



## 看護師と災害リスク削減、対応及び復旧

### Nurses and disaster risk reduction, response and recovery

災害は、個人、人々及び経済に甚大な影響を及ぼし、特に、持続可能な開発に向けた前進を著しく妨げる。国際連合によると、災害は、コミュニティや社会の機能に深刻な混乱をきたし、広範にわたり人的、物的及び環境的な損失や影響を及ぼす。それは被災コミュニティが立ち直るために対処できる能力をはるかに超えるものである<sup>1</sup>。

看護師は、依然として、世界のコミュニティにおける災害リスク削減、対応及び復旧において十分に活用されていない人的資源である。国際看護師協会（ICN）は、今後の災害リスクの予防及び既存の災害リスク削減において、看護師の関与が不可欠であると考えている。国連総会で採択された「仙台防災枠組 2015-2030」によれば、災害リスクの予防と削減は、ハザードへの暴露と災害に対する脆弱性を予防及び削減すること、また、対応と復旧への備えを向上させること、それによってレジリエンスを高めることにより達成される<sup>2</sup>。この役割を担う各国の能力は、保健医療労働力の能力に依存する部分がある。

災害は全世界的な気候変動、急速な人口増加、無計画な都市化、及び環境悪化によって一層深刻化している<sup>3,4</sup>。脆弱なコミュニティや社会がハザードに暴露し、その影響を軽減するために備える能力と効果的に対応する能力が十分でない時、災害は起きる。ハザードには、地学系（地震、火山の噴火）、水文学系（津波）、気候学系（極端な気温、干ばつ）、気象学系（台風、竜巻）、生物学系（感染症の流行）等の自然のハザードがある<sup>3</sup>。さらに、武力紛争、飢餓、環境の悪化または化学・放射線事故によって生じる技術的あるいは人為的なハザードもある。

その起源が何であれ、災害によって保健医療、電気、水、下水・ごみ処理、運輸、通信を提供するインフラなどの不可欠なサービスが失われ、個人やコミュニティの経済的、物理的、社会的、文化的、環境的資産を重大に損なう<sup>2</sup>。災害は、人命、生活、健康の損失につながり、個人、事業、コミュニティ及び国家の経済的、物理的、社会的、文化的、環境的資産に深刻な影響を及ぼす<sup>3</sup>。

発展途上国は災害に対して特に脆弱である。その理由は、災害への備えに対する適切なシステムがなく、高い貧困率、弱いガバナンス能力、不平等、資源・資産利用の機会の制限などといった状況にあるためである。また、子ども、高齢者、先住民及び障害を有する者等、脆弱性の高い個人は、災害発生時やその後の期間に特別な注意が必要である。それは、災害の影響によって、既にある不平等が悪化したり、固定化したり、拡大したりする可能性があるからである<sup>1</sup>。災害時

の初期対応及び復旧グループの一員として看護師は活動を求められることから、看護師とその家族はとりわけ大きな影響を受けることに留意が必要である。看護師は資源が乏しい中でケアを提供し、危険な環境において働くことがしばしばであるため、人類の悲劇に頻繁に、直接的にさらされることに起因する、より多くの日常的な身体的・精神的ニーズを生じるだろう<sup>5</sup>。

安心や安全の欠如、ジェンダーに基づく暴力、生活必需品と基本的サービス（医療を含む）の欠如、家族の分断、脆弱性の高い人に対する虐待・ネグレクト・搾取、及び差別などといった状況が災害によって作り出され、被災者の身体的・精神的健康に負の影響を及ぼす場合がある<sup>1</sup>。さらに、自分の権利の擁護や主張に支障を来すこともあるため、このような状況は人権侵害になる恐れもある<sup>6,7</sup>。災害が引き起こす社会的な問題は、個人がメンタルヘルスの問題や心理社会的な問題を体験するリスクを高めるため、その意味でも支援が極めて重要といえる。

そのため、地方、国家、地域及び世界的なリスク削減計画やその戦略の実施に従事し、専門知識と実用的な助言を提供できる有資格者のニーズがある<sup>3</sup>。看護師は災害のあらゆる段階で極めて重要な役割を担う。コミュニティの資源、脆弱な人々のニーズへの理解、保健医療労働力計画に関する看護師の知識、及び臨床知識とスキルを有するため、保健医療と社会福祉セクター、政府機関と人道団体や地域組織等の非政府組織の協力を推進する戦略的な役割を担うことが可能であり、災害リスク予防、対応及び復旧の際に、計り知れない真価が発揮されるのである<sup>5</sup>。

## ICN の所信及び勧告

看護の世界的な声として、ICN は：

- 国際的なレベルでの災害リスク削減・対応・復旧政策の策定及び実施に看護師は関与すべきであると確信する。
- 人命・生活・健康の損失を防ぐため、政府が民間セクター及びその他のステークホルダーと協力して災害リスク削減・対応・復旧のための戦略を採択するよう主張する。
- 災害リスク削減・対応・復旧計画には看護師のレジリエンスを支える戦略を含める必要があると確信する。このことには、短期及び長期的な看護師の個人的な安全や身体的・精神的健康とウェルビーイングの確保が含まれる。さらに、ICN は、看護師が復旧の段階に関わる場合、活動が長引き、不明確であることが考えられるため、看護師の家族と被扶養者に対する支援も提供されるべきであると考えます。
- 必要な保健医療と社会福祉サービスへのアクセスに関して、社会正義と平等を堅持する戦略を推進し、各国政府及び災害リスク管理の担当組織に対し、被災者の健康ニーズに対応するために必要な支援制度の確立を要求する。
- 国の政策と地方ごとの災害リスク軽減ニーズとをうまく調整するためには、コミュニティの参加が基本であると強く確信する<sup>8</sup>。したがって、女性、子ども・青年、障害者、高齢者、先住民及び移民の欠かすことができない関与を擁護することが重要となる<sup>3</sup>。加えて、災害

の発生前・発生時・発生後などの各時期におけるリスク管理政策の策定には、命を脅かす疾病や慢性疾患の患者及び孤立している人が含まれていなければならない。

- 復旧計画と開発計画の間には関連性がなければならぬと強く信じる。さらに、適切かつ効果的に財源、技術及び人材資源が利用されるために、救援活動においては信頼できる説明責任システムを構築し、それを順守しなければならない<sup>8</sup>。
- 「ICN 災害看護に関するコンピテンシー枠組」に導かれた、災害リスク削減・対応・復旧に関する看護師の教育と研修を支持し、奨励する<sup>7</sup>。
- 災害と災害復旧に対する保健医療対応の一環として、対応要員と生存者、及びその家族へのメンタルヘルスと心理社会的支援を含めることを強く主張する。
- 以下の原則ならびに行動における優先事項をはじめ、「仙台防災枠組」を支持する<sup>3</sup>。
  - 災害リスクの削減には、全社会型の参画とパートナーシップ、エンパワメント及び包括的・アクセス可能・差別のない参画が求められる。
  - 災害リスク管理は、あらゆる人権を促進・保護しつつ、個人とその健康、生活、財産、生産的資産、文化的・環境的資産を保護することである。
  - 災害リスクの削減については国が第一義的な責任を有するが、地方自治体、民間セクター、関連セクターのステークホルダーが責任を共有する。
  - 災害リスクの理解、災害リスクの管理を目的とする災害リスク・ガバナンスの強化、回復力のための災害リスク削減への投資、効果的な災害対応への備えの向上などの行動に焦点を絞り、復旧、修復、復興において「より良い復興（Build Back Better）」を目指す。

ICN は、各国看護師協会（NNA）に各国政府と連携して以下を行うことを奨励する：

- 潜在的なハザードや脆弱性を評価すること、及び、例えば、国家防災計画や緊急時準備金を通じて災害の予測・警告・対応の能力を強化することにより災害に備えるため、支援に関わる機関や政府の取組みに積極的に参加する。
- 被災した管轄地域での看護ケア提供のために看護師派遣が必要な場合、迅速に看護師が規制要件を満たせるような規制枠組みを策定及び／または支持する。
- 「仙台防災枠組」に定められた 4 つの優先課題の実現しようとする強制力のある戦略を政府が策定できるよう、積極的に政府に協力する<sup>3</sup>。
- 政府に対して、災害時の看護師の基本的なニーズに対応できる計画を策定するよう働きかける。労働に従事した時間に通常支払われる報酬と奨励金が継続的に支払われるだけでなく、食料、水、シェルターも提供する制度を確保する。
- 看護師の意見が取り入れられるよう、防災計画の戦略的な策定と実施に積極的に参加する。

- 災害に関する研修を受け、対応可能な看護師、及び国内の災害対応や復旧に関する調整に関する組織または機関と関連がある看護師の登録を進める。
- 地元のニーズに基づき、教育プログラムに災害リスク削減・対応・復旧について取り入れ、健全な知識基盤、スキルの育成及び実践のための倫理的枠組みを確保するため継続教育の機会を提供する。
- 災害への対応を行う段階には、食料、水、衛生、シェルター及び医薬品等の必要な資源を確保する取り組みを支援し、脆弱なグループに特に注意を払いながらケアコーディネーションを後押しする。
- 復旧の段階には、心理社会的、経済的及び法的ニーズといった長期的なニーズ（例：カウンセリング、再定住や文書作成）に対応するための計画策定にコミュニティと共に取り組む。
- より脆弱なグループに特別の注意を払いつつ、外傷、障害、非感染性疾患と感染性疾患、及びメンタルヘルスに関するニーズを持つ人々の継続的ケアへのニーズを擁護する。
- 他の保健医療専門職組織、政府の独立機関・地方自治体・政府の支所、国際機関及び非政府組織と協力して、「仙台防災枠組」のあらゆる側面を実施し、継続的に成果を評価する<sup>2</sup>。

ICN は臨床家、教育者、研究者、政策に影響を与える者または幹部としての役割を持つ個々の看護師に対して、以下を要請する：

- 災害のリスク削減・対応・復旧に関する災害リスク委員会や政策策定に積極的に参画する。
- 災害リスク削減・対応・復旧に関する継続教育の機会を要求する。
- 災害の種類やその状況に応じた災害救援を提供する能力、及び健康ニーズを満たすための能力を身につける。
- 災害に付随して発生し、住環境の悪化によって深刻化する可能性があるコレラ等の疾病や窃盗等の社会的行動についての情報を得る。また、個人とコミュニティが有する関連する身体的・精神的健康ニーズ、社会経済的ニーズ及び看護またはケアのニーズについても情報を得る。そして、これらの状況に対処するメカニズムを明確にする。
- 地域と国で最も発生しやすい災害について理解し、国民の意識を高める。
- 包括的で協調的な災害リスク削減計画を策定するため、他の保健医療専門職や関連専門職と協働する。

2001年採択

2006年、2019年見直し・改訂

## 参考資料

1. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2009) International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) terminology on disaster risk reduction [Internet]. UNISDR, Geneva: [cited 2018 Mar 22]. Available from:  
[www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf)
2. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015) Sendai Framework for disaster risk reduction 2015-2030 [Internet]. UNISDR, Geneva: [cited 2018 Mar 22]. Available from:  
<https://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>
3. United States Agency for International Development (2011) Introduction to disaster risk reduction. Available from:  
[http://www.preventionweb.net/files/26081\\_kp1concepdisasterrisk1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/26081_kp1concepdisasterrisk1.pdf)
4. Intergovernmental Panel on Climate Change (2018) Global warming of 1.5°C: Summary for Policymakers. World Health Organization and United Nations Environment Programme, Geneva: Available from: IPCC SR1.5. 33 p. [www.ipcc.ch/sr15/](http://www.ipcc.ch/sr15/)
5. Johal S, Mounsey Z, Brannelly P, Johnston D (2016) Nurse perspectives on the practical, emotional, and professional impacts of living and working in post-earthquake Canterbury, New Zealand. Prehospital and Disaster Medicine. vol. 31, no. 1, pp. 10–16. [cited 2018 Oct 29]. Available from: 10.1017/S1049023X15005439
6. Inter Agency Standing Committee Reference Group for Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings (2010). Mental health and psychosocial support in humanitarian emergencies: What should humanitarian health actors know? IASC, Geneva: [cited 2018 Mar 20]. Available from:  
[www.who.int/mental\\_health/emergencies/what\\_humanitarian\\_health\\_actors\\_should\\_know.pdf?ua=1](http://www.who.int/mental_health/emergencies/what_humanitarian_health_actors_should_know.pdf?ua=1)
7. Inter-Agency Standing Committee (2011) IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters IASC, Geneva: [cited 2018 Mar 20] Available from: [www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf)
8. United Nations General Assembly (2014) Third United National World Conference on Disaster Risk Reduction: Preparatory Committee, First session, 14-15 July 2014. Compilation report on consultations on the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction. UNGA, Geneva. [http://undocs.org/en/A/CONF.224/PC\(D\)/5](http://undocs.org/en/A/CONF.224/PC(D)/5)

9. International Council of Nurses (2009) ICN Framework for disaster nursing competencies. ICN, Geneva: [cited 2018 Mar 22] Available from: [http://www.wpro.who.int/hrh/documents/icn\\_framework.pdf?ua=1](http://www.wpro.who.int/hrh/documents/icn_framework.pdf?ua=1) (Last accessed 11 Feb 2019.)

本文書の無断複製、無断転載及び他言語への無断翻訳を禁ずる。本文書のいかなる部分も、国際看護師協会の文書による許可なしに、印刷、コピーまたはその他の方法により複製すること、情報検索システムに保存すること、何らかの形式により伝送すること、または販売することはできない。短い引用（300語未満）は、出典を記載すれば許可なく複製しても良い。

All rights, including translation into other languages, reserved. No part of this publication may be reproduced in print, by photostatic means or in any other manner, or stored in a retrieval system, or transmitted in any form, or sold without the express written permission of the International Council of Nurses. Short excerpts (under 300 words) may be reproduced without authorisation, on condition that the source is indicated.

---

Copyright © 2019 by ICN - International Council of Nurses,  
3, place Jean-Marteau, 1201 Geneva, Switzerland

(公・社) 日本看護協会誌 2019年