

日医総研 ワーキングペーパー

大規模災害への対応にかかる 提言等支援のための研究

ー 平時の法律の想定を超える

「大規模災害の緊急非常事態対処法」の制定等をー

No. 297

平成 25 年 9 月 24 日

日本医師会総合政策研究機構

畑仲 卓司

尾崎 孝良

吉田 澄人

はじめに

東日本大震災発災直後の平成 23 年 4 月 22 日、政府の被災者生活支援特別対策本部からの協力要請を受けて、被災者の健康を支援することを目的とした、「被災者健康支援連絡協議会」（19 組織（34 団体）、以下「協議会」とも言う）が設立された。この協議会は、被災地の情報や各組織・団体活動状況の情報がほとんどない中、横倉義武代表（日本医師会長）のもと、6 名の副代表（次ページ参照、各々健康支援関連団体の会長）、及び羽生田俊（日本医師会副会長）・嘉山孝正（全国医学部長病院長会議相談役）事務局長といった執行体制によりスタートした。

本研究は、この協議会を構成する各組織・団体が、東日本大震災の現場で経験したことや直面した問題点等を、国の政策に汲み上げることが重要であるという問題意識のもと、今後起るかもしれない大災害への対応策を、両事務局長が中心となってとりまとめるに際して、その支援を日医総研が要請されたために行ったものである。

本研究の内容は、まずこの協議会において、各組織・団体の被災者支援活動を通じて蓄積された経験やノウハウを踏まえた、「東日本大震災における被災者健康支援の問題点抽出」と「分析」「対応策の検討」のとりまとめが求められ、事務局よりその支援を要請されたことから、これに資する研究からスタートした。この研究成果は、平成 25 年 4 月に協議会が国に提出した、「大規模災害への対応にかかる提言及び要望書」に反映されることとなった。

さらに、この提言・要望の一つである「1 平時の法律の想定を超える『大規模災害の緊急非常事態対処法』の制定」については、別途研究「平時の想定を超える大規模災害時の緊急事態対処法制の在り方について」を行い、既存の法体系の上塗りと法と法の隙間を埋める新たな法律として、5 つの提言要旨の報告を協議会に対し行った。

また上記「大規模災害への対応にかかる提言及び要望書」のうち、「2 東日本大震災の教訓を踏まえた法的問題点等の解消と対応策の実現のための法改正等」についても、協議会の各組織・団体と国の担当部局とで個別協議が行われ、その協議結果の整理を概括的に行い、協議会に対し報告を行った。

本ワーキングペーパーは、以上について取りまとめたものである。

< 「被災者健康支援連絡協議会」の執行体制 >

○代表	横倉 義武 (日本医師会長)
○副代表	大久保満男 (日本歯科医師会長)
	児玉 孝 (日本薬剤師会長)
	坂本 すが (日本看護協会会長)
	別所 正美 (全国医学部長病院長会議会長)
	堺 常雄 (日本病院会長)
	西澤 寛俊 (全日本病院協会会長)
○事務局長	羽生田 俊 (日本医師会副会長)
	嘉山 孝正 (全国医学部長病院長会議相談役)

大規模災害への対応にかかる提言等支援のための研究

— 平時の法律の想定を超える「大規模災害の緊急非常事態対処法」の制定等を一

主席研究員 畑仲 卓司
主席研究員 尾崎 孝良
主任研究員 吉田 澄人

キーワード

- ◆被災者健康支援連絡協議会
- ◆被災者健康支援
- ◆現場への大幅な権限委譲
- ◆東日本大震災
- ◆大規模災害の緊急非常事態対処法
- ◆中央防災会議委員
- ◆判断は現場に責任は国に

ポイント

- ① 本研究は、平成 23 年 4 月 22 日政府の被災者生活支援特別対策本部からの協力要請を受けて、東日本大震災の被災者の健康を支援することを目的として設置された、「被災者健康支援連絡協議会」（19 組織（34 団体）、以下「協議会」とも言う）における、今後起るであろう「大規模災害への対応にかかる提言及び要望書」策定を支援するために行ったものである。
- ② 協議会および各構成団体で蓄積されたノウハウを、今後起こるかもしれない大規模災害対策に資するとともに、国への提言・要望をとりまとめるという考え方の基に、下記のようなプロセスによって検討を行った。
 - 1) 各構成団体による平成 24 年 10 月 1 日時点での、「東日本大震災における被災者健康支援の問題点」抽出。
 - 2) 各構成団体による「東日本大震災における被災者健康支援の問題点」を踏まえ、大規模災害に備えた対応策を抽出。
 - 3) 抽出された「東日本大震災における被災者健康支援の問題点」を、まず個別具体的な項目に分けた上で、これらを小項目・中項目・大項目のカテゴリー（分野）に系統化。
 - 4) 前記カテゴリー毎に、被災者健康支援の問題点やその発生時期・期間、および対応策を整理。
 - 5) 各構成団体により、被災者健康支援の法的問題点の解消と、対応策実現のための法改正等を抽出。
 - 6) 国の関係機関と、被災者健康支援の法的問題点の解消と、対応策実現のための法改正等に関する協議とその結果のとりまとめ。
 - 7) 平時の法律の想定を超える『大規模災害の緊急非常事態対処法』の制定にかかる、被災現場の実態把握や法律等専門的視点からの検討。
 - 8) 前記までの検討を総合的に把握した上で、国の大規模災害対策に資することを目的として、国への提言・要望をとりまとめ。
- ③ 「東日本大震災における被災者健康支援の問題点抽出」と「対応策等」の検討を踏まえ、研究の中間段階として、下記の項目からなる「大規模災害への対応にかかる提言及び要望書」のとりまとめを行った。これを受け、平成 25 年 4 月に

協議会が古屋 圭司内閣府特命担当大臣(防災)に提出した、「大規模災害への対応にかかる提言及び要望書」が巻末の参考資料1である。

- 1) 平時の法律の想定を超える『大規模災害の緊急非常事態対処法』の制定
- 2) 東日本大震災の教訓を踏まえた法的問題点等の解消と対応策の実現のための法改正等
- 3) 中央防災会議の委員に被災者健康支援連絡協議会の代表を任命

④ 「1) 平時の法律の想定を超える『大規模災害の緊急非常事態対処法』の制定」については、別途研究「平時の想定を超える大規模災害時の緊急事態対処法制の在り方について」を踏まえ、既存の法体系の上塗りとは法と法の隙間を埋める新たな法律として、次のような提言の整理を行った。

- 1) 大規模災害による緊急事態が発生した場合、「現場」への大幅な権限委譲を
- 2) 大規模災害時に委譲すべき権限の範囲は、緊急時の医療提供関係全てに
- 3) 中央防災会議の委員に被災者健康支援連絡協議会の代表を任命
- 4) 「判断は現場に、責任は国に」という仕組みに
- 5) 患者の生命を守るため他者の人権等を侵害せざるを得ない場合には、緊急避難の法理で対応

⑤ また「2) 東日本大震災の教訓を踏まえた法的問題点等の解消と対応策の実現のための法改正等」についても、協議会の各団体と国の担当部局とでの協議結果の整理を行った。

⑥ これら全てを協議会の最終提言案「今後の大規模災害への対応にかかる提言(案)」としてとりまとめたものが、巻末の参考資料2である。

目 次

第1章 本報告の目的と検討方法	1
1. 本報告の目的	1
2. 検討方法	1
第2章 カテゴリー別問題点と今後の対応策	3
第1節 問題点のカテゴリーと発生時期・期間	3
1. 問題点のカテゴリー	3
2. カテゴリー別問題の発生時期・期間	6
第2節 カテゴリー別の問題点と今後の対応策	9
1. 被災情報の収集・提供	9
2. 救援物資	11
3. 派遣	13
4. 被災した患者等の受入れ	15
5. 原発事故に伴う二次被害	16
6. 避難所	18
7. 仮設住宅	19
8. 制度の特例	20
第3章 大規模災害への対応にかかる提言及び要望	21
1. 平時の法律の想定を超える 「大規模災害の緊急非常事態対処法」の制定を	21
2. 東日本大震災の教訓を踏まえた法的問題点等の解消と 対応策の実現のための法改正等を	28
3. 中央防災会議の委員に被災者健康支援連絡協議会の代表を	33
第4章 まとめ	39
参考資料 1 古屋 圭司内閣府特命担当大臣(防災)提出 大規模災害への対応にかかる提言及び要望書	40
参考資料 2 被災者健康支援連絡協議会の最終提言案	41

