

ら災害時保健活動を展開するという市町村保健師の認識を促すこと、災害時における保健所の支援体制や支援内容を明確にして市町村に示しておくことが必要である。そして、平常時から市町村支援や市町村との連携が重要であり、災害時にも生きていくものとする。

3) 管内各市町村の災害時保健活動体制づくりのための支援

保健所保健師には、災害時保健活動の評価に基づく各市町村の防災計画の整備やマニュアルづくりへの支援の役割があるとする。特に、災害時、市町村保健師が役割を発揮できるように市町村上層部や防災担当者に働きかけて、保健師の役割についての認識を促すことが重要である。

また、災害体験の有無に関わらず、災害時に自立して保健活動が展開できるように、学習会や研修会等により保健所及び管内市町村保健師の資質を向上できるようにすることが保健所保健師の役割であるとする。

E. 結論

本研究結果から、豪雨災害における保健所保健師の機能・役割として、被災地応援体制づくり、避難所保健活動の実施、保健所の支援対象者や要医療者の安否確認と医療の確保、市町村保健師や職員の健康管理・精神的支援、被災住民の精神的支援や生活不安への支援、医療班やボランティアの活動状況の把握と連携体制づくり、市町村が平常業務へ移行するための支援、管内の健康危機管理体制の整備が示唆された。

今後は、他の自然災害事例も含めて、全国規模の調査等を行い、本研究で示唆されたことを災害の種類別の特徴も考慮して確認・再検討し、災害時における保健所保健師の機能・役割をより明確にする必要があるとする。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

- 1) 論文発表
なし
- 2) 学会発表
なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

- 1) 特許取得
なし
- 2) 実用新案登録
なし
- 3) その他
なし

引用文献・参考文献

- 1) 田中洋子他：高知市集中豪雨災害における保健福祉活動（第1報）－水害被災者訪問調査結果－、四国公衆衛生学会雑誌、44(1)、114-117、1999。
- 2) 北村真由美他：高知市集中豪雨災害における保健福祉活動（第2報）－水害甚大被災地区 全戸訪問調査結果－、四国公衆衛生学会雑誌、44(1)、118-121、1999。
- 3) 山本和子：集中豪雨における保健活動、看護、52(13)、80-83、2000。
- 4) 平成12年9月 東海豪雨災害記録誌、西枇杷島町、2002。
- 5) 群馬大学工学部建設工学科都市工学講座研究室編：平成12年9月 東海豪雨災害に関する実態調査 調査報告書、2001。

表2 東海豪雨災害において保健所保健師が果たした役割—活動事例1—

被災後の時期	保健師活動の必要性	活動方法	保健所保健師が果たした役割	
2日目 保健師1名が夕に到着したのみ	●管内被災状況の把握と応援必要量の見極め	県の指示というよりは自分達の判断で動く。県から被災状況や応援必要量の問い合わせがある。直接町災害対策本部や各町リガー保健師に連絡をし被災状況をつかむ。	A 被災状況の把握と応援必要量・市町村支援内容の見極め、応援保健師の組織化、市町村支援の方向性の明確化と組織内共有	
	●被災住民に必要な支援の予測に基づき応援保健師の組織化 ●町が担えない・不十分な部分への支援	町保健師に保健所の応援の必要性をきく。町保健師は炊き出しや見回り等町職員としての活動が優先され、住民に対する働きかけや保健所に求める応援内容を考えられない様子であった。そこで、避難所の住民に必要な巡回健康相談等の支援を予測し、町に提案、支援を申し出る。そして、応援体制の保健師の配置を決める。		
	●保健所における被災者救護のための町支援の方向性の明確化・組織内共有 ●管内被災状況の把握と応援必要量の見極めのための情報収集	被災者救護のための保健所の対応について、所長、課で話し合う。結果、県の協力を得て被災地支援、a・b町の巡回健康相談実施、各町の要望に応じた対応を決定。 各町に被災地状況と支援の必要性を問い合わせる。b町については行けそうであり、電話だけでは分からないからと課長との話し合いで現地に出向き被災状況の把握をすることとする。また、保健師一人では何かあった時に動きが取れないので二人でチームを組む。その後も活動は2人チームでいこうと決める。一部の浸水地域を除いて被災地を一周できた。		
●管内市町村の災害時保健活動への支援	町保健師に保健所保健師の支援の必要性はないか、頻回に声をかける。避難所の巡回の要望がでたので、責任をもって避難所保健活動を行う。			
4日目	●応援保健師のチームづくり	ライフラインや交通の麻痺・寸断のため地理的状況を良く知っており、機動性がある地区担当の配置を考慮して、巡回健康相談のチームづくりを行う（特に初日）。		
	a 町：町が担えない・不十分な部分への支援	避難所以外の住民も視野に入れ、町の看護職が集まり、医療班、ボランティアのことも含めて役割分担の指示を出す。町保健師で活動しきれない避難所保健活動について保健所保健師に依頼する。		
	a 町：町が担えない・不十分な部分への支援	医療班の食事や休憩室の事等世話役になったが、他の活動で不十分になってしまい、問題が少しおきた。		
全体	a 町：被災状況に応じて必要な保健活動の分析、町の要望に沿った災害時保健活動への支援	冷静に保健所が状況を分析し、積極的に支援を提供してもらいありがたかった。一方的ではなく、例えば住民が帰ってくる夕方に避難所を巡回してもらおう等町の要望もかなり聞いてもらった。		
2日目	●避難所住民の健康管理・健康支援	避難所の住民に必要な巡回健康相談等の支援を予測し、町に提案、支援を申し出る。		B 避難所住民の救護・医療の確保・健康管理、生活環境改善や生活支援
	a 町：緊急性の高い人（人工透析患者やインリ治療者、健康状態悪化者等）の救護・医療の確保	避難所における救護活動実施。主治医への連絡、救急カーによる入院搬送の手配。また「自分は保健師である」と告げてまわり、透析患者やインリ治療者等に自分から申し出てもらうようにする。実際は、本人は遠慮して言わず周囲の住民が教えてくれた。		
	a 町：避難所におけるトイレや手洗い等基本的な生活支援	住民同士の関係や助け合いに基づき、住民に知恵を出してもらいながら、避難所における生活指導や生活のルール決めを行う。		
3日目	●町が担えない部分・不十分な部分への支援 ●避難所住民の健康管理・健康支援	b 町は一番大きい避難所には町保健師が当直制で張り付いていたが、小さい避難所が数カ所あり、そこでの保健活動は手がまわっていなかった。b 町保健師と話し合い、一緒に巡回健康相談を実施する。 a 町とは連絡がとれなかったが、避難所が数カ所あるという情報は入手していたので、避難所の住民に必要な支援（巡回健康相談）を予測し、実施を決定。		
	a 町：避難所住民の要医療者への支援	救護班と一緒に避難所を巡回。案内役や住民への声かけ、受付補助を行い問診のようなことを行い、医師が診察しやすいようにする。		
	b 町：避難所住民の健康管理・健康支援	昼間は避難所に人がいないので、夜間夕食後、医療班医師と眠れない者等一人一人顔を見ながら避難所を巡回。		
4日目	●避難所保健活動体制づくり	朝は必ず現地で打ち合わせ(巡回方法、時間等)を行う。		
	●支援者が変わっても避難所住民への支援の継続	巡回健康相談では、保健所保健師が作った相談カルテを活用。項目は医療面、被災の状況、家族、血圧・脈・体温、困っていること、継続する必要性の有無等。また避難所毎のファイルを作成する。カンファレンスを毎日行い、個別事例や避難所、被災地の様子を引き継ぐ。		

* 下線は町保健師の活動

表2 東海豪雨災害において保健所保健師が果たした役割－活動事例1－（つづき）

被災後の時期	保健師活動の必要性	活動方法	保健所保健師が果たした役割
4日目 つづき	●後片づけ等住民の生活状況に合わせた避難所保健活動	住民の避難所における生活状況に合わせて巡回健康相談を実施する（巡回時間の変更）。 避難所保健活動についての町の要望をきく。	B 避難所住民の救護・医療の確保・健康管理、生活環境改善や生活支援（つづき）
	a 町：避難所住民の健康管理・健康支援	町保健師が活動しきれない避難所保健活動について保健所保健師に依頼する。	
	a 町：避難所住民ケース管理	避難所住民の名簿を毎日作る。	
	a 町：避難所住民の精神面への援助	避難所責任者の連絡や相談により精神面の支援が必要な対象を判断し、派遣精神科医につなぐ。	
	a 町：避難所住民の生活環境改善 住民の疾病予防 避難所責任者の健康管理	避難所住民の様子、応援保健所保健師の情報から、避難所の生活環境改善（特にトイレ）への助言を行う。 一般住民にチラシを作って配布し、風邪予防、心の問題、ほこり対策等復旧作業に伴う健康問題を予測し備える。 避難所責任者の健康状態を捉え、医療につなげる。	
6日目	●医療班の活動状況の把握と連携	a 町の巡回健康相談体制について、町保健師と医療班との話し合いに参加する。結果、医療班の活動状況がわかり、保健所保健師の活動が効率的になった。	C 医療班との連携体制づくり
2日目	b 町：緊急性の高い人（人工透析患者や糖尿病患者、助けを求めている人、動けない人等）の救護・医療の確保	保健師がすべきことを考えて、見当がついた浸水地域や住民が避難しそうな場所を巡回、救急車の手配等。住民や消防団からの情報に基づき避難・保護のために調整。	D 難病患者や精神障害者、結核患者等保健所支援対象者、要医療者等の安否確認、医療の確保
3日目	●難病患者や精神障害者の安否確認 ●それまでの対象への関わりから優先度を考えて安否確認	課長（保健師）が保健所において、情報を集約し、その情報の整理・分析に基づく情報発信と調整役を担う。 課長に難病患者や精神障害者の名簿を渡し、自分の頭の中にある優先度、対象の状況（要介護度、家族構成等）を伝え、安否確認をする必要性を理解してもらう。	
	●心配なケースの安否確認 ●要医療者の医療の確保（薬の確保）	被災地に向かい出した際に家庭訪問。 薬がない人は、電車がまだ完全に復旧しておらず受診ができなかったため、病院に連絡し送薬の手配をする。	
4日目	●保健所支援対象者（結核、精神、難病患者）への支援	保健所の支援対象である精神、結核、難病の対象への訪問は保健所でフォローしていくこととする。	
	b 町：医療機関の再開までの外傷者や健康状態悪化者等要医療者への支援	事前に被災地をまわり要医療者を把握しリストにしておく。 その在宅のリスト者を対象に医療班に同行し、巡回医療を実施。	
	a 町：安否確認	町内会長の協力を得て安否確認。	
4日目	●管内住民に対する健康生活支援	県の指示で保健所内に保健衛生相談窓口を設置。健康相談だけではなく生活全般（消毒など防疫関係、飲料水関係、食品関係）の相談に応じる。	E 管内被災住民の健康生活支援、被災住民の被災による精神面への影響や生活不安への支援
	a 町：避難所以外の住民（独居老人、高齢者世帯、在宅要介護認定者等高齢者）の健康生活への被災による影響の明確化と支援	医療機関が再開し始め、避難所以外の住民の健康生活状況の把握の必要性を感じる。町保健師・看護師で話し合いを行い、医療班やボランティアのことも含めて、各看護職の役割分担について指示を出す。介護保険関係の保健師・看護師に老人関係（独居老人、高齢者世帯、在宅要介護認定者の安否確認等）を担当してもらう。	
	b 町：妊婦への健康支援	町に産婦人科がないのでパートの助産師に保健センターで待機してもらう。	
5日目	●被災による不安、今後の生活への不安等を抱えている被災者への支援	巡回健康相談で、色々な不安を抱えている人が多いがゆっくり話を聞いている時間がなかった。ゆっくり話を聞いてあげる人が必要と感じ、保健所で育てた精神保健福祉ボランティアに協力を依頼することを精神保健福祉相談員に相談。 保健所保健師の判断で町へ申し入れ決まる。	
11日目	b 町：住民の被災により影響を受けた健康生活面への支援	住民の被災状況報告に基づき名簿を作成し、家庭訪問により、援助ニーズを捉え、支援。	
回復期	●幼児の精神面への支援 ●被災による健康への影響を心配する住民への支援	保育園児のトイレの問題が報道されたその日に、地域保健課長と他の保健師の二人で、保育園・幼稚園をまわり各園長と面談し園児のトイレ状況を捉える。また期間をあけて電話で各園長にどんな状況か聞く。園児の精神面という保健所が対応すべき問題であると判断した。課長と町リーダー保健師と話し合い、保健所が各園に調査に行く意向を伝え決定。「子供のPTSDの注意事項」という資料を町へ持っていく、そのような問題への相談があった場合に役立ててもらえるようにする。 工場から出た排水に化学物質が含まれていると湿疹が出るということを知った住民からの相談時、その点について保健所内でどういう対応をしたらいいか話し合う。	
	a 町：住民の精神面への支援	保健所が育成した精神のお話ボランティアをうまく投入してもらった。	

* 下線は町保健師の活動

表2 東海豪雨災害において保健所保健師が果たした役割－活動事例1－（つづき）

被災後の時期	保健師活動の必要性	活動方法	保健所保健師が果たした役割
3日目	●町保健師への精神面への支援	各町のリーダー保健師はかなりストレスがあったと思う。絶えず動いていて、とても疲れているなど感じた。町保健師に保健所の支援の必要性はないか、頻回に声をかける。	F市町村保健師や職員への健康管理・精神面への支援
4日目～	a 町：町職員や保健師の健康管理・支援、被災による精神面への影響の把握と支援	救護所の利用をどんどん勧めたり、1週間たって落ち着いてきたからは交代で休むことを町担当者に提案し、結果そのようになった。保健師自身もアンザムの状態だった。被災によりメンタル面に影響があった職員もいた。	
回復期	●町保健師への精神面への支援	最終避難所が全部引き上げるまでは、必要時保健所保健師に支援を求めてほしいと頻回に町保健師に伝える。	
全体	a 町：マスコへの対応	マスコへの対応は県や保健所がしてくれ、町は来てほしくないからとても助かった。	Gマスコへの対応
4日目	●町の保健師活動へ移行するための支援 ●町の保健師活動へ移行するための支援 ●避難所の状況、町保健師活動状況に基づく応援体制（保健所保健師の応援終了時期の見極め）	巡回健康相談後は必ず町保健師に報告する。 避難所人数、医療が確保されていない者の有無（通院、服薬）、要救急医療者の有無、町との話し合い（ニーズ）により、保健所の応援終了時期を判断する。 b 町の全避難所を町保健師と巡回。終了後町保健師と保健所応援の必要性を話し合う。結果、町保健師のみで対応できるとのこと、必要時要請してもらうことになる。	H市町村保健師活動、平常業務へ移行するための支援
8日目	●避難所の状況、町保健師活動状況に基づく応援体制（保健所保健師の応援終了時期の見極め） ●避難所状況に合わせた町の被災地保健活動の展開への支援	b 町より保健所保健師の派遣依頼があり、町保健師と避難所を巡回。結果、昼間の避難者は数人のみで深刻な健康問題を抱えている者はなく、応援の必要性はないと判断し、町上層部、町保健師と町への今後の支援体制について話し合う。町上層部に避難所住民の状況を伝え、保健所の応援、町保健師の活動について検討。	
12日目	●町が平常業務に移行するための支援 ●避難所の状況や医療機関再開状況に基づく応援体制（巡回健康相談終了時期、医療班引き上げ時期の見極め）	平常業務開始時、避難所保健活動も続いていることから保健所保健師の支援の必要性を問う。巡回健康相談が終了するまでは毎日必ず避難所へ行く。a 町の医療班等打ち合わせ会議に出席し、医療機関が再開し始め、医療救護班引き上げ時期、巡回健康相談終了時期を話し合う。この日で巡回健康相談終了となったが、数日後避難所を訪問し状況把握後、町保健師と再び話し合いをして、保健所の応援を終了してもよいことを確認する。	
15日目	b 町：町が平常業務に移行するための支援	保健事業開始。	
回復期	●町が平常業務を実施するための支援	災害のために損壊した健診に必要な物品（体重計、身長計）の貸し出しを行う。人の応援は2、3回くらい。	
約3カ月後	●災害時保健活動の評価に基づく市町村保健師の役割の明確化とその役割についての市町村上層部の認識の促進、防災計画への反映	災害体験を振り返り、管内の反省会の実施。反省会に、保健師以外の上司への参加をよびかける。町職員としての活動と保健師独自の活動を明確にするために、管内各町にアンケートを実施、それを反省会の資料とし、災害時の保健活動について振り返る。反省会で確認したこと、意見を各町もちかえり上司等に報告し、各町の防災計画に反映できるようにする。	I 災害時の保健活動を評価・共有し、保健所内の健康危機管理体制づくりと、管内市町村の災害時保健活動体制づくりへの支援
災害後平常時	●災害時保健活動における管内市町村保健師の資質向上と保健師の役割の明確化	管内市町村保健師の話し合いで、災害時の保健活動について少しでも取り上げ各町の災害時保健師活動を見直せるようにする。	
	●管内市町村レベルの災害時保健活動体制整備	管内市町村の防災計画の検討に加わる。	
	●災害時保健活動の評価に基づく連絡体制等の災害時体制整備	連絡網等かなり色々な問題点が出されてこれからの改善点が検討されている。	
	●保健所管理職・役職レベルの健康危機管理体制における役割認識の促進、保健所各課の役割認識と連携体制づくり	保健所内役職以上の健康危機管理の勉強会を発足し、各課の役割について現状把握する。	
	●健康危機管理体制における県・市町村保健師の資質向上	県が、災害時の保健活動の体制をつくるために保健所、市町村の保健師リーダー研修を企画する。	
	a 町：災害時保健活動の評価に基づく町の防災計画整備への支援（避難所活動における看護職の位置づけ、災害弱者への支援・医療体制の見直し） b 町：災害時保健活動の評価に基づく町の防災計画整備・マニュアルづくりへの支援（災害時活動における保健師の役割の明確化と位置づけ、関係機関・団体との連携による災害弱者を中心とした安否確認と支援体制づくり、情報管理体制づくり）	避難所に看護職がいた方がいいという認識はされてきている。災害弱者の範囲と安否確認方法、役割分担を、福祉部署が検討。また、医療体制についても検討。 町の防災計画・マニュアルづくり検討会を、社会福祉協議会や消防署・消防団、保健所、住民等を交えて全体で行ったり、分かれて行ったりしている。町保健師も入っている。今まで保健師の役割は示されていなかったので明記する。災害時の連絡体制について関係機関・団体の協力を得て1本化できるように検討している。	

* 下線は町保健師の活動

表3 災害時活動における保健所保健師の役割に関する課題

—東海豪雨災害における保健所保健師、a町・b町保健師の活動実態から—

活動実態と評価	保健師活動の必要性	課題
●普段からの市町村との連携が必要である。色々話し合える場、少なくともリダ-保健師と頻りに話し合う機会をもち、業務やスタッフの悩み等も含めて、話し合える関係づくりが必要。	●保健所保健師と市町村保健師が何でも話し合える関係・場づくり	A 平常時からの市町村支援
●課長は各ケースの詳細は知らない。自分の頭の中にある優先度、対象の情報を課長に伝え、連絡をとる必要性を理解してもらったが、手間があった。普段から結核、難病、精神等名簿の中で災害時に安否確認の必要な者の優先度をつけておき、災害時、地区・業務担当がいなくても誰でもできるようにしておく必要があると感じた。対象の変化を考慮し半年に1回ぐらい優先度を確認し、優先度の高い人から安否確認をする方が効率的だと考える。	●災害発生に備えた、安否確認や状況把握に必要な対象（結核、難病、精神等）の明確化（優先度の明確化）	B 災害発生に備え、災害時優先的に安否確認の必要な対象（結核、難病、精神等）の明確化
●保健所各課から色々な問い合わせがきて町は困るということも耳にした。保健所の窓口は一本化し、そこから情報が保健師に集約される体制が必要であり、普段から指示系統の明確化が必要。	●保健所内の情報収集・整理の体制づくり（窓口の一本化等） ●指示系統の明確化	C 情報管理や指示系統、保健所各課や保健所内他職種との連携等保健所内の災害時体制づくり
●連絡のつかないa町についてはポートが必要であり、そのポートも順番待ちの状況で現地へ出向けず。車が渋滞しており動かない状況で、保健所から運んでもらった自転車をもっと役に立った。 ●県が救護班を手配し、私たちは救護班が来ているということだけは聞いていたが、詳しいことは聞いていなかった。救護班の動きがよくわからなかった。自分たちからも確認しなかった。保健所の中で連携がうまくとれておらず、各課がばらばらに動いていた。	●災害時の被災地へのアクセス方法の検討 ●災害時における保健師の役割・機能について他の保健所職員の認識を促す必要性 ●保健所各課の連携体制づくり	
●精神保健福祉ラウンジの活動について件数は大凡把握していたが精神保健福祉相談員に依頼したので保健師はあまり把握していない。	●保健所内他職種（精神保健福祉相談員）との連携	
●県の医療救護班があり、a町役場に設置されたが、私たちは動きがよくわからなかった。また、巡回健康相談当初は日赤医療班の動きがわからず、活動の重複・ムダがあった。4日目日赤医療班とa町保健師との話し合いの場に参加し、医療班の活動状況がわかり、保健所保健師の活動が効率的になった。	●医療班の活動状況の把握と連携	D 医療班の活動状況の把握と連携体制づくり
a町：身障者の安否確認や移動入浴等ラウンジの申し入れが全部町保健師の所へくるので、必要な人全部というわけにはいかないが、保健師が把握している情報の中でラウンジにつないだ。	●ラウンジの調整 ●ラウンジの活用による住民への支援	E 必要時ラウンジ活動の調整、ラウンジの活動状況の把握と必要時その活動を支援
●精神保健福祉ラウンジの活動について、感想を書いてももらい反省会で出してもらった。被災により転居しなければならない住民の質問や不安に対応してくれていたようだ。「次回相談時に返事ができるよう努力した」とのことだが、ラウンジのバックアップは、ラウンジ同士で次の人につなげていったか、自分が再びそこを周る時に対応したか、精神保健福祉相談員に相談しながらかと思う。	●ラウンジの活動状況を把握し、その活動を必要時支援	
●精神保健福祉ラウンジの活動については、記録はない。	●ラウンジの活動状況を把握し、被災住民への継続支援を可能にすること	F 住民への継続した対応
●やっと3日目夜にa町保健師と連絡がとれた。町はスタッフの人数も少なく、被災者である人もいて、それを放っておいて職員として動いており、普段から保健所が災害時はサポートするよリダ-保健師に伝えておく必要がある、非常事態時には、すぐに保健所と連絡をとるという意識付けが必要であると感じた。	●災害時保健活動における保健所と市町村の連携 ●保健所と連携しながら災害時保健活動を展開するという市町村保健師の認識を促すこと	G 災害時保健活動における保健所と市町村の連携体制づくり
b町：報道が他の町に集中し、町の被災状況が伝わらず、支援が得られない部分があった。2日目に何度も保健所に連絡をしたが保健所保健師はおらず、3日目も連絡、保健師はいなかった。避難所の衛生状態が悪く消毒薬を依頼するために避難所の状況を他の職員に伝えた。4日目昼間、避難所に保健所保健師が来たが、自宅の後片づけで人はいなく、たいしたことがないような状況にとれたと思う。14日には医療機関も再開され、病院が中心の被災地活動となった。	●報道等に惑わされず管内の被災の状況を的確に捉える必要性と、それに基づく市町村支援の必要性・支援内容の判断 ●災害時の保健所保健師と市町村保健師の連絡方法確認	
a町：保健所には食中毒や感染症など防疫対策を期待。役場には専門家がいないので、保健所の専門性を発揮してもらいたい。	●災害時管内防疫対策（食中毒や感染症対策、衛生管理）	
●反省会には各町の上司も一緒に声をかけたが参加は少なかった。それまで、防災マニュアル等がなく検討が始められそうな時期であり、反省会の意見を持ち上げようと町保健師と確認した。	●災害時、町保健師が役割を発揮できるよう保健師の役割について町上層部の認識を促すこと	H 保健師の役割についての管内市町村上層部の認識促進や保健師の資質向上等、管内各市町村の災害時保健活動体制づくりのための支援
●実際には防災計画の見直しそのものができている町も少なく、町全体で保健師の災害時の保健活動を見直していくところまでは到達してない。せめて保健師としての手引書を作ったらどうかと管内の保健師の話し合いで話題にだしている。	●健康危機管理体制における市町村保健師の資質向上 ●各町パルの災害時保健活動体制づくりのための支援	
a町：大きな避難所が5カ所あったが町看護職が入っていたのは2カ所。防災の考え方に避難所に必ず看護職をとという考え方はない。災害後防災計画の見直しは行ったが、そこまではできていない。	●町防災計画における町看護職の役割の明確化のための支援	
b町：自分の安否をどこかにきちんと伝えるルートが必要ではないか。 a町：災害後、安否確認の必要な対象のリストアップの話ができたが、2～3ヶ月おきに更新していかないと役に立たない。	●住民の安否確認の方法等災害時に備えた市町村体制づくりのための支援	

* 下線は町保健師の活動

表4 群馬県北部集中豪雨災害において保健所保健師が果たした役割－活動事例2－

被災後の時期	保健師活動の必要性	活動方法	保健所保健師が果たした役割
2日目	●被災状況に基づく保健所の支援の方向性と内容の決定。被災地住民の健康状態の把握と健康支援。	保健所内課長会議にて、被害状況、支援状況、被災者の状況を共有。保健所の支援の方向性と内容を確認。	A被災状況の把握に基づく市町村支援の必要性の見極め
5日目	●管内市町村の被災状況の把握とそれに基づく保健所の支援の方向性と内容の決定 ●避難所住民の健康状態の把握と健康支援	所長、次長らと共に被災した管内市町村を巡回。町長らから被災状況や住民の状況、支援状況を把握。避難所を巡回し、避難所住民の健康状態を把握すると共に、必要な人を医療につなげる。	
6日目	●被災後の状況把握とそれに基づく保健所の支援の方向性と内容の決定	被災した管内市町村に電話し、保健師と話し、状況を確認する。	
7日目	●被災後の状況把握とそれに基づく保健所の支援の方向性と内容の決定	c町に電話し、保健師と話し、状況を確認する。	
3日目	c町：避難所・被災地住民の要医療者・要援助者の明確化	避難所・被災地を町看護師、ヘルパーと巡回する。	B避難所住民の健康状態の把握と支援の必要性の見極め
4日目	c町：避難所・被災地住民の要医療者・要援助者の明確化	避難所・被災地を町看護師、ヘルパーと巡回する。外傷者や寝不足な者、精神的な支援を要する者、周囲の者が気にかけている者、普段の関わりの中から支援を要すると判断した者などフォローアップが必要な者をピックアップする。	
5日目	●避難所住民の健康状態の把握と健康支援	所長、次長らと共に避難所住民の健康状態を把握すると共に、健康状態悪化者の受診手続き等必要な人を医療につなげる。	

* 下線は町保健師の活動

表5 災害時活動における保健所保健師の役割に関する課題
－群馬県北部集中豪雨災害におけるc町保健師の活動実績から－

活動実績と評価	保健師活動の必要性	課題
●災害時に保健所からどのような支援が得られるか知っておくことが必要だと思う。災害時の保健所の応援体制や各職種との連携内容を把握していなかった。2日目保健所から応援の必要性に関する問い合わせがあった時、町保健師は炊き出しをしている状況で、どのような応援を得ればよいのか思いつかなかった。	●災害時保健活動における市町村と保健所の連携 ●災害時における保健所の支援体制や支援内容を明確にし市町村に示しておく	A災害時保健活動における保健所と市町村の連携体制づくり
●看護技術に不安、応急時の対応ができるようにしておく必要がある。 ●避難勧告後の安否の確認はきちんとはできなかった。小さい集落等は区長らが把握していたと思う。人と人とのつながりがある地域であり自然に助け合いができており障害者や高齢者等支援が行き渡らない人はいなかった。 ●医療班が入ったのが5日目であったのは、町が最初は混乱しており、落ち着いてきてから医療班の派遣依頼に考えが及んだからかもしれない。	●管内市町村保健師の応急時看護技術の維持・向上 ●管内各市町村における安否確認、医療体制等の災害時の体制づくり	B保健師の役割についての管内市町村上層部の認識促進や保健師の資質向上等、管内各市町村の災害時保健活動体制づくりのための支援
●H10年以後に起きた災害時は、高齢者への対応等保健師に役割がふられるようになった。 ●被災後、町で防災マニュアルの見直しを検討。保健師は関わっていない。	●市町村上層部に災害時の町保健師の役割についての認識を促し、町防災マニュアルへ反映	
●避難勧告後の安否の確認はきちんとはできなかった。小さい集落等は区長らが把握していたと思う。地域の中で自然に助け合いがなされ、高齢者や障害者等支援がいき届かなかった人はいなかった。 ●3～5日目家へ戻っていく者もでてきて落ち着いてきたので、炊き出しを交代し、避難所・被災地を町看護師、ヘルパーと巡回する。巡回において診療を要すると判断した者をリストアップしておき、医療班との避難所巡回時、診療につなげた。避難所のない地区の区長には事前に連絡し、健康不安や問題を抱えている人を集会所に集めておいてもらう。保健師は住民に声をかけて話を聞く。 ●寝たきり者は、福祉担当者と話し合い、ショートステイを家族へ提案し入所を手配する。	●安否確認●高齢者や障害者への支援 ●避難所・被災地住民の要医療者・要援助者の明確化と医療の確保 ●寝たきり者の保護	C高齢者や障害者、寝たきり者等の安否確認・保護、要医療者・要援助者の明確化と医療の確保
●高血圧者等職員に「大丈夫」と声をかける。医療班に職員を診てくれるように依頼する。	●町職員の健康管理	D市町村職員の健康管理
●2～3日目炊き出しを行う。 ●6日目家に帰れない高齢者は不安定・不眠で、継続支援が必要であり、避難所を何回か訪問し血圧測定や服薬が継続されるよう支援した。	●被災住民の食事支援 ●家に帰れない高齢者への継続した精神面への支援、健康管理	E管内被災住民の健康・生活支援、被災による精神面への影響や生活不安への支援
●6日目平常の町保健活動を行い始める。	●町保健活動が平常業務に移行するための支援	F平常業務へ移行するための支援

分担研究報告書

火山噴火災害における保健所保健師の機能・役割

—有珠山噴火災害における保健所保健師活動事例の分析から—

火山噴火災害における保健所保健師の機能・役割
－有珠山噴火災害における保健所保健師活動事例の分析から－

分担研究者 牛尾裕子 千葉大学看護学部

研究要旨：火山噴火災害時における保健所保健師活動事例の分析から、保健所保健師が果たした機能役割と課題を整理し、これにより保健所保健師に求められる能力を明らかにした。保健所保健師に求められる能力は、災害発生による住民の健康生活への影響の予測、情報収集の視点・方法に看護の専門性を活かす、収集した情報の意図的な記録・整理、関係者の機能を発揮させる調整能力、ハイリスク対象の把握と援助、健康的な生活環境管理・健康教育、災害体験による住民及び支援者双方の精神面への影響への対応などの能力であり、保健所保健師を統括する立場にある保健師は、保健所組織内で保健師組織を柔軟に機能させる統括能力等が求められると考えられた。

研究協力者

羽山 美由樹 北海道室蘭保健所
大道 淑恵 虻田町健康福祉センター
内藤 靖子 北海道保健福祉部地域医療課
石川 麻衣 千葉大学看護学部
武藤 紀子 千葉大学看護学部

ら保健師活動主管部署の保健師に、被災当時の A 保健所保健師及び市町保健師の活動の評価及び災害時の保健師活動体制及び保健師の資質向上の取り組みの現状について調査した。

A 保健所は、3市3町2村の約22万人を管轄している。災害発生当時、保健師は2係に11名と同課課長も保健師であった。噴火災害の状況と保健所の対応体制について表1に示した。

表1 災害の状況と保健所の対応体制

A. 目的

火山噴火災害時の保健活動において保健所保健師が果たした役割と課題を整理し、これにより、保健所保健師が担うべき機能・役割と、その役割を担うために求められる能力を明らかにする。

B. 方法

1) 調査対象

火山噴火災害により被害を受けた地域を管轄する A 保健所の、被災直後から平常時への移行にいたるまでの保健師活動事例である。被災により最も大きな被害を受けた B 町における、町保健師の被災直後から復興期に至るまでの保健師活動についても調べ、保健所保健師が担うべき役割の根拠となるデータとする。

また補足データとして都道府県本庁の立場か

<災害発生経過>2000年3月28日より有珠山周辺で有感の火山性地震が多発し、今後数日以内に噴火する可能性が高いとの情報を受け住民の避難が開始された。3月31日当初の予想とは別の B 町市街地近くで噴火。家屋等に大きな被害は出たが、住民の避難が完了していたため人的被害はなかった。住民の避難は有珠山周辺の1市2町で、最大時16,000人が避難し、避難所は最大時で保健所管内・外の8市町村34箇所、約6000人に及んだ。B町は、町民の95%が避難することになった。噴火のおそれがなくなり、避難地域が縮小され、被害地域の住民が仮設住宅や応急公営住宅へ入居を開始したのは5～7月で、最も被害の大きかった B 町で避難所が最終的に閉鎖されたのは、8月末であった。

<保健所の対応>3月29日「A保健所有珠山災害対策会議」を設置すると共に、24時間体制で非常事態に備え、3月31日、被災者及び避難者の保健医療活動を迅速かつより一層円滑に実施するため、保健所、道庁保健福祉部、地域医師会の職員をもって保健所内に「有珠山噴火保健医療救護センター」を設置した。同センターは、避難所閉鎖と同時に8月末廃止された。

2) 調査項目

A 保健所保健師の活動については、被災直後から、初動期、応急期、復興・平常時への移行期と、経過に沿って、保健師の行動とこれに係わる判断及び意図、保健師自身の自己評価を調べる。特に、

時期別に活動を切り替えていくときの判断、組織の中での保健師の具体的な動き、被災市町村への支援における保健所保健師の役割に関する判断について詳細に調べる。

B 町保健師の活動についても、A 保健所保健師と同様に、保健師の行動と判断及び意図、保健師自身の自己評価を調べる。特に、保健所保健師の活動の評価につながる内容については詳しく調べる。

3) 調査方法

(1) A 保健所保健師活動調査

活動報告書等及び保健師への面接聴取により調べる。面接は、被災当時市町村保健活動支援業務等を担当する係の係長であった保健師に対して行った。

(2) B 町保健師活動調査

活動に関して保健師が書いた記事及び保健師への面接聴取により調べる。面接は、被災当時町保健師のリーダーであった保健師に対して行った。

4) 面接調査日時

A 保健所保健師	平成 14 年 11 月 18 日
B 町保健師	平成 14 年 11 月 18 日
道庁担当部署保健師	平成 14 年 11 月 19 日

5) 分析方法

(1) 保健所保健師が果たした機能役割の分析

- ① A 保健所保健師がとった行動とこれに関連する判断を記述する。保健師の立場は、スタッフ保健師か係長等管理的立場の保健師かを区別する。また応援保健師がとった行動についても補足データとして整理する。
- ② ①の記述を保健所の健康危機管理業務に照らして保健所保健師の判断と行動のまとまりをつくり、その意味から保健所保健師が担った役割として記述する。
- ③ ②の記述毎に、保健師がとった行動は、a 誰のどのような必要性に対応するものか、b そのために保健師が用いている方法の特徴を明らかにする。

(2) 保健所保健師の役割に関する課題の分析

- ① 面接聴取による A 保健所保健師活動の自己評価及び保健所保健師による活動報告書中の「成果」「課題」の記述から、保健所保健師の役割に関する課題を整理する。
- ② B 町保健師活動の調査結果から、B 町保健師が直面した課題と保健所保健師の活動に対する評価を整理し、保健所保健師活動の必要性を抽出する。これにより、保健所保健師の役割に関する課題を整理する。

C. 結果

1) 保健所保健師が果たした機能・役割

災害時保健所保健活動において保健師が担った役割と対応しようとした必要性を、表 2 に示した。

(1) 保健所保健師が対応しようとした必要性

保健所保健師が対応しようとした必要性は、①疾患や障害を有するハイリスク者の安全確保と必要な支援が提供される、②避難住民全員の心身の健康生活管理、③管内の非被災市町村住民の健康生活への影響に対し支援が提供される、④避難所で専門職チームがその機能を発揮できる、⑤避難所の責任者による避難所づくり、⑥被災市町保健師の負担過重・混乱の軽減と保健師が状況に応じて住民への役割を担える、⑦応援保健師が役割を發揮できる、⑧管内市町村保健師が災害時の保健師の役割を確認する、であった。

(2) 保健所保健師が用いていた方法

保健師が果たした役割別に、ポイントとなる方法や考え方を述べていく。

- ①保健所保健師が管理している対象者の安全避難の確認：一番最初に行ったことが、保健所要管理者の中から避難区域に居住するハイリスク者を洗い出して、安全避難の可否を確認することであった。
- ②避難所の保健・医療・生活・環境面のニーズ把握のための情報収集：避難所調査を早期に実施することを、保健所内で保健師が率先して決定し実行した。収集した情報を集約する必要性があるこ

とを踏まえて、最初に調査者間で調査項目を統一した。避難所の設置状況の全容はつかめていなかったが、現地に赴き鍵となる人を介して情報を収集していた。情報収集では、全体的傾向をつかむと同時に、一人一人の住民を把握し支援する視点が含まれていた。

③収集した情報の分析とその結果必要な対策を浮き彫りにするための資料化と情報発信：保健師が初動調査で収集した情報には、今後の対策につながる重要な情報が網羅されており、これを受けて管理的立場の保健師が、対策化につながる会議に間に合うよう、必要な情報を資料化した。

④避難所保健活動組織化：噴火すれば避難所生活は長期化することを予測し、避難所での健康管理体制を作る必要を初動時点で判断した。被災市町保健師の機能状況に応じて保健所保健師の役割の取り方を見極めていた。保健師マンパワー、移動手段、通信手段を確保し、活動のチーム編成においては保健師個々の人材を見極めていた。保健所の管理的立場の保健師、保健所スタッフ保健師及び被災市町保健師、応援保健師それぞれの役割分担を明確にし、オリエンテーションとカンファレンスはこの役割を有効に機能させるものであった。スタッフレベルの保健所保健師が避難所毎の保健活動の活動形態を整え、徐々に応援保健師に避難所単位の活動を任せていった。

⑤避難所保健師活動の実施：ハイリスク者の把握と援助、健康的な生活環境管理・健康教育、専門職種・関係者とのチームワーク・調整役割を担った。初期のうちにスタッフレベルの保健所保健師が避難所毎に活動マニュアル、要管理者台帳や記録を整え、これを応援保健師が引き継いでそれぞれに充実させていた。応援保健師は現地ですでに個別援助の調整や活動を円滑にする工夫を主体的に実施した。

⑥市町村保健師の被災後の保健活動支援：被災による住民の健康生活への長期的な影響を予測し、市町保健師の対応状況を把握しこれに応じて、機能していた。町保健師の活動を一部引き受けたり、町保健師の上司や関係機関との間の調整役を担

ったり、通常業務を開始するに当たって計画作成・企画にも関与するなどであった。

⑦保健師活動を振り返り評価を共有：被災市町も管内の非被災市町村も一同に会して、災害発生以降の保健師活動を振り返って共有することにより、それぞれに保健師の役割を見直し、それぞれの市町村における災害への備えの見直しを図った。

⑧被災後の心のケア：市町保健師が通常の保健事業を開始するにあたって、保健事業の中で被災による住民の精神面への影響を捉える企画を導入し、把握した問題へ対応する事業も町保健師と共に企画・実施した。保健所の立場での専門機関とのつながりを活用して支援していた。

2) 保健所保健師の役割に関する課題

保健所保健師による活動の自己評価及び被災時B町保健師が直面した課題とB町保健師による保健所保健師の活動評価から保健所保健師の役割に関する課題は、①保健活動の必要性と保健師役割についての市町役場組織内での認識促進②災害時のハイリスク者の判断基準と把握方法の明確化③災害時保健活動における市町村保健師の活動支援の方法④災害時保健活動体制づくりのため必要なマンパワー等の見極め⑤災害発生時における保健所内他職員とのチームワーク⑥災害発生時における他機関専門職等との協働⑦市町村職員の心身の健康管理⑧特に市町村保健師の心身の健康管理⑨保健師の専門性に立脚したニーズ把握に基づいた活動の先導役割、に、まとめられた。(表3,表4,表5)

③については、危機発生時の市町村保健師の混乱・消耗の状況や必要な保健活動内容と量を把握して、ダメージを受けた市町村保健活動体制立て直し支援、町保健師の負担軽減のための保健活動の補完、町職員とは異なる立場からの保健師役割についてのスーパーバイザー、災害時保健活動体制づくりに関する市町村上層部への働きかけなど多様な役割があがってきた。⑥に関しては現地レベルでの保健と医療の間の連携調整、特に初期における専門職チームとの間での役割相互理解

の確立があげられた。⑧については、被災者であり支援者としての保健師自身の心のケアの必要性があげられた。

D. 考察

本事例において保健所保健師が果たした機能・役割及び課題から、災害時保健活動において保健所保健師に求められる能力を考察する。

(1) 保健師の専門性に立脚した能力

①災害発生による住民の健康生活への影響を予測する：本事例では、避難所生活が長期化することを予測して健康管理体制づくりを初動時から意図していた。また噴火災害による予期避難から、死傷者はなかったが家屋被害や失職などによる住民の生活への影響があり、このような災害の特徴を踏まえた短期的影響と長期的影響双方を予測する能力が必要と考えられた。

②情報収集の視点、方法に看護の専門性を活かす：①に基づいて意図的に情報収集計画をたて、また初動期における情報収集の方法についても、日常活動においてつかんでいる地域の人的資源を活かすなど効果的な方法を工夫することが求められる。

③収集した情報の意図的な記録・整理（分析能力）：避難所保健活動では、活動のプロセスで把握した社会資源情報や継続支援必要者の情報を記録・整理することによって、応援保健師の交代によっても避難住民への支援活動が効果的に引き継がれていた。また、保健師が把握した避難住民の健康生活ニーズに関わる情報は集約し、会議に提出することで関係部署に発信され対応につながっていた。個々の保健師が住民への支援活動のプロセスで捉えた情報を、住民への支援を充実させるために関係者間で共有する情報として意図的に記録・整理する能力が必要である。

④応援保健師、市町村保健師等関係者の機能を発揮させる調整能力：保健所保健師は被災住民に対して応援保健師、市町村保健師がそれぞれに役割を発揮できることを支援していた。そのために、

市町村保健師の混乱や消耗などその役割機能を発揮できる状況かどうかを見極めて、保健所保健師として自らの役割を決定していた。支援者側の機能状況を見極め、支援者が役割を発揮できる状況を整える調整能力が必要である。

⑤ハイリスク対象の把握と援助：保健所保健師がまず最初に行ったことは保健所要管理者の中から対象を特定して安否確認することであり、その後の活動においても要支援者をいかに掘り起こして支援につなげるかを念頭にしていた。要支援者を掘り起こして支援につなげていくアウトリーチ能力が必要である。

⑥健康的な生活環境管理・健康教育：要支援者を把握し援助につなげていくと同時に、予防という観点から避難所の生活環境づくりや予防教育などの能力が必要である。

⑦災害体験による住民及び支援者双方の精神面への影響への対応：本事例では生命の危険にさらされる状況はなかったものの、長期の避難生活や様々な喪失体験による精神面への影響は存在していた。また、住民を支援する立場の市町保健師をはじめ職員の異常な状況での過重な勤務の継続による心身の健康への影響は大きかった。災害という異常な事態が被災者及び被災者を支援する者にどのような影響を及ぼすのかを予測して捉え対応策を講じる能力が必要である。

(2) 管理的立場にいる保健師に求められる能力

健康危機管理拠点として保健所の対応に関する最終的な意志決定者は保健所長であるが、実際的には、危機発生時、各担当部署がある程度裁量権を持って機能することが求められていた。保健師組織を統轄する立場にある保健師は、保健師活動に関する、対応の優先順位の決定、情報の一元管理、必要なマンパワーと物品等の見極めと確保、新たな状況へ対応する組織内の役割分担の再編成において、統括能力を発揮することが求められる。また、危機発生における保健所組織の各部署の機能状況を見極め、それに応じて保健師組織を機能させる柔軟な対応能力が求められる。

住民への保健活動を第一線で担う保健師組織

は、住民の健康生活に関するニーズを一番把握する立場にあることから、把握したニーズを対策化につなげるための、情報分析・資料化とこれにより市町村及び他関係機関が行う施策や対策へ影響を与えていく能力も求められる。

また、災害時の保健活動経過を振り返り、これにより保健所及び保健所保健師の果たした役割と課題を自己評価できる能力が重要であり、これを基盤にして、市町村保健師に対し活動自己評価を促し、これらを共有することによって、保健師自身の資質向上に結びつけていく、教育研修能力が求められる。このような、活動を振り返り自己評価を促す方法は、同様のプロセスを踏むことで、市町村及び関係部署がそれぞれの自己評価を踏まえた災害発生時及び平常時の体制整備への働きかけにつながると考えられた。

E. 結論

災害時保健活動において保健所保健師に求められる能力は、災害発生による住民の健康生活への影響の予測、情報収集の視点・方法に看護の専門性を活かす、収集した情報の意図的な記録・整理、関係者の機能を発揮させる調整能力、ハイリスク対象の把握と援助、健康的な生活環境管理・健康教育、災害体験による住民及び支援者双方の精神面への影響への対応、であると考えられた。さらに、保健所保健師を統括する立場にある保健師は、保健師活動に関する、対応の優先順位の決定、情報の一元管理、必要なマンパワーと物品等の見極めと確保、新たな状況へ対応する組織内の役割分担の再編成において、統括能力を発揮し、保健所組織内で保健師組織を柔軟に機能させることが求められる。また、市町村及び他関係機関が行う災害時保健活動に関する施策や対策へ影響を与える情報分析・資料化と情報発信、災害時保健活動の振り返りを活かした教育研修企画が重要と考えられた。

F. 健康危険情報 なし

G. 研究発表

1. 論文発表 なし

2. 学会発表 なし

H. 知的財産権の出願・登録状況 なし

表2 保健所保健師が果たした役割と対応しようとした必要性

保健所保健師が果たした役割と対応しようとした必要性	保健所保健師が対応しようとした必要性
<p>保健所保健師が果たした役割:保健所保健師の行動と判断または意図()内は時期 *保健所スタッフ保健師及び応援保健師の行動と判断等は下線をひいて区別した</p> <p>保健所保健師が管理している対象者の安全避難の確認 (1日目) 保健所管理事例から安否確認 必要な事例を判断し、リストアップ 精神障害者は保健師が継続的に支援している事例、難病は保健所に特定疾患治療研究事業の申請をしている事例に対し、安否と避難方法を電話にて確認</p>	<p>疾患や障害を有するハイリスク者の安全確保</p>
<p>避難所の保健・医療・生活・環境面のニーズ把握のための情報収集 (2日目) 保健師が所属する課がリーダーシップをとって避難所調査を決定し実行した(人事異動の時期で、夕方にもかかわらず、即調査に出発する) 避難所調査に際し調査内容を調査者間で統一「避難所の状況、住民の健康概況、生活衛生環境、食品衛生の状況 身体自立度・疾患などから避難者の中にハイリスク者はどのくらいいるか」 効率よく安全で的確な調査方法を考えて実行した(避難所情報は各保健センターに行ってセンター長や係長とコンタクトをとる 避難所では市町職員や保健師から情報を得る 地域の状況に詳しい保健師をリーダーに調査チームをくむ 係長と主任保健師は所内に残る) 全体の傾向を把握すると共に、支援の必要な人に支援を提供するための情報管理の方法を考えて実行する(継続支援の必要な人は個別をおこして継続していく 避難所全体状況を量的に捉える 住民一人ひとりの所在を把握する 全体として集約していく)</p>	<p>避難所避難者中のハイリスク者への対応 避難者全員の健康状態悪化防止</p>
<p>収集した情報の分析とその結果必要な対策を浮き彫りにするための資料化と情報発信 (2日目) 調査結果を集約し、翌朝の所内会議に提出するように資料化 同資料を県庁看護対策室へも送付 初回の調査で、今後の対策につながる重要な情報を網羅して収集(保健所スタッフ保健師) (3日目から保健所災害対策会議が終了するまで) 次の対策を考えるのに必要な情報は全て保健師が握っており、保健師から情報を発信した 係長は毎日避難所から集まってくる避難所の実態に関する情報を集約し、必要な対策が見えるように資料化し、当初は保健医療救護センターの会議は毎日開催され、保健師が集めた情報はこの場で、道の保健福祉部門の長に伝えられ、関係部署に持ち帰られた</p>	<p>避難所避難者中のハイリスク者への対応 避難者全員の健康状態悪化防止・生活支援 市町村保健師支援</p>
<p>避難所保健活動組織化 (2日目～2週間後頃) 噴火すれば長期化する、避難所の健康管理体制を作る必要があると判断した 避難所保健活動のため、管内の非被災市町村保健主管課長に保健師の派遣を要請した 避難所保健活動のためのチームを編成、応援保健師の配置・活動体制を整備した 地区別にチームをつくり、チームリーダーに、地区を良く知る保健所保健師をつけた 市町村保健師組織の機能状況を見極め、これに応じて、保健所保健師の関わり方や応援保健師の派遣などの避難所保健活動の支援体制を整えた 町保健師の活動状況を見極めて保健所保健師の役割の取り方を見極めた。被害が一番大きかったB町では、町保健師が次々と持ち上がる問題への対応におわれている様子から、避難所保健活動は保健師が一手に引き受け、町保健師への負担を最小限にするようにした。調整役割の窓口を保健所係長に一本化し、必要最低限のことのみ町保健師に調整してもらい、活動状況の報告のみをすることとした 移動手段の確保と現地での移動方法を取り決めた 通信手段の確保と方法を取り決めた 派遣保健師に対し、係長保健師による全体像についてのオリエンテーションとリーダー保健師(保健所スタッフ保健師)による各地区毎のオリエンテーションを組み合わせて実施 全体像のオリエンテーションでは、現在どういう状況にあるかを伝え、応援保健師が主体的に考えて行動できることを期待した</p>	<p>避難所避難者中のハイリスク者への対応と避難者全員の健康管理 応援保健師が役割を發揮できるようにする 市町保健師が住民への保健活動を担えるように支える</p>
<p>(3週間目～応援保健師派遣終了まで2カ月半後) 当初は保健所及び市町の地元保健師がリーダーとして現地で主導的に働き、徐々に応援保健師に避難所での調整など可能な部分はまかせて、リーダー保健師は必要な場合電話で調整役割を担うようになった(避難所宿泊→避難所毎日従事→避難所隔日従事→数日に1回従事)(保健所スタッフ保健師) 避難所保健活動従事者によるカンファレンスの実施 避難所単位(保健師と救護班)地区単位のカンファレンスの実施 活動が軌道に乗ると避難所単位のカンファレンスは避難所保健活動従事保健師(応援保健師)で毎日実施 地区単位のカンファレンスは数日に1回リーダー保健師(保健所スタッフ保健師)が入って実施 応援保健師の残業を記録してもらい県庁に報告</p>	<p>要支援住民への支援を調整する 住民支援が保健師交代によっても引き継がれる 応援保健師の活動を円滑にする 避難所の健康生活に関わる情報を集約する</p>
<p>避難所保健師活動の実施(応援保健師・保健所スタッフ保健師) (3日目～2カ月半後) 避難所避難者の中から避難所生活継続困難者の把握と支援の調整 支援調整の必要なハイリスク者は避難所避難者の中から把握すれば全体を網羅できると判断した 避難所の保健室や手洗い場の設置など生活環境づくり 医療管理の必要な人に対して、避難所の救護班と地元主治医との間の調整役を担う 現地で行える個別援助の調整や活動を円滑にする工夫を主体的に実施した(応援保健師) 避難所保健活動で対応した健康課題:医療救護患者・慢性疾患患者・要介護者・介護保険対象者への相談援助及び支援調整、こころのケア、子どもの育児・健康、生活環境問題 応援保健師:避難所毎の活動マニュアル作成、医療機関など社会資源情報整備、要支援者の記録、避難所全体の要管理者台帳整備、集約を避難所毎に担当した応援保健師が実施、リーダー保健師へ報告 リーダー保健師:応援保健師へのオリエンテーション、避難所毎の健康課題の把握と対応、避難所毎の社会資源の把握・整備、避難所保健活動スタッフの調整・カンファレンス企画、専門チームとの現地連携体制づくり、自治会等責任者との避難所づくり、生活衛生品の点検</p>	<p>ハイリスク者に適切な支援が提供される 避難所住民全体の健康生活管理 避難所の責任者の避難所づくりを支援 専門チームが専門機能を有効に發揮できるように支援 応援保健師が自立して役割を果たすことができるように支援</p>
<p>市町村保健師の被災後の保健活動を支援 (2日目) 管内非被災市町村保健師に町住民への対応状況を確認 B町 直後 被害が一番大きかったB町では、町保健師が次々と持ち上がる問題への対応におわれている様子から、避難所保健活動は保健師が一手に引き受け、町保健師への負担を最小限にするようにした。調整役割の窓口を保健所係長に一本化し、必要最低限のことのみ町保健師に調整してもらい、活動状況の報告のみを保健師の疲労状況を把握し、避難所保健活動を当面保健師が担当することを決定した。町保健師には避難所保健活動を視野に入れることができるようになるまで、保健師が担当することを伝えた 保健師の様子(復興に向けて考える余裕、力がどのくらいあるか)に応じて徐々に復興に向けた保健活動について問題提起を促していった 保健所も協力することを伝えた</p>	<p>管内非被災市町村住民の健康生活への影響把握 管内非被災市町村保健師の住民への対応の適切性判断 被災の大きい町保健師の負担加重・混乱を軽減する 町保健師が落ち着きを取り戻すと共に避難所保健師活動を自らの余力に応じて担えることができるようにする 町保健師が通常の保健師活動を再開できるようにする 町の保健活動が被災による住民の健康影響を考慮に入れた活動になるようにする 町保健師が避難所保健活動において調整役割を發揮できるようにする</p>

保健所保健師が果たした役割・保健所保健師の行動と判断または意図()内は時期 * 保健所スタッフ保健師及び応援保健師の行動と判断等は下線をひいて区別した	保健所保健師が対応しようとした必要性
<p> 応急仮設住宅入居が始まって 被災住民が応急仮設住宅入居にあたり、保健所で保健活動計画を立てて提示(日常のマンパワーでできる心のケア ライフサイクル別弱者への支援) 母子保健事業を共同で企画・実施 ・他の災害事例からの学びを参考に乳幼児と母親のストレスチェック必要性和それへの対応策を判断 ・県精神保健福祉センターの専門医を活用 ・町の子育て支援センターも企画・実施に協力を得る ・事業の実施は町の子育て支援センターが主体的に実施できるようにしていく ・学童期の精神保健問題に対し保健所として専門的支援 ・保健所主催で関係者による事例検討会、町保健師も対象に含めて研修会、これらの実施にあたって学校訪問を行う ・仮設住宅移転後の住民健診で問診項目にストレスチェックを加えることについて助言 </p> <p> C市 避難所が縮小はじめて、保健所からは避難所保健活動への保健所応援のシフトダウン計画を提案したが、市側から求められたのは通常業務開始にあたっての相談だった 他町ではまだ仮設住宅対応等におわれていた一方で、A市からは避難所から在宅に戻った人の健康影響を調べたいと提起があり、復興に向けての市町村間の格差が大きかった 保健師組織が市行政組織の中で調整役割を発揮できる体制になっていたため、保健所保健師はカンファレンスで発言するのみでよかった </p> <p> D町 町保健師は避難所健康相談要員として活動しており、調整役割を発揮できていなかった 保健所保健師がこの町保健師をバックアップし、保健所保健師自らが保健師の上司に直接訴えるなどして、調整役割を避難所活動から、通常業務開始、避難民の受け入れに対する保健活動、帰宅後の健康影響調査すべて町保健師と協議して実施 </p>	
<p> 災害発生時の市町村及び保健所保健師の活動を振り返り評価を共有 (3カ月後) 管内市町村保健師リーダーで「有珠山災害保健活動の経過と課題」について共有協議 </p>	<p> 市町村保健師が災害時保健活動における保健師の役割を確認し、各市町村の災害時の備えを見直す </p>
<p> 被災後の心のケアに関して保健所の専門機能発揮 B町;他の災害事例からの学びを参考に乳幼児と母親のストレスチェック必要性和それへの対応策を判断 B町;保健所で活動計画を立てて提示(日常のマンパワーでできる心のケア ライフサイクル別弱者への) B町;県精神保健福祉センターの専門医を活用 B町;学童期の精神保健問題に対し保健所として専門的支援 B町;保健所主催で関係者による事例検討会、町保健師も対象に含めて研修会、これらの実施にあたって学校訪問を行う B町;仮設住宅移転後の住民健診で問診項目にストレスチェックを加えることについて助言 </p>	<p> 被災住民全体の精神面への影響を把握し、対応する </p>

表3 災害時保健活動において果たした役割ごとのみた保健所保健師の自己評価

保健師が果たした役割	成果に関する自己評価	課題に関する自己評価	保健所保健師活動の課題
保健師が管理している対象者の安全避難の確認	電話等で全員確認できた。	この対象者にならなかつた精神障害者は、避難所の保健活動で把握されることになった。	ハイリスク者の判断基準の検討
避難所の保健・医療・生活・環境面のニーズ把握のための情報収集	初動から道の考え方や市町村の異態を把握しながら避難状況に応じた活動体制がとれた。情報の一元化により、検討や対応に反映させやすかった。避難所活動日誌がスタッフ間で観察や把握のポイントが一致し、連続して一定情報が得られる点で班内、所内諸会議、関係機関にとって有用な情報源となった。保健活動の中で、情報管理内容、指示・報告系統が明確であった。避難所の住民を初期から全調査することで潜在する健康課題を把握していたので、リスクの高い層に対する継続的な健康相談が実施できた。最初の調査の結果からあげた必要事項がその後の対策に活かされた。会議ではその場で即対応策が決定されるわけではないが、保健師が資料化し発信した情報は、各部署の長がみて、詳しいことについての問い合わせが保健所にあたり、本庁から市町の担当課に指示がたりという反応があった。	初動時から所内の防疫・生活環境部門とチームによる役割分担と体制整備が必要だった。初動期の情報管理においてスタッフが不足した。保健師による情報管理と所内の統括部門との情報管理の役割分担が必要だった。	保健所内他職員とのチームワーク
避難所保健活動組織化(2日目～2週間後頃)	避難所の活動の動向に合わせ本庁看護課対策室と協議し道の派遣協力が早期から得られ、一体となった活動ができた。保健指導班として、活動方針の提示、課題の把握、対応などトップダウン、ボトムアップしやすく、コーディネーション機能が十分発揮できる体制になっていた。地域に精通したリーダーを複数固定したことから市町村職員や避難所関係者など社会資源の活用がしやすかった。管内市町村保健師がほとんど活動に従事することとなり災害保健活動展開について習熟できた。	保健活動のボランティアや視察者の受け入れ、報道機関取材、目的整理や対応時間の確保など初動期、保健指導班で十分対応できず、窓口担当部署が所内に必要だった。派遣保健師の受け入れ調整(連絡や宿泊先確保など)は保健活動班が担ったが、所内の役割分担が必要だった。避難所が設置されている他管轄保健所と早い時点での連携が必要だった。初動期の応援体制を強化することで地元保健所保健師の勤務時間の縮減・休養を早期に確保すべきだった。保健師従事者の見直しが遅れ気味になった。	災害発生時における保健所内他職員とのチームワーク 災害時保健活動体制づくりにおける、他管轄保健所との連携、時期に応じた保健師必要量の見極め
(3週間目～応援保健師派遣終了まで)	現地保健活動に従事するスタッフ間のリーダーシップ発揮や、毎日カンファレンスの実践により、チーム活動が十分にできた。班内で、通時、動向、活動方針、所内会議の状況、資源情報等が共有でき、スタッフが全体を理解した活動につながった。地区班毎に必要な情報管理諸議式を作成し活用できた。避難所毎に健康管理簿、要管理台帳が整備されていたことから、中盤からは応援保健師に避難所保健活動をある程度任せることができた。	保健活動と救護班・地元医療機関との初期段階での調整が不十分で現地毎の調整が必要だった。初動期に保健活動のシネラルな展開と専門チームとの間の相互の役割について理解を確立することが特に必要。保健師・市町村栄養士が食生活指導の展開をもっと早期に実施できれば良かった。ハイリスク者への個別の支援調整が先行し、母子保健や関係者との課題共有や対応の検討が遅れがちであった。避難所の市町村職員の疲労や健康問題への抜本的な解決策がとられなかった。在宅している被災住民の実態把握が必要であった。避難所入所者や応急住宅入所者の変動が常にあり、入所者入居者台帳を基本にした、各種保健対策者台帳の効率的な活用や工夫が必要だった。	災害発生時ににおける現地での保健・医療(救護班と地元医療機関)の連携調整 専門チームとの間の役割の相互理解の確立 市町村職員の心身の健康管理 保健・予防・潜在ニーズの発掘の観点からのニーズ把握と対応
避難所保健師活動の実施(応援保健師・スタッフ保健師)(3日目～2カ月後半)	避難所ができた初期の段階から保健師が入っており、避難所住民の中で責任者ができる前に指示することができた。必要人を専門職チームにスムーズにつなげることができた。事務局の精神保健福祉センターと、避難所の全経過を通して個別相談や地域全体の健康課題などを検討しながらすすめることができた。リーダー保健師(保健所スタッフ保健師)と応援保健師の役割分担を明確にし活動体制が整備されていたことから、問題の把握、対応、解決のルートがうまく機能した。避難所設置先市町村のサービス資源調整を市町村保健師や主管課の協力調整が得られた。	ハイリスク者への個別の支援調整が先行し、母子保健や関係者との課題共有や対応の検討が遅れがちであった。避難所の市町村職員の疲労や健康問題への抜本的な解決策がとられなかった。在宅している被災住民の実態把握が必要であった。避難所入所者や応急住宅入所者の変動が常にあり、入所者入居者台帳を基本にした、各種保健対策者台帳の効率的な活用や工夫が必要だった。	災害発生時ににおける現地での保健・医療(救護班と地元医療機関)の間の連携調整 専門チームとの間の役割の相互理解の確立 市町村職員の心身の健康管理 保健・予防・潜在ニーズの発掘の観点からのニーズ把握と対応

保健師が果たした役割 市町村保健師の被災後 の保健活動を支援	成果に関する自己評価	課題に関する自己評価	保健所保健師活動の課題
<p>災害発生時の市町村及び保健所保健師の活動を振り返り評価を共有</p>	<p>被災市町村を活動体制を協議しながら活動を具体化することができた。</p> <p>健康・生活面の問題を予測し、予測した問題に視点を置いた活動をおいた活動ができた。</p> <p>避難所の健康管理から継続した活動となったこと、応急仮設住宅全戸調査を行ったことから自主避難していた人や応急住宅で新たにできた健康課題を明確にでき、健康管理対象者を十分に把握できた。</p> <p>応急仮設住宅に移った後は、地区活動や保健事業を通して、避難による住民の健康への影響など健康課題の把握を市町村保健師と共有し、関係者で検討する体制が構築された。支庁社会福祉課と、初動期の要介護者の支援から復興期の高齢者支援を中心に継続して連携していくことができた。</p> <p>児童相談所、教育分野など通常の連携を基盤にした連携を築めることができた。</p>	<p>最も被害の大きかったB町保健師にとっては保健所からの先を見越した保健活動課題の提示は、負担だった面もあったかもしれない。</p> <p>C市への支援において、C市が避難所保健活動よりも、住民への通常業務の再開において困難を感じていることが予測しきれなかった。</p> <p>5月頃国の特別予算で避難者健診事業を町で行うことを県より提案したが、町側は余裕なく実施せず、保健所経由で話があれば、保健所も応援することで実施が可能になっていったかもしれない。</p>	<p>被災時保健活動の体制づくり及び対応策に関して市町村上層部への働きかけ被災後の長期的な健康影響を関係者が理解して対策を講じていけること</p>
被災後の心のケアに関して保健所の専門機能発揮 その他	<p>市町村保健師との間で以下の点について共有できた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・初動が大切である。 ・避難所の設置計画、ハイルスク者をリストアップしておくこと。 ・保健師は、福祉避難所や応急救護に組み込まれて働くのではなく、保健活動を担うべき。初動がどのような業務から始まるかわからないが、早期に保健活動にシフトしていくことを考えなければならぬ。 ・早期に保健活動のシフトができるようにするには、マンパワーの確保が大切。そのために保健所を活用する。 ・災害時マニュアルをつくってもパターン化されたものなので、柔軟に活用していくために、発生時には常に話し合いが重要になる。 <p>地区活動や保健事業を通して、避難による住民の健康への影響など健康課題の把握を市町村保健師と共有し、関係者で検討する体制が構築された。</p> <p>初動期には保健所保健師スタッフがかかりの過重労働になったが、全員健康を害することなく交代で休養したり、臨時職員も確保できた。</p> <p>避難所保健活動では当初、避難所への移動や宿泊等により心身に負担がかかったが、帰庁によりスタッフ間や上司に報告することでストレス緩和効果があった。</p>	<p>保健所としての市町村上層部へのアプローチが十分でなかった。</p> <p>復興期保健活動は保健師中心の展開になり、関係課・係との方向性の検討や役割分担に欠けた。</p> <p>被災による住民への健康影響など長期的な視野に立った対策の方向性について関係者が学習しながら継続していけるよう先導が必要。</p>	<p>災害時において必要な物資、マンパワーの見極めと確保、そのための体制整備</p>

表4 町保健師が災害時保健活動において直面した課題からみた保健所保健師の役割に関する課題

B 町保健師が活動において直面した課題	保健所保健師活動の必要性	保健所保健師の役割に関する課題
<p>役場職員としての役割期待による保健師本来の役割発揮の阻害: 保健師が所属する部署の上司は、保健師の役割はまず虚弱な人をいかに助けるかという考えから、最初にできた避難所の避難者の生活支援を同課の職員が引き受けた。町保健師は当初は、1箇所の避難所に避難してきた特に虚弱な対象者の生活支援をすることになるだろうと考えた。避難所ができた初日から2人の保健師が避難所に泊まり込んだ。</p> <p>役場にいると、かかってくる電話はでたものが対応する。保健師が対応すべき内容は他から保健師にまわされてくるが、受けた電話が保健師でなくても対応できる内容であっても保健師が受けなければならなかった。このとき、保健師は一役場職員として苦情処理におわれる場面もあった。</p>	<p>平常時から町保健師が役場組織内でどのような役割期待をされているのか、町保健師の組織内での立場について把握しておく。 平常時からの役場組織内及び関係者に対する保健活動の必要性と保健師の役割認識を促進しておく</p>	<p>災害時保健活動体制づくりのための平常時からの体制づくり</p>
<p>ハイリスク者把握の判断: まず避難の際リスクの高い人のリストアップを行った。介護保険の対象者と透析患者をリストアップした。障害児についてはリストアップの対象として念頭にのぼらなかった。障害児の親にとっては、最後まで役場は何もしてくれなかったという思いが残ってしまった。</p>	<p>ハイリスク者の判断基準の提示 町保健師が担いきれない役割の補充</p>	<p>災害時保健活動体制づくりのための平常時からの備え 災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>
<p>混乱した町民から持ち込まれるあらゆる要求への対応におわれる: 避難所が次から次へと増えたり閉鎖されたりの変動の中で、避難所の避難民の中から特に支援の必要な人を把握して支援する活動は当初混乱を極めた。避難住民自身も、急にサイレンが鳴り突然避難先もはっきりしないまま避難をせまられる状況で混乱しており、そのような混乱した住民から求められる様々な要求(ミルクや紙おむつなどの物資についてや、医療や保護の必要な人の手配や搬送など)への対応におわれた。</p> <p>町保健師リーダーは、様々な住民からの要求への対応におわれるなかで、救護班の調整や虚弱者の避難所の開設、仮設住宅の手配など保健医療に係わる活動の決定を一手にまかされた。多忙の中で、判断決定する思考がストップしてしまうこともあった。</p>	<p>危機発生時の町保健師の混乱・消耗の状況の把握 保健活動の補充によると町保健師の負担軽減</p>	<p>災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>
<p>通常と異なる状況の中で町職員の立場で町民からの要求に第一線に対応する際の判断の困難: 避難所の避難住民からの要求は時に過剰になることもあったが、第一線で住民からの要求を受ける町保健師の立場では、どこまで要求に応えるかの判断に迷うこともあった。</p>	<p>町職員とは異なる立場からの保健師活動についてのスーパーバイザー</p>	<p>災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>
<p>被災者である自身を犠牲にしながら業務を担う: 町保健師自身、被災者で、職場や臨時の宿泊先で寝泊まりしながらのストレスフルな状況で、活動を継続しなければならない状況であった。自分の生活や家族を犠牲にしての活動を余儀なくされた。</p>	<p>被災者であり支援者としての保健師自身の心身の健康管理 町保健師の一人ひとりの状況に応じた個別の支援 保健活動の必要性を予測し必要に応じて町保健師に方向性を提示する</p>	<p>災害時の市町村保健師の心身の健康管理 災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>
<p>極度のストレス状況が持続した状況による町保健師の心身の消耗と判断力の低下: 発生から10日くらいの記憶がないくらい。活動をしていく上で、先の見通しを持つ余裕がなかった。今の状態が永久に続くような気持であった。</p> <p>被災によりストレスを受けている住民は自分より弱いものにきつくあたることでストレス解消することもあり、保健師の中でも若い特に新人の保健師にとってはかなりつらかったこともあるようだ。緊急事態の中でリーダー保健師はじめ先輩保健師自身が精一杯の状態で、入職したばかりの新人保健師を育てる余裕がなかった</p>	<p>緊急事態発生時の保健活動体制の立て直し</p>	<p>災害時保健活動体制づくりのための平常時からの備え</p>
<p>被災後の保健活動によるニーズの掘り起こしによる活動必要量の増加: 避難所保健活動において新たに把握された支援対象者が増えたことから、避難所が解消された後の応急仮設住宅での活動では、通常よりも家庭訪問の必要量が増えた。</p>	<p>被災による保健活動必要量の増加の見極めとこれに応じた支援</p>	<p>災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>

表5 町保健師の評価からみた災害時保健活動における保健所保健師の役割に関する課題

B 町保健師からみた保健所保健師活動の評価	保健所保健師活動の必要性	保健所保健師の役割に関する課題
<p>発生直後2日目の夜に保健所保健師が向ういてきてくれた。その日には避難所が6箇所になっており、保健師は保健師リーダーを含めて6名であったことから、リーダーの立場で1つの避難所を受け持つわけにいかないことから、応援を依頼したらその日の夜に来たという素早い動きが保健所保健師の評価を高めた。</p>	<p>町保健師が最も必要としているところに即応する</p>	<p>災害時保健活動における市町村保健師活動支援の方法</p>
<p>発生直後5日目、避難所を回っていたら、保健所保健師が朝から避難所に出てきていた。とても心強かった。</p>		
<p>先の見通しは町保健師自ら持つことはできなかった。保健所保健師に、これからは仮設住宅、通常業務の再開と、先の活動の方向性の提示があって、はじめてああそうだと考えることができた。避難所の健康管理においても、避難所から仮設住宅への活動の移行、仮設住宅から在宅へと、いずれも保健所のリーダーシップと支援が大きかった。</p>	<p>健康ニーズの変化を予測して、町保健師の判断状況に応じて提示する</p>	
<p>町職員の保健師の役割認識が、避難所や仮設住宅の住民の健康管理だという認識に変わったのは、避難所での保健師の活動から保健師がどのように役に立つのかを実証されたからだと思う。避難所での保健師の活動は応援保健師も含めて、現場レベルで問題解決していた。どの保健師も、一人ひとり健康チェックする中からの的確に支援の必要な人を見極めていた。また避難所の活動状況の記録もすばらしかった。</p>	<p>自らの実践を通して保健師の役割を関係者に伝える</p>	

分担研究報告書

自然災害発生時における保健所保健師の機能・役割

—豪雨災害事例と火山噴火災害事例の比較から—

自然災害発生時における保健所保健師の機能・役割

－豪雨災害事例と火山噴火災害事例の比較から－

分担研究者 牛尾裕子 千葉大学看護学部

豪雨災害と火山噴火災害における保健所保健師活動事例について、保健所保健師が果たした役割と課題を比較検討することにより、自然災害発生時における保健所保健師の機能・役割を整理した。その結果、①被災地応援体制づくりと避難所保健活動の実施、②専門職等関係者との連携体制づくり・チームワーク、③ハイリスク者の安全避難及び医療等の確保、④被災後の市町村保健活動の平常業務への移行支援、⑤被災による精神面への影響や生活不安への支援、⑥災害時の保健活動の評価・共有による管内市町村保健師の資質向上及び管内健康危機管理体制の整備、が、災害発生時、保健所保健師に求められる機能・役割と考えられた。一方、これらの機能の発揮に際しては、災害の特徴、平常時からの市町村や他機関との連携・協働体制、保健所内の健康危機発生時の体制、保健所保健師としての役割認識が関連すると考えられた。

A. 目的

豪雨災害時における保健所保健師活動事例と火山噴火災害時における保健所保健師活動事例について保健所保健師が果たした役割と課題を比較検討することにより、自然災害発生時における保健所保健師の機能・役割を整理する。

B. 方法

1) 分析対象

豪雨災害における保健所保健師の活動事例2事例（以下豪雨災害事例とする）及び火山噴火災害における保健所保健師の活動事例（以下噴火災害事例とする）1事例。事例概要は、豪雨災害事例については春山の報告、噴火災害事例については牛尾の報告の通りである。

2) 分析方法

春山の報告及び牛尾の報告における分析結果の「保健所保健師が果たした機能・役割」と「保健所保健師の役割に関する課題」について、それぞれ類似する内容で整理し直し、同じ項目について豪雨災害の場合と火山噴火災害の場合について対比し、共通する点、異なる点を検討する。

C. 結果

1) 保健所保健師が果たした機能・役割の比較

(1) 双方の事例で共通して確認できた内容

豪雨災害事例、噴火災害事例双方の事例において確認できた内容項目は、①被災地応援体制づくりと避難所保健活動の実施、②専門職等関係者との連携体制づくり・チームワーク、③ハイリスク者の安全避難及び医療等の確保、④被災後の市町村保健活動の平常業務への移行支援、⑤被災による精神面への影響や生活不安への支援、⑥災害時の保健活動の評価・共有による管内市町村保健師の資質向上及び管内健康危機管理体制の整備、であった。

(2) それぞれの事例に特徴的だった内容

次に、それぞれの事例に、特徴的だった内容をとりあげて説明する。

① 被災地応援体制づくりのための初動調査

双方の事例共に、被災状況を把握し、避難所住民の健康状態の把握と支援の必要性を見極めて、応援保健師を組織化していたが、噴火災害事例では、初動調査の時点で、各地域に分散して派遣する保健所スタッフ保健師の間で、情報収集の視点

を意識的に統一していた。これは当初から、必要な対策を浮き彫りにさせるため情報を集約し発信することを念頭においていたためであり、噴火という災害の特徴から、避難生活が長期に及ぶことが予測されたことが関連すると考えられた。

② 連携を必要とした関係職種

他職種との連携は豪雨災害事例では医療班のみがあげられたが、噴火災害事例では医療班以外に地元医療機関や精神科専門チーム、福祉等様々な機関・関係者があげられた。豪雨災害では、水が引けば多くの避難住民は帰宅が可能であることから、避難所での集団生活は一部を除いて短期間で解消するのに対し、噴火災害では、避難所での集団生活が長期に及ぶことから、避難住民の支援ニーズが多様に出現することによって考えられた。

③ 被災後の市町村保健活動支援の方法

豪雨災害事例では、避難所の縮小・閉鎖と共に市町村保健活動への直接的な支援は終了しており、避難所保健活動の支援が中心であった。一方噴火災害事例では、保健所保健師は、避難所閉鎖後も被災による住民の健康への影響を市町保健事業等を通じて把握することを計画し、新規事業の企画実施にも関与していた。これは、噴火災害によって一番被害の大きかった町では、役場自体が移転を余儀なくされる状況が1ヶ月以上に及び、町の保健活動へのダメージが大きかったことへの対応と考えられる。一方で、災害時の対応の主体は市町村にあることから、保健所保健師としてどの様な内容でどの程度市町村支援を担うかは、状況に応じた判断にゆだねられる側面を反映しているともいえる。

2) 保健所保健師の役割に関する課題の比較

(1) 双方の事例で共通して確認できた内容

保健所保健師の役割に関する課題として、双方の事例で共通して確認できた内容項目は、次のとおりであった。

①保健活動の必要性と保健師役割についての市町役場組織内での認識促進：災害時市町保健師は、初動期にまず一自治体職員として、各自治体組織

の指示に従って動くことが求められる。今回の活動を振り返る中で、各自治体の防災計画に保健師による保健活動の重要性が位置付けられていないことが共通して課題としてあげられていた。

②保健所内の活動体制：豪雨災害事例では、保健所内各課の連携体制未確立というが課題があげられ、噴火災害事例では、保健所に保健医療救護センターが設置され体制整備されていたが、初動期において実質的に保健師に業務の偏りが生じ課題としてあげられていた。

③他機関との連携体制づくりと協働：この点でも豪雨災害事例では連携体制を整えることが課題とされており、噴火災害事例では、現地での協働が課題としてあげられた。

④町村職員の心身の健康管理：双方の事例において、課題としてあげられた。

⑤被災住民への対応：豪雨災害事例では、被災住民への健康生活支援において課題であった点があげられており、噴火災害事例では、被災後の長期的な対応において、保健所保健師が住民の健康生活への影響を把握し活動を先導していく役割を担うことが課題とされていた。

⑥災害時のハイリスク者の判断基準と把握方法の明確化：いずれの事例においても、平常時から災害発生に備えて明確化しておくことが課題とされていた。

(2) それぞれの事例に特徴的だった内容

①市町村支援の方法：豪雨災害事例では、市町村との連携体制づくりが課題とされていたが、噴火災害事例では、具体的な支援方法において課題があげられた。平常時からの市町村との連携協働関係の違いが影響していると考えられた。

②保健所内の活動体制：豪雨災害事例では、指示命令系統や保健所内での組織的な対応が不十分であったことがあげられたが、噴火災害事例では、組織的には整備されていたが、具体的にすすめるときのチームワークが課題にあげられた。