

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策研究プロジェクトリーダー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



「コロナ禍と災害支援活動」

兵庫県こころのケアセンター長 加藤 寛

新型コロナウイルスの新規感染症者は東京オリンピックの前後から急速に増加し、災害レベルの対応が必要と叫ばれるに至っている。当初からコロナ禍は、原子力災害や爆発物事故などと並べCBRNE(シーバーン)災害として捉える必要があると言われてきた。CBRNE災害とは化学(chemical)、生物(biological)、放射性物質(radiological)、核(nuclear)、爆発物(explosive)による事故あるいは災害のことを指しており、自然災害とは異なる問題が生じるため、それに応じた介入や支援が必要とされる。たとえば地下鉄サリン事件のような化学兵器が使われた場合には、救援者が自らの安全を確保するために特別な知識と装備が必要となるし、福島原発事故が象徴するように原子力災害は自然災害とは異なる問題が長期に続き対応は困難を極める、などの状況が生まれる。

コロナ禍において、わが国で最初に介入が求められたのは、多数の感染者を出したクルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号に対してであった。この時の支援活動は、まさに災害に準じた緊急支援であり、自衛隊、日赤、DMAT(災害派遣医療チーム)、そして精神科領域ではDPAT(災害派遣精神科医療チーム)が活動に参加した。筆者は2月11日から14日までDPAT隊として船内に入り、乗客や乗員への支援活動に従事した。感染防御に関するレクチャーを直前に受け恐る恐る船内に入ったが、感染の不安よりは指揮命令系統の混乱、錯綜する情報に翻弄された。さらに活動終了後に予期せぬ形で2週間の隔離を余儀なくされたことや、活動に参加したことへの批判にも直面し、これまででない葛藤を感じた。

コロナ禍における医療関係者の苦況は、重症患者を受け入れた医療機関でのスタッフの献身的な業務が繰り返し報道され、高い社会的関心を集めてきた。その結果、応援キャンペーンや慰労金支給など、彼らを支援する動きにつながっている。一方で、感染者に最前線で対応する保健所職員が直面

する苦悩の大きさは、十分な関心が寄せられているとはいえない。保健所では保健師を中心として、感染者の情報を収集する疫学調査や、療養か入院かを定める医療調整などを行うだけでなく、検体搬送、パルスオキシメーターや酸素濃縮機の配付など多様な業務に忙殺されている。特に都市部の保健所では、増え続ける感染状況の中でマンパワーをはるかに超える業務に追われ、月に200時間を越える残業をしている保健師もいるほどである。それだけでなく住民からはクレームを受け続け、入院に関して受け入れ病院から、いわゆるインフォームドコンセント(例:呼吸器を使えない場合もあることを了承してもらうなど)を保健師が取れなどと難題を押しつけられ、疲弊し休職や退職に追い込まれた職員も出ている。保健所職員、とりわけ保健師は自然災害時も長期にわたって被災者の心身の健康を守るために中心的な役割を担う。自然災害であれば、被災地には全国から支援の保健師チームが入るが、全国に拡大するコロナ禍では、外部からの応援がほとんど得られない。また、ほとんどの自然災害では支援の必要性は時間の経過とともに減っていくが、コロナ禍では、第3波、第4波、そして第5波と感染者は増え続けており、まったく終わりが見通せない状況で、彼らの苦悩は深まる一方である。最前線で格闘する保健所職員を守るためには、まず彼らが置かれている状況を理解し、労うことから始めなければならない。

加藤 寛氏

Profile

1958年生まれ
神戸大学医学部卒業 医学博士
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事兼
兵庫県こころのケアセンター長



災害対策基本法60年の歩み

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員 武田 文男

本年は、災害対策基本法制定から60年の節目の年である。法の制定・改正の歩みについて、大まかに整理し、概観してみたい。

○災害対策基本法の制定

昭和34年9月、伊勢湾台風が発生した。この伊勢湾台風を契機に、従来の体制の不備が指摘され、総合的かつ計画的な防災体制の整備を図るための災害対策に関する基本法の制定に向けての気運が一気に高まった。災害対策基本法案は、昭和36年5月に提出されたが廃案となり、同年の次期国会で再提案され、「第八章の災害緊急事態に関する規定は問題も多いので、次の国会で別途審議を尽くして必要な規定を整備することとし、全条削除する」等の修正を行ったうえで可決、災害対策基本法は昭和36年11月に公布され、翌昭和37年7月に施行されることとなった。

○施行日以前の災害対策基本法改正

災害対策基本法は、施行日以前に改正されている。その主な改正は、全条削除された第八章災害緊急事態の条文について規定すること等であった。この改正法案は昭和37年3月に提出され、審議の過程において、3人の大学教授を参考人として招き、憲法との関係について意見を聞いたが、3人とも、結論としては、合憲であるという意見であり、昭和37年5月可決成立し、同改正法は、制定当初の災害対策基本法の施行日から施行することとされた。

○阪神・淡路大震災を契機とする災害対策基本法改正

平成7年1月、阪神・淡路大震災が発生した。この震災を契機に、防災対策全般の見直しの必要性が指摘され、政府は、平成7年3月、防災問題懇談会を設置して、見直しを進めた。その結果、まず、平成7年6月、災害時の緊急通行の確保に関する災害対策基本法改正（第一次改正）が行われた。第二次改正は、災害緊急事態の布告がなくても、著しく異常かつ激甚な非常災害の場合には、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置することができることなどであり、平成7年12月に公布された。しかし、これらの平成7年一次・二次改正を経ても、なお解決されていない災害対応の課題が残ることとなった。

○東日本大震災を契機とする災害対策基本法改正

平成23年3月、東日本大震災が発生した。筆者は、平成23年9月、内閣府に設置された「災害対策法制のあり方に関する研究会」に特別委員として参画し、災害対策法制見直しの議

論に加わった。研究会においては、全国の自治体の災害対応実務者のキーパーソンからお聞きした率直な声や東日本大震災等を踏まえ今後の災害に備える法制度の整備に関する考え方を述べた。具体的には、「災害対策法制の見直し検討項目（私案）及び法整備の進め方についての留意点」として、28項目の提言及び6項目の留意点を提示した。その後、防災対策推進検討会議において議論され、平成24年5月に国会に提出された災害対策基本法改正案は、同年6月に可決・成立した（第1弾改正）。平成25年4月に国会に提出された第2弾改正は、同年6月に可決・成立した。平成24年及び25年に行われたこれらの法整備は、昭和36年の制定から50年を経過した災害対策基本法にとって制定以来の大改正であり、現在の災害対策の根幹をなす災害対策法整備が大幅に進められた。

○最近における災害対策基本法の改正

その後も、平成26年、27年、28年、30年と、放置車両対策や災害廃棄物対策など所要の改正がなされ、令和3年には、平成25年改正以来の大きな改正がなされた。防災対策実行会議に設置された「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するWG」における検討を踏まえ、令和3年3月に災害対策基本法等の一部を改正する法律案が国会に提出され、同年4月に可決成立した。本法律では、避難勧告・避難指示の避難指示への一本化、避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である「個別避難計画」作成の市町村への努力義務化、非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更、内閣府特命担当大臣（防災）の必置化等の措置を講ずることとし、令和3年5月に施行されている。

最近、このように、法改正が積極的に行われていることは評価したい。災害が忘れる間もなく発生していることもあるが、常に今後想定される事態に対応するため、必要な法整備について、前向きに、早めに取り組む姿勢が必要であり、特に今後の発生が懸念される巨大災害に向けて、災害対策法整備が、発災前に大きく進められることを強く期待したい。

武田 文男 氏

Profile

東京大学学士（法学）、京都大学博士（情報学）
総務省消防庁総務課長、福岡県副知事、内閣府防災担当審議官、京都大学特任教授、政策研究大学院大学教授等を歴任
現在、政策研究大学院大学防災・危機管理コースディレクター、防災政策研究会代表、福島学院大学副学長、（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター上級研究員