

<教育報告>

平成28年度合同臨地訓練報告

関東・東北豪雨災害時の避難所の保健活動における支援団体等との連携 —受援者のための災害時対応想定訓練ツールの開発—

小野真理

GORIN

Development of a training tool for public health persons toward better collaboration with diverse health assistance teams at the evacuation centers, on the basis of the 2015 Kanto-Tohoku Heavy Rainfall experience

Mari Ono

抄録

関東・東北豪雨災害時の避難所保健活動を通して、支援者・受援者両者の活動を時系列で振り返り、災害時における受援体制と、平時から必要とされる準備について整理することにより、平時における多職種での訓練や話し合いを促進するための想定訓練ツールを作成することとした。文献レビューやインタビュー調査から、1) 発災当初の避難所運営では通信手段や交通手段が遮断され自ら判断・行動しなければならないこと、2) フェーズ1以降支援者が調整不十分な状況で現地に入るようになり、支援者への調整が必要になること、3) 平時から部署横断的に様々な想定を行う必要があることが課題として抽出された。これらの課題を踏まえ、災害後の時系列に応じた想定訓練ツールを開発し、A保健所で試行訓練を行った。その結果、支援者の支援を念頭におく場合と、支援を受ける受援者の対応について、想定訓練ツールを活用し訓練を行うことが一助となることが示唆された。

キーワード：災害，保健活動，支援，受援，シミュレーション

I. 背景および目的

平成27年9月関東・東北豪雨により、茨城県常総市では激甚な浸水被害が生じた。比較的首都圏に近くアクセスがよい地域であったことから、支援団体が短期間に集中して支援に入った。「大規模災害における保健師の活動マニュアル」[1]では、各フェーズに沿った保健活動と、その活動が円滑に行えるための平時からの準備について記載されていたが、実施には情報伝達手段も限られ、全体の流れが把握できないまま各避難所の運営などに多くの時間が割かれた。

そこでこの事例を通して、支援者・受援者両者の活動を時系列で振り返り、災害時における受援体制と、平時

から必要とされる準備について整理することにより、平時における多職種での訓練や話し合いを促進するための想定訓練ツールを作成することとした。

II. 方法

1. 健康危機管理研修を受講することにより、災害支援チームの対応の全体像について把握する。
2. 常総市及び管轄保健所へのインタビューや報告書を含めた文献レビューにより、災害対応に関する課題を抽出する。また、支援者へのインタビューをすることにより、支援者・受援者の役割・受け入れ体制・平時における準備等について検討する。

指導教官：阪東美智子（生活環境研究部）
浅見真理（生活環境研究部）
石峯康浩（健康危機管理研究部）
堀井聡子（生涯健康研究部）
野村真利香（国際協力研究部）

3. HUG等情報カードゲームや文献レビューにより、シミュレーションツールによる災害対応訓練の手法を検討し、災害時対応想定訓練ツールを開発して、A保健所で試行する。

III. 結果

茨城県が作成した災害時保健活動マニュアル、常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書、関東・東北豪雨災害対応の検証報告書などをレビューの対象とした。

また、実際に避難所で活動した県保健所・市保健センター保健師、災害医療対策本部、DPAT関係者ら9名にインタビューを行った。

その結果、避難所における保健活動に関する課題として以下の3点が抽出された。

1. 発災当初の避難所運営では、通信手段が使用できず、交通網が遮断される地域もあるため、上司や同僚への相談・指示が得られず、自ら判断・行動しなければならない状況が発生すること。
2. フェーズ1以降支援者が調整不十分な状況で入るようになり、支援者への対応が必要であること。
3. 被災しているものも含め限られた職員の中での対応となるため、平時から様々な想定を部署横断的に行う必要があること。

以上の課題をふまえ、災害後の時系列に応じた想定訓練ツールの開発を行った。開発のプロセスは以下のとおりである。

1. 常総市・常総保健所職員および支援者におけるインタビューやメールのやりとりから、各フェーズにおいて災害対応に想定される状況設定および対応内容を抽出した(90項目)。
2. 主に支援・受援に関する項目をフェーズ別に整理し48項目に絞り、これらを状況カードとした。(文末:<参考>状況カード(例))



写真 1 想定訓練実施風景

3. 具体的な使用目的、対象、使用機会を設定し、インストラクションを作成した。
4. 開発したツールを用い、組織内多職種連携のための職員研修をA保健所で試行した。

試行訓練の結果、参加者からは「多職種の意見(視点)が参考になった」「普段から災害が起こった時を想定して指揮命令系統を見直しておく」などの意見が聞かれた。

IV. 考察

災害時に被災自治体で対応が困難な場合、支援を要請し(物資については要請をしない場合でもプッシュ型支援として)受け入れることとなる。局所災害と広域大規模災害では被災状況や支援状況も違うと考えられるが、関東・東北豪雨災害時は局所災害であったため、支援者が多く集中し、支援者の調整が必要であった。この教訓から、支援者のみならず、受援者も現場の状況に応じた対応が取れるようにするための想定訓練が必要であると考えられた。

また、こうした訓練をとおして、県と市町村で協働したり、市町村内で部署横断的に行ったりすることで、平時から、組織内における部署横断的な多職種による検討や、組織を超えた多職種の連携のあり方を検討し、有事において実際に対応できるようにしておく必要があることが示唆された。

以上のような訓練は、HUG等の現存するシミュレーションツールを用いることにより、マニュアルにはない臨場感を味わうことができ、違う職種同士でもコミュニケーションがとりやすく、具体的な災害対応について意見交換できる可能性がある。しかし、今回の調査結果から、受援者向けの訓練が別途必要であることが示唆された。また、そのためのツールは存在せず、実践に基づいた受援者向けのツールを開発する必要があった。

開発したツールを用いた試行訓練をA保健所の災害対応の職員研修で実施した結果、このようなツールにより場面を想定でき、多職種の視点による活発な意見交換を交わすきっかけとなり得ることが明らかになった。また、支援者側にとっても、受援者側の状況に十分配慮した継続的な支援の必要性を理解する一助となり得ることが想定された。

V. フィールドへの提言

他機関や、同一組織内でも多部署で訓練をする場合に、様々な災害の想定で具体的な状況設定における対応方法を話し合う機会をもつことが重要である。今回作成した想定訓練ツールを一つの手段として、平時における多職種での訓練や話し合いを促進することを提案する。

VI. まとめ

災害時の地元の避難所の支援には、立場・専門の異なる多くの機関や人員が関わることとなる。平時からさまざまな状況を想定し、対策本部との調整や連携の方法について多職種・多機関で検討する必要がある。特に、支援者の支援を念頭におく場合と、支援を受ける受援者の対応について、想定訓練ツールを活用し訓練を行うことが、一助となると考えられた。

謝辞

本課題の実施にあたり、ご協力をいただきました常総市職員の皆さま、小早川義貴先生（国立病院機構災害医療センター）、高橋晶先生（筑波大学）、及び茨城県つくば保健所長兼常総保健所長本多めぐみ先生をはじめ職員の方々に深謝申し上げます。

参考文献

- [1] 日本公衆衛生協会. 全国保健師長会. 大規模災害における保健師の活動マニュアル. 平成25年

<参考>状況カード（例）

<p>【フェーズ1】 ローテーションで支援に入る団体がきて、メンバーが交代するたびに状況説明をする必要があり、煩雑になります。 保健所でできる対応はどのようなことでしょうか？</p>	<p>【フェーズ2】 精神疾患を抱えている方が、環境が変わり、大勢が避難する避難所の生活が負担となりました。 小さい子供たちも遊びたくて走り回ったり、大きな声を出したりしています。 DPATが到着しましたが、どのように対応してもらいますか。</p>
<p>【想定される対応・行動】 ●各避難所や市内全域、医療圏等、状況に応じて、支援団体を含めたカンファレンス（引き継ぎ）のとりまとめを早期から実施し、情報の共有を図る。 ●保健医療に関する支援団体は医療対策本部にて情報収集し、支援内容を明らかにして支援に入る。</p>	<p>【想定される対応・行動】 ●精神疾患を抱えている方で、これまで在宅で安定している症状の場合でも、環境の変化で症状が悪化する場合があります。 ●避難者が自宅に戻って被害状況を目の当たりにしてショックを受ける場合もある。 ●アルコールや認知症など今まで把握できていなかった人たちが表面化することもある。 以上のようなことについて3日目までに把握できている場合には、それらを重点的に対応してもらう。</p>
<p>【期待される対応ができない状況設定】 支援団体合同の引き継ぎができるような規模の場所の確保ができない。</p>	<p>【DPAT以外の対応として】 乳幼児が遊べる空間が確保できる場合には生活スペースと分けることにより、環境を改善し、精神疾患を抱えている方が落ち着いて休息をとり、乳幼児と保護者が遊び声や泣き声を気にすることなく過ごせるようにする。</p>