

災害発生時の分野横断的かつ長期的なマネジメント体制構築に資する研究

研究代表者 尾島 俊之（浜松医科大学医学部健康社会医学講座教授）

研究要旨：

保健医療福祉活動の総合的なマネジメントの具体的な方策を確立することが目的である。今年度は、主にこれまでの災害時の保健医療活動の状況の調査、そこから抽出された問題点の整理を主眼とした。保健医療調整本部等に関する調査及び論点整理：都道府県の8割、政令市の6割が保健医療調整本部の設置を計画等に明記していた。実事例に基づく調査：インタビュー調査から警戒期における要配慮者等の避難や都道府県等における連絡経路の明確化等における成功点や課題を把握した。産学民官の連携に関する調査：福祉系支援団体を含む多様な主体による被災者支援の体制や災害ケースマネジメントの事例から支援の可能性と課題を明かにした。指揮・統制・調整・コミュニケーション(C4)に関する海外の情報収集：米国における対策本部（EOC）の構造モデル等の状況が把握できた。分野横断的な情報共有・連携の課題：平時からの顔の見える関係づくり等が重要である。避難所・在宅者等の情報把握・支援の検討：保健師等の使用する避難所日報の統一様式及び記載要領を作成した。

研究分担者・研究協力者

池田 和功（和歌山県新宮保健所所長）
相馬 幸恵（新潟県村上地域振興局健康福祉部地域保健課課長）
菅 磨志保（関西大学社会安全学部准教授）
原岡 智子（活水女子大学看護学部看護学科准教授）
富尾 淳（東京大学大学院医学系研究科公衆衛生学講師）
池田 真幸（国立研究開発法人防災科学技術研究所災害過程研究部門特別研究員）
藤内 修二（大分県福祉保健部参事監兼健康づくり支援課長）
市川 学（芝浦工業大学システム理工学部環境システム学科准教授）
服部希世子（熊本県天草保健所所長）
木脇 弘二（熊本県菊池保健所所長）
鎌村 好孝（徳島県保健福祉部次長（地域包括ケア・国保担当））

糸数 公（沖縄県保健医療部保健衛生統括監）
坂東 淳（徳島県危機管理部次長（危機管理政策課長事務取扱））
西崎 公康（浜松市健康福祉部健康医療課専門監兼課長補佐）
赤松 友梨（浜松医科大学健康社会医学講座特任研究員）
（各分担研究報告書に記載の研究協力者も参照のこと）

A. 研究目的

日本は数々の大災害に見舞われており、その都度、災害対応の強化が図られてきた。2011年に発生した東日本大震災では、DMATがいち早く出動して医療活動に従事した。一方で、分野横断的な連携が不十分であり、災害の全体像の把握に時間がかかるとともに、種々の支援者等のマネジメントが十分に行われなかった。また、避難所の衛生環境の悪化

等も課題となった。それらのことから、公衆衛生版DMATの必要性が叫ばれ、2018年3月に厚生労働省健康課長通知「災害時健康危機管理支援チーム活動要領について」が発出され、災害時健康危機管理支援チーム

(Disaster Health Emergency Assistance Team, DHEAT)が発足した。またこれまでの時代の変化として、日本の高齢者人口割合が増加し、高齢者を始めとした災害時要配慮者への支援の重要性がますます高くなってきている。2016年4月に発生した熊本地震では、再び公衆衛生マネジメントの重要性がクローズアップされた。そして、2017年7月5日に、厚生労働省5課局部長通知「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」が発出された。そこでは、各都道府県において、保健医療活動チームの派遣調整、保健医療活動に関する情報の連携、整理及び分析等の保健医療活動の総合調整を行う保健医療調整本部を設置することなどが示されている。しかしながら、具体的にどのように整備を行うのが良いのかについて検討すべき点が多数ある。さらに、2019年8～10月に、一連の風水害に見舞われ、特に台風第19号では1都13県390市区町村という広範囲の地域が被災した。こうした重大な災害における保健医療福祉分野の対応について、中長期的視野での自治体の保健医療調整本部の標準化に関する示唆を得ることが重要である。

そこで、この研究の目的は、これらの検討課題を解決するための保健医療福祉活動の総合的なマネジメントの具体的な方策を確立することである。研究初年度である2019年度は、主にこれまでの災害時の保健医療活動の状況の調査、そこから抽出された問題点の整理を主眼とした。

B. 研究方法

1. 保健医療調整本部等に関する調査及び論点整理

大規模災害時の保健医療活動に係る体制整備としての保健医療調整本部の設置等の現状把握のために、全国47都道府県及び20政令指定都市に対し、電子メールによる保健医療調整本部等に関する調査を実施した。また、その結果と、関係者のフォーカスグループディスカッション及び研究班内の検討により、保健医療調整本部のあり方等に関する論点整理を行った。

2. 実事例に基づく調査

2018年7月豪雨（西日本豪雨）や2019年の一連の風水害を始めとして、「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」の通知発出以後に発生した災害について、対応を行った都道府県・保健所・市町村等のインタビュー調査及びフォーカスグループディスカッションを実施し、その役割と成功点・課題点の抽出を行った。また、2019年の一連の風水害被災地として災害救助法が適用となった全地域の都道府県庁、保健所、市区町村を対象に、保健医療福祉活動のマネジメント体制の実態についてアンケート調査を行った。

3. 産学民官の連携に関する調査

災害時の多様なニーズに対応する多様な主体の連携・協働に基づく支援体制、要配慮者に対応する福祉専門職の応援派遣体制の経緯と概況を包括的に把握するため、事例・事業に関する聴取の他、二次資料の解析、質問紙調査結果の再分析を行った。また、災害ケースマネジメントを全国に先駆けて導入した鳥取県およびこの制度を実際に運営する鳥取県の財団法人への聴取調査を行った。これらの調査に当たっては、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）福祉支援専門委員会（2019年9月より勉強会）に参画し、災害福祉支援体制づくりに関わる主要な組織の関係者と直接情報交換できる環境を確保して進めていった。

4. 指揮・統制・調整・コミュニケーション (C4)に関する海外の情報収集

大規模災害時の対策本部（Emergency Operations Center, EOC）の主要機能とされる指揮（command）、統制（control）、調整（coordination）、コミュニケーション

（communication）のあり方について、主に米国の近年の動向について文献レビューおよび担当者のインタビューを通じて調査を行なった。

5. 分野横断的な情報共有・連携の課題

市町村内及び保健所管内・2次医療圏等における保健医療福祉活動の連携のあり方を明らかにするため、先進的に災害対応の取り組みをしている地域（徳島県、静岡県牧之原市、大阪市、奈良県中和保健所）の取り組み、および、2018年西日本豪雨で被災した岡山県、倉敷市から聞き取りを行い、災害における関係機関連携の成功ポイント及び課題を抽出した。

6. 避難所・在宅者等の情報把握・支援の検討

保健師等の保健医療福祉活動チームが、避難所運営担当者等との連携のもと災害直後から早期かつ迅速に必要な情報を把握しアセスメントすることができるよう、避難所日報の様式等の検討を行った。平成29年7月5日付け厚生労働省大臣官房厚生科学課長等発出

「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」に添付されている、また平成28年4月全国保健師長会で改正された「大規模災害時の保健師の活動マニュアル」避難所日報をもとに検討した。検討する上では、①日報を使う者は保健師をはじめとする保健医療活動を担う職員（事務職を含む）であること、②災害直後からフェーズの経過とともに中長期的に使い継続性があること、③迅速に

避難所全体像の把握ができるものであること等の観点から行った。

C. 研究結果及び考察

1. 保健医療調整本部等に関する調査及び論点整理

保健医療調整本部等に関する調査の有効回収数（有効回収率）は、都道府県45（95.7%）、政令市18（90.0%）であった。その結果、都道府県8割、政令市6割が、大規模災害発生時の保健医療調整本部の設置を計画等に明記しており、設置に関するマニュアルを作成していたのは各3割であった。また、都道府県8割、政令市5割で災害医療コーディネーターが活動するようになっていたが、リエゾンの活動は1割で、他自治体の災害対策本部会議への出席は2割以下だった。福祉分野との情報共有・調整は、都道府県5割、政令市1割であった。

保健医療調整本部のあり方等に関する論点整理では、以下の10項目の論点が整理された。（1）保健医療調整本部が担う機能、（2）政令指定都市による保健医療調整本部の設置、（3）保健医療調整本部の設置場所、（4）保健医療調整本部の構成員、（5）保健医療調整本部長、（6）保健医療調整本部の運営、（7）保健医療調整本部に関する情報連携、（8）保健医療活動に係る情報の整理及び分析、（9）保健医療調整本部の機能強化、（10）保健所における保健医療調整である。

2. 実事例に基づく調査

インタビュー調査等の結果、警戒期における要配慮者等の避難、被災医療機関等の状況把握と指揮、医療ニーズの変化に伴う体制移行、保健医療調整本部と福祉部門との連携、都道府県、保健所、市町村の連携、県型保健所と市型保健所との連携がポイントとして抽出され、それぞれ成功点と課題点があげられた。

2019年の一連の風水害に関するアンケート調査の有効回答数（回答率）は、都道府県8/15（53.3%）、県型保健所53/91（58.2%）、保健所設置市13/25（52.0%）、一般市町村128/385（33.2%）の合計202/516（39.1%）であった。保健医療調整本部またはそれに代わる組織が設置されたのは、都道府県が6（75%）、県型保健所が15（28.3%）、保健所設置市が2（15.4%）、一般市町村が15（11.7%）であった。保健医療調整本部が対象とした活動（複数回答）は、都道府県では医療施設の支援、医療・救護、一般避難所の支援が多く、県型保健所では、医療・救護、要配慮者の支援、感染症対策、一般避難所の支援、医療施設の支援、福祉施設の支援が多かった。

3. 産学民官の連携に関する調査

近年の災害の激甚化や人口の高齢化は、災害後に発生する要配慮者や特別な支援ニーズを抱える人を確実に増やしており、多様な主体が連携してこれらの課題に取り組む必要性が強調されてきた。そこで、保健・医療分野の支援活動と内容や対象は重なるものの、接点が薄かった一般の被災者支援の枠組みの中で行われてきた多様な主体の連携体制づくりや、要配慮者支援のための福祉系専門職による応援派遣体制について、その概況を把握すると共に、より長期的な視点から平常時の要配慮者支援制度との連携を視野に入れた制度として災害ケースマネジメントの先行事例を検討した。これらの結果、福祉系支援団体の多くが、団体の独自判断で災害支援を行っており、要請に基づく保健・医療サービスとの連携・調整や財源確保に課題を抱えていたこと、罹災証明のみに基づく被災者支援制度の限界等の課題が明らかになった。

4. 指揮・統制・調整・コミュニケーション(C4)に関する海外の情報収集

調査の結果、大規模災害時の対策本部（Emergency Operations Center, EOC）の調

整・支援機能を重視した Incident Support Model に代表される対策本部の構造モデル、EOCの業務遂行に必要な能力等をまとめたスキルセットの開発、州を越えたリージョン単位での準備・対応体制の構築など、わが国の保健医療調整本部の体制整備に資する有用な情報が収集できた。保健医療調整本部に必要な機能の評価・整理を行うとともに、主要国の動向を継続的に把握し、体制整備を進めることが求められる。

5. 分野横断的な情報共有・連携の課題

災害時の分野横断的なマネジメント体制を構築するために、市町村、保健所、民間、国等の連携体制整備による災害対応能力の強化が重要である。そのために、平時から顔の見える関係を作っておくことが最も重要であり、保健所長をはじめ保健所が関係機関に働きかけることが効果的であった。通常業務では関わりの少ない福祉部局、防災部局および民間事業者等に対しても、保健所が主になって、災害対策の会議や訓練に参加するよう働きかけ、関係を深めることが必要である。また、災害時に使用する情報収集の様式を関係機関で統一しておくことや、関係者間での情報共有方法の確認、災害時の各機関の役割の理解など、平時から災害対応準備をすることが、災害対応力の向上につながる。このような取り組みにより、災害時要配慮者に対する保健・医療・福祉の一体的な支援の体制を構築することができる。

6. 避難所・在宅者等の情報把握・支援の検討

災害直後から被災者の二次健康被害の最小化に向け、早期から必要なサービス等を提供することが求められる。特に避難所においては、集団による避難生活による健康レベルの低下リスクが高くなるため、保健師等の保健医療福祉活動チームが、避難所運営担当者等との連携のもと、早期かつ迅速に必要な情報

を把握しアセスメントを行う必要がある。そのため、必要な情報については的確に早期に把握できるよう避難所日報として様式を統一化するとともに、保健医療福祉活動チームの他、避難所支援に携わる者も活用できるよう記載要領を作成した。作成した避難所日報及びその記載要領については、「災害時の保健活動推進マニュアル」の一部として全国保健師長会ホームページ (<http://www.nacphn.jp/02/saigai/>) に掲載されている。なお、豪雨水害等災害の種類や規模により、健康課題の表出する時期やニーズも多様化し、今後も随時バージョンアップしていく予定である。

D. 結論

保健医療調整本部等に関する調査及び論点整理、実事例に基づく調査、産学民官の連携に関する調査、指揮・統制・調整・コミュニケーション(C4)に関する海外の情報収集、分野横断的な情報共有・連携の課題、避難所・在宅者等の情報把握・支援の検討の6つの分担課題について検討を行い、これまでの災害での保健医療活動の状況及び問題点が整理された。

E. 研究発表

1. 論文発表

- 1) 冨尾 淳. 医療機関における危機管理 Hospital Incident Command System の概要とその可能性. 保健医療科学 2019; 68(2): 89-95.

2. 学会発表

- 1) 尾島俊之、原岡智子、池田真幸、島崎敢、高杉友、梅山吾郎、横山由香里、岡田栄作. 災害時要配慮者の種類と人数推計. 日本混合研究法学会第5回年次大会兼国際混合研究法学会アジア地域会議 2019, 浜松市, 2019年9月14~16日.
- 2) Toshiyuki Ojima. DHEAT (Disaster Health Emergency Assistant Team) and related research. WHO Kobe Centre Forum, Awaji-city, 18 Oct 2019.
- 3) 冨尾 淳. ミニシンポジウム5 産学官協働で地域強靱化を目指す危機管理システムのマインドとコンピテンシー: 医療機関における緊急事態マネジメントシステムの導入・運用に求められる人材とは. 第78回日本公衆衛生学会, 高知市, 2019年10月23~25日.
- 4) 尾島俊之. 公衆衛生マネジメント研究と混合研究法. 第25回日本災害医学会学術総会 (WKC フォーラム: これでいいのか、災害医学研究!), 神戸市, 2020年2月20~22日.
- 5) 尾島俊之. 大規模災害時の介護支援ニーズの推計. 第90回日本衛生学会学術集会, 盛岡市 (誌上開催), 2020年3月26~28日.

F. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得
特になし
2. 実用新案登録
特になし
3. その他
特になし