

## 分担研究報告書

### 分担研究 1：統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドラインの 原案作成と関係者へのヒアリングによる精練

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

本研究は、統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドラインの原案を作成し、その内容について、災害時対応に経験豊かな管理的立場の保健師 4 名によるヒアリングを行い、内容の妥当性の確認と精練を目的とした。その結果、1.統括保健師の中核となる災害時のコンピテンシー、2.マニュアル・研修ガイドライン原案の内容の妥当性(スタッフレベルの保健師の災害時のコンピテンシーとの識別、市町村・保健所・本庁といった統括保健師の立場の違いによるコンピテンシーの強弱、コンピテンシー項目の表現、)コンピテンシーの重複項及び配置領域)の検討を経て、統括保健師の災害時のコンピテンシーは 3 領域・87 項目に精査された。また、統括保健師の災害時のコンピテンシー育成を保健師のキャリアの中に体系的に位置づけてキャリアの初段階から涵養していくことが大事であるとの示唆を得た。

#### （研究協力者）

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

#### A．研究目的

災害に対する統括保健師の管理的実践マニュアル・研修ガイドライン（以下、マニュアル・研修ガイドライン）作成に向けて、その基盤として、昨年度、統括保健師の災害時のコンピテンシーを明らかにするための先行研究を行い、その結果を踏まえ、マニュアル・研修ガイドラインの原案を作成した。

本研究は、このマニュアル・研修ガイドライン原案の内容の妥当性を確認し精練するために必要な資料を得ることを目的に、災害時対応に対して経験豊かな管理的立場の保健師を対象にヒアリングを行った。

#### B．研究方法

##### 1．調査対象者

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）に対して経験豊かな保健師 4 名。

選定方法：分担研究者及び研究協力者によるネットワークを介して、調査対象候補の保健師を、過去に甚大な災害を受けた経験のある自治体、または今後甚大な災害発生が想定されている自治体の中からリストアップした。

##### 2．調査方法

フォーカス・グループ・インタビューにより、ヒアリングを行った。

以下の手順により進めた。まず研究者から「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」(昨年度の先行調査)の結果に基づき整理した、

災害時における統括保健師のコンピテ

ンシー4領域・89項目の内容、災害時における統括保健師の役割・権限の現状と課題、について説明を行った。次いでその意見調査を踏まえ研究者らが作成した、マニュアル・研修ガイドラインの原案の内容について説明を行った。その後、下記の調査項目をヒアリングの論点として提示し、研究者が司会を務めヒアリングを実施した。

### 3. 調査時期・時間・場所

平成30年8月20日の3時間を用いて会議室にて実施した。

### 4. 調査内容

1) 調査対象者の属性(年代、職位、保健

師経験年数)

2) 調査項目(ヒアリング内容)

(1) 災害時に統括保健師に求められるコンピテンシー(実践能力)とは何か。  
つ

まり、統括的な立場や分掌役割に付随して災害時に当該の保健師に求められるコンピテンシーとは何か。都道府県、保健所、市町村のそれぞれの統括保健師に災害時に特徴的に求められるコンピテンシーとは何か。

(2) 統括保健師の基盤となる保健師職能として災害時に求められるコンピテンシーとは何か。

(3) 災害時に統括保健師が役割発揮をするために、自治体組織内において整備すべき体制や条件とは何か。とくに都道府県、市町村それぞれの自治体の特性において考慮すべき体制や条件は何か。

(4) 災害時に統括保健師に求められるコンピテンシーについて、研修で開発・育成できるものは何か。

(5) 統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドライン(案)についての自由意見。

### (倫理面への配慮)

調査にあたり紙面及び口頭にて研究趣旨を説明すると共に研究参加の自由意思及び個人情報の保護について説明し、研究協力の同意を得た。なお調査は千葉大学大学院看護学研究科倫理審査委員会の承認を得て実施した(承認番号29-32)。

なおヒアリングにあたり調査対象者に提示したマニュアル・研修ガイドライン原案の構成は以下の表のとおりである。

表 災害に対する統括保健師の管理的実践マニュアル・研修ガイドライン原案の構成

第1部 本マニュアル・ガイドラインについて
1. 目的
2. 想定する利用者と活用方法
1) 統括保健師の役割を担う者
2) 都道府県及び保健所設置市の本庁の保健師人材育成計画担当者
3) 自治体の防災部門職員、職員の人材育成担当者、人事担当者
3. 焦点をあてる災害の種類・場面
4. 既存のマニュアル・ガイドライン、人材育成研修等との関係
第2部 災害に対する統括保健師の管理実践マニュアル
1. 災害時における統括保健師の役割・機能
1) 平時における統括保健師の役割・機能
2) 災害時に期待される統括保健師の役割・機能
2. 災害時に統括保健師が役割を発揮するために必要な組織内の体制づくり
1) 災害時における統括保健師の役割・権限(分掌範囲)の明文化
2) 災行政組織内での理解の共有と浸透
3. 災害時に求められる統括保健師のコンピテンシー
1) 推進及び調整役割としての統括保健師の災害時のコアコンピテンシー(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)
2) 基盤となる保健師職能としての災害時のコンピテンシー
3) 都道府県(保健所設置市)の本庁、保健所、市町村において特徴的な統括保健師のコンピテンシー
4. 統括保健師の人材育成と災害に対する能力開発
1) 平時からの能力開発
2) 研修において焦点をあてる能力開発
第3部 災害に対する統括保健師の能力開

## 発に向けた研修ガイドライン

1. 研修ガイドラインの基本的な考え方
  - 1) コンピテンシーを基盤に置いた(Competency-based)研修の企画・実施・評価
  - 2) 各自治体で企画するオーダーメイドの人材育成研修への活用
  - 3) 評価方法の研修時のふり返り(リフレクション)及び研修後の継続的な能力開発への活用
2. 研修ガイドラインの活用方法
  - 1) 想定する利用者及び対象者と活用方法
  - 2) 期待される成果
3. 研修ガイドラインを活用した研修の企画の流れ
  - 1) 企画の全体像(アセスメント、プログラム作成、実施、評価)
  - 2) ニーズのアセスメント(対象者及び所属組織のアセスメント)
  - 3) プログラムの作成
4. 研修の評価
  - 1) 研修における評価の意味
  - 2) 評価計画の立案(コンピテンシーの到達度、知識・スキル・態度及び満足度)
  - 3) 評価者の役割と研修参加者のふり返り
  - 4) 研修後の継続的な能力開発に向けた自己点検
5. 研修ガイドラインを活用した研修の企画・実施・評価の取組例

参考資料：研修の企画・実施・評価に役立つツール（チェックリスト等）

- ・研修の企画・実施・評価シート
- ・評価者のための研修記録シート
- ・災害時の支援人材活用等のマネジメント評価指標
- ・統括保健師のための能力開発自己チェックシート

索引

## C. 研究結果

### 1. 調査対象者の概要

調査対象者4名は、全員が50歳代であり、保健師経験年数は29年～37年(平均34.3年)で、職位は部長級1名、課長

級2名、係長級1名であった。全員が県本庁の統括保健師の経験を有し、3名は県内で発生した災害時の活動推進のための調整役割を、また全員が他県で発生した災害時の応援派遣者の調整役割の経験を有していた。

## 2. ヒアリングの結果

### 1) 災害時に統括保健師に求められるコンピテンシー(実践能力)とは何か

#### (1) 統括保健師に最も必要とされるコンピテンシー

○状況の予測である。災害活動の全体の事象展開を予測して、このようになっていくというイメージを最低限もっているということが一番大事なことである。

○統括保健師から「今ここだから、もうじきここになるかもしれないと思ったら勇気が出た」という発言が実際あり、見通しが立つということは大事である。

○統括保健師に必要なのは俯瞰してみる力である。また客観的に見るということも大事である。当たり前と思っていることが外からどう見られているかなどを考えられること。

○統括保健師は、職員の安全の部分は全体を見る上では非常に大事なのではないかと。職員の健康安全管理はコンピテンシー一覧の中でも上位に位置してよい。人事の健康管理室ともどのように連携していくかも大事になる。

○リーダーシップとは人を動かすことであるから、実際、役割を付与したから何とかなるものではない。コンピテンシーよりもケイバビリティのほうが必要な能力である。他機関との連携、部下の育て方、業務の進め方、人に対する礼儀、言い方が大事となる。

○提示されたコンピテンシー一覧を見ると統括保健師は自覚をもってやらなければならないということがわかる。

○各部局レベルの保健活動対策本部に対して、分析に基づいて根拠をもって意見が言えることが大事である。

#### (2) 市町村、保健所、本庁の統括保健師にそれぞれ求められるコンピテンシー

○市町村、保健所、本庁という立場で違いはあるだろうけれども、まったく関係のないコンピテンシーはなく、その

違いは、強弱かと思う。

- 市町村保健師の災害時の動きを市町村の統括保健師のみならず。保健所の統括保健師がイメージできているかどうか問われる。
- 市町村、保健所、本庁の統括は役割が違う。そこが整理されると負担なく受け入れられる。
- 市町村、保健所、本庁の統括の役割を紙面で示すのは互いの役割を限定的に捉えてしまうのであまりよくない。実際の違いは研修時に補足すればよい。
- コンピテンシー項目の9番、16番、17番であるが、市町村は県からの介入に対して抵抗感があると思われる。県、保健所、市町村が相互に役割を取りながら進めていくというイメージをとくに市町村の統括がもてると良い。
- 市町村は、日ごろ保健所と連携していても、災害のときに応援を頼むという発想に結びつかないことも多い。災害へのモードの切り替え、災害時に最大限資源を活用するというコンピテンシーがあってもよい。
- 市町村の保健師は災害時に一般の職員として動く傾向になりがちである。統括保健師は保健師の災害時の動き方について十分な認識と自治体組織及び関係機関に対するアピールが必要である。
- 保健所の統括保健師は市町村の統括との橋渡しができる役割と能力が必要である。
- 本庁は該当しないコンピテンシーいくつか含まれているようだ。49番の「住民」という用語は本庁だと違う。58番も同様に「地区」という用語があり本庁の統括は該当しない項目である。
- 項目が多いので、これだけは最初にやるべきものと、後からでもよいものと、整理できるとよい。フェーズに合わせて整理できるとよい。
- 事務職が見るとしたら、項目は落とさず書き込んでおいたほうが良い
- 職員の健康安全はメンタル問題との関

係で、統括保健師としてやっていかなければならないこと。

- 46番については孤立地域へのアプローチの必要性を上層部に上げていくという趣旨であり必要な項目である。
- 平時から災害時に孤立する可能性のある地域を特定して対応を話し合っておくことも大事である。平時からの能力としてハザードマップを統括保健師として読めて、発災時にここの道はダメだよというのをマップに落とせるかどうか。地域診断に災害の視点を入れて理解や判断ができるかどうか。
- フェーズごとだったり、設置主体ごとだったり、どこにウエイトを置いて、これらの能力を意識化しておかなければいけないか、という重みづけをしていけば、活用できるのでは。

## 2) 保健師職能として災害時に求められる基盤となるコンピテンシーは何か

- このリストには統括でなくてもできるものが含まれているように思う。
- 住民に寄りそう職種であることは行政の中でも強みである。組織の中で活動を認めてもらえる理由がそこにある。
- 避難所における要配慮者のトリアージ、福祉避難所での対応の調整が求められている。

## 3) 災害時に統括保健師が役割発揮をするために、自治体組織内において整備すべき体制や条件とは何か

- 統括が動けるためには、仲間うちで、まず統括の役割を統括自身だけでなく、分かっている、支える副統括的な人もいるような、保健師の職能全体として理解されるのが一番大事である。
- 市町村は、平時から分散配置のなかで、保健師同士の関係が希薄となりがちであるので、統括がいたとしても本当に災害時に動けるのか懸念される。それ故に統括とその補佐をする人を明確にしておき、補佐も複数で支えることが

基本と思う。そして統括と補佐が一緒に同じことをやりながら学びつつ向かっていくという組織体制が必要である。

- 保健師間の連携で動くのではなく、組織間の連携で動くことが大事である。組織的に了解を得るなど手順を踏むことが大事である。
- 災害のときに組織がどう動くのかが理解できていないと、組織的な動きができない。
- 市町村の方針に沿って動く必要が出てくるが、想定外の状況においては、現場の判断が優先されることも少なくない。そのために統括保健師に優先順位を決定できる、活用できる資源に業務を振り分けるなどの裁量権が実際に必要である。特に他との連携や情報入手のためには、管理的な職位を有することが要となる。
- 対策本部に保健師が入ったほうがよいかどうかは、市町村の規模に拠る。規模の小さな市町村は入ることを可能とする体制が望ましいと思われるが、ある程度の規模では難しいし、対策本部に入ると動けなくなる部分もある。リエゾンを使って、情報が取れるようなシステムを創るほうが大事である。
- 対策本部に入るのは部長だが、部長を支えるのが課長である。情報の流れのシステムを創っても、それがうまく機能するには、課長と統括保健師との連携が大事になる。日ごろからの保健師に対する信頼関係や課長と統括保健師の間のコミュニケーションの密度が影響する。

#### 4) 災害時に統括保健師に求められるコンピテンシーについて、研修で開発・育成できるものは何か

- 組織の指示命令系統の下、保健師が組織的に初動が行える条件づくり・体制づくりのために、行政のラインを踏む思考と行動の訓練が統括保健師に求められる。災害時の組織的な動き方

の理解と訓練が大事である。

- 初動時の時系列な活動のイメージづくりが求められている。
- 情報伝達、関係機関との連携のあたりは必要である。初期からどのような情報を集めて、どう動くかというシミュレーションは大事である。
- 先を見越して(予測して)、何に使うどのような情報が必要かを思考できて、情報収集の指示出し、または自らの情報収集の必要性を判断していく訓練が必要である。
- 初動時に市町村がどれだけ自立して動けるかのアセスメントと受援による支援者要請による活動の一連のイメージづくりが求められている。
- また多様な応援チームを含めての受験による活動体制づくり、マスコミ対応なども訓練が求められる。
- 自分のこととして考えられるような“わがこと化”の仕掛けが必要である。例えば、統括保健師の立場になったシミュレーション、演習において、崖っぷちの追いつめられた状況を体験し、その中で指示をどうするかなど。

#### 5) 統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドライン(案)についての意見

- チェックリストにして継続してチェックしていくようになると、ここが伸びてきたね、ここのところは低くつけたのは何故など人材育成の視点で用いることができる。
- ガイドラインの活用については、事例のようなものがあると分かりやすい。

#### D. 考察

##### 1. 統括保健師の中核となる災害時のコンピテンシーについて

ヒアリングを通して、以下の点が統括保健師の災害時のコンピテンシーとして重要な要素であることを確認することができた。これらが統括保健師の災害時の

コンピテンシーのリストに適切に配置されるようにしていく必要がある。

「状況の予測、災害活動全体の事象展開の予測に関するイメージの形成」「状況の俯瞰力と活動に対する客観力（評価力）」「職員の健康管理」「リーダーシップの基となる他機関との連携、部下の育成、業務進行における人に対する節度ある態度・言い方」「統括保健師としての自覚」「上層部に対する根拠に基づいた意見の発信」

「職員の健康安全」は原案においてはコンピテンシーのひとつの領域としていたが、リーダーシップ領域に位置づける意義を確認することができた。リーダーシップを発揮して掌握している人的資源をパワーダウンさせないことは目的を達成する上で大事であり、リーダーシップ領域に相当するものである。

また「リーダーシップの基となる他機関との連携、部下の育成、業務進行における人に対する節度ある態度・言い方」は、災害時において様々にかかわる個人の尊重であり<sup>1)</sup>、リーダーシップ領域の会項目の小見出しに個人の尊重の文字を加え、15番の項目との関連を明確にすることとする。

## 2. マニュアル・研修ガイドライン原案の内容の妥当性の確認と精練

### 1) スタッフレベルの保健師の災害時のコンピテンシーとの識別

コンピテンシーの項目 38 のように、具体的な対策として記載されており、統括保健師の役割というよりも、現場リーダー保健師の遂行役割であり、必要なコンピテンシーと考えられる項目を削除する。

### 2) 市町村、保健所、本庁の統括保健師の立場に違いによりコンピテンシーに強弱が出る部分への対応

項目 9、16、17、19、29~36、38、39、49~52、55、56、58、85 について、住民への直接的な支援に関わる役割、あるいは

は本庁の立場から遂行する役割に関する内容を再度点検し、市町村、保健所、本庁のそれぞれの立場から必要とするコンピテンシーであるかどうかの識別ができるようにする。

### 3) コンピテンシー項目の表現の見直し

統括保健師の役割及びそれに伴い必要とされるコンピテンシーかどうかについて、組織的な行動かつ裁量性のある行動であるかに着眼して点検を行った。たとえばコンピテンシーの項目 52 にあるように、被災地に向いて情報を確認するよう指示を出す、という内容が統括保健師の役割及びそれに伴い必要とされるコンピテンシーかどうか検討し、安全に配慮しつつ組織的な体制の下で保健師が現地に向く指示を出すという表現に修正を行った、このようにして、項目 27、52 について表現の修正を行った。また説明不足の表現について一部の文言修正を行った（項目 8、13、27、86、41、44、47、52、55、56）。

### 4) コンピテンシーの重複項目の削除及び配置領域の再吟味

重複した内容と考えられる項目（87 と 89）の整理を行うと共に、配置領域の再吟味を行った（項目 14、44）。

上記の 1) ~ 4) の検討を経て、統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドライン原案に記載した統括保健師の災害時のコンピテンシー 4 領域・89 項目は、3 領域・87 項目から成る内容に精査された。

## 3. 統括保健師の災害時のコンピテンシー育成への示唆

統括保健師に対する災害時の研修は、統括保健師になってから行う場合もあるが、統括保健師になる前にコンピテンシーを修得しておくことが大事である。つまり統括保健師になる直前の研修でなく、

保健師としての長期的なキャリアの中での体系的な育成が必要である。

また本研究のヒアリングでは、保健師の仲間内で、統括保健師の役割を理解し、統括保健師を支えられるようにしていく必要があるとの意見があった。キャリアの初段階から統括保健師だったらどのように思考し行動するかを考えられるようにしていくことが大事である。

保健師の能力開発はキャリアラダーとして整理されており<sup>2)</sup>、そのような前提を踏まえて、災害時の統括保健師のコンピテンシーを体系的に位置づけ育成していく必要がある。

## E . 結論

本研究は、統括保健師の災害時の管理実践マニュアル・研修ガイドラインの原案を作成し、その内容について、災害時対応に経験豊かな管理的立場の保健師 4 名によるヒアリングを行い、内容の妥当性の確認と精錬を目的とした。その結果、1.統括保健師の中核となる災害時のコンピテンシー、2.マニュアル・研修ガイドライン原案の内容の妥当性の確認と精錬(1)スタッフレベルの保健師の災害時のコンピテンシーとの識別、2)市町村、保健所、本庁の統括保健師の立場の違いによりコンピテンシーに強弱が出る部分への対応、3)コンピテンシー項目の表現の見直し、4)コンピテンシーの重複項目の削除及び配置領域の再吟味)の検討を経て、3領域・87項目から成る内容に精査された。また、統括保健師の災害時のコンピテンシー育成を、保健師のキャリアの中に体系的に位置づけてキャリアの初段階から涵養していくことが大事であるとの示唆を得た。

## F . 健康危険情報

なし

## G . 研究発表

### 1. 学会発表

- ・宮崎美砂子，奥田博子，春山早苗，金谷泰宏，井口紗織：災害時における統括保健師のコンピテンシー及び役割・権限に関する意見調査．第76回日公衛会抄録集，64(10)，306，2017.
- ・Misako Miyazaki, Hiroko Okuda, Sanae Haruyama, Yasuhiro Kanatani, Nozomu Yoshitomi, Saori Iguchi: Developing a disaster response competency model for public health nurse leaders Based on experiences of natural disasters in Japan. Book of Abstracts, The 3rd Asian Congress in Nursing Education (ACiNE), p279, Yogyakarta, Indonesia, 2017.

## 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・吉富望：有事の専門機関である警察・消防・自衛隊・企業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．平成28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)、総括・分担研究報告書、74-77、2017.
- 2)保健師に係る研修のあり方等に関する検討会最終とりまとめ．厚生労働省、平成28年3月31日．