

キーワード

コミュニティづくり、世代間交流、情報連携、チーム体制、人材育成

## 応急仮設住宅での避難生活におけるコミュニティづくり

福島県 檜葉町

### 【この事例の特徴】

- 応急仮設住宅内の拠点を利用し、避難者のコミュニティづくり、生きがい・自立・健康づくりなど、そのニーズに対応した各種事業を実施している
- 当初、高齢者を中心に、住環境の変化や精神的負担の増加等による心身機能の低下が見られたが、早い段階からの支援により自殺、孤独死を防ぎ、体力維持を確保している



### 《検討WGからの推薦メッセージ》

住民にとって最も身近な檜葉町役場が強力なリーダーシップを発揮することで、応急仮設住宅住まいを余儀なくされている子どもから高齢者・障害児者まで幅広い住民の健康被害やコミュニティ崩壊を防ぐことができます。

### 地域概要

総人口:	7,616 人	仮設住宅等への避難住民	約 5,700 人
65 歳以上人口:	2,053 人 (27.0%)	要介護(要支援)認定者数:	398 人 (19.4%)
75 歳以上人口:	1,153 人 (15.1%)	第 5 期介護保険料	4,210 円

### 実施主体

檜葉町、檜葉町社会福祉協議会、希望の杜福祉会、(株)日本フットボールヴィレッジ、檜葉町地域包括支援センター、民生児童委員・主任児童相談員、生活支援相談員、仮設住宅連絡員、専門職支援チーム、ふくしま心のケアセンター  
《県外支援》京都子どもの心のケアチーム、花届け人・京都、つくばフィットネス研究会

### 取り組みの背景・課題認識

- ・ 平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災等に伴う避難により、檜葉町民は、一次二次避難所を経由して仮設住宅等で生活している。こうしたなかで、高齢者は環境の変化によるストレスやダメージを受けやすく、身体機能の低下がみられるようになった。
- ・ このような事態に対処するため、高齢者の身体機能低下の早い段階から支援するための仕組み及び対体制(①拠点づくり、②支援メニューづくり、③情報共有と連携、④人づくり)を整えた。
- ・ 具体的には、檜葉町民の避難が集中しているいわき市及び会津美里町に設置した応急仮設住宅内のサポートセンターやグループホーム、集会所等を利用して、子どもから高齢者・障害児者まで住民全体を対象に、介護予防教室や生活支援など、時期や状況・ニーズに対応した法外(介護保険法等の対象とならない)サービスを含めた各種事業を実施している。
- ・ なお、避難者は医療費、介護費用が無料なので、無尽蔵に使う事態を避ける必要がある。



※介護保険法や自立支援法に位置付けられているグループホームとは異なる。家族の負担が大きい時の預かり宿泊や病院から仮設住宅に戻る際の中間的な利用ができ、住民ニーズに対応した、自由度が大きい施設である。

## 【支援メニューづくり】

◎介護保険法等の対象サービスを含めた既存制度では救えない人たちが出るため、既存制度の枠に入らない法外サービスを支援メニューとして開発・提供している。

- ・ コミュニティ、生きがい、自立、健康づくりに向けて、以下のような住民支援のメニューを実施。

①高齢者の介護予防、居場所づくり(介護予防事業)／在宅福祉サービス(食事の提供、家事ヘルパー派遣、移送サービス、安否確認を兼ねた配食サービスなど介護保険外サービス)

②仮設住宅・借り上げ住宅を巡回訪問／悩み、困りごと相談(弁護士相談、弁護士ミニ講演会)／健康管理事業(放射線被ばくに対する学習や健康診査など)／健康づくり事業(生活不活発病及び生活習慣病予防に関する各種事業、健康診査及びがん検診、中高年の運動教室)／心のケア事業／中学生の学習支援／子育て・子育て支援(ちびっ子相談会・一時保育・子育て広場)／児童館／その他、様々な事業、イベント



## 【情報共有と連携】

◎仮設住宅・借り上げ住宅を、仮設住宅に配置されている仮設住宅連絡員、生活支援相談員、民生児童委員・主任児童委員、保健師、看護師等が訪問し、常に連絡し合いながら情報を共有している。町民の家族構成や健康状況、生活状況を把握し、これらの情報は町が一元管理している(紙ベース)。県内避難者は年1~2回家庭訪問、県外避難者も電話で確認する。問題がありそうな対象者・ケースについては、毎週及び隔週に開催するケア会議で検討する。

- ・ ケア会議の参加者は、生活支援相談員、社会福祉協議会、町の介護保険係・社会福祉係・保健衛生係、県からの派遣看護師、地域包括支援センター、ふくしま心のケアセンター。また、必要に応じ関係機関が参加することにより、子どもから高齢者、さらに障害児者をフォローすることを可能としている。この検討結果を受けて、それぞれの機関が専門的役割を発揮し、サービスを提供することができる。



## 【人づくり】

◎長期化する避難生活の中で、マンパワー不足が喫緊の課題であり、人材育成を推進している。また、支援する側の精神的負担を軽減していくことも重要であり、その対策を図っている。この事業では、特に“人”が大変重要な役割を果たすことから、専門家が支援する必要がある。

- ・ 京都子どもの心のケアチームや花届け人・京都の協力を得て、仮設住宅連絡員や生活支援相談員の教育、相談など支援する側のサポート体制を構築している。また、つくばヘルスフィットネス研究会の協力を得て、体力測定をしながら、本人や事業に従事する職員への運動支援を行っている。
- ・ ボランティア育成を図るとともに、既存の健康づくり支援者や地区組織を活用しながら事業の展開を図っている。

## 取り組みの経緯

平成 23 年 9 月 : 会津美里町に応急仮設住宅、仮設集会所(50 世帯に対して 1 ヶ所) 開設(以降、順次拡大)  
同時に福島県の地域支え合い体制づくり助成事業補助金を受けて、仮設住宅内にサポートセンターを開設  
同時に会津美里町の地域支え合い体制づくり助成事業補助金を受けて、仮設住宅内にグループホームを開設

平成 23 年 10 月 : いわき市に応急仮設住宅、仮設集会所(50 世帯に対して 1 ヶ所)を開設(以降、順次拡大)  
同時に福島県の地域支え合い体制づくり助成事業補助金を受けて、仮設住宅内にサポートセンターを開設  
同時にいわき市の地域支え合い体制づくり助成事業補助金を受けて、仮設住宅内にグループホームを開設

## 取り組みの成果

### ◆ 地域に見られた変化

- ・ 当初、高齢者を中心に、住環境の変化や精神的負担の増加等による心身機能の低下が見られたが、早い段階からの支援により自殺、孤独死を防ぎ、体力維持を確保している。また、世代間、地域間をつなげることでお互いの交流が活発化している

### ◆ 取り組みが生かされた個別支援

震災前、実娘を亡くし、「ピック病」の娘婿を介護していたが、娘婿の症状が悪化し入院。東京電力福島第一原子力発電所事故により自宅から約 200Km 離れた気候、環境が大きく異なる土地に実娘の長男と避難した。避難後は、孫との二人暮らし。孫が夜遅くまで働いており、ケースの世話をすることができない。話をする程度であった。その後、膝関節症、糖尿病が悪化し、軽い認知症になり、日常生活動作に支障がでてきた。そこで、ケア会議で検討した結果、様々な支援ができる仮設住宅に移動し、定期的に生活支援相談員が訪問している。

## この事例のポイント(工夫や成功要因など)

### 1. 地域

- ・ 住民の家族構成や健康状況、生活状況を把握し、個々のニーズ情報を町が一元管理している。  
目まぐるしく変化する避難生活の状況の中、今何が必要なのかを、住民に寄り添いながらニーズを把握し、優先度を付けて取り組んできた。檜葉町は住民の約 83%がいわき市内に避難しており、更に多くの仮設住宅がまとまっているため、状況を把握しやすく、目が届き支援しやすい状況にある。(逆に依存度が高まっていることは問題であり、住民の自立に向けた対応が求められる)。
- ・ 個々の住民ニーズや環境、状況に合わせた保健福祉サービスメニューを柔軟に提供している。  
避難状況下では、介護保険法等の対象サービスを含めた既存制度では救えない人たちが出るため、既存制度の枠に入らない法外サービスを支援メニューとして開発・提供している。例えば、介護予防対象者は、(介護保険と同じではなく)広く対象とした。住民のニーズに応じた支援メニュー、情報共有と連携、人づくりが重要事項であり、推進に当たっては、体制やシステム・しくみづくりが必要である。
- ・ 既存の社会資源も組み合わせながら、幅広い協力体制を構築した。  
ボランティアの人たちの力をつなげて活用する仕組みづくり、サービス提供者の幅広い協力体制など、サービス提供に向けて関係者を意識的につなげていった。また、震災後に起きている問題や課題は、震災前の延長上にあることが多く、いかに様々な異なった条件や状況の中で事業展開できるかであり、平常時の取り組みが大きく左右する。例えば高齢者の機能低下を防ぐために取り組んできた震災前の事業等を、状況に合わせ実施している。  
仮設住宅ができる前(震災後初期の頃)は、県内外から多くのボランティアや専門支援チームが支援に入り、情報を共有するために毎日のミーティングで行っていた。この時の対応が、現在のケア会議につながっている。  
震災後初期は、高齢者の心身機能低下予防対策が中心であったが、現在は、子どもたちの健康管理と子育て、子育て支援に力を入れている。また、家族がバラバラになり、地域コミュニティも崩壊したため、世代間でお互いが交流、助けあえる知縁や地縁による環境づくりを意識的に進めており、その結果として、お互いの交流が生まれている。

### 2. 自治体

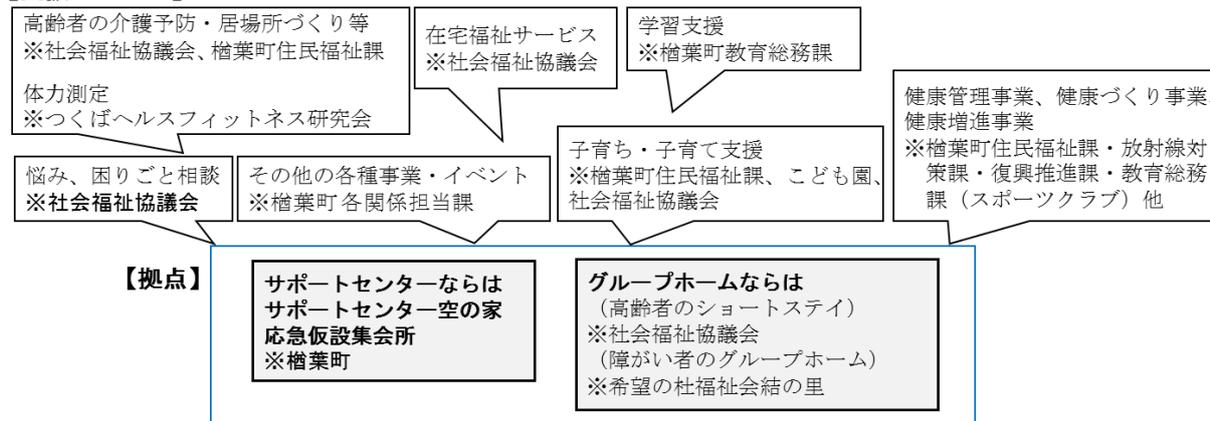
- ・ 自治体(町)が強力なリーダーシップを発揮した。
- ・ 役場が中心となって、避難住民の巡回訪問、拠点づくり(企画・整備)、健康相談、各種事業・研修会やケア会議等の企画・運営、各関係機関とのコーディネート及び調整をトータルに実施し、その仕組みをつくった。役場の担当部署の横の連携ができていたことにより、子どもから高齢者、障害者まで幅広い対象層を支援することができている。
- ・ 担当者は、将来のことも見据え、一歩先を想定しながら、今の目の前の対策を取ってきた。  
今のうちから檜葉町に帰町した後のことも視野に入れておく必要がある。その時点では、住民の生活拠点が檜葉、いわき、会津今里の3地域に広域化する。檜葉には若者が戻らず、高齢化が一気に高まるはず。特に医療との連携が必要となるので、今の生活支援の仕組み・体制をそのまま当てはめるのは、大変難しい。その時に備えて今からデザインを描いておく必要がある。

**これから取り組む皆さまへ ~まず始めてみるために、この事例から得られる示唆**

- ✓ 住民が身近に立ち寄り、相談、学習、交流できるコミュニティの拠点をつくみましょう
- ✓ 取り組みには住民ニーズの把握が欠かせないため、住民ニーズを把握し、関係機関が情報共有できる仕組みを構築しましょう
- ✓ サービス提供に向けて、既存の社会資源の洗い出しとサービス提供者と連携できる体制をとみましょう

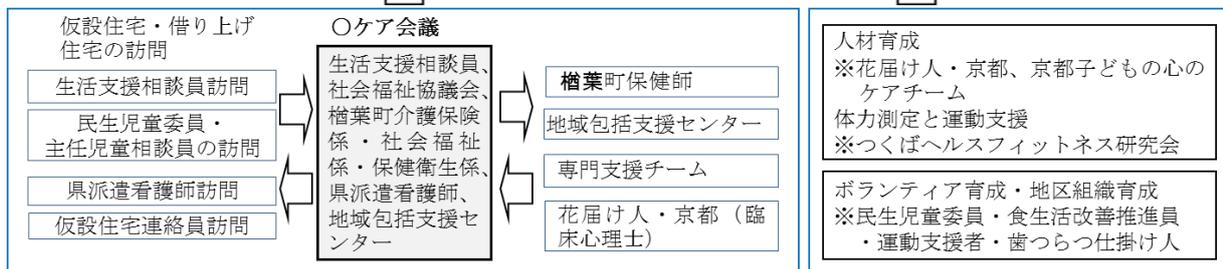
**【参考】事業推進体制・職員体制**

**【支援メニュー】**



**【連携・情報共有】**

**【人づくり】**



**【参考】URL、連絡先**

- ・ 檜葉町いわき出張所 住民福祉課 保健衛生係・介護保険係 0246-46-2551  
<http://www.town.naraha.lg.jp/index.html>