

【資料】

日本赤十字社北海道支部の防災業務計画 ～第8次災害救護5カ年計画策定検討委員会からの報告～

尾山とし子*

【要旨】

日本赤十字社は、日本赤十字社法および定款の定めるところに従って、赤十字の使命を全うするべく、災害救護業務を実施している。また、日本赤十字社北海道支部においても、日本赤十字社救護規則第8条に則り、その責務を果たすべく、防災業務計画を立案している。ここでは、日本赤十字社北海道支部第8次災害救護5カ年計画策定検討委員会の委員として参画し、検討した内容について報告する。

【キーワード】 赤十字、人道、防災業務計画、救護訓練、東日本大震災

I. はじめに

日本赤十字社（以下、日赤とする）は、日本赤十字社法および定款の定めるところに従うと同時に、災害対策基本法、災害救助法等の定めるところにより、赤十字の使命を全うするべく、災害救護業務を実施している。日本赤十字社定款¹⁾（昭和27年、厚生大臣認可）の第48条（1）には、「救護員を確保し、その養成訓練を行い、救護材料を準備するほか、救護に関する組織及び装備を整備すること。」が謳われている。これに基づき、日本赤十字社北海道支部においても、日本赤十字社救護規則第8条に則り、その責務を果たすべく、防災業務計画を立案している。日本赤十字学園もまた、その教育理念のひとつに「赤十字の主要な活動である災害救護活動で活躍できること。」²⁾を掲げている。

実際に災害救護の業務を遂行するためには、備えが必要である。ここでは、日本赤十字社北海道支部第8次災害救護5カ年計画策定検討委員会（平成25年～平成29年度）（以下、検討委員会とする）の委員として参画し、検討した内容について報告する。

II. 検討委員会の概要

1. 目的

第8次災害救護5カ年計画（平成25年度～平成29年度）策定に関する事項を協議し、日本赤十字社北海道支部における災害救護体制の充実強化と効率的な災害救護事業の推進を図ることを目的とする。

2. 委員構成

検討委員会は、日本赤十字社北海道支部長が委嘱した者をもって構成された以下に示す所属機関の18名である。これらの機関は、支部管内における赤十字災害救護組織にあたる機関であり、災害時の有機的連携が求められるものである（図1）。

- 1) 北海道（保健福祉部）
- 2) 日本赤十字社北海道支部空知地区
- 3) 日本赤十字社北海道支部札幌市地区本部
- 4) 道内赤十字病院
 - 災害拠点病院：旭川、北見、伊達、釧路、浦河
 - dERU(国内型緊急対応ユニット)配置病院：栗山
- 5) 北海道血液センター
- 6) 日本赤十字北海道看護大学
- 7) 道内赤十字奉仕団（防災ボランティア）

* 日本赤十字北海道看護大学

(2014. 3. 27受理)

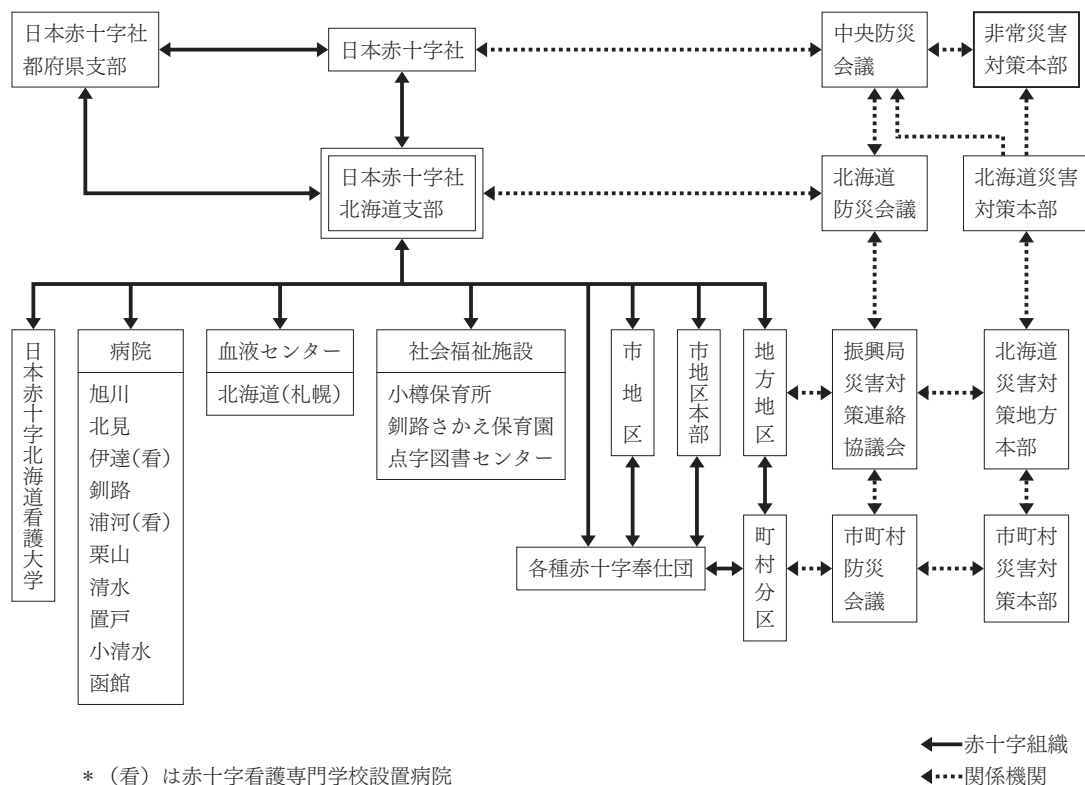


図1 支部管内における赤十字災害救護組織系統図

日本赤十字社北海道支部：防災業務計画（平成25年度～平成29年度）p5より転載

3. 会議内容

- 1) 防災業務計画に関する事
- 2) 災害救護装備に関する事
- 3) 災害救護訓練および研修に関する事

4. 具体的検討項目

- 1) 災害発生時の対応
- 2) 装備
- 3) 訓練と研修
- 4) 支部防災業務計画の見直し

Ⅲ. 検討内容の概要

具体的検討項目ごとに検討委員会で議論された内容について紹介する。

1) 災害発生時の対応

(1) 日赤 DMAT（災害派遣医療チーム）

平成18年に、ようやく日本 DMAT の活動要領が定められたが、まだ日赤 DMAT は組織されておらず、赤十字救護班は日本 DMAT と協働し、日本

DMAT の研修を受けることとされていた。しかし、現在、日本 DMAT の登録数は700個班を超え、そのうち日赤 DMAT は123個班を数える。北海道内では、旭川赤十字病院（3個班）、北見赤十字病院（2個班）、浦河赤十字病院（1個班）、伊達赤十字病院（1個班）の7個班が登録されている。このため、災害発生時には北海道などからの要請が無くとも日赤 DMAT は院長判断で出動できることを確認した上で、日赤 DMAT と赤十字救護班との位置づけについて検討した。そして、第7次計画（平成19年度～平成23年度）で言及されていなかった日赤 DMAT について、今回の第8次計画の中で、災害発生時のひとつの体制として日本赤十字社北海道支部防災業務計画の中に新たに項目を立ち上げることとした。

(2) こころのケア

東日本大震災での活動から、赤十字が行う「こころのケア」について検討した。検討委員会では、「こころのケア」の実施形態として、初動期は救護班に帯同した形で、現地ニーズ調査を役割とし、その結果報告をもってコーディネーターがその後の活動を調整するのが望ましいとの意見が出された。また、

日赤と同様に心のケアを行う他機関との連携、効率的な活動を行うための記録様式や記載方法、さらに赤十字が行う「こころのケア」についての認識不足が、赤十字内外に存在するという問題が挙げられた。新しい課題として、災害救護活動における遺体安置所での遺族対応のできる人材の育成についても意見が出された。

これらの検討を経て、「こころのケア」については、救護班編成のあり方、被災地の状況に応じた活動形態、他機関との連携などについて、日本赤十字社北海道支部防災業務計画の中に初めて盛り込むこととした。

(3) 現地災害救護実施対策本部

ここでは、日赤の現地災害救護実施対策本部に医療コーディネーター（可能であれば医師）の存在が必要であろうという意見が出された。日本赤十字社においても東日本大震災における救護活動の課題解決に向けた実行計画の中で、災害医療コーディネーター（医師）を中心に、看護師、薬剤師、事務職員等をスタッフとする組織である「日赤災害医療コーディネートチーム」の検討がなされているところであり、早期の運用が期待される。

(4) 移動手段の確保

大災害発生直後は、多くの防災関係機関が交通機関に集中する。特に北海道は、本州と海で隔てられているため、救護班の移動・物資の輸送手段を確保することが重要である。すでに、支部は第一管区海上保安部、社団法人北海道トラック協会等と協定を結んでいるが、今後はフェリー、鉄道、航空、レンタカーなどの各事業者と同様の協定締結を目指していく。

2) 装備

(1) 検討委員会で議論された装備

検討にあたっては、以下の3点について議論が進められた。

- ① 支部や病院単位に必要な資器材
- ② 医療救護班として必要な資器材
- ③ 個人装備として必要な資器材のリスト

東日本大震災の反省から、救護班の装備として、モバイルパソコン、プリンター等を使用した効率的な引き継ぎを実施すると同時に、現地と支部・病院が同じ写真や活動記録文書の情報を共有することが重要であるという認識に至った。そのため、インターネット上にデータ保存できるオンライン・ストレ

ージの活用も提案された。また、パソコンなどの精密機械を使用する際には、安定的な電力供給が欠かせないため、現行の発電機を順次インバーター発電機に移行する必要がある。さらに、救護班要員が活動する時の個人装備用のリュックを新たに加えた。これは、現行のキャリーバッグが大きすぎて使い勝手が悪いことによるものである。

北海道各地区・分区に配備している「災害救援車博愛号」、「災害用天幕」、「災害用炊き出し釜」の3種は、今後も配備を進めていく。

業務用無線についても平成33年にはデジタル化により使用不能となるため、今後道内で使用中の業務用無線機約200台の更新が必要となる。東日本大震災の災害救護活動では、夜間の発電機の騒音が問題となった。そのため、昼間の蓄電方法やソーラーパネルを使った蓄電システムの検討も必要となる。

(2) 「災害対応能力強化のための資器材整備計画」による整備

日本赤十字社は、東日本大震災のために海外赤十字社から寄せられた海外救援金を財源として、標記の計画を遂行している。支部管内にも大型テント、車両等の整備がなされているところである。

3) 訓練と研修

(1) 災害救護訓練

従来、北海道内で実施されている災害救護訓練は展示型と呼ばれ、一つの会場に集まり、決まったシナリオの中で展開される訓練であった。しかし、現実的かつ、実践的な訓練でなければ、実際の場面で役立つことはできないという見解から、与えられた想定の中で、各機関や部署が個々に対応を考えて実践する状況判断型訓練に切り替えることを目指した。

よって、第8次災害救護5カ年計画期間中の赤十字災害救護訓練では、大地震や大津波の発生が懸念される太平洋沿岸での対応能力の強化を目的とし、平成25年度は第一ブロック（北海道・東北）支部合同災害救護訓練と併せ、釧路赤十字病院（釧路市）を会場とした被災傷病者受け入れ訓練を計画した。

平成26年度以降は、全国赤十字救護班研修会（旧日赤 DMAT 研修会）の道内開催や災害救護実施対策本部の機能向上を目的としたコマンド&コントロールの視点を取り入れた訓練を検討していく。また、北海道の特殊性である寒冷地を意識した冬季訓練を実施する。

(2) 研修

迅速かつ的確な災害救護活動を展開するには、訓練と並んで研修も重要である。「救護班医師研修会」を引き続き実施すると共に、「管理要員研修会」には、看護師長も参加対象に加えて実施する。なお、全国赤十字救護班研修会（旧日赤 DMAT 研修会）に積極的に参加し、発災の初動期に日本 DMAT と赤十字救護班が協働して活動するための具体的方法について学んでいく。

(3) こころのケアに関する研修

こころのケアにおいては、他機関との調整やチーム内のマネージメントを行えるコーディネーターの育成、既存のこころのケア指導者のフォローアップ研修が必要である。そのためには、こころのケア指導者対象研修会の定期的開催を計画する。また、救護班員に対するこころのケア研修（390分）は職員研修の一環として実施し、赤十字防災ボランティアへのこころのケア研修は、日本赤十字社北海道支部が計画的に実施する。

4) 日本赤十字社北海道支部防災業務計画の見直し

(1) 赤十字防災ボランティアの位置づけ

今まで、赤十字防災ボランティア組織を赤十字組織の中に明確に位置づけられず、成果が上がらなかった経緯があった。そのため、日本赤十字社北海道支部では「赤十字防災ボランティアあり方検討会」を開催し、考え方を整理した。地区・分区と赤十字奉仕団の連絡体制を整え、また当該地域内の赤十字奉仕団相互の連携を図るため、各赤十字奉仕団の中から災害担当の奉仕団員が参集する「防災ボランティア連絡会」を設置し、災害救護活動時の連携を図る（図2）。今後は、各地区・分区担当者会議や赤

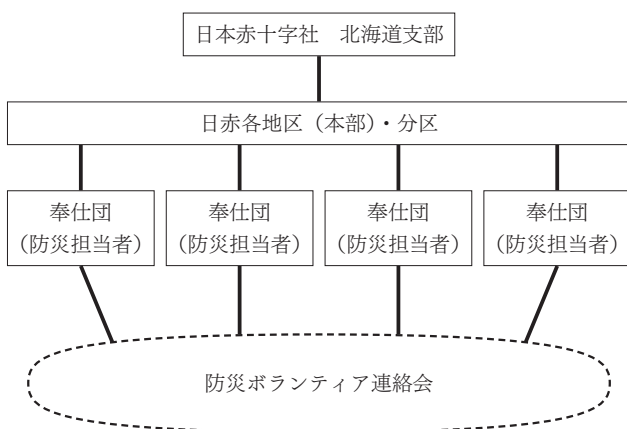


図2 北海道支部管内 赤十字防災ボランティア組織

十字奉仕団基礎研修などで「防災ボランティア連絡会」についての理解促進に努める。

(2) 赤十字防災ボランティア対象の研修

引き続き、日本赤十字社開催の「防災ボランティアリーダー養成研修会」への参加、また、支部ではスキルアップや他の赤十字防災ボランティア研修会の指導内容などの確認のための「防災ボランティアリーダーシップ研修会」を開催する。

一般市民、赤十字奉仕団員を対象とした炊き出し、応急手当など、災害救護活動に必要な知識・技術を学ぶ「赤十字防災ボランティアセミナー」は、引き続き地元の防災ボランティアリーダーが中心となって各地区・分区での開催を進めていく。

(3) 東海地震、首都直下地震、東南海・南海地震への対応

日本赤十字社では、国の大規模地震対策特別措置法を受けて平成21年度に日本赤十字社北海道支部防災業務計画を改正したのを機に、「東海地震対応計画」、「首都直下地震対応計画」、「東南海・南海地震対応計画」を策定した。これを受け、各都道府県支部においてもそれぞれ「北海道支部対応計画」を策定することになっている。これは、現在策定中であり、そのことを日本赤十字社北海道支部の防災業務計画に明記する。

5) その他

(1) 放射線下での救護活動

東日本大震災における福島第一原子力発電所の放射線の漏れ発生による、福島県内での救護活動への影響は記憶に新しいところである。

道内にも泊発電所がある。また、青森県に建設中の大間原子力発電所も函館市が半径30km 圏内に含まれる。検討委員会でも放射線下での活動はどうあるべきなのかという意見も出された。この点について、日本赤十字社から原子力災害時の救護活動指針および行動基準の策定が考えられており、必要な防護服セットの整備なども今後実施される予定である。

IV. 赤十字の災害救護活動と東日本大震災

これまで、日本赤十字社北海道支部第8次災害救護5カ年計画策定検討委員会（平成25年～平成29年度）の委員として参画し、検討した内容について紹介してきた。この委員会での話し合いを進めるにあたって、常に意識せざるを得なかったのが、3年前

に発生した東日本大震災での赤十字の救護活動である。

1. 多様に変化する災害事例

日本赤十字社は、災害救助法に基づき、都道府県からの委託業務として、「医療、助産、及び死体の処理（一時保存を除く）」を担う。具体的には、災害時に救護班を派遣し、一人でも多くの人命を救助するとともに、被災地の医療機関の機能が回復するまでの空白を埋める役割を果たす。また、避難所等への巡回診療を行うこともある。これらの活動内容は、日本赤十字社の災害救護活動が、災害発生直後の緊急期の対応に力点を置いて実施されていることを示すものである。災害発生直後の混乱期において、様々な広域支援体制が確立し、地元機関が再開するまでの間の隙間の期間に、被災者に対して必要最低限の救援物資を運ぶことや早期の医療救護支援活動は必要不可欠である。しかし、災害事例のどれひとつとっても同じものは無い。東日本大震災では、津波や放射線事故なども含む、広域・複合型の被害であり、従来の地震災害とは異なる状況が生まれている。従って、対応の仕方も変化させる必要がある。従来、日本赤十字社の救護活動は緊急期が中心であったものの、その実施期間や撤退時期に関する明確な基準は無い。ならば、災害状況やそれを取り巻く社会状況の変化をとらえ、地域のニーズに応じた長期の災害活動の継続的な実施について考える必要がある。

2. 災害医療活動における他機関との連携

過去最大規模の自然災害となった東日本大震災では、日赤だけではなく、自衛隊、消防、警察など複数の防災関係者や医療・福祉関連機関による救護活動が展開された。このような中であって、日赤では他機関との活動調整や連携のあり方が問われた。また、この震災において医療コーディネーターが機能したことから、厚生労働省の通達により、各都道府県における医療救護計画を改定する中、医療コーディネーター制度の導入が考えられている。現地医療対策本部が立ち上がった時の医療コーディネーターの権限や業務対象、活動調整の具体的方法などは東日本大震災時の対応が参考になると考えられる。しかし、災害拠点病院等を含む指揮命令系統は地域によって異なる可能性が高く、その実情に合わせた体制の構築が求められる中で、日赤の果たす役割を模

索していく必要がある。

3. ボランティアの育成と地域防災力

初期対応を充実し、長期の継続体制を維持するためには、日赤関連職員の防災力向上はもとより、ボランティア育成と地域防災力の向上を図る必要がある。このことは、災害における情報収集体制にも関わることであり、情報モニターとしての日赤奉仕団やボランティアの組織化・活用を図ることが重要である。そのためには、防災ボランティアセミナーや防災ボランティア・リーダー養成研修会等を企画し、災害対応能力を身につけた幅広い人材育成が必要である。

4. 赤十字のこころのケア活動

東日本大震災における赤十字のこころのケア活動は、他の精神科医療チーム等とのすみ分けに困難が生じた。どのチームも「こころのケア」という言葉で表現しており、赤十字のこころのケアとはどのような事を目的としているのかが内外に伝わりにくい現状があった。今後は、赤十字のこころのケア活動の役割、内容の検討を行い、日赤の救護活動におけるこころのケア活動の位置づけを明確にすることが求められる。また、他のこころのケアチームとの活動調整役として、こころのケアコーディネーターの養成や、災害時の派遣要領についても検討が必要である。

V. おわりに

日赤にとって災害時の救護活動は、赤十字本来の使命に根ざした最も大事な仕事のひとつである。そして、「人道」という赤十字の理念のもと、災害にみまわれた多くの人々の苦痛を軽減し、どのような状況下においても人間らしく、その最後を全うできるようにするための実践的な活動である。

災害救護活動において、赤十字の使命を全うするためには、日頃からの準備が必要である。準備には、今回報告した検討委員会での活発な議論のもとで作成される防災業務計画や、それに基づく日頃からの救護訓練で培われる活動のノウハウなどがある。また、日赤が過去に携わってきた多くの災害救護活動の実績や失敗から学ぶことが重要である。その最たるものが東日本大震災だったのではないかと思える。

この大災害から得た教訓や明らかになった課題の

ひとつひとつを検証し、赤十字の災害救護活動に対する対応力を高め、次の備えに繋げていきたいと願うものである。

VI. 文 献

- 1) 日本赤十字社総務局 コンプライアンス統括室
人材開発：赤十字のしくみと活動平成25年度版、
78、日本赤十字社、2013
- 2) 学校法人 日本赤十字学園
<http://www.jrc.ac.jp/> 2014.2.5 閲覧
- 3) 榘居 孝：世界と日本の赤十字、(株)タイムス、
1999
- 4) 高梨成子：大規模災害に備えた日本赤十字社の
災害救護活動及び連携上の課題、The Journal
of Humanitarian Studies vol.2、36-52、日本赤
十字国際人道研究センター、2013

VII. 参考資料

- 1) 第8次災害救護5カ年計画策定委員会：第8次
災害救護5カ年計画策定委員会報告書、日本赤
十字社北海道支部、2013.3
- 2) 日本赤十字社北海道支部：防災業務計画（平成
25年度～平成29年度）



日本赤十字社第1ブロック支部合同災害救護訓練
2013.9.28～29 釧路市（福島県支部提供）