

震災をとおしてみた岩手・三陸の生活・貧困と政策課題

佐藤 嘉夫

Problem of social policy on life and poverty in case of the Iwate-prefectural coast area after tsunami-disaster

Yoshio SATO

要旨：震災は、新たに住民の貧困や生活困難を生み出すという側面と、従前の厳しい生活を過重する、加速するという二側面を有している。従前から広がっていた岩手沿岸の貧困や厳しい生活と、震災後のサービスの利用を含む生活状況を踏まえた時、所得保障やサービス利用料の還付などではなく、ニーズにもとづく医療、福祉の現物給付化が効果的かつ合理的である。とりわけ、現金所得の小さな被災地住民にあっては、高等教育支援における社会サービスとしての教育費の公的負担の拡大による直接的な家計負担の削減が、もっとも効果的、合理的施策である。そのことが、住民の生活・地域再建と、それに欠かせない住民の流出防止につながることになる。

キーワード： 貧困 津波震災 生活・地域再建 社会サービス

Abstract : Disaster causes poverty and difficulties in the lives of many people and, on the other hand, aggravates an usual harsh life. I argued this theme based on the poverty level and difficult situation facing the daily lives of those formerly living along the Iwate-prefectural coast area. It is my conclusion that providing medical support and/or personal social services directly to these applicants depending on their needs, not payment of income-benefit or refunding of paid charge, is most effective. Especially supporting students registered in higher education while weighting the public expenditure burden and relieving families is necessary and reasonable. This turning of social policies of reconstruction for lives and communities helps prevent the flow of habitants from the area.

Key words : poverty, tsunami-disaster, reconstruction of life and community, social service

日本赤十字秋田短期大学介護福祉学科

1. はじめに

今般の地震と大津波は、岩手・三陸沿岸の市町村に壊滅的被害をもたらした。だからこそ、住宅移転だけでなく、雇用や産業の再生を含めた、まち全体の復興にかかわる政策論議では、とりわけ国および産業界では、政策目標およびその達成手法の両面において、抜本的・画期的な改革が強調されている。しかし、こうした流れは、多くの住民に違和感をもって受け止められていることが、私たちの調査からも明らかになっている¹⁾。それは、初期の救援活動について、「岩手の人たちはボランティアなどの受け入れに消極的である」と、婉曲的ではあるが、マスコミ等でやや批判的に報道されたことと符合しているのかもしれない。もちろん、暮らしの基盤となる雇用・就業の確保のために、先端産業の移入やその集積、モデル事業の展開などは、一定程度・期間、有効であることは疑いないが、そのことが、自分達の暮らしをどのように変えてしまうのか、住民には戸惑いと不安があるのもまた事実なのである。

その背景にあるのは、このような「復興・改革」が、直接的な「介入」だけでなく「共同や連携」のあり方も含めた公的・社会的調整機能が十分に働かず、市場ベースで進むことに対する不安といってもよい。既に、住宅の高台移転をめぐって、外部資本の投機的「介入」が広がり、三陸沿岸での限られた候補地の地価が急上昇し、住民の間に、不安と失望が広がっていることにも、その一端が示されている。その後、多数地権者にまたがる移転候補地の確保のために、不在・不明地権者等の土地を、一時的な強制収用の権限を自治体

に認める法改正がなされたのは、そうした事態への対応策の一つである。

震災は、震災前の生活を壊滅し、時間的、空間的な連続性を断ちきったかのように言われるが、決してそうではない。防潮堤の位置や高さをめぐる住民の意識にも示されたように、人々が、「以前の暮らし」に拘泥するのは至極当然のことなのである。それにも拘わらず、生活再建に大きな課題が山積しているのは、単に「被災者」であるというだけではなく、「岩手の・三陸の被災者」であるからでもある。本報告では、この後者に焦点をあて、その被災前からの生活課題、とりわけ貧しさや貧困が、震災をとおしてどのように浮き彫りになったか、そして、そこから真の「復興」にむけた社会政策的課題が、どのように提起されているのか、その一端について述べてみたい。

2. 地域的特徴

地震そのものというよりは津波による大きな被害を受けた、岩手県三陸沿岸は、複雑に入り組むリアス式海岸を特徴とし、沿岸台地が、海辺まで迫っていて、平地が少ないといった地形の、北から南まで総延長250キロを超える沿岸線に、小集落、小漁港が点在するといった姿をなしている。こうした地勢が、大きな津波を引き起こし、また震災後に、多くの集落が孤立し、ライフラインの復旧に、大きな遅れをもたらしたともいわれている。津波の破壊力の大きさは、人的なものだけでなく、家屋の倒壊率（全・半壊率）の高さに象徴されている。（表1）

表1 被災市区町村別主要統計表（平成22年 国勢調査）

地域名	人口総数	平成17年～22年の人口増減数	17年～22年の増減率	年齢別割合			一般世帯数			家屋倒壊数	
				15歳未満	15～64歳	65歳以上	うち高齢単身%	うち高齢夫婦%	対一般世帯比		
岩手県	1,330,147	-54,894	-3.96	12.7	60.1	27.2	482,845	9.0	9.9		
宮古市	59,430	-4,158	-6.54	12.2	56.9	30.9	22,440	11.6	12.4	4,675	20.8%
大船渡市	40,737	-2,594	-5.99	11.9	57.2	30.9	14,798	9.5	11.2	3,629	24.5%
久慈市	36,872	-2,269	-5.80	14.1	59.5	26.4	13,984	10.7	10.7	277	2.0%
陸前高田市	23,300	-1,409	-5.70	11.7	53.4	34.9	7,767	10.6	12.8	3,341	43.0%
釜石市	39,574	-3,413	-7.94	11.2	54.0	34.8	16,070	14.8	15.2	3,648	22.7%
大槌町	15,276	-1,240	-7.51	11.4	56.2	32.4	5,679	13.2	12.9	3,717	65.5%
山田町	18,617	-1,525	-7.57	12.5	55.7	31.8	6,596	12.2	12.7	3,167	48.0%
岩泉町	10,804	-1,110	-9.32	10.4	51.8	37.8	4,350	16.4	15.0	200	4.6%
田野畑村	3,843	-398	-9.38	11.8	54.3	33.9	1,301	10.9	12.8	270	20.8%
普代村	3,088	-270	-8.04	11.5	57.0	31.5	1,039	10.9	11.5	0	0.0%
野田村	4,632	-387	-7.71	11.4	58.6	30.1	1,575	9.7	11.9	479	30.4%
洋野町	17,913	-1,611	-8.25	12.8	56.7	30.5	6,112	11.6	11.4	26	0.4%
小計	274,086	-20,384	-7.43	12.1	56.3	31.6	101,711	11.9	12.6	23,473	23.0%

家屋倒壊（全壊・半壊）数は、平成24年5月 現在 岩手県調べ

表2 震災後の人口変動

	平成22年度 人口	22-23年度 減少数	(うち死亡/ 行方不明数)	減少率 マイナスA	22-25年度 減少数	減少率 マイナスB	23-25 減少率B-A	平成25年度 人口
県 計	1,330,147	-17,391	(6,248)	1.31	36,204	2.72	1.41	1,294,453
宮 古 市	59,430	-1,478	(514)	2.49	2,630	4.43	1.94	56,488
大 船 渡 市	40,737	-1,640	(420)	4.03	2,136	5.24	1.21	38,674
陸前高田市	23,300	-3,048	(1,773)	13.08	3,791	16.27	3.19	19,509
釜 石 市	39,574	-2,303	(1,040)	5.82	3,350	8.47	2.65	36,224
大 槌 町	15,276	-2,595	(1,240)	16.99	3,367	22.04	5.08	11,909
山 田 町	18,617	-1,714	(753)	9.21	2,493	13.39	4.18	16,124
岩 泉 町	10,804	-230	(7)	2.13	710	6.57	4.44	10,094
田 野 畑 村	3,843	-96	(29)	2.50	247	6.43	3.93	3,596
久 慈 市	36,872	-357	(4)	0.97	953	2.58	1.61	35,919
普 代 村	3,088	-73	(1)	2.36	144	4.66	2.30	2,944
野 田 村	4,632	-186	(37)	4.02	305	6.58	2.56	4,327
洋 野 町	17,913	-354	(0)	1.98	961	5.36	3.38	16,952
小 計	274,086	-14,074	(5,818)	5.13	21,087	7.69	2.56	252,760

総務省 報道資料「住民基本台帳人口移動報告」2012.1.30、および岩手県地域政策部調べ
「住民基本台帳人口移動報告」各年度10月1日現在をもとに作成

1) 過疎高齢化の進行

被災した沿岸12市町村は、また、急速に過疎、高齢化の進んでいる地域でもある。2010年までの5年間に、県平均の3.96%を大きく上回る7.43%という高い人口減少率(約2万人)を記録している。多くの若者は、高校卒業と同時に、進学、就職等で圏域外に流出し、戻ってこないという、多くの過疎地に共通したパターンである。その結果、高齢化が進行し、高齢化率は、2010年には、県平均の27.2%を4.4ポイント上回って31.6%となっている。

2) 地域の経済

2010年の国勢調査で見ると、労働力率は、少子化と高齢化が進んでいるために、県平均の59.8%に対して、最も低い釜石市の52.2%を筆頭に最高の久慈市の58.1%まで分布しているが、多くは54~55%で、かなり低くなっている。労働力人口の中では、なんとと言っても失業率の高さが上げられる。県平均7.1%に対して沿岸町村全体では8.8%であるが、10%を超えるところも2市町村ある。就業者に占める雇用者の比率は、79.5%で、県平均とほとんど変わらないので、雇用者化は進んでいるが、その割には就職先が無いということである。釜石や宮古市の一部企業を除くと、吸引力のある産業もなく、狭隘な労働市場であることも、この地域の特徴となっている。就業者の業種別では、観光に関連した卸・小売業、飲食業や、医療・福祉などの3次産業が中心となっているが、建設業も高い。また農業や漁業も合わせて2割を超える市町村もあり、それらの製品の加工をする製造

業や、その関連の流通運搬などを合わせた、農水産業関連の中小事業所の占める割合が相対的に高いのも、やはりこの地域の大きな特徴である。そうした中で、沿岸12市町村の9,992事業所(従業者70,361人)のうち、浸水範囲にかかったのは64.5%(従業者の64.1%)で、宮城県全体の46.3%(同42.8%)を、大きく上回っており、圏域における産業、雇用へのダメージが大きいことも²⁾、三陸沿岸の特徴の1つである。

3) この間の変化

被災後の、これらの地域の大きな課題のひとつは、住民の減少、移動である。全体的な動向は表2のとおりである。平成22年度から23年度にかけて、この圏域全体では5%ほど減少している。減少率が高いのは、大槌町、陸前高田市、山田町の3つである。前二者は10%を超えている。これらを人口の社会増減で見ると、大槌、陸前高田では、1千人を超える転出超過となり、転出超過率も、対前年人口比で5%を超えている³⁾。田野畑村以南の沿岸市町村では、この2010年までの5年間は、県外、県内への転出超過が1千人から2千人規模で推移していたが、この2年間、25歳から34歳ではプラス3、プラス117の転入超過、35歳から49歳層ではマイナス108、プラス15となり、青壮年層の流出が、ほぼ止まっていた。しかし、ここには示されていないが、やはり、課題とされているのは、生産年齢人口の流出である。復興の見通しが立たない中で仕事や、子供の教育などの長期的な生活設計を考えて、県央などの他圏域に、転機を求めて移動する人、家族も多いといわれて

いる。平成22年から26年（各10月）にかけての0歳～18歳人口は、沿岸12市町村で約1万8千人減、うち大槌町25.2%、陸前高田市21.2%、山田町20.5%の他、野田村16.4%、普代村14.2%、洋野町13.5%などとなっている。さらに、震災直後の激変期以降の、平成23～25年（各10月）の人口減少率をみると、釜石、大船渡、宮古、陸前高田市（やや高い）など沿岸都市部は減少が抑えられているのに対し、被害が甚大であった大槌、山田町は4から5%台で依然として高いという対照がみられる。また、震災以降の減少率は、直接的被害は相対的に大きくなかった、岩泉町、田野畑村、洋野町など、いわば周辺部で高くなっていることは注目に値する。これらの地域は、自町村内での労働需要が高くなく、宮古市、久慈市など周辺都市への就業、雇用に依存している地域である。

もちろん、住民の流出の理由は複合的であるが、さまざまな調査をみても、多くの住民は地域や「まち」への愛着が高いということが示されている⁴⁾。しかしそれも、この先の生活の見通しが立つかどうかということに、やはりかかっている。その意味では、市町村の復興計画の進捗状況が大きく左右していると思われるが、多くの住民は、あまり、震災1年後も3年後も、スムーズに行っていないと感じており、先行きへの不安感も依然として高いという現状にある⁵⁾。

3. 報告の視点

震災発生から3年を経て、義捐金や見舞金の数次にわたる配分も行われ、仮設住宅という変則的な居住様式のもとで、「まち」の機能も十分でない中で不自由な暮らしであっても、日常生活の回復が進んでいる。しかしながら、その回復度、あるいは震災前の生活への震災の影響は、個々人の被災の大きさによって異なるのは当然である。震災発生から4年近く経った現在では、住宅を主とした自力再建は、適地の確保や資金繰りのめどが立った人たちは可能であっても、追加収入や所得増も見込めず、借入れは出来ない高齢者世帯、安定した職の確保のできない中高年層なども多く、一般の復興住宅の申し込みは、時を追うごとに自治体の予測を下回り、災害公営住宅を希望する人が増加している。しかし、平成26年11月末現在でも、県市町村合わせた169地区5946戸の建設予定数に対する進捗率は、完成分で15.4%、建設中で39.0%で、震災後3年半たっても、合わせても5割強の進捗状況に過ぎない。（岩手県復興

局調べ）今日の段階でも、多くの自治体は、“総論賛成、各論反対”といわれるような、全体計画と個別あるいは課題別の計画との調整や、個人への配分・割り当て調整に苦慮している。住民主体や、地域主体が強調されれば、なおのことである。一方、住民は、住宅再建に典型的にみられるように、それぞれの「自力」に依存せざるを得ないことが多くなる。地域についても同様である。活用可能な土地があり、生活も似通った集落で、まとまりもそれなりにあるようなコミュニティでは、住民の自己決定も、尊重されやすいということであるが、課題をかかえるところも多い。いずれにしても、住民や地域の生活の実態や力量を見極めたうえでの政策や、支援策が講じられるべきである。

4. もとの姿

1) 岩手や沿岸部の位置

岩手は、以前から日本の貧困地帯の典型のように言われてきたところであるが、その背景となっているのは、奥羽山脈と北上山地にはさまれた寒冷な北国ということで、しばしば冷害や飢饉にみまわれるような生産力の低い地域で、とりわけ戦後の復興期、高度成長期には低賃金労働力の供給源の1つとして、日本の経済発展を支えてきたところである。高度成長期以降は、北上市周辺の一部を除いては、ダムなどの公共事業以外には、大規模な地域開発や産業開発はなされず、生産力は低くても、自力によって地域ごとの特徴のあるまちづくりがなされてきたようにも見える。その証左のひとつは、全体としての、過疎化、高齢化は進行しても、それほど県内の人口集中が進まず、平成の大合併以前は、県人口140万人で、10万以上の都市は盛岡市（24万人）のみで、格差はあっても沿岸に5市、県中の南北に6市と、比較的分散した地域構成が出来ていたことにも示されている。

近年は、東北全体が、仙台への一極集中が加速し、隣県の過疎化と、とりわけ商業の衰退が進んできている。岩手県も、大都市部との格差は大きく広がっている。2009年の一人当たり県民所得（221万4千円）は、全国平均（279万1千円）の79.3%、東京都（390万7千円）の56.7%の水準に過ぎないという現状である。物価の調整を考慮に入れたとしても大きな格差である。

2) 地域格差

岩手県は、大きく4つに区分されることが多い。

表3 平成21～24年度市町村所得の分配

市町村名	総額 (百万円)	人口 (人)	一人当たり 市町村所得 (千円)	指数 県 100	財政力指数	平成23年度 指数 県 100	平成24年度 指数 県 100
宮古市	118,101	59,813	1,975	89.2	0.42	85.9	84.9
大船渡市	83,572	41,172	2,030	91.7	0.44	93.9	93.8
陸前高田市	40,627	23,405	1,736	78.4	0.28	75.0	74.9
釜石市	86,514	39,969	2,165	97.8	0.52	110.6	109.4
大槌町	26,066	15,590	1,672	75.5	0.33	58.6	57.4
山田町	30,424	18,957	1,605	72.5	0.29	64.0	62.5
岩泉町	17,453	10,875	1,605	72.5	0.15	72.6	71.4
田野畑村	5,770	3,915	1,474	66.6	0.14	69.1	69.6
久慈市	76,807	37,034	2,074	93.7	0.38	96.7	94.7
普代村	5,521	3,132	1,763	79.6	0.15	74.9	75.9
野田村	7,864	4,710	1,670	75.4	0.18	73.2	72.8
洋野町	28,876	18,241	1,583	71.5	0.23	73.7	74.3
合計	527,595	276,813	1,906	86.1			

資料 岩手県政策地域部 各年度 「岩手県の市町村所得推計の概要」から作成

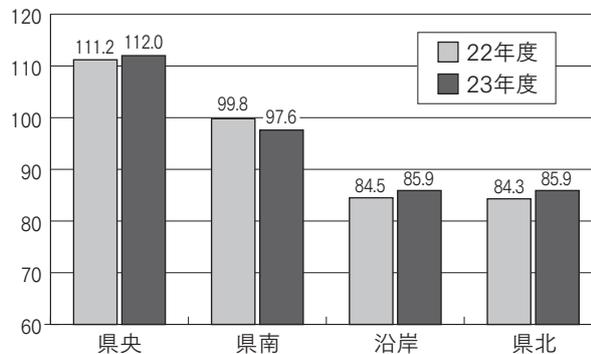


図1 一人当たり市町村所得の水準 (市町村平均 100)

資料 表3に同じ (平成23年度)

県庁所在地である盛岡市があり、商業、企業管理の中核機能が集中する県央、半導体メーカーや自動車関連産業が集積している県南、釜石市を間に挟みながら漁業や観光を主に誘致企業などが点在する沿岸、高緯度、高地で、一部沿岸漁業を含みながら酪農、農業が主の県北の4圏域である。被災地は、沿岸圏域と県北圏域にまたがっている。

この4圏域には、以前から大きな格差の存在が指摘されてきた。一例を、市町村所得で見ても。これは、必ずしも、個々の世帯の生活レベルを示すものではないが、地域のトータルな生活指標とした意味があるといえる。

先に見たように、岩手の一人当たり県民所得は221万4千円(2009年)であるが、それを100とした指数は沿岸合計で86.1に過ぎない。釜石市が98.7と高く、その他、宮古市、大船渡市は90前後であるが、陸前高田市は78.4で8割を切っている。町村部では、4分の3以下(75)に満たないの

が4町村ある。岩手県全体と沿岸部の格差もさることながら、沿岸部にもまた、かなりの格差が存在しているということである。この格差は、震災後(平成23年度)、被災の大きかった大槌町、山田町、陸前高田市などでさらに大きくなり、下がっている。復興が徐々に進み始めた平成24年度には大船渡、釜石のほか一部の町村は、21年度水準を超えるまでに回復しつつあるが、大槌町、山田町、陸前高田市の他、宮古市、野田村、普代村、岩泉町は依然として、回復がみられず21年水準を割り込んでいる。ちなみに、圏域分類が、ここでのものとは異なるが、上に述べた4圏域の相対的な格差を示すと、図1のようになる。県央、県南、沿岸、県北の間に、明瞭な段差的格差がみられる。

3) 貧困の様相

ア. 公的基準

これまで見てきたように、県内には大きな格差が存在するが、それは、個々の世帯や家族レベルでの生活水準を示すものではない。所得や家計収支を示すような地域ごとのデータは、皆無に等しい。そこで、公的基準にもとづく明確な貧困の存在を示すものとして、生活保護の受給率をみても。図2はトレンドを示したものであるが、先に述べたように、岩手県が貧困地帯の典型であるかのように語られていた高度経済成長期までは、全国平均を大きく上回って、高い保護率を示していたことがわかる。全国的に保護率が急速に低下する中で、バブル期前の1982年には、全国平均と逆転をして、鉈状格差は、広がっていったのである。文字通りに受け止めれば、岩手の貧困は、大

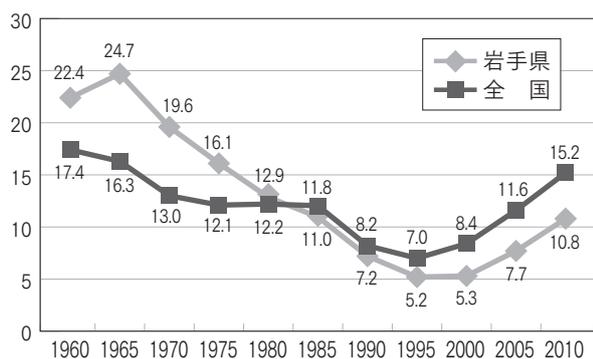


図2 保護率の動向

資料 岩手県保健福祉部「岩手の生活保護」平成23年度

大きく改善されたということになる。これを沿岸地域内で見ると(表4)、釜石市、陸前高田市、大船渡市の3市を除くと、沿岸市町村は、以前から、県平均を大きく上回って、高い保護率にあったことがわかる。やはり、北上山地を後背地とする沿岸部はまぎれもなく岩手の貧困地帯でもあったことがわかる。(釜石市は、製鉄業の衰退と大幅な人口減少の中での高齢化の進行で2010年には、県平均を大きく上回っている。)全体として保護率は低下し続けたが、県の保護率のボトムであった1990年以降は、一貫して増加している。その後の、盛岡市を中心とした、いわゆるワーキング・プアの急激な増加が、県全体の保護率をおしあげてきているので、県平均との差はやや小さくなっているように感じられるが、保護率上位10に沿岸の7市町村が入っているなど、依然として高い位置をしめている。

震災直後(2011年度)は、被害の大きかった大槌、山田町で2ポイント以上、釜石市、陸前高田市、普代村で1ポイント以上、保護率が低下している。死亡・行方不明者の6割は高齢者など、震災の人的被害は高齢者や障害者、貧困者などに集中したことが知られている。保護率の低下は、保護率の高かった高齢者世帯(とりわけ高齢単身世帯)、障害者世帯などが減少したことによるものである。また、こうした災害弱者は、また、震災直後から、圏外の施設等に入所し、また、親族等に引き取られて、沿岸から“流出”した人も多い。こうした、いわば福祉ニーズの要援護の貧困層の減少が、震災後の保護率を押し下げているのである。

イ. 貧困の実態把握

上に見たような、所得の相対的格差や保護率は、生活の厳しさの一定の指標ではあっても、そのま

表4 沿岸市町村の生活保護率(各年度月平均)の推移

年	1974	1990	1998	2010	2011	2012
岩 泉 町	60.8	24.0	21.5	27.9	27.4	28.4
大 槌 町	30.3	16.6	13.0	18.6	10.3	7.0
宮 古 市	18.6	12.9	9.2	16.3	16.2	15.8
山 田 町	24.0	11.8	9.2	15.9	13.6	11.9
釜 石 市	10.0	8.4	6.5	15.3	13.5	12.3
洋 野 町	32.1	19.7	10.6	12.8	12.9	13.5
久 慈 市	34.7	17.8	8.5	12.4	12.4	11.9
普 代 村	28.7	13.3	11	11.2	9.6	9.4
田 野 畑 村	37.4	9.2	7.9	10.2	13.0	13.9
野 田 村	25.4	14.2	5.3	9.1	7.8	7.4
陸前高田市	6.9	2.2	3.3	6.9	5.4	5.7
大 船 渡 市	12.4	4.8	2.8	5.1	4.4	4.2
岩 手 県	17.2	7.2	5.0	10.8	11.2	11.1

資料 岩手県「岩手県の生活保護」各年度

ま貧困の量や実態を意味しているものではない。しかし、貨幣的な意味でも、世帯や家族の所得や家計収支などを把握できるような資料は、とりわけ郡部に関しては皆無に近い。

そこでわれわれが、三陸沿岸のある町において行った調査を提示してみる。世帯総所得を、生活保護基準をもちいて世帯ごとの最低生活費で除したものである。その結果を調査世帯全体の保護基準倍率の分布で示してみたのが、表5である。1倍未満に39%、1.4倍未満で約6割を占めている。分析に用いた所得が概数(ラウンド・ナンバー)であり、数値の正確さに多少の問題があるということ割り引いてみても、地域住民の大きな部分が、貧困や低所得層に位置していることは疑いのないところである⁶⁾。

こうしたことが、都市部のように社会問題化しないのはなぜか。すでに見た全体として所得水準が相対的にかなり低い中で、例えば、実際の調査で感じるのは、農・漁村部では、住宅はステイタス・シンボルとされ、所得に見合わない過度の投資がなされることも多いが、反面、一定の生活水準以下の人々は、きわめて質素、簡素で、補修的な費用しか費やさない住宅に甘んじていることも多いように思われる。

表5 保護基準倍率(岩手県沿岸A町)

倍 率	実 数	比 率
1.0倍未満	146	39.0
1.0倍-1.4倍未満	75	20.1
1.4倍-2.0倍未満	64	17.1
2.0倍-3.0倍未満	53	14.2
3.0倍以上	36	9.6
合 計	374	100.0

そうした脆弱な生活基盤の上に、生活様式や消費の「近代化」が、都市部と対比すると、跛行する、遅れて進むといった面もあり、その上に、食料や燃料などの自給・自家消費と、もらいものや労力的援助などの相互扶助機能も残っている。移動費（電車・バス代や車の購入維持費などを含む）や相対的に負担感が高くなる社会サービスの費用負担、そして教育費などの、相対的に大きな現金支出を必要としなければ、比較的少ない貨幣所得でも、慎ましやかな生活が可能となるという生活構造がある。そうした生活がごく一般的なものとして受け止められていることでもある。しかし、それにも限度があり、同じ調査でみると、無年金、低年金高齢世帯や、中高年者・高齢者と青・壮年の疾病・障害・その他無業子との同居世帯、そして量的には多くないが低賃金稼働世帯などが、貧困の割合が高い類型として析出していることがみとれた⁶⁾。

他方、もうひとつの理由は、地域の社会規範の問題である。生活保護についてみると、生活が困っても、「受けるべきでない」と考える人は、32.2%にも上っているが、それは「ゆとりがある」人（27.5%）よりも、むしろ「苦しい」人（31.5%）で高い割合を占めている。貧困者に対する生活保護による救済率〔Take-up Rate〕が低い中で、生活の厳しいもの同士が、どちらかといえば閉鎖的な社会あるいは社会関係の中で、相互に牽制しあう構図が強く見られた⁶⁾。そして、後続の調査では、「くらしの豊かさは本人の能力のおかげだ」と「思う（うち強く思う）」人は67.2%（21.2%）、「貧しさは本人のせい（どちらかと言えば本人のせい）」と考える人は59.2%（21.6%）にも達していることが明らかとなった⁷⁾。

ここでみた、貧困に深く足をおろした住民の生活や、貧困の顕在化と貧困意識を規制する「むら社会」の構造は、程度の違いはあれ、沿岸の市町村の共通したものと考えられる。

5. 震災が浮き彫りにした「最低生活」問題

ここでは、住民の生活からみて、震災とその後の方が、どのような問題を提示しているのか見てみたい。問題は3つに分けられる。

ひとつは、緊急時にあっても、配慮されるべき「尊厳」や最低生活の問題である。被災直後の避難では、普段はあまり顔を合わせることもない住民同士の遭遇があり、貧困層（生保受給者と住民との避難生活場面での対面）、要援護貧困層の地

域社会内での再顕在化（障害のある人や「十分にケアされていない放置」された高齢者の存在の確認）がなされたことである。避難所や仮設住宅での、与えられた、不十分な条件の中で、もっとも「弱い」人への共同的配慮の必要性が共有できたことと、いかなるときにでも、その人間の尊厳の確保のために、たとえば福祉避難所のありかたなどを含めて、「合理的配慮」をなすべき課題があることが明示されたことである⁸⁾。

2つめは、社会サービスと生活困難の問題である。とりわけ、仮設住宅なり自宅なりで自己責任での暮らしや家族ケアに移行してからの課題である。これには、サービス事業所の多くが被災（事業所そのものと職員）したこともあり、当初は、提供そのものに支障がみられたが、現在は、中堅職員の離職や流出による人員不足、仮設での見守りから介護までの地域包括ケアの体制作りの遅滞、高齢者自身の、狭隘、不慣れた住環境、居住移動による社会関係の縮小などによって、心身の状態悪化が進んでいることなどが課題として挙げられている⁹⁾。ここでは、先に見てきた生活との関連でみれば、自力では改善できない生活環境、費用負担があるために十分には利用できないサービス、そして、サービスを必要としている人の仮設住宅以後の将来の生活展望に、現下の経済条件が大きくかかわっているということがあげられる。とりわけ、介護保険導入以降は、家族、友人などによる私的介護への支援はきわめて不十分で、勢い、介護者は、重い負担感の中で（図3）、この先の生活に不安を募らせているという現実がある¹⁰⁾。

3つめは、子どもへの支援である。メンタルサポートや学習支援活動などは、全国からの支援のもとで、かなり広く行われている。また、就学支援も、岩手県が主導する「いわての学び希望基金奨学金」なども含めて、いくつも行われているし、大学等の受け入れ側でも、暫定措置ながら、入学金や授業料の免除、減額措置等が行われている。

表6に示したように、もともと沿岸部は、2011年3月でみると、全国平均（53.5%）、岩手県平均（40.5%）と比べて、大学等への進学率（33.1%）に大きな開きがあり、他方で、高校卒業者の就職率が3割を超え、高い水準にある。こうした大きな格差の現状は、これまでに見てきた、沿岸市町村の住民生活の厳しさと、相対的低水準を抜きには説明できないであろう。このことが、震災を契機に、改めて提起されているのである。被災沿岸

表6 高校卒業者の大学等進学率・就職率等（上段2013.3 下段2011.3）%

	①総数 (N)	②大学 進学率	③短大 進学率	④大学 進学率 (②+③)	⑤専修学校 (専門課程) 進学率	⑥就職率
三陸沿岸 12市町村	(2,481) 100.0 (2,537) 100.0	29.2 27.6	6.7 6.5	35.9 33.1	19.0 20.3	37.3 36.3
岩手県	(12,581) 100.0 (12,750) 100.0	33.8 34.4	5.8 6.1	39.6 40.5	21.3 21.4	29.9 28.3
全 国	(1,091千人) 100.0 (1,061千人) 100.0	47.4 47.7	5.4 5.8	52.8 53.5	17.0 15.9	16.9 15.8

注：進学・就職率には、高校の専攻科、専修学校（一般課程）への進学や、就職、進学以外の「その他」等が含まれているが、いずれも省略してあるので、横の合計は100にはならない。なお、データは、沿岸被災地の高校を卒業したものの進路であって、厳密な意味での被災地の住民（高校卒業生）ではない。

資料：文科省「学校基本調査」沿岸地域は岩手県教育委員会調べをもとに集計した。

部の大学等の進学率は、民間資金等を募って岩手県が設立した奨学基金「いわて学びの希望基金」の給付型奨学金（高校卒業時一時金30万円、大学等の奨学金月6万円、2011年度〈12年3月〉以降の大学生等の給付実績、11年度66人、12年度75人、13年度98人；岩手県教育庁での聞き取り）、国公立大学での震災支援型の任意的な授業料の免除等の効果もあり、一定の改善が見られた。2013年3月時点では、全国、岩手県とも11年度よりもやや低下しているのに対し、沿岸部は2.8ポイント上昇して35.9%となっている。しかし依然として、県、全国との格差は大きい。我が国の高等教育（短大、大学）の授業料は、おしなべて高く、受験世帯の家計を大きく圧迫していて、親の経済的格差、階層格差が子の教育格差を生み出し、それが格差の世代的再生産に結びついていることは、周知の事実となっている¹¹⁾。高校入学から大学まで、仕送りを除く教育費が、全国平均880万円、岩手県766万円との報告がある¹²⁾。多額の現金支出を必要とする教育費問題は、今般の被災地だけでなく、つましい生活は何とか維持できるが現金収入が小さいといった、全国の過疎地などにも共通した課題でもあるといえる。また、高等教育のために安定した雇用をもとめて、子育て世代が圏外流出する最大の理由もここにある。

6. 社会政策からみた今後の課題

先にも触れたように、沿岸の人たちの生活再建は、かなり前から指摘されているように、仕事の確保と住宅の再建、確保である。漁業等の地場産業の再生や、雇用の確保は、それ自体として大きな課題であるので、ここでは触れないこととする。1) 被災地の住宅、とりわけ仮設住宅については、多くの不備、不足が指摘され、一定の対応がなさ

れてきているところであるが、「仮設」であってもそれは住宅の構造や建築学上の意味であって、単に応急的ということで低レベルのまま据え置かれているということ自体が問題なのである。例えば、2年という短期の契約だからといって、アパートを「仮の住まい」（仮設）と考えて入居契約をする人はいないであろう。いかなる時でも、人間の尊厳が保てるということがまず基本でなければならない。

復興住宅については、場所と住宅の種類とが交錯していて、多くの自治体で、前住地の活用、処分が決まらないことや、適地が確保できないといった事情とも相まって、なかなか復興が進まないという現実がある。住民の意向を最大限に尊重すべき課題であるが、集落やコミュニティごとの住民の合意が難しいといった課題がある。自治体の調査でも時期によって住民意向が異なることや、自前の一戸建てでも、モデル住宅として示された、約950万円から1800万円ぐらいまでの建設費の負担の能力など、個々人の意向を左右する要因も多くある。大槌町を例にとると、57%の人は、持ち家の再建を希望するということであるが、公営住宅を希望する人も、おそらくは、高齢者に多いと思われるが、2割程度ある。また、ロケーションは、元の場所や「同じ地区内の高台」といった、従前に近い場所の希望が6割を超えている反面、県内、県外も合わせて7%ほどある。（図4）

沿岸地域の人の多くは、やはり住宅は一戸建ての希望が高いが、住宅建設に際しては、場所だけでなく、集会所やサービスステーション、保育園などの社会的共同施設の配置や、後日の共同管理など、コミュニティとしての機能維持のためにも、住民＝集落が主体としてかわるべき点は多々ある。住戸についても、高齢化や世代間の共存、住

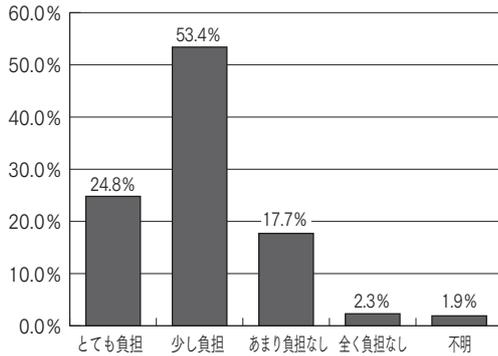


図3 介護への負担感

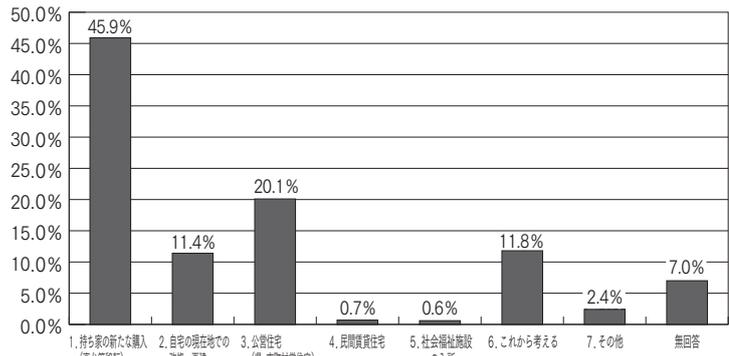


図4 希望する居住形態 (全年代)

出典：岩手大学震災復興プロジェクト
大槌町「仮設住宅住民アンケート調査報告書」(2012年3月)

み替えを目指して、戸建てとマンションの中間的なものを組み合わせるような工夫も考えられる。被災状況によって、定額の支援金が支給されるが、住民のこれまでの所得レベルと意向に沿って、経費の面でも、有効活用の面でも、合理性のあるものであることが望ましい。いずれにしても、住民にとっては、住宅再建は、まちづくりと切り離せないもので、そうした共同決定が行えるような場と支援が必要である。

また、将来的活用ということでも、公営住宅(賃貸住宅)を建設したのちに、一定の利用年限後に住民に払い下げることは是非等の論議も重要と思われる。

2) 住民の生活とかわる政策課題の2つめは、先に述べた、保健、医療、福祉サービスの利用に関してである。介護者の実態調査で示した課題である。ひとつは、従来から指摘されてきたことではあるが、経済的にもきわめて厳しい中で、経済力やサービスの活用における個人の能力の差によって、社会サービスの利用の抑制がおり、利用者間にも格差が生じていることである。日々の生活のやりくに追われる高齢者にとっては、サービスの利用が経済的にも精神的にも負担となっている。やはり、必要なサービス・ニーズを責任ある専門職が「包括的」に、少なくとも利用時に費用が発生しないか、低額で利用できる仕組みで給付されるべきである。被災が甚大であった地域では、通所施設や病院、商業施設などが散らばり利用しにくくなり、とりわけ高齢、障害の要介護者は、交通弱者の度合いが強まり、介護を含めた生活維持の困難さから、施設等への入所を希望する人が多いが、希望が多くてすぐには入居できない、遠隔地にしかない、経済的負担が大きいなどの理由で、躊躇する人が多い。ますますサービスの利

用からの排除が進んでいる¹⁰⁾。

こうした状況の中で、介護者支援が緊急の課題の一つと考えられるが、わが国では、介護保険の導入後、国は、保険システムの維持に汲々として、インフォーマルなケアへの支援は、場外に追いやられてきた。EU諸国では、施設ケアからの転換が進んだこともあり、各国とも力をいれているが、家庭での介護を、コミュニティ・ケアの脈絡に戻しつつ、そのフォーマル・ケアだけでなくインフォーマル・ケアも、ドイツのように、社会的労働に置き換えていく政策の枠組みの議論が求められている。

3) 社会サービスの現物給付

これまで見たような被災地の生活水準、状況からみると、潜在化した貧困が広範に存在しているにも関わらず、その顕在化を妨げる規範や住民意識・行動が作用していることがわかる。そのような、地域においては、生活保護のようなナショナル・ミニマム、とりわけ最低限所得保障を、そのまま適応させるのは政策的にも、住民感情的にも、妥当ではないし、有効に機能しないのではないかと。すべからず貨幣に換算することのできない、いわば「金のかからない」生活様式が一般化している地域においては、その地域ごとの最低生活の「標準」(ローカルミニマム)を設定したうえで、ミニマム保障を考えることが有効と思われる。その上で、医療、社会福祉などの諸サービスは、その基準に依拠しつつも、所得保障の考え方とは区別して、個々のニーズに基づいた「現物給付」(無償給付)とするのが、合理的である。「被災世帯」という基準ではあるが、今次における、2年以上にわたる医療や介護の無償化の果たした効果が、その妥当性の一端を証明している。

4) 一方、高等教育費については、これまでも、

教育の機会均等、競争のスタートラインの平等化等の観点から、奨学金等の修学支援策等が論じられてきた¹³⁾。そのなかでも貸与型の奨学金は、支援を厚くすれば返還負担が大きくなり、また、就職に失敗したり、ワーキング・プアになれば、返済が滞ってしまうなどの問題が指摘されている¹⁴⁾。貸与型の奨学金は受給学生の成功モデルが前提となっている。

もともと我が国の高等教育費は、財政構造で見ると、家計（保護者等）のしめる割合が49.8%と高く、公費は24.6%に過ぎない。ドイツ（家計14.6%、公費85.4）、北欧（デンマーク4.5%対95.5%、スウェーデン10.9%対89.1%）、フランス（15.9%対84.1%）だけでなく、イギリス（35.2%対50.8%）、アメリカ（41.2%対37.4%）などと比較しても、公費の割合が著しく低い。また、よく指摘されていることであるが、国内総生産（GDP）（2008年時、日本の場合約518兆円）に占める教育費の割合も、日本3.4%（うち高等教育0.6%）に過ぎないが、欧米諸国は、ドイツ4.6%（同1.2%）、北欧（デンマーク7.7%－2.2%、スウェーデン6.8%－1.8%）、フランス5.6%（1.2%）、イギリス5.4%（0.8%）、アメリカ5.4%（1.3%）などとなっている。日本は、教育費全体では、これらの先進国から1.2%（6兆円）から4%（20兆円）低いが、高等教育費を欧米並みの1.2%とすると、日本の場合3兆円増やさなければならぬということになる¹⁵⁾。

社会の総費用としても、公的財政としても、高度に発達した社会における人材育成、人間教育に、大きな支出をするという考え、社会投資あるいは社会サービスとして教育を捉える視点が強調されなければならない。教育費とりわけ高等教育費の家計負担が小さければ、奨学金等の効果も大きくなるし、岩手の被災地のような低所得が一般化しているような地域にいては、圏外に転出することなく、低消費であっても安定した生活が維持できるのである。そのことは、個別被災世帯の世代的な、世代を越えた「自立」再建の意味でも、また被災地の復興に不可欠な、とりわけ青壮年層の子育て世代の人材、人口流出を食い止める施策にもなりうるものである。

本稿は、第124回社会政策学会大会の共通論題2「震災・災害と社会政策」での指定討論者として報告したものに、その後の状況変化を踏まえて加筆修正したものである。

引用・参考文献

- 1 NPO法人岩手地域総合研究所「震災後の仕事と暮らしに関する調査報告書－被災地職員2000人の声」2012.12
- 2 総務省平成21年経済センサス－基礎調査区別集計（2009）
- 3 総務省報道資料「住民基本台帳人口移動報告」2012年1月30日
- 4 佐藤嘉夫他「岩手県子どもの健全育成に関する調査」岩手県保健福祉部 2004参照
- 5 岩手県復興局「東日本大震災津波からの復興に関する意識調査」2012.2、2014.2
- 6 小池隆生、佐藤嘉夫（2008）. 岩手県I町における貧困の特徴. 社会政策学会117回大会, 自由論題報告（フルペーパー）
- 7 岩手県立大学社会福祉学部「2010年福祉システム調査実習報告書」
- 8 『東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書』岩手県立大学・岩手県保健福祉部 2013
- 9 岩手県立大学社会福祉学部 地域福祉実践研究会（2012）「被災地で介護している人の生活実態調査」（2012年4月）『被災地のケアラーとこれからのケアラー支援』厚労省平成23年度老人保健事業推進等補助金（NPO法人介護者サポートセンター・アラジン）所収p15-41
- 10 岩手県立大学社会福祉学部プロジェクト研究「被災地で介護している人の生活実態調査」, 第2回アンケート調査結果報告 2014.7および6か月ごとの継続インタビュー調査
- 11 橘木俊昭「日本の教育格差」岩波書店 2010
- 12 日本政策金融公庫「平成14年度家計における教育費負担の実態調査」ここでは、負担の逆進性（低所得世帯ほど負担が大きい）についても指摘されている。
- 13 小林雅之「大学進学の手続き－均等化政策の検証」東京大学出版会 2009など。
- 14 独立行政法人日本学生支援機構「報告」2013によると、平成25年度時点での、要返還金額ベースでの未回収率は17.2%（950億円）となっている。
- 15 文部科学省「教育指標の国際比較」平成24年版