

2015 年 1～2 月における北海道羅臼町における雪氷災害について
～住民の健康と安全について～

公益財団法人 地震予知総合研究振興会 東濃地震科学研究所

主任研究員 古本 尚樹

〒509-6132 岐阜県瑞浪市明世町山野内 1-63

TEL:0572-67-3105 FAX:0572-67-3108

E-Mail: furumoton53@mail.tries.jp

抄録

目的 局地的豪雪の被災地での住民の健康や生活面での影響を聞き取り調査から把握するとともに町など関係機関の対応についても把握する。

方法 町職員等への集団面接式での聞き取りを行った。主な質問事項は①降雪時の対応と課題②災害時に影響しうる課題等である。

結果 町職員らは要配慮者である高齢者の安否確認等を積極的に行った。また除雪の支援も自衛隊等の支援を受けながら行った。外部との関係で幹線道路を利用せざるを得ないケースに今後考慮すべき点がある。

結論 小規模自治体の優位さ活かし、普段から「顔」の見える関係を作って災害時に「孤立化」しても安全を維持できる環境を作る努力がされている。今後、妊婦や地域社会の高齢化という課題の中、災害時に要配慮者を中心に減災を進めて、住民の健康維持に教訓を活かしていくかが重要である。

キーワード：雪氷災害、住民、高齢者、健康

緒言

2015 年 1 月 31 日から 2 月 1 日にかけて、北海道東部の羅臼町を中心に、豪雪に見舞われた。元来、北海道東部は降雪量は少ない地域であったが、発達した低気圧の影響により暴風雪が発生した。国道などの幹線道路が通行止めになり、物流が途絶え、一時「陸の孤島」になって住民生活に多大な影響が出た¹⁾。昨今、これまで降雪の少ない地域での雪氷災害が目立つ。2017 年 2 月には、死者が出るなど人的・住家などへの被害が出た大雪が鳥取で発生した²⁾。2014 年 12 月には徳島県三好市などで幹線道路の国道 192 号が「ゲリラ豪雪」で自動車など約 130 台が立ち往生、また孤立集落の発生等により災害対策基本法を適用する事態にもなっている³⁾。その他にも首都圏等での豪雪による電車の不通による多数の「帰宅難民」の発生、2018 年 1 月には新潟県三条市で降雪により電車が立ち往生して約 600 人の乗客が 11 時間以上閉じ込められた⁴⁾。

昨今の降雪に関しては、「ゲリラ的」と称される局地的な豪雪が発生している。予測が難しいこともあり、先述のような孤立集落の発生や自動車やトラックなど移動中の車両が急な降雪に対応できず、長時間の立ち往生等に巻き込まれるケースが多い。これが地方都市であれば、高齢化や人口減少等の社会的な課題があり、降雪などの自然災害が発生すると医療機関などへのアクセスができなくなったりすることで、健康への影響が危惧される。こうした地域では元来の地域医療での人材確保や財政問題など課題が多い所が多く、その中での災害対応は困難が予想される。この羅臼町の事例で関係機関や住民等への調査を報告することにより、今後の雪氷災害、特に地方都市での災害における参考にしたい。

調査の方法

2015 年 5 月に、北海道羅臼町役場と同町国保病院に赴き、関係機関の職員や住民への聞き取り調査を行った（集団面接式）。調査対象者として、同町職員 8 名、羅臼国保診療所職員 1 名、実際の支援にあたった陸上自衛隊釧路駐屯地隊員 2 名、町民 2 名である。主な質問事項は①降雪時の対応と課題②災害時に影響しうる課題等である。下記の結果内の整理に関しては「質的研究方法ゼミナール；グラウンデッド・セオリー・アプローチを学ぶ（戈木クレイグヒル滋子編。医学書院。2005。pp112 - 120）」を参考にしている。

倫理的配慮について

前職 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターにおいて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、倫理的に十分配慮を行った。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。

雪氷災害の状況

2015 年 1 月 31 日より 2 月 2 日にかけて暴風雪が発生した。羅臼町の積雪深は観測史上最

高の 179cm に達し、町外と唯一つながる国道 335 号が通行止めとなり孤立状態が 3 日間に及ぶなど、市民生活に大きな影響が出た⁵⁾。陸上自衛隊に災害派遣要請、鉦路駐屯地の隊員により高齢者住宅の除雪に出動する。局所的に吹き溜まりが発生し、二階の窓から出入りせざるを得ない住宅が見られる。羅臼町の要請で通行を許可された物資の配送車が除雪車の先導によって町内に入り、在庫が空になっていた店舗の陳列棚に商品が、国道 335 号が開通する前日に並んだ。

結果

以下の聞き取りでは、有効な回答を抽出した関係で、調査対象者の全員の発言を必ずしも記載はしていない。

(1) 羅臼町役場職員 8 名に対する聞き取り (保健福祉課長: 保健、総務課長: 総務、それ以外の職員は各 A, B…のように記載する)

総務: 最初に行ったのは、独居老人に対して電話で (安否) 確認、家から出入りできない状況であれば、駆け付けて玄関の除雪をした。

保健: 今回の災害を契機に、特に被害は公営住宅が多かったのも、今は建設部課とともに、あまり雪の影響の出ないような、空き住宅への住み替えを促すことを考えている。

総務: 災害にあったのが平屋住宅の高齢者が多かった。防災無線は各個人宅につけている。他の地域では役所に依頼するケースが多いが、ここでは身内での助け合いが多く、役所に避難してくる人は少ない。

B: 自衛隊の支援時に (除雪作業に)、投光器が必要だろうということになり、それはこちらで対応した。災害二日目には除雪要請が 2 件、屋根の破損、暖房設備の外の FF が詰まるなどがあったり、火事騒ぎもあるなどした。

総務: 除雪が進んでいない中では消防や警察がずいぶん対応してくれた。国道の除雪に関しては北海道開発局の対応がとて助かった。同開発局からは除雪業者やロータリー車、ダンプカーなど紹介してくれて、実際に来てもらった。帯広のほうからも手配をしてくれた。

B: 自宅が雪で埋まった住宅では消防団員と町職員も対応している。道路が寸断されたら、最悪、船や海上保安庁を利用・支援を受けるしかないと思う。海上保安庁とはその訓練はやっている。雪で除雪がされていない道路を利用して各世帯に支援に赴くには先導 (除雪車) をつけて行くしかない。

保健: 雪害時の住民の体調の問題、薬がなくなるなど考えなくてはならない。また、妊婦に関しては地元で対応できないので、中標津の医療機関まで除雪車の先導をつけるなどする必要はある。

A: 出産の近い人は、雪害時などの悪天候時には、保健師から情報提供して、事前に通院している医療機関に事前に入院できないかを聞いてもらう、それに対する宿泊費の助成も行っている。

E: 今回の雪害ではテレビなどの取材がどんどん来て、電話がそれで利用できなくなり、全

体への対応ができなくなる。

A: テレビ、新聞、同局でも東京、札幌などからもそれぞれ連絡が来るので、一本化してもらいたい。

E: 今後高齢者が増えて、独居老人が増えると安否の確認ができなくなるので、災害時、地域の例えば、見守りが可能な、意識の高い地域でも「見守る側」とも連絡が取れないこともあるので、不安材料にはなっている。

(2) 羅臼国保診療所職員 1 名に対する聞き取り

・今回の雪害のような場合、透析患者においては希望によっては、当診療所に宿泊（入院）してもよいことにしている。何人も宿泊（入院）した患者がいる。緊急的な処置である。

・影響があるのは、輸血の輸送で普段は週 2 回程度バスで釧路方面から運んでいるので、道路の通行止めは課題がある。また、一番大きな影響だったのは、ドクターの送迎である（飛行機の利用があるため）。安全通行できるような環境づくりを北海道東部で行ってほしい。航空機は、天候が回復すれば運行できるが、雪害ではアクセスで自動車の通行ができない。

・長期停電に備えて、自家発電はできる。一定時間が経つと燃料を補充する必要がある。へき地で医療を維持するのは大変である。

・当施設は釧路の民間医療機関が診療を行っている形で、広域な医療機関を有していることはメリットと思われる。光ファイバーなどで医療情報などの整備はしている。医療スタッフの確保は大変だが、羅臼の地域性を考えて働くのと楽しむのができるのを魅力として人材の確保に尽力している。

(3) 陸上自衛隊釧路駐屯地隊員 2 名に対する聞き取り（隊員各 A…のように記載する）

A: 各住宅の間口除雪を行った。実際の作業にあたったのは、40 名が手作業で対応した。羅臼まで来るのに、道路が通行止めになった関係で時間がかかった。

(4) 羅臼町民 2 名（高台地区）に対する聞き取り（各 A, B…のように記載する）

A: 自衛隊からの支援はタイミングとしてはよかった。孤立状態になったが、徒歩での移動は可能だった。だいたいの家庭では食料などの備蓄はしている。独居老人がこの地区は多いので心配だったが、自衛隊の対応や役場がしっかり、どこにだれが住んでいるかを把握していたので助かった。

B: これまでも本当に玄関から出られないような自宅には町内会の役員として何人か向かって除雪した。ただ、皆足腰が弱いので全部は対応しきれない。この地区の半分近くが公営住宅なので「空」になっているので除雪が普段からされないで雪だらけになっているところがある。

A: 町内会費から活用して町内会全体で約 40 世帯分に LED ライトを配布して停電対策をしていた。

A: 女性同士が声を掛け合って対応してくれるところが、男性だと人間関係がうまくしにくい部分も対応してもらえて、かなり貢献している。

A: この地区には学校があるので除雪には早く対応してもらわないと学校自体の復活ができない。

B: この地区に来るのに町道を利用する必要があるが、除雪機器頼みになる。

A: 普段の課題としては勝手に物置とか作って置き去りにして公営住宅から出て行ってしまうことで除雪の妨げになったり、いわゆる「空き家問題」になっている。

A: 希望としては、除雪車を増やすとか、防雪フェンスの設置、また除雪時の事故防止等がある。

A: 役場の人達が連絡をしてくれて、見に来てくれたり助かる。

B: 課題は機動力がないことだろう。

A: 毎年避難訓練をするが、ここは高台なので安心してしまい、参加者が少ない。

B: 津波対策でも同様の安心感が困る。

A: この地域では、子どもを冬に産むのは大変である。この地区でも該当者が 5 人いる。

B: 公営住宅が老朽化しているし、空き家が多いので、ある程度集約してほしい。

考察

局地的で通常の除雪能力を超えるような豪雪時での住民の健康面や生活面でのケアは地域社会、あるいは広域に及ぶ支援が不可欠であることがわかる。雪害発生時、町の対応として高齢者（独居を含め）の安否確認を優先しておこなっていることで、要配慮者対策として適切であったろう。かつ状況に応じて、各家庭の間口の除雪に向かっている。幹線道路の不通は外部と遮断されることであり、住民の生活に影響が大きかったと思われるが、こうした地方ではある程度の食料等の備蓄をしている傾向が強く、「孤立」がすぐに影響を及ぼすかは懐疑的である。むしろ、妊婦などへのケアは地元医療機関で出産が基本的に対応できないので、他地域へ移動する必要があるので注意が必要であった。町では、「かかりつけ医」のところで入院や宿泊費の助成などを行っている。課題はいかに早く今回のような雪害を見極めて要配慮者らへ伝達できるかだろう。気象予知の観点からも困難な課題だが、气象台等との連携や幹線道路を管轄する北海道開発局との訓練などを通じてスキルを向上させる必要があるだろう。実際、町民への聞き取りでも聞き取り対象の町内会に妊婦がおり、彼女らへの支援をどうするか、事前の対応を含めて今後考慮される必要があるだろう。人工透析が必要な患者については地元の国保診療所での「待機」に配慮しているが、医師の送迎や輸血用血液の移送等を含め、幹線道路を利用せざるを得ないケースには地域特有の課題が残存している。

自衛隊の支援は大きかったが、やはり幹線道路を利用するために、その除雪がされないと迅速な対応が難しいことが指摘された。幹線道路は国道だが、管轄する北海道開発局や地元羅臼町、また北海道など関係機関の連携が一層雪氷災害では重要となっている。

町内会レベルでは普段から除雪が困難な世帯への除雪作業を協力して行っているが、住民全体が高齢化する中で、その担い手の確保にも課題がある。また、地域内のスプロール化が顕著で、そのために空き家付近では除雪がされず、普段からの除雪されない場所が増えている現状もある。こうした地域には本来ボランティアなど民間活力がサポートに入れればよいが、地方ではその確保は難しい。地域社会全体が高齢化し、経費のかからない形での支援が入りにくい地域に対して、また財政の課題もある中で広域での連携に期待するところが現状では考慮できるだろう。町としても、除雪の負担が少ない公営住宅への住み替えを促しているようだが、地域に長く暮らしてきた住民が多く、高齢者が多い中で、移動が負担になることが考えられ、その円滑な推進には課題があるだろう。

実際に大規模な災害となった場合には自衛隊の機動力や北海道開発局、警察や消防といった関係機関が威力を発揮して、また町職員らの支援もこうした小規模自治体では大きな力になっている。地域医療として抱える課題や地域社会全体の課題が災害発生時には「色濃く」反映されてしまうことはいがめないが、それをいかに最小限にするか、減災の観点で局地的な豪雪に備えた広域での連携ができるかという部分で、今後の推移を見守る必要がある。また、今回の雪害を教訓にした、訓練や対策を講じていくこと、住民全体の意識高揚をはかることで、雪害以外の災害にも共通して対応での質が向上するに違いない。

結論

局所的な豪雪とそれにとまなう幹線道路の不通、高齢者を中心とした世帯への除雪など小規模自治体でこうした災害が発生した場合、住民の安全は脅かされる。自衛隊等関係機関の支援を受けつつ、また住民も事前に近所付き合いや親戚付き合いを大事にしながら、防災対策をしていることが今回の事例では把握できた。ただ、地域医療特有の課題もあり、航空機利用等での医師が来れない時の対策などには課題が残っている。

謝辞

今回、羅臼町役場、羅臼国保診療所、陸上自衛隊釧路駐屯地、羅臼町住民の皆様にご調査に関して格別のご配慮を頂きました。ここに深謝いたします。ありがとうございました。

文献

- 1) 2015年2月北海道羅臼町における積雪調査報告. 白川龍生他. 北海道の雪氷 No. 34. p83. 2015
- 2) <https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1065278/33.pdf>
(2018年9月21日閲覧)
- 3) https://www.skr.mlit.go.jp/road/saigai/2014_sekisetu_3-

1. pdf#search=%27%E5%9B%9B%E5%9B%BD%E3%81%AE%E9%9B%AA%E5%AE%B3%27

(2018 年 9 月 21 日閲覧)

4) <https://www.sankei.com/affairs/news/180112/afr1801120006-n1.html>

(2018 年 9 月 21 日閲覧)

5) 2015 年 2 月北海道羅臼町における積雪調査報告. 白川龍生他. 北海道の雪氷
No. 34. p83. 2015