

# 保健師活動における健康危機管理への対応 ～新型コロナウイルス感染症の 対応経験を踏まえて～

千葉大学大学院看護学研究院

宮崎 美砂子

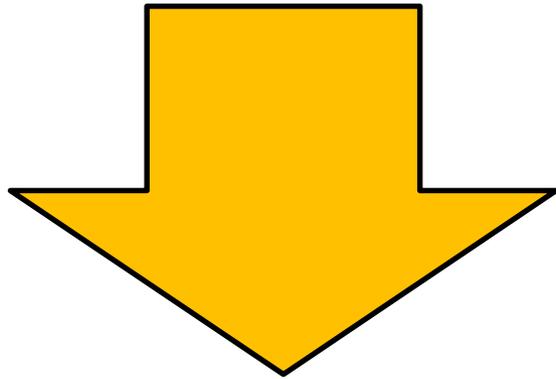
2021.11.20

# 講演の内容

1. 健康危機対応における組織体制づくりとマネジメント・リーダーシップ
2. 健康危機時のPDCAを回す原動力としての情報
3. 受援と連携・協働による活動の展開
4. 災害に対する備え（要配慮者に焦点をあてて）
5. コロナ禍での健康危機対応に向けて

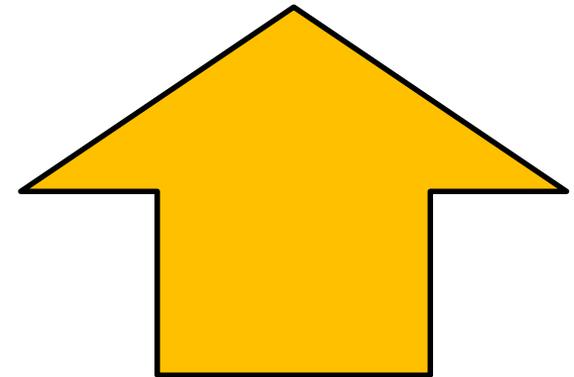
# 1. 健康危機対応における組織体制づくりと マネジメント・リーダーシップ

# 健康危機対応の力



職員個々の対応力

組織としての対応力



# 組織としての対応力の関連因子

## 【健康危機対応の阻害要因】

- 平時から非常時体への気持ちの切替ができない
- 予測される状況と今後の活動展開イメージがもてない
- 危機対応の方針が不明確
- 指揮命令系統及び統括部門、現場部門の役割が不明確
- 危機対応に向けて組織の再編成できない
- 活動拠点の建物・設備の被害
- データ・文書資産の喪失
- 資源不足（人員、資器材（部屋の確保を含む）、予算）
- 組織内外の連携不足



## 【健康危機対応の促進要因】

- 平時から危機への迅速な切替
- 方針（組織のミッション、優先事項）の明確化と共有
- 組織の再編成（班編成、人員配置、役割の付与）
- 指揮命令系統の明確化
- 保健師の統括的役割の明確化
- 統括部門と現場部門との連携体制
- 活動拠点の整備
- 資源の確保（人員、資器材（資料・記録様式・器機類・作業スペース等）、予算）
- 組織内外との連携調整（担当者の明確化）
- 進捗の共有（成果・課題）

# 健康危機対応の組織体制づくりに必須の マネジメントとリーダーシップ

業務を進める**体制をつくる**

業務にかかわる**人を動かす**

## マネジメント

複雑な状況にうまく対処すること

## リーダーシップ

変化に対処すること

計画(手順)とその達成に向けての資源  
(ヒト・モノ・カネ)の調達と配分

方向性の設定(ビジョンとその実現に必要な  
戦略を立案。基盤に利害関係者の利益を置く)

組織づくり(組織構造と一連の各業務を創設し  
適切な人材を配置し実行の責任を課して進捗管理を行う)

組織メンバーの心を一つにする(ビジョンを  
理解し実現に向けて努力を傾け全員が一丸となれるように方向性を伝える)

統制と問題解決による計画の達成(報告やミーティングによって公式及び非公式に計画と実績を詳細にモニターし、そのギャップを突き止めて問題の対応にあたる)

ビジョンを達成するために動機づけ、鼓舞する。人間の欲求や価値観、感性など、根源的であるが表面に浮かび上がってこない要素に訴えかけることで大きな障害があろうと皆を導き続ける

# リーダー保健師の災害時の役割行動の実際(例)

- ◆ 方針決定
- ◆ 人材確保
- ◆ 活動編成・人員配置調整
- ◆ 連携促進
- ◆ 気持ちの共有
- ◆ 施策・システムづくり
- ◆ 中長期計画策定

(具体的行動)

- ・活動方針の決定
- ・対応方式の選定・変更 (例: 避難所への保健師の個別配置から巡回型への移行決断)
- ・活動の編成, 人員配置の決定・調整
- ・医療チーム, 派遣保健師の調整・配置
- ・保健所への支援要請
- ・職員参集の必要性の判断・職員間のミーティングの場づくり
- ・派遣チームとの情報共有
- ・関係機関との連絡会議開催
- ・システム化が必要な保健医療ニーズの行政内への発信
- ・地域の人材確保と組織化
- ・復旧・復興に向けた保健活動計画の策定
- ・復興事業の内容の調整 など

## 東日本大震災での調査結果より

<色の説明>  
リーダー役割  
マネジメント役割

### ○リーダー保健師の立場

- ・年長者が担っていた場合や, 管理職(課長)から新たに任命されて担うようになった場合, また活動経過の中で自他ともに役割を認識しながら担うようになった場合があった
- ・統括役割を担う保健師は固定的なものではなく, 統括役割の負担を考慮し, 交代や複数配置の調整がみられた
- ・多くの職員が被災し, 保健活動拠点としての運営自体が極めて困難な自治体においては, 保健所が市町村に常駐し, 市町村が自立して活動が担えるまでの間, 市町村の統括役割を代替する対応が取られていた

### ○リーダー保健師の役割遂行上の課題

- ・地域防災計画及び保健活動マニュアルへの災害時の保健活動体制の記述と庁内への周知の未整備
- ・緊急性の高い災害現場における医療機関等との交渉など, 平常時と異なる裁量範囲の付与の必要性

平成23-24年度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「地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究(研究代表者:多田羅浩三)」分担研究「東日本大震災被災地の地域保健基盤の組織体制のあり方に関する研究 (分担研究者:宮崎美砂子)」報告書より引用して作成

# 災害時の組織活動に必要とされるCSCA

## 指揮命令 Command

- 組織的な活動ができるように指示命令系統を確立し，横の連携も図る。

## 安全 Safety

- 自分自身，現場の環境，被災者・スタッフの 安全を図る

## 意思疎通・情報伝達 Communication

- 情報収集，情報発信，共有化する内容と手段をあらかじめ明らかにしておく

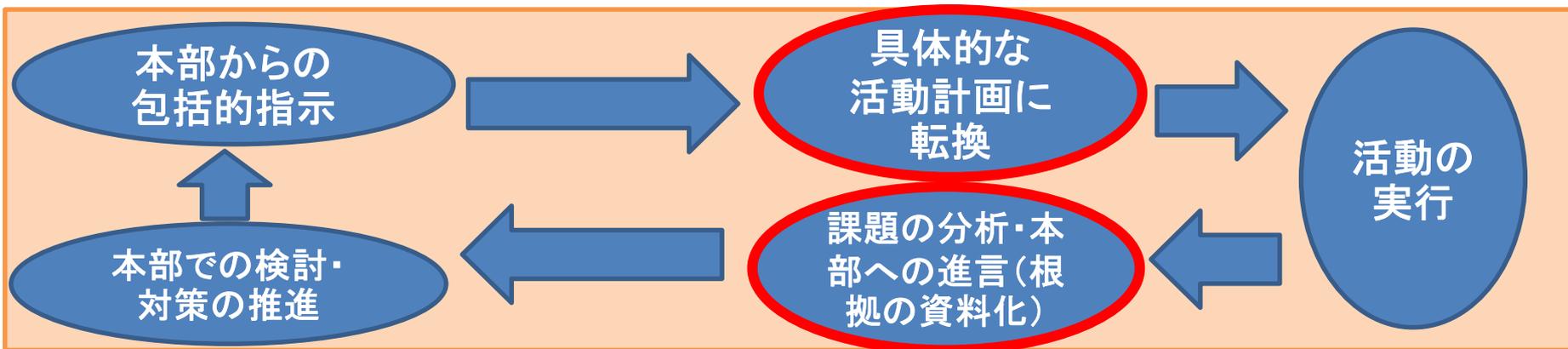
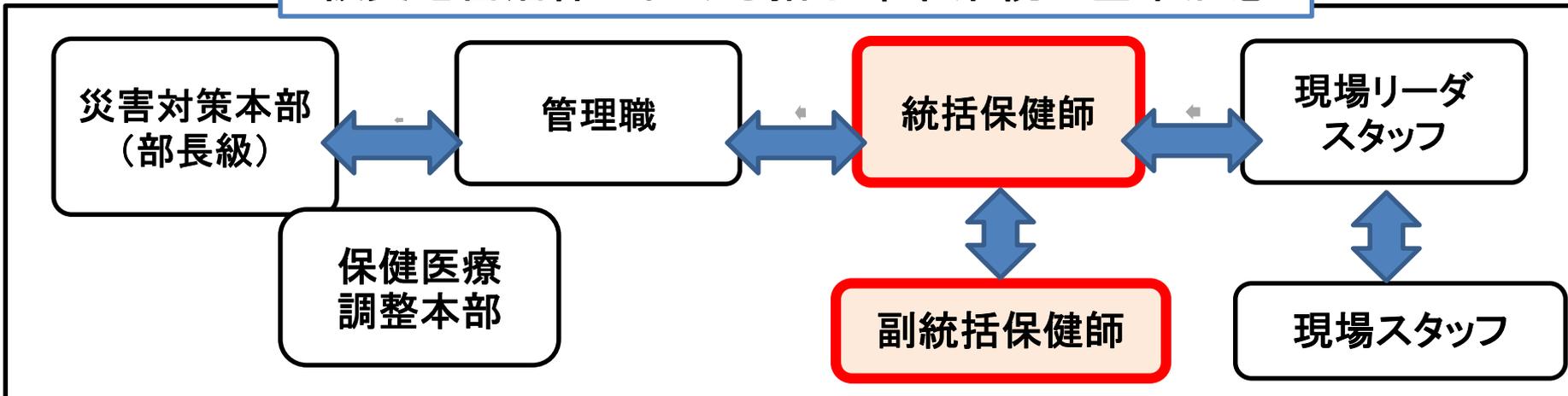
## 評価・判断 Assessment

- 所属施設の機能を人的・物的・設備的に判断し，関係機関との連携，外部支援者の要請を行う

# 指揮命令系統を活かした保健活動の推進

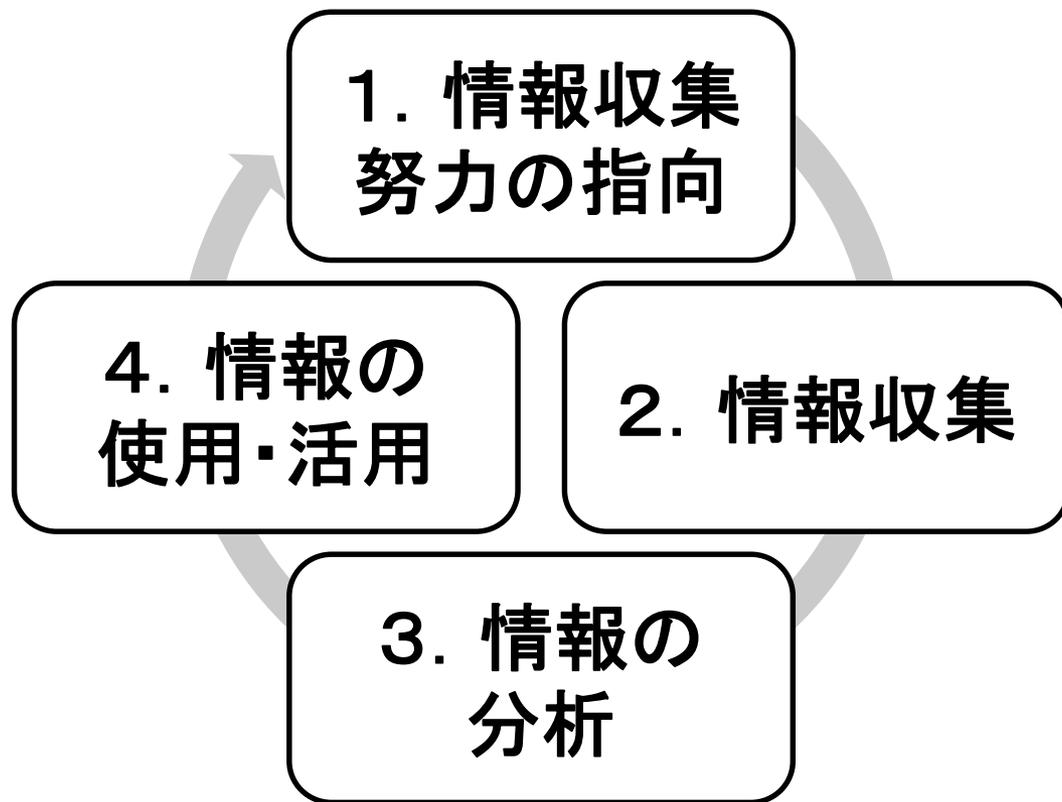
★保健師の統括的役割が、保健活動の組織的な推進の要である

被災地自治体における指示命令系統の基本形態



## 2. 健康危機時のPDCAを回す原動力としての情報

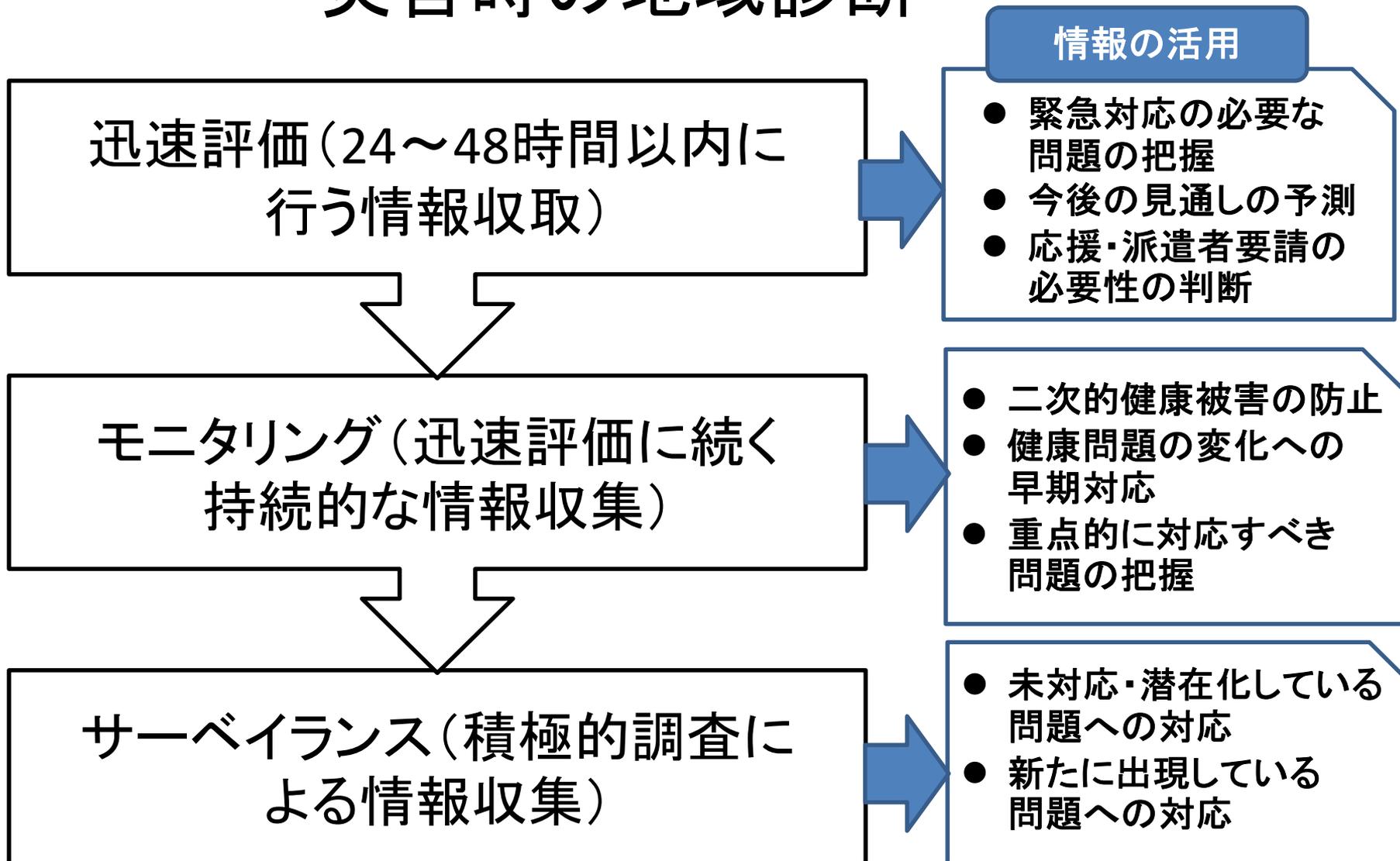
# 災害時における情報知識の形成と運用 (情報サイクル)



※この情報サイクルをまわし続けると共に、いかに早く的確にまわすかが活動推進のPDCAに影響する

(出典)宮崎美砂子ほか: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. 平成28-29年度 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)総合研究報告書 別冊, 2018.

# 災害時の情報活用 ～災害時の地域診断～



# 災害時の地域診断 (予測しながら状況を把握する)

健康問題の状態像は多様である

発災直後より医療問題と混在しつつ同時に生活支援を含む健康問題が発生する

健康問題は通常はその地域の健康課題を全体として反映していることが特徴である

避難の長期化, 生活再建のために要する 時間により, 中長期的な健康問題となる

# 組織的な体制による情報収集

## 統括部門(管理者・統括者(副統括者))が担う情報収集

- 災害対策本部の情報, 庁内の関連部門からの情報収集, DMAT等被災現場に出向いているチームから保健医療対策本部に入った情報の収集, EMIS(広域災害救急医療情報システム)からの情報収集, その他地元関係者からの情報収集

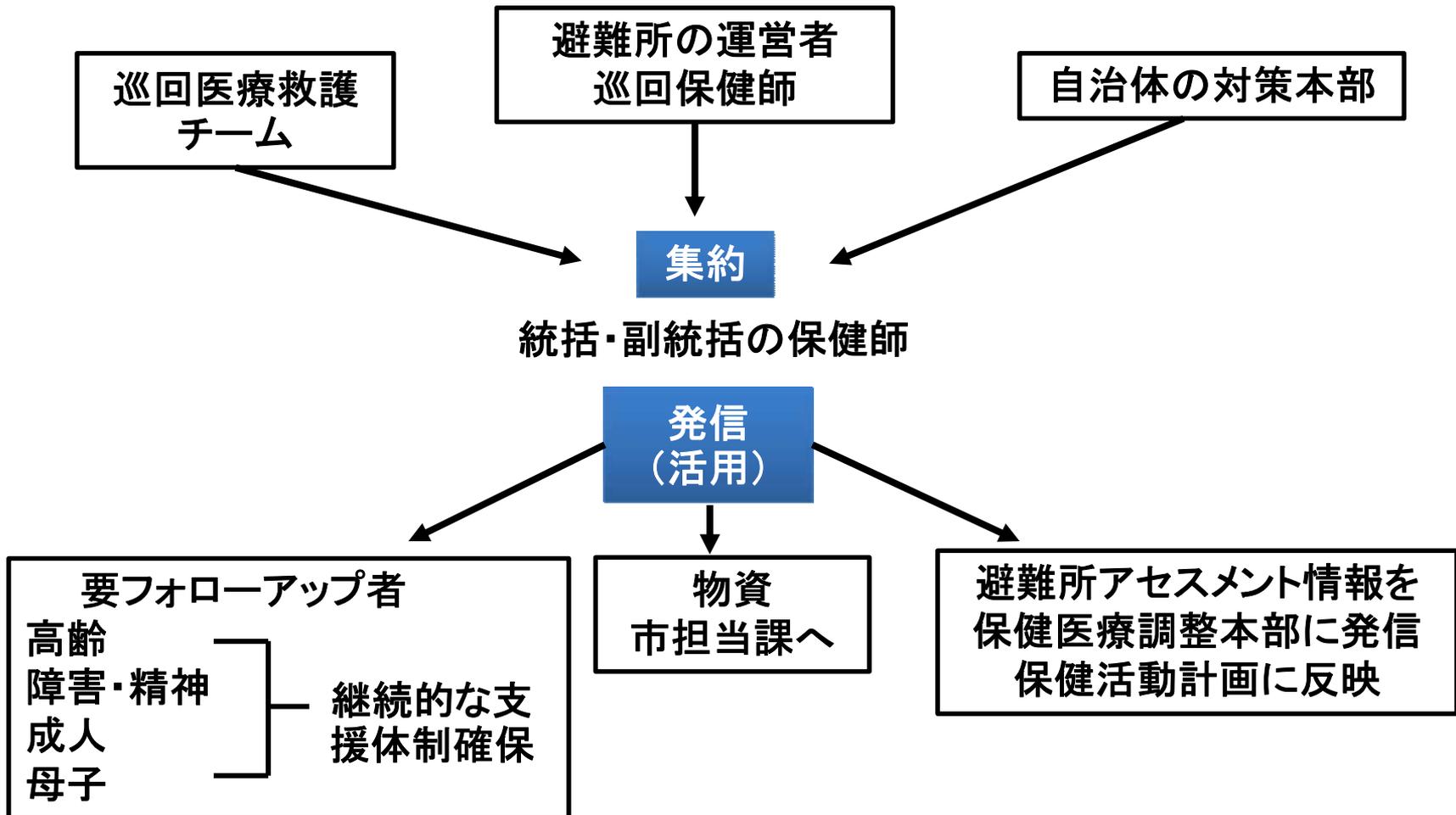
## 現場部門(現場リーダー・スタッフ)が担う情報収集

- 地区巡回チームの編成(人員, 経路, 携帯品, 収集する情報, 安全の確保, 報告様式)により, 地区・避難所の巡回時に行った際の, 観察やヒアリングによる情報収集
- 現場での直接支援を通じた, 情報収集

統括部門の保健師は, 多様なチャンネルを駆使して, 情報を集める努力(行動)をとることが極めて重要。情報は「何のために」「どのような情報が必要か」そして「得た情報を活かす」という情報サイクルを稼働させることが大事である

# 保健師の統括部門への情報の集約と情報活用の体制づくり

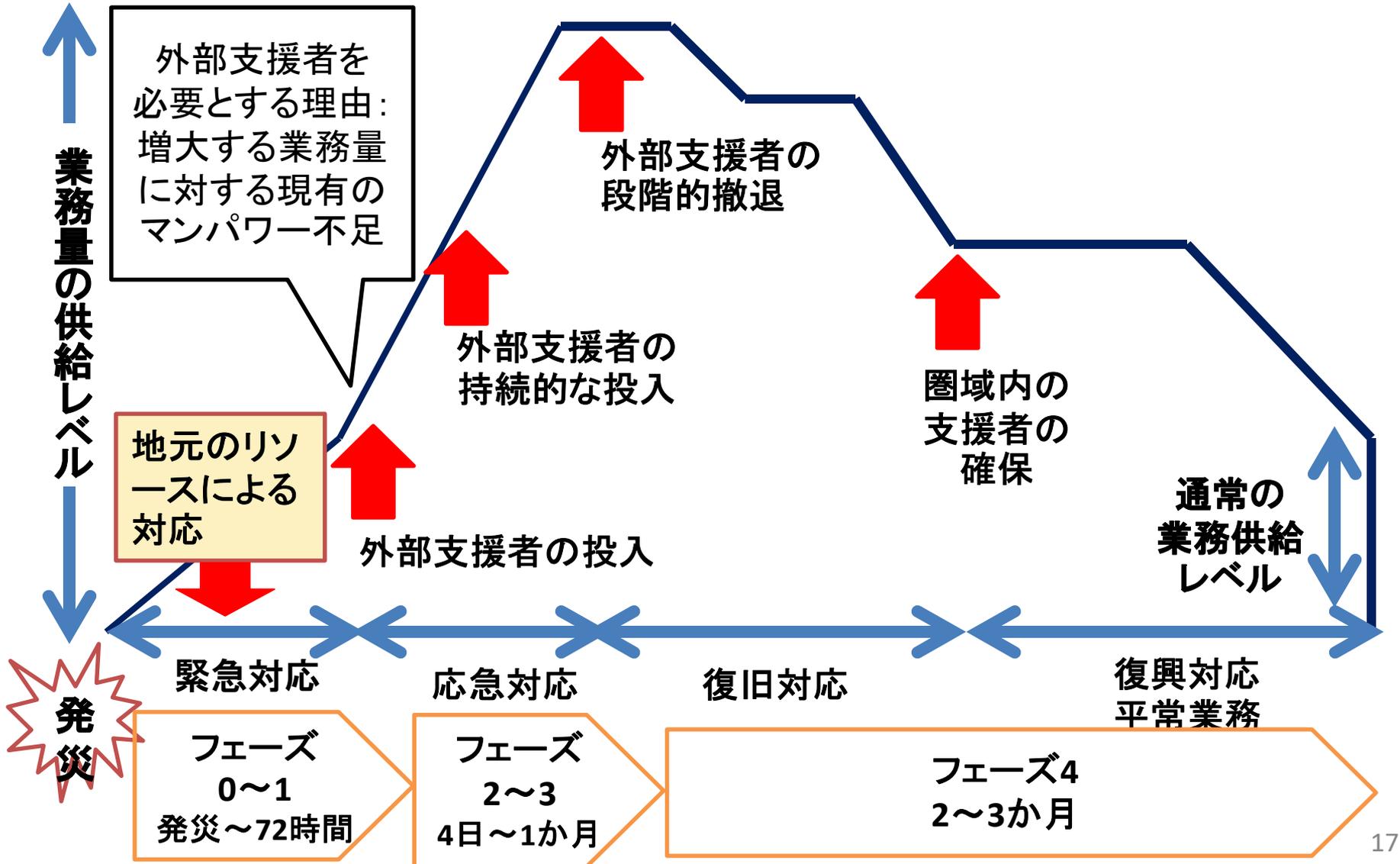
(引用事例: 文献) 梶尾由紀ほか: 大災害時における現地保健師の役割<調整とマネジメント> 宮城県東松島市の取り組み. 地域保健, p38-47, 2011, 11月号. ※町・副統括保健師の立場からの報告をもとに応用して作成



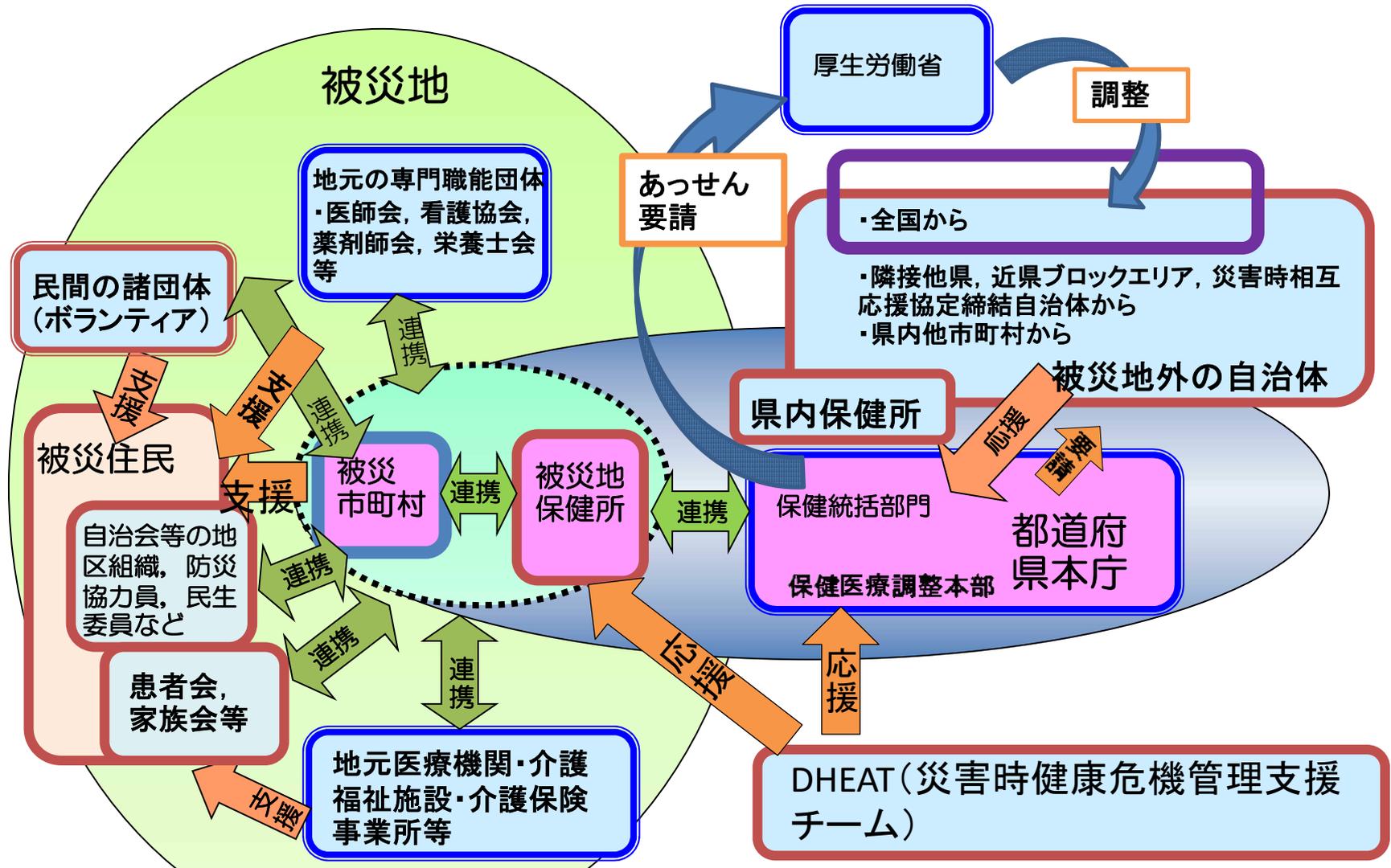
### 3. 受援と連携・協働による活動の展開

# 基本的理解

## 発災後の支援活動の業務量のイメージ



# 受援・連携協働による災害時の支援



新型コロナウイルス感染症蔓延下においては、都道府県（圏域）内における、応援協力の体制を組むこと、連携・協働がこれまで以上に重視される

# 災害時の人的応援の形態

## ・災害対策基本法に基づく応援

- 自衛隊, 消防, 警察, DMAT, DPAT, **保健師等公衆衛生支援チームの派遣等**

## ・災害時相互応援協定等の協定に基づく応援

- 市町村間
- 民間(地元の職能団体, 医療機関・介護福祉施設等)

## ・全国自治体間の枠組み

- 全国知事会, 全国市長会・全国町村会, 指定都市市長会

## ・要請に基づかない自主的な応援

- (例) ボランティア団体、全国組織の職能団体、教育機関等

(引用) 全国衛生部長会: 災害時における保健医療行政職員の応援要請及び応援派遣の手引き. P4, 平成30年3月.

# 受援と連携・協働

## ●「受援」とは

- ・ 災害時に、他の地方公共団体や指定行政機関、指定公共機関、民間企業、NPOやボランティアなどの各種団体から、人的・物的資源などの支援・提供を受け、効果的に活用すること

(引用)内閣府:地方公共団体のための 災害時受援体制に関するガイドライン.  
平成29年3月.

[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho\\_juen/pdf/jyuen\\_guidelines.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho_juen/pdf/jyuen_guidelines.pdf)

## ● 「受援」と「連携・協働」

- ・ 提供を受けた人的資源を、連携・協働することによって効果的に支援に活かすことが受援に含まれる含まれる
- ・ 受援→ 人的資源を確保→ 連携・協働→ 被災市町村の住民支援を効果的に実施

# 受援・連携協働のための準備

## 1. 人的資源の確保のための準備

- **依頼業務内容**, 期間, 受入人数(チーム数), 要請先(自治体, 民間)

## 2. 連携協働のための準備

- 現地情報の提供(被災市町村の基本情報, 被害状況, 被災者の健康情報, 組織体制・指揮命令系統, 活動方針・活動計画, 他の支援者の情報)
- 依頼する業務遂行に必要な情報, 現地保健師との役割分担
- 情報共有の体制(朝礼・夕礼, ミーティング, 帳票・記録様式)
- 作業スペース・業務に必要な資器材・情報類

# 受援として想定される依頼業務内容

## 避難所対応が主となる時期

- 発災直後から数日のうちに避難所数はピークを迎え、その後徐々に減少していくことから、避難所の健康管理を担う応援者の迅速な投入が必要
- 派遣等の支援者、避難所管理者との連携の下、健康支援体制を確立する

## 避難所が縮小し地域での対応が主となる時期

- 避難所が縮小し、地域での対応の必要性が高くなることから、派遣等の支援者が受けもち地区制で活動できるよう体制をつくる

## 仮設住宅入居後

- 中長期的な健康支援ができるように関係者とのネットワークづくり、地域内の有資格者の活用、ボランティア等の支援者育成を行い、支援が持続できる体制をつくる

## 復旧・復興期

- 災害復興計画と連動した、地域の健康づくりの推進に向けて活動の実質化、体制づくりを行う

## 現場部門への受援

- 被災者の健康管理
  - ・ 個別的支援
  - ・ 集団的支援
  - ・ 生活環境整備
  - ・ ニーズ収集

- 被災者の健康管理の継続
  - ・ 個別的支援, ニーズ把握
- 地区活動
  - ・ 要配慮者の把握
  - ・ 地域全体のニーズ調査(健康調査)

- 仮設住宅での健康管理
  - ・ 個別的支援, ニーズ把握
  - ・ コミュニティ単位の事業実施

- 地域の健康づくり
  - ・ 持続する健康課題, 新たに浮上する健康課題への対応
  - ・ 住民による主体的な健康づくりへの支援

## 統括部門への受援

- 保健活動に用いる媒体作成(チラシ・ポスター)
- ・ 活動の経時記録作成
- ・ 帳票の集計
- ・ 情報整理(健康問題の変化, 重点的に対応すべき問題, 要配慮者の安否, 医療・介護福祉施設の稼働等)
- ・ 会議資料作成(ミーティング及び対策本部提示)
- ・ ミーティングの準備
- ・ 職員の勤務・健康管理

- ・ 帳票の集計
- ・ 情報整理(未対応・潜在化している問題, 新たな問題, 要配慮者への対応)
- ・ 活動チームの編成・調整
- ・ 会議資料作成(ミーティング及び対策本部提示)
- ・ ミーティングの準備
- ・ 活動の経時記録作成
- ・ 職員の勤務・健康管理
- ・ 復旧復興に向けた計画作成
- ・ 新規事業の企画

- これまでの活動経過のまとめ
- ・ 復旧復興に向けた計画作成
- ・ 職員の勤務・健康管理
- ・ 地区の協力人材の確保・育成

# 受援決定から第1班の活動開始までの流れ [手順・体制・必要物品（装備）]（例）災害時保健活動推進マニュアルp94表15

【引用】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2020年（研究代表者：宮崎美砂子）

<b>1.活動方針（受援）の決定</b>	
<b>活動方針の決定，受援体制計画の立案</b>	
	・ 依頼業務（活動場所，業務内容，時間，期間）
	・ 受援支援体制（支援チーム配置，地元職員や他の支援チームとの役割分担など）
	・ 情報共有（記録，ミーティング含む）連絡，報告方法
	・ 警報等発令時の方針（確認）
<b>受援担当者の決定</b>	
	・ 主・副責任者，受援調整等にかかる役割分担の明確化
	・ 受援調整にかかる関係機関（派遣元・受援自治体の本庁，派遣先市町村及び保健所）窓口（担当者）の把握
<b>2.受援決定（連絡受理）</b>	
<b>支援チーム情報の把握</b>	
	・ 支援チームの確認
	・ 自治体名，体制（チーム数，班編成（人数，職種，ローテ期間，責任者など））
	・ チーム装備（移動手手段の確保，ロジスティクス機能など）
<b>応援派遣元自治体との連絡体制</b>	
	・ 派遣元自治体との連絡調整方法（担当）決定
<b>受援にかかる周知</b>	
	・ 必要な関係者への周知
<b>3.受援に伴う物品など整備</b>	
<b>受援調整・管理</b>	
	・ 応援受け入れシート（受援チーム数）
	・ 保健医療活動チーム配置一覧表
	・ 活動管理台帳
<b>4.活動本部運営体制整備</b>	
<b>保健活動拠点（場所・スペース）の確立</b>	
	・ 保健活動拠点（本部，体制）の決定
	・ 保健活動拠点（場所・スペース）の確保
<b>保健活動拠点の確保と物品の準備</b>	
	・ 管内地図
	・ 災害対応組織体制図（被災地職員および支援チーム含む）
	・ 主要な連絡先（関係機関）リスト
	・ 情報共有のための掲示板（ホワイトボード，ライティングシート）など
	・ ミーティングなどの記録用紙
	・ 連絡手段（TEL，FAX，PC，無線など）
<b>管内の地区概況，被災情報資料</b>	
	・ 平常時（人口，高齢化率，健康課題など）
	・ 被災情報（人的・物的被害，ライフライン，交通情報，避難所数・避難者数・所在地など）
	・ 被災者情報（避難所（一般，福祉）数・要援護者，在宅要援護者，テント・車中泊等）
	・ 行政・関係機関窓口一覧
	・ 医療情報，関連サービスに関する最新情報

# 受援決定から第1班の活動開始までの流れ [手順・体制・必要物品 (装備)] (例) 災害時保健活動推進マニュアルp94表15

【引用】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2020年 (研究代表者: 宮崎美砂子)

5. 支援活動に必要な物品の準備	
避難所	
	・ 地図 (避難所等活動拠点場所, 通行止めなどの必要な情報のプロット)
	・ 避難所の基本情報 (住所連絡先, 運営主体, 避難状況・重点課題)
	・ 保健師支援 (個別支援) 者リスト
	・ 活動記録 (帳票)
	・ 普及啓発・健康教育用媒体
	・ 住民や避難所運営者などに提供を要する必要な情報に関する資料
家庭訪問 (要援護者安否確認支援含む)	
	・ 地図 (所在地区, 通行止めなどプロット)
	・ 継続支援; 対象者の基本情報 (住所・連絡先, 訪問記録・台帳など)
	・ 新規訪問; 訪問調査記録用帳票
	・ 不在連絡票
	・ 被災時の健康管理, 行政支援 (関連サービス) などに関する資料
	・ 派遣支援者用身分を証明するもの (腕章, 名刺など)
その他	
	・ 必要な文具類 (データ管理ファイル, ボックス等)
	・ データ入力, 資料作成など (パソコン, プリンターなど)
6. オリエンテーションの準備	
	・ 運営担当者の決定
	・ オリエンテーションの開催・運営方針の決定
	・ 情報共有を要する資料 (被災市町村の現況及び組織体制・活動方針・活動手引き・留意事項など)
7. 受援 (受付, オリエンテーション)	
受付	
	・ 担当者挨拶, 受援名簿記載, 拠点 (場所) の説明
	・ 活動管理台帳 (受援活動モニタリング, 報告集約)
	・ 関係者への紹介
オリエンテーション	
	・ 活動方針 (課題, 優先順位, 組織体制, 役割分担, 留意点など) の共有
	・ 支援活動に必要な情報の共有
	・ ミーティング議事録の作成
8. 支援活動	
活動報告	
	・ 活動報告の受理 (記録など)
	・ 翌日 (以降) の業務の確認など
	・ 活動管理台帳への記載 (入力)
支援活動結果集約	
	・ 会議 (保健医療調整本部, 地域対策協議会など) や関連部署への報告
その他	
	・ 不足する資機材や資料の補充

\* Push型支援の際には, 手順1と2の順序が入れ替わる, あるいは並行し実施する必要性が生じることもある。

# 連携とは

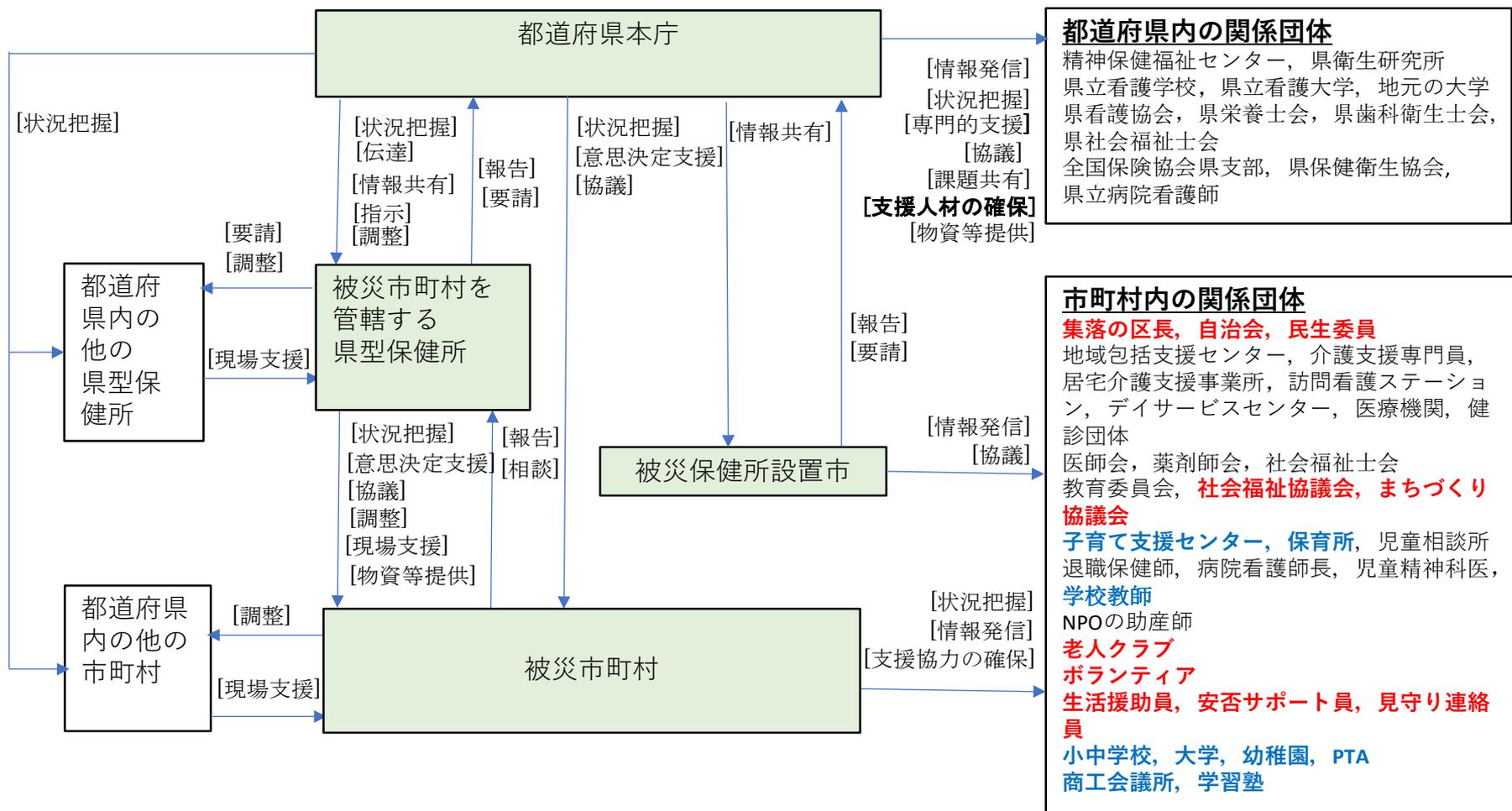
- 連携とは、異なる専門職・機関・分野に属する二者以上の援助者が共通の目的・目標を達成するために、連絡・調整等を行い協力関係を通じていくための手段・方法である
- 連携とは、協働するために「つながる」手段であり、協働には「つながる」だけでなく「共通した目的・目標」「協力過程」「新たなものの生成」が要素としてある
- 連携は、共通の目的・目標の達成に向けて支援を行う活動の連続体である

# 連携協働の要素

- つながること
- 目的・目標の共有
- 協力し合う関係
- 連絡・調整
- 協力過程(活動の連続体)
- 連携協働を通じた「新たなもの」の生成

中村誠文他:「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. を基に整理

# 【文献調査】健康危機対応における保健師間及び地元関係団体との連携 過去20年間の健康危機事例（自然災害53事例, 感染症集団発生12事例）の分析結果



(出典) 宮崎美砂子ほか：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. 令和2年度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）分担研究報告書，2021.

# 健康危機対応における保健師間及び地元関係団体との連携の特徴

過去20年間の健康危機事例(自然災害53事例,感染症集団発生12事例)から

## 1. 情報の授受

[状況把握][情報発信][伝達][情報共有][報告]

## 2. 活動の方向づけ

[意思決定][協議][相談][指示][専門的支援]  
[課題共有]

## 3. 活動に必要な資源の授受

[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]

## [分かったこと]

- “連携”を手段として,上記の1~3の点で有効活用して,災害時保健活動を推進している
- つまり,連携には,意図や目的がある
- 連携にはその契機をつくる発動者がいる
- 連携には促進要因, 阻害要因, 基盤となる平時からの連携がある

(出典)宮崎美砂子ほか: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.令和2年度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) 分担研究報告書, 2021.

【ヒアリング調査】災害時における保健師間及び地元関係団体との連携  
13の好事例調査（過去5年以内の激甚災害水害6事例，台風5事例，地震2事例）

● 災害時における連携として,43項目の内容が見出された

発災後の時期別	連携の項目数	連携の発動者				※ 発動者数
		都道府 県本庁	県型 保健所	市町村	保健所 設置市	
I. 災害発生の数日前	1		1			1
II. 超急性期	7	4	2	1	2	9
III. 急性期及び亜急性期	19	2	14	6	3	25
IV. 慢性期（復旧・復興期）	10	3	3	3	3	12
V. 静穏期（平時）	6	1	3	2	2	8
計	43	10	23	12	10	55

※項目によっては2者が発動者となることがあるため，項目数と発動者数は一致しない

（出典）宮崎美砂子ほか：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。令和2年度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）分担研究報告書，2021.

〔受援に着目した抜粋〕

災害時における保健師間及び地元関係団体との連携  
13の好事例調査（水害6事例，台風5事例，地震2事例）から

## 超急性期の連携項目（抜粋）

県本庁は、応援人材を県内から迅速に確保するために、災害時応援協定を締結している関係団体に連絡を取る

市町村及び保健所設置市は、平時からの面識や協働関係を基に、必要な支援人材確保のために地元の関係団体への協力打診及び関係団体からの協力の申し出を活かす

## 連携の特徴

- 〈発動者〉県本庁，市町村，保健所設置市。地元の関係団体との連携
- 〈何のために〉応援支援人材を迅速に確保するために
- 応援協定，平時からの面識や協働関係，関係団体からの申し出を活かす

〔受援に着目した抜粋〕

災害時における保健師間及び地元関係団体との連携  
13の好事例調査（水害6事例，台風5事例，地震2事例）から

## 急性期及び亜急性期の連携項目（抜粋）

保健所と市町村は，地域資源を活かして対応策が図れるように，協議する

市町村及び保健所設置市は，地元関係団体との協働を活かして活動推進を図るために，地元関係団体がつなぐネットワークや専門人材を活用する

## 連携の特徴

- 〈発動者〉保健所，市町村，保健所設置市。地元関係団体との連携
- 〈何のために〉対応策，活動推進を図るために
- 地域資源，地元関係団体が有するネットワーク，専門人材を活用する

〔受援に着目した抜粋〕

災害時における保健師間及び地元関係団体との連携  
13の好事例調査（水害6事例，台風5事例，地震2事例）から

## 慢性期（復旧・復興期）の連携項目

市町村及び保健所設置市は，時間経過に伴い顕在化するヘルスニーズへの対応を図るために，地元関係団体の専門知識や技術をもつ人材を活用する

### 連携の特徴

- 〈発動者〉保健所，市町村。地元関係団体との連携
- 〈何のために〉時間経過に伴い顕在化するヘルスニーズへの対応を図るために
- 専門知識や技術をもつ人材の活用

〔受援に着目した抜粋〕

災害時における保健師間及び地元関係団体との連携  
13の好事例調査（水害6事例，台風5事例，地震2事例）から

## 静穏期（平時）の連携項目

市町村及び保健所設置市は，災害時に顕在化した地域の支援体制の脆弱性を改善するために，災害時の協働経験を活かして地元関係団体と継続して協議する場をもつ

### 連携の特徴

- 〈発動者〉市町村，保健所設置市。地元関係団体との連携
- 〈何のために〉災害時に顕在化した地域の支援体制の脆弱性を改善するために
- 継続して協議する場をもつ

# 〔災害時の連携の特徴〕

## 災害時の連携と平時からの連携との関係

### 【ヒアリング調査の結果から】

- 平時からの協働に基づいて、相手の組織や構成員に対する理解と信頼があって、災害時の連携が生じていることが確認できた
- また平時からの関係をもつ仲介者を介して新たな連携が生じている場合もあった
- 一方、平時からの関係による相手への理解や信頼が不確かな場合であっても、連携の目的や意図が共有できる場合は、連携を開始することを通して相手への理解や信頼を深めていることも確認できた

# 受援における連携・協働

## 〔分かったこと〕

- ◆ 平時からの協働は、災害時の受援の基盤となっている。災害時には平時の「つながり」を活かすという発想が大事である
- ◆ 「つながること」「目的・目標の共有」が初動に必要
- ◆ 連携・協働の過程を通して、相互理解や信頼関係を深めることができるようにしていくことが大事である
- ◆ 災害時の連携・協働を、災害時の対応で終わらせずに、その後もどのように関係性を継続できるか、という発想が大事である
- ◆ 災害時に顕在化した地域のヘルスニーズに対して、平時から連携・協働する必要性や目的の共有、協働関係の維持により、別の健康危機対応や次なる災害時対応に生きる
- ◆ 個人のつながりから、組織間のつながりへ、さらにネットワークへと繋がりを広げていくことを意識する必要がある
- ◆ 先輩が培った「つながり」を後輩に伝えていくという、組織及び地域における伝承が大事である

# 受援と連携協働を活かした災害時保健活動に関する課題

## 統括保健師に関する課題

- 災害時における所属の異なる統括者同士の連携の強化(A)
- 統括保健師の受援や調整, 役割の理解の浸透(B)

A~Dの記号は  
次頁の説明に  
対応

## 保健師に関する課題

- 災害支援活動, 各役割, 受援への理解(D)
- 組織間連携の重要性や方法の理解(D)
- 平時からのチーム活動に対する経験(B)
- 平時からの課題共有や共同プロセス(B)
- 災害時における連携会議出席の必要性や重要性の理解(D)
- 先輩保健師が培ったネットワークの後輩への伝承(B)

## 受援の仕組みに関する課題

- 受援に対する総務部署(事務職)と保健師間の必要性や意義に関する認識の差(C)
- 受援における市独自の方針や枠組と全県下の方針との調整(C)

## 関係団体の災害時支援協力に関する課題

- 他機関や他団体との連絡における部署やキーパーソンの明確化(A)
- 災害対応における連携の経験の伝承(B)
- 関係団体との連携における災害時対応のマニュアルの相互の整備(A)

# 受援、連携・協働を活かした災害対応に向けて必要な取組

## A) 受援及び連携・協働を促進する仕組みの強化

- 所属を超えた統括者同士の連携の仕組みと運用（連絡用名簿，交流・学習・課題共有の場づくり）
- 災害時活動マニュアル等への他部署及び関係団体との連携の必要性の明記

## B) 平時からの連携・協働の意識的取組の推進

- 事業・施策展開における他部署・組織との連携・協働の意識化と推進

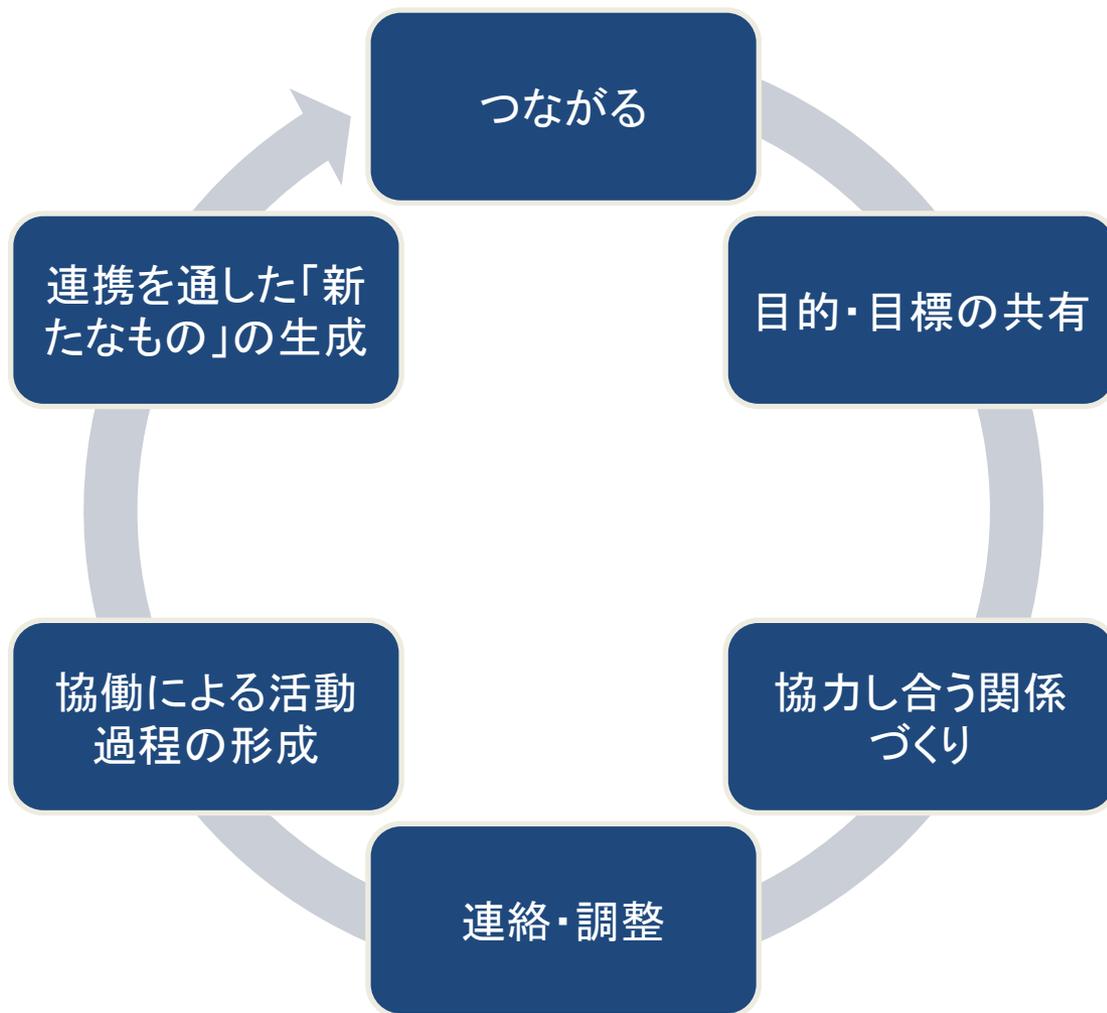
## C) 災害時対応の体制整備

- 保健師の統括役割の明文化，庁内への理解の浸透

## D) 連携・協働に対する人材育成

- 連携による協働を通じた人材育成（個別事例，事業展開，地区活動等）

# 受援を連携協働によって連続体として災害対応に 活かすことが大事



# 保健師に求められる連携力

## 連携の要素

## 保健師に求められる連携力

つながる

- 連携の発動者となれるように、地域内の人や組織、専門（強みや得意分野）、保有する資源に関心を注ぐ

目的・目標の共有

- 連携の目的・意図を明確にできるように、連携を必要とする問題、連携による成果、連携による互いの利益を考える

協力し合う関係づくり

- ひとつのチームとして相手を思いやりながら協働することを意識する

連絡・調整

- 連絡・情報共有・相談・協議・調整・互いの役割確認・進捗報告の一つひとつを大事にする

協働過程（活動の連続体）  
の形成

- 連携が活動の連続体を生み出し、活動のPDCAを回していることを意識する

連携を通じた  
「新たなもの」の生成

- 連携によって生成されたもの（信頼関係、仕組み、構成員の成長、地域・社会への貢献等）を確認し、連携を持続させていく

## 4. 災害に対する備え（要配慮者に 焦点をあてて）

# 災害に対する備えの課題

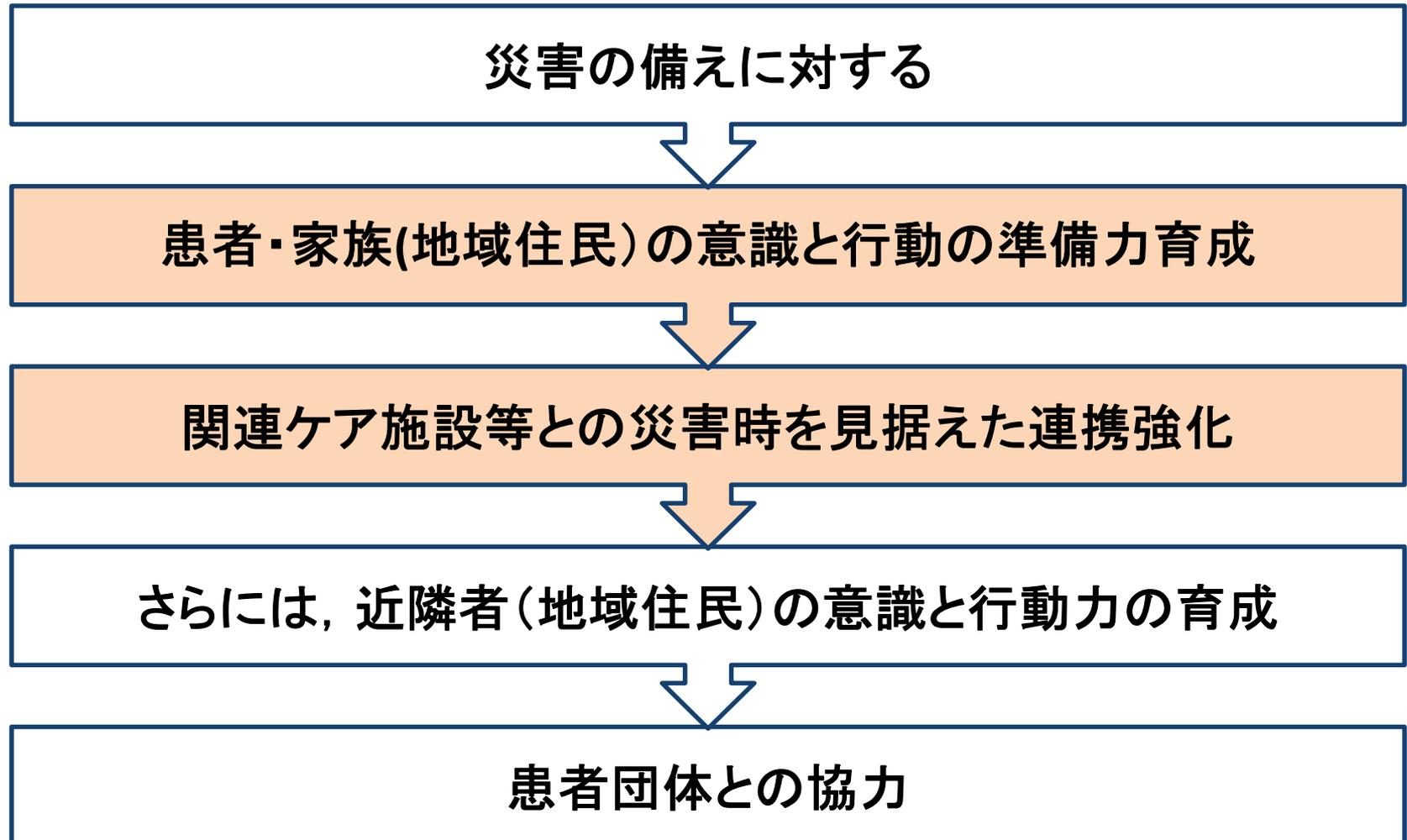
地域住民、**要配慮者**の災害への意識・行動の準備力の育成

関係機関・施設の準備力、災害を見据えた**連携強化**

行政の準備力の強化  
・職員の対応力、組織としての対応力(指揮命令系統、組織体制)

# 要配慮者に対する災害支援体制づくり

- 平常時の支援体制づくりを実現させるうえで、鍵となるのは…



# (参考資料) 新型コロナウイルス感染症蔓延期における人工呼吸器使用者への災害対応の留意点(令和3年7月時点)

(引用) 東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針, p68-2.

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/iryo/nanbyo/portal/pamphlet.files/r2shishin.pdf>

## • 備え

- 災害時個別支援計画作成・共有
- 在宅療養継続のための電源確保・備蓄品の準備
- 避難時には必要物品を持出し可能なように準備

## • 発災時

- 個別支援計画に基づいて対応
- 在宅に留まることに危険がなければ在宅療養を継続(関係機関による訪問支援)
- 公共施設以外の避難先(予め決めておいた親戚・知人宅等)、ホテル・旅館の活用も検討
- 公共施設に避難する場合は感染予防対策を徹底し福祉スペースの設置されている施設に避難

## (参考資料)要配慮者に対する災害支援体制づくりの取り組み(例)

事例:在宅人工呼吸器装着難病患者の災害時の病院避難と管内市体制整備に向けた取組

(引用)上越地域振興局健康福祉環境部 前川絵里子ほか:平成 30 年度上越地域看護研究発表会

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/132295.pdf>

**【問題意識】**難病患者支援の一環として、市に対し災害対策基本法に基づく難病患者の名簿の提供を行うなど情報共有に加え、病院に対しては人工呼吸器装着者の病院避難に向け取り組んでいたが、病院主治医の了解は得られる一方、病院組織としての受け入れ体制は整わない状況にあった

**【目的】**患者の災害時病院避難及び市の体制整備の支援を目的に、当部が把握する人工呼吸器装着の難病患者(小児慢性特定疾病患者を含む)10名の病院避難の受け入れ調整を平成27年度から29年度の3年間にわたり、管内市、病院と連携し行った

**【方法】**調整相手:管内2市、5病院(病院・事務長・看護部長)、電力会社、患者  
調整方法:各調整相手との個別の調整、関係者検討会の開催

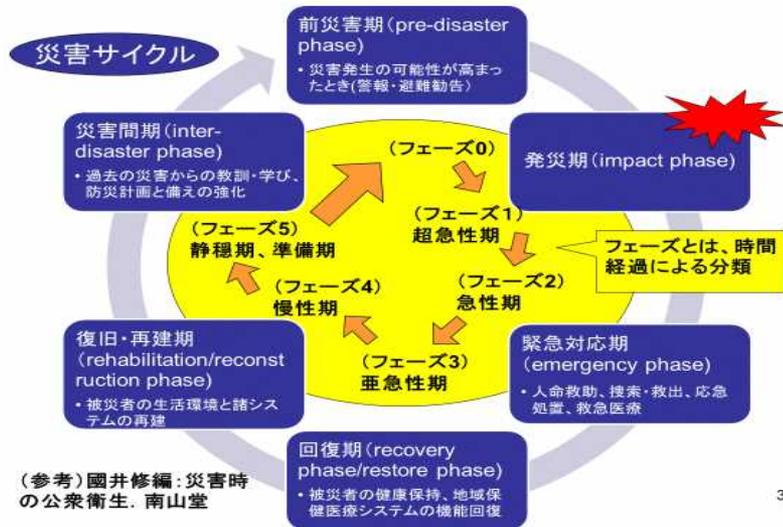
**【結果】**当部が病院避難の調整役割を担当することで了解。病院避難の判断手順、病院連絡先、留意事項等を記載した個別の病院避難時フローチャートを作成し病院に通知。経過を市と共有した結果、1市は市主催の防災訓練のモデルケースとして、患者家族、避難病院との対応訓練を実施

関係機関との検討会を開催し、市、電力会社・人工呼吸器関連専門機器企業、病院、居宅・相談支援事業所、訪問看護がフローチャートの流れや各機関の災害時対応を確認することで、各機関の役割を整理し情報を共有

**【今後の課題】**難病以外の医療依存度が高い患者の体制整備に繋げていく。患者・家族の自助力と周囲の共助を高めること、患者移送のシミュレーション、各難病患者の状況変化時の関係機関との情報共有体制は未だ課題。今後も本テーマは継続的に取り組む

## 5. コロナ禍での健康危機対応に向けて

# 健康危機対応においてコロナ禍での保健活動を特徴づけているものは何か？



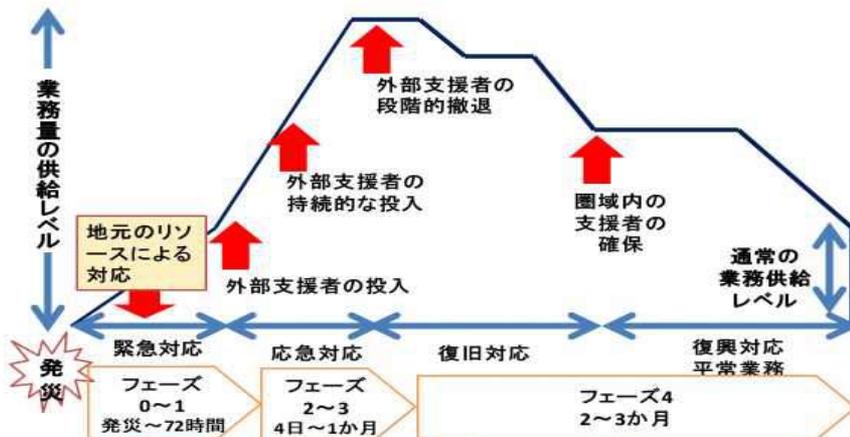
32

災害時対応の時間経過と業務

コロナ禍での保健活動の特徴

- 健康危機対応が**長期化**している  
(災害のフェーズでいうと亜急性期・慢性期が持続している)
- 急速な陽性者の増加、患者の容体の増悪があるなど業務量の**予測のできない状況**がある
- こうした**不確実な状況**下において保健事業の展開が必要とされている

## 発災後の支援活動の業務量のイメージ



# コロナ禍での健康危機対応において 不確実な問題に 대응するために

① 根拠となる知識  
(What)を調べることで  
解決可能な問題  
なのか？

公表されているガイドラ  
イン, 指針等が助け  
となる

② 個別性や状況性に  
依拠してどのように  
対応したらよいのか  
(How)を明確にして  
いくべき問題なのか？

どのように考えたら  
よいかの理由づけを,  
自分たちの中に明確  
にし, 合意していく協  
議の場と, そのため  
の取組過程が必要と  
なる

## 根拠となる知識(What)を調べることで解決可能な問題 (例)

- 災害時の感染症対策
  - 感染対策としての消毒用アルコールやマスクなどの感染症対策物品の備蓄が十分であるか
  - 避難所等人が集まるところでの新型コロナウイルス感染症対策
  - 避難所で新型コロナウイルス患者が発生した時の対応
  - ワクチンの未接種者に対して、特別な対応が必要なのか？

個別性や状況性に依拠してどのように対応したらよいのか  
(How)を明確にしていくべき問題

(例1)

- 避難所での対応に関すること
  - 避難所での感染予防対策の中で、間隔をあけてついでで仕切る等以外にも必要なこと、工夫できること
  - 感染者(疑い)の隔離専用室を各避難所に設けられるか？

個別性や状況性に依拠してどのように対応したらよいのか  
(How)を明確にしていくべき問題

## (例1)

- 自宅避難者に関すること
  - コロナで自宅療養になった人や、濃厚接触者で自宅待機をしている人への災害時の支援
- 避難所以外に滞在する被災者への対応
  - 感染予防のために、避難所へ来ない方も多くなると予想される。その中でどのような保健活動が必要となるのか。優先順位は？

# コロナ禍における災害対応に関するガイドライン, 指針等

- 厚生労働省ホームページ: 災害発生時における新型コロナウイルス感染対策  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431\\_00237.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_00237.html)
- 内閣府 防災情報のページ: 新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所運営のポイント(第2版), 令和3年6月30日, 動画3本及びシナリオ
- 内閣府 新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン(第3版), 令和3年6月16日 <https://www.mhlw.go.jp/content/000794047.pdf>
- 内閣府 避難所における新型コロナウイルス感染症対策等の取組事例集, 令和3年5月12日 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/coronajirei.pdf>
- 内閣府: 新型コロナウイルス感染症を踏まえた災害対応のポイント【第1版】, 令和2年6月16日公表 [http://www.bousai.go.jp/pdf/covid19\\_tsuuchi.pdf](http://www.bousai.go.jp/pdf/covid19_tsuuchi.pdf)
- 内閣府 福祉避難所の確保・運営ガイドライン, 令和3年5月改正  
[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3\\_hinanjo\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3_hinanjo_guideline.pdf)
- 特定非営利活動法人(認定NPO法人)全国災害ボランティア支援団体ネットワーク: 新型コロナウイルス避難生活お役立ちサポートブック【第4版】令和3年5月29日  
[http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2021/08/2021\\_covid19\\_supportbookver4.pdf](http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2021/08/2021_covid19_supportbookver4.pdf)