

西諸地域災害時保健師活動マニュアルの改訂からみえた

災害時保健師活動の課題と取り組みの方向性

○田多良佳代¹⁾、萩原七海²⁾ 永山加恵²⁾、高藤ユキ²⁾、奥田匠¹⁾、和田陽市³⁾

日向保健所¹⁾、小林保健所²⁾、前小林保健所³⁾

1. はじめに

近年、自然災害の激甚化・頻発化が進む中で、保健師は発災直後から復興・復旧さらには平時に至るまで、地域住民の健康課題にきめ細やかに対応し、その生活を支える重要な役割を担っている。西諸地域では、災害時保健師活動体制の整備・強化を図るため、小林保健所と管内2市1町（小林市、えびの市、高原町）において検討を重ね、平成29年3月に「西諸地域災害時保健師活動マニュアル」（以下、マニュアルという。）を作成した。マニュアル作成後は、管内保健師等研修会においてマニュアルの読み合わせや災害派遣報告が行われたものの、コロナ禍においては、継続的な研修が見送られ、マニュアル内容の見直しも名簿更新に留まっていた。その後、令和6年1月の能登半島地震発生と同年9月の「宮崎県災害時保健師活動マニュアル」の改訂を受け、西諸地域においても能登半島地震被災地支援報告会が開催され、活発な意見交換を通じて、マニュアル改訂への機運が高まった。

2. 目的

マニュアル改訂のプロセスを分析することで、改訂作業を通じて明らかになった西諸地域における災害時保健師活動の課題を踏まえ、保健師の専門性発揮と効果的な人材育成の視点から、今後の具体的な取組の方向性を提示することを目的とする。

3. 活動内容

1) マニュアル検討会の開催と課題の把握

これまでの災害時保健師活動の実践において、統括的役割を担う保健師（以下、統括保健師という。）が健康支援推進の要となるとともに、統括保健師を補佐する保健師機能が重要な役割を果たすことが明らかにされている。そこで、マニュアル改訂に向けて、管内2市1町に対し、統括保健師と統括保健師を補佐する保健師を構成員として推薦を依頼した。保健所からは、統括保健師の役割を担う健康づくり課長、リーダー保健師2名、中堅保健師、難病と母子保健担当者を構成メンバーとした。

令和7年10月にマニュアル検討会を開催し、西諸地域における災害時保健師活動の体制づくりの現状や課題について意見交換を行い、現状と課題を共有し取り組みの方向性を検討した（表1）。

表1 災害時保健師活動の現状と課題を踏まえた取組の方向性

項目	現状と課題	取組の方向性
過去の災害発生状況	・新燃岳噴火や台風による土砂災害など実際の災害経験はあるが、被害が限局的であり、大規模災害の経験はない。	・災害をテーマとした実践的な研修の開催
災害時の保健師の役割	・災害発生初期には保健師も一般職員と同様に所属での配置となっている。 ・事務職同様に避難所巡回が割り振られる。 ・保健師活動への移行タイミングが曖昧。 ・保健師としての活動が担保されるのかという危機感。	・災害発生フェーズに応じた保健師の役割の明確化
保健師の経験	・災害派遣の経験がある保健師が少ない。 ・地区活動の経験が少ない。	・経験の継承 ・地域を基盤とした保健師活動の実践
要配慮者支援	・リストの作成は各市町で進んでいるが、保健所において把握している要配慮者リストとの擦り合わせができていない等地域差がある。 ・医療依存度の高い対象者への対応は各市町で意識されつつあるが、具体的な支援体制の構築には至っていない。	・保健所との情報連携の強化 ・医療依存度の高い対象者の支援体制の構築
平時からの体制整備と連携	・保健師の分散配置が進む中、統括保健師を中心とした連携会議が定期的で開催され、災害をテーマとして取組が進められている。 （具体的取組）マニュアルの見直し、図上訓練、防災リックの準備、避難所の調査を実施 ・危機管理課や福祉課等との連携は進んでいるが、より強化・体系化が必要	・各市町における取組の共有 ・統括保健師を中心とした平時からの連携体制の構築（内部・外部）

2) マニュアル改訂内容の検討

検討会での意見と、令和6年の能登半島地震や社会情勢の変化による関係法令等の改正、「改訂版宮崎県災害時保健師活動マニュアル」を踏まえ、マニュアル改訂作業を実施した。

まず、災害発生フェーズに応じた保健師の役割を明確化するために、ロードマップの例を提示し、応援・派遣保健師の受入れ（受援）手順を新たに追加した。特に、被災市町においては、被災状況に関する情報を収集し、応援派遣の必要性を判断する必要があることから、保健師の応援・派遣に係る算定基準を災害の時期別に記載した。また、要配慮者支援体制の項目においては、新たに保健所としての配慮者への取組状況を追加し、市町からの求めがあれば必要時に名簿の情報共有ができる体制整備を明記した。

3) 医療依存度の高い要配慮者の支援体制構築に向けた小林市との連携

保健所における医療的ケアを必要とする小児慢性特定疾病児の災害時個別支援計画の取り組みの一環として、小林市が実施した優先避難所の調査に保健所の母子保健担当者が同行した。個別支援の課題を共有し、避難場所の実態を確認することで、空調設備がないなどの環境面から避難場所として適切かどうかを保健師の視点から評価することができた。その後、事例検討会を開催し、小林市と課題を共有することができ、個別避難計画策定への具体的な動きにつなげることができた。

4) 小林保健所管内保健福祉関係者等研修会の開催

令和8年3月に災害時における保健医療福祉支援体制の構築に向けた、知識の習得と各関係機関の役割理解を深めることを目的とした研修会を企画・開催した。管内市町の保健、福祉、危機管理部門の職員、小林市立病院及び保健所職員の計38名が参加した。また、車中泊避難者への対応に向けて、給電車の取り扱い講習を民間企業と連携して企画・実施した。

4. 活動成果

- 1) 西諸地域における災害時保健師活動における課題の明確化
- 2) マニュアル改訂による保健師の役割の明確化と要配慮者支援の強化
- 3) 医療依存度の高い要配慮者支援を通じた実践的な取組と関係機関の連携促進
- 4) 研修会を通じた災害時保健医療福祉支援体制構築に向けた知識・認識の向上

5. 考察と展望

今回のマニュアル改訂は、過去9年間の社会変化に対応し、西諸地域の災害時保健師活動における体制づくりにつながる重要な意義を持つと考えられる。しかし、改訂プロセスを通じて再確認された「保健師の専門性発揮の曖昧さ」は、各自治体における組織ラインと保健師活動のラインという二重の命令系統¹⁾の存在に起因する構造的な課題であり、各市町の危機管理部門への継続的な働きかけが必要である。しかし、西諸地域には、平時から統括保健師を中心とした保健所と管内市町の連携体制の基盤があり、災害時における情報共有と共同を円滑にする広域連携の土壌を意図的に育むことにつながっていると考えられる。

今後は、改訂版マニュアルの定着を図るとともに、日々のOJTや管内保健師等研修会等において、災害派遣経験の共有や「語り」を積極的に取り入れることで、災害経験の少ない個々の保健師の専門能力を高めるとともに、多層的なコミュニケーションと連携により、西諸地域における保健師の組織的な災害対応能力の強化を図っていきたい。

<参考文献>

- 1) 宮崎美砂子, 大災害時における市町村保健師の公衆衛生看護活動, 保健医療科学, Vol162, No4, P. 414-420, 2013