

# **被災者の健康・生活支援に関する総合施策**

**～現場の課題への対応による施策の強化～**

**平成 26 年 8 月 25 日**

**復 興 庁**

**被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース**

# 目次

はじめに	2
第1章 基本的考え方	3
第2章 施策	9
<b><u>I 支援体制の充実</u></b>	
1. 見守り等の活動の推進	10
2. 専門職種（保健・医療・福祉）の人材確保	14
3. 支援者ケアの促進	16
<b><u>II 住居とコミュニティに関する課題への対応</u></b>	
4. 仮設住宅とコミュニティに関する課題への対応	17
5. 災害公営住宅とコミュニティに関する課題への対応	20
<b><u>III 「心」の復興</u></b>	
6. 心のケア	23
7. 生きがいづくり	26
8. 「新しい東北」先導モデル事業の活用	27
<b><u>IV 子どもに対する支援</u></b>	
9. 子どもに対する支援	29
<b><u>V 情報基盤の共有</u></b>	
10. 被災者データのプラットフォーム化	31
11. 支援施策の情報提供	32

## はじめに

東日本大震災から3年半近くが経過し、住宅再建が進む一方で、なお多くの被災者が長期避難を余儀なくされている。このような被災者の避難の長期化が見込まれる中で、昨年、被災者の健康面を中心とした影響等に対応するため、復興大臣を座長とし、関係府省局長級により構成する「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」を立ち上げ（平成25年11月）、「施策パッケージ」を策定した（同年12月）。

その後、各府省が施策パッケージに位置付けられた施策について着実に進めていく一方で、現場の課題について、最新の状況把握に努めてきた。

本年5月以降、復興庁において、被災三県の現場で被災者支援のために活動されている方々や自治体職員等と意見交換を行いつつ課題の把握に努め、この現場における課題への対応策について検討してきた。

また、本年7月には、宮城県東松島市の災害公営住宅を視察した内閣総理大臣から、復興大臣に「相談員や復興支援員のより一層の充実・確保など、高齢者を含む住民の健康管理・生活支援に向けた総合的な施策」を策定するよう指示があった。

この総理指示を受け、復興大臣の下でタスクフォースによる議論を行い、今般、現場の課題への対応による施策の強化となる「被災者の健康・生活支援に関する総合施策」を策定した。

この総合施策は、支援体制の充実、住居に係るコミュニティ形成への工夫、被災者の「心」の復興、こどもに対する支援、情報基盤の共有など、現場における多岐にわたる課題に対応するものとなっている。

今後、この総合施策を踏まえ、関係府省、被災自治体や関係機関等と連携しつつ具体化に向けた検討を進め、政府一丸となって被災者支援に当たっていく。

# 第1章

## 基本的考え方

# 第1章 基本的考え方

## 1. 「復興」により実現すべきこと【策定理念】

東日本大震災から3年半近くが経過し、仮設住宅における避難生活の長期化を余儀なくされている方々、災害公営住宅などで新たな生活をスタートされる方々など、被災者を巡る状況は多様化してきている。

そうした被災者の方々に「希望を持って、自立した生活を営む」ための環境を取り戻していただくためには、被災者に寄り添い、復興のステージに応じた「心」、「体」、「絆（コミュニティ）」に係る様々な課題にきめ細かく対応することが重要である。

## 2. 被災地の状況に応じた課題

### (1) 地震・津波被災地

地震・津波被災地では、「復旧」から「復興」の段階へとステージが進みつつあるが、復興の進捗実態を踏まえた適時適切な対応が必要となっている。

- ① 被災者に対しては、特に、新たな「コミュニティ」の形成を支援する取組が重要である。
- ② また、引き続き、仮設住宅での避難生活を続けざるを得ない被災者に対しては、「心」と「体」のきめ細かなケアが必要である。仮設住宅の集約化に伴うコミュニティの維持・形成支援など新たな課題への対応も重要となっている。

### (2) 原子力事故災害被災地域

原子力事故災害被災地域では、今春の田村市都路地区をはじめ、順次避難指示が解除される地域が見込まれる一方で、今後なお長期にわたり帰還が困難な地域があること、避難先も県境を越えた広域にわたっていることを踏まえた対応が必要となっており、特に、長期の避難生活が余儀なくされる被災者に対しては、きめ細かな心のケアが不可欠となっている。

### **3. 健康・生活支援の主要課題**

#### **(1) 被災者の見守り等の活動の推進**

避難生活が長期化し、引き続き仮設住宅で暮らす被災者については、心身のケアの必要性が深刻化している。また、被災者の生活・居住環境が分散化・多様化する中で、様々な支援サービスの提供が必要となっている。

このため、被災者の見守り等の活動を更に推進していくことが必要である。

また、そうした支援を展開する中で、支援の多様性ととともに、継続性を確保していくため、行政、専門職種のほか、NPO、ボランティア、企業のCSR活動など、様々な主体が支援に関わる連携体制の構築や、住民主体の支え合いによる共助の仕組みを充実させていくことが重要である。

#### **(2) 居住環境の移転に係るコミュニティの構築**

災害公営住宅等に移転する被災者が、新たな地での生活を始めていく際の重要な生活基盤となるコミュニティの形成が円滑に行われるように促進していくことが重要である。

また、恒久住宅への移転の本格化により、今後、仮設住宅の集約化が進められる中で、住民同士の交流機会や、生活の利便性が損なわれることがないように、コミュニティの再構築の支援が必要である。

#### **(3) 被災者の「心」の復興の実現**

震災に伴う喪失感や、避難生活の長期化に起因する様々なストレスにより、今なお、心のケアを必要とする被災者も多く、専門家等による相談支援の継続的な取組が求められる。

また、多くの被災者が仮設住宅での暮らしを余儀なくされる中で、より前向きに日々の生活を送ることができるようにするためには、コミュニティの中で、一人ひとりが自らの役割を持ちながら、お互いに支え、支えられる関係が広く構築されていくことが望まれる。

### **4. 施策のポイント**

#### **「1 支援体制の充実」**

復興の進捗に応じて被災者が地域において分散化していくことや原子力事故災害被災地域の被災者は避難先が広域に及んでいることに対応し、きめ細かな心身の健康管理や生活支援を行っていくため、直接被災者への支援を行っている相談員や復興支援員の充実・確保を図ることなどにより見守り等の

活動をさらに推進するとともに、そうした現場での取組をより有効に機能させるためのコーディネート機能を強化すること等により、よりきめ細かな支援を届けることができるよう取り組んでいく。

また、そうした支援を持続的かつ発展的に行っていくため、NPO等の活動や民間企業のCSRの活動等と有機的な連携を図っていく。

## **「II 住居とコミュニティに関する課題への対応」**

住居とコミュニティに関する課題への対応として、仮設住宅については、住替えやコミュニティ活動などへの空き住戸の有効活用を進めていくとともに、仮設住宅の集約について、自治体における取組事例の共有等を行っていく。また、新たなコミュニティの再構築のため、見守り等の活動をさらに推進するとともに、仮設住宅等と病院、商店、公的機関等をつなぐ地域内輸送の支援にも引き続き取り組んでいく。

災害公営住宅については、見守り等の推進によりコミュニティ形成を支援するとともに、住宅整備に当たってのコミュニティ形成への配慮や入居者募集の工夫の促進を図っていく。

## **「III 「心」の復興」**

仮設住宅で長い避難生活を送る中で、震災前のように就労や地域での活動等への参画の機会を十分に見いだせない被災者も多く、このような方々を含めて、被災者が前向きに暮らしていけるようにしていく「心」の復興が重要な課題である。

このため、見守り等の推進や心のケアの施策と合わせて、被災者自身がより積極的に参画する地域活性化等の活動や被災者同士による支え合いの活動などへの支援を進めていく。

## **「IV 子どもに対する支援」**

様々な形で被災の影響を受けている子どもへの対策については、今年度から、被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業を新たに創設しているが、他の自治体の事例の提供等を通じて、自治体の積極的な取組を促しながら、着実に推進していく。

また、教職員加配やスクールカウンセラーの派遣など教育サイドからのアプローチや原発事故の影響を受けている福島県の子どもに対する支援を引き続き行う。

## **「V 情報基盤の共有」**

被災者支援をより効果的に行っていくためには、被災者の属性や健康状態などの情報を支援者が把握できるようにすることが必要である。

このため、仮設住宅入居者のデータと災害公営住宅の入居者のデータを一体的に管理できるようにしている自治体の取組を紹介しつつ、自治体における被災者情報のプラットフォーム化の取組を進めていく。

あわせて、様々な取り組み事例などについて、情報共有を進めていく。





# 第2章

# 施 策

## 第2章 施策

### I 支援体制の充実

#### 1. 見守り等の活動の推進

東日本大震災から3年半が経過して、インフラの復旧は進みつつあるが、現在もなお約24.7万人（平成26年7月現在）の方々が避難生活を続けている。今後、住宅再建により災害公営住宅への移転等が本格化し、被災者の居住・生活地域の分散化が進むと同時に、住宅再建の完了になお時間を要し、多くの被災者の仮設住宅での避難が長期化してきている。

こうした復興のステージに応じて、被災者の見守りやコミュニティ形成の支援の更なる推進が必要である。

##### (1) 被災者の見守り等の活動の更なる推進

避難生活を送る被災者への見守りやコミュニティ形成の支援等（以下、「見守り等」という。）の活動については、地域コミュニティ復興支援事業で配置された生活支援相談員により、仮設住宅の約6万世帯を対象に、個別訪問等による声かけ、相談や、仮設住宅での住民同士の交流支援等が実施されている。

また、復興支援員の一部が、地域おこし活動の支援等と併せて、見守りやコミュニティ活動の支援等の役割を担っている。

この見守り等の活動については、今後、住宅再建により災害公営住宅への移転等が本格化するに伴って、地域における既存の自治会・コミュニティとの調和や新たなコミュニティの形成が必要となるため、引き続き推進していくことが必要である。また、住宅移転の進展により、特に高齢の被災者の孤立化を防ぐ取り組みが必要となるとともに、被災者が分散化することに伴って見守り等の活動の更なる推進が必要となっている。さらに、住宅再建を待ちつつ引き続き仮設住宅で暮らす被災者については、避難の長期化に伴い心身のケアの必要性が深刻化している。

このように復興の新たなステージにおいて、見守り等の活動の更なる推進が重要な課題となっている。特に、福島県においては、被災者が他県も含めて分散化しており、見守り等の活動を推進していく必要性が高い。

このため、生活支援相談員、復興支援員の充実・確保などによる見守り等の活動の更なる推進について具体的に検討を行っていくことが必要である。

あわせて、震災等緊急雇用対応事業の一環として実施されている見守り等の活動の更なる推進についても検討を行うことが必要である。

## **(2) 被災者支援コーディネートの充実**

住宅再建により被災者が分散するとともに仮設住宅における避難が長期化する新たな復興のステージに移ることにより、被災者支援体制の再構築や多様な主体との連携などが課題となる中で、被災者支援活動の総合調整が課題となってきた。

見守り等の活動については、生活支援相談員、復興支援員、緊急雇用により雇用された支援員、NPO、ボランティア等、様々な活動主体があり、これらを適切にコーディネートし、効果的な支援体制を構築していくことが必要である。また、被災者の支援ニーズを把握し、支援機関へつなぎ、保健・医療・福祉サービス等の提供に結びつけていくことが必要である。さらに、体制を強化する地域においては、人材確保のための業務支援等も必要である。

このほか、1.(3)のNPO等への活動支援、(4)のCSRの推進なども含めて、被災者支援のコーディネートを行う人材が必要である。

このため、各地域において、活用可能な社会資源を掘り起こし、①多様な主体による見守り等の活動の体制構築や支援機関同士の円滑な連携などのコーディネート、②体制を強化する地域における人材確保の支援、③NPO等の業務支援、④CSRマッチング等を行い、復興庁の総合調整機能と連携して被災者支援体制の強化を図っていく。

## **(3) 被災者支援団体（NPO・自治会等）への活動支援**

被災地では、見守り、交流サロン等の運営や、子育て支援などの分野において、多くのNPO等が活躍しており、今後、災害公営住宅等での新たなコミュニティづくりや見守り等の体制を構築し、仮設住宅においても長期化する避難生活を支援していくためには、より幅広い分野で、NPO等の活動を支援していくことが必要である。一方で、NPO等については、内部事務や支援機関とのつなぎの面で支援を必要としている団体が多く、これらの業務をサポートすることにより、より効果的な活動を期待することができる。

また、今後、避難生活の長期化を見据え、見守りその他の被災者支援活動の継続的な実施を確保していくためには、各地域の実情を踏まえつつ、自助・共助・公助のバランスの下で、効果的・効率的な支援体制を構築していくことが

必要であり、住民同士の支え合い活動の充実等も併せて進めていくことが重要である。

このため、NPO等の業務支援を行うとともに、上記（２）の被災者支援コーディネートを行う中で、NPO等が適切な役割を担うよう調整し、あわせて、コミュニティによる自律的な見守りなど、当該NPO等による効果的な活動について支援を行う。

さらに、NPO等の運営力強化を通じた復興支援においても、見守り等の被災者の健康・生活支援を行っていく。

なお、阪神・淡路大震災では、災害公営住宅の入居予定者を対象とした事前交流会や、入居後の茶話会・学習会など、コミュニティ形成支援の観点から活動を行うNPOやボランティア団体等に対して、「復興基金」から補助し一定の成果が見られた。また、新潟中越地震においても、ボランティアやNPO等の活動を基金によって補助し、住民の交流機会を創出した。金額は数十万円程度のものが多かったが、こうした活動に復興基金を機動的に活用することによって、NPO等の見守りやコミュニティ活動の環境整備を通じ、被災者支援につなげることも可能である。

#### **（４）企業CSRによる被災者支援活動の促進**

企業CSR（Corporate Social Responsibility：企業の社会的責任）活動による被災者支援については、社員教育プログラムの一環として新入社員全員を被災地に一定期間派遣し、仮設住宅での寄り添い活動等を継続している事例もあるが、今後、さらに企業CSRによる被災者支援活動を広めていくために、企業側が提供可能な支援内容と、被災自治体側で期待される支援内容に関する情報の収集・提供を進めていくことが課題である。

このため、これまでの支援事例を参考にしつつ、被災自治体の意向を把握した上で、経済団体の協力も得て、CSRによる企業の支援内容について調査・整理し、両者のマッチングを推進する。

#### **（５）介護等のサポート拠点の活用促進**

仮設住宅において、高齢者等の安心した日常生活を支える観点から、総合相談、居宅介護サービス、生活支援サービス、住民の交流支援など、総合的機能を有する拠点として、仮設住宅に隣接して介護等のサポート拠点が設置されている（被災三県で115か所。地域支え合い体制づくり事業）。

サポート拠点については、避難生活の長期化を踏まえ、引き続き運営の支援を行うとともに、仮設住宅の高齢者等については、今後仮設住宅から災害公営住宅等への移住が本格化することが予想される中、例えば見守りや孤立防止な

どの必要な支援が途切れないような支援など地域や個人の実情やニーズに合った適切な支援を促進していく必要がある。

## 2. 専門職種（保健・医療・福祉）の人材確保

保健・医療・福祉サービスの実務を担う各専門職種の人材確保は、被災地における健康・生活支援の基盤であり、これまでも全国の自治体等の協力を得ながら、各種の対応策が講じられてきたところであるが、なお人員不足が生じている地域での人員の確保について、効果的な対策が必要となっている。

### (1) 医師・看護師等の医療従事者の確保

医師確保については、地域医療再生基金により、地域枠や寄付講座を活用した事業への支援や、医師のキャリア形成上の不安を解消しながら、医師不足病院の医師確保の援助等を行う地域医療支援センターの運営に対する支援により、被災三県において、依然厳しい状況にある相双医療圏を除き、おおむね震災前の水準に回復してきたところである。

また、看護師等についても、地域医療再生基金を活用し、養成・定着・復職支援の促進など各種の確保対策に取り組んできたところである。

今後も、引き続き、医療・介護サービスの提供体制を推進するための新たな財政支援制度の下で、医師・看護師等の医療従事者の確保・養成について支援を行っていく必要がある。

さらに、被災地の住民を対象として健康調査を実施し、被災地の住民の健康管理に貢献するとともに、これまでに引き続き、大学及び大学病院を通じて、東北地方の医療を担う人材養成や被災地への医師派遣等の支援を行う。また、震災からの復興、今後の超高齢化と東北地方における医師不足、原子力事故からの再生といった要請を踏まえ、東北地方に1校に限定して医学部新設について認可を行うための手続きを進める。

### (2) 保健師の確保

長期にわたる仮設住宅等の生活による健康悪化を防ぐ観点から、被災者健康支援事業を通じて、保健師による巡回保健指導などの各種健康支援活動や、それらを担う保健師等の専門人材の確保について被災自治体を支援しており、これまでに被災者健康支援事業を通じて78名が確保されてきたところである。

避難生活の長期化により、生活不活発病や高血圧の有病者の増加などが懸念される中、今後も継続的な健康支援活動の展開が重要である。

このため、平成27年度も引き続き、保健師の確保について支援していく必要がある。

また、保健師の確保については平成 26 年 3 月末に復興庁と厚生労働省の連名で、関係団体及び全国の自治体あてに協力依頼通知を発出したところであるが、さらに、自治体への働きかけについて検討していく。

### (3) 介護職員の確保

介護職員の確保については、福祉・介護人材確保緊急支援事業により、福祉人材センターやハローワークによるマッチングの強化などを支援しているほか、人材不足が深刻化している福島県の事情を踏まえ、平成 26 年度より新たに被災地における福祉・介護人材確保事業を創設し、県外から相双地域等介護施設等への就職希望者に対する介護職員初任者研修の受講費や就職準備金（一定期間従事した場合に返還免除）の貸与などにより人材確保を支援することとし、積極的な広報活動を行っている。

今後も、福祉・介護人材確保事業による状況改善の実績も踏まえつつ、福島県相双地域等における介護人材の確保に対する支援のあり方について検討を行っていくことが必要である。

### (4) 社会福祉士の確保

被災地においては、福祉分野の人材確保に関し、施設での介護人員のほかにも、高齢者等の日常生活支援等の連絡調整を担う社会福祉士の確保が重要課題となっている。特に、福島県においては、生活再建についての相談が求められ、対応できる社会福祉士の人材が不足している。

このため、各種施策において社会福祉士の人材確保について、引き続き支援していくことが必要である。



### 3. 支援者ケアの促進

避難生活が長期化する中で、自身も被災者である自治体職員や見守り担当者なども多く、また、支援活動においては、被災者の苦悩と向き合わなければならない立場にあり、その対応に無力感、罪責感を抱き、自身の心身の健康を損なうおそれもあることから、支援者ケアの必要性が指摘されている。

#### (1) 研修会の実施

心のケアの活動の中では、これまでも、支援者支援の取組が取り入れられており、例えば、ふくしま心のケアセンターでは、支援者側のニーズに応じて選択できる形で、ピアサポートの場となるグループミーティングや、セルフケアなど、ストレスとその対処法に関する研修会が実施されているところである。

こうした取組については、見守り等の活動をはじめ、その他の被災者支援活動分野においても同様に、幅広く行われることが望ましい。

このため、今後、見守り等の活動の従事者等を対象として、支援者同士の地域横断的な研修等を積極的に実施していくことが必要である。

また、様々な立場で被災者支援の活動をされる方々による支援者交流会や研修の機会を設け、支援者のケアを実施することが必要である。

このような交流会や研修会では、地域の自治会の活動者等にも参画を促し、支援者側の悩みや、支援活動の各現場での工夫等を共有する機会を有効に活用することにより、支援者の負担感を軽減するとともに、今後の活動継続につなげていく。

#### (2) 実績が活かされる仕組みの検討

相談員・復興支援員として復興に貢献した方々においては、長期避難を続ける非常に多くの方に集中的に対応され、見守りや相談業務において高いノウハウも身につけられた人材が多く輩出されてきている。

これらの方々は、今後、高齢者のケアが重要な課題となる地域にとって重要な人材であるとともに、大規模な災害にしばしば見舞われる我が国としても大切な人材である。また、このような活動が評価される仕組みを設けることにより、活動される方々のモチベーションを上げることもできるものと考えられる。

このため、今回の震災で相談員・復興支援員として活動された方々について、活動の実績を示した記録の交付など、実績が活かされる仕組みの実現可能性について検討していく。

## **II 住居とコミュニティに関する課題への対応**

### **4. 仮設住宅とコミュニティに関する課題への対応**

震災から3年を経て、仮設住宅における避難が長期化していく中で、地域のコミュニティを構築して的確な心身のケアを行っていくためには、集会所など仮設住宅の住民が集まって顔を合わせる場所を設けることが重要であるが、一部の仮設団地においては集会所が設置されておらず、交流の機会が十分でない状況である。

また、震災から3年以上が過ぎ、仮設住宅を建設した場所の活用等の事情や、仮設住宅から被災者が退去して空き住戸がでてくる状況の中で、コミュニティ維持、防犯などの面から仮設住宅を集約化する取組が始まりつつある。

このような新たなフェーズ（局面）における仮設住宅に係る課題に対応していくことが必要である。

#### **（1）集会所等としての空き住戸の有効活用**

仮設住宅の団地においては、概ね50戸以上の場合は居住者の集会所等に利用するための施設を、また、10戸以上50戸未満の場合は集会所等に利用できる小規模な施設を設置できるが、一部の仮設団地においては近隣の公的施設等の活用を図ることとしたため、建設当初に集会所等が整備されておらず、結果的に交流の機会が十分でない状況である。

応急仮設住宅は、被災自治体の行政財産であるので、その有効活用の観点から、応急仮設住宅に空き住戸が生じている場合には、既存の住戸としての機能は維持しつつ、地域コミュニティの再生や離散した家族の再統合などのために、県内の建設型仮設住宅等からの住み替えを可能としている。

また、空き住戸については、集会や談話等のスペースとしての利用や委託ボランティアの宿泊施設としての活用も可能である。

これらについては、復興庁及び厚生労働省（現在は所掌が内閣府に移管）から応急仮設住宅を設置している都道府県宛に通知を発出している。

#### **<参考情報>**

※平成25年5月1日付け復本第774号 東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長及び空き住戸の活用等について（再周知）

※平成24年1月23日付け社援総発0123第1号 建設された応急仮設住宅の空き住戸の活用について

また、空き住戸を集会所として活用するほか、たとえば空き住戸の目的外使用の一例として、フリーマーケットなど生活支援に関する活動のために利用することも考えられる。

なお、大槌町では、仮設住宅の空き住戸の活用について、被災者以外のUターン者や復興事業に従事する新規就労者等に対して、目的外使用による空き住戸の提供を行っている。

この目的外使用については、仮設住宅の設置主体である都道府県に許可権限があるが、市町村において、地域の特性に応じた工夫を行う余地がある。

このため、まず目的外使用など空き住戸の有効活用のための制度を周知するとともに、各地域でのニーズを把握し、仮設住宅からの移転を進めていくことの必要性にも十分配慮しつつ、被災者支援の観点から、復興庁・内閣府からも都道府県に対しても有効活用のための働きかけを行っていく。

## (2) 空き住戸等の改修

空き住戸を集会所として活用するためには、一定の改修を行う必要がある場合があるが、新たな施設の設置は、災害救助法に基づく応急救助の範囲を超えるものである。

しかし、同法の適用範囲内で老朽化した箇所の補修を行う際に、合わせて被災自治体独自に空き住戸に集会所の機能を持たせることは考えられる。

また、老朽化による補修を行うに至らない応急仮設住宅でも、地域支え合い体制づくり事業を活用し、介護拠点として応急仮設住宅の改修や備品購入を行うことはでき、高齢者の方をはじめとする孤立防止のコミュニティスペースを設けることは可能である。

被災自治体に対しては、このように現行の制度を最大限活用することで応急仮設住宅のコミュニティ維持の効果を高めることができることを周知していく。また、ニーズを把握し、自治体等へのアドバイスを行っていく。

## (3) 供与期間の延長

応急仮設住宅の供与期間については原則2年であるが、1年を超えない期間ごとに延長が可能である。しかし、居住している被災者にとっては、さらに延長されるかどうかについて、不安に感じているという声が多かった。

そこで、このような不安を解消するため、福島県では5月、岩手県及び宮城県では6月に、5年目までの延長を既に決めたところである。今後も、安全上、防火上及び衛生上支障がない場合であって、自治体からの要請がある場合等については、代替的な住宅の確保等復興の状況を踏まえつつ、延長の決定時期について柔軟な対応を行う必要がある。

#### **(4) 仮設住宅の集約化への対応**

住宅再建が進む中で、地域によっては、土地利用や防犯・コミュニティ対策のため、仮設住宅の集約化が進められている。その場合は、移転のための費用等について支援が必要となる場合もある。

この仮設住宅集約のための移転への支援については、自治体において、引越費用の補助を行う取組のほか、釜石市のように、社会福祉協議会がボランティアの協力の下、仮設住宅間の引越のサポートを行っている例もあり、地域の実情に応じた取組が進められている。また、財源については、阪神・淡路大震災の際には兵庫県で設置した震災復興基金を財源として対応しており、東日本大震災においても、宮城県石巻市などの一部の自治体では、震災復興基金を財源として移転費用への補助を行っている。

仮設住宅の集約については自治体において丁寧に合意形成を行っていくことが必要なものでもあり、これまでの各自治体での取組を参考として、地域の実情に応じた対応を自治体において検討していくことが必要である。

復興庁において、仮設住宅の集約化に向けた取組の事例の共有等を行っていく。

#### **(5) コミュニティの再構築**

仮設住宅の集約に伴い、コミュニティの再構築が必要となるため、コミュニティに対する支援が求められる。これまでも仮設住宅への見守り体制の支援を行ってきたところであり、被災地の生活交通を支えるため、仮設住宅等と病院、商店、公的機関等をつなぐ地域内輸送について、仮設住宅の箇所数等に応じた補助も行っている。

コミュニティの再構築の支援としては、1. 見守り等の活動の推進のとおり、相談員・復興支援員の確保などによる見守り等の活動の更なる推進とともに、コーディネート人材に関する支援、NPO等に関する支援等を行っていくことが必要である。

また、地域内輸送の補助を継続することにより、仮設住宅入居者の日常生活に必要な地域公共交通を維持し、コミュニティの再構築を図っていくことが必要である。

## 5. 災害公営住宅とコミュニティに関する課題への対応

復興の進展に伴い、災害公営住宅等への移転が進みつつあるが、災害公営住宅の整備に際しては、建物の構造などのハード面のみならず、被災者の移転後のコミュニティ形成や健康・生活支援などについて配慮することが必要である。また、将来の暮らしの不確定さは被災者の方々の不安につながるものであり、住宅入居の決定について工夫をしていくことが必要である。

### (1) 災害公営住宅の整備の加速化

災害公営住宅の整備の円滑化・加速化に向けた取組については、「住宅再建・復興まちづくりの加速化のためのタスクフォース」等において、自治体における地域住民との調整や事業実施を円滑に進めてスピードアップを図るため、まちづくりの専門職員の派遣の促進、円滑な施工確保の支援等とともに、災害公営住宅の整備について自治体や発注者などに対して必要な情報提供を行うなどの対策を検討し、関係省庁と連携しつつ、復興加速化措置に係る取組を進めている。

こうした取組により、平成26年末時点では、岩手県約1,700戸（概ね3割）、宮城県では約6,700戸（概ね4.5割）程の整備状況が、平成27年度末までには、岩手県では約4,300戸（概ね7.5割）、宮城県では約11,600戸（概ね8割）、福島県では約4,000戸の整備が見込まれている（平成26年6月末現在）。

引き続き、このような取組とともに、「用地加速化支援隊」や「工事加速化支援隊」の活動等により、災害公営住宅の整備を加速化する。

### (2) 住宅整備に当たってのコミュニティ形成への配慮

津波・地震被災者に対しては復興交付金により災害公営住宅を、原子力被災者に対しては福島再生加速化交付金（コミュニティ復活交付金分）により長期避難者のための災害公営住宅（復興公営住宅）を建設することとしている。その際には、コミュニティの形成に配慮した建物の形状やスペースの設置等の工夫が可能となっており、引き続き、このような工夫を支援する。

また、「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」においても、高齢者等へ配慮した公営住宅等の先進的な事例や、コミュニティづくりに資する入居者募集等の事例を収集するとともに、国土交通省と厚生労働省とが連携し、それらを含め高齢者等支援やコミュニティ形成の拠点としての災害公営住宅の整備方策等について、被災三県に対して情報提供することなどによって取組の促進を図ってきたところである。

加えて、昨年度、福島県においては長期避難者等の生活拠点形成のための「コミュニティ研究会」を設置し、国、福島県、関係市町村が有識者の意見を聴取しながらハード・ソフト両面にわたって良好なコミュニティを維持・形成する方策を検討した。当研究会で議論した内容を踏まえて、今後、具体的な事業の実施に結びつけていく。

コミュニティづくり等に配慮した災害公営住宅の整備に当たっては、住宅そのものの整備と健康、福祉・介護等の対策のより一層の連携が重要である。

そのため、これまで収集してきた先進的な事例が今後の住宅に活用されるように、今後整備を進めていく市町村等に対して情報を展開していくとともに、住宅そのものの整備と健康、福祉・介護等の対策を併せた情報提供のために説明会等の開催を検討するなど、より一層の連携を図っていく。

#### <参考情報>

住宅を整備するに当たっての工夫

- ・交流スペース、食堂の設置
  - ・バリアフリー、ユニバーサルデザインの採用
  - ・対面や見守りしやすい部屋や玄関の配置
  - ・地域住民も利用可能なスペースの設置
- 等

### (3) 災害公営住宅における入居者募集の工夫

災害公営住宅への移転においては、公平性にも配慮しつつ、新たなコミュニティづくりに資する入居者募集を行うことが重要である。

こうしたことから、公募を行う場合でも、地域の実情を踏まえ、事業主体の判断により、入居者選考において優先的に取り扱うことや、通常は公募が必要となる公営住宅の入居者について、災害を理由とする場合に、公募を行わずに決定している。(例えば、地域を限定した入居者の募集の実施、被災高齢者等の社会的弱者に対する優先的取扱い、コミュニティごとのグループ募集の実施、仮設住宅入居者枠の設定等)

このような入居者募集の工夫や方法の選択に際しての留意点を自治体に情報提供するとともに、個別の事業主体の取組についても紹介することを通じて、災害公営住宅への入居がより一層円滑に進むよう支援していく。また、事前の説明会の実施、入居前の自治会の設置など、災害公営住宅への移転が円滑に進むためのコミュニティづくりへの支援を行っていく。

また、将来の暮らしの不確定さは被災者の方々の不安につながるものであり、例えば、石巻市では計画段階で災害公営住宅について入居の決定を行うことで、

入居への不安を和らげる取組を行っている。

自治体によっては、災害公営住宅の整備について計画全体の見通しが得られる段階に入るため、このような取組を周知し、被災者の方々の将来への不安を和らげる取組を促進する。

#### ＜参考情報＞

入居資格の特例：収入要件や住宅困窮要件などを満たしていなくても、公営住宅への入居が可能（東日本復興特区法等による特例）

募集方法：倍率優遇、戸数枠設定、住宅困窮度の指標によりポイント換算などの方式があり、宮城県石巻市、岩手県大槌町、福島県いわき市などが採用。

### Ⅲ 「心」の復興

## 6. 心のケア

震災による生活環境の変化や長引く避難生活による不安やストレスが精神面の不調につながることを考えられるため、相談支援をはじめとした被災者に対する心のケアについては、中長期的な視点に立って実施していくことが求められている。

### (1) 心のケア支援

被災者の心のケアについては、長期的な心のケアを担う拠点として、被災三県に心のケアセンターを設置し、訪問・来所等による相談対応、市町村保健師に対する後方支援、専門家による同行訪問、支援者支援（教育機関、医療機関、行政機関職員等）等を展開している（被災者の心のケア支援事業）。

心のケアセンターの相談支援等の活動に対するニーズは依然多く、平成26年6月には、被災三県で心のケア支援事業に関する合同会議を開催し、課題を共有したところであるが、こうした取組や、各種の健康調査の結果も活用し、引き続き、ニーズに対応した効果的な事業展開を進めていく必要がある。

### (2) 寄り添い型の相談支援

被災地において、生きにくさや暮らしにくさを抱える人がいつでもどこでも相談でき、誰でも適切な支援を受けられるよう、24時間365日無料の電話相談窓口となる「よりそいホットライン」を設置し、必要に応じ、面接相談や支援機関等への同行支援等を行い、具体的な解決に繋げる寄り添い支援が実施されている（寄り添い型相談支援事業）。

これまでも、数多くの相談が寄せられているところであり、接続率の改善に努めるとともに、これまでの事業実施で得られた相談者や相談内容に関する分析結果について、被災者支援活動の関係者間で広く共有し、今後の支援活動への活用を図っていくことが重要である。

### (3) 女性の悩み・暴力に関する相談

被災地では、長引く避難生活や生活不安等から、女性が強いストレスを抱えることや、女性に対する暴力の懸念が高まる一方、自治体において女性の悩みや暴力相談を行う相談員が不足する状況にある。そのため、全国のNPOや男女センターなどの相談員を被災地に派遣する取組を行ってきた。



岩手県、宮城県の電話相談業務については、地元の相談窓口に移行しつつ、相談対応及び人材育成を支援するため、事例検討・研修の講師として全国からアドバイザーを派遣するとともに、福島県の電話相談業務については、相談窓口のバックアップを行いつつ、引き続き地元人材の育成を図っていく。

#### (4) アルコール対策

長引く避難生活によるストレスや孤立しがちな日常生活の不安感等がアルコール依存の問題に至るケースがあり、宮城県の「応急仮設住宅（プレハブ）入居者健康調査（平成25年度）」によれば、「朝または昼から飲酒することがある」との回答が全体の2.2%を占め、また、同健康調査（平成24年度）の分析により、独居の場合、「飲酒」のリスクが2倍、また、相談相手がいない人の場合、「飲酒」のリスクが1.7倍高くなるとされている。

アルコール依存症が疑われるケースについては、専門医療機関での治療につなげる支援が必要であるが、断酒治療を行うに当たっては、患者の動機付けが難しいという課題があり、家庭、職場、地域、保健・医療サービスなど、あらゆる場面での早期発見と、問題の低減に結びつく早期介入を行うことが重要である。

依存症に至る前の段階で、スクリーニングテストを活用し、アルコール問題の程度を適切に評価した上で、対象者自ら目標を設定し、減酒に取り組むことを保健師等が支援していくことが重要である。ふくしま心のケアセンターでは、平成26年度に、福島県立医大等の協力を得て、こうした観点から、アルコール問題を抱える方々を地域で支える仕組みづくりに関するモデルとなる事業に着手しており、こうした取組について、被災自治体間での浸透を図っていく。

また、宮城県石巻市のからころステーション（震災こころのケア・ネットワークみやぎ）で、一人暮らしの男性等を対象としたサロンを朝から開設し、将棋等を楽しむ機会を提供する取組が行われているが、アルコール問題の根底にある要因を除くためにも、このような地域コミュニティにおける活動への参加を促進するとともに、他の生活習慣の改善についても支援していく。

#### (5) 自殺対策

被災地における自殺対策については、地域自殺対策緊急強化基金の活用により、相談支援事業や、自殺予防等のための人材育成事業等の取組が行われてきたところである。

他方で、震災関連の自殺者数が、平成25年は前年より増加している状況にあり、引き続き、被災地における自殺予防の取組を進めていくことが重要である。

平成26年6月には、被災三県等の行政・民間の関係者を対象とした自殺対策

官民連携協働ブロック会議が開催され、課題の共有や、支援のネットワークづくりが行われたところであり、引き続き、こうした連携などにより、被災地の自殺対策を支援していく。

## 7. 生きがいつくり

仮設住宅で長い避難生活を送る中で、震災前のように、就労、他者との交流や、地域活動等への参加の機会を十分に見出すことができない被災者も多く、こうした方々の生きがいつくりを後押しする取組が重要である。

### (1) 「新しい東北」先導モデル事業の活用

「新しい東北」先導モデル事業では、被災者の自主的な活動について、自立的なものへ発展させていく取組が行われており、例えば、発災以降、チャリティでニットグッズづくりを行ってきた編手の方々の取組を、ビジネスとして自立させため、生産体制づくりのほか、市場のマーケティング調査を行い、実証検証を行う取組が行われている。

こうしたモデル事業の取組の支援や横展開により、被災者の生きがいつくりにつながることを期待されている。

### (2) 地域活性化活動等への参画による生きがいつくり支援

仮設住宅等のコミュニティ内において、他者との交流の機会が乏しく、孤立しがちな被災者も少なくなく、そうした環境は、心の健康問題の誘因にもなり得る。被災者の孤立防止については、見守り活動と併せ、仮設住宅の集会場等を活用して、サロン活動や、料理や介護予防等に関する教室が開催されているが、仮設住宅等で閉じこもりがちな日常生活が、心身の健康に影響を及ぼすことも考えられることから、このような見守り活動や心身の健康問題が顕在化した際の保健・医療のアプローチとともに、積極的に生きがいつくりを後押しすることが重要である。

また、こうした孤立防止の視点とともに、広く被災者の地域活性化等の活動等への参画をきっかけとして、自主的な健康づくりや地域の諸活動への積極的な参加につなげることにより、被災者の心身のケアを進めていくことが重要である。

このため、地域の産業、社会資源等を踏まえ、例えば、農業や水産業、伝統文化の継承、世代間交流、ものづくりなどの分野で、地域活性化活動等への参画などによる被災者の生きがいつくりを資する事業を支援する取組について検討していく。世代間交流においては、大学等における地域振興のためのセンター的機能整備事業等と連携した取組についても検討する。

## 8. 「新しい東北」先導モデル事業の活用

復興庁で平成25年度から取り組んでいる「新しい東北」先導モデル事業は、震災前から地域が抱えてきた課題を克服し、我が国や世界のモデルとなる「新しい東北」を創造するため、被災地で芽生えている先導的な取組を公募し支援するものである。

募集は5分野について行われ、

1. 元気で健やかな子どもの成長を見守る安心な社会
2. 「高齢者標準」による活力ある超高齢社会
3. 持続可能なエネルギー社会（自立・分散型エネルギー社会）
4. 頑健で高い回復力を持った社会基盤（システム）の導入で先進する社会
5. 高い発信力を持った地域資源を活用する社会

そのうち、「高齢者標準」による活力ある超高齢社会で採択された提案には、

1. コミュニティ・サポートセンターのモデルづくり
2. 農園を活用した孤立防止・健康づくり

など、健康・生活支援に係るものも含まれているところである。

この「新しい東北」についても、被災者の健康・生活支援に活かしていく。

<参考情報> 「新しい東北」の創造に向けて（復興庁ホームページ）

<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-11/creationnewtohoku.html>

### (1) 被災者支援のモデル事業の取組

仮設住宅に居住する高齢者等においては、日用品の購入に支障をきたしているケースも見受けられる。その場合の買い物支援のため、TVデータ放送による宅配サービスや、ICTを活用した無人販売所を運営するモデル事業に対し、平成26年度に支援を行っている。

今年度の成果を通じて、買い物支援の利用ニーズや採算性などの情報を基に、NPO等や民間企業による仮設住宅居住者への買い物支援が促進することが期待される。

また、発災以降、チャリティでニットグッズづくりを行ってきた編手の方々の取組を、ビジネスとして自立させため、生産体制づくりのほか、市場のマーケティング調査を行い、実証検証を行う取組も支援している。

これらは、被災者の生きがいとなるばかりでなく、雇用を創出し、さらには被災地ブランドという価値観を付与しながら、風化防止といった効果につ

ながら可能性を持っている。

このような被災者支援に関する新たなモデル事業に取り組む。

## (2) 事例の横展開

「新しい東北」先導モデル事業の成果をはじめ、先進的な取組については、被災地で着実に横展開を進めていくことが重要である。こうした取組を被災地で横展開していく際には、「民」の活力をベースとした上で、復興庁のみならず政府全体の施策を効果的に活用していくことが重要である。

中でも、復興交付金は、基幹事業に関連して被災自治体が自主的かつ主体的に実施する事業（効果促進事業）を可能とした柔軟な制度であり、新たな復興まちづくりに伴う様々なニーズに加えて、被災者の生活再建支援等、復興の各ステージにおいて必要となる事業に対応している。被災地において先導モデル事業の成果を横展開する際、被災自治体の実施主体となり、この効果促進事業を活用することが考えられる。

また、「新しい東北」の横展開に資する施策については、復興庁のみならず各府省が担当するものについても積極的に活用することが考えられる。復興庁においては、こうした施策をわかりやすく被災地に情報提供していく。

この他、「新しい東北」先導モデル事業の成果をはじめ、先進的な取組を横展開するためには、これらを実施している主体と、これらを導入しようとする主体との間で、取組状況やノウハウ等に関する情報共有や意見交換が活発に行われることが重要である。とりわけ、被災者に対する健康・生活支援の分野では、「民」のみならず、地方自治体も重要な役割を担うことから、地方自治体間のネットワークが構築されることで、「新しい東北」の横展開も加速化するものと考えられる。

復興庁では、震災復興に取り組む多様な主体（企業・大学・NPO等）間の連携の推進に向けて、互いの取組に関する情報共有の基盤を整備するため、平成25年12月に「新しい東北」官民連携推進協議会を設立した。被災地の事業・取組を支援する様々な情報や各種イベントの情報を集約したウェブサイトを開設するとともに、会員が対面で情報共有や意見交換を行うことができる場として「会員交流会」を開催しており、各種支援と支援ニーズとのマッチング、様々な主体間の連携、先進的な取組の横展開等のきっかけづくりの場を提供している。

こうした基盤をより強化し、地方自治体間の情報共有や意見交換の促進等を図るとともに、各地方自治体の取組状況に応じたきめ細かなフォローを行っていくことで、「新しい東北」の横展開を加速化させる。

## **IV 子どもに対する支援**

### **9. 子どもに対する支援**

様々な形で被災の影響を受けている子どもへの対策については、昨年の「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」において、柱のひとつとして議論し、今年度から「被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業」を新たに創設するなど施策を強化しており、今後、こうした施策を現場において着実かつ効果的に実施していくことが重要である。

#### **(1) 被災した子どもの健康・生活対策等の総合的な支援**

被災地の子どもは、心のケアを必要としたり、遊び場が少なく安心して過ごせる場が不足していることから、平成 25 年度まで安心子ども基金の活用により、被災地における子どもが心身ともに健やかに育てられるよう、子どもの心のケア、遊び場確保等の取組を支援してきた。

平成 26 年度は、避難生活の長期化等に伴う子どもの健康面への影響等、新たな課題も生じていることから、「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」での検討を踏まえ、「被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業」を創設し、総合的な支援を実施しているところである。

具体的には、子どもをもつ家庭等を訪問し心身の健康に関する相談・支援を行う事業、仮設住宅に住む子どもが安心して過ごすことができる環境づくり事業の創設に加え、子どもの心のケア事業や遊具の設置等について、対象の拡大を図るとともに、児童福祉施設等での給食検査や保育料等の減免に対する支援について引き続き実施している。

この事業は、今年度から新たに創設されたものであり、自治体の活用事例の提供等を通じて、これらの事業を行う必要性のある自治体に対して積極的な取組を促しながら、着実に推進していく。

#### **(2) 教育サイドからの支援施策の継続**

また、教育サイドからのアプローチとしても、被災児童生徒に対する学習支援等のための教職員加配などの学校における支援に加え、子どもへの学習支援や地域住民の学習・交流活動の促進（学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業）、学校等へのカウンセラーの派遣（緊急スクールカウンセラー等派遣事業）など、引き続き、多方面から子どもに対する支援施策について検討していく。

### **(3) 福島県における子どもの支援**

加えて、福島県においては、原発事故の影響により減少した子どもの運動機会を確保するため、遊具の更新や運動施設の整備等を行うとともに、プレイリーダーの養成などソフト事業の実施の支援（福島再生加速化交付金（子ども元気復活交付金））や、自然体験活動や県外の子どもたちとの交流活動の支援（福島県の子どもたちを対象とする自然体験・交流活動支援事業）等を行っていく。

## **V 情報基盤の共有**

### **10. 被災者データのプラットフォーム化**

各自治体における被災者に関する情報は様々であり、部署ごとにフォーマットが異なるため、必ずしも互換性を有していないという声があった。たとえば、応急仮設住宅の入居者について属性や健康状態といった情報を把握していても、災害公営住宅に移転するとその情報が活用できない、というケースがある。

そのような中で、宮城県石巻市では「被災地域情報化推進事業」を活用し、仮設住宅入居者のデータと災害公営住宅の入居者のデータを一体的に管理できるプラットフォーム化を進めている。このような被災者データのプラットフォーム化を他の自治体に広めていくことが必要である。

#### **(1) 被災者データのプラットフォーム化の一層の推進**

宮城県石巻市のように、被災地域情報化推進事業を活用し、被災者データのプラットフォーム化を進め、一体的な被災者支援につなげている地方自治体がある一方、当該事業について十分に活用していない、もしくは知らない自治体もあるため、石巻市の事例を他の自治体に広めていくことが必要である。

このため、他の市町村に展開するための方策として、被災自治体を訪問し、代表事例として、石巻市や檜葉町等の被災者支援システムを紹介していくとともに、自治体の案件形成支援のあり方を検討する。



## 11. 支援施策の情報提供

発災から3年半近くが過ぎ、復興のステージに応じて被災者支援のニーズが多様化しているとともに、地域の実情に応じて様々な工夫をもとに被災者支援の取り組みが行われており、より一層きめ細やかな情報提供が必要となっている。

### (1) ステージに応じた情報提供の必要性

発災直後から、関係府省や関係機関、各自治体が工夫を重ねながら、各種媒体（冊子、ホームページ、テレビ、ラジオ等）を活用した情報提供が行われてきた。また、最近では、地域において一定の成果を上げている取組についての事例集の作成やその紹介などの情報提供も行われている。こうした復興のステージに応じ、且つ、受け手側に立った適時適切な情報提供については、被災者の安心感や自治体職員の負担軽減に繋がるものであり、引き続き重要な取組である。

様々な機関が多種多様な情報を提供しており、発災から3年余りの間、多量に蓄積されてきたため、必要な情報が適時適切に活用できない場合もある。また、被災地への支援施策についても一定の役目を終えたとして一部終了するものも出てきており、そうしたものについてもある程度余裕をもって情報提供をすることが必要である。

また、地域の実情に応じて復興が進捗しているため、地域によって状況が異なっており、地域に応じた情報提供が今後より一層重要となる。さらに、ある地域においては先進的な取組によって成果を上げている事例も散見しているため、そうした事例の展開も効果的と考えられる。

### (2) 今後のステージに応じた情報提供

復興庁においては、本年5月に国の支援施策と活用事例をまとめた「被災者に対する健康・生活支援の手引き」を策定して関係自治体等に周知するとともにホームページに掲載している。関係府省のホームページについては、被災者のみならず、市町村職員が業務を行うに当たって有用となる情報（支援施策に関する情報など）について、より意識をもって充実を図っていく。

また、新たな施策や施策の再周知を含めた紹介、事例紹介、地域のトピックなどを掲載するニュースレターについて、関係府省と協力しながら発刊する。その際、ニュースレターについては、関係機関間のコミュニケーションツールとしても活用していく。

さらに、新聞広告やラジオ・テレビ番組などを通じて被災者へ情報提供を行っている「東日本大震災からの被災地の復興に向けた情報提供」においても、健康・生活支援に関する情報を一定程度提供していくことが必要である。

また、福島県からの県外自主避難者に対しては、帰還・移住を判断するための情報提供が重要であることから、的確かつ丁寧な情報提供に努めることが必要である。