

《報告》

## 福島県双葉地域における共生型地域づくりを願って

Proposal of the Regional Revitalization Aimed at Social Inclusion  
in Futaba region, Fukushima Prefecture

NPO 地域づくり工房代表理事・長野大学非常勤講師 傘木 宏夫  
Hiroo Kasagi

### はじめに

私は、縁があって、2013年秋より、東日本大震災における福島第一原発事故に伴って長期間の避難を余儀なくされている福島県双葉郡8町村（広野町・楡葉町・富岡町・川内村・大熊町・双葉町・浪江町・葛尾村、図参照）の若手職員勉強会（以下、「勉強会」と略記）にコーディネーターとして参画している。

そこでの議論や別途行った福島県高齢福祉課及び各町村にヒアリングさせていただいたことなどを踏まえて、同地域において共生型地域づくりが進められていくことを願って、私的な提言をまとめた。

この提言作成は、私が「中山間地における共生型地域づくりによるコミュニティ再整備手法研究会」（合津文雄研究代表）の共同研究者の一人とし

て、そのコンセプトを原発被災地において具体的にケーススタディする観点から試みたものである。

### 1. 双葉8町村勉強会

2011年3月の原発事故による被災からの復旧・復興には、除染作業だけでなく、インフラや居住環境はもちろん、産業や経済の回復も必要とされる。特に大きな被害を受けた双葉地域においては、それぞれの町村で様々な取り組みが進められているが、役場機能の避難による隔たりもあり、横の連絡・連携を十分にはかることが難しい状況にある。役場職員は、前例のない課題に対して判断し行動することが求められるとともに、山積する目の前の業務への対応に日々追われている。

このような状況の中で本勉強会が取組まれることとなった。その目的は、双葉地域の役場職員の視野拡大や、自治体間の連携に繋がることをめざした勉強の場である。毎回、会場を各町村役場等に移しながら、各町村が抱える課題や復興に向けた取り組みの現状について、意見交換等を行っている。2013年9月より発足し、2015年8月までに7回を重ねている。このうち、3回は被災者の介護福祉に関する議論に焦点があてられた。

### 2. 課題認識

#### (1) 多様かつ変動の著しい「住民」

双葉8町村が困難に直面している原因（原発事故）は共通しているものの、復旧や除染、避難や帰還の状況は町村によって様々であり、直面する



課題や対策もそれぞれに違う。本勉強会のコーディネートが一番苦心するのはそのことである。とはいえ、諸課題の根源を共有し、その時期や規模の違いはあるにしても、帰還して地域を取り戻したいとする参加者の志も共有している。

しかし、住民らの立場や思いも複雑である。町村の呼びかけに呼応して生活や営業を再建しようとする人たちがいる一方、様々な理由から戻ることのできない人たちも多い。さらに、帰還方針に反対する人も少なからずいる。また、長期に帰還する見込みや意思のない人びとの圧倒的多数は、税制や社会保険料の減免措置等を背景に住民票を現在（避難先）の居住地に移すことはしない。各町村は、これら様々な立場、考えの人びとを「住民」として、対等・公平に扱い、福祉サービスを提供していく義務がある。

また、除染や復興の事業が進む中で、新たな居住者や滞在者を受入れている。行政を担う職員も、災害後に志して被災地の自治体職員となる人や、中央官庁や他の自治体からの支援で来ている職員も多い。この3年の間にも、コミュニティの姿は刻々と変化しており、地域づくりの主体のあり方も柔軟に考え、育てていく必要がある。

## (2) 中山間地としての特性

私が活動拠点を置く地域（長野県大町市）は典型的な中山間地域で、この10年間で人口が1割以上も減少し、企業の廃業・転出も相次いで経済的な地盤地下も著しい。また、中山間地の多くの自治体では、「限界集落」化が進む中で、地域の外の出身者に助力を頼み、IターンやUターンを積極的に招き入れ、地域おこし協力隊の活用も図られている。当然のことながら、それらに伴うあつれきも少なからず地域社会においては見られる。

そのため私には、双葉8町村が直面している事態は、中山間地域の多くが共通して抱えているものが一気に噴出ししているようにも見える。実際、大震災前の双葉8町村は、原発立地に伴う資金に恵まれて自治体財政は豊かではあったものの（現在も復興に伴う財政規模は過大な程大きい）、住

民の生活は中山間地域の多くが抱えている課題を共有していた。

現在進行している双葉8町村の経験は、他の地域に対して同じような被害を再び起こさない努力を引き出すとともに、地域の創生・再生が求められている各地の取り組みに示唆を与え続けていくであろうと思われる。そのため、双葉8町村における地域づくりの取り組みは、全国的に見て特別な位置づけであってしかるべきであるし、かつ地域の課題やニーズに根ざしたものであることが求められている。

## (3) 3つの共生

私は、上記の課題認識から、立場や考え方の違いがあることを前提に、それらを共有しつつ、共に生き、生かされる関係を築いていく地域づくりのあり方を「共生型地域づくり」と表現し、勉強会の議論に加わってきた。その基本的な理念は、本学の地域共生福祉研究所がその設立理念とするところと同じである。

共生型地域づくりという言う場合には、どのような人たちによる共生関係に重点をおいているのかが示されないと具体的な対策に結び付かない。私は、双葉8町村における地域づくりにおいては、以下の3つの共生関係を築いていく必要があるのではないかと考えた。

### ①住民間の共生関係

帰還する人、しない人、できない人。新たに住民として加わる人、滞在する人。障害や加齢に伴う不自由を抱える人、それを支える人。働く人、働きたい人、働けない人など、様々な立場にある人がこの地域の「住民」としてある。違いを共有しつつ、たとえ住む場所は離れていても、生活の拠り所とすることのできるコミュニティとしてつくりあげていく関係を構築する必要がある。それを可能とするには、住民個々の課題に寄り添ったきめの細かい対策が必要であり、町村の枠内で行っていた行政手法では限界があるかもしれない。

### ②地域間の共生関係

歴史的なつながりを有する双葉8町村として、

被害や除染、復興の進み具体の違いがありつつも、お互いが学び合い、可能な範囲でそれぞれの利益のために連携し合う関係を構築する必要がある。それを可能とするためには、町村会のイニシアティブとともに、関係機関（国や県）もまたこの地域に共生する仲間としての認識が求められる。

### ③国民レベルでの共生関係

被災から4年余の歳月が過ぎる中で、双葉8町村が置かれている状況への国民の関心も薄れつつある。しかし、被害の内容と復興への道のりは、この時代を共に生きる者として広く国民が共有し、課題の解決に向けて力を出し合うことのできる関係を築いていくべきである。そのためには、政治・行政はもとより、関係機関や報道機関、学会や学校、NGO・NPOなど、様々な主体が原発被災地に志を向けることのできる環境づくりが必要である。

## 3. 介護福祉をめぐる議論

双葉8町村勉強会では、共通する喫緊の課題として介護福祉を取り上げて、数回にわたり議論を行った。また、個別にもヒアリングを行った。地域づくりの視野から議論するために、企画担当者と介護福祉担当者と議論に参加していただいた。介護福祉に特化された諸課題もあるものの、分野を超えて共通し、行政として取り組むべき課題も多く見出された。以下、勉強会や個別のヒアリングにより得られた意見や情報の概要を紹介する。

### (1) 複数の町村に共通した課題

#### ①避難生活に伴う需要者の増加

震災後、高齢化率が増加傾向にある中で要介護認定者も増加。高齢者の運動機能低下に伴う要介護認定者数の増加と、それに付随する介護給付金が上げ止まらない。

震災前に比べ高齢者数に大きな変化はないが、人口減の中で高齢化率だけは毎年増加傾向にある。元の町村に戻ってきている人たちの約半分が65歳以上の高齢者となっている。そのため、認定者

数も、受給者は年々増加している。慣れない土地での避難生活でお年寄りが外に出る機会が減り、認知症発症や要支援者が増加している。家に閉じこもりがちになるのでデイサービスの利用申請が増えている。

一方、避難先でのデイサービス利用の増加により給付が伸びている。元の町村には提供できるサービスが限られていた（通所介護、訪問介護、特別養護老人ホーム入所）が、避難先のいわき市や郡山市などの大きな市であればその他のサービスが使えるからである。さらに、震災のため自己負担が一部免除になっていることも利用者増の原因となっている。

#### ②人材の不足

実際には介護現場を支えることができる人材はいるが、一步を踏み出してこない状況がある。賠償金で生活が成り立っているからなのか、長い避難生活で働く意欲がわからないのか、あるいは介護の仕事が辛すぎて戻りたくないのか、町村の担当者はその真意を測りかねている。町村が帰還を決めても介護現場を支える人材が戻るかどうかかわからないため、来年・再来年を見通すことは難しくなっている。

たとえば、建設中の特別養護老人ホームも、当初からすべて活用できるか不明である。帰還が進まず、地元採用を計画していたスタッフの確保が厳しい。訪問介護は、県の指定が外れるほどヘルパー確保が困難で、基準該当サービスを行っている。人手不足は介護だけではなく様々な分野でも課題となっている。

また、避難先に残る住民と帰還した住民、双方への対応が必要となりスタッフが分散してしまう。

#### ③避難先からの帰還に伴うサービスの低下

元の町村に戻ると避難先のいわき市などの大きな市で受けていたサービスは使えないので、戻りたくても戻らずに仮設住宅や借上住宅に住んで介護を受けている人も少なからずある。戻ったときに使いたいサービスを提供できるような状況にしないと完全帰還は進まない。

現状では、避難先自治体の支援により実施して

いるサービスがあり、帰還後も以前のような支援を受けることは難しい。人口規模の面からも採算面で帰還過程の町村に事業所を設置することは厳しいというのが事業者の考えのようだ。

## (2) その他の課題

### ①避難者への支援に関して

避難住民がいる限り避難先での支援は続けなければならないが、帰還した住民の支援が重要となる。どう移行するか社会福祉協議会も含め検討が必要である。町村によっては県外避難者も多く、県内避難者と同様の福祉サービスをどう提供・確保すればよいかも課題となっている。

避難先では、仮設住宅の集会場を使って介護予防教室を実施しているが、仮設以外に住んでいる人たちになかなか参加してもらえない。参加者も減少傾向にあり、誰でも気兼ねなく参加できる会場の設定や開催方法の工夫に苦慮している。

いわき市内にある県営復興公営住宅入居者の自立を促していく上で、福祉という枠で見た場合、行政としてどのように関わっていけばよいのか。「社会福祉協議会やNPOといった横の連携を密に」と言われるが、これらをうまく機能させることは実際には難しい。今後、国の特例制度がなくなり町の税負担でとなると、財政的に耐えられるかという不安が町村の担当者にはある。

### ②帰還を進めることに関して

原発立地町村にはいわゆる箱物が多くあり、震災前は障害者のグループホームや作業所等として使われていた。避難が長引く中でそれらの施設はかなりの修繕が必要になっている。帰還後はこれらを修繕して使うのかについても慎重に検討しないとランニングコストだけがかかってしまう。

これらを含め、高齢化が進む中、長期的な復興ビジョンを考えていく上で、福祉の部分と復興プランとの関わりをどうすればよいか各町村の担当者は悩んでいる。

## (3) 課題解決に向けた議論

### ①新しい試みやアイデア

このように厳しい状況ながらも、試行錯誤の中から、新しい試みやアイデアも出された。

楢葉町では、サポートセンターにおいて介護保険以外の事業も行っており、介護保険申請をせずに利用できるため、要介護認定を受けている人と受けていない人が一緒にサービスを使っている。こうした取組みの成果か、新規要介護者はあまり増えておらず、給付金が抑えられているという話題があった。

介護事業者の不在がサービス提供の上でネックになっていることに関して、都市部の介護事業者に出張所や支社を新規で作ってもらうことは難しいが、町村の連携で利用者をまとめて、いわき市を拠点としている事業者に足を延ばしてもらってはどうかという意見があった。

また、「事業所を介して介護保険制度を使うのか、地域づくりで進めるのか」という問いかけもあった。事業者があるからよいということではなく、地域で助け合うよう展開していかないと解決できないのではという問題意識である。そうした観点から、コンパクトタウンへの再編を進めつつ、そこに人を集めることで住民の地縁を構築して、医療や育児の施設を配置していく考え方も出された。

また、長野県栄村の職員による話題提供で「ゲタ履きヘルパー」の事例に興味を持った人からは、「各世帯でひとりヘルパー資格を持ち、互いに助け合うという考え方もあってよいのではないか。これからは、施設の多機能さに加え個人技能の多機能さも必要ではないか」という意見も出された。

### ②協働・連携の可能性を探る

被災状況が近い大熊・富岡・浪江・双葉の4町で、避難者の多いいわき市での介護予防教室の共同実施の企画が進行しており、希望があれば4町以外の被災者も参加できるよう調整したいとの発言があった。現時点では、法改正に伴い総合支援に切り替わった際、自治体が自主的にやるべき部分の協働化についてどうするかという議論までは進んでいないが、新しい芽は育ちつつある。

双葉8町村での福祉分野における連携実績がないわけではない。8町村として自立支援協議会が



障害者認定を行っている他、広域組合がいわき市に仮設診療所を設置し双葉郡医師会が運営することが予定されている。保健分野では震災前から8町村の保健師と一緒に勉強会やケースカンファレンスを行うなどして、協議・協力してきた実績がある。介護・福祉分野においても、個々の事業での協力は可能ではないかという積極的な意見も出された。

今後、帰還の進捗状況により町村間で重点課題などに対する考え方で温度差が出てくるであろう。そういう中でも、地域性や時間軸等といった条件に合わせて、いろいろな組み合わせで連携を模索する動きが出てくるかもしれない。8町村での連携を目的化することなく、個別具体的な案件で必要に応じた連携をコーディネートされることが望まれるという意見もあった。

### ③「とりまとめ組織」への期待

広域的な課題をまとめる母体もマンパワーもない。国、県、双葉広域市町村圏組合等、母体となる場所があればまとまることできる。道半ばではあるが、「取りまとめ組織の必要性」は共通の認識となりつつある。

国の除染が自治体によって違う状況について県を通して要望したことで解消した経験がある。介護・福祉等においてもそのようにできるようになればという期待が県に対して向けられている。

### (4) 福島県に対するヒアリング

上記の議論に合せて、福島県高齢福祉課に対してヒアリングを行った(2015年1月9日、於：福島県庁)。同課の主幹(兼)副課長や介護予防・老健担当の主任主査、介護保険室・市町村担当の主任主査など4名で対応して下さった。

福島県では、「第七次高齢者福祉計画・第六次福島県介護保険事業支援計画」(計画期間：2015～17年度)の策定途上にあった。同計画では、現行計画に加え、地域包括ケアシステム構築のための支援等を盛り込むことになっている。

3.11以降、福島県内では要支援・要介護高齢者が増加し、特に浜通りの自治体での認定率が高ま

っていることに、県としても特段の対策が必要と認識している。

人材確保はやはり深刻な問題で、都市部でも足りていない状況がある。現在、資格なしでできる部分で採用して対応しているが、それでも足りていない。特に、相双地域(双葉郡及び相馬市・南相馬市・新地町・飯舘村)で働いていた職員は、彼ら自身も被災者であり、現在県外からの職員の募集を行っている。2015年度からは相双地域等の介護施設への就職予定者に対する就職準備金の貸与事業を実施している。

そうした中、国への対応としては、原発被災地への介護報酬の上乗せはないことから、相双地域において過疎地域と同じように特別地域加算の対象としてもらえるよう要望している。また、国では、各都道府県に消費税増収分を財源とした基金による介護への支援を2015年度から実施することになっているので、相双地域の実情を考慮して予防事業や訪問事業で使いやすいものなるように国に対して要望している。

原発被災自治体への支援については、避難者に関する事務のうち、避難元自治体での処理が困難なものについては、避難先自治体が処理できるよう特例が設けられているので、その有効利用を基本に、周辺自治体の連携による協力を促している。

現状では元気な高齢者しか帰還できないし、今は元気な高齢者も数年後はわからない。福祉施設だけではなく、医療機関の確保も必要である。こうした課題意識から、これまで県庁内では介護と医療の担当部署が別々に動いていたが、包括的に話し合う状況になってきた。

原発被災地の町村間での連携・協働については、特に避難者が集中しているいわき市内において、4町(富岡町、大熊町、双葉町、浪江町)が共同して介護予防事業を行うことになった(2015年1月より実施)。4町に対しては避難先での長期的な支援が必要であり、相双保健福祉事務所のいわき出張所が中心となって、相乗りの形で試みている。本件については、課長クラスではまとまらなかったが、担当者レベルで検討したところすんなりと

決めることができた。楢葉町からも事業に加わりたいとの要望があり、将来的には4町以外の住民も参加できるようにしたい。

8町村による連携が理想だが、各自治体は避難先も状況もバラバラ。いわき市には、避難者も各町村の役場・出張所も集まってきているのである程度まとめることができるが、他の地域はそもそも離れているので連携が難しい。各町村は通常業務で手一杯の状況にある。今後も、県として避難元及び避難先自治体等との連携強化事業を行う予定にしている。

#### 4. 3つのプロジェクト提案

私は、上記のような勉強会で出された意見やアイデアなどを踏まえて、「3つの共生」を進める観点から、3つの具体的なプロジェクト案を作成した。

##### (1) 共同調査によるいわき市内における避難者の福祉マップの作成

各町村においては、避難先の住民の状況を把握することに苦心されており、介護保険に係る手続きも長い移動距離などにより効率的に進まない現状がある。そうした中、各町村からの避難者が最も多いいわき市内で複数の町村が連携して介護予防のプログラムを実施する動きもある。

そこで、いわき市内における避難者を、町村別&状態別(要介護・支援、認知症の程度、各種障害、生保・母子・父子など)に記号で示したマップとそのデータベースを作成し、分野別に県や町村が連携して行えるサポートを検討するための情報源とすることを提案する。それぞれの町村からデータを供出し、医療・福祉系の大学等に調査への協力を依頼して行われることを期待する。

このマップがあると、町村間の具体的な連携のニーズが浮かび上がってくるはずである。また、県やいわき市、いわき市内の医療福祉資源(施設やサービス提供事業者・ボランティア団体等)との連携を検討する上での土台となる。さらには、

避難先でのコミュニティ形成において、町村の枠を超えた連携やそこでの支え合いマップづくりなどにも役立つであろう。

##### (2) ふたば未来学園を拠点とした担い手づくり

広野町内に新設された県立ふたば未来学園高等学校に対する双葉8町村関係者の期待は大きい。それは、「福島県の復興を支え、社会に貢献する人材の育成」を目標に掲げ、スペシャリストを養成する学科や施設を設けていることと、実際に双葉8町村からの通学者も多いことからであろう。

その期待される場所は、①地域の福祉ニーズに対応できる志をもったスペシャリストが養成されること、②町村が単独ないし連携して行う介護予防事業に対して人材や場所が提供されること、③介護福祉系の教員の持つ専門性が地域での取り組み(例として前出のいわき市内での福祉マップづくり等)に参加されること、④被災地に圧倒的に不足している福祉系事業の苗床となることなどがある。

このことは、福祉分野に限らず、産業、環境、社会教育などあらゆる分野からも寄せられる期待であると思われる。そうした中においても、地域の介護福祉に対する寄与を喫緊の課題として、また、地域の人たちと直接交流しながら学べる課題としても受け止めていただき、県及び県教育委員会の特別な配慮がなされることを期待する。また、国や「ふたばの教育復興応援団」関係者の皆さまにも側面から支援を期待したい。

##### (3) 仕事おこし基金の創設

帰還を進める町村の介護福祉が抱える困難のひとつに、地元介護福祉の事業者がほとんどなく、必要とする人たちに満足なサービスを提供できないことがある。避難先がいわき市や郡山市のような人口の大きな都市で、サービス提供事業者の選択肢も多い場合、介護保険自己負担分の減免措置もあることから、高い水準で介護サービスを受けることが可能である。しかし、帰還後はそれが困難になり、帰還前の生活との間にギャップが生じ

ている。

そこで、当該地域において介護福祉等の小規模事業（コミュニティ・ビジネス）を、地域の人々と共におこし、定着させようとする人々を一定の期間において資金的に支援するための基金を、国や県などの関係機関はもとより、広く国民の協力を仰いで創設することを提案したい。そのような基金制度のモデルとして、国の拠出を土台に、企業や自治体、NPO、個人等の寄附により運営されている独立行政法人環境再生保全機構「地球環境基金」が参考になると思われる。

町村間の様々な主体による連携事業にとっての中間支援的な役割を担う位置付けで、この基金を扱う機関を設置されるとより有効である。これも福祉分野に限らず、他の分野における小規模事業を起こしていく取り組みにも展開できるものと思われる。しかし、最初から間口を広げずに、地域の喫緊の課題から取り組みを始めて、その効果を検証しながら対象を広げていくことが妥当であろう。

## 5. 関係機関に期待すること

以上は私的な提案であり、勉強会参加者の強い熱意を十分に代弁できているのかどうか不安ではあるが、これをお読みいただいた方々に何等かの共感を広げていくことができれば幸いである。

このところ、マスコミ等のメディアを通じて、帰還の選択をめぐる被災者の苦悩に焦点を当てた情報を耳や目にする機会が多い。例えば、松本市の菅谷昭市長は記者会見（2015年3月10日）において「帰還を進めるべきではない」と帰還政策を批判している。確かに「帰還」の現実には厳しいものがあり、当事者の苦悩を思うと心が痛むものがある。一方で、そうした困難な状況の中においても、現実的な処方箋を模索して、地域の尊厳を取り戻そうと苦勞されている自治体職員の皆さんの姿もまた尊いものである。けっして両者を対立的な関係で見てはならない。私としては、双葉8町村勉強会に関わって、自治体職員のそのような

努力の姿が被災地の外には伝わって来ていないことを残念に思う。

国、県、町村においては、被災地の自治体職員の一生懸命に働く姿を全国に発信していただきたいと願う。そのような発信を通じて、被災地での取り組みを下支えする社会的環境が育ってくるのではなかろうか。

## 【参考文献】

### 1. 書籍

- ・川村匡由・立岡浩編著『観光福祉論』（シリーズ・21世紀の社会福祉17）ミネルヴァ書房、2013年
- ・篠塚恭一『介護旅行にでかけませんか：トラベルヘルパーがおしえる夢のかなえかた』講談社、2011年
- ・羽生正宗『ヘルスツーリズム概論—観光立国推進戦略—』日本評論社、2011年
- ・加藤弘治『観光ビジネス未来白書（2013年版）』同友館、2013年
- ・鷺尾公子『市民出資の福祉マンション』全国コミュニティライフサポートセンター、2008年
- ・佐藤一子編『地域学習の創造～地域再生への学びを拓く～』東京大学出版会、2015年
- ・山崎丈夫編著『大震災とコミュニティ復興は“人の絆”から』自治体研究社、2011年

### 2. 論文

- ・大野正人他「地域活性化に貢献する宿泊産業の地域連携に関する研究」『第22回日本観光研究学会全国大会学術論文集』2007年
- ・母倉修・糟谷佐紀・鞍本長利「着地型の高齢者・障がい者を対象とする旅行サポート事業構築～ユニバーサルツーリズムの現状と克服すべき課題と今後の可能性～」『第26回日本観光研究学会全国大会学術論文集』2011年
- ・井上晶子・安島博幸「観光における内発的発展の力と観光的価値の持続」『第27回日本観光研究学会全国大会学術論文集』2012年
- ・井上晶子・安島博幸「市町村合併がもたらす観光地経営への課題」『第28回日本観光研究学会全国大会学術論文集』2013年