

災害時における地区組織支援ツールの開発

研究分担者 鳩野 洋子（九州大学大学院）

研究協力者 中山貴美子（神戸大学大学院）

飯吉 令枝（新潟県立看護大学）

研究要旨

目的：本研究の目的は、地震災害発生時に地区組織が主体的に健康をまもる活動が展開できることを支援するツール（パンフレット・解説書、ポスター等）のセットを開発することである。最終年度である本年度は、ツールの完成とその周知を目指した。

方法：昨年度実施した妥当性に関する質問紙調査の結果に基づいて研究班内で検討し、再度、ツール活用の前提を明確にするとともに、ツール内容の追加、表現の加筆、修正を行った。完成したツールを、新潟県、兵庫県、福岡県の市町村と保健所 141ヶ所に配布し、ファックスにて意見を求めた。また、ツールはホームページ上にワードファイル、pdf.形式で掲載した。

結果：ツールの前提として、震災時に活動することが第一義的な目的ではなく、防災の意識を行政と住民が話し合いの中で高めてゆくプロセスが重要であること等を確認した。また、ツールの活用目的が明確になるようにすること、地区組織が可能な活動がイメージできるようにすること等の修正を行うとともに、成人のメンタルヘルスに関するチラシ、支援者自身の留意点等について追加を行い、完成版とした。完成したツールに対しては、61通の回答が得られ（回答率 43.0%）、「活用できると思うか」には約7割、「活用してみたいと思うか」は約半数が「はい」と回答した。

結論：完成したツールは、地域において一定の活用の可能性が示唆された。今後は、このツールをたたき台として、各地域の実情にあった支援ツールが準備・開発されることが望まれる。

A. 研究目的

本研究の目的は、地震災害発生時に地区組織が主体的に健康をまもる活動が展開できることを支援するツール（パンフレット・解説書、ポスター等）のセットを開発することである。昨年度までの研究成果をもとに、本年度はツールの完成と、その普及を目指した。

B. 研究方法

①質問紙調査の結果の再検討

昨年度実施した妥当性調査の結果に基づき、

研究班内で、完成版に向けてツール作成の前提の確認と、それに基づく追加・修正が必要な事項について検討した。

②ツール内容の追加、加筆修正の実施

①の結果に基づいて、加筆修正を行った。

③普及

新潟県、兵庫県、福岡県の各市町村、および保健所、全 142ヶ所に完成したツールを送付した。送付時にはツールに対する感想や意見を記載する A4、1 枚のアンケートを同封し、ファックスで返送してもらうよう依頼した。

また、浜松医大ホームページ内の本研究班の成果を公開しているサイトにおいて、ワードファイルおよび pdf. 形式で掲載した。掲載形式は一括ダウンロードも、部分的なダウンロードも可能であるようにした。

C. 研究結果

① ツール作成にあたっての前提と加筆・修正事項

確認したツール作成の前提となる事項は以下のとおりであった。

- ・災害時に活動することが第一の目的ではなく、平常時に話し合いをすることで、地区組織の方々が防災に対する意識を高めることが第一の目的であること
- ・平常時の住民同士、住民と専門職との話し合いのプロセスが大切であること
- ・地域に応じた形で改編して行くことができるものであること

以上の前提と、昨年度の妥当性調査に基づき以下の点の修正、追加を行った。

〈修正点〉

- ・「配布者用説明シート」で、活用する目的が明確になるようにする。また住民組織用のものについても、目的がより明確になるよう下記述を修正する
- ・地区組織が話し合いの際に、自分たちで実践可能な役割がよりイメージできるように修正する
- ・「災害時の地区組織の役割と動き方」に関して、活動を複数(対母子、対高齢者など)行うことが想定される場合、それぞれによって動き方が違うため、それぞれについてのシートを作成する
- ・「在宅高齢者チェック表」の項目について不足を指摘された分の修正
- ・用語について 「地区組織」は住民にとって

なじみがないため、「住民組織」に統一する
〈追加点〉

- ・エコノミー症候群予防のチラシ
- ・成人用メンタルヘルスに関するチラシ
- ・支援者に支援の際の注意点を知らせるもの

② 完成したツールについて

最終的な完成したツール内容の一覧は、表1のとおりである。(表1)

また本文の後ろに、配布者用説明文と住民用のツールの一部を添付したので参照されたい。

③ アンケート調査の結果

全61通の回収が得られた(回収率43.%)。

回答者の所属は「一般市町村」41(67.1%)、「保健所設置市」6(1.0%)、「県型保健所」13(21.3%)、「無回答」1(1.6%)であった。

回答機関で、過去15年以内に地震災害にみまわれたことが「ある」と回答した市町村は31(50.8%)であった。

「本ツールは地区組織への支援に使うことができるか」という問いに対し、「思う」42(68.9%)、「どちらともいえない」19(31.1%)、「思わない」であった。

「本ツールを使ってみたいと思いますか」については、「思う」30(49.2%)、「どちらともいえない」30(49.2%)、「思わない」1(1.6%)であった。

自由記載においては、肯定的な意見として、「普段は考えておらず、災害時にあわてることはあるので、こういうものがあるとありがたい」「今年、災害を経験し、日頃からの危機管理が大切だと感じた。マニュアルはあったが役にたたなかったため、あらためて他課と体制を整えようとしているところである。そのような中でとても参考になった」「住民組織の中には、災害時のボランティア活動に興味を持たれて

いる方がいるので、みてもらおうと思う」「災害計画策定時に参考になる」等の意見があった。

否定的、あるいは活用に関する意見としては、「長くて多すぎるため読みにくい」「住民組織と直接かかわる担当部署に配布し、活用方法を検討したほうがよい」「ゴシック文字は印刷でつぶれて見にくいので使わないほうがよい」「災害時はカラーコピーは使えない場合が多いので、白黒印刷してもみえやすくしてほしい」「災害時に支援が必要な方のリストに関して、個人情報の管理をどのようにしたらできるのか、具体的にする必要はある」等の意見が記載されていた。

D. 考察

ファックスという形態でのアンケートの返送であったためか、回収率は低かったが、返送が得られた範囲においては肯定的な意見が多く、本ツールは地域で一定の活用の可能性を有することが考えられた。否定的な意見には、活用の前提とした部分が十分理解されていないのではないか、と考えられた意見もあったが、文字やコピー、個人情報の点などについては、検討の余地があるものと考えられた。

ただし、これらの点に関しても、本ツールは開発の前提として、各地域の実情に応じて改編、修正されることを目指して作成している。今後、この開発意図にそった活用が行われることが望まれる。

E. 結論

- ・地震災害時に住民組織が主体的な活動展開を行うことを支援するツールセットを完成させた。
- ・完成ツールは関係自治体に配布するとともに、研究班ホームページ上にアップした。
- ・配布した自治体からは、一定の評価が得られ

た。

F. 研究発表

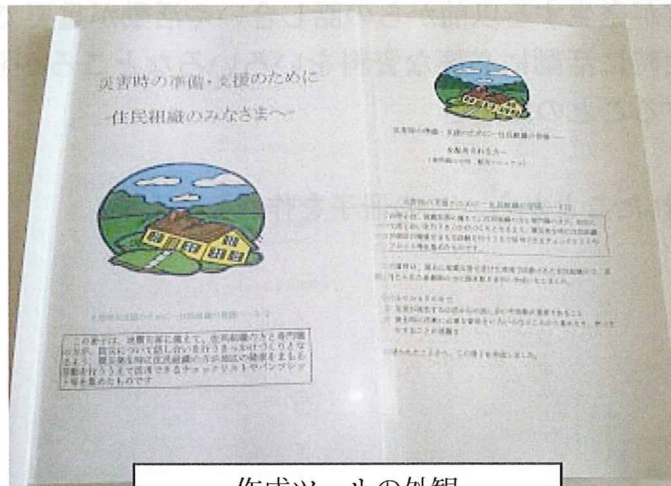
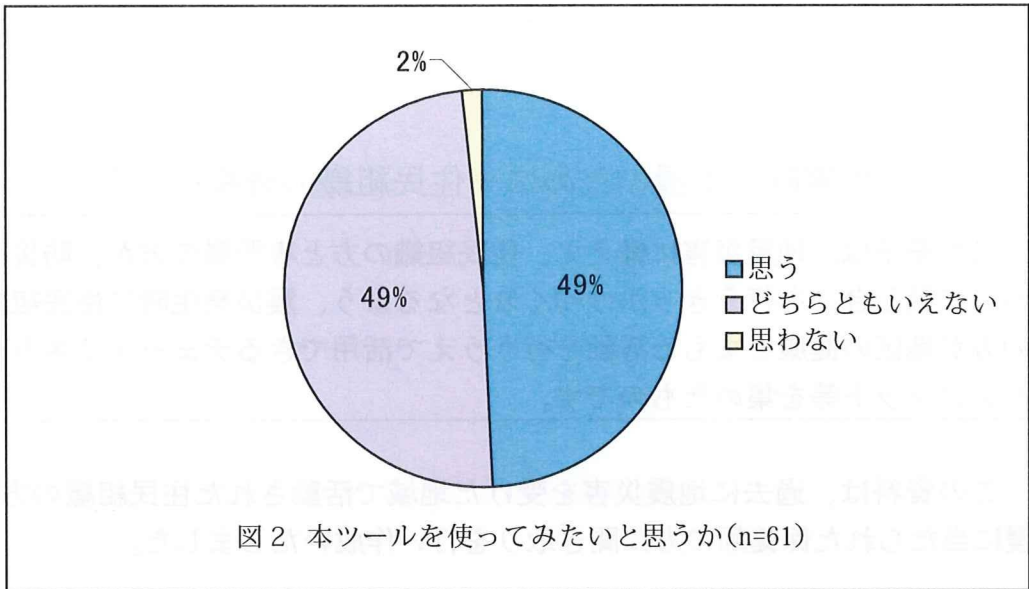
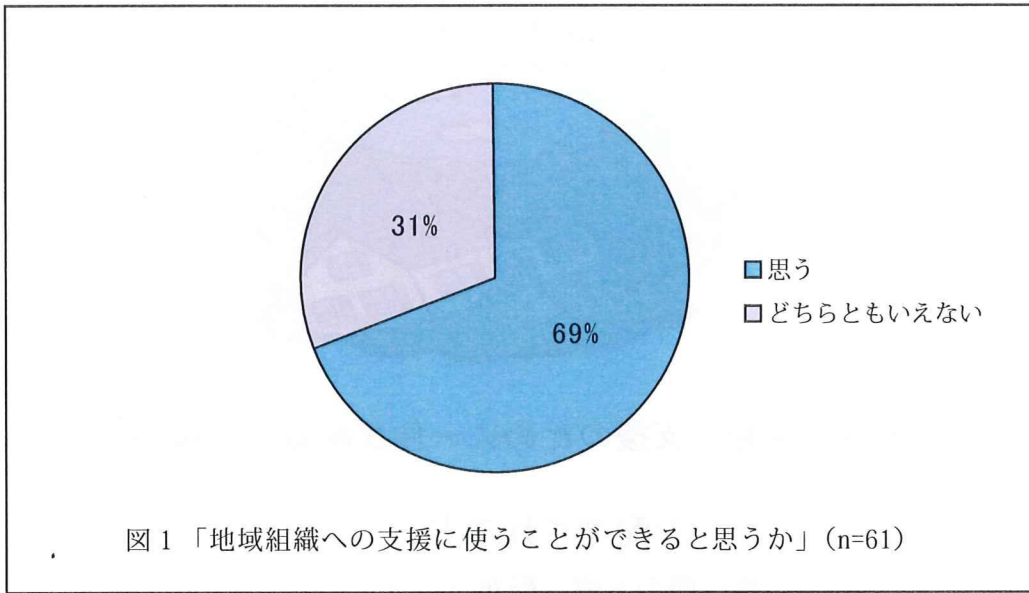
- ・鳩野洋子、中山貴美子、飯吉令枝. 地震災害時に向けた地区組織との協働支援ツールの開発 地域保健 2010 40-45
- ・飯吉令枝、鳩野洋子、中山貴美子. 地区組織の健康危機対応支援ツールの内容の妥当性の検討 日本地域看護学会第12回学術集会講演集 千葉市 2009年8月 62

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

表1 ツール内容の一覧(最終版)

資料名	内容
I 災害時の住民組織の役割と動き方	
①災害時の地区組織の役割と動き方	あなたの組織の役割、支援の流れ、関係団体を確認して書いておくためのもの
②支援に入られる場合の注意	支援活動を行う場合の注意点をまとめたもの
II 災害がおこる以前	
①災害時の支援のための準備物品リスト	災害時に必要な物品を書き出し、備えをチェックしておくためのもの
②災害時に支援を要する方のリスト 5人用 10人用	災害時に支援を必要とする方—高齢者や障害者、乳幼児などをリストアップしておくもの
③災害時に支援を要する方の個人票	②のリストを作成するための個人票
III 災害が起こったとき	
III-(1) 自宅で過ごしておられる方用	
①在宅子供用状況チェック表	自宅にいる乳幼児の支援の必要性を確認するためのもの
②在宅高齢者用状況チェック表	自宅にいる高齢者の支援の必要性を確認するためのもの
III-(2) 避難所用	
①避難所の状況調査報告書	避難所の状況を調査し、報告するためのもの
②避難所の環境整備のためのチェックリスト	避難所が生活しやすいものであるかを確認するためのリスト
III-(3) ボランティアとの協働用	
①地区組織とボランティアの協働依頼書	外部からボランティアに対して、作業等を依頼する場合の依頼書
IV 健康にかかわるチラシ	
①住民むけ健康管理のためのチラシ (「住民の皆様へ」)	避難所にいる住民むけに、生活上の注意を書いたチラシ
②在宅の高齢者むけ健康管理のチラシ (「御自宅でお越しの住民の皆様へ」)	自宅にいる高齢者むけに、生活上の注意を書いたチラシ
③子供の健康管理のためのチラシ (「災害と子どものこころ」)	自宅に幼児がいる家庭むけに、特に子供の精神面に関する注意を書いたチラシ
④成人用精神の健康管理のためのチラシ (「こころのケアのために」)	一般住民むけに、精神面に関する注意を書いたチラシ
⑤手洗い勸奨用ポスター原案 (「正しく手を洗いましょう」)	避難所で手洗いの必要性を知らせるための掲示用
⑥生活不活発病の予防 (「生活不活発病に注意しましょう」)	一般住民むけの生活不活発病予防を促すチラシ
⑦エコノミークラス症候群の予防	一般住民むけのエコノミークラス症候群予防を促すチラシ
⑧炊き出し時の注意 (「炊き出しの際の注意」)	地区組織が炊き出しを行う際の注意点を書いたチラシ



作成ツールの外観
(左 住民用; 右 配布者用)



災害時の準備・支援のために一住民組織の皆様へー

を配布される方へ

(専門職の方用 配布マニュアル)

災害時の支援のために一住民組織の皆様へーとは

この冊子は、地震災害に備えて、住民組織の方と専門職の方が、防災について話し合いを行うきっかけづくりとなるよう、震災発生時に住民組織の方が地区の健康をまもる活動を行ううえで活用できるチェックリストやパンフレット等を集めたものです。

この資料は、過去に地震災害を受けた地域で活動された住民組織の方、支援に当たられた保健師の方に聞き取りを行い作成いたしました。

そのふりかえりの中で、

- ① 災害が発生する以前からの話し合いや活動が重要であること
- ② 発生時に活動に必要な資料をいろいろなところから集めたり、作ったりすることの困難さ

が聞かれたことから、この冊子を作成しました。

作成した目的

1. この冊子を作成した第一の目的は、この冊子を活用し、平常時に地震災害時の動き方等について話し合うことで、住民組織の方々が防災に対する意識を高め、災害に対する心構えや備えをしていただくことです。

そのきっかけづくりのために、専門職の方と住民組織の方が地区の防災体制や組織の役割について考えるためのツールとして活用していただければと考え、作成しました。

2. 第二の目的は、災害時に住民組織の方が活動できる状況であれば、この中に入っている資料等を用いることで、活動に役立てていただくことです。

ただし、災害時には住民組織の方も被災者となられるため、活動が難しい場合も多いと思います。実際に活動を行うことは二次的な目的とお考えください。また活動できる状況であったとしても、ここに記載している役割すべてを実施していただきたいと考えているわけでは決してありません。地域の状況にあわせて、必要な資料をご活用ください。

ここでいう住民組織とは

あなたの地域には防災に関わる組織を始め、町内会や自治会、NPO 組織などいろいろな種類の住民組織があると思います。またその組織が果たしている役割は地域によって様々です。特にここでは組織の種類は限定しておりません。どの組織で活用が可能であるかは、組織や地域の状況によって異なることでしょう。

本冊子は、あなたが、あなたの地域において、平常時や地震災害時に連携をとって活動できる（したい）と考える住民組織の方にご活用いただければと思います。

活用の範囲

想定している災害：地震災害を想定しています。

想定している時期：地震発生直後から1ヵ月程度を想定しています。

活用される方：住民組織の方を想定しています。

ただし、支援ボランティアも一部は活用できるでしょう。

（「災害が起こったとき」用の部分、「健康にかかわるいろいろなチラシ等」の部分）

活用していただく際の手順

活用の方法について、住民組織の方と話した上でお渡し下さい。

- ・ 第一の目的から考え、この冊子の意味や、普段からの災害への備えの必要性について説明した上でお渡しいただきたいと思っています。
- ・ 災害がおこる以前に配布し、「災害時の住民組織の役割と動き方」「日常の準備」の部分についての検討を住民組織の方と一緒に行ってみましょう。
「災害時の地区組織の役割と働き方」の検討の際には、過去の災害の際に住民組織が行った活動をまとめたページ(P4. 5)を参考にさせていただければと思います。
- ・ 「災害時の住民組織の役割と動き方」に対応した資料を示しています。その資料についても、一緒にみて使い方等を相談してみましょう。

その他、お願いしたいこと

- ・ 個人情報にかかわる部分（災害時に支援を要する方のリスト）については、その扱いや保管について、地区組織の方と確認して活用しましょう。
- ・ 各地域ですでに作成・活用されている災害時の対応に関わる資料等を一緒に配布されるとより効果的でしょう。
- ・ 資料の中には各地域の災害時の支援の窓口の連絡先を記載するところがたくさん入っています。
配布される際に記入ないし提示をお願いいたします。
- ・ 資料の中には対象となる住民組織や、地域の状況にあわないところがあると思います。この冊子は、あなたの地域にあったよりよいものになるための「たたき案」として作成しています。
あわない部分や様式を改変したり、不要な資料を削除して、
あなたの地域や、対象の住民組織にあった冊子をつくっていただければ
と考えています。

◎資料を活用される際には、コピーするか、下記のアドレスからダウンロードして印刷してください。

資料編の中には、そのまま印刷して使えるための pdf ファイル形式のものと、簡単に改訂できるようにワード/エクセルのファイルのものを掲載しています。

☆資料のダウンロード先 浜松医科大学ホームページ

<http://kiki.umin.jp/>

災害時の準備・支援のために

—住民組織のみなさまへ—



災害時の支援のために—住民組織の皆様へ—とは

この冊子は、地震災害に備えて、住民組織の方と専門職の方が、防災について話し合いを行うきっかけづくりとなるよう、震災発生時に住民組織の方が地区の健康をまもる活動を行ううえで活用できるチェックリストやパンフレット等を集めたものです

住民組織の皆様へ



○災害時の準備・支援のためにー住民組織の皆様へーとは

この冊子は、地震災害に備えて、住民組織の方と専門職の方が、防災について話し合いを行うきっかけづくりとなるよう、震災発生時に住民組織の方が地区の健康をまもる活動を行ううえで活用できるチェックリストやパンフレット等を集めたものです

この資料は、過去に地震災害を受けた地域で活動された住民組織の方、支援に当たられた保健師の方に聞き取りを行い作成いたしました。

そのふりかえりの中で、

- ① 災害が発生する以前からの話し合いや活動が重要であること
- ② 発生時に活動に必要な資料をいろいろなところから集めたり、作ったりすることの困難さが聞かれたことから、この冊子を作成しました。

○作成した目的

火山国である日本では、どこにいつ地震が起こるかわかりません。地震発生時の被害をできるだけ少なくするためには、日頃からの準備と、発生時に住民の皆様が力をあわせて対応することが重要になります。

この冊子は、災害時を想定して、地域で活動されている皆様が、組織としてどのような準備をしておいたらよいか話し合っていただくことをお手伝いするために作成しました。

また、災害発生時に住民組織の方が活動できる状況であれば、この資料を活動に用いることで、みなさまの活動に役立てていただければと考えました。

地域であなたの組織と連絡を取っている行政の人と一緒に考えてみて下さい。

この冊子を活用し、平時時に地震災害時の動き方等について話し合うことで、防災に対する意識を高め、災害に対する心構えや備えにつながれば幸いです。

○活動の範囲

想定している災害:地震災害を想定しています。

想定している時期:地震発生直後から1ヵ月程度を想定しています。

活用される方:住民組織の方を想定しています。

ただし、支援ボランティアも一部は活用できるでしょう。

(「災害が起こったとき」用の部分、「健康にかかわるいろいろなチラシ等」の部分)



冊子の使い方



手順

- ① この冊子は主に地震災害を想定して作成していますが、あなたの地域ではどのような災害が想定されるかを考えてみましょう。
- ② I「災害時の地区組織の役割と動き方」をあけてみましょう。
あなたの組織では、どのようなことが必要か、どのようなことはできそうか、考えてみましょう。
4～5ページに、過去に地震災害を受けた地域の住民組織の方々が行われた活動を、「避難所での活動」と「ご自宅・地域での活動」として整理していますので参考にして下さい。
* 1番大切なことは事前に心構えや準備をしておくことです。
実際の活動は難しいと思う場合も、あることでしょう。
その場合も準備物品の確認だけはしておきましょう。
- ③ 役割や活動が決まったら、それに関する資料をみて下さい。
場所は目次を参考にして下さい。
資料の使い方を確認しておきましょう。
- ④ 災害時に必要な物品の準備をしておきましょう。

その他、お願いしたいこと

- 「災害時に支援を要する方のリスト」など、個人の方のお名前や住所等、個人情報に関わることについては、その取り扱いに注意しましょう。
- 災害が起こった際、決めていたから、と言うことで無理をしないでください。
みなさんの安全と健康が守られることが1番大切です。
- 必要な資料を追加したり、必要でない資料は外したりして、使いやすいものにしておきましょう。
- 定期的な見直しを行って、情報が新しいものになるようにしましょう。
- この資料は以下のアドレスからもダウンロードすることができます。
アドレス <http://kiki.umin.jp/>



災害発生の際は、あなたも被災者になられることとなります。
役割を決めたとしても無理は禁物です。
「支援に入られる場合の注意」→ 14ページをお読み下さい。

住民組織ができる活動

過去に住民組織の方が行われた活動を「避難所の活動」「ご自宅・地域での活動」としてまとめてみました。

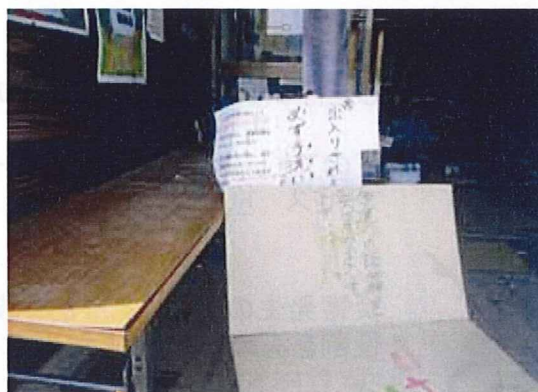
住民組織の「避難所での活動」

地震災害発生時には、家屋がつぶれたり、住むと危険な状態になることも多いことから地域の学校の体育館や公民館などが避難所になります。そこでは、地区の方々が共同生活を営むこととなります。災害にあったショック、慣れない生活で、避難所の住民の方はストレスの高い生活を送られることとなります。そんな時、地域の顔見知りの住民の方の存在や声かけは、何にもまして、安心感を与えるものであるようです。

活 動	内 容	ページ
避難所をまとめる	被災直後は行政もすぐに避難所に入ってくるができない場合があります。その際に、皆が共同で過ごせるように、声かけや簡単なルールづくりをしたりします。	
避難所へ情報や物資を届ける	大きな災害が起こった場合、小規模な避難所には行政の手が回らないことがあります。そのような場所へ、地域をよく知っている組織の人が必要な情報や物品を届けます。	
避難所の情報を行政に届ける	行政の目がいきとどいていない避難所の情報について、行政に必要な支援等についての情報を提供します。	25～26
避難所が過ごしやすい状況か確認し、話し合う	共同生活である避難所が生活しやすいものであるか住民としての目で確認し、問題があれば、行政や住民の方と話し合うようにします。	27～29
手洗いの推奨 (避難所の感染予防)	避難所は共同生活であるため、感染予防が大切です。そのためには手洗いが重要になるため、その啓発を行います。	37
炊き出しの支援	炊き出しのお手伝いをする場合があります。環境や食中毒への配慮を行いながら実施します。	40
健康管理に関する情報提供	避難所ですぐす中で、特に健康管理上注意したい情報を提供します。	32 35,36 38,39



避難所の様子



避難所入り口での手洗いの推奨

災害時の地区組織の役割と動き方

災害時の地区組織の活動

私たちの地域は、次の被害が想定されています(ハザード情報)

洪水 ()

土砂災害 ()

地震 ()

災害発生前にできる準備

**行ったら、チェックしておきましょう!*

・市の防災計画をみて、行政の連絡先を確認し、連絡先を一覧表に書きこんでおきましょう()

(一覧表は、〇ページ以降にあります)

・災害が発生した場合の活動体制を確認しておきましょう()

・災害が発生した場合(緊急時)の連絡網の作成・配布はできていますか()

・災害が発生した場合の地区組織の活動と動き方を、構成員で話し合っ、決めておきましょう()

・次ページの「災害発生時から1ヶ月の間に地区組織ができる活動」も参考にして地区組織の役割・活動を話し合っておきましょう()

災害が発生した場合の、私たちの地区組織の活動

災害時の自分たちの活動を、みんなで理解しておきましょう()

誰・何を対象とします(例:高齢者、子ども等)

()

何をします(例:高齢者の安否確認等)

()

災害が発生した場合の、私たちの地区組織の動き方

災害が発生した場合の、具体的な動き方や連絡先・方法を確認しておきましょう()

確認した内容は、〇ページ以降の用紙に記入しておきましょう()

動き方のページは、①高齢者②障害者③子供④防犯⑤その他

の内容別に記載できるようになっています

自分たちに必要な内容のところだけ記入し、コピーしてお持ちください

在宅こども用状況チェック表 在宅高齢者用状況チェック表

災害後に自宅で過ごしている子供、そして高齢者の方の健康状態や、困りごとを把握し、行政や支援機関に連絡して必要な支援を届けるために用いるものです。

それぞれの項目について、あてはまる部分に○をつけたり、書き込んだりします。

注)全部聞く必要はありません。状況に応じてチェックしましょう。

*** 記載の例 ***

在宅こども用状況チェック表

調査日 20××年 ×月 ×日

氏名	山田 花子		年齢	(1) 歳	
住所	〇〇町3丁目1-1				
電話	<input checked="" type="radio"/> 通	<input type="radio"/> 不通	自宅:	(〇〇〇) × × × - × × × ×	
			携帯:	090-〇〇〇-× × × ×	
所在	自宅(内) 自宅外(車・テント) その他				
家族	家族の病気・けが <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり				
ライフライン	水道	<input checked="" type="radio"/> 通	<input type="radio"/> 不通	ガス	<input checked="" type="radio"/> 通 <input type="radio"/> 不通
	電気	<input checked="" type="radio"/> 通	<input type="radio"/> 不通		
食事	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-とりに(買いに)いけない 食料ストックなし 粉ミルク <input checked="" type="radio"/> ミルク用お湯 離乳食(時期) アレルギー用等の食品() 哺乳瓶の清潔保持 スプーン・ストロー その他()				
水	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-とりに(買いに)いけない ストックなし その他				
清潔	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-沐浴の手立て おしり拭き その他(入浴ができない)				
日用品	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-必要物品 毛布 ビニールシート 服 下着 その他()				
情報	行政からの情報 <input checked="" type="radio"/> 届いている <input type="radio"/> いない ラジオ等 <input checked="" type="radio"/> 届いている <input type="radio"/> いない				
体	疾患 <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり 医療希望なし あり けが <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり 専門治療 希望なし 希望あり 介護 <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> 必要 医療器具の使用 <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり 体調 <input checked="" type="radio"/> 良 <input type="radio"/> 不良 頭痛 熱 せき 下痢 便秘 湿疹 眠れない 食べられない その他				
	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-薬が足りない(取りに行けない) その他()				
排泄	困りごと <input checked="" type="radio"/> なし <input type="radio"/> あり-紙おむつをとりに(買いに)いけない ストックなし その他()				

以下、略

避難所の環境整備のためのチェックリスト

日付 年 月 日
記入者()

【空間・プライバシー】

必要なスペースの確保とプライバシーへの配慮がされていますか？

- ・個人・家族が寝る場所の確保がされていますか？
- ・ついたてやしきりが配置されていますか？
- ・授乳や着替えのためのスペース(個室)が準備されていますか？

【環境】

安全・安心に生活できるような生活環境への配慮がされていますか？

- ・部屋の清掃の日課や清掃用具の確保ができていますか？
- ・ゴミ捨て場所の設置や、ゴミ捨てのルールが決まっていますか？
- ・談話室などの被災者同士の交流を促す場が確保されていますか？
- ・冷暖房などの温度調節や換気、照明などへの配慮がされていますか？
- ・介助を要する方の療養のための個室の確保等の配慮がされていますか？
- ・妊婦や女性が安心して過ごせるような場所や配置が工夫されていますか？
- ・子どもの遊び場所の確保への配慮がされていますか？

【トイレ】

誰もが使いやすいようなトイレへの配慮がされていますか？

- ・トイレは、男女別にされていますか？
- ・介助を要する方は、トイレの近くにスペースが確保されていますか？
- ・洋式トイレは、高齢者や子供が優先的に使用できるようになっていますか？
- ・トイレ誘導が必要な人の誘導係が決まっていますか？

新型インフルエンザ対策におけるボランティアの役割の検討

研究分担者 早坂 信哉（浜松医大健康社会医学）
研究協力者 糸数 公（沖縄県福祉保健部）
岩室紳也（地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター）
上田真仁（静岡県立大学看護学科）
岡野谷純（日本ファーストエイドソサエティ）
木村博一（国立感染症研究所感染症情報センター）
中川和之（時事通信社）
洙田靖夫（川崎重工業）
鳩野洋子（九州大学大学院医学研究院保健学部門）
福永一郎（高知県須崎福祉保健所）
堀口逸子（順天堂大学公衆衛生学）
三輪眞知子（静岡県立大学看護学科）

研究要旨

目的：ボランティアが当然守るべき感染症防御方法を改めて見直し整理を行い、これまでボランティア団体、町内会、社会福祉協議会が行ってきた活動について新型インフルエンザパンデミックの時に場合の活動内容の拡大や変化、その時の留意事項を明らかにする。

方法：新型インフルエンザのパンデミック時のボランティア活動のあり方について、班内で検討を重ねて現状と予想できる課題を抽出し、ボランティア活動を行っている団体や新型インフルエンザH1N1を経験した自治体関係者からインタビューを行い、その結果を踏まえて毒性の強い新型インフルエンザ流行時も念頭にいった対応方策を班内で検討した。

結果：新型インフルエンザ流行時は地震等の一般災害と異なり、ボランティア自身が感染する危険性や感染源となる特殊性がある。感染拡大の予防の観点から、ボランティアと感染者の接触がない形でのボランティア活動は検討しうる課題であることが明らかになった。通訳などの技能を持つボランティアの需要は高いことが分かった。

A. 研究目的

これまで1995年の阪神・淡路大震災以降、地震等の災害が発生すると多くの一般災害ボランティアが被災地に駆けつけ、復旧に大きな役割を果たし、またソーシャル・キャピタルと言われる地域の自治組織等のボランティア活動が防災などに大きな力を発揮してきた。

2009年4月にメキシコに端を発した新型インフルエンザ（Pandemic (H1N1) 2009、以下特記ない場合H1N1）は2009年5月には関西を中心とした大流行を引き起こし、その後も引き続き全国的に流行しているが、特に流行当初、行政も含めた一部の社会生活業務の量が急速に増加し人手が不足する箇所も見られた。一方、このような感染症の流行時にボランティア活

動のあり方についてはこれまで検討は少なかった。そこで、これまでボランティア団体、町内会、社協がやってきた活動を新型インフルエンザ流行時の時に行う場合の活動内容の拡大や変化、その時のボランティア活動にあたっての留意事項を明らかにすることを目的とした。

B. 研究方法

新型インフルエンザ (H5N1 も含む) の流行時のボランティア活動のあり方について、研究班に研究協力者として全国的規模でボランティア活動を行っている団体の関係者を加えた上、検討を重ねて現状と予想できる課題を抽出した。

さらに新型インフルエンザの国内流行を初期のころ経験した関西地区及び沖縄県の自治体担当者からインタビューを行い、その結果を踏まえて強い毒性を持つ新型インフルエンザ流行時も念頭にいった解決方策を班内で検討した。

1. 対象

地域自治会 (町内会、住民自治会)、一般ボランティア団体を中心に原則として専門資格の無い者を中心に検討した。新型インフルエンザのための新たな組織や活動を想定するのではなく、これまでの地域自治会活動やボランティア活動を拡大延長することを想定した。資格を生かした活動を行っている団体ではその専門的活動も念頭に置いて検討した。

2. 検討項目

冬季におけるさらなる流行も想定して現行法上で対応可能な短期的取り組み、提言を中心に検討した。特に

- ・ 個々のボランティアがその活動を行うに当たり、ボランティア個人への感

染防御、さらに他の者への感染拡大防御の見地からの留意点

- ・ 普段のボランティア活動を新型インフルエンザ流行時に行う場合の活動内容の拡大や変化、その時の留意事項
- ・ 関西地区における新型インフルエンザ流行の経験を踏まえてのボランティア活動の可能性について検討を行った。

C. 研究結果

1. ボランティアがその活動を行うに当たり、感染症防御の見地からの留意点

1) 「うつらない」: ボランティア自らの身を感染症から守るためには、医療分野では感染症の予防の基本的な事項である以下の項目が重要であり、改めて留意されるべきものとして挙げられた。

- ① ボランティア活動を行う者は自らの健康管理が重要であるという認識を再度確認。
- ② マスクは他者への感染予防の効果があるのであって、自らの感染予防には効果的ではないということ。一般住民は後者の効果過信しているところがあるのではないか。
- ③ 飛沫ばかりではなく、接触による経口感染も重要であること。
- ④ 基礎的ではあるが、正しい手洗いの方法などをしっかり習得する。
→患者との共有のタオルが汚染源という認識も重要。
→手洗いの際の水道蛇口の汚染の啓発。

2) 「うつさない」: ボランティア活動を受ける利用者、特に新型インフルエンザハイリスク者へ感染症を感染させないための以下の基礎的な事項を再確認し、ボランティア自らが感染源になりうることを再認識して活動すべきであ

ろう。

- ① 体調の悪いときはボランティア活動をし
ない。
- ② 咳や発熱があるときはボランティア活動
をしない。
- ③ 利用者に感染をさせる可能性がある場合
無理にボランティア活動をするのは利用
者にとっても迷惑になることを理解す
る。
- ④ これまでボランティアはその使命感から
かどうしても無理をしすぎてしまう傾向
にある。これらのことを確実に実行させる
ためにはボランティア各人の健康状態を
客観的に確認してボランティア活動を中
止させる担当者も必要。(休ませる責任と
義務)
- ⑤ ボランティアのバックアップ体制の整備
も検討(ボランティア活動における業務継
続計画 BCP の観点の導入)。
- ⑥ 学校休校時には教師がボランティア的な
活動として児童生徒に接する活動も見受
けられた。感染予防の教育は一般ボラン
ティアだけでなく、学校教師にも必要であ
ろう。

2. 既存のボランティア活動を新型インフル
エンザ流行時に行う場合の活動内容の拡大や変
化、その時の留意事項

1) 新型インフルエンザ流行時に急に新たな活
動を立ち上げることは困難である。普段行っ
ているボランティア活動を少し拡大すること
を想定するのがよい。

- ・ 通常の自治会活動を少し広げる
- ・ 地域のネットワークを広げる活動を
支援
- ・ 防災、防犯、防疫+弱者対策

2) すでに行っているボランティア活動につい

て新型インフルエンザ流行時拡大させて提供
する内容のリスト作成。

- ・ 正しい予防方法、対処方法の情報の普
及啓発(パニックにならないような町
内会づくり)。発症時の連絡先の確認。
- ・ 利用者が新型インフルエンザ流行や
感染によってボランティアに依頼し
たい内容が増加する可能性がある。
- ・ 情報弱者に対して支援は重要(外国人、
視覚聴覚障害者等)。
- ・ 事前の体調不良者、要介護者のピック
アップ(←普段の活動の延長で)。
- ・ 民生委員、児童委員、ファミリーサ
ポートセンター(エンジェルプラン)と
の連携。
- ・ ボランティアの SOS 電話(アメリカ
の 211 の例のように、119 にかけるほ
どではないが、ボランティアの手助け
が必要などきのコールセンター)の設
置。
- ・ 住民自治会の見回り(新聞がたまって
いるなどからの安否確認)。
- ・ 住民ニーズの拾い上げ(特に都市部)。
- ・ 周囲の人が社会機能維持者の自宅を
支援。

3) 若年単身者家庭には大学、職場がフォロー
をする必要あり(情報提供、感染予防、教育)。

4) 新型インフルエンザ流行時、どういう状況
になるのか想定して、訓練が必要。

5) 普段からボランティアを利用している人へ
も新型インフルエンザ流行時は対応が平常時
と異なる旨を伝える必要はあり。

6) 新型インフルエンザ流行時に増加するボラ
ンティアの内容は多岐にわたると考えられる
ので、各団体が自らの活動について留意事項を
考えるため、専門家に相談できるなどの手が
かりがあるとよいだろう。

3. 2に関連して検討されるべき項目

1) 対象者

- ・ 業務に伴う感染による補償の問題等も考えると、基本は患者と接触しない業務を担当するのが良いのではないか。
- ・ 既感染者（回復者）は患者に関わる業務でも構わないのではないか。
- ・ 社会的弱者への支援活動を行う際、若年層でも重症化することから対象は高齢者に限らず、若年層も対象としたりすることを念頭に入れる。
- ・ 若年層でも重症化する可能性があるため若年層（大学生等も含む）の安否確認、支援も検討すべきである。その際は携帯メール、WEBの利用も有効であろう。
- ・ 在宅障害者、高齢者の生活支援（見回り、介護、買い物、電話、食事提供等）は孤立化防止目的もある。

2) 運営

- ・ 活動は行政との連携が重要であり運営主体は住民自治会等がその候補の一つとなりうる。
- ・ 住民自治体内だけでは需要（求人）と供給（ボランティア）のひも付けは困難である可能性がある。社会福祉協議会等に情報を集約・一元化することが必要である。
- ・ 地域包括支援センターに中心的役割を担うことはできないか（モデルケースも必要）。その際感染症への理解が重要と考えられる。
- ・ 住民自治体が運営主体となる場合、住民の結び付きの弱い都市部をどうするかは検討課題である。都市は民間の

リソースの利用も検討すべきであろう（郵便、宅配便、薬局、病医院）。

- ・ 新型インフルエンザ流行時、急に新たなボランティア活動を行うのは不可能であり、事前準備は必要である。

3) 活動内容

- ・ 社会機能維持職者の支援（普段の活動の延長として）例：看護師の子どもの一時的預かり・家事手伝い。
- ・ 医療機関・薬局等における業務補助を担当してはどうか。
- ・ 保健所事務業務の補助を担当してはどうか。
- ・ 新型インフルエンザ流行を想定した各種訓練への参加。
- ・ 早期の住民の被害状況等の行政への報告。
- ・ 住民自治会としての消毒薬、マスクの備蓄。
- ・ 高齢者施設における活動も検討。
- ・ 自宅療養・待機している人等を対象とした電話による傾聴活動（命の電話に準ずる機能や電話による井戸端会議）。
- ・ 保育所やデイサービスが休止となった際の子どもや要介護者の世話（ニーズのある当事者が輪番で担当する自助活動を含む）。
- ・ 医学生・看護学生が行政のコールセンター等で個別の判断を必要としないような定型的な対応を行う。
- ・ アメリカで警察、行政担当者とともにパトカーに乗った住民ボランティアが各家庭の玄関先に掲示された「OK」「HELP」の看板を確認して住民の安否確認をおこなう活動があるが、同様なことができないか。

4. 関西地区における新型インフルエンザ流行の経験からボランティア活動の可能性について

国内初期に新型インフルエンザの流行を経験した関西地区の自治体関係者からその経験を踏まえて以下のような意見が寄せられた。

- ・ 今回の新型インフルエンザ流行時のボランティア活動についてはあまり実施されたとは聞いていない。
- ・ 行政側から見るとどこにボランティア活動を依頼したらよいか分かりにくい。窓口の整理は必要であろう。
- ・ ボランティア団体は実体がかみにくい印象がある。例えばボランティア団体から講演を頼まれることもあるが、先方がどのような団体であるか分かりにくいことがある。
- ・ 社会的弱者への支援、例えばマスクの配布と食料の配布などについてボランティア活動は重要であろう。
- ・ 自治体の新型インフルエンザ対策の計画にボランティアがどのように関わることが盛り込まれているのか確認をする必要はある。
- ・ ボランティア側から行政側へのアプローチは少ないようだ。
- ・ ボランティアを通じて情報を住民からもらうのは重要だ。
- ・ 一般住民ではなく、都市部の住所不定者等へボランティアが関わるのは難しいかもしれない。
- ・ なんらかの技術や資格がないとボランティア活動も難しい面もある。
- ・ 発症者（疑い含む）に直接接するような形でボランティア活動は補償のこともあり避けて欲しい。
- ・ 発熱相談センターでは発熱外来の照会だ

けでパンクした。このようなコールセンターなどで定型的な対応をボランティアにお願いしてみてもどうか。看護協会からの支援はずいぶん助かった。

- ・ 業者に委託するような仕事かもしれないが、検査検体搬送にもずいぶん保健所職員の手間が取られたのでボランティアに業務分担してもらうのはどうか。
- ・ 外国人への電話での確認（健康観察）、外国人向けパンフレットの作成などは外国語に慣れない保健所職員が手間取って大変だったので、語学ボランティアは助かる。
- ・ ボランティアに業務をお願いするにしても新型インフルエンザへの対応がどんどん変化するので、それに付いてきてもらうのは大変かもしれない。
- ・ 連合町会という町内会の連絡会があり、危機管理時には区から各町会会長に FAX が一斉に流れて住民に情報の周知をさせる手段がある。正しい情報を早く流すことができる。
- ・ 町会活動に参加が少ない若い世代へは PTA を通した情報提供ができるかもしれない。
- ・ 企業も商工会議所と連携された団内に所属してもらっており、公衆衛生関係情報がこの団体を經由して提供される仕組みになっている。このような組織の活用を図りたい。

5. 沖縄県における新型インフルエンザ流行時のボランティア活動の可能性について

沖縄県の経験よりフェーズに必要と思われるボランティアの役割を検討した。(資料 1)

D. 考察

新型インフルエンザ流行時のボランティア