣職員向け～)に加え、本ガイドラインも参考にしながら、ご協力をよろしくお願いいたします。

※仙台市では、各区役所ごとに保健所支所が設置されています。また組織上は、保健所機能と福祉事務所の両方を併せた「保健福祉センター」としております。本ガイドラインにおいては、特に必要がない限り「区保健福祉センター」という呼称を使用しました。

# 目次

はじめに	1
<b>第1章 仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドラインについて</b>	
1. 仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドラインの必要性	4
2. 本ガイドライン策定にあたっての精神保健福祉総合センターの基本的考え	4
3. 防災計画上の現状	4
4. 本ガイドラインの構成	6
5. 本ガイドラインの位置づけ	6
<b>第2章 災害時地域精神保健福祉活動における基本原則</b>	7
<b>第3章 こころのケア活動の実際</b>	
1. 各時期の主たる対策	9
2. 普段から準備しておくこと	10
3. 災害が起きたとき	
○フェーズ0	11
○フェーズ1	11
○フェーズ2	13
○フェーズ3	16
○フェーズ4	21
○フェーズ5-1	22
○フェーズ5-2	22
<b>第4章 被災者への対応のポイント</b>	
1. 最初のアプローチに関して	23
2. ストレス関連障害のアセスメントに関して	24
3. 地域で被災者支援・ボランティア活動を行っている支援者に対するケア	25
<b>第5章 災害時要援護者への配慮</b>	
1. 高齢者について	26
2. 障害者について	27
3. 子どもについて	28
4. 妊娠中の方・乳幼児を抱えた親について	29
5. 難病患者等について	29
6. 外国籍の方について	29
<b>第6章 支援者自身のセルフケア</b>	30
<b>【参考】</b>	
※様式類	33
※健康福祉局防災実施計画(抜粋)	42
※災害時における相互協力に関する覚書	49
※東日本大震災時こころのケア活動配布資料	50

## 第1章 仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドラインについて

### 1. 仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドラインの必要性

仙台市における災害対策としては、「仙台市地域防災計画」「健康福祉局防災実施計画」「災害時要援護者(高齢者・障害者等)支援マニュアル」「仙台市災害時保健活動実務マニュアル」等があり、それらのもとで、それぞれの対象種別ごとの態様に応じた、より実効性のある支援体制を確立していく必要性があります。

このガイドラインは、災害時のストレスによって一般市民に生じ得るこころの健康問題への支援等、精神障害者を含む市民全体を対象としたこころのケアを実施するにあたり、精神保健福祉総合センター(はあとぼーと仙台)と各区保健福祉センター等との連携・調整を行うための指針となるものです。

### 2. 本ガイドライン策定にあたっての精神保健福祉総合センターの基本的考え

精神保健福祉総合センターは、日常の業務の中で、精神疾患や精神障害のある方々やこころのケアを必要とする方々のケアを実施しており、災害時においてもその責務を継続します。

よって、災害時の主たる業務は、こころのケアが必要な方々への直接的支援に加え、避難所等の情報の把握、こころのケアを実施するために必要な人材を各区保健福祉センター等へ派遣、また人材の派遣を要請する調整機関としての役割をもつこととなります。

### 3. 防災計画上の現状

#### (1) 仙台市地域防災計画について

震度5弱以上の地震が発生したとき・宮城県に津波警報または大津波警報が発表されたとき・市内に気象特別警報が出されたとき等には、市長は「仙台市災害対策本部運営要綱」に基づき災害対策本部を設置します。

保健活動は健康福祉部、子供未来部、区本部で行いますが、具体的な活動内容としては下記の通りです。

#### 【健康支援活動】

被災者への調査等により健康状態の把握に努めるとともに地域の関係機関と連携し公衆衛生看護活動・栄養改善活動・歯科保健活動・その他必要な保健活動を行います。

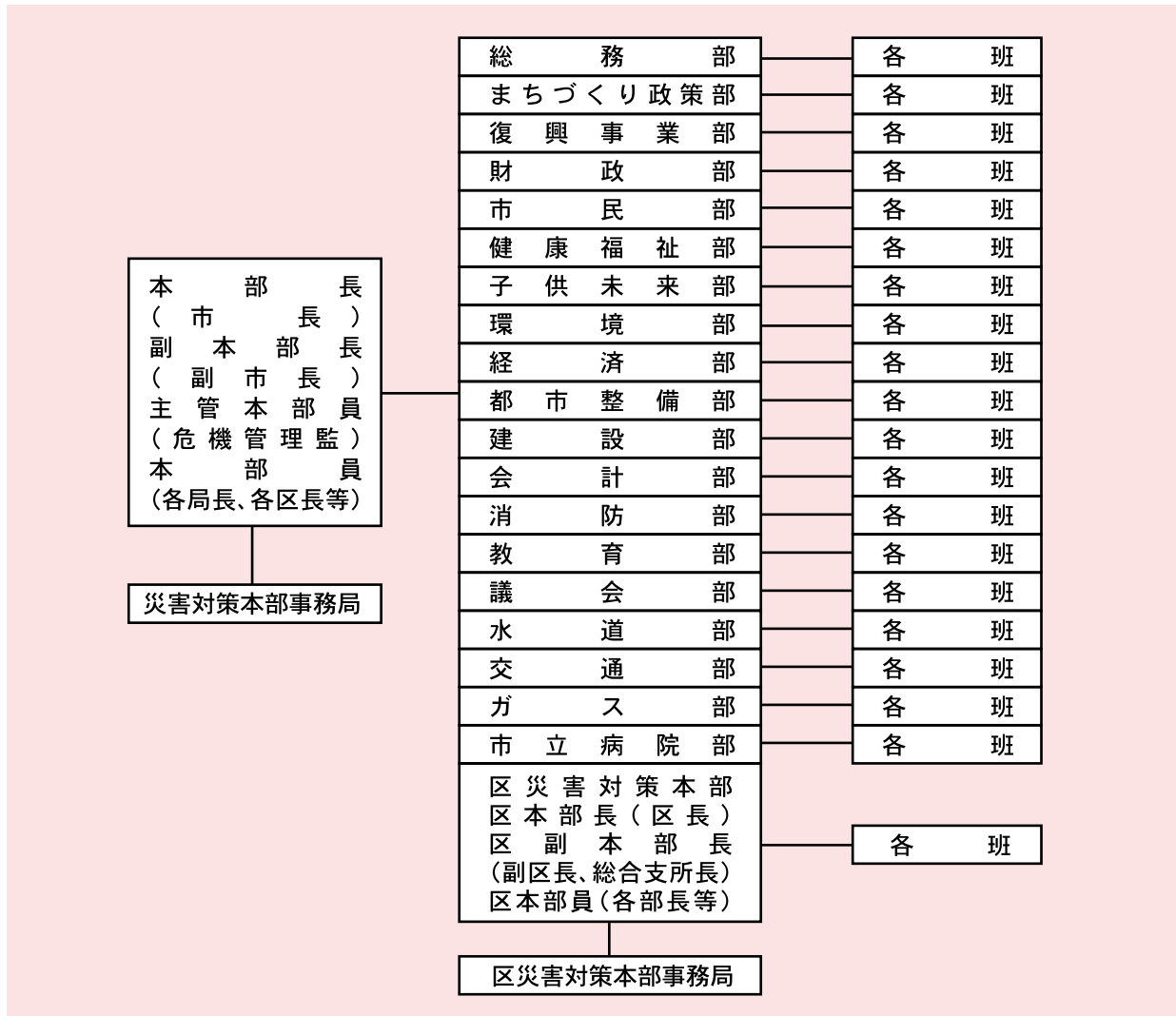
#### 【精神保健活動】

大災害時には、被災者が心的外傷等により心身が不安定になることがあることから、健康相談活動の中で被災者のこころのケアを行うとともに、状況に応じて国、都道府県、政令指定都市に対し精神科医療チームの派遣を要請します。

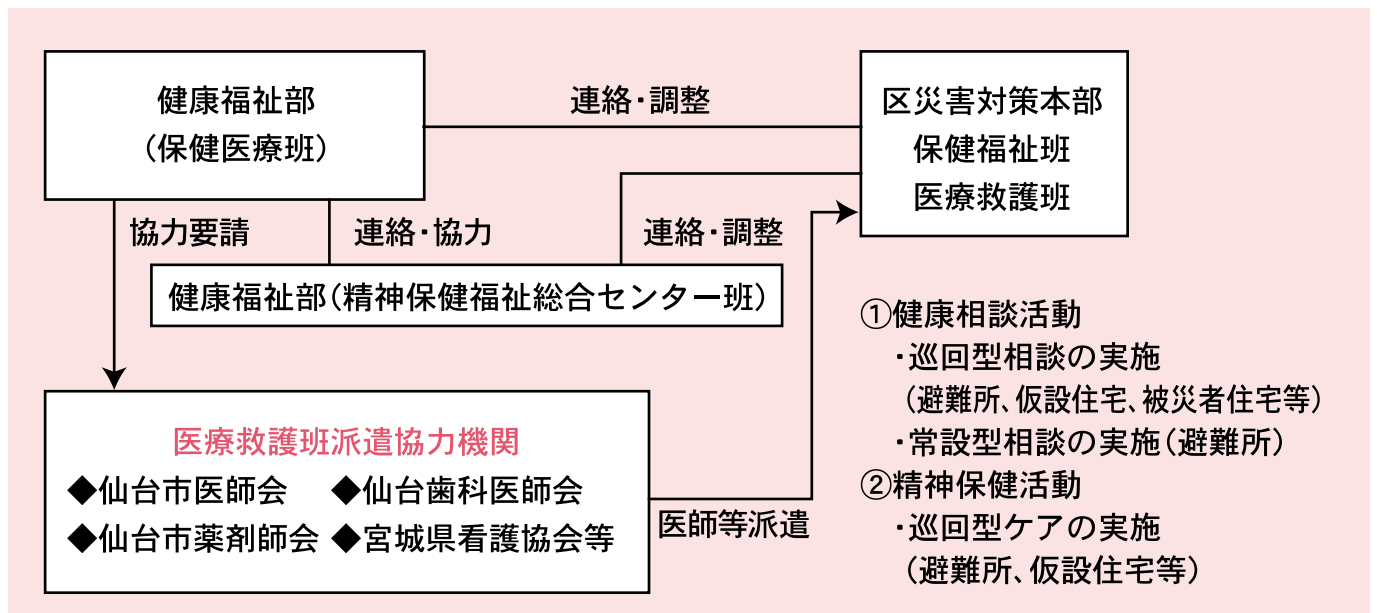
#### (2) 健康福祉局防災実施計画における精神保健福祉総合センターの位置づけ

精神保健福祉総合センターは、健康福祉部の1つの班としての位置づけであり、災害時は、健康福祉局防災実施計画に基づいた活動を行います。

## 《仙台市災害対策本部組織図》



## 《災害時における保健活動に関するフロー図(他都市等からの保健師受入調整を含む)》



## 4. 本ガイドラインの構成

精神保健福祉総合センターでは、本ガイドラインについて、より実践的な内容とするため、東日本大震災の経験をふまえた活動を反映させ、以下のとおり改訂いたしました。

### (1) 市民向け

仙台市民自身のセルフケアのため、災害時のメンタルヘルスに関する情報をまとめたもの。

### (2) 内部職員向け

本市職員が、災害時メンタルヘルス支援のために知っておきたい、災害時の心身の反応に関する基礎知識や被災者への対応のポイントをまとめたもの。

### (3) 外部からの派遣職員向け

外部からの派遣職員が本市における災害時地域精神保健福祉活動の援助に参加するうえで理解しておいてほしい事項を定めたもの。なお、派遣職員とは、行政からの依頼に基づき、厚生労働省を經由して派遣された方々等を想定している。

また、宮城県精神保健福祉センターとの間においては、平成19年3月に「災害時における相互協力に関する覚書」が締結され、この中で、災害時のセンター機能保持ならびに医師を含めた専門職チームの派遣依頼に関する相互協力と、そのための情報交換に関して定められている。

## 5. 本ガイドラインの位置づけ

仙台市地域防災計画の細部計画

災害時地域精神保健福祉活動の対象者は、被災したすべての市民であり、この中には既に精神疾患や精神障害のある方のみならず、災害によって新たにこころのケアの必要が生じた方や、被災体験により今後こころの問題が生じる可能性がある方が含まれます。また、災害によって一時的に精神的変調をきたした場合でも、ストレスに対する正常な精神的反応の範疇であって精神的心理的加療が必要とは言えない場合も少なくありません。さらに、支援者自身のメンタルヘルスの維持も重要ですので、支援者も対象となります。

これらを踏まえると、災害時地域精神保健福祉活動における基本原則は、以下の通りになります。

## 1. 平時からの心得

区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターには、災害時の対応における各々の役割があり、それらは相互にリンクして災害時地域精神保健福祉活動に臨むこととなります。したがって、平時から「仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン～内部職員向け～」等を参考に、互いの役割について確認し、災害時のより円滑で能率的な活動に努めます。

さらに災害時地域精神保健福祉活動に必要な物品・人員体制を準備すること、被災者の心理や精神保健に関する知識を習得する等、日々研鑽を積む必要があります。

また、日頃から関わりのある精神障害者に対して、災害の備えに関する普及啓発や、地域の障害福祉サービス事業所等と災害を想定した支援体制の確認等を行っておくことも大事です。

## 2. 災害救助活動における保健福祉活動の一環としての位置づけ

災害時には、「仙台市地域防災計画」「健康福祉局防災実施計画」「災害時要援護者(高齢者・障害者)支援マニュアル」等に基づき、救護所の設置、医療救護班の派遣及び後方医療体制の整備などの様々な医療救護活動が実施されます。災害時地域精神保健福祉活動は、これら医療救護活動と連携し補完するものであり、被災者に対する保健福祉活動の一環として、全体の組織体制の中に位置づけることとなります。

## 3. 原則を踏まえつつ柔軟な臨機応変の対応

災害時には、発生後の時間経過に伴って、被害・復旧等の状況も被災者の心理状態も変化していくのが常であり、それらに即した体制や活動が求められます。行政が取り得る体制は上記のような計画に基づいて設定されるものの、刻々と変化する状況下においては、カバーしきれない事態も生じ得ることが、過去の被災・救助体験から多く示唆されています。原則的に指示系統に基づき対応することは言うまでもありませんが、ガイドラインや想定通りのシステムでは対処しきれない事態が生じた際には、これらに固執しすぎない臨機応変の対応も必要とされます。



## 4. 病状の把握

既に精神科医療を受けている方については、安否や環境への適応などの確認とともに、もともとの精神疾患のみならず災害による精神的影響をも含めて病状を把握し、必要に応じて医療につなぐ必要があります。

## 5. 相談・診療の実施

災害によって新たにこころのケアの必要が生じた方については、区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターで随時相談を受けるほか、必要に応じて救護所内に設置予定の精神科医療救護班においても診療を行います。

## 6. 市民への普及啓発

市民全般に対して、ストレスによる心身の反応などに関する普及啓発活動や、医療・相談機関などの情報提供を行います。

## 7. 支援者のメンタルヘルス

支援者自身のメンタルヘルスに関しても留意し、平時から研修を行ったり、活動中に自らの変調に気付いたら必要に応じて相談することを心がけます。時には、自身の変調に気付かなかつたり、無理をして災害時の活動に従事する職員もいます。周囲の人が気付き、休養や専門機関への相談へ促すことも必要です。職場の管理者は、意識して休養を取らせる配慮も必要です。

## 8. 外部からの支援・派遣の受け入れ

災害が大きければ大きいほど、マンパワーが不足し、各機関の機能が十分に発揮されない場合があります。その際には必要に応じて外部の支援を求めることとなり、外部からの派遣職員に対応する業務も加わります。（「仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン～外部からの派遣職員向け～」を参照。）

## 9. 中長期的な取り組みを推進

災害時地域精神保健福祉活動は、ある期間を経て終結されて行くものでありますが、その際には災害ストレス反応が遅発性、動揺性、反復性に顕在化することに留意する必要があります。その時点においては問題が解決しているようにみえても、環境の変化(家族形態や住宅環境の変化)等に伴って災害ストレス反応が顕在化する可能性があり、適宜対応が必要です。災害時地域精神保健福祉活動の終結時には、通常精神保健福祉活動内でこれらに対応できるよう、本来の形に戻す橋渡しが必要であり、通常精神保健福祉活動において被災者への関わりが希薄にならない体制の確保・活動姿勢が求められます。