

災害時に求められる統括保健師の 役割と機能 ～平時に行っておくべきこと～

大阪市阿倍野区保健福祉センター
保健副主幹 松本 珠実

本日の内容

- 災害時に求められる保健師役割の変化
- 都道府県、保健所設置市、市町村における災害への準備状況
- 統括的役割を担う保健師に求められる災害時の機能と役割とは何か？
- 平時に行っておくべき3つのこと
- 課題に対応するために

1. 災害時に求められる保健師役割の 変化

東日本大震災以前に被災地において求められていた 保健師役割

※井伊久美子:「被災地における保健師活動」より一部改編

直接支援

- ・救護活動
- ・被災者一人一人への声かけ
- ・予防教育的な関わり

ニーズ集約

- 健康調査
- ・集計表作成

調整

- ・マンパワーの確保と対策
- ・保健医療チームの配置
- ・地区毎の日報作成

東日本大震災前は避難所への常駐や巡回など、被災地における住民への直接支援が保健師の主たる業務であった



災害対策の変化

- 防災から減災へ
- 自助・共助・公助の連携と協働の重視
- 市町村では要援護者対応から避難行動要支援者の避難行動計画策定へ
- 保健所は医療機関情報の収集とEMISの代行入力などの役割を担い、健康危機管理の拠点として強化
- 避難指示、避難勧告、避難準備・高齢者等避難開始情報の運用

(※避難勧告等に関するガイドライン-平成28年度改訂-)

表1 東日本大震災後の市町村における災害時の保健活動の実態

項目	実態
組織体制・ 指揮命令系統	<ul style="list-style-type: none"> ・対策本部には事務職が参加 ■避難行動要支援者の支援等の福祉部門の保健師の活動が保健部門では把握不能 ・避難所運営、物資調達など行政職員としての役割が既定
受援体制・受援準備	<ul style="list-style-type: none"> ■日替わりの応援者への受入業務の繁忙 ■保健医療活動チームのコントロール不能 ・保健医療活動チームの責任の所在が不明
避難勧告発令時の活動	<ul style="list-style-type: none"> ■未決定、自宅待機 ・課長、保健所長の指示による準備 ・避難所巡回
保健所に期待される 役割	<ul style="list-style-type: none"> ■新任期保健師が市町村に派遣されたが十分機能しなかった ■市町村から求めがなく保健所から市町村に行く時期が遅れた ・まず、何をすべきかを説明 ・休養を取るよう指示 ・医療機関との調整や薬の調達

現在、被災地において求められている保健師役割

直接支援

- ・避難行動要支援者の安否確認
- ・被災者一人一人への声かけ
- ・予防教育的な関わり

ニーズ集約

- ・健康調査
- ・避難所アセスメント

調整

- ・マンパワーの確保と対策
- ・保健医療活動チームとの協働
- ・受援マネジメント

東日本大震災後は、保健医療活動チームとの協働や受援マネジメントなどの調整役割の重要性が増大している

2. 都道府県、保健所、市町村における 災害に対する準備状況

災害時の保健活動の活動推進に関する研究

【研究組織】

分担事業者：松本珠実(大阪市阿倍野区保健福祉センター)

協力事業者：遠藤智子(福島県保健福祉部)・築場玲子(宮城県保健福祉部)・

相馬幸恵(新潟県糸魚川地域振興局健康福祉部)・清田千種(熊本市北区保健福祉部)・

森陽子(茨城県下妻市保健福祉部)・北野かな子(鹿児島市健康福祉局保健所)・

谷戸典子(埼玉県狭山保健所)・青柳玲子(新潟市西区黒崎地域保健福祉センター)

オブザーバー：池田和功(和歌山県橋本保健所)・宮崎美砂子(国立大学法人千葉大学大学院看護学研究科)

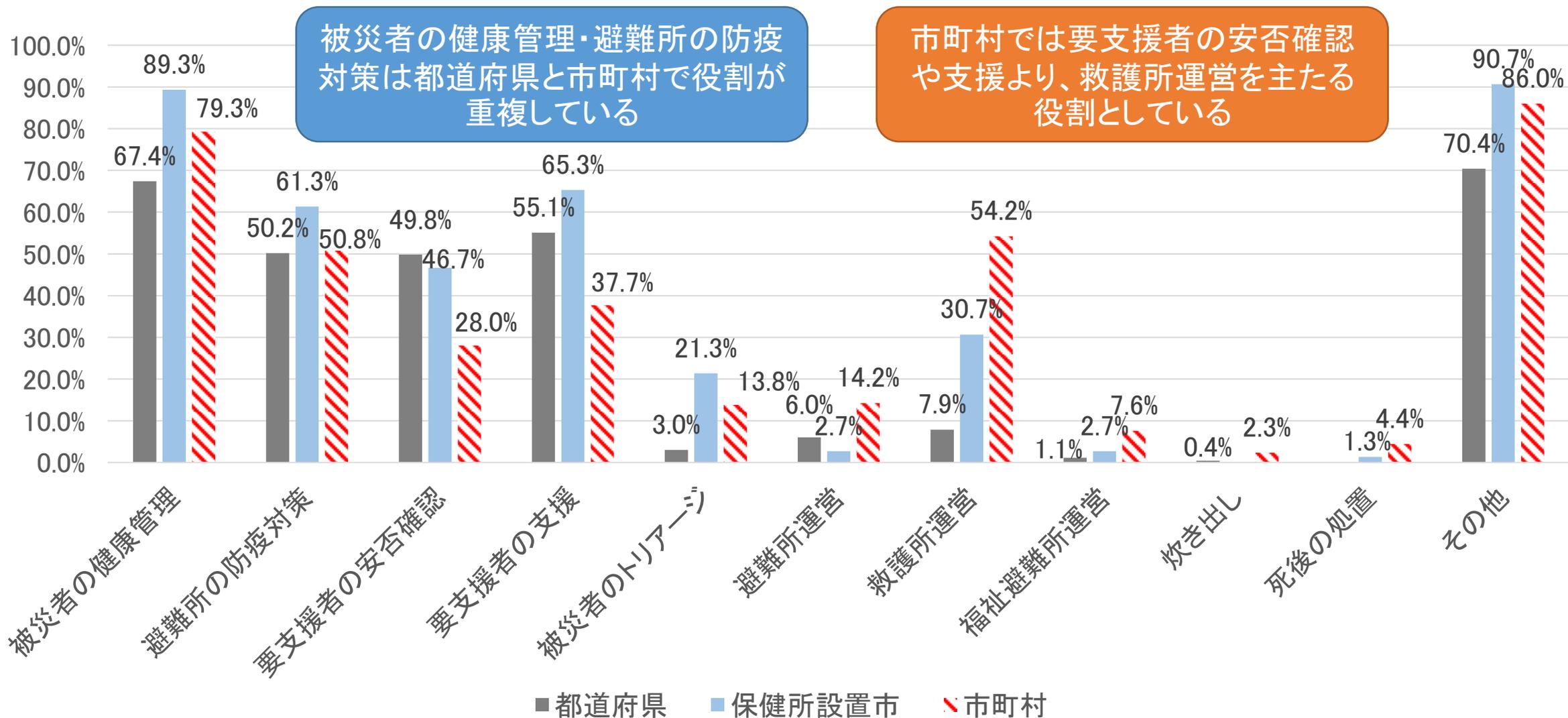
全国の自治体の災害時の保健活動に対する準備状況

- 全国1,162自治体（都道府県及び都道府県保健所267か所、保健所設置市75か所、市町村817か所）の統括的役割を担う保健師への調査を実施

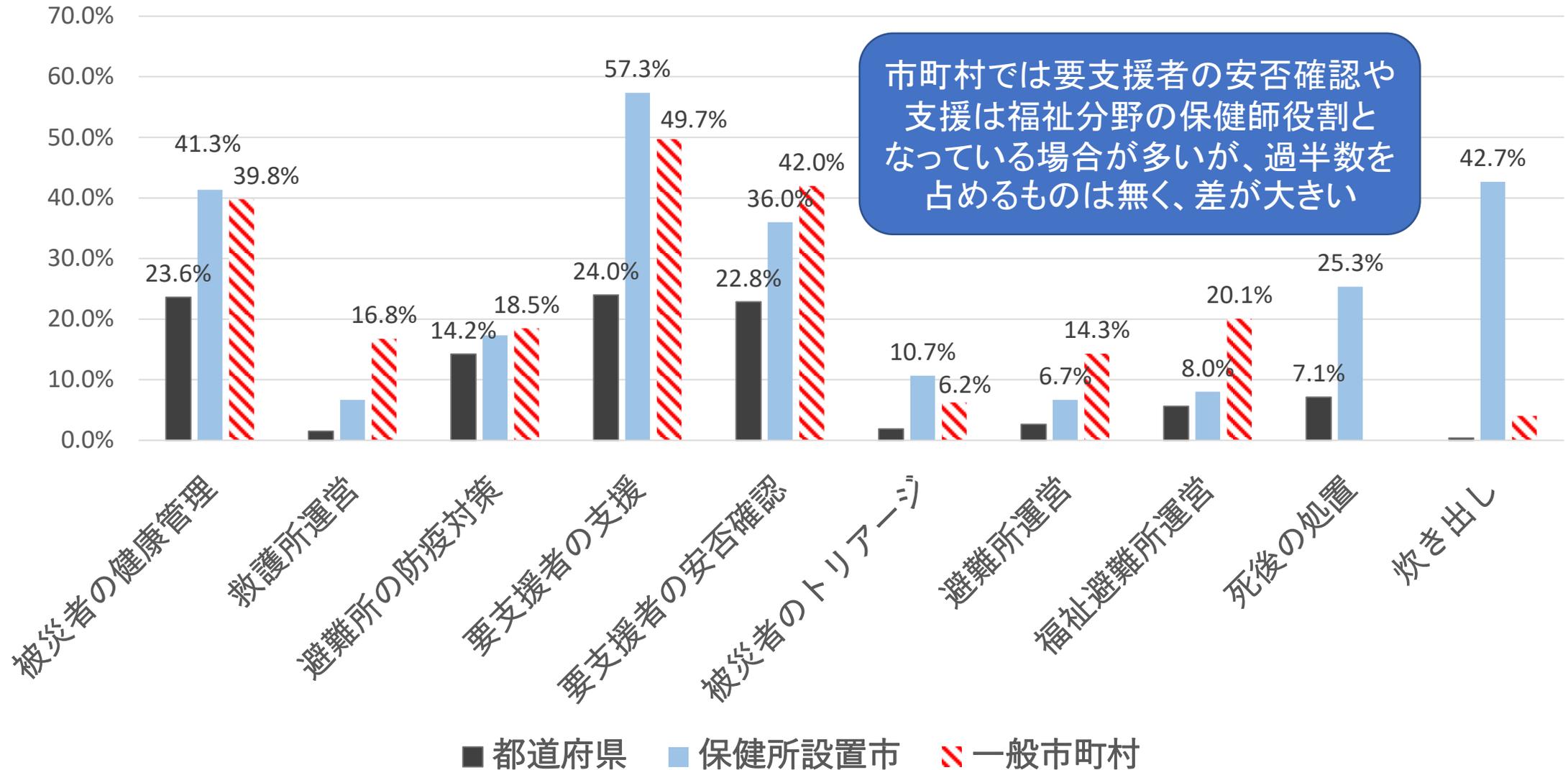
回収状況

自治体種別	人数	割合	回収率
都道府県(本庁及び保健所)	267	23.0%	65.1%
指定都市・特別区・保健所設置市	75	6.5%	35.9%
一般市及び市町村	817	70.3%	49.7%
無回答	3	0.3%	—
全体	1,162	100.0%	51.1%

地域防災計画上の保健分野の保健師役割



地域防災計画上の福祉分野の保健師役割



- 「保健活動の**災害時相互応援協定等が締結済の自治体**」があったのは、都道府県及び都道府県保健所が33.2%、保健所設置市が67.6%、**市町村が26.0%**であり、3群で有意な差があった ($P<0.001$)。
- 「災害時の**保健医療活動チームの受援窓口**」があったのは、**都道府県及び都道府県保健所が59.8%**、保健所設置市が74.0%、**市町村が30.0%**であり、3群で有意な差があった ($P<0.001$)。
- 避難行動要支援者名簿の作成は、保健所設置市で95.8%、市町村で88.8%が作成済であったが、名簿作成対象者のうち**妊婦・乳幼児を対象にしているのはいずれも2、3割にとどまっていた**。
- 地域住民に「**減災教育を行っていない**」は全体の**42.2%**であった。

災害の準備状況の実態に関するまとめ

(1) 災害時の所掌事務を超えた活動体制への変更の有無、独自の災害時マニュアルの有無などの**体制整備**、災害時の対応に関する自治体内・医師会等関係機関との**連携に関する準備状況は、都道府県に比べて市町村で進んでいない。**

(2) 保健所と市町村間では、保健所の78.6%が話し合いの場があるとしたが、一般市町村では49.4%にとどまっており、市町村の統括保健師の認識が薄く市町村が求めている話し合いの場にはなっていない可能性がある。

(3) 保健所では災害時のリエゾン保健師の派遣体制は50.5%が整備できておらずさらに体制整備を進める必要がある。市町村では69.7%が整備されていないと回答しており、**保健所と市町村間での認識のズレが生じているのではないか。**

(4) 地域防災計画上の保健分野の保健師役割は、被災者の健康管理・避難所の**防疫対策・要支援者の支援**などが都道府県・保健所設置市・市町村いずれでも多く、これらは**重層的な展開を検討する必要がある**。また**市町村では救護所運営を担う割合が高い**。

(5) 地域防災計画上の**福祉分野保健師の役割**は、要支援者の支援が最も多いものの市町村でも5割未満であり、**自治体によって違いが大きい**。

(6) 災害時の保健活動に関する訓練の実施に認められる**準備状況の推進**には、**災害対策本部と保健医療部門とのパイプ**、平時の**医師会等関係機関との災害対策に関する協議**が体制として必要であり、自治体独自の**保健活動マニュアル**作成、**災害時の具体的な役割の明確化**が行われること、**外部研修への派遣**による力量形成などが関連していた。

3. 統括的役割を担う保健師に求められる災害時の機能と役割とは何か？

統括的な役割を担う保健師に求められる能力

1. 組織横断的な調整や交渉を行い、保健活動を総合的に推進する能力

- ・ **各部署に配置されている保健師の活動の全容を把握し、健康危機発生時も含め、地域全体の健康課題の明確化や保健活動の優先度の判断、評価の実施を牽引できる。**
- ・ **保健、医療、福祉、介護等の多様な分野の組織内での合意形成を図るとともに、組織内外関係者とのネットワーク及び効果的な協働体制を構築することができる。**

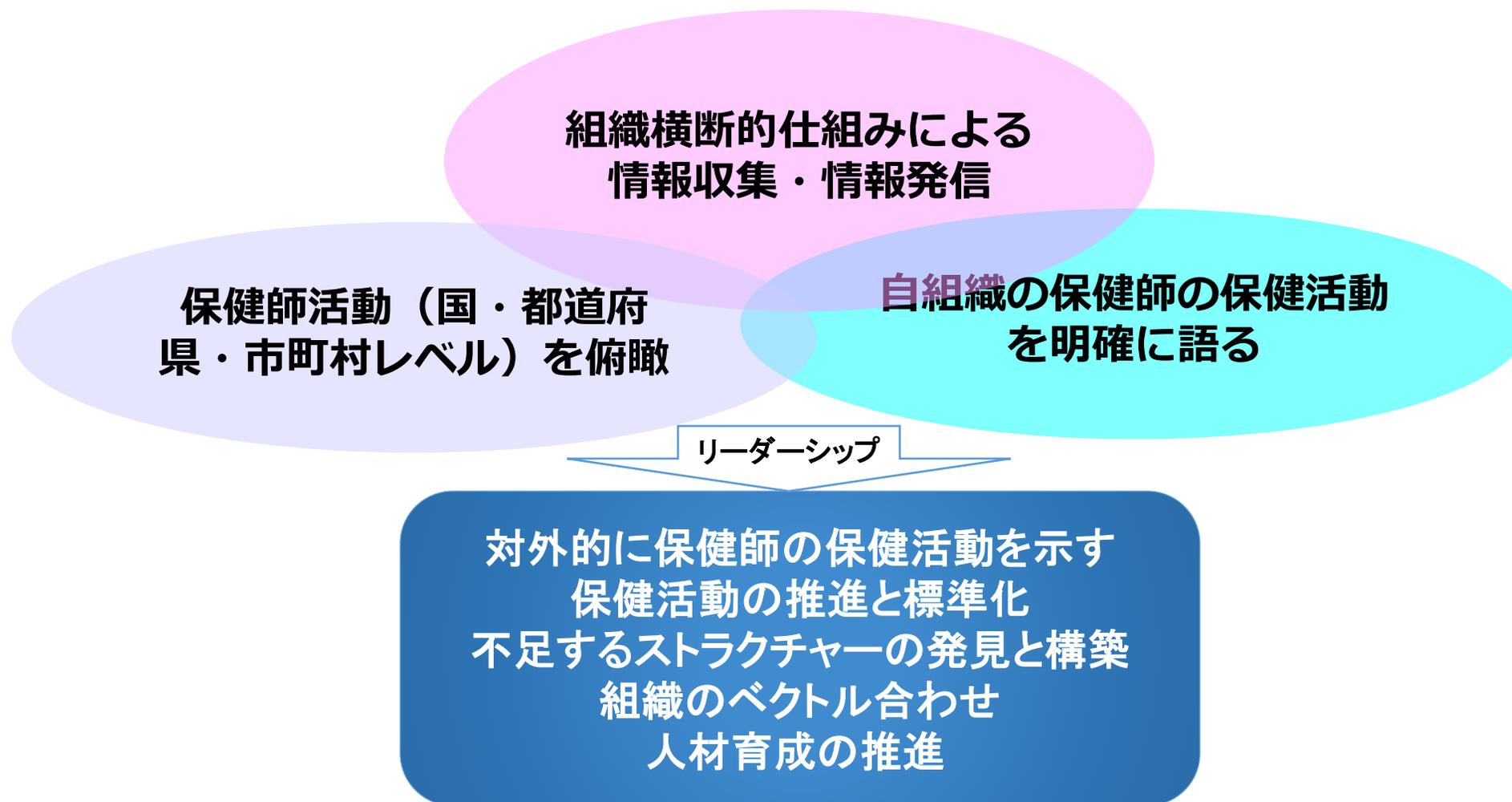
2. 保健師としての専門的知識・技術について指導する能力

- ・ **社会の変化や情勢に応じて専門的知識や技術を常に更新し、実践すると共に、各組織において求められる役割を保健師に示し、直接または適切な指導者を介して指導を行うことができる。**
- ・ **保健活動の優先度を勘案し、事業の企画や再編、予算確保等について指導・助言できる。**

3. 組織目標等に基づき保健師の人材育成体制を整備する能力

- ・ **組織目標や地域保健施策の展望等を踏まえた保健師の人材確保や採用、ジョブローテーションを含めた配置、人材育成に関する提言ができる。**
- ・ **組織全体の保健師の人材育成計画を立案し、組織内での理解・共有を図り、実施体制を整備することができる。**
- ・ **指導的立場にある保健師の指導力向上のための支援を行うことができる。**

統括的な役割を担う保健師の機能



災害時における統括的な役割を担う保健師の機能

組織横断的仕組みによる
地域の健康課題に関する
情報収集・情報発信

医療・保健活動の全体像を
俯瞰

保健活動のありかたを明確
に語る

リーダーシップ

対外的に保健活動を示す
保健活動の推進と標準化
不足するストラクチャーの発見と構築
組織のベクトル合わせ

マネジメント機能

マネジメント機能

マネジメントとは、人々と共にあるいは人々を介して効率的に業務活動を調和させ、**組織的な業務活動の目的を効率的かつ有効的に達成することである。** (Robbins,Coulter:Management.2008)

- **計画立案と予算設定**: 予定された成果を達成するための詳しい具体的な予定表を作り、それらの進行に必要な資源を割り付けていく。
- **組織化と人材配置**: 計画からの要請を達成していくための組織構造を作る。そして、適切な人材配置を行い、計画遂行の責任と権限を割り付ける。また、仕事のルールを作り、実効過程をモニターする仕組みを作る。
- **コントロールと問題解決**: 計画に対する実績を詳しくモニターする。計画からの逸脱を発見して、これらの問題を解決するための計画化、組織化を図る。
- **确实性と秩序の構築**: 各種のステークホルダー(利害関係者)の期待する主要な成果をいつの場合にも実現していく能力を示す。

(Kotter's Leadership Theory;1980)

災害時に求められるマネジメント機能

計画立案と予算設定



- 明確な目的・目標の設定
- ロードマップの作成
- フェーズ毎の活動計画立案
- 予算の獲得
- 活動評価

組織化と人材配置



- 活動体制の構築
- 情報共有体制の整備
- 支援チームの適正配置
- 派遣調整
- 不足する人員の要求
- 従事者の健康管理

コントロールと問題解決



- ニーズに合致した活動体制
- モニタリングの仕組みづくり
- 関係者との連携
- モチベーション向上
- 問題の排除

確実性と秩序の構築



- 確実なロードマップの達成
- 指揮命令システムの構築
- 適切な判断と妥当な決定
- 活動の見える化

情報

4. 平時に行っておくべき3つのこと

1) 保健医療活動チームの受援準備をしよう

①職員の参集計画の立案

就業時間外に発災した場合、職員が徒歩・自転車などで職場に参集できる時間を調査し、発災後の職員体制が見える化する。

②非常時優先業務の選定

被災状況に応じて、優先して実施すべき通常業務は何か？何から再開すべきか？を検討する。

③災害応急対応業務

応急救護、医療体制の構築など被災により新たに発生する業務を洗い出す。

④応援業務の選定

①②③を勘案し、どの業務を保健医療活動チームに応援してもらうかを検討する。

応援業務計画書の作成

②非常時優先業務の選定

BCP: Business Continuity Plan (業務継続計画の立案)

非常時優先業務例	~24時間 まで	72時間 まで	1週間ま で	2週間ま で	1か月ま で	3か月ま で
予防接種			○			
3か月児健診				○	○	
1歳6か月児健診					○	
3歳児健診						○
特定健診					○	
特定保健指導						○

③災害応急対応業務の明確化

災害応急対応業務例	~24時間 まで	72時間 まで	1週間ま で	2週間ま で	1か月ま で	3か月ま で
救命・救護	■	■	■	■	■	■
救護所設置	■	■	■	■	■	■
医薬品の確保	■	■	■	■	■	■
避難所の防疫活動	■	■	■	■	■	■
メンタルヘルス対応	■	■	■	■	■	■
生活不活発病の予防	■	■	■	■	■	■
保健医療活動チームの コーディネート	■	■	■	■	■	■

④保健医療活動チームに応援を依頼する業務

例	~24時間まで	72時間まで	1週間まで	2週間まで	1か月まで	3か月まで
救命・救護	自組織のみで行う業務					
救護所設置						
医薬品の確保						
避難所の防疫活動						
メンタルヘルス対応						
生活不活発病の予防						
保健医療活動チームのコーディネート						

自組織のみで行う業務

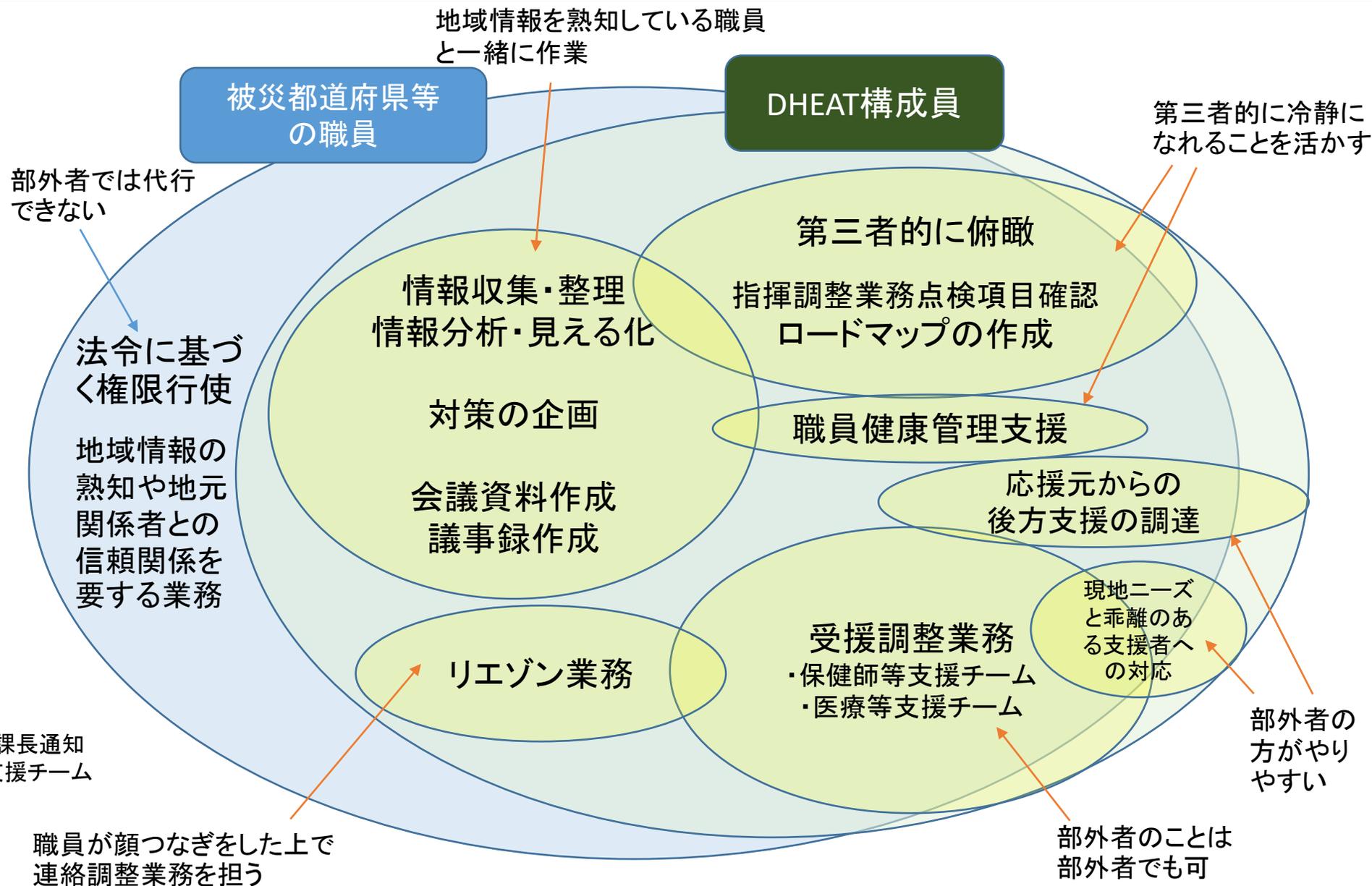
保健医療活動チームに
応援を依頼する業務

応援業務計画書の作成

- 誰に(専門職? DHEAT 保健師チーム JMAT …)
- いくつのチーム・何人必要か?
- どのように要請するのか?
- 業務内容
- 業務手順
- 集合場所
- ミーティング時間と場所
- 資機材の準備(地図、被災概要、**帳票類**、血圧計など)
- オリエンテーション内容

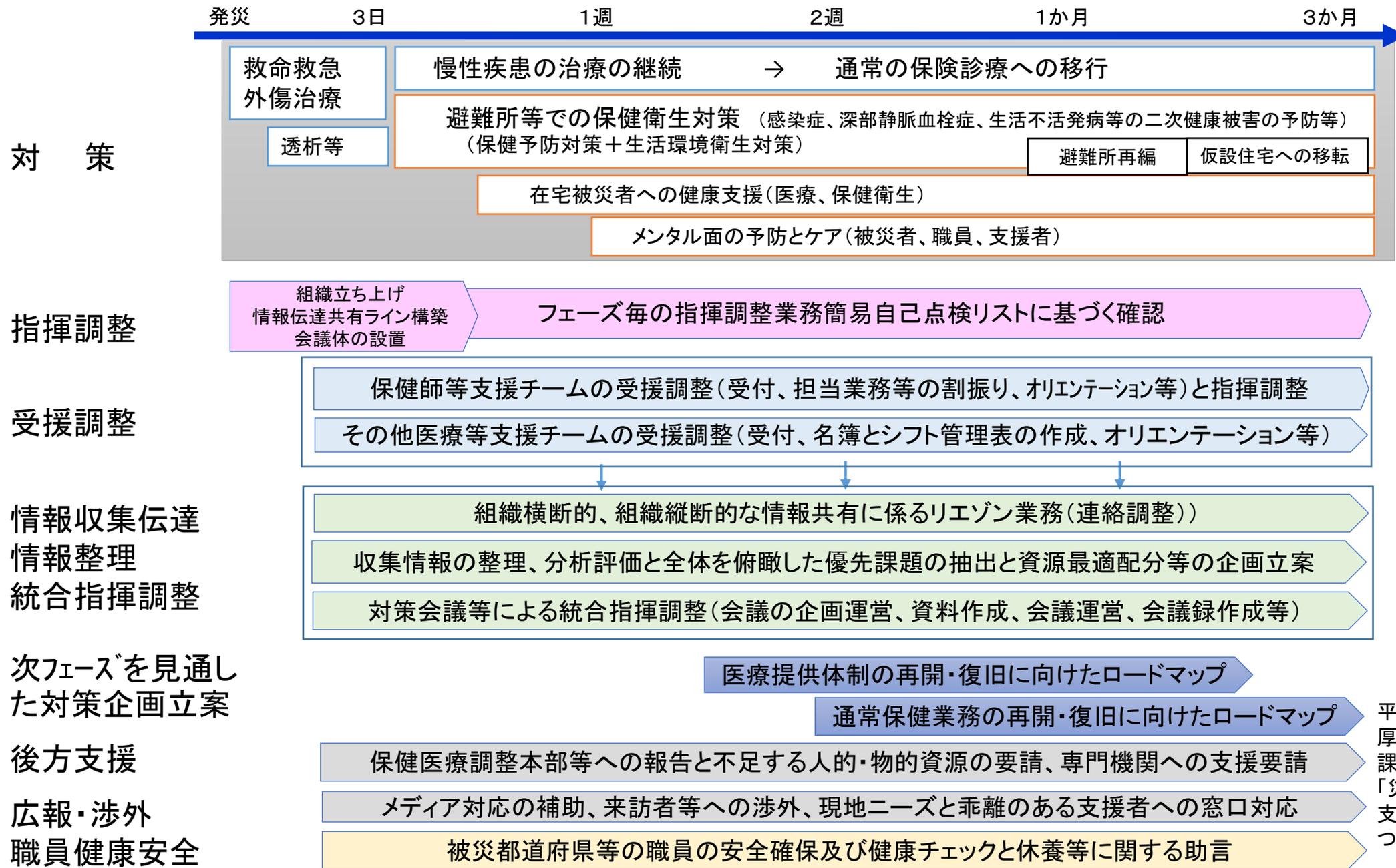
何のために・どのような情報を・いつの時点で集めるのか

被災都道府県等の職員と溶け込み支援するDHEAT構成員の基本的な役割分担



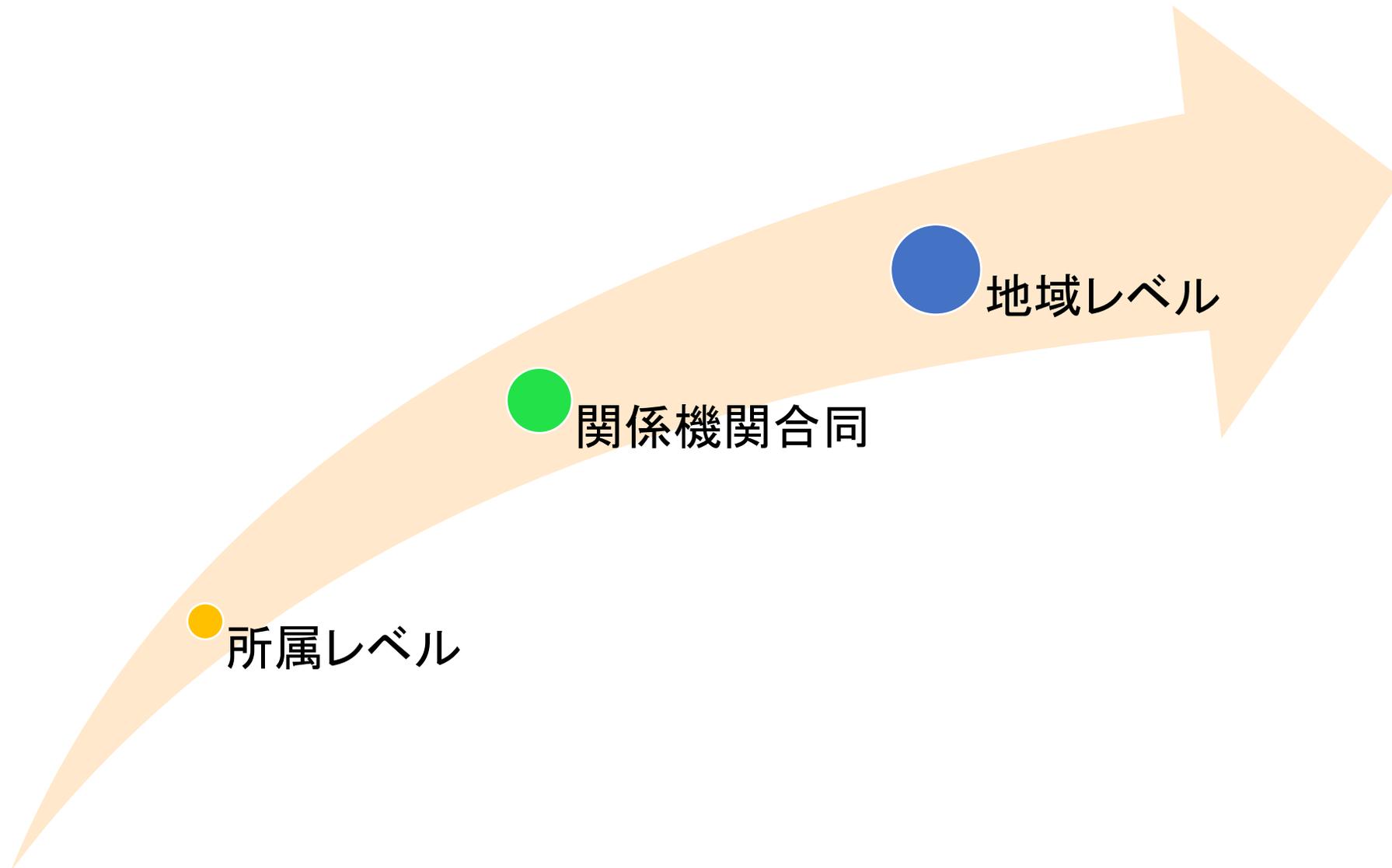
平成30年3月20日
厚生労働省健康局健康課長通知
「災害時健康危機管理支援チーム
活動要領について」より

災害時保健医療ニーズとDHEAT構成員が溶け込み支援する指揮調整業務



平成30年3月20日
厚生労働省健康局健康課長通知
「災害時健康危機管理支援チーム 活動要領について」より

3) 災害訓練をしよう！



インタビュー結果から考察した課題解決の方向性

(1) **避難行動要支援者の安否確認**は、主に高齢・介護部門、障がい福祉部門の保健師あるいはケアマネジャー等地域の支援者によって行われており、分散配置されている保健師や他部署との平時からの連携と災害時支援活動の進捗状況の共有が重要。

(2) **保健医療活動チームの支援**は住民のために必要であると思う反面、どのようにマネジメントすれば良いかわからず被災自治体の混乱を招いていたことから、①支援ルールを明確にすること、②地域に存在している保健医療体制と一時的支援である保健医療活動チームの活動とを兼ね合わせながら適切なロードマップを描くなど、災害時の保健活動をマネジメントする力量形成が必要。

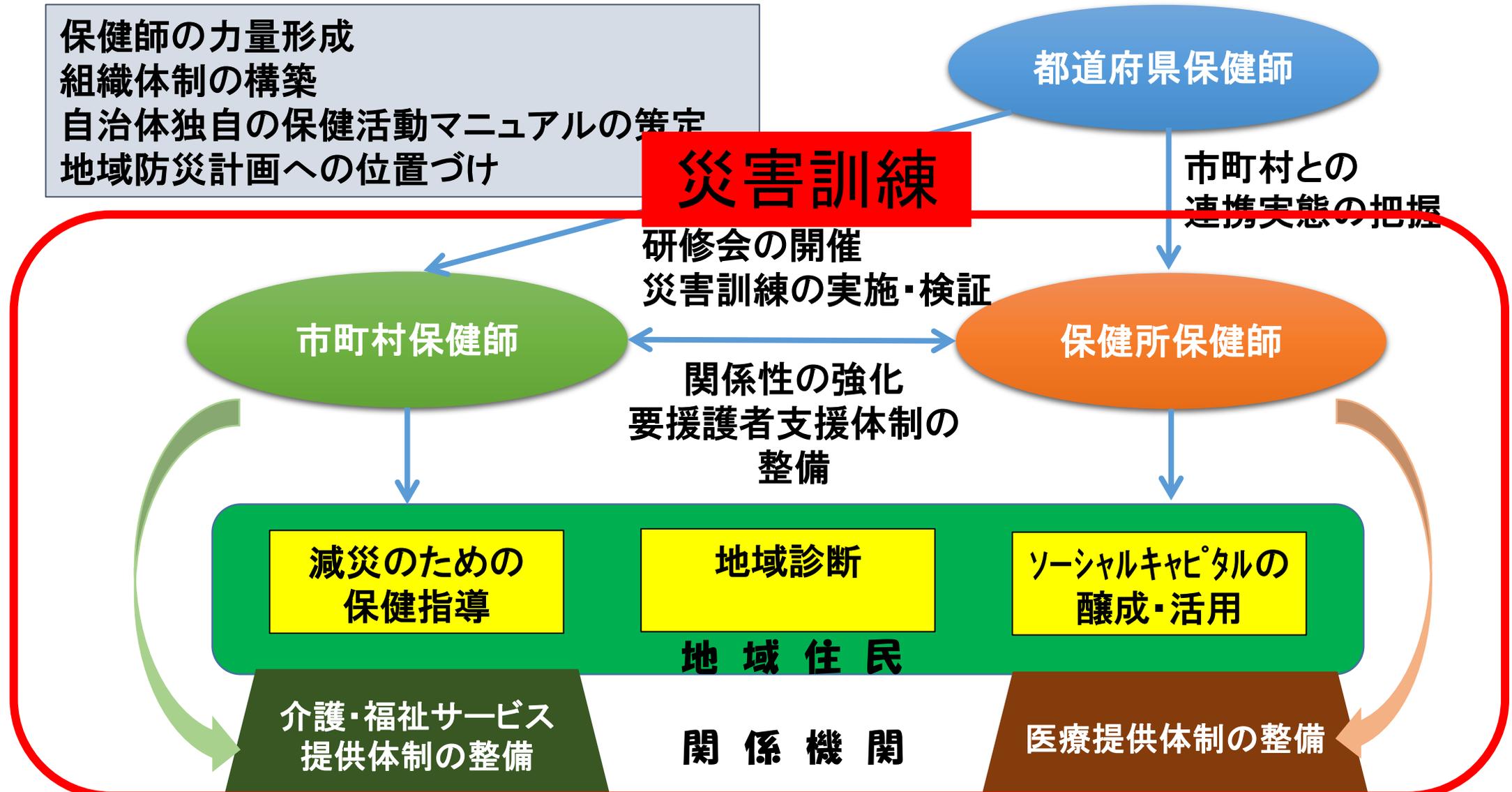
(3) **避難勧告等が発令されてから発災するまでの準備**は自治体間で差があり、①災害モードへの切り替えには首長、保健所長や保健課長、あるいは統括保健師による対応方針の決定や保健医療活動チームの関与があり、②平時から地域の脆弱性を踏まえた被害想定から必要とされる具体的な保健活動を想起しておくことが重要。

(4) **管轄保健所**は、①保健所側から市町村にアプローチし、積極的に情報提供すること、②市町村に適切なリエゾン保健師を配置すること、③リエゾン保健師からの報告に基づき医療機関、薬局との調整など保健所が得意とする役割を果たし、供給体制を整備し供給量を増やすことが求められている。

表5 市町村における災害時の保健活動の課題解決の方向性

項目	解決の方向性
組織体制・ 指揮命令系統	<ul style="list-style-type: none"> ■ 統括保健師の配置と本部からの情報収集 ・ 分散配置されている保健師や他部署との平時からの連携・災害時支援活動の進捗状況の共有 ・ 行政職との役割分担・災害支援ナース等の協力
受援体制・受援準備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援ルールの決定 ■ 保健所の受援窓口、オリエンテーション、ミーティング支援 ■ 災害時マネジメント力の形成
避難勧告発令時の活動	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安全確保 ・ 脆弱性の評価 ・ 平時の対応に関する取り決め ■ 災害モードへの切り替え
保健所に期待される 役割	<ul style="list-style-type: none"> ■ 適切な力量を持つリエゾンを市町村の求める前に配置 ■ 先見性のある助言・情報提供 ・ 客観的観察に基づく指示 ・ 保健所が得意な役割を率先して実施

準備性の強化・関係機関との関係性の強化



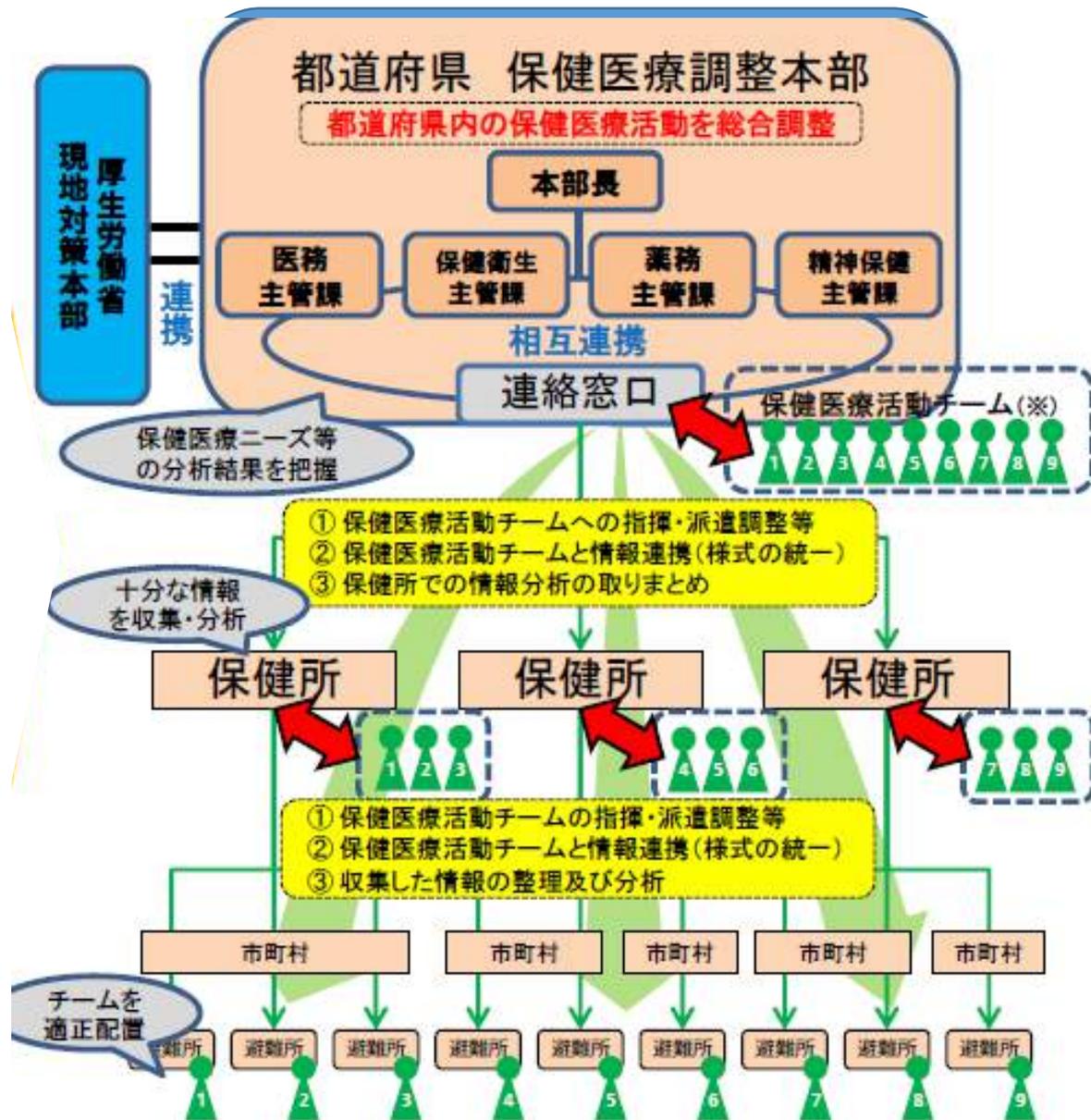
都道府県・保健所役割を発揮するために

災害救助法		市町村(基礎自治体)	都道府県
災害救助法を適用しない場合		救助の実施主体 (災害対策基本法5条)	救助の後方支援、総合調整 (災害対策基本法4条)
災害救助法を適用した場合	救助の実施	都道府県の補助 (災害救助法13条第2項)	救助の実施主体 (災害救助法2条)
	事務責任	事務委任を受けた救助の実施主体 (災害救助法13条第1項)	救助事務の一部を市町村に委託可 (災害救助法13条1項)
	費用負担	費用負担なし (災害救助法21条)	かかった費用の100分の10 ~100分の50、国庫負担有 (災害救助法21条)

【救助の種類】

- 避難所の設置
- 被災者の救出
- 応急仮設住宅の供与
- 住宅の応急理
- 炊き出しその他による食品の給与
- 学用品の給与
- 飲料水の供給
- 埋葬
- 被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与
- 死体の搜索・処理
- 医療・助産
- 障害物の除去

今後の保健医療活動に係る体制整備



被災都道府県に設置された保健医療調整本部において、保健所と連携し、

- ①保健医療活動チームに対する指揮又は連絡及び派遣調整
- ②保健医療活動チームと情報連携(様式の統一)
- ③収集した保健医療活動に係る情報の整理及び分析

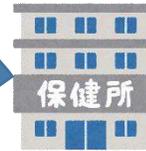
を一元的に実施し、保健医療活動を総合調整する体制を整備する。

平成29年7月5日付、厚生労働省通知

リエゾン役割を果たす(私案)

- ・あなたが一番気がかりなことを教えて？
- ・あなたがやりたいと思っているのは、どんなこと？
- ・それは、あなたじゃなきゃできないことなの？
- ・体制やシステムはこれで良い？
- ・私があなたの代わりに聞いてみるわ。
- ・あなたはこう考えて判断したのね。
- ・わたしはあなたが倒れてしまわないか心配。
- ・これができれば休もうね。
- ・次はこんなことが起こるからこれを準備しましょうか。

課長
or 課長代
理職



リエゾン

- ・★★対策を計画しよう。
- ・都道府県対策本部に■■を要請しよう。
- ・〇〇を解決するために△△を作成しよう。
- ・リエゾンは☆☆の状況を確認してください。

- ・市町村は〇〇に困っています。
- ・市町村は■■があれば助かります。

あれもできていない、これもできていない、みんな何でも聞いてくる、この判断でよかったの？これからどうなるの？休めない、...



市町村の統括的役割を担う
保健師

リエゾン役割を果たす(私案)

- ・全体像の把握・情報収集
- ・課題の明確化
- ・組織・活動体制の構築
- ・代行
- ・代弁・承認
- ・客観視
- ・ロードマップの作成・優先順位づけ
- ・先見性の発揮

課長
or 課長代
理職



保健所

- ・対策立案
- ・災害対策への反映
- ・後方支援
- ・リエゾンへの指示・助言

- ・情報整理
- ・報告
- ・保健所が得意な役割を果たすよう進言

リエゾン



市町村の統括的役割を担う
保健師

あれもできていない、これもできていない、みんな何でも聞いてくる、この判断でよかったの？これからどうなるの？休めない、...

3) 災害訓練をしよう！



● 所属レベル

- ・資機材の準備 ・アクションカードの作成と活動体制づくり
- ・ククロノロジーやシステム入力などの技術獲得 ・学習
- ・他部局との連携と役割確認

● 関係機関合同

- ・医師会・薬剤師会・看護協会との連携と役割確認
- ・災害時応援協定等の締結 ・保健所・市町村間の連携と役割確認
- ・情報伝達方法の確認 ・救護所設置・トリアージ等の学習

● 地域レベル

- ・地区組織・地域住民との連携と役割確認
- ・避難行動計画の策定 ・減災教育

3) 意識とスキルを向上させよう！

1. 今日の活動は災害準備の一環であると捉える。

- ・最初に職場に到達した者が統括的役割を担う、統括保健師も休養を取る⇒補助者・代行者の育成・体制づくり

- ・組織横断・他部署・他組織との連携・調整が要⇒顔の見える関係性から更なる関係性の強化へ

2. 災害時に頼りになるのは自分のスキルだけであると知る。

- ・自分が動かず周囲を動かす⇒リーダーシップの発揮、

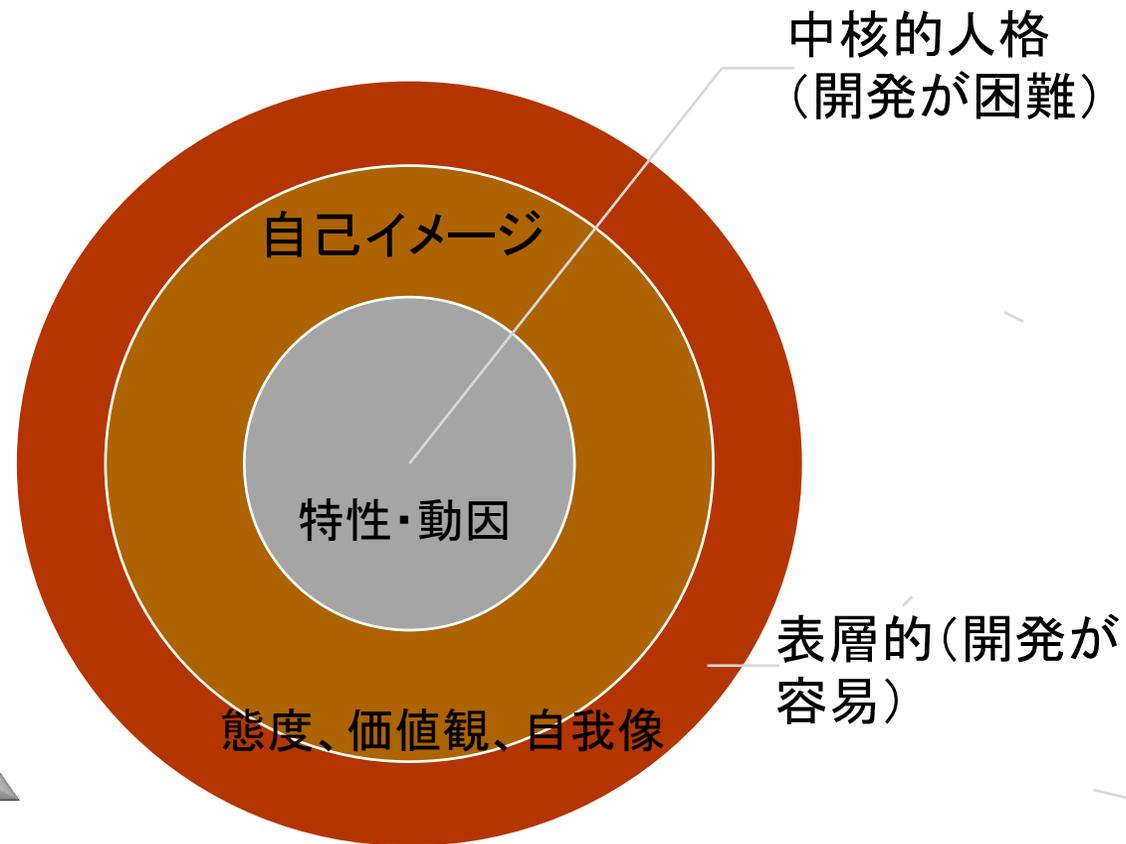
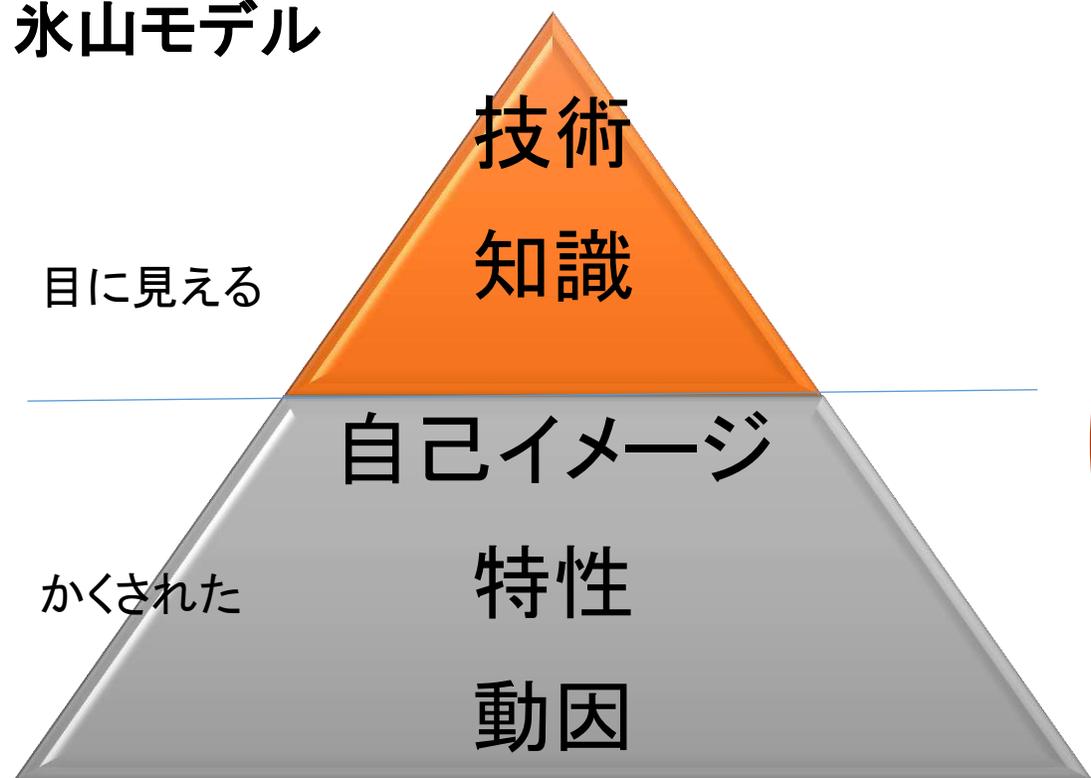
コンピテンシーを育てる、

アサーション等のコミュニケーションスキルの活用

コンピテンシー

ある職務や状況において、高い成果・業績を生み出すための特徴的な行動特性

氷山モデル



コンピテンシーを育てる

ビジョンを描く力

- 長期的な視点で見ると必要なものは何ですか
- 公衆衛生看護の特徴をどう生かしますか
- どのような地域にしたいですか

感情のマネジメント

- 良い気分を取り戻すにはどんな方法がありますか

自発的に行動できる環境をつくる力

- 今日は何が達成されると良いですか
- どんな言葉をかけられるとよいですか
- 今日のプロジェクトから何を学びましたか
- 今日は、どんなふうに仲間を励ましますか

強みを活かした影響力

- どんな活動をしている時に充実感を得ますか
- 他人には難しいことでも自分にはたやすいことは
- 自分の強みは何ですか(学習欲・収集心・分析思考・未来志向・影響力・社交性・実行力・責任感・目標志向・着想・規律性)

現状を改革する力

- 今うまくいっていることはどんなことですか
- 仕事の障害になっていることは何ですか
- その障害のよいところは何ですか
- どうすれば仕事がより上手くいくでしょうか

5. 課題に対応するために

課題の解決に向けて

- 災害時の保健活動に対する備え
- 保健所と市町村による重層的な保健活動に向けた協議
- 避難行動要支援者（含乳幼児・妊産婦）への支援計画の策定
- 広域災害救急医療情報システム（Emergency Medical Information System : EMIS）などのクラウドシステムの活用
- 保健医療活動チームの受援準備の促進
- 地域住民への減災教育
- 研修や訓練によるマネジメントを含む対応力に関する力量形成

大規模災害における保健師の活動マニュアルの改訂

➤ 阪神淡路大震災の経験を踏まえ、被災地に応援に出向く保健師が統一した高い基準で被災地を支援しなくてはならないとの反省から

⇒ 平成8年全国保健師長会が地域保健総合推進事業によりマニュアルを作成

➤ 最近では東日本大震災の経験を踏まえ、平成25年に改正

◆ 被災地におけるフェーズに応じた保健師の活動を掲載

◆ 自治体および組織毎の役割

◆ 全国共通様式の提示

1 健康相談票【共通様式】

2 避難所情報（日報）【共通様式】

3 避難所避難者の状況（日報）【共通様式】他

◆ エコノミークラス症候群予防、感染症予防、生活不活発病、アルコール対策など啓発用リーフレットの掲載

◆ 支援者の健康管理や力量形成の必要性に関する記載



今後のマニュアル改正の方向性

(1)平成25年に改訂した「大規模災害における保健師の活動マニュアル」の時点修正

・関係法令(災害対策基本法)、関係通知(DHEAT関連他)、厚生労働省防災業務計画、各種厚生労働科学研究費助成事業による研究成果の反映

(2)フェーズに「避難勧告発令時」を追加

(3)「豪雨による中規模な災害」を想定

・「地震による大規模災害」+「豪雨による中規模な災害」の2種類のロードマップを作成

(4)CSCAの考え方にに基づき、指揮命令系統の確立・安全確保・情報収集と伝達・評価を一連の流れとして記述

(5)作図、フロー図、チェックリストを多用し、見れば直ぐに行動できるマニュアルへ

1派遣保健師が使うことを意識
⇒被災自治体を使うことに重点化

2大規模な地震災害

⇒中規模な豪雨災害を含む災害対応に拡大

3市町村役割の重視

4保健師のためのマニュアル

⇒保健に携わる人のマニュアル

