

<原 著> 第48回 日本赤十字社医学会総会 優秀演題

医療救援活動を通じた早期復興への貢献

熊本赤十字病院¹⁾ 日本赤十字社神奈川県支部²⁾ 日本赤十字豊田看護大学³⁾
名古屋第一赤十字病院⁴⁾ 名古屋第二赤十字病院⁵⁾ 日本赤十字社和歌山医療センター⁶⁾
曾篠 恭裕¹⁾ 鈴木 隆雄¹⁾ 宮田 昭¹⁾ 村岡 隆¹⁾ 黒木 豊¹⁾
坂井 宏一¹⁾ 根本 明子²⁾ 立川 俊彦³⁾ 難波 裕子⁴⁾
芳原 みなみ⁵⁾ 平田 こずえ⁶⁾

Contribution to Early Recovery through Medical Relief Activities

Yasuhiro SOSHINO¹⁾, Takao SUZUKI¹⁾, Akira MIYATA¹⁾, Takashi MURAOKA¹⁾,
Yutaka KUROKI¹⁾, Hirokazu SAKAI¹⁾, Akiko NEMOTO²⁾, Toshihiko TATSUKAWA³⁾,
Yuko NAMBA⁴⁾, Minami HOBARA⁵⁾ and Kozue HIRATA⁶⁾

¹⁾Japanese Red Cross Kumamoto Hospital, ²⁾Japanese Red Cross Society Kanagawa Chapter,
³⁾Japanese Red Cross Toyota Nursing College, ⁴⁾Japanese Red Cross Nagoya Daiichi Hospital,
⁵⁾Japanese Red Cross Nagoya Daini Hospital, ⁶⁾Japanese Red Cross Wakayama Medical Center

Key words : 早期復興、生業支援、キャッシュ・フォー・ワーク、医療救援

要 旨 : 日本赤十字社の国際救援活動において、被災者は医療救援チームの現地スタッフとして医療救援活動に参加してきた。

これにより、医療救援活動は被災者の生命、健康を守るだけでなく、被災者の生業支援にも役立った。救援者が仮設診療所運営のための現地スタッフの雇用、キャッシュ・フォー・ワークによる保健インフラの復旧を通じて被災者の雇用を創出したことは、現地住民から救援者が受け入れられる契機となり、医療チームの安全確保にもつながったと思われる。

このように、救援者が被災者と一緒に医療救援活動を行うことで、医療救援は被災者の生業の早期復興のみならず、被災者の尊厳の回復にも貢献することができる。

Abstract : In the international medical relief operations by the Japanese Red Cross, the disaster affected people joined the relief activities as local staff. By these engagements in relief activities, the relief operation contributed not only to protect the lives and health of the affected people, but also to assist their livelihoods.

Medical relief activities created the jobs of the disaster affected people by providing them with job opportunities. The affected people worked as local staff for temporary clinics and joined the rehabilitation of local health infrastructures by cash for work.

This job creation helped the medical team for its safety by the positive acceptance from the local community. Besides, the involvement of the disaster affected people in relief operation encourages the recovery of their dignity.

In this regard, medical relief can contribute to early recovery of the human dignity of disaster affected people.

Key words : Early Recovery, Livelihood Support, Cash for Work, Medical Relief,

1. 課 題

国内外における自然災害が発生した際に派遣される医療救援チームの活動は、災害による傷病者の治療、被災した保健医療施設の支援、予防接種等の疾病予防、住民に対する保健衛生教育等の活動を通じ、被災地域の住民の生命、健康の安全を確保することを目的とする。かつ、被災地においては、医療救援チーム自身が新たな被災者とならないよう、医療救援チームには自己完結した活動が求められる。

このため、医療救援チームの活動は自ずと保健医療という限られた分野に、自己完結した形で集中しようとする傾向がある。

東日本大震災では、従来、主に海外の災害被災地等で実施されてきたキャッシュ・フォー・ワークによる支援形態が日本国内においても実施され、被災者は津波浸水家屋の清掃、行政窓口業務での事務作業等の就労機会を得た。¹⁾このように、復興事業の初期段階から被災者の雇用創出のための取り組みが実施されている中で、医療救援の従事者は、救援活動を通じて生業支援の機会を創出し、被災地の早期復興に貢献することができるのではないだろうか。

本稿では医療救援と生業支援を両立させるうえでの可能性と課題を考察し、新たな救援手法を提案してみたい。

2. 医療救援活動を通じた生業支援

本節では筆者（曾篠）が日赤の国際医療救援チーム（ERU）の管理要員として参加した過去の救援活動を振り返り、医療救援活動を通じた被災者の生業支援事例を述べる。

2-1 ジャワ島中部地震の被害概要

2006年5月27日、インドネシア共和国ジャワ島中部でマグニチュード6.3の地震が発生した。被害はジョグジャカルタ特別州及びジャワ州に集中し、死者5,749人、負傷者は37,883人にのぼった。被災地となったジョグジャカルタとその近郊は、ボロブドゥール、プランバナン遺跡等の世界遺産で有名な観光を重要な収入源とする地域であるが、遺跡やジョグジャカルタの宿泊施設等が地震で損壊した。

本地震発生3ヶ月後時点の、同地域における地震災害後の遺産観光の調査結果²⁾によると、遺跡付近で外国人観光客への土産物等を販売する人々への聞き取り調査で、「地震発生前は1日10万ルピアほどの売り上げがあったが、地震後3ヶ月が経った時点で1万ルピア程度に落ち込んでいる」、「彼等の認知では、地震の後に観光客の数が半減し、その後もなかなか回復していない」と、地震による観光資源の被害が、それを生業の糧としている人々に深刻な影響を与えていたことがわかる。

【日赤医療救援チームの活動と生業支援】

日赤は同地震被災者に対する救援活動を行うため、2006年5月28日以降、医師、看護師、管理要員からなる医療救援チームを派遣した。

日赤医療チームはジョグジャカルタ州バントゥル県の2ヶ所において、地震により損傷した公的保健所（Puskesmas）の医療活動を支援するとともに巡回診療を行い、6月28日の帰国までに計2,377人の診療を行った。

日赤医療チームは、ジョグジャカルタに支店がある日本人が経営する旅行会社に、救援車両の運行管理、運転手、通訳の手配、宿泊施設の確保、航空券の手配業務等、医療チームの移動、宿泊に関する業務を委託した。これにより、医療チームは現地旅行会社からの質の高い支援を得ることができた。

そして、地震被害による観光客減少で経済的被害を受けた旅行関連業者は、医療救援チームへの業務支援という形で救援活動に参加することで生業を継続した。本事例は今後、日本国内外での、医療救援を通じた生業支援の一つのモデルケースとなりうると考えられる。

2-2 ハイチにおける日赤のコレラ救援

ハイチ共和国では、2010年10月中旬から同国中央部アルティボニット県で重度の下痢が流行し、コレラの発生が確認された。

日赤は、2010年12月下旬、同国南州ポルタピマンに40床規模のコレラ治療センターを開設し（図1）、2011年6月11日までに1,372名の患者を治療した。この治療施設の運営のため、医師、看護師、通訳及び運転手等、50名以上の現地スタッフを2011年6月中旬まで約

6ヶ月間雇用した(図2)。



図1 日赤が開設したコレラ治療センター



図3 現地診療所の裏庭

日赤の現地スタッフ

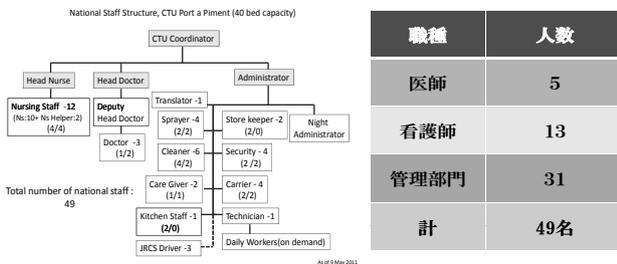


図2 現地スタッフのリスト(2011年3月時点)



図4 地元住民による整地作業

【コレラ救援における生業支援】

日赤がコレラ治療センターを開設したポルタピマンの南東約13kmに位置するロシャバトゥの山間地域から頻繁にコレラ患者が搬送されていた。このため、日赤は、ロシャバトゥにある公的保健所(Centre de Santé)の裏庭に、コレラ患者の初期治療施設を開設することとした。

初期治療施設の設置工事に際しては、保健所周辺地域の代表者と近隣住民20人に依頼し、キャッシュ・フォー・ワークとして地元の保健所の裏庭を整地し、井戸の復旧、水道の設置工事を行った(図3、4、5)。現地住民が、現地調達資材を用いて工事を行ったことで、とすれば設置に反対されがちなコレラ治療施設に対しての地域の理解を得ることができた。また、現地技術者が工事に参加したことで、現地の技術レベルで維持管理可能な施設を設置するとともに、日赤が現地で雇用を創出したことで現地住民から大変感謝された。



図5 完成したコレラ患者初期治療施設

3. 生業支援と救援者の安全確保

次頁表1は、2011年、国際赤十字・赤新月社連盟(連盟)安全管理部に報告されたインシデントを地域、内容別にまとめたものである。

これによると、同年発生した事業関連のインシデントのうち、75%がハイチで発生し、そのうち雇用問題に端を発するインシデントが7件報告された。同部スタッフによると、ハイチで発生した事業関連のインシデントの中で、雇用問題が最も多い発生理由であった。

表1 国際赤十字・赤新月社連盟のインシデント
国際赤十字・赤新月社連盟のインシデント (2011年)

	置き引き 拘り	窃盗	強盗	車両 事故	人身 事故	事業 関連	その他	合計
アフリカ	11	4	3	4	2	0	5	29
アメリカ 地域	0	1	1	0	0	0	0	2
ハイチ	14	6	4	3	0	18 (7)	11	56
アジア	13	9	1	9	2	4	14	52
欧州	6	1	0	0	0	0	0	7
中東・ 北アフリカ	0	1	0	2	0	2	4	9
合計	44	22	9	18	4	24	34	155

引用 国際赤十字・赤新月社連盟 Security Unit Report 2011

この状況下、2011年10月から同国におけるコレラ救援を実施していた日赤 ERU は、撤収に際して現地スタッフの雇用確保と日赤スタッフの安全確保との両立を目標とした。

このため、他の人道支援団体がコレラ患者の減少に伴い現地スタッフを解雇する一方、日赤チームは患者数に応じたスタッフ配置を行うワークシェアリングを導入し、現地スタッフの雇用を確保した。また、採用に際して、一つのポストに複数の応募があった場合、各人の労働時間を短縮し、複数名の雇用を確保した。日赤チームの完全撤収にあたっては、日赤が撤収後一定期間の給与を負担する形で、全ての現地スタッフの身分を現地厚生省の臨時職員という形に移行し、日赤として最後まで彼等の雇用を継続した。

こうして、日赤チームは約50名の現地スタッフの雇用確保と日赤スタッフの安全確保を両立させ、2011年6月下旬、無事に撤収を完了した。

4. 生業支援による尊厳の回復

災害被災者に労働の機会を確保することは、彼等に生きがいや希望を与える。労働は単に収入を得るためのものだけではなく、多くの人々にとって、それは生き甲斐そのものであり、復旧・復興のための様々な事業に被災者自身が関与することで、被災者に将来への希望をもたらす。³⁾

岩手県陸前高田市で200年続く醸造業の八木澤商店は東日本大震災で店舗、工場、倉庫、原

料を津波で失ったが、生業再開に向けての関係者の強い想いと努力の結果、味噌、醤油の販売を再開した。

同商店の新社長である河野通洋氏が「支援されればなしは我慢できないんです。」「やっぱり、この国をよくしていくために何か役に立ちたいし、また同じようなことが起こったときオレたちに何ができるか、自分の町であろうが、よそであろうが、そのことを、つねに考えていたんです。かっこよく言ってしまえば、それこそが、オレたちが復興する意味であり、生きる誇りでもあるんです。」⁴⁾と語っていることは、被災者自身も生業の再開による災害からの復興と、将来的な社会貢献を望んでいることを裏付けている。

また、2011年の東日本大震災発災直後から医療救護班を派遣した熊本赤十字病院は、医療要員の空港から被災地までの移動に現地のバス会社を利用した。当時、そのバス会社の車両予約は、地震被害のため全て取り消されており、同社の営業収入が途絶えた状態だった。その折、同病院救護要員の移動手配を請け負った旅行会社が、そのバス会社に経費を前払いしたところ、大変感謝されたそうである。それ以降も、そのバス会社は、車両の運行のみならず、救護班用の燃料、飲料水の調達等、様々な形で医療救護班の活動を支援した。

前述の旅行会社によると、上記支援活動が、確かにそのバス会社の生業継続の機会になっていた。そして、バス会社スタッフの救援活動の力になりたいという気持ちが、結果的に生業再開につながったという。

このように、医療救援を通じた生業支援の効果は、単なる被災者の経済的な支援に止まらず、災害救援初期段階から被災者の尊厳の回復を促進することにも貢献すると考えられる。

5. 医療救援活動を通じた生業支援の課題

本節では、医療救援を通じた生業支援を実施するうえでの課題について言及したい。

第一に、ERUによる現地スタッフの直接雇用に関する課題である。日赤 ERU は、国際赤十字・新月社連盟（連盟）の基礎保健 ERU として登録されている。連盟が定める ERU 標準

運営手順 (Standard Operating Procedures) には、原則として現地スタッフの雇用は法人格を有する被災国赤十字社が行い、その後、救援チームに派遣すると定めている。この背景には、連盟が被災国で法人格を有さない、または政府との間で地位協定が締結されていない場合があるからである。このため、ERU が被災者を直接雇用することが法的に困難なことを予測し、①被災国現地赤十字・赤新月社等を通じた被災者の雇用、②現地業者への業務委託による生業支援を検討する必要があると思われる。

第二に、救援チームの自己完結への意識である。前述の ERU 標準運営手順には、各救援チームは、最低1ヶ月間スタッフ、資機材、資金を自己完結した状態で活動することを定めている。原則として、被災地の医療活動のみならず、救護スタッフの衣食住を自己完結させる、自分達のことは自分達で行うという姿勢は、プロフェッショナルな救援団体として必要であろう。しかし、一方で、救援者の自己完結した救援活動への意識が高じると、被災地に残っている貴重な資源を見逃してしまう恐れがあることから、救援者には被災地を俯瞰的に眺め、残存資源を見出す観察力が求められる。

第三に、被災地の宿泊利用と復興への影響である。東日本大震災復興における宿泊施設の需給ギャップ分析を行った河野によると、本格的な復興事業が始まると、被災地の宿泊供給能力が限界に達し、長期的には重要な顧客である観光需要を締め出すことにつながる。⁵⁾ このため、早期復興への貢献を目的とする救援関係者による被災地宿泊施設の利用は、発災直後の観光客減少時が最も効果的である。また、救援者は観光需要の回復傾向に常時注意を払う必要があるといえる。

これを裏付けるように、東日本大震災で被災した岩手県の浄土ヶ浜パークホテルでは、ライフラインの途絶による物資不足のため、発災後休業を余儀なくされ、同年5月31日までの予約を取り消すこととなったが、3月28日、救援・復興関連スタッフの宿泊施設として営業を再開し、被災地支援と事業継続という、同ホテルのふたつの使命を両立させた。

同ホテルが作成した資料に、「本当の復興は、

地域の事業を再開させ、一人ひとりの生活が成り立つこと』⁶⁾と記述されていることは、支援者側にとって示唆に富む教えであるといえる。

最後に、キャッシュ・フォー・ワークにおける業務内容の問題である。被災者の雇用創出のうえで、キャッシュ・フォー・ワークは有効だが、一方、海外での事例では、仕事の内容が肉体労働に偏る傾向があることは否めない。そこで、日本国内でのキャッシュ・フォー・ワークによる支援の推進に必要な工夫として、(1) 産業構造への配慮：肉体労働ではなく事務労働で仕事をつくる、(2) ボトムアップでやりがいのある仕事づくりが必要であるといわれている。⁷⁾

この点で、肉体労働以外に多様な業務が存在し、かつ、被災者の生命、健康を守る医療救援の支援業務は、キャッシュ・フォー・ワークを通じた生業支援に適した雇用機会であるといえる。

6. 結 語

医療救援活動を通じた被災者の雇用創出は、被災者の生命の危機のみならず、被災者の生計の危機にも対応する救援手法である。

本手法による支援を実施するうえで救援者に求められることは、被災者を長年培ってきた専門性を有する「救援活動の主役」として尊重し、一緒に救援活動をつくりあげようとする姿勢である。そうすることで、被災者には、単に支援されるだけの無力な存在ではないという気持ちが芽生え、彼等自身の尊厳の回復、本当の意味での早期復興へつなげることができるのである(図6)。

医療救援を通じた生計の危機への対応

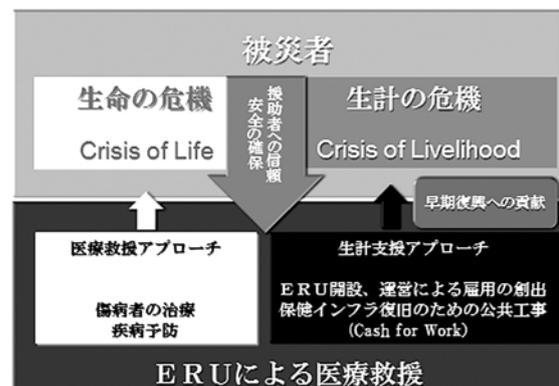


図6 医療救援を通じた生計の危機への対応イメージ

7. 付 記

本稿の要旨は、第48回日本赤十字社医学会総会（2012年・高松）で発表した。

8. 参考文献

- 1) 永松伸吾／Sofia Bettencourt: 教訓ノート4-5 4. 復興計画 生計と雇用の創出 世界銀行 2012.
- 2) 瀬川真平: 地震災害後の遺産観光－ジャワ島中部地域の調査から－立命館大学人文科学研究所紀要 No. 89, pp.149-168, 2007.
- 3) 永松伸吾: キャッシュ・フォー・ワーク 震災復興の新しいしくみ pp.7, 岩波ブックレット, 2011.
- 4) 糸井重里, ほぼ日刊イトイ新聞: できることをしよう. ぼくらが震災後に考えたこと, pp. 175, 新潮社, 2011.
- 5) 河野憲嗣: 東日本大震災復興復旧事業における宿泊施設の需給ギャップ分析 日本経済政策学会第69回(2012年度)報告要旨, 2012.
- 6) 株式会社浄土ヶ浜パークホテル: 浄土ヶ浜パークホテル 東日本大震災からこれまでの歩み 2012.
- 7) 永松伸吾: 検証 東日本大震災 関西大学社会安全学部編 pp. 129-131 (株)ミネルヴァ書房, 2012.