

令和5～6年度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）
総合研究報告書

自治体保健師の計画的・継続的な確保に関する研究（23LA1002）

研究代表者 村嶋幸代（湘南医療大学大学院 教授）

研究要旨：令和5年度は自治体保健師の確保方策を、(A)保健師活動領域調査を用いて全国の採用状況を示すとともに、(B)統括保健師へのヒアリングで採用側、(C)養成機関への調査で供給側の状況を調査し、採用・確保方策を示した。特に、遠隔地の市町村に焦点を当てた。令和6年度は令和5年度に実施した調査の分析に加え、(A)各都道府県での保健師確保状況に関して地理的要素を含めて明確化すると共に、タイプ分類を行う。(B)令和5年の統括保健師等へのヒアリング結果と(C)保健師養成課程の教員及び学生への質問紙調査結果を統合する。

令和5年度のヒアリングの過程で、既に県の保健師を期間限定で町村に派遣している県のあることがわかった。また、令和6年1月に、総務省から保健師等の確保方策に、新たに知財措置がなされることが提示された。

そこで、令和6年度はモデル県として3つの県（福島県、神奈川県、大分県）で保健師確保が困難な市町村（エリア）を選定し、地財措置を活用することを含めて、県の統括保健師が核になり、保健師養成校、看護協会等が連携して自治体保健師の確保に取り組み、そのプロセスを記述すると共に、要点を抽出する。更に、派遣・交流状況も把握し保健師確保に活かす。

これらの結果を踏まえて全国の都道府県で活用可能な「自治体保健師の計画的・継続的な確保のためのガイドライン」を作成する。

（研究分担者氏名・所属機関名及び職名）
加藤典子（大分県立看護科学大学・教授）
川崎涼子（長崎大学・准教授）
佐伯和子（富山県立大学・教授）
岸恵美子（東邦大学・教授）
臺有桂（神奈川県立保健福祉大学・教授）
田村秀（長野県立大学・教授）
小野治子（大分県立看護科学大学・講師）
岡田悠希（大分県立看護科学大学・助教）

A 研究目的：

健康危機管理等に自治体保健師が適切に対応するために、自治体保健師の確保方策を採用側・供給側の両面から明らかにする。また、自治体の特徴、講じている確保対策・成果等の関係から類型化し、タイプ別に具体的な方策を示すとともに、都道府県及び市町村の統括保健師が自治体の人事担当者等、更には、保健師養成機関や職能団体等とも連携して自治体保健師の確保計画の立案、実施、評価を行うための方法を示す。成果物として全国の都道府県で活用可能な保健師確保のためのガイドラインを作成する。

B 研究方法：

1. 令和5年度

(A) 保健師活動領域調査等を活用した自治体のタイプ分け

「保健師活動領域調査」を基にした全国の自治体保健師の退職、採用状況等から、自治体のタイプ分類し明確化する。

(B) 都道府県統括保健師に対するヒアリング調査

管内市町村の保健師確保に先駆的に取り組んでいる15道県の統括保健師等（一部、人事担当者も）に、道県の保健師及び管内市町村保健師確保のための取組等を、対面またはZoomで実施。内容は、保健師の確保（新卒、既卒）、定着・離職防止への取組や課題、統括保健師と人事担当者等との連携・協働の実際、教育機関・職能団体との連携状況、小規模市町村等保健師確保が困難な市町村への支援など。

インタビュー結果を基に、自治体の保健師確保を検討する際の考え方の枠組み及び考え方を構成する要素を抽出。

(C) 保健師養成機関への調査

①保健師教育機関の教員への調査:全国の保健師養成機関 297 カ所の教員（各養成機関 1 名）を対象に学生への保健師就業への支援状況を Google フォームで調査、解析。
②保健師学生に対する調査:①で調査対象とした各保健師養成機関に在籍する学生に対する Google フォームによる調査協力を依頼し、解析。

2. 令和 6 年度

(A) 市町村支援のための体制づくり

都道府県の状況に応じ、保健師確保が困難な市町村支援を展開するための体制として、連絡会・協議会などを整備する。構成メンバーは都道府県、市町村に加え、その他の保健師関連団体等とする。

(B) 研究班による伴走支援

3 つの県を選定し、その意向に沿って伴走支援（相談、情報提供、ミーティング、研修・講演会、ヒアリング、参加観察などの手法を用い）を行いながら、保健師人材の確保・定着に向けた課題分析や支援のプロセスを可視化し、県・市町村にフィードバックする。

①福島県、②神奈川県、③大分県

(C) 都道府県と市町村保健師の派遣・交流の実態と成果の把握

都道府県の支援方策の一つである派遣・交流の先駆的事例をヒアリング調査し、ガイドライン作成に活かす。

①茨城県、②高知県、③大分県、④滋賀県
⑤福島県、⑥神奈川県、⑦東京都

C 研究結果と考察：

1. 令和 5 年度

研究(A):保健所設置市以外の市町村では、10 万人以上の自治体では採用ができていないものの、人口 5 万人未満の市町村では保健師確保に苦戦していることがわかった。

研究(B):自県の保健師確保に関して、人事部門との交渉ができていない県では、中期的な将来予測のもとに確保ができていたが、一方で、できていない県もあった。人事部門との交渉には、統括保健師が管理的職位にあることも重要であった。県内の市町村保健師の確保については、全自

治体を把握している県から把握していない県まで多様であった。ホームページには、市町村の保健師募集を掲載している県もあったが、全てでは無かった。特定の市町村に対して「県保健師の派遣」を実施している県や、必要な事業支援をしている県もあった。

研究(C):看護師教育に保健師教育を上乗せする課程（大学院修士課程や専攻科）では自治体保健師への就業実績が 6 割以上であるのに対し、看護師と同時に教育する学部（保健師選択制や全員必修）では保健師としての就業が 23%、10.4%と少なかった。

2. 令和 6 年度

1.市町村支援のための体制づくり・研究班による伴走支援

1) 保健師の計画的・継続的確保に向けてのポイント

県内の計画的・継続的な保健師の確保に向けて、3 県での活動を通して、県の統括保健師および本庁が行う重要なポイントとして、以下の点が抽出された。実態を数量データや言語化したデータで示し、根拠をもって確保対策を進めることが重要である。

モデル事業では、実態の把握と関係機関との情報の共有までができた。具体的な確保対策の活動は、今後の展開となった。

(1)県としての需要の見通し

保健師の年齢構成を把握し、中期的な需要の見通しを立てる。

(2)各自治体の人材確保状況の把握

・採用については、新任期の実態から採用者の背景を分析し、各自治体での募集活動のターゲット集団を明確化し、公募戦略および採用方法の多様かつ柔軟な方法の検討を行う。

・定着については、ワークライフバランス（以下、WLB）を考慮した雇用と労働体制を考慮しつつ、組織としての人材育成の体制整備を図り、特に新任期の育成体制を充実させる。

(3)確保に向けての状況の共有と連携

・人材確保に向けて県組織の情報及び問題意識の共有を図り、対策の連携を図る。

・市町村の統括保健師への支援を図る

(4)採用困難自治体への支援（県）

県内自治体の保健師確保状況から、確保困難自治体を把握し支援する。

2) 実態把握の目的と内容、方法

(1) 県全体に関して

① 中期的な見通しのための調査

県は、県および各市町村の保健師の現状を把握し、今後の需要の見通しを持つ。保健師活動領域調査などのデータを活用するか、県が独自に市町村に確認する。

- ・主要な把握項目：保健師の年齢構成、配属部署と職位、雇用形態、離職/退職数、採用数、人口千対保健師数

- ・人口構造および地域特性、政策を考慮しての保健師必要数の算出

② 採用の実態把握

採用者の実態を把握し、採用のための戦略を検討し、定着のために必要な支援を検討する資料とする。毎年の調査は必要ないが、対策検討時に個人情報保護に留意してデータ収集を行う。

i) 採用者の実態把握項目：

- ・常勤保健師について、公募数、応募数、採用数⇒充足率

- ・採用者の背景として、出身地、養成機関/養成課程とその所在地、年齢、保健師教育機関卒業後直ぐの就職か(新卒) 看護師等を経ての就職か(既卒)

- ・保健師職および自治体選択の理由

ii) 採用方法：時期、試験内容と科目、採用実施部署と(統括)保健師の関与

iii) 採用活動の工夫

③ 定着に向けての実態把握

i) 離職の実態

離職の年齢、就業期間、離職理由を聞き取り、それを人材育成、職場環境や労働環境の改善を検討する資料とする。

ii) 定着のための課題と工夫

保健師としての発達期や経験、WLBを考慮した働き方のための課題を把握し、配慮や工夫を行うための資料とする。

- ・職場適応および職業人としての初期育成となる新任保健師への配慮事項

- ・保健師としての充実した活動と子育てなどの家庭との両立が課題となりやすい保健師への配慮

- ・管理的能力と時代への対応力が求められる経験豊かな保健師への配慮

iii) 人材育成の実態

組織としての人材育成体制整備のための資料として活用する。

- ・人材育成のガイドラインやマニュアル、キャリアラダーの整備と活用

- ・OJT 体制、研修などの Off-JT 体制

- ・ジョブローテーションと最初の配置

(2) 保健師確保が困難な自治体の現状把握

複数年の経過から、保健師定数の充足が困難な自治体、保健師定数は不明であるが採用が困難な自治体を明確にし、その自治体の現状と課題を詳細に把握する。

3) 実態把握と分析のための体制

(1) 実態把握のための体制

県内の自治体の状況把握の方法は、本庁が直接行くか保健福祉事務所経由で行うかは自治体数や県の大きさにより異なる。

今回は、本庁が保健福祉事務所を経由して行った県もあれば、研究班員である大学教員が県と協議しながら主に調査票を作成し、データ収集・解析を実施した県もある。

何を把握すべきかについては、地域の現状とデータ活用の見通しを考慮し、大学と県との共同で行うか、県が大学の助言を得る。データ収集は個人情報の収集の有無にもよるが、アンケート調査では、オンラインを活用すると共に、面接調査でも、現地での対面調査とともに、オンラインでの情報収集も併用した。

(2) データの分析のための体制

アンケート調査やインタビューによるデータの単純集計の読み取りは、県が行うことで、根拠データの重要性の認識が深まった。質的分析や比較などの分析は、主に大学が担った。

4) 結果の共有と対策のための協働体制整備

(1) 共有機関とその成果

- ・県内の保健福祉事務所/保健所：管内自治体の現状を理解し、採用と現任教育の支援の必要性とその在り方の認識が深まった。

- ・県内自治体の統括保健師/その立場にある保健師：採用と定着についての責任と必要な連携について意識化された。

- ・県庁内の部局(人事部局、市町村支援担当部局)：自治体の課題としての協働体制への認識が共有された。

- ・教育研究機関：県内の保健師人材供給機関としての役割についての認識と体制検討

は今後の課題となった。

(2)中長期的な保健師人材の確保のための活動

採用者の状況分析から、県の任務としてトータルな県内での保健師必要数とその供給体制の在り方を検討すること、さらに確保困難な自治体への支援や指導についての方策と体制整備を検討する必要性が明らかになった。

2.自治体における保健師の派遣・交流の実態と課題

本調査では、B県、A県、D県、C県、F県、E県、G自治体(W地域)における保健師派遣・交流事業の実態について、12項目にわたり整理・比較を行った。その結果、各地域固有の事情を踏まえつつも、共通する背景、運用上の特徴、課題、及び国に対する要望が明らかとなった。

まず、派遣・交流制度創設の背景については、いずれの自治体においても共通して、①市町村単独での人材確保・施策推進の困難化、②災害対応・感染症対策強化の必要性、③地方分権・地域包括ケア推進に伴う地域対応力の向上、という三つの要素が挙げられた。特にF県における震災対応、G自治体W地域におけるコロナ禍対応の教訓は、派遣制度設計に直接的な影響を及ぼしており、制度の機能的意義が再認識されている。

運用上の特徴としては、①双方向型<県と市町村>(D、A、Gなど)、②双方向型<市町村間>(Cなど)、③一方向型(F、E、Gなど)、④広域連合型(B)という4つのタイプが確認された。派遣期間、給与負担、勤務管理などの運用方法には自治体間で差異が見られたが、いずれも派遣保健師の孤立防止、人材育成支援など派遣される保健師のメンタル面のケアを行いスキルの向上に留意した体制整備が進められていた。

一方、調査を通じて浮き彫りとなった共通課題は以下のとおりである。第一に、派遣対象者の選定における柔軟性の不足である。組織事情を優先するあまり、本人希望や適性が十分考慮されず、派遣者にとって負担となるケースもあることが推察された。第二に、派遣受入側の体制整備不足である。特に小規模自治体において、業務整理、支援体制構築が不十分なまま派遣が開始される例

があり、派遣者への業務過重負担や孤立が課題化している。第三に、派遣成果の組織内共有と成果の還元が徹底されていないことである。派遣による効果を組織全体に波及させる仕組みが脆弱であり、個人の経験にとどまる傾向が否めない。第四に、マンパワーの補充に偏った派遣運用である。本来の人材育成・地域支援機能が十分発揮されず、短期的な人的補充に終始するのではないかという懸念も示された。第五に、派遣された保健師が孤立しないよう、成長を実感するよう面談を実施しているが、体制としては未だ十分とは言えないことである。特に若手派遣者において、環境変化による精神的負担を軽減するための支援策が必ずしも十分ではない点が共通課題として指摘された。これらの課題を踏まえ、国に対して期待される支援は以下の通りである。第一に、派遣・交流事業の制度的裏付けの強化である。派遣・交流事業の意義を示す好事例集や進め方マニュアルの提供により、自治体運用の標準化と質的向上を図ることが期待される。第二に、指導者配置に対する財政的支援である。派遣者の受入・育成を担う指導的人材の確保に向け、財政的支援を拡充することが求められる。第三に、小規模自治体向けの特別支援策の拡充である。特に中山間地域における人材確保の困難な状況を踏まえ、派遣制度活用において柔軟かつ持続可能な体制整備が必要である。第四に、成果還元型の派遣支援の仕組みづくりである。派遣効果を派遣元・受入先組織に波及させるための評価・フィードバックシステムの整備支援が求められる。第五に、DX推進による業務効率化のための支援である。派遣業務負担の軽減と、地域支援活動の質向上を両立させるため、ICT活用促進が必要である。以上のように、保健師の派遣・交流事業は地域保健体制の向上・強化、人材育成において不可欠な役割を果たしているが、持続可能性確保には制度設計・運用の両面でさらなる支援と改善が不可欠である。国における積極的な後押しと、自治体間連携による実践的取り組みの深化が今後強く求められる。

E 結論：

1. 令和5年度

以下の点が重要と考えられた。

○都道府県単位で、全市町村を含めた計画的な保健師の人材確保計画を立てる。

○保健師の人材確保計画を立てる際に、実質的な供給状況も勘案すべきで、免許取得数が、保健師の供給数にならない点に留意が必要である。

○遠隔地の市町村の保健師確保に関しては、特別な配慮が必要である。

2. 令和6年度

○実態を数量データで示し分析することで、保健師確保における地域の特性と課題が明確になり、確保対策が焦点化できる。

○中長期の展望をもって需要と供給について検討する中で、計画的にかつ継続して保健師確保（保健師基礎教育または中途採用者教育）の在り方を明確にできる。

○データを共有することで、関係機関と保健師の確保に関する課題を共有することができ、共同での課題解決に向けて協議する場を持ち対策を検討する基盤が形成できた。

○派遣・交流のニーズを再確認し、ミスマッチを防ぐ：定期的に県と市町村でニーズを検討し合ふことが必要であり、県の市町村課等との協議も定期的に行い、県の採用計画に反映させる。

○派遣・交流を計画的なキャリア開発の一環、配置転換（出向）として位置づける：若手の育成、働き方の変化への対応、適材適所の重要性から、計画的なジョブローテーションとして派遣・交流を位置づけ活用する。県から市町村への派遣は、新任期保健師の人材育成につながり、市町村から県への派遣は管理期前の保健師の人材育成につながる可能性がある。また派遣・交流を保健師のラダーに明確に位置付けることによって、モチベーションを高める効果がある。

○県と市町村の連携強化を市町村同士にも応用し、災害対応等の体制整備に活かす：県と市町村の計画的・継続的な派遣・交流体制が整備されることにより、連携が強化され、スムーズな保健活動につながる。更に、規模の異なる市町村同士でも派遣・交流することができれば、双方の人材育成につながる他、感染症や災害などへの対応に生かせることがある。

○モデル事業の3県に関して、保健師活動領域調査による2020年から2024年の平均退職者数と第110回保健師国家試験の学校

別合格者数の新卒者部分を用いて、県ごとに自治体保健師の需要と供給の関係を示し、

「自治体保健師の計画的・継続的確保」の観点から検討を試みた。その際に、教育課程の在り方についても言及し、養成課程の在り方を転換させることによって保健師確保に展望が開かれる可能性についても言及した。

○モデル事業の3県は、保健師の魅力発信、採用情報の周知に努めると共に、保健師の派遣・交流を含めて今までも努力してきた。一方で、市町村の保健師に関しては、その市町村の保健師として採用・育成される保健師が不可欠である。

今回、モデル事業を実施したことを契機に、3県では、県内の全市町村の保健師確保状況を調査すると共に、2県では新採用保健師の調査を行った。また、3県ともに全統括保健師に対して報告会を行い、県内の保健師の確保について情報を共有し、対策を話し合った。次に向けた具体的な動きもできてきている。

F 健康危険情報：

該当せず

G 研究発表：

1. 学会発表

令和5年度

「第12回日本公衆衛生看護学会」

（2024年1月6・7日 北九州市）

①(11-2B)岡田悠希他：保健師活動領域調査から見た全国自治体の保健師確保状況

②（ワークショップ7-6）川崎涼子他：保健師の確保が困難な時代を乗り越える！

令和6年度

「第13回日本公衆衛生看護学会」

（2025年1月4・5日 名古屋市）

①（P05-3a）小野治子他：保健師教育課程からみた自治体保健師としての就業状況と就業意向（第1報）～保健師教育機関 教員調査の結果から～

②（P05-4a）臺由桂他：保健師教育課程から見た自治体保健師としての就業状況と就業意向（第2報）～保健師教育機関 学生調査結果から～

H 知的財産の出願・登録状況：

該当せず