

市町村災害時保健活動の実行力向上支援事業

西多摩保健医療圏

実施年度	開始 平成30年度 終了 平成30年度
背景	平成26年の大雪の際の保健活動経験から、平成27・28年度に課題別地域保健医療推進プラン「市町村における災害時保健活動体制整備支援事業」を実施した。この事業では、「西多摩圏域市町村災害時保健活動ガイドライン」を作成し、市町村の災害時保健活動マニュアル作成支援を行なってきた。平成28年度に青梅市、平成29年度に日の出町がマニュアルを作成した。 平成30年3月に「日の出町災害時保健活動マニュアル」が完成した際に、日の出町からマニュアルの実効性について検証したいと要望が出された。保健所としても、ガイドラインによるマニュアル作成支援を進める上で、マニュアルの実効性の確認は有用であると考え、本事業に取り組むこととした。
目標	○「日の出町災害時保健活動マニュアル」の実効性を、シミュレーション等により確認し、市町村の災害時保健活動の実行力や、保健所の支援技術の向上を図る。 ○事業成果について圏域他市町村に普及を図ることにより、更なる圏域の災害時保健活動体制の整備を推進する。
事業内容	1 「日の出町災害時保健活動マニュアル」の検証 (1) 日の出町災害時保健活動検討会議の開催（4月～12月 概ね月1回開催） (2) 日の出町災害対策訓練 ・図上シミュレーション訓練（7月31日） テーマ「立川断層による地震発生から72時間までの保健活動や関係する各班の動きや連携方法」 ・HUG（避難所運営ゲーム）研修（8月23日）講師 日の出町保健師 ・日の出町総合防災訓練での避難所における保健活動訓練（11月11日） 2 圏域市町村の災害時保健活動体制の推進 (1) 圏域災害対策研修会（9月10日） テーマ「災害時の避難者支援と受援のあり方」 (2) 市町村が災害時保健活動体制の整備を進めるための支援ツールの作成
評価	【日の出町災害時保健活動マニュアルの検証】 ・庁内関係者による連携会議を重ねた上で、訓練を実施したため、他の班と連携する業務の具体的な方法・役割分担を明確化することができた。 ・訓練等による検証の結果、日の出町マニュアルの活動内容は網羅されているが、活動を実際に行う手順については具体性が不足していたため、日の出町はより詳細な手順の部分をマニュアルに追加する改正を行った。 【圏域市町村の災害時保健活動体制の推進】 ・圏域市町村には、8市町村・保健所連絡会で日の出町との取組の情報提供を行い、体制整備を働きかけた。マニュアル作成等平常時準備の必要性は浸透してきた。 ・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対する意識が高まり、平常時の準備や連携の重要性について理解が深まった。 【市町村災害時保健活動支援ブックの作成】 ・日の出町との取組でわかった保健活動を実際に行う上での具体性を補完するものとして、発災時に特に優先順位の高い保健活動拠点設置と避難所での保健活動について、目で見てイメージできる支援ツールを作成した。
問い合わせ先	西多摩保健所 企画調整課 企画調整担当 電話 0428-22-6141 ファクシミリ 0428-23-3987 E-mail S0000341@section.metro.tokyo.jp

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、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た。

その経験から、西多摩保健所は平成 27・28 年度に課題別地域保健医療推進プラン「市町村における災害時保健活動体制整備支援事業」を実施した。この事業では、「西多摩圏域市町村災害時保健活動ガイドライン（以下、「ガイドライン」という。）」を作成し、市町村の災害時保健活動マニュアル作成支援を行ってきた。平成 28 年度に青梅市、平成 29 年度に日の出町がマニュアルを作成した。

平成 30 年 3 月に「日の出町災害時保健活動マニュアル」が完成した際に、日の出町からマニュアルの実効性について検証したいと要望が出された。保健所としても、ガイドラインによるマニュアル作成支援を進める上で、マニュアルの実効性の確認は有用であると考え、本事業に取り組むこととした。

2 事業目標

「日の出町災害時保健活動マニュアル」の実効性を、シミュレーション訓練等により確認し、市町村の災害時保健活動の実行力や、保健所の支援技術の向上を図る。

また、事業成果について圏域他市町村に普及を図ることにより、更なる圏域の災害時保健活動体制の整備を推進する。

3 事業実施体制

国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 金谷泰宏部長をアドバイザーに迎え、企画調整課企画調整担当と日の出町いきいき健康課が共同で事業を実施した。

4 事業内容

（１）「日の出町災害時保健活動マニュアル」の検証

日の出町各課の協力を得て検討会（①）を設置し、そこでの検討を経て、図上シミュレーション訓練（②）、HUG 研修（③）、総合防災訓練での保健活動訓練（④）を実施し、日の出町災害時保健活動マニュアル（以下、「日の出町マニュアル」という。）の記載内容の検証を行った。

① 日の出町災害時保健活動検討会議（平成 30 年 4 月～平成 30 年 12 月 概ね月 1 回）

災害時保健活動訓練や日の出町マニュアル検証作業につなげていくため、日の出町・保健所合同で検討会議を開催し、町の関係部署の職員を集めて意見交換を行った。

目 的	災害時保健活動に関わりの深い避難所に関連する部署の役割や連携方法を確認するとともに、保健活動に対する理解と協力を得る。
-----	---

参加者	災害時保健活動や避難所の関連部署の課長・係長等（いきいき健康課、子育て福祉課、生活安全安心課、町民課、産業観光課、社会福祉協議会）、保健所 23 名
-----	--

内 容	日の出町の災害時保健活動における各部署との連携方法及び訓練方法等の検討
-----	-------------------------------------

② 図上シミュレーション訓練（平成 30 年 7 月 31 日）

目的 関係部署の役割と連携に焦点を置いた図上訓練により、日の出町マニュアルの実効性を検証する。

参加者 健康・高齢・障害・防災・町民主管課や社会福祉協議会などから主に管理監督者 18 名（1 班 9 名×2 班、各部署がそれぞれの班に入る同じ構成とした。）

内容 ①発災時に実施すべき対応に優先順位をつけ、役割及び業務内容を確認

②イベント対応訓練

発災後から 72 時間までの保健活動に関する様々な問題（例「大型ショッピングモールに何千台もの車が駐車しており、エコノミークラス症候群予防の対策を求められる」）20 題を講師が出題し、各自の役割に沿って対応した。



成果 庁内関係者による連携会議を重ねた上で、図上シミュレーション訓練を実施したため、他の班と連携する業務の具体的な方法・役割分担が明確化し、日の出町マニュアルの記載内容を具体化できた。

③ HUG（避難所運営ゲーム）研修（平成 30 年 8 月 23 日）

目的 避難所運営に関わる町民課や学校関係者など庁内関係部署の理解を深めることにより、保健活動との連携を強化する。

参加者 町民課・子育て福祉課・産業観光課・学校教育課・小・中学校・いきいき健康課等 48 名（午前 1 回・午後 1 回開催、各回とも 1 班 6～7 名×4 班）

内容 HUG を行い、災害時の避難所の運営について模擬体験する。

成果 避難所運営に関する全庁的な意識づけと共に、保健活動への理解が得られた。今後は町の保健師が講師となり、同様の研修を継続していくことが可能となった。

④ 日の出町総合防災訓練での保健活動訓練（平成 30 年 11 月 11 日）

目的 総合防災訓練の中で実際に保健活動を実践することにより、日の出町マニュアルの記載内容を検証する。

参加者 保健師チーム（保健師 2 名、事務担当 1 名）

内容 検討会議で作成したシナリオに基づき、保健活動拠点を立ち上げから、保健師チームが避難所である大久野中学校に出向き、住民の協力を得て健康相談活動を実施するまでを実践
<内容>

①保健センターでの拠点設置・被災状況等の把握、避難所での活動準備

②避難所である中学校に到着後、避難所管理運営者に避難所の状況を確認



③健康相談カードをつけた住民 22 名
に健康相談を実施

④保健センターに帰庁し、相談内容の
集計、日報等の作成

※本訓練と並行して福祉避難所への受
入要請訓練が実施され、健康相談の
結果移送が必要な要配慮者の処遇調
整連絡を行った。



成 果 日の出町マニュアルは活動内容が網羅されていることがわかったが、活動を実際
に行う手順については具体性が不足していた。より詳細な手順の部分をも日の出町
マニュアルに追加する必要性がわかった。

(2) 圏域 8 市町村への働きかけ

ア 市町村職員等支援研修（平成 30 年 9 月 10 日開催）

目 的 避難所における保健、医療、福祉、環境衛生について、各市町村の地域防災計画
に基づく役割を確認するとともに、実際の避難所を想定したシミュレーションを
用いて情報収集、評価、対策検討の一連の流れを学び、実践能力の向上を図る。

参加者 8 市町村職員（健康・高齢・障害・防災主管課）等の職員（46 名）

内 容 ①講義及びガイダンス

災害時の公衆衛生行政、関連法令、
計画、都・市町村の役割

（講師：国立保健医療科学院健康
危機管理研究部 金谷泰宏部長）

②イベント対応訓練

市町村ごとのグループに分かれ、
災害急性期に起こる様々な問題について市町村ごとに設定された 10 の問題を、
各自の役割に沿って図上で対応した。



成 果 既に訓練を体験していた日の出町は、対応の内容・スピードが格段に向上してお
り、マニュアルの作成や訓練の効果を参加者で共有できた。また、災害時の保健
活動は他部署等との連携が不可欠で、平常時から連携方法や外部支援者の活用に
ついて考える必要があることを参加者に認識してもらえた。

イ 8 市町村・保健所連絡会等での働きかけ

当圏域では、青梅市と日の出町はガイドラインを元に災害時保健活動マニュアルを作成したが、
他の市町村は作成できない状況にある。そのため、本事業の取組状況は圏域市町村の健康主管課と
の連絡会（年 3 回）や圏域合同保健師連絡会（リーダー会・年 2 回）で随時報告し、他市町村での
取組を働きかけた。

（３）「市町村災害時保健活動支援ブック」の作成

日の出町との検討や訓練を通して、日の出町マニュアルやガイドラインは必要な項目が網羅されているが、実際にどう動くか具体性が不足していることがわかった。原因として、日の出町マニュアルはガイドラインに基づき、保健活動を「住民の健康管理」「情報収集・分析・発信」などの項目別に整理したものであり、町の保健師は「避難所での保健活動」など複数項目にまたがった実際の保健活動を行うために複数のページを確認し、そこから具体的な行動（避難所に向かう準備方法、情報収集項目とその活用方法、健康相談時の帳票類の使い方等）を組み立てるのが難しいと感じていた。

また、今回の訓練で具体化した「災害時保健活動拠点の設置」と「避難所での保健活動」については、マニュアル作成になかなか着手できない市町村も準備を進めるべき内容と考え、支援ツールとして「災害時保健活動の準備をしよう！～市町村災害時保健活動支援ブック～」（以下、「支援ブック」という。）を作成した。

ア 支援ブックの構成

- ①災害時保健活動拠点の設置
- ②避難所での保健活動
- ③保健活動訓練をやってよう！
～日の出町総合防災訓練～

表紙等も含めてA4判20ページの冊子。①の拠点設置と②の避難所での活動については、A3見開きページでそれぞれ「発災時の動き」と「平常時に行うべき準備」に分けて記載し、③は訓練方法を写真で紹介するとともにシナリオ等を掲載した。

イ 支援ブックの工夫点

○ 目で見てイメージできる

日の出町での訓練写真等を多用し、経験の浅い保健師でも目で見て活動内容をイメージできる内容とし、マニュアルがなくても必要物資の準備を進められるようにした。

○ ガイドラインの様式等の使用方法を具体的に例示

ガイドラインには、各種様式を掲載しているが、具体的にどの場面でどの様式を使用するのかは、しっかり読み込まないと分からなかったため、具体的な場面の写真・説明と共に使用する様式を例示した。これらにより発災直後に在席している保健師だけでも準備が可能となった。

○ 避難所での保健活動訓練ができるツール

日の出町総合防災訓練での保健活動訓練方法を他自治体でも実施できるようにアレンジし、訓練の実施方法・シナリオ等を掲載した。役割ごとに保健師が活動を模擬展開することで、実際の発災時に自ら考え行動ができるようになることを目的とした。また、訓練シナリオには、発災から拠点設置・避難所での保健活動までの具体的な業務や手順の例を提示し、ガイドラインだけではわかりにくかった点を補完した。



市町村災害時保健活動支援ブック

5 評価・まとめ

(1) マニュアルの実効性の検証

総合防災訓練において、日の出町マニュアルに基づき拠点設置や健康相談訓練を行い、具体的に体験できたことで、現行のマニュアルでは使いづらい点や整理が必要な点がわかった。保健活動チームの編成方法、拠点設置方法、受援要請、要配慮者等の安否健康確認方法、各種様式の使い方などについて、検討会議での意見交換等も踏まえつつ、具体化する改定を行った。また、保健師の災害対応能力も大幅に向上した。

(2) 日の出町の災害対策の強化

本事業を通して日の出町各課の災害対策に対する理解が深まり、保健活動に関わる避難行動要支援者・要配慮者名簿システムの検討・改修や高齢者施設との要配慮者受け入れ訓練などが行われ、日の出町の災害対策の強化につながった。

(3) 災害時保健活動に向けた準備の促進

市町村職員等支援研修の開催により、市町村関係部署の災害時保健活動に対する意識が高まり、平常時の準備や連携の重要性について理解が深まった。また、圏域の市町村健康主管課には、8市町村・保健所連絡会等の場で日の出町との取組を共有し、訓練やマニュアル作成等の平常時準備を働きかけた。準備の必要性は一層浸透してきた。

(4) 保健所支援スキルの向上

災害時保健活動には、避難所運営や要配慮者対策等の担当部署との連携が不可欠であり、保健所の支援については、市町村健康主管課が災害時保健活動に対する庁内の理解や協力を得るための関与が重要であった。また、日の出町保健師は、例えば「どの場面で何を確認し、どの様式を使えばよいかわからない」など、ガイドラインで学んだ知識を実際の保健活動に活かすことが難しいと感じているとわかり、助言を行った。これらの働きかけを通じて、保健所の市町村支援や人材育成のスキルの向上が図れた。

6 西多摩圏域災害時保健活動体制整備の推進にむけて

当圏域は自然災害のリスクが高い地域特性があることから、マニュアル作成に取り組めない市町村も災害発生時に優先順位の高い災害時保健活動に着手できるよう、本事業で支援ブック冊子を作成した。災害時保健活動を網羅し文字情報が中心のガイドラインに対し、支援ブックは、項目を絞り込み、より実践的な内容とした。また、写真を多用して準備方法をわかりやすく提示するとともに、情報収集や様式の使い方について具体的に例示し、災害時保健活動を理解しやすくした。令和元年度は、作成した支援ブックを管内市町村の全保健師に配布・説明し、災害に関する意識向上を図るとともに、支援ブックを活用した平常時準備、訓練や研修の実施、日の出町との経験を踏まえたマニュアル作成支援などを行っていく。