

# 「東京都内における新型コロナウイルス感染症対応に関する保健活動の実態調査報告」(抜粋)

公益社団法人 東京都看護協会

常務理事 佐川きよみ  
会 長 山元 恵子

## 【はじめに】

令和2年(2020年)1月に武漢で発生した新型コロナウイルス感染症により、感染症対策を担う保健所の業務は大幅に増加し、それを担う保健師等の業務も増加した。また、行政機関の保健センターで公衆衛生を担う保健師や区市町村、地域包括支援センターの保健師にも大きな影響を及ぼした。

東京都看護協会は職能団体として、今回の新型コロナウイルス感染症発生時の対応について状況を明らかにするとともに、今後の危機発生時に備えるため実態調査を行うことにした。令和3年2月に東京都、特別区、市町村の自治体及び地域包括支援センターを対象に保健活動の実態を調査し、令和3年11月に報告書をまとめた。

本調査の依頼にあたっては、本調査担当者が集計、統計的に行い、個人や施設が特定されることがないこと、得られた情報は目的以外には使用しないことを明記し、当協会に調査の回答返送をもって調査に対する同意を得たものとした。

今回、業務及び職員の健康管理等について抜粋し報告する。

なお、本論文に関して、開示すべき利益相反関連事項はない。

## I 調査の概要

### 1 対象

特別区、東京都、市、地域包括支援センターを対象に調査を依頼した。

特別区	23区の感染症対策、保健センター、障害福祉サービス、子育て支援等、保健師が配属されている各部署。	23区
東京都	都下5保健所の感染症対策、感染症対策以外の部署。	5保健所
市	26市の感染症対策、保健センター、障害福祉サービス、子育て支援等、保健師が配属されている各部署。	26市
地域包括支援センター	26市及び23区の地域包括支援センターを管轄する所管課長宛を通じて依頼した。管内の1か所の地域包括支援センターを対象とした。	49区市

2 調査方法 郵送法による自記式質問調査

3 調査対象期間 令和2年4月～令和3年1月中

#### 4 調査内容 (23項目)

- |                              |                  |
|------------------------------|------------------|
| (1) 所属自治体と部署                 | (5) 時間外勤務時間とその処遇 |
| (2) 新型コロナウイルス感染症を取り組む体制・業務内容 | (6) 本来業務について     |
| (3) 業務従事にあたっての課題             | (7) 地域の状況の変化     |
| (4) 業務量の増減とその原因              | (8) 職員への影響と支援体制  |

#### 5 自治体毎の回収数と回答総数

表 回答数

分類	依頼した自治体等団体等	回答総数
特別区	23区に依頼し20区より回答を得た。区の感染症対策、保健センター、障害福祉サービス、子育て支援等、保健師が配属されている部署に依頼した。	60
東京都	都下5保健所に依頼し5保健所より回答を得た。都保健所の感染症対策、感染症対策以外の部署に依頼した。	14
市	都下26市に依頼し、19市より回答を得た。市の保健センター、障害福祉サービス、子育て支援等の保健師が配属されている部署に依頼した。	51
地域包括支援センター	23区及び26市、合計49自治体の地域包括支援センターを管轄する所管課長宛を通じて依頼し28区市町村の地域包括支援センターより回答を得た。	28
不明		7
総計	103	160

## II 調査結果

### 1 新型コロナウイルス感染症業務

#### (1) 保健所を設置している自治体の新型コロナウイルス感染症業務

保健所を設置している東京都及び特別区に、新型コロナウイルス感染症に関する下記業務について実施状況を設問した。各自治体では業務を保健師、医師、看護師、事務職等で担っているが、全ての業務に保健師は携わっていた。

#### 【新型コロナウイルス感染症業務内容】

医療体制について、医療機関への説明や交渉、連携会議等  
 管内保健センター・市町村との情報共有や専門的科学的見地からの助言  
 対応について本庁や他の保健所等との意見交換や調整会議等  
 帰国者・接触者外来への受診調整・衛生研究所への検体搬送・PCR検査受付  
 発生届受理・積極的疫学調査・クラスター発生施設の指導・自宅待機の要請  
 入院勧告および就業制限・入院患者の病状把握  
 陽性患者等発生時に医療機関と連絡調整・陽性患者の入院調整  
 陽性患者の宿泊療養施設の調整・陽性患者等の病院搬送・濃厚接触者等の検体採取  
 濃厚接触者等の健康観察・陽性者で在宅療養者の健康観察・体制づくり  
 新たに感染症対応をする職員の教育等・その他

## (2) 「感染症対策以外の部署」の新型コロナウイルス感染症業務

回答総数160件中、特別区・東京都・市の自治体で「感染症対策以外の部署」と回答した102件について、新型コロナウイルス感染症の業務に携わっているかどうかを複数回答で設問した。

「担当ではないが、新型コロナウイルス感染症業務の応援」50.0%、次に「新型コロナウイルス感染症業務には直接関わっていない」34.3%である。その他の自由記載には、「保健師の応援体制の調整」、「新型コロナウイルス感染症の業務に従事する職員の教育」、「感染症情報の集約」、「高齢の部署として介護事業所、包括支援センター等への感染症対策業務」、「地域住民・多職種への情報周知」、「予防活動」、「PCR検査事業を新規に立上げ」が挙げられていた。感染症対策以外の部署でも、新型コロナウイルス感染症に関する業務を行っていた。

感染症対策以外の部署の新型コロナウイルス感染症業務(複数回答)	件	%
統括的な立場で業務や人員の調整、関係部署との連携等	15	14.7%
感染症対策担当部署として新型コロナウイルス感染症の現場業務	12	11.8%
担当ではないが、新型コロナウイルス感染症業務の応援	51	50.0%
新型コロナウイルス感染症の業務には直接関わっていない	35	34.3%
その他	9	8.8%
総計	102	100.0%

## (3) 新型コロナウイルス感染症業務を行うにあたり困ったこと

「感染症対応をしながら通常業務に取り組まなければならないこと」が最も多く69.4%、次に「従事する保健師等の技術職の不足」41.3%、「従事する事務職員の不足」40.6%である。

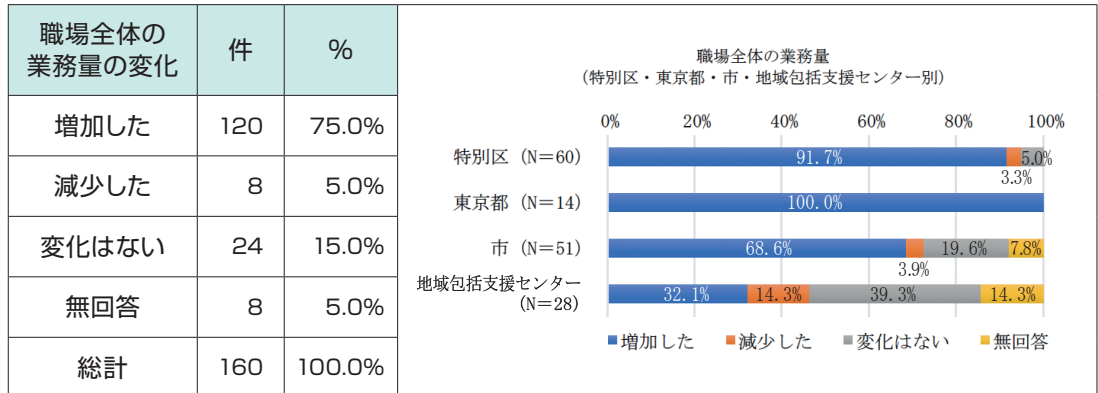
新型コロナウイルス感染症業務を行うにあたり困ったこと(複数回答)	件	%
従事する保健師等の技術職の不足	66	41.3%
従事する事務職員の不足	65	40.6%
BCP(業務遂行計画)が明確でなく、優先業務がわからない	32	20.0%
国や県の補助事業をどこまで実施していいかわからない	10	6.3%
感染症対応をしながら通常業務に取り組まなければならないこと	111	69.4%
国や県の方針決定が遅く、住民からの問い合わせに苦慮した	39	24.4%
職場内の体制変更の周知がうまくなされない	34	21.3%
クラスター発生時、住民からの問い合わせに苦慮した	32	20.0%
マスコミ報道に煽られ、住民に正しい情報が伝わりにくい	47	29.4%
災害時の感染症に対応した避難所運営について県・市との連携が難しい	13	8.1%
医療機関や宿泊療養施設の入所や就業制限に同意されない患者対応が難しい	47	29.4%
その他	26	16.3%
総計	160	100.0%

## 2 業務への影響

### (1) 所属する職場全体の業務量の変化

新型コロナウイルス感染症発生以降、所属する職場全体の業務量が「増加した」のは75.0%である。特別区、東京都、市、地域包括支援センターに分類すると、「増加した」と回答したのは、保健所を設置している東京都は100.0%、特別区は91.7%であった。

保健所を設置していない市においても、業務量が増加している。



### (2) 業務量が増加した原因

新型コロナウイルス感染症発生以降、業務量が増加したと回答した120件の増加した原因は、「新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響で本来業務が増加したため」が最も多く53.3%、次に「新型コロナウイルス感染症対応の応援のため」43.3%である。

業務量が増加した原因（複数回答）	件	%
感染症対策の部署であるため	33	27.5%
感染症対策の部署ではないが、新型コロナウイルス感染症対応の応援のため	52	43.3%
感染症対策の部署ではないが、新型コロナウイルス感染症感染拡大の影響で本来業務が増加したため	64	53.3%
感染症対策の部署ではないが、緊急事態宣言で一時休止していた本来業務の事業を再開したため	38	31.7%
その他	18	15.0%
総計	120	100.0%

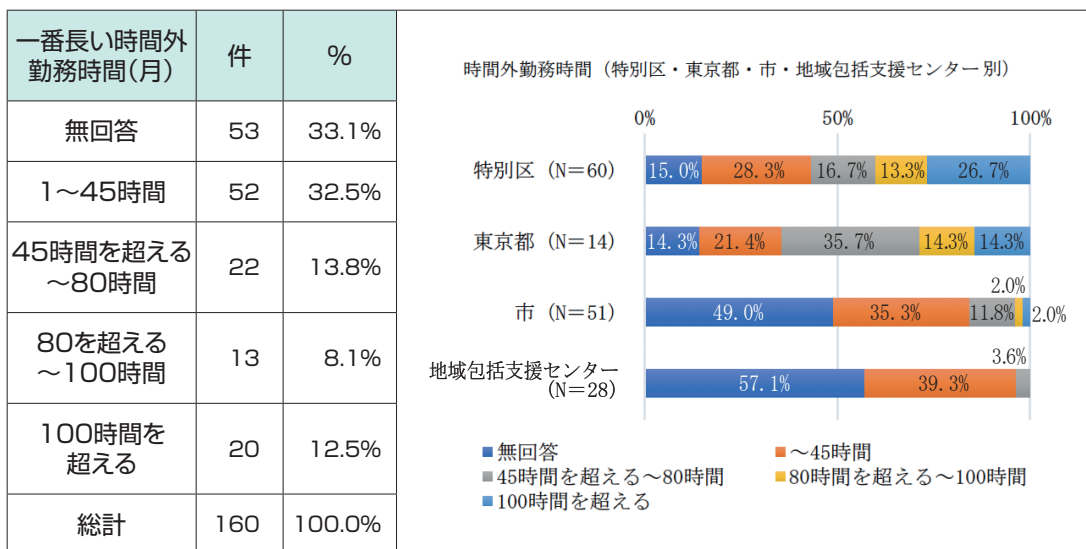
## 3 時間外勤務

### (1) 時間外勤務の状況

新型コロナウイルス感染症業務の影響による、時間外勤務の最長の時間は、「100時間を超える」は12.5%、「80時間を超える～100時間」は8.1%、「45時間を超える～80時間」は13.8%を占める。

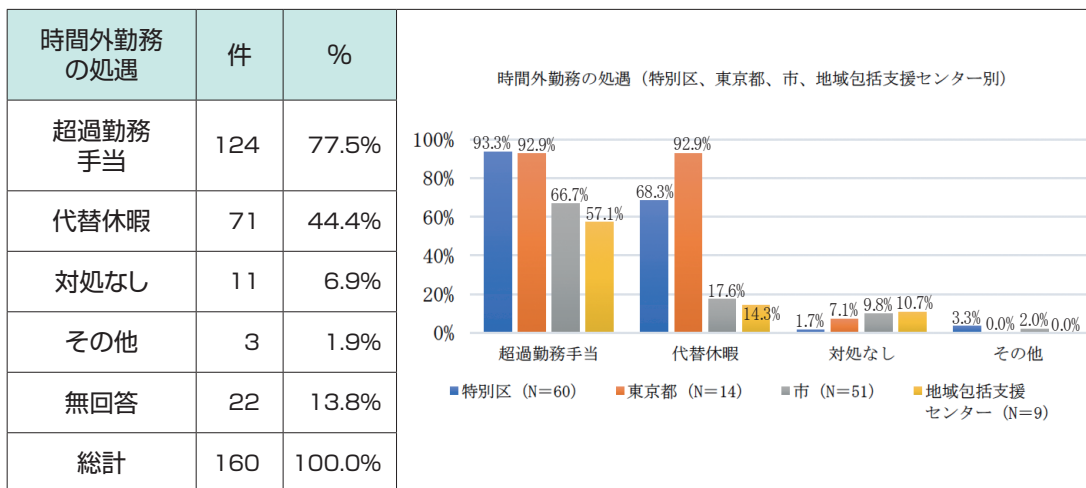
特別区、東京都、市、地域包括支援センターに分類すると、「45時間を超える～80時間」は特別区16.7%、東京都35.7%、「80時間を超える～100時間」は特別区13.3%、東京都

14.3%である。「100時間を超える」は、特別区26.7%、東京都14.3%である。保健所を設置している自治体の東京都や特別区に長時間労働が高い状況であった。



## (2) 時間外勤務の処遇（複数回答）

時間外勤務の処遇は、超過勤務手当が最も多く77.5%、次に代替休暇が44.4%である。

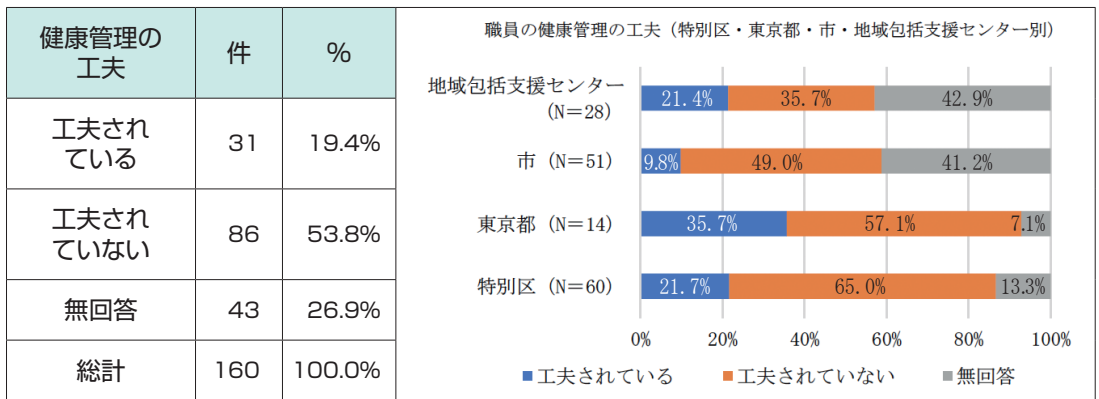


## 4 新型コロナウイルス感染症業務に従事する職員の健康管理等

### (1) 職員の健康管理の工夫

新型コロナウイルス感染症業務に従事する職員の健康管理について、「工夫されている」は19.4%、「工夫されていない」は53.8%である。

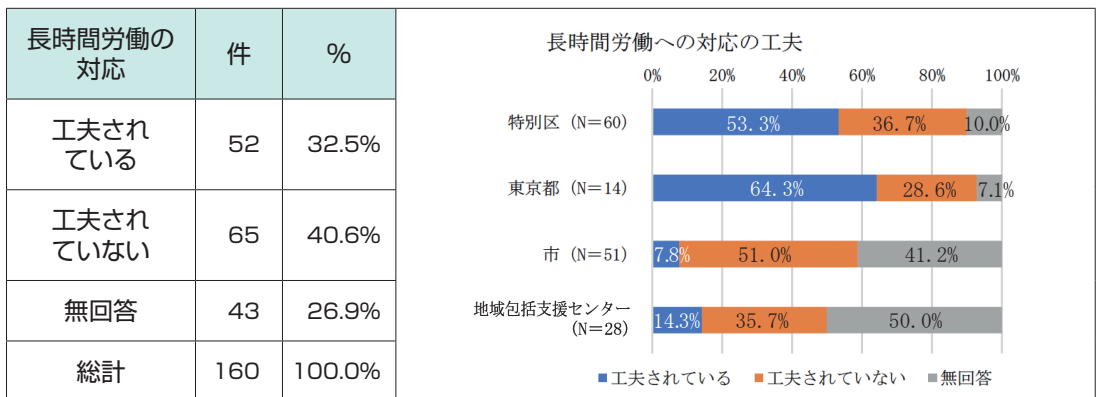
特別区、東京都、市、地域包括支援センター別に分類すると、職員の健康管理の「工夫されている」のは、東京都35.7%、特別区21.7%である。



## (2) 職員の長時間労働の対応

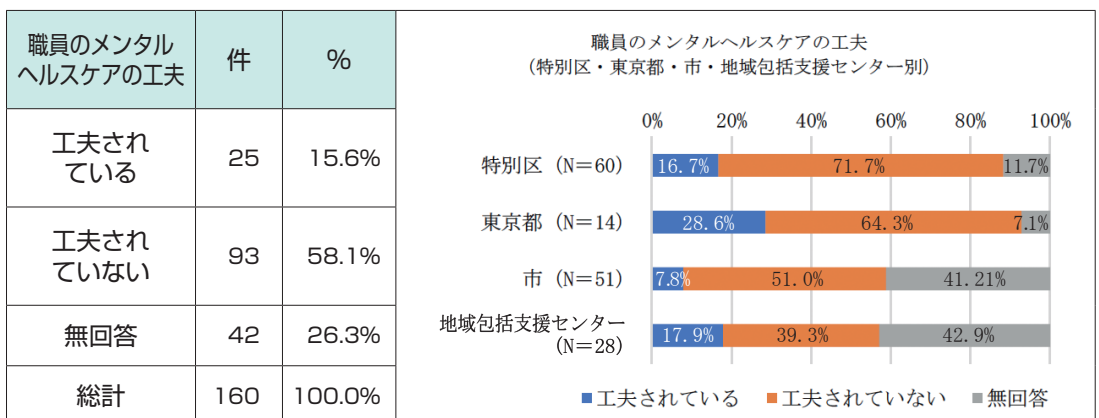
新型コロナウイルス感染症業務に従事する職員の長時間労働の対応について、「工夫されている」32.5%、「工夫されていない」40.6%である。

特別区、東京都、市、地域包括支援センター別に分類すると、「工夫されている」は東京都64.3%、特別区53.3%、地域包括支援センター14.3%である。



## (3) 職員のメンタルヘルスキアの工夫

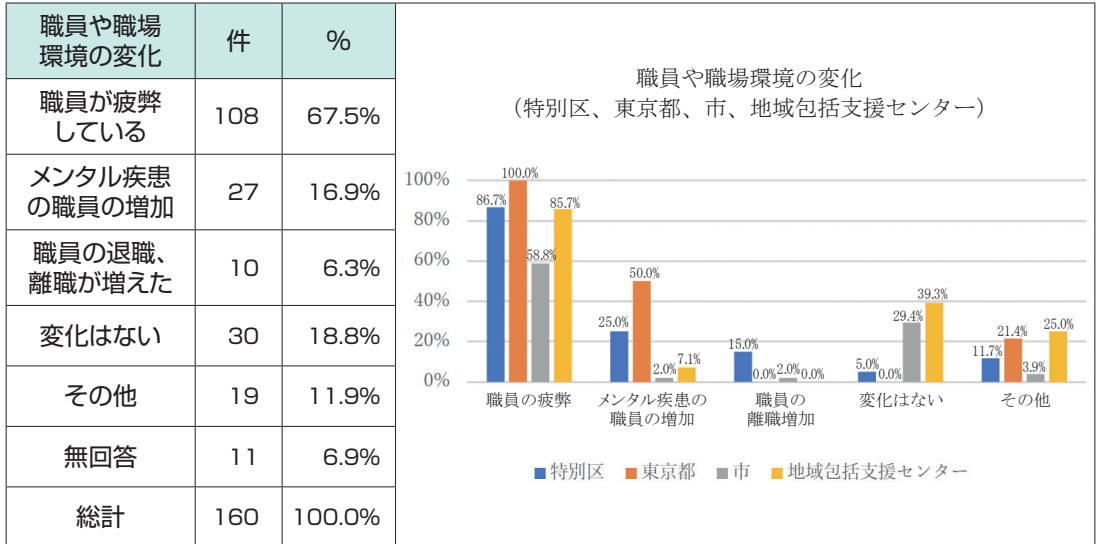
新型コロナウイルス感染症業務に従事する職員のメンタルヘルスキアについて、「工夫されている」15.6%、「工夫されていない」58.1%である。特別区、東京都、市、地域包括支援センター別に分類すると、「工夫されている」のは東京都28.6%、特別区16.7%である。



## 5 職員や職場環境の変化

職員や職場環境の変化として、「職員が疲弊している」が最も多く67.5%、「メンタル疾患の職員の増加」が16.9%である。「変化はない」という回答は18.8%である。

特別区、東京都、市、地域包括支援センター別に分類すると、「職員が疲弊している」は、東京都が100%、特別区86.7%が選択している。「メンタル疾患の職員の増加」は、東京都が50.0%、特別区25.0%が選択している。「職員の退職、離職が増えた」は特別区が最も多く15.0%である。



### Ⅲ まとめ

#### 1 新型コロナウイルス感染症対策における業務のひっ迫と影響

わが国における新型コロナウイルス感染症は、2020年1月15日に最初の感染者が確認されて以降、行政における新型コロナウイルス感染症対策に関する業務は増大した。今回の調査で感染症対策の部署だけでなく、感染症対策以外の保健分野の業務量も増加していることがわかった。

感染症対策の部署では、積極的疫学調査、PCR検査体制の構築・実施、健康観察、陽性者の患者搬送、体制づくり等、新型コロナウイルス感染症対策に関する業務が急激に増大した。

保健所を設置する自治体の多くは、新型コロナウイルス感染症対策を保健所全体の応援体制で対応していた。精神保健福祉、難病対策、母子保健、健康づくりの部署等の感染症対策以外の部署では、本来業務以外に新型コロナウイルス感染症対応を行うことになり業務が増大した。

感染が拡大する中、市や特別区の感染症対策以外の保健活動を担う部署では、事業の中止や再開についての周知や事業の実施、市民や区民に対する感染症予防啓発などの業務も増大した。

このような中で、保健センターの保健師が新型コロナウイルス感染症対策応援のため、相談しても担当不在で困難事例、虐待事例対応が滞っていることなど、感染症以外の保健活動への影響も出ている。

一方、保健所においては、従来から結核対策、HIV対策、その他の感染症対策業務を行っているが、新型コロナウイルス感染症の影響により、新型コロナウイルス感染症業務以外の感染症対策業務の執行が困難になったことも明らかになった。

#### 2 健康危機管理を担う人材の育成と人材の確保

今回の調査で、感染症危機管理に対応できる職員の人員確保や、人材育成についての課題が明らかになった。人材の育成については、平時から保健所で公衆衛生を担う医師や保健師等の確保や人員の増加、そして感染症に対応する専門職養成の拡充等、実働体制を支える人材が必要である。

一方、危機管理にあたっては、体制整備、人材確保、人材育成を含めた全体のマネジメントができる人材も必要であることから、幅広い人材育成の仕組みづくりが必要である。

今回の新型コロナウイルス感染症対策において急激な業務量の増大に対する人材確保については、各自治体では保健所内、保健所全体、全庁的な応援体制だけでなく、人材派遣や会計年度任用職員の採用を行い対応してきている。

今回の対策で、危機管理に備えた人材確保が必要であることが明らかになった。外部の応援体制を求める場合、外部の応援者に可能な業務の分類とスタッフの研修やサージキャパシティが必要になる。危機管理時においてはこのような業務を担うことのできる人材についても必要になると考えられる。



### 3 職員の健康管理

時間外勤務については、「45時間を超える」は、東京都64.3%、特別区56.7%であった。また過労死ラインといわれる「100時間を超える」は、東京都14.3%、特別区26.7%であり、保健所を設置している自治体に、長時間労働をしている割合が高い状況であったが、長時間労働への工夫が「工夫されている」のは3割である。

また、職員の健康管理は半数以上が「工夫されていない」という回答であり、職員のメンタルヘルスケアについて、「工夫されている」はわずか15.6%で、工夫内容の多くは「産業医、カウンセラー等との面接」であった。

新型コロナウイルス感染症発生以降、行政機関においては、感染症対策の部署だけでなく、母子保健事業や高齢者、健康づくりを担う部署等においても、新型コロナウイルス感染症に関する業務への支援や本来業務の増加等のため超過勤務時間が増え、職員の疲弊、疾患を持つ職員の増加、離職なども増えていることがわかった。

発生から既に2年近くになることから、職員への影響も甚大であると思われる。保健師等の専門職が疲弊などによる離職や疾病により、希望して就いた職業を全うできないことは、本人にとって不幸なことであると同時に、職場や自治体にとっては、人材という財産を失うことになる。今後の職員の対応や調査についても検討が必要である。

今回の調査より、危機管理時における職員の健康管理体制を見直す必要と、新型コロナウイルス感染症対応をした職員だけでなく、業務の影響を受けた職員についても、今後長時間労働による健康への影響をモニタリングしていく必要がある。

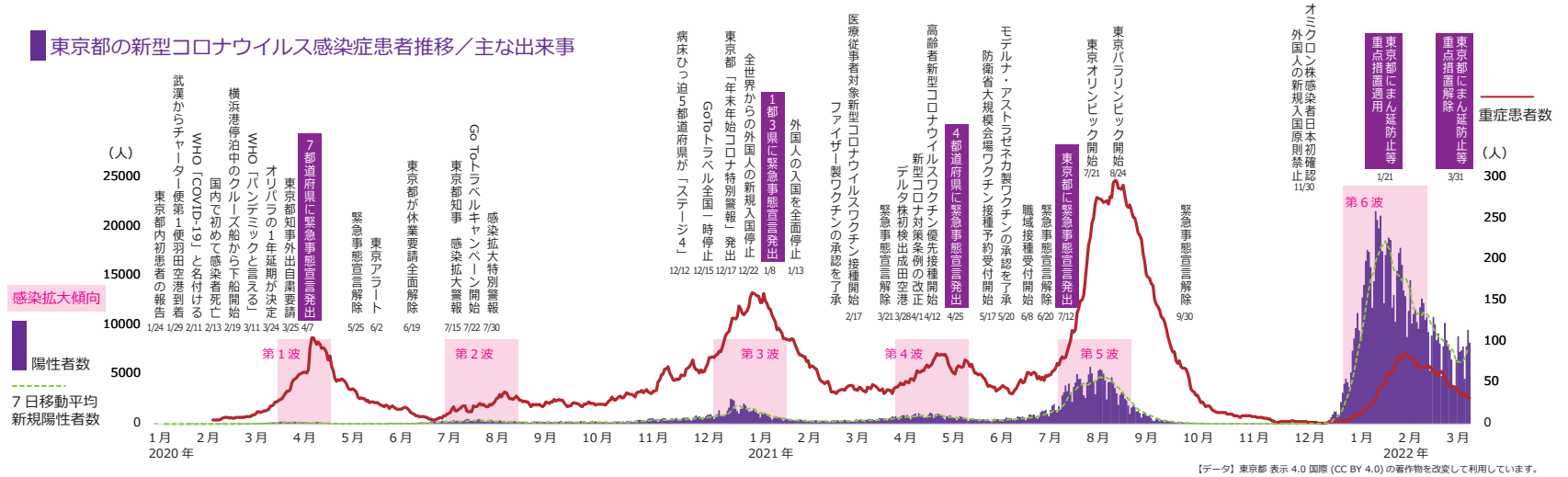
### 4 感染症危機管理における今後の課題

新型コロナウイルス感染症の発生により、①感染症危機管理を想定した人員や組織体制、人材育成の準備、②平常時からの危機管理に対応した訓練、マニュアルやBCP等の整備、③国・都道府県・市町村の連携の在り方、④リスクコミュニケーション等のさまざまな課題が明らかになった。

一方、自治体では感染拡大防止と地域住民への保健福祉サービスの継続の両立を模索するなかで、⑤感染症危機管理時における、高齢者保健や母子保健、健康づくり等の保健活動におけるサービスの継続の在り方等である。

今回明らかになった課題を公衆衛生や地域保健に関わる職員が共有し、意見交換しながらこれからの活動を検討していく必要がある。

東京都の新型コロナウイルス感染症患者推移／主な出来事



公益社団法人東京都看護協会 新型コロナウイルス感染症対策支援事業 令和2年度(2020年)～令和3年度(2022年)

**医療用物資 無償提供**

提供物資：N95マスク、グローブ、ガウン、防護服、フェイスシールド、パルスオキシメーター、非接触型体温計、オンライン面会用タブレット、経口補水液等

5月 147件	6月 61件	9月 65件	10月 19件	11月 226件	12月 1件	1月 90件	2月 309件	3月 383件	4月 178件	5月 185件	7月 12件	2月 1件	3月 54件
都内	都内	都内	大阪	北海道	都内	仙台						沖縄	

**看護職員 応援派遣調整**

東京都内クラスター発生病院への感染管理支援  
東京都内中小規模病院感染症対策支援  
広域応援派遣【北海道・大阪府】 広域応援派遣【仙台】 広域応援派遣【沖縄】

**教育・研修 情報提供 自治体支援**

4/21～9/29 最新情報オンライン配信(全23回48タイトル) 10月～12月 感染対策マネージャー養成研修 1月～3月 感染対策アドバイザー養成研修 9月～11月 感染対策マネージャー養成研修  
都内医療機関ヒアリング 11月～3月 障害者支援施設向け研修 飛沫体験VRシミュレーションソフト開発 短・中・産科向け感染対策研修 看護職の働き方調査  
都内医療機関アンケート実施 12月 トレーナー研修 妊産婦・親子向け感染対策動画 4月～6月 トレーナー研修 助産師向けPPE着脱法研修会  
東京都内事業所(屋形船、飲食店業界団体、エステ、専門学校、ブライダル施設等) 感染拡大防止アドバイザー派遣 新宿区保健所支援 9月～ベットの同伴者等の療養施設支援

**ワクチンチーム**

潜在看護師ワクチン接種 5/30 6/6 6/20 6/27  
2月 東京都ワクチンチーム 1回目 7月～9月 東京ワクチンチーム(TVT) 東京商工会議所ワクチン共同接種 2回目 2月～4月  
2月 ワクチンセミナー 3月 ワクチン接種実践セミナー 4月～7月 潜在看護師向けワクチン接種実践セミナー  
6月 歯科医師向けワクチン接種実践セミナー

**看護職支援**

新型コロナウイルス感染症対策相談・メンタルヘルスサポート 看護職感染見舞金制度開始 メンタルヘルス支援調査研究 保健所調査研究報告書  
看護職等(看護職、看護学生、看護教員) PCR 無償検査事業 研修時無償抗原検査実施  
オンライン面会支援事業

**看護人材確保**

3月 5万人(全国) 7月 1万人 10月 1万人 5/21～12/4 新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種人材確保業務  
復職依頼メール 支援者への一斉メール 支援協力依頼メール 就業準備金給付申請書発行  
東京都ナースプラザ 東京都ナースバンク eナースセンター 看護人材確保/就業状況確認  
東京都ナースプラザ 東京都ナースバンク eナースセンター 新型コロナウイルス感染症特化求人