

種市駅前地域「いのち・くらし復興塾」 第2回 次第

2013・6・23（日）13：00～14：40

洋野町役場 4階大会議室

1. 開 会

2. 講 義 「沿岸地域における福祉制度の課題」

佐藤 嘉夫 氏 岩手県立大学名誉教授・研究所理事長

3. 上記講義に対する質問・意見・感想等

4. レポートの作成・提出

5. 閉会挨拶 栗田 但馬 復興塾運営委員会代表者

岩手地域総合研究所「いのち・暮らし復興塾」
2013. 6. 22

沿岸地域における社会福祉の課題

1. 災害における「弱者」の視点から

- 1) 被災時における弱者
- ◆改めて確認された災害弱者
 - ・死亡者・行方不明者の6割が高齢者
 - ・福祉施設での高死亡率の事例
 - ・立地条件、職員配置、職員の対応
 - ・子ども、その他
 - 釜石市鶴住居小と石巻市大川小の対照
 - ◆「津波でんでんこ」の考えの表裏

- ◆避難所で
 - ・「配慮」されない「災害弱者」
 - ・避難民と福祉要援護者
- ◆地域的弱者
 - ・中小の分散している集落へは支援が届かなかった
 - ・交通・通信網の切断
 - ・迂回路としての「高速道路」
 - ・集落ごとの経験知と決意

2) 復興・再建・再生における「弱者」

- ◆経済的弱者
 - ・生活・住宅の再建にむかって、最も大きいのは、経済的格差であり、その「弱者」対策
- ◆地域弱者
 - ・旧来の分散した、縁辺地の中小集落
 - ・震災で「まち」が大きく変貌した街中
 - ・「仮設住宅」のニュー・コミュニケーション
- ※「共同(助け合い)」「情報」「知恵」「技術」が、ない、不足している、生かされない

◆子ども、障害のある人、高齢者

- この3つは、従来からよく言われる「弱者」
- 「自立度」が低い：手間がかかる
- 「見過ごされがち」「見逃されがち」
- 障害のある人、高齢者は「見捨てられがち」

◇震災をとおして改めて多くの人が感じた

- ・亡くなった人の命の重さ
- ・生かされている命

3) 今気づかされる福祉の価値

- ・ひとりの人間として、誰もが、その「尊厳」と「権利」が等しく、公平に確保されるべきであることと
- ・(今も続く行方不明者の捜索=命の尊厳にかかわるもの)
- ・その上で、自分の意思を貫く「自律」生活、普通の人と同じく暮らす「自立」した生活の尊重がなされる
- ・もう一つの気づき
- ・何らかの社会的支援を受けること、あるいは必要とすることは、それらと矛盾しない。
- ・「助け合い」「社会的支援」がある中でそれぞれが「自律・自立」
- ・※一人の力だけで「自律」「自立」している人は存在しない、また、歴史的にも、そのような個人から成る社会は存在しなかった。
- ・「共同」「仲い、助け合い」は歴史的遺産

2. 復興・再生の基本スタンス

● 1) 復興への住民の考え



● 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」
2012.3

- ◆ 突拍子も無い改革や全国モデルとなるような「復興」ではなく、少しだけ、従前よりよくなることを望んでいる。
- ◆ 生活の継続性⇒途切れたつながりの糸を紡ぐ
- ・時間的連続性、今までいた・思い出としての空間、
- ・失われた社会関係(人とのつながり)、積み重ねた生活(内容:生活様式、生活水準)
- ◆ 他とは違う岩手らしさ、沿岸らしさ
- ・生活の地域特性
- ・自分たちに見合った暮らし
- ・自分たちで決めた暮らし

2)被災状況を踏まえて

◆倒壊家屋

- 上段:家屋倒壊数 下段一般世帯に占める割合
- 宮古 大船渡 久慈 陸前高田 釜石 大槌 山田
4,675 3,629 277 3,341 3,648 3,717 3,167
20.8% 24.5% 2.0% 43.0% 22.7% 65.5% 48.0%
- 岩手 田野畑 菅代 野田 洋野 小計
200 270 0 479 26 23473
4.6% 20.8% 0.0% 30.4% 0.4% 23.0%
- -高い倒壊(全壊・半壊)率⇒生活再建の困難さ

	平成 22年度		23年度人口(うち死亡行方不明数)		減少率
	22年度	減少数	23年度	減少数	
宮古市	1,330,857	17,901	-5,883	1.35	
大船渡市	58,118	1,166	-517	1.97	
陸前高田市	40,801	1,704	-421	4.18	
釜石市	23,243	2,891	-1,787	12.87	
大槌町	39,294	2,023	-1,044	5.15	
山田町	15,283	2,612	-1,278	17.08	
岩手町	18,745	1,842	-757	9.83	
田野畑村	10,883	119	-7	1.11	
久慈市	3,838	89	-29	2.32	
菅代村	36,651	136	-4	0.37	
野田村	3,094	79	-1	2.55	
洋野町	4,639	183	-38	4.16	
小計	17,961	402	0	2.24	
	273,368	13,358	-5,883	4.89	

◆人的被害と人口変動

◆住民の減少、移動:被災後の、これらの地域の大きな課題のひとつ

- ◇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。
- ◇大槌、陸前高田は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、転出超過率も上図のように、対前年人口比で5%を超えている。



◇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た。ただ、25歳から34歳では、この2年間、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、青壮年層の流出がとまっていた。その後の再流出傾向が強まった

⇨ 見通しの立たない生活再建

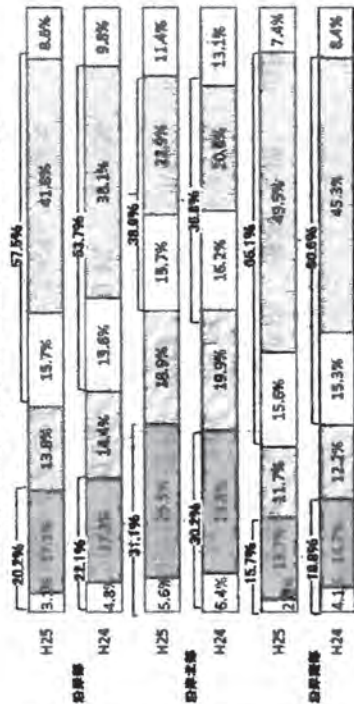
総務省 報道資料「住民基本台帳人口移動報告」
2012.1.30

◆産業、雇用の破壊

- 例：沿岸12市町村の9992事業所(従業員70361人)のうち、浸水範囲にかかったのは64.5%(従業員数の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、雇用へのダメージの大きさがわかる。
- (総務省「平成23年経済センサス-基礎調査区別集計」)

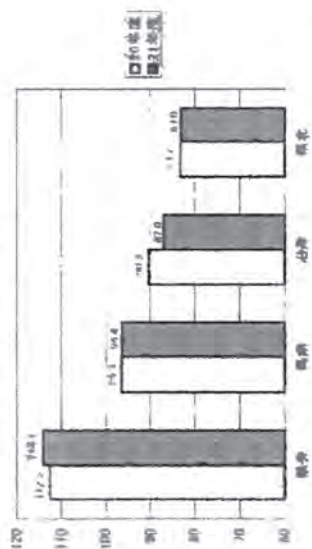
● 3)進まない復興：目に見えない進捗、復興

口進んでいると感じる 口やや進んでいると感じる 口どちらともいえない 口やや遅れていると感じる 口遅れていると感じる 口わからない・無回答



● 資料 岩手県「岩手県東日本大震災津波からの復興に関する意識調査(25年2、3月)結果(速報)

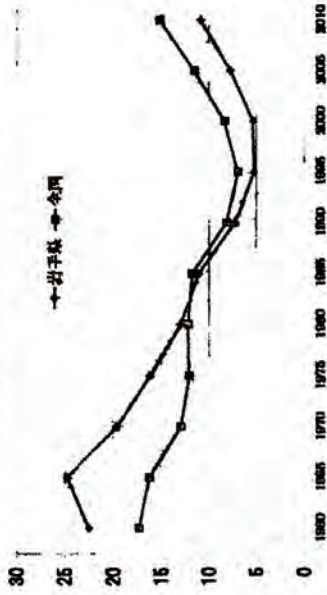
3.「弱者」の原型 ● 1)地域格差と沿岸の差別的的位置



● 資料 岩手県政策地域部「平成21年度市町村民所得推計の概要」

● 2) 経済的貧困

◆ 公認の貧困：生活保護率の動向



市町村名	総額 (百万円)	人口(人)	一人当市町村所得 (千円)	指数 (県100)	財政力指数
宮古市	118,101	59,813	1,975	89.2	0.42
大船渡市	83,572	41,172	2,030	91.7	0.44
陸前高田市	40,827	23,405	1,738	78.4	0.28
釜石市	80,514	39,969	2,165	97.8	0.52
大槌町	26,066	15,590	1,672	75.5	0.33
山田町	30,424	18,957	1,605	72.5	0.29
岩泉町	17,453	10,875	1,605	72.5	0.15
田野畑村	5,770	3,815	1,474	66.6	0.14
久慈市	76,807	37,034	2,074	93.7	0.38
普代村	5,521	3,132	1,763	78.8	0.15
野田村	7,984	4,710	1,670	75.4	0.18
洋野町	28,876	18,241	1,583	71.5	0.23
合計	527,595	276,813	1,906	88.1	

市町村別保護率の変化(%)

	1974年	1990年	1998年	2010年
岩泉町	60.8	24	21.5	27.9
大槌町	30.3	16.6	13	18.6
宮古市	18.6	12.9	9.2	16.3
山田町	24	11.8	9.2	15.9
釜石市	10	8.4	6.5	15.3
洋野町	32.1	19.7	10.6	12.8
久慈市	34.7	17.8	8.5	12.4
普代村	28.7	13.3	11	11.2
田野畑村	37.4	9.2	7.9	10.2
野田村	25.4	14.2	5.3	9.1
陸前高田市	6.9	2.2	3.3	6.9
大船渡市	12.4	4.8	2.8	5.1
岩手県	17.2	7.2	5	10.8

資料 岩手県「岩手県の生活保護」毎年版

◆ 岩手県A自治体における世帯貧困率の試算

保護基準倍率	実数	比率
1.0倍未満	146	38.0
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

中心陸奥、陸奥喜夫「岩手県A自治体における世帯の貧困」社会政策学会177回大会 自由論題報告(2008)

4. 震災が浮き彫りに下「弱者」の課題

- 1) 緊急時にあっても、配慮されるべき「尊厳」や「最低生活」があること
- ◇ 普及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公然対面)、要援護貧困層の顕在化(障害のあるひとや「十分にケアされていない放置」された高齢者等)がなされたことである。
- ◇ 避難所や仮設住宅の与えられた、不十分な条件の中で、もともと「弱い」人への共同的配慮の必要性が共有できたこと
- ◇ いかなくなるときにでも、その人間の尊厳の確保のために、たとえは福祉避難所のありかたなどを含めて、「配慮」すべき課題があることが明示されたことである。

2) 生活困難と社会サービス課題

- ◆ 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
- ⇒ 生活自己責任原則の復活
- ・初期の、事業所、職員の被災による事業の一時的停止と、サービス量の低下による利用量・利用率の低下
- ・初期の時限つき介護サービス、医療費の無料化(狭義の「被災認定者」に限る:後追いは認めない)の打ち切り
- ・初期の専門職、事業所による献身的支援

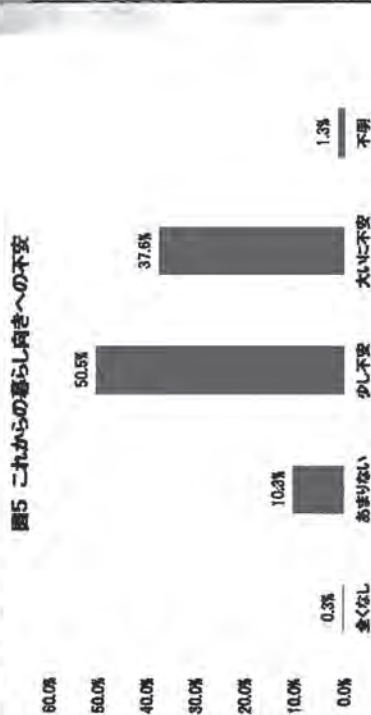
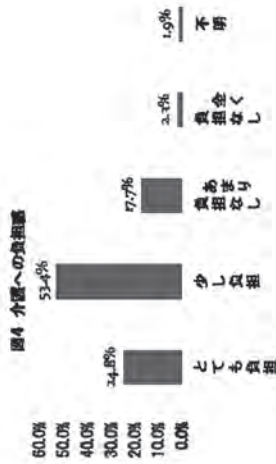
◆ 新たな課題

- ◇ 高齢者自身の、狭い、不慣れな住環境や居住移動による社会関係の変化(気兼ね)・縮小等によって、心身の状態悪化が進んでいること
- ◇ 通所施設や病院などが散らばり利用しにくい。
- 被災が甚大であった市町村では、とりわけ仮設住宅以外のところでは、多くの地域でまちが崩壊し、交通網の破壊、遮断がおこっている
- ◇ 要介護度がある程度高い人は、介護者の介護負担が大きくなってストレスが高まっている

◇ 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こり、利用者間にも格差が生じていることである

- ◇ 「地域」にとりのこされた「弱者」は、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いなどの理由で、躊躇する人が多い。
- ◇ 子どもが、介護を理由にして、「呼び寄せ」ケースもみられる

- ◇子供も被災しているケースも多く、子供の生活再建も抱えて、展望がもてないことも多い
- ◇展望がないまま介護を続けることは、精神的負担・ストレスが大きい
- ◇国民年金(だけの)受給者と厚生・共済年金受給者世帯とで、自力再建、介護の展望が大きく分かれる
- ◇前者は、ますますサービスの利用を手控えることになり、また福祉の制度を十分理解していない人も多く、結果としてサービスからの「排除」が進んでいる
(岩手県立大学社会福祉学部「(被災地)介護している方の生活実態調査」(2012.3~4、9月、2013年3~4月継続実施))



3)子どもへの支援

- ◆災害弱者の典型としての子ども
- ◇メンタル面のケア⇒長期課題
- カウンセリングだけでなく、社会関係やコミュニケーションを含めた総合的援助が求められて
- いる(メンタルケアの課題は、子どもだけでなく、多くの専門職(行政、教師、介護福祉士などの)も共通した緊急の課題であることが次第に判明)
- ◇学習支援⇒直接的支援、環境的・経済的支援
- 学習ボランティア、一部大学での授業料等の
- 減免措置、「いわて学び希望基金奨学金」
- ⇒ これらは一時的、補助的であることが特徴

高校卒業者の大学等進学率・就職率等(2010年度)%

	①進数 (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	2,537	27.6	6.5	33.1	△	33.4
岩手県	12,750	34.4	6.1	40.5	21.4	28.3
全国	1061天	47.7	5.8	53.5	15.9	15.8

注：沿岸の就職率は、調査できなかった5校を除いたもの
資料：文科省「学校基本調査」沿岸地域は岩手県教育委員
会資料をもとに作成

5「弱者」対策のあり方

- 1)住宅再建と経済的弱者：
 - ◆生活再建の要としての住宅再建
 - 地区計画の決定への参加と共同決定
 - アイデアと熟慮に基づく民主的手続き
 - リーダーとなる人材とアドバイザー
 - 〈中間的な支援〉
 - 個々人の住宅、住居の確保だけでなく
 - 集会所、医療・福祉・教育施設、商店・スー
 - パー・郵便局などの利便施設を含めた、総
 - 合的な「まちづくり」
 - 〈住民に寄り添う専門的支援〉

図6希望する場所(大槌町 調査)

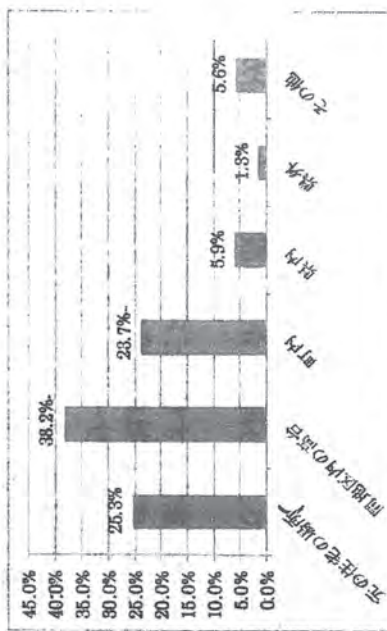


図7 希望する居住形態(全年代：出典：岩手大学震災復興調査プロジェクト「大槌町被災者居住実態アンケート調査報告書」(2012年3月)

