

保健所における感染症対応職員の役割機能強化のためのガイドライン 及び研修プログラムの開発

研究代表者 春山早苗 自治医科大学看護学部 教授

研究要旨：

本研究の目的は、保健所が新興感染症の発生時に円滑な保健活動が展開できるよう平時から取り組むべき事項を明らかにし、感染症対応職員の役割機能に関わるガイドライン及び研修プログラムを開発することであった。また、非常時における保健所長の役割やリーダーシップ等のあり方についても、サポート体制を含めて検討した。

1年目に、全国の保健所長を対象とした「非常時における保健所長の役割やリーダーシップ及びサポート体制に関する調査」、全国の保健所において管理的立場にあり、当該保健所のCOVID-19対応の全体像を把握している保健師を対象とした「新型コロナウイルス感染症への対応経験から見直した保健所体制等に関する調査」、都道府県庁及び保健所設置市並びに特別区の統括的立場の保健師を対象とした「感染症対応業務に従事する保健師等人員体制の強化および保健師等への研修に関する調査」、保健所設置市と特別区を除く全国の市町村において保健所応援経験があり最も経験年数が長い保健師または人材育成担当保健師を対象とした「保健所を設置しない市町村保健師の感染症対応に関する研修の実態調査」、保健師及び事務職を対象とした「平時からの取組により新型コロナウイルス感染症対応において有効に体制整備された保健所へのインタビュー調査」を実施した。

2年目にはこれらの調査結果から、保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割の整理、ガイドラインにおける事例の作成、パンデミック等感染症対応において自治体職員に求められるコンピテンシー並びにコンピテンシーに対応する研修テーマ・学習目標・研修内容例を検討した。検討にあたっては、Incident Command Systemを参考にし、また、感染症対応職員には保健所の感染症担当以外の技術系・事務系職員、市町村職員も含めて検討した。これらを合体・整理して、「自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドライン」を作成した。

ガイドラインの構成は、Ⅰ. 本ガイドラインの目的、Ⅱ. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制、Ⅲ. 各感染症対応職員の役割、Ⅳ. 自治体における感染症対応職員を対象とした研修のあり方とした。本ガイドラインには、1年目に収集した事例も掲載し、イメージ化を図るとともに、各保健所の実情に合わせた参考資料になることを目指した。また、令和5年3月に告示され、同年4月1日から適用されている「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の改正により配置することとなった保健所において保健所長を補佐する統括保健師等の総合的なマネジメントを担う保健師の役割を特化して掲載し、今後の活動に役立つものとなることを目指した。さらには、保健所における新興感染症等の感染症健康危機管理において感染症対応職員に求められるコンピテンシーを『マネジメント役割を担う職員』、『左記以外の保健所職員』、『保健所以外の庁内職員・市町村保健師』に分けて整理し、4段階の到達レベルを設け、感染症対応職員として、感染症健康危機の発生時及び平時に求められることを明確にした。これにより、研修の企画・実施・評価に役立つものとする。

研究分担者

尾島 俊之	浜松医科大学医学部・教授
雨宮 有子	千葉県立保健医療大学健康科学部・准教授
井口 理	日本赤十字看護大学看護学部・准教授
鈴木 秀洋	日本大学危機管理学部・教授
江角 伸吾	宮城大学看護学群・准教授

研究協力者

藤田 利枝	長崎県県央保健所・所長／県立振興局・保健部長（全国保健所長会推薦）
福田 昭子	山口県周南健康福祉センター保健環境部・主幹（全国保健師長会推薦）
塚本 容子	北海道医療大学看護福祉学部・教授
島田 裕子	自治医科大学看護学部・准教授
佐藤 太地	日本赤十字看護大学看護学部・助教
関山 友子	自治医科大学看護学部・准教授
岸 範子	自治医科大学看護学部・助教
赤松 友梨	京都大学大学院医学研究科社会健康医学系専攻健康情報学分野専門職学位課程／浜松医科大学健康社会医学講座・訪問共同研究員
舟橋 千尋	元自治医科大学看護学部・助教

A. 研究目的

令和2年1月より国内初感染事例が発生し、その後、全国的に流行した新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）は、令和5年5月8日に5類感染症へ移行するまで2類感染症相当の対応がなされ、この間、感染拡大により保健所業務は逼迫し、特に令和2年～令和3年はCOVID-19対応業務の遅れが生じ、現場指揮や受援体制の混乱等がみられた。このため、保健所体制の維持強化が求められ、また、令和3年秋の行政事業レビューでは、非常時の保健所長に求められる資格要件・権限のあり方の整理・検討の必要性が指摘された¹⁾。

一方で、全所・全庁体制を敷き、外部委託や外部人材の投入、関係機関との連携により、保健所

機能の維持強化を図った例²⁾もあった。先行研究³⁾では感染症発生への備えに関する保健所の課題として、保健所長が役割を発揮できる体制整備、マニュアルの定期確認、衛生監視員との協働、保健所職員への研修、マンパワー確保等が明らかになっている。これまでの対応経験も踏まえ保健所のCOVID-19対応体制整備に有効であった平時からの取組と課題を明らかにし、今後に備える必要がある。

保健所では、全所・全庁体制により、さらに管内市町村職員の協力を得る必要性も生じ、COVID-19に対応した者には保健師以外の技術系・事務系職員も多数含まれた。先行研究⁴⁾では感染症対策で求められる能力が明らかにされているが、これは既知の感染症の集団発生を想定したものである。新興感染症の拡大を想定し、保健所長や各職員の役割を整理する必要がある。また、このような事態では多くの人員が必要となり、感染症に対応できる人材育成が重要である。

次の感染症危機に備え、感染の初期段階から迅速かつ効果的に対策を講じられるよう、令和4年12月には改正感染症法が成立し、保健所設置自治体が策定する「予防計画」について、保健所の体制整備や人材の養成・資質の向上等の数値目標を定めることになった。また、地域保健法が改正され、感染症のまん延時等に地域の保健師等の専門職が保健所等の業務を支援する仕組みであるIHEAT（Infectious disease Health Emergency Assistance Team）が法定化され、地域保健対策の推進に関する基本的な指針において、保健所設置自治体はIHEAT要員による支援体制を確保することとされている。保健所においては、統括保健師等の総合的なマネジメントを担う保健師を配置することとなり、その業務の中には、有事を想定した実践型訓練の実施など人材育成の強化がある。

本研究の目的は、保健所が新興感染症の発生時に円滑な保健活動が展開できるよう、平時から取り組むべき事項を明らかにし、感染症対応職員の役割機能と、それに基づく人材育成についてのガイドラインを作成することである。また、非常時における保健所長の役割やリーダーシップ等のあり方についても、サポート体制を含めて検討する。

B. 研究方法

1. 2 か年計画の本研究の構成

1) 令和4年度

分担研究1: 非常時における保健所長の役割やリーダーシップ等のあり方並びにサポート体制の検討

分担研究2: 新型コロナウイルス感染症への対応経験から見直した保健所体制および感染症対応業務に従事する保健師等人員体制の強化

分担研究3: 平時からの取組によりコロナ対応において有効に体制整備された事例

分担研究4: 保健所を設置しない市町村保健師の感染症対応に関わる研修の実態

分担研究5: 都道府県及び保健所設置市・特別区並びに保健所における COVID-19 関連研修の実施及び受講の機会

2) 令和5年度

分担研究1: 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割の整理

分担研究2: ガイドラインにおける事例の作成

分担研究3: 感染症対応職員を対象とした研修プログラムに必要なコンピテンシーの整理

分担研究4: 自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドラインの作成

2. 方法

1) 非常時における保健所長の役割やリーダーシップ等のあり方並びにサポート体制の検討

令和4年度に、全国の保健所長を対象に、WEB 調査システム等を活用し、COVID-19 対応において担った役割(業務面、マネジメント面、その他)、役割遂行にあたって得たサポート及び課題、保健所長が非常時に担うべき役割及びその役割遂行のための体制に関する意見等について調査を行った。調査結果に基づき、非常時における保健所長の役割及びサポート体制を検討した。

2) 保健所における新興感染症の感染拡大も見据えた対応のための組織体制や対応部署・職員の役割の整理

令和4年度に、以下の①及び②に基づき、保健所における感染症対応職員の役割及び平時から取り組むべき事項を整理した。

①全国の保健所の管理的立場にある保健師及び都道府県庁及び保健所設置市本庁並びに特別区

の統括的立場の保健師を対象に、WEB 調査システム等を活用し、調査を行った。

調査内容は、保健所については、ICS⁵⁾を参考に、COVID-19 対応における現場指揮、実働、関係機関等との調整、情報管理、広報、予算・物品管理、職員の健康管理等に関する体制の調査時点の状況等とした。本庁については、COVID-19 対応に関わる人員配置の状況等とした。

②先行研究および機縁法により、平時からの取組により COVID-19 対応において有効に体制整備された保健所の事例を対象に、半構成的グループインタビューを行った。

3) 感染症対応に関わる研修の実態調査

①令和4年度に、保健所設置市と特別区を除く全国の市町村において保健所応援経験があり最も経験年数が高い保健師または人材育成担当保健師を対象に、保健師が感染症に関する研修・勉強会に参加している実態と、その必要性の認識について、WEB 調査をした。

②令和4年度に、全国の保健所の管理的立場にある保健師及び都道府県庁及び保健所設置市本庁並びに特別区の統括的立場の保健師を対象に、WEB 調査システム等を活用し、調査を行った。本調査は2)の①の調査と併せて行った。

調査内容は、全国の保健所の管理的立場にある保健師に対しては、令和4年度新規採用職員及び異動職員等への保健所における研修等を、都道府県庁及び保健所設置市本庁並びに特別区の統括的立場の保健師に対しては、令和2～4年度に、本庁において企画・実施した COVID-19 関連の研修、当該自治体職員の COVID-19 またはその他の健康危機管理に関する外部研修の受講機会、今後の新興感染症等の発生に備えるために必要と考える研修についての意見等とした。

4) 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割の整理

令和4年度に実施した1)の調査及び2)の①の調査の結果に基づき、令和5年度に保健所における新興感染症等の感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割を整理した。

5) ガイドラインにおける事例の作成

令和4年度に保健所の保健師及び事務職等を対象に実施した2)の②の調査から、令和5年度に【新興感染症パンデミックへの対応体制】及び

【感染症対応業務における関係機関等との連携】に関する好事例を選出し、ガイドラインに掲載する事例として整理した。

6) 感染症対応職員を対象とした研修プログラムに必要なコンピテンシーの整理

令和4年度に実施した3)の①の調査及び3)の②の調査の結果に基づき、令和5年度に感染症危機管理の際に想定される役割案及びパンデミック等感染症対応において自治体職員に求められるコンピテンシー並びにコンピテンシーに対応する研修テーマ・学習目標・研修内容について、検討した。

7) 自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドラインの作成

令和4年度に実施した1)～3)の調査結果を踏まえ、令和5年度に研究班メンバーで数回のミーティングを行い、ガイドラインの構成要素について検討した。この構成要素について、4)～6)により具体的な内容を検討し、それらを合体・整理して、ガイドラインを作成した。

(倫理面への配慮)

1)、2)の①、3)②については、自治医科大学附属病院医学系倫理審査委員会の承認を得て実施した(臨大 22-088)。調査票には最初に調査の概要及び留意事項を提示し、調査に同意する場合、○を入れるボックスを設けた。

2)の②については、千葉県立保健医療大学研究倫理審査委員会の承認を得て実施した(承認番号: 2022-08)。調査協力者および協力者の所属長に対し、研究の趣旨、参加の任意性等について、文書を用いて説明し、同意書をもって調査協力の承諾を得た。

3)の①については、日本赤十字看護大学研究倫理審査委員会の承認を得て実施した(研倫審委第 2022-070)。

C. 研究結果

1. 「非常時における保健所長の役割やリーダーシップ及びサポート体制に関する調査」の結果

COVID-19 第7波ピークアウト後の令和4年9月中旬～10月に、全国保健所長会のメーリングリストから、全国の保健所長を対象に、無記名の調査票を送った。有効回収数(率)は189(40.4%)であり、県型保健所が126、市区型保健所が55、

不明が8であった。

調査の結果、以下のことが明らかになった。

・保健所長が対応した(調査時対応中を含む)業務・役割は、医師業務、調整業務、管理業務と多岐に渡っていた。5割以上がリーダーシップを発揮したと回答したのは、接触者・濃厚接触者の検討・特定、関係機関等への感染対策に関わる助言・相談対応、組織内職員の健康管理、クラスター対応の全体指揮等、医師会・病院との調整、所内のCOVID-19対応の指揮、通常業務の縮小・中止等の指揮、保健所体制強化のための体制構築の指揮等であった。

・保健所長が対応した多くの業務・役割について、役割分担等の主な渡し先は保健所内感染症担当技術系職員であった。事務系職員の割合が高かったのは、組織内職員の健康管理、首長を含む幹部への報告、所内のCOVID-19対応の指揮やCOVID-19対応職員・外部人材への研修を除く管理業務であった。

・保健所長がCOVID-19対応において一番大変だった時期の精神的健康度(K6)は、令和4年の国民生活基礎調査の結果と比べて、心理的ストレス反応相当である5点以上の割合が高かった。

2. 「感染症対応業務に従事する保健師等人員体制の強化に関する調査」の結果

COVID-19 第8波ピークアウト後の令和5年2月下旬～3月に、全国保健師長会のメーリングリストから、全国の保健所の管理的立場にある保健師及び都道府県庁及び保健所設置市本庁並びに特別区の統括的立場の保健師を対象に、無記名の調査票を送った。有効回収数(率)は前者は161(34.4%)、後者は83(52.9%)であった。

その結果、以下のことが明らかになった。

・保健所長をサポートするための人員の配置または役割の付与があったのは、県型保健所では約3割、市区型保健所では約4割であった。職種は保健師が、職位は課長級・課長補佐級が最も多かった。サポート内容には、“保健所体制マネジメント・指揮(受援体制含む)”、“COVID-19対応業務に関わる判断・指揮”や医師会・病院や高齢者・障害者施設等の“関係機関との調整”があった。

・第7波～第8波におけるCOVID-19対応のための新たな班やチームありとの回答は、約6割であった。その役割は、疫学調査、健康観察、デー

タ入力・管理が各約7割、電話相談・対応、事務処理、クラスター対応が各約5割であった。その他は約4割で、内訳は検査関連、患者の移送・搬送等であった。

- ・感染症担当技術系職員が主担当を6～7割占めていたCOVID-19対応業務には、入院調整、自宅療養者の受診調整、高齢者施設や障害者施設との調整があった。また、住民等からの意見・苦情への対応は約5割、管内医療機関や医師会との調整は約4割で、職位は管理的立場の職員が多かった。

- ・感染症担当以外の技術系職員が主担当であったCOVID-19業務は少なかった。

- ・感染症担当事務系職員が主担当を約4割占めていたCOVID-19対応業務には広報活動があった。

- ・感染症担当以外の事務系職員が主担当を約3割占めていたCOVID-19対応業務には労務管理があった。また、職位は課長補佐級以上が約85%であった。

- ・保健所における管理的立場にある職員が主担当の割合が高かった業務は、労務管理の他、受援、市町村との調整、予算・物品管理、健康管理であった。

- ・投入された人材について、保健師は県型保健所では保健所内が約8割、保健所外（庁内）が約3割、市町村が約4割であった。市区型保健所では所内が約9割、所外（庁内）が約7割、市町村は約4%であった。依頼業務は、疫学調査が最も多く、次いで健康観察や電話相談・対応であった。保健師以外の技術系職員は県型では所内が約9割、所外（庁内）が約4割、市町村は約1%であった。市区型では所内が約7割、所外（庁内）が約3割、市町村は0であった。依頼業務は、保健師と同様であった。事務系職員は県型では所内が約9割、所外（庁内）が約8割、市町村は約8%であった。市区型保健所では所内が約8割、所外（庁内）が約7割、市町村は2%であった。依頼業務で多かったのは、データ入力・管理と事務処理であった。疫学調査も約4割あった。

3. 「平時からの取組によりコロナ対応において有効に体制整備された事例」の調査結果

5か所の保健所（市区型保健所3カ所、都道府県型保健所2カ所）に所属する14名（事務職6名、保健師8名）および本庁感染症主管課の事務職1名の協力を得て保健所ごとのグループインタ

ビューを実施した。

結果として、保健所（事例）ごとに、（1）社会資源・取り組み・体制の主な特徴、（2）有効だった取り組み・体制とその成果、（3）残された課題が抽出された。

4. 「保健所を設置しない市町村保健師の感染症対応に関する研修の実態調査」の結果

保健所を設置していない市町村の保健師を対象に2022年11月～12月に自己入力式Web調査を実施した。回答数は119件、有効回答数（率）は96件（5.9%）であった。

受講の現状と希望についてそれぞれスコア化し、全ての研修について、現状スコアと希望スコアの総和を100点換算したところ、平均値±SDの値は、現状スコアは44.3±10.9点、希望スコアは67.5±14.6点であった。感染症対応職員を対象とした研修プログラムについて、受講を「希望する」51件（53.1%）、「希望しない」40件（41.7%）、未回答5件（5.2%）であった。

研修プログラムの受講希望を説明変数、現状スコアと希望スコアを従属変数にしてMann-WhitneyのU検定を行った結果、いずれも有意差を認めなかった。半数以上の市町村が「受講（と訓練）が必要」と回答した41の研修項目のうち、実際に受講している割合が低い研修・勉強会は「リスクコミュニケーション（主にプレス発表）」15.4%、「健康危機発生時の広報活動」17.5%、「実践知の共有と対応の標準化」17.5%であった。受講（と訓練）が必要と考えており、実際に一部あるいは全員が受講できている割合が高い研修・勉強会は「予防接種」106.8%、「予防接種の体制づくり（ワクチン管理含む）」68.1%、「流行感染症の基礎知識」62.7%であった。

5. 「保健師等への研修に関する調査」の結果

調査の結果、以下のことが明らかになった。

- ・都道府県及び保健所設置市・特別区の本庁において令和3年度～4年度にCOVID-19関連の研修の企画・実施したと回答したのは65件（76.5%）であった。研修の内容は、「感染症担当以外の事務系職員」、「市町村保健師」、「市町村事務系職員」「IHEAT等」の普段感染症対応をしていない職員に対しては、「疫学調査演習」を扱った研修が上位5番以内に入っていた。

外部研修受講の機会についても8割を超えていた。

新興感染症等の発生に備え必要と考える研修の内容として、保健師全般に対しては25項目、管理期保健師や保健所において総合的なマネジメントを担う保健師に対しては20項目、保健師以外の技術系職員に対しては21項目、事務系職員に対しては23項目、が抽出された。新興感染症等の発生に備え必要と考える多職種での研修の内容については、21項目が抽出された。

・新規採用職員および異動職員等に対し保健所が実施した研修では、新規採用保健師のみが7割を超えており、それ以外の新規採用技術系職員および事務系職員の研修実施率は5割に満たなかった。

6. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割

保健所における新興感染症等の感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割について、以下のことを整理した。

①新興感染症等感染症による健康危機発生時に必要となる役割機能

②新興感染症等感染症による健康危機発生時の感染症対応職員の役割

・新興感染症等感染症による健康危機発生時に保健所の総合的なマネジメントを担う統括保健師等や管理的立場にある職員が担う保健所体制マネジメント・指揮に関わる保健所長のサポート役割

・職員別新興感染症等感染症による健康危機発生時に担うことが期待される、または依頼される可能性のある役割・業務

・保健所における管理的立場にある職員が新興感染症等感染症による健康危機発生時に担うことが期待される、または依頼される可能性のある役割・業務

・新興感染症等感染症による健康危機発生時の保健所における投入人材による感染症対応業務

・保健所における健康危機管理体制確保のための総合的なマネジメントを担う保健師等が中心となって平時から行う関係機関等との連携体制づくり

・事務系職員に期待される情報管理の体制づくり
・リスクコミュニケーションに関わる保健所職員

の平時における役割

7. ガイドラインに掲載するために選定・整理した事例

ガイドラインに掲載するための【新興感染症パンデミックへの対応体制】及び【感染症対応業務における関係機関等との連携】に関する好事例について、4カ所の保健所（市区型保健所2カ所、都道府県型保健所2カ所）を選出し、以下の例を整理した。

1) 新興感染症パンデミックへの対応体制

—市区型保健所—

①統括保健師のサポート体制強化による有事の保健活動維持

②疫学調査を担える職員の流動的任用・兼務発令による有事の即時柔軟な対応

③同フロアその他課の気づきによる応援要請からの感染症主管課への応援体制整備

④平時の消防署職員との協働に基づく有事の救命および保健師のメンタルヘルス保持

⑤保健所医師の複数配置による有事の健康危機管理と保健所通常業務の両立

⑥情報専門職が配置されているDX課によるDX化促進・業務効率化による患者対応時間の確保

—都道府県型保健所—

①平時からの社会福祉施設への研修等実施による関係構築に基づく有事の早期状況把握

②クラスター事象の管内早期共有と対策実施を意図した研修による管内社会福祉施設・医療機関の協働した感染対策体制の強化

2) 感染症対応業務における関係機関等との連携

—医療機関・大学・民間企業等との連携—

①医師会・医療機関との関係構築による有事の迅速な医療体制整備

②協議会等による管内医療機関・大学等とのネットワーク構築に基づくデータベース・システム構築

③公民学が連携する街づくりの推進と関係者会議の継続による、有事の高度多機能資源の主体的連携活動の実現

—感染管理認定看護師（ICN）及び福祉施設退職者との連携—

- ①平時の社会福祉施設への近隣医療機関からの協力による関係構築に基づく有事の柔軟な支援体制構築
- ②平時からの医療圏内 ICN との協働に基づく有事の迅速な実践的支援
- ③感染拡大防止に向けた社会福祉施設現地相談会の実施による社会福祉施設の組織的感染対策力向上

ー管内自治体及び県本庁との連携ー

- ①管内市町の首長・管理職・保健師等への情報提供・意見交換による各自治体での活動強化
- ②所長主導による管内医師会・医療機関との集中的・ピンポイントの情報提供・意見交換による医療連携強化
- ③所長のネットワークを活用した有効対策の収集とリスク判断に基づく本庁主管課を介した全保健所の体制改善
- ④本庁主管課コントロールでのメディア活用による新興感染症や保健所状況への住民の理解促進

8. 感染症対応職員を対象とした研修プログラムに必要なコンピテンシー

パンデミック等の感染症危機管理の際に担う役割は、【マネジメント役割を担う者】と、【メンバー役割を担う者】に分類した。

パンデミック等感染症対応において自治体職員に求められるコンピテンシーについては、「保健所職員の中でマネジメント役割を担う職員以外」と「自治体職員（市町村保健師を含む）」に分けて検討した。また、コンピテンシーは「A. 平時から感染予防と感染拡大防止体制を整える（保健所）」、「B. 感染症パンデミックに対応する」、「C. 全期を通じて健康危機管理に対する能力を強化する」の3つに分類した。「A. 平時から感染予防と感染拡大防止体制を整える（保健所）」のコンピテンシーは、「感染症による住民へのリスクをアセスメントする」、「住民に対する感染予防策を講じる」、「業務量と人員数を算定し受援の判断基準設定と所内の役割分担を定める」等の9つで構成した。「B. 感染症パンデミックに対応する」のコンピテンシーは、「患者・接触者への積極的疫学調査を行う」、「クラスター発生時の積極的疫学調査を行う」、「感染者・濃厚接触者の健康観察・生活

支援を行う」等の8つで構成した。「C. 全期を通じて健康危機管理に対する能力を強化する」のコンピテンシーは、「疫学的データ分析を行う」及び「感染症健康危機対応を評価し改善する」で構成した。

9. 自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドラインの作成

令和4年度に実施した調査の結果（研究結果1～5）を踏まえ、2回のミーティングを行い、ガイドラインの構成要素について検討した。これに基づき、研究結果6～8を合体・整理して、「自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドライン」を作成した。

D. 考察

1. 非常時において保健所長が役割やリーダーシップを発揮するための体制

研究結果1から、当初は、まん延防止やハイリスク者の感染対策のために、保健所長は、特に濃厚接触者等の特定や検討、医療機関、介護・福祉施設や学校・企業への対応、クラスター対応の指揮・調整等について直接対応を含めてリーダーシップを発揮する必要があったが、その後は、保健所長のリーダーシップのもと、保健所内感染症担当技術職等との業務の役割分担が進んでいったと考えられた。また、非常時において保健所長が役割やリーダーシップを発揮するための体制として、【非常時における国・都道府県の感染症対策方針の明示】、【本庁の保健所への理解及び本庁と保健所との連携体制並びに自治体としての対応方針の統一】、【非常時における保健所長の役割・権限の明確化とそれらに注力できる保健所長の活動体制】、【非常時に保健所機能を維持・強化するための体制】、【管内医療機関やその他の関係機関との連携体制】、【保健所長の対応力を高める体制】が示唆された。

2. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制の考え方

研究結果6として、新興感染症等感染症による健康危機発生時に必要となる役割機能を整理した。この役割機能（担当）は、必須のものではなく、感染症の規模・状況によって、現場指揮者である保健所長だけでは全てを網羅することが難しくなってきたり、感染症担当職員だけでは対応が困難となり、

全所体制・全庁体制あるいは外部人材の投入が必要となった場合等に、対応体制として必要に応じて設置し、また拡大したり縮小したりする⁵⁾という考え方に基づいて示した。

3. 新興感染症等の発生に備え、感染症対応職員の役割及び平時から各自治体や保健所が取り組むべき事項

1) 研究結果2からの考察

以下のことが示唆された。

- ・職種にかかわらず、主に課長補佐級以上の管理的立場にある職員は、保健所体制マネジメント・指揮や感染症対応業務に関わる判断・指揮等について、保健所長のサポート役割を担う。

- ・総合的なマネジメントを担う保健師を含め管理的立場にある職員について、職位、専門性、所属部署等を踏まえた役割分担をしつつも、特定の職員に過度な負荷がかからないように重層的に役割を担えるようにすることや、当該職員の補佐役・補佐体制も必要であり、保健所外からの人材投入等も検討する。

- ・感染症担当技術系職員は、フェーズに応じた感染症業務の体制づくりや、陽性者の療養に関わる医療機関や福祉施設等との調整を担う。平時から本庁や医療機関との役割分担や連携体制を検討しておくことや、高齢者や障害者等の福祉施設の感染対策強化のための支援を行う。

- ・管理的立場にある感染症担当技術系職員は、管内医療機関や医師会との調整及び本庁との情報集約と共有等の保健所長のサポートや、住民等からの意見・苦情に対応する係員のフォロー、意見・苦情等に対する保健所の対応体制や対応方針の検討等を行う。また、住民等からの意見を自治体としての感染症対策に反映させるための本庁への情報提供等や、あるいは自治体や保健所の感染症対策について住民の理解を促進するために市町村等の協力を得る。

- ・感染症担当以外の技術系職員は、主担当業務は少ないものの、全所体制・BCP等に基づいて、感染症担当部署及び感染症担当技術系職員の補佐・サポートをする。平時から、感染症危機管理において、感染症担当部署以外の部署がどのように通常業務と感染症対応業務を担っていくのか、感染者の発生動向やフェーズ等に応じた体制や、全所体制について検討しておき、保健所内で共通認識

を図っていく。

- ・感染症担当事務系職員は、感染症担当技術系職員と協働し、管内の発生動向、陽性者の状況や陽性者を含めた住民からの相談・質問・意見等に基づき、広報活動の方針を立て、管内の発生状況や保健所の対策及び感染予防策などについてタイムリーに発信したり、あるいは本庁の広報部署と連携し、当該自治体のホームページ等の充実のために働きかけていく。平時からコミュニケーションチャンネルを把握して、市町村との役割分担等、リスクコミュニケーションのための計画を立てておく。

- ・感染症担当以外の事務系職員は、ルーチンな調整や対象の基準及び調整フローが明確な場合に入院調整や宿泊療養調整を担う。住民等からの意見・苦情への対応については、管理的立場にある事務系職員として、管理的立場にある感染症担当技術系職員等とともに係員をフォローしたり、対応体制・対応方針を検討する。

- ・受援、市町村との調整、予算・物品管理、労務管理、健康管理については、職種に関わらず管理的立場にある職員が一定の責任をもつ。

- ・複数体制で各業務の指揮、進行管理やフェーズに応じた業務体制づくりを担えるようにしつつ、職員誰もが多くの業務を担えるようにし、“その職員しかできない”業務を減らすことが、長期化する感染症パンデミックへの対応においては必要である。

- ・投入された保健師、保健師以外の技術系職員、事務系職員はあらゆる業務を依頼される可能性があるが、技術系職員の主な役割は、疫学調査、健康観察や電話相談・対応等の対人業務である。また、衛生監視員には、衛生管理が必要な施設等に対する感染症対策のための支援や指導、クラスター発生施設に対する調査や支援・指導についての役割も期待される。事務系職員の主な役割は、感染症担当事務系職員の業務の補佐・サポートである。また、技術系職員を投入しても対応しきれない場合や、それらの技術系職員を確保できない場合には、疫学調査等の対人業務を担う役割が期待される。

2) 研究結果3からの考察

保健所が新興感染症の発生時に円滑な保健活動を展開できるための感染症対応職員の役割及び平時から取り組むべき事項（課題）として、以

下が考えられた。

①感染症対応職員の役割

- ・保健所長によるリーダーシップ・マネジメント
- ・保健所職員等の感染対策業務の実践的理解
- ・行政職員（事務職）の感染症パンデミックに関する本質的実践的理解

②平時から取り組むべき事項（課題）

- ・通常業務での保健所内職員の相互理解・協働体制の促進
- ・都道府県本庁感染症主管課と保健所長の相互支援体制構築
- ・都道府県を一つの単位とした保健所設置市も含めた連携協働体制構築
- ・ICT・DX 体制整備
- ・高度多機能資源となり得る多様な地域関係者とのネットワーク構築
- ・社会福祉施設への支援体制構築
- ・地域特性を生かした体制整備

4. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機発生時の感染症対応職員の役割の考え方

研究結果 1～3 から、感染症対応職員の中でも健康危機発生時に保健所の総合的なマネジメントを担う統括保健師等に相当する保健師等や管理的立場にある職員は、保健所体制マネジメント・指揮に関わる保健所長のサポート役割を担っており、また期待もされていたことから、その役割を担う際の留意点及び保健所長をサポートするための業務例を示すことが必要であると考えられた。

また、平時において感染症担当であるか否か、また、技術系職員か事務系職員かで期待される、または依頼される可能性がある役割・業務が異なっていると考えられた。そのため、感染症担当技術系職員、感染症担当事務系職員、感染症担当でない技術系職員・庁内技術系職員、感染症担当でない事務系職員・庁内事務系職員に分けて、新興感染症等感染症による健康危機発生時に担うことが期待される、または依頼される可能性のある役割・業務を整理することも示唆された。一方で、拡大・長期化するおそれのある新興感染症等感染症による健康危機に対しては、複数体制で各業務の指揮、進行管理やフェーズに応じた業務体制づくりを担えるようにしつつ、職員誰もが多くの業務を担えるようにし、“その職員しかできない”業務を減らすことが必要であると考ええる。

さらに、保健所における管理的立場にある職員に対し、職種に関わらず、新興感染症等感染症による健康危機発生時に担うことが期待される、または依頼される可能性のある役割・業務が示唆された。

新型コロナウイルス感染症対応においては、様々な人材が保健所へ投入された。調査結果 2 から、新興感染症等感染症による健康危機発生時に保健所へ投入される人材について、保健師、それ以外の技術系職員、事務系職員に分けて、担うことが期待される感染症対応業務や役割を整理する必要があると考えられた。

調査結果 1～3 から、保健所における健康危機管理体制確保のために、総合的なマネジメントを担う保健師等が中心となって平時から行う関係機関等との連携体制づくり、事務系職員に期待される情報管理の体制づくり、リスクコミュニケーションに関わる保健所職員の平時における役割が示唆された。そのため、これらを感染症対応職員の役割として示すことが必要であると考えられた。

5. 市町村保健師の感染症に関わる研修ニーズ

研究結果 4 から、市町村保健師の感染症に関わる研修ニーズは受講している現状よりも高いことが示唆された。保健師の健康危機管理対応能力を強化するために①感染症の健康危機管理概論、②パンデミック発生時に求められる管理機能、③地域特性に応じた平時からの備え、④リスクコミュニケーションに関する研修プログラムを構築し、平時から受講できる体制を整えることが必要であると考えられる。

6. 感染症対応職員を対象とした研修プログラムに必要な要素

感染症対応職員に共通して必要な研修プログラムの知識面についての要素として、

- ①感染症法を中心とした感染症対策と保健所の役割
- ②新興感染症等の健康危機発生時の組織体制・マネジメントの理解
- ③リスクコミュニケーション
- ④平時からの地域保健活動

等が考えられた。また、研修プログラムの演習・訓練についての要素として

- ①スタンダードプリコーション
- ②PPE 着脱訓練

③積極的疫学調査演習

④BCP 訓練

等が考えられた。

事務系職員に必要な研修プログラムの要素として、

①医療用語などの専門用語の基礎知識

②健康危機対策における HER-SYS 等の情報管理・情報伝達システム

③IT を活用したデータ処理分析

が考えられた。

総合的なマネジメントを担う保健師に必要な研修プログラムの要素として、

①新興感染症等の健康危機発生時の組織体制・マネジメントの理解

②健康危機管理対処計画等の策定

③健康危機管理等の研修の企画・運営等が考えられた。

7. 本庁および保健所におけるパンデミック等の感染症対応のための研修のあり方と今後の課題

本庁および保健所がパンデミック等の感染症対応のための効果的な研修を企画・実施するためには、本研究において検討した、マネジメント役割とメンバー役割を踏まえた各々のコンピテンシーを意識して、学習目標を設定し、研修内容を考えることが重要であると考えます。本研究では、コンピテンシーに基づく学習目標及びそれに対応する研修内容の例を示したが、今後はこれを自治体や保健所で実施し、受講者のコンピテンシーへの影響を確認していく必要がある。

8. 作成した「自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドライン」

研究結果において決定したガイドラインの最終構成に基づき、具体的な内容を検討して、「自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドライン」を作成した。ガイドラインの構成は、Ⅰ. 本ガイドラインの目的、Ⅱ. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制、Ⅲ. 各感染症対応職員の役割、Ⅳ. 自治体における感染症対応職員を対象とした研修のあり方とした。

Ⅱ. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制については、ICS⁵⁾を参考にしているが、ICS という言葉は現場には馴染みに

くいため使わず、また、保健所における健康危機対処計画（感染症編）策定ガイドライン⁶⁾の文言も参考にし、1. 新興感染症等感染症による健康危機発生時に必要となる役割機能として示した。新型コロナウイルス感染症の感染拡大への対応体制の例として、県型保健所の【ローテーションによる保健所全員体制】の事例及び、【管内人口約8万人の小規模な県型保健所】の事例を掲載し、イメージ化を図るとともに、各保健所の実情に合わせた参考資料になるようにした。

Ⅲ. 各感染症対応職員の役割の 1. 保健所体制マネジメント・指揮については、令和5年3月に告示され、同年4月1日から適用されている「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の改正により、地域の健康危機管理体制を確保するため、保健所に保健所長を補佐する統括保健師等の総合的なマネジメントを担う保健師を配置することとなったため、この役割を特化して掲載し、今後の活動に役立つものとなることを目指した。また、その他の感染症対応職員の役割として、投入人材の職種や立場による切り口で示し、今後の受援体制づくりに役立つことを目指した。また、COVID-19 の対応経験において課題となった関係機関との連携、情報管理、リスクコミュニケーション、それぞれの切り口で示し、事例も掲載して、各保健所の実情に合わせた参考資料になるようにした。

Ⅳ. 自治体における感染症対応職員を対象とした研修のあり方については、保健所における新興感染症等の感染症健康危機管理において感染症対応職員に求められるコンピテンシーを『マネジメント役割を担う職員』、『左記以外の保健所職員』、『保健所以外の庁内職員・市町村保健師』に分けて整理し、到達レベルは[主体的に判断してできる]、[部分的ではあるが主体的に判断してできる]、[指示・指導を受け実施できる]、[知識として理解できる]の4段階として、感染症対応職員として、感染症健康危機の発生時及び平時に求められることを明確にした。これにより、研修の企画・実施・評価に役立つと考える。

E. 結論

本研究の目的は、保健所が新興感染症の発生時に円滑な保健活動が展開できるよう平時から取り組むべき事項を明らかにし、感染症対応職員の

役割機能に関わるガイドライン及び研修プログラムを開発することであった。また、非常時における保健所長の役割やリーダーシップ等のあり方についても、サポート体制を含めて検討した。

1 年目に、全国の保健所長を対象とした「非常時における保健所長の役割やリーダーシップ及びサポート体制に関する調査」、全国の保健所において管理的立場にあり、当該保健所の COVID-19 対応の全体像を把握している保健師を対象とした「新型コロナウイルス感染症への対応経験から見直した保健所体制等に関する調査」、都道府県庁及び保健所設置市並びに特別区の統括的立場の保健師を対象とした「感染症対応業務に従事する保健師等人員体制の強化および保健師等への研修に関する調査」、保健所設置市と特別区を除く全国の市町村において保健所応援経験があり最も経験年数が長い保健師または人材育成担当保健師を対象とした「保健所を設置しない市町村保健師の感染症対応に関する研修の実態調査」、保健師及び事務職を対象とした「平時からの取組により新型コロナウイルス感染症対応において有効に体制整備された保健所へのインタビュー調査」を実施した。2 年目にはこれらの調査結果から、保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制及び感染症対応職員の役割の整理、ガイドラインにおける事例の作成、パンデミック等感染症対応において自治体職員に求められるコンピテンシー並びにコンピテンシーに対応する研修テーマ・学習目標・研修内容例を検討した。検討にあたっては、Incident Command System を参考にし、また、感染症対応職員には保健所の感染症担当以外の技術系・事務系職員、市町村職員も含めて検討した。これらを合体・整理して、「自治体における感染症対応職員の人材育成ガイドライン」を作成した。

ガイドラインの構成は、Ⅰ. 本ガイドラインの目的、Ⅱ. 保健所における新興感染症等感染症による健康危機への対応体制、Ⅲ. 各感染症対応職員の役割、Ⅳ. 自治体における感染症対応職員を対象とした研修のあり方とした。本ガイドラインには、1 年目に収集した事例も掲載し、イメージ化を図るとともに、各保健所の実情に合わせた参考資料になることを目指した。また、令和 5 年 3 月に告示され、同年 4 月 1 日から適用されている「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」の

改正により配置することとなった保健所において保健所長を補佐する統括保健師等の総合的なマネジメントを担う保健師の役割を特化して掲載し、今後の活動に役立つものとなることを目指した。さらには、保健所における新興感染症等の感染症健康危機管理において感染症対応職員に求められるコンピテンシーを『マネジメント役割を担う職員』、『左記以外の保健所職員』、『保健所以外の庁内職員・市町村保健師』に分けて整理し、4 段階の到達レベルを設け、感染症対応職員として、感染症健康危機の発生時及び平時に求められることを明確にした。これにより、研修の企画・実施・評価に役立つものとする。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

- 1) 尾島俊之，島田裕子，藤田利枝，春山早苗. 新型コロナウイルス流行時の保健所長の首尾一貫感覚 (SOC) 等と心理的苦痛. 第 33 回日本産業衛生学会全国協議会，2023.
- 2) 島田裕子，春山早苗，江角伸吾，福田昭子，尾島俊之，藤田利枝，雨宮有子，鈴木秀洋，井口理. 保健所における COVID-19 対応体制整備 1—保健所長のサポート体制. 第 12 回日本公衆衛生看護学会学術集会抄録集，207，2024.
- 3) 尾島俊之，島田裕子，春山早苗，藤田利枝，江角伸吾，雨宮有子，井口理，鈴木秀洋. 保健所における COVID-19 対応体制整備 2—保健所長に有用であったサポート. 第 12 回日本公衆衛生看護学会学術集会抄録集，207，2024.
- 4) 雨宮有子，鈴木秀洋，春山早苗，尾島俊之，井口理，江角伸吾. 保健所における COVID-19 対応体制整備 3—有効であった平時の取組や体制. 第 12 回日本公衆衛生看護学会学術集会抄録集，208，2024.
- 5) 井口理，佐藤太地，福田昭子，江角伸吾，雨宮有子，鈴木秀洋，塚本容子，尾島俊之，春山早苗：感染症対応に関わる研修の実態 1 保健所を設置しない市町村保健師. 第 12 回日本公衆衛生看護学会学術集会抄録集，2024.
- 6) 江角伸吾，福田昭子，井口理，雨宮有子，鈴木秀洋，尾島俊之，島田裕子，塚本容子，春山早苗：感染症対応に関わる研修の実態 2

都道府県庁及び保健所で実施された COVID-19 関連の研修. 第 12 回日本公衆衛生看護学会学術集会抄録集, 2024.

- 7) Tomoko Sekiyama, Sanae Haruyama, Noriko Kishi, Toshiyuki Ojima, Yuko Amamiya, Aya Iguchi, Hidehiro Suzuki, Shingo Esumi. Mobilization of Human Resources at Public Health Centers to Enhance Surge Capacity During the COVID-19 Pandemic in Japan. 27th East Asian Forum of Nursing Scholars (EAFONS 2024) Abstract No. 133, 2024.
- 8) Yuko Amamiya, Hidehiro Suzuki, Toshiyuki Ojima, Aya Iguchi, Shingo Esumi, Sanae Haruyama. Measures to Increase the Surge Capacity of Health Departments during the COVID-19 Pandemic in Japan. 27th East Asian Forum of Nursing Scholars (EAFONS 2024) Abstract No. 174, 2024.
- 9) Shingo Esumi, Aya Iguchi, Yuko Amamiya, Hidehiro Suzuki, Toshiyuki Ojima, Sanae Haruyama. Training for Human Resources Mobilized at Public Health Centers to Address Surge Capacity During the COVID-19 Pandemic in Japan. 27th East Asian Forum of Nursing Scholars (EAFONS 2024) Abstract No. 187, 2024.

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得
なし
2. 実用新案登録
なし
3. その他
なし

引用文献

- 1) 内閣官房行政改革推進本部. 令和 3 年秋の年次公開検証等の指摘事項に対する各府省庁の対応状況. 行政改革推進会議 (第 47 回 令和 4 年 1 月 21 日) 資料 1 より <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskai/dai47/siryou1.pdf>
- 2) 春山早苗, 吉川悦子, 石橋みゆき, 雨宮有子, 奥田博子, 井口理, 江角伸吾, 他. 新型コロナウイルス感染症対応に関わる保健所体制整備のための外部委託及び非常勤職員等の活用等に関するガイドライン 令和 3 年 3 月 31 日. 厚生労働行政推進調査事業費補助金 厚生労働科学特別研究事業「新型コロナウイルス感染症対応に関わる保健所業務における外部委託、非常勤職員等の効果的な活用のための研究 (研究代表者 春山早苗)」令和 2 年度 総括・分担研究報告書. 58-124, 2021.
- 3) 春山早苗, 鈴木久美子, 小池亜紀子, 櫻山豊夫, 山口佳子, 他. 結核・感染症の発生に備えた保健所保健師の平常時体制づくり並びに現任教育プログラムの開発に関する研究. 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) 平成 19~20 年度総合研究報告書 (研究代表者 春山早苗). 1-15, 2009.
- 4) 春山早苗. 感染症健康危機管理における保健所保健師の役割と求められる能力. 保健師ジャーナル, 65(9); 729-735, 2009.
- 5) 永田高志, 他監訳. 緊急時総合調整システム Incident Command System (ICS) 基本ガイドブック. 東京法規出版. 22-23, 2014.