

総合研究報告書

研究題目 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（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、災害時の保健活動の推進のために、都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市町村の各機関の保健師間の連携において強化すべき内容、方法を、圏域（都道府県）内の関係団体との連携による人材活用を含めて明らかにし、災害時の連携体制の構築に役立つガイドラインを作成することである。

研究1年目は、災害時の保健活動推進のために必要な、都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市町村の各機関の保健師の連携及び関係団体との連携の内容と方法に関する項目リストの作成を成果目標とした。6つの分担研究を設定して、文献検討、ヒアリング調査、研究者間の協議により調査を進め、保健師間の連携及び関係団体との連携の項目を生成した。研究2年目は、4つの分担研究を設定して、前年度生成した連携項目の実用化に向けた精練、導出した連携項目について災害時の実行可能性について全国の都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市町村の各統括保健師を対象とした紙面調査、保健師間及び地域関係組織団体との連携強化のための体制整備に関するグループインタビュー、災害時の保健活動推進のための保健師間及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の作成、に取組んだ。

作成したガイドラインの構成は、Ⅰ．ガイドラインについて、Ⅱ．災害時の保健活動推進のための連携の方法、Ⅲ．災害時の保健活動推進のための連携を促進する体制と平時の取組、Ⅳ．災害時の保健師と関係組織間の連携を円滑に進めるための研修・訓練、Ⅴ．連携を用いて災害時保健活動の推進を図った事例、添付資料、から成るものである。各所属機関の保健師間の連携及び地元関係団体との連携において強化すべき内容及び方法として、統括保健師による連携力の発揮とその遂行を支える体制づくり、各所属機関において連携を災害時の保健活動推進に役立てるために強化すべき体制、地元関係団体との連携を促進する体制と平時の取組、保健師間及び地元関係団体との連携を活かして災害時保健活動の推進を図るための研修のあり方、を示した。

今後の課題として作成したガイドラインが災害発生時及び平時のそれぞれにおいて実践の場で活用され、連携を方法・手段として活かした災害時保健活動の推進への効果や実用性を継続して確認し、追加すべき事項を明らかにしていくことが挙げられる。

（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・上席主任研究員）

雨宮 有子（千葉県立保健医療大学健康科学部看護学科・准教授）

時田 礼子（東京情報大学看護学部看護学科・助教）

（研究協力者）

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））

山田 祐子（福島県南相馬市市民生活部市民課・主任主査）

藤原 真里（高知県健康政策部 健康長寿政策課・主幹）

井口 紗織（千葉大学大学院看護学研究院博士後期課程・大学院生）

A. 研究目的

自治体保健師は、大規模災害発生時において、発災直後から復旧・復興期、平時に至るまで、被災地の健康回復、健康増進の予防に一貫して持続的に関わる。被災地の保健活動を推進するためには、都道府県及び保健所設置市・特別区の本庁、保健所、市区町村の保健師が各機関の役割や機能を踏まえて連携することが極めて重要である。また、昨今の新型コロナウイルス感染症流行下においては、被災地圏域（都道府県）外からの保健師の応援派遣と受援を従来どおり行うことが困難となることが予測され、被災地圏域（都道府県）内の関係団体からの人材確保と活用に係る体制構築は喫緊の課題である。

本研究の目的は、災害時の保健活動の推進のために、都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市区町村の各機関の保健師間の連携において強化すべき内容、方法を、圏域（都道府県）内の関係団体との連携による人材活用を含めて明らかにし、災害時の連携体制の構築に役立つガイドラインを作成することである。

B. 研究方法

研究は2か年で構成し、1年目は災害時の保健活動推進のために必要な、都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市区町村の各機関の保健師の連携の内容と方法に関する項目リストの作成を成果目標とした。発災後のフェーズの各時期、統括保健師等の保健師の各立場に着眼し、「何のためにどのような方法による連携が必要か」の内容を既存資料、ヒアリング、研究者間の協議から整理する。本研究で作成する連携項目のリストは、各機関の保健師間及び関係団体との連携を図り、災害時の保健活動を推進する上で必要な連携の内容と方法を網羅的に収集することを目指し、連携の内容と方法を体系的かつ系統的に整理する上での基礎となるものとする。

研究2年目は、前年度生成した連携項

目について実用化に向けた精練を行い後続する紙面調査及びインタビュー調査の枠組とした。紙面調査では連携項目について災害時の実行可能性について全国の都道府県本庁、県型保健所、保健所設置市、市区町村の各統括保健師を対象とした紙面調査、保健師間及び地域関係組織団体との連携強化のための体制整備に関するグループインタビュー、災害時の保健活動推進のための保健師間及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の作成、に取り組んだ。

各年において設定した分担研究は以下のとおりである。

<研究1年目>

【分担研究1：災害時における都道府県及び保健所設置市等の本庁、保健所、市区町村の各機関の保健師間の連携と応援人材の確保に関する仮説的枠組の作成】

災害時における所属機関の異なる保健師間の連携及び圏域内の地元の関係機関（関係団体）と保健師との連携を検討するために、その前提となる連携の事象を文献検討により明らかにする。それにより①本研究課題が扱う連携の定義、②後続する分担研究における調査の枠組、を導出する。都道府県及び保健所設置市等の本庁、保健所、市区町村の各機関の保健師の連携の内容と方法について①発災後の各時期における連携、②統括等の保健師の各立場における連携、③平時における連携、の観点から仮説的枠組を作成した。仮説的枠組は後続するヒアリングにて実地に調査する内容に用いた。

【分担研究2：災害時における保健師間の連携と応援人材の確保－調査1：都道府県本庁の保健師及び関係団体へのヒアリング調査】

連携を活かして災害時の保健活動推進を図った都道府本庁の対応事例を対象にヒアリングを行い、保健師間の連携内容・方法、同都道府県内の関係団体からの人材確保と活用および、それらの実現に必要な基盤となる体制や関係を検討した。

【分担研究3：災害時における保健師間の連携と応援人材の確保－調査2：都道府県型保健所の保健師及び関係団体へのヒアリング調査】

連携を活かして災害時の保健活動推進を図った都道府県型保健所の対応事例を対象にヒアリングを行い、保健師間の連携内容・方法、同都道府県内の関係団体からの人材確保と活用および、それらの実現に必要な基盤となる体制や関係を検討した。

【分担研究4：災害時における保健師間の連携と応援人材の確保－調査3：市町村保健師及び関係団体へのヒアリング調査】

連携を活かして災害時の保健活動推進を図った市町村の対応事例を対象にヒアリングを行い、保健師間の連携内容・方法、同都道府県内の関係団体からの人材確保と活用および、それらの実現に必要な基盤となる体制や関係を検討した。

【分担研究5：災害時における保健師間の連携と応援人材の確保－調査4：保健所設置市保健師及び関係団体へのヒアリング調査】

連携を活かして災害時の保健活動推進を図った保健所設置市の対応事例を対象にヒアリングを行い、保健師間の連携内容・方法、同都道府県内の関係団体からの人材確保と活用および、それらの実現に必要な基盤となる体制や関係を検討した。

【分担研究6：災害時における保健師間の連携の内容・方法に関する項目リストの作成】

災害時の保健活動推進のために必要な、都道府県及び保健所設置市等の本庁、保健所、市区町村の各機関の保健師間の連携及び各機関の保健師と関係団体との連携の内容・方法に関するリストを作成する。分担研究2～5の調査結果を二次分析することにより導出した。

<研究2年目>

【分担研究1：災害時における所属機関の異なる保健師間及び地元関係団体との連携項目リストの精練】

昨年度の研究から生成した各連携項目を実用性の観点から精練した。発災後の時期、連携の目的・意図、連携の発動者及び連携相手を調査事象に戻り確認しながら表現形式を整え、さらに類似する項目を統合して大項目を作成し、相互の関係を検討して整理した。

【分担研究2：災害時の保健活動における所属機関の異なる保健師間及び地元関係団体との連携に関する意見調査】

災害時における所属機関の異なる保健師間及び各保健師と地元関係団体との連携に関する43項目について、全国の都道府県本庁47、県型保健所354、保健所設置市93、市町村369（人口1万人未満160及び人口1万人以上5万人未満209）の各統括的立場にある保健師（合計863人）を対象に、災害時にどの程度実施できるかの実行可能性について5段階の選択回答肢により意見調査を行った。

【分担研究3：災害時の保健活動における所属機関の異なる保健師間及び地域関係組織団体との連携強化のための体制整備に関するグループインタビュー調査】

災害時、自治体の各活動拠点間や地域関係組織団体との連携活動経験を有する統括（管理）的立場の保健師9名の協力を得て、連携強化に資する経験（促進要因）、課題（阻害要因）、災害経験後の体制整備や意識変化についてヒアリング調査を実施した。

【分担研究4：災害時の保健活動推進のための保健師間及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の作成】

各調査研究結果を踏まえ、研究分担者及び研究部協力者の討議により「災害時の保健活動推進のための保健師間及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」を作成した。

(倫理的配慮)

ヒアリング及びインタビュー調査は調査対象者及び所属長に研究の趣旨、個人及び所属自治体や関係団体を特定する情報の保護や管理について説明し同意を得た上で調査を実施した。新型コロナウイルス感染症蔓延下にある状況を踏まえ、対面、WEB面接、電話による聞き取りのいずれか、あるいは併用を、調査対象とする自治体および関係団体と相談の上、決定した。紙面調査においては研究の趣旨及び倫理的配慮を紙面にて説明し協力の同意の意思表示をチェック表記により求めたうえで回答の返信を得た。令和2年度及び令和3年度の各調査計画は、研究代表者の所属機関の研究倫理審査委員会にて承認を得た後に実施し倫理的配慮遵守した(令和2年度承認番号R2-36、令和3年度承認番号NR3-40、NR3-69)。

C. 研究結果

1. 連携項目リストの導出(令和2年度)

文献調査、各所属機関の保健師及び関係団体へのヒアリング調査、研究者間の協議を通して導出された災害時の保健師間の連携項目は、発災直前の時期3項目(協議、確認等)、超急性期15項目(状況把握等)、急性期・亜急性期67項目(状況把握、意思決定支援、協議、現場支援等)、慢性期17項目(協議、調整、相談等)、静穏期11項目(課題共有)から成る内容であった。関係団体との連携項目は超急性4項目(支援人材確保、支援協力)、急性期・亜急性期19項目(支援人材確保、支援協力、調整)、慢性期22項目(支援協力、調整)、静穏期2項目(課題共有等)から成る内容であった。

平時からの連携には、保健師間では人材育成やマニュアル等の検討、関係団体においては事業の実施協力、会議等への参加に見られた。災害時の保健師間の連携の課題として、統括保健師の機能強化、災害支援活動に対する知識や組織間連携の重要性への認識の不足等があり、関係

団体との連携の課題には、個人の関係が組織やネットワークへと発展しにくいこと、連携経験の伝承不足等があった。

連携項目リストが災害時保健活動の推進に役立つためには、導出した連携項目と災害時保健活動とのつながりを確認し連携を活動過程の中に位置づけること、項目全体の体系や系統性から精査すること、連携事象を加えて精錬させていくことの必要性が明らかになった。

2. 連携項目リストの実用化に向けた精錬(令和3年度)

研究1年目に導出した各連携項目の記載を、発災後の時期、連携の目的・意図、連携の発動者及び連携相手を調査事象に戻り確認しながら、実用化に向けて表現形式を整えた。さらに類似する項目を統合して大項目を作成し、相互の関係性を検討して整理した。

その結果、災害時における保健師間及び地元関係団体との連携は43項目に精錬された。発災後の時間経過に応じて、連携の契機をつくる発動者の主体が明確となり、災害時の活動過程に応じて目的・意図を明確にした連携が推進されることにより、連携行為が災害時保健活動を推進する機能を果たすことが期待された。

3. 全国保健師を対象とした災害時の43連携項目についての意見調査(令和3年度)

358人(回収率41.5%)より回答を得た。集計結果から、災害時における連携の実行可能性を高めるためには、各所属機関において連携の発動者あるいは連携相手となり得る統括保健師が連携の目的・意図と災害時の活動推進とを関連づけて理解していることが重要と示唆された。また連携を活動推進に活かすための体制及び準備として災害時のマニュアル整備や相互応援協定等の体制づくりと共に保健師間及び地元関係団体との間において平時からの地域課題の共有と協働に

において災害時の各役割の相互理解を図ることが連携を災害時の活動推進に活かすための基盤として重要であることが見出された。

4. 保健師間及び地域関係組織団体との連携強化のための体制整備に関するグループインタビュー調査

所属が異なる保健師間の連携の促進要因として発災前の【保健医療計画】や【災害応援協定締結】、発災後の【自治体上層部の了解と合意】、保健師自身の準備性に関する【地元保健師として地域をよく知っていること】などが抽出された。阻害要因として地理的条件や、組織体制に関する【被災地域内の管轄境界線】、保健師間の関係性として【統括保健師と統括保健師補佐】、保健師活動の原則に関わる事項として【保健師の災害知識・認識・経験の不足】など抽出された。災害後の取組として【災害時の計画やマニュアルの策定・改定】など抽出された。

地域関係組織団体との連携における促進要因の地理的条件として【被災地域の限局】、発災前の【研修や経験による準備性】、発災後の【活動拠点の在り方・支援方針】、関係者自身の準備性として【組織団体間のネットワーク】などが抽出された。阻害要因として組織体制として【自治体上層部の理解・合意】、保健師の準備性として【異動に伴う関係性の途絶】、地域関係者の準備性では【支援団体間の連携不足】などが抽出された。災害後の取組として他機関の従事者とともに【被災経験の振り返り】や、保健師の【地区活動の重視】などが抽出された。

5. ガイドラインの作成

各調査研究の結果を踏まえ、災害時の保健活動推進のための保健師間及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を作成した。

ガイドラインの構成はⅠ. ガイドラインについて、Ⅱ. 災害時の保健活動推進

のための連携の方法、Ⅲ. 災害時の保健活動推進のための連携を促進する体制と平時の取組、Ⅳ. 災害時の保健師と関係組織間の連携を円滑に進めるための研修・訓練、Ⅴ. 連携を用いて災害時保健活動の推進を図った事例、添付資料、から成るものとした。

本ガイドラインの特徴として、同じ被災都道府県内の所属の異なる保健師間及び地元関係団体との連携に焦点をあてて災害時保健活動の推進に関連づけて連携方法を提示したこと、複数の調査研究に基づき作成した災害時の保健師間及び地元関係団体との43の連携項目によって連携方法を具体的に提示したこと、連携を用いて災害時保健活動の推進を図った事例により連携を方法・手段として用いることと災害時保健活動の推進との関係を実証的に示したこと等が見出された。

D. 考察

1. 各所属機関の保健師間の連携及び地元関係団体との連携において強化すべき内容及び方法

1) 統括保健師による連携力の発揮とその遂行を支える体制づくり

災害時における保健師間及び地元関係団体との連携の実行は、各所属機関において連携の発動者あるいは連携相手となり得る統括保健師が連携の目的・意図を活動推進と関連づけて、連携を活かす実践力を高めると共に、統括保健師の連携行動を含む災害時の役割行動を支える組織体制づくりが重要と考えられた。

つまり、災害時において連携を方法・手段として活用し災害時保健活動の推進を図るためには、各所属組織において統括保健師がその役割を発揮できるための組織における理解の浸透を図ることが各所属の異なる保健師間の連携を促進し、災害時の保健活動の推進につながるものとする。

2) 各所属機関において連携を災害時の保健活動推進に役立てるために強化すべ

き体制

(1)都道府県本庁と県型保健所の連携を促進する体制

災害時の連絡調整担当者の明確化、県型保健所を介した被災市町村の迅速かつ持続的な情報収集回路及び情報共有の体制が重要と考えられる。

(2)都道府県本庁と保健所設置の連携を促進する体制

災害時の連絡調整担当者の明確化を図ると共に、平時から県主催による災害時保健活動マニュアルの策定や各種協議会、研修等の企画の場を用いて両者が情報共有を通して顔の見える関係性を構築することが重要である。また保健所設置市が主催する会議や研修会等に都道府県本庁の担当者もオブザーバーとして参加するなどにより、保健所設置市が連携を必要としている地域内組織との関係性構築の支援対応も可能と考えられる。

(3)県型保健所と市町村または市町村間の連携を促進する体制

災害時の各所属における連絡調整担当者を明確にし、災害時保健活動マニュアルの共有及び各保健師の災害時における実践的な役割の共通認識を図ること、さらに各組織内における災害時保健師活動の理解の浸透を図ること、保健所の統括保健師の役割の明確化及び保健所保健師の災害時の応援体制の明確化を通しての市町村の災害時のマネジメント力の強化を図る支援体制づくり、県型保健所と市町村保健師の合同訓練等による災害対応力の育成、研修や会議等の接点を用いた世代や職位を超えた交流の推進を通じて顔の見える関係性の構築に意識的に取り組むことが大事である。

3) 地元関係団体との連携を促進する体制と平時の取組

(1)都道府県本庁と地元関係団体

都道府県の地域防災計画及び保健医療計画に災害時における組織的な連携を明記することにより災害時の連携根拠を明確にすること、また災害時相互応援協定

を締結することも災害時の迅速な連携の根拠となる。地元関係団体の担当者と都道府県本庁の災害対応の関係者同士が会議等を通じた接点を意識的にもち、研修・訓練等の企画により相互の専門性を活かした災害時の役割分担が明確になり発災時にスムーズな連携が可能となる。また都道府県本庁の統括保健師は地元関係団体との人脈の形成に留意し、平時から幅広い人脈を持つことが災害時の支援人材の確保と相互協力に役立つことを認識することが大事である。

(2)県型保健所と地元関係団体

地元関係団体との連携を図るためには地元関係団体の専門性や組織及び活動の特徴を理解することが大事となる。また平時から地域課題の共有を図り協働できる取組をもつことも災害時の連携につながる。また災害時に地元関係団体からの自主的な協力の申出を活かすためには保健所や被災市町村側の準備体制が必要であり平時から受援を想定した準備を行うことが必要である。

(3)保健所設置市と地元関係団体

平時の業務を通じての地元関係団体の業務及び管理的立場にある者の考え方の把握、平時からの協働を通じての顔の見える関係と信頼関係の構築、広域連合や相互応援協定等の制度枠組を用いた協力関係の形成が大事と考えられる。

(4)市町村と地元関係団体

災害時における連携を活動推進に役立てるために地元関係団体に求める条件は、専門性や得意分野を活かした地元への直接的な支援、地域を熟知しており地元の情報や自組織の強みを活かして災害時に地域に密着した活動展開及び地域住民に合った支援が可能であること、日頃から通常業務において連携が取れていること等が考えられる。これらの条件にあてはまる関係団体との関係づくりに市町村は心がけ、個人的な連携ではなく、組織的な連携が取れる体制をつくる。

4) 保健師間及び地元関係団体との連携

を活かして災害時保健活動の推進を図るための研修のあり方

研修や訓練において、所属機関の異なる保健師が互いの役割を理解し合える内容を盛り込むことや、災害時の連携を支える災害時保健活動マニュアルに災害時の連携についての記載を相互の組織的な理解の下で行うことが大事といえる。

5) 今後の課題

作成したガイドラインが災害発生時及び平時のそれぞれにおいて実践の場で活用され、連携を方法・手段として活かした災害時保健活動の推進への効果や実用性を継続して確認し、追加すべき事項を明らかにしていくことが挙げられる。

E. 結論

作成したガイドラインの構成は、Ⅰ. ガイドラインについて、Ⅱ. 災害時の保健活動推進のための連携の方法、Ⅲ. 災害時の保健活動推進のための連携を促進する体制と平時の取組、Ⅳ. 災害時の保健師と関係組織間の連携を円滑に進めるための研修・訓練、Ⅴ. 連携を用いて災害時保健活動の推進を図った事例、添付資料、から成るものである。各所属機関の保健師間の連携及び地元関係団体との連携において強化すべき内容及び方法として、統括保健師による連携力の発揮とその遂行を支える体制づくり、各所属機関において連携を災害時の保健活動推進に役立てるために強化すべき体制、地元関係団体との連携を促進する体制と平時の取組、保健師間及び地元関係団体との連携を活かして災害時保健活動の推進を図るための研修のあり方、を示した。

今後の課題として作成したガイドラインが災害発生時及び平時のそれぞれにおいて実践の場で活用され、連携を方法・手段として活かした災害時保健活動の推進への効果や実用性を継続して確認し、追加すべき事項を明らかにしていくことが挙げられる。

F. 健康危険情報 なし

G. 研究発表

1. 論文発表

- ・宮崎美砂子:新型コロナウイルス感染症蔓延下における災害時の保健活動.健康 de ねっと,秋田県市町村保健活動連絡協議会,7-9,2020.

2. 学会発表

- ・宮崎美砂子:災害時における二次的健康被害防止と体制整備.災害治療学シンポジウム 抄録集,2020.
- ・植村直子,宮崎美砂子,奥田博子,春山早苗,石川麻衣,金吉晴:公衆衛生従事者を対象とした国内外の災害研修方法の概観.第79回日本公衆衛生学会総会抄録集,441,2020.
- ・宮崎美砂子:統括的立場から健康危機管理における保健師の役割と人材育成体制構築における課題と支援のポイント.全国保健師長会企画ワークショップ 地域に責任を持つ保健師の伝承～管理期の保健師による“みる・つなぐ・うごかす・つたえる”を実践活動から考える～.第9回日本公衆衛生看護学会学術集会講演集,131,2021.
- ・奥田博子,宮崎美砂子,雨宮有子,時田礼子,相馬幸恵,藤原真里,井口紗織(2021年12月21-23日).災害時における保健師間の連携と応援人材の確保 1-都道府県本庁及び関係団体への調査.第80回日本公衆衛生学会総会講演集,449.(オンライン)
- ・雨宮有子,宮崎美砂子,奥田博子,時田礼子,相馬幸恵,藤原真里,井口紗織(2021年12月21-23日).災害時における保健師間の連携と応援人材の確保 2-県型保健所及び関係団体への調査.第80回日本公衆衛生学会総会講演集,449.(オンライン)
- ・時田礼子,宮崎美砂子,奥田博子,雨宮有子,相馬幸恵,藤原真里,井口紗織(2021年12月21-23日).災害時における保

健師間の連携と応援人材の確保 3-市町村及び関係団体への調査.第80回日本公衆衛生学会総会講演集,450.(オンライン)

- 宮崎美砂子,奥田博子,雨宮有子,時田礼子,相馬幸恵,藤原真里,井口紗織(2021年12月21-23日).災害時における保健師間の連携と応援人材の確保 4-保健所設置市及び関係団体への調査.第80回日本公衆衛生学会総会講演集,450.(オンライン)
- Miyazaki, M., Okuda, H., Amamiya, Y., Tokita, R., Soma, Y., Yamada, Y., Fujiwara, M., & Iguchi, S. (2022, January 8-9). Cooperation among public health nurses belonging to different institutions during disasters: A case study in Japan. 6th International Conference of Global Network Public Health Nursing Conference, Abstracts book, 274. (online)

H. 知的財産権の出願・登録状況
なし