



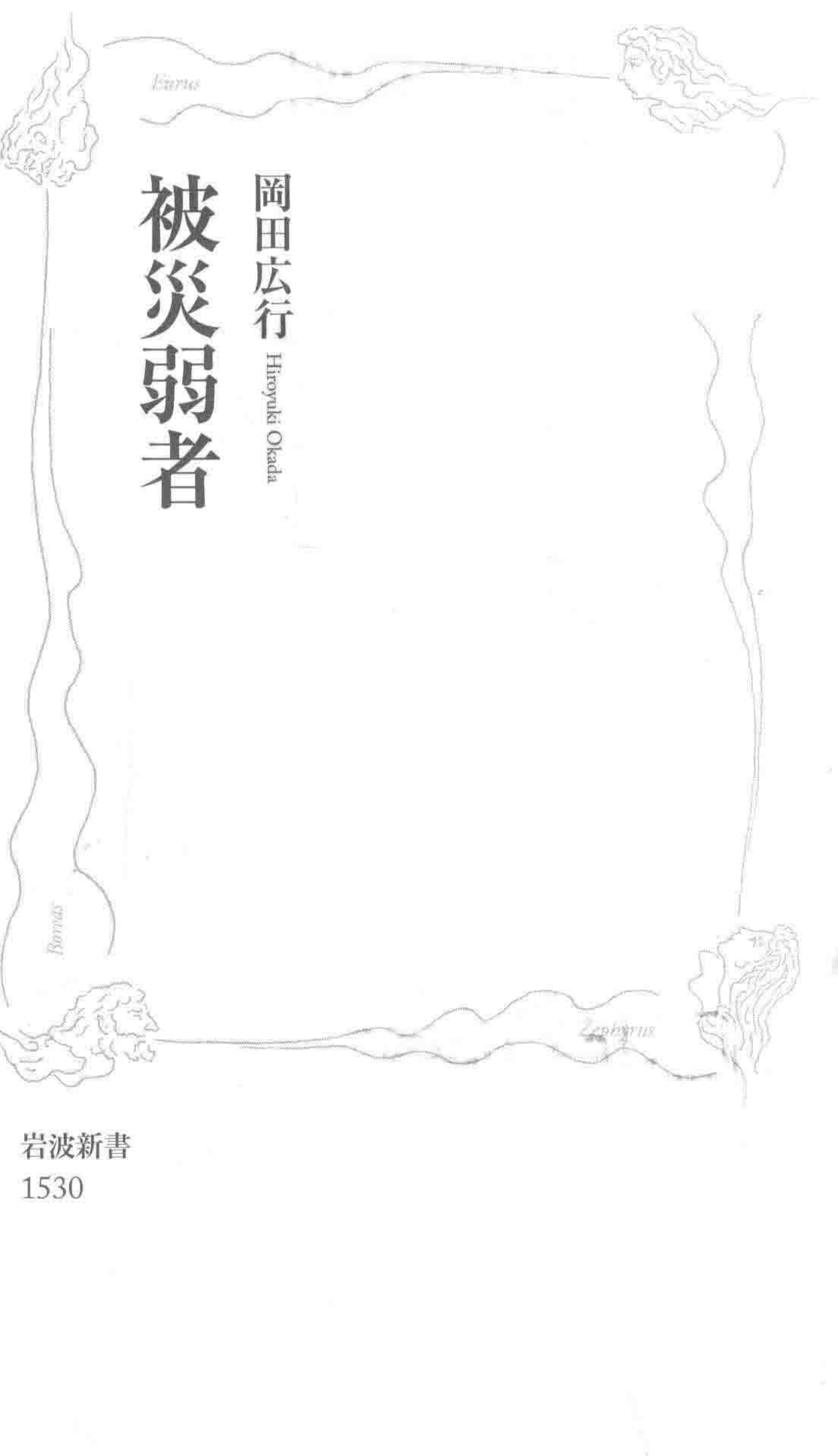
岡田広行

Hiroyuki Okada

被災弱者

岩波新書

1530



被災弱者

岡田広行

Hiroyuki Okada

岩波新書
1530

岡田広行

1966年東京都生まれ。早稲田大学政治経済学部政治学科卒業。1990年東洋経済新報社入社。『月刊金融ビジネス』『週刊東洋経済』編集部ほかで銀行不良債権問題や、医療・介護・社会福祉・地方問題などの取材を重ね、2007年貧困ジャーナリズム大賞受賞(北九州市生活保護問題)。2011年3月以降は東日本大震災の被災地に通い取材を続けている。

現在一東洋経済新報社編集局企業情報部記者

被災弱者

岩波新書(新赤版)1530

2015年2月20日 第1刷発行

著者 おかだ ひろゆき
岡田広行

発行者 岡本 厚

発行所 株式会社 岩波書店

〒101-8002 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

案内 03-5210-4000 販売部 03-5210-4111

<http://www.iwanami.co.jp/>

新書編集部 03-5210-4054

<http://www.iwanamishinsho.com/>

印刷・理想社 カバー・半七印刷 製本・中永製本

© Hiroyuki Okada 2015

ISBN 978-4-00-431530-8

Printed in Japan

はじめに——被災は今も続いている

復興庁の調べによれば、東日本大震災の避難者数は震災発生（発災）から三年半以上が経過した二〇一四年一〇月時点でも二三万九〇〇〇人余りにのぼっている。発災三日後の約四七万人のうち、約半数が今も仮設住宅や親戚宅などで不自由な避難生活を余儀なくされている。そのうえ、この数字には、コミュニティ機能を失った津波浸水区域に残り、避難生活同様に劣悪な環境に置かれている在宅の被災者は含まれていない。

津波に襲われた地域では、雑草の生い茂った空き地が目立つ荒涼とした風景の中に、ビニールシートやベニヤ板で覆われた家屋が点在している。多くは主を失った空き家だが、ところどころに明かりがともっている家屋がある。こうした家屋に住む被災者の多くは資金に事欠き、必要な住宅修繕もできないでいる。高齢ゆえに銀行から融資を受けることもできず、新たな土地での住宅再建もままならない。

国や地方自治体は住宅再建についての十分な手立てを持たない。そのため現在も津波浸水区



宮城県沿岸部 本書関連地域

東日本大震災の被害状況

		岩手県	宮城県	福島県	全 国
人的被害	死 者(人)	4,673	9,538	1,611	15,889
	行方不明者(人)	1,130	1,256	204	2,594
住宅の被害	全 壊(戸)	19,107	82,993	21,393	127,531
	半 壊(戸)	6,609	155,126	74,539	274,036
	一部破損(戸)	18,601	224,175	161,472	745,271
	合 計(戸)	44,317	462,294	257,404	1,146,838

出所) 警察庁緊急災害警備本部(2015 年 1 月 9 日発表)

域で暮らす人は、新たな津波被害の危険性が高いとされる災害危険区域(第7章で詳述)からの移転で住宅困窮者向けの災害公営住宅(復興公営住宅ともいう)に転居または防災集団移転促進事業(高台移転)などに参加する人を除き、今以上の支援を得られない。このことは、被災地の復興が進んでも、暮らしぶりが改善しない人々が相当数に上ることを意味する。

*

荒涼とした景色の続く宮城県石巻市の津波浸水エリアを、銀色のボディの大型マイクロバスが駆け回っている。バスが空き地に到着し、「お茶っこバスやります」とボランティアが近所に声をかけて回ると、人懐こそうなお年寄りが顔を出してくる。一〇人ほどが乗れるバスは、五分もすると満席になり、世話話で花が咲く。

「一カ月に一度の、この集まりだけが楽しみなのよ」

「震災以来、初めて会えた。元気でいたの？」

狭い車中では、お年寄りたちの会話が途切れることなく続く。

「壊れた自宅を修理して暮らす被災者さんにせめて親睦の場を。バスをチャーターして集会所代わりにできないか」

東日本大震災の被災地でも例がないユニークな取り組みを考案したのは、宮城県のボランティアグループ「一般社団法人チーム王冠」代表の伊藤健哉さん（四八歳）である。

居酒屋の経営者として腕を振るってきた伊藤さんは、震災を機にボランティアに転身。持ち前の発想力とサービス精神で「被災者の皆さんに何か必要か」を常に考え続けてきた。そこから行きついたアイデアが、津波で失われた集会所の代わりとなるバスの運行である。伊藤さんのアイデアが実を結び、石巻市から委託事業として認められたお茶っこバスは、年間に一〇〇回以上の運行実績を三年にわたって続けている。

震災発生直後から手探りで被災地の取材を続けてきた筆者が伊藤さんと出会ったのは、今から二年半ほど前のことである。



チーム王冠による「お茶っこバス」に集う人々

「避難所や仮設住宅に入らず、“自宅避難”を余儀なくされた被災者への支援を専門にしている異色のボランティアグループがある」と、取材に協力してくれた別のボランティアから紹介されたのがきっかけだった。そして伊藤さんを訪問し、お茶っこバスに同乗して津波浸水区域の住民に話を聞いてみたところ、数多くの深刻な事実を耳にした。

「会長がいなくなったので、町内会が機能していない」

「仮設住宅や高台に移る人が続出して、地元にはほとんど人が残っていない」

日常生活について聞いてみると、「かかりつけの診療所が津波で流されたので、遠くの病院に通っている」「商店や銀行がなくなったので買い物が不便になった」という。「集会所が流されたため、住民

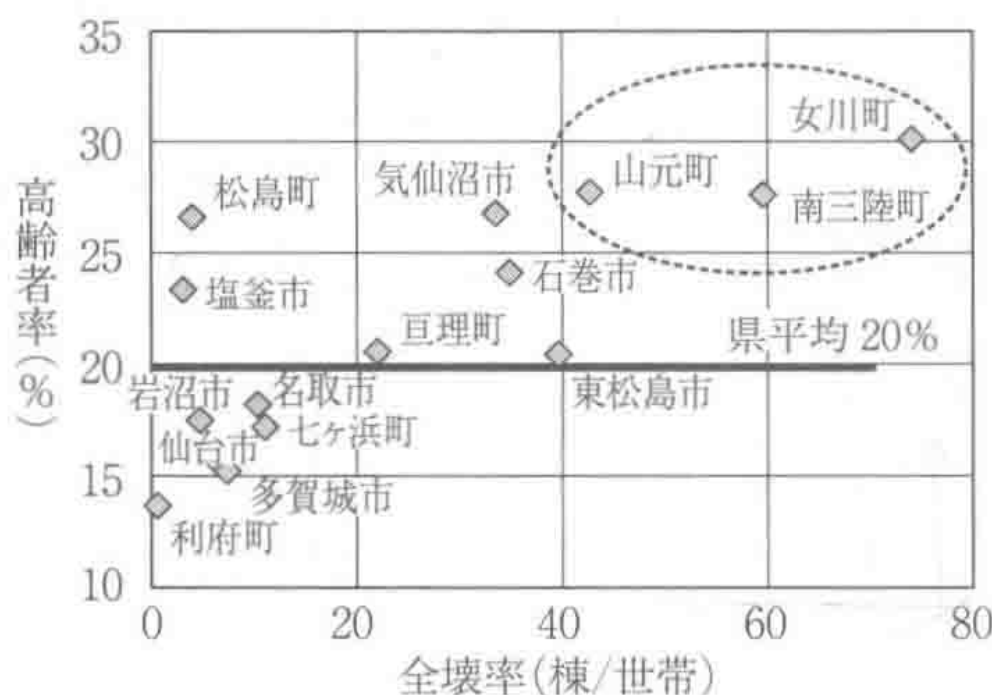
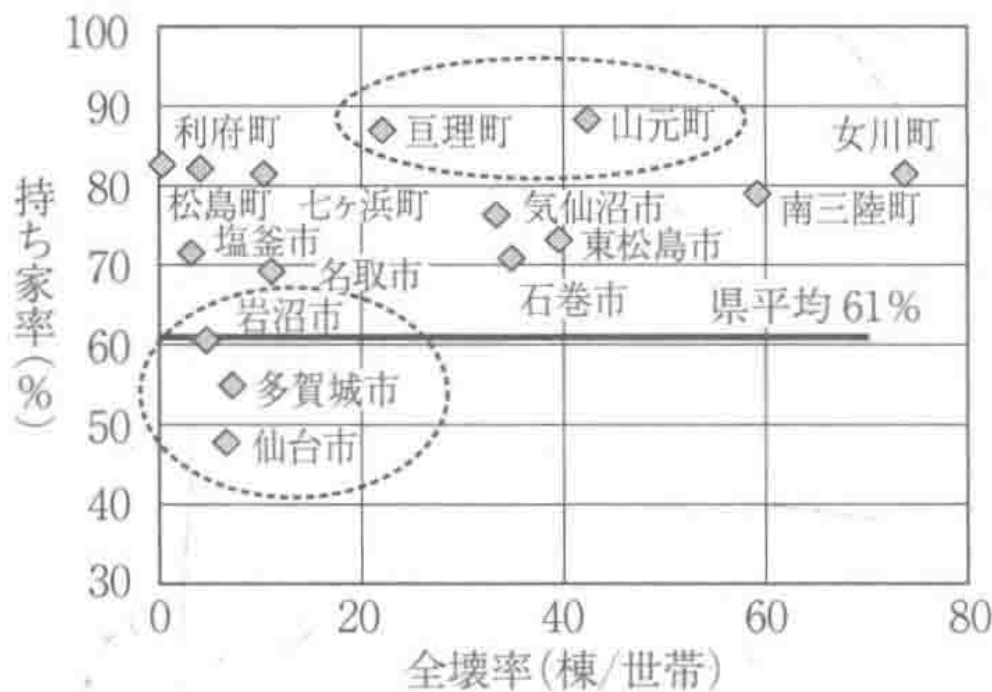
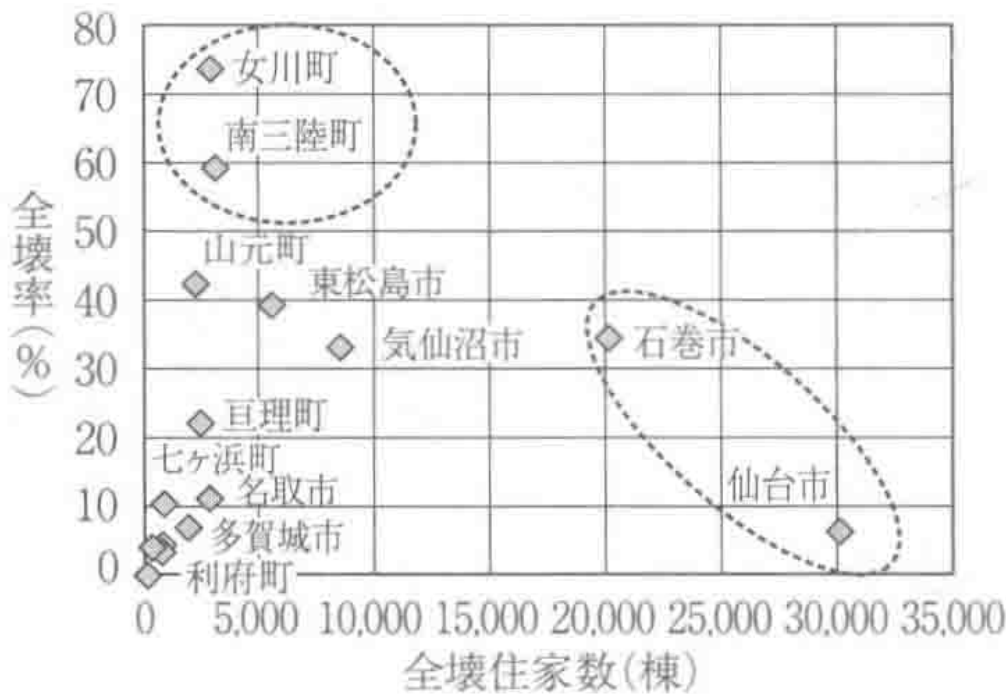
が集まれる場所もない」「街路灯が暗くて、夜歩けない」「大雨になると冠水被害がひどくて安心して住めない」等々。

チーム王冠と、彼らが支援する「在宅被災者」と呼ばれる人々については本書第3章で紹介するが、在宅被災者とは、明確な定義はないものの「理由があつて避難所や仮設住宅には行かずに、津波被害を受けた自宅の二階での不自由な生活を余儀なくされている被災者」「かろうじて残った自宅を、所持金の範囲で修理して住み続ける被災者」「津波被害を免れ、集落でただ一つ残った世帯」などがそのイメージだ。いずれのケースでも、在宅被災者の苦労は並大抵のものではない。

「半島部」と呼ばれるリアス式海岸とは異なり、津波の勢いが相対的に弱かった石巻市の市街地では、被災した家屋が「大規模半壊」や「半壊」の形でまだら模様に残った(石巻市の数値はⅦページ上図の全壊率参照)。そのことが多くの在宅被災者を生み出す原因となつたが、当の自治体は住まいを失った住民を避難所から仮設住宅に移行させることで手いっぱい、在宅被災者に手をさしのべる余裕はなかった。そうした中で、「支援空白地帯」へのフォローを誰に頼まれるでもなく担い続けてきたのが、伊藤さん率いるチーム王冠だった。

チーム王冠が支援にかかわった被災者は、北は女川町から、南は福島県との県境の山元町ま

で広範囲にわたる。その数は現在までに約五〇〇〇世帯。支援の内容は、食料や物資の提供から、住宅の修理、草むしり、雪かき、農業や漁業の手伝い、スポーツ教室、子どものケアに至るまで多種多様である。支援した被災者の多くは、在宅被災者を中心に行政やほかのボランティア



宮城県的全壊住家・持ち家率・高齢者率
出所) 宮城県復興住宅計画

イア団体が手をさしのべることのなかった人々だった。

石巻市湊地区で暮らす七〇代の女性は、地震で天井が落ちる被害を受けたのに、罹災証明書での判定は最も軽い「一部損壊」だった。そのため、義援金は一万五〇〇〇円しか得られず、被災者生活再建支援金や災害救助法の応急修理といった制度の対象からも漏れてしまっていた。石巻市による医療費一部負担金の免除も受けられなかった。こうした「制度からこぼれ落ちていく人々」については本書の各章で紹介するが、その窮状を見つけ出して、「大規模半壊」などへの判定変更につなげていたのが、たとえばチーム王冠のようなボランティアだった。前述の女性のケースでは、判定の変更によつて被災者生活再建支援金を受けられるようになったことや義援金が増えたことで、初めて自宅の修繕ができたのである。

復興過程での住宅の自力再建に重要な支えとなる被災者生活再建支援制度は、阪神・淡路大震災を踏まえた住民運動を元に議員立法によつて生まれた。同制度は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対して、（略）その生活の再建を支援し、もつて住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする」（被災者生活再建支援法第一条）としている。つまり、同制度がきちんと機能することが被災地の復興では重要だ。

しかしながら、現在の支援金の水準（全壊世帯が住宅を建設・購入する場合に基礎支援金と加算支

援金を合わせて三〇〇万円、補修の場合で最大二〇〇万円）では住宅の自主再建には足りない。だが支援金を増額すべきとの指摘について、二〇一二年三月の政府による「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」は否定的な見解を示している。そこでは「留意点」として、支援金は「居住者に対する見舞金的なもの」とみなしている。しかし、見舞金に過ぎないのであれば、「住民の生活の安定」や「被災地の速やかな復興」にはつながらず、法の趣旨と合わない。

付け加えると、中間整理は支援金の上限を引き上げるには「国の予算の大幅増額が必要」としているが、二五兆円に達する復興予算に占める支援金の支出額の割合は、わずか一％強にすぎないのである。

*

前述のチーム王冠は、毛布配布をきっかけに約六〇〇世帯の「みなし仮設」（応急仮設住宅として認められた民間賃貸住宅）の居住者ともつながりを持っている。その中には、「慣れないアパート暮らしや介護に疲れ果て、家族に殺意を抱いていると打ち明けた被災者が三人もいた」（伊

藤さん)というから深刻だ。チーム王冠では、現在もみなし仮設に住む被災者への訪問活動を続けている。そこから見えてきたのが、見知らぬ土地で暮らさざるをえない被災者の孤立という問題だった。

筆者が本書を執筆するきっかけをくれたもう一人は、第1章で紹介する宮城県気仙沼市在住の村上充さんだ。

自身も被災者である村上さんは、気仙沼市の仮設住宅九三カ所のうち四〇カ所以上を自主的に訪問し、手弁当で住民の困り事の解決に尽力してきた被災地でも稀有な人物だ。仮設住宅の自治会長から頼りにされる村上さんの元には、市役所に依頼しても解決されない難題の多くが持ち込まれてくる。しかし、いくら問題解決に汗をかいても、村上さんの活動は行政や地元医療界から公式に認知されることはない。

チーム王冠や村上さんのように、被災者に寄り添いながら、長期にわたって活動を続けるボランティアは被災地でも数少ない。

筆者は、問題を可視化する彼らの能力に驚嘆するとともに、彼らによる取材協力を通じて、被災が今も続いている事実を強く認識した。

住宅困窮者向けの災害公営住宅が完成し、住宅の高台移転も進みつつある中で、「復旧・復

興の歩みは、一部に遅れが見られるものの、全体としては着実に進展していると認識している」と、宮城県の村井嘉浩知事は筆者の質問に書面で答えている。「仮設住宅での生活の長期化に伴うストレス等から、心身の健康の悪化や生活再建の個人差による「取り残され感」、「孤立感」を募らせる被災者の増加が懸念される」と認めたうえで、「災害公営住宅等では、入居者のみならず、地域住民とのつながりや支え合いが求められることから、心のケアや健康の保持増進等を図るほか、周辺地域と連携した交流の場づくりなど、新たな地域コミュニティにおける住民相互の支え合い体制の構築への支援を行っていききたい」と村井知事は語る。

その姿勢は重要だが、生業や住まいの再建への支援の手立ては十分ではない。

取材を進める中で、仮設住宅では高齢者の認知症が進み、世話役を務める住民が右往左往していた。津波浸水区域では、資金がないために住宅の修理が終わらない高齢者、復興事業によって住み慣れたわが家の立ち退きを迫られている在宅被災者がいた。みなし仮設住宅では、震災前のような安定した仕事に就けず、転居の見通しが立たない働き盛りの男性にも出会った。災害危険区域に指定されたために、生活基盤である集落の崩壊に見舞われた被災者もいた。いずれも震災から四年がたとうとする現在のことである。

首都直下型地震などの都市型災害では、多くの被災者は避難所に入ることができず、長期に

わたる自宅での避難生活を強いられることになるかもしれない。東京二三区の自治体も、自宅が倒壊を免れた人はむやみに避難所に来ないように呼び掛けている。しかし、三日分の食料の確保を求めること以外に、これといった対策はないのが実情だ。プレハブ仮設住宅の用地がないう都市部では、被災家屋の修繕が住宅再建の中心にならざるをえない。東日本大震災で急遽採用されたように、住んでいたコミュニティから離れた土地でみなし仮設に住み続けることになるのかもしれない。そのためにも、東日本大震災の教訓を踏まえることが必要だが、行政や多くの専門家の関心はプレハブ仮設や災害公営住宅に向けられ、在宅被災者やみなし仮設居住者の声を聴くことは少ない。

本書では、住まいの再建、健康・移動弱者や生活困窮者、子どもが直面する問題から、生業や集落、復興事業に至る被災者の生活にかかわるテーマに焦点を当てた。

取材に際しては、阪神・淡路大震災以来、被災者本位の復興を提唱してきた津久井進弁護士
の『大災害と法』および塩崎賢明・立命館大学教授の『復興へ災害』（ともに岩波新書）、法律家
として被災者支援活動に尽力された岡本正弁護士の『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会）から
特に多くを学ばせていただいた。津久井弁護士、岡本弁護士からは直接のご教示もいただいた。

本書の執筆に際しては、宮城県や山形県内の被災者宅や仕事場に出向き、被災体験や現在の生活実態についてうかがった。宮城県内では市内の約七割の住宅が被害を受けた最大の被災地である石巻市を中心に、その範囲は気仙沼市から仙台市を経て、福島県に境を接する山元町にまで及んだ。集中的に取材した期間は二〇一四年九月末から一月初めにかけての一カ月強だが、一一年三月以来の現地取材の蓄積を生かした。

今回、出会った被災者の多くは、復興から取り残された「被災弱者」である。彼らの存在を再認識することこそ、被災者主体の復興への第一歩となる。復興事業の槌音にかき消される前に、今、起きていることを記録にとどめたい。

岩波新書新赤版一〇〇〇点に際して

ひとつの時代が終わったと言われて久しい。だが、その先にいかなる時代を展望するのか、私たちはその輪郭すら描きえていない。二〇世紀から持ち越した課題の多くは、未だ解決の緒を見つけないままであり、二一世紀が新たに招きよせた問題も少なくない。グローバル資本主義の浸透、憎悪の連鎖、暴力の応酬——世界は混沌として深い不安の只中にある。

現代社会においては変化が常態となり、速さと新しさに絶対的な価値が与えられた。消費社会の深化と情報技術の革命は、種々の境界を無くし、人々の生活やコミュニケーションの様式を根底から変容させてきた。ライフスタイルは多様化し、一面では個人の生き方をそれぞれが選びとる時代が始まっている。同時に、新たな格差が生まれ、様々な次元での亀裂や分断が深まっている。社会や歴史に対する意識が揺らぎ、普遍的な理念に対する根本的な懐疑や、現実を変えることへの無力感がひそかに根を張りつつある。そして生きることに誰もが困難を覚える時代が到来している。

しかし、日常生活のそれぞれの中で、自由と民主主義を獲得し実践することを通じて、私たち自身がそうした閉塞を乗り越え、希望の時代の幕開けを告げてゆくことは不可能ではあるまい。そのために、いま求められていること——それは、個と個の間で開かれた対話を積み重ねながら、人間らしく生きることの条件について一人ひとりが粘り強く思考することではないか。その営みの糧となるものが、教養に外ならないと私たちは考える。歴史とは何か、よく生きるとはいかなることか、世界そして人間はどこへ向かうべきなのか——こうした根源的な問いとの格闘が、文化と知の厚みを作り出し、個人と社会を支える基盤としての教養となった。まさにそのような教養への道案内こそ、岩波新書が創刊以来、追求してきたことである。

岩波新書は、日中戦争下の一九三八年一月に赤版として創刊された。創刊の辞は、道義の精神に則らない日本の行動を憂慮し、批判的精神と良心的行動の欠如を戒めつつ、現代人の現代的教養を刊行の目的とする、と謳っている。以後、青版、黄版、新赤版と装いを改めながら、合計二五〇〇点余りを世に問うてきた。そして、いままた新赤版が一〇〇〇点を迎えたのを機に、人間の理性と良心への信頼を再確認し、それに裏打ちされた文化を培っていく決意を込めて、新しい装丁のもとに再出発したいと思う。一冊一冊から吹き出す新風が一人でも多くの読者の許に届くこと、そして希望ある時代への想像力を豊かにかき立てることを切に願う。

(二〇〇六年四月)