

II. 分担研究報告

しては、既存の地区組織活動や、地区住民からの健康教育の依頼時などの機会をとらえ、保健師側が災害への備えを視点においた内容を提案することによって開始されたとする事例があった。また、研修やガイドラインの策定などには、災害支援経験（派遣支援活動含む）の機会を活用し、未経験職員にも広く参加を呼びかけ、多数の職員へ支援活動の実態や課題の共有、今後の取り組みなどの検討の機会とする研修をタイムリーに企画する事例があった。さらに、被災地支援経験と、自治体の既存のガイドラインを照合させ、必要な見直し（改訂）を図るといった「タイミングを活かす」という事例もあった。また、保健師の技能向上のための評価研修や新任研修などの研修の課題テーマに、災害に備えた活動を取り上げることで、研修の講師である大学教員などから、活動の推進や評価そのものの助言が得られる取り組みが促進されたという「研修の機会の活用」をきっかけとする事例もあった。

6) 課題、目的・目標の明確化と共有

「ニーズ把握、課題の明確化」のために実態調査、フィールド調査、インタビュー調査などの手法を用いた実態把握を行っていた。地域や自治体組織の実情や課題を分析した上で目的・目標を定め、地区特性を考慮した取り組みの基盤としていた。また研修などの機会を活用して、自治体内の想定被害の理解を促し、平常時活動の取り組みの必要性そのものを共有する「課題の共有」に留意した実践事例もあった。さらに、「目的・目標の設定と共有」では、具体的な目標設定や、そのプロセスにおいて合意形成に留意している事例もあった。災害に備えた平時の活動は、誰もが暮らしやすく、在宅療養者の理解や支援の広がりのある街づくり支援である、といった長期的な目標をかかげ、災害に備えた取り組みが、ヘルスプロモーション活動の一環であるとしている事例があった。

7) スーパーバイズ等

取り組みにおいて参考としたものには、先駆的な取り組みを行っている自治体などへ視察に出向くことや、学会発表などに情報収集を意図して参加する、国や県レベルで策定されている各種ガイドラインなどの手引きを参考にするといった「先行事例や国などのガイドライン」があった。また、地区のNPOや患者会などが独自で取り組みを行っている活動を参考に「地区組織等の実践」や、地元の大学や、災害時保健活動に関する専門家などからの調査、研修、マニュアル策定などへの助言や協力を得るなどの「学識経験者専門家等」の活用、「保健所長」からの的確な助言や活動の推進支援などの事例があった。また、「関連組織、機関等」の要因の中には、市町の保健師の取り組みに対し、県保健所の保健師から得られる助言や支援が、活動の推進要因となっていた。

8) 企画の工夫

企画の工夫に分類された要因としては企画の段階から関係者やキーパーソンとともに何度も話し合いを重ねる「企画の場の設定」や、企画会議などに対象者の参画を促し、当事者の意見が反映された取り組みとなるよう留意している「企画への当事者参加」があった。また平時の活動が単年度や単発事業化しないために、「経年的取り組みへの工夫」として企画の段階から経年的プログラムとして企画することや、日常の業務の中に災害に備えた取り組みを位置づけられるように意図した企画などの事例がみられた。また、「モデル地区の選定」では、地区委員の推薦地域や、住民の関心や意識が高い地域から取り組みを始めるなど、モデル地区の選定には、住民の声や実態を尊重するなどの意図的なフィールド選定への留意がみられた。

9) 活動（事業）展開上の工夫

活動（事業）の推進していく上での工夫としては、実践や成果が理解されるための工夫

II. 分担研究報告

として「取り組みの可視化、具体化」に留意する事例があった。また、市町村の取り組みの参考として示すために、県保健所が先駆的事例としての役割を果たすことを意図して保健所が取り組む「県の先行実施」事例や、「当事者参加の促進」、「主体性促進への援助」といった、対象の参画や主体性促進のための配慮があった。さらに保健師以外の職種や保健所以外の機関との連携において留意しているポイントとして、「役割分担の明確化」や「人員・人材の確保」といった要因があげられた。また実践プロセスで得られた意見や結果を反映させた「教材・媒体の工夫」を実施している事例など、多くの要因が整理できた。展開プロセスにおいて、さまざまな視点で留意することが、活動の推進につながっていた。

10) 介入効果

介入効果は、実践によって得られた効果でもあり、「地域住民等の変化」、「連携（機関、職種）の広がり」、「活動の波及効果、評価」といった要因が、さらなる平常時活動の推進をもたらしていた。

11) PR・啓発

実践活動のPRや啓発としては、平常時の様々な機会を活用して、意図的に災害に備えた実践やその成果を普及啓発する工夫がみられた。その方法の例としては、一般住民等広く住民への波及をねらった方法として、講演会やシンポジウムの開催や、新聞やテレビなどのマスコミを活用した啓発などの手法が活用されていた。一方、要援護者や家族などの特定の課題を持つ対象への支援に重点をおいた取り組みでは、自助力の強化や、必要な知識などの普及を目的に、各種届け出等の手続きのための来所時や、訪問や相談面接場面などの機会を活用した個別事例対応を主とした関わりへの工夫がみられた。

12) まとめ

平常時保健活動のまとめとしては、「実践の統括」、「成果発表・公表」といった要因があ

げられた。毎回の活動実施後の事業評価以外にも、経年的な取り組みを行っている事例では、取り組みの節目ごとに活動内容や成果を報告書として取り纏めを行うことや、関連学会などへの発表を行うなどがあった。また、取り組みに対するPRのために他部署（機関等）へ報告するなど、さまざまな実践要因が抽出できた。取り組みをまとめ、結果のフィードバックを図ることが、活動の必要性や理解の広がり、継続的な活動の発展につながっていた。

13) 保健師意識

平常時活動に取り組むにあたって、保健師として留意している点や認識などについて「職能の役割（専門性）の認識」、「活動の姿勢・意図」がみられた。災害時に備えた保健活動は、その取り組みそのものが保健師の専門性を高めるスキルアップにつながることや、地区活動の基本、あるいは地域主体の地域ぐるみの健康生活推進であるなどの要因が整理された。

D. 考察

1. 本庁、保健所、市町村における平常時保健活動

災害等の危機管理事象の発生時は、直ちに的確な判断を行い、専門職がすみやかに必要とされる支援のための保健活動体制を構築し、活動を開始できるまでにはタイムラグが生じる。可能な限り、被害を最小限にとどめるためには、平常時の備えが不可欠である。このような危機管理事象における平常時の保健活動については、先行研究においても、災害の発生を想定した地域診断のための情報収集を行い、地域の実情に合わせた備えの必要性を判断し、その必要性に応じて平常時から活動していくことが必要³⁾と指摘されており、本調査においても、活動の明確な位置づけ、課題やニーズの分析から、地域特性に応じた活動の工夫をおこなっているという要因分析に

II. 分担研究報告

同様の結果が示された。

自治体の統括部署となる本庁では、全県的な実態把握のために、保健活動体制整備調査を行うなど、体制整備状況の把握とともに、そのことを契機に体制強化につながるよう研修の企画や情報の提供、関係部署への保健活動理解への働きかけといった取り組みがされていた。また、全県的な訓練を繰り返す実施することで、既存の体制を絶えず見直し、また「必ず来る」とされる災害への危機意識の維持や体制の強化につながっていた。

直接的な支援の例では、保健所の取り組みでは、特定疾患患者（児）、精神障害者対策など、平時活動の対象者など、いわゆる要援護者の中でもよりきめ細かな対応や対策の検討を必要とされる対策に焦点化しながら、平時活動として展開されていた。また、これらのハイリスクアプローチに重点を置きながら、検討のプロセスで生じた、地域全体の要援護者などへの理解や、支えあう地域づくりといった、ポピュレーションアプローチの視点も重ねた支援がなされていた。

市町村では、地域の組織活動や健康教育などの機会を活用して、災害支援に備えた活動に発展させるなど、平常時の住民に密着した活動の中に、備えを組み込む工夫があった。

保健活動の体制整備の側面では、県保健所では、保健所としての平時体制の強化や工夫に加え、管内の市町村の体制の現状を総合的に把握し、課題の共有のために関係者を含めた議論の場を設定していた。活動の推進にあたっては、関わりへの必要性の理解や認識を高めるために、外部支援者の導入（意識付けや理解を深めることを目的にした研修の企画など）や、あるいはマニュアル策定などの体制整備では、県保健所が市町村のモデルとなるように先行的にあるいは、同時並行して取り組み、市町村支援を行う中で日常から体制構築に寄与していた。市町村などの自治体においては、このような県保健所の支援、保健

師の助言や情報提供が活動推進の要因としてあげられていることから、平時活動の取り組みにおいて、県と市町村の連携は大きな要となると言える。このような保健所と市町村の関係性は、実際に災害が発生した場合においても、その被害規模が大きいほど、市町村と県保健所が連携した活動体制を構築することによって、効果的な被災地支援活動が可能となることは、過去の災害時の支援活動の実態からも明白である⁴⁾。地域保健法の制定以降の昨今、保健所や市町村の地域保健活動は、より専門性が求められとともに業務の分担がすすみ、県と市町村との平常時の関係性の中でも連携の機会そのものが乏しくなっている。しかし、事例の取り組みにあるように、いざという時に備えた活動への取り組みは、県や市町村といった機関、あるいは業務分担といった業務の種別を問わず、全ての保健活動において共通して取り組み必要性のあるテーマである。災害に備えた体制整備の検討や、発展をめざして、保健所と市町村の連携強化による活動の広がりが、管内全域の地域住民の生活と安全を守るための広域的な支援が可能となりえる。

2. 平常時保健活動の促進要因

定型化された業務とは異なる災害時に備えた保健活動は、その必要性は認識していても、何から、どう行うのかに迷い、日常の多忙さなどから優先順位が低く位置づけられて日々が過ぎていくことが多い。今回、先駆的な事例として調査の対象になった自治体の一部においても、取り組みにいたるまでの実情は、日々の忙しさで後回しであった、という率直な実情が聞かれた。県の保健所には、危機管理担当、あるいは災害保健業務を担当するといった分掌上の位置づけがすでになされている、あるいは、必要だとして位置づけた自治体もある。また、予算についても平常業務からの運用の工夫が困難な場合は、外部資金などの助成金を獲得するなど、活動推進のため

II. 分担研究報告

の方法の工夫を積極的に行っていることが調査対象事例の特徴であった。また、活動方法の参考についても、全国的に先駆的な行政保健活動としての災害に備えた事例やその検証が乏しいため、公的な活動に捉われず、広く民間などの関連組織や地域の患者組織などの地区資源などの取り組みを含めた活動の情報収集や、連携を図ることで保健活動に応用や発展をさせていた。むしろ、予算や枠といった定型化された業務指定がない分、既存の活動（事業）方法ありきではなく、より地域の実情にみあった、必要とされる保健活動が工夫次第で展開可能であることも示している。いざという時に備えた活動は、地域主体の健康な生活支援の促進そのものであることを、認識した上で、地域の独自性を持った活動が今後も広く取り組まれていることが望まれる。

E. 結論

1. 自治体の本庁、保健所、市町村における災害発生に備えた平常時保健活動（事業）の内容や保健師の役割が整理できた。
2. 災害発生に備えた平常時保健活動（事業）の促進要因として、44 要因、13 カテゴリーに分類することができた
3. 平常時活動（事業）に果たす保健師の役割は、地域や対象の実態を把握し、目的を明確にし、関係者を含めた課題の共有、活動方法の工夫、活動の統括などを行うことであった。
4. 行政の組織別では、県庁では全県的な体制整備、保健所では管内市町村の体制整備を含めた市町村支援による活動があった。市町村は、直接的な事業へ災害に備えた取り組みの工夫や、市町独自のマニュアル策定に保健所や外部支援などを活用し取り組んでいた。

F. 健康危機管理情報

なし

G. 研究発表

（学会発表）

1. 奥田博子, 宮崎美砂子, 牛尾裕子, 春山早苗, 田村須賀子, 岩瀬靖子, 島田裕子, 災害発生に備えた平常時における保健活動の取り組みに関する分析. 第 69 回日本公衆衛生学会総会. 2010.10 ; 東京. 第 69 回日本公衆衛生学会総会抄録集. p.465

（その他 成果公表）

1. 奥田博子. 国立保健医療科学院.平成 22 年度短期研修.公衆衛生看護管理（実務管理）研修.講義「健康危機管理時における公衆衛生看護管理者の役割」国立保健医療科学院（埼玉県）2010.5.31
2. 奥田博子. 鎌倉保健福祉事務所主催.地域保健師業務連絡会議合同研究会.講演「災害時に備えたスキルアップ」鎌倉保健福祉事務所（神奈川県）.2010.9.24
3. 奥田博子. 和歌山県西牟婁振興局健康福祉部（田辺保健所）.災害時救護・保健活動研修会. 講演「災害時における保健活動」西牟婁振興局（和歌山県）2010.10.25
4. 奥田博子. 千葉県夷隅健康福祉センター主催.平成 22 年度夷隅地域健康危機管理推進会議.講演「災害時保健活動」勝浦市役所（千葉県）2010.11.24
5. 奥田博子. 山形県庄内保健所.災害時要援護者支援研修会（市町村等支援研修）.講演「災害時の保健活動の実際から、要援護者や家族の平常時の支援について考える」庄内保健所（山形県）.2010.12.6
6. 奥田博子. 財団法人日本公衆衛生協会主催.平成 22 年度地域保健総合推進事業.保健所管理栄養士政策能力向上シンポジウム.基調講演.「災害時の保健活動における保健師と管理栄養士の連携」.都道国会館（東京都）.2011.1.21

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

Ⅱ. 分担研究報告

<引用文献>

- 1.地域における健康危機管理のあり方検討会.
地域健康危機管理ガイドライン.2001.3
- 2.奥田博子, 宮崎美砂子, 牛尾裕子, 春山早苗, 森下安子, 田村須賀子, 岩瀬靖子, 島田裕子. 災害発生に備えた平常時における保健活動の取り組みに関する分析. 平成 21 年度厚生労働科学研究費補助金 (健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害・重大健康危機の発生時・発生後の対応体制および健康被害防止策に関する研究.総括研究報告書 (H20・健危一般・002) (研究代表者:尾崎米厚). 分担研究報告書 2010.3 : p.11-66
- 3.春山早苗, 篠澤見子, 鈴木久美子, 佐藤幸子, 舟迫香, へき地における災害対策体制づくりにかかわる看護職の活動方法にする研究.自治医科大学看護ジャーナル 5. 2008.3 : p p.39-45
- 4.奥田博子. 地震災害後のフェーズにおける派遣保健師との協働体制を含めた地域保健活動. 保健の科学 50(4) ; 2008 : pp.279-285

II. 分担研究報告

表.1 ヒアリング対象自治体

(*:H.22年度、無印:H.21年度 ヒアリング調査事例)

事例	自治体区分	管内発生 想定災害	人口 (人)	面積 (km ²)	主な担当(課)	活動位置づけ 予算
1*	本庁 (県)	地震 風水害・津波	約 740 万 (H21.2)	5,164.57	医療福祉 計画課	【位置づけ・予算】 研修:保健師リーダー研修 ・人材育成(保健指導技術高度化支援事業費):ホームレス保健衛生対策費 ・市町村推進支援、マニュアル(災害)策定などにかかる需要費
2*	本庁 (県)	地震・風水害 津波・火山噴 火、原子力等放 射線事故	約 377 万 (H22.7)	7,780	健康増進課	【位置づけ・予算】 ・防災訓練(保健師派遣要請訓練含む) (県下の政令指定都市を含む全県防災訓練) ・研修(予算 需要費)
3	県	地震 風水害・津波	約 28 万 (H20.10)	212.7	・総務企画課 ・健康支援課	【位置づけ】 保健部門の平時業務の一環として実施 【予算】 (年度により異なる) ・「地域保健福祉パイオニア育成事業」(平成 21 年度研修会) ・「サービズ調整推進事業」(平成 21 年度関係者調整会議)
4	県	地震 風水害・津波	約 32 万 (H20.10)	94.09	保健福祉課	【位置づけ】 ・継続看護連絡会業務 ・保健部門の業務の一環として実施 【予算】 平時業務の需要費 【助成金】 ・平成 11 年度:財団法人フランスベッド・メディカルホームケア研究 助成財団 ・平成 11～15 年度:K 県公衆衛生協会 H 支部 ・平成 13 年度:K 県公衆衛生協会調査研究助成金 ・平成 16～17 年度:日本赤十字社 K 県支部 N 地区 ・平成 18～19 年度:地域保健推進特別事業費(県) ・平成 20 年度:みんなのバリアフリーまちづくり推進事業費(県)

II. 分担研究報告

5	県	地震 風水害	約 30 万 (H21.4)	49.34	・保健福祉課 ・保健予防課	【位置づけ】 (特疾)保健予防業務; 難病対策「在宅ケア委員会」 (母子)保健福祉業務; 母子保健「母子保健委員会」 【予算】 ・平成 19~20 年度: 県災害時要援護者事業費 ・平成 21 年度: 保健福祉サービス連携調整会議事業費 【助成金】 (母子)平成 20 年度: 財団法人大同生命研究助成費
6	県	地震 風水害・津波	約 10 万 (H21.4)	1562	地域支援室	【位置づけ・予算】 ・市町村支援研修事業費(平成 19 年度) ・県協働実践事業費(平成 20 年度、21 年度)
7*	県	地震 風水害	約 7 万 (H20.10)	1,304.75	健康福祉課	【位置づけ・予算】 ・市町村支援 ・現任教育(研修報償費)
8*	県	地震 風水害・津波	約 16 万 (H22.4)	326.98	・総務企画課 ・地域保健福祉課 ・健康生活支援課	【位置づけ】 健康生活支援課業務(特定疾患対策事業) 【予算】 特定疾患対策事業の難病相談事業費
9	中核市・ 政令指定都 市	地震 風水害 (H.20 水害発生)	約 38 万 (H21.4)	387.24	健康増進課	【位置づけ】 ・健康づくり支援事業 【助成金】 ・「地域保健福祉研究助成」(財団法人大同生命厚生事業団)
10	中核市・ 政令指定都 市	地震・風水害 津波・火山噴火	約 82 万 (H22.1)	1,511.17	健康増進課	【位置づけ】 ・保健師の日常業務、地区活動 【予算】 ・災害時保健活動マニュアル作成にかかる必要費
11	市町村	地震 風水害	27 万 (H20.7)	138.51	市民部 市民生 活局 市民センター	【位置づけ・予算】 ・小地域福祉活動支援事業(社会福祉協議会) ・介護予防事業(介護保険法)
12	市町村	風水害	約 3 万 (H21.4)	40	町 保健部門	【位置づけ・予算】 ・保健部門の業務の一環として実施

II. 分担研究報告

分類	要因番号	要因名	具体的内容	県保健所													
				県本庁			市町村										
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
地域・対象特性 予算の確保 活動の契機	8	地域特性	<ul style="list-style-type: none"> ・県域が防災対策推進地域に指定されている 	●	●								●				
	9	住民の危機意識	<ul style="list-style-type: none"> ・被災経験のある住民の存在、被災経験地域である ・災害の発生想定地域住民の危機意識の高さ ・高齢化率の高い地域居住の住民の危機意識の高さ 			●	●	●	●	●		●	●	●	●		
	10	要援護者や家族の危機意識	<ul style="list-style-type: none"> ・在宅療養者の危機意識の高さ ・在宅療養者の家族などの危機意識の高さ 			●	●	●	●	●			●	●	●	●	
	11	直接支援従事者の危機意識	<ul style="list-style-type: none"> ・直接的なケアなどの支援従事者の危機意識の高さ 				●	●				●					
	12	地域ネットワークによる活動の発展	<ul style="list-style-type: none"> ・地区内の患者会組織などの先駆的取り組み ・地区住民間のネットワークによる活動の広がり 				●								●		
	13	キーパーソンの存在	<ul style="list-style-type: none"> ・地区キーパーソンとの連携を密にした関わり ・地区住民代表者と行政との橋渡し機能 ・キーパーソンを通じて意見の反映や参画の促進 				●	●	●	●			●				
	14	予算運用の工夫	<ul style="list-style-type: none"> ・既存事業費の活用工夫 ・他の事業運用費の活用 ・他専門職などとの協働実施による予算の獲得 			●	●	●	●	●	●	●			●		
	15	外部資金の獲得	<ul style="list-style-type: none"> ・各種助成金など外部資金の獲得 				●	●	●				●				
	16	タイミンングを活かす	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の地区組織活動への取り組みの提案 ・健康教育依頼時等、住民からの声かけの機会を活かす ・被災支援経験の共有の機会（研修等のタイムリーな企画） ・被災支援経験から自治体のガイドラインを見直す ・医療監視時災害の備え調査で病院職員への意識啓発 ・国のモデル事業 ・他の機関からの取り組みに対する問い合わせ 		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	17	研修の機会の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・保健師研修課題の活動テーマとして取り組む ・災害研修の受講を契機に取り組みを始める 				●	●	●	●	●				●	●	

II. 分担研究報告

分類	要因番号	要因名	具体的内容	県保健所										中核市/政令指定都市			市町村				
				県本庁										10	11	12					
				1	2	3	4	5	6	7	8	9									
課題・目的の明確化と共有	18	地区分析・地区活動からニーズや課題把握	<ul style="list-style-type: none"> 関連する取り組みに関する積極的な情報収集 実態調査、フィールド調査、インタビュー調査 日常の家庭訪問や地区活動からの実態把握 各種手続きなど来所時や健康相談事などヒアリング 関係者会議等の情報交換、意見聴取 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	19	課題の提起・共有	<ul style="list-style-type: none"> 地区の想定被害を研修に組み込み課題の共有を図る 災害研修の実施で、平時活動の必要性の動機づけを図る 地区情報の管理（台帳、マップ等） 住民不安やニーズを地区役員から把握、防災課等へつなぐ 県の課長会議（市町含む）に出向き、保健師の専門性を活かした位置づけへの協力を依頼する 在宅療養者の課題と行政の取り組みの限界について共有 取り組みに関する勉強会を開く 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	20	目的・目標の設定と共有	<ul style="list-style-type: none"> 具体的な目的、目標の設定 関係者間での目的、目標の共有（合意形成） 療養者の暮らしやすい街づくりをねらう 地区活動という視点を明確に持つ 取り組みに対する期限を設定する 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	21	先行事例や国などのガイドライン	<ul style="list-style-type: none"> 先駆的取り組み事業の参考（視察） 関連団体や学会等のシンガ、発表の情報収集へ出向く 既存マニユアル、ガイドライン、媒体などの参考 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	22	地区組織等の実践例	<ul style="list-style-type: none"> NPO、患者会などニーズに応じた実践例がある 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
参考（スーパーバイズ）, 人材確保	23	学識経験者 専門家等	<ul style="list-style-type: none"> 学識経験者, 大学教官等の専門家の研修 学識経験者, 大学教官等の専門家のマニユアル策定の助言 学識経験者, 大学教官等の専門家の調査・分析への助言 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	24	保健所長	<ul style="list-style-type: none"> 専門的、的確な助言による活動の体系的な推進 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	25	関連組織・機関等	<ul style="list-style-type: none"> 担当保健師の公私にわたるネットワーク 専門機関関係者などからの助言 市町村保健師に対する保健所保健師の支援や助言 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	

II. 分担研究報告

分類	要因番号	要因名	具体的内容	県本庁		県保健所							中核市/政令指定都市			市町村			
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
企画の工夫	26	企画の場の設定	<ul style="list-style-type: none"> 企画のための話し合いの場（繰り返し）の設定 関係者、地区キーパーソンとの事前打ち合わせ 委員会メンバーへ当事者や関係者の参画を促す 企画段階から当事者等の意見や提言を反映させる 			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	27	企画への当事者参加	<ul style="list-style-type: none"> 企画段階から経年的取り組みとなる企画への留意 情報交換や研修等を経年的プログラムとして企画する 平常時活動に災害対策の視点が加わる働きかけ 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	28	先を見据えた取り組みへの工夫	<ul style="list-style-type: none"> 地区委員の推薦するエリアをモデル地区に選定した 関心や意識の高い地域から取り組みを開始する 既存の地区組織活動等を活用した参入 小コミュニティ単位の地区活動へのアプローチ 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	29	モデル地区の選定	<ul style="list-style-type: none"> 実践内容が他者にもわかるように可視化した 取り組みが成果物作成につながることを意図する 研修発表、研修課題などの必要性の設定 市町の参考になるように県が先行実施、プロセスを示す 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	30	取り組みの可視化 具体化	<ul style="list-style-type: none"> ボランティアの養成、支援協力依頼と関係性の強化 講演会、訓練、媒体作成などへ当事者の参画を促進する 市町の意見を尊重し主体的に取り組みようにより決定した 協議の繰り返し等のプロセス重視による主体性促進 実践に結びつくよう参加型健康教育方法の工夫 地区特性に添った既存資源の活用等生活に密着した内容 必要な情報提供を行い、考えや行動を尊重した 頻回な働きかけ（繰り返し、働きかけた） 地区住民の自助力強化となる方策の検討 			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	31	県の先行実施			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
活動展開上の工夫	32	当事者参加の促進				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	33	繰り返しによる働きかけ、主体性促進への援助			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	34	役割分担の明確化	<ul style="list-style-type: none"> 協働による実践計画とする 関係者各々の専門性を活かした役割分担 保健所保健師は担当市町村制による責任の明確化 市町村保健師の災害担当にかかる統括者の明確化 看護職は地域と在宅療養者のつなぎ （各課）代表者の検討による素案作成 公私にわたるネットワークによる人材の発掘、確保 保健所関連組織（民生委員、健康推進委員）人材育成 地区組織間の主体的連携によるマンパワー増 健康教育時、住民生活の実態にあわせた教材の作成 関係者の声（実態）を活かした教材の作成 			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
	35	人員・人材の確保																●	
	36	教材・媒体の工夫																●	

II. 分担研究報告

分類	要因番号	要因名	具体的内容	県本庁		県保健所								中核市/政令指定都市					
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
介入効果	37	地域(住民)等の変化	<ul style="list-style-type: none"> 在宅療養者等に対する支援協力者の増加 在宅療養者や家族の不安の軽減 地区住民の在宅療養者への理解や関心の向上 在宅療養者の自助力強化、平時活動への参加 個別ケースの家族環境などの改善につながった 緊急連絡リストが地区組織主導により作成された 			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	38	連携の広がり(強化)	<ul style="list-style-type: none"> 関係機関の広がり、連携強化 保健所多職種との協働支援が可能となった 経年的事業発展により地区組織間の連携が良好となった 協働実施で防災課等の保健師活動の理解につながった 	●			●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	39	波及、評価	<ul style="list-style-type: none"> 作成媒体等の他機関での活用の広がり マニュアルの策定、参照にした活用の広がり モデル自治体等の成果を管内全体で共有、波及する 対外的評価(表彰)が得られた 	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	40	積極的なPR・啓発	<ul style="list-style-type: none"> 広く機会をとらえ(他事業等の活用)啓発に結び付ける 前年度の結果と今年度の計画を講演会等で紹介する 被災支援経験をまとめ関係機関等へ報告やPRを行う 地元新聞、ケーブルTV等の活用による紹介 自治体の防災訓練等で保健師活動のPRを行う 医療給付更新手続き時等、自助への啓発(媒体、制度紹介) 会議や研修において平時保健師活動の情報交換を行う 		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
まとめ	41	実践の統括	<ul style="list-style-type: none"> 効果確認(アンケート、インタビュー調査など)の実施 活動の事務局として事業の企画、運営、総括を担う 結果、評価のフィードバック(次年度計画へ反映) 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	42	成果発表・公表	<ul style="list-style-type: none"> 経年的な取り組みを節目毎に報告書や研究発表等で示す 報告書等を他部署へ示し活動PRや保健活動理解を促す 記録、報告書等に残り確実な継続へ結び付ける 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
保健師意識	43	職能の役割(専門性)の認識	<ul style="list-style-type: none"> 被災地支援経験からの学び(備えの必要性への危機感) 保健師の個別支援にとどまらない実践能力の底上げ 管理的立場(リーダー) 保健師の必要性の認識の高さ 	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	44	活動の姿勢・意図	<ul style="list-style-type: none"> 住民(当事者)から学ぶ 日々の地区活動を丁寧に行う中で災害対策もなされる 地区活動推進の一環という視点、意識を強く持つ 日常の個別支援や実践の積み上げを大事にする 当事者と地域の橋渡しの役割という認識 自主的活動になるよう10~20年後を見据えた関わり 実践プロセスが力量向上になるという明確な意図を持つ 				●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	

災害発生に備えた平常時における保健活動 事例集



平成 21~22 年度厚生労働科学研究費補助金事業（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
「災害・重大健康危機の発生時・発生後の対応体制および健康被害防止策に関する研究」
分担研究：災害発生に備えた平常時における保健活動の取り組みに関する研究班

2011 年 3 月

II. 分担研究報告

はじめに

近年、国内外において甚大な被害をもたらす災害や事故などの健康危機管理事象が頻発し、人的・物的に多大な被害をもたらしている。このような事象発生時の自治体保健師の役割は、発生直後の被害を最小限にとどめ、影響を受けた個人、集団、地域の早期復興をめざした専門的かつ高度な支援を行うことである。また発生後の支援を効果的かつ迅速に実施するためには、平常時から保健活動体制整備を図ることが不可欠とされる。

2000年3月、地域保健法に基づく「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の一部が改正され、地域における健康危機管理体制の確保について規定がなされた。基本指針には、保健所が地域における健康危機管理において中核的役割を果たすことが定められ、保健所は健康危機管理の発生時・平常時を問わず、地域住民の生命と健康、安全の確保に万全を期さなければならないとされている。一方、国の防災に関する基本的法律である災害対策基本法（1971年制定）では、市町村の責務について「当該市町村の住民の生命、身体および財産を災害から保護するため、関係機関および他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域にかかる防災に関する計画を作成し、および法令に基づきこれを実施する責務を有する」とされている。

すなわち平常時から危機管理事象の発生に備えて、計画的かつ継続的な企画に基づいた所内・所外の体制構築、専門職としてのスキルアップ、関係機関との連携体制の強化、地域の主体性を高めることなどの取り組みが求められている。

しかし、昨今では自治体の財政事情などが逼迫し、さらにめまぐるしい制度改革などに伴う定型的業務の増大に追われる日常において、“いざ”という時に備えた取り組みは優先順位が低くなりがちであり、取り組みの必要性と実態には乖離が生じている。そこで本研究では、健康危機管理領域のうち自然災害の発生を想定した平常時の保健活動に取り組んでいる自治体保健活動を対象に、その活動の特性や活動を促進する要因について検証した研究成果を事例集としてまとめた。紙面上で紹介できる内容は、活動のごく一端の紹介という限界があるが、これらの取り組みを参考にいただき、各自治体におけるいざという時に備えた体制強化や活動の推進に活かされることを期待するものである。

*この事例集は、平成21～22年度厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）「災害・重大健康危機の発生時・発生後の対応体制および健康被害防止策に関する研究」（研究代表者：鳥取大学医学部 尾崎米厚准教授）の分担研究「災害発生に備えた平常時における保健活動の取り組みに関する研究」（分担研究者：国立保健医療科学院 奥田博子）の研究成果である。

II. 分担研究報告

目 次

I. 保健師による平常時活動の取り組みに関する調査

1. 調査の目的
2. 調査の方法
3. 対象事例自治体の概要

II. 活動の特性および活動推進要因について

1. 平常時保健活動の特性
2. 所属機関における平常時保健活動
 - 1) 本庁の取り組み
 - 2) 保健所の取り組み
 - 3) 市町村の取り組み
 - 4) 保健所と市町村の重層的活動の取り組み
3. 平常時保健活動の促進にかかわる要因

III. 事例データ

1. 本庁(県)：全県的な災害に備えた保健活動支援事業
2. 本庁(県)：本庁における災害に備えた体制整備
3. 県保健所：災害時に備えた平常時からの保健活動支援事業
4. 県保健所：要援護者防災対策の推進
5. 県保健所：災害時要援護者(特定疾患患者,医療機器装着患児)支援対策事業
6. 県保健所：市町村の災害時における保健福祉活動の体制整備
7. 県保健所：市町と協力した災害に備えた体制整備の取り組み
8. 県保健所：災害発生時要援護者地域支援体制づくり
9. 中核市・政令指定都市：市における平常時の保健活動
10. 中核市・政令指定都市：災害時保健活動マニュアル策定
11. 市町村：モデル地域における災害時要援護者支援体制づくり
12. 市町村：水害時の保健師活動マニュアルづくり

II. 分担研究報告

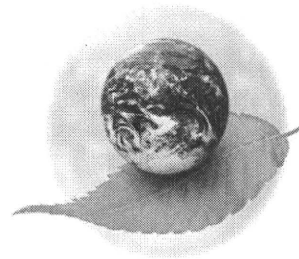
資料編

1. 活動編

- | | |
|---------------------------|-----------|
| 1) 災害時保健活動体制整備調査 | 事例 1 (本庁) |
| 2) 特化型実践訓練 (保健師派遣要請訓練) | 事例 2 (本庁) |
| 3) 災害時におけるこころのケアに関する協定の締結 | 事例 2 (本庁) |
| 4) 災害時要援護者持ち出し名簿の管理 | 事例 4 (県) |
| 5) 市町村保健活動マニュアル策定支援プロセス | 事例 6 (県) |
| 6) 市町村保健活動マニュアルの工夫 | 事例 7 (県) |

2. 媒体編

- | | |
|----------------------|----------|
| 1) リーフレット (在宅療養者向け) | 事例 4 (県) |
| 2) リーフレット (在宅療養者向け) | 事例 4 (県) |
| 3) リーフレット (人口呼吸器使用者) | 事例 4 (県) |
| 4) リーフレット (酸素濃縮器使用者) | 事例 4 (県) |
| 5) リーフレット (ストマのある方) | 事例 4 (県) |
| 6) リーフレット (母子向け) | 事例 5 (県) |



II. 分担研究報告

I. 保健師による平常時活動の取り組みに関する調査

1. 調査目的

本研究では、自然災害の発生に備えた実践的な保健活動に平常時から意図的な取り組みを行っている自治体の保健師を対象とし、平常時における保健（事業）活動内容の特性やその推進要因を明らかにすることを目的とする。

2. 調査方法

1) 対象事例の選定

災害発生時の早期体制確立および専門性を発揮した被災地域への保健活動支援に向けて、平常時の備えとしての保健活動に取り組んでいる自治体保健活動（本庁、県保健所、市町村）を対象とした。

事例の選定は、平時の体制構築やその強化を意図した取り組みによる実践事例とし、学会発表や関連雑誌などに活動を公表している取り組みや、自治体や研究協力者から推薦のあった活動のうち調査の主旨に理解、協力の得られた事例を対象とした。

2) データ収集方法

平常時保健活動（事業）に従事している保健師を対象に、半構成的質問紙を用いたインタビュー調査を実施した。また、活動に関連する資料や媒体などについても提供を受け、保健活動（事業）の特性の分析に活用した。

3) データ収集期間及び対象事例

(1) 平成 21 年度調査

①期間：平成 21 年 10 月～22 年 2 月

②対象：8 事例

（県型保健所 4 事例、政令指定都市・中核市保健所 2 事例、市町村 2 事例）

(2) 平成 22 年度調査

①期間：平成 22 年 8 月～10 月

②対象：4 事例

（本庁 2 事例、県保健所 2 事例）

II. 分担研究報告

4) 調査内容

(1) 事例の概要

①地域概況及び管内組織体制

②活動（事業）概要

(2) 平常時活動実践のプロセスおよび保健師の役割

①ニーズや取り組みの契機

②実施内容

③体制構築や活動推進の要因

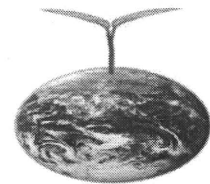
④活動（事業）の評価及び成果

⑤課題

(3) 今後の計画, 方針

5) データの分析方法

災害発生に備えた平常時における保健活動の取り組みの特性、保健師の役割に着目し活動プロセス上の促進要因を抽出し内容の質的分析を行った。



II. 分担研究報告

3. 対象事例自治体の概要

調査分析の対象となった事例は、平成 21 年度調査の 8 事例、平成 22 年度調査の 4 事例の合計 12 事例（本庁 2 事例、県保健所 6 事例、政令指定都市・中核市 2 事例、市町村 2 事例）である（表.1）。

1) 本庁（県）

本庁の 2 事例は、いずれの自治体も政令指定都市、中核市を含む都市部の県の本庁であり、大規模災害（地震）の想定指定地域の自治体である。災害時に備えた保健活動を統括する部署の主な業務としては、保健師の人材育成や防災訓練（保健師派遣要請訓練含む）などを担っている。

2) 県型保健所

県保健所の 6 事例は、管内人口 7～32 万人を管轄地域とし、全ての保健所管内において地震や風水害の発生による被害を想定していた。その他には津波、火山噴火、原子力被害などを想定した自治体も含まれている。平常時の保健活動を主に担う部署としては、保健福祉課、保健予防課、企画課、健康生活支援課、地域保健課、地域支援室などといった部署に所属する保健師であり、主な業務としては、企画、要援護者（特定疾患、母子保健など含む）に関する業務、市町村支援を所管とする部署などである。

また以前は保健所内において災害担当保健師としての位置づけが存在しなかったが、県下において災害を経験した教訓から役割の位置づけの必要性を認識し、“災害時保健”を担当者として明確に位置づけるよう働きかけた自治体もある。

3) 政令指定都市・中核市

政令指定都市・中核市の 2 事例は、管内人口 38～82 万人を管轄地域とし、地震、風水害、津波、火山噴火などの災害を想定した自治体である。近年発生した豪雨災害による被災経験のある自治体も含まれる。

平常時の保健活動を主に担う部署は、いずれの自治体も健康増進課の保健師である。

4) 市町村

市町村保健センターの 2 事例は、管内人口 3～17 万人を管轄地域とし、地震や風水害などの災害を想定した自治体である。地域住民への保健活動（直接サービス）を担う部署に所属する保健師が、地域の大学のスーパーバイズなど外部支援を効果的に活用した平常時活動に取り組んでいる。

II. 分担研究報告

II.活動の特性および活動の推進要因について

1.平常時保健活動の特性

保健活動の内容は体制整備に関するものとして、研修や保健活動マニュアル（ガイドライン）の策定、情報管理、地区管理、ケース管理といったものがある。また、県保健所では市町村支援業務の一環として、市町村の保健活動の体制整備への支援に関するものがあった。

直接的な住民支援活動に関する取り組みでは要援護者対策に関する支援や、災害への備えや支援について考えるきっかけとすることを目的とした健康教育や普及啓発（媒体作成含む）などがある。

これらの取り組みは、災害時に備えた事業として独立特化したものではなく、既存事業の見直し、応用、発展的な取り組みであった。

2. 所属機関における平常時保健活動

1) 本庁の取り組み

自治体の統括部署となる本庁では、全県的な実態把握および活動体制の強化を目的とした取り組みがみられた。具体的には全県的なマニュアルの整備、調査、研修、訓練などの経年的な実施による危機意識の維持や体制の強化を図っていた。また、保健活動が自治体の他の部署や上司に理解されるように、防災会議や課長会議などの関連する場へ出向き、専門性が発揮できる活動計画の位置づけや、研修への参加の促進などの要請も行っていった。さらに、各地域での活動の推進の後方支援として、他の自治体の実態などを含めた関連する情報などの資料の分析や提供、活動推進への助言などの役割を担っていた。

2) 保健所の取り組み

保健活動の体制整備の側面では、保健所としての平時体制の強化や工夫に加え、管内の市町村の体制を把握し、課題の共有のために関係者を含めた議論の場を設定し、あるいは日常からこまめに足を運び、活動体制整備に協働して関わっていた。市町村においては、このような保健所保健師の助言や情報提供が効果的であるとしており、いざという時に備えた活動の取り組みにおいて保健所との協働は市町村にとっての大きな推進要因といえる。

直接的な支援の側面では、特定疾患患者（児）、精神障害者対策など、よりきめ細かな配慮や対策の検討が必要とされるハイリスクアプローチに重点を置いた活動があった。また、地域全体が要援護者への理解を深め支えあう地域の構築をめざした啓発を目的とした講演会の開催、健康教育の実施などのポピュレーションアプローチへの支援もなされていた。