令和４年度　教員地域貢献活動支援事業（学長裁量事業）

地域実践研究　成果報告書

本事業について次のとおり成果を報告します。また、当該事業の経費執行については、規程等を遵守し適正に使用しました。

１　研究課題名

横浜市における大規模災害発生時の初動対策ツールの開発

－初動マニュアル・アクションカードの充実および受援チェックリストの作成－

２　研究代表者

氏名	有本梓
所属	医学部看護学科地域看護学
職位	教授

３　チーム構成

氏名・所属・職位	佐藤　みほ　・医学部看護学科基礎看護学・准教授
氏名・所属・職位	伊藤　絵梨子・医学部看護学科地域看護学・助教
氏名・所属・職位	岩田　由香　・医学部看護学科地域看護学・助教

４　連携相手先

組織名	横浜市健康福祉局福祉保健課

５　この研究活動の概要

大震災などの大規模災害発生時において自治体では、至急全庁的に多方面に渡る初動対策を迅速に行う必要がある。特に、保健師は市民の健康福祉の専門職として平時から備える責任がある。

本研究は、大学と自治体（横浜市）との連携協働により、大規模災害発生時の初動マニュアルおよびアクションカードの充実および受援チェックリストを開発する。横浜市における大規模災害発生時の初動体制整備、さらには保健師など自治体の人材育成への貢献、大学における保健師基礎教育への展開を目指す。

６　この研究を実施する目的

本研究は、大学と自治体（横浜市）との連携協働により、大規模災害発生時の初動対策ツールとして、マニュアルおよびアクションカードの充実および受援チェックリスト案を開発する。横浜市における大規模災害へ対応できる体制整備、さらには保健師など自治体の人材育成への貢献、大学における保健師基礎教育への展開を目指す。将来的な横浜市民の災害発生時の健康課題の予防ならびに解決に資する。

＊今回の**大規模災害**とは、自然災害の地震を主とする**「大震災、風水害（豪雨・洪水・津波・土砂崩れ）を想定**する。（以下、大規模災害）

【保健師が災害対策に取り組む必要性及び意義（背景）】

保健師は、自治体で健康課題への対応を担う責務を持つ専門職であり、災害対策は感染症対策と並ぶ健康危機管理の一環とされ重要な業務の１つである。全国保健師長会では、阪神・淡路大震災を契機として平成８年に災害時の保健師の保健活動マニュアルを作成し、平成 25 年には東日本大震災における保健師活動の分析を基に「大規模災害時における保健師の活動マニュアル」を作成した。その中には、(1)発災前の組織体制の整備、(2)災害時の具体的な保健活動、(3)災害時に被災地へ保健師を派遣する時の派遣元と派遣先自治体の準備、(4)災害時の情報収集や情報管理に向けた調査票の標準化、(5)減災や発災時の適切な保健活動のために行われる平常時の保健活動について記載している。

大規模災害が発生すると、生じる様々な問題に対処するため、被災地では外部支援者による支援活動が行われる。阪神淡路大震災以降、外部支援者として派遣される職種やチームの種類も増え、昨今は災害保健支援チーム（DHEAT）[注]の体制が整備され、被災地では多様な活動が展開されている。

注：災害時健康危機管理支援チーム（Disaster Health Emergency Assistance Team: DHEAT)は、都道府県・指定都市の専門的な研修を受けた医師や薬剤師、保健師など（主に保健所職員）１班５名程度で編成することを基本とし、災害発生時に１週間から数か月程度、被災都道府県の保健医療調整本部と保健所が行う保健医療行政の指揮調整機能等を応援する専門チーム。

厚生労働省は、活動内容を具体化したマニュアルの作成や支援チーム養成のための研修を進めており、都道府県・政令指定都市では、人材育成や地域防災計画への位置づけなど、地域の応援・受援体制の状況に応じて DHEAT を運用していく必要がある。一方、被災地では、外部支援を受け入れ活用する「受援」が必要となる。それに対して各自治体が準備を進めており、横浜市も同様である。加えて、新型コロナウィルス感染症拡大下の状況から、全国規模の災害発生時には、自治体間の応援・受援は困難なため、自治体内で初動対応を行い効果的な受援を行うための災害対策ツール、および地元大学・学校の教育研究者を含む専門人材との連携協働が不可欠である。

【課題に取り組む意義・研究の必要性（研究ニーズ）】は図１に示す以下の課題である。

災害をとりまく課題については、①**健康課題**として、地球温暖化や気候変動に伴う災害の大規模化、想定外の災害が生じる可能性、横浜市を含む関東首都圏における災害（大震災）発生予測と想定被害の甚大さ、大震災時には初期だけでなく中長期にわたり健康被害が生じること、加えて、新型コロナウィルス感染症対応を加味した対策の見直しが必要である。

次いで、②**地域特有の課題**として、横浜市では、長年、大規模災害の発生がないため保健師をはじめ自治体職員は災害“応援”派遣経験はあるものの“受援”経験が少ない、地域生活環境の変化（急速な少子高齢化、世帯構造の減少、地域での支えあいの減少）に基づく平時からの災害対策の重要性が増している。加えて、With コロナでは、社会資源の活用や多機関連携の重要性が増した。

また、**保健師の課題**については、①**実務のあり方**として、市内約 600 人の保健師が約 80 か所に分散配置されているが、災害時は本庁と区（区福祉保健センター）が一丸となって保健活動する必要がある。従来から災害対策を見直す必要が出ていたことに加え、大規模災害級の新型コロナウィルス感染症拡大に伴い、自治体間の応援・受援の困難、保健所業務のひっ迫、電子化などデジタルフォーメーションおよびオンラインツールの積極的導入の必要性などを見直すことが急務となった。

さらに②**教育機会**として、災害対策については大学・自治体（横浜市）双方で現場での実践を重んじた教育（実習・研修）の必須内容であり、連携しながら独自に実施してきた。しかし、あいつぐ大規模災害の発生に伴い、保健師基礎教育（大学等）において災害・感染症などの健康危機管理に関する教育の強化が求められ、厚生労働省は保健師教育の質を担保する指定規則改正を行った。これをうけ、令和 4 年度入学生からは、全国の保健師基礎教育課程を担う大学・大学院・専門学校において、災害対策を含む健康危機管理の教育が強化される。その一方で教育機会の制限（実習中止・短縮）、研修中止・短縮等が生じているため、災害対策ツールの開発は教育機会の充実のためにも急務である。

		災害をとりまく課題		Withコロナ時代を見据えて加味すべき課題
健康・医療トレンド	健康課題	・地球温暖化や気候変動に伴う災害の大規模化 ・横浜市を含む関東首都圏における災害発生予測と想定被害の甚大さ ・大震災時には初期だけでなく中長期にわたり健康被害が生じる	新型コロナウィルス感染症の流行	・新型コロナウィルス感染症対応を加味した災害対策の見直しが必要 ✓全国規模の災害発生時は自治体間応援・受援は困難 ✓自治体内での初動対応（アクションリスト） ✓効果的な受援を行うための災害対策ツール
	地域特有の課題	・長年、大規模災害の発生がない横浜市では災害応援派遣経験はあるが受援経験が少ない ・平時からの災害対策の重要性 ・地域生活環境の変化（急速な少子高齢化、地域での支えあいの減少）		災害級の感染症拡大（パンデミック）により、社会資源の活用や多機関連携が不可欠 ✓地元大学の教育研究者等の専門人材との連携協働 ✓地域にある社会資源の把握と活用 ✓地域住民同士の助け合い，多様な機関の連携協働
保健師の育成	実務のあり方	・保健師は自治体で健康課題への対応を担う責務を持つ ・災害対策は感染症対策と並ぶ健康危機管理の一環とされる重要な業務，常時見直しアップデートを要する ✓「大規模災害時における保健師の活動マニュアル」		新型コロナウィルス感染症の拡大に伴い、自治体間の応援・受援の困難、保健所業務のひっ迫を見据えた対策を見直すことが急務 ✓保健所人材不足　✓デジタル化および分析の必要性 ✓オンラインツールの積極的導入　等
	教育機会	・災害を含む健康危機管理については、大学・自治体双方で現場での実践を重んじた教育の必須内容 ・大規模災害の発生に伴い保健師基礎教育の強化の方針 ✓現場での実習 ✓オフライン（対面）研修　等		コロナ禍で、教育機会の制限があり、実践的に学ぶ機会が限られているため、災害対策教育ツールとしても重要 ✓実習の中止・短縮 ✓研修機会の減少　等

図１．横浜市における災害対策をとりまく課題

・本研究の特長

①大都市横浜における大規模災害対策は市民の健康と命を守り生活の基盤を支えることに直結する。

②保健師の実践にすぐに活用できるツールの開発を行えば、更新により継続的な実践支援ツールとなる。

③災害対策ツールおよび自治体-大学間連携による実践研究事例として、他自治体・大学で応用できる可能性がある。日本最大規模の政令指定都市における事例は、多様な自治体（都道府県・政令指定都市・特別区・市町村）で応用できる可能性がある。

・本研究で何を、どこまで取り組みたいか

大規模災害発生所の初動対策ツールとして、現行の初動マニュアル、アクションカードの充実、受援チェックリストの作成に取り組む。実践現場での有用性・活用可能性を明らかにする。

７　実施した内容（スケジュールと具体的な活動、実績、成果）

1)　方法：保健師協働による参加アクションリサーチ(Cusack et al.,2018)を参考に、①課題の創出/物語、②参加アクション/構築、③課題解決/解釈（再構築）、④反映/アクション、⑤評価の段階を、研究者と実践者の保健師が協働して行った。具体的には、文献および資料収集による検討、全国・他自治体での事例の検索と確認、マニュアルの暫定版作成、ヒアリングおよび無記名自記式 WEB アンケート調査による意見聴取、暫定版の修正を行った。大規模災害対策ツール暫定版として、大規模災害発生時のマニュアルの修正版を作成した。

倫理的配慮として、横浜市立大学倫理審査委員会の承認を受けたほか、調査の際には、文書による説明を行い、チェック欄へのチェックにより同意を得た。

2)　スケジュールと具体的な活動：1 年間（2022 年 6 月~2023 年 3 月）

(1)　大学はこれまでの教育研究、地域貢献の実績を活かしつつ、**調査計画、文献レビューと事例調査**を行い、**自治体（横浜市健康福祉局福祉保健課）と連携協働しツール暫定版を作成**した。文献・資料を自治体へ共有した。**無記名自記式 WEB アンケート調査を計画し、集計を担当**した。

(2)　自治体（横浜市）は、これまで作成したツール案の見直し、**ヒアリングおよび無記名自記式 WEB アンケート調査の対象者選定、調査依頼**を行った。横浜市本庁の担当保健師を対象に**ニーズ調査（ヒアリングおよび WEB アンケート）**を行い、マニュアル修正版への意見を収集した。

(3)　大規模災害発生時の保健師活動に関する文献、都道府県・政令指定都市・市町村の大規模災害発生時のマニュアル、先進事例を参照し、大学と自治体との協議（対面会議とメール審議）によりマニュアルの加筆修正を行った。文献検討の結果、特に加筆修正を行ったのは、他の自治体からの受援（体制構築、受援の流れ）、保健師を含む支援者のメンタルヘルス、新型コロナウィルス感染症のパンデミックをふまえた備えであった。工夫点として、短時間でも理解しやすいよう、フォーマット・書体の改善、図・表による提示を追加し、カラー印刷、保管に耐えうる装丁（ファイルやラミネート）、更新を要する資料と更新時期の明確化などを行った。

(4)　年２回（９月と１月）の災害訓練時のうち、1 月に、**大規模災害対策ツール暫定版、特にマニュアル改訂版を試行（導入）**し、本庁内担当保健師より意見を聴取した。意見聴取は、WEB アンケート調査を行った。調査内容は、マニュアルの内容の適切さ、役に立つか、わかりやすさ（4 件法：とてもそう思う~全くそう思わない)、自由記述、年代、市に入庁してからの年数であった。**評価（アンケート調査ならびにヒアリング調査）**をふまえて、さらに修正を行い、マニュアル改訂版を作成した。次年度以降の活用を目指し、マニュアル改訂版を本庁内担当保健師全員に配布した。

3)　実績、成果

・文献検討（研究・活動報告）：65 本,国・自治体資料 46 編　・協議：会議 6 回、参加者延べ約 45 名

・訓練：参加者 25 名　・アンケート調査：回答者 14 名（20 代 4 名,30 代 1 名,40 代 6 名,50 代 3 名）

・開発した大規模災害対策ツール（案）は、下記に示す通りである。

(1) 大規模災害発生時のマニュアル修正版　65 部作成　担当保健師に配布された。

横浜市で既に作成されているマニュアルを基盤に見直しを行い、改訂を行った。

(2) 大規模災害発生時の受援チェックリスト（案）

厚生労働省科学研究補助金事業で開発された「DHEAT 活動ハンドブック」、「実務保健師の災害時研修ガイドライン」、全国保健師長会「大規模災害時における保健師の活動マニュアル」、先進事例などを参考とした。

8　この研究により得られた効果と自己評価

本研究では、訓練時のヒアリングおよび無記名自記式 WEB アンケート調査による参加者の評価により有用性・活用可能性（マニュアルの内容の適切さ、役に立つか、わかりやすさ）を得た。マニュアルの内容の適切さ、役に立つか、わかりやすさについて、4 件法（とてもそう思う~全くそう思わない）で尋ねた結果、回答者全員がとてもそう思う・そう思うと回答していた。マニュアルの改善による一定の効果が示されたと考える。

訓練時のヒアリングおよび自由記述から、マニュアルについて図示、受援体制が以前より詳細で良い、資料編が充実、動きがわかりやすく簡潔、レイアウトがみやすくなった等の意見が聞かれた。

自由記述からは、災害に備えて本庁に所属する保健師の活動として取り組むべきことや備えておくべきことが新たにわかり、さらなる修正への提案も具体的に得られた。

また、大規模災害発生時の庁内における速やかな連携に向けて、平時より関係部署間での「顔が見える関係作り」を求める声も挙げられていた。

9　今後の課題と展開

今後の課題と展開として、大学としては、医学部看護学科における保健師基礎教育において、保健師学生向けの実践的教育への活用、講義で既に取り入れている自治体保健師からの健康危機管理・災害に関する内容への反映、兼務する国際教養学部都市学系コース講義・演習での活用を考えている。研究代表者が参画する文部科学省調査事業（日本看護系大学協議会委託，令和 4~ 6 年度健康危機管理に関する大学における保健師・看護師教育プログラムを開発中）への共有を検討している。本研究の結果が一部反映されれば、全国の看護系大学における健康危機管理教育の一助となり得る可能性がある。

自治体としては、市本庁におけるマニュアル改訂版を活用した訓練の実施、マニュアル改訂版の内容を担当者ひとりひとりが理解し発災時にマニュアルを参照しながら行動できるようなマニュアルの共有と普及、などが挙げられる。

さらに、波及する展開として、本研究をきっかけに、横浜市立大学医学部看護学科（地域看護学領域）と横浜市健康福祉局福祉保健課（人材育成担当）で協議の場を定期的に設け、健康危機管理（大規模災害・感染症など）および保健師の基礎教育・現任教育による人材育成などについて検討することとなった。地域保健・公衆衛生看護学の学術と実践の両側面から、横浜市立大学—横浜市の協働を推進することが今後の課題である。

10　本事業に関する研究発表、メディア掲載等（予定を含む）

（予定）神奈川公衆衛生学会、日本公衆衛生看護学会