

# 復旧でも復興でもない 「住居確保期」というフェーズ

復興へ向かう陸前高田市の今（第六報）



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

東日本大震災発災後、岩手県陸前高田市（以下、市内または現地）でも、節目の半年がたちました。災害直後からご支援いただきおりました全国自治体の保健師チームの皆さまも8月末をもって収束・撤退となりました。今回は、平成23年8月18日以降、現在（9月19日）までの1カ月間の状況をご報告いたします。

偶然なのか、平成13（2001）年にあつたアメリカ同時多発テロが9・11（9月11日）だったということで、東日本大震災の3・11（3月11日）と比較され、「あれから10年……」「あれから半年……」という報道のされ方もされています。しかし、何年何十年と月日がたつても、時間的には節目ではありませんが、現地ではそう簡単には節目として整理がつくものではないよ

うに思っています。

現地の9月16日（被災から189日目）現在の死者は1552人、行方不明者は398人となりました。この1カ月の間に岩手県知事選挙や県議会選挙、市議会選挙があり、これからの未来をどう創っていくのかを現地の皆さまも考える機会になったものと思われませんが、厳しい現実の毎日であることは間違いありません。先月号くらいから、元に戻す「復旧」から新たに創り出す「復興」へというお話をさせていだいておられますが、現地に入るたびに、そうは言ってもやはり「現実が厳しい」と感じさせられています。

今回は、時間的には震災から半年という節目を迎えたことから、まずはこれからの半年をどう考えていくかという視点でご報告できればと思います。

## II 「保健師支援チーム」が行ってきた地域ケア

保健師の支援チームは最後まで残って活動いただいていた神戸市、岐阜県、横浜市、三重県のチームが8月末をもって収束・撤退の運びとなりました。地元での地震や台風への対応がある中、応援いただいた全国の皆さまにあらためて心より御礼申し上げます。

4月より1年間の長期支援チームとして入っていた名古屋市チームには、災害復旧・復興に向けて市内外における保健医療福祉に関する調整を一手に支援いただいております。この半年間も、現地でできること、できないことを整理しながら、単なるマンパワーとしてではなく、この状況から前へ進むための「大きな推進力」として力強く引っ張っていただいております。

今回の保健師支援チームの撤退にあ

たつても、現地スタッフとも調整を図り、引き継ぎを受け、支援チーム撤退後の体制を立てられるよう進めています。しかし実際には、これまで半年間、原則、市外からの支援チームに市内8町それぞれを受け持っていたが、いわば、震災前よりも手厚い直接的な住民サービス体制で心のケアを含めた地域ケアが進んでいただけに、これからの体制を維持することはほぼ難しい状況です。

言葉は適切ではないかも知れませんが、支援チームの皆さまに各町単位をしつかりフォローいただいたので、現地スタッフもありとあらゆる復旧に向けた事業に集中できたことは否めません。今後は、これまで以上にできることとできないことの整理を行い、また同時に「復旧のための活動」と「被災地に必要な心のケア、地域ケア活動」と「復興に向けた活動」の違いを意識して進めていくことが大切です。

### Ⅲ 真の連携・協働を目指す

保健師支援チームの撤退と入れ替わる形になったわけではないのですが、まずはこれからの半年を活動していく新たな体制も出てきました。

図1は、現時点での現地における関係課の事業の状況と、それを支える支援体制を整理したものです。組織体制は全国各自治体それぞれあることと思いますが、現行の陸前高田市では、健康推進課、社会福祉課、長寿社会課の3つの課から構成されています。

申し上げるまでもなく、震災前から各課には事業があり、それをそれぞれ連携しながら進めておりました。しかし、この自治体でもありがちですが、多くの事業を進めていく上で、なかなか真の連携・協力体制を築き行うことは難しいことです。今回、震災により「それは、〇〇課の事業なので……」

という発想ではなく、いわば課の壁を超えて「そのとき、やれるところがやる」という考え方で進んできました。今それが半年たつ中で、震災前の業務分担に立ち戻り、従来の仕事の流れになりつつあります。

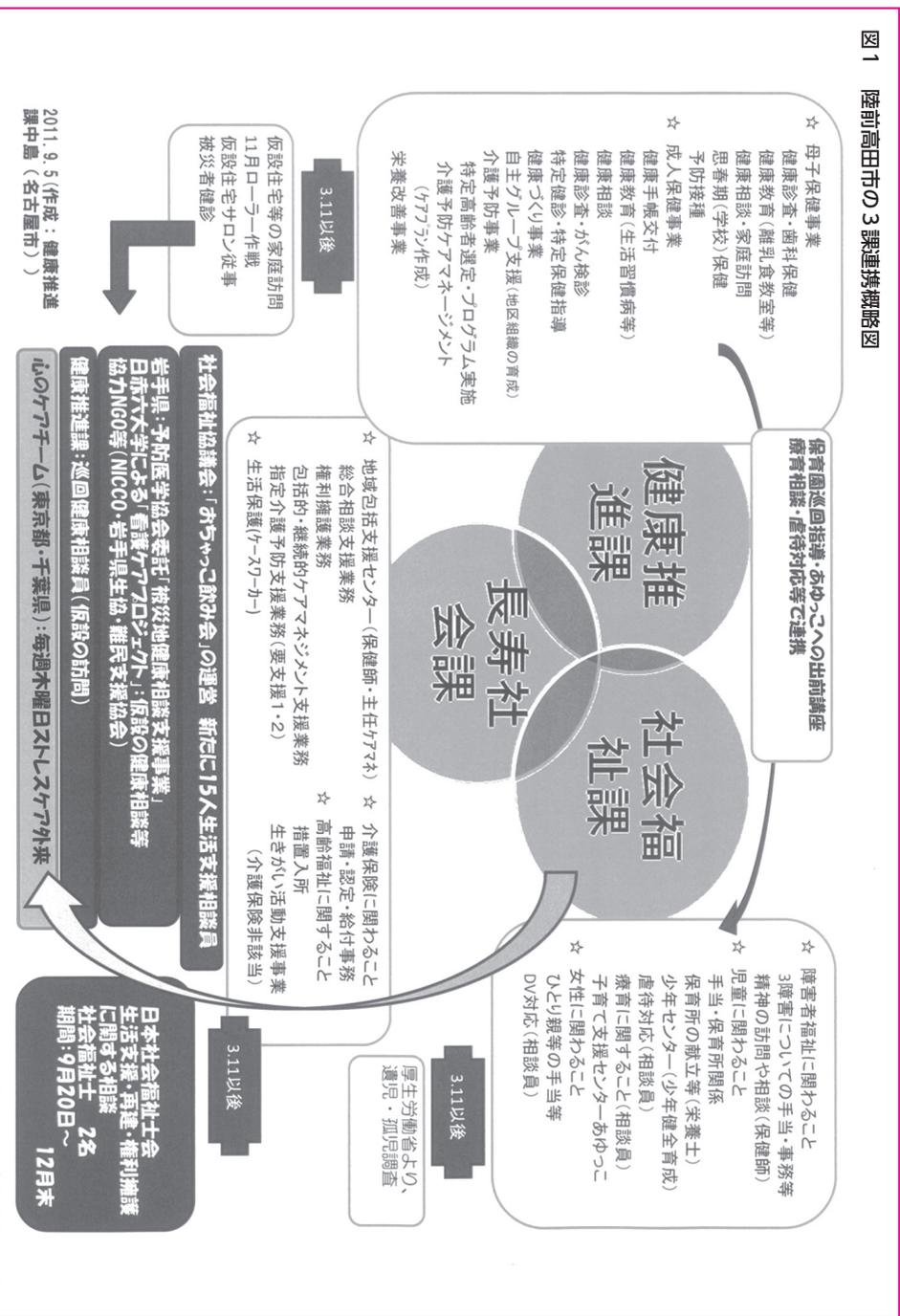
これは当然のことだと思います。いわゆる「非常事態」ではなくなったからだとは思いますが、表向きは「非常事態」ではなくとも、実際には多くの職員が犠牲になっているため、内容としては「非常事態」が続いていることに変わりはありません。むしろ現在は、震災前の各種事業に合わせて、震災復興のための大きな事業がもう一つある状態になっていますので、震災前以上に連携・協働していくことが求められています。

図1の下の段に、いわゆる震災前からあった事業ではなく、復興に向けた支援体制のことも記載されています。社会福祉協議会が主体となってスター

トした生活支援相談員もその一つです。9月5日に市内関係者による顔合わせ会があったのですが、保健師や看護師という有資格者ではないものの、今後、市内仮設住宅を中心にサロン事業と並行しながら個別訪問をしていくということでした。

そのほかにも岩手県が岩手県予防医学協会に委託して行う被災地健康相談支援事業（保健師やコーディネータツフによる）や、日赤大学の看護ケアプロジェクト、これまでも支援いただいている各NPO法人の活動、日本社会福祉士会、地元各施設事業者等からの支援もあります。地域リハビリテーションや心のケアチームについては、9月末が一つの区切りと予定しておりますが、健康推進課としても新たに仮設住宅を訪問する巡回健康相談員（看護師）による支援を9月からスタートさせ、この半年間、主に外部からの支援チームによる応援で進めてきたも

図1 陸前高田市の3課連携概略図



のを、地元関係機関中心のチーム体制に少しずつシフトし、対応できるよう進めているところです。

しかしこれらも、実際のところ、「まずは始めてみないと分からない」ということで、今後、多くの課題も出てくるのが予想され、その都度、修正・調整をかけながらの歩みになると思います。

そのためには、繰り返しになります。が、課や事業の枠、市内外の支援体制の枠、これまでの前例、固定概念といったものを超えて真の連携・協働を進めていけるよう一人ひとりが意識していくことが重要であると思います。今後も、長期支援に入っている名古屋チームを中心に進むことになると思いますが、これまで毎日行っていた支援チームミーティングも毎週水曜日の夕方に集約することになりましたので、この機会を大切にしながら確認していくことができればと思います。

あると思います。他の被災を受けた自治体の皆さまも、状況の違いによって考え方も異なると思います。

しかし、陸前高田市では、いわゆるハイリスク者に絞っての訪問だけではなく、原則、全世帯を対象に実施したいと考えております。これにはいくつか理由があるのですが、大きな理由の一つは、1回目の悉皆調査の結果明らかになった当時（4～5月）個人宅に避難していた方々のその後の動向や状況が市としても正確に把握できていないことが上げられます。

実際、応急仮設住宅の建設や入居が進むと、仮設住宅入居者が抱えている困難に対する支援に目が行きがちです。しかし、**図2**のとおり、全世帯の半数の約4500世帯が被災したにもかかわらず、実際に応急仮設住宅として建設されたのは被災世帯の半数の約2200世帯分です。市内個人宅に避難されていた方も相当数あったのです

また、**図1**には記載されていませんが、地元の岩手県大船渡保健所は毎週原則水～金曜日の3日間、一関保健所は水曜日の1日間、現地の支援として、心のケアや特定疾患の応援を中心に入る形となります。節目の半年と申し上げましたが、これからの半年、そしてさらにその後……という長い目で見ようとしたとき、保健所の役割も非常に大きくかつ重要になってくると思われまます。いろいろと組織上、立場の違い等はあるとは思いますが、私自身そのことはよく分かっているつもりですが、この部分もぜひ、これまで以上に連携・協働体制を図れるようにしていきたいと思えます。

## Ⅳ 2回目の悉皆調査（悉皆心のケア）に向けて

現地ではこれまでもご報告してきましたとおり、4月～5月にかけて市内全世帯（約8000世帯）を対象とし

が、その方々のその後の所在や状況がつかめずにいます。選挙の通知がどの程度届いているかを把握すれば、住所等は確認可能かも知れませんが、実際の生活までの確認、そしてケアはやはり、訪問しなければ難しいと思います。区長さんや民生委員さんたちとの連携も必要になってくると思いますが、基本的には1回目に行ったものをベースに確認をして歩くというスタイルが最も望ましいと現地では話し合われています。

どのような規模で行っても、マンパワー確保の問題など、さまざま課題があります。調査後の集計も必要です。1回目の悉皆調査の後に実施している仮設住宅への全戸訪問や要支援者の訪問結果に関するデータのリンクも現時点では行えておりませんので、今回、計画している2回目の悉皆調査のためだけでなく、どう情報を管理し、フォローできるようにしていくか、これか

た家庭訪問による健康・生活調査を行いました。これは全国の支援チームの皆さまによる地道なローラー作戦部隊、そして、岩手医科大学の皆さまをはじめとする入力・集計・分析部隊があつて初めて可能となったものでした。その内容は、公衆衛生ねっと内「陸前高田市のいま」でも報告してきたところですが、現状把握はもちろんですが、調査のための調査ではなく、支援チームの皆さまが一軒一軒、家庭を訪問して歩くことで、「結果として心のケアにもなっている」という部分を大事にしてきました。

半年がたつた今、東北の寒く長い冬を迎える前に、もう一度、2回目となる悉皆調査を行うことを計画しています。「心のケアの機会としては、まだ早いのではないか?」「またやる根拠は何?」「そもそもそれだけの調査を行える体制を整えられるの?」等、さまざまご意見があり、判断もいろいろ

## Ⅴ 「住居確保期」というフェーズ

らの半年、そしてその後の実際の現地の体制もふまえて検討を重ねていく必要があります。

現地では、健診（検診）など震災前にあつた多くの事業が再開してきています。もちろん、実施を断念した事業も多数あります。事業が再開する、つまり復旧すればするほど、現地はその事業に追われ、首の回らない状況になっていきます。震災前から限られた人員体制で多くの事業を担っていたわけですから、現状の体制となり、いくらか事業を削ったとしても追いつかないのは当然のことだと思えます。毎週、現地に入り、現地スタッフの皆さんの動きや表情、お話をうかがうたびにその思いが強くなっています。当面の住宅も確保されましたが、それに伴って、ニュース等で取り上げられることも激

減しています。これからは事業の再開  
 Ⅱ復旧だけでなく、今後ますます重要  
 になると予想される心のケアをしつ  
 つ、災害からの復興を考えていかな  
 ければならないのです。陸前高田市の震  
 災復興計画検討委員会は8月上旬から  
 スタートしており、各界各団体の代表  
 者が委員として検討されているのは先  
 月号でもご報告したとおりです。

直接この議論には加われませんが、  
 これまでの「陸前高田市保健医療福祉  
 未来図（復興計画）」をたいてちょう  
 う（一）でも、次のステップ、フェ  
 ーズに変わっているという意識を共有す  
 るためにも大きく改訂する必要がある  
 と感じています。すなわち、住宅が確  
 保されたというステップは復旧でもな  
 い、復興でもないフェーズに移っただ  
 けなのに、現地以外では安心感が広  
 がっていないのでしょうか。そのため  
 も、現地の市民のみならず、そして現  
 地スタッフのみならずと十分に議論す

る時間・機会が必要なのですが、現実  
 的にはさまざまな事業の復旧に向けた  
 プレッシャーが大きくかつ厳しくなっ  
 ているというのが正直な印象です。

今月は震災から半年という節目を振  
 り返り、次の半年を考えようと思  
 てきましたが、私自身もこれまでの半  
 年間のようには、今後も毎週、現地に  
 入り続けることが難しくなってきました。  
 そうした中で、これから何ができ  
 るのか、今までも本場に支援になっ  
 いたのかと、大まじめに悩み始めてい  
 るところもあります。

以前、ご報告しましたとおり、県立  
 高田病院も仮設病院での診療をスタ  
 トし、入院管理棟の完成はまだこれか  
 らの課題ですが、震災からの復旧は進  
 んできています。多くの支援チ

**VI**  
**現地に常にはいない支援者  
 こそ目指すべき方向性を  
 見失わないように**

がごった返す中で行われていた毎朝  
 のミーティングも、現在では県立  
 高田病院スタッフだけとなり、市  
 のスタッフもしくは私が現地入り  
 した際に週1回程度、入るだけと  
 なっています。

保健医療福祉の包括的なケアシ  
 ステムを立ち上げなければと思  
 いは決して後退しているわけでは  
 ありませんが、実際には復旧に伴  
 い目の前のことに追われているこ  
 との象徴のように感じています。  
 だからこそ、現地に常にはない立  
 場を生かして、目の前のことを大  
 事にしつつ、これからの陸前高田  
 市が目指すべき方向性を見失わな  
 いように、今後も先の見える、現  
 地をエンパワメントできる支援を  
 続けたいと思っています。

引き続き、皆さまからのご意  
 見ご助言のほどお願い申し上げます。

図2-1 被災世帯の状況と悉皆調査時点の比較

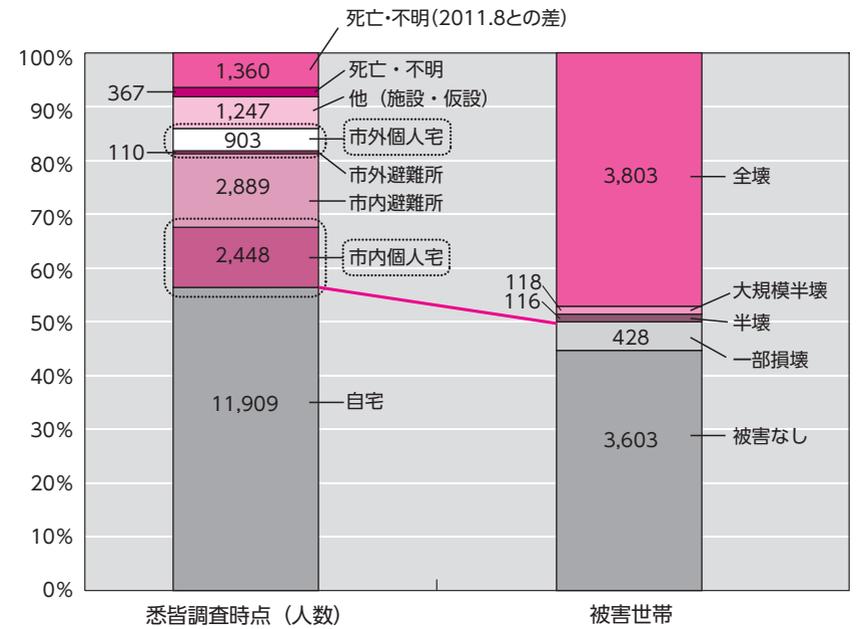
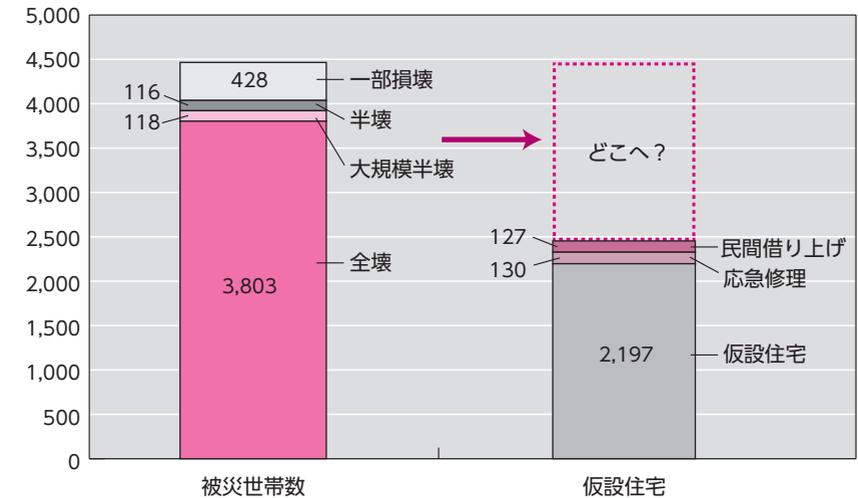


図2-2 被災世帯の状況と仮設住宅戸数



文献・インターネットサイト  
 1) 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>