厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
総括研究報告書

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

「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」及び「地域健康危機管理ガイドライン」の見直しに資するべく、地域保健における新たな課題に十分に対応するために保健所に求められる役割について課題の整理をすることを今年度の目的とした。フォーカスグループディスカッション、既存データの分析、研究班会議による検討を行った。

その結果、マスメディアと保健所等との連携、リスクコミュニケーションについては、誰に、何を、どのように伝えるかの方法論の確立や組織体制整備が重要である。保健所と地域医療との連携及び役割分担については、地域医療の公衆衛生機能と連携し、また地域医療関係者と平時から情報交換することが重要である。新型コロナ対応等における情報通信技術の活用については、活用の負担を少なくし、活用のインセンティブがあること、情報の流れをリデザインすることが重要である。健康危機管理に関する現状と今後については、オールハザードを想定すること、国が決めることと地方に任せることを整理することなどが重要である。保健所における調査研究機能についての課題については、保健所における調査研究の必要性の理解を促し、インフラの整備や人材育成を進めることが重要である。総合的な保健医療福祉システムについては、各保健所がアンテナを高くして住民の健康増進に役立つ取組を積極的に実施していくことが重要である。既存統計資料等の分析からは、保健師数の充実が精神保健福祉や難病の事業の充実に関連することが示唆された。

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（大阪府茨木保健所所長）
宮園　将哉（大阪府健康医療部保健医療室副理事）
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）
島村　通子（静岡県健康福祉部健康増進課課長）
赤松　友梨（浜松医科大学医学部健康社会医学講座特任研究員）
井上　雅公（大分県医師会常任理事）

A．研究目的

新型コロナウイルス感染症の流行により、保健所は様々な対応を行い、その活動の重要性が一般の方にも広く認識されるようになった。感染症パンデミックや自然災害に代表される健康危機管理は保健所の最も重要な機能となっている。また、地域保健の今後の重要な役割として地域包括ケアなども上げられている。そのような健康危機管理時及び平時からの保健所

が求められる役割について明確化し、その期待に応えられるようにすることは重要である。

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。一方で、都道府県保健所と市町村の関係の希薄化が指摘され、重層的な関係の再構築が必要となっている。また、都道府県や都道府県型保健所と保健所設置市との連携も重要な検討課題である。さらに、種々の具体的な取組状況については、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ものもあり、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。

このような地域保健活動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」がある。また、健康危機管理に関しては、2001（平成 13）年に策定された「地域健康危機管理ガイドライン」がある。これらの指針やガイドラインについて適切に見直しをしていく必要がある。

そこで、本研究においては、保健所業務の現状を把握して分析し、地域保健における新たな課題に十分に対応するために保健所に求められる役割について検討し、これらの見直しに資する政策的提言を行うことを目的とする。

B．研究方法

研究代表者と研究分担者等で構成する Web による研究班会議を毎月開催して検討を行った。また、併せて、新型コロナウイルス感染症への対応状況への情報交換や検討なども行った。

今年度の具体的な情報収集や検討のために、「マスメディアと保健所等との連携、リスクコミュニケーション」、「医療と保健所の連携及び役割分担」、「新型コロナ対応等における情報通信技術の活用」の 3 つのテーマについて、それぞれフォーカスグループディスカッションを行った。また、全国保健所長会健康危機管理に関する委員会との意見交換会を行った。

既存統計資料等の分析として、厚生労働省による地域保健・健康増進事業報告等による令和元年度末現在の各都道府県の人口 10 万人当たり常勤保健師数と、令和元年度の人口 10 万人当たり精神保健福祉相談及び難病相談の訪問指導延人数について、回帰分析を行った。さらに人口規模と面積を共変量に追加した重回帰分析を行った。

このように収集した情報について、研究班会議等で検討を行い、地域保健における保健所の役割及び課題の整理を行った。

（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、地域保健のあり方や新型コロナウイルス感染症への対応等に関する意見交換を行った。

C．研究結果と考察

(1) マスメディアと保健所等との連携、リスクコミュニケーション

新型コロナウイルス感染症を含む様々な健康危機に際して、マスメディアと保健所等との連携や、住民等とのリスクコミュニケーション等に関するフォーカスグループディスカッションの結果、わが国においてリスクコミュニケーションに関する分野については、全体的・根本的に発想を変えなければ対応が難しそうな課題が山積しており、特に最近では、新聞やＴＶなどの従来のメディアだけではなく、ウェブサイトやＳＮＳなどの新しいメディアを組み合わせた広報戦略を確立する必要があるとされた。また、発信側である行政機関が伝えたいことを発信するだけではなく、受け手側である国民・住民が知りたいことの疑問に答えるような双方向のコミュニケーションについても検

討を進める必要があるとの指摘もあった。さらに、リスクコミュニケーションについては、誰に、何を、どのように伝えるか、信頼を得るために本気で伝えるには何をするべきか、という方法論を確立する必要があり、行政機関内部でも、保健・医療部門だけではなく部門横断的に広報を進めるとともに、対話型など新たな形のコミュニケーションに対応できる窓口や部門を設置するなど、新しい組織体制のあり方などについても検討を進める必要があるといった様々な課題が示された。

(2) 保健所と地域医療との連携及び役割分担

新型コロナウイルス感染症対応において、保健所業務が逼迫し地域医療との連携の重要性が再認識されている。医療と保健所の連携及び役割分担についてのフォーカスグループディシュカッションを行った結果、保健所が地域医療や地域医療の公衆衛生機能と連携し役割分担することは非常に重要であると考えられた。そのためには、健康危機管理時に地域医療がその機能を十分に発揮できる制度・体制を整備すること、公衆衛生行政人材の確保・育成において地域医療等との差別化や相互乗り入れを検討すること、公衆衛生機能を果たしている地域医療関係者と平時から情報交換し緊密に連携すること、地域医療関係者の公衆衛生機能を充実強化するためにそういった活動への報酬を検討することなどの必要性が示された。

(3) 新型コロナ対応等における情報通信技術の活用

新型コロナ感染症対応において正確な患者情報を迅速に関係者間でやり取りをするためにも情報通信技術（ICT）の活用はキーポイントの一つである。しかしながら、保健行政の分野においてこれまで情報通信技術の活用はむしろ遅れていると指摘もされている。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」にも、情報の収集、整理及び活用の推進や調査及び研究等の推進の強化が記載されているが、特に情報部門の機能強化が求められている。

新型コロナ対応等における情報通信技術の活用についてのフォーカスグループディスカッションとして、新型コロナウイルス感染症を含む様々な健康危機発生時に患者の情報収集及び提供等を保健所が行う際の課題や医療現場での実践例から見られるメリット等を意見交換した。

情報通信技術の導入においては、活用する者にとって負担が少なく使いやすいという利便性と、活用することによるメリット、インセンティブがあるということが鍵となると考えられた。一方、見える化の最大のリスクは情報漏洩、特に医療情報を含む個人情報の流出等であり、セキュリティ対策は非常に重要である。また、DX（Digital Transformation）の本質は単に ICT を導入することではなく仕事のプロセスのリデザインをしていくということであり単なる方法論ではなくそこに至る情報の流れをどのように整えていくのかが重要である。今後、保健行政分野においても情報通信技術を活用し業務の質と効率を高めることが求められる。

(4) 健康危機管理に関する現状と今後

保健所は健康危機管理、健康格差の縮小、生活環境の整備、地域包括ケアの推進等、新たな課題への対応が求められており、体制整備や機能強化を検討する必要がある。2020 年度に全国の保健所を対象に実施したアンケート調査から得た回答を基に全国保健所長会健康危機管理に関する委員会との意見交換会などにより、現状と今後のあり方を検討した。保健所における緊急連絡体制や災害発生時の地域保健医療調整本部の立ちあげについては、平常時から人的かつ情報通信技術（ICT）の環境を含む物的体制整備や危機発生時の具体的な対策の準備が課題であり、受援及び支援体制に重要な

情報通信機器の整備が十分ではない状況から危機発生時の人員確保が困難であると想定された。「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」とともに「地域健康危機管理ガイドライン（H13年）」を、自治体及び保健所が健康危機に備えた指揮統制やリスクコミュニケーション機能の充実のために、新型コロナ対策の経験を踏まえ具体的に見直す必要がある。その前提の共通認識を、１．健康危機管理は個別の危機事象単位ではなく平時からオールハザードを想定する。２．国が決めることと地方に任せることを整理し現場と方針や対応の乖離を少なくする、とした。提言としては、①保健所と所管内の自治体や都道府県とのコミュニケーション、②指揮命令系統に保健所長の役割を明確化、③リスク管理の目安を設定し広域での情報共有、④地方衛生研究所の法的整備を挙げた。保健所設置自治体は、保健所機能強化のための体制整備の重要性を改めて認識する必要がある。

(5) 保健所における調査研究機能についての課題

科学的根拠に基づく地域保健対策の立案や履行には調査研究が重要であり，地域保健法及び基本指針では保健所の調査研究を規定している。保健所における調査研究の推進にかかわる課題を抽出し今後の解決策について検討した結果，保健所の調査研究の推進における障壁として，「地域データを分析し関係者に提供することの必要性についての理解が不十分」である問題，「必要性は認めるのに，活用を躊躇する」問題，調査研究を実施しようとするときに直面する問題の３つが抽出された。「調査研究機能とは何か，なぜ保健所に必要か」の理解を促し，「インフラ（機器など），技法（調査研究ができる人材）の問題」を具体的に解決していく必要がある。

(6) 総合的な保健医療福祉システム

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方向性を明らかにするために、全国の保健所を対象としたメールによるアンケート調査を実施して得られたデータを使用し追加的にクロス集計を行った。その結果、健康格差を意識した活動の実施の有無とナッジ理論の活用の有無についてみたところ、健康格差縮小活動をしていない保健所の78.8%がナッジ理論の活用をしておらず、2群間には有意な差が認められた。昨今の課題を意識して活動している保健所ほど、アンテナを高くして業務を実施していることが推測された。

また、コロナ禍で過去の保健所数の減少等が保健所機能の弱体化につながっているのではないかという意見を統計資料的に検証するため、保健所法改正等が議論されていた平成4年度から、平成6年の地域保健法への全面改正、平成 9 年度に全面施行された時期を挟んで令和元年度までの全国の保健所設置数、保健所医師数及び保健所 1 ヶ所当たりの医師数の推移を観察した。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ており、直近の令和元年度についても前年度より保健所医師数が減少していた。集約化の目的であった保健所の機能強化は現時点において達成できていないことが明らかであり、コロナ後の保健所機能強化のためには、少なくとも、福岡市以外の指定都市保健所を各１カ所にしてしまったことを再考し、複数の保健所の再設置から始めることを提案したい。

(7) 既存統計資料等の分析

常勤保健師数と精神保健福祉相談訪問指導延人数の回帰係数は16.77（$p<0.001$）、難病相談訪問指導延人数の回帰係数は1.10（$p=0.011$）であり、重回帰分析でも同様の結果であった。保健師数と精神保健福祉相談及び難病相談の訪問指導延人数に有意な正の関連が見られ、保健師数の充実が、これらの事業の充実に寄与することが示唆される結果であった。

(8) 新型コロナウイルス感染症対応等に関する情報交換

毎月の研究班会議の際に、新型コロナウイルス感染症対応等に関する情報交換を行った。保健所の対応を中心にしながら、大学や、産業保健現場での対応、また一般の知人等のとらえ方などの情報も提供された。

2021 年度は春の第 4 波、夏の第 5 波、2022 年冬の第 6 波を経験した。大阪で対応の逼迫をまず経験し、時期がずれながら他の地域でも業務が逼迫する状況となった。感染症対応について、在宅療養、入院調整、宿泊療養、ワクチン接種、また保健師の新規採用の苦労等が共有された。特に、第 6 波においてはいずれの保健所の班員も従来になく疲労が蓄積している状況であった。静岡県では、2021 年 7 月 3 日に熱海市伊豆山土石流災害が発生し、災害支援とコロナ対応支援の両者を進める必要があり県庁からの専門職派遣の支援等も逼迫した状況であった。

(9) 地域保健における課題の整理

フォーカスグループディスカッションや前年度までの研究班での検討結果も踏まえ、研究班会議により、地域保健指針等を見直す際に検討すべき課題の暫定版が整理された。人材確保・人材育成、情報通信技術の活用・調査研究機能、リスクコミュニケーション、医療と保健の連携、健康危機管理体制、組織体制等の課題が抽出された。

D．結論

マスメデイアと保健所等との連携・リスクコミュニケーション、医療と保健所の連携及び役割分担、新型コロナ対応等における情報通信技術の活用の3つのテーマのフォーカスグループディスカッションにより、それぞれの課題が明らかとなった。さらに、研究班での総合的な検討により、人材確保・人材育成、情報通信技術の活用・調査研究機能、リスクコミュニケーション、医療と保健の連携、健康危機管理体制、組織体制等の課題が整理された。

E．研究発表

1．論文発表

1) 尾島俊之．感染症法施行後の地域保健における感染症対策の歩みと今後の在り方．公衆衛生．85(4)：210-214，2021.

2) 尾島俊之，鳩野洋子．コロナ禍から学ぶ市町村の保健活動．保健師ジャーナル．77(11)：872-876，2021.

2．学会発表

1) 白井千香、内田勝彦、永井仁美、佐伯圭吾、宮園将哉、大木元繁、福永一郎、土屋厚子、赤松友梨、島村通子、尾島俊之．健康危機管理に関する現状と今後　～保健所の役割の明確化に向けた研究～．第80回日本公衆衛生学会総会，2021.

2) 福永一郎、佐伯圭吾、宮園将哉、内田勝彦、白井千香、永井仁美、大木元繁、土屋厚子、赤松友梨、島村通子、尾島俊之．調査研究機能の早急な整備の必要性　～保健所の役割の明確化に向けた研究～．第80回日本公衆衛生学会総会，2021.

3) 大木元繁、永井仁美、白井千香、福永一郎、内田勝彦、宮園将哉、土屋厚子、佐伯圭吾、赤松友梨、島村通子、尾島俊之．所掌業務と機能強化及び市町村との関係性～保健所の役割の明確化に向けた研究～．第80回日本公衆衛生学会総会，2021.

4) 赤松友梨、尾島俊之、白井千香、福永一郎、大木元繁、永井仁美、宮園将哉、佐伯圭吾、島村通子、内田勝彦．常勤保健師数と精神保健福祉・難病相談活動実績数との関連の検討．第80回日本公衆衛生学会総会，2021.

5) 永井仁美．医療安全を感染対策の視点から考える　新型コロナウイルス感染症対応から地域の公衆衛生を考える．日本医療マネジ

メント学会雑誌. 22(Suppl): S46, 2021.
6) 福永一郎, 山本麻紀, 濱田梓, 和田真由美, 坂田智代, 矢野良子, 中井弘子, 小野邦桜, 中村秋香, 須賀由香, 林田享子, 竹崎廣幸, 中岡朋子, 山崎友哉, 中岡由佳, 川渕一也. 保健所における新型コロナウイルス感染症対策の状況について. 四国公衆衛生学会雑誌. 66(1): 34, 2021.

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

資料１　地域保健について今後の検討すべき課題（暫定版）

人材確保・人材育成

・保健所の人員を確保する必要
・応援人材の予備役的プール・関係機関との協力体制、大学等からの応援・人事交流など
・保健所と市町村の相互の応援態勢や人事交流
・人材育成　国立保健医療科学院、国立感染症研究所(FETP)、その他への研修派遣の推進
・保健所で疫学ができる人材の養成

情報通信技術の活用・調査研究機能

・どのような情報や分析が必要か、意思決定のための情報の流れのデザイン
・金額による競争入札でなく、アジャイル型によるシステム開発
・活用の負担を少なくし、活用のインセンティブがあること
・個人情報の扱い、セキュリティ対策、個人情報が必要な業務と不要な業務の区分
・電子的でないローテクな情報技術
・情報システムの強化（ハード、ソフト）、Web 会議が行える体制
・周辺インフラの強化：倫理審査体制等（地方衛生研究所に倫理審査委員会設置など）

・調査研究の実施に関する課題（一部再掲）
　・保健所における調査研究機能の必要性の理解
　・インフラの整備（ハード、ソフト、周辺インフラ）
　・人材育成（調査研究ができる人材）

リスクコミュニケーション

・誰に、何を、どのように伝えるかの方法論の確立
・リスクコミュニケーションの組織体制整備
・ヘルスリテラシー教育
・マスメディアとの顔の見える信頼関係

医療と保健の連携

・地域医療による公衆衛生機能の推進
・保健所と医師会等の顔の見える関係
・医療機関とのリスクコミュニケーション
・医療計画、地域医療構想
・地域包括ケアの推進（精神障害にも対応した地域包括ケアシステム等を含む）

健康危機管理体制

・オールハザードに対応できる体制
・365 日 24 時間対応が可能な体制の必要性を検討
・事後レビュー、災害等の経験の全国での共有
・事業継続計画（BCP）の策定、発動のタイミング
・健康危機時の支援と受援
・国が決めることと地方に任せることを整理

組織体制

・統括保健師に関する基本指針への記載
・国と地方が一体となって保健活動に取り組める仕組み
・本庁と保健所のそれぞれの役割の明確化
・都道府県の中、市町村の中などでの庁内連携の推進
・衛生研究所と保健所の連携（兼務、人事異動）
・都道府県型保健所と市区型保健所の連携、役割の違い
・都道府県型保健所と市町村の重層的な保健活動
・保健所業務のうち、外部委託、移管が可能なもの
・各保健所がアンテナを高くして住民の健康増進に役立つ取組を積極的に実施
・他分野との連携（産業保健、学校保健、都市計画、経済産業、他）

資料２　フォーカスグループディスカッションのまとめ

１．マスメディアとの連携とリスクコミュニケーションについて

- 現状は保健所とマスメディアとの間で積極的な働きかけはほとんど行われていない。今後は保健所とメディアが、各地方の気象台と放送局のような密な関係、“顔の見える関係”が構築できるとよいのではないか。信頼関係づくりが、結果的にリスクマネジメントにもつながるのではないか。

２．医療との連携と役割分担について

- 現状で診療所は外来診療に偏っている。健康増進活動や地域包括ケアを対象にできないか。（プライマリケア）
- 平時でこその公衆衛生なので、そこで医師会との連携が必要。日ごろから行政、保健所と医師会の“顔の見える関係”づくりが必要ではないか。関係が構築できているからこそ、パンデミック時に協力が得られる。（地方部でできている事例あり）
- 現状で保健所職員の業務負担が過大である。そのため、業務の質（効果）を高めるための人材確保と、業務の量（効率）を高めるため、専門的資格を必要としない業務ほかのワークシェアを導入できないか。また、人材確保において、保健所・公衆衛生の周知、魅力の発信が必要ではないか。

３．新型コロナ対応等における情報通信技術の活用について

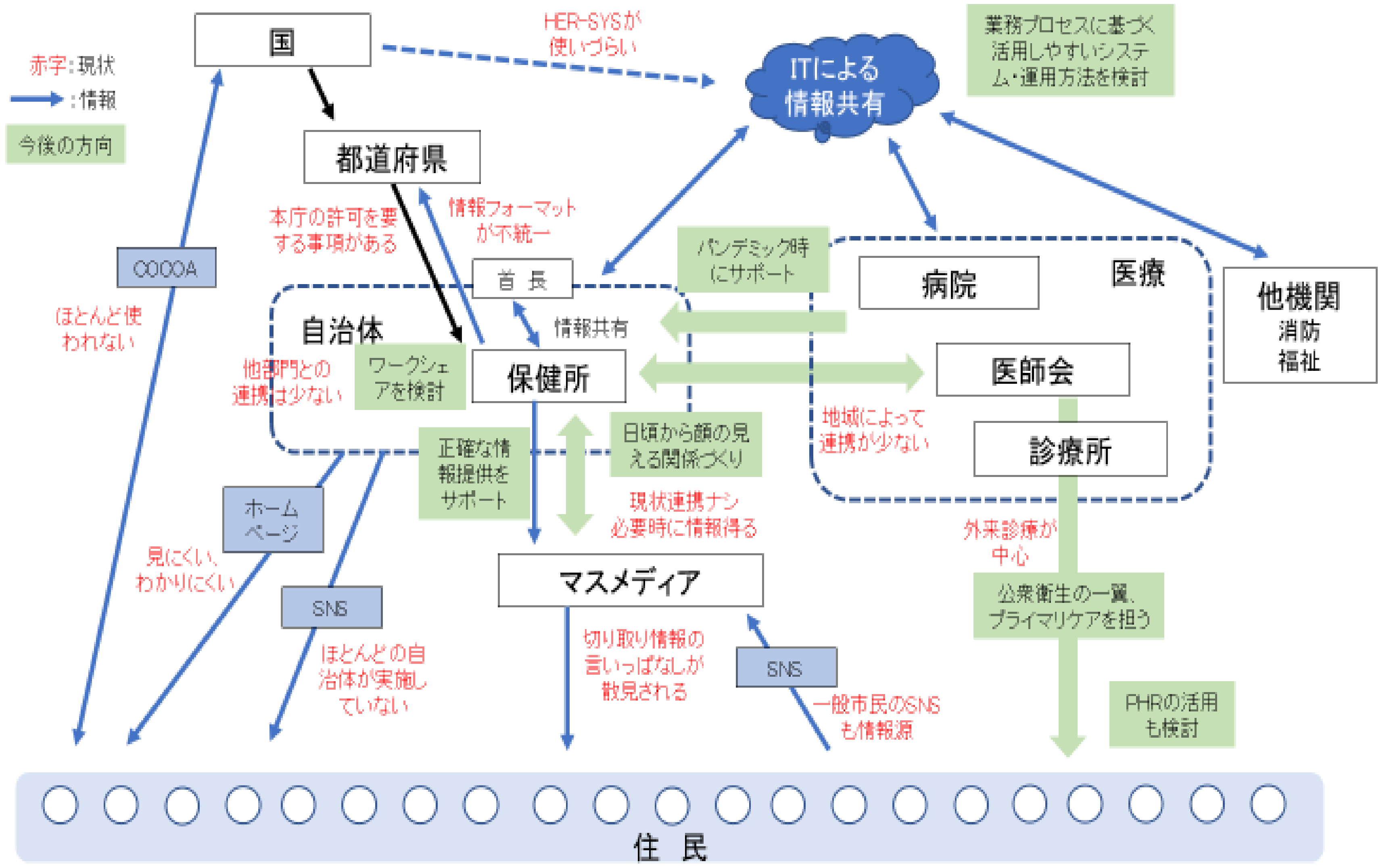
- 情報通信技術の導入においては、利便性（活用の負荷が少ない）と、利用者にとって活用することによるメリット、インセンティブがあることがかぎを握っている。
- ＤＸ（Digital Transformation）の本質は、仕事のプロセスのリデザインをしていくということである。ドローンやタブレット等の方法論以前に、そこに至る情報の流れをどのように整えていくのかが重要である。

４．保健所の現状と今後求められる役割の方向性のイメージ（次ページ概念図）

◎自治体・保健所をとりまく現状（概念図の赤字部分）

- 自治体・保健所は、現状で他部門との連携、医療機関等との連携、マスメディアとの連携が希薄な状況にある。
- 情報伝達においても、システムやフォーマットが統一されていない・使いづらい、情報発信の際には本庁の許可が必要等、積極的に動きにくい体制となっている。
- コロナ禍においては、その対応のため保健所業務がひっ迫し、一方で得られるサポートにも限界があった。

◎今後の方向性のイメージ（概念図の緑部分）

- 医療機関等、マスメディアとの日ごろから顔の見える関係性（連携体制）を構築。
- マスメディアに対して勉強会等により正確な情報提供をサポート。
- 保健所業務については、平時から業務によって資格非保有者とのワークシェアや、診療所や医師会等との連携に基づく公衆衛生・プライマリケアの分担を検討。
- パンデミック時には保健所と他部門及び医師会等が連携して対応する体制を構築。
- IT の活用により、情報システムを再検討。多機関により情報及び価値観を共有し業務の質と効率を高める。

■フォーカスグループディスカッションのまとめ：保健所の現状と今後求められる役割の方向性のイメージ