

第1章 総則

I 目的

大規模災害発生時に、初動体制を早期に確立するとともに、災害が長期化した場合には継続した公衆衛生活動を実施する必要があるため、被災地の市町村に加え、県内外からの公衆衛生スタッフを中心とした公衆衛生活動体制を定める。

なお、疾患や外傷等によって生命に危険があるか否かのスクリーニングを行い、緊急の処置や入院等の医療が必要な者については、医療機関等に引き継ぐものとする。

本マニュアルが対象とする範囲及び用語の定義を表1に示す。

表1 対象範囲と用語の定義

対象範囲	活動内容	大規模災害発生時における公衆衛生スタッフによる活動を中心に記載する。
	災害の規模	被災者の健康管理や公衆衛生上の問題等について、被災市町村単独では対応が困難で、県、県内他市町村の応援、他都道府県等の支援が必要とされる規模とする。
用語の定義	公衆衛生スタッフ	総合事務所福祉保健局・生活環境局等や市町村、職能団体等に所属する医師、歯科医師、保健師、看護師、管理栄養士、歯科衛生士、薬剤師、獣医師、衛生技師、理学療法士、作業療法士、健康運動指導士、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、事務職員等
	応援公衆衛生スタッフ	県及び県内の被災していない市町村から応援する公衆衛生スタッフ
	派遣公衆衛生スタッフ	他都道府県等から派遣される公衆衛生スタッフ
	要配慮者	災害時に迅速・的確な行動がとりにくく被害を受けやすい高齢者、障がい者、乳幼児、妊婦、外国人等
	避難行動要支援者	災害若しくは危機が発生し、又は発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な高齢者、障がい者、妊婦、乳幼児、外国人その他の者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者

II 災害時公衆衛生活動の基本

1 公衆衛生活動の方向性

災害時公衆衛生活動は、被災者の生命と安全の確保を図り、被災による被害を最小限にし、被災後の二次的な健康被害の予防を図り、早期に被災地及び被災者の復興をめざすことを目的とする。

そのため、災害発生直後は医療救護活動への対応が必要であるが、救命救急等の医療体制の確立後は、被災者の心身の健康状態と生活環境の実態を把握し、プライバシーの保護等に配慮しながら、予測性を持った計画的・継続的な支援が大切である。

なお、高齢者や障がい者等の要配慮者を含む被災者の多様な健康課題に対する支援に当たっては、保健・医療・福祉・介護等関係者と連携した自己完結型の「チーム」での活動が求められる。

2 公衆衛生スタッフの活動内容

被災市町村における公衆衛生活動は、市町村保健師が中心となり、避難所を含む地域全体に対して、応援・派遣公衆衛生スタッフ、医療救護班、住民代表、ボランティアセンター等と連携した中長期にわたる継続的支援体制を早期に構築し、「直接的支援」（表 2）、「情報収集、ニーズ把握、計画策定・評価」（表 3）、関係機関連携（表 4）及び「活動事項一覧」（表 6）を前提として、表 5 に示す「支援活動の留意点」を踏まえ、個別及び地域への支援活動を実施する。

ただし、災害発生直後には、災害派遣医療チーム（DMAT）が行う医療との役割分担を踏まえた医療救護の支援対応が必要となる等、状況に応じて臨機応変に再編・統合を図りながら活動することが重要である。

表 2 直接的支援

避難所	生活環境面	生活環境の把握と公衆衛生上必要な調整 <ul style="list-style-type: none"> ・感染症、食中毒等の予防のための衛生管理 ・感染症等の患者の隔離、清潔、消毒等の指導 ・睡眠環境の確保、改善 ・居住環境の確保、改善（トイレ・手洗い、入浴、ゴミ、衛生害虫）及びバリアフリー環境改善に関する指導
	運営面	避難所責任者、代表者等との連携による支援体制の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・公衆衛生活動に必要な被災状況や避難所状況の情報収集と関係部署への報告 ・医薬品、防疫薬品、衛生材料等の衛生管理に関する助言 ・水、食料品等の衛生管理に関する助言 ・関係者ミーティング（避難所責任者、代表等を含む）への参加 ・要配慮者の継続支援のため、管理台帳等を作成 ・保健・医療・福祉・介護等各担当部署との連携・調整 ・公衆衛生活動に必要な職種・マンパワー量の積算と投入の提案 ・栄養環境の確保、改善（軟食、離乳食、減塩食等、食に関する個別支援）に関する助言
	住民支援	二次的な健康被害対策の実施 <ul style="list-style-type: none"> ・救護所や福祉避難所等の調整・連携 ・健康相談（巡回）等による要配慮者の把握 ・健康調査等による健康状態の把握 ・福祉避難所・介護保険施設への入所、医療機関受診が必要な避難者への支援 ・療養指導や他職種連携等を要する避難者への支援 ・感染症対策（手洗い・手指消毒の励行、予防接種等）の実施 ・仮設住宅等へ移行するケースに対する公衆衛生上の処遇調整 ・長期的な避難所生活を要する被災者に対する健康相談
テント泊等	健康把握と支援	二次的な健康被害対策の実施等（上述の「避難所」の項目の支援に加え） <ul style="list-style-type: none"> ・要配慮者の所在把握及び安否確認 ・車中・テント泊の把握とエコノミー症候群の予防支援 ・要配慮者への個別支援（医療・服薬管理、サービス調整等） ・訪問による在宅被災者の把握と健康調査
仮設住宅	運営面	自治会等の住民代表との連携・調整
	健康把握	入居者の健康調査、要配慮者等の継続的支援
	コミュニティ支援	自治コミュニティ住民代表との連携・調整 集団健康教育、つどいの場の提供等 動物飼育に関する助言等 水、食料品等の衛生管理に関する助言等 感染症対策（手洗い・手指消毒の励行、予防接種等）の実施
その他	通常業務の実施	水道給水再開前の水質検査指導を含む各種公衆衛生関係事業の再開
	職員の健康管理	職員の健康管理（休息確保、健康相談、健康診断等）

表3 情報収集、ニーズ把握、計画策定・評価

情報収集 ニーズ把握	被災に関する情報収集や分析整理、資料作成 公衆衛生活動に関する活動記録、集計、統計 被害が予測される人・集団・地域のリストアップ
計画策定・評価	必要な職種やマンパワーの算出と調整 フェイズ各期における災害時公衆衛生活動計画の作成と実施・評価・見直し 健康状況把握のための調査や健康診査等の実施の検討及び準備 医療チーム等外部支援活動収束化へ向けた検討や調整 通常業務再開へ向けた検討・調整（中止・延期・変更等）

表4 関係機関連携

関係機関	医師会や医療救護班との連携及び巡回医療計画等との調整 保健・福祉・介護等各担当部署及び専門支援チーム等との対策検討
報告・引継ぎ	関係者ミーティング（連絡会議等の実施） 応援・派遣公衆衛生スタッフ、ボランティア等から被災地職員への活動記録等の引継ぎ

表5 支援活動の留意点

個別への支援活動	(1) 相談的対応	・被災者の話を傾聴する姿勢を持ち、その人の持つ問題の本質を見極めることに努める。
	(2) セルフケア	・被災者が行ったほうがよいこと、支援が必要なことを見極め、被災者のセルフケア能力が高まるような支援を行う。
	(3) 家族間の関係調整	・個人だけでなく家族の状況等を把握し、家族関係が良好になるように調整する。
	(4) 潜在的ニーズの発見	・表面化したニーズだけでなく、状況把握や会話から潜在的なニーズを把握する。
	(5) ケースワークの引継ぎ	・誰が見てもわかるよう情報の共有化を図る。
地域への支援活動	(1) ニーズの明確化と問題の予測	・ライフラインの断絶による衛生・栄養状態の悪化、近隣関係の崩壊によるストレスの増強等、地域での健康問題が漸次変化していくことに対応する。
	(2) コミュニティづくりの支援	・災害前のコミュニティが維持できない状況では、近隣同士の新たなコミュニティがつかれるよう、関係・場づくりの支援を行う。
	(3) 地域への情報提供と行政サービスの調整	・関係機関との連携のもと、状況変化に応じて健康情報や生活情報をタイムリーに提供し、情報が行き渡るよう工夫し、住民の実態に応じた行政サービスが提供できるように調整する。

表 6 活動事項一覧

企画・管理・運営		健康管理
統括的事項	管理・運営的事項	避難所・地域健康管理事項
1 災害時公衆衛生活動計画の策定 ・健康課題の分析 ・活動計画の策定 2 情報管理 ・現地情報の確認、助言 ・全体情報の整理、報告 ・公衆衛生活動全体の調整 ・会議や関係機関への情報提供 3 体制づくり ・人員配置、調整 ・応援・派遣公衆衛生スタッフの受入調整 ・応援・派遣公衆衛生スタッフへ方針提示 ・他課との連携調整 ・他機関、市町村等との連携調整 ・県庁や県地方機関等への報告、調整 ・勤務体制の調整 4 職員の健康管理 ・職員の心身疲労への対処 5 必要物品、設備の整備 6 関係者ミーティング ・ミーティング等への参画	1 応援・派遣公衆衛生スタッフへのオリエンテーション 2 被災者の健康管理 (避難所・地域健康管理事項と同じ) 3 避難所の公衆衛生上の管理 ・健康課題の把握と解決 ・社会資源の把握、調整 ・カンファレンス等の企画 ・生活衛生用品の点検 4 関係機関等との連携 ・各種専門支援チーム(救護、こころのケア、歯科保健、栄養管理等)との連携 ・関係機関等との現地連携体制づくり 5 自治会責任者等との連携 ・避難所等での健康づくり 6 関係者ミーティング ・ミーティングへの参画 ・カンファレンスの運営	1 被災者の健康管理 ・健康状況、課題の把握 ・健康相談、健康教育 ・環境整備 ・社会資源の活用調整 ・活動記録 2 関係者との連携 ・各種専門支援チーム(救護、こころのケア、歯科保健、栄養管理等)との連絡調整 ・避難所責任者職員、住民リーダー、自治会役員等との連絡調整 3 企画・管理・運営部門への報告、相談 4 関係者ミーティング ・ミーティングへの参画 ・カンファレンスへの参画 5 必要物品の点検、補充 ・健康相談等の必要物品

3 フェイズ毎の公衆衛生活動

フェイズ毎の主な活動(表7)、公衆衛生活動実施上の留意点(表8)を次に示す。(詳細はP37「表40 フェイズ毎の各機関の具体的な活動」参照)

表7 フェイズ毎の主な活動

フェイズ	活動内容
フェイズ0【初動体制の確立】 (24時間以内)	・被災者の安全確保、応急対策 ・要配慮者への支援 ・情報収集と災害時公衆衛生活動方針の決定、公衆衛生活動計画の作成 ・通常業務の調整(中止・延期) ・避難者の健康管理・保健指導
フェイズ1【緊急対策】 生命・安全の確保 (72時間以内)	・避難者の健康問題に応じた、保健・医療・福祉・介護関係派遣職員やボランティアの調整及び福祉避難所への移動の支援 ・避難生活における二次的な健康被害等の予防 ・在宅被災者の健康状況把握等の対応方針検討 ・情報収集(ライフライン、物資供給、情報伝達方法等の状況)
フェイズ2【応急対策】 生活の安定、避難所対策 (概ね4日目～1、2週間)	・情報収集と災害時公衆衛生活動の方針の見直し ・公衆衛生活動計画の見直し ・在宅被災者の健康状況の把握や衛生管理の指導 ・保健・医療・福祉・介護関係派遣職員やボランティアの撤退に向けた調整 ・通常業務再開に向けての調整 ・職員の健康管理体制の検討・実施
フェイズ3【応急対策】 避難所～仮設住宅入居までの期間 (概ね1、2週間～1、2か月)	・通常業務再開 ・在宅被災者の健康状況に応じた公衆衛生活動の実施 ・ライフライン等の復旧状況を含む情報収集
フェイズ4【復旧・復興対策】 仮設住宅対策や新しいコミュニティづくり等 (概ね1、2か月以降)	・保健・医療・福祉・介護関係派遣職員やボランティアの撤退後の体制整備 ・仮設住宅入居者の健康状況の把握 ・仮設住宅でのコミュニティ支援(集団健康教育、つどいの場の提供等) ・災害時公衆衛生活動状況のまとめ ・ライフライン等の復旧状況を含む情報収集

表 8 フェイズ毎の公衆衛生活動実施上の留意点

- (1) 災害規模や被災状況によって、初動体制や必要な公衆衛生活動は大きく異なるため、状況に応じた公衆衛生活動体制の整備が重要となる。
- (2) 災害規模や被災状況により各フェイズの移行時期が異なるため、見極めが必要となる。
- (3) フェイズ毎に完結する活動だけでなく、フェイズが移行しても継続する活動、該当フェイズで完結できなかった活動、該当フェイズより先取りして行うべき活動等があり、重層的に実施する必要がある。
- (4) 刻々と変化する状況を総合的に把握し、現状及び今後起こりうる課題等を見通した公衆衛生活動計画が必要である。

注 風水害時（地震による津波や豪雨及び台風による洪水、高潮、山崩れ等）は、道路が冠水し交通も遮断され、床上浸水により電気、ガス、水道、通信のライフラインが寸断され、トイレも冠水で使用できなくなる。支援については、基本的には地震等の災害支援対策と同様であるが、地震に比べ被害状況が比較的早く明らかになるため、フェイズ 0～1 における対応が迅速に実施できる。夏季に起こりやすく、早期に感染症の発生予防を行うことが最重要課題となる。

また、フェイズに関係なく、被災状況により水道給水再開前の水質検査が必要となる場合がある。