

## 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し、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に役立つガイドを作成し提示することである。

本研究は2年間で構成し、研究2年目である本年度は、4つの分担研究すなわち「分担研究1：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－特別区への追加調査」、「分担研究2：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）の作成」、「分担研究3：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」、「分担研究4：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（本編及び別冊）の提示」に取り組んだ。

作成したガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする12項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。本ガイドの特徴は、市町村のマニュアル策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示したこと、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする12の基本項目の解説とチェック事項を示し、別冊にひな形を提示したこと、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを明示したことである。

今後の課題として、本ガイドが市町村におけるマニュアル策定や見直し・活用の場面で活用されることにより、ガイドの有効性や実用性を引き続き確認し、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）

尾島 俊之（浜松医科大学医学部・教授）  
奥田 博子（保健医療科学院健康危機管理研究部・上席主任研究官）  
春山 早苗（自治医科大学看護学部・教授）  
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）  
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）

### （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

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2年目である本年度は、協力自治体を対象に、災害時保健活動マニュアルの策定と活用推進のそれぞれについて、作成したガイド（案）及びモデルについて現場適用の実用性及び有用性について意見聴取を行い検証資料とする。その結果を通し

て、マニュアル策定と活用推進の実装に向けて必要となる事項を明らかにするとともに、最終成果物となるガイド（手引書）の作成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、市町村におけるマニュアル策定や活用の取組みを促進するガイドを提示した。

## B. 研究方法

4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：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－特別区への追加調査

昨年度の分担研究として実施した、「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」にて、都道府県本庁、保健所設置市、その他の市町村に対して実施した調査を、特別区を対象に実施した。特別区23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実施した。

分担研究2：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）の作成

本研究班の昨年度からの各調査結果を踏まえ、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、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）を作成した。令和5年5月～11月に実施した第1回～第5回研究班会議において、研究班メンバーで協議を行い、本研究班

で作成するガイド（案）の方針や構成について整理した。

分担研究 3：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

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ガイド（案）に対して、策定や活用の実際に役立つものとなるよう、自治体の保健師を対象に意見聴取を行った。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）に対するインタビュー調査を実施した。

分担研究 4：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（本編及び別冊）の提示

本研究班における本年度の各研究結果を踏まえ、「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（本編及び別冊）」を作成し、提示した。

（倫理的配慮）

各分担研究は、研究代表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

保健所設置市及び特別区 86（同 78.2%）、その他の市町村 711（同 46.7%）より回答を得た。マニュアルの策定ありは、保健所設置市及び特別区 55.8%、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及び特別区 8.1%、市町村 14.2%であり、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。

### 2. 分担研究 2

ガイド（案）の方針として、「マニュアル策定前の現状分析を入れる」、「マニュアルの基本項目を示し、不足やできていることをチェックできるようにする」「策定しようとするマニュアルの対象や範囲を明確にすることを示す」等が整理された。ガイド（案）の構成は、マニュアルの策定及び活用の背景、ガイドの骨子、ねらい、マニュアルに記載すべき 12 の基本項目（1. マニュアルの目的、2. マニュアルの位置づけ、3. 所属自治体の災害時の組織体制、4. 保健活動の体制、5. 緊急参集基準と参集時の留意事項、6. 災害フェーズにおける保健活動、7. 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携、8. 要配慮者への支援、9. 応援派遣者の受入れ、10. 職員の健康管理・労務管理、11. 平常時の活動、12. マニュアル策定要綱）を中心に提示することとした。さらに、別冊として、マニュアルのひな型（作成フォーマット）をつけることとした。これらの整理により、本編と別冊からなるガイド（案）を作成した。

### 3. 分担研究 3

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

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。

#### 4. 分担研究 4

ガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする 12 項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。

### D. 考察

#### 1. 分担研究 1

市町村の災害時保健活動マニュアルの策定及びその活用に関して、保健所設置市及び特別区、その他の市町村がもつ課題として、「災害時保健活動マニュアルの策定・活用に対する各市町村のニーズに基づいた支援体制づくりの必要性」

「災害時における保健所設置市及び特別区と都道府県本庁の各役割の明確化と相互理解」「連携による相談助言の授受の関係づくりの強化」「研修で他自治体の取組等具体的な情報を提供することによるマニュアル策定や活用への動機づけ支援」が考えられた。

#### 2. 分担研究 2

作成するガイドのねらいとして、「これまでマニュアル策定に対して、何をどのようにしたらよいかの方向性が描けず取組が難しいと感じている市町村においても、1 歩踏み出して、着手することに役立つものとする」、「既にマニュアルを策定しているが、見直しができていない、あるいは活用ができていない市町村において、見直しや活用を進めることに役立つものとする」が挙げられた。そこで、ガイド（案）の本編は 10 頁の分量とすることで、策定に対する心理的ハードルが低くなることが考えられた。さらに、マニュアル策定のひな形となる別冊を提示することで、策定に初めて取り組む場合に、基本項目に沿って加筆することとなるべく簡便に策定ができるようにした。そのうえで、地域の特性や自組織にあったものに改訂していく（改訂版の策定）という全体像を示した。また、マニュアル策定は、自治体の地域防災計画や関連マニュアルとの整合性を確認したり、庁内外の関係者との連携が必要となる。マニュアル策定のプロセスが関係者との連携を推進するものとなることを期待し、その意義を明示することが重要であると考えられた。さらに、市町村のマニュアル策定・見直し・活用に対する県型保健所や都道府県本庁の支援に役立つものであるとよいと考えた。

#### 3. 分担研究 3

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。

#### 4. 分担研究 4

ガイドの特徴は、市町村のマニュアル

策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示したこと、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする 12 の基本項目の解説とチェック事項を示し、別冊にひな形を提示したこと、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを明示したことである。

#### E. 結論

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し、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に役立つガイドを作成し提示することである。

本研究は 2 年間で構成し、研究 2 年目である本年度は、4 つの分担研究すなわち「分担研究 1：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－特別区への追加調査」、「分担研究 2：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）の作成」、「分担研究 3：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」、「分担研究 4：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（本編及び別冊）の提示」に取り組んだ。

作成したガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする 12 項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。本ガイドの特徴は、市町村のマニュアル策定と活用の取組が進むよう

に、取組の方向性を示したこと、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする 12 の基本項目の解説とチェック事項を示し、別冊にひな形を提示したこと、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを明示したことである。今後の課題として、本ガイドが市町村におけるマニュアル策定や見直し・活用の場面で活用されることにより、ガイドの有効性や実用性を引き続き確認し、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

なし

##### 2. 学会発表

1) 宮崎 美砂子 尾島 俊之 奥田 博子 春山 早苗 雨宮 有子 吉川 悦子 岩瀬 靖子 草野 富美子 相馬 幸恵 築場 玲子 立石 清一郎 五十嵐 侑 花井 詠子 井口 紗織：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【第 1 報】. 第 82 回日本公衆衛生学会総会抄録集, 492, 2023.

2) 奥田博子 雨宮有子 宮崎美砂子 尾島俊之 春山早苗 吉川悦子 立石清一郎 五十嵐侑 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 井口紗織 花井詠子：災害時保健活動マニュアル策定における好事例の検討 第 2 報. 第 82 回日本公衆衛生学会総会抄録集, 492, 2023.

3) 雨宮有子 奥田博子 宮崎美砂子 尾島俊之 春山早苗 吉川悦子 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 立石清一郎 花井詠子 井口紗織：災害時保健活動マニュアル活用促進における好事例の検討【第 3 報】. 第 82 回日本公衆衛生学

会総会抄録集,492,2023.

4) 市川 定子 1, 春山 早苗 1, 島田 裕子 1, 岸 範子 1, 雨宮 有子 2, 岩瀬 靖子 3, 奥田 博子 4, 吉川 悦子 5, 尾島 俊之 6, 宮崎 美砂子 3: 災害時保健活動の実際とマニュアルの比較検証～策定・見直しの過程から 第 4 報. 第 82 回日本公衆衛生学会総会抄録集,489,2023.

5) 吉川悦子 立石清一郎 五十嵐侑 宮崎美砂子 尾島俊之 奥田博子 春山早苗 雨宮有子 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 井口紗織 花井詠子: 大規模自然災害発生時の保健師業務負荷軽減とメンタルヘルス対策の実際と課題: 第 5 報. 第 82 回日本公衆衛生学会総会抄録集,489,2023.

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし