

令和5年11月7日

大規模災害対応から学ぶ 災害受援・支援のあり方



神戸市健康局

局長(保健企画担当) 山崎 初美



神戸市 Kobe City



※10区役所1支所の計11拠点に
保健所支所・市町村保健センター
機能を持つ

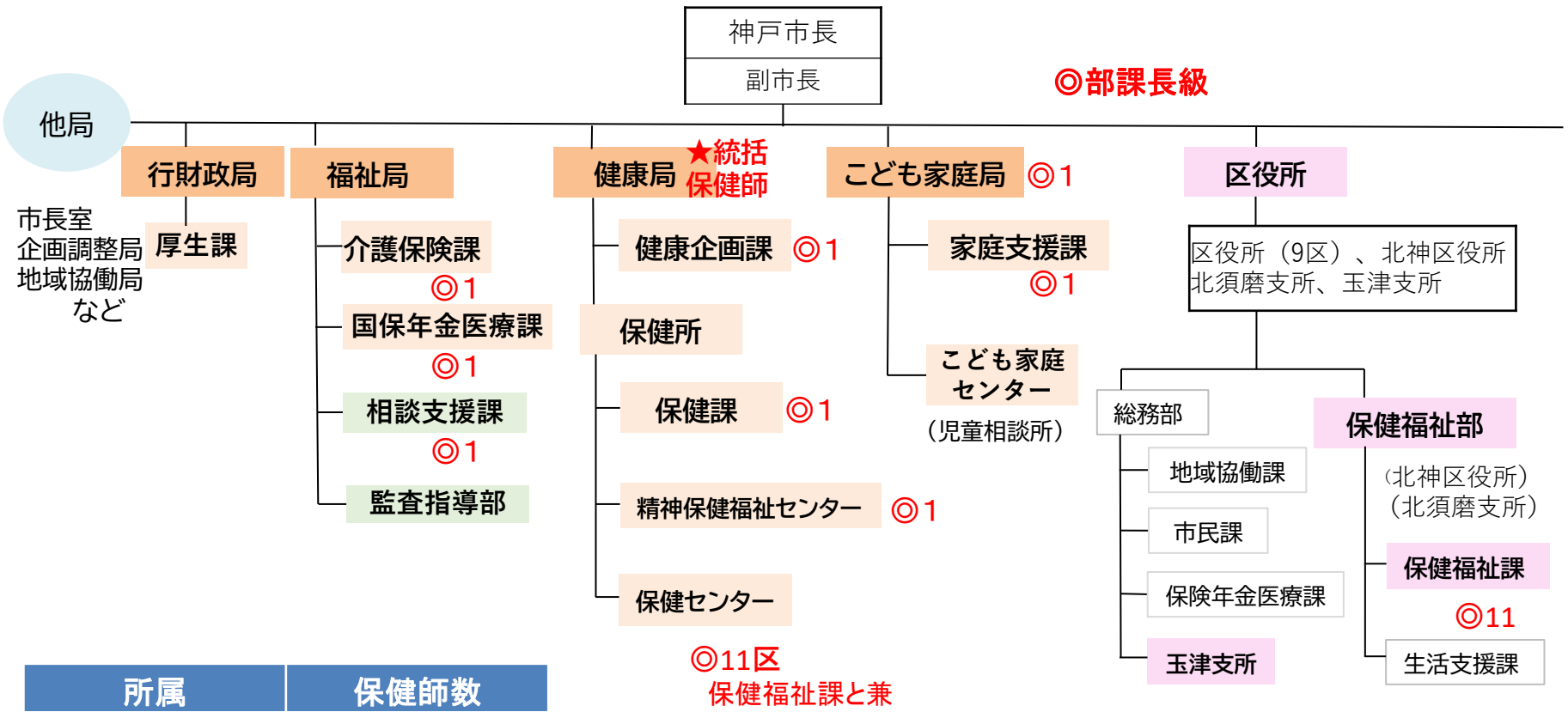
令和5年10月時点	
人口	1,499,887人
人口減少、世帯数増加	
高齢化率	28.9%
保健師数	合計 295人 本庁 63人 (内、課長級以上 7人) 区役所 232人 (内、課長級以上 11人)

阪神淡路大震災経験者: 24人(8%)

阪神淡路大震災10年後入庁者: 240人(81%) 内、係長18人

- 1995年 1月 阪神・淡路大震災
- 2004年 10月 新潟県中越地震(小千谷市)
- 2007年 7月 新潟県中越沖地震
- 2011年 3月 東日本大震災
(陸前高田市、仙台市)
- 2016年 4月 熊本地震(熊本市、益城町)
- 2018年 7月 西日本豪雨(倉敷市)
- 2019年 10月 東日本豪雨(いわき市)





所属	保健師数
本庁	63名
区役所	232名
合計	295名

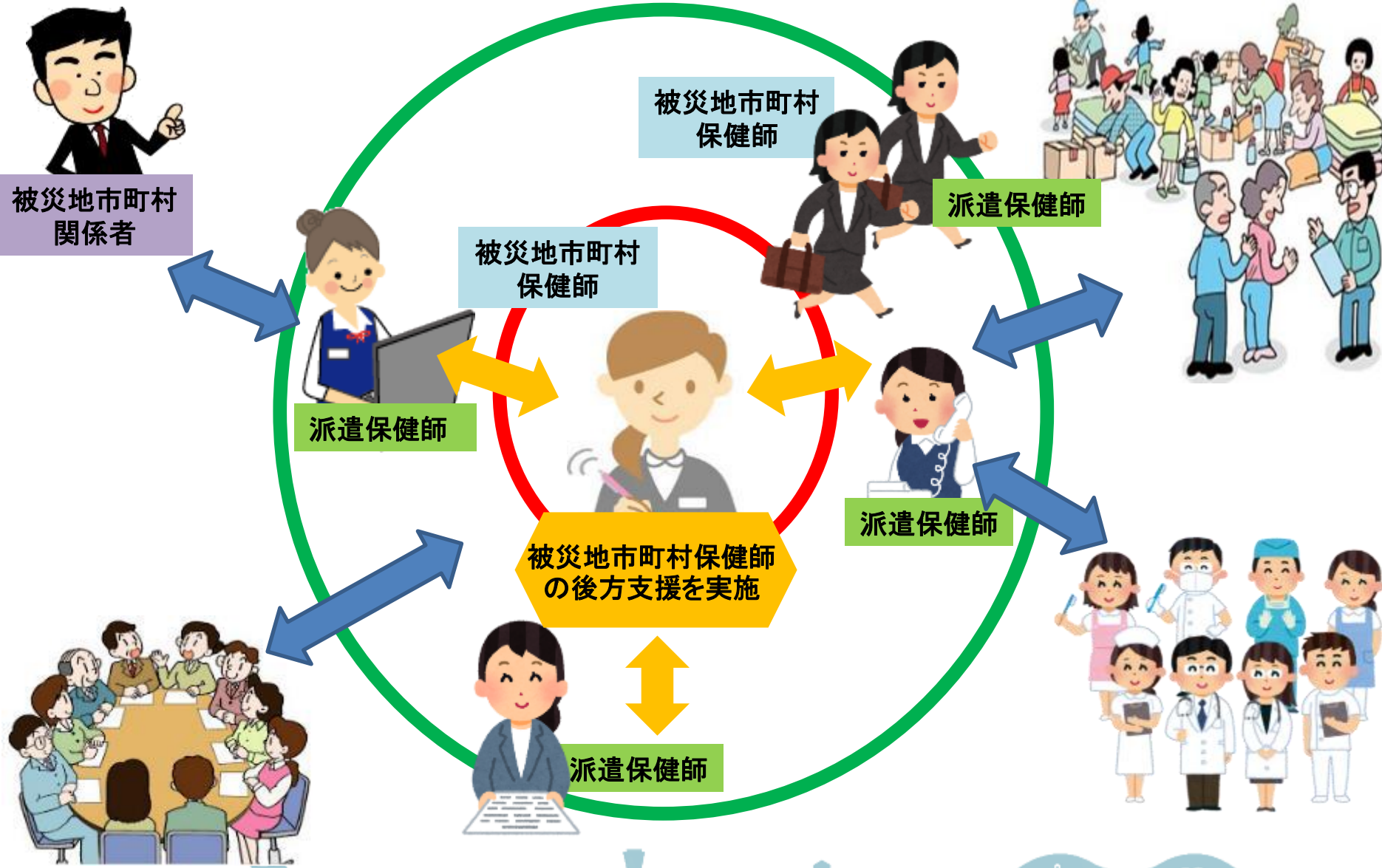
災害時の支援について



被災自治体保健師の状況



派遣チームの役割のひとつ



被災自治体の実態把握

- 被災者はどんな状況か？
- 被災自治体保健師は何に追われているか？
何に困っているか？
- 被災自治体における統括保健師と管理期保健師等の
日頃の連携状況
- 被災県保健師の被災自治体(市町村)への支援体制
は？ 日頃の連携体制は？
- 保健医療活動チームはどんな動きか？



被災自治体への支援内容

統括保健師	本庁(企画・調整部門)	区(対人サービス部門)
派遣当時及び近い将来必要と思われる対策の提案	被災状況及び対策の現状、不足情報の把握	
経常業務再開と被災者支援の両立を目指したロードマップ案作成 ※1	支援体制の見える化(保健医療活動支援チーム等)	
	保健医療活動支援チームへの情報提供・意見交換	
	各調査の整理や準備、調査後の統計処理・課題	被災者への直接支援
	対策調整会議の準備・記録等	



※1 経常業務再開と被災者支援の両立を目指したロードマップ

被災自治体のロードマップ

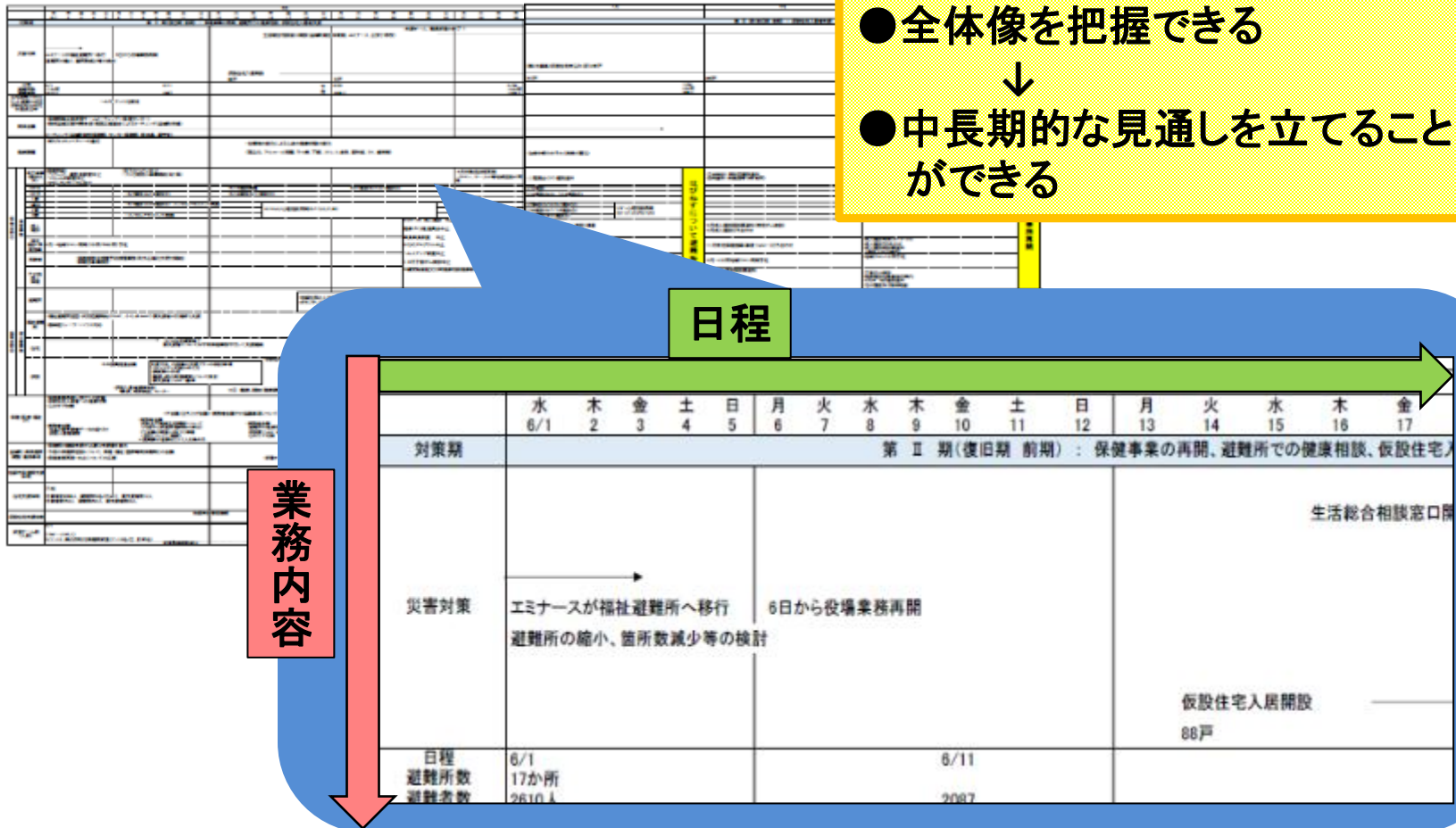
●項目ごとに今後の予定を落とし込む
(新規、再開、休止について判断する)



●全体像を把握できる



●中長期的な見通しを立てることができる



派遣体制

東日本大震災まで

保健師と事務職員などのチームで派遣を基本としたが、保健師のみの派遣となった時期もあった

課題

保健師のみの場合、保健活動に関わる業務のみならず、運転や安全管理等の業務もあわせて従事するため、長時間の緊張状態が続いた

派遣方法

熊本地震まで

6泊7日を基本。派遣最終日に次のチームが現地入りし、引き継ぎを行った

課題

引継ぎに時間を要するだけでなく、派遣チームが完全に入れ替わることにより、活動が軌道にのるまでに時間を要するため、一時的に支援のペースを落とすことになった

派遣人員

もうしばらく続く...

本庁部門を中心とした支援であったため、被災地保健師の活動状況に応じて、主に管理職および主任期クラスの担当職員を派遣している

課題

派遣できる人材が少ない

人選

第1陣：災害対応及び本庁経験がある管理職（課長・係長級）

第2陣以降：

- ・状況に応じて管理職ペア、管理職と担当者、災害対応経験者と未経験者の組み合わせ
- ・その時期の対策への助言・提案ができる、業務経験をもつ管理職やその業務に強い保健師

例) 精神保健福祉分野、地域包括支援センター支援
障害福祉関係、調査関係等


派遣職員の後方支援

主な職員：統括保健師、統括を補佐する保健師、派遣事務担当職員
健康局部長級 派遣事務担当課長級 保健所長

派遣期間

- ・被災地の職員体制や対策の進捗状況に合わせ、検討
- ・派遣終了を検討したい時期には、被災地へ訪問し、被災地統括保健師等と協議

被災地への派遣体制(西日本豪雨派遣から)

 保健師	役割				
課長級	3~4日	※ 発災後の日数に関わらず、被災自治体の状況に応じて、課長級・係長級等の管理職を派遣			
係長級	6~7日	派遣方法: 半減上陸 メリット: ①引継ぎしながらペースを落とすことなく支援を行う②受援側保健師が、応援職員とのコミュニケーションに費やす時間を削減できる			
係長級					
係長級					
担当保健師	派遣人員: 活動がルーチン化できる状況になれば、保健師担当者を派遣 メリット: 派遣できる人材が増える。				

熊本地震から強化

派遣職員

派遣元職員（統括保健師、保健師管理職）

- 被災状況及び対策の現状
不足情報の把握
- 支援体制の見える化
他支援チームへの情報
提供・意見交換等
- 対策の提案
- 各調査対応
- ロードマップ案作成
- 対策調整会議準備・記録
等

★結果:

安心して派遣活動が行える
自分の役割を全うできる

- ★毎朝派遣活動及び被災地の状況
確認（保健師・事務管理職・担当者）
- ★24時間派遣職員の相談体制

- 報告の中で、被災地の状況が不明な部分は、
派遣職員へ伝え、実態の把握を行う。
- 派遣職員が被災地職員から相談された内容で、
今後の対策に係ることは共有し、派遣元も一緒
に考え、提案資料を作成する。
- 派遣職員でなくても、対応可能な事務は派遣元
で実施。資料などは、メール等で提供
- 他自治体の派遣職員間の調整が必要な場合は、
時には派遣元の自治体と調整
- 次の派遣職員へ事前に被災自治体の状況や
派遣活動内容の事前レクができる。

★結果:当初から後方支援している派遣元職員が
被災地の事を一番わかっている。

派遣元自治体における支援体制

派遣職員の作業リスト(神戸市のロードマップ)

第11陣(6月4日~10日)

第12陣(6月10日~)

1. 要支援者対策 【目的】 長期の避難生活等、環境の変化に伴う健康状態悪化の早期発見・早期対応 ※要支援者とは、保健師の支援が必要なもの

(1) 要支援者台帳の作成	6/8	9	10	11	12
① 在宅訪問台帳の追加入力	[Blue arrow: 6/8 to 10/15] [Orange arrow: 10/15 to 11/15]				
② 避難所訪問帳票より、要支援者を抽出(派遣チームへ協力依頼)	[Orange arrow: 11/1 to 12/1]				
③ 避難所ごとの要支援者台帳の作成	[Blue arrow: 6/8 to 10/1]				
④ 避難所要支援者帳票の整理(派遣チーム協力依頼)	[Orange arrow: 10/15 to 12/1]				
⑤ 集計表、要支援者リスト、経過記録を仮設住宅毎にファイリング(派遣チーム協力依頼)	[Orange arrow: 12/1 to 12/15]				
(2) 避難所における要支援者対応	6/8	9	10	11	12
① 派遣チームの巡回体制に関する検討	[Blue arrow: 6/8 to 9/1]				
② 確定した内容について健康づくり推進課長の承認を得る(益城町保健師)	[Blue arrow: 6/8 to 9/1]				
③ 避難所の縮小に伴う要支援者の対応方針の検討(対応者等)	[Blue arrow: 6/8 to 9/1]				
④ 要支援者の対応方針の検討(個別ケース)					
⑤ 新たな巡回体制の資料作成					
⑥ 新たな巡回体制に関する派遣チームへの					

● 作成時期: 派遣開始後10日目頃
 ● 目的: 派遣元自治体と派遣チームが進捗状況を共有し、被災地の支援活動を円滑に行う

・公衆衛生部門を統括する組織体制の把握

本市の組織を基準とした勝手なイメージ(先入観)にとらわれ、被災自治体の組織や仕事の進め方を把握することに時間を要した

・支援チームの実態把握

多種多様な支援チームの実態を把握することに時間を要した。また支援団体の体制や支援の強み(職種・人数・支援期間等)が分からず、ロードマップの作成などの見える化作業に時間を要した。さらに活動の報告が被災自治体になかったり、事後になったりすることで、被災自治体の負担が増すことも多かった。

・行き過ぎた自己完結型支援

支援チームの中には、自己判断・完結型の支援を行っており、被災地自治体と一体となった支援に結びついていないところがあった

・他の災害派遣から学んだ経験に固執し、手法が画一化される傾向

支援チームの中には、被害状況や社会資源等に合わせた柔軟な対策への理解が得られにくいチームもあった



支援において大切にしていること

●被災自治体が、先を見越しての対策を考えられる時間をつくる 特に統括保健師および統括をサポートしている保健師を強く意識

- ・日々の記録や個々の対応は被災地保健師に代わって対応する。
- ・対策の方向性や判断は、冷静に助言する。具体的な提案を行う。
(過去資料や研究者の資料などの根拠資料の提示)
助言は**マスト**と**ベスト**を提示し、**マストでも十分**であることを共有する。
また、一緒に対策案を検討する。

他者(組織内・住民・支援者等)へ説明できるレベル
の資料案を作成する。

⇒統括保健師が迅速に判断・決定できるスピードが大事

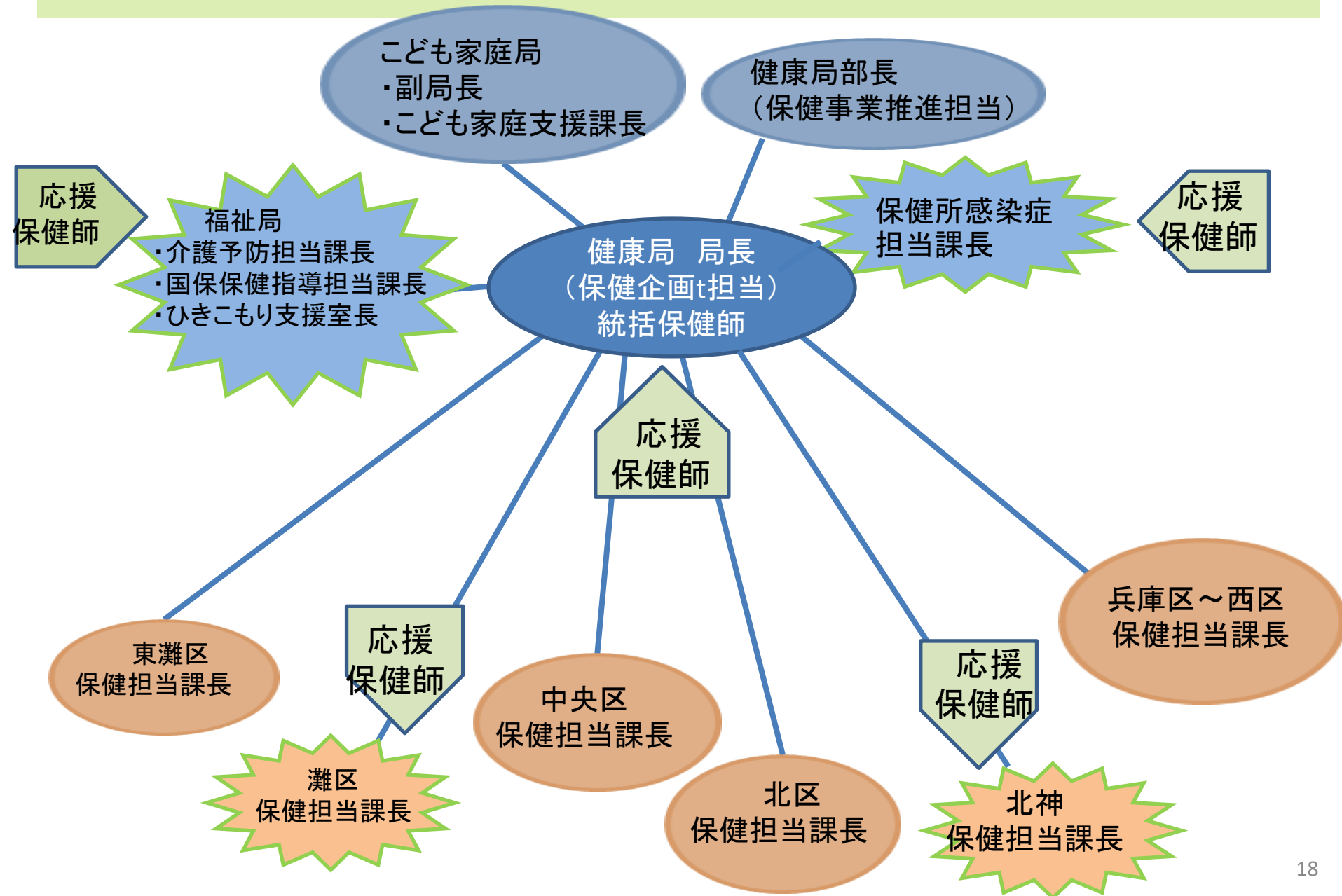
口頭のみ
の提案は
できる
限り控える

- ・企画立案においては、派遣職員が頑張りすぎない
対策実施においては、派遣職員が頑張る
- ・被災地職員の休養確保
派遣職員は活動をわかりやすく被災自治体に報告(必ず文書)

受援について



災害時の統括保健師・管理期保健師への支援



公衆衛生部門を統括する組織体制の情報共有

- ・都道府県市町村の各組織は、組織構造が大きく違う部分がある。
公衆衛生部門を統括する組織体制・仕事の進め方もかなり違う。
- ・平常時の自組織について、応援職員へ説明できる資料を作成。
- ・災害時、弱体化している部分等について明確にしておく。
(できていない場合は、応援職員の協力を得ながら、現状を把握し、仕事の進め方を検討する)

統括保健師の補佐を行う被災自治体の保健師管理職を複数名配置

- ・最終判断について、組織内で統括保健師の意向を取り入れられることも多い。
- ・組織を説得する立場にある統括保健師を支える被災自治体の保健師管理職のサポートが必須。
- ・支援者との協議においては、その場で判断せず、被災地自治体の保健師管理職間で協議して決定する。

受援を円滑にするために・・・

医療保健福祉活動チームの実態把握

- ・多種多様な支援チームの把握
支援団体の体制や支援の強み(職種・人数・支援期間等)を知り、効果的な活動に結び付ける。ロードマップの作成などに反映させる
- ・可能な範囲で、平時にも支援チームの実態を把握しておく

他の災害派遣から学んだ経験に固執し、手法が画一化される傾向にある

- ・被害状況や社会資源等に合わせた柔軟な対応の協力を求める。
- ・あらかじめ受援内容について検討(イメージ)しておく

行き過ぎた自己完結型支援をうけないための仕組みづくり

- ・自己判断・完結型の支援を良とされているが、最終判断や今後の方向性、地域のネットワーク調整など、被災自治体の職員を主軸として支援してもらえる仕組み(マニュアル作成等)を作っておく

複数の自治体から派遣が入る場合は、派遣元自治体の統括保健師のうち1人が継続して調整役として窓口を担う

受援の場合

- ・自職員が長期的に仕事に従事できるよう応援をフル活用するでも・・・応援職員にはまかせきりにしない
- ・自職員が対策を検討できる時間を作る

支援の場合

- ・被災地職員が判断できる情報収集、課題の提示、対策の提案(対策の判断・決断はしない)
- ・できる限り、できる事務はやる
- ・時には被災地保健師以外の職員へ、被災地職員の対策に関する考えや方針等について代弁する
- ・被災地職員に気を使わせない努力をする



いざという時のために



目的

- ・判断のベクトルをあわせる

判断の方向性がブレることのないよう、日ごろから意識を統一しておく

- ・保健師の専門性を発揮する

災害時にこそ保健師の専門性が問われるため、平時より専門性を意識して対応する

神戸市の取り組み

●体制づくり

- ①本庁の保健事業に関連する各所管への保健師管理職の配置
各区に課長ポスト配置

平成8年度まで 本庁課長級1名

平成9年度 本庁課長級1名、区課長級3名 以降少しずつ増加

平成26年度 本庁部長級1名 課長級3名 区課長級5名

令和5年度 本庁局長級1名 部長級3名 課長級7名

区課長級11名(全区)

- ②統括保健師サポート体制

管理職間の連携(実態の把握、共有、方針決定までのプロセスの重視)

神戸市の取り組み

③市民サービスへの質の担保

1地区1保健師担当制⇒**地区グループ担当制**へ変更

④各区に係長複数配置

分散配置を統合し、複数係長配置(区 1課1係長からの変更)

●情報共有・研修による人材育成

①健康危機管理事案への対応の共有

- ・派遣や後方支援をしながら意見交換を繰り返し、各自がスキルアップしていく
- ・派遣できなかった職員向けの研修

②キャリアラダー活用(キャリアラダーの見える化)

③キャリアレベルに応じた研修の実施

④研修実施方法の工夫(対面とオンラインのハイブリッド方式、アーカイブ配信等)

⑤出張研修の体制整備(学会参加等)

⑥業務報告会の開催

⑦管理職を対象とした自主連絡会議

- 平常時より**保健師間のコミュニケーション**を密に取り、保健活動の考え方について**方向性を共有**しておく
(法改正、新たな社会資源等も含む)
- 保健師同士、お互いの**強み弱み**を知っておき、健康危機事案対応時にはその特性を最大限に活かせるようにする
- 健康危機を具体的に**イメージできる訓練・研修**を定期的に行う
- 平常時より**IT機器**をある程度使えるようにし、オンライン会議なども円滑に対応できるようにする
- さらに、平常時より**所属以外**の保健活動にかかる関係者とも関係を築き、**緊急時に助言がもらえる関係**を作っておく



ご清聴ありがとうございました

