

分担研究報告書

研究題目 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド (本編及び別冊)の提示

研究分担者 宮崎 美砂子（千葉大学大学院看護学研究院・教授）
研究分担者 尾島 俊之（浜松医科大学医学部・教授）
研究分担者 奥田 博子（保健医療科学院健康危機管理研究部・上席主任研究官）
研究分担者 春山 早苗（自治医科大学看護学部・教授）
研究分担者 雨宮 有子（千葉県立保健医療大学健康科学部看護学科・准教授）
研究分担者 吉川 悦子（日本赤十字看護大学看護学部・准教授）
研究分担者 岩瀬 靖子（千葉大学大学院看護学研究院・講師）

研究要旨

本研究班における本年度の各研究結果を踏まえ、「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド（本編及び別冊）」を作成し、提示した。

ガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする12項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。

本ガイドの特徴として、市町村のマニュアル策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示したこと、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする12の基本項目の解説とチェック事項を示し、別冊にひな形を提示したこと、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを明示したことである。

今後の課題として、本ガイドが市町村におけるマニュアル策定や見直し・活用の場面で活用されることにより、ガイドの有効性や実用性を引き続き確認し、追加すべき事項を明らかにしていくことが挙げられる。

(研究協力者)

草野 富美子（広島市東区厚生部・部長（事）地域支えあい課長 広島市東福祉事務所長）
相馬 幸恵（新潟県三条地域振興局健康福祉環境部地域保健課・参事（地域保健課長））
築場 玲子（仙台保健福祉事務所・塩釜保健所地域保健福祉部・技術副参事兼総括技術次長）
立石 清一郎（産業医科大学産業生態科学研究所災害産業保健センター・教授）
五十嵐 侑（産業医科大学産業生態科学研究所災害産業保健センター・助教）
井口 紗織（千葉大学運営基盤機構・特任助教）
花井 詠子（千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程・大学院生）

A. 研究目的

豪雨水害をはじめとする甚大な自然災

害が毎年のように各地で発生している。

自治体において災害発生時に地域防災計

画を実質化させ、被災住民の健康支援を組織的に推進するうえで、活動手順を示した災害時保健活動マニュアル（以下マニュアル）は欠かせない。地域防災計画にマニュアルの位置づけが記載されていない自治体も多く、マニュアル策定に着手していない、あるいは策定していても災害時及び平時に十分に活用されていない状況がある。災害時保健活動マニュアル策定及び活用の取組報告は散見されるが、その推進に向けての汎用性に関わる調査研究は充分でない。

本研究班は、昨年度実施した自治体におけるマニュアル策定・見直し及び活用の実態調査及び好事例調査に基づき、マニュアル策定及び活用推進のための課題及び必要な要件を検討した。それらを基に取組みを促すガイド（手引書）（案）を作成した。ガイド（案）は、計 76 名の保健師（24 市町村 37 名、4 保健所設置市 13 名、12 県型保健所 20 名、4 都道府県本庁 6 名）から、有用性や妥当性について意見を得たことで、7 項目の修正事項が整理された。本研究の目的は、整理された修正事項をガイド（案）に反映・洗練させ、ガイド（本編・別冊）として提示させることである。

B. 研究方法

ガイド（案）に対する意見調査結果から整理された修正事項 7 項目をガイド（案）に反映し、ガイドを精練させながら、ガイド作成の作業を進めた。

（倫理的配慮）

本研究は本研究班による本年度の複数の調査結果を用いてガイドを作成したため、倫理的配慮を要する事項はない。

C. 研究結果

1. ガイドの目的

市町村において災害時保健活動マニュアルの策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示すことを目的とした。

2. ガイドのねらい

ガイドのねらいを以下とした。

1) マニュアル策定が難しいと感じている市町村においても、1 歩踏み出して、着手することに役立つこと。さらにマニュアルの見直しや活用が十分にできていない市町村において、見直しや活用に役立つこと。

2) マニュアルに含むべき基本項目を示しますが、着手しやすい項目から策定し始め、加筆や修正を重ねながら、現状や自組織に合ったものにしていくことに役立つこと。それらの取組過程を通して、庁内外の関係者とマニュアルの共有を図り、連携できる関係づくりに役立つこと。

3. ガイドの使用者

ガイドの使用者は、市町村の保健師等の保健活動従事者を主たる対象とした。また、市町村のマニュアル策定、見直し及び活用の支援にかかわる県型保健所及び都道府県本庁にも本ガイドを活用できることを想定した。なお市町村には保健所設置市、特別区を含む。

4. ガイドに記載したマニュアル策定のポイント（はじめの一步）

マニュアルの策定のタイミング、マニュアル策定の位置づけ、マニュアル策定の体制や時間的イメージを示した。災害対応への危機感を持ったタイミングを活かし、業務の一部として策定を推進することが重要であることを示した。また、マニュアル策定においては、組織内で合意形成を行い、策定に関わるメンバーを決めて推進することでマニュアル策定を通じた連携作りが可能となることを明示した。

5. ガイドに記載したマニュアルに記載すべき 12 の基本項目

マニュアルには、以下の 12 項目を基本に示すこととし、各項目の解説とともに、

はじめての策定における記載内容、自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正のそれぞれに必要な記載事項を確認（□チェック）できるように示した。

- 1) マニュアルの策定の目的
- 2) マニュアルの位置づけ
- 3) 所属自治体の災害時の組織体制
- 4) 保健活動の体制
- 5) 緊急時の参集基準と留意事項
- 6) 災害フェーズにおける保健活動
- 7) 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携
- 8) 要配慮者への支援
- 9) 応援派遣者の受入れ
- 10) 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理
- 11) 平常時の活動
- 12) マニュアル策定の要項

6. ガイドの構成

ガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする12項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。以下に構成（目次）を示す。また、作成した「市町村における災害時保健活動策定及び活用のためのガイド（本編及び別冊）」を本稿の末尾に資料として掲載する。

本編

1. 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド（以下、ガイド）の趣旨

- 1) ガイド作成の背景
- 2) ガイドの目的
- 3) ガイドのねらい
- 4) ガイドの構成（本編と別冊）
- 5) 本ガイドの使用者

6) はじめの第1歩

2. マニュアルの基本項目

- 1) マニュアルの策定の目的
- 2) マニュアルの位置づけ
- 3) 所属自治体の災害時の組織体制
- 4) 保健活動の体制
- 5) 緊急時の参集基準と留意事項
- 6) 災害フェーズにおける保健活動
- 7) 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携
- 8) 要配慮者への支援
- 9) 応援派遣者の受入れ
- 10) 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理
- 11) 平常時の活動
- 12) マニュアル策定の要項

3. マニュアルの活用編（平時の取組、具体事例）

用語解説

別冊

書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”

D. 考察

1. ガイドの特徴

自治体において災害発生時に地域防災計画を実質化させ、被災住民の健康支援を組織的に推進するうえで、活動手順を示した災害時保健活動マニュアルは欠かせない。一方で、地域防災計画にマニュアルの位置づけが記載されていない自治体も多く、マニュアル策定に着手していない、あるいは策定していても災害時及び平時に十分に活用されていない状況がある。

本ガイドは、市町村のマニュアル策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示したことにひとつの特徴がある。市町村におけるマニュアル策定や活用のハードルを下げ、取組が一步でも進むよう、記載すべき基本的な項目とその解説を示しながらもなるべくコンパクトで簡便な作りとなるように意識した。そ

のため、災害時保健活動に必要な知識や具体的内容は、参考資料を示すことに留めた。

二つ目の特徴として、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする 12 の基本項目の解説とチェック事項を示したことで、自組織がどこまでできていてどこが不十分であるかを確認できるとともに、着手しやすい項目から策定をはじめ、加筆修正を重ねながら自組織に合ったものにできる。さらに、マニュアルのひな形となる別冊を提示した。必要事項を書き込んでいくことで 10 頁程度のマニュアルが完成作成できる。

3 つ目の特徴は、本ガイドには、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを述べたことである。マニュアルの策定には、地域防災計画や関連マニュアルとの整合性の確認や、他部署・他機関との合意形成や体制づくりが必要となる。マニュアル策定を業務として位置づけ、体制づくりを行うことが連携づくりにも寄与すると考える。さらに、本ガイドの使用者は、市町村の保健活動従事者を主たる対象とする一方で、市町村のマニュアル策定や見直し・活用を支援する都道府県本庁や県型保健所にもガイドを活用してもらいたいことに言及した。本ガイドを活用したマニュアル策定や見直し・活用に県型保健所や都道府県本庁がその支援に関わることで、市町村、県型保健所、都道府県本庁の連携構築にも役立つことを期待する。

2. 今後の課題

本ガイドが市町村におけるマニュアル策定や見直し・活用の場面で活用されることにより、ガイドの有効性や実用性を引き続き確認し、追加すべき事項を明らかにしていく必要がある。

E. 結論

本研究班における本年度の各研究結果を踏まえ、「市町村における災害時保健活動マニュアル策定及び活用のためのガイド(本編及び別冊)」を作成し、提示した。

ガイドは、本編と別冊により構成され、本編では、1. ガイドの趣旨、2. マニュアル策定・見直しにあたり基本とする 12 項目の解説、3. マニュアルの活用の例示、用語解説、から成る構成とした。また、別冊は、書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”として、初めてマニュアル策定に取り組む際に、書き込みながら作成できるひな形を示した。

本ガイドの特徴として、市町村のマニュアル策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示したこと、ガイドの本編にはマニュアルの策定・見直しにあたり基本とする 12 の基本項目の解説とチェック事項を示し、別冊にひな形を提示したこと、想定する使用者やマニュアル策定の位置づけや体制づくりについて記載し、マニュアル策定のプロセスが関係者との合意形成や連携できる関係づくりに役立つことを明示したことである。

今後の課題として、本ガイドが市町村におけるマニュアル策定や見直し・活用の場面で活用されることにより、ガイドの有効性や実用性を引き続き確認し、追加すべき事項を明らかにしていくことが挙げられる。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

1) 宮崎 美砂子 尾島 俊之 奥田 博子 春山 早苗 雨宮 有子 吉川 悦子 岩瀬 靖子 草野 富美子 相馬 幸恵 築場 玲子 立石 清一郎 五十嵐 侑 花井 詠子

井口 紗織：自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用の実態【第1報】. 第82回日本公衆衛生学会総会抄録集, 492, 2023.

2) 奥田博子 雨宮有子 宮崎美砂子 尾島俊之 春山早苗 吉川悦子 立石清一郎 五十嵐侑 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 井口紗織 花井詠子：災害時保健活動マニュアル策定における好事例の検討 第2報. 第82回日本公衆衛生学会総会抄録集, 492, 2023.

3) 雨宮有子 奥田博子 宮崎美砂子 尾島俊之 春山早苗 吉川悦子 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 立石清一郎 花井詠子 井口紗織：災害時保健活動マニュアル活用促進における好事例の検討【第3報】. 第82回日本公衆衛生学会総会抄録集, 492, 2023.

4) 市川 定子 1, 春山 早苗 1, 島田 裕子 1, 岸 範子 1, 雨宮 有子 2, 岩瀬 靖子 3, 奥田 博子 4, 吉川 悦子 5, 尾島 俊之 6, 宮崎 美砂子 3：災害時保健活動の実際とマニュアルの比較検証～策定・見直しの過程から 第4報. 第82回日本公衆衛生学会総会抄録集, 489, 2023.

5) 吉川悦子 立石清一郎 五十嵐侑 宮崎美砂子 尾島俊之 奥田博子 春山早苗 雨宮有子 岩瀬靖子 草野富美子 相馬幸恵 築場玲子 井口紗織 花井詠子：大規模自然災害発生時の保健師業務負荷軽減とメンタルヘルス対策の実際と課題：第5報. 第82回日本公衆衛生学会総会抄録集, 489, 2023.

H. 知的財産権の出願・登録状況
なし

令和5年度厚生労働科学研究費補助金(健康安全・危機管理対策総合研究事業)
自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活動推進のための研究

市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用 のための
ガイド
【本編 初版】

2024 年 3 月

目次

本編

1. 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド（以下、ガイド）の趣旨……………	1
1) ガイド作成の背景……………	1
2) ガイドの目的……………	1
3) ガイドのねらい……………	1
4) ガイドの構成（本編と別冊）……………	1
5) 本ガイドの使用者……………	1
6) はじめの第1歩……………	2
2. マニュアルの基本項目……………	3
1) マニュアルの策定の目的……………	3
2) マニュアルの位置づけ……………	3
3) 所属自治体の災害時の組織体制……………	3
4) 保健活動の体制……………	3
5) 緊急時の参集基準と留意事項……………	4
6) 災害フェーズにおける保健活動……………	4
7) 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携……………	8
8) 要配慮者への支援……………	8
9) 応援派遣者の受入れ……………	9
10) 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理……………	10
11) 平常時の活動……………	11
12) マニュアル策定の要項……………	11
3. マニュアルの活用編（平時の取組、具体事例）……………	12
用語解説……………	13

別冊

書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”

本編

1. 市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイドの趣旨

1) ガイド作成の背景

近年、毎年のように災害による甚大な被害が発生しています。地域によって、どのような災害が起こり得るのか、地域住民の生活等への影響として、どのようなことが考えられるのかは、実に多様です。市町村は、災害が発生するとその直後から、復旧復興、そして平時に至るまで、地域住民の生命や健康の確保、生活等の支援に対して中長期的にかかわる立場にあります。地域防災計画には、災害対応にかかわる市町村の役割が記載されていますが、災害時において、迅速に、最善の対応にあたるためには、必要とされる業務の全体像を踏まえ、具体的な行動を示した災害時保健活動マニュアルの存在が極めて重要です。地域や所属組織の特性を踏まえて、市町村版の保健活動マニュアルを策定し、活用できるようにすることは、災害時の保健活動への準備性を高め、災害に備えることにつながります。

2) ガイドの目的

災害時保健活動マニュアルとは、災害時に保健活動体制を迅速に立ち上げて、対応行動を取るために、必要な業務の全体像と行動内容を示す手順書を意味します。

本ガイドの目的は、市町村において災害時保健活動マニュアルの策定と活用の取組が進むように、取組の方向性を示すことです。マニュアルの策定や活用を進めるうえで課題となると思われる点を踏まえ、策定や活用が1歩でも進められるように、基本となる事項を中心に示します。災害時保健活動に必要な知識や具体内容は、参考資料を示しますので、必要に応じて参照してください。

3) ガイドのねらい

- マニュアル策定が難しいと感じている市町村においても、1歩踏み出して、着手することに役立つこと。さらにマニュアルの見直しや活用が十分にできていない市町村において、見直しや活用役立つこと。
- マニュアルに含むべき基本項目を示しますが、着手しやすい項目から策定し始め、加筆や修正を重ねながら、現状や自組織に合ったものにしていくことに役立つこと。それらの取組過程を通して、庁内外の関係者とマニュアルの共有を図り、連携できる関係づくりに役立つこと。

4) ガイドの構成（本編と別冊）

本編には、マニュアルの策定・見直しにあたり基本とする 12 項目の解説（①当該項目をマニュアルに掲載する理由、②記載すべき事項（策定及び見直しにおけるチェック事項）、③参考資料、④用語解説、さらにマニュアルの活用事例を示します。

別冊（書き込みながら作成する“はじめてのマニュアル策定”）には、はじめてマニュアル策定に取り組む場合において、ひな型となる文例や図表を示し、書き込みながら概ね 10 ページ程度で初版を作成できるように示します。

5) 本ガイドの使用者

市町村の保健師等の保健活動従事者を主たる対象とします。また、市町村のマニュアル策定、見直し及び活用への支援にかかわる県型保健所及び都道府県本庁にも本ガイドを活用いただき、市町村のマニュアル策定、見直し及び活用の推進に役立てて頂きたいと思います。なお市町村には保健所設置市、特別区を含みます。

6) はじめの第1歩

○マニュアル策定のタイミング:災害対応への危機感をもったタイミングを活かすことが大事です

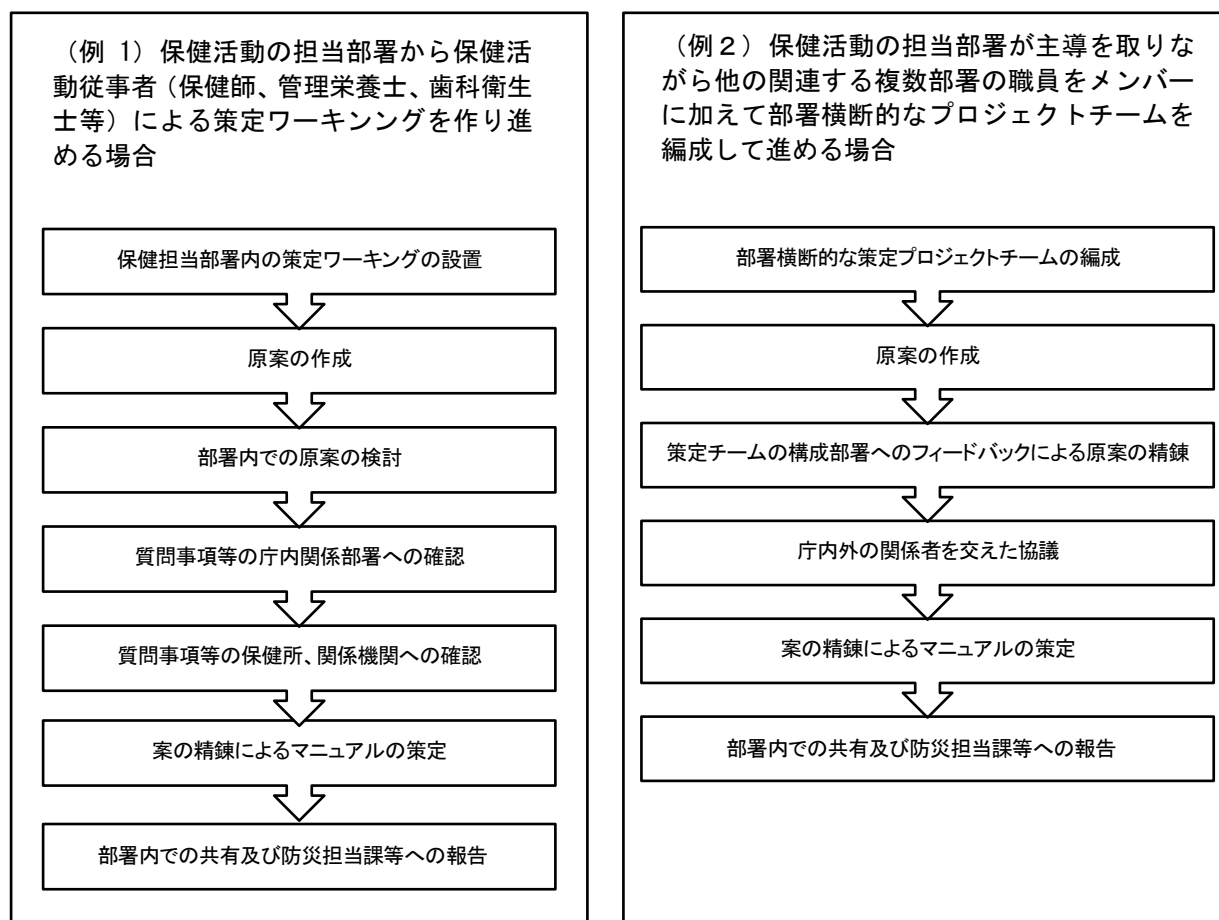
(例)自治体内で災害を経験した、他自治体の災害時に応援派遣に出向いた、災害時研修や訓練に参加して準備の必要性を痛感したなど

○マニュアル策定の位置づけ:策定を業務の一部として位置づけることが大事です

(例)市町村内の年間の事業計画に紐づけて位置づける、都道府県の関連事業に市町村として参画するかたちで取組を位置づけるなど

○マニュアル策定の体制や時間的イメージ:体制や時間的なイメージを組織内で合意し進めることが大事です

はじめての策定は、計画段階で、まず何をどこまで策定するかを決めて、着手してください。何をどこまで策定するかによって策定に必要な体制や時間は異なりますが、策定に中心にかかわるメンバーを決めて、少なくとも1年の時間をかけている市町村が多いようです。この時間の中には、庁内外の関係者への確認や協議も含まれており、マニュアル策定を通じた連携づくりの点で必要な時間といえるでしょう。



2. マニュアルの基本項目

マニュアルとして下記の1)～12)の項目を示すことを基本に策定してみましょう。各項目の解説と共に、はじめての策定における記載内容、自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正のそれぞれに必要な記載事項を確認(□チェック)できるように示します。

1) マニュアルの策定の目的

策定するマニュアルの目的を明確にします。災害時保健活動に従事する職員間、他部署、地域の関係機関と災害時保健活動について共通理解を図ることができるように、以下の事項を記載しましょう。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 地域防災計画に基づく被害想定 ☐ 策定の目的 ☐ 使用者 ☐ 本マニュアルが扱う業務範囲 ☐ 地域防災計画に記載されている分掌業務 ☐ 対象とする発災後の時期(期間) ☐ 災害時の職員配置体制(例;一括配置、複数配置の部署配置等)の記載とその体制により行う業務であること ☐ 応援派遣の受入と活用を含むこと	☐ 改訂の目的・履歴 ☐ 地域特性の記載 ☐ 災害時保健活動として追加すべき健康危機事象 ☐ 法律改正や関連マニュアル改訂による反映内容

2) マニュアルの位置づけ

都道府県及び所属自治体の各地域防災計画との関係、関連する他のマニュアルとの関係を示し、災害時保健活動マニュアルの位置づけを明確にします。他部署や、地域の関係機関と共有するために、以下の事項を確認しましょう。他の関連マニュアルとの関係を、図や表を用いて示すと分かり易いです。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 都道府県及び市町村地域防災計画との関係 ☐ 関連する他のマニュアルとの関係 ☐ 所属自治体内の災害時関連マニュアル ☐ 都道府県や管轄保健所の関連マニュアル ☐ 所属自治体の業務継続計画(BCP) ^{※1} との関係	☐ 地域防災計画の改訂や関連マニュアルの追加時に修正

※1 BCP については巻末の用語解説を参照

3) 所属自治体の災害時の組織体制

災害時対策本部の組織体系と各部署の役割を示します。図や表を用いて示すと分かり易いです。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 災害時対策本部の組織体系 ☐ 各部署の災害時の役割(班名・係名・分掌内容等)	☐ 地域防災計画の改訂があった場合に修正

4) 保健活動の体制

統括部門(統括者及び統括補佐)及び現場部門(具体業務を担う現場リーダー及び現場スタッフ)の設置と各役割を示します。図や表を用いて示すと分かり易いです。なお災害時に保健活動を組織的に推進するために、複数の部署に分散配置されている保健師を一括配置により保健活動体制を作る場合があります。所属自治体の状況に即した災害時の保健活動体制についてあらかじめ協議しておく必要があります。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 統括部門と現場部門の編成 ☐ 統括部門と現場部門の各役割と職員配置	☐ 災害時の対応経験や平時の訓練等を通じて、より具体的な内容を追加

5) 緊急時の参集基準と留意事項

所属自治体の緊急参集基準と参集可否等の連絡方法を記載します。表を用いて示すと分かり易いです。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 参集基準・参集場所 ☐ 勤務時間外・勤務時間内 ☐ 参集可否等の連絡方法 ☐ 携帯品、その他注意事項	☐ 自治体内の基準に改訂があった場合に修正

6) 災害フェーズにおける保健活動

災害時の保健活動は、災害の種別、被害規模、発生した季節や、地域の脆弱性などによって影響を受けます。活動内容は、複数のフェーズにわたり継続的に行われる場合もあります。また、風水害は、気象情報等によって、ある程度の予測が可能のため、発生前の避難行動や、災害対策の執務体制をあらかじめ図ることが可能です。災害発生直後から復旧に至るまでの各フェーズの保健活動の概要について理解することで、予防的な保健活動を行うために、以下の事項を記載しましょう。

【参考資料】日本公衆衛生協会/全国保健師長会：令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告書 災害時の保健活動推進マニュアル 【各論】第 3 章 災害時の各フェーズにおける保健医療活動の概要,p14-p19,2020.

(1) フェーズ0～1（発災から24時間以内）

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 保健活動の体制の構築 ☐ 保健医療福祉調整本部の設置 ☐ 初期対応方針の決定・周知 ☐ 応援派遣者等の受入 ☐ 応援派遣保健師等の要請可否の判断 ☐ 情報収集・発信 ☐ 被災情報(人的・物的被害,ライフライン等)把握 ☐ 避難所等開設状況、避難者情報の把握 ☐ 医療機関の状況把握(EMIS※2等) ☐ 要配慮者の安否確認 ☐ 保健・看護・介護・薬局等関連機関の状況把握 ☐ 医療救護対策 ☐ 医療救護所の設置 ☐ 地域の災害医療コーディネーター※3との連携 ☐ 緊急入院・受診等の調整 ☐ 避難所・避難所外避難者等の対策 ☐ 保健予防対策の方針決定 ☐ 要配慮者対策 ☐ ハイリスク者(人工呼吸器装着、透析患者等)の支援 ☐ 職員の健康・労務管理(実施については10)を参照) ☐ 安全の確保を確認した上での職員招集 ☐ 通常業務 ☐ BCP(業務継続計画) ※1発動	☐ 災害時の対応経験や、自治体や関係機関の方針や体制の変更に応じて修正・加筆する

※1～3 BCP,EMIS,災害医療コーディネーターについては巻末の用語解説を参照

(2) フェーズ2 (発災後24～72 時間以内)

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 保健活動の体制の構築 ☐ 本部方針, 地域状況, 受援等に伴う活動体制の再編 ☐ 応援派遣者等の受入 ☐ 受援調整・準備 ☐ 都道府県本庁・管轄保健所・派遣元自治体との連携 ☐ 情報収集・発信 (前フェーズの継続) ☐ 医療救護対策 ☐ 地域の災害医療コーディネーターとの連携 ☐ 緊急入院・受診等の調整 ☐ 医薬品, 衛生資機材等の確保・調整 ☐ 三師会・医療救護班等との連携・調整 ☐ 避難所・避難所外避難者対策 ☐ 二次健康被害防止対策 ☐ 避難所の衛生管理と生活環境整備 ☐ 要配慮者対策 ☐ 要配慮者(人工呼吸器装着、透析患者等)の支援 ☐ 福祉避難所, 緊急入所等の調整 ☐ 職員の健康・労務管理 ☐ 健康・労務管理方針決定・実施 ☐ 通常業務 ☐ BCP(業務継続計画)発動	☐ 災害時の対応経験や、自治体や関係機関の方針や体制の変更等に応じて修正・加筆する

(3) フェーズ3 (発災後72 時間～1 週間)

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 保健活動の体制の構築 (前フェーズ同様) ☐ 応援派遣者等の受入 ☐ 受援(指揮命令系統の確立、役割分担の明確化) ☐ 情報収集・発信 (前フェーズ同様) ☐ 医療救護対策 (前フェーズ同様) ☐ 避難所・避難所外避難者対策 (前フェーズ同様) ☐ 要配慮者対策 (前フェーズ同様) ☐ 職員の健康・労務管理 (前フェーズ同様) ☐ 通常業務 ☐ 通常業務再開の検討	☐ 災害時の対応経験や、自治体や関係機関の方針や体制の変更等に応じて修正・加筆する

(4) フェーズ4 (発災後1週間後～1 か月)

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 保健活動の体制の構築 (前フェーズ同様) ☐ 応援派遣者等の受入 ☐ 応援派遣継続等方針の判断 ☐ 情報収集・発信 (前フェーズ同様) ☐ 医療救護対策 ☐ 医薬品、衛生資機材等の確保・調整 ☐ 三師会・医療救護班等との連携・調整 ☐ 避難所・避難所外避難者対策 (前フェーズ同様) ☐ 要配慮者対策 (前フェーズ同様) ☐ 職員の健康・労務管理 (前フェーズ同様) ☐ 通常業務 通常業務再開に向けた調整・準備	☐ 災害時の対応経験や、自治体や関係機関の方針や体制の変更等に応じて修正・加筆する

(5) フェーズ5 (発災後1 か月以降)

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 保健活動の体制の構築 ☐ 各フェーズにおける活動の検証 ☐ 復旧・復興計画の策定 ☐ 応援派遣者等の受入 ☐ 応援派遣の縮小・終了 ☐ 情報収集・発信 (前フェーズ同様) ☐ 医療救護対策 ☐ 地域診療体制への移行 ☐ 避難所・避難所外避難者対策 (前フェーズ同様) ☐ 要配慮者対策 ☐ 地域支援体制への移行 ☐ 仮設住宅等入居者の対策 ☐ 仮設住宅等入居者の健康支援 ☐ 地域コミュニティ支援 ☐ 職員の健康・労務管理 (前フェーズ同様) ☐ 通常業務 ☐ 通常業務(一部)再開	☐ 災害時の対応経験や、自治体や関係機関の方針や体制の変更等に応じて修正・加筆する

（６）災害フェーズにおける保健活動の全体像

保健活動の一覧表を示すと、発災時のフェーズにおいて実施する事項の共有や、ロードマップの作成の参考に活用することができます。地域防災計画との照合により活動内容に過不足がないか確認し、保健師の役割別（統括保健師、統括保健師補佐、現場保健師など）に加筆修正して活用することを想定しています。



7) 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携

被災市町村の災害時保健活動を迅速かつ持続的に推進していくためには、都道府県本庁および管轄保健所と連携しながら一体的に行うことが重要です。

そのため、市町村および管轄保健所、都道府県本庁の連携体制、各役割を事前に確認しマニュアルに記載しましょう。また、管轄保健所の役割として被災市町村のニーズ把握・集約や統括保健師の後方支援など、市町村のサポートを担う管轄保健所のリエゾンの保健師※4の役割の明示も大切です。マニュアルには、各役割と連携の共通理解を図るために、参考資料の例示を参考に図や表を用いて示すと分かり易いです。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の連携体制 ☐ 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割 ☐ 管轄保健所のリエゾンの保健師※4の役割	☐ 地域特性や自組織の特性に応じた具体的役割や連携体制の検討内容 ☐ 法律改正や他部署等の関連マニュアル改訂による反映内容

【参考資料】日本公衆衛生協会/全国保健師長会：令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告書 災害時の保健活動推進マニュアル 【各論】第4 災害時の保健医療活動の実際,p20-p33,2020.

※4 リエゾンの保健師については巻末の用語解説を参照

8) 要配慮者への支援

発災時、支援優先度の高い要配慮者を迅速に把握し、かつ持続的に支援していくためには、情報把握や関係機関との連携に基づき一体的に行うことが重要です。

そのため、自治体の防災計画における「避難行動要支援者」の位置づけの確認や要配慮者となりうる可能性の高い人々の対象像や対応策を検討しマニュアルに記載しましょう。また、災害時の要配慮者支援に関する法・制度について別添資料に明示しておく基礎知識の理解に役立ちます。これらの共通理解を図るために、参考資料の例示を参考に図や表を用いてマニュアルに示しましょう。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 防災計画における避難行動要支援者の位置付け ☐ 要配慮者となりうる基本的対象像 (例. 女性、妊娠じょく婦、DV 被害者、子ども、高齢者、障がい者、医療機器装着者・医療ケアを要する者児、アレルギーを有する者、外国人など) ☐ 要配慮者名簿の作成方法および各部署・各団体(民生委員など)との連携体制 ☐ 名簿情報の活用・集約方法 ☐ 別添資料 ・避難行動要支援者支援における法・制度の知識(災害対策基本法第 49 条の 10) ・福祉避難所の位置づけ(災害対策基本法施行令第 20 条の 6 第 5 号)	☐ それぞれの要配慮者の特性別に必要な留意点と支援方針 ☐ 要配慮者リストの作成と定期的な更新計画 ☐ 支援関係機関の連携体制と役割

【参考資料】日本公衆衛生協会/全国保健師長会：令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告書 災害時の保健活動推進マニュアル 2)要配慮者支援, p43-p50, 2020.

9) 応援派遣者の受入れ

被害が甚大で被災地自治体のみでは対応しきれない場合、すみやかに応援を要請し被災者支援体制を構築し、受援側・支援側双方が被災地域の課題を常に共有し、連携・協働して支援活動に取り組むことが重要です。

そのため、応援派遣要請の流れと、受援、応援による活動体制、各関係機関の役割分担を確認し記載しましょう。また、災害時には被災地内外の多様な保健医療活動チームが支援に入ることを踏まえ主要な支援チームの名称や役割、派遣要請の根拠計画を別添資料に明示しておくこと基礎知識の理解に役立ちます。これらの共通理解を図るために、参考資料の例示を参考に図や表を用いてマニュアルに示しましょう。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 応援派遣者の要請・受け入れに関する流れと役割 (被災市町村、管轄保健所、都道府県本庁、厚生労働省) ☐ 発災直後の応援・派遣要請の要否の判断基準と判断するために必要な情報項目 ☐ 基本的な受援方針 ☐ 受援から活動開始までの流れ - 被災状況によるパターン(県内応援、協定自治体間での応援、厚労省幹旋による広域応援)を示した図や応援派遣要請の仕組みの明示 ☐ 県外における災害発生時の派遣要請を受けた場合の流れや留意事項 ☐ 別添資料 - 主要な保健医療活動チームの役割の明示(災害派遣医療チーム DMAT※5、災害時健康危機管理チーム DHEAT※6等) - 派遣要請の根拠計画(防災基本計画 第2編第2章第8節/厚生労働省防災業務計画 第2編第2章第6節 第3の3) - 応援派遣者へ配布するオリエンテーション資料	☐ フェーズの進展に伴う派遣応援量の判断や終了の判断基準 ☐ 自組織内外の担当部署・担当者の明確化 ☐ 応援派遣受援のためのオリエンテーション・スタッフミーティング内容や必要なオリエンテーション資料の準備 ☐ 法律改正や関連マニュアル改訂による反映内容

【参考資料】

日本公衆衛生協会/全国保健師長会:令和元年度地域保健総合推進事業「災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告書 災害時の保健活動推進マニュアル【各論】第5 応援派遣による活動体制,p82-p108,2020.

厚生労働省:健健発 0320 第 1 号-災害時健康危機管理支援チーム活動要領について, 2018.

保健師の災害時の応援派遣及び受援のためのオリエンテーションガイド,平成 30 年度-令和元年度厚生労働科学研究費補助金 健康安全・危機管理対策総合研究事業「災害対策における地域保健活動推進のための実務担当保健師の能力向上に係わる研修ガイドラインの作成と検証」(H30-健危一般-002)(研究代表者宮崎美砂子),令和 2(2020)年 3 月発行. <https://www.mhlw.go.jp/content/000805235.pdf>

※5, 6 DMAT, DHEAT については巻末の用語解説を参照

10) 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理

災害発生時は不確定な状況の中、迅速な判断や対応が求められ、一過的に多大な業務負荷がかかります。早めに方針を共有し、職員の安全と健康を守ることを前提として、多層の支援を活用し対応できるよう以下の事項を記載します。あわせて、災害が発生してからの対応ではなく、平時の体制や仕組みを災害発生時に応用することができるように備えることが大切です。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
【組織として対応する事項】 ☐ 所属自治体の地域防災計画、関連マニュアル等に記載されている職員の健康管理に関する事項 ☐ 災害時の労務管理方針と体制(図示) ☐ 災害時の勤務時間の把握方法 ☐ 災害時の休暇の確保・促進方法(ルールがあれば明記: 初期対応した職員は休むなど) ☐ 職員の健康管理体制と進め方(図示・責任者の明確化) ☐ 活用可能な資源のリスト(応援チーム・地域資源) ☐ 災害に強い職場づくりを進めるための具体的な方法 ☐ 災害時に想定される職員の健康課題(長時間労働、PTSD 等) 【職員個人が対応する事項】 ☐ 発生直後の行動指針(安全確保)と安否確認方法 ☐ 休憩・休暇の確保(時間・場) ☐ 心身の健康確認項目(セルフチェック) ☐ 心身への影響が大きい業務・影響を受ける可能性のある基礎疾患	☐ 訓練や被災経験(含む応援派遣)などを振り返り、実効性の面から加筆・修正する ☐ 災害規模や被害状況に応じた体制や対策であるかを検証する ☐ 平時の健康管理体制や方針の改訂があった場合に提示内容を修正 ☐ 災害時の健康管理フロー図の作成と見直し(実行性の面からの検討) ☐ 災害を想定したメンタルヘルス研修の企画と運用

【参考資料】

独立行政法人労働者健康安全機構. 職場における災害時のこころのケアマニュアル

https://www.johas.go.jp/Portals/0/data0/oshirase/pdf/H29kokoro_no_kea.pdf

日本精神神経学会. 災害救援者・支援者メンタルヘルス・マニュアル

https://www.jspn.or.jp/uploads/uploads/files/activity/mental_info_saigai_manual.pdf

DPAT 事務局. 災害時の支援者支援マニュアル

https://www.dpat.jp/images/Document/Document_q7ATVK33rLJehKBZ_1.pdf

東京都福祉保健局. 災害時の「こころのケア」の手引き

https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/tamasou/sonota_jouhou/saigaitaisaku.files/saigai.pdf

産業医科大学災害産業保健センター. 危機事象発生時の産業保健ニーズリスト

https://drive.google.com/file/d/1xIXqgevGszJQ-757dulWc3g9_fvvcCI1/view

災害時におけるこころとからだの健康管理マニュアルリーフレット(本研究班ホームページに別途掲載)

1 1) 平常時の活動

災害時に、迅速かつ適切な保健活動を展開するためには、平常時からの準備が重要であり、また、発災時に参集した保健師等職員が誰であっても担えるようにする必要があります。よって、平常時からの庁内の関係部署及び地域の関係機関との顔に見える関係づくりや災害時保健活動を理解し、災害に対応できる保健師等職員の人材育成も重要です。これらのために、以下の事項がマニュアルに含まれ、また改訂されているか確認しましょう。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
【災害を想定した平常時からの保健活動】 ☐ 平常時の保健活動をととした庁内の関係部署及び地域の関係機関との連携強化 ☐ 要配慮者の支援体制整備(特に他部署がリスト化していない対象、妊産婦・乳児、人工透析患者、在宅難病患者等) ☐ 地域住民の災害対応力向上のための活動(健康教育等) 【災害時保健活動のための平常時における体制整備】 ☐ 平常時の体制整備のための保健師等職員の役割・担当 ☐ 保健師等所属部署内のマニュアルの周知・共有(方法・頻度等) ☐ 庁内の関係部署(特に危機管理部署、避難所担当部署、福祉避難所担当部署等)へのマニュアルの周知・共有・擦り合わせ(方法・頻度等) ☐ 地域の関係機関へのマニュアルの周知・共有(対象関係機関のリスト、方法・頻度等) ☐ マニュアルの更新(担当・時期・方法等) ☐ 災害時保健活動に関わる必要物品・資料及び更新(担当・時期・方法等) ☐ 保健師のキャリアラダー等に基づく健康危機管理能力育成に関わる保健師のニーズ把握 ☐ 災害を想定した研修・訓練(時期・頻度、方法等)	【災害を想定した平常時からの保健活動】 ☐ 平常時の保健活動をととした庁内の関係部署及び地域の関係機関との連携強化 ☐ 要配慮者の支援体制整備(特に他部署がリスト化していない対象、妊産婦・乳児、人工透析患者、在宅難病患者等) ☐ 地域住民の災害対応力向上のための活動(健康教育等) 【災害時保健活動のための平常時における体制整備】 ☐ 平常時の体制整備のための保健師等職員の役割・担当 ☐ 保健師等所属部署内のマニュアルの周知・共有(方法・頻度等) ☐ 庁内の関係部署(特に危機管理部署、避難所担当部署、福祉避難所担当部署等)へのマニュアルの周知・共有・擦り合わせ(方法・頻度等) ☐ 地域の関係機関へのマニュアルの周知・共有(対象関係機関のリスト、方法・頻度等) ☐ マニュアルの更新(担当・時期・方法等) ☐ 災害時保健活動に関わる必要物品・資料及び更新(担当・時期・方法等) ☐ 保健師のキャリアラダー等に基づく健康危機管理能力育成に関わる保健師のニーズ把握 ☐ 災害を想定した研修・訓練(時期・頻度、方法等)

1 2) マニュアル策定の要項

マニュアルの策定及び改訂にかかわる組織、検討内容、分掌する部署などを定め、明文化しておくことにより、マニュアル策定、見直し、活用の取組が組織的に位置づけられ、他部署との共有の下に、取組が進むことになります。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ アニュアルの策定及び改訂の検討組織の設置、検討内容、検討組織の構成員、分掌部署等	☐ 検討組織による定期的な点検及び地域防災計画等の関連計画や関連マニュアルの改訂、被災や応援経験後に、記載内容を点検し、運用に即した内容となるよう修正

3. マニュアルの活用編（平時の取組、具体事例）

マニュアルを有事に活用するために、平時からのマニュアル活用が必須です。また、所属自治体の状況や社会情勢の変化に合わせたマニュアル改訂が必要です。平時からのマニュアル活用や適時改訂のために、以下の事項をマニュアルに記載しましょう。

はじめての策定における記載内容	自治体や関係機関の方針・体制の変更に応じた修正
☐ 本マニュアルの活用方法:活用の主担当者、活用時期、活用目的、活用内容 ☐ 本マニュアルの改訂方法:改訂の主担当者、改訂時期・タイミング	☐ 活用方法の変更時に内容を修正 ☐ アクションカード※7等、具体的な動きを示した別冊と分ける ☐ 改訂方法の変更時に内容を修正

※7 アクションカードについては巻末の用語解説を参照

＜マニュアルを活用した平時の取組の具体事例＞

マニュアルの活用目的	具体事例
・災害対応能力の獲得	・災害の知識や実践力を得るための研修・訓練の教材や手段とする（マニュアルを全員に配布、読み合う、新人保健師等が地域保健関連情報を更新、訓練で様式を使用、アクションカード※7等を作成）
・災害の意識化	・毎年度、担当者名や地域関連情報等を更新することで各自が災害を意識する機会とする ・災害資器材の点検・準備のための手段にする ・訓練等の評価を機会にマニュアル内容を部分的に見直す
・連携強化	・自治体内／地域内の連携強化を意図した研修・訓練等の教材・手段・根拠資料とする ・関係部署や幹部へ災害時保健活動を周知するためのきっかけや手段にする（策定・改訂時に配布、手持ちで説明、庁内ポータルに貼る、訓練で役割を持ってもらう）
・他自治体への支援	・保健所が管内市町村の災害時保健活動を支援する手段とする（マニュアル作成を支援） ・全国自治体のマニュアル作成支援のためにホームページで共有する（問合わせに応じる）
・予算確保	・災害対策事業の予算要求の根拠資料にする

用語解説

※1 BCP : Business Continuity Plan (業務継続計画)

...大地震等の自然災害、感染症のまん延、テロ等の事件、大事故、サプライチェーン（供給網）の途絶、突発的な経営環境の変化など不足の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、または中断しても可能な限り短い時間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画のこと。

(参考)「事業継続ガイドライン」(内閣府、平成 25 年8 月改定)

<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kigyuu/pdf/guideline03.pdf>

※2 EMIS : Emergency Medical Information System (広域災害救急医療情報システム)

...災害時に被災した都道府県を越えて、医療機関の稼働状況など災害医療にかかわる情報を共有し、被災地域で迅速かつ適切な医療・救護に関わる各種情報を集約・提供することを目的としたシステムのこと。災害医療情報を収集し、災害時の患者搬送などの医療体制確保を行うほか、平常時や災害時を問わない災害救急医療のポータルサイトの役割をもつ。頭文字をとって「EMIS (イーミス)」と呼ばれる。

(参考)「広域災害救急医療情報システム」 <https://www.wds.emis.go.jp/>

※3 災害医療コーディネーター

...災害時に、都道府県ならびに保健所および市町村が、保健医療活動の総合調整等を適切かつ円滑に行えるよう、保健医療調整本部ならびに保健所および市町村における保健医療活動の調整等を担う本部において、被災地の保健医療ニーズの把握、保健医療活動チームの派遣調整等に係る助言および支援を行うことを目的として、都道府県により任命された者。

(参考)「災害医療コーディネーター活動要領の概要」(厚生労働省)

<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000478174.pdf>

※4 リエゾンの保健師

...リエゾン(災害対策現地情報連絡員)とは、大規模な災害において、情報収集や連絡要員として現地に派遣される職員をいう。リエゾンの保健師は、被災市町村を管轄する保健所から派遣され、被災市町村の情報収集やニーズ把握、統括保健師を補佐する役割を持つ。保健所の保健師の場合や、応援派遣された保健師の場合などがあり、また複数人で役割を果たす場合もある。市町村と、保健所・都道府県本庁をつなぐとともに、必要により、市町村で活動する種々の保健医療活動チームをつなぐ役割も期待される。

(参考)「リエゾンとは」(国土交通省・関東地方整備局)

https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000704185.pdf

※5 DMAT : Disaster Medical Assistance Team (災害派遣医療チーム)

...医師、看護師、業務調整員(医師・看護師以外の医療職および事務職員)で構成され、大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場に、急性期(おおむね 48 時間以内)から活動できる機動性を持った専門的な訓練を受けた医療チームのこと。頭文字をとって「DMAT (ディーマット)」と呼ばれる。

(参考)「DMAT とは」(厚生労働省 DMAT 事務局) <https://www.dmat.jp/dmat/dmat.html>

※6 DHEAT : Disaster Health Emergency Assistance Team (災害時健康危機管理支援チーム)

...災害が発生した際に、被災都道府県庁の保健医療福祉調整本部及び保健所が担う指揮・総合調整(マネジメント)機能等を支援するため、専門的な研修・訓練を受けた都道府県等の職員により構成される応援派遣チームのこと。公衆衛生分野の専門職及び業務調整員から 5 名程度で構成され、災害のフェーズ1からフェーズ3(急性期～避難所生活から仮設住宅入居への移行期にかけて)に活動する。「DHEAT(ディーヒート)」と呼ばれる。

(参考)「災害時健康危機管理支援チーム (DHEAT) について」(厚生労働省)

<https://www.mhlw.go.jp/content/10901000/000606176.pdf>

※7 アクションカード

...災害時に各職員がすべき行動・果たすべき役割を簡潔に記したもの。災害発生時のスタッフの「行動指標カード」であり、できるだけ効率よく災害初動対応を行うことを目的として作られる。カード式のものだけでなく、壁に貼るタイプなど様々な形態がある。

(参考)「災害看護関連用語アクションカード」(日本災害看護学会)

<http://words.jsdn.gr.jp/words-detail.asp?id=56>

この「市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド」は、以下のメンバーによって作成しました。

自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活動推進のための研究班

宮崎 美砂子(千葉大学大学院看護学研究院 教授)
尾島 俊之(浜松医科大学 医学部 教授)
奥田 博子(国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 上席主任研究官)
春山 早苗(自治医科大学 看護学部 教授)
雨宮 有子(千葉県立保健医療大学 健康科学部看護学科 准教授)
吉川 悦子(日本赤十字看護大学 看護学部 准教授)
岩瀬 靖子(千葉大学大学院看護学研究院 講師)
草野 富美子(広島市東区厚生部長(事)地域支えあい課長 広島市東福祉事務所長)
相馬 幸恵(新潟県新発田地域振興局健康福祉環境部 副部長・企画調整課長)
築場 玲子(宮城県保健福祉部疾病・感染症対策課 技術副参事兼総括課長補佐)
立石 清一郎(産業医科大学 産業生態科学研究所 災害産業保健センター 教授)
五十嵐 侑(産業医科大学 産業生態科学研究所 災害産業保健センター 助教)
井口 紗織(千葉大学運営基盤機構ダイバーシティ推進部門 特任助教)
花井 詠子(千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程 大学院生)

【問合せ先】

千葉大学大学院看護学研究院 地域創成看護学講座
〒260-8672 千葉市中央区亥鼻 1-8-1
TEL&FAX:043-226-2435
(研究代表者)宮崎 美砂子 Email:miyamisa@faculty.chiba-u.jp

市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用 のためのガイド 【別冊 初版】

2024 年 3 月

書き込みながら作成する “はじめてのマニュアル策定”

【メッセージ】

- この別冊は「市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド(本編)」をもとに、はじめてのマニュアル策定に取り組めることをねらいとして作成しました。
- はじめの一歩として、「市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド(本編)」の2.マニュアルの基本項目の内容を参照し、着手できそうな項目から、別冊の該当ページに書き込みながら、マニュアルを策定してみましょう。
- 文中の斜字アンダーライン部分は、所属自治体に合うように、加筆修正し、記入してみましょう。
- 策定の体制は、例えば、保健活動の担当部署内から策定ワーキングチームをつくり(保健師、管理栄養士、歯科衛生士等の保健活動従事者等)進める、などがあります。
- 策定したマニュアルは、策定の担当者(チーム)→係→課→他部署等へ意見を求めながら、庁内への周知を図り、マニュアルの初版を完成させましょう。

目次

1. 地域防災計画に基づく被害想定の記事 (ガイド※本編 p3)	179
2. マニュアルの策定の目的の記事 (ガイド本編 p3)	179
3. マニュアルの位置づけの記事 (ガイド本編 p3)	179
4. 所属自治体の災害時の組織体制の記事 (ガイド本編 p3)	179
5. 保健活動の体制の記事 (ガイド本編 p3)	179
5. 緊急時の参集基準と留意事項の記事 (ガイド本編 p4)	181
6. 災害フェーズにおける保健活動の記事 (ガイド本編 p4 ~ p7)	181
7. 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携の記事 (ガイド本編 p8)	183
8. 要配慮者への支援の記事 (ガイド本編 p8)	183
9. 応援派遣者の受入れの記事 (ガイド本編 p9)	183
10. 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理の記事 (ガイド本編 p10)	184
11. 平常時の活動の記事 (ガイド本編 p11)	185
12. マニュアル策定の要項の記事 (ガイド本編 p11)	185
13. マニュアル活用編 (平時の取組、具体事例) の記事 (ガイド本編 p12)	186
14. マニュアル改訂の記事 (ガイド本編 p3 ~ p11 の各基本項目)	186
付属資料	187

1. 地域防災計画に基づく被害想定の記事（ガイド※本編 p3）

（文面の例）

〇〇市町村（所属自治体）の災害履歴をみると、これまで、〇年に〇〇による災害、また〇〇年には〇〇による災害を経験している。地理的にみると、地震災害に対しては〇〇、豪雨水害に対しては〇〇による脆弱性を抱えている。〇〇市町村（所属自治体）地域防災計画に基づく被害想定^{a)}によると、〇〇による〇〇規模の災害が想定されており、人的被害として〇〇、〇〇、物理的な被害として〇〇、〇〇が想定されている。

a) 〇〇市町村地域防災計画 p●、表●、図●

※ガイドとは「市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド（本編）」を指します。

2. マニュアルの策定の目的の記事（ガイド本編 p3）

（文面の例）

〇〇市町村（所属自治体）地域防災計画に基づく被害想定に対して、保健活動に従事する職員、他部署、地域の関係機関や団体と災害時保健活動について共通理解を図り、発災直前・直後から迅速かつ適切に保健活動を開始し、中長期にわたり防ぎ得る死と二次的な健康被害の最少化を目指し、本マニュアルを作成する。

3. マニュアルの位置づけの記事（ガイド本編 p3）

（ポイント）所属自治体において関連する計画やマニュアルと策定する災害時保健活動マニュアルの関係を記載しておきましょう。

（文面の例）

本マニュアルは、災害対策基本法、災害救助法を反映し、〇〇都道府県地域防災計画、〇〇市町村（所属自治体）地域防災計画に準ずる。また所属自治体の〇〇マニュアル、〇〇アクションカード、業務継続計画（BCP）とともに用いる。

4. 所属自治体の災害時の組織体制の記事（ガイド本編 p3）

（文面の例）

本市町村では、第〇号配備体制において、市町村長を本部長とする災害対策本部^{a)}および地区対策本部^{b)}を設置し、第〇号配備体制においては夜間・休日についても職員を動員し体制を整える。

a) 市町村災害対策本部組織図（挿入）

b) 地区対策本部（挿入）

5. 保健活動の体制の記事（ガイド本編 p3）

（ポイント）所属自治体に合った災害時の保健活動の体制についてあらかじめ協議し明記します。体制は文章と共に表を示すと分かりやすいです。

（文面の例）

本市町村地域防災計画に基づき災害対策本部長の判断により、保健活動班が設置された際には、保健師等保健活動従事者は保健活動班として活動する。

1) 一括配置による保健活動班設置の場合

（文面の例）

複数の部署に分散配置されている保健師等を災害発生時に一括配置し、統括部門及び現場部門を設置し、各役割を示すと共に職員を配置する。

(表の例) 災害時保健活動に係る体制と役割

体制	担当者:氏名・部署	役割
【統括部門】		
統括者: <u>統括的立場の保健師または衛生部門(課)配属で職位が上位の保健師等</u>		情報管理、活動方針の決定、健康課題の特定、活動計画策定、人員配置・調整、関係部署・関係機関との連携調整、応援派遣者の受け入れ調整、保健活動を担う職員の健康管理・労務管理等を担う
統括補佐: <u>〇〇課配置で職位が上位の保健師等</u>		
【現場部門】		
リーダー保健師: <u>中堅期以降の保健師であることが望ましい</u>		救護所対応、避難所対応、避難所外避難者対応などの具体業務を編成し、各業務をチームで担う
スタッフ保健師		

2) 分散配置の配属部署に基づく体制の中で活動を担う場合

(文面の例)

配属部署の災害時の分掌に基づき、部署の他職員と共同して活動を担う。

(表の例) 保健師が分散配置されている各部署の災害時の分掌と役割

部署(部長)	班(班長)	所属課等	分掌事項・役割
<u>支所</u>	<u>支所班</u> (〇〇支所長) (〇〇支所長) (〇〇支所長) (〇〇支所長)	〇〇支所 〇〇支所 〇〇支所 〇〇支所	1. 被害情報の収集と取りまとめ、本部への報告に関すること 2. 公共施設等の被害調査に関すること 3. 災害復旧用資材の配布に関すること 4. 被災者の安否の問い合わせに関すること 5. 広報車による広報に関すること 6. 避難所の開設・運営に関すること 7. 被災・罹災証明書の受付・発行に関すること 8. 各防災班との連携に関すること
<u>健康福祉部</u> (<u>健康福祉部長</u>)	<u>生活救助班</u> (<u>社会福祉課長</u>)	社会福祉課 障害福祉課 健康増進課 介護保険課 地域包括ケア推進課	1. 高齢者、障害者等避難行動要支援者の避難に関すること 2. 福祉避難所に関すること 3. 救護所の設置に関すること 4. 救護班の編成に関すること 5. 保健医療機関との連絡調整に関すること 6. 感染症の予防及び防疫対策に関すること 7. 被災地域の衛生指導に関すること 8. 保健衛生医薬品等の確保に関すること 9. 日本赤十字社等への応援要請に関すること 10. 社会福祉施設等の被害調査及び応急対策に関すること 11. 救援物資の受入れに関すること(物資搬設置後、事務委任) 12. 災害見舞金等の支援に関すること 13. 義援金の受入に関すること 14. ボランティアセンターとの連携に関すること
	<u>保健活動班</u>	健康増進課 障害福祉課 地域包括ケア推進課 こども家庭課	1. 被災者の心身の健康管理に関すること
<u>こども部</u> (<u>こども未来部長</u>)	<u>保育班</u> (<u>保育課長</u>)	保育課 こども家庭課	1. 助産及び乳幼児の救護に関すること 2. 応急保育に関すること 3. 保育園児の避難誘導に関すること 4. 保育施設の被害調査及び応急対策に関すること 5. 保育所等職員の動員に関すること

5. 緊急時の参集基準と留意事項の記載（ガイド本編 p4）

（文面の例）

本市町村では、各災害に基準^{a)}を設け、以下の配備体制を取る。

a) 気象庁の気象警報・注意報等、避難勧告等の市町村の発令

1) 全職員の参集

- ・勤務時間内の発災の場合、所属部署で活動を開始する。外出先で被災した場合は安全に配慮しながら速やかに帰庁する。
- ・勤務時間外の発災の場合、原則として所属部署に参集する。但し、別途指示がある場合は、それに従う。
- ・出勤できない場合、電話またはメール等により安否の報告を行い、所属長またはリーダー保健師に指示を仰ぐ。

2) 一部職員の参集

- ・第○号配備体制^{b)}において、参集する。
- b) 第○号特別警戒体制(職員の○～○割が参集)

3) 出勤時の携行品と注意点

- ・様式○により携行品を準備し、＜勤務時間外に出勤する際の注意点＞を参照する。

6. 災害フェーズにおける保健活動の記載（ガイド本編 p4～p7）

（ポイント）以下の1)及び2)を表の形式などで記載します。記載方法はガイド本篇を参照してください。

1) 保健活動の全体像(表)(挿入)

※表の例示を次頁で示します。別添のエクセル表で同じものを示しますので、記入にあたって活用してください。

2) 各フェーズにおける活動(フェーズ0～5)(挿入)

（記入例）

フェーズ	フェーズ0～1 (発災から24時間以内)	フェーズ2 (発災後24～72時間以内)	フェーズ3 (発災後72時間～1週間)	フェーズ4 (発災後1週間後～1か月)	フェーズ5 (発災後1か月以降)
保健活動の内容	□・・・ □・・・ □・・・	□・・・ □・・・ □・・・	□・・・ □・・・ □・・・	□・・・ □・・・ □・・・	□・・・ □・・・ □・・・

災害フェーズにおける保健活動の全体像

保健活動の一覧表を示すと、発災時のフェーズにおいて実施する事項の共有や、ロードマップの作成の参考に活用することができます。
地域防災計画との照合により活動内容に過不足がないか確認し、保健師の役割別（統括保健師、統括保健師補佐、現場保健師など）に加筆修正して活用することを想定しています。

フェーズ	発災前（風水害） （警戒レベル3等）	フェーズ0～1 発災から24時間	フェーズ2 24時間～72時間	フェーズ3 72時間後～1週間	フェーズ4 1週間後～1か月	フェーズ5 1か月以降
主要な対策	高齢者等要配慮者避難	生命・安全の確保対策	救護・在宅療養者等対策	要配慮者等対策	避難所等対策	応急仮設住宅等対策
保健活動の体制の構築						
応援派遣者等の受入						
情報収集・発信						
医療救護対策						
避難所,避難所外避難者対策						
要配慮者対策						
仮設住宅等入居者の対策						
職員の健康・労務管理						
通常業務						

7. 市町村、管轄保健所、都道府県本庁の各役割と連携の記載（ガイド本編 p8）

（文面の例）

1) 市町村

・市町村地域防災計画を作成し、第1線で地域住民の生命、身体、財産等の保護を、応急対応、復旧・復興、防災に至るまで一貫して行う（災害対策基本法）

2) 管轄保健所（都道府県型）

・都道府県の出先機関として都道府県本庁と連携の下、市町村を支援する（災害対策基本法）
 ・地域における健康危機管理の拠点（地域保健対策の推進に関する基本的な指針（改正平成 24 年 7 月 31 日）、地域における健康危機管理についてー地域健康危機管理ガイドライン（平成 13 年地域における健康危機管理のあり方検討会）
 ・災害を含む地域の健康危機に対して、地域の医療機関や市町村保健センターの活動を調整して、必要なサービスを住民に対して提供する仕組みづくりを行う地域の中核拠点として位置づけられている
 ・平時・危機発生時・事後の各対応を行う

3) 都道府県本庁

・都道府県地域防災計画を作成し、都道府県内の市町村の状況・活動全体を統括、厚生労働省、他の自治体、関係団体との調整を行う
 ・都道府県全体の事象進展を予測しながら、早期に対応すべき事項、中長期に対応すべき事項について、先行的な対策樹立と体制確保を行う（災害対策基本法）

連携体制図（挿入）

8. 要配慮者への支援の記載（ガイド本編 p8）

（文面の例）

要配慮者名簿をもとに、関係者と連携し、安否・健康状態の確認と情報集約を行う。（上記6.災害フェーズにおける保健活動を参照）

要配慮者名簿の保管場所	○年度要配慮者数	支援者
〇〇課 ファイルサーバ:〇〇	〇人	・訪問看護ステーション
〇〇書庫:〇〇	内訳: 〇人	・ケアマネジャー
他課 〇〇書庫	〇人	・〇〇〇〇

9. 応援派遣者の受入れの記載（ガイド本編 p9）

（文面の例）

被災自治体職員と応援派遣者の両者が各々の役割を理解し、効果的に連携、協働することにより、円滑な支援活動を進める。そのため、平時には、応援派遣者の受け入れを想定した準備をしておく。災害発生時には、リエゾンの保健師及び DHEAT と、大枠の方針を協議しながら、種々の保健医療活動チーム^{a)}へのオリエンテーション及び日々の活動調整について、リエゾンの保健師及び DHEAT へ協力を依頼する。

a) DMAT、JMAT、日本赤十字社の救護班、国立病院機構の医療班、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、管理栄養士チーム、DPAT 等

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/001163670.pdf>

1) 受援受入れ・受援終了の決定方法

（ポイント）災害時の応急業務や非常時優先業務に該当する通常業務を具体的に想定し協議した受援決定基準または受援終了基準を記載します。

受援受入れ・受援終了の判断: 統括者（統括補佐と相談）

受援要請ルート（様式）: 災害対策本部→〇〇保健所: 〇〇〇〇（様式〇）

受援決定基準: （文面の例）応急業務が業務量 100%を超える状況

受援終了基準: _____

2) 受援のための準備
(表の例)

提供情報・資料	<u>被災地の基本情報、被災状況、依頼目的・内容、記録様式、地図、緊急連絡先、保健・医療・福祉の体系図、医療・福祉関係機関情報、等</u>
執務場所と資機材	<u>〇〇会議室、予備 PC (〇〇課〇台)、等</u>
窓口(主・副) 派遣調整担当	<u>主: 〇〇課〇〇〇〇、副: 〇〇係〇〇〇〇</u> <u>〇〇課〇〇〇〇、〇〇係〇〇〇〇</u>
情報共有等の方法	<u>毎朝〇時に〇〇会議室に集合</u> <u>その他の報告・連絡ルート: 〇〇→〇〇</u>

10. 保健活動を担う職員の健康管理・労務管理の記載 (ガイド本編 p10)

(文面の例)

災害時に、支援者の健康を守ることは必須である。災害発生時に長期間にわたり支援者の健康を維持するには、ストレスとなる業務を適正化すること、効果的な負担軽減施策を早期に導入することにより、バーンアウトなどの職場離脱や生産性の低下を防ぐ。

- 1) 保健活動を担う職員の健康管理(管理者: _____・担当者 _____)
- ・保健活動を担う職員の健康課題リストの作成と共有・留意点
 - ・健康セルフチェック表の配布
 - ・毎日、定時の血圧測定と記録・管理
 - ・職員間の思いの共有(インフォーマル(非公開))
 - ・定期的な休養の必要性、ストレスマネジメント等の啓発・教育(チラシやリーフレット^{a)})

- 2) 労務管理(管理者: _____・担当者 _____)
- ・役割分担と業務ローテーションの明確化
 - ・勤務間インターバル 9 時間以上の確保(フレックスタイム、遅出・早出等)
 - ・週 1 回以上の休日の確保
 - ・対応にあたる全職員の正確な残業時間の把握(各自メモでよいので記録を残しておくこと)
 - ・100 時間超の残業実施者について健康確保措置の実施
 - ・産業医の専任化(産業医: _____、連絡先 _____)
 - ・単純定型業務の DX 化や外注
 - ・任命権者・管理監督者に対する長時間労働および過労死の防止に関する啓発

(例) ローテーション表の作成(3 交代制の場合)

班	職員	00:00			08:00	引継	8:30			16:00	引継	16:30			0:30
○	〇〇														
○	〇〇														
○															

3) 健康管理の帳票類・各種資料

(ポイント) 平時に、職員用の健康管理の啓発チラシ等を作成しておき、発災時に活用することを示しておきます。

(文面の例)

平時に作成した付属資料: 資料〇を、発災時に 更衣室や会議室に掲示する。資料〇を配布する。

1 1. 平常時の活動の記載 (ガイド本編 p 1 1)

(文面の例)

1) 体制整備

- ・組織体制の構築と指揮命令系統・役割の明確化(参集体制整備)
- ・情報伝達体制の整備(必要情報、帳票類、関係者名簿、連絡網等の明確化)
- ・活動体制の整備(避難所、要配慮者、社会資源、災害に弱い地域、保健活動に必要な物品)
- ・避難指示発令時の保健活動内容の検討
- ・関係機関等の把握と役割の明確化
- ・都道府県－保健所－市町村の連携強化と具体的な連携方法の確認(ルート・様式)

2) 人材育成・地区診断

- ・健康危機発生時に迅速かつ適切な保健活動を行うため研修・訓練

【参考資料】

- a) 地域保健対策の推進に関する基本的な指針の一部改正について(令和4年2月1日)
- b) 実務保健師の災害時の対応能力育成のための研修ガイドライン(令和2年3月)
- c) 保健師の災害時の応援派遣及び受援のためのオリエンテーションガイド(令和2年3月)
- d) 統括保健師のための災害に対する管理実践マニュアル・研修ガイドライン(平成30年3月)
- ・他部署や地域住民と協働した災害訓練

3) 地域住民の災害対応力強化

- ・健康教育
- ・災害時の広報の仕方
- ・個別避難計画の作成促進

1 2. マニュアル策定の要項の記載 (ガイド本編 p 1 1)

(文面の例)

マニュアル策定及び改訂に関わる組織体制及び検討事項を以下に示す。

(例)〇〇(所属自治体)災害時保健活動検討会設置要項

(設置)

第1条 災害時に保健活動が迅速かつ持続的に推進できるように、災害時保健活動マニュアルの策定及び改訂を行うための災害時保健活動検討会を設置する

(検討事項)

第2条 次に掲げる事項を検討する

(1) 災害時保健活動マニュアルの内容に関すること

(2) その他、災害時の保健活動に関して必要と認めること

(構成員)

第3条 検討会は、別表に掲げる者により構成する

(ワーキンググループの設置)

第4条 マニュアルの策定及び改訂に必要な情報収集・分析、実務的な検討を行うため、ワーキンググループを設置する。

(関係者の出席)

第5条 検討会及びワーキンググループは必用に応じて、委員以外の者の出席を求め、意見を聞くことができる

(庶務) 〇〇部〇〇課において行う

附則 この規程は、〇年〇月〇日から施行する

13. マニュアル活用編（平時の取組、具体事例）の記載（ガイド本編 p12）

以下のように活用する。

マニュアル活用目的	主担当者・活用時期・活用内容
・災害対応能力の獲得	(文面の例) 研修担当者・毎年の研修・テーマの該当部分を読む
・災害の意識化	
・連携強化	(文面の例) 統括保健師・健康危機管理会議・資料として提示
・他自治体支援	
・予算確保	

14. マニュアル改訂の記載（ガイド本編 p3～p11の各基本項目）

(文面の例)

マニュアル策定の要項に則り、定期的（毎年・担当者変更時）に見直しを行う。また災害時保健活動に関連する法改正時、〇〇都道府県地域防災計画・〇〇市町村（所属自治体）地域防災計画・その他マニュアル等の改訂時、被災・応援の経験後において、一部または全面の改訂を行う。

改訂担当者(チーム):

〇〇年度版(初版)の作成主担当者

<u>〇〇課 〇〇〇〇、〇〇〇〇</u>
<u>〇〇係 〇〇〇〇、〇〇〇〇</u>
<u>〇〇係 〇〇〇〇、〇〇〇〇</u>
<u>〇〇係 〇〇〇〇</u>

付属資料

様式〇 災害時保健活動時の携帯品・必要物品 チェックリスト

	必要物品	チェック	必要物品	チェック	必要物品	チェック
発災直後 出勤時	2日程度の食糧・水		携帯電話・充電器		リュックサック	
	ティッシュ・ウエットティッシュ		タオル		歯ブラシ	
	生理用品		ゴミ袋		常備薬	
	カイロ等防寒具		運動靴・長靴		軍手	
	雨具		着替え		懐中電灯(ヘッドライト・ぶら下げ式)	
	運転免許証		健康保険証		身分証明書	
保健活動時	避難所等		地図		連絡先一覧	
			携帯電話		避難行動要支援者台帳	
			各種リーフレット		各種様式	
			クリップ		模造紙	
			マグネット		電卓	
			セロハンテープ		ハサミ・カッター	
			乾電池		ビニールひも	
			エタノール		速乾性手指消毒薬	
			手袋(使い捨て)		オスバン	
			所属を示したビブス・腕章等		予防衣(使い捨て)	
					延長コード	
					ラジオ	
	訪問バック		地図		携帯電話・充電器	
			各種様式		各種リーフレット	
			A4クリップボード		懐中電灯(ヘッドライト・ぶら下げ式)	
			血圧計		聴診器	
			手袋(使い捨て)		予防衣(使い捨て)	
			速乾性手指消毒薬		滅菌ガーゼ	
			カットバン		ハサミ	
			テープ		ゴミ袋	
			タブレット			
	乳児		乳幼児体重計		メジャー	
	その他		ビニール袋			
			緊急車両通行証明書			

この「市町村における災害時保健活動マニュアルの策定及び活用のためのガイド」の別冊は、以下のメンバーによって作成しました。

自治体における災害時保健活動マニュアルの策定及び活動推進のための研究班

宮崎 美砂子(千葉大学大学院看護学研究院 教授)

尾島 俊之(浜松医科大学 医学部 教授)

奥田 博子(国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 上席主任研究官)

春山 早苗(自治医科大学 看護学部 教授)

雨宮 有子(千葉県立保健医療大学 健康科学部看護学科 准教授)

吉川 悦子(日本赤十字看護大学 看護学部 准教授)

岩瀬 靖子(千葉大学大学院看護学研究院 講師)

草野 富美子(広島市東区厚生部長(事)地域支えあい課長 広島市東福祉事務所長)

相馬 幸恵(新潟県新発田地域振興局健康福祉環境部 副部長・企画調整課長)

築場 玲子(宮城県保健福祉部疾病・感染症対策課 技術副参事兼総括課長補佐)

立石 清一郎(産業医科大学 産業生態科学研究所 災害産業保健センター 教授)

五十嵐 侑(産業医科大学 産業生態科学研究所 災害産業保健センター 助教)

井口 紗織(千葉大学運営基盤機構ダイバーシティ推進部門 特任助教)

花井 詠子(千葉大学大学院看護学研究科博士後期課程 大学院生)

【問合せ先】

千葉大学大学院看護学研究院 地域創成看護学講座

〒260-8672 千葉市中央区亥鼻 1-8-1

TEL&FAX:043-226-2435

(研究代表者)宮崎 美砂子 Email:miyamisa@faculty.chiba-u.jp