

労災疾病臨床研究事業費補助金
分担研究報告書

実効性のある自治体職員への災害産業保健のための方策

研究代表者	立石清一郎	産業医科大学 保健センター 准教授
研究分担者	久保達彦	広島大学 公衆衛生学 教授
研究分担者	岡崎龍史	産業医科大学 産業生態科学研究所 教授
研究協力者	杉原由紀	高知県庁総務部職員厚生課 職員健康推進監(産業医)
研究協力者	小早川義貴	国立病院機構災害医療センター福島復興支援室 室長補佐
研究協力者	五十嵐侑	株式会社リコー 産業医

研究要旨： 実効性のある自治体職員への災害産業保健のための方策を検討するために、自治体職員の健康管理を行っている職員健康推進監および保健師の参画を得てフォーカスグループディスカッションを実施した。ディスカッション項目は 自治体職員の健康確保のための事前の準備、 実効性を持たせるための方策、 職員支援のための具体的スケジュールとされた。フォーカスグループディスカッションの結果、自治体職員の健康確保を行うためには、災害産業保健チームと当該自治体との事前協定によるモデル事業が必要でその準備が重要と結論され、同結論に基づき災害産業保健チームと当該自治体の協定文書(案)が開発された。一方、今般の新型コロナウイルス感染症のように、災害産業保健チーム自体が被災するような状況(新興感染症のパンデミック)では、派遣者の確保は困難となる可能性が高いので、これまでになかった新しい支援様式を検討することが必要であることが示唆された。

A . 研究目的

大規模災害が発生した時には、広域の地域が被災し破壊される。自らの力で災害状況から回復することは困難で、外部者の支援を受けながら復旧することになる。復旧作業を行う際に、負担の大きい職種として自治体職員が挙げられる。多くの自治体職員が避難所運営、被災認定などこれまで対応したことの無い業務に携わる必要があり物理的・化学的・人間工学的健康障害

要因にさらされる。みならず、自治体職員は直接的な住民対応の際、住民の怒り・不安などを直接的に曝露し精神的な負担を感じるケースが多い。昨年までの検討で自治体職員には以下の産業保健的特徴を備えていることが判明している。

自治体職員の災害時職務・産業保健特性

- ✓ 住民優先
- ✓ 法令・事前計画遵守

- ✓ 災害対応・復興の前線に立つと同時に、自らも被災している
- ✓ 常に正しい情報を出し続けなければならない
- ✓ 相手によって都度対応の際のトーンを変える必要性があり、負担となる
- ✓ 地域により復旧状況に差があるなか、常に一番被害が大きい地域への優先対応を迫られる
- ✓ 住民のやり場のない怒りの矛先が自治体職員に向けられる
- ✓ 弱音を吐けない
- ✓ 平時の産業保健体制整備が企業と比較して不足(健康管理医の選任率等)

平時には問題となっていなかった健康上の課題が、災害をきっかけに急に顕在化することもあるがスクリーニング体制がなく、上司等に気づかれぬまま勤務することもある。自治体職員の健康を保持するために必要な要素について議論を行い、実効的な対策を検討することを目的とする。

B . 研究方法

自治体職員の健康管理を行っている職員健康推進監および保健師と、研究代表者(TS)、研究協力者(IY)でフォーカスグループディスカッションを実施し、TSがディスカッションのモデレーターをつとめた。スーパーバイザーである研究分担者(KTおよびOR)および研究協力者(KY)にディスカッションのサマリーを確認し妥当性を担保した。ディスカッションは2時間実施し、ディスカッション項目は、

1. 自治体職員の健康確保のための事前の準備

2. 実効性を持たせるための方策
3. 職員支援のための具体的スケジュール

(倫理面への配慮)

専門家へのインタビューは同意が得られた方に対してのみ行った。心的外傷にふれる質問はしていない。

C . 研究結果

フォーカスグループディスカッションにより、以下の知見が得られた。

- 1 .自治体職員の健康確保のための事前の準備

災害時の自治体職員の健康確保を行うためには通常の業務を超えた産業保健サポートが必要であることが合意された。すなわち外部人材の活用が必要であることが示唆された。しかしながら、自治体職員の特徴として以下の点が挙げられ、発災後、事前の準備なくして産業保健上の外部支援者の投入には効果が得られにくいことが議論された。

- ✓ 外部支援者が自治体職員の健康問題を的確に把握できずニーズに合わない支援を行う
- ✓ 外部支援者との信頼関係が構築されておらず相談に足りる人材と自治体職員が受け入れ難い
- ✓ 行政職でない外部支援者との接触について慎重な職員が多い
- ✓ 秘密保持契約がないなかで情報公開承認等の手続き等があいまいのどのようになっているか不明で自治体職員が安心できない
- ✓ 外部支援者が危機管理体制の中でど

のように位置づけられているか不明

- ✓ 外部派遣者の役割が不明確でむしろ自治体側の受援の手間となる
- ✓ 外部支援者の安全を確保することが困難
- ✓ 不特定かつ人員が入れ替わっていく外部支援者とのコミュニケーションの複雑さ
- ✓ 外部支援者の質の管理

これらの問題を打破するために、外部産業保健人材について組織間の事前協定を結んでおくことの重要性が示された。

2. 実効性を持たせるための方策

実効性を持たせるための議論として、前述の問題点を事後ではなく事前に解決しておくことの重要性が示された。そのために必要なことは、

- ✓ 質を担保された産業医集団の派遣組織を形成しておくこと(災害産業保健派遣チーム)
- ✓ 災害産業保健派遣チームと当該自治体の間で、派遣の目的、適応災害、支援内容、支援に係る費用、支援側および受援側の体制の明確化、などを話し合っておくこと

の必要性が示唆された。また、

- ✓ 事前に顔の見える関係性を構築するために研修会などの開催(健康管理医等が専任されている場合は当該役職者との関係構築が特に重要)
- ✓ 受援者側の意識を高めるための知事などのトップからの呼びかけ

がなされることが実効性を高める可能性が高いと示唆された。

また、質の高い産業保健派遣チームのみ

であれば、対応の困難性も併せて指摘されている。自治体職員に膨大な職務が発生することで過重労働対策を行う必要があること、点在する避難所等の職場巡視等を行うための人材の必要性があることなどから一定数を確保することも必要とされた。産業衛生専門医や労働衛生コンサルタント、産業保健看護専門家などの資格を取得している産業保健職は我が国にはそれほど潤沢なリソースがないことから、比較的限定的な業務(過重労働の面接指導、高血圧・睡眠などの一般的な指導など)を担う人材についても併せて検討することの必要性が示唆された。

3. 職員支援のための具体的スケジュール

スケジュールには事前と災害時の両者があることが確認された。

【事前】

- ✓ 健康管理医等と支援者の関係構築
- ✓ 定期研修会の開催(年1~2回程度)
- ✓ 組織図・名簿などの定期交換
- ✓ マニュアルや事業継続計画についてのコンサルティング業務

【災害時】

- ✓ 派遣に至るまでの手続きフロー
- ✓ 支援者の受け入れ体制(宿泊場所確保などロジスティック課題を含む)
- ✓ 支援活動の内容
- ✓ 支援者から自治体への活動成果・課題・体制更新等に関するフィードバック
- ✓ フェーズに応じた産業保健体制・支援活動内容の更新

事前の対応については派遣時の災害対

応のレベルを高めるために非常に重要で、特に平時に自治体職員の健康管理活動実務に従事している健康管理医等保健職との連携が極めて重要という認識で一致した。また、災害後に複数の派遣者が感じたことをそのまま被災自治体にフィードバックを行うと、派遣者により始点が異なり時に矛盾する指摘・改善への助言へつながることが災害派遣への現地の抵抗感を生む可能性があることから、フィードバックについては支援側代表者等から一元化的に実施することが望ましいとされた。

D. 考察

自治体職員の支援については、自治体の置かれる災害産業保健上の特性、自治体職員の特徴などから、発災後に急に産業保健チームを派遣しても効果がない可能性が高いことが示唆された。これについては、2018年、2019年に災害が発生した事例(台風、洪水、地震など)について、該当自治体に産業保健上の支援を申し出たがすべてのケースについて、支援の申し出を辞退されたことから支持される。したがって、災害時に具体的な派遣協定を結んでおかなければ実効性が得られない可能性が高い。そのことを解決するために、本研究では、事前準備、実効性を高める工夫、スケジュールの整理などをフォーカスグループディスカッションで整理した。

事前の準備としては、災害産業保健派遣チームが災害時に果たすことができることを明確化し、派遣の目的を明示し、該当自治体との事前協定を結ぶことの重要性が示唆された。また、企業向けに整理した災害産業保健マニュアルは自治体健康観察

監に確認したところ、主語を変えればそのまま自治体職員にも転用できる部分が多く存在していることが判明し改訂の際にはそのことを記載することも重要であると考えられた。

実効性を高めるためには、質の担保とともに量的に派遣者を確保することの必要性が示唆され両者の養成の重要性が示唆された。比較的限定的な産業保健ニーズへの対応は通常臨床的知見でも対応が可能であることから既存の派遣チーム(DMATなど)との連携で解決を目指すことが受援側の負担も少ないと考えられた。すなわち災害派遣時には既存チームとの即座の連携ができる方策を検討しておく必要がある。

具体的スケジュールでは文書での合意が必要であり事前協定を定期的に更新することで解決する可能性が示唆された。

このような状況を検証するために、モデル事業として、産業医科大学と某県との災害産業保健協定を結び、災害派遣シミュレーションを実施し、うまくいった場合においては対照を拡大していくことで合意が得られた。協定文書案を開発したのでAppendixに示す。両者の事前調整が進み、令和2年3月16日に協定調印式の予定であったが、新型コロナウイルスの国内流行(のちにパンデミック)のため、協定は延期となった。協定延期の理由は、コロナウイルスの対応で協定を行うことができなくなったこと、派遣者自身も災害に見舞われている場合においては派遣することが困難になること、派遣自体が人の移動を伴うためコロナウイルスの蔓延につながる恐れがあること、などから新興感染症については同一の

枠組みでの支援の難しさなどが指摘されたからである。新型コロナウイルス拡大が落ち着いてから、地域がある程度限局し、派遣者の方が被災していない場合に対応可能な協定調印について再度実施を目指すものとする。

E. 結論

自治体職員の健康確保を行うためには、災害産業保健チームと当該自治体との事前協定によるモデル事業が必要でその準備が必要である。ただし、災害産業保健チーム自体が被災するような状況(新興感染症のパンデミック)の場合には、機能し

ない可能性が高いので、支援内容から外すか、別途新たな支援内容の検討が必要であることが示唆された。

F. 本研究に関連した学術発表

1. ○Tatsuhiko Kubo, et al. Health Data Collection Before, During and After Emergencies and Disasters—The Result of the Kobe Expert Meeting. International Journal of Environmental Research and Public Health 16(5) 893 Mar 2019

災害時産業保健支援に関する高知県との協定について（案）

1 目 的

近年、日本国内においては、大規模な災害が発生しているところであるが、大規模な災害が発生した場合は、その地域における行政機能が適正に確保され、災害の状況把握や迅速な対応が要求されるところである。

そのような状況の中、被災した住民の復旧、復興に向けた心とからだのケアについては、優先して実施されるものの、災害救援に従事する行政職員の心とからだのケアやマンパワー不足による過重労働対策などは、十分に機能していない現状である。

今回、東日本大震災における産業医科大学の支援体制が評価され、 県から災害発生時に被災した職員や災害救援に従事する職員に対する産業医及び保健師等による産業保健支援の依頼があり協定を締結するものである。

2 定 義

「災害」とは、災害対策基本法第2条第1号に規定する暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する被害をいう。

3 支援内容

災害発生時に被災した 県の職員（以下「県職員」という。）及び災害救援に従事する県職員が、心とからだの健康を保ちながら、迅速かつ的確に業務を遂行するため、産業医科大学が高知県に対して次の支援を行う。

(1) 通常時

支援対策準備に関すること（研修、マニュアル作成支援等）

(2) 災害発生時

産業保健体制の支援に関すること（健康診断、面談、医療機関との連携）

(3) その他

その他産業保健支援に必要と認められるもの（情報収集、支援名簿提出等）

4 支援に関する費用

協定に基づき、産業保健支援対策業務に要した費用は 県が負担する。

5 支援体制（表1参照）

- (1) 室に災害時産業保健の組織を編成する。
- (2) 支援スタッフは、本学の教職員、産業医、保健師及び事務職とする。
- (3) その他、必要に応じ本学の卒業生である産業医又は保健師の応援を可能とする。

（表1）学内支援体制

災害の規模により必要に応じて支援スタッフ数を増やすことがある。

県災害時産業保健支援プロジェクトチーム（仮称）			
機関決定	責任者		所属・役職： .
指揮	副責任者		所属・役職： .
スタッフ	産業医		所属・役職： .
スタッフ	産業医		所属・役職： .
スタッフ	産業医		所属・役職： .
スタッフ	保健師		所属・役職： .
スタッフ	保健師		所属・役職： .
スタッフ	保健師		所属・役職： .
スタッフ	事務担当		所属・役職： .

発令は行わず決裁処理とする。

派遣の取扱いは、業務命令による出張（労災対象）とする。

必要に応じ、責任者はメンバーによる会議を招集できるものとする。

6 協定書（案）及び締結予定について

- (1) 協定書（案） 別添のとおり
- (2) 締結予定日 令和 年 月 日から（1年間） 必要に応じて更新す

る。

7 その他

- (1) 体制及び運営に必要な事項は、実施要綱で別に定める。
- (2) 協定締結承認後、大学及び 県から報道機関に対してプレスリリース予定

県災害時産業保健支援プロジェクトチームの運営に関する実施要綱 (案)

(目的)

第1条 この要綱は、 県との災害時産業保健支援に関する基本協定書に基づき、学校法人産業医科大学(以下「学校法人」という。)が、災害発生時に高知県の産業医及び保健師が実施する産業保健支援対策(以下「支援対策」という。)への協力にあたり、高知県災害時産業保健支援プロジェクトチーム(以下「災害時産業保健PT」という。)の運営に必要な事項を定めることを目的とする。

(組織等)

第2条 災害時産業保健PTは、次のメンバーをもつて組織する。

- (1) 学長
- (2) 副学長(学長が指名する副学長)
- (3) 産業医科大学の教育職員のうち産業医の資格を有する者
- (4) 産業医科大学の職員のうち保健師の資格を有する者
- (5) 産業医科大学の卒業生産業医
- (6) 産業医科大学の卒業生保健師
- (7) その他学長が必要と認めた者

(協力事項)

第3条 災害時産業保健PTは、 県に対し次の事項を協力するものとする。

- (1) 通常時 支援対策準備に関すること
 - ・ 研修
 - ・ 災害に関する研究活動
 - ・ マニュアル作成の支援
 - ・ その他準備に必要な支援
- (2) 災害発生時 産業保健体制の支援に関すること
 - ・ 県の職員に対する健康診断や面談
 - ・ 医療機関との連携
 - ・ その他産業保健体制に必要な支援
- (3) その他 支援対策体制が必要と認められること

(災害時産業保健PTの運営)

第4条 学長は、災害時産業保健PTの責任者となり、会議が必要なときは、メンバーを招集することができる。

2 学長は、災害時産業保健PTのすべての機関決定を行うものとする。

3 学長が不在又は事故があるときは、第2条第2号に規定する副学長が副責任者としてその職務を代行する。

4 副学長は、学長の指示の下、災害時産業保健 P T メンバーを統率し、指揮するものとする。

5 災害時産業保健 P T メンバーは責任者及び副責任者の指示に基づき、業務を遂行するものとする。

6 その他災害時産業保健 P T の運営に必要な事項は、会議で審議し学長が決定する。
(支援対策に関する派遣)

第 5 条 支援対策に必要な場合は、学長は災害時産業保健 P T メンバーを 県に派遣することができる。

2 災害時産業保健 P T メンバーを派遣したときの取扱いは、本来業務とする。

3 災害時産業保健 P T メンバーを第 3 条第 2 号に定める災害発生時に派遣するときは、学長は、現地の安全状況等十分に確認したうえで派遣するものとする。

4 前項に規定する派遣を行うときは、学長は、派遣前に理事長の許可を得るものとする。

(学外の災害時産業保健 P T メンバーの取扱い)

第 6 条 第 2 条第 5 号及び第 6 号に規定する学外の災害時産業保健 P T メンバーを委嘱するときは、当該メンバーの所属する機関の長及び本人から書面による同意を得るものとする。

(庶務)

第 7 条 災害時産業保健 P T に関する庶務は、大学事務部 課において行う。

(その他)

第 8 条 この要綱に定めるほか、必要な事項は、理事長が学長と協議して決定する。

附 則

この要綱は、令和 年 月 日から施行する。

(別添)

災害時産業保健支援に関する基本協定書(案)

高知県(以下「甲」という。)と学校法人産業医科大学(以下「乙」という。)とは、災害発生時に甲の産業医及び保健師が実施する産業保健支援対策(以下「支援対策」という。)への協力に関する基本協定を、次のとおり締結する。

(目的)

第1条 この協定は、災害発生時に被災した甲の職員及び災害救援に従事する甲の職員が、心とからだの健康を保ちながら、迅速かつ的確に業務を遂行するための事前の準備や発生後に甲の体制では十分な支援対策を実施することができない場合において、乙に協力を得て、円滑に実施できるよう必要な基本的事項について定めることを目的とする。

(定義)

第2条 この協定において、「災害」とは災害対策基本法(昭和36年法律223号)第2条第1号に規定するものとする。

2 その他前項に準じた災害で、特に必要があり甲から乙に協力を要請したもの

(協力要請の窓口)

第3条 甲及び乙は、あらかじめ支援体制業務に関する連絡担当者を定め、速やかに必要な情報を相互に連絡するものとする。

(支援対策等の内容)

第4条 支援対策の内容は次のとおりとする。

(1) 通常時 支援対策準備に関すること

- ・ 研修
- ・ 災害に関する研究活動
- ・ マニュアル作成の支援
- ・ その他準備に必要な支援

(2) 災害発生時 産業保健体制の支援に関すること

- ・ 甲の職員に対する健康診断や面談
- ・ 医療機関との連携
- ・ その他産業保健体制に必要な支援

(3) その他 甲乙が協議し支援対策体制が必要と認められること

(協力要請の方法)

第5条 甲は、乙に応援の要請を行うにあたっては支援対策の内容、日時、場所、その他の必要事項を明らかにして、文書により要請を行うものとする。ただし、緊急を要する場合は、電話や電子メール等の通信手段又は、口頭により要請できるものとする。

る。その場合は、速やかに文書を作成し、乙に対し提出するものとする。

(協力)

第6条 乙は、甲から要請を受けたときは、速やかに乙の職員を派遣するものとする。

ただし、災害時において派遣による生命の危険が生じている期間は、乙は派遣の制限又は中止することができる。

(費用の負担)

第7条 乙の職員が支援対策業務に要した費用は、甲が全額負担するものとする。

2 経費の算出方法については、高知県職員の旅費に関する規則を基準として、甲乙協議の上、決定するものとする。

(名簿等の提出)

第8条 乙は、甲に対して次の書類を甲に提出するものとし、内容に変更あった場合は、その都度提出するものとする。

- (1) 支援対策業務に関する乙の組織図
- (2) 支援対策業務に関する連絡担当者
- (3) 支援対策業務に従事できる職員名簿
- (4) その他、必要と認められるもの

(協議)

第9条 甲及び乙は、この協定に基づく支援対策業務が円滑に実施できるよう必要に応じて協議を行うものとする。

(情報収集、活用)

第10条 甲及び乙はこの協定に基づく支援対策業務で得られる情報の収集、活用を行う場合は、次の事項を遵守するものとする。

- (1) 産業保健支援の推進を目的とすること
- (2) 広報、発表等に活用する場合は、甲乙双方で協議し、事前の承認を得ること

(個人情報の取扱い)

第11条 甲及び乙はこの協定に基づく支援対策業務で得られる個人情報の取扱いについては、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)及び個人情報の保護に関する法律施行令(平成15年政令第507号)に基づき適正に管理するものとする。

(その他)

第12条 この協定に規定するもののほか、特に必要な事項は、その都度甲乙で協議して定めるものとする。

(適用)

第13条 この協定は、令和2年4月1日から令和3年3月31日までとする。ただし、この期間の終了1か月前までに甲乙いずれからも延長しない申入れがない場合は、本協定は自動的に1年間延長するものとし、以後も同様とする。

この協定の締結を証するため、本協定書 2 通を作成し、双方記名押印のうえ、各自 1 通を保有する。

令和 年 月 日

甲

乙