

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

－意見調査を踏まえたガイド（案）の精練事項の整理－

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 尾島 俊之（浜松医科大学・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）
研究分担者 春山 早苗（自治医科大学・教授）
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 吉川 悦子（日赤看護大学・准教授）
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

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（以下、ガイド）（案）」に対し、市町村（保健所設置市以外）、保健所設置市、県型保健所、都道府県本庁に所属する保健師を対象に実施した意見調査の結果を集約し、ガイド（案）の精練事項を整理することを目的とした。

計76名の保健師（24市町村37名、4保健所設置市13名、12県型保健所20名、4都道府県本庁6名）から意見を得た。調査対象の市町村および保健所設置市におけるマニュアルの策定率は57.1%（28自治体中16自治体）であった。ガイド（案）の分かりにくい点や、加筆修正が必要な点として、「用語の解説や参考資料の明示があるとよい」「マニュアル策定時の体制づくりや構成メンバーの具体があるとよい」「マニュアル策定は『まずはできるところからでよい』というメッセージがあるとよい」「他職種や関係部署・機関との連携協働体制の明示があるとよい」「基本項目が別冊に関する具体的内容が加筆されるとよい」等の意見が得られた。

ガイド（案）の精練事項は、「ガイドのねらい・目的の明示」「マニュアル策定の体制や時間的イメージの明示」「他職種・関係部署・機関との連携や情報整理の必要性の明示」「ガイドの使用者の明示」「基本項目や別冊の内容の洗練と追加」「用語解説の追加」「参考資料の明示」の7項目に整理された。

（研究協力者）

草野 富美子（広島市東区厚生部・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・教授）
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・助教）
井口 紗織（千葉大学運営基盤機構・特任助教）
花井 詠子（千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程・大学院生）

A. 研究目的

本報告書Ⅱ. 分担研究報告のうち、3-2, 3, 4, 5で報告した通り、本研究班で作成した「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(以下、ガイド)(案)」に対して、市町村における災害時保健活動のマニュアル策定・見直し、活用の実際に役立つものとなるよう、市町村、保健所設置市、県型保健所、都道府県本庁に所属する保健師を対象に意見聴取を行った。本研究の目的は、設置主体別の意見調査の結果を集約し、ガイド(案)の精練事項を整理することを目的とする。

B. 研究方法

1. 調査対象

市町村、保健所設置市、県型保健所、都道府県本庁に所属する保健師を対象に行ったガイド(案)に対する意見聴取の結果を分析対象とした。

3. データの分析方法

設置主体(市町村、保健所設置市、県型保健所、都道府県本庁)別の調査結果について、調査項目ごとの結果を集約し、類似性により分類整理した。調査項目は、以下の通りである。

- 1) 調査対象者の背景(所属機関の種別、職位、災害対応としてかかわっている内容、マニュアル策定状況)
- 2) 災害時保健活動マニュアルの策定・見直し、活用の状況と課題として感じていること
- 3) ガイド(案)の構成及び内容について
 - (1) 分かりにくい表現や文言
 - (2) 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
 - (3) 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
 - (4) 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(行動に移すことが難しい点

は何か)

- (5) 良いと思った内容
 - (6) 加えると良いと思う内容
 - (7) 修正が必要と思う内容
- 4) その他(災害時保健活動の推進に対する意見など)

C. 結果

1. 調査対象者の概要(表1)

計76名の保健師(24市町村37名、4保健所設置市13名、12県型保健所20名、4都道府県本庁6名)から意見を得た。

2. マニュアルの策定・見直し・活用の状況と課題として感じていること

1) 調査対象市町村・保健所設置市のマニュアル策定状況(表2)

マニュアル策定済みの市町村および保健所設置市は、28自治体中16自治体(24市町村のうち13、4保健所設置市のうち3)であり、設置率は57.1%であった。マニュアルを策定している16自治体のうち、活用や見直しができていない自治体は、10自治体(62.5%)であった。

2) 調査対象自治体が捉えている課題(表3)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、分類整理したところ、マニュアルの策定・改定・活用における課題は、以下8項目に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) 災害時の市町村保健師の役割が不明確である
- (2) 地域防災計画や関連マニュアルにおける保健活動の位置づけが不明確である
- (3) マニュアル策定における自治体内での関係部署との連携や合意形成が不足している
- (4) 時間・人員不足や、災害時保健活動のイメージ化ができない等によ

- りマニュアル策定が推進しない
- (5) マニュアルの見直しが行われていない
- (6) マニュアルが活用できていない
(マニュアルを用いた訓練が行われていない、受援の想定がない等)
- (7) 災害種別や保健師のキャリアによらず、中長期的な災害時保健活動で使用できるマニュアルになっていない
- (8) 保健所役割の明確化と管内の体制整備が不十分である

3. ガイド(案)の構成や内容に対する意見

1) 分かりにくい表現や文言(表4)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下3項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) 用語の解説や参考資料の明示があるとよい
- (2) ガイドの使い方の説明があるとよい
- (3) 具体的内容を追加してほしい

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(表5)

市町村24か所のうち23か所、および全ての保健所設置市と都道府県本庁から、「役立つ」との回答が得られた。設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下6項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) 記載すべき基本項目が明示されたガイドとひな形があり策定しやすい
- (2) マニュアル策定が他部署や関係機関との連携や協働に役立つ
- (3) チェック方式により不足項目を確認できる確認できる

- (4) 自治体の策定状況にあわせた作成や、部分的・段階的な作成ができる
- (5) 策定にガイドを用いることで策定プロセスが災害時保健活動の振り返りとなる
- (6) 研修や訓練での活用や、市町村支援のツールとして活用ができる

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(表6)

24市町村のうち17市町村、および、全ての県型保健所と都道府県本庁から、「関心の喚起や取組の動機づけになる」との回答が得られた。

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下5項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) 記載すべき基本項目とひな形があるので取り組みやすい
- (2) 全体のボリュームが少なく簡便であり着手しやすい
- (3) 地域防災計画や関連マニュアルを確認する必要があることに気づける
- (4) ガイドの存在自体が策定の必要性の喚起となる
- (5) 都道府県や保健所は、市町村との協働体制整備に活用できる

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)(表7)

市町村24か所のうち7か所、および、県型保健所の4か所のうち2か所、と全ての都道府県本庁から、「行動の促しにつながる」との回答が得られた。設置主体別の調査で得られた意見を統合し結果、【行動の促しにつながる理由】【行動に移すことが難しい理由】【行動に移すための支援】別に6項目の意見に整理

された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- ・【行動の促しにつながる理由】
 - (1) ガイドの内容およびひな形が具体的かつ簡便で参考にしやすい
- ・【行動に移すことが難しい理由】
 - (2) マニュアル策定に人員・時間・財源の確保が必要
 - (3) マニュアル策定のための体制整備が必要
 - (4) 災害への危機感が薄く、マニュアル策定への意識が低い
 - (5) 地域防災計画や関連マニュアルとの確認や突合が困難
- ・【行動に移すための支援】
 - (6) 都道府県本庁や県型保健所の支援や後押しが必要

5) 良いと思った内容 (表 8)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下 7 項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) マニュアルに記載すべき基本項目の説明やひな形があり、策定の全体像が把握できる
- (2) チェック形式により不足を確認でき、部分的・段階的な作成や見直しに活用できる
- (3) コンパクトかつ簡潔明瞭でわかりやすい
- (4) 取り上げられている基本項目とその内容が適切である (受援、職員の健康管理、分散配置保健師の一括配置などに言及がある)
- (5) 災害フェーズにおける保健活動の全体像が明示されている
- (6) 地域防災計画や関連マニュアルを確認し、他部署・関係機関との連携体制整備のきっかけになる
- (7) マニュアルの見直しのポイントやタイミングが明示されている

6) 加えると良いと思う内容 (表 9)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下 5 項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) マニュアル策定時の体制づくりや構成メンバーの具体
- (2) マニュアル策定は「まずはできるところからでよい」というメッセージ
- (3) マニュアル策定時の留意点 (都道府県マニュアルや他部署管理の情報整理等)
- (4) 都道府県や県型保健所と市町村の連携・協働体制
- (5) 基本項目に関する具体例や想定されるパターン (特に受援・応援に関して)

7) 修正が必要な点 (表 10)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下 4 項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) マニュアル策定の合意形成と体制づくりの明示
- (2) 他職種や関係部署・機関との連携協働体制の明示
- (3) 用語解説や参考資料の明示
- (4) 基本項目や別冊に関する具体的内容の加筆

4. 災害時保健活動推進に対する意見 (表 11)

設置主体別の調査で得られた意見を統合し、整理した結果、以下 4 項目の意見に整理された。表中の○は、意見のあった設置主体を示す。

- (1) 災害時保健活動推進上の課題
(危機意識の低さ、平常時の市町村の体制整備の必要性、他職種や関係機関との連携の必要性、研修や訓練の必要性等)
- (2) 都道府県・県型保健所と市町村との関係性や体制整備

(信頼関係の構築、情報伝達、市町村支援のための力量形成等)

(3) ガイドへの期待

(マニュアル策定の助言や支援、ガイドの周知や研修実施等)

(4) マニュアル策定・見直しへの展望
(策定を推進したい、関係者と連携を図りたい、受援方法を検討したい等)

D. 考察

1. 精練事項の整理

調査で得られた意見を整理した結果から、ガイド(案)の精練事項として以下7項目が考えられた。

- 1) ガイドのねらい・目的の明示
- 2) マニュアル策定の位置づけや体制、時間的イメージの明示
- 3) 他職種・関係部署・機関との連携や情報整理の必要性の明示
- 4) ガイドの使用者の明示
- 5) 基本項目や別冊の内容の洗練と追加
- 6) 用語解説の追加
- 7) 参考資料や事例の明示

2. 各精練事項の説明

1) ガイドのねらい・目的の明示

意見調査では、「基本項目に関する具体」を加筆してほしい、「基本項目や別冊に関する具体的内容」を加筆してほしいという意見があった。しかし、本ガイドの目的は、市町村においてマニュアル策定と活用が進むように、マニュアル策定のプロセスや手順を理解することで、策定に一步踏み出して着手することに役立つことや、見直し・活用に役立つものを示すこと、すなわち、取組の方向性を示すことである。目的には、本ガイドでは、基本事項を中心に示し、関連の知識や具体的内容は参考資料に示すことを加筆する。

また、意見調査において、「マニュアル策定は『まずはできるところからでよ

い』というメッセージが伝わるとよい」という意見があった。そこで、ガイドのねらいには、マニュアルに含むべき基本項目のうち、着手しやすい項目から策定をはじめ、加筆や修正を重ねながら、自組織にあったものにしていくことに役立つということを加筆する。

2) マニュアル策定の位置づけや体制、時間的イメージの明示

意見調査では、「マニュアル策定時の体制づくりや構成メンバーの具体」が加筆されるとよい、「マニュアル策定の合意形成と体制づくりの明示」があるという意見があった。

ガイドには、マニュアル策定を業務として位置づけること、組織内で策定メンバーを決めてマニュアル策定の体制づくりをすることの重要性や、策定にかかる時間的イメージを追記する。

3) 他職種・関係部署・機関との連携や情報整理の必要性の明示

意見調査では、「他職種や関係部署・機関との連携協働体制の必要性が明示されるとよい」「マニュアル策定時の留意点(都道府県マニュアルや他部署管理の情報整理等)が加筆されるとよい」

マニュアル策定には、地域防災計画との整合性の確認や、関連マニュアル、他部署管理の情報を確認し、情報を整理する必要がある。ガイドには、マニュアル策定が庁内外の関係者との連携づくりとなることを追記する。

4) ガイドの使用者の明示

意見調査では、マニュアル策定には、ガイドを用いた都道府県や県型保健所による市町村支援が有効であるなど、「都道府県や県型保健所と市町村の連携・協働体制」について明示されるとよいという意見があった。

そこで、ガイドの使用者には、県型保健所や都道府県本庁がガイドを活用し、

市町村のマニュアル策定・見直し・活用に役立ててほしいことを追記する。

5) 基本項目や別冊の内容の洗練と追加

意見調査では、「基本項目に関する具体例や想定されるパターン（特に受援・応援に関して）」を追記してほしい等、それぞれの基本項目に対する意見も得られた。基本項目や別冊について、内容を洗練する。

6) 用語解説の追加

意見調査では、「用語の解説や参考資料の明示があるとよい」という意見があった。ガイドに用語解説を追加する。

7) 参考資料の明示

意見調査では、「用語の解説や参考資料の明示があるとよい」「基本項目に関する具体例を加筆してほしい」という意見があった。具体を加筆してほしいという意見があったが、本ガイドの目的は取組の方向性を示すことであり、具体的内容は参考資料を明示することとする。

E. 結論

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(以下、ガイド)(案)」に対し、市町村（保健所設置市以外）、保健所設置市、県型保健所、都道府県本庁に所属する保健師を対象に実施した意見調査の結果を集約し、ガイド(案)の精練事項を整理することを目的とした。

計 76 名の保健師（24 市町村 37 名、4 保健所設置市 13 名、12 県型保健所 20 名、4 都道府県本庁 6 名）から意見を得た。調査対象の市町村および保健所設置市におけるマニュアルの策定率は 57.1%（28 自治体中 16 自治体）であった。ガイド(案)の分かりにくい点や、加筆修正が必要な点として、「用語の解説や参考資料の明示があるとよい」「マ

ニュアル策定時の体制づくりや構成メンバーの具体があるとよい」「マニュアル策定は『まずはできるところからでよい』というメッセージがあるとよい」

「他職種や関係部署・機関との連携協働体制の明示があるとよい」「基本項目が別冊に関する具体的内容が加筆されるとよい」等の意見が得られた。

ガイド(案)の精練事項は、「ガイドのねらい・目的の明示」「マニュアル策定の体制や時間的イメージの明示」「他職種・関係部署・機関との連携や情報整理の必要性の明示」「ガイドの使用者の明示」「基本項目や別冊の内容の洗練と追加」「用語解説の追加」「参考資料の明示」の 7 項目に整理された。

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

表1 調査対象者の概要

種別	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁	計
設置主体	24 か所 (市 21、町 3)	4 か所	12 か所	4 か所	44 か所
保健師数 (職位内訳)	37名 (内訳: 課長補佐 11、主幹 2、係長 6、主査 4、主任保健師 5、その他 1)	13名 (内訳: 課長 2、課長補佐 5、統括保健師補佐 3、主幹 1、職位不明 1)	20名 (内訳: 副所長 1・次長 3、課長(課長級) 8、課長補佐 1、係長 1、主査 2、副主幹 1、主任 1、技師 2)	6名 (内訳: 副参事兼班長 1、課長(課長級) 1、課長補佐 1、主幹 2)	76名

表2 調査対象市町村におけるマニュアル策定状況

	市町村 (n=24)	保健所設置市 (n=4)
策定済み	13 (内訳: 見直しや活用ができていない 8、見直しや活用ができていない 5)	3 (内訳: 見直しや改定をしている 2、改訂をしていない 1)
未策定	11	1

表3 調査対象自治体が捉えている課題

	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁
(1) 災害時の市町村保健師の役割が不明確である		○	○	○
(2) 地域防災計画や関連マニュアルにおける保健活動の位置づけが不明確である	○	○	○	○
(3) マニュアル策定における自治体内での関係部署との連携や合意形成が不足している	○	○		○
(4) 時間・人員不足や、災害時保健活動のイメージ化ができない等によりマニュアル策定が推進しない	○	○	○	
(5) マニュアルの見直しが行われていない	○			○
(6) マニュアルが活用できていない (マニュアルを用いた訓練が行われていない、受援の想定がない等)	○	○		○
(7) 災害種別や保健師のキャリアによらず、中長期的な災害時保健活動で使用できるマニュアルになっていない	○	○		
(8) 保健所役割の明確化と管内の体制整備が不十分である			○	

※表中の○は意見のあった設置主体

表4 分かりにくい表現や文言

	市町村	保健 所設 置市	県型 保健 所	都道 府県 本庁
(1) 用語の解説や参考資料の明示があるとよい	○	○		○
(2) ガイドの使い方の説明があるとよい				○
(3) 具体的内容を追加してほしい			○	

※表中の○は意見のあった設置主体

表5 役に立ちそうか

	市町村	保健 所設 置市	県型 保健 所	都道 府県 本庁
(1) 記載すべき基本項目が明示されたガイドとひな形があり策定しやすい	○	○	○	○
(2) マニュアル策定が他部署や関係機関との連携や協働に役立つ		○	○	
(3) チェック方式により不足項目を確認できる確認できる		○	○	
(4) 自治体の策定状況にあわせた作成や、部分的・段階的な作成ができる		○	○	
(5) 策定にガイドを用いることで策定プロセスが災害時保健活動の振り返りとなる			○	
(6) 研修や訓練での活用や、市町村支援のツールとして活用ができる			○	○

※表中の○は意見のあった設置主体

表6 関心の喚起、取組への動機づけになるか

	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁
(1) 記載すべき基本項目とひな形があるので取り組みやすい		○	○	○
(2) 全体のボリュームが少なく簡便であり着手しやすい			○	○
(3) 地域防災計画や関連マニュアルを確認する必要があることに気づける	○	○		
(4) ガイドの存在自体が策定の必要性の喚起となる				○
(5) 都道府県や保健所は、市町村との協働体制整備に活用できる			○	

※表中の○は意見のあった設置主体

表7 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）

	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁
【行動の促しにつながる理由】	(1) ガイドの内容およびひな形が具体的かつ簡便で参考にしやすい	○		○
【行動に移すことが難しい理由】	(2) マニュアル策定に人員・時間・財源の確保が必要		○	○
	(3) マニュアル策定のための体制整備が必要		○	○
	(4) 災害への危機感が薄く、マニュアル策定への意識が低い		○	○
	(5) 地域防災計画や関連マニュアルとの確認や突合が困難			○
【行動に移すための支援】	(6) 都道府県本庁や県型保健所の支援や後押しが必要			○

※表中の○は意見のあった設置主体

表8 良いと思った内容

	市町 村	保健 所設 置市	県型 保健 所	都道 府県 本庁
(1) マニュアルに記載すべき基本項目の説明やひな形があり、策定の全体像が把握できる	○	○	○	○
(2) チェック形式により不足を確認でき、部分的・段階的な作成や見直しに活用できる		○		○
(3) コンパクトかつ簡潔明瞭でわかりやすい			○	○
(4) 取り上げられている基本項目とその内容が適切である(受援、職員の健康管理、分散配置保健師の一括配置などに言及がある)	○	○	○	○
(5) 災害フェーズにおける保健活動の全体像が明示されている	○		○	○
(6) 地域防災計画や関連マニュアルを確認し、他部署・関係機関との連携体制整備のきっかけになる	○		○	
(7) マニュアルの見直しのポイントやタイミングが明示されている	○			

※表中の○は意見のあった設置主体

表9 加えると良いと思う内容

	市町 村	保健 所設 置市	県型 保健 所	都道 府県 本庁
(1) マニュアル策定時の体制づくりや構成メンバーの具体			○	○
(2) マニュアル策定は「まずはできるところからでよい」というメッセージ				○
(3) マニュアル策定時の留意点(都道府県マニュアルや他部署管理の情報整理等)			○	○
(4) 都道府県や県型保健所と市町村の連携・協働体制			○	○
(5) 基本項目に関する具体例や想定されるパターン(特に受援・応援に関して)	○	○	○	○

※表中の○は意見のあった設置主体

表10 修正が必要な点

	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁
(1) マニュアル策定の合意形成と体制づくりの明示	○			
(2) 他職種や関係部署・機関との協連携協働体制の明示	○			
(3) 用語解説や参考資料の明示	○	○		
(4) 基本項目や別冊に関する具体的内容の加筆	○			

※表中の○は意見のあった設置主体

表11 災害時保健活動推進に対する意見

	市町村	保健所設置市	県型保健所	都道府県本庁
(1) 災害時保健活動推進上の課題 (危機意識の低さ、平常時の市町村の体制整備の必要性、他職種や関連機関との連携の必要性、研修や訓練の必要性等)	○	○	○	○
(2) 都道府県・県型保健所と市町村との関係性や体制整備 (信頼関係の構築、情報伝達、市町村支援のための力量形成等)			○	
(3) ガイドへの期待 (マニュアル策定の助言や支援、ガイドの周知や研修実施等)	○			
(4) マニュアル策定・見直しへの展望 (策定を推進したい、関係者と連携を図りたい、受援方法を検討したい等)	○			

※表中の○は意見のあった設置主体