

令和4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）

「大規模災害時における地域連携を踏まえた更なる災害医療提供体制強化に関する研究」

分担研究報告書

「地域連携 BCP の構築に関する研究」

研究分担者 小井土 雄一（国立病院機構本部DMAT事務局 事務局長）

研究要旨

【目的】近年、全国の医療機関において事業継続計画（BCP）の策定が進められている。しかし広域災害時には単独の医療機関のみで完結的な対応を行うことは困難であり、地域全体での連携と限られたリソースの適正配分や共有が求められる。それゆえ地域としての医療機能維持を考慮した連携計画「Community Contingency Planning (CCP)」の策定が各自治体に不可欠である。本研究では、Community Contingency Planning (CCP)の策定に際して重点が置かれるべき要素を整理し、医療機能維持を考慮した連携計画 Community Contingency Planning (CCP)策定マニュアルの作成を行うことを目的としている。【方法】昨年度は、Community Contingency Planning (CCP)策定に際して重点が置かれるべき要素の整理を行い「危機管理体制」「リソース確保」「地域内・間連携」の3カテゴリーそれぞれに、主成分分析を行い、各カテゴリー別に2つの主成分を抽出し、計6つの指標群が抽出された。また、これらの因子得点をZスコアに変換することによって、都道府県毎に比較検討できるようになった。本年度は本6つの指標群に対して、どのような方策をもってその分野延伸につなげることができるのかを議論し、マニュアル素案を作成することが目的である。

【方法】本分担研究者及び有識者との意見交換も踏まえ、各指標群についてその延伸のために必要と考えられる項目を整理・抽出した。また、合わせて次年度以降の実証検証等に際して協力を得られる自治体との調整ならびに事前の意見交換の場も調整することとした。【結果】1) CCP策定に際して重点が置かれるべき6指標について、それぞれの延伸を目的とした方策を提示する、マニュアル（素案）を作成した。2) 次年度の実証検証にあたって、連携する自治体として複数の候補と協議している。【結論】CCP策定に際して有効と考えられるマニュアル素案を作成した。次年度以降、協力自治体との実証・検証に基づいて更なるブラッシュアップならびに、その情報をベースとした他の市町村との連携による地域防災力の向上について検討を進める。

研究協力者

小谷聡司（国立病院機構本部DMAT事務局 新興感染症対策課長）

武藤瑛佑（国立病院機構本部DMAT事務局）

A 研究目的

広域災害時には単独の医療機関のみで完

結的な対応を行うことは困難であり、ライフラインや患者搬送、資源確保など、地域全体で平時より共有しているリソースに依る対応が多く求められる。しかし、地域で共有するリソースに関しても基本的には限られており、広域災害時においては、限られたリソースで防ぎうる死亡や悲劇を可能な限り低減するためには、地域としての医

療機能維持を考慮した連携計画「Community Contingency Planning (CCP)」の策定が各自治体に求められている。そこで、本研究では、地域としての医療機能維持を考慮した連携計画「Community Contingency Planning (CCP)」の策定に際して重点が置かれるべき要素を整理し、医療機能維持を考慮した連携計画 Community Contingency Planning (CCP) 策定マニュアルの作成を行うことを目的とし、昨年度はマニュアル作成に際して必要となる地域としての医療機能維持を考慮した連携計画「Community Contingency Planning (CCP)」の策定に際して重点が置かれるべき要素が整理されたことを踏まえ、まずは地域で活用できることが想定されるマニュアルの素案を作成し、そのうえで、次年度の実証等について連携する市町村を調整することとした。

B 研究方法

昨年度の研究で明らかとなった、

「Community Contingency Planning」の策定を目的とした主成分分析により、「危機管理体制」「リソース確保」「地域内・間連携」の3つのカテゴリーにおける重要要素が抽出され、これらを基に研究班及び有識者間でのディスカッションを経て、市町村が活用するにあたってまずは検討材料とできるマニュアル（素案）を作成する。

同時に、次年度の実証にあたって、一定以上の人口面での規模を持ち、今後想定される大規模自然災害（南海トラフ地震を想定）に向けて地域としての防災への意識が高く、本研究に協力の意思を示してくれる市町村との調整を行う。

C 研究成果

マニュアル（素案）は、以下の3つのカテゴリーに基づき、それぞれの要素を地域で強化するための具体的な取り組み案を検討した。

I：危機管理体制

昨年度の研究において、「危機管理体制」

については、「医療機関情報の事前把握 (EMIS 情報入力率)」「住民・災害時要配慮者の避難計画」が抽出され、それぞれを向上させるための方策案をまとめた。

【項目】

- i) 医療機関 EMIS (Emergency Medical Information System) 基本情報の入力率向上
- ii) 住民及び災害時要配慮者への避難計画の実行性向上とブラッシュアップ

【必要性について】

i) 医療機関の EMIS 基本情報の入力率向上
災害発生時には、迅速かつ正確な医療情報の共有が非常に重要である。医療機関が EMIS に自機関の基本情報をあらかじめ入力し、常に最新の状態を保つことで、災害時における医療を含めた支援の調整が効率化されることが想定される。昨今では、DMAT の中でいわゆる災害時における「出たところ勝負」ではなく、事前に脆弱性の高い医療機関を地域で抽出し、事前リストを作成するシミュレーションである、DHCOS () を重要視している。その中でも、医療機関の事前の正確な基本情報の入力は最低限にして、最重要な項目と認識されている。

- ii) 住民及び災害時要配慮者への避難計画の実行性向上とブラッシュアップ

災害時における混乱を最小限に抑え、全ての住民が迅速かつ安全に避難できるようにすることは非常に重要である。特に、災害時要配慮者を含む全住民の避難計画を事前に策定し、周知することで、パニックを避け、秩序ある避難を促進することができる。なお、内閣府防災資料

(<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/r5hinan.pdf>) によれば、避難行動要支援者のリストは、ほぼ 100% 作成済み。個別避難計画も 60% で作成済みという現状ではあるが、その実効性・有効性という観点では依然として疑問

が残るところである。

また、避難計画の定期的な見直しは、新たなリスク評価や住民ニーズの変化に応じて対策を更新するためにも必要である。

【マニュアル素案に記載した事項】

i) 医療機関の EMIS 基本情報の入力率向上

i) -1 情報入力の意味とメリットの普及

- 啓発活動
- 情報提供資料の周知

i) -2 入力支援の体制強化

- 入力支援チームの設置
- インセンティブの提供

ii) 住民及び災害時要配慮者への避難計画の実行性向上とブラッシュアップ

ii) -1 避難計画の具体性の向上

- 詳細な避難ルートの設定
- 時間帯別の避難計画

ii) -2 包括性の確保

- 災害時要配慮者の特定とリストアップ
- 多様なニーズへの対応

ii) -3 アクセシビリティの向上

- 情報の可視化と多言語対応
- 定期的な訓練とシミュレーション

ii) -4 コミュニケーションの強化

- 情報共有メカニズムの構築
- 地域コミュニティとの連携強化

II、リソース確保

昨年度の研究において、「リソース確保」については、DMAT や消防、救急の人員や車両の数に関する「医療救護リソース」と民間機関との応援協定を持つ市町村に関連する事項が強く反映されていたことから「民間機関との協定」が抽出され、それぞれを向上させるための方策案をまとめた。

【項目】

i) DMAT、消防、救急の人員や車両の数を

増やす

ii) 民間機関との応援協定の促進

【必要性について】

i) DMAT、消防、救急の人員や車両の数を増やす

大規模災害発生早期において、急性期の医療ニーズは急激に増加することが想定される。この際に、十分な人員や車両が確保されていないと、迅速な救助活動や医療提供が困難になる。

そのために、人員と資源を事前に適切に増やすことで、災害時の救急医療対応力を強化し、多くの命を救うことが可能になると考えられる。

ii) 民間機関との応援協定の促進

災害時における資源は常に限られており、公的機関だけで全てを賄うことは難しい。そのような状況が見込まれる場合、事前に民間機関との応援協定を結ぶことで、災害発生時における迅速な資源の動員が可能になると考えられる。これにより、災害対応の柔軟性と即応性が向上し、より効果的な救援・医療活動が展開できると考える。ここで想定される民間機関とは、消防団、日赤奉仕団、社会福祉協議会などが想定される。

【マニュアル素案に記載した項目】

i) DMAT、消防、救急の人員や車両の数を増やす

i) -1 人員拡充のための取り組み

- 教育機関との連携
- キャリアパスの明確化
- 奨学金や就職支援

i) -2 車両・装備の増強

- 予算の確保
- 共同購入
- 民間企業とのパートナーシップ

ii) 民間機関との応援協定の促進

- ii) - 1 協定締結の促進
 - ワークショップや説明会の開催
 - 成功事例の共有
 - インセンティブの提供

- ii) - 2 相互支援の体制強化
 - 共同訓練の実施
 - 情報共有システムの構築

Ⅲ、地域内・間連携

昨年度の研究において、「地域内・間連携」については、市区町村で実施される訓練に関する事項である「訓練活動」と自主防災組織による活動に関する「自主防災組織」が抽出され、それぞれを向上させるための方策案をまとめた。

【主要項目】

- i) 市町村で実施される訓練の実施回数等の向上
- ii) 市町村内での自主防災組織の構築

【必要性について】

- i) 市町村で実施される訓練の実施回数等の向上

実際の災害状況を想定した訓練を定期的
に実施することで、自治体や住民、関連機
関間の連携を強化し、災害発生時の対応プ
ロトコルの確立が可能となる。そのため
にも、多様なシナリオに基づいた訓練は、参
加者の災害対応能力を高め、実際の災害時
における適切な判断力と行動力を養うため
に不可欠であると考えます。

- ii) 自主防災組織の構築

地域コミュニティにおける自助努力の促
進は、災害リスクを軽減し、よりレジリエ
ントな社会を構築する上で重要である。自
主防災組織を通じて、住民自らが災害対策
を学び、実施する体制を整えることで、公
的機関の支援が届かない初動の段階でも、
地域が自立して対応できるようになる。

また、日頃からのネットワーク構築が災
害時の情報共有や相互支援を促進するとも

考えられる。

【マニュアル素案に記載した項目】

- i) 市町村で実施される訓練の実施回数等
の向上

- i) - 1 訓練プログラムの多様化とカス
タマイズ
 - 多様なシナリオの開発
 - カスタマイズされた訓練

- i) - 2 インセンティブの提供
 - 訓練参加者へのインセンティブ
 - 自治体や団体へのインセンティブ

- i) - 3 訓練の宣伝と情報提供
 - SNS と地元メディアの活用：訓練の宣
伝や情報提供には、SNS や地元の新聞、
ラジオなどを活用して、訓練の重要性
や具体的な日程を広く伝える。
 - 訓練参加の簡易化：オンライン登録シ
ステムの導入や、訓練の事前通知サー
ビスを提供し、参加手続きを簡単にす
る。

- ii) 市町村内での自主防災組織の構築

- ii) - 1 組織構築のサポート体制
 - ガイドラインとツールキットの提供：
自主防災組織の立ち上げと運営に必要
なガイドラインやツールキットを開発
し、提供する。
 - 専門家によるサポート：専門家や経験
豊富な自主防災組織のメンバーによる
相談窓口や訪問指導を行う。

- ii) - 2 コミュニティの関与と協力の促進

- 地域のリーダーとの連携：地域のリー
ダーや影響力のある人物を巻き込み、
自主防災組織への関心と参加を促進す
る。
- コミュニティイベントの開催：自主防
災組織の活動を地域コミュニティイベ
ントに組み込むことで、住民の参加と
関心を高める。

ii) -3 持続可能性の確保

- 定期的なミーティングと研修
- ネットワークの構築
- 訓練の実施回数向上:

D 考察

1) 本年度の研究成果としては、昨年度抽出された6要素を各市町村において延伸させるためには、どのような方策があるかについての素案を有識者との意見交換も含めて列挙する形とした。実現可能性、有効性等については、今後各自自治体との検証・実証の中で検討していく予定としている。

また、あくまで本項目はいずれも当該市町村の「自助」の強化を目的とした項目になっている。災害発生時、災害対策基本法に基づくと、

「第六十二条 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、消防、水防、救助その他災害の発生を防御し、又は災害の拡大を防止するために必要な応急措置をすみやかに実施しなければならない。」とされている。

一方で、大規模自然災害の発生時には、過去の事例を見ても、一市町村だけですべてを対応することは困難と言える。

また、同時に、災害予防という観点では、災害対策基本法において、

「第四十六条 災害予防は、次に掲げる事項について、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うものとする。

2 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害予防の実施について責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害予防を実施しなければならない。」

とされており、基本的には国・都道府県・市町村そのすべてが取り組むべき事案とさ

れている。

そのためにも、「自助」「公助」だけではなく、現状では足りない・補えない部分も、他の自治体と連携することで補っていく、つまり同じ自治体間での「共助」を目的とした「地域連携」も重要と考えられる。最終的には、本マニュアル等を自治体に提示し、各自自治体で構築されている地域防災計画の更なる深化を促していくことを目的とし、次年度は一部自治体での実証検証と合わせて地域間連携についても検討を進めていきたいと考えている。

2) 次年度の実証検証にあたり、いくつかの市町村との交渉を行い、政令市や人口1万人単位の市町村と交渉を行っており、今後詳細を決定していく段階である。

E 結論

CCP策定に際して有効と考えられるマニュアル素案を作成した。次年度以降、協力自治体との実証・検証に基づいて更なるブラッシュアップならびに、その情報をベースとした他の市町村との連携による地域防災力の向上について検討を進める。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

