

地域における健康危機管理における ボランティア等による支援体制に関する研究

研究代表者 尾島 俊之（浜松医科大学健康社会医学教授）

研究要旨

健康危機管理におけるボランティア活動の安全衛生や効果的な活動に関する現状及び課題と解決策を明らかにすることが目的である。全国調査及び柏崎市の町内会長調査、その他種々の郵送調査及びインタビュー調査等を行った。災害ボランティアの安全衛生について改善が見られているものの、自主防災組織活動を含めて安全衛生確保に関する課題は大きい。また、自主防災組織と被災地外からの災害ボランティアの活動は一定の協働が行われているものの、より連携を図る必要がある。新型インフルエンザ対策に関するボランティア活動等の検討はほとんど行われていない。保健医療関係者は、ボランティアとの協働、ボランティアの安全衛生に関する支援等をより強化すべきであると考えられる。

A. 研究目的

自主防災組織等の地区組織や被災地外からの災害ボランティアの活躍は、近年の震災等の健康危機発生時に注目されている。一方で、平成9年のナホトカ号海難・流出油事故の際には、5名のボランティアが活動中に死亡されるなど、活動中の傷病の発生等の安全衛生上の問題がある。また、地区組織と被災地外からの災害ボランティアの連携が不十分なために、折角大勢のボランティアがいても効果的な活動が行えなかった事例などが指摘されている。そこで、それらの課題に関する現状と改善策を明らかにし、研究成果を普及することにより、行政・関係機関・住民等がより確実に健康危機に対応できることに資することが目的である。

B. 研究方法

各研究分担者等により種々の研究を並行して行った。主な実施内容は下記の通りである。

(1) ボランティア活動に関する全国調査（主担当：尾島）

全市区町村から1/2抽出し、市区町村の自主防災組織担当部局（自主防）及び社会福祉協議会ボランティア活動担当者（社協）を対象として、ボランティア活動の状況や平常時の備えに関する郵送調査を行った。回収数は、自主防 833 (92.0%)、社協 801 (88.5%)であった。（資料 I-1）

(2) 原子力災害時のボランティア活動の課題と効果的な活動方策の検討（主担当：早坂）

原子力災害時のボランティア活動に関して、静岡県御前崎市等へのインタビュー調査、その他の情報収集を行って検討した。

(3) 災害を念頭においた平常時及び危機時のボランティア支援の具体的方法（主担当：岩室）

平常時の健康づくりや介護予防等の様々な活動が災害を含めた多分野の活動と協働している事例として、東京都町田市、神奈川県秦野市等の例を分析検討した。

(4) 災害ボランティアの安全衛生、ボランティア向け教育教材の開発（主担当：洙田）

平成 19 年（2007 年）能登半島地震、平成 19 年（2007 年）新潟県中越沖地震等の被災地や環境省においてヒアリング等による実態調査を行い、災害廃棄物処理を含めて、災害ボランティアの安全衛生に関しての検討を行った。

(5) ゲーミング・シミュレーションを利用した啓発ツールの開発（主担当：堀口）

ボランティア活動において直面する諸問題への判断力向上のための啓発ツール（クロスロード）について、多数の設問の作成、試行、ブラッシュアップを行った。

(6) 地区組織の健康危機対応支援ツールの開発（主担当：鳩野）

兵庫県・神戸市・新潟県の保健師を対象として、昨年度に作成したツール試作版の妥当性に関する調査を行った。回収数は 171（33.9%）であった。

(7) 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（主担当：三輪）

難病患者へのボランティア支援やその他の災害準備状況について、10 名へのインタビュー調査及び 182 名への質問紙による郵送調査を行った。質問紙調査の回収数は 98（53.8%）であった。

(8) 新潟県中越沖地震における町内会の活動に関する研究（主担当：原岡）

新潟県中越沖地震発災時の全町内会長を対象に、被災地外からのボランティアとの協働等に関する郵送調査を行った。回収数は 261（86.4%）であった。

(9) 水害におけるボランティア活動の現地調査（主担当：尾島）

平成 20 年 8 月末豪雨において特に被害が大きかった愛知県岡崎市での現地調査を行った。（資料 I-2）

（倫理面への配慮）

インタビューや郵送等の調査においては、研究の趣旨を説明し、協力の意思がある場合のみ行った。また、必要なものについては、倫理審査委員会の承認を受けて実施した。

C. 研究結果と考察

種々の調査により、多数の研究結果が得られたため、その一部を記載したい。

(1) 災害ボランティア活動の安全衛生

全国調査により、活動中における医療機関等での手当てが必要なケガや病気の発生経験を聞いた。自主防災組織による災害ボランティア活動が行われた 213 市町村のうち、ケガ等の報告は 2%の市町村のみで、46%は不明との回答であった。災害ボランティアセンターが開設された 76 社協のうち、29%はケガ等を経験していた。

市区町村自主防災組織担当部局により自主防災組織への安全衛生に関する研修を行っているのは、わずか 7%（定期的 2%、過去に実施 5%）のみで、86%は実施無しと回答した。一方で、自主防災組織活動に関して、保健医療専門職の助言・支援が必要とする回答は 68%に上った。

平成 19 年の地震被災地等へのインタビュー調査の結果、それよりも前の災害と比べてボランティアの安全衛生への配慮や活動環境は大きく改善されていた。しかしながら、災害廃棄物処理の活動等における問題点や、具体的な事故の事例など、今後の課題が明らかとなった。安全衛生小冊子は実際に災害時に使用され有効であることが明らかとなったが、若干の改善点も明らかとなった。

(2) 自主防災組織と被災地外からの災害ボランティアの協働・多分野間の協働・難病患者支援

柏崎市町内会長調査では、多くの町内会で町民と外からのボランティアとの協働活動が行われ、その内容としては、ごみの整理・収集・搬出、家の中の片付け等が多かった。一方で、20%の町内は何もしなかったと回答し、さらに20%はこの設問に無回答であった。町内会長が普段から震災時の被害を予測していた場合に、協働活動が行われやすいという結果が得られた。また、その被害予測は、講習会・研修会への参加経験との関連が強かった。

一方で、全国調査によると、市区町村自主防災組織担当部局と社会福祉協議会の連携は、ほぼ毎月という市町村は5%弱、年1回以上の市町村は15%程度と少なく、必要な時に50%弱、余り無い30%程度との回答が多い結果であった。町内会の現場では、一定の協働がなされているものの、司令塔同志の連携をさらに図っていく必要が有ろう。

道路管理・商工等を含めた多分野間の協働について、「住民主体の健康なまちづくり」という視点によって効果的な協働が行えると考えられた。また、健康づくり、介護予防、介護者支援などの、市町村保健師が日々関わっている住民組織や関係機関の活動が活発になるほど、

防災対策の効果が高まることが示唆された。

難病患者支援に関しては、町内会への連絡をしている患者は少なく、それは、病気を知られたくない、理解してもらえないという理由が多かった。一方で、学生ボランティアと交流し、学生に体験等を教えることによって、自分の存在価値が確認でき、援助を受けたい気持ちを表すことができた事例がみられた。

(3) 新型インフルエンザへの対応

新型インフルエンザ対策に関する自主防災組織の活動についての検討を行っている市町村はわずか3%であり、91%は検討していないと回答した。自主防災組織・自治会（町内会）等に行って頂く可能性があると思う活動としては、平常時の住民への普及啓発41%、流行時に電話等による健康状態の確認18%、発熱者宅の玄関先への食料等の配達7%であり、いずれも実施する可能性は余り無いとの回答が46%と最も多かった。新型インフルエンザ発生時には、行政による対応や、個人個人の自助努力だけによる対応では不十分であると考えられ、今後、自主防災組織の活動についても検討していく必要が有ろう。

(4) 普及啓発ツール等の開発

前年度に試作した地区組織の健康危機対応支援ツール「災害時の支援のためにー地区組織のみなさまへー」について、内容等の妥当性の調査を行ったところ、概ね妥当であるとの評価が得られた一方で、検討、修正を要する指摘事項も見られた。

災害ボランティアへの啓発ツールとして、ゲーミング・シミュレーションであるクロスロード災害ボランティア編を開発した。近々、出版できるよう準備を進めている。

D. 結論

地区組織及び被災地外からの災害ボランティアの活動について、平常時からの連携や、危機時における協働、また安全衛生への一層の配慮が必要である。保健医療関係者は、ボランティアとの協働、ボランティアの安全衛生に関する支援等をより強化すべきであると考えられる。地域の住民同士が知り合っておくことを始めとした平常時の備えが重要であろう。

E. 研究発表

- 1) 尾島俊之, ボランティア研究班. 災害におけるボランティアの役割. 保健医療科学 2008; 57(3): 245-251.
- 2) 尾島俊之. 健康危機管理におけるボランティアの意義と課題. 公衆衛生 2008; 72(4): 254-255.
- 3) Toshiyuki Ojima, Chiyoe Murata, Shinya Hayasaka, Tomoko Haraoka, Yosuke Shibata, Tatsuya Noda, Machiko Miwa Factors associated with participation in volunteer disaster response activities. The 18th IEA (International Epidemiological Association) World Congress of Epidemiology, Porto Alegre, Brasil, Sept 20-24, 2008.
- 4) June Okanoya, Ken Nakamura, Hiroshi Shinozaki, Norio Udagawa, Kazuyuki Nakagawa. Attempt of Development of the Safety and Hygiene Petit-Guide (handy guidebook) for Disaster Relief Volunteers. 10th International Congress of Behavioral Medicine (ICBM), Tokyo, 2008.
- 5) 原岡智子, 尾島俊之, 野田龍也, 村田千代栄, 早坂信哉. 地震災害時における地区組織と一般ボランティアのあり方についての検討～石川県能登半島地震の現地調査より～. 第54回東海公衆衛生学会学術大会, 静岡市, 2008,

p81.

- 6) 尾島俊之, 原岡智子, 早坂信哉, 村田千代栄, 野田龍也, 船橋香緒里, 三輪眞知子, 岩室紳也, 鳩野洋子, 福永一郎, 堀口逸子, 岡野谷純, 洙田靖夫. 災害時の地区組織と外からのボランティアの協働. 日本公衛誌 2008; 55(10 特別附録):317.
- 7) 中山貴美子, 鳩野洋子, 飯吉令枝, 尾島俊之. 地区組織による地震災害時対応支援ツール. 日本公衛誌 2008; 55(10 特別附録):320.
- 8) 三輪眞知子, 今福恵子, 尾島俊之, 上田真仁, 奥野ひろみ, 深江久代, 渡邊輝美, 早坂信哉, 村田千代栄, 野田龍也, 原岡智子. 難病患者の災害準備に関する実態. 日本公衛誌 2008; 55(10 特別附録): 317.
- 9) 原岡智子, 尾島俊之, 仲井宏充, 野田龍也, 三輪眞知子. 自然災害に対する防災行動の関連要因. 日本公衛誌 2008; 55(10 特別附録):318.
- 10) 岡野谷純. 災害ボランティア活動に安全衛生の意識を. 菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀編. 災害ボランティア論入門. 弘文堂, 2008, p156-157.
- 11) 堀口逸子, 今村知明, 丸井英二. ゲーミング・シミュレーションを用いた社会医学教材開発. 医学教育 2008; 39(Suppl): 132.
- 12) 福永一郎, 中瀬克己, 尾崎米厚, 糸数公, 星川洋一, 尾島俊之. 健康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. 日衛誌 2009; 64(2): 531.

F. 知的財産の出願・登録状況

なし