

厚生労働行政推進調査事業費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
分担研究報告書

保健所における健康危機管理対応の推進等に関する研究

保健所及び地域の人的資源の育成・連携

研究分担者	石井 安彦	（北海道釧路保健所）
研究協力者	小倉 憲一	（富山県厚生部）
研究協力者	田中 英夫	（寝屋川市保健所）
研究協力者	西垣 明子	（長野県 健康福祉部（兼）木曽保健所）
研究協力者	築場 玲子	（宮城県石巻保健所登米支所）

研究要旨：

保健所等で健康危機管理を担う人材育成について検討を行い、保健所等における健康危機管理に資する人材育成の手引きを作成した。手引きの作成にあたり、健康危機管理の考え方、想定する健康危機の範囲、保健所等の役割と機能を整理した上で職員の立場に応じた役割を定義し、人材の育成方法についてまとめた。

今後、この人材育成の手引きと別のグループで作成した「地域健康危機管理ガイドライン改定案」の普及を図り、保健所等における健康危機管理対応、それに資する人材育成の取組を推進することが必要である。

A. 研究目的

地域の第一線で健康危機管理を担う保健所は3年以上に及ぶ新型コロナウイルス感染症への対応や、地震や豪雨などの自然災害への対応など様々な事象の経験を重ねてきた。種々の健康危機管理への対応において、保健所等の職員には個別の健康危機に関する専門的な知識や危機管理対応における組織管理など様々な能力を発揮することが求められてきた。

本研究の目的は、健康危機管理において重要な役割を担う保健所職員等に必要な能力について明らかにし、その能力を獲得する人材養成のために必要な研修・訓練等の方法を明らかにすることである。

B. 研究方法

1. 研究体制の構築

研究分担者に加え、研究協力者、オブザーバーによる研究グループの体制を構築し、令和6年度は分担研究の会議を3回開催する

とともに、研究代表者が主催する班会議に3回開催し、他の分担研究と連携した。

2. 人材育成の手引きの作成

研究グループにおいて、健康危機管理に対応できる人材育成について先行研究や過去の健康危機対応の事例から検討を行い、「保健所等における健康危機管理に資する人材育成の手引き」を作成した。

C. 研究結果

1. 人材育成の手引きの構成

1. 健康危機管理における保健所等に求められる役割

(1)健康危機・健康危機管理の定義と想定する範囲

(2)健康危機管理における保健所等の役割と機能

(3)類型別の特徴

2.保健所等職員の役割

(1)職位・機能別役割

(2)モードの切り替え

(3)設置自治体・部署

3.健康危機管理に対応する人材の育成方法について

(1)人材育成の目標

(2)人材育成の手段と留意点

(3)心掛けておきたいポイント

2. 手引きのポイント

手引きの作成にあたり、以下の流れで検討を進めた。

(1) 健康危機管理の考え方

人材育成を考える前提として、健康危機対応時の取組に特化した「狭義の健康危機管理」に対応することを想定して平時からの取組は「危機対応」に必要な取組として検討を進めた。

(2) 想定する健康危機

個別の健康危機に特化した能力を考えるのではなく、様々な健康危機に共通して必要になる能力を検討することとし、具体的には発生頻度を考慮して自然災害、感染症危機、原因不明の3類型を想定した。

(3) 保健所等の役割と機能

職員の能力を検討する前提として、保健所等に求められる役割と機能を先行研究や過去の健康危機事例を参考に整理した。

(4) 職員の立場に応じた役割

保健所等の機能を果たすために必要な能力について、先行研究や近年提唱されている様々な考え方から検討を行った。また、職員の職位や職種に応じて求められる役割を整理した。

(5) 人材の育成方法

健康危機管理に資する人材育成方法について、体制整備から目標の設定、様々な手段と留意点、心掛けておくべきポイントの流れで整理した。

D. 考察

前年度の検討を踏まえ、健康危機管理に資する人材育成の手引きを作成することがで

きた。手引きの作成にあたり、様々な健康危機に共通して求められる能力を定義することが困難だったが、健康危機管理の考え方を整理すること、組織として求められる役割から個人の役割を整理することにより進めることができた。

人材の育成方法の検討において、自治体の担当部署や担当者が明確化されていないこともあること、研修等を受講する職員への配慮が十分ではないことがあることなど、人材育成を進めて行くためには行政組織への働きかけが重要と考えられた。本グループで作成した人材育成の手引きと別のグループで作成した「地域健康危機管理ガイドライン改定案」を参考に各自治体における健康危機への対応が進むことを期待する。

E. 結論

様々な健康危機管理を担う保健所等の職員の人材育成に向けて検討を行い、「保健所等における健康危機管理に資する人材育成の手引き」を作成した。

F. 研究発表

1. 論文発表

特になし

2. 学会発表

第83回日本公衆衛生学会総会シンポジウム「保健所等における健康危機管理のあり方」にて発表（令和6年10月30日、札幌）

G. 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

保健所等における 健康危機管理に資する人材育成の手引き

(令和 7 年 3 月作成)

厚生労働行政推進調査事業

「保健所における健康危機管理対応の推進等に関する研究」

(研究代表者 尾島俊之 (浜松医科大学))

分担研究「保健所及び地域の人的資源の育成・連携」

(研究分担者 石井安彦 (北海道釧路保健所))

保健所等における

健康危機管理に資する人材育成の手引き

目次

本手引きの位置づけ	3
1. 健康危機管理における保健所等に求められる役割	3
(1) 健康危機・健康危機管理の定義と想定する範囲	3
(2) 健康危機管理における保健所等の役割と機能	4
(3) 類型別の特徴	5
2. 保健所等職員の役割	5
(1) 職位・機能別役割	5
(2) モードの切り替え	8
(3) 設置自治体・部署	9
3. 健康危機に対応する人材の育成方法について	9
(1) 人材育成の体制整備	9
(2) 人材育成の目標	9
① 組織の目標設定	9
② 個人の目標設定	9
③ 目標設定と人材育成のサイクル	9
(3) 人材育成の手段と留意点	10
① 研修	10
② 訓練	10
③ OJT	11
④ 実働	12
(4) 心掛けておきたいポイント	12
① 健康危機管理に関する経験の共有と活用	12
② 人材配置	12
③ 研修等の参加者への配慮	12
④ 技能維持	12
用語解説	13

本手引きの位置づけ

自然災害や新興感染症などを対象とする健康危機管理は、保健所や設置自治体の重要な業務として位置づけられ、対応人材の育成が求められている。

令和 5 年 4 月の地域保健法改正により、地域保健対策の推進に関する基本的な指針(以下「指針」という。))について、健康危機への対処を考慮することとされた。指針においては、健康危機に備えた計画的な体制整備を推進することとされ、その中で人材育成に関して都道府県及び市町村は、健康危機に備えた研修や訓練の実施、健康危機管理が可能な人材の育成、外部人材を含む必要な人材の確保を行うこととされた。本手引きは保健所及び設置自治体が健康危機に備えた人材育成を平時に進める際の参考となるよう改正版の地域健康危機管理ガイドライン(以下「ガイドライン」という。))の附属資料としてあらゆる健康危機に共通して求められる基本的な事項を中心にまとめたものである。

1. 健康危機管理における保健所等に求められる役割

(1) 健康危機・健康危機管理の定義と想定する範囲

【健康危機の定義】

住民及び来訪者(以下「住民等」という。))の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあり、保健所及び保健所設置地方公共団体(以下「保健所等」という。))の通常の体制や手法等では対応が困難であるか、又はそのおそれがある緊急の事態。

【健康危機の種類】

健康危機は様々な原因により発生するが、本手引きでは、主に自然災害、感染症危機、原因不明事案の 3 類型を想定する。

【健康危機管理の定義】

健康危機において住民等の生命及び健康への影響を最小限に抑えるため、健康危機発生時に実施する危機対応に加え、健康危機発生前の平時対応(事前準備)、健康危機発生後の平時対応(通常体制の回復)を含む全体の過程。この過程には健康危機対応時の取組に特化した「(狭義の)健康危機管理」と、それに加えて、平時からの健康危機発生に備えた取組を含む「(広義の)健康危機管理」があるが、本手引きでは広義の健康危機管理を「健康危機管理」とし、狭義の健康危機管理を「健康危機対応」とする(図 1)。本手引きは健康危機対応を担うことのできる人材を育成することを想定して作成した。

(図 1)健康危機管理のイメージ



(2) 健康危機管理における保健所等の役割と機能

【役割(mission)】

健康危機において住民等の生命及び健康への影響を最小限に抑える。

【機能(function)】

保健所等が担うべき機能を、「ガイドライン」と「指針」を参考に、5つの項目(①情報収集・評価分析、②状況判断・意思決定、③体制構築・対策実施・情報発信、④事後検証・改善計画、⑤人材育成)に分類した(表 1)。

(表 1)健康危機管理において保健所等が担うべき機能

分類	内容
健康危機対応	
情報収集 評価分析	・発生監視・情報収集と状況認識 ・リスク評価
状況判断 意思決定	・リスク予測 ・対応開始の判断 ・対応に必要な判断 ・状況判断に基づく意思決定 ・決定事項の説明・指示 ・状況に応じたモード切り替えの判断
体制構築 対策実施 情報発信	・必要な人員・組織体制の確認・確保・更新 ・健康影響の拡大が懸念される場合の拡大防止 ・リスクコミュニケーション ・医療提供体制の確保
対応後の取組	
事後検証 改善計画	・対応の記録と整理・検証 ・改善計画の策定
平時からの取組	
人材育成	・定期的な研修、訓練、On-the-job training (OJT)等

(3) 類型別の特徴

想定する健康危機への対応には、3 類型に共通する部分と、それぞれの類型による特徴があり、それらを踏まえて対応を検討する必要がある。

過去に発生した 3 類型の事例やその対応における特徴は、表 2 のようにまとめることができる。

(表 2) 健康危機の 3 類型の特徴

項目 \ 類型	自然災害	感染症危機	原因不明事案
事例	・阪神淡路大震災 ・東日本大震災 ・熊本地震 ・平成 30 年 7 月豪雨 ・能登半島地震	・SARS/MERS ・新型インフルエンザ ・COVID-19	・大規模食中毒 ・毒物混入カレー事件 ・サリン事件
特徴	・突発的に発生する ・インフラへ直接影響する ・人的・物的資源が直ちに不足しやすい	・当初は原因不明の場合もある ・経時的に知見が集積する ・他の国や地域で確認された場合、流行発生までに準備期間がある ・業務ピークが予測困難である ・社会経済的活動や人権擁護の考え方と対立しやすい	・探知が難しい ・原因が不明なまま危機対応を迫られるフェーズがある ・リスクコミュニケーションが極めて困難になりやすい
体制	・災害対策本部が設置される ・保健所等は防災計画等に基づく役割を担う	・感染症法等に基づき、保健所等が対応	・原因特定後は事案に関係した法律(食品衛生法・薬機法等)に基づき、保健所等が対応
保健所等の危機対応時の役割	・物的・人的資源の手配 ・医療提供体制の確保 ・要配慮者への支援	・流行拡大防止対策の実施 ・検査、疫学調査の実施 ・地域の関係機関との連携	・情報収集・調査 ・原因究明に向けた専門機関との連携

2. 保健所等職員の役割

(1) 職位・機能別役割

保健所等が表 1 の機能を発揮するために、保健所等職員の職位に応じた危機対応時に求められる役割(表3)を示す。

(表3)健康危機発生時の職位別役割

平時の職位 \ 危機対応時	立場	主な役割
保健所長、次長、本庁部局長	本部長	意思決定・方針の提示
課長級、課長補佐級、係長級	班長	状況判断・班内の職員を指揮
係員	班員	任務の遂行

また、様々な健康危機対応時に職員に求められる機能別の役割を表4にまとめた。基本的姿勢、健康危機対応、対応後の取組、平時からの取組の4つの大項目と23の小項目からなり、職種に関わらず共通する項目が多いと考えられるが、医学・公衆衛生学の知識やそれに基づく判断など特に専門職としての役割も期待される項目については※で示した。

基本的姿勢は知識や技術を活かすための前提として立場や職種に関わらず必要な事項である。健康危機対応については、対応のサイクルを回すために必要な役割を3つの中項目で示した。対応後の取組については、一連の対応を踏まえた健康危機管理のサイクルを回すために必要な役割を示した。平時からの取組については、人材育成に関する項目を示した。健康危機管理に共通する基礎的な知識としては、過去の健康危機事例等の教訓や健康危機管理に際して用いられるツールに関する知識などが考えられ、それを活用するための技術としてコミュニケーション能力やICSやCSCA/HHHH(「用語解説」参照)等の対応の考え方が挙げられる。

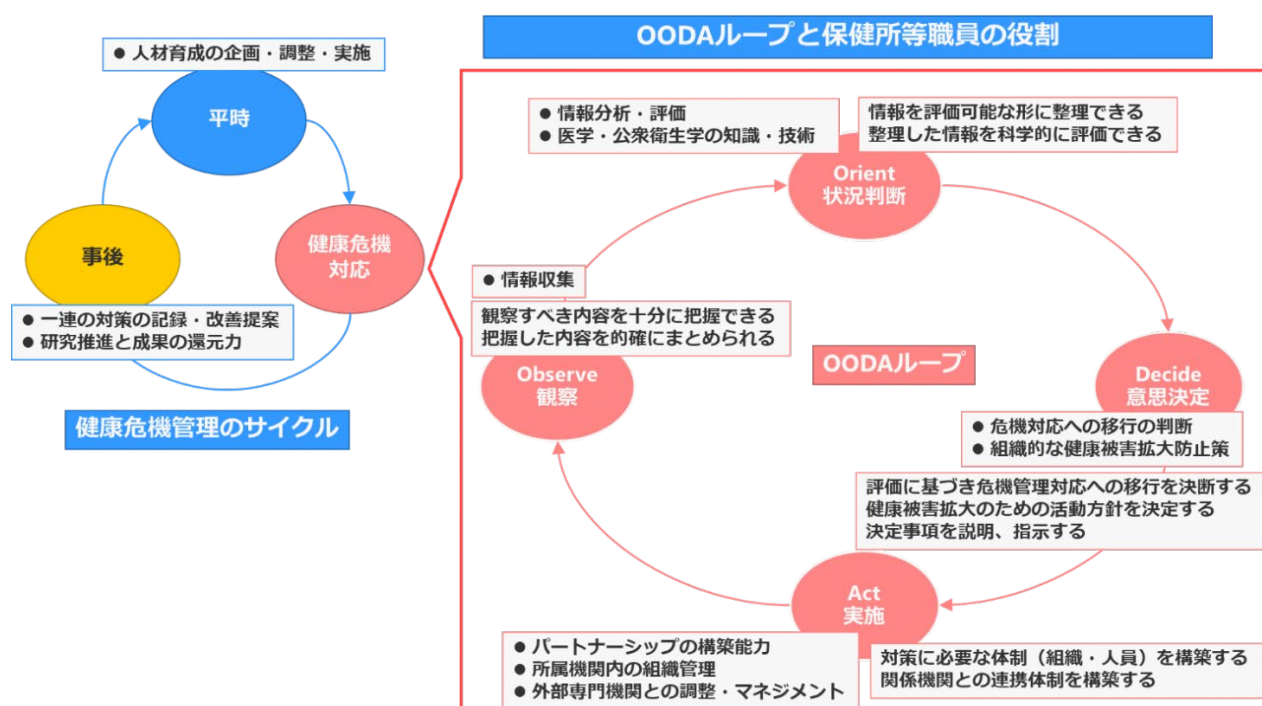
(表4)健康危機管理における機能別役割

分類	項目	本部長	班長	班員
基本的姿勢				
	被災者や健康危機対応に当たる人々に思いやりをもって接する	◎	◎	◎
	自分自身の限界を認識し、他者からの意見を受け止めながら活動を振り返る	◎	◎	◎
健康危機対応				
情報収集 分析評価	情報収集・記録を行う	△	○	◎
	情報分析・評価を行う	○	◎	△
	医学・公衆衛生学の知識・技術を発揮する※	○	○	○
状況判断 意思決定	リスク予測を行う※	◎	◎	△
	健康危機対応への移行を判断する※	◎	○	△
	健康危機対応に必要な判断を行う	◎	○	○
	状況判断に基づく意思決定を行う	◎	○	△
	決定事項の説明・指示を行う	◎	○	△
	組織的な健康被害拡大防止策を実施する※	◎	○	△
	対応の評価と修正を行う	◎	○	△
	方針変更を判断し実行する	◎	○	△
体制構築 対策実施 情報発信	関係機関とのパートナーシップを構築する	◎	◎	○
	所属機関内の組織管理(決断・指示・調整)を行う	◎	○	△
	外部専門機関との調整・マネジメントを行う※	◎	○	△
	住民や外部機関へ説明する※	◎	○	○
対応後の取組				
事後検証 改善計画	一連の対策の記録・改善提案を行う	○	◎	○
	研究推進と成果を還元する※	◎	○	△
	健康危機対処計画等の策定・改定を行う	◎	○	△
平時からの取組				
人材育成	人材育成を企画・調整し実施する	◎	○	△
	健康危機管理に共通する基礎的な知識を習得する	◎	◎	◎
	健康危機管理に共通する基礎的な技術を習得する	◎	◎	○

- ◎：自らの主な役割として実践できる
 ○：役割分担して必要に応じて実践できる
 △：研修で身につけておく
 ※：専門職としての役割も特に期待される事項

これらの役割を健康危機管理のサイクルと危機対応時に用いられるOODA ループ(「用語解説」参照)に当てはめてみると図2のように示すことができる。

(図2)健康危機管理のサイクル、OODA ループと保健所等職員の役割



(2) モードの切り替え

健康危機発生時においては、平時との違いを踏まえ、組織としてモードを切り替えて対応することが重要となる(表5)。

(表5)モードの切り替え

項目 \ モード	平時	健康危機対応時
業務処理の優先事項	正確性 > スピード	正確性 < スピード
指揮命令系統	決裁ライン	ラインの短縮・省略等 状況に応じて変化
人員の再編成	年度単位で計画的に実施	業務量に応じて随時実施
通知・マニュアル等	遵守して対応	臨機応変な対応が必要

(3) 設置自治体・部署

健康危機管理に職員に求められる役割は、所属する自治体や部署に関わらず基本的な部分は共通しているが、それぞれの組織や部署による特徴があることや、組織の中でも人事異動などにより立場が変わることに留意が必要である。

3. 健康危機に対応する人材の育成方法について

(1) 人材育成の体制整備

健康危機管理に資する人材育成を進めるにあたり、組織全体で担当部署(責任者)を明確にしておく。また、その企画や実施に従事する担当職員を決めておくことが重要である。特に保健医療福祉部局では専門職が多く、職種別に教育や人事管理が行われることもあり、関係する部署や担当者がそれぞれの役割を認識した上でお互いに連携して組織と個人の目標設定に応じた PDCA サイクルを意識する必要がある。

(2) 人材育成の目標

健康危機管理において、健康危機への対応が組織及び職員の役割(本来業務)であることを明示した上で、設置主体により求められる役割に特徴があることを踏まえ、組織と個人それぞれの目標を設定することが望ましい。

① 組織の目標設定

健康危機管理は組織対応であることから、その組織や部署に求められる役割について表 1 を参考に整理した上で、目標を設定することが必要である。

目標を達成するためには、所属職員に加えて組織内部の経験者や外部専門家の活用も含めて対応することが効果的である。

② 個人の目標設定

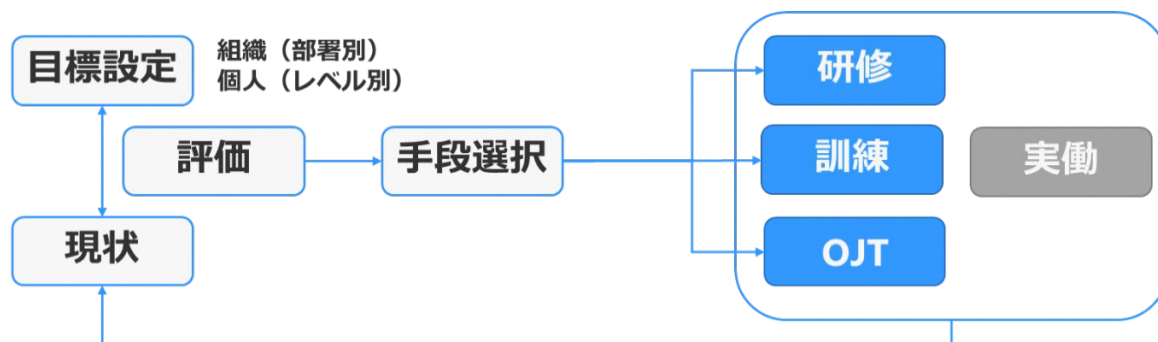
組織目標を達成するために、個々の職員についても表 3 や表 4 を参考に目標を設定することが必要である。

社会医学系専門医研修プログラムや保健師のキャリアラダーなど、既存の人材育成プログラムに含まれる健康危機管理に関する項目を活用することも考えられる。

③ 目標設定と人材育成のサイクル

人材育成を進めて行くためには、現状の評価を行って目標とのギャップを認識し、その差を埋めるための手段を選択し、定期的に評価を行うサイクルを回すことが必要である(図 3)。

(図 3)目標設定と人材育成のイメージ



(3) 人材育成の手段と留意点

人材育成においては、目標設定における到達度を評価し、学習の戦略を考え、具体的な学習手段を組み立てていくことが必要となる。

健康危機管理は実働の機会が少なく、平時の OJT(on-the-job training)のみで必要な人材育成を行うことには限界があるため、研修を中心に訓練や OJT といったそれぞれの手段の特徴を踏まえ、組み合わせて実施することが必要である。

研修や訓練を企画する際は、職員が主体的に携わることにより健康危機管理に関する個人理解を深めることができる。

また、地域や組織の課題を踏まえたテーマ設定、各職員がその職位や職種に応じた役割を果たせるような工夫、より実践的な演習を含めること、前後に自己評価等も活用した到達度の評価を行うこと等で、個人のみならず組織全体への効果が期待できる。

実施状況の把握に加え、その効果や課題を検証し、今後実施する研修や訓練の企画に反映することが必要である。

① 研修

受講者に合わせた研修テーマや難易度を設定する場合と、テーマを決めて研修を企画し受講者をマッチングする場合がある。研修の内容として、知識を習得するための講義や e-learning と、技術を習得するための演習が盛り込まれることが多い。

研修の中でより実践的な演習を行うことで、実働に近い模擬的な経験を積むことができる。また、受講前に受講者に研修参加の意義や目的を丁寧に伝えることは参加者の研修へのモチベーション向上が期待できる。更に、研修成果を報告会や所属機関のマニュアル等の改訂等の形でフィードバックする機会を設けることも研修効果を高めることにつながる。

② 訓練

訓練は、時間的な制約など実働における活動とは異なるが、実働経験を補完する役割を果たすとともに、組織や地域で定期的に実施することにより保健所等の計画やマニュアル

等の実効性の検証と見直しが可能になり、組織・地域全体の災害対応能力の向上が期待される。

訓練の実施にあたって重要なのは、地域で想定されているリスクに対応したテーマ設定や、その際対応する所属機関内外の関係者が広く参加することである。

行政で行われる訓練や研修においては終了後の振り返りの時間が少ないことも多いため、成果を十分に得るための時間配分に留意が必要である。

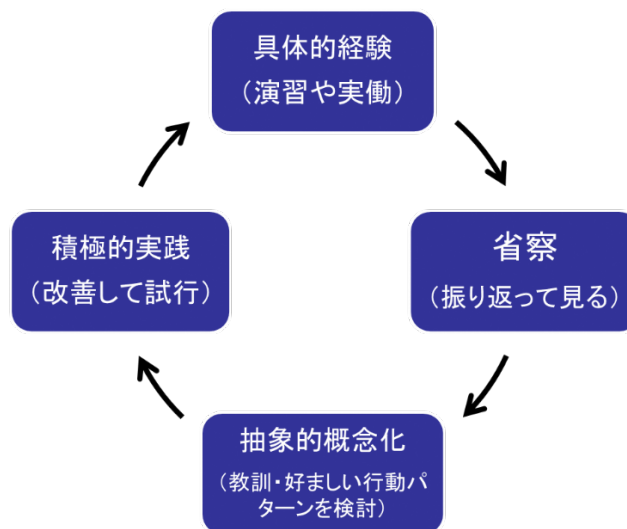
③ OJT

通常業務の多くが健康危機管理に繋がるものであり、OJTによってそれらを確実に実施できるようにしておくことが必要である。特に危機対応時に重要となる時系列に記録を行うことや要点を簡潔に報告することは平時からの積み重ねが重要である。

また、各自で健康危機管理に関する研修・訓練の参加や実働の経験の振り返りを行うとともに、研修や訓練の機会を通じて振り返りや試行を行って学びを強化することも重要である。

その際に、Kolb が提唱する経験学習モデル(図 4)を活用し、①健康危機管理に関する経験の機会を得る、②得られた経験から省察を行う機会を確保する、③経験を次の実践に活かすための概念化を行う、④経験から学んだことを積極的に実践するといったサイクルを回すことが重要となる。このモデルは積極的实践・具体的経験と省察・抽象的概念化の2つのモードを循環させることで、得られた経験を別の事象・状況での問題解決に適用する能力を高めることができるとされる。健康危機管理においては、各健康危機事象とその対処に関する個別性が高いため、訓練も含めた自己の健康危機事象への管理経験が他の健康危機事象の問題解決にそのまま適応可能なことがあまり期待できない。そこで、受けた研修・訓練や実働の経験を一旦は一般化・概念化・抽象化して記憶の整理を行っておくと、その記憶の適応範囲が広がるため、他の健康危機事象への対応の際に応用しやすくなると考えられている。

(図 4)Kolb の経験学習モデル



④ 実働

近年、災害支援活動や感染症危機への対応など、実働が必要な事象が全国で頻発している。実働経験は研修や訓練では得られない貴重なものであるが、その後の振り返りや改善に向けた行動が重要かつ必須である。

(4) 心掛けておきたいポイント

① 健康危機管理に関する経験の共有と活用

健康危機管理に関する組織や個人の経験を活用することは、人材育成において効果的な方策であり、組織の対応経験から報告書の作成や、個人の対応経験や研修受講歴等を一元的に管理するなどそれぞれの情報の適切な活用が非常に重要である。

② 人材配置

平時から、健康危機管理を想定し、職員の適性に配慮した配置について検討することが望ましく、研修や訓練の参加状況、実働の経験等を一元的に管理することは、平時の健康危機発生を想定した人材配置や、健康危機発生時の要員確保に重要である。

③ 研修等の参加者への配慮

研修や訓練の参加者に対し、選定の理由や研修の意義、受講後に組織内で期待される役割等を事前に説明することは、研修参加への意欲を高め、個人や組織への質の高い還元につながると考えられる。また、研修や訓練の修了後に伝達研修や研修内容の復命などを通じて振り返りの機会を確保することも効果的である。

研修や訓練等を効果的なものとするために、事前・事後課題が設定されることも増えてきており、参加者に対して、研修や訓練の実施日だけでなく参加前後の準備時間確保への配慮が必要となる。

更に、近年は研修や訓練等がオンラインで行われることも多く、これらの参加者に対して、通常勤務から切り離され研修に専念できるよう環境を整備することも必要である。

④ 技能維持

研修、訓練、OJT や実働により職員の危機管理に関するスキルが向上した後も継続的な取組による維持・伝承が必要である。各自治体において職員のスキル維持も視野に入れた人材育成計画を立てることが重要である。

用語解説

・ICS(Incident Command System)

米国で開発された危機対応のためのシステムであり、指揮命令系統や組織構成、管理手法を標準化し、あらゆる危機に対して、規模や種類、フェーズに応じて臨機応変に対応できるという特徴を有する。世界保健機関(WHO)や米国以外の国では、IMS(Incident Management System)とも呼ばれる。

・CSCA/HHHH

英国の MIMMS(Major Incident Medical Management and Support)が提唱し、わが国の DMAT(災害派遣医療チーム)も採用するあらゆる災害に共通する対応の基本をまとめたキーワード「CSCATTT」を、DHEAT(災害時健康危機管理支援チーム)向けにアレンジしたもので、Command & Control(指揮と統制)、Safety(安全確保)、Communication(連絡・連携)、Assessment(評価)に加えて、Help(保健医療行政によるマネジメントの補佐的支援)、Hub for Cooperation & Coordination(多様な官民資源の連携・協力のハブ機能)、Health care system(急性期～亜急性期～復旧期までの切れ目のない保健医療提供体制の構築)、Health & Hygiene(避難所等における保健予防活動と生活環境衛生の確保による二次健康被害の防止)を表している。

・OODA ループ

Observe(情報収集)、Orient(状況判断)、Decide(意思決定)、Act(実施)の一連の流れで意思決定を行うプロセス。「ウーダループ」と発音する。米国空軍のジョン・ボイド氏が提唱した考え方であり、前述した狭義の「健康危機管理」(健康危機対応)のプロセスに当てはまりやすいとされる。