

## 「東日本大震災」現地レポート 3

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てきた  
津波災害への対応日本赤十字秋田看護大学  
佐々木亮平

(ささきりょうへい 看護学部 助教)

【連絡先】

〒010-1493  
秋田県秋田市  
上北手猿田字苗代沢 17-3  
018 - 829 - 4125  
ryohei-s@rcakita.ac.jp

## I はじめに

津波は、多くの尊い命はもちろん、人間の生活基盤のすべてを奪い、これまで先人たちが築き上げてきた歴史やその土地の文化を一瞬にしてのみ込み、まったくの丸裸にしてしまう災害である。その被害規模は広範囲となり、さまざまあった地域のシステムやつながりをも根本から押し流し、一夜にして戦禍を思わせるような惨状としてしまう。今、被災地では、これまでの常識を超えたさまざまな工夫と、被災地内外を問わず、多くの関係者による知恵が強く求められている。

筆者は、1年前（平成22年3月）まで岩手県沿岸南部（気仙地区）を管轄する岩手県大船渡保健所に保健師として所属していた。気仙地区では、今後30年以内に宮城県沖で震度6弱以上の

1177人 負傷者多数（※22年10月1日現在の人口2万3243人）

▼避難所8カ所 避難者1万6482人（内訳 在避難者4031人、在宅避難者1万2451人）

▼家屋倒壊数3600棟以上 津波による浸水被害面積2.5平方キロメートル（※市街地の約86%が壊滅）  
▼ライフライン…電気・ガス・上下水道・固定電話・携帯電話・行政無線いずれも一部地域のみ復旧

III 保健医療福祉に関する  
全体的な状況

23年4月10日（震災30日目）現在

## 1 保健

15メートルを超える津波が市役所庁舎（3階建）をも軽々とのみ込み、2階にあった保健センターはもちろん、市役所としての行政機能を襲い、奪った（市職員の約3割が犠牲となる）。

る。

今回、退職から1年がたとうとしていた矢先に未曾有の災害が発生し、発災6日目から日本赤十字社秋田県支部医療救護班とともに陸前高田市入りし、保健医療福祉部門に関する調整役として、現在も活動を継続している。発災からちょうど1カ月がたった現在（4月11日）までに見えてきた内容について、これからの地域保健活動への警鐘として報告したい。

なお、今回の災害は、隣接する被災地においても被害の格差が大きいことから、都市機能そのものが壊滅的被害を受けた陸前高田市の場合の例として報告するものであり、各関係機関の確認は得ていないことを了承願いたい。

## II 被害状況

23年4月10日（震災30日目）現在

▼死者1234人 行方不明者



地震が起こる確率が99%以上という予測もふまえ、他地域に先駆けて実践的な各種災害訓練や研修を管内外の関係機関とともに繰り返し行ってきた。また、この間、16年10月の新潟県中越地震では、岩手県保健師チームの第1班として活動を行った経験がある。

19年4月からは、陸前高田市と岩手県との初めての人事交流および権限移譲に伴う派遣事業の機会を得て、3年間、陸前高田市役所で勤務し、派遣期間終了とともに退職、現在に至っている。

保健センター所属の保健師も7人中5人が犠牲となった。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、そして、③人（職員）がいることを前提としていた災害復旧活動は「まったく行えない」という状態からスタートせざるを得ない状況であった。発災10日目から大船渡保健所が調整役として現地に常駐し、県内外から14、15の保健師チームの支援を受けながら、市内各地区の避難所、在宅避難者等のケアを行って

## 2 医療

内陸部の陸前高田市国民健康保険二又診療所を除き、地元基幹病院である岩手県立高田病院はじめ、市内の全診療所・全薬局が津波により流出・壊滅被害を受けたが、発災翌日から医療救護に入った日本赤十字社秋田県支部を筆頭に14、15の医療チームと県立高田

務等の復興対策を進めている。

### ② 岩手県大船渡保健所

陸前高田市同様、保健所職員も被災している中で、岩手県本庁と連携をしながら、県内外からの保健師の受け入れ・配置、実施結果の吸い上げ等を調整していた。しかし、発災1週間程度は、保健所としての業務やマンパワー不足のほか、通信手段がないこと、車両用燃料の問題などにより、陸前高田市との連携・調整およびエリア全体を通じてのリーダーシップをとれる状況にはなかった。

そこで、県内内陸部の一関市、一関保健所等を交えた広域的な会議を行い、陸前高田市に保健所職員が常駐できる体制を構築したが、実際には保健部門を中心とした活動の調整・統括だけでなくも相当な負担となっている。

### ③ 隣接する保健所（岩手県一関保健所）

大船渡保健所職員も被災し、被災状況も甚大かつ広範囲であることから、

病院院長の石木先生とが連携をしながら、救護所の開設、県立高田病院や各診療所、薬局等の復旧サポート、巡回診療を継続して行っている。

## 3 福祉

高齢者・障害者・児童福祉部門においても、保健師をはじめ多くの専門職や事務職が犠牲となり、市直営の地域包括支援センター機能も麻痺状態となっていた。発災16日目に保健・医療・福祉関係者による地域の包括ケアを調整する会議を開催し、市社会福祉協議会や県外ボランティアも含め、市内居室支援事業所や各施設等とも連携を図りながら進めている。

## IV 陸前高田市における地域保健活動体制の現状

保健師の活動や位置づけだけに焦点を絞って図式化すると、図のとおり

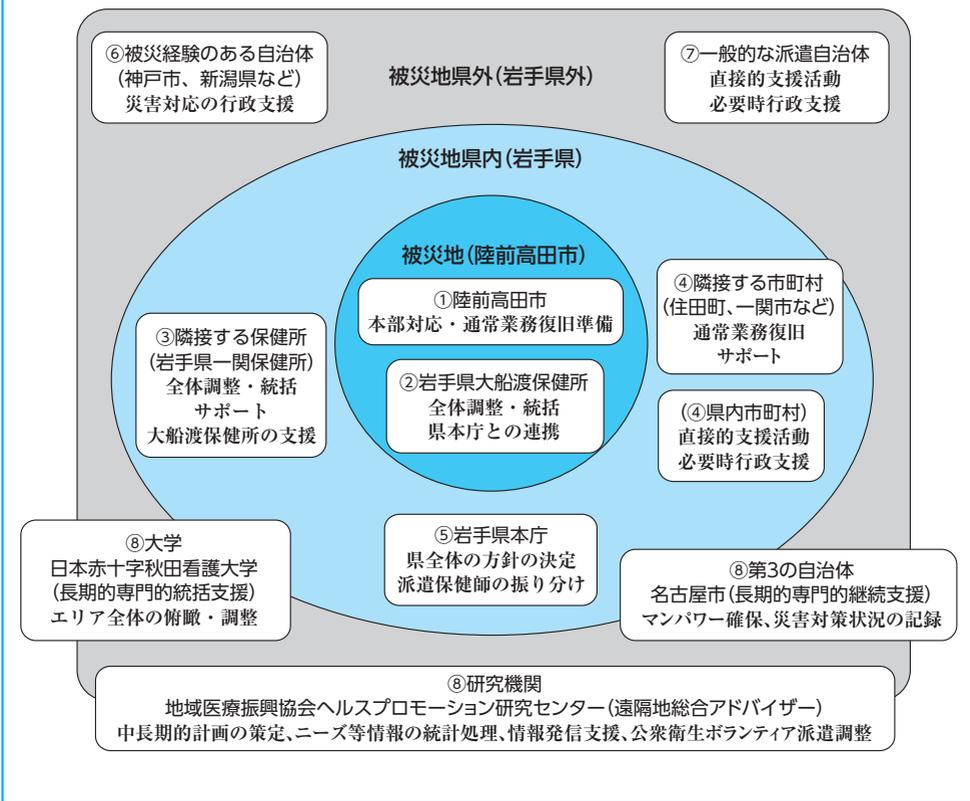
8つの分類に整理することができる。この図は、筆者の推測とこれからの期待（予想）も含めた内容としている。また、実際にはさらに医療部門、福祉部門等も重層的となつて協働・連携を行っている。

### ① 陸前高田市

発災直後から、看護師や栄養士と採用2年目の保健師等が中心となり、市内最大の避難所を拠点に日本赤十字社の医療救護チームと連携しながら、各避難所や個別の対応に追われていた。市役所に所属していた保健師は9人中6人が犠牲となり、そのほか入院を余儀なくされた等の保健師もあつたため、市として現状を総合的にとらえ、具体的な方針を打ち出せる状況にはなかった。

現在は、退職した元市職員の保健師の応援をもらうなど体制を整えつつあり、市の災害対策本部と連携しながら、いわゆる災害応急対策と同時に通常業

図 陸前高田市における各保健師活動の位置づけ（推測と期待を含む）



内陸部から大船渡保健所の機能をサポートする目的で支援に入っている。大船渡保健所のマンパワーが限られている中で、精神的にも常に支えながら、後方支援活動を継続して行っている。

#### ④隣接する市町村（住田町、一関市ほか）

県内各自治体から応援に入る保健師は、地域の実情も県外からの保健師よりは比較的把握しやすいため、直接的な支援を行いつつも必要時行政機能の支援も行っている。特に隣接する住田町や一関市は、通常業務の復旧にかかる各種様式の提供等、具体的なサポートを行っている。

#### ⑤岩手県本庁

県全体の統括や方針の決定、県外保健師等の振り分け等を実施していることと推測されるが、被災地においては、お互いの動きについてタイムリーに情報共有することは困難であった。管轄保健所とのつながりはあるものの、現

場からは担当部署制により、横のつながりが徹底されていない印象を受けた。

#### ⑥被災経験のある自治体（神戸市や新潟県など）

過去に災害を経験した自治体は、災害の規模や程度に違いはあるとしても、それぞれの経験を持ち合わせている。当初その整理すらできない状況であったため、神戸市には、直接的支援活動に従事いただいていたが、発災16日目ころから、行政機能の支援アドバイザーとして協力をいただいている。

#### ⑦一般的な派遣自治体

県外から支援に入る保健師チームは、基本的には直接的支援活動をエリアごとに責任をもって実施していただく形としていたが、悉皆調査のルールなどをその方針を打ち出し、共有するまでに時間がかかってしまった。

#### ⑧大学・研究機関、第3の自治体（日本赤十字秋田看護大学、地域医療振

興協会ヘルスプロモーション研究センター、名古屋市など）

通常の災害であれば、被災地市町村の保健師のリーダーや、管轄保健所の保健師のリーダーが、被災地における各活動を調整し、総括しながら進んでいくことが可能と考えるが、今回のような被災状況においては、そのことを期待することは非常に困難な状況にあった。

## V 陸前高田市がかかえる地域保健活動を展開する上での課題

### 1 保健師の絶対的なマンパワー不足、通常業務復興への影響

9人中6人が被災により犠牲となっている（行方不明者を含む）。

### 2 ハード面の崩壊

市役所庁舎全壊により、データ・台帳等記録類・車・通信手段・各種物品、事業実施および事務所としての「場」を喪失している。

### 3 災害応急対策期、災害復興対策期に分けた対応ができていない

ほぼ同時に並行しながら進めていかなければならないが、その整理が困難な状況にあったため、現地（市）では目の前にある対応に追われてしまい、

目的を十分に共有化できていなかった。

### 4 災害復興対応にかかる統括・調整機能の負担増加

日を追うごとに、保健医療福祉各部門の全体にかかる調整が複雑化し、難しくなってきた。

### 5 災害対応および通常業務復興にかかる長期ビジョン（計画）の検討および策定が困難

災害応急対応で手いっぱいのため、一つずつ積み上げながら、保健医療福祉部門に関する全体の復興計画および分野別の復興計画作成に取りかかることができていない。

### 6 被災以降、これまでの状況を記録し、まとめることができていない

災害対応に毎日追われ、どの時期にどんな課題があり、どんな判断をした

か、記録をし、分析・判断をする余裕がない。

## VI 災害時おける地域保健活動に求められる保健師の姿勢

### 1 どの立場の保健師にも持ち合わせてほしい姿勢

①過去の災害経験にとらわれず、目の前に起きている災害の種類と規模をふまえ、フェイズによって今自分に何が求められているのかアセスメント（分析・判断）できること。

②被災前の状態に戻そうという発想は、判断を固定化させてしまう恐れがあるため、現状に合わせた見立てを行い、今何が必要か、どんな動きが重要なのか広くかつ柔軟に考えられること。

## 2 被災地（自治体）の保健師に求められる姿勢

①市災害対策本部との連携を密にし、市としての姿勢・方針を明確に打ち出せること。

②エモーショナル（感情的）な部分を無理に押し殺さず、誠実に自分の言葉で語り続けること。

## 3 被災地（保健所）の保健師に求められる姿勢

①「鳥の目、虫の目」を駆使し、被災地の状況・声を県本庁に伝えかつ県の具体的な回答を得ること。

②保健医療福祉の枠を超えて、災害応急対策期と災害復興対策期の時期を見極めながら、包括ケアの必要性について冷静にマネジメントし、指示を出せること。

## 4 県本庁の保健師に求められる姿勢

まず現地に足を運び、積極的に情報でおく。被災初期から、トリアージの視点ではなく、生活支援についてもアセスメントをし、ケアにつなげていけるよう、各自自治体で最初に誰が支援に入るのかなどの班体制を決めておき、日ごろから定期的な交流を行い、お互いの信頼関係を深めておく。

【例2】災害の度に繰り返し返される被災地における混乱をできるだけ最小限にするために、現場と監督責任機関の間に立ち、長期間にわたって全体をコーディネートできる体制（専門の機関や人材等）を事前に整えておく。

## 2 災害発生と同時に次の災害に備える体制も発動させる

被災地の災害支援活動を行いながらも、次に起こる災害に対応するための準備も同時に行うこと。

【例1】国や大学などが最初から積極的に現地に入り、評価できる内容を積

を収集した上で、その後も頻度は少なくとも定期的に県としての回答（対策の一本化）を持ちながら、自らの目で現場を確認し続けること。

## 5 応援・派遣支援に入る保健師に求められる姿勢

避難所等における直接的な支援を行いつながりながら、被災初期から医療モデルだけでなく、生活支援モデルの視点も持ち、中長期的な見立てを行い、実践していけること。

## VII 日常のつながりが支える支援ネットワーク

1 思春期対策が災害支援につながる  
筆者が地域でエイズや思春期保健活動を展開する中で現在ヘルスプロモーション研究センターに在籍する岩室先生とつながっていたことが、公衆衛生ねっと (<http://www.koshu-eisei.net/>)

み上げるとともに、場合によっては医師や保健師等の専門職を目指す学生も時期を見て参加させ、養成する。  
【例2】常に現場の最新情報をホームページ等、ITを使い、データベースで発信し続ける。

## IX おわりに

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。しかし、近年、圧倒的に家庭訪問や外に出る機会が少なくなったり、業務分担制でより高度な専門分野の仕事をこなすことに一所懸命になったりしているため、逆に今回のような未曾有の災害発生時

での情報発信や名古屋市との事前調整につながった。保健師は日常的に幅広い業務にかかわっていることから生まれるネットワークの大切を再認識したい。

## VIII 今後の災害発生に備える事項

1 災害対策基本法の考え方の見直し  
場があり、モノがあり、人がいることを前提としなければ、市町村が第一線での対応を担うことは不可能であるため、それがない場合の対策を講じること。

【例1】現在ある姉妹都市や災害時援助協定の関係をより実質的なものとし、計画停電によるサーバードアウンを防ぐために、別の地域にもサーバーを置くように、可能な限り同規模の市町村同士かつできる限り遠くの地域（東北と九州など）の自治体が提携を結ん

において気づき、考え、行動できる真の力を持っていることを見失ってはいないだろうか。

今からでも遅くはない。ぜひ、陸前高田市で起こっている、今回の災害の現状を丁寧に「みる」ことに始まり、自分だけではできないことが多いからこそいろんな人を「つなぐ」、そして結果として地域が、関係機関が「動く」ことを実感してほしい。

最後に県内外から応援に来ていただいている皆様はこの場をお借りして心から感謝申し上げます。

犠牲となった元同僚（保健師）はじめ、多くの市職員並びに市民の皆さんの遺志をつなぎ、健康文化都市・陸前高田市の一日も早い復興を実現させていきたいと思しますので、引き続きご支援ご協力をよろしくお願いいたします。