

分担研究報告書

研究題目 災害時保健活動マニュアルの活用推進における好事例の検討

研究分担者 雨宮 有子（千葉県立保健医療大学・准教授）

研究分担者 奥田 博子（国立保健医療科学院・上席主任研究官）

研究要旨

本分担研究は、平時から災害時保健活動マニュアル（以下、マニュアル）を活用している好事例を対象に、活用の仕方と成果および活用促進要因と課題を明らかにし、災害発生時の保健活動推進に資するマニュアル活用推進に必要な要件を検討することを目的とした。

9自治体（都道府県型保健所3カ所、保健所設置市2カ所、一般市町4カ所）に所属する、マニュアル活用について最も把握している保健師17名の協力を得てインタビュー調査を実施した。

主な結果として、活用目的は、平時における「災害対応能力の獲得」・「災害の意識化」・「連携強化」・「他自治体支援」・「災害対策事業の実施」および「災害対応」であった。マニュアル活用時の体制や活用に関係した状況として、「相互支援の関係性」・「原動力となる人の存在」・「保健師の人事権・教育体制整備」・「マニュアルの組織的理解」・「地理的災害リスク」があった。マニュアル活用の成果の影響範囲は、「他自治体」・「自自治体」・「防災部署」・「保健師」・「マニュアル」であった。マニュアル活用の促進要因は、「マニュアル内容」・「災害対策に関するサポート体制」・「保健師自身」・「活用の継続性」・「組織体制」に分けられた。マニュアル活用の課題は、「実質的な活用」・「マニュアル改訂」・「マニュアル内容・形式」・「保健師人員体制」・「保健師人材育成」・「統括保健師の孤独」・「他部署の理解」・「予算・場所」に分けられた。

災害発生時の保健活動推進に資するマニュアル活用推進に必要な要件として、以下の5つが考えられた。

1. 自他の被災経験に基づく保健師自身の使命感・災害対策へのモチベーション
2. 既存の協調関係を基盤にした組織的協働的マニュアル策定プロセス
3. 災害対策への刺激と情報を受けられる外部との関係性
4. マニュアルの活用方法・見直し時期・担当者がマニュアルへ明記されていること
5. 地域防災計画へマニュアルが位置づいていること

（研究協力者）

宮崎 美砂子（千葉大学大学院看護学研究院・教授）

尾島 俊之（浜松医科大学医学部・教授）

春山 早苗（自治医科大学看護学部・教授）

吉川 悦子（日本赤十字看護大学看護学部・准教授）

岩瀬 靖子（千葉大学大学院看護学研究院・講師）

A. 研究目的

本分担研究は、平時から災害時保健活動マニュアルを活用している好事例を対象に、活用の仕方と成果および活用促進要因と課題を明らかにし、災害発生時の保健活動推進に資するマニュアル活用推進に必要な要件を検討することを目的とした。

なお、災害時保健活動マニュアルとは、災害時、主に自治体の保健師が参考とし

て活用するものであり、その名称や表現は問わない。以下、マニュアルとする。

B. 研究方法

1. 研究デザイン
質的帰納的研究

2. 調査対象事例の選定

先行研究および機縁法による事例選出の上、研究組織メンバーの協議により候補事例として選定した。

＜候補事例の選定基準＞

平時からマニュアルを活用している好事例（自治体）を対象とした。

特に、活用の意図が、災害対応の準備性を高めるため、または活用により災害対応の準備性が高まった事例を優先した。好事例のポイントとして以下を考慮した。

- 1) 平時からのマニュアル活用が自治体として体制化されている
 - ・地域防災計画や保健医療計画等に位置付けられている
 - ・保健師所属部署以外を含めた複数部署で横断的に活用されている
- 2) 平時からのマニュアル活用が保健師等の現任教育に含まれている
 - ・定期的継続的な位置づけ（標準的なキャリアラダー別）
- 3) 平時からのマニュアル活用として避難訓練等、実践的に活用されている
 - ・保健師以外を共に実施している
- 4) 都道府県－保健所－保健所設置市・市町村の縦の関係で重層的に活用されている
- 5) 自治体オリジナルなマニュアルへ発展させ活用している
- 6) 被災経験がない者へ繋げる活用／熱が冷めた時にも活用を継続できている
- 7) 地域住民と協働して活用／平時の保健師活動へ織り込んでいる

3. インタビュー対象

候補事例の主体である自治体においてマニュアルの活用について最も把握している保健師および／または統括的な役割を担う保健師とした。

4. 調査方法

インタビューガイドに沿って、60～90分程度の半構成的グループインタビュー調査とした。

インタビュー内容は、参加者の許可を得てICレコーダーに録音した。マニュアル、現任教育等の関連資料・記録等を収集した。

コロナ禍にあることを考慮し、対面またはWEB面接のいずれか、あるいは併用を、インタビュー対象者と相談の上、決定した。WEB面接の場合はZOOMを用いた。

調査期間は令和4年10月～12月。

5. 調査内容

- 1) 対象者の属性：調査時の所属部署・職種・職位・役職・現役職での経験年数、マニュアル活用開始時の職位・役職
- 2) 統括的役割を担う保健師の役割に関する事務分掌への記載の有無
- 3) 保健活動に関する地域防災計画等への記載の有無
- 4) 対象自治体およびインタビュー対象者の災害対応の従事経験
- 5) マニュアル策定の経緯
- 6) 平時からのマニュアル活用の実際
 - ・平時における活用の仕方
 - ・平時における活用を促進する要因
 - ・平時における活用を阻害する要因
 - ・平時における活用の効果

6. 分析方法

インタビュー録音内容を逐語化した。質的分析により、マニュアル活用の仕方、マニユ活用時の体制、マニュアル活用の成果、マニュアル活用の促進要因と課題に関する内容を抽出・集約し同質の意味内容で整理した。入手した関連資料等をデータ補完に活用した。

なお、結果（表を含む）標記において、自治体の防災担当（健康危機管理等）部署に相当する部署名称は全て「防災部署」と統一して記した。また、大カテゴリは【】、カテゴリは[]、サブカテゴリは〈〉で示した。

（倫理的配慮）

インタビュー調査の協力依頼にあたり、調査協力者および協力者の所属長に対し、研究の趣旨、参加の任意性、データの管理・保管の徹底、個人および組織に関する守秘義務などについて文書を用いて説明し、同意書をもって調査協力の承諾を得た。得られた調査データの分析は、匿名性の確保に留意し処理した。

本研究は、千葉県立保健医療大学の研究倫理審査委員会の承認を得て実施した（承認番号：2022-09）。

C. 研究結果

1. 調査対象の概要

（1）調査事例（表1-1）

9自治体（都道府県型保健所3カ所、保健所設置市2カ所、一般市町4カ所）の協力が得られた。県外からの応援を要した災害を経験した自治体は3カ所であつ

た。都道府県型保健所は全て管内に町村を含んでいた。一般市町は統括保健師の事務分掌への記載はなかった。

マニュアル策定期間は、調査時より10年以上前が4カ所、5年以上10年未満が3カ所、5年未満が2カ所であった。策定のきっかけとして「自他自治体の被災や応援」の経験があった自治体は8カ所、保健所からの声掛けが1カ所であった。

(2) 調査対象者 (表1-2)

17名の保健師に協力を得られた。県外への応援経験を有する者が7名、県外からの受援経験を有する者が3名、どちらもいない者が9名であった。統括的役割を担う保健師(事務分掌なしで部長の承認のみを含む)の経験者は6名だった。

2. マニュアルの活用の仕方 (表2)

マニュアル活用の目的は、平時における「災害対応能力の獲得」・「災害の意識化」・「連携強化」・「他自治体支援」・「災害対策事業の実施」および「災害対応」であった。それぞれ以下のように活用していた。

(1) 災害時対応能力の獲得

[災害の知識や実践力を得るための研修・訓練の教材・ツール]として、マニュアルを配布、説明、読み合う、更新する、訓練等で様式を使うという使い方がされていた。4自治体がマニュアルを活用した研修等を継続していた。

活用にあたり、[マニュアルと具体的な実践内容等を示した別冊を使い分ける]自治体が4カ所あった。

(2) 災害の意識化

[年度変わりや訓練等を機会に見直す・更新することで各自が災害を意識する機会とする]自治体は4カ所あった。更新内容は、担当者名・地域保健関連情報であり、地区担当保健師や新任保健師、研修担当が行っていた。

また、[災害資器材の点検・準備のためのツールにする]自治体も4カ所あった。

(3) 連携強化

[自治体内/地域内の連携強化を意図した研修・訓練等の教材・ツール・根拠資料とする]自治体は6カ所だった。連携相手は、保健センター内、保健センター・保健所間、学校等の地域関係機関や団体、自治体内の関係部署であった。

[関係部署や幹部へ災害時保健活動を

周知するためのきっかけやツールにする]自治体は4カ所で、改定時に協力してくれた幹部へ手持ちで説明することや、所長の異動時にマニュアル記載事項である伝言ダイヤルの録音をする役割を担ってもらうといった管理職への丁寧な対応もあった。

(4) 他自治体支援

(都道府県型保健所は管内市町村へ他市のマニュアル等を順次紹介しマニュアル作成を支援する)など[保健所が管内市町村の災害時保健活動を支援するツールとする]ことがあった。そこでは、マニュアル作成のガイドラインも作成・活用されていた。

また、特に保健所において[全国自治体のマニュアル作成支援のためにホームページで共有する]ことがされていた。

(5) 災害対策事業実施

マニュアル自体を[災害対策事業の予算要求の根拠にする]という意図的な活用をしている自治体があった。

(6) 災害対応

災害対応した災害の程度は、地元地域での毎年の風水害やCOVID-19パンデミック、激甚災害も含む県外応援まで幅があった。

3. マニュアル活用時の体制・状況 (表3)

マニュアル活用時の体制や活用に関係した状況として、「相互支援の関係性」・「原動力となる人の存在」・「保健師の人事権・教育体制整備」・「マニュアルの組織的理解」・「地理的災害リスク」があった。

(1) 相互支援の関係性

【保健所管内の実質的支援体制がある】のは、保健所管内に小さな町村がある自治体であった。それは、支援の仕方(表3)において[保健所が管内市町村の災害時保健活動を支援するツールとする]自治体Bであった。

また、過去の計画立案やマニュアル活用の振り返りを通して【皆で検討することが当たり前になっている】状況があった。そして、自治体内の防災部署、保健所や大学教員から【災害対策に関する正確で具体的な情報を容易に得られる】状況があった。

(2) 原動力となる人の存在

[過去の自他自治体の被災経験による

後悔・危機感を持ち活動する保健師が多くいる] ことや〈マニュアル策定時のリーダーの後を継ぐ次期リーダーがいる〉など【危機感・パッションを持つ保健師が継続して多くいる】状況があった。

(3) 保健師の人事権・教育体制整備

【統括保健師が保健師人事権を掌握している】のは1カ所だった。事務分掌やマニュアルへの明記、保健師内のルールとして【健康危機に関する活動の担当保健師・役割が決まっている】状況があるのは4カ所だった。

(4) マニュアルの組織的理解

災害に特化していなくても[基になるマニュアルがあるため保健師内の認知度が高い]ことで【マニュアルの実質的認知度が高い】状況ができていた。

[マニュアルは市民のためになるものとして上司の理解がある]ことや[事業として予算が確保されている]という自治体としての状況があった。

(5) 地理的災害リスク

【災害対策をしなければならない地理的条件がある】自治体では、上述の(2)原動力となる人[過去の自他自治体の被災経験による後悔・危機感を持ち活動する保健師が多くいる]があった。

4. マニュアル活用の成果(表4)

マニュアル活用の成果の影響範囲は、「他自治体」・「自自治体」・「防災部署」・「保健師」・「マニュアル」であった。

(1) 他自治体

他自治体へ影響した成果は〈マニュアルをHPに掲載することで全国からマニュアル等に関する問い合わせがある〉であった。

(2) 自自治体

自自治体へ影響した成果は、[保健活動／マニュアルの地域防災計画への位置づけ]があり、〈地域防災計画に紐づくマニュアルに災害時保健活動の研修実施が明記されたことで研修予算確保が可能になった〉。また[所内の防災訓練／防災対策の実施]もされていた。

(3) 防災部署

〈防災部署とマニュアル見直しを進めること(略)〉の結果として[防災部署からの保健活動の理解・連携強化]という成果になった自治体があった。

(4) 保健師

マニュアル活用により保健師自身が、[統括保健師／保健師の役割・必要性に関する理解促進]、[地区診断の進展・活用]していた。

(5) マニュアル

〈訓練前後にマニュアルを見ること(略)〉が[マニュアル改訂]という成果のきっかけになっていた。

5. マニュアル活用の促進要因(表5)

マニュアル活用の促進要因は、「マニュアル内容」・「災害対策に関するサポート体制」・「保健師自身」・「活用の継続性」・「組織体制」に分けられた。

(1) マニュアル内容

マニュアルに、地域防災計画における組織図や保健師の役割、実施担当者と必須事項等の実践的内容が明記されている、もしくは実践的内容を示した別冊と連動していることや、災害時保健活動の基として位置づけられていることなど【マニュアルの内容が実践的な拠所であること】がマニュアル活用の促進要因になっていた。

また、【マニュアルへの活用担当者・見直し時期・災害研修等実施の明記】もあった。

(2) 災害対策に関するサポート体制

【災害対策で協働できる人・組織・チームの存在】において[災害対策の協働者をつくる積極的なコミュニケーション]も意図的に行われていた。

【マニュアル活用に関するきっかけや知識・サポートを他者から得られること】できっかけを作っているのは、都道府県本庁、保健所、大学教員等、防災部署、国・都道府県・保健師長会の方針やマニュアル改訂の発表であった。

(3) 保健師自身

【計画立案・マニュアル策定等のプロセスで培われた保健師の実践力とチーム力】には、[過去の計画策定・保健活動により蓄積された確実な実践力と協働は当たり前という組織文化]が含まれ、組織としての長期的な積み重ねが影響していた。また[組織的なマニュアル策定プロセスで培われたマニュアル内容の理解と一体感によるモチベーション]では〈マニュアル策定・改訂や災害研修は各係・区から選出された担当者がチームで担い、その内容は各係・区へフィードバックさ

れていること」という組織体制があった。

【自他の被災経験に基づく危機感と保健師としての使命感】は全事例で挙げられ【災害対策活動へのパッションと推進力のある保健師の存在】をつくることにもなっていた。また、被災時に保健師として動けなかった後悔から「二度と同じことを起こしたくない」という〔(略)保健師としての貢献への意欲〕を生んでいた。それらの保健師に含まれる〈職位に関わらず災害対策を推進しようとするパッションを持ち活動展開する保健師〉は、統括保健師や管理職への気軽な相談ができ且つ理解が得られるや、推進に賛同する複数の保健師仲間を持っている状況であった。

(4) 活用の継続性

【実践的災害訓練・研修等を毎年継続すること】こととして、[些細なことでもよいので災害研修等として実施すること]が含まれていた。

(5) 組織体制

【保健師が災害時保健活動できる人員配置・教育体制】には[保健師を適正配置できる人事権]と[統括保健師の配置とリーダー育成体制]が含まれ保健所設置市が両者を挙げた。

【地域防災計画へマニュアルが位置づいていること】は〔(略)自治体として組織的に対応されること〕につながり促進要因になっていた。

6. マニュアル活用の課題(表6)

マニュアル活用の課題は、「実質的な活用」・「マニュアル改訂」・「マニュアル内容・形式」・「保健師人員体制」・「保健師人材育成」・「統括保健師の孤独」・「他部署の理解」・「予算・場所」に分けられた。

上述の5. マニュアル活用の促進要因では挙げられなかった視点として主なものは以下だった。

(1) 実質的な活用

実質的な活用を妨げるものとして[自治体規模による差]によるマニュアル内容や様式が異なること、[業務の多忙]があった。

(2) マニュアル改訂

マニュアル改定時の課題として〈時代の変化に合わせた改定〉など[改定の積み上げ]があった。

(3) マニュアル内容・形式

〔内容の充実〕の観点から、〈DHEAT〉、〈受援〉、〈失敗事例〉の追加が挙げられた。

〔形式の統一と機能性〕の観点から〈(略)デジタル化への早期統一〉〈(略)マニュアル内容や様式の統一(全国/都道府県内/保健所管内)〉〈被災地域・自治体組織を知らない応援者が使えるマニュアルにすること〉があった。

(4) 保健師人員体制

〈市町村保健師が事務職で採用されていること〉等を踏まえ[保健師としての安定的採用]があった。

(5) 保健師人材育成

〈組織的発言力のある保健師を増やすため次期統括等の幹部育成(課長補佐以上の職位獲得)〉として職位獲得を含めた[リーダー保健師育成]や、〈マニュアルを使える主体的な新人保健師育成〉があった。

(6) 統括保健師の孤独

〔統括保健師のネットワーク醸成〕として〈統括保健師が災害対応の情報共有や話し合う場がないこと〉があった。

(7) 他部署の理解

医療救護訓練等は共同で実施していても〈医師とマニュアル共有ができていないこと〉が課題として挙げられた。

D. 考察

災害発生時の保健活動推進に資するマニュアル活用推進に必要な要件を以下に示す。

1. 自他の被災経験に基づく保健師自身の使命感・災害対策へのモチベーション

本研究の対象事例9自治体において、マニュアル策定のきっかけが自他の被災経験だったのは7カ所だった。活用促進要因のうち【自他の被災経験に基づく危機感と保健師としての使命感】は全自治体の事例を包含しており、【災害対策活動へのパッションと推進力のある保健師の存在】につながっていた。また、被災経験での後悔が「市民のために動ける保健師でいたい」という〔(略)保健師としての貢献への意欲〕になっていた。一方、活用の課題である「実質的な活用」において[保健師が災害の現実味を持ち続けること]が挙げられ、災害経験の不足や経年的な記憶の薄れがあった。

自身/自自治体の被災経験であっても、

他自治体の被災への応援経験であっても、災害を経験した保健師に沸き起こる保健師としての使命感や災害対策へのモチベーションは実質的なマニュアル活用促進の要件と考えられた。

2. 既存の協調関係を基盤にした組織的協働的マニュアル策定プロセス

【計画立案・マニュアル策定等のプロセスで培われた保健師の実践力とチーム力】(6カ所)、[共に活用推進していく(略)良好な関係性]として〈災害対策を検討するチームを作ること／公のワーキングチームがあること〉(5カ所)はマニュアルの活用促進要因になっていた。そこでは〈マニュアル作成チームを継続して災害研修の企画やマニュアル更新の担当とすることで理解や動機が維持されること〉〈マニュアル策定・改訂や災害研修は各係・区から選出された担当者がチームで担い、その内容は各係・区へフィードバックされること〉等、[組織的なマニュアル策定プロセスで培われたマニュアル内容の理解と一体感によるモチベーション]が生じていた。マニュアル活用の課題として[事業の多忙]がある中、各係等から選出された者がマニュアル内容をその必要性とともに理解し各係へフィードバックしながら進む組織的協働的マニュアル策定プロセス自体が、その後の活用促進の要件と考えられた。

また、活用時【皆で検討することが当たり前になっている】体制があり、[基になるマニュアル等があるため保健師内でマニュアルの実質的認知度が高い]状況があった。そして、マニュアル活用促進要因として[過去の計画策定・保健活動により蓄積された確実な実践力と協働は当たり前という組織文化]が挙げられた。日々の活動の中で必要な方策を共に考え作り上げるプロセスを重ねる中で培われた協調関係が、組織的協働的マニュアル作成の基盤になっていると考えられた。

3. 災害対策への刺激と情報を受けられる外部との関係性

マニュアル活用促進要因として【マニュアル活用に関するきっかけや知識・サポートを他者から得られること】(8カ所)があった。具体的には、[都道府県本庁・保健所から管内市町村へのマニュアル活

用の後押し]、[大学教員や防災部署からの災害研修等の知識やサポート]、[災害対策に関心が向く国の方針等の発表]が含まれた。実際の活用時には「相互支援の関係性」(7カ所)が担保されており、【保健所管内の実質的支援体制がある】や【災害対策に関する正確で具体的な情報を容易に得られる】等があった。また、活用の課題として[改定根拠の明確化]があった。

マニュアル活用・改定にあたり、その内容や方法・時期等を決定すること自体が困難と考えられる。困難なことを主体的に進めることは更に困難であることは言うまでもない。このような困難に対し、受動的に対応できることも重要な力であり一つの方法である。よって、災害対策への刺激と情報を受けられる外部との関係性があることは活用促進の要件と考える。

また、上記の関係性は、マニュアル活用促進要因である【災害対策で協働できる人・組織・チームの存在】になり【マニュアルの内容が実践的な拠所であること】を実現させる土壌になると考えられる。

4. マニュアルの活用方法・見直し時期・担当者がマニュアルへ明記されていること

【マニュアル活用の担当者・見直し時期・災害研修等の実施が明記されていること】(8カ所)はマニュアル活用促進要因であった。活用の課題として[改定時期・担当者の明確化]があった。マニュアルの活用方法・見直し時期・担当者がマニュアルへ明記されていることは、上述の要件1・2・3が満たないことや[業務の多忙]がある中もマニュアル活用を促進する要件と考える。

また、明記されていることで活用促進要因である【実践的災害訓練・研修等を毎年継続すること】も叶う。その際、[些細なことでもよいので災害研修等として実施すること]が自治体種別や体制の整備状況に関わらず「継続性」を維持できるポイントと思われる。

5. 地域防災計画へマニュアルが位置づいていること

マニュアル活用促進要因として【地域防災計画へマニュアルが位置づいている

こと】(8カ所)が挙げられた。[地域防災計画へ保健活動やマニュアルが位置づくことで自治体として組織的に対応されること]になり、結果として〈地域防災計画に紐づく研修等は組織・上司の理解を得られやすい／起案や予算確保が容易であること〉や〈地域防災計画の見直しに合わせてマニュアルを見直すこと〉になる。

さらに、活用の課題として挙げられた「他部署の理解」の促進や[統括保健師の配置][保健師組織体制整備]への糸口になると考えられる。【災害対策で協働できる人・組織・チームの存在】と【保健師が災害時保健活動できる人員配置・教育体制】は活用促進要因でもある。よって、【地域防災計画へマニュアルが位置づいていること】と【災害対策で協働できる人・組織・チームの存在】および【保健師が災害時保健活動できる人員配置・教育体制】とは連動して進展する要因と考えられる。

E. 結論

災害発生時の保健活動推進に資するマニュアル活用推進に必要な要件として、以下の5つが考えられた。

1. 自他の被災経験に基づく保健師自身の使命感・災害対策へのモチベーション
2. 既存の協調関係を基盤にした組織的協働的マニュアル策定プロセス
3. 災害対策への刺激と情報を受けられる外部との関係性
4. マニュアルの活用方法・見直し時期・担当者がマニュアルへ明記されていること
5. 地域防災計画へマニュアルが位置づいていること

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表
なし
2. 学会発表
なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

表 1-1. 対象事例の概要

事例	自治体 種別	災害経験回数		統括保健師 の事務分掌 への記載	保健活動の 地域防災計 画へ記載	災害時保健活動マニュアル			
		県外 応援	県外 受援			策定 年度	策定の きっかけ	策定 期間	改訂・更新（*改 訂等の実施をマニ ュアルに明記）
A	都道府県	7	0	あり	あり	H25	他地域 激甚災害	1年	改定：H28・R4* 管内市改訂：H31
B		0	0	あり	なし	H28	被災	2年	改定：H30 管内市更新：毎年
C		6	3 地震・ 風水害	あり	あり	H29	応援・被災 (激甚災害)	0.5年	なし
D	保健所設置市	8	0	あり	あり	H18	応援・ 全国保健師長会 マニュアル策定	1年	改定：応援派遣時 に6回
E		4	1 風水害	あり	あり	H24	応援	0.5年	改定：3年毎*
F	一般市町	0	0	なし 部長承認	あり	H23	被災	1年	改定：R2
G		2	0	なし 部長承認	あり	R元	応援	1年	なし
H		0	1 風水害	なし 保健師承認	あり	R2	被災 (激甚災害)	0.5年	担当者名を更新： 毎年 改定：別冊のアク ションカード
I		0	0	なし	あり	H29	保健所からの 声掛け	1年	担当者名・地域関 連情報等を更新： 毎年*

表 1 - 2. 調査協力者の基本属性

No	事例	自治体種別	職位（*統括的役割を担う保健師）		災害経験回数	
			調査時	マニュアル策定・活用時	県外 応援	県外 受援
1	A	都道府県	保健所次長兼地域支援室長*	係長級	2	0
2	B		保健所課長・副参事*	同左	0	0
3			主任	主任	0	0
4	C		審議員兼本庁課長補佐	保健所課長	2	2
5			本庁課長補佐（統括補佐）	保健所課長	1	0
6	D	設置市 保健所	保健主幹（課長級）*	係長	4	0
7	E		退職	主任	2	0
8			主幹（統括補佐）	主査	1	1
9	F	市町	副主査	策定：主査、活用：係長*	0	0
10			退職	所長補佐*	0	0
11	G		課長	課長補佐*	0	0
12			主幹	課長補佐	0	0
13			主任	同左	1	0
14		主査	同左	0	0	
15	H	係長	同左	0	1	
16	I	主任	同左	0	0	
17		主任	同左	0	0	

表2. 保健活動マニュアルの活用の仕方（目的・方法・内容）

活用目的	カテゴリ	サブカテゴリ	事例	
災害対応能力の獲得	災害の知識や実践力を得るための研修・訓練の教材・ツールとする	マニュアルを保健師全員に配布する	マニュアルを保健師全員に1冊ずつ配布する	E
		マニュアル内の災害対策組織や各役割を説明する	地域防災計画における保健活動班や統括保健師の位置づけをマニュアルにある組織図等を使って説明する	H
		マニュアルを読み合う	新任保健師研修の教材にして読み周知する	EI
			保健センターの保健師・栄養士・歯科衛生士で毎年1回読みこなす	G
		マニュアル内の地域保健関連情報を更新する	現任教育の一環として新任保健師が地域保健関連情報を更新する	I
		訓練等でマニュアルの内容や様式を使う	防災訓練における初動体制整備の準備に使う	D
			中堅期保健師研修で避難所日報を活用したシミュレーションを行う	D
			発災時を想定したシミュレーション訓練で各自の役割の理解を促す	F
			自分が発災直後の最初の登庁者であることを想定したシミュレーション研修で若い/被災経験のない保健師が自分事としての理解を促す	H
			伝言ダイヤル訓練を全員がマニュアルを見ながら行う	F
	図上訓練でマニュアルを活用する		G	
	町の防災訓練で内容や帳票を使用する		I	
	発災時に使用できるように必要な資料や様式を印刷して保管する	G		
	毎年マニュアルを活用した研修等を継続する	マニュアルを活用した研修・訓練を毎年継続する	DEFG	
	マニュアルと具体的な実践内容等を示した別冊を使い分ける	アクションカード等具体的な動きを示した別冊と分ける	マニュアルは災害時保健活動の基本的考え方を示し具体は別冊とする	C
マニュアルに紐づくアクションカード等、具体的な動きを示した別冊を随時改訂していく			DH	
避難行動要支援者の個別計画に関する別マニュアルを作る		マニュアル紐づく避難行動要支援者の個別避難計画に関する別マニュアルを作成し活用する	D	
災害の意識化	年度変わりや訓練等を機会に見直す・更新することで各自が災害を意識する機会とする	地区担当保健師がマニュアル内の地域関連情報を毎年改定する	I	
		新任保健師が着任時に地区把握し地域保健関連情報を更新する	I	
		各活動や組織の担当者として明示されている個人名を毎年更新する	H	

			訓練等を機会に研修担当がマニュアルを見直す	AE
			マニュアルにある災害資器材のチェックリストで毎年点検する	DFGI
連携強化	自治体内／地域内の連携強化を意図した研修・訓練等の教材・ツール・根拠資料とする	保健センター内／保健センター・保健所間の連携を意図した研修に使う	保健センター内の意思統一のための研修会の教材とする	F
			保健センター内のマニュアルを活用したシミュレーション研修に保健所の新採保健師も参加する	H
			災害用に保管した物品等の内容や場所を周知するため物品ツアーとして皆で見て回る	G
	自治体内／地域内の連携強化を意図した研修・訓練等の教材・ツール・根拠資料とする	地域の関係機関・団体等との連携を意図した研修等を使う	地域の保健・避難所設置・防災等の関係部署を対象にした研修会でマニュアルを紹介する	B
			町の防災訓練でマニュアルの内容や帳票を使用する	I
			防災部署等との防災訓練の企画・実施時の根拠資料にする	I
	関係部署や幹部へ災害時保健活動を周知するためのきっかけやツールにする		防災部署や保健福祉課等の関係部署を誘いマニュアルを活用した合同防災訓練を行う	F
			マニュアル作成で得たことを活かし関係部局・機関と災害活動報告会を開催する	E
			マニュアル策定時・更新時に関係部局へ配布して周知する	BF
			これまでの保健活動に協力してくれた幹部には策定したマニュアルを手持ちで説明に回り理解を得る	F
所長が異動してくるたびに伝言ダイヤルの必要性と使い方を説明し録音してもらい訓練で皆で聞く			F	
他自治体支援	保健所が管内市町村の災害時保健活動を支援するツールとする	毎年度当初に関係部局の幹部へマニュアルを用いて災害時の保健師体制や役割を周知する	E	
		管内ポータルに貼り誰でも見て使えるようにする	D	
		都道府県型保健所は市町村保健師を対象とした災害研修でマニュアルを普及する	C	
		都道府県型保健所は作成したガイドラインを基に市町村のマニュアル作成を支援する	A	
事業実施策	災害対策事業の予算要求の根拠にする	都道府県型保健所は管内市の保健活動マニュアル作成を支援しながら災害時保健活動ガイドラインを作成する	B	
		都道府県型保健所は管内市町村へ他市のマニュアル等を順次紹介しマニュアル作成を支援する	B	
災害対応	全国の自治体のマニュアル作成支援のためにホームページで共有する	マニュアルを自治体のホームページに掲載し全国自治体からの問い合わせに応じる	B	
		作成したマニュアルを根拠に次年度予算要求をして保健活動の必要物品整備や研修費を確保する	F	
		実際の風水害時に使用する	I	
災害対応	毎年の風水害や COVID-19 パンデミックで活用し見直す	管内の毎年の風水害後やコロナ対応時に活用し見直す	AFI	
		応援時に活用する	CD	

表3. 活用時の体制・状況

項目	大カテゴリ	カテゴリ	サブカテゴリ	事例
相互支援の関係性	保健所管内の実質的支援体制がある	管内町村の課題を保健所が支援する体制が続いている	保健所管内に小さな町村があり歴史的に支援体制が続いている	BCI
			保健師が事務職で採用されている管内市町村がある	BI
		保健所を含め管内市町村保健師の交流が昔から盛んである	歴史的に保健所を含めた管内自治体の保健師の交流が盛んで仲が良い	BI
	皆で検討することが当たり前になっている	複数の計画を皆で作成してきた	皆でディスカッションして作ってきた経過の中で、皆でより良くしていこうという思い・前向きは姿勢（組織文化）が培われていた	FH
			マニュアル活用の振り返りを皆で継続することにより動機づけが生まれている	G
			災害研修担当者は皆に相談できる体制になっている	G
	災害対策に関する正確で具体的な情報を容易に得られる	自治体内の防災部署から具体的な情報提供やアドバイスを容易に受けられる	自治体内の防災部署から最新情報の提供や研修・訓練等の企画・実施、必要事項の実施が指示される	D
			防衛省で勤務経験のある防災専門官が防災部署において頻回にアドバイスを受けられる	G
		保健所や大学教員から容易に情報提供やアドバイスを受けられる	保健所の保健課長から発災初期から継続して情報提供やアドバイスを受けている	H
			大学教員から研修やアドバイスを継続的に受けている	F
		保健師自身が直接容易に災害関係の情報を得られる	保健師が健康危機課に配置されており健康危機管理に関する情報が保健師所属部署へ頻回に送られてくる	G
			厚生労働省へ出向して災害対応に関する豊かな知識と経験を持つ保健師がいる	E
			災害応援経験者が複数いる	G
			看護協会に全員加入しており災害研修等への参加が容易である	F
	原動力となる人の存在	危機感・パッションを持つリーダーが継続している	マニュアル策定時のリーダーの後を継ぐ次期リーダーがいる	E
応援経験からマニュアル作成・活用にパッションを持つ者が成長していった			E	
過去の自他自治体の被災経験による後悔・危機感を持ち活動する保健師が多くいる		浸水エリアで皆危機感を持っている/過去の水害を知っている親世代が子世代へ伝えている	G	
		被災時に活動できなかったことによる後悔から保健師として必要な公衆衛生活動ができるようにしたいという皆の思いがある	H	
		被災時に何もできなかったという後悔からアクションカードを作成した	H	
		応援経験で互いの業務がわかっていない被災自治体保健師の姿を見て、そうならないようにしたいという強い思いがある	G	

保健師の人事権・教育体制整備	統括保健師が保健師人事権を掌握している	統括保健師が保健師の人事権を持っている	全保健師の人事権は統括保健師にあり配置を自由に変えられる	D
	保健師現任教育体制が整備されている	整備された保健師現任教育体制にマニュアルが導入されている	統括保健師及び全保健師の現任教育体制が整備されておりマニュアル活用の必要性の理解・導入が完了している	D
	健康危機に関する活動の担当保健師・役割が決まっている	マニュアル改訂・健康危機等の研修担当が決まっている	マニュアルの見直し・災害研修の担当者を事務分掌に位置づけている	F
			マニュアルの見直し・健康危機等の研修の担当保健師を決めている	DEG
			マニュアルの見直し・健康危機等の研修担当は輪番制にしている	DG
マニュアル担当の役割が具体的に明示されている			F	
マニュアルに研修実施が明記されている	災害研修の実施がマニュアル内に明記されている	G		
マニュアルの組織的理解	マニュアルの実質的認知度が高い	基になるマニュアル等があるため保健師内でマニュアルの実質的認知度が高い	先輩保健師の活動事例から理想的な保健師活動を抽出する現任教育がマニュアルの基になっている	E
			平時に保健活動における感染予防対策マニュアルが災害時保健活動マニュアルの基になっている	F
			県保健師長会有志が作成した災害時保健活動マニュアルが基になっている	C
			マニュアルは市として合意されている	E
	マニュアルは市として合意されている	マニュアル策定段階で他部署に協議している	F	
		マニュアル策定時に保健活動統括部門を地域防災計画へ位置づけた	F	
		地域防災計画改定のタイミングでマニュアルを周知／改定した	EH	
		マニュアルに関する上司の理解がある	マニュアルは市民のためになるものとして上司の理解がある	健康福祉部長はマニュアルに基づく災害研修実施などに対し市民のためになる活動として理解がある
	活動予算が確保されている	事業として予算が確保されている	地域保健医療の課題を改善するための必須事業により予算が確保されている	B
			マニュアルを根拠にして毎年予算が確保できている	EF
地理的災害リスク	災害対策をしなければならない地理的条件がある	保健センターが浸水地域である	保健センターは水没地域で災害時の必要物は高層階に保管するため周知・確認する必要がある	G

表4. マニュアル活用の成果

影響範囲	カテゴリ	サブカテゴリ	事例
他自治体	マニュアル作成促進に関する他自治体への波及効果	マニュアルをHPに掲載することで全国からマニュアル等に関する問い合わせがある	B
自自治体	保健活動／マニュアルの地域防災計画への位置づけ	市の防災計画の見直し時に保健活動マニュアルが個別計画として位置づけられた	F
		地域防災計画において保健師は保健活動班として位置づけられ活動ができる体制になった（避難所班から外れた）	H
	所内の防災訓練／防災対策の実施	保健センターの防災訓練を毎年行うようになった	F
		保健センターの棚の転倒対策や動線確認等の防災対策を徹底するようになった	F
	災害研修等の実施の容易化	地域防災計画に紐づくマニュアルに災害時保健活動の研修実施が明記されたことで研修予算確保が可能になった	F
		地域防災計画の長期目標に紐づく保健活動研修として位置づけられ研修起案が容易に通るようになった	F
健康危機管理体制整備の促進	所内／保健師の健康危機管理体制整備が進んだ	D	
防災部署	防災部署からの保健活動の理解・連携強化	防災部署とマニュアル見直しを進めることで防災部署に保健活動の必要性・保健師の専門性を理解してもらえた	A
		防災部署との連携が強化された	D
保健師	統括保健師／保健師の役割・必要性に関する保健師自身の理解促進	他者および保健師自身が保健師役割を明確化できた	D
		統括保健師の必要性や災害時のリーダーの役割を保健師が認識でき上司や組織へ説明できた	I
	保健師による地区診断の進展・活用	地域保健関連情報は地区診断に役立った	I
		地域保健関連情報は他部と協議・協働時の資料として活用できた	I
マニュアル	マニュアル改訂	訓練前後にマニュアルを見ることで意見や改善点が出て改訂できた	A

表5. マニュアル活用の促進要因

項目	大カテゴリ	カテゴリ	サブカテゴリ	事例
マニュアル内容	マニュアルの内容が実践的な拠所であること	マニュアルに災害時の保健師役割、保健活動組織等を明示して拠所とすること	地域防災計画の中に位置づく保健活動班とそこでの各保健師の役割を組織図として明記できていること	B
			マニュアルには保健師の役割や組織が示され災害時保健活動の基として位置づけられていること	BH
			マニュアルは重要事項が網羅され全体がわかるものであること	FH
		マニュアルが実践的であること	マニュアルに実践的な内容が包含されている／実践的内容の別冊と連動していること	CBDEF
			必要なことや物が具体的に示されており、いざという時にすぐ使えること	F
			実施担当者と必須事項が具体的にわかること／厳選されていること	BGH
			自自治体の実情にあっていること	G

			保健所管内で協力するために共通の様式になっていること	BFGI
マニュアルへの活用担当者・見直し時期・災害研修等実施の明記	マニュアル改訂・災害研修等担当者が各係から輪番制で選出され事務分掌へ明記されていること		マニュアル見直し、物品調達・更新、研修の企画・実施をするメンバーを全係から選出し感染症防災担当として事務分掌に位置付け統括保健師をリーダーにして組織すること	FG
			各区に健康危機管理担当保健師を作り、そのメンバーを含めて市としてマニュアル改訂作業をすること	D
			担当者を輪番制にする	G
	マニュアル等を定期的に見直す機会や災害訓練等の実施がマニュアルに明記されていること		マニュアルにマニュアルの更新・見直し時期や担当者が明記されていること	AFI
			マニュアルに明記された担当者や地区情報（係内、保健所、管内市町村）を毎年更新すること	BCGHI
			マニュアルに対応したアクションカード等を改訂していくこと	H
		実践的な記録用紙や必要物品一式を改訂することから始めること	G	
		マニュアルに災害研修・訓練等の実施が明記されていること	G	
災害対策に関するサポート体制	災害対策で協働できる人・組織・チームの存在	共に活用推進していく保健所・近隣自治体・他部署他職種・企業等との良好な関係性	訓練・研修等の実施を助けてくれる人材・業者等の存在（石鹸業者の手洗い研修）	DF
			発災時に実際に協働する人・部署との平時の身近なつながり／物理的な近さ	ADG
			保健所も含めた管内自治体の良好な話しやすい関係性	BI
			マニュアルや研修等に関する組織・上司の理解	HG
			災害対策を検討するチームを作ること／公のワーキングチームがあること	ADFGH
	防災部署と心理的・物理的に近いこと	防災部署と心理的・物理的に近いこと	防災部署との日常的な協働	DG
			防災部署への保健師配置	G
			防災部署とマニュアル活用を検討する保健師の所属部署が同じフロア・建物にあること	AG
	災害対策の協働者をつくる積極的なコミュニケーション	災害対策の協働者をつくる積極的なコミュニケーション	他部署が主催する災害研修に誘われなくても希望して参加すること／保健師主催の研修に他部署を講師依頼すること	F
			マニュアル作成時・毎年更新時等に関係機関・庁内各課の管理職へマニュアルを手渡し説明すること	BDEF
	マニュアルが公にされ誰でも活用できること	マニュアルが公にされ誰でも活用できること	自治体 HP への掲載	B
			庁内ポータルへのアップにより誰でも見て使えること	BD
	マニュアル活用に関するきっかけや知識・サポートを他者から得られること	都道府県本庁・保健所から管内市町村へのマニュアル活用の後押し	都道府県本庁や保健所・区本庁からマニュアル活用を促す声かけや新規トピック・好事例の紹介	ABDH
都道府県本庁や保健所が防災部署職員を呼んで研修や検討をすることによる保健師の現状理解の促進			BH	
保健所が協働してシミュレーション事例作成や訓練・研修の実施を進めること			ABCFHI	
都道府県本庁や保健所から管内市町村の事務職（課長レベル以上）へ保健師役割を説明してもらうこと			B	
大学教員や防災部署からの災害研修等の知識提供やサポート		大学教員等による好事例の紹介・アドバイス	BFGH	
		防災部署からの情報提供や研修等の提案・依頼	AD	

		災害対策に関心が向く 国の方針等の発表	国の方針等の発表・都道府県や全国保健師長会のマニュアル改定の機会	AFG
保健師自身	計画立案・マニュアル策定等のプロセスで培われた保健師の実践力とチーム力	組織的なマニュアル策定プロセスで培われたマニュアル内容の理解と一体感によるモチベーション	各係や区からマニュアル作成者を選出し各係・区の意見を統合して作り上げたこと	ABDFG
			マニュアル策定チームを継続して災害研修の企画やマニュアル更新の担当とすることで理解や動機が維持されること	ADFGH
			マニュアル策定・改訂や災害研修は各係・区から選出された担当者がチームで担い、その内容は各係・区へフィードバックされること	DFGH
			過去の計画策定・保健活動により蓄積された確実な実践力と協働は当たり前という組織文化	F
	自他の被災経験に基づく危機感と保健師としての使命感	自他の被災経験に基づく災害への危機感	地形や気象の傾向・親世代からの過去の被災経験を聞くことによる危機感	ACFGI
			応援経験からの教訓としての危機意識・動機づけ	DG
			災害時にマニュアル等を使うことによる不足の気づき	ABCDEF
			自然災害以外の健康危機事象（COVID-19等）を機に追加修正の必要性に気づくこと	B
	災害対策活動へのパッションと推進力のある保健師の存在	統括保健師のリーダーシップ	被災経験での後悔に基づく「市民のために動ける保健師でいたい」という思い／若い世代への思いの共有	H
			統括保健師がトップダウンで徹底を指示したこと	AD
			課長職の保健師が他での災害発生状況やそこでの対応を見て見直しを指示・意識づけすること	G
			災害対策推進のための予算確保や活動をスキームを示し指示し戦略的に行える人がいること	CDE
活用の継続性	実践的災害訓練・研修等を毎年継続すること	マニュアルを活用した実践的訓練・研修等を毎年継続すること	職位に関わらず災害対策を推進しようとするパッションを持ち活動展開する保健師	DE
			マニュアルを活用した訓練・研修会等を避難所担当、地域住民、学校等の地域関係者と一緒に行うこと	ABC
			保健センター全職員及び防災部署等の関係部署を対象にマニュアルにした基づくシミュレーション研修	F
			区内・保健師内等での研修や訓練でマニュアルを活用すること	ABCDFG
	些細なことでもよいので災害研修等として実施すること		保健師現任教育／中堅研修のテーマとして災害に関することを毎年取り上げること	DG
			他部署の活動や役割の情報共有をして共通理解を図る	G
			災害エリアの地図づくり	G
			実際に必要な様式の印刷・保管・周知	G
			伝言ダイヤルの録音・マニュアル担当者名・地域情報の定期更新	G

			新任保健師の現任教育（公務員の基本姿勢・地区診断）にマニュアル更新（担当者・地区情報等）を位置づける	BEFI
			マニュアルを一人1冊持って自分のものとする	CDE
			災害研修の企画を皆に気軽に相談すること	G
組織体制	保健師が災害時保健活動できる人員配置・教育体制	統括保健師の配置とリーダー育成体制	統括保健師の配置	B
			リーダーが自分のスキルアップやモチベーション維持、ビジョンを描くための育成体制	D
		保健師を適正配置できる人事権	保健師の人事権を保健師が持ち災害時保健活動を推進できる保健師配置にしていること	D
		健康危機管理を含めた保健師現任教育	健康危機管理や災害対策を含めた保健師現任教育体制が整備されていること	D
	地域防災計画へマニュアルが位置づいていること	地域防災計画へ保健活動やマニュアルが位置づくことで自治体として組織的に対応されること	市町村全体での方針の共有	A
			地域防災計画に保健活動班が位置づき事務分掌に明記されていること	BCFH
			地域防災計画の見直しに合わせてマニュアルも見直すことになっていること	G
			地域防災計画に則り防災部署から確認がくること	F
			地域防災計画に紐づく研修等は組織・上司の理解を得られやすい／起案や予算確保が容易であること	DEFG

表6. マニュアル活用の課題

項目	カテゴリ	サブカテゴリ	事例
実質的な活用	保健師が災害の現実味を持ち続けること	保健師が危機感を持つ／災害が現実的・自分事であること	AGC
		大災害がなく実践できないこと	A
		被災後、経年的に記憶が薄れること	ACH
	自治体規模による差	市と町村では規模が異なりマニュアル内容や様式も異なること	G
		保健所設置市は規模が大きく共通理解・蓄積が困難なこと	D
	関係機関と共同訓練等	実践的訓練を関係機関と共同で実施すること	A
業務の多忙	事業の増加による多忙な状況（必要性は分かっている）	BCH	
マニュアル改訂	改定時期・担当者の制度化	マニュアル改訂を実施する時期と指示する人の制度化	CD
	改定根拠の明確化	災害対策活動の根拠情報や具体的ツールを容易に得られること／国から配信があること	B
	改定の積み上げ	時代の変化に合わせた改訂	C
改訂を重ね積み上げていくこと		A	
マニュアル内容・形式	内容の充実	DHEATに関する内容の包含	C
		支援に関する内容の充実	B
		失敗事例のマニュアルへの反映	A
	形式の統一と機能性	災害時に使いやすいマニュアルとしてデジタル化への早期統一	C
		応援時の混乱を防ぐためのマニュアル内容や様式の統一（全国／都道府県内／保健所管内）	BC
		被災地域・自治体組織を知らない応援者が使えるマニュアルにすること	E

		実践的内容（アクションカードなど）が包含されること／別冊であること	EH
		マニュアルボリュームを絞ること	BE
保健師人員体制	保健師組織体制整備	マニュアル活用できる保健師の組織体制（地区担当制）・人事再編	H
	マネジメントと実務の分離	マネジメントを担う保健師と健康危機管理実務を担う保健師の両者を配置すること	D
	統括保健師の配置	統括保健師の配置と役割発揮	B
	保健師としての安定的採用	市町村保健師が事務職で採用されていること	B
採用人数の経年的格差／育休・産休の長期化／大量定年（将来的な課題）		G	
保健師人材育成	保健師現任教育内容の充実	マニュアル内容を現任教育へ体系的に落とし込むこと	D
		災害対応できる保健師の実践的育成研修内容の標準化および体制の整備	B
		失敗事例の収集と教育への活用	A
	使命感の醸成	住民の利益のために活動するという使命感を持つこと	E
	リーダー保健師育成	組織的発言力のある保健師を増やすため次期統括等の幹部育成（課長補佐以上の職位獲得）	E
		次期リーダーに応援を体験させること	E
		マネジメント能力の獲得	E
	新人保健師の主体性育成	マニュアルを使える主体的な新人保健師育成	F
災害経験の継承	災害の危機感や対応の必要性が自分事として次世代保健師へ継承されること	AGC	
	育休・産休の長期化／災害経験者の高齢化／大量定年	G	
統括保健師の孤独	統括保健師ネットワーク醸成	統括保健師が災害対応の情報共有や話し合う場がないこと	G
他部署の理解	医師との共有	医師とマニュアル共有ができていないこと	A
	他部署管理者・他職種等の理解を得るための継続的働きかけ	他部署担当者の異動ごとに説明し話しあうこと	H
		防災部署のトップや事務職に保健師活動とその必要性を実践的に理解してもらうこと	E
		災害時の保健師活動を理解し続けてもらうこと	E
予算・場所	予算・場所の確保	マニュアル活用に関する予算不足・場所不足	G