

## 分担研究報告書

### 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研

研究分担者 宮崎 美砂子 （千葉大学大学院看護学研究科 教授）

#### 研究要旨

被災経験を有する自治体において統括保健師が被災地の保健活動推進に際して取り扱った情報とその運用の実際及び課題について調査することを目的とし、災害種別（地震、風水害、噴火等、人為災害）による特徴の観点から、事例を収集し検討を行った。文献資料及びヒアリングにより収集した事例は9事例であり、地震災害3事例、風水害事例3事例、噴火災害2事例、汚染物質流出1事例より情報を得て、統括保健師の思考、判断、行動に基づき、統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用の実際を、災害サイクルの観点から整理した。

その結果、統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用は、情報収集努力の指向の段階においては、「情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり」「間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別」「地域全体の状況把握への指向性の重視」等の7つの内容、情報収集の段階においては「積極的かつ直接的な情報収集」「平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集」「間接的な手段活用による情報収集」の3つの内容、情報の分析の段階においては、「庁内のどの部署にどの情報を伝えると避難者の抱える問題が解決されるかを検討」「地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討」「有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討」「会議開催による課題と今後の見通しの共有」の3つの内容、情報の使用の段階では、「応援要請と支援授受の調整」「状況変化に伴う活動体制の変更」「得た情報を問題解決のために適切な部署につなぐ」の3つの内容が導出された。統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用における課題として、災害時における保健活動上の課題、人材育成における課題が見出された。災害種別による違いの特徴はとくに見出されなかった。

以上より、災害時において統括保健師に求められる情報の取り扱いとその運用の内容を整理することができた。これらの結果を災害に対する統括保健師の能力開発に役立てる必要がある。同時に災害時に統括保健師が役割を発揮するためには、その基盤として、災害時の保健活動の体制の明確化や平時からの人材育成が重要であると示唆された。

（研究協力者）

井口 紗織・東京工科大学医療保健学部・助教

#### A．研究目的

本研究は、被災経験を有する自治体において“統括的な役割を担う保健師（保健師職の中でリーダー的あるいは調整的な役割を担う保健師；以下統括保健師）”が被災地の保健活動推進に際して取り扱った情報とその運用の実際及び課題について調査することを目的とする。本調査では、災害種別（地震、風水害、噴火等、人為災害）による特徴の観点から、事例を収集し検討を行う。

#### B．研究方法

##### 1．調査の構成

文献調査およびヒアリング調査により構成する。ヒアリング調査は文献調査を補完する位置づけで行う。

##### 2．調査対象及び方法

###### 1) 文献調査対象の選定基準

日本において2000年以降に発生した災害に対する保健師の活動事例報告において、活動の推進に際して統括保健師が取り扱う情報とその運用についての「思考、判断、行動の実際」及び「認識している課題」が記述から得られる文献資料を、災害種別（地震、風水害、噴火等、人為災害）を考慮して選定した。

なお統括保健師という概念は近年生成されていることや、制度的に全自治体において確立されている状況ではないため、文献調査においては、リーダー的立場の保健師と同義として扱うものとする。

2) ヒアリング調査対象の選定基準及び方法  
対象事例は、「外部支援者を持続的に受け入れて被災地の保健活動を実施するに至ったような被害規模の甚大な災害」とし、被災地の保健活動の推進に対して統括保健師が役割を果たしたことが確認できる活動とした。

ア．調査対象：被災自治体の保健活動部門において被災地の保健活動推進に必要な対策の立案及び対応（調整・評価等）に従事した経験のある統括的あるいは副統括的立場の保健師

イ．調査方法：面接調査（インタビューガイドに基づく半構造化面接）

概ね対象者1人あたり90分程度；1回

ウ．調査内容

事例概要：災害種別、被災状況、自治体概況、保健師の数・分散配置状況、市町村合併有無等

調査対象者の基本属性：年代、保健師勤務年数、職位、統括保健師の経験年数

活動経過に伴う「統括保健師の思考、判断、行動の実際」及び「統括保健師が認識している課題」

### 3. 分析方法

統括保健師の思考、判断、行動の実際に基づき、統括保健師の取り扱う情報とその運用を、情報サイクル(1.情報収集努力の指向、2.情報の収集、3.情報の分析、4.情報の使用)の観点からデータとして抽出し、その内容を記述し、性質を分類整理した。なお情報サイクルを構成する上記1~4とは以下の内容とした。

**情報収集努力の指向**：何の情報が必要かというニーズを出す行為。災害時に統括保健師としてまず何を判断しなければならないかがあり、だからこういう情報が必要だとする思考・判断・行動。

**情報の収集**：ニーズに応じた情報を取るために、情報を自身でとりに行く部分および指示をして情報を取りに行かせる部分を含む。指示を出す場合、誰にどのような指示を出すかの判断を含む。

**情報の分析**：雑多な情報の中からニーズにマッチする情報、今使うべき必要な情報を洗い出し、分別・評価し、判断や行動に向けて解釈する行為。

**情報の使用**：分析に基づき、目的の具現化に対して組織を動かす行為。それが終わったらその次にまた情報収集努力の指向があり、そのサイクルをいかに早く的確にまわすかが問われる。

情報サイクルを持続的にまわすためには体制(システム)が必要とされるため、上記1~4に関連づけて、それぞれの情報の運用面も検討する。

(倫理面への配慮)

ヒアリング調査にあたっては、施設(部門)長及び調査対象者に本研究の趣旨を説明し、了解を得ると共に、個人や個別情報の保護、データ管理の遵守について説明し、調査協力の同意を得た。

なお、本研究計画は、千葉大学大学院看護学研究科倫理審査委員会において承認を得た(承認番号：28-37、平成28年9月9日)。

### C. 研究結果

#### 1. 対象の概要(表1)

以下に示す9事例であり、文献調査に基づく事例7事例、ヒアリング調査1事例、文献調査に加えてヒアリング調査を実施した事例1事例である。

#### 2. 統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用の実際(表2)

情報サイクル(1.情報収集努力の指向、2.情報の収集、3.情報の分析、4.情報の使用)の観点から順に示す。

##### 1) 情報収集努力の指向

統括保健師として、災害時に、まず何を判断しなければならないかに基づき必要な情報の探索が指向される段階であり、抽出された思考・判断・行動から、この段階の統括保健師の情報の取り扱いと運用は、次の7つの内容に整理できた。すなわち、「情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり」「間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別」「地域全体の状況把握への指向性の重視」「所属組織の災害時の役割機能の観点から活動に役立てるべき情報の収集」「変化する現地の状況に対する指向性の重視」「災害時保健活動の行政内での位置づけの明確化」「平時の思考枠組みを超えた発想」であった。

##### 2) 情報収集

ニーズに応じた情報を取るために、情報を自身でとりに行く部分および指示をして情報を取りに行かせる部分を含んだ情報収集の段階であり、抽出された思考・判断・行動から、この段階の統括保健師の情報の取り扱いと運用は、次の3つの内容に整理できた。すなわち、「積極的かつ直接的な情報収集」「平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集」「間接的な手段活用による情報収集」であった。間接的な手段活用による情報収集には、外部支援チーム、行政保有情報、地元の医療福祉関係者、カンファレンス、打ち合せ、関係者からの助言といった多様な手段が用いられていた。

表 1 . 対象の概要

事例	情報源	災害種別	報告者の保健師の立場	災害・被災の概要	自治体概況	保健師数・分散配置状況
1	文献 1)	地震災害	町・副統括	震度 6 強、死者 971 人、行方不明者 94 人、全壊・半壊家屋；10,000 棟	人口 43,000 人	町保健師 11 名(分散配置あり)
2	文献 2)	地震災害	外部支援者・統括者の補佐	広域被害、2 県の被災市町での保健活動	-	-
3	文献 3) 及びヒアリング	風水害	文献：保健所・課長 ヒアリング：県庁主幹及び補佐	豪雨による堤防の決壊、2 町に甚大被害、県内死者 7 人、床上・床下浸水 60,000 棟	人口 A 町 17,000 人、B 町 18,000 人	A 町 4 人(分散配置あり) B 町 6 人(分散配置あり) 保健所 4 名、県庁 4 人
4	文献 4)	風水害	保健所・係長	床上・床下浸水 約 90 棟	人口 700 人	町保健師 1 人、保健所 9 人
5	文献 5)	風水害	保健所・保健師	死者 2 人、床上浸水 87 棟	人口 25,000 人	市保健師 15 人(分担配置あり)
6	文献 6)	噴火災害	保健所・保健師	死者 43 人	人口 8,200 人	町保健師 1 人
7	文献 7)	噴火災害	町・管理的立場の保健師	人的被害なし、避難指示・勧告の対象最大 16,000 人	人口 10,000 人	町保健師 6 名
8	文献 8)	汚染物質流出	市・保健師	死者 636 人、行方不明者 10 人、家屋被害 6,000 棟	人口 72,000 ⇒ 43,000 人 (2011.12.15 時点)	区制度下の分散配置
9	ヒアリング	地震災害	市・副課長及び主幹	震度 6、家屋倒壊・土砂災害、死亡者 14 人、全壊・半壊家屋 15,881 棟	人口 740,000 人	区制度下の分散配置

表 2 . 統括保健師等の災害時に取り扱う情報とその運用

	カテゴリー	内容
<b>1. 情報収集努力の指向</b>	情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報集約と発信の担当者決定による情報管理一元化の体制づくり</li> <li>・活動基盤となる地域情報の一元化による迅速な状況把握並びに地元の行政機能と外部資源有効活用による業務の再分配と効果的効率的な問題解決</li> <li>・ミーティングや支援チームからの報告の定例化による日々の情報収集の仕組みづくり</li> </ul>
	間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害甚大地域に関する情報を住民及び保健師からの直接得る手段の開拓</li> <li>・積極的かつ直接的に情報把握すべき地域の焦点化と調査計画の立案・チーム編成</li> <li>・孤立地域等、保健師単独で接近が困難な地域に対する自衛隊の救護チームに同行する等の手段開拓と活用</li> </ul>
	地域全体の状況把握への指向性の重視	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係者からの入手情報を手掛かりとした地域全体指向の情報探索</li> <li>・仮設住宅等の新しいコミュニティ活動開始に伴う地区診断の重視</li> </ul>
	所属組織の災害時の役割機能の観点から活動に役立てるべき情報の収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所属組織の災害時の役割機能の観点から活動に役立てるべき情報の収集と活動への反映</li> </ul>
	変化する現地の状況に対する指向性の重視	<ul style="list-style-type: none"> <li>・変化する現地の状況に対応するため、関係者によるカンファレンスの活用</li> </ul>
	災害時保健活動の行政内での位置づけの明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保健活動の判断基準の明確化と行政内での組織的な共有</li> <li>・災害対策本部等の意思決定の場への保健師参画と行政的な位置づけ</li> </ul>
	平時の思考枠組みを超えた発想	<ul style="list-style-type: none"> <li>・非常時に平時の思考枠を外さなければならない局面があることの意識化</li> </ul>

表2 . 統括保健師等の災害時に取り扱う情報とその運用(つづき)

	カテゴリー	内容
2. 情報の収集	積極的かつ直接的な情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康調査の企画・実施・結果活用の体制づくりと推進(調査票作成、調査地区の優先順位付け、調査準備、調査員の業務管理、収集情報の処理、介入が必要な事例への対応)</li> <li>健康調査に必要な人材の編成と人員要請</li> </ul>
	平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健師の現場力発揮によりコミュニティ内の多様な人に直接会うことによる情報収集</li> </ul>
	間接的な手段活用による情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>現場で活動している外部支援チームからの情報収集の体制づくり</li> <li>要援護者の状況把握について既存の行政保有情報の活用</li> <li>外部資源活用に対する積極的な考え</li> <li>地元の医療福祉関係者からの住民の安否や健康状態、生活の様子、避難状況等の把握による情報の追加</li> <li>カンファレンス、打ち合せ、関係者からの助言の活用</li> <li>様々な情報収集経路の開拓による活用</li> </ul>
3. 情報の分析	庁内のどの部署にどの情報を伝えと避難者の抱える問題が解決されるかを検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>庁内のどの部署にどの情報を伝えと避難者の抱える問題が解決されるかを分析し伝達</li> </ul>
	地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>平時の活動での蓄積を基に地区の誰に還元したらよいかを分析</li> </ul>
	有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>優先順位や効率性について整理し限られた資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討</li> </ul>
	会議開催による課題と今後の見通しの共有	<ul style="list-style-type: none"> <li>所内会議を開催し課題抽出と今後の活動見通しを共有</li> </ul>
4. 情報の使用	応援要請と支援授受の調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>応援の必要性に対して支援の授受に關与する相互の組織の意向と目的を確認する調整を行うことができる</li> </ul>
	状況変化に伴う活動体制の変更	<ul style="list-style-type: none"> <li>状況の変化に伴い、保健活動の体制を変えることができる</li> </ul>
	得た情報を問題解決のために適切な部署につなぐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>問題の提言、関係者との協議、対応策の決定に情報分析結果を活かすことができる</li> <li>得た情報はNPO等の民間団体を含め必要な部署につなぐことができる</li> </ul>
	国県市町村の行政連絡ルートの確保と仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>国・県・市町村の災害時の行政連絡ルートの確保と共に現地で活動しながら実態を踏まえた新たな仕組みを創ることができる</li> </ul>
	今後の災害時保健活動計画策定に向けて検討を要する事項に関する資料作成	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時保健活動計画策定に際して、今後必要な職員の数と職種の分析、派遣要請数、保健活動の優先順位決定のための資料を作成</li> </ul>

### 3) 情報の分析

雑多な情報の中からニーズにマッチする情報、今使うべき必要な情報を洗い出し、分別・評価し、判断や行動に向けて解釈する行為の段階であり、抽出された思考・判断・行動から、この段階の統括保健師の情報の取り扱いと運用は、次の3つの内容に整理できた。すなわち、「庁内のどの部署にどの情報を伝えと避難者の抱える問題が解決されるかを検討」「地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討」「有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討」「会議開催による課題と今後の見通しの共有」であった。

### 4) 情報の使用

分析に基づき、目的の具現化に対して組織を動かす行為の段階であり、この後に次の情

報収集努力の指向を方向づける段階である。抽出された思考・判断・行動から、この段階の統括保健師の情報の取り扱いと運用は、次の3つの内容に整理できた。すなわち、「応援要請と支援授受の調整」「状況変化に伴う活動体制の変更」「得た情報を問題解決のために適切な部署につなぐ」であった。

### 3. 統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用に関する課題

文献調査及びヒアリング調査から課題として抽出できた点は以下のとおりである。

1) 災害時における保健活動の体制上の課題  
(1) 行政組織内及び特に上位職における災害時の統括役割の共有化

保健活動の保健活動マニュアルに災害時において統括保健師が部局を超えて連絡する記

述があっても、それが行政組織内で共通認識されていないと迅速に進まない状況があった。統括保健師の災害時において管理する範囲や内容について行政組織内で合意や、複数の部署のマニュアル間のリンクが充分でない点があった。

指揮命令の点では、災害時に局長クラスの指示が出ると迅速に対応が進む状況があるため、局長以上のクラスのレベルで災害時の保健師の活動体制についての理解を図ることが必要である。国や看護協会等の外部の専門団体からの提言等もその推進材料となる。

(2) 災害時における保健師の活動についての地域住民との共有

平時からの地区活動の体制がうまく機能した側面があったことから、保健師の活動を広く社会とも共有するなどの取組も必要である。

(3) 災害対策本部を通じた全体情報の把握

情報のうち細部は、現場部門から積み上がってくる情報として意味があるが、災害対策本部に上がってくる情報から、まず、保健師の稼働状況や被災状況を把握する方法や、保健所を通じて、市町村からの情報を得るといった仕組みを活かす方法も活用できる。統括保健師として、災害対策本部から全体像を把握し、より具体的な情報は現場サイドから入手するなどの指示が必要となる。

2) 人材育成における課題

(1) 災害時に求められる対応についてのイメージ化

過去の大規模災害時の先発隊としての派遣経験が活かされた。災害時対応のイメージ化が必要であり状況設定による模擬訓練やゲーム形式の研修が役立つ。

(2) 県本庁、保健所、市町村の立場に応じた統括保健師の役割発揮

統括保健師といっても、市町村、保健所、本庁の立場では、発揮する役割が異なる。県庁は、ある程度の情報を得て処理、読み解き、見通しを立て、即決するというスピード感が必要である。大規模災害発生時に派遣保健師として出向いた保健師の報告書などを読み、自分の経験と積み重ねて、保健師の活動を想像していくことが、本庁で常に早い決断を求められる場面の力を培うことになる。

保健所は、市町村から情報を得ること、県に情報を伝えるという2つの役割があり、そうした調整能力が求められる。県庁の指示待ちでは遅いと考える。

市町村は、平常時の統括保健師という役割を果たすことが大前提で、平常時の活動が災害時に生きる。普段から、組織の情報やつながりを持ち、住民ともつながり、地域の特徴を知っていることが重要である。健康づくりなど住民のリーダー的な立場の人を知っている、ソーシャルキャピタルに関する情報を持っていることが重要である。災害時には、そうした事柄を関連づけて情報を集め、次に必

要なことの指示が出せるとうまく展開できる。平常時の統括保健師の役割である総合調整を実行していくことは、災害時の備えにもなる。統括者はスタッフからの信頼も得ていることも必要である。県に比べ、市町村は誰が統括的な役割を担うのかというところが曖昧なところがあるので、まず、統括の役割を改めて当該者が意識していく研修が必要だと思う。また組織として統括的な立場を担う保健師を認めていく必要がある。統括保健師だけでなく、副統括の保健師も重要になるので、副統括との関係づくりや、副統括の立場の保健師の育成も必要である。次の災害時には経験を踏まえた支援ができる良い循環が生まれるようにしていく必要がある。被災地の経験者や支援者だけでなく、それを見てきた人、一緒に仕事をした人も、自身の経験を調整して、統括保健師の研修を受け、地域の防災訓練に参加するなどして、いろいろな経験をすることで、総合的にスキルがアップすると思う。事実に近い想定に基づいた演習を積み重ねる。正解がないなかで、もやもやすることはあるが、どこから情報を取ってくるみたいなところを、具体的にイメージするというような具体的な演習は大事である。

D. 考察

情報サイクル(1. 情報収集努力の指向、2. 情報の収集、3. 情報の分析、4. 情報の使用)の観点から、統括保健師の災害時に扱う情報とその運用について、合計16の内容が導出された。

1. 先行研究との比較

わが国における先行研究(10)~(12)の知見から、情報サイクルの各段階に相当する内容と判断できるものを本調査結果と比較し検討した。

1) 情報収集努力の指向

先行研究からは、この段階に関連するリーダー保健師の思考・判断・行動として、発生後から地域の健康に与えるインパクトをはかることや、原因究明調査のマネジメントができること、判明事実・対策方針等の迅速・正確な情報提供および説明が示されており、事故・災害に対する知識の理解、実態把握能力、被害や地域特性を加味した調査企画力、調査のマネジメント能力がそのために必要としていた。本調査結果では、この段階においては、「情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり」のように、情報の運用に必要な体制面について、さらに統括保健師として指向すべき情報について、「間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別」「地域全体の状況把握への指向性の重視」「所属組織の災害時の役割機能の観点から活動に役立てるべき情報の収集」の観点から特徴を捉えて整理できたのではないかと

考える。

## 2) 情報収集

先行研究では、関連する事項として、人的ネットワークを含め多様なチャンネルを開拓し情報収集に活用する、会議等いろいろな場面に出席しながら情報を収集する、が示されており、そのためには、情報収集・アセスメント能力、現地調査（地区踏査）実践力が必要としていた。本調査結果では、この段階において、「積極的かつ直接的な情報収集」「平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集」「間接的な手段活用による情報収集」が導出されたが、「間接的な手段活用による情報収集」が先行知見により裏づけられたものと考えられた。一方で本調査の結果から、「積極的かつ直接的な情報収集」が特徴的に新たに見出されたと考える。

## 3) 情報の分析

先行研究では、関連する事項として、情報を収集して状況をイメージする、被災地のニーズ全体を捉え優先課題を明確にする、取り組むべき活動のロードマップを描く、行政的な判断を行う、が示されており、そのためには、疫学・地域診断力、優先度の判断力、調査統計・分析手法に関する能力、実態および今後の予測判断ができる能力が必要、としていた。本調査結果からは、この段階として、「庁内のどの部署にどの情報を伝えると避難者の抱える問題が解決されるかを検討」「地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討」「有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討」「会議開催による課題と今後の見通しの共有」が導出されたが、これらの内容は、統括保健師として、情報の分析の目的や使途や期待する成果をより意識した情報の取り扱いの内容として記述化されたものと考えられた。

## 4) 情報の使用

先行研究では、関連する事項として、収集した情報を問題解決に活かすことのできる組織・人材に繋げる、所属部署に還元する、災害対策本部（部長）への報告及び提言に繋げる、情報サイクルを持続的にまわす、が示され、そのためには、説明・対策提言ができる能力、情報管理能力、長期的モニタリング能力が必要としていた。これらのことから、本調査結果から導出された「得た情報を問題解決のために適切な部署につなぐ」はとくに重要な部分であることが先行研究の知見との比較からも裏付けられた。

2. 災害種別（地震、風水害、噴火等、人為災害）の状況において統括（補佐）保健師に求められる判断基準に必要な情報の管理と活用の実態を踏まえた示唆

## （1）体制上の課題（統括保健師の配置・職務）について

災害時において複数部署の保健師の活用に対して1歩踏み込んだ総合調整ができるためには権限と役割実行力が必要と示唆された。統括保健師の職務がたとえ災害時マニュアルに記載されていても、実質的な合意が全庁的に得られていない。市町村はとくに誰が統括的な役割を担うのか自体に曖昧なところがあるので、統括の役割を改めて意識していく研修が必要。また組織として統括的な立場を担う保健師を認めていく基盤づくりが必要である。

## （2）統括（補佐）保健師に求められる判断基準に必要な情報の管理と活用の実態

統括者として機能するには、統括者としての基盤力形成と、役割発揮のための応用力の形成が必要と示唆された。基盤力の1つとして、統括者としての自覚、情報の解釈力・方針立案力・発災後の情報分析力が必要である。応用力として、市町村、保健所、本庁の立場で発揮する役割に付随する力の育成が求められる。県庁は、ある程度の情報から、状況を読み解き、見通しを立て、即決するスピード感が必要である。そのためには災害時の保健師の活動をイメージできることが、本庁で常に早い決断を求められる場面の力を培うことが肝要である。保健所は、市町村から情報を得ること、県に情報を伝えること、という2つの役割があり、調整能力が求められる。市町村は、平常時において統括保健師の役割を果たすことが大前提となり、災害時に生きる。普段から、組織の情報、関係者・住民とつながり、地域の特徴・健康づくりなどの住民リーダー・ソーシャルキャピタルに関する情報を持っていることが重要である。災害時には、そうした事柄を関連づけて情報を集め、次に必要な指示が出せれば、活動推進がなされる。平常時の統括保健師の役割である総合調整をしていくことは、災害時の備えにもなっている。スタッフからの信頼も得ていることも必要である。

災害種別によって特徴的な、統括保健師の情報の取り扱いと運用は見出されなかった。これについては検討事例に限られたことが影響している可能性がある。今後継続して災害種別による特徴は検討していく必要がある。

## E. 結論

被災経験を有する自治体において統括保健師が被災地の保健活動推進に際して取り扱った情報とその運用の実際及び課題について調査することを目的とし、災害種別（地震、風水害、噴火等、人為災害）による特徴の観点から、事例を収集し検討を行った。文献資料及びヒアリングにより収集した事例は9事例であり、地震災害3事例、風水害事例3事例、

噴火災害 2 事例、汚染物質流出 1 事例より情報を得て、統括保健師の思考、判断、行動に基づき、統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用の実際を、災害サイクルの観点から整理した。

その結果、統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用は、情報収集努力の指向の段階においては、「情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり」「間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別」「地域全体の状況把握への指向性の重視」等の 7 つの内容、情報収集の段階においては「積極的かつ直接的な情報収集」「平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集」「間接的な手段活用による情報収集」の 3 つの内容、情報の分析の段階においては、「庁内のどの部署にどの情報を伝えと避難者の抱える問題が解決されるかを検討」「地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討」「有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討」「会議開催による課題と今後の見通しの共有」の 3 つの内容、情報の使用の段階では、「応援要請と支援授受の調整」「状況変化に伴う活動体制の変更」「得た情報を問題解決のために適切な部署につなぐ」の 3 つの内容が導出された。統括保健師の災害時に取り扱う情報とその運用における課題として、災害時における保健活動上の課題、人材育成における課題が見出された。災害種別による違いの特徴はとくに見出されなかった。以上より、災害時において統括保健師に求められる情報の取り扱いとその運用の内容を整理することができた。これらの結果を災害に対する統括保健師の能力開発に役立てる必要がある。同時に災害時に統括保健師が役割を発揮するためには、その基盤として、災害時の保健活動の体制の明確化や平時からの人材育成が重要であると示唆された。

#### F．健康危険情報

なし

#### G．研究発表

なし

#### H．知的財産権の出願・登録状況

なし

#### < 引用文献 >

1) 梶尾由紀ほか：大災害時における現地保健師の役割<調整とマネジメント>宮城県東松島市の取り組み 地域保健、p38-47、2011、11 月号。

2) 石原美和ほか：新春座談会 被災地の復興

に向けて。地域保健、pp18-51、2012、1 月号。

3) 山本和子：集中豪雨における保健活動。看護、52(13)、pp80-83、2000。

4) 御子柴裕子ほか：行政組織に所属する保健師が中山間地域で発生した水害時の活動において果たした役割。長野県看護大学紀要、8、pp51-60、2006。

5) 西本真由美ほか：大分県における水害時の保健活動。保健師ジャーナル、70(2)、pp126-130、2014。

6) 野中伸子ほか：雲仙普賢岳噴火災害における保健活動。保健婦雑誌、51(9)、99739-747、1995。

7) 石川麻衣ほか：自然災害発生時における市町村保健師の活動の特徴。千葉大学看護学部紀要、第 26 号、pp85-91、2003。

8) 大石万里子：原発事故への対応からの復興をめざして。保健師ジャーナル、68(3)、pp183-190、2012。

9) Disaster Nursing And Emergency Preparedness for Chemical, Biological, and Radiological Terrorism and Other Hazards 3rd ed.( Tener Goodwin Veenema 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 )

10) 宮崎美砂子ほか：東日本大震災被災地の地域保健基盤の組織体制のあり方に関する研究。平成 23-24 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「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)」分担研究「東日本大震災被災地の地域保健基盤の組織体制のあり方に関する研究(分担研究者：宮崎美砂子)」報告書

11) 宮崎美砂子ほか：座談会 災害時における統括保健師の役割 地域保健、pp6-37、2014 年 5 月

12) 奥田博子ほか：保健師に求められる健康危機管理コンピテンシーの構造分析。第 68 回日本公衆衛生学会総会抄録集、p563、2009。

資料 1-1) 災害時に統括保健師の取り扱う情報とその運用：1 . 情報収集努力の指向

	統括保健師等の情報の取り扱いの内容		文献およびヒアリングからの抽出内容			
	カテゴリ	内容	【地震災害】 事例 1：文献 1) 事例 2：文献 2) 事例 9：ヒアリング	【風水害】 事例 3：文献 3) 及びヒアリング 事例 4：文献 4) 事例 5：文献 5)	【噴火災害】 事例 6：文献 6) 事例 7：文献 7)	【汚染物質流出】 事例 8：文献 8)
1 . 情報収集努力の指向	情報収集と発信・蓄積にかかわる情報管理の一元的な体制づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報集約と発信の担当者の決定による情報管理一元化の体制づくり</li> <li>・活動基盤となる地域情報の一元化による迅速な状況把握並びに地元の行政機能と外部資源有効活用による業務の再分配と効果的効率的な問題解決</li> <li>・ミーティングや支援チームからの報告の定例化による日々の情報収集の仕組みづくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各避難所の情報集約と発信のための代表者を定め保健師に情報が集まるようにした。文 1)</li> <li>・避難所巡回診療チームから情報が保健師に入るようにした。それに伴い保健師同行から救護チーム単独の診療へと体制を変えた。文 1)</li> <li>・陸上自衛隊の救護チームのへりに保健師も同乗し孤立している地域の避難所の状況把握と診療補助を行う。文 1)</li> <li>・毎日の定例ミーティングによる情報共有、救護チームからの巡回診療報告のルール化、により 1 日の活動終了後、保健師に診療結果や避難所情報等が報告される仕組みを構築。文 1)</li> <li>・活動基盤となる地域の種々の情報の一元化により迅速な状況把握と適切な業務の振り分けが可能となり地元の行政機能と外部のリソースの有効活用による効果的で効率的な問題解決ができた。文 1)</li> <li>・保健師の判断基準を定め市の行政の枠組みの中に組み入れる。文 1)</li> <li>・発災初日、保健師 2 人と事務職 1 人の体制を組み指定避難所のうち特に大きなところに初回巡回を開始。文 1)</li> <li>・各避難所の情報集約と発信。文 1)</li> <li>・避難所巡回診療チームから情報。文 1)</li> <li>・1 日の活動終了後の巡回診療結果や避難所情報等。文 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所内会議で早急に A 市の状況を早急に把握する必要ありと判断。通行可能ルートを探し積極的に情報収集のため保健師と事務職計 2 名を A 市役所健康増進課に派遣決定。文 5)</li> <li>・発災後県担当課から当該保健所に対して各町の被害状況聴取の指示あり。文 3)</li> <li>・発災後 2 日目県担当課から各町への応援態勢について必要があれば県からも応援を組むので再度各町の状況把握の指示あり。文 3)</li> <li>・県担当課から災害の大きかった町に対して県保健婦の派遣要否の問い合わせあり。文 3)</li> <li>・発災 2 週間後県障害福祉課より保育園・幼稚園児の状況の問い合わせあり。文 3)</li> <li>・刻々と変化する現地の状況に対応するため、活動開始前後には関係者で必ずカンファレンスを行った。文 3)</li> <li>・管内全市町村の被害状況を考えた際、特に A 村では床上・床下浸水の被害が多数報告されていたので、A 町の住民か及び保健師と連絡を取り合う。文 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・透析患者の把握</li> <li>・避難所の医療救護の必要性の情報把握</li> <li>・実態の把握(避難所で活動する保健師からのデータを避難所の日報として保健所に送信)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当初、市内の状況についての情報共有が不十分。災害対策本部会議の動きが見えるようになったのは 3 月末で健康福祉部長が出席した会議報告を庁内メール供覧できるようになってから現状が見えるようになった。文 8)</li> </ul>
	間接的な手段では情報を得るのが困難であるため積極的かつ直接的に情報収集すべき内容と手段の選別	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害甚大地域に関する情報を住民及び保健師からの直接得る手段の開拓</li> <li>・積極的かつ直接的に情報把握すべき地域の焦点化と調査計画の立案・チーム編成</li> <li>・孤立地域等、保健師単独で接近が困難な地域に対する自衛隊の救護チームに同行する等の手段開拓と活用</li> </ul>				
	地域全体の状況把握への指向性の重視	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係者からの入手情報を手掛かりとした地域全体指向の情報探索</li> <li>・仮設住宅等の新しいコミュニティ活動開始に伴う地区診断の重視</li> </ul>				

資料 1-1) 災害時に統括保健師の取り扱う情報とその運用：1．情報収集努力の指向（つづき）

統括保健師等の情報の取り扱いの内容		文献およびヒアリングからの抽出内容			
カテゴリー	内容	【地震災害】 事例 1：文献 1) 事例 2：文献 2) 事例 9：ヒアリング	【風水害】 事例 3：文献 3) 及びヒアリング 事例 4：文献 4) 事例 5：文献 5)	【噴火災害】 事例 6：文献 6) 事例 7：文献 7)	【汚染物質流出】 事例 8：文献 8)
1 情報収集努力の指向（つづき）	所属組織の災害時の役割機能の観点から活動に役立てるべき情報の収集	・健康調査の企画・実施。調査票から必要な情報をひろい上げ、速やかに必要な保健師介入や医療介入ができるように。文 1) ・非常時には国・県・市町村という情報伝達経路が完全に機能しないものとして考えなければならない。平時の思考の枠を一度外さなければならない局面が随所にある。文 2) ・派遣保健師に手伝ってもらうなど現地から少し引いた立場の派遣保健師の活用も考えればよかったと今になって思う。文 2) ・自治体の災害対策本部等の意思決定の場に併任をかけるとか委員になるとかして保健師が参画できるようにする。文 2)	・巡回相談時に使用する健康調査票にあたっては災害記録としてデータを蓄積し今後の保健福祉活動にも活用できるよう内容を検討。文 4) ・災害後の臨時の乳幼児健診では保健所でも乳幼児の状況について把握しておくべきと考え参加。文 4) ・被災状況の情報収集と可視化・共有。文 5) ・他市町村保健師の派遣要請判断に必要な情報収集。文 5)		
	変化する現地の状況に対する指向性の重視	・変化する現地の状況に対応するため、関係者によるカンファレンスの活用			
	災害時保健活動の行政内での位置づけの明確化	・保健活動の判断基準の明確化と行政内での組織的な共有 ・災害対策本部等の意思決定の場への保健師参画と行政的な位置づけ	・仮設住宅等の新しいコミュニティにおいては地区診断から始める。文 2) ・DHEAT には従来の国・県・市町村というラインを超越して動き、外部の目で冷静に見てくれるチームとして期待する。文 2)		
	平時の思考枠組みを超えた発想	・非常時に平時の思考枠を外さなければならない局面があることの意識化			

資料 1-2) 災害時に統括保健師の取り扱う情報とその運用：2 . 情報収集

	統括保健師等の情報の取り扱 いの内容		文献およびヒアリングからの抽出内容			
	カテゴリー	内容	【地震災害】 事例 1：文献 1) 事例 2：文献 2) 事例 9：ヒアリング	【風水害】 事例 3：文献 3) 及 びヒアリング 事例 4：文献 4) 事例 5：文献 5)	【噴火災害】 事例 6：文献 6) 事例 7：文献 7)	【汚染物質流 出】 事例 8：文献 8)
2 . 情報収集	積極的かつ直接的な情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康調査の企画・実施・結果活用 の体制づくりと推進(調査票作成、調査地区の優先順位付け、調査準備、調査員の業務管理、収集情報の処理、介入が必要な事例への対応)</li> <li>健康調査に必要な人材の編成と人員要請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康調査の企画・実施。調査票の作成、調査地区の優先順位付け、調査用地図の作成。調査票から必要な情報をひろい上げ、速やかに必要な保健師介入や医療介入ができる仕組みを構築。保健師 1 人と事務職 1 人のチーム派遣を県内外に要請し個別訪問調査の調査員とデータ入力を担ってもらう。文 1)</li> <li>避難所運営にあたっていた教職員に体調不良者等の情報をもらい全階くまなく声をかけて回る。文 1)</li> <li>健康調査の調査員の管理、収集した情報の処理、介入が必要な事例への対応の実施、調査とデータ処理の人員調整等の業務管理を実施。文 1)</li> <li>保健師ならではの現場力でコミュニティ内の多様な人にとって情報を得る。文 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>豪雨による被害状況を各町の災害対策本部等に電話で問い合わせ、現状を把握。A 町へは何度も電話を入れるが不通状態にて連絡取れず。午後になって町の福祉部長と連絡が取れ情報把握。文 3)</li> <li>A 町と B 町については詳細が不明であるため現地へ出向く予定としたが A 町は町内ほぼ全域が浸水状態でありポートできないので取り止める。B 町へはスタッフ 2 名で車で行ける所まで行き状況把握に努める。文 3)</li> <li>A 町保健婦とは 23 時に連絡が取れ保健所の支援方針を伝え、共に町の依頼を受ける。文 3)</li> <li>保健所保健師は発災後 24 時間以内から A 村と電話連絡を取り合い、翌日には直接出向いて、村内の被害状況や住民の被災状況を把握しようと努めた。文 4)</li> <li>診療所看護師、社会福祉協議会ホームヘルパーからの情報を通して住民の安否や健康状態、生活の様子や避難状況等について把握。文 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日常の保健福祉活動ですでに把握している住民、福祉サービス利用者の中からハイリスク者のリストアップ</li> <li>最初に開設した避難所にあらかじめ避難できることをリストアップしていた 38 世帯に連絡</li> <li>ケアマネジャーによる利用者の居場所の探索結果を保健師に情報提供してもらうことの依頼</li> <li>透析患者リストを病院看護部長より入手</li> <li>災害情報の収集(毎日町広報が発行されたのでこれより情報を得る、報道・町民から情報を得る、保健所の保健医療救護センター本部から情報を得る)</li> <li>会議等の出席による情報の共有・スーパーバイズの受け入れ(火山噴火に伴う医療救護班活動の連絡会議に上司の要請により出席する。避難所のカンファレンスに参加する、早朝に打ち合わせを行う、保健所の係長より助言を得る)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ライフライン途絶により情報が届かず、連絡したい人とも連絡が取れず。避難所となっている保健センター避難者のうち要援護者への個別対応、他避難所への巡回訪問をしていたところ、原発による屋内退避指示、市全体への緊急避難計画が出され状況が一変。文 8)</li> <li>医療支援導入に伴い朝晩保健センターにミーティング開始。進行・コーディネーターは保健所主幹、市保健師は医療支援チームの調整、巡回診療の訪問準備、情報整理を担う。文 8)</li> <li>仮設住宅入居者に対しては全戸健康調査を実施。文 8)</li> </ul>
	平時からの現場活動力発揮による地域内での直接的な情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健師の現場力発揮によりコミュニティ内の多様な人に直接会うことによる情報収集</li> </ul>				
	間接的な手段活用による情報収集	<ul style="list-style-type: none"> <li>現場で活動している外部支援チームからの情報収集の体制づくり</li> <li>要援護者の状況把握について既存の行政保有情報の活用</li> <li>外部資源活用に対する積極的な考え</li> <li>地元の医療福祉関係者からの住民の安否や健康状態、生活の様子、避難状況等の把握による情報の追加</li> <li>カンファレンス、打ち合せ、関係者からの助言の活用</li> <li>様々な情報収集経路の開拓による活用</li> </ul>				

資料 1-3) 災害時に統括保健師の取り扱う情報とその運用：3 . 分析

統括保健師等の情報の取り扱いの内容		文献およびヒアリングからの抽出内容			
カテゴリー	内容	【地震災害】 事例 1 : 文献 1) 事例 2 : 文献 2) 事例 9 : ヒアリング	【風水害】 事例 3 : 文献 3) 及 びヒアリング 事例 4 : 文献 4) 事例 5 : 文献 5)	【噴火災害】 事例 6 : 文献 6) 事例 7 : 文献 7)	【汚染物質流出】 事例 8 : 文献 8)
<b>3 . 分析</b>	庁内のどの部署にどの情報を伝えると避難者の抱える問題が解決されるかを検討	・報告された種々の情報について市役所のどの部署にどの情報を伝えると避難者の抱える問題が解決されるか情報を分析し伝達	・被災後の住民の様子や健康状態の把握から、独居高齢者や乳幼児、激務に追われる役場職員への援助の必要性を判断。文 4) ・情報は普段の活動での蓄積をもとに地区の誰に支援したらよいか分かる。文 2) ・優先順位や効率性について整理し限られた資源の中でどれだけパフォーマンスできるかを考える。文 2)	・保健所の応援職員の 1 日の活動終了後、保健所内で所内会議を開催し課題抽出と今後の活動見通しを共有。文 5) ・通常業務再開に向けた優先順位の検討及びスケジュール表の作成、必要な職員と職種の分析。文 5)	
	地域の誰に情報を還元したら役立ててもらえるかを検討	・平時の活動での蓄積を基に地区の誰に還元したらよいかを分析			
	有限の資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討	・優先順位や効率性について整理し限られた資源の中でどれだけパフォーマンスを上げることができるかを検討			
	会議開催による課題と今後の見通しの共有	・所内会議を開催し課題抽出と今後の活動見通しを共有			

資料 1-4) 災害時に統括保健師の取り扱う情報とその運用：4 . 使用

統括保健師等の情報の取り扱 いの内容		文献およびヒアリングからの抽出内容			
カテゴリー	内容	【地震災害】 事例 1 : 文献 1) 事例 2 : 文献 2) 事例 9 : ヒアリング	【風水害】 事例 3 : 文献 3) 及 びヒアリング 事例 4 : 文献 4) 事例 5 : 文献 5)	【噴火災害】 事例 6 : 文献 6) 事例 7 : 文献 7)	【汚染物質流 出】 事例 8 : 文献 8)
4 . 使用	応援要請 と支援授 受の調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の情報を把握している保健師が中核となり動けた組織は機能していた。文 2)</li> <li>・日々更新される避難所情報を地理的要因等をもとに、診療間隔を調整。文 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ A 市の保健活動を統括する健康増進課長に情報収集の訪庁理由を伝え、現在の被災状況、避難状況、市保健師の活動状況を把握し、保健所に報告。保健所による応援の意向を確認しその結果避難所住民の健康支援の目的で保健所保健師 5 名が応援に入る。文 5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実態の把握とそれに基づく情報発信（避難所の環境衛生・食品の保管・子供たちの様子を見て問題を提言し、避難所職員と協議する、バリアフリーの仮設住宅の設計戸数・構造について相談され町保健師が直接決定）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域で住民が詰まる場所の一つとして介護予防転倒予防教室、応急仮設集会所での自由参加型サロン等を開始。関係者が参集によるカンファレンスは継続し情報交換、目的共有している。文 8)</li> </ul>
	状況変化 に伴う活 動体制の 変更	<ul style="list-style-type: none"> <li>・状況の変化に伴い、保健活動の体制を変えることができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・得た情報は NPO 等の民間団体を含め必要なところにつなぐようにした。文 2)</li> <li>・平時の保健活動では情報をどう集約するかがテーマの一つになっているが、災害時には被災地・被災者の支援をするための情報というように使用目的が明確であり情報の取り扱いとは別物として仕組みを考える必要がある。文 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保健所の対応について検討し町保健師に伝える（県の協力を得て被災地を支援。被害甚大な 2 町での巡回健康相談の支援、町の要望への対応）。文 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・放射線の不安に対してはどのおよび各自が考えるかの支援が必要であり、専門家の説明と同時に語り合える機会づくりを重視。文 8)</li> </ul>
	得た情報 を問題解 決のため に適切な 部署につ なぐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・問題の提言、関係者との協議、対応策の決定に情報分析結果を活かすことができる</li> <li>・得た情報は NPO 等の民間団体を含め必要な部署につなぐことができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国・県・市町村の災害時の行政連絡ルートの確保と共に国・県・市町村も現地で動き必要などにつなぐていく実態を踏まえ仕組みを創る必要あり。文 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・発災から 3 週間後には災害による PTSD の予防のために高齢者の心のケアに関する健康教育を企画実施。また乳幼児の健康への影響や乳幼児の親の不安に対し、臨時的乳幼児健康診査を企画実施。月末には住民健康診査未受診者を対象に健康診査と説明会を実施。文 4)</li> </ul>	
	国県市町 村の行政 連絡ルー トの確保 と仕組み づくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国・県・市町村の災害時の行政連絡ルートの確保と共に現地で活動しながら実態を踏まえた新たな仕組みを創ることができる</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害時保健活動計画策定に際して今後必要な職員の数と職種の数、保健活動の優先順位決定のための資料を作成</li> </ul>	