

東日本大震災における保健活動

～津波被災地域の保健活動を振り返る～

仙台市若林区保健福祉センター
家庭健康課 及川 艶子
(現泉区家庭健康課長)

1 はじめに

被災地は少しずつ復旧作業が進み各被災自治体では復興計画が策定され、市民の生活再建に向けた具体的な動きが始まったところである。

震災後1年を迎えるにあたりこれまでの保健活動を振り返り、今後の地域の復旧と復興にむけ、市民の健康を守る活動のあり方について考えたので報告する。

2 仙台市及び若林区の概要

*図1 仙台市の位置と津波地域

| | 仙台市 | 若林区 |
|-----|------------------------|-----------------------|
| 面積 | 約 788 k m ² | 約 50 k m ² |
| 人口 | 1,011,592 人 | 128,213 人 |
| 世帯数 | 455,875 世帯 | 58,012 世帯 |

※仙台市：政令市で5区に5保健所設置

(H23.1.1 現在住民基本台帳より)

3 仙台市の被害概要

(1) 被害状況 (H23.3.11 14:46 発生 マグニチュード 9.0) *図2 仙台市における被害の特徴

| | | | |
|--------------------|--|-----------|-------------------------|
| 震度 | 6強 ：宮城野区 6弱 ：青葉区・若林区・泉区 5強 ：太白区 | | |
| 津波 | 仙台港：7.2m (推測値) 大津波警報発令 | | |
| 人的被害 (H23.11.末) | 死者 | 704 名 | (若林区：321 名) |
| | 行方不明者 | 26 名 | (若林区：9 名) |
| | 負傷者 | 2,269 名 | |
| 建物被害 (H23.11.末) | 全壊 | 27,409 棟 | (若林区 6,427 棟 津波流出家屋含む*) |
| | 大規模半壊 | 22,889 棟 | (若林区 6,452 棟) |
| | 半壊 | 64,235 棟 | (若林区 12,345 棟) |
| | 一部損壊 | 109,197 棟 | (若林区 16,045 棟) |
| | 宅地被害 | 4,031 世帯 | (若林区 なし) |
| その他 | 農地被害：海水浸水 1,800ha (若林区：約 1330ha) 仙台港付近の産業施設(工場など)の損壊 ライフライン・交通・通信手段などの遮断及び食料やガソリンなどの極端な供給不足 | | |

《 被害の特徴 》

仙台市の震災の特徴としては、東部沿岸地域(宮城野区・若林区)における津波被害による人的被害及び家屋流出・浸水被害と、丘陵地域(青葉区・太白区・泉区)における宅地の崩落・地すべりなどの被害、さらに市内全域における全壊から一部損壊までの建物被害があげられる。住んでいる地域や建物により市民の被害の違いが大きく、その対応もそれぞれの状況に応じたものとなった。

また、市役所や区役所の建物被害は少なく、通信の遮断などによる混乱はあったが震災対応を開始できる状況であった。

(2) 避難者の状況

東部沿岸地域の避難所には津波に巻き込まれながら助かった人、震災後ヘリコプターやボートで救助された人が多く避難していた。さらに丘陵部の宅地被害による被災者や帰宅困難者を含めて、市全体では最大 312 箇所の避難所に 10 万人を越える被災者(若林区では 53 箇所 2 万人弱)が避難した。その後ライフラインなどの回復により、3 月末には避難者数が 5 分の 1 まで減少した。しかし、家屋の流出や浸水の被害による東部沿岸部地域の避難者約 2 千人は 7 月末まで長期にわたる避難所生活を余儀なくされた。

避難者は 5 月末からプレハブ仮設住宅の完成に伴い順次移動を開始した。又、今回の震災は東北地方沿岸部の広範囲にわたることや民間賃貸住宅が応急仮設住宅となったことから、市内の仮設住宅には市外や県外からの被災者も多数入居する状況となった。

4 若林区の保健活動

(1) 仙台市の保健師の配置と災害対応計画

①保健師の配置状況

仙台市は保健所機能と福祉事務所機能を併せ持つ保健福祉センターを各区役所に設置しており、保健福祉センターの管理課・家庭健康課・障害高齢課に保健師が配置されている。震災当時全市には 149 名の保健師がおり、若林区には 18 名が配置されていた。

②災害時の対応として「仙台市地域防災計画」を策定しており、区における「防災実施計画」に基づき、保健師のいる保健福祉センターは保健福祉班として避難所運営や保健活動等を担うこととなっている。また「仙台市災害時保健活動実務マニュアル」(H21.3)を作成していた。

(2) 若林区の保健活動経過

①避難所での保健活動

i フェーズ 0～1：災害発生後～3 日目

地震発生直後、区災害対策本部の指示を受け保健福祉班の保健師 12 名を 500～3000 人が避難している指定避難所 10 箇所に配置し、直ちに救護活動を開始した。各避難所には津波被災者がずぶ濡れで次々と避難所にたどりつき、保健師は怪我や体調を崩す避難者の対応に追われた。また、電話はもちろん防災無線も機能しない中、人工呼吸器や在宅酸素、人工透析などの重症患者を緊急搬送へつなげるのに困難をきたした。公用車などの移動手段も確保できず対応は困難を極め、職員の通勤用の自家用車で搬送することもあった。また、限られた保健師数での活動であったため、3 日間連続で救護活動に従事せざるをえない状況であった。

ii フェーズ 2：4 日～2 週間目

3 月 14 日に災害対策基本法に基づく自治体保健師の派遣が開始され、若林区では 9 自治体 14 チームの協力をいただいた。3 月 20 日までによりやく区内の避難者の概要が把握できた。当区 3 課 5 係の保健師と共に 3 ブロック*図 3に分けた体制とし、

基本的には滞在型の保健活動としたが数箇所の避難所を巡回してもらうこともあった。さらに、医療チームやこころのケアチーム、運動指導チームなどの支援も加わったことから、朝夕の合同ミーティングを開催して、各チームと情報の共有及び連絡調整を図った。

各避難所では、体調不良者の対応はもちろん医療機関や福祉避難所への連絡調整に追われた。また、インフルエンザや感染性胃腸炎などの発生が多く見られたが、感染症予防の啓発強化や衛生指導の徹底と環境整備また症状別の部屋の確保などを行い、拡大を防止することができた。

3月23日から在宅被災者の状況確認のため、応援の保健師チームや地域包括支援センターの職員の協力も得て地区踏査(在宅被災者訪問)を実施した。また、保健師の訪問や巡回相談などで把握したケースをこころのケアや医療チームなどと連携して支援を行った。

iii フェーズ3：3週間目～2ヶ月

4月はじめには区内の医療機関の再開が進んだことから、避難者のセルフケアとして自己健康管理の啓発グッズ(体温計・つめきり・歯ブラシなど)を配布し、体調不良者には地域の医療機関への早期受診をすすめた。長期化する避難所においては環境整備(手洗い場の設置や消毒、整頓や清掃など)や健康通信などの発行、定期健康相談の実施および個別支援を行った。

4月中旬には避難所の集約化がすすみ、避難者は9箇所の避難所に1,300人となり、各自治体の応援保健師の派遣は順次終了となった。

仮設住宅への移動が始まった5月中旬からは全国市長会からの支援をいただき、さいたま市・京都市の保健師と共に巡回相談や健康相談などの保健活動を継続した。

仮設住宅への移動に伴い、まだ行き先が決まらず避難所に残る避難者と仮設住宅移動後に不安定となる被災者のこころのケアにつとめた。また同時期には急激な気温の上昇がみられ、熱中症予防グッズ(冷却剤・うちわ・リーフレットなど)を配布し啓発と健康管理を行った。

③ プレハブ仮設住宅入居者への支援

7月中旬よりプレハブ仮設住宅の入居状況にあわせて全戸訪問調査を12月まで実施した。現在はハイリスク者の個別支援、集会所での健康相談や体操など運動指導の実施、さらに他市町村からの入居者への支援のとしてサロンや介護予防教室など入居者同士のコミュニティーの形成を図っている。

③ 民間賃貸住宅入居者への支援

8月上旬より、仙台市復興本部による民間賃貸住宅入居者(津波浸水地域に居住していた方)を対象とし、市職員が訪問調査を実施した。調査により健康面などの支援が必要と判断した方については訪問などの個別対応を行っている。一部日本看護協会宮城県支部に委託し支援している。

さらに、9月には民間賃貸住宅入居者のうち津波浸水地域以外に居住していた方にアンケートによる調査を実施し、健康上の問題があると回答した入居者について、本庁保健師等の応援を受け訪問し健康状態を詳しく確認した。ハイリスク者については包括支援センターや医療機関へつなぐと共に、保健師や看護師による訪問を継

続している。

④ 津波浸水地域の在宅被災者への支援

6月中旬より津波浸水地域で生活している在宅被災者の心身の状態の確認のため、こころのケアチーム等と同行し戸別訪問調査を実施した。ハイリスク者については訪問などによる継続支援をしている。

(3) 通常業務の実施について

震災後4日目より事業再開に努力したものの、母子健康手帳交付など限定した事業の実施にとどめ、被災者支援を優先させた。5月中旬より市民へ健診の実施など周知を行い、6月から市民健診の受付や幼児健康診査などを開始し、現在まで順調に事業を実施している。各事業を実施する中で、震災による生活の激変から心身の健康への影響が見られる事例は多く、その対応に追われている。

幼児健康診査において子どもの心のケアを考え、「こころとからだの相談票」を事前に送付し、来所時にこころのケアの必要な親子への支援を医師会などの協力を得て実施している。

また、若林区においては健康づくりや子育て支援などの市民協働を多く実施している。市民自ら事業を開始する動きがみられ、8月頃より事業を開始できた。

5 現状と課題

《 仮設住宅入居者及び浸水地域在宅被災者状況(H23.11末) 》 単位:世帯数

| | 供給戸数 | 仙台市 | 若林区 |
|---------------|-------|--------|-------|
| プレハブ住宅入居者 | 1,505 | 1,492 | 682 |
| プレハブ福祉仮設住宅入居者 | 18 | 17 | — |
| 公務員住宅などの入居者 | | 516 | 102 |
| 民間賃貸住宅入居者 | | 8,494 | 1,859 |
| 津波浸水地域在宅被災者 | | 1,476 | 608 |
| 合計 | | 11,995 | 3,251 |

- (1) 仮設住宅への入居時期や自治会の発足時期により、被災者の生活の安定に違いが見られる。このような状況から基礎疾患の悪化やPTSDの出現が被災者一人ひとり違うため、極め細やかに個別の健康状態を把握する必要がある。
- (2) プレハブ仮設住宅入居者を対象とした、東北大学公衆衛生学教室と共同の健康調査を9月に実施した。その結果から震災後飲酒量の増加傾向などがみられ、さらにソーシャルキャピタル(地域の絆)が低いと睡眠障害の疑いの人が多い傾向が見られた。今後の対応として、個別支援のほかにコミュニティーへの働きかけやポピュレーションアプローチなどの支援のあり方が課題となっている。
- (3) プレハブ仮設住宅入居者と民間賃貸住宅入居者への情報提供や生活支援に違いが見られる。今後復興計画が具体化するに従い、さらに被災者間の生活再建の格差が広がり、健康に影響するものと考えられ、支援のあり方が課題となってくる。

6 今後の活動について

「助かった命を守りたい」という思いで、震災直後より休むことなく保健活動を保健師全員で続けてきた。これからは復興に向け被災者自らが心と身体を大事にし、

生活再建に取り組めるように、継続した支援システムを早急に構築する必要がある。このためには行政間の連携はもとより地域の組織や支援団体、包括支援センターや社会福祉協議会・NPO 団体などと情報を共有し連携を図りながら、被災者の状況に応じた支援を続ける必要がある。

7 終わりに

今回の震災における保健活動において、改めて公衆衛生活動の原点を感じる事ができた。日頃の保健活動が活かされ、地域の人々の協力のもと被災者支援を続ける事ができたと感じている。今回の活動を通じて学んだことを、「仙台市災害時保健活動実務マニュアル」などに活かし今後の活動に役立てていきたい。

最後になりましたが、全国の皆様から本当に多くのご支援をいただき、時には折れそうになる気持ちを持ち直しながら活動を続ける事ができたことを報告すると共に深く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 田上豊資：被災地支援で教えられた公衆衛生の原点 保健師ジャーナル，
67-92、2011
- 2) 土屋厚子他：静岡県の中核体制と仙台市および岩手での保健師活動
保健師ジャーナル
67-92、2011
- 3) 渡会睦子：東日本大震災におけるボランティアとしての保健師活動
地域保健 42-7、2011
- 4) 尾梶由紀他：大災害時における現地保健師の役割 地域保健 42-11、2011