

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故 による避難者支援について

社会福祉法人福島県社会福祉協議会
避難者生活支援・相談センター

1 これまでの活動

（1）避難者の居住状況

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故による避難者は、一次避難所や二次避難所から応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅^{（注）}に転居し、避難生活をしています。

これら3種の合計入居者数は、平成24年3月29日の98,207人が最大であり、これ以降の入居避難者数は減少しています。

応急仮設住宅の入居者数の最大は、平成24年7月26日の33,016人であり、借上げ住宅では、平成24年3月29日の64,313人が最大でした。

（単位：名）

	H24.3.1	H25.3.1	H26.3.1	H27.3.1	H27.9.1
応急仮設住宅	31,836	32,352	28,483	23,794	20,491
借上げ住宅	64,040	58,796	50,523	39,949	35,191
公営住宅	1,432	1,350	1,205	980	728
避難者数計	97,308	92,498	80,211	64,723	56,410

出所：<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/41065d/nyuukyoyoukyou.html>

（2）避難者生活支援事業

本会では、平成23年3月11日の発災当日から災害ボランティアセンターを立ち上げ、3月14日に設置された「県災害ボランティアセンター」（福島県災害ボランティア連絡協議会）と連携して避難者支援にあたりました。

平成23年8月以降は、被災された住民のための応急仮設住宅の完成により一次避難所や二次避難所からの入居が進み、市町村社会福祉協議会（59市町村中、30市町村）に配置された生活支援相談員（平成24年3月現在、171名）による活動を支援し、「被災者主体」「孤立・孤独化の防止」を中心に、見守り活動や復興に向けた生活支援活動に取り組みました。

本会には統括生活支援相談員5名を配置し、市町村社会福祉協議会に配置されたチーム生活支援相談員との連携を図りながら、活動状況やそれに伴う課題の把握と

（注）「公営住宅」とは、市町村営住宅、県営住宅、雇用促進住宅等である。

解決に向け取り組みました。

平成23年10月1日からは、県社協災害ボランティアセンターの機能を見直し、「県社協生活復興ボランティアセンター」として県内市町村社会福祉協議会をはじめ関係機関・団体等との連携を図りながら活動を行いました。

生活支援相談員配置数及び避難者支援活動実績は、次のとおりです。

① 生活支援相談員配置数

生活支援相談員は平成23年8月から関係市町村社会福祉協議会に配置され、年度別の配置数は次表のとおりです。

	H24.3.1	H25.3.1	H26.3.1	H27.3.1	H27.9.1
配置社協数	30	29	29	29	28
相談員数（人）	171	196	201	202	267

② 訪問活動実績

平成26年度にあっては、訪問活動において把握した要援助世帯に対する延べ訪問世帯件数（62,370件）、様子伺い（452,346件）、訪問したが留守（256,394件）を合計すると771,110件の訪問活動を行いました。生活支援相談員は2人1組での活動が主であるため、実訪問活動件数は概ね385,555件となります。

平成23～26年度の活動実績は、次表のとおりです。

家族構成	訪問対象世帯数				延べ訪問世帯件数			
	23年度	24年度	25年度	26年度	23年度	24年度	25年度	26年度
①ひとり暮らし（別居の家族なし）	2,476	4,395	3,358	3,148	3,982	7,422	6,105	5,533
②ひとり暮らし（別居の家族あり）	3,426	9,448	9,298	8,357	5,391	16,457	17,126	16,029
③高齢者・障害者のみ世帯（夫婦等）	3,735	9,632	10,328	8,766	5,521	15,224	17,098	13,827
④高齢者・障害者がいる世帯	5,755	16,739	14,054	12,412	7,938	23,552	20,355	16,827
⑤母子・父子世帯	554	598	499	353	641	680	683	479
⑥乳幼児がいる世帯	855	1,488	1,352	1,287	974	1,732	1,511	1,431
⑦その他同居家族有り	6,907	11,496	8,110	6,830	8,285	13,630	9,920	8,244
合計	23,708	53,796	46,999	41,153	32,732	78,697	72,798	62,370

③ 相談受付内容

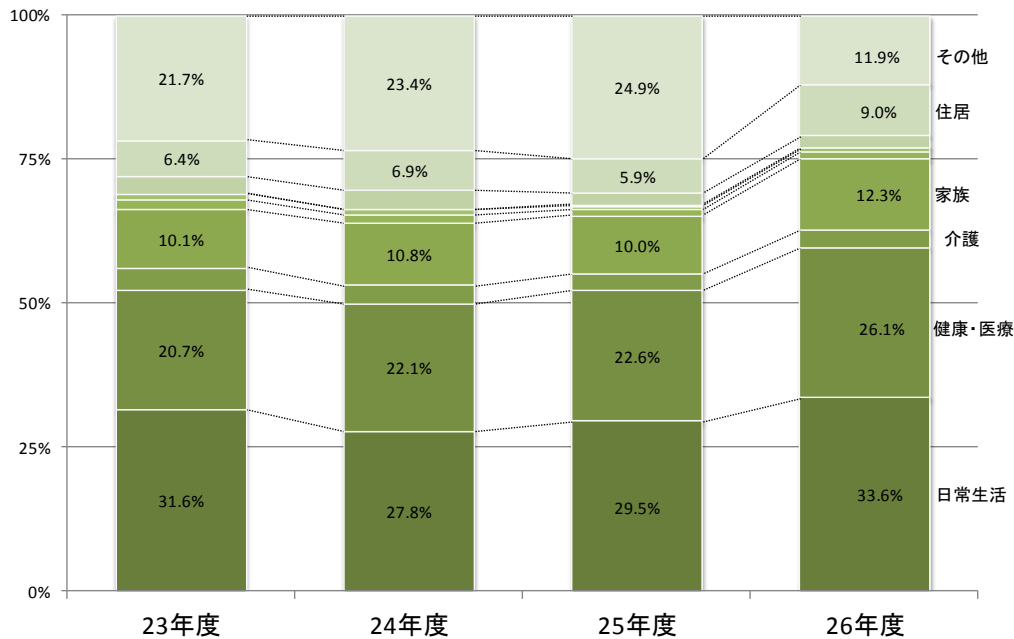
各年度ともに最も多い内容は、「日常生活」であり、次いで「健康・医療」となっています。

「住居」に関しては、平成24年度には応急仮設住宅への、また、平成26年度は復興（災害）公営住宅^(注)への住み替えに関する相談件数が多くなっています。

平成23～26年度の相談受付内容は、次のとおりです。

(複数回答、件)

	日常生活	健康・医療	介護	家族	制度	金銭問題	法律	就労	住居	その他	計
23年度	19,880	12,993	2,366	6,365	1,044	647	68	1,829	4,009	13,617	62,818
24年度	61,177	48,620	6,943	23,697	3,017	2,130	282	7,276	15,195	51,418	219,755
25年度	63,274	48,474	6,352	21,390	2,367	1,465	385	4,569	12,710	53,335	214,321
26年度	54,998	42,679	5,065	20,188	1,918	1,151	182	3,323	14,707	19,552	163,763



④ 現在の訪問活動状況

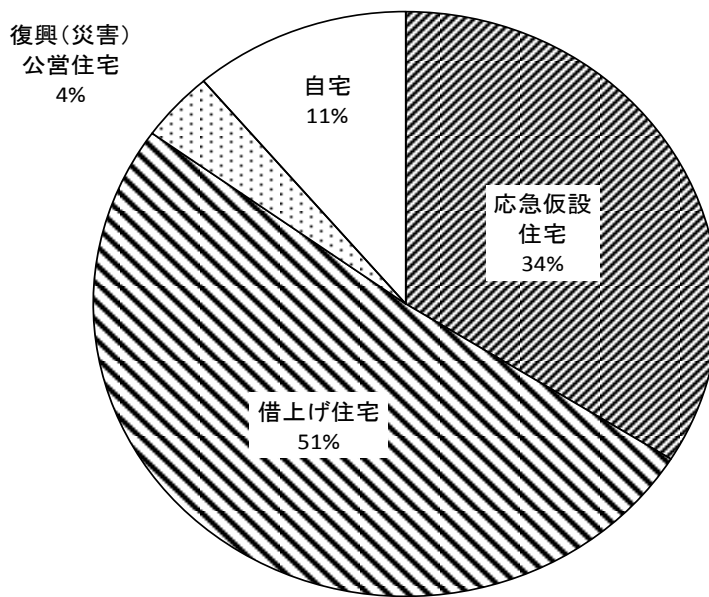
平成27年7月1日を基準日に、生活支援相談員を配置している避難元社会福祉協議会にアンケート調査した結果、自宅に帰還した方を含め、避難者数の68%を支援しています。

(注) 復興公営住宅は、原子力災害による避難者向け住宅で、福島県が管理。災害公営住宅は、東日本大震災による避難者向け住宅で、市町村が管理。

	県 発 表 (H27.6.30)	避難元社協アンケート結果		活動対象率
		避難者数	活動対象者数	
応急仮設 住宅	21,350人	/	14,358人	67%
借上げ住宅	36,351		21,614	59%
公 営 住 宅	755		(未把握)	—
復興公営住宅			1,641	—
自 宅			4,744	—
県内避難者計			62,219人	
合 計	58,456	62,219	42,357	68%

また、活動対象としている避難者の居住形態の51%が借上げ住宅となっています。訪問頻度は、高齢者やひとり暮らし世帯など、支援対象世帯の状況を勘案して活動しています。

避難者居住形態別訪問の割合



(3) 支援活動での課題と対応

① 避難者の孤立化

応急仮設住宅等での避難生活が長期化することに伴い、コミュニティの形成・維持がますますむずかしくなり、避難者の閉じこもりや引きこもりなど孤立化^(注)が進んでおり、要介護者の増加が懸念されています。

このため、外に出る機会を設けるなど、介護予防のためのニーズにあった事業の実施が求められています。

(注)「孤独」は一人である状態のこと（外見的側面）。「孤立」はつながりが切れている状態のこと（心理的側面）。人は心理的に誰かとつながっていれば、一人であること（孤独）にも耐えられるが、つながりが切れた状態で一人であること（孤立）には耐えられない。

② 避難者の孤独死等

避難者の「孤独死」などが相次いで発生しています。

このため、平成26年6月から「孤独死」「行方不明」等を重大事項と定義し、生活支援相談員の活動の中でこれを把握した際には、事後の相談活動に活かすため、本会への報告を求めることとしました。

平成26年6月から平成27年11月までの報告状況は次表のとおりです。

報告内容の特徴としては、

▽避難生活が長期化する中、孤独死等の重大事項の発生が増加傾向にあります。

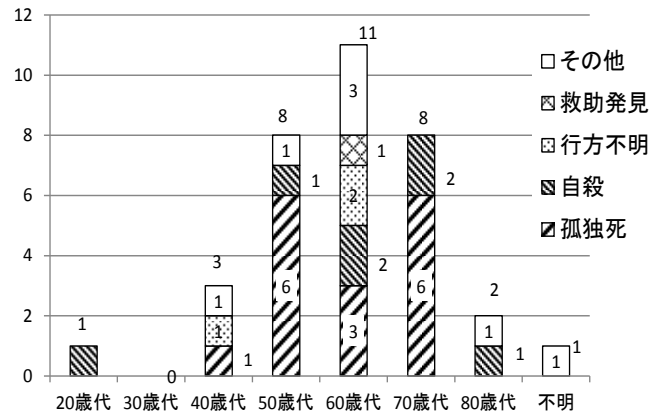
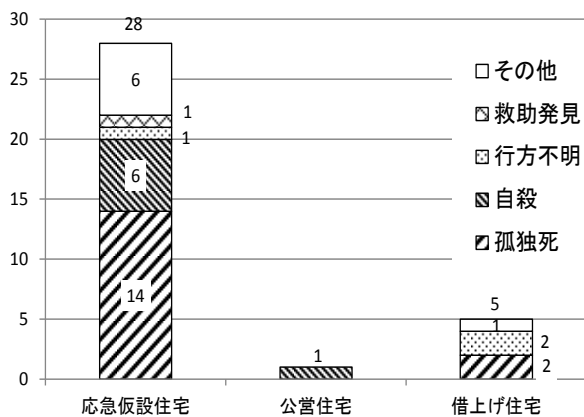
▽50～70歳代男性の孤独死が目立ちます。

▽見守り活動の中で、大事に至ることなく対応できた例もありました。

各社協から本会に報告のあった重大事項（平成26年6月～27年11月）

単位：人

	男性							女性					合計	
	20歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代	80歳代	小計	50歳代	60歳代	70歳代	80歳代	不明		小計
孤独死		1	5	3	4		13	1		2			3	16
自殺	1			1	2		4	1	1		1		3	7
行方不明		1		2			3						0	3
救助発見				1			1						0	1
その他		1	1	1		1	4		2			1	3	7
合計	1	3	6	8	6	1	25	2	3	2	1	1	9	34



③ 応急仮設住宅での生活

応急仮設住宅開設当初から避難者のつながりの重要性を意識し、サロン活動を実施してきましたが、参加者が固定化するなど活動が低調となっています。

また、復興（災害）公営住宅の完成が進むのに伴い、住み替えなどにより応急仮設住宅の空き室率が上昇し、応急仮設住宅に居住する避難者の「取り残され感」がますます強くなっています。特に、自立再建の見通しがたたない高齢者が多くなっています。

今後とも、応急仮設住宅に居住する避難者の孤立化防止のため、訪問活動やコミュニティ活動支援の見直しが必要となっています。

④ 復興（災害）公営住宅での生活

復興（災害）公営住宅に転居した避難者は、新しい近隣の方たちとのコミュニティの形成に苦慮しています。今後の安心した生活を継続するには、公営住宅内外とのコミュニティの形成と維持が課題となっています。

避難者が安心して生活するために、生活支援相談員は復興公営住宅に配置されているコミュニティ交流員^{（注）}と役割分担し、連携して避難者の支援活動にあたる必要があります。この活動での課題は、情報共有が重要になってきます。

⑤ 借上げ住宅での生活

生活支援相談員の活動結果によりますと、借上げ住宅に居住する避難者は、避難者であることを近隣に知られたくない方や訪問拒否・留守世帯が多くなっています。

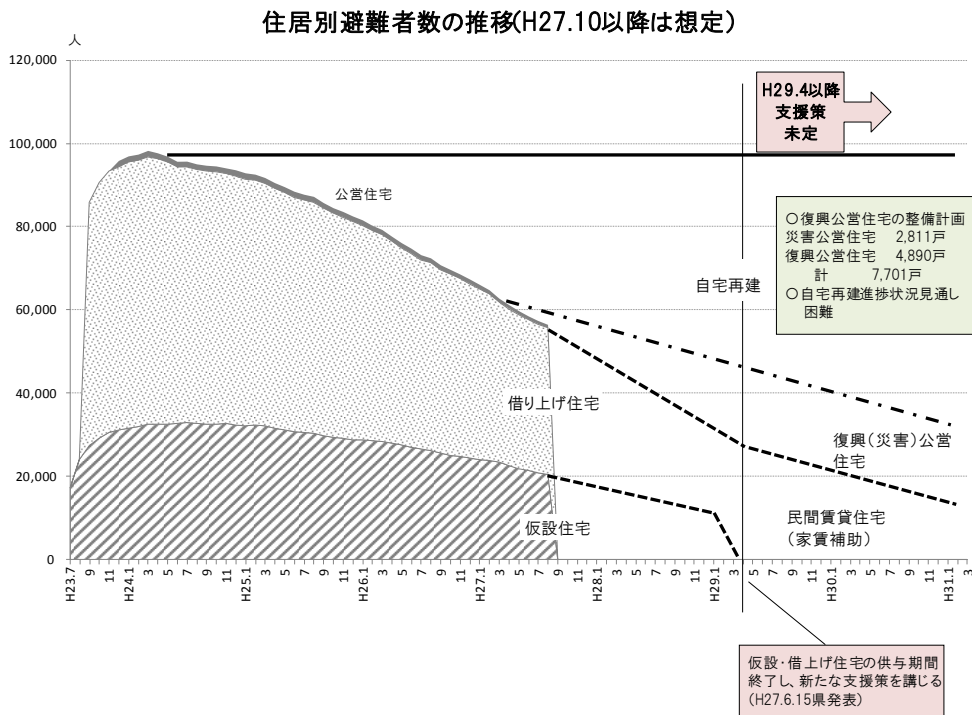
このような実態のため、真に必要な支援対象世帯を把握することが困難になっています。

（注）平成27年度現在、災害公営住宅にはコミュニティ交流員は配置されていない。

2 これからの活動

（1）避難者生活の今後の見通し

応急仮設住宅と借上げ住宅の供与期限が平成29年3月末とされているため、今後、住み替えが一層進むことが予想されます。一方、生活再建の見通しがたない応急仮設住宅等入居避難者にとっては種々の課題の顕在化が想定されます。



この対応としては、見守り支援活動内容の見直しが求められることとなります。

（2）今後想定される課題

① 訪問活動方針の見直し

平成29年3月末をもって、応急仮設・借上げ住宅の供与期間を終え、新たな支援策を講じると福島県が発表しました（平成27年6月15日）。

このため、この方針に対応した避難者の住み替えが今後一層進むことが予想され、これに伴い避難者支援方針も大きく変更されることが想定されます。

例えば、次のような見直しの検討も必要になり、本会は関係市町村社会

福祉協議会など、関係団体や関係機関と連携して避難者生活の変化に沿った支援方針の検討が求められます。

▽協力・役割分担見直し例

避難元社会福祉協議会	
帰還可能社会福祉協議会	・避難者の居住か所複数化による訪問活動方針の見直し
帰還困難社会福祉協議会	・避難先社協への活動方針の説明、情報提供、役割分担の確認と支援方針の見直し ・訪問活動の充実（元・先社協相談員の同行訪問やサロン活動等）
避難先社会福祉協議会	
自立再建した避難者居住社会福祉協議会	・自立再建した方の要望又は必要に応じた支援
復興（災害）公営住宅所在社会福祉協議会	・県・市町村や避難元社会福祉協議会との役割分担の確認と支援方針の見直し

▽応急仮設住宅で引き続き生活することになる要援助者への支援

原則として平成29年3月までの入居となりますが、何等かの事由で応急仮設住宅で引き続き生活する高齢者など要援助者に対しては、避難元・避難先社会福祉協議会が協議し、支援することが求められます。特に、高齢者の場合は丁寧な対応が求められます。

▽自立再建後の避難者支援のあり方

避難元・避難先社会福祉協議会が連携して支援する際には、特に高齢者など要援助者に対する支援に空白が生じない対応が求められます。