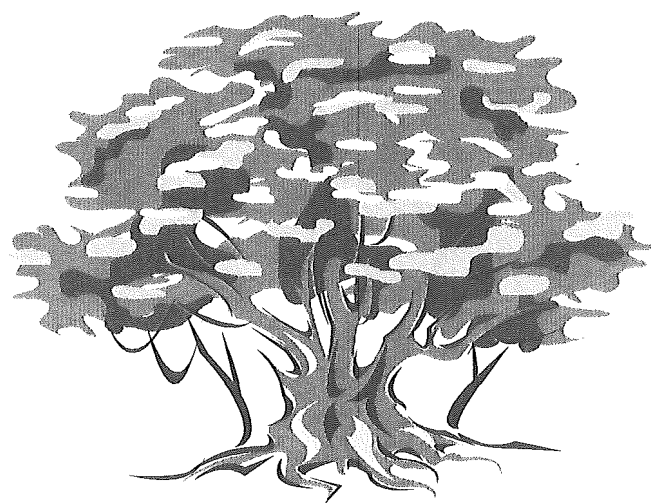


厚生労働科学研究費補助金 健康科学総合研究事業
地域の健康危機管理における保健所保健師の機能・役割に関する実証的研究

地域の健康危機管理における 保健所保健師の活動指針



編集：宮崎 美砂子
千葉大学看護学部教授

目 次

I. 本活動指針作成の経緯	1
II. 地域の健康危機管理における保健所保健師の機能・役割	3
1. 総論	3
2. 健康危機管理における保健所保健師の対応行動	6
3. 各論	8
3-1 健康危機の種別により特徴的な対応	9
1) 感染症の集団発生	9
2) 自然災害	12
3) 汚染物質の流出等事故	17
3-2 地理的特性により特徴的な対応	23
1) 離島・過疎地域	23
2) 人口密集地域	26
III 地域の健康危機管理にかかわる保健所保健師の現任教育のあり方	28
1. 保健所保健師の健康危機事例の経験と現任教育の実態	28
2. 地域の健康危機管理において保健所保健師に求められる能力	28
3. 保健所保健師の現任教育のあり方	29
4. 保健所保健師の現任教育プログラムの内容要素	30

1. 本活動指針作成の経緯

(背景)

近年、感染症や食中毒の集団発生、豪雨水害や地震等の自然災害、汚染物質の流出等の事故等の健康危機が各地で頻発している。地域住民への健康支援の最前線に立つ保健師にとって、健康危機管理は重要課題の一つである。

健康危機管理への対応は、「地域保健対策の推進に関する基本的な指針（最終改正平成15年12月26日厚生労働省告示第461号）」において、地域保健に関する専門的、技術的かつ広域的拠点である保健所が中核的役割を果たすべきであると示されている。健康危機管理を迅速かつ適切に行うために、保健所長を管理責任者とする健康危機管理体制の構築とそれに基づく組織的な活動の推進が保健所に求められている。

都道府県レベルならびに保健所レベルにおいて、健康危機管理のための手引書が作成されているところであるが、健康危機管理への対応は、複雑な状況下で発生する様々な問題に対して、その時々最善の選択を行う判断力や行動力が求められる現実がある。また手引書の想定を超えるくらいに健康被害が大規模であったり、原因不明の予期せぬものであったする場合もある。このように、健康危機管理への対応では、保健所がもつ公衆衛生の機能や保健所内の職員一人ひとりがもつ能力そのものが問われる状況にある。したがって保健所保健師においては、能力の基盤となる職能としての資質を自覚し、保健所チームの中でその機能・役割を十分に発揮することが、健康危機管理に対する保健所の役割を効果的に遂行する上で重要である。

(目的・意義)

本指針は、これまでに保健所が行った様々な健康危機管理活動において、保健師が担った実績を検討し、保健師職能として重要となる資質に焦点をあて、健康危機管理に対する保健所保健師の活動の基本を整理したものである。したがって本指針は、健康危機管理に対する都道府県及び保健所の手引書とは異なる性質のものであり、保健師がチームの中で自らの職能を活かして健康危機管理活動を効果的に推進できるように活用することを意図したものである。

保健所において、健康危機管理にかかわる保健師の立場は、感染症等を分掌する職員として、危機発生から終息後の支援に及ぶ一連の過程に責任をもつ場合もあれば、総務・企画等の部署の職員として所内外の全体調整的な立場から役割を担うこともある。またさらに健康危機発生時には所属部署に関係なく、応援者として所外への派遣を要請され、現地の状況に沿って主体的に役割を発揮する場合もある。また、対応しなければならない健康危機は、発生原因、被害の規模、地理的特性などにより多種多様に及ぶ。

本指針は、いずれの立場、状況においても基本となる保健所保健師の機能・役割を示した。したがってここに示す基本をもとに、立場や状況に応じた行動を取ることができるよう期待する。

（作成経過）

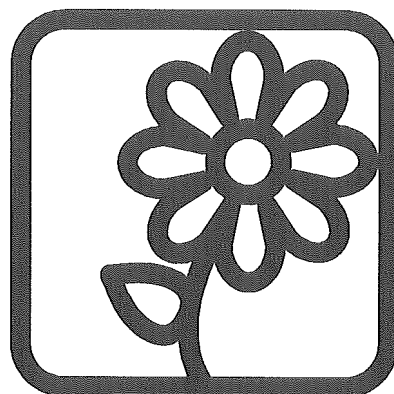
本指針は、平成 14 年度～平成 16 年度の 3 か年にわたる厚生労働科学研究費補助金「地域の健康危機管理における保健所保健師の機能・役割に関する実証的研究（主任研究者：千葉大学看護学部 宮崎美砂子）」による各分担研究の成果から産出されたものであり、内容はさらに、健康危機管理の対応経験の豊かな各地の保健所保健師ならびに関係者諸氏との協議を経て精練されたものである。

（健康危機管理の定義）

健康危機管理とは、「厚生労働省健康危機管理基本指針(平成 9 年)」によると、「医薬品、食中毒、感染症、飲料水その他何らかの原因により生じる国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務であって、厚生労働省の所管に属するものをいう」と示されている。

健康危機管理は、原因不明の予期せぬ健康被害への対応から始まる。第一報受理の時点で顕在化している健康被害の規模が小さなものであったとしても、その対応を誤れば健康被害が拡大することも少なくない。つまり一つひとつの顕在化している健康被害への対応において、背後に潜在する被害の存在あるいはその可能性を推察しながら、常に健康危機管理への対応を意識して活動にあたることが求められる。

したがって本指針では、健康危機管理の定義を「複数の地域住民の生命、健康、生活の安全と安寧が脅かされる事態、あるいはその疑い、可能性が推察される事態に対して、健康被害の発生予防、拡大防止、治療等を目的とした迅速な対応を要する組織的な活動」と定義する。具体的には、感染症・食中毒の集団発生、豪雨水害、地震、火山噴火などの自然災害、人体・環境への汚染物質の流出等の事故への対応を中心に扱う。



II. 地域の健康危機管理における保健所保健師の機能・役割

1. 総論

「地域における健康危機管理について-地域健康危機管理ガイドライン-（平成13年3月地域における健康危機管理のあり方検討会）」によると、健康危機管理において保健所に最も期待されている役割とは、「住民に医療サービスや保健サービスを直接提供することよりも、地域の医療機関や市町村保健センター等の活動を調整して、必要なサービスを住民に対して提供する仕組みづくりを行い、健康危機に対応する主体となることである」と示されている。この役割を実質的なものとするために重要なことは、刻々と変化する健康被害の発生に対して、住民がその時々に必要なとしている支援ニーズを的確に判断し、組織的に対応するための体制につなげることである。

このことを前提とし、保健所の健康危機管理活動において、保健師が担った実績を事例調査および活動経験実態調査等により調べ、検討した結果、健康危機管理における保健所保健師の機能・役割の特徴は、①情報収集、②支援活動、③倫理的配慮、④事業の企画、⑤体制づくり、⑥活動評価、の6つの観点から示すことができる（図1参照）。

それぞれの内容を平常時及び健康危機発生時の2側面から整理して示す。多くの保健師にとって健康危機発生への対応は繰り返し経験するような類の業務ではない。それ故に日常業務の中で平常時の健康危機管理活動を実践し、それを通して健康危機管理に対する自らの準備性を高め、一方健康危機発生時には、日常業務に優先して迅速で的確な対応ができるように、保健師としての機能・役割を理解しておくことが重要である。

① 情報収集

平常時においては、健康危機発生を想定した発想に心がける。日頃の保健活動を通して危機に備えるという観点から地区診断を実施し、ニーズを分析する。

健康危機発生時には、保健所が健康被害発生の第一報を受けたときに、最初に現地調査に赴くメンバーの一員として保健師は役割を担うことが多い。初動時の情報は、原因究明ならびに被害の拡大防止対策の樹立に大きな影響を及ぼす。健康危機発生時に保健師が入手する情報は、被害者および関係者との信頼関係の形成に基づいた、精度の高い個別情報であり、また心身の状態、生活行動、生活環境を含む健康被害に関する総合的な情報である。被害者等と保健師との信頼関係の質が入手できる情報の質を左右する。

② 支援活動

健康被害の発生予防ならびに健康危機発生時の迅速で的確な対応は、健康危機に遭遇する個人、家族、関係者等の理解と協力を得てはじめて効果を上げる。したがって個人、家族、関係者等が自らの健康管理、健康回復および二次被害防止に向けて、主体的に考えて行動できるように相談的かつ教育的にかかわる。発達、年齢等の属性、生活習慣、生活環境、問題の性質に応じて、個別的アプローチと集団的アプローチを組み合わせる。

初動時の現地調査にあたっては情報収集と同時に、医療に結びつける必要性のある人

情報収集

- 健康危機発生を想定した発想に心がけ、日頃の保健活動を通して危機に備える観点から地区診断を実施する
- 原因究明、被害拡大防止のために有用な情報を、被害者、関係者との信頼関係の形成に基づき、個別にかつ総合的に入手する

活動評価

- 健康危機発生時の対応を振り返り、地域の生活習慣等、健康危機の発生予防の観点から平常時の健康づくりと関連づけて取り上げるべき内容を検討する
- 健康危機発生時の対応経験を本庁を含む都道府県保健師ならびに市町村、関係機関・施設と共に振り返り、成果および改善事項を検討する

支援活動

- 健康管理、健康回復、二次被害防止に向けて対象者が主体的に考えて行動できるように個別のアプローチ及び集団的アプローチを組み合わせて提供する
- 医療の必要性のある人を確実に判断し受診に結び付ける
- 継続支援の必要な人を判断し、計画性のある対応を行う

保健所保健師の

機能・役割

体制づくり

- 日頃の活動を通して構築している地域内の関係者との人間関係や連携システムを健康危機管理体制の観点から再考する
- 健康危機発生を想定した模擬訓練を年1回以上、所内外の関係者と共に行い、判断力と行動力を養う
- 被害者の個別のニーズに適確に対応できるように相談体制、関係者との連絡体制を確立する
- 所内外の各関係者が効果的に機能できるように、関係者の総合調整役割を果たす
- 地域特性を考慮した支援活動ができるようにチームメンバーに情報提供を行う
- 被害者支援については、継続的に市町村保健師の相談者となり、市町村保健師をバックアップする体制をもつ
- 健康危機管理への対応経験は記録・資料の形で残し、経験を確実に継承する

事業の企画

- 市町村保健師と協力し、平常時の健康づくり活動に、危機管理の予防教育を織り込んで実施する
- 経過と共に変化するニーズを把握し、潜在している問題及び今後予測される問題について対応の必要性を検討し、保健事業の企画と提案を行う

倫理的配慮

- 健康危機発生に備えて健康弱者の名簿等を作成する際には、当事者と家族の同意と協力を得る
- 被害者及び関係者の今ある状況を理解し、支援者としての意思を伝えると共に、与える負担が最小限となるよう配慮する
- 情報やサービスが必要な人に確実に届くようにする
- 個人情報の保護について、個人が不利益を被ることのないように、関係者の理解と協力を求める

注：○は平常時の、●は健康危機発生時の機能・役割を表す

図1 健康危機管理における保健所保健師の機能・役割

を的確に判断し、受診に確実につなげる。また健康危機に遭遇した状況下においても日々の生活が可能な限りその人らしく営めるように、医療ニーズに留まらない支援ニーズをも把握して対応する。継続支援の必要な人に対しては、相談記録や管理台帳を作るなどして、計画性のある責任ある対応を確実に行う。

健康危機の終息宣言がなされ、保健所による組織的な対応が終結した後においても、保健所保健師は、健康危機に遭遇した住民が心理的にも社会的にも安寧な日常生活を送ることができているかどうかを長期的な視野で把握する計画をもち、市町村保健師と協働して、生活面への継続的な支援に責任をもつ。

③ 倫理的配慮

健康危機発生に備え、地域内の高齢者、障害児・者、医療器具を装着している在宅療養者等の健康弱者(災害弱者)について、危機発生時に予測されるニーズをあらかじめ把握しておく。健康危機発生時の安否確認及び早期対応のため、それらの人々についての名簿等を整備する際には、当事者および家族に対して十分な説明による同意と協力を得る。また名簿等の管理および使用方法については、関係者と十分な協議を行う。

健康危機発生時には、被害者および関係者の多くは混乱し憔悴し、あるいは怒りを表し、事態を受け入れることが困難な状況にある。保健師は所内の職員の中でも対人援助にかかわる専門基礎教育を系統的に受けており、さらに日頃においても、対人援助にかかわる業務に多く従事している立場にある。健康危機に遭遇した個人や家族、関係者、地域住民にかかわるときには、それぞれの人の今ある状況を理解し、支援者としてかわる意思を伝えると共に、不必要な負担を与えることのないように配慮する。また危機発生時には情報が不足したり、反対に多様な情報が交錯したりする。必要な人に適切な情報やサービスが確実に届いているかどうか確かめ、確実に届くように対応する。

健康危機に遭遇した個人、家族は健康回復後もその地域で生活し続ける存在である。周囲から差別や偏見を受けることのないように、健康危機への対応時には個人情報を保護し、個人が不利益を被ることのないように、関係者の理解と協力を求める。

④ 事業の企画

平常時においては、健康危機の発生を未然に防いだり、発生時の被害を最小限に留めたりするための予防教育を、地域住民への健康づくり活動の中に積極的に織り込み、実施する。健康づくり活動は、市町村保健師によって様々な機会を通して日常的に行われている。したがって地域内のどのような生活集団に対して、どのような手段を用いて予防教育を推進するのが有効であるかについて、市町村保健師と協議して実施計画を立案し、市町村保健師の日常活動を健康危機管理の側面からバックアップする。

健康危機発生時は、時間経過と共に、被害者、家族、関係者等のニーズは刻々と変化する。ニーズを判断するための資料を経時的に蓄積し、その根拠に基づいて、潜在している問題および今後予測される問題を明らかにする。同時にそれら問題の中から、保健事業としての対応に必要な問題をさらに検討し、新たな事業の企画とその提案を保健所内及び関係者に対して行う。

⑤ 体制づくり

平常時においては、日頃の活動を通して構築している、市町村保健師をはじめとする市町村の関係部署、管内の医療、福祉、教育等の機関・施設の職員、住民組織等との人間関係や連携システムを、健康危機管理体制の観点から再考する。また健康危機発生を想定した模擬訓練を年1回以上、保健所内外の関係者と共に行い、健康危機発生時の判断力や行動力を平常時より養う。

健康危機発生時においては、上記で述べた関係者との人間関係や連携システムを活用して、被害者等のニーズを多角的に把握すると共に、被害者等に対する相談体制、関係者との連絡体制を早急に確立する。同時にそれぞれの関係者が効果的に機能できるように、関係者の総合調整役割を果たす。また保健師は地域住民の生活習慣、価値観、人間関係の持ち方などの特性を日頃の活動を通して総体的に把握している立場にあるので、特に所外の応援者に対して地域特性を考慮した支援活動ができるように情報提供する。

健康危機発生後の回復期及び平常時への移行段階では、被害者に対する継続的な相談・連絡体制の主体を市町村保健師に委譲し、保健所保健師は市町村保健師を個別に支援すると共に、連絡会等を積極的にもつなどして、市町村保健師を組織的にバックアップする体制をもつ。またこの段階では、健康危機管理への対応経験を記録・資料の形で確実に継承できるようにし、今後の対応に活かせるようにする。

⑥ 活動評価

健康危機発生への対応経験を振り返り、健康危機の発生や被害拡大に関連のあった地域住民の生活習慣を検討し、平常時の予防教育の内容につなげる。また健康危機発生時の対応経験を、都道府県本庁の関連部署、市町村の関連部署、関係機関・施設と共に振り返り、それぞれの関係者が担うことが有効であった事柄を検証し、その成果を共有すると共に、改善の必要性のある事柄を明らかにし、対策を検討する。特に市町村保健師の対応経験については、市町村保健師と共に振り返る場をもち、住民にとって身近な立場から市町村保健師が果たす役割を市町村保健師と共に合意していく過程をつくる。関係者との対応経験の振り返りにおいては、意思疎通を十分に図り、平常時の対応をも含めて、健康危機管理において協働することの意義や価値について関係者の意識を醸成する役割を取る。



2. 健康危機管理における保健所保健師の対応行動

平常時および健康危機発生時の2側面から、健康危機管理における保健所保健師の対応行動について、実績の確認できた内容を提示する。これらはいかなる健康危機においても、保健所保健師の対応行動として共通性の高い事項を列挙したものである。地域の実情に即した活動の展開方法については、保健所等で作成している手引書に詳しい記載があると思われるが、ここでは、健康危機管理における保健師の対応行動として、エッセンシャルなものを示した。中でも表中の※は、自然災害のみに関連する項目である。

表1 平常時の対応

1-1 健康危機管理に関係する地区診断の実施

- ① 健康危機発生を想定した健康弱者(※災害弱者)のニーズの把握
- ② 健康弱者の利用施設における健康危機への備えの実態把握(平常時の健康管理方法、危機発生に備えた対策の立案と周知方法)
- ③ 市町村における防災計画の整備状況と防災計画における保健活動の位置づけの把握
- ④ 地区組織における防災組織、ボランティアの準備状況の把握
- ⑤ 汚染物質等を扱う工場等のリストアップと健康危機発生を想定した周辺地域への影響に関する実態把握

1-2 所内の協力体制づくり

- ① 対応の振り返りと記録化・資料化による経験の継承
- ② 健康調査票、引継ぎ書等の書式の雛形の整備
- ③ 所内研修会の企画による実践力の強化

1-3 地域住民との協働による健康危機発生に備えた体制づくり

- ① 健康弱者の名簿等の整備(個人レベル・施設レベル)について当事者及び家族からの理解と協力の確保ならびに活用方法についての関係者との協議

1-4 市町村との連携による健康危機発生に備えた体制づくり

- ① 市町村保健師との対応経過の振り返りと今後整備の必要な体制の検討
- ② 健康弱者の名簿等の整備と活用方法についての協議
- ③ 保健事業を通しての市民への予防教育
- ④ 健康危機管理に関心をもち協力し合える人づくり(地区組織、グループへの支援)
- ⑤ 健康危機管理についての市町村職員に関心を高めるための研修会の企画

1-5 関係者との連携による健康危機発生に備えた体制づくり

- ① 関係者との評価会議の企画・実施
- ② 健康弱者を抱える施設における被害の再発防止と予防策に関するマニュアル作成あるいは作成への関与
- ③ 管内の看護職との連携強化のための研修会・情報交換の場の企画

表2 健康危機発生時の対応

2-1 被害発生の把握

- ① 第一報の受理時の対応・情報収集
- ② 健康危機発生・拡大の予測、保健所長への報告
- ③ 関係者・関係機関からの被害情報の収集
- ④ ※拠点環境の整備(所内が被災した場合の片づけ)

2-2 初動期の活動

- ① 現場への地区踏査による情報収集
- ② 被害が予測される人・集団・地域のリストアップ(※災害弱者の安否・所在確認と安全確保のための支援)
- ③ 被害者への健康調査の実施
- ④ 被害者の発生した施設の聞き取り調査の実施
- ⑤ ※ 遺体処置・搬送
- ⑥ ※ 医療救護(救出・搬送)
- ⑦ 所内対策本部(保健所長)への報告
- ⑧ 所内の活動体制づくり(役割の抽出と仕事の割り振り)
- ⑨ 必要物品(医薬品、資材)のリストアップと確保
- ⑩ 管内および周辺医療機関への情報提供と協力依頼
- ⑪ 管内市町村への情報提供と協力依頼、協力の申し出

表2 健康危機発生時の対応（つづき）

2-3 被害者への対応（調査および説明会の実施）

- ① 健康被害および対象特性に合わせた健康調査票の準備・作成
- ② 健康調査の実施
- ③ 個別の相談による不安・混乱の受け止め・精神的支援
- ④ 被害者に対する受診・治療支援、健康管理への教育（二次被害防止を含む）
- ⑤ 地域住民に対する説明会、健康教育、相談の実施
- ⑥ 被害者への倫理的配慮
- ⑦ 健康相談等保健事業の企画・実施
- ⑧ 被害者の健康実態の分析に基づく今後の対策の企画

2-4 要支援者（患者）への対応

- ① 要支援者（患者）の台帳作成による系統的な管理
- ② 要支援者（患者）のニーズ充足のために必要な関係者との調整
- ② 要支援者（患者）への継続的支援
- ③ 新たに発生する心身の健康被害、ニーズの予測と対策（保健事業）の企画・提案

2-5 関係者・関係機関との連携体制づくり

- ① 所外からの応援派遣保健師等の受入れ体制づくり
- ② 関係機関の実務者同士の情報交換、問題の共有
- ③ 関係機関との情報交換ならびに今後の対策についての協議
- ④ 市町村への経過報告との情報交換ならびに今後の対策についての協議
- ⑤ 都道府県の関連部署との情報交換ならびに今後の対策についての協議

2-6 情報公開への対応

- ① 被害者および関係者への情報公開に対する事前連絡と協力要請
- ② 一般市民からの問い合わせ・相談への対応（職員用の対応マニュアルづくり）

2-7 職員等の健康管理

- ① 被害者の発生した施設職員および自治体職員の健康管理
- ② 所外応援者、ボランティア、所内職員の健康管理

2-8 市町村への技術支援

- ① 感染予防のための技術指導
- ② 原因物質・病原体に対する情報提供
- ③ 市町村による活動への支援投入量・支援内容の判断
- ④ 必要な物品の貸し出しと人の応援
- ⑤ 一般市民からの問い合わせ・相談に対する教育的支援（職員用マニュアルの作成）
- ⑥ 市町村の関係施設への啓発教育の促し

3. 各論

各論では、具体的な対応場面において特徴となることを次の2つの観点から提示する。

1つは、健康危機の発生原因の種別にみる特徴であり、感染症の集団発生、自然災害、汚染物質の流出等事故を取り上げる。もう1つは地域の地理的特性であり、離島・過疎地域、人口密集地域を取り上げる。

3-1 健康危機の種別により特徴的な対応



1) 感染症の集団発生

感染症の集団発生は、原因が特定され、さらに患者・感染者や接触者が確定するまでが一つの山場であり、それ以後は確実な受療と二次感染予防により健康被害は次第に終息に向かう。しかし患者・接触者の規模や、患者・接触者が若年者・高齢者等の健康弱者であったり、支援者側の対応が不十分であったりした場合には、健康被害が二次的被害に発展し、経過が予想外に拡大したり長期に及んだりすることもある。

感染症の集団発生への対応において、保健所は、地域の健康危機管理の実質的な対応機関として、地域の中で中心的役割を担う拠点となる。その対応は、感染原因の特定、患者・感染者の回復のための療養支援、感染の拡大防止のための調査や二次感染防止及び平常時の健康管理のための指導に代表される。

まず、感染症集団発生における保健所保健師の機能・役割として特徴的な内容を表3に示し、各項目の内容を説明する。

表3 感染症集団発生への対応における保健所保健師の機能・役割

①情報収集	●対象との関係形成による精度の高い個別情報の入手
②支援活動	●患者の所属集団の特性に合わせた予防的対応 ●患者・家族、接触者、関係者の不安を和らげ主体的に考え行動できるように促すための精神的支援 ●二次感染予防行動を促進する十分な説明と同意・協力の確保ならびに使用物品の提示による行動支援 ●対象者一人ひとりの心身の回復に責任をもつ継続支援
③倫理的配慮	●患者・感染者の人権擁護に対して、患者・家族、接触者、関係者のそれぞれに対する教育的な働きかけ
④事業の企画	○日常生活支援の機会を捉えた感染症予防教育による住民の健康増進
⑤体制づくり	●関係形成に基づく関係機関との連携・協働の体制づくり

注：●健康危機発生時、○平常時の機能・役割

(1) 平常時

○日常生活支援の機会を捉えた感染症予防教育による住民の健康増進

患者・家族、接触者に個別にかかわる対応過程において把握した個々の地域住民の日常生活の実態から、感染症予防のために重要となる住民の生活行動をとらえ、育児等日常生活行動への支援の機会を通して教育的な働きかけを行う。

<対応例>

- ・ 保育所、高齢者施設、障害児施設など集団生活の場では、利用者・入居者の日常生活の世話に直接かかわる職員の健康観察力が予防活動の鍵を握ると考え、その力を高める教育を行う。
- ・ O157の喫食調査結果を地域住民の食生活実態を示す資料ととらえ、乳幼児をもつ世帯への相談の機会を使い、食品媒介感染症に対する予防教育を行う。

(2) 健康危機発生時

●対象との関係形成による精度の高い個別情報の入手

保健師が捉える情報は、患者・家族、接触者、関係者とかかわりを持ち、それらの人の言動や観察を通して入手するものである。つまり、かかわる人に対して保健師がどのような主体性を持ち、どのような関係性を結ぶかによって、把握できる情報の量及び質に差違が生じると共に、刻々とした状況変化の中で、新しい情報を迅速に入手できるかどうかに影響を与える。

<対応例>

- ・ 調査に先立ち患者、接触者、関係者から調査への同意と協力を求める。
- ・ 接触者集団との間に双方向性の連絡回路を確保するために接触者集団の中に窓口となる協力者を作る。
- ・ 検体提出時や検査結果返却時に患者や接触者と複数回コミュニケーションを取る機会をもつ。

●患者・感染者の人権擁護に対して、患者・家族、接触者、関係者のそれぞれに対する教育的な働きかけ

患者・家族のプライバシーが脅かされる可能性があることを前提にした予防的なかかわりを行う。また患者・家族のプライバシーが実際に誰によりどのように脅かされているかをいち早く把握し対応する。感染症に対する正しい情報提供役割を担うことを基点とし、患者・家族の人権擁護の重要性と必要性について、患者・家族はもとより、接触者、関係者、地域住民と接する機会を用いて予防的にかかわる。それにより、患者・感染者が安心して地域で生活を継続できるようにする。

<対応例>

- ・ 初動調査時に、患者・家族に対してはプライバシーが保護されることを伝える。
- ・ 接触者への説明会及び調査においては、接触者からの質問に対して患者・感染者のプライバシーを守る対応を行う。
- ・ 新聞等の手段による情報公開前に、患者・家族、施設責任者に公開する情報内容を直接見てもらい、個人情報保護の約束と、情報公開の目的に理解が得られるように対応する。

●患者の所属集団の特性に合わせた予防的対応

対象者の所属集団の特性を診断し、その集団のもつ生活や行動の特性から重視すべき対応を見出し提案して、必要な対応策を講じる。そのためには、施設に足を運び、生活環境や対象者の生活行動を直接観察したり、24時間単位あるいは月単位で対象者の日常生活を把握したりすることが重要となる。

<対応例>

- ・ 平常時から服薬者が多い高齢者集団には、服薬内容を一人ひとり把握し、検査の精度を確保する。
- ・ 非常勤職員の交替勤務体制、保育所の掛け持ち利用者、学生教育実習のため帰省する大学生など、対象集団に特徴的な行動特性をつかみ、潜在する接触者を見出す。
- ・ 知的障害児施設のように健康状態の不調を表明することが困難な対象者の多い施設では、施設職員の健康観察能力に基づき、健康管理支援を行う必要性を判断する。

●患者・家族、接触者、関係者の不安を和らげ主体的に考え行動できるように促すための精神的支援

患者・家族の話を十分に聞き、気持ちを受け止めながら、疾病に対する正確な情報、今後の見通しを伝え、支援者としての保健師の役割を伝える。そのようにして不安を軽減させる精神的支援を行い、対象者が主体的に考え行動できる原動力をつくる。

<対応例>

- ・対象者に不安を与えないための初動調査時の配慮として、最も心配していることの把握と受け止めを行い、さらに今後の見通しを伝えて安心感を持たせる。
- ・施設職員に対しては、今後の見通しを伝えて不安を最小限にして協力を得る。施設側責任者に対しては負担感を推察し、応援姿勢を示す。
- ・説明を充分に行うことが接触者の不安を軽減すると判断し対応する。

●二次感染予防行動を促進する十分な説明と同意・協力の確保ならびに使用物品の提示による行動支援

健康調査および検査の実施、二次感染予防について、患者・感染者、接触者等の対象者の理解状況を確認しながら協力を求め、実現可能な予防行動を促す。さらに説明したことが対象にどのように理解され実行されているかを確認し、的確な対応を推進する。

<対応例>

- ・感染症と二次感染防止策の説明、調査・検査の必要性や方法の説明を行い、同意のもとに協力を得る。
- ・全体説明で納得できず、不安・不満の残る対象者に対しては、個別に対応し、対象集団全員の同意と協力を得る。
- ・二次感染予防のために必要な行動を対象者が理解し日常生活に取り入れることができるように、対象者にとって実現可能な方法を説明する。

●対象者一人ひとりの心身の回復に責任をもつ継続支援

患者のデータベースづくりは、患者数、二次感染者数の把握や患者の継続支援に不可欠である。また精神的被害は、終息宣言により終結するものではないため、一人ひとりの回復に終息宣言以後も継続して責任をもつことが求められる。

<対応例>

- ・患者・感染者の個別情報を経時的に管理する台帳を作成し、その情報に基づき、個々の患者・感染者に対する支援計画を立て、一人ひとりの回復に責任ある対応を行う。
- ・終息5ヶ月後に保育所職員に感想文を書いてもらうことから、職員の心の傷が癒されていないことに保健師は気づいた。
- ・O157終息後に、死亡者を含む入院児童へ家庭訪問を行った。退院後も精神的ストレスを抱えた子どもとその対応に苦慮している親たちの実態が明らかとなり、入院児童保護者の集いを開催した。

●関係形成に基づく関係機関との連携・協働の体制づくり

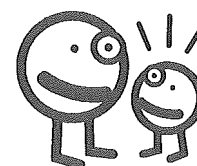
医療機関と緊密な連携を持つことは、患者・感染者に関する最新の情報を入手し、陰性確認を早期に行うために極めて重要な行為である。平常時からの関係機関との関係形成が危機管理においても効果を発揮する基となる。同様に、平常時から市町村保健師とどのような関係をもっているかにより、連携し協働する活動の一つひとつが効率よく効果的に進むかどうかを左右する。

＜対応例＞

- ・ 初動期から、医療機関、市町村、県関係部署に速やかに連絡を入れ、関係者から情報入手すると共に、保健所の活動経過を連絡し、その後も連絡を取り合うための関係形成に努める。
- ・ 対応期においては、医療機関や施設と毎日、情報交換を行う。
- ・ 市町村に対して、情報公開に伴う市民からの相談への対応、市を通しての感染予防の啓発、消毒活動の各場面を用いて、技術支援という観点から連携し協働する。

(3) まとめ

各感染性疾患に対する基本知識を前提とし、患者・家族、接触者、関係者などの対象者一人ひとりを真に尊重する姿勢、対象者と信頼関係を結び対象者の同意・協力を基底に置いて働きかける技術、心身の回復に向けての継続的な支援への責任が保健師の機能・役割の根幹を形成する。保健師がこれらの姿勢、技術、責任性を充分意識化して活動することにより、保健所組織全体の感染症予防活動が推進する。



2) 自然災害

自然災害の対策については、災害対策基本法等により、市町村が防災計画を作成しこれに基づき第一線で対応を行うことが義務付けられている。しかし、災害の規模が大きければ大きいほど被災地域も拡大し、限られた人員で多様かつ膨大な事項への判断及び対応が迫られるため、市町村個々の対応では困難な状況も出現する。そのため、保健所及び保健所保健師として、市町村の活動をどの程度どのように支援するかを判断し行動することが求められる。

災害対策本部が設置される事態になると、ここに行政機関すべての機能が集積される。保健所は、この一部門である保健・医療部門に組み込まれ、特に医療チームの統制及び災害医療・保健対策の情報の拠点として、重要な役割を担うこととなる。

まず、自然災害の特徴を以下の表4に示す

表4 自然災害の特徴

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">◆ 生活基盤が根底から覆され、多数の住民の生命・健康が脅かされる。コミュニティが崩壊する危険がある。◆ 被災地域が広域に渡る。しかし、被害が局所に限られることもあり、壊滅的な打撃を受ける地域と被害の少ない地域の格差が大きい。◆ 影響が長期化する。短期間で平常期に移行する災害についても、被災者がPTSDなど精神・心理面に受けた傷は、後々まで影響を与える。◆ 風水害や周期性のある地震・火山噴火など、ある程度の発生予測が可能である。しかし、常に予測どおりに起こるとは限らず、突然想定外の災害に見舞われることがある。◆ 市町村の職員自身が被災者となる場合が多い。被災者としての精神・身体的ダメージに加え、役場職員としての対応に迫られることで疲労が蓄積していく。◆ 保健所庁舎の損壊・職員の被災による早期参集の困難などにより、初動において組織的・系統的対応を行うことが困難になる。被災直後から円滑な支援活動が展開できるよう活動拠点の安全性・機能性の確保が求められる◆ 大きな災害に遭遇する機会が少ないため、経験者が少ない。未経験の状況の中で、多様かつ膨大な事項への判断及び対応が迫られることとなる。 |
|--|

以上を踏まえて、災害への対応において保健所保健師の機能・役割として特徴づけられる内容を表5に示し、各項目の内容を説明する。

表5 自然災害への対応における保健所保健師の機能・役割

①情報収集	○自然災害発生を想定した地域情報の収集と分析 ●被災地応援体制づくりのための状況把握と分析
②支援活動	○住民への災害対策の意識付け ●地域の実情をよく知る立場からの医療調整による被災者の生命・安全の確保 ●災害の移行状況および対象者個々の特性に合わせた、健康・生活支援によるQOLの低下防止・維持
③倫理的配慮	●災害対応における公平性の確保 ●個人情報管理の徹底
④体制づくり	○災害拠点病院および管内医療機関との平常時からの協働 ○市町村保健師の災害活動体制整備支援 ●市町村保健師の災害活動の支援・補完体制づくり ●広域的・長期的視点からの各市町村の状況に合わせた支援 ●関係者・支援者・ボランティア・住民との連携体制づくり
⑤活動評価	●職員の健康管理および心のケアの体制づくり ○災害時保健活動の評価・共有による管内市町村保健師の資質向上及び管内健康管理体制の整備

注：●健康危機発生時、○平常時の機能・役割

(1) 平常時

予測できる事態に対しては、まず保健所保健師自身が危機意識を強く持ち、被害を最小限にできるよう、平常時にできる対応を確実にしておかなければならない。そして、災害発生時に連携していく市町村保健師やそれを実際の災害発生時に第一線で対応することになる市町村保健師および医療機関をはじめとする関係機関と共有していくことが重要である。

○自然災害発生を想定した地域情報の収集と分析

保健所保健師が普段の活動で関わる対象は、災害に弱い立場の住民が多い。災害発生初期の活動として重要になるのが、災害弱者の安否確認と避難支援であり、これを速やかにかつ漏れがないよう行うために、平常時より災害に弱い立場の人・集団のリストアップを行っておく必要がある。

また、地域により起こりうる災害の種別や被害の規模は相違がある。日頃の活動で得られる情報を上記リストと照らし合わせ分析することで、ハイリスク者がより明確になる。

<対応例>

- ・市町村防災部署よりハザードマップ等被害状況を想定できる資料を入手しておく。
- ・ハイリスク者の判断方法と把握方法の明確化を検討する。

○住民への災害対策の意識付け

自然災害に対しては住民一人ひとりの防災意識および備えが大切になる。特に災害発生直後の人命救出・救急活動は近隣住民の力に負う部分が多い。このような地域防災力を高める関わりは市町村の地域防災計画のもと推進されているが、保健所保健師の立場からも日々の保健活動での関わりを通じ、住民に災害対策を意識付けることは可能である。

また、災害の備えに関する住民への働きかけは市町村保健師の役割が大きい部分であることから、保健所保健師としては、市町村保健師が住民個々の防災対策や地域防災力の向上を目指した活動が展開できるよう、まず市町村保健師に意識付けていくことが大切になる。そして、市町村保健師と協力しながら、より多くの住民に、特に災害に弱い立場の住民には確実に、防災の普及啓発活動を実施していくことが重要である。

<対応例>

- ・在宅医療を受けている住民への訪問で非常事態への対応を共に検討するときに災害の想定も含めていく。

○災害拠点病院および管内医療機関との平常時からの協働

災害拠点病院における災害対応機能整備状況の把握・確認を平常時に行っておくことは重要である。訓練等を共同で行うことも、機関の役割を相互理解する上で有効である。

また、管内の医療機関に対しては、医療監視などの機会を利用し、災害時に役立つような医療機関情報の蓄積や、健康危機発生時の連携を意識した職員との関係作りをしておくことも重要である。

○市町村保健師の災害活動体制整備支援

平常時から、保健所保健師として市町村保健師の災害活動体制整備支援を行うことが、実際に災害が発生した際のスムーズな連携・協働につながっていく。自治体の実情に即した研修や訓練により保健師の災害対応能力向上を図ることも重要である。

<対応例>

- ・市町村保健師と共に地域防災計画及び計画の中で保健師に求められている役割を確認し、その上で災害対応マニュアルの整備・確認を市町村保健師と共に行う。

(2) 健康危機発生時

●被災地応援体制づくりのための状況把握と分析

災害発生時は基本的に市町村からの支援要請に応じて支援を行うことになるが、支援の必要性を判断するためにも、まず保健所として現状を把握していく必要がある。事態は刻々と変化するため、状況を常に的確に捉える情報収集システムを構築していく。情報として何を捉えるかについては、生活及び健康を全体的に捉え支援する保健師の専門性が活かされる部分である。収集した情報には、保健師の視点からニーズを分析し、それを加えて発信することが効率的かつ効果的である。

また、災害規模が大きい場合には、収集した情報に基づいて外部からの応援の必要性

を分析し、保健所長を通じてしかるべき部署に派遣を要請する必要がある。保健師の応援を受ける際には都道府県本庁の保健師担当部署との連携も密にしていく必要がある。

<対応例>

- ・ 情報収集の視点の統一を行った上で初動調査を行う。
- ・ 避難所の相談記録を一目でニーズのわかる形式に統一する。
- ・ 受身で待つのではなく、積極的に現地に赴いて情報収集を行い、そこから市町村保健師への支援の必要性、もしくは保健所独自の対応の必要性を判断する。

●地域の実情をよく知る立場からの医療調整による被災者の生命・安全の確保

保健所保健師は日常の活動から地域の医療機関の情報をよく把握する立場にある。円滑な救急対応や避難支援には、迅速で正確な医療情報の提供が重要であり、日頃からの保健所機能を活かして、市町村保健師や応援保健師に情報提供を行う役割がある。

●災害の移行状況および対象者個々の特性に合わせた、健康・生活支援によるQOLの低下防止・維持

被災という体験が財産や職あるいは大切な家族や知人など様々な喪失体験を伴うものであることを踏まえ、健康面・生活面の両面から、特に心のケアを含めた支援提供を確保していく必要がある。増大するニーズに対し圧倒的に不十分な環境や資源不足という条件の中で、できる限りのQOLの低下防止・維持を図ることが重要となる。

●市町村保健師の災害活動の支援・補完体制づくり

被災状況に応じて、避難所における健康管理、巡回健康相談、被災者の健康調査、既に把握している要支援者に対する継続支援と共に新たに出現した要支援者や潜在ニーズの発掘など必要な保健活動は次から次へと生じ、推移する。組織的な支援体制が未確立の初期段階では、保健所保健師自身が直接的に活動を担いながら支援体制の確立を図り、体制が確立したのちには応援者や関係機関等との間での調整機能が、保健所保健師の中心的な役割となる。

特に大規模な自然災害が発生した際には、市町村保健師は、大混乱の中で災害対応に忙殺されることになる。保健対応だけでも市町村保健師のみでは到底追いつかない上に、保健師として担うべき役割に加えて、役場の一職員としての雑多な対応も担わなければならない状況が生じる。そこで、地域の状況をよく知る保健所保健師が市町村保健師の災害活動の支援・補完体制づくりを行っていくことが重要となる。

●災害対応における公平性の確保

被災・避難状況、各市町村の対応、マスコミの報道状況などにより、被災住民の置かれている立場や状況に格差が生まれ、それが住民の生活や感情に大きく影を落とす場合もある。そのため、災害対応における公平性の確保に努める必要がある。

●個人情報管理の徹底

災害時には避難者や虚弱者の所在と状況を把握するための名簿が作成され、円滑な支援活動のために関係者・ボランティア間で共有される。災害に便乗した詐欺や盗難事件を防止するために、様々な業務に追われ混乱している状況の中であっても、これら名簿をはじめとする情報の管理を、個人情報を取り扱う者の中で徹底して確実に行う必要がある。

●広域的・長期的視点からの各市町村の状況に合わせた支援

各市町村の保健活動の方向性に関する市町村保健師の判断を支援していくことは保健所保健師の重要な役割である。また、外部からの保健師の応援がなくなった後も、活動が完全に平常に移行するまで市町村の活動を見守り続けることも保健所保健師の役割である。

<対応例>

- ・ 普段の市町村保健師の活動状況と現時点での各市町村の復興状況を、広域的・長期的視野を持って照らし合わせ、活動の全体性や今後の見通しをそれぞれの市町村保健師にあった形とタイミングで示していく。
- ・ 被災後の市町村保健活動の平常業務への移行支援を行う。

●関係者・支援者・ボランティア・住民との連携体制づくり

災害発生時の医療保健活動には、地元の医療機関、福祉保健職員等に加え、支援者として派遣された医療班、精神科専門チーム、応援保健師、一般ボランティアなど、多くの職種・人員が関わることになる。また被災者自身の相互支援を促進するためには、様々な住民と協働していくことも必要である。個々の特性を活かした効果的な活動が行えるよう、保健所保健師として日頃培ったコーディネート機能を発揮することが重要になる。

●職員の健康管理および心のケアの体制づくり

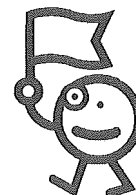
災害では支援者側にとっても二次的な健康被害をもたらすことがある。支援者自身が自分の健康を気遣う余裕はなく、また皆が膨大な業務に忙殺されているため休みづらい状況が起こりえる。市町村保健師をはじめとする自治体職員、保健所職員、派遣された応援職員やボランティアなども含め、職員の健康管理を重視し、休息のとれる体制を組織的に整備する必要がある。災害活動の全体を長期的視点で見て健康管理の必要性を判断できる立場の保健所保健師が重視して行うべき役割である。

<対応例>

- ・ 精神心理状態を含め職員の健康状態を観察する。
- ・ 適切な休息の取れる体制整備、および心のケアの体制整備を強調していく。
- ・ 職員がデブリーフィングを行う機会を作っていく。

●災害時保健活動の評価・共有による管内市町村保健師の資質向上及び管内健康管理体制の整備

自然災害の対応は、経験する機会が少ない分、体験者が記録を残し、経験を今後活かせるように評価を行う必要がある。保健所のリーダーシップで評価を行い、その内容を市町村保健師と共有していくことで、被災地の保健師だけでなく、被災していない管内市町村の保健師の資質の向上につながる。



3) 汚染物質の流出等事故

人体・環境への汚染物質の流出等事故は、人々の全く予測できない状況で発生するところに問題の特殊性と重大性がある。しかしながら、発生を引き起こした原因物質の究明、発生と同時に必要とされる対応、活動のための体制づくり、関係機関との連携とその調整等、危機的状況時における最小限の行動手順を整備しておくことは、他の災害と同様、被害の拡大防止をはかる上で欠かせない。特に、汚染物質の流出等事故のように被害の程度や範囲を特定しにくく、しかも不特定多数の人々を巻き込み、その人々の不安と混乱を長期にわたって招き、健康と生活を根深く脅かしていく危機的状況は、いうまでもなく公衆衛生上の重要課題であり、公衆衛生活動の拠点である保健所の役割は大きい。その中でも、被害を受けた人々のみならず、広域的な影響を考えながら人々の最も身近なところで対応できる保健所保健師に期待される役割は大きい。

まず、汚染物質の流出等事故の特徴的な問題を以下の表6に示す

表6 汚染物質の流出等事故に特徴的な問題

《発生とともに生じる問題》

- ◆ 事故発生直後は事故に関する情報が正確に伝達されず、間近で起きていながら何が起きているのか適切に把握できない。
- ◆ 組織の一員として組織上部からの指示による行動が優先され、保健医療職としての初動行動に遅れが生じる。
- ◆ 事故発生の原因物質に関する知識が乏しく、さらにその知識を入手する手だてにも乏しいため、初動調査の際に調査者自身充分な防護ができず、二次災害の危険を有する。
- ◆ 原因物質が人々の健康に与える影響、自然環境に与える影響等把握できず、健康被害を把握するための健康調査内容の要領が整備しにくい。

《平常時においてみられる問題》

- ◆ 保健師が把握する地域特性の中には、危険物質を扱う施設や危険場所の存在について漠然とした認識はあるが具体的な活動に結びつかない。また、危機管理の必要性について概念的な理解に留まり、平常時は日常業務の方が優先される。

《被害を受けた地域の保健師が抱える問題》

- ◆ 被害を受けた市町村の保健師は事故直後より住民への対応に追われ、保健師としての本来的な業務より市町村職員として、今求められていることへの対応で精一杯であった。

以上を踏まえて、災害への対応において保健所保健師の機能・役割として特徴づけられる内容を表7に示し、各項目の内容を説明する。

表7 汚染物質の流出等事故への対応における保健所保健師の機能・役割

①情報収集	○健康危機管理の視点で捉える管内地域の地区把握及び地区診断 ●関係機関・職種との連携による正確な情報収集と地域住民への的確な情報伝達 ●発生後、早期に行う実態(現状)把握
②支援活動	●相談的対応を重視した個別的支援 ●他職種との協働による人々のニーズへの対応
③倫理的配慮	●支援活動や保健サービスの公平化
④事業の企画	○住民に対する健康危機対策への動機づけ ○健康危機発生時の活動マニュアルの作成 ●健康調査票や問診カルテの作成
⑤体制づくり	●専門職・ボランティアの適性配置及びチーム編成 ●経験した活動内容の記録化・資料化 ●活動の共有化と継承の徹底 ●市町村保健師との連携
⑥活動評価	●活動記録の保管・活用

注:●健康危機発生時、○平常時の機能・役割

(1) 平常時

○健康危機管理の視点で捉える管内地域の地区把握及び地区診断

保健師は、他職種と比較して、地域の全体像を日頃の業務を通して把握する機会に恵まれている。このことは保健所保健師も市町村保健師も同様であるが、保健所保健師にとって特に重要なのは、危機管理の視点で地域を捉えることである。住宅地、商店街、工場地帯、公園や公的機関の所在地等、従来の地域特性の把握だけでなく、地域内の危険要因、たとえば化学薬品や有害物質を日常的に扱う施設や企業の有無、さらにその薬品や物質の性質と具体的な危険性、万が一の場合の対処方法、避難経路等についても把握し、それらから考えられる健康問題や課題を、公衆衛生従事者として分析し、さらに保健師として人々の健康生活の視点で分析していくことが必要である。また、分析したことを保健所職員全体は言うまでもなく、管内市町村保健師及び防災担当者等とのあいだで共通理解しておくことが望ましい。

○住民に対する健康危機対策への動機づけ

これからの健康危機管理対策では、地域住民自身も受け身ではなく、自分たちの生活や健康を脅かす危機的状況に積極的な関心をもって生活することが求められ、自らの安全を確保するために主体的に行動できることが必要である。従って、地域の特性については住民自身も理解を深める機会が必要である。過度な不安を与えず、日頃から健康危機状況への備えができるような動機づけが得られる機会を提供していくことが望ましい。こうした場や機会の設定は地域に存在する保健所の機能について理解を深める機会ともなる。また過度な不安を生じさせないような配慮は、地域に精通し、住民感情を知