

保健医療福祉調整本部等の検討

研究分担者 原岡 智子（松本看護大学 教授）
研究協力者 藤内 修二（大分県福祉保健部理事兼審議監）
研究協力者 横山 芳子（松本看護大学 准教授）
研究協力者 五十嵐 佳寿美（松本短期大学 講師）

研究要旨

本研究の目的は、自然災害時の行政組織間の連携および合同の保健医療福祉調整本部（以後、調整本部と記す）の好事例の状況を明らかにすることと、都道府県における COVID-19 の対応について、調整本部の機能の視点を基に明らかにすることである。研究方法として 2016 年以降に災害の対応をした都道府県庁、県型保健所、中核市保健所に対し聞き取り調査を行った。まず、行政組織間の連携と合同の調整本部については、平常時に県保健所と市保健所間等の連携があり、発災後に地域災害医療計画に沿って、また DMAT の支援等により合同の調整本部を設置し調整会議を開催し災害対応を行っていた。調整会議には全支援団体・組織が参加し、保健所長がリーダーシップを発揮し、迅速な情報収集・分析および対応ができたと考える。次に都道府県における COVID-19 の対応については、マネジメントを行う部が中心になって、感染状況に応じた複数の会議を開催し、情報分析と対策を検討し、行政組織内の様々な部・課の職員が明確な役割に沿って対応していた。また、感染の状況に応じて体制とその役割が変更され機能強化が図られていた。調整本部という名称ではないが、各部・課が Incident Command System (ICS) の考えと似た役割を担い、それを一元化・明確化し業務を遂行していった点は、ICS を意識せず結果的に ICS の機能を含んだ組織であったと考えられる。このような感染症対策のあり方は、今後の大規模災害発災後の保健医療福祉調整本部の体制や機能面において参考になると思われることから、さまざまな点から事後レビューすることが重要であると考えられる。

A. 研究目的

我々は、令和 3 年度に、自然災害発災時に保健医療福祉調整本部（以下、調整本部と記す）を設置し災害対応を行った都道府県庁、県型保健所、中核市型保健所に対し、インタビュー調査を実施して、調整本部の概要を把握した。その調査結果を踏まえて「保

健医療福祉調整本部等におけるマネジメントの進め方 2022（暫定版）」を作成した。

調整本部は、災害発生後、迅速に情報の収集・精査・整理・分析を行い、被害状況に応じた効果的な対策を決定し実施していく必要がある。そのためには、組織内の連携、支援団体等との連携、さらには都道府県、県型

保健所、政令指定都市・中核市・特別区等の保健所における調整本部間の連携が重要かつ不可欠であり、各調整本部が連携することで、包括的で効果的な災害対応を行うことができると思う。

さらに、都道府県庁や保健所では、令和2年から現在まで新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19と記す）に対し、感染者等の対応、予防対策、情報収集・分析・提供などが行われている。COVID-19は、その健康被害の大きさや期間などから災害レベルとも言え、その対応が大規模災害時の調整本部の対応に応用できるのではないかと考える。

以上のことから、令和4年度は、これまでの研究で把握された調整本部の概要を基に、被害が広範囲に及んだ場合の複数の行政組織、特に県型保健所と中核市保健所の連携および合同の調整本部の好事例について明らかにする。

また、都道府県におけるCOVID-19の対応について、調整本部の機能の視点を基に明らかにする。災害時の調整本部とCOVID-19の対策について、それぞれの機能の類似点と相違点を整理し、COVID-19対策をどう自然災害時の調整本部の対応に活かすかについて考察する。

B. 研究方法

令和4年11月から令和5年3月において、2016年以降の自然災害において、都道府県庁、県型保健所、中核市型保健所で対応した方または現職の方に対して、また新型コロナウイルス感染症について都道府県庁で対応した方に対して、インタビューガイドを用いた半構造化面接を実施した。

面接の日時や場所は、インタビュー対象の方と相談して設定した。

まず、自然災害時の行政組織間の連携および合同の調整本部の好事例に関しては、令和元年東日本台風（台風第19号）で被害をうけた長野県の、県庁（以下、県と記す）、長野県長野保健福祉事務所（以下、県保健所と記す）、長野市保健所（以下、市保健所と記す）に対しインタビューをおこなった。この台風は、長野県の千曲川流域の市町に被害をもたらした、その中でも被害が最も大きかったのが長野市と長野保健福祉事務所管轄の市であった。インタビュー内容は各自治体の平常時と災害時の関係や連携について、県保健所と市保健所合同の調整本部の状況や情報収集・情報処理、意思決定、災害対応、ロジスティクスについてである。

さらに、COVID-19の対応に関しては、大分県庁に対し、第1波～第8波までの期間のコロナ対応の組織体制・運営・会議、対応、職員の労働管理とメンタルヘルス、事後レビューについてインタビューを行った。

インタビュー内容は、対象の方に承諾を得てICレコーダーにて録音し、逐語録を作成した上で分析を行った。なお、研究結果等への記載について、一部不十分な記載の可能性があり、文責は研究班にある。

C. 研究結果

1. 自然災害時の行政組織間の連携および合同の調整本部の好事例

1) 自治体同士の連携

・県、県保健所、市保健所が連携体制を構築し、災害対応をおこなっていた。連携し対応が出来た理由は、組織間の平常時における関係や連携、発災後の連携であった。保健医療福祉調整本部会議である長野地域災害医療調整会議 HANA と情報収集と情報処理、意思決定、災害対応、ロジスティクスの実際が明らかになった。

(1) 平常時の県保健所と市保健所との関係・連携

①長野地域災害医療計画

・災害医療の総合調整として、長野地域災害医療調整会議を設置することが位置づけられている。

・計画において、広域な災害の場合は県保健所が主体となって関わるという記述があり、体制が整理されている。

②人事交流と業務

・市保健所長は県からの出向で、以前、県の保健所の所長だったので、県の体制と市の体制を知っている。

・中核市になって市保健所が設置されたとき、県から出向等を行って支援した。

・市保健所と県保健所はコロナ対応や平常時から連携して対応していた。

・業務で医療機関に依頼する時は、県保健所と市保健所が同席するというような、常日頃から連携体制をとっていた。

(2) 発災後の県保健所と市保健所の連携

・DMAT からの調整で、市保健所、2つの県保健所(被害を受けた市町管轄の保健所)の3所の状況がまとめられ、またエリアで対応すべきとの意見があった。

・発災後から5日間は長野医療圏保健医療調整連絡会議をDMATが主導し、被害が大きかった県保健所と市保健所が参加していた。

その後、保健所中心の調整会議とすべきとの、DMAT等からの働きかけもあり、長野地域災害医療計画に基づいて、長野医療圏の調整本部を設置し、長野地域災害医療調整会議 HANA (Health Association Nagano Area)を開催した。(以下、調整会議と記す)

・調整会議は県保健所と市保健所が合同で立ち上げ、運営した。

・調整会議では、県保健所長が議長で、市保健所長が副議長だった。調整会議に出てくる案件のほとんどが長野市のことだったことから、県保健所が市保健所の判断を尊重し、長野市内の案件について市保健所を中心に対応等を決めていた。

2) 県保健所と市保健所合同の調整本部の実際

(1) 調整本部

①設置

・調整会議の会場は市保健所とし、会議室と支援団体の控え場所等を確保した。

理由：長野市が一番被害が大きかったこと、県保健所には十分な駐車場や会議室がないなどバード面で困難だったこと、市保健所は基幹災害拠点病院に隣接していることなどによる

・必要機材については、国から貸与されているパソコン、WiFi 機器、プリンターをDMAT から引継いで借り受け、県保健所と市保健所から業務用パソコンを持ち込み、市の大型プリンターやコピー機を設置した。

②事務局

・調整会議の事務局を設置し、ロジスティクス担当の役割も担っていた。

・事務局員は、県保健所・市保健所・県庁・他の保健所のそれぞれの職員で構成されていた。

・担当区分と主な業務内容は、

⑦事務局長：事務局総括、県災害医療本部・県・県保健所・市保健所・日赤の調整、議長補佐、活動体制の調整等、

⑧総務・関係機関連絡調整・Google ドライブ管理：活動体制表の作成、会議資料の調整、県庁・地方部・市長、医師会等との連絡調整、情報提供、メール管理等、

⑨インフォメーション・諸業務補助：インフォメーション管理、クロノロの記録等、

⑩支援団体管理・物資調達管理・会議録作成：団体登録、行動管理表作成、物資調整管理、市との連絡調整等であった。

(2) 調整会議 (HANA)

・県保健所長が議長で、市保健所長が副議長だった。

・会議の司会は県保健所長と市保健所長が交代でおこなった。

・議題の多くが市保健所管内のことであるため、県保健所長等の考えで、検討結果の決定権を市保健所長に任せていた。

・出席者は、県庁の担当者、県の災害医療コーディネーター、県保健所の所長・副所長・職員（副所長と職員は常駐）、市保健所の所長・職員、三師会、各支援団体の代表者等であった。各支援団体の構成員は会議において、自由に会議の内容を聞くことができ、また発言することもできた。

・会議開催は、最初1日2回（朝8：30、夕17：00）だった。しかし、支援団体及び構成員が多くなり綿密な情報交換に支障を来すようになったことから、8：30代表

者会議、9：00市町村別ミーティング、16：30市町村別ミーティング、17：00代表者会議が行われた。

・代表者会議の内容は、朝はその日の活動計画の確認および調整等、夕はその日の活動から明らかになった課題とその対応の協議、翌日以降の活動計画の検討、各支援団体の活動の増減・終了の調整であった。

・DMAT ロジスティックチームから、会議のやり方、議事録をつくることや司会を決めることなどのノウハウの支援があった。

(3) 情報収集から情報処理

・調整会議に県庁・保健所の職員、県災害コーディネーター、三師会、災害拠点病院、支援団体の代表者等が一同に出席して、情報収集・提供を行い、情報を精査・分析していた。それにより対応を検討していた。

・市保健所長が支援活動をしている職員から個別に情報提供や相談を受けることもあった。

・市保健所長が市対策本部会議の本部員として出席し、調整会議の内容等の情報を提供したり、問題提起をしたりしていた。また、災害対策本部で得られた情報を調整会議に提供していた。

・個人情報などをどう扱うかが問題になったが、カルテに記録し避難所の管理者のところの鍵付きロッカーに保管するなどの対応が行われた。

(4) 意思決定

・調整本部で出された議題のうち、避難所の運営、食事の提供等、保健所以外の部局が担当している事項については、災害対策本部会議で問題提起をし、課題を解決した。

・市保健所長は、調整会議と市災害対策本部会議の両方に参加して重要な役割を果たしているので意思決定がしやすい。

(5) 災害対応

・支援団体等の日々の活動計画を、避難所の管理者に送って、避難所での支援活動を把握してもらった。

・支援団体等の活動計画一覧表、活動体制表等を作成し、支援団体等は活動記録等を調整本部に提出していた。

・支援団体等の活動の増減・終了については、個々に支援団体等の意向を聞きながら、支援側と受援側が相互に納得して時期、方法を調整し、終了してもらった。

(6) ロジスティクス

・事務局が役割を担っていた。

2. 都道府県における COVID-19 の対応

1) コロナ対応の組織体制と役割、運営、会議

(1) 組織体制

・新型コロナウイルス感染症対策本部の本部長は、知事である。

・詳細は時期によって異なるが、災害時の保健医療福祉調整本部のようなマネジメントは、部長室において、福祉保健部の部長、理事（医師）、審議監が中心に行っており、統括会議が開催されていた。

・保健医療福祉担当部局内の組織体制や役割は、第1波から第8波までの対応にあたり、変更または再編されていた。具体的には、感染症対策課を拡充し、さらに感染症対策課にワクチン推進班を増設、その後公衆衛生医師が福祉保健部理事として部における調整本部機能の強化を図る体制とな

った。

・同じ業務を行うグループの人数は、予防・検査班8人、医療調整班8人、ワクチン推進班10人と、派遣職員を加えると7人以上の班も多かった。

(2) 会議

① マネジメントを中心に行う会議

a. 本部会議（県新型コロナウイルス感染症対策本部）

メンバー：知事、副知事、県警本部、教育長、各部局長

開催場所・頻度：知事室・ほぼ2週間に1回

内容：感染状況の評価（ステージ）、感染対策の決定

県民向けのメッセージの決定

b. 統括会議（保健医療福祉担当部局内）

メンバー：福祉保健部長、関係部・課の長
開催場所・頻度：福祉保健部長室

ほぼ毎日開催だが流行状況により間隔を変更

内容：日々の感染状況についての情報共有（クラスターの発生など）

感染対策案の検討、本部会議で検討する方針の検討

② 主な病院の病院長との会議

a. 感染症対策連絡会議

内容：医療体制の構築、入院調整コーディネーターの決定

各病院から宿泊療養施設への輪番でのスタッフ派遣

③ 保健所との会議

a. 保健所長会

開催頻度：月に1回の開催 流行期には Zoom での開催

④保健所設置市との会議

a. 市保健所との会議

開催頻度：感染者の公表のための情報共有会議を第5波まで毎日開催

内容：情報共有、対策等についての協議

⑤外部の有識者が入っている会議

a. 感染症対策連絡会議専門部会

開催頻度：2か月に1回

内容：入院調整方針、宿泊療養施設の効果的な運用方法、診療・検査医療機関の確保、クラスター対策、治療薬の効果的な運用、医療体制の構築の検討

(3) 情報収集・提供

- ・リエゾン派遣（保健所等へ）
- ・第1波では、クラスター発生時にリエゾンを派遣
- ・第2波以降は、感染者の多い保健所に保健師や事務職員を派遣
- ・Zoom（流行時、保健所と）
- ・庁内 LAN—情報収集

(4) 対応

- ・会議の内容、まん延防止等重点措置の適用と解除、施設等への抗原検査キットや二酸化炭素濃度計の配布、疫学調査の重点化等について対応を行った。
- ・一体的なマネジメントのために、会議以外に、2つの事を行った。1つは、医療機関や宿泊施設の確保を行う課と入院調整を行う課との調整を行い、連携強化を図った。2つ目は、庁内 LAN に情報共有スペースを設け各部署の取組の進捗状況を確認できる様にした。高齢者施設への抗原検査キット配布の進捗状況、検査キットの使用状況、各保健所が対応しているクラスターの状況、救急搬送困難事案の発生状況、受入

医療機関における医師や看護師の欠勤状況等を把握・共有した。

- ・福祉分野との連携のために、統括会議に福祉関係課が参加し感染状況や対策の効果などの情報を共有し、庁内 LAN によりリアルタイムな情報を共有した。

- ・保健所業務の優先順位を検討して、通常業務を本庁に集約し、外部委託を行った。

(5) 新たなリソースの活用

- ・人材資源に関し、IHEAT に登録をした保健所OBやOG、派遣会社の看護師や事務職に臨時に従事していただいた。

(6) 職員の労務管理とメンタルヘルス

- ・職員の労務管理として、人事課健康支援班が統括して、毎月の超過勤務時間のチェック、月一定時間以上勤務した職員に対しての産業医面談、超勤の多い所属に対する所属長面談を行った。

- ・勤務間インターバルが十分に確保できるように配慮した。

- ・職員のメンタルヘルス対策として、例年の年1回のストレス診断テストを年に2回に増やし、心理的負荷が大きいと判断された職員に対して、精神保健福祉センターの職員がカウンセリングを行った。

(7) 事後レビュー

- ・対応の状況などは、職員それぞれが記録をしている。事後レビューに活用できる。

D. 考察および結論

1. 自然災害時の保健医療福祉調整本部における行政組織間の連携

市保健所の設置に対し県が支援したこと、市保健所長が出向した県職員であること、日ごろから業務上の連携があったこと

と、発災後 DMAT の支援も受けて合同の調整本部を設置・運営していたことで、県保健所と市保健所が連携して災害対応をしていた。このことから、災害時に異なる行政組織の職員同士が連携して対応するためには、平常時から合同で研修や訓練を行ってお互いの組織や職員を知っておくこと、合同で調整本部の設置と運営についての訓練と役割を明確化しておくことが必要であると考えられる。

県保健所と市保健所の合同の保健医療福祉調整本部は、異なる所属の職員が同じ班で事務局としての業務を遂行していた。また市保健所長が、調整会議に参加し、また市災害対策本部の会議へ調整会議の内容等の情報の提供や問題提起をし、市災害対策本部での情報を調整会議に提供していた。市保健所長が市災害対策本部の本部員であり、調整会議に全支援団体・組織が参加していることで、情報収集と情報提供、対応策の決定、実施が一元化されており、迅速に対応できたと考えられる。平常時の県保健所と市保健所のつながりが、発災後に県保健所と市保健所の職員を中心として支援団体・組織と一緒に一連の災害対応ができたと思われる。県保健所と市保健所だけでなく、一般の市町村や関係機関と平常時から繋がりを強化していることは重要である。

2. 都道府県における COVID-19 の対応

新型コロナウイルス感染症に対して、行政組織内の様々な部・課の職員が明確な役割に沿って対応にあたっており、感染の状況に応じて、体制とその役割が変更され機能強化が図られていた。主として対応する

部が指揮室となり、その部長や公衆衛生医師等が中心となってマネジメントを行っており、マネジメントを行う会議の他、医療機関、保健所、専門家等との会議を開催して、感染状況に応じた対応を検討していた。また複数の方法による情報収集・共有、各課の調整を行うことで一体的なマネジメントを図っていた。

新型コロナウイルス感染症は、発災直後から対応をしなければならない自然災害と対応の時期が違う。また外部の支援団体・組織と共に対応することが多い自然災害に比べ、新型コロナウイルス感染症は行政組織で対応することが多かった。自然災害の発災後に設置される保健医療福祉調整本部については、新型コロナウイルス感染症の対策において設置されていない。

しかし、新型コロナウイルス感染症の対策は、戦略を検討し決定、マネジメントする指揮室、対応を行う実行するところ、情報収集と分析や企画するところ、人的リソースなど資源の供給を行うところ、費用等の財務を行うところと、それぞれの役割が明確化し業務を遂行していった点は、ICS の考え方と整合する体制であると考えられる。ICS を意識せず結果的に ICS の機能を含んだ形になったことは、災害発生時の保健医療福祉調整本部の機能に類似していると思われる。また、それぞれの行政組織内の各部や課で役割や業務を分担した新型コロナウイルス感染症に対する対応は、多くの都道府県において行われていたと推察される。このような感染症対策のあり方は、今後の大規模災害発災後の保健医療福祉調整本部の体制や機能面において非常に参考になると考える。したがって、感染状況にあ

わせた新型コロナウイルス感染症の対策、組織の体制や役割、業務内容等の実際について、さまざまな点から事後レビューすることが重要であると考えられる。

E. 研究発表

1. 論文発表
特になし
2. 学会発表
特になし

F. 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