

市町村の災害時保健活動体制整備支援事業 —保健師の活動を中心に—

西多摩保健医療圏

実施年度	開始 平成27年度 終了(予定) 平成28年度
背景	<p>西多摩圏域は保健師等の専門職職員が少なく、広大な山間部、過疎地域、高い高齢化率などの地域特性のため、災害時の保健活動に課題が多く存在するが、圏域市町村には災害時の保健活動マニュアル等が整備されていない。</p> <p>このような地域特性を踏まえつつ、限られた人材を最大限に活用し、迅速かつ適切に保健活動を展開していくため、市町村における災害時保健活動の体制整備を支援する必要がある。</p>
目標	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村における災害時保健活動マニュアルの作成を支援するため、その指針となるガイドラインの作成を行う。 ・災害対策における保健所と圏域市町村の連携強化を図る。
事業内容	<p>【平成27年度】</p> <p>国立保健医療科学院 奥田博子上席主任研究官をアドバイザーに迎え、所内PTを中心に下記の事業に取り組んだ。また、1市とのモデル事業を開始した。</p> <p>(1) 災害時の保健活動に関する現状把握(市町村ヒアリング調査)(7月～9月)</p> <p>(2) モデル市(青梅市)との協働作業</p> <p>ア HUG研修(7月)</p> <p>イ マニュアル作成部会(9月より概ね月1回)</p> <p>ウ 高齢主管課・障害主管課ヒアリング(11月)</p> <p>エ 災害時保健活動に関する庁内関係者連絡会(2月)</p> <p>(3) 圏域8市町村への働きかけ</p> <p>ア 「8市町村連携会議」(10月5日)</p> <p>イ 市町村職員等支援研修(12月14日)</p> <p>(4) 所内PTメンバーによるガイドライン執筆</p> <p>【平成28年度】</p> <p>(1) ガイドライン・青梅市マニュアルの作成(8月頃までに素案完成)</p> <p>(2) 素案に対する意見照会(圏域市町村等)、関係機関連携会議の開催</p> <p>(3) 研修会・連絡会等の開催、7市町村に対するマニュアル作成の働きかけ</p>
評価	<p>【ガイドライン・マニュアル作成にむけて】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 各市町村への調査により、災害時の保健活動体制や保健師の役割などについて情報収集、課題抽出を行った。 ➢ 「8市町村連携会議」の場で圏域内の状況や課題を共有し、今後の事業展開やガイドライン・マニュアル策定の方向性を決定した。 ➢ モデル市との協働作業では、市健康課の協力を得てマニュアル作成に着手し、その中で出された意見等をガイドライン作成方針に反映した。また、障害・高齢主管課における要配慮者対策に関するヒアリングの実施、庁内関係者連絡会(高齢・障害・子ども・健康・防災主管課)の開催により、住民(要配慮者)への対応について具体的に意見交換を行うことができた。 <p>【圏域市町村との連携強化】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 「8市町村連携会議」や市町村職員等支援研修の開催により、市町村各部署の関係者が災害時の保健活動に関心を持ち、平常時の準備・関係機関との連携の重要性について理解が深まった。
問い合わせ先	<p>西多摩保健所 企画調整課 企画調整担当・市町村等連絡調整担当</p> <p>電話 0428-22-6141</p> <p>ファクシミリ 0428-23-3987</p> <p>E-mail S0000341@section.metro.tokyo.jp</p>

1 事業開始の経緯

西多摩保健医療圏（青梅市・福生市・羽村市・あきる野市・瑞穂町・日の出町・檜原村・奥多摩町）（以下、「圏域」と言う。）では、平成26年2月の豪雪災害の際、青梅市・奥多摩町・檜原村において孤立地域が発生した。東京都から国への災害派遣要請に基づき、自衛隊・警察等による救助・救出活動等が行われたが、各自治体は住民の健康調査や人工透析患者への対応等に追われ、その経験をとおして、災害時の保健活動に関する準備の必要性を強く認識した。

圏域では市町村ごとの地域防災計画の整備は進んでいるものの、保健活動に関する具体的なマニュアル等は整備が十分ではない状況にあり、「8市町村・保健所連絡会」（年3回開催）においても、保健活動を担う保健師について「所属課の職員として事務職と同様の役割を担うことになっている。」「（少数であるにも関わらず）避難所対応から救護所における救護活動まで期待されている。」などの現状が報告された。

「地域における保健師の保健活動に関する指針」（平成25年4月）では、都道府県や市町村保健師の役割として、平常時からの連携の下、発災時の被災者健康管理等について体制を整えることが示された。

これらのことをふまえ、西多摩保健所では27年度・28年度の2か年の予定で、保健師の活動を中心とした本事業に取り組むこととした。

2 災害時の保健活動に関わる圏域の特徴

（1）広大な山間部を抱え、災害時には道路の寸断など孤立地域が発生する危険性がある

当圏域は、人口は392,666人（平成27年1月1日）、面積は東京都全体の26.1%を占めている。東部は台地で市街地や工場が広がる一方、西部は広大な山間部を抱え、自然豊かな地域であるが、災害が起きた際は、道路の寸断などにより孤立地域となる危険性がある。また土砂災害防止法



に基づき、圏域には4,807か所の土砂災害警戒区域が指定されており、東京都内指定数の半数を占める（平成28年3月現在）。

（2）人口規模の小さい自治体が多く、保健活動を担う保健師等の専門職が少ない

当圏域は人口規模の小さい自治体が多いため、保健師の絶対数が少ない。人口10万人当たりの保健師数は多摩地域市部全体と比較すると1市を除き多いが、少数の保健師で複数の分野の業務を担ったり、前述の地域特性により活動や移動に時間を要したりするなどの特徴がある。

また、管理栄養士・歯科衛生士については、常勤職員がいない自治体もあるため（どちらもいない自治体は8自治体中4自治体）、栄養・歯科の視点も含めた上で、保健活動を行う役割が保健師に期待されている。

（3）全体的に高齢化率が高く、山間部では過疎化が進んでいる

当圏域は住民同士のつながりが強い地域でもあり、住民の自助や共助にも期待できる面もある。しかし高齢化率は高く、2町村では高齢化率が4割を超え、過疎地域に指定されている。避難所や地域の被災者の支援について準備する際にもこのことを考慮する必要がある。

3 事業目標

- (1) 市町村災害時保健活動マニュアルの作成を支援するため、その指針となるガイドラインの作成を行う。
- (2) 災害対策における保健所と圏域市町村の連携強化を図る。

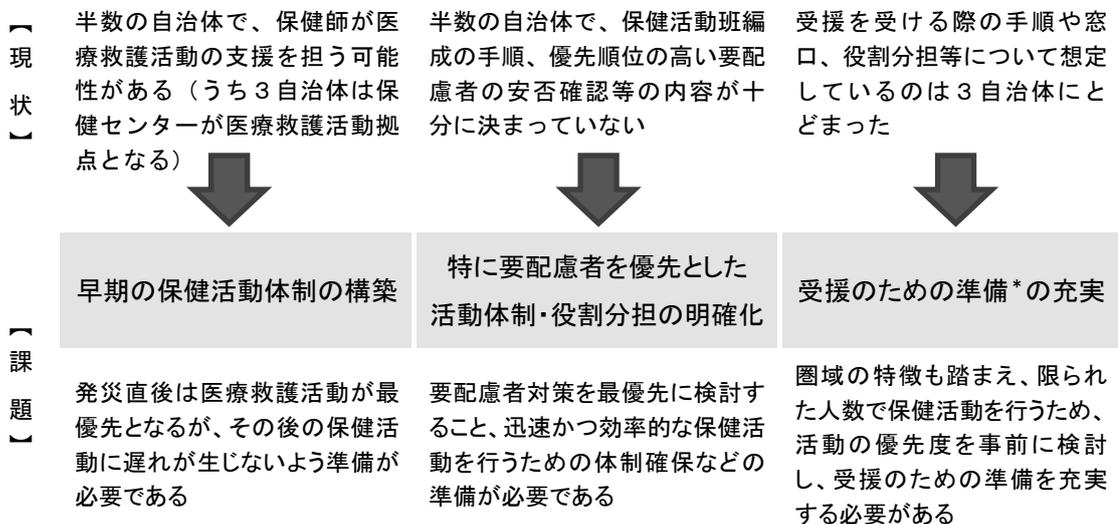
4 事業実施体制

保健所内では保健師・管理栄養士・歯科医師・事務職によるチーム（以下、「所内PT」と言う。）を立ち上げ、国立保健医療科学院 奥田博子上席主任研究員にアドバイザーとして助言を依頼した。

5 27年度の取組

(1) 災害時の保健活動に関する現状把握（市町村ヒアリング調査：7～9月実施）

- ア 目的** ①健康主管課を中心として各市町村の体制等を確認する
②市町村の健康主管課・防災主管課等と西多摩保健所で災害時保健活動に関する認識を共有し、ガイドライン・マニュアルの方向性を確認する
- イ 調査方法** 事前調査票による調査を実施し、その回答をもとに後日ヒアリングを実施（健康主管課及び防災主管課の参加を依頼）
- ウ 調査内容** ①健康主管課の体制、②受援の想定及び準備、③医療救護活動、④要配慮者（避難行動要支援者を含む。以下、「要配慮者」と言う。）対策、⑤避難所、⑥地域活動の6点
- エ 調査から抽出された課題**



*受援のための準備：外部支援者に依頼する内容を事前に想定すること、活動に使用する資料の準備等

(2) モデル市（青梅市）との協働作業

マニュアル作成にあたり市町村の現状に即したものとするため、青梅市にモデル市を依頼、協力を得て、下記の「HUG 研修」、「マニュアル作成部会の開催」、「高齢主管課・障害主管課ヒアリング」、「災害時保健活動に関する庁内関係者連絡会」について取り組んだ。

取り組みの目的	H27			H28			
	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月
災害時の保健活動について ①イメージ化を図り ②ガイドライン・マニュアルの内容を検討するために	HUG 研修 8/24（避難所運営ゲーム） 対象：健康主管課職員		マニュアル作成部会 （ガイドライン・マニュアルの内容を検討） 9月～概ね月1回 メンバー：健康主管課（保健師・事務職員）				
要配慮者対策について ①各部署の準備状況を知り ②庁内の連携を検討するために	高齢主管課 障害主管課ヒアリング 10～11月 ①平常時の体制、②発災時の対策、③保健師の役割について調査			庁内関係者 連絡会			

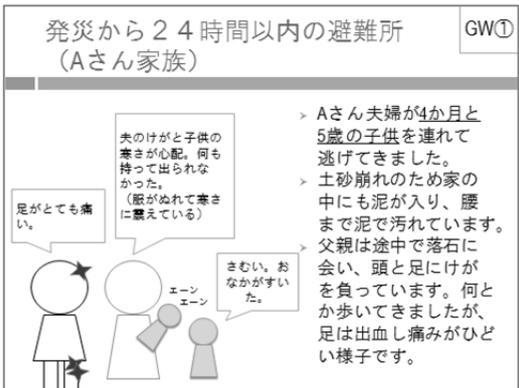
庁内関係者連絡会（平成28年2月10日開催）

市の各部署に保健師が分散配置される中で、要配慮者対策など一つの部署では完結できない課題があることから、保健所から各部署に呼びかけ、開催を企画した。

目的	(1) 災害時保健活動に関わる各部署の職員が、市の地域防災計画に基づく基本的な事項を再確認する。 (2) 市のマニュアル策定に向け、災害時の保健活動をイメージし、各部署で検討・準備すべきこと、連携の必要性に気づく。
参加者	災害時に保健活動（主に要配慮者対策）に関わる部署（健康・高齢・障害・子ども主管課）の保健師・事務職員、市防災課職員（講師）
内容	(1) 市防災課職員による講義 ・市民の避難行動と職員の役割 ・災害時要配慮者と避難行動要支援者 等 (2) グループワーク「地震発生から1週間の避難所」 提示された事例について「個人や家族の困りごと、必要なこと」、「平常時からの準備」について話し合う。 各グループのファシリテーターと書記を保健所のPTメンバー・地区担当保健師が担った。

《参考》連絡会の中で示した事例・イメージ

- 直後：外傷等の事例
- 2日目：要介護高齢者事例
- 3日目：内服薬を切らした人
- 6日目：虐待疑いの事例
- 7日目：避難生活の影響による認知症の悪化事例
- 8日目：在宅の被災者



(3) 圏域8市町村への働きかけ

ア 8市町村連携会議（平成27年10月5日開催）

目的 災害時の保健活動、保健師の役割、マニュアルの必要性等に関する理解を深める。
また、今後作成するマニュアル及びガイドラインに関する意見交換を行い、方向性を確認する。

参加者 健康主管課・防災主管課の課長・係長等

内容 アドバイザーの講義「災害時の保健活動」、及び意見交換

イ 市町村職員等支援研修（平成27年12月14日開催）

目的 市町村等職員が災害時の保健活動と対象者を具体的にイメージし、各課の協力の必要性、平常時の準備等への理解を深める。

参加者 8市町村職員（健康・高齢・障害・防災主管課）、地域包括支援センター、社会福祉協議会等の職員（44名）

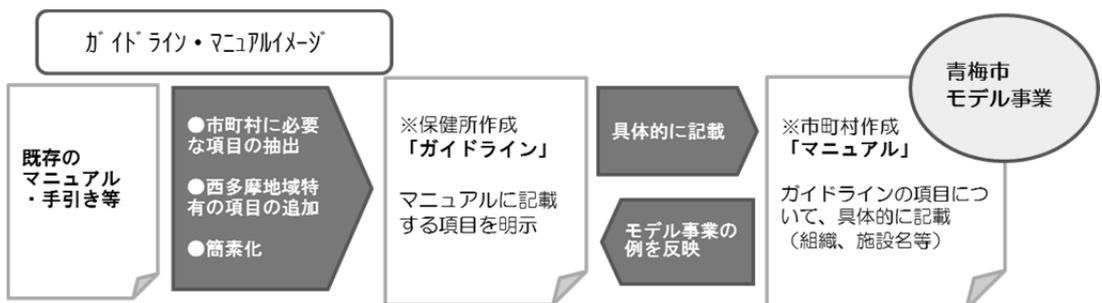
内容 アドバイザーの講義「災害時の保健活動」、当保健所保健師による平成27年9月に発生した「関東・東北豪雨」における派遣保健師活動報告、グループワーク

(4) ガイドラインの作成

上記(1)～(3)と平行して所内においてガイドライン作成に着手し、所内PTで方向性を検討、メンバーで分担して執筆作業をすすめた。

ア 作成の流れ

- ①ガイドラインについては、既存のマニュアル・手引き等から市町村に必要な項目を抽出し、圏域特有の項目を追加しながら作成する。
- ②平行して、モデル市のマニュアル作成部会で検討した内容をフィードバックし、ガイドライン・マニュアルを相互補完的に作成する。



イ ガイドライン作成の工夫点

初めて災害時の保健活動に取り組む保健師でも、必要な事項をつかめる内容とし、下記を工夫点として作成に着手している。

- 1 災害時保健活動をフェーズ別・役割別に整理する
- 2 ガイドラインより必要項目や様式を抽出し、各市町村に適合する形にすることでマニュアルを作成できる内容を含む
- 3 活動の一部を「誰が、いつ、何を行う」というA4（1枚）のカード*（シート）にまとめる
カードは外部支援者の協力を得るための受援の準備を兼ねる

*カード（シート）：例えば「避難所における被災者の健康調査・相談」について、目的・準備・具体的な行動・使用する様式・関係機関の連絡先等をシート1枚にまとめておき、マニュアルとして使用したり、外部支援者に依頼する際の指示書代わりとなるものをイメージしている。

6 評価・まとめ

（1）ガイドライン・マニュアル策定に向けて

- 各市町村へのヒアリング調査、「8市町村連携会議」を通して圏域の状況や課題を共有し、ガイドライン・マニュアル策定の方向性を決定した。
- モデル市との協働作業としては、マニュアル作成に着手し、出された意見をガイドライン作成方針に反映、さらに高齢・障害・子ども主管部署を含めて話し合う場（庁内関係者連絡会）を設け、要配慮者への対応について具体的に意見交換を行うことができた。
- 所内では、PT体制を立ち上げ、ガイドライン作成に着手、メンバーで分担して執筆作業を進めた。

（2）保健所と圏域市町村との連携強化

「8市町村連携会議」や市町村職員等支援研修の開催により、市町村各部署の関係者が災害時の保健活動に関心を持ち、平常時の準備・関係機関との連携の重要性について理解が深まった。

28年度は、これらの活動の結果をふまえ、ガイドライン・マニュアルの完成及び市町村での作成支援に取り組む。