

阪神・淡路大震災の経験から



野々村久実枝

神戸市保健福祉局
健康部地域保健課

阪神・淡路大震災から13年が経過し、震災を経験していない職員が3分の1を占めるようになってきています。

この間、平成16年に台風23号による兵庫県豊岡市水害、新潟県中越地震、19年の新潟県中越沖地震などにおいて、派遣により、未経験の職員も災害時の保健活動を経験し、ノウハウの継承がなされるよう配慮してきました。これらの活動を経て、その時々々の災害の内容や規模、地域の状況により個々に判断する必要があることを強く実感しています。

しかし、災害時における健康支援活動は、迅速・安全・的確に行うことが必要になるため、平常時から、地域の特性を考えた「災害時保健活動マニュアル」等の整備や、災害時の活動をイメージできるような取り組みを、継続して実施しておくことは、共通していると考えられます。

「神戸市災害時保健活動マニュアル」策定の経緯

神戸市の保健師たちの学習会において、阪神・淡路大震災から10年が経過した節目に、災害時の保健師活動のあり方を検証し、マニュアル化しておく必要性を感じました。時期を同じくして、前年に台風23号による、兵庫県豊岡市水害や、新潟県中越地震での支援を通じて、危機管理体制を見直す必要性があると認識していたことから、「神戸市災害時保健活動マニュアル」を作成することとなりました。

マニュアルの概要

本マニュアルは、阪神・淡路大震災の経験とその後の支援経験を踏まえて、災害時の活動の内容や、留意事項を時系列で整理するとともに、災害時の状

況や工夫、役に立ったことなどを、コラムとして紹介する形で、1章から8章で構成しています。

本稿では、派遣受け入れ手順や初期の保健師活動の留意点、平常時の研修について、中心に述べたいと思います。

表1 神戸市災害時保健活動マニュアル

第1章	災害時保健師派遣体制
第2章	災害時保健活動
第3章	情報管理
第4章	各種帳票の整理
第5章	支援者の健康管理
第6章	平常時の保健活動及び研修
第7章	豊岡水害保健活動のまとめ
第8章	小千谷震災派遣活動のまとめ

災害時保健師受け入れ態勢

前述のように、災害の規模や状況によって、その対応は異なりますが、災害時の保健活動を迅速かつ効果的に展開できるよう、各自治体職員の活動訓練だけでなく特に、大規模災害時における保健師の派遣も想定しておく必要性があると考えます。

■派遣受け入れに伴う事前調整の手順
大規模災害時は、できるだけ早期に他都市・他都道府県から保健師の派遣を要請し、マンパワーの確保と強化を図ることが求められます。

阪神・淡路大震災の際には、発災直後、ライフラインが寸断されて市内の状況が全く把握できなかった上、職員の多くも被災者となり、直ちに出動できる状況の者が限定されておりました。

こういう状況では、マスコミ報道からも遮断され、職員を含む被災地住民よりも、他都市の方が、被災地の状況の全体像を正確にとらえるという、パラドックスが生じています。私たちは、その中で得られる限られた情報を基に、限られた人員で「一刻を争う判断を下し、行動する」ことを強いられるのです。こういった状況を想定して、手順を明記しておくことが、大切であると考えています。

派遣受け入れに伴う 体制整備・対応

被災区は、派遣された保健師が効率的に活動し、マンパワーとして有効に活動できるように、派遣受け入れに伴う体制整備を行います。

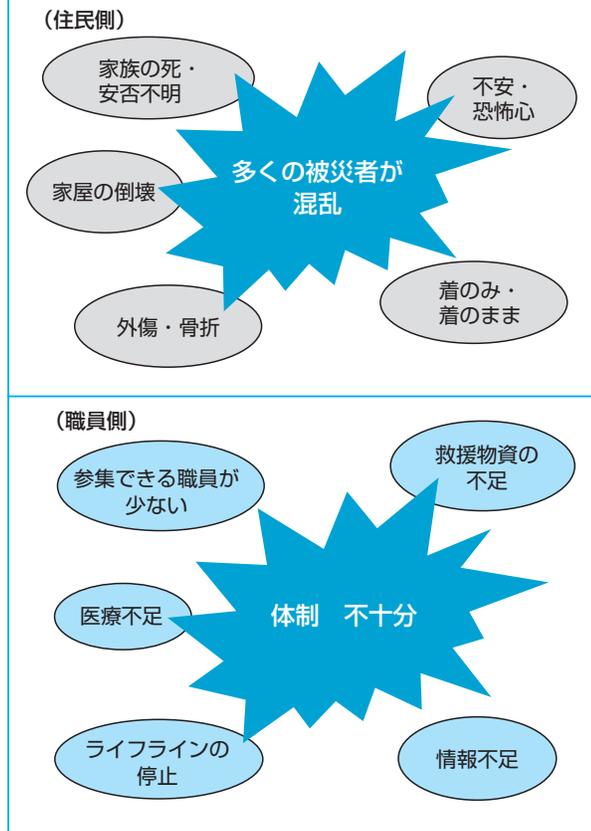
被災区における派遣保健師の受け入れ

- ① 派遣された保健師が活動するのに必要
 - ② 必要な物品、災害対応器材、統一された記録報告用紙等の準備をする
 - ③ 派遣された保健師等へのオリエンテーションを行い、必要に応じミーティングを実施する
 - ④ 状況の変化に対応した動員計画の見直し、再要請を行う
 - ⑤ 被災区における派遣終了時期の見極めを行う
 - ⑥ 派遣終了後のまとめを行い、事務局に報告する
- 必要な避難所の地図、道路状況、医療機関一覧表等、準備できるものは事前に用意しておく
 被災者は、被災による外傷など直接的な影響のほか、飲食物、上下水道、廃棄物、破損された建造物などから、さまざまな健康に対する悪影響が考えられます。心身の健康状態と生活環境の実態を把握し、被災者の健康確保と生活環境の改善を併せて考え、対応する必要性があります。
 被災者は、避難所生活など、集団生活を余儀なくされていることから、特にプライバシーの保護、人権尊重を重視した活動を展開することが大切になります。さらに、高齢者、障害者などの要保護者への支援や、被災者の複雑な健康課題に対応するため、保健福祉関係者との連携、チームでの活動が求められます。

災害時の保健師活動の ポイント

災害時は、発生から刻々と状況が変化する中で、被災者の多様で深刻な被災状況に応じて、いかに適切な保健師活動が展開できるかが重要であり、起

図1 災害発生から48時間の状況



- りうる事態を、常に予測しながら活動することが大切です。
- また、災害は、被災による外傷など直接的な影響のほか、飲食物、上下水道、廃棄物、破損された建造物などから、さまざまな健康に対する悪影響が考えられます。心身の健康状態と生活環境の実態を把握し、被災者の健康確保と生活環境の改善を併せて考え、対応する必要性があります。
- 被災者は、避難所生活など、集団生活を余儀なくされていることから、特にプライバシーの保護、人権尊重を重視した活動を展開することが大切になります。さらに、高齢者、障害者などの要保護者への支援や、被災者の複雑な健康課題に対応するため、保健福祉関係者との連携、チームでの活動が求められます。

- ① 相談的対応
- ② セルフケア
被災者のセルフケア能力が高まるよう、必要な支援のあり方を判断する
- ③ 家族関係調整
個人だけでなく、家族状況や家族環境を把握し、家族の関係が良好になるよう調整や働きかけを行う
- ④ 潜在的なニーズの発見
表面化したニーズだけでなく、状況把握や会話から、災害を機に出現した、潜在的なニーズをつかむ
- ⑤ ケースワークの引き継ぎ
誰がみても分かる情報の共有化を図る
- ⑥ ニーズの明確化と問題点の予測

ライフラインの断絶による衛生状態・栄養状態の悪化、近隣関係崩壊によるストレスの増強など地域での健康問題が漸次変化することを認識する

② コミュニティづくりの支援

仮設住宅等で災害前の地域コミュニティが維持できない状況では、近隣同士の新たなコミュニティがつけられるよう、関係づくり・場づくりの支援を行う

③ 地域への情報提供と行政サービスの調整

関係機関との連携のもと、状況変化に応じて健康情報や生活情報をタイムリーに提供できるように、また情報がゆきわたる工夫が必要である。住民の実態に応じたサービスが提供できるように、調整する

ないこと、過去の事例が常に正解でないことを理解し、また、同じYESであっても判断した理由はそれぞれ異なり、そういう判断もあるのかと気づくことができたという感想がありました。また、それぞれの災害対応の場面では、誰もが誠実に考え、行動することが大切であり、そのためには、災害が起こる前から、考えておくことが必要であること、災害であるからといって、何か特別な活動をするわけではなく、平常時からの連携・信頼関係がなければならぬこと、そのためには地域に足を運び、地域とのつながりを持つ活動をしておくことが大切であることに、気づくことができます。

平常時の研修については、自らが災害時の活動をイメージし、日常の活動に結びつけられるような工夫が今後必要と感じています。

平常時の研修について

以上のようにマニュアル等を作成したとしても、混乱した状況と情報不足のなか、さまざまな困難が予測されるため、平常時から災害時の保健師活動をイメージしたり、保健師個々のスキルアップが図れるような研修が必要と考えます。他都市からの派遣を受け入れることから、支援スタッフが入れかわることも留意しなくてはなりません。ここでは、神戸市で平成19年度に実施した研修内容について紹介します。

【神戸市における研修例】

① 新潟県中越沖地震での派遣活動の実際について、派遣者から報告を受ける

② 災害時の初動活動時の判断についてクロスロード（※）の手法を取り入

災害時の保健師活動

災害時の保健師活動といえども、日ごろの保健師活動を基盤にして行われるものと考えます。業務委託が進み、保健師の分散配置が進む今日では、さらにこのことを保健師自らが認識し、日ごろの保健活動の変化をとらえながら、災害時に必要な情報を整備する必要性があると感じます。そのために、ネットワーク連絡会等を通じて、それぞれの機関が役割を認識し、連携できるような活動を平常時から、意識して行っておくことが大切であると考えています。

阪神・淡路大震災から13年が経過し、当時の活動が現状に生かされる部分もありますが、新たに構築していかねばならないものもあり、常に災害を意識しながら取り組む必要があると感

れ、「その時自分だったらどう判断し、どう動くか」をイメージしてもらう

③ 災害時のニーズの把握やそのニーズをみとすために必要な関係機関や組織の検討、他の専門職やボランティアとの連携とそのため平常時にどんな活動をしておく必要があるかについて、グループ討議を実施する等を、経験年数別に応じて行う

①の研修では災害時の保健師活動の経験のない保健師には、報告を受けることで、災害時の活動イメージがわかりやすかったとの感想が多く、経験者にとっては、阪神・淡路大震災との活動の相違点や災害時活動の基本などを確認する機会になったとの感想がありました。

②③の研修では、災害対応においては、必ずしも「正解」があるとは限ら

じています。

今後も、過去の経験を継承することは大切ですが、そのことだけにとらわれるのではなく、派遣での学びや、他都市での災害についても情報交換等をししながら、現状に応じた活動ができるよう、検証していかねばならないと考えています。

※クロスロードについて

神戸市危機管理室では、文部科学省の研究事業「大都市大震災軽減化特別プロジェクト」に協力し、2003年3月から、阪神・淡路大震災において災害対応にあたった神戸市職員のビデオインタビューを行っている。このインタビューから、職員が対応に悩み、苦しんだ対応をカードにまとめ、ゲーム形式としたものが、クロスロードである。クロスロードは、京都大学防災研究所・矢守克也准教授のほか、慶応義塾大学・吉川肇子准教授、ゲームクリエイターの網代剛氏が研究開発したものである。災害対応において職員が経験したジレンマの事例をカード化し、研修を受ける職員がその事例を自らの問題として考え、Yes/Noで自分の考えを示して、意見交換をすることで、さまざまな意見や価値観を参加者同士が共有することを目的としている。