

## 地域保健における保健所に求められる役割の明確化に向けた研究

研究代表者 尾島 俊之（浜松医科大学医学部健康社会医学講座教授）

### 研究要旨

保健所業務の現状を把握・分析し、保健所に求められる役割を明確化し、「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の改訂に向けての論点整理と政策的提言を行うことを目的とした。

方法は、種々の関係者等によるフォーカスグループディスカッション、訪問インタビュー調査、全国の保健所を対象としたアンケート調査と、研究班内での検討等を行った。

その結果、①健康危機管理（感染症対策、災害保健医療支援・受援体制）、②総合的な保健医療福祉システム（地域包括ケア、地域医療政策）、③食品衛生・環境衛生対策、④健康づくり・多様な住民の健康問題、⑤保健所及び市町村保健センターの整備及び運営、⑥地域保健人材確保育成、⑦地域保健に関する調査及び研究について、現状と課題が整理された。そして、健康危機管理（感染症、風水害、地震、地球環境等）、地域格差等への支援（情報の解釈・活用、ソーシャルキャピタルの実効向上）、新たな業態・課題への対応（食品・環境衛生及び対人保健）等が重要と考えられた。また、新型コロナウイルス感染症の流行を踏まえて、人材確保・人材育成、健康危機管理体制、組織体制、情報連携・調査研究の推進、ソーシャルキャピタル・連携等について提言内容が整理された。

### 研究分担者・研究協力者

内田 勝彦（大分県東部保健所所長）

白井 千香（枚方市保健所所長）

大木元 繁（徳島県三好保健所所長）

福永 一郎（高知県安芸福祉保健所所長兼保健監）

永井 仁美（大阪府富田林保健所所長）

宮園 将哉（大阪府健康医療部保健医療室副理事）

土屋 厚子（静岡県健康福祉部政策管理局主任）

佐伯 圭吾（奈良県立医科大学医学部疫学予防医学講座教授）

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミックにより、その対応が保健所における最優先課題となった。感染症対策を始めた健康危機管理は保健所に期待されてきた重要な機能である。一方で、その他の従来からの業務についても、優先順位をつけながら実施することが求められる。

地域保健法施行以後の地域保健体制は住民に身近なサービスを提供する市町村と、多くの技術職種をもち専門的な保健医療ニーズや対物保健を行う保健所が、時代の変遷に応じたそれぞれの役割を担ってきた。昨今、従前保健所で行っていた検査業務は主に地方衛生研究所が担い、一方で民泊や受動喫煙対策等に関しての役割が保健所に加わること、広域・

### A. 研究目的

散発的な食中毒への対応など状況は大きく変化している。

その中で、「健康なまちづくり」の概念の下、健康づくり、多様な住民の健康問題、総合的な保健医療福祉システム、健康危機管理、リスクコミュニケーションといった課題について、その土台である人材確保や連携、課題解決の共通の方法論としての情報の収集及び活用を進化させた地域保健の展開が求められている。

現在、地域保健現場においては、新型コロナウイルス感染症対応を始めとした健康危機管理、健康格差の抑制、地域包括ケアシステムの整備、医療機能の分化連携の促進、国民健康保険の保険者機能強化、薬剤耐性（AMR）への地域対策など、新たな課題への対応が求められており、これらに対し、保健所を含む地域資源がどのような役割分担や体制で取り組むべきか検討する必要がある。

また、市町村との役割分担、医療計画や地域医療構想への関与、学校保健や産業保健への関わり、給食施設や飲食店と連携した健康づくりの推進、認知症や依存症への対応、アレルギー対策を含めた住宅環境衛生、環境保全、地球温暖化対策などは、保健所の組織、人員配置、地域性の違いなどから、保健所間の差が大きい取組と考えられ、オールジャパンにおける健康水準の確保向上のためには、一定の方向性を示す必要がある。

この方向性を具体的に示すものは地域保健法における「地域保健対策の推進に関する基本的な指針（以下、基本指針）」がある。新型コロナウイルス感染症の流行により、この状況に対応する形での基本指針の見直しが必要となっている。また、ポストコロナ時代の新しい地域保健について検討する必要がある。

新型コロナウイルス感染症の流行等の新たな課題への対応も含めて、保健所業務の現状を把握・分析し、保健所に求められる役割を明確化し、基本指針の改訂に向けての論点整

理と政策的提言を行うことを目的とした。

## B. 研究方法

初年度は、7つの課題分野ごとに関係者等を招へいしてフォーカスグループディスカッション、訪問インタビュー調査等を行い地域保健の推進に係る課題を抽出した。

2年目は、全国保健所長会と連携し、全国の保健所を対象としたアンケート調査を行うと共に、Webによる研究班会議を毎月開催するなどして、基本指針について改訂すべき事項を始めとして、保健所のあり方についての検討を行った。また、保健所保健師数・職員数と管内人口の関連についての分析を行った。

アンケート調査のうち、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する緊急アンケートは、全国の保健所を対象に、当研究班との共同調査として、全国保健所長会会長及び全国保健所長会健康危機管理に関する委員会委員長名にて、2020年3月末～4月にメール調査を行った。回収率は54.9%（257箇所）であった。この調査は、新型コロナウイルス感染症流行の第一波により保健所における対応が窮迫するタイミングにおいて、新型コロナウイルス感染症対応への保健所活動の理解を得るための活動内容・実績に関する項目と、今後、保健所が担う活動において必要な情報や物資・体制整備等の項目について調査を行った。

保健所の体制整備・機能強化に関する全国保健所調査は、全国の保健所を対象に、当研究班研究代表者及び全国保健所長会会長名にて、2020年10月から2021年2月にメール調査を行った。回収率は60.8%（285箇所）であった。単純集計に加えて、保健所の種類（都道府県、政令指定都市、中核市・保健所政令市、特別区）別の集計を行った。さらに、人口規模の大きな保健所の取組がより多くの住民に影響があると考えられることから、住民基本台帳人口（2020年1月1日現在）に

よる各保健所管内の総人口の重みをつけた集計（人口重み付け後の分析）も行った。

保健所保健師数・職員数と管内人口の関連は、地域保健・健康増進事業報告による 2018 年 3 月現在の職員数、及び住民基本台帳年齢階級別人口による 2019 年 1 月 1 日現在の総人口を用いて分析した。

（倫理的配慮）

フォーカスグループディスカッションの招へい者等には研究の趣旨を説明し了承が得られた場合に参加していただき、地域保健のあり方等に関する意見交換を行った。アンケート調査は、保健所活動に関する内容であり、調査の趣旨を説明して協力依頼を行い、任意で回答していただいた。

## C. 研究結果と考察

### (a) フォーカスグループディスカッション及び保健所の体制整備・機能強化に関する全国保健所調査

#### (1) 健康危機管理

フォーカスグループディスカッションからは、感染症のアウトブレイク対応、結核の低蔓延化対策、医療感染症対策ネットワークの構築、AMRの住民への啓発、災害保健医療支援体制や支援・受援体制の確立、健康危機管理における市型保健所長の権限、健康危機管理の情報共有・情報交換手段、リスク評価、リスクコミュニケーション戦略などが課題として挙げられた。ダイバーシティの視点に立った取組、健康危機管理の事前対応及びその地域調整、情報共有や情報交換の体制整備などが保健所の役割として期待される。

アンケート調査からは、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る。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。

#### (2) 総合的な保健医療福祉システム

フォーカスグループディスカッションからは、ソーシャルキャピタルに関する取組、地域・職域連携の推進に関する保健所の取組、市町村へのコンサルティングや併走支援に関する県型保健所の取組、医療・介護・福祉との連携強化における市型保健所の取組などが課題として挙げられた。レセプトデータ等を活用した評価や健康格差をもたらす要因分析、調整機能を活用した地域共生社会の推進などが保健所の役割として期待される。

アンケート調査からは、平成 24 年の基本指針改定時に盛り込まれたソーシャルキャピタルに関する保健所の取組について一定程度の広がりが観察された。また、人口動態統計や国保データベースシステム（KDB）などを用いて、管轄地域における統計情報、事例の分析を含んだ地域診断、優先課題の把握を行い、管内市町村等に提供することについては、大多数の保健所が必要であると回答し、今後の保健所の役割として期待された。

既存統計資料分析から、平成 9 年度の地域保健法全面施行を境に保健所と保健所医師の数が急減し、集約化の目的であった保健所の機能強化は中期的に達成できなかったことが観察された。

今後、新型コロナ後の総合的な保健医療福祉システムの充実強化のなかで保健所の果た

す役割を明らかにしていくことが重要である。

### (3) 食品衛生・環境衛生対策

フォーカスグループディスカッションからは、事業者自主管理の推進、広域・散発食中毒における情報共有、クックチルドなど新たな提供形態への対応、食品表示における連携、国外決済・未登録海外仲介業者など法が想定しない経営形態の宿泊事業への対応、アレルギーや化学物質過敏症も含めた住環境対策、熱中症や寒冷環境・ヒートショックなどの温度環境対策、現行法に規定のない新たな業態・サービス（ネット通販、ライブハウス、4Dシアター噴霧水、散骨葬など）の衛生面の対応、環境衛生監視指導率の格差、相談機能を担保する保健所からの相談先の確保などが課題として挙げられた。事業者や業界団体の支援育成、地方衛生研究所・本庁・他自治体・国との情報共有による広域・散発食中毒への対応、住宅環境衛生、流通の広域化・国際化や業態の多様化への対応などが保健所の役割として期待される。

アンケート調査からは、広域食中毒に対応するため、広域連携協議会の活用や国レベルでの他自治体との情報共有システムの必要性が示された。また、クックチルドなど新たな調理形態への対応について情報共有する仕組みや衛生管理の規範を迅速に策定する方策の検討が必要である。住環境対策として、今後、災害時住宅衛生対策やヒートショック対策にも取り組む必要性がある。新たな業態への衛生監視対応に現行法が追いついていない部分について、自治体間の情報交換による課題解決が必要である。検査機能は地方衛生研究所に集約化の方向にあり、保健所と地方衛生研究所との連携強化と地方衛生研究所の機能強化が必要である。

### (4) 健康づくり・多様な健康問題

フォーカスグループディスカッションから

は、ソーシャルキャピタルの醸成を土台とした地域健康づくり活動、地区活動にはきめ細やかな住民対応や住民の自助・互助力の醸成が必要であること、住民協働の活動で進める母子保健、難病対策における地域格差、障害者総合支援法に対する市町村の取組の地域格差などが課題として挙げられた。自治体内での関連施策の連携のための国保部門・自治体幹部へのアプローチ、地区担当保健師制の推進、解釈付きの疫学統計情報の提供、母子保健活動の客観的評価と情報提供、生活支援の実施主体（福祉）と連携し患者の健康管理面・医療面を担当する難病対策、障害福祉における医療との連携や広域調整などが保健所の役割として期待される。

アンケート調査からは、保健所のソーシャルキャピタルの醸成にかかわる具体的な取組は未だ途上にあると思われた。地域職域連携の推進の必要性については多くの保健所が認識していた。難病に関しては、家庭訪問を実施している保健所が大多数であるが、都道府県によって人口単位の訪問実人員に大きな開きがあることより、実施水準の検討が必要であると思われた。ひきこもり対応の活動への参画は多くの保健所で実施していた。ひきこもりは、取り組むべき領域が非常に多岐にわたるが、保健窓口で相談が持ち込まれることが多く、保健所は市町村や地域資源との連携の中で、地域での対応の一翼を担う必要があると思われた。

### (5) 保健所及び市町村保健センターの整備及び運営

フォーカスグループディスカッションからは、中核市・政令指定都市等における市保健所と保健センターの位置づけ、保健師の分散配置が進む市町村での保健師の管理、統括保健師の配置促進、専門職の人材育成体制が未整備、地域包括ケア推進における他部門との連携や住民の力を活かす工夫、健康寿命延伸

における全市民を意識した街づくり、医療や災害対応に対応する多様な市保健所の役割などが課題として挙げられた。広域意見交換の場の提供や人材育成、計画策定での協働などが保健所の役割として期待される。

また、市町村や保健所の人的体制に関して、フォーカスグループディスカッションから、多様な健康問題に対応するため、各自治体では保健師の分散配置が進んできている中、その統括者の必要性が強く感じられる一方で、統括保健師の配置が困難な自治体もある。そのためにも地域保健対策の推進に関する基本的指針への明記を望む声が多かった。アンケート調査からは、各自治体における人材確保で公衆衛生医師の確保が最も困難な状況という結果であったが、保健師の定数確保が困難と回答したのは30.9% (88/285 保健所) であり、保健師の確保にも苦慮している自治体が一定数見受けられた。

都道府県に望む機能としては、災害時や大規模感染症発生時における連携、様々なデータを処理・分析し、地域全体を視野に入れた施策の推進や市町村業務への助言を求める声が聞かれた。調査でも、今後重点的に強化すべき機能として「健康危機管理」「関係機関のマネジメント」「調査分析」が高位を占めた。このことから、保健所自らが強化すべき機能と、周辺市町村から求められる機能は一致していることが明確となった。

## (6) 地域保健対策に係る人材の確保、資質の向上、人材確保計画の策定

フォーカスグループディスカッションからは、地方の自治体では希望者が少なく辞退者も出るため人材確保が容易でない、特に医師は確保が困難、所属に1人配置の職種では人材育成が難しく評価されにくく複数配置が進まないなどが課題として挙げられた。

アンケート調査からは、その中では、保健師職では人材育成指針等でキャリアパス・キ

ャリアラダーが明示されて取り組みが進められている自治体や、医師職では社会医学系専門医制度を活用した計画的な人材育成が始まった自治体など、組織的な取り組みが進む職種・自治体が現れてきた一方で、薬剤師や獣医師などを中心とした衛生監視員や、管理栄養士などの少数職種においては、組織的・計画的な人材確保・人材育成の取り組みが進んでいる自治体はまだまだ少ないことがわかった。

また、フォーカスグループディスカッションにおいて把握していた各自治体における地域保健関係の専門職種が定数的に定数確保できない状況が、アンケート調査によって改めて裏付けられる形となった。今後は、保健師や医師などの組織的な取り組みをより一層進めるとともに、各自治体で少数しかいない職種については、自治体の枠を超えた効果的な人材確保・人材育成の方法についても、取り組みを進める必要があると考えられた。

## (7) 地域保健に関する調査及び研究

フォーカスグループディスカッションからは、調査研究に長けた人材配置、インフラ整備、倫理問題への対応、大学等との連携などが課題として挙げられた。解釈付きのビッグデータの分析と提供、地域間比較、質的情報・事例の分析、大学等との共同研究などが保健所の役割として期待される。

アンケート調査からは、調査分析の機能は9割以上の保健所が強化すべきと答えたが、人口動態統計や国保データベースシステム(KDB)などを用いて、地域診断、優先課題の把握を行い、管内市町村・庁内関係部署及び関係者に提供することに「人的、技術的に可能であれば是非取り組みたい」と回答した保健所は55.8%にとどまり、ICTを用いた全国一律の情報収集、分析及び共有等ができるハード及びソフトが整備されても「必要に迫られれば活用を検討する」とした保健所が

26.3%あった。保健所では所外と通信する機能をもったパソコン等の情報機器について、業務の遂行に必要な台数が「おおむね充足」されている保健所は55.8%にとどまり、Web会議ソフト（50.2%）、統計計算ソフト（37.9%）、データベースソフト（22.1%）は不足しているとした割合が高かった。今回の調査結果から、保健所現場における調査研究環境は不十分で、このままでは期待される役割を果たすことは難しく、早急かつ抜本的に改善しなければならないことが明らかとなった。

#### **(8) 高知県安芸福祉保健所における「健康づくり・多様な健康問題」への取組**

保健所活動の具体的な事例として、高知県安芸福祉保健所における「健康づくり・多様な健康問題」への取組について取りまとめを行った。「健康づくり・多様な健康問題」に関し、保健所の企画調整、人材育成、関係機関との連携・協働構築、ソーシャルキャピタルの醸成、保健師機能などについて生活習慣病、難病、障害保健福祉の事例を提示して考察した。保健所の高度な技術的専門性や企画調整機能を認識するとともに、地域の関係者、行政などと一体となって同じ目的を抱き課題を共有し、みんなで智慧を出しながら、各々が主体的に取り組める環境をつくることが大切である。

#### **(b) 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する緊急アンケート**

新型コロナウイルス感染症に関する緊急アンケート調査により、第一波の時点で次の結果が得られた。

相談センター（帰国者・接触者相談センター）の運営について、24時間対応を全て直営で実施している保健所が66.1%であるなど、保健所に過大な負荷がかかっていること、また重症患者が増加した際の受け入れ体制の整

備、物資の手配、患者・検体等の搬送体制の整備、情報の共有・提供体制の整備、他の業務の負担軽減、保健所等の人員・資機材等の財政手当など早急に対応すべき要望事項がまとめられた。

この結果等を元に、全国保健所長会から厚生労働省に要望が行われ、国における対応に資するものとなった。また、この調査結果等について、4月25日に日本記者クラブにおいて全国保健所長会による記者会見が行われ、保健所の活動についての、一般国民の理解を促進した。

#### **(c) 保健所保健師数・職員数と管内人口の関連**

新型コロナウイルス感染症対応における保健所の人員の増強の必要性が認識されるようになったため、保健所保健師数及び全職員数について、管内人口との関連を分析した。その結果、管内人口と、人口10万対保健師数・職員数は、それぞれ対数変換することにより一定の回帰直線に沿って分布していることが明らかとなった。なお、県型保健所については、ほとんどの保健所が一定の幅の中に分布したが、市区型保健所は自治体による差が大きい結果であった。

#### **(d) 今後の地域保健のあり方に関する提言**

今後の地域保健のあり方について、基本指針の改訂を含めて、提言をまとめた。

人材確保・人材育成に関しては、保健所の人員を増強する必要がある。そのために、例えば、平時は地域包括ケアを担当し、危機時に健康危機管理に従事する職員を確保するなどが考えられる。また、必要な際に保健所等で活動していただける応援人材の予備的プール・関係機関との協力体制、保健所と市町村の相互の応援態勢が考えられる。健康危機に対応できる、また疫学ができる人材の育成の推進は重要である。

健康危機管理体制として、感染症・自然災害・その他のオールハザードに対応できる体制、国際保健規則（IHR）2005 への対応、事後レビュー、リスクコミュニケーションなどが重要である。

組織体制に関しては、都道府県型保健所と市区型保健所の連携、役割の違いの整理が重要である。

情報連携・調査研究の推進については、情報システムの強化（ハード、ソフト）が必要である。また、周辺インフラとして、倫理審査体制等の整備の重要性も増している。

ソーシャルキャピタルや連携については、平成 24（2012）年の基本指針の大改正の焦点となる項目であった。今後は、保健所の活動として、住民組織に限らず、種々の関係組織間のソーシャルキャピタル醸成が重要と考えられる。また、介護と保健医療の相互理解、民間との連携、外国人支援団体との連携なども重要であると考えられる。

さらに、その他の各論的事項、基本指針の体裁等に関する検討も行った。

これらの中で、感染症対応の強化、応援を含めた保健所の人員の確保、情報連携、リスクコミュニケーション・偏見差別への対策の強化などは、喫緊に基本指針の改訂強化が必要であると考えられる。

## D. 結論

初年度の検討の結果、保健所が持つべき役割の今後の重点として、地域格差等への支援、新たな業態・課題への対応、健康危機管理が整理された。現行の基本指針に示された基本的な方向のうち、ソーシャルキャピタルについては、組織間のものなど実効向上の一層の推進が必要である。解釈付きの疫学統計情報の提供、レセプトデータ等を活用した評価や健康格差をもたらす要因分析などが保健所の役割として期待され、ハード面・ソフト面での整備が必要である。保健所の難病対策や環

境衛生監視指導率、障害者総合支援法に対する市町村の取組などの地域格差への対応が重要である。広域・散发食中毒における情報共有、クックチルドなど新たな提供形態への対応、法に規定のない新たな業態・サービスの衛生面の対応を進めて行く必要がある。健康危機管理については、感染症や災害等に的確に対応できる体制が必要である。また、組織体制の違いがあっても支援・受援が行われるような事前の調整の強化が必要である。

新型コロナウイルス感染症の流行により、保健所に大きな期待が寄せられるようになった。2年目の研究により、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）に関する緊急アンケート、保健所の体制整備・機能強化に関する全国保健所調査、Webによる研究班会議での検討等を行い、今後の地域保健のあり方に関する提言事項をまとめた。人材確保・人材育成、健康危機管理体制、組織体制、情報連携・調査研究の推進、ソーシャルキャピタル・連携等について提言内容が整理された。短期的、中長期的に地域保健体制を強化し、人々の健康の確保を進めていく必要がある。

## E. 研究発表

### 1. 論文発表、著書

- 1) 尾島俊之. 今後の保健所に求められる役割. 生活と環境. 2020; 65(6):1.
- 2) 尾島俊之. 公衆衛生・医療から考える感染症. 池田孝司、杉浦真理編著. 感染症を学校でどう教えるか. 明石書房、東京都, 2020, pp19-25.
- 3) Ojima T. Policy relevance of health expectancy in health promotion. In: Jagger C, et al., ed. International handbook of health expectancies. Springer, Switzerland. 2020, pp191-200.
- 4) 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.

5) 内田勝彦. 新型コロナウイルス院内感染対策～公衆衛生と地域医療の連携～ 公衆衛生の立場から. 地域医学. 2021; 35(1): 85-86.

6) 内田勝彦. 【新型コロナウイルス感染症-保健師の活動を記録する】保健所における対応と公衆衛生の役割 全国保健所長会の立場から. 保健師ジャーナル. 2020; 76(8): 618-620.

## 2. 学会発表

1) 尾島俊之. 組織内と組織間のソーシャルキャピタル醸成を軸にした今後の地域保健の展開. 第79回日本公衆衛生学会総会, 2020年10月

2) 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.

3) 内田勝彦. 現場の活動からCOVID-19対応の社会的協働を展望する PCR検査の実務から見た課題と現実的な検査体制について. 第79回日本公衆衛生学会総会, 2020年10月.

4) 内田勝彦. いま、社会医学系医師を考える 保健所の仕事(新型コロナウイルス対策含

む)と期待される医師像. 第79回日本公衆衛生学会総会, 2020年10月.

5) 宮園将哉. いま、社会医学系医師を考える 公衆衛生・衛生行政医師の確保と育成に関する調査と実践事業の成果と今後の方向性. 第79回日本公衆衛生学会総会, 2020年10月.

6) 箭野しづこ、福永一郎. 保健医療福祉の連携により取り組む糖尿病性腎症重症化予防対策について. 第79回日本公衆衛生学会. 2020年11月.

7) 山岡夏海、前田最妃、西山香代、矢野良子、尾木朝子、中井弘子、福永一郎. 保健所における難病に関する保健活動について. 2020年度四国公衆衛生研究発表会. 2021年2月.

## F. 知的財産権の出願・登録状況(予定を含む)

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