

令和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）
災害時における地域保健活動を推進する体制整備に資する研究
分担研究報告書

災害等健康危機に備えた自治体における保健活動体制整備に関する実態調査

研究分担者 奥田 博子（国立保健医療科学院 上席主任研究官）
大澤 絵里（国立保健医療科学院 上席主任研究官）
富尾 淳（国立保健医療科学院 部長）
畠山 典子（国立保健医療科学院 主任研究官）
麻生 保子（和洋女子大学看護学研究科看護学部 教授）
大沼 麻実（国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所 室長）

研究要旨

【目的】本研究の目的は、全国の自治体における災害等の健康危機事象に備えた保健活動の体制整備に関する実態を明らかにすることである。

【方法】全国の都道府県本庁の統括保健師を対象に、令和6年8月～11月、令和5年度末（令和6年3月末）時点の都道府県における健康危機事象に備えた平時の体制整備の実態に関する郵送質問紙調査を実施した。

【結果】47都道府県の全てから回答が得られた（回収率100%）。保健師等広域応援派遣に備えた平時の取り組みでは、「都道府県内の応援派遣に係る統括保健師等の連絡窓口の明確化」、「派遣活動に必要な装備品等の整備」、「時間外の災害等の発生に備えた連絡体制」が各々43（91.5%）と高かった。一方、「一般市町村保健師との合同編成による応援派遣計画」5（10.6%）、「保健所設置市保健師との合同編成による応援派遣計画」8（17.0%）であった。また、統括保健師の災害時の派遣や受援時の役割の規定「有り」は15（31.9%）、災害や感染症パンデミック下の職員の健康管理のための統括保健師の役割の規定「有り」は6（12.8%）であった。

【結論】災害等健康危機時に求められる保健活動に備えた自治体の平時の体制整備では、関係者間の連絡窓口の明確化や必要物品の整備、時間外連絡体制等については9割の自治体で実施していたが、保健師等広域応援派遣に備えた、都道府県下の市町村との合同派遣に関する計画の整備は約1割にとどまり、統括保健師の役割の規定も約3割と限定的であった。自治体における保健活動の円滑な推進のために、平常時の体制整備の標準化が望まれる。

（研究協力者）

五十嵐 久美子（国立保健医療科学院 統括研究官）
佐藤 一美（北海道空知総合振興局保健環境部深川地域保健室（深川保健所） 課長）
山形 香織（熊本県有明保健所 課長）

A. 研究目的

近年、自然災害が頻発化し、今後も、国内のいずれの自治体においても、災害の脅威に備える必要性が高いことが指摘されている¹⁾。また、新型コロナウイルス感染症対応の課題を踏まえ、令和4年12月に「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の一部を改正する法律」が成立²⁾し、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律及び地域保健法が改正³⁾され、平時から感染症の危機に備えた体制強化を計画的にすすめていくことが求められている。今後も、新たな新興感染症の発生の可能性は否めず、感染症と災害が同時に発生した場合の対策についても検討の必要性が高い。

直近では、令和6年元旦に発生した能登半島地震により、能登半島の震源域に近い市町を中心に、多数の人的・物的被害が生じた⁴⁾。石川県からの要請に基づき、1月5日から5月末までの期間、国の調整により、全国42ヶ所の都道府県より、保健師等広域応援派遣が実施された。この間の保健師の派遣人数は、延9,434人であり、これは東日本大震災に次ぐ規模であった⁵⁾。この災害時に、被災地の保健師活動に従事した保健師を対象とした調査では、受援側、支援側のいずれにおいても、平時の準備を含む課題があることが指摘されている⁶⁾。そこで、本研究では、全国の自治体における保健活動体制整備の実態を明らかにし、今後の災害等の発生に備えた課題と対策について明らかにすることを目的とする。

B. 研究方法

1. 調査対象

全国の都道府県庁の統括保健師

2. 調査時期

2024年8月～11月

3. 調査方法

郵送自記式質問紙調査を実施した。

回答は、郵送による返信、またはウェブ入力を併用した。

4. 調査項目

令和5年度末（令和6年3月末）時点の、都道府県における健康危機に備えた平時の体制整備状況に関する以下の設問への回答を求めた。

- (1) 保健師等広域応援派遣に備えた平常の体制
- (2) 保健師等広域応援派遣（受援含む）時の統括保健師の役割に関する規定
- (3) 災害や感染症パンデミック下の職員の健康管理のための統括保健師の役割に関する規定
- (4) 自治体において受援を要する災害の発生に備え、今後、強化を図る必要があると考える体制整備に関する取り組み
- (5) 感染症パンデミック下でのメンタルヘルス計画
- (6) 都道府県庁における派遣調整担当部署の組織体制

5. 分析方法

数値データは記述統計分析、自由記載回答は、質的に分析した。

（倫理的配慮）

調査への協力は任意であること、調査へ不参加の場合でも自治体や、調査対象者個人に不利益が生じることはないことについて保証した。また調査結果の公表においては、結果の集約及び公表に際し、データは匿名性を保持し、回答者の所属組織や個人が特定されることはないよう処理した上で、厚生労働科学研究成果データベースにて研究報告書として公表するとともに、保健指導室が主催する会議や、関連する学会や学術誌等で公表する予定であることについて依頼文書上に明記した。

本調査は、国立保健医療科学院研究倫理審査委員会の承認を得て実施した（NIPH-IBRA # 24009）。

C. 研究結果

1. 回答数（有効回答率）

47ヶ所全ての自治体から回答が得られた。(100.0%)

2. 保健師等広域応援派遣に備えた平常の体制

保健師等広域応援派遣に備えた都道府県としての平常の体制整備状況に関し「有り」と回答した結果を表1に示す。

表1. 平時の体制整備 (n=47)

内容	n (%)
都道府県職員による広域応援派遣計画	24 (51.1)
保健所設置市保健師との合同編成による応援派遣計画	8 (17.0)
一般市町村保健師との合同編成による応援派遣計画	5 (10.6)
被災(受援)時の保健師等応援派遣の受援対応計画	9 (19.1)
都道府県内の応援派遣に係る統括保健師等の連絡窓口	43 (91.5)
派遣活動に必要な装備品等物品の整備	43 (91.5)
災害時の保健師の活動に関する研修・訓練の実施	39 (83.0)
災害時のメンタルヘルス対策に関する計画	16 (34.0)
メンタルヘルス対策以外の健康管理に関する計画	12 (25.5)
時間外の災害発生に備えた連絡体制	43 (91.5)
停電時などの緊急連絡通信手段の確保	28 (59.6)

3. 保健師等広域応援派遣(受援含む)時の統括保健師の役割に関する規定

(1) 規定の有無

保健師等広域応援派遣(受援含む)時の統括保健師の役割に関する規定の結果は表2のとおりである。

表2. 統括保健師の保健師等広域応援派遣時の役割の規定 (n=47)

規定	n	%
有	15	31.9
無	32	68.1

(2) 規定の内容

規定内容について自由記載で回答を求めた結果、「健康危機管理を含めた地域保健施策の推進」、「健康危機管理発生時の保健活動の総合的なマネジメント」、「健康危機管理時の保健師活動調整」、「派遣調整の連絡窓口」などがあった。

(3) 記載先

「保健師活動指針及び保健師人材育成指針」、「災害時における保健師等応援派遣調整の手引き」、「保健師活動総合調整会議実施要領」、「災害時保健師活動ハンドブック(ガイドライン)」などがあった。

4. 災害や感染症パンデミック下の職員の健康管理のための統括保健師の役割に関する規定

(1) 規定の有無

災害や感染症パンデミック下の職員の健康管理のための統括保健師の役割に関する規定の結果は表3のとおりである。

表3. 統括保健師の健康管理業の規定 (n=47)

規定	n	%
有	6	12.8
無	41	87.2

(2) 規定内容

「行政保健師活動の組織横断的な総合調整や指導に関すること」、「職員の健康管理」などであった。

(3) 記載先

各保健福祉(環境)事務所の「健康危機対応計画(感染症編)」であった。

5. 受援を要する災害に備えた体制整備

受援を要する災害の発生に備え、自組織において、今後、強化を図る必要のある体制整備内容について

(今後、実施予定含む)、自由記述により回答を求めた。結果、19ヶ所の都道府県より回答があった。その内容は、「マニュアルの改訂(整備)」9か所、「人材育成」6か所、「“連絡会”などによる情報共有」6か所であった。

6. 都道府県庁における派遣調整担当部署の組織体制

1) 保健師等広域応援派遣に係る本庁内の担当職員数

表 4.

担当者数	n	%
1 人	4	8.5
2 人	11	23.4
3 人	12	25.5
4 人	7	14.9
5 人	4	8.5
6 人	3	6.4
7 人以上	6	12.8

保健師等広域応援派遣を担当する職員数は3人体制12(25.5%)が最も多く、2人体制11(23.4%)、4人体制7(14.9%)であった。5人以上が13(27.7%)であるのに対し、1人のみと回答した自治体は4か所(8.5%)あった

2) 本庁における DHEAT 派遣調整と保健師等派遣調整業務の兼務

DHEAT 派遣調整と、保健師広域応援派遣の調整を「兼務有り」と回答した自治体は20(42.6%)、「兼務無し」は27(57.4%)であった。

D. 考察

保健師等広域応援派遣に備えた平時の取り組みでは、「都道府県内の応援派遣に係る統括保健師等の連絡窓口」、「派遣活動に必要な装備品等物品の整備」、「時間外の災害発生に備えた連絡体制」がそれぞれ43(91.5%)と高

い実施率であった。一方、「一般市町村保健師との合同編成による応援派遣計画」5(10.6%)、「保健所設置市保健師との合同編成による応援派遣計画」8(17.0%)と、都道府県職員と、圏域下の市町村自治体の保健師との合同やローテーションによる派遣などに関する計画は、一部自治体の取り組みに限定された。この調査を実施した直近の、令和6年能登半島地震では、42ヶ所の自治体が、保健師等広域応援派遣を実施し、そのうち、都道府県と指定都市(単独)とのローテーション派遣「有」8ヶ所(19.0%)、都道府県と市町との混成編成「有」28ヶ所(66.7%)であり、多くの都道府県において、これらの規定がない状況下において、派遣要請後に、自治体間の交渉や調整をすすめていた。

また、統括保健師の災害時の派遣や受援時の役割の規定「有」は15(31.9%)、災害や感染症発生時の統括保健師の役割の規定「有」は6(12.8%)と、限定的であった。さらに、保健師等広域応援派遣に係る本庁内の担当職員数が、1人のみとする自治体が4か所(8.5%)あった。災害等健康危機事象時は、本庁内の複数部署との調整を要し、かつ、国との調整、都道府県域下の保健所や、市町村自治体との調整など、調整窓口や職員の数は膨大である。その調整業務は、被災地の推移や、支援活動の状況に応じて変化し、継続的なモニタリングや、状況の変化に応じた臨機応変な対応や調整が求められる。そのため、少なくとも統括保健師を補佐する役割の職員などの配置体制は必須といえる。都道府県庁の平常時の体制整備は、自治体間の差も、大きい実態がうかがえた。災害等の健康危機管理事象の多くは、予測することが困難であり、統括保健師が、一定の頻度で、繰り返し経験を経て教育を得、経験値を獲得するという特性の業務ではない。そのため、いつ、健

康危機事案が生じた場合においても、効果的な派遣調整などに対処するための体制整備の標準化が必要である。応援派遣調整のための平時の体制整備の強化は、派遣派遣支援時のみならず、被災時の受援側の立場となる場合においても、効果的な保健活動推進に寄与するため、各々の自治体の課題に対し、早急に解決策を検討し、改善を図ることが望まれる。

E. 結論

災害等健康危機時に求められる保健活動に備えた自治体の平時の体制整備では、関係者間の連絡窓口の明確化や必要物品の整備、時間外連絡体制などについては9割の自治体で実施されていた。一方、保健師等広域応援派遣に備えた、都道府県下の市町村との合同派遣に関する計画の整備は約1割であり、これらの業務に対する統括保健師の役割の規定も3割と限定的であった。都道府県庁における派遣調整の組織体制面においても、効果的な派遣活動の調整として体制不備を認める自治体が散見された。応援派遣、受援のいずれへの備えの観点においても、保健活動の円滑な推進のため、平常時の体制整備の強化が望まれる。

F. 健康危険情報

該当なし

G. 研究発表

1. 論文発表
該当なし
2. 学会発表
該当なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

<引用文献>

1. 内閣府. 令和5年版防災白書.
[https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r05/honbun/t1_2s_01_00.](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r05/honbun/t1_2s_01_00.html)

[html \(accessed_20250330\)](#)

2. 「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の一部を改正する法律」(令和4年法律第96号)
3. 地域保健対策の推進に関する基本的な指針(平成5年厚生省告示第374号).改正.令和5年3月27日.厚生労働省告示第86号.
https://www.mhlw.go.jp/chiikishokuikiportal/provisions/pdf/provisions_pdf_kihonshishin.pdf
(accessed_20250330)
4. 石川県庁. 令和6年能登半島地震の被害の概要.令和7年1月7日時点.
<https://www.pref.ishikawa.lg.jp/ko-uhou/hot/motto-2024summer/documents/250107highai.pdf> (accessed_20250330)
5. 後藤友美.保健師等広域応援派遣の実態と今後の展望.保健師ジャーナル. 80(6).2024. p.474-480.
6. 全国保健師長会. 令和6年能登半島地震における自治体保健師の被災地支援の実態調査報告書. 2024.