

CHIBA UNIVERSITY
75 year anniversary
1949 - 2024

第165回 市町村職員を対象とするセミナー

令和5年2月24日

資料1

都道府県と市町村間の連携・ 協働を促進する災害保健活動

千葉大学大学院看護学研究院

宮崎美砂子

講演の内容

- 市町村における保健活動の特徴と災害保健活動
- 連携とは
- 災害時の連携の特徴
- 災害時の連携の課題
- 災害保健活動に求められる連携力

市町村における保健活動の特徴

(災害保健活動の基盤)

住民にとって身近な健康問題を取り上げ、対応する立場にあること

- 育児, 介護, 健康づくりなど生活と密着した問題への対応に責任をもつ

住民にとって身近な支援者であること

- 顔と名前のわかる関係, 生涯に及ぶ持続的な関係の中で援助を行う

総合的な相談機能をもつこと(多様化しているニーズへの総合的な対応者であること)

- 住民にとって問題として自覚できることと健康との関連づけができること, 健康問題を生活の問題として総合的な解決ができること

地域特性を反映した活動であること

- 家族・地域の中で受継がれている習慣・価値観を踏まえた活動ができること

生活圏域内の住民及び関係者との協働による体制づくり, 「しくみづくり」に貢献する活動であること

- 生活圏域内に活動を浸透・波及させていく体制, しきみづくりを意識して行う

市町村における災害保健活動

災害に対する各役割

市町村

- ①根拠:災害対策基本法
 - 市町村地域防災計画を作成し, 第1線で地域住民の生命, 身体, 財産等の保護を, 応急対応, 復旧・復興, 防災に至るまで一貫して行う

保健所

- ①根拠:災害対策基本法
 - 都道府県の出先機関として, 都道府県と連携の下, 市町村を支援する
- ②根拠:地域保健対策の推進に関する基本的な指針(改正平成24年7月31日), 地域における健康危機管理について—地域健康危機管理ガイドライン(平成13年地域における健康危機管理のあり方検討会)
 - 地域における危機管理の拠点
 - 災害を含む地域の健康危機に対して, 地域の医療機関や市町村保健センターの活動を調整して, 必要なサービスを住民に対して提供する仕組みづくりを行う地域の中核拠点として位置づけられている
 - 平時・危機発生時・事後の各対応を行う

都道府県 本庁

- ①根拠:災害対策基本法
 - 都道府県地域防災計画を作成し, 都道府県内の市町村の状況・活動全体を統括, 厚生労働省, 他の自治体, 関係団体との調整を行う
 - 都道府県全体の事象進展を予測しながら, 早期に対応すべき事項, 中長期に対応すべき事項について先行的な対策樹立と体制確保を行う

災害時の保健活動

- ① 応急対応
- ② 二次的健康被害の持続的な防止
⇒ポピュレーションに対する働きかけ
⇒リスクを有する人への働きかけ
- ③ 健康づくり・地域づくり

災害のフェーズにより、①~③の重みづけを考慮しながら活動する

市町村に求められる災害関連死を含む、 二次的健康被害の防止

健康管理の
維持

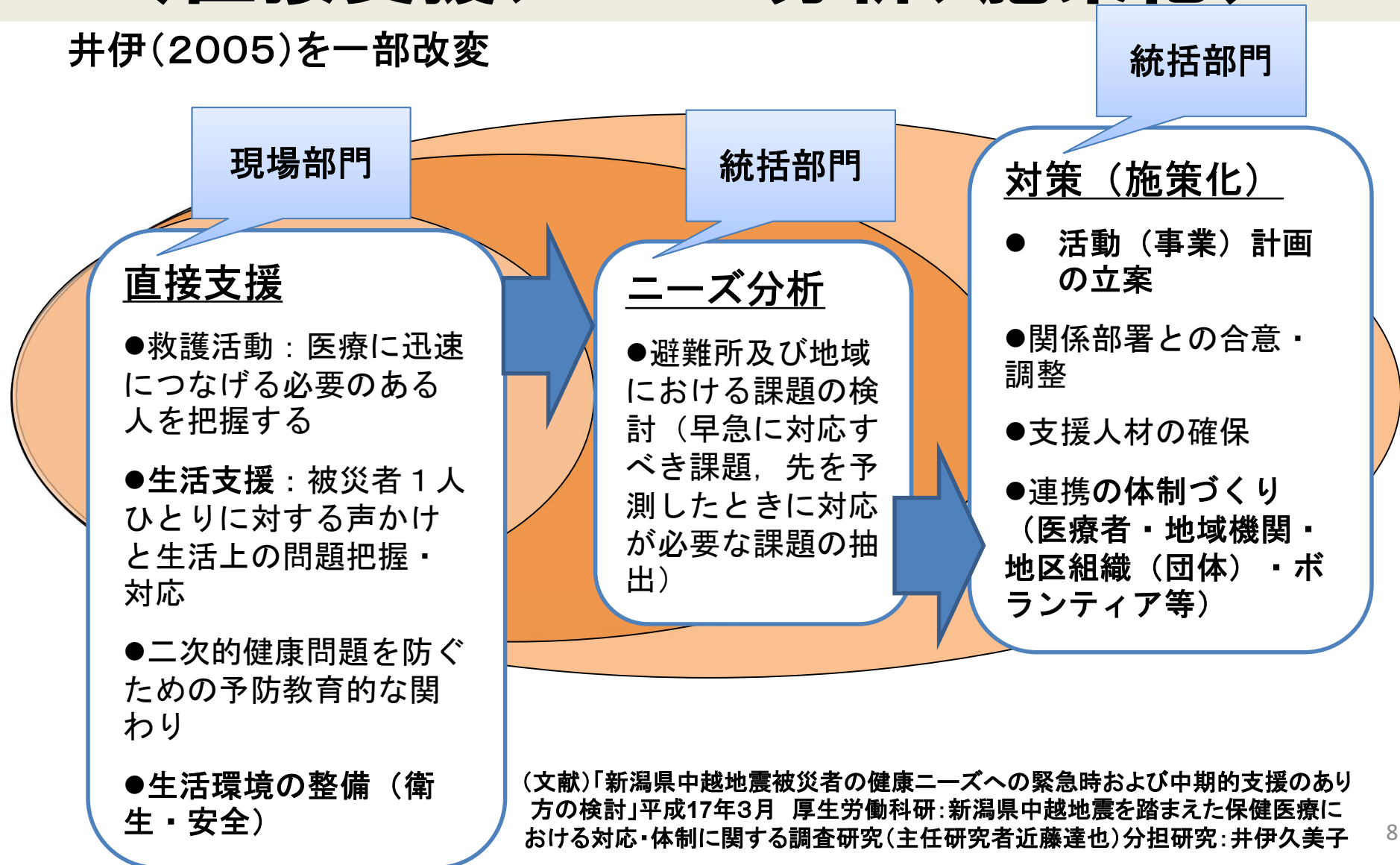
健康障害の
悪化・発症
の予防・
早期対応

QOL及び
安心・安全
の保障

災害関連死
の予防

災害時の保健活動の基本 (直接支援、ニーズ分析、施策化)

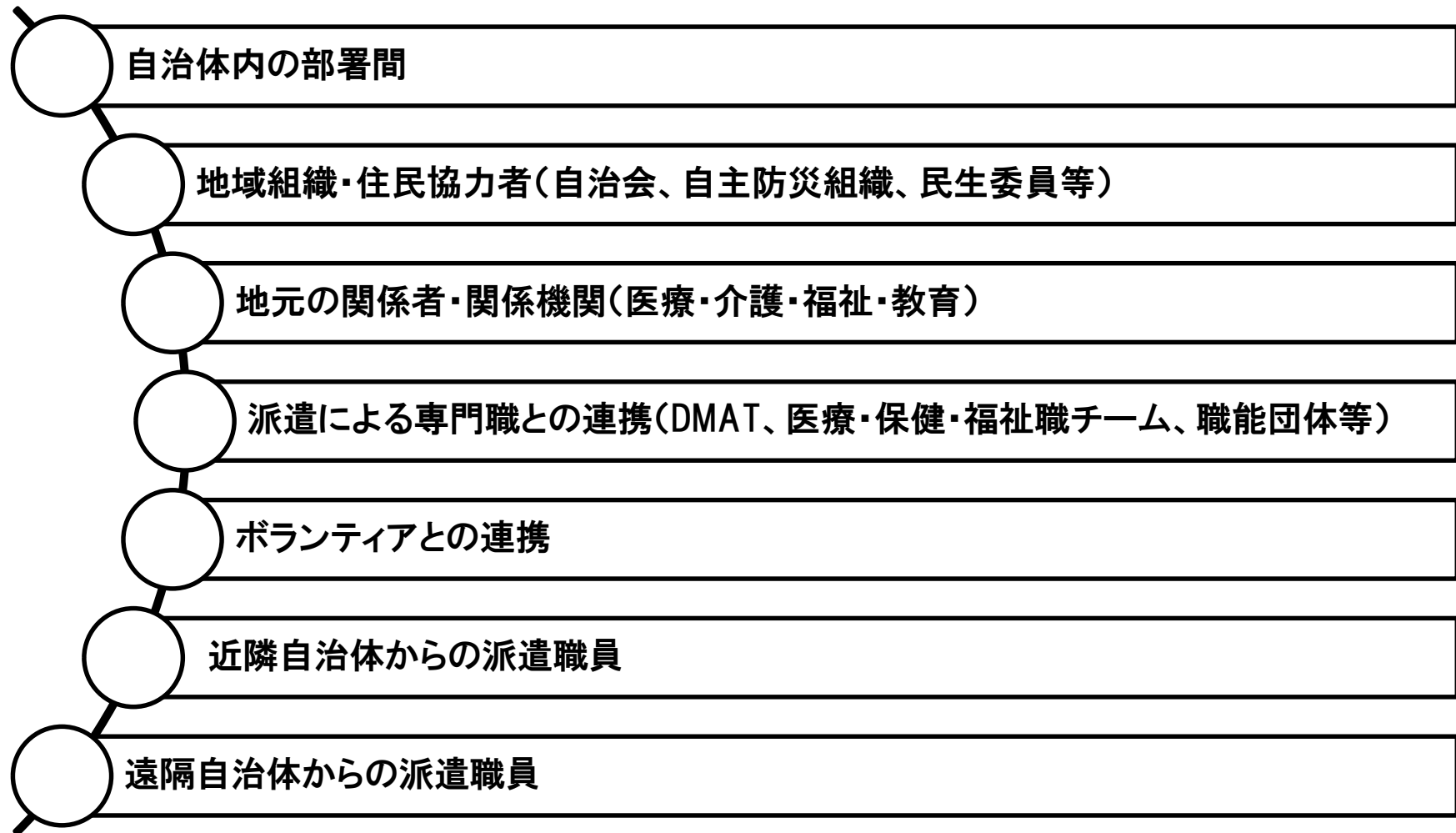
井伊(2005)を一部改変



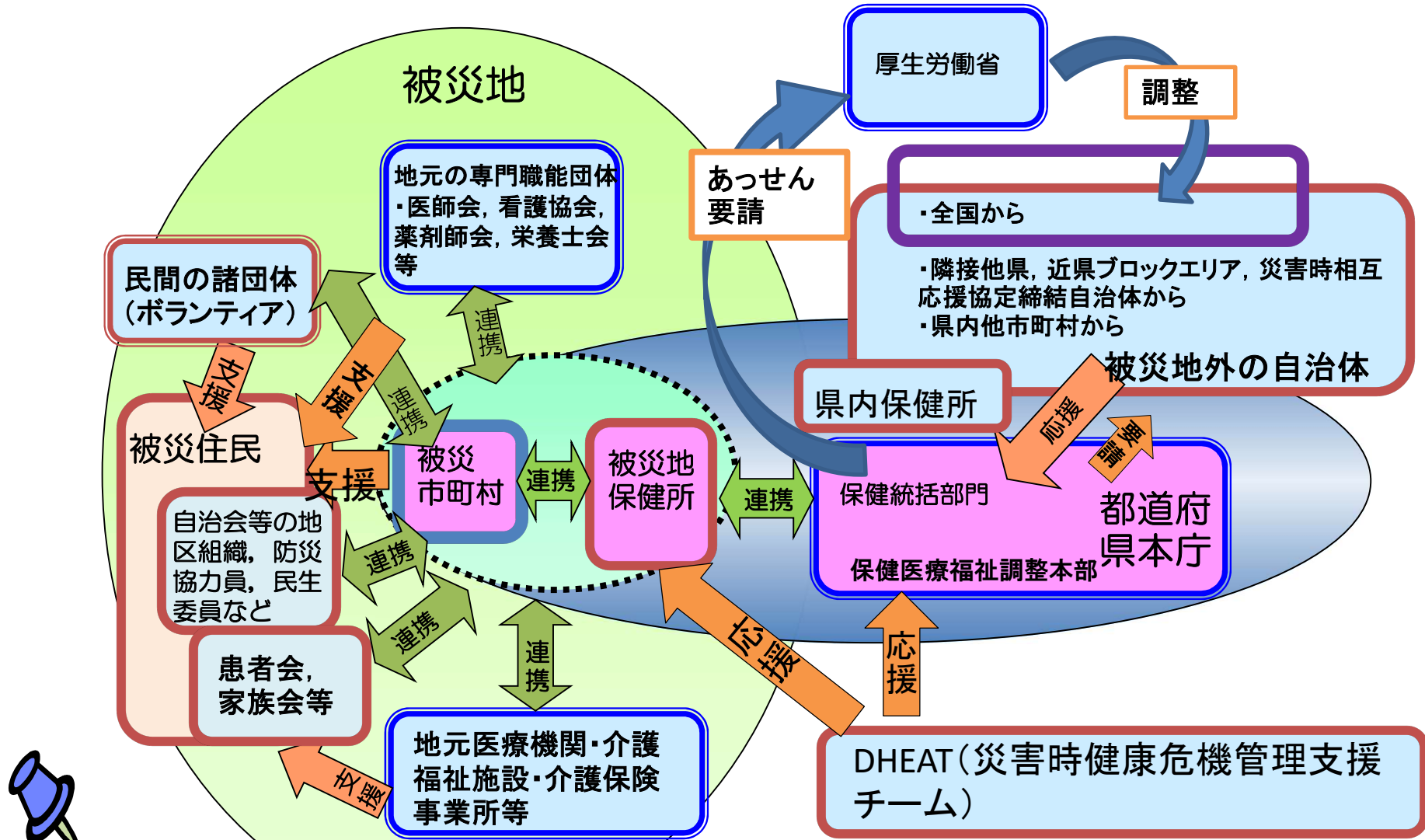
フェーズに応じた活動方法の変化

	避難所対応が主となる 時期 フェーズ0～1 概ね発災後1週間	避難所が縮小，地区活 動が主となる時期 フェーズ2～3 概ね発災後1か月	仮設住宅入居の時期 フェーズ4 概ね発災後2か月以降	復興住宅等への転居の 時期 フェーズ5以降 概ね発災後2年以降
活動の場	避難所(車中・テント等 を含む避難先)	避難所及び地域	地域	地域
注目すべ き状態像	多様なニーズをもった 住民が各避難所に混 在	避難所だけでなく，自 宅避難者を含む，多様 な生活拠点が地域に 存在	個人の格差，問題の潜 在化(慢性疾患の発 現・悪化，ADL低下・閉 じこもり，飲酒量増加， 見通しのもてない閉塞 感・孤独感など)	住民による主体的な健 康づくりへの支援方針 の転換，長期化・潜在化 する健康問題への対応
取組の視 点	・医療・介護ニーズの高 い被災者の把握と対応 ・二次的健康被害の防 止(慢性疾患悪化，感 染症蔓延・ADL低下，妊 婦・乳幼児体調悪化)	・生活拠点(避難所，地 区)ごとの実態把握 ・ニーズ集約，優先的 に対応すべき課題の選 定，対策の樹立 ・二次的健康被害防止	・生活拠点(仮設住宅， 地区)ごとの持続的な 支援体制づくり ・住民同士の繋がり・支 え合いを尊重したかわり	・要援護者への持続的 な支援体制づくり ・住民及び地域の主体 的な健康づくりに向け た体制づくり
活動方法	援助の必要度の高い 人の選別 個人及び集団に対する ・健康相談・健康教育 ・啓発活動	・関係者への聴取 ・健康調査 ・健康相談・健康教育 ・要支援者への継続支 援	・家庭訪問，地区出前 型の健康相談・交流会 ・支援人材の育成，関 係者とのネットワーク ・要援護者の継続支援	・支援人材の育成，関 係者とのネットワーク ・要援護者の継続支援
支援者	医療班，派遣保健師， 心の支援チーム，各種 団体からの専門職	医療班，派遣保健師， 心の支援チーム，各種 団体からの支援者	派遣保健師，各種団体 からの支援者	長期派遣・任期付雇用 保健師，各種団体から の支援者

多様な立場・機関・人々との連携・協働



被災地の保健活動推進の要となる 市町村，保健所，都道府県本庁の連携



新型コロナウイルス感染症蔓延下においては、圏域内における、応援協力の体制を組むことがこれまで以上に重視される。

災害時の組織間連携

市町村，保健所，県庁の各機能を踏まえた人材育成

県庁の保健活動体制

保健所と県庁との組織間連携

情報や応援人員授受の連携体制づくり

県内からの応援
人材の活用

県外からの
派遣者の要請
及び受入調整

保健所の保健活動体制

市町村と保健所との組織間連携

健康課題の共有
平常時からの互いの組織の理解

公衆衛生の
技術拠点

健康危機管理
の拠点

リエゾン保健師
を活用した市町
村への支援

県外に及ぶ
広域調整・市町
村間の調整

新たな対策の
樹立・発信及び
浸透

市町村の保健活動体制

受援の体制づくり

指揮命令系統の
確立，統括保健師・
副統括者の設置

活動方針，計画策
定，変化するニーズ
に応じた活動体制
の再編・調整

平常時からの活動基盤

- 住民や地元関係者との信頼関係
- 土地勘・地域の資源情報の活用

短期派遣者の
受入・活用

中長期派遣者の
受入・活用

組織間連携の阻害要因

信頼関係が育ちきっていない

- 面識がない・交流の場がない, 実態をよく知らないなどの意思疎通ができていない
背景, 問題意識の内容が異なる, 互いの専門性や責任を認めあえていないなどの相互信頼がないなど

協調関係ができていない

- 縦割りの構造がある, 規則や職務へのこだわりがある など

制度・支援体制・基盤が整っていない

- マンパワーが質的・量的に不足している, フレキシブルに動ける体制ではない など

全体調整機能がない

- 個人的立場での行動である, 総合的な見方ができていない, 共通の目的・理念・原則がない, 将来への危機感が弱い, 目的意識が弱い, 忙しすぎるなどの理由により適切な機能分担ができていない など

(引用)山本勝:保健・医療・福祉のシステム化と意識改革. 東京:新興医学出版社;1993.

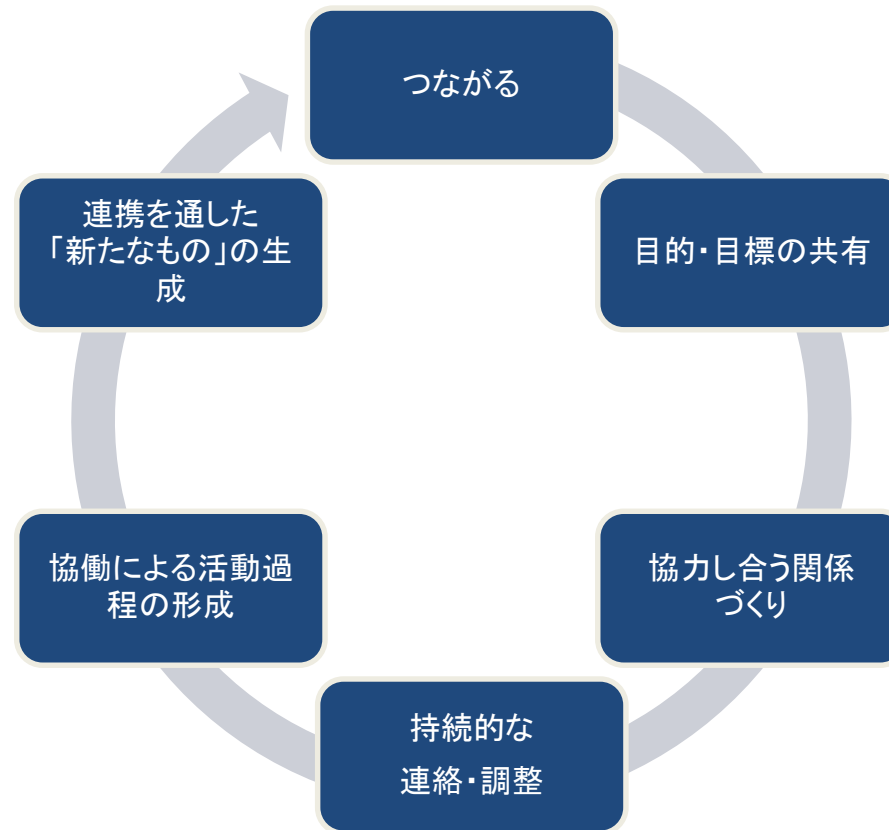
連携とは

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

(引用)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.

連携の要素と連続体



(引用)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.

(引用)宮崎美砂子他:実災害時の保健活動推進のための保健師間及び地元関係団体との連携強化に向けた体制整備 ガイドライン. 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,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令和2~3年度 総合研究報告書別冊,2022.

災害保健活動において連携が効果的に 機能するためには

- 連携の契機をつくる「発動者」
- 「共通の目的・目標」の明確化
- 「連携・協働の過程」を生み出す体制
- 「新たなものの生成」の確認と共有による、次なる
連携に向けた関係の強化

が必要である

災害時の連携の特徴

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. 情報の授受に関する連携
[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
[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に関する連携
[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.

〔43項目抜粋〕 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

I. 災害発生の数日前の連携項目

保健所は，災害発生時にスムーズに行動を開始できるように，大雨や台風接近が予想される数日前に市町村に訪問して，災害対応の準備について打合せを行う

連携の特徴

- 〈発動者〉保健所。市町村との連携
- 〈何のために〉災害発生時にスムーズに行動を開始できるように
- 大雨や台風接近（火山噴火なども含まれるであろう）のように襲来が予測される災害に対して
- 数日前からの連携，直接訪問
- 準備について打合せを行う

〔43項目抜粋〕 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

Ⅱ．超急性期の連携項目（抜粋）

県本庁は，被害が想定される市町村の管轄保健所に連絡を取り詳細な情報を把握しながら，情報共有に関する互いの役割を確認する

県本庁は，保健所設置市に対して，災害時の受援の意向の確認と，双方の役割分担を確認するために，活動イメージの共有を図る

連携の特徴

- 〈発動者〉県本庁。県本庁と県型保健所，保健所設置市それぞれとの連携
- 〈何のために〉互いの役割の確認，受援の意向の確認のために
- 情報収集，活動イメージの共有を行う

[43項目抜粋] 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

Ⅱ. 超急性期の連携項目（抜粋）つづき

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

〔43項目抜粋〕 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

Ⅲ. 急性期及び亜急性期の連携項目（抜粋）

保健所は、地域に責任をもった活動ができるように、市町村を早期に訪ね、不安や心情に寄り添いながら保健師としての覚悟や役割を具体的に伝える

保健所は、市町村に対して必要な支援を判断するために、市町村に一定時間滞在して、その場でできる事を一緒に行いながら課題を共有する場をもつ

連携の特徴

- 〈発動者〉保健所。市町村との連携
- 〈何のために〉市町村が責任ある活動ができるように、市町村に対して必要な支援を判断するために
- 市町村を早期に訪問，一定時間滞在
- 心情に寄り添う，その場でできる事を一緒に行い課題を共有

〔43項目抜粋〕 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

Ⅲ. 急性期及び亜急性期の連携項目（抜粋） つづき

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，地元関係団体がもつ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

〔43項目抜粋〕 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

IV. 慢性期（復旧・復興期）の連携項目

県本庁は、市町村の課題の把握と市町村間の連携の場づくりのために
市町村のリーダー保健師を集めた会議を開催して意見を聞く

連携の特徴

- 〈発動者〉県本庁。市町村との連携
- 〈何のために〉市町村の課題の把握，市町村間の連携の場づくりのために
- 市町村のリーダー保健師への支援の意味を含む

〔43項目抜粋〕 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

IV. 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

〔43項目抜粋〕 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

V. 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

災害時の連携と平時からの連携との関係

【事例調査の結果から】

- 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



- ◆ 平時からの協働は、災害時の連携の基盤となっている
- ◆ 災害時における連携を、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？
- ◆ 災害時対応を通して顕在化した地域のヘルスニーズに対して、連携する必要性や目的を共有し、協働する関係を維持していくことで、別の健康危機対応や次なる災害時対応に連携が活きると考えている事例もあった
- ◆ 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拡げていくことを意識する必要がある

災害時の連携の課題

連携に関する災害保健活動の課題

- 災害支援活動，各役割，受援に関する知識不足
- 組織間連携の重要性や方法に関する認識不足
- 平時からのチーム活動に対する経験不足
- 平時からの課題共有や共同プロセスの不足
- 外部支援者に対するイニシアティブの不足
- 災害時における連携会議出席の必要性や重要性への認識不足
- 連携協働の経験を次の活動へとつなげていく意識と取組の不足
- 先輩が培ったネットワークの後輩への伝承の不足

(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, p7-p26, 2021.

連携を活かした災害対応に向けて 必要な取組

A) 連携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) 連携に対する人材育成

- 連携による協働（個別事例，事業展開，地区活動等における連携・協働）

災害保健活動に求められる 連携力とは

災害保健活動に求められる連携力

連携の要素

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


平時からの連携と人材育成

On the Job

- 保健事業, 各種関係者会議等(協議会等を含む)を通じた・協働
- 研修(人材育成)の機会を通じた交流


Off the Job

- ✓ 職能団体の委員会活動等での協働
- ✓ 地域での自主勉強会での交流 など



関心を注ぐ事項

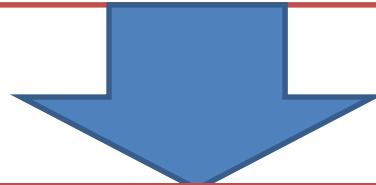
- 相手の組織名称, 部門構成, 業務内容, 人材(職種・専門・人数)
- 地域課題に対する相手の関心・問題意識
- 連絡窓口者(部署名・職位・氏名), 管理的立場・リーダー(職位・氏名)

- 
- 個々の関係を地域の健康課題解決に向けた協働にする
 - 協働を持続させる・広げる

市町村の強みを活かす

—災害時の保健活動の推進基盤—

- ① 保健師と地域住民，地元関係者との間に信頼のおける関係があること
- ② 土地勘があり，地域資源，風土・慣習を熟知していること
- ③ 上司の理解・信頼に基づき，活動上の判断と決定に際して裁量があること



平常時の地区活動において，上記を意識しながら，取り組むことにより，市町村の強みを，災害時の活動に活かすことができる

まとめ

- 「連携」は災害時の保健活動推進に必要不可欠な行為である
- 「連携」は手段・方法である。したがって、「何のためにどのような連携が必要か？」という目的・意図を明確にすることが、連携を用いた災害保健活動には重要である
- 連携の目的・意図
 - 情報の授受: [状況把握][情報共有][情報発信]
 - 活動の方向づけ: [協議][相談] [専門的支援][課題共有]
 - 活動に必要な資源の授受: [物資] [支援人材][支援協力]
- **管理(統括)的役割を担う者は、連携の契機を創る発動者となり、さらに連携を持続的に図り、協働過程を形成し、災害対応の体制づくりを行う**
- 平時からの業務を通じた連携・協働が災害保健活動における連携の活用と活動推進の基盤となる。平時から意識的に所属の異なる職種間及び地元関係団体とつながり、関係をもち、協働する場づくりが大事となる、
- 災害対応において連携・協働した経験は、平時における地域課題における連携・協働へと継続し、次なる災害等の健康危機に備える