

## 分担研究報告書

研究題目 先行知見の整理及び成果物発信の基盤整備

研究分担者 岩瀬 靖子（千葉大学大学院看護学研究院・講師）

### 研究要旨

本研究の目的は、次の2点である。1. 先行知見の整理：自治体における業務マニュアルの目的、策定及び評価方法の知見を踏まえ、既存資料から災害時保健活動マニュアルの位置づけ、目的、策定・活用・評価方法並びに課題を整理する、2. 成果物発信の基盤整備：本研究の進捗及び好事例、マニュアル策定及び活用に役立つ研究成果物の周知を図る特設ホームページ（以下 HP）の内容を検討し作成する。

1. 先行知見の整理：先行研究の文献検討から、マニュアル策定フェーズおよび活用フェーズについて、それぞれの課題と実質化するための要素として考えられることについて記述を抽出し、都道府県本庁・保健所設置市・市町村別に整理・分類を行なった。

2. 成果発信の基盤整備：本研究班の成果発信の基盤としてホームページを作成し、2023年3月初旬に公開した。ホームページ上では、本研究班の成果資料および関連先行研究資料についてダウンロードが可能な状態で公開しており、今後も随時情報を更新する予定である。

## A. 研究目的

### 1. 先行知見の整理

先行文献から、マニュアル策定フェーズおよび活用フェーズにおける課題とマニュアル策定・活用を実質化するための要素として考えられることについて、都道府県本庁・保健所設置市・市町村別に明らかにする。

### 2. 成果物発信の基盤整備

本研究の進捗及び好事例、マニュアル策定及び活用に役立つ研究成果物の周知を図る特設ホームページ（以下 HP）の内容を検討し作成する。

第一段階の検索結果より、重複文献を削除し、以下の選定基準・除外基準に照らし分析対象文献の選定を行った。

#### ①選定基準

- 災害時の保健師の保健活動マニュアルを対象とした記述が含まれている

#### ②除外基準

- 自治体以外の機関（例. 訪問看護、医療機関等）の保健活動マニュアルに関する内容が記述された文献
- 保健活動マニュアルに関する記述内容が少ない文献

## B. 研究方法

### 1. 先行知見の整理

#### 1) 文献抽出方法

検索ツールは、医中誌 web、CiNii Research を用いた。検索キーワードは、「災害」「保健活動」「保健師」「公衆衛生看護」「地域看護」「マニュアル」「BCP」を組み合わせて、会議録を除き抽出を行った。

### 2) 分析方法

先行文献から、マニュアル策定フェーズおよび活用フェーズについて、それぞれのフェーズの課題と、マニュアル策定・活用を実質化するための要素として考えられることについての記述を抽出し、都道府県本庁・保健所設置市・市町村別に整理・分類を行なった。

## 2. 成果物発信の基盤整備

### 1) ホームページの整備方法

ホームページのターゲット層およびコンテンツの検討を行い、ホームページの作成・公開を行った。

#### (倫理的配慮)

先行文献の整理にあたっては、公表されている文献を対象とし、データの整理・分析過程においては匿名性と正確性に留意することを遵守した。

## C. 研究結果

### 1. 先行知見の整理

#### 1) 分析対象文献の概要

キーワードを用いて検索した結果、第一段階の検索結果 127 件より重複文献削除後 118 件が抽出された。選定基準・除外基準に照らし、28 件の文献を分析対象文献とした。

以下、策定フェーズおよび活用フェーズにおける課題と実質化するための要素について述べる。

#### 2) 策定フェーズ

##### (1) 策定における課題

(都道府県本庁・保健所の場合)

- 平常時に市町村と協働する機会の減少
- 県・保健所・市町村の役割分担が明確でない
- マニュアル作成の優先順位が低く、作成時間がない
- 危機管理部門等の庁内の理解・調整の困難
- 災害時における保健師としての役割と行政職員としての役割が不明確
- 平時の保健師の分散配置による交流機会の減少と連携不足
- 市町村地域防災計画への県型保健所の介入機会が低い
- マニュアル作成に対する優先度の低さ
- 被害想定をどの規模で設定したらよ

いか分からない

(保健所設置市の場合)

- 地域防災計画策定への保健師の関与がない
- 地域防災計画への保健師の役割の明示や公衆衛生の視点の不足
- 防災対策は保健師が所属する部門の事務分掌に含まれていない
- 自主防災組織等の住民組織との接点が少ない
- 県・保健所・市町村の役割分担の準備不足
- マニュアル作成の優先順位が低く、作成時間がない
- 被害想定をどの規模で設定したらよいか分からない
- 災害時における保健師としての役割と行政職員としての役割が不明確
- 多くの部局で災害対応経験を持たない場合が多い
- 支援経験の記録や報告書は作成できておらず、災害時の活動指針やマニュアルがない

(市町村の場合)

- 地域防災計画策定への保健師の関与がない
- 地域防災計画への保健師の役割の明示や公衆衛生の視点の不足
- 防災対策が保健師の所属する部門の事務分掌に含まれていない
- 市町村防災担当者と保健師の連携不足
- 自主防災組織等の住民組織との接点が少ない
- 業務分担制・分散配置下による平時に協働・連携する機会の減少
- 保健部局における危機管理体制の未整備
- 統括的保健師の健康危機管理に対する知識不足や不安
- 災害保健活動に対する優先度の低さ
- マニュアル策定の着手方法が分から

- ない
- 被害想定をどの規模で設定したらよいか分からない
- 受援内容や体制が決まっていない
- 多くの部局で災害対応経験を持たない場合が多い
- 自組織の状況（保健師配置状況、地区特性、社会資源等）により具体的対応が異なる

## （２）策定を実質化するために必要と考えられる要素

（共通する要素）

- 地域防災計画への保健師の関与
- 所属自治体の地域防災計画の理解
- 地域防災計画と保健活動マニュアルの連動
- 統括保健師の役割発揮とリーダーシップ（防災部局や関係部局との合意形成・連携強化、保健師間のコミュニケーションの円滑化、平時の人材育成との連動）
- スタッフ全員でのマニュアルの必要性等の共通認識の醸成
- 保健師が健康危機管理上の課題の根拠を説明できる（地区特性を踏まえた実態把握）
- 県保健所・市町村保健師の顔の見える関係づくり
- 他職種と協働した策定
- コアとなるワーキングメンバーの選出
- 災害支援活動上の情報収集の目的や判断基準の検討
- 平時の活動との連動の検討
- 災害支援経験者の伝承
- 参考となる策定ガイドラインや研究者等の人的支援によるマニュアル策定支援

（都道府県本庁／保健所設置市の場合）

- 市町村への策定プロセスへの技術的な助言支援や研修の実施
- 県保健所と市町村保健センターとの

- 合同研修機会の企画・実施
- 組織的な人材育成との連動
- 管内市町村と危機管理方針や策定方針の共有と合意
- 保健所圏域レベルの関係機関（３師会、消防等）との連携・方針の合意
- 全て保健所間で支援・受援を行う体制を想定し、政令市・中核市も含めた検討をすすめる
- 管内市町村のマニュアルとの整合性の検討
- DHEATの活動との連続性の検討

（市町村の場合）

- 策定の行動計画の立案・実施と評価
- 地域防災計画の被害想定を参考に保健師の役割を整理する
- 自治体の危機管理体制全体の中での保健活動の課題を検討する
- 県のマニュアルとの整合性の検討

## 3）活用フェーズ

### （１）活用における課題

活用については、「発災時」での活用と「平時」における活用に関する記述が抽出された。

以下に、「発災時」と「平時」のそれぞれの時期毎に活用における課題について述べる。

#### ■ 発災時の活用における課題

（共通）

- マニュアルを有していても活用が不十分・存在の認知不足
- マニュアルの記載内容に具体性が欠けており活用できなかった（事務分掌的な内容のみ、
- マニュアル内容の職員の理解不足
- 想定外の被害が生じ機能しなかった
- 外部支援チーム独自の記録様式や情報収集項目の活用による混乱が生じた
- 情報収集項目を活用する目的や方法・判断基準が不明確だった
- 情報収集項目の偏り（避難所中心で

地域全体を想定していなかった、時間軸の考慮不足、他の専門職や機関が必要とする情報が含まれていなかった)

(市町村)

- 発災前に具体的な活動内容や他支援団体の活動内容を理解しなければ活用できない
- 他職種で状況を共有し定期的に協議する場が必要だった
- 災害時の統括保健師や保健師の役割を危機管理担当課に伝えておく必要があった

## ■ 平時における活用の課題

(共通)

- マニュアルに基づく研修機会や人材育成の不足
- 平時の研修に対する優先度の低さや方法の不明確さ
- 保健師の災害経験有無の違いによるマニュアル内容の解釈の違い
- マニュアルの周知不足 (マニュアル作成主担当以外に周知されていない)

(都道府県本庁／保健所設置市)

- 受援体制の検討が不十分だった

(市町村)

- 発災時、組織内の情報共有体制が不十分だった
- 福祉避難所の開設における計画が不十分だった
- 平時に他部署と連動した災害対応訓練や研修の機会が無い (または少ない)

## (2) 活用を実質化するために必要と考えられる要素

- 根拠法令やマニュアルについて学ぶ機会の確保
- 平時における県保健所と管内市町村の顔の見える関係づくり

- マニュアル内容を反映した研修・訓練の実施 (受援の判断、フェーズに応じた活動展開、情報収集に基づく判断、指揮命令系統の迅速な構築)
- 検証に基づくマニュアルの見直し (保健師等の市職員や関係機関の職員を対象とした災害対策研修の実施、研修や訓練の結果を計画やマニュアルの改訂に反映するという体制づくり)
- 新任期・中堅期・管理期それぞれの時期に研修を実施し実践的な研修を企画する
- 頻繁・定期的に見直す機会をつくる
- 他部署や他機関も含めた訓練・研修機会の創出
- 市町村の統括保健師をサポートする方法などを具体的に話し合い、行動レベルまで落として計画に反映させる
- 管内市町村保健師間で災害対応訓練の実施状況や課題などの情報共有を行う
- 管内市町村保健師間で共有できる機会を県保健所が創出する
- 公衆衛生対策に関する災害訓練の体系化と効果に関する基礎的研究の必要性
- マニュアル内容を踏まえ平時の保健活動に反映する (地域診断等)

## 2. 成果物発信の基盤整備

### 1) ターゲット・コンテンツの検討

ホームページの目的は、以下のように設定した。

- 過去の成果物や研究の進捗状況を本 HP 上で随時、更新し発信することで、閲覧対象者が研究成果を活用することができる。
- 本研究の調査実施に伴う問い合わせ対応等にも本 HP が活用できることで、研究の円滑な実施につなげる。

上記の目的に照らし、本 HP の主なターゲット層およびコンテンツを班会議で検討し以下のように設定した。

### (1) 主なターゲット層

保健師を初めとする自治体関係者など災害時保健活動マニュアル策定および運用に関わる担当者、その他災害時保健活動に関わる関係職種

### (2) コンテンツ

- ・ 本研究の紹介（本研究の概要および構成メンバー等）
- ・ 研究成果発信（本研究の成果資料、関連先行研究の資料）
- ・ 研究班会議情報
- ・ 閲覧者対象のアンケート（閲覧者の閲覧目的、属性、HP を知ったきっかけ、研究成果物に関する意見・要望）
- ・ NEWS、お問い合わせ、リンク集

## 2) ホームページの作成および公開

2023 年 3 月初旬に、以下の URL にて HP を公開した。

- ・ 本 HP の URL :  
<https://square.umin.ac.jp/Disaster-manual/index.html>

尚、現在 HP 上で公開している研究成果資料は下記の通りである。

### 【本研究班の成果資料】

- ・ 全国自治体を対象とした災害時保健活動マニュアルの策定・活用状況の実態調査報告書（令和 5 年 3 月）：分担研究 2 成果資料

### 【関連先行研究の資料】

- ・ 災害時の保健活動推進のための保健師間および地元関係団体との連携強化に向けた体制整備ガイドライン（令和 4 年 3 月）：令和 3 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）災害時保健活動の体制整備に関わる保健師の連携強化に向けた研究（研究代

表者 宮崎美砂子）成果資料

- ・ 保健師の災害時の応援派遣及び受援のためのオリエンテーションガイド（令和 2 年 3 月）：平成 30 年-令和元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）成果資料
- ・ 実務保健師の災害時の対応能力育成のための研修ガイドライン（令和 2 年 3 月）：平成 30 年-令和元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）成果資料
- ・ 統括保健師の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（平成 30 年 3 月）：平成 28-29 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）成果資料

## D. 考察

### 1. 先行知見の整理

#### 1) 策定フェーズにおける課題と実質化するための要素

都道府県本庁・保健所設置市・市町村に共通する課題として、地域防災計画策定への保健師の関与がないこと、地域防災計画への保健師の役割の明示や公衆衛生の視点不足等、地域防災計画と保健活動マニュアルの連動に関する課題が抽出された。また、防災対策が保健師の所属する部局の事務分掌として位置付けられていないことも策定上の課題として抽出

され、防災対策を管轄する危機管理部門との連携・調整上の困難があることが明らかとなった。

これらの課題に対する実質化する要素として、地域防災計画への保健師の関与や保健活動マニュアルの連動が必要であると考えられるが、これを実現するためには統括保健師の役割およびリーダーシップの発揮が重要であると考えられる。これにより、防災部局など関係部局との合意形成および連携強化につながることが望まれる。

また共通する課題として災害保健活動に対する優先度の低さや災害対応経験が無いこと、危機管理に関する知識不足も抽出された。

これらの課題に対する要素として、スタッフ全員での研修の実施による必要性の認識の醸成や基本的知識の理解、危機管理上の根拠について地区特性を踏まえた実態把握に基づき説明できる力の育成が必要であると考えられた。

さらに、県や市町村それぞれの課題として、相互の役割分担の不明確さや協働する機会の減少などによる連携上の課題が抽出された。また、市町村では策定方法や着手する方法が分からないなどの課題も抱えており、県保健所と市町村の連携による策定のサポートが必要であると考えられた。

## 2) 活用フェーズにおける課題と実質化するための要素

活用フェーズでは、さらに「発災時」と「平時」における課題が抽出された。

「発災時」に共通する課題として、マニュアルを有していても具体性や存在の認知・内容の理解不足による活用上の課題が生じていた。これには、平時においてマニュアル内容を反映した研修や訓練の充実が必要であると考えられた。

また、情報収集項目を設定していてもその判断基準が不明確であったことから活用に問題が生じたことや、避難所対応

を中心とした情報収集項目の偏りなどフェーズの進展を意識した情報収集項目になっていなかったことから活用上の問題が生じていたことが明らかとなった。これには、情報収集項目の判断基準やフェーズに応じた内容となるよう検討が必要であると考えられる。

さらに外部支援者の応援・派遣を得た場合に、外部の独自の記録様式や情報収集項目の活用により被災自治体で混乱が生じる課題が抽出された。これには、国や県レベルで整合性が保たれるような検討が必要であると考えられる。

「平時」に共通する課題として、マニュアルに基づく研修や人材育成の不足、マニュアルの周知不足、これらに関連して各保健師の解釈の違いなどが生じていた。これには、平時における研修や訓練機会の創出が重要であると考えられる。さらに、このような研修の実施結果をマニュアルの改訂に反映し、常に具体的に活用可能な状態を作っていく仕組みの整備も必要であると考えられる。

また、県保健所や市町村間でのマニュアル内容を反映した合同での研修機会の創出をすることで、共通理解の促進と相互の活動の連動性が向上するものと考えられた。

## 2. 成果物発信の基盤整備

本年度は、HPを作成し本研究班の研究成果の発信と過去の関連先行研究資料を掲載した。引き続き次年度も本研究班の成果資料をタイムリーに掲載することで、保健師を初めとする閲覧者が研究成果を活用できるよう努める。また、調査実施情報や班会議情報等についても本HPを活用することで円滑な研究遂行につなげていきたいと考える。

## E. 結論

先行研究の文献検討から、マニュアル

策定フェーズおよび活用フェーズについて、それぞれの課題と実質化するための要素として考えられることについて記述を抽出し、都道府県本庁・保健所設置市・市町村別に整理・分類を行なった。

本研究班の成果発信の基盤としてホームページを作成し、2023年3月初旬に公開した。ホームページ上では、本研究班の成果資料および関連先行研究資料についてダウンロードが可能な状態で公開しており、今後も随時情報を更新する予定である。

F. 健康危険情報  
無し

G. 研究発表  
1. 論文発表  
無し

2. 学会発表  
無し

H. 知的財産権の出願・登録状況  
無し

<引用文献>  
分析対象文献一覧

1. 服多 美佐子, 山下 十喜, 東久保 ちあき:【自然災害への備えと対応-BCPと受援・支援-】平成30年7月豪雨災害における広島県保健師チーム統括班の活動から 多職種連携と受援について. 精神神経学雑誌, Vol. 124-3, 168-175, 2022.
2. 細谷 紀子, 佐藤 紀子, 杉本 健太郎, 雨宮 有子, 泰羅 万純:全国市町村における災害時の共助を意図した平常時の保健師活動の実態と関連要因. 日本公衆衛生雑誌, Vol. 69-8, 606-616, 2022.
3. 野澤 幸江, 林 裕美, 山田 和正, 室谷 健太: 県保健所と市町で実施し

た災害に備えた保健活動の合同研修の効果についての探索的研究. 日本災害看護学会誌, 22(3): 99-110, 2021.

4. 山村 奈津子: 統括的保健師による健康危機管理の推進に向けた取り組み 災害健康リスクアセスメントの実践. 日本公衆衛生看護学会誌, 9(2): 112-120, 2020.
5. 松本 珠実, 横山 美江: 自治体における災害時の公衆衛生の備えに関する文献的考察. 大阪市立大学看護学雑誌, 16: 9-20, 2020.
6. 古屋 好美: 【災害対策・対応の最前線を探る-受援に必要な視点とは何か】災害時に求められる受援体制構築 次の災害に備えるために. 保健師ジャーナル, 75(12): 990-994, 2019.
7. 宮園 将哉: 【災害対策・対応の最前線を探る-受援に必要な視点とは何か】寝屋川市保健所の取り組み 保健医療分野における災害対策の取り組みと今後の展望. 保健師ジャーナル, 75(12): 1034-1038, 2019.
8. 永井 仁美: 【災害対策・対応の最前線を探る-受援に必要な視点とは何か】大阪府富田林保健所の取り組み 災害時の地域保健支援・受援体制構築に向けた管内市町村との連携. 保健師ジャーナル, 75(12): 1022-1027, 2019.
9. 白井 千香: 【災害対策・対応の最前線を探る-受援に必要な視点とは何か】枚方市保健所の取り組み 災害時における健康危機管理. 保健師ジャーナル, 75(12): 1028-1033, 2019.
10. 石井 安彦, 宮本 幸世, 玉井 晴子, 今井 喜代子, 今井 道子, 佐藤 きえ子: 2018年北海道胆振東部地震における保健師活動 市町村・保健所・災害派遣の保健師の受援と支援. 保健師ジャーナル, 75(8): 678-687,

- 2019.
11. 野口 裕子：【災害対策・対応の最前線を探る-受援に必要な視点とは何か】高知県の取り組み 災害支援の教訓を踏まえた受援体制構築の強化. 保健師ジャーナル, 75(12) : 995-1000, 2019.
  12. 坪川 トモ子, 奥田 博子, 渡邊 路子, 田辺 生子, 伊豆 麻子：災害時保健活動に関する平常時からの体制整備の現状 被災経験のある一県内の市町村保健師代表者に対する調査から. 新潟青陵学会誌, 11(1) : 35-45, 2018.
  13. 松下 清美：【中長期的視点から災害時保健活動を再考する-東日本大震災の健康への影響と保健活動の展開】兵庫県における被災地支援の体制づくりと保健活動の継承. 保健師ジャーナル, 74(3) : 207-213, 2018.
  14. 松本 珠実：【熊本地震に学ぶ, 支援と受援の体制づくり】「大規模災害時における保健師の活動マニュアル」の意義と活用のポイント. 保健師ジャーナル, 73(2) : 134-140, 2017.
  15. 大関 博美, 藤本 紀子, 渡辺 真澄, 齋藤 明日香, 富岡 真理子, 宮下 美恵, 宮崎 美砂子：活動報告 「市原市災害時保健活動マニュアル」にもとづく研修会の取り組み 役割別シミュレーション演習とそこから見えてきた課題. 保健師ジャーナル, 72(9) : 758-764, 2016.
  16. 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, 21(1) : 78-82, 2016.
  17. 城戸口 親史, 渡邊 和信：平成 25 年 7、8 月山口県・島根県での豪雨災害における調査報告. 日本災害看護学会誌, 16(2) : 66-71, 2014.
  18. 松本 珠実：【平時からの災害時要援護者支援】要援護者対応を意識した平時からの保健活動 「大規模災害における保健師の活動マニュアル」を踏まえて. 保健師ジャーナル, 70(9) : 758-762, 2014.
  19. 白木 裕子, 浦橋 久美子, 齋藤 澄子：東日本大震災時の A 県の市町村における他地域住民への保健師活動の実態. 日本災害看護学会誌, 15(3) : 38-46, 2014.
  20. 白木 裕子, 浦橋 久美子, 齋藤 澄子, 松本 敦子, 永井 美登利, 鈴木 貴恵, 下田 礼子, 中原 夏美：東日本大震災での保健師活動におけるマニュアルの活用. 茨城キリスト教大学看護学部紀要, 5(1) : 61-67, 2014.
  21. 齋藤 澄子, 浦橋 久美子, 白木 裕子, 中原 夏美, 鈴木 貴恵, 下田 礼子, 永井 美登利, 松本 敦子：A 県保健所および市町村における災害時保健師活動の実態と課題 東日本大震災後の調査から. 茨城キリスト教大学看護学部紀要, 5(1) : 13-21, 2014.
  22. 島田 裕子, 鈴木 久美子, 春山 早苗：自然災害に備えるための市町村保健師の活動方法. 自治医科大学看護学ジャーナル, 10 : 79-86, 2013.
  23. 島田 裕子, 関山 友子, 工藤 奈緒美, 塚本 友栄, 鈴木 久美子, 春山 早苗, 星野 典子, 鈴木 祐美, 五月女 祐子：東日本大震災発生後の県外からの避難者を対象とした栃木県内の避難所活動における保健師の課題. 自治医科大学看護学ジャーナル, 10 : 23-33, 2013.
  24. 田中 忍, 坂田 郁子, 藤木 弥生, 井手 喜久子, 木村 みどり, 古賀 且子, 岡島 祐子, 熊本 サチ子：九州北部豪雨災害における保健活動. 保健師ジャーナル, 69(1) : 52-59, 2013.
  25. 奥田 博子：【災害時活動マニュアルをどうする?】災害時保健活動マニュアル検討のために. 保健師ジャーナ



- ル, 68(10): 842-846, 2012.
26. 日高 橘子: 【災害時活動マニュアルをどうする?】災害時保健師活動マニュアルの見直しに向けて 名古屋市から被災地への長期派遣保健師としての経験から. 保健師ジャーナル, 68(10): 847-852, 2012.
27. 森永 裕美子: 【災害時活動マニュアルをどうする?】災害時「公衆衛生活動」指針とマニュアルの策定 保健師が重層的に取り組んだ倉敷市の成果. 保健師ジャーナル, 68(10): 853-859, 2012.
28. 細田 孝子: 【災害時活動マニュアルをどうする?】市町村との合同による災害時保健活動マニュアルの作成 茨城県の取り組み. 保健師ジャーナル, 68(10): 860-865, 2012.