

震災における医療・福祉サービスの被災と復旧に関する調査研究 ～ 宮城県山元町における事例考察 ～

石井研究室 菅原 琢

キーワード: 東日本大震災, 医療・福祉サービス
宮城県山元町, 被害状況, 人口減少

1. 研究の背景と目的

宮城県の山元町は、東北地方太平洋沖地震により甚大な津波被害を受けた。地震後の津波により、海岸沿いの6行政区の全域および丘通り4行政区の一部が津波により浸水した。その結果、死者614人、行方不明3人の人的被害があった。住宅被害は、全壊・流出2,214棟、半壊546棟、一部損壊1,126棟であった。

震災により町民の暮らしの基盤となる医療・福祉のサービスも大きく被害を受け、町民の暮らしに多大な影響を与えた。本研究では、町内の医療・福祉サービス提供施設が経験した被災の実態と、現時点で抱えている課題を探ることで、今後の町の復興とその中での医療・福祉サービスのあり方を考えるための基礎的知見を得ることを目的とする。

2. 調査の方法

町内にある48の医療・福祉に関わるサービス提供施設（医療施設および、高齢者、障害者、子供対象の福祉サービス）のうち28サービス（17施設）に訪問して、1事業所あたり1～2時間程度のヒアリング調査を実施した。調査は、2011年11月から12月にかけて実施した。

各施設の調査では、個々の被災の実態（震災前後でのサービス提供の実際や変化、運営上の課題など）を明らかにすると同時に、一町内における医療・福祉サービスの被災の実態を面的に明らかにする。あわせて、町から入手した2011年2月28日から2011年8月31日までの月毎行政区別人口データを分析した。

3. 結果と考察

3-1 人口変動の分析

震災前の2月28日から8月31日までの間に人口は16,695人から14,709人へと12%減少した。現在も人口減少は続いている。人口減少の大きな要因としては、町内にある2つのJR駅の復旧の目途が立たないことが大きい。仮設住宅は町内に11棟・1,030戸建設され、2,665人が入居している。その結果、町内における町民の居住地分布が大きく変動している（表1、図1）。

3-2 被害の状況

調査対象各施設の被害状況は表2に示す。

津波により、7施設が直接的な被害を受けた。建物が流出したり、全壊するなどの被害を受けた施設が3施設（ 〃 , 〃 , 〃 ） 浸水したものの、修繕をして同じ建物でサービスを再開している施設が4施設ある（ 〃 , 〃 , 〃 , 〃 ）。

〃 ）地震による被害では、建物の使用に支障が出るほどの大きな被害を受けた施設はなかった。しかし敷地内の地盤被害により、建物の全部が使用できなくなる事態に陥った施設もある（ 〃 ）。

人的な被害では、利用者や職員が津波で犠牲になった施設が11施設ある（ 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 , 〃 ）。津波による直接的な被害は免れたものの、その後の避難所での暮らしで衰弱して亡くなった利用者もいた（ 〃 , 〃 , 〃 ）。また施設によっては、震災後、利用者の要介護度が以前より悪化するケースも見られた（ 〃 , 〃 , 〃 , 〃 ）。

3-3 サービスの提供状況

震災から数日間は、各施設とも安否確認や、利用者を家族のもとへ送り届けることにおわれていた。入居系の施設では、利用者や避難してきた近隣住民に食事提供をしたり、限られた物資や、食料の中で介護の継続に力をいれたりしていた。

一時的にサービスを休止した施設もあったが、2日後

表1 山元町の震災前後での人口変動

年月日	山元町
H23.2.28	16695
H23.3.31	15946
H23.5.1	15269
H23.5.31	15018
H23.6.30	14965
H23.7.29	14774
H23.8.31	14709

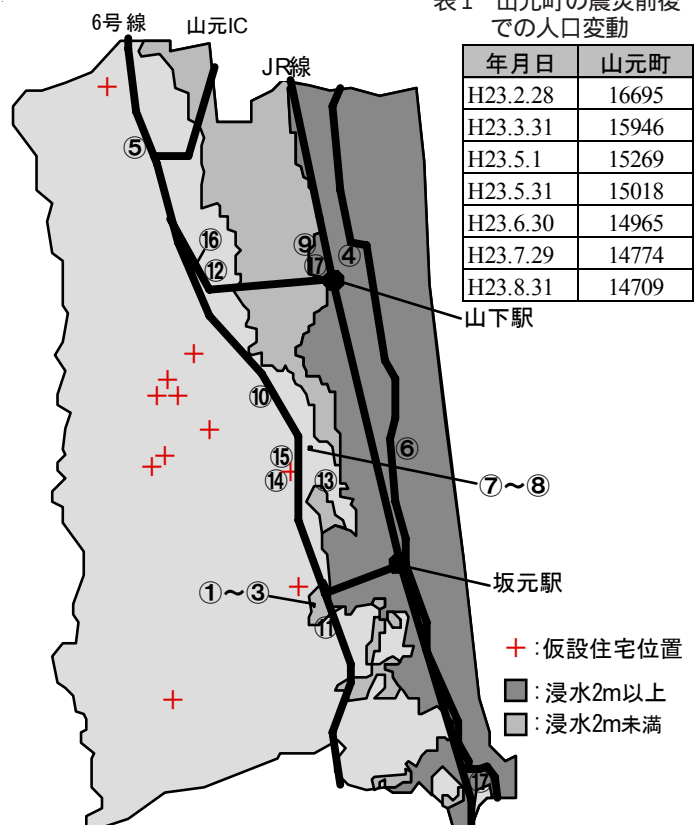


図1 山元町の浸水域とヒアリング対象の事業所の立地場所

表2 ヒアリングにもとづく各施設（サービス）の被害の状況と震災前後での変化

記号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
施設/サービス種別	訪問介護 a	訪問入浴 b	クリニック c	訪問介護 a デイサービス d 居宅介護支援 e	訪問介護 a デイサービス d 居宅介護支援 e 福祉用具利用 g	訪問介護 a デイサービス d 居宅介護支援 e	居宅介護支援 e	訪問介護 a	幼稚園 h	幼稚園 h	保育所 i （公立）	保育所 i （公立）
調査月日	11月7日	11月7日	11月7日	11月21日	11月21日	11月21日	11月24日	11月24日	11月28日	11月28日	11月28日	11月28日
津波被害の有無	有り	有り	有り	有り	無し	有り	無し	無し	有り	無し	無し	無し
人的被害の有無	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り	有り
サービス稼働状況	休止中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中
利用者数【震災前】	19名	40名	外来1,400名/月 往診20名/月	d60名	a:73名 d:10名/日 e:120名 g:35名 g:63名	a:23名 d:42名 e:55名	118名	101名	200名	120名	52名	65名
利用者数【震災後】 調査日時点の人数	0名	19名	外来1,000名/月 往診10名/月	d10名/日	d:15名/日 e:92名 g:28名	a:13名 d:31名 e:42名	67名	46名	102名	141名	58名	100名 （東保育所と統合）
スタッフ数【震災前】	9名	4名	6名	21名	40名	23名	4名	10名	12名	7名	8名	11名
スタッフ数【震災後】	0名	6名	6名	10名	28名	25名	3名	7名	10名	7名	8名	15名
被害の概要	施設の備品は津波により浸水し使用不能に。死亡・不明者が5名。	33名生存、4名死亡、3名行方不明。備品の浸水。4台のスタッフ車が流出。施設内に60cm以上の海水が浸水。	液状化により、外部入り口付近の地盤沈下。浸水（海水）により被害を受けた医療機器は1週間後プロバイダーに搬入してもらった。	津波によりスタッフ3名が死亡、11名が罹災。施設のリフォーム費用が500万円以上。	移転するほどの被害は無い（路面の亀裂など）。2名のスタッフが死亡、7名のスタッフ宅が流出。	施設は津波により流された。当日の利用者12名中7名が被災。利用者6名が死亡。その後衰弱で2名が死亡。10名のスタッフ宅が流出したがスタッフの人的被害なし。	津波により10名の利用者死亡。浸水など津波の直接的建物被害はないが、外壁レンガが剥離。	津波により利用者7名が死亡。老衰・病死で11名が死亡。スタッフ1名が津波にのまれたが、生還。しかし精神的なショックにより退職。浸水など津波の直接的建物被害はないが、外壁レンガが剥離。	園舎が流出し、園児8名とスタッフ1名が津波により死亡。	地震による被害はほとんどなし（若干のものの落下のみ）。4名のスタッフ宅が津波により流出した。園児6名の保護者が津波により死亡。	周辺住宅の法面が崩落。幼稚園の法面も崩れ施設として使い物にならず。4名の園児の家が津波被害。1家族の母親が津波で死亡。	地震・津波被害は特になし。地震直後に親に引き渡した2名の園児が津波にのまれ死亡。2名のスタッフ宅が流出。1名の園児の父親が津波により死亡。
震災後のサービス提供の状況	サービス継続希望が5名程度、他の利用者は家族が対応。その後一旦サービスを休止し3/24に訪問再開。しかしスタッフ2名だけのため6月に休止を提出。来年には再開の意思あり。	入浴ができない避難民に配慮して、早期のサービス再開へせず。4/8にサービス再開。その後、坂元中学のシャワー室や、入浴のための仮設施設などを利用。	2日目、3日目は午前中だけ稼働。一部庭を掃除し処分。3/14にサービス再開。電気が一週間後に復帰。しばらくライフラインが無い状態で稼働。	震災時から2ヶ月は動けず。3月末にスタッフが集まって再開に向けての話し合い。拠点づくりの開始。4月末に大工に頼み、お盆前に施設のリフォームが完了。	当日もサービスは稼働。しかし主にスタッフ、利用者の安否確認に動かないで物資ではないのが困ったが、4/11に利用者の行き先が決まったのでデイサービスを再開。	居宅介護支援と訪問介護は継続。デイサービスは休止。名簿流出のため安否確認に10日程かかる。4月初頭には利用者の家族が所有する土地と工場を借りて、7/11にデイサービス再開。	震災直後からサービスは継続。3/12から避難所、病院、利用者の自宅へ安否確認。7日から10日で全員の安否確認完了。3/12から優先順位をつけて訪問介護もが揃い8/11に再開。	3/12から避難所、病院、利用者の自宅へ安否確認。7日から10日で全員の安否確認完了。3/12から優先順位をつけて訪問介護もが揃い8/11に再開。	園舎が流出し、仕事場を失う。まず不明者の捜索から開始。真庭の公民館を借りて7/11に準備開始。一通りのもの揃い8/11に再開。	震災時から休園。5日間で園児の安否確認実施。4/11に新入園児44名の確認に入り、同時に卒園式（43名）を23日、入園式（44名）を4/24実施。	2日間はサービス休止。3/14から北保育所で一時保育を再開。8/11に北保育所から現在の仮園舎へ引越す。9月末に園庭が出来上がる。2ヶ月は放射能を気にして、室内遊びのみにした。	地震直後、園児を連れ山下小学校へ避難。スタッフは避難所で3日ほどサポート。4/16に卒園式実施（南・東保育所合同）。現在は東保育所と統合してサービスを提供。
利用者の状態の変化	当初は精神的なダメージが大きかったが、徐々に落ち着いてきている。	当初は精神的なダメージが大きかったが、徐々に落ち着いてきている。	震災直後は、頭痛や血圧が上がるなどの症状が現れる利用者が増加。今は落ち着く。しかし精神的な不安を抱える人は多い。	再開時、利用者10名とも身体的には衰弱。食事をし、金銭をすることで徐々に元へ。現在不安定になっている人も多い。	被災していない利用者が多いので心理的ダメージは少ないが、人から被災状況を聞いて不安定になっている人も多い。	要支援だった利用者が要介護2ほどまで症状が悪化。	利用者が不安になっているケースが多い。利用者が認知症が悪化した人が多い。	利用者よりも家族の間の相談が多い。認知症の悪化も見られる。	震災の影響で、乱暴になる、甘える園児が見られるようになる。直接津波の被害の有無が精神的な影響の差異に。会話を遊ぶことが心のケアに。	特に変化なし。	津波で「ごっちゃん」のお昼寝を嫌がるなどという、震災の影響が園児にも現れる。	統合後、親にとまどいがあった。園児にとって合同保育が園児に狭くなりストレスあり。
課題と町への希望	最低2名いれば訪問介護は可能だが、スタッフを増やす。（JRの復興）	人の流出が多いので、はやく住みやすい町にしてほしい（JRの復興）	人の流出が多いので、はやく住みやすい町にしてほしい（JRの復興）	今後泊りのサービスも再開させていきたい。人員を育てていく。（JRの復興）	行政、福祉、医療機関の連携と地域の方々の協力体制をつくる。（JRの早期復興も）	デイサービスの事業所が多いが、少ない利用者も事業所共同で取り合っている。今後継続していくが心配。	人の流出が多いので、はやく住みやすい町にしてほしい（JRの復興）利用者が少ないことが心配。	人の流出が多いので、はやく住みやすい町にしてほしい（JRの復興）利用者が少ないことが心配。	私立とはいえ、保育所、小学校との連携がほしい。JRの早期復興。	私立とはいえ、保育所、小学校との連携がほしい。JRの早期復興。	防災システムの指示命令のマニュアルが確立されていない。JRの早期復興。	防災システムの指示命令のマニュアルが確立されていない。JRの早期復興。

記号	13	14	15	16	17
施設/サービス種別	特別養護老人ホーム j 短期入所 k	指定身体障害者更生施設 i 指定身体障害者短期入所 m 指定自立訓練施設 n	病院 o （国立）	クリニック c	障害者就労移行支援 p 就労継続支援 q （B型）
調査月日	12月6日	12月6日	12月7日	12月7日	12月13日
津波被害の有無	無し	無し	無し	無し	有り
人的被害の有無	有り	有り	有り	無し	無し
サービス稼働状況	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中	稼働中
利用者数【震災前】	i:定員50名 k:定員20名	i:50名 m:4名 n:10名	344床 入院患者:317名 外来患者:140名	19床中満床 外来患者 150名前後/日	170名
利用者数【震災後】 調査日時点の人数	i:定員50名 k:定員20名	i:50名 m:4名 n:10名	344床 入院患者:320名 外来患者:130名	19床中10床利用 外来患者 160名前後/日	170名
スタッフ数【震災前】	57名	27名	約400名	17名	77名
スタッフ数【震災後】	57名	20名	約400名	17名	77名
被害の概要	敷地内の西側斜面の地盤崩落。27名のスタッフ宅が罹災。津波による直接的被害ではないが、衰弱で2名の利用者が死亡。	地震により外壁・内壁に亀裂発生。11名のスタッフ宅が罹災（自宅流出4名、全壊2名、半壊5名）。	地震により、救急外来部門に亀裂が発生し立入禁止に。建物内部に多数の亀裂が発生。人的被害として約70名のスタッフ宅が罹災。	建物自体の構造的被害はなかったが、地盤の沈下・浮上および一部液状化が発生。医療器具の破損あり。	山元町では2店舗が津波により流出・浸水。利用者11名、スタッフ25名の仕事場が無くなった。
震災後のサービス提供の状況	事前訓練経路のある炊き出しで1週間のぐ。3/12〜4/10まで避難者の迷道。3/12にスタッフ24時間体制に。3/19に一部被災たきりの利用者が施設に残り、残りは隣のDSへ移動。4/11に通常業務へ。	サービスは当日から稼働。3/14まで1日食、3/25まで1日食、その後の4/11から通常通りの食事提供。同時に4/11より被災田町の障害者を通常の短期入所として受け入れ開始。4/13に入浴開始。	震災直後からサービス提供。通常診療体制になったのは約1ヶ月後。ヘリ搬送も行う。完全復旧は約4ヶ月後。当初のサービスの計画体制から再構築。	患者の一部は関連老健に移送。外来は休診せず稼働。停電のため暗くなる前の4:30まで診療。在庫に限り1ヶ月制限をかけて薬を出す。	震災後、地域の高齢者に山の湧水を毎日行い食事の提供。法としては4/5に再開。15日から仕事場を失った利用者とスタッフが角田市内で就業。
利用者の状態の変化	長期より、短期入所の利用者には体調よく戻した。	当日、不安で眠れない利用者はスタッフで22時頃まで付き添った。現在は落ち着いている。	認知症の症状がない利用者にはスタッフが22時頃まで付き添った。現在は落ち着いている。	特に変化なし。	特に変化なし。
課題と町への希望	法人と同じ意識を持つことを考える。JRの早期復興。	町の復興を明確にして、利用者が自立できなくなる。	認知症の症状がない利用者にはスタッフが22時頃まで付き添った。現在は落ち着いている。	今後患者数が減少することが不安（人口減少により）。	町がどのような状況になっているのか、早期に示してほしい。それにより今後、店舗展開ができるから。

から約半年の間で、サービス提供を再開している。建物は流出したが、新たに建物を借りて再開しているところもある（ ）。しかし、現時点での職員が足りずサービスを休止している施設もある（ ）。町内での事業再開を望んではいるものの、町内の事業拠点を津波で失い、町内からサービスを撤退した施設もある（ ）。

4. まとめ

調査を通して、町の医療・福祉サービス全体が何らかの形で被害を受けていることが明らかになった。一時的にしても、町民の暮らしに与えた影響は大きい。震災から8～9ヶ月たち、おおよそ形としては、サービス提供や運営面において震災前の状況に戻った。

しかし、町内で進む人口減少は医療・福祉サービスの利用者数や、患者数の減少に直接的な影響を与えており、今後の施設運営・経営においての大きな課題を残している。今後の町の早期の復興と人口減少の歯止めが待たれるところである。

一方、今回の震災では、災害対応やその後の復旧において、民間から提供されている医療・福祉サービスと、自治体との連携における課題も明らかになっている。医療・福祉サービスを提供する施設の安全性の確保と災害時における役割については、今後の復興担づくりの中で、検討していくべき重要な課題である。