

# 災害時の健康危機管理に備えた 平時からの人材育成について

---

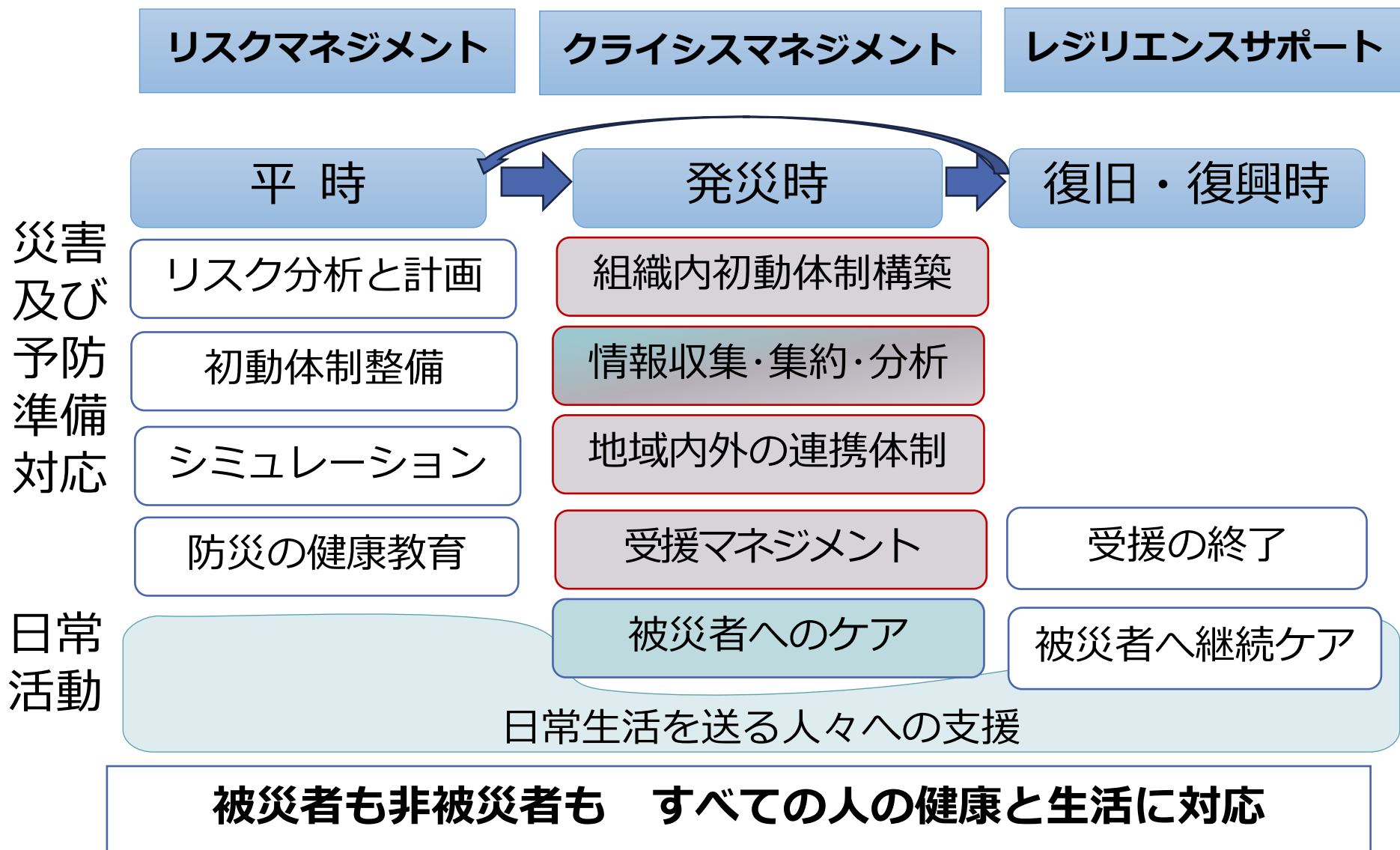
富山県立大学看護学部

佐伯 和子

富山県民会館 2024.8.24

# 災害サイクルにおける保健師活動

# 災害サイクルにおける保健師の活動



# 災害時の保健師の主な活動と役割

## 1. 情報収集, 分析, 方針決定

- ・被害実態（ライフライン, 通信状況含む）の把握
- ・公衆衛生活動に関連する被災の影響の把握
- ・現状分析, 優先順位, 緊急対応方法の検討
- ・情報の活用（関係者間共有, 発信など）

地域保健の実務者

## 2. 医療・救護に関わる調整支援

- ・緊急医療体制の整備補助
- ・医薬品・衛生物品, 資機材等の手配・調達など

行政における医療専門職

## 3. 住民への直接的な支援に関わる活動

- ・公衆衛生に関するニーズ把握と個別ケア, 医療情報等の提供  
避難所・福祉避難所, 介護・障がい者施設, 在宅要援護者, 応急仮設住宅入居の要援護者等
- ・健康と安全を考慮した避難生活環境整備, 避難所等の衛生環境整備,
- ・二次的健康被害防止のための健康教育, 健康相談, 普及啓発  
避難所・福祉避難所, 在宅, 車中・テント泊などニーズのある集団に対する予防活動

行政における看護専門職

## 4. 関係者（関係機関）との支援体制の構築

- ・必要な関係機関, 関連職種との連携, 調整
- ・支援チームの受入れ調整及び業務改善

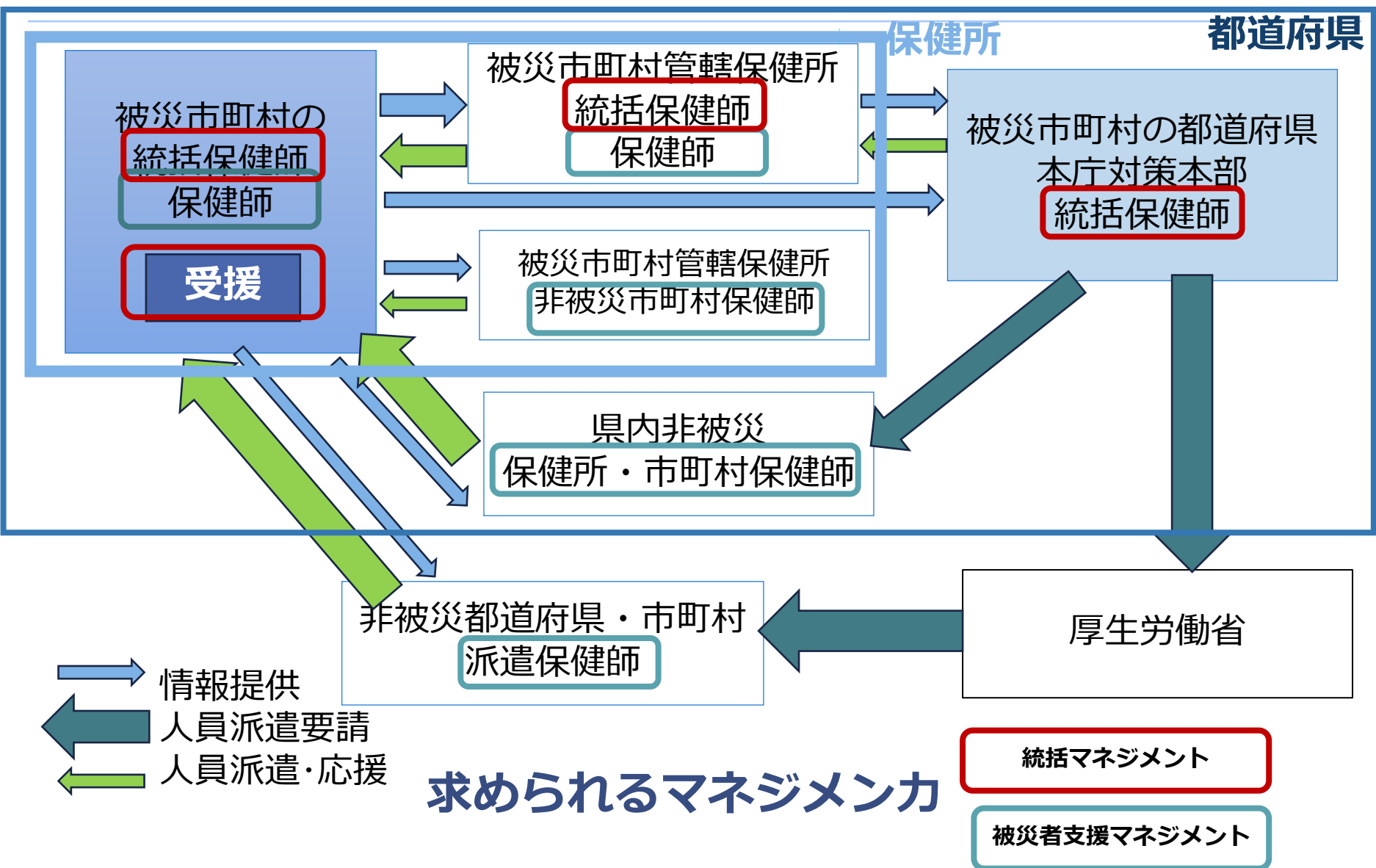
地域の医療福祉マネジャー

## 5. 地域保健に関する対策の推進

- ・必要な対策の企画, 推進（予算・人員確保, 事業化・施策化など）

地域保健の政策者

# 保健師の災害時の連携



# 災害時の保健師の機能と役割

---

## ■ 看護職としての保健師

- ・被災者の健康と生活の観察と必要な支援を行う
- ・被災地の全住民の健康を守る
- ・被災地で起きていることを正確に報告する  
⇒迅速に原則に基づく対人支援が自立してできる

## ■ 行政における対人支援・保健部門の統括者

- ・災害対策本部の一員として位置づけられている
- ・被災地の住民の生活と健康状況の情報を得て分析し、  
対策の提言をする
- ・関係機関との連携、調整をし、ネットワークを構築する  
⇒対策本部のメンバーに統括保健師として認知されている

# フェーズ別災害時被災地自治体保健活動マネジメント枠組シート

フェーズ0~1(発災~72h) → フェーズ2~3(避難所から仮設住宅入居)

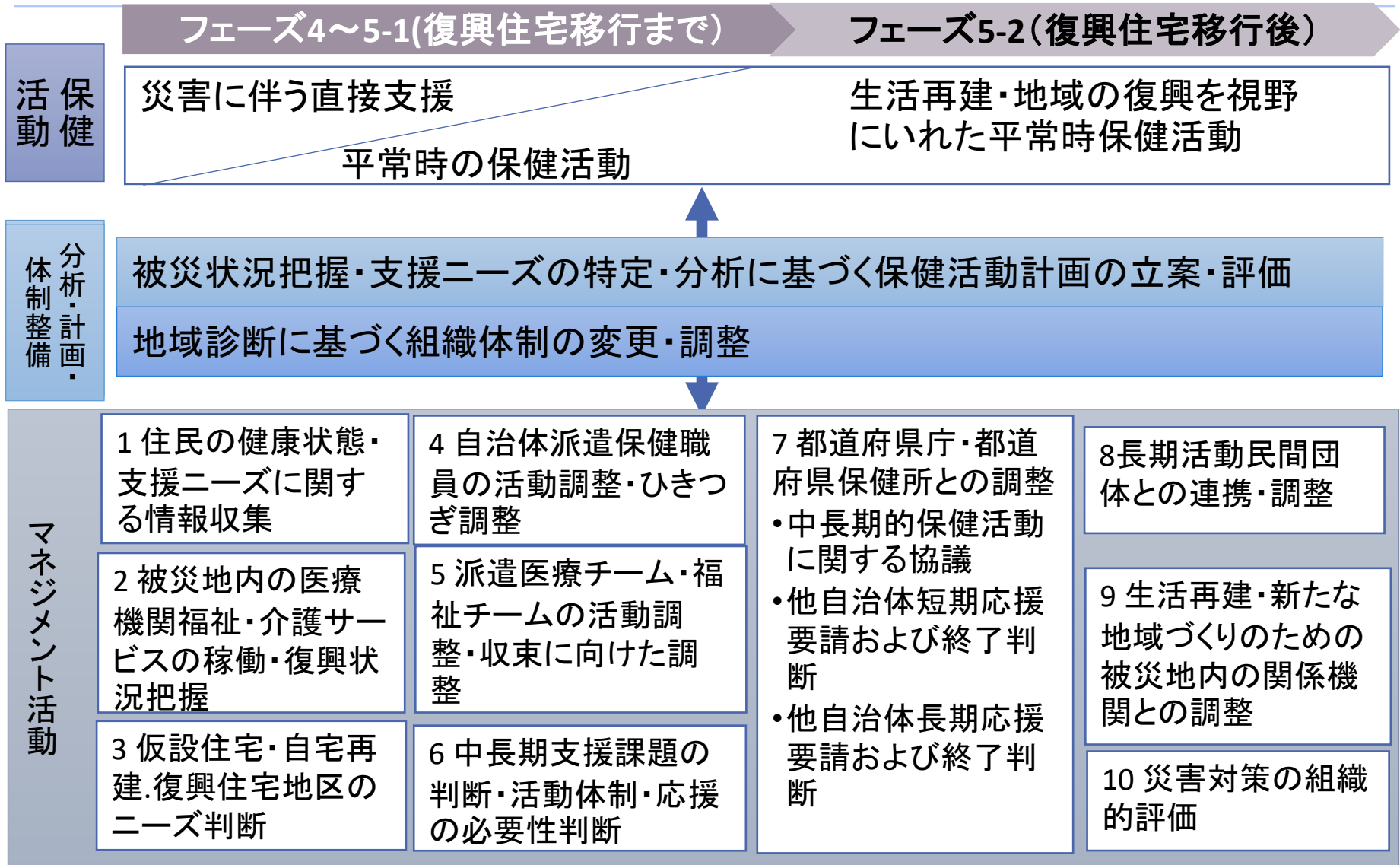
**保健活動**  
 災害にともなう直接的支援活動  
 救護活動 生活支援  
 生活環境の整備

平常時の保健活動

**分析・計画・体制整備**  
 被災状況把握・支援ニーズの特定・分析に基づく保健活動計画の立案・評価  
 初動組織の立ち上げ      地域診断に基づく組織体制の変更・調整

マネジメント活動	1 被災情報の収集被災規模の把握	5 医療機関の被災・稼働状況把握	8 都道府県庁・都道府県保健所との調整 ・直接的保健活動の分担・補完 ・後方支援医療機関の調整 ・福祉避難所対象者把握・避難調整 ・他自治体応援要請および終了判断	9 自治体派遣保健職員の活動調整
	2 住民・要援護者のニーズ判断	6 福祉・介護サービスの被災・稼働状況把握		10 医療派遣チームの活動調整
	3 避難所のニーズ判断	7 優先支援対象・活動体制・応援要請判断		11 福祉派遣チームの活動調整
	4 在宅避難者のいる地区のニーズ判断			12 医療保健福祉介護ボランティア要請・受け入れ調整

# フェーズ別災害時被災地自治体保健活動マネジメント枠組シート





# 災害時のマネジメントICS (incident command system)

## ■ 現場指揮システム (ICS) (米国で開発)

災害対応で組織の運用を標準化したマネジメント体系

### ◆ 現場指揮の5つの機能

- 現場指揮者：目的・戦略・優先順位の確立 決断と責任
- 実行部門：目標達成のため戦術と資源の決定、  
戦術レベルでの対応 実動
- 企画部門：情報収集と分析、資源追跡、文書作成・保持 分析
- 包括支援部門：資源、必要なサービスの提供 収集
- 財務・総務部門：会計、必要な資源調達 会計

### ◆ 指揮統制と調整

### ◆ 指揮系統

統合指揮、指揮一元化、統制範囲

### ◆ 現場と対策本部の位置づけ

## ■ 組織体制CSCA

### 1 Command & Control（指揮と統制）

- 1) 指揮命令系統の確立
- 2) クロノロ（経時活動記録）

### 2 Safety（安全確保）

Self：自分・職員の安否

Scene：施設・建物の倒壊、ライフライン、火災等

Survivor：患者・被災者の安否

### 3 Communication（連絡・連携）

### 4 Assessment（評価）

## ■ 業務内容（HHHH）

### 1 .Help

保健医療行政によるマネジメントの補佐的支援

### 2 .Hub for Cooperation & Coordination

多様な官民資源の“連携・協力”のハブ機能

### 3 .Health Care System

急性期～亜急性期～復旧期までの切れ目のない医療提供体制の構築

### 4 .Health & Hygiene

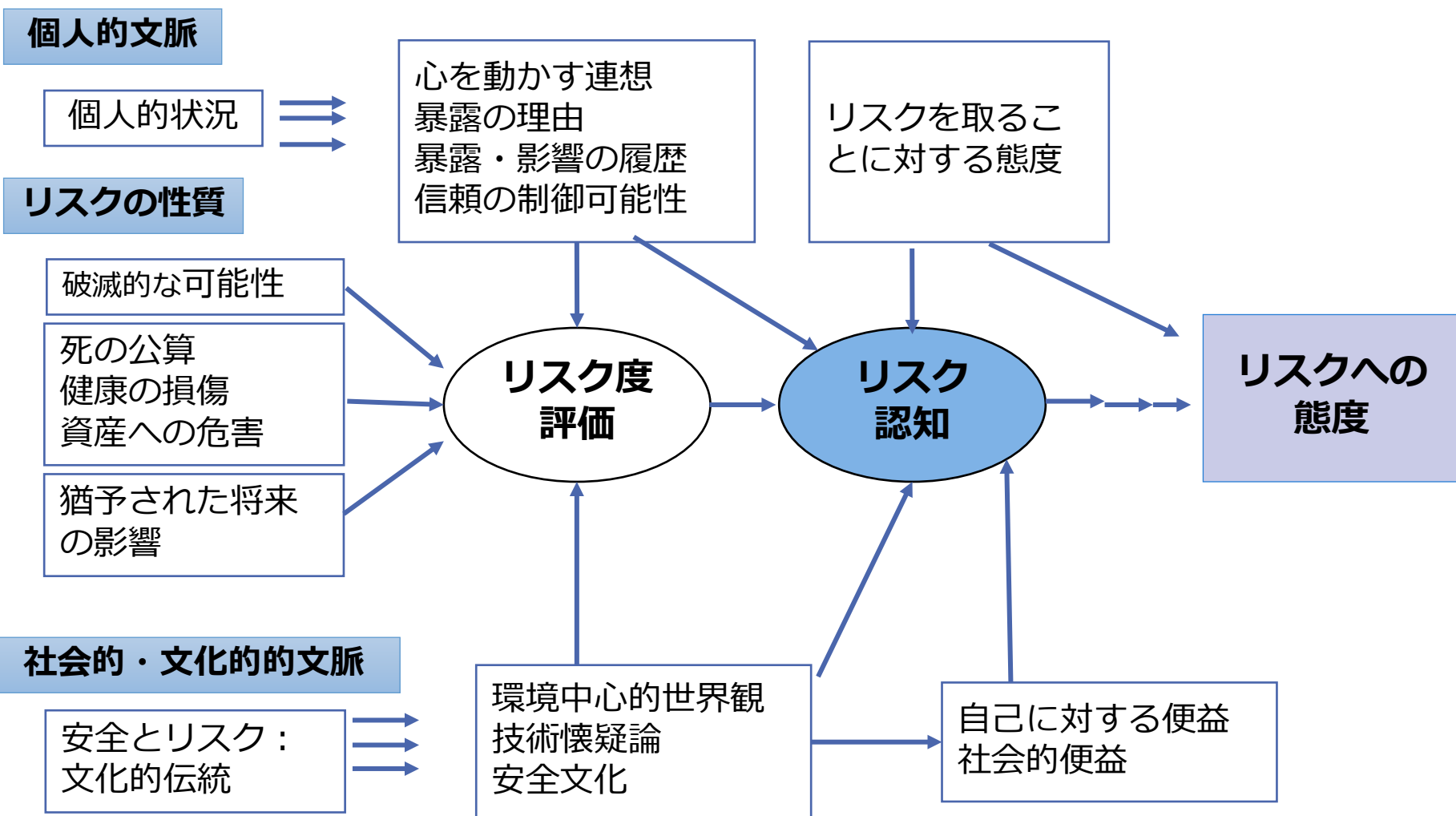
避難所等における保健予防活動と生活環境衛生の確保による二次健康被害の防止

災害対応はマネジメント

# リスク管理について考える

- 予測し具体的に想定すること
- 事前の準備の重要性

# リスクの主観的評価の構造的モデル (Renn & Rohrman)



## リスク認知の重要性

# リスクマネジメントのプロセス

## ■ リスクマネジメントのプロセスとコミュニケーション

- ① リスクの調査・確認（リスク特定） リスクの洗い出し・リスクの発見：  
「どんなリスクがあるのか？」 「どんな災害が想定されるか？」
- ② リスクの評価・分析（リスク・アセスメント）：  
リスクについての予測←確率「どれくらいよく発生するのか？」  
←強度「発生した結果、どのような被害が想定されるか？」
- ③ リスク処理手段の選択（リスク対応, リスク・トリートメント）  
：「想定されるリスクにどのように対応するのか？」

## ■ リスク対応（リスク・トリートメント）

- 2つの柱：
- ① リスク・コントロール（事故の防止, 物理的な災害対策）
  - ② リスク・ファイナンス（金銭的な準備, 保険の活用）
- 4つの手段：
- ① 回避（避ける）
  - ② 除去・軽減（減らす）
  - ③ 転嫁・移転（他に移す）
  - ④ 保有（受け入れる）

# どうしてリスク対応の準備が進まないのか

## リスク認知 2因子 (Slovic.1980)

- ・ 恐ろしさ因子  
制御不能、世界規模で破滅的、致命的、次世代リスク大など
- ・ 未知性因子  
観察不可能、晩発的影響、科学的未解明 など

## リスク認知のバイアス (Slovic)

- ・ 出来事 (リスク) の記憶のしやすさ、想像しやすさ
- ・ リスクがあることの指摘
- ・ 強固な信念
- ・ リスク情報の提示の仕方

**リスク** : 確実ではないが望ましくない現象が起こる可能性がある

**リスク1** : 鮮明で確実性が高い、 距離・時間的に差し迫っている

➡ 逃げる、回避する

**リスク2** : まれに襲ってくる天災など、

イメージできず、起こる確率は小さく、遠いことに思う

➡ **リスクの過小評価**

- ・ 鮮烈なイメージ喚起がしにくい
- ・ 確証バイアス (自分を支持する証拠を重視)
- ・ 楽観主義 (苦しいことを忘れる)

# 平時における災害危機管理の準備

- 日本公衆衛生協会/全国保健師長会 松本珠美、他：災害時の保健活動推進マニュアル、2020 [www.nacphn.jp/02/saigai/pdf/manual\\_2019.pdf](http://www.nacphn.jp/02/saigai/pdf/manual_2019.pdf)
- 愛知県災害時保健師活動マニュアル～保健活動推進に向けて～(令和3年3月)  
<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/iryokeikaku/saigaijihokenshimanyuaru.html>
- 西多摩圏域 市町村災害時保健活動ガイドライン ～保健師の活動を中心に～  
[https://www.hokeniryo.metro.tokyo.lg.jp/nisitama/tiiki/kadaibetu\\_plan/saigaiguideline\\_phn.html](https://www.hokeniryo.metro.tokyo.lg.jp/nisitama/tiiki/kadaibetu_plan/saigaiguideline_phn.html)



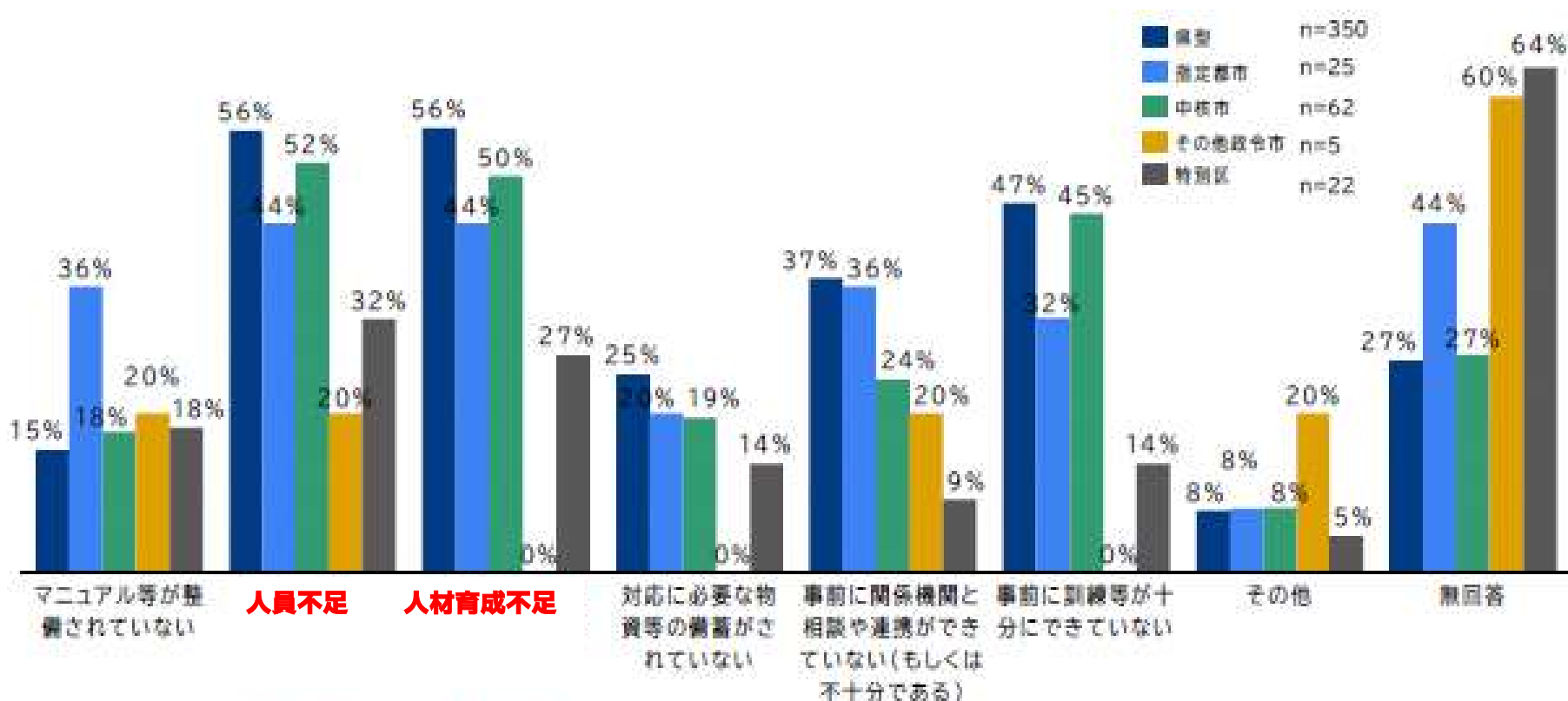
# 地方自治体の災害時の公衆衛生活動に対する準備状況

2017.12～2018.1 調査

	都道府県 N=267	保健所設置市 N=75	市町村 N=817	%
<b>組織体制に関する準備状況</b>				
災害対策本部会議への保健医療関係部局の出席あり	84.6	96.0	67.3	
災害時に保健師が所掌事務を越えて活動できる体制への変更あり	53.5	36.5	24.8	
独自の災害時保健活動マニュアルあり	78.1	63.5	27.8	
災害時の保健医療活動チームの受援窓口あり	59.8	74.0	30.0	
<b>災害時の連携や訓練・研修に関する準備状況</b>				
保健衛生部局と他部局が避難者対応を話し合う場あり	45.6	56.0	25.9	
災害時保健活動に関する訓練の実施あり	51.3	50.0	25.9	
災害時保健活動に関する研修の実施あり	71.5	59.5	17.4	

市町村での準備が進んでいない実態 ⇒ 2024年の進化状況は？

# 自然災害による危機対応の準備の課題（保健所）



令和5年度地域保健対策・保健師活動ワーキンググループ報告書 2024.3.

- ・ 近年、新たに保健師に求められる能力で、突然必要となる
- ・ 非日常であり、実体験が困難な業務



知識・模擬体験による学習と準備が大切 しかし 人材不足の現状

# DHRA チェックシートから準備すべきことを学ぶ

災害健康リスクアセスメント (Disaster Health Risk Assessment; DHRA)

## I 保健活動基本

- 1 災害時の保健医療福祉対応に関わる**業務の継続計画・役割分担・活動方法**等が整理されている
- 2 災害時保健活動の内容及び**保健師の役割**が明確化されている
- 3 災害時保健活動**マニュアル**を策定し、関係職員に周知している
- 4 **統括的役割**を担う保健師が配置されている
- 5 統括的保健師を**補佐する保健師**が明確にされている
- 6 統括保健師の下で災害時保健活動が**集約される体制**が整備されている
- 7 災害時保健活動に関わる**職員（保健師）の稼働性や緊急時連絡方法**を把握している
- 8 職員の健康に配慮した**災害時の勤務体制や相談支援体制**が整備されている
- 9 災害時保健**活動拠点**となる場所が確保できている
- 10 災害時保健活動のための**情報収集・発信手段**が把握・確保できている
- 11 災害時保健活動に必要な**物品**が整備・管理できている
- 12 災害時保健活動に用いる**帳票類**が整備されデータ及び紙で保管されている

## II 連携体制

- 13 健康や衛生の視点を踏まえ、**一般避難所及び福祉避難所**の開設・運営体制が整備されている
- 14 **災害時要配慮者**に対する支援体制（名簿登録，個別支援計画，安否確認体制等）が整備されている
- 15 災害時**医療救護助産に係る関係機関**との連携体制が整備されている
- 16 **県及び保健所との役割分担**・連絡体制が整備されている
- 17 災害時保健活動に関わる自治体や保健医療福祉関係機関の応援システムを把握し，**受援体制**（応援要請の方法，連絡・調整窓口，オリエンテーションや情報共有方法等）を整備している
- 18 大規模災害により市の保健医療福祉**対応調整機能が喪失した場合の対応**が計画されている
- 19 他自治体の被災に対して保健師の**派遣体制**を整備している

### Ⅲ 地域把握 活動

- 20 地域に起こりうる災害の内容や被害規模が想定できている
- 21 地域の人口特性や平時の健康課題を把握している
- 22 地域の災害時要配慮者の所在・支援ニーズを把握している
- 23 地域住民に対して災害時に起こりうる健康問題に関する啓発を実施している
- 24 災害時要配慮者の支援ニーズを踏まえた健康教育を本人・家族等を実施している
- 25 災害時要配慮者の支援者を養成している（養成事業に参画している）
- 26 地域の社会資源（医療機関，介護・福祉関係施設や事業所，NPO，住民グループなど）を把握し，保健活動に係る連携体制を構築している
- 27 災害時の健康啓発に用いる各種チラシ等がデータ及び紙で保管されている
- 28 一時避難場所・指定避難所・福祉避難所のリストや地図がデータ及び紙で保管されている
- 29 災害時保健活動に関わる関係機関の連絡先リストがデータ及び紙で保管されている
- 30 災害時要配慮者台帳が（少なくとも年 1 回は更新され）データ及び紙で保管されている

## IV 人材育成

- 31 災害時保健活動に関わる職員に対して**参集基準や参集場所等**を周知している
- 32 災害時保健活動に関わる職員が市や**地域の防災訓練に参加**している
- 33 災害時保健活動能力向上に向けた**研修等**を計画的に実施している
- 34 災害時保健活動に関わる**職員の業務経験や研修受講履歴等**を把握し、人材育成や災害時保健活動計画 に活用している

山村奈津子:統括的保健師による健康危機管理の推進に向けた取り組み—災害健康リスクアセスメントの実践— 日本公衆衛生看護学会誌 Vol.9 No.2 (2020)

準備として優先したい項目 (佐伯)

# 日常活動における人材育成の体制づくり

- ・ 積極的なアウトリーチ活動
- ・ 災害時保健師活動マニュアル作成
- ・ シミュレーション

# コロナ対応の学びを災害対応人材育成に活かそう

- 生活ベースの対人支援
  - プライバシーを尊重しながら、生活に入り込める支援力
- 全住民を対象とした地域アセスメント
  - 誰一人取り残さない地域支援力
- 組織のネットワーク
  - 他機関連携と調整、医療・福祉・教育・住民組織とのつながり
- 非常時の業務管理
  - 緊急性、優先性の判断
  - 情報把握と報告、指示命令システムの徹底
- デジタル、ICTの活用
- 公衆衛生看護の原点
  - 個人の生活環境を整え人権を守ること
  - 地域とそこに暮らすすべての人の健康を守る



# 危機時には日常活動が反映される

- 被災者/被災地の理解と特有の健康状態
- 情報把握と報告
- 迅速な判断と行動

特別な訓練/研修が必要

- 統括保健師
- 管理職（部長・課長等）としての内部・対外調整、人材育成
- 政策・企画
  
- 対人支援（特に災害時要配慮者）
- 地域支援（自治会、民生委員などキーパーソンとの協働）
- 地域関係機関連携（保健、医療、福祉、防災など）
- 地域アセスメントによる特性把握

被災時/被災地での活動

平時の組織管理  
人事管理

平時の日常活動  
対人支援・地区活動・  
事業過程

目的的、意図的な日常活動と  
フィードバック

# 日常活動（普段の場面）を大切にした人材育成

## 業務遂行プロセスにおける人材育成の関わり

- その仕事に向き合う時、自分/その人にとっての**挑戦**とは何か  
初めての体験、新たな工夫、評価への取り組み
- 上司・先輩からみて、習得を期待する能力は何か



## ◆ どのようにフィードバックされているか

- ・ 開始時の計画・打ち合わせ…活動の承認
- ・ 困ったときの相談 …プロセス支援
- ・ 終了時の報告、記録 …業務のアウトカム評価  
+ **経験をとおした成長の評価**
- ・ 業務の意味づけ …仕事の価値の確認

## ◆ 誰がフィードバックしているか

- ・ 上司や先輩だけでなく、係全員からのコメント

# 人材が育つ職場づくり

## ■ 忙しくても成長できる職場環境

### 心理的安全性の保証

基盤にあるのは構成員間の信頼関係の醸成（緒方.2021）

#### 新規採用保健師

- ・ 業務で出した成果についてお互い評価・承認する習慣がある
- ・ 先輩・上司との仕事以外での相談もできる
- ・ 保健師業務の意義や理由について丁寧に説明している

小川靖子：令和4年度地域保健総合推進事業「自治体における新規採用の人材育成にかかる実態および体系的な研修体制の構築にかかる調査研究事業」.2023.3

## ■ 職場における水平/垂直の関係

日常活動：個々人の主体性の尊重、やる気の引き出し  
待つこと、見守ること

災害時：指揮系統の一本化と迅速で正確な情報の報告  
組織の理解と自分の立ち位置

# 自治体での地域防災計画と保健師

- 自治体の地域防災計画（災害対策基本法第42条）
  - 災害発生時の初動体制の構成を知っているか
  - その体制のどこに保健師は位置づいているか
  - その体制で保健師はだれの指示を受け、誰に報告するのか
  - 統括保健師はどの程度の権限があるのか
- 災害サイクルにおいて保健師は所属自治体でどのような活動をするのか
- 災害時保健師活動マニュアルは存在するか
  - ⇒Yes：マニュアルの学習と一部をシミュレーションをしてみよう
  - ⇒No：モデルをもとにマニュアル作成をしよう
    - 作成を通して災害時の保健師活動を自分の地域に照らして実務的に学習することができる

# 被災時を想定したシミュレーション訓練

## ■ 被災のイメージ化

どのような状況になるのか、何が起きるのかの想像的理解

例：避難所を想定したアセスメント

優先的ケアは誰にか、災害要配慮者の発見と特定

## ■ 支援チームの想定と役割認識

- ・被災時の役割分担と自身の役割
- ・関係機関との連携、連絡体制

## ■ スタッフ保健師としての模擬行動

- ・観察、情報把握と判断、報告
- ・被災者ケア

◆保健師チームでの学習会

◆組織内での連携訓練

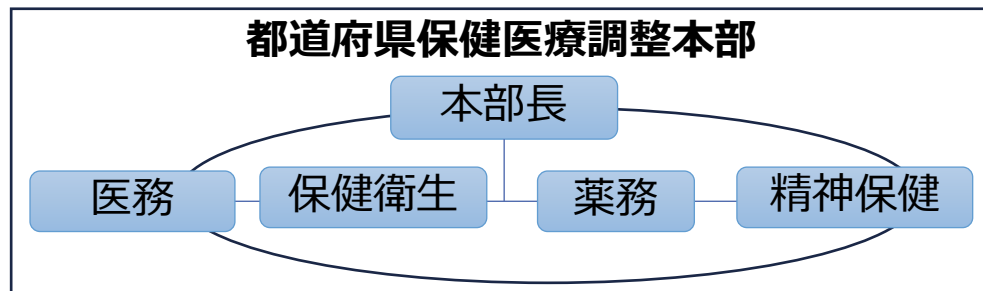
◆地域の関係機関、住民と共同で行う訓練

# 災害時に求められる統括保健師役割と能力

- ・ 宮崎美砂子,他：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  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000806948.pdf>
- ・ 宮崎美砂子,他：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 <https://www.mhlw.go.jp/content/000805235.pdf>

# 大規模災害時の保健医療活動にかかわる体制整備

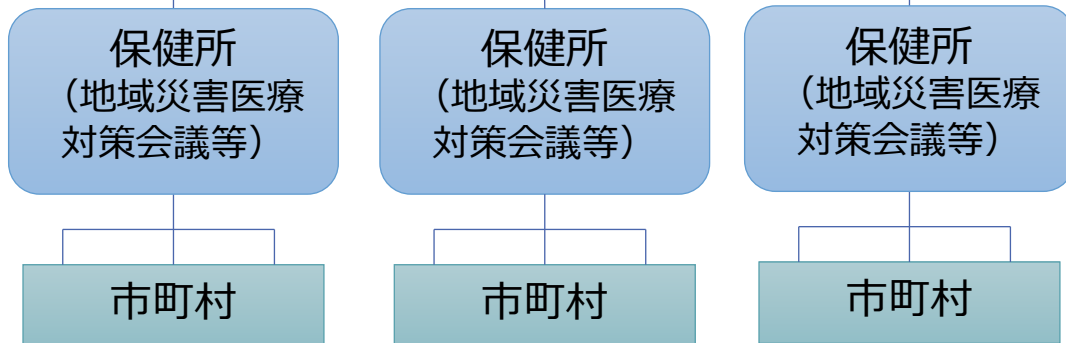
(DMATからの視点)



役割

- 1.保健医療活動チームの派遣調整
- 2.保健師チーム等の派遣調整
- 3.保健医療活動に関する情報連携
- 4.保健所での情報整理・分析、総合調整

保健医療活動  
チームの連絡窓口



役割

- 1.保健医療活動チームの派遣調整
- 2.保健師チーム等の派遣調整
- 3.保健医療活動チームと情報連携 (様式の統一)
- 4.収集した情報の整理・分析、と発信

DMAT等の医療チーム、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、栄養士チーム、リハビリチーム等

小井土雄一、他:DMAT(災害派遣医療チーム)の活動と今後の展望.公衆衛生87(7), p638.2023 より

保健医療本部に保健衛生とは別に保健師部門が独立して入ることを目指そう

# 統括保健師の災害時のコンピテンシー構成

災害時における保健活動の推進及び調整役割の発揮

I. マネジメント・リーダーシップ

II. 情報知識の形成と運用

III. 計画策定と推進に関する項目

統括保健師として期待される災害時のコンピテンシー

統括保健師としての平時からの組織的な調整・統括能力

災害時の保健師活動に関する実践能力  
保健師としての基本的な実践能力

保健師としての基盤となる災害時のコンピテンシー



# 平時からの統括・管理期保健師に求められる力

## ■ 組織間コミュニケーションを推進する力

- ・ 課題解決の仕組みづくり
- ・ ①組織間調整、②組織間価値共有、③組織間の資源交換の円滑化

## ■ 所属自治体または組織の保健活動の戦略を立てる力

- ・ 地域の未来（10年20年後）を見据えた戦力の立案
- ・ 予測する力

## ■ 行政マネジメント力

- ・ 施策の決定に関与する職員への説明、交渉、説得
- ・ 行政の意思決定プロセスや思考過程の理解
- ・ 財政、人事を含む

## ■ 自治体内保健師の成長を促す力

- ・ 保健活動のマネジメント
- ・ 人材育成の戦略と体制整備

# 組織における統括保健師としての機能発揮

- 所属自治体において
  - 発言できるポジションを獲得しているか
  - 組織内において保健師の活動成果を見せているか
  - その活動成果は首長や幹部に届いているか
  - 保健師として必要時、効果的に発言しているか
  - 災害時に保健師を本部要員としたいと認識されているか
- 保健師集団において
  - 統括保健師として位置づけられているか
  - 統括保健師を全保健師が認知しているか
  - 災害時の指揮系統・情報体系は整備されているか
  - 実務者から管理者への意識と行動の転換ができているか
  - 管理者としての自覚と責任をもって行動しているか

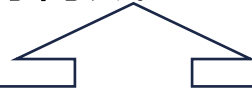
# 保健師活動の成果の見える化への積極的取組

## ■ 自組織における保健師の理解の促進

- ・ 活動成果の客観的まとめと報告  
(数量評価、住民の変化、システムの変化)
- ・ 市民目線と組織目線でのホームページ等での公表  
そのための交渉と調整などのマネジメント

## ■ 学会等での発表

- ・ 活動成果の外部評価
- ・ 発表の経験を通して人材育成



- リーダーとしての広い視野、社会や保健行政動向の把握
- 自身のネットワークの拡大
- 自己研鑽
- マネジメント力は研修よりも日常の活動と思考の訓練で養う

# まとめ

---

- 災害対応は日常活動が反映する
  - ⇒地域を知り、住民を知る保健医療の専門職が保健師
  - 積極的なアウトリーチ活動で人材育成しよう
- リスク管理とは予測と予防
  - 突然の災害発生を想定外にしない日常の準備
- 災害対応の基本はマネジメント
  - 企画・分析、連携・調整、政策、人材育成・人事管理
  - 管理能力は保健師活動のための重要な資源
- 健康危機管理における保健師の役割と期待は大きい