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）
分担研究報告書

国内外先行知見・他省庁施策との整合性及び DHEATと統括保健師の連携に関する検討

研究分担者　　冨尾　淳（国立保健医療科学院健康危機管理研究部　部長）

研究要旨：本研究では、令和６年度に実施した国内外の健康危機管理関連施策等の動向調査を踏まえ、保健活動マニュアルの改正に求められる事項について、特に「法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化」および「活動の振り返りと評価・改善」に着目して文献調査を行い、重要事項を整理した。「法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化」に関しては、１）法令や関連計画との整合性を明示し、法的・制度的根拠を付与すること、２）マニュアル内に「位置づけ」を示す章を設けること、３）見直し手順や改訂体制を明記すること、が重要であると考えられた。「活動の振り返りと評価・改善」に関しては、１）「振り返りと評価・改善」に関する章を設けること、２）保健活動に関する評価指標および評価手法を提示すること、３）教訓や対応記録を蓄積・共有するアーカイブを構築すること、が重要であると整理された。保健活動マニュアルの作成・改定にあたっては、具体的な活動内容を記載するだけでなく、実効性の確保と継続的改善につながる構成や運用の視点を取り入れることも重要である。

Ａ．研究目的

本研究は、国内外の先行研究、関連省庁等の施策の動向、近年発生した自然災害等における実態調査等により、複合的な健康危機事象（感染症まん延時における自然災害の発生）時の支援従事者のメンタルヘルス対策を含む保健活動の特徴や、統括保健師等に求められる役割などを明らかにし、既存の保健活動マニュアル等の見直しが求められるポイントを整理し、手引きとして示すことを目的とする。

令和７年度は、令和６年度に実施した国内外の健康危機管理関連施策等の動向調査を踏まえ、保健活動マニュアルの改定に求められる事項について、特に「法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化」及び「活動の振り返りと評価・改善策」について、文献調査を実施し重要事項を整理した。

Ｂ．研究方法

保健活動マニュアルの改定に求められる事項として、「法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化」、「活動の振り返りと評価・改善策」の各テーマについて、国内外の指針や通知等をレビューし、１）当該テーマの意義、２）具体的な方策、３）期待されるメリット、の観点から整理した。

（倫理的配慮）

本研究は、公開資料を用いた文献調査であり特段の倫理的配慮を要しない。

Ｃ．研究結果と考察

各テーマの調査結果及び考察について下記に示す。

１．法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化

１）テーマの意義

保健活動マニュアルが、正当性をもって活用されるためには、研究班等の成果物として位置づけるのみでは十分ではなく、当該マニュアルが根拠とする法令及び計画等を明確に示すことが不可欠である。そのため、保健活動マニュアルの効果的な活用のために、災害時の保健医療福祉活動に関する様々な文書等の中で、どのように位置づけられるのか、他の文書との関係性も含めて明確にする必要がある。あわせて、災害時の保健医療福祉活動全体の中で、最新の法令及び計画等の内容に沿って保健活動を実施することが求められることから、国や地方自治体の方針や主要な保健医療福祉活動チーム等の活動要領などを参照し、整合性のとれた形でマニュアルを作成する必要がある。

２）具体的な方策

①法的な正当性の付与

保健活動マニュアルについて、国や地方自治体の通知等に位置づけることにより、法的・制度的な正当性を付与することが重要である。

②「マニュアルの位置づけ」の章立て

マニュアルの冒頭部分で、「マニュアルの位置づけ」についての章を設け、根拠となる法令・計画・通知等について、可能な限り条文や該当部分についても示す。必要に応じて、マニュアルを踏まえてより実践的な内容を記載した「手順書」や「アクションカード」などの文書の必要性とその位置づけについても言及する。なお、世界保健機関（WHO）の公衆衛生危機管理センター（PHEOC）に関するハンドブックでは、＜原則 principle―方針 policy―標準 standards―計画 plans―プロセス process―手順 procedures＞で構成される階層的な文書体系が提示されている[1]。また、関係する主な組織・団体の活動要領やマニュアル等を参照し、可能な範囲で整合性のとれた内容とすることが重要である。以上を踏まえ、根拠法令・計画・通知、手順書等、関連する他のマニュアル等との関係性について、体系的に図示できるとよい。

③「見直し」に関する記載の明記

保健活動マニュアルは、一旦作成すればそれが長期に適用できるわけではなく、国や地方自治体における災害等のリスクの変化、保健医療福祉資源の状況、技術の変化（情報システムや人工知能の活用など）を踏まえてアップデートする必要がある。アップデートを制度化するために、定期的（毎年あるいは数年ごと）にマニュアルを見直し必要な改定を行う旨を明記することが重要である。定期的な見直し以外にも、根拠法令・計画・通知等が改正または改定された場合や、大規模災害対応や調査研究などを通じて新たに重要な知見が得られた場合などは、随時見直す必要があるため、あわせて明記しておくことが望ましい。

３）期待されるメリット

上記の方策の導入により、以下のメリットが得られると考えられる。

- 保健活動マニュアルの法的根拠が明確になり、正当性が保たれる。これにより、全国レベルでの標準的な活動が可能になるとともに、関係機関・他職種からも参照されやすくなることが期待される。
- 保健活動マニュアルの機能的な位置づけが明確になり、他の関連文書とあわせて、体系的な活用が可能になる。
- 保健医療福祉活動全体の方針と整合性のとれた保健活動の実施に繋がるマニュアルが作成される。
- 保健活動マニュアルの位置づけが明確になることで、マニュアルの記載内容が整理され、教科書的なものではなく、より実践的な文書が作成される。
- 「見直し」を明記することで、マニュアルの内容の適時の更新が可能となる。

２．活動の振り返りと評価・改善策

１）テーマの意義

災害対応を実施した後は、活動の内容を振り返り、教訓を抽出し、計画やマニュアルの改善につなげることが重要とされている。振り返りと教訓抽出のプロセスは after-action review（AAR）とも呼ばれるが、このプロセスを確実に実施するためには、保健活動マニュアルの中で明記する必要がある。また、災害時の保健活動についても、平時の保健活動と同様に、効果及び効率が重視されるべきであり、評価と改善を可能にするための評価指標の開発と活用が求められる。

２）具体的な方策

①「活動の振り返りと評価・改善」の章立て

保健活動マニュアルにおいて、「活動の振り返りと評価・改善」に関する内容を章立てし、災害時の保健活動の振り返りと評価を通じて教訓抽出を行い、計画やマニュアルの改善策を提案する一連のプロセスについて解説する。WHO の AAR 実施に向けたガイダンスなども参考にするとよい［2］。活動が長期に及ぶ場合は、活動の早期に体制を評価する early action review（EAR）や、活動期間中に振り返りを行う intra-action review（IAR）の実施も推奨されている［3］。

一方で、AAR で得られた教訓が「観察された教訓」（失敗の原因の特定など）にとどまり、「学習された教訓（lessons learned）」（失敗の原因を踏まえた今後の改善計画や組織目標の設定など）の段階に達しておらず、持続的な改善につながっていない場合が多いという指摘もある。これに対して、近年、組織学習の考え方を組み込んだ「教訓マネジメント（lesson management）」と呼ばれる枠組みが提案されている。英国レジリエンスアカデミーによるガイダンスでは、教訓マネジメントは＜教訓の特定 → 教訓の優先順位付け → 教訓に基づく改善策の実施 → 改善策の定着 → 次なる教訓の特定…＞の循環プロセスを通じて持続的な危機管理能力の向上を目指す戦略的かつ組織的なアプローチとして定義され、危機対応組織での活用が進められている。将来的にはこのような枠組みの実践手法について示すことも望まれる［4］。

②保健活動の評価指標の開発と評価手法の提示

保健活動の評価指標を開発し、それに基づいた評価手法を提示することが重要と考えられる。評価指標としては、被災者の健康影響や被災地の保健医療福祉体制の復旧に要した期間などが候補となり得る。可能な限り科学的根拠に基づいた指標の開発が求められる。また、将来的には、保健師などの支援チームの人的・物的リソースや活動に要した費用を算出し、活動の効率性（費用対効果）を評価して改善につなげることも望まれる。

③教訓に関するアーカイブの構築

保健活動マニュアルの本体に直接関係するものではないが、大規模災害での活動の振り返りと教訓については、アーカイブ化し、マニュアルの関連資料として参照可能な形で整理・蓄積する。

３）期待されるメリット

上記の方策の導入により、以下のメリットが得られると考えられる。

- 保健活動を通じた教訓の抽出と、持続的な改善が実現する。またアーカイブ化することで、教訓の蓄積も可能になる。
- AAR を含む一連のプロセスが、特別な取り組みではなく、保健活動の一環として組み込まれる。
- 定量的な指標を用いた評価により、活動の効果に関する客観的な説明が可能となる。

D．結論

保健活動のマニュアルの改正に求められる事項について、「法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化」及び「活動の振り返りと評価・改善策」に関する今後の方策等について整理した。保健活動マニュアルの改定にあたっては、具体的な活動内容を記

載するだけでなく、実効性の確保と継続的改善につながる構成や運用の視点を取り入れることも重要である。

参考文献

1. World Health Organization. Handbook for developing a public health emergency operations centre. Part A: policy, plans and procedures. (2018)
2. World Health Organization. Guidance for After Action Review (AAR) (2019)
3. World Health Organization. Emergency Response Reviews. https://www.who.int/emergencies/operations/emergency-response-reviews
4. UK Resilience Academy. Guidance: Lessons Management Best Practice Guidance (HTML), Updated 6 February 2025. https://www.gov.uk/government/publications/lessons-management-best-practice-guidance/lessons-management-best-practice-guidance-html#embedding-learning-and-change

E．研究発表

１．論文発表

なし

２．学会発表

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