

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）
令和5年度 総括研究報告書

健康危機における都道府県内の自治体・関係部局・関係機関との連携構築のための研究

研究代表者 名越 究 島根大学医学部

研究要旨

研究の目的：災害等の健康危機管理事案が発生した際、中央官庁、都道府県、市町村の各レベルで必要な対策が矢継ぎ早に企画・立案される。それを迅速かつ的確に実施するため、保健所や医療機関等を含めた関係者間の緊密かつ円滑な連携が求められる。自治体における健康危機管理に対する平時の備えに活用するため、新型コロナウイルス感染症における関係部局・関係機関との連携構築について、都道府県本庁、保健所設置市本庁及び保健所、県型保健所それぞれで実施された内容を包括的に収集する。組織改編、外部リソースの活用、労務管理などいわゆる総務部門の支援の重要性の観点も加え、ヒアリング調査及びアンケート調査を行った。

研究結果の概要：関係機関との連携の現場となる保健所で業務が過多になると実施すべき事業が停滞してしまうことについて、今回の調査では、保健所を管轄する都道府県、保健所設置市及び特別区のそれぞれの保健所支援の実態について比較することが出来た。過去の健康危機管理事案で、関係部局がどのように関わってきたかということは、これまでの事例の検証から明らかになっていることを踏まえ、各自治体の平時の危機管理としては、各種の事案を想定した、保健所に対する支援も念頭に置いた訓練を繰り返し行うことが重要なのではないかと考える。そのためには、特に日頃からの衛生部門、総務部門、政策調整部門の相互の意識の共有が欠かせない。総合防災訓練における衛生部局の関与、感染症対策訓練（海外発生期あるいは国内蔓延期）における総務部局や総合調整部局の参画などの機会を持つことが望まれる。

研究の実施経過：(5～6月) 数名の健康危機管理担当者等に対する新型コロナウイルス感染症対応時の基礎的情報と調査対象候補の聞き取り調査。(7～8月) 全国の複数の自治体に対して新型コロナウイルス感染症対応時の連携の実態についての詳細な聞き取り調査。(10～11月) 健康危機管理時の連携のあり方について検討（日本公衆衛生学会シンポジウム）。(11～3月) 初期の聞き取り調査を踏まえた、全国アンケート（全ての都道府県、保健所設置自治体、県型保健所を対象）を実施。一年間で6回（うち4回はオンライン）の班会議を開催した。

研究分担者

麻生 保子	和洋女子大学看護学部
加藤 典子	大分県立看護科学大学 看護学部
片岡 穰	さいたま市保健所
富尾 淳	国立保健医療科学院 健康危機管理研究部
藤田 利枝	長崎県県央保健所
町田 宗仁	国立保健医療科学院 公衆衛生政策研究部
松林 恵介	吹田市保健所

研究協力者

越田 理恵	金沢市保健所
堀口 逸子	慶應義塾大学
谷口 かおり	島根大学医学部
松本 伸哉	島根大学医学部

A. 研究目的

災害等の健康危機管理事案が発生した際、中央官庁、都道府県、市町村の各レベルで必要な対策が矢継ぎ早に企画・立案される。それを迅速かつ的確に実施するため、保健所や医療機関等を含めた関係者間の緊密かつ円滑な連携が求められる。

新型コロナウイルス感染症への対応においては、感染症法、新型インフルエンザ特措法等に基づき、検査体制の整備、発熱外来等受診体制の整備、大規模な積極的疫学調査、感染症対応が可能な医療機関への広域的な入院調整、宿泊療養・在宅療養への対応などの対策が行われてきた。加えて、住民の生活と健康を守るために、教育、労働、交通、産業など過去類を見ない多数の関係者が参加した対策が広範かつ同時に展開され、公衆衛生領域との調和と協調を図りながら推進されてきた。

これまで、「地域における健康危機管理について～地域健康危機管理ガイドライン～（平成13年3月）」や「地域保健対策の推進に関する基本的な指針（令和4年2月改訂）」において、都道府県と保健所を設置する市あるいは特別区、一般

の市町村、医師会、医療機関、福祉関係団体等、健康危機管理時に多様な団体に関係することは知られてきた。しかしながら、実際の連携の場では、「健康危機に対応する事業を調整する際に設置する組織とはどのようなものか」、「連携にあたって事前、事案発生後にまず決めておくべきことは何か」、「長期的な連携のために必要なものは何か」といった、円滑な連携のために実際に必要なノウハウが共有されていない。

本研究では、コロナ禍の中、全国で実際に展開された公衆衛生関連の施策を中心に、国、地方自治体（都道府県、市町村、特別区）間、あるいは同一組織内の関係部局（危機管理部局と衛生部局）・出先機関（保健所、保健センター）、医師会、医療機関等、関係者間でとられた意思疎通・連携の実態調査を行い、上述のような現場で求められるノウハウの抽出を行う。さらに、今後発生が懸念される様々な健康危機管理事案の種別毎にシミュレーションを行い、共通の留意点や事案ごとの相違点等を整理する。これらの成果により、自治体の健康危機管理担当者向けに、保健所による「健康危機対処計画」の策定や、感染症法に基づき都

道府県が設置し、都道府県・保健所設置市・特別区やその他の関係機関で構成される「都道府県連携協議会」の運営に寄与する資料及び研修に用いる教材を提供するなど、多様な健康危機管理事案における組織間連携への備えに寄与することを目標とする。

研究 1 では、①新型コロナウイルス感染症への対応において感染症法及び新型インフルエンザ特措法に基づいて実施された事業のうち、集中的に調査すべき案件を選定する。②インタビュー調査における質問項目を整理し、「インタビューガイド」を作成した。

研究 2 では、今後「都道府県連携協議会」の構成員となり「予防計画」を策定しなければならない自治体（都道府県、保健所設置市及び特別区）と「健康危機対処計画」を策定しなければならない保健所に対して、研究 4、全国アンケート調査を行うための質問票を作成した。

研究 3-1 では、感染症も含めた複合災害で展開される対策での連係について、共通の留意点や事案ごとの相違点等を整理した。

研究 3-2 では、新型コロナウイルス感染症への対応を経て、健康危機に関する自治体での連携構築のあり方を、マルチハザードに応用できるかを健康危機管理の専門家と議論・検討した。

研究 4 では、新型コロナウイルス感染症における関係部局・関係機関との連携構築について、都道府県本庁、保健所設置市本庁及び保健所、都道府県型保健所それぞれで実施された内容を包括的に収集した。その際、新たな平時の対策に活かすため、組織改編、外部リソースの活用、労務管理などいわゆる総務部門の支援の重要性の観点も加え、アンケート調査を行った。

B. 研究方法

（研究 1）

①都道府県、指定都市、中核市、保健所政令市、特別区、その他の基礎自治体の健康危機管理担当者との接触があった研究分担者による、情報収集を行い、得られた情報をもとに調査対象となる事業を検討した（フォーカスグループインタビュー I）。

②選抜された調査対象事業について、根拠法令や通知から連携の課題について整理し、研究 2 で実施するインタビュー調査における質問項目を整理した（インタビューガイド作成）

（研究 2）

調査対象として都道府県、指定都市、中核市、保健所政令市、特別区から数か所を選定し、新型コロナウイルス感染症への対応について現地で詳細なインタビューを行った。医療体制の確保に重要な役割を果たした県医師会に対してもインタビューを追加した。インタビューには、研究 1. で作成したインタビューガイドを用いた。具体的には、①病床確保、入院調整（医療提供体制）、②宿泊・在宅療養生活支援、③要員確保（保健所体制）を軸に、当時の振り返りと今後の取り組みについて尋ねた。インタビュー結果はアンケート調査の質問票の作成に活用した。

（研究 3-1）

災害・健康危機管理における自治体の連携体制の現状を、主に構造（ストラクチャー）の側面から概観し、マルチハザードによる緊急事態が発生した場合の制度上の課題について検討した。

（研究 3-2）

第 8 2 回日本公衆衛生学会総会において、「健康危機に備えた自治体での連携体制の構築について～感染症を起点にマルチハザードへ～」と題したシンポジウ

ムを開催した。

(研究 4)

調査対象として①都道府県、②保健所設置市（指定都市、中核市、保健所政令市）及び特別区、③都道府県型保健所を設定し、全国を対象に悉皆的なアンケート調査を実施した。送付先は、①都道府県 47 か所、保健所設置市及び特別区 110 か所、都道府県型保健所 352 か所である。①～③それぞれ別に質問票を作成し、依頼文と質問票を郵送した。回答は郵送及びオンラインで収集した。

倫理的配慮

本研究は、島根大学医学研究倫理委員会の審査・承認を得て実施した。(研究 1 及び研究 2：2023 年 05 月 18 日 KS20230420-1、研究 4：2023 年 11 月 20 日 KS20230821-2)

C. 研究結果

(研究 1)

①「事業の開始が遅れた」、「体制を整えたがスキルが追いつかない」「体制を整えたが需要が大きすぎて追いつかない」といった状況が連携上の課題と捉えられることが多かった。健康危機管理業務の推進に当たっては、現場の最前線である保健所が連携の鍵であることが再確認され、ヒアリング調査では、「病床確保・入院調整」、「宿泊・在宅療養生活支援」、「要員確保（保健所体制）」について重点的に聴取することとした。②「都道府県」、「保健所設置市及び特別区（市区型保健所）」、「都道府県型保健所」、「都道府県医師会」を対象としたインタビューガイドを作成した。

(研究 2)

2023 年 7 月 31 日から 8 月 29 日にかけて、計 11 団体（都道府県 2、保健所設置市及び特別区 6、都道府県型保健所 2、医

師会 1）を訪問し、調査を実施した。それぞれの類型別に調査結果を整理し、アンケート調査の質問票作成のための論点を整理した。

(研究 3-1)

「連携」の概念を既存の文献等をもとに整理し、健康危機管理における都道府県等の連携体制の現状を、「新型コロナウイルス感染症対応における事例集」

(令和 5 年 6 月 厚生労働省健康局健康課)に掲載された事例をもとに分析した。さらに、「マルチハザード」の概念を既存の文献等をもとに整理した。その上で、連携構築のストラクチャーの要素として、国の法令・制度に基づく都道府県の災害・健康危機管理に関する主要な会議体の概要を整理した。特に、改正感染症法に基づいて令和 5 年度に整備された「都道府県連携協議会」の構成員について、自治体ウェブサイトから入手可能な情報を用いて整理し、マルチハザードを考慮した場合の連携上の課題について考察した。

(研究 3-2)

シンポジストからは、(1) 健康危機管理における連携体制の構築—その意義と課題、(2) 保健所設置市・特別区の有事の立ち位置と都道府県や関係諸機関との連携、(3) 健康危機における保健所の調整機能、(4) 新型コロナウイルス感染症への対応の経験を踏まえた健康危機管理体制の構築における保健所設置市の課題の考察、について話があった。会場の参加者からは建設的な意見や質問が多く出され、マルチハザードという観点に注視し、今後いろいろな災害に対して住民をどう守っていくかを繰り返し検証しながら、いろいろな対処方法を備えていくという必要性を見出し、それぞれの自治体の感染対策に寄与する機会となった。

(研究 4)

2023 年 11 月 24 日から 12 月 20 日までに 241 件の回答があった（都道府県 34 件、保健所設置市及び特別区 63 件、都道府県型保健所 144 件）。感染症対応病床、宿泊療養施設、在宅療養体制の確保には都道府県が大きく貢献していたが、保健所設置市及び特別区のいくつかは自ら交渉に当たっていた。連携を行う上で現場の最前線である保健所への増援や労務管理は都道府県、保健所設置市及び特別区共に重要なポイントと考えられており、本庁から全期間にわたって支援が行われていた。保健所機能の維持・確保のために、本庁の総務部門の関与の重要性が指摘された。

D. 考察

(研究 1)

都道府県が関係者間の連携構築のために開催する「都道府県連携協議会」で扱われる論点 7 項目を念頭に情報を収集した結果、現場の最前線である保健所が連携の鍵であることが再確認された。研究 2 として行うヒアリング調査では、「病床確保・入院調整」、「宿泊・在宅療養生活支援」、「要員確保（保健所体制）」について重点的に聴取する。ヒアリング対象は、「都道府県」、「保健所設置自治体（保健所）」、「県型保健所」、「県医師会」とする。

(研究 2)

新型コロナウイルス感染症対策を実施していた当時の連携の実態について情報を収集した。それぞれの機関では、地理的・社会的な背景、内部事情など、複雑な状況に置かれている中で、直面した様々な課題に対して、最大限の努力を行っていた。

今後の新たな対策に活かすため、研究 4. では人員の配置、柔軟な外部リソース

の活用、労務管理などいわゆる総務部門の支援の重要性の観点も加えた全国アンケート調査を行うこととした。

(研究 3-1)

新型コロナウイルス感染症対応においても様々な連携の取り組みが報告されていたが、連携を構成する関係者が相互に認識し、共通の目的・目標のもとで協働する狭義の連携が構築された例は多くなかった。都道府県では個別のハザードを対象とした法令・計画等に基づいて会議体が設置されているが、異なるハザードが同時または連続して被害をもたらすマルチハザード事案を明示的に想定した体制はとられていない。個々のハザードを想定した計画がマルチハザード事案に対しても効果を発揮するためには、地域のリスク評価やリソースマネジメントに関する各会議体の議論が積極的に公開・情報共有される必要があるだろう。一方で、令和 5 年度に整備された感染症法に基づく連携協議会では、少数ではあるが災害医療の専門家や自治体の防災・危機管理部門の職員が参画する事例もあり、マルチハザード対策に向けたストラクチャー上のメリットになりうると考えられた。

(研究 3-2)

シンポジウムでは多くの参加者が集まり、健康危機管理体制への関心の高さが伺えた。参加者とシンポジストの交流を通じて、今後の感染症予防計画や健康危機管理へのヒントを得ることができた。今回の新型コロナウイルス感染症事案における、都道府県型保健所、中核市保健所、政令指定都市保健所の実態を共有できた。感染症も含めた災害発生時は、最前線の保健所が必要な業務を遂行できるよう、適切な組織的サポート体制が用意されることが重要である。業務量が多すぎて保健所の本来の仕事ができない事

態を避けるため、全庁体制の速やかな確立が求められる。そのためには、本庁の総務部門の理解と、平時からの危機管理部門との連携が必要である。様々な災害（マルチハザード）に備え、対応計画の策定に併せて、定期的な訓練実施についても考慮することが重要である。

（研究4）

関係機関との連携の現場となる保健所で業務が過多になると実施すべき事業が停滞してしまうことについて、今回の調査では、保健所を管轄する都道府県と保健所設置市及び特別区それぞれの保健所支援の実態について比較することが出来た。過去の健康危機管理事案で、関係部局がどのように関わってきたかということは、これまでの事例の検証から明らかになっていることを踏まえ、各自治体の平時の危機管理としては、各種の事案を想定した、保健所に対する支援も念頭に置いた訓練を繰り返し行うことが重要なのではないかと考える。そのためには、特に日頃からの衛生部門、総務部門、政策調整部門の相互の意識の共有が欠かせない。総合防災訓練における衛生部局の関与、感染症対策訓練（海外発生期あるいは国内蔓延期）における総務部局や総合調整部局の参画などの機会を持つことにより、備えを確かなものにするのが望ましい。

E. 結論

関係機関との連携の現場となる保健所で業務が過多になると実施すべき事業が停滞してしまうことについて、今回の調査では、保健所を管轄する都道府県と保健所設置市及び特別区それぞれの保健所支援の実態について比較することが出来た。都道府県であれ保健所設置市及び特別区であれ、それぞれ置かれた状況も組織構造も異なる。各自治体は予防計画、

健康危機対応計画の改定にあたり、有事の際の組織改編を見越して、自らの組織の特徴に対応した形に適応させていくことが必要である。人員増、感染症対応人材の育成、有事のサージキャパシティの確保、への取組みも進められようとしている。また、医療計画、感染症予防計画の見直し作業の中で既に取り組みされていることではあるが、関係機関（医療機関、消防機関等）との協定の締結やリスクが高い福祉施設等への計画的な研修なども平時の必要な事業として推進されつつある。各自治体の平時の危機管理としては、各種の事案を想定した、保健所に対する支援も念頭に置いた訓練を繰り返し行うことが重要なのではないかと考える。そのためには、特に日頃からの衛生部門、総務部門、政策調整部門の相互の意識の共有が欠かせない。過去の健康危機管理事案で、関係部局がどのように関わってきたかということは、これまでの事例の検証から明らかになっていることを踏まえ、様々な設定で毎年実施される総合防災訓練における衛生部局の関与、感染症対策訓練（海外発生期あるいは国内蔓延期）における総務部局や総合調整部局の参画などの機会を持つことにより、今後の備えを確かなものにしていくことが望ましい。

F. 健康危険情報

なし

G. 研究発表

- ・第82回日本公衆衛生学会総会（つくば市）
- ・第83回日本公衆衛生学会総会（札幌市）（申請中）

H.知的財産権の出願・登録状況

なし