

## Ⅱ 平常時の体制整備

### 1 平常時からの体制整備

平常時から県、保健所、市町村が共同してマニュアル、ガイドラインの検討、研修や訓練を実施すること等を通して連携強化を図ることが体制整備の上で重要である。

特に平常時から、以下の事項について整備に努めることで、関係機関との連携体制を構築し、発災時に有効な保健活動が展開できるよう体制整備を推進することとなる。

#### 関係機関で検討・整理する事項及び体制整備が必要な事項

- 各機関の組織・命令系統の確認、役割の明確化と共有
- 組織の中で管理的立場の保健師が「統括保健師」となり、所属を横断して保健師の配置調整や応援・派遣の要請判断などの役割を（分散配置の保健師を含め）発揮できる体制の整備
- 情報伝達体制の整備（情報の管理を含む）
- 関係機関、支援団体（医師会、歯科医師会、薬剤師会等）との役割確認及び連携
- 災害時要援護者の支援体制の整備（台帳、個別支援計画などの整備）
- 地区組織等ソーシャルキャピタルの把握、創設、醸成
- 地区情報（医療機関・福祉施設・民生児童委員はじめNPO等の地区組織など）に関する地図の整備（被災状況の把握や派遣保健師へのオリエンテーションに有用）
- 各種台帳、地区情報などのデータや地域保健活動に関する様式等のバックアップ及び災害初動時から対応できるように紙資料での保管 等

\*平常時の体制整備については、参考資料（P.83～）「平常時の体制整備のチェックリスト」で整備状況を確認すると共に、未整備の場合は、解決に向けて検討する。

### 2 平常時の各機関別の体制整備

平常時からの体制整備を県、保健所、市町村別に保健活動体制、災害時要援護者の体制、防災に関する知識普及啓発の項目に大別して表1に記載した。

表1 平常時から整備する災害時保健活動体制

項目	県（医療福祉計画課）	保健所	市町村	
各 機 関 の 保 健 活 動 体 制 の 整 備	<b>1 組織・命令系統の確認と関係機関との連携・役割の明確化</b>	<b>1 防災局、部内関係各課との連携による役割確認と共通理解を図る</b> <b>2 課内の役割分担及び従事内容の明確化、代行者についての取り決め</b> (1)総括、調整、情報収集分析、庶務などの担当配置 <b>3 応援・派遣保健師の体制と条件の整備</b> (1)平常時に応援・派遣が可能な保健師名簿（リスト）の作成 (2)班編成などのシミュレーション、応援・派遣計画案の作成 <b>4 保健所との連絡網の整備及び連絡体制の確立</b> (1)24時間連絡が取れる体制を確保	<b>1 保健所内での連携体制の整備</b> (1)保健所各課との連携と役割分担を明確にし、保健活動について理解を得る <b>2 災害時保健師活動マニュアル等の常備と動ける体制づくり</b> (1)大規模災害時初動活動マニュアル（保健所用）や保健所BCP、県・市町村の災害時保健師活動マニュアルの整備 <b>3 課内での役割分担と従事内容の明確化、統括保健師および代行者についての取り決め</b> (1)保健活動のリーダーや指揮命令系統の明確化 <b>4 管内の保健、医療、福祉、介護関係機関との連携体制整備</b> (1)地域災害医療対策会議などを開催し、平常時から地域における課題を検討 <b>5 市町村との連絡体制と役割の明確化</b> (1)保健部門との連携と役割分担を明確化 <b>6 管内市町村の地域防災計画の把握</b>	<b>1 市町村内での連携体制の整備</b> (1)市町村各課との連携と役割分担を明確にし、保健活動について理解を得る <b>2 保健活動マニュアル等の整備と動ける体制づくり</b> (1)市町村防災計画や県・保健所の災害時保健師活動マニュアルの整備 <b>3 担当内での役割分担と従事内容の明確化、統括保健師及び代行者についての取り決め</b> (1)保健活動のリーダーや指揮命令系統の明確化 <b>4 保健・医療・福祉、介護関係機関、地域住民を含めた関係機関と連絡体制及び役割の明確化、防災会議の開催</b> (1)医療機関、社会福祉施設などと、緊急時の支援や受入れなどに関する協定の締結 <b>5 保健所との連絡体制と役割の明確化</b> (1)保健部門との連携と役割分担を明確化
	<b>2 情報伝達体制の整備</b>	<b>1 職員、関係機関との情報伝達方法の確保と定期的更新</b> (1)職員、保健所や市町村及び厚生労働省や近隣県との情報伝達方法の確保 <b>2 保健活動に必要な情報把握及び報告様式の整備</b> (1)保健師の稼働状況・応援要請・保健活動に関する情報などを記載する様式の整備	<b>1 職員、関係機関との情報伝達方法の確保と定期的更新</b> (1)職員、県や市町村及びその他関係機関との情報伝達方法の確保 <b>2 保健活動に必要な情報把握及び報告様式の整備</b> (1)保健師の稼働状況・応援要請・保健活動に関する情報などを記載する様式の整備	<b>1 職員、関係機関との情報伝達方法の確保と定期的更新</b> (1)職員、保健所及びその他関係機関との情報伝達方法の確保 <b>2 住民への情報伝達方法の確認と活用</b> (1)無線、有線回線含めて確認 <b>3 保健活動に必要な情報把握及び報告様式の整備</b> (1)保健師の稼働状況・応援要請・保健活動に関する情報などを記載する様式の整備
	<b>3 ソーシャルキャピタルの把握と創造・醸成</b>	<b>1 ボランティアの受入れ状況と役割の確認</b> (1)県災害対策本部応急対策部ボランティア情報係が立ち上がることを理解し、被災市町村の受入れ状況と役割を確認 <b>2 県内外のボランティアの受入れ窓口の把握と必要時活用できる体制の整備</b> (1)他県や看護協会などの保健活動に関するボランティアの受入れ確認	<b>1 保健所と関わりのあるボランティア団体の把握と役割確認</b> (1)難病患者支援・精神保健福祉に関する保健従事者のボランティアやNPOを把握 <b>2 災害時に協働できるソーシャルキャピタルの創造と醸成</b>	<b>1 市町村ボランティア受入れ窓口との連携体制の整備</b> <b>2 保健従事者ボランティアの対応体制の検討</b> <b>3 民生・児童委員、ボランティア団体との連携</b> <b>4 支援が得られる団体の把握</b> <b>5 災害時に協働できるソーシャルキャピタルの創造と醸成</b>
	<b>4 保健活動に必要な情報・物品の整備</b>	<b>1 保健所への必要物品の整備</b> <b>2 応援・派遣に必要な物品・情報の整備と更新</b>	<b>1 必要物品の整備と更新</b> <b>2 関係機関のリスト作成と定期的な更新</b> (1)管内の医療機関、社会福祉施設、医療機器取扱い業者などのリスト作成と定期的な更新 <b>3 市町村と関係機関などのリストの定期的な情報交換</b> <b>4 保健活動に必要な情報・物品の一括保管と保管場所の周知</b>	<b>1 必要物品の整備と更新</b> <b>2 関係機関のリスト作成と定期的な更新</b> (1)医療機関、社会福祉施設、医療機器取扱い業者などのリスト作成と定期的な更新 <b>3 保健所と関係機関などのリストの定期的な情報交換</b> <b>4 保健活動に必要な情報・物品の一括保管と保管場所の周知</b>

	項 目	県（医療福祉計画課）	保 健 所	市 町 村
災害時要援護者の体制整備	5 災害時要援護者の所在把握と安否確認、避難誘導体制の整備	1 災害時要援護者の安否確認について、優先度の判断基準を作成	1 必要時、保健所と市町村が患者の情報を共有できる体制を整備 2 保健所が把握している災害時要援護者を支援する機関との迅速な連携・連絡体制づくり 3 プライバシーに配慮した個人情報の開示方法・範囲の確認 4 結核・難病患者、在宅酸素療法患者、精神障害者など緊急対応が必要とされる地区別対象者別リストの作成、地図上でのマッピング ＊災害時要援護者名簿等登録台帳	1 保健、福祉、介護部門との安否確認対象者の明確化 2 居宅介護支援事業者との迅速な情報入手体制の確立 3 プライバシーに配慮した個人情報開示方法・範囲の確認 4 高齢者、身体・知的障害児者、精神障害者、乳幼児、外国人など緊急対応が必要とされる地区別対象者別リストの作成、地図上でのマッピング ＊災害時要援護者名簿等登録台帳 5 視覚、聴覚障害者等の情報獲得体制の整備 (1) 手話奉仕員・手話通訳者、視覚障害者ガイドヘルパーの把握 6 民生・児童委員、町内会役員などと安否確認の協力体制を整備
	防 災 関 する 知 識 普 及 啓 発	6 関係機関、職員への啓発・研修	1 災害時保健師活動マニュアル（改訂版）の普及啓発と自治体の取り組みを促進 2 研修の実施 (1) 地域特性に応じた実践的なシミュレーションを取り入れた研修の開催 3 情報伝達訓練の実施	1 地域関係機関・関係者を集め災害対策検討会議等の開催 2 職員研修（図上演習などの実施） 3 市町村職員へ災害時対応に関する研修の実施（災害時に起こりうる医療上・生活上の障害の理解、PTSD、体制の整備など） 4 不測の事態に対応でき、臨機応変に動ける研修の実施 5 災害時保健師活動マニュアル（改訂版）の普及 6 市町村におけるマニュアル作成への支援
	7 災害準備教育 ・災害時要援護者 ・一般住民 ・ボランティア	1 防災啓発指導用媒体等の整備 2 災害に関する研修会用講師リスト作成	1 災害時要援護者への教育 (1) 保健所が把握している患者家族（結核・難病・精神障害者・在宅酸素療法患者、長期療養児など）へセルフケア能力（災害に備え、自分を守る方法・知識）を高めるための教育の実施 (2) 保健所が関わる災害時要援護者向け健康教育媒体の作成と活用、災害時の準備、災害発生時の避難場所の周知 2 一般住民への教育 (1) 災害に備えての準備や災害時に適切な保健行動がとれるよう知識普及（感染症予防・生活環境調整・災害時のストレス反応の理解・災害時の医療体制と受診の方法） 3 ボランティアへの教育 (1) 保健所が関わるボランティア（精神保健・難病など）への研修の実施 (2) 不測の事態に際して、臨機応変に自主的に動けるような教育内容の検討	1 災害時要援護者への教育 (1) 市町村が把握している患者家族（高齢者、乳幼児、身体・知的・精神障害者など）へセルフケア能力を高めるための教育の実施 (2) 視覚・聴覚障害者、外国人向けの媒体の作成と活用 (3) 災害時の準備、災害発生時の避難場所の周知 2 一般住民への教育 (1) 災害に備えての準備や災害時に適切な保健行動がとれるよう知識普及（感染症予防・生活環境調整・災害時のストレス反応の理解・災害時の医療体制と受診の方法） (2) 健康教育パンフレットの整備と活用（P. 82） 3 ボランティアへの教育 (1) 防災部門・社会福祉協議会などとの連携によりボランティア研修への参画 (2) 不測の事態に際して、臨機応変に自主的に動けるような教育内容の検討

### 3 平常時の体制整備の留意点

#### (1) 平常時からの地区状況の把握と住民との関係づくり

広域的な大規模災害により「自治体機能が喪失」した場合を想定し、災害時要援護者名簿等個別のデータをはじめ、地域の状況に関するデータや様式等は、定期的にバックアップをし、保管の方法（関係部署等複数での保管など）を検討する。また、平常時から地区の状況（住民代表・地域性・地域資源・地域内組織等）を把握し、関係機関とのネットワークや住民と協働ができるような関係づくりを構築しておくことが重要である。

#### (2) 自治体内での災害時保健師活動の位置づけ

東日本大震災での活動から、災害時の保健活動ガイドラインやマニュアルを作成していた場合でも、「自治体内の地域防災計画に位置付けられていなかったり、専門職種だけの認識に留まっていたことにより、活動に生かすことができなかった例も多くあった。」と報告書<sup>注)</sup>にもあるように、平常時から災害時の保健活動の内容や体制について、自治体他部署の職員の中で共有されていることが、保健師の発災直後の保健師の初動体制に影響する。

注) 平成24年度地域保健総合推進事業「被災地への保健師の派遣の在り方に関する検討会」報告書

#### (3) 災害発生時の対応能力向上のための研修等

災害がいつ起こっても、また、派遣元・派遣先のいずれの立場になっても、保健師は災害発生時の保健活動において大きな役割を担うことが期待される。災害発生時の対応能力向上のための研修と自治体や職場で実施している訓練では、「災害時保健師活動」を意識して実施し、組織の中での周知や啓発を行う。

災害発生初動期は、混乱した状態の中で活動することが想定され、その知識や技術が重要になるため、研修の受講状況や活動経験を所属・自治体で把握し、派遣保健師等の選定時等に参考にすることが望ましい。また、被災地市町村では災害時の調整業務、体制の整備、統括的な保健師の補佐的な役割などを担うことができる保健師の育成も必要である。

#### 【研修・訓練等の例】（災害時の保健活動の基本的なテーマ以外の例）

- 統括的立場にある保健師を対象とした研修
- 被災経験や被災地派遣経験を有する職員から知識・技術を継承するための研修
- 自治体内での防災訓練（派遣の要請・受入れ等情報伝達訓練、派遣想定訓練等）

## 4 災害時の情報伝達について

### (1) 平常時の体制整備に必要なこと

災害発生時は、初動時において速やかに「保健師の参集及び稼働状況」及び「被害状況」を把握し、「応援・派遣要請の有無」の判断を含めた情報を県（医療福祉計画課）・保健所・市町村間で伝達できるように、平常時から、情報伝達体制を整備しておく必要がある。

災害時の情報伝達は、「保健師災害初動時情報伝達フロー図」(P. 15)を参考に、迅速に実施する必要がある。市町村によっては、情報伝達手段等の整備状況が異なるため、平常時から現実的、通信可能な手段を確認し、「災害時情報伝達訓練」等を活用するなど、災害発生初動時から速やかに情報伝達できるよう、所属全体で情報伝達の必要性と課題を共有しておくことが重要である。

#### 災害時の情報伝達における平常時の体制整備

- 伝達経路を確保し、年に1回は関係機関でシミュレーションなどを行う。
  - 職員、関係機関への情報伝達体制については、必要時に更新し、周知を図る。
  - 情報伝達に必要な様式を整備する。
- \*愛知県高度情報通信ネットワークシステムでのWebメール、または、防災無線FAXで通信するためには、「災害初動時情報 様式A」を平常時からすぐ利用できるよう印刷保管したり、システムを搭載するPCにあらかじめ保存するなど準備しておくことが必要である。

### (2) 被災地自治体としての応援・派遣要請の考え方について

被災地自治体では、避難所等での保健活動を実施する上で、被災状況や自治体保健師の稼働状況を把握し、災害初動時から「災害時の保健活動計画」の立案と「災害時優先業務」を考慮して、被災者への健康支援を計画的に実施するため、活動に必要な保健師数を算定し、不足している保健師数については、応援・派遣について、早期から考慮することが必要である。

応援・派遣要請人数の算定については、次に記載した「避難所での応援要請人数の算定に必要な情報」を参考に検討し、P. 15にある「保健師災害初動時情報伝達フロー図」に従い、P. 16「災害初動時情報 様式A」により速やかに伝達する。

### 「応援・派遣要請の要否の判断に必要な情報」

- 被害状況  
死者・負傷者数、被害家屋数、ライフラインの状況
- 被災地域の保健所及び市町村の保健師の被災状況や稼働状況  
支援の必要量、活動内容、必要な役割の判断のため

### 「応援・派遣要請人数の算定に必要な情報」

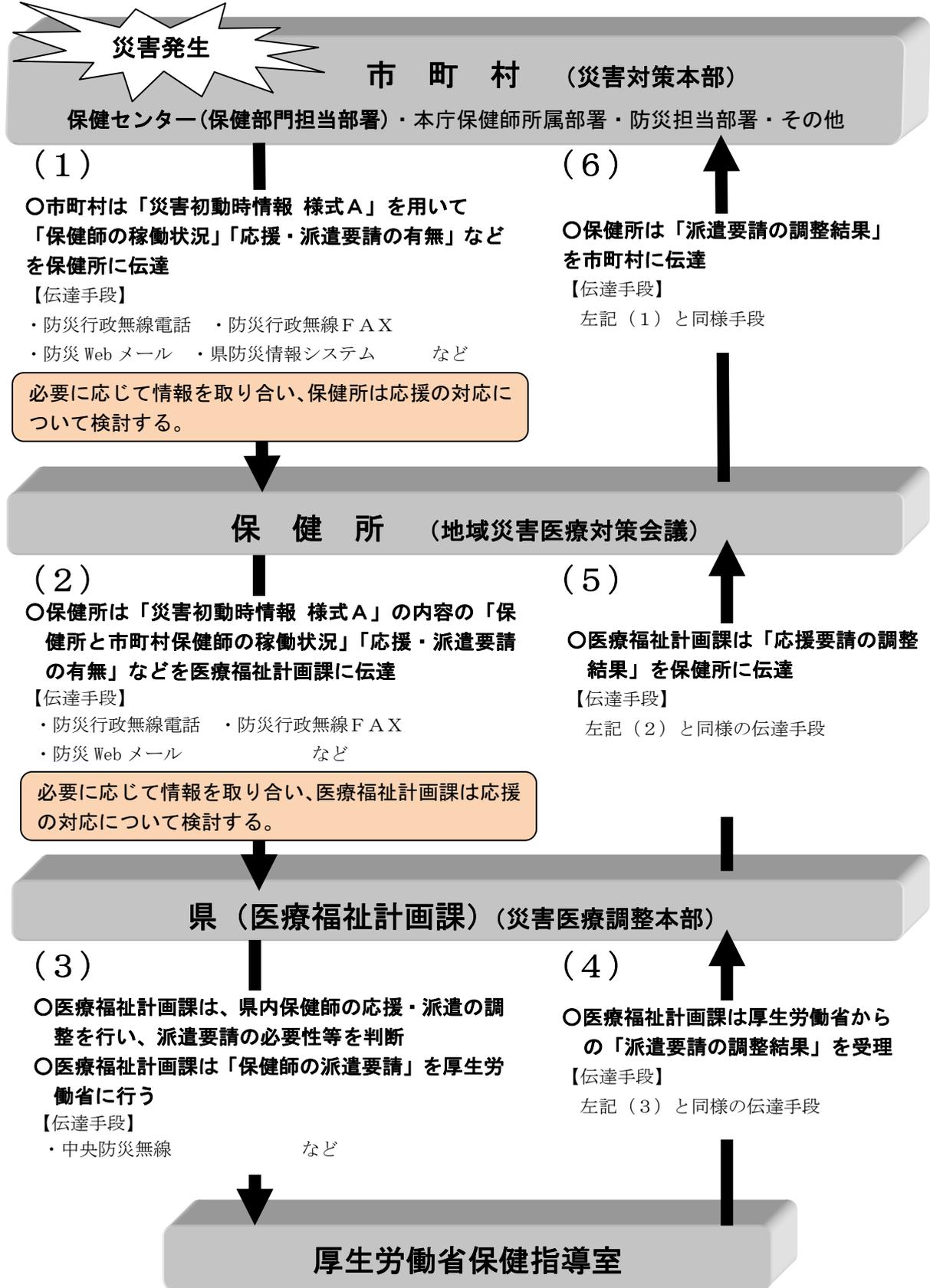
- 地域の医療機関の稼働状況  
支援の必要量や活動内容を判断するため
- 保健・福祉・介護など在宅ケアに関連する各機関の稼働状況  
被災者支援のうち、災害時要援護者支援の必要量や活動内容、関係機関からのマンパワーの確保の見込みについて判断をするため
- 派遣保健師等に期待する役割及び必要となる保健師の稼働量（人数、時間等）  
支援の必要量や活動内容、必要な役割について判断をするため
- 業務内容や活動体制、勤務体制（24時間体制の必要性の有無等）  
派遣要請が必要な期間やチーム編成について判断をするため
- 道路や交通状況など地理的状況  
孤立地域への支援の必要量や活動内容、チーム編成について判断するため

### 「派遣要請人数の算定」

- 大規模な避難所（避難者数 1,000 人以上）では混乱を来す可能性や、災害時要援護者が避難し個別対応が必要な事も想定される。それらの状況把握や保健活動等を行うために、発災直後はまず保健師を 2 人以上配置することを基準とする。
- 避難所の保健師の人員体制は、必要に応じて強化をする。応援・派遣保健師の支援が入った後は、避難所支援を応援・派遣保健師に任せ、被災地市町村の保健師は、直接的な支援活動の他、避難所支援活動の統括や被災地全体の保健活動のコーディネート役割を担う。
- 小規模な避難所（指定避難所へ出向けないために、近隣住民が自宅等へ集まり避難した場合等）が地域に点在して設置された場合は、応援・派遣保健師を中心に 2 人一組を基準とし、複数箇所を巡回し、対応をする。
- 時間の経過に伴って、避難状況や支援内容が変化するため、その都度見直しを行う。

（平成 24 年度地域保健総合推進事業「被災地への保健師の派遣の在り方に関する検討会」報告書）

図1 保健師災害初動時情報伝達フロー図



※伝達手段は、愛知県高度情報通信ネットワークのメニュー内容。

※県（医療福祉計画課）、保健所、市町村においては、各自治体・機関が設置する災害関係会議において保健師の派遣・配置状況等について情報共有等を行う

