

全国保健師長会 だより

平成29年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動の活動推進に関する研究」報告

【はじめに】

全国保健師長会では、大規模災害時に自治体の壁を超えて全国から派遣され、被災地の保健師とともに活動する保健師の保健活動の質の向上と均てん化を目的として、平成8年に『大規模災害時における保健師の活動マニュアル』以下、「本マニュアル」というを作成し、新潟中越地震や東日本大震災の経験を踏まえ、時代に即したマニュアルになるよう改定を重ねてきました。

28年4月に発災した熊本地震や各地で起きている豪雨災害での対応などから、新たな課題が生じ、本マニュアルの改定が必要となりました。そこで、本マニュアルの改定点を抽出する

平成29年度

地域保健総合推進事業研究成果報告 全国保健師長会調査研究事業報告

全国保健師長会 会長 青柳 玲子

ために、最近の自然災害時に行われた市町村での保健活動の調査、検証と全国の都道府県、市町村、政令指定都市、中核市、特別区および保健所に所属する保健師を対象としたアンケート調査を実施しました。

本稿では最近の自然災害時に行われた市町村での保健活動の調査から得られた実態と課題、解決の方向性について報告します。

再開保健所との関係性などについて、インタビューガイドに基づき、管轄保健所と合同もしくは市町村単独でのグループ・インタビューを実施しました。倫理的配慮・調査について本人および上司へ趣旨説明の上、同意は任意であり、取り消しができること、報告書において個人情報や法人情報を記載しないこととを口頭および文書で説明しました。また、事前に全国保健師長会内規に従い、同役員会での承認を得て実施しました。

【調査方法】 対象者：23年4月以降に激甚災害指定された自然災害のうち、人的被害の大きかった災害で、協力に同意が得られた被災地市町村および当該市町村を管轄する保健所に属している保健師を対象としました。調査方法：29年9月～11月に、災害時の組織体制、受援、業務の

【結果】 グループインタビューを7回実施し、9市町村6保健所に属する21名から聴取しました。市町村および保健所における災害時の保健活動から、「組織体

表1 市町村における災害時の保健活動の実態と課題および解決の方向性

項目	実態と課題	解決の方向性
組織体制・指揮命令系統	・対策本部には事務職が参加 ・避難行動要支援者の支援等の福祉部門の保健師の活動が保健部門では把握不能 ・避難所運営、物資調達など行政職員としての役割が既定	・統括保健師の配置と本部からの情報収集 ・分散配置されている保健師や他部署との平時からの連携 ・災害時支援活動の進捗状況の共有 ・行政職との役割分担 ・災害支援ナース等の協力
受援体制・受援準備	・日替わりの応援者への受け入れ業務の繁忙 ・保健医療活動チームのコントロール不能 ・保健医療活動チームの責任の所在が不明	・支援ルール決定 ・保健所の受援窓口、オリエンテーション、ミーティング支援 ・災害時マネジメント力の形成
避難勧告発令時の活動	・未決定、自宅待機 ・課長、保健所長の指示による準備 ・避難所巡回	・安全確保 ・脆弱性の評価 ・平時の対応に関する取り決め ・災害モードへの切り替え
保健所に期待される役割	・新任期保健師ではないリゾン市町村が求める前に配置 ・まず、何をすべきかを説明 ・休養を取るよう指示 ・医療機関との調整や薬の調達	・保健所として適切な力量を持つリゾン配置の必要性を認識 ・先見性のある助言・情報提供 ・客観的観察に基づく指示 ・保健所が得意な役割を率先して実施

制指揮命令系統「受援体制受援準備」「避難勧告発令時の活動」「保健所に期待される役割」の観点から、実態と課題および解決の方向性について表1の通りの結果が得られました。

【考察】

(1)「避難行動要支援者の安否確認」は、主に高齢・介護部門、障がい福祉部門の保健師あるいはケアマネジャー等地域の支援者によって行われており、分散配置されている保健師や他部署との平時からの連携と災害時支援活動の進捗状況の共有が重要であると考えられました。

(2)「保健医療活動チームの支援」は住民のために必要であると思う半

面どのようにマネジメントすればよいか分からず、被災自治体の混乱を招いたことから、①支援ルールを明確にすること ②地域に存在している保健医療体制と一時的支援である保健医療活動チームの活動とを兼ね合わせながら適切なロードマップを描くなど、災害時の保健活動をマネジメントする力量形成が必要だと考えられました。

(3)「避難勧告が発令されてから発災するまでの準備」は自治体間で差があり、①災害モードへの切り替えには首長、保健所長や保健課長あるいは統括保健師による対応方針の決定や保健医療活動チームの関与があり、②平時から地域の脆弱性を踏まえた被害想定から必要とされる具体的な保健活動を想起しておくことが重要であると考えられました。

(4)管轄保健所は、①保健所側から市町村にアプローチし、積極的に情報提供すること ②市町村に適切なリゾン保健師を配置すること ③リゾン保健師からの報告に基づき医療機関、薬局との調整など保健所が得意とする役割を果たし、供給体制を整備し、供給量を増やすことが求められていると考えられました。

【今後のマニュアル改定の方向性】

本マニュアルは、派遣保健師が活用

することを意識し、大規模な地震災害を想定した保健師のためのマニュアルとしていましたが、今回の結果から抽出された改定内容と、並行して実施した自治体の災害への準備状況に関するアンケート結果を基に、①被災自治体を使うことに重点化し、②中規模な

表2 都道府県型保健所

地域包括ケアシステム構築推進チェックリスト	チェックリストの意図
①地域包括ケアシステム推進のための組織体制を構築している	・保健所業務として位置付けられていること ・県庁と保健所の役割が明記され、連携が取れていること
②地域診断を市区町村以下の単位で実施している	・地域包括支援センターが管轄する範囲で地域診断を実施していること ・地域診断を住民と共有し「見える化」していること ・広域的な視点でデータ分析し、管内市区町村と共有すること
③個別事例のコーディネートを実施している	・保健所で実施している難病や精神保健等の個別支援スキルを生かして地域包括支援センターとの同行訪問やスーパーバイズ、必要な調整ができること ・地域包括支援センター等の個別支援から見える課題を整理し、市区町村と連携して研修会を開催する等、支援者のスキルアップにつなげられること

表3 市町村保健部門

地域包括ケアシステム構築推進チェックリスト	チェックリストの意図
①自治体内の他部署の保健師との組織横断的な意見交換の場がある	・組織横断的な話し合いの場で、情報の共有にとどまらず「地域包括ケアシステム」に関する意見交換ができること
②日常生活圏域ニーズ調査等地域課題を量的に把握している	・ヘルス部門の地域課題検討の際に、地域包括ケアにかかる量的データを活用していること
③個別事例から地域全体のシステム上の課題を見つけている	・個別ケア会議にヘルス部門も参加することが位置付けられていること ・個別の事例に共通する課題とその解決につながるシステムを見る視点を持っていること
④在宅医療・介護連携推進事業のうち、在宅医療・介護関係者に関する相談支援を行っている	・委託先のサービスの質や事業の進捗状況、課題の把握とその解決に向けた関わりが重要となる ・委託先のサービス評価や事業の進捗状況が把握できること ・課題を解決する研修会や調整会議の開催等が委託先の関係団体と連携できていること
⑤地域包括ケアシステムを担う支援者に対する研修を実施している	

豪雨災害を含む災害対応に拡大し、③市町村役割を重視した、④保健に携わる人が活用できるマニュアルとなるよう改定してまいります。

(文責)熊本県支部研究協力者 清田千穂

平成29年度全国保健師長会調査研究事業「地域包括ケアシステム構築にかける保健師の役割」報告

全国保健師長会では、平成27年度の地域保健総合推進事業として、先駆的な取り組み事例へのインタビュー調査から地域包括ケアシステムに求められる保健師・市区町村における保健師の役割について明らかにしました。その結果を踏まえ、28年度

の地域保健総合推進事業として、全国の自治体・保健所に所属する統括保健師等へのアンケート調査を実施し、日常的な保健活動の在り方、保健師の認識に関する実態について明らかにしました。さらに調査結果の分析から、地域包括ケアシステム構築推進に関係する保健師活動として、所属組織別に都道府県型保健所、市町村保健部門、市町村高齢介護部門の3種類の「地域包括ケアシステム構築推進チェックリスト」を作成しました。

29年度は、28年度に作成した「地域包括ケアシステム構築推進チェックリスト」活用の可能性について、第6回日本公衆衛生看護学会学術集会のワークショップにおいて参加者から意

見を聴取し、研究者間で分析し検証を行いました。結果として、都道府県型保健所、市町村保健部門についてはチェックリストとして活用が可能だと考えられました。また、活用にあたっては各項目の意図を具体的に示すことで、活用が図られるのではないかと考えました(表2、表3)。

また、市町村高齢介護部門ですが、抽出された3項目については、チェックリストとしての活用には検討が必要という結果となりました。

本研究結果については全国保健師長会ホームページで公開し、「地域包括ケアシステム構築推進チェックリスト」について周知を図り、活用を促進していきたいと考えています。

(文責)埼玉県支部研究統括者 斉藤富美代