

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。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（地域社会に本拠をお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(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」「啓発を通し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
-

表2 新型インフルエンザ対策に関わるボランティア活動の例

発生段階と想定される課題					
発生状況	平常時	発生時			
		発生初期	発生拡大期	パンデミック期	
対応フェーズ	～4A	4B	5B	6B	
医療体制	発生動向調査	発生動向調査			
	医療体制の整備	発熱外来の設置	重症患者の受入体制を確立する	医療資源・人材の確保	
	個人の感染防護策徹底	院内感染対策		火葬能力を超える死者の発生	
市民生活	関心を高め、備えを開始	注意喚起・普及啓発	不要不急の集会の自粛	市民は外出自粛を求められる	
	咳エチケットの普及	咳エチケットの普及	学校の臨時休校	食糧や生活必需品の確保する	
			通所施設の休止	ライフラインの維持	
必要とされるボランティア活動					
活動の具体例	一般ボランティア・地域組織	咳エチケットを普及する		社会機能維持者の活動を支える補助要員	
		各自治会で備蓄状況を確認する		いわゆる災害弱者を見回り支援する	
				休校中の子どもたちへの対応(自宅学習支援)	
				生活必需品を配給する	
	専門ボランティア	発生動向調査の補助要員としてタミフル配布や服薬率のモニターなど疫学調査員が必要			
		ボランティアスタッフ対象の研修や教材開発		病院で外来や病棟の運営に関わるスタッフ	
		コールセンター等での相談に対応するスタッフ		救急車等に代わり医療機関への搬送を手伝う	
		個人防護服の研修時にサポートする		遺体の保存作業に係る人員も必要になる	
これらの活動に携わる人材・関係機関					
一般ボランティアおよび地域組織	地区衛生組織	PTA			
	自治会	新型インフルエンザに既に罹患して回復した者			
	老人会、婦人会				
専門ボランティア	保健師OB等の有資格者				
	医学生・看護学生等				
関係機関	医師会	保健所	社会福祉協議会	地方衛生研究所	
	看護協会	大学医学部	介護福祉士会	国立感染症研究所	
	市町村	看護学校	タクシー協会等		

(※数公、星川洋一)

表3 ウエストナイル熱対策に関わるボランティア活動の例

発生段階と想定される課題					
発生状況	平常時	発生時			
		ウイルス発見 (国内)	患者発生 (国内)	ウイルス発見 (圏域内)	患者発生 (圏域内)
医療体制	医療体制の確認 ウイルス検査体制の確立 連絡調整体制の確保 疑い事例(帰国・入国者)の報告	疑い事例(国内)の報告 発生届けの報告	疑い事例(圏域内)の報告 発生届けの報告		
市民生活	ウエストナイルへの関心・備え 海外渡航者への注意喚起 地区衛生活動 環境保全活動	風評被害・パニック 相談の増加 医療機関受診者の増加 蚊の防除、発生源対策	薬剤による蚊・幼虫の駆除		
必要とされるボランティア活動					
活動の 具体例	一般ボラ ンティア・ 地域組 織	発生源対策(水溜りの除去、網戸の設置、草刈り、側溝の掃除等) 一人暮らし高齢者宅などの発生源対策 校区美化運動 公園等の清掃 森林、河川保護活動 小規模ため池の保安全管理 死亡野鳥の届け出	適切で正確な情報提供 受診介助などの生活支援 一人暮らし高齢者宅などの発生源対策、駆除		
	専門ボラ ンティア	蚊の防除、発生源対策等の予防策の周知 ウエストナイルに関する情報提供 健康に関する相談受付 蚊の防除に対する相談受付 蚊の発生源マップ作成	個人の蚊の防除策、駆除方法の積極的な提供、注意喚起 発生源対策・蚊の駆除 健康に関する相談受付 蚊の防除に対する相談受付 健康調査		
これらの活動に携わる人材・関係機関					
一般ボラ ンティアおよび 地域組織	地区衛生組織 自治会 PTA 母子愛育会	老人会、婦人会 森林保全ボランティア 野鳥の会 獵友会			
専門ボラ ンティア	保健師OB等の有資格者				
関係機関	医師会 看護協会 市町村 保健所 地方衛生研究所 家畜保健衛生所	農協 森林組合 水利組合 検疫所 国立感染症研究所 日本環境衛生センター	害虫防除業者 ペストコントロール協会 ビルメンテナンス協会 マスコミ		

(※数公、星川洋一)

表4 感染性胃腸炎対策に関わるボランティア活動の例

発生段階と想定される課題				
発生状況	平常時	発生時		
		散発発生	施設内集団発生	多施設集団発生
医療体制	発生動向調査 院内感染対策	発生動向調査 院内感染対策 重症患者の受け入れ体制	集団発生事例の報告	
市民生活	関心・備え 手洗い、うがい	手洗い等の徹底 早期受診	休園・休校 給食サービス停止 介護サービス停止	
必要とされるボランティア活動				
活動の 具体例	一般ボ ランテ ィア・地 域組織	予防方策の普及・啓発	注意喚起 予防方策の徹底	健常児に対する保育ボランティア 買い物代行等要援護者への生活支援 一人暮らし高齢者等の見回り支援
	専門ボ ランテ ィア	ボランティアスタッフ対象の研 修や教材開発	相談受付 適切な情報提供	給食・配食ボランティア 専門ボランティアによる病児保育 病院・施設等の代替要員
これらの活動に携わる人材・関係機関				
一般ボラン ティアおよび 地域組織	食生活改善推進協議会 母子愛育会 自治会 老人会、婦人会 PTA	介護予防サポーター 子育て支援ボランティア		
専門ボラン ティア	専門職による医療・介護ボランティアグループ 保健師OB等の有資格者			
関係機関	医師会 看護協会 栄養士会 老人福祉施設協議会 老人保健施設協議会	市町村 保健所 介護福祉士会 社会福祉協議会	地方衛生研究所 国立感染症研究所	

(※数公、星川洋一)