

## 総括研究報告書

研究題目 自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活動推進のための研究

研究代表者 宮崎 美砂子（千葉大学大学院看護学研究院・教授）

### 研究要旨

本研究の目的は、災害時において自治体の保健活動推進を図る災害時保健活動マニュアルの策定及びその活用を災害時及び平時において推進する方法及び体制を明らかにすることである。

研究は2年間で構成し、研究1年目である本年度は、実態把握と好事例の検討によりマニュアル策定と活用推進の課題抽出並びにマニュアル策定や活用を実質化するモデルの考案を行うことを目標とした。6つの分担研究、1：先行知見の整理及び成果物発信の基盤整備、2：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、3：災害時保健活動の実際とマニュアルの比較検証、4：災害時保健活動マニュアル策定における好事例の検討、5：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、6：保健師等の災害時の業務マネジメント及びメンタルヘルス等支援の検討、を実施した。

分担研究1～6の各結果から、災害時保健活動マニュアルの策定と活用推進の課題、並びにマニュアル策定や活用を実質化するために必要な要素と考えられることを抽出し、整理した。

#### 1. マニュアルの策定フェーズ

- 1) 策定における課題：防災対策における保健師の役割や関与の体制、統括保健師の位置づけ・役割、マニュアル策定に対する優先度、保健師間の交流・伝承、災害時保健活動に対する整理や周知、マニュアルの作成方法、の課題がマニュアルの策定にあたり、都道府県本庁及び県型保健所、保健所設置市、市町村に共通性の高い事項と考えられた。一方で都道府県本庁は市町村の状況や課題の把握、保健所設置市は都道府県本庁との平時からの接点、市町村は災害対応に関する情報、平時からの準備力に課題の特徴がある。
- 2) 策定を実質化するために必要な要素：地域防災計画との関連、統括保健師の役割発揮、策定に対する基本方針（大事する考え）、策定プロセス、平時の活動や人材育成との連動、策定支援、平時からの活動の基盤づくりを考慮する必要がある。

#### 2. マニュアルの活用フェーズ

- 1) 活用における課題：活用の推進役割の不明確さ、活用の実質化、マニュアルの内容・形式、マニュアルの改訂、保健師の人員体制、保健師の人材育成、他部署・関係機関とのマニュアルの共有、の課題がマニュアルの活用にあたり、都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市町村に共通性の高い事項と考えられた。一方市町村に特徴的な課題として、策定したマニュアルの周知や理解不足、策定後の検証不足、策定後の研修機会との連動の不足、統括保健師の孤独、他部署の理解、予算・場所がある。
- 2) 活用を実質化するために必要な要素：活用や改訂の推進者・体制の明確化、活用機会の明確化、マニュアルの周知・共有、マニュアルを反映した研修・訓練の実施、平時からの活動の基盤づくり、検証に基づくマニュアルの見直しと反映、活用に対する支援の確保、平時の保健活動との連動、保健師の人材育成との連動、訓練の体系化と効果の検証を考慮する必要がある。

以上の整理を基に、策定フェーズ、活用フェーズのそれぞれにおける課題及び策定・活用を実質化するために必要な要素を構造的にモデル図として示した。

(研究分担者)

尾島 俊之 (浜松医科大学医学部)  
奥田 博子 (保健医療科学院健康危機管理研究部)  
春山 早苗 (自治医科大学看護学部)  
雨宮 有子 (千葉県立保健医療大学健康科学部看護学科)  
吉川 悦子 (日本赤十字看護大学看護学部)  
岩瀬 靖子 (千葉大学大学院看護学研究院)

(研究協力者)

草野 富美子 (広島市東区厚生部長 (事) 地域支えあい課長 広島市東福祉事務所長)  
相馬 幸恵 (新潟県三条地域振興局健康福祉環境部地域保健課 参事 (地域保健課長))  
築場 玲子 (仙台保健福祉事務所・塩釜保健所地域保健福祉部技術副参事兼総括技術次長)  
立石 清一郎 (産業医科大学産業生態科学研究所災害産業保健センター)  
五十嵐 侑 (産業医科大学産業生態科学研究所災害産業保健センター)  
花井 詠子 (千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程)  
井口 紗織 (千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程)

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、活動手順を示した災害時保健活動マニュアル(以下マニュアル)は欠かせない。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がある。

本研究の目的は、災害時において自治体の保健活動推進を図る災害時保健活動マニュアルの策定及びその活用を災害時及び平時において推進する方法及び体制を明らかにすることである。マニュアルの策定及び活用推進は、災害時保健活動の主体となる自治体の対応力及び準備性を高めることに直結する<sup>1)</sup>。すなわち統括保健師を含む災害時保健活動の体制づくり、発災後のBCPを含む保健活動の実施計画、保健師等従事者の研修、災害時の業務マネジメント及びメンタルヘルス等支援、関係者との連携・協働等において自治体の災害時保健活動を促進する要

となる。

本研究の最終目標は、自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用推進を図る方法及び体制を手引きや事例集等の実用的なかたちで提示することである。研究は2年間で構成し、研究1年目である本年度は、実態把握と好事例の検討によりマニュアル策定と活用推進の課題抽出並びにマニュアル策定や活用を実質化するモデルの考案を行うことを目標とした。

災害時保健活動マニュアル策定及び活用の事例報告は散見されるが、その推進に向けての汎用性に関わる調査研究は充分でない。本研究は実態及び好事例の分析によりマニュアル策定及び活用推進のための課題及び必要な要件を検討し、それらを基に取組みを促すモデル考案と検証を通して、その成果を手引きや事例集等により実践的に活用できるかたちで提示する。

B. 研究方法

6つの分担研究により、本年度の目標を達成するよう、構成した。

分担研究1：先行知見の整理及び成果物発信の基盤整備

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した。また本研究班の成果物発信の基盤整備のため、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した。

分担研究 2：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

自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用の実態を把握し、それらの推進方法を検討した。都道府県本庁 47 か所、保健所設置市 87 か所、市町村 1,631 か所の計 1,765 か所の保健師代表者各 1 名を対象に、郵送自記式質問紙調査を行った。

分担研究 3：災害時保健活動の実際とマニュアルの比較検証

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した。

分担研究 4：災害時保健活動マニュアル策定における好事例の検討

災害時の自治体の保健活動マニュアル策定の好事例を対象に、策定の経緯やプロセスに関する情報を収集し、マニュアル策定に必要な要件を検討した。災害時の保健活動マニュアルの策定に中心的に従事した経験のある 11 か所の自治体（都道府県型保健所 3、指定都市 1、中核市 1、一般市町 6）に所属する 27 名の保健師の協力を得てインタビュー調査を実施した。

分担研究 5：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

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し、9 自治体（都道府県型保健所 3 か所、保健所設置市 2 か所、一般市町 4 か所）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。

分担研究 6：保健師等の災害時の業務マネジメント及びメンタルヘルス等支援の検討

災害時に中長期に健康支援に関わる被災地の保健師の業務マネジメント及びメンタルヘルス等支援の分析から、マニュアル策定及び活用推進に必要な要件を検討した。災害時における保健師業務負荷軽減のための好事例を収集し、被災地の保健師のメンタルヘルス対策の実際やメンタルヘルス支援に役立つ情報を整理した。研究デザインは質的記述的研究デザインで、2017 年から 2021 年の間で大規模自然災害が発生した自治体にて統括（管理）的立場にあった保健師ならびに職員の健康管理を担う担当者に機縁法にてリクルートを行い 7 名の研究参加者を得た。インタビューガイドを用いた半構造化面接にて災害時における保健師業務負荷軽減のための工夫・調整、保健師等へのメンタルヘルス支援や対策の実際、課題となった点等についてインタビューを実施した。

（倫理的配慮）

各分担研究は、分担研究者の所属大学の研究倫理審査委員会の承認を得て実施した。

C. 研究結果

1. 分担研究 1

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。

## 2. 分担研究 2

都道府県本庁 40 (回答割合 85.1%)、保健所設置市 73 (同 83.9%)、その他の市町村 711 (同 46.7%) より回答を得た。都道府県本庁による市町村の現況把握は、マニュアル策定状況 37.5%、管轄保健所の市町村への支援状況 22.5%であった。マニュアルの策定ありは、保健所設置市 60.3%、市町村 28.4%で、策定契機は他自治体への応援派遣、所属自治体の被災等であった。完成までに1年以上～2年未満を要していた。都道府県本庁または管轄保健所からの策定支援は保健所設置市 9.6%、市町村 14.2%あり、情報の提供、都道府県マニュアルとの関連づけ等であった。策定にあたり困難であったことは、記載内容の選定と記載の仕方、体制づくり、他部署との連携・調整等であった。「記載が十分でない」「記載していない」とする内容は、地域特性や災害種別の特性等への留意点、業務継続計画、職員の過重労働対策等であった。平時における研修・訓練、他部署との連携等に活用されていた。課題として、保健所設置市ではマニュアルの位置づけや統括保健師の体制、市町村では独自マニュアルの代替としての既存マニュアルの活用等が挙げられた。

市町村における災害時保健活動マニュアルの策定・活用を推進するには、マニ

ュアルの意義や効果を示すと共に、各市町村のニーズを踏まえた都道府県本庁と管轄保健所との協働による市町村への計画的な支援が望まれる。

## 3. 分担研究 3

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以下の7点を得た。

- ・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

## 4. 分担研究 4

マニュアル策定の契機は、『自治体事業としての取り組み』、他都市や地元での『災害保健活動経験』など6つの要因があった。マニュアルの特徴では、約半数の事例で『活用者』は保健師以外の地域保健従事関連職種を想定しており、『内容；難易度』として、災害未経験者や新任期保健師の活用を考慮したなど6つの要因があった。マニュアル策定の体制では、業務として『策定の位置づけ』

を図る自治体が多く、保健師間や関係各所との『合意形成』など8つの要因があった。マニュアル策定の推進要因には、『事業化』や、組織内外の関係者との『合意形成』、主担当者のリーダーシップやマネジメントスキルなどの『策定を主導する人材と力量』、『機運・タイミングの活用』『チームワーク・良好な関係性の構築』など13の要因に整理された。一方、マニュアル策定における課題では、『内容の判断』『既存計画との整合性』『妥当性の検証』など12の要因があった。災害時、保健師が活用するマニュアルは、保健師以外の地域保健従事者も活用をする内容を包含し、保健所や市町村ヘルス部署をはじめ、保健師の分散配置部署の上司や総務課、防災部署、自治体上層部など、多様な関係者の合意形成を図る必要性が明らかになった。また、地元や他都市の災害支援経験や、自治体の事業化などの機運を逃さず、先進地の取り組みや、既存の資料・情報を活用し、自治体や地域の特性にあわせ応用を図る検討が望まれた。さらに、合意形成や協力を容易にするために、平常時からの組織内外の関係者との相互の関係性の構築も重要な要因であった。

## 5. 分担研究5

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つを得た。

- 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

## 6. 分担研究6

災害時における保健師業務負荷軽減のための工夫・調整として、発生後24時間以内のフェーズでは【災害モードへのギアチェンジを行う】【混沌とした状況の中で片っ端から対応する】【職員の安全健康確保を確認した上での対応を進める】、【あらかじめの想定や準備に従って対応する】【対応方針を決めて共有する】の5カテゴリ、発災24～72時間以内では【災害対応の拠点を作る】【災害の対応能力を推し量りながら必要な業務を組み立てる】【災害対応の見通しを見える化する】【受援がうまく調整できるようつなぎ役をする】【職員の安全健康確保の方針を示す】【顔の見える関係性で地域資源を有効活用する】の6カテゴリ、発災4日以降では【顔の見える関係性で対応をスムーズに進める】【災害対応の見通しを見える化する】【風通しの良い職場風土を普段からつくる】【災害モードのギアチェンジを行う】の4カテゴリが抽出された。メンタルヘルス支援

や対策については、【方針表明】【体制づくり】【相談場所の確保】【職場風土の醸成】【心理的負荷を減らす業務の工夫】の5カテゴリ、課題として【災害対応では想定を超えた心的負荷がかかってくる】【災害は原因ではなくトリガーであること】【災害対応している職場の余裕のなさ】【職場内支援者によるメンタルヘルス支援の限界】が挙げられた。

災害時のメンタルヘルス支援については既存の職員の健康管理の支援や仕組みを活用しながら対応している好事例も収集されたが、被災地では住民への災害対応が優先されるため職員のメンタルヘルス支援を担う余裕がないことや、外部支援が活用されにくい心理的葛藤等の課題も明らかになった。これらの知見を整理しつつ、災害時の保健師業務負荷軽減策と実効的なメンタルヘルス支援について提案することが重要である。

#### D. 考察

分担研究1～6の各結果から、災害時保健活動マニュアルの策定と活用推進の課題、並びにマニュアル策定や活用を実質化するために必要な要素と考えられることを抽出し整理した。

##### 1. 策定における課題

###### 1) 都道府県本庁及び県型保健所の課題 (表 1-1)

市町村の状況や課題の把握、マニュアル策定に対する優先度、統括保健師の役割、保健師間の交流・伝承、防災対策における保健師の役割や関与の体制、災害時保健活動に対する整理や周知、マニュアルの作成方法が課題として整理された。

###### 2) 保健所設置市の課題 (表 1-2)

防災対策における保健師の役割や関与の体制、統括保健師の位置づけ・役割、マニュアル策定に対する優先度、災害経験の伝承、災害時保健活動に対する整理や周知、平時からの準備力、マニュアルの策定方法、都道府県本庁との平時から

の接点が課題として挙げられた。

###### 3) 市町村の課題 (表 1-3)

防災対策における保健師の役割や関与の体制、統括保健師の位置づけ・役割、市町村のマニュアル策定に対する優先度、災害対応に関する情報、保健師間の協働・伝承、災害時保健活動に対する整理や周知、平時からの準備力、マニュアルの策定方法が課題として挙げられた。

以上より、防災対策における保健師の役割や関与の体制、統括保健師の位置づけ・役割、マニュアル策定に対する優先度、保健師間の交流・伝承、災害時保健活動に対する整理や周知、マニュアルの作成方法の課題がマニュアルの策定にあたり都道府県本庁及び県型保健所、保健所設置市、市町村において共通性の高い事項と考えられる。

一方、都道府県本庁に特徴的な課題は市町村の状況や課題の把握であり、保健所設置市は都道府県本庁との平時からの接点、市町村は災害対応に関する情報、平時からの準備力に課題の特徴があると考えられた。

##### 2. 策定を実質化するために必要な要素として考えられること (表 2)

地域防災計画との関連、統括保健師の役割発揮、策定に対する基本方針(大事する考え)、策定プロセス、平時の活動や人材育成との連動、策定支援、平時からの活動の基盤づくりがマニュアル策定を実質化するために必要な要素として導出された。

##### 3. 活用における課題

###### 1) 都道府県本庁及び県型保健所の課題 (表 3-1)

活用の推進役割の不明確さ、活用の実質化、マニュアルの改訂、マニュアルの内容・形式、保健師の人員体制、保健師の人材育成、他部署・関係機関とのマニュアルの共有が課題として挙げられた。

###### 2) 保健所設置市の課題 (表 3-2)

活用の推進役割の不明確さ、マニュアルの内容・形式、活用の実質化、マニュアルの改訂、保健師の人員体制、保健師の人材育成が課題として挙げられた。

### 3) 市町村の課題 (表 3-3)

活用の必要性や方法の理解不足、他部署・関係機関とのマニュアルの共有、策定したマニュアルの周知や理解不足、マニュアルの内容・形式、策定後の検証不足、策定後の研修機会との連動の不足、活用の実質化、マニュアルの改訂、保健師の人員体制、保健師の人材育成、統括保健師の孤独、他部署の理解、予算・場所が課題として挙げられた。

以上より、活用の推進役割の不明確さ、活用の実質化、マニュアルの内容・形式、マニュアルの改訂、保健師の人員体制、保健師の人材育成、他部署・関係機関とのマニュアルの共有の課題がマニュアルの活用にあたり都道府県本庁及び県型保健所、保健所設置市、市町村において共通性の高い事項と考えられる。

一方市町村に特徴的な課題として、策定したマニュアルの周知や理解不足、策定後の検証不足、策定後の研修機会との連動の不足、統括保健師の孤独、他部署の理解、予算・場所があった。

### 4. 活用を実質化するために必要な要素として考えられること (表 4)

活用や改訂の推進者・体制の明確化、活用機会の明確化、マニュアルの周知・共有、マニュアルを反映した研修・訓練の実施、平時からの活動の基盤づくり、検証に基づくマニュアルの見直しと反映、活用に対する支援の確保、平時の保健活動との連動、保健師の人材育成との連動、訓練の体系化と効果の検証がマニュアルの活用を実質化するために必要な要素として導出された。

### 5. マニュアル策定や活用を実質化するモデルの考案 (図 1-1、1-2)

マニュアル策定及び活用の課題並びに

マニュアルの策定と活用を実質化するために必要な要素の関係を構造的に配置し、モデル図を示した。

### E. 結論

分担研究 1～6 の各結果から、災害時保健活動マニュアルの策定と活用推進の課題、並びにマニュアル策定や活用を実質化するために必要な要素と考えられることを抽出し整理した。それらの整理を基に、策定フェーズ、活用フェーズのそれぞれにおける課題及び策定・活用を実質化するために必要な要素を構造的にモデル図として示した。

### 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

### <引用文献>

- 1)大関博美,藤本紀子,宮崎美砂子ほか:  
「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.

表 1—1 策定における課題（都道府県本庁および県型保健所）

カテゴリ	コード	データ源
市町村の状況や課題の把握	・都道府県内の市町村のマニュアル策定の状況や課題を把握できていない	分担研究 2
マニュアル策定に対する優先度	・マニュアル作成の優先順位が低く、作成時間がない	分担研究 1
	・市町村地域防災計画への県型保健所の介入機会が低い	分担研究 1
	・保健所による市町村マニュアル策定支援の必要性が共有されていない	分担研究 3
	・災害経験のある県内においても保健師の災害対策への温度差がある	分担研究 3
統括保健師の役割	・都道府県内における市町村マニュアルの策定に対する都道府県本庁の統括保健師の役割が明確でない	分担研究 2
保健師間の交流・伝承	・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	分担研究 1
	・平常時に市町村と協働する機会の減少	分担研究 1
	・保健師の世代交代に伴う災害時保健活動の継承の課題	分担研究 3
防災対策における保健師の役割や関与の体制	・危機管理部門等の庁内の理解・調整の困難	分担研究 1
災害時保健活動に対する整理や周知	・都道府県版のマニュアルを市町村に継続的に周知できていない	分担研究 2
	・災害時における都道府県・保健所・市町村の役割分担が明確でない	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・保健師の立場の違い（派遣・受援）による内容の整理や周知が不足している	分担研究 4
	・医療支援から保健活動へのシフトに関する明確な指針（根拠）が示されていない	分担研究 4
	・国による帳票類の目的別の整理や集約の検討の必要性がある	分担研究 4
マニュアルの作成方法	・被害想定をどの規模で設定したらよいか分からない	分担研究 1

表 1—2 策定における課題（保健所設置市）

カテゴリ	コード	データ源
防災対策における保健師の役割や関与の体制	・地域防災計画策定への保健師の関与がない	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
統括保健師の位置づけ・役割	・統括保健師による災害時分野横断調整機能の期待と現実とのギャップが大きい	分担研究 4
マニュアル策定に対する優先度	・マニュアル作成の優先順位が低く、作成時間がない	分担研究 1
	・自治体内部で平時業務等の繁忙により災害対策のプライオリティは低い	分担研究 4
	・地域で想定される災害の被害の甚大さからマニュアル策定の必要性の理解が得られない	分担研究 4
災害経験の伝承	・多くの部局で災害対応経験を持たない場合が多い	分担研究 1
	・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	分担研究 1
災害時保健活動に対する整理や周知	・県・保健所・市町村の役割分担の準備不足	分担研究 1
	・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	分担研究 1
平時からの準備力	・自主防災組織等の住民組織との接点が少ない	分担研究 1
マニュアルの策定方法	・被害想定をどの規模で設定したらよいか分からない	分担研究 1
	・マニュアルに記載する内容・程度などの判断が困難である	分担研究 4
都道府県本庁との平時からの接点	・平時から都道府県本庁とのコミュニケーション回路が乏しく役割分担や連携方法を確認できていない	分担研究 2



表1—3 策定における課題（市町村）

カテゴリ	コード	データ源
防災対策における保健師の役割や関与の体制	・地域防災計画策定への保健師の関与がない	分担研究1
	・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	分担研究1
	・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	分担研究1
	・市町村防災担当者と保健師の連携不足	分担研究1
	・危機管理部署との方針の統一	分担研究3
	・避難行動要支援者名簿作成担当部署との連携	分担研究3
	・地域防災計画との整合性、業者が作成しており、保健師の意見が反映されにくい、結果としてマニュアルとの不一致が生じる	分担研究3
	・市町村防災部署の災害時の保健師の活動に対する理解が不足している	分担研究4
	・市町村防災部署職員の防災対策などへの意識が低い	分担研究4
	・保健師職能に特化したマニュアルの上位組織の合意形成が難しい	分担研究4
	・関係部署との協議や計画の整合性を図ることが難しい	分担研究4
統括保健師の位置づけ・役割	・統括的保健師の健康危機管理に対する知識不足や不安	分担研究1
	・統括的な立場の保健師の位置づけが明確でないと受援調整（マニュアル検討も）が難しく、危機管理部署等との話し合いが必要となる	分担研究3
	・統括保健師による災害時分野横断調整機能の期待と現実とのギャップが大きい	分担研究4
市町村のマニュアル策定に対する優先度	・災害保健活動に対する優先度の低さ	分担研究1
	・市町村独自のマニュアル作成の必要性を感じていない	分担研究2
	・自治体内部で平時業務等の繁忙により災害対策のプライオリティは低い	分担研究4
	・地域で想定される災害の被害の甚大さからマニュアル策定の必要性の理解が得られない	分担研究4
	・必要なマニュアルの改訂が困難（時間、予算、知識不足）	分担研究4
	・マニュアル作成の必要性を認識はしていたが優先度が低かった	分担研究5
災害対応に関する情報	・災害対応に関する情報が少ない	分担研究6
保健師間の協働・伝承	・多くの部局で災害対応経験を持たない場合が多い	分担研究1
	・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	分担研究1
災害時保健活動に対する整理や周知	・保健部局における危機管理体制の未整備	分担研究1
	・イメージがつかない等検討が難しい（受援、要配慮者毎の対応（発達障害児者や認知症者等）、感染症対応等）	分担研究3
	・受援内容や体制が決まっていない	分担研究1
	・初動時や避難所活動のみに焦点化されている（指揮命令系統や受援体制が十分でない）	分担研究3
	・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	分担研究1
	・受援調整など災害時の実際の動きなども想定していなかったため被災地自治体として何をすべきかわからなかった	分担研究6
平時からの準備力	・自主防災組織等の住民組織との接点が少ない	分担研究1
マニュアルの策定方法	・マニュアル策定の着手方法が分からない	分担研究1
	・被害想定をどの規模で設定したらよいか分からない	分担研究1
	・策定方法や体制づくりがわからない	分担研究2
	・策定の契機がつかめない	分担研究2
	・マニュアルに記載する内容・程度などの判断が困難である	分担研究4
	・策定するノウハウがなかった	分担研究6

表2 策定を実質化するために必要な要素として考えられること

カテゴリ	コード	データ源
地域防災計画との関連	・地域防災計画への保健師の関与	分担研究1
	・所属自治体の地域防災計画の理解	分担研究1
	・地域防災計画と保健活動マニュアルの連動	分担研究1
	・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	分担研究1
	・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	分担研究1
統括保健師の役割発揮	・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）	分担研究1
策定に対する基本方針（大事する考え）	・県保健所・市町村保健師の顔の見える関係づくり	分担研究1
	・他職種と協働した策定	分担研究1
	・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	分担研究1
	・管内市町村と危機管理方針や策定方針の共有と合意	分担研究1
	・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	分担研究1
策定プロセス	・策定に対する準備状態	分担研究2
	・策定を主導する人材と力量	分担研究4
	・機運・タイミング	分担研究4
	・策定の意思決定	分担研究2
	・スタッフ全員のマニュアルの必要性等の共通認識の醸成	分担研究1
	・組織内外関係者との合意形成	分担研究4
	・説明に有効な資料の作成と活用	分担研究4
	・策定の事業化（目的の共有、計画の具体化、予算確保、協議会・WG等の設置）	分担研究4
	・策定の体制づくり（メンバー、予算、要綱）	分担研究2
	・策定グループの組織化（主査・係長級以上のメンバー）	分担研究3
	・策定のプロジェクト・メンバーの人選	分担研究4
	・コアとなるワーキングメンバーの選出	分担研究1
	・策定の基本方針	分担研究2
	・策定に対するニーズの把握	分担研究2
	・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）	分担研究1
	・策定の計画づくり	分担研究2
	・策定の行動計画の立案・実施と評価	分担研究1
	・保健師間を含む職場内のチームワーク・良好な関係性	分担研究4
	・災害支援活動上の情報収集の目的や判断基準の検討	分担研究1
	・先進自治体の取組や既存の関連資料の活用	分担研究4
・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	分担研究1	
策定プロセス（つづき）	・被災活動記録の活用	分担研究4
	・災害支援経験者の伝承	分担研究1
	・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	分担研究1
	・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	分担研究1
	・内部専門家の活用（公衆衛生医師、防災専門官）	分担研究4
	・防災部署との組織的な連携体制の強化	分担研究4
	・外部専門家の活用（教育・研究職）	分担研究4
	・策定のプロセスの進捗支援・進捗管理	分担研究2
	・県のマニュアルとの整合性の検討	分担研究1
	・管内市町村のマニュアルとの整合性の検討	分担研究1

	・マニュアル記載内容の検討	分担研究 2
	・地域防災計画及び関連する他のマニュアルとの関係	分担研究 2
	・地域防災計画との整合性を図ること	分担研究 3
	・地域防災計画や関連する計画との整合性	分担研究 4
	・DHEAT の活動との連続性の検討	分担研究 1
	・関係者協議に際しての用語の一般化、統一	分担研究 4
	・庁内合意・他部署との共有・周知	分担研究 2
	・庁内合意(危機管理部所や避難所担当部署への周知・共有)と、そのための必要時の県から当該自治体への働きかけ	分担研究 3
平時の活動や人材育成との連動	・平時の活動との連動の検討	分担研究 1
	・組織的な人材育成との連動	分担研究 1
策定支援	・都道府県本庁の統括保健師の策定に対する役割・リーダーシップ	分担研究 2
	・都道府県本庁、管轄保健所の市町村への支援役割及び支援を実質化するための体制・事業化	分担研究 2
	・保健所による市町村支援	分担研究 4
	・県庁による県下の情報交換や助言のための定期的な会議	分担研究 4
平時からの基盤づくり	・平時から保健師が組織横断的に一同に介する機会	分担研究 4
	・保健所と市町村との良好な関係性	分担研究 4

表 3-1 災害時保健活動マニュアルの活用に対する課題（都道府県本庁および県型保健所）

カテゴリ	コード	データ源
活用の推進役割の不明確さ	・活用の方針・体制が明確でない	分担研究 2
	・活用の推進に対する統括保健師の役割が明確でない	分担研究 2
活用の実質化	・保健師が災害の現実味を持ち続けること	分担研究 4
	・関係機関との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	分担研究 4
マニュアルの改訂	・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）	分担研究 4
	・改定の積み上げ（時代の変化に合わせた改訂）	分担研究 4
マニュアルの内容・形式	・内容の充実（管内支援）（DHEAT に関する内容の包含、受援に関する内容の充実、失敗事例のマニュアルへの反映） ・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、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）	分担研究 4
保健師の人員体制	・統括保健師の配置（統括保健師の配置と役割発揮（管内支援））	分担研究 4
保健師の人材育成	・保健師現任教育内容の充実（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、失敗事例の収集と教育への活用）	分担研究 4
他部署・関係機関とのマニュアルの共有	・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）	

表 3-2 災害時保健活動マニュアルの活用に対する課題（保健所設置市）

カテゴリ	コード	データ源
活用の推進役割の不明確さ	・都道府県本庁との災害時における各役割・関係が明確でない	分担研究 2
	・活用推進にかかわる保健所設置市の統括保健師の災害時の役割が明確でない	分担研究 2
マニュアルの内容・形式	・受援体制の検討が不十分だった	分担研究 1
活用の実質化	・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	分担研究 4

マニュアルの改訂	・マニュアル改訂を実施する時期と指示する人の制度化（市町村も同じ）	分担研究 4
保健師の人員体制	・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	分担研究 4
保健師の人材育成	・マニュアル内容を現任教育へ体系的に落とし込むこと	分担研究 4

表 3-3 災害時保健活動マニュアルの活用に対する課題（市町村）

カテゴリ	コード	データ源
活用の必要性や方法の理解不足	・活用の必要性や成果が明確でない	分担研究 2
	・活用におけるイメージが明確でない	分担研究 2
	・活用における体制が明確でない	分担研究 2
	・活用における管轄保健所との連携方法が明確でない	分担研究 2
他部署・関係機関とのマニュアルの共有	・危機管理部所との調整や庁内の連携ができていない、保健活動マニュアルを共有する必要性を感じてもらえない	分担研究 3
	・危機管理部署職員の異動によるマニュアル共有の難しさがある	分担研究 3
	・危機管理部署が担当する福祉避難所の開設訓練や避難所開設訓練について、保健師に声がかからない	分担研究 3
	・関係機関（医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所、災害拠点病院等）と毎年、連絡をとることが難しい	分担研究 3
策定したマニュアルの周知や理解不足	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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）	分担研究 1
	・マニユル策定後の保健師への周知・共有ができない（新人保健師等）	分担研究 3
	・マニュアル内容の職員の理解不足	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・策定後の年数の経過、保健師の所属上司の人事異動などにより、策定マニュアルの認知度が低くなる	分担研究 4
マニュアルの内容・形式	・想定外の被害が生じ機能しなかった	分担研究 1
	・福祉避難所の開設における計画が不十分だった	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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）	分担研究 1
	・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）	分担研究 1
	・形式の統一と機能性（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、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、マニュアルボリュームを絞ること）	分担研究 5
	・発災時、組織内の情報共有体制が不十分だった	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
策定後の検証不足	・策定したマニュアルの妥当性の検証や他の計画との整合性の確認ができない	分担研究 4
策定後の研修機会との連動の不足	・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）	分担研究 1
	・マニュアルに基づく研修機会や人材育成の不足	分担研究 1
	・平時の研修に対する優先度の低さや方法の不明確さ	分担研究 1
活用の実質化	・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、大災害がなく実践できないこと、被災後、経年的に記憶が薄れること）	分担研究 5
	・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）	分担研究 5

	・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））	分担研究 5
マニュアルの改訂	・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）	分担研究 5
	・改定の積み上げ（改訂を重ね積み上げていくこと）	分担研究 5
保健師の人員体制	・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）	分担研究 5
	・統括保健師の配置（統括保健師の配置と役割発揮）	分担研究 5
	・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、採用人数の経年の格差／育休・産休の長期化／大量定年（将来的な課題））	分担研究 5
保健師の人材育成	・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）	分担研究 5
	・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）、次期リーダーに応援を体験させること、マネジメント能力の獲得）	分担研究 5
	・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）	分担研究 5
	・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、育休・産休の長期化／災害経験者の高齢化／大量定年）	分担研究 5
	・世代交代による災害対応のノウハウの伝承	分担研究 6
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）	分担研究 5
他部署の理解	・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、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、災害時の保健師活動を理解し続けてもらうこと）	分担研究 5
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）	分担研究 5

表 4 活用を実質化するために必要な要素として考えられること

カテゴリ	コード	データ源
活用や改訂の推進者、体制の明確化	・平時の活用や改訂の責任者（部署）の明確化（業務としての位置づけ）	分担研究 4
	・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	分担研究 5
	・活用の推進に対する統括保健師の役割	分担研究 2
	・活用の推進の進捗・評価にかかわる体制づくり（会議体）	分担研究 2
	・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	分担研究 5
	・マニュアルを見直す担当グループを組織化・定期的な会議、危機管理部部署や避難所担当部署との顔の見える関係	分担研究 3
	・災害対策で協働できる人・組織・チームの存在	分担研究 5
	・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	分担研究 5
活用機会の明確化	・活用の機会の明確化（研修会、他都市応援派遣時）	分担研究 4
	・活用の具体例の明示	分担研究 2
	・活用の方法、体制づくり、連携に関わる具体方法の明示	分担研究 2
	・活用によって期待される成果の明示	分担研究 2
	・マニュアルの内容が実践的な拠所であること	分担研究 5
マニュアルの周知・共有	・当該自治体内の保健師・専門職への周知・共有（説明会、読み合わせや訓練での活用）	分担研究 3
	・関係者・各所への周知の定例化（最低年 1 回）	分担研究 4
	・庁内合意（危機管理部所や避難所担当部署への周知・共有）と、そのための必要時の県から当該自治体への働きかけ	分担研究 3
	・関係機関（医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健所、災害拠点病院等）への周知・共有	分担研究 3
	・地域防災組織への周知・共有	分担研究 3

マニュアルを反映した研修・訓練の実施	・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）	分担研究 1
	・他部署や他機関も含めた訓練・研修機会の創出	分担研究 1
	・実践的災害訓練・研修等を毎年継続すること	分担研究 5
活用のための基盤づくり	・保健師が災害時保健活動できる人員配置・教育体制	分担研究 5
	・根拠法令やマニュアルについて学ぶ機会の確保	分担研究 1
	・地域防災計画へマニュアルが位置づいていること	分担研究 5
	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 1
	・地域の諸資源との日頃の顔の見える関係づくり（医師会・住民組織）	分担研究 6
検証に基づくマニュアルの見直しと反映	・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）	分担研究 1
	・頻繁・定期的に見直す機会をつくる	分担研究 1
	・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として計画に反映させる	分担研究 1
活用に対する支援の確保	・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	分担研究 5
平時の保健活動との連動	・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）	分担研究 1
保健師の人材育成との連動	・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	分担研究 1
	・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	分担研究 5
訓練の体系化と効果の検証	・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	分担研究 1

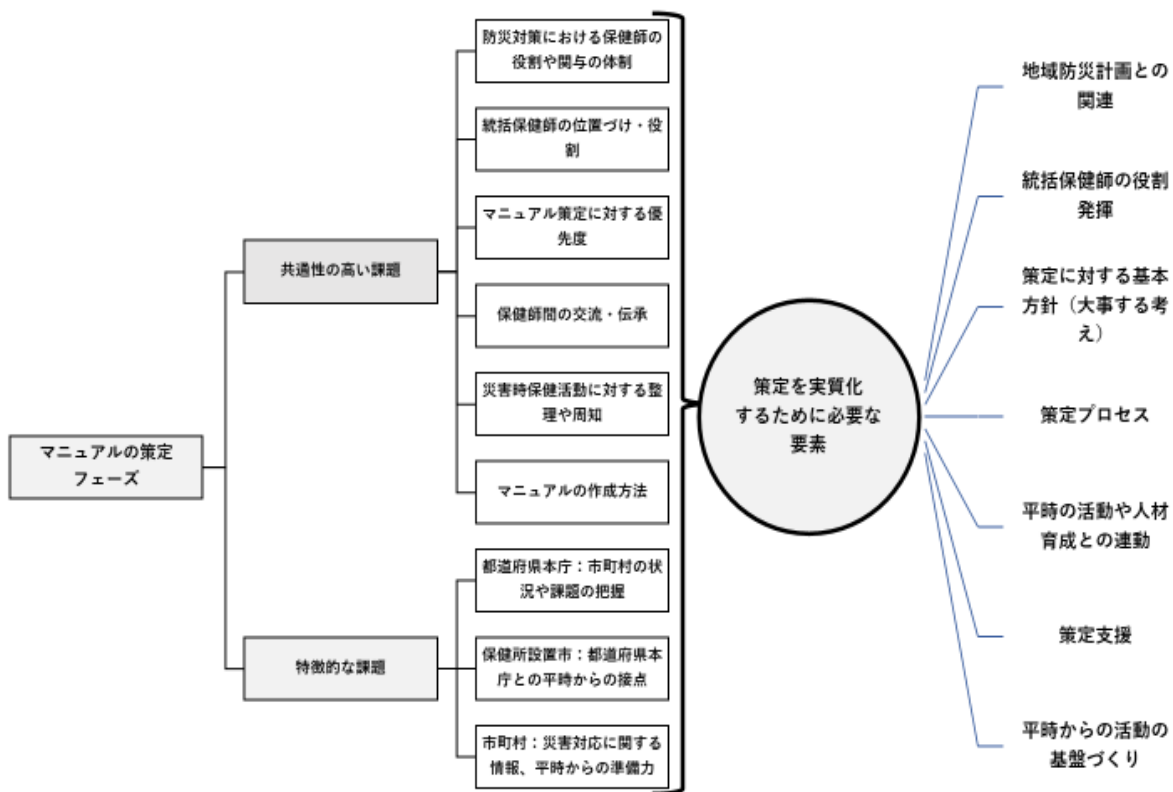


図 1 - 1 災害時保健活動マニュアルの策定フェーズにおける課題と策定を実質化するための要素

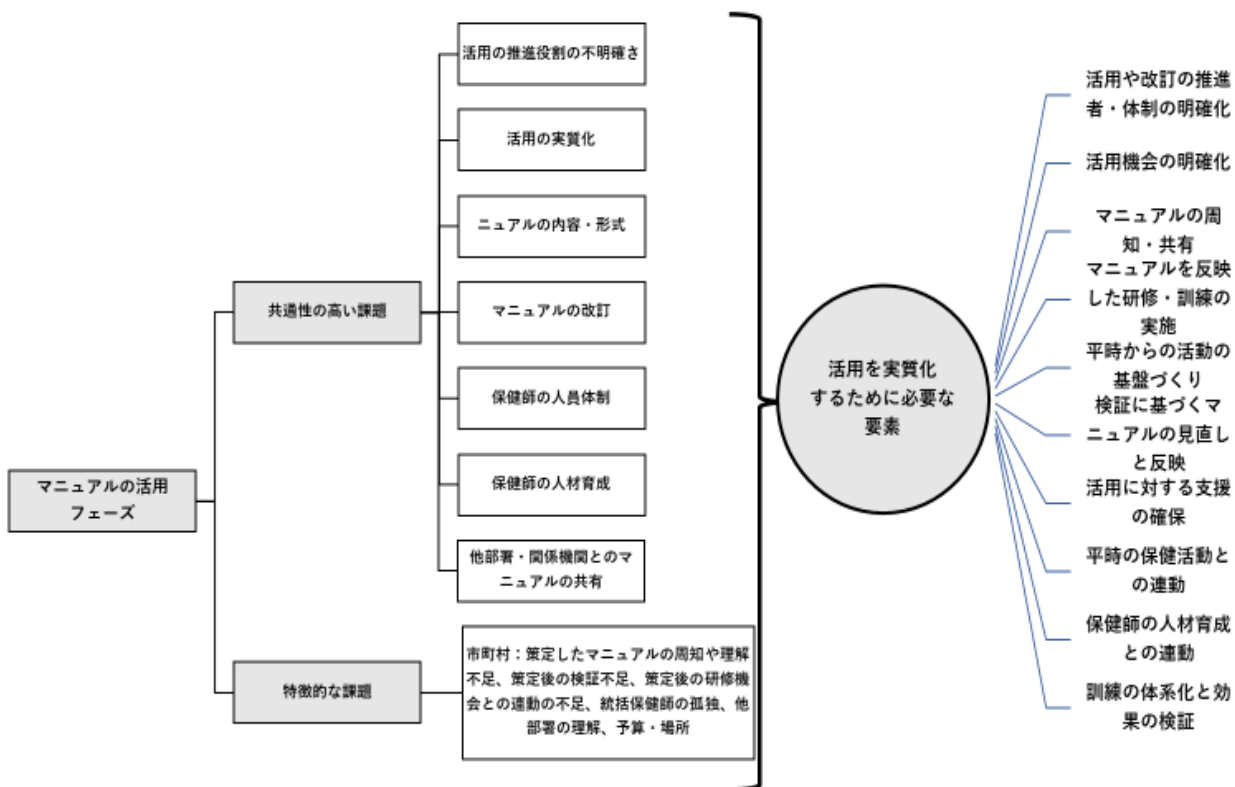


図 1 - 2 災害時保健活動マニュアルの活用フェーズにおける課題と活用を実質化するための要素