

地域保健における健康危機管理に関する現状と今後のあり方

研究分担者 白井千香（枚方市保健所 所長）

研究要旨： 保健所は地域における健康危機管理の拠点として期待されているが、危機発生時の対応のためには、平常時における体制整備が重要である。全国の保健所にアンケート調査を行って、469 か所を対象に 285 か所（60.8%）から得た回答から、現状と今後のあり方について検討したところ、回答した保健所の 95%以上で 365 日 24 時間連絡体制はとっており、災害発生時には保健所の 74.0%で地域保健医療調整本部を立ちあげるとしているが、平常時からの人的かつ物的体制整備や危機発生時の具体的な対策の準備が必ずしも十分ではないことが分かった。受援及び支援体制に重要な情報通信機器の整備は保健所の 58.9%にとどまり、危機発生時の人員確保については専門職の増員や人事交流も視野に、平常時の関係性を持ちつつ保健所内外からの支援の必要性を求めていた。またリスクコミュニケーションやリスク管理においては、一方通行ではない情報交換や PDCA を回して対策に還元する対応を、保健所のみならず所管内の自治体や都道府県と検討することが必要である。

A. 研究目的

保健所は健康危機管理（災害・感染症・食中毒・事故など）の発生を未然に防止するとともに、危機発生時にはその規模を把握し、地域における保健医療資源を調整し、それらを有機的に機能させる役割がある。平時から保健所は地域における保健医療関係の行政機関として、健康危機管理を総合的に行うシステムを構築する必要があり、住民への直接サービスよりも仕組みづくりの拠点として健康危機管理の主体となることが地域保健における重要な課題である。

この分担研究は、健康危機管理について保健所の設置主体や所管内人口規模および地域性を考慮しつつ、現状と今後のあり方等について検討することを目的とした。

B. 研究方法

全国の保健所（469 か所）を対象として、令和 2（2020）年 10 月～令和 3（2021）年 2 月にメールによる調査を行った（詳細は

総括研究報告書参照）。また、研究班内での議論及び前年度に実施したフォーカスグループディスカッションの結果等を踏まえて検討を行った。

C. 研究結果と考察

全国の保健所 469 か所を対象に 285 か所（60.8%）から回答を得た。そのうちの健康危機管理に関する事項 7 項目について以下に結果を示し、フォーカスグループディスカッション等の議論から考察を述べる。

＜災害発生時の体制整備＞ 保健所が地域（現地）保健医療調整本部を立てると答えたのが 74.0%（211 か所）であったが管内人口の多い政令指定都市の保健所では 88.9%（16 か所）が調整本部を立ち上げると回答した。なお中核市の保健所は本部設置が 59.6%と他の設置主体よりも少なく、本部を立ち上げないが専門的助言や関係機関との調整するのは 35.1%であった。保健所が地域保健医療調整本部を立ち上げ

るか否かは、設置主体や都道府県との関係による保健所の位置づけや所長の行政上の職位、また保健所に期待される役割や所管業務によると考えられる。

<感染症対策の対応マニュアル整備>

平常時から危機発生の対応マニュアル整備を含め計画的に研修や訓練を行っているのは56.8%（162か所）で設置主体別では、東京都特別区の保健所が72.2%（13か所）、政令指定都市22.2%（4か所）と両極端な違いがみられた。感染症の種類によるマニュアルがあり、計画的ではないが研修や訓練を行うのは41.4%（118か所）で、政令指定都市を含めて市型保健所（特別区を除く）の回答が多かった。市型保健所では、研修を主体的に実施するより、機会を選んで参加しているという状況であった。

<AMR対策について> 所管内の医療機関等で感染症ネットワーク体制を構築しているのは35.4%（101か所）で設置主体別に大きな差がなかった。抗菌薬の適正利用について専門家の協力で研修や助言を行っているのは、政令指定都市や東京都特別区で2割程度行っていたが、それ以外の保健所では1割強に過ぎないことから、専門家の協力は限定的と考えられた。また、住民啓発は全国で5.3%（15か所）にとどまっており、行っていることは何も該当なしという保健所が42.5%（121か所）と、AMR対策の保健所の関わりは、未だ発展の余地がある。ただし、新型コロナウイルス感染症対策において、地域の医療機関間の感染症ネットワークにより診療連携および感染対策の協力がより円滑になった事例もあることから、AMR対策で活用するネットワークでの相談体制や専門家の協力は、非常時にも強力な地域の保健医療資源として期待できるため平常時から情報共有や研修などを行い、関係性を構築する必要がある。

<人員及び情報通信の確保の現状> 保健所は健康危機管理の拠点であることから、95.8%（273か所）は365日24時間連絡が取れる体制を取っている。また専門職の確保が不足の場合は、外部からDHEATや保健師の応援要請をすることを81.4%（232か所）が予定している。ただし、危機発生時に活用できる情報通信機器の整備体制は58.9%（168か所）に留まっており、平常時から保健所のIT環境は、十分ではない課題がうかがえる。

<リスクコミュニケーション> 危機発生時のリスクコミュニケーションやリスク管理については、国際保健規則（IHR）を参考に尋ねたところ、対策本部と現場及び外部支援者等との調整については、79.3%

（226か所）がコミュニケーションを行い、56.5%（161か所）が住民や職員の人権に配慮した健康管理を行うとしているが、危機発生に備え住民の意識啓発や危機発生時に、風評被害を防ぐ信頼できる情報提供および発生後の対策の評価、計画の改定など施策に働きかけるのは40%程度であった。対策本部や自治体からの一方通行ではなく、住民に適切な情報提供ができるか、パニック行動を防げるか、リスク管理としてのPDCAは改善すべき課題として認識し、保健所単独ではなく、所管内の自治体ともに対応を検討すべきである。

<健康危機管理に備えた増員や人事交流>

平常時の業務は地域包括ケアや市町村支援等で危機時には健康危機管理に従事する職員の増員について「必要性が高い」「やや高い」を合わせて90.2%（257か所）であった。また、市町村や大学等との人事交流について「必要性が高い」「やや高い」を合わせて76.1%（217か所）であった。危機発生時には、自治体保健師を内部で全庁的に活用することや管内市町村から保健所へ応援することは新型コロナウイルス感

染症対策で実行されている。非常時には専門職の支援を外部にも求めるべく、受援に備えて平常時から連携し互いに信頼する関係性を深めることが重要である。それは保健所を支援する視点のみならず、管内自治体内に暮らす人々が、保健所と市町村の協力によって共通した住民サービスを享受できるための必要な整備であると考えられる。

毎年のように発生する自然災害やまさに1年以上流行が続いている新型コロナウイルス感染症対策に直面している現在、地域保健において、保健所が健康危機管理の拠点であることが、保健医療関連以外の自治体行政においても重視され、一般住民にも認知されてきた。ただし、危機発生時に即時対応することが可能なためには、平常時からの備えが重要で、現状では計画的な研修や訓練が十分でないことや地域の医療機関との情報共有や相談体制が希薄である保健所もあり、平常時から人員や情報通信の確保も十分な整備環境ではないことが想定された。保健所は健康危機管理に関して主体となる機能を期待されていても、それを発揮する条件が必ずしも整っていないため、回答がなかった保健所も含めて、全ての保健所が健康危機管理の拠点として機能できるよう、改善されなければならない。ただし、保健所が単独で改善できる課題とは限らず、設置主体である自治体と保健所が所管する市町村が常に健康危機管理に関心を持ち、全庁的に取り組む体制整備が重要である。

なお、保健所の単純集計と管内人口の重みづけを行った集計から回答の分布を比較したが、特に差が見られた項目はなかった。調査の限界として、回答しなかった保健所に大都市である政令指定都市が複数含まれており、また回答保健所数が少なかった県もあったことから、人口の多い都市部およ

び人口の少ない地域における現状を把握できていない。

D. 結論

今回の調査は全保健所を対象として設置主体や所管内人口規模および地域性を考慮した検討を行うことを試みたが、結果に示したように、全体かつ一般的傾向を知ることとなった。回答した保健所の95%以上で365日24時間連絡体制はとっており、災害発生時には74%で地域保健医療調整本部を立てるとしているが、平常時からの人的かつ物的体制整備や危機発生時の具体的な対策の準備が必ずしも十分ではないことが分かった。

自然災害のみならず、特に新型コロナウイルス感染症対策のような世界中で数年にわたる広域な対応を、地域保健においても継続するためには、現任職員だけでは対応困難であり、人材の確保やIT環境も含めより一層、保健所の体制整備が必要である。

参考資料

- 1) 地域における健康危機管理の在り方検討会 ～地域健康危機管理ガイドライン～H13年3月 <https://www.mhlw.go.jp/general/seido/kousei/kenkou/guideline/index.html>
- 2) 新興・再興感染症対策と危機管理の脆弱性評価ガイダンス 地域の感染症危機管理能力強化のためのガイドブック第1版「新興・再興感染症のリスク評価と危機管理機能の確保に関する研究」2016～2018年度厚労科研補助金 新興・再興感染症及び予防接種政策推進研究事業 (代表：齋藤智也)
- 3) 防災基本計画 R2年5月29日修正 中央防災会議 http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf

E. 研究発表

1. 論文発表

白井千香. 保健所の新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) 対応の現状と課題. 大阪大学医学部学友会会誌. 2020; 40: 45-51.

2. 学会発表

白井千香, 全国保健所長会健康危機管理に関する委員会. 現場の活動から COVID-19 対応の社会的協働を展望する COVID-19 対策の現場(保健所長会緊急アンケート等)からの報

告. 第 79 回日本公衆衛生学会総会, 2020 年 10 月.

F. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

特になし

2. 実用新案登録

特になし

3. その他

特になし