

## 総括研究報告書

### 災害対策における地域保健活動推進のための管理体制運用マニュアル実用化研究

研究代表者 宮崎 美砂子 （千葉大学大学院看護学研究科 教授）

#### 研究要旨

統括的な役割を担う保健師（以下、統括保健師）は、災害時に被災地の健康支援の推進役割を期待されているが、その役割、コンピテンシー、人材育成の方法は明確になっていない。本研究は、統括保健師のための災害対策における管理実践に係るマニュアル及び研修ガイドラインの作成、それらの検証を目的とするものである。本研究では、統括保健師の災害時の管理実践の中でも中核を成すと考えられる、情報活用とリーダーシップに着目する。本研究は2か年計画であり、初年度である本年度は、統括保健師の災害時の管理実践能力の発揮と育成を図るための根拠資料の作成を目標とし、統括保健師の災害時のコンピテンシーに関する概念を、全国の統括保健師への意見調査を踏まえて整理し、統括保健師のためのマニュアル及び研修ガイドラインに記載するエビデンスレベルの検討を行った。文献レビュー・災害時対応事例のヒアリング調査からの知見の抽出、学際的な知見の分析と統括保健師の育成への応用可能性の検討（公衆衛生領域の他専門職、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊）を踏まえて、災害時における統括保健師のコンピテンシーの構成・内容についての仮説的枠組み（4領域・89項目）を導出した。コンピテンシーの仮説的枠組みを用いて、都道府県及び保健所設置市の本庁、大規模災害が想定される3県の保健所・市町村の統括保健師を対象に、災害時における統括保健師のコンピテンシー、役割・権限、育成方法に関する意見調査を実施し、災害時における統括保健師のコンピテンシーを構成する基本的理解を得た。また災害時において統括保健師が活動推進役割を發揮するには、統括保健師の役割の明確化、行政組織内での役割の共有理解の形成が、基盤として必須であることが明らかになった。

#### 研究分担者

奥田 博子 （国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 上席主任研究官）  
春山 早苗 （自治医科大学 看護学部 教授）  
金谷 泰宏 （国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 部長）

#### 研究協力者

坪川 トモ子 （新潟青陵大学 准教授）	分担研究 1
井口 紗織（東京工科大学医療保健学部 助教）	分担研究 3 及び 6
佐々木 美絵（国立保健医療科学院 主任研究官）	分担研究 4
吉富 望 （日本大学危機管理学部 教授）	分担研究 5 及び 6
高知県健康政策部健康長寿政策課	分担研究 6
愛知県健康福祉部医療福祉計画課	分担研究 6
静岡県健康福祉部健康増進課	分担研究 6

#### A. 研究目的

近年の災害は、その原因、規模、地域背景も多様であり、発災対応においては、情報分析力と活動を組織的に推進していくリーダーシップが求められている。統括的な役割を担う保健師（以下、統括保健師）は、平時はも

とより、災害時において、保健活動推進の要となることが過去の災害事例の検証からも示されているが<sup>1)~3)</sup>、とりわけ災害時に担うべき役割、コンピテンシー、人材育成方法は明確になっていない。

「地域における保健師の保健活動について

(平成 25 年 4 月 19 日健発 0419 第 1 号)」において保健活動を組織横断的に総合調整及び推進し、技術的及び専門的側面から指導役割を担う部署を組織内に位置づけ、統括的役割を担う保健師を配置するよう務めることが示された。しかし配置の実態は全自治体の半数以下である(厚生労働省 保健師健活動領域調査 2016)。

本研究は、統括保健師のための、災害対策における管理実践に係るマニュアル及び研修ガイドラインの作成、それらの検証を目的とする。

汎用性の高いマニュアル、研修ガイドライン、研修プログラムを提示し、それらが各自治体の人材育成担当者や人事担当者に活用されることにより、災害対策を視野に入れた統括保健師の配置及び育成の進展、地域保健活動における災害対策の進展が期待できる。

本研究では災害対策における地域保健活動推進を、統括保健師の管理実践に焦点をあてて追究する。特に管理実践の中でも中核を成す、情報分析力とリーダーシップに着目する1)。

本研究は 2 か年の計画である。平成 28 年度は、統括保健師のためのマニュアル及び研修ガイドラインに記載するエビデンスレベルを明確にするための調査の企画・実施する。具体的には、文献レビュー・災害時対応事例の調査(分担研究 1～3)、学際領域の危機管理支援人材の育成方法の調査(公衆衛生領域の他専門職、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊及び企業の危機管理部門における人材育成方法の調査(分担研究 4 及び 5)、災害時における統括保健師のコンピテンシー・役割等に対する意見調査(分担研究 6)を行う。

平成 29 年度は、前年度の結果を踏まえて、災害対策における統括保健師のための管理体制運用マニュアル及び研修ガイドライン(案)の策定、上記の現場への適用による研修プログラムの立案・実施・評価、マニュアル及び研修ガイドラインの総合検証を行う。

#### 【本研究の特色】

1. 災害時の管理実践を情報分析力とリーダーシップに着目して検討する。
2. マニュアル及び研修ガイドライン作成にあたり記載するエビデンスレベルを明確にするための現状調査ならびに学際的検討を国内外の動向を踏まえ行う。
3. 現状調査は、地域活動拠点別、地域特性別、災害種別といった複数の観点から災害時の情報の管理・活用の実際を多事例の収集(一部は詳細調査)により検討する。
4. 学際的検討は、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊、企業等における災害時の情報管理、リーダーシップ、育成方法の

知見から統括保健師の育成への応用可能性の検討を行う。

5. 汎用性の高いマニュアル、研修ガイドライン及び人材育成プログラムとするための実地検証を行う。

#### <用語の定義>

**統括保健師**：災害時において所属自治体(組織)において、派遣保健師の調整等を部署横断的に担う保健師とする。所属自治体から当該役割について発令を受けているかどうかは問わないものとする。

#### B.研究方法

6 つの分担研究により、最終的に本研究の目的を達成するよう本年度の研究を構成した。

**分担研究 1**：統括保健師及び統括保健師を補佐する保健師が災害時に取扱う情報の管理と活用に関する現状調査 地域活動拠点別の事例調査

**分担研究 2**：統括保健師及び統括保健師を補佐する保健師が災害時に取扱う情報の管理と活用に関する現状調査 地域特性別の事例調査

**分担研究 3**：統括保健師及び統括保健師を補佐する保健師が災害時に取扱う情報の管理と活用に関する現状調査 災害種別による事例調査

**分担研究 4**：公衆衛生領域の専門職における災害時の情報管理、リーダーシップ、育成方法の検討

**分担研究 5**：有事の専門機関である警察・消防・自衛隊、企業等における災害時の情報管理、リーダーシップ、育成方法の検討

**分担研究 6**：統括的役割を担う保健師の災害時のコンピテンシー(実践能力)役割・権限、育成方法に関する意見調査

1. 災害時における統括保健師のコンピテンシー(実践能力)の仮説的枠組みの作成

分担研究 1～5 に基づき、文献レビュー・災害時対応事例のヒアリング調査からの知見の抽出、学際的な知見の分析と統括保健師の育成への応用可能性の検討(公衆衛生領域の他専門職、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊及び企業等における危機管理支援人材の育成に関する調査)を行い、それら結果に基づき、災害時における統括保健師のコンピテンシーの構成・内容の仮説的枠組みを作成した。

2. 災害時における統括保健師のコンピテンシー・役割等に対する意見調査(分担研究 6)

都道府県及び保健所設置市の本庁、大規模災害が想定される 3 県の保健所・市町村の統括保健師(計 255 名)を対象に、「災害時における統括保健師のコンピテンシー、役割・権限、育成方法に関する現状・意見」について郵送自記式質問紙調査を実施した。

以上を踏まえ災害時における統括保健師の管理実践能力の発揮と育成を図るためのマニュアル及び研修ガイドラインに記載すべきエビデンスについて検討した。

(倫理面への配慮)

関係者へのヒアリング調査、質問紙調査のそれぞれにおいて、研究代表者の所属機関における研究倫理審査委員会にて研究計画の承認を得ると共に(承認番号 28-37、承認番号 28-54、承認番号 28-84) 研究遂行においては倫理的配慮を遵守した。

### C.研究結果

1. 災害時における統括保健師のコンピテンシーに関する仮説的枠組み(4領域・89項目)の導出

米国の公衆衛生専門職の災害に対するコア・コンピテンシー・モデル(Public Health Preparedness and Response: Core Competency Model(CDC & ASPH,2010))<sup>4)</sup>を参考に、本研究における文献レビュー・ヒアリング調査結果、学際領域の危機管理支援人材の育成に関する調査の結果を踏まえ、災害時における統括保健師のコンピテンシーとして4領域(リーダーシップ、情報知識の形成と運用、計画策定と推進、職員の健康管理)・89項目を導出した。

リーダーシップ(27項目)には、<非常時の意思決定>、<自己と他者の行動の管理・すべての人々や文化の尊重>、<組織内外の関係者との協働の促進>、<変化する状況への持続的対応>、<自己の役割権限の遵守>の下位領域が含まれた。情報知識の形成と運用(48項目)には、<情報収集の努力の指向力>、<情報収集力>、<情報の分析力>、<情報の使用・活用力>の下位領域が含まれた。計画策定と推進(10項目)には、被災の影響や格差を考慮した対策を講じることができる、状況変化やスピードに応じたPDCAの展開を図ることができる、等の内容が含まれた。職員の健康管理(4項目)には、こころのケアの個別対応と普及啓発の企画・実施ができる、等の内容が含まれた。

2. 災害時における統括保健師のコンピテンシー・役割等に対する意見調査

全国の都道府県及び保健所設置市の本庁、大規模災害が想定される3県の保健所・市町村の統括保健師(計255名)を対象に、上記1)を基に「災害時における統括保健師のコンピテンシー、役割・権限、育成方法に関する現状・意見」を把握するための質問紙を作成し郵送調査を実施した。回収率53.73%であった。災害時における統括保健師のコンピテンシーとして提示した4領域・89項目については、「とても重要である」「重要である」との回答が多くを占めたが、現状における課題として、統括保健師の役割・権限・責

任の明文化と組織内(災害対策本部、保健福祉対策部署内)での共有、統括保健師を支える体制、統括保健師としての自覚、平時からの統括役割の遂行、状況のイメージ力の形成、平時からの地域及び住民の状況理解、平時からの関係者との連携等が挙げられた。

### D.考察

災害時における統括保健師の管理実践能力の育成においては、統括保健師の役割・権限の明確化と行政組織における共通理解の形成が統括保健師の役割発揮の前提及び基盤として必須であることが複数の調査から明示された。

災害時において統括保健師のコアとなる能力は、発災後の時間経過の中で、組織としての動きと時間軸の動きとを合わせてイメージできる力であり、加えて、包括的指示の解釈力、情報収集や、人員配置及び部門間の役割分担等のすべてにかかわる調整力、さらにチーム構成員への配慮や能力査定を含むチームの機動性の促進が重要と考えられた。

本研究により導出した、災害時における統括保健師のコンピテンシー4領域・89項目は、統括保健師への意見調査の結果、概ね同意が得られたが、これらの項目内容を、統括保健師の管理実践マニュアル、研修ガイドラインに適用させたり、能力開発の評価指標として活用したりするには、項目数が多く、更なる精査が必要である。豊かな経験を有する統括保健師、他領域の統括的立場にある専門職者、行政組織内の管理者等とも意見交換する場をもつことがそのために有用と考えられる。

統括保健師の災害時の能力開発方法として、思考や判断・行動を実質化するための反復訓練や、訓練機会を計画的に持つことの必要性が示唆された。教育機会を体系的に計画するには、修得すべきコンピテンシーを基盤においた教育体系と評価方法の確立が必要であり、とくに、形式的な知識を、思考力や判断・行動力に転換していく実践的な教育を包含するプログラムが必要と示唆された。コンピテンシーの修得において、評価者の役割の重要性についても示唆を得た。

### E.結論

文献レビュー・災害時対応事例のヒアリング調査からの知見の抽出(分担研究1~3)、学際的な知見の分析と統括保健師の育成への応用可能性の検討(公衆衛生領域の他専門職、有事の専門機関である警察・消防・自衛隊及び企業の危機管理部門)(分担研究4及び5)を踏まえて、災害時における統括保健師のコンピテンシーの構成・内容についての仮説的枠組み(4領域・89項目)を導出した。コンピテンシーの仮説的枠組みを用いて、都道府県及び保健所設置市の本庁、大規模災害が想定される3県の保健所・市町村の統括保健師を

対象に、災害時における統括保健師のコンピテンシー、役割・権限、育成方法に関する意見調査を実施し(分担研究6) 災害時における統括保健師のコンピテンシーを構成する基本的理解を得た。また災害時において統括保健師が活動の推進役割を發揮するには、統括保健師の役割の明確化、行政組織内での役割の共有理解の形成が、その基盤として必須であることが明らかになった。

#### F.健康危険情報 なし

#### G.研究発表

##### 1. 論文発表

(1) Chang S, Ichikawa M, Deguchi H and Kanatani Y. A General Framework of Resource Allocation Optimization and Dynamic Scheduling. SICE Journal of Control, Measurement and System Integration.2017; 10(2): p77-84.

(2)松本珠実、金谷泰宏。「大規模災害時における保健師の活動マニュアル」の策定と災害時健康危機管理支援チーム構想等との連続性や連携に向けた課題. Japanese Journal of Disaster Medicine. 2016; 21(1): p78-82.

(3)金谷泰宏、鶴和美穂. 大規模災害時の公衆衛生活動と被災地支援の到達点. 公衆衛生 2016; 80(9): p636-642.

(4) 笠山(坪山) 宜代、金谷泰宏. 「災害時健康危機管理支援チーム(DHEAT)」と管理栄養士への期待. 臨床栄養 2016; 129(2): p158-159.

##### 2. 学会発表

(1) Kanatani Y. The Right Start: Introduction to public health and the medical response to disasters in Japan (Theory and practical methodology).48th Asia-Pacific Academic Consortium for Public Health Conference; 2016 September; Tokyo, p.50

(2) Chang S, Ichikwa M, Deugchi H and Kanatani Y. "An agent-based simulation of post-disaster relief and medical assistance activities". The 7th International Symposium on Computational Intelligence and Industrial Applications (ISCIIA2016). 2016, Nov. China.

(3)金谷泰宏. 国立保健医療科学院における災害時健康危機管理支援チーム教育の現状と課題. シンポジウム 19 大規模災害時の健康危機管理を担う公衆衛生従事者の教育訓練のあり方.第75回日本公衆衛生学会総会. 2016年10月;大阪. 日本公衆衛生雑誌. 2016; 63(10 特別付録):p128.

(4)岩崎大貴、金谷泰宏、市川 学、出口 弘. 社会シミュレーションを用いた広域災害時の

医療需要予測と精度向上に向けた検討. 第75回日本公衆衛生学会総会. 2016年10月;大阪. 日本公衆衛生雑誌. 2016; 63(10 特別付録):p574.

(5)宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗、上林美保子、安齋由貴子、高瀬佳苗、丸谷美紀、金谷泰宏、井口沙織. 大規模災害時の地域保健活動拠点における支援人材活用等のマネジメント評価指数の検討. 第75回日本公衆衛生学会総会. 2016年10月;大阪. 日本公衆衛生雑誌. 2016; 63(10 特別付録):p579.

(6)前浜慶祐子、長谷川麻衣子、金谷泰宏、市川 学、黒田美奈子、藤本澄江. 災害時公衆衛生対応における机上訓練を通じた地域内連携体制構築の取り組み. 第75回日本公衆衛生学会総会. 2016年10月;大阪. 日本公衆衛生雑誌. 2016; 63(10 特別付録):p582.

(7)原岡智子、金谷泰宏、早坂信哉、尾島俊之. 災害時公衆衛生活動における情報に関する訓練の効果. 第75回日本公衆衛生学会総会. 2016年10月;大阪. 日本公衆衛生雑誌. 2016; 63(10 特別付録):p583.

#### H.知的財産権の出願・登録状況 なし

##### <引用文献>

1)宮崎美砂子, 中野宏子, 平位弘子, 藤原啓子: 災害時における統括保健師の役割. 地域保健, 6-37, 2014.5月号

2)宮崎美砂子, 奥田博子, 春山早苗ほか8名: 東日本大震災の被災地の地域保健活動基盤の組織体制のあり方に関する研究. 厚生労働科学研究費補助金 地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究(研究代表者 多田羅浩三)平成24年度分担研究報告書(研究分担者 宮崎美砂子), 1-40, 2013.

3) 宮崎美砂子, 奥田博子, 春山早苗ほか8名: 災害時の被災市町村支援における地域診断項目とその活用に関する研究. 厚生労働科学研究費補助金 大規模地震に対する地域保健基盤整備実践研究(研究代表者 平成25年度遠藤幸男、平成26年度犬塚君雄)平成25-26年度総合・分担研究報告書(研究分担者 宮崎美砂子), 1-64, 2015.

4)Disaster Nursing And Emergency Preparedness for Chemical , Biological, and Rediological Terrorism and Other Hazards 3rd ed.( Tener Goodwin Veenemaedi.ed.),Springer publishing Company, 2013. / Public Health Preparedness and Response: Core Competency Model( CDC & ASPH,2010 ), <http://www.aspph.org/educate/models/public-health-preparedness-response/>( 検索日 2017年5月30日)