

令和 3 年度厚生労働行政推進調査事業費（健康安全・危機管理対策総合研究事業）  
総括・分担研究報告書

災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）の  
研修の質の向上に向けた研究

研究代表者	服部希世子	熊本県人吉保健所	所長
研究分担者	尾島俊之	浜松医科大学医学部社会医学講座	教授
	池田和功	和歌山県橋本保健所	所長
	市川学	芝浦工業大学システム理工学部	准教授
	中森和毅	横浜労災病院救命救急センター・災害医療部	部長
	奥田博子	国立保健医療科学院健康危機管理研究部	上席主任研究官
	富尾淳	国立保健医療科学院健康危機管理研究部	部長

**研究要旨：**DHEAT 養成研修については、平成 28 年度から習熟度別に複数の研修が実施されており、その成果が実災害における DHEAT 活動に表れている。一方で、災害対応経験の機会は限られ、そのノウハウや知見は属人的になりがちである。南海トラフ地震、首都直下型地震と大規模災害の発生も懸念されるなか、研修により DHEAT 人材の裾野を広げ、技能を高めることが喫緊の課題である。DHEAT 活動経験や災害支援経験を持つ公衆衛生医師や保健師等の行政職員、学識経験者支援活動経験豊富な保健医療活動チーム等と、DHEAT に求められる知識・技術および DHEAT に必要な研修・訓練内容を整理した。令和 3 年 8 月の大雨で被害を受けた保健所等を対象にインタビュー調査を実施し、コロナ禍での災害対応の課題及び DHEAT 活動の在り方を検討した。多様な避難形態への対応の負担、外部支援チームやボランティア支援の制限による地域完結型災害対応の必要性、災害対応と感染症対応を両立する組織体制、受援体制などの課題が挙げられた。

様々な保健医療福祉活動チームと協働し、被災地のマネジメント支援を行う DHEAT にはリーダーシップが求められることから、既知の知見や実災害における支援活動経験が豊富な DMAT、DPAT、NPO 団体へヒアリングをもとに、支援関係の築き方やチームワークの作り方などを掲載した DHEAT リーダー向けリーダーシップの手引きを作成した。DHEAT 研修の質の向上を目指した本研究の結果は、DHEAT 養成研修や各自治体が行きとる研修等での活用をとおして、実災害における効果的な支援受援体制の構築に寄与することが期待できる。

研究協力者：角野文彦（滋賀県健康医療福祉部）、中里栄介（佐賀県佐賀中部保健所）、山口亮（札幌市衛生研究所）、藤田利枝（長崎県県央保健所）、相馬幸恵（新潟県三条地域振興局健康福祉環境部地域保健課）、三村誠二（徳島県立中央病院救急科）、河嶋讓（DPAT 事務局）、明城徹也（JVOAD 事務局）

#### A. 研究目的

DHEAT 設立後、これまでの災害における DHEAT の活動は、状況に応じた本部運営支援、保健医療調整本部・保健所・市町村間の連携支援や支援チームとの協働など確実に進歩しており、平成 28 年度から実施されている DHEAT 基礎編研修および高度編研修や各自治体における研修の成果が表れている。一方で、災害対応経験の機会は限ら

れ、そのノウハウや知見は属人的になりがちである。南海トラフ地震、首都直下型地震と大規模災害の発生も懸念されるなか、研修により DHEAT 人材の裾野を広げ、技能を高めることが喫緊の課題である。そのため、実災害で活動した DHEAT や被災自治体職員、DHEAT と協働した支援チームにヒアリング等を行うことにより、必要とされる DHEAT 人材像を明確にし、DHEAT が習得すべき技能目標の整理及び研修・訓練プログラムおよび研修テキスト等の教育コンテンツを作成する。また、DHEAT は令和 2 年 7 月豪雨災害時に新型コロナウイルス感染症流行下の自然災害、つまり複合災害での活動を経験した。パンデミック下での災害対応の課題、DHEAT 活動の在り方も検討し、今後の DHEAT 養成研修の質の向上に寄与することを目的とする。

## B. 研究方法

DHEAT に求められる知識・技術の抽出、明確化と DHEAT に必要な研修等の内容について、過去の DHEAT 活動検証や、DHEAT 活動経験や災害支援経験を持つ公衆衛生医師・保健師等の行政職員、災害時支援受援体制に関する学識経験者、DHEAT 養成研修（基礎編・高度編）担当者、DMAT・DPAT・JVOAD と支援活動経験豊富な保健医療活動チームからなる研究班員との会議を経て、整理した。

パンデミック下での災害対応の課題、DHEAT 活動の在り方について検討するため、令和 3 年 8 月の大雨で被害を受けた保健所等を対象に令和 3 年 1 1 月～1 2 月にかけてインタビュー調査を実施した。

DHEAT には適切なリーダーシップが求められることから、既知の知見や実災害における支援活動経験が豊富な DMAT、DPAT、NPO 団体へヒアリングをもとに、DHEAT リーダー向けリーダーシップの手引きを作成した。

## C. 研究結果

(1) DHEAT に求められる知識・技術を踏まえた今後の DHEAT 養成研修体制

これまで実施された DHEAT 活動検証の整理及び関係者との検討を踏まえ、DHEAT に求められる知識・技術として、被災自治体に対して指導・指摘や指示待ちではなく各フェーズで起こりうる事象に対する予防的視点での助言や提案できる

技術、基礎的な知識（CSCATT、DHEAT の役割、災害活動における専門用語）、情報収集・分析、評価の能力（班員 1 人 1 人が情報収集・分析を行い提案する能力、情報から課題を整理できる能力）、感染症対策を含む避難所対応の知識、保健医療活動チームの知識（各チームの役割や活動目的、活動内容の把握）、交渉力（冷静な議論や提案ができるコミュニケーション技術、外部との交渉能力など）、等が挙げられた。

平成 3 1 年 3 月厚生労働省健康局健康課長通知に基づき、現在の DHEAT 養成研修の体制は習熟度別に 3 段階となっている。まず、DHEAT 構成員の養成とともに地域における研修等の企画立案・実務の実務を担うことのできる人材の養成を目的とした基礎編研修（全国 8 ブロック、各 1 日間）、次に基礎編研修受講者のリーダーとして、都道府県等で研修等の企画立案・実施の実務を担うことのできる人材を養成する企画運営リーダー研修（1 日間）、そして都道府県等において DHEAT の体制整備やリーダー養成研修を担える人材育成を目的とした高度編研修（年 2 回、2 日間）である。

これまでの DHEAT 養成研修の課題として、以下の 3 点が考えられた。まず 1 点目は、DHEAT 養成研修受講者の選定と受講者自身の役割の認識である。各研修目的と受講者の意識にはギャップが感じられる。受講者および受講者を選定する都道府県に対し、改めて研修受講の意味と役割の認識について周知することが必要である。2 点目は、都道府県内における災害対応研修の充実である。1 点目の課題で述べたように、DHEAT 養成研修は基礎編・高度編ともに都道府県内における災害対応（主に受援体制）研修の実施を見据えているが、都道府県によってその実施状況は異なっている。3 点目は、現在、基礎編・高度編研修共に受援に重点を置いた研修内容となっていることから、DHEAT の立場から、つまり支援の視点からの研修内容の充実が必要である。

これら DHEAT 養成研修の課題および DHEAT に求められる知識・技術を踏まえ、都道府県・保健所・市町村職員に幅広く、確実に災害対応の基礎知識と DHEAT による応援・受援の知識が身に着くこと、また保健医療調整本部において保健医

療活動チームと連携し管理的な立場を担う DHEAT 構成要員の育成を目的に研修等を組み立てる必要があると考えられた。

そのため、今後の DHEAT 養成研修体制について、①DHEAT 養成研修として都道府県内職員向けに幅広く研修実施するため、事前学習とオンライン研修を組み合わせて実施すること、②全国保健所長会のブロックごとに実施されていた基礎編研修をブロック研修と位置付け、保健医療活動チームとの連携を含めブロック単位で支援と受援を総合的に研修できる内容とすること、③基礎編研修の企画運営リーダー研修や高度編研修等の研修指導に関する研修を一本化し、都道府県において統括的な役割を担う DHEAT を集団として明確化したうえで、このリーダー集団に対して継続的な人材育成を担う研修とすること、を提案した。そのうえで、今後の DHEAT 養成研修を習熟度別に基礎編・ブロック研修・高度編と分け、各研修の目標や対象者等の比較、各研修の研修内容の案を提示した（資料1）。

## （2）コロナ禍における災害時保健医療福祉活動の課題

令和3年7月および8月の大雨で被災者の対応にあたった保健所および市町村職員に対するグループインタビューを3回実施し、3保健所（2県型保健所、1市型保健所）、1市町村に所属する9名から聴取した。インタビュー内容を、1）コロナ禍における災害対応の準備、2）コロナ禍における災害対応の工夫（①多様な避難形態への対応と課題（ホテル避難、全戸訪問）、②避難所における感染対策、健康管理の取り組み、③外部支援チームやボランティア支援の制限、④避難所における水際対策、⑤自宅療養者等への対応）、3）災害対応と新型コロナ対応の両立を支えた所内体制の工夫と課題

（①班体制の構築、マネジメント人材の育成、②職種に関わらない全所体制、③早期の応援要請の重要性、④被災市町村支援体制）、4）受援の課題、5）災害対応とコロナ対応の相乗効果、に整理した。

このなかで主な課題として、①多様な避難形態への対応、②災害対応とコロナ対応の両立、③受援体制、が挙げられる。①の多様な避難形

態への対応については、宿泊施設を避難所として確保したケースにおいて、被災者を個室管理とすることで感染症対策の面では利点となったが、被災者の健康管理や安否確認の点では労力が大きかった。さらに、体育館等の避難所と比べて被災者の運動量が少なくなりがちであり、生活不活発病を誘発しやすいことや、宿泊施設では共助の意識を醸成しにくく、避難所運営体制にも労力と人的支援が必要だったという点が挙げられた。また、分散避難のため指定避難所へ避難する住民が少なく、避難所外避難者の把握のため全戸訪問に踏み切った地域もあったが、マンパワーが必要であった。

②の災害対応とコロナ対応の両立については、すべての保健所で2班に分かれて対応を行っており、これまで全国の保健所において、災害対応の準備としてICSに基づいた本部運営訓練等を行っていたことが、両立体制の構築にも役立ったと思われる。一方で、支援者が来ても保健所内にマネジメントができる人材がいなければ効率的に業務が行えないという意見が挙げられた。保健所職員のなかで複数名、リーダーを務めることができる人材の育成が必要である。また、局所災害であったため通常業務を止めにくい状況となり、さらに保健所職員への業務負担が大きくなった。

③の受援の課題については、保健所のマンパワーが不足するなか早期に応援要請することの重要性が認識された一方で、保健所の限られた人員で災害対応とコロナ対応を両立しているなかで、支援者へのオリエンテーションの実施や執務環境整備は大きな負担であった。また、受援にあたってはコミュニケーションの重要性や、支援者の提案することが正しくても、受援側は現場で対応困難なことや難易度が高いことなどの取舍選択をすべきという意見が挙げられた。

## （3）DHEATに必要な支援スキル、リーダーシップの検討

これまでの災害において、DHEATには被災地と支援者、あるいは多くの保健医療福祉活動チーム同士の連携役を担うなどのリーダーシップが求められていること、また DHEAT 活

動検証において多くの DHEAT が派遣前に不安を抱えていたことや派遣後に対人スキル向上の必要性が認識されていたことを踏まえ、DHEAT リーダーを対象に活動にあたっての不安を少なくし、最善の支援を提供できることを目的に、リーダーシップの観点から既知の知見や実災害における支援活動経験が豊富な DMAT、DPAT、NPO 団体へヒアリングをもとに、手引きの作成に取り組んだ。

DHEAT に期待される支援やリーダーの役割をはじめ、支援関係を築くために必要な対応や心がけ、コミュニケーションスキルや交渉力、チームワークの作り方、DHEAT のセルフケアの内容についてまとめ、手引きとした。また、災害支援経験を持つ保健医療福祉活動チームや NPO 団体から得られたヒアリング内容について、改めてコラムとして掲載することで、読者が支援の実際を身近なものとして想像しやすく、実践的に使いやすいように工夫した。

#### D. 考察

(1) DHEAT に求められる知識・技術を踏まえた今後の DHEAT 養成研修について

これまでの DHEAT 養成研修の課題等を踏まえ、都道府県・保健所・市町村職員に幅広く、確実に災害対応の基礎知識と DHEAT による応援・受援の知識が身に着くこと、また保健医療調整本部において保健医療活動チームと連携し管理的な立場を担う DHEAT 構成要員の育成を目的に、今後の DHEAT 養成研修体制を提案した。災害が起こった場合に、最前線となる市町村の保健衛生部局職員の災害対応に関する知識や理解は最も重要なことの 1 つであるが、市町村に対する研修は、DHEAT 養成研修の持ち帰り研修として行うこととなっており、その実施状況は都道府県によって異なっている。災害が起こるたびに災害対応のノウハウは更新され、進歩していくことから、都道府県、保健所、市町村の 3 層はもちろん、災害時の保健医療福祉に関わるすべての関係者が、同じ知識と理解のもとで災害対応の技術を高めていくことが重要であり、すべての関係者が参加できるよう、研修対象者の裾野を幅広くすることが必要である。

また、DHEAT 養成研修開始当時から、受援に視点を置いた研修内容となっているが、支援と受援は表裏一体ではあるものの、同じ災害現場、同じフェーズにいても、立場が異なればその見え方や捉え方、活動の仕方は同じではないため、今後は実際に活動した DHEAT の経験を共有したり、支援のノウハウを体験できる研修内容も必要である。さらに DHEAT が支援を行う場合にも、受援の場合にも、保健医療福祉活動チームや NPO 団体等との協働が重要であり、研修をとおしてこれらの支援チームとの連携をより進めていくことが求められる。また、今後、保健医療調整本部に統括的な DHEAT の配置を進めていくことになっており、統括的な DHEAT となる人材の育成を幅広く、継続して進めていくことができる研修内容となることが重要である。今回提案したいいずれの研修においても、人材育成の裾野を広げ、継続性を担保する点からも、受講生にとって敷居が高くなく、取り組みやすい内容とすることも必要と思われる。

DHEAT 養成研修の実施回数の少なさが以前から指摘されている。しかし、これまで基礎編研修や企画運営リーダー研修は、全国保健所長会の事業として実施されており、研修の企画や運営の面で人員を制約せざるを得なかったと思われる。令和 4 年度に DHEAT 事務局が設置されることから、今後、研修内容だけでなく、研修回数の充実についても期待したい。

(2) コロナ禍における災害時保健医療福祉活動の課題

指定避難所における従来の避難では、感染症を考慮したソーシャルディスタンスを保つことは困難であり、感染症対策のための宿泊療養施設の活用などの分散避難や避難所環境整備などの取り組みが進んでいる。被災者が避難した後は、災害関連死を防ぐために様々な保健医療福祉活動の提供が必要となる。支援の漏れがないように、多様な避難形態に伴い、感染症対策を行いながらこれらの保健医療福祉活動をどのような体制でどのように展開していくか、具体的な場面設定に基づいた検討が必要である。

また、保健医療福祉分野として分散避難に対応するために、これまでの調査方法等を用いる

とすれば相当数の対応人員が必要であるが、令和2年7月豪雨災害においてもコロナ禍で人的支援が不足した状況を踏まえ、避難所や被災者に関する情報収集効率化の観点から、避難所アセスメントや感染症チェックリスト等の様式と情報収集方法の全国統一、被災者の所在確認や健康管理も含めたICTの活用が急がれる。

コロナ禍では都道府県ごとだけでなく、都道府県内においても地域ごとに発生状況が異なり、都道府県間の移動が制限されるなどにより災害時の応援体制に影響を及ぼした。人的支援が制限されるなかでは地域完結型の支援体制が必要となるため、今後は地元の関係機関の連携による支援力の向上、地域全体の災害対応力の底上げを図っていくことが重要である。災害時に蔓延防止に注意が必要となる感染症は新型コロナだけではなく、また感染症対策は災害関連死を防ぐ対策の1つであり、災害対応に関わる全ての関係者が感染症の基礎知識や基本的な感染対策を身につけておくことが重要である。また、特に都道府県間の移動を伴う応援の制限には新型コロナに対する風評被害も大きく影響していたと考えられる。リスクコミュニケーションの必要性は2009年の新型インフルエンザの後や、東日本大震災の後にも指摘されているが、今回のパンデミックでもリスクコミュニケーションがうまく機能せず、風評被害が大きくなったと考えられる。社会全体として、リスクコミュニケーションの必要性の理解と実施体制の整備が求められる。

今回インタビューを行ったすべての保健所において新型コロナ対応に全所体制で臨んでいるが、年単位の長期間に及ぶ対応に保健所職員の疲弊が大きくなっていた。本来の感染拡大防止対策だけでも膨大な業務量であるが、検査や患者の健康管理、受診調整など患者の医療的な支援の面も保健所職員が最前線で担い続ける形となっており、しかも先が見通せないなかで、身体的にも心理的にも負担が大きくなっている。自然災害ではこれまでの経験からフェーズごとにやるべきことなどが整理されてきており、ある程度先を見通すことが可能である。感染症でも組織を動かして対応するのであれば、最新の知見に基づいてロードマップを示し続けることは

必要と思われる。

複数の健康危機管理事案が同時に発生した場合には、ICSに基づきマネジメントができる保健所職員が複数必要となるため人材育成の重要性が改めて認識されるとともに、今の新型コロナ対応のなかでは別の健康危機管理事案に充分に対応する余力が残っていない保健所が多いと思われる、地域の健康危機管理の拠点としての保健所の在り方、活用について関係者を含め再考する必要があると思われる。

### (3) DHEATに必要な支援スキル、リーダーシップの検討

DHEATによる災害時のマネジメント支援活動は、被災地の行政職員のみならず様々な団体が関わり、またその活動分野が保健医療福祉と多岐に渡るため大変複雑で難しい業務と言える。DHEATがチームとして効率的に活動できるためには、活動内容そのものの知識や理解に加えて、リーダーシップを発揮できることが必要である。文献や、保健医療福祉活動チームとNPO団体の助言を得て、DHEAT構成員が誰でもリーダーとして活動できるよう、分かりやすく取り掛かりやすい手引きの作成を目指した。災害時にいざリーダーシップを発揮しようと思っても難しいため、平時からリーダーとしての意識を持って業務にあたる必要があると考える。

## E. 結論

DHEATに求められる知識・技術の整理とこれまでのDHEAT養成研修内容等の検討を行い、今後の研修体制や内容の提言を行った。被災保健所等へのインタビュー調査をもとに、コロナ禍における災害時保健医療福祉活動の課題を抽出した。DHEATによるリーダーシップ向上のため、保健医療福祉活動チームの助言等も参考に、DHEATリーダー向けの手引きを作成した。

## F. 健康危険情報

(該当なし)

## G. 研究発表

1. 論文発表 (該当なし)
2. 学会発表 (該当なし)

## H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得（該当なし）
2. 実用新案登録（該当なし）
3. その他（該当なし）