

# 災害時要援護者に対する行政保健師の支援 — 阪神・淡路大震災以降に発表された論文からの考察 —

工 藤 節 美

山陽学園大学看護学部

## Support of Administrative Public Health Nurses for Vulnerable People in Disasters — A Review From Articles Published After the Great Hanshin-Awaji Earthquake —

Setsumi Kudo

College of Nursing Sanyo Gakuen University

### 抄録

阪神・淡路大震災において、「災害時要援護者」に対する安否確認が手間取ったこと、被災後の生活支援が十分でなかったことなど、被災直後から被災後に至る支援のあり方に多くの課題が生じた。災害時要援護者の避難支援ガイドラインでは行政保健師が中心となって、平常時から災害時要援護者の把握、避難訓練を評価することが示されている。本研究では、先行文献をもとに行政保健師の平常時の災害時要援護者への支援の現状を把握し、その課題を明らかにすることを目的とした。

文献収集は、医学中央雑誌Web版で平成7（1995）年から平成28（2016）年の災害支援関連の文献検索を行った。検索時のキーワードは災害、保健師、保健所、市町村とし、106編の文献がヒットした。その中から災害時要援護者の支援に関する論文34編を研究対象とした。

行政保健師による平常時の支援では、マニュアル作成に加えて実践活動の中で、そのマニュアルを十分活用することが求められる。特に、避難訓練は災害に対する地域の活性化や災害に強い地域づくりに効果的である。難病患者とその家族に対しては、災害時要援護者名簿の存在を周知するとともに、避難時の知識を与えることによって避難への意欲向上にもつながる。難病患者やその家族の避難方法や避難場所、災害時に頼る機関として保健所や行政保健師の存在を説明することが重要である。これらのように、行政保健師には自助、共助、公助を支援する取り組みが必須であると考える。

キーワード：災害時要援護者、人工呼吸器装着患者、行政保健師、平常時の災害支援

Keywords : vulnerable people in disaster, patients with mechanical ventilation, public health nurse, disaster support in peacetime

受付日：2017年6月2日 再受付日：2017年8月1日 受理日：2017年8月10日

### I. 緒言

近年、我が国では東日本大震災、熊本地震と大きな地震が続いており、その被害も大きい。さらに近い将来、南海トラフや東海地震が起こる可能性が高いとされていることから、人々の災害対策や災害支援に対する関心が高まっている。

平成7（1995）年に発生した阪神・淡路大震災においては、高齢者や障害者など、いわゆる「災害時要援護者」に対する安否確認が手間取ったこと、被災後の生活支援が十分でなかったことなど、被災直後から被災後に至る支援のあり方に多くの課題が生じた。

特に、災害時要援護者の中でも、在宅で人工呼吸器を装着している障害者は、搬送先および搬送方法の確保

など避難に際して様々な配慮や支援を要するうえに、停電により人工呼吸器が停止すれば即生命の危機に陥ることになるため支援の優先度が最も高く、支援するうえで多くの課題も多い。先行研究では、行政保健師は日々の保健福祉活動の中で、担当地域に生活している人々の実際の暮らしや健康課題、人々の関係性、地理的な特徴等を把握しておく必要があり、それが地域の健康危機時のスムーズな対応に繋がる<sup>1)</sup>とされている。さらに、平成23（2011）年の東日本大震災では、主に津波によって1,658人、全体で1.9%の障害者が犠牲になり、亡くなった。この障害者の死亡率は全住民の死亡率に比べ2倍<sup>2)</sup>あった。命が助かった方々も、その後の避難生活で大変な不便を強いられ、なかには亡くなった方もいる。

平成18（2006）年に示された「災害時要援護者の避難

支援ガイドライン<sup>3)</sup>では、行政保健師が中心となって平常時から災害時要援護者の把握、避難訓練の実施や評価などを行うことが示されている。

祝原ら<sup>4)</sup>の災害各期における保健師の役割と能力についての研究では、保健師は専門職として平常時から危機への対応、情報管理、体制整備、連携、信頼関係の構築の5つ役割と能力を効果的に機能させることが重要であると論じているが、災害時要援護者に対する支援や課題については述べられていない。また、その他の論文でも行政保健師による災害時要援護者に対する災害支援に関する研究は少なく、その中でも、特に在宅の人工呼吸器装着患者について論じられているものは少ない。これらことから、行政保健師による平常時の災害時要援護者、特に人工呼吸器装着患者への災害支援は、今後取り組むべき重要な課題であると考えられる。

そこで本論文では、先行文献をもとに行政保健師の平常時の災害時要援護者への支援の現状を把握し、その課題を明らかにすることを目的とした。

なお、前述の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」は平成25(2013)年の災害対策基本法の改正に伴って「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」に改定され、災害時要援護者という名称は、新たに避難行動要支援者と災害時要配慮者に分類された。

また、災害時要援護者とは、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、日本語が不自由な外国人など災害時に自力で避難することが困難で特別な配慮が必要な人を示す。なお、本論文においては、研究対象にした論文の多くが法改正前のものであることから、従来の「災害要援護者」という名称を用いた。

## II. 方法

### 1. 調査方法

文献収集は、医学中央雑誌Web版で平成7(1995)年から平成28(2016)年の災害支援関連の文献検索を行った。

検索時のキーワードは、「災害」、「保健師」、「保健所」、「市町村」とした。前述のキーワードでヒットした論文の中から会議録を除いた106編の論文を収集した。さらに、それらの抄録内容をもとに災害時要援護者への支援に関する論文34編を抽出し、研究対象とした。

なお、文献検索に医学中央雑誌Web版を用いた理由は、①医学中央雑誌Web版は1977年以降の国内の医学、歯学、薬学、看護学等の定期刊行物約1,000万件の論文情報を収録しており、全国の医学・歯学・看護学系大学のほぼ100%で導入され活用されていること、②収録文献には医学用語ソーラスに基づいて主題にキーワードが付与されており、キーワードを活用した精度の高い検索結果を得ることができるからである。

## 2. 分析方法

対象にした34編の論文を「論文の発表された年」、「論文名」、「筆者」、「震災」、「災害時要援護者に対する支援の内容」、「保健所保健師の役割」、「市町村保健師の役割」、「災害時要援護者への支援上の課題」、「その他」の項目にそって整理した。さらに、その内容をもとに災害時要援護者への支援内容と課題について分析した。

## III. 結果

### 1. 年代別の論文数

#### 1) 災害支援に関する論文数

34編の論文を年代順で整理した結果、阪神・淡路大震災がおこった1995年は、災害時支援に関する論文数11編と最も多かった。翌年の1996年から2011年までは減少しているが、東日本大震災がおこった2011年3月から論文数は増加していた。その内容を見ていくと、年代ごとで活動報告、対象者、活動時期など内容の変化が明らかとなった。特に1990年代と2000～2015年では、論文数と内容に大きな変化が見られた。

#### 2) 災害時要援護者の支援に関する論文数

1995年に阪神・淡路大震災が発災し、その9年後の2004年に新潟県中越沖地震が発生した。これらの被災経験を踏まえ、2008年に「災害時難病患者支援計画を策定するための指針」<sup>5)</sup>が出された。この指針で災害時要援護者支援計画に難病患者への支援計画を盛り込む必要性が提言されたこともあり、1990年代よりも2000年代では災害時要援護者の支援に関する内容の研究論文が増加していた。

1990年代の12編の論文のうち災害時要援護者の支援に関する論文は8編であった。論文のほとんどが阪神・淡路大震災後の保健所の活動報告であり、その主な内容は、支援体制の見直しの必要性についてであった。また、論文のタイトルが災害時要援護者の支援についての表現であっても論文の内容は保健所の活動報告が中心であり、災害時要援護者に対する支援についてはわずかに触れている程度であった。2000年代では阪神・淡路大震災、新潟県中越沖地震、東日本大震災の3つの大災害を経て、災害時要援護者への支援に関する論文は12編に増加していた。内容についても、災害時要援護者に対する支援とともに支援体制の見直しの必要性について述べた論文であった。

災害時要援護者について高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、外国人と具体的に分類すると、ここでも1990年代と2000年代で変化がみられた。1990年代の災害時要援護者の支援に関する8編の論文のうち、5編が高齢者と乳幼児に関する論文であり、次いで障害者を対象にした論文は3編であった。なお、障害者の中で人工呼吸器装着患者を対象とするものは2編であった。妊産婦、外国人に関する論文はなかった。

2000年代の12編の論文では、障害者を対象としたものは9編と最も多く、その中で人工呼吸器装着患者を対象とする論文は3編であった。次いで、高齢者2編、乳幼児1編であったが、ここでも妊産婦、外国人に関する論文は見られなかった。

このことから、1990年代の災害時要援護者に関する論文は主に高齢者と乳幼児を対象としていたが、2000年代になると障害者を対象とした論文が増えるなどの変化が見られた。(図1)

## 2. 災害時要援護者への支援内容

1990年代と2000年代の論文の内容を比較すると災害時要援護者のうち具体的な対象者や支援内容に変化が見られた。ここでは、災害時要援護者の支援に関連する状況を1990年代と2000年代で分けて比較する。

1990年代では1995年と1997年の論文のみであったため、この2年間における8編について述べる。2000年代では2008年から2015年までの8年間に発表された12編の論文の災害時支援の内容について述べることにする。

1990年代の論文では、1995年の石井らの大震災における保健師活動の論文<sup>6)</sup>をはじめとして、阪神・淡路大震災における活動報告が主であった。阪神・淡路大震災では、多くの重傷者、死亡者、建物の損壊があり、保健所の保健活動と並行した被害への対応活動を実施していた。これら予想をはるかに超える業務量をこなした結果、小林の論文では保健所の職員は災害支援に追われて、十分に休息をとれず思考が乏しくなり、体調を崩した者もおり決して良い体制ではなかったと述べていた<sup>7)</sup>。また、三代の論文でも災害現場の情報や対策について意見交換ができておらずスムーズに活動を行えなかったと報告<sup>8)</sup>されていた。

このように被災後の刻々と状況が変化するなかで、支援体制も整備されておらず手探りで支援活動を行って

たことが窺える。

### 1) 1995年から1997年の支援

1995年から1997年の8編の論文は、災害時要援護者への家庭訪問を実施したことについて述べられたものが多かった。家庭訪問では、安否確認、身体状態と生活状況などの把握、不安の傾聴を中心とした論文が見られた。その中でも前田の論文では、阪神・淡路大震災直後から各自治体から派遣された保健師およびボランティア保健師と共に災害時支援マニュアルと地図を用いて保健所管内の災害時要援護者への地道な家庭訪問を実施したことが述べられていた<sup>9)</sup>。

### 2) 2008年から2015年の支援

2008年から難病患者への支援に関する論文が登場した。支援内容の変化としては、災害時の活動報告よりも平常時からの備えを重視した活動報告が1編から10編に増加していた。1990年代に実施していた安否確認も同じように行われていたが、新たに災害時にどのような課題やニーズがあったのかを実際の事例として紹介・検討し、その結果を報告している論文もあった。事例検討の論文では、畠中らの人工呼吸器装着患者を含む障害者を対象に避難訓練を実施し、災害直後の支援体制を多職種で連携して検討したという報告<sup>10)</sup>があった。この論文では、救急車対応が困難な事例では避難時の移動手段は近隣住民や自主防災組織に頼らざるを得ないこと、そのためには月1回の自主防災組織の定例会を開催するなど地域における共助の取り組みが必須であることなどが述べられていた。

東日本大震災後は、蘇武らの論文<sup>11)</sup>に代表されるように、難病患者に対する「自助」「共助」「公助」の仕組み作りについて論じられるようになった。その中でも、地域への災害時要援護者支援制度の周知と難病患者の災害

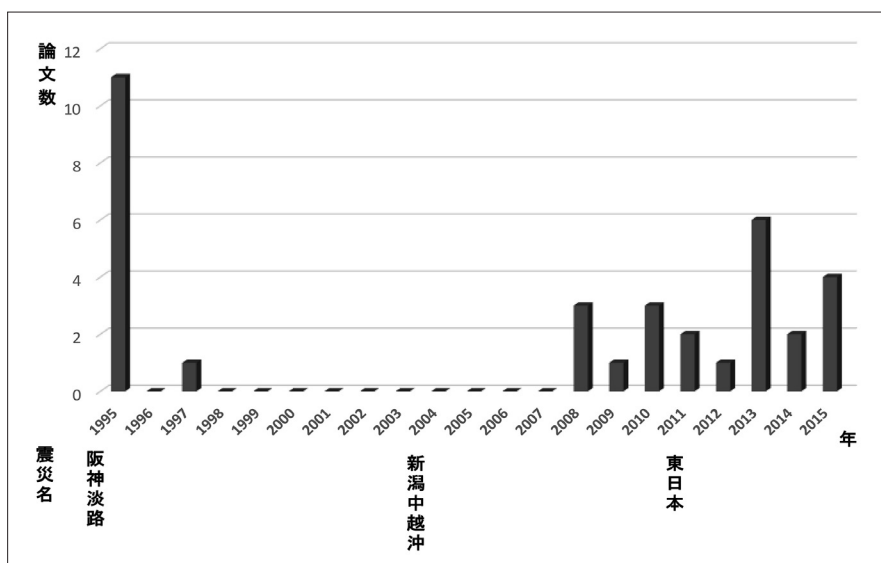


図1 年代別にみた災害支援に関する論文数の推移



時要援護者登録は急務であり、災害時に要援護者を把握し適切な支援を行ううえで重要であることが強調されていた。

### 3. 災害時要援護者への保健師による支援

#### 1) 保健所保健師の役割

災害時要援護者の支援に対する保健所保健師の役割や活動の報告がされている論文は4編であった。その中で実際に震災時に行った保健所保健師の主な活動報告は1995～1997年の論文に述べられていた。具体的な活動内容として、災害時要援護者への安否確認のための家庭訪問を実施していた。訪問時に療養援助や健康相談も実施し、必要な対象者には入院や入所の手続き、支援物資の配布も行っていた<sup>12)</sup>。発災後は、派遣された保健師と連携しながら、これらの活動が行われていた。なお、阪神・淡路大震災では死亡者、重軽傷者が多かったため遺体処理、救護活動と並行して保健活動を行ったとの報告<sup>6)</sup>もあった。

災害時の支援経験から、保健所保健師に期待される役割として、北山は在宅呼吸管理システム・マニュアル作成の必要性を報告<sup>13)</sup>していた。加えて、阪神・淡路大震災時にはどこに頼ればいいのか分からない在宅酸素療養者とその家族が多かったため、平常時に保健所保健師による在宅呼吸管理システム・マニュアルの作成が必要であるとも述べられていた。

さらに、佐々木らは、保健所保健師の3つの役割として、市町村が行えない①要援護者対策、②体制づくり、③二次健康被害予防のための対応をあげていた。特に、特定疾患患者に関しては主治医である医療機関以外で患者を系統的に把握できるのは特定疾患医療受給者申請を受け付けている保健所であるため、保健所保健師による支援が必要である<sup>14)</sup>と述べていた。また、震災時に手助けが必要にも関わらず手助けを依頼していない人や避難所を知らないなどの災害時の備えをしていない人が半数いることから、保健所としては地域への備えに対する啓発のため、支援を必要とする患者に対するインフォームドコンセントの実施や住民の取り組みの活性化を図ることの重要性について報告していた。

#### 2) 市町村保健師の役割

災害時要援護者に対する市町村保健師の役割や活動の報告は島田らの論文1編のみであった。この論文は、大規模な震災を経験したことがなく、自然災害発生時の保健師活動マニュアルづくりの必要性は認識しているが実施に至っていない1町の3名の保健師に対してアクションリサーチを実施し、市町村保健師の自然災害への備えについて検討していた。自然災害に備える方法として、保健師活動マニュアルづくりを通して保健師全員が自然災害発生時の役割を理解し、日頃の保健師活動を通して住民の防災意識を把握すること、防災対策に影響をも

つ職員に働きかけ、市町村の防災体制づくりに反映させていくことである<sup>15)</sup>と述べられていた。

このように、市町村保健師の役割の中で、マニュアルづくりは優先順位が高く、平常時から作成することで災害時に他の地域から派遣された人々がマニュアルを活用して被災地の保健師または医療職者たちと同じように活動することを促す効果がある。

しかし、2013年の白木らの論文では、マニュアルがあっても活用できていない保健師が半数以上いた<sup>16)</sup>ことが指摘されていた。

### 4. 災害時要援護者の支援に関する課題

災害時要援護者の中でも支援の必要性が高い人工呼吸器装着患者、難病などで療養中の在宅療養者の課題について述べる。なお、人工呼吸器装着患者と在宅療養者については、用語の意味が一部重複するが、ここでは対象論文で用いられている表現に基づいて整理した。

#### 1) 人工呼吸器装着患者

阪神・淡路大震災の経験から1997年の北山の論文では3つの課題<sup>13)</sup>が挙げられた。1つ目は、災害時にどこを頼りにしたらいいかわからない人や災害時の備えをしていない人が半数もいたことである。2つ目は、人工透析に関する情報はテレビなどで報じられていたが、対象者数の少ない在宅酸素に関する情報量が得られず、その対策として現病歴や治療状況がわかる在宅呼吸療法カード作成とそれを携帯させるなどの工夫の必要性が論じられていた。3つ目は阪神・淡路大震災で保健師による緊急時の対応の優先順位を考えるなどの体制づくりの必要性についてであった。

具体的な支援体制として、畠中らは人工呼吸器装着患者の災害時支援への関心も高くなり、人工呼吸器を装着したままでの避難が困難であることに着目し、実際に避難訓練を実施することで避難方法についての具体的な対策が検討されるようになった<sup>17)</sup>と論じていた。さらに、蘇武らは人工呼吸器装着患者にとって命に関わる人工呼吸器が震災による停電で使用できなくなるため、平常時から停電時に備えた電気の確保が必要である<sup>11)</sup>ことを指摘していた。

#### 2) 在宅療養者

2013年から難病などの在宅療養者に対する支援の問題点について論じられていた。在宅療養者の災害時の問題点として、前田は、病院まで行けない、内服がきれてしまった<sup>9)</sup>ことなどをあげていた。また、木下らは平常時から地震がおきても諦めている人が多い<sup>18)</sup>ことを問題として指摘していた。

佐々木らは特定疾患治療中の高齢難病患者のなかには、災害時に他者の手助けが必要にも関わらず手助けを依頼していない人や避難所の場所を知らないなど、災害

に対する備えをしていない人が半数いたと報告<sup>14)</sup>していた。さらに、宇田らの在宅パーキンソン病患者の災害支援に関する論文では、在宅パーキンソン患者では災害時要援護者名簿に未だ登録されていない者もあり、患者や家族のなかには災害時要援護者名簿の存在を認識していない者も存在している<sup>19)</sup>ことを指摘し、早急にその対策を講じることを提案していた。

#### IV. 考察

行政保健師の災害時要援護者に対する①年代別の災害時支援、②今後の災害支援の方向性、③災害支援に関する保健師活動のあり方、④その他の支援、の4つの視点から考察する。

##### 1. 年代別の災害時支援

災害時支援に関する論文は34編であり、その中で災害時要援護者に関する内容が含まれているものは20編であり約6割を占めていた。

これらの研究が増えた背景には、震災の経験が増え、震災への関心や防災意識も高まったことなどが反映していると考えられる。また、年代別に論文数を分類した結果から、1995年の阪神・淡路大震災がおこった年の論文数が一番多く、内容に関しては災害時支援の活動報告が主になっていた。これらのことから、阪神・淡路大震災で多くの反省点があげられ、それを受けて見直しがされたことにより災害対策に関する意識が大きく高まっていったと考える。即ち、阪神・淡路大震災の経験が、現在の災害支援の布石となり、その後の支援に大きく影響していると言える。

災害時要援護者の支援についての論文では、2000年代に入ってから、論文の内容は具体的な支援に繋がるような濃い内容に変化していることが窺える。特に障害者、人工呼吸器装着患者に関する論文が増えた背景には、2008年の「災害時難病患者支援計画を策定するための指針」<sup>5)</sup>で災害時要援護者支援計画に難病患者を盛り込む必要性について提言されたことが影響していると考えられる。

このことから、1990年代から高齢者、乳幼児の支援体制はある程度確立されていたが、2000年代に入ると徐々に難病患者に対する支援についても着目されはじめたと言えよう。

しかし、1990年代、2000年代において妊産婦、外国人に関する災害時支援の報告は1編も無かった。災害時要援護者の中でも妊産婦や外国人は一見、支援の必要性が低いと受け止められがちなため、高齢者、乳幼児、障害者に比べて支援の優先順位が低くなると考えられる。

妊産婦は自分自身の命ともう一つの命を抱え、避難の際に思うように動くことはできない。この問題に対して、2015年の吉田らの東日本大震災急性期の周産期アウトカムと母子支援プロジェクトの論文<sup>20)</sup>では、医師の立場から妊産婦の健康管理だけでなく母子の緊張を緩和でき

る場所の確保や妊婦、授乳婦、乳児が必要とする食糧と飲料水の優先的な確保、授乳支援を適切に行なえる人員の確保等について述べている。

外国人に関しても、言葉や地理が理解できていない状態で孤独感に襲われながら避難しなければならないといった問題がある。2015年の伊藤らの論文<sup>21)</sup>によると東日本大震災直後の仙台市内の中学校区では、多くの外国人と地域住民とが共に避難所生活をし、その生活習慣や価値観の違いにお互いに戸惑いながらも多文化共生の視点から、外国人を地域の組織員として位置づけ、地域住民による外国人の災害支援を行っていることが紹介されていた。このように大災害を経験した一部の地域では、これまでの災害支援の反省点を踏まえ妊産婦や外国人に対する具体的な支援が行われつつある。今後は、これらの地域以外でも妊産婦、外国人に対する支援を其々の地域の特性に応じた方法で展開していくことが求められる。

次に年代別に見た災害支援に関する論文数の特徴として、震災が発生した年、またはその翌年に災害支援に関する論文が増える傾向が見受けられた。このことは震災の発災直後は、地域社会の問題、人々の生活や健康上の問題など取り組むべき課題が山積し、行政保健師の災害支援に関する問題意識が強くなる傾向があるのではないかと考える。これは震災発災から年数が経過するにつれて論文の発表数が減少していることから、推察することができる。

##### 2. 今後の災害支援の方向性

阪神・淡路大震災では被害規模が大きく、保健活動と並行した被害の対応活動を行っていたこともあり、災害支援に関わる関係者同士の意見交換などの体制が整っていなかった。このことから1990年代は、行政保健師の災害支援に関する経験の少なさが、平常時の備えの不十分さにも影響していると言えよう。1995年の阪神・淡路大震災を経験して災害に対しての意識が大きく変化すると共に、災害各期における様々な課題が明らかになり、徐々にではあるが具体的な取り組みが開始されてきたと言える。

2000年代に入ってから、2008年に災害時要援護者支援計画の対象者の中に難病患者を盛り込む必要性が提言されことを受け、災害時要援護者に対する支援に目を向けられるようになった。特に障害者に対する支援については、論文数の増加や論文のタイトルからも具体的な支援を考えられるようになったことが窺える。この背景には、阪神・淡路大震災、新潟県中越沖地震における災害支援の経験を踏まえ、地域における支援体制が整備されてきたことが反映している。

2010年以降は、人工呼吸器装着患者に対する災害時支援訓練の実施<sup>17)</sup>、難病患者の疾患や症状を考慮した避難方法を多職種で計画する<sup>22)</sup>など、平常時から支援体制の整備と具体的な取り組みに重点を置き始めている。し



かしながら、妊産婦、外国人、障害者などの災害時要援護者に対する避難支援や避難誘導體制はいまだ十分に整っていないのが現状<sup>22)</sup>である。

今後の避難支援のあり方、特に避難方法および避難誘導の方法については災害時要援護者一人ひとりに対して立案することが必要であり、保健所と市町村保健センター、要援護者に係わる医療機関等の関係機関の役割分担を明確にしたうえで組織的な支援体制を整備・構築しておくべきである。併せて、平常時からの災害支援の取り組みとしては、避難訓練の他に災害時のマニュアルの存在が必須である。

災害時支援マニュアルについては、阪神・淡路大震災時の保健活動から使用されていたことが報告<sup>9)</sup>されており、それ以降も新潟県中越沖地震、東日本大震災などでの活動経験を元にマニュアルは改善され続けている。しかし、マニュアルの作成や改善することに満足するのではなく、平常時の避難訓練と平行して、定期的にマニュアルにそった実践訓練の機会を設けることが必要である。実践訓練を行うことにより、新人保健師からベテラン保健師まで、全ての保健師が災害時にマニュアルを活用することができるようになり、より災害に強い地域づくりへと繋がる。これらのマニュアル作成とその改善、定期的な実践訓練は、行政保健師による災害支援の大きな柱で1つあると考える。

平常時から備えていても、東日本大震災のように予想をはるかに超える災害が起こり、スムーズな支援が行えないこともある。だからこそ、これまでの震災の経験を踏まえて、災害時の備えは短いスパンで定期的に見直しをし、最悪な事態を想定した対応を考えておくことが重要である。

### 3. 災害支援に関する行政保健師の活動のあり方

今後の災害支援の方向性でも述べたように、平常時からの災害時要援護者の支援としては、避難訓練実施による避難方法の確立、災害時支援マニュアル作成とその活用が重要である。これらの支援には行政保健師の働きが必須である。

避難方法の確立のためには、避難訓練の実施の際に災害時要援護者である対象者の症状や状態に合わせた具体的な避難方法を検討し、決定しておくことが必要である。また避難方法の計画は、多職種で様々な視点から考慮することと、実施の際には家族や地域住民の協力が必要となる。さらに、避難訓練では地域住民だけではなく、地域の医療機関の医師や看護師等の参加を求めことで地域に即した体制づくりにも繋がるものである。

そのため、普段から地域の生活面や健康面の課題解決に向けて働きかけ、かつ地域の人々や関係機関と連携した活動を行っている行政保健師の役割が期待される。行政保健師には、平常時および避難訓練の際に災害時要援護者本人とその家族、地域住民、関係機関・職種の情報

交換や調整を図り、自助、共助、公助の体制づくりを促進する重要な役割があると考えられる。また、地域を基盤とした共助の取り組みでは、発災時の安否確認は誰がするのか、様々な部署や関係者から集めた情報は誰が管理するのか、誰が・どの地域の支援を行うのかなどの役割分担を明確にしておくことも重要である。

現在の日本は都会になればなるほど、マンション、アパートが多く、近所付き合いも希薄になりがちである。普段から、近隣に住む人々が声かけ合い、顔見知りになっておくことが地域の災害時支援を強化することに繋がると考える。今後の行政保健師に期待される役割として、地域に住む人々のつながりをより強くしていくための人と人との関係づくりや地域づくり、即ちソーシャルキャピタルの醸成が重要である。

次に災害時のマニュアル作成については、保健所保健師及び市町村保健師の重要な役割であると考えられる。保健所保健師は指定難病患者等に対する難病支援を主に行っていることから在宅呼吸管理システム・マニュアルを作成することが求められている。また、市町村保健師には各市町村における災害時支援マニュアルづくりに参画する役割がある。2013年の島田らの論文でも、マニュアル作成は保健師活動のなかでも優先順位が高い<sup>15)</sup>とされている。今後は、マニュアルの活用についても試行を繰り返し、活用上の欠点や限界などを見出して検討していくことが課題であると言えよう。

加えて、避難訓練の実施やマニュアル作成以外にも災害時要援護者名簿の作成が必須である。要援護者名簿がなくては対象者の把握ができず、支援が不十分になってしまう危険性がある。災害時要援護者名簿があれば、災害時の安否確認や必要な支援をよりスムーズに行うことができ、救護時の対象者の把握の漏れもなくなるなどの効果がある。

しかし、名簿作成が必要にも関わらず、災害時要援護者の中には名簿の登録の必要性を認識していない人がおり、名簿に登録していない人も多いことが指摘されている<sup>9)</sup>。そのため、難病患者への支援を行う保健所保健師は、日頃から災害時要援護者名簿の周知活動を徹底して行うことが急務である。

さらに災害時要援護者の中で、特に生命維持の危険が高いのは人工呼吸器装着患者である。災害時の人工呼吸器装着患者の支援は、本人や家族による自助だけではなく、近隣や地域などの共助、公助が必要不可欠である。木下らは、人工呼吸器装着患者は災害時の避難に対して知識がなく諦めている<sup>18)</sup>と述べており、普段の生活のなかで自助さえも諦めてしまっている実態があることは否めない状況であることを報告している。

今後、保健師は家庭訪問などの普段の関わりの中で、本人及び家族に対して具体的な避難方法について説明すると共に、主治医や看護師、関係職種の協力を得て定期的に避難訓練の機会を設けることも必要である。また、

共助の取り組みでは、避難支援だけでなく避難後の支援についても早急にその対策を検討することが求められる。

#### 4. その他の支援

1995年の前田の論文では、一般・学生のボランティアが渋滞のなか時間をかけて透析患者の薬を病院にもらいに行ってくれ、全国から駆けつけたボランティアナースは避難所での医療活動と保健所への連絡に東奔西走してくれ派遣されたボランティアに助けられた<sup>9)</sup>と述べていたが、その一方でボランティア受け入れ窓口に多くの人殺到し、その調整が混乱したなどの問題点もあげられていた。小林も述べているように、災害対策本部や関係機関との連携システムの確立、ボランティア調整本部の設置などを平常時から考慮しておく<sup>7)</sup>ことで保健師による災害時の保健活動もスムーズに実施できると考えられる。三代の論文では派遣された医療班によって保健師の役割をあまり知らないチームもあり、医療班に対するオリエンテーションを実施し、早期に意見交換を行っていたらもっとスムーズな支援活動が行えていた<sup>8)</sup>と述べていた。これらから、災害時は多職種でのミーティングが重要であり、そこでの調整的な役割を担うことも保健師に求められていると考える。

また、地震発生時には放射線災害など二次災害の危険もあるため、放射線に対する平常時の活動が必要である。しかし、奥田も述べているように、現在の放射線支援に関する備えは十分にできていない<sup>23)</sup>。

この原因の一つとして、行政保健師の多くが放射線や放射線災害に関する体系的な知識を習得していないという実態があることは否めない。今後は保健師が放射線に関する専門的な知識を獲得するための全国的な教育・研修の体制整備と実施が急務であると考えられる。

#### V. 結語

対象論文を年代順に整理した結果、1990年代よりも2000年代で災害時要援護者の支援に関する論文が増加していた。1990年代の論文のほとんどが阪神・淡路大震災後の保健所の活動報告であった。2000年代では阪神・淡路大震災、新潟県中越沖地震、東日本大震災の3つの災害の経験から、災害時要援護者に対する支援とともに支援体制の見直しの必要性について述べた論文が見られた。

災害時要援護者別にみると、1990年代は主に高齢者と乳幼児を対象としていたが、2000年代になると障害者を対象者とした論文が増えていた。なお、1990年代、2000年代ともに妊産婦、外国人に関する論文はなかった。

また、2008年以降に行政保健師による災害時要援護者への支援に関する論文が増えた背景には、震災の経験が増えたことに伴い、平常時からの災害対策の意識が高まったことも一つの要因である。さらに同年、「災害時

難病患者支援計画を策定するための指針<sup>5)</sup>において災害時要援護者支援計画に要援護者として医療依存が高い難病患者を盛り込む提言がなされたことも影響していると考えられる。

行政保健師による平常時の災害時要援護者への支援としては、災害時マニュアル作成に加えて実践活動の中で、そのマニュアルを十分活用することが求められる。特に、平常時の避難訓練は災害に対する地域の活性化や災害に強い地域づくりに効果的である。また、難病患者とその家族に対して災害時要援護者名簿の存在を周知とともに、避難方法や避難場所などの避難知識を与えることによって避難への意欲向上にも繋がることの報告されていた。

行政保健師には、平常時および避難訓練の際に災害時要援護者本人とその家族、地域住民、関係機関・職種の情報交換や調整を図り、自助、共助、公助の体制づくりを促進する重要な役割があると考えられる。また、地域を基盤とした共助の取り組みでは、発災時の安否確認は誰がするのか様々な部署や関係者から集めた情報は誰が管理するのか、誰が・どの地域の支援を行うのかなどの役割分担を明確にしておくことも重要である。

これらのことから、今後の行政保健師に期待される役割として、地域に住む人々のつながりをより強くしていくための人と人との関係づくりや地域づくり、即ちソーシャルキャピタルの醸成が挙げられる。

#### 引用文献

- 1) 篠田征子, 北山三津子. 地域健康危機における住民ニーズへの保健師の支援. 岐阜県立看護大学紀要. 13(1): 3-15, 2013.
- 2) 立木茂雄. 高齢者、障害者と東日本大震災: 災害時要援護者避難の実態と課題. 消防科学と情報. 111: 7-15, 2013.
- 3) 内閣府. 災害時要援護者の避難対策に関する検討会. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン 平成18年3月.  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf> (2016年11月29日に利用)
- 4) 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.
- 5) 厚生労働科学研究補助金 難治性疾患克服研究事業「重症難病患者の地域医療体制の構築に関する研究」班, 災害時難病患者支援計画策定検討ワーキンググループ(グループリーダー 新潟大学脳研究所神経内科・教授 西澤正豊). 災害時難病患者支援計画を策定するための指針 平成20年3月.  
<http://www.nanbyou.or.jp/pdf/saigai.pdf> (2016年11月29日に利用)
- 6) 石井昌生, 本田守二, 井上明. 特集 阪神・淡路大

- 震災における保健医療活動 大震災時における保健活動—神戸市東灘保健所. 公衆衛生. 59(7) : 452-454, 1995.
- 7) 小林千代. 特集 大規模災害対策における保健婦の役割 被災地の保健婦の声 須磨保健所における緊急保健活動. 保健婦雑誌. 51(9) : 694-698, 1995.
- 8) 三代薫. 特集 大規模災害対策における保健婦の役割 被災地の保健婦の声 災害時における保健所の果たした役割—医療班との調整を担当として. 保健婦雑誌. 51(9) : 685-687, 1995.
- 9) 前田和江. 特集 大規模災害対策における保健婦の役割 被災地の保健婦の声 東灘保健所における阪神大震災の救護、保健、福祉活動について. 保健婦雑誌. 51(9) : 699-702, 1995.
- 10) 畠中晴美, 三木そとみ, 秋山克徳. 在宅人工呼吸器装着患者における災害時対応の試み. 癌と化学療法. 36(1) : 144-146, 2009.
- 11) 蘇武彩加, 藤村史穂子. 東日本大震災の被災実態からみた難病患者の防災対策. 岩手県立大学看護学部紀要. 15 : 37-48, 2013.
- 12) 三木直美. 特集 阪神・淡路大震災時における保健医療活動 大震災における保健活動—神戸市中央保健所保健婦手記. 公衆衛生. 59(7) : 457-460, 1995.
- 13) 北山八千代. 保健所保健師と在宅酸素療法者との関わり—阪神淡路大震災と関連して. 保健婦雑誌. 53(1) : 42-48, 1997.
- 14) 佐々木隆一郎, 中村恵子. 特集 あなたのまちに地震が来たら? 2度の震災を乗り越えた新潟に学ぶ震災対応 健康危機管理としての震災への備え—保健所保健師への期待. 保健師ジャーナル. 64(4) : 350-353, 2008.
- 15) 島田裕子, 鈴木久美子, 春山早苗. 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, 2013.
- 16) 白木裕子, 浦橋久美子, 齋藤澄子, 他. 東日本大震災での保健師活動におけるマニュアルの活用. 茨木キリスト教大学看護学部紀要. 5(1) : 61-67, 2014.
- 17) 畠中晴美, 三木そとみ, 秋山克徳. 在宅人工呼吸器装着患者における災害時支援訓練の実施. 癌と化学療法. 37(11) : 201-203, 2010.
- 18) 木下由美子, 浅野裕子, 上岡裕美子, 他. 在宅療養者の被災にいかにかに備えるか 災害時要援護者の地震に対する「自助」「共助」「公助」に関する面接調査. 訪問看護と介護. 15(9) : 718-723, 2010.
- 19) 宇田優子, 石塚敏子, 三澤寿美, 他. 在宅パーキンソン病患者の災害時要援護者登録に関する研究. 日本災害看護学会誌. 16(3) : 2-13, 2015.
- 20) 吉田穂波, 林健太郎, 太田寛, 他. 東日本大震災急性期の周産期アウトカムと母子支援プロジェクト. 日本プライマリ・ケア学会誌. 38 : 136-141, 2015.
- 21) 伊藤芳郎, 朝間康子. 外国人避難者と災害時多文化共生. 宮城教育大学教育復興支援センター紀要. 3 : 87-97, 2015.
- 22) 松田智行, 上岡裕美子, 伊藤文香, 他. 地震を想定した災害時要援護者に対する避難支援 移動に障害がある人の避難訓練と避難訓練事例集の活用方法. 理学療法学. 38(6) : 449-459, 2011.
- 23) 奥田博子, 櫻田尚樹, 宮田良子. 放射線災害時における保健師の活動支援のあり方. 保健医療科学. 62(2) : 163-171, 2013.