

地震災害時に向けた地区組織との協働支援ツールの開発

災害時の準備・支援のために「住民組織の皆様へ

- 鳩野洋子 九州大学大学院医学研究院保健学部門
- 中山貴美子 神戸大学大学院保健学研究科
- 飯吉令枝 新潟県立看護大学看護学科

はじめに

地震災害をはじめとする健康危機の発生した状況において、地区組織の活動の重要性は、阪神淡路大震災をはじめ、それ以降に生じた健康危機の発生時においても言われてきたところです。地域保健従事者、ことに住民の身

近な場にいる保健師は、災害の発生時に地区組織と連携をとりながら住民の支援活動を実施してきています。

しかし、実際のところ、危機発生時には対応しなければならぬ課題に追われ、早期から地区組織への支援を行うことは難しいことも考えられます。また、地区組織の方も被災者になることが想定され、そのときになっての対応はかなりの困難が伴うことが予想さ

れます。そのような中で地区組織が一定の機能を果たすためには、平常時から地区組織内での話し合いや、活動を想定して必要な資料等の準備がされていることが必要ではないかと考えました。

そこで、身近な自然災害である地震災害を中心に想定し、地区組織が平常時にそれに対する備えを専門職とともに考えることができ、また災害発生時

に活動が可能な状況であれば、主体的に健康を守る活動が展開できることを支援するツール（パンフレット・解説書、ポスター等）のセットを開発することとしました。

「いつだって」住民組織とは

地域にある防災にかかわる組織をはじめ、町内会や自治会、NPO組織などで、特に組織の種類は限定していません。地域によって存在する組織の種類や果たしている機能は様々ではないと考えたためです。地域の状況により、活用できる組織は異なってくると考えています。

また保健師活動の中では、「地区組織」という呼び方のほうが一般的だと思いますが、住民の方にとっては、「地区組織」はあまりなじみがない、という指摘を受け、「住民組織」としました。

活用の範囲

○想定している災害
地震災害

○想定している時期

災害発生直後から1カ月程度
○活用される方

地区組織の方（ただし一部は支援ボランティアも活用可能）

ツール作成にあたっての前提

ツールを作成するにあたって、私たちは以下のような点を前提としました。

①災害時に活動することが第一の目的ではなく、平常時に話し合いをすることで、地区組織の方々が防災に対する意識を高めることが第一の目的

であること

②平常時の住民同士、住民と専門職との話し合いのプロセスが大切であること

③地域に応じた形で改編してゆくことができるものであること

災害は、その被害の大きさや状況が予測できません。また、過去の活動において、責任感を感じて活動をされた方の疲弊のことが問題として挙げられたことがあります。そのため、災害時に活動すること自体は第一の目的にはならないと考えました。

②は①とも重なりますが、大切なのは話し合いを通じて住民の方の意識の啓発につながることです。しかし、ツールの配布だけで、意識の啓発ができるとは思えません。地区組織とつながりのある専門職（保健師を主に想定しましたが、他の方でも活用できるとは思っています）から必要性を伝えてい

表1 災害時の地区組織の役割

大項目	中項目	具体的に聴取した内容（一部）
在宅の災害弱者の安否確認、情報収集	災害弱者のニーズを把握する	災害弱者の方にいち早く情報を届けて、避難場所を知らせ、日常生活で困っていることを把握する。
	在宅の人のアセスメントを行う	地区組織住民の出番の時期、力を発揮できる時は、避難所というよりも行政が手の届かない時期に、家にいる人をアセスメントすること。
	災害弱者の安否確認をする	行政が連絡を取れない間に、高齢者・要支援者の安否確認を実施。
在宅の災害弱者への情報・物品の供給	災害弱者へ情報を届ける	災害弱者の方にいち早く情報を届けて、避難場所を知らせ、日常生活で困っていることを把握する。
	弱い人に、配給物資を届ける	配給の物資も取りにこられない人の分は近所の人が持っていった。
小規模避難所をまとめる	行政が入れない時期に、避難所をまとめる	被災後、行政が入れない時期に、町内の役員が中心になって避難所の取りまとめをしていた。
小規模避難所への情報・物品の供給	行政の手が回らない避難所などへ、必要な物品を届ける	行政の手が回らない集会所などの避難所（避難所まで集まれない人が集まった場）には、必要なパンフレットの提示が遅くなったところもあった。
専門家へ支援が必要なこと、人について連絡	在宅の人・支援が必要な人の情報を行政に伝える	保健師は地域の役員などから、要支援者や避難所や集会場にこられない人はどうしているかという情報をもらいながら、必要な支援を行った。
	地域の情報を行政に伝える	地区組織の人から、地域の状況や気になる人たちの情報をもらうことが多かった。地区組織の人は、地域の住民の健康状態をよく把握していた。
	避難所の状況を行政に伝える	震災時は各避難所の環境調査の情報をもらい、全体を集約して必要な対応を実施。住民が避難所の何が問題なのかを把握できるものがあれば使える。
避難所住民への地域情報の伝達	高齢者に地域の情報を伝達する	避難所で、高齢者の家の周りの状況がどうなっているのかの不安が強かった。役員が地域を巡回して情報を集めて伝達するととても喜ばれた。
住民の話を聞き、一緒に考える	住民の話を聞き、一緒に考える	話を聞いてあげて、一緒になって考えてゆく、相手が打ち解けて話ができる状態にもっていく。常日頃からの取り組みがいきる。
地区のガイド	ボランティアの案内人になる	きてくれたボランティアを最大限活かすため、ボランティアの案内人として、地区ガイドの役割をする。
事業を住民へ周知	地域の人の事業参加の呼びかけをする	ライフラインが復旧してから、地域の中での健康教室への参加の呼びかけや乳幼児健診等への住民への声かけをしてもらった。

作成方法

作成のプロセスは以下のとおりです。

- ① 既存の資料を収集
- ② 実際に災害発生時に活動した保健師4名と地区組織住民3名に対して、必要なツールに関するインタビュー

ただくこと、そしてそのプロセス自体が地区組織と専門職の協働の入口になればと考えました。

③ですが、ツールの中に含まれているのはインタビューから必要と考えたものです。しかし、その中にはすでに各自治体において同様の内容のものを有している場合や当該組織には不要なものもあると思われます。このツールセットは「たたき台」であり、各自治体や組織の状況で改編していただくためのものとして作成しました。

の実施

③災害時の地区組織の役割と、地区組織が災害時に機能するために必要な事項について整理し、それに基づき試案の作成

- ④ 試案の妥当性や分かりやすさ等に関する質問紙調査
- ⑤ 試案の追加・修正
- ⑥ 公表 意見の聴取（現在実施中）

なお、本調査の全過程に関しては、筆頭者が所属していた組織の倫理審査委員会の承認を受けて行いました。

インタビューから得られた災害時の地区組織の役割

インタビューの結果を整理した、災害時の地区組織の役割を表1に示します。

地区組織の役割として述べられたことは、地域の情報を把握する活動、住

民に届ける活動、まとめる活動、人をつなぐ活動、住民個人に寄り添う活動と考えられました。これらは日常の中で住民のつながりのある地区住民が組織的に活動するからこそ可能な活動と考えました。

試案に対する質問紙調査の結果

対象は過去に地震災害のあった地域の自治体に勤務する保健師で、配布516名、回収171名で回収率は33・1%でした。

詳細は割愛させていただきますが、このツールの妥当性や分かりやすさは、質問紙調査の結果、おおむね8割程度の保健師から「妥当」「分かりやすい」とのご回答をいただきました。その他、活用方法等に対する意見が聞かれました。

この結果を受けて再度研究班内で検

討し、追加・修正を加えて最終的なツールとしました。

作成ツール

インタビューを基に作成したツールが写真です。2部ありますが、一つは配布される専門職の方にツールの使い方や目的等を記載した「災害時の準備・支援のために―住民組織の皆様へ―」を配布される方へ（専門職の方用 配布マニュアル）で、もう一つが地区組織の方用の「災害時の準備・支援のために―住民組織のみなさまへ―」で、一組になっています。

住民用のツールの構成は表2のとおりです。

「I 災害時の住民組織の役割と動き方」は最初の入り口として、当該地域に想定される災害や、その際に考えておくべき事項について話し合いをする

ため、

「II 災害が起こる以前」は災害時を想定した具体的な準備を実施しておくため、

「III 災害が起こったとき」は主として地区組織が可能な情報収集や伝達、避難所の環境整備に用いるシート、「IV 健康にかかわるチャシ」は、災害発生時に必要になりそうなチャシやポスター等の原案を集めたものです。内容の一部をお示しします。表3は「避難所の状況調査報告書」です。このように、記載例を示しつつ、シートを提示するという形式になっています。

おわりに

このツールは、開発に携わった3名の所属大学がある地域が過去に地震災害があった所でもあることから、その地域の自治体には郵送でお配りして最

終的なご意見をとりまとめているところです。少しでも現場の方に活用していただければと考えています。

なお、このツールは、浜松医科大学のホームページ内の本研究班全体の成果を示す場の中で Word、pdf ファイルの形で公開しています。本ツールの作成目的から考え、改編や印刷等が簡便にできることを考えてのもです。興味を持たれた方は、下記ホームページにアクセスしてみてください。ご自分の地域の実情にあつたものに改編してご使用いただくことを願っています。

地域健康危機管理におけるボランティア研究班のホームページURL

<http://plaza.umin.ac.jp/kiki/>

【謝辞】

本ツール作成にあたり、インタビューにお答えいただきました住民の皆様、保健師の皆様、また質問紙調査にご回答いただきました兵庫県、新潟県の保健師の皆様に深謝いたします。

本研究は、平成19年度厚生労働科学研究費補助金健康危機管理研究事業「地域における健康危機管理におけるボランティア等による支援体制に関する研究」（研究代表者・浜松医科大学尾島俊之）の分担研究として実施いたしました。

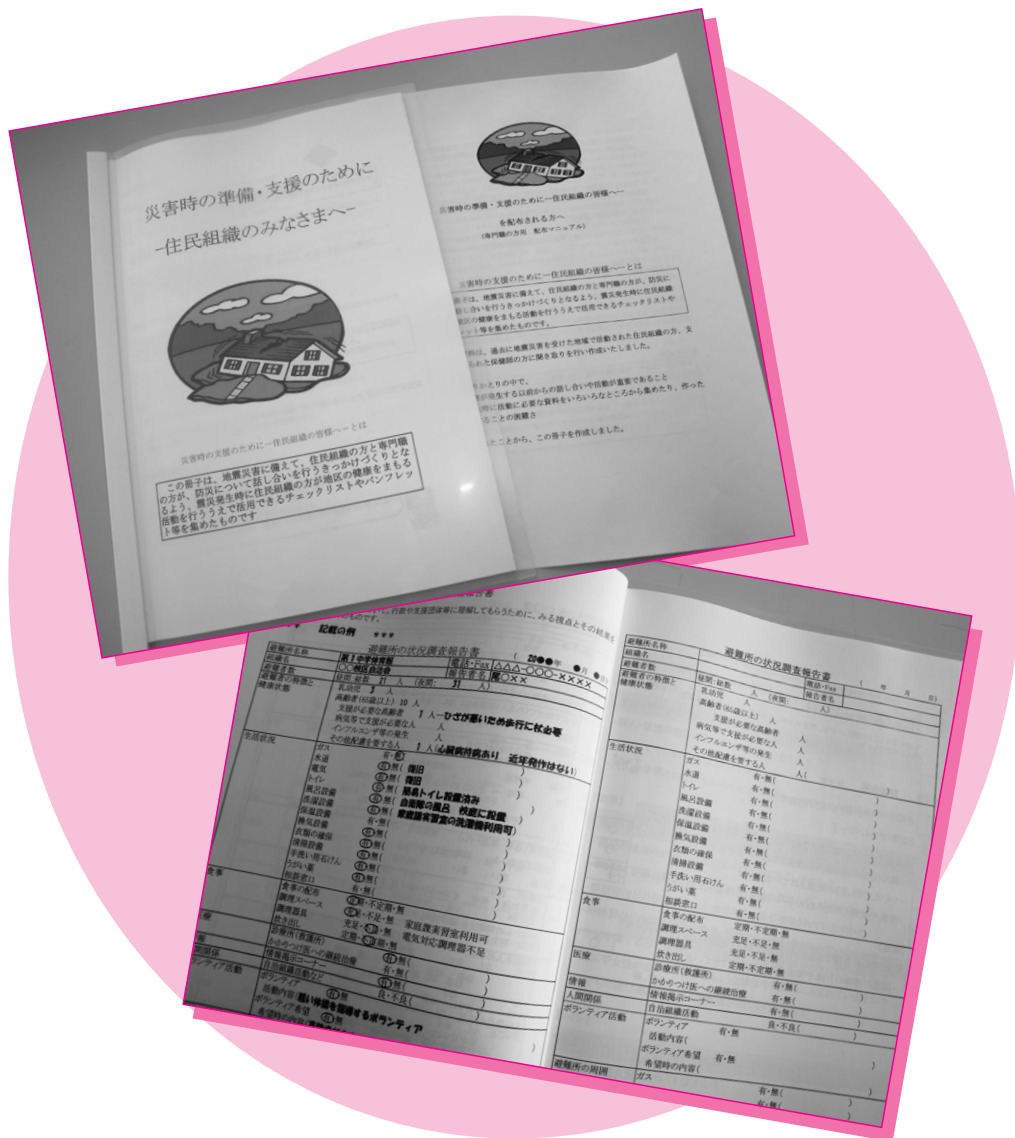


表3 避難所の状況調査報告書

避難所の状況や課題について、行政や支援団体等に理解してもらうために、みる視点とその結果をまとめてかくためのものです。

記載の例			
避難所の状況調査報告書 (2008 年 4 月 4 日)			
避難所名称	第1中中学体育館	電話・Fax	△△△-〇〇〇-××××
組織名	〇〇校区自治会	報告者名	尾島俊之
避難者数	昼間：総数 21 人 (夜間： 31 人)		
避難者の特徴と健康状態	乳幼児 3 人 高齢者 (65 歳以上) 10 人 支援が必要な高齢者 1 人—ひざが悪いため歩行に杖必要 病気等で支援が必要な人 人 インフルエンザ等の発生 人 その他配慮を要する人 1 人 (心臓病持病あり 近年発作はない)		
生活状況	ガス 有・無 () 水道 有・無 (復旧) 電気 有・無 (復旧) トイレ 有・無 (簡易トイレ設置済み) 風呂設備 有・無 (自衛隊の風呂 校庭に設置) 洗濯設備 有・無 (家庭課実習室の洗濯機利用可) 保温設備 有・無 () 換気設備 有・無 () 衣類の確保 有・無 () 清掃設備 有・無 () 手洗い用石けん 有・無 () うがい薬 有・無 () 相談窓口 有・無 ()		
食事	食事の配布 定期・不定期・無 調理スペース 充足・不足・無 家庭課実習室利用可 調理器具 充足・不足・無 電気対応調理器不足 炊き出し 定期・不定期・無		
医療	診療所 (救護所) 有・無 () かかりつけ医への継続治療 有・無 ()		
情報	情報掲示コーナー 有・無 ()		
人間関係	自治組織活動など 良・不良 ()		
ボランティア活動	ボランティア 有・無 活動内容 (軽い体操を指導するボランティア) ボランティア希望 有・無 希望時の内容 (高齢者が自宅の状況を確認してほしいという希望あり)		
避難所の周囲	ガス 有・無 () 水道 有・無 () 医療機関 有・無 () 食品販売店・飲食店 有・無 ()		
必要物品	必要物品 有・無 内容 ()		
現在困っていること	高齢者に疲労の様子が現れてきている		
今後の対策で必要と思われるもの	ストレス対策に関するもの		

表2 資料一覧

資料名	内容
Ⅰ 災害時の住民組織の役割と動き方	
①災害時の地区組織の役割と動き方	あなたの組織の役割、支援の流れ、関係団体を確認して書いておくためのもの
②支援に入られる場合の注意	支援活動を行う場合の注意点をまとめたもの
Ⅱ 災害が起こる以前	
①災害時の支援のための準備物品リスト	災害時に必要な物品を書き出し、備えをチェックしておくためのもの
②災害時に支援を要する方のリスト	災害時に支援を必要とする方—高齢者や障害者、乳幼児など—をリストアップしておくもの
③災害時に支援を要する方の個人票	②のリストを作成するための個人票
Ⅲ 災害が起こったとき	
Ⅲー(1) 自宅で過ごしておられる方用	
①在宅子供用状況チェック表	自宅にいる乳幼児の支援の必要性を確認するためのもの
②在宅高齢者用状況チェック表	自宅にいる高齢者の支援の必要性を確認するためのもの
Ⅲー(2) 避難所用	
①避難所の状況調査報告書	避難所の状況を調査し、報告するためのもの
②避難所の環境整備のためのチェックリスト	避難所が生活しやすいものであるかを確認するためのリスト
Ⅲー(3) ボランティアとの協働用	
①地区組織とボランティアの協働依頼書	外部からボランティアに対して、作業等を依頼する場合の依頼書
Ⅳ 健康にかかわるチラシ	
①住民むけ健康管理のためのチラシ (「住民の皆様へ」)	避難所にいる住民むけに、生活上の注意を書いたチラシ
②在宅の高齢者むけ健康管理のチラシ (「御自宅でお過ごしの方の住民の皆様へ」)	自宅にいる高齢者むけに、生活上の注意を書いたチラシ
③子供の健康管理のためのチラシ (「災害と子どものこころ」)	自宅に幼児がいる家庭むけに、特に子供の精神面に関する注意を書いたチラシ
④成人用精神の健康管理のためのチラシ (「こころのケアのために」)	一般住民むけに、精神面に関する注意を書いたチラシ
⑤手洗い勧奨用ポスター原案 (「正しく手を洗いましょう」)	避難所で手洗いの必要性を知らせるための掲示用
⑥生活不活発病の予防 (「生活不活発病に注意しましょう」)	一般住民むけの生活不活発病予防を促すチラシ
⑦エコノミークラス症候群の予防	一般住民むけのエコノミークラス症候群予防を促すチラシ
⑧炊き出し時の注意 (「炊き出しの際の注意」)	地区組織が炊き出しを行う際の注意点を書いたチラシ