

令和6年度  
【長期研究4】

公的機関における災害時の支援者支援に関する研究  
(第3報)

(要旨)

阪神・淡路大震災を契機に、被災地での支援活動は当然のように行われるようになり、東日本大震災を経験し、支援活動はより組織化された。現在では、多種多様な支援チームが被災地に入っている。そんな活動の中に支援者支援はあり、被災しながら支援者として仕事をしなければならない人たちを支援している。しかし、支援者のためを思って提供されている支援者支援は本当に被災地の支援職のためになっているのか。このことを検証するために3年研究を計画した。

初年度は「支援者支援」として報告された活動を文献から概観し、対象者、支援内容を把握し、課題を考察した。2年目の研究では受け手である被災地支援者にとって何が有益な支援なのかを見極めるために、被災地で支援活動をしたことがある保健師を対象にインタビュー調査を行った。過去2年の研究結果が示唆していたのは支援者支援の成果を左右する一つの要因が受援力であることが示唆された。

そこで、最終年度では被災地の復興のかなめである保健師の受援力を高めるために組織ならびに各職員が事前準備として行うべきことをまとめ、大量採用された新規職員を対象にした研修プログラムを作成した。

研究体制：大澤智子、加藤寛

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災を契機に、被災地での支援活動は当然のように行われるようになった。そして、東日本大震災を経験し、その支援活動はより組織化された。現在では、多種多様な支援チームが被災地に入り、それぞれが得意な領域で手腕をふるっている。そんな活動の中に支援者支援はある。被災しながら支援者として仕事をしなければならない人たちを支援するための活動だ。しかし、支援者のためを思って提供されている支援者支援は本当に被災地の支援職のためになっているのか。このことを検証するために3年研究を計画した。

初年度は「支援者支援」として報告された活動を文献から概観し、対象者、支援内容を把握し、課題を考察した<sup>(1)</sup>。その結果、支援内容は「教育」「相談」「体験の共有」「情報発信」「技術指導」「スクリーニング」に分類することができた。これらは支援者がやるべきことを可能にするのに役立つ支援であることが推察できたが、これらの報告の多くは提供者によってなされており、受益者である被災地支援職のものではなかった。

そこで、2年目の研究では受け手である被災地支援者にとって何が有益な支援なのかを見極めるために、被災地で支援活動をしたことがある保健師を対象にインタビュー調査を行った<sup>(2)</sup>。被災地の公的機関職員は長期間にわたり災害対応に従事する。自身も被災者でありながら平常業務と両立させながら災害対応も続けなければならずその負荷は想像に難くない。そのため、被災地の自治体職員のメンタルヘルスが決して良くないことは報告されている<sup>(3)</sup>。しかし、彼らは地域復興のかなめであり、彼らの心身健康が維持され業務を継続できるような支援こそが支援者支援として相応しいはずだ。そして、インタビュー調査の結果が示唆したのは、支援職の専門性を発揮しやすくなるような支援であることの重要性だった。逆に、被災地の現実を理解せず、自分たちの想いをぶつけ、現場の葛藤に寄り添うことができない支援には害があることが示された。同時に、外部支援チームが大挙してやって来る中、彼らを活用できるようになるには被災地支援職も事前準備が肝要であり、受援力の強化が課題となることも示唆された。

## 2. 応援受援の歴史

我が国における受援の歴史は阪神・淡路大震災にさかのぼる<sup>(4)</sup>。この災害を契機に、平成7年12月災害対策基本法の改正が行われ、地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結に関する規定が新設された。その後、平成23年の3月に東日本大震災が発生。平成24年6月に災害対策基本法の改正（第1弾）が行われ、地域防災計画に円滑に応援を受け、または被災地を応援することができるよう配慮する旨規定することが盛り込まれた。

その後、受援を含む災害対応のマニュアルや計画策定ガイドラインはあまた存在するものの、受援に割かれている割合は少ない<sup>(5,6)</sup>。また、保健師に特化したマニュアルも少数が存在する<sup>(7)</sup>。他のマニュアルと比較すると詳細ではあるものの対象は経験年数がある保健師を想定しており、支援業務や災害経験自体がない者には難解である可能性は否めない。しかし、コロナ禍を境に新規採用者は急激に増え<sup>(8,9)</sup>、新任期の保健師教育ほどの地方自治

体でも喫緊の課題である。

### 3. 研修プログラム

このような状況を踏まえると外部支援者を教育することも重要ではあるが、それより現実的なのは被災地側の事前準備だ。そこで、新任期の保健師を対象とした研修プログラムを作成した（別添参照）。

対象者の多くは被災地での支援経験もなければ自身が被災した経験もないことが想定される。プログラムは2部構成とした。前半では、自身が外部支援職として被災地に入る際に必要なことを学ぶ。そのため、派遣の打診を受けた際に検討すべきことを考える。被災地での支援活動は直接支援だけではなく、さまざまなタイプがあることを理解してもらい、自分が置かれている状況に応じて適切な判断ができるようになってもらわなければならない。また、自分の地域が被災した場合はどうなるのかの伏線ともなる。出産や育児休暇中の職員もいれば、時短勤務を利用している人、介護が必要な家族を抱えながらフルタイムの仕事をしている人もいる。それぞれができる範囲で被災した地域の仕事に関われるようになるには普段からどんなことを自らが考え、家族と話し合っておくべきか想像することは準備の一步だと思われる。

次いで、外部支援職として活動する際の基本的な態度や構えを習得するためにサイコロジカル・ファーストエイド（Psychological First Aid: PFA）の基礎「5つの原理原則」を解説する。理想は終日のPFA研修の受講だが、支援するとはどういうことなのかを有事や平時を問わず会得することは支援職として不可欠なことだ。

そして、後半は自分が被災しながら支援職として働くことを考える。そのため、被災地で働くことや生活することがどのようなことなのかを想像する。被災の実体験がない場合、自宅がどうなるのか、職場にたどり着けるのかなどを現実問題として考えたことがないのは容易に想像できる。そこで、自宅が震度6の地震に襲われたら、実際、部屋はどうなるのかを考えてもらう。普段の通勤ルートは利用できるのか。もし、公共交通機関が途絶したら、どうやって職場まで行くのか。そもそも、行くべきなのか。車通勤だったなら道はどうなっているのか。もし、行くなれば少しでも身の安全を守るために必要な物は何なのか、などをグループで話し合う。

職場に無事到着できたとしても出勤できるのは限られた人数である可能性は高い。上司は不在で、数名の職員だけだった時、自分は何をすべきなのか。その後、発災後に起こりやすい出来事（例 地域住民が避難させてほしいとやって来た場合の対応）に加え、いち早く現場に到着した外部支援チームへの対応をシナリオにそって考える。その過程で被災地に参集する外部支援チームの名称、種類、特徴などになじんでもらう。

その後、事前準備としてどんなことをしておく必要があると思うのかを個人で考え、グループで分かち合いながら被災者として仕事をする状況を自分事として考える。これらの過程を通して、私生活がどうなっているかによって必要とされる事前準備は異なることを

理解し、それに即したことをひとつでも思いつけば成功だ。

同時に、専門職として外部支援チームを活用するためには自分が働く地域についての知識が不可欠である。そのためには、地域で発生する確率が高い災害の種類とその影響；どの地域がどのような影響を受け、どのような困難が生じるのか；自分が担当している住民が受ける影響；担当地域に存在する連携先や資源などについても考える。このような知識は自分の地域で生じている被災時の困りごとを把握する際に不可欠だ。ここが網羅されていないと外部支援チームを活用することは難しい。

#### 4. まとめ

提言している研修は新任期の保健師を対象としているがさまざまな組織や職種にも応用できると考える。それぞれの組織や業種に適応させ、必要な改変を行って欲しい。何よりも大切なのは自分事として捉え、どんなことが起こるかを想像し、それを踏まえた準備を物理的にも心理的にも行うことだ

#### 【文献】

- 1) 大澤智子、加藤寛：公的機関における災害時の支援者支援に関する研究（第1報）. 兵庫県こころのケアセンター研究報告書 令和4年度版
- 2) 大澤智子、加藤寛：公的機関における災害時の支援者支援に関する研究（第2報）. 兵庫県こころのケアセンター研究報告書 令和5年度版
- 3) 河北新報: 東日本大震災 / 焦点 3・11 大震災 / 自治体職員の病気休暇急増. 2011. 8. 1.
- 4) 内閣防災情報「応援受援に関するこれまでの経緯について」[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho\\_juen/dailikai/pdf/shiryo03.pdf](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho_juen/dailikai/pdf/shiryo03.pdf)（アクセス 2025年1月10日）
- 5) 保健医療福祉調整本部等におけるマネジメントの進め方 2022（暫定版）令和4年3月 厚生労働行政推進調査事業費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）「災害発生時の分野横断的かつ長期的なマネジメント体制構築に資する研究」班 <https://plaza.umin.ac.jp/~dheat/syuyou/susumekata2022.pdf>（アクセス 2025年2月26日）
- 6) 内閣府 防災情報のページ「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き 内閣府 地方公共団体の業務継続受援体制 準備編」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/R5bcptaisakujirei.pdf>（アクセス 2025年2月26日）

- 7) 保健師の災害時の応援派遣及び受験のためのオリエンテーションガイド 令和2(2020)年3月 平成30年度－令和元年度厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害対策における地域保健活動推進のための実務担当保健師の能力向上に係る研修ガイドラインの作成と検証

[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa\\_r03\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa_r03_1.pdf)

(アクセス 2025年2月26日)

- 8) 令和4年度保健師活動領域調査(領域調査)結果の概況

[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/r04\\_kekka.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/r04_kekka.pdf)

(アクセス 2025年2月26日)

- 9) 令和5年度保健師活動領域調査(領域調査)結果の概況

[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa\\_r05\\_1.pdf](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa_r05_1.pdf)

(アクセス 2025年2月26日)

兵庫県こころのケアセンター

第4研究室 大澤 智子 作成

## 災害時における支援者の基本姿勢 と受援力の強化

 Hyogo Institute for Traumatic Stress

### どうしますか？

ある地区が大災害に見舞われました。  
大勢の人が家や家族を失い、避難所は人  
であふれています。テレビもネットもその  
ニュース一色で、体調を崩す被災者も増え  
る一方だと報じています。

そんな中、支援要請があり、上司から  
派遣の打診がありました。

返事を前に、あなたが考えるべきことは  
何でしょうか？

 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 派遣前に考慮すべきこと

- 個人に関すること
- 健康に関すること
- 家族や家庭に関すること
- 仕事に関すること

## 被災地における活動

- 現地派遣が決まり、1.5次避難所の担当になりました。
- 避難者のほとんどはお年寄りですが、自立度も高く、体調等に大きな問題はないようです。
- 何をすればいいのでしょうか？

## 違いがわかりますか？

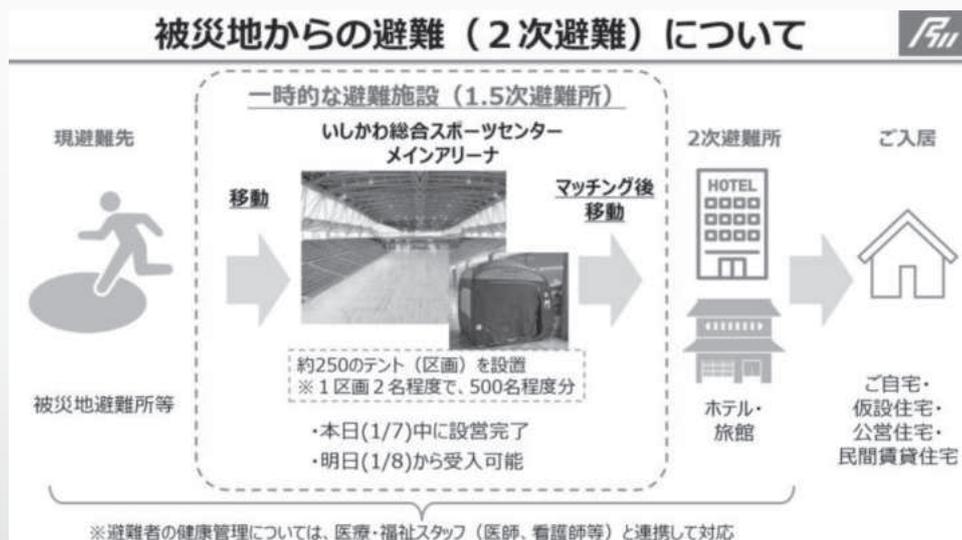
- 1次避難所
- 1.5次避難所
- 2次避難所



 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 石川県の場合（商工労働部企画調整室資料より）

[https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kisya/r5/documents/0108\\_hinansyo.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kisya/r5/documents/0108_hinansyo.pdf)

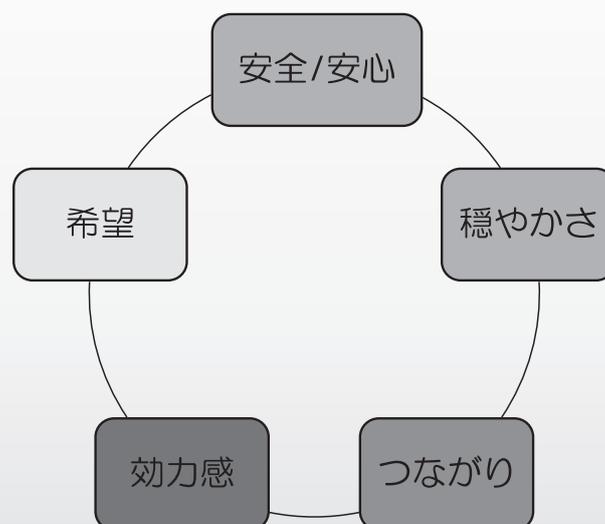


 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 被災地における活動

- 現地派遣が決まり、1.5次避難所の担当になりました。
- 避難者のほとんどはお年寄りですが、自立度も高く、体調等に大きな問題はないようです。
- 何をしますか？

## 経験則に基づいた 介入時の5つの原理原則



Hobfoll, et.al, 2007

## 被災地における活動

- 現地派遣が決まり、1.5次避難所の担当になりました。
- 避難者のほとんどはお年寄りですが、自立度も高く、体調等に大きな問題はないようです。
- 何をしますか？

## どうしますか？

- 3連休の2日目、午後6時頃、自宅でくつろいでいると震度6の地震が起こりました。
- あなたはどうしますか？

### 震度とゆれの状況

<b>0</b>	<b>【震度0】</b> 人は揺れを感じない	<b>1</b>	<b>【震度1】</b> 室内で寝か にしている 人の枕には 揺れを感じる 人がいる。	<b>2</b>	<b>【震度2】</b> 室内で寝か にしている 人の大半が 揺れを感じる。	<b>3</b>	<b>【震度3】</b> 室内にいる 人のほとんどが 揺れを感じる。		
<b>4</b>	<b>【震度4】</b> ※ほとんどの人が驚く。 ※電灯などのつり下げ 物は大きく揺れる。 ※床の重い置物が、 倒れることがある。	<b>5弱</b>	<b>【震度5弱】</b> ※大半の人が、恐怖を 覚え、物につかまり たいと感じる。 ※棚にある食器類や本 が落ちることがある。 ※固定していない家具 が移動することがあり、 不安定なものには 倒れることがある。	<b>5強</b>	<b>【震度5強】</b> ※物につかまらないと 歩くことが難しい。 ※棚にある食器類や本 で落ちるものが多い。 ※固定していない家具 が倒れることがある。 ※転倒されていないブ ロック壁が倒れること がある。	<b>6弱</b>	<b>【震度6弱】</b> ※立つことが困難になる。 ※固定していない家具の 大半が移動し、倒れるも のもある。ドアが開かなくな ることがある。 ※壁のタイルや窓ガラスが 破損、落下することがある。 ※耐震性の低い木造建築物は、 瓦が落下したり、建物が 傾いたりすることがある。 倒れるものもある。	<b>6強</b>	<b>【震度6強】</b> ※歩かないと動くことが できないほど揺れること もある。 ※固定していない家具のほ とんどが移動し、倒れる ものが多い。 ※耐震性の低い木造建築物は、 傾くものや、倒れるもの が多くなる。 ※大きな地割れが生じたり、 大規模な地すべりや山体の 崩壊が発生することがある。
		<b>7</b>	<b>【震度7】</b> ※耐震性の低い木造建築物は、 傾くものや、倒れるもの が多くなる。 ※耐震性の高い木造建築物も、 まれに傾くことがある。 ※耐震性の低い鉄筋コンク リート造の建物では、倒 れるものが多い。						

この表は、ある震度が観測された時に、その周辺で発生するゆれなどの揺れや被害の目安を示したものです。  
詳しい解説は以下の気象庁ホームページに掲載しています。  
気象庁震度観測解説表 <https://www.jma.go.jp/jma/kishu/service/shindo/kaisetu.html>

 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 通勤ルート

- 職場に向かいますか？
- 移動手段は？
- 移動ルートは？

 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 通勤ルート

- 職場に向かいますか？
- 移動手段は？
- 移動ルートは？
- 安全に向かうためには何が必要ですか？

## 職場に到着

- 何とか職場に到着することができましたが、事務の人が一人いるだけです。
- 所長は対策本部に詰めているようです。
- あなたがするべきことは何でしょうか？

## 外部支援チーム

- 途方に暮れていると外で人の声がします。地域住民に「自宅にはいられないのでここにいたい」、と言われました。
- どうしますか？

## 外部支援チーム

- どうしようか迷っていると車の音が聞こえました。
- ビブスを着用した人がやってきました。
- 「本部を設置するので部屋を使いたい」、と言われました。
- どうしますか？

## いくつか分かりますか？

- DMAT
- DPAT
- JMAT
- JRAT
- DHEAT
- JDA-DAT
- DWAT/DCAT
- JDAT



 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 災害時に派遣される専門チーム例

略称	名称
DMAT	災害派遣医療チーム
JMAT	日本医師会チーム
DPAT	災害派遣精神医療チーム
JRAT	大模災害リハビリテーション支援関連団体協議会
DHEAT	災害時健康危機管理支援チーム
JDA-DAT	日本栄養士会災害支援チーム
DWAT/DCAT	災害福祉支援チーム
JDAT	日本歯科医師会チーム

 Hyogo Institute for Traumatic Stress

## 支援チーム2

- 外部支援チームから「〇〇はどうなっていますか?」「××は?」と次々に質問されますが答えられません。
- 「何もできていないようなので、こちらでやっておきますね」と言われました。
- どうしますか?

## 熟練職員

- 過去の被災地活動で見聞きした外部支援チーム等の言動で記憶に残っているもの、驚いたことについてお話をください
- 知り合いから聞いたことでも構いません

## 事前準備

- 今日の話し合いを通じて、日頃から何を準備しておくべきだと思いましたか？
- リストを作成してください
  - 個人作業
  - 続いて、グループ内での分かち合い

## 事前準備

- 自分の地域を襲う可能性が高い災害
- 担当住民の特徴や災害時に生じる困難
- 担当地域の資源や特徴

## ちなみに仕事中の被災

- 仕事中、大きな揺れに襲われました。
- 最初に行うべきことは何ですか？

## まとめ

- 被災地には、解決できることよりも解決できないことの方が圧倒的に多い
- 被災地や被災者の力を認め、それを引き出す
- こころのケア活動は、特別なことではない—普段の支援活動の延長
- 自分の面倒が見られない人は誰の支えにもなれない
- 誰のための支援なのか多角的な視点で考える