

第1章 目的・意義

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、仙台市民に身体的・経済的被害のみならず、深刻かつ長期にわたる心理的・社会的な影響をもたらしました。

被災者の心のケアについては、1995（平成7）年1月に発生した、阪神淡路大震災を契機とした一連のケアやサポートによる知見があります。本市においては、2008（平成20）年2月に「仙台市災害時地域精神保健福祉ガイドライン」を策定し、大規模災害が起こったときに、精神医療保健福祉に関する対応が円滑に行えるよう、備えていました。

しかし、東日本大震災は、このガイドラインで想定した被災規模を大きく上回り、広域かつ長期的な被害をもたらしました。このような状況下で、私たちは、被災市民に対する心のケア活動を開始しました。

実際の支援現場では、統一された支援方針や役割分担、連携の在り方などが必ずしも明確ではなく、様々な混乱や行き違いが生じた場面も少なくありませんでした。そのため、効果的かつ長期にわたる広範な心のケアの支援を提供していくために、仙台市で行う被災者の心のケアについて、一貫性のある考えや方針が必要となりました。

そこで本市では、2012（平成24）年に、2020（令和2）年度末までを期間とする「仙台市震災後心のケア行動指針」（以下、「行動指針」という）を策定し、次の2点を基本目標に掲げて、被災者の状況に応じて、相談対応や普及啓発、人材育成などに取り組んできました。

- ①「仙台市民全体のメンタルヘルスが向上する」
- ②「被災したすべての人々が、震災によるストレスから生じる日常生活への障害を予防、もしくは最小限にとどめることができる」

この「行動指針」では、支援対象を、津波被害や建物崩壊で自宅を失ったり親族を亡くしたりした狭義の被災者に限定していないのが特徴です。すべての仙台市民が、被害の大小にかかわらず、被災によって何らかのストレスを受けていることや、被災当時のストレスに限らず、被災地に生活し続けることで生じる“日常生活上の多大なストレス”の影響を受けていることを踏まえ、仙台市民全体を支援の対象としました。

この「行動指針」は、各区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターなどを中心に、各区の現状ならびに支援上の課題を共有し、得られた意見に基づき、今後の方向性に関して共有を図りながら策定しました。そして、現在実施している事業を心のケア活動全体に位置づけ、今後を含めて全体的に俯瞰するものとして活用されました。

「行動指針」に基づく支援を行う中で、長期間にわたる支援を必要とする方や世帯のうち、被災前から抱える複雑な課題が震災を契機に顕在化したケース、支援希求が乏しいために孤立しやすいケース、あるいは、支援そのものを拒否しているケースや、環境変化や生活変化等のために問題が複雑困難化したケースなどが少なくないことが明らかになりました。こうした方々に対して、生活歴や経過の把握に基づく丁寧なアセスメントを行い、庁舎内で待つのではなくこちらから支援を届けるという意識を持ってアウトリーチを継続することが、課題の1つとして浮かび上がりました。また、震災時にはまだ児童生徒であった者や生まれていなかった者たちが、いずれは“支援者”の中核を担っていくこととなります。こうした者たちが支援の重要性を理解し取り組むことができるように、支援の意義やノウハウの伝達を体系的に進めていく必要があることも、今後の課題として明らかになりました。

2020（令和2）年度末に「行動指針」の期間が終了することに伴い、これらの重要な課題を踏まえて、2021（令和3）年度から2025（令和7）年度末までを期間とする「仙台市震災後心のケア行動指針（継続版）」（以下、「行動指針継続版」という）を策定しました。

「行動指針継続版」では、前述の課題に対応するために、被災による心身への影響に配慮した、被災者の個々の状態に応じた支援や、孤立予防と要支援者の早期発見を目的としたアウトリーチ支援及びコミュニティ形成支援、さらに、これまでの震災後心のケアで培われた、支援に関する知識やノウハウの継承を、指針の原則に掲げました。そして、毎年度の実施状況を各区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターが共有することなどを通じて、発災直後の支援から、連続性をもってきめ細やかに、地域事情に合った支援を展開してきました。

政府が定めた復興創生期間は、2025（令和7）年度末をもって終了します。しかし、本市は、期間終了後も、市民に対する心のケアを行う責務があります。東日本大震災の経験、あるいはそれに伴う支援経験を有する職員が、退職等により、減少しています。経験のない職員が現場で実際の支援にあたるためには、これまでの活動から得られたケアに関する基本的な視点をまとめ、確実に継承していく必要があります。

また、東日本大震災による影響がいまだに長期にわたって続いていることは、現在支援にあたっている職員においては周知の事実です。しかし、支援に従事していない職員にとっては、必ずしもそうではなく、復興創生期間の終了などのように国が定めた支援策が終われば、東日本大震災の影響も消滅すると誤解されてしまう可能性もあります。東日本大震災による長期的な影響はどのようなものなのか、どのようなことに留意する必要があるのか、これらを整理して、職員間で共有することも重要です。

そこで、

- ①トラウマ体験を引き起こす災害が発生したときに、基礎自治体として、市民に対する心のケアにどのように取り組み、かつ、自分自身へのケアをどうやって行うべきか
- ②いま現在も東日本大震災の影響を受け続けている被災者に、今後どのようにかかわるべきか

以上の2点を整理し、取り組みを継続することを目的に、「被災者の心のケアに関する基本指針」（以下、「基本指針」という）を策定します。