

南相馬市社会福祉協議会  
避難者自立支援中期ビジョン（第2期）  
（令和元年度～令和2年度）



社会福祉法人 南相馬市社会福祉協議会

# 目 次

1	中期ビジョン策定の趣旨	1
2	位置づけ	1
3	基本目標	1
4	取り組む期間	1
5	1期事業活動の振り返り	2
	(1) 避難区域の変遷と避難者の生活状況	2
	(2) 居住形態別にみた避難者の主な生活状況	3
	(3) 事業の取り組み	7
	① 生活支援相談員配置数	7
	② 訪問実績	8
	③ 相談内容	8
	④ 訪問等の延べ件数	9
	⑤ 交流事業実績	9
	⑥ 見守り・相談支援対象者の状況	9
	(4) 1期事業含む活動の評価	11
	① 個別支援	11
	② 地域支援	11
	(5) 目標の検証と課題	12
	① 総合的な見守り	12
	② 総合的な相談体制	12
	③ 各種関係機関との連携による総合的な支援体制	12
	④ 避難地域における共助体制	12
6	2期事業活動の取り組み	13
	(1) 2期事業の実施方針	13
	(2) 避難者生活の今後の見通し	13
	(3) 目標における課題への対応	13
	① 総合的な見守りの充実	13
	② 総合的な相談体制の充実	14
	③ 各種関係機関との連携による総合的な支援体制の構築	14
	④ 避難地域における共助体制の強化	14
7	進行管理	14
8	2期事業以降に向けて	15

## 1 中期ビジョン策定の趣旨

### [第1期] (平成27年6月策定)

東日本大震災から4年が経過し、避難者自立に向けた課題は多様化・重層化しています。南相馬市社会福祉協議会（以下、南相馬市社協という）としての避難者自立促進への中期的な方針を示す必要性が出てきました。

### [第2期] (令和元年10月策定)

中期ビジョン（第1期）策定以降、それぞれ避難解除が進み、平成28年7月まで、小高区が帰還困難区域（1世帯）以外全て解除になり、復興に向けた取り組みは着実に進展しています。

避難者の住まいについても、仮設住宅・借上げ住宅から移転先での再建、災害・復興公営住宅への入居、帰還等への住み替えが進んでいます。

これまでの避難者への支援の取り組みや成果を検証しながら、今後2か年の取り組みを明確にするため、第2期のビジョンを策定することとしました。

## 2 位置づけ

- (1) 平成27年度から平成29年度まで、南相馬市社協が見直し中だった「地域福祉活動計画」の一部で、「避難者自立促進」の部分を補完したものであったが、先般、南相馬市と南相馬市社協の共同で「南相馬市地域福祉計画」「南相馬市地域福祉活動計画」（令和元年度から令和4年度まで）を策定しました。地域福祉活動計画の一部で「安心して暮らすための生活支援の充実」の部分を補完したものです。
- (2) 対象は（仮設住宅・借上げ住宅・災害公営住宅・復興公営住宅入居者・再建住宅・自宅帰還者等）

## 3 基本目標

この計画に基づき、避難者を支援する関係機関と連携・協働し、安心した生活が送れるように、避難者の自立と、地域のつながりを復活させる施策に取り組みます。

## 4 取り組む期間

令和元年度から令和2年度までの2年間

## 5 1 期事業活動の振り返り

### (1) 避難区域の変遷と避難者の生活状況

避難区域については、福島第一原子力発電所から 30 km圏内

区 域	期 間
緊急時避難準備区域	H23.4.22～H23.9.30
居住制限区域	H24.4.16～H28.7.12
計画的避難区域	H23.4.22～H24.4.15
警戒区域	H23.4.22～H24.4.15
避難指示解除準備区域	H24.4.16～H28.7.12
帰還困難区域	H24.4.16～

- ① 震災前の南相馬市の人口は 71,561 人でしたが、平成 29 年 3 月 30 日には 47,190 人（所在確認状況により）と大幅に減少しました。

仮設住宅は平成 23 年 5 月 28 日から入居が始まり、鹿島区・原町区合わせて合計 3,312 戸の入居が進められました。また、条件を同等とし借上げ住宅（みなし仮設）にも入居世帯が増えました。

災害公営住宅においては、平成 28 年 3 月末に市内全区域 350 戸完成し供用が開始されました。

復興公営住宅においては、927 戸平成 26 年 9 月から入居が開始され、仮設住宅・借上げ住宅等からの住み替えが促進されました。

- ② 南相馬市外に避難された避難者については、南相馬市から提供を受けた情報を基に会津・県北・県中・県南・相馬・新地・いわき地区と支援活動を行いました。活動内容としては、アンケート調査や避難先社協と同行訪問を実施し、心配な方や支援を必要とする方については、避難先社協と連携を図りながら継続して見守りを行っています。

居住別避難者数（H28.9.1 以降は見守り支援対象者数）の推移 (人)

	H24.3.1	H25.3.1	H26.3.1	H27.3.1	H28.3.1
仮 設 住 宅	4,673	6,534	6,685	6,465	5,332
借 上 げ 住 宅		3,195	4,347	4,051	4,001
災害公営住宅					364
避 難 者 数 計	4,673	9,729	11,032	10,516	9,697

(人)

	H28.9.1	H29.9.1	H30.9.1	H31.3.1
応急仮設住宅	3,940	1,036	407	215
借上げ住宅	2,690	1,276	636	537
災害公営住宅	571	597	555	570
復興公営住宅		467	571	608
避難先住宅再建等	201	559	563	435
帰還	1,105	2,669	2,227	2,477
その他	0	0	0	0
合計	8,507	6,604	4,959	4,842

## (2) 居住形態別にみた避難者の主な生活状況

### ① 仮設住宅

平成31年3月31日で供与期間が終了しましたが、新築やリホーム、公営住宅に入居を希望しても保証人がいない等の理由で、特定延長の申請を出している方がおります。

震災当初は、避難所の生活や旅館、民宿などの仮住まいで、プライバシーが保てない生活に疲れていたため、仮設住宅入居申し込みが開始された時は安心されましたが、抽選順位により高齢者や障がいのある方が優先で、仮設住宅の建設戸数も当初少なかったため、1K部屋を大人二人で暮らしている方もいました。

食事を摂る所と寝る所が一緒の部屋で、収納スペースも十分でない部屋でも、避難所よりは良いという話がありました。

また、数社の建築会社により建設された中で、プレハブ住宅はログハウス様式のような仮設住宅と違い、窓が小さく室内が暗く、結露やカビが発生し白いレースのカーテンが黒く汚染している部屋が多数ありました。床は鉄板にカーペットが貼ってあるだけでとても寒く、また段差もあるため高齢者には使い勝手が悪い部屋でした。生活支援相談員にも建物に関する相談が一番多かった時期でしたが、その後、入居者からの要望で風除室の設置や大きな窓に入替え、畳などが整備され、生活しやすくなりました。

移動手段においては、運転免許がない方や車を所持していない方のために、原町区内までの買い物や通院用の巡回バスを市が用意し、鹿島区のスーパーでも曜日や時間を決めてバスが運行され、地域の病院でも所有の巡回バスを利用できるように、仮設住宅内に停留所が設置されました。

また、移動販売車が巡回し買い物に困らないような取り組みがされました。

医療や健康面では、仮設住宅で初めて冬を迎える時期に、(※1) パンデミックにならないように、南相馬市立総合病院に支援派遣で入った医師たちが、生活支援相談員と協力体制を組み、集会所でインフルエンザや肺炎球菌の予防接種を実施、その支援が継続され、仮設住宅でのインフルエンザの発生率が大幅に低下しました。

入居生活が長期化すると生活不活発病になり、転倒される方や持病が悪化し入院生活を余儀なくされ、介護申請をする方が増加傾向にありました。市内のデイサービスも一時利用できない状況があり、ショートステイ等は他県の施設を利用せざるを得ない方や入所の希望者が多く、利用者や家族に負担が強いられていました。



仮設住宅ごとに自治会組織が発足すると、支援物資の支給やボランティアの受け入れなど活発に自治会が機能していたところと、自治会組織自体がないところでは支援の差が大きく、入居者の不満となりました。

入居者同士の関係では、震災当初の辛い思いを共感しあい、仲間意識が強かったが、原発の賠償問題が話題になると、被災状況の違いにより住民感情が生まれ、関係性が崩れてしまうところもありました。

また、精神疾患の方の不穏行動が目立つようになり、夜中に掃出し窓を空のペットボトルで叩く行動や、早朝窓を開けて奇声を上げる方、玄関の隅を長時間掃く行動、頻繁に救急車を自分で呼ぶ方、少しずつごみ集積所からゴミを持ち込みゴミ屋敷状態になる方など、住民の不安が募っていきました。その原因として考えられたのが、震災前、潜在化していたものが顕在化し、疾患を持っている方が、慣れない環境で不自由な避難生活を送らざるを得なかった状況にあり、こころのケアセンター等専門職に繋いだ案件が多くありました。

避難区域の変遷で(※2) ホットスポットに住んでいた方々も避難指示が出ました。「今頃になり指示が出た!」「放射能に対する影響は大丈夫なのか!」等、東京電力や行政に対しての不満や不安を訴えながら生活をしていましたが、徐々に自治会も設立され、隣近所との関係性も出来あがっていきました。

市外仮設住宅(相馬市)の訪問では、南相馬市の情報が遅れて来る等のことで、行政に対しての不満がありましたが、相馬市管轄仮設住宅では、棟の管理人が安否確認を含め夕飯の配食、または、リヤカーに日常生活用品を搭載し、個別訪問をしていました。

津波被害等の避難者の中には、今後の居所を探し退去者が増えていく中、次の住まいを決められない方々の焦燥感、特に避難指示解除が確定していない原発避難者の方が多くいました。

高齢者のみの世帯は、若い世帯と世帯分離をし、自宅に帰る見込みがあるのか、震災前のように同居していた生活状況に戻れるのかなど、不安の声が聞かれました。

※1 パンデミック＝感染症が顕著な感染や、死亡被害が著しい事態を想定した、世界的な感染の流行を表わす用語

※2 ホットスポット＝放射性物質が飛散し、局地的に空間線量が高くなっている地点

サロン活動では、入居当初、同じ仮設住宅内の入居者の方と、顔を合わせる機会が増えたことや、全国からご支援をいただいた沢山のボランティアとの関係性も築き上げ、サロン参加者もいろいろと学ぶところがありました。



サロンの開催時間帯は平日なため、参加者は高齢者が多く、生活不活発病予防の軽体操や、ゲーム等をメニュー化し日頃の運動不足を解消し、南相馬市の保健師や歯科衛生士の健康講話、南相馬市立総合病院の研修医の講話や物作りなどを通して住民の交流の場となりました。

一方では、仮設住宅入居者同士の派閥が生まれて、サロンに誘っても出て来ない方や、様々なしがらみや人間関係を不快に感じて、サロンに参加しなくなった方も出てきて、徐々に参加者の固定化が進みました。

## ② 借上げ住宅

仮設住宅と同様、特定延長で申請を出している方や、そのまま家賃を払い継続して入居している方がいます。

震災当初は南相馬市内のアパートは空きが無い状況が続いていました。何とか南相馬市内に借上げができたことで、安心したようでしたが、仮設住宅との比較で、家電六点セットや物資が届かない訴えや、借上げしている近所に知り合いがなく、避難情報が届かないことなどから孤立し、不安な日々を過ごしていました。

生活支援相談員の訪問では、支援物資を届ける日が続き、必要とする情報がなく、話し相手もないとの不安を訴える方もおり、傾聴時間を長く設けて避難者の気持ちに寄り添いました。

また、借上げ住宅の入居者情報がないため、一軒一軒、避難者であることを確認しながら訪問を重ねましたが、不在が多く、世帯の情報を得られないまま再建先へ引っ越した方が多くありました。

### ③ 災害公営住宅

南相馬市避難者が入居。高齢者で自力での再建が難しい方が多く入居しています。若い世帯は、次の再建先までの通過点として住んでいる様子です。集会所は、共益費で賄われるため自由に入出入りができないこともあり、自主的活動がしにくい状況にありましたが、それでも住民主体のサロンを立ち上げるまでになりました。しかし、入居者同士の関係性が上手く行かず、継続が困難になりサロンが閉鎖になったところもあります。

別な災害公営住宅では、毎日積極的にサロンを開催し孤立防止に努めている団体もあります。ただ、集会所に隣接している住民からは「静かにしてほしい」との苦情や、利用していない入居者より、光熱に掛かる費用が不公平だとの苦情が発生しましたが、入居者同士で話し合いを持ち沈静化しました。

### ④ 復興公営住宅

他町村の避難者が多く入居しています。復興公営住宅に南相馬市の避難者が入居できるようになるまで期間があったため、先に入居された他町村民から心無い言葉をかけられた方もいました。



南相馬市に建設されている復興公営住宅は、いまだ自治会が設立されていません。そのため代表管理人などが自治会の役割を果たしています。自治会ができない理由が、様々な市町村民が入居しているため「自分の町民だけなら良いが、他町村民がいるから難しい」という声が挙がっています。

一つの棟に様々な市町村民が入居しているため、どこに誰が住んでいるかわからないという声がいまだに聞かれます。

### ⑤ 避難先住宅再建等

隣組に加入されない方も多くおり、南相馬市の広報誌を持参しても、南相馬市民ではないので不要だと受け取らない方もいました。

一方では、積極的に隣組に入り会合にも出席し、色々な発言をしたら「よそ者が。」と言われたのがショックで、近所付き合いもしなくなったとの話を

聞きました。地域住民と避難者の間に溝があることを感じました。

また、地域住民の方が避難者を受け入れようと、いろいろ声掛けをしても拒否する方もおり、お互いが理解し合えない状況が続いています。

## ⑥ 帰還

震災前の地域に戻ることができ、自宅で過ごす安心感から体調が良くなる方が多くなりました。帰還者は高齢者世帯や単身の世帯が多く、特に車がない高齢者は買い物や通院にも交通手段として、(※) ジャンボタクシーが運行されていますが、指定箇所のみ停車のため、利用がしづらいつ感じています。

また、帰還されるも、周りが誰も帰って来ない状況で、更地になって行く姿を見ると、震災前との風景が変化したことに寂しさが募り、仮設住宅での生活が恋しくなる方も出てきました。

趣味の畑等を楽しんでいても、猪や猿の野生動物による被害により、市場に出荷できなくなり、畑仕事自体を諦めた方も出て来ています。

農地や道路には雑草が生え、震災前には地区ごとに草刈をしていましたが、高齢化により機械の操作ができなくなり、現在はボランティアに依頼していますが、支援がいつまで続くか分からないため、環境整備に不安を抱えながら生活されています。

避難解除後数年が経過し、介護サービスを利用する方が増えてきています。高齢者のみの世帯では徐々に年齢が高くなるにつれ、老々介護の現状が続くようになりました。介護サービスや入所施設も避難解除直後よりは増えましたが、介護スタッフ等が不足しているため、まだまだ充足されていない現状にあります。

また、高齢独居になると、息子や娘家族のところへ引越しされるなどの状況もあり、今まで住んでいた住宅が空き家になるなど住宅問題も発生しています。

※ ジャンボタクシー＝低料金で利用できる市で実施している乗り合いタクシー

## (3) 事業の取り組み

### ① 生活支援相談員の配置数

平成 23 年 8 月に 11 名配置

(人)

	H23.8.1	H24.3.1	H25.3.1	H26.3.1	H27.3.1
相談員数	11	18	16	18	22
	H28.3.1	H29.3.1	H30.3.1	H31.3.1	R1.6.1
相談員数	30	28	28	20	14

② 訪問実績

生活支援相談員は、原則として2人1組での活動となる。

(世帯)

	相談支援延べ件数							
	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
① ひとり暮らし (別居家族なし)	443	552	389	150	231	218	506	322
② ひとり暮らし (別居家族あり)	1,562	5,958	8,303	8,404	7,713	5,080	3,074	3,308
③ 高齢者・障害 者のみの世帯	1,113	4,977	6,831	4,536	3,983	3,699	2,208	2,116
④ 高齢者・障害 者がいる世帯	1,263	6,446	6,089	4,383	3,956	2,786	2,438	2,062
⑤ 母子・父子 世帯	46	103	91	48	180	107	35	30
⑥ 乳幼児がいる 世帯	57	226	233	211	146	34	60	46
⑦その他同居家族 有り	588	889	734	814	783	507	428	309
合 計	5,072	19,151	22,670	18,546	16,992	12,431	8,749	8,193

③ 相談内容

(件)

	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
日常生活	3,820	18,189	22,420	18,419	16,947	12,404	8,723
健康・医療	3,031	17,544	21,574	17,975	16,683	12,037	8,191
介 護	768	2,672	2,286	1,958	1,866	1,816	1,253
家 族	1,669	8,617	8,512	8,844	10,194	8,548	5,950
制 度	103	190	290	396	1,100	2,422	815
金 銭 問 題	93	149	277	328	554	737	382
法 律	18	34	88	76	60	72	42
就 労	223	577	872	1,254	1,578	1,674	1,106
住 宅	697	3,485	4,390	6,330	8,070	7,926	4,803
放射能問題						273	203
そ の 他	3,564	18,804	22,477	6,304	97	44	20
合 計	13,986	70,261	83,186	61,884	57,149	47,953	31,488

## ④ 訪問等の延べ件数

(人)

年度	仮設	借上げ	公営住宅	災害公営	復興公営	他地域で住宅再建	帰還し居住	その他	合計
H23									38,380
H24	平成 23 年度から平成 25 年度までは住居形態別に数字は出していなかった。 また、平成 25 年度までは世帯で数字を出していた。								98,157
H25									132,041
H26	204,063	6,756		2,620				399	213,838
H27	187,466	6,939		18,024	104			3,591	216,124
H28	98,105	2,960		24,567	1,527	975	17,294	2,347	147,775
H29	49,224	4,140	133	19,634	13,265	1,343	26,033	46	113,818
H30	26,611	9,296	282	20,530	18,820	1,355	32,782	34	109,710

## ⑤ 交流事業実績

H23 年から H25 年度までは各仮設住宅等で毎週 1 回開催、H26 年度から月 2 回開催に変更した。(つどい等含む)

	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度
開催数	1,024	1,680	1,728	866	769	518	258	113
参加人数	9,097	19,236	19,362	7,372	5,631	2,901	2,141	1,315

## ⑥ 見守り・相談支援対象者の状況

訪問頻度：A 区分＝週 1 回以上

C 区分＝月 1 回以上

B 区分＝月 2 回以上

D 区分＝年 1 回以上

(人)

年月	重度精神障がい者				重度身体・知的障がい児者				心療内科通院者 (服薬重度)			
	A 区分	B 区分	C 区分	D 区分	A 区分	B 区分	C 区分	D 区分	A 区分	B 区分	C 区分	D 区分
H29年 3月	1	1	1	0	2	1	18	0	2	0	2	0
H30年 3月	0	0	0	0	2	0	6	2	0	0	7	0
H31年 3月	0	0	1	1	2	3	9	9	0	0	0	0

年月	精神障がい者				身体・知的障がい者				心療内科通院者（服薬）			
	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分
H29年 3月	0	2	17	0	8	22	11	0	2	9	12	0
H30年 3月	3	1	3	0	8	14	19	26	4	16	5	15
H31年 3月	1	1	2	0	3	4	8	5	4	6	10	11

年月	認知症				引きこもり者				アルコール依存症			
	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分
H29年 3月	15	11	19	0	5	4	3	0	1	0	5	0
H30年 3月	4	4	8	4	5	1	4	0	2	0	2	0
H31年 3月	3	1	6	8	1	0	2	0	0	0	3	1

年月	子どもを虐待している親				DV（加害者・被害者）				単身高齢者			
	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分
H29年 3月	0	2	0	0	0	0	3	0	142	61	112	48
H30年 3月	1	0	0	0	2	0	1	2	73	105	153	133
H31年 3月	0	0	1	3	0	0	0	0	78	78	144	188

年月	高齢者のみの世帯				安否確認・様子伺い				その他			
	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分	A区分	B区分	C区分	D区分
H29年 3月	57	187	830	222	39	254	3585	1720	0	0	38	0
H30年 3月	35	81	381	788	119	92	2257	2857	0	0	0	0
H31年 3月	15	84	371	938	44	94	970	4761	0	0	0	0

#### (4) 1期事業含む活動の評価

仮設住宅においては、平成23年8月より、毎日全戸・全世帯を個別訪問し、活動は365日安否確認を実施しました。

また、南相馬市健康づくり課・絆職員と共に入居者の世帯状況や健康状態の調査を実施し、避難者の抱えている問題と向き合いながら支援を行いました。

借上げ住宅は、平成24年7月より保健師と同行訪問を実施しながら状況確認をしましたが、世帯分離や移動が頻繁で、すべての把握は困難でありました。そこが盲点となり問題が発生したケースもありました。

##### ① 個別支援＝仮設住宅等見守り・相談活動

- ・孤立（独）死を絶対起こさせない、自殺の未然防止、閉じこもり、寝たきり等防止に努めることを目的として2人1組で巡回しました。各班で要援護者リストを作成し、きめ細かな活動を行いました。その後、福島県社会福祉協議会の支援システムが整備され入力が可能となりました。
- ・活動支援（健康面、精神面、日常生活の見守り・相談相手、生活課題の把握）特に近隣同士のトラブルが多くなり対応に苦慮しました。
- ・避難生活の長期化や今後の見通しが立たない中で、避難者は将来への不安、東京電力、国、行政への怒り、喪失感情、取り残され感等複雑な心情を抱えながら避難生活を送っています。

##### ② 地域支援＝サロン活動等

- ・コミュニティづくりと孤立防止を目的として、毎週1回、33ヶ所の仮設住宅集会所及び、借上げ住宅入居者を対象とし3ヶ所で実施しました。
- ・復興に向け、新たな地で生活する時でも人間関係づくりが役立つように、自治会自主運営に移行できるように支援するが、依存度が高い傾向にありました。しかし、徐々にキーパーソンとなる方や民生委員が社協の助成金を活用しながら運営にあたる場所が増えてきました。
- ・サロンに出て来ない人の支援については、なかなか介入が難しかったが、サロン開始時の声掛けや個別訪問をして状況確認に時間をかけました。
- ・男性参加者が少ないため対応策を検討（役割を持ってもらう声掛け、趣味を通しての交流会、男の木工作業、男のつどい等で生きがいを創出）
- ・参加者の固定化についても課題となり、誰でも参加できるメニューや、ボランティアの支援も重要な役割を担っています。

## (5) 目標の検証と課題

### ① 総合的な見守り（※アウトリーチ型）

少しずつ避難先での生活も落ち着き、新たな居住地で生活を再開する方や、帰還され元の生活を取り戻そうとされる方など、全体的な動きに変化が出てきました。

その一方、長期化する避難生活で疲弊し、体調を崩す方や、アルコール依存症、認知症、精神面での不安、孤独・孤立化、就労問題、学校問題等、複合的に問題を抱えている方も少なくありません。

また、高齢者だけが市内に帰還されたり、別世帯となり、家族関係だけでなく地域との関係性も希薄になっています。

### ② 総合的な相談体制（※プル型）

相談内容は多種多様になっており、具体的には高齢者や障がい者、児童やDV、生活困窮、就労問題など、各分野で専門性を要します。避難者が負担無く安心して相談できる体制が必要です。

### ③ 各種関係機関との連携による総合的な支援体制

支援する上での課題の個別化や、複雑化にともない、避難者のおかれている状況に応じた適切な対応が求められたため、各種関係機関との定例会や会議等での情報提供や情報共有、ケース検討会など、効果的に行う必要があります。

また、避難先での必要なサービスがどこでも切れ目なく提供されるためには、避難先・避難元関係機関間の相互理解に基づき、円滑な連携・協力が必要になっています。

### ④ 避難地域における共助体制

前述のとおり、サロン参加者は女性が多く、男性の参加率が低い傾向にあります。より参加しやすい雰囲気と内容についても検討が必要です。

災害公営・復興公営住宅においては、他町村での入居のため、新たな人間関係づくりとコミュニティづくりが難しく、自治会組織もできていないため交流の場づくりができていません。

※アウトリーチ型＝援助が必要にも関わらず、自発的に申し出をしない人々に対して、公共機関などが積極的に働きかけて支援の実現を目指すことを指す。

※プル型＝アウトリーチの対義語。具体的には、「アウトリーチ」が生活支援相談員の個別訪問による受け入れであるのに対し、「プル型」は、相談者自らが相談窓口に出向く形式の相談体制を指す。

## 6 2期事業活動の取り組み

### (1) 2期事業の実施方針

2期事業は、避難生活の見通しや課題への対応を踏まえながら、これまでの避難者宅を訪問して見守り・相談活動を行う「個別支援」と共に、孤立防止、健康の維持増進、生きがいの確保等の課題解決に向けて「地域支援」も共に避難者支援活動を実施して行きます。

### (2) 避難者生活の今後の見通し

避難者も帰還された方や新たな地域での孤立・孤独の防止や介護予防や健康づくり、生きがいつくりにつながる支援が求められます。

また、東京電力による賠償や税等の特例措置の終了にともなう家計への影響も懸念されるところです。

さらに、避難者においては、さまざまな事情により避難先で住民登録をしないままにいることが少なくありません。

そのため、行政サービスや地域の社会資源の利活用が制約される場合があります。必要とされる各種サービスが十分に提供されない事態がみられます。

帰還された住民は、高齢者が多く、買い物や医療などインフラや交通の移動手段など課題も多く、震災前の生活状況に戻れない等、不安を抱えながら生活しています。

### (3) 目標における課題への対応

#### ① 総合的な見守りの充実（アウトリーチ型）

継続して孤独・孤立死防止のため、個別化、複雑化する避難者の課題への対応が急がれています。個々人の悩みや不安について解決すべき内容を整理し、関係機関との見守り体制の役割分担や支援体制をさらに強化します。また、自立に向けて方向性を見出している住民については、訪問頻度を見直し、徐々に後方支援へと切り替えていきます。

そのような中で、市内外から移動する方の見守りの強化、仮設住宅に残られる方の集中支援、生活基盤の強化に向けた個別伴走体制を再構築しながら支援に当たります。

## ② 総合的な相談体制の充実（プル型）

支援の相談体制や連携を強化するため、事業所における相談窓口の周知や広報活動を行い、他町村住民や地域住民問わず来所され、安心して相談ができるように体制を整えます。

## ③ 各種関係機関との連携による総合的な支援体制の構築

支援を必要とする避難者へ関係機関による切れ目のない見守り、支援が必要です。見守り相談活動において、専門機関等へ、情報の共有や課題に検討を含めたスムーズな連携が図られるように支援体制を強化します。

このようなことを含め、組織と制度を超えた連携を促進できるように生活支援相談員が把握した避難者や地域の課題を解決するため、地域の実情を踏まえ、地域内外の関係者や関係機関と連携・調整を図る役割をもつ避難者支援コーディネーターを活動に位置づけます。

## ④ 避難地域における共助体制の強化

サロン活動においては、参加者の固定化や男性の参加率が低いなど懸念されるところですが、趣味を通じた交流会（にじいろ交遊会・男のつどい）など気軽に参加しやすい場づくりをさらに充実させます。時には講師になったりするなど、役割を持ってもらうことで生きがいの創出を図っていきます。

また、災害公営・復興公営住宅等は、アパート形式ということもあり、極端に近隣との交流が減ってしまいます。他町村の住民が交流できる場づくりのため、支援者が連携を図りコミュニティの声掛けや場づくりをします。特に災害・復興公営住宅でのつどいの企画等にも協力体制を整え参加いたします。

そのためにも、避難元社協にも協力をお願いして、入居者への声掛けやスタッフの参加で町村の枠を超えるように、避難者同士の連携や、地域の連携を促す活動をさらに展開していきます。

また、高齢者の介護予防や地域での孤立、生活弱者のために地域住民との共助体制づくりに、市や保健師、地域包括支援センター、医療機関等とも密な連携を図り、地域包括ケアシステムづくりにも参画いたします。

# 7 進行管理

当該年度終了後、速やかに本会事務局による評価を実施します。

## 8 2期事業以降に向けて

2期事業期間内に、東日本大震災から10年目を迎えることとなりますが、未だに避難を余儀なくされている住民からは、元の生活に戻るにはまだまだ時間を要し、終息という区切りはまだ見えていません。

避難者の多くは、新たな居所や帰還後の生活に慣れてきており、安定した生活を取り戻している一方、高齢者や様々な課題を抱えながら不自由な生活を送り、支援を必要としている方が少なくないため、避難者支援活動の円滑な継続が必要と考えます。

そこで、地域福祉活動計画の基本理念でも掲げているように、地域のだれもが安心して暮らせる福祉のまちづくりをめざします。具体的には、①市民の相互協力による福祉のまちづくりの推進、②地域福祉を支える基盤の確立、③安心して暮らすための生活支援の充実を勧めていくために、避難者と地域住民の壁を取り除き、地域福祉全体と捉えながら体制づくりを整備していきます。

さらに、支援体制では、支援の重点化を図り、住民同士で支え合う仕組みづくりを勧め自立に向けた支援体制づくりを強化します。

特に重要なのが、地域共生社会の現実をめざす改正社会福祉法が平成30年4月より施行され、地域生活課題の解決支援のための包括的な支援体制の整備をうたっています。

「個別支援＝人とつながり」「地域支援＝人と人をつなぐ」ことが生活支援相談員活動の基本であるとすれば、それはコミュニティソーシャルワークの機能を持ち、それをそのまま社協活動の展開・地域福祉の推進につなげることができます。

また、個人や世帯が抱える生活課題、社会的孤立、住まいや権利擁護など幅広い支援体制の構築が求められていることは、避難者にも、そのまま引き続き取り組まれるべきであり、生活支援相談員活動がその地域共生社会の実現に向けた実践活動として評価いただきたいと思います。

出典（1）福島県社会福祉協議会発行

＜避難者自立支援中期ビジョン（第2期）＞

（2）南相馬市社会福祉協議会発行

＜南相馬市地域福祉活動計画＞＜生活支援相談員実績＞

（3）南相馬市発行

＜東日本大震災 福島県南相馬市の状況＞

---

南相馬市社会福祉協議会  
避難者自立支援中期ビジョン（第2期）  
（令和元年度～令和2年度）

発行 令和元年10月  
発行者 社会福祉法人南相馬市社会福祉協議会  
〒975-0011  
南相馬市原町区小川町 322-1  
電話 (0244) 24-3415  
FAX (0244) 24-1271  
E-mail [shakyo@m-somashakyo.or.jp](mailto:shakyo@m-somashakyo.or.jp)  
U R L <http://www.m-somashakyo.jp>

---