

# 災害対応に関わる根拠法令・ 災害時保健医療体制

自治医科大学看護学部

島田裕子

# 主な災害対策関係法律の類型別整理

類型	災害対策基本法	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	大規模地震対策特別措置法 津波対策の推進に関する法律 ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・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 ・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 ・津波防災地域づくりに関する法律		・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	<全般的な救済援助措置> ・激甚災害法 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・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 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・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 <保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業災害補償法 ・森林保険法 <災害税制関係> 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 <その他> ・特定非常災害法 ・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 ・借地借家特別措置法
火山	活動火山対策特別措置法			
風水害	河川法	水防法		
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・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 積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法			
原子力	原子力災害対策特別措置法			

大規模災害からの復興に関する法律

# 災害救助法の位置づけ

「災害対策基本法」を中心に、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の中で、「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ための法律である。

## ■ 災害が発生した場合の対応



## ■ 災害が発生するおそれがある場合の対応

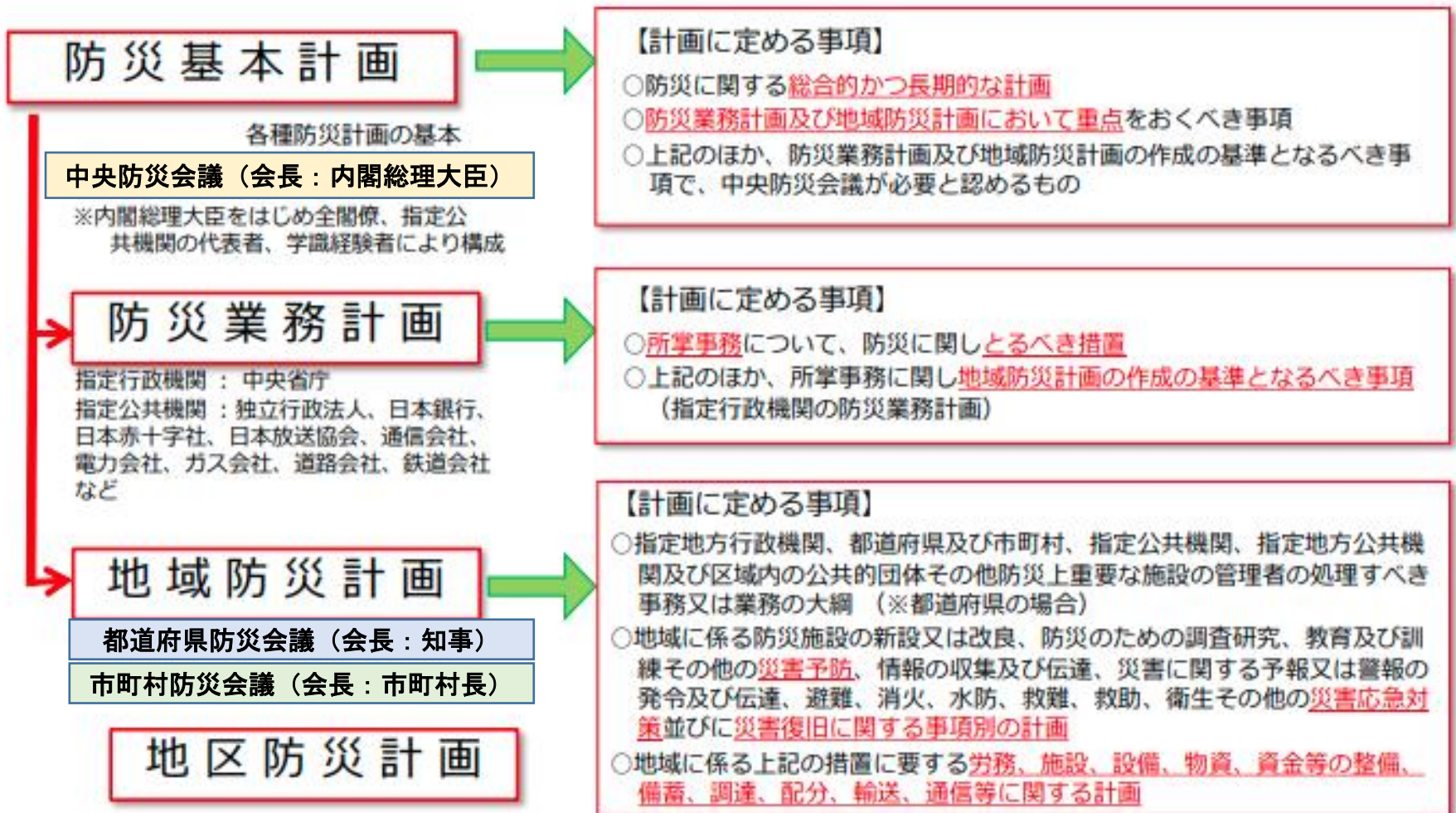


## <災害救助法が適用になると自治体の業務はどう変わる>

		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 （法13条2項）	救助の実施主体（法2条） （救助実施の区域を除く（法2条の2））
	事務委任	事務委任を受けた救助の実施主体 （法13条1項）	救助事務の一部を市町村に委任可 （法13条1項）
	費用負担	費用負担なし （法21条）	掛かった費用の最大100分の50 （残りは国が負担）（法21条）

# 防災基本計画の体系

- 防災基本計画は、災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する計画で、防災業務計画や地域防災計画の基本となるもの
- 指定行政機関・指定公共機関は防災業務計画を、都道府県防災会議・市町村防災会議は地域防災計画を作成



# 災害対策基本法の一部を改正する法律の概要

## 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

※ 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付く情報を活用



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

# 資源管理と優先配分

① 需要と供給のミスマッチ

供給  
資源

優先順位  
マッチング

マッチング

需要

供給

マッチング

需要

供給

マッチング

需要

供給

③ 全体を見渡して、最も優先順位の  
高いところに資源を配分する。

② 情報や供給資源  
を一元的に把握する

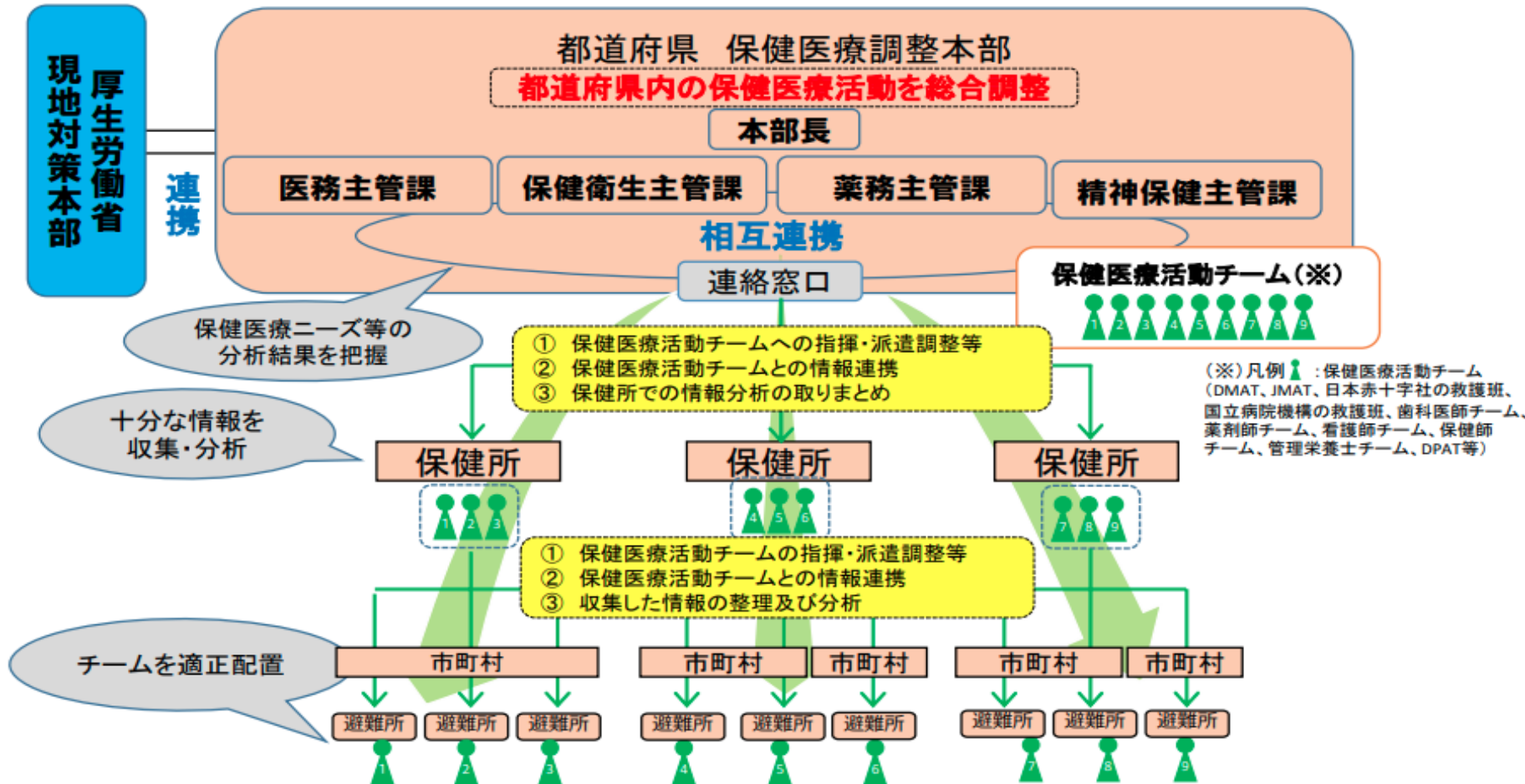


# 大規模災害時の体制モデル

被災都道府県に設置された保健医療調整本部において、保健所と連携し、

- ①保健医療活動チームに対する指揮又は連絡及び派遣調整
- ②保健医療活動チームと情報連携（様式の統一）
- ③収集した保健医療活動に係る情報の整理及び分析

を一元的に実施し、保健医療活動を総合調整する体制を整備する



# 大規模災害時の組織体制（保健医療衛生）

県庁 災害対策本部（保健医療調整本部）



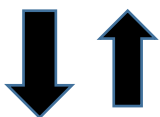
支庁 保健所対策本部



A市災害対策本部  
保健衛生部門

B市災害対策本部  
保健衛生部門

C市災害対策本部  
保健衛生部門



A避難所  
B避難所  
C避難所

A避難所  
B避難所  
C避難所

A避難所  
B避難所  
C避難所



# 各段階の避難所支援組織

保健所 災害対策本部 地域災害医療対策会議

参加者：災害医療コーディネーター、日赤、自衛隊、病院、  
医師会、歯科医師会、薬剤師会、消防、警察、市町村、  
各種支援チーム（DMAT, JMAT, 保健師, DPAT, JRAT, 栄養チーム等）

市町村 災害対策本部

防災、福祉、保健、医療、環境等の部局が連携して、避難所対応を行う  
さらに、ボランティアなど外部団体を含めた避難所対策会議を実施

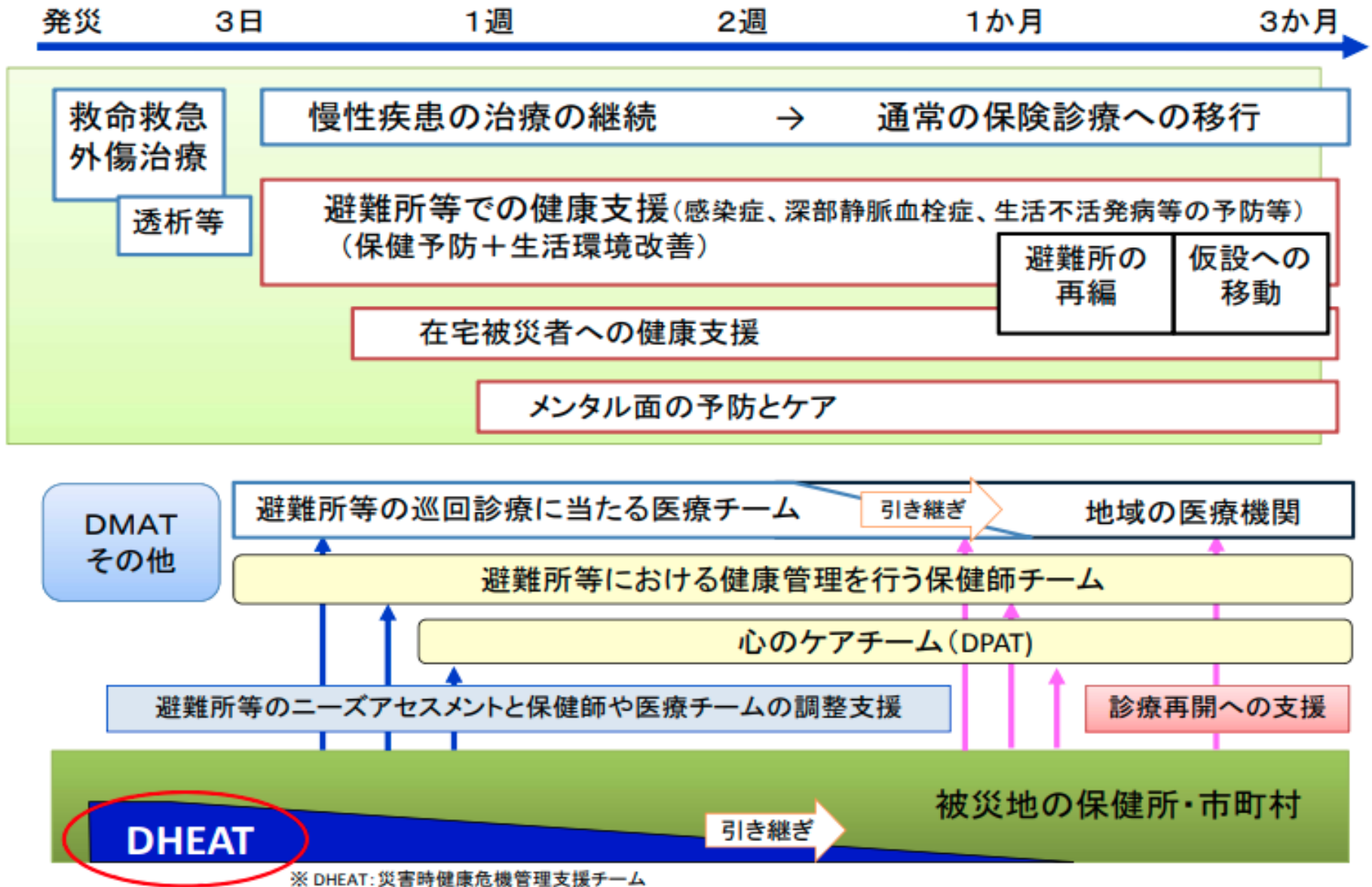
避難所 避難所運営委員会

避難所運営責任者（避難者の代表）、施設管理者、避難所派遣職員等

# 外部からの支援チーム

種類	活動内容
<input type="checkbox"/> DMAT 災害派遣医療チーム	医師，看護師，業務調整員で構成，被災地に迅速に駆けつけ急性期（概ね48時間以内）に救急医療を行う
<input type="checkbox"/> JMAT 日本医師会災害医療チーム	日本医師会が被災地外の都道府県医師会毎にチームを編成し被災地の医師会からの要請に基づいて派遣を行う 避難所等における医療，健康管理活動を中心として，主に災害急性期以降を担う
<input type="checkbox"/> DPAT 災害派遣精神医療チーム	精神科医師，看護師，業務調整員で構成 精神科医療，精神保健活動・支援を行うための専門的なチーム
<input type="checkbox"/> JRAT 日本災害リハビリテーション支援協会	災害時要援護者，新たな障害者への対応，生活不活発病等の予防を目的としたリハビリテーション支援を行う
<input type="checkbox"/> JDA-DAT 日本栄養士会災害支援チーム	非被災地の都道府県栄養士会が自ら，又は要請を受けて被災地内の医療・福祉・行政栄養部門と連携して，緊急栄養補給物資の支援など，状況に応じた栄養・食生活支援活動を行う
<input type="checkbox"/> DWAT 災害派遣福祉チーム	介護福祉士，社会福祉士，ケアマネジャー等で編成 避難行動や避難所の立ち上げ，生活支援，慢性期以降には地域生活移行・定着や生活再建支援を行う
<input type="checkbox"/> DHEAT 災害時健康危機管理支援チーム	保健所等の行政職員によって構成されたチーム 被災自治体の保健医療調整本部及び保健所の指揮調整機能の応援を行う

# 災害時保健医療ニーズと活動の経時変化



※ DHEAT: 災害時健康危機管理支援チーム

# 災害急性期の保健業務

- 対策本部の立ち上げ
- 職員の安否確認，職員の緊急招集
- 施設の被災状況（ライフライン，倒壊等）把握
- 連携体制の構築（通信機器の確保，関係機関への連絡）
- 災害に関する情報収集
- 医療機関の以外状況の把握
  - ・市町村内の医療機関等の被災状況（ライフライン，倒壊，受け入れ患者状況など）の把握
  - ・EMIS（広域災害・救急医療情報システム）での病院被災状況閲覧（可能であれば）
- 避難所状況の把握
  - ・避難所設置場所・数の把握等の初期評価
- ニーズの把握と支援調整
  - ・収集された上記情報の分析とニーズ把握
  - ・ニーズ対応のための関係機関との調整
- 支援組織，チームの保健所への応援要請及び活動調整
  - ・DHEAT，保健師チームの要請及び活動調整
  - ・医療救護班（地元医師会，DMAT，JMAT，日赤など）の要請及び活動調整
  - ・保健医療支援組織（DPAT，JRAT，栄養士会等）の要請及び活動調整

# DMATの合言葉

## CSCA—TTT

### 組織体制（C S C A）

- Command and Control
- Safety
- Communication
- Assessment

### 業務内容（T T T）

- Triage(トリアージ)
- Treatment(治療)
- Transport(搬送)

# 保健衛生の合い言葉

## CSCA—HHHH

### 組織体制（C S C A）

- **Command and Control**
- **Safety**
- **Communication**
- **Assessment**

### 業務内容（H H H H）

- Help  
保健医療行政によるマネジメントの補佐的支援
- Hub for Cooperation & Coordination  
多様な官民資源の“連携・協力”のハブ機能
- Health care system  
急性期～亜急性期～復旧期までの切れ目のない医療提供体制の構築
- Health & Hygiene  
避難所等における保健予防活動と生活環境衛生の確保による二次健康被害の防止

2015年度厚労科研 広域大規模災害における地域保健支援・受援体制構築に関する研究総括研究において英国ALSGのMIMMSの内容を一部改変

# 災害対応は平時から組織・団体が協力 することが成功につながる

## □保健所との連携

- ・ 平時の通常業務から保健所と連携する
- ・ 保健所が主催する災害研修・訓練に積極的に参加して災害に備える

## □市町村内での連携

平時から福祉部局，防災部局と一緒に災害  
対応の準備をする