

〈現場報告〉

健康危機管理地域共有マニュアルの作成

仲井宏充¹⁾, 原岡智子²⁾

¹⁾ 佐賀県伊万里保健福祉事務所

²⁾ 浜松医科大学医学部看護学科地域看護学講座

Preparation of a Common Manual for Health Crisis Management Shared in the Regional Community

Hiromitsu NAKAI¹⁾, Tomoko HARAOKA²⁾

¹⁾ Imari Health and Welfare Office, Saga Prefectural Government

²⁾ Hamamatsu University School of Medicine Faculty of Nursing (Course of Community Health Nursing)

抄録

身体、生命及び精神の危機管理である健康危機管理は、保健所の最も重要かつ現代的な役割である。健康危機は国際的な問題である一方で地域の対応力が問われている問題でもある。そこで、我々は、健康危機の初期消火の現場である地域において、関係機関による対策委員会を立ち上げた。

関係機関が、有事に際して連携協働して迅速・的確に対応するためには、平時からの準備が重要である。そこで、我々は、関係機関が共有する初動対応マニュアルを作成することにした。我々は、マニュアルの基本構想を以下のように定めた。

- (1) 疾病の自然な集団発生だけでなく、化学・生物剤によるテロなどの健康危機事態が発生した際にも対応できる。
- (2) 単一組織では対応が困難である場合でも、関係機関の連携を図ることによって対処が可能となる仕組みを有する。
- (3) 情報の流れや連絡先等が単純かつ明確に示される。
- (4) 対応の基本的枠組みと意思決定のフロー図は、各対応段階の基本的対応を示すとともに、例示によって対応をイメージ化し、事態に応じた対応を可能にする。
- (5) 誰もが緊急時に即座に活用できる様に電子化マニュアルを作成すると同時に、停電などの場合に備えてペーパーマニュアルも用意する。
- (6) マニュアルは、平時には職員研修の教材となり、危機対応の際には全職員の的確・迅速な対応を可能にするものである。

実際の健康危機事例にかかわった講師を招いての研修会を企画し、講演・机上シミュレーションを行って、マニュアル作成の参考とした。電子マニュアルおよび紙マニュアルを作成し、合同実地訓練や図上訓練を通して検証を行った。今後は実際の事案におけるマニュアルの活用を通して修正を重ね実用性を高めていきたい。

キーワード： 健康危機管理, イメージ共有, 共有マニュアル, 危機管理システム

Abstract

Human health is a well-being status of individual both physically and mentally, based on the socially secured right for life. Currently, health crisis management has become the most important issue for regional public health center to deal with for the protection of the public health. Although the health crisis is a nation- or world-wide phenomenon in the modern society and should be controlled by the national government or some international organizations, the regional public center is also facing as a front-liner and challenging to solve these problems for the people. In these circumstances, we established a working committee composed of the several authorities and organizations of the regional community concerned on these problems.

[平成19年10月11日受理]

〒848-0041 佐賀県伊万里市新天町122-4

122-4 Shintencho, Imari city, Saga 848-0041, Japan.

In order to respond the emergency of the health crisis promptly, properly and cooperatively, it is necessary to prepare a common manual that will work at the initial reaction to the emergency shared by the any persons and groups responsible for these problems. The working committee of our district established and proposed the common manual for the health crisis considering the following points as fundamental guidelines.

- (1) The manual should be covered not only a natural outbreak of the disease but also the health crisis due to terrorism using chemical or biological hazards.
- (2) The manual is aimed to establish a cooperative organization to face the difficulties seemed to be hard to solve as a single group but to be able to overcome when the several groups or divisions would work together efficiently.
- (3) The manual should make clear the methods to notify any instructions at emergency and the contact information (address, phone, fax, e-mail, etc...) of the responsible persons and the divisions.
- (4) The understanding of the framework and the flow chart of the decision making at emergency enable us an effective and composed response by the illustration of the accidents and behaviors that could happen and by the simulation our responses in any possible situations.
- (5) We made a paper-based file of the manual as well as an electric file and distributed it to all sections for anyone to be able to use it in case of electrical power failure.
- (6) In usual period, the manual can be used as a text book for the staff to learn how to respond the emergency adequately and promptly, which enable them to prepare the unexpected accidents.

Before the establishment of our manual, we held the workshop that discussed this issue inviting the several lecturers who had some experiences of the accidental health crisis previously. According to their suggestions, we made an original form of our manual and applied it to the desk-top simulations and drill practices to confirm its adequacy. At the final step, we revised the manual after performing the joint simulation and drill practice attended by the persons from multiple concerned divisions in our district. We will revise the manual periodically in the future to improve its utility at the actual emergency.

Keywords: health crisis management, concept of crisis sharing, manuals sharing by concerned authorities, crisis management system
(Accepted for publication 11th, October 2007)

緒言

いかなる危機でも予め想定し事前に準備していなければ、いざというとき迅速・適切に対処することはできない。健康危機管理体制が必要な所以はここにある。とりわけ、健康危機の初期消火の現場である地域における対応体制の整備こそが健康危機管理の成否の鍵を握っているのである。

指揮命令系統を異にする健康危機管理関係機関が、有事に際して連携共同して迅速・的確に対応するためには、詳細で具体的な取り決めを事前に準備しておく必要がある。そのために、我々は、地域の危機管理関係機関が共有する初動対応マニュアルを作成することにした。

1. 地域共有の初動マニュアルの作成

地域の各関係機関が持つ機能や対応を相互に知り、情報を一元化することによって、迅速・効果的な対策が可能となる。そこで我々は、地域における連携体制を構築するため、管内の警察、消防、自衛隊、市町、医師会、災害拠点病院、二次救急病院および保健所で健康危機管理対策委員会を組織した。下部組織である幹事会の活動を通じ、機能が異なる各機関の初動時の役割や対応の相互理解を図ることができた¹⁾。

健康に対する脅威の本質を理解し、かつ成功裡に対処するためには、対応マニュアルが事前に準備されていなければならない。我々は、幹事会活動の一環として、関係機関の円滑な連携のための地域共有の初動マニュアルの作成を企画し、一応の完成を見た。

1. マニュアルの作成の基本構想

平時の危機管理、緊急事態対応、事後管理を行うための体制を我々は「危機管理システム」と名付けている。これには、組織的条件、手続き的条件、人的条件の三つの条件がある。

人的条件には研修、シミュレーション、実地訓練など、組織的条件には関係機関の連携体制や専門チームの編成が含まれ、手続き的条件にはマニュアルの作成があげられる。

我々は、この三条件の一つであるマニュアルの作成を行うに際して、危機発生時の迅速的確な初動体制に資すること以外に、他の二つの条件、すなわち、関係機関の連携体制に資すること、研修、シミュレーション、実地訓練などの人的条件を向上させるための活動に役立つことを目指した。

我々は、地域共有初動マニュアル作成の基本構想を以下のように定めた。

- (1) 疾病の自然な集団発生はもとより化学・生物剤によるテロなどの健康危機事態が発生した際にも対応できるものである。
- (2) 単一組織では対応困難である場合にも、関係機関の連携を図ることによって対処可能にする仕組みを有する。
- (3) 情報連絡の流れや連絡先等が単純かつ明確に示される必要がある。
- (4) 対応枠組みと意思決定の対応フロー図は、各段階の基本的対応を示し、例示などによって対応をイメージ化し、事態に応じた対応を可能にする。
- (5) マニュアルを誰もが緊急時に即座に活用できる様に電子化すると同時に停電などの場合に備えて、ペーパーマニュアルも用意しわかりやすい場所においておく。
- (6) マニュアルは、平時には職員研修の教材となり、危機対応の際には全職員の的確・迅速な対応を可能にするものである。

2. 作成の経過および結果

(1) 危機管理研修会の開催

実際の健康危機事例にかかわった講師を招いての研修会を企画し、講演・机上シミュレーションを行って、マニュアル作成の参考とした。

【平成15年度】

健康危機の原因が当初から明らかな場合として、JCO臨界事故の放射能災害、原因不明の場合として、和歌山ヒ素カレー事件、自然災害の場合として、阪神大震災を取り上げた。

【平成16年度】

感染症の基礎知識についての研修会のほか、健康危機が散在発生した場合として宮崎県のレジオネラ症の集団発生、大分県の鳥インフルエンザを取り上げ、健康危機が集団発生した場合として松本サリン事件を取り上げた。

【平成17年度】

人為災害の場合として「国際テロの情勢と日本の対応」、自然災害の場合として「ある防災のとりくみ」と題して自主防災組織について研修を行った。

(2) 幹事会での検討

幹事会での話し合いを通じて、「健康危機」についての共通認識を深め、各機関の具体的対応の現状を相互に知ることができた。各機関の機能の長短を補い連携を図るために、タイムリーな情報交換を確実にすることを中心に検討を行い、情報共有関係を築いた¹⁾。

【成果】

- i 危機発生時に要請される各機関の役割を各機関が正確に認識した。
- ii 情報連絡についての規定・流れ・窓口一本化の取り決めと、連絡先一覧、共通の情報連絡票を作成した。

iii 健康危機発生の第一報は、いち早く情報提供を行い、経過とともにタイムリーに頻回な情報連絡を行う必要がある。そのため、躊躇せず情報連絡ができるように、場合わけによる基準を定めた。

iv 情報交換の機能向上と相互理解のために、「緊急事態作戦センター」ともいべき現地合同対策本部の共同設置を定めた。

v 調査必需品一覧、利用可能な社会資源の一覧、共通調査票等の初動対応に関する基礎的な資料を作成した。

(3) マニュアルの検証のために合同実地訓練(図1)や図上訓練を行った。さらに実際の自然災害等の際に検討結果に基づいた対応を行った。



図1 実地訓練の一場面

マニュアル検証のための実地訓練によって、種々の問題点が浮き彫りになる。

【成果】

- i 各機関の対応・役割、現地合同対策本部のあり方を確認し、協働した相互補完的対応が可能になったことがわかった。
- ii 迅速な情報連絡ができることを確認した。
- iii 情報連絡票、共通調査票を活用しやすい票に変更した。

(4) 最終的に委員会事務局である保健所がhtmlによる電子マニュアル(図2,3)および紙マニュアルを作成した。



図2 電子化マニュアルの表紙画面



図3 電子マニュアルの目次
htmlで書いたマニュアル。クリックすることで必要な事項にジャンプする。

電子マニュアルはCD化して関係機関に配布した。紙マニュアルはPDF化して電子マニュアルからプリントアウトできるようにした。

3. マニュアルの特徴

作成したマニュアルの特徴を以下に示す。

- i 情報収集に関して連絡先を明示し、共通連絡票を作成した。
- ii 被害者の症状や環境情報などからの原因推定ツールを備え、応急処置や治療、原因追及、拡大防止に必要な情報を明示した。
- iii 初動時の各機関の基本的な対応について記した。
- iv 関係機関で構成する現地合同対策本部の設置を記した。
- v 危機発生時に、職員の訓練・教育等の程度にかかわらず、初動対応に大まかな間違いが生じないように、フロー図にして対応を明示した(図4)。また、電子媒体の使用

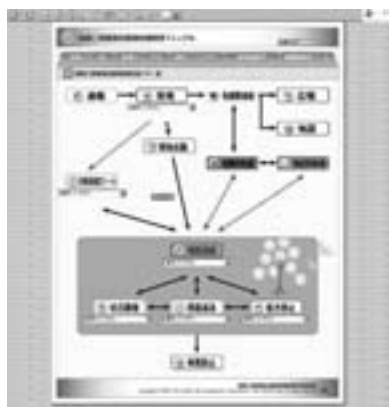


図4 フローチャート
活動の手順を示したフローチャート。クリックすることで目的の箇所にジャンプする。

不可能時のために、紙媒体でも作成した。

4. 今後検討すべき事項

今後検討すべきこととして、以下が考えられる。

- i 関係機関間での相互補完的対応が効果的に行われるように、地域の関係機関の保有する資材や対応の能力を、可能な限り記載する。
- ii 原因推定ツールをより進化させ、現実に添った形で使用しやすく、対策会議や指示命令により効果的な資料となるように改良する。
- iii 災害要援護者を中心とした避難、広報、生存の安否等について、個人情報保護や他機関の防災計画・国民保護計画等の整合性などを踏まえた形で検討し、記載する。
- iv 危機の規模別に、広報、避難、応急処置やトリアージ体制、医療体制、搬送体制、被害者登録、安否確認、遺体安置等に関する基準を取り決め、明示する。

5. 県レベル以上の対応計画に望む事項

被害が地域のみで終息しない場合や、今後拡大すると予測される場合に、地域では対応できないレベルのことについて、広域的、制度的な支援、人的、物的な後方支援および地域の関係機関に対する専門的助言が必要である。具体的には以下のような事項である。

- i 医療関係人員の確保と登録
- ii 臨時病棟、一時的な患者収容場所の指定
- iii スタッフと患者の子供への保育の提供
- iv 国および他の地方公共団体からの支援の起動時点および受け入れ態勢についての手順の確立
- v ボランティア組織の活用方法
- vi ボランティアサービス調整センターの設置
- vii 緊急事態対応者および自宅隔離被害者への給食、住宅の提供
- viii 不要不急な事業所や店舗の閉鎖による、公衆との接触の最小化
- ix 企業内および企業間の相互扶助の調整
- x 通信、電気、水道、などのライフラインの維持管理
- xi 家族への引き渡し、火葬および埋葬など、遺体の最終的措置の決定
- xii 病床や専門スタッフ、医薬品や医療機器などの医療資源の集中的調整機構
- xiii 法律専門家との連動
- xiv 家族支援センターの開設
 - 近親者への通知
 - 危機カウンセリング
 - 犠牲者に対する法的サービスの提供
 - 翻訳サービスの提供
- xv 仮設住宅支援
- xvi 財政援助
- xvii 追悼式

II. おわりに

健康危機の初期消火の現場である地域において、健康危機管理対策委員会および幹事会を立ち上げた。研修会や実地訓練、実際の事案などを通して種々の学びを得ることができた。それらを基に初動対応を中心に「地域共有マニュアル」を作成した。今後は実際の事案におけるマニュアル

の活用を通して、修正を重ね実用性を高めていきたい。

参考文献

- 1) 原岡智子. 保健師が育てる「地域防災力」— 県・市町村のとりくみ実践集 顔の見える連携を! . 保健師ジャーナル2005;6(5):400-5.