

災害時の保健所業務マニュアル作成と健康危機管理ネットワークづくりモデル事業

事業者 野尻孝子(和歌山県御坊保健所)

研究要旨 大規模自然災害(特に震災)時において、多岐にわたる健康危機を想定し、保健所が果たすべき責務を明確にし、平時からの対応と発災後の時間の経過に即した保健所業務をマニュアル化し、健康危機管理ネットワークづくりのための研究と事業を展開した。

研究目的

地域保健法においては保健所の業務として健康危機管理体制の拠点としての機能強化が求められている。近年、災害の中でもとりわけ大規模地震の発生が危惧されている。「災害時における保健所業務マニュアル」を作成する過程の中で、全国保健所のマニュアル作成状況等調査、先進地及び被災地調査、机上シミュレーションの実施、シンポジウム及び講演会を開催した。これらのプロセスを経て「災害時における保健所業務マニュアル」を作成し、災害時の保健所体制整備に努める。

研究方法

- 1 全国保健所のマニュアル作成状況等調査
期間：平成16年11月19日～平成16年12月28日
方法：全国保健所を対象にアンケート調査を郵送により回収した
回収数：484保健所(565保健所中・回収率85.7%)
- 2 先進地及び被災地調査
期間：平成16年12月～平成17年1月
調査地：北海道江差保健所 奥尻町 東京都庁 静岡県庁 静岡県地震防災センター 兵庫県庁 西宮市保健所 兵庫県災害対策センター 兵庫県災害医療センター 兵庫県こころのケアセンター
- 3 大規模震災時の保健所業務チェックシートの作成
- 4 机上シミュレーションの実施
- 5 シンポジウム及び講演会の開催
- 6 保健所業務マニュアルの作成

研究結果

- 1 全国保健所のマニュアル作成状況等調査
災害時マニュアル作成状況はすでに有りが40.9%、検討中11.4%であった。その中で保健所独自の作成が約4割を占め、健康管理としての対策も進んでいる。作成したマニュアル活用にあたり、保健所と関係機関の合同シミュレーションを実施したのが38.4%、次に保健所独自のシミュレーション実施、有識者・学識経験者からの助言指導が22.7%で同率だった。また、想定される災害は、93.4%が「地震」であった。災害時の情報手段については、地震経験の有無に関わらず「防災無線電話」89.5%、次いで「職員の現地派遣」67.8%、「携帯電話」63.0%の順に有効である。「広域災害・救急情報システムの活用」については、経験した保健所では経験のない保健所と比較して低く、今後システムの活用に向けた検討が必要である。

2 先進地及び被災地調査

過去に大規模災害を経験した自治体、保健所へ赴き、その経験から浮かび上がった課題とその後の取り組み状況、また将来的に大規模災害が起こると予想されて先進的な取り組みをしている自治体、保健所等へ赴き、もし災害が起きたと想定した場合の取り組みと今後の課題を把握、分析するとともに災害時の時系列チェックシート作成時の参考とした。

3 大規模震災時の保健所業務チェックシートの作成

表1 大規模災害時の保健所業務の分類

1 職員態勢	2 保健所復旧	3 情報収集提供
4 医療救護	5 健康管理	6 その他(ヘルス・PTSD)
7 周産期・子ども	8 高齢者	9 結核
10 難病・在宅酸素	11 障害児	12 精神障害者
13 医薬品	14 飲料水	15 栄養
16 食品衛生	17 防疫	18 死体
19 廃棄物・し尿	20 放射線	21 毒劇物
22 有害物質	23 環境衛生関係施設	24 動物
25 マスコミ	26 ホランティア	

大規模災害時の保健所業務を表1の26業務項目と

し、その業務項目について平常時の業務担当者が「24時間以内」、「72時間以内」、「1週間以内」、「1か月以内」、「1か月以降」の時系列に記述したチェックシートを作成した。特に災害発生直後のいわゆる初動期は、参集できる職員も限られており、平常時の担当者以外の者が業務を行わなければならないことも想定され、さらにパニックになることも考慮してチェックシート形式にした。

4 机上シミュレーションの実施

机上シミュレーションは、大規模災害が発生した場合に起こりうる健康被害を想定し、管内の保健医療福祉関連の対応体制に関わる課題を理解するとともに、チェックシートを使用することにより、その問題点・課題を明らかにし、より実効性の高いチェックシートを作成することを目的とした。

まず、過去の事例より被災初動期における職員の参集率は2割程度であったことを参考に当所全職員数34名の2割という限られた人員で業務にあたることを想定、シミュレーション参加職員を8人×4班に編制し、実際の役職とは異なる配役(次長、総務課長、総務課主査、主事、薬剤師、獣医師、保健師2名)を設定し、その立場で各場面における役割を各自が検討・考察することとした。シミュレーション時の場面設定は、「阪神・淡路大震災-兵庫県1年の記録」に当管内の独自性を加え、「被災後24時間以内」、「同72時間以内」、「同1週間以内」、「同1か月以内」、「同1か月以降」の5時期に分けた場面を設定した。

机上シミュレーションは、当所庁舎別館大会議室にて当所職員34名を対象として実施した。順次「24時間以内」から実施し、各時期約30～40分間の時間設定でチェックシートの実効性の検証と問題点を抽出し、班内で討議し、意見交換を行った。

5 シンポジウム及び講演会の開催

平成17年2月22日にシンポジウム「災害(特に震災)時における保健所の役割」～保健所の時系列業務と関係機関との連携について～と題して和歌山市において後藤武氏(兵庫県病院事業管理者)、平子哲夫氏(厚生労働省)、土居弘幸氏(静岡県理事兼健康福祉部技監)、長島忠美氏(新潟県旧山古志村村長)、北岡修氏(元兵庫県西宮保健所長)から被災体験や今後の課題等もふまえ、発表して頂いた。全国から300余名の出席があった。

6 保健所業務マニュアル作成

このマニュアルは、前述の1から5までのプロセスを経て作成した。内容は災害発生前に保健所が独自に対策を講じて、また関係機関と調整しておくべき事項と時系列のチェックシートと情報収集提供に関する別紙様式から成り立っている。

考察及びまとめ

災害時の保健活動は、職員一人ひとりが初期から長期に渡り刻々と変化する状況において常に的確な判断に基づいて活動する必要がある。マニュアル作成状況調査、先進地及び被災地調査、チェックシート作成のプロセスを経て、机上シミュレーションを実施したことによって平常時からの準備と保健所の役割を考える良い機会となり、職員一人ひとりが的確な判断と対応が求められることを認識することができ、このような全員参加型の研修が最も効果的な訓練になったと考える。その上にシンポジウムから得た課題や意見をもとに「災害時における保健所マニュアル」を作成した。今後これをより実効性の高いものにしていくために関係機関と連携をとった訓練等を実施していきたいと考える。