

## 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 系数 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）  
三輪真知子（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行う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。

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。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と。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。

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。

体調の悪いときはボランティア活動をし  
ない。

咳や発熱があるときはボランティア活動  
をしない。

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ことは利  
用者にとっても迷惑になることを理解す  
る。

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)

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)

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  
が必要なと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の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はどうか。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ってはどうか。
- ・ 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経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

活動のあり方や可能性について検討した。2009年上半期の時点においては研究協力者であるボランティア全国組織関係者や関西自治体関係者からは新型インフルエンザ流行のためにボランティア活動が行われたとの報告はなかった。2009年に流行している新型インフルエンザは当初予想していたH5N1新型インフルエンザよりも重症者や死亡者が少なく社会機能の破綻になるまでには至らなかったかもしれない。

また、新型インフルエンザ流行時にはボランティア自らも感染したり、また他者へ感染を広げる危険性がある。この点はこれまでボランティアが活躍してきた地震などの自然災害時のボランティア活動と大きく異なる点である。ボランティア活動時の感染に対する補償制度が十分ではない現時点において、ボランティアには患者と直接接するような感染の可能性が高い業務をしないことが原則であると言える一方、ボランティアに対して感染予防の正しい知識を持ってもらい感染予防の実践を行うことは重要である。

また、国内流行初期の関西地区では行政は健康観察、発熱外来や発熱相談センターの対応、多数の検体検査の実施、住民への情報提供など、その業務量は非常に膨大なものとなり、衛生行政関係者の負担は相当なものであった。途中で今回の新型インフルエンザの臨床像などの情報が把握され、行政対応が多少緩和されたが、高病原性トリ型インフルエンザ(H5N1)やその他の新たな感染症が流行した場合、同様のことが繰り返される可能性もありうる。今回の経験を踏まえて新型インフルエンザを含めた今後の何らかの感染症流行時の対応についてボランティアの活用も普段の活動内容や連携を踏まえた上で事前に検討すべきであり、そのためには行政上の各種計画等もボランティアの

活用を踏まえたものにしなければならない。

ボランティア活動の要望についても、関西の自治体からは専門知識や技術を持った者のボランティア活動への要望があった。その中でも住民や観光客への外国語による情報提供や健康観察の連絡業務が、通常の行政スタッフだけでは対応は難しく、かなりの負担となり、このような時に外国語が堪能なボランティアの協力は非常に有効であろう。このようになんらかの技術や知識を持った者のボランティア活動は積極的に検討すべきではないだろうか。

## E . 結論

新型インフルエンザその他感染症流行時のボランティア活動のあり方については現時点では十分に検討されているとは言い難いが、今回の新型インフルエンザ流行の経験を踏まえて、感染症からの防御を十分確保した上でのボランティアの活用は有効な健康危機管理対策と言える。

## F . 研究発表

未発表

## G . 知的財産の出願・登録状況

なし

## 各フェーズに必要なと思われるボランティアの役割(沖縄県の経験より)

	主な出来事	専門ボランティアに期待される役割(→今回対応)	一般ボランティアに期待される役割(→今回対応)	H5N1での想定
海外発定期 (2009/4/25-)	1. 発熱相談 24 時間体制 2. 米国からの入国者の健康観察を実施	発熱相談に対応できる→ 県庁一般職員	外国語で健康観察の連絡 ができる→交流推進員	
国内発定期 (2009/5/16-)	1. 県の暫定的な指針を策定 2. 県庁内全部局 BCP 策定	事業所の業務を手伝うこ とができる 機能せず	事業所の業務を手伝うこ とができる 機能せず	コールセンター等での 相談に対応
県内発定期 (2009/6/29-)	1. 接触者を全数追跡する 2. 学校や保育所への休業措置を実施。	電話での健康観察調査が できる→保健所職員	休業となった子どもやお 年寄りの世話 未把握	行動制限中の人への配 食等のサポートケア
県内拡大期 (2009/7/24-)	1. 感染は全県に拡大 2. 注意報発令	各医療機関に治療法や発 生状況の最新情報を伝え る→保健所職員、医師会	軽症はかかりつけ医受診 するよう啓発できる→地 域の婦人会	
警報発令期 (2009/8/19-)	1. 国内初の死亡者発生。重症例多発。 2. 救急医療機関に相談集中	救急病院への電話に対応 できる→看護協会、賃金	観光客が発症した場合の 支援ができる→観光課	生活必需品の配給 社会機能維持補助要員
一時小康期 (2009/9/7-)	1. 第 1 波の総括 2. ワクチン選任チーム発足	ワクチンの相談電話に対 応できる→賃金	手洗いや咳エチケット等 の普及ができる→CM 等	
再燃警戒期 (2009/10/5-)	1. 本土での流行が本格化 2. ワクチン接種事業の開始	同上	同上	
流行再燃期 (2009/12/21-)	1. 家庭内感染による流行再燃 2. 重症化や死亡事例の発症	重症例、死亡例の家族に対 する支援ができる→病院	同上	救急搬送 遺体の保存作業
終息準備期 (2010/2/ -)	1. 対応を総括 2. 医療体制やワクチン流通の平常化			

厚生労働科学研究費補助金(地域健康危機管理研究事業)「感染症危機管理ボランティア」が果たすことができる役割より一部抜粋