

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

研究題目

複合災害（感染症まん延下の自然災害）時における
統括保健師の役割に関するインタビュー調査

研究分担者 麻生 保子（和洋女子大学看護学部 教授）
研究分担者 奥田 博子（国立保健医療科学院健康危機管理研究部 上席主任研究官）
研究分担者 畠山 典子（国立保健医療科学院健康危機管理研究部 主任研究官）
研究分担者 大澤 絵里（国立保健医療科学院公衆衛生政策研究部 上席主任研究官）

研究要旨

新型コロナウイルス感染症まん延下に発生した自然災害時の統括保健師等の役割や課題、単発発生時と同時発生時における統括保健師の役割の相違点と共通点、今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備えた統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見について、都道府県、保健所、市町村の統括保健師合計10名にインタビュー調査を行った。

その結果、複合災害時の共通した役割に、【情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント機能】と【感染症対策】が抽出された。

複合災害時の統括保健師の役割は自治体種によって異なり、県庁では【避難所設営の調整】【人材育成と派遣調整】の2機能が明確となった。保健所では【感染症対応全般業務】【感染症対応の避難所設営調整】【マネジメントと調整業務】、【市町村へのバックアップ機能】の4機能が明らかとなり、市町村では【避難所設営の調整】と【医療状況調査】に関する機能が語られた。今後、強化すべき体制整備として、【組織を超えた患者情報の共有】、【指揮命令系統、受援体制、役割の明確化】、【感染症対処計画の充実】、【データの全国共通フォーマット】、【統括保健師の配置及び補佐の確保】、【組織間連携】が抽出され、人材育成には、【経験値の共有】と【研修企画・実施へのバックアップ】、【保健師活動に立脚した実践的プログラム】が必要であることが抽出された。

(研究協力者)

富尾 淳（国立保健医療科学院 部長）
五十嵐 久美子（国立保健医療科学院 統括研究官）
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）
小宮山 恵美（東京都健康長寿医療センター研究所 研究員）
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・保健予防課 課長）

A. 研究目的

「感染症法等」の改正（令和 5 年 4 月 1 日施行）¹⁾を踏まえ、地域保健対策の推進に関する基本的な指針「(平成 6 年厚生省告示第 374 号)において、保健所は健康危機管理体制を強化する措置を講じることや、統括保健師等が連携し、組織横断的なマネジメント体制の充実を図ることを求めた²⁾。

従来、健康危機事象時の保健活動は、「災害時保健活動推進マニュアル」³⁾や、「新興感染症発生・まん延時における医療体制の構築に係る指針」⁴⁾等が示され、単発の健康危機事象に特化した指針に関する研究は過去に実施されてきた。

一方、感染症まん延下の自然災害の発生など、複合的な健康危機事象時に特有の保健活動や、統括保健師の果たす役割等については言及されていない。本研究の目的は、新型コロナウイルス感染症まん延下に発生した自然災害時の統括保健師等の役割や課題、単発発生時と同時発生時における統括保健師の役割の相違点と共通点、今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備え、統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見を明確にした上で保健活動の推進のためのポイント示しその根拠を明らかにする事を目的とした。

B. 研究方法

1. 調査対象：新型コロナウイルス感染症まん延下等に、自然災害が同時発生し、避難所を開設、かつ、死者等が 1 名以上発生した自治体の統括保健師（補佐等含む）で、本インタビュー調査への協力が得られる者とした。自然災害の死者数及び該当災害時の避難所開設状況は、内閣府ホームページ「防災情報のページ・災害情報」を参照し、2020 年より 2023 年の情報より該当事例を選定した。インタビュー対象者及び対象施設選定にあたっては、全国及び各県

保健師長会等より推薦を受けた。

2. 調査方法：インタビューガイドを用いた半構造化面接を行った。インタビューデータは対象者の許可を得て録音を行い、逐語録に起こした。インタビューは対象者の所属する職場での対面の他、Web カメラによるオンラインツールの活用も図った。インタビューガイドは、実践現場で保健活動を行う研究協力者にガイドの妥当性、回答のしやすさ等助言を得て完成させた。

3. 調査内容：以下の項目について調査を行った。

①調査対象者の背景

②複合災害時の統括保健師の役割

③単発発生時と同時発生時における統括保健師の役割の相違点と共通点

④今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備え、統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見

4. 倫理的配慮

調査の実施にあたっては、研究の目的、方法、調査への協力は自由意思であること、データはすべて匿名化され個人が特定される情報は含まれないこと、公表の方法について、口頭および文書で説明した。なお、本調査実施を開始するにあたり国立保健医療科学院多機関共同研究一括審査（承認番号 NIPH-IBRA#24009）の承認を受けた。

5. 分析方法

インタビューデータは全て逐語録に起こした。次に、リサーチクエスションに沿って、意味内容を近似する回答を分類し、コード化、サブカテゴリ化、テーマへと抽象度を上げながら整理した。なお、「複合災害時の統括保健師の役割と対応」については自治体種ごとに異なる役割があると考え、自治体種別の分類、整理を行った。

C. 研究結果

2024年9月より2025年1月にかけて10人に調査を行い、インタビュー総時間数は391分の回答を得た。

以下に、テーマを【】、サブテーマを《》コードを「」で示す。

1. ヒアリング対象者の背景

ヒアリングの対象となった自治体は5団体であり、県庁3、保健所2、市町村保健センター2であった。複合災害発生時の調査対象者の職位は班長から課長級までであり、全員が災害発生現場において、統括的立場での保健師活動を担っていた。対象者の調査時の保健師活動経験年数は26年から38年であり、年齢は50代～60代であった。

2. 複合災害時の統括保健師の役割について

複合災害時の統括保健師の役割に関して、県庁と市町村では2つのテーマ、保健所では4つのテーマが抽出された。

県庁での複合災害時の統括保健師の役割は、《保健所・市町村と協働での避難所設営》《感染症対応の避難所設営と調整》《保健所と連携した避難所マニュアルの作成》などの【避難所設営の調整】と「市町村保健師への感染症対策研修」「市町村保健師に向けた感染症避難所研修」など、《保健師人員調整や派遣調整》に関する【人材育成と派遣調整】の役割を担っていた。

保健所では《感染症対応が可能なリーダーの存在》としての【感染症対応全般業務】の他、【感染症対応の避難所設営調整】、《支援ニーズや情報の把握》や《保健師等人員調整》などの【マネジメントと調整業務】、【市町村へのバックアップ機能】が挙げられていた。

市町村では、《避難所での検査を含めた感染症対応の整備》や《ワクチン接種と発熱者対応の避難所同時開設》などの【避難所設営の調整】と【医療状況調査】が行われていた。

3. 単発発生時と同時発生時における役割の共通点

単発発生時と同時発生時における役割の共通点に関しては、2つのテーマが抽出され

【情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント機能】および【感染症対策】が語られた。特に、単発災害時であっても複合災害であっても《災害時に感染症対策は不可欠》である事は、全ての自治体において語られていた。

4. 今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備え、統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見

複合災害時の保健活動の課題には6つのテーマが抽出され、内容は、【組織を超えた患者情報の共有】【指揮命令系統、受援体制、役割の明確化】【感染症対応計画の充実】【データの全国共通フォーマット】【統括保健師の配置及び補佐の確保】【組織間連携】であった。

【組織を超えた患者情報の共有】では、「日にちによって動く、何百人、何千人という情報」や「災害要配慮者など、固定している物でない情報」を「パスワードを与えて見てもらうようなことも取り組んで、それも毎晩、夜中まで」と、組織間情報共有に多くの時間と労力をかけていた。それらを踏まえ、【組織を超えた患者情報の共有】による効率的データ活用が挙げられた。

【指揮命令、役割の明確化】に関する内容は、《自治体規模を考慮した統括保健師の役割の明確化》《全庁体制での通達の即出し》《

対応の優先順位の明確化」など、早期から全庁体制で保健活動を行える体制づくりと、制限時間内に行う保健活動の優先順位に関する判断基準に関する指示を望む声があった。

【受援体制の明確化】では、「受援や市町村保健師リエゾン体制」などについての体制整備であり、【感染症対処計画の充実】や【データの全国共通フォーマット】においては、「感染症対処計画の保健所間の統一」や「データの全国共通フォーマット」など、書式の統一に関する希望である。

【統括保健師の配置及び補佐の確保】に関しては「統括保健師を補佐する役割のポスト」「統括保健師配置に関する補助金」「災害対応を経験した事のある管理職」など、感染症と自然災害とマルチに対応できる統括保健師を補佐する役割や、その後ろ盾の必要性について語られた。【組織間連携】については、「県庁、保健所、市町村間の代表者会議」や「DMAT等を含めた支援体制整備」「複合害時下こそ、産官学の住民総ぐるみの健康づくりの推進が必要」であることが挙げられた。

人材育成への意見には3つのテーマが抽出され、「中央ブロック研修」や「研修会等での発表等」「経験値の共有」が重要であり、職能団体等を通じた人材育成の重要性が語られるとともに、「市町村含めた人材育成」や「カリキュラムや教材、計画に型がある研修だと予算が組みやすい」など、自治体が行う研修への【研修企画・実施へのバックアップ】を望む声が聞かれた。また、「保健師に特化した災害研修：受援の仕方、リエゾンの在り方」「支援方法に関する研修」「WEBを活用したシミュレーション研修」など、今後の複合災害時にすぐに活用できる【保健師活動に立脚した実践的プログラム】を望む声も多かった。

D. 考察

インタビューを通して、感染症まんえんに生ずる自然災害等の複合災害時の統括保健師には、感染症全般への対応が求められ、特に、感染症対応の避難所設置や運営に関する調整機能を期待されていた。また、保健師等の人員調整や市町村へのバックアップ機能などのマネジメント機能や人材育成機能も期待されていた。具体的に、県庁では、避難所マニュアルの作成と研修、保健所では避難所運営の調整と市町村への支援ニーズや情報の把握及び優先順位の確認、市町村では検査の実施やワクチン接種、発熱外来の設置と運営等、多様な役割を担っていた。県庁、保健所、市町村保健センターの統括的保健師は重層的に活動をマネジメントし、市民を複合災害から守る働きをなしていた。感染症と自然災害との複合災害における避難対策に関して、各都道府県の取組状況を調査した報告による最も多い取組として、マニュアル等の策定（避難所のレイアウト、感染症対策、避難所での対応チャートなど様々なマニュアル）、自宅療養者・濃厚接触者等への対応、避難所における感染防止対策、避難所の確保、研修・訓練、市町村への支援があげられていた⁵⁾。これらは、今回の県庁、保健所への調査結果とも類似している。本調査は、先行調査とは異なり、市町村保健センターも対象に含んでいたため、検査やワクチン接種という感染症まんえん時の実務のマネジメントが含まれた点は特徴的である。また、今回の調査では直接的な明言はなかったものの、基礎自治体の市町村として、複合災害時の避難所運営では、知己防災組織、ボランティアなどの地域住民との関係強化も必須である⁶⁾。

単発及び複合災害発生時の共通の役割として、指揮命令系統、情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント機能と

感染症対策があり、今回の複合災害時の対応は貴重な知見となった。単発災害、複合災害共通の課題には、組織間の情報共有が挙げられ、感染症計画やデータ（入力）などの全国一律のフォーマットが進むことにより、組織間データ共有が円滑に進むことが期待される。

また、今回の経験を通じて市町村、保健所、県庁はお互いに連携を深め、産官学をも含めた連携による災害に強い地域づくりをめざしていた。

人材育成への意見では、受けやすい受講スタイルの研修の希望と共に、経験知の共有や、自らが研修企画者となり協働して取り組む意欲があり、現場の保健活動がスムーズに進む研修支援や体制整備が必要であると考え

E. 結論

単発災害時と複合災害時の共通事項とする統括保健師の役割に、感染症対策指揮命令系統、情報・人材管理に関する平時からの先を見越したマネジメント機能が挙げられた。データフォーマットの共通化を通して効率的な情報の組織間共有が望まれ、人材育成では、経験値の共有と、研修企画・実施へのバックアップ、保健師活動に立脚した実践的プログラムが必要であることが語られた。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

(発表誌名巻号・頁・発行年等も記入)

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

<引用文献>

1) 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)

2) 厚生労働省「地域保健対策の推進に関する基本的な指針[本文] (R6.3.29 厚生労働省告示第161号)

https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=78303300&dataType=0&pageNo=1 (2025年5月9日最終閲覧)

3) 松本珠美, 他. (2020) 令和元年度地域保健総合推進事業災害時の保健活動推進マニュアルの周知」報告. 令和2年3月.

4) 医療法. 令和3年改正. 令和6年4月1日施行. 追記事項.

5) 全国知事会 危機管理・防災特別委員会. 感染症との複合災害における避難対策 強化に向けた取組事例に関する報告. 令和2年10月.

6) 坂田朗夫, 他. (2020). 複合災害に備えた基礎自治体のレジリエントな避難所開設・運営の提案. 土木学会論文集 F6(安全問題). 76(2). L117-L12