

# 第11章

豪雨災害に対する総括

災害対策本部

平成30年7月豪雨災害

日本赤十字社広島県支部

## 甚大な被害に総力を結集



日本赤十字社広島県支部  
事務局長

泉水 直

平成30年7月豪雨災害は、西日本の広範囲に甚大な被害をもたらしました。発災直後より、岡山・広島・愛媛県を中心とする各被災県の災害対策本部から救護班の派遣要請が相次ぎ、広島県支部にも緊張が走りました。

オール日赤の対応は早く、直ちに各被災地支部が救護班や災害派遣医療チーム(DMAT)を派遣するとともに、本社、全国の各県支部や医療施設からの協力を得ながら、各避難所の救護所や巡回診療で懸命な救護活動を展開しました。その他、被災地支部の支援要員や「こころのケア」チームも派遣していただきました。

救護班の活動は、主に避難所支援ニーズに対応しつつ、各地域が自立し継続的な医療提供体制を構築できるまでの医療支援となります。各地域の自立状況を見極めながら、避難者の方の不安を生じさせないように、地元医師会などに引き継ぐことが重要であったと思います。

一方、災害時には、「こころのケア」も重要となりますが、自らも被災し支援にあたる被災地の行政職員(主に保健師)が、通常業務を行いながら、被災者と真摯に対応するあまり、自ら心身のバランスを崩してしまうケースも多く見受けられ、今回は被災者のみならず、支援者のための「こころのケア」も求められました。これらの救護活動を振り返り、本当に心のこもったケアを提供できたのは、「人に寄り添う」日赤の力の賜物であると感じました。

今回の豪雨災害では、土砂崩れが多発し、各地で交通網が遮断されましたが、地元医師会への引継ぎ式の際、医師会の理事からは以下の評価をいただきました。

「発災直後には、地域は孤立し、医療活動は被災地完結を強いられた。その後、徐々に交通機関が回復し、避難所支援ニーズが地域の外へ届くようになったが、こうしたニーズへの対応は日赤の救護班にしかできないと、地元保健所から市の医師会へ依頼があり、日赤の救護班の派遣を要請した。継続した献身的な活動とともに、地域医療の自立に向けた道筋をしっかりとつけていただき、心から感謝している。」

本社および各県支部からは、約1ヶ月間という長期にわたり、被災地支部への継続的な支援をいただき、また、多数のボランティアの方たちの協力もあり、全体的には円滑な医療救護活動が展開できたと考えています。被災地支部としては、今回の災害対応全体を振り返り、災害救護計画・マニュアルなどの再点検を着実に実施しているところです。

今後、近い将来、高い確率で「南海トラフ地震」などの発生が予測されていますが、日本赤十字社の全ての職員が、改めて救護団体としての役割を強く自覚するとともに、「災害から命を守る日本赤十字社」の確立に向け、広島県支部としても救護体制の更なる充実・強化に努めていく所存です。

最後に、今回の災害に対し、献身的に活動をいただいた全ての日赤職員、ボランティアの皆様に心から敬意と感謝の意を申し上げます。

## 西日本豪雨災害における日本赤十字社の救護活動と今後の方向性



日本赤十字社  
事業局長

堀 乙彦

平成30年は、大阪府北部地震、7月の西日本豪雨災害や台風、北海道胆振東部地震など、多くの災害に見舞われた年となりました。

なかでも7月の西日本豪雨災害では、日本赤十字社は、甚大な被害があった岡山県、広島県、愛媛県を中心に救護班64班、災害派遣医療チーム(DMAT)23班、「こころのケア」班49班、延べ1,765名の要員を派遣し、約3,200人を診察、約680人に「こころのケア」を行いました。また、救援物資の配布の他、1,188名の赤十字ボランティアによる救援物資の搬送、ボランティアセンター運営支援、義援金の街頭募集など、約1カ月半にわたる救護活動を展開しました。

本災害は、日本赤十字社が平成23年の東日本大震災や平成28年の熊本地震の教訓から見直しを行った支部災害対策本部の機能強化のための応援体制や災害現場での救護班などを調整するために養成した日赤災害医療コーディネートチームの力が試される場ともなりました。派遣した支部災害対策本部支援要員は延べ41名、日赤災害医療コーディネートチームは19班、延べ92名にのぼり、一定の成果を上げることができたと考えています。

近年、異常気象などにより、災害が激甚化、頻発化、広域化する傾向にあり、残念なことにこの傾向は今後も続くものと考えられ、今後もこれらの災害への備えに努めなければなりません。

地震災害については、地震、火山活動の活発な環太平洋変動帯に位置する日本の宿命ですが、とりわけ阪神淡路大震災以降、日本列島における地震や火山活動は活動期に入ったと言われています。今後30年以内に首都直下地震、南海トラフ地震は必ず発生すると考え、その備えを強化する必要があります。海溝型地震のリスクにも注意が必要です。

一方、日本は、少子高齢化(人口減少)社会を迎えており、日本の総人口は、平成20年の1億2,808万人をピークに人口減少に転じ、総人口に占める65歳以上の人口の割合は、平成29年現在で27.7%となっています。このことは、高齢化社会、人口減少社会における災害に備えなければならないということを意味しています。東日本大震災の後に、国際赤十字・赤新月社連盟と日本赤十字社が行った救援および復興支援事業に関する評価の報告では、「東日本沿岸部の被災地の大部分は、高齢化率が日本の平均値を上回っており、震災以前から人口流出が続いている過疎地域が多く含まれていた。日本赤十字社は、今後、高齢化社会、人口減少社会における災害を想定し、高齢者や障害者など災害弱者の避難や避難所での支援を強化しなければならない。」と提言しています。7月の西日本豪雨災害においても、亡くなった方の多くが高齢者でした。

また、評価チームの報告は、「日本赤十字社は、平時や災害時の活動において、よりボランティアの参画を促進しなければならない。」としています。災害救助法の一部改正により、日本赤十字社に対する委託事項に避難所における環境の改善や「こころのケア」が加えられました。今後、日本赤十字社は、国際赤十字の取り組みなども参考に、避難所における環境整備に積極的に取り組んでいくなど、災害弱者のための支援を強化していく必要があります。災害時の赤十字活動に、多くの赤十字奉仕団、ボランティアの参加が大切であり、そのための仕組み作りが急務とされています。



## 平成30年度災害対応に係る主な検討事項

### 日本赤十字社救護業務委員会における検証結果

日本赤十字社では、平成30年度において多発した災害対応を振り返り、課題の確認と共有を目的として、平成31年3月1日、「日本赤十字社救護業務委員会」を開催した。

その中で、今回の平成30年7月豪雨における対応状況、課題等および取組の方向性について検証を行った。

検証の内容は、1月30日に開催された支部災対本部体制等検討部会・医療救護検討部会 合同部会において、課題の特定・検証が行われたものであり、10項目の課題を洗い出した。

なお、この中で明らかに大阪府北部地震、北海道胆振東部地震における項目と思われる事項については割愛した。

### 災害救護活動におけるPDCAサイクル

救護業務委員会は、平成30年度中に発生した災害対応を検証し、今後の対応を改善することを目的としている。

図のPDCAサイクルに則れば「C」のプロセスに該当する。東日本大震災や熊本地震が発生し、その後、「日本赤十

字社救護規則」が平成30年1月に改正され、また「支部災害対策本部等標準体制要綱」等を平成30年度はじめに制定した。いわゆるPDCAサイクルの「P」に該当する部分である。

そして、「D」として平成30年の実災害対応での試行となり、各被災地支部を中心に振り返りが行われている。

本委員会では、平成30年度の災害に対し、①具体的にどのように対応したか、②どのような課題が見出されたか、③取組の方向性を確認し、その課題の解決に向けた今後の取組の方向性を検討・決定し、来年度から「A」として改善策を実施することとしている。

以下に、その概要を示す。

### 1 支部災害対策本部に関する事項

【被災地支部関連事項】

#### (1) 対応状況

発災初期に支部災対本部を設置して、都道府県や地区分区(市町村)等と連携し、救護班派遣や救援物資配布などの活動を迅速に実施した。

#### (2) 課題等

- ① 特に広域災害や被災地が支部から離れている場合、被災現場の状況やニーズの把握が難しい事例があった。
- ② 特に水害の場合、徐々に被害が拡大することから、災対本部立上げ時期の判断が難しかった。

#### (3) 取組の方向性

- ① 発災初期のアセスメントの実施や救護活動全体計画を検討するチーム派遣の仕組みの構築
- ② 要綱で規定した災対本部の設置や構成に加え、立上げの目安となる具体的な基準を設定

例：特別警報の発表、都道府県の災対本部設置

【支援支部関連事項】

#### (1) 対応状況

被災地支部の要請に基づき、ブロック内を中心に支部災対本部支援要員を派遣するとともに、救護班等を迅速に派遣した。

#### (2) 課題等

- ① 支部災対本部支援要員の派遣について、初動期からより充実した支援を行うため、被災ブロック内から適

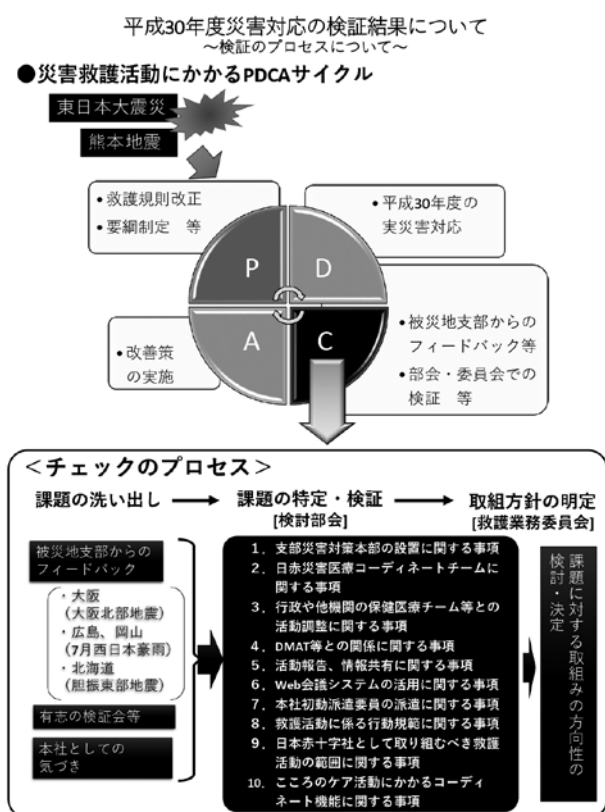


図1 救護業務委員会で明示されたPDCAサイクル

任者を更に迅速に派遣する必要がある。

- ② 救護班の派遣において、特に初動期や活動フェーズ移行期は被災現場の状況が時々刻々と変化するため、活動内容の変更や派遣中止などがありうるが、支援側が柔軟に対応できない事例があった。

### (3) 取組の方向性

- ① 支部支援要員に求められる活動分野やフェーズ毎の資質要件の明確化、適任者の選定、名簿の作成とブロック内等での共有
- ② 被災都道府県別に支援支部を予め選定しておくいわゆる「対口支援(カウンターパート)」制度等の導入
- ③ ブロック代表支部による調整業務の具体化
- ④ 救護活動では規模や内容の変更、中止等がありうることから現場の状況及び対応方針の随時的確な情報共有・徹底、変更等への柔軟な対応が可能な支援体制構築、救護規則細則等での明文化

### 【被災地支部、支援支部共通事項】

#### (1) 対応状況

支部災対本部支援要員の応援を得て、要綱に沿った支部災対本部の体制を構築した。

#### (2) 課題等

- ① 要綱制定直後に災害が多発したため、要綱の内容が隅々まで十分周知されていないなかでの実運用が求められた。
- ② 要綱に基づき体制が構築されたが、各班の業務処理や手順等が明確でなく、必ずしも効果的・効率的ではない運用事例も散見された。
- ③ ブロック代表支部も被災し、調整業務に困難があった。

#### (3) 取組の方向性

- ① 災害対応に必要な機能や受援を前提とした迅速な体制構築など要綱の内容の周知徹底(支部事務局長会議や支部管内救護担当者会議など、各種会議・研修の場を活用)
- ② 要綱の各支部救護計画等への反映、支部管内での周知徹底
- ③ 支部災対本部の各班のより具体的な業務や実施手順の標準化、救護員育成体系への反映

例:業務項目、内容、手順、様式、各業務遂行に求め

られる要件、災対本部のレイアウト等

- ④ ブロック代表支部が被災し、かつ、広域にわたる災害時の調整機能の構築

## 2 日赤災害医療コーディネートチームに関する事項

### (1) 対応状況

要綱に基づき、被災地支部の災対本部及び統括コーディネーターの下で日赤災害医療コーディネートチーム(以下「CoT」)が活動調整を行った。また、他県支部から派遣された支援CoTが、多様な場所・役割で被災地支部を支援した。

### (2) 課題等

- ① 医療救護活動の調整機能は重要であり、統括コーディネーターを含むCoTの質的量的充実に、より一層優先的に取り組む必要がある。
- ② CoTによる支部災対本部への報告で、初動期や活動移行期の救護班必要数、他機関との活動エリア分担といった重要事項の報告・連絡調整等が十分でない事例があった。
- ③ 支援CoTは、被災地支部災対本部長の指揮下で活動し、被災地支部や地元行政を支えるよう、適切な意見具申が求められる。

### (3) 取組の方向性

- ① CoTの適正数の設定や、適任者の任命促進、研修体系・内容の見直しなどを通じたCoTの質的量的充実
- ② 統括コーディネーターの明示、役割の明確化と研修等を通じた理解促進
- ③ 各支部管内での救護関係者による会議等の場を活用した、要綱の内容やブロック内支援体制などの理解促進
- ④ 災害時に派遣される支援CoTの候補者の選定、名簿作成、及び救護担当職員・CoT合同連絡会議(仮称)等によるブロック内での「顔の見える化」
- ⑤ 救護活動にかかる行動規範の策定、周知徹底

### 3 行政や他機関の保健医療チーム等との活動調整に関する事項

#### (1) 対応状況

要綱に基づき、都道府県保健医療調整本部等にCoTを派遣し、関係機関との情報共有や活動調整を実施した。また、支部現地災対本部の運営と併せ、市町村・保健所レベルの保健医療調整本部が多忙な時期に、その運営を支援した。

#### (2) 課題等

- ① 都道府県保健医療調整本部との調整において、特に発災初期や活動フェーズ移行期に同本部へのCoTの常駐や会議出席ができず、活動内容やエリア分担等に関する情報共有や綿密な調整が十分でない事例があった。
- ② 市町村・保健所レベルの保健医療調整本部を支援するうえでの基準やルール等がなく、手探りでの対応となった。

#### (3) 取組の方向性

- ① 都道府県保健医療調整本部等へのCoTの派遣や関係機関との役割分担等にかかる都道府県等との事前調整、共通理解の促進
- ② 災害時の同本部等へのCoTの常駐や会議参加による関係機関との情報共有・活動調整の徹底
- ③ 支部現地災対本部の運営とは別に、市町村・保健所レベルの保健医療調整本部における運営を支援するコーディネータスタッフの追加派遣など考え方の整理
- ④ 課題等  
要綱で規定した活動場所別業務について、活動時期、場所に応じたCoTの業務等の更なる具体化、整理、救護班要員マニュアル等への反映、周知

### 4 DMAT等との関係に関する事項

#### (1) 対応状況

日赤救護班の派遣に加え、DMATとしての派遣や他組織における活動への参加も行った。

#### (2) 課題等

- ① DMAT活動終了後の日赤救護班への身分変更において、被災県のDMAT調整本部等との連絡調整が十分でない事例があった。

- ② 日赤の救護活動にかかる職員の派遣に際して、他組織の身分を兼ねないことを徹底する必要がある。

#### (3) 取組の方向性

- ① DMATから日赤救護班等へ身分を変更する場合の、活動終了や身分変更の手順の明確化について、厚労省DMAT事務局との間での整理、調整
- ② 本社と厚労省(医政局やDMAT事務局)等との間で、連絡調整員の派遣や定期打合せの開催等を通じた連携体制構築の検討
- ③ 日赤の救護活動にかかる職員の派遣においては、派遣目的以外の身分や肩書き、役割等を持たず、かつ、派遣期間中の身分等の変更は行わないことの徹底
- ④ 課題等  
DMAT等多様な医療救護機関との活動地域や活動内容の分担等連携・協働のあり方の再検討

### 5 活動報告、情報共有に関する事項

#### (1) 対応状況

日赤内及び都道府県等関係機関に対して、定められた様式等を用いて、支部災対本部資料の送付や会議開催、データ入力等を行うことで、活動実績の報告、連絡調整を実施した。また、一部職員の間での情報共有において、SNSやクラウドサービス等が利用された。

#### (2) 課題等

- ① 活動初期等に、適切なタイミングでの確実な活動報告が充分でない事例が一部あった。
- ② 活動日報の報告手順や頻度等を含め、更に統一的な活動報告の仕組みを構築する必要がある。
- ③ EMISや災害診療記録等の使用方針の明確化と使用方法の習熟が必要である。
- ④ SNSやクラウド等の利用において、職員間での未確定な情報の共有と、災対本部からの正式な指示・要請との間の混乱が見受けられた。また、個人情報の適正な取扱いやセキュリティを確保する必要がある。

#### (3) 取組の方向性

- ① 日赤内及び都道府県等との活動実績の情報共有・活動調整等の徹底
- ② 日赤内及び都道府県等への活動報告の仕組みの整理、周知

例：報告事項、報告先、手順、頻度、様式、ツール等

③ EMIS等の使用方針や手順の整理・周知

例：手引き、使用方法の整理・習熟

④ 日赤職員の救護活動についてのSNSやクラウド等の使用ルールの策定

例：使用可能範囲、要員間の未確定な情報の共有と  
災対本部の指示・要請との間の区別による混乱  
の回避、個人情報・セキュリティ等の留意事項等

## 6 Web会議システムの活用に関する事項

(1) 対応状況

情報共有のツールとしてWeb会議システムを試行的  
に使用し、有用であった。

(2) 課題等

今後有効に活用するためのルール整備と、全社統合  
システム内のskype機能を使用する場合、システム未  
導入支部・施設にかかる代替機能の検討、通信環境等を  
整備する必要がある。

(3) 取組の方向性

① 情報共有、活動報告のツールの一つとしての位置付  
け、ルール策定及び周知

例：参加範囲（被災地支部災対、現地災対、ブロック  
代表支部、本社等）、伝達項目、使用場面や頻度  
など

② 技術的な設定やWeb環境等の整備

## 7 本社初動派遣要員の派遣に関する事項

(1) 対応状況

本社職員初動派遣要領に基づき、本社職員を被災地支  
部に派遣した。

(2) 課題等

① 各要綱の制定等に合わせ、派遣基準や派遣内容につ  
いて改めて再確認等が必要である。

② 派遣に際して、被災地支部に対して、派遣要員に関  
する情報の伝達が必要である。

(3) 取組の方向性

① 必要に応じて、派遣基準、役割等の見直し、各支部へ  
周知

② 本社初動要員の派遣に関する確実な伝達

## 8 救護活動に係る行動規範にかかる事項

(1) 対応状況

救護員としての心得は特に定められておらず、平時の  
服務規程等に基づき救護活動を行っている。

(2) 課題等

救護活動の実施にあたり、職員は日本赤十字社の諸規  
程のみならず、救護活動に特有の留意事項の遵守や安全  
管理の徹底に留意する必要がある。（職員に対する服務  
規程や、国際救援活動に従事する場合の連盟やICRCの  
行動規範はあるが、国内救護活動中における規程等はい  
ない。なお、東日本大震災の際には活動にかかる留意事項  
を本社から各支部に通知した。）

(3) 取組の方向性

救護活動に際しての行動規範の策定、周知徹底

例：諸規程や指揮命令系統等の順守、心構え、取るべき  
行動、安全管理等

## 9 日本赤十字社として取り組むべき救護 活動の範囲に関する事項

(1) 対応状況

救護班派遣や救援物資配布等の主要な活動を、都道府  
県からの要請への対応にとどまらず、平時から連絡調整  
を行っている地区・分区（市町村等）と連携し、自主的に  
被災市町村でも展開した。また、ニーズに応じて、避難所  
での衛生環境改善支援や、保健活動支援などの新たな分  
野での活動も実施した。

(2) 課題等

① 多様な医療救護機関が活動する現在、都道府県の調  
整による活動と併せて、現場のニーズに応じた自主的  
な救護活動を積極的に実施する必要がある。

② 新たな活動分野については、想定される活動項目や  
範囲等を改めて明確にする必要がある。

(3) 取組の方向性

① 都道府県からの要請への対応にとどまらず、必要と  
される支援を自主的に展開する場合もあることの日  
赤内外への周知

② 昨今の災害を取り巻く環境変化を踏まえ想定される  
活動項目、範囲、内容等の再整理と日赤内外への周知

例：避難所のニーズアセスメントや避難所健康支援



・衛生管理支援、現地保健医療調整機能(本部・保健所等)支援等

## 10 「こころのケア」活動にかかるコーディネート機能に関する事項

### (1) 対応状況

「こころのケア」活動において、「こころのケア」班の活動調整やDPAT(国の災害派遣精神医療チーム)、保健師等との連携協働等を行うコーディネート担当班を派遣し、活動調整等を実施した。

### (2) 課題等

「こころのケア」活動のコーディネート担当班の役割、

実施体制及び活動内容、医療救護活動との関係性、コーディネート担当要員の登録・研修等について、整理、明確化が必要である。

### (3) 取組の方向性

「こころのケア」のニーズ把握、DPAT等関係機関との調整、日赤内の活動調整等の機能を担う体制の構築

・調整担当者の要件、役割、登録等

・医療救護活動との一体的な調整の整理

例:「こころのケア」調整担当者はCoTのコーディネートスタッフとして活動など

## 【救護業務委員会にて審議された今後の検討事項】

今後の検討事項(案)について ～課題解決スケジュール(案)～

	平成29年度				平成30年度				平成31年度				平成32年度
	第1回第1期	第2期	第3期	第4期	第1回第1期	第2期	第3期	第4期	第1回第1期	第2期	第3期	第4期	
救護業務委員会	◆(7/20) 第1回委員会	◆(10/2) 第2回委員会	◆(12/14) 第3回委員会		◆(3/7) 委員会				◆委員会				◆年2,3回開催
支援活動に関する事項	支援活動本部体制検討部会	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第4回第1期	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第4回第1期	CoT/第1回第1期
	・救護活動本部体制検討(案)作成				・要綱制定、周知 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・要綱等の周知徹底、理解促進 ・要綱に沿った支援活動計画の決定 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・育成体系の整備 ・活動開始のアセスメント実施・計画策定 ・チームの派遣の仕組み(案)策定 ・支援活動本部体制検討(案)作成
CoTに関する事項	医療救護検討部会	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第4回第1期	CoT/第1回第1期	CoT/第2回第1期	CoT/第3回第1期	CoT/第4回第1期	CoT/第1回第1期
	・日本災害医療コーディネーターチーム活動要綱(案)作成				・要綱制定、周知 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・要綱等の周知徹底、理解促進 ・要綱に沿った支援活動計画の決定 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・業務手引きの策定 ・研修内容の充実、継続実施 ・要綱、活動要綱、活動要綱等の救護活動要員マニュアルへの反映
DPATに関する事項													
					・要綱制定、周知 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・要綱等の周知徹底、理解促進 ・要綱に沿った支援活動計画の決定 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・基本方針の策定 ・連携・協働のあり方の策定
病院支援に関する事項	(仮)病院業務支援検討部会												
					・設置付け、役割分担等の基本方針の策定 ・支援・受援手引き(仮)案の策定				・設置付け、役割分担等の基本方針の策定 ・支援・受援手引き(仮)案の策定				・(仮)病院業務支援要綱案策定 ・(仮)支援・受援手引きの策定
ボランティアに関する事項	(仮)災害時ボランティア活動検討部会												
					・要綱制定、周知 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・要綱等の周知徹底、理解促進 ・要綱に沿った支援活動計画の決定 ・支援活動本部体制検討(案)作成				・(仮)災害時ボランティア活動要綱案策定 ・研修等による人材育成
経費の目録の救護活動に関する事項	救護業務委員会												
					・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・基本方針の策定
活動ツールの活用に関する事項													
					・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・手引きの策定、周知
こころのケア活動にかかわるコーディネート機能に関する事項													
					・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・現状の課題・方向性の抽出 ・基本方針(案)の策定				・手引きの策定、周知 ・登録、研修の実施



## 平成30年度支部災对本部体制等検討部会および医療救護検討部会合同部会での提言



日本赤十字社 災害医療統括監  
日本赤十字社医療センター 国内・国際医療救援部 部長

丸山 嘉一

去る平成30年8月25日に、日本赤十字社医療センターで36名の参加者をもって「平成30年7月豪雨災害検証会」を開催し、また平成31年1月25日には、本社で「平成30年北海道胆振東部地震検証会」を、これも30名ほどの参加者をもって開催した。いずれの会も、有志で駆け付けた日赤災害医療コーディネーターを中心に、救護・福祉部の職員も参加し開催した。そこで出た様々な意見を、「1. 情報」、「2. 外部組織との連携」、「3. 内部複雑性への対応」の3項目に整理し、それぞれ提言させていただきたい。

### 1. 情報

#### ア. 有効活用したWeb会議

平成30年7月豪雨災害、平成30年北海道胆振東部地震いずれの災害において、テレビ(WEB)会議により情報共有を図ることができたことは、評価に値する。やはり顔の見える関係ができ、色々な情報の齟齬をそこで解消することができ、今後もぜひ広げていただきたい。

#### イ. 外部組織への情報提供と情報共有

次に外部組織への情報提供・共有について、県庁などの日赤外に向けた情報発信・報告が十分ではないことが指摘されている。通常のレポーティングラインで報告しても、報告を受ける県庁などは、災害対応では担当が通常とは別の部署になることがあり、十分な連絡や、情報の共有ができていないという側面があり、日赤の報告書様式の標準化を検討する必要がある。また、情報が集約される県災对本部などへの日赤災害医療コーディネーターの常駐も引き続きお願いしたい。

#### ウ. DMATとの関係性

DMATとの関係性を確実にするという意味では、持っている情報がそれぞれ異なることから、DMAT事務局との情報共有が望まれる。東日本大震災以降、熊本地震くらいまでは、まずDMATが県や災害拠点病院に入り、そのあと遅れて日赤の救護班が入るという時間的なずれが顕著であったと考えるが、現在は、DMAT、日赤、JMAT、DPATがほぼ同時に被災地に赴き、それぞれが機動力を発揮する状況にある。必然的に、それぞれが持つ情報をEMISで共有することに加え、更にホットライン的に共有し、救護班を適正に配置できるよう努める必要がある。

#### エ. 災害診療録の標準化

災害診療記録の標準化については、厚生労働省から各都道府県あて発出された「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」(平成29年7月5日付科発0705第3号各都道府県知事あて厚生労働省大臣官房厚生科学課長他連名通知)に示されているとおり、統一的な様式を使うことが望ましい。日赤では、現在も古い様式を使用する救護班もあることから、様式の統一化が急がれる。

今回の災害では、J-SPEEDの書き込み状況を見ると、平成30年7月豪雨災害、平成30年北海道胆振東部地震ともに日赤救護班はJ-SPEEDを用いた報告を行い、日赤の活動がきちんと集計にも反映されているという実績があり、「避難所でしっかり診療する日赤」と、データ上も出ている。逆に言うと、そのようにデータを共有しないと、「一体日赤はどこで、何をしているんだ」という

ことになりかねない。現在日赤サービスで販売している日赤の診療記録を、統一的な災害診療記録に改め、日赤だけでなく他の組織も汎用可能な様式改変を期待する。

### 【提言】

以上4つの項目から、情報の重要性を考慮すると、情報・通信ツールを検討する部会を検討部会の下に設けることを提言したい。また、細かなことではあるが日赤の救護班の名称について、現行では「○○支部第○救護班」と命名しているが、派遣した病院の名称を入れてはどうかということについても提言させていただく。

## 2. 外部組織との連携

### ア. 日赤の「見える化」

今回の合同部会において、各被災地支部から「日赤が見えない」との報告があった。日赤内部の指揮命令系統を明確にしていくなか、改正災害救助法の施行を平成31年4月1日に控え、都道府県が日赤に委託する業務が変わろうとしている。各都道府県支部が、都道府県や新たに創設される救助実施市と、協定を結んだり見直したりする中で、できるだけ日赤の存在をアピールする必要がある。

例えば、日赤災害医療CoTの都道府県保健医療調整本部での常駐化、本年(令和元年)9月7日に予定されている政府総合防災訓練への参加、特に本社あるいは東京都支部などを中心に、訓練の計画・準備段階から参加していくことも、日赤の「見える化」につながるものと思料する。本年の訓練では首都直下地震を想定しており、日赤が組織的に参画することに期待するところである。

### イ. DHEATとの連携

DHEATは、保健所や保健師らをまとめる行政の支援チームであり、我々の救護班はこうした方々と避難所で直接かかわり合うので、平時の研修会に参加するなど、相互に交流しておくことが重要である。

### ウ. DMATとの連携

先にも述べたが、できれば本社職員にはDMAT隊員の養成研修を受講してもらい、DMATを知っていただきたい。

### 【提言】

提言としては、外部組織担当を明確にすることが必要である。色々な方が色々なことを言うと、知り合い同士で連絡を取るうちに様々な齟齬を生じかねないことから、本社、ブロック代表支部、病院など、施設単位で担当者を選任し、情報管理を一元化する必要がある。

## 3. 内部複雑性への対応

### ア. CoTに関して

岡山県支部の災害対応では、CoTの数的な不足が課題であるとの報告がなされた。中でも、初期の段階では複数の役割が必要となることから、ロジスティクス要員、看護師もしくはコーディネーターの養成が急がれる。初動で現地に入るチーム、調整を担当するチーム、撤収を担当するチームではおのずと役割が変化する。1つの病院でまとめていくよりは、ブロック単位、全国単位でCoTを共有し、フェーズに応じてチームを柔軟に編成すべきと考える。

そのためには、CoTの活動履歴を蓄積するためのデータベースを作り、各チームの実績を管理すること、チームメンバーの名簿を作成する必要もある。

### イ. 初動班(国際赤十字におけるFACT)編成・派遣のルーチン化

国際赤十字・赤新月社連盟が被災地に派遣し、評価と調整を担当するFACT(Field Assessment and Coordination Team: フィールド調査・調整チーム)のような位置付けのチームを編成・常備し、派遣できる仕組みを作り、ルーチン化することを提言したい。事前にブロックや本社で初動班を編成し、派遣する流れをルーチン化すれば、災害全体を俯瞰し評価して、日赤の救護活動の方向性を示唆することや、助言することが可能となる。さらにそのチームが、他組織との連携・協働を調整することも大いに期待できる。

### ウ. 救護班レベルの体系化と可視化

我々は被災地で同じ格好をして活動していながらも、個々のレベルが異なっている。それを解消するには、研修を体系化して、例えば初級、中級、上級と設けてみた

り、技能を維持するための研修を設けてみたり、ロジスティクスのコーディネート、あるいは「こころのケア」などの特殊技能の研修を設けることが求められる。すなわち、後述の救護班要員マニュアルの改訂につながっていく。

救護班は、他団体から見るとどれも同じ「赤い服の日赤さん」にしか見えず、個々のスキルやどのような研修を受け、どのような技能に熟達しているかの判別はつかない。例えば、ベストや腕章、またはワッペンを着用するなどしてレベルを見える化、見せる化する工夫も必要である。他団体や、全国からの救護班が集う災対本部のシーンでも、この人がどのようなスキルを持つのか明らかにする必要がある。

日赤の救護班は、熊本地震でもそうであったように、支部が平時から地区・分区などで非常に丁寧に活動していることで、地域コミュニティに容易に介入することができ、他の団体にはない特性がある。救護班には医療者が多いため、日赤の医療救護以外の救護活動、例えば救援物資、義援金、「こころのケア」などについて、きちんとした知識を事前に習得しておく必要がある。支部が、平時からいかにきちんと、丁寧に対応しているかを知るための教育が必要である。

#### エ. 「こころのケア」

「こころのケア」については、被災地支部から指摘されていたとおり、体系化・組織化がまだまだ進んでいない。今後進める必要があると考える。

#### オ. 災害対応の振り返り

今回のような振り返りは必要ですので、なるべく早い時期に、有志でも構いませんから場を設けて、何らかの提言にまとめることは有用である。

#### 【提言】

3つ目の提言として、救護班を取り巻くレギュレーションが様々に変わる中で、救護班要員マニュアルがまだ改訂されていないことを挙げる。既に日本赤十字社救護規則を改正し、日本赤十字社支部災害対策本部など標準体制要綱および日赤災害医療コーディネートチーム活動要綱も制

定され、迅速な被災者支援を実行するための災害救助法がまもなく改正されるという大きな節目を迎えることとなる。そして今後編成されるであろう、FACTに相当するチームの活動要綱や、災害診療記録、J-SPEEDに関すること、さらに、今後作成しなければならない、特に県庁などの上位組織に対する報告書の様式など、救護班要員マニュアルを改訂に反映させることは必須と言わざるを得ない。次年度は、この救護班要員マニュアルの改訂に取り組んでいただきたいというのが、我々が2つの検証会を通じて得た提言である。



## 第5ブロックにおける検証結果

### 日本赤十字社第5ブロック 平成30年7月豪雨 災害救護活動検証会の開催

今回の災害においては、同一ブロック内の各地域で災害が多発し、ブロック代表支部である広島県においても甚大な被害を受けた。赤十字職員、ボランティア、その他の防災関係機関が力を合わせ、被災者のための活動を実施したが、同時に課題が浮き彫りとなった。

広島県支部でも救護活動に従事した全ての職員に振り返りアンケートを実施したが、同時に第5ブロック管内においても活動内容などの検証が必要であるとの機運が高まり、各県支部から災害対応担当職員を招請し、事前に照会した議題、それに対する各県支部からの回答を持ち寄り、災害対応の振り返りのための検証会を開催した。

名 称: 日本赤十字社第5ブロック

平成30年7月豪雨災害救護活動検証会

日 時: 平成30年12月4日(火)・5日(水)

場 所: 日本赤十字社広島県支部 3階 会議室

参加者: 第5ブロック各県支部事業推進課長・係長など

総数22名

### はじめに

#### (1) 平成30年7月豪雨災害概要

平成30年6月29日に発生した台風第7号や梅雨前線の影響により、西日本を中心に全国的に広い範囲で発生した豪雨が、河川の氾濫による洪水や陸地内での増水による浸水をはじめ、地すべりや崖崩れなどの土砂災害が発生し、各地に甚大な被害をもたらした。

#### (2) 日本赤十字社の活動概要

日本赤十字社では、岡山県、広島県、愛媛県において、救護班や「こころのケア」班などを派遣し、救護所での医療活動や「こころのケア」活動などを行った。

特に岡山県、広島県には全国から救護班や「こころのケア」班が派遣された。3県での活動概要は以下のとおりである。

#### ア 岡山県

##### ① 救護班30班

##### ② 日赤災害医療コーディネートチーム8班

##### ③ 「こころのケア」班4班

#### イ 広島県

##### ① 救護班30班

##### ② 日赤災害医療コーディネートチーム11班

##### ③ 「こころのケア」班27班

#### ウ 愛媛県

##### ① 救護班1班

##### ② 「こころのケア」班5班

### 救護員など教育プログラムの標準化について

同じ旗の下で活動する各県支部から派遣された日赤救護班要員などであるが、指揮命令系統や情報共有システムなどに対する共通理解の不足、また、救護班名簿、救護日誌などの様式が統一されておらず、情報収集など円滑な活動に支障を来した。

このことについて協議した結果、各県支部で行っている救護員などを対象とした研修会のプログラム(CSCATTT、日赤のリソース、救護班活動、EMIS、日赤無線・衛星携帯電話など通信機器、クロノロ、J-SPEEDなど)を標準化する必要性があり、標準化を進める上で、内容の検討、指導の徹底のため、コアメンバー(検討チーム)を組織する必要があるとの意見集約となった。

各県支部は、この救護員など教育プログラムの標準化の必要性について、事務局長に進言し、平成31年度第5ブロック事業担当課長会議において議論を進めることとした。

### 日赤災害医療コーディネート体制の強化について

今災害では、ブロック外からの日赤災害医療コーディネートチーム(以下、「CoT」という。)を受け入れたが、ブロック内のCoT派遣は一部であった。

このことについて協議した結果、いち早く被災県へ駆けつけるために第5ブロック内での派遣体制を整える必要性があることを共通認識した。今後、各県支部において、CoT増員や、CoTと支部職員の顔の見える関係づくり、第5ブロック内訓練などへのCoTの派遣に取り組むこととした。

これに伴い、現在、開催の計画を進めている平成31年

度日本赤十字社中国・四国各県支部合同災害救護訓練に、CoTが参加できるか検討することとした。

### 災害救護活動相互支援体制の検討について

ブロック代表支部が被災した中で、支部災害対策本部において、支部職員の業務は膨大となり、支援にかかる調整に支障を来した。

このことについて協議した結果、本部要員の重要性を再認識した上で、現行の「日本赤十字社第5ブロック支部災害救護活動相互支援の申し合わせ」に関して、日本赤十字社救護規則の改正を踏まえ、プッシュ型支援、支援にかかる調整などについての見直しを検討することとし、平成31年度第5ブロック事業担当課長会議において議論を進めることとした。

### 「こころのケア」指導者のフォローアップについて

各「こころのケア」班により様々な活動が行われる中で、「こころのケア」指導者からその妥当性に関する意見があった。

このことについて協議した結果、近年、「こころのケア」指導者のフォローアップが行われていないこともあり、活動の体制・内容を全社的に共通認識するため、本社において、「こころのケア」指導者フォローアップ研修を実施するよう要望することとした。

### 「こころのケア」調整班による活動の明確化について

今回の災害対応において、初めて「こころのケア」調整班が編成され活動したところだが、調整班、実働班、支部災害対策本部、本社との関係や、調整班の活動内容が不明確であった。

このことについて協議した結果、本社に対して、「こころのケア」調整班による活動の明確化を要望することとした。

### 本社支援要員の派遣について

各県支部災害対策本部に派遣された本社支援要員が、本部運営に貢献し、その必要性について共通認識した。

今後の災害対応においても、本社に対し、連絡調整や救

援物資のマッチングなどについて、円滑な支部災害対策本部運営のため、要員の派遣を要望することとした。

### 災害時ボランティア活動の方針について

災害対応における、ボランティアの重要性を共通認識した。ただ、災害時のボランティア活動に関しては、現状、全社的な方針が不明確であり、本社において、災害時ボランティア検討部会を設置し検討されるようであるが、災害対応もあり会議が未開催である。

このことについて協議した結果、本社に対し、早急に災害時ボランティア活動の方針を示すよう要望することとした。

### 今後の救護活動に向けて

今後の救護活動充実のため、第5ブロック各県支部は、以下のことに取り組む。

(1) 救護員など教育プログラムの標準化について

各県支部は、この教育プログラムの標準化の必要性について、事務局長に進言する。

また、本件について、平成31年度第5ブロック事業担当課長会議において協議する。

(2) 日赤災害医療コーディネート体制の強化について

各県支部は、日赤災害医療コーディネート体制の強化が必要であることを認識し、CoTの増員、CoTと支部との連携強化、ブロック内CoT間の連携強化に取り組む。

(3) 「日本赤十字社第5ブロック支部災害救護活動相互支援の申し合わせ」の見直しについて

標記申し合わせにおける、救護班などのプッシュ型支援、支援にかかる調整などについて、日本赤十字社救護規則の改正を踏まえた上で見直しを行う。

また、本件について、平成31年度第5ブロック事業担当課長会議において協議する。

(4) 本社への要望事項

ア 「こころのケア」指導者フォローアップ研修会の開催

イ 「こころのケア」調整班による活動の明確化

ウ 円滑な支部災害対策本部運営のための本社支援要員の派遣

エ 災害時ボランティア活動方針の早期明示

## 平成30年度「こころのケア」指導者研修会 実施報告

### 1 目的(実施要項より)

広島県内各赤十字施設に所属する「こころのケア」指導者が、救護業務の一つである「こころのケア」活動に関して、知識や技術の向上および相互の連携強化を図り、今後の同活動を効果的に実施できるよう人材育成を行うことを目的とする。

### 2 参加者

- (1) 広島県支部管内「こころのケア」指導者 14名
- (2) 広島県立総合精神保健福祉センター 1名(演者)
- (3) 呉市保健所 1名(演者)
- (4) 広島県支部職員 数名(聴講)

### 3 日 程

平成31年3月12日(火)13時30分から17時00分まで

### 4 場 所

日本赤十字社広島県支部(広島市中区千田町2丁目5-64)

### 5 内容報告

#### (1) 開催背景

「こころのケア」指導者は資格取得後、定期的なフォローアップがなく、情報共有の場もない。各指導者は、平時において研修会を実施し、災害時には「こころのケア」要員をまとめ、調整する役割をもって活動を行う。このことは、指導者にとって大きな負担があると考え、当支部として研修会を開催した。

#### (2) 研修会目標と報告

##### ①日赤の「こころのケア」活動における現況を理解する。

プログラム内容	本社指導員養成研修会受講者からの伝達
発表者	三原赤十字病院指導者(看護師)
良かった点	<ul style="list-style-type: none"> <li>各施設での研修会に役立つ内容となった。</li> <li>DPATスタッフと協議することができた。</li> </ul>
反省点	<ul style="list-style-type: none"> <li>時間が短かったと考える。(20分)</li> <li>発表者(新指導者)の負担が大きいと考える。</li> </ul>

##### ②実活動経験の情報を共有する。(特に平成30年7月豪雨災害)

プログラム内容	平成30年7月豪雨災害における活動報告
発表者	支部指導者(主事)、県内3病院指導者(看護師)
良かった点	<ul style="list-style-type: none"> <li>各施設での研修会に役立つ内容となった。</li> <li>全体で災害対応を考える機会となった。</li> <li>指導者本人の気持ちの整理につながった。</li> <li>DPATスタッフや保健所スタッフに日赤の活動を知っていただく機会となった。</li> </ul>
反省点	<ul style="list-style-type: none"> <li>広く赤十字職員に聞いてもらえればよかった。</li> <li>広島県支部の持ち時間が短かった。</li> </ul>



## ③他機関との連携を理解する。

プログラム内容	平成30年7月豪雨災害における活動および日赤との連携
発表者	・広島県立総合精神保健福祉センター（DPAT） ・呉市保健所（保健師）
良かった点	・各施設での研修会に役立つ内容となった。 ・全体で災害対応を考える機会となった。 ・他機関の活動を知る機会となった。 ・連携に関して考える機会となった。（意見交換もできた）
反省点	・連携を具体化するには至っていない。 ・時間の都合上、活動報告の講演しかできなかった。

## (3) 全体

## ①良かった点

開催	開催自体良かった。
参加者	指導者を対象とした。欠席者は1名しかいなかった。
プログラム	・指導者が知りたいことにある程度応えることができた。 ・グループ席にしたことで指導者間の関係性が深まった。

## ②反省点

スケジュール	1月か2月中に開催できたらよかったかもしれない。
参加者	広く聴講を募ってもよかったかもしれない。
プログラム	・講義形式ばかりになってしまった。 ・時間構成がタイトであった。

## (4) アンケート意見

- |                           |                              |
|---------------------------|------------------------------|
| ・実活動報告が良かった。              | ・毎年でなくても良いので研修会を継続してほしい。     |
| ・「こころのケア」活動の重要性とつながりを感じた。 | ・関係団体の活動がもっと知りたい。DPATの研修なども。 |
| ・各施設における研修会の展開方法などを知りたい。  | ・グループ席での雑談が交流となり良かった。        |
| ・自分たちの思いが解消できた。           | ・DPATさんや保健師さんの話が聞けて良かった。     |
| ・新しい情報はしっかり本社から流してほしい。    | ・ハンドケア、体操や子どもの対応なども行いたい。     |

## 6 まとめと課題

初開催のため、手さぐりであったが充実した研修会であった。ただし、プログラム内容は、今年度だから可能であったものと感じている。

課題として、研修会の継続は必要とスタッフも参加者も共通認識しているが、本社からの情報共有や災害時の活動内容自体に不確実性があるため、研修会の継続していく形を引き続き検討する必要がある。

また、日赤の「こころのケア」活動を実施していくためには指導者の研修会のだけでなく、実際に他機関や地域と連携していく必要があると考えるため、研修会へ情報を落とすだけでなく、研修会を経て活動を具体化する検討も必要である。

## 第11章 豪雨災害に対する総括

