

# 自然災害への備えにおける 市町村の保健師と職員との協働

祝原あゆみ・齋藤 茂子\*・永江 尚美\*

## 概 要

豪雨災害を経験した市町村の職員を対象に質問紙調査を実施し、災害への備えにおける保健師と職員との協働について検討した。豪雨災害時、職員は保健師とともに住民の健康や生活と身近に接する支援等に従事していた。災害支援経験をもとに、今後の自然災害への備えにおける職員と保健師との連携として【災害時要援護者支援のための情報活用】【避難生活のニーズに配慮した環境整備】【災害支援体制の相互理解】【住民のニーズに対応した防災教育】【災害支援能力の向上】が必要とされていた。両者の協働について、相互理解を基盤に互いの自主・自立的な活動と連携した取組が災害への備えを発展させていく可能性が示唆された。

キーワード：豪雨災害，市町村保健師，市町村職員，備え，協働

## I. 諸 言

我国では阪神淡路大震災以降、様々な自然災害を経験してきた。災害対策基本法において、市町村は被災後の住民の生活支援を含めた第一線で対応するとされている。市町村保健師は被災直後から被災住民に極めて近いところで活動する立場にある。自然災害時における市町村保健師の活動や役割等を検討した研究は、災害時保健活動の検証(堀尾, 2013)(島田, 2015)、支援活動に携わった保健師の思い(田口, 2014)(白木, 2014)、保健師の役割(廣田, 2014)、今後の備え(根本, 2014)等、東日本大震災以降に増えてきている。

災害時に市町村において保健師とともに対応にあたる職員は、保健医療福祉の専門職ばかりではない。自治体内での災害時保健活動につ

いては、災害時保健師活動計画の位置づけ(小杉, 2010)や防災会議への保健師の参画(上岡, 2012)等、自治体組織の中で保健師の専門性が発揮できるような条件整備の必要性(石川, 2003)が指摘されてきた。一方、平常時における保健所と市町村の災害時活動対策を比較した研究(齋藤, 2013)では、市町村は災害に対する認識はあるが日常業務に追われ活動マニュアルの作成に対して優先順位が低くなっていると指摘されている。市町村保健師が災害に備える意識を高め、住民個々の生活再建から地域全体の復興まで多岐にわたる市町村の災害支援活動の中で「災害時の保健活動」を明確に位置づけるためには、保健師以外の職員との協働が必要と考えられる。

なお、職員の立場から保健師の災害時の活動を検証した研究は、藤井らによる市町村防災担当職員を対象とした調査(藤井, 2007)の他にはほとんど見られない。

近年は各地で豪雨災害が頻発しており、1976年から2015年の期間において1時間降水量50mm以上の年間発生回数は増加傾向が明瞭に

\* 元島根県立大学看護学部  
本研究は、JSPS 科研費 26861990 の助成を受けて実施した。

表れている(気象庁ホームページ)。今後、市町村保健師と職員が自然災害に対応する機会は増えていくと予想される。

そこで本研究では、豪雨災害を経験した市町村の保健医療福祉担当課職員(以下、「職員」とする)に焦点を当て、災害時における市町村保健師(以下、「保健師」とする)の役割ならびに職員と保健師の間に必要な連携についての見解を通して、自然災害への備えにおける保健師と職員との協働について検討することを目的とした。

## II. 研究方法

### 1. 用語の定義

「協働」について、荒木による定義(荒木, 2012)やOstromの協働(coproduction)の概念(松田, 2015)、コミュニティヘルスにおける協働の概念分析(鈴木, 2006)を参考とした。本研究では、「保健師と職員の協働」を「同じ市町村の保健師と職員が、自然災害時に住民の生命を護り健康維持や生活再建を支援していくという目的を共有し、平常時からそれぞれの立場を活かしつつともに力を併せて備えること」と定義した。

### 2. 対象者

本研究で保健師と職員との協働を検討するにあたり、保健師の身近で保健師活動にも関連する業務に従事している職員を対象とすることが適当であると考えた。そこで、A県で発生した豪雨災害(以下、「災害」とする)に対応したB町とC市の、現在の保健医療福祉担当課職員を対象とした。

B町は人口8千人余り、高齢化率約42%の町である。局地的な豪雨による災害で、孤立集落や行方不明者が出る等大きな被害を受けた。

C市は人口2万5千人余り、高齢化率約33%の市である。災害時の死者や行方不明者はなかったが、住宅の全半壊や浸水等による大きな被害があった。C市は市内を流れる河川の氾濫による小規模な浸水被害等を数年おきに経験している。

### 3. 調査方法

調査方法は、対象者の時間的・心理的負担の軽減と保健師に関する率直で忌憚のない意見を求めるために、回答のしやすさを考慮し、無記名自記式による質問紙調査とした。

調査の前に、B町とC市において、対象者の所属課責任者に対し、本研究の説明を文書と口頭で行い、調査協力の承諾を得た。所属課責任者から紹介されたゲートキーパーとなる保健師または職員を通して対象者に研究への協力依頼と自作した質問紙を配布した。質問紙は所属課責任者およびゲートキーパーと相談し、B町10部、C市20部を渡し配布先は一任した。記入後の質問紙は、郵送にて個別に返送してもらうことにより回収した。

調査時期は、B町が災害の1年9か月後、C市が2年6か月後であった。

### 4. 調査内容

調査内容は、①基本属性(性別、行政職経験年数、現在の担当課の経験年数、職種(事務職・技術職)、災害時の主な担当業務、自らの被災の有無)、②災害時の支援活動における職員と保健師との連携状況、③災害前の備えにおける職員と保健師との連携状況、④災害時において保健師に期待する役割、⑤災害の経験を踏まえ災害に対する平常時からの備えについて、市町村の保健医療福祉担当者として今後保健師との連携が必要と考えることとした。①について、性別と職種および被災経験は該当するものを選択、経験年数は年数を記入、災害時の担当業務は自由記載による回答とした。②③は、災害当時を想起しやすいように選択項目を設定した。選択項目は「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, 2013)から各時期における保健師の役割を参考に設定し、対象者が保健師と連携して行った活動を複数回答可として選択してもらった。④⑤は職員側からの率直な意見を求める自由記述とした。

### 5. 分析方法

基本属性、災害時の活動、災害前の備えにおける職員と保健師との連携状況については単純

集計を行った。

職員からの意見を求める自由記述は、語句のみまたは文章での記載等、回答の仕方が様々であったので、記載内容の意味を変えないように注意しながら要約し、コード化した。複数の対象者から同じコードが得られた場合は、コード数を集計した。次に、コードの内容の類似性と相違性を検討しながら分類し、コードからサブカテゴリを、サブカテゴリからカテゴリを生成した。分析過程においては、健康危機管理教育ならびに豊富な災害時保健活動経験を持つ公衆衛生看護学の専門家、質的研究の専門家によるスーパーバイズを受け、結果の妥当性について検討と修正を重ねた。

## 6. 倫理的配慮

研究の実施にあたり、対象者の所属課責任者に、本研究の目的と内容、研究協力の自由、個人情報保護等について文書を用いて説明し、承諾を得た。対象者本人には、研究協力依頼文に研究目的と内容の他、無記名調査のため個々の意思確認はできないので質問紙の返送をもって承諾を得たとみなすこと、調査協力の自由の保障、匿名性とプライバシー保護への配慮、研究データの取り扱い等について記載した。本研究は、島根県立大学出雲キャンパス研究倫理審査委員会の承認（承認番号149）を得て実施した。

## Ⅲ. 結 果

回答を得た職員20名のデータをすべて分析対象とした。

### 1. 回答者の概要

回答者は男性14名、女性6名であり、職種は事務職17名、技術職3名であった。行政経験年数は6～38年で、30年以上の者が9名と約半数を占めた。現担当課の経験年数は0.5～6年で、災害時と調査時の所属課が異なる者は7名であった。豪雨災害時に自ら被災した職員はいなかった。

災害時の担当業務は防疫活動が11名で特に多かった。(表1)。

表1 豪雨災害時における職員の主な業務内容

n=20 (複数回答)	
業務内容	n
防疫活動 (家屋の消毒等)	11
被害調査・データ収集	2
地区班 (避難所での被災者支援、状況把握等)	2
高齢被災者の住まい確保 (施設入所措置含む)	2
孤立者救助	1
避難所避難者の医療ニーズ確認	1
被災地域への訪問	1
被災者への薬の受け渡し	1
居宅介護事業所・病院等への連絡調整	1
情報整理	1
被災状況の事務処理	1
備品準備	1
その他	2

## 2. 豪雨災害時における保健師との連携状況

災害時の支援活動における職員と保健師との連携状況は、「家庭訪問・避難所訪問」13名、「住民の安否確認」10名で、半数以上の職員が保健師と連携して取り組んでいた。災害前に連携して取り組んでいた備えとしては、「職場内での情報共有」12名が最も多かった。次いで「避難所の確認」6名、「災害時要援護者の名簿作成」5名が比較的多く回答されていたが、「なし」という回答も5名見られた(表2)。

## 3. 職員が保健師に期待する自然災害時の役割

職員が保健師に期待する自然災害時の役割として、42のコードから10のサブカテゴリを生成し、【被災者の健康管理】【医療の確保】【保健活動で得られる情報の活用】【災害時要援護者の安全確保】【災害対応者への支援】の5つのカテゴリを生成した(表3)。

以下、カテゴリを【 】, サブカテゴリを< >, コードを〔 〕で示す。

### 1) 被災者の健康管理

このカテゴリは、<被災者の身体的・精神的な健康管理><被災者への継続的な健康管理>の2つのサブカテゴリで構成された。<被災者の身体的・精神的な健康管理>は、〔被災者の健康管理〕〔被災者の健康状態の把握〕〔心のケア〕等、ほとんどの職員の記載に基づくコードから生成された。被災者の身体的健康だけでなく精神面への支援も合わせて保健師の役割であると広く認識されていた。また、被災者の将来的な状態

表2 豪雨災害前の備えと災害支援活動時における職員と保健師との連携状況

		n = 20 (複数回答)
項目		n
豪雨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
	豪雨災害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
避難所の確認		6
災害時要援護者の名簿作成		5
保健師との連携なし		5
災害時活動マニュアル(具体的な行動計画)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		3

変化を予測しながら、災害の応急対策期だけでなく長期的に〈被災者への継続的な健康管理〉が行われることが期待されていた。

## 2) 医療の確保

このカテゴリは、〈医療の必要性の判断〉〈被災者と医療のつながり〉の2つのサブカテゴリで構成された。コード〔被災者に必要な医療の確保〕〔医療機関へのつながり〕は複数の職員に記載があり、被災者個人の状態のアセスメント能力や医療機関との連絡調整能力が期待されていた。

## 3) 保健活動で得られる情報の活用

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。避難所や家庭など被災者が生活する現場への保健師の訪問等による〈保健活動を通じた被災状況の把握〉とともに、保健師が把握した情報が〈関係機関・関係者との連携〉によって災害支援活動に有効活用されることが期待されていた。

## 4) 災害時要援護者の安全確保

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。発災時の〈災害時要援護者の避難支援〉への関与とともに、その後の生活における〈災害時要援護者の健康管理〉まで、災害時要援護者が避難生活を安全に過ごすための役割が求められていた。

## 5) 災害対応者への支援

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。災害対応者には行政職員だけでなく消防団員や自治会等の応援者が含まれる。保健師には〈災害対応者の健康管理〉だけでなく〔避難所運営・管理のリーダー的役割〕や〔病気や健康状態への対応のアドバイス〕といった〈被災者への健康・生活支援のリーダーシップ〉が期待されていた。

## 4. 職員と保健師との連携が必要な自然災害への備え

今後、職員と保健師との連携が必要な災害への備えとして、36のコードから11のサブカテ

表3 職員が保健師に期待する自然災害時の役割

カテゴリ	サブカテゴリ	コード
被災者の健康管理	被災者の身体的・精神的な健康管理	被災者の健康管理【6】
		被災者の健康状況の把握【2】
		被災者の精神面を含めた健康管理【2】
		被災者の健康管理指導
		心のケア【2】
		被災者の健康相談
		現場に行き被災者の声を直接聞く
		被災者の体調面・精神面への支援
		医療、生活習慣、メンタル等を含むトータルケア
		食事の栄養管理
	被災者への継続的な健康管理	病気や健康状態の今後の変化予測
	被災者が自宅へ帰宅してからの健康管理	
医療の確保	医療の必要性の判断	被災者に必要な医療の確保【2】
		被災者の医療ニーズの確認
	被災者と医療とのつなぎ	医療機関へのつなぎ【3】
		服薬管理
		病院や薬局との連絡調整
保健活動で得られる情報の活用	保健活動を通じた被災状況の把握	被災状況の把握
		避難所での情報収集
		家庭状況の情報収集
	関係機関・関係者との連携	他関係者との情報共有
		他関係機関や関係者との連絡調整【2】
		災害対策本部との密な連携
災害時要援護者の安全確保	災害時要援護者の避難支援	災害時要援護者の避難支援
		ケアマネへのつなぎ
	災害時要援護者の健康管理	災害時要援護者の健康状況の把握
		要援護者の健康管理指導
災害対応者への支援	災害対応者の健康管理	災害対応者の健康管理
	被災者への健康・生活支援のリーダーシップ	避難所運営・管理のリーダー的役割
		病気や健康状態への対応のアドバイス

【 】内はコード数

ゴリを生成し、さらに【災害時要援護者支援のための情報活用】【避難生活のニーズに配慮した環境整備】【災害支援体制の相互理解】【住民のニーズに対応した防災教育】【災害支援能力の向上】の5つのカテゴリを生成した(表4)。

1) 災害時要援護者支援のための情報活用

このカテゴリは3つのサブカテゴリで構成された。職員は独居世帯や高齢者といった〈災害時要援護者の把握〉とともに、支援上の対応や医療関係者レベルの内容について〈災害時要援

護者を支援するための情報共有〉の必要性を認識し、〈医師との連携〉の際には保健師との連携が必要としていた。

2) 避難生活のニーズに配慮した環境整備

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。保健師が女性や障がい者といった〈多角的な視点からの備蓄品の整備〉について職員と意見交換し、避難所運営のあり方の検討、バリアフリーや個室といった〔避難所の環境の確認〕

表4 職員と保健師との連携が必要な自然災害への備え

カテゴリ	サブカテゴリ	コード	
災害時要援護者支援のための情報活用	災害時要援護者の把握	災害時要援護者の把握【2】	
		独居世帯の把握	
		高齢者の把握	
	災害時要援護者を支援するための情報共有	災害時要援護者についての情報交換【2】	災害時要援護者への対応についての情報共有
			施設入所者・死亡者等のリスト・台帳整理
			医療関係者レベルの内容の情報共有
			医師との連携
	医師との連携	医師との情報交換	医師との連携
			障がい者に配慮した備蓄品のあり方についての意見交換
避難生活のニーズに配慮した環境整備	多角的な視点からの備蓄品の整備	女性の視点での備蓄品のあり方についての意見交換	
		備蓄物品の確認	
		避難生活のニーズに配慮した避難所の整備	
	避難生活のニーズに配慮した避難所の整備	女性の視点での避難所運営のあり方についての意見交換	障がい者に配慮した避難所運営のあり方についての意見交換
			避難所の環境の確認（バリアフリー、個室等）
			保健師による避難所の定期的な巡回
			防災意識の共有
	災害支援体制の相互理解	支援方法や考え方の共有	保健師が何をやる人かを職員や住民が理解する
			色々な部署の関わり方を知る
平常時からの連携強化につとめる			
組織内の支援体制の理解			
組織内の支援体制の理解		災害の体験の検証	活動マニュアルの策定
			皆でフロー図を確認する
			それぞれが明確な役割を持つ
			防災知識の普及
住民のニーズに対応した防災教育		住民のニーズに対応した意識啓発や訓練	災害時要援護者に対する意識の啓発
	災害時要援護者に対する防災訓練		
	対象のニーズに合った予防策		
	災害支援能力の向上		災害時を想定した訓練
災害発生時の動きの確認			
災害時要援護者の対応についてのシミュレーション			
職種間での知識・技術の共有		防災知識の共有	災害時の体調不良者やけが人への対応方法の指導

【 】内はコード数

等を通して〈避難生活のニーズに配慮した避難所の整備〉に関与することが求められていた。

### 3) 災害支援体制の相互理解

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。〔防災意識の共有〕や他部署の関わり方の理解、連携強化を通して〈支援方法や考え方の

共有〉を図ること、〔活動マニュアルの策定〕や災害時のフロー図及び個々の役割確認から〈組織内の支援体制の理解〉に努めることが必要とされていた。

### 4) 住民のニーズに対応した防災教育

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成さ

れた。〈防災知識の普及〉は複数職員の同一内容の記載によるコードから生成された。災害時要援護者も含めた〔対象のニーズに合った予防策〕を考へて〈住民のニーズに対応した意識啓発や訓練〉を実施するには、職員と保健師の連携が必要とされていた。

#### 5) 災害支援能力の向上

このカテゴリは2つのサブカテゴリで構成された。具体的に〈災害時を想定した訓練〉とともに、〔防災知識の共有〕だけでなく保健師不在時にも必要時に対応できるよう〔災害時の体調不良者やけが人への対応方法の指導〕も含めて〈職種間での知識・技術の共有〉の必要性が認識されていた。

## IV. 考 察

### 1. 豪雨災害時の職員の活動と保健師との連携状況

本研究で対象とした2市町は災害時に深刻な浸水被害を受けており、家屋等の消毒が必要であった。「防疫活動」は調査に回答した職員の半数以上が災害時の主な業務として挙げ、また災害時に保健師と連携して取り組んだ活動でも9名が挙げており、職員にとって豪雨災害時の重要な業務であることが伺えた。また、職員は防疫活動以外にも、被災者の救助、ニーズ把握や様々な生活支援等の住民への直接的支援、関係機関との連絡調整、備品準備、被害状況の確認や情報管理等の事務処理に至るまで、多様な活動に従事していた。また、保健師と連携した「家庭訪問・避難所訪問」「住民の安否確認」「防疫活動」等の活動を通して住民の健康や生活と身近に接する機会を多く持っていた。災害対策基本法の理念に基づき、災害発生時の被害の最小化と迅速な回復を図るため、人の生命や身体を最も優先して保護し、できる限りの確に災害の状況を把握し、被災者の事情を踏まえて適切に援護する努力がなされていたと推測できる。

災害前の備えにおける保健師との連携は、職場内での情報共有が意識的に行われていたが、平成25年の災害対策基本法改正により市町村

に義務付けられている災害時要援護者名簿の作成（内閣府、2013）や、災害発生時の拠り所として整備が不可欠とされる（奥田、2012）マニュアルの策定等での連携は限られていた。また、災害前の備えで保健師との連携がなかった5名については、災害当時の所属が保健医療福祉担当以外の課であった可能性が考えられる。しかしながら、災害時の活動で「保健師との連携なし」と回答した職員は1名であることから、災害の前後で保健師との連携状況が変化したとも考えられる。

### 2. 職員からみた災害時の保健師の役割

本研究の結果、職員が保健師に期待する役割のうち【被災者の健康管理】には、ほとんどの職員の記載に基づくコードが含まれていた。このことから、健康管理は保健師の役割であるという職員の共通認識が伺えた。市町村防災担当者を対象とした藤井らの調査では、防災・災害時に保健師に期待する役割として「避難所の健康チェック」「被災住民の健康管理」「応急処置」の順に多く、市町村防災担当者は「医療」を、保健師は「健康・保健」を重視する傾向にあると報告している（藤井、2007）（藤井、2007）。本研究においても、職員は【医療の確保】が保健師の役割であると考えており、「医療」に関する役割が期待されていた。しかしながら、その内容は応急処置やトリアージ等の救急医療の技術を伴うものではなく、〈医療の必要性の判断〉や〈被災者と医療のつなぎ〉といった、個人の健康状態のアセスメント能力や他機関との連絡調整能力を要するもので、平常時の保健師活動が活かされる内容であった。今回の調査に回答した職員は保健医療福祉担当課職員であり、保健師と同じフロアで勤務し、市町村職員の中でも保健師の活動を身近に感じられる立場にあると推測される。また、行政経験年数30年以上の職員が多く回答していることから、長年の行政経験をもとに、市町村という組織の中で保健師の役割を客観的にとらえることも可能であったのではないかと考えられる。さらに、本研究で扱っている豪雨災害は応急処置等の医療技術を必要とする場面が少なかったことの影響も考えられ

る。

保健師は避難所での健康チェックや家庭訪問等の活動を通して、被災者や被災地に関する様々な情報を得ることができる。職員は災害時に保健師とともに住民の健康や生活と身近に接する活動を行った経験を通して、保健師の情報収集能力やアセスメント能力を目にする機会もあったのではないかと推測する。これらの経験は、各種の災害対応業務において保健師が持つ情報が有用であることへの気付きにつながったと考える。情報管理は保健師の災害時の役割の中でも対応期の支援活動の鍵として強調されてきている(祝原, 2012)。住民の身近で活動する保健師が【保健活動で得られる情報の有効活用】を意識することが重要になると考えられる。

また、被災した住民の中には健康な人ばかりでなく災害時要援護者も含まれ、避難生活には多様なニーズが生じたことが推測される。本研究では、災害前から保健師と連携して「災害時要援護者の名簿作成」を行っていた職員もあった。しかし、実際の災害時には要援護者の把握だけでなく、要援護者が普段と異なる環境の中で安全に生活できるよう支援しなければならない。要援護者には介護や医療の提供、健康の維持など専門的な支援が必要であり(災害時要援護者避難支援研究会, 2011)、職員は災害の経験を通して【災害時要援護者の安全確保】における保健師の役割を確認したと考えられる。

さらに、保健師には住民だけでなく【災害対応者への支援】として〈災害対応者の健康管理〉と〈被災者への健康・生活支援のリーダーシップ〉が期待されていた。東日本大震災では、自治体職員が自身や家族の被災を背負いながら職員として被災者支援に没頭し、未曾有の事態に自治体職員としての限界を超えて職務を遂行しなければならない状況に置かれ、身体的・心理的健康の変化が生じていたことが報告されている(岩本, 2015)。保健師には、職員をはじめとする災害対応者を身体的・精神的に支える役割が期待されている可能性がある。

### 3. 災害への備えにおける保健師との連携に対する職員の考え方の変化

災害への備えとして市町村が実施する取り組みは、継続的な人材育成や防災訓練の実施、住民等への自助・共助の呼びかけ、居住地ごとの災害のリスクやとるべき避難行動の周知等、多様である(内閣府, 2014)。内閣府はこれらの市町村内部の取り組みにおいて、行政機関ならびに自主防災組織、学校、企業、ボランティア等の地域、そして住民との多角的な連携が必要であるとしている。

表2の結果のとおり、職員が災害前に保健師と連携して取り組んだ備えとして「関係機関とのネットワークづくり」「災害時要援護者の緊急避難計画立案」「住民への防災教育」は少数であった。しかし、豪雨災害の経験を経て、職員は災害に備える取り組みを進める上で住民の個別性を重視した対応が求められる【災害時要援護者支援のための情報活用】【住民のニーズに対応した防災教育】に保健師との連携が必要と考えていた。前述のように、保健師が把握している情報の有用性が再確認され、【災害時要援護者支援のための情報活用】と【避難生活のニーズに配慮した環境整備】の必要性は多くの職員に認識されたと推測できる。〈医師との連携〉に見られるように、特に医療関係者や医療機関とのネットワーク形成において保健師と職員との連携の必要性が確認されたと考えられる。

東日本大震災の経験から、保健師が自治体内での役割を明確にして職員の理解を得ることの必要性が指摘され(島田, 2013)(齋藤, 2013)、一般職に保健師の活動を可視化するアプローチが必要であること(浦橋, 2014)が報告されている。本研究において、職員は保健師との連携により【災害支援体制の相互理解】や【災害支援能力の向上】も必要と考えていた。実際に自然災害が起こった時の混乱を防止するためだけでなく、職員は災害時の保健師の多忙さを理解し、保健師の知識や技術を部分的にでも共有することで、被災者支援の支障を少なくしようとしているのではないかと考えられる。



#### 4. 自然災害への備えにおける保健師と市町村職員の協働

本研究の結果から、保健師と職員が平常時よりそれぞれの立場を活かしながら共に力を併せて備えるためには、以下が重要であると考えられた。

協働の概念には「主体間の対等性」「複数主体の相互作用」「相乗効果による価値の創造」とともに「各主体の自主・自立性」の要素が含まれる(荒木, 2012)。職員からみた災害時の保健師の役割として挙げられた【被災者の健康管理】【医療の確保】【災害時要援護者の安全確保】【災害対応者への支援】は健康や医療に関連する役割であり、専門職である保健師に特有の役割と考えられている。保健師には、住民の身近で活動する存在であることを活かして、住民の健康ニーズへの対応、判断とつなぎを中心とした医療ニーズへの対応を自主・自立性のもとに行うことが求められる。

鈴木らは、地域保健分野において協働と同義で使われるパートナーシップの概念分析から、特性として「試行錯誤しながら関係をつくるとともに活動を発展させていく」という動的な概念とその下位概念として「互いに信頼し対等な関係をつくろうとする」「目的・情報・経験を共有する」「主体的に力を活かし育ちあう」の3つを導き出した(鈴木ら, 2009)。「災害支援能力の向上」の取り組みは、保健師と職員がそれぞれの立場や能力を活かしながら互いに支援能力を向上させるとともに、信頼関係や対等な関係の構築にも寄与すると考える。また【保健活動で得られる情報の活用】が「目的・情報・経験の共有」につながり、【災害時要援護者支援のための情報活用】【避難生活のニーズに配慮した環境整備】【住民のニーズに対応した防災教育】等の職員と保健師の連携による活動を通して、災害への備えを発展させていくことになると考えられる。

上記の協働のためには【災害支援体制の相互理解】が基盤となると考えられる。鈴木らは、パートナーシップが動的な概念とともに「異なる立場の人々・機関の対等な相互関係」という理念としても使われることを明らかにしてい

る。保健師と職員が市町村における災害支援体制の全体像とともに各部署の支援方法や考え方を共有し、互いの役割を確認することを通して対等な相互関係が構築されることで、協働による災害への備えが促進されると考えられる。

#### 5. 本研究における限界と今後の課題

本研究は2市町の職員20名による豪雨災害支援の活動経験と意見をもとにした検討であり、調査対象者と災害の種類が限定されている。また、質問紙調査で収集したデータをもとに、対象者が記載した端的な語句から質的な手法を用いて分析を行った結果については、対象者の意図を十分に反映できていない可能性がある。今後は自治体の範囲を広げ、詳しい質的データの収集によりさらに分析を深めていく必要がある。

本研究では、市町村職員の立場から見た保健師の役割や互いの連携状況から、自然災害への備えにおける保健師と職員との協働についてその一端を明らかにできたのではないかと考える。今後、地域特性を視野に入れながら、豪雨災害以外の災害支援活動についても検討していく必要がある。また、自然災害を体験した市町村の教訓を他の自治体に波及させていくことが課題である。

## V. 結 論

豪雨災害を経験した市町村の職員は、災害以前の備えでは保健師との連携がなかった者も含め、災害時には保健師とともに住民の健康や生活と身近に接する支援活動等に従事していた。災害支援活動の経験から、職員から保健師に対し、自然災害時の役割として【被災者の健康管理】【医療の確保】【保健活動で得られる情報の活用】【災害時要援護者の安全確保】【災害対応者への支援】が期待されていた。また、職員と保健師との連携が必要な災害への備えとして【災害時要援護者支援のための情報活用】【避難生活のニーズに配慮した環境整備】【災害支援体制の相互理解】【住民のニーズに対応した防災教育】【災害支援能力の向上】が挙げられた。

災害への備えにおける職員と保健師との協働は、【組織全体における災害支援体制の相互理解】を基盤として、保健医療ニーズへの保健師の対応に見られるような、互いの自主・自立的な活動を活かしつつ、両者が連携した取り組みによって災害への備えを発展させていく可能性が示唆された。

## 謝 辞

B町とC市への調査にあたり、お忙しい中ご回答いただきました職員の皆様、質問紙の配布・回収や連絡調整にご尽力いただいた皆様へ、心より感謝申し上げます。また、質的データの分析や論文執筆にあたりご助言をいただきました島根大学医学部助教福田茉莉先生に深くお礼申し上げます。

## 引用文献

- 荒木昭次郎, 澤田道夫, 黒木誉之, 他 (2012): 現代自治行政学の基礎理論—地方自治の理論的地平を拓く—, 19-41, 成文堂, 東京.
- 藤井誠, 橋本結花 (2007): 地震災害における市町村保健師の役割の特徴と課題, 日本災害看護学会誌, 8 (3), 10-20.
- 藤井誠, 橋本結花 (2007): 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.
- 廣田幸子, 小林亜由美, 矢島正榮 (2014): 東日本大震災による遠隔地からの避難者受け入れ市町村における保健師活動, 群馬パース大学紀要, 17, 65-70.
- 堀尾千恵 (2013): 佐用町豪雨災害の地域保健活動について—3年間の取り組みから—, ヒューマンケア研究学会誌, 4 (2), 55-57.
- 石川麻衣, 牛尾裕子, 武藤紀子, 他 (2003): 自然災害発生時における市町村保健師の活動の特徴—噴火災害の一事例分析から—, 千葉大学看護学部紀要, 26, 85-91.
- 祝原あゆみ, 齋藤茂子 (2012): 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, 109-117.
- 岩本里織, 岡本玲子, 小出恵子, 他 (2015): 東日本大震災により被災した自治体職員の被災半年後の語りに見られた身体的精神的健康に影響する苦悩を生じた状況, 日本公衆衛生看護学会誌, 4 (1), 21-31.
- 気象庁ホームページ: アメダスで見た短時間強雨発生回数の長期変化について, 2016-08-24, <http://www.jma.go.jp/jma/kishou/info/heavyraintrend.html>
- 小杉千重美, 岡田恵美子, 神崎由紀, 他 (2010): 某地域の積雪災害状況と保健師活動の取り組み, 新潟大学医学部保健学科紀要, 9 (3), 3-7.
- 松田宣子 (2015): 協働による公衆衛生看護の発展, 日本公衆衛生看護学会誌, 4 (1), 48-54.
- 内閣府 (防災担当) (2014): 〈全国防災・危機管理トップセミナー〉市町村における防災対策について, 2016-08-01, [http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai\\_specialist2/01/pdf/shiryoy5.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_specialist2/01/pdf/shiryoy5.pdf)
- 根本裕美子, 末永カツ子, 鈴木香純, 他 (2014): 福島第1原子力発電所事故による原子力災害における保健師活動と今後の備え, 東北大学医学部保健学科紀要, 23 (1), 27-38.
- 日本公衆衛生協会, 全国保健師長会: 地域保健総合推進事業 大規模災害における保健師の活動マニュアル, 24-52.
- 奥田博子 (2012): 災害時保健活動マニュアル検討のために, 保健師ジャーナル, 68 (10), 842-846.
- 災害時要援護者避難支援研究会 (2011): 高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント, 29-47, ぎょうせい, 東京.
- 齋藤澄子, 浦橋久美子, 白木裕子, 他 (2013): A県保健所及び市町村における災害時保健師活動の実態と課題—東日本大震災後の調査から—, 茨城キリスト教大学看護学部紀要, 5 (1), 13-21.
- 島田裕子, 鈴木久美子, 春山早苗 (2013): 自然災害に備えるための市町村保健師の活動方法, 自治医科大学看護学ジャーナル, 10,

79-86.

島田裕子, 春山早苗, 宮崎美砂子, 他 (2015) :  
東日本大震災で被災した自治体保健師の災害時保健活動における地域診断の内容と情報収集方法, 日本ルーラルナーシング学会誌, 10, 41-50.

白木裕子, 浦橋久美子, 齋藤澄子, 他 (2014) :  
東日本大震災時の他地域住民への支援における保健師の困難—他地域からの避難住民への支援を経験した被災地保健師の語りから—, 茨城キリスト教大学看護学部紀要, 6 (1), 45-52.

鈴木良美 (2006) : コミュニティヘルスにおける協働 (Collaboration in Community Health) —概念分析, 日本看護科学会誌, 26 (3), 41-48.

鈴木良美, 大森純子, 酒井昌子, 他 (2009) : 日本の「地域保健活動におけるパートナーシップ」: 概念分析, 日本地域看護学会誌, 12 (1), 44-49.

田口美喜子, 蘇武彩加, 三浦まゆみ, 他 (2014) :  
被災地で支援活動を行う保健師の思いと活動の実際～岩手・宮城内陸地震の体験から～, 日本災害看護学会誌, 16 (2), 36-45.

上岡裕美子, 伊藤文香, 松田智行, 他 (2012) :  
茨城県における自身に対する要支援者への保健所・市町村・訪問看護ステーションの被災予防と避難支援の実態調査, 日本公衆衛生雑誌, 59 (5), 339-351.

浦橋久美子, 齋藤澄子, 白木裕子, 他 (2014) :  
東日本大震災における保健所及び市町村保健センター保健師の活動の困難, 保健師ジャーナル, 70 (9), 802-809.

# **Preparation for Natural Disasters through Collaboration between Public Health Nurses and Municipal Governments**

Ayumi IWAIBARA, Shigeko SAITO\* and Naomi NAGAE\*

Key Words and Phrases : heavy rain disaster, municipal public health nurse,  
municipal government staff, preparation for disaster,  
collaboration

---

\*Former, The University of Shimane