

令和4年2月24日
市町村セミナー

厚生労働行政における 大規模災害時の関係機関との連携

厚生労働省 大臣官房厚生科学課 健康危機管理・災害対策室

原子力災害対策調整官

近藤 祐史

保健医療分野における 「災害」

災害とは

集団災害の定義

「人と環境との生態学的な関係における広範な破壊の結果、被災社会がそれと対応するのに非常な努力を要し、非被災地域からの援助を必要とするほどの規模で生じた深刻かつ急激な出来事」

Gunn



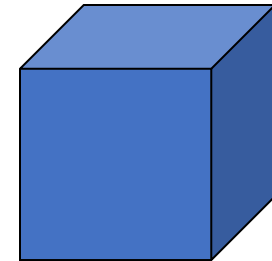
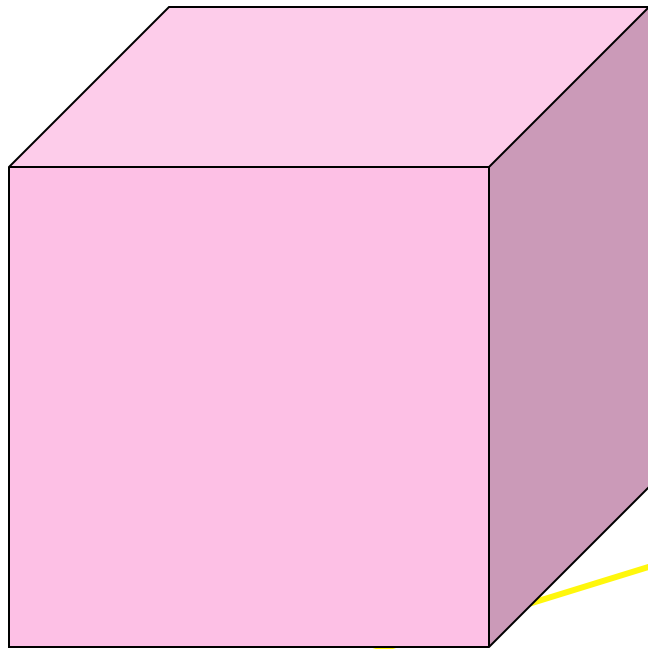
医療の需給のバランスの急激な崩壊

災害では

需要

資源

アンバランス



より大きな不均衡が
より壊滅的な結果をもたらす

健康危機管理とは？

地域における健康危機管理について ～地域健康危機管理ガイドライン～ (平成13年3月)

2. 健康危機管理の定義

平成13年に定められた「厚生労働省健康危機管理基本指針」によれば、健康危機管理とは、「医薬品、食中毒、感染症、飲料水その他何らかの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものをいう。」とされている。

この定義における「その他何らかの原因」の中には、阪神・淡路大震災や有珠山噴火のような自然災害、和歌山市毒物混入カレー事件のような犯罪、JCOによる東海村臨界事故のような放射線事故、健康被害は発生しなかったがその可能性が心配されたコンピュータ西暦2000年問題等、様々な原因の健康危機事例が含まれること、また、サリン事件のような化学兵器や毒劇物を使用した大量殺傷型テロ事件が発生した場合にも対処を求められる可能性があることにも留意する必要がある。すなわち、不特定多数の国民に健康被害が発生又は拡大する可能性がある場合には、公衆衛生の確保という観点から対応が求められているということである。

主な災害対策関係法律の類型別整理

類型	防災	応急救助	復旧・復興
地震 津波	<p>災害対策基本法</p> <p>大規模地震対策特別措置法</p> <p>津波対策の推進に関する法律</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 	<p>激甚災害法</p> <p><被災者への救済援助措置></p> <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・小規模企業者等設備導入資金助成法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <p><災害廃棄物の処理></p> <ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <p><災害復旧事業></p> <ul style="list-style-type: none"> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 <p><保険共済制度></p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林国営保険法 ・農業災害補償法 ・地震保険に関する法律 <p><災害税制関係></p> <p>災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律</p> <p><その他></p> <p>防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律</p>
	火山		
風水害	<p>河川法</p> <p>特定都市河川浸水被害対策法</p>		
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> ・砂防法 ・森林法 ・特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法 ・地すべり等防止法・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 		
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

災害対策基本法における国、都道府県、市町村、住民等の責務

(国の責務)

第3条 国は、前条の基本理念にのっとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

- 2 国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。

(都道府県の責務)

第4条 都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

(市町村の責務)

第5条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

- 2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

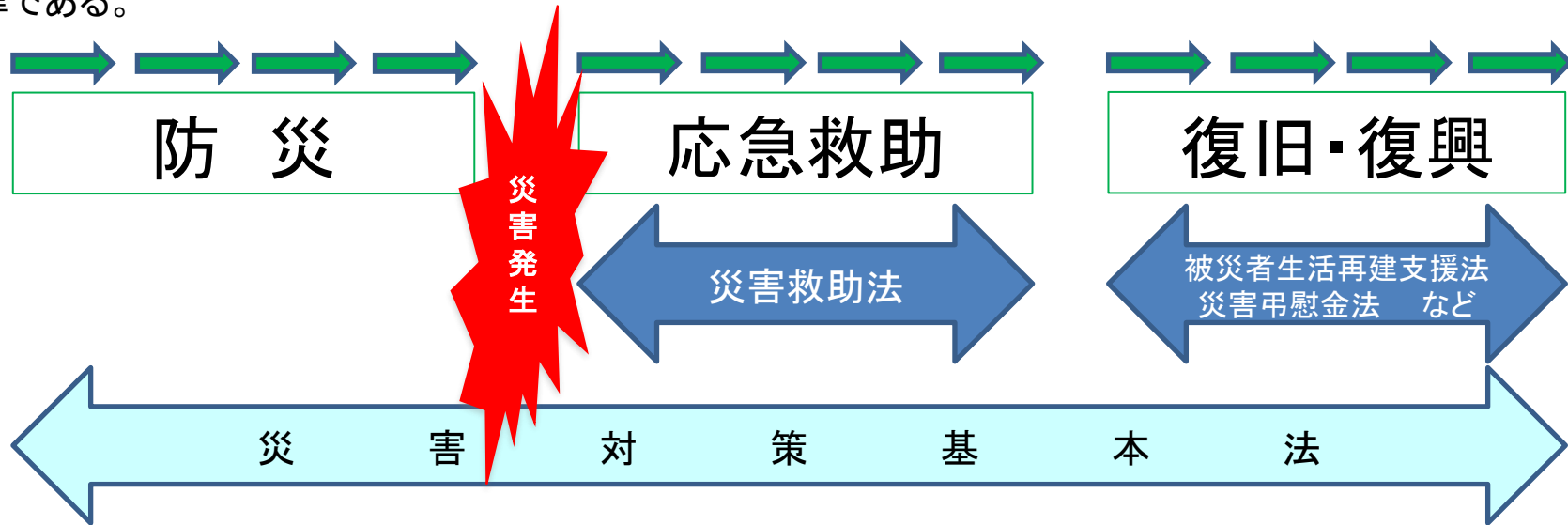
(住民等の責務)

第6条

- 3 前2項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

災害救助法の位置づけ

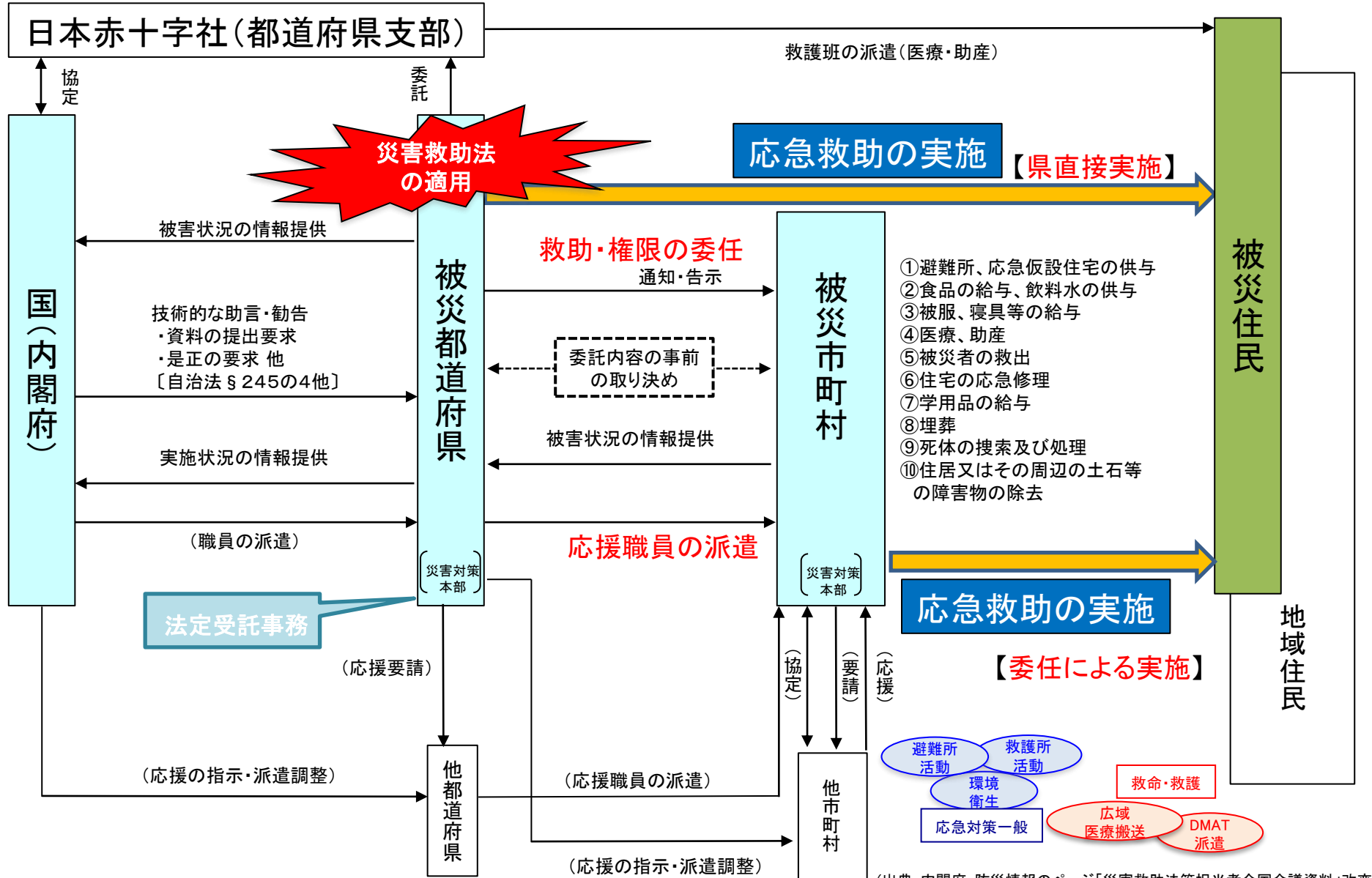
我が国の災害対策法制は、災害の予防、発災後の応急期の対応及び災害からの復旧・復興の各ステージを網羅的にカバーする「災害対策基本法」を中心に、各ステージにおいて、災害類型に応じて各々の個別法によって対応する仕組みとなっており、「災害救助法」は、発災後の応急期における応急救助に対応する主要な法律である。



災害救助法の適用

		市町村(基礎自治体)	都道府県
救助法を適用しない場合		救助の実施主体(基本法5条)	救助の後方支援、総合調整(基本法4条)
救助法を適用した場合	救助の実施	都道府県の補助(救助法13条2項)	救助の実施主体(救助法2条)
	事務委任	事務委任を受けた救助の実施主体(救助法13条1項)	救助事務の一部を市町村に委任可(救助法13条1項)
	費用負担	費用負担なし(救助法21条)	かかった費用の最大100分の50(残りは国が負担)(救助法21条)

災害救助法の実施概念図



防災基本計画の体系

災害対策基本法

(昭和36年法律第223号)

第3条:防災に関する計画の作成・実施、相互協力等

第34条:防災基本計画の作成及び公表等(中央防災会議)

第36条:防災基本計画に基づく指定行政機関による防災業務計画の作成等

第39条:防災基本計画に基づく指定公共機関の防災業務計画の作成等

第40条:防災基本計画に基づく都道府県地域防災計画の作成等

第42条:防災基本計画に基づく市町村地域防災計画の作成等

防災基本計画

※各種防災計画の基本

防災業務計画

防災業務計画

地域防災計画

中央防災会議(会長:内閣総理大臣)

※ 内閣総理大臣をはじめ全閣僚、指定公共機関の代表者、学識経験者により構成

指定行政機関:中央省庁

指定公共機関:独立行政法人
日銀,日赤,NHK,NTT等

都道府県防災会議(会長:知事)
市町村防災会議(会長:市町村長)

策定・実施

策定・実施

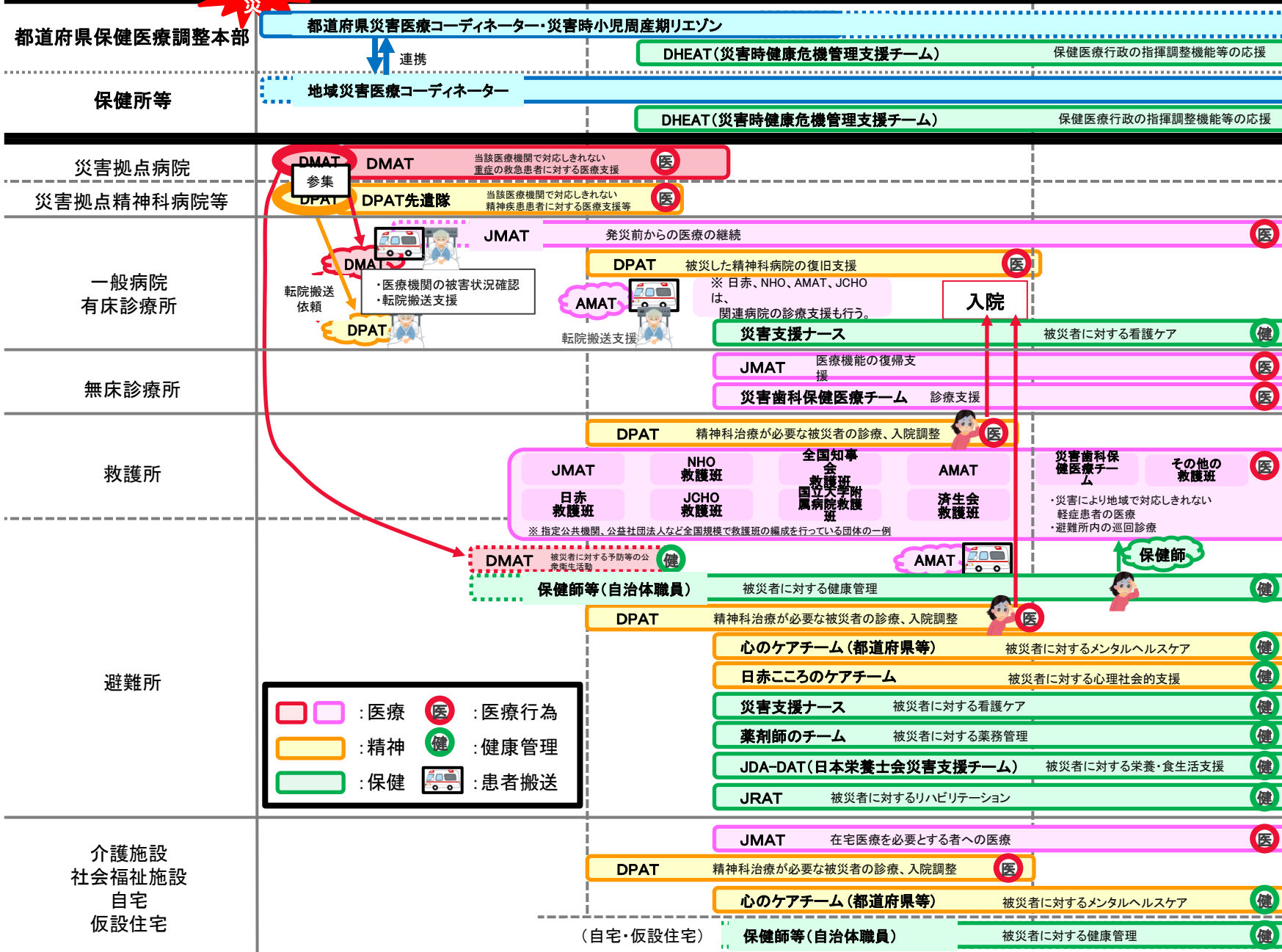
策定・実施

策定・実施

災害時における被災地外からの医療・保健に関わるチームの一例



急性期（～48時間） 亜急性期（48時間～1週間） 慢性期（1週間以降）



 : 医療 医 : 医療行為
 : 精神 健 : 健康管理
 : 保健 : 患者搬送

被災地の既存の医療・保健資源へ順次移行

「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」

大臣官房厚生科学課長、医政局長、健康局長、医薬・生活衛生局長、社会・援護局障害保健福祉部長 通知

科 発 0722 第 2 号
医 政 発 0722 第 1 号
健 発 0722 第 1 号
薬 生 発 0722 第 1 号
社 援 発 0722 第 1 号
老 発 0722 第 1 号
令 和 4 年 7 月 22 日

各都道府県知事 殿

厚生労働省 大臣官房厚生科学課長
医 政 局 長
健 康 局 長
医 薬 ・ 生 活 衛 生 局 長
社 会 ・ 援 護 局 長
老 健 局 長
(公 印 省 略)

大規模災害時の保健医療福祉活動に係る体制の整備について

大規模災害時の被災者に対する保健医療活動に係る体制については、これまで、「災害時における医療体制の充実強化について」（平成24年3月21日医政発0321第2号厚生労働省医政局長通知。以下「平成24年医政局通知」という。）及び平成28年熊本地震に係る初動対応検証チームにより取りまとめられた「初動対応検証レポート」（平成28年7月、平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム）により整備がなされてきたところである。

このような中、各都道府県において大規模災害時の保健医療活動チームの派遣調整、保健医療活動に関する情報の連携、整理及び分析等の保健医療活動の総合調整を行う保健医療調整本部が設置されているところである。

「大規模災害時の保健医療活動にかかる体制の整備について」②

記

1. 保健医療調整本部の設置等について

(1) 設置

被災都道府県は、当該都道府県に係る大規模災害が発生した場合には、速やかに、都道府県災害対策本部の下に、その災害対策に係る保健医療福祉活動(以下単に「保健医療福祉活動」という。)の総合調整を行うための本部(以下「保健医療福祉調整本部」という。)を設置すること。なお、当該保健医療福祉調整本部の設置については、当該保健医療福祉調整本部の設置に代えて、既存の組織等に当該保健医療福祉調整本部の機能を持たせても差し支えないこと。

被災都道府県における保健衛生活動を行う**災害時健康危機管理支援チーム**(以下「**DHEAT**」という。)・保健師チーム等の派遣調整については各都道府県の担当課が行ってきたところであるが、**保健医療福祉調整本部において、保健医療活動チームの派遣調整、保健医療福祉活動に関する情報連携、保健医療福祉活動に係る情報の整理及び分析等の保健医療福祉活動の総合調整**を行うこと。

「大規模災害時の保健医療活動にかかる体制の整備について」—③

(2) 組織

① 構成員

保健医療福祉調整本部には、**被災都道府県の医務主管課、保健衛生主管課、薬務主管課、精神保健主管課、民生主管課**(「災害時の福祉支援体制の整備について」(平成 30 年 5 月 31 日社援発 0531 第 1 号厚生労働省社会・援護局長通知。以下「平成 30 年社会・援護局長通知」という。))に記載する災害福祉支援ネットワークを所管する部署。)等の**関係課及び保健所の職員、災害医療コーディネーター、災害薬事コーディネーター等の関係者が参画**し、相互に連携して、当該保健医療福祉調整本部に係る事務を行うこと。また、保健医療福祉調整本部には、本部長を置き、保健医療福祉を主管する部局の長、その他の者のうちから、都道府県知事が指名すること。

② 連絡窓口の設置

保健医療福祉調整本部は、**保健所・DHEAT、保健医療活動チーム**(災害派遣医療チーム(DMAT)、日本医師会災害医療チーム(JMAT)、日本赤十字社の救護班、独立行政法人国立病院機構の医療班、全日本医療支援班(AMAT)、日本災害歯科支援チーム(JDAT)、薬剤師チーム、看護師チーム(被災都道府県以外の都道府県、市町村、日本看護協会等の関係団体や医療機関から派遣された看護職員を含む)、保健師チーム、管理栄養士チーム、日本栄養士会災害支援チーム(JDA-DAT)、災害派遣精神医療チーム(DPAT)、日本災害リハビリテーション支援協会(JRAT)、その他の災害対策に係る保健医療活動を行うチーム(被災都道府県以外の都道府県から派遣されたチームを含む。))をいう。以下同じ。)、その他の保健医療福祉活動に係る関係機関(以下「関係機関」という。)**及び災害福祉支援ネットワーク本部**(平成 30 年社会・援護局長通知に基づき都道府県が設置する、DWAT の派遣調整等を行う本部)**との連絡及び情報連携を行うための窓口を設置**すること。この場合において、保健医療福祉調整本部は、関係機関との連絡及び情報連携を円滑に行うために必要があると認めるときは、当該関係機関に対し、当該関係機関の担当者を当該窓口配置するよう求めることが望ましいこと。

③ 本部機能等の強化

保健医療福祉調整本部は、保健医療福祉活動の総合調整を円滑に行うために必要があると認めるときは、被災都道府県以外の都道府県等に対し、災害対策基本法(昭和 36 年法律第 223 号)等に基づき、保健医療福祉調整本部における業務を補助するための人的支援等を求めることが望ましいこと。

また、保健医療福祉調整本部は、保健医療福祉活動を効果的・効率的に行うため、被害状況、保健医療福祉ニーズ等について、**厚生労働省災害対策本部**(厚生労働省現地対策本部が設置された場合にあつては、厚生労働省現地対策本部。以下この③において同じ。)**と緊密な情報連携を行う**とともに、保健医療福祉活動の総合調整を円滑に行うために必要があると認めるときは、厚生労働省災害対策本部に対し、必要な助言及びその他の支援を求めること。

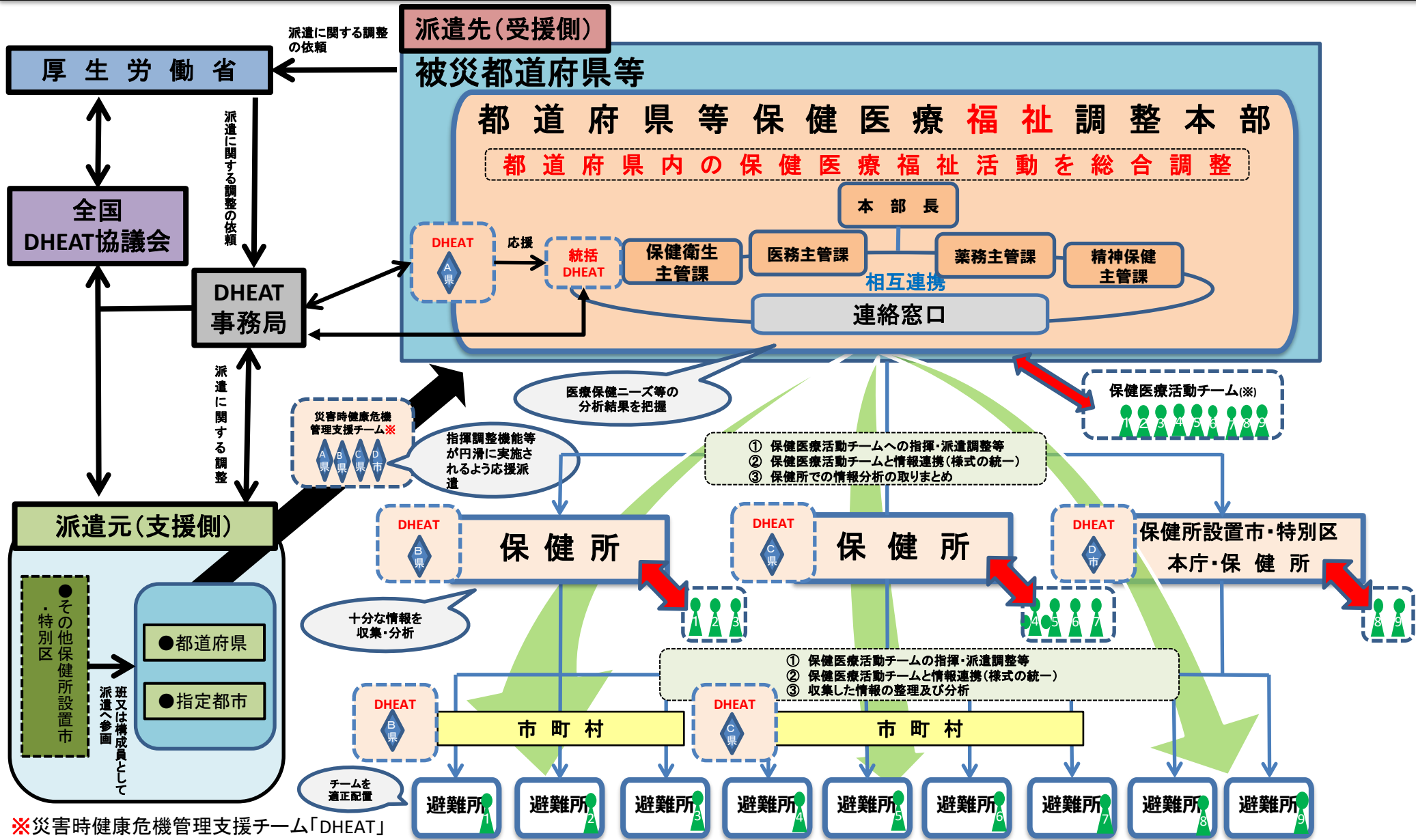
「大規模災害時の保健医療活動にかかる体制の整備について」④

2. 保健医療活動の実施について

(1) 保健医療活動チームの派遣調整

- ① 保健医療福祉調整本部は、被災都道府県内で活動を行う**保健医療活動チームに対し**、保健医療活動に係る指揮又は連絡を行うとともに、当該保健医療活動チームの**保健所への派遣の調整を行う**こと。なお、災害発生直後においては、人命救助等に支障が生じないよう、保健所を経由せず、被災病院等への派遣の調整を行う等、指揮又は連絡及び派遣の調整(以下「指揮等」という。)について、臨機応変かつ柔軟に実施すること。
- ② 保健所は、①によって派遣された**保健医療活動チームに対し**、**市町村と連携して**、**保健医療活動に係る指揮又は連絡を行う**とともに、当該保健医療活動チームの**避難所等への派遣の調整**を行うこと。
- ③ 保健医療福祉調整本部及び保健所は、①及び②の指揮等の実施に当たっては、救急医療から保健衛生等の**時間の経過に伴う被災者の保健医療福祉ニーズの変化を踏まえることに留意**すること。
- ④ 保健医療福祉調整本部及び保健所は、保健医療活動チームに対し、当該保健医療活動チームが実施可能な活動の内容、日程、体制、連絡先等の情報を予め保健医療福祉調整本部及び保健所に登録し、保健医療福祉調整本部及び保健所の指揮等に基づき活動を行うよう求めること。

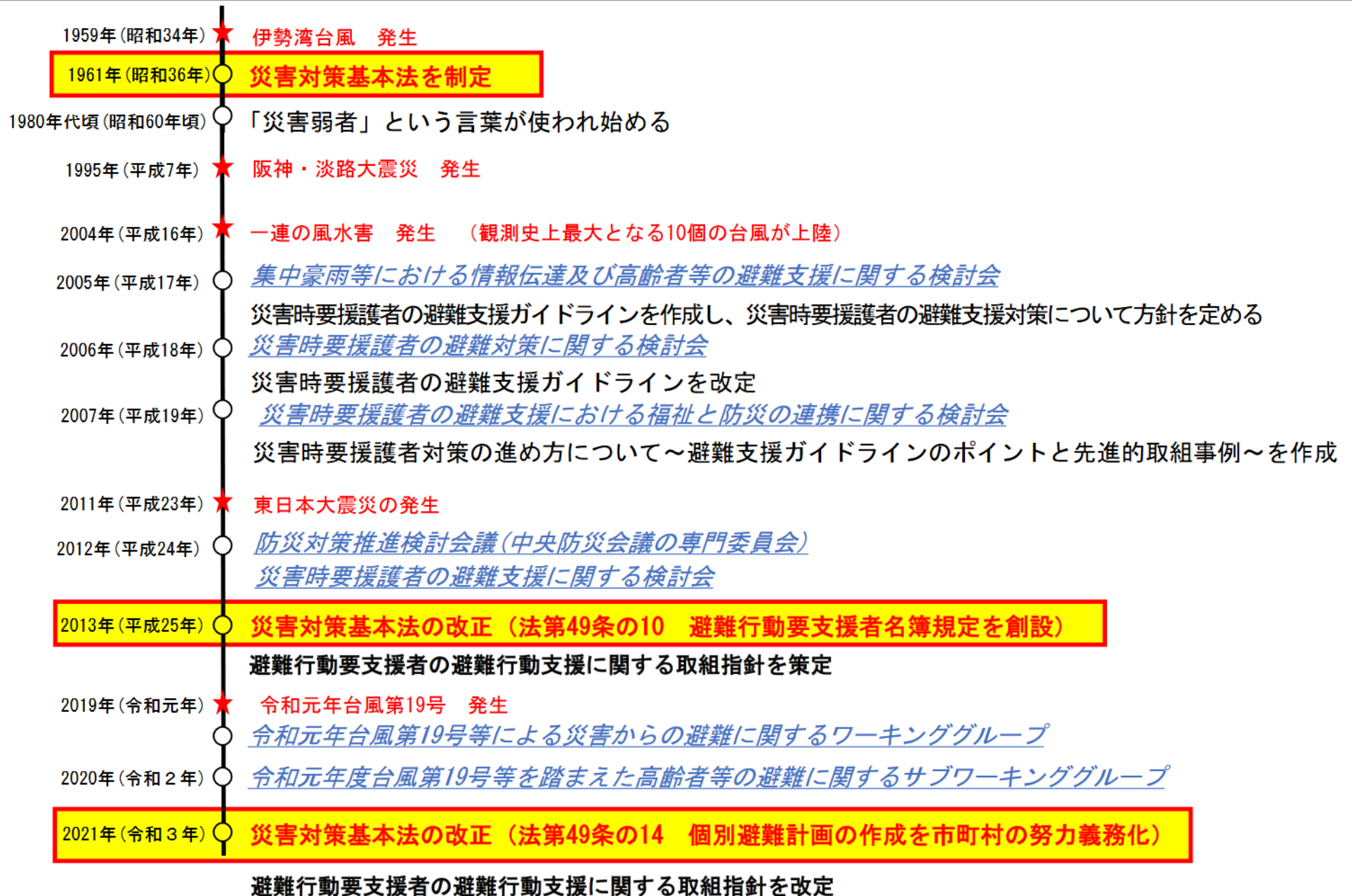
災害時健康危機管理支援チームの派遣



※災害時健康危機管理支援チーム「DHEAT」
(Disaster Health Emergency Assistance Team)

(※) (凡例) : 保健医療活動チーム(DMAT、JMAT、日本赤十字社の救護班、国立病院機構の医療班、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、管理栄養士チーム、DPAT等)

避難行動要支援者の避難行動支援に関する制度的な流れ



趣旨

頻発する自然災害に対応して、災害時における円滑かつ迅速な避難の確保及び災害対策の実施体制の強化を図るため、以下の措置を講ずることとする。

改正内容

1. 災害対策基本法の一部改正

① 災害時における円滑かつ迅速な避難の確保

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

住民アンケート
- 避難勧告で避難すると回答した者：26.4%
- 避難指示で避難すると回答した者：40.0%

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。



避難情報の報道イメージ (内閣府で撮影)

2) 個別避難計画(※)の作成

<課題>

避難行動要支援者名簿(平成25年に作成義務化)は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。
※ 避難行動要支援者(高齢者、障害者等)ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。
近年の災害における犠牲者のうち高齢者(65歳以上)が占める割合
令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。
任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%
※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用



避難行動要支援者が災害時に避難する際のイメージ

3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置/広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難(広域避難)させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。



大規模河川氾濫時の他市町村への避難イメージ

② 災害対策の実施体制の強化

1) 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更

2) 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置(※)

※非常災害に至らない、死者・行方不明者数十人規模の災害について設置

3) 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加



令和2年7月豪雨時の非常災害対策本部

2. 内閣府設置法の一部改正

内閣府における防災担当大臣の必置化

3. 災害救助法の一部改正

非常災害等が発生するおそれがある段階における災害救助法の適用

国の災害対策本部が設置されたときは、これまで適用できなかった災害が発生する前段階においても、災害救助法の適用を可能とし、都道府県等が避難所の供与を実施。

目標・効果

○広域避難に関する取組の推進

広域避難を検討している市町村における広域避難のための協定の締結割合 2020年度：80% ⇒ 2025年度：100%

公布日：令和3年5月10日

施行期日：令和3年5月20日

2) 個別避難計画(※)の作成

※ 避難行動要支援者(高齢者、障害者等)ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

<課題>

避難行動要支援者名簿(平成25年に作成義務化)は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。
近年の災害における犠牲者のうち高齢者(65歳以上)が占める割合
令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。
任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約10%
任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約57%
※併せて、マイナンバー法を改正し、名簿・計画の作成等に当たりマイナンバーに紐づく情報を活用



これをきっかけに防災部局と緊密な関係を構築しましょう!