

北海道の冬期間における災害時住民への対応について、保健師等自治体職員への聞き取りから (北海道福島町)

A Study of Responses to Residents during Landslide Disasters in Winter in Hokkaido: Based on Interviews with Public Health Nurses and Other Municipal Employees (in Fukushima-cho, Hokkaido)

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: 北海道における冬期間の災害は複合災害になりかねず、こうした事例における自治体の対応について把握する。

方法: 冬期間に北海道で土砂崩れが発生し、一部孤立集落が発生するなどした自治体職員 (保健師を含む) へ住民向け対応について聞き取りを行った。

結果: 孤立した集落には船を利用してまず住民の安否などを職員が確認した。停電が発生した。住民の体調管理のため、保健師等による巡回が行われた。

結論: 町職員は災害により道路の通行止めに船を利用して、インフラストラクチャーの障害を克服した。地域の高齢化の中で、普段から独居高齢者等の情報に関して主治医等についても把握していたことが活かされた。

日本語キーワード: 孤立集落、暖気、土砂崩れ

(英文抄録)

Objective: Some disasters during winter in Hokkaido have the potential to cause complex, severe long-term impacts. This study examines the response by one municipality facing such circumstances.

Method: Interviews were conducted with municipal employees (including public health nurses) in a town in Hokkaido where some communities were isolated due to the impact of landslides in winter.

Results: To deal with the isolated communities, employees first confirmed the safety of residents using boats. Power outages posed a challenge while assisting those affected. To ensure the physical well-being of residents, public health nurses and other medical professionals made visits.

Conclusion: The municipality dealt with the infrastructural challenges by using boats instead of land transport as roads had been closed due to landslides. To assist the considerable number of elderly population in the region, the municipality was able to use available information about elderly people, including information on their local physicians.

英文キーワード: isolated village, warmth, landslide

## I. 緒言

降雪地域では、豪雪により幹線道路が不通になるといわゆる陸の孤島ともいうべき、孤立集落が生じる可能性がある。その一方で、豪雪だけではなく、急激な暖気による土砂崩れ、融雪によっても同様の事例が発生しうる。また、都市部ではなく地方では孤立集落への支援に、道路の通行止めがある場合、船を利用して、住民の安否確認や物資の支援などが行われたことがある。住民の健康を守るために、保健師等専門職も孤立集落に派遣するなどの活動がされている。孤立集落には高齢者が多数いる場合もあり、かれらへの支援に自治体の役割は大きい。そこで、こうした事例が発生し、孤立集落への対応を行った自治体職員から、災害時の住民への対応について聞き取りを行うこととした。これにより、降雪時期の暖気による災害や孤立集落への対応、特に幹線道路が寸断された場合についてなど災害対応における参考としたい。

## II. 研究方法

2014 年 7 月 23 日午後 3 時から同 4 時にかけて、2014 年 1 月 25 日における福島町岩部地区の道道が土砂崩れにより地区住民 6 世帯 10 人が孤立した災害について、福島町役場で担当職員 1 名（以下、A と記す）と保健師 1 名（以下、B と記す）に聞き取り調査を行った。主な質問内容は住民への支援における現状と課題である。また、職員 2 名の聞き取りであり、この意見が福島町の意見を反映しているものではない。

### 土砂崩れについて

災害発生前日（2014 年 1 月 24 日）に急な暖気となり、降雨があった（尚、福島町に気象台の気温観測地点はない）。これにより道道（岩部渡島福島停車場線）ののり面が崩れたと予想される。同町岩部地区 6 世帯 10 人が孤立状態になった。インフラストラクチャーでは停電が 2014 年 1 月 25 日に発生したが、翌 26 日朝から復旧した。道道における一般車両通行再開は 2014 年 1 月 30 日からの定時による片側通行が行われてからだった。

### 倫理的配慮について

かつて所属した阪神・淡路大震災記念人と防災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、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。

## III. 結果

著者は第三者の研究者として聞き取りを行った。よって下記結果内に筆者の意見は含まれていない。逐語によるものが主である。原則調査対象者が発言した順に記載したが、内容が似ている部分は一部集約したところがある。聞き取りをしたものは IC レコーダーに録音

し、後日専門業者によりテープおこしを行い、紙面で受け取った。以下結果内では、原則、調査対象者の発言した順に記載している。

- 1) A 道道岩部渡島福島停車場線の土砂崩れで、迂回道路はなかった。
- 2) A 土砂崩れ後、孤立集落が発生したので、まず職員2名が漁船で現地に向かった。インフラ関係では停電だけが発生していた。
- 3) B 土砂崩れ発生翌日に最初船で行く予定だったが、海が時化ているので陸路で行けるところまで行き、途中から徒歩と孤立集落の住民による自動車を貸してもらって現地・孤立集落に向かった。全ての世帯をまわり、安否確認と内服薬の在庫確認、主治医の確認、燃料の確認を行った。食料等も別の職員が運んでいるが、住民から特に必要ないとのことだった。薬の状況や住民の健康状態によっては、医師を同伴しようかという話もあったが、その必要がなかった。
- 4) B 孤立集落となった地区住民は人数も少なく、各住民の名前も顔も把握していたので、その分対応はしやすかったと思う。町の安心創造生活事業で、独居高齢者と老々世帯の70才以上で台帳管理をしており、緊急連絡先など情報を得ていたため、そのシステムを活かした。また、孤立集落となった地域は昔から大雨等で道路が通行止めになりやすい地域で、こういう事態には慣れている感じがした。A 普段からお互いに「顔」を見せているところは大きい。ただ、この安心創造生活事業関連で得たリストをどこまで公開するかは今後検討する必要はある。現在は、社会福祉協議会や消防等だけである。
- 5) B 報道関係で、勝手に移動手手段の漁船等船に乗り込んできたり、知り合いの人から同集落住民への電話が途中から報道関係の人に代わり取材になった、という話を住民から聞いた。これがストレスになっているということだった。直接自宅に乗り込んできたケースもあったと聞いている。A この問題を聞いたので、突然の報道や孤立集落内での報道をやめてほしいという要望を各報道機関へ行った。
- 6) B 孤立集落になった地域は、もともと自宅に食材などを買いだめする傾向がある。漁業をしていた世帯ばかりなので冷凍庫にはストックがあり、こうした災害でも困らないようだ。A 高齢者が多いので、買い物の機会に「買いだめ」して、各家庭に冷凍庫を有している。
- 7) A 今回、道路への災害だったので、町総務課と建設課、漁船のチャーター等があるので水産商工課が主に動き、また道道なので北海道に情報を確認しながら対応した。土砂崩れの翌日には会議で保健師の招集もした。
- 8) A 孤立集落の町内会長とは電話で連絡ができる状態だった。その町内会長が地域住民の健康状態を確認してもらって、更に職員が各世帯をまわった。
- 9) 町内では出稼ぎ労働者がみて、住民票があっても実際あまり自宅にはいない。遠洋漁業等で1年のほとんどいないなどのケースもある。災害時にこうした状況を把握するのが今後の課題である。
- 10) B 町では高齢者の割合が増加している。介護サービスの利用が増えているが、サービ

ス供給のマンパワーが足りない。

1 1) 各町内会が災害時に自力で避難しにくい人などを協働で支援する役割を担っている。ただ、町営住宅などでは共通の関わりを避ける傾向がある。同様な災害が別地域で発生した際に、今回と同様に地域内での協働活動ができるか、検証が必要だろう。

#### IV. 考察

今回の土砂崩れで孤立集落となった地域は日本海側に面した地域で、道道岩部渡島福島停車場線が通行止めになると陸路での通行ができなくなったが、福島町の支援では漁船を利用した移動手段を用いてこの障害を回避している。これにより災害直後の孤立集落における住民の安否確認など初動対応を行うことができた。ただ、土砂崩れ発生翌日の移動では荒天により船舶の利用が危険と判断され、福島町職員の移動は陸路で徒歩を含めたものとなり、その負荷は大きかったに違いない。孤立集落の発生から、福島町として同集落住民における安全と安心に必要な支援を、役場内で十分に認識して組織間連携をしながら、同集落の町内会長を介して情報を得て住民のニーズを最大限考慮しての対応がされているように著者は考える。保健師による対応でも町の安心創造生活事業による高齢者のかかりつけ医や投薬状況などに関する情報を福島町が事前に集約していたこと、また小規模自治体の「長所」ともいべき「顔」の見える関係を福島町と住民が築いていたことも災害時住民の健康阻害要因を排除するのに効果があったと推察される。

報道機関による無制限な取材に関して、プレスコードを引くかについて、今後の検討課題とされるだろう。当初の予想ではこの部分はあまり考慮していなかったと思われるが、住民のストレスや町職員が利用する漁船への利用に影響も出かねないことが今回指摘されたので、今後災害時の報道機関への対応は改善が必要だろう。また、安心創造生活事業関連で得た高齢者の情報を、災害時に備えどこまで共有すべきかについても検討が必要とされているが、個人情報と人命に関わる分野の兼ね合いを、何を基準にしてつけるかの判断が求められよう。例えば、先般発生した東日本大震災のような巨大地震の発生に備えるか、今回のように比較的発生する機会の多い土砂崩れのような災害を想定するかなどでも判断は分かれるだろう。また、地域内において住民が接する危険の度合いも異なるし、近隣住民との関係も異なる。こうした背景を考慮して同リストの情報共有範囲が考慮される必要があると著者は考える。

一方で、孤立集落の住民においてはこれまでも土砂崩れによる道路の寸断等災害対応の経験が活かされている。また、同集落住民においては普段から食料等の備蓄を習慣化しているなど、備えがなされていて、今回の土砂崩れにも動じる感はない。町内会の代表が町との連絡を果たしながら、住民の安否確認を果たすなど、その役割は大きかった。住民同士の協力関係も良好とみられる。仮に今後も孤立化したとしてもこれまでの経験は将来に活かされるものだろう。

今回の土砂崩れは北海道で冬期間に発生したこともあり、雪害ともいえるだろう。一般に雪害といえば、降雪・豪雪による被害を指す<sup>1)</sup>。すなわち、屋根からの雪下ろし中の事故や交通事故等によるものを指すだろう。しかし今回の雪害は降雪時期における急な暖気による影響をも考慮しなければならないことを呈示した。また、雪国の現状は日本の将来の姿と指摘される<sup>1)</sup>。すなわち、人口減少や高齢化といった社会的な課題である。これらは災害対応に関して考慮すれば、例えば、自力で避難できない住民をどう支援するか。周りの住民も高齢化し、マンパワー不足の影響がある。また、今回の土砂崩れの影響はこれまでの想定範囲内ともいうべき住民が対応していたように著者は思う。しかし、想定以上の孤立化、すなわちインフラストラクチャーが全て断絶し、代替の交通機関でも孤立集落に長期間入れない、あるいは健康を害する・災害による被害を受ける住民が発生した場合に、住民や福島町が対応しきれるか、という命題について今後の対応を考慮する必要があるだろう。また、災害復興関連でボランティアを必要とする場合、やはり道路は生命線とする指摘もあり<sup>2)</sup>、管理する北海道庁と情報の連携に関して密にしておく必要もあるのではないか。更に、今回孤立集落となった地域住民においては相互に協働する意識が強いと感じられたが、それ以外の地域では人間関係が希薄化している風潮があり、災害に向けた取り組みも含め、町全体で防災教育の推進を含め意識の高揚が求められよう。

## V. 結論

今回、土砂崩れによる孤立集落への対応を行った自治体の対応を 2 職員の意見として報告した。孤立集落への対応で陸路が利用できない場合、船舶による移動や町内会の代表との安否確認等での連携、更には同集落住民の絆が、災害時での安全につながっていることが把握できた。今回は自治体職員だけへの聞き取りしか行っていないので今後、条件が整えば、他の関係職員や住民への聞き取りを行いたい。

## 謝辞

この度、お忙しい中、福島町職員の方に、聞き取り調査でお忙しい中ご協力いただきました。ここに心中よりお礼を申し上げます。誠にありがとうございました。

## 文献

- 1) 三隅良平：気象災害を科学する。ベレ出版,東京,2014,pp174-184.
- 2) 鈴木猛康：大災害から命を守る知恵、術、仕組み～実話に基づいて綴る避難の現状と対策～.静岡学術出版,静岡,2014,pp48-51.