

総括研究報告書

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科・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及び地元関係団体との連携において強化すべき内容、方法を明らかにし、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。平時の連携の在り様が災害時の基盤となることから、平時の連携の在り方を含め検討する。

本年度は本研究の1年目である。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する。6つの分担研究を設定し、文献検討、所属機関の異なる各保健師及び関係団体へのヒアリング調査、研究者間の協議により調査を進め、災害時における連携の事象を収集し、そこから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。

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期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練させていくことの必要性が明らかになった。

（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）

雨宮 有子（千葉県立保健医療大学・准教授）

時田 礼子（東京情報大学・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（福島県南相馬市健康福祉部・部次長兼長寿福祉課長）

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科博士後期課程・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、健康増悪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（以下、保健所設置市等）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において強化すべき内容、方法を明らかにし、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。平時の連携の在り様が災害時の基盤となることから、平時の連携の在り方を含め検討する。

本年度は本研究の1年目である。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する。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。

B. 研究方法

以下の6つの分担研究を設定する。

【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する。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とする。

【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県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明らかにする。

【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明らかにする。

【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明らかにする。

【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明らかにする。

【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する。

(倫理的配慮)

分担研究2～5の実施にあたり、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。調査計画内容は、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(承認番号R2-36)。

C. 研究結果

1. 分担研究1

分析対象文献は、自然災害53件、その他の健康危機12件で、内訳は地震32、水害(台風、豪雨、土砂災害)13、放射線流出5、火山噴火3、感染症12であった。各文献から「災害時の健康支援対応において、何かしらの目的をもって、所属機関の異なる保健師間、関係機関が接点をもった事柄」の記述を連携にかかる事象として抽出し集約した。

その結果、連携にかかる事象にみられた目的・意図は、(1)情報の授受に関する連携として[状況把握][情報発信][伝達][情報共有][報告]、(2)活動の方向づけに関する連携として[指示][意思決定支援][協議][相談][専門的支援][課題共有]、(3)活動に必要な資源の授受に関する連携として[要請][調整][物資等提供][現場支援][支援人材確保][支援協力確保]であった。連携にかかる事象の促進要因として、派遣保健師の受入れの準備状況、保健所における調整会議の迅速な立上げ、チームを意識した平時からの活動体制等、阻害要因として、庁舎の被害、応援派遣の複数回の予定変更、本庁支所及び分散配備の組織機構による統括の困難性等があった。管轄保健所と被災地市町村の平時からの連携は災害時の連携にかかる事象の基盤にあり、ヘルスニーズ共有、保健事業や人材育成での連携、連絡会や検討会の共同企等があった。

2. 分担研究2

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。

3. 分担研究3

都道府県型保健所の統括的立場にある3自治体7保健所9名の保健師から聴取した。災害の種類は、風水害2件と地震1件であった。地元関係団体の連携調整者は、地震において災害支援ナースの派遣に携わった看護協会の看護師2名から聴取した。

連携内容は、A.スムーズな災害対応開始、B.状況・実態把握、C.保健師役割の自覚化、D.応援・受援体制整備、E.災害活動拠点の立ち上げと機能強化、F.メンタルヘルスケア、G.災害サイクルに合わせた活動・受援の見直し、H.将来の災害時保健師活動のアシスト、I.被災経験から保健師活動を学び確認し強化すること、J.災害時に保健活動しやすい自治体の体制整備、という目的に向かい54の連携内容が整理された。

4. 分担研究4

3市町村の保健師4名、1関係団体の保健師1名、看護部長1名より、災害時の対応における県型保健所、関係団体等との連携の実際、災害時における連携の課題等について、半構造的面接により聴取した。その結果、抽出された項目を災害時期別に見ると、超急性期は4、超急性期から急性期・亜急性期にかけては2、急性期・亜急性期は17、慢性期は14、復旧復興期は3、課題は15であった。

5. 分担研究5

3つの災害事例(台風2、豪雨1)において被

災地の健康支援に対して統括役割及びその補佐を務めた保健師6名、災害時に連携した関係団体の調整統括者1名から聴取した。

その結果、保健所設置市において災害時に特徴的な保健師間の連携は、県本庁との応援派遣者の授受に関する連携であった。受援の意思決定から終了に至るまでの間の長期に渡り、協議、相談等の連携があり、県本庁の統括保健師が連携の発動者であった。関係団体との連携は、主として平時からの保健所設置市との協働関係が基盤にあった。発災後の時期によって連携する関係団体の性質に違いがあり、慢性期に移行するにつれ福祉的な問題にかかわる関係団体との連携が求められていた。

6. 分担研究6

リストとして集約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、超急性期15項目、急性期・亜急性期67項目、慢性期17項目、静穏期11項目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、急性期・亜急性期19項目、慢性期22項目、静穏期2項目から成る内容であった。なお連携項目のリストは、分担研究6の表1-1～表1-4及び表2-1～表2-4に示す。

D. 考察

1. 分担研究1

連携は、その目的・意図と、その目的・意図をもって活動の推進を図ろうとする発動者の存在、連携により協働する相手との関係があって成立することが確認できた。

本研究の前提となる連携の定義は、被災地の健康支援を推進するために、所属機関の異なる保健師間、または各所属機関の保健師と都道府県内（圏域）の関係機関との間における、一方から他方に対する意図をもった関わりの行為、とした。

具体的には以下の意図が含まれるものとした。状況把握、情報発信、伝達、情報共有、報告、指示、意思決定支援、協議、相談、専門的支援、課題共有、要請、調整、現場支援、物資等提供、支援人材確保、支援協力確保

災害時の保健活動推進のために必要な、所属機関の異なる各保健師間の連携の内容と方法さらに関係機関との連携を系統的・体系的に今後調査研究を進めるために、以下①～④の観点から「何のためにどのような方法による連携が必要か」に関する項目を検討することが重要である。

- ①発災後の各時期における連携②連携の発動者
- ③災害時の連携の基盤となる平時の連携
- ④圏域（都道府県）内の関係機関（関係団体）からの支援人材及び支援協力の確保

2. 分担研究2

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。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場合において、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。

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。

3. 分担研究3

災害時の連携の基盤として必要な連携体制や関係として、ア. 災害対策マニュアル等の存在と共有・認知、イ. 保健所長の保健師活動への理解と発言、ウ. 保健所統括保健師の保健活動裁量権、エ. 保健所保健師応援体制の明確化、オ. 市町村および市町村保健師の災害対応力、カ. 災害時に保健所保健師と市町村保健師が一緒に動くことにより醸成される共通認識、キ. 日常業務で培われた保健所保健師と市町村保健師の顔の見える信頼関係、ク. 県内保健師等応援体制、ケ. 被災地保健師の活動(連携含む)の質を担保する外部災害エキスパートの存在と配置体制、が抽出された。

4. 分担研究4

超急性期には保健所主導による連携、急性期から亜急性期にかけては、保健所による関係団体間での避難所支援の完結化など支援チームの整理などの連携、慢性期から復旧復興期にかけては、災害時対応の振り返りのための連携が重要であることが示唆された。課題としては、平時からの相手の人となりを知ることまでを含めた間柄であることが大切であると考えられた。

5. 分担研究5

保健所設置市は保健所機能と市町村機能を合わせもつ故に、感染症等への迅速な対応、地区組織等との緊密な連携をもち、災害時には会議主催により連携の場を構築できる立ち位置にある。保健所設置市における災害時の保健師間及び関係団体との連携に対する課題として、県本庁との間の応援派遣者の受援及び情報共有の体制、災害時の関係者会議の活用、持続性あるネットワークづくりへの連携の進展、が示唆された。

6. 分担研究6

災害時の連携の基盤に平時からの連携があり、保健師間では人材育成研修会や災害対応マニュアル等の検討等の場、関係団体においては保健事業への実施協力、事例検討や協議会等への参加があった。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、災害支援活動への知識、組織間連の重要性への認識があり、関係団体との連携の課題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に位置づけること、項目をその体系や系統性から精査すること、連携事象を加え精練させていくことに取り組む必要がある。

E. 結論

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練させていくことの必要性が明らかになった。

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 ネット,秋田市町村保健活動連絡協議会,7-9,2020.なし

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.

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

<引用文献>

- 1) 埼玉県立大学編集:IPWを学ぶ利用者中心の保健医療福祉連携.中央法規,2009.
- 2) Interprofessional Education Collaborative: Core competencies for interprofessional collaborative practice: 2016 update. Washington, DC: Interprofessional Education Collaborative.2016. <https://hsc.unm.edu/ipe/resources/ipec-2016-core-competencies.pdf>(2021.5.22 調べ)
- 3) 山本勝:保健・医療・福祉のシステム化と意識改革.新興医学出版社,1997.

- 4) 公益社団法人 日本看護協会：災害支援ナース。
<https://www.nurse.or.jp/nursing/practice/saigai/index.html>.
- 5) 宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗ほか：統括保健師のための災害に対する管理実践マニュアル・研修ガイドライン, 厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害対策における地域保健活動推進のための管理体制運用マニュアル実用化研究(研究代表者 宮崎美砂子) 平成 28-29 年度総合研究報告書別冊、2018.3 月。
- 6) 宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗ほか：保健師の災害時の応援派遣及び受援のためのオリエンテーションガイド.厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害対策における地域保健活動推進のための実務担当保健師の能力向上に係わる研修ガイドラインの作成と検証(研究代表者宮崎美砂子) 平成 30 年度-令和元年度総合研究報告書別冊、2020.3 月。
- 7) 中村誠文、岡田明日香、藤田千鶴子：「連携」と「協働」の概念に関する研究の概観-概念整理と心理臨床領域における今後の課題.鹿児島純心女子大学大学院人間科学研究科紀要、第 7 号、3-13、2012.
- 8) 日本公衆衛生協会/全国保健師長会：災害時の保健活動推進マニュアル.令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告書、p12、令和 2 年 3 月。
- 9) 奥田博子：統括保健師及び統括保健師を補佐する保健師が災害時に扱う情報の管理と活用に関する現状調査-地域活動拠点別の事例調査. 厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害対策における保健活動推進のための管理体制運用マニュアル実用化研究(研究代表者 宮崎美砂子)、平成 28 年度総括・分担研究報告書、5-36、2017.
- 10) 宮崎美砂子、奥田博子、春山早苗、金谷泰宏：

統括役割を担う保健師の災害時のコンピテンシー、役割・権限、育成方法に関する意見調査.厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業) 災害対策における保健活動推進のための管理体制運用マニュアル実用化研究(研究代表者 宮崎美砂子)、平成 28 年度総括・分担研究報告書、78-139、2017.

<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/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf\(2021.4.30.acsessd.\)](http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf(2021.4.30.acsessd.))
- 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・対応の強靱化を目指して—. 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\(2021.4.30.acsessd.\)](https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hoken/katsudou/09/dl/ryouikichousa_r02_1.pdf(2021.4.30.acsessd.))
- 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.