

## 総括研究報告書

研究題目 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わる  
研修ガイドラインの作成と検証

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

本研究の目的は、災害時において発災直後から復旧復興に至るまで、地域住民の健康回復に対して第一線で持続的に支援役割を担う自治体の実務保健師の能力向上に係わる研修ガイドラインを作成し、実地検証することを通して、実務保健師向けの災害時研修の企画・実施・評価の推進に役立てることである。本研究は2か年計画であり、初年度である本年度は、過去の災害対応事例の記録調査、関係者への聴取、既存の知見の検討を踏まえ、災害時に実務保健師が担う役割、必要とされるコンピテンシー（実践能力） 修得すべき知識・技術・態度について整理を行った。その妥当性を確認するために、災害対応経験をもつ実務保健師及び統括役割を担う保健師（統括保健師）へデルファイ調査を行った。また受援、要配慮者支援、こころの支援、連携協働については分担研究で取り上げ詳細に検討した。また平成30年に発生した災害を対象に、応援派遣による支援及び受援の実態を調査し、その在り方を検証し、災害時の保健師の応援派遣による支援及び受援の体制面及び人材育成面における課題及び今後に向けて機能強化すべき事項を検討した。実務保健師に求められる災害時の役割とコンピテンシー、知識・技術・態度として27項目・81のコンピテンシー、100の知識・技術・態度の内容を導出し、3回のデルファイ調査により、これら項目内容への同意の程度を把握した。超急性期、急性期・亜急性期において同意の程度の高い項目内容が多く、慢性期、静穏期においては中程度の同意が多い傾向にあった。超急性期、急性期・亜急性期は直接的な行動に直結するスキルが問われる一方で、慢性期、静穏期は、マネジメント力や創造力が問われる状況が背景にあると推察された。災害時の応援派遣及び受援の調査結果から、受援体制及び人材育成の点から機能強化すべき点として、市町村統括保健師を含む管理期保健師の災害時にかかる専門知識・能力の強化、統括的立場の保健師の機能強化のための効果的なりエゾン要員の配置と役割の明確化及び能力育成、受援にかかる体制整備（全国的な標準化）が必要であることが確認された。

### （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）  
石川 麻衣（群馬大学大学院保健学研究科・准教授）  
金谷 泰宏（国立保健医療科学院健康危機管理研究部・部長）  
金 吉晴（国立精神・神経医療研究センター 精神保健研究所・所長）  
植村 直子（東京家政大学健康科学部看護学科・講師）

### （研究協力者）

大滝 涼子（国立精神・神経医療研究センター 精神保健研究所行動医学研究部 流動研究員）  
福地 成（みやぎ心のケアセンター・副センター長）  
島田 裕子（自治医科大学看護学部・講師）  
霜越 多麻美（千葉大学大学院看護学研究科・特任研究員）

## A．研究目的

本研究の目的は、災害時において発災直後から復旧復興に至るまで、地域住民の健康回復に対して第一線で持続的に支援役割を担う自治体の実務保健師の能力向上に係わる研修ガイドラインを作成し、実地検証することを通して、実務保健師向けの災害時研修の企画・実施・評価の推進に役立てることである。

近年甚大な自然災害が頻発し、今後もその発生が予想されていることから、本研究では大規模自然災害への対応を主に想定した研修ガイドラインを作成する。実務保健師向けの研修は、都道府県の保健師人材育成計画の下、取り組まれているが、基準とすべき指針が整理されていないために、各自治体の裁量で行われており、保健師の災害対策に係る能力向上が系統的に図られているとは言い難い。

筆者らは、平成 28-29 年度に自治体の統括保健師向けの管理実践マニュアル・研修ガイドライン作成に取り組んだ<sup>1)</sup>。本研究はその先行取組で検討した災害時の保健師のコンピテンシー及び研修方法の成果を活用し、実務者向けの災害研修ガイドラインを作成するものである。

本研究は、初年度の平成 30 年度は、過去の災害対応事例の記録調査、関係者への聴取、既存の知見の検討を踏まえ、災害時に実務保健師が担う役割、必要とされるコンピテンシー、修得すべき知識・技術・態度、研修方法について体系的に整理する。その妥当性を確認するために、災害対応経験をもつ実務保健師及び保健師職能の統括役割を担う保健師（統括保健師）へデルファイ調査を行う。実務保健師の災害時の役割遂行において特に重要と考えられる、受援、要配慮者支援、こころの支援、連携協働について詳細に検討する。また、被災地支援のため保健師を応援派遣した被災道県外の自治体及び受援した被災自治体のそれぞれを対象に、応援派遣による支援及び受援の実際を調

査し、その在り方を検証することにより、災害時の保健師の応援派遣による支援及び受援の体制面及び人材育成面における課題及び今後に向けて機能強化すべき事項を明らかにする。

研究 2 年目の令和元年度は、前年度の取組を踏まえ、実務保健師の災害対策に係る能力向上に係わる研修ガイドライン案を作成し、複数の都道府県を対象にモデル的に適用して研修プログラムの企画・実施・評価を行い、ガイドラインの実地検証を行う。また関連する他のガイドライン等<sup>2)3)</sup>との関係を検討し、保健師人材育成体系における本ガイドラインの位置づけを明確にする。

## B．研究方法

### 1．全体計画

#### 1) 研究枠組み

研修ガイドライン作成にあたり災害時の実務保健師の役割とその遂行に必要な能力(Competency)を検討の中核に置く。実務保健師の災害時の役割遂行に必要な、保健師職能としての基本的実践能力、災害時の保健活動に関する実践能力に着眼しながら、実務保健師に求められる災害時の役割とコンピテンシー、知識・技術・態度を整理する。それら習得に必要な研修内容を自己学習(モジュール等)と集合対面研修(演習・討議)の観点から検討する。

#### 2) 研究目標

災害対策における実務保健師向けの研修ガイドラインが最終産物である。研究目標として 研修ガイドラインに記載する内容と研修方法の体系的整理、 による整理の妥当性を確認するための調査(災害対応経験のある実務保健師及び統括保健師両者へのデルファイ調査)、 研修ガイドライン案の作成と実地検証、 研修ガイドライン及び付帯するツールの作成、 を取り上げる。

## 2. 本年度の計画

目標 研修ガイドラインに記載する内容と研修方法の体系的整理、体系的整理の妥当性を確認するための調査を行う。先行研究における、統括保健師の災害時の役割とコンピテンシーの検討結果 4)から、役割発揮と能力育成のためには任務の明確化が重要であることが分かり、実務保健師の災害時の役割を詳細に検討するために、分担研究 1~4 として、受援、要配慮者への対応、こころの支援、連携協働の各観点を取り上げる。また分担研究 5~7 として、関連分野の観点から、先行知見を活用した調査を進める。分担研究 1~7 の結果を基に、分担研究 8 のデルファイ調査を行う。また、分担研究 9 として、平成 30 年 7 月豪雨及び北海道胆振東部地震における保健師の応援派遣による支援及び受援の実際を明らかにするため、受援自治体へのインタビュー調査及び応援派遣元自治体への紙面調査を実施し、課題及び今後に向けて機能強化すべき事項を明らかにすることにより、応援派遣による支援側、受援側それぞれの留意点を整理する。

### <用語の定義>

実務保健師：管理的立場及び統括的立場の保健師を除く保健師を実務保健師とする。すなわち、新任期、中堅期にある保健師で、「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)」で示すキャリアレベル A-1~A-4 段階にある保健師とする。

## 3. 本年度に取り組む研究の構成

以下の 9 つの分担研究により、本年度の目的を達成するよう構成した。

分担研究 1：災害時の受援に関する実務保健師の役割と求める能力、知識・技術・態度の検討

分担研究 2：災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割と求める能力、知識・技術・態度の検討

分担研究 3：災害時のこころの支援に関する実務保健師の役割と求める能力、知識・技術・態度の検討

分担研究 4：災害時の連携協働に関する実務保健師の役割と求める能力、知識・技術・態度の検討

分担研究 5：政策動向と公衆衛生従事者に求められる災害時の能力、知識・技術・態度の検討

分担研究 6：災害研修の内容・方法・評価に関する国内外先行知見の検討

分担研究 7：米国における実務保健師等の災害時研修に関する調査

分担研究 8：デルファイ法による災害対応経験のある自治体実務保健師等への意見調査

分担研究 9：災害時における保健師の応援派遣と受援の検証による機能強化事項の検討

(倫理的配慮)

調査対象者への十分な説明と同意を得た上で調査を行う。個人情報保護と管理を行う。研究代表者の所属機関における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：30-38、承認番号 30-69、承認番号 30-82)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. 分担研究 1

超急性期、中長期、復旧・復興期、平穩期のいずれのフェーズにおいても、実務保健師は外部支援者(支援チーム)との協働による活動のために必要な情報の収集とアセスメントを図ることが求められていた。また、エリア担当保健師として多様な支援者の調整を図るマネジメント、チームビルディングなどの機能の発揮も果たしていた。これらの能力を修得するために必要な研修方法は、派遣応援斡旋の仕組みに関わる法令や通知の理解、災害支援に関わる多様な支援者(組織)の機能や特性に関する知識の習得と、保健所管内市町村との合同による、受援を想

定した演習プログラムによる研修訓練の有効性が示唆された。

## 2．分担研究 2

検討の結果、災害時要配慮者対応に関する実務保健師の役割として、「避難支援」「安否確認」「福祉避難所の設置・運営」「避難所における避難生活支援」「避難所外で生活する災害時要配慮者の把握と生活支援」「必要な医療福祉介護サービスの提供」「生活再建への支援」「要配慮者に対する支援体制整備」「福祉関係者との連携強化」「要配慮者の避難行動時間の短縮及び避難支援者への負担軽減」「要配慮者の避難支援に強い地域づくり」が導出された。

## 3．分担研究 3

災害後の心理対応のレベル 2（精神科診断はつかないが、慢性化した精神症状からの回復を促進するリカバリースキルの指導が必要な対応）に相当する心理的回復スキルのプログラムである SOLAR (Skills for Life Adjustment and Resilience Program：生活への適応と回復スキルのためのプログラム) をオーストラリア・メルボルン大学のフェニックスセンターの PTSD 研究者と共同で導入し、日本における効果を指導者育成と、feasibility の点から検証した結果、適格基準、測定項目、スーパーバイズ体制を整備でき、実施基盤が構築できた。

## 4．分担研究 4

多職種連携協働コンピテンシーの 4 領域として、【連携協働のための価値観/倫理観】(災害時に特有の倫理的ジレンマと対処方法等の知識、ストレスマネジメント等の技術、連携協働する人々の役割/責任および専門性を尊重する等の態度を含む)【連携協働実践のための役割/責任】(統括保健師と実務保健師各々の役割、外部支援者の種別・特性・職務等の知識、マネジメント等の技術、安全でタイムリー、効率的・効果的かつ公平な支援をするために支援者・関係者を活用する等の態度を含む)【連携協働のためのコミュ

ニケーション】(情報収集・発信や情報共有、会議運営の技術、連携協働する人々に対して傾聴に努め役割遂行に対する奨励や敬意を表す等の態度を含む)【チームワークとチームを基盤とした実践】(チームビルディングのプロセス等の知識、プロセス改善等の技術、個人及び組織(チーム)の活動の改善のために個人及び組織(チーム)の活動を振り返る等の態度を含む)が導出された。

## 5．分担研究 5

地域防災計画、国で示す防災業務計画、内閣府(防災)が示す「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」等の政策動向、公衆衛生従事者に求められる災害時の知識・技術・態度、能力の整理を踏まえ、自治体の公衆衛生従事者向けの研修試案(4 講義・4 演習)を作成し実施した。災害対策の基本となる法的根拠と行政の責務・権限、災害時健康危機管理支援チームの制度設計に向けた検討状況と先行自治体の制度化にむけたプロセス、災害対応訓練シナリオ作成のポイント、地域の脆弱性を踏まえた保健所レベルにおける災害時健康危機管理支援体制の構築と人材育成、保健部門と医療部門の連携上の課題、保健所における調整機能(急性期)、同(急性期以降)、同(急性期以降)により構成した。

## 6．分担研究 6

公衆衛生従事者を対象とした災害研修に関する研究論文、レビュー論文、ガイドライン、および公的機関による報告書などの文献を分析対象とし、公衆衛生従事者を対象とした国内外の災害研修の理論的基盤や研修方法、評価方法、および研修の成果についてスコーピングレビューを行った。プロトコルの作成および調査の実施は、The Joanna Briggs Institute (JBI) の システマティックレビューの手順に基づき実施した。

## 7．分担研究 7

米国の Centers for Disease Control and Prevention : CDC が全米で展開する

研修のガイドラインと展開の実際について、資料収集及び関係職員への聴取により把握した結果、研修の体系(レベル・内容等)、ガイドラインの記載内容、研修プログラムの内容、研修の実施方法(自己学習及び集合対面研修等)、評価方法、指導者の役割・指導者の育成方法・資格等について示唆を得た。

#### 8．分担研究 8

分担研究 1～7 の結果を基に、質問紙に記載する、災害時に求められる実務保健師の役割・コンピテンシー、その遂行に必要な知識・技術・態度の項目内容を作成し、被災地保健師としての対応経験のある保健師を対象に、3 回のデルファイ法による意見調査を行った。第 1 回調査 238 人、第 2 回調査 175 人、第 3 回調査 132 人から回答を得た。27 項目・81 の役割・コンピテンシー、100 の知識・技術・態度の内容に対して、同意率の傾向を把握した。すなわち発災直後の超急性期、急性期及び亜急性期において、同意の程度の高い項目内容が多かった。これらの時期には、実務保健師の役割として具体的な対応行動があり、その実施にあたり必要な知識・技術・態度が求められていた。慢性期、静穏期においては、中程度の同意の項目内容の占める割合が超急性期、急性期・亜急性期に比べて多かった。これらの時期は、活動の進行管理や支援の調整等のマネジメントが多くなり、実務保健師の役割行動として自他ともに認識されにくく、それ故に、本調査にて提示した項目内容への回答が中程度の合意に留まった可能性がある。

#### 9．分担研究 9-1

インタビュー調査の結果から、支援のあり方として機能強化すべき観点として、市町村統括保健師を含む管理期保健師の災害時にかかる専門知識・能力の強化、統括的立場の保健師の機能強化のための効果的なりエゾン要員の配置と役割の明確化と能力育成、支援にかかる体制整備(全国的な標準化)が必要である。

#### 10．分担研究 9-2

調査の結果、派遣元自治体から捉えた応援派遣・支援の課題として、支援の必要性、支援の継続、支援の終了に関する判断、支援に際して被災市町村及び管轄保健所が担う役割、応援派遣保健師と派遣先市町村及び保健所との情報共有、派遣元及び派遣先の県本庁の保健師等担当者の連携が導出され、今後、支援体制下で活動推進を図るための保健師の能力育成として、人材を組織的に活用した活動推進にかかる実務保健師のマネジメント力、また統括保健師等の立場においては組織的な人材活用による活動推進のビジョンや戦略の計画づくり、その成果の見える化や評価を次の活動進展に活かすリーダーシップの力が重要と考える。

#### D．考察

災害時に求められる統括保健師の能力は、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先々を見据えた事象展開をイメージしながら、命令系統に基づく包括的指示を解釈して活動を具体化していく力、情報探索及び収集によりニーズを見極める力、人員配置及び部門間の役割分担等にかかわる調整力、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であった<sup>5)6)</sup>。

それに対して、災害時に求められる実務保健師の能力は、地域活動の最前線において、被災者や避難所等への直接的なかわりによるアセスメントに基づき二次的な健康被害の防止に向けて個々のニーズを充たすことへの対応力と共に、集団や地区のアセスメントから必要な対策や手段を提案していくマネジメント力が求められており、それら 2 つの力を連動させて活動推進を図る力が重要であると考えられた。

被災地の保健師としての支援経験をもつ保健師を対象にしたデルファイ調査に

において、27項目・81の災害時の実務保健師の役割・コンピテンシー、100の知識・技術・態度の項目内容について同意の程度を把握したところ、発災後の超急性期、急性期・亜急性期に示した項目内容に対して同意率の高い傾向があった。その一方で慢性期や静穏期における被災者や地区のニーズの持続的な把握やニーズの変化への対応策の企画・実施等の内容は、中程度の同意に留まり、慢性期や静穏期における実務保健師の災害に向けた対応能力の開発は、具体的な取組事例等のより詳細な検討が必要と示唆された。

実務保健師の災害時の能力開発は、知識や理解を図る側面、スキル修得により確実に行動化を図る側面、さらに調整や体制づくりに関わる上で思考力や判断力を養う側面があると考えられた。実務保健師の災害時の能力開発に向けて、知識、スキル、思考・判断の3側面を意識した体系的な教育機会を計画する必要がある。集合対面型の研修だからこそ開発できる災害時の対応能力とは何か、研修会前後の自己学習のような形態によって開発できる能力とは何か、についての検討に繋がっていく必要がある。

#### E . 結論

実務保健師に求められる災害時の役割とコンピテンシー、知識・技術・態度として27項目・81のコンピテンシー、100の知識・技術・態度の内容を導出し、デルファイ調査により、これら項目内容への同意の程度を把握した。超急性期、急性期・亜急性期において同意の程度の高い項目内容が多く、慢性期、静穏期においては中程度の同意が多い傾向にあった。超急性期、急性期・亜急性期は直接的な行動に直結するスキルが問われる一方で、慢性期、静穏期は、マネジメント力や創造力が問われる状況が背景にあると推察された。災害時の応援派遣及び受援の調査結果から、受援体制及び人材育成の点から機能強化すべき点として、市町村統括保

健師を含む管理期保健師の災害時にかかる専門知識・能力の強化、統括的立場の保健師の機能強化のための効果的なリエゾン要員の配置と役割の明確化及び能力育成、受援にかかる体制整備（全国的な標準化）が必要であることが確認された。

#### F . 健康危険情報

なし

#### G . 研究発表

##### 1. 論文発表

- 1)金谷泰宏,奥田博子.自然災害に関する制度上の変化 受援自治体の保健師に求められるもの.保健師ジャーナル.2018;74(12):1006-1011.
- 2)金谷泰宏,千島佳也子.災害時健康危機管理支援チーム(DHEAT)教育研修について.公衆衛生情報 2018;48(3):4-5.
- 3)金谷泰宏,奥田博子.災害時の公衆衛生対策の重要性.保健の科学.2019;61(3):153-158.
- 4)金谷泰宏,市川学.超スマート社会で医療ニーズに応え続けるためには何が必要か-IoT, AI を活用した災害医療の研究・開発を主に.新医療.2018;522:18-21.
- 5)金谷泰宏.国際的なパンデミック対策と我が国の健康危機管理.国立病院学会誌 医療.2018;72(11):450-453.

##### 2. 学会発表

- 1)Kanatani Y. Work Shop "Medical Preparedness for CBRNe Events". NCT ASIA PACIFIC JAPAN 2018; 2018.5. 28-30; Tokyo.
- 2)Kanatani Y. "How to protect lives from disasters".The 14th Asia Pacific Conference on Disaster Medicine in Kobe;2018.10.16-18, Maiko. Program booklet.
- 3)江藤亜紀子,金谷泰宏.仙台防災枠組における目標達成のために必要とされる災害県研究と比較した研究動向の分

析.第 77 回日本公衆衛生学会総会 ;2018.10.24-26 ;福島 .日本公衆衛生雑誌 .2018 ;65( 10 特別付録 ).p.499

ための災害に対する管理実践マニュアル・研修ガイドライン .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平成 28-29 年度総合研究報告書別冊、1-40、2018.

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、奥田博子、春山早苗、金谷泰宏、吉富望、井口紗織：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 . 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 平成 28-29 年度総合研究報告( 研究代表者 宮崎美砂子 )、1-56、2018.
- 2) 奥田博子、宮崎美砂子、守田孝恵、佐伯和子、中板育美、福島富士子、橘とも子：保健師の人材育成計画策定ガイドライン .平成 27 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 ) 地域保健に従事する人材の計画的育成に関する研究 ( 研究代表者 奥田博子 )、1-65、2016 .
- 3) 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、金谷泰宏：大規模災害復興期等における地域保健活動拠点のマネジメント機能促進のための評価指標ツール開発に関する研究 . 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 ) 平成 27 年度総括・分担研究報告書( 研究代表者 宮崎美砂子 )、1-113、2016 .
- 4) 宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗、金谷泰宏、吉富望、井口紗織：災害対策における地域保健活動推進のための管理実践マニュアル実用化研究 . 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 平成 28 年度総括・分担研究報告書( 研究代表者 宮崎美砂子 )、1-140、2017 .
- 5) 前掲 4)
- 6) 宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗、金谷泰宏、吉富望、井口紗織：統括保健師の

