

令和 2 年 9 月 11 日現在

機関番号：22501

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2019

課題番号：15K11889

研究課題名（和文）災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを推進する行政保健師の活動指針

研究課題名（英文）Guidelines for the Activities of Public Health Nurses to Support the Development of Healthy Communities by Residents with the Aim of Mutual Support in the Event of Disasters

研究代表者

細谷 紀子（Hosoya, Noriko）

千葉県立保健医療大学・健康科学部・准教授

研究者番号：60334182

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、これまでに蓄積されてきている地域づくりに関する研究の知見と災害看護において求められる機能・役割とを有機的に結び付けることにより、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する行政保健師の活動指針を作成することである。

研究Ⅰでは文献検討により地域づくりを意図した保健師の実践内容の構造を、研究Ⅱでは要配慮者を支援する自主防災組織の活動実態から、災害に備えて住民相互の助け合い機能を高めるための課題3点を明らかにした。研究Ⅲでは、全国市区町村における災害時の共助を意図した平常時の保健師活動の実態を明らかにした。以上の知見を根拠に、基礎編と実践編から成る活動指針を作成した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、1点目に保健師の地域づくりに関する既存の研究知見を体系的に整理した点にあり、成果は日本地域看護学会第19回学術集会において優秀ポスター賞を獲得した。2点目に一般の自主防災組織では十分に実施されていない要配慮者への支援について平時の活動実態を掘り下げてその課題を明らかにした点にある。3点目に市区町村の災害時の共助を意図した平常時の保健師活動の実態を全国規模で明らかにした点にある。

本研究の社会的意義は、作成した活動指針が、平常時からの住民主体の健康な地域づくりの推進や、災害発生時の住民相互の理解と尊重や助け合いの促進に寄与する点にあると考える。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to develop the guidelines for the activities of public health nurses to support the development of healthy communities by residents with the aim of mutual support in the event of disasters.

In Study I, we clarified the structure of the practice contents of public health nurses with the intention of regional development by examining the literature. In Study II, three issues were identified in order to enhance mutual assistance among residents in preparation for disasters from the actual activities of voluntary disaster prevention organizations that support people requiring special care. In Study III, we clarified the actual conditions of public health nurses' activities in normal times with the intention of providing mutual assistance during disasters in municipalities throughout Japan. Based on the above knowledge, the activity guideline consisting of the basic part and the practical part was prepared.

研究分野：公衆衛生看護学

キーワード：地域づくり 共助 災害 行政保健師 住民主体

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

わが国は、2011年に東日本大震災を経験し、その後も毎年のように各地で集中豪雨災害が発生する状況にある。そのような中、2012年及び2013年に改正された災害対策基本法において、「多様な主体の参画による地域の防災力の向上」や「平素からの防災への取り組みの強化」の必要性が明記された。また、2012年に改訂された「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」には、多様化、高度化する国民のニーズに応えるため、ソーシャルキャピタルを活用した自助及び共助の支援を推進していくことの必要性が示された。これを受けて改訂された厚生労働局長通知「地域における保健師の保健活動について」においても、持続可能でかつ地域特性をいかした健康なまちづくり、災害対策等を推進する必要性が示されている。こうした動向があるものの、平常時の共助の支援に係る保健師活動に関する研究¹⁾はわずかにしか行われておらず、その戦略的特質は明らかにされていない。

災害対策の第一線機関である市町村においては、危機管理や防災を主幹とする部署があり、保健衛生部門等に所属する保健師は、地域防災計画の中でも「救護」等に役割が充てられているのみであることが多い。また、住民主体の自助・共助の力を高める活動は、自主防災組織など住民活動が活発な地域において実施されているが、一部の地域にとどまっている現状がある。行政に所属する保健師は、公的な立場から住民全体の健康で安心した生活を支援する役割を持ち、地域の格差をなくしていく使命を持つ。しかしながら、平常時からの防災対策や自助・共助を支援する地域づくりにおいて、保健師はその機能を十分に発揮できていない現状がある。

一方、行政保健師が行う地域づくりに関する研究は、両羽らの研究²⁾など知見が蓄積されつつある。地域保健において、介護予防やその他の分野においても、徒歩圏内の住民主体の活動により見守りや助け合い等の地域の共助の力を育む活動の必要性は高まっている。以上のことから、これまでに蓄積されてきている地域づくりに関する研究の知見と災害看護において求められる機能・役割とを有機的に結び付けることにより、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する行政保健師の戦略を明らかにする必要があると考える。

2. 研究の目的

本研究の目的は、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する行政保健師の活動指針を作成することである。

3. 研究の方法

1) -1 研究 -1 文献検討

研究知見として既に蓄積されている地域づくりを意図した保健師の実践内容の全体像を文献レビューにより明らかにすることを目的に研究 -1 を行った。医学中央雑誌 Web を用いてキーワード「地域づくり」と「保健師」を掛け合わせ、原著論文に絞り込んで2015年7月に検索した(発行年の絞り込みは無)。該当した30件のうち、地域づくりにおける保健師の支援や活動、役割を明らかにすることを目的としている7件を分析対象とした。対象文献について、結果及び考察に示されている地域づくりを意図した保健師の実践内容に関する記述を取り出しデータとした。データを質的記述的方法によって分析し、カテゴリ間の関係性を考察し構造化した。

1) -2 研究 -2 文献検討

地域づくりを支援するうえで、災害時要配慮者の中で「発達障害児と家族」について、発災前および発災時における地域住民との関係によりもたらされる影響について明らかにすることを目的に文献検討を行った。医学中央雑誌 Web を用いてキーワード「発達障害」と「災害」を掛け合わせ2016年6月に検索した(絞り込み条件なし)。該当した287件のうち、タイトルから、発達障害児の災害に関わる事象を取り扱っていないものを除外し、残った55件について本文を精読して「影響」の記述がある14件(原著論文3件、解説特集8件、会議録3件)を対象文献に選定した。さらに、「影響」の記述に他文献を引用しているものがあつたため引用元の文献を辿り、図書(3件)と報告書(3件)を加え、合計20件を対象文献とした。データは、質的記述的方法によって分析した。

2) 研究 住民組織対象面接調査

要配慮者を支援する自主防災組織等の活動実態を明らかにし、災害に備えて住民相互の助け合い機能を高めるための課題を検討することを目的に研究 を行った。

(1) 研究デザイン

本研究は因子探索レベルであるため、質的帰納的研究デザインを用いた。

(2) 研究参加者

過去50年程度、大規模な災害を経験していない地域で、要配慮者を支えるための活動に積極的に取り組んでいる自主防災組織等の活動をリードしている人(以下、リーダーとする)とした。

(3) データ収集方法および分析方法

インタビューガイドに沿って半構成的面接調査を行った。調査項目は、地域特性と組織の担当地域の人口・高齢化率、要配慮者を支える活動開始のきっかけとねらい、要配慮者の把握方法・把握状況、要配慮者への支援として積極的に取り組んでいる活動(個別支援計画の策定、避難訓練、避難所運営準備など)について活動の内容や工夫、課題であった。調査期間は2016年12月～2017年1月であった。分析方法は、組織ごとに聴取した内容から、自主防災活動開始のき

かけとねらい、要配慮者への支援に関する活動上の工夫、要配慮者への支援における課題についての語り部分を抽出し、意味内容を要約しコードを作成した。その後、意味内容の類似性に基づき質的帰納的に分析しサブカテゴリ、カテゴリを生成した。なお、分析内容の妥当性を確保するために、地域看護学および質的研究に精通している共同研究者間でデータの分析プロセスを確認した。

(4) 倫理的配慮

研究参加の任意性の保障、プライバシーの確保、時間拘束等の不利益を最小にする等、倫理的配慮を行った。所属機関の倫理委員会から承認を得て調査を実施した(2016-30)。

3) 研究 市町村保健師対象全国実態調査

全国市区町村における災害時の共助を意図した平常時の保健師活動の実態を明らかにすることを目的に研究を行った。

(1) 研究デザイン

本研究は、量的記述的研究であり、対照のない横断研究である。

(2) 研究対象

2019年1月1日現在、全国市区町村1,897か所(特別区含む、政令指定都市については各区を対象とし市(本庁)は対象外とする)のうち、2019年中に災害救助法の適用があった434市区町村を除く、合計1,463市区町村の統括的役割を担う保健師を対象とする。

(3) データ収集方法および分析方法

郵送式による無記名自記式質問紙を用いた。基本情報として、回答者の職位、年代、所属部門、市区町村の自治体の種類、人口、高齢化率、過去30年間の自然災害による被災経験、災害に関する地域特性を調査項目とした。保健師活動の基本情報として、活動体制や市区町村全体の地域防災計画への保健師の関与や保健師活動マニュアル整備の状況を調査項目とした。保健師活動の実態については、先行研究を踏まえ、避難行動要支援者等に対する災害への備えに関する保健師の個別支援の状況、自主防災組織等の住民組織に対する活動状況、災害時の共助を意図した保健福祉事業や地域づくり活動状況等を調査項目とした。調査期間は、2020年2月~3月である。分析は統計ソフト(SPSS ver.26)を用いて行い、災害時の共助を意図した平常時の保健師活動について実施内容ごとに実施率を算出し、活動実態と保健師の活動体制、地域特性や被災経験との関連について検討した。

(4) 倫理的配慮

調査の趣旨に賛同し、協力が得られた研究対象者のみが質問に回答すること、質問紙の回答には20分程度の時間的負担を要することを研究依頼書に明記した。その他、倫理的配慮について、所属機関の倫理委員会から承認を得て調査を実施した(2019-31)。

4. 研究成果

1)-1 研究 -1

(1) 対象文献の概要: 発行年は2007年4件、2009年、2010年、2012年各1件、計7件であった。研究の目的は「地域づくりにおける保健師の役割」、「地域づくりにおける保健師のマネジメント」、「住民組織活動が地域づくりに発展するための保健師の支援」に焦点をあてたものがあつた。

2 地域づくりを意図した保健師の実践内容: 118のデータから9つのカテゴリを生成した。関係性を分析した結果、図に示す、地域づくりを意図した保健師の実践内容の構造を導出した。

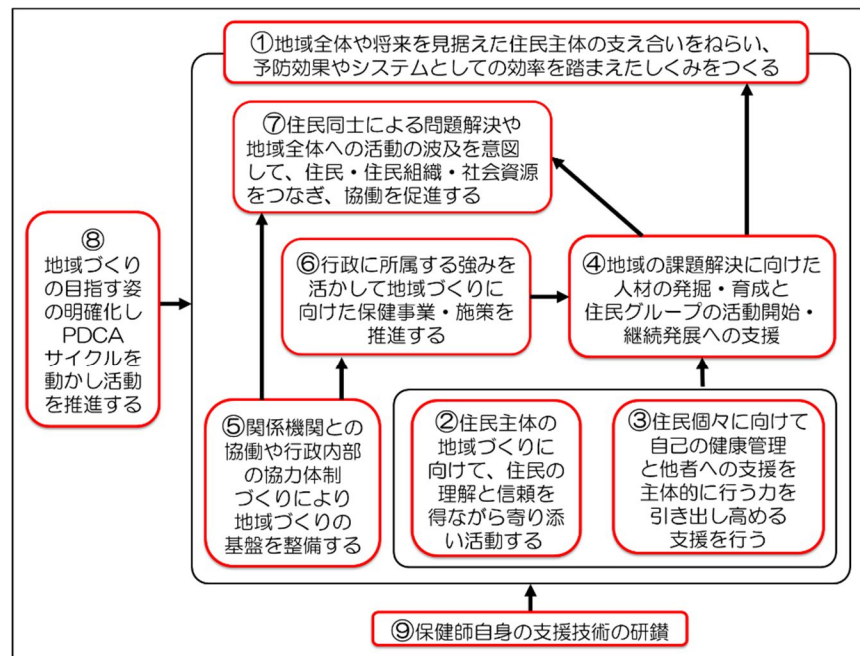


図. 地域づくりを意図した保健師の実践内容の構造

すなわち、 と の住民の理解や信頼を得ながら個々の主体性を高める支援、 と の関係機関や行政内部との協働関係づくりを基盤に、 の住民活動への支援や の保健施策の推進、 の住民や社会資源をつなぐ支援、が行われ のねらいの達成をめざす。これらの地域づくりを意図した活動は のPDCAサイクルを回すことによって促進され、 の保健師自身の自己研鑽により質

が保障される、と考えられた。

1) -2 研究 -2

地域住民との関係によりもたらされる影響は 11 カテゴリにまとめられた。「怪訝そうな視線など障害の無理解や不利益の実感と人に頼れないという覚悟や悲しみ」などネガティブな性質の影響と、「周りの人に助けを求める姿勢と周囲の理解による生活の手助けや精神的な支え」というポジティブな性質の影響があった。ネガティブな影響を受けることを可能な限り減らすための平常時の方策を検討する必要性が示唆された。

2) 研究

自主防災組織等 10 団体から研究協力が得られ、研究参加者は 1 団体あたり 1~4 名、合計 18 名であった。自主防災組織等による要配慮者への支援の工夫として、要配慮者の把握は【全対象への独自調査や訪問】など 9 カテゴリが、個別支援計画の策定は【要配慮者と支援者とのマッチングに関する工夫】など 4 カテゴリが、避難訓練は【地域住民や中学生・関係機関への働きかけによる訓練実施の協力体制づくり】など 5 カテゴリがあった。また、災害への備えに通じる【普段の見守り】、【住民同士のふれあい】など日常の支援活動が行われていた。支援に関する課題は【支援者不足と負担の増加】や【支援を求めにくい人の把握や関係づくりの難しさ】など 6 カテゴリがあった。

要配慮者を住民相互の助け合いにより支えるための課題として、「支援を求めにくい要配慮者と自主防災組織との繋がりづくり」「支援者の負担軽減と地域に潜在する人材の力量発揮」「要配慮者への支援に必要な後ろ盾となる協力体制づくりと日常活動の充実」が考えられた。

3) 研究

質問紙調査の回収数は 541 人(回収率 37.0%)であった。回答者は課長補佐級が 33.6%、50 代が 60.6%、所属は保健部門が 71.5%と最多であった。自治体の種類は、町村 48.4%、人口は 2~5 万人が 23.7%、高齢化率は 30~35%未満が 24.0%と最多であった。自然災害経験ありは 68.4%、活動体制は地区分担と業務分担の併用が 81.3%であった。自治体の地域防災計画策定への関与は有が 31.4%、無が 62.7%、保健師の役割について明示有が 43.1%、無が 50.1%、災害時の保健師活動に関するマニュアル作成は策定済みと策定中を合わせると 31.6%、策定予定が 11.6%、策定無が 45.5%であった。地域防災計画において保健師の役割が明示されている市町村は 3 割未満という 2004 年の報告³⁾があり、15 年経過し約 1 割は増えているが、半数には満たないという実態が明らかになった。

個別支援実施については、有は 38.8%、無が 58.0%であった。支援内容は「避難行動要支援者名簿の掲載申請や同意に関する支援」が 64.8%と最も多く、「支援者となる住民との橋渡し」(34.8%)や、「避難等に関する近隣住民への支援」(19.5%)の実施割合は低かった。実施していない理由は、「防災対策は保健師が所属する部門の事務分掌に含まれていない」が最多の 39.5%であり、次いで「通常の個別支援が十分に行えていないため、災害への備えまで行っていない」が 35.7%であった。

過去 5 年以内に自主防災組織等との協働については、実施有は 40.9%であり、そのうち、防災に関する協働有と回答した者は 28.3%であった。内容は「防災訓練や避難所開設訓練実施に関する支援・協働」が 69.3%であった。実施していない理由は「防災対策は保健師が所属する部門の事務分掌に含まれていない」が最多の 46.6%、次いで「組織との接点がない」46.0%、「多忙で時間の確保ができない」31.6%が続いた。住民の自助・共助の要となる「自主防災組織」に対し保健師が関わっている市町村は約 3 割だったという 2004 年の報告³⁾があり、地域防災計画における保健師の役割の明示と同じく、約 1 割増加しているが、半数には満たないという実態が明らかになった。

災害時の共助を意図した保健福祉事業や地域づくり活動については過去を含めて実施有は 29.6%であり、「障害のある人や作業所の通所者と地域住民合同の避難訓練や障害者支援に向けた教育の実施」、「防災訓練に合わせて、地域のボランティアと協働して、健康見守りのチェックリストの実施や保健所の情報伝達を小学校区単位で実施」、「平常時からの顔のみえる健康づくり(ちょっこり助け隊)」などの実践がなされていた。

4) 総括

研究 において、要配慮者を住民相互の助け合いにより支えるための課題として導出した 3 点のうち、「支援を求めにくい要配慮者と自主防災組織との繋がりづくり」については、研究 -1 で導出した「住民主体の地域づくりに向けて、住民の理解と信頼を得ながら寄り添い活動する」や「住民個々に向けて、自己の健康管理と他者への支援を主体的に行う力を引き出し高める支援を行う」ことがその対応に通じると考えられた。また、「支援者の負担軽減と地域に潜在する人材の力量発揮」や、「要配慮者への支援に必要な後ろ盾となる協力体制づくりと日常活動の充実」については、同じく研究 -1 の「地域の課題解決に向けた人材の発掘・育成と住民グループの活動開始・継続発展への支援」や、「住民同士による問題解決や地域全体への活動の波及を意図して、住民・住民組織・社会資源をつなぎ、協働を促進する」ことが対応に通じると考えられた。

一方、研究 より、災害時の共助を意図した平常時の保健師活動の実態として、個別支援の実

施率、自主防災組織等との協働の実施率はともに4割程度であるという現状が明らかになった。また、災害時の共助を意図した保健福祉事業や地域づくり活動の実施率は3割に満たないことが明らかになった。それらの活動を実施していない理由で最も多かったものは「防災対策は保健師が所属する部門の事務分掌に含まれていない」であった。このため、地域づくりを意図した保健師の実践内容の「保健師自身の支援技術の研鑽」に準じる内容として、災害時の共助を意図した地域づくりを支援する保健師活動の必要性そのものを、保健師が理解する必要があることが明らかになった。実施していない層の約半数の自治体は、厚生労働局長通知「地域における保健師の保健活動について」における、持続可能でかつ地域特性をいかした健康なまちづくり、災害対策等を推進するということの意味を学習することから始める必要があると言える。この際、事務分掌に関する解釈とも連動し、防災対策という狭義の理解ではなく、平常時の助け合いこそが災害時の助け合いを可能にすることの意味や、予防的意義の高い活動を重視する保健師職能について改めて確認する必要があると考えられる。以上の内容を、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する行政保健師の活動指針の基礎編とする。

次に、研究において、個別支援に関して実施できていない理由について「通常の個別支援が十分に行えていないため、災害への備えまで行えていない(35.7%)」と回答した自治体や、自主防災組織等と協働を実施していない理由について「組織との接点がない(46.0%)」、「多忙で時間の確保ができない(31.6%)」と回答した自治体があった。これらの自治体は、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する必要性は理解しているものの、十分に実施できていないと認識している層と言える。この点について、一つには、行政内部の防災担当部署との役割分担や連携、および分散配置されている保健師間の意思統一に関して、図に示す「関係機関との協働や行政内部の協力体制づくりにより地域づくりの基盤を整備する」部分を強化する必要があると考えられる。もう一方で、近年は、様々な健康課題に基づく対策が年々増加し、市町村保健師は法令等に基づく保健事業を実施するだけでも膨大な業務量となっており、地域の健康課題や住民ニーズに即した独自の保健事業を展開していくことが困難になりつつある⁴⁾とも報告されている。多忙を理由に活動が出来ていない自治体においては、図に示す「予防効果やシステムとしての効率を踏まえたくみをつくる」ことを意図した取り組みが必要と言える。これらについては、災害時の共助を意図した保健福祉事業や地域づくり活動を実施している約3割の市町村が回答した活動内容を基に、人口規模等の基本情報により整理した実践例の提示が有効と考える。これを、災害時の共助を意図した住民主体の健康な地域づくりを支援する行政保健師の活動指針の実践編とする。

以上、本研究により作成した活動指針が、平常時からの住民主体の健康な地域づくりの推進や、災害発生時の住民相互の理解と尊重や助け合いの促進に寄与するかどうかを、今後、検証していく必要があると考える。

【引用文献】

- 1) 小野聡枝：在宅療養者の防災対策を支えるコミュニティづくりへの支援のあり方 .J .Nat l . Inst . Public Health , 61 (5) , pp . 476-478 , 2012 .
- 2) 両羽美穂子：地域づくりにおける保健師のマネジメント能力の開発・発展過程～研究者と実践者の協働的アプローチ～ . 千葉看護学会会誌 , 16 (1) , pp . 45 - 52 , 2010 .
- 3) 牛尾裕子：市町村保健師の健康危機管理機能に関する実態調査 . 宮崎美砂子他 , 厚生労働科学研究費補助金 (がん予防等健康科学総合研究事業) 報告書 ; 地域の健康危機管理における保健所保健師の機能・役割に関する実証的研究 , 49-79 , 2004 .
- 4) 日本看護協会：平成24年度厚生労働省先駆的保健活動交流推進事業 市町村保健活動のあり方に関する検討報告書 ～保健活動の最適化への挑戦～ , 7 , 2013 .

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 細谷紀子、宮澤早織、雨宮有子、佐藤紀子、石川志麻
2. 発表標題 災害時要配慮者を支える住民組織活動における対象者把握に関する実態と課題
3. 学会等名 第76回日本公衆衛生学会総会
4. 発表年 2017年～2018年

1. 発表者名 細谷紀子、佐藤紀子、雨宮有子、宮澤早織、石川志麻
2. 発表標題 住民組織による災害時要配慮者に対する個別計画および避難訓練に関する工夫と困難
3. 学会等名 第6回日本公衆衛生看護学会学術集会
4. 発表年 2017年～2018年

1. 発表者名 Noriko Hosoya, Mina Ishimaru, Misako Miyazaki
2. 発表標題 Review on the influence of local residents on children with developmental disorders and their families during times of disaster
3. 学会等名 The 20th East Asian Forum of Nursing Scholars (国際学会)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Noriko Hosoya, Saori Miyazawa, Sima Isikawa, Yuko Amamiya, Noriko Sato
2. 発表標題 Review on the Community Health Improvement by Japanese Public Health Nurses
3. 学会等名 The 3rd KOREA-JAPAN Joint Conference on Community Health Nursing
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 細谷紀子、石川志麻、雨宮有子、佐藤紀子、宮澤早織
2. 発表標題 地域づくりを意図した保健師活動に関する文献レビュー
3. 学会等名 日本地域看護学会第19回学術集会
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	佐藤 紀子 (Sato Noriko) (80283555)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・教授 (22501)	
研究分担者	雨宮 有子 (Amamiya Yuko) (30279624)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・准教授 (22501)	
研究分担者	石川 志麻 (Ishikawa Sima) (50598919)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・講師 (22501)	
研究分担者	杉本 健太郎 (Sugimoto Kentaro) (80724939)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・講師 (22501)	
研究分担者	宮澤 早織 (Miyazawa Saori) (80749557)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・助教 (22501)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究協力者	泰羅 万純 (Taira Masumi) (00848658)	千葉県立保健医療大学・健康科学部・助教 (22501)	