

特集

広域・複合災害に備える—自治体の公衆衛生活動

被災地における被災者(住民・公衆衛生関係者)の支援活動

陸前高田市の現地調整・後方支援活動から

佐々木亮平

公 衆 衛 生

第75巻 第12号 別刷

2011年12月15日 発行

医学書院

# 被災地における被災者(住民・公衆衛生関係者)の支援活動

## 陸前高田市の現地調整・後方支援活動から 佐々木 亮平

### 被災地に常にいないことがもたらす客観性

筆者は、あの3.11発災以来、現在(平成23年9月末)までの半年あまり29週間のうち、ほぼ毎週、延べ56日間に岩手県陸前高田市(以下、被災地)に通い続け、支援活動を継続している。それは筆者が、平成14~18年度に岩手県大船渡保健所の職員として勤務した後、平成19~22年までの3年間、陸前高田市役所に派遣され、家族とともに生活をし、多くの職員や市民のみなさんとともに「陸前高田市で」地域保健活動を行っていたからである。

発災以降、1週間ほどの交代制で短期的に支援に入るチーム、年単位の長期支援に入るチーム等がある中、「当面、毎週入る」という変則的な支援体制をとったのは、筆者の大学本務との兼ね合いや、災害救助法の枠とは異なる動きとならざるを得なかった等、諸事情があったためである。しかし結果的には「常に現地には居続けないが、現地の実情に精通し、常に現地の状況と経過を把握しながら継続的に協力できる」というスタイルが、被災地にも支援者の一人でもある自分自身にも、良い意味で客観性を持たせていると考えている。

### 大津波によって生まれた3つの被災者

筆者の公務員退職後、1年も経たないうちに、千年に一度とも言われる災害が発生し、数え切れ

ないほどの多くの仲間、地域の文化や歴史、そして「まちそのもの」を失うこととなった。特に発災から5日目に被災地に入った際、元同僚の保健師9名中6名が犠牲(行方不明)になっているという状況に愕然とし、他にも看護師や栄養士、社会福祉士といった専門職に限らず、市職員の約3割が犠牲となったという、聞くに堪えない厳しい現実、言葉を失ってしまった(実際に全体像がわかったのは後日)。

押し寄せた津波の高さは、浸水高でも18m以上、遡上高で20m以上という、まずもって想定していなかった巨大な力となって、7万本の高田松原に象徴される風光明媚な三陸海岸の地方都市を丸飲みにしてしまった(中心市街地面積の約9割が浸水・流失、総世帯数8,000世帯の半数近くが全壊、死者・行方不明者約2,000人)。

都市機能も自治体としての行政機能も完全にマヒし、①場(市庁舎)があり、②モノ(資料やデータ、車、通信手段等各種物品類)があり、③人(職員)がいる、そして、④経験や関係性(関係機関の連携体制等)がある、ということをも前提としていた従来の災害復旧活動は、「全く行えない」という状態からスタートせざるを得ない状況<sup>1)</sup>であった。

発災直後から「被災地の被災者」と考えたとき、一般的には「地震や津波により直接被害を受けた方々」という一つの定義で整理されると思わ

ささき りょうへい：日本赤十字秋田看護大学看護学部看護学科助教  
連絡先：☎010-1493 秋田県秋田市上北手猿田字苗代沢17-3

れるが、陸前高田市のように「まちがなくなっている」、「復旧ではなく復興が求められている」被災地では、最低限でも3つの区分で理解し、支援する必要がある。①自宅や家族が直接被害を受けた一般住民で、避難所や仮設住宅で生活をされている被災者。②自宅の浸水など直接の被害は免れたものの、家族や親せき、近隣者等が犠牲になったり、仕事を失った一般住民の被災者。これら2つの背景を持った、③地元自治体等職員の被災者である。②は情報や物流、各種サービスが途絶え、復旧の過程にあってもフォローされにくい状況になっている点で課題となっている。③については本特集テーマが「自治体の公衆衛生活動」となっているため、自治体等職員としたが、保健医療福祉や公衆衛生関係機関の職員となると、さらに幅広くなる。被災地で保健活動・公衆衛生活動を行う関係者も「一人の住民であり、被災者である」ことを決して忘れてはならない。

### 被災地・被災者にとって 先が見える保健活動を

発災直後の3月は、「毎日を生きて精一杯、食べるので精一杯」という状況であり、情報の伝達ひとつをとっても、電話やFAX、E-mailはもちろん使えないため、数と使用場所の限られた衛星電話以外は、「人から人」という非常に原始的な方法でしか確認・共有することができなかった。被災者にとっては、今日、明日のことすらどうなるのかも全く見通しがつかず、避難所の壁一面に貼られた行方不明者に関する安否確認の情報を呼びかける膨大な伝言メモが象徴していたように、被災地全体が不安や悲しみ、苦悩で満ち溢れ、それに季節外れの雪や寒さが追い打ちをかけていた。

現地情報が錯綜する中、まずは被災地を管轄している岩手県大船渡保健所を中心とした10以上の市外からの自治体等の保健師や栄養士チームが市内各町を手分けし、避難所ごとの巡回個別相談と要援護者の抽出・医療救護チームへの橋渡し、避難所生活における感染症予防や栄養バラン

スの確認、運動不足等に関する保健活動を行った。1日あたり100件以上、多い日で300件近い相談・フォローが行われていた。同時に、医療救護のチームも数多く被災地に入っていたため、支援に来ている巡回医療チームがスムーズに活動できるよう調整を行うことにも多くの時間が費やされた。

被災者一人ひとりも毎日のことで目一杯。支援に入った各チームも依頼を受けたことで精一杯。もちろん被災地の自治体職員もそれらの調整だけで手も足も回らず、到底、その後の中長期的な先行きを見る余裕などない状況であった。しかし、いくらマンパワーや物資類が不足し、活動の拠点がなくても、現状の把握や復旧・復興に向けたデザイン(計画)がないままに毎日をひたすらに動き続けることは、支援内容そのもののロスになるだけでなく、疲労ばかりが蓄積し、被災地の根本的な環境改善・不安払拭にはつながらないと考え、まずは支援チームや被災地の職員が整理できる資料を現地入り後3日間で集めた情報を基に、持ち込んだパソコンとプリンターを使って作成し、共有した<sup>2)</sup>。その後これは、月2回開催することとなった被災地の保健医療福祉に関する包括ケア会議につながり(現在は月1回)、陸前高田市保健医療福祉未来図(復興計画)へもつながっている<sup>2)</sup>。

発災から半年が経った現在でも言えることだが、一般住民の被災者にとっても、被災者でもある自治体職員にとっても、先行きがわからないと不安が生じ、いつまで、どのように頑張ればいいのかもわからないために苛立ち、そして疲労だけが蓄積されていく<sup>3)</sup>という事態を招く。ゆえに直接的な支援だけでなく、「先が見えるという支援」、「先が見える保健活動」が、被災地にとって前に進む力となり、頑張り方や休養のバランスを保つことにつながると考える。

### 被災者の心のケアとしての全戸訪問調査

前述したとおり、被災地は市役所庁舎も情報データも流出し、ゼロどころかマイナスからのスタ

ートであったため、まずは安否確認や生活・健康調査を兼ねた全戸訪問調査を、4~5月にかけて全国の支援チームの協力を得ながら行った。約23,000名の人口で、約8,000世帯の規模に対し、全戸調査を実施する必要があるのか、また可能なのかという議論もあったが、直接被害を受けた被災者に限らず、今住民はどこでどうしているのかもわからない状況であったため、各関係機関の理解と協力を得ながら実施した。結果、約85%の住民を確認することができ、集計・分析については岩手医科大学の全面的な支援を受け、現状としてまとめることができた<sup>2)</sup>。この内容は災害時における被災地のニーズ集約(現状把握)となり、地区診断(アセスメント)を行う上で貴重な資料となっているが、これとは別に、各支援チームが訪問することにより、結果として被災者の心のケアにつながるという、一人ひとりのケア=直接的支援としても重要な保健活動となっている。準備のための調整や実施・評価には非常に手間ひまのかかる活動ではあるが、保健活動の原点にも通じるものがあり、ケアと調査を兼ねた有効な手段の一つであると考えられる。

現在は、冬を迎える前に2回目の全戸訪問調査を計画している。他の被災地がどのように考え対応しているかは把握できていないが、陸前高田市では1回目の調査結果から、避難所への避難者だけでなく、個人宅への避難者も相当数存在したこと(約20%)、その後、仮設住宅が建設されたものの、被災世帯の約半数程度しか建設・入居していないこと等、ハイリスク者のためのフォロー以外にも継続して確認していく必要があるため、実施することとしている。また、繰り返しになるが、直接被害を受けた被災者以外の住民のフォローについても検討していく必要があると考えている。

## 平時からの地道な活動の積み重ねがもたらすもの

今回の震災発生以降、日頃からの活動の積み重ねの重要性が再認識され、言われるようになって

いる<sup>1)</sup>。本来の保健活動に立ち戻り、原点に戻って活動をするべきではないとも言われ、被災地に支援に入った全国からの各自治体保健師もそのことを考えさせられたという方が少なくないと思われる。しかし、誰もが災害が発生することを想定し、それに備え、そのために日頃のすべての活動を行っているわけではない。

保健師は自らが「触媒」となり、さまざまな立場の人や機関同士を化学反応させ、新たに創造・生産していくことのできる力(特徴)を持っている。いわば、災害時はもちろん、地域保健活動の「触媒」として、「欠くことのできない存在」となっている<sup>1)</sup>…はずである。近年、そのことの体制・仕組みを維持することが難しくなっていることは否めないが、改めて何か特別なことを始めるのではなく、また、事業をこなすようなやり方ではなく、地域の中で本質的な活動は何なのか、事業を手段に目的を考え、地道に活動することが重要ではないだろうか。そこでさまざまなことを積み重ねておくことが、災害時の活動にもつながるのである。人は「できていたことや経験のあることはできる」が、「やったことのないこと、普段からできていない保健活動が、災害時に突然できるようになる」とは言い難い。ただ、必要なことには時間をかけてでもやっていくという姿勢が必要であり、重要である。

被災直後、とても運動どころではなかった雰囲気の中、市内最大の避難所の体育館において、健康運動指導士の藤野恵美先生がストレッチ体操を実施し、避難されているみなさんに受け入れられ、その後も市内各避難所において支援をいただいた。これを可能にしたのは、震災前から藤野先生が市内で活動を地道に行われていたことが大きく、また、避難所の代表者と筆者、筆者と被災地職員、筆者と藤野先生という、一つひとつの地味ではあるが震災前からのつながりの積み重ねがあったからである。

さらに、震災前から筆者とともに健康運動活動を行ってきた自主グループ「たかた☆ハッピーウォーク！」代表の松野サカエさんたちも、津波

**表 陸前高田市保健関連支援チーム推移(速報値)**  
(出典：2011年9月30日岩手県大船渡保健所・一関保健所集計)

	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
計	693	2661	2101	1897	717	498	158
1日平均	36.5	88.7	67.8	63.2	23.1	16.6	5.27

により一時は解散の危機もあったが、自分たちができることを…ということで、ラジオ体操や玄米ニギニギ体操を手段に、市内各仮設住宅での活動を始め、結果として同じ「被災者同士」、「住民同士」だからこそわかりあえる心のケアの実践や、絆を深め人と人とのつながりや関係性を再確認する貴重な機会を提供するという、大きな役割を担っている。

今回の災害で繰り返し言われている「絆」や「人と人とのつながり」は、日頃の活動では評価しにくく、震災前は一部の関係者を除いてはあまり注目もされていなかった。しかし、今回のような広域で複合的な災害が発生したとき、結局、最も効果的にかつ有機的に働いたのは、「人と人とのつながり」であった。人は人に生かされ(活かされ)、発展的に進んでいく。

### 重層的な支援体制と情報発信の重要性

被災地における保健関連の支援チームは、ピーク時の4月は、1日あたり平均でも90名近くが現地に入って活動をしていた(表)。その後復旧が進むにつれて、少しずつ支援チームの数は減り、8月末をもって保健師チームの派遣も終了となり、9月以降はその他のチームが数人残る程度となった。今後は、原則被災地の中で復旧・復興に向けた活動を進めていこうとしている。

支援チームの多くは、名古屋市や一関市のような長期支援チームを除いては、実働数日間の短期支援チームである。被災自治体が多く職員を失った今回のような災害では、短期支援チームと現地自治体職員だけでは到底、対応できないものであった。また、長期支援チームには非常に助けられ、大きな力となっていることは間違いないが、

現地に入ってしまうことで現地職員と同じように身動きがとりにくくなってしまったため、やはり「現地がやりたくもできないことを形にする」支援を行うには、現地と、短期支援チーム、長期支援チーム、そして週1回や月1~2回といったペースで入り続ける定期支援チーム、さらには情報ネットワークを活用した現地には入れないが支援が可能な全国からの後方支援チームという、「重層的な支援体制」を構築することが不可欠である。

また、被災地で今、何が起きているのか、タイムリーに情報を発信し続けることが、次のステップへの問題提起や現地の課題整理につながり、全国からの支援を受けることにもつながりやすくなる。そういった意味で、公益社団法人地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター長の岩室紳也先生に全面的支援をいただいている「公衆衛生ねっと」のホームページ<sup>2)</sup>や、月刊『地域保健』<sup>4)</sup>に被災地支援の連載の機会をいただき、かつ原稿を直ちにネット上に公開していただけていることに感謝申し上げたい。

今回の災害は、日本社会の公衆衛生活動に、本来のあるべき姿を問いただしている。しかしこれは、私たちに過去や原点に戻れということだけではなく、日常の活動の中での絆や関係性を再確認しつつ新しい価値を生み出させ、見出させようとしているのである。つらいことがなければ人は成長しない、と言うには酷すぎる状況であるが、今こそ全国のみなさまの叡智を結集させ、「前へ」進んでいきたい。

### 文献・インターネットサイト

- 1) 佐々木亮平：東日本大震災が警鐘する地域保健活動のこれから—岩手県陸前高田市での活動から見えてきた津波災害への対応。地域保健 42(5)：72-79, 2011
- 2) 公衆衛生ねっと (<http://www.koshu-eisei.net/>)内「陸前高田市のいま」<http://www.koshu-eisei.net/saigai/rikuzentakata.html>
- 3) 佐々木亮平：未来を描きつつ先の見える支援を—陸前高田市での支援活動(第三報)。地域保健 42(7)：58-65, 2011
- 4) 月刊地域保健 WEB サイト (<http://www.chiikihoken.net/index.php>)