

分担研究報告書

研究題目 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド（案）
に対する意見調査
—都道府県本庁への意見調査の結果・考察—

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）
研究分担者 宮崎 美砂子（千葉大学大学院看護学研究院・教授）
研究分担者 春山 早苗（自治医科大学・教授）
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

市町村における災害時保健活動マニュアルの策定の推進を図るため、研究班において考案した「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド（案）」に対する有効性・妥当性を検証することを目的に、4か所の都道府県本庁に所属する、統括保健師を含む6名の保健師の協力を得てヒアリング調査を実施した。いずれの都道府県下の市町村においても、マニュアルの策定率は約6～8割に留まる現状にあった。マニュアルの策定や改訂が困難な理由には、保健師や自治体内部において必要性の認識が低い、業務上の位置づけ（本務が繁忙のため優先性が低い）、地域防災計画と保健師の活動との整合性や防災部署等の関係者間の合意形成が困難などであった。本研究班の提示するガイド（案）に対しては、役立ち度、動機付け、行動促進のいずれの観点からも、その有効性、妥当性が確認された。補足する内容に対する意見では、応援派遣（受援含む）に関する具体的な項目に関する内容や、昨今のICTの導入に伴う、情報の収集・運用に関する基本的な理解や方針に関する内容などであった。一方、ガイド案の有効性や妥当性は支持されたが、市町村単独によるガイド活用に対しては、懸念する意見があった。市町村のマニュアル策定や見直しなど、災害に備えた平常時の体制整備の推進には、各市町村の阻害要因を把握し、個別の課題解決への働きかけと、ガイドの活用を補佐するための管内の保健所や、県全体としてのサポートの重要性が示唆された。

A. 研究目的

災害発生時、被災自治体においては、地域保健活動を円滑かつ効果的に推進するために、マニュアルを策定することを体制整備の一環とすることが望まれる。特に、災害発生時は、基礎自治体である市町村の保健師等の職員が、被災地域住民の支援の最前線で活躍することが求められ、活動全体の理解と災害時の効果的な活用が期待される。しかし先行調査の結果¹⁾では、都道府県のマニュアルは全国で策定されているのに対し、保健所設

置市は60.3%、市町村は28.4%と、十分とは言えない実情にある。また、市町村を支援する立場にある都道府県において、市町村のマニュアル策定状況の把握は37.5%、保健所による市町村への支援は22.5%という実態があり、市町村の災害時保健活動マニュアルの策定の推進を図るための支援の強化が期待される。

今般、その支援の一助となるよう、「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド（案）」を研究班において考案した。試案に対する有

効性や、さらなる改善への意見を都道府県本庁に所属する保健師より聴取し、意見を反映することで実装に資するガイドの作成を図る。

B. 研究方法

1. 研究デザイン

質的記述的研究

2. 研究対象

選定方法は、機縁法である。

都道府県として、平常時において、災害に備えた訓練や体制整備などの取り組みが行われている研究組織班員と関わりのある自治体の中から、協議により候補事例を選定し依頼した。

3. データ収集期間

2024年2月～2024年3月

4. データ収集方法

インタビューガイドを用いた半構造化面接を実施した。インタビューは、協力者の希望を優先し、WEBもしくは対面のいずれかで実施した。

5. データの分析方法

インタビューは、協力者の許可を得た上で録音し、録音データを逐語録化し、分析データとして用いた。

(倫理的配慮)

調査依頼時に、調査の趣旨、自由意志の尊重、自治体及び個人情報保護の遵守について文書を用い口頭で説明し、書面により同意を得た。

本研究は、研究代表者の所属する千葉大学大学院看護学研究院の倫理審査委員会の承認を得て実施した (NR5-86)。

C. 研究結果

1. 調査協力者の属性 (表.1)

4か所の都道府県本庁に所属する統括保健師を含む6名の保健師の協力が得られた。

2. 災害対応従事業務

調査協力者が従事している災害対応業務は、いずれの県庁も共通性が高く、災害対策整備全般 (研修・訓練の

企画・運営、県マニュアルの作成・改定、災害に備えた体制整備等含む) に関することであった。災害時も同様に共通性が認められた業務は、広域派遣応援調整に関することであった。また、協力を得た半数の自治体では、DHEAT派遣調整についても併任担当していた。あわせて、平常時、DHEAT研修の企画や運営も併任していた。

3. 都道府県内のマニュアルの策定・改定・活用の現状 (表.2)

市町村マニュアルの策定率は、約6～8割であった。市町村独自のマニュアル策定の必要性は高いが、市町村単独による策定には困難性が高い。そのため、県のマニュアルを全県下へ配布している自治体や、保健所による管内市町村への策定支援を実施するなどの工夫が認められた。

マニュアルの活用面では、「災害時の活用」や、「保健所単位による統括保健師の会議の際、市町の災害対策の検討」などが活用されていた。

4. マニュアルの策定・改訂・活用における課題 (表.2)

【策定面における課題】

- ・保健所管内における格差、市町間の格差が存在する。
- ・マニュアルの整備状況、自治体内の防災計画に保健活動について記載の有無など (市町保健師の、災害時の保健活動の位置づけや専門性・必要性への意識含む) 各自治体の防災計画上の保健活動マニュアルの位置付けにおいて地域差がある。
- ・自治体内部での他部署間の連携状況に差がある。
- ・策定の前提として組織内部や他部署との合意形成が必要 (特に防災部門との連携や合意形成)
- ・各自治体間の連携上の課題 (災害時、広域的な対応も求められるため、各自治体間の連携上の課題の検

討が必要)

- ・策定後の見直しが10年以上実施されていない。
- ・医療救護所の立ち上げと運営がメインであり、災害時保健活動推進における広い視点が不十分。
- ・ほとんどの市町村保健師の発災時の役割は救護所の立ち上げと運営であり、避難所支援についての役割は明記されていない。救護所の対応があるから避難所へは行けない。
- ・市町村保健師自身が避難所支援を自分たちの役割と思っていない。

【活用面における課題】

- ・マニュアルは存在するが具現化されていない。
- ・実際に行動できる内容ではない、具体的ではない。

5. ガイドライン(案)に対する意見

(表3)

1) 分かりにくい表現や文言

- ・記載事項の確認のためのチェックは、いつの段階で確認するものなのか、分かりにくい。活用方法の説明があると良い
- ・様式等は何を活用するのか、提示があるとよい
- ・巻末に用語解説があるとよい。

2) 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定や見直し・活用に対して、役に立ちそうか？

全ての自治体より「役立つ」との回答が得られた。

理由は以下である。

- ・記載すべき内容等が細かく提示されているため、策定しやすい
- ・研修会、実践型訓練を行う際に、マニュアルの記載に沿ってできれば、より効果的な方法など、自分たちで気づくことができ、さらにより良いものができる

3) 市町村におけるマニュアルの策定や見直し・活用に対する関心の喚起、取組への動機づけになるか？

全ての自治体より「動機づけになる」との回答が得られた。

理由は以下である。

- ・ガイドが提示されることで、自治体の内部に対しても、策定の必要性があることが認知されやすくなり、動機づけになる
- ・わかりやすく端的に示されているので、「見てみよう」という気持ちになる
- ・全体のボリュームが抑えられているため、策定作業へとりかかりやすいと思う
- ・能登半島地震への応援派遣の経験から、同じ県内でも被災の程度によって他市町の住民の受入れ協力等に温度差があった。そのことから、災害時における県内の市町村間の協力体制づくりが一層必要と感じた。特に豪雨災害では県内での市町村間での応援が必須と考えるので。

4) 市町村におけるマニュアルの策定や見直し・活用に対して行動を促すことができそうか(行動に移すことの促しが難しいと思われる点は何か)？

全ての自治体より「行動化につながる」との回答が得られた。

理由は以下である。

- ・記載すべき内容等が細かく提示されているため、マニュアル作成にしっかり取り組みたいと考えている市町村には非常に参考となる
- ・策定や見直しにおいて、具体的なサポートがあるとより取り組みやすくなる。保健所や県が研修会を実施する際、このガイドラインの紹介や、活用方法の紹介など市町村への周知の方法を工夫して後押しをしていくことが必要だと思う。
- ・HPで動画のような形でガイドライン活用のポイントを説明してもらえると行動化の後押しにつながると思う(例：e-learning教材)。

(難しいと思われる点や課題)

- ・マニュアル策定には、提示された、これだけの内容を網羅する必要があると考えると、策定へのハードルが高くなる危惧がある
- ・見直しに活用する場合も、元々のマニュアルと、章立てや表現などが異なるため、今般、示されていることが、既存のマニュアルのどこに該当するのかの確認や、今回示された章立てに変更することが望ましいと理解をすると、大幅な修正が必要となり、作業負担と認識することへの危惧がある。
- ・日常の業務繁忙の現状において、時間や人手がかかることの負担感は否めない。
- ・行動を促すところまでいかない一番の理由は、保健師自身に危機感がない、ということだと思っている。

5) 良いと思った内容

- ・記載に必要な内容がコンパクトにまとめられている。
- ・ロードマップのイメージ化が重要
- ・災害フェーズにおける保健活動の全体像 (P6) はわかりやすく示されており、各フェーズでどのようなことが必要となるのか理解しやすいと思った。
- ・受援のための準備、資料、執務場所、担当窓口、情報共有等の方法が示されている
- ・本編と別冊の構成となっていることで、見やすく、分かりやすい
- ・チェック欄があり、文言も短く端的なのでわかりやすいと感じた。
- ・策定や見直しの際に、チェックすることで抜けている点の確認ができる。

6) 加えると良いと思う内容

- ・どのキャリアレベルの保健師でも災害時保健活動マニュアルを見るだけで、発災時、何をすれば良いか理解できるように具体的に記載されてい

るとよい。

- ・マニュアルを見れば、動けるような具体的な記載例
- ・発災時には考えている余裕がないため、何を情報収集すればよいのか示されていると良い。
- ・「まずはできるところからでよい」というメッセージの補足
- ・マニュアル策定の際の、検討組織設置時の構成員の具体例の提示
(例：防災部署、要支援者に関連する全ての部署 (福祉・障害、高齢介護、母子など) 担当者、管轄保健所など)
- ・マニュアル作成時の留意点
県が作成しているマニュアルとの整合性を図ること
- ・県や保健所との連携体制図及び連絡先 (関係機関一覧表)
- ・関係機関と自組織の災害時の連絡手段の具体例、パスワード等
高度情報通信ネットワークシステム、防災行政無線、防災用グループウェア (サイボアズ)
- ・応援派遣保健師の受入に関すること
応援派遣の要請時のチーム数の判断基準 (師長会マニュアルの基準がスタンダードなのであればその提示)
被災状況によるパターン (県内応援、協定自治体間での応援、厚労省斡旋による広域応援派遣) がある。
多様なパターンを示した図や応援派遣要請の仕組みの解説があるとよい。
応援要請を以下の点から判断するために、情報が重要であることの記載。
(応援派遣要請の考え方、応援派遣に必要な情報、派遣要請人数の算定に必要な情報、人数算定の考え方)
受援体制の具体的な内容 (例えば、応援派遣者へ配布する資料の準備 (オリエンテーション資料のひな形など))

6. 災害保健活動推進に対する意見

(表 4)

災害保健活動推進全般に対する意見を聞き取り、意味内容の共通性から以下の4つのカテゴリー別に整理した。

1) 災害時の保健活動推進上の課題

- ・能登半島地震の被災地への保健師等広域応援派遣経験を通じ、被災地域市町の保健活動は、市町の方針やロードマップのイメージを持っていること、その準備が重要であることを痛感した
- ・避難所滞在者のリスト化において、把握する内容やその様式、要配慮者のリストは何を使用するのか、要フォローの基準をどうするのか、決めなければならないことが多々ある
- ・保健師等広域応援派遣の検証を行なっていく必要性を感じる
- ・各市町村内の防災部門と、保健師の配置部門との連携が難しいことが多いことが市町村の課題である。人口など組織規模が大きい市ほど難しさがある。災害時の保健活動の全体像が防災部門に理解されていない。そのため、マニュアルを作成することにも勇気がある状態だと思う。
- ・市町村によっては、作成において関係課との調整に苦慮している。そこをどうクリアするかが問題である。(市町村によっては、保健師が、保健活動ではない役割を課せられているところもある)
- ・マニュアルの作成を進めるためには、今のままでは災害時の対応ができないという危機感を市町村保健師自身が持つ必要がある。

2) 取り組みの中での望ましい面

- ・県によっては保健所と市町村がペアで応援・派遣支援を実施する体制が構築されている。保健所と市町村連携が図れていることを実感する

3) 本ガイドに期待する機能や追記・修正について

- ・現在、能登半島地震に際し、市町保健

師と県保健師の合同編成による、広域応援支援を長期に支援をしており、現地の保健活動の課題から、被災市町の立場で理解や整備が必要なことがあらためて確認できる機会となっている。県内の市町を含む保健師においても、タイミングとして、意識啓発に良いため、研究成果物への期待は高い。

- ・各市町村が、共通して活用できるツールがあると過去の災害対応経験を踏まえても役立つと思う。
- ・基本的な災害時保健活動の方針や心構え、目的とするところを、しっかりと共有する必要があると思う。
- ・市町村において策定されるマニュアルは、県のマニュアルとの整合性を図る部分も生じてくる。そういう視点も必要である

4) 策定や見直しへの展望

- ・都道府県としてどのように市町村をバックアップしていくのか検討していかなければならないと強く感じている
- ・市町村単独での取り組みは難しいため、県や保健所が先導、仕掛け(例えば、危機感を高めるような演習など)をしていく必要がある

7. ヒアリング担当者の修正に対する気づきや意見

都道府県本庁へのヒアリングを担当した研究者の所感について、概要を以下にまとめた。

<本ガイドに対する調査協力者の印象>

- ・活用面、実用面のいずれにおいても概ね高評価であった

<マニュアルの機能や位置付け>

- ・マニュアルとは、すぐに動ける媒体であること

<マニュアル策定や見直しを推進する要因>

- ・マニュアル作成を進めるには、平時における研修や訓練等で、危機感を高める仕掛けづくりが必要

<応援派遣に関すること>

- ・応援派遣には、3パターンあることの

記載（県内応援、協定自治体間での応援、厚労省あっせんによる広域応援）の追記の検討

- ・被災市町から、同じ県内の他の市町が被災者を受け入れる場合の想定についても触れる必要がある

〈その他〉

市町村における災害時保健活動マニュアル策定・見直し・活用を通じた、平時からの市町村と保健所・都道府県の連携（強化）

D. 考察

先駆的に災害対策を推進している都道府県本庁の協力を得て実施した調査においても、県下の市町村マニュアルの策定の割合は6～8割であり、策定の後押しとなる具体的な取り組みが望まれる状況にある。市町村において、マニュアルの策定や見直しへの着手が困難な要因として挙げられた意見には、自治体の防災計画の位置づけや、防災部署の職員に保健師の専門性や、災害時の保健活動の全体像への理解が乏しいことや、本務多忙の中、分掌上の位置づけのない災害対策への取り組みへの優先性が低いこと、災害未経験の市町村の保健師は、避難所等の支援役割を保健師の活動とは認識していない実態や、危機感そのものが欠如していることなどが挙げられ自治体間格差も生じている課題も共通性が高かった。

今回、研究班において開発した「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド（案）」に対しては、いずれの自治体の本庁保健師においても、その有効性、妥当性のいずれについても確認することができた。肯定された理由には、媒体のボリュームが抑えられ、重要な事項が明確に示されている点、さらに、初めて作成するためのガイドと、見直しを行う際のガイドが、それぞれ、独立して示された点が挙げられている。本務繁忙であることが着手困難な理由に挙げられるため、提示資料のボ

リュームが多いことは、活用へのハードルをより高める可能性があり、簡潔に示すことに留意をして作成したガイド

（案）は、受けて側のハードルを下げる効果にも寄与する可能性が高く、肯定的に受け止められたと考えられる。

一方、全ての協力者から、有効性が肯定された反面、市町村がガイドを活用するためには、保健所等の支援が不可欠であるという意見があった。ガイドを用い、市町村へ管内の保健所による支援や、全県的なモニタリングと、県レベルでの対策推進のための支援の両輪が必要だと考えられた。

本分担研究のヒアリング調査は、令和6年元旦に発生した能登半島地震後による、石川県への保健師等広域応援派遣を実施しているタイミングでの協力依頼となった。今般の能登半島地震では、被災地の地理特性やライフラインの復旧の遅れから、応援派遣の長期化に伴い、多くの市町の保健師と県の保健師が、ペアを組んで被災地へ赴く支援体験をすることとなり、保健師の災害派遣経験の増加の機会となった。応援派遣中の現地での保健活動は、限られた場面での体験に限定されるものではあるが、実際に被災地へ足を運び、市町の保健活動の支援を経験することが、災害時に保健師に求められる役割の実体験となり、その経験が、平時の保健活動に対する重要性の再認識となる効果が期待できるという意見があり、そのタイミングでガイドを提示することも今後の取り組みのプラス要因に寄与することが期待できる。

また、マニュアルに盛り込む内容への意見として示された内容においても、能登半島地震での支援体験が反映されていると考えられる意見が含まれた。例えば、能登半島の被災地域では、ライフラインの復旧の長期化が見込まれ、災害時要配慮者などを中心に、県内外への広域避難が推奨されてきた²⁾。しかし、被災による被害のない県内の市町では、同一

受援への戸惑いや、被災者支援に対し温度差等を、派遣活動を通して認識する場面があったことが報告された。この課題は、今後発生する地元の都道府県内においても、県内の広域で被災地住民を受け入れる場合に、同様の課題が生じる可能性が高く、被災地となる準備だけではなく、住民の受け入れによる保健活動も速やかに行えるための意識と備えの重要性について能登半島地震の経験から得ていた。また、コロナ禍以降、自治体においても ICT の導入がすすみつつあるが、被災地の保健活動においても、情報収集や報告、情報交換会や引き継ぎなど、多様な機会に、ICT の活用が生じていた。災害時の、情報の収集や共有方法全体が、時代とともに変化しているため、保健活動に関する情報管理についても、基礎知識やその方針についてあらためて再整理を行い、刷新を図ることが必要だと考えられた。今後の改訂には、これらについても検討を図り、加筆することが、地域の災害に備えた対策の強化の一助となると考えられた。

なお、今般のガイドラインへの反映後も、災害時の保健活動に関わる関連施策や時代の要請、また多様な災害支援スキームなども、その動向は変化を続けていく可能性が高い。個々の市町村ごとの知識や理解のリバイズに格差が生じないよう、災害時の保健活動の新たな動向については、都道府県の統括保健師が、国を含む最新の動向・関連情報を捉え、県下への着実な共有と、それらを通じた、平時の継続的な対策推進に果たす役割の重要性が高いと考えられる。このような、県と市町村との平常時の相互の情報共有や、連携支援が、有事の際にも、効果的な連携に活かされることが期待される。

E. 結論

4 か所の都道府県本庁に所属する保健師 6 名を対象としたヒアリング調査の結果、市町村の災害時保健活動マニュアル

の策定の推進を図るため、研究班において考案した「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド(案)」の有効性、妥当性が確認できた。一方、ガイドの提示に留まらず、市町村のアニュアル策定や、見直しを含む平常時の体制整備の促進には、全県的な取り組みや保健所等による支援の重要性が示唆された。

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

なし

<引用文献>

1. 宮崎美砂子,尾島俊之, 他. 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. 令和 4 年度厚労科研「自治体における災害時保健活動マニュアル策定及び活動推進のための研究」(研究代表者 宮崎美砂子)総括・分担研究報告書. 2023.3.

2. 石川県庁 HP. 令和 6 年能登半島地震被災地外への一時的な避難施設 (2 次避難所・1.5 次避難所)

<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/syoko/saigai/iichijiteki-hinanshisetsu.html> (accessed_20240507)

表1 研究協力者の属性と主な災害対策業務の内容

自治体	職位	統括 保健師	関与している災害対策業務の内容 (○：有事、■：平常時、◎：共通)
A	副参事兼班長	○	◎県内の災害時保健活動の業務全般 ○災害時の保健師広域応援派遣調整に関すること ■災害に備えた体制整備全般 ■災害時保健師研修の企画・運営 ■県の既存のマニュアルの見直し ■支援活動物品整備等
	主幹		
B	課長補佐	○	◎災害時の保健対策の総括に関すること ○災害時の保健師広域応援派遣調整に関すること ○災害時の健康危機管理支援チーム（DHEAT）の派遣に関すること ■健康危機管理研修の企画・運営
	主査		■健康危機管理の研修、人材育成、現任教育
C	課長級	○	○災害時の保健師広域応援派遣調整に関すること ○災害時の健康危機管理支援チーム（DHEAT）派遣に関する調整とそれに係る対応 ○県公衆衛生本部の運営に関すること ■災害時保健活動研修の企画・運営 ■災害時保健師初動体制構築訓練（実践型訓練）の企画・運営 ■災害時保健活動体制整備強化事業の企画・運営 ■県災害時保健師活動マニュアルの作成・変更に関すること ■災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）研修の企画・運営
D	主幹	○	○災害時の保健師広域応援派遣調整に関すること ■災害時保健活動に関する研修の企画・運営、訓練の実施

表2 災害時保健活動マニュアルの策定・改訂、活用の現状と課題

	A	B	C	D
策定改定	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村策定率；約7割 ・県保健所と管内市町村間の連携に関するマニュアル策定率は7～8割 	<ul style="list-style-type: none"> ・県災害時保健師活動マニュアルの策定が令和4年度末 ・市町村マニュアル作成；7箇所（内；2か所は改訂） ・今後作成予定；7（R5.5時点県調査） 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村策定率；約8割（政令市を除く） 市町村の残りの2割は所属の防災マニュアルの中に保健師活動を記載している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・県保健所；50% ・政令市・中核市；66.7%、市町村；63.6%（管理期対象アンケート調査結果） ・マニュアル策定への機運は感じられる
活用状況	<ul style="list-style-type: none"> ・市町の災害時保健活動については、保健所の統括保健師会議等の機会に検討している。（会議では共通性の高いテーマとして人材育成と災害を取り上げることが多いが、予算は人材育成のみに活用することが可能） 	<ul style="list-style-type: none"> ・策定済みの市では、それを基に、市内、市の保健師、庁内の保健師が配置されている。 ・策定済みの市では、それを基に、市内、市の保健師、庁内の保健師が配置されている。 ・あるいは、他部署も巻き込んだ研修や訓練が実施されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・県のマニュアルを県下の全保健所、全市町村へ配布している。 ・市町村のマニュアル作成は必要と考えており、保健所から管内市町村へ働きかけを行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・全国保健師長会のガイドラインを参考に県のガイドラインを策定・改訂し、活用している。 ・令和5年の水害時も様式を活用した。様式を中心に、次年度以降、見直しを予定している。
策定面の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・県下ではマニュアルの必要性への啓発や策定状況調査などを実施しているが、規模の大きな市においても、統括保健師は、平時業務などに追われており、災害対策など、分掌上位置づけのない業務への着手は困難な実情にある。 ・保健所管内ごとの差もあるが、市町間の差も大きい。（マニュアルの整備状況、自治体内の防災計画に保健活動に関する記載の有無など（市町保健師の、災害時の保健活動の位置づけや専門性・必要性への意識含む）） 	<ul style="list-style-type: none"> ・作成や見直しの必要性を感じている市町は多いが、取り組めていない。（相談する相手がない等が理由） ・マニュアル作成の必要性を感じていない市町もある。地域防災計画や初動対応の明記があるため、特に保健師活動のマニュアルは作らなくてもよい、という考えを持っている市町村もある。しかし、能登半島地震の応援派遣経験を踏まえ、意識は随分変わってきたのではないかと思われる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村単独では取り組めない（県から仕掛けが必要） ・ほとんどの市町村保健師の発災時の役割は救護所の立ち上げと運営であり、避難所支援についての役割は明記されておらず、その上市町村保健師自身が避難所支援を自分たちの役割と思っていない。救護所の対応があるから避難所へはいけな 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体の災害時の活動の全体の中で、保健師としての役割を担うため、自治体の防災計画上の保健活動マニュアル位置づけに差がある。 ・自治体内部での他部署間の連携状況において差がある。 ・保健師だけが熱い思いを持っていても策定の難しさがある。そのため、策定の前提として内部や他部署との合意形成が必要である。特に防災部門との連携や合意形成が必要。 ・災害は広域的な対応も求められるため、各自治体間の連携上の課題も感じている。
活用面の課題		<ul style="list-style-type: none"> ・初動の記載が十分ではない市町もある。 ・受援マニュアルが必要と感じている市町もある。 ・具体的にどの関係機関と、調整をしたらいいのかという具体的なところまで踏み込んだマニュアルが作られていくといいということ、意見交換会の中で出てきている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・策定から10年以上経過しているが見直しがされていない。 ・防災マニュアルに記載されているため具現化されていない。実際に行動できない内容ではない ・保健師の活動の位置づけが、医療救護所の立ち上げと運営がメインであり、災害時保健活動推進の広い視点が不十分。 	

表3. ガイド（案）に対する意見

1. 分かりにくい表現や文言
<ul style="list-style-type: none"> ・チェックは、いつ確認するものなのかわかりにくい 活用方法の説明があると良い ・様式等は何を活用するのかわかりにくい 全国保健師長会のマニュアル、各自治体で作成しているものを活用するという意味なのか ・巻末に用語解説があるとよい。
2. 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定や見直し・活用に対して、役に立ちそうか？
役立つ（理由） <ul style="list-style-type: none"> ・記載すべき内容等が細かく提示されているため、策定しやすい ・実践型訓練を行う際、マニュアルに記載されていることに沿ってできればより保健師の実践能力に役立つ ・マニュアルに沿って研修会や実践型訓練を行えば、より効果的な方法など自分たちで気づくことができ、さらにより良いものができる ・はじめでの作成と、見直しの作成、其々、具体的な記載項目が整理されており大変役に立つと思う ・県内は、初めて作成する市町村、見直しが必要な市町村と様々であるが、どちらでも活用できる点 ・作成する上で必要な基本項目、マニュアルが扱う範疇や防災計画との関係性・位置付け、組織体制など、押さえるべき重要点を落とし込めるという点で大変有効だと思う。
3. 市町村におけるマニュアルの策定や見直し・活用に対する関心の喚起、取組への動機づけになるか？
動機づけになる（理由） <ul style="list-style-type: none"> ・ガイドが提示されることで、策定の必要性があると認知されやすくなり、動機づけになる ・わかりやすく端的に示されているので、「見てみよう」という気持ちになる ・全体のボリュームが抑えられているので、非常にとりかかりやすいと思う。 ・能登半島地震の応援派遣経験から、同じ県内でも被災の程度によって他市町の住民の受入れ協力等に温度差があるため、県内市町村間の協力体制づくりが一層必要と感じた。 特に豪雨災害では県内での市町村間での応援が必須と考えるため。
4. 市町村におけるマニュアルの策定や見直し・活用に対して行動を促すことができそうか（行動に移すことの促しが難しい点は何か）？
行動化を促す可能性がある <ul style="list-style-type: none"> ・記載すべき内容等が細かく提示されているため、マニュアル作成にしっかり取り組みたいと考えている市町には非常に参考となる ・策定や見直しにおいて、背中を押してあげるようなサポートがあるとより取り組みやすくなる。 保健所や県が研修会を実施する時に、このガイドラインを紹介や、活用方法の紹介など市町村への周知の方法を工夫して後押ししていくことが必要と思う。 ・HPで動画のような形でガイドライン活用のポイントのような内容を説明してもらえると行動化の後押しにつながると思う (e-ラーニングのような)。 ・ひな形（シート）があることで、取り組みやすくなる。 行動化は難しいと思われる点・課題 <ul style="list-style-type: none"> ・マニュアル策定には、これだけの内容を網羅する必要があると考えると、策定へのハードルが高くなる ・見直しの際、既存マニュアルと章立て・表現等が異なり、提示内容との照合・確認、示された章立てへ変更が必要と誤解すると大幅修正を負担と認識する危惧がある。 ・業務繁忙の中で、時間や人手がかかることの負担感は否めない。 ・行動を促すところまでいかない一番の理由は、危機感がない、ということだと思っている。 ・実際の作成に当たっては、作成に係る相談者が必要となると考える。 (管内の保健所等のサポートが必要)
5. 良いと思った内容
<ul style="list-style-type: none"> ・本冊と別冊になっていることで、見やすく、分かりやすい ・記載が必要な内容がコンパクトにまとめられている ・チェック欄があり、文言も短く端的なのでわかりやすい ・記載どおり進めていくことで、大事な部分は押さえられる ・策定や見直しの際に、チェックすることで抜けている点に気づきやすい

表3. ガイド（案）に対する意見（続き）

- ・ロードマップのイメージ化が重要
- ・全体像（P.6）図式化はわかりやすい。各フェーズでどのようなことが必要となるのか理解しやすい
- ・受援のための準備、資料、執務場所、担当窓口、情報共有等の方法

6. 加えると良いと思う内容

- ・市町村における災害時保健活動マニュアル策定・見直し・活用における、都道府県、保健所、市町村の役割や関わり方
 - ・別冊の冒頭に都道府県、保健所、市町村の各々の役割や関わり方を具体的に追記
- ・マニュアル策定検討組織の構成員の具体例
 - （例：防災部署、要支援者に関連する全ての部署（福祉・障害、高齢介護、母子など）担当者、管轄保健所）
 - ・関連計画やマニュアルなどとの整合性が整理できるための工夫
 - ・県や市町村の地域防災計画や他部署マニュアルなど多数存在しボリュームもある。どこに何が記載されているか把握しにくいいため理解できるように整理された内容があると良い。
- ・応援派遣保健師（受援）に関する記載の充実
 - ・応援派遣要請の基本的な考え方
 - ・応援要請の判断のために、情報が重要であることの記載
 - 応援派遣に必要な情報、派遣要請人数の算定に必要な情報
 - ・派遣要請の要否の判断基準（受援決定、終援決定）について、参考となる考え方の提示
 - ・応援派遣の要請の際の、チーム数、人数算定の考え方・判断基準（師長会マニュアルの基準なのであればその提示）
 - ・応援派遣のパターン
 - （県内応援、協定自治体間の応援、厚労省あっせんによる広域応援）を示した図や応援派遣要請の仕組みの図式
 - ・受援体制の具体的な内容
 - （例、応援派遣者へ配布する資料の準備（オリエンテーション資料のひな形））
 - ・受援に関して、マニュアルを見れば誰でも動けるような具体的な記載の加筆・充実
- ・被災地から、同じ県内の他の市町が被災者を受け入れる場合の想定
- ・関係機関と自組織の災害時の連絡手段に関すること
 - 高度情報通信ネットワークシステム、防災行政無線、防災用グループウェア（サイボーズ）、連絡手段とパスワードなど
- ・情報管理に関する基本的知識や方針に関すること
 - ・記録情報などに関連するシステムが改訂されているため、基本的な情報管理に関する知識や方針が示されると良い
 - ・発災時には思考する猶予がないため、何を情報収集すればよいか提示されていると良い
- ・関係機関との連携・調整に関すること
 - ・県や保健所との連携体制図及び連絡先（例：関係機関一覧表など）
 - ・具体的な連携や調整について把握できる記載の追記
 - ・具体的な関係機関の例示と、どのような調整を行うのかまで踏み込んだ記載
- ・いずれのキャリアレベルの保健師であっても見てわかる具体的な記載
 - ・発災時に、誰でもマニュアルを見るだけで、何をすれば良いか理解できる具体的な記載
- ・保健医療福祉調整本部の設置場所
- ・平時の体制整備に関するチェックリスト
- ・マニュアル作成時の留意に関する加筆
 - ・県が作成しているマニュアルとの整合性を図る。
 - ・まずはできるところからでよいという説明

表4. 災害時保健活動推進に関する意見

<p>1. 災害時保健活動推進上の課題</p> <p>平常時の市町村の体制整備の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・被災地への保健師応援派遣支援経験を通じ、被災地域の保健活動について、被災市町の方針やロードマップのイメージを持っていること、その準備が重要であると痛感した ・避難所滞在者のリスト化において、把握する内容やその様式、要配慮者のリストは何を使用するのか、要フォローの基準をどうするのか、決めなければならないことが多々ある ・災害対応の検証を行なっていく必要性を感じる <p>市町村内（防災部署）の災害時保健活動の重要性の認識が乏しい</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各市町村の防災部門との連携が難しいことが多くの市町村の課題である。 ・大規模自治体ほど難しい。 ・保健活動の全体像が防災部門に理解されていない。そのため、マニュアルを作成すること事態、勇気がある状態だと思う ・市町村によっては、作成に当たって関係課との調整に苦慮しているところがあるので、そこをどうクリアするか ・既存の市町村の計画で、保健活動ではない役割を課せられているところもある <p>市町村保健師の災害への危機感が乏しい</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マニュアルの作成を進めるためには、今のままでは発災時対応ができないという危機感を市町村保健師が持つ必要がある。 ・策定の必要性を感じていなかった市町村も、能登半島地震の応援派遣経験を踏まえ、その辺の意識は随分変わってきたのではないかと思っている。
<p>2. 災害時保健活動推進上の望ましい面</p> <p>県と市町村保健師の連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県によっては保健所と市町村がペアの応援派遣体制が構築されているなど枠組みができているところもあり、連携ができていると感じる <p>関係部署との連携強化のための平常時の工夫</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本庁主催による県下の保健師を対象とした健康危機管理研修に際し、必ず各市町の危機管理部門にも声を掛け、一緒に研修を受講してもらう体制としている。 ・課では、危機管理以外にも、個別避難計画に関しても、担当業務としているため、福祉や健康、防災部局、社協等にも声をかけ、保健師だけではなく、多職種にも参加を促し、それぞれの活動の理解を深めてもらうことを目的としてやっていることが、このようなマニュアル作りでは、これらのプロセスが活かされていくのではないかと考える。マニュアル作成の過程に、そのような関係部署の者に入ってもらうことがポイントになると思っている。 ・例えば、地域防災計画の中での位置付けを再度、それぞれで確認しましょう、とか、お互いの役割を確認し合える場をつくっていきけるのではないかと感じている。
<p>3. 本ガイドに期待する機能や追記・修正について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在、能登半島地震へ市町と県保健師の合同編成による保健師チームを長期に派遣しており、現地の保健活動の課題から、被災市町の立場で理解や整備が必要なことがあらためて確認できる。 ・県内の市町を含む保健師においても、<u>意識啓発を図るタイミング</u>として、本研究班の成果物への期待は高い。 ・各市町村が共通して活用できるツールがあると過去の災害対応経験からも役立つと思う。 ・基本的な<u>災害時保健活動の方針</u>、<u>心構え</u>、<u>目的</u>などをきちんと共有する必要性があると思う。 ・県のマニュアルと整合性を図らなければならない箇所も出てくるのでそういう視点も必要
<p>4. 策定や見直しへの調査協力者の展望</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県としてどのように市町村をバックアップしていくのかを検討をしていかなければならないと強く感じている ・市町村単独では難しいので県や保健所が先導、仕掛け（危機感を高めるような演習など含む）が必要である