

双葉町地域福祉ビジョン

～人にやさしい福祉のまちづくり～
(平成27年度～平成29年度)

2015年11月

社会福祉法人 双葉町社会福祉協議会

目 次

双葉町地域福祉ビジョンの概要	2
第1章 双葉町地域福祉ビジョン策定の背景と目的	3
第1節 双葉町地域福祉ビジョンの必要性	4
第2節 双葉町地域福祉ビジョンの位置づけ	7
第2章 双葉町地域福祉ビジョンの基本方針と基本目標	15
第3章 双葉町民への地域福祉活動の現状と課題	19
第1節 双葉町民の避難の現状	20
第2節 いま考えなくてはならない課題	26
第3節 課題に対する施策案	28
第4章 業務推進体制の強化	35
第1節 現状と課題認識	36
第2節 組織体制にかかる方向性	37
第3節 基本施策	38
資料1	
資料2	
参考文献一覧	

双葉町地域福祉ビジョンの概要

① 策定の主旨（第1章 第1節）

- ー背景：震災から4年半が経過し、避難生活を余儀なくされている町民の自立促進を目指すにあたり、双葉町社会福祉協議会（以下「双葉町社協」という）に課せられた使命、役割の重要性が高まっている
- ー目的：双葉町社協として、町民向けサービス向上に取り組むにあたり、必要な事業運営の在り方、人材確保や育成の方向性などについて、今後3か年（平成27年度から平成29年度）を対象として中期的な見通し（ビジョン）を作成する

② 本ビジョンの位置づけ（第1章 第2節）

- ー本ビジョンは『双葉町復興まちづくり長期ビジョン』、『双葉町復興まちづくり計画（第一次）』のもと、『第6期介護保険事業計画及び高齢者保健福祉計画』の基本目標（1）心身ともに健やかな暮らしの支援、（2）ぬくもりのある環境づくりと連動するものとして位置づける

③ 基本方針と基本目標（第2章）

- ー基本方針：「双葉町民誰もが人として尊厳をもって、家庭や地域のなかで、その人らしい生活がおくれる地域社会の実現に向けて、町民主体及び町民参画を基本とした福祉の推進に取り組んでいきます」
- ー基本目標：「避難先との連携を推進し、地域住民同士が支え合う環境づくりによる町民の生活再建」「町民一人ひとりの心身の健康の確保に向けた自立支援」

④ 双葉町民の避難の現状（第3章 第1節）

- ー震災以降、時間経過に伴って県内避難者が増加、特にいわき市へ集中している傾向がある
- ー双葉町への帰還意向の高まり、双葉町とのつながりを望む町民が多い

⑤ 課題認識と今後の施策方針（第3章 第2節、第3節）

課題認識	施策方針
(1) 世帯分離と地域とのつながりの希薄化	<ul style="list-style-type: none"> ① 町民の生活支援体制の強化 ② 避難先での地域連携体制の推進 ③ 新しい支え合いの推進と調整機能の向上
(2) 帰還の目途が立たず、生活意欲の低下と自立が困難な町民の存在	<ul style="list-style-type: none"> ① 生きがいの創出 ② 地域包括支援センターの機能強化
(3) 健康状態の悪化と孤立化	<ul style="list-style-type: none"> ① 介護予防事業の充実 ② 生活支援相談活動の強化

⑥ 組織体制（第4章）

- ・現状と課題認識
 - ー震災からの時間経過に伴う双葉町民が抱える課題の多様化に柔軟に対応できる業務推進体制の強化、避難者の自立促進・生活再建に向けたサービスの「質」の向上及び、それを担う職員の資質向上
- ・組織体制にかかる方向性
 - (1) 業務推進体制の強化
 - ① 町民の住まいの変化に合わせた拠点体制の最適化
 - ② 情報共有の仕組みづくり
 - ③ 知識やノウハウの有形化と共有
 - ④ 財政基盤の強化
 - (2) 職員の資質向上
 - ⑤ 質の高い福祉人材の確保
 - ⑥ 能力開発（研修・資格取得支援）
 - ⑦ 職員のケア・職務環境の向上

第1章

双葉町地域福祉ビジョン 策定の背景と目的

第1節

双葉町地域福祉ビジョンの必要性

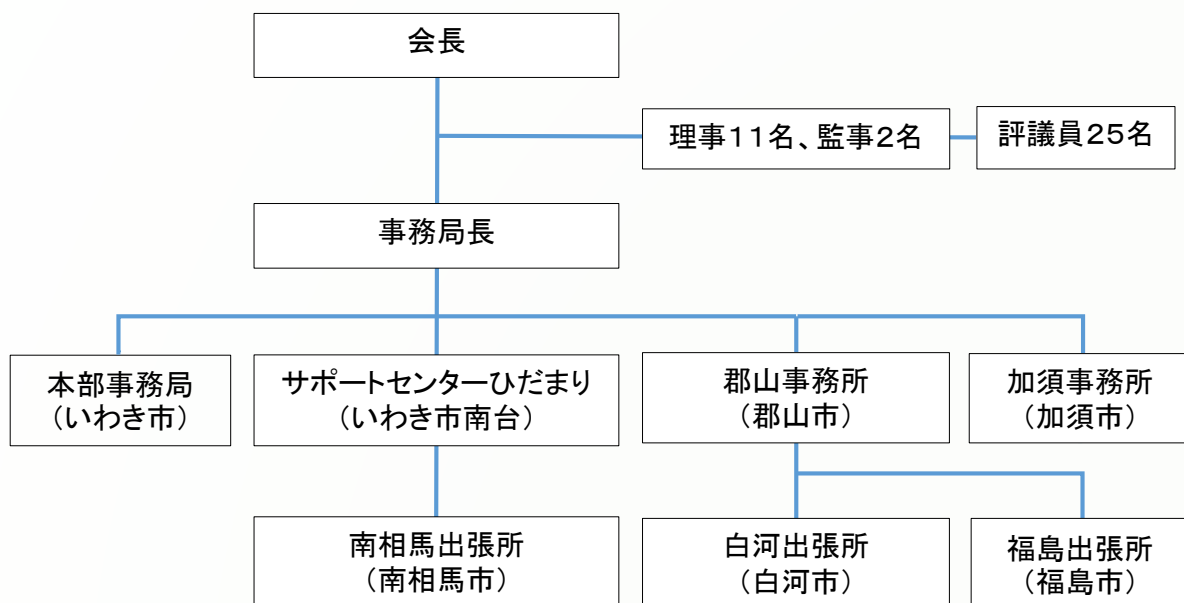
平成23年3月に起こった東日本大震災、東京電力（株）福島第一原子力発電所の事故により、双葉町は全町民の避難を余儀なくされています。それに伴い、双葉町を取り巻く環境や社会情勢は大きく変わりました。とりわけ、少子高齢化などに代表される福祉課題は、深刻化、複雑化しています。例えば、避難生活により、ひとり暮らしの高齢者が増加し、認知症、徘徊、社会的孤立など、見守りを必要とする人口が増えました。

さらに、仮設住宅から復興住宅、持ち家などへの移動により、これまでに築かれてきた絆は崩れ、コミュニティの希薄化が進みました。そのような状況の中、福祉課題を正確に把握すること、そして、それらの解決に向けてどのような取り組みを行っていくのかを示していくことが大切です。

双葉町社協は、「双葉町の福祉とは何か」を常に考え、町民一人ひとりの支え合いや助け合いの活動を軸とした、住みよいまちづくりを推進してきました。また、町民主体、町民参加による地域福祉の課題解決につながることを目指してきました。

平成23年の震災、原子力発電所事故以降、双葉町社協は、7つの拠点（本部事務局<いわき市>、サポートセンターひだまり<いわき市南台>、郡山事務所、加須事務所、南相馬出張所、白河出張所、福島出張所）に分かれざるを得ない状況となりました。また、国の介護や医療分野の制度が変わっていくなどの変化もあり、それらへの対応も求められました。

■図1 双葉町社協組織表（平成27年4月1日現在）



（出展：双葉町社協）

ふるさと双葉町を追われ、避難生活を余儀なくされている町民の自立促進を目指すため、双葉町社協に課せられた使命、役割は、ますます重要になってきています。双葉町社協は、健康増進や見守りをはじめとする町民向けサービス向上のための活動を続ける必要があります。そこで、そのために必要な双葉町社協自身の事業運営の在り方、また、人材確保や育成の方向性について、中期的な見通し（ビジョン）を作成することとしました。

双葉町を取り巻く環境は、今後も刻々と変化することが予想されます。例えば、今年度から増加するであろう、仮設住宅等で避難生活を続けている人々の復興公営住宅への移転などがあります。それらの動きが最も大きくなる時期を考慮して、本ビジョンは、今後3か年（平成27年度から平成29年度）を対象として作成しています。



第2節

双葉町地域福祉ビジョンの位置づけ

(1) 双葉町復興まちづくり長期ビジョン

双葉町が平成27年3月に策定した『双葉町復興まちづくり長期ビジョン』は、「復興着手期（整備目標：5～10年）」、「復興先行期」、「本格復興期」、「町再生期」の4つの時期に応じた復興計画を策定しています。町外の復興は、復興公営住宅が整備されるいわき市、郡山市、南相馬市、白河市を「双葉町外拠点」として位置づけ、コミュニティ施設とともに整備が進められるとしています。

特に、町役場いわき事務所および町立幼小中学校がある、いわき市勿来地区に整備される復興公営住宅は、町外拠点の中心として位置づけられ、今後、商業施設、高齢者施設等の併設も計画されています。

一方、町内の復興には時間を要することから、まずは、現在の避難指示解除準備区域を「復興産業拠点」として位置づけ、それに先立って、除染や既存の産業の再生、新たな産業の創出を行う構想を掲げています。

その後、本格復興期に入ると、双葉駅周辺を新たな生活の場として、住宅や生活関連施設の整備を行う構想となっています。

■図2 双葉町復興まちづくりイメージ

● 双葉町復興まちづくりイメージ 町内復興拠点を中心に町の復興を進めていきます

【基本的な考え方】

○町全体の復興には長い時間がかからざるをえないことから、**復旧・復興事業を重点的に進める「町内復興拠点」**を設け、**ここを中心に段階的に復旧・復興事業を進めながら、町の復興を進めていきます。**

【町内復興拠点の整備】

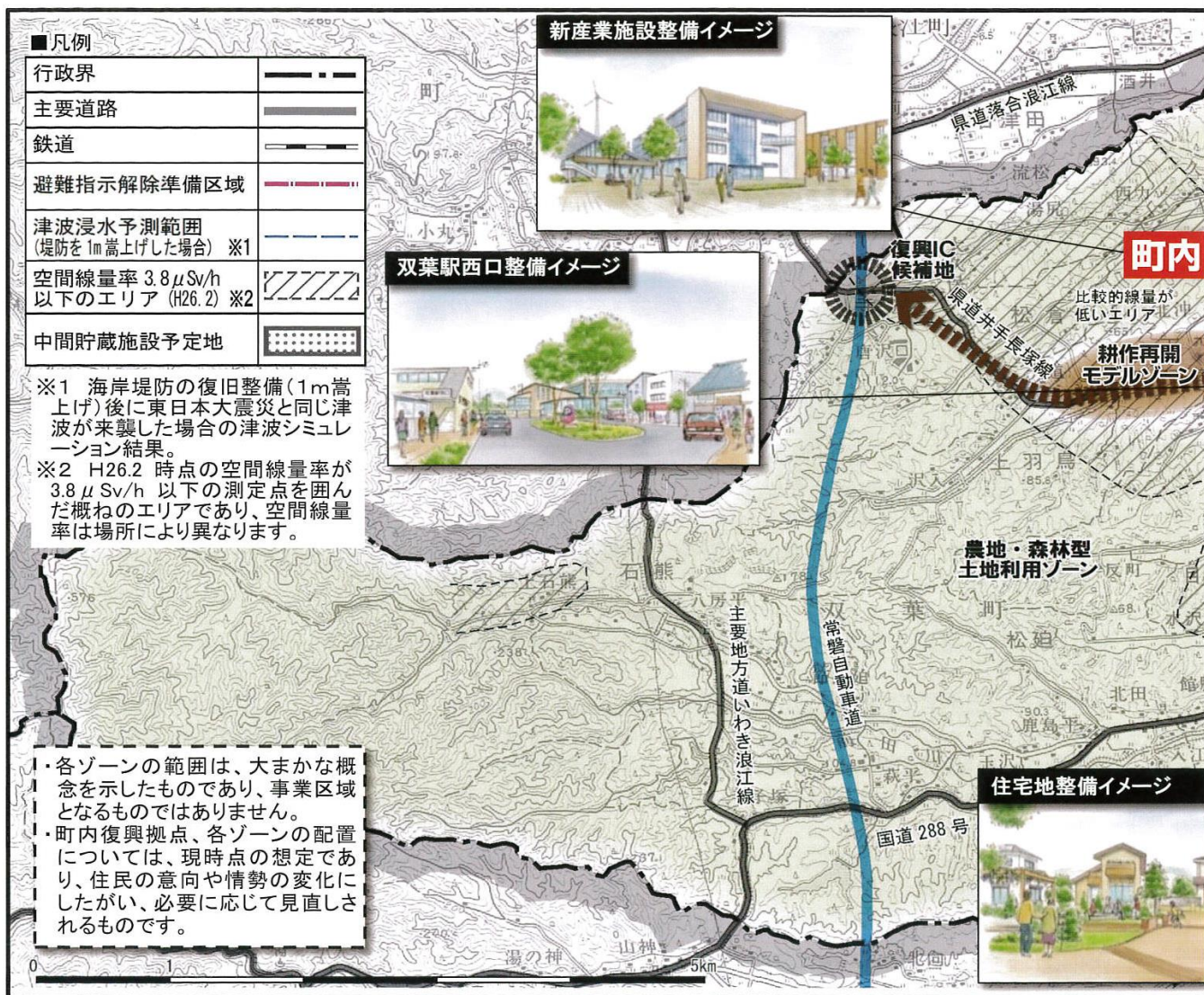
○双葉駅周辺は、自然減衰により放射線量が比較的低くなっています。
 ○そのため、**避難指示解除準備区域から双葉駅周辺にかけて、既存中心市街地を活かしつつ、その周辺を整備し、「新たな産業・雇用の場」と「新たな生活の場」**を形づくっていきます。

●新産業創出ゾーン:

「新たな産業・雇用の場」として、**避難指示解除準備区域から国道6号にかけてのエリア**を「新産業創出ゾーン」に位置づけ、**廃炉・研究開発・新産業の拠点として、事業所・研究機関等の誘致を進めます。**

●新市街地ゾーン:

「新たな生活の場」として、**双葉駅周辺の再開発**を図り、**駅西側に公共施設等の再整備や新たな住宅需要の受け皿として住宅団地の整備を行うなど、歩いて暮らせる「コンパクト」なまちづくり**を行います。



●まちなか再生ゾーン:

「新たな生活の場」として、JR常磐線から国道6号の間の既存中心市街地において、歴史のある建造物の保存・再建を図るなど、古き良き街並みを再生しながら、街の再整備を行い、ふるさとでの暮らしを感じられる場を創出します。

●再生可能エネルギー・農業再生モデルゾーン:

荒廃した農地の再生モデルとして、避難指示解除準備区域をさきがけとして、再生可能エネルギー拠点としての活用やその拠点で生み出される再生可能エネルギーを活かした植物工場等の農業再生モデル事業を構想します。

●復興祈念公園・緑地ゾーン:

海岸沿いの地区は、「復興祈念公園・緑地ゾーン」として、海岸防災林や公園を整備し、東日本大震災・原発事故の復興過程の発信の場と、町民の憩い・スポーツレクリエーションの場として再生します。

●復興シンボル軸:

町内への産業誘致と町民の避難先からの交通利便性を向上させるため、常磐自動車道に復興インターチェンジ(IC)の設置と、復興ICと町内復興拠点を結ぶ幹線道路の整備を求めます。



【町内復興拠点の外の復興の方向性】

- 町内復興拠点の外の地区についても、自宅への帰還を希望される方の状況に応じて、家屋の除染を国に求めるとともに、生活道路の復旧などの取組を行います。
- 一方で、双葉町住民意向調査結果や今後の人口減少社会の進展を踏まえると、双葉町の人口減少は避けられないことから、市街地から離れた地区においては生活しにくくなることも想定されます。
- そのため、帰還を希望される町民に対しては、生活利便性の高い町内復興拠点に居住できるような施策を検討していきます。
- 町内復興拠点の外の地区は、農地・森林を主体とした土地利用を図ります。

●農地・森林型土地利用ゾーン:

農地・山林については、営農・営林が再開できるまで、適切に管理していくための手法や体制の整備を国・県に求めます。
※中間貯蔵施設の予定地については、国に対して地権者への丁寧な説明と納得のいく対応を行うよう引き続き強く求めていくほか、中間貯蔵後の土地利用についても検討していきます。

●耕作再開モデルゾーン:

農地のうち、線量が比較的低い地区を「耕作再開モデルゾーン」として、国に徹底した除染を求めるとともに、農業基盤の再整備を行い、農家の大規模化等を図りながら良好な営農環境のもと耕作の再開を図ります。

(出展: 『双葉町復興街づくり長期ビジョン』)

（２）双葉町復興まちづくり計画(第一次)に基づく事業計画(実施計画)

双葉町は、『双葉町復興まちづくり長期ビジョン』に基づき、平成25年6月に、『双葉町復興まちづくり計画（第一次）』を策定しました。同時に、そこに記載された165の施策の実現をめざし、今後取り組むべき具体的な事業を記した、事業計画（実施計画）を策定しています。

まず、平成26年3月に、平成26年度の取り組みを中心とした事業計画（実施計画）の初版を策定しました。その1年後、平成27年3月に、先の平成26年度の事業計画（実施計画）の見直しが行われ、平成27年度の取り組みを中心とした内容へ改定されました。

施策は以下の内容です。

- I. 不自由な避難生活の改善及び町民一人一人の生活再建の実現に向けた取組
 - （１）不自由な避難生活の改善に向けた取組
 - （２）町民一人一人の生活再建の実現に向けた取組
 - ① 町民の生活再建に必要な支援
 - ② 双葉町外拠点（仮の町）の整備
- II. 町民のきずなの維持・発展に向けた取組
- III. ふるさとへの思いをつなぎ、ふるさとへの帰還と双葉町の再興に向けた取組
 - （１）ふるさとの荒廃を防ぎ、ふるさとへの思いをつなぐ取組
 - （２）ふるさとへの帰還と双葉町の再興に向けた取組
- IV. 双葉町の復興まちづくりの実現に向けて

双葉町社協は、町が定めた施策のうち、特に「I. 不自由な避難生活の改善及び町民一人一人の生活再建の実現に向けた取組」（例：避難生活における健康被害の防止）、（２）①の「町民の生活再建に必要な支援」（例：保健・医療・福祉体制の確保）、「II. 町民のきずなの維持・発展に向けた取組み」（例：双葉町民同士、避難先住民との交流機会の促進）に基づき、地域福祉を推進してきました。

(3) 双葉町第6期介護保険事業計画及び高齢者保健福祉計画

双葉町は、高齢者支援施策の一層の推進のため、平成27年3月に、『第三次町勢振興計画』の高齢者福祉施策の部門計画として、『双葉町第6期介護保険事業計画及び高齢者福祉計画』を策定しました。同計画の策定にあたっては、『双葉町復興まちづくり長期ビジョン』、『双葉町復興まちづくり計画（第一次）』及びその事業計画（実施計画）などの上位計画との整合性が図られています。

本計画は、新たに導入された介護保険制度や高齢者施策の動きを踏まえながら、平成23年3月に起きた東日本大震災と東京電力（株）福島第一原子力発電所事故の影響による高齢者の状況の変化を十分に考慮し、今後の双葉町の高齢者福祉・介護の基本的な方向性を示す計画として策定されたものです。本計画は、平成27年度から平成29年度です。

本計画が目指す方向は以下の通りです。

(1) 基本理念

みんなで支え合い、いきいきと、健やかに、安心して生活できる ぬくもりのある
まちの実現

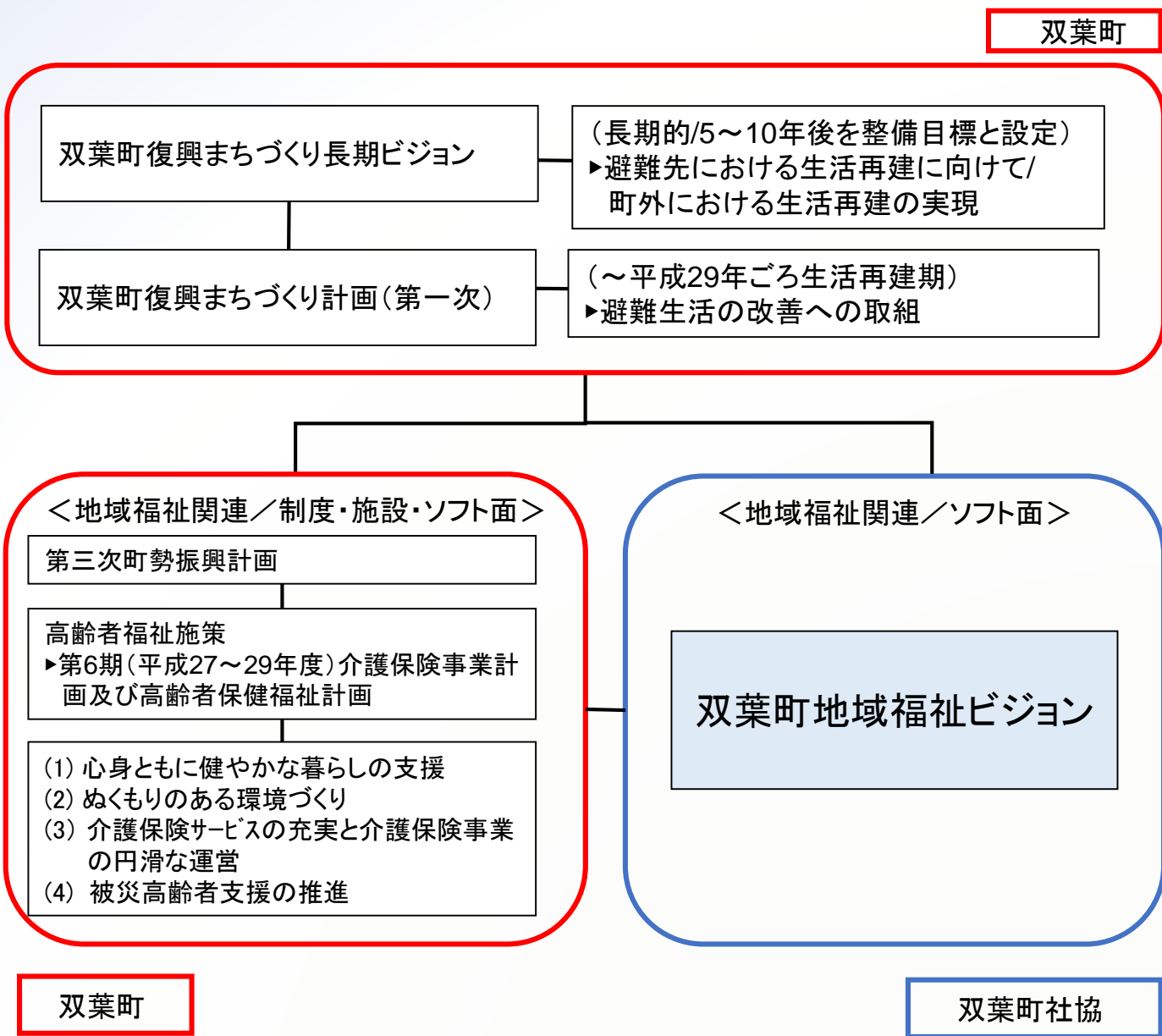
(2) 重点施策

避難生活が長期化することで、さらに健康リスクは高まることが懸念されることから、
地域包括ケアシステムの視点を取り入れながら、高齢者対策を進める。

(3) 基本目標

- I. 心身ともに健やかな暮らしの支援
- II. ぬくもりのある環境づくり
- III. 介護保険サービスの充実と介護保険事業の円滑な運営
- IV. 被災高齢者支援の推進

■図4 『双葉町地域福祉ビジョン』と他の諸計画との関係性





第2章

双葉町地域福祉ビジョン の基本方針と基本目標

双葉町社協は、平成21年に、基本理念(*注1)及び行動指針(*注2)を制定しました。双葉町社協の福祉活動は、それらを土台としており、在宅福祉や社会福祉が主眼となっていました。その2年後に、東日本大震災が起こり、大きく状況が変わりました。全ての双葉町民が、県内外での避難生活を余儀なくされてから4年半が経過した今、町民を取り巻く環境、直面している福祉課題は、発災直後から変化してきており、より多様で複雑になり、深刻な状況に陥っています。

こうした状況を受け、『双葉町地域福祉ビジョン』では、以下を基本方針としています。

- 「双葉町民誰もが人として尊厳をもって、家庭や地域のなかで、その人らしい生活がおくれる地域社会の実現に向けて、町民主体及び町民参画を基本とした福祉の推進に取り組んでいきます」

この基本方針を具体的に推進していくために、『双葉町地域福祉ビジョン』では、基本目標を下記の2つとしています。

- 「避難先との連携を推進し、地域住民同士が支え合う環境づくりによる町民の生活再建」
- 「町民一人ひとりの心身の健康の確保に向けた自立支援」

ここでの「生活再建」とは、町民一人ひとりの心身の健康が保たれ、地域とつながり、地域住民同士が主体的に支えあえる状態になることを指しています。

また、「自立支援」とは、自分の意思で選択し、行動できるように支援することを指しています。

(*注1)資料1 『双葉町社会福祉協議会 基本理念（平成21年4月1日制定）』参照

(*注2)資料2 『双葉町社会福祉協議会 行動指針（平成21年4月1日制定）』参照

■図5 『双葉町地域福祉ビジョン』の基本方針と基本目標

基本方針

- 双葉町民誰もが人として尊厳をもって、家庭や地域のなかで、その人らしい生活がおくれる地域社会の実現に向けて、町民主体及び町民参画を基本とした福祉の推進に取り組んでいきます

基本目標

- 避難先との連携を推進し、地域住民同士が支え合う環境づくりによる町民の生活再建
- 町民一人ひとりの心身の健康の確保に向けた自立支援

施策方針

- (1) 町民の生活支援体制の強化
- (2) 避難先での地域連携体制の推進
- (3) 新しい支え合いの推進と調整機能の向上
- (4) 生きがいの創出
- (5) 地域包括支援センターの機能強化
- (6) 介護予防事業の充実
- (7) 生活支援相談活動の強化

※これらの上位に来る基本理念、行動指針は資料1、資料2を参照



第3章

双葉町民への地域福祉 活動の現状と課題

第1節

双葉町民の避難の現状

双葉町は、全町民が全国に避難しています。本節では、町民の移動状況や生活状況を掲載します。そのうえで、次節以降で施策について検討します。

(1) 町民の移動状況

① 双葉町民の人口と世帯数

現在の双葉町民の人口と世帯数は、以下の通りです。

■表1 双葉町の人口と世帯数（※注3）

分類		人口/世帯数
人口/全体		6,278人
(内訳)	男性	3,044人
	女性	3,234人
世帯数		2,360世帯

（出典：双葉町ホームページ平成27年8月3日現在）

② 双葉町民の福島県内外の避難者数

平成27年8月3日現在の双葉町民の避難状況は、福島県内が57.8%、県外が42.2%となっています。推移を見ると県内に避難されている人が増加していることがわかります。

■表2 双葉町の避難状況（※注4）

所在	平成24年 8月時点	平成25年 8月時点	平成26年 8月時点	平成27年 8月時点
福島県内の避難者数	3,615人	3,812人	4,055人	4,047人
福島県外の避難者数	3,363人	3,086人	2,977人	2,950人
合計	6,978人	6,898人	7,032人	6,997人

（出典：双葉町ホームページ平成27年8月3日現在）

（※注3） 表1の人口/世帯数は、現在、双葉町に住民票のある町民数であり、転出者などは含んでいません。

（※注4） 表2の避難者数は、2011年3月11日時の人口から、死亡者を除き、震災以降の転出者および転入者、出生者を含むものであり、現在、町として支援対象となる人口になります。

（※注5） 上記、注3と注4のとおり、表1の双葉町の全人口と表2の避難者数の合計数は異なります。

③ 双葉町民の避難先

福島県内の避難者数を見ると、表3のように、いわき市が最も多く、次いで郡山市、福島市が多くなっています。とりわけ注目されるのは、いわき市の避難者数の増加です。平成24年8月1日時点では全体の37%だったのに対し、平成27年8月には49.3%と半数近くになっており、時間経過に伴って避難者がいわき市に集中してきています。

■表3 福島県内市町村別避難地域

	平成24年 8月1日時点	平成25年 8月1日時点	平成26年 8月1日時点	平成27年 8月1日時点
いわき市	1,338人	1,582人	1,881人	1,994人
郡山市	709人	755人	748人	739人
福島市	465人	427人	385人	336人
その他 県内	1,103人	1,048人	1,041人	978人
全体	3,615人	3,812人	4,055人	4,047人

(出典：双葉町ホームページ平成24年8月1日～27年8月3日現在)

県外に避難している人は約3,000人で、人口分布は表4のとおりです。また、表5のように、埼玉県への避難者は、旧騎西高校が避難所となっていた背景などから、加須市に集中しており、56.8%と半数以上を占めています。

■表4 福島県外避難地域

県	埼玉県	茨城県	東京都	宮城県	その他県	全体
人数	882人	449人	357人	221人	1,041人	2,950人
割合	29.8%	15.2%	12.1%	7.5%	35.2%	—

(出典：双葉町ホームページ平成27年8月3日現在)

■表5 埼玉県加須市への避難者数（平成27年1月時点）

	加須市	埼玉県全体
人数	508人	893人
割合	56.8%	—

（出典：双葉町『双葉町における被災の現状と復興への課題』平成27年1月）



(2) 町民の帰還の意向

避難指示解除後の町民の帰還の意向は、平成25年12月では「戻りたいと考えている」が10.3%、「戻らないと決めている」が64.7%であったのに対し、平成26年11月時点では「戻りたいと考えている」が12.3%、「戻らないと決めている」が55.7%と、被災からの時間経過と共に帰還しないとの考えが減少し、判断がつかないが増加、帰還したいも2%上昇しており、わずかながら帰還の意向が高まってきている傾向が見られます。また、表7のように、帰還希望者の半数近くが帰還時期に関わらず、戻りたいという意識が伺えます。

■表6 双葉町民の避難指示解除後の帰還の意向

意向	平成25年 n=1,731世帯	平成26年 n=1,738世帯
戻りたいと考えている (将来的にも含めて)	10.3%	12.3%
まだ判断がつかない	17.4%	25.9%
戻らないと決めている (*注6)	64.7%	55.7%

(出典：双葉町『双葉町住民意向調査 調査結果(速報版)平成25年12月、26年11月』)

■表7 平成26年度 帰還時期(帰還までの年数) (*注7)

年数	割合 n=214
3年以内	22.0%
5年以内	19.2%
10年以内	11.7%
帰れるまで待つ	42.1%

(出典：双葉町『双葉町住民意向調査 調査結果(速報版)平成26年11月』)

(*注6) 「戻らないと決めている」には、「戻れない」であろうという考えも含む

(*注7) 表6で「戻りたいと考えている(将来的にも含めて)」と回答した人を対象に質問

帰還の意向で「まだ判断がつかない」と回答した人の約6割が今後も「双葉町とのつながりを保ちたい」と考えており、「双葉町とのつながりを保ちたいとは思わない」と回答した人は全体の1割以下となっており、何かしらの形で双葉町とのつながりを持っていたいと考える人が多いことが伺えます。

■表8 双葉町民とのつながりに関する意向（*注8）

意向	割合 n=1,453
双葉町とのつながりを保ちたい	58.5%
わからない	27.7%
双葉町とのつながりを保ちたいとは思わない	7.0%

（出典：双葉町『双葉町住民意向調査 調査結果（速報版）平成26年11月』）

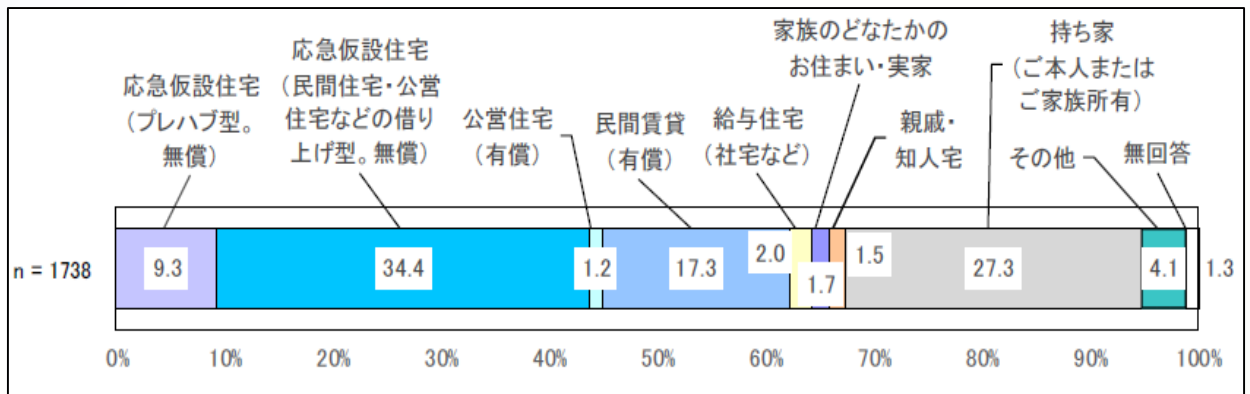
（*注8） 表6で「まだ判断がつかない」と回答した人を対象に質問

(3) 町民の生活状況

① 双葉町民の住居形態

福島県は、いわき市、南相馬市、郡山市などに、全体で4,890戸の復興公営住宅の整備を計画しており、入居募集が進められています。一方で、震災から4年半が経過した現在（*注9）においても、応急仮設住宅で生活をおくっている（又は、おくらざるを得ない）人が43.7%（うちプレハブ型9.3%、民間・公営住宅などの借上げ型34.4%）存在しています。

■図6 双葉町民の住居形態



(出典：双葉町『双葉町住民意向調査 調査結果（速報版）平成26年11月』)

② 高齢者を取り巻く環境

『双葉町住民意向調査（*注9）』によれば、平成26年の双葉町の総人口6,386人に対し、高齢者人口は1,882人と高齢化率が29.5%となっています。また、高齢者のうち、55.8%が75歳以上を占めており、人口構成は65歳以上の割合が高まり、少子高齢化が進行しています。高齢者の住居形態は16.2%が仮設住宅、27.1%が民間賃貸住宅等の借上げとなっており、また、世帯状況は「家族などとの同居（二世帯住宅含む）」が77.9%と最も多い一方で、「一人暮らし」が15.5%、「その他（施設入居など）」が5.0%となっています。要介護度でみると、要支援は「一人暮らし」が25.3%、要介護では「その他（施設入居など）」が22.3%と多くなっています。

(*注9) 『双葉町住民意向調査 調査結果（速報版）平成26年11月』の調査結果から引用（アンケート対象世帯：3,371世帯、回収世帯：1,738世帯、回収率：51.6%）

第2節

いま考えなくてはならない課題

前節で述べたように双葉町民の避難状況は、発災から4年半の時間経過と共に変化しています。双葉町民は平成23年3月に起きた原子力発電所事故により、強制的な避難生活を余儀なくされ、ふるさと双葉町に帰りたくても帰れない状況が現在も続いています。家族や町民が分散している状態での避難生活の長期化で、双葉町民の「地域とのきずな」も薄くなっています。更に、復興公営住宅等への移転が進む中で、仮設住宅でつくられた新しいコミュニティが離ればなれになる課題が生じています。

本節では、前節及び上記の背景から、双葉町社協として早急に取り組んでいかななくてはならない課題として以下の3つを設定しました。

(1) 世帯分離と地域とのつながりの希薄化

本節冒頭で前述したように、現在の双葉町民を取り巻く環境として、家族・町民が分散した状態での避難生活の長期化により、コミュニティの崩壊が起きています。こうしたコミュニティの崩壊は、家庭や地域の中でお互いが支え合う等といった日常的な「地域とのつながりの希薄化」に繋がっています。地域とのつながりが希薄化することによって、高齢化と避難生活により増加した独居高齢者など、社会的に孤立してしまう人の増加や、それに伴う孤立死などのリスクも懸念されます。

生活支援相談員からの報告では、とりわけ独居高齢者の社会的孤立などが目立つことがわかっています。また、第1節(3)で述べたように、要支援者の一人暮らしは25.5%と多数を占めることから、独居高齢者の地域とのつながりは必要性が高いと考えられます。

上記の現状を鑑みると、「地域とのつながり」を取り戻すことは、いま考えなくてはならない大きな課題の一つであり、双葉町社協はその解決に向けて取り組みを推進していきます。

(2) 帰還の目途が立たず、生活意欲の低下と自立が困難な町民の存在

前節(2)「町民の帰還の意向」で述べたように、「双葉町に帰還したい」という気持ちや、「町とのつながりを保ちたい」という想いを持つ町民は少なくありません。とりわけ「町とのつながりを保ちたい」という意向は強く見られます。

発災からの時間の経過に伴い、着実に自立に向かっていく人がある一方で、住み慣れた自宅を離れ、避難先の仮設・借り上げ住宅等での生活の中で、環境や生活の変化、帰還の目途が立たないことによる失望感・孤立感から生活意欲が低下してしまい、自立が困難になっている人も数多く存在しています。とりわけ独居高齢者は「閉じこもり」となり、社会的に孤立するケースも少なくありません。

こうした生活意欲の低下や自立が困難な町民一人ひとりの心身の健康を保ち、生活再建に向けた「自立支援」が二つ目の大きな課題となっています。

双葉町社協はこうした生活再建に向けた町民の「自立支援」に取り組んでいきます。

(3) 健康状態の悪化と孤立化

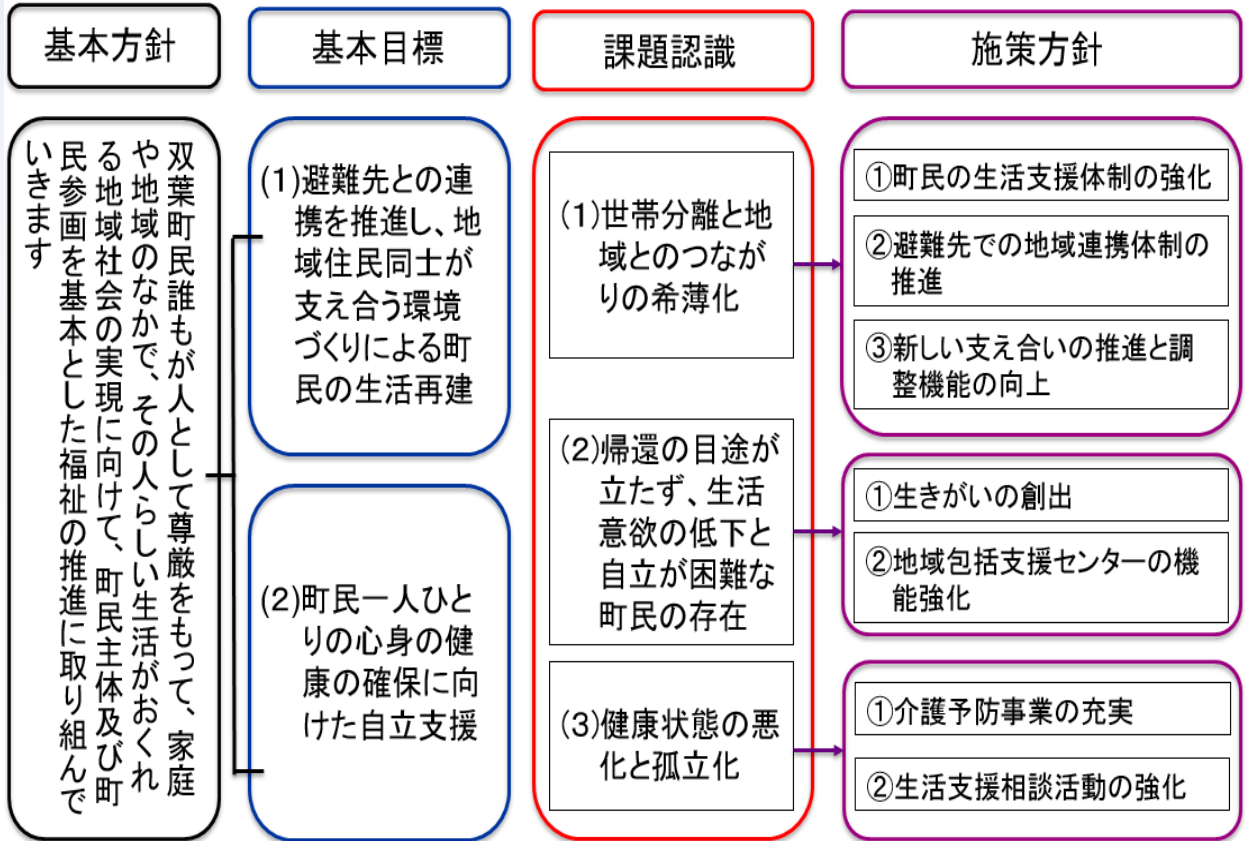
これまでの双葉町社協の事業として、震災以前は在宅福祉・社会福祉事業が中心でした。しかし、発災及び町民の避難により、高齢者をはじめとした町民の孤立防止と心身の健康維持の観点から見守り訪問活動、サロンの運営に重点を置いて活動してきました。

そうした中で、長期化する避難生活、双葉町へ帰れない失望感から自分を追い込んでしまう人の増加・深刻化が、生活支援相談員から報告されています。また、それに伴う「閉じこもり」等を背景とした運動不足から身体機能・認知機能の低下により、要支援・要介護といった生活支援が必要な高齢者も増加しています。

また、高齢者自身の健康観としても「あまり健康ではない」「健康でない」と感じている人は33.6%います。要支援者になると「あまり健康ではない」「健康ではない」と感じている人は49.3%と半数近くに上昇し、今後はそうした心身の健康不安、特に精神面のケアを重点的に行なう必要性がでてきています。（*注10）

(*注10) 出典：双葉町『第6期介護保険事業計画及び高齢者保健福祉計画』

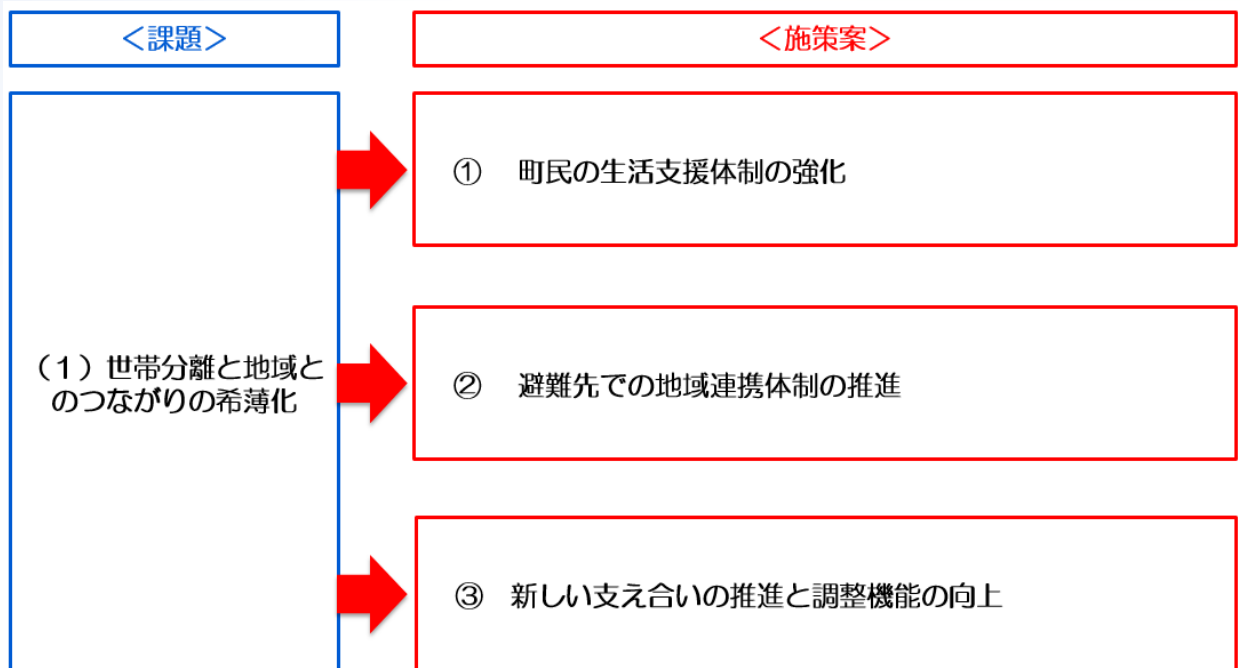
施策の概要図



前節で述べた双葉町の現状と課題に対し、本節では、双葉町社協の具体的な取り組み施策について記載します。

(1) 世帯分離と地域とのつながりの希薄化に対する施策案

■図7 課題(1)に対する施策案



① 町民の生活支援体制の強化

表9のように、町民から双葉町社協への相談は、ほぼ見守り活動の際に寄せられていることから、「見守り（個別訪問）」は重要な生活支援の施策といえます。しかし、一方で町民の閉じこもりや心身の健康不安の増加など、相談内容の多様化および細分化といった状況があります。こうした現状を受け、双葉町社協はこれまでの「見守り（個別訪問）の継続」に加え、『「生活再建」に向けた相談体制の強化』を推進します。具体的には、既存の見守りに加えて、特に独居の高齢者や閉じこもっている人のケアやサポートを目的とした重点的な見守りを実施します。

また、認知症（徘徊）や介護、復興公営住宅での孤立化・仮設住宅への逆戻り、金銭的な問題、話し相手がない、避難先での偏見、訪問拒否など、多種多様かつ専門性を必要とする悩み・相談に対応するため、専門機関との連携強化に取り組みます。

■表9 町民からの社協への相談形態（平成26年度生活支援相談員活動報告より）

相談形態	新規人数	実人数	延べ人数	対応時間(分)
訪問による相談	115人	2,286人	3,450人	99,693
電話による相談	3人	81人	122人	1,271
来所による相談	4人	61人	110人	3,000
その他による相談	0人	39人	59人	1,445

(出展：双葉町社協)

■表10 町民からの社協への相談内容（平成26年度生活支援相談員活動報告より）

内容	件数	割合 (%)
1. 日常生活	3,453	44.1%
2. 健康・医療	2,380	30.4%
3. 介護	371	4.8%
4. 家族	735	9.4%
5. 制度	62	0.8%
6. 金銭	22	0.3%
7. 法律	2	0.0%
8. 就労	87	1.1%
9. 住居	527	6.7%
10. その他	187	2.4%
合計	7,826	100%

(出展：双葉町社協)

② 避難先での地域連携体制の推進

長期化する避難生活でコミュニティが分散している現状を受け、地域とのつながりや「共助」を取り戻すため、「双葉町民同士の支え合いや自主的なコミュニティ形成などの促進に向けた基盤・雰囲気づくり」を推進します。

また、現状は双葉町民及び自治体、社協などの機関、すべての双葉町の機能は他の市町村での活動を余儀なくされている背景から、双葉町独自で解決するには限界があります。そうした環境下における町民のニーズへ対応するため、避難先の自治体、ボランティアなどとの連携・活用が必要になります。避難者支援に活用できる人・団体すべての総称を「社会資源」と定義し、その活用と最適化を推進します。

同時に、「社会資源の活用・最適化」に向けた行政、関係機関等との地域連携体制の推進に努めます。

③ 新しい支え合いの推進と調整機能の向上

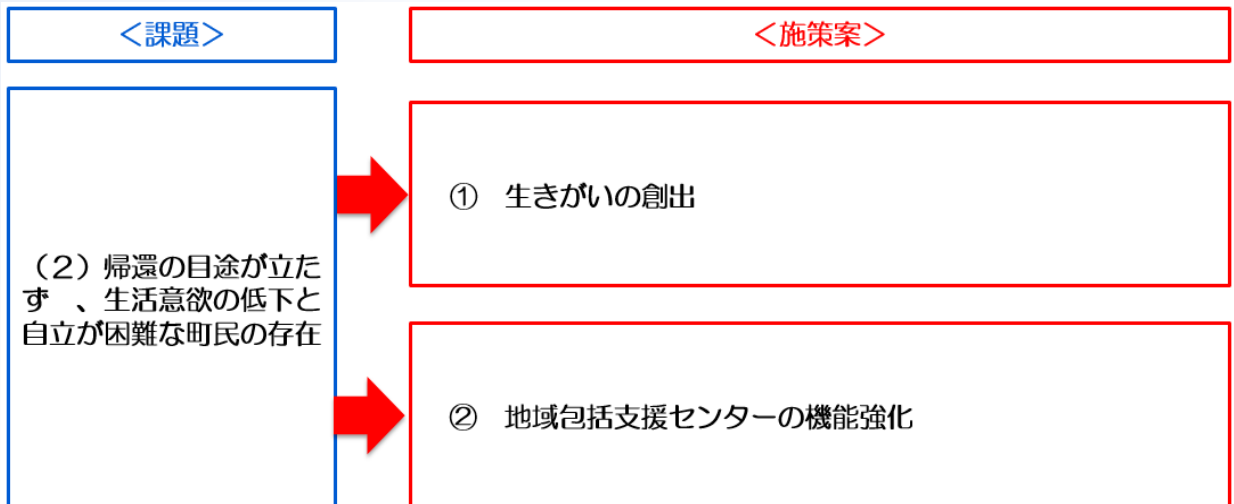
上記②の「避難先での地域連携体制の推進」にあたり、町や関係機関との情報共有や課題解決に向けた「智慧を集める」「各自治体・機関をつなぐ」といった調整機能の向上を推進します。

具体的には、避難先の自治体や社協との連携の体制づくり及び連携時の調整などの役割の設置や、各団体が個別に実施している活動内容で重複しているものや、必要にも関わらず、誰も手を付けていない分野などを整理・調整し、各団体の既存の連携体制を基盤として、新しい支え合いの推進に取り組みます。

また、「双葉町民の課題解決に向けた連携調整などをサポート」といった観点からも、自治体や関係機関との調整やつなぎなど、ネットワークの強化・構築による業務の効率化を目指し、町民の自立促進に取り組みます。

(2) 帰還の目途が立たず、生活意欲の低下と自立が困難な町民の存在

■図8 課題(2)に対する施策案



① 生きがいの創出

帰還の目途が立たない環境の中、生活意欲の低下や閉じこもりなど、自立が困難な人たちに対し、仲間をつくる機会として、交流の場を提供していきます。同時に、趣味や特技が活かせる場づくりに取り組むことで、生きがいの創出を図ります。

また、町民自らが交流の場づくりの担い手として活躍できる環境・サポート体制の整備を推進し、将来的には町民による自主的な交流の場（サロン等）が運営されることを目標として、町民の自主的な交流の場づくりの促進に取り組みます。

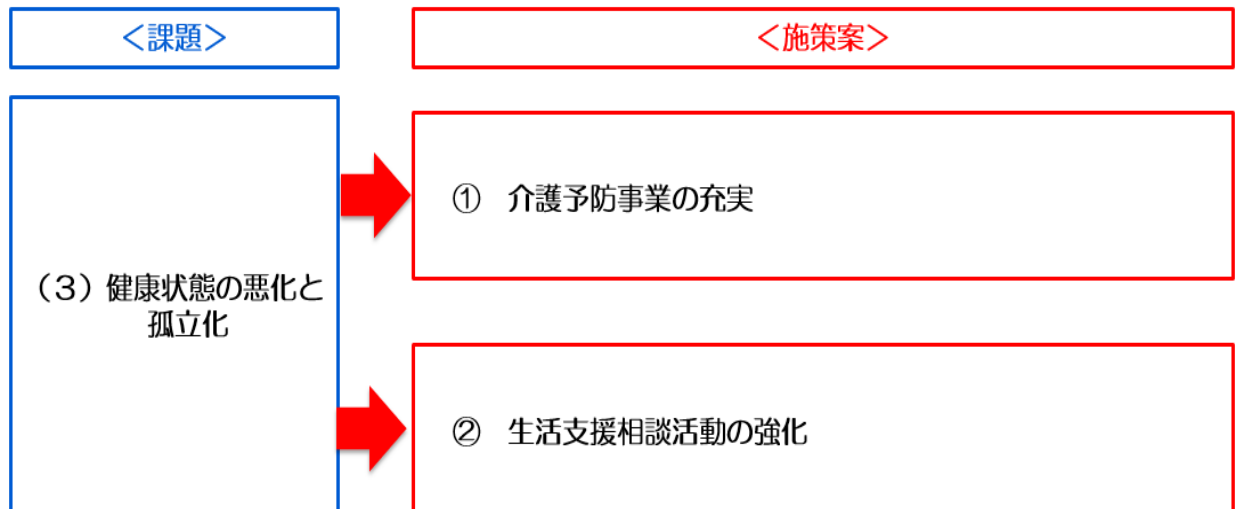
② 地域包括支援センターの機能強化

地域包括支援センターは従来、地域における高齢者支援の総合的なマネジメントを担う中枢機関であり、地域を軸とした総合相談や介護予防など、生活支援に係わる多くの事業を担っています。しかし、双葉町は町民、社協の拠点が分散しているため、従来の地域包括的な支援が困難な状態です。例えば、点在する拠点ごとに、専門的なスキルや知識を有する人材を確保することが困難です。

発災以降、双葉町社協では、まず第一に見守り訪問を中心に全町民を対象に活動をしてきましたが、今後は地域包括支援センターの機能強化を目指し、より多様な相談への対応及び専門機関等との連携を円滑に行う仕組みづくりや調整機能の向上を推進します。

(3) 健康状態の悪化と孤立化

■図9 課題(3)に対する施策案



① 介護予防事業の充実

帰還の目途が立たない中での避難生活で、孤立化や心身機能の低下により、自立が困難になっている町民の存在を受け、健康状態の把握・健康維持を推進するため、「介護予防事業の充実」に取り組みます。

これまで双葉町社協は、孤立化予防と心身の健康維持に向けた、体操やレクリエーション等、健康に焦点を当てた「サロン」を充実させてきました。「サロン」の狙いは、人とのふれ合いを通して、介護予防や生きがいづくり・仲間づくりの輪を広げることです。住民が主体となって活動を進めていくことで、地域コミュニティの輪を広げ、健康確保・維持の拠点づくりを推進します。

② 生活支援相談活動の強化

「介護予防事業の充実」を推進する一方で、サロンに参加しない人々、見守り訪問を拒否をする人の中で、後々、健康状態が悪化していることが発覚するケースもあることが、生活支援相談員から報告されています。

こうした状況に対し「生活支援相談活動の強化」として、(1)③で前述した「避難先での地域連携体制の推進」に向けた「智恵を集める」、「各自治体・機関をつなぐ」機能に加え、援助が必要であるにも関わらず、自発的に申し出がない町民に対し、当社協が積極的に働きかけて支援を図ります。



第4章

業務推進体制の強化

第1節

現状と課題認識

平成27年1月5日時点で、双葉町民の避難者数は合計7,026人、2,613世帯（うち県内4,052人、1,559世帯、県外2,974人、1,054世帯）となっており、双葉町への帰還の目途は立っていない状況です。

当社協では、いわきの本部事務局のほか郡山事務所、加須事務所、サポートセンターひだまり、福島出張所、白河出張所、南相馬出張所の全7拠点を整備し、介護予防事業や生活支援相談員による見守り、福祉に関する相談などを実施してきました。

町や関係機関、避難先の行政及び社協と連携をしながら活動してきましたが、震災からの時間の経過と共に双葉町民が抱える課題はより一層多様化しています。

そうした背景を受け、刻々と変化する課題に柔軟に対応できるように業務推進体制の強化及び町民の自立促進・生活再建に向けたサービスの「質」の向上と、それを担う職員の資質向上が課題になります。

中期的にどのような状態を目指すか、というビジョンだけでなく、そのビジョンに向けて、具体的な行動に移すための組織的な体制が必要です。

組織的な体制強化には、町民の避難状況に合わせた組織体制の最適化や、これまで以上に人材マネジメントが必要になります。

このような背景を踏まえ、本ビジョンでは施策の検討に併せて、本章で業務を推進する組織体制の強化に向けた検討を行います。

第2節

組織体制にかかる方向性

『双葉町地域福祉ビジョン』を推進するために以下の通り、取り組み方針を定めます。

(1) 業務推進体制の強化

- ① 町民の住まいの変化に合わせた拠点体制の最適化
- ② 情報共有の仕組みづくり
- ③ 知識やノウハウの有形化と共有
- ④ 財政基盤の強化

(2) 職員の資質向上

- ⑤ 質の高い福祉人材の確保
- ⑥ 能力開発（研修・資格取得支援）
- ⑦ 職員のケア・職務環境の向上

これら2つの基本方針にそって7つの基本施策を実施し、体系化することで、「地域との共助を取り戻す」と同時に、「避難者の自立促進」の推進に向けた体制を構築します。

第3節

基本施策

① 町民の住まいの変化に合わせた拠点体制の最適化

震災により各地に分散避難している町民が、時間の経過とともに福島県内、特にいわき市内に移住する傾向がみられます（※P21参照）。それに伴い、それぞれの拠点におけるサービス提供のあり方も変化が求められます。当社協では拠点体制のあり方を拠点統廃合も含めて柔軟に検討するとともに、必要に応じて職員の増員や配置の見直しを随時実施していきます。

② 情報共有の仕組みづくり

職員間での情報共有の仕組みづくりとして、課題等を上司に報告し検討する縦のつながりの整理に取り組みます。また、その対応や解決に係る施策を社協全体に共有する横のつながりの強化に取り組むことで、異なる拠点間においても職員間で情報共有が十分にできる体制づくりを推進します。

③ 知識やノウハウの有形化と共有

上記、②の「情報共有の仕組みづくり」に伴い、職員が相互に現状や課題等を報告し、共有することで、各職員が有する知識やノウハウが個人の能力や技術だけでなく、双葉町社協全体に有形化された知識およびノウハウとして残ることを目指します。

また、そこで蓄えられた知識とノウハウを今後の双葉町社協の活動に活かし、「避難先との連携を推進し、地域住民同士が支え合う環境構築による町民の生活再建推進」及び「町民一人ひとりの心身の健康の確保に向けた自立促進」に向けた取り組みを推進していきます。

④ 財政基盤の強化

双葉町社協が地域福祉の中心的な推進組織として、町民の期待に応えるためには、公費の補助・委託事業にとどまらず、柔軟で先駆的な事業活動に幅広く取り組むことが重要であり、そのためにも自主財源等の確保が不可欠であります。また、事業効率と費用対効果の観点から、既存の事務、事業についての再点検と評価を行い、スクラップ&ビルドを進め、財政基盤の強化に努めていきます。

⑤ 質の高い福祉人材の確保

常に変化する課題に対応し、福祉サービス・活動の充実を図っていくためには、その担い手である福祉人材の確保は重要課題です。新しい包括ケアシステムのあり方に対応するためにどのような人材が必要となっているかを把握し、必要に応じて質の高い人材募集を行います。

⑥ 能力開発（研修・資格取得支援）

複雑化する福祉ニーズに対応していくためには、質の高い福祉人材の確保と合わせて、常に専門性を向上させる取り組みも重要です。たとえ就労時には資格を持っていない人であっても、働きながら段階を踏んで専門性の向上が出来るような資格体系を作り、その養成・確保を図っていきます。

⑦ 職員のケア・職務環境の向上

職務を遂行するうえで、専門的な能力が必要とされる相談や対応が求められている現状を受け、各職員の業務の整理と明確化に取り組みます。また、相談に対して適切に対応するために、研修等の実施による職員のフォローに取り組みます。

同時に、職員のメンタルヘルスケアを実施するなど心身の健康管理に務め、事業運営の安定化と人材定着に努めます。

資料1

基本理念

1. 社会福祉法人双葉町社会福祉協議会(以下「本会」という。)は、住民本位の地域福祉を推進しなければならない。
2. 本会は、より高度な社会福祉を目的とする事業の企画及び実施・普及に努めなければならない。
3. 本会は、住民が積極的に社会福祉活動に参加できる環境づくりと、その援助に努めなければならない。
4. 本会は、ノーマライゼーションの理念に基づき、住民及び地域から信頼される介護事業に努めなければならない。

平成21年4月1日制定

社会福祉法人
双葉町社会福祉協議会

資料2

行 動 指 針

1. よりよい福祉社会を築くため、地域の福祉課題について、実態を調査把握し、地域・行政・その他関係機関・団体等と連携しながら解決に努めます。
2. 住民参加による福祉活動を展開するため、ボランティア活動や地域ネットワーク作りを推進します。
3. 権利擁護や自立支援を基本として、利用者のニーズに対応した質の高いサービスを提供します。
4. 利用者の事故防止及び安全確保のため、職員間・事業所の連絡を密にした情報の共有化と医療機関等との連携を図ります。
5. 個人情報の保護に係る法律や基準を遵守し、利用者・家族の個人情報を守ります。
6. 在宅福祉サービス、介護保険事業等の継続維持のため、民間事業としての運営機能と公益性を併せ持つ団体として地域福祉事業を展開します。
7. 職員一人ひとりの資質の向上のため、各種研修会への参加や自己研鑽を積極的に行います。

平成21年 4 月 1 日制定

社会福祉法人
双葉町社会福祉協議会

参考文献一覧

1. 双葉町社協(平成27年)、『双葉町社協組織図』
2. 双葉町(平成27年3月)、『双葉町復興まちづくり長期ビジョン』
 - ①本文 ②概要版
3. 双葉町(平成25年6月)、『双葉町復興まちづくり計画(第一次)』
4. 双葉町(平成27年3月)、『双葉町第6期介護保険事業計画及び高齢者福祉計画』
5. 双葉町社協(平成21年4月)、『双葉町社会福祉協議会_基本理念』
6. 双葉町社協(平成21年4月)、『双葉町社会福祉協議会_行動指針』
7. 双葉町公式ホームページ
8. 双葉町(平成27年1月)、『双葉町における被災の現状と復興への課題』
9. 復興庁/福島県/双葉町(平成25年12月)、『平成25年 双葉町住民意向調査 調査結果(速報版)』
10. 復興庁/福島県/双葉町(平成26年12月)、『平成26年 双葉町住民意向調査 調査結果(速報版)』



本『双葉町地域福祉ビジョン』の策定にあたっては、ジョンソン・エンド・ジョンソン社会貢献委員会様及び公益財団法人日本財団様のご支援、一般社団法人RCF様のご協力をいただきました。

双葉町地域福祉ビジョン



社会福祉法人 双葉町社会福祉協議会