

近年の自然災害における保健医療調整本部等の実事例調査

研究分担者 池田真幸（防災科学技術研究所 研究員）

研究要旨：

近年国内で発生した自然災害では、保健・医療・福祉の総合マネジメントに関する課題が指摘されている。国は過去の災害検証を通じて、保健・医療・福祉の総合マネジメントを担う組織として、保健医療調整本部を被災各都道府県が設置し、保健所や市町村と連携して、支援活動や支援者の派遣調整を担うよう、2017年に通知を発出した。その後、2018年に発生した西日本豪雨や、2019年東日本台風、2020年7月豪雨（球磨川水害）など、広域で災害救助法が適用される大規模災害が毎年発生している。これらの災害において、多くの被災都道府県が保健医療調整本部を設置している。これらの保健医療調整本部の実態と課題を捉えるため、本研究では、アンケートとインタビューによる実態調査を行った。また、その後に公開された各行政機関等の検証報告書や学術論文から課題を抽出し、本研究から明らかになった実態と照らして、要因や改善策について検討した。

A. 研究目的

近年、気象災害の激甚化・頻発化等が懸念される中で、災害時の保健医療福祉に関するマネジメントの重要性が課題として指摘されている（例えば内閣府（2016）の「平成28年熊本地震に係る初動対応の検証レポート」）。2017年7月5日に発出された厚生労働省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」では、各都道府県において災害時に保健医療調整本部を設置することなどが示された。この通知以降に発生した2018年西日本豪雨や2019年東日本台風等の大規模災害では、被災都道府県や保健所に保健医療調整本部が設置され、災害時の保健医療福祉マネジメントが行われた。しかし全国的にも保健医療調整本部の運用実績は未だ少なく、実態は明らかにされていない。

本研究では、大規模災害における保健医療活動の総合的なマネジメント体制について、2018年以降の自然災害において対応を経験した都道府県、市町村、保健所を対象とした実事例調査を行った。

B. 研究方法

1. 対象災害

2018年以降に災害救助法の対象となった災害を調査対象とした。主要なものには2018年西日本豪雨、2018年北海道胆振東部地震、2019年房総半島台風、2019年東日本台風、等がある。

2. 対象

保健医療調整本部の設置者となる都道府県、域内における保健医療活動のマネジメントを担う保健所、災害対応業務を実施する市町村、を調査対象とした。

3. 方法

質問紙とインタビューによる事例調査と、公開されている検証報告書や学術論文等資料から情報収集を行った。質問紙調査は、対象となる全組織に対して郵送で行った。インタビュー調査は、特に保健医療調整本部が重要な役割を担ったと思われる組織に対し行った。

4. 語の定義

(a) 保健医療活動チーム

保健医療活動チーム(以下、「活動チーム」)は、災害派遣医療チーム(DMAT)、日本医師会災害医療チーム(JMAT)、日本赤十字社の救護班、独立行政法人国立病院機構の医療班、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、管理栄養士チーム、災害派遣精神医療チーム(DPAT)その他の災害対策に係る保健医療活動を行うチームをさす。

(b) 保健医療調整本部

保健医療調整本部(以下、「調整本部」)は、都道府県が設置し活動チームの派遣調整等を行うものをさす。また本稿では、保健所や市町村に設置され保健医療活動の総合調整を行う組織体制も保健医療調整本部という。

C. 研究結果

ここでは、アンケートおよびインタビュー調査から分かった調整本部の実態を、「設置」、「組織体制」「情報の共有・連携」「情報の整理・分析」「活動チームの派遣等調整」の視点で整理した結果を示す。

1. 調整本部等の設置

アンケート調査に回答した都道府県(N=8)では、全体の75%で調整本部が設置された。設置の判断は都道府県災害対策本部の設置と同時に進められていた。保健所では、域内の被害状況に応じて調整本部の設置が個別に判断された。アンケートに回答した県型保健所(N=53)では28.3%、保健所設置市(N=13)では15.4%で調整本部が設置された。

インタビュー調査では、通知から間もないため計画に調整本部の設置が定められておらず設置されなかった事例や、DMATや日本赤十字社が主導して調整本部を設置した事例もあることが分かった。

2. 調整本部の組織体制

都道府県の調整本部の構成員は、医務・保健衛生・薬務・精神保健主管課を中心に構成されていた。福祉(高齢・障害・児童等)主管課は含まれない事例もあった。本部長は保健福祉部局の長が就く場合が多かった。保健所の調整本部の構成員は保健所職員で、本部長は保健所長が就く場合が多かった。

調整本部と災害対策本部の場所については、都道府県では同室が25.0%、同館別室が50.0%、別館が25.0%であった。保健所では、同室が33.3%、同館別室が16.7%、別館が50.0%であった。

3. 情報の共有・連携

災害発生直後の情報収集方法は、都道府県では電話(100.0%)に次いでEMIS(83.3%)、メール(83.3%)、連絡員派遣(83.3%)が利用された。県型保健所では、電話(100.0%)、EMIS(81.0%)、メール(66.7%)、被災地巡回(52.4%)の順に多かった。EMISの導入先は、災害拠点病院と一般の病院が9割超、診療所は3割弱であった。

インタビュー調査でも、福祉施設等の被災状況や支援ニーズが当該施設やDMAT等から市町村や保健所に報告されても、EMISのように関係者に一斉共有する仕組みがなく、情報共有に課題があることが分かった。

4. 支援・派遣等の連携調整

関係機関との連携調整における課題の有無についてのアンケート調査では、災害対策本部との連携調整が問題なく実施できたと回答した都道府県は16.7%、県型保健所は9.5%、保健所設置市は16.7%であった。また、活動チームとの連携調整については、都道府県では33.3%、県型保健所では69.2%、保健所設置市では0.0%が問題なく実施できたと回答した。国との連携調整については、都道府県では25.0%、県型保健所では66.7%、保健所設置市では0.0%が問題なく実施できたと回答した。具体的な課題として、保健所設置市では

活動チームや国との連携調整の方法が分からなかったとの回答が目立った。

また、調整本部の対象とした活動についてのアンケート調査では、回答した都道府県では医療施設の支援が100.0%、医療・救護活動が75.0%に対して福祉施設の支援は25.0%に留まった。

D. 考察

ここでは、公開資料や先行研究による論文等から分かる近年の災害における保健、医療、福祉分野における課題について、アンケートおよびインタビュー調査結果と照らして考察した結果を示す。

1. 施設の被災状況・支援ニーズの把握

内閣府の「平成30年7月豪雨に係る初動対応検証レポート」では、医療・福祉施設等、優先的に給水支援を行う対象の特定が課題として挙げられている。これについて愛媛県の「平成30年7月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証報告書」では、EMIS（広域災害救急医療情報システム）により病院の被災状況等を情報収集・共有したと報告されている。

アンケート調査結果から、調整本部では病院の被害状況や支援ニーズをEMISにより把握している。一方で診療所や福祉施設等の被災状況はEMIS等で情報共有されず、電話、メール、巡回等により把握されていると考えられる。加えて、都道府県の調整本部が対象とした活動は医療施設の支援や医療・救護活動が主であり、福祉施設等の支援は平時の福祉主管課が担う事例が見られた。インタビュー調査でも、調整本部に福祉施設の情報把握し対応するスキームがなく、災害対策本部や平時の保健福祉部局に報告される事例が見られた。しかし大塚ほか(2020)により、福祉施設のライフライン被害は入居者の健康被害に繋がること指摘されている。そこで、福祉施設等の被災状況や支援ニーズを調整本

部が把握し、EMISのように関係者に一斉共有し対応することで、給水や停電復旧等支援の優先順位に反映することが重要であると考える。

2. 情報の連絡・共有

岡山県の「平成30年7月豪雨災害検証報告書」では、病院の浸水による孤立情報や物資支援ニーズが関係機関に共有されず、救助や物資支援が迅速に行われなかったことが示された。インタビュー調査でも、このような事案に対して病院からの情報が市町村災害対策本部、保健所、都道府県の調整本部（DMAT調整本部を含む）、都道府県災害対策本部にどのように伝達するか事前に定まっておらず、対応の遅延が生じたことが分かった。特に保健所設置市では、県型保健所と市保健所の役割や情報伝達経路が事前に明確にされていない場合、情報収集の重複や把握漏れが生じやすいことが懸念される。以上から、都道府県、保健所、市町村、および病院や医師会等の関係者間で、災害時の被災状況や支援ニーズを共有するための情報伝達経路を事前に協議し、明確にすることが重要である。

熊本県人吉保健所の「令和2年7月豪雨災害対応検証記録」では、インターネット回線が不通となりEMISが使用できず、電話回線の不通と道路被害もあり、初動の情報収集が遅れたことが示されている。EMISや防災情報システムは一斉に情報共有できるメリットがあるが、インターネット回線が使用できる場合に限られることから、代替の連絡手段を用意しておくことが重要である。

3. 民間企業との連携調整

医療施設や福祉施設のライフライン被害に対応するためには、水道や停電の迅速な復旧が重要である。愛媛県の「平成30年7月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証報告書」では、市立病院の給水支援要請に対し、県トラック協会の協力が有効であったことが

示されている。以上から調整本部では、施設の被害状況や支援ニーズを把握し、災害対策本部を通じて民間企業等と連携することで、重要施設のライフライン復旧や一時的支援を優先的に行うことが求められる。

アンケート調査結果から、調整本部のオペレーションルームは災害対策本部と同館別室や別館に設置される事例が少なくない。その場合には、災害対策本部を介した民間企業との連携調整は迅速性を欠くことが懸念される。施設の被害状況を関係機関に一斉に共有する手段や、復旧・支援の優先順位を事前に検討することが重要である。

4. 支援・派遣等の連携調整

愛媛県の「平成 30 年 7 月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証報告書」では、県医師会等の関係者と協定や訓練を通じて平時から連携が図られていたことが奏功し、救護班の支援要請から派遣までを円滑に実施できたことと示されている。一方で保健師派遣のスキームが複数存在し、保健所内での情報共有が十分でなかったため、調整本部が把握しきれず受け入れ調整や役割分担に支障があったことが報告されている。

また、長野市の「令和元年東日本台風災害対応検証報告書」では、被災した要配慮者利用施設への支援にあたり、県、市、被災施設それぞれの費用負担の調整が困難であったと報告されている。インタビュー調査においても、災害救助法等に関する事務や費用負担についての知識・経験不足が対応の遅れ等に繋がった事例が見られた。特に風水害の警戒期における避難所開設や要配慮者等の搬送について、一般には災害救助法の適用対象外となるため、市町村の財源を圧迫したり、迅速な意思決定に支障を来すことが懸念される。

アンケート調査やインタビュー調査では、保健師等の支援者の役割について、派遣調整を行った都道府県と受け入れた市町村との間で認識のずれがあり、課題があったとの回答

があった。また保健所を設置する中核市では、県型保健所や政令指定都市以上に、国や全国規模の活動チームとの連携調整に関する知識や経験が不足し、

一方で長野市の「令和元年東日本台風災害対応検証報告書」において、市のGISを活用して発災直後に浸水地域の被災世帯数を推計し、迅速な被害推定を行うことができたことと報告されている。被害の程度や必要な業務量を迅速に見積もることができれば、活動チーム等の派遣要請や災害救助法の適用を前提とした連携調整を早期に行うこともできる。保健医療調整本部においても、現場からの報告等に基づく積み上げ式の情報収集だけでなく、観測技術やGISを活用した即応的な災害状況の推計技術に基づく情報を活用することも有用であると考えられる。

E. 結論

本稿では、2018 年以降に国内で発生し災害救助法の適用対象となった自然災害について、対応にあたった都道府県、保健所、市町村を対象としたアンケートおよびインタビュー調査の結果を整理し、公開された検証報告資料や学術論文から確認できた保健医療福祉分野における災害対応上の課題との関係について考察した。その結果から、課題の要因と改善策の提案を次のようにまとめた。

- 福祉施設の被災状況や支援ニーズ等の把握は、EMISのように関係者に一斉に情報共有する仕組みが整備されておらず、情報伝達経路も明確でない場合が多いことから、適切な組織に情報が集約されず、対応が遅れると考えられる。ただし情報システムは電気や通信等が不通になると使用できないことを想定し、代替の情報収集手段を講じる必要がある。
- 保健医療調整本部とライフライン企業等の民間企業との連携は重要であるが、防災部局を介して連携調整が行われる場合が多く、迅速性に欠くことが懸念される。防災部局

や支援企業の連絡員が常駐する部屋と保健医療調整本部の執務スペースは同室であることが望ましいが、別室にならざるを得ない場合には、定例の会議の外にも相互にコミュニケーションをとる手段を講じるべきである。

- 活動チームの派遣調整や支援にかかる費用負担等については、都道府県、保健所、市町村間で共通認識を持つことが重要である。特に災害救助法適用の有無等によって事務の所掌や権限移譲、費用負担が変わるため、想定されるケースを事前に整理し、関係者間で共有しておくことや、その判断を迅速に行うための情報収集・分析を早期から行うことが有効であると考えられる。

F. 研究発表

1. 論文発表
特になし

2. 学会発表

- 尾島俊之・池田真幸・原岡智子・池田和功・富尾淳：令和元年の一連の風水害の保健医療調整本部等に関する調査. 第26回日本災害医学会総会・学術集会.
- 尾島俊之・高杉友・原岡智子・池田真幸・池田和功・富尾淳：保健医療調整本部等におけるマネジメント. 第27回日本災害医学会総会・学術集会.

G. 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

参考資料

- 内閣府（2016）：平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート。 <https://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/shodotaio.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 内閣府（2019）：平成 30 年 7 月豪雨に係る初動対応検証レポート。 <https://www.bousai.go.jp/updates/h30typhoon7/h30typhoon7/shodotaio.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 内閣府（2020）：令和元年台風第 15 号・19 号をはじめとした一連の災害に係る検証レポート（最終とりまとめ）。 <https://www.bousai.go.jp/kaigirep/r1typhoon/index.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 岡山県（2019）：平成 30 年 7 月豪雨災害検証報告書。 <https://www.pref.okayama.jp/page/574750.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 愛媛県（2019）：平成 30 年 7 月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証報告書。 <https://www.pref.ehime.jp/h15350/gouu/kensyo.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 長野市（2020）：令和元年東日本台風災害対応検証報告書。 <https://www.city.nagano.nagano.jp/soshiki/kikibousai/455926.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 福島県（2020）：令和元年台風第 19 号に関する災害対応検証報告書。 <https://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/16025b/r01-taifu19kensyo.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 千葉県（2020）：令和元年房総半島台風等への対応に関する検証報告書。 <https://www.pref.chiba.lg.jp/gyokaku/press/2019/kensyou-last-houkoku.html> (2022. 04. 30 閲覧)
- 熊本県人吉保健所（2021）：令和 2 年（2020 年）7 月豪雨災害対応検証記録。 https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/90333_127164_misc.pdf (2022. 04. 30 閲覧)
- 熊本県球磨村（2021）：令和 2 年 7 月豪雨災害検証報告。 <https://www.kumamura.com/gyousei/2021/05/13282/> (2022. 04. 30 閲覧)
- 全国知事会（2021）：令和 2 年度災害検証報告書（案）。 https://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/2021052705_shiryo2.pdf (2022. 04. 30 閲覧)
- 大塚理加・宇田川真之・笠岡宣代・伊崎田和歌・永松伸吾（2021）：千葉県の高齢者入居施設における令和元年台風 15 号への対応と事業継続との関連。地域安全学会論文集，No. 37，pp. 289-297.