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）
災害時における地域保健活動を推進する体制整備に資する研究

分担研究報告書

外部支援者等との効果的な受援と連携のあり方に関する検討・災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引きの検討

研究分担者　奥田　博子（国立保健医療科学院　統括研究官）
大澤　絵里（国立保健医療科学院　上席主任研究官）
麻生　保子（和洋女子大学　教授）
畠山　典子（順天堂大学　准教授）
大沼　麻実（国立精神・神経医療研究センター　室長）
五十嵐　久美子（国立保健医療科学院　統括研究官）
冨尾　淳（国立保健医療科学院　健康危機管理研究部長）

研究要旨

本研究は、災害時の外部支援者等との効果的な保健活動のための受援体制整備や連携のあり方について検討し、外部支援を必要とする規模の災害時や、複合災害時（感染症まん延下の災害時等）の効果的な保健活動に資するため、既存の災害時保健活動マニュアル[1)]の改訂を図ることが望ましい内容について検討した。また、手引きの作成においては、WHOの示すAPHSAF（Asia Pacific Health Security Action Framework）[2)]を参照し、既存の災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引きを示すことを本研究の目的とした。

研究方法は、前年度に実施した、関連文献等の検討（既存の関連マニュアル精査含む）および実態調査の結果を踏まえ、必要な追加調査を実施し、現行の災害時保健活動マニュアルの改訂点を示した手引き（案）を作成した。続いて、手引きの実用性及び、有効性の検証のため、国内外の健康危機管理に関するエキスパート、災害等健康危機管理事象時の支援従事経験を有する統括保健師等を対象に意見を聴取し、「災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き」を作成した。

本手引の想定する活用者は、自治体のマニュアルの策定や改訂に従事する保健師等自治体職員である。本手引きの構成は、既存のマニュアルの構成を参照し、7項目（①マニュアルの位置付け、②複合災害（感染症まん延下の自然災害）、③受援体制整備、④広域避難対策、⑤メンタルヘルス対策、⑥派遣に係る派遣元の体制整備、⑦総括）とし、各々「対象となる自治体種別」、「改訂を提案する理由」、「具体的な方策（マニュアルに反映する内容）」、「方策により得られるメリット」の要点と「参考・引用文献」を明示した。

（研究協力者）

佐藤　一美（北海道深川保健所・課長）

山形　香織（熊本県菊池保健所・課長）

小宮山 恵美（東京都長寿医療センター）

A.　研究目的

本研究は、災害時の外部支援者等との効果的な保健活動のための受援体制整備や連携のあり方について検討し、外部支援を有する規模の複合災害を含む、有事の際の効果的な保健活動に資する、災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引きを作成することである。

B.　研究方法

1.　災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き（案）の検討

前年度に実施した、文献等の検討（既存の関連マニュアル精査含む)および実態調査の結果を踏まえ、必要な追加調査を実施し、2023 年に WHO 西太平洋地域加盟国によって採択された「アジア太平洋健康安全保障行動枠組み APHSAF（Asia Pacific Health Security Action Framework）」[2)] の体制整備の 6 つのドメイン（主導・調整、計画と準備、評価と対応、準備と回復力、支援と実行、監視・評価・改善）を照合し、現行の災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた、手引き（案）を作成した。

2.　試案の妥当性の検討

前述、1.で作成した災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き（案）に対し、以下の 1～3）のステップで、国内外の健康危機管理時の保健活動に関する有識者、学識経験者等の意見を聴取し、各回の意見をとりまとめ、研究班員間で協議した上で、最終版の手引きを作成した。

1）7th GHPHN フリーディスカッション

・日時：2025 年 7 月

・場所： GNPHN conference（カナダ・カルガリー）

・方法：試案作成のプロセス発表に対する有識者との意見交換

2）14th 公衆衛生看護学会

・日時：2025 年 12 月

・場所：石川県地場産業振興センター（石川県金沢市）

・方法：「災害時保健活動マニュアル改訂に向けた提言について考えよう」をテーマとしたワークショップの企画・開催

・内容：ワークショップ開催趣旨説明、災害時保健活動マニュアル改訂に向けた手引き（案）の解説、グループワーク、質疑応答、アンケートによる意見聴取

3）国内・有識者ヒアリング調査

・日時：2025 年 1 月～2 月

・方法：全国保健師長会健康危機管理委員会委員等へのヒアリリング

・内容：災害時保健活動マニュアル改訂に向けた手引き（案）に対する自治体における実用可能性、妥当性の観点からの意見聴取

（倫理面への配慮）

本分担研究で実施する、既存マニュアルの分析、意見交換等において、自治体名称や個人を特定する情報は含まれない。

C.　研究結果

1.　災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き（案）の検討

文献検討（既存の災害時保健活動マニュアルの精査含む)、実態調査の結果を踏まえ、WHO の示す APHSAF の Domain と照合し、改訂が必要とされた骨子は以下であった。

・Domain 1 ；指揮と調整

保健活動基本, 統括保健師、組織内外関係者（部署・機関）連携、複合災害の想定計画

・Domain 2 ；計画と準備

計画と法令との整合性、自組織での位置付

け、派遣計画、受援計画、情報整理（地区概況等）
・Domain３；評価と対応
有事の情報の一元化
・Domain４；準備と回復力
二次健康被害対策、広域避難対策、リスクコミュニケーション
・Domain５；支援と実行
人材確保（長期含む）、職員健康管理、派遣調整本庁の役割（平時・開始時・派遣中後方支援
・Domain６；監視・評価・改善
メンタルヘルスを含む健康フォローアップ、活動評価（アフターアクションレビュー、イントラアクションレビュー）

2.　試案の妥当性の検討

1）7th GHPHN フリーディスカッション

学会に参加していた有識者（国名）より以下の質問や意見を得た。

・災害時保健活動マニュアルの適応範囲（活用想定者）について（カナダ）
・WHO の APHSAF のフレームを活用した改訂の有益性（韓国）
・既存のマニュアルの作成基盤（モデル）と、今後の改訂の頻度（マレーシア）

2）14th 公衆衛生看護学会

①参加者：44 名

【参加者内訳】

・行政保健師　35 名（厚労省１名、県：20 名、政令市：4 名、中核市：3 名、特別区 3 名、一般市 4 名）
・産業保健師　１名（企業１名）
・教育・研究機関　８名

②グループワーク手引きへの意見

ⅰ.マニュアルの現状

・　マニュアルは策定されていない
・マニュアルの改訂を予定している
・マニュアルあるが改訂の予定はない
・　県と市の間で災害時の合同訓練を実施しているが、マニュアルの見直しには直結しない。

ⅱ.マニュアル改訂の困難理由

・マニュアルの見直しについて、事務文書の中に位置づけられておらず、責任者が不明なため、改訂が行われない
・改訂にあたり組織内での連携のあり方を検討する必要がある

ⅲ.効果的な受援に向けて

・中長期の派遣や撤収前の引き継ぎの方法などの示唆となる明記があるとよい
・受援に備え、地域診断情報の提供がの必要性

ⅲ.その他の意見

・ガイドから自治体のマニュアルに落とし込む作業の際の具体的な手順に関する解説があるとよい
・自治体がマニュアル改定を実施する際の、作り方ガイドのような説明があるとよい
・既存のマニュアルと照合し、ドメイン該当箇所を明示するなど、わかりやすい記述があるとよい。
・フェーズごとの説明があるとよい
・在宅避難者への支援のあり方（考え方）を示してほしい

3）国内・有識者ヒアリング調査

・ヒアリング協力者は、災害時支援（従事）経験者８名（保健師６名、医師２名）
・保健所の現状は人材不足であり、決して余裕があるとは言えない状況で、通常業務を実施しているため、現場においてマニュアル改訂の動機づけが必要
・各自治体の統括保健師や、それを補佐する者へのマニュアル改訂に向けた働きかけが必要
・被災自治体と受援自治体の標記について、被災と受援の使用を統一した方が良い
・外部支援に関する必要人数及び動員・収束のための計画」において、被災状況等により　算定が異なるので難しく、これをどの

ように計画に記載するのかわからない。これまでの課題（内容）を提示してほしい
・小規模市町村や災害支援（派遣含む）経験のない市町村では、手引きを活用し、独自に示された内容の意味を理解することは困難性が高いと考えられる。
・市町村ではその自治体内において災害時の保健師に求められる役割が様々であり、自治体内で保健師の役割を首長や管理者にどのように示していけば良いかと考える市町村もある。この提言書がきっかけとなり、受援体制の構築や本来保健師に求められる役割が明確になるのではないかと考えました

4)「災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き」の作成（別紙：資料）

上記の意見を踏まえ、執筆者間で協議を繰り返し、最終の手引きを作成した。手引は、自治体のマニュアルの策定や改訂に従事する保健師などの職員の活用を想定し、構成は、７項目（①マニュアルの位置付け、②複合災害（感染症まん延下の自然災害）、③受援体制整備、④広域避難対策、⑤メンタルヘルス対策、⑥派遣に係る派遣元の体制整備、⑦総括）について、各々、「対象となる自治体種別」、「改訂を提案する理由」、「具体的な方策（マニュアルに反映する内容）」、「方策により得られるメリット」、「参考資料・文献」の要点を示した。

D. 考察

これまでの健康危機管理時の保健活動は、「災害時保健活動推進マニュアル」や、「新興感染症時の体制整備推進に資するガイドライン」[3] 等を参考に、有事及び平時の体制整備に活用されてきた。しかし、これらのガイドラインは、事象特化型であることに加え、健康危機管理事象時の統括保健師の機能や、自治体の統括保健師間の連携等については言及されていない。一方、甚大な被害をもたらす災害が頻発化し、保健師を含む災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）の支援が本格的に稼働し、保健医療福祉調整本部の運営の検討[4] や、公衆衛生緊急オペレーションセンターの標準手順書の検討など、保健医療福祉活動に関連する制度等の変化は顕著である。そのため健康危機管理事象時の保健活動に関連する最新の施策・制度等の動向を考慮し、健康危機管理事象時の効果的な保健活動の推進に資する知見を整理する必要性は避けられない。新型コロナウイルス感染症下に発生した災害を含め、健康危機管理時の受援による効果的な支援を含めた保健活動の体制整備や、効果的な支援に着目し、今後、発生が危惧される複合的な健康危機管理事象時（新興感染症パンデミック下の自然災害等）に備え、既存のガイドライン等の改訂を要する知見を明らかにするため、「災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き」を作成した。

なお、災害などの健康危機管理事象時の保健活動に関連する社会情勢等は、今後も有事の検証ごとに、変化することが想定されるため、マニュアルの改訂は、定期的に実施することへの意識付けについても明記した。

今後の課題として、実際の健康危機管理支援経験の乏しい、小規模市町村などにおいては、本手引きの活用・理解には限界がある可能性が指摘された。自治体の既存マニュアルの改訂に際し、本手引きの活用にあたり、有効性や実用性を引き続き確認し、追加すべき事項について明らかにし、引き続き、自治体での活用を推進するための検討が必要である。

E. 結論

災害時の外部支援者等との効果的な保健活動のための受援体制整備や、連携のあり方について検討し、外部支援を有する規模の災害時の効果的な保健活動に資するため、既存の災害時保健活動マニュアルの改訂を図ること

が望ましい内容について明らかにすること、及び効果的な受援を含む、既存マニュアルの改訂に向けた手引きをとりまとめることを目的とした。各分担研究において、必要な追加調査を実施し、現行の災害時保健活動マニュアルの改訂点を示した手引き（案）を作成した。手引きの実用性及び、有効性の検証のため、国内外の健康危機管理に関するエキスパート、災害等健康危機管理事象時の支援従事経験を有する保健師等より意見を聴取し、「災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き」を作成し自治体等へ普及した。

F. 健康危機情報

なし

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

1) Okuda H、 Igarashi K、 Hatakeyama N、 Osawa E、 Aso Y、 Ohnuma A、 Tomio J. A study on improvement of public health disaster response guide (PHDRG) based on the characteristics of community health issues in the event of an earthquake in Japan. 7th International GNPHN conference; 2025.7.28-30; Calgary、 Canada. Abstracts. p.42.
2) Hatakeyama N、 Okuda H、 Igarashi K、 Tomio J. A case study on public health nurses' heat stroke prevention activities during natural disasters in the “new normal” of extreme heat. 7th International GNPHN conference; 2025.7.28-30; Calgary、 Canada. Abstracts. p.29.
3) 麻生保子、奥田博子、大澤絵里、畠山典子、五十嵐久美子、大沼麻実、佐藤一美、山形香織、小宮山恵美、冨尾淳．感染症蔓延下の自然災害（複合災害）時における統括保健師の役割-インタビュー調査．第 84 回日本公衆衛生学会総会;2025. 10. 29-31;静岡．日本公衆衛生雑誌．2025;72(10 特別付録):546.
4) 奥田博子、大澤絵里、冨尾淳、畠山典子、麻生保子、大沼麻実、他．令和 6 年能登半島地震における保健師等広域応援派遣に関する実態調査. 第 84 回日本公衆衛生学会総会 ; 2025. 10. 29-31 ; 静岡．日本公衆衛生雑誌．2025;72(10 特別付録):635.
5) 畠山典子、奥田博子、五十嵐久美子、大澤絵里、麻生保子、大沼麻実、佐藤一美、山形香織、冨尾淳．過疎地域を含む自治体における平時からの災害への備えと体制づくり．第 84 回日本公衆衛生学会総会 ; 2025. 10. 29-31 ; 静岡．日本公衆衛生雑誌. 2025;72(10 特別付録):635.
6) 奥田博子．大規模災害による被災自治体の受援の課題と今後に向けて. 第 14 回日本公衆衛生看護学会学術集会 ; 2025. 12. 13-14 ; 石川．同講演集．p. 70.
7) 奥田博子、五十嵐久美子、麻生保子、大澤絵里、畠山典子．災害時保健活動マニュアルの改訂ポイントについて考えよう. 第 14 回日本公衆衛生看護学会学術集会 ; 2025. 12. 13-14 ; 石川．同講演集．p. 100.

I. 知的財産権の出願・登録状況
（予定を含む。）

1. 特許取得
なし

2. 実用新案登録
なし

3. その他
なし

参考文献

1. 日本公衆衛生協会. 災害時の保健活動推進マニュアル. 2020. 3 .
2. WHO . APHSAF （ Asia Pacific Health Security Action Framework）.2023.
3. 春山早苗、吉川悦子、奥田博子、他. 新型コロナウイルス感染症対応に関わる保健所体制整備のための外部委託及び非常勤職員等の活用等に関するガイドライン. 令和 2 年度厚生労働科学特別研究事業「新型コロナウイルス感染症対応に関わる保健所業務における外部委託及び非常勤職員等の効果的な活用のための研究」成果物. 2021.
4. 尾島俊之、池田和功、冨尾淳、奥田博子他. 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（暫定版）. 令和 3－4 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）「災害発生時の分野横断的かつ長期的なマネジメント体制構築に資する研究」研究成果物. 2022. 3.