

## 福島県における災害対策の現状と課題

福島県作業療法士会 理事 / 災害対策委員長 **根田 英之**

災害対策委員会 **涌井 美貴子 藁谷 裕葵 椎野 良隆**

楡葉町会津美里出張所 副所長兼業務係長 **坂本 巖**

### はじめに

福島県は東日本大震災とそれに伴う原子力発電所事故という災害により、象徴的な地域のひとつとなった。あれから5年。発災直後、長谷川災害対策本部長（現福島県作業療法士会会長）から発信された「できることから少しずつ…」の言葉を心に留めながら、必要とされる支援活動を現在も続けている。ここではまず坂本巖氏より、行政の立場から見た被災地である楡葉町の現状と課題を述べていただく。さらに県士会災害対策委員より、南相馬市の現状と課題、浜通りの避難者支援を行った会津・南会津支部、いわき支部の活動報告を紹介する。



図1：楡葉町等の位置

### 避難指示解除に伴う今後の課題～福島県楡葉町から～

楡葉町は、東京電力(株)福島第一原子力発電所事故による原子力災害により、全町避難を余儀なくされた警戒区域20km圏の南端の町である。

発災時（平成23年3月11日）の人口は8,042人。平成27年12月末現在は7,367人に減少している（図1）。

#### ○広域避難

楡葉町は、平成23年3月11日から約2週間で3回の避難を行った。1回目は東日本大震災の地震・津波による町内施設への避難、2回目は原子力災害による約30km南のいわき市への全町避難、3回目は約100km西の会津美里町への避難である。いわき市及び会津美里町と楡葉町は災害時相互応援協定を締結しており、特に会津美里町は楡葉町にとって姉妹都市でもあった。3回目の避難時には、生活圈であったいわき市に多くの住民が留まることとなり、楡葉町は会津美里町といわき市にそれぞれ役場出張所を設置し、対応を行うこととなった。以降、旅館・ホテルを経て、避難場所は応急仮設住宅、アパート等の借り上げ住宅へと移行した。会津美里町には、平成23年5月に宮里応急仮設住宅（259戸）が設置された。居住者数の推移を見ると、入居当初の同年6月がピークで250世帯487人を数えたが、現在（平成

28年1月20日）は94世帯157人に減少している。これに対して、いわき市内には平成23年7月から平成25年2月まで13箇所の仮設住宅（計1,162戸）が楡葉町分として設置され、現在は1,046世帯2,233人が居住している。県内借り上げ住宅は民間の賃貸住宅を福島県が借り上げ、被災住民に供与するものであるが、平成26年度末で1,267世帯の入居がある。この他、県外避難者は一時2,000人を超すこともあったが、現在は約960人に減少している。

避難生活の長期化は、避難による失職者や、世帯分離による高齢者世帯や独居老人を増加させ、アルコール依存症やうつ病の発症、最悪の場合は孤独死や自殺に至るケースもある。

仮設住宅の見守り・介護予防などは、町、町社協はもとより、避難先での保健・福祉関係機関による相談支援専門職チームの連携協力を得て、実施している。

#### ○帰還意向調査

平成26年10月に全世帯主（分散避難の代表者を含む）を対象として実施した帰還意向調査（復興庁・福島県・楡葉町）では、条件が整えば戻ると考えている町民を含め、約46%が帰還の意向を示している。この調査では、

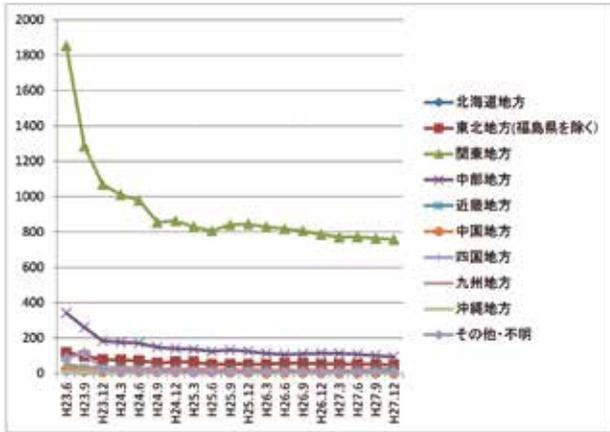


図2：避難推移（県外）

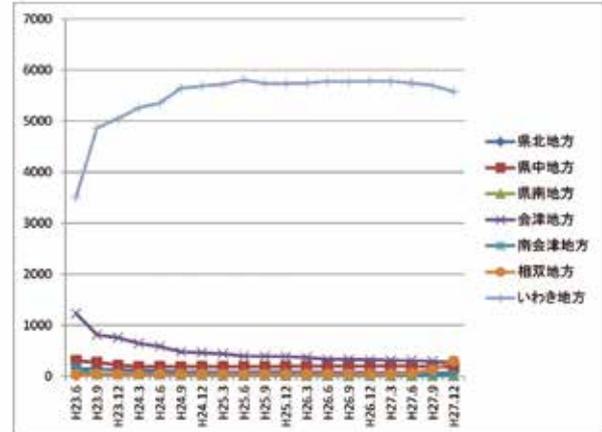


図3：避難推移（県内）

帰還後に求める行政支援の上位5位は①医療機関・介護・福祉サービスの再開、②商店の再開、③防災・防犯体制の強化、④継続的な健康管理の支援、⑤きめ細かい放射線モニタリングとその継続、となっているが、町はこれらを最重要課題として位置づけ取り組みを進めているところであり、町内デイサービスセンターや民間医療機関の再開、仮設店舗の設置、防犯パトロールや防犯灯LED化改修が避難指示解除に先駆けて実施されている。

### ○避難指示解除…緩やかな帰還

平成27年9月5日に避難指示が解除され、平成28年1月4日の居住者調べでは421人（全人口の約6%）が町内の自宅に居住している。

帰町が遅々として進まない理由には、町内での住居確保の遅れがある。避難により手入れができないまま、風雨や野生動物の被害により荒廃した家屋の内、罹災判定により半壊以上となった約1,000棟が解体されることとなっており、一方で自宅のリフォームや新築が相次ぎ、業者に仕事が集中し、建築ラッシュによる完成の遅れが帰還の遅延の一因となっている。

町では災害公営住宅の建築、町営住宅の修繕に着手しているが、町営住宅の入居は平成28年度以降となり、災害公営住宅の入居は同年度末からと予定されている。

一方で放射線被害の懸念、家庭の事情などから避難先に住居を求める世帯も増えつつある。避難指示解除後の町民の生活拠点、故郷の町以外も選択肢となってきて

いる。

### ○避難後の生活再建へ

避難指示解除後、町は第2次復興計画改定版（第2版）において、平成29年春を帰町時期とした。仮設住宅の供与も、特殊な事情が無い場合はこの時期に終了となる。

現在、町の拠点は、檜葉町、いわき、会津美里の3局体制として帰町に向けた対応を行っており、帰町時期をゴールとして町民の生活再建の後押しを進めているところであるが、今後はきめ細かな聞き取りを行いながら、より多くの町民がスムーズに帰還できるように尽力していきたい。

### 生活再建に向けた現状と課題 ～南相馬市から～

南相馬市は震災前の人口が約71,000人強であったが、震災・原発事故により避難を余儀なくされ、一時は人口10,000人以下にまで減少した。平成27年11月現在、住民票ベースでは約64,000人、実人口ベースでは約53,000人となっており、今も尚、10,000人以上の住民が市外で避難生活をしている。若年層の帰還が進まないこともあり、高齢化率は震災前で25.9%だったが、現在では33.6%と急激に増加している。震災や原発事故により狭い仮設住宅での生活を強いられ、家族構成の変化、また放射能の影響で、田んぼや畑での作業など、今までしてきた作業活動ができなくなったことなどによる生活不活発病やストレスの増大が見受けられる。これらのこ

とが、要支援・要介護認定者の増加や認知症高齢者の増加につながると思われる。市内の病院・施設では医療・介護スタッフ不足のため、規模を縮小せざるを得ない所も多く、サービスを受けたくとも、なかなか受けられない人もいる。また今後、南相馬市南部の小高区では避難指示が解除になる予定だが、いまだインフラ整備が十分とは言えない状況にある。震災直後、南相馬市内に勤務する作業療法士は2名の時期もあったが、現在は18名にまで増えた。だが作業療法士のみならず、地域全体としてリハビリテーション専門職がまだまだ足りない状況である。

今後の課題としては、地域包括ケアシステムや認知症初期集中支援チーム、認知症施策等総合支援事業など、ますます地域の中で作業療法士の力が必要とされることが多くなっていくと思われる。通常の業務に追われてしまいがちだが、もっと地域に目を向けていかななくてはならないと痛感している。最後に、高速道路が開通したり、新しく家が立ち並び、一見すると復興が進んでいるように見えるが、一方で心の元気を取り戻せていない人も多くいる。個人々人によって復興のスピードは違うのだと思う。その人に合った支援を考えていくことの大切さ、そして難しさがある。

もう5年、まだ5年、あなたはどう感じますか…（写真1）。

### 会津・南会津支部の活動報告

原発事故により、沿岸部である福島県浜通り地域の楡葉町や大熊町などから約10,000人が内陸部へ約100km離れた会津地域に楡葉町を含めた浜通りの約10,000人が内陸の会津地域へ避難された。震災当初、楡葉町のある社協職員の言葉が印象的だった。「私たちがいずれ自立していけるような自立支援をお願いしたい」。我々、県士会は一方的な支援活動ではなく、対象者の状況を伺いながら、適度な距離を保ちつつ支援活動にあたった。避難された方々は、当然ながら「できる限り故郷へ近い場所へ戻りたい」などの思いから、準備が整い次第、浜通りのいわき市などへ移住された。それに伴い、行政機能も徐々に転移されている。もちろん、避難された一般町民の方々の苦労は大変なものであったと思われるが、移住に伴う行政職員の作業量、努力や苦労も計り知れな



写真1：現在の南相馬市（2016年1月撮影）

い。かなりの人数が移住されたが、まだ会津地域では2,000人以上の方々が故郷に帰れず、帰らずに、住んでおられる。会津を含めた避難先の市町村に永住することを決心された方も多数いると聞かすが、まだまだ人口は変動的である。今後も人の移動があることを念頭に置き、故郷から移住された人と地元の人との共存、地域包括ケアシステムを想定した新たなコミュニティの構築、他職種との連携が課題と考える（写真2）。

### いわき支部の活動報告

福島原発より南に位置する海沿いのいわき市では、平成23年5月中旬より、一次避難所の訪問を開始した。役所へ連絡を取り、情報収集と作業療法士にできることを伝えた。また、避難所でのニーズを引き出すためのポスターを作成した。避難所はいわき市民だけではなく、原発周囲の自治体からの避難者も多く、感情的な訴えが中心だった。当時できたことは、相手の気持ちを理解しようと努め、「傾聴すること」「一緒に時間を過ごすこと」だった。震災で怖い思いをしたこと、原発事故で自分の町の状況がわからないまま避難させられたこと、避難所で窮屈な生活をしていること、などを丁寧に聞いた。

23年6月より、医療福祉の多職種とのチームで、二次避難所・仮設住宅のサポートセンターへの訪問を26年3月まで実施した。「健康で自宅に帰れるように体力をつけること。生き活きとした時間を過ごすこと」を目標に、1回2時間の介護予防（挨拶→集団体操→レクリエーション・頭の体操→Activity→茶話会）を実施した。



写真2：会津・南会津支部の活動の様子  
～新潟県士会と協働支援時～



写真3：いわき支部の活動の様子

体や頭を使う活動を通して、喜んだり、ドキッとしたりと情動に訴えるような活動を提供し、「楽しく夢中になり、達成感が得られる活動」「不自由な避難生活の中で、時に笑い、時に集中できる作業活動」を意識した。

現在は、月1回のチーム調整会議を開催し、有事に備え、多職種との情報共有、顔のみえる関係づくりを維持している（写真3）。

#### おわりに ～今後の課題～

福島県士会が行ってきた5年間の支援活動は、労苦がありながらも常に避難者に寄り添い、前を向いて歩き出す一歩を支援する日々でもあった。雪での生活に慣れていない避難者に対して、豪雪地帯の暮らし方の知恵や歩き方などの講習会、パンフレット「冬の暮らし方」を作成し配布した。また、「すべての仮設住宅等に住む方々に対して作業療法士の介入が困難であるなら、何らかの

形で作業療法を提供し支援したい」との思いで、レクリエーションや創作活動等をまとめた冊子「OTの知恵袋」を作成し、避難者はもちろん支援者に対しての支援活動を行った。現在は、この5年間行ってきた支援活動を振り返りながら、その当時の苦悩や思いを綴った「災害支援活動記録」を作成中である。今後、各士会に配布予定のため、機会があればご一読いただきたい。

今後の県士会の取り組みについては、中長期支援の中で見えてくる問題に対しての支援活動の在り方などの検討も視野に入れながら柔軟に対応できる体制が構築できればと考える。また今回の大きな困難を体感している当事者としては、得たことを「枷」とするのではなく「糧」となるよう、県士会全体でさまざまなことに取り組んでいき、次の世代に伝えていくことも、責務であり今後の課題ではないかと考える。