

## 分担研究報告書

研究題目 政策動向と公衆衛生従事者に求められる災害時の知識・技術・態度、能力の検討

研究分担者 金谷泰宏 国立保健医療科学院 健康危機管理研究部 部長

### 研究要旨

本研究の目的は、災害時において発災直後から復旧復興に至るまで、地域住民の健康回復に対して第一線で持続的に支援役割を担う自治体の実務保健師の能力向上に係わる研修ガイドラインを作成し、実地検証することを通して、実務保健師向けの災害時研修の企画、実施・評価の推進に役立てることである。実務保健師向けの研修は、都道府県の保健師人材育成計画の下、取り組まれているが、基準とすべき指針としての地域防災計画、国で示す防災業務計画、内閣府（防災）が示す「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を十分に活用しきれていない。このため、国における研修では、法に基づいて作成されたこれらの行動規範を踏まえて、教育訓練プログラムを提供してきた。本研究においては、これらの政策動向、公衆衛生従事者に求められる災害時の知識・技術・態度、能力の向上に向けた資料の整理といかなる研修プログラムが効果的か、試案を作成し、複数の自治体と合同で研修を実施し得た。

#### A．研究目的

わが国の災害対策を支える法律として災害救助法、災害対策基本法が知られている。災害救助法は、1946年の南海地震を契機に1947年に制定された法律で、被災者への応急的な支援の範囲について示した法律である。災害対策基本法は、1959年の伊勢湾台風を契機に1961年に制定された法律であり、災害対策全体の体系化と計画的な防災行政の整備の方向性を示したものである。東日本大震災（2011年）では、避難生活の長期化に伴う健康影響への対応が課題とされ、その後の災害対策基本法の改正（2013年）の中で避難所への保健医療サービスの提供が明記された。しかしながら、熊本地震（2016年）においては、必ずしもこれらの制度が円滑に機能したとは言えず、国においては従来のプル型の支援からプッシュ型への切り替え、被災自治体においては受援力の不足が、双方に共通した課題として、役割分担の明確化、災害対応業務と訓練の標準化・業務のアウトソーシングが提案された。本研究においては、これらの政策動向、公衆衛生従

事者に求められる災害時の知識・技術・態度、能力の向上に向けた資料の整理と効果的な研修プログラムの作成を目指す。

#### B．研究方法

災害時に向けて自治体衛生部局職員が有すべき「政策動向」については、関係省庁より示された防災業務計画ならびに各審議会等の報告書文書を参考に取りまとめを行った。また、公衆衛生従事者に求められる「災害時の知識・技術・態度、能力」については、国連防災が中心となって作成された仙台防災枠組み 2015-2030をはじめスフィアハンドブック 2018等を参考にとりまとめを行った。

得られた研究成果の社会実装に向けては、災害時に向けた研修の企画・立案について国立保健医療科学院に依頼のあった自治体と共同で研修プログラムを作成し、実施、評価を行った。具体的には、内閣府防災より示された被害想定を踏まえ、災害急性期、亜急性期、慢性期において

発生が見込まれる事案をイベントカードとして作成し、関係機関を交えたグループワークにより課題の抽出と対応について検証を行うものである。

(倫理的配慮)

該当なし

## C. 研究結果

### C.1 政策動向・災害時の知識・技術・態度、能力

「政策動向」については、東日本大震災および熊本地震を踏まえ、いかなる方向性をもってわが国における災害対策の枠組みが見直され、この中で被災自治体における保健師はどのように行動するべきかという視点で、時系列で政策動向の推移を「自然災害に関する制度上の変化(金谷泰宏、奥田博子、保健師ジャーナル 2018)」に取りまとめた。「災害時の知識・技術・態度、能力」については、政府や自治体の協働による広域的な体制の形成を視野に、「災害時の公衆衛生対策の重要性(金谷泰宏、奥田博子、保健の科学,2019)」に取りまとめた。

### C.2 研究成果の実装に向けた自治体における研修の組み立てのポイント

以下に、自治体において研修を企画する際のポイントを示す。

#### (講義 40分) 災害対策の基本となる法的根拠と行政の責務・権限

東日本大震災および熊本地震を踏まえ、いかなる方向性をもってわが国における災害対策の枠組みが見直されたかを整理する。とりわけ、活動の根拠となる災害対策基本法、災害救助法の運用についての理解を深める。

#### (講義 40分) 災害時健康危機管理支援チームの制度設計に向けた検討状況と先行自治体の制度化にむけたプロセス

今日、DHEATを整備できている自治体は、3県に留まっている。今後、DHEAT

を整備しようという自治体に対して、先行自治体の取組を示すことで、いかなるプロセスを進めていけばよいか、また、DHEATを導入することのメリット、これまでの活動経験と課題を紹介する。

#### (講義 90分) 災害対応訓練シナリオ作成のポイント

訓練シナリオの作成にあたり、なぜ訓練を行うのかという設計思想を貫く必要がある。そこで、一般的な訓練シナリオを提示した上で、そのシナリオが自治体の求める内容とどこが合致していないのか、合致させるとした場合、いかなる修正が必要となるか、という点について理解を深める。

#### (演習 60分) 地域の脆弱性を踏まえた保健所レベルにおける災害時健康危機管理支援体制の構築と人材育成

各自治体における地域防災計画、地域医療計画を把握した上で、災害発生時において何が課題となるかについて検討を行う。東日本大震災では、高齢化、医療過疎の地域で発生した災害により医療支援ニーズが膨らんだ。また、その後の復旧・復興の段階での人材不足は、今日まで続いている。熊本地震、中四国豪雨においては、県と政令市との連携上のミスマッチが支援の足かせになる等、平時における課題を明らかにした上で、ここに災害が発生した場合の最悪のリスクをどう管理するかという視点からの理解を深める。

#### (講義 60分) 保健部門と医療部門の連携上の課題

保健所においては、被災自治体・保健所の体制強化に向けてDMAT、DPAT、JMATをはじめとした外部支援チームとの連携が円滑に図れるよう支援することが求められる。講義の中では、過去の災害における外部支援チームの活動の現状と課題について理解を深める。

(演習 120分)保健所における調整機能(急性期)

災害時、効果的に活動を進めていくうえで、組織の再構築が重要となる。一方で、災害時の組織の構造については、各自治体で作成された地域防災計画に沿って進められる。演習では、「設問1：保健所における危機管理組織」を現行制度の下で組み立てた上で、地域防災計画に定める「設問2：災害時における保健所の役割」を発災後の時間経過に沿って、「設問3：設問1で作成した組織に任務を付与」し、その上で、「設問4 DHEATの受入と任務の付与」について検証を行うことで、災害発生時における組織運営のノウハウを学ぶことを目指す。

(演習 100分)保健所における調整機能(急性期以降)

熊本地震以降、「設問5：保健所と市町村の連携強化」が喫緊の課題となっている。本演習は、DHEATに求められるマネジメント支援のノウハウについてシナリオ演習を通じて理解を図るものである。具体的には、現場の指揮をどう進めるのか、とりわけ、災害急性期においては様々な情報が寄せられるが、これらの情報をつなぎ合わせることでこれから起こりうる可能性の高い公衆衛生的な課題を掘り起こし、的確に関係者につなぐことで、さらなる保健医療支援の増大を防ぐことが求められる。本演習では、都市型災害を想定し、これまでの災害で散見された課題をイベントカードの形で、参加者に問題提起を行い、リーダー役の職員には、構成員役の参加者に対して、迅速かつ的確な指示が出せることを目指す。

(演習 90分)保健所における調整機能(急性期以降)

熊本地震を契機に、災害時に必要とされる人的、物的資源の再配分の迅速性、適格性が向上しつつある。このため、内閣

府(防災担当)は避難所運営ガイドライン(平成28年4月)を示しているが、「設問6 市町村支援に向けたロードマップの作成」を発災から慢性期にかけて作成することを学ぶ。

30年度は、東京都(11/29,2/8)、埼玉県(1/23)、愛知県(1/28)、宮崎市(2/13-14)、越谷市(2/19))において、前出の講義・演習内容を反映した1日~2日間保健所との合同で研修シナリオを作成し、衛生部局の他、関係部局、3師会等の参加による研修を行えた。

D. 考察

The Asia-Pacific Disaster Report 2012 (ESCAP,UNSDR)の中で、災害リスクの低減を構成する要素として、Hazard(人、物、環境)に対して悪影響をもたらす現象あるいは人の活動)、Exposure、Vulnerability、Capacityが存在するとされ、ExposureはHazardに曝露される人口を指し、VulnerabilityはHazardへの感受性を、Capacityとは動員可能な資源を指すと定義されている。すなわち、Hazard、Exposure、Vulnerabilityはリスクを増加させる因子であり、Capacityがリスクを軽減する因子である。この点において、わが国が直面している首都直下地震、東南海地震では、人口が密集する大都市圏における特性を考慮した支援を考慮する必要がある。この点に関して、人道援助の主要分野全般に関する最低基準であるスフィアハンドブック2018年度版は、都市部が他の地域と大きく異なる点として、密度(Density)/狭い地域に住民、住宅、インフラ、法律、文化が集中、多様性(Diversity)/社会、民族、政治、言語、宗教、経済的に多様なグループが密に接して生活、流動性(Dynamics)/都市環境は流動的で、高い機動性、迅速な力関係をもって変化するという3つのポイントが指摘されており、これまでの自然災害の経験を基本に、大都市の特性を盛り込んだ対応を考慮する必要がある。とりわけ、この点については、北海道、大阪における地震の教

訓分析が必要とされる。

我々は、国内外における動向を踏まえ、いかなる人材育成の手法が求められるかについて、平成 28 年度から開始された DHEAT 研修の中で検証を試みてきた。この中で、年々、実災害で経験を積むことで、自治体職員のレベルが向上してきている。その意味で、次のステップとしてこれらの経験をどう平準化して、全国の自治体における研修に反映させていくかが今後の課題と考える。

#### E . 結論

本研究において、これまでの大規模災害を踏まえた政策動向と公衆衛生人材の育成に向けたノウハウについて、整理し、その結果について、演習に取り入れることができた。今後の課題として、日々、経験される災害時の課題と対応について、どのように平準化して、教育に反映させていくが課題と考えられた。また、既に、これらの趣旨を反映させたプログラムを国立保健医療科学院における DHEAT 研修・高度編にも取り入れている。

#### F . 健康危険情報

なし

#### G . 研究発表

##### 1. 論文発表

- 1) 金谷泰宏, 奥田博子. 自然災害に関する制度上の変化 受援自治体の保健師に求められるもの. 保健師ジャーナル.2018;74(12):1006-1011.
- 2) 金谷泰宏, 千島佳也子. 災害時健康危機管理支援チーム(DHEAT)教育研修について. 公衆衛生情報 2018;48(3):4-5.
- 3) 金谷泰宏, 奥田博子. 災害時の公衆衛生対策の重要性. 保健の科学. 2019;61(3):153-158.
- 4) 金谷泰宏, 市川学. 超スマート社会で医療ニーズに応え続けるためには何が必要か-IoT, AI を活用した災害医療の研究・開発を主に. 新医療. 2018;

522:18-21.

- 5) 金谷泰宏. 国際的なパンデミック対策と我が国の健康危機管理. 国立病院学会誌 医療.2018; 72(11):450-453.

##### 2. 学会発表

- 1) Kanatani Y. Work Shop "Medical Preparedness for CBRNe Events". NCT ASIA PACIFIC JAPAN 2018; 2018.5. 28-30; Tokyo.
- 2) Kanatani Y. "How to protect lives from disasters".The 14th Asia Pacific Conference on Disaster Medicine in Kobe;2018.10.16-18, Maiko. Program booklet.
- 3) 江藤亜紀子, 金谷泰宏. 仙台防災枠組における目標達成のために必要とされる災害県研究と比較した研究動向の分析. 第 77 回日本公衆衛生学会総会 ;2018.10.24-26;福島. 日本公衆衛生雑誌. 2018;65(10 特別付録). p.499

#### H . 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

