

第3章 災害時における保健医療体制の構築

■ 現 状

令和6年1月1日に発生した能登半島地震では、多くの人的被害が発生するとともに、多数の建物の倒壊、ライフラインの被害などにより、診療機能の制限が生じました。

圏域に大きく影響した災害としては、令和元年10月に発生した「令和元年東日本台風（台風19号）」が、多摩川流域に接する市に、多数の床上床下浸水等の被害をもたらしました。

多様化する自然災害が各地で発生するなか、都はこれまで、過去の災害を教訓として、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

- 都では、発生直後から迅速かつ的確に医療救護活動を行うことができるよう、東京都災害医療コーディネーター及び東京都地域災害医療コーディネーターを指定し、医療救護に必要な情報を集約一元化しています。
- 北多摩南部保健医療圏では、都立多摩総合医療センター及び都立小児総合医療センターが共に地域災害拠点中核病院の指定を受け、地域災害医療コーディネーターを設置しています。
- 圏域各市では、市災害医療コーディネーターを指定しています。
- 人工呼吸器等使用難病患者の支援については、平成23年の東日本大震災を機に、その重要性が認識され、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」及び「災害時個別支援計画作成の手引き」（令和5年7月最終改正）を作成しました。＜再掲＞
- 平成25年の災害対策基本法改正により、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、令和3年5月の同法改正により、「個別避難計画」の作成が市の努力義務となりました。国は、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」において、避難支援等関係者等への研修や避難行動に係る地域づくりなど、避難行動支援に係る共助力の向上を必要としています。＜再掲＞
- 医療依存度の高い難病患者及び在宅人工呼吸器等の医療的ケアを要する障害児は、安全確保のため災害時も在宅での療養を想定した計画を併せて作成することが必要であることから、保健所は市が作成する災害時個別支援計画について技術的支援を行っています。＜再掲＞
- 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。
- 都は、災害時、区市町村が自ら医薬品を調達できるようにするため、区市町村と医薬品卸売販売業者との締結を支援してきました。その結果、島しょ地域を除く都内の全区市町村が協定を締結しています。
- 東京都地域防災計画では、都を含む都内自治体、医療機関、事業者等に対して事業継続計画（BCP）の作成を推進しています。医療機関に対しては、都は、医療機関のBCP策定ガイドラインを、災害拠点病院、災害拠点連携病院及び一般医療機関向けの3つに分類して定めるとともに、全ての

病院を対象に、BCPの策定・改定に係る専門家の活用を支援するなど、医療機関の事業継続に関する支援を実施しています。

2 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なかで、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。
- 平成30年に国が活動要領を定めた「災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）」は、被災自治体の災害対策本部に設置される保健医療福祉調整本部や保健所等の指揮調整機能が円滑に機能するよう支援する、保健所等の保健・医療等の専門職等からなるチームです。
- 都においては、被災地の自治体のニーズに応じて効果的に支援するため、DHEATの活動を円滑に遂行できるよう、各専門職や業務調整員の心構えや事前準備、被災自治体における活動、災害時に使用するシステム等について、わかりやすくまとめた「東京都版 DHEAT 活動マニュアル」を策定し、内容の充実を図るため、災害派遣の経験を反映するなど、継続的に見直しを行っています。
- 一方で、災害時に避難所等において保健活動を行う保健師等を確保できるよう、国は令和3年12月に「災害時の保健師等広域応援派遣調整要領」を定めており、活動の基本を避難所等における被災者の健康の維持、二次健康被害や災害関連死の防止を図ることを目的とし、被災市区町村長又は被災都道府県の保健所長等の指揮命令のもとに活動を行うとしています。活動内容は、被災者の健康相談、健康管理及び避難所等の衛生対策等を想定しています。
- 令和6年の能登半島地震において、都はDHEAT及び保健師等チームを始め様々な対応人員の派遣を行っており、保健所からは医師、保健師、薬剤師、管理栄養士、事務等がチームの一員として石川県庁及び金沢市に設置された避難所において支援活動を行いました。
- コロナ禍においては、国が令和2年6月に「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」を策定し、都も同月に「東京都避難所管理運営の指針」の別冊として「避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン」を策定しました。これらを受け、圏域の多くの市において、避難所運営マニュアルの見直し等を行いました。
- 保健所では、令和3年度に市職員向けに「コロナ禍での避難所における感染症対策」をテーマに研修を実施し、各市の避難所感染拡大防止対策を支援したほか、令和元年東日本台風での被害を受け、コロナ禍で水害が発生した際の避難に係る対応状況について、圏域各市と連絡交換を実施しました。コロナ禍以降も、避難所運営に必要な保健活動・保健衛生について、市の実情を踏まえた研修を行っています。

■ 課 題

1 災害時医療救護体制

- (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及び在宅人工呼吸器等の医療的ケアを要する障害児(者)(以下「在宅難病患者等」という。)に対し、平常時から災害時に備えた支援が必要です。
- (3) 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。

2 災害時保健活動・保健衛生等

- (1) 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。
- (2) 新興感染症まん延時の災害対応への備えを市に促すことが必要です。

■ 今後の取組

1 災害時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症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。
- 医療依存度の高い在宅難病患者等を的確に把握し、避難行動要支援者の個別計画の作成や更新を継続して実施します。＜再掲＞
- 災害時における医薬品等共有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。

<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並びに保健所の会議等において災害時に向けた地域 BCP^{*1}の重要性について圏域の関係機関間で相互理解を図ることにより、災害時の医療救護体制の強化に協力していきます。
- 市の担当部署と連携し、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＞

^{*1} 地域BCP：地域全体の医療・ケア提供の継続と早期復旧を可能とすること、そして各機関のスタッフ・患者・利用者のみならず、多くの住民の「いのち」と「健康」と「暮らし」を守ることを目的とする、保健医療福祉の多職種多機関によるBCP

2 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するとともに、新興感染症まん延時における避難所受入れに対する各市への支援を実施します。
- 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） ・災害対策訓練：1回 ・災害時個別支援計画策定の検討会：1回 ・災害対策研修：4回 （市） ・訓練の実施（緊急医療救護所開設、三師会との通信訓練、図上訓練等）：全市で実施	着実に実施する

参考

- 1 東京都地域防災計画 震災編（令和5年修正）
- 2 東京都動物愛護管理推進計画（令和3年3月改定）
- 3 災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）活動要領（令和5年3月一部改正）厚生労働省

コラム

避難所運営協議会 各班別研修 ～狛江市～

令和5年度、避難所運営にあたっての知識の向上や、災害時の対応方法、行動内容などを検討するため、避難所運営協議会の班ごとの研修を実施しました。

狛江市では、各避難所（狛江高校を除く）に「避難所運営協議会」という組織が設置されています。主に避難所の周辺にお住まいの方々と構成され、日頃から避難所運営に関する会議を行ったり、備蓄倉庫の確認、総合水防訓練や総合防災訓練での避難所開設運営訓練などを行っていただいています。

研修は全6回開催し、本部役員向け研修から始まり、総務班、施設管理班、物資供給班、保健衛生班、ボランティア班と班ごとに特化した内容で行いました。



本部役員向け研修では、宮城県石巻市の職員の方に東日本大震災時の避難所開設などの体験談をオンラインでお話しいただきました。また、総務班向け研修では避難所運営ゲーム（HUG）を実施したり、施設管理班向け研修では施設の安全確認方法や注意点のほか、応急給水栓の組立方法を確認するなど工夫を凝らしました。

研修は市職員だけではなく、関係機関とも連携して行いました。物資供給班向け研修ではアレルギー対応について、保健衛生班向け研修では避難所の衛生管理や感染症対策について、多摩府中保健所の



方に講義いただくとともに、狛江消防署の方には応急手当訓練として三角巾やAEDの使い方をレクチャーしていただきました。また、ボランティア班向け研修では社会福祉協議会の方に災害ボランティアセンターについて講演いただくなど、多くの関係機関の方々の協力のもと、今後の避難所運営に役立つ具体的かつ実践的なお話をいただきました。