

第3章 災害時における保健医療体制の構築

■ 現 状

平成23年3月に発生した東日本大震災では、地震や津波等により多数の住民が死傷し、医療機関も施設の損壊や電力供給の停止等の影響により、診療継続が困難になる等、極めて深刻な被害をもたらしました。

また、平成28年4月に発生した熊本地震においても、建物倒壊等により、多くの人的被害が生じるとともに、医療機関の損壊等により入院診療が制限されました。

これらの災害を教訓として、都はこれまで、災害時における保健医療体制の構築に向け、様々な取組を進めてきました。

1 災害時の医療救護体制

- 都は、発災直後から都全域の医療救護活動を統括・調整する東京都災害医療コーディネーターを設置するほか、各二次保健医療圏に東京都地域災害医療コーディネーターを設置し、圏域内の医療救護に必要な情報を集約することとしています。北多摩南部保健医療圏においては、都立多摩総合医療センター医師が、地域災害医療コーディネーターとして役割を担っています。
- 各市においても、市の医療救護活動を統括・調整する市災害医療コーディネーターの指定が進められています。
- 平時から、東京都地域災害医療コーディネーターが中心となって、二次保健医療圏ごとに地域災害医療連携会議を開催し、地域の実情を踏まえた災害時の医療連携体制について検討しています。
- また、二次保健医療圏ごとに、医療機関相互の連携等について確認及び検証を行うため、傷病者の搬送、受入医療機関の調整、医療救護班等の応援要請や派遣などの図上訓練を実施しています。
- 人工呼吸器等使用難病患者への支援については、東日本大震災を機に、その緊急性の高さが認識され、都は、平成24年3月に「東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針」と「在宅人工呼吸器使用者のための災害時個別支援計画作成の手引」を作成しました。これらに基づき、市は人工呼吸器等使用難病患者の災害時個別支援計画を作成しています。＜再掲＞
- 平成25年6月の災害対策基本法の改正により、市では避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられました。また、医療依存度の高い難病患者については、災害時も安全な療養生活が送れるような計画を併せて作成することが必要となり、保健所は市が作成する個別計画について、技術的な支援を行っています。＜再掲＞
- また、重症心身障害児（者）、医療的ケア児についてみると、圏域内の重症心身障害児（者）42名のうち、災害時個別支援計画作成数は18名（平成29年12月末現在の把握数）でした。人工呼吸器を装着している医療的ケア児の災害時個別支援計画については、今後作成を一層進める必要があります。＜再掲＞

- 精神医療に関しては、平成27年7月の防災基本計画の一部修正において、厚生労働省及び都道府県は、災害派遣精神医療チーム（DPAT）の整備に努めるものとされました。
- 都においては、平成30年3月、東京DPAT（東京都災害派遣精神医療チーム）が創設されました。災害時等の精神保健医療機能の低下や災害時ストレス等精神保健医療ニーズに対応し、発災直後から中長期にわたり、災害の現場へ出場し救命措置等の活動を行う災害医療派遣チーム「東京DMAT」や保健師チーム等と連携した活動を行う、としており、平成30年3月末現在、25の精神病床を有する医療機関との間で協定を締結しています。

2 災害時の医薬品等の確保

- 東京都地域防災計画では、各市は、医療救護所等で使用する医薬品等（3日分）を備蓄するとともに、発災後速やかに災害薬事センターを設置することとされています。また、各市が備蓄している医薬品等に不足が生じた場合は、各市が独自に調達し、調達が困難な場合には都に要請を行うこととされています。
- 災害時に必要な医薬品を確保するためには、あらかじめ各市が医薬品卸売販売業者との間で医薬品等供給のための協定を締結しておくことが重要です。
- 当圏域では、平成26～27年度に、保健所において、課題別地域保健医療推進プラン「災害時における医薬品等確保体制支援事業」を実施し、発災後72時間以降に各市と医薬品卸売販売業者の間で行う医薬品供給のための協定締結に向けた業務支援を行いました。事業開始時点では、管内6市のうち2市が協定を締結している状況でしたが、平成28年2月末までに、6市全てにおいて協定締結が完了しています。

3 災害時の保健活動、保健衛生対策等

- 東京都地域防災計画の中で、都保健所は、初動期の医療救護活動においては、公衆衛生的見地から地域災害医療コーディネーター及び市町村を支援する、とされています。
- 各市は、避難所の開設後、食料や生活必需品等の供給、トイレ機能の確保、避難住民に対する健康相談、食品衛生や感染症予防に関する情報提供、患者発生時の感染拡大防止対策等を行うものとされています。保健所は、飲料水の安全等の環境衛生、食中毒防止等の食品衛生、市の健康相談や防疫活動などを支援する役割を担います。
- また、災害時における動物救護対策については、飼い主と動物、そして都民の安全を確保するため、平常時から対策を講じる必要があります。各市では、地域防災計画にペット対策について記載し、避難所への動物の同行避難を前提とした対策の整備が進められています。
- 東日本大震災や熊本地震では、全国から多くの地方公共団体の職員が被災地に応援派遣され、都においても、長期にわたり多数の公衆衛生医師、保健師等を被災地に派遣し、支援活動を行いました。被災地方公共団体においては、指揮調整機能が混乱し、健康危機管理対応が困難となり、限られた支援資源の有効活用や被災状況に応じた支援資源の適正配分ができないなどの状況が見られました。
- また、熊本地震における対応に関して、内閣官房が平成28年7月に取りまとめた初動対応検証レポートでは、医療チーム、保健師チーム等との間の情報共有に関する課題が指摘され、今後「被

「災地に派遣される医療チームや保健師チーム等を全体としてマネジメントする機能を構築する」べきと提言されました（平成29年7月5日国通知）。

- 国は、自然災害に伴う重大な健康危機が発生した場合、被災地域内の保健医療行政だけでは健康危機管理対応が困難となることが予想されることから、被災自治体の指揮調整機能の支援体制を充実強化するため、公衆衛生医師、保健師、薬剤師、獣医師、管理栄養士、精神保健福祉士、臨床心理技術者、環境衛生監視員、食品衛生監視員等からなる「災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）」の体制について検討を行い、平成30年3月、「災害時健康危機管理支援チーム活動要領」（以下、「活動要領」という。）を定めました。
- DHEATは、災害発生時の健康危機管理に係る指揮調整等に関する専門的な研修・訓練を受けたものを中心として編成し、応援要請等に基づいて派遣され、被災自治体の指揮調整機能を支援することが期待されています。国は、平成28年度から、DHEATの一員として活動できる人材の養成も進めています。
- 都においては、特別区、中核市、政令市といった様々な設置主体の保健所が存在するなど他県と異なる状況や活動要領を踏まえ、他県等で自然災害に伴う重大な健康危機が発生した場合における、被災地の保健医療行政を支援するための体制整備、人員養成、並びに都が被災した場合における受援の仕組みを検討することとしています。

■ 課題

1 医療救護体制について

- (1) 災害時の医療救護活動が円滑に機能するよう、体制強化等を図る取組が必要です。
 - (2) 医療依存度の高い在宅療養難病患者等、重症心身障害児（者）及び医療的ケア児（以下、「在宅療養難病患者等」という。）に対し、平常時からの災害時に備えた支援が必要です。
 - (3) 都内発災時（発災直後から中長期）における災害時こころのケア体制（東京DPAT）の整備と併せ、関係機関相互の連携体制構築が必要です。
- 2 災害時に医薬品等を円滑に供給できるよう、体制強化が必要です。
- 3 発災時における医療分野・保健分野間の情報共有と連携が必要です。

■ 今後の取組

1 医療救護体制の強化

<市>

- 各市の地域防災計画等に基づき、市災害医療コーディネーターを中心とした医療救護体制を構築するとともに、災害拠点病院等との連携を強化します。災害に備え、関係機関と連携し、災害対策訓練を実施します。
- 災害時の医療救護活動について、住民等への普及啓発を推進します。

- 発災時には、各市の地域防災計画に基づき、医療救護所を設置し、また、災害拠点病院等の近接地等で傷病者のトリアージや軽傷者への応急措置及び搬送調整を行えるよう、速やかに緊急医療救護所を設置し、運営できる体制を整備します。
- 避難行動要支援者の災害時個別支援計画を作成します。〈再掲〉

<保健所>

- 地域災害医療連携会議や圏域内の災害対策訓練への参加等を通して、災害時の医療救護体制の強化に協力します。
- 市の担当部署と調整し、在宅人工呼吸器使用者の災害時個別支援計画作成に対する支援を行います。〈再掲〉

2 医薬品等の供給体制の強化

<市>

- 災害時における医薬品等供給体制をより円滑に運用できるよう、関係機関との連携を強化します。

3 災害時保健活動・保健衛生対策等の推進

<市>

- 発災時は、保健所や関係機関と連携し、避難所等での健康相談、飲料水や食品の安全確保、感染症の予防対策等を実施します。また、各市の地域防災計画等に基づき、避難所を設置する際には適切なトイレ機能を確保し、避難所の衛生管理や高齢者・障害者・女性・子供等の安全とプライバシーの確保に努めます。
- 大規模災害時に、動物の同行避難のために飼い主が日頃から備えておくべき内容について、防災訓練等を通じて周知を図ります。

<保健所>

- 平常時から各市の防災対策について把握するとともに、避難者等の健康管理、防疫活動等が的確に実施できるよう、保健所の役割・機能を生かした研修会を実施するなど、各市への支援を行います。
- 発災時には、避難所での健康相談や飲料水や食品の安全確保について市を支援するほか、避難所等における感染症の拡大防止措置を実施します。
- 災害対策訓練の実施により、発災時に、保健所として必要な活動・支援が円滑に実施できるよう備えるとともに、圏域内の関係機関との情報共有と連携を推進します。

■ 評価指標

| 指標 | 現状 | 目標 |
|---------------|--|---------|
| 災害対策訓練（保健所、市） | （保健所） 発災時対応訓練：1回 （市） ・訓練実施（緊急医療救護所等、 手順確認含む）：5市 ・地域防災計画見直し：1市 （平成29年度） | 着実に実施する |

参考

- 1 東京都地域防災計画（平成26年修正）
- 2 東京都動物愛護管理推進計画（平成26年4月）
- 3 災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）活動要領（平成30年3月）厚生労働省
- 4 「疾病・事業及び在宅医療に係る医療体制について」（平成29年3月31日付医政地発0331第3号厚生労働省医政局地域医療計画課長通知）別紙「疾病・事業及び在宅医療に係る医療体制構築に係る指針」