

暴風雪による災害時における住民への健康対策について

～北海道登別市での調査から



熊本大学大学院自然科学研究科附属減災型社会システム実践研究教育センター
特任准教授 古本 尚樹

1. 緒言

北海道においては特に冬期間は、道路遮断による孤立集落が発生して、調理器具や暖房器具が利用できなくなると、住民の健康問題も危惧される。こうした冬期間の災害において、住民へのケアでどのような対応がなされ、今後それをどのように活かしていこうとしているかを、被災自治体において把握することは重要と思われる。

そこで、登別市における事例に関して、聞き取り調査を行ったので報告する。実際の冬期間の災害発生による、自治体の住民の安全や健康に対する対応とその課題について把握することが目的である。

2. 方法

北海道登別市役所にて、2013年11月18日午後2時から午後3時30分にかけて、保健師1名、また災害対応した防災担当職員2名の計3名に聞き取り調査を行った。なお、本論文では基本的に対象になるのは、保健師の発言だが、災害対応にて関連する内容を把握するため、防災担当職員にも同席してもらった。本論文では保健師の発言について主に報告する(集団面接)。

主な質問内容は災害時の対応である。

登別市は温泉に代表される観光都市である。2013年4月末の段階で、人口は51,122人である。2012年11月26日からの暴風雪による災害の特徴：観測史上二番目の暴風となり、倒木の被害も発生した。積雪と気温の低下となった(積雪21cm、最低気温-4.1度)。同年11月27日から11月30日まで長期間にわたる停電(最大21,320戸)が発生した。大規模停電

が発生した原因として電線への着雪とその着雪量のアンバランスと特異な地形による風速が強まり、送電線鉄塔の倒壊につながった。避難所は同年11月27日から同月28日にかけて、計8か所、最大323名がいた¹⁾。

倫理的な配慮について

調査当時在籍した阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターでは倫理委員会がない代わりに研究部内、研究部上司、また指導者である上級研究員より指導を受け、個人情報等の管理をしっかりと行うなどの配慮を行った。また調査対象自治体また関係者に対しても同様の配慮を行い、問題がないよう連絡をとりながら調査を遂行した。

3. 結果

以下の記載方法は例によるものである。例：保健師(保健師の発言)：避難所の管理は難しかった(発言内容)。保健師1名の他、防災担当職員はAと記す。

①災害時の対応

(1) 保健師：めったにこういう災害がなく、避難所が開設されてからの保健師活動になった。当時、統括する主幹が不在だったので、普段4グループに分かれている保健師のうち主査職が一堂に市役所へ集まり、連絡調整をして、他の保健師を含めた避難所への人数配分や巡回体制を決めた。

(2) 保健師：保健師は避難所が開設された5日間を2名ずつで、避難所を日中から夜間も通して、常駐した。避難所内で巡回も行い、避難住民に関して個別の記録をとり、次の日の担当に申し送りをした。

(3) 保健師：各種関係機関との連絡調整、特に医療関係機関との連絡調整で多様な団体支援の重複があった（医療機関の重複巡回）。ボランティアの介在も円滑であればこの辺は解決できたかもしれない。関連して避難所で休まれている住民も多かったのも、その重複した巡回が負担になっていた住民も見られた。

(4) 保健師：避難所に行くのが困難な住民に市職員が避難所への送迎を行った。

(5) A：いわゆる在宅の避難者を避難所へ誘導するかについては、判断に迷った。災害時要援護者に対する対応は現時点でも明確な対応方針がなく、先進事例があればよいのだが…。

(6) 保健師：医療関係では、日赤（日本赤十字）病院から支援に入ってもらった。市内の個人病院医師が協力を申し出てくれたので、保健師と一緒に避難所を巡回した。

(7) A：避難所では市民活動団体等による炊き出しが行われた。熱源は自衛隊や札幌市消防局等の協力により確保された。

②通常時に地域が抱える課題と災害対応との関係で意見

(1) 保健師：当市も医師や看護師の人材不足がある。公立の医療機関がないので災害対応を含め総合的対応ができない。

(2) 保健師：登別市には産婦人科がないため、市民の多くは、隣の室蘭市内の総合病院を利用しているが、室蘭市内の病院では、産婦人科医師が不足している。加えて、市内では小児科も少ない。そのため、乳幼児健診では内科医にも一部、協力してもらっている。災害時での乳幼児対応にも十分に対応できるか難しい。

(3) 保健師：保健師は現在 12 名いて、4つのグループに分かれている。予防分野で配置されている保健師はマンパワー的に厳しい状況にある。

(4) 保健師：将来的に高齢者の方々が住み慣れたこの地域で長く暮らせるように、介護予防で「かるやか体操」のような活動を行っている。介護保険事業者等

関連スタッフとともに進めている。市民の方による自助・互助の意識で支えあえるような地域のネットワーク作りを進めたい。その延長にまちづくりに関わっていくようにしたい。

4. 考察

以下、上記結果内の括弧内番号に対照するように記す。

災害時の対応

日本公衆衛生協会「地震災害時における効果的な保健活動の支援体制のあり方に関する検討会報告書」²⁾によれば、災害発災時からの課題で、保健師の数と各地に広がる避難所への巡回などに対応する外部からの人的支援での需要と供給のアンバランスが課題として挙げられている。下記「②通常時に地域が抱える課題と災害対応との関係で意見」の部分で通常時における保健師数に関する指摘とも関連している。災害時には混乱する状況がある中で、速やかな対応が望まれている。組織内の連携、また外部支援の円滑な受け入れが重要となる。また、災害後の被災者からのニーズに合致した健康などへの支援も重要である。

登別市においては、上司にあたる保健師が被災時いない中、主査級による住民への支援体制を決めている

(1)。災害直後は各避難所での巡回を通じて、避難者の健康相談にあたっている (2)。関係機関からの支援を受けるのに、保健師を含めた自治体対関係機関に仲介する人材や組織が必要であることが示唆されている (3)。被災者のニーズが本災害対応でどこにあったのかを速やかに把握し、それに必要なサービスの提供ができたかについては改善の余地があるだろう。今回の風雪害では停電というインフラ部分の欠如が大きい。停電により暖房の欠如、また食事の煮炊きなどについての懸案事項がある。また (5) に避難所に行かない、あるいは行けない人達、すなわち在宅避難者に対する支援についても、現時点では確立されていないことが指摘されている。こうした在宅避難者に対する停電等燃料不足に対する支援について、今後対

応ができるようにしなくてはならない。

冬期間における燃料や生活用品の確保での課題に関して、参考文献1)の中では、避難所でも毛布について更なる備蓄の必要性が指摘されている。冬期間の北海道における災害対応において暖房が失われることは被災者の健康を害することにつながり、災害を見据えた避難所等への備品の確保も課題として挙げられる。同様の指摘が新潟県でも挙げられている。例えば、新潟県では、通常時から冬期間の生活用品の確保について、指摘がされている。暖房用品や食材、また中山間地域に多く居住する高齢者向けに準備段階から町内会やホームヘルパー等との連携についても必要とされている³⁾。この点では共通の課題があるのではないか。

市職員が所定の避難所へ行けない被災者を中心に、避難所への送迎を行っている(4)。当市職員による、本来ボランティアが行う部分にもおいてもカバーしている。更に(6)では、医師とともに保健師が避難所の巡回にあたり、効率化を図った部分もあり、こうした対応は今後の災害時における被災者支援に更に活かされるべきだろう。これについても先述の参考文献3)で医療の確保や積雪での医療機関へのアクセス確保が指摘されており、行政等が支援をしながら住民を医療等サービスへ向かわせるか、避難所では医療サービス受給側が住民に向かうなど各事例に合わせた対応が重要だろう。

表1 災害時の対応におけるまとめ

冬期間における燃料や生活用品の確保
住民の安否確認と健康対策
住民(特に高齢者等)の移動

5. 結論

登別市では、いわゆる在宅避難者への対応、また冬期間災害特有のインフラ・燃料の欠如に対する対応が、今後の課題として挙げられる。また、地域医療から考慮される災害医療や保健に関与するサービスへの展

開を考慮した、ネットワークのあり方も今後求められる。一方で、自治体職員が少ないマンパワー内で、多様な役割をカバーして、住民の安全や健康維持に貢献している。

謝辞

本論文作成にあたり、調査において登別市役所総務部及び保健福祉部の皆様に格別のご配慮を賜りました。ここに心より御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 登別市総務部総務グループ防災担当.大規模停電における登別市の対応 2013 ; 1-26
- 2) 日本公衆衛生協会.地震災害時における効果的な保健活動の支援体制のあり方に関する検討会報告書 2008 ; 7-13
- 3) 新潟県福祉保健部.災害時保健師活動ガイドライン-新潟県 - 2005;41-42