

議 題 ・ 課 題 等 提 案

保健福祉部

目次	頁
I. 多世代共生型施設（仮称：福祉ヴィレッジ）の整備について	
1. 現状	1～3
2. 課題と方向性	4
3. 今後の予定スケジュール	5
II. 桑名市災害時保健活動ガイドラインの策定について	
1. 現状	6～7
2. 課題	8
3. 今後の方針	9

I. 多世代共生型施設（仮称：福祉ヴィレッジ）の整備について

1 現 状

■事業の概要

少子高齢化や人口減少、福祉ニーズの多様化・複雑化など福祉分野を取り巻く環境は変化してきており、その課題に対応した福祉サービスの確保が必要であるため、高齢者、障害者、子どもなどの対象者にかかわらず、包括的・総合的な福祉施策や福祉サービスを提供できる仕組みづくりの構築を目的とする。

プロポーザル方式によって実施事業者を選定し、清風園、療育センター、山崎乳児保育所、山崎苑の運営を選定事業者に移管する。その後、選定事業者によって市の保有する土地に新しい複合施設を整備し、各施設の機能を移転する。

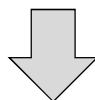
■これまでの経過

平成29年 1月	桑名市社会福祉協議会よりコラボ・ラボ桑名を通じて江場複合型共生福祉施設の提案
8月	市議会全員協議会へ事業について説明
8～9月	療育センター、保育所の職員、保護者への説明会の実施
11月	市議会全員協議会へ経過報告
平成30年 2月	事業予定地を江場から伝馬公園へ変更し、市議会全員協議会へ報告
3月	市議会定例会にて事業費予算、多世代共生型施設整備事業実施事業者選定委員会条例の議決 第1回住民説明会の開催
7月	市議会全員協議会へ提案募集の内容説明 第2回住民説明会の開催
10月	選定委員会による提案の一次審査 通過事業者：社会福祉法人桑名市社会福祉協議会・大和リース株式会社の共同事業体
9～12月	埋蔵文化財の試掘調査を実施 ※町屋御用水の水道管や、複数の墓石等が出土
12月	第3回住民説明会の開催
平成31年 4月	市議会全員協議会へ一次審査結果の報告
令和元年 5月	選定委員会による提案の二次審査 選定事業者：社会福祉法人桑名市社会福祉協議会・大和リース株式会社の共同事業体

令和元年6月	第4回住民説明会の開催
	伝馬公園の現状維持を望む声や試掘結果等を総合的に勘案し、事業予定地の再検討を決定
	市議会全員協議会へ二次審査結果と住民説明会の内容について説明し、事業予定地を再検討することを報告
7月	市議会全員協議会へ事業実施の最有力候補地について報告

■候補地の絞り込みについて

- ・5,000㎡以上の面積を有する公有地であること
- ・地目や敷地上の建物など、現在の使用状況が事業実施に影響を与えないか、又は使用状況の変更が可能であること
- ・比較的広い道路に面しているか、郊外になりすぎないかなど、利用者の利便性も含めた効果が見込める場所であること
- ・発掘調査が必要となる埋蔵文化財包蔵地でないこと



条件を設定して4件にまで絞り込み

- ①大山田第一公園
- ②（仮称）堂ヶ峰公園予定地の一部
- ③播磨1号緑地の一部
- ④パブリックセンター（+中央公園）

候補地比較表				
場所	①大山田第一公園	②(仮称)堂ヶ峰公園予定地の一部	③播磨1号緑地の一部	④パブリックセンター (+中央公園)
所在地番	陽だまりの丘八丁目105番地	大字星川字堂ヶ峰2239番地1ほか3筆	陽だまりの丘六丁目301番地の一部	中央町三丁目44番地 (+中央町四丁目5番地)
地積	18,765㎡	19,624.66㎡の一部	26,043㎡の一部	3,272.66㎡ (+3,100㎡) (計 6,372.66㎡)
現況	都市公園(近隣公園) 都市計画公園	公園整備中	緑の基本計画に規定する緑地	地方自治法第244条第1項の規定に基づく公の施設(S57建築)
津波浸水想定	想定区域外	想定区域外	想定区域外	1m~2m
埋蔵文化財	包蔵地外	包蔵地外	包蔵地外	包蔵地外
特記事項	プラス面	<ul style="list-style-type: none"> ・除却不要 ・代替公園が不要 ・周辺住民への影響が小さい ・活性化対策の要望あり ・店舗の収益性が見込める 	<ul style="list-style-type: none"> ・除却不要 ・周辺住民への影響が小さい 	<ul style="list-style-type: none"> ・代替公園が不要 ・周辺住民への影響が小さい ・入所者の生活の利便性が高い
	マイナス面	<ul style="list-style-type: none"> ・代替公園が必要 ・都市計画決定の変更が必要 ・樹木が多く、有効面積が小さい ・立地面で店舗の収益性に不安あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・敷地に傾斜あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・施設の除却、代替施設の確保が必要 ・敷地面積が小さい ・公園との一体的利用が難しい ・洗滞発生の可能性あり ・駐車場を利用するメディアライヴ利用者への影響 ・近隣に商業施設が多い



各候補地のプラス面、マイナス面を比較検討し、

(仮称) 堂ヶ峰公園予定地の一部を事業予定地の最有力候補とした

(仮称) 堂ヶ峰公園予定地とは...

- ・市の西部丘陵地において住宅地の開発が進む中で、新興住宅地の住民と従来からの住民が交流を図りつつ、潤いと緑が得られる場所として、整備を計画。
- ・計画に基づき、平成6年8月に、旧桑名市土地開発公社が大阪営林局から用地を取得。
- ・平成29年5月の公社解散に先駆け、平成27年度から28年度にかけて、市が公社から用地を買戻し。
- ・その後、平成29年度に測量、平成30年度に造成工事を実施し、継続的に公園整備を行っている。
- ・公園を整備中の敷地であるため、今後の一体的な整備が可能である。

(1) 多世代共生型施設と公園の一体的な整備

事業者提案の鍵となる多世代共生型施設と公園を隣接させることについて、施設利用者、公園利用者の利便性や近隣地域のニーズに対応し、統一感を持たせるには、整備を一体的に行う必要があるため、それぞれの所管部署間の連携・調整を密にしていく。

(2) 近隣住民との調整

施設が整備されることで生活に大きく影響を受けるのは、施設利用者と近隣住民である。

特に近隣住民は誤解や説明不足による施設へのマイナスイメージにより、施設整備への反対意見を持つ可能性もあるため、施設の内容や目的、生活に与える影響を十分に説明し、理解してもらう必要がある。

(3) 保育所の配置について

事業予定地を変更することにより、現在の山崎乳児保育所に対応している保育ニーズや、移転先周辺の既存の保育園との兼ね合いについては、一定の配慮が必要である。そのため、保育所の配置や定員について、移転の影響を緩和し、事業の効果を高められる方策を検討していく必要がある。

3

今後の予定スケジュール

令和元年度	事業者による現地確認 事業予定地の確定 選定事業者との基本協定締結
令和2年度	実施設計（事業者）
令和3年度	現在の施設での事業移管 整備工事（事業者）
令和4年度	多世代共生型施設運営開始

Ⅱ. 桑名市災害時保健活動ガイドラインの策定について

1 現 状

(1) 策定までの背景

平成7年に阪神・淡路大震災という激甚災害が発生した際、それまで各市町村で保健活動に関して方向性や実施すべきこと、活動書式等について詳細が計画されていなかったこともあり、活動は困難を極めた。

その後、全国保健師長会や三重県健康福祉部等で災害時保健活動マニュアルの策定、研修会が開催されるなど、災害発生時に円滑に保健活動が行われるよう全国的に基盤整備されてきた。

しかし、平成23年に発生した東日本大震災や平成28年の熊本地震、また、地震だけでなく、平成23年の紀伊半島大水害、平成30年の西日本豪雨災害など想定を上回る災害がたびたび発生し、その際には被災住民が長期に渡って避難生活を余儀なくされる事態も発生している。被災地では、災害発生直後から衛生管理の徹底や被災者の心身の健康管理が必要とされるなど、被災者の健康を守るための対策がより一層重要となっている。

桑名市では、東日本大震災、紀伊半島大水害、西日本豪雨災害の際、被災地に保健師を各1名派遣し、保健活動の経験を積んできた。また、その経験を他の保健師や管理栄養士に報告する、県の災害研修会に出席し学んだ内容を共有するなどしてきた。しかし、市としての保健活動ガイドラインの策定は行っていないことから、発災直後から保健活動に混乱を生じることや、受援体制が定まっておらず、他自治体の保健師や管理栄養士等の派遣を要請しても指揮命令系統が曖昧となることが予測された。

以上の状況から保健活動を実施する際のガイドラインの策定が急務と考え、保健師・管理栄養士等で検討することとなった。

平成30年 西日本豪雨災害（広島県熊野町）の様子



(2) 桑名市災害時保健活動ガイドライン策定の経緯

三重県では、平成 18 年 3 月「災害時保健活動マニュアル」を策定し、その後も被災地保健活動の経験を活かして、適宜マニュアルの改訂がなされてきた。

しかし、県内の南北や東西では地域特性や予測される災害の状況が違ふこと、各市町の保健師の人数に限られており、各市町単独での被災者のケアには限界があること、広域での連携・協力や県と市町が一体となった活動が不可欠であることから、桑名保健所管内の桑名市を含む 2 市 5 町と桑名保健所は共同で検討を行い、「桑名保健所管内災害時保健活動マニュアル」を作成した。

桑名市としては、平成 29 年度から保健師・管理栄養士等で研修会や検討会等を重ね、発災直後から滞りなく活動できるよう、三重県や桑名保健所管内のマニュアルと整合性を図りながら桑名市災害時保健活動ガイドラインの完成をめざし、平成 30 年度末にガイドラインの一部（フェーズ別保健活動一覧表の作成、活動項目別シート）を策定した。

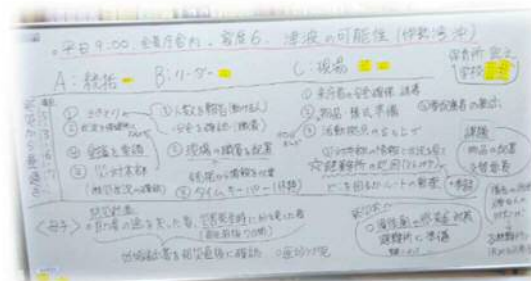
このガイドライン策定に向けた検討会での気づきを基に、ふれあいトークの中に「災害時の食事について」「妊婦さんや幼い子どもがいる家庭の災害への備え」を新設し、市民への啓発活動の強化を図った。また、市の防災計画に「桑名保健所管内災害時保健活動マニュアル」に準じた保健活動を実施する」という文言を追記した。

【災害時保健活動ガイドライン策定に向けた検討会・研修会 等】

R1. 8 月現在

	H29 年度	H30 年度	H31 (R1) 年度
桑名保健所管内市町保健活動マニュアル検討会	5 回	5 回	2 回
桑名保健所管内保健師研修会（災害時保健活動）	1 回	1 回	1 回（予定）
桑名市災害時保健活動検討会	0 回	6 回	2 回
桑名市災害時保健活動検討会（管理栄養士）	0 回	3 回	3 回
災害時保健活動研修会・報告会	1 回	2 回	未定

【R1. 8. 6 桑名市災害時保健活動検討会の様子】



震度 5 強～6 クラス地震の発災直後の活動体制について、保健活動に従事する職員をどのような立場で配置し、こういった役割を担うと良いのか、参集状況も想定して具体的に検討した。

(1) 主体的な保健活動の実施

現在、災害発生後のフェーズ別保健活動の一覧と具体的な活動内容は定めてきたものの、どの職員がこういった役割を担うのか保健師・管理栄養士全体で共有されているとは言い難い。様々な災害や職員参集状況の想定を行い、指揮命令系統の整理、一人ひとりが主体的に保健活動を実施できるよう更なる役割の確認を全員で行う必要がある。

また、災害時には保健師・管理栄養士が部署を超えて協力しながら活動することも想定される。そのため、各自の所属部署の役割を把握するだけでなく、保健師や管理栄養士などの所属する他部署の業務内容や役割も各々把握する必要がある。

(2) 受援体制の整備

発災後、職員の参集状況を確認し被災状況を把握した上で、受援を要請することとなる。東日本大震災や熊本地震では、国や他県からの応援活動が実施されたが、被災自治体の災害対策本部が混乱する中、応援職員等を適材適所に配置できなかったことなどが課題となった。現在、フェーズ別保健活動一覧表、活動項目別シートの策定は行ったものの、応援職員等が見知らぬ桑名の地で円滑に活動するための地域保健関連情報（桑名市内の人口や年齢構成や地区の特徴など）はまとめられていない。今後、小学校区毎に地区の特性をまとめておくことや、応援職員等が担う役割を検討する必要がある。

(3) 通常業務との兼ね合い

西日本豪雨災害のように被災地域が限定される場合、災害時保健活動と並行して通常業務を実施する状況になると考えられる。その場合、より一層保健活動に従事する職員の体制を整理し、どのような活動体系が円滑な業務運営に繋がるのか検討しなければならない。

(4) 保健活動に対する理解

現在、市民がどの程度発災時の保健活動（衛生管理や健康づくり等）に対する知識があるのか、また、理解されているのか把握していない。そのため、市民の知識の度合いを把握し、発災時に市民自身が自主的な保健活動を行えるように周知啓発することが必要である。

避難所担当職員をはじめとする市職員内に対しても、市の保健活動に従事する職員が直接的な支援活動だけではなく、情報収集・分析・発信や企画・調整・組織運営管理などが主な活動であることへの理解を求めることが大切であると考えられる。また、発災直後から避難所で保健活動が円滑に行われるよう、職員に対しても平時から情報提供を行う必要がある。

(1) 保健活動を実施する職員力の向上

今後、災害時保健活動ガイドラインの完成を目指す。完成して終了ではなく、保健活動に従事する職員が円滑に活用できるよう、定期的に見直しを行う。

また、保健活動に従事する職員が主体的に活動できるよう、定期的な勉強会や研修会を実施することが職員力の向上に繋がると考える。

勉強会の具体的な内容として、様々な災害の想定をした模擬訓練を通じて災害時保健活動の内容の詳細を把握して自ら考えて行動できるようにする、また物品等の場所や他部署の役割を把握すること等を予定している。

(2) 地域保健関連情報の整理

発災前に地域保健関連情報（市全体の人口や世帯数等、医療機関、高齢者や障害者に関すること、社会福祉施設数、保健活動に関わる特性について等）をまとめる。

市全体だけでなく小学校区毎に情報を整理し、災害発生後、受援要請した際に活用できるように準備していく。毎年4月1日時点で情報を更新し、常に最新のデータを用意しておく。それにより円滑な受援体制の整備に繋げる。

(3) 庁内での情報共有、職員・市民への情報提供

災害時保健活動に従事する職員が子育て支援課と保健医療課の2課に分かれている。定期的な研修会等で発災後に災害対応に加えて通常業務も円滑に運営できるよう、指揮命令系統を明確にするとともに2課の業務内容等の把握を互いに行う。

また、災害時保健活動ガイドラインは、保健活動に従事する担当部署内だけで役割の共有を行うのではなく、防災・危機管理課とも情報共有を図り、防災計画の一部として位置づけられるようにする。

その他、平時から大規模災害に備え、災害発生直後から各避難所における衛生管理の徹底や、災害弱者である妊産婦、高齢者、障害者などの対応が円滑に行われるよう、市民に周知啓発活動を各健康教育として行うとともに、庁内に向けても情報提供していきたい。加えて、庁内各部署の役割を互いに把握することで、災害時に協力体制を築きやすいと思われることから、平時から各部署の業務内容を把握したい。これらにより、保健活動に対する理解をより深めていただく機会になればと考える。

以上を取り組むことにより、大規模災害の発生直後から保健活動を実施し、保健活動に従事する職員だけでなく、市民自身や市の職員全体として被災者の心身の健康を守ることができればと考えている。

【桑名市】フェーズ0-4の保健活動一覧 (▼:統括保健師、□:リーダー保健師、■:現場保健師、☆応援・派遣保健師)

(注)活動の小項目は開始時に記載、終了時点については示していない

医療救護活動のフェーズ	フェーズ0 (発災直後)	フェーズ1 (超急性期)	フェーズ2 (急性期)	フェーズ3 (亜急性期)	フェーズ4 (慢性期)	フェーズ5 (中長期)	
	発災～6時間	6～72時間	72時間～1週間程度	1週間～1か月程度	1か月～3か月程度	3か月以降	
主な活動	<ul style="list-style-type: none"> ODMAT(医療)の活動 ○災害医療コーディネーター参集 ○医療対策拠点の設置 	<ul style="list-style-type: none"> ○主にDMAT(医療)による支援活動 ○DHEAT(調整)による支援 ○救護所の設置(桑名医師会:必要時中学校単位) 	<ul style="list-style-type: none"> ○DPAT(こころ)等による支援活動 	<ul style="list-style-type: none"> ○主に他県の医療救護班による支援活動 			⇒地域の医療機関や薬局が徐々に再開
保健活動フェーズ	フェーズ0	フェーズ1	フェーズ2	フェーズ3	フェーズ4		
	災害発生後24時間以内	災害発生後概ね72時間以内	※フェーズの変化は状況に応じて判断する				
主な活動	初動体制の確立	緊急対策期～生命・安全の確保～	応急対策期～生活の安定～(避難所対策が中心)	応急対策期～生活の安定～(避難所から次の住まいへ)	復旧・復興対策期(仮設対策・地域の再建)		
直接的な支援活動	0 医療救護活動への協力(必要時)						
	1 住民の健康管理						
	<ul style="list-style-type: none"> □■避難行動要支援者・要配慮者の安否健康確認、個別支援計画に沿った対応 □■避難行動要支援者・要配慮者の情報集約 		<ul style="list-style-type: none"> □■健康調査・相談(相談体制整備) □■要配慮者のリスト化(発災後のリスト化・優先順位づけ) □■個別の処遇調整 □■二次健康被害防止のための保健指導・健康教育 □■衛生用品等の需要についての情報共有 □■食事に配慮が必要な人への対応 □■こころのケア 		<ul style="list-style-type: none"> □■避難所縮小・外部支援者の撤退に伴う相談体制の見直し □■住民の移動先への服薬・処遇等に関する確実な引継ぎ 		
	2 感染症予防・避難所運営支援						
	<ul style="list-style-type: none"> □■感染症予防 □■衛生管理・生活環境整備(トイレに関する事、要配慮者への対応) □■食品衛生管理・食中毒予防 		<ul style="list-style-type: none"> □■☆感染症サーベイランス □■☆衛生管理・生活環境整備(換気、清掃、ごみ処理、蚊・害虫対策等) 				
情報収集・分析・発信	3 情報収集・分析・発信						
	<ul style="list-style-type: none"> □■被災状況、保健医療福祉ニーズに関する情報収集(指定避難所以外の自主避難所の把握を含む) ▼被災状況、保健医療福祉ニーズ、保健活動に関する情報収集・資料化・分析・発信 ▼□医療提供体制(EMIS活用)・福祉サービス等に関する情報収集・資料化・分析 ■住民への医療提供体制・保健福祉サービス等に関する情報提供 ▼災害対策本部への報告・情報交換(必要時) 		<ul style="list-style-type: none"> □■各避難所の保健医療福祉ニーズに関する情報収集 ▼□避難所情報の集約・避難所以外の住民の状況の集約 ▼□二次(福祉)避難所開設に関するニーズ集約、避難所主管課への報告・情報交換 ▼□外部保健医療チーム・外部支援者の活動状況の集約 ▼□記録管理 		<ul style="list-style-type: none"> ▼□避難所利用者・地域住民の健康調査企画・調整(必要時) ■☆避難所利用者・地域住民の健康調査 ▼□生活再建に関する情報収集・情報提供 		
企画・調整・施策化・組織運営管理	4 フェーズ各期の健康課題抽出・方針決定・実施・評価						
	▼避難所・地域における当面の方針決定・指示(□統括を補佐)		▼評価・方針見直し(□統括を補佐)		▼評価・方針見直し(□統括を補佐)		
	▼中長期的な活動方針の決定(□統括を補佐)						
	5 保健活動体制の構築・保健師等業務管理						
<ul style="list-style-type: none"> ▼□■来庁者等の安全確保・避難誘導(事業実施中の場合) ■活動拠点の立ち上げ・整備(建物損壊・ライフライン・通信状況の確認、連絡手段の確保) ■物品・様式準備 ▼□■出勤時、市内状況見ながら参集(本庁又は災害対策本部設置場所へ) ▼□職員の参集確認・安否確認(部内保健活動職員)→保健所へFAX ▼□保健活動方針に沿った人員配置 ▼□避難所への人員配置・巡回・夜間体制の検討 		<ul style="list-style-type: none"> ▼□職員の休息確保・指示 		<ul style="list-style-type: none"> □保健活動に用いる衛生用品等の調達・管理体制の構築 ▼□保健活動体制見直し・従事者の再配置(外部支援者との役割分担) ▼□△避難所以外の在宅・車中泊等の住民調査・対応体制の検討 ▼□保健活動従事者の健康確認、休息・休暇確保のための体制の検討・相談、受診勧奨 ▼□外部支援者撤退を踏まえた保健活動体制見直し・従事者の再配置 			
6 受援							
<ul style="list-style-type: none"> ▼保健師派遣要請の必要性の検討 ▼保健師要請数の算定(BCP計画の中で算定) 		<ul style="list-style-type: none"> ▼応援・派遣保健師派遣要請 □応援・派遣保健師等受入準備 		<ul style="list-style-type: none"> ▼応援・派遣保健師を含む外部支援者の活動調整 □外部支援者へのオリエンテーション ■外部支援者の役割認識と連携 □■外部支援者からの確実な引継ぎ 			
7 関係機関連携・活動調整							
<ul style="list-style-type: none"> □■個別事例の安否健康確認・処遇調整を中心とした内外の関係者との連携 □■避難所管理者との連携 □■在宅の被災者対応等地域活動に関する他課・関係機関との連携 ▼内外関係者との連携窓口 		<ul style="list-style-type: none"> ▼□医療ミーティング参加 ▼□関係者ミーティング企画・運営 ▼□■☆関係者ミーティング参加 		<ul style="list-style-type: none"> ■仮設住宅管理者・サービス提供者等との連携 			
8 通常業務再開準備・調整							
<ul style="list-style-type: none"> ▼乳幼児健診・予防接種等の通常事業再開に関する検討、スケジュール作成、関係者との調整(桑名市業務継続計画) □■会場準備・物品準備・スタッフ等の調整 ■☆事業再開周知・調整 							