

災害時における避難所アセスメント実施体制整備支援

南多摩保健医療圏

実施年度 開始 平成30年度 終了 令和元年度

背景
 災害時には、各地で設置される避難所に、保健福祉・生活環境・医療ニーズをもった多くの避難者が集まる。各市がそのニーズに的確に対応するために、また保健所が市の対応を支援するためには、各市の対策本部が避難所情報を迅速に把握してアセスメントを実施する体制を整備することが求められている。各市の状況を確認しながら、体制の確立を支援する。

目標
 <計画全体の目標>
 災害時に各市に多数設置される避難所から、避難所の情報（有症状者、防疫的状況、環境的状況等）が市の災害対策本部に確実に伝わることで、本部において的確なアセスメントが実施され、必要な対策が講じられる体制づくりを支援する。
 1 各市地域防災計画に基づいた発災時の対応につき、ヒアリングを通して具体的に共有する。
 2 各市において災害時における避難所アセスメント実施訓練を実施する。(30年度多摩市、元年度日野市・稲城市で実施)
 3 以上の結果をもとに、避難所アセスメント実施のために、各市災害対策本部の下に立ち上がる各対策部間で必要な情報の伝達、共有が効果的に実施されるための方策を検討する。

事業内容
 1 モデル市における災害時のアセスメント実施体制に関する現状把握（30年度）
 多摩市をモデル市としてヒアリングを実施し、また多摩市総合防災訓練に見学参加することで現状を把握し、ニーズ・課題を抽出。
 2 避難所アセスメント実施訓練の組み立て、内容の検討（30年度）
 3 多摩市避難所アセスメント実施訓練を実施（30年度）
 災害時に避難所で対応を求められる課題について、多摩市地域防災計画に基づき、市災害対策本部のもとに立ち上がる各対策部及び保健所間で連携を行いながら対応策を検討する訓練を実施した。
 4 多摩市避難所アセスメント実施訓練の検証（元年度）
 訓練の分析結果に基づき、避難所等の情報の伝達、共有や連携体制に係る課題を共有。
 5 日野市・稲城市避難所アセスメント実施訓練の組立と実施（元年度）
 多摩市と同様の訓練を日野市、稲城市で実施。各市の体制整備を支援

評価
 ○ 平成30年度は多摩市、令和元年度は日野市、稲城市において、それぞれ防災主管課、避難所の管理運営体制に関わる教育主管課、避難所の健康管理に関わる健康主幹課の3課へのヒアリングを実施した。これにより、発災時の具体的な市の対応を共有することができた。市内部での連携体制の推進、対応方針の共有の機会となった。
 ○ 避難所で対応を求められる課題を想定した実践的な訓練を組立て、3市で実施した。
 ○ 訓練の組み立て段階から各市に参加してもらうことにより、より実践的な訓練とすることができ、市の当事者意識を醸成することができた。
 ○ 訓練では、各市各課及び保健所班の情報処理方法等について共有、避難所アセスメントを的確に行うには、各部署の業務内容及び権限について相互理解が重要であること、そのためには、平常時からの連携強化が鍵となるという気付きを得た。
 ○ 災害医療との連携を検討するため、各市災害医療コーディネーター及び地域災害医療コーディネーターがプレイヤーとして参加した。今後の保健と医療の連携・協働体制構築の参考となった。

問合せ先
 南多摩保健所 企画調整課
 電話 042-371-7661 ファクシミリ 042-375-6697
 E-mail S0000344@section.metro.tokyo.jp

《令和元年度 事業の概要及びスケジュール》

| 令和元年度 | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|------------------|----------------------------|------------------|---------------------------------|----|--|--------------|-------------------|------------------------------|---------------|---------------|----|
| 4月 | 5月 | 6月 | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | 1月 | 2月 | 3月 | 4月 |
| | 5/28 第1回所内打合せ | 稲城市訪問（課長挨拶） 日野市訪問（課長挨拶） | 6/27 第2回所内打合せ | 稲城市訪問（部長挨拶） 7/16 第3回所内打合せ | | 日野市訪問（部長挨拶） 多摩市訪問（訓練報告） 稲城市訪問（ヒアリング） | 日野市訪問（ヒアリング） | 11/25 第4回所内打合せ | 稲城市訪問（訓練打合せ） 日野市訪問（訓練打合せ） | 1/23 日野市訓練 | 1/27 稲城市訓練 | |
| ヒアリング班打合せ、ヒアリング項目の整理 | | | | | | 訓練まとめ、課題の洗い出し | | | | | | |
| 訓練班打合せ、訓練組み立て | | | | | | | | | | | | |
| 地域防災計画の読み込み、資料集め、情報収集 | | | | | | | | | | | | |

《事業実績》

I 日野市、稲城市における訓練に向けた調整

1 所内体制等

ワーキンググループ（所内3課職員で構成）を検討の中心に据え、また、所内連絡会（管理職・ライン課長代理で構成）を拡大ワーキンググループとして情報の共有及び連携を図った。ワーキンググループは、ヒアリング班と訓練班を編成し共有を図りながら進めた。

2 日野市、稲城市への訪問

訓練では、防災主管課、避難所の管理運営体制に関わる教育主管課、避難所の健康管理に関わる健康主管課の3課の協力を得るため、各市へ訪問し、丁寧な説明を行うことで理解を得て進めた。

| 訪問先 | 日野市 (6/17) | 稲城市 (6/12) | 日野市 (10/2) | 稲城市 (7/10) | 日野市 (10/31) | 稲城市 (10/23) | 日野市 (12/12) | 稲城市 (12/16) |
|------|---|---------------|---|---------------------------|--|----------------|--|----------------|
| 参加者 | 健康課長 | 健康課長 | 防災担当参事、防災安全課長、教育部長、健康福祉部長、健康課長、在宅療養支援課長 | 消防長、福祉部長、教育部長、教育総務課長、健康課長 | 教育委員会、防災安全課、在宅療養支援課、健康課 | 防災課、教育総務課、健康課 | 在宅療養支援課長 | 健康課長 |
| 目的内容 | 事業の全体像、訓練内容案について説明し、災害時保健活動の柱となる健康主管課長の協力を要請した。 | | 訓練には、部をまたぐ各市各課職員の出席を依頼するため、関係する3課（部長級を含む）を一堂に会し、直接事業の全体像を説明し、ヒアリング及び訓練実施への協力を要請し、理解を得た。 | | 各市の実務担当者から、地域防災計画を踏まえた訓練の組立てを行うための情報収集を目的としたヒアリングを実施。ヒアリングは10月末であったため、台風19号対応の経験を元にお話しいただいた。 | | 訓練の骨格部分について、訓練イベント内容の現実性、訓練時の配置や人数の振分け等、具体的な訓練の内容について意見をいただいた。 | |
| 成果 | ヒアリング、訓練についての協力を得ることができた。 | | 事業の目的、スケジュール等の全体像について、関係3課の理解を得ることができた。 | | ヒアリングを通じ、訓練の骨格を検討する材料を得ることができた。発災時の各市の具体的な情報の流れや対応を把握することができた。 | | 各市の地域防災計画に即した訓練内容にブラッシュアップすることができた。 | |

訪問から得られたこと

<日野市>

- ・ 発災時に立ち上がる8つの対策部は、平常時の各部執務室内に設置される。
- ・ 情報は各対策部から市災害対策本部に報告・集約され、本部会議で共有される。
- ・ 市災害対策本部は防災センター内（本庁舎とは別の建物）に立ち上げられる。

<稲城市>

- ・ 市直営の消防があり、発災時には消防本部庁舎内に市災害対策本部が設置される。また、本部に各課長及び参集した職員が集まる。
- ・ 各避難所からの情報は無線を使用し、職員や市民等から直接市災害対策本部に上がってくる。
- ・ 保健師班の設置は現在検討段階であり、計画には保健師班の活動の明記がない。

II 避難所アセスメント実施訓練の組立て

1 組立てに当たり重視した点、工夫したこと

- ・ 情報伝達ルートや避難所アセスメントの実際について、地域防災計画に沿ったものであり、発災時の状況を疑似体験できる訓練内容であること。
- ・ 3つの部を設定するため、各部横断的な訓練内容とし、部を越えた対応が必要となるイベント内容とすること。また各班メンバーは、実際に対応することとなる各所管課職員とすること。
- ・ 市のキーパーソンと意見交換をしながら、訓練の企画を進めたこと。
- ・ 各市の3つの部に保健所を加え、実施すること。
- ・ 各班に事務局から記録係を配置し、訓練中の発言を記録しておくことで、訓練中に湧き上がる疑問や議論を記録すること。
- ・ 実際の発災時には、保健師班が配置されることが想定されているが、保健師班の訓練は経験したことがないため、訓練で体験すること。
- ・ 実際の発災時では、保健所から各市にリエゾンを派遣することを想定しているため、訓練を通して、派遣のタイミングや行先を検討すること。

2 訓練概要

(1) 被害の想定

20XX年1月xx日（金）午前8時に、立川断層を震源とするM7.4の地震が発生したとし、多摩地区を中心に被害が拡大、道路・橋梁・上下水道が損壊、家屋の倒壊や火災等により多数の負傷者が出ている。発災直後は、指定避難所からの応援要請、病棟倒壊のおそれによる病院からの支援要請等の課題が次々に発生する。

(2) 訓練の場面

訓練①：発災から24時間まで、訓練②：発災から72時間以降

(3) 訓練方法

カードのやり取りを通して、発災時に想定される課題に各班でアセスメントを行ったのち、必要に応じて、それぞれの班が適切な所管部へ状況を伝達・共有・調整し、連携を取りながら対応していく。

(4) 訓練に使用するカード

イベントカード：想定される課題が記載してある。

連絡カード：他の班に依頼や情報提供を行うため、各班が必要に応じて発行して使用する。

(5) 訓練班の設定

<日野市>総務対策部、教育対策部、福祉保健対策部及び市保健師班（訓練②で設定する。）

<稲城市>消防本部、教育部、福祉部及び市保健師班（訓練②で設定する。）

(6) 訓練スケジュール

| 時間 | 内容 |
|-------------|----------------|
| 13:35~13:50 | オリエンテーション |
| 13:50~14:35 | 訓練① 発災から24時間まで |
| 14:35~14:50 | 振り返り・チーム内作戦会議 |
| 14:50~15:00 | 訓練② 発災から72時間以降 |
| 15:50~ | 振り返り・講評 |
| 16:30 終了 | |

Ⅲ 日野市避難所アセスメント実施訓練の実施

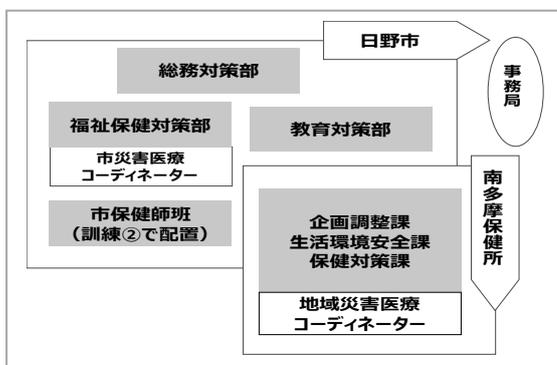
- 1 日時：令和2年1月23日（木曜日） 午後1時30分から午後4時30分まで
- 2 会場：日野市役所5階 505会議室
- 3 目的：日野市地域防災計画に沿った避難所アセスメントを行うことにより、発災時、避難所のニーズを迅速に把握し、適切なアセスメントを実施するために必要なことを関係者間で共有する。
- 4 参加者：日野市、保健所、災害医療関係者 計31名（事務局7名）

| 日野市 | | | 災害医療関係者※ | 南多摩保健所 |
|--------------|-----|-------|----------|--------|
| 総務部 防災安全課 | 教育部 | 健康福祉部 | | |
| 3 | 5 | 9 | 4 | 10 |

（※市災害医療コーディネーター、地域災害医療コーディネーター、日医大多摩永山病院より災害医療担当）
〈職種の内訳〉

| 事務 | 保健師 | 衛生監視 | 医師 | 歯科医師 | その他 |
|----|-----|------|----|------|-----|
| 14 | 9 | 2 | 4 | 1 | 1 |

- 5 助言者：慶應義塾大学 環境情報学部 地震災害研究室 准教授 大木聖子氏
- 6 配置図
- 7 訓練中の様子



8 訓練まとめ

(1) 訓練中の発言録

- ・「全体像の把握をどう行うのか？」（他の班の動きが分からない、情報が見えないのが怖い、本部に伝えるべき案件は報告をもらう。患者や避難所の状況など）
- ・「重要なことの記録の残し方はちゃんと決めておこう。」
- ・「保健師班と福祉保健対策部が地理的に離れていると、持っている情報も違うし、意思疎通もスムーズじゃないね。」

(2) 参加者の声（アンケートから）

- ・各セクションの役割や考え方を再確認することができた。
- ・他課や同じ部内との顔の見える関係も築け、連携のイメージが掴めた。
- ・図上訓練や HUG のように疑似体験できるものは、自分のこととして取り組める契機になる。
- ・日野市の災害対策について全体を見る部署がないということが分かった。
- ・色々な部門や職種の職員が参加し、訓練を繰り返し多くの職員が経験できると良い。

(3) 訓練から得られたキーワード

「相互理解」、「連携」、「全体把握」、「定期的な訓練の実施」

- ・発災時には一つの対策部で対応できる案件は少なく、対策部間の密な連絡調整・情報共有が必要であり、アセスメントを的確に行うには、各部署の業務内容について相互理解が重要である。そのためには、平常時からの連携強化が鍵となる。
- ・役割分担に沿って、それぞれの対策部において迅速に判断し対応していくことが求められる一方で、全体像を把握し全体のバランスを調整する役割も重要である。
- ・発災時の対応について、訓練を通して疑似体験できる機会や一度に参加できる職員にも限りがある。定期的な訓練を実施することで、経験している職員を増やすことが重要である。

IV 稲城市避難所アセスメント実施訓練の実施

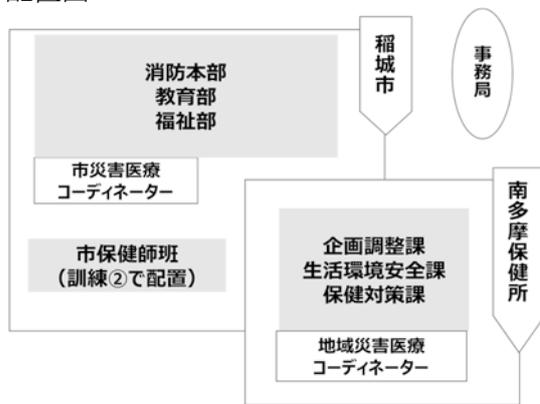
- 1 日時：令和2年1月27日（月曜日） 午後1時30分から午後4時30分まで
- 2 会場：稲城市消防本部3階 講堂
- 3 目的： 発災時（大震災）の市における避難所の情報収集、本部におけるアセスメントと対応について一連の訓練を行うことにより、避難所アセスメントにおける課題の把握及び解決策の検討を行う。
- 4 参加者：稲城市、保健所、災害医療関係者 計26名（事務局5名）

| 稲城市 | | | 災害医療関係者※ | 南多摩保健所 |
|------|-----|-----|----------|--------|
| 消防本部 | 教育部 | 福祉部 | | |
| 3 | 3 | 7 | 3 | 10 |

（※市災害医療コーディネーター、地域災害医療コーディネーター、日医大多摩永山病院より災害医療担当）
〈職種の内訳〉

| 事務 | 保健師 | 衛生監視 | 医師 | 歯科医師 | 栄養士 | その他 |
|----|-----|------|----|------|-----|-----|
| 10 | 7 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |

- 5 助言者：慶應義塾大学 環境情報学部 地震災害研究室 准教授 大木聖子氏
- 6 配置図
- 7 訓練中の様子



8 訓練まとめ

(1) 訓練中の発言録

- ・ 「配布された避難所情報のまとめ方が参考になるね。」「これを見て、福祉部・教育部の情報収集が大事だと改めて思った。ライフラインの情報もあり、参考にしたい。」
- ・ 「各部の役割を予め認識しておかないとね。」
- ・ 「応援に来てくれた保健師にちゃんと頼めるようにしておかないと。」

(2) 参加者の声（アンケートより）

- ・ 避難所の状況一覧表の情報（避難者、ライフラインの状況）の検討が必要
- ・ 電話や無線で連絡を取り合う際の情報集約の方法について参考になった。
- ・ 保健師の活動を決めておくこと。誰がどう動くのか、流れなど共有しておくことが必要
- ・ クロノロでは、必要な項目を簡潔に分かりやすく書くことが重要であると再認識した。

(3) 訓練から得られたキーワード

「情報の集約と整理」、「保健活動と受援」

- ・ 発災時には、様々な情報が直接、市災害対策本部に上がってくるため、市内の様々な情報を入手し、全体像が迅速に把握することができる。一方で、道路、電気ガス等のインフラに関する情報や健康に関する情報等も上がってくるのが想定されるため、情報のトリアージ、精査が必要となる。また、収集した情報の整理や分析を正確かつ迅速に行うことがアセスメントを行う上で重要である。
- ・ 市で消防を持つ強みを生かし、フェーズの早い段階は消防を中心に迅速な対応が可能である。大規模災害時には、フェーズが進むと保健衛生の活動が2次的な健康被害を予防する鍵となる。そのためには、受援を含めた様々な保健活動における準備をしておくことが重要である。

V まとめ

(1) 考察

訓練振り返り、参加者アンケート等から得られたキーワードは以下のとおり

日野市・・・「相互理解」、「連携」、「全体把握」、「定期的な訓練の実施」

多摩市・・・「相互理解」、「連携」、「権限の委譲」、「委譲する権限の範囲」

稲城市・・・「情報の集約と整理」、「保健活動と受援」

「連携・相互理解」「情報の集約と全体像の把握」が3市に共通するキーワードである。

① 連携・相互理解

発災時には、1つの部で対応できる案件は少なく、部間の連絡調整が必要であり、避難所アセスメントを的確に行うには、各部署の業務内容についての相互理解が重要である。そのためには平時からの連携の強化がカギとなる。

② 情報の集約と全体像の把握

様々なイベントが起こる発災時、全体の状況を把握するためには、各部署で持っている情報をどこでどうやって集約するのか、情報の流れと伝達手段について、予め決めておくと共に職員間で共有しておく必要がある。

また、多摩市におけるキーワード「権限の委譲」「委譲する権限の範囲」は、発災時の膨大な情報の中、迅速な対応が中長期に渡って求められる避難所運営に当たって大切なポイントであり、いずれの市においても今後検討が必要な事項である。

(2) 3市との訓練を振り返って

複数の市を管轄する保健所は、市の保健衛生部門が発災時に適切に機能するよう、バックアップしていくことが求められている。各市の地域防災計画にはそれぞれ特色があり、体制も異なる。2か年にわたる3市との訓練を通じ、それぞれの市の特長をわずかながらも実感することができたことは大きな収穫であった。市町村支援をする保健所として、管轄市の地域防災計画を熟知し、発災時、市がどのような初動態勢を取るのか、情報伝達をどのように行うのか予め把握しておくことの重要性を認識することができた。

また、訓練の企画・運営を通じ、各市から災害時の対応力向上に役立つという評価をいただいたと同時に、平時における市と保健所の連携関係構築の一助となったことが強く実感できた。また市に保健所の役割を理解してもらい良い機会ともなった。訓練を通じで相互理解を深めることができたといえる。

市によっては、発災時には組織横断的な看護職班を編成し、避難所を巡回し健康観察を行うなどの具体的な対応マニュアルを作成するなど、災害対策の体制整備につながった。

(3) 今後に向けて

平時において、このような訓練を継続していくことが、各市及び保健所の災害対応力を培うことにつながる。今後、訓練内容についてブラッシュアップを図りつつ、訓練の定着を図るため、訓練マニュアルを作成し、所の災害時活動について検討を行っていく。