

#### 4. 防災活動のノウハウを生かし健康なまちづくりへ～埼玉県坂戸市鶴舞自治会の事例～

##### ① 要旨

埼玉県坂戸市鶴舞自治会の防災活動の特徴は、「緊急時要援護者支援システム」が構築されていることである。このシステムが有効に機能するためには、要援護者とサポーターの的確な把握が必要であり、そのためには自治会に対する信頼関係が不可欠である。平常時の活動の重要性を確認する過程で、身体が弱くなっても安心して暮らせる地域をめざす活動に自治会活動がシフトしていった。健康なまちづくりと防災活動のフィードバックの過程でソーシャルキャピタルはさらに醸成されていった。

##### ② 背景

埼玉県坂戸市鶴舞自治会は、世帯数約 1,000 世帯の創立 30 年を経過した自治会でほとんどが、都内から移り住んだ住民である。当初の入居世代も 70 歳前後が多数を占め、緊急時の高齢者支援が地域の緊急課題になっていた。そこで、平常時と緊急時の支援を両立させたシステムづくりが必要と考え、自主防災委員会で「緊急時要援護者支援システム」を構築した。

##### ③ 地域の醸成は地域防災活動から始まった

この地域では、防災活動ぬきにして自治会活動を語れない。自主防災委員会は公募委員であり、情報班（防災バイク隊）、救出救護班、初期消火班、避難誘導班、生活支援班の総員 120 名で構成されている。行事としては、防災フェスティバル、防災訓練・耐震診断相談、防災調査・要援護者把握、救命講習等が行われている。自治会の防災活動には次のような特徴がある。

(1) 要援護者の情報収集のため、防災調査を毎

年実施している。

(2) 民生児童委員が参加し、委員の情報と防災調査情報を結合することで、平常時に手厚い援護ができるようになっている。

(3) 要援護者の状況を日ごろ意識するようになり、地域で気遣う心の温かさが醸成されている。

(4) 防災調査票の記載事項が住宅火災発生時の居住者確認データに活用されている。

防災調査では、世帯構成、緊急事態発生時に援護を必要とする方の有無（介護度等）、要援護者としての登録希望の有無、SOSカード希望の有無、安全確認や避難時の支援ボランティア参加の有無などの把握に努めている。現在、要援護者約 50 名に対して 80 世帯の支援者がサポートしているが、このシステムは、プライバシーに関する情報提供を必要とした支援活動のため、信頼確保に努めているところに重要なポイントがある。具体的には、要援護者世帯の守秘義務と相互の信頼性の確保、役割を理解してもらえるよう説明を根気強く行っていること、避難介護情報カードは、地区担当民生児童委員と要援護者、支援者が互いに保有し、極秘資料としていることである。地域の信頼関係でこのシステムは成り立っている。

##### ④ 地域防災活動から健康なまちづくりへ

緊急時要援護者支援システムを作っていく過程で、自治会会長や役員は、“ますます高齢化していく地域で、どのような地域が暮らしやすい地域なのか”「地域のあるべき姿は？」を確認することの重要を認識した。自治会に入るメリットは何なのか？検討した結果、地域のめざす姿を「高齢で身体が弱くなっても安心して暮らせる地域」などとした。具体的活動として整理されたのは次のような活動である。

**【地域のあるべき姿】**

- ・この地域でいつまでも暮らしたいと思える
- ・年をとっても元気で暮らせる、身体が弱くなっても、病気で介護が必要になっても安心して暮らせる。

表1. 鶴舞自治会

- (1)拠点・たまり場づくり（コミュニティールの設置、高齢者合唱団、出前サービス等）
- (2)お助けマン組（留守宅見回り、傾聴ボラ、特技を生かしたボランティア、食事会等）
- (3)支援ツアー（買い物・銀行・図書館ツアー、通院・買い物の交通利便等）
- (4)世代間交流（高齢者の知恵を活用する会等）
- (5)安全で気配りのある街づくり（道路の段差、道ばたで腰掛けられる場所等）
- (6)その他（行政との連携、講演会の開催、既存組織との連携、現状把握の調査）

**⑤ 自治会組織の再構築**

活動する中で、自治会活動を有効に機能させるため、組織を公募委員で構成される自主組織と持ち回り委員で構成される地域別組織（ブロック、班）の2つに分け、それぞれの独自の活動を行うとともに、必要によって協力体制をとる組織とした。

- (1)自主組織：委員長が自治会長の自主防災委員会に加えて、まちづくり委員会（主に環境活動）と高齢化検討部会（高齢社会の自治会運営、共助の活動）を設置し、会長の諮問機関とした
- (2)地域別組織：持ち回りの委員が活動してきた組織であり、ブロック長と班長会で構成された部会（環境・防災部会、文化部会、体育部会、広報部会）がある。防災活動（地

域防犯活動、緊急時防犯活動、緊急時被害状況初期把握）は自主防災委員会と連動した活動が行われている。

- (3)その他組織：自治会の補助団体として子供会、高齢者の会、花いっぱい会、オープンガーデン世帯がある。

**⑥ 健康なまちづくりと防災活動の循環（図4）**

現在、防災活動のノウハウを生かし、健康なまちづくりをめざして着実に活動が進められている。拠点・たまり場づくりでは、高齢者が元気であるための“しゃべって歌って楽しむ集い”や高齢者合唱隊、高齢者の特技を生かした井戸端会議、行政と連携したゴミ問題の検討や講演会、食品購入のしくみづくり（移動販売車誘致）などである。さらに、これらの活動で作られた協力体制や社会資源を防災活動で活用するなど、フィードバックが効果的に行われていた。坂戸市鶴舞自治会のソーシャルキャピタルは防災活動と健康なまちづくりを目指す過程でさらに醸成され強力になっていくように思われた。

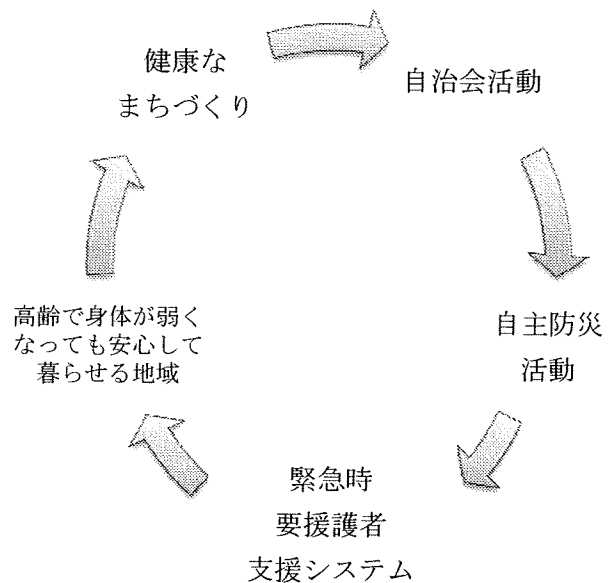


図4. 健康なまちづくりと防災活動の循環

## 5. 健康づくりにおけるポピュレーションアプローチの応用による平常時の健康危機管理対策の進め方

地域保健の分野で様々な取り組みが行われてきた。平成20年からはメタボリックシンドローム対策として、保険者がハイリスクアプローチを徹底させ、市町村は従来以上にポピュレーションアプローチを充実させることが求められている。しかし、地域保健の分野では特定健診・特定保健指導がハイリスクアプローチ、普及啓発活動がポピュレーションアプローチと言い切ってはばからない人がいるため、ハイリスクアプローチやポピュレーションアプローチというものの理解に混乱が生じていた。

本研究班はポピュレーションアプローチ自体が健康危機管理時のボランティア養成のみならず、ソーシャルキャピタルの醸成につながっていることが想定されたため、ポピュレーションアプローチ推進評価事業と協働した議論の中でポピュレーションアプローチ、ハイリスクアプローチの概念を改めて整理した。

現在行われている健診等でスクリーニングされた人たちへのアプローチ(ハイリスクアプローチ)の対象は実際にリスクを背負い、かつ一定の検査等の異常所見(肥満、糖尿病、高脂血症、等)を認めた個人を対象とした対策である(図5)。このことは既に異常所見等がある人に対する集中的、重点的な取り組みとしては重要なことであるが、それだけでは個人や集団の問題を解決できないことは明らかである。

一方でリスクを背負った個人に予防の意味で情報を提供する目的で集団全体に対して行ってきた普及啓発がポピュレーションアプローチであると誤解する向きもあった。ポピュレーションアプローチとは特定の個人ではなく、集団全体にあまねく分布するリスクを克服す

るための取り組みである(図6)。あるリスクに対する情報不足が集団全体にあまねく分布している場合に行われる普及啓発はポピュレーションアプローチとなるが、ハイリスク者にメッセージが届くことを目的とした普及啓発はポピュレーションアプローチとはならない。このように同じ手法であっても目的や対象によってハイリスクアプローチにもポピュレーションアプローチにもなる。

集団全体に分布するリスクを克服するためのポピュレーションアプローチとは、単にリスクそのものについての普及啓発にとどまらず、リスクに対応するための個人や集団のコミュニケーション環境、関係性の再構築、ソーシャルキャピタルの醸成度といった取り組みも含まれることになる。

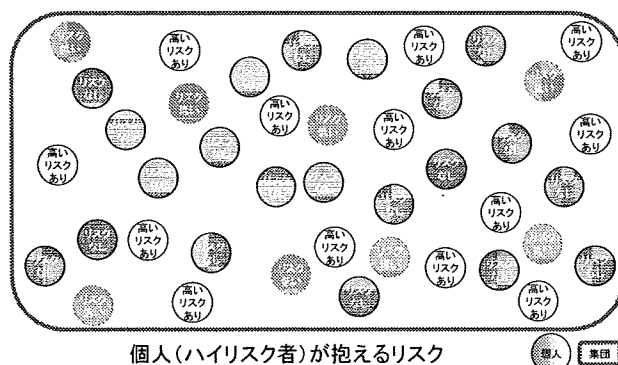


図5. ハイリスクアプローチが有効な場合

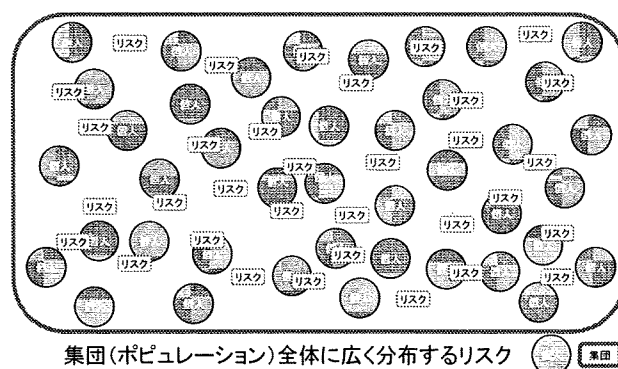


図6. ポピュレーションアプローチが有効な場合

健康危機、とりわけ災害というリスクはまさしく集団全体に分布するリスクであり、そのことへの対応こそポピュレーションアプローチが求められている。図6の中にある「リスク」を健康づくりの分野では、「運動不足」、「過食」、「高齢化」、等々となっているが、それらの解決策の多くは、単に知識やハード面での整備だけではなく、健康づくりの基本であるIEC(図1)やヘルスプロモーション(図2)となる。すなわち、健康づくりの分野ではポピュレーションアプローチとして地域づくり、環境整備、ソーシャルキャピタルの醸成に取り組んできた結果、岡山市の愛育委員活動、坂戸市鶴舞自治会をはじめとして、健康づくり普及員、食生活改善団体、婦人会等、多くの団体、ボランティアとのネットワークが構築されてきた。

一方で各地の震災等の調査で、被災者支援や被災者の安全確認に多大な力を発揮したのが地域に根差したネットワーク(自治会、婦人会、等)であることは多々報告されている。すなわち、地域の中での関係性、ネットワークが構築されているところでは災害等のリスクに素早く対応できていることになる。

ポピュレーションアプローチで言う「集団全体にあまねく分布するリスク」を健康づくりで取り組んできた「運動不足」、「過食」、「高齢化」等ではなく、「健康危機」や「災害」と置き換えれば、健康づくりで取り組んできた関係性の再構築、ネットワーク、ソーシャルキャピタルの醸成、ボランティアの養成がそのまま健康危機管理や災害時に応用できる。

#### D. 考察

地域保健の分野では主として健康づくりを目的とした取り組みを展開してきた。近年は指導型の健康教育からヘルスプロモーションの理念に基づく環境整備にも取り組んだ結果、ソ

ーシャルキャピタルの醸成が進み、住民、ボランティア主体による健康づくり運動が各地で展開されている。これらの活動が健康危機管理時の対応にも有効であることが災害地の調査分析や事例検討から明らかになった。

ポピュレーションアプローチでターゲットとしたリスクを健康危機や災害と置き換えることで、アプローチの結果醸成されたソーシャルキャピタルをそのまま平常時からの健康危機管理対策に応用できると思われた。

保健分野で従来から健康増進計画等で取り組まれてきたソーシャルキャピタルの醸成にむけたポピュレーションアプローチは、防災等、従来、地域保健が担わない課題と思われている他分野に応用できるものであるだけでなく、双方の活動が融合すればそれぞれのエンパワーメントにつながる事が明らかになった。

#### E. 結論

地域保健の現場が従来から健康づくりの一環として取り組んできたポピュレーションアプローチの成果である地区組織やボランティアの育成、地域の住民同士の関係性の再構築などのソーシャルキャピタルの醸成は、健康危機管理時にも有効に機能していた。ポピュレーションアプローチでターゲットとするリスクを「運動不足」、「過食」、「高齢化」といった健康に直結するものから「健康危機」や「災害」に置き換える視点を持つことで、健康づくりの成果が健康危機管理時に応用できることを理解しやすくなる。

#### F. 研究発表

未発表

#### G. 知的財産の出願・登録状況

なし

## 災害時における学生ボランティアの導入と育成における一考察 - 看護系大学の場合 -

研究協力者 船橋香緒里（藤田保健衛生大学）

### 【はじめに】

災害は場所、時を選ばずに突然やってくる。激甚災害時には被災地において、災害直後から活動する医療従事者や、行政機関職員が携わるが、同時に全国各地から支援に来る災害ボランティア活動に期待するところは大きい。

その中で、若さを生かしダイナミックな活動ができるのが、現在学びの途中にある現役大学生である。今回平成19年新潟県中越沖地震における調査と平成7年阪神淡路大震災時保健師として災害支援活動を経験した経緯から、大学生だからできるボランティアを検討したので報告する。

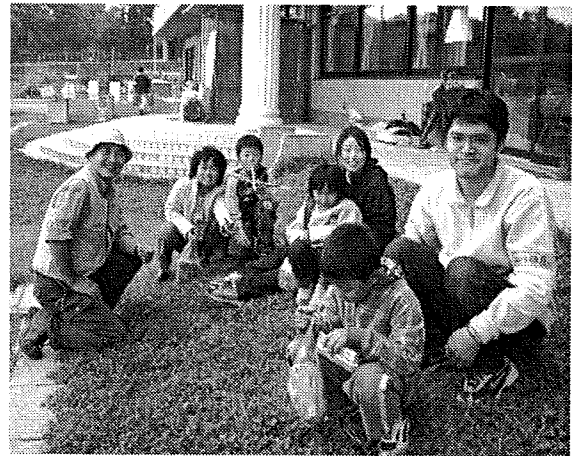
### 【ボランティアの種類】

大学生は、それぞれ専門的な学問を修めつつある。特に専門職養成大学の学生は災害時に専門知識を生かしたボランティア活動が出来ないかと考える。学生自身が現在学んでいる学問であれば、興味も大きく、支援というよりむしろ「学び」の方が大きいとも思われる。もちろん専門的に活動するには大学教員とともに被災地に入り、活動することが望ましい。災害時に生かすことが出来る学部には次の課程が想定された。その他にもまだ多数考えられる。

学部	将来の職業等	ボランティアの内容
保育・教育学部系	教員・保育士	こどもの遊びと学習支援等
社会福祉系	社会福祉士等	介護等
体育学部系		スポーツ・レクリエーション等
看護系	看護職	健康相談、軽度の傷病手当等
理学部系		環境調査・地質調査補助等
建築・土木系	建築士	家屋被害調査補助等

実際、平成7年の阪神淡路大震災、平成19年新潟県中越沖地震でも大学生のボランティアが多数活躍していた。しかしながら自分の専門に近い形でのボランティア活動は少なく、建築系や看護などの一部を除き、多くは学生単独で被災地に入り活動していた。

看護系大学の場合、教員が看護師または保健師として被災地で活動したことにより、教員の指導の下学生も現地で活動していた。建築系も理学系も調査補助に関しては教員とともに被災地に入り同様に活動していた。これらの活動はボランティアというより「学ばせていただいた」とも考えられる活動ともいえよう。



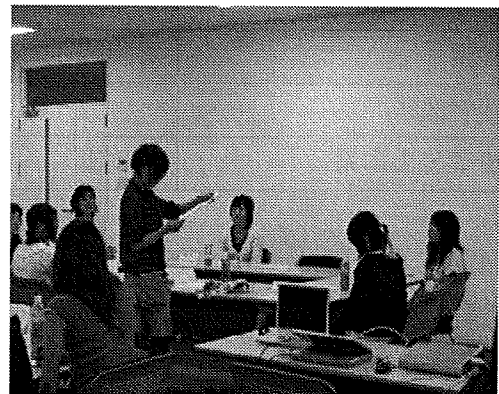
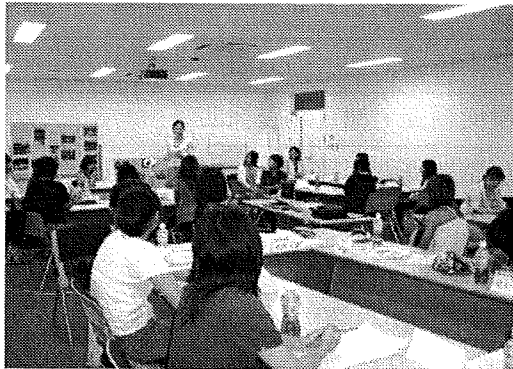
ボランティアによるこどもの遊び支援

#### 【看護系大学のボランティア育成】

看護系大学では「災害看護」について学ぶ機会があるが、これはボランティアとしての育成ではなく、教科のひとつである。しかしこれらの知識を学生時代はボランティアとして生かすことが出来ると考えられる。その前段階として、ボランティアとしての心構えや平常時の予防活動や防災訓練、防災意識の啓発に触れておくことが必要であろう。必要に応じ大学の所在する自治体の防災訓練の参加や、消防署が主催する普通救命救急の講習会への参加等で学生を意識付けさせることもできる。

#### 【愛知県看護系大学の場合】

愛知県下看護系7大学では看護学生としてボランティア活動が協働でできるようネットワークづくりを平成18年度からしてきた。その一環として、平成19年度7大学代表学生による「災害ボランティア代表学生の交流会」を開催した。当日災害ボランティア先進大学の活動報告や「災害時自分たちに出来ること」というテーマでディスカッションした。



#### 【まとめ】

学生ボランティアの導入には大学教員とともに行う専門的支援(ボランティアとはいえないかもしれないが)と現地のニーズに応じた活動の2種類が考えられる。学生にとっては社会人の一員となる前に、ボランティア活動により社会貢献について考える機会があることは有益であり、また大学にとっては学生のボランティア活動を通し社会貢献できるともいえる。

## 地震発生時の人的ネットワークにおけるボランティアの役割と教育

分担研究者 三輪 眞知子（浜松医科大学）  
研究協力者 原岡智子（浜松医科大学大学院生）  
仲井宏充（佐賀県伊万里保健所長）  
村田千代栄（浜松医科大学健康社会医学講座 助教）  
野田龍也（浜松医科大学健康社会医学講座 助教）  
梅籐薫（静岡県西部地域西部防災局 保健師）  
今福恵子（静岡県立大学 短期大学部 助教）

### 要 旨

目的：地震発生時、被災地外の一般ボランティアの活動内容が被災者の健康回復と生活の立て直しに関与しているか検討する。

方法：新潟中越沖地震発生 1 ヶ月後柏崎市における現地調査、柏崎市議会自治研究会が実施した町内会アンケート調査結果、日本公衆衛生学会での当研究班によるサテライト緊急集会シンポジウム内容を検討し結果をとりまとめた。

結果：1.被災者の健康回復と生活の立て直しに関与する一般ボランティア活動は市災害ボランティアセンターを中心にした活動、コミュニティセンターを中心にした活動があった。  
2.市災害ボランティアセンターを中心にした一般ボランティア活動は発災直後、避難所や個人宅を回り、ニーズの掘り起こしや活動の PR を行っていた。  
3.コミュニティセンターを中心にした一般ボランティア活動はコミュニティセンターが町内会との連携をとり、一般ボランティアが地域に出向いて地区内の瓦礫の片付けを行いながら、地区住民の健康ニーズを把握し、専門家チームにつなげていた。  
4.町内会では、発災直後、町内会を中心に自助対応していた。しかし、在宅の高齢者、障害者等への支援は町内会のみで支援できない場合もあった。  
5. 一般ボランティアに対する安全衛生管理が不十分であった。

結 論：被災者の健康回復と生活の立て直しに被災地外の一般ボランティアの担う役割は大きい。役割が発揮できる条件は、被災者の健康・生活支援のニーズへの迅速な対応をするために、ボランティアコーディネーターの存在と危機対応能力及び指揮力、専門家チームや町内会との協働が考えられた。また、公衆衛生分野は一般ボランティアの安全衛生や公衆衛生について施策化する必要があると考えられた。

### A. 研究目的

災害発生直後から、多くの一般ボランティアが、被災地に入って被災者の身近なところで支援活動を行い、復興には必要不可欠の存在になっている。そこで、新潟県中越沖地震を通して、被災者の健康・生活支援に関わる一般ボランティア活動のあり方を検討する。

### B. 研究方法

I 新潟県中越沖地震発生約 1 ヶ月後の柏崎市における現地調査（インタビュー・地区踏査）時

期：2007 年 8 月 18～20 日

II 柏崎市町内会長へのアンケート（柏崎市議会自治研究会平成会が実施）

1. 対象

155 町内会の町内会長 300 人

2. 調査内容

町内会の体制、在宅の高齢者や障害者等への支援体制、ボランティア支援など。

III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

## C. 研究結果

### I. 新潟県中越沖地震発生約1ヶ月後の柏崎市における現地調査

#### 1) 調査対象の市の概要

人口 93,694 人、世帯数 33,845、高齢化率 26.2% (2007.8 末)

#### 2) 市の被災状況

発生：2007年7月16日10:13、震源地：新潟県上中越沖・深さ10Km、規模M6.6、人的被害：死者10人、重軽症者1,339人、家屋被害：全壊791棟、半壊2,299棟、一部損壊24,143棟

#### 3) 被災地でのボランティア活動

(1) 市災害ボランティアセンターを中心にした一般ボランティアの活動（災害ボランティアセンター関係者A氏、避難所関係者B氏、避難所生活者C氏のインタビュー結果）

当初、ボランティアセンターやボランティアの事を被災者が知らず、ニーズが少なかったので、避難所や個人宅に回り、ニーズの掘り起こしや活動のPRを行った。被災者は、震災2～3日目までは食・衣に関するニーズが多く、少し落ち着いて来た頃から、家の片付けを始めた。活動の依頼が多かったのは家の片付けだったが、倒壊危険家屋には入れなかった。避難所での活動は、水の運搬の手伝い、配食の手伝い、配給時の誘導、食中毒予防の呼びかけ、物資の管理、床・仮設トイレの清掃、ゴミの整備、等であった。避難所生活者は、ボランティアへの電話依頼の面倒さや、乳幼児など子どもの世話をするボランティアがいないことへの不満があった。

(2) コミュニティセンターを中心にした一般ボランティアの活動（コミュニティセンター関係D氏、コミュニティセンター内のボランティアコーディネーターE氏、専門ボランティアF氏・G氏のインタビュー結果）

すべてのボランティア活動はコミュニティセンターが町内会との連携をとって、ボランティアと町内会長・役員と一緒に地区を回っていた。常に地域に密着していたので、活動しやすく、経験あるボランティアコーディネーターから予測されるニーズに対して指示が明確にあり、早く対応できた。発災6日目から、ニーズの把握とボランティアのPRのため地区内の道路や広場等で瓦礫の片付けを行い、その後個別のニーズに合わせた

活動を行った。健康面でニーズがある被災者は、コミュニティセンターの避難所に駐在している派遣保健師等の専門職が訪問等でフォローした。被災者の健康把握は専門家の指示のもとでチェックシートを使って一般ボランティアが聞き取りを行い、専門家につなげていくことで対応は可能との提言があった。

### II 柏崎市の町内会長へのアンケート結果（柏崎市議会自治研究会平成会が実施）

153人の町内会長が回答（回収率51%）。

#### 1. 町内会長が実施したこと

- 1) 住民の安否確認…特に災害弱者
- 2) 避難所への避難誘導
- 3) 被災状況の把握と防犯…町内パトロール
- 4) 水、食料の調達
- 5) 町内会における災害対策本部の立ち上げ
- 6) 行政と避難所との連絡
- 7) 被災者の手によるボランティア活動
- 8) 広報活動…集落放送、連絡ボード、広報車

#### 2. 発災直後町内のみで実施したこと

- 1) 家屋倒壊で閉じ込められた親子の救出
- 2) 夜間パトロール
- 3) 自衛隊到着まで炊き出し3日間
3. 在宅の高齢者、障害者等への支援
- 1) 災害時用支援者名簿により確認作業を行った
- 2) 民生委員・健康推進員や消防団の協力により対応した
- 3) 向い三軒両隣の意識で対応した
- 4) 町内のボランティアで対応した
- 5) 町内会長等の役員が行った
- 6) 自分の年齢等のこともあり町内会としては何も出来なかった

#### 4. ボランティアについて

- 1) ボランティアの人に助けられ感謝している (93件)
- 2) ボランティアの受入窓口の問題あり (8件)
- 3) 有償のボランティアがあってもよい
- 4) 避難所からのボランティア活動についてのお知らせが町内会に届かず利用できなかった。
- 5) ボランティアリーダーを各地で育成できたらと思った



### III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

1. ボランティアに対する安全衛生の管理が急務である。  
内閣府防災ボランティア活動検討会メンバーでもある。その中で、ボランティアの安全管理が必要だというメンバーで、有志の会として安全衛生部会が発足した。
2. 市民ベースでやっているボランティア活動  
公衆衛生関係者の皆様、医療関係者の皆様には是非お願いしたい、知って頂きたいこと。
  - 1) ボランティア活動というものは本当に自主的なものであるので何の災害適応もされない。
  - 2) 自己完結ができる人たちがばかりがボランティアとしてやってきているわけではなく、熱意と情熱だけで何も考えずに来て怪我をしていく人たちがたくさんいる。また、大学や高校は、全く指導もせず丸投げで被災地に学生を行かせ、被災地でのボランティア活動をすることで単位とするのは止めてほしい。
3. ボランティアセンターに対する安全衛生
  - 1) ボランティアセンターに対する安全衛生のアンケート調査結果では「怪我有り」は36%で具体的には作業中の怪我が圧倒的に多く、それから熱中症、過労とか睡眠不足、持病の悪化であった。
  - 2) 災害発生時に医療的なケアの目を一般ボランティアに対しても向けていただきたい。
  - 3) 一般ボランティアもやはり二次被害がある。二次災害を防ぐために、現場で安全衛生や公衆衛生について指導できる人材が必要である。

#### D. 考察

##### I. 新潟県中越沖地震発生約1ヶ月後の柏崎市における現地調査について

被災者の健康・生活支援の現ニーズと予測ニーズに対し、いかに迅速に活動を行うべきかが重要である。そのためには、早期の一般ボランティアによる地区訪問で、被災者のボランティア活動に対する認知や、ニーズの把握を行う必要があると考えられる。また、一般ボランティア活動を左右するのは、ボランティアコーディネーターの危機対応能力と指揮力、専門家や地区組織との協働と考えら

れた。

### II 柏崎市の町内会長へのアンケート結果（柏崎市議会自治研究会平成会実施）

町内会は町内会長を中心に行政、ボランティア等の支援が入るまで必死に頑張っていた。しかし、在宅の高齢者、障害者等への支援については町内会のみでは限界があり、行政、当事者の会等との連携が必要であると考えられた。

一方、一般ボランティアに助けられたと感謝する住民が多かった。しかし、一般ボランティア活動の周知が不十分で被災者が利用できなかったことから、今後は一般ボランティア活動に対する住民への周知を災害前から行っていくことが必要であると考えられた。

### III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

一般ボランティアに対する安全衛生の管理が急務で、公衆衛生分野は一般ボランティアの安全衛生や公衆衛生についての施策化が必要であると考えられた。

#### E. 結論

被災者の健康回復と生活の立て直しに被災地外の一般ボランティアの担う役割は大きい。

被災者の健康・生活支援のニーズへの迅速な対応をするためには、ボランティアコーディネーターの存在と危機対応能力及び指揮力、町内会と一般ボランティア、専門家チーム等との協働が必要である。

公衆衛生分野はボランティアの安全衛生や公衆衛生についての施策化が必要である。

#### F. 研究発表

一部を日本健康福祉政策学会（平成19年12月8・9日）にて発表

#### G. 知的財産の出願・登録状況

なし

## 感染症危機管理ボランティアが果たすことのできる役割

分担研究者 福永 一郎（保健計画総合研究所）  
研究協力者 中瀬 克己（岡山市保健所）  
尾崎 米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野）  
糸数 公（沖縄県健康増進課）  
星川 洋一（香川県健康福祉総務課）  
尾島 俊之（浜松医科大学健康社会医学、主任研究者）

### 要 旨

**目 的：**感染症危機管理において、地域組織・ボランティアが果たすことのできる役割と、そのために必要な要因について検討する。

**方 法：**1. 分担研究班内にて討議を行い、分担研究者の責任において、感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討を行った。  
2. 感染症危機管理が必要な代表的な感染症を選び、感染症危機管理体制におけると市民、ボランティアの動きについて、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について検討した。  
3. わが国における地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例を調査し、感染症危機管理における地域組織・ボランティアの役割について実証的検討を行った。

**結 果：**1. 感染症危機管理対策の成否は地域力に依存する。そのため、地域組織・ボランティア活動の活性が対策の成否を左右する。

2. 地域組織・ボランティア活動には高度な正確性と緊急性が必要であり、勃発時は行政による適切なコントロール下での適材適所的な役割分担が必要である。一方、平常時は自律的な地域組織・ボランティア活動が望まれ、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められる。

3. 代表的な感染症危機管理と市民、ボランティアの動きとして、新型インフルエンザ、ウエストナイル熱、感染性胃腸炎を選び、感染症危機管理体制におけると市民、ボランティアの動きについて検討、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について分類できた。

4. 地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例として、関西国際空港対岸地区である大阪府田尻町のウエストナイル熱媒介蚊対策事例を調査した。

地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策を成功させるための要因は、「住民組織の維持」「住民内のリーダーの存在」「住民への分かりやすい説明」「過度の心配を起こさない説明責任行使」「啓発を通じた行政職員の参加意識」であった。住民の組織的活動が存在し、行政との協働がある地域においては一定程度の成果が期待できる。

**結 論：** 感染症健康危機管理において地域組織・ボランティアの活用は有用である。地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策を円滑に行うには、地域力が必要であって、地域力の維持醸成、対策への地域住民の理解との参加が必要である。また、平常時対策への地域組織・ボランティアの自主的・積極的関与、地域資源の整理とシミュレーション、専門ボランティアの育成、勃発時の確実な行政コントロール下における、ボランティア・地域組織による適切な役割分担、などの要因に注意する必要がある

## A. 研究目的

感染症危機管理は、行政組織や関係機関等の資源だけでは十分に稼働できるとは言い難い。このため、地域資源として地域組織・ボランティアの役割が期待される。しかし、現状では、感染症危機管理における地域組織・ボランティアの活用に関しては十分に検討されていない。

本分担研究班では、感染症危機管理における包括的な管理体制を目的として、感染症危機管理における地域組織・ボランティアの果たすべき役割について基礎的な検討を行い、感染症危機管理における地域組織・ボランティアの活用についての基礎的な理論と方法論について構築を試みる。

なお、本分担研究班は、災害時以外の感染症危機管理を対象としている。

## B. 研究方法

以下の各項目において研究を実施した。

1. 感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討(福永、中瀬、尾崎、糸数、星川、尾島)

分担研究班内にて、班会議およびメーリングリストにておいて討議を行い、分担研究者の責任において、感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討を行った。検討内容は分担研究者(福永)の責任において整理した。

2. 代表的な感染症危機管理と市民、ボランティアの動き(星川・糸数)

「1. 感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討」における検討結果に基づき、感染症危機管理が必要な代表的な感染症として、

1) 新型インフルエンザ(全国的に流行し、社会機能のマヒも予想されるもの)

2) ウエストナイル熱(人一人感染はないがベクターコントロールの必要なもの)

3) 感染性胃腸炎(感染力は強いが重症化は少なく、施設内など局地的に流行するが、地域におけるパニックを引き起こすもの)

を選び、感染症危機管理体制におけると市民、ボランティアの動きについて検討、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について、分類し、机上シミュレーションを行った。

3. 地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例(尾崎、中瀬) わが国における地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例として、関西国際空港対岸地区である大阪府田尻町におけるウエストナイル熱媒介蚊対策を調査し、感染症危機管理における地域組織・ボランティアの役割について実証的検討を行った。

## C. 研究結果

1. 感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討

1) 事前検討

検討を行う前に、分担研究者により既存資料と考案により事前検討を行った。末尾表1にその内容を示した。以下のような観点から討議を進めることが有用と思われた。

- a. 地域組織活動の活性化が重要である。
- b. 地域組織とボランティアでは役割が異なる

かもしれない。地域組織活動と密接な関連があると考えられるので、狭義のボランティアのみを議論するのではなく、「地域で活動しうる組織の動き」としてとらえるべきである。住民、ボランティアの活動には、その性格に応じた役割があると思われ、ある程度の類型化が必要である。

c. 専門家のボランティア集団（医療活動 NPO 等）は、免状ないしは専門技能をもっている集団であり、いろいろな役割が期待できる。予防接種、PTSD 対策等。

## 2) 基礎的検討

班会議およびメーリングリストにておいて討議を行った。

### (1) 危機管理と人の動きに関する概説

討議ではまず、中瀬により、国際的な健康危機における非政府部門・ボランティアの役割についての紹介がなされた。

#### a. 難民キャンプにおける健康危機管理

(UNHCR 国連難民高等弁務官事務所緊急対応ハンドブック 第2版)

難民支援のガイドラインによれば、難民キャンプにおける健康危機管理はヘルスビジター（一般人のボランティア）、ヘルスポスト（専門職のボランティア。コーディネーターが役割）を配し、2万人くらいを1単位として配置し、NGO (Non Government Organization) が運営する。「保健サービスの開発と提供には難民を必ず参加」「基本的な保健教育を推進し、難民のヘルスケアワーカーを育てる」「保健小委員会の活動」「NGO の選択」「外部者が教えるよりも訓練を受けた難民の教師や信望の厚い年長者が仲間に教えるほうがよい」など、難民支援における NGO の活動に関して重要なキーワードが得られた。

b. 日本赤十字社のスフィア・プロジェクト（人道憲章と災害援助に関する最低基準）

人道的見地により、また、支援を政治・外交的な手段として用いないコンセプトで作られた災害援助に関する国際的な標準プログラムである。

これらの事例や方法論がそのままわが国における感染症健康危機管理にあてはまるわけではないが、今回基本的な考え方を検討する材料として貴重なものとなった。

### (2) 検討結果

検討により、以下の知見を得た。

① 感染症危機管理対策の成否は地域力に依存する。そのため、地域組織・ボランティア活動の活性が対策の成否を左右する。

感染症危機管理は、地域における防疫機能と密接な関係を持っている。「防災」「防犯」「防疫」の3つの「防」は、地域社会の紐帯（組織力）や、構成員（住民）の個々の能力レベル、および有事の潜在的な活動能力（これらを総合的に称して「地域力」と呼ぶ）に依存している。

感染症危機管理における地域力は、「平常時に活動している地域力」と、感染症勃発時に「即応でき、動ける地域力」の両者が必要である。

「平常時に活動している地域力」は防疫レベルの水準維持と監視であり、感染症勃発時には、地域において動ける組織の存在と活性および地域をまとめる力が必要であり、潜在的に地域組織を動かせる仕組みを保有していることが重要である。

一方、一般にボランティア組織は、地縁的結合の崩壊によって地域組織が弱体し機能が十分に果たせなくなった現状において、それを代

替するシステムとして位置づけられることが多く、ボランティア活動を、従来の地域組織活動に替わる地域社会での新たな相互扶助の仕組みととらえることが可能である。

今回の検討上は、地域組織とボランティアを分けて扱い、前者は地縁的結合により成立している旧来からの地域での組織的結合およびそれから派生した組織、後者は地縁的結合によらない組織的結合（地域社会に本拠を置いて活動しているか否かを問わない）として扱うのが適当である。

② 地域組織・ボランティアの類型として、  
a. 専門ボランティア、b. 一般ボランティアおよびc. 地域組織に分かたれ、専門ボランティアはさらに ア. 専門職ボランティア、イ. 一般人だが専門的知識・技倆を有するボランティアに分かつことが可能である。

感染症危機管理時、ことにパンデミック時には、発生地域外からボランティアが来ることは想定しにくく、また、専門性についても、災害におけるような「ボランティアの専門家」は、感染症（災害に併発するものを除く）に対するボランティアを考える場合には、わが国においては現実的ではない。むしろ、専門職ではないが医療分野において専門性を有するボランティアの活用が重要である。従って本分担研究班では、主任研究者報告書（主に災害時における健康危機管理を想定）とは異なる分類を採用した。

#### a. 専門ボランティア

##### ア. 専門職ボランティア

専門分野に関する基礎的な素養（教育）があり、専門トレーニングを受けた専門職によるボランティアを指す。

詳しく分けると、非常にスペシャリストである者と、ジェネラリストであるが一定の専門能力を期待できる者に分けられる。

例) 非常にスペシャリストである者・・・感染症の専門トレーニングを受けた医師、看護師、保健師等

ジェネラリストであるが一定の専門能力を期待できる者・・・開業医、保健師等

イ. 一般人だが専門的知識・技倆を有するボランティア

一般人であるが、ある程度の専門的トレーニングを受け、一定の専門的役割を果たすことができると考えられるボランティアを指す。

例) 病院等が養成した医療ボランティア

#### b. 一般ボランティアおよびc. 地域組織

専門的知識を有しないか、限られた専門的知識のみを付与されているボランティアないしは地域組織を指す。なお、すでに述べたように地域組織とボランティアは、基本的には区別して用いる。

例) 限られた専門的知識のみを付与・・・介護ボランティア、愛育班員等

なお、感染症勃発時ことにパンデミックに際しては、発生地域外からボランティアが来ることは考えにくい。地域組織は各地域に固有の組織であり、一般ボランティアも地域内で活動するものが主体となると考えられる。専門的なボランティアに関しても、感染症が小地域にとどまっている場合は地域外から来る可能性があるが、広い地域に流行した場合は、地域内の資源が主力となる。

#### ③ 地域組織・ボランティア活動には高度な

正確性と緊急性が必要であり、勃発時は行政による適切なコントロール下での適材適所的な役割分担が必要である。一方、平常時は自律的な地域組織・ボランティア活動が望まれ、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められる。

地域組織は、緊急性は期待できるが正確性は担保されにくい。在野のボランティアは、その所在、構成員の質（教育レベル、専門性）、組織化の程度がさまざまであり、この両方に注意が必要となる。

また、地域組織・ボランティア活動の指向性からみると、地域組織は、その活動の本質がまず自助（地域内構成員の自助）であり、ついで共助であって、また、行政の指揮命令系統化に置かれることにあまり抵抗はない。加えて地域組織にはいわゆる「地域の縛り」による他律性がある。ただし、活動の正確性に難がある。

一方で、在野のボランティアは地縁や「地域の縛り」などとは関係なく、自分に依って活動する（組織の活動目的、使命感、性向、思想、信仰、社会的立場等）。一般に自律性が強く、他者のコントロールを受け入れることに難があることがある。

感染症の有事時は、各組織が担った役割を確実に遂行することが求められ、活動が自律的すぎるとかえって困るという問題を抱えている。

感染症危機管理においてボランティアを活用するには、ボランティアに対して「今しなければならないこと」の認識の統一と、コントロール下での役割分担が必要となる。一方、地域組織は、役割分担を受け入れることは容易であるが、活動の正確性の維持（正確性をあまり必要としない任務のみを割り振ることを含め）に

十分な配慮を要する。

わが国での感染症危機管理では、有事時のコントロールタワーは行政となり、ボランティアや地域組織の役割は、高度に管理されたものになる。地域組織・一般ボランティアについては地域内資源が主体となり、専門ボランティアについては地域外部、地域内部の資源の両方が考えられるが、両者の役割分担が比較的明瞭になる。

一方で、平常時のボランティア、地域組織活動においては、適切な専門家のバックアップのもと、正確性が確保され公共の福祉に反しない限りは、各組織の自律的な活動はむしろ求められてもよい性格を持つ。

従って、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められる。

上記の検討をもとに、地域組織・ボランティアの役割について、具体的に例示を試みた。

以上の詳細は、資料 II-4-1「感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討」報告に記した。

## 2. 代表的な感染症危機管理と市民、ボランティアの動き

### （1）感染症対策の特殊性

感染症対策は、専門性が高く、感染拡大の危険性もあり、ボランティアの活動としては取組が難しい分野である。危機管理の対象となる感染症はその性格、対処方法が多岐にわたるが、平常時や、パンデミック時であっても人一人感染のないものや、感染の危険性の少ない分野については、一般ボランティア・地区組織の活動も考えられる。一方、パンデミックの予想され

る感染症は、専門ボランティアの活動がことに重要である。

前述のように、勃発時は行政による適切なコントロール下での適材適所的な役割分担が必要である。また、平常時は自律的な地域組織・ボランティア活動が望まれ、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められるので、関係者間で、役割分担の確認や研修の実施など、事前に十分検討・準備しておく必要があり、それぞれの地域ごと、感染症ごとに、必要と考えられる具体的なボランティア活動内容について整理、検討しておくことは有用である。

## (2) ボランティア活動の分類表の作成

ここでは、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について、分類を行った。ボランティア活動については、さらに一般ボランティアおよび地区組織と専門ボランティアの2つに大きく分けて整理した。

分類表を作成する際には、地域の実情を十分に把握・考慮した上で、必要と考えられる活動内容について、できるだけたくさん、具体的に記載することが重要である。

また、現状での対応の可能性について、

- 1) 従来からすでに行われているもの
- 2) 既存の組織等で対応可能なもの
- 3) 必要だが対応できる組織のないもの

に分けて検討・整理することも有用である。

地域ごと、感染症ごとにこのような分類表を作成することによって、

- 1) 各組織の役割分担と連携・連絡体制の確

認

2) 各地域で不足している部分の確認(問題点指摘ツール、チェックリストとしての活用)

3) 事前演習(シュミレーション) ツールとしての活用

4) 災害時の防疫対策等への応用

5) 地域における各種感染症予防計画、各種保健計画等の内容充実・強化

など、様々な効果や活用が期待される。

(3) 代表的な感染症に対するボランティア活動の例

今回、代表的な感染症として、次の3つの感染症を選び、分類表の作成を試みた。

1) 新型インフルエンザ(全国的に流行し、社会機能のマヒも予想されるもの) **末尾表2**

新型インフルエンザは、パンデミック時には人口の約1/4が感染し、入院患者も一気に増加するため、医療機能だけではなく社会機能の維持も危ぶまれている。また、全国(全世界)各地で同時に発生するため、地震等の災害発生時と違って他の地域からの支援やボランティア派遣なども期待できないということが想定される。対策としては、平時から感染予防対策を身につけ、発生初期の公衆衛生対応によって流行拡大を遅らせることにより、健康被害の規模を社会生活への影響を抑えることが可能になると言われている。現在、各地で保健医療や検疫関係者などを中心に患者発生時のシミュレーションが行われているが、今後はパンデミック時の市民生活への影響も想定し、ボランティア活動も考慮したシナリオによる訓練も必要になるとと思われる。

具体的な活動例として、一般ボランティア・

地区組織では、咳エチケットの普及、生活費必需品の配給、社会機能維持の補助要員等が、専門ボランティアでは、スタッフ対象の研修や教材開発、疫学調査員、コールセンター等での相談受付スタッフ等が考えられる。

## 2) ウエストナイル熱（人一人感染はないがベクターコントロールの必要なもの） 末尾表3

ウエストナイル熱対策では、媒介蚊対策や個人防除策が重要となるが、各市町村における衛生昆虫防除の専門部署であった「衛生班」が解体された現在、各地方自治体が適切な媒介蚊対策を行うことが困難となってきた。そこで、大阪府のように、市、自治会、ペストコントロール協会等が連携して蚊の防除を行う、ウエストナイル熱媒介蚊対策シミュレーション事業をモデル的に実施し、事前訓練とともに課題の検討等行っている地域もある。

発生時のパニック防止のためには、平常時からウエストナイル熱に関する正しい知識や予防方法など基本的な事項を住民に対し積極的に提供しておくことが重要である。その上で、媒の駆除及び発生源対策については、地域の住民組織や施設管理者等と十分連携して実施する必要がある。特に、一人暮らしの高齢者宅など要援護者については、地域組織等ボランティア活動の支援も必要となろう。

また、地区衛生活動の弱体化が危惧される中、衛生部局だけでなく、校区美化運動や森林・河川の保護活動など、教育や農林、環境といった他部局と連携した活動が重要であり、関係者の役割分担等を明確にしたマニュアルやガイドラインの策定が望まれる。

具体的な活動例として、一般ボランティア・地区組織では、側溝・公園等の掃除、一人暮らし高齢者宅などの発生源対策、受診介助など要

支援者への生活支援等が、専門ボランティアでは、蚊の駆除・防除策の周知、相談受付、蚊の発生源マップの作成、健康調査等が考えられる。

## 3) 感染性胃腸炎（感染力は強いが重症化は少なく、施設内など局地的に流行するが、地域におけるパニックを引き起こすもの） 末尾表4

感染性胃腸炎は、感染力が強いため、高齢者施設や保育園などで発生すると集団感染となりやすく、施設サービスの停止や休園・休校、給食サービスの停止など、施設利用者やその家族にとって大きな問題となる場合がある。その場合、介護サービスや保育サービスの一部をボランティア活動によって補うことが想定される。また、関係機関や専門職ボランティアグループ等による、応援要員の派遣等も考えられる。

ただし、ノロウイルスなどは感染力が非常に強いため、ボランティアを介しての感染拡大防止に十分留意する必要がある。感染予防のための事前研修の徹底や、一般ボランティアの場合は健常者に対する活動に限定する等の配慮とともに、保健所等感染拡大防止対策を実施する行政組織の管理の下で、安全に効果的なボランティア活動が実施できるよう、事前に協議しておくことが重要である。

一方、感染性胃腸炎対策は、災害時の避難所等におけるボランティア活動においても課題となることから、平常時の研修や集団発生時の対応等は、大規模災害発生時の備え、事前訓練として捉えることも可能である。

具体的な活動例として、一般ボランティア・地区組織では、健常児の保育サービス、買い物代行等要支援者への生活支援等が、専門ボランティアでは、感染予防方策の研修、病児保育、病院・施設等の代替要員等が考えられる。



### 3. 地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例

航空機、船舶が停留する空港、港湾付近においては、日本には常在しない病原体が進入してくる可能性があるが、ことにベクターや鼠族による感染症は、通常の検疫活動だけでは十分にブロックできない可能性があるため、これらの侵入が予想される地域では、有事のための対応を取っておく必要性が高い。

関西国際空港対岸地区である大阪府田尻町において実施されている、住民参加を得たウエストナイル熱媒介蚊対策のシミュレーション事例の情報を把握し、現地へ赴き、大阪府担当者、泉佐野保健所担当者（2名）、田尻町担当者（2名）、住民代表（連合自治会長）への訪問面接調査を実施した。

田尻町では、府、保健所、町役場、住民組織（連合自治会、地区会）が協働で幼若ホルモン様薬剤配布による蚊防除を実施した。府が活動の必要性を判断し、保健所が対象地区選定、技術指導といった町支援を行い、町が主体となり、住民のボランティア参加を得て実施した。

日頃より、行政と住民の信頼関係が構築されており、円滑な事業受け入れが可能であった。感染症蔓延防止につながる平常時あるいはアウトブレイク前ぶれ期には、住民参加による媒介動物対策は可能であり、一定程度の効果が期待できる。住民組織の維持、住民内のリーダーの存在、住民への分かりやすい説明、過度の心配を起ささない説明責任行使、啓発を通じた行政職員の参加意識などが重要な促進要因であった。

詳細は「事例報告 ウエストナイル熱媒介蚊対策シミュレーションにおける住民組織の役割についての検討」報告に記した。

### D. 考察

考察は結果内において併せて行った。

### E. 結論

1. 感染症危機管理対策の成否は地域力に依存する。そのため、地域組織・ボランティア活動の活性が対策の成否を左右する。

2. 地域組織・ボランティア活動には高度な正確性と緊急性が必要であり、勃発時は行政による適切なコントロール下での適材適所的な役割分担が必要である。一方、平常時は自律的な地域組織・ボランティア活動が望まれ、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められる。

3. 代表的な感染症危機管理と市民、ボランティアの動きとして、ボランティア活動の分類表を作成した。感染症危機管理が必要な代表的な感染症として、新型インフルエンザ、ウエストナイル熱、感染性胃腸炎を選び、感染症危機管理体制における市民、ボランティアの動きについて検討、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について分類できた。地域ごと、感染症ごとにこのような分類表を作成することによって、各組織の役割分担と連携・連絡体制の確認、各地域で不足している部分の確認（問題点指摘ツール、チェックリストとしての活用）、事前演習（シミュレーション）ツールとしての活用、災害時の防疫対策等への応用、地域における各種感染症予防計画、各種保健計画等の内容充実・強化など、様々な効果や活用が期待される。

4. 地域組織・ボランティア活動を取り入れ

た感染症危機管理対策の事例として、関西国際空港対岸地区である大阪府田尻町のウエストナイル熱媒介蚊対策事例を調査した。

地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策を成功させるための要因は、「住民組織の維持」「住民内のリーダーの存在」「住民への分かりやすい説明」「過度の心配を起ささない説明責任行使」「啓発を通じた行政職員の参加意識」であった。

感染症アウトブレイクの防止活動における媒介動物対策は、重要で実効性を高める見地から、住民参加を得ることが必要で、住民の組織的活動が存在し、行政との協働がある地域においては一定程度の成果が期待できる。

5. 研究を総括する。感染症健康危機管理において地域組織・ボランティアの活用は有用である。地域組織・ボランティア活動を取り入れ

た感染症危機管理対策を円滑に行うには、地域力が必要であって、地域力の維持醸成、対策への地域住民の理解との参加が必要である。また、平常時対策への地域組織・ボランティアの自主的・積極的関与、地域資源の整理とシミュレーション、専門ボランティアの育成、勃発時の確実な行政コントロール下における、ボランティア・地域組織による適切な役割分担などの要因に注意する必要がある。

#### F. 研究発表

未発表

#### G. 知的財産の出願・登録状況

なし

## 表 1 事前検討内容

---

### 1. 感染症健康危機管理

感染症危機管理は、感染症により国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する業務である。

感染症危機管理においては、平常時の対策として監視業務、啓発業務があり、勃発時の対策として、その規模を把握し、地域に存在する保健医療資源を調整して、関連機関を有機的に機能させることが求められる。

行政機関においては、保健所は地域における健康危機管理の拠点であり、感染症危機管理がこれに含まれる。健康被害者の医療の確保、原因の究明、健康被害の拡大の防止に加えて、被害を受けた住民に対する健康診断及びPTSD対策を含めた心のケアのほかに、障害者、小児及び高齢者といった弱者対策が含まれる。ただ、これらの対策は、地域の資源を有効に活用した上で行われるべきであって、保健所に最も期待されている役割は、住民に医療サービスや保健サービスを直接提供することよりも、地域の医療機関や市町村保健センター等の活動を調整して、必要なサービスを住民に対して提供する仕組みづくりを行い、健康危機に対応する主体となることである。また、住民の主体的な役割を期待するならば、住民に健康危機管理の計画づくりへの参画を促すべきである。

### 2. 感染症危機管理について、地域組織・ボランティアの関係領域

#### ① 健康危機の発生の未然防止

未然防止の手段としては、健康危機管理を必要とする可能性の高い感染症に関する啓発、ことに日常生活と関係のある行為がひきおこすような感染症が重要である。

既知で治療法が確立していない感染症、未知の感染症の他に、一般的ではあるが危機を招く感染症としては、大規模に発生した二類、三類感染症（赤痢、腸管出血性大腸菌感染症等。食中毒が問題となる）、あるいは弱者に死をもたらす感染症で、大規模流行によって過剰死亡が増える（インフルエンザ、ノロウイルスなど）ものが含まれる。この点では、医療弱者等を扱っている施設等に対する感染症防止の啓発と、防止のための行動は重要である。

一般大衆が感染症に対する知識や対処方法を知らないことにより、健康被害を受けたり、あるいは社会不安が起こることへの対応が問題となる。また、ベクターコントロールをはじめとした環境衛生の組織活動が必要であるが、環境衛生活動を担ってきた地域組織活動が衰退している現状があるので、地域組織活動の活性化が伴わなければ、感染症危機管理対策は大幅にその力を減じることになると考えられた。

---

表1 事前検討内容（続き）

② すでに起こってしまった健康危機管理への対応の中で

勃発時の健康危機管理において、地域組織・ボランティアが担う可能性が考えられる機能は以下のようなものである。

a. 情報通信手段

情報を正確に把握する技術を持ったボランティアの養成は難しい。

b. 情報伝達

可能だが、情報がゆがまないようトレーニングが必要（情報は一元管理が大切）。情報がゆがめば、風評等による混乱が起こる。

c. 現場調査、検体試料収集、検査

行政や衛生研究所、関係機関の役割であり、ボランティアの役割としてはなじみにくいのではないか。

d. 住民の相談等

専門性の高いボランティアによるのであれば、可能性がある。

e. 医療確保

ボランティアによる交通整理は可能性がある。

f. 地域巡回

必要性の有無は別として、可能性がある。

g. 避難誘導

役割は担えるが（消防団等）、感染症では感染地域からの離脱や交通遮断等の時が問題。弱者対策として、安全な場所への搬送等のボランティアの担う役割が考えられる。

h. 必要物資の供給

ボランティアの役割として可能である。

i. 救護班、応援医療チーム

専門ボランティアをはじめとして何らかの役割を担える可能性あり。

j. 医療過疎地等への対応

専門ボランティアをはじめとして何らかの役割を担える可能性有り

l. 特殊な病態であってその治療方法等についての知見が一般的でない場合、発生事態に対する十分な説明及び不安の除去

地域でのパニックや風評が問題となる。何らかの役割は担えるが、公的権威の背景が必要。

m. PTSD対策

専門ボランティアでは、かなり担えそう。また、感染回復者によるピアカウンセリングも期待できる。

3. 研究班（主任研究者主催の）全体で、これまでに議論で出ているボランティアの役割の例

a. 感染症で行動が制限されている人に対する配食等のサポートケア

b. 感染症勃発時の、弱者に対する衛生キットの配布（SARS発生時の香港での事例等）

c. 医療ボランティア（一般人だが専門的知識をトレーニングされた人たち）

d. いわゆる専門家のボランティア集団（医療活動NPO等）

e. 災害現場等で従事するボランティアに対して感染症予防をトレーニングするボランティア

（福永 一郎）