

我が国の既存の健康危機管理体制に基づく HEOC モデルの検討

研究代表者： 久保 達彦 広島大学大学院医系科学研究科公衆衛生学 教授
研究協力者： 城間 紀之 広島大学大学院医系科学研究科公衆衛生学 博士課程大学院生
BATSAIKHAN OYUNDARI 広島大学大学院医系科学研究科公衆学 研究員
CHIMED OCHIR ODGEREL 広島大学大学院医系科学研究科公衆学 准教授
弓屋 結 広島大学大学院医系科学研究科公衆学 助教
福永 亜美 広島大学大学院医系科学研究科公衆学 助教
田治 明宏 広島大学大学院医系科学研究科公衆衛生学 契約技術職員
尾川 華子 広島大学大学院医系科学研究科公衆衛生学 修士課程大学院生

研究要旨：

本研究では、我が国の既存の健康危機管理体制に適合する公衆衛生緊急オペレーションセンター（HEOC：Health Emergency Operations Center）及び多分野連携の体制について検討した。これまでに実施したアメリカ、カナダ、イスラエルの緊急オペレーションセンター（EOC：Emergency Operations Center）の現地訪問調査、エチオピア、オーストリアの EOC 文献調査、WHO の Framework for a Public Health Emergency Operations Centre (2015) の文献調査及び本邦の既存の健康危機管理体制の分析を踏まえ、HEOC の在り方、必要な体制について検討を行った。

HEOC 機能の実装に向けて、健康危機対応において必要となるリソース（人的支援、物資支援、財源・制度調整）のハザード別を超えた普遍性に着目し、平時からのリソース管理体制を強化し、危機発生時に事前計画や危機の特性に合わせてリソースを組み合わせる体制を構築するために、ハード（施設）としての HEOC 設置以前に導入可能なオプションとして運用面（ソフト面）を強化することとして、国、自治体、支援団体を対象とした健康危機対応の要となる本部運営手法のハザード種別を超えた標準化を目指した。標準的な本部運営手順書の作成、研修資料の開発したのち、地域で平時のネットワーク会議の開催及び研修・訓練を実施した。今後も健康危機管理に関する専門的な知識を有する人材育成（標準教育資料の開発を含む）や支援機関の連携を円滑に行うための実働機関も含めた教育/訓練の実施が必要である。

A. 研究目的

2018 年の世界保健機関による国際保健規則（IHR）合同外部評価において、公衆衛生緊急オペレーションセンター（HEOC：Health Emergency Operations Center）の欠如及びセキュリティ部門を含む多分野の連携体制の弱さが指摘された。EOC は様々な領域で活用され、多分野連携のハブとなっ

ている。本研究目的は、国内外の特に医療・公衆衛生領域における先行事例を検討し、IHR 等の国際的動向を分析しつつ、我が国の既存の健康危機管理体制に適合する HEOC の体制について検討することである。

B. 研究方法

国内調査、国際調査、連携調査から得られた知見をもとに、研究分担者及び研究協力者とオンラインミーティング等による協議を行い、我が国の既存の健康危機管理体制に適合するHEOCの体制について検討した。

C. 研究結果

1. HEOC構築に向けて求められる要素の検討

WHOのFramework for a Public Health Emergency Operations Centre (2015)をレビューし、特に国レベルでのHEOCを構築する上で求められる要素について整理した。また、米国、カナダ、イスラエルの公衆衛生当局の視察・ヒアリング及びオーストラリア、エチオピアの関連文書をレビューした。その結果、以下の項目が重要であることが明らかになった

- 法的権限
- ポリシーグループ
- 運営委員会
- オペレーション構想 (CONOPS)

「法的権限」には、公衆衛生担当省庁の役割と責任、リスク管理、リソース調整メカニズム、資金調達メカニズムが記載される。健康危機を管理するためには、法令が不可欠な要素である。

「ポリシーグループ」は、政府高官や関係機関の責任者、専門家等で構成されるハイレベルな組織体である。HEOCに政策的ガイダンスを提供するポリシーグループが不可欠である。

「運営委員会」は、ポリシーグループが示す方向性に基づいて、健康危機管理センターの具体的運営や計画を遂行するために設置される。運営委員会は、健康危機管理

センターの主要な関係者で構成され、施設要件や個別の計画・手順書の作成については、運営委員会の下部に計画委員会、ワーキンググループを設置できる。

「オペレーション概念 (CONOPS)」は、緊急時対応についての運用を記述する。CONOPSは、戦略的、運用的、戦術的各レベルでの組織の役割と責任、健康危機事象の評価、対応レベルの設定、関係機関との連携等を記述することにより体系的な健康危機管理の枠組を示す。

2. わが国における災害・健康危機管理の本部機能の現状と課題

①法的権限・オペレーション概念 (CONOPS)

厚生労働省健康危機管理基本指針が、健康危機管理センターを設立する上でカギとなる文書である。同文書は、オールハザードと読み込み可能であり、健康危機管理調整会議常設 (ポリシーグループ) を規定し、拡張可能性がある。(研究班・審議会・対策本部傘下の作業班設置規定を有する。)

一方、課題として、以下が挙げられる。

- 実災害時の組織図がない(イメージ図のみ)
- 国と地方自治体の役割分担の記述に乏しい(支援と受援)
- 厚生労働省外(民間等)のサージ人材の活用方針が限定的

②ポリシーグループ

我が国において、「ポリシーグループ」に相当する組織として厚生労働省健康危機管理調整会議を設置されている。

健康危機管理調整会議の役割として、

- 健康危機管理担当部局における健康危機管理に関し、定期的な情報交換を行う。

令和6年度厚生労働行政推進調査事業費補助金
(健康安全・危機管理対策総合研究事業)
(総括・分担) 研究報告書

- 健康危機情報に係る対応について、情報交換及び評価分析を行う。
- 健康危機管理面での対応が必要な場合、関係部局での役割分担を行う。
- 対応する部局が定まらない場合若しくは複数の部局による総合的な調整が必要となった場合、関係部局での役割分担を含め健康危機管理担当部局の長等に対し、必要な要請を行う。
- 特に重大な健康被害が発生した場合は、対策本部の設置の必要性等について大臣官房長に判断を仰ぐとともに、その結果を大臣、副大臣等に報告する。

健康危機管理調整会議を強化することにより、HEOC に対して政策的ガイダンスを提供することが可能となる。

③運営委員会

我が国においては運営委員会に相当する組織が設置されていない。このため、運営委員会の設置を検討する必要がある。

【運営委員会のイメージ案】

HEOC の具体的運営や計画を遂行することを目的とし、HEOC の主要な関係者が参加する。運営委員会の下部組織に、計画委員会（活動方針の決定）やワーキンググループ（施設要件や個別計画手順の作成等）を設置する。

参加機関としては、下記が想定される。

- DMAT 事務局（注1）、DPAT 事務局、DHEAT 事務局、DWAT、JMAT、日本赤十字社、災害医療コーディネーター、災害時小児周産期リエゾン等厚生労働省防災業務計画に記載されている関係機関
- 国立保健医療科学院健康危機管理部、国立感染症研究所（注1）感染症危機管理セ

ンター、産業医科大学災害保健センター等

④運営委員会健康危機管理調整本部（仮称）運営

HEOC は、厚生労働省と都道府県との情報連携を推進し、都道府県の対応を支援する。更に、国際を含めた多分野連携の国レベルでのフォーカルポイントの役割も果たす。健康危機発生時に健康危機管理調整本部（仮称）を運営し、運営委員会に参加する関係団体の連絡窓口、事務局としての役割を担う（図1）。

健康危機管理調整本部のコア機能は下記のとおりである。

国 HEOC に特化した機能

- 都道府県本部支援（都道府県ができないことを支援）
- 政治的リーダーシップへの情報集約
- オールハザード運用の実現

一般的機能

- 意思決定
- 関係機関との連携、調整
- 健康危機に関するデータ、情報の収集・分析・評価・公表
- 資源配分
- パブリックコミュニケーション

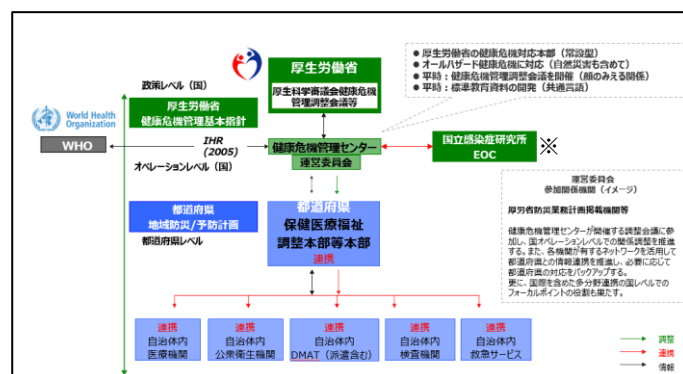


図1 ※2025年4月より国立健康危機管理研究機構（JIHS）へ移行

3. 標準的な本部運営手順書の作成

これまでの議論の成果物として、国、地方自治体、関係団体が連携して組織的かつ統制のとれた健康危機管理を行うための平時からの体制づくりの要点を、手引きとして取りまとめた。手引きを作成するにあたって、以下の観点を特に重視した。

①ハザード（危機種別）別の体制整備からの脱却

我が国には自然災害対応を含め、健康危機管理に関する強固な取り組みが既に存在する。一方で、その取り組みは法令に基づき分野・ハザード別に進められており連動性に乏しい。諸外国では一般的な対策本部は平時から開設されている。平時に本部を設立するのではなく、平時はネットワーク会議を開催することで、危機発生時の本部を有効に活用することを目指す。

②ハザード管理からリソース管理への転換

健康危機管理に必要なハザードは無数かつ多様に存在し、各法令により全てのハザードを管理することは現実的ではない。また数十年に一度しか発生しないような低頻度ハザードへの対応は経験/練度不足にならざるを得ず実効性が担保しにくい。今後はハザード別ではなく、健康危機において必要となる多様なリソース（人的支援、物資支援、財源・制度調整）を平時から管理し、いざ危機発生時にそれらを事前計画や危機の特性に合わせて組み合わせて活用する体制を構築していく必要がある。

③要となる本部運営

危機発生時において国、地方自治体、関係団体の連携の要となるのは、各階層で設置される本部である。今後は本部による統制能力及び連携能力強化に平時から取り組む必要がある。

④目指す体制

ハードとしてのHEOCの設置を目指すのではなく、運用面（ソフト面）を工夫することでHEOC機能の実現を目指す。平時には健康危機管理に対応する関係機関がハザード種別を超えて参集するネットワーク会議が定期開催されて以下が推進される。

- 顔の見える関係づくり（組織間、担当者間の信頼関係構築）
- 共通言語の普及（コアとなる研修資料の標準化）

危機発生時体制においては、平時からのネットワークを活かして以下が実現される。

- 標準的な手法に基づき本部を運営（ネットワーク会議に参加する関係機関の参画による）
- 本部間の円滑な情報連携（市町村と都道府県、都道府県と国、関係団体間等）

4. 研修資料の開発

作成した手引きに準じて、研修資料の開発及び自治体職員向けの研修を開催した。研修内容の概要について、以下に記す。

①健康危機対応の要となる本部運営手法（講義）

健康危機対応において必要となるリソース（人的支援、物資支援、財源・制度調整）のハザード別を超えた普遍性に注目することと平時からのリソース管理体制を強化し、危機発生時に事前計画や危機の特性に合わせてリソースを組み合わせて活用する体制を構築するため、以下の観点を特に重視した講義を実施。

- 従前からの保健医療福祉サービス提供主体を支援するという観点
- 情報収集と支援活動の実施（オペレーション）を分けた体制整備（図2）

令和6年度厚生労働行政推進調査事業費補助金
(健康安全・危機管理対策総合研究事業)
(総括・分担) 研究報告書

- 本部自体の運営を管理のために本部長のもとに事務局の設置

種類	主な内容
ミーティング	内部での活動方針の確認、現状分析と活動方針の立案
連絡会議	関係本部(上位・下位)等との連携会議
調整本部会議	関係団体を含め現状分析と活動方針を共有する会議
対策本部会議	政治的リーダーシップへの報告

図3 会議の種類

本部運営スケジュールの策定イメージ例

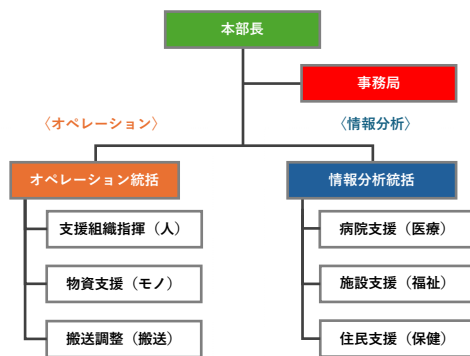


図2 本部組織図

②対策本部の機能整理と確認(演習)

次の対策本部の「組織」と「業務内容」を確認し、本部事務室の観点から「本部長」「事務局」「オペレーション」「情報分析」の4つの機能に分類する演習を実施。

- 新興感染症対策本部
- 保健医療福祉調整本部

③本部内各部門の整理と確認(演習)

「情報分析」「オペレーション」部門で実行すべきことを整理する。

(課題例)

- 地域の福祉施設における感染者の急増
- EMISからの情報では、市内停電地域の病院が39件ある

④本部運営スケジュール(演習)

本部間の情報分析とオペレーション、ミーティング、本部間の情報共有、さらには政治的リーダーシップへの報告に留意して、各本部のスケジュールを策定する演習を実施(図3、4)。

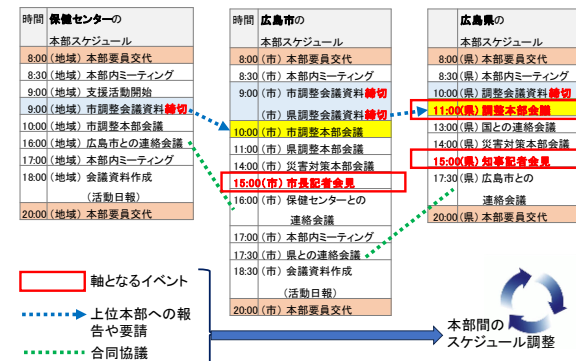


図4 本部運営スケジュール例

5. 平時のネットワーク会議

平時は、関係団体のキャパシティと連携窓口の共有(顔の見える関係)と関係団体間での研修資料・様式の共有に向けた議論(共通言語)をする場であり、危機時は、ネットワーク参加組織は本部運営に参画し本部への情報集約に協力するとともに本部による調整を通じて保有リソース(主に人的資源)を地域で動員する会議体を目指した(図5)。

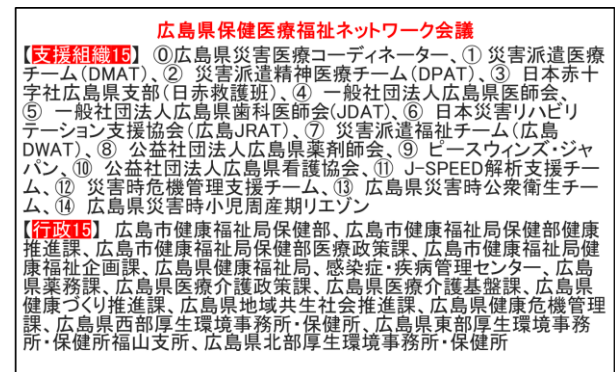


図5 ネットワーク会議構成団体

D. 考察

「Framework for a Public Health Emergency Operations Centre」や先行する諸外国の体制を踏まえ、我が国に適合するHEOCの体制について検討した。

我が国においては、関係公的文書規定として「厚生労働省健康危機管理基本指針」、「地域保健対策の推進に関する基本的な指針」が存在するが、HEOCを設立するためには、①センターの存在、②さまざまな緊急事態における役割、③その責任と説明責任、④地域、国、国際的な資源を活用した作戦計画や調整機構、⑤予算編成や資金配分等について明記した体系的な健康危機管理の枠組みが公的に規定される必要がある。

HEOCの設置にあたっては上級代表からなるポリシーグループを形成することが求められる。構成員として、①主要な利害関係機関のトップ、②法律および倫理顧問を含む主要な専門家、③政府関係者、④戦略的リーダーシップを担う専門家が挙げられる。我が国の既存体制としては、厚生労働省健康危機調整会議が同グループにあたりと想定される。健康危機管理調整会議を強化することにより、HEOCに対して政策的ガイダンスを提供することが可能となる。

これまでの日本における災害対応で検討されていなかった組織として運営委員会の設置がある。運営委員会は、HEOCの企画・開発のため、HEOCの主要なステークホルダーとユーザーで構成されるメンバーで構成される。DMAT事務局(注1)、DPAT事務局、DHEAT事務局、DWAT、JMAT、日本赤十字社、災害医療コーディネーター、災害時小児周産期リエゾン等厚生労働省防災業務計画に記載されている関係機関、国立保健医療科学院健康危機管理部、国立感染症研究所(注1) 感染症危機管理センター、産業医科大学

災害保健センター等が対象ハザード等の種別を超えて平時から参画することにより、公共部門と民間部門を含む社会全体によるオールハザード健康危機管理アプローチが可能になるだろう。HEOCの社会実装にあたっては、この運営委員会を実動部隊として設置できるかが最大のポイントになるだろう。健康危機管理という機微な情報を国家レベルで管理しつつ、民間の実働部隊とも連動する運営委員会をいかに構築するか、その点に我が国におけるHEOCの特性が最も反映されてくると考えられる。

ハザード(危機)は無数かつ多様に存在し、すべてのハザードの想定/計画は困難である。また実動面では、特に数十年に一度しか発生しないような低頻度ハザードへの対応は経験/練度不足にならざるを得ず実効性が担保できない。そのため、ハザードの種別を超えた包括的な対応策の導入が必要である。本研究では、健康危機対応において必要となるリソース(人的支援、物資支援、財源・制度調整)のハザード別を超えた普遍性に着目し、平時からのリソース管理体制を強化し、危機発生時に事前計画や危機の特性に合わせてリソースを組み合わせ活用する体制を構築するために、ハード(施設)としてのHEOC設置以前に導入可能なオプションとして運用面(ソフト面)を強化することとして、国、自治体、支援団体を対象とした健康危機対応の要となる本部運営手法のハザード種別を超えた標準化を目指した。標準的な本部運営手順書の作成、研修資料の開発したのち、地域で平時のネットワーク会議の開催及び研修・訓練を実施した。

E. 結論

日本版HEOCの設立に際して、厚生労働省と都道府県との情報連携を推進し、特に都

道府県の対応を支援する観点から、政府や関係省庁、都道府県等の対策本部、関係機関との関係性を体系的に整理するとともに我が国の既存の健康危機管理体制に適合するHEOC及び多分野連携の体制を整備するため、標準手順書の作成、机上訓練を実施した。今後も健康危機管理に関する専門的な知識を有する人材育成（標準教育資料の開発を含む）や支援機関の連携を円滑に行うための実働機関も含めた教育/訓練の実施は必要である。

F. 研究発表

1. 論文発表

特になし

2. 学会発表

久保 達彦：多様な健康危機に対応する本部運営の共通手順、第30回日本災害医学会シンポジウム、2025年3月

G. 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

参考資料

1. 健康危機対策本部運営の手引き
2. 演習資料

注釈

（注1）2025年4月より、国立健康危機管理研究機構へ移行