

## 分担研究報告書

研究題目 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

研究分担者 奥田 博子（国立保健医療科学院 首席主任研究官）

### 研究要旨

近年、自治体内部の職員のみでの対応では人員不足が生じる甚大な被害をもたらす災害が頻発している。本研究では、このような災害発生後のフェーズにおける、都道府県本庁保健師による応援支援人材確保のための組織内外の連携の実態、及び平時の関係者間の連携について把握し、今後の災害発生時、本庁保健師による応援人材の確保や、効果的な支援活動のための連携の在り方について示唆を得ることを目的とした。調査期間は2020年12月から2021年3月である。調査協力者は近年、国内で発生した自然災害時の応援人材の確保や調整業務に従事経験のある本庁保健師4名と、本庁と連携を図った支援関係組織団体の担当者1名である。調査データの収集は、新型コロナウイルスの蔓延状況を考慮しWEB会議機能を用いたヒアリング調査を実施し、得られたデータは質的に分析した。結果、本庁統括保健師を拠点とした自治体内部の行政組織間においては、各部署の統括保健師との連携が核となり、情報収集や人材確保のための調整が実施されていた。しかし各組織間の見解の相違、意思決定の憂慮などが生じた際には、直接現地へ出向き、実態を把握した上で、関係者が賛同する場を設けることや、上位の意思決定者へ働きかけるなどの工夫を図っていた。県内の支援人材組織団体と本庁統括保健師とは、平時の良好な関係性が災害時の連携にも効果的であった。しかし、人材を必要とする市町村自治体では、受援体制の整備が十分ではなく災害後の早期の調整は困難であった。今後の災害に向けて、自治体間では統括保健師間の連携の明確化と身近な支援人材関係団体との良好な連携が災害時にも有効である。そのため、平時の支援関係団体と市町村との連携の強化や、受援体制の整備が求められる。

Key words：災害、本庁保健師、応援支援人材、連携

### A. 研究目的

甚大な被害をもたらす災害発生時は、急速に増大する支援ニーズに対し、地元職員などの人材による対応には限界が生じる。そのため、近年の災害時には、災害の発生後、自治体外の応援人材を要請し、支援者との協働支援活動が行われることが多くなり<sup>1)</sup>自治体の防災部署に対し受援計画の作成の手引が示されている<sup>2)</sup>。しかし、大災害時の、行政組織内の分野間連携や需要・供給のミスマッチが課題と指摘されている<sup>3)</sup>。加えて、2019年末、中国武漢地域を起源に世界的規模で蔓延をもたら

しているCOVID-19のような新興感染症の発生時には、同時多発的に広域地域での患者数の急速な増加や、支援者による感染拡大のリスクなどの観点から、複合災害時には自治体外部からの専門人材の確保には限界が生じる。そのため、身近な地域で専門職の人材確保や、効率的な支援体制整備を図ることが重要となる。今後の我が国で発生が危惧される大規模災害時や、令和2年度に生じた、自然災害と新興感染症の複合災害は、今後も危惧される現象である。そのため、人材確保や体制整備の在り方を解明する必要性は喫緊の課題とい

える。そこで本研究では、近年、国内で発生した災害時、都道府県本庁の保健師を拠点とした、所属機関の異なる保健師間の連携と、組織内外の人材確保のための調整や、平時の関係者間の連携の実態を把握し、今後の災害時の自治体本庁保健師による応援人材確保や効果的な連携のための示唆を得ることを目的とする。

## B. 研究方法

### 1. 調査対象

近年発生した自然災害時に、応援人材の確保やその調整に従事した経験を有する都道府県本庁の保健師および、本庁の保健師と都道府県内（圏域）の関係団体との間における、支援人材の確保・調整のための意図をもった関わりを担った、関連団体の関係者をヒアリング調査の対象者とした。

### 2. 調査内容

#### 2-1. 都道府県本庁の保健師

##### 1) 調査協力者の基本属性

所属部署、職位、担当部署業務内容、統括的立場の保健師の有無、所属の保健師数など

##### 2) 本庁と県型保健所、市町村間の連携の実際

被災後のフェーズ別における都道府県本庁と県型保健所及び市町村の各保健師間の連携の実際

なお、被災後のフェーズは「超急性期」、「急性期・亜急性期」、「慢性期」、「復旧復興期」に区分した。

また、連携の実際は、連携の発動者、意図・目的、連携内容・方法（工夫）、連携による成果、連携の背景にある組織体制、連携による課題、平常時の連携についてたずねた。

#### 2-2. 関係機関の職員

##### 1) 調査協力者の基本属性

機関名称、組織概要、職種、職位、担当部署業務内容など

##### 2) 組織団体から自治体への応援人材の提供の経緯と活動の実際

###### (1) 応援人材の提供の経緯

###### (2) 応援人材の提供の期間、人数、活動内容

###### (3) 平時の自治体との連携

###### (4) 応援人材の提供に対する連携上の課題や、応援人材の提供や連携に必要な条件

### 3. 調査データ収集期間

2020年12月～2021年3月

### 4. データ収集・分析方法

インタビューは、調査協力者の許可を得て録音し、録音データを逐語録におこし、質的記述的研究法を用い分析を図った。なお調査データの収集においては、新型コロナウイルス感染症の発生状況を踏まえて、調査協力者と相談の上、データ収集はWEB会議機能を用いたアリングを活用した。

#### (倫理的配慮)

インタビューの協力依頼にあたり、調査協力者および、所属上司に対し研究の趣旨、参加の任意性、データの管理・保管の徹底、個人および組織に関する守秘義務などについて文書を用いて説明し、調査協力の承諾を得た。調査日時や方法については、国内の新型コロナウイルス感染症の動向を踏まえ、流動的に対応した。さらに、調査当日、インタビュー開始前に、再度、研究の趣旨、データの取り扱い、調査協力後の事後撤回の保障と、その手続き方法について説明した。得られた調査データの分析においては、自治体名や回答者などの個人が特定されることのないよう、匿名性の確保に留意しデータを処理した。なお、本研究の実施にあたっては、研究代表者の所属する研究機関の研究倫理審査委員会の承認を得た。

## C. 研究結果

### 1. 対象事例と調査協力者（表.1）

近年発生した災害時において、支援人材の確保をはかった、下記の3つの水害時の本庁の保健師4名と、本庁保健師と連携を図り専門職の支援人材を投入した県内関係機関の担当者1名(事例No.2)の協力を得た。

表1. 調査事例と調査協力者

事例 No	1	2	3
災害種別	豪雨 水害	台風	豪雨 水害
発生前	2018年	2019年	2020年
保健師1	統括的 立場の 保健師	課長補 佐兼看 護係長・ 統括保 健師	課長補 佐・統括 保健師
保健師2		係長	
地元関係団体協力者		職能団 体 担当者	

### 2. 都道府県本庁と県型保健所の保健師の連携

#### 1) 超急性期

##### ①発動者・連携相手

被災直後の発動者は全事例において本庁統括保健師であった。事例1と2では、県下全保健所の統括的立場の保健師へ状況把握を行っていた。一方、事例3は水害による被害が、県下の一部エリアに限局されていることがニュースなどの情報から事前に把握できていたため、被害が想定される地域の保健所の統括保健師への連絡に重点をおき初期情報を求めている。

##### ②目的・方法

- ・目的:全ての事例が被害の把握と、応援の必要性の確認
- ・方法:本庁からの架電による情報収

集であった。

##### ③連携による成果

初期状況把握、応援人材調整可否の判断に必要な情報の入手と手続きの開始。

##### ④連携の背景にある組織体制

- ・保健所統括保健師の明確化
- ・災害時、保健師要請などに係る連絡体制の明確化（県下・保健所一市町村間）
- ・本庁統括保健師は、前任者から引継ぎの際に、緊急事態に備え、県下の全保健所課長の連絡先（個人用携帯電話番号）を集めておくように示唆を受け、把握していた。

##### ⑤連携による課題

- ・保健所の総務課（事務職）と、保健師（専門職）間の災害支援に関する認識の差による初期判断や対応の遅れ
- ・被害が甚大な保健所との連絡は通信網の被害により、かろうじて可能な状況であった。（タイミングや被害規模によっては不通となった可能性が極めて高い状況であった）

### 2) 急性期・亜急性期

#### ①発動者・連携相手

- ・被災直後の発動者はいずれの事例も本庁統括保健師であり、連携先は保健所統括的立場の保健師であった。

#### ②目的・方法

##### 目的

・保健所統括保健師を介し、管内市町村の被害や応援人材要否に関する情報集約

・超急性期の回答において、応援人材は不要と回答のあった被害の甚大な保健所への応援要否の再確認

・超急性期に被害保健所管内のみに連絡した事例3では、このフェーズで県下全保健所の統括保健師へ連絡し、被害状況の確認と、応援可否の確認

##### 方法

- ・本庁からの架電

### ③連携による成果

- ・ 県内応援人材の確保や方針の確立
- ・ 被災保健所の状況や、初期判断の変更の有無の確認と、その結果による再調整

### ④連携の背景にある組織体制

- ・ 保健所の統括保健師は、管内市町村の担当窓口となる統括保健師を把握している

### ⑤連携による課題

- ・ 多様な応援スキームによる応援人材調整の混乱

## 3) 慢性期

### ①発動者・連携相手

- ・ 発動者は、本庁保健師
- ・ 連携相手の主は、応援人材を要する規模の被害のある被災市町村を管轄する保健所の統括保健師
- ・ 本庁内から市町村統括保健師支援のために出向いた応援保健師

### ②目的・方法

#### 目的

- ・ 支援経過、課題、今後の方針などの把握
- ・ 関連する情報提供（県の方針、他保健所や市町村の情報など含む）
- ・ 応援派遣支援人材の調整

#### 方法

本庁保健師からの架電

### ③連携による成果

- ・ 情報の共有
- ・ 応援支援人材の調整
- ・ 今後の活動方針の明確化
- ・ 状況の変化に応じた人員（人数・体制）調整

### ④連携の背景にある組織体制

- ・ 前フェーズと同様

### ⑤連携による課題

- ・ 把握実態（被害規模など）と現地職員への支援ニーズとの乖離
- ・ 被災地の担当者の心情を聴くことや、方針決定には直接の対話ができる架電が望ましい連絡方法であったが、電話

による対話が長時間になりがちであった。

## 4) 復旧復興期

### ①発動者・連携相手

- ・ 発動者は、本庁保健師
- ・ 連携相手の主は、前フェーズまでの段階で、応援派遣人員を投入している被災市町村を管轄する保健所統括保健師や市町村統括保健師

### ②目的・方法

#### 目的

応援派遣終了にかかる調整

#### 方法

架電、報告書（書式）、アウトリーチ、支援経過などの検証のための研修会の開催など

### ③連携による成果

- ・ 応援支援人材投入の終了
- ・ 情報共有
- ・ 活動の総括、検証

### ④連携の背景にある組織体制

- ・ 前フェーズと同様

### ⑤連携による課題

- ・ 支援者や第三者から、派遣終了が望ましいと判断されるが、被災地は支援継続の要望があるなど、見解の相違が生じ本庁による直接的な調整を要した。
- ・ 人材応援に関する市町村の統括保健師の意向は、自治体組織（首長、人事課、危機管理課など）の判断や意向も反映され調整が複雑化した

## 3. 都道府県本庁と市町村保健師の連携

### 1) 超急性期

#### ①発動者・連携相手

- ・ 発動者は、本庁保健師
- ・ 連携相手は、中核市統括保健師

#### ②目的・方法

- ・ 目的は、市内被害状況の把握と、応援人材の必要性の確認

- ・ 連携方法は架電

#### ③連携による成果

- ・ 初期情報の把握

#### ④連携の背景にある組織体制

- ・中核市統括保健師との連絡体制
- ・関係機関間の立地条件(本庁と保健所設置市が近接していたためアウトリーチが容易であった)

#### ⑤連携による課題

- ・本庁からの人員要請に関する照会より早期の段階で、現地では多数の外部支援関連団体の Push 型支援によって混乱が生じていた。

### 2) 急性期・亜急性期

#### ①発動者・連携相手

- ・発動者は本庁保健師、県内市町統括保健師(市町村保健師協議会代表者、受援経験被災地統括保健師数名)
- ・連携相手は、県保健所統括保健師を経由して市町保健師

#### ②目的・方法

##### 目的

- ・被害状況の把握
- ・応援人材調整
- ・市町村の災害時保健活動内容の把握(活動内容が不十分と考えられたため)
- ・市町村保健師協議会代表者、受援経験被災地統括保健師は、過去の災害時の受援経験を踏まえ、被災地のニーズの確認、応援支援の申し出(push型)のため

##### 方法

- ・架電

#### ③連携による成果

- ・県と中核市、各々の役割分担
- ・組織間連携方法の確立
- ・必要な保健活動や活用できる資源(県保健所連携、外部応援など)の理解

#### ④連携の背景にある組織体制

- ・県・市合同会議開催
- ・受援経験のある市町保健師

#### ⑤連携による課題

- ・非被災市町の保健師から応援の申し出が早期に入ったが、本庁としては市町村保健師の応援体制の調整を

行う余裕はない時期であった。

- ・県内応援市町村保健師は支援実日数が1～3日と短期交代であるため、受援側のニーズ(同一者による長期支援)とは乖離が生じるため、導入は困難であった。

### 3) 慢性期

#### ①発動者・連携相手

- ・発動者は被災保健所統括保健師、本庁保健師
- ・連携相手は、本庁統括保健師 受援市町村統括保健師

#### ②目的・方法

- ・目的：居住地域(市)をこえた避難所への避難者や、みなし仮設住宅入居者などへの支援方針について検討する必要が生じたため
- ・方法：災害救助法を適応した市町村の統括保健師を対象とした、本庁主催による市町統括保健師会議の開催

#### ③連携による成果

- ・被災地活動に関する情報提供、各地域の状況の共有
- ・直接、率直な意見を傾聴する機会を設けることによる心理的サポート効果
- ・管内保健所と市町村間の連携に課題が生じていたため、保健所の参加は意図的に設けず、そのことで率直な意見交換や、仲間意識、共感、情報共有、市町間の連携が良好となる効果が認められた。

- ・応援保健師などの受援(オリエンテーションなど)準備、依頼業務や体制の整理と受援開始

#### ④連携の背景にある組織体制

- ・自治体間応援協定

#### ⑤連携による課題

- ・県内の非被災市町との温度差。(被害が限局的な保健所保健師から

会議開催の要望があるが、被災の影響の大きな保健所保健師は会議参加などへの物理的・心理的に余裕がない。）

・市町統括保健師会議は、保健所と管内市町村の相互の信頼関係が崩れていたため、合同では実施できなかった。

・政令市と県本庁間の連携はない

#### 4) 復旧復興期

##### ①発動者・連携相手

- ・発動者は本庁保健師
- ・連携相手は、保健所保健師、市町村統括保健師

##### ②目的・方法

目的

- ・災害支援活動など状況の共有
- ・受援終了判断含む今後の活動方針の検討

方法

記録、電話、支援者報告など

##### ③連携による成果

- ・情報共有、人員要請に関する方針の合意形成がスムーズになった。
- ・今後の活動方針の明確化

##### ④連携の背景にある組織体制

・発災後、半年程度の時間が経過しており、振り返りの機運が持てる時期であった

##### ⑤連携による課題

- ・特になし

#### 4. 都道府県本庁と関係団体との連携

##### 1) 超急性期

##### ①発動者・連携相手

- ・発動者は本庁保健師
- ・連携相手は県職能団体支援調整担当者

##### ②目的・方法

- ・目的：応援人材要請に向けた情報

共有

- ・方法：電話

##### ③連携による成果

・被災地市町村自治体へ、関連団体支援人材の必要性の把握の開始

##### ④連携の背景にある組織体制

- ・自治体と団体間の災害協定締結
- ・担当者同士の平時の良好な関係性

##### ⑤連携による課題

・要請の判断を求められた被災市町村が支援人材活用について知識が乏しく判断する余裕がなかった

#### 2) 急性期・亜急性期

##### ①発動者・連携相手

・発動者は保健所統括保健師から本庁保健師への照会

##### ②目的・方法

・目的：被災地支援を開始しているDPATから、保健師に対し、避難所を巡回するように指示があるが、どのように対処すればよいのか当惑しているため照会があった

- ・方法：電話

##### ③連携による成果

- ・情報共有

本庁は保健所からの照会によって、被災地の外部支援の実態を把握した

- ・支援方法や方向性の確認

##### ④連携の背景にある組織体制

- ・県自治体内の災害支援計画（受援調整の原則）

##### ⑤連携による課題

・多様な支援団体の早期 push 型支援や、それらの実態に関する本庁内での共有不足

#### 3) 慢性期

##### ①発動者・連携相手

- ・発動者は保健所保健師（市経由）
- ・連携相手は、県職能団体支援調整担当者

##### ②目的・方法

・目的：支援団体の避難所における活

## 動の位置づけの確認

- ・方法：電話

### ③連携による成果

- ・県からの要請に基づく災害支援活動として位置づけを明確にする  
(費用の求償対象となるよう手続きの開始)

### ④連携の背景にある組織体制

- ・災害時協定締結

### ⑤連携による課題

- ・支援組織と協定に基づく災害時の具体的な方法が共有されていなかったため、県の要請を待たず支援団体の独自判断で直接避難所での支援活動が開始されていた。

## 4) 復旧・復興期

### ①発動者・連携相手

- ・連携の発動者は災害医療コーディネータ

### ②目的・方法

- ・目的:甚大な被害のあった市町村への、継続的な支援のための調整
- ・方法:担当者からの提言

### ③連携による成果

- ・甚大な被害のあった市町村に継続的な支援体制が必要と判断し、救護班として保健師の1か月避難所巡回のため人材派遣の提案を受けた
- ・他都市などの派遣保健師終了後、支援団体による切れ目のない支援が受けられた

### ④連携の背景にある組織体制

- ・県災害医療コーディネータ  
(地元の顔の見える関係性)
- ・豊富な災害支援実績

### ⑤連携による課題

- ・特になし

## 5. 平時の保健師間の連携、関係団体との連携

### 1) 本庁と県型保健所・市町村情報共有

- ・毎年度当初、災害時の調整役割担

当窓口の確認、市町村情報(人口規模 避難所、場所などの地区情報)

について県型保健所を通じ管内の全市町村の情報を集約し、一覧を作成し県下の自治体へ共有

### 2) 本庁と政令市・中核市

- ・本庁保健師の所掌業務が、災害対応と人材育成であり、平時から人材育成に関し、県と政令市の統括保健師が協議する機会があった。

### 3) 本庁と保健所保健師間

県内人材育成、マニュアル検討など

### 4) 本庁と市町村管理的立場の保健師間

- ・平時事業(市町村管理者フォローアップ研修会など)の企画・実施を通し、顔の見える関係性が構築されていた

### 5) 保健所と市町村保健師間

- ・管内保健師研修会
- ・圏域単位での災害マニュアル作成や改定

### 6) 本庁と県内支援団体

- ・支援従事者研修(支援関連団体主催)

- ・過去の災害支援実績
- ・災害対策委員会の委員を本庁所管課の職員が務めている

(委員相互の交流)

### 7) 本庁と大学など教育機関

- ・教育実習指導、研修、研究など

## 6. 災害時における保健師間の連携、人材の確保と活用に対する関係団体との連携における課題

### 1) 統括保健師に関する課題

- ・本庁統括保健師の機能強化

- ・保健所統括保健師の受援や調整に係る役割の理解（本庁、市町村との連携役割含む）
  - ・市町村統括保健師の分野横断役割体制整備、所属の理解
- 2) 保健師に関する課題
- ・災害支援活動や受援に関する知識不足
  - ・組織間連携の重要性やその方法に関する認識不足
  - ・分散配置されている市町村保健師の災害時の体制整備の困難性
  - ・被災地自治体保健師による、外部支援者に対するイニシアティブの不足
- 3) 情報の集約に関する課題
- ・現地の状況や課題について、タイムリーな本庁への情報集約が困難
  - ・保健所統括保健師の、本庁への報告の必要性に対する認識不足
  - ・県外応援の多様なルート、早期push型支援による混乱
- 4) 受援の仕組みに関する課題
- ・総務課（事務職）と、保健師間の災害支援に関する認識の差
  - ・政令市や保健所設置市は、独自の方針や受援が行われるため、全県下の把握や方針の決定が困難
  - ・中核市が医療圏域上、一般市に相当し、災害時の医療体制整備において複雑性が生じる
  - ・感染症と災害対策の複合災害時は、人員確保の困難性が高まる
- 5) 関係団体に関する課題
- ・支援団体との災害協定に関する認識の相違
7. 連携に必要な条件や工夫
- ・県下の全体像（課題、今後のニーズ）の把握を目的とした報告の仕組み
  - ・全県を調整する統括保健師の機能強化体制（複数の職員によるチーム体制）
  - ・自治体関係機関間の立地条件（物理的距離）、物理的に近接関係であることは本庁からのアウトリーチを容易にし、結果、良好な連携が可能となる
  - ・県、保健所、市町村、各所の統括保健師間の日頃の良い関係性
  - ・外部専門家の活用。（第三者による助言が、本庁所管部の方針に反映され、人事サイドを含め協力が得られ具体的な進展につながった。）
8. 県内関連団体から自治体への応援人材の提供の経緯と活動の実際
- 1) 応援人材の提供の経緯
- ・被災後、本庁保健師が県下の自治体へ関連団体応援人材の要請に関する照会を行うが、いずれの市町においても支援要請はなかった。
  - ・要請不要との回答であったが、組織の副会長（市退職保健師）が市の統括保健師へ直接連絡し、支援人材の活用をすすめた。あわせて本庁保健師からも支援制度の説明と推奨を図った。このことが、市の保健師トップの意思決定の後押しとなり、関連団体の応援人材の支援が開始された。
- 2) 応援人材の提供の期間、人数、活動



内容について

- ①期間：発災 1 週間後～避難所閉鎖時期
- ②人数：看護師 2 名/1 組
- ③支援活動拠点：市内に開設された 3 か所の避難所のうち最も避難者数の多い避難所（学校体育館）
- ④目的：避難住民の健康管理
- ⑤活動内容：住民の健康管理、必要時受診調整、個別カルテ作成・様式の改訂、ミーティング参加など
- ⑥自治体と支援団体の連携：
  - ・関連団体組織代表者と本庁統括
  - ・応援人材看護師と関連団体組織担当者
  - ・応援人材看護師と被災市保健師（避難所担当保健師）
  - ・連携方法：ミーティングや記録を用いた情報共有
- ⑦応援人材の提供による成果
  - ・避難住民の健康管理、二次的健康被害の予防（感染症対策、ADL 低下防止、こころのケアなど）
  - ・市保健師の避難所固定配置の解消（本来業務への移行）
- ⑧応援人材の提供を可能とした背景
  - ・自治体と関連団体組織間の災害協定
  - ・関連団体組織主催の養成研修
  - ・支援看護師、所属機関の理解
  - ・協会副会長（元市 PHN）と県保健師による市保健師の意思決定の後押し
- ⑨課題
  - ・市の受援体制整備の不備
  - ・市保健師の支援人材に関する理解不足
  - ・市保健師の受援判断・意思決定の遅れによる、支援人材の投入の遅れ
  - ・活動に関する情報共有の機会（必要

性の認識不足)

- ・最も大きな被害が生じたが支援人材の活用を不要とした市があり、その判断の適否については事後検証が必要であると思われた
- 3) 平時の自治体の保健師との連携の機会や場面
    - ・支援団体と県庁統括保健師は、委託事業（打ち合わせ・運営）、県の研修会場としての施設の提供、情報交換を行う機会は日常的にあり、双方の意志疎通は良好である。
  - 4) 災害時における、応援人材の提供に対する連携上の課題
    - ・自治体保健師の支援組織や制度に関する理解の向上
    - ・情報共有、支援の方向性の明示
    - ・支援団体組織代表などによる保健対策本部などへの参画の必要性
    - ・リーダーの受援の意思決定力
    - ・専門職としての判断力と事務職等への提言力の向上
  - ・平常時に、支援従事者養成研修、フォローアップ研修会を定期的に開催しているが、保健師の参加は低い。
  - 5) 応援人材の提供や連携に必要な条件、可能な工夫や対応とは
    - ・保健師の災害時の受援の想定（支援関連団体、支援スキームなどに関する理解の強化）
    - ・看護職間、協働による成果の理解
    - 他者に頼らず、自組織で頑張る、という考え方も重要ではあるが、住民のために本来の業務の考慮、状況に応じた支援者の有効活用についての理解や、受援のための適切な意思決定力の向上が望まれる。
    - ・支援団体組織と市町村の連携の工夫

支援団体の支部長や支援人材登録看護師などが、自治体の主催する訓練に参画するなど平時の連携の機会の創設

#### D. 考察

##### 1. 本庁統括保健師の連携先および連携の手段・方法について

本庁の統括保健師の主な連携相手は、自治体内部においては、保健所の統括保健師であった。また、自治体内の支援関連組織団体との連携先は、支援組織の調整担当者であった。

災害時の関係者間の連携の手段は電話が主であった。しかし、ライフラインの被害の甚大な災害時には、不通になるリスクがあることや、休日や夜間の発災時は、所属部署への連絡は困難であり、個人の携帯など、連絡先を把握するまでの平時の連携が直後の連絡に功を奏していた。また、人材活用の状況や、方針に関する齟齬が生じた際には、本庁から直接、現地へ出向くアウトリーチの手法をとることや、関係者間の集う会議などを開催し情報共有の工夫を図っていた。また都道府県本庁の連携先は先述のとおり、主は県保健所である。県保健所が管内市町村の状況の把握や調整を行い、その結果が本庁へ集約される連携が主であったが、保健所と市町村間の意思疎通などの課題が生じた場合や、より強力な介入が必要と判断した場面だが、本庁からダイレクトに市町村へ介入する必要があった。保健師の支援人材の確保や活用に関して、市町村内部の総務部や防災部署などとの見解の相違に対しても、本庁による直接の介入が必要な場合が生じていた。

##### 2. 支援人材確保のための関係機関間の効果的な連携

###### 1) 本庁と県内自治体間

本庁統括保健師の主な直接の連携者は県型保健所の統括保健師であったが、保健所設置市や市町村との連携を要する場

合も、連携者は統括的立場の保健師であった。統括保健師は、厚生労働省健康局長通知「地域における保健師の保健活動について」<sup>4)</sup>が改定時に必要性が示され、全国の自治体においても配置に向けた整備が進められてきている<sup>5)</sup>。災害時に統括的立場の保健師に期待される役割として、情報集約、意思決定などの責務が定着してきているといえよう。一方、特に市町村の自治体内で多様な部署に分散配置がなされている保健師を分野横断的に災害時の体制に切り替えることの困難性は課題として挙げられ、連絡の窓口としての役割は果たせるが、平時と異なる体制のリーダーとしての責務と権限に限界があることが、連携上の困難であった。このことは、過去の市町村保健師の災害時の活動の検証からも指摘されている<sup>6)</sup>。そのため平時から、自治体内部の関係者間の理解と、災害時の対応方針・計画としてのより明確な位置づけが必要と考えられる。

###### 2) 自治体と支援関連団体間

都道府県本庁保健師と、県内支援関連団体の担当者間は、日常の業務を通じた接点も多く、顔の見える関係性が構築されていた。このことが、災害後の受援にかかるコミュニケーションをスムーズにする要因となっていた。しかし、第一線の被災地である市町村では、災害支援や支援関連団体の活用に関する認識が十分ではないことが影響し、受援の判断を含むプロセスには課題が認められた。市町村保健師との日頃の関係性を構築するための、関連団体の主催する研修会などへの保健師の参加の工夫や、地域支部単位での連携などの強化が、災害時の連携のために有効ではないかと示唆された。また、災害時、本庁保健などの部署で設置され、保健医療調整本部会議などへ、支援団体代表者として参画した事例はみられなかった。しかし、関係団体の代表者にはその必要性の認識があった。本庁は県内自治体や県内外の多様な支援関係者

との連携に終始しがちであるが、多様な関係者間の意思疎通や全体像の理解がより効果的な支援人材の確保と調整に有効であると思われた。

#### E. 結論

災害時、都道府県本庁保健師による応援支援人材確保のための組織内外の連携の実態や、平時の関係者間の連携について把握し、今後の災害発生時の必要な人材確保や、効果的な支援活動のための連携の在り方についての示唆を得ることを目的に、応援支援人材の調整に従事経験のある本庁保健師や支援団体関係者を対象としたヒアリング調査を実施した。

結果、本庁統括保健師を拠点とした自治体内部の行政組織間においては、本庁保健師と各部署の統括保健師との連携が核となり、情報収集や、人材確保のための調整が実施されることが一般的であった。しかし各組織間の見解の相違、意思決定の憂慮などが生じた際には、本庁より直接現地へ出向いて実態を把握することや、関係者が賛同する場を設けること、あるいは、保健師の上位の立場にある意思決定者へ働きかけるなどの工夫が必要であった。

県内の支援人材組織団体においては、日頃より支援人材の教育・研修に加え、都道府県本庁の所管部署の保健師とは、平時の連携の機会を通じ連携は良好であった。そのため、災害時の人材確保にかかる初動も早期に行われた。しかし、人材を受け入れる必要のある被災市町村は、支援人材への理解が乏しく、受援判断が困難な状況にあった。関係団体と、市町村との平時の連携体制の強化が一層必要である。

#### F. 健康危険情報

該当なし

#### G. 研究発表

1. 論文発表  
該当なし
2. 学会発表  
該当なし

#### H. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

#### <参考文献>

1. 本莊雄一・立木茂雄：東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証－神戸市派遣職員の事例から－，地域安全学会論文集，No19，pp.51-60，2013
2. 内閣府（防災）．市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き．令和2年4月．  
[www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/jyuen\\_guidelines.pdf\(2021.4.30.acsesssd.\)](http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf(2021.4.30.acsesssd.))
3. 古屋好美．地域保健の現場の視点から健康危機管理を展望する \_あらゆる大規模災害への対策・対応の強化を目指して\_．保健医療科学.Vol.68 No.2 2019. p.111-125
4. 厚生労働省健康局長通知．地域における保健師の保健活動について（保健師活動指針）2013年4月
5. 厚生労働省健康局健康課保健指導室．令和2年度保健師活動領域調査(領域調査)結果の概要．  
[https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa\\_r02\\_1.pdf\(2021.4.30.acsesssd.\)](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa_r02_1.pdf(2021.4.30.acsesssd.))
6. 宮崎美砂子．大災害時における市町村保健師の公衆衛生看護活動．保健医療科学 Vol.62 No.4.2013. p.414-420.