

医療機関のための 災害時受援計画作成の手引き

平成 31 年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（地域医療基盤開発推進研究事業）

「国土強靱化計画をふまえ、地域の実情に応じた災害医療提供体制に関する研究」

分担研究報告書

「一般病院等への BCP 策定に関する研究」

本間 正人

（鳥取大学医学部器官制御外科学 救急災害医学分野 教授）

目次

はじめに	2
受援の基本的な考え方	3
大災害時の応援の現状	3
応援チームが被災地で行う多様な業務の理解	5
受援医療機関に求められる事前準備	7
謝辞	12
参考文献	13

はじめに

東日本大震災や熊本地震等の大規模災害が発生すると被災地内の業務は急激に増加し、外部からの応援が必要となる。被災地内の人的リソースに限られるなかで被災地外からの応援を有効かつ迅速に活用するためには受援計画が重要であるとされてきた。

災害発生直後から災害対応業務が急激に増加する地方自治体では、阪神淡路大震災以来、地方自治体職員の相互応援体制に伴う受援計画がいち早く整備されていた経緯がある。

われわれは、病院 BCP (Business Continuity Plan) の中に病院避難計画と受援計画を盛りこむべきであることを主張してきた¹²。多くの医療機関で病院避難計画の整備が未実施であり、医療機関向けの受援計画作成の手引き書が喫緊の課題となっていた。

先行して公表されている地方自治体向けの3つの受援計画ガイドライン^{1,2,3}を参考として、「医療機関のための災害時受援計画作成の手引き」を作成した。最近の災害対応は著しく進歩が見られ、様々な団体が早い時期からの支援体制が充実してきている。その支援を効果的に生かすためにも、本ガイドラインを参考にして、それぞれの医療機関が自らの受援計画を策定・整備・充実させることを切望する。

¹本間正人：平成 28 年度厚生労働科学研究費補助金(地域医療基盤開発推進研究事業)

地震、津波、洪水、土砂災害、噴火災害等の各災害に対応した BCP 及び病院避難計画策定に関する研究報告書、別添資料：病院 BCP(災害拠点病院用)

<https://www.med.tottori-u.ac.jp/emergency/files/31256.pdf> (2020,05,25Accessed)

²本間正人、ライフラインパニックに備え、対応するために、救急医学、44(8)、972-977、2020

受援の基本的な考え方

災害時の受援計画を事前に計画し、BCP に盛り込んでおくべきである。

災害時には災害対策基本法、災害時相互応援協定等に基づきあるいは自らの意志で人的あるいは物的資源を支援・提供する「応援」が行われる。特に最近は多くの公的支援団体あるいは NGO 等が組織化され災害発生の早期から応援活動を開始する。災害時に各種団体から人的・物的資源の支援提供を受け効果的に活用することを「受援」という。災害直後の混乱した状況であるいは被災地内の人的物的資源が不足した状況で支援を有効に活用するために医療機関は、災害時の受援計画を事前に計画し、BCP に盛り込んでおく必要がある。

大災害時の応援の現状

様々な形態の支援が行われるので主なパターンを理解しておく

災害発生直後から指定行政機関、指定公共機関等、学術団体、NPO、ボランティアなどの各種団体が被災地に入り、人的応援が実施される。その規模は被害規模が大きくなるほど大きく、また形態は、災害対策基本法に基づく応援や災害時相互応援協定等に基づく応援要請のほか、自主的な応援など様々な枠組みで行われる。多くの人的応援が入ることは、被災地にとって大変心強いが、その反面、あまりに多くの団体が多様な形態で応援に入るため混乱が生じていることも現実である。応援側の団体の中には、被災地でやるべき支援や業務が明確で主体性をもって活動する組織もあれば、病院等の求めに応じて協働して業務を実施する組織もある。このような多様な応援状況であることを理解し人的応援の基本的な枠組みと主体を理解する必要がある。一般的に支援としては以下の4つのパターンに大別される。

1) 医療機関の規則や協定に基づき身分が職員に準じるもの、あるいは病院間の事前協定に基づくもの

事前計画や定期的な研修・訓練が可能である。委託契約職員や非常勤職員の場合は研修・訓練の参加や実災害の対応について事前契約として盛り込む必要がある。学生の場合は教

育カリキュラムとして盛り込んでおく必要がある。病院間の支援については医療機関間で事前に協定を締結することが望ましい。

- 委託契約職員（医事業務等）や非常勤職員
- 学生（看護学生、医学生、大学生等）
- 同じ系列病院から主に協定に基づき派遣されるもの（例 日本赤十字社の病院が他の日本赤十字社病院から、あるいは国立病院機構病院が他の国立病院機構病院から職員等の支援を受けるもの）
- ライフライン支援をサポートする要員も含まれる（例 電源、水道、ガス、燃料、エレベーター復旧、応急危険度判定士等）

2) 指定行政機関・指定公共機関による枠組みに基づく定型的な支援

指定行政機関・指定公共機関は災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 36 条第 1 項の規定に基づき、指定行政機関の長及び指定公共機関が、防災基本計画に基づき防災業務計画を作成することが定められている。

【指定行政機関】

- （厚生労働省）DMAT
- （厚生労働省）DPAT
- （厚生労働省）災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）

【指定公共機関】

- （日本赤十字社）日本赤十字社医療救護班
- （日本医師会）JMAT
- （独立行政法人国立病院機構）NHO 救護班
- （国立研究開発法人量子科学技術研究開発機構）緊急被ばく医療支援チーム（REMAT）
- （独立行政法人地域医療機能推進機構）JCHO 救護班

3) 学術団体等の枠組みによる支援

様々な団体が被災地で活動する。またそれぞれの活動の目的、組織化、自己完結性、事前計画、研修訓練は異なる。多くの場合、応援を受ける医療機関内にこれら団体に加入するあるいは理解のある職員が存在するので、当該の院内職員を各組織のカウンターパートとして活動す

ることが重要である。団体組織のリスト化と院内カウンターパート職員のリストが必要である。

- 全国知事会（全国知事会救護班）
- 日本病院協会（AMAT）
- 国立大学附属病院（国立大学附属病院救護班）
- 済生会（済生会救護班）
- 災害歯科保健医療チーム
- 日本看護協会（災害支援ナース）
- 日本薬剤師会（モバイルファーマーシー等）
- 日本災害医学会（災害ロジスティクスチーム）
- 日本透析医会等（日本災害時透析医療協働支援チーム：JHAT（Japan Hemodialysis Assistance Team in disaster））
- 日本環境感染学会（災害時感染制御支援チーム Disaster Infection Control Team：DICT）
- 大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会（JRAT）
- 日本栄養士会（日本栄養士会災害支援チーム JDA-DAT）
- 組織的な活動が出来る NPO
- ライフライン支援をサポートする要員（例 電源、水道、燃料、通信、エレベーター復旧、応急危険度判定士等）

4) 事前計画を持たない私的なもの

- いわゆる一般ボランティア

応援チームが被災地で行う多様な業務の理解

被災地には多様な医療ニーズがあり、病院を拠点として様々な地域支援が行われることがあ

ることを理解する

①被災地の医療ニーズ

災害が発生すると、被災地では被災者に対する様々な医療ニーズが病院、診療所、薬局、老健施設、福祉避難所、避難所、在宅医療等に発生する。発生直後の「初動期」から、「応急期」、「復旧・復興期」にいたる時間経過の中で、「救命医療」→「入院患者」→「老健施設

等福祉施設」→「避難所」→「診療所・薬局」→「在宅」の支援など があるものの、これらは必ずしも順に行われる訳ではなく、、早期より同時に多角的な職種によるアプローチが行われるのが通常である。とくに東日本大震災や熊本地震では外傷等の急性期疾患での死亡よりもむしろ慢性疾患の悪化や高齢者のいわゆる不活発病に伴う多くの内科疾患により死亡する者や長期的な入院が必要な患者の増加が問題となった。従って、災害直後に発生する外傷等の救命・救急医療も必要であるが、同時に救護所の環境の整備も急務であり、熱中症予防や栄養や口腔ケアの介入、早期リハビリ介入により肺動脈血栓塞栓症の防止への取り組みが必要である。以上が被災地に多様な応援チームが必要な理由である。

表1 被災地域の医療機関内外に発生する主な医療ニーズ

医療機関内の医療ニーズの増加	1, すでに入院している患者への入院診療の継続
	2, 災害で新規に発生する患者の外来・入院診療
	3, 在宅医療が継続できない患者の入院診療
医療機関外(地域)の医療ニーズの増加	1, 避難所での医療の継続
	2, 在宅医療の継続
	3, 要配慮者への医療の提供(高齢、妊産婦新生児、精神、透析、障害者等)

②応援拠点としての役割

すでに述べた被災地の医療ニーズに対応するために、応援には様々な役割が想定される。重要なことは、病院に応援に駆けつけるチームや要員は、地域の様々な医療ニーズに対応することが求められるので、駆けつけた病院のみを対象に支援する訳では無い。被災地の医療機関には多くの地域の医療情報が集まり、支援要員の集結場所、情報交換の場所としても適している。そのために病院内に支援チームの本部機能、ロジスティクス機能を立ち上げ、情報交換や活動方針の決定のために定期的にミーティングを開催する可能性がある。このように病院が地域への医療支援拠点としての役割があることも十分理解しておく必要がある。

表2 被災地内医療機関に求められる機能

医療機関内の医療ニーズの増加への対応	
医療機関外(地域)の医療ニーズの増加への対応	
地域の医療拠点としての機能の強化 (本部・ロジスティクス機能)	1, 医療職の地域への派遣調整 2, 薬剤や医療資器材の供給調整 3, 情報収集と上位組織への発信 4, 患者後方搬送の拠点

受援医療機関に求められる事前準備

①支援を依頼すべき業務内容の整理と受援担当者(窓口)の選定

表3に災害時に支援を依頼する業務内容と想定される応援者を示した。これらを参考に平時より依頼すべき業務を整理しておく。受援の窓口として「受援統括者」と「受援担当者」の2階層を設ける。「受援統括者」は病院の災害対策委員会の直属で通常は1~2名とする。一方「受援担当者」は応援者と直接やりとりする担当で、応援チームのグループ毎に、当該の職種の担当者が担当する(例えばDMATは院内のDMAT隊員資格者など)。「受援統括者」と「受援担当者」の役割と権限の明確化しておくことが必要である。

表3 災害時に支援を依頼する業務内容と想定される応援者一覧

業務分類	業務内容	想定される応援者	受援担当者（窓口）
診療に関する業務	救急外来診療業務支援	DMAT・JMAT・災害支援ナース等	
	入院診療業務支援	DMAT・JMAT・災害支援ナース等	
	要配慮者支援	DPAT等	
	転院診療業務	DMAT等	
	薬事業務	日本薬剤師会	
本部運営に関する	本部支援	DMAT,災害医療コーディネートチーム	
患者の移送に関する	患者搬送補助	学生等	
一般事務に関する	帰宅困難者への送迎	一般ボランティア	
	荷物の運搬・配達	一般ボランティア	
	必要物資の入手	一般ボランティア	
	環境整備	一般ボランティア	
	物資集積拠点支援	一般ボランティア	
医療事務に関する	窓口業務（申請相談・申請受け付け等）支援	委託業者	
その他	公衆衛生系	災害時感染制御支援チーム	
	水道工事業者等	水道工事業者等による水道応急復旧等	
	応急危険度判定	建築士会等による応急危険度判定等	
	エレベーター復旧	エレベーターの復旧等	

②災害対策本部体制に「受援統括者」を設置

受援には、応援の受入れに関する院内調整、受援に関するとりまとめ、調整会議の開催や応援者への配慮など、受援に関する様々な対応が求められる。これらを円滑に行うためには、業務ごとに置かれる「業務担当者（窓口）」とは別に、受援に関するとりまとめ業務を専任する受援統括者が必要となる。受援統括者は、災害対策本部と連携する。

③平時より「受援統括者」の役割を明確にする

以下に「受援統括者」の役割（例）を述べる。

1 受援に関する状況把握・とりまとめ

- ・病院における人的・物的資源ニーズをとりまとめる（何／誰を、いつまで、どのくらいの数／量、応援が必要か）

- ・病院における人的・物的応援の受入れ状況をとりまとめる（何／誰を、いつまで、どのくらいの数／量、応援を受けているか）

2 資源の調達・管理

- ・人的・物的資源に関するニーズと、現状の受入れ状況から、資源の過不足を整理する

- ・被災地の状況を踏まえ、今後求められる業務内容を検討し、必要となる資源を見積もる

- ・今後、必要となる人的・物的資源の応援を要請する

- ・応援受援管理帳票を作成して、資源管理を行う

3 院内調整

- ・1でとりまとめた結果を、受援担当者（窓口）と共有する

- ・調整の必要を検討する

4 調整会議の開催

- ・全体調整の必要に応じて、調整会議を開催・運営する（受援担当者（窓口）の参加）

- ・必要に応じて意思決定に関わる職員（災害対策本部要員等）へ参加を求める

5 応援者への支援

- ・応援者の待機場所、応援者による定例ミーティングの開催ができる環境を提供する

- ・受援担当者（窓口）が、適切な便宜を提供しているか配慮する（場所・環境の確保は、病院の被災等によって困難な場合もあるが、可能な限り検討する）

④受援の際に配慮すべき便宜内容の整理

受援にあたり、応援者が業務や活動を実施するためのスペースや休憩場所、携行資器材の置き場、駐車場が望まれる。また、電源やインターネット環境や資機材を確保することも必要にな

る。応援者の多くは、数日間は被災地に滞在するため、宿泊場所が必要となるが、不慣れな被災地のことにて、宿泊場所に関する情報提供など、一定程度の情報提供が必要となる。定例会議等を通じて日々の活動状況やローテーションの状況を確認しつつ支援者が円滑に活動できるように配慮する。さらに、支援者のメンタルヘルス（救援者ストレス）等へ配慮することも必要である。表4に受援にあたり配慮すべき便宜例を整理した。

表4 医療機関が支援者に提供する便宜例

スペースの確保
・ 本部として活動できるスペースや、活動拠点における作業スペース、待機・休憩スペースを可能な限り提供する
・ 可能な範囲で、駐車スペースを確保する
資機材等の供与
・ 活動を行う上で必要なホワイトボードや、活動を行う上で必要な電源コードやコピー機などの備品を可能な範囲で提供する
環境の整備
・ 活動環境として、可能な範囲で机、椅子、電話、インターネット回線等を用意する
宿泊場所に関するあっせん等
・ 要員の宿泊場所の確保については、応援側での対応を要請することを基本とするが、紹介程度は行う。また、必要に応じてあっせんする。
・ 被害状況によってホテル等の確保が困難な場合は、院内スペースの提供を検討する。

⑤ 平時より「業務担当者（窓口）」の役割を明確にする

以下に「業務担当者（窓口）」の役割（例）を述べる。各々の担当部署について、以下の項目について行う。

1 受援に関する状況把握

- ・ 人的・物的資源ニーズをとりまとめる（何／誰を、いつまで、どのくらいの数／量、応援が必要か）
- ・ 担当部署について人的・物的応援の受入れ状況をとりまとめる（何／誰を、いつまで、どのくらいの数／量、応援を受けているか）

2 資源の調達・管理

- ・ 人的・物的資源に関するニーズと、現状の受入れ状況から、資源の過不足を整理する
- ・ 病院職員と応援者の業務分担を明らかにする
- ・ 業務の実施状況を踏まえ、今後、求められる業務内容を検討し、必要となる資源を見積もる
- ・ 今後、必要となる人的・物的資源を要請し、配置の計画をする

3 受援統括者への報告

- ・ 1 でとりまとめた結果を、受援統括者に報告する

4 調整会議への参加

- ・ 受援統括者が実施する調整会議に参加する

5 応援者への支援

- ・ 業務に必要な場所・待機場所・資機材等の執務環境を準備・改善するよう努める
- ・ 受援統括者と協力し、応援者の待機場所、応援者による定例ミーティングの開催ができる環境を提供する（場・環境の確保については、役所の被災等によって、困難な場合もあるが、可能な限り検討する）

⑥都道府県保健医療調整本部や2次医療圏レベルの保健所等との連携

厚生労働省の通知に基づき、災害に係わる応援要員や応援物資の調整は都道府県保健医療調整本部の統括 DMAT 隊員や災害医療コーディネーターや2次医療圏レベルの保健所等が行えるように、都道府県や区市町村は地域防災計画等で計画する。受援統括者や業務担当者（窓口）は、カウンターパートとなり得る都道府県保健医療調整本部や2次医療圏レベルの保健所等の上位組織、地元の医師会、薬剤師会、看護協会、歯科医師会、行政、保健所、各支援団体（本部や事務局）等と連携を取る必要がある。災害発生後の連携が円滑に行えるように、平時からの顔の見える関係作りや訓練が必要である。図1，2に厚生労働省から示された大規模災害時の保健医療の連携体制と被災地外からの医療・保健に関わるチーム派遣の一例を示す。

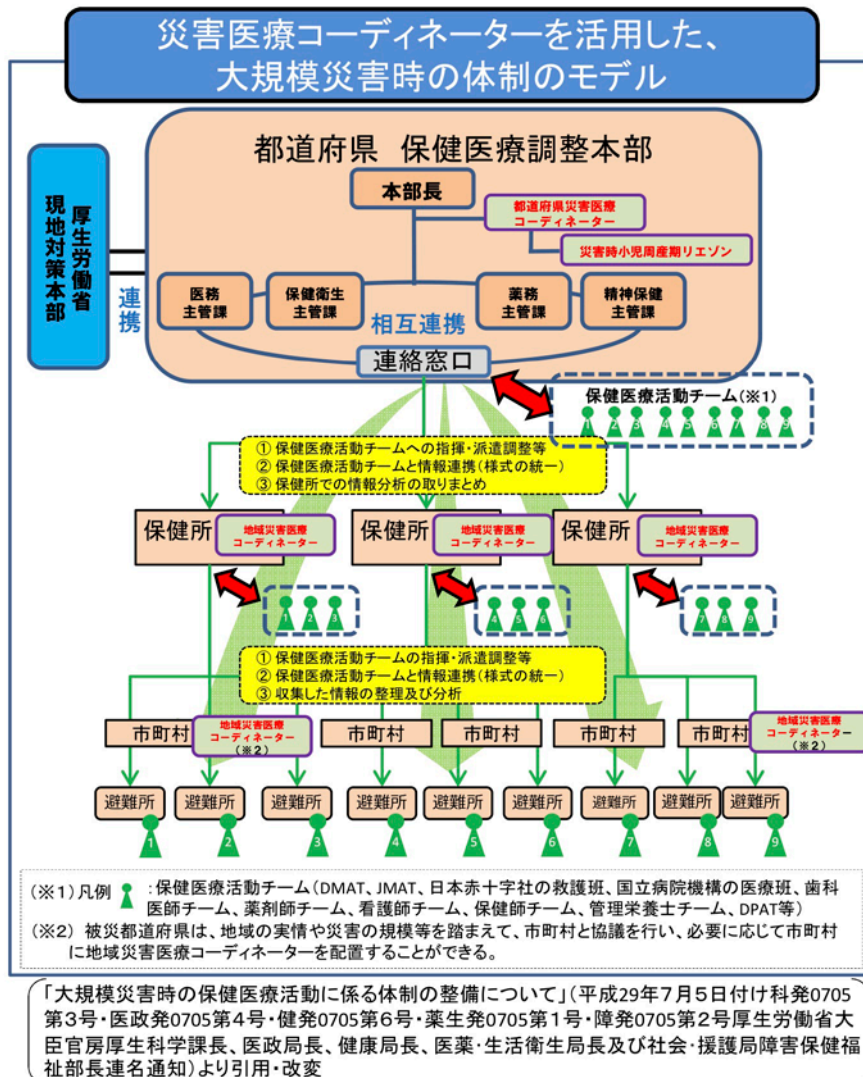


図1 大規模災害時の保健医療活動体制

(厚生労働省 HP、<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000478174.pdf>より引用)

災害時における被災地外からの医療・保健に関わるチームの一例

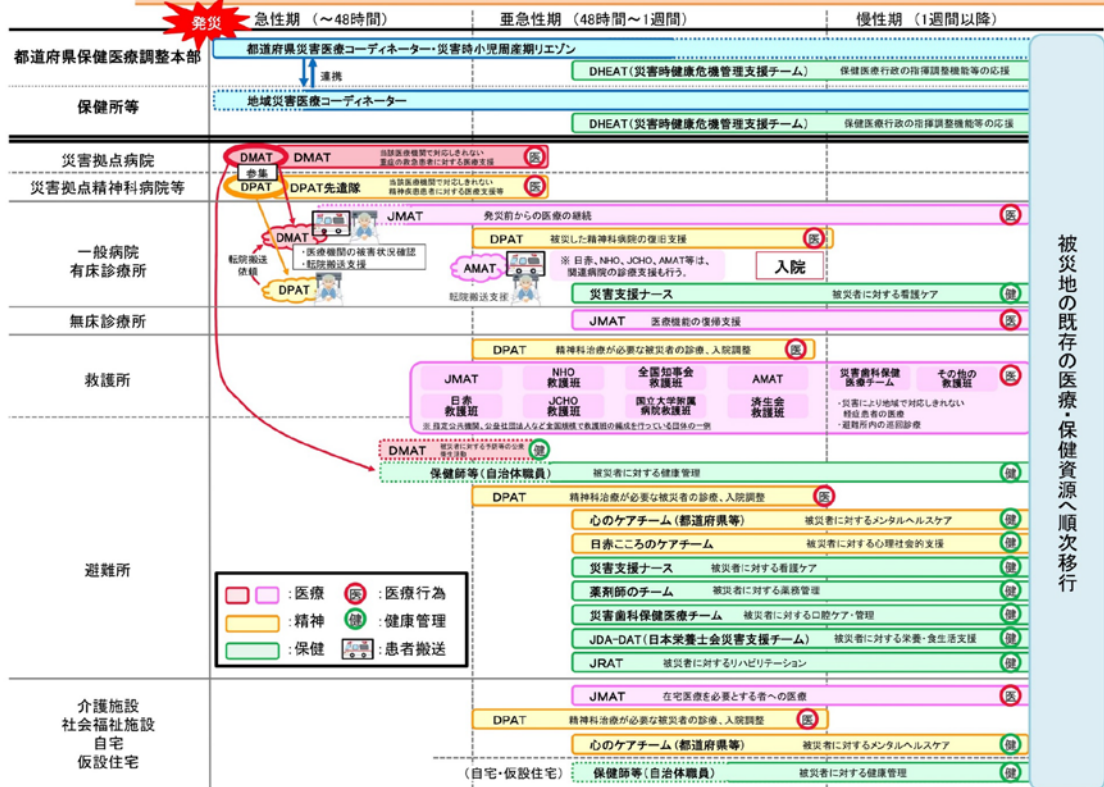


図2 災害時における被災地外からの医療・保健に関わるチームの一例

(厚生労働省 HP、<https://www.mhlw.go.jp/content/10800000/000478174.pdf>より引用)

謝辞

本手引きは、参考文献に記載したガイドラインを参考にして作成した。先行ガイドラインの作成関係者に感謝を示す。

参考文献

1, 神戸市災害受援計画策定委員会編. 神戸市災害受援計画. 2014年3月.

<https://www.city.kobe.lg.jp/a46152/shise/kekaku/kikikanrishitsu/relief.html> (2020年2月18日 accessed)

2, 熊本県知事公室危機管理防災課編. 熊本県市町村受援マニュアル作成の手引き～熊本県市町村受援マニュアルモデルの解説～【第1版】. 2018年3月.

https://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=24138&sub_id=1&flid=152285 (2020年2月18日 accessed)

3, 内閣府政策統括官(防災担当)編. 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. 2017年3月.

http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf (2020年2月18日 accessed)