

平成26年度厚生労働省
セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

福島の避難者に対する効果的な
福祉支援のあり方に関する調査研究事業

報 告 書

平成27年3月



一般社団法人
全国介護者支援協議会

はじめに

東日本大震災から4年が経ちましたが、改めて犠牲となられた多くの方々に哀悼の意を表すとともに、今も避難を余儀なくされています被災された皆様に心からお見舞いを申し上げます。

さて弊会は、東日本大震災が発生した平成23年度に、社会福祉推進事業『東日本大震災における高齢者・障害者等に対する福祉支援のあり方に関する調査研究事業』を行ない、10の提言をまとめました。

続いて平成25年度には震災から2年後の福祉支援の実態把握と課題などについて、『大規模災害における被災地の効果的な福祉支援のあり方に関する調査研究事業』を行ないました。ただし、ヒアリング調査では、原発事故被害による福島県と津波被害の岩手県・宮城県とを同一に調査することはできないことから、岩手県・宮城県に限定して実施し、10の提言をまとめました。

そして本年度、『福島の避難者に対する効果的な福祉支援のあり方に関する調査研究事業』として、原発事故によって避難されている、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村の5町村に協力を賜り調査を実施いたしました。

この調査からは、わが国が初めて経験した原発事故による様々な課題が明らかになりました。原発事故は二度と起こってはなりません、全住民が避難し、地域を失うような災害は起こらないとも限りません。そのような問題に直面した場合における福祉支援は何が効果的であるのかを、本報告書から検討していただければ幸いです。

最後になりましたが、本事業の実施にあたり、調査にご協力をいただきました5町村の住民の皆様、行政や社会福祉協議会の方々をはじめ、多くの関係各位の皆様にはこの場を借りて深く御礼申し上げます。

平成27年3月
一般社団法人 全国介護者支援協議会

目 次

はじめに	i
目次	ii
第1部 概要	v
1. 事業の背景と目的	vi
2. 事業の実施概要	vi
3. 調査結果のまとめ	vii
第2部 本編	1
第1章 事業実施概要	3
1. 事業の背景と目的	3
2. 事業の実施体制	4
(1) 調査検討委員会の設置と開催日程	4
(2) 調査作業部会の設置と開催日程	5
3. 事業の内容	7
(1) 調査研究の設計及び方法論	7
(2) 福島県の被害概要	8
(3) 調査対象5町村の概要 (富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村)	10
第2章 調査の結果	27
I. アンケート調査	27
1. アンケート調査の概要	27
2. アンケート調査の結果	29
3. 調査結果の要約とまとめ	177

II. ヒアリング調査	185
1. ヒアリング調査の概要	185
2. ヒアリング調査の結果と所見　－行政－	187
(1) 福島県（高齢福祉課・社会福祉課・介護保険室）	187
(2) 福島県（避難者支援課）	193
(3) 5町村（第1次調査）	196
(4) 5町村（第2次調査）	205
3. ヒアリング調査の結果と所見　－社協－	218
(1) 福島県社会福祉協議会	218
(2) 5町村社会福祉協議会	222
4. ヒアリング調査の結果と所見　－住民－	230
5. 福島県相談支援専門職チームについて	243
6. ヒアリング調査のまとめ	258
第3章 本調査研究の総括	260
1. 本調査研究を通しての論点	260
2. 本調査研究の総括	264
執筆者一覧	268
第3部 参考資料	269
アンケート調査票	271
福島県庁ヒアリング質問項目	283
福島県避難者支援課ヒアリング質問項目	285
5町村ヒアリング質問項目	286
福島県社協ヒアリング質問項目	287
5町村社協ヒアリング質問項目	289
住民ヒアリング質問項目	290
専門職チームヒアリング質問項目	291

第 1 部

概 要

福島県の避難者に対する効果的な 福祉支援のあり方に関する調査研究事業

1. 事業の背景と目的

福島県の被災者は原発事故によって、今も約12万人が住み慣れた地域から全国各地に避難を余儀なくされている。また、避難地域がある市町村のうち、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、楢葉町、葛尾村、飯館村の7町村は、全住民が避難している。特に除染廃棄物の中間貯蔵施設建設が決まった大熊町と双葉町では、その大半の土地が「帰還困難区域」で今も帰還のめどは立っていない。放射能の汚染によっていつ元の地域に戻れるのかわからないという点では、岩手県・宮城県との被災者とは大きく違っており、それは福祉支援のあり方にも影響を及ぼしている。

そこで本事業では、「原発事故」という大規模災害から4年が経過した現在、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村の5町村の協力を得て、避難者や支援者に対して、その実態把握や課題分析等に関する調査研究を実施し、地震や津波などの自然災害との違いを踏まえた上で、「地域福祉」の視点から、住み慣れた地域を失くした人たち（避難者）に対する効果的な福祉支援のあり方等について検討し、その方向性等を明らかにすることを目的とした。

2. 事業の実施概要

(1) 実施体制

本事業の実施に際し、有識者などで構成される調査検討委員会を設置し、3回にわたり委員会を開催し、事業方針、調査研究、分析結果の考察などについて検討を行なった。

また、有識者などで構成される調査作業部会を設置し、7回にわたり委員会を開催し、調査方針、アンケート調査の設計及び調査票の作成、ヒアリング調査の設計及び質問項目の作成、現地調査の実施、調査結果の分析、執筆などについて作業を行なった。

(2) 事業の内容

本調査研究ではアンケート調査と、ヒアリング調査による現地調査を実施した。

アンケート調査は、今回の原発事故で被害を受けた相双地域の市町村のなかから、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村の5つの自治体を選択し、そこに住民票のある住民から3,000名を無作為抽出して行なった。主な調査項目は以下のとおりである。

- ・基本属性（性別、年齢、居住地、世帯状況など）
- ・家族・親族の状況
- ・住まいの状況
- ・仕事の状況
- ・暮らし向き（経済状況）
- ・心身の状況（健康状態）
- ・地域との関わり
- ・生活関連情報の入手や各種相談、福祉サービスの利用状況
- ・避難先で必要なこと
- ・これからの希望

ヒアリングによる現地調査は、まず避難者を「支援する」側である行政（町村）、社協などと、「支援される」側である避難者に大別した。その上で、前者の行政、社協などでは、できるだけ総合性と比較の視点を重視して、福島県庁（東京都庁内の福島県避難者支援課も含む）、福島県社協に対してもヒアリング調査を行ない、また比較の視点から、行政（町村）だけでなく、社協に対してもほぼ同じ調査を行なっている。

行政、社協の主な調査項目は以下のとおりである。

- ・ 原発事故の避難状況
- ・ 福祉課題（ニーズ）とその動向
- ・ 福祉サービスとその変化
- ・ 福祉サービスの課題
- ・ 福祉支援における連携
- ・ 福祉支援のための資源
- ・ 福祉計画の策定状況
- ・ 中長期的な将来像

後者の避難者に対する調査項目は、上述のアンケート調査に準じている。

3. 調査結果のまとめ

(1) アンケート調査

まず、アンケート調査結果の論点を以下にまとめる。

- ・ 調査対象は、東日本大震災当時、調査対象の5町村に住民票があり、対象者抽出時点において同じ町村に住民票をおいている20歳以上の住民3,000人。回収数は1,512人、回収率は50.4%である。
- ・ 回答者1,512人の性別は、男性53.2%、女性46.1%、平均年齢は62.44歳である。
- ・ 世帯の平均人数は被災前の3.53人から被災後の2.67人となり、明らかに世帯規模の縮小がみられた。2か所以上に分散して避難している割合が42.2%を占めていることから、世帯の縮小は避難による家族の分散の影響が考えられる。
- ・ 家族や親族とのつながりについては、7～8割台が心の支えになっていると回答している一方で、52.7%が家族・親族関係について不安や困りごとがあると回答している。
- ・ 現在の住まいは、ひとり暮らしは応急仮設住宅の割合が高いが、二世帯同居では26.8%、三世帯同居では46.6%が持ち家の一戸建てに暮らしている。
- ・ 仕事をしていない割合は、震災当時は26.1%であったが、現在は64.7%と大幅に増加している一方で、就職したいと回答した人はわずか11.4%にとどまっている。
- ・ 心身の状況について、何らかの疾病や精神的な不安症状がある人が87.1%を占める。持病の悪化、治療が必要な病気にかかった、眠れない、食欲がないは年齢が高い人に割合が高く、飲酒・喫煙増、疲れやすい、イライラするなどは若い人に割合が高い。
- ・ 現在暮らしている地域での近所づきあいの程度は、避難先の人とは約3割がつきあいをしていない、原発事故による避難者とは18.0%がつきあいをしていない状況にある。
- ・ 地域への行事の参加は、まったく参加していない人が42.5%、必要なこと以外は参加していない人が24.9%であり、夫婦のみ世帯、応急仮設住宅に暮らす人に参加していない割合が高い。

- ・地域との関わりが心の支えになっているかについては、なっていないが59.6%を占めている。
- ・今後、希望する住まいは、住宅を購入または新築が43.2%、決まっていない・わからないが19.3%、復興公営住宅が11.2%であり、元の住まいに戻りたいという意見は8.9%である。
- ・生活に必要な情報の入手先は、新聞が55.4%と5割を超え、役所（役場）、友人や知人、テレビ・ラジオ、家族・親族などの順で入手している割合が高い。生活情報の満足度については、合わせて4割近くは満足していない結果となっている。
- ・困りごとの相談先の上位は、家族・親族、友人・知人、役所（役場）であり、生活に関する情報入手先と重なる結果となった。相談に関して困っていることは、気軽に相談できる人がない、どこに相談していいかわからない、身近に話を聞いてもらえる人がいない、専門的なことが相談しにくいなどの割合が1割を超えている。
- ・福祉サービスは、利用している人は20.2%であり、75歳以上の後期高齢者や二世帯・三世帯同居に利用割合が高くみられた。
- ・福祉サービスの課題としては、転居した場合のサービスの利用・継続が不安、サービスに関する情報が不足、利用したいサービスがすぐに利用できないなどの割合が高く、課題を多くあげる人の割合が高いのは、65歳以上の高齢者、ひとり暮らしの人である。
- ・避難先で暮らしやすくなるために必要なことは、気軽に話せる友人・知人づくりが59.9%で最も高く、避難元の住民の交流の場、避難者と地元住民の交流の場、住民による支え合い・助け合いの取り組みなどが続いている。

以上の結果をまとめると、次のことがいえる。

- ・家族関係・地域関係の課題 ～距離的にも心理的にも隔たり～
家族関係については、分散による距離的な隔たりが生じた一方で、別居したことで関係が薄れたなど、“心”に距離ができてしまったという意見があげられている。被災前の地域のつながり、友人関係などにも距離的・心理的な隔たりが生じている。
- ・住まいへの不安 ～将来の見通しを立てられない～
住まいへの不安が大きく、54.8%が不安や困りごとがあると回答している。“将来の見通しを立てられない状態”が不安の大きな原因となっている。
- ・健康への影響 ～87.1%に何らかの疾病や精神的な不安症状～
不調を訴える割合が高い。将来の不安を抱えつつ、長期にわたり避難生活を継続することが負担となっている可能性がある。
- ・地域における関係づくりの課題 ～地域との関係を築けない～
避難者は地域との関係づくりに苦慮している結果となっている。
- ・相談や福祉サービスへの不安
気軽に相談・身近で相談・専門的な相談・継続的に相談といったニーズが浮かび上がってくる。福祉サービスの課題としては、転居した場合のサービスの利用・継続、サービスに関する情報不足、利用したいサービスがすぐに利用できないなどの割合が高くみられた。

(2) ヒアリング調査

ヒアリング調査結果の論点を以下にまとめる。

- ・福祉支援の基点となるニーズ把握は、5町村、5町村社協のいずれもが苦勞をしている。それは、元の地域住民が福島県内を中心に全国に避難しているからである。また、様々な事情で転居していくため、そのデータを更新していく作業も困難になっている。
- ・仮設住宅は原発事故後、4年が経過し、傷みが目立ってきている。また、原発事故の賠償金などもあり、経済的に自立できる人たちは仮設住宅を出て、地域で暮らしている。その結果、仮設住宅には高齢者や障害者など、福祉支援が必要な人たちが残っている。
- ・みなし仮設住宅は、地域のなかにあるため、福祉支援のサービスが届きにくいという問題がある。また、避難者であることを地域の人たちに隠して生活しているため、福祉支援を拒否する人もいる。社会的孤立に陥る可能性が高くなっている。
- ・高齢者では、要支援・要介護の状態、あるいはそれがより重度になる人が増えている。高齢者はもともと農作業などをしていて、それが介護予防にもなっていたが、それがなくなり、仮設住宅などに引きこもっているため、心身の健康状態が悪くなっている。
- ・障害者では、相双地域は家族が介護しているケースが多かったが、原発事故によってそれが困難になったため、福祉施設やグループホームなどに入所する人が出てきている。施設系のサービスへの必要が高まっている。
- ・児童では、要援護児童（養護児童など）の問題はみえにくい。子育ては避難先の保育所などを利用しているが、避難者が利用しにくい面もあり、避難先の地域で孤立している母親と子どももみられる。
- ・生活保護では、東京電力からの賠償金もあり、受給者はいなかった。しかし、それを使い切って生活困難になる人もいて、今後、受給者が増えると予測されている。なお、賠償金などで、就労意欲が低下した人も出てきている。就労支援の必要も高くなっている。
- ・仮設住宅とみなし仮設住宅に対しては、社協の生活支援相談員が相談や見守りなどの福祉支援を行なっている。しかし、生活支援相談員はもともと、緊急雇用対策で雇用された経緯もあり、福祉支援の専門職ではない。また4年の時間が経ち、そのなり手も少なくなってきた。
- ・仮設住宅やみなし仮設住宅から復興公営住宅への移住は、思うように進んでいない。また、復興公営住宅には福祉支援を必要とする人たちが多く入居することから対策が必要になっている。また、個室化されているため、入居者の孤立が危惧されている。
- ・多くの避難者（住民）は避難先の福祉サービスを利用している。そのため、避難先の福祉サービスへの需要が高まり、避難先の地域住民との間に確執が生まれている。これは関連する医療や住宅などでも同じ現象が起きている。サービス総量の確保が課題となっている。
- ・元の地域の住民である避難者が離散しているため、「地域」を喪失した状態で、社協は福祉サービスの提供と「地域組織化」に取り組まなければならない。福祉人材の確保・定着策を通して、社協の強化が必要になっている。
- ・元の地域に帰還するかどうかのめどが立っていないため、福祉支援の拠点（入所施設や通所施設など）をどこに設置すれば良いかの見通しが立たない。いくつかの町村では避難先に拠点を作りはじめているが、事業者などを誘致することも難しい状況である。
- ・福祉人材の確保・定着が必要になっている。特に介護系の福祉人材のそれは急務である。福島県も、そのための対策を広域的な視点から実施しているが、より一層の強化策が短期的にも、長期的にも求められている。

- ・復興のための財源は確保されているが、それをどう使えばいいのかが見えにくい。福祉支援のための予算を、避難者に対して効果的・効率的かつ公正に使うにはどうすれば良いのかという道筋を国や県、町村（行政）は示す必要がある。
- ・福島県や福島県社協は広域的な視点から支援を行なっているが、福祉支援をより一層推進するために、町村（行政）や町村社協間の調整・連携・協働の面で、従来までの縦割り制度の問題点を克服し、主導的な役割を發揮することが求められている。
- ・民間の「福島県相談支援専門職チーム」が、福島県からの補助金などがあるとはいえ、相談支援の専門職のチームを組んで、避難者の、様々な生活上の諸問題（ニーズ）に対応した（している）ことは、専門職の存在意義を示したという点でも特筆に値する。
- ・避難生活のなかで家族は重要な役割を果たしている。家族は、避難生活という困難な状況のなかで、精一杯助け合っていく一方で、賠償金や避難生活のストレスなどで家族関係が変容し、負の機能を果たすこともある。個別支援とともに家族支援も必要になっている。
- ・避難者は元の地域を原発事故によって喪失した。地域も、避難者が生活をしていく上で重要な役割を果たすが、それを再構築することが困難な場合も少なくない。地域で避難者が排除されることなく、包摂される地域をどう創生するかが課題となっている。
- ・避難者は、仕事も原発事故によって喪失した。今は賠償金によって経済的な困難は生じていないが、長期間にわたる避難生活のなかで、就労意欲を低下させてしまった人もいる。特に若い、現役世代の人たちへの就労支援も課題となっている。
- ・家族、地域、仕事という、人生において大事なものを、避難者は原発事故によって喪失した。この喪失体験を受容している人がいる一方で、それによって苦悩している人もいる。喪失体験のあとの心のケア（グリーフケア）が必要になっている。
- ・自らの、元の住民の帰還には関心をもっているが、元の地域の復興については必ずしも関心は高くないようである。帰還の希望が強いのは高齢者である。しかし、元の地域は住民が帰還しなければ年々荒廃が進む。高齢化と過疎化の問題をどうするかが問われている。