

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 19 日現在

機関番号：25201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2015

課題番号：26861990

研究課題名(和文) 保健師に必要な自然災害への備え 豪雨災害後の支援活動の経験から

研究課題名(英文) Preparations for disasters in the public health nurse activities

研究代表者

祝原 あゆみ (Iwaibara, Ayumi)

島根県立大学・看護学部・助教

研究者番号：50533824

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 900,000円

研究成果の概要(和文)：市町村保健師と保健所保健師を対象としたグループインタビューと市町村職員へのアンケート結果から、市町村保健師に求められる災害への備えについて検討した。

市町村保健師が災害時に能力を発揮するためには、保健師が活動しやすい体制を行政組織全体の合意のもとに整備することが必要である。また、住民だけでなく支援者をも対象とした保健医療福祉に関する多様なニーズに応えるためには、平常時からの保健所との積極的な連携が不可欠であり、「災害時には市町村と保健所の保健師がともに活動するものである」との意識を互いに持つことが必要だと考えられる。

研究成果の概要(英文)：We studied preparations for disaster in the public health nurse. The target of this study was the public health nurses and administrative staffs belonging to municipalities.

Municipal public health nurses should make the healthcare activity systems with administrative staff's agreement. Administrative staffs ask public health nurses to respond to the various needs which made a supporter as well as a resident, too. Then, it is important to the cooperation between public health nurses at municipality and health center. They should be conscious that they work together when a disaster occurs.

研究分野：公衆衛生看護学

キーワード：保健師 自然災害 備え

1. 研究開始当初の背景

2011年の東日本大震災を機会に保健師の活動が注目され、被災者の生活や健康を支援する専門職として評価されるようになってきている¹⁾。同年改正された保健師助産師看護師学校養成所指定規則には、公衆衛生看護管理論の備考欄に「健康危機管理を含む」ことが明記され、保健師基礎教育においても災害等の健康危機管理が重視されている。

災害支援に関する先行研究では、保健師に期待される役割や能力として、危機的状況への対応能力、情報管理能力、災害支援体制整備への積極的関与、同職者や関係者そして住民との間の連携及び信頼関係の構築の必要性が挙げられている²⁾が、保健師の災害支援活動時の心理として、保健師の活動が認められない、組織内での疎外感・孤立感なども報告されている³⁾。また、市町村防災担当者を対象とした調査によると、保健師には保健・医療ニーズに加えて防災活動への積極的関与など⁴⁾、通常は頻度が少ない活動も求められている。全国保健師長会がまとめた「大規模災害における保健師の活動マニュアル」では、災害時の保健活動は平常時の保健活動が土台となっていると指摘しており、日頃からの危機管理意識とともに、住民や他職種からのニーズも踏まえた平常時からの備えが災害時のスムーズな保健活動に必要と考えられる。

2. 研究の目的

保健師が防災や災害時支援のための備えを充実させるために、2013年に鳥根県で相次いだ豪雨災害について、保健師だけでなく行政職員の意見も取り入れながら災害支援活動の振り返りを行うことが重要であると考へた。そこで、豪雨災害を経験した保健師及び市町村職員へのインタビューから、保健師に求められる災害への備えについて多角的に検討し、平常時の保健活動に取り入れていくための方策を探ることを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 研究方法

2013年に豪雨災害を経験したA県B町およびC市で支援活動に従事した市町村保健師と保健医療福祉担当課職員等(以下、職員とする)、当該市町を管轄する保健所保健師を対象とした。保健師には所属別のグループインタビュー、市町村職員には自記式質問紙調査を実施した。

調査時期は、B町とD保健所が2015年3月～4月、C市とE保健所が2016年2月であった。

(2) 調査内容

市町村保健師へのインタビュー内容

- ・ 災害対応期の活動状況と感じたこと
- ・ 実際に災害支援活動を行う際の拠所
- ・ 豪雨災害以前の備えの状況
- ・ 災害支援活動の経験から、市町村保健師が平常時から備えておくべきと考へる

こと

保健所保健師へのインタビュー内容

- ・ 災害対応期における市町への支援活動状況と感じたこと
- ・ 実際に災害支援活動を行う際の拠所
- ・ 豪雨災害以前の備えに関連した市町村との連携状況
- ・ 災害支援活動の経験から、市町村保健師と連携して平常時から備えておくべきと考へること

職員への質問紙調査内容

- ・ 基本属性
- ・ 豪雨災害時の保健師との連携状況
- ・ 豪雨災害以前の備えにおける保健師との連携状況
- ・ 災害時に期待する保健師の役割
- ・ 災害への備えにおいて職員と保健師との連携が必要と考へること

(3) 分析方法

質問紙調査の選択肢による設問は単純集計を行い、自由記載とインタビューによって得られたデータは質的記述的に分析した。両者から災害に対する保健師の活動実態を整理し、保健師が危機管理意識と能力を高めるための課題と備えについて、保健師基礎教育のあり方も含めて検討した。質的分析過程においては、参加者によるメンバーチェックでデータの信頼性を、健康危機管理及び災害支援を専門とする教育研究者並びに豊富な災害支援経験を持つ実践者によるスーパーバイズを受けることにより分析の妥当性を確保した。

4. 研究成果

(1) 調査結果

B町とC市における災害発生当時の保健師体制

B町は、災害が起こった年の春にベテラン保健師が退職し、最年長者である中堅保健師が育児休業中のために、経験年数1～6年目で、被災前の災害支援経験もない保健師ばかりという体制の中での災害であった。D保健所保健師は、災害時の保健師の勤務体制の構築から避難所や被災地における住民への直接的支援に至るまでB町保健師の活動を全面的に支援した。

C市保健師の経験年数は1～25年であり、統括保健師にあたる保健師長が配置されていた。また、東日本大震災時の派遣や県内で発生した水害で災害支援活動を経験していた保健師が5名あった。E保健所保健師は発災当日からの継続的な状況確認や情報提供、健康調査のための訪問を中心にC市保健師の活動を支援した。

市町村保健師の自然災害への備えにおける現状と課題

B町の豪雨災害時支援活動を経験したB町保健師5名とD保健所保健師5名、C市の豪雨災害で支援活動を経験したC市保健師9名とE保健所保健師1名による振り返りを通し

て得られた、市町村保健師の自然災害への備えに対する現状と課題を被災自治体別に整理した。B町の災害については6カテゴリを、C市の災害については7カテゴリを抽出した(表1)。

表1 豪雨災害時における市町村保健師の活動実態と課題

被災自治体	カテゴリ
B町	不十分な備えは混乱と支援の遅れを招く
	平常時の体制や連携がいざという時に影響する
	支援活動の経験が新たな気づきにつながる
	町保健師の力を発揮するための備えが必要
	災害の経験によって備えに対する意識は高まっている
	備えの必要性を感じつつも行動に移せない
C市	災害時に保健師全員が必ず集合できるとは限らない
	日頃の関係性をもとに保健医療福祉関係機関と連携しながら支援を行う
	災害時はチームで相談・確認しながら活動することが必要
	先輩の経験を活かして保健師がすぐに動ける具体的なマニュアルを整備したい
	災害の経験を活かして情報管理システムや支援体制、命令系統の整備が必要
	平常時から住民や地理的要素を含めて詳しく地域を把握することが必要だが、体制的に難しい
	住民が後回しにしがちな健康ニーズを継続的にフォローしていくことが必要

B町では、保健師としての災害への備えは特でない状況で豪雨災害を経験し、この経験を通して、有事に市町村保健師としての専門的な能力を発揮するための備えや体制整備の必要性を痛感していた。一方、備えに対する町全体の意識の高まりがある中で、専門職としての備えの必要性を感じつつも行動に移せない現状が明らかになった。

C市では、経験年数10年以上の保健師にはおおむね災害支援経験がある中で起こった豪雨災害であったが、発災後の約2日間は様々な条件が重なり十分な人数の保健師が集まらず、体制がうまく機能しない状況であった。C市保健師は、先輩保健師の経験の積み重ねを活かしたマニュアル作成だけでなく、災害に備えて保健活動のための情報システムを整備したり、支援体制および指揮命令系統の整備といった行政の中での保健師の立ち位置を確認する必要性を実感していた。また、災害時はチームでの活動が原則であると十分に認識しており、チーム内での相談や確認の必要性、関係機関との連携による支援等の経験により、保健師以外の職員や関係

者・関係機関との関係性を重視していた。さらに、平常時から詳しい地区把握の中でも特に住民や地理的情報について必要性を強く感じていたが、恒常的な保健師不足の中で、実践に移すことが難しいと感じていた。

職員と保健師の連携状況

被災前に取り組んでいた備えとしては「職場内での情報共有」「避難所の確認」「災害時要援護者の名簿作成」などが比較的多かったが、「なし」という回答も複数見られた。災害時の活動では、半数以上の職員が「家庭訪問・避難所訪問」「住民の安否確認」で保健師とともに活動していた(表2)。

表2 発災前・発災直後における保健師との連携状況

(n = 20)		項目	n
被災前に保健師と連携して取り組んだ備え		職場内での情報共有	12
		避難所の確認	6
		災害時要援護者の名簿作成	5
		なし	5
		災害時活動マニュアルの策定	4
		災害へ備えた人材育成(研修等)	3
		関係機関とのネットワークづくり	2
		災害時要援護者の緊急避難計画立案	1
		住民への防災教育	1
		その他	1
災害時に保健師と連携して取り組んだ活動		家庭訪問・避難所訪問	13
		住民の安否確認	10
		防疫活動	9
		避難所の運営・管理	6
		被災状況の情報収集	6
		災害対策本部との連絡・調整	4
		関係機関との連絡・調整	4
		保健師との連携なし	1
		その他	1

■複数回答可

職員が保健師に期待する役割と連携

災害時に職員が保健師に期待する役割として5つのカテゴリを、職員が平常時から保健師との連携が必要と考える災害への備えとして3つのカテゴリを抽出した。

職員が保健師に期待する役割を表3に示した。職員から保健師に対しては、災害時要援護者をはじめとした被災者や住民の健康をトータルに管理し、関係機関への連絡調整、情報管理を行う他、保健師以外の職員が住民に対する保健医療福祉関係の支援を補助的に実施できるようリーダーシップの発揮、災害対応者の健康を支える役割等、住民だけでなく支援者も対象とした活動が期待されていた。

職員と保健師に必要な連携として、保健師が持つ専門職としての情報や知識および技術の提供や共有、行政全体の体制づくりや取り組みへの関与が挙げられた。職員は、保健師が行政組織の中で災害対策や防災に積極的に関与すべきと考えていることが明らかになった。

表3 職員が保健師に期待する役割

カテゴリ	サブカテゴリ
トータル的な視点での被災者の健康管理	被災者の健康管理
	被災者の精神面も含めた健康管理
	被災者の医療や健康に関するトータルケア
	住民の健康状態の変化予測
災害時要援護者や医療が必要な被災者への主体的な対応	被災者と要援護者の健康管理
	災害時要援護者の避難支援
	住民への対応方法の助言
	被災者に必要な医療の確保
保健医療福祉関係機関との確な連絡調整	医療機関や薬局との連絡調整
	関係機関・関係者との連絡調整
	災害時の保健師の役割を他者に伝える
被災状況や被災者に関する情報の管理と活用	被災状況や被災者に関する情報収集
	関係者との情報共有
災害対応者の身体的・精神的支え	災害対応者の健康管理
	避難所の運営・管理のリーダー

表4 職員と保健師に必要な連携

カテゴリ	サブカテゴリ
災害時の住民支援において必要と想定される情報の管理と共有	情報共有
	災害時要援護者に関する情報の共有
	災害時要援護者の情報把握
	職種間での防災知識の共有
保健医療専門職としての知識や技術を他職種や住民に伝える	医療的知識や技術の多職種との共有
	住民の特性に合わせた防災知識の普及・啓発
行政職として組織の防災や災害体制を把握するとともに、保健師としての専門的な視点を生かして、組織全体の防災の取り組みに関与する	災害時の具体的な行動計画の確認
	災害に向けた意識共有と役割の相互理解
	災害時を想定した訓練
	保健師の特性や専門性を活かした備品・備蓄品の整備
	保健師の特性や専門性を活かした避難所の整備

(2) 考察

保健師体制の整備と関係者間での認識の共有

災害時の対応の鍵を握るのは組織的な対

応力であり、そのためには保健活動の人員確保、指揮命令系統の確立、保健活動の統括者の設置が欠かせないとされる⁵⁾。

災害時にこの3点を機能させるためには、まず前提条件として、市町村において保健師等の公衆衛生スタッフが平常時から納得のいく保健活動を十分に実践できるだけの人員体制整備が必要であると考えた。宮崎は、災害時における市町村保健師の公衆衛生看護活動の推進基盤となるのは、平常時から地元との関係性であると述べている⁶⁾。本研究のインタビューを通して、主に新任期の保健師達から語られた「災害時に必要な支援技術」は地域診断や家庭訪問、健康相談といった市町村保健師が日常的に使っている技術であった。分散配置で担当業務に追われる体制では、災害時に市町村保健師としての能力を発揮することが難しくなってしまう。日常業務として地域に出かけ、地区把握を十分にいき、住民や関係者と顔見知りになって信頼関係を構築できるだけの体制が必要である。

災害発生時には業務の内容・量ともに普段の何倍にも膨れ上がる。さらに今回の調査では、職員から保健師に対して、住民だけでなく支援者への指導や支援も期待されていることが明らかになった。災害時に様々な役割が期待される中では、災害時の保健師の体制と公衆衛生活動について、庁内での合意と共通認識を得ておくことが必要である。

発災時には平常時の体制から緊急時の体制へと即座に切り替え、分散配置先の保健師を迅速に集約化し、保健師統括者の設置のもと保健活動としての指揮命令ラインを明確にし、職能人材を活動編成に合わせて再配分する体制が必要とされる⁶⁾。本研究では保健師も「災害時に保健師が動きやすいマニュアル」の作成が必要と考えていたが、災害時は状況によって、平常時におけるリーダーや経験豊富なベテラン保健師の不在など、いつもの人員で対応できないことも想定しておかなければならない。また、職員は保健師に対して「行政職としての組織体制」や「組織全体の防災の取り組み」への理解や関与が必要と考えていた。市町村という「組織の中の保健師」であることを認識し、所属部署の上司(課長・部長)をはじめ他の職員の理解を得ながら災害時の保健師活動を考えていくことにより、保健師が支援活動を行う際に指揮命令ラインの混乱が避けられ、保健師・職員間のチームワークを活かした住民支援につながることを期待できる。また、市町村保健師は、経験年数や職場の体制に関わらず、災害発生時には第一線で住民の命と健康を守るための支援活動にあたらなければならない。現場における平常時の備えだけでなく、保健師基礎教育においては健康危機管理を意識した教育の充実が望まれ、教育内容の検討が必要である。

保健所との連携

本研究の結果、災害時の市町村保健師の役

割として、医療の確保や保健医療福祉関係機関との的確な調整により災害時要援護者や被災者をはじめとする住民の健康と生活を総合的に支援すること、住民支援のための情報管理や活用その他、災害対応者の健康管理や避難所のリーダーといった支援者を支える役割も期待されていた。幅広い役割への期待に、市町村保健師だけでは担いきれないことも予想される。庁内において他の職員と役割の調整を行うとともに、地域の健康危機管理の拠点である保健所との積極的な連携が必要である。平常時から会議や研修等を通して市町村と保健所の保健師が互いに顔見知りになっておくこと、市町村保健師の災害対応マニュアル作成に対する保健所の関与等、平常時の備えにおいて「共に活動する」という意識が必要である。また、災害時に迅速性や決断力・行動力・推進力を求められる市町村の統括保健師を保健所保健師がその専門性を活かして支えることも重要である。特に市町村では、発災後の混乱の中で SOS が出せない、保健所に支援を依頼すべき状況なのか判断が難しいといったことも考えられる。浦橋らは「災害時に自ら行動しお互いにアプローチする姿勢」が保健所と市町村の連携の上で重要と述べている⁷⁾。互いの出方を待つのではなく、「災害時には市町村と保健所の保健師がともに活動するものである」との意識を互いに持つことが必要だと考えられる。

<引用文献>

- 1) 畑農文：東日本大震災における被災地への保健師派遣と被災者に対する健康支援の現状と課題，公衆衛生 75(12)，938-941，2011.
- 2) 祝原あゆみ・齋藤茂子：災害支援における保健師の役割と能力に関する文献検討，島根県立大学出雲キャンパス紀要 7，109-118，2012.
- 3) 牛尾裕子・大沢智子・清水美代子：被災地自治体職員が受ける心理的影響 - 水害 16 カ月後の保健師へのインタビューから - ，兵庫県立大学看護学・地域ケア開発研究所紀要 19，41-53.
- 4) 藤井誠・橋本結花：A 県内市町村の防災担当者が保健師に期待する防災や災害時の役割とその課題，保健師ジャーナル 63(8)，706-711，2007.
- 5) 宮崎美砂子：被災地の保健活動における組織体制のあり方への提言，保健師ジャーナル 70(3)，209-213，2014.
- 6) 宮崎美砂子：大災害時における市町村保健師の公衆衛生看護活動，保健医療科学 62(4)，414-415，2013.
- 7) 浦橋久美子・中原夏美・齋藤澄子 他：災害時活動において保健所保健師と市町村保健師が効果的な連携をするための要因，三育学院大学紀要 7(1)，11-17，2015.

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔学会発表〕(計 1 件)

祝原あゆみ，齋藤茂子，永江尚美：市町村保健師が自然災害へ備える意識と対応能力を高めるための課題，第 4 回日本公衆衛生看護学会学術集会，2016. 1. 23，東京．

6. 研究組織

(1)研究代表者

祝原 あゆみ (Ayumi Iwaibara)

島根県立大学看護学部 助教

研究者番号：50533824

(2)研究協力者

齋藤 茂子 (Shigeko Saitou)

前島根県立大学看護学部 教授

研究者番号：90310804

永江 尚美 (Naomi Nagae)

前島根県立大学看護学部 准教授

研究者番号：30642649