令和７年度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）

総括研究報告書

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

研究代表者　　奥田　博子（国立保健医療科学院　統括研究官）

研究要旨

本研究は、新型コロナウイルス感染症パンデミック下に発生した災害を含む、最新の健康危機管理事象に着目し、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、既存の災害時保健活動マニュアル（名称不問）等の改訂を要するポイントを明らかにすることである。

本年度は研究２年目（最終年度）である。前年度に実施した、国内外の関連施策の動向、基礎調査（直近の大規模な健康危機管理事象時の実態、健康危機発生に備えた平時の体制整備、複合災害時の統括保健師の機能、メンタルヘルス対策を含む効果的な保健活動等）から、既存マニュアルの改訂の根拠となる基礎データの分析結果を踏まえ、必要な追加調査を実施した。さらに、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）[1)]」の体制整備の 6 つのドメインを参照し、現行の災害時の保健活動推進マニュアル[2)]等の改訂を要するポイントを整理し、手引き（案）を作成した。本手引き（案）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有識者や、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」を作成した。本手引きは、自治体において、災害時保健活動マニュアルの策定や改訂に従事する保健師等の職員が活用することを想定して作成した。手引きの構成は、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）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「参考資料・文献」を示した。

（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

五十嵐　久美子　国立保健医療科学院　国際協力研究分野　統括研究官

麻生　保子　　和洋女子大学　看護学研究科看護学部　教授

大沼　麻実　　国立精神・神経医療研究センター　精神保健研究所

行動医学研究部災害等支援研究室　室長
畠山　典子　順天堂大学　医療看護学部准教授
大澤　絵里　国立保健医療科学院公衆衛生政策研究部上席主任研究官
（研究協力者）
佐藤　一美　北海道深川保健所
山形　香織　熊本県菊池保健所
小宮山 恵美　東京都健康長寿医療センター研究所

A.研究目的

本研究は、新型コロナウイルス感染症パンデミック下に発生した災害を含む、最新の健康危機管理事象に着目し、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、自治体で作成の既存の災害時保健活動マニュアル（名称不問）等の改訂を要するポイントを明らかにし、手引きを作成することを目的とする。

B.研究方法

〔分担研究１：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〕

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。

〔分担研究２：複合災害（感染症まん延下の自然災害）時における統括保健師の役割に関するインタビュー調査（第２報）〕

1．調査対象：新型コロナウイルス感染症まん延下に、自然災害が同時発生し、避難所を開設、かつ、死者等が 1 名以上発生した自治体の統括保健師（補佐等含む）で、本インタビュー調査への協力が得られる者とした。自然災害の死者数及び該当災害時の避難所開設状況は、内閣府ホームページ「防災情報のページ・災害情報」を参照し、2020 年より 2023 年の情報より該当事例を選定した。インタビュー対象者及び対象施設選定にあったっては、全国及び各県保健師長会等より推薦を受けた。

2．調査方法：インタビューガイドを用いた半構造化面接を行った。インタビューデーターは対象者の許可を得て録音を行い、逐語録に起こした。

3．調査内容

① 調査対象者の背景
② 複合災害時の統括保健師の役割
③ 単発発生時と同時発生時における統括保健師の役割の相違点と共通点
④ 今後、新たな新興感染症流行下での災害発生に備え、統括保健師として強化すべき体制整備や人材育成への意見

〔分担研究３：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〕

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

前年度および本年度に実施した調査結果、既存の災害時保健活動マニュアルの精査の上、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）」の体制整備の 6 つのドメイン（①指揮と調整、②計画と準備、③評価と対応、④準備と回復力、⑤支援

と実行、⑥監視・評価・改善）と照合し、災害時保健活動マニュアル改訂に向け、見直すべき要点を整理し、手引き(案)を作成した。

2. 国内外・有識者意見交換

前述、1.で作成した「災害時保健活動マニュアル改訂に向けた手引き（案）」に対し、国内外の関連学会（7th GNPHN（カナダ・カルガリー）、84th 日本公衆衛生学会総会（静岡県・浜松市）、14th 日本公衆衛生看護学会(石川県・金沢市））において公表するとともに、健康危機管理時の保健活動に関する学識経験者、実務経験者等を対象にワークショップの開催、ヒアリングを実施した。これらにより得られた意見を踏まえ、研究班員間において協議の上、「災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き」を確定した。

（倫理面への配慮）

分担研究 1.3 は、公開資料等を用いた研究であり、自治体名称や個人を特定する情報は含まない。

分担研究２は、国立保健医療科学院多機関共同研究一括審査(承認番号NIPH-IBRA#24009)の承認を受けて実施した。

C.研究結果

〔分担研究１：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〕

法令・計画等を踏まえたマニュアルの位置づけの明確化のための具体的な方策として、①法的な正当性の付与（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）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・通知等について明示する）③「見直し」に関する記載の明記（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）に見直し必要な改定を行う旨を明記する）などがあった。

活動の振り返りと評価・改善策の具体的な方策としては、①「活動の振り返りと評価・改善」の章立て、②保健活動の評価指標の開発と評価手法の提示、③教訓に関するアーカイブの構築などがあった。

〔分担研究２：複合災害（感染症まんえん下の自然災害）時における統括保健師の役割に関するインタビュー調査（第２報）〕

1. 日本公衆衛生学会総会(2025 年 10 月)で単発災害時と複合災害時の統括保健師の役割について報告した。会場の保健師からは、「両者の役割に違いがない事は感覚的に分かる」と言った発言が多かった半面、他の職種からは「単発災害時と複合災害時の統括保健師の役割は異なる」と保健師職とは異なる見解が多かった。
2. 2026 年 2 月に、質的・混合研究法のテキスト分析用に設計されたソフトウェアプログラム「MAXQDA Analytics Pro」を用いて、上記インタビュー内容を複合災害時、単発災害時等の統括保健師の役割に再整理した。その結果、複合災害時における統括保健師の役割を示す意味内容であるコード(以下、「コード」)は 11 個、コロナ禍における統括保健師の役割に関するコードは 15 個、コロナ禍以前の自然災害時の統括保健師の役割コードは 6 個、また、複合災害時と単発災害時に共通する統括保健師の役割コードは２個見出された。

〔分担研究３：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〕

1. 手引き試案の策定

文献検討（既存の災害時保健活動マニュアル含む）、実態調査の結果を踏まえ、WHO の示す APHSAF の Domain と照合し、改訂に向けた必要性があると判断した項目は以下であった。

・Domain１；指揮と調整
保健活動の基本、統括保健師の機能、組織内外関係者（部署・機関）間の連携、複合災害の想定に基づく計画

・Domain２；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・派遣中後方支援など）

・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. 手引き試案の妥当性の検討

1.の検討結果を踏まえ、「災害時保健活動のマニュアル改訂に向けた手引き（案）」を作成し、国内外の学会等での意見交換、有識者へのヒアリングにより得られた意見には、「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」ことや、「ガイドから自治体のマニュアルに落とし込む際の具体的な解説が必要」、「小規模市町村や、災害支援（派遣含む）経験の乏しい市町村では、提言に示された内容の意味を理解し、活用することは困難性が高いと考えられる。」など意見などがあった。これらの結果を踏まえ、「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。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て作成した。手引きの構成は、既存のマニュアルとの照合に配慮し、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）に整理し、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」、「参考資料・文献」の要点を示した（別添：資料）。

D. 考察

これまでの健康危機管理事象時の保健活動においては、「災害時保健活動推進マニュアル」や「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」[3]等を参考に、有事及び平時の体制整備等に活用されてきた。しかし、既存のガイドライン等はいずれも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明白である。その際には、分担研究１の結果にて示唆されたとおり、保健活動のマニュアルの改正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」を図ること、さらに「活動の振り返りと評価・改善策」について、活動内容の記載にとどまらず、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が重要である。

また、健康危機管理時の統括保健師の役割の重要性はかねてより指摘されてきたが、複合災害時の特性への検討は従来のマニュアルでは十分ではなかった。分担研究２の結果から、統括保健師は複合災害時には、感染症に対応した避難所の設置や運営に関する調整機能や、複合災害時に適応可能な保健師等医療の人員調整や人材育成、自治体間バックアップ体制等の役割を担っていることが確認された。さらに、避難所マニュアルの作成と研修、支援ニーズや患者情報の把握及び災害時マネジメント業務など、具体的に幅広い役割を担っていることも明らかになった。一方、コロナ禍においては、発熱外来や宿泊施設、予防接種会場等、感染フェーズに応じた業務の確認や流行予測、訪問看護ステーションや看護協会、IHEAT 等外部機関を活用した人材調整と研修、マスコミ対応などを担っていた。単発及び複合災害発生時の共通の役割では、感染症対策と、感染症や災害の状況を予測した対策、指揮系統や情報管理、人材管理などの平時からの準備先を見越したマネジメントが挙げられた。また、自然災害であっても感染症対策は必須であるという点は市町村、保健所、都道府県本庁の全ての統括保健師が語り、複合災害と単発災害に共通する統括保健師の役割としても挙げられていた。避難所等を開設する場合、感染症対策は統括保健師の専門的役割として必須事項と考えられる点についても明記すべきポイントであった。

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ことをめざし、「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。手引きの有用性、実用可能性への意見聴取において、記載表現の補足などの加筆・修正により最終版を確定した。しかし、有識者のヒアリングにおいて指摘されたように、実際の健康危機管理支援経験の乏しい、特に、小規模市町村などにおいては、本手引きの活用には限界がある可能性を想定する必要がある。そのため、都道府県保健所等による管内自治体支援・協働の重要性と意義についても付記した。さらに、災害などの健康危機管理事象をとりまく様相は、今後も変化することが想定されるため、既存のマニュアルは定期的に改訂を実施するものであることを認識する契機となることも期待する効果のひとつである。本研究の成果物が、複合的な健康危機管理事象時を含む有事の保健活動、並びに有事に備えた平時の保健活動体制の強化・推進に寄与する効果となるよう、自治体での活用を推進する必要性がある。

E. 結論

近年のグローバリゼーションの進展等により、人獣共通感染症を含む、様々な新興・再興感染症が国境を越えて国際社会全体に拡大する事態が身近な課題として危惧されている。今後の感染症等のまん延下の自然災害時対策を見据えた、効果的・効率的な保健活動推進は喫緊の課題である。そのため、既存の災害時保健活動マニュアルの改訂のポイントを示した手引きを作成した。本手引きは、自治体において、災害時保健活動マニュアルの策定や改訂に従事する保健師等の職員が活用することを想定して作成した。手引きの構成は、既存の保健活動マニュアルとの整合性を考慮し、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「参考資料・文献」を示した。今後の課題として、本手引きを自治体の既存マニュアルの改訂により活用されることにより、手引きの有効性や実用性を引き続き確認し、追加すべき事項や、改訂にあたり必要な支援について明らかにすることが挙げられる。

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.

H. 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. WHO. APHSAF（Asia Pacific Health Security Action Framework）.2023.
2. 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.
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.

研究成果の刊行に関する一覧表

研究成果の刊行に関する一覧表

1. 奥田博子、冨尾淳、大澤絵里、麻生保子、大沼麻実、畠山典子、五十嵐久美子、佐藤一美、山形香織．災害時保健活動マニュアルの改訂に向けた手引き．令和７年度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」成果物．ｐ．1-20．2026 年 3 月．