

(案)

第1章 指針の策定(改訂)に当たって

1 目的

在宅人工呼吸器使用者は、電力の供給停止が生命の危機に直結する、移動等の避難行動が困難などの特性があります。人工呼吸器使用者が自助力・共助力を高め、発災時に適切な行動をとることができるよう、要配慮者対策を担う区市町村は、その特性に配慮した支援を行うことが求められます。本指針は、人工呼吸器使用者の緊急性・特殊性にかんがみ、各区市町村の要配慮者対策との整合性を図りながら、人工呼吸器使用者の把握、名簿作成、在宅療養の継続・避難支援を含めた災害時個別支援計画作成等の支援体制を整えるための、東京都としての基本的な考え方を示すものです。災害時個別支援計画の作成を通じ、患者・家族等が災害時の備えや発災時に取るべき行動が明確化できるよう、区市町村の地域特性に応じ、関係機関が十分に連携して人工呼吸器使用者の対策を講ずることが必要です。

2 経緯

平成23年3月11日に発生した東日本大震災、それに続く「計画停電」、その後の度重なる地震及び風水害の経験により、改めて要配慮者対策、とりわけ緊急性・特殊性の高い人工呼吸器使用者に対する対策の重要性が明らかになりました。

(1) 東京都における災害等の対策

東京都では、平成15年に原子力発電所の停止に伴う夏の電力不足に備えるため、人工呼吸器使用者向けの「停電時の手引」を作成するとともに、人工呼吸器使用者のうち希望者を東京電力に登録し、停電時に東京電力から連絡をする仕組みを開始しました。その後も、非常時に携帯可能なホルダ一型の「災害時の手引」を保健所を通じて患者に配布するなど、様々な取組を行ってきました。

しかし、人工呼吸器使用者には、地域保健法に基づき保健所が支援している難病患者や、他疾患を原因とし、介護保険制度を利用して介護支援専門員や訪問看護師等による支援を受けている方、いずれの支援にもつながっていない方等がいて、在宅療養支援の体制が重層化する中で、どの部門が災害時対策を率先して推進するのか、初動できるのはどの機関なのかなど、十分整

(案)

理できていない状況にありました。

そのような中、東日本大震災が発生し、直後の停電や計画停電により人工呼吸器が停止する寸前になるという事例がありました。また、多くの関係機関から状況確認や情報提供などの支援のあった患者がいる一方、ほとんど支援のなかった患者もいるという話もありました。こうしたことから、人工呼吸器使用者の現状把握と災害時支援対策の確立が課題として浮き彫りとなりました。

(2) 東日本大震災後の取組

東京都は震災後に、「東京緊急対策2011」を策定し、「在宅療養患者への緊急支援」として、大規模災害等による停電時の都民の安全を確保するため、以下の対策を推進しました。

ア「人工呼吸器使用者の停電への備えに関する調査（「プレ調査）」

イ「在宅療養患者緊急時対応支援事業」

（医療機関による人工呼吸器の予備電源等の貸与への支援）

ウ「災害時の在宅人工呼吸器使用難病患者に係る人工呼吸器等実態調査（「本調査）」

エ「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」の作成

これらの調査の結果、都における人工呼吸器使用者災害時支援対策の基本的な考え方を示す指針を策定するとともに、各使用者や地域の実情に合った支援体制を確立するために、平常時から個別の支援計画を作成できるよう手引を作成しました。

(3) 東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針策定後の取組

各区市町村で在宅人工呼吸器使用者の災害時個別支援計画作成の必要性が認識され、各区市町村での取組が広がり始めました。

東京都では、各区市町村の在宅人工呼吸器使用者への支援が円滑に進むよう、学習会や検討会の開催等に対する技術的支援を行ってきました。

平成26年11月には、在宅人工呼吸器使用者のための医療機器の取扱いを含む日頃の備えを解説するとともに、実際の停電時における対応方法を示し

(案)

た在宅人工呼吸器使用者の災害対策停電シミュレーションDVDを作成し、各市町村の防災主管課、在宅人工呼吸器使用者災害時支援窓口に配布しました。

さらに、在宅人工呼吸器使用者の災害時支援窓口を明確にするため、毎年、支援窓口の調査を実施するとともに、把握した窓口を関係機関に広く周知し、人工呼吸器使用者を把握した際は支援窓口はその情報が集まるような体制づくりを行っています。

近年も、平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震、令和元年の台風など、大きな災害とそれに伴う停電が発生しました。とりわけ令和元年台風第19号においては、都内に住む多くの人工呼吸器使用者が、差し迫る災害を前にどのように情報を収集し、何を備えておくべきか、災害を回避するために事前に避難すべきか、避難先をどうするかなどの課題に直面しました。こうした状況も相まって、災害時個別支援計画作成の必要性はさらに高まっています。令和元年12月末現在、区市町村が把握している在宅人工呼吸器使用者のうち、災害時個別支援計画が作成されている方の割合は、約〇割であり、今後も在宅人工呼吸器使用者の把握と、災害時個別支援計画の作成を一層推進していく必要があります。

3 要配慮者対策との関係

(1) 要配慮者対策を巡る国及び都の動き

都は、平成25年2月に「災害時要援護者への災害対策推進のための指針(区市町村向け)」を改訂し、ねたきり等の要介護高齢者や認知症の人、障害者、難病患者、乳幼児、妊産婦等を被災のリスクが高い人としています。

国は、平成25年に災害対策基本法を改正し、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を「要配慮者」として定めました。また、区市町村において要配慮者のうち災害時の避難に特に配慮を要する者(以下、「避難行動要支援者」といいます。)について名簿^{*1}を作成することが義務付けられるとともに、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できるようになりました。また、さらなる避難行動支援のために取り組むべき事項として、個別計画^{*2}の策定、避難行動支援に係る地域の共助力の向上を挙げています。

要配慮者対策を進めるためには、住民に身近な自治体である区市町村が中心となって、地域の中で適切な支援を行う必要があります。そこで都は、区

(案)

市町村が行う要配慮者避難支援体制及び避難生活支援体制整備の経費補助や区市町村の福祉・防災担当者向け研修会の開催などにより、区市町村の取組を支援しています。

【用語説明】

※1 避難行動要支援者名簿：避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする名簿

※2 個別計画：避難行動要支援者名簿の情報に基づき、地域の特性や実情を踏まえつつ区市町村が民生委員等と連携しつつ、具体的な避難方法等について避難行動要支援者と打ち合わせて作成する計画

(2) 区市町村における要配慮者対策の状況

全国の「市町村における避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査」(令和元年6月1日現在。総務省消防庁調べ)によると、都内62区市町村のうち、①避難行動要支援者名簿を策定済みが59区市町村、②個別計画について「全部作成済」又は「一部作成済」の自治体が39区市町村となっています。

この結果から、災害対策基本法が改正されて、6年が経過し、災害対策基本法で区市町村に作成が義務付けられた避難行動要支援者名簿はほぼ全ての区市町村で策定されている一方で、避難行動要支援者一人一人の個別計画の策定は必ずしも円滑に進んでいない状況といえます。

(3) 要配慮者対策との連動

自力での避難行動が困難な在宅人工呼吸器使用者への支援は、要配慮者対策の一環として区市町村が主体的に取り組むことが求められます。また、東日本大震災、その後の計画停電や風水害による停電などの経験により、電力供給の停止がそのまま生命の危険に直結する事態も発生し、在宅人工呼吸器使用者について要配慮者の中でも特に支援の緊急性が高いことが再認識されました。

各区市町村は、防災部門、福祉部門及び保健部門が十分に連携し、平常時から情報交換を行い、避難行動要支援者に対し、個別計画を作成しておく必

(案)

要があります。在宅人工呼吸器使用者の場合は、在宅に留まった方が安全を確保できる場合があるため、避難するタイミングや、人工呼吸器関連の情報を盛り込んだ、災害時個別支援計画の策定が必要です。

(4) 災害時個別支援計画作成の必要性

在宅人工呼吸器使用者は、移動が大変難しく、通常の避難行動は困難です。さらに、東京の場合は在宅人工呼吸器使用者が 2,000 人規模であるため、避難を目的とした入院は難しい状況です。そのため、あらかじめ人工呼吸器使用者・家族と協同で、個別の事情を反映させた災害時個別支援計画を作成し、自助・共助力を高め、発災時に適切な行動をとることができるように準備しておく必要があります。（「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」○ページ参照）

地域によって、高潮、火災、川の氾濫、土砂崩れなどの災害が予想される場合には、避難を前提とした対策が必要ですが、それ以外の場合は在宅で災害を乗り切るなど、地域の実情に合わせた災害時個別支援計画の作成が必要です。

(案)

災害対策基本法における要配慮者対策との関係

要配慮者対策

在宅人工呼吸器使用者対策

○要配慮者の把握

対象者：高齢者、障害者、難病患者、
妊産婦、乳幼児 等

うち、在宅人工呼吸器使用者の把握

対象者：難病、脳卒中後遺症、
脳外傷、呼吸器疾患、
重症心身障害、**医療的ケア** 等

○避難行動要支援者名簿の作成

反映

うち、在宅人工呼吸器使用者については、
在宅人工呼吸器使用者災害対策リストを
作成

※避難行動要支援者名簿へ必要な情報を
反映

○個別計画※の作成

うち、在宅人工呼吸器使用者については
災害時個別支援計画※を作成

※ 発災時は、事前に定めた**個別計画**(人工呼吸器使用者については**災害時個別支援計画**)に
基づき、避難支援、避難生活支援等を行う。
(在宅人工呼吸器使用者については、在宅での療養支援を含む。)