

分担研究報告書

研究題目 災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割と
求める能力、知識・技術・態度の検討

研究分担者 石川 麻衣（群馬大学大学院保健学研究科・准教授）

研究要旨

災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割と求められる能力、知識・技術・態度を明らかにし、それら能力を高め、知識・技術・態度を習得するための研修方法を検討することを目的に、文献調査を行った。災害対応事例の記録調査や報告書等で示されている既存の知見について、災害時要配慮者の定義、災害時要配慮者の特徴とニーズ、平常時の災害時要配慮者対策における実務保健師の役割、発災時の災害時要配慮者支援における実務保健師の役割の視点で整理し、災害時要支援者対応における実務保健師の役割およびコンピテンシーを導いた。

ここから、コンピテンシーの基となる知識・技術・態度として考えられる内容およびコンピテンシー修得に適すると考えられる研修方法についての示唆を得た。

A．研究目的

災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割と求められる能力、知識・技術・態度を明らかにし、それら能力を高め、知識・技術・態度を習得するための研修方法を検討する。

B．研究方法

文献調査を行った。災害対応事例の記録調査や報告書等で示されている既存の知見の検討を踏まえ、災害時に実務保健師が担う役割、必要とされる能力、習得すべき知識・技術・態度、研修方法について整理した。使用した文献は、巻末の引用文献リストに示した。

（倫理的配慮）該当なし

C．研究結果

検討した文献は、以下のとおりである。

1) 災害時要配慮者の定義

2013年6月の災害対策基本法の一部改正により、これまで「災害時要援護者」とされていた対象者の名称が、「要配慮者」、「避難行動要支援者」の2つに分けられた。

「災害時要援護者」は、2006年3月の災害時要援護者避難支援ガイドラインでは、『必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難する等の災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々』と定義され、具体的に『高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等』が挙げられた。また、同ガイドラインにおいて、災害時要援護者は、『新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境への変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要な時に必要な支援が受けられれば自立した生活が可能である』人々とされていた。

改正災害対策基本法では、災害時要配

慮者は、『高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（災害対策基本法第8条）』と定義された。そして、災害時要配慮者の対策として、国及び地方公共団体における『要配慮者に対する防災上必要な措置の実施（災害対策基本法第8条）』、『要配慮者の生命又は身体を災害から保護するためにあらかじめ講ずべき措置（災害対策基本法第46条）』、市町村長における『立退きの勧告又は指示を受けた場合の、円滑に避難のための立退きを行うことができる配慮』が規定されている。

一方、避難行動要支援者は、『災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（災害対策基本法第49条の10）』と定義された。そして、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、避難行動要支援者の『把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（避難支援等）を実施するための基礎とする名簿（避難行動要支援者名簿）を作成しておかなければならない。（災害対策基本法第49条の10）』と規定された。

以上を踏まえ、今後検討を進めるにあたり、「災害時要配慮者」の配慮を必要とする特徴を、防災白書1991年度版における災害弱者の定義を参考に、以下のように整理した。

発災直後の避難及び安全確保のための行動に配慮が必要な者

- ・自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力がない、又は困難な者
- ・自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、又は困難な者

- ・危険を知らせる情報を受けることができない、又は困難な者
 - ・危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、又は困難な者
- 発災後の生活環境の変化によって心身に多大な影響を受け、生活に困難を来す可能性が高いと想定される者
- 移動が困難、薬や医療機器がないと体調維持できない、情報を受けたり伝えたりすることができない又は困難、状況の理解や判断ができない又は時間がかかる、精神的に不安定になりやすい、等により、
 - ・避難先の環境によって、生命の危機や病状が悪化する可能性が高い者
 - ・集団生活に適應するのが難しい者
 - ・避難生活の長期化により支援の必要性が高まる者

2) 災害時要配慮者の特徴とニーズ
要援護者が災害時に遭遇する支障について、日本赤十字社の災害時要援護者対策ハンドブック（2006）では、以下の6項目（表1）に整理されている。

表1 要援護者が災害時に遭遇する支障

支障の要因	内容
情報支障	情報が伝達・理解されにくい
危険回避行動支障	被災をまぬがれるための行動がとりにくい
移動行動支障	移動行動がとりにくい
生活行動支障	被災により日常生活行動が狭められる
適応支障	急激な生活環境の変化へ心理的・精神的に対応できない
構造支障	住宅や建物構造上の問題により、受傷等の支障が生じる
経済支障	経済的な支障により、生活再建に支障が生じる

対象区分ごとの特徴とニーズについては、これまで公表されたマニュアルやガイドブック等で示されている。

災害時要援護者対策ハンドブック（日

本赤十字,2006)には、介護度の高い高齢者、乳幼児のいる家庭、身体障害者、病弱者や内部障害者、視覚障害者人、聴覚障害者、知的障害者、精神障害者、外国人それぞれについて、対象者の特徴、災害時のニーズ、必要物品、必要な技術等が示されている。

また、大規模災害における保健師の活動マニュアル(日本公衆衛生協会・全国保健師長会,2013)では、単身高齢者、寝たきり高齢者、認知症者、在宅酸素療法患者、視覚障害(児)者、聴覚障害(児)者、肢体不自由(児)者、内部障害(児)者、精神障害者、知的障害(児)者、発達障害(児)者、乳幼児、妊婦、難病患者、小児慢性疾患患者、結核患者、血液透析患者、外国人等について、対象者区分毎の避難時の問題、避難行動時の留意点、避難所での留意点、避難所での健康観察のポイント、避難所からの異動準備、避難所を出てからの課題・留意点がまとめられ、具体的に示されている。

3) 平常時の災害時要配慮者対策における実務保健師の役割

平常時からの要配慮者に対する保健師の予防活動として、牛尾(2003)の調査に基づき、防災あるいは健康危機管理として保健師が平常時から行っていることとして、宮崎(2018)は、「要配慮者の把握・リスト化」「要配慮者に対する災害時を想定した助言・指導」「要配慮者の安否確認の体制づくり」をあげている。

災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書(2019)では、保健師が日頃の地区活動で妊婦や障害者、虚弱高齢者などの要援護者と接しているため、災害時に地域の実情やケースに応じた支援ができるとの再認識に基づき、震災後に、できるだけ地域や要援護者と関わられるよう、保健師の体制を変更したという例が示されていた。

大規模災害における保健師の活動マニ

ュアル(日本公衆衛生協会・全国保健師長会,2013)では、災害時要援護者等の支援体制の整備として、「安否確認のための災害時要援護者リストの作成」「人工呼吸器や在宅酸素等医療機器に関する手配及び対応の確認」「災害拠点病院や専門医療機関のリスト作成及び受け入れ体制の整備」「災害時要援護者の要援護者避難支援計画の立案にかかる支援」「情報伝達手段の検討、整備」「災害時要援護者を支援する者の養成」が示されていた。

4) 発災時の災害時要配慮者支援における実務保健師の役割

発災時の保健師の役割として、災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書(2019)において「保健師」の記載があったものは、「避難所における福祉、保健、医療ニーズへの対応：要援護者の健康管理、個別支援を実施し、必要に応じて外部医療機関等へつなげるなどの対応を図る」「避難所等での要援護者に対する医療の確保、健康状態の把握、トイレ・階段等への手すり設置等の支援活動」が挙げられていた。

一方、大規模災害における保健師の活動マニュアル(日本公衆衛生協会・全国保健師長会,2013)では、被災時の災害時要援護者対応に関連した保健活動として、「災害時要援護者の管理台帳等記録ファイルの作成(系統的管理)」「巡回健康相談、健康調査などによる健康状況把握」「救護所や福祉避難所等との調整」「療養指導や他職種連携などを要する避難者への支援」「災害時要援護者の所在及び安否確認」「災害時要援護者への個別支援(医療・服薬管理、サービス調整等)」「中泊、テント泊などの把握(エコノミーSD 予防など)」「訪問調査などによる健康状況把握」「仮設住宅における災害時要援護者等の継続的支援」が挙げられていた。また、保健福祉的視点での

表2 災害時要支援者対応における実務保健師の役割およびコンピテンシー

災害サイクル	フェーズ	実務保健師の役割	コンピテンシー（知識・技術・態度を総合した役割遂行行動）
時期 ： 超急性期	(フェーズ1) 発災直後 72時間	避難支援	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者および避難支援者に伝達すべき情報の把握と整理 要配慮者および避難支援者への避難に関する情報伝達 避難支援プラン等を基にした計画的・組織的な避難支援、避難誘導 伝達状況の整理・把握
		安否確認	<ul style="list-style-type: none"> 安否確認の必要性の判断 安否確認の実施方法の決定と役割分担 安否確認の実施、避難状況の確認 安否確認の漏れ、不明者の確認
時期 ： 急性期及び亜急性期	(フェーズ2~3) 中長期	福祉避難所の設置・運営	<ul style="list-style-type: none"> 福祉避難所の設置が必要な要配慮者の把握・特定 福祉避難所の設置・運営 生活相談職員への助言
		避難所における避難生活支援	<ul style="list-style-type: none"> 避難所における要配慮者の避難状況の確認、未確認者の確認 避難所等での要配慮者に対する医療の確保 避難所における要配慮者用窓口の設置 要配慮者からの相談対応 要配慮者の健康状態の把握 トイレ・階段等移動・食事・入浴等における要配慮者のニーズの把握 一般避難所における「福祉避難室」等の要配慮者に配慮したスペースの提供 要配慮者に必要な必要物資(介護・育児用品)や支援者(手話通訳者等)の関係機関への要請 要配慮者への確実な情報伝達と支援物資の提供 要配慮者に配慮した避難所の環境整備 避難所運営者に対する要配慮者の支援方法の助言 避難所における要配慮者支援に関する地域住民の理解促進
		避難所外で生活する要配慮者の把握と生活支援	<ul style="list-style-type: none"> 自宅生活者等避難所外における要配慮者の状況とニーズの把握 自宅生活者等避難所外における要配慮者への確実な情報伝達と支援物資の提供 自宅生活者等避難所外における要配慮者に対する地域住民・ボランティアの見守り体制の構築
		必要な医療福祉介護サービスの提供	<ul style="list-style-type: none"> 福祉避難所への避難が必要な要配慮者の把握と移動支援 病院等への搬送が必要な要配慮者の把握と搬送の要請 災害時における高齢者、障害者等への福祉サービスの中断状況の把握と再開への調整・支援
時期 ： 慢性期	(フェーズ4) 復旧・復興期	生活再建への支援	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者の生活状況とニーズの把握 生活再建に向けた情報の伝達 仮設住宅・恒久住宅への移動支援 仮設住宅・恒久住宅への移動後の生活状況とニーズの把握 仮設住宅・恒久住宅への移動後の支援体制の構築
時期 ： 静穏期	平時時の備えの時期	要配慮者に対する支援体制整備	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者支援に関するマニュアル等の作成 要配慮者避難支援連絡会議等の平時からの設置 発災後の要配慮者避難支援連絡会議等の役割、業務等についての検討
		福祉関係者との連携強化	<ul style="list-style-type: none"> 福祉関係者に対する防災研修の実施 各種協議会等を通じた、平常時から要配慮者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者と災害時要配慮者支援班との連携強化
		要配慮者の避難行動時間の短縮及び避難支援者への負担軽減	<ul style="list-style-type: none"> 災害時要配慮者の把握とリストアップ 要配慮者が避難可能な避難場所の情報収集 災害時要配慮者の情報の管理・共有 災害時要配慮者の個別避難計画の作成支援 避難支援訓練の企画・実施・評価を踏まえた避難支援計画の修正
		要配慮者の避難支援に強い地域づくり	<ul style="list-style-type: none"> 要配慮者の避難支援を含めた防災への関心を高めるための働きかけ 地域の防災訓練と要支援者の避難支援訓練の合同実施

トリアージ（アセスメント）の実施が示されていた。

以上を踏まえ、災害対応における実務保健師の役割を、「避難支援」「安否確認」「福祉避難所の設置・運営」「避難所における避難生活支援」「避難所外で生活する災害時要配慮者の把握と生活支援」「必要な医療福祉介護サービスの提供」「生活再建への支援」「要配慮者に対する支援体制整備」「福祉関係者との連携強化」「要配慮者の避難行動時間の短縮及び避難支援者への負担軽減」「要配慮者の避難支援に強い地域づくり」に分け、それぞれのコンピテンシー（知識・技術・態度を総合した役割遂行行動）を整理した（表2）。

D．考察

災害時要支援者対応における実務保健師の役割およびコンピテンシーから、コンピテンシーの基となる知識・技術・態度として考えられる内容を考察した。

1）災害発生時の情報伝達方法に関する知識と技術

災害時要配慮者の避難支援及び安否確認においては、平常時の備えが重要となる。要配慮者の避難行動時間の短縮及び避難支援者への負担軽減のための手段を講じ、合わせて要配慮者の避難支援に強い地域づくりを行う必要がある。これら備えを元として、避難支援・安否確認が円滑に行われるようになる。さらに、避難支援・安否確認を行うためには、情報伝達が重要となる。

そこで、災害発生時の情報伝達方法に関する知識と技術がコンピテンシーのもととなると考えられる。

2）福祉避難所に関する法制度の知識

避難所における要配慮者の避難生活を支援するためには、福祉避難所の活用を図ることが必要となる。保健師は、福祉避難所への避難が必要な要配慮者の把握と移動支援を行うとともに、福祉避難所

の設置・運営の担当者となる場合や、他職種の避難所運営者に対する支援をする役割を担うこととなる。

そこで、福祉避難所に関する法制度の知識が必要となる。

3）災害時要配慮者のニーズ対応

避難所における避難生活支援や避難所外で生活する要配慮者の把握と生活支援、必要な医療福祉介護サービスの提供においては、要配慮者のニーズ、対応可能な人的・物的資源等の状況を把握し、効果的に調整する技術が必要となる。そのためには、対象毎（高齢者、障害者、乳幼児・妊婦、難病患者等）に、災害発生時に起こりやすい問題や支援の留意点について理解を深めておき、特に支援が必要となる者を判断する基準を持っておく必要がある。

また、ニーズ対応においては、要配慮者のニーズを関係機関と共有し、医療福祉関係機関やボランティアと連携する必要が生じる。コンピテンシー発揮には、関係機関との連携・協働できる能力を高めておく必要があると考える。そのためには、平常時から災害時要配慮者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の関係者・関係機関との連携を強化しておく必要がある。これらの関係者・関係機関との連携は災害対策だけでなく、通常の保健活動でも行われる。これを災害時にも活用するという意識を持つことが重要だと考える。

上記を踏まえ、災害時要支援者対応における実務保健師の能力を高め、知識・技術・態度を習得するための研修方法として、以下の示唆が得られた。

知識として予め知っておくべき内容として、災害発生時の情報伝達方法、福祉避難所の設置運営に関する知識がある。

災害時要支援者が発災時にどのよう

な状況・問題が生じやすいかを、対象毎に具体的にイメージできるようにする必要がある。

発災後、災害時要配慮者個々のニーズに応じた支援を関係機関と連携として実施できるよう、その体制整備を平時から推進するために、通常の保健活動を活用するという保健師自身の意識強化が必要である。

E．結論

災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割と求められる能力、知識・技術・態度を、文献調査を通じて整理した。

その結果、災害発生時の情報伝達方法に関する知識と技術の習得、避難所における要配慮者の避難生活を支援するための基礎知識の理解、災害時要配慮者のニーズに対応するためのイメージ力の強化および通常保健活動における意識づけを研修で行う必要があるとの示唆を得た。

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

(発表誌名巻号・頁・発行年等も記入)

なし

H．知的財産権の出願・登録状況 なし

<引用文献>

- ・有賀絵理(2014): 災害時要援護者支援対策 こころのバリアフリーをひろげよう , 文眞堂 .
- ・災害時要援護者の避難対策に関する検討会(2010): 災害時要援護者の避難対策 事例集 .
- ・災害時要援護者の避難支援に関する検討会(2013): 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書 .
- ・酒井明子, 菊地志津子編(2018): 看護学テキスト NICE 災害看護 改定第3版, 南江堂 .
- ・東京都社会福祉協議会(2012): 東日本大震災 高齢者、障害者、子どもを支えた人たち .
- ・東京都社会福祉協議会(2013): 東日本大震災 続高齢者、障害者、子どもを支えた人たち .
- ・東京都社会福祉協議会(2014): 災害時要援護者支援活動事例集 .
- ・内閣府(防災担当)(2013): 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 .
- ・内閣府(防災担当)(2014): 避難行動要支援者対策及び避難所における良好な生活環境対策に関する参考事例集
- ・中村雅彦(2014): あと少しの支援があれば 東日本大震災障がい者の被災と非難の記録, ジアース教育新社
- ・日本公衆衛生協会, 全国保健師長会(2013): 大規模災害における保健師の活動マニュアル .
- ・日本赤十字社(2006): 災害時要援護者対策 ガイドライン .
- ・南裕子, 山本あい子編(2012): 災害看護学習テキスト 実践編, 日本看護協会出版会 .

