

災害保健活動の実際とマニュアルの比較検証

研究分担者 春山早苗 自治医科大学看護学部 教授

研究要旨：

本研究は、災害時保健活動マニュアルを策定している3県8市13人の保健師を対象に、マニュアルの策定及び見直しの過程等について半構造化インタビューを行い、災害に備えた平時の体制整備に関する活動も含めた災害保健活動の実際と災害時保健活動マニュアルとの関連から、マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件を検討することを目的とした。

マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件として考えられたことは、以下の7点であった。

- ・災害時保健活動の経験の振り返りまたは災害対応関連の訓練を機会に当該自治体の災害時保健活動体制や災害時保健活動マニュアルが定期的に検証されている
- ・保健師活動体制及び指揮命令系統並びに保健師の役割の明示とともに、困難・混乱が生じやすい活動については具体や手順が示されている
- ・災害時保健師活動体制・方針について保健師内で合意が得れているとともに、マニュアル内容の定期的な共有の機会がもたれている
- ・防災担当部署や避難所担当部署等の他部署との調整と周知並びに防災計画との整合性や庁内への周知が図られている
- ・平時も含めた災害対応活動について統括保健師の役割が事務分掌上に明記されている
- ・災害対応に関わる関係機関との調整と周知が図られている
- ・平時の役割や活動が記載されている

（研究協力者）

島田 裕子 （自治医科大学看護学部・准教授）

市川 定子 （自治医科大学看護学部・講師）

岸 範子 （自治医科大学大学院看護学研究科・博士前期課程）

A. 研究目的

豪雨水害をはじめとする甚大な自然災害が毎年のように各地で発生している。自治体において災害発生時に地域防災計画を実質化させ、被災住民の健康支援を組織的に推進するうえで、活動手順等を示した災害時保健活動マニュアル（以下、マニュアルとする）は不可欠である。地域防災計画にマニュアルの位置づけが記載されていない自治体も多く、マニュアル策定に着手していない、あるいは策定していても災害時及び平時に十分に活用されていない状況も耳にする。先行研究¹⁾

では、災害対応業務マニュアルの不備が発生する原因として、以下のことが挙げられている。

- ・マニュアルの記述方法がその時の担当者のやり方に委ねられていることが多く、責任担当者や必要な情報に「ぬけ・もれ・おち」が存在すること
- ・災害はまれにしか起きないため、マニュアル作成者の多くは被災経験が無く、経験に基づいて作成する事ができない。その結果先進地域の事例をもとに作成するため、その地域の組織構造や風土に適応したマニュアルが作成できないこと
- ・災害は地域性や個別性によって、その発生状況

や被害状況が大きく異なり、高い不確定性を有しているため、明確な規定を設けて詳細なマニュアルを記述するのは困難であること

また、他の先行研究²⁾では、既存マニュアルの課題として、

・マニュアルを利用する側にとって、担当や立場によって対象となる業務が異なるため、どこに自分たちが行わなければならない業務が書かれているのか、探し出すことが難しい

・この業務を誰が行うかといった主語があいまい
・「・・・必要な措置を講じる」「・・・迅速な実施を図る」といった大局的な内容から、「・・・を報告する」といった担当者が行う具体的な記述が混在

が挙げられている。

以上の背景から、本研究の目的は、マニュアルの策定及び見直しの過程、並びにそれらと災害対応経験等との関係から、マニュアル策定の契機・見直し及び災害対応等におけるマニュアル活用による成果と課題を明らかにし、マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件を検討することである。これにより、災害時に最前線で被災住民の健康支援にあたる市町村においてマニュアルの策定・見直し及び活用が進む一助になると考えられる。

B. 研究方法

1. 調査対象

災害時保健活動マニュアルを策定している市町村の保健師。

対象選定にあたっては、市町村の状況をよく把握している2県の本庁の地域保健担当保健師から推薦を得た。また、他の1県については、当該県の市町村の状況をよく把握している看護系大学の教員から推薦を得た。

2. 調査項目

- 1) 個人属性：所属市町村における保健師経験年数・職位、災害時保健活動マニュアルの策定や見直しにおける立場・役割
- 2) 所属市町村の概要：被災経験の時期と災害種別
- 3) マニュアルの策定過程：マニュアル策定の契機、策定体制、策定レベル（合意が得られている又は周知されている範囲・レベル）、策定の目的、策定において参考にしたこと、

マニュアルの構成、マニュアル策定の成果等

- 4) マニュアルに関する課題
- 5) マニュアルの見直しの有無
- 6) 5)で「有り」の場合：見直しの契機、見直しの体制・方法、見直しのレベル（合意が得られている又は周知されている範囲・レベル）
- 7) マニュアル見直しにおいて対応した課題とその内容
- 8) マニュアルに関連する災害時保健活動体制やマニュアル活用の課題とそれらへの対応

3. 調査方法

調査方法は、2. 調査項目について、対面または遠隔会議システムによる半構造化インタビューとした。インタビューは研究者1~2名により、1回60分行った。研究対象の理解が得られた場合には、必要に応じて30分以内の範囲で延長した。インタビュー内容は、研究対象の理解を得て、ICレコーダーまたは遠隔会議システムにより録音した。

(倫理面への配慮)

調査の実施にあたり、研究者から調査の趣旨、方法、自由意思の尊重、個人情報の保護の遵守等について、文書を用いて口頭で説明し、文書により同意を得た。また、研究対象の所属長宛てに研究対象が本研究に参加することの依頼文書を送付した。

なお、本研究は自治医科大学医学系倫理審査委員会の承認を得て実施した。

4. 分析方法

インタビューの録音データから逐語録を作成し、その内容を2. 調査項目に沿って整理した。整理したデータから、災害対応経験等との関係に留意して、マニュアル策定の契機・見直し及び災害対応等におけるマニュアル活用による成果と課題を質的記述的に分析した。結果から、マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件を検討した。

なお、災害対応経験等には、災害に備えた平時の体制整備に関する活動経験も含めた。

C. 研究結果

1. 研究対象の概要及び所属する市の被災経験

研究対象の概要及び研究対象が所属する市の概要を表1に示す。

研究対象は3県8市の13人であった。インタビュー時間は最小42分、最大74分、平均61分であった。

全員が係長級以上の保健師で、所属する市における保健師経験年数は最大37年、最小16年、平均29.7年であった。研究対象が所属する市は全て被災経験があった。

2. 災害時保健活動マニュアル策定の契機と策定体制

災害時保健活動マニュアルの策定過程を表2-1～2-3に示す。

1) 災害時保健活動マニュアル策定の契機・目的

災害時保健活動マニュアル策定の契機には、研究対象の所属する市の全てにおいて【所属する市の被災や他の被災した市町村における災害対応経験によるマニュアルの必要性の認識 (A～H)】があった。具体的には【市内における保健師の役割の明確化や役割分担の必要性 (A, D)】があり、防災担当部署等との合同訓練により、より認識が強くなっている場合もあった。また、【指揮命令システムの明確化の必要性 (A, D, H)】、保健師がどこでどのような活動をするのかといった【保健師の活動内容・活動方法の明確化の必要性 (A, C, F)】、【情報の収集・集約・伝達の方法の明確化の必要性 (A, H)】、【救護 (災害時医療) 体制における関係機関との連携体制を含めた具体的手順の明

表1 研究対象の概要及び所属する市の被災経験

市	A		B	C		D	
人口 (2022年10月)	約14.1万		約7.5万	約11.5万		約7.1万	
対象	A-1	A-2	B-1	C-1	C-2	D-1	D-2
保健師経験年数	30	25	37	34	30	30	24
職位	統括保健師 課長補佐	係長級	統括的立場 課長補佐級	統括保健師	課長	統括保健師 課長補佐級	副主幹 (統括保健師補佐)
被災経験の有無	有		大規模災害は無。山間部 で有	有		有	
上記、有りの場合、 その時期と災害種別 (主なもの)	・豪雨災害 (2019) ・林野火災 (2021)		・豪雨災害 等、頻回	・豪雨災害 (1998) ・東日本大震災 (2011) ・豪雨災害 (2015)		・東日本大震災 (2011) ・豪雨災害 (2019)	
市	E	F		G		H	
人口 (2022年10月)	約4万	約6万		約4.2万		約15.3万	
対象	E-1	F-1	F-2	G-1	G-2	H-1	
保健師経験年数	30	35	29	37	28	16	
職位	統括保健師 課長補佐級	統括保健師 課長補佐級	係長級	部長	課長補佐	係長級	
被災経験の有無	有	有		有		有	
上記、有りの場合、 その時期と災害種別 (主なもの)	・東日本大 震災 (2011) ・豪雨災害 (2019)	・東日本大震災(2011) ・豪雨災害 (2015) ・豪雨災害 (2019)		・東日本大震災(2011) ・豪雨災害 (2015)		・豪雨災害 (2015) ・豪雨災害 (2019)	

確化の必要性 (A)】、【防災部署との連携を含めた救護物品に関する整備・配備の明確化の必要性 (A)】があった。その他には、【部署内の災害対応担当が統括的立場の保健師を含む保健師に位置づけられたこと (B)】、【保健師の分散配置により災害時保健活動についても共通認識を図る強化の必要性 (C)】、【県の災害時保健活動マニュアルの見直し (E, G)】があった。

災害時保健活動マニュアル策定の目的として、研究対象の全てが「保健師等が災害時に迅速・円滑かつ効果的に動けるようにする（又はその体制づくり）(A~H)」を挙げていたが、特に救護活動や避難所活動、初動等と強調されていた点は少し異なっていた。その他には、「保健師経験の差に関わらず、災害時に誰もが主体的に活動できるように平時から意識を高める (E, G)」、「災害時の保健師の役割や活動体制について庁内職員の理解を促進すること (A, G)」、「保健師等が配置されない避難所でも避難所の職員との連携により救護活動が円滑にできる体制づくり (A)」、「防災担当部署や災害医療対策本部の構成機関との連携による適切な救護物品の整備・配備ができる体制づくり (A)」があった。

2) 災害時保健活動マニュアルの策定体制

災害時保健活動マニュアルの策定体制について、研究対象の所属する全市が複数の保健師等で策定していた。統括的な立場又は管理的な立場の保健師が入り策定していたのは6市 (A, B, C, D, F, G) であった。策定メンバーが係長級以上の保健師であったのは5市 (A, B, C, D, H) で、全保健師で策定していたのは2市 (F, G) であった。部署内の他の専門職も入って策定していたのは2市 (B, F) であった。平時から防災に関する課題に取り組んでいる保健師グループで策定したのは1市 (H) で、保健師の定例の会議や研修会を活かして策定していたのは3市 (C, D, G) であった。庁内他部署・関係者の意見や承認を得て策定していたのは3市 (A, F) で、災害対応に関わる関係機関の意見を得て策定したのは1市 (A) であった。

策定において参考にしたもの・ことには、「全国保健師長会等の災害時の活動マニュアル (A, C, D, F, H)」、「県の災害時保健活動マニュアル (B, E)」、「他の自治体の災害時保健活動マニュアル (A, G)」、「厚生労働省から発出された災害対応に関わ

る文書やガイドライン (C)」、「当該市の防災計画・避難所運営マニュアル・事業継続計画 (C)」等があった。また、「当該市の被災による災害対応経験 (A, D, E, F)」があった。具体的には、保健師の役割や災害時医療に関する組織内外の連携体制 (A)、避難所被災者への保健活動のための記録 (D)、避難所における被災者の受け入れ方や受援 (E)、災害時の諸活動の記録やフェーズ0~1の対応 (F) に関する経験であった。その他には、「他の被災市町村へ災害対応のために派遣された経験」があった。

災害時保健活動マニュアルについて、見直しまで未完成であった1市を除く7市において、合意が得られている又は周知されている範囲・レベルは、「保健師内」が1市 (E)、「保健福祉部内又は保健師所属部署内」が2市 (D, F)、「防災担当、避難所担当、要配慮者対応担当等の庁内の災害対応関係部署」が2市 (A, C)、「庁内」が2市 (G, H) であった。

マニュアルの対象災害種別は全市が自然災害で、地震や豪雨災害に特化しているものもあった。

マニュアルの活用対象は、全市が保健師はもちろんのこと、保健部署内の他の職員も含めている市が4市 (A, B, F, G) あった。

3. 災害時保健活動マニュアル策定の成果及び課題

災害時保健活動マニュアルの成果及び課題に対する見直しの過程を表3-1~3-4に示す。

1) 災害時保健活動マニュアル策定の成果

研究対象に認識されていた災害時保健活動マニュアル策定の成果は、実際の災害時対応の経験に基づく【避難所の立ち上げ時を含め避難所における保健活動や初動活動の円滑な実施 (A, C, E, F, G)】が最も多かった。これには、マニュアルにある避難所における健康相談記録や日報等の記録様式を活用できたこと、マニュアルに基づく避難所内のゾーン分け・環境整備・消毒、避難所避難者の健康管理のためにマニュアルにある掲示物を活用できたことが含まれた。その他には【健康調査の実施時期の判断と実施 (A)】があった。

その他の認識されていた成果は、全て災害に備えた平時の体制整備に関することであった。具体的には、【保健師の役割や活動内容が明確になり、

表2-1 災害時保健活動マニュアルの策定過程

市	A		B	C	
	A-1	A-2	B-1	C-1	C-2
策定期期	2020年2月		2011年から作成開始	2018年2月	
策定時の立場・役割	係長級、策定の中心メンバー	関わっていない	関わりなし	策定メンバー	策定メンバー
策定の契機	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雨災害時（2019）に救護所の保健師として入ったが福祉避難所対象の要配慮者への対応役割も混在。保健師には先に策定済みの市要配慮者対応マニュアルで要配慮者対応が期待され、一方で避難所開設時の役割も役割も期待されていたが、マンパワーが少ない中で両方を担うことは難しく役割や具体的な活動方法を明確化する必要があった ・課題として、指揮命令系統が複数あり救護所情報の集約化、災害医療対策本部設置後の関係機関による救護体制と医療への連携体制の具体的な手順の明示、救護物品の整備・配備についての防災担当部署との連携があった 		<ul style="list-style-type: none"> ・災害担当について保健部署内の医療担当の看護師等から、保健サービス担当の統括的立場の保健師を始めとした保健師等へ移行したこと ・東日本大震災（2011）の時に保健師を交替で派遣。当時マニュアルはなく発災1週間後に派遣された保健師がマニュアルを作らなければならないと思った。 ・フェーズに合わせて作成していたが途中になっていた 	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雨災害や東日本大震災等の災害を経験し、避難所に保健師が配置されたが、活動内容が明確にされていない部分があった ・保健師が分散配置されたことにより共通認識を図るのが難しくなってきた ・2017年度の当該市の保健師業務連絡会（保健師全員がメンバー）でマニュアルの策定が議題にあった 	
策定の目的	<ul style="list-style-type: none"> ・指揮命令系統の明確化により保健部署保健師等の巡回健康相談及び救護活動が実施できる体制づくり：防災部署及び災害医療対策本部との合同避難訓練をするようになり、役割分担の不明確さを認識。特に救護所対応と福祉避難所における要配慮者対応の役割分担 ・保健師等が配置されていない避難所でも各避難所職員との連携により救護活動が円滑にできる体制づくり：健康関連は何でも保健師ではなく、保健部署保健師が優先順位高く担うことや保健師がいなくても対応可能にする必要性の理解促進 ・防災担当部署及び災害医療対策本部の構成機関との連携による適切な救護物品の整備・配備ができる体制づくり 		主に災害担当の保健部署の保健師、看護師が発災後すぐに動けること	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時の保健師活動を明確化するため（経験年数による活動の差が出ないようにする） ・避難所開設の初動をスムーズに動けるようにするため 	
策定体制	<ul style="list-style-type: none"> ・管理的立場にある保健師（課長、課長補佐、主幹、係長級2名）の計5名で作成 ・庁内の初動期対応研修会といった形で係長級保健師が作成したマニュアル案を示し、保健師、事務職等庁内関係者と意見交換。 ・次に、豪雨災害（2019）を振り返り、医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所、災害拠点病院等の関係機関と1回会議を開き、医療対策本部の動きや関係機関との連絡体制について意見交換した。その後第1稿のマニュアルを作成 		統括的な立場の保健師、東日本大震災へ派遣された保健師、医療担当の看護師で作成	災害時保健活動マニュアルと人材育成マニュアルを一緒に考えていきたいということで、課長補佐級の保健師を筆頭に主査級以上の保健師が2つのワーキンググループ（WG）に分かれ、その1つのWGで作成。保健師業務連絡会の代表者会議があり、それが主査級以上であった	
策定において参考にしたこと	<ul style="list-style-type: none"> ・全国保健師長会「大規模災害における保健師の活動マニュアル」（平成25年改訂版） ・近隣自治体の災害時保健活動マニュアル ・豪雨災害（2019）の経験（保健部署の保健師の役割が明確でなかった、医療対策本部の動きや関係機関との連絡体制に課題があった） 		<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災発生1週間後に派遣された保健師の体験 ・県の災害時保健活動マニュアル 	全国保健師長会「大規模災害における保健師の活動マニュアル」（平成25年改訂版）、平成29年厚生労働省「被災した妊産婦及び乳幼児等に対する支援のポータル」、平成23年厚生労働省「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」、「災害時妊産婦情報共有マニュアル」（東北大学東北メディカル・カンパニオン機構）、県の某保健所のアクションカード、市防災計画、市避難所運営マニュアル、市BCP	
合意の範囲・レベル	<ul style="list-style-type: none"> ・係長レベルの保健師はもちろんのこと、研修を実施し保健師に周知。 ・市の毎年の避難訓練で、保健部署、防災担当部署（市防災の中核）、教育部署（避難所主管課）、社会福祉部署（要配慮者対応の主管課）がそれぞれのマニュアルを持ち寄り話し合い、市の災害対応として理解と合意を得る 		未完成であったためなし	<ul style="list-style-type: none"> ・当該自治体内の保健師：保健師に配布し全体会議で読み合わせを行った ・庁内：災害対策本部を立ち上げる総務部署、各避難所を開設する福祉部署に送り理解を得られている 	
マニュアルの構成等	【見直し後の現在】 対象災害種別： 自然災害 構成： 主にフェーズ1までと平時、「保健活動の実際（各担当の役割、活動内容）」「保健部署行動フロー（指示系統含む）」「避難所（救護所）様式類」「救護物品・衛生物品配置表」「健康調査訪問」「各種名簿」「自宅療養者・濃厚接触者の避難」等		対象災害種別： 自然災害 構成： 「平時の準備」「フェーズ0（24時間以内の初動体制。職員の参集、登庁の確認事項、情報収集と役割分担、自治体内の医療機関の把握、救護所の開設（場所、役割分担、必要物品の確保等）、衛生材料・医薬品の確保）」「フェーズ1～3」	対象災害種別： 地震 構成： 「保健活動全般（BCP、保健部署の本部業務）」「フェーズ0～2避難所における保健活動（災害時要配慮者対応、連絡先、災害時用保健師名簿、救急薬品等必要物品含む）」その他様式類、啓発媒体類、掲示物類	
活用対象	保健部署の保健師等職員		保健部署職員（主に保健師、看護師等）	保健師	

表2-2 災害時保健活動マニュアルの策定過程

市	D		E	F	
	D-1	D-2	E-1	F-1	F-2
対象					
策定期間	2020年度		2014年9月	2016年	
策定時の立場・役割	関わりなし		関わりなし	係長級	保健師
策定の契機	東日本大震災時（2011）に庁舎が被災し、避難所が開設されたことや福島県の原発事故による被災者が避難してきたこと。当時はマニュアルがなく指示系統や役割分担が課題になったため		東日本大震災の経験と県のマニュアル作成・見直しがあり、市のマニュアルの必要性を感じた	豪雨災害（2015）の時に本当に何もできなかった。県の保健師からマニュアルを渡されても、読む余裕もなく過ぎていく状況を経験した。県のマニュアルでは動けないことを実感し市としてのマニュアルを作ろうということになった	
策定の目的	地域防災計画、市避難所運営マニュアルに基づき、災害時に保健師をはじめとした保健医療活動を担う職員が、迅速かつ効果的な公衆衛生活動を行うことができる。特に避難所等における保健活動実施体制の構築を図り、避難所の衛生管理及び避難者の健康管理の徹底を図る		・被災地住民の生命や安全な暮らしの確保を図り、二次的健康障害などの被害を防ぎ、被災地域全体の早期復興へ向けた支援を行う ・保健師一人ひとりが平時から防災意識を高め、発災時には指示待ちではなく、見通しを持って動けるようになる	災害時に保健部署の保健師と管理栄養士が円滑に動けること	
策定体制	子ども保健福祉部署の課長、係長、成人保健部署の係長、高齢福祉部署の係長、感染症担当部署の係長の計5名の保健師で作成。2016年度から課長及び係長の月1回、行われる打合せの中で、2016年度から検討し始め作成していった。統括的な役割を担う部署である成人保健部署の保健師がまとめ役		保健部署の保健師2人が中心となっていたたき台を作り、あとは保健師内での共有で話っていた	・月に1回の保健師と管理栄養士の定例会で各項目を年代ごとにグループ分けして（保健師3グループ、管理栄養士1グループ）、たき台をつくり、皆で話し合っ作成した。 ・防災部署との話し合いも行った。	
策定において参考にしたこと	・日本公衆衛生協会/全国保健師長会「災害時の活動推進マニュアル」（2020年3月） ・東日本大震災の経験（避難所被災者の健康調査や世帯状況の記録用紙があるとよいと思った） ・災害時保健活動に関わる既存のチラシ類		・県の災害保健活動マニュアル ・東日本大震災の経験（避難所に被災者が押し寄せ土足で入ってきたこと、発災数日後に応援者派遣の申出があったがすぐに判断しなければならず結果として断ってしまったが受援体制を整え発災後の業務を依頼できればよかったと思ったこと等）	・全国保健師長会が作成したマニュアル。全国から支援を得る際に、当該マニュアルの様式を持参してもらえるため ・豪雨災害の経験（記録に専念する記録係の必要性、フェーズ0～1を乗り越えられるようにすること）	
合意の範囲・レベル	保健師に配付され説明会を実施。保健福祉部長まで決裁を仰ぎ部内で了承		・保健師 ・マニュアルは県の担当や保健所に提出	保健部署内	
マニュアルの構成等	対象災害種別： 自然災害 構成： 「避難所等における保健活動の概要」「避難所等における保健活動の実際（避難所・応急仮設住宅フェーズ0～4、自宅待機者フェーズ0～4）」「保健予防対策（二次健康被害予防、要配慮者支援、感染症対策、食生活・栄養指導、歯科保健・医療対策、こころのケア）」「生活環境衛生対策」「避難所被災者の健康調査や世帯状況等の記録様式」		対象災害種別： 地震、津波、豪雨災害等の自然災害 構成： 「マニュアル作成の趣旨等」 「平時の取組（保健活動体制整備、災害時要配慮者の安全確保のための備え、災害時の健康管理の普及啓発）」 「災害時保健活動（フェーズ0～4）」 「保健師等の応援派遣要請及び受け入れ体制」	対象災害種別： 自然災害 構成 「平常時の取り組み」 「大規模災害時における保健活動」（フェーズ0～2） 「情報の管理」 「支援者の健康管理」 「各種帳票（県様式・共通様式）」 「各種帳票（県様式・共通様式以外）」 * 平時に準備しておく物品・救急薬品リスト、保健活動用の避難所必要物品等も掲載	
活用対象	保健師		保健師	保健師、管理栄養士	

表2-3 災害時保健活動マニュアルの策定過程

市	G		H
対象	G-1	G-2	H-1
策定期間	2015年12月		2017年12月
策定時の立場・役割	課長級	係長級	・係長級以上の保健師で構成している防災担当グループのメンバー ・統括保健師を補佐する立場
策定の契機	東日本大震災の際に災害時保健活動のマニュアルの必要性を感じ、県のマニュアル見直しに合わせて市版を作ることになった		豪雨災害時（2015）に、救護活動の指揮命令系統が複数あり、情報伝達や収集に課題があったことや、避難所の保健師配置体制や救護用品の整備に課題があった
策定の目的	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時の保健師活動について庁内職員に理解してもらうため。東日本大震災の際に避難所活動や在宅の被災者への対応等がある中で、ライフライン停止により、各部署に割り当てられた業務を担うことも求められ、保健師が担うべき業務の遂行に影響を及ぼした。災害時に、統括保健師の指揮命令下で避難所や在宅被災者への対応を、各部署に割り当てられた業務とは別立てで行えるようにすること ・保健部署以外の保健師所属部署の上司に災害時の保健師の役割や活動体制を理解してもらうこと ・災害時に主体的に動けるように、常にマニュアルの読み合わせをして災害時の活動を保健師全員で理解しておくこと（市外から通勤する保健師も多く、発災時に上の保健師がいるとは限らない。経験の浅い保健師でも災害時の保健活動内容を理解できるようにする） 		・主に災害時の初動活動が円滑になされるようにすること
策定体制	<ul style="list-style-type: none"> ・月1回時間内に行っていた研修会に位置づけ、その成果物として作成した ・防災担当部署の了承を得て、地域防災計画に載せてもらった 		係長級以上の保健師で当該市の保健師活動の課題に取り組んでおり、その一つである防災担当グループで策定
策定において参考にしたこと	先駆的にマニュアルを策定していた県内の他市のマニュアル		全国保健師長会の「大規模災害における保健師マニュアル」（平成25年改訂版）
合意の範囲・レベル	庁内レベル（庁議にかけ承認を得る、全庁職員閲覧可能、保健師配置部署・防災担当部署・消防部署に配布）		庁内レベル
マニュアルの構成等	<p>対象災害種別：地震、豪雨災害</p> <p>構成：「マニュアルの作成の趣旨等」「平常時の取り組み」「災害時の対応（フェーズ0～4）」「保健師等の応援・派遣要請及び受け入れ体制」</p> <p>参考資料：災害時保健活動に関連する法律等、災害医療、関係機関連絡先、災害時に活用する各種帳票、パンフレット等</p>		<p>【見直し後の現在】</p> <p>対象災害種別：避難所開設を要する豪雨災害等の自然災害</p> <p>構成：「災害時における保健師の保健活動」「救護班の活動（初動：発災0～1日目）（継続体制 発災2日目～）」「在宅被災者の支援（発災3週間～）」「優先避難所一覧及び救護物品設置状況」「災害時保健師派遣場所一覧」</p> <p>様式：健康相談票、経過記録、日報 * 格納場所記載、格納場所には「保健師配置・会議等管理様式」「被災地健康調査用様式」も格納</p>
活用対象	保健師、管理栄養士		保健師

保健師経験に関わらず災害時活動をイメージしやすくなったこと (B, C, D, E, G)】、【災害対応に関わる人材育成 (G)】、【保健師の役割が明確化されたこと】、【避難所における初動の備えができたこと (避難所受入時の対応や掲示物・啓発媒体類等) (C, D,)】、【防災訓練におけるマニュアルの活用 (A)】があった。また、【庁内や関係部署の災害時保健師又は保健活動の理解促進 (G, H)】、マニュアルの見直しの機会をとおして【医療機関等との災害対応に関する連携強化の機会となったこと (B)】があった。

2) 災害時保健活動マニュアルに関する課題

研究対象に認識されていた災害時保健活動マニュアルの課題は、実際の災害時対応の経験等に基づく【受援体制に関する内容 (A, B, D, E, F, G)】があった。これには、応援保健師の配置場所や依頼業務、地図・その他の物品、引継ぎ方法、被災自治体保健師と応援保健師とのミーティングの開催方法等が含まれていた。また、【避難所における新興感染症を含めた感染症対策に関する内容 (C, E, G)】があった。それ以外には、【初動の後のマニュアル内容 (H)】、【避難所設営における乳幼児をもつ母親や女性の専用スペースに関する内容 (E)】、【避難所情報の集約と関係機関への伝達に関する内容 (A)】、【避難所の救護物品管理に関する内容 (責任部署や役割分担等) (H)】、【保健師間の情報共有方法に関する内容 (H)】、【統括保健師を補佐する保健師の配置や役割に関する内容 (H)】、【他市町村の被災住民受入に関する仕組みと活動方法 (G)】があった。

災害対応経験に関わらず研究対象に認識されていた災害時保健活動マニュアルの課題は、様々であった。被災者対応に関するマニュアルの課題には、【救護に関する内容の更新と具体化 (B)】、【避難行動要支援者や災害時要配慮者への対応 (B, C)】、【優先度の高い訪問対象リストとその定期的な更新 (E)】があった。庁内の活動体制や関係機関との連携に関するマニュアルの課題には、【指揮命令系統に関する内容の充実 (D)】、【当該市の保健師全体の活動体制 (B)】、【保健部署と福祉部署との連携方法 (B)】、【保健所や関係機関の役割や連携に関する内容 (B, G)】、【マニュアル内容に関する庁内関係部署や関係機関との毎年度の調整 (C)】、【市防災計画との整合性 (B)】

があった。平時の活動や備えに関するマニュアルの課題には、【平時の訓練に関する内容 (F)】、【新採保健師とのマニュアル内容の共有や保健師・専門職のマニュアルの熟知 (C, D)】があった。その他には、【マニュアルの改定年月の記載 (F)】があった。

4. 災害時保健活動マニュアルの見直しにおいて対応した課題とその内容 (表 3-1~3-4)

1) 災害時保健活動マニュアル見直しの契機及び策定体制・方法

災害時保健活動マニュアルを見直していたのは7市であった。災害時保健活動マニュアル見直しの契機には、【所属する市の被災や他の被災した市町村における災害対応経験 (A, D, E, G, H)】や【新型コロナウイルス感染症の感染拡大 (A, D)】があった。その他には、【自然災害の頻発による保健福祉部内の専門職間の共通認識の強化の必要性 (D)】、【県の災害時保健活動マニュアルの見直し (E)】、【市議会における質問 (B)】、【マニュアル見直しの定例化 (F, H)】があった。

災害時保健活動マニュアルの見直しは、複数の保健師等で見直していたのは6市 (A, B, D, F, G, H) で、ローテーションで防災担当保健師を1人置き担当役割として見直していたのが1市 (E) であった。統括的な立場又は管理的な立場の保健師が入り見直していたのは4市 (A, B, F, G) であった。見直しメンバーが係長級以上の保健師であったのは4市 (A, B, D, H) で、全保健師で見直していたのは2市 (F, G) であった。部署内の他の専門職も入って見直していたのは1市 (D) であった。平時から防災に関する課題に取り組んでいる保健師グループで見直していたのは1市 (H) で、保健師の定例の会議や研修会、地域の課題について話し合うグループを活かして見直していたのは3市 (D, F, G) であった。防災担当部署等の庁内他部署との話し合いや意見をj得て見直していたのは4市 (B, E, F, H) で、市の防災計画・防災マニュアルとの整合性を図っていたのは2市 (B, E) であった。災害対応に関わる関係機関の意見をj得て見直していたのは2市 (A, B) であった。

見直した災害時保健活動マニュアルについて、合意が得られている又は周知されている範

表3-1 災害時保健活動マニュアルの成果及び課題に対する見直しの過程

市	A		B
	A-1	A-2	B-1
マニュアル策定の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・林野火災時（2021）には避難所の立ち上げと運営は問題なく実施でき、避難所の健康相談の記録や引き継ぎ書、経過観察、日報等の様式も活用できた ・豪雨災害時（2019）は健康調査が適切な時期に開始できず保健所から促されたが、林野火災時はしっかり対応できた ・防災訓練の際にマニュアルを活用して行えるようになった。 		<ul style="list-style-type: none"> ・発災時の動きについてイメージしやすくなった ・災害時の協定を結んでいる医療機関等と災害対応について情報交換する機会となった
マニュアルに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・林野火災（2021）当初、市の避難所情報を集約して医師会・歯科医師会・薬剤師会・保健所へ伝達する、その連携がうまく取れなかった。職員が不在となり情報が集約されなかった ・マニュアルだけでは自信がないという職員が多く、アクションカードの必要性 ・支援についての整備が残っていた：豪雨災害（2019）の際にマンパワーがないため、受け入れてローラー調査等を依頼したい気持ちがある一方で準備ができず受け入れるのが大変というジレンマに陥った。どのような人が来るかわからず、地図等の準備や昼食場所等世話が必要ということもあった。平時に物品、引継ぎ、ミーティング等々受援体制を考えておくこと 		<ul style="list-style-type: none"> ・防災計画との整合性がとれていなかった。マニュアル作成開始時期と色々なことが変わっていた ・防災計画に保健医療部署の役割が記載されているが、平時、風水害、地震、事故とあり、さらに初動マニュアルも入っていて、ボリュームもある。職員が読み込んでいるとは思わず、災害時に防災計画を見ても何もできないのではないかと危惧された ・救護所に関する内容を現状に合わせて確認・具体化 ・保健部署以外の保健師の役割や動きについては含まれていないこと ・避難行動要支援者等災害時要配慮者への対応や保健部署と福祉部署との連携に関する内容 ・保健所や関係機関との連携に関する内容 ・受援計画に関すること（フェーズを踏まえ応援保健師の配置と依頼業務等）。イメージがつきにくい
マニュアル見直しの有無	有		有（未完成のものを完成させた）
マニュアル見直しの契機	<ul style="list-style-type: none"> ・林野火災（2021）の経験 ・COVID-19の感染拡大 		<ul style="list-style-type: none"> ・2017年に統括的な立場になった時に未完成のマニュアルを見て完成させなければならぬと思った ・2019年度に議会で救護所開設マニュアルが整備されているかと質問があった
マニュアル見直しの体制・方法	<ul style="list-style-type: none"> ・A-1、A-2、ほか保健部署の係長級保健師2名、計4名【見直しの方法】 ・保健部署が主催で関係機関（医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所、災害拠点病院）を招集して会議を開催し、案を用いて会議で意見交換した 		<ul style="list-style-type: none"> ・統括的な立場の保健師1名と課長補佐級の保健師1名で対応 ・防災計画との整合性を踏むために防災計画を読み込み、マニュアルに落とし込んだが、非常に時間を要した ・防災担当部署とは随時、話し合いを行っている。避難所マニュアルは防災担当部署の役割で自主防災組織に作成を依頼している。例えば避難所マニュアルに食中毒や感染症の予防に関する内容を入れて欲しいと保健部署から防災担当部署に依頼する等の連携をしている ・医師会や災害拠点病院と時期や状況に応じた役割分担について説明するとともに意見聴取した
合意の範囲・レベル	保健部署、防災担当部署（市防災の中核）、教育部署（避難所主管課）、社会福祉部署（要配慮者対応の主管課）		防災計画との整合性を図っている
マニュアル見直しにおいて対応した課題とその内容	<p>課題： 林野火災（2021）当初、市の避難所情報を集約して関係機関へ伝達する、その連携がうまく取れなかった</p> <p>対応： 関係機関との連絡網を作り替えた。救護を担う保健部署が関係機関、特に医師会に誰がどう連絡するか、職員のローテーションをどの段階でどう決めるのかなど、順番に実施することを整理</p>		<p>課題： 防災計画との整合性を図ることや現状の体制等に合わせること</p> <p>対応： マニュアルの項目を作るに当たって、防災計画に位置付けられている保健部署の役割を詳細にした。また帳票類を更新した</p> <p>課題： 災害時には防災計画を確認・読む暇もないことが想定され、災害時に職員が動けるレベルの有用なものが必要</p> <p>対応： ボリュームを減らし、役割分担等の内容を理解しやすく災害時に動けるレベルの内容にした</p> <p>課題： 救護所に関する内容の確認・具体化</p> <p>対応： 救護所のレイアウト(トリアージを行う場所等)、必要物品、役割分担（医師会所属医療機関、災害拠点病院等）の具体化</p>
マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題とそれらへの対応	<p>課題： COVID-19感染者への対応、保健師がいなくても対応できるようにする</p> <p>対応： 他部署が担当する避難所運営マニュアルを入念にチェックし、必要時修正を繰り返した。具体的には、避難所での支援の考え方や部屋割り一覧を加えたりした。併せて避難所担当職員へのガウンテクニックの研修も実施。</p> <p>* その他の部署のマニュアルも健康的な配慮が必要な内容は同様に対応した</p> <p>課題： 地域災害医療対策本部に関する、保健所が作成しているマニュアルの改訂の動きがあり、それに応じて市の災害時保健活動マニュアルを見直す必要性</p>		<p>課題： 災害時の協定を結んでいる医療機関等との定期的な情報交換</p> <p>* 災害時対応について、医師会所属の医療機関と協定締結をしている</p> <p>課題： マニュアルの保健師間での共有</p> <p>対応： まずは災害関連の研修参加を促している係長級以上にマニュアルを読むことを促している。また研修受講を契機に係長級の保健師らにアクションカードの作成を依頼している。今後は保健師間で読み合わせや救護所開設訓練をしていきたいと考えている</p> <p>課題： 災害時の保健部署と福祉部署の連携について話し合いができていない</p> <p>課題： 関係機関との会議開催等の体制が取れていない。保健所との連携も十分ではない</p> <p>課題： 福祉避難所対象の検討、避難所における保健福祉的トリアージと福祉避難所への移送方法の検討</p>

表3-2 災害時保健活動マニュアルの成果及び課題に対する見直しの過程

市	C		D	
	C-1	C-2	D-1	D-2
マニュアル策定の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・保健師の避難所での役割がある程度明確になった。初動の対応は困らないだろう（避難者受入時の対応や、掲示物類や啓発媒体類はすぐに使える） 		<ul style="list-style-type: none"> ・マニュアル策定後、避難所活動等の保健師活動を要する災害が起きていないため、実際の災害対応に関わる成果は不明 ・東日本大震災の経験に基づきマニュアルに入れた避難所被災者の健康調査や世帯状況等の記録様式は使える ・新採保健師がマニュアルにより災害時の保健師の動きについてイメージを持てる 	
マニュアルに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・コロナ禍以降の見直しができている ・毎年度、災害対策本部を立ち上げる総務部署や各避難所を開設する福祉部署、医療機関等関係機関にマニュアル内容の確認をとる必要性 ・策定後に入職した保健師には冊子を渡すのみで内容の共有ができている ・在宅酸素等の医療的ケアを必要とする人への対応内容（一般的な対応や停電時の関係機関との連携等）。避難行動要支援者の名簿や個別支援計画を担当する福祉部署には保健師はいないが地区担当がケースカンファレンス等と一緒に考えている 		<ul style="list-style-type: none"> ・避難所は元より受援や指示系統など内容を膨らませる必要性 ・保健師・専門職間でマニュアルを熟知すること 	
マニュアル見直しの有無	無（連絡先等は更新している）		有	
マニュアル見直しの契機			<ul style="list-style-type: none"> ・豪雨災害（2019）の被害があり、豪雨災害等の自然災害が増えてきたので、災害時の保健衛生活動を行うにあたっての共通認識を保健福祉部内の専門職間で持つ必要性を感じた 	
マニュアル見直しの体制・方法			<ul style="list-style-type: none"> ・人材育成も兼ねて年代別に集まって地域の課題等について話し合うグループがあり、40代グループ（統括的立場の保健師のサブ的な立場の保健師グループ）の保健師や看護師と一緒に見直しをした ・防災担当部署と話し合いまではいかないが、避難所配置図等の資料を得たりした 	
合意の範囲・レベル			保健福祉部内	
マニュアル見直しにおいて対応した課題と その内容			<ul style="list-style-type: none"> 課題： 避難所は元より受援や指示系統など内容を膨らませる必要性 対応： 避難所活動に特化し、避難所編を作成。また、内容項目見出しの一覧と内容記載部分の順番を一致させ、わかりやすくした 	
マニュアルに関連する 災害時保健師活動体制や マニュアル活用の 課題とそれらへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所を開設する福祉部署が毎年度、各避難所の職員配置を作成するが、保健部署に相談があり保健師は救護拠点となる避難所に配置される。毎年梅雨前の大雨が降る前に合わせて避難所の参集訓練を行い、災害時保健活動マニュアルに基づき避難所の中で物品の確認や避難してきた人を受け入れるシミュレーションを行っている ・避難所を開設する福祉部署が避難所運営に関するマニュアルを作成しており、コロナ禍により感染症対策も含めているが、保健師に意見が求められ、それが反映されている 課題： 災害時保健活動マニュアルについて、毎年の保健師間での共有や他部署・他機関とのすり合わせ。統括保健師の業務が事務分掌に明確化されていないので他の業務に追われ災害対応に関する平時の活動に至りにくい 		<ul style="list-style-type: none"> 課題： 見直したマニュアルの保健師への周知、保健師・専門職間でマニュアルを熟知すること 対応： 今後40代グループが主体となって他の年代グループに向けて勉強会を行う予定 課題： 市の避難所運営マニュアルがあるが、避難所活動に関する保健師への指示系統や避難所運営方法が明確でない 課題： 防災担当部署との連携強化 対応： 避難所を見たことがない保健師もおり防災担当部署と保健師とで避難所を見に行く予定 課題： 県版の災害時保健活動マニュアルが今年度、策定される予定であるため、整合性を図りながら市マニュアルを改定すること 課題： 災害時における専門職としての保健衛生活動の理解を得るための庁内の連携強化 課題： 受援の連絡調整が保健師に求められると思うがその役割が統括保健師に位置付いていない 対応： 統括保健師に役割が位置付くよう防災担当部署と話し合いたい ・年代別グループの勉強会や話し合いは時間内業務に位置付いている ・市避難所運営マニュアルはCOVID-19禍以前から作成されていたが保健師側には配付されていなかった。COVID-19禍で当該マニュアルが改定され、保健師側にも配付されるようになった ・年1回、防災部署と住民で避難所訓練を行っているが保健福祉部署は関わっていない。毎年ではないが全庁的に避難所設営のシミュレーションを行うことがあり、そこには各部署の代表数名の一人として保健師も全員ではないが参加した 	

表3-3 災害時保健活動マニュアルの成果及び課題に対する見直しの過程

市	E	F	
対象	E-1	F-1	F-2
マニュアル策定の成果	豪雨災害（2019）における避難所設営（ゾーン分け、土足禁止等避難所環境の整備、浸水後の消毒）	<ul style="list-style-type: none"> ・災害当時の振り返りができた。本来のあるべき姿のイメージを確認できた ・豪雨災害（2019）における避難所巡回。マニュアル策定の経験があったため、読み返す必要はなく頭に入っていた。記録用紙や避難所に貼るポスター等を前日に準備できた 	
マニュアルに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雨災害（2019）において赤ちゃん連れの母親たちの居場所がなくなり、場所を確保し赤ちゃんと母親が休めるよう整えた→避難所設営における乳幼児をもつ母親や女性の専用スペースに関する内容(*) ・避難所運営における感染症対応の内容が不十分(**) ・受援体制の記載が十分でない（受援の準備（地図等）、要支援者のリスト（優先順位の高い訪問対象）とそれが定期的に見直されるようにすること）(***) 	<ul style="list-style-type: none"> ・受援に関すること（地域の理解に関することなど） ・平時の訓練（実施経験のあるHUGやトリアージ訓練など） ・マニュアルの改訂年月日の記載 	
マニュアル見直しの有無	見直し中	有	
マニュアル見直しの契機	<ul style="list-style-type: none"> ・県の災害保健活動マニュアルの見直し ・COVID-19の感染拡大とマニュアルに関する課題(*)(**) ・豪雨災害（2019）の経験(***) 	毎年、見直すことになっている	
マニュアル見直しの体制・方法	<ul style="list-style-type: none"> ・事業分担の一つとして防災担当があり、保健師を一人付け、一年交替としている。この保健師の役割がマニュアルの見直しや避難所開設時の事務用品等必要物品の定期的なチェック。災害保健活動の経験がない保健師も担当になることで災害保健活動について考える契機になることを意図。他の保健事業も担当しているため、当該保健師の力量が影響することも少しある ・マニュアルの見直しは必要に応じて行う ・市町村の防災マニュアルには保健部署の役割が記載されているが、災害発生時にその内容がそぐわなかったということが災害保健活動マニュアルの見直し時に出てくるため、防災担当部署とやりとりをし、両マニュアルに齟齬がでないように努めた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・保健師内は定例会またはグループ毎 ・防災部署と保健福祉部署とで作成 	
合意の範囲・レベル	保健師所属部署と防災担当部署	保健部署内	
マニュアル見直しにおいて対応した課題とその内容	<p>課題：避難所運営における感染症対応の内容が不十分</p> <p>対応：2020年の夏に、元々防災担当部署で行っていた台風接近時の訓練に感染症対応も加えて、保健師と一緒にCOVID-19禍の避難所における感染対策に留意した避難者の受入れ訓練を行った（ゾーン分け、健康チェックやPPEの着脱等）(★)。訓練を通して避難所の感染対策を検討し、COVID-19等の感染症に対応するための避難所運営マニュアルを作成した。当該訓練の際には、市内全ての避難所に感染症に対応するための必要物品（アルコール消毒液、手袋、マスク、ガウン、バケツ等）を配置した</p>	<p>課題：市防災計画との整合性を図ること</p> <p>対応：マニュアル作成当初は防災担当部署との話し合いをもち、市防災計画に合わせてマニュアルを直していた。しかし、市防災計画は業者が作成しており、他の自治体の例に基づく内容が取り込まれ、避難所の健康チェック等保健師の意見が反映されない場合もあり、マニュアルと一致していないところがある。保健師が必要と考えるマニュアルを作成し、保健部署内で共有している</p>	
マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題とそれらへの対応	<p>課題：各避難所に保健師を一人ずつ配置できるわけではないので、避難所担当事務職員の協力や理解が必要</p> <p>対応：訓練（★）を通して避難所の感染対策を事務職員と一緒に検討し、感染症に対応するための避難所運営マニュアルを作成</p> <p>課題：災害時は保健師だけでは対応できず他の行政職員との協働が不可欠。よって災害保健活動マニュアルの作成・見直しの動きを、他部署に理解してもらう必要がある。しかし、共有できたと思っても、防災担当部署職員は数年で異動してしまうため一から共有のやり直しとなる。また、新型インフルエンザ対応等のマニュアルを作成した際には議会で報告し、部課長レベルにはそのマニュアルがいくが、そこから下の（事務）職員になかなか降りていかない。</p> <p>課題：平時から他部署、他職種（医療職、介護職、行政職等）と災害対応について話し合う機会を継続して持つこと。災害対応に特化しなければ、そのような機会は以前と比べて増えているので、そこで災害対応についても取り上げていくこと。</p>	<p>課題：防災担当部署と保健福祉部署とで作成することになっていたが、次年度から市内の体制が変わり、作成体制の見直しをする必要がある</p> <p>課題：マニュアルを市内に広めようとしたが、体制変更の意見が出て立ち消えになった。災害時の他部署を越えた保健師全体での横断的活動体制への意識の違いや市内の体制変更により一層難しくなった</p> <p>課題：災害時の保健師活動体制について保健師全体の活動方針を統一すること。保健師の中でも、高齢部署はやることが多いので、別々にという意見がある</p> <p>課題：防災担当部署に災害時の保健師活動について理解を得ること。避難所の巡回は応援派遣保健師に依頼し、土地勘のある市保健師は巡回訪問が有用であると考えているが、防災担当部署では市保健師の役割は避難所の巡回と考えている。また、福祉避難所の開設訓練や避難所開設訓練は防災担当部署が実施しており、以前は保健師にも声がかかっていたが最近では声がかからなくなった</p>	

表3-4 災害時保健活動マニュアルの成果及び課題に対する見直しの過程

市	G		H
	G-1	G-2	H-1
マニュアル策定の成果	<ul style="list-style-type: none"> ・市内における災害時における保健師活動の理解が進んだ（以前は保健福祉部所内の他課との情報共有が難しく、年度当初に課長職の保健師から他部署の課長へ災害時の保健師活動体制（部署に関わらず統括保健師の指揮命令下での活動）の説明と協力依頼をしていたが、それをする必要がなくなった。他課との横のつながりが強いこともプラスに影響） ・年度初めのマニュアルの読み合わせにより、災害保健活動を経験していない新人保健師でも災害時保健活動を理解できること ・災害発生後からの保健師の動きや統括保健師の指示等について、マニュアルの存在により説明しやすく、災害時保健活動の再確認や教育に有用である ・豪雨災害（2015）時は発災後の保健師の動きが円滑であり、帳票や避難所における掲示物（ノロウイルス感染予防、トイレの清掃、エコノミー症候群予防等）が有用であった 		<ul style="list-style-type: none"> ・災害時の初動活動は円滑に実施できるようになった ・平時からの関係部署等との共通理解を図ることができ、災害時の保健活動体制づくりに役立っている
マニュアルに関する課題	<ul style="list-style-type: none"> ・他市町村の住民を受け入れる際は、生活保護受給者への対応やそれまで自立した生活を送っていた高齢者が生活環境の変化等により介護保険サービスの利用が必要になった場合等について、被災市町村が大変な状況の時に当該市町村に了解を得る等の調整が必要となる。他市町村の住民を受け入れる際の仕組みが必要であり、またその活動方法 ・大規模災害発生時等の県や保健所の役割や活動内容（リエゾン派遣の有無等） ・COVID-19等新興感染症への対応（避難所や福祉避難所の体制） ・栄養・食事管理の内容をさらに充実させること ・支援に関する内容 		<ul style="list-style-type: none"> 豪雨災害（2019）にて以下の課題が生じた ①マニュアルが初動のみであったため、それ以後の避難所の環境整備や避難者の健康管理活動に差が生じたり、引継ぎ漏れが生じた ②自分の担当業務は見えているが市保健師の全体的な活動が見えていなかったため、市保健師が一体となって災害時保健活動に臨む必要性 ③統括保健師を補佐する保健師の配置や役割が明確でなかったため、今後の災害に備えて統括保健師を補佐する体制の検討 ④災害ゴミ対応という保健師でなくても対応できる業務に従事することになった経験から、初動以降も保健師本来の役割が発揮できるようにする ⑤避難所の救護物品管理に責任をもつ部署や役割分担を決めていなかったため、災害時にどこに何があるかわからなかったり、使用期限切れの物品があった
マニュアル見直しの有無	有		有
マニュアル見直しの契機	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雨災害（2015）の経験 ・派遣保健師としての被災地支援の経験 		<ul style="list-style-type: none"> ・定期的見直し ・豪雨災害（2019）の経験
マニュアル見直しの体制・方法	<ul style="list-style-type: none"> ・職場内研修会で派遣保健師としての被災地経験を報告してもらい、その経験談に基づき、必要時、マニュアルを見直す（派遣保健師は被災地支援後、保健福祉部署内で社協職員等も呼んで支援活動について報告したり、民生委員会議で自分たちの支援活動は元より、現地民生委員の活動や役割等について報告する） 		<ul style="list-style-type: none"> ・係長級以上の保健師で市の保健師活動の課題に取り組んでおり、その一つである防災担当グループのメンバーがマニュアルを見直す役割を担っており（マニュアルに掲載）、定期的な会議も持っていた ・マニュアルについては、防災担当部署及び避難所担当部署と共有している。防災担当グループメンバーは防災担当部署と顔の見える関係であった
合意の範囲・レベル	庁内レベル		庁内レベル
マニュアル見直しにおいて対応した課題とその内容	<p>課題：支援に関する内容</p> <p>対応：被災地への応援経験と支援のシミュレーションから、災害3日目頃に応援が来ることを想定してチーム編成し、応援保健師が常駐または巡回による避難所避難者の健康管理をする体制としている。知らない土地で地図を見ながら家庭訪問は非効率と考え、むしろそこは土地勘もあり住民と顔見知りである市の保健師が担った方がよいと考えたため。また支援の机上シミュレーションも実施（水害による大規模災害を想定し、その場合、避難所や福祉避難所が何カ所、立ち上がるか考え、応援者の必要人数、本部対応・支援対応・救護所・避難所巡回・福祉避難所等どこに何人配置するか、応援保健師やDHEATが来た場合の依頼業務等を考える）</p>		<p>上記マニュアルに関する課題と対応</p> <p>課題：①→対応：フェーズ3まで作成</p> <p>課題：②→対応：日報（避難所避難者の状況及び保健師の活動状況）様式に掲載（*全国保健師長会「災害時の保健活動推進マニュアル」より）。また保健師間でタイムリーに情報共有する方法をマニュアルへ掲載</p> <p>課題：③→対応：統括保健師を補佐する保健師の配置と業務内容をマニュアルへ掲載（第一補佐を複数人配置し、保健活動の情報集約、庁内関係部署・災害対策本部との窓口となり保健活動の方針の検討、支援体制の調整業務の補佐を行う。第二補佐も配置し、第一補佐の補佐役割を担う）</p> <p>課題：④→対応：フェーズ3までの保健師の役割を記載したマニュアルを作成し、それに基づいて保健師所属部署の上司に説明するとともに、防災担当部署及び避難所担当部署にもマニュアルに基づき説明し、組織的合意を得る</p> <p>課題：⑤→対応：避難所の救護物品管理について防災担当部署と防災担当保健師グループで役割分担を検討し、当該保健師の平時の役割としてマニュアルに掲載</p>
マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題とそれらへの対応	<p>課題：COVID-19等新興感染症への対応（避難所の体制）</p> <p>対応：市の実践的訓練としてCOVID-19禍における受付での体調チェックと体調不良者への対応・ゾーニング、要配慮者のペース確保等を実施</p>		<p>課題：市保健師が一体となって災害時保健活動に臨む必要性</p> <p>対応：保健師間でタイムリーに情報共有するためのSNSグループづくり</p>

困・レベルは、「保健福祉部内又は保健師所属部署内」が2市(D, F)、「防災担当、避難所担当、要配慮者対応担当等の庁内の災害対応関係部署」が2市(A, B, E)、「庁内」が2市(G, H)であった。

2) 災害時保健活動マニュアルの見直しにおいて対応した課題とその内容

災害時保健活動マニュアルの見直しにおいて対応した課題には、研究結果の3. 2)で述べた実際の災害時対応の経験等に基づく【**受援体制に関する内容**】があり、対応には被災地への応援経験と受援のシミュレーションから、災害3日目頃に応援が入ることを想定して、チーム編成、応援保健師の活動体制と依頼業務を検討しマニュアルに反映、があった(G)。また、課題には初動以降も保健師本来の役割が発揮できるための【**初動の後のマニュアル内容**】があり、対応にはフェーズ3までの保健師の役割を記載したマニュアルの作成並びにマニュアルに基づく保健師所属部署上司、防災担当部署や避難所担当部署への説明による組織的合意、があった(H)。課題【**避難所における新興感染症を含めた感染症対策に関する内容**】への対応には、防災担当部署が行っていた訓練に感染症対応も加え、保健師も一緒に新型コロナウイルス感染症禍における避難所における避難者受入れ訓練を行い、その訓練に基づいて災害時保健活動マニュアルとは別に避難所運営マニュアルを作成、があった(E)。課題【**避難所情報の集約と関係機関への伝達に関する内容**】への対応には、関係機関との連絡網の改定及び関係機関との連絡や職員のローテーションを含めた手順の整理、があった(A)。課題【**避難所の救護物品管理に関する内容**】への対応には、防災担当部署と防災担当保健師グループで役割分担を検討し、当該保健師グループの平時の役割としてマニュアルに記載、があった(H)。課題【**保健師間の情報共有方法に関する内容**】に対応には、日報様式や保健師間でタイムリーに情報共有する方法のマニュアルへの掲載があった(H)。課題【**統括保健師を補佐する保健師の配置や役割に関する内容**】への対応には、統括保健師を補佐する保健師の複数配置と業務内容をマニュアルに掲載、があった(H)。

災害対応経験に関わらず研究対象に認識されていた被災者対応に関するマニュアルの課題に

は、【**救護に関する内容の更新と具体化**】があり、対応には救護物品のレイアウト、必要物品、関係機関との役割分担の具体化があった(B)。庁内の活動体制や関係機関との連携に関するマニュアルの課題には【**市防災計画との整合性**】があり、対応には防災計画における保健部署の役割の具体化及び帳票類の更新、があった(B)。また、市防災計画は業者が作成しているため、保健師の意見の全てが必ずしも反映されない現状があるが、防災担当部署との話し合いを持つ、があった(F)。

研究結果の3. 2)で述べた課題以外では、【**災害時に職員が動けるマニュアル**】があり、対応にはボリュームを減らし(B)、内容をわかりやすくする(B, D)、があった。

5. 災害時保健活動マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題とそれらへの対応(表3-1~3-4)

災害時保健活動マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題には、避難所や福祉避難所の活動体制に関する事、保健師間に関する事、庁内や他部署との関係に関する事、他機関との関係に関する事、があった。

1) 避難所や福祉避難所の活動体制に関する課題

今般の新型コロナウイルス感染症(以下、COVID-19とする)パンデミックや全ての避難所において保健師が常にいるとは限らないこと等から【**避難所担当の職員等の協力を得て保健師がいなくてもCOVID-19のような新興感染症禍の避難所における対応を可能にすること(A, C, E, G)**】があり、対応には保健師による他部署作成の避難所運営マニュアルのチェックや避難所担当職員へのガウンテクニックの研修があった(A, C)。また、COVID-19禍を想定した避難所訓練を実施し、避難所の感染症対策を避難所担当の職員とともに検討して避難所運営マニュアルを作成、があった(E, G)。対応を促進することとして、他部署作成の避難所運営マニュアルの保健師への配付(D)があった。また、課題には【**市の避難所運営マニュアルにおける指揮命令系統や避難所運営方法の明確化(D)**】や【**福祉避難所の対象・避難所における保健福祉的トリアージの方法・福祉避難所への移送方法の検討(B)**】があった。災害時保健活動体制を強化することとして、避難所訓練(物品確認、避難者受入れのシミュレーション等)

における災害時保健活動マニュアルの活用があった(C)。

2) 保健師内に関する課題

課題には【保健師が一体となって災害時保健活動に臨む必要性(H)】があり、対応にはタイムリーな情報共有のための保健師間 SNS グループづくりがあった(H)。課題には【マニュアル内容の保健師間での毎年の共有(B, C, D)】があり、対応には、まずは係長級以上の保健師にマニュアルを読むことの促しや災害関連の研修受講の促し及びそれを契機としたアクションカード作成の依頼があった(B)。また、統括的な立場の保健師を補佐する立場の保健師グループが中心となって勉強会を開催予定があった(D)。また、課題には【災害時の保健師活動体制・方針に関する保健師間での合意(F)】があった。

3) 庁内や他部署との関係に関する課題

課題には【防災担当部署や福祉部署(避難行動要支援者対応部署)等の庁内他部署の災害時保健師活動の理解促進及び連携強化(B, C, D, E, F)】があり、これには災害時保健活動マニュアルについての他部署とのすり合わせも含まれる。対応には防災担当部署職員と保健師とで避難所を見に行く計画があった(D)。また、課題には【受援調整役割の統括保健師への位置づけ(D)】、【庁内への災害時保健活動マニュアルの周知や連携強化(D, F)】や【庁内体制の変更による災害時保健活動マニュアル見直し体制検討の必要性(F)】があった。これらの課題への対応を促進することとして、増えている他部署との災害対応以外の話し合いの機会を活かすこと、があった(E)。対応を抑制・困難にすることとして、統括保健師の事務分掌が明確でないこと(平時も含めた災害関連業務が位置付いていない)(C)、防災担当部署企画の避難所・福祉避難所訓練に保健師が入っていないこと(F)、担当部署職員の異動や議会で報告したマニュアルでも部課長から下には降りていきにくいこと(E)があった。

4) 他機関との関係に関する課題

課題には【地域災害医療対策本部に関する管轄保健所のマニュアルや県の災害時保健活動マニュアルの改定に応じた市災害時保健活動マニュアルの見直し(A, D)】や【災害時保健活動マニュアルの他機関との擦り合わせ(C)】があった。また、【保健所や災害時協定締結医療機関等災害

対応関係機関との連携(B, E)】があった。対応を促進することとして、増えている他機関との災害対応以外の話し合いの機会を活かすこと、があった(E)。

D. 考察

災害に備えた平時の体制整備に関する活動も含めた災害保健活動の実際と災害時保健活動マニュアルとの関連から、以下にマニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件を考察する。

1) 災害時保健活動の経験の振り返りまたは災害対応関連の訓練を機会に当該自治体の災害時保健活動体制や災害時保健活動マニュアルが定期的に検証されている

災害時保健活動マニュアル策定の契機には、研究対象の所属する市の全てにおいて【所属する市の被災や他の被災した市町村における災害対応経験によるマニュアルの必要性の認識】があり、マニュアル見直しにおいても5市において契機の一つとして挙がっていた。マニュアルの見直しについては定例化している市が2市あった。また、災害時保健活動マニュアルの課題に対し、シミュレーション・訓練により、マニュアルの見直しをしている場合もあった。

これらのことから、マニュアルの策定・見直しのために必要な要件として、<災害時保健活動の経験の振り返りまたは災害対応関連の訓練を機会に当該自治体の災害時保健活動体制や災害時保健活動マニュアルが検証されている>が挙げられる。

2) 保健師活動体制及び指揮命令系統並びに保健師の役割の明示とともに、困難・混乱が生じやすい活動については具体や手順が示されている

マニュアル策定の契機の【所属する市の被災や他の被災した市町村における災害対応経験によるマニュアルの必要性の認識】の具体には、【庁内における保健師の役割の明確化や役割分担の必要性】、【指揮命令系統の明確化の必要性】、【保健師の活動内容・活動方法の明確化の必要性】、【情報の収集・集約・伝達の方法の明確化の必要性】、【救護(災害時医療)体制における関係機関との連携体制を含めた具体的手順の明確化の必要性】、【防災部署との連携を含めた救護物品に関する

整備・配備の明確化の必要性】があった。

また、結果から、災害時保健活動マニュアルの課題には、災害対応経験等に基づく【受援体制に関する内容】、【避難所における新興感染症を含めた感染症対策に関する内容】、【避難所設営における乳幼児をもつ母親や女性の専用スペースに関する内容】もあった。

以上のことから、マニュアルの策定・見直しのために必要な要件として＜保健師活動体制及び指揮命令系統並びに保健師の役割の明示とともに、困難・混乱が生じやすい活動については具体や手順が示されている＞が挙げられる。このことにより、前述の1)も併せて、研究結果の災害時保健活動マニュアルの成果にあるように、災害時における【避難所の立ち上げ時を含め避難所における保健活動や初動活動の円滑な実施】、平時の体制整備として、保健師の役割や活動内容の明確化による、保健師経験に関わらない災害時活動のイメージ化や、避難所における初動の備えに有用なマニュアルになると考えられる。

3) 災害時保健師活動体制・方針について保健師内で合意が得られているとともに、マニュアル内容の定期的な共有の機会がもたれている

災害時保健活動マニュアルの課題には、災害対応経験等に基づく【保健師間の情報共有方法に関する内容】、【統括保健師を補佐する保健師の配置や役割に関する内容】があった。災害対応経験に関わらず研究対象に認識されていた災害時保健活動マニュアルの課題には【当該市の保健師全体の活動体制 (B)】があった。

これらの課題に対し、保健師間の情報共有のための記録類の整備や共有方法の検討を行いマニュアルに掲載していたり、災害時における統括保健師を補佐する保健師の複数配置と業務内容をマニュアルに掲載している場合もあった。

また、災害時保健活動マニュアル策定の契機には、【保健師の分散配置により災害時保健活動についても共通認識を図る強化の必要性】があり、マニュアルの課題には【新採保健師とのマニュアル内容の共有や保健師・専門職のマニュアルの熟知】があった。マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題にも、【保健師が一体となって災害時保健活動に臨む必要性】、【マニュアル内容の保健師間での毎年の共有】、【災害時の保健師活動体制・方針に関する保健師

間での合意】があった。

以上のことから、要件として＜災害時保健師活動体制・方針について保健師内で合意が得られているとともに、マニュアル内容の定期的な共有の機会がもたれている＞が挙げられる。

このことにより、研究結果の災害時保健活動マニュアルの成果にある、平時の体制整備としての、保健師経験に関わらない災害時活動のイメージ化や災害対応に関わる人材育成に有用なマニュアルになると考えられる。

4) 防災担当部署や避難所担当部署等の他部署との調整と周知並びに防災計画との整合性や庁内への周知が図られている

災害時保健活動マニュアル見直しの契機には、【自然災害の頻発による保健福祉部内の専門職間の共通認識の強化】があった。また、災害時保健活動マニュアルの課題には、【保健部署と福祉部署との連携方法】、【保健所や関係機関の役割や連携に関する内容】、【マニュアル内容に関する庁内関係部署や関係機関との毎年度の調整】、【市防災計画との整合性】があった。マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題にも、【防災担当部署や福祉部署（避難行動要支援者対応部署）等の庁内他部署の災害時保健師活動の理解促進及び連携強化】、【庁内への災害時保健活動マニュアルの周知や連携強化】や【庁内体制の変更による災害時保健活動マニュアル見直し体制検討の必要性】があった。

以上のことから、要件として＜防災担当部署や避難所担当部署等の他部署との調整と周知並びに防災計画との整合性や庁内への周知が図られている＞が挙げられる。

当該市町村の防災計画・防災マニュアルとの整合性を図ることはもちろんのこと、近年、各部署で災害対応に関するマニュアルが作成されており、関係部署との話し合い等により、それらの部署とのマニュアルを含めた調整が必要であると考えられる。特に防災担当部署、避難所担当部署、避難行動要支援者対応部署や福祉避難所担当部署との調整は重要であり、その調整が研究結果の災害時保健活動マニュアルの成果にある【庁内や関係部署の災害時保健師又は保健師活動の促進理解】と連携強化につながると考えられる。

5) 平時も含めた災害対応活動について統括保健師の役割が事務分掌上に明記されている

マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題について、【受援調整役割の統括保健師への位置づけ】があり、庁内や他部署との関係に関する課題への対応を抑制・困難にすることとして、統括保健師の事務分掌が明確でないこと（平時も含めた災害関連業務が位置付けられていない）があった。

以上のことから、要件として、＜平時も含めた災害対応活動について統括保健師の役割が事務分掌上に明記されている＞が挙げられる。

6) 災害対応に関わる関係機関との調整と周知が図られている

災害時保健活動マニュアルの課題には、【保健所や関係機関の役割や連携に関する内容】があり、マニュアルに関連する災害時保健師活動体制やマニュアル活用の課題には、【地域災害医療対策本部に関する管轄保健所のマニュアルや県の災害時保健活動マニュアルの改定に応じた市災害時保健活動マニュアルの見直し】、【災害時保健活動マニュアルの他機関との擦り合わせ】や【保健所や災害時協定締結医療機関等災害対応関係機関との連携】があった。

以上のことから、要件として、＜災害対応に関わる関係機関との調整と周知が図られている＞が挙げられる。

このことにより、研究結果の災害時保健活動マニュアルの成果にある、平時の体制整備としての【医療機関等との災害対応に関する連携強化の機会】づくりに有用なマニュアルになると考えられる。

7) 平時の役割や活動が記載されている

平時の活動や備えに関する災害時保健活動マニュアルの課題には、【平時の訓練に関する内容】や【新採保健師とのマニュアル内容の共有や保健師・専門職のマニュアルの熟知】があった。また、課題【避難所の救護物品管理に関する内容】に対して、防災担当部署と防災担当保健師グループで役割分担を検討し、当該保健師グループの平時の役割としてマニュアルに記載している場合もあった。

以上のことから、要件として、＜平時の役割や活動が記載されている＞が挙げられる。

E. 結論

本研究は、災害時保健活動マニュアルを策定している3県8市13人の保健師を対象に、マニュアルの策定及び見直しの過程等について半構造化インタビューを行い、災害に備えた平時の体制整備に関する活動も含めた災害保健活動の実際と災害時保健活動マニュアルとの関連から、マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件を検討することを目的とした。

マニュアルの策定・見直し及び災害保健活動におけるマニュアル活用のために必要な要件として考えられたことは、以下の7点であった。

- ・災害時保健活動の経験の振り返りまたは災害対応関連の訓練を機会に当該自治体の災害時保健活動体制や災害時保健活動マニュアルが定期的に検証されている
- ・保健師活動体制及び指揮命令系統並びに保健師の役割の明示とともに、困難・混乱が生じやすい活動については具体や手順が示されている
- ・災害時保健師活動体制・方針について保健師内で合意が得れているとともに、マニュアル内容の定期的な共有の機会がもたれている
- ・防災担当部署や避難所担当部署等の他部署との調整と周知並びに防災計画との整合性や庁内への周知が図られている
- ・平時も含めた災害対応活動について統括保健師の役割が事務分掌上に明記されている
- ・災害対応に関わる関係機関との調整と周知が図られている
- ・平時の役割や活動が記載されている

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

1. 特許取得

なし

2. 実用新案登録

なし

3. その他

なし

引用文献

- 1) 山田 雄太, 林春男, 浦川豪, 竹内一浩.
平常業務をもとにした災害対応業務マニュアルの作成手法の確立に向けて-奈良県
橿原市を対象とした適用可能性の検証-.
地域安全学会論文集. 10;67-76. 2008.
- 2) 東田 光裕, 多名部重則, 林春男. 実効性を
重視した危機対応マニュアルの作成と訓
練による検証—3 層構造マニュアルの提案
—. 地域安全学会論文集. 10;473-482. 2008.