

平成27年度・平成28年度 課題別地域保健医療推進プラン

西多摩保健医療圏

「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～」

西多摩圏域

市町村災害時保健活動ガイドライン

～保健師の活動を中心に～



平成29年3月



東京都西多摩保健所

はじめに

東京都西多摩保健所は、大都市東京の西部に位置する西多摩保健医療圏（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）を管轄しています。東京都とはいえ、都心から電車で1時間以上かかる地域で、管轄地域の多くを山間部が占めています。

西多摩圏域は、緑豊かで潤いのあるところですが、自然の厳しさもあり、近年大雨による土砂崩れや家屋の浸水、大雪による交通路の遮断や停電に見舞われ、避難所が立ち上がる事態が続けて発生しています。

特に被害が大きかったのは平成26年2月の大雪で、圏域全域で交通機関が不通になり、奥多摩町の一部で停電が起こる中、山間部では積雪による道路の寸断により孤立地域が発生し、住民の安否が心配される事態になりました。

当保健所では、「東京都西多摩保健医療圏地域保健医療推進プラン」（平成25年度～平成29年度）に災害対策を掲げており、その取組の一つが、災害対策に関するマニュアル作成及びそれに基づく体制整備です。平成25・26年度、課題別地域保健医療推進プランとして「高齢者施設等における防災マニュアル策定ガイドライン～水・食料・医薬品等の確保を中心に～」を策定し、高齢者施設を対象に防災マニュアル策定支援を行いました。平成27・28年度には同様に課題別地域保健医療推進プランとして、「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～」を実施し、このガイドラインを作成しました。

災害発生直後から復興期に至るまでの長期間かつ広範囲にわたる保健活動は、保健師が中心に担うこととなりますが、西多摩圏域の半数が人口規模の小さい町村であり、保健師の絶対数が少ないという現状があります。そのため健康主管部署を中心に、3名程度の保健師でも、ある程度ポイントをおさえて災害時保健活動を行うことができ、常勤の管理栄養士や歯科衛生士がいない場合は保健師が代行することができる内容となっています。

ガイドライン作成に当たっては、市町村マニュアル作成のモデル市として青梅市に御参加いただきました。保健所と青梅市が協働して市のマニュアルを作成し、その過程で出された意見や検討内容をガイドラインに反映させています。このガイドラインを参考に、災害時保健活動マニュアルの作成が進むことを願っています。

最後に、モデル市を引き受けていただき、ガイドラインの作成に多大なる御協力をいただいた青梅市の皆様に心より感謝申し上げます。

平成29年3月

東京都西多摩保健所長

木村 博子

目次

はじめに

I	ガイドラインの概要	1
1	ガイドラインの概要	2
2	ガイドラインの使い方	5
II	西多摩圏域の災害特性	7
1	西多摩圏域の特性	8
2	西多摩圏域において想定される主な災害の種類と被害想定等	9
III	フェーズごとの災害時のイメージ	15
1	災害時保健活動のフェーズとは	16
2	保健活動と医療救護活動	17
3	フェーズごとの災害時のイメージ	18
IV	災害時の保健活動とは	23
1	災害時保健活動の目的・対象・期間	24
2	災害時保健活動における保健師の役割	25
3	3つの活動・8つの業務に分類した保健活動	26
4	3つの活動の概要	27
5	保健師の役割別活動内容・応援保健師との分担	28
6	フェーズ別保健活動、栄養・歯科保健分野の活動（一覧表）	30
V	保健活動の内容とポイント	35
1	活動項目別シート（活動項目0～8）	36
	活動項目0：医療救護活動への協力	37
	活動項目1：住民の健康管理（風水害・雪害の場合を含む）	38
	活動項目2：感染症予防・避難所運営支援（衛生管理・生活環境整備）	41
	活動項目3：情報収集・分析・発信	44
	活動項目4：フェーズ各期の健康課題抽出・方針決定・実施・評価	45
	活動項目5：保健活動体制の構築・保健師等業務管理	46
	活動項目6：受援	48
	活動項目7：関係機関連携・活動調整	50
	活動項目8：通常業務再開準備・調整（母子保健事業を例に）	51
	保健活動項目別シート関連：様式・資料一覧	52
2	栄養・食生活のポイント	55
3	歯科口腔保健のポイント	62

[関連事項①] こころのケア	6 5
[関連事項②] 災害時の法体系	6 8
[関連事項③] 受援	7 0
[関連事項④] 災害時のマスコミ対応と個人情報保護	7 2
[関連事項⑤] 西多摩保健所の活動	7 4
VI 要配慮者と保健活動	7 5
1 要配慮者と避難行動要支援者（災害対策基本法における位置付け）	7 6
2 避難行動要支援者への対応	7 7
3 要配慮者への対応のポイント	7 9
4 対象別要配慮者の特性・想定される課題と支援	8 0
VII 災害時の医療救護活動	8 9
1 東京都の災害医療体制	9 0
2 西多摩圏域の災害医療体制	9 4
VIII 平常時の活動	9 5
1 災害時保健活動のための体制整備	9 6
2 災害時を想定した保健活動の展開	9 7
〔参考〕青梅市の取組(モデル事業)	9 9
IX マニュアル作成手順	1 0 1
1 マニュアル作成のための体制づくり	1 0 2
2 マニュアル作成のための雰囲気づくり	1 0 3
3 基本的事項の確認	1 0 4
4 マニュアル作成ワークシートへの記入	1 0 5
様式・資料編	1 0 7
様式（1～11）	1 0 9
資料（1～14）	1 3 1
コラム①：避難所とは	1 4
コラム②：リーダー保健師を決めることについて	3 0
コラム③：災害と介護保険サービス・障害福祉サービス	7 8
コラム④：やさしい日本語（外国人被災者への配慮）	8 0
コラム⑤：災害と妊産婦・乳幼児	8 7
コラム⑥：災害と透析療法	8 8
コラム⑦：EMISについて	9 4

別冊：マニュアル作成ワークシート（市町村マニュアル雛形）

I ガイドラインの概要

この章では、ガイドラインの目的や構成などの概要と、使い方について記載しています。

内容

1	ガイドラインの概要.....	2
	（1）ガイドラインの目的.....	2
	（2）ガイドラインを活用する対象者.....	2
	（3）ガイドラインの特徴.....	2
	（4）ガイドラインの構成.....	4
2	ガイドラインの使い方.....	5
	（1）災害時の保健活動マニュアルを作成する方.....	5
	（2）災害時の保健活動をはじめて学ぶ方.....	5
	（3）災害時の保健活動の概要を取り急ぎ確認する方.....	5

1 ガイドラインの概要

(1) ガイドラインの目的

このガイドラインは、西多摩圏域において保健師が中心となり、地域特性を踏まえた市町村災害時保健活動マニュアルを作成することを支援する目的で作成しています。

また、市町村の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ことができます。

- 災害時に保健師が中心に行う保健活動の概要をつかむ。
- 必要な箇所を抽出・加筆・修正することで市町村独自のマニュアルを作成する。
- 個別の保健活動について、詳しく知りたい時に参照する。

(2) ガイドラインを活用する対象者

西多摩圏域の市町村では、災害時保健活動は健康主管課が担うこととなっていますが、要配慮者*への対応や避難所の巡回等にあたり、高齢・障害・子供の部署など庁内各課職員の理解・協力が不可欠です。そのため、このガイドラインは、下記の方を対象者としています。

- 保健師
- 管理栄養士・歯科衛生士等の専門職を含む健康主管課の職員
- 高齢者・障害者・子供主管部署の職員

*要配慮者：高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（妊産婦や難病患者、外国人など）

(3) ガイドラインの特徴

このガイドラインは、下記を前提として作成しています。

- ・東京都及び各市町村の地域防災計画等と整合性を図っています。
- ・災害発生後、避難所から次の住まいへの移行期（フェーズ3）までに重点をおいて記載しています。
- ・災害時の保健活動として保健師の役割を中心に取り上げています。

また、ガイドライン作成に先立ち、圏域内8市町村の健康主管課・防災主管課の協力を得て、災害時保健活動の現状を把握するためのヒアリング調査を平成27年8月から9月にかけて実施しました。その調査により得られた課題をガイドラインに反映させています。

ア 市町村ヒアリング調査から抽出された課題

	①早期の保健活動体制の構築	②要配慮者を優先とした活動体制の整備	③受援のための準備*の充実
課題	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する	保健師の分散配置の体制においても、要配慮者への支援を行うための連携・協力体制を築く	圏域の特徴を踏まえ、限られた人数で保健活動を行うため、活動の優先度を事前に検討し、受援のための準備を充実する

*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

イ 課題への対応（ガイドラインへの反映）

- ① 保健活動に遅れが生じないよう、フェーズ0から保健活動の体制構築に必要な活動内容をフェーズ別・役割別の表（表IV-3①②「フェーズ0-4の保健活動一覧」（P.31～）や「活動項目別シート」（P.37～）にまとめ、誰が、いつ、何を、どのように行うか、あらかじめ準備できるようにしています。
- ② 医療ニーズの高い患者、高齢者、障害者、妊産婦・乳幼児等の要配慮者について、分散配置体制にある保健師等がどのように連携し対応していくか、想定される課題・取組・役割分担を事前に話し合い、マニュアルに記載するようにしています。また、特性や配慮のポイントをまとめ、記載しています（P.81～参照）。
- ③ 外部の支援者が入ることを想定し、派遣要請の制度や流れ、支援者がスムーズに活動に入るために必要な資料・役割分担を記載し、あらかじめ準備できるようにしています（P.48及びP.70参照）。

さらに、専門職（保健師・管理栄養士・歯科衛生士）が少ないという圏域の特性に対し、以下の2点の配慮をしています。

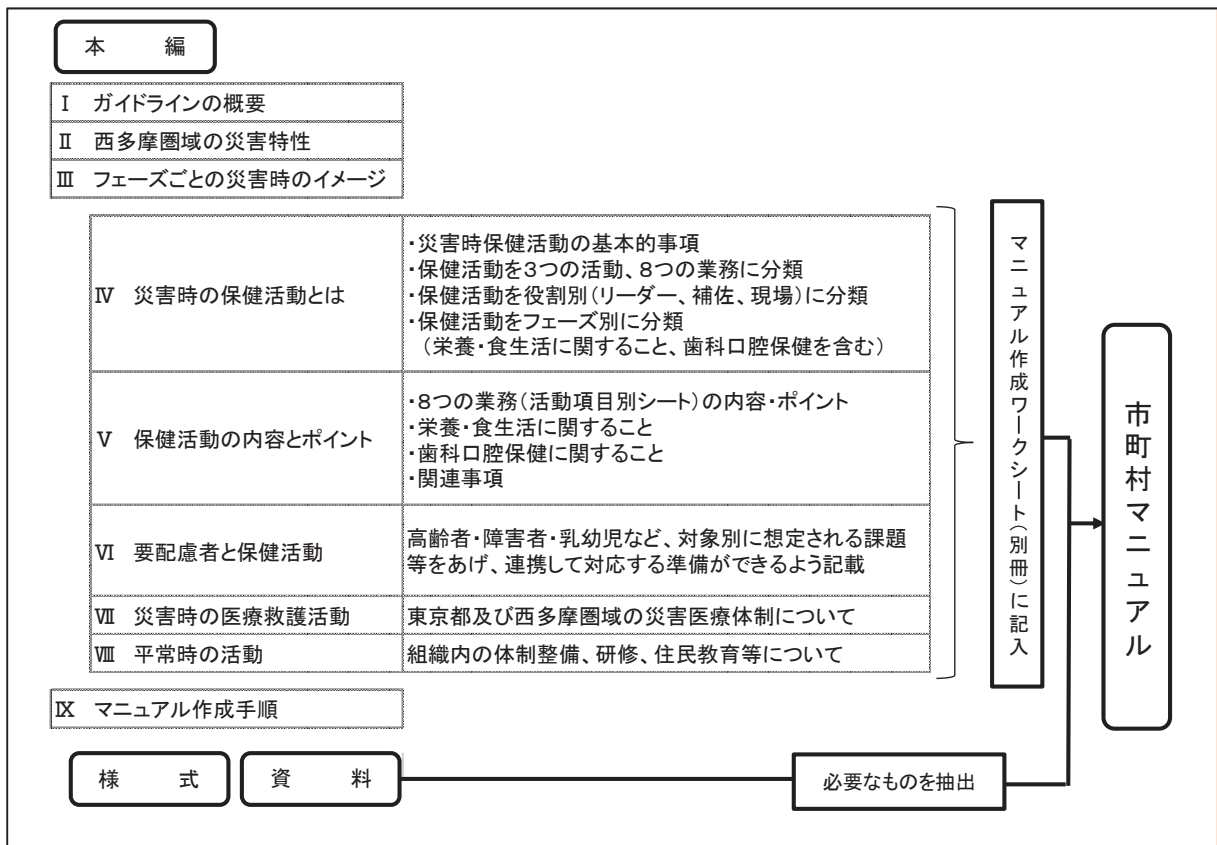
- ・保健活動のリーダー役は保健師である前提で記載していますが、事務職（健康主管課係長等）が対応することも想定し記載しています。
- ・管理栄養士・歯科衛生士等他の専門職がない自治体向けに、保健師が代わりに補うことが望ましい役割について記載しています（P.55～）。

(4) ガイドラインの構成

ガイドラインは、本編・様式・資料で構成されています（詳細は下記のとおり）。本編の導入部分（Ⅱ章、Ⅲ章）で災害時の状況をイメージし、保健活動の基本的事項をおさえます。Ⅳ章には全ての保健活動の項目がフェーズ別・役割別に表に整理されており、全体像を把握できます。その内容を詳しく知りたい時はⅤ章を確認します。本編の章立ては、市町村でのマニュアル作成作業を進めやすくするため、市町村マニュアルの章立てに近づけています。

また、マニュアル作成のためのワークシートを添付しています（別冊「マニュアル作成ワークシート（市町村マニュアル雛形）」参照）。空白を記入したり、ガイドラインから必要な部分を抽出したり、あらかじめ記載されている部分を市町村の実情や制度に合わせて加筆修正していくと市町村独自のマニュアルを作成することができます。

【ガイドラインの構成】



2 ガイドラインの使い方

(1) 災害時の保健活動マニュアルを作成する方

「Ⅸ マニュアル作成手順」(P.101～)をお読みください。「マニュアル作成ワークシート」を活用し、マニュアルを作成することができます(前頁参照)。

(2) 災害時の保健活動をはじめて学ぶ方

新任期の職員や、他分野から異動された方など、災害時の保健活動をはじめて学ぶ方は、下記の順でガイドラインをお読み下さい。

①「Ⅲ フェーズごとの災害時のイメージ」

災害時保健活動のフェーズ、医療救護活動との関係、「災害時に起こりうること」を確認し、発災時の状況をイメージします。

ここで

- 所属する自治体の「地域防災計画」・防災マップ等から実際の被害想定を確認します
- 「地域防災計画」から、災害時の指揮命令系統・所属する部署の役割を確認します

②「Ⅳ 災害時の保健活動とは」

保健活動の目的・概要、そのポイントなどについてまとめています。保健活動を3つの活動・8つの業務に分けていること、保健師の役割をリーダー・リーダー補佐・現場の保健師の3つに分けていることが特徴です。

③「Ⅴ 保健活動の内容とポイント」

保健師として担当する8つの業務それぞれを、「活動項目別シート」として、活動内容、ポイント、活動に用いる様式・資料、平常時に行うことに分けて記載しています。

④「Ⅵ 要配慮者と保健活動」

優先して対応が必要となる避難行動要支援者及び要配慮者について、配慮のポイントや避難所において想定される課題と取組等を確認します。

(3) 災害時の保健活動の概要を取り急ぎ確認する方

「被災地域への派遣の予定がある」、「この時期に起こりうること、やるべきことを確認したい」など、保健活動の概要を取り急ぎ確認する方は、下記の順でお読みください。

①「Ⅳ 災害時の保健活動とは」

②「Ⅴ 保健活動の内容とポイント」