

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 平成 28 年度
背景	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。 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。
目標	・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	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 P T 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実施した。 【平成 27 年度】 (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） (2) モデル市（青梅市）との協働作業 HUG 研修、マニュアル作成部会、高齢・障害主管課ヒアリング、庁内関係者連絡会 (3) 圏域 8 市町村への働きかけ（8 市町村連携会議、市町村職員等支援研修） (4) 所内 P T メンバーによるガイドライン執筆 【平成 28 年度】 (1) モデル市との協働作業・青梅市マニュアル（案）の作成 ア マニュアル作成部会（平成 27 年 9 月～平成 28 年 10 月 概ね月 1 回） イ 災害時保健活動に関する庁内関係者連絡会（10 月 3 日） (2) ガイドライン・マニュアル作成ワークシートの作成 (3) 圏域 8 市町村への働きかけ 8 市町村連携会議（11 月 29 日）、市町村職員等支援研修（1 月 31 日）の開催
評価	【市町村マニュアル作成支援】 ・モデル事業として、実際に青梅市の災害時保健活動マニュアル作成支援を行った。市も雪害や大雨への取組を考えており、良い協働ができたとの評価を得た。 【市町村マニュアル作成の指針となるガイドラインの作成】 ・ガイドラインは、市町村調査等により把握した圏域の状況・課題（風水害・雪害への対応、少ない専門職、受援に対する準備、要配慮者に関係する各課との連携等）に対応した内容を記載し、保健活動体制の早期構築を促すものとした。 ・ガイドラインは、モデル市との取組を反映して作成した。市町村が気軽にマニュアル作成に取り組むための工夫として、空欄を記入することでマニュアルを作成できるワークシートを別冊として作成した。 【災害時保健活動に向けた準備の促進】 ・圏域市町村には、8 市町村連携会議等の場でマニュアル作成の課題と対応策を共有し、マニュアル作成を働きかけた。マニュアル作成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の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。
問い合わせ先	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 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。

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るため、西多摩保健所では平成27、28年度の2カ年で、保健師の活動を中心とした本事業に取り組んだ。

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、風水害・雪害のリスクが高い

当圏域は、人口は391,847人（平成28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、風水害や雪害による地域の孤立、土砂災害、浸水などのリスクが高い。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、都内指定数の半数を占める（平成29年1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。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、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）全体的に高齢化率や要配慮者等の割合が高い

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は、地域の良い面を生かしつつも避難行動要支援者や要配慮者の割合が高くなることについて考慮する必要がある。

3 事業目標

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とともに、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

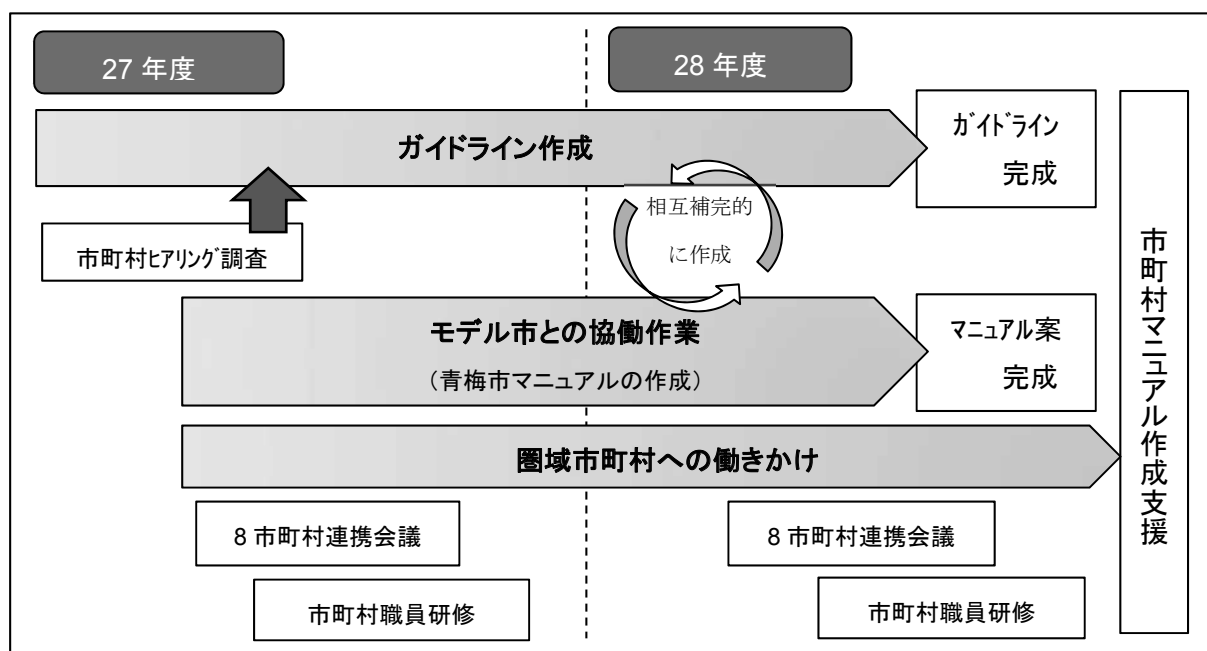
所内に保健師・管理栄養士・歯科医師・事務職によるチーム（以下「所内PT」という。）を立ち上げ、国立保健医療科学院 奥田博子上席主任研究員にアドバイザーとして助言を依頼した。

5 事業内容

平成27、28年度の2カ年の事業内容は、以下の図のとおり。

平成27年度は、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把握・課題抽出を行い、ガイドライン作成の方向性を固めた。また、ガイドラインを実効性のあるものとするため、青梅市の協力を得て実際に市の災害時保健活動マニュアル案を作成するモデル事業を開始し、ガイドラインと市町村マニュアルの作成作業を相互補完的に行った。また、圏域全体で災害時の備えを行う機運を高めるため、連携会議や研修会を開催した。

平成28年度は、青梅市と協働して市のマニュアル案を完成させるとともに、その取組を反映させてガイドラインを完成させた。また、圏域市町村の災害時保健活動への理解を深め、平常時準備やガイドラインを活用したマニュアル作成を働きかけるため、連携会議や研修会を開催した。



6 28年度の取組

(1) モデル市（青梅市）との協働作業

引き続き青梅市の協力を得てモデル事業として協働して青梅市マニュアル素案を作成し、青梅市関係各課に対する意見照会、庁内関係者連絡会を経て、マニュアル案にまとめた。

H28	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
青梅市各課						9月 マニュアル素案に対する意見照会						
青梅市健康課 ・保健所												

庁内関係者
連絡会*

マニュアル案完成
→モデル事業終了
以後、青梅市内で検討

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)
平成27年9月～平成28年10月 概ね月1回
メンバー：健康主管課（保健師・事務職員）

*災害時保健活動に関する庁内関係者連絡会（平成28年10月3日開催）

今後の青梅市庁内での災害時保健活動マニュアル策定作業につなげていくため、青梅市健康課・保健所合同で連絡会を開催し、市の関係部署の職員を集めて意見交換を行った。

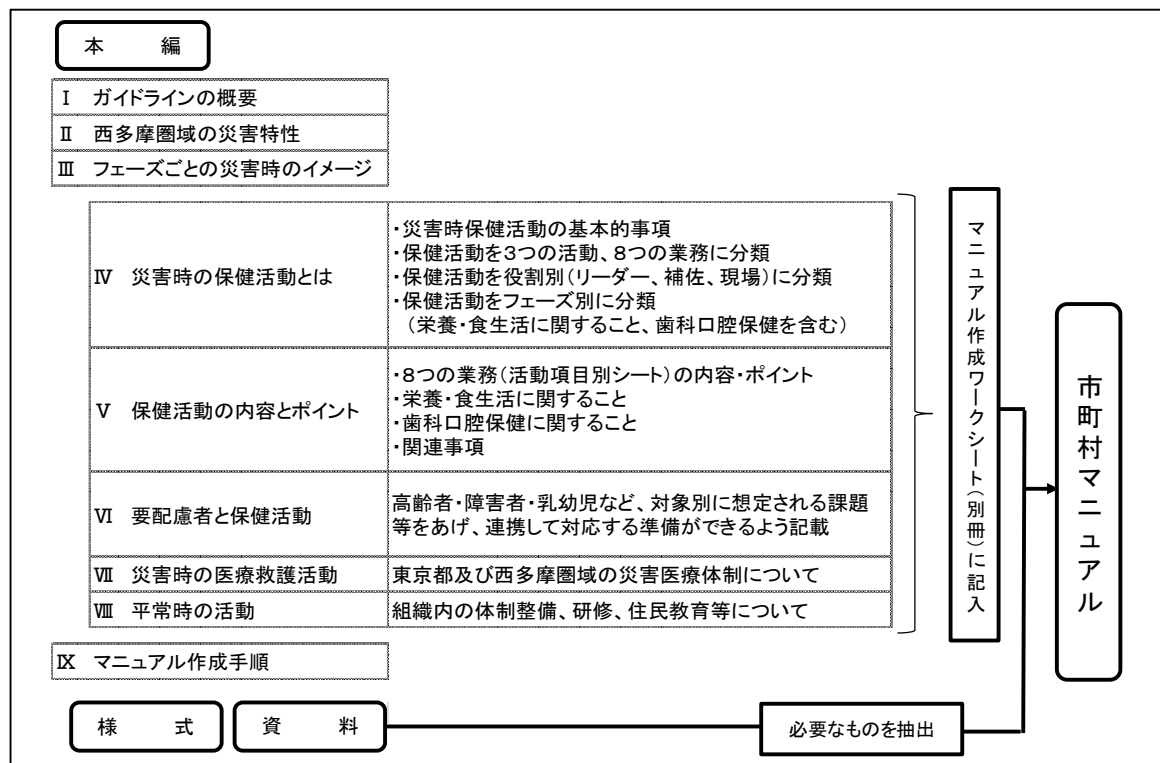
目 的	・災害時保健活動マニュアル策定にあたり、市地域防災計画に基づく基本的な事項、庁内の連携の必要性・検討内容・方法を確認する。 ・熊本地震を例に受援の際の被災自治体における保健活動をイメージする。
参加者	災害時に保健活動（主に要配慮者対策）に関わる部署（健康・高齢・障害）の保健師・事務職員、市防災課職員（講師）
内 容	（１）市防災課職員による講義（避難所の開設・運営、避難行動要支援者全体支援プランのポイントと進行状況） （２）派遣報告：熊本地震（派遣時の益城町避難所・町保健師の状況を中心に） （３）意見交換「青梅市災害時保健活動マニュアル素案」について 事前意見照会結果・風水害時の対応及び他課との連携 等

（２）ガイドラインの作成

上記（１）と平行して所内PTメンバーで分担して「ガイドライン」と、別冊「マニュアル作成ワークシート（以下、「ワークシート」という。）」の執筆作業を行った。

ア ガイドラインの構成

ガイドラインは、市町村マニュアルを作成する際に指針となるものであり、市町村マニュアル作成後も詳細な活動内容を確認するための資料として活用するものとした。



また、マニュアル作成を取り組みやすくするため、青梅市マニュアル案を活用して作成したワークシートを別冊として添付し、空欄に記入したり、ガイドラインから必要な部分を抽出したり、例文を市町村の実情に合わせて加筆修正すると、市町村がマニュアルを作成できるようにした。

イ ガイドラインの工夫点

○ 災害時保健活動をフェーズ別・役割別に整理

保健師をリーダー役、リーダー補佐役、現場に出向く役に分け、いつ、誰がどの役割を担うかA3の表2枚にまとめ、必要な活動を確認しやすくした。

○ 活動項目別シート

保健活動を3つの活動・8つの業務に分類し、8つの業務をそれぞれ「誰が、いつ、何を行う」というA4の活動項目別シートにまとめ、様式・資料を添付した。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して使用できるようにした。

○ 別冊「マニュアル作成ワークシート」

市町村の負担軽減のため、地域防災計画やガイドラインより引用できる部分を多くし、モデル市例などを記載して、関係者で検討すべき項目を絞り込んだ。なお、作成したマニュアルは、地域防災計画の下で保健活動を具体化したものとして位置付ける想定とした。

ウ 圏域の地域特性への対応

○ 風水害・雪害のリスクが高い

- ・活動項目別シートの住民健康管理について、風水害・雪害の場合を別に作成
- ・雪害により孤立地域が発生することを想定し、人工透析患者に関するコラム・記述を充実
- ・地震等大規模災害の場合と限局した風水害の場合に分けて、市町村の保健活動体制を想定

○ 保健師・管理栄養士・歯科衛生士等、保健活動を担う専門職が少ない

- ・保健師を3つの役割別に分けられない場合は、リーダー役を事務職が担うこと等も想定
- ・あわせて保健師が代わりに担う可能性のある栄養・歯科の活動も記載

○ 高齢化率・要配慮者の割合が高い（エ「27年度市町村調査から抽出された課題への対応」を参照）

エ 27年度市町村調査から抽出された課題への対応

課 題	早期の保健活動 体制の構築	要配慮者を優先とした 活動体制等の明確化	受援のための準備の充実
	発災直後は医療救護活動が最優先となるが、その後の保健活動に遅れが生じないよう準備が必要	要配慮者対策を最優先に検討し、迅速かつ効率的な保健活動を行うための体制確保などの準備が必要	限られた人数で保健活動を行うため、優先度を事前に検討し、外部支援者への依頼内容や関連資料等の準備の充実が必要
ガイ ド ラ イ ン で の 対 応	・保健師以外の者でも対応できるよう、あらかじめ役割分担を決める記載 ・「活動項目別シート」に体制構築までの手順・必要な物品・確認事項・様式をまとめる	・保健活動班の編成等について具体的に記入する構成 ・要配慮者への対応について、対象別に避難所・地域で想定される課題と取組みを一覧表で示し、主たる担当を記入することで役割分担等を明確化	・「活動項目別シート」の作成 ・外部支援者に依頼すべき役割を明示 ・外部支援者に自治体の概況を説明する様式「平常時の保健関連情報」の作成 ・受援制度に関する記載

(3) 圏域 8 市町村への働きかけ

ア 8 市町村連携会議（平成 28 年 1 月 29 日開催）

目 的 ガイドライン案に対する意見交換を行うとともに、市町村マニュアル作成に向けた課題と解決策を共有し、ガイドラインを活用したマニュアル作成を働きかける。

参加者 健康主管課・防災主管課の課長・係長等

内 容 ・青梅市マニュアル案及び今後の予定（青梅市より報告）
・市町村マニュアル作成に向けて（意見交換） 等

イ 市町村職員等支援研修（平成 29 年 1 月 31 日開催）

目 的 災害時を具体的にイメージし、各課連携や平常時準備の必要性の理解を深める。

参加者 8 市町村職員（健康・高齢・障害・防災主管課）等（48 名）

内 容 ・講義「災害時の保健活動～災害時要配慮者への対応～」
（講師：国立保健医療科学院生涯健康研究部 松本珠実上席主任研究官）
・グループワーク「地震発生から 1 週間の避難所」、ガイドラインの紹介

7 評価・まとめ

(1) 市町村マニュアル作成支援

- モデル事業として、実際に青梅市の災害時保健活動マニュアル作成支援を行った。市も雪害や大雨への取組を考えており、良い協働ができたとの評価を得た。

(2) 市町村マニュアル作成の指針となるガイドラインの作成

- ガイドラインは、市町村調査等により把握した圏域の状況・課題（風水害・雪害への対応、少ない専門職、受援に対する準備、要配慮者に関係する各課との連携等）に対応した内容を記載し、保健活動体制の早期構築を促すものとした。
- ガイドラインは、モデル市との取組を反映して作成した。市町村が気軽にマニュアル作成に取組むための工夫として、空欄を記入することでマニュアルを作成できるワークシートを別冊として作成した。

(3) 災害時保健活動に向けた準備の促進

- 圏域市町村には、8 市町村連携会議等の場でマニュアル作成の課題と対応策を共有し、マニュアル作成を働きかけた。マニュアル作成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の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。

8 今後に向けて

今後も災害に関する研修を実施し、関係職員の意識向上を図るとともに、ガイドラインの様式「平常時の保健関連情報」への記入や、ガイドラインを活用した平常時準備など、必要性の高い項目から圏域市町村に働きかけ、災害時保健活動体制整備を支援していく。