

海外社会保障研究

Autumn 2014

No. 188

特集：大規模災害と社会保障Ⅱ

特集の趣旨	勝又 幸子	2
災害発生時における危機対応システムー米国の事例に学ぶー	牧 紀男	4
タイ大洪水と社会保障	河森 正人	15
チェルノブイリ原子力発電所の事故後の、被災者の生活・就労、 健康被害に対する支援策	サンドロヴィッチ・ティムール	24
災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」 ーアメリカ合衆国の連邦災害政策を素材としてー	後藤 玲子	36

書評

レグランド塚口淑子編著（ノルディック出版、海象社、2012年） 『「スウェーデン・モデル」は有効か 持続可能な社会へむけて』	福島 淑彦	48
森壮也・山形辰史著（勁草書房、2013年） 『障害と開発の実証分析ー社会モデルの観点からー』	長江 亮	53

ブックレビュー

- ベラルーシ共和国非常事態省チェルノブイリ原発事故被害対策局編（日本ベラルーシ友好協会監訳）
『チェルノブイリ原発事故 ベラルーシ政府報告書〔最新版〕』（産学社、2013年）
西森 和寛 58
- アレクセイ・V・ヤブロコフ、ヴァシリー・B・ネステレンコ、アレクセイ・V・ネステレンコ、
ナタリヤ・E・プレオブラジェンスカヤ著（星川淳監訳）
『調査報告 チェルノブイリ被害の全貌』（岩波書店、2013年）
西森 和寛 61

海外社会保障研究

Autumn 2014 No.188

国立社会保障・人口問題研究所

特集：大規模災害と社会保障Ⅱ

趣 旨

東日本大震災の復興の進み方には地域差があるだろうが、原発事故で放射線の影響をうけた地域の復興が最も遅れているだろうことは想像に難くない。本号では「残された復興」を考えるために、大規模災害のひとつとしてチェルノブイリ原発事故を取り上げている。研究として先の震災を取り上げるのには客観的に考察するためのデータが必要であり、日本について当研究所の季刊社会保障研究で特集したのは震災から2年8か月後、第49巻第3号だった。そして本誌では前号(第187号)と本号の2回にわたって、「特集：大規模災害と社会保障Ⅰ・Ⅱ」を掲載した。震災から3年6か月が経過した今、この特集を掲載する意味はなんだろうか。この問いに対するこたえのヒントが、本号の後藤の次の記述にある。『実のところ、災害政策が「公共性」を獲得することはむずかしい。なぜなら、災害は、いかにそれが大規模であろうとも、一部の人々に「起こった」事柄であり、多くの人たちには「起こらなかった」事柄だからである。(中略)「起こらなかった」多くの人の記憶からは容易に遠ざかっていく。』¹⁾ 災害の経験が政策として活かされていくためには、被害をうけなかったマジョリティに、被災の経験とそこから得た教訓を伝え、そこから学ぶことの意義を認識させる必要がある。本誌特集で取り上げた大規模災害は、遠い外国で起こった出来事であり多くの日本人にとって記憶の外に追いやられた「過去」である。外国のことで経験も教訓も参考にならないと考える読者がいるかもしれない。しかしそれは違うと思う。社会保障政策が市場の失敗を教訓にしながら発展してきた歴史をみても、われわれ人類には学習能力が備わっている。ただ、一部の学者や政策立案者がその学習成果を独占したのでは意味がない。本誌特集が読者に提供したいのは、さまざまな大規模災害から各国が得た学習であり、そこで共有すべきは人類としての「共感」である。

前号の特集では、地震災害を取り上げた。火山列島日本に住む我々にとって最も身近な災害だったからである。本特集案を編集委員会で検討した当初には、大規模災害としてどのような自然災害を取り上げるべきかという議論があったが、社会保障との関係を主とするなら災害の種類ではなく、そのことが人々の生活に与える影響の大きさを重要視すべきとの方針になった。地球的気候変動などにより近年被害の規模が大きくなっていることから、水害を取り上げ、北米のハリケーン被害とタイの台風被害についてご寄稿いただいた。また、それが自然災害か人為災害かの評価は見方によりさまざまだと思うが、先の東日本大震災の復興では原発事故への対応が長期的重要課題であることから、人類が経験した大規模原発事故からの教訓としてチェルノブイリを取り上げた。原発事故については、ブックレビューで西森がチェルノブイリ報告書2冊の和訳本を紹介しているので併せて参照してほしい。

牧と後藤がともに、アメリカのハリケーンカトリーナ(2005年)を取り上げているが、各執筆者の着眼点は違うところにある。牧は危機対応システムとしての行政対応について、アメリカ政府が中央政府と地方政府の間でいかに問題に対応したかを詳細に解説している。一方後藤は、ハリケーンカトリーナ

を例としながら、多様な社会的葛藤を抱える国家がとった災害対策の意味を個人の「福祉」と「公共性」を基軸として考察している。多民族・市場経済中心の資本主義社会というアメリカの特殊性が気にならないほど、アメリカの経験が日本に与える示唆は多い。特に、日本の行政は自らの失敗を正当に評価することに慣れていないから、アメリカのPDCAサイクルは日本人には新鮮である。震災対応の事後的評価が行われるのはこれからであることを考えると大いに参考にすべきだと思う。

河森が取り上げたタイの水害（2011年）は、タイに進出していた日本企業に大きな影響を与えたことで我々の記憶に残っている。近年政情が安定しない状況にあるタイではあるが、東南アジアでは唯一、歴史的に独立を堅持してきた国家として、早くから日本企業の進出先として注目されてきた国である。先の水害で国内としてはどのような対策がとられたのかについて知る貴重な機会を読者に与えてくれている。特に、被災した自治体を被災を免れた自治体が支援する制度を政府主導で導入したことは興味深い。

ティムールは、京都大学大学院に在籍中のウクライナからの留学生で落合編集委員からご推薦いただいた本誌としては異色の執筆者である。チェルノブイリの事故から28年が経過した今、過去から現在につながるチェルノブイリ被災者の状況を、旧ソビエト時代から現ウクライナまでの経過を通して、その実態をわれわれに伝えてくれている。特に、被災者2名へのインタビューは興味深く、歴史的大事故のなかで埋もれた個人が、長い年月を経て浮き彫りにされている。

最後に本特集が、社会保障と大規模災害との関係をとらえることができたかを考えてみると、自戒を込めて目的を達成できなかったと言わざるを得ない。いずれの執筆者においても大規模災害の経験が各国の社会保障制度にどのような影響を与えたのか明瞭な言及はなかったと思う。本特集では射程にいない日本についていうなら、昨年公表した社会保障費用統計において東日本大震災関係の費用としては総額1兆4430億円であったことが報告されている。²⁾しかし、それらは震災で特別に支給された費用の合計であり、震災により遺族となった者の年金や手当、職を失い再就職がかなわず生活保護になった人の扶助費がいくらになったのか、など既存の社会保障給付費を震災がどのくらい増加させたのかそのデータはない。被災者対象の特別施策は時限制度であるため、制度が終わった後は一般の社会保障制度の中に紛れ込んでいくことになる。健康で文化的な最低限の生活を保障する社会保障制度そのものが、困窮に至った原因を問わないものである以上、たとえ直接の原因が震災による被害だったとしても、被災者を特別扱いはしない。これは公的責任で位置づけられる戦争犠牲者援護とは異なる。しかし、人々が突然の災害により自分には無縁だと思っていた経済的・精神的困窮にみまわれ、被災直後には緊急援助により救済され、その後も公的年金や生活保護によって日々の生活が保障されることを経験する。そのことは社会連帯の醸成には大いに意義のあることだ。そして人々は日本に暮らす恩恵を実感するだろう。そこで、この国に生きる者同士の「共感」が醸成されていくのである。

（勝又幸子 国立社会保障・人口問題研究所 情報調査分析部長）

1) 後藤玲子（2014）本誌 p.45

2) 「2011（平成23）年度 社会保障費用一概要と解説一」 pp.438.季刊社会保障研究Vol.49No.4

災害発生時における危機対応システム —米国の事例に学ぶ—

牧 紀男

■ 要約

本稿は、被害軽減 (preparedness) を中心とした危機対応から、被害抑止 (mitigation)、災害復興 (recovery) までも含めた総合的な防災対策を構築している米国の事例から、東日本大震災の教訓を踏まえた新たな日本の危機管理対策のあり方について考えるものである。東日本大震災の危機対応から得られた教訓の一つとして自治体相互応援の重要性があげられる。効率的な応援を可能にするためには標準的な危機対応の仕組みを持つことが重要であり、米国で使われている標準的な危機対応の仕組みについて、指揮調整 (Command)、事案処理 (Operation)、情報作戦 (Planning)、資源管理 (Logistics)、庶務財務 (Finance and Administration) という5つの「機能」を持つ組織体制のあり方、人員の交代、目標管理型の災害対応を可能にする組織運用のあり方について、詳述する。

■ キーワード

標準的な危機対応システム、ディザスター・マネジメント・サイクル、危機管理、復旧・復興

1. 発生した被害を最小限に食い止める

防災対策を考える場合の基本的な概念として「ディザスター・マネジメント・サイクル」と呼ばれる考え方がある(図1)。「災害対応」(Response) → 「復旧・復興」(Recovery) → 「被害抑止」(Mitigation) → 「被害軽減」(Preparedness)を一連の流れとして、防災対策を定義するもので、この考え方が防災に関する世界標準となってい

る。より詳しく分類する場合、「災害対応」は命を守るための対策の「緊急対応」(emergency response)と「応急対応」(relief)に分類される。緊急対応とは命を守るための対応であり、応急対応とは最低限の寝る場所の確保、食料・水の提供を行うという対応である。応急対応の目的は最低限の生活を確保することであり、住まいを失った人だけでなく、水・ガスなどの供給がストップしたため自宅では生活することができない「被災地」に住むすべての人々を対象に支援が行われる。日本では「災害救助法」に基づき応急対策が実施される。

「災害対応」に続いて「復旧・復興」対策が実施され、復興が完了すると、次の災害が発生するまでの間、事前対策として「被害抑止」「被害軽減」対策が実施される。「被害抑止」対策とは、建築物の耐震化や防潮堤・堤防の建設、まちの高台移転といった、被害を出さないためのハード対策で

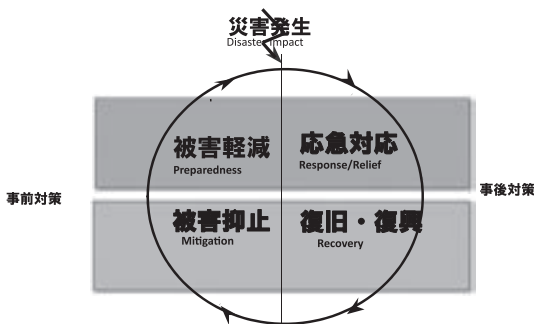


図1 ディザスター・マネジメント・サイクル

あり、「被害軽減」対策とは救急・救命システムの整備、避難所の運営マニュアル整備といった、発生した被害を最小限に食い止めるソフト対策である。事前対策を実施することにより、次の災害では、その前よりも被害が小さくなる。このサイクルを回していくことで、地域の防災力を向上させていくというのが「ディザスター・マネジメント・サイクル」の考え方である。

事前の対策として、被害抑止と被害軽減の2つが存在し、両方の対策を組み合わせ実施することが重要であるが、どちらに重点をおいて実施するかは、国ごとに異なる。日本の災害対策の基本は、構造物を強化し、被害を出さない「被害抑止」にあるのに対し、米国の防災対策の中心は、事態に上手く対処し、被害を最小化する「被害軽減」にある。そのため、米国では災害対応システムの標準化、危機対応の専門家の養成といった発災後の緊急・応急対応に重点をおいた災害対策が進められ、さらに復旧・復興を容易にするため、被害を受けた建物の再建のための保険制度の充実がはかられている。災害が発生するたびに、米国に災害対応のあり方について学ぶべきというコメントが出されるのは、当然のことで、米国は事後対応が得意なのである。一方、ハリケーン・カトリナ後のニューオーリンズの復興に際し、日本のスーパー堤防が取り上げられるなど、米国では日本のハード防災が賞賛される¹⁾。本稿の目的は、米国の事例から日本の危機管理のあり方を考えることであり、まずは米国の危機管理システムの変遷から見ていくこととする。

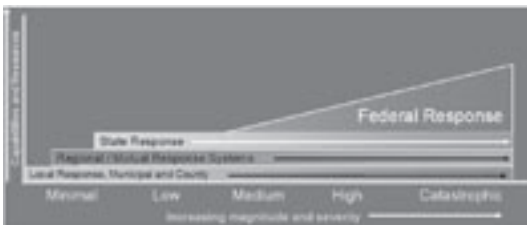


図2 連邦政府と地方との役割分担 (出典:FEMA)

2. 米国の危機管理システムの変遷²⁾

米国の現在の危機管理の体制・制度の基礎は1950年に制定された災害救助法 Disaster Relief Act、市民防災法 Civil Defense Actに始まる。2005年ハリケーン・カトリナにより市域の8割が水没するという大きな被害を受けたニューオーリンズは、1965年にもハリケーン・ベッチーにより大きな被害を受けており、ハリケーン・ベッチーの教訓を踏まえて創設されたのが全米洪水保険 National Flood Insurance Act (1968) である。この保険は、災害後の住宅再建を支援するだけでなく、土地利用規制制度・地域の防災計画策定と連動し、事前の防災力の強化も含めた制度となっていることに特徴がある。その後、1974年に災害救助法が大改正され、大規模災害時には、州政府の要請などに応じて、大統領が災害宣言を布告し、連邦政府が状況に応じて地方自治体の業務を代行し、被災者／自治体を直接支援する、という現在の災害対策の枠組みの原型が完成する。

さらに1988年には現在の米国における災害対応法であるスタフォード・アクト、the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Actが成立する。この法律は、日本では災害対策基本法が規定する緊急対応にかかわる枠組みと、災害救助法が規定する応急対応についての内容を含む。

災害が発生した場合の対応は、米国も日本と同様に、第一義的には基礎自治体（市、郡）が事態に対応することとなっている。連邦政府の支援は大統領による「災害宣言Declaration of Disaster」が行われて初めて実施される。災害の規模に応じて基礎自治体→州→連邦政府というように上部組織が自治体を支援するようになる考え方は日本と同じである（図2）。日本と米国の最大の違いは、連邦政府による支援が開始された場合、連邦政府の機関が、実際の災害対応業務を直接実施することにある。東日本大震災では自治体職員も被災し

ているなかで、市町村が中心となって、生活再建支援、復旧回復業務を実施したが、米国の場合、大規模災害時は、連邦政府が直接、被災者支援や復旧回復業務を実施することとなる。

また、連邦政府の災害対応の指揮調整は危機管理庁（Federal Emergency Management Agency、FEMA）が行うことになっており、すべての連邦政府の機関はFEMAの指揮下に入り、災害対応予算もFEMAが管理する。現在、日本においても緊急事態管理庁の設置に関する議論が行われているが、①自治体業務の直接支援、②予算の一元管理が可能かどうか、ということがFEMAのような実効性のある組織をつくる上で鍵となる。

米国では、1950年代の連邦政府の危機対応は現在の住宅・都市開発省（HUD）の前身にあたるthe Housing and Home Finance Administrationが担当していた。1961年にはthe Office of Emergency Managementが、そして1978年現在の災害対応組織であるFEMAが設立される。現在も米国の復旧・復興対策においてHUDが大きな役割を果たしているのはこういった経緯による。

発災後の対応に重点を置いた災害対策を進めてきた米国であるが、80年代後半～90年代前半に巨額の経済被害をとまなう大規模災害（Loma Prieta Earthquake（1989）、Hurricane Hugo（1989）、Hurricane Andrew（1992）、Northridge Earthquake（1994））が頻発し、応急対応、復旧・復興に巨

額の費用を要することが問題となった。そのため被害を出さないための対策（被害抑止）も重視されるようになる。特にクリントン政権下（1993-2001）で、被害抑止対策の重点化が推進され、1997年からProject Impactと呼ばれる自然災害による被害を抑止し、災害に強いコミュニティーをつくるプログラムが全米各地の自治体で実施される。さらに、2000年には防災対策法（Disaster Mitigation Act of 2000）が制定され、すべての地方政府に被害抑止計画を策定することを求め、策定していない場合、被災時にペナルティーとして復旧支援（The Hazard Mitigation Grant Program（HMGP））を全額受け取ることができないという規定が設けられた。

クリントン政権時代に被害抑止（mitigation）も含めた総合的な防災対策へと大きく舵を切った米国であるが、2001年米国・同時多発テロ後は、テロ対策が危機管理の中心課題となり、2002年国境警備から危機管理までを対応する巨大組織である国家安全保障省が創設される。FEMAは国家安全保障省の一部局となり、テロも含む人為災害にも取り組むこととなる。

連邦政府の対応計画も見直され、2004年には連邦政府の対応計画が「連邦政府災害対応計画Federal Response Plan」から「全米災害対応計画National Response Plan」（National Response Framework、2008）（図3）へと改訂される。連



図3 National Response FrameworkとNational Incident Management System

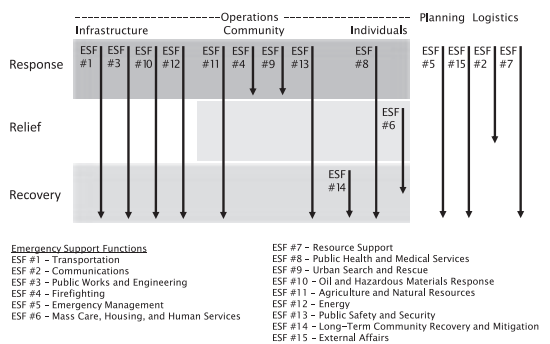


図4 連邦政府の災害対応業務

邦政府の対応計画の特徴として、災害発生時の連邦政府の役割が15の「緊急支援機能Emergency Support Functions, ESF」として明確に規定されることにある（図4）。さらに、全米での標準的な危機管理システムとなる「全米危機管理システムNational Incident Management System、NIMS」が導入される（図3）。NIMSの内容については次章で詳述することとする。

テロ対策重視の中、2005年ハリケーン・カトリーナが発生し、連邦政府の災害対応に批判が集まり、再び自然災害対策に関心が向けられるようになる。さらに、復興が大きな課題となり、Post-Katrina Emergency Management Reform Act（2006）では、連邦政府が全米復興戦略National Disaster Recovery Strategy（2011年National Disaster Recovery Frameworkとして公表）ならびに全米住宅再建戦略National Housing Recovery Strategy（2009年公表）を策定することが規定される。またフロリダ州では事前復興計画のガイドラインも作成されている（図5）。

被害抑止についても2007年にカリフォルニア州ではあらゆる災害を対象とした被害抑止計画（State of California Multi-Hazard Mitigation Plan、2007）が策定される。日本の危機管理は国レベルでは、自然災害、人為災害と異なった枠組みで行われているが、米国においては、あらゆる災害を

対象とし、被害抑止、被害軽減、災害対応、復旧・復興を含む総合的な災害対策の実質的な仕組みが完成されつつある。

3. 相互連携を可能にする危機対応システム³⁾

米国では2001年同時多発テロを契機として危機管理システムの見直しが行われた。その中で最も大きな変更は、全米危機対応システム（NIMS）の導入である。米国は同時多発テロの災害対応時の反省を踏まえて、ICS（Incident Management System）の考え方に基づく標準的な危機対応システムを全米に導入することで、全米の行政機関が容易に応援・連携を可能にしようとした。

ICSの特徴として、危機事象の規模にかかわらず同じシステムで対応するということがある。英語には危機を表す単語としてIncident, Emergency, Crisis, Disaster, Catastropheの5つが存在し、日本ではすべて「危機」であるが、英語では発生頻度と規模によって言葉を使い分ける（図6）。Incidentとは、交通事故や小規模火災のような最も頻繁に発生する事案であり、Emergencyはもう少し規模は大きい、交代無しに対応が完了する規模の危機である。こういった小規模な危機事案は、しばしば発生し、消防や警察といった危機対応を専門とする機関が日々対応を行う。しかし、Crisis、Disaster、Catastropheといった規模になると、対



図5 Pre-disaster Recovery Planning(State of Florida, Division of Emergency Management, 2008)

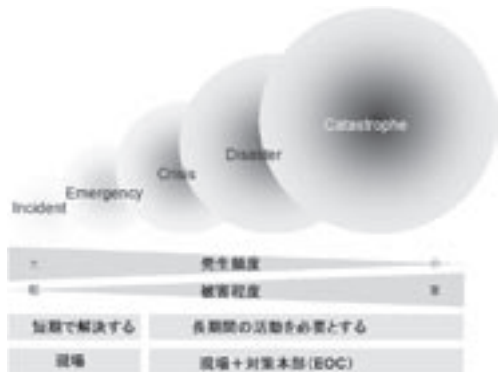


図6 危機のレベル（出典：林春男、牧紀男他、2008）

応は長期化し交代が必要となり、さらに警察・消防だけでなく行政組織全体での対応が行われる。またCatastropheでは、大統領による「災害宣言」が出され、連邦政府による対応が行われる。危機事案の規模にかかわらず、同じ仕組みで対応しようとするのがICSの考え方である。

日本では大規模災害になると災害対応に慣れていない一般部局の職員が指揮をとる場合が多いが、米国の場合、消防・警察の危機対応の専門家が抜擢され、市長・知事の補佐官として行政組織全体の指揮をする。危機の規模が大きくなり、一般の行政職員が対応に参画するようになっても、通常の危機対応で「使いこなされたやり方」を使うのがICSの特徴である。以下ICSがどのような経緯で生まれてきたのかを見ていくこととする。

ICSは1970年代にカリフォルニア州における森林火災の消火活動の中から生まれた危機対応システムである。森林火災の現場では、あまりにも多くの人の報告が一人の管理者に集中する、緊急時対処組織の構造が多様である、信頼できる災害情報が得られない、通信手段が不十分で互換性に欠ける、さまざまな機関の間で計画を連携させる構造がない、権限の境界がはっきりしていない、さまざまな機関の間で、使用している用語に違いがある、災害対応における目標が不明確で具体性に欠ける、といった問題が存在していた。こういっ

た問題を解決するための危機対応システムとしてICSは開発された。ICSとは、現場の経験に基づき開発された危機対応システムなのである。

1990年代になるとICSは大規模イベントなども含めたあらゆる危機対応に使われるようになる。カリフォルニア州ではオークランド火災（1991）の教訓を踏まえ、州全体でICS型の標準的な危機管理システム（Standardized Emergency Management System, SEMS）を使うことを条例化する。そして2001年の同時多発テロ以降、ICSが全米共通の危機対応システムとして利用されるようになる。また、国際的に見てもISO22320として危機対応に関する規定が定められているが、この規定も基本的にICSの考え方に基づくものとなっている。以下、具体的にICSとはどういった仕組みなのか見ていくこととする。

4. ICSの危機対応組織⁴⁾

ICSとは、危機対応の仕組みの標準化を図り、危機対応時に組織相互の連携を可能にする仕組みである。組織体制・組織の運用についてそれぞれ重要なポイントが存在するが、まずはICSが規定する危機対応組織のあり方から説明する。危機対応システムの標準型であるICSでは、危機対応組織には、指揮調整(Command)、事案処理(Operation)、情報作戦(Planning)、資源管理(Logistics)、庶務財務 (Finance and Administration) という5つの「機能」が必要であるとする (図7)。これは、危機対応には最低でも5人が必要ということではなく、危機対応においては、こういった5つことを実施する必要があると理解することが重要である。たとえば、自宅で火災が発生した場合、「消せ」と命令するのが指揮調整であり、消火器を準備するのが資源管理、実際に消火するのが事案処理、被害状況の写真を撮影・なぜ火災が発生したのかといった情報を取りまとめるのが情報処理、火災保険の請求を行う

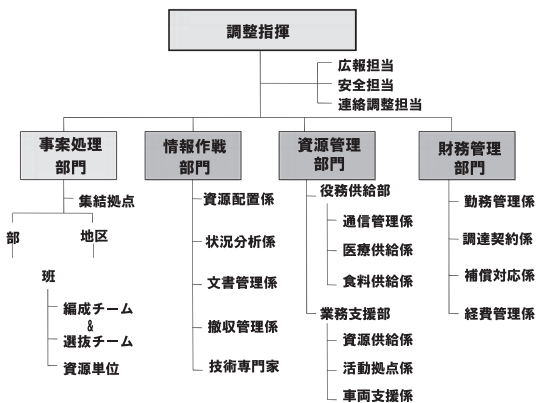


図7 ICSが規定する災害対応組織

ある危機対策本部（Emergency Operation Center, EOC）、各部局の本部（Department Operation Center, DOC）、危機対応現場（Incident Command Post, ICP）というように3層構造（図8）となっており、各レベルにおいて5つの機能が必要となる。現場レベルでは通常、一人で指揮調整・情報作成・資源管理・庶務財務の機能を果たす。また、各レベルの情報作戦部門は情報をとりまとめ上位レベルに報告する役割を果たす。

ICSに基づく危機対応組織を考える場合、①指揮調整を支援する参謀組織（情報作戦・資源管理・庶務財務）をどうするのか、②実際の危機対応業務にあたる事案処理の組織をどうするのかという2つの課題が存在する。

1つめの参謀機能については、実際に災害対応に従事する実働部隊に多くの人員をあて、全体調整を行う参謀部門、特に資源管理にあたる職員が少ないことが日本の危機対応組織の課題となっている。実際に危機対応を経験した組織では、対応時の反省を踏まえ参謀部門の強化を行う事例が数多く存在する。たとえば、2004年中越地震を経験した新潟県では、危機対応の経験を踏まえて災害後、大規模な危機対応組織の見直しを行った（図9）。

参謀部門については、見直し前は危機管理監を

トップとする連絡司令室（総務班、広報班、対策班の3班）という小規模な組織であったが、見直し後は、統括調整グループ、総務局、広報局、渉外局、情報連絡局という5つのグループから構成される統括調整部として再編され、機能の充実が図られた。また参謀部門として80名規模の要員を配置する計画とした。見直し後の参謀部門の機能をICSの観点から分析すると、指揮調整から派生した広報・渉外（リエゾン）、情報作戦として情報連絡局、さらには資源管理・庶務財務として総務局というようにICSが規定するすべての参謀機能を保有する組織体制となっていることが分かる。

事案処理については、通常時の組織体制をまたがって発生する災害時の新たな業務にどのように対処するのが課題となる。新潟県では危機対応の反省を踏まえ、被災者救援、食料物資、生活再建支援といった対応業務ごとの組織体制を構築し、部局の枠を越えた危機対応組織を構築するようになっている。

日本でも、実際の危機対応時の組織体制を見るとICSが規定する5つの機能を設けて対応を行っており、危機対応を経験した組織においてはICS型の危機対応組織を構築している。その一方で、

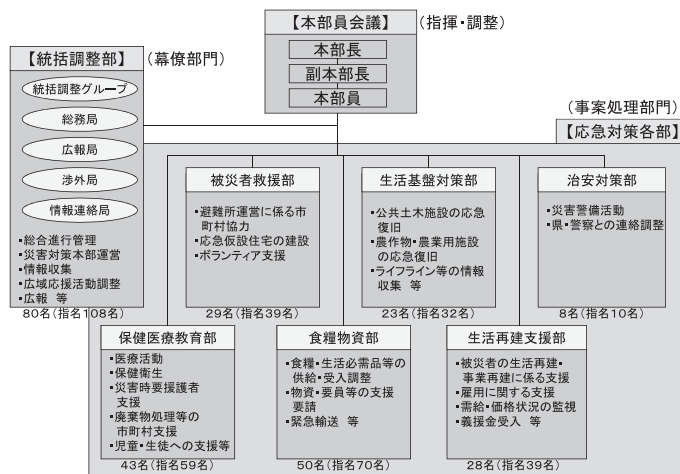


図9 中越地震（2004）の教訓を踏まえて見直された新潟県の危機対応組織

日本では災害対策基本法などで定められた危機対応の仕組みも存在する。図10は日本の現状を踏まえて検討した日本型の危機対応組織である。図中の指揮者は自治体の首長、実行責任者・渉外責任者は副市長もしくは筆頭部長、幕僚長は危機管理監・総務部長、実行隊長は各部局長の長、また対策本部に詰める実行部隊代表は各部局のトップもしくはナンバー2が就くことを想定している。

5. ICSの組織運用⁵⁾

ICSには危機対応に必要な5つの機能に加えて、組織運営のあり方についてもさまざまな特徴的な規定を定めている。第1の特徴は一元的な指揮命令系統（Unity of command）である。これは、自分が指揮を受ける人は一人だけ、という原則であり、別の指揮官から、また階層を飛び越えて、さらに上の者から命令を受けることが無いという仕組みである。

第2の特徴は、直接指揮人数の制限（Span of Control）である。これは、指揮者が直接指揮する人数を制限するという考え方であり、1人のリーダーは5±2人だけを指揮する。こういった組織運用が行われるのは、危機対応といった混乱した現場で指揮命令系統が混乱しないためである。

第3の特徴は責任担当期間（Operational Period）という考え方である。これは、一人の指揮者（Incident Commander）が責任担当時間8～12時間

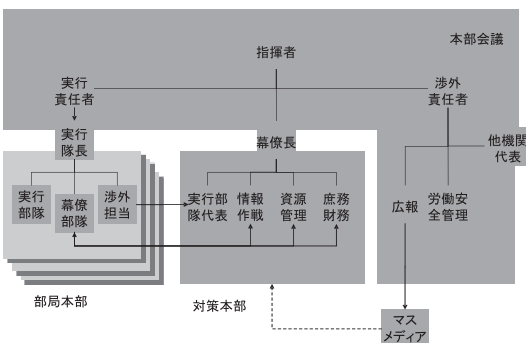


図10 日本型危機対応組織(出典:林春男、牧紀男他、2008)

を担当し、指揮者も含めて危機対応要員全体が交代するという考え方である。日本の危機対応においては、要員の交代システムが存在しないため、72時間以上にわたる連続勤務が危機対応において常態化している。危機対応を属人的なものにせず、標準的な仕組みとして確立し、組織内、さらには応援職員も含めた組織外も含めて、交代ができるようにする必要がある。

責任担当時間という考え方にはもう一つ重要なポイントがある。責任担当時間ごとに対応目標を定め、時間ごとに目標が達成できたのかどうかを検証するという、目標管理型の災害対応を行うことである。日本の場合、災害対策本部会議の間を一つの責任担当時間と定めることができる。責任担当時間という考え方を導入し、災害対策本部会議では、前の会議で設定した目標が達成されたのかを検証・次の会議までの目標を設定し、危機対応に望む、というプロセスで、目標管理型の危機対応を行う必要がある。

第4、5の特徴である、日誌の義務化（Unit Log）、業務計画策定（Consolidated Incident Action Plan）は、チームの交代、目標管理型の対応を可能にする仕組みである。交代を可能にするため、各自日誌を作成するとともに、目標管理のために



図11 The Planning “P”

各責任担当期間で何を実施するのかを規定した業務計画（Incident Action Plan, IAP）を作成する。

図11はThe Planning “P”と呼ばれる。これは、業務計画を作成し、対応を行い、検証するという危機対応のサイクルを示したものである。危機事案発生直後の初動期の対応目標は、命を守る（Life）、事態を鎮圧する（Incident）、財産を守る（Property）を目標にした活動が行われ、この3つの目標を指してLIPと呼ばれる。初動期以降は、業務計画（IAP）に基づき業務計画で設定した目標達成を目指した活動が行われる。活動期間中は、同一期間に活動しているすべての対応要員の間で状況認識の統一（Common Operational Picture, COP）が行われるように情報処理される。

ICSのような標準的な危機管理システムを導入することの最大の利点は、同じ組織・仕組みで危機対応を実施しているため相互応援が容易になるということである。2013年にニューヨークを襲ったハリケーン・サンディーの危機対応では、サンフランシスコ市のチームが、ニュージャージー州の自治体で、ある責任担当時間を担当するということが行われた。これはNIMSの導入により可能になったことである。

日本の場合、技術系の職員は同様の事務体系で仕事を行っているため、危機対応時においても相互に応援可能であるが、一般職員は仕事の進め方が異なるため即戦力とはなりにくい実状がある。東日本大震災では、被災自治体に対する行政職員の応援が行われたが、主たる業務項目の第一位は避難所支援であった。今後、危機対応業務の標準化を進めることで、自治体職員にしかできない業務についての自治体相互応援が実施できるようにしていく必要がある。

6. リジリエントな社会を構築するために

リジリエントという言葉が現在、危機管理・防災を考える際のキーワードとなっている。この単

語は、通常、弾力性や回復力と訳される。「しなやかさ」という訳が最も適切であると考えが、その意味は、危機に見舞われても、それほど影響を受けない・影響を受けても迅速に回復することができる、というものである。図12がリジリエンスを説明する際に利用される図であり、危機に見舞われた際の社会や組織に対する影響を示している。危機に見舞われると組織や社会の機能は、低下し、順次回復していくため、危機による影響は、機能低下から100%に回復するまでの三角形の面積と考えられる。危機に際しても機能が低下しないようにする「抵抗力」（第1章の防災の考え方では被害抑止力）とともに、迅速に回復できるように「回復力」（防災の考え方では被害軽減力）の両方を高めるとするのがリジリエンスを高めるということである。

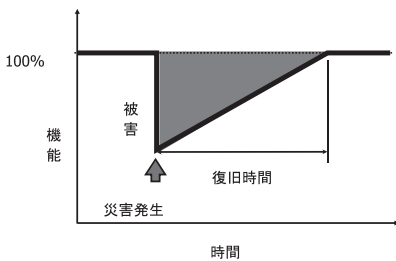
2011年3月11日に発生した東日本大震災の影響は東北地方のみならず、首都圏、さらには世界にまで波及した。首都圏においては地震当日の帰宅困難者の発生、さらには計画停電に伴う社会・経済活動の停滞といった影響が発生し、工業部品の出荷停止は世界の工業製品の生産活動に影響を与えた。リジリエントであるためには、社会・組織が目標とする活動を停止させないことが重要である。工業製品を製造している企業の場合は、製品の製造を継続させ、さらに納期までにその製品を顧客に対して納入することであり、金融企業の場合は、資金仲介機能・決済機能という金融の2大機能を停止させないことにある。

そうはいつでも東日本大震災のような大規模災害の場合は一時的に業務が停止してしまうことは避けられず、停止した場合にはどれだけ迅速にその機能を回復させるのが重要になり、リジリエンスという概念が注目されることとなった。

リジリエンスは米国においても危機管理・防災対策におけるキーワードとなっている。そのため、災害からの回復に着目したさまざまな検討が行わ

れている。1906年サンフランシスコ地震・1989年ロマ・プリエタ地震による被災経験を持つサンフランシスコは、以前から地震防災に熱心に取り組んできた。しかし、これまでの防災対策の主眼は、建物・ライフラインの耐震化という抵抗力を上げる（被害抑止）を中心とした取り組みであった。ニューオリンズでハリケーン・カトリーナ後の復興がスムーズに進まないことから、災害後、どのように復旧・復興していくのか、についても考えておく必要があることが認識され、サンフランシスコのリジリエンスについての検討が行われるようになった。サンフランシスコでは、日本と同様、これまでも被害抑止対策が継続的に行われてきていることから、これまで実施してきた防災対策と復興計画をいかにして組み合わせるのか鍵となった。

サンフランシスコを拠点とするシンクタンクのSPURはこういった動きと帯同し、サンフランシスコのレジリエンスに関するというレポート（図13）を作成した。基本的な考え方は、これまでサンフランシスコで実施されてきた被害抑止対策を災害復興という観点から評価を行ったものである。この分析では都市機能の復旧・復興目標時間と現状での復旧・復興に必要な時間をマトリックスで示している（図14）。たとえば病院の場合、目標復旧・復興時間は「災害発生時も利用可能」という目標に対し、現状では復旧・復興に3年必要となるという結果になっている。学校については30日の目標に対して4ヶ月、住宅については4ヶ月に対して3年以上という結果となっている。サンフランシスコ同様、日本も被害抑止を中心とした防災対策を実施してきており、如何に復興対策と組



MCEER's Resilience Framework

図12 危機による影響



図13 リジリエント・サンフランシスコ

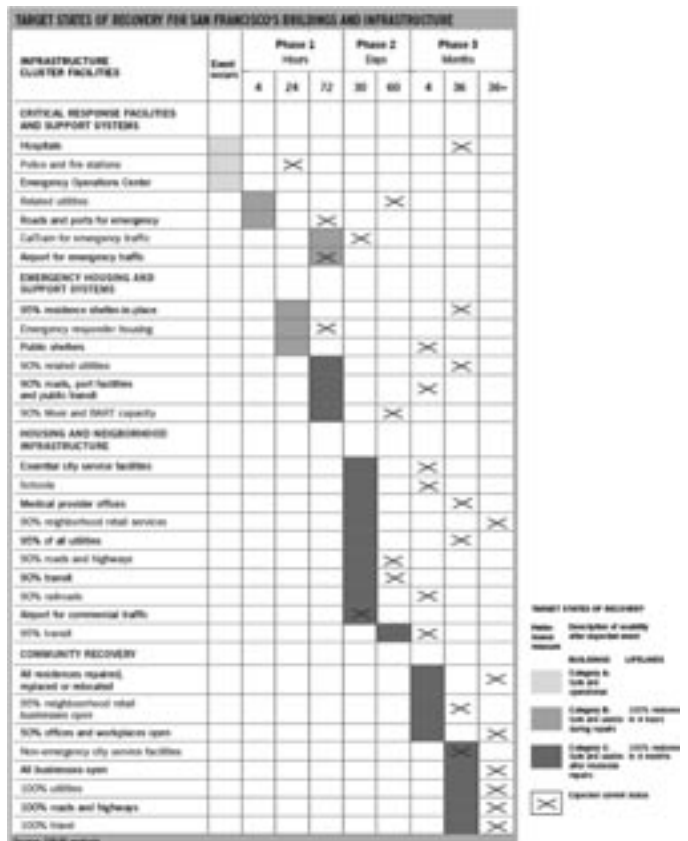


図13 復旧目標時間と現状のギャップ（出典：SPUR, 2009）

み合わせるのかは重要な課題である。日本でも、いつまでに復旧・復興するのか、という政策的判断（復興計画）と実際に復旧・復興可能な時期のギャップを比較し、ギャップを埋めるような対策を防災対策として実施するような、試みを実施することが求められる。

レジリエンスを高めるためには日本がこれまで重点的に取り組んできた抵抗力を高める対策に加えて、回復力を高める対策に取り組んでいくことが重要である。そのためには、発生してしまった事態を、迅速に沈静化させ、さらに受けた影響から回復していくため、発生した危機に対して上手く対応できるようにする必要がある。また、東日本大震災を越える規模の被害が予想される首都直下地震、南海トラフの巨大地震といった広域・大規模災害の発生リスクも高まっており、危機対応における相互応援の重要性も高まっている。米国における取組は今後の日本の危機対応能力、ひいては日本のレジリエンスを高める上で有用であると考えられる。本稿がそのための一助となればと考える。

注

- 1) 国際交流基金日米センター、ハリケーン・カトリナ災害復興協力のための日米対話プロジェクト報告書、国際交流基金日米センター、2007
- 2) 本章の内容は、牧紀男、災害対策基本法の総合性、

計画性と巨大災害への対処—21世紀前半の巨大時代を踏まえた災害対策のあり方—、地域安全学会論文集、No.12, pp.71-80, 2010に加筆修正を行ったものである。

- 3) 本章の内容は、牧紀男、危機対応の基本的な考え方、pp.34-35、公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会、災害対策全書 (2) 応急対応、ぎょうせい、2011に加筆、修正を行ったものである。
- 4) 本章の内容は、牧紀男、危機対応の組織、pp.36-39、公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会、災害対策全書 (2) 応急対応、ぎょうせい、2011に加筆、修正を行ったものである。
- 5) 牧紀男、危機対応の基本的な考え方、pp.34-35、公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会、災害対策全書 (2) 応急対応、ぎょうせい、2011に加筆、修正を行ったものである。

参考文献

- 林春男、牧紀男、田村圭子、井ノ口宗成、組織の危機管理入門—リスクにどう立ち向えばいいのか（京大人気講義シリーズ）、丸善、2008
- 公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構 災害対策全書編集企画委員会、災害対策全書、ぎょうせい、2011
- FEMA, Incident Action Planning Guide, FEMA, 2012
- SPUR, the Resilient City: Defining What San Francisco Needs from its Seismic Mitigation Policies, SPUR Report, 2009

(まき・のりお 京都大学教授)

特集：大規模災害と社会保障Ⅱ

タイ大洪水と社会保障

河森 正人

■ 要約

2011年にタイを襲った大洪水では、河川勾配が緩いという地理的な特徴から、洪水被害が5カ月ちかく続いた。政府は「水害・風害・泥流対策指令委員会」を設置し、災害に対する段階的な対応策である「2P2R (Preparation, Response, Recovery, Prevention)」戦略にしたがって、国民の生活全般にかかわるさまざまな対策を講じた。また、農民や零細自営業者（インフォーマル・セクター）、そして民間事業所従業員に対する医療保障では、指定医療機関以外での診療に対する保険適用、移動診療ユニットの立ち上げ、被災地における入院患者の移転、救急搬送などが課題となった。民間事業所従業員に対する失業給付や高齢給付などといった所得保障では、保険料の減免や給付申請手続きの延長・簡素化が課題となった。

■ キーワード

タイ、2011年大洪水、社会保障、医療保障、所得保障

I 概況

2011年7月下旬から2012年1月中旬にかけてタイを襲った大洪水では、65県684郡、4,920行政区、4万3,636カ村、408万6,138世帯が被害を受けた (Policy and Planning Bureau 2012 : i)。被害はおよそ1,200万人におよび、うち538万8,204人が避難を余儀なくされ、815人が死亡した。雇用面では65万人が失業などの影響を受けた。被害額は1兆4,250万バーツ（約3.5兆円）で2011年度予算の7倍に及んだ。世界銀行によれば、東アジアは、世界の自然災害の70%、自然災害の死者の82%、災害の被害を受ける人口の84%を占めている。こうしたなかであって、同じく世界銀行によれば、タイ大洪水の経済的被害は、2011年の東日本大震災、1995年の阪神淡路大震災、2005年のハリケー

ン・カトリーナに続く史上4番目の規模となった (Phaiboon 2012 : 7)。

今回の大洪水については、熱帯台風にとまなう大雨による降水量の増加、北タイのプミポン・ダム の放水量の増加、そしてシヤム湾岸における高潮による水位の上昇などの複数の要因が重なったことにより規模が拡大したとされている。地理的条件と洪水被害の関係についてみると、急勾配の河川を持つ日本で発生する洪水の場合は比較的短期間のうちに被害が発生するのに対して、緩やかな河川勾配を特徴とするタイの場合は、洪水が到達するまでに時間があるものの、一度到達すると冠水した状態が比較的長期間続くことが特徴である。

国家統計局、保健システム研究所、ユニセフ、WHOなどが61県の3万6,910世帯をサンプルに行った共同調査によると、73.7%の世帯で25～27日間冠水状態が続き、水位が87～88センチメートル

に達した。このように水位が高まったが、水泳ができない者が全体の51.1%に及んだ。57.1%の世帯が、葉の購入などの洪水に備えた資金準備を事前に行っており、支出額は洪水前で5,904パーツ、洪水期間中で8,419パーツであった。18%の世帯で家族の成員が知人宅や避難所などに避難し、平均の避難日数は39日であった。他方、82%は家が心配、避難するところがない、高齢者や子供がいるなどの理由で家にとどまった。8.1%が病気やけがをし、15.3%が病院にかかっている。救急時の対応方法についての知識をみると、救急車の呼び方を知っている者が55.0%、緊急コールセンターの番号（1669）を知っている者が47.3%、船やヘリコプターによる搬送が可能であることを知っている者はほとんどいなかった（Phaiboon 2012：12-14）。

政府による対応については、8月に「水害・風害・泥流対策指令委員会」が設置され、内務省を中心としながら食料やライフライン（水、電力、交通、避難所など）の確保が目指された。また、社会保障面についてみると、農民や零細自営業者（インフォーマル・セクター）むけの医療保障については国民健康保障事務局が、そして民間事業所従業員むけの医療保障では社会保障基金が、指定医療機関以外での診療に対する保険適用などをはじめとするさまざまな対策を講じた。所得保障については、民間事業所従業員に対する失業給付や老齢給付などのサービスがあるが、保険料率の減免や給付申請手続きの延長・簡素化が課題となった。以下、政府の対応について詳しくみていこう。

II ライフラインなどについての対応

1. 組織体制および準備期の対応

タイの災害対策にかかわる基本的な法律は「2007年災害防止・救援法」である。政府は8月25日、同法にもとづいて「水害・風害・泥流対策

指令委員会」を設置した（首相府令137/2554号）。当時の副首相兼内相が委員長、内務次官が副委員長、内務省災害防止・救援局長が事務局長となった。さらに同委員会のもとに、内務次官を指揮官とする「水害・風害・泥流対策指令センター」を設置し、実際の指揮を行った（Policy and Planning Bureau 2012：6）。

表1 被災者に対する支援項目と担当機関

支援項目	担当機関
総合的な対策の策定および指揮	首相府、内務省
避難（移動）	内務省、自治体、陸軍ほか
食料配布	内務省、自治体
水・電力の確保	内務省、首都圏および地方水道公社、首都圏および地方電力公社
避難所の設置	内務省、社会開発・人間の安全保障省
住宅再建のための資金援助	内務省、財務省
医療保障	国民健康保障事務局および社会保障基金（ファイナンス）、各医療機関（サービス供給）
所得保障	社会保障基金

出典：筆者作成。

タイ政府は水害発生以前から、災害に対する段階的な対応策として「2P2R（Preparation, Response, Recovery, Prevention）」戦略を準備していた。準備（Preparation）段階としては、「2007年災害防止・救援法」の第11条にもとづいて「国家災害防止・救援計画（2010-2014）」を策定し、各県・自治体ごとに、危険箇所の特典、災害警報の伝達方法、災害通報システム、避難所の設置方法などについて整備を行っていた（Policy and Planning Bureau 2012：7）。また、北タイからの大量の水がチャオプラヤー川沿いに南下し始めると、財務省の規定にしたがって、各県知事の判断で使用できる5,000万パーツの準備金が配分された。さらに、内務省傘下の電力公社が避難所への配電計画を、また同じく内務省傘下の水道公社が生活用水の配給計画を策定した。また、2004年ス

マトラ沖大地震の後に内務省災害防止・救援局のもとで整備されてきた「民間防災ボランティア (O. Po. Pho. Ro.)」や「国土保全ボランティア (O. So.)」のネットワークをいかに活用するかについても検討がなされた (Policy and Planning Bureau 2012 : 8)。

2. 対応期の体制

次に対応期 (Response)、すなわち水害発生後の段階であるが、まず内務省災害防止・救援局が危険地域を確定し、それにもとづいて各県知事が避難勧告を出した。さらに「被災者救援調整センター」が設置され、村ごとの被災状況の調査と必要な支援の確定を行った。防排水の作業、支援物資の配給、住民の避難については、1万4,288人の「国土保全ボランティア (O. So.)」が動員された (Policy and Planning Bureau 2012 : 10-11)。避難所については、10月8日以降、27県に2,762カ所が設置され、23万8,556人が収容された。内務省災害防止・救援局は避難所の設置・運営をシステムティックに進行させるために「避難所運営ハンドブック」を作成し、ウェブサイト上で公開した。避難所まで移動できない者については、生活必需品の配給場所を設置した (Policy and Planning Bureau 2012 : 14-15)。

避難所での生活が長期化すれば、当然のことながら住民の収入にも影響が及んでくる。そこで政府は、内務省と社会開発・人間の安全保障省に対し、避難所において食料供給、医療、心理的ケアに加えて、職業訓練などのワンストップ・サービスを提供するための計画を立案するよう指示した。職業訓練については、管轄の労働省および教育省がサービスを提供した。具体的には、保育、高齢者・障害者介護などの職業訓練が実施され、避難所内はもとより、避難所外での雇用の機会約3万件が供給された。

興味深いのは、被災しなかった県と被災した県

をペアにして支援をするという手法である。具体的には、被災しなかった14県 (チュンボン、チョンブリー、サムットプラカーン、ラーチャブリー、ペップリー、ウドンターニー、ナコンパトム、サムットサーコーン、コンケン、ラヨン、カーンチャナブリー、サムットソクラーム、ナコンラーチャシーマー、チャンタブリー) が、被災した県10県 (ナコンサワン、アユタヤー、ノンタブリー、パトゥムターニー、ロップブリー、アーントーン、シンブリー、チャイナート、ウタイターニー、チャチュンサオ) に対し、生活必需品や医薬品の提供、寄付金の募集を行った。さらに、被災しなかった18県が、バンコクの18区の被災者に対して食料支援を行うといった試みがなされた (Policy and Planning Bureau 2012 : 15,17)。

3. 復興期の体制

次に、水が退いたあとの復興期 (Recovery) の体制についてであるが、政府はまず洪水被害調査委員会を設置し、被災者の把握に努めた。被害が甚大であった10県、すなわちなコンサワン、シンブリー、ロップブリー、アーントーン、アユタヤー、パトゥムターニー、ナコンナーヨック、チャチュンサオ、チョンブリー、サムットサーコーンでの被災者は177万156人にのぼった。また、10県で設けられた94カ所の避難所に避難した被災者は7万4,754人で、他方避難できなかった被災者は169万5,402人であった (Policy and Planning Bureau 2012 : 22)。

洪水被害が甚大であった地域には農業県が多かったが、政府は農民に対する支援を急いだ。まず、「1965年土地税法」の第23条にしたがって、土地税を減免する措置をとった。具体的には、耕作面積の3分の2以上を消失してしまった者については非課税に、3分の1以上3分の2まで消失した者については被災した面積に応じて税額を軽減することとなった。また、土地証書が消失してしまった者について、土地局はこれを無料で再発行した。その際、土地の測量をあらためて実施する必要が生

じた場合も無料でこれを実施した。こうした措置によって、金融機関から融資を受ける際の担保として利用することが可能となった。これに関連して、土地評価委員会は、2011年12月に期限を迎える2008-2011年土地評価基準の適用を6カ月延長することを決めた。また、被災した農民が当座の現金を手に入れるのを容易にするために、「1962年質屋法」第17条により、公益および民間590カ所の質屋の金利を引き下げるとともに、同法第25条にしたがって返済期間の延長を認めることを決めた（Policy and Planning Bureau 2012：22-23）。

また、政府は11月15日の閣議で、被災した世帯について1世帯あたり5,000バーツの特別補償金を支給することを決めた。申請にあたっては、住民票や証拠写真の提出が求められた。バンコクでは、108万9,242世帯に対して総額54億4,621万バーツが支払われた。地方では、125万5,527万世帯に対して62億7,764万バーツが支払われた（Policy and Planning Bureau 2012：26）。この特別補償金については、周知が徹底しておらず、被災したにもかかわらず申請しなかった者もあったようである。また、被災地域に指定されたことによって、ほとんど被害を受けなかったにもかかわらず、補償金が支払われたケースもあったようである。

家屋の被害についても補償がなされた。その根拠となったのが、「2006年被災者救援準備金に関する大蔵省令」である。それにしたがって、全壊の場合（家屋が80～100%の被害を受け、補修による居住が不可能な場合）は3万バーツを超えない額が、また、一部損壊の場合（家屋が40～80%の被害を受け、補修による居住が可能な場合）は2万バーツを超えない額が補償された（『プラチャーチャート・トゥラキット紙』2011年12月1日付け）。これら以外に、一部の地域では60歳以上の高齢者に1,500バーツの見舞金を支給するところもあったようである。

さらに被災者支援のための予算として、26県に

対してそれぞれ5,000万バーツを、また、内務省、教育省、保健省、国防省、工業省、社会開発・人間の安全保障省、資源環境省、農業省、科学技術省、法務省、商業省、国家警察に対してそれぞれ1億バーツを、文化省、国家仏教事務局に対してそれぞれ5,000万バーツを配分した。さらに、インフラ整備をはじめとする9,151件の復興プロジェクトが生まれ、総額4,541億バーツが計上された（Policy and Planning Bureau 2012：26-27）。

Ⅲ 医療および所得保障分野における対応

1. 農民、インフォーマル・セクターむけ医療保障

(1) 30バーツ医療制度

タイでは、既存の公務員・国営企業労働者医療保障に加え、2002年に全民間事業所が社会保障基金に強制加入となったことで、職域部門で皆保険が実現し、加えて2002年に30バーツ医療制度が導入されたことにより地域保険が確立し、ここに国民皆保険が実現した。

30バーツ医療制度は、国民健康保障事務局（NHSO）が管轄する地域保険であり、税方式・総枠予算制を採用している。対象人口は総人口6,800万人の約7割であり、主に農民、零細自営業者（インフォーマル・セクター）など給与所得者以外の者が対象となる。2013年時点での30バーツ医療制度における1人当たりの予算額（人頭割予算, capitation）は2,755.6バーツである。この制度では、1回30バーツの手数料で、疾病の診断・治療（心臓病などの高額治療や伝統治療営業法に定める伝統医療を含む）、出産（2回以内）、入院患者向けの食費および室料、歯科治療、国家基本薬剤リストに沿った薬剤、医療機関間のリファーラル（送致）などのサービスがカバーされることになっている。

この制度の下では、郡レベルのコミュニティ病院の下に行政区（タムボン）・レベルの単数・複

数の保健所（PCU）がぶら下がる格好になっている。保健所には看護師、助産婦、事務職員が常駐して保健・公衆衛生サービス、初歩的な治療や薬の処方を行う。保健所での処置が困難で、医師による医療行為が必要な場合に保健所からリファー（送致）されるのがコミュニティ病院である。いずれも国立の医療機関である。登録人口分の人頭割予算がコミュニティ病院（CUP）から保健所へ配分されるが、これを梃子にしながらコミュニティ病院と保健所の関係性を固定化するとともに、コミュニティ病院常駐の家庭医・総合医による持続的かつきめの細かい診療を確保することが目指されている（河森 2009：138-139）。

（2）洪水発生後の対応

まず、洪水発生後の外来患者に対する措置についてみておこう。30パーツ医療制度では、被保険者ごとに保険適用となる医療機関（保健所やコミュニティ病院）があらかじめ定められているが、指定医療機関以外で治療を受けても保険適用が可能となる措置をとった。発生した医療費については、別途国民健康保障事務局が補填することとなった。また、外来診療については移動診療ユニットが53県で組織され、130万人が治療を受けた。一方、入院患者についてみると、30パーツ医療制度傘下の医療機関のあいだでの患者の移転、すなわち被災した地域の病院に入院している患者を被災していない地域の病院に移転させる措置がとられた。たとえば、バンコクの医療機関に入院中の患者を、チョンブリー、ラヨン、トラート、チャンタブリーなど被災していない東部の医療機関に送致する措置がとられた（Phaiboon 2012：24）。また、国民健康保障事務局は民間病院協会と協定を結び、10月12日以降、洪水被害に遭った30パーツ医療制度傘下の医療機関の患者を同協会傘下の57医療機関の空きベッドに移動させる措置をとった。

次に、救急搬送についてみると、国民健康保

障委員会は、「非常時中央準備基金（kongthun samrong klang korani het chukchoen reng duan）」を設置した¹⁾。これは、洪水被害地域で発生した患者を、車両、船、ヘリコプターなどを使用してもっとも迅速かつ効率的に搬送することを目的としていた。具体的には、緊急搬送が必要となる場合にヘリコプターの利用が認められ、飛行時間と経路によって、1回あたり6万バーツを超えない範囲で保険適用による支払いが可能となった。また、船による場合は、3万5000バーツを超えない範囲で保険適用による支払いがなされた。自動車を利用した搬送については、50キロメートルを超えない範囲については、500バーツを上限に支払われた。50キロメートルを超える場合は1キロメートルあたり4バーツが加算されることになった（NHSO 2011：3）。

タイでは郡の下に位置する行政区（タムボン）のレベルの医療機関として保健所が存在するが、洪水により使用不能になるケースが発生した。こうした状況に対する取り組み事例として、簡易診療所の設置がある。たとえば、中部タイのシンブリー県では、19カ所の保健所が洪水被害のために使用不能となった。そこで、診察、薬の処方、簡単な傷の手当て、健康相談、精神的ケアなどのワンストップ・サービスを実施する簡易診療所（suksala samret rup）が10カ所あまり設置された。この簡易診療所は、洪水後も母子健康診断などで活用されている。

医薬品の供給については、製薬公社、保健省との間で、これを調整するための情報センターを設置した。また、自治体やタムボン健康基金²⁾と調整しながら、医療機関まで移動できない被災者宅に直接薬剤を届けるというサービスも実施した。

表2 国民健康保障事務局 (NHSO) の対応策 (2011年9月26日国民健康保障委員会決定)

予算関係	
1.	30パーツ医療制度内および制度外の医療機関に対し、洪水時において無料で医療サービスを提供するよう要請する。発生した医療費については、別途NHSOが補填する。
2.	タムボン健康基金に対し、管理している基金予算を緊急に使用できるようにすること、自宅療養中の患者の通院を支援すること、洪水が退いたあとの原状復帰を支援することなどを要請する。
3.	甚大な洪水被害を受けた医療機関に対し、損失補てん予算の計上を認める。
4.	各基金の残余分の予算を合算して新たな基金を設置し、被災した住民、医療機関の支援に充てる。
5.	移動診療ユニットを設置するための予算手当てをすること。
データ情報関係	
1.	製薬公社、保健省との間で、薬剤や医療機器の調達を調整するための情報センターを設置。
2.	政府防災センターとの情報交換を密にする。災害時の保健医療、リファアについて保健省と調整する。

出典：NHSO (2011: 4)。

(3) 復興期の対応

保健省は、洪水後の45日間を対象とした活動プログラムを策定した。具体的には、伝染病の予防、食品や水の安全をふくむ衛生状態の維持、生鮮市場の清掃、水道設備の改善、住民の精神的ケア、復旧作業へのボランティアの参加などである (Phai boon 2012 : 25)。とりわけタムボン健康基金が洪水後のプログラムにおいても重要な役割を果たした。すなわち、洪水後における衛生状態の維持、清潔な水の供給や感染症の防止などといった分野においてタムボン健康基金の予算が使用された。

2. 民間事業所従業員むけ医療および所得保障における対応

(1) 社会保障基金

1985年のプラザ合意(円高ドル安への為替調整)を契機とするタイへの直接投資増加、企業業績の好調、政府の税収増などの要因を背景に、1990年に「社会保障法」が成立した。これにより、労

働災害などに限定されていた社会保障給付が、傷病、出産、障害、死亡にまで拡大されることになった。その適用範囲であるが、当初は従業員20人以上の事業所であったが、その後1993年に10人以上、2002年に1人以上の事業所に拡大された。したがって、全民間事業所が強制加入となっている。給付内容については、1998年に老齢給付(年金)、児童手当が、また2004年に失業手当が付加された。なお、「社会保障法」の第33条が適用される、現役労働者を対象とするもの(強制加入)と、同第39条が適用される、退職者を対象とするもの(任意加入)の2つがある³⁾。

まず第33条による給付であるが、労働災害、傷病、出産、障害、死亡、児童手当、老齢給付、失業給付が保障される⁴⁾。満55歳に達し、かつ保険料の納付期間が合計180カ月以上となった場合に老齢給付(年金)を受給する権利が発生する。給付率については、退職前60カ月の平均給与の20%であるが、算定にあたっては月額給与1万5,000バーツを上限とする。なお、本人が保険料を180カ月以上納付した場合、給付率は12カ月につき1.5%加算される。保険料の納付が12カ月以上180カ月未満の場合は本人と雇用主の保険料相当額が一時金として支払われる。12カ月未満の場合は本人の保険料相当額のみが一時金として支払われる (Wiphan 2012 : 70)。

第33条による給付に加えて、第39条による給付もある。これは退職後も社会保障基金への加入を希望する者を対象とする。その場合、すでに12カ月以上にわたって保険料を納付している必要があり、退職後6カ月以内に申請しなければならない。保険料は月額432バーツで、労働災害、傷病、出産、障害、死亡給付、および老齢給付を受けることができる (Wiphan 2012 : 71)。

(2) 保険料についての措置

社会保障委員会は、洪水が発生して約4カ月後

の11月29日、雇用主に対する保険料の減免と納付期日の延長、および社会保障法第33条対象者（被用者）に対する保険料の減免と納付期日の延長を決定した。それによって、1月1日から6月30日までの期間について保険料率をそれぞれ従前の5%から3%に減免、7月1日から12月31日までの期間について保険料率をそれぞれ従前の5%から4%に減免することになった。これにより老齢給付（年金）などの給付条件の変更は発生しないものとされた。他方、政府が負担する保険料は2.75%で据え置かれた。この措置によって、雇用主、被用者の保険料負担が、それぞれ年間総額167億バーツ、1人あたりに換算して年額1,700バーツ軽減されることになった。第39条による給付については、すでに述べたように、退職後6カ月以内に加入申請しなければならないが、被災により申請が困難な場合は、特例として期限を洪水からの復旧後30日以内とすることになった。ただし、保険料の減免はなされないこととなった（Social Security Office 2011：5）。

（3）医療給付についての措置

社会保障基金では、保険適用となる医療機関が被保険者ごとにあらかじめ指定されており、それ以外の医療機関でサービスを受けた場合は自己負担となるが、洪水時に発生した急病ないし事故に際しては、もっとも近い医療機関で治療を受けることが可能となった。急病ないし事故発生後ただちにもともの指定病院に連絡できていれば、サービスを受けた医療機関での支払いが免除された。また、サービスを受けた医療機関で支払いをした場合でも、後日領収書を提出すれば代金が還付されることとなった。さらに、人工透析を必要とする患者が指定された医療機関で透析を受けられない場合は、社会保障基金がほかの医療機関を紹介することとなった。この場合も保険適用となる（Social Security Office 2011：6,14）。

こうした医療機関内でのサービス以外に、アウトリーチの活動も実施された。社会保障基金スキームに参加している医療機関が、被災地に医療チームを派遣してサービスを提供したし、生活必需品、医薬品などの配給も実施された。

（4）そのほかの措置

諸給付の申請にかかわる条件についても一時的に緩和されることになった。被災地域に立地する事業所で雇用されている者が9月30日から11月30日の間に失業した場合には、失業の届出期間を延長することとなった。通常、失業した者は、失業給付申請に際して、30日以内に労働省雇用斡旋事務所に登録しなければならないが、これを60日以内に延長することとなった。また、通常、届出に際しては本人が直接事務所に出向く必要があったが、特例として電話による届出が認められた。また、失業給付以外の申請届出期限は、通常、給付事由発生後1年以内だが、申請届出期限が9月30日から11月30日の間に到来した場合は、洪水からの復旧後30日以内へと延長することができることが可能となった（Social Security Office 2011：6）。

さらに社会保障基金は、第33条、第39条および第40条に定められた被雇用者に対し、被災した住宅の再建のために50,000バーツを超えない額を融資することを決めた。返済期間は2年、2.5%の固定金利で、クルンタイ銀行、政府貯蓄銀行、イスラム銀行を通じて融資された。雇用主が被災した事業所を再建する場合についても、100万バーツを超えない範囲で融資を受けることが可能となった。返済期間は3年、3%の固定金利で、同じく上記3銀行を通じて融資された（Social Security Office 2011：7）。

表3 社会保障基金スキームにおける被災者支援

支援項目	支援内容
1. 保険料の減免および納付期日の延長 (社会保障法第33条対象者)	社会保障委員会、2011年11月29日決定。
2. 保険加入申請期日の延長 (社会保障法第39条対象者)	洪水被害からの復旧後30日以内へと申請期限を延長。
3. 医療機関外での医療サービスの提供	社会保障基金スキームに参加している医療機関が、被災地に医療チームを派遣してサービスを提供。
4. 指定医療機関以外での受診に対する保険適用	指定された医療機関以外で医療サービスを受けた場合、規定により社会保障基金が別途医療費を負担する。
5. 指定医療機関以外での人工透析	指定された医療機関で人工透析を受けられない場合、社会保障基金がほかの医療機関を紹介する(保険適用)。
6. 失業給付申請届出期限の延長	失業給付の申請届出期限を失業後60日以内に延長する。
7. 失業給付以外の申請届出期限の延長	洪水被害からの復旧後30日以内へと届出期限を延長。
8. 雇用主、被保険者に対する融資	雇用主については100万パーツを超えない額(返済期間3年、3%固定金利)、被雇用者については50,000パーツを超えない額(返済期間2年、2.5%固定金利)を、クルンタイ銀行、政府貯蓄銀行、イスラム銀行を通じて融資。

出典：Social Security Office (2011: 14)。

むすび

2011年の大洪水の被害は広範囲かつ長期にわたった。タイの社会保障は、東南アジア地域のなかでも整備が進んでいる方だが、今回の大洪水をつうじて、さらに災害など緊急時の制度的対応が整備されることになった。しかし、指定医療機関以外での診療に対する保険適用、移動診療ユニットの設置、災害時における救急搬送システムや医薬品配送システムの構築といった新たな制度整備が、実際のニーズをどの程度まで満たしていたかについての実証的研究、つまり評価に関する研究はあまりない。民間事業所従業員に対する失業給付や老齢給付などといった所得保障面での制度についても同じことがいえる。また、障害者や高齢者など社会的弱者がどのような状況に置かれていたのかといった記録はほとんどない⁵⁾。こうした研究をきちんと残しておく必要があるだろう。

注

- 1) 30パーツ医療制度は総枠予算制をとっているが、複数の基金群から構成されている。すなわち、①

- 外来患者サービス(OP)、②入院患者サービス(IP)、③予防的サービス(PP)、④事故・急患サービス(AE)、⑤高額医療サービス(HC)、⑥緊急医療サービス(EMS)、⑦報酬加算的投資予算、⑧僻地加算、⑨医療過誤について定めた国民健康保障法第41条に基づく一時見舞金などの基金から成っており、予算全体に占めるそれぞれの構成比が年度ごとにあらかじめ決められている。2011年度は、加えて非常時中央準備基金が設置された。
- 2) タムボン健康基金は、地域レベルにおける健康増進やリハビリ・介護の財政的・組織的基盤として構想されたものである。これは、国民健康保障事務局、自治体および住民の3者の拠出によって運営されるマッチング・ファンドである。国民健康保障事務局支出分の原資は、30パーツ医療制度の予算細目のうちのコミュニティ内予防的サービス(PP Community) 予算である。このタムボン健康基金を財源として、保健ボランティアが生活習慣病のリスク人口に対する保健指導をしたり(1次予防)、障害者や要介護高齢者むけのリハビリや介護(3次予防)を行うことが可能である。
- 3) インフォーマル・セクターについては、「社会保障法」の第40条による給付を受けることが可能である。これは任意加入で、2つの形態がある。1つは本人が月額70パーツの保険料を納付し、政府がこれに30パーツを補填するもので、労働災害、傷病、死亡の際に給付を受けることができる。もう1つは本人が月額100パーツの保険料を納付し、政府がこれに50パーツを補填するもので、労働災害、傷病、

死亡、老齢給付を受けることができる。老齢給付については60歳時に一時金として支払われる。給付額は、保険料の総額に所定の付加金などを加えたものが給付される。

- 4) 民間被用者については、第33条による給付に加えて、「退職積立基金（プロビデントファンド）」（任意加入）による給付が準備されている。本人は給与の2%以上、15%未満を月々積み立て、これに雇用主の負担金（本人の積立金を下回らない額）が加わることになっている。加入者は2011年時点で231万6,771人である。
- 5) 国家障害者の生活の質向上推進委員会のデータベースによれば、2013年9月末時点で142万人（人口の2.2%）の障害者が存在する。2003年「社会福祉促進法」、さらに1991年「障害者リハビリテーション法」を改正した2007年「障害者の生活の質向上に関する法律」などの制定を通じて、障害者の生活を支えるためのさまざまな福祉政策が整備されるようになってきている。

参考文献

（日本語文献）

河森正人（2009）『タイの医療福祉制度改革』御茶の水書房.

（タイ語文献）

NHSO（2011）, *Kaomai*（進歩）, September-October, Bangkok: NHSO.

Phaiboon Suriyawongphaisan and National Statistics Office（2012）, *Maha uthokkaphai pi 2544: bot rian chak prasopkan*（2011年大洪水－経験からの教訓）, Nonthaburi: Health System Research Institute.

Policy and Planning Bureau, Ministry of Interior（2012）*Kan damnoen-ngan kan hai chuailuea phu prasop uthokkaphai*（洪水被災者救援の実施）, Bangkok: Policy and Planning Bureau, Ministry of Interior.

Social Security Office（2011）, *Warasan prakan sangkhom*（社会保障雑誌、水害特集）, Vol.15, No.11, Bangkok: Social Security Office.

Wiphan Prachuapmo ed.（2012）*Rai-ngan prachampi sathanakan phu sung ayu thai*（タイ高齢者の現状年次報告書）, Bangkok: Munnithi sathaban wichai lae phatthana phu sung ayu thai（タイ高齢者開発調査研究所財団）.

（かわもり・まさと 大阪大学教授）

特集：大規模災害と社会保障Ⅱ

チェルノブイリ原子力発電所の事故後の、被災者の生活・就労、健康被害に対する支援策

サンドロヴィッチ・ティムール

■ 要約

ソ連邦のウクライナ共和国のチェルノブイリ原発において事故が起きた後、ソ連政府およびそれぞれの共和国の政府は急ぎよ被災者の支援策に関するプログラムおよび法律の制定を打ち出した。ウクライナ独立後の国家予算のチェルノブイリ被災者支援の枠を見ると、年々増加している傾向にあるが、国家が定めた支援策は実際に被災者のところに行き届いているとは言いがたい状況がなお続いている。また、被災した子供たちの支援および保護は国家の優先事項の一つになっているが、特に健康増進分野においてはいまだに海外のNPOやNGOによる支援に頼らざるを得ない状況が続いている。本稿においてチェルノブイリ事故から28年が経過し、被災者の支援策に関して試行錯誤を繰り返してきたウクライナの経験から、フクシマ後の日本に対して提言を試みる。

■ キーワード

チェルノブイリ原発事故、リクビダートル、特典、支給状況、被災した子供

3条 人間とその人生および健康、名誉や尊厳、不可侵や安全はウクライナにおいて最高の社会的な価値を持つものと定められる。人権や人間の自由、そしてそれらに対する保証は国家の本質であり、国家活動の方向性がそれらによって決められる。人権や人間の自由を確定・保証することは国家の主な義務である。

16条 生態学的な安全性を確保すること、ウクライナの領土に生態系のバランスを維持すること、地球規模の大惨事であるチェルノブイリの大惨事の影響を克服することおよびウクライナ国民の遺伝子プールを保つことは、国家の義務である。(ウクライナの憲法より)¹⁾

はじめに

1986年4月26日深夜、V.I.レーニン記念チェルノ

ブイリ原子力発電所において起きた事故の膨大な影響は、ウクライナやソビエト連邦（以下ソ連）だけでなく、ヨーロッパおよび全世界に及んでいると言っても過言ではない。チェルノブイリ原発での事故はソ連崩壊を促進させたとも言われるほど、その波紋が大きかった。旧ソ連の国民の中の誰もが、この過ちが二度と繰り返されないことを願っていたに違いない。

しかし、チェルノブイリ原発での事故からほぼ25年が経過し、地球の反対側の遠く離れた日本で2011年3月11日に地震や津波が発生、福島第一原子力発電所の4つの原子炉で爆発などの事故につながり、現在もそれが完全に収束したとは言えない状態が続いている。チェルノブイリの悪夢が繰り返されたことになる。

本稿の冒頭の引用は、1996年6月28日に制定されたウクライナ憲法の3条および16条である。ウ

クライナの憲法にあえてチェルノブイリ原発においての事故に関する記述が含まれたのは、当時の国会議員や政府を含めウクライナ人全員が一刻も早く事故から復活することを願ったからである。人権の尊重およびチェルノブイリ事故の影響を迅速に克服することが、国家の取り組むべき優先事項として記載された。

本稿の目的は次の2点である。第一に、チェルノブイリ原発の被災者に対するウクライナの支援策の詳細を述べ、それらを評価することである。どのような法律が定められ、それらがいかに実行され被災者が具体的にどれほどの支援を受けたのかなどについて考察する。また、被災者の中でも放射能の影響を受けやすいと言われる子供たちはどのように守られていたのかということについても触れていく。

第二に、チェルノブイリ事故後のウクライナでの法的枠組みおよび支援策を検討した上で、現在もなお事故の後処理中である日本においてチェルノブイリの教訓はどのような形で生かせるのかについて提案することである。言語的な障壁もあるだろうが、支援のネットワーク作りなどの政策が進められる日本においてチェルノブイリの経験は十分に伝えられているとは言い難い。本稿は、この二つの目的に対して多少なりとも貢献することを目指すものである。

ここで断っておきたいが、本稿では次の2点に関して部分的な記述にとどまっている。つまり、事故の発生からソ連崩壊までの法的枠組みや支援策と、現在日本において行われる支援策や枠組み作りである。それは、限られた紙幅のなかでウクライナ国内の法整備や、被災者の経験を日本の読者に伝えることを目指しているためである。

本稿の内容を紹介しておこう。本稿は4節から構成される。まず第I節では、事故後被災者を支援するために定められた法的枠組みの概要を述べる。ソ連時代に定められた法・制定された法令に

触れ、ソ連崩壊前後の法律およびそれらが変更・修正された過程を明確にする。続く第II節において、法律で定められた支援策に対して、被災者が実際に手にすることができた手当の内容について検討する。具体的には、支援金や特典の受け取り、使用できる制度がどれほど知られているのかなどについて触れる。第III節では筆者自らの体験を交えながら、子供を対象にした支援策に関して検討する。そして、最後の第IV節では上記の内容を踏まえた上で、日本への示唆を試みる。

それでは、まずは支援策の法的枠組みに焦点を当てることとする。

I チェルノブイリ事故による被災者支援の法的枠組

この節では、チェルノブイリ事故による被災者を対象にした法的枠組みに焦点を当て、法律上定められている被災者の支援策を検討する。

1. 事故発生当時～ソ連崩壊まで（1986-1991年）

この項では、ソ連時代に可決されたチェルノブイリ事故による影響を受けた住民を対象にした主な法律を列記し、ソ連時代の支援策の大きな流れの傾向を辿ることとする。

表1では、チェルノブイリ事故関連のイベントの一覧を参考に、ソ連時代に制定された被災者の救済に関する主な法律、プログラムおよび支援策を時系列で表示する。

表より、事故後の被災者を保護するための最初の決議が定められたのは2ヶ月間ほど経ってからのことであり、被災者の保護はそれだけ緊急な課題として位置づけられていたことが窺える。それと同時に、本格的な法律の制定に3-4年間もの歳月がかかったことを考慮すると、被災者保護法の制定に関するソ連邦幹部の責任者の考え方はいささか保守的なものであったことも断言できる。

表1 被災者に関連するソ連時代の法律・国家機関決議の一覧

日付	可決した機関	法および支援策などの名称
1986.06.05	ソ連邦閣僚会議決議	「チェルノブイリ原発地域から避難した住民の就労および住宅提供、社会的なサービスの提供について」
1986.06.20	ソ連邦共産党中央委員会および閣僚会議決議	「チェルノブイリ原発地域から避難した住民の物質的損害の弁償について」
1986.08.22	ソ連邦閣僚会議決議	「チェルノブイリ事故による食品制限がある市町村に居住する住民の財政状況の改善について」
1987.12.29	ソ連邦共産党中央委員会および閣僚会議決議	「チェルノブイリ原発運営および事故後の処理に携わる労働者の賃金支給条件および特典について」
1989.10.20	ソ連邦閣僚会議および全ソ労働組合中央評議会の決議886号	「チェルノブイリ事故による放射能汚染地域の住民を対象にした健康保護促進および財政状態改善の追加的な対策について」
1990.03.31	ソ連邦閣僚会議および全ソ労働組合中央評議会の決議325号	「チェルノブイリ原発における事故後の処理に参加した住民の医療サービスおよび社会保障の対策について」
1990.04.25	ソ連邦最高会議決議	「チェルノブイリ原発事故の処理およびこの事故によって引き起こされた状況について」。この決議によって、1990-1992年分の事故後の処理に関する国立連邦・共和国緊急対策プログラムが承認された
1990.06.08	ソ連邦、共和国レベル	事故後の処理を目的とした委員会を設置
1990.12.19	ソ連邦閣僚会議	「チェルノブイリの子供」国立連邦・共和国プログラムを可決
1991.02.22	ベラルーシSSR ²⁾ の法律	「チェルノブイリ原発事故被災者の社会的保護について」
1991.02.27	ウクライナSSR最高会議	「チェルノブイリ原発事故によって高レベルの放射能に汚染されたウクライナSSRの領域での人々の生活に関する概念」
1991.02.27	ウクライナSSR最高会議	「チェルノブイリ原発事故による放射能汚染地域の法的扱いについて」
1991.02.28	ウクライナSSRの法律	「チェルノブイリ原発事故被災者のステータスおよび社会的保護について」
1991.04.08	ソ連邦内閣	上記の「概念」を承認
1991.05.12	ソ連邦法律	「チェルノブイリ原発事故被災者の社会的保護について」
1991.05.15	ロシア・ソビエト連邦SSR	「チェルノブイリ原発事故によって放射能の影響を受けた住民の社会的保護について」

出所：チェルノブイリ事故関連のイベント一覧をもとに筆者により作成

表1を簡単にまとめておこう。興味深い問題として、チェルノブイリ事故による被災者を保護するための本格的な法律が制定されたのは、それぞれの共和国において民主化の動きが活発となってソ連が崩壊に限りなく近づいていた1991年初頭のことである。それまでは政策作りに関する主導権がモスクワにあった共産党中央委員会のメンバーによって握られ、事故後3～4年が経過しても政策はソ連の閣僚会議決議にとどまっていたのである。

ウクライナ共和国の法律に関しては詳しく次項で検討する。

2. ウクライナの1991年の「チェルノブイリ法」およびそれが定めるチェルノブイリ事故による被災者への支援策に関して

本項では、チェルノブイリ事故による被災者保護の「概念」および二つの関連法に触れ、それらが定める特典を紹介する。

それらの制定および基本的な内容に関しては、ナスビットら(1998) およびティーヒー(1998)に詳しいが、ここではいくつか注目すべき点を挙げていく。

まず1991年2月27日に制定された「概念」であるが、その最も重要な点の一つは、生涯被曝線量を、どのような環境のもとであっても70ミリシーベルト以下(つまり、年間1ミリシーベルト以下)に抑えるという原則を打ち立てたところにある。さらに、「概念」には順次移住の原則が定められ、チェルノブイリ事故後の被災者の健康状態に影響を与えるのは放射線だけでなく放射線以外の要素も大きく、総合的な影響を見極める必要があると

主張されている。

そして、「概念」と同じく1991年2月27日制定の「チェルノブイリ原発事故による放射能汚染地域の法的扱いについて」と題した法において、放射能汚染ゾーンの定義がなされ、放射線モニタリングに関する各省庁の責任分担が明らかにされる。

さらに、翌日の1991年02月28日に制定された「チェルノブイリ原発事故被災者のステータスおよび社会的保護について」法において定められたのが、事故後の補償の範囲と、下記の表に掲げたカテゴリー別に付与される特典である。第Ⅰカテゴリーの特典数は32項目にもおよび、カテゴリーがⅠからⅣまで下がっていくにしたがって特典数が減っていく。

以下チェルノブイリ被災者の各カテゴリーの定義を紹介する。

表2 チェルノブイリ被災者の各カテゴリーの定義

カテゴリー	定義
Ⅰ	リクビダートル ³⁾ と被災住民のうち、チェルノブイリ事故とその障害との因果関係が認定された疾病障害者。 チェルノブイリ事故により放射線障害が生じた人。
Ⅱ	下記の期間に作業に従事したリクビダートル: 避難ゾーン ⁴⁾ で1986年7月1日以前:作業日数に関係なし; 避難ゾーンで1986年7月1日から1986年12月31日の間:5日以上; 避難ゾーンで1987年:14日以上; 被災住民: 1986年に避難ゾーンから避難した住民; 移住強制ゾーンに事故のときから移住決定まで居住し続けた住民。
Ⅲ	以下の期間に作業に従事したリクビダートル: 避難ゾーンで1986年7月1日から12月31日の間に5日間以内; 避難ゾーンで1987年に14日間以内; 避難ゾーンで1988-1990年に30日間以上; 人々の衛生管理、機器の除染作業、また建設作業に従事した人; 被災住民(第Ⅱカテゴリーを除いて): 事故の時に移住強制ゾーンまたは移住権利ゾーンに住んでいて、1993年1月1日までに、移住強制ゾーンに2年以上または移住権利ゾーンに3年以上住んだ後にそこから移住した住民; 移住強制ゾーンもしくは移住権利ゾーンに居住、労働または通学して、1993年1月1日までに、移住強制ゾーンに2年以上、移住権利ゾーンに3年以上過ごした住民。

Ⅳ	放射能管理強化ゾーンにおいて居住、労働または通学し、1993年1月1日までに4年以上過ごした住民。
---	---

出所:オレグ・ナスビット, 今中哲二(1998)

第Ⅱカテゴリーの被災者であるミコラ・グリツェンコ(以下M.グリツェンコ)の被災者手帳の写しを、彼の許可を得てここで掲載する。なお、プライバシー保護のため手帳の番号を塗りつぶしている。



出所:M.グリツェンコの提供

図1 チェルノブイリ事故リクビダートルの手帳

M.グリツェンコのインタビューの詳細は次項に示すがここでは手帳の簡単な説明をしておこう。この手帳はソ連時代に交付されたものの複製版で、交付されたのは2004年10月29日である。なぜあらためて交付する必要があったかと言うと、ウクライナでは被災者を装った手当の不正受給が後を絶たなかったからである。⁵⁾従って、それぞれの市町村では被災者の本人確認および被災者手帳の再交付の手続きが進められていて、M.グリツェンコの場合首都のキエフ市の行政機関長(当時)V.プリシャジュニユックのサインおよび機関の捺印がされている。

行政機関長のサインの右上に「ウクライナ閣僚会議の1997年1月20日51号の決議によって可決された」と綴っており、その下にはさらに「手帳を提示したものはウクライナ法『チェルノブイリ原発事故被災者のステータスおよび社会的保護について』において定められた特典および弁償を受け取る権利がある」と書いてある。

表3 1996～2005年におけるチェルノブイリ事故の影響を克服するための予算上および実際の支給状況の比較表

年	現行法にそって要求された金額 (100万UAH)	該当年での国家予算からの供給金の予定 (100万UAH)	要求に対する国家予算からの供給金、%	国家からの実際の支給金 (100万UAH)	要求に対する実際の支給金 (100万UAH)	年度始めの借金
1996	3363,32	1794,56	53,4	1527,88	85,1	160,59
1997	5681,72	2513,00	44,2	1746,59	69,5	310,04
1998	4548,5	2606,00	57,3	1432,26	55,0	457,75
1999	6015,95	1746,80	29,0	1535,51	87,9	763,21
2000	7479,25	1812,89	24,2	1809,63	99,8	931,48
2001	8744,46	1843,99	21,08	1925,02	104,4	786,4
2002	9957,8	2144,5	21,5	2002,8	93,4	729,3 (社会保護の634,6を含む)
2003	12656,74	1381,16	11,0	1381,16	100,0	760,3 (社会保護の596,4を含む)
2004	14872,5	1667,19	11,2	1640,4	98,4	685,4
2005		2041,77		1877,16	91,9	

出所：Baloga V. I., Kholosha V. I., Evdin O. M. ed. (2011)

II 実際の支給状況

第I節では被災者の支援および保護に関する法律を詳しく検討したが、本節ではそれらの法律に定められた特典および支援金や受けられている特典の状況に関しては、まずウクライナ政府によるチェルノブイリ報告書（2011年の英語版）の統計をもとに実際の支給状況および被災者数の推移を見てから、1994-1996年にチェルノブイリ担当大臣を務めたホローシャ・ヴラジーミルへのインタビュー、現社会政策大臣のデニソワ・リュドミーラの記者会見におけるコメントおよび第IIカテゴリーのチェルノブイリ被災者へのインタビューを紹介する。

1. 統計で見る支給状況

法律で定められた支援金の実際の支給状況に関して多くの示唆を与えてくれるのは、ウクライナ政府（緊急事態省）報告書「チェルノブイリ事故から25年“Safety for the Future”」（2011年4月）である。「チェルノブイリ事故による影響を乗り越えるためのウクライナ国家のポリシー」と題した

第7章において、7.1.1節「規制のおよび法的枠組みやチェルノブイリの大惨事による影響を克服することに関する国家政策の効率」では大変興味深い統計が掲載されている（248-249pp.）。

上記の統計の制約として、統計が存在するのは1996年以降のことと、2004年以降に資金要求の推定が毎年行われていないことがあげられる。また、2007年のチェルノブイリ関連法律によって定められるすべての対策の資金要求は40億グリヴナで、2010年には700億グリヴナにまでふくれあがった。

一見して明らかなのは、チェルノブイリ報告書にも指摘されていることではあるが、法律に基づいて要求される支援策の金額と予算案に組み込まれる金額が、一度も一致したことがないということである。つまり、数多くの特典が存在するのは書類上のみで、実際の支援金の支給は2003年ごろからやっと国家予算案に記載された金額と同等のものが支払われるようになっていく。しかし、インフレーションおよび生活水準の改善によって要求される金額は上昇し、実際の支給額がなかなか追いついていない。チェルノブイリ支援策の10%しか政府の予算案に組み込まれないのは、ウクライナの痛ましい現状である。

2. 二人の大臣の主張

この項での記述を、2014年5月末に行われた現社会政策大臣の記者会見での発言の抜粋から始めることにする。

社会政策大臣リュドミーラ・デニソワ（以下L.デニソワ）のコメント（2014年5月27日の記者会見にて）：

2014年の予算案において定められたすべての社会的な支給は予定どおりに行われている。法律のことももちろん承知しているので、法律によって定められたすべての支援金をチェルノブイリ事故の被災者が受け取れるようにしたい。それらは23年にわたって一回も十分に行われたことがなかった。したがって、我々は現時点でチェルノブイリ事故の被災者ともコミュニケーションを取り、ほかの国民と同様このような大変厳しい財政状況の国において彼らがおかれた難しい状況の中でなんとか支援しようとしています。年金基金およびそのほかの機関によって規定された、彼らのための支援金を十分に支払いできることを保障するように。そして、われわれはタイムリーな支払いを保障します。

以上の社会政策大臣のコメントに関して、簡単に説明を加えておく。まず興味深いのは、ソ連が崩壊しウクライナが独立してから23年間の間一回もチェルノブイリ事故の被災者への支援金の支払いが100%行われたことがない事実を現役大臣が認めていることである。すなわち、法律上定められたプログラムや支援策のスケールと、実際の支払い状況との間には、大きなギャップが存在し続けている。また、大臣が触れた厳しい財政状況とは、ウクライナが2014年に経験している政変によって国家破綻までが一時期危惧されたような状況を指している。

筆者が行った1994-1996年にチェルノブイリ担当大臣を務めたヴォロジミル・ホローシャ（以

下V.ホローシャ）へのインタビュー（2014年5月26日電話による実施）も、支援金の支払いおよび特典の利用に関する貴重な示唆に富んでいる。

彼もL.デニソワと同様、第I節で示した法律によって定められた社会保障システムは、ウクライナ国民を保護する意味において極めてパワフルなものであったと指摘すると同時に、それが現在にいたるまで一度も十分に実施されることがないと認める。その原因として、支払金が膨大な額にのぼることがあげられる。さまざまな特典および賠償金の数が合わせて50種類にも達する。

ソ連時代およびウクライナの独立後チェルノブイリ担当省が直面した主な問題は何かといった質問に対しても、V.ホローシャはやはり特典および賠償金の支払いを実施するのに財政的な状況が望ましくなかった点をあげている。また、そんな中でも優先的に実施されたのは、第Iカテゴリーの身体の不自由になった市民である。

V.ホローシャへのインタビューの中で一つ興味深い指摘があったので、ここで触れることにする。彼はチェルノブイリ被災者を対象にした社会保障システムの将来性に関して述べる時、日本の社会保障システムに言及したのである。ウクライナと日本の社会保障システムの一番大きな差異として彼があげたのは、支援金の支払いの回数である。V.ホローシャ曰く日本の社会保障システムのベースになっているのは、被災した市民への一時的な支援金の支払い・特典の付与であるのに対して、ウクライナでは法律によって月に一度の支援金および特典の支給が定められている。チェルノブイリ事故から28年が経過した現在もなお医療・社会保障の要素が法律に組み込まれている。さらに、ウクライナの社会保障システムの将来性に関しては、V.ホローシャは具体的な予測を避け国会、政府のメンバー、さらに大統領に就任する人物によってはさまざまな変化があるのではないかと述べることにとどまった。

3. 二人の被災者の主張

ここでは第Ⅱカテゴリーのチェルノブイリ被災者に対して行ったインタビューの概要を述べるとともに、被災した市民によって給付される手当や助成の内容が異なることに注目し、その原因を探る。

表4 インタビューを受けた二人の被災者の基本情報

氏名	生年	現職	被災者カテゴリー	使用している特典数
M. グリツェンコ	1962	慈善基金長、(チェルノブイリ)年金受給者	Ⅱ	8
V. ゴヴォルハ	1960	(チェルノブイリ)年金受給者	Ⅱ	5

二人の被災者の好意によってインタビューを行い、チェルノブイリ事故関連の支援金の支給状況および特典の使用に関して興味深い指摘を聞くことができた。無論、この二人の経験を安易に一般化すべきでないが、被災者の置かれた状況についていくらかの教訓を引き出すことは可能だろう。

これらの二つのインタビューの主な目的は、チェルノブイリ事故による国家の法律や予算で定められた支援策はどれほど被災者の身近なところまで行き届いているのかを把握し、またソ連時代とウクライナが独立した後の時代とを比較した際の差異を探ることであった。結論を先に述べると、二人の間には特典や支給金の認識について天地の差ほどの違いがあり、同時にソ連時代と比してウクライナの独立後の実際の支給状況に関しては、両者ともやや冷ややかな反応が見られた。それでは、二人のインタビューの概要を簡単に述べよう。

先に被災者手帳の写しを掲載したM. グリツェンコとのインタビュー(2014年5月27日実施)では、彼はありとあらゆる特典や国家による政策を熟知していてかなり有効的にそれらを活用している印象を受けた。そもそも彼がチェルノブイリ事故後の処理に携わるようになったのは、1984年に大学を卒業後軍に召集されたためである。一年後自動

車大隊の共産党組織の書記に任命されたが、1986年4月のチェルノブイリ原発事故の際に自動車大隊が数多く現場に派遣された。M. グリツェンコも自動車大隊の士官として現場にかけつけ、放射性廃棄物質の配送や被災者の運送にあたった。彼曰く、実際にその作業に携わったのはおおよそ2ヶ月間、6月中旬ごろから8月中旬ごろまで計8回チェルノブイリ原発周辺を訪れた。放射能管理はあまりにもずさんなやり方だったのだが、この8回で当時の放射可能限度(15レントゲン)をわずかに超えた(16レントゲン)と推定されたためこれ以上作業を続けられないと告げられた。結果として、彼はどれほど実際に放射能を浴びたのか、現在でも不明である。

M.グリツェンコが受給している手当や援助は、以下の通りである：

- (a)健康増進のために利用する軍事サナトリウムへの無料入所許可書。1987年より毎年使用している。滞在期間は、ソ連時代の24日間から徐々に減って現在18日間となっている。ウクライナの独立後入所許可書が無料ではなくなり、50%実費の支払いもいつの間にか予算不足のため21世紀に入ってから「第Ⅰカテゴリーの被災者のためしかない」と断られることが多くなった；
- (b)チェルノブイリ被災者専用の病院における毎年の健康診断；
- (c)自宅の共益費およびガス・電気・水道代等の支払い金額の50%の減免；
- (d)公共交通機関(タクシーを除く)の全額免除(被災者手帳の提示が必要)；
- (e)二人の子供も18歳までチェルノブイリ事故の被災者手帳を所持し、特典を受けていた；
- (f)ソ連時代には「食品セット」(別名「チェルノブイリ配給食料」)も支給されていた。ソ連経済の特質の一つでもあった食料不足の時代に、毎月調製食品店に特別なクーポンを持って行けばそれらのセットが配給されていた。その後食

料ではなくそれに相当する金額が支払われるようになったが、現在ウクライナでは123グリヴナ（約1300円）となっている。M.グリツェンコ曰く、ソ連時代には500～800グリヴナ相当のものが一般的であった；

(g)薬局や病院で処方される薬剤費の免除。それが続いたのは事故後5～7年間で、事故関連の疾病でなくても被災者専用の病院を受診した場合は医療費が免除されていたという；

(h)早期退職およびチェルノブイリ被災者の年金受給。M.グリツェンコは現在も精力的に仕事を続けているが、50歳からチェルノブイリ事故による被災者の年金を受給していて、その金額は月4320グリヴナである⁶⁾；

(i) (ソ連)ウクライナ国内のあらゆる市町村までの往復の旅の交通費の支給（おそらくサナトリウムや保養地などに行くときに使用のため）。

M.グリツェンコはチェルノブイリ事故による被災者のための特典を知り尽くしていると言っても過言ではない。しかし、そのような彼にとっても、ソ連時代に比べれば独立国家になったウクライナにおける支給状況は予算不足のため不十分どころが多々あるとのことであった。

もう一人の第Ⅱカテゴリーの被災者であるヴォロジミール・ゴヴォルハ（以下V.ゴヴォルハ）とのインタビュー（2014年05月29日実施）は、M.グリツェンコと対照的なものとなった。彼がチェルノブイリ事故後の処理に派遣されたのは、すでにジャーナリストとして政府の機関紙「政府のクーリエル」において働いているときだった。事故後1週間も経たないうちにカメラマンとしてチェルノブイリ原発周辺に派遣され、1986年11月ごろまで一ヶ月に2～4日間をチェルノブイリ原発とそれから15キロほど離れたキャンプにおいて過ごしたのである。彼も放射能の測定に関しては適切に管理されていなかったと発言している。また、チェルノブイリへの出張の日当は通常の2～3倍高か

ったとも指摘する。

V.ゴヴォルハが受けている特典は以下のものである：

- (a)住居の共益費などの50%の減免および固定電話の設置料金・その後の使用料の50%の減免；
- (b)公共交通機関（タクシーを除く）の全額免除；
- (c)食料品のための補助金（160グリヴナ）；
- (d)保養施設への無料の入所許可書を使用したのは1回のみで、1987年にジャーナリスト協会から提供されたときだけである；
- (e)50歳に早期退職し、現在月4000グリヴナほどのチェルノブイリ被災者の年金を受給している。

V.ゴヴォルハの特典に関する総合評価は、「少ないけれど、何もないよりはまし」というものであった。

また、二人の被災者の語りに共通している点として強調しなければいけないのは、彼らはともに健康上の問題を抱えているものの（M.グリツェンコの場合は腎臓結石、またV.ゴヴォルハの場合は血圧の急激な変化）、それはおそらく事故と直接関係がないのではないかと主張していることである。被ばくとの因果関係はあることもないとも言えるとの意見を聞いて、被災者自身も仮に疾患を抱えていても、それを必ずしも事故の影響と明言できないものであるとあらためて感じた。

二人のインタビューから窺えるのは、チェルノブイリ事故による被災者の間でも利用できる制度に関する知識に大きな格差があることと、ソ連時代に比べればウクライナ独立後の支給状況が著しく悪化しているという点である。筆者がインタビューした二人の被災者の間にこれほど大きな認識の差がある原因として、M.グリツェンコがソ連時代に共産党関連の事務的な仕事にも携わっていたことがあげられよう。おそらく共産党と関係のある者なら、ソ連時代にはもちろんウクライナの独立後もさまざまな情報収集がさらにスムーズに行うことができたのではないかと思われる。

4. 被災者手帳給付をめぐる詐欺

近年のウクライナにおいて、手帳や支援に関する不正がしばしば指摘されるが、チェルノブイリ被災者の第Iカテゴリーもそのような詐欺師の目を引いたのは不思議なことではない。

M. グリツェンコもインタビュー中に語っていたが、「第Iカテゴリーになってみてはどうか?」と勧められたことがあったという。それだけの症状が出ていたものの、精神的に対処しきれないと感じそのときには断ったのだが、専門家委員会による「カテゴリー変更」が頻繁に行われていたことがマスメディアによっても指摘され、M. グリツェンコ自身の被災者手帳も2004年に再発行されたのである。

ところで、ウクライナのマスメディアの報道によれば「チェルノブイリ被災者のなりすまし詐欺」の事件では、全く事故後の処理と関係がなかった人でも5千ドル（約50万円）の支払いをすれば誰でも第Iカテゴリーの被災者にもなりうるということである。

Ⅲ 子どもに対する健康診断や放射能軽減措置など

1. E.ステパーノワ研究所の活動

チェルノブイリ事故後の子供たちの健康状態に関しては、ウクライナ放射線医学研究センターにおいて被災した子供たちの診察および治療に携わっているウクライナ人のエフゲーニヤ・ステパーノワ（以下E. ステパーノワ）のチェルノブイリ講演会の資料が大変示唆的である。E. ステパーノワは長年小児科で事故による被害を受けた子供たちの診察を続け、講演会では甲状腺の疾病だけでなくさまざまな内臓の疾病および遺伝子の疾病も事故後子供たちの間で増加しているとすどく指摘する。

子供たちの健康状態および彼らに対して行うべ

き対策などに関する彼女の指摘は主に以下のようなものである。まずは、チェルノブイリ事故が重大事故であることの認識が遅かったゆえに、医療当局への対応に大きな影響が出たことである。さらに、ヨウ素を用いた予防対策の実施は遅れたり、全く行われなかったりした。その結果、甲状腺ガンの頻度が急増した。特に子供が甲状腺ガンに罹患した。（ステパーノワ, 2012）

また、ステパーノワは「被ばく線量の大部分は事故が危機的状態にあったときに放出された。人々への健康、特に子供の健康保護は何よりも優先されるべきである」と指摘し、効果的であったと認められる措置として、「5月から9月までチェルノブイリ原子力発電所から30km圏外の汚染地域から「汚染されていない」地域へ移転させたことである。その結果、子供たちの被ばく線量を30%までふせぐことができた。その後毎年、子供たちは4週間以上保養施設で健康増進をおこなっている」と認めている。

子供たちの健康保護に関しては、次の指摘も大変重要であるように思われる。「子供の健康状態が変化した原因は放射能の影響である。放射能由来でない要素、すなわち生活条件と食料条件の悪化、感情や精神面での長期的緊張なども間接的ながら事故に起因するものとみなすことができる。したがって、放射能事故による悪影響をうけた子供の健康を維持し、回復するための施策は、医療当局だけでなく国家政策の優先事項にほかならない。」

2. 筆者自身の経験

本稿の筆者は1984年生で、チェルノブイリ原発で事故が起きたとき2歳で、原発からおおよそ130キロ離れた首都のキエフ市在住であった。幼いころの記憶を辿ってチェルノブイリ事故と関連のある事柄を思い出してみると、小学1年生から健康増進のために3年連続でイタリアおよびドイツ（2

回)に渡り、それぞれ3週間程度滞在していた。そのような渡航のための資金はイタリアおよびドイツのNPOやNGOによって出されていた。

事故が起きた直後の転居および定期的に行われていた健康診断に関しては、母親の証言を元に復元する。

事故が起きたことは一般市民に知られていなかったため、事故後5日間が経過して5月1日のメイデー・パレードがキエフの中心部の広場において行われた。5月9日に祝われる(第二次世界大戦での)勝利の日の後喉の具合が悪くなり、外来病院のかかりつけの医師によって甲状腺を守るためにヨウ素剤を3滴ずつ服用し、外出は可能な限り控えたほうが良いと指導された。

その後コネを利用して電車の切符を手に入れ、東ウクライナのハリコフ市に2週間、そして南ウクライナのオデッサ市に2か月間ほど避難していた。中学生の健康診断の際甲状腺拡大と診断されたが、その原因に関しては成長期によく見られるものであって、チェルノブイリ事故によるものではないと医師に断言された。その数年後放射能測定専門センターにおいてあらためて検査を受けたが、基準値内と診断された。体内のストロンチウム量も基準値内であった。しかし、一般の子供たちより風邪や耳鼻科関連の疾病にかかる頻度がやや多かったようである。チェルノブイリ事故による影響かどうかは分からないが、現在にいたるまで4回ほど手術を受けている。

筆者の経験(海外への渡航および受けた手術の回数)は、典型的なウクライナの子供のものとはいえないかもしれない。チェルノブイリ事故による影響が原因でこのような身体になっていることは断言できない一方、チェルノブイリ事故による影響がまったくなかったかと言えばそれも完全に否定できるようなものではない。この部分は第II節の第IIカテゴリーの被災者の主張と重なっている。

3. 被災した子供たちのカテゴリー分けに関するV. ホローシャの説明

V. ホローシャがインタビューのなかで、被災した子供たちが置かれた状況に個別にふれている。彼によると、子供たちは成人(18歳)になるまでには大人とは別のカテゴリーに分類されている。汚染地域から避難した子供たちは18歳になったら第IIカテゴリーの特典および支援を受けられるようになっている。また、18歳になった時点で疾病が完治した場合には、被災者のカテゴリーから外されることになっている。しかしながら、元チェルノブイリ担当大臣の説明では大きな方向として18歳になった時点で子供たちは基本的に大人と同じ扱いをされていることが分かった。また、全体的な流れとして彼は子供たちの保護がソ連時代にもウクライナの独立後にも国家の優先次項の位置を占めていたと強調する。

IV 考察、これからの日本への示唆

本稿の最後の節において、これから被災者の支援策を打ち出す日本に対する筆者なりの提言をまとめる。

ウクライナで制定されたと同様の放射能防護の「概念」の制定を検討する必要があるだろう。その際、国際機関の決定する安全基準や数値に考慮と同時に、被災した市民がこれから送る生活を想定した数字を設定することが望ましいと思われる。ウクライナと同様に生涯被ばく線量の上限を設定することが困難であっても、もっと短期的な目標設定で被災者にリスクを周知させ、さらに行政が市民のために政策作りを進めて行くことを示すべきであろう。

また、チェルノブイリ担当元大臣および現役大臣が口を揃えて指摘しているとおり、ウクライナの法律によって定められた支援策および実際の支援金支給状況、そして特典の受給状況との間にギ

ギャップがあることは大きな問題である。そのようなギャップが生まれた原因の一つは、ソ連時代に国家として支援策を定める際想定していた状況に比べてウクライナ独立後の財政状況が大きく悪化したことである。国家の形態が変わったことによって財政状況も変わり、善意にもとづいてソ連時代に設定された支給目標が実現できなくなったという背景がある。同じような過ちを避けるため、被災者の実際の要望を考慮した目標設定および支援プログラム作りが求められ、その時々の財政状況および予算編成に依存しない独特の財政源の確保が必要となってくるのである。

ウクライナ人の第Ⅱカテゴリーの被災者の発言から分かるのは、彼らが受けられる手当や助成に関する情報量について、大きな偏りがあることである。M.グリツェンコがほぼすべての特典を受け給付金もしっかりと受け取っているのに対し、V.ゴヴォルハのほうは自身にとって必要最低限の程度にとどめ「なしよりまだましでしょう」という雰囲気がインタビューを通して伝わってきた。受給できる特典に関する情報の差、被災者の長年に及ぶ生活を左右し、結果として被災者間の格差が作られることになる。したがって、被災者の間で一定した基準に基づいての情報周知を徹底させる制度作りが不可欠である。一つの案としてたとえば特典に関する資料の定期的な送付および勉強会・講演会の実施など、やや予算をかけても何かの形で制度を知ってもらうための対策が欠かせない。

むすびにかえて

ナスビットらが指摘するとおりの、ウクライナでチェルノブイリ法が作られたとき基盤になったのは、科学的な根拠というよりいかに事故被災者を救済できるのかという考えである。また、ウクライナでチェルノブイリ関連法が出来上がったのは

事故後5年ほど経過してからことを考慮すると、日本もおそらくこれから被災者を支援・救護する法律作りがさらに進んでいくのではないと思われる。

その際、法整備上の失敗や間違いを経験したウクライナと同じ轍を踏むことがないように、チェルノブイリ事故を経験している一人として願ってやまない。ウクライナ人の多くも日本が直面した惨事に思いを寄せ、ウクライナの知恵を何かの形で日本において生かしてもらうことを心より願っている。そのためには、行政のレベルだけでなく、草の根レベルでの交流もかかせない存在になるだろう。一般市民の交流を促進させることでお互いの理解が深まり、事故後の対応および政府への呼びかけなどのやり方も共有できるはずである。そのような交流も一刻も早く促進されることを期待する。

原子力発電所において事故が起こる確率をめぐる議論および事故が起きた後の放射能の健康への影響をめぐる議論に関して、ここで一言付記しておきたい。チェルノブイリ原発が設計の過程の時点から構造的な欠陥を抱えていたことは、ソ連崩壊後の一部の調査で分かっている。にもかかわらず、事故がおこりうるとは誰も予測をしていなかったし、それを防止するための必要最低限の措置を誰も取るうともしなかった。福島第一原子力発電所での事故との共通点は多々確認できるはずである。日本でも津波による波の高さが「想定外」であったし、予備電源が稼働不可能になったときの状態は「起りえない」として対処されていた。結果として、「起りえない」と思われていた事故がウクライナでも日本でも起きたのである。

さらに、放射能の身体への影響に関して述べると、科学者コミュニティの間ではいまだに定説がなく、多様な主張が存続したまま議論が継続されている状況である。そんな中、ウクライナでは暫定的な値を定めることによって法が整備され、

被災者支援が優先されたが、日本はこれからどのような方向へ向かうのか筆者も注視しているところである。いずれにせよ、放射能の人体への影響をめぐる議論は、不確実な事柄をいかに確実なものとしてとらえ直すことができるのかという問題にかかわってくると思われる。議論にかかわるすべての参加者による、ある程度の妥協を必要とする問題でもあり、簡単に片付けられる問題ではない。

原発事故をめぐるもう一つ筆者として気にかかることは、事故後に発せられた各関係者の発言およびその位置づけなど、言説間の関連である。チェルノブイリ原発事故後のソ連の共産党幹部によるコメントと福島原発事故後の日本政府関係者による発言を見ると、25年間という年月を感じさせないほどの類似点が数多くあり、歴史が繰り返されるだけでなく人間も同じ過ちを繰り返すということを痛感し、暗澹たる気持ちになることがある。両国における事故後言説分析をこれからの研究課題として、本稿のむすびにしたい。

注

- 1) 筆者による訳出。
- 2) 「ウクライナソビエト社会主義共和国」の略である。
- 3) ロシア語の「後始末する」という動詞からできた名詞。「事故後の後始末に携わった人」という意味である。
- 4) 避難ゾーン：1986年に住民が避難した地域；
移住強制（義務）ゾーン：年間被曝量5ミリシーベルト以上；
移住権利ゾーン：年間被曝量1ミリシーベルト以上；
放射能管理強化ゾーン：年間被曝量0.5ミリシーベルト以上。
- 5) 上記で見てきたとおり、特典が特に多かった第Iカテゴリーを狙う手帳の不正交付などの詐欺が非常に多かった。
- 6) 参考のため、2014年4月のウクライナの平均給料は3097グリヴナであった。

参考文献

- ウクライナ政府（緊急事態省）報告書「チェルノブイリ事故から25年“Safety for the Future”」（2011年4月、英語版）:Baloga V. I., Kholosha V. I., Evdin O. M. ed., Ministry of Ukraine of Emergencies All-Ukrainian Scientific Research Institute for Civil Defense of population and territories from technogenic and natural emergencies, 2011. “Twenty-five Years after Chornobyl Accident: Safety for the Future”. National Report of Ukraine. Kyiv, KIM Publishing House.
- エフゲーニヤ・ステパーノワ, チェルノブイリとウクライナの子供たちの健康（25年の観察結果）
<http://src-hokudai-ac.jp/ieda/files/stepanovamaterial.pdf>（2014年6月13日）
- ナタリヤ・ソロシエンコ, 「国際的に見たチェルノブイリ問題」『Viche』, 2011年7号（ウクライナ語）
- 「チェルノブイリ原発事故被災者のステータスと社会的保護について」（ウクライナ語）
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/796-12?test=4/UMfPEGznhhyCr.ZiTPEz35HI4xgs80msh8Ie6>（2014年6月13日）
- 「チェルノブイリ事故による放射能汚染地域の法的扱いについて」（ウクライナ語）
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12?test=4/UMfPEGznhhyCr.ZiTPEz35HI4xgs80msh8Ie6>（2014年6月13日）
- チェルノブイリ事故後の処理の時系列にそったイベントの一覧（ロシア語）<http://chornobyl.in.ua/hronologia-likvidacii-avarii.html>（2014年6月13日）
- オレグ・ナスビット, 今中哲二1998「ウクライナでの事故への法的取り組み」今中哲二編『チェルノブイリによる放射能災害 国際共同研究報告書』<http://www.rii.kyoto-u.ac.jp/NSRG/cher-lindex.html>（2014年6月13日）
- ポロディーミル・ティーヒー 1998「ウクライナにおけるチェルノブイリ事故被災者と彼らを取り巻く社会状況」今中哲二編『チェルノブイリによる放射能災害 国際共同研究報告書』<http://www.rii.kyoto-u.ac.jp/NSRG/cher-lindex.html>（2014年6月13日）
- ミハイル・マリコ, チェルノブイリ原発事故の放射線の・医学的影響 <http://src-hokudai-ac.jp/ieda/files/Malkoppt201204.pdf>（2014年6月13日）

（サンドロヴィッチ・ティムール 京都大学
大学院文学研究科博士後期課程）

災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」 —アメリカ合衆国の連邦災害政策を素材として—

後藤 玲子

■ 要約

本稿は、アメリカ合衆国の災害政策（とりわけハリケーン・カトリーナ）を題材として、災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」の関係を考察した。「災害も公的機関や社会構造を崩壊させ、その向こうに横たわるより広い眺めを見えるに任せることがある」。本稿は、はじめに、この「広い眺め」を見る3つの視点に着目した。すなわち、①「国家」の危機管理、②グローバルな資本力と地元政治力の結合の論理、③私有財産制にもとづく「個」の論理である。これらはアメリカの災害政策を貫く典型的な視点であり、予防原理と両立可能であるが、被災者個人の「福祉」に対する公共的関心からは離れる恐れがある。本稿は、つづいて、災害政策が「公共性」をもつうえで有効な視点を探った。第一の要点は、被災者の視点である。第二の要点は、だれであれ当事者になる可能性を完全には否定できない、という人と人との間の連続性を規範的に確立することである。

■ キーワード

ハリケーン・カトリーナ、公共性、コミュニティの再生、アソシエーションの観点、カタストロフィ

I はじめに

本稿の目的は、アメリカ合衆国の災害政策を題材として、災害カタストロフィにおける個人の「福祉」と「公共性」の問題を考察することにある。

国家が関与する災害政策においては、外交政策や軍事政策など同様に、個々人の目的を超えた実体的な制度としての「国家」の目的が前面に躍り出やすい。テロリズムや紛争に起因する場合はもとより、自然に起因する場合であっても、災害政策の究極的な目的は、しばしば「国家」の存続、すなわち集合体としての「国民」と領土の保全におかれる。果してそれは、だれであれ個人の「福祉」に等しく配慮する「公共性」の観点といかなる関係をもつのだろうか。それを考察することが本稿

の主要な関心である。考察にあたって、アメリカ合衆国を題材とした第1の理由は、このような災害政策の目的における「国家」と「公共性」の論理的対立の構造が見えやすいからであるが、ほかには次の2つの理由がある。

1つは、災害政策の意思決定と実行における組織間の矛盾と葛藤が見えやすいからである。周知のように、アメリカ合衆国は、独自の憲法と司法制度を備えた高次統治機関（州：states）の連合体であり、1つの国の中に、中央・地方間の葛藤のみならず、高次統治機関間の葛藤を含んでいる。後者は、ときに国家間の疑似的関係を示唆する点で興味深い。ほかの1つは、災害以前から存在していた社会問題に起因する被害の社会的拡大プロセスが可視化されやすいからである。人種の差別、階層構造、弱者放置などアメリカ社会が抱える問

題は、災害被害の予防、発生と拡散、支援の初動と本格化、復旧・復興にわたるすべてのプロセスで深く執拗な影響を及ぼすことが理解される。

ただし、本稿の射程の限界に関して注記しておきたい。アメリカ合衆国の災害政策に関しては、従来、次の2つの論点が注目されてきた。第一は、グローバルな自己増殖を図る「資本」の論理と、民間企業による国家機能のより効率的な代替、さらには、代替された国家機能を私的財産をもとに需要する「個」の論理である。これらは「国家」と「公共性」のいずれにも回収されない論理を提起する。第二は、災害を契機として起ったコミュニティの再生、アソシエーションの形成などの実践である。本稿が参照点とする「公共性」の観点は、被災者個々人の福祉に等しく配慮する点において、だれであれ来訪者を迎え入れるコミュニティの再生、を目的とするアソシエーションの観点と整合的である点が確認される。第三に、本稿は、複数の市や州を含む広い地域が壊滅的打撃を受ける大規模災害を直接の主題とし、「公共性」を論じた。ただし、たとえたった1人の頭上にふりかかる災害であったとしても、破局的性格をもつ可能性があり、したがって、被害者本人や家族、地域を越えた公共的関心が必要となるケースがある。本稿は、そのようなケースを排除するものではない。後に詳述するように、ここでいう「公共性」の要点は、だれであれ、被害者となる可能性を完全には否定しきれないという事実、本人だけでは抱えきれない被害であるという事実、そして、本人だけに被害を抱えさせるべきではないという規範にある。以上の点を確認して、次節では、アメリカ合衆国の災害対策の歴史と組織を簡単に描写する。

II アメリカ合衆国の災害対策の歴史と組織¹⁾

アメリカ海洋大気圏局 (National Ocean Atmospheric

Administration : NOAA) 内にある The National Climate Center : NCDCは、2013年、アメリカ合衆国では被害額が10兆円を超える (2013年度基準で物価調整済み) 規模の自然災害が7回起こったと発表した。1980年から2013年の間には151回起こった。内訳はトルネード、洪水、干ばつ、山火事、ハリケーンなどである。これらの自然災害の特徴は、発生以前から不穏な予兆を示し、発生後も予期せぬ変化・成長を遂げながら生息し続け、終息後も長く執拗な影響を人々に及ぼす点にある。巨大生物にも似たその性格をとらえようとしてか、アメリカ合衆国の主要な災害対策法には、人の固有名詞を冠したものが多い。たとえば、ハリケーン・ベッツイ救済プログラム (1965、PL89-339)、ハリケーン・アグネス法 (1972、PL92-385)、ポスト・カトリーナ・緊急管理改革法 (2006) など。これらの法は、現在、アメリカ合衆国において、連邦政府による災害対策の骨格を形作っている。だが、旧来、災害救済は、社会福祉や社会サービスと同様に、地元の住民たちの自発的な相互扶助、そして地方政府によって担われてきた。連邦政府による災害対策は、連邦国家設立の歴史と切り離せない。以下では、その歴史と組織を概観しよう。

(1) 歴史

地方政府が、自然災害の被害者を救済するケースは、アメリカ合衆国建国以前の歴史から始まる。たとえば、1755年に地震被害を受けたボストン住民に対する地方政府の救済活動が記録に残されている。地方政府の救済活動は、しばしば宗教機関やアメリカ赤十字などの関係機関によって補完されてきた。地方政府を越えて、州政府、さらには連邦政府が災害救済の主要な担い手となるのは19世紀に入ってからである。1803年に初めて、ニューハンプシャーのポーツマスの大火災に際して、連邦議会が被害者救済の基礎となる法を制定した。だが、1803年から1947年の間に、連邦政府

が実際に提供した救済は、わずか128件とされている。しかも、そこでは各々の災害に対して事後的に個別対応がなされただけであり、地域を越え、災害の種類を越えて、より一般的な対策、とりわけ個人、家族、企業に対する公的な救済策が事前的に考案され、備えられることはなかった。

災害対策における連邦政府の責任が前面に出てくるようになったのは、1930年代になってからである。1950年に制定された「災害救済法」が、地方政府、州政府に対する連邦政府の役割を決定づけることになった。地方政府や州政府の対応能力を超える大規模の災害に対しては、連邦政府が直接に被害の救済にあたることが定められた。さらに、1960年代になると、ダムや堤防などの防壁を通じた物理的なコントロールにとどまらず、人々の生活や活動への積極的な介入を通じたコントロール、たとえば、居住危険区域の設定、あるいは、建築基準の制定、土地の使用規制などが、連邦政府主導で実施されるようになる。

1978年カーター政権時に、連邦政府の災害救済プログラムを統一的に管理実行する機関として、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency：FEMA、1979年発足）が設立された。FEMAの主たる業務は、①連邦資源の適正な配分、②連邦政府、州政府、地方政府の連携、③公的セクターと私的セクターの連携とされている。1988年に制定された「ロバート・T・スタフォード災害救済と緊急扶助法」を受け、1992年にFEMAによって「連邦対応計画」が立てられた。これはアメリカ連邦政府の災害対策に関する骨子を示す。以降、地方政府、州政府、連邦政府のいずれにおいても、災害対策が主要な政治課題の1つに位置づけられていく。

2001年9月11日テロ事件は、アメリカ連邦政府の災害対策に新たな局面を生み出した。2002年に成立した国土安全保障法を受けて、2003年には「国土安全保障省（DHS）」が設立され、大統領直属

機関であったFEMAも国家安全保障省の一部局として再編された。2004年には、「連邦対応計画」が改編されて「国家対応計画」が立てられた。「国家対応計画」の特徴は、連邦政府と、アメリカ赤十字、郵政公社、国家とコミュニティ・サービスコーポレーション、災害対策国家ボランティア組織など21の関連機関との連携を強める点にある。同時期、「国家規模事故管理システム（NIMS）」も形成された。その主たる関心は、自然災害よりもテロリズムなどの人的災害にあったことは否めない。そのただ中で、2005年8月、ハリケーン・カトリーナがアメリカ西南部を直撃したのである。

ハリケーン・カトリーナによって引き起こされた大惨事は、連邦政府の災害対策とFEMAの位置づけを再度転換させた。2006年には「ポスト・カトリーナ緊急事態管理改革法」（国土保障歳出法タイトルIV）が成立し、2008年には「国家対応計画」に代えて「国家対応枠組み」が策定される。ここにて、人的災害や大規模事故を含むあらゆる種類の災害に対して、連邦政府が一元的に統括する強固な仕組みが確立された。

以上のような連邦政府による災害対策は、基本的には、「危機」管理の観点にもとづく。先に素描した災害対策の歴史は、たとえば、1958年、ソビエト連邦の人工衛星スプートニクの打ち上げを機に、「国家防衛教育法」ができたこと、1980年、産業廃棄物により深刻な健康被害がもたらされた「ラブキャネル事件」後に、包括的環境対応補償責任法（スーパーファンド法）が制定されたこと、2008年リーマンショック後に、「アメリカ回復と再投資法」ができた歴史と不可分の関係にある。大規模自然災害は、これらと並んで、まさに国家の存亡にかかわる「危機」として認識されたのである。かくして、連邦政府主導の災害対策は、「国家」存続の要として、党派を超え、政治的対立を超えた、まさにアメリカ社会の公共的価値の1つとして、ほかの公共的価値——たとえば、移住や

財産所有に関する個人の自由など——との葛藤を含みながらも強力で推進されていった。

(2) 災害対策の仕組み

「国家対応枠組み」で定められたFEMAを中心とする連邦政府の災害対策の仕組みは以下の通りである。災害政策の基本となる政府組織は、地方や州の緊急事態管理庁である。災害が大規模になると、地方や州は連邦組織であるFEMA（連邦緊急事態管理庁）の地域事務所に「非常事態宣言」の発令申請を行う。それを受けて大統領が「非常事態宣言」（100万ドルを超える規模）あるいは「緊急事態宣言」（100万ドル以下の規模）をなすところから連邦政府の災害対策が始まる²⁾。

FEMAは備え（preparedness）、対応（response）、緩和（mitigation）、復旧（recovery）といった4つの対策を任務とする。3000から4000人のフルタイムの専門家を雇用し、各地域の事務所に直接、人員を派遣しているほか、災害発生時に実働する「補充要員（reservists）」を組織し、人命救助など必要な技能の訓練をなしている。また、国土安全保障省内のほかの組織、すなわち沿岸警備隊や保健局、スモールビジネス局、軍エンジニア局、交通局などに対して、必要な支援を要請することができる。具体的には、FEMAは独自の災害救助プログラムのもと、災害直後に、交通手段、食料や飲料、ベニヤ合板、プラスチックシートなどを提供したり、仮設避難所を作ったりするほか、マスメディアを通じて適切な情報を被害者や支援者に供給したり、ほかのルートでは援助を受けることのできない個人や家族に現金そのほかの給付をしたり、被害を受けた組織や会社に公的施設建設資金を補助するなど多様な活動を展開してきた。

加えて、人的・物的資源の効果的な分配を図ること、その際に、災害によってとりわけ不利益を被りやすい人々（障害や病気をもつ人々、脱出する手段をもたない貧しい人々、英語を話すことの

できない人々など）の移動や居住に配慮すること、複数の分配基準間のバランスをとりながら、ケースごとに総合的な判断を下すこともまた、FEMAに期待されるようになった。興味深いことは、災害後の継続的支援として、FEMAは、「コミュニティに対する社会経済的影響の評価、長期的なコミュニティ復興援助、被害緩和計画の適用結果の分析と評価」などの任務を担うことになった点である³⁾。具体的には、地方企業に対する貸付をスモールビジネス局に要請したり、災害被害者に対する所得税還付をIRS（Internal Revenue Service）に要請するといった活動を行った⁴⁾。

FEMAを中心とする指揮系統を縦糸とするならば、1996年に裁可された「全米相互応援協定」（The Emergency Management Assistance Compact：EMAC）と呼ばれる州政府間の互助組織は横糸となる。これは、1992年に形成された南部地域緊急管理連合を母体としてつくられ、ハワイを除く全米49州が参加している。ある州で、「州の緊急事態」が発生したと発表されると、近隣そのほかの州が支援に駆けつける仕組みである。

これらを州や地方政府と連携したプロフェッショナルな住民組織が補完する。たとえば、1989年に起こったロマプリアタ地震の後、サンフランシスコ市では、消防局によって「住民危機対応チーム」（NERT）が結成され、1万7千人以上の市民が訓練に参加した。1906年、同じくサンフランシスコで起きた大地震の100周年を迎えると、この活動はさらに広まり、住民に人命救助の主導権をもたせることの有用性が広く認識されていったのである。

このようにして、連邦政府の一元的統括のもとで、災害の規模や性質に応じて地方政府や州政府との連携、州政府間の連携（intergovernment system）、民間団体や非政府組織などとの連携が図るしくみがつくられていった。

(3) 災害対策に対する評価

続いて、大規模自然災害に対する連邦政府の対応に関する国内評価に眼を移そう。評価は実に多様である。たとえば、カリブ諸島のハリケーン・ヒューゴへの政府の対応は、完全に失敗だったと評価されている。その一方で、1990年に起こった南カリフォルニア州の洪水に対する政府の対応は、まずまず成功したと評価されている。S.K. シュナイダーは、1989年9月から2010年5月までに起こった大規模自然災害に対する政府の対応に関する評価を下図のようにまとめている。

<連邦政府の災害対策評価：1989-2010>

南カリフォルニア洪水 (1990)	成功 ↓ 失敗
テネシー洪水 (2010)	
フロリダ州、ハリケーン・ジョージス (1998)	
ルイジアナ州、ハリケーン・アンドリュー (1992)	
カリフォルニア州、ノースリッジ地震 (1994)	
ノース・カロライナ州、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	
プエルトリコ州、ハリケーン・ジョージス (1998)	
カリフォルニア州、ロマプリエータ地震 (1989)	
ミシシッピ州、ハリケーン・カトリーナ (2005)	
サウス・カロリーナ州、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	
フロリダ州、ハリケーン・アンドリュー (1992)	
ルイジアナ州、ハリケーン・カトリーナ (2005)	
プエルトリコ/ヴァージン諸島、ハリケーン・ヒューゴ (1989)	

2011年12月、米軍の完全撤収をもって、オバマ大統領はイラク戦争の終結を正式に宣言した。その一方で、2011年度に、大規模自然災害に関して、大統領の発令した「非常事態宣言」の件数は過去最高となった。同年10月に成立した暫定予算法案では、FEMAの経常予算が前年比5億ドル増の47億ドルとなり、加えて災害基金が81億ドル加算された。これらは、いまや災害対策がアメリカ連邦政府の政治課題の柱として定着したことを示す。次節からは、アメリカ災害対策の転換点となった

ルイジアナ州ハリケーン・カトリーナ（先の評価において下から2番目）に焦点を当てて、災害対策とアメリカ社会との関係を探る。

III ハリケーン・カトリーナにおける災害対策

(1) 概要

2005年8月にアメリカ南西部を襲ったハリケーン・カトリーナは、ブッシュ大統領時代に連邦政府の対応をめぐって大きな世論を巻き起こした。災害対策に積極的な姿勢を示すオバマ大統領の誕生を生む契機となったとも言われる。ルイジアナ州、ミシシッピ州、アラバマ州などがこぞって被害に遭ったが、とりわけ、ルイジアナ州のニューオーリンズ市の被害は深刻だった。堤防決壊により市の80%が冠水し、電気・ガス・水道などのライフラインのほとんどすべてが破壊され、南の沿岸地帯の14万キロ四方が災害地域に認定されることになった。しかも、避難警告が12時間から24時間も遅れて発令されたために、多くの人々が屋内に閉じ込められたまま命を失った。避難警告後も自家用車をもたない人々、車いすの人々もまた避難できずに取り残された⁵⁾。後日、ニューオーリンズの災害現場を訪れたブッシュ大統領は、連邦政府は市の再建に必要なコストを負担するつもりであることを告げた。そのような申し出は以前にはないことであり、この災害が文字通り、未曾有の大災害であったことを示唆するとともに、この災害が、制度システム上の不備によって拡大された社会的災害でもあることを意味していた。

事実、連邦政府の緊急支援は、きわめて不適切だった。当時のFEMAは、上述した独自の指揮系統により支援プログラムを実行することができなかった。さまざまな支援組織の活動を効果的に結び合わせる役目も果たし得なかった。災害が発生してから2週間ほど経ってから、すでに多くの混乱と不安を引き起こした後で、リーダーの変更を

含む組織の改編がなされ、ようやく被害者救済を中心とする本格的な支援を開始した。被害者を政府所有のトレーラー・ハウスやアパートメントへ一時避難させたり、より長期的に住むことのできる住居への移転費用を補てんした。だが、災害発生から2年半以上経っても、3万8千人もの家族が政府のトレーラー・ハウスなどの移動型住居にとどめられていたこと、しかも、ホルムアルデヒドなど発がん性物質によって居住者の健康が大きく損なわれていたことなどが社会問題とされた。

災害5周年にあたる2010年には、被災者への個人支援として58億円、公的施設建設費として378億円、地方政府やルイジアナ州の災害対策費として14億7千万円が連邦政府から支払われた。いずれにしても、ハリケーン・カトリーナに対する政府の対応の失敗は、大規模な自然災害に対処するシステムのあり方、さらには、人種的差別や貧富の格差、社会的脆弱性を抱えた人々の存在をふまえた災害対策の方法について、大きな反省を強いることとなった。以下では、はじめに、主として行政学者らが指摘するシステム論的問題を検討する。つづいて、それを超えて、アメリカ社会の構造的な問題に迫る議論を検討する。

(2) 災害対策のシステム上の問題

政府の対応が失敗した一つの要因として、大災害に見合った指揮系統と実施組織の不適切さが指摘されている。通常の災害であれば、だれが、どこで、どのように困窮しているかを把握しやすい地元の市町村政府の主導で支援を開始し(「初動」と呼ばれる)、続いて州政府の主導のもとで、自発的・非自発的なさまざまな団体を連携させ、最後に、連邦政府の支援を要請するというボトム・アップ方式が望ましい、だが、ハリケーン・カトリーナは、そのやり方ではまったく対処しきれない類の大災害であった。ここでは、トップ・ダウン方式による意思決定のもとで、多くの人や資源

を、瞬時に、広範囲の地域にわたって、有効に移動させる必要があったのだと。

確かに、連邦政府は、州政府からの要請を待つて始動するというボトム・アップ方式の前例や制約にとらわれていた側面が否めない。その一方で、ニューオーリンズ市当局の緊急支援センターは、バックアップ用の発電機を動かすための燃料の不足によって、また、無線と携帯電話などの通信設備が破壊されたために、支援を開始するために必要な情報を入手し、適切に活用することがきわめて困難な状況にあった。しかも、FEMAそのほかの連邦組織は、支援に際して、前例踏襲的で官僚主義的な手続きを踏襲したがために、被害者のもとに必要な支援が届くまでに、いくつもの不必要なステップを踏むことになってしまった。

政府の対応が失敗した第二の理由としては、状況に即した規範の組み換えがなされなかった点が指摘されている。政府などの公的機関は、日頃より、明確な目標と確立された規範のもとで、専任要員を配置し、財政基盤を確保しているという点で、優れた組織であることは間違いない。だが、大災害のような非常時には、確立された規範が足かせになり、実質的な支援を阻害することがあるという。たとえば、交通手段の十分な提供を伴わない避難命令は、自家用車をもたない人々にとって、バスでどこかに運ばれるために長い列を作って待たなければならないことを意味する。しかも、バスの利用にあたって、合法性を問う「経歴チェック」が避難民に対してなされるとなれば、不法滞在者らはその場で逮捕され、強制送還されることにもなりかねない。この状況で、避難することをあきらめ、滞在地にとどまった人々も少なくなかった。彼らは避難命令を拒否したのではなく、避難命令を遂行する手段をもたなかったのである。

もっと悪いことに、州警察官や州兵、群保安官などによって人々の自発的な救助が妨げられる事

態も発生した。たとえば、それまで低所得で無保険の市民たちへの医療サービスを主に担ってきたチャリティ・ホスピタルで、職員たちによる患者の移送が、安全性が確保できないという理由で禁止された。ボランティアの救出隊員、バス、支援物資を積んだトラックが被災地に入ろうとしたところ、同様に、安全性を理由に追い返されたケースもある。さらに、州警察官や州兵、群保安官などは、人々の搜索と救出よりも、商品や所有物が略奪されることの阻止を、第一の目標としたことも事態を悪化させた。

非常時においては、たとえば所有権という規範の意味が変化する。目前の個人の命を救うために、急いで物資を調達する必要がでてくるからである。ところが、状況に合わせた規範の組み換えがなされないとすると、結果的には、支援の目的自体を損ねることになりかねない。

これらの指摘は、大規模自然災害に適した指揮系統に関する組織論的問題として、上述したFEMA改革に集約されることになったのである。だが、問題は一般的な組織論の問題にとどまらなかった。災害救助を指揮する地位にある人々が、犯罪や逸脱などの反社会的行為を警戒し、それに対する防衛を優先させた理由は、単に、日常的な規範を無意識のうちに優先させたからではなく、特定の集団に対する明確な差別意識にもとづくものであった可能性がある。次節では、自然災害によって浮き彫りにされたアメリカ社会の構造的な問題に光を当てよう。

IV 災害とアメリカ社会の構造

ハリケーン・カトリーナが襲ったニューオーリンズ市では、アフリカ系アメリカ人と白人ブルーカラーは湖のある中心部低地に、白人富裕層は市の周辺部高地に居住する傾向があった。2つの湖から市を守るはずの堤防が決壊したのは、そもそ

も、それがカテゴリ3以上のハリケーンに耐える設計にはなっていなかったからであり、そのことは、すでに学術的な調査やシミュレーションをもとに公的に表明されていた。そうであるにもかかわらず、連邦政府は湖から市を守るための堤防や防護壁構築のための予算を増やすどころか、繰り返し削減していたのである。その一方で、ニューオーリンズ市は、2004年のハリケーン・アイバンの襲来の経験から、すでに、災害対策計画の柱は、自家用車をもたない中央部低地の住民たちを高地に避難させ、州や連邦政府による食糧などの空輸を含めて、彼らの避難生活を支えることであることを知っていた。そうであるにもかかわらず、実際に準備することをまったく怠っていたのである。

たとえば、交通局所有の350台以上のバスが車をもたない人々の避難に使われることなく、駐車場で水没してしまったこと、交通局長官が市の再開発を長きにわたって唱導してきた商工会議所の指導者であったこと、再開発の目標になっていたブルーカラーの居住地域に火事が頻発したこと、ルイジアナ・スパードームに食糧・飲料水・移動便所・簡易ベッド・医薬品を用意しておかなかったこと、ドームから数ブロックしか離れていないホテルやレストランから「公的に」食糧・飲料水などの調達がなされなかったこと、水没することが明らかな病院の地下室にバックアップ電源用の発電機を設置していたこと、学校や病院に救命装置がストックされていなかったこと、これらは公的支援の準備の不在を物語る⁶⁾。

しかも、これは、単なる怠慢ではなく、いわば「周到に計画された怠慢」(デイヴィス、2006)であった。なぜなら、住民たちの避難生活を支える準備を怠る一方で、市の行政は、観光テーマパークとしてニューオーリンズを改造する計画を進めていたからである。具体的には、市の犯罪率の高さなどを理由として、低所得者層の住む公営住宅を取り壊し、公立学校と慈善的病院を閉鎖する計画

を進めていたからである。人種的差別に起因する教育機会の不平等の問題、中央部低地の住民たちがおかれていた慢性的な貧困状態などの問題を改善するどころか、彼らを市外へ追放する計画が周到に立てられていたことが明らかにされている。

しかも、この計画を主導した市長（レイ・ネーギン）は、ケーブル・テレビ会社の重役を務めるアフリカ系アメリカ人であり、民主党員であると同時に、富裕層に属し、支持層の多くが白人であったことは、また、市人口の75%がアフリカ系アメリカ人であり、その大半が低所得者層であるが、冠水した中央部低地には白人の低所得労働者も多く居住していたことなど、が問題を複雑にしている。一方で、人種的差別の存在を巧みに利用しながら、他方で、市場メカニズムの思想と論理を強力に喧伝することにより、いわば「白人ビジネスと黒人政治的支配層」（デイヴィス、2006）との結合のもと、ビッグビジネスの誘致を積極的に進め、結果として、経済的不平等と人種的差別が複合的に絡まった状況を生み出してきた。この傾向は、災害の復旧・復興プロセスにおいて一層、顕著となる。

自由な競争市場経済のイデオログとして知られるヘリテージ財団は、災害から13日後に「ハリケーン・カテリーナとガス価格高騰に対する自由市場的アイデア」を公表した。そこには、沿岸をフラット課税の自由企業区とすること、建築業者に対する課税免除、メキシコ湾岸の環境規制の緩和、信条組織そのほかの慈善団体の活動に対する障壁の除去、リハビリテーション税控除最低賃金支払い義務の免除（デイヴィス・ベーコン法：ただし、これは直後に撤回した）、学校の更生と再建を行う非営利団体の債券に対する連邦政府税控除、被災者への学校選択ヴァウチャー支給、などを含む32項目の改革案が記されている⁷⁾。これを受けて、2005年9月には、「カトリーナ緊急減税措置法」が制定され、2005年12月には「メキシコ

湾岸特区法（The Gulf Opportunity Zone Act）」が制定された。後者には、被災者を雇用した事業主に対する税控除などの優遇措置を定めている。

また、ニューオーリンズ市は、3千人の職員、4700人の公立学校教員、公共交通職員の約半数を解雇し、代わりに民間のコンサルタント（大手不動産開発業者など）と契約した。その結果、政府の資金が民間に流れるばかりでなく、有能な政府職員が民間企業に転職する現象が促進された。さらに、2006年、超党派のシンクタンク外交問題評議会は、「なおざりにされた防衛——国土安全保障新のために民間セクターの動員を」と題した報告書で、被災者に対する政府の緊急支援は、民間のリスク対応企業に対する市場的需要を疎外するものだと強く非難するに至った。

この問題についてはすでに複数のすぐれた文献が存在するので、ここでは、次のように要約するにとどめたい⁸⁾。上述した「白人ビジネスと黒人政治的支配層」（デイヴィス、2006）との結合は、大規模自然災害を、既存の社会・経済システムを刷新し、新事業を展開する絶好のチャンスとしてとらえた。グローバルな資本力と地元の政治力をもとに、電力、通信、交通、医療、防衛などの分野で民営化を進めることと併せて、公教育、公共住宅、公的医療制度、公共交通、刑事司法など公的制度の縮小を図った。代わりに、これらは高額利用料の民間施設や私立学校やチャータースクール（特別契約公立学校）に替えられる。1つの典型は、民間病院、民間セキュリティ、大型発電機などを完備した「ゲートッド・コミュニティ（高額私設機能空間）」である⁹⁾。ナオミ・クラインは、これを「民営化国家」と呼ぶ。少なくとも対内的な、個人の利益に直結した国家機能の多くをカバーするという意味では適切な呼称である。

ここには、個人の目的の単純加算以上の「国家」の目的はない。経済（資本）から独立した政治（権力）が発生する余地もない。その意味では、きわ

めてリベラルである。だが、その一方で、ここには、同時に、だれであれ個々人の基本的福祉に等しく配慮するといった「公共性」の論理が働く余地はない。次節でこの問題を論じよう。

V 災害対策と「公共性」

ジャズ発祥の地でもあるニューオーリンズは、定住者が多く、多様な文化や生活様式をもった複数のコミュニティが共存する町としても知られていた。支援を必要とするときは支援され、支援できるときは支援するという相互扶助の習慣が自ずとかたちづくられ、災害時にもさまざまな様相で現われたという。たとえば、ニューオーリンズ市郊外のヴィーユ・プラッテ（フランス系マイノリティであるケージャンと白人・スペイン・アフリカ系アメリカ人との混血（クレオール）からなるコミュニティ）の住民たちが、ボートで大艦隊を組み、水上に取り残された何千人もの人々を救助したという（ソルニット、2009、p.328）。彼らはまた、だれであれ避難してくる人々に自宅で食事を提供し続けたという（デイヴィス、2006）。これらの事実は、周辺部高地の白人住民が助けを求める避難者を追いかえた事件、あるいは、白人自警団が、アフリカ系アメリカ人に対して、過剰防衛の姿勢をとり、発砲するに至ったなどの事件とは、きわめて対照的な象徴性をもっている。

上述したように、ニューオーリンズ市の再建計画は、他所へ避難を余儀なくされた住民たちを、再度、暖かく迎え入れるものとなつてはいなかった。大型ハリケーンに対処できる堤防建設のための費用は、その後、連邦政府からも州政府からも予算化されていない。それどころか、市の行政政府は、それまで低所得層の人々の生活を守ってきた公営住宅、公立学校、慈善的な医療施設などの再建を禁じた。そのために、災害によって拡大された社会的・経済的不利性を抱える住民たちが、

市に戻り生活していくことはきわめて困難となっている¹⁰⁾。たとえば、ランド研究所の調査によれば、移転先から戻っていない被災者は「女性、若年、未婚、アフリカ系アメリカ人、大学卒業資格なし」であり、彼らの失業率は2005年11月時点から2006年10月にかけて、さらに増加している（2006年10月時点で20%強）ことが知られている¹¹⁾。

その一方で、カトリックやメソジスト教会などの宗教、公民権運動の流れを組む組織、そのほか、実に多様な思想やアイデアを有した組織が、ゆるやかに協同しながら、ニューオーリンズ市におけるコミュニティ再生に向けて模索を続けている。たとえば、R.ソルニットは、『災害のユートピア』の中で、「コモンランド」、ACCON（The Association of Community Organization for Reform Now）、「ハビタット・フォー・ヒューマニティー」など大小組織の豊かな活動を描き出している¹²⁾。「被災者ととともに働く」ために食料を支給し、道具の貸出しを行い、コミュニティづくりに向けた住宅援助・就労支援を行うなど、互いの活動や存在、あるいは関係性そのものから生み出される価値に着目しながら、広やかな相互扶助的活動を粘り強く、ほがらかに実践しているという¹³⁾。

留意すべきは、ここでいうコミュニティは、上述した「ゲイテッド・コミュニティ」とはまったく異なる性質をもつ点である。両者はいずれも個々人の居住空間を構成している点では共通する。また、共通に必要な生活機能を極力、外部の力を借りずに自分たちで調達しようとしている点でも似通っている。けれども、「ゲイテッド・コミュニティ」における調達の方法は、高品質で高額な機能を民間企業から購入する、というものである。病院、学校、スポーツ・文化施設、警察、郵便・通信、衛生、安全・防衛など非排他性・非競争性の強い財サービスは、いわば高級クラブ財のかたちで、共同出資・共同利用される。それ以外の私的財は、インターネットなどを通じた個人

注文で入手される。ここでは、個々人の目的を抑制する公的な統制・介入がいったい排除される一方で、クラブ財の会費を支払うことのできない個々人は、メンバーシップそれ自体から排除される。私的財産所有を基礎とする孤立した「個」の論理が徹底されているのである。

それに対して、上述のコミュニティ再生の運動は、個々人の目的を抑制する公的な統制・介入を警戒する一方で、私的財産所有を基礎とする孤立した「個」の論理に切り込む力をもっている。来訪者をだれであれ迎え入れるという点では、それはメンバーシップの範囲が固定されがちであった伝統的なコミュニティの概念とも異なっている。さらに、既存の文化（それぞれ内部では固定された）の多様性を尊重するのみならず、既存の文化の多様性を尊重する仕方をもともに模索していこうとする点で、従来の多文化主義を超えた視座を提供している。また、自己の「拠り所（ルーツ）」を喪失してしまった人々を含むという点では、「埋め込まれた」価値やモラルに依拠するコミュニタリアンらの射程をも越えている¹⁴⁾。災害後に展開されたコミュニティ再生運動はむしろ、個々人の基本的福祉に等しく配慮し合いながら、貢献できるなら貢献し、困難であれば支援を受ける、という「公共的相互性」（後藤、2008）の概念に近い。

だが、「公共的相互性」を核とするコミュニティ再生の活動が、大災害という非日常的な状況下で高まったとして、それをいかに日常のトーンで継続させていくかについて、人々は確かな見通しをもつわけではなかった。果たして、——ソルニットの本の原題“Paradise on the Hell”（地獄の中のパラダイス）が示唆するような——非日常性から立ち現われた活動を、日常的な社会活動につなげるためにはどうしたらよいのだろうか。たとえば、上述した連邦政府の関与のもとに構想された「国家対応枠組み」を、「公共性相互性」を核とするコミュニティ再生の活動へと結びつけること

はできないものだろうか。具体的には、それは広範囲の人々から集めた租税にもとづいてコミュニティ再生を支援することを意味するので、（連邦政府が依拠した）「国家」の危機管理という論理とも、（ニューオーリンズ市が許容した）人種的差別を利用しながら拡張する資本の論理とも、さらには、「ゲートッド・コミュニティ」に体现された）私有財産制度を基礎とした「個」の論理とも、抵触する可能性がある。最後に、この点を論じて結びとしよう。

VI 結び

先に紹介したソルニットの書は、次の言葉で締めくくられる。

「災害も公的機関や社会構造を崩壊させ、個人の生活を一時停止させ、その向こうに横たわるより広い眺めを見えるに任せることがある」（ソルニット、2009、p.440）。

これまで記述してきたことは、ここでいう「広い眺め」を、実に多くの人々が、異なる角度から眺めうるということだった。中には、被災者の福祉とは無縁な論理がもちこまれるおそれもあった。本稿は、その典型例として、「国家」の危機管理、グローバルな資本力と地元政治力の結合の論理、私有財産制にもとづく「個」の論理という3つの論理を挙げた。これらは被災者の福祉をもう一度、洗い流してしまうおそれがある。これらに代えて本稿が依拠する「公共性」の論理にはそのおそれがないのだろうか。

実のところ、災害政策が「公共性」を獲得することはむずかしい。なぜなら、災害は、いかにそれが大規模であろうとも、一部の人々に「起こった」事柄であり、多くの人たちには「起こらなかった」事柄だからである。「起こった」人にもた

らす傷跡がいかにか深く執拗なものだとしても、「起こらなかった」多くの人の記憶からは容易に遠ざかっていく。

「リスクの前の平等」に訴える方法は1つ考えられる。人は災害に遭う危険を完全には退けることはできないからである。たとえ周辺部高地に住む富裕な白人であっても、心的衝撃で足がすくみキャディラックスのある車庫まで辿りつけなかったとしたら、避難はできない。だが、この論理は、予防原理としばしば対立的な構図におかれる。予防原理は、リスク発生確率の高いグループの特定化にしをぎをけずる。社会統計的にはリスクが低いはずの人であればあるほど、発生理由は被災者の個人的な属性や履歴、習慣や道徳性に帰着させられる傾向がある。そこでは、災害もまた、被災者に特有の——多くの人にとっては例外的な——出来事として、定義し直される傾向がある。災害政策に「公共性」をもたせるためには、予防原理と併存しうる独自の規範的理論が必要となる。詳細は別稿にゆずるとして、ここではその要点を述べるにとどめたい。

第一の要点は、被災者の視点である。災害固有の意味と表象は、まずもって被災者たちに現われる。自分の人生を画することになった日付が明確であり、死者たちの悲惨さと悲しみを引き受け、非日常的体験を常態として生きる被災者たちの問題を、社会はどう扱うか、標準的な困難とは質の異なる困難を抱える人々を包含する集合体をいかに設計するか。実は、これは、社会保障とならんで福祉国家が用意してきた福祉政策の視点にほかならない。当事者であることと当事者ではないこととの間の非連続性に留意するとしたら、福祉政策の基本は当事者の視点におかれなければならないだろう。

そのうえで第二の要点は、だれであれ当事者になる可能性を完全には否定できない、という人と人との間の連続性を規範的に確立することであ

る。支援が結果的な平等をもたらすことは決してない。被害は基本的には修復不可能だからである。とはいえ、支援が無駄だということにはならない、当事者は支援を必要とする内的理由をもつ。さらに、支援を通じて他者からの配慮がようやく伝達可能となる。

イラク戦争で息子を亡くし、ブッシュ大統領の農場の外にキャンプを張り続ける（「キャンプ・ケーシー」と呼ばれる）シンディ・シーハンの姿をソルニットは次のように描写する。

「まるで、息子を失った悲しみが通常のすべての欲求をめぐり出し、純粋な目的のみを残して空っぽになってしまったかのようだ」（ソルニット、2009、p.398）。

死者の悲惨さと悲しみを背負った彼女の被害を修復することはおそらく不可能であろう。だが、彼女が、彼女の声を真摯に聴き、応答する他者を必要としていることも確かである。

注

- 1) 後藤玲子・斎藤拓（2011）参照のこと。
- 2) これらの規定は1988年に制定された「ロバート・T・スタフォード法」（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act, 42 USC 5121）にもとづく。ただし、2006年に成立したポスト・カトリナ緊急管理改革法のもとでは、大統領は州政府化の特定の要請なしに救援する権限が付与されるようになった。FEMAの権限強化とともに、連邦政府による機動的支援が促進された。井樋（2012）参照のこと。
- 3) 井樋（2012）参照のこと。
- 4) 2005年12月に制定された「メキシコ湾岸特区法（The Gulf Opportunity Zone Act）」では、企業の立地投資を促す包括的税制優遇措置が実施された。具体的には、被災者を雇用した事業主への税控除（「就労機会税控除」、「雇用継続税控除」など）がなされた。民間のカジノ開発資本金を誘致し、関連産業での雇用創出が図られた。
- 5) たとえば、セント・リタズ・ナーシングホームの管理者が、老人や身体障害者34人の入所者を置き去りにし、過失致死容疑で起訴される事件が報道された。

- 6) 以上は、マイク・デイヴィス (2006) に付記されている「ニューオーリンズ市の殺人についての25の質問」というきわめて興味深い記述の中からいくつか抽出して要約したものである。
- 7) Heritage Foundation. (September, 2005)。
- 8) デイヴィス (2006)、クライン (2012)、渡辺 (2010) など参照のこと。
- 9) 渡辺は、ロサンゼルス郊外にある全米最大規模のゲートッド・コミュニティについて、その特徴を詳しく、的確に紹介している。渡辺によれば、「この高級住宅街の周りには高いフェンスで囲い込まれ」、「ゲートの内側はすべて私道扱いで。警備員が24時間巡回している」、世帯平均年収は17万ドル、一戸建ての価格は100万ドル以上という。渡辺 (2010, pp.85 - 89)
- 10) ニューオーリンズ市の人口は、約48万から22万と半減し、2010年には34万人に回復した。アフリカ系アメリカ人に対する白人比率は上がっている (2000年28%、2010年33%)。
- 11) Lynn A. K. and J. Zissimopoulos (2010)。以上の記述は、労働政策研究・研修機構 (2011) を参照した。
- 12) ソルニット、2009、第5章参照のこと。
- 13) ソルニット、2009、第5章、後藤康夫、2014参照のこと。
- 14) 例えば、チャールズ・テイラーの次の言葉を参照のこと。「わたしたちは [状況に] 埋め込まれた行為者であって、対話的な状況のなかで生き、人間だけに見られるしかたで時間のうちに住まう者にほかなりません」(テイラー、2004、p.144)。

- セン＝後藤玲子『福祉と正義』、東大出版会。
- 後藤玲子・斎藤拓(2011)「アメリカ合衆国」、宇佐見耕一・小谷真男・後藤玲子・原島博編『2012年世界の社会福祉年鑑』、旬報社。
- マイク・デイヴィス (長原豊訳) (2006) 「ニューオーリンズの置き去りにされた者たち」、『現代思想』、1月号。
- チャールズ・テイラー (2004) 田中智彦訳『〈ほんもの〉という倫理——近代とその不安——』、産業図書株式会社。
- アントニオ・ネグリ＝マイケル・ハート (2012)、水島一憲監訳、幾島幸子・古賀祥子訳『コモンウェルス (下) ——〈帝国〉を超える革命論——』、NHKブックス。
- 広原盛明 (2014) 「災害カタストロフィの復興理論——カトリナ・チェルノブイリ・フクシマの比較分析を通して——」、後藤宣代・広原盛明・森岡孝二・池田清・中谷武雄・藤岡惇『カタストロフィの経済思想——震災・原発・フクシマ——』、昭和堂。
- ソルニット・レベッカ (高月園子訳) (2010) 『災害ユートピア』、亜紀書房。
- 労働政策研究・研修機構 (2011) 「アメリカの災害復興支援はどのように行われたか—2005年ハリケーン等被害に対する雇用支援策を中心に」、『海外労働事情』、http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2011_6/america_01.htm
2014年7月15日アクセス
- 渡辺靖 (2010) 『アメリカン・デモクラシーの逆説』、岩波新書。

参考文献

和文・邦訳

- 井樋三枝子 (2012) 「アメリカの連邦における災害対策法制」、国立国会図書館、海外立法情報課、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487058_po_02510003.pdf?contentNo=1。
2014年7月15日アクセス
- ナオミ・クライン (幾島幸子・村上由見子訳) (2012) 『ショック・ドクトリン——惨害便乗型資本主義の正体を暴く——』、岩波書店。
- 後藤康夫 (2014) 「ハリケーン・カトリナの衝撃とニューオーリンズの未来——災害をめぐるグローバルな対抗——」 福島大学国際災害復興学研究会編著『東日本大震災からの復旧・復興と国際比較』、八潮社。
- 後藤玲子 (2008) 「正義と公共的相互性」、アマルティア・

英文

- Lynn A. K. and J. Zissimopoulos (2010) “The Workfare and Economic recovery—Effects of Hurricane Katrina” RB-9531 RAND Corporation. http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9531.html
- Schneider, S. K. (2011) *Dealing with Disaster---Public Management in Crisis Situations---*, second edition, New York, M. E. Sharpe.
- Heritage Foundation. (September, 2005) “Pro-Free-Market Ideas for Responding to Hurricane Katrina and High Gas Prices”, Washington DC.
http://www.thenation.com/doc/20051010/gop_opportunity_zone
2014年7月15日アクセス

(ごとう・れいこ 一橋大学教授)

書 評

レグランド塚口淑子編著
『「スウェーデン・モデル」は有効かー持続可能な社会へむけて』

(ノルディック出版、海象社、2012年)

福島 淑彦

I はじめに

本書はスウェーデン社会のあり方（スウェーデン・モデル）を紹介する目的で書かれている。一般に、「スウェーデン・モデル」とは、経済成長と社会福祉の充実の両立を達成するためにスウェーデンで行われてきた様々な制度や政策のパッケージ（社会モデル）と理解されている。狭義には、「スウェーデン・モデル」は経済的側面にのみに注目して議論されるが、本書ではもう少し広い意味、つまり、「市民生活などを含むスウェーデン社会の在り方」を「スウェーデン・モデル」として議論が行われている。言い換えると、「スウェーデン・モデル」は“The Swedish Way”、「スウェーデン社会の在り方そのもの」を指すものとしている。その上で、編著者は、「本書を読むことによって、1990年代初頭のバブル経済崩壊後、停滞している日本社会がそこから脱出するためのヒントやサジェスションを読者が見出すことを願う」と記している。

本書の序論では、スウェーデン・モデルの特徴として、「積極的労働市場政策」、「高い労働者の組織率」、「団交による決定」、「普遍的福祉」、「全員が就労」、「インフレおよび失業率の抑制」、「労使協調路線」、「同一労働・同一賃金」などを挙げている。その上でこれらを実践に移すために、「連帯あるいは共生」、「平等主義」、「自律と自立」、「柔

軟性」、「コンセンサス・協調路線を好む実利主義」の理念・原則が大切であると強調している。以下では、はじめに本書の内容を要約し、その後、本書の論評を行う。

II 本書の概要

本書は、「スウェーデン・モデル」という共通テーマで各章が独立に執筆された10本の論文から構成されている。序章以外の全10章はいくつかの章ごとにまとめられ、小タイトルをつけてグループ分けされている。それは、(I) 福祉社会の背景にあるもの（第1章、第2章、第3章）、(II) 環境問題をどう捉えるか（第4章）、(III) 仕事と家庭両立のための理念と実践（第5章、第6章）、(IV) 家族関係と高齢者ケアの変遷（第7章、第8章）、(V) 住んでみたスウェーデン（第9章）、(VI) 数字で見るスウェーデン社会とジェンダー（第10章）、の6つのグループである。以下に、各章の要旨をまとめた。

(I) 福祉社会の背景にあるもの(第1章、第2章、第3章)

第1章「スウェーデン・モデルのルーツをたどる」では「スウェーデン・モデル」と呼ばれる現在の「スウェーデン社会の在り方」が、どのような歴史的経緯で形成されてきたのかについて議論されている。その中でも特に1928年に社民党党首のハンソ

ンによって唱えられた「国民の家 (Folkhem)」という政治理念、1938年に誕生した「サルトショーバーツ協定 (Saltsjöbadsavtalet)」という労使間の協調的合意、の重要性を強調している。筆者はハンソンが打ち出した「差別がなく、平等と連帯により国民が一体となりうるよりよい市民の家としての理想的な国家である国民の家」という政治理念が、封建的で硬直した階級社会から近代国家への移行をスムーズにしたとしている。また、「サルトショーバーツ協定 (Saltsjöbadsavtalet)」以降、労使間の問題解決はストライキや革命によらない協調的な話し合いによる解決方法となっていくと述べている。

第2章「スウェーデンの経済と経済政策－経済・福祉・環境の共生」では、経済不況に対する政策と経済成長に関する政策という観点から、スウェーデンの経済政策の特徴について、アメリカや日本を比較対象国として議論がなされている。特に、執筆分担者が強調しているのが、「積極的労働市場政策」の役割である。執筆分担者は「積極的労働市場政策」が女性の労働参加の増加、高い成長率の実現、低い失業率の達成に寄与してきたとしている。

第3章「スウェーデンの社会保障－理念・仕組み・財政」では、はじめにスウェーデンの社会保障制度がどのような歴史的経緯や理念によって形成されたのかについて考察がなされている。次に、社会保障に関する国民負担の国際比較を行うことで、スウェーデンの社会保障費関連支出が世界で最も高いことを示し、最後に、スウェーデンの年金制度、医療保障制度について詳細な分析を行っている。

(II) 環境問題をどう捉えるか (第4章)

第4章「環境問題への対応は『フォアキャスト』か、『バックキャスト』か」では、スウェーデンがこれまでどのように環境問題に取り組んできたのかについて議論されている。特に日本と比較することによってスウェーデンの環境問題に関する

取り組みがユニークであることを際立たせようとしている。1990年半ば以降のスウェーデンの環境問題に対する取り組みで特に強調しているのが、現在から将来を予測する「Forecast」方式ではなく、将来の目標から現在何をしなければならぬかを考える「バックキャスト」方式で環境問題が考えられている点である。「フォアキャスト」方式は「資源は無限」という前提で現状を延長・拡大していく考え方である。従って、経済活動を行う際に環境に関する配慮は存在しない。一方、「バックキャスト」方式では「資源は有限」という前提で、将来を見据えてそれぞれの途中時点でどのように社会があるべきかを考えて行動する方式である。

(III) 仕事と家庭両立のための理念と実践 (第5章、第6章)

第5章で「ワーク・ファミリー・バランスからみるスウェーデン・モデルの理念」は、ワーク・ファミリー・バランスが形成された際に、どのような目的或いは理念のもとに制度変更がなされてきたのか、先行研究をサーベイする形で考察が行われている。その中で、スウェーデン・モデルの理念は「自律」と「平等」であるとし、それらがワーク・ファミリー・バランス政策の中でどのように体现化されていったのかを、1930年代から1980年代までの期間を中心に検証している。

第6章「子育て家族のワーク・ファミリー・バランス－ジェンダーと子どもの視点からみたスウェーデンの実践」はワーク・ファミリー・バランスの中でも、特に育児と保育に関する様々な制度の内容について説明がなされている。具体的には、妊娠手当、育児休業手当、父親手当、一時介護手当などの出産・育児に関する制度、保育所、就学前学校、児童・子供手当などの保育に関する制度について議論されている。第6章で興味深いのは、ワーク・ファミリー・バランス政策を子どもの視点から考察している点である。

(Ⅳ) 家族関係と高齢者ケアの変遷 (第7章、第8章)

第7章「スウェーデン家族の変遷－変わるパートナーと親子の関係」では、スウェーデンにおけるパートナー（夫婦）との関係、親子関係について議論されている。スウェーデンでは1960年代に「男は仕事、女は家事・育児」という性別役割分業が議論されるようになり、その後、「男も女も仕事・家庭に対して同等な権利と義務と可能性を持つこと」が男女平等のコンセプトとなっていく。その結果、夫婦関係の形として、婚姻婚、同棲カップル、同性カップルなど様々な形態が出現している。さらに、離婚や離別が頻繁に行われることや婚外子が増加した結果、親子関係の形態、家族形態、世帯形態も変化していることが論じられている。

第8章「高齢者ケアの過去・現在・未来」ではスウェーデンの高齢者福祉の過去、現状、未来についてデータを用いて議論されている。具体的には、高齢化の現状、2000年以降の高齢者福祉の状況、2006年以降の高齢者福祉分野での新たな制度やサービスの導入状況、情報公開、高齢者福祉の今後の課題・方向性について説明されている。

(Ⅴ) 住んでみたスウェーデン (第9章)

第9章「“高福祉社会は家族を解体させる”を検証する」では、スウェーデンで暮らす一市民が日々の生活の中で感じる教育、医療、税金、家族、育児、子育て、に対する意見が述べられている。言い換えると、生活者の視点から「スウェーデン・モデル」が論じられている。第9章での主張をまとめると、国と国民との間には強い信頼関係があるために、「スウェーデン・モデル」が機能しているということである。具体的には、国は安心のある生活を国民に提供する努力を続け、国民は自分の税金が有効に使われていることを信じて高額な税金を払っている、というのである。

(Ⅵ) 数字で見るスウェーデン社会とジェンダー (第10章)

第10章「数字で見るスウェーデン社会とジェンダー」では、はじめにジェンダー平等に関する法律の歴史的な流れ（年表）が示されている。次に、主にジェンダーに関する統計的数字、つまり人口動態、労働市場一般、政治及び公的部門、に関するデータが男女の比較という観点から列挙されている。人口動態に関するデータについては、人口増減の推移、スウェーデン生まれと外国生まれの人口比、独身と既婚・同棲の割合、子供の有無による分類、が示されている。労働市場関連のデータでは、男女の労働力率の推移、公的部門の男女の就業者数の推移、職種による分類、労働組合加入者の男女比較、に関するデータが示されている。政治及び公的部門に関しては、男女間の投票率比較、議会及び公的部門において高い地位にある男女の人数に関する比較、が行われている。

Ⅲ 本書の評価

冒頭で記したように、「本書はスウェーデン社会のあり方を紹介する目的で書かれている」と編著者は序論で記している。しかし、各章のタイトル及び6つにグループ分けされた各グループのタイトルからは、スウェーデン社会全体の在り方を俯瞰できるようなテーマ設定にはなっていないことがわかる。各章ではそれぞれスウェーデンのある特定の側面に着目して、他国と異なるスウェーデンの制度やスウェーデン人の行動様式・考え方が並列的に論じられている。評者がこのように感じるのは、本書のタイトルの一部であり、本書全体を貫く中心概念（Core Concept）である「スウェーデン・モデル」という概念に関して、各章の分担執筆者が共通の認識を共有していないからではないかと考える。つまり、各章の分担執筆者がそれぞれ異なった意味合いで「スウェーデン・モ

デル」という概念を使用しているということである。以下に各章でどのように「スウェーデン・モデル」を定義・使用しているのかをまとめた。

統計データの提示と説明に特化した第10章を除く第1章から第9章の中で、「スウェーデン・モデル」という概念に関して明確に定義、或いは言及しているのは、第5章、第8章、第9章のみである。第5章では、要約すると「スウェーデン・モデルとは、持続的経済成長と完全雇用野実現を目指した理念と政策の複合体であり、『スウェーデン・モデル』の理念は、「自律」と「平等」である。」としている。第8章では「高齢者ケアの分野における『スウェーデン・モデル』は、過去に確立された高齢者ケアシステムに満足することなく、すでに決定された高齢者ケア計画を現在切れ目無く展開し、そうした計画と連動させながら法律を制定し、将来に向けて新しい高齢者ケア計画やサービスを次々に展開すること(原文)」としている。第9章では「スウェーデン・モデルとは、経済の平等を実現することを通して、人と人との間に働く力関係やしがらみを解体することによって、それぞれ個の独立と尊厳を保証し、自由な人間同士の関係を再構築する仕組みである。これと併せて、スウェーデン・モデルの真髄は「ユニークさ」と「柔軟性」である。(原文)」としている。第5章、第8章、第9章以外の章では「スウェーデン・モデル」について明確に定義されていないが、文意から読み取れる各章での「スウェーデン・モデル」とは次の通りである。第1章では、「現在のスウェーデンの社会制度そのものがスウェーデン・モデルである。」、第2章及び第3章では「スウェーデン・モデルとは、経済の安定と成長を図るために行われた経済政策、社会政策そのもの、加えて、その結果生まれた様々な制度である。」、第4章では「緑の福祉国家の構築(エコロジカルに持続可能な社会の構築)のプロセスがスウェーデン・モデルである。」、第6章では「スウェーデンでの共働き家族のワーク・

ファミリー・バランスが実現されていく過程と現在の社会の状況がスウェーデン・モデルである。」、第7章では「婚姻以外にも社会に許容されているパートナーとの関係及びそれに伴う親子関係が存在し得る社会制度と現在のスウェーデンの状況がスウェーデン・モデルである」、としている。

以上まとめたように、各章での「スウェーデン・モデル」の意味するところはかなり幅が広い。本書を通じて読者は、現在のスウェーデンの制度やそれが構築された歴史的経緯については漠然と理解できるものの、「これがスウェーデン・モデルである」という明確なイメージを持つことができないのではないだろうか。確かに、本書の編著者は序論で「『スウェーデン・モデル』は“The Swedish Way”、『スウェーデン社会の在り方そのもの』を指す」としている。しかし、あまりに広い意味で定義してしまうと「現在のスウェーデン社会に関するすべてが、『スウェーデン・モデル』である。」ということになってしまう。仮に、「スウェーデン・モデル」を「スウェーデン社会の在り方そのもの」という広い意味で捉えるのであれば、本書が意味する「スウェーデン・モデル」の全体像をはじめに示し、各分担執筆者が意味する「スウェーデン・モデル」は全体の中のどの部分に該当するのかを明確にした上で各章の議論が行われないと、読者は混乱してしまう。

グローバル化の進展は国家間の経済相互依存度を高め、結果として経済変動のリスクを高めている。1997年のアジア通貨危機、2000年初頭の米国ITバブルの崩壊、2008年のリーマン・ショック、2009年のギリシャ経済危機、などの事例が国際的な景気変動の連鎖が強くなっていることを示している。そのような環境下で、小国であるスウェーデンがヨーロッパ諸国の中でも高い成長率、低い失業率、高い生活満足度を維持・達成してきたことは驚きであり、ここに「スウェーデン・モデル」の本質が存在するように評者は考える。

本書の執筆分担者がもう一段高い視点で「スウェーデン・モデル」を俯瞰的に議論することができていれば、読者は「スウェーデン・モデル」についてより明確なイメージを持ち得たのではないか

と評者は考える。

(ふくしま・よしひこ 早稲田大学教授)

書 評

森壮也・山形辰史著
『障害と開発の実証分析－社会モデルの観点から－』

(勁草書房、2013年)

長江 亮

I はじめに

近年、世界の障害者施策は大きな転換期を迎えている。2006年12月13日に国連総会において障害者権利条約が採択され、2008年5月3日に発効した。我が国は2007年9月28日に、この条約に署名し、2014年1月20日に、批准書を寄託した。

障害者権利条約とは、障害者の人権および基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害者の権利の実現のための措置などについて定める条約である(外務省、2014)。マイノリティの権利を保障する試みは古くからなされているが、障害者はその中でも取り組みの遅れているグループであった。

この潮流の興味深いところは、学際性の強い障害学という新しい学問による議論を基盤として、実社会の動向が決定されているところである。本書は、障害学における障害の社会モデルに対する分析視座を、開発経済学の立場から与えることを試みた、鋭く斬新な取り組みである。

II 本書の構成

障害学では、障害を身体機能不全の意味でなく、そうした不全に対する社会の在り方こそ問題があると考えられる。これを障害の社会モデルという。本書は、障害の社会モデルの実証分析を提示する

ことを目的の一つとしている。

序章では、国連による世界の貧困削減の取り組みが紹介され、ミレニアム開発目標で、開発の恩恵の受けられないグループとして、女性、子ども、スラム居住者が含まれていたこととは対照的に、障害者が取り上げられず、障害の貧困問題に対する取り組みが遅れたことが解説される。

2000年代に入り、障害問題に対する別の国際的な取り組みとして、障害者権利条約の発効がなされた。この条約の背景には、障害の社会モデルがある。条約を有意義なものにするためには、障害課題の改善のために、どのように社会が変わるべきなのかという問題に取り組む必要がある。従って、実証分析が必要とされる。これまでの障害統計に対する世界での取り組みは、障害統計の国際的共通化を狙ったものであり、障害の把握を目的としていたため、障害者の生計、社会構造、社会の役割を分析することはできない。そこで本書では障害の社会モデルの観点から、社会がどのように変化すべきかを考察することを目的とし、そのために障害者の生活・家庭環境・社会に関する独自のデータを収集し、障害者の生活実態を描き出すことを試みている。

本論は大きく第一部と第二部に分けられている。第一部では、国際開発における障害問題の位置づけ、国際的な障害データの整備状況、これまでの障害研究のサーベイといった全体的な議論が展開される。第二部では、社会が障害者の生活に

どのような影響を与えているか、という目的で行われたフィリピン調査とその分析が展開される。以下で、本書の内容をまとめたい。

Ⅲ 本書の内容：第一部

第一章では、国際開発と障害について包括的な解説がなされる。まず、障害が開発問題として取り上げられてこなかった背景が解説される。これまで開発問題として挙げられてきた女性、子供、高齢者、先住民民族、難民、出稼ぎ労働者と比較すると、社会進出が遅れていたことで、非障害者の障害への意識が低くなり、それが開発問題として取り上げられなかった要因であるとされる。また、国際社会における障害の定義が障害の社会モデルに依拠したものとなってきたことから、同モデルの紹介がなされ、障害が、開発経済学では光が当たってこなかったが、徐々に議論の対象となっており、障害は貧困と強く結びついていることから、障害者に対する社会的支援の不足が指摘される。

社会的支援には、政府の役割が欠かせない。そのためには障害統計の整備も必要である。そこで、現在の世界の障害統計が紹介される。著名なものとして取り上げられるのは国連統計局のワシントングループとWHOによる取り組みである。彼らは、国勢調査や既存の大規模調査に障害の社会モデルと整合的な質問項目を入れ、障害を把握しようと試みている。しかし障害の把握だけでは、社会と障害の相互関係を分析することは難しい。そこで、もう一つの取り組みとして、標本調査を用いた障害統計の存在が述べられ、その必要性が主張される。

第二章では、障害データにおける障害特定方法の変遷とそれに伴う障害者人口データに生じた変化が論じられる。これまでの障害統計は医学的原因によって障害者を特定するアプローチに依拠す

る形で設計されていたが、近年は機能によって障害を特定するアプローチに変更され、社会モデルとの親和性が高くなったと解説される。しかし、機能分類は網羅的なものであるため、全数調査に適応することは困難である。そこで次に、質問の簡便化を図るワシントングループとWHOによってなされている取り組みが紹介される。

ワシントングループの目的は、全数調査の人口センサスなどに実用可能な質問群を作成し、人口センサスを障害包摂的なものにするることである。だがこの試みは近年ようやく合意がなされ、各国政府のデータ収集はあまり進んでいない。他方で、WHOには『世界保健調査』と『世界疾病負荷』という既存調査があり、それに改善を加えて既に実施されていることから、現時点では妥当なものとして、障害人口比が10%超と推計されたことで、障害の重要性を主張する。

障害人口の推定にはこれらの貢献が大きいが、これらの調査は社会に対して改善策を考察できるデータは提供しない。社会に対する質問項目を含んだ調査は標本調査が望ましいと述べられる。

第三章では、マイクロデータを使用して障害者の生計分析を行った、途上国を中心とした研究のサーベイが行われる。障害者に関する調査は全数調査と標本調査があるが、本章では、いずれの調査を用いた研究も紹介している。

全人口調査の特徴は、標本数が多いことである。調査目的が異なったり、障害者が回答しないこともあり、障害者数が少ないという欠点はあるが、非障害者との比較が可能となる長所もある。全人口調査は先進国では行われ、途上国ではあまり行われなかったが、近年では行われるようになってきた。本章では先進国にはアメリカの研究を取り上げ、途上国は多国間比較分析を行った研究とパキスタン、インドネシアを対象とした研究を紹介している。

標本調査を用いた研究は、通常標本サイズは少

なく、非障害者が含まれないことが多いため、比較対象がないこと、代表性に問題があり事例研究の域を超えないというデメリットを持つ。しかし、障害課題を抽出するために調査をデザインできるメリットがある。まずこの種の調査を大規模に展開している、ノルウェー産業科学技術研究所の南アフリカ調査（2011）が取り上げられ、教育のアクセスが悪いと障害と貧困の相関が出る調査結果が示される。次に、世界銀行によるインド、エジプト・チュニジアを対象とした二つの研究が紹介される。最後に、日本の調査機関等による、ネパールと中国を対象とした研究が紹介される。障害の研究で、データを用いた量的な研究は少ない。しかし本書では、障害と開発というテーマに即して、途上国での研究成果を多く取り上げているところが、有益な特徴となっている。

IV 本書の内容：第二部

第二部では、フィリピン調査とその分析結果が紹介される。この部の目的は、障害者の生活が、それを取り巻く社会にとってどのように影響されているか、どの構成要素をどのように変えることが障害者の生活水準の向上につながるか、という点を明らかにすることである。

フィリピンでは障害に対する制度構築がアジアの中では進んでおり、法制度活用の決定要因を分析できる。また、障害調査には不可欠な強力な障害団体が存在したため、フィリピンが選択されている。

第四章では、マニラ首都圏、バダングス州ロザリオ市での調査方法が紹介される。調査には、障害当事者団体から各障害種のリーダーをアドバイザーとして、調査計画、質問票の検討・改善提案、全体評価に参加してもらい、各障害に対応した調査員の選定、学歴のない聴覚障害者でも理解可能な手話通訳の選定といった点でも当事者を活用し

ている。加えて、フィリピンの社会科学専門研究所と連携し、地方自治体との協力（自治体での地域保健員の協力）も得たうえで調査にあたっている。

まず2007-2008年にマニラ周辺（都市）の4市（マカラティ市、パサイ市、ケソン市、バレンズエラ市）を対象とした調査を行い、2009-2010年にバダングス州ロザリオ市（農村）での調査を行っている。調査方法はインタビュー形式で、障害調査員を障害タイプ別に5名ずつ雇用し、一定期間の訓練後に調査を行わせている。標本抽出は、マニラでは、人口センサスの層化に基づき、抽出済みの調査ユニットを対象に全数調査を行い、ロザリオ市では、市社会福祉局が把握する15歳以上の全数調査を母集団として調査を行った。

次に、マニラ、バダングス調査の記述統計から観察できるサンプルの特性がまとめられる。着目される項目は、能力の開発と発揮、経済活動に関する項目であり、それらをマニラ、バダングスそれぞれまとめて比較している。これにより、教育水準、視覚障害者の識字率、聴覚障害者の英語理解度などは、圧倒的にマニラ首都圏の方が高いことを示す。また、経済状況は、マニラでは視覚障害者のマッサージ職が大きな役割を果たしているが、バダングスでは農業の影響を強く受けていることを提示し、障害者の生活は社会的環境に強く依存することを示している。

第五章では、マニラのデータを使用してミンサー型の賃金関数を推定し、障害者の生計・所得の決定要因を分析している。この章では、モデルおよび推定法を段階的に精緻化させていき、その都度係数を比較してモデルや手法の妥当性を確認しながら分析を進めている。最後には所得変数も、家族や知人からの移転収入などを含まない自律的所得に限定して分析を行っている。得られた結果は、大きく二つある。一つ目に、教育年数と年齢は所得に正の影響を及ぼすこと。二つ目に、女性は所得にマイナスの影響を及ぼすが、これは入職

時点における効果であって、就業者である場合には所得の男女差は確認できないことである。

第六章では、フィリピンで「障害者のマグナ・カルタ」と呼ばれる「障害者のリハビリテーション・自己開発・自立と社会の中心構造への統合およびその他の目的のための法律」の認知度をさぐり、どのような施策を取れば、施策が普及し、利用度が上がるのかを統計的に分析している。使用されている要因は、「マグナ・カルタを知っているか否か」、「特別支援学級を卒業したか」、「障害者団体に所属しているか」、「障害者証の取得」、「障害者特典の知識」、「障害者特典の利用」である。この分析により、マニラでは、マグナ・カルタの認知が障害特典の利用をもたらしていること、障害団体の所属がマグナ・カルタの認知度を上昇させていること、障害特典利用の前提条件となる障害者証の取得に影響していることが示される。

次に、パイプの定理による要因分解を使用して、障害者特典の利用を①障害者施策全般の知識、②状況別各特典認知度、③特典の活用度に分解し、各要素が特典の利用にどの程度貢献しているかを検証している。その結果、マグナ・カルタの認知を高めれば、マグナ・カルタにある障害者の権利の認知が上昇し、特典の利用可能性を高めることが明らかにされた。これは障害者施策の認知には、まだ改善の余地があることを示している。他方でロザリオでは、障害コミュニティが形成されにくく情報が伝播しないため、障害者施策の浸透度が低いこと、マグナ・カルタの認知と障害者証の取得が障害特典利用に影響していることを示している。最後に障害者施策の認知度をロジット、プロビット分析で検証した結果、団体が施策浸透に影響していることを明らかにしている。

以上の分析をまとめて、団体への加入が障害者特典利用の前提条件を改善し、特典の利用が促進されることになると述べられる。すなわち、障害者施策に対して、社会の役割の普及にはまだ課題

が多いが、特定の社会グループが社会の役割を普及させることに強い影響力を持つことを示している。

V 本書の課題と評価

本書は、障害と開発という新しい分野に踏み込んだ秀作である。非常に丁寧に精緻な調査に基づいており、構成・記述がきわめて簡潔にまとめられているため、第17回国際開発研究 大来賞受賞研究作品¹⁾であることも深く共感できる。しかし、それだけの価値を持つ作品であるがゆえに、第二部で物足りない印象が残った。

本書は「障害の社会モデルの観点から、社会がどのように変化すべきかを考察することが目的であり、そのために障害者の生活・家庭環境・社会に関する独自のデータを収集し、障害者の生活実態を描き出す」ことに焦点を置いているはずである。しかしこの点は、第四、第五章の分析で十分に語りつくせているだろうか。

第一に、障害者の生活実態を描き出すことに焦点を当てているためもあるが、比較対象となる非障害者の情報を、障害者を取り巻く社会の情報が著しく少ない。従って障害者の生活はどれ程大変なのか、といった判断がつき辛い。社会がどのように変化すべきかを考察するという目的のためには、参照となる平均的な非障害者の情報や、障害者を取り巻く社会の情報をより詳細に記述すべきではないだろうか。

第二に、家族やコミュニティの状況も明示的に分析すべきである。第五章の分析では、障害者の所得を家族や知人からの移転収入などを含まない自律的所得に限定する必要があった。これは、障害者の生活には、家族やコミュニティの支援が必須であることを示している。また、これらのグループは、障害者が最も身近に接する社会でもある。この点に対する分析や考察が不足しているように思われる。

しかしながら、障害者の抱える諸問題を障害の社会モデルの視点から分析し、その実用性、有用性を示していること、すなわち、社会がどのように変化すべきかを考察する姿勢とその成果が見て取れるところには好感が持てる。また、綿密かつ精緻なフィールドワークの実践は、非常に高く評価できる。この著作がきっかけとなり、障害と開発の分野で、より建設的な議論が進むことを期待したい。

参考資料

外務省（2014）「障害者の権利に関する条約」：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html; 2014年7月23日取得

- 1) 本書は、一般財団法人国際開発機構による、国際開発分野における研究を奨励するため、国際開発のさまざまな課題に関する優れた指針を示す研究図書を顕彰する、「第17回国際開発研究 大来賞」を受賞している。

（ながえ・あきら 早稲田大学現代政治経済
研究所招聘研究員）

ブックレビュー

ベラルーシ共和国非常事態省チェルノブイリ原発事故被害対策局編
(日本ベラルーシ友好協会監訳)

『チェルノブイリ原発事故 ベラルーシ政府報告書〔最新版〕』

(産学社、2013年)

西森 和寛

I はじめに

ベラルーシ共和国は、チェルノブイリのあるウクライナの真北に位置し、1991年に旧ソビエト連邦から独立、面積はほぼ本州と同じ20万7,600平方キロメートル、人口はほぼ東京都特別区と同じ約941万人（2013年）である。チェルノブイリ原発はウクライナにあるものの国境から半径20キロ圏内であり、1986年のチェルノブイリ原発事故では、ベラルーシ共和国全体の約23%が汚染されるなど、隣接するウクライナやロシア連邦と比べても最も甚大な被害を受けた。

本書は、チェルノブイリ原子力発電所事故発生25周年を節目としてベラルーシ共和国非常事態省が刊行した『National Report of the Republic of Belarus, *A Quarter of a Century after the Chernobyl Catastrophe: Outcomes and Prospects for the Mitigation of Consequences*（ベラルーシ政府報告書 チェルノブイリ原発事故から四半世紀—被害克服の成果と展望）』（2011年1月）の邦訳である。執筆者・査読者には担当部局、関連国立研究所などの幹部が名を連ねており（本書185頁）、きわめて公的な報告書である。

また、翻訳した日本ベラルーシ友好協会は、1992年にチェルノブイリ事故の支援活動のために秋田で立ち上げられた特定非営利活動法人で、ベラルーシに医療支援物資を届けたり、ベラルーシ

の研修医を受け入れたりなどの活動を行ってきたとのことである。

本書はソフトカバーB5判192頁で、図表や写真が70近くあり、政府報告書にしては非常に読みやすい。なお、被災者の証言や刺激的な写真などは全く掲載されていない。

II 本書の概要

本書は2部構成になっており、PART1が2012年12月に東京で開催された日本ベラルーシ友好協会主催のチェルノブイリ支援20周年記念講演会の講演記録、第2部が報告書本体になっている。なお、PART1のみ産学社のホームページにて無料公開されている（<http://sangakusha.jp/sangakushajp/525.html>）。

PART1の講演者は在日ベラルーシ共和国特命全権大使と国立放射線医学・人間生態研究センター所長である。興味深かった点は、①放射線の計測機器開発ではベラルーシが進んでいること、②人口約900万人の国でいまだに年間約150万人が無料で健康診断・治療を受けていること、③甲状腺がん以外は、まだ放射線に起因することについて確信できるデータが得られていないことである。なお、③については、より細かくみれば若者女性の乳がんなどはかなりの増加が観察されたことに言及していることを付記しておきたい。

PART2が報告書本体であるが、以下の4章構成

となっている。

- 第1章 チェルノブイリ原発事故の被害
- 第2章 チェルノブイリ事故被害克服アプローチの進化
- 第3章 チェルノブイリ原発事故被害克服施策の成果
- 第4章 チェルノブイリ事故被害克服の長期的課題：解決と戦略

第1章では、避難区域や居住制限区域など区域ごとの汚染地域の面積と住民数、被ばく線量や経済的損失などが取り上げられている。

第2章では、科学支援体制、被害者の社会保障法の整備、国のチェルノブイリ関連計画などの変遷が取り上げられている。

第3章では、金銭補償、医療、サナトリウム療養、放射能汚染モニタリング、農業、林業、食品検査、立入禁止区域の管理、インフラ整備、教育・情報それぞれについて政府の対策の変遷が取り上げられている。

第4章では、今後の課題、記憶の継承などについて取り上げられている。

本書の特徴としては、単に報告書を翻訳しただけではなく、原著にはない要約や小見出しを加えていることである。このため、自分の関心分野だけを容易にピックアップして読むことが可能となっている。また巻末に69単語の用語解説と、放出放射能などをチェルノブイリと福島で比較した独自資料を付け読者の便を図っている。

PART2で社会保障関係の記述があるのは、第2章の被災者社会保障法、第3章の金銭補償、医療、サナトリウム療養である。

第2章の被災者社会保障法については、1991年にロシアやウクライナに先駆けて「チェルノブイリ原発事故による被災者の社会保障に関する法律」が制定され、現在では数度の改正を経て2009

年からは「チェルノブイリ原発事故およびそのほかの放射線事故による被災者の社会保障に関する法律」が施行されている。

第3章の金銭補償については、年金や児童手当などの加算や補助金などが対象ごとに記載されているが、通常の給付水準が生活水準に比してどのくらいかわからないので十分な給付なのかどうか判断できない。医療サービスは被災者の健康観察制度（約140万人対象）の分類別健診内容などが取り上げられている。サナトリウム療養については、2010年は該当者の約7割（約10万人）が利用していること、近代的医療設備を備えた「子どもリハビリ・健康増進センター」などが取り上げられている。

なお、健康管理に関して「低線量被ばくのリスク管理」については、現在でも学界で議論が続いているとして、断定的な表現を避けている（本書25頁、171頁）。

III おわりに

本書を読むまで、チェルノブイリ原発がウクライナにあることは知っていたが、それがウクライナ国境近くにあり、一国に対する被害の大きさとしてはウクライナよりもベラルーシ共和国の方が大きいことは恥ずかしながら気が及ばなかった。本書では全体を通して、「事故被害低減のためには、緊急対策だけでなく、長期的視野に立った科学的根拠に基づくアプローチ」（本書65頁）が強調されている。放射能被害が長期に及ぶことを考えると、日本においても、将来的には、研究機関の協力も得ながら、長期的視野に立った科学的根拠に基づくアプローチを検討できる雰囲気が高まることを期待したい。

チェルノブイリ原発事故被害については、どうしても原発の存するウクライナが有名であるが、ベラルーシ共和国も放射線の計測機器をはじめ先

駆的な知見を多数有している。本書で基礎的なデータや政策を把握し、それぞれの関心分野に沿ってベラルーシの原発事故被害復興研究が進むことで、結果として、日本の原発事故からの復興がさらに進むことを期待したい。

(にしもり・かずひろ 厚生労働省政策統括官付
政策評価官室)



ブックレビュー

アレクセイ・V・ヤブロコフ、ヴァシリー・B・ネステレンコ、アレクセイ・V・ネステレンコ、ナタリヤ・E・プレオブラジェンスカヤ著 (星川淳監訳)
『調査報告 チェルノブイリ被害の全貌』

(岩波書店、2013年)

西森 和寛

I はじめに

本書は、チェルノブイリ原子力発電所事故の主な被災国であるロシア連邦、ベラルーシ、ウクライナの科学者たちが刊行した『*Chernobyl : Consequences of the Catastrophe for People and the Environment*』(Annals of the New York Academy of Science, Volume 1181, 2009年12月)の邦訳である。正確にいえば、本書は、上記ニューヨーク科学アカデミー版以降の筆者の指示によるデータなどの加筆修正が加えられたものである。岩波書店の本書ホームページに原文テキストなど参考資料が掲載されている (<http://iwanami.co.jp/moreinfo/0238780/>)。

2005年9月に、国際原子力機関 (IAEA) と世界保健機関 (WHO) など国連8機関にベラルーシ、ロシア連邦、ウクライナ政府からなるチェルノブイリ・フォーラムは、事故発生20周年を前に、公式報告書『チェルノブイリの遺産—健康、環境、社会経済への影響、およびベラルーシ、ロシア連邦、ウクライナ各国政府への勧告 (The Chernobyl Legacy : Health, Environment and Socio-Economic Impact and Recommendation to the Government of Belarus, the Russian Federation and Ukraine)』(以下「フォーラム報告書」)を取りまとめた。GEPRウェブサイト (<http://www.gepr.org/ja/contents/20120101-05/>)からその概要(Summary)の日本語訳と本文を読むことができる。

本書は、上記フォーラム報告書に対して、「(チェルノブイリ大惨事の影響に関する学術文献はスラブ系言語で書かれたものが多数あるのに) 英語文献が中心で文献数が少なく」「事故の影響に関して十分に詳細な事実を欠いている」とし、「研究成果を簡潔かつ系統立った形で提示することを目的としている」(本書x頁)。したがって、本文中においてフォーラム報告書の内容がたびたび引用され、厳しい批判が加えられている。

本書はソフトカバーB5判322頁で、図表が200を超え、文字は小さめで情報量が非常に多い。基本的に執筆者が収集した学術論文の引用が主で、執筆者の意見の部分は記述全体の半分以下である。

また、本文中では略語しか書かれていない引用文献をたどりた方のために、岩波書店のホームページに106頁にわたる参照文献リスト (<http://iwanami.co.jp/moreinfo/0238780/>) が掲載されている。

II 本書の概要

本書は4部プラス最終章の構成となっており、各部章のタイトルは以下のようになっている。

- 第1部 チェルノブイリの汚染
- 第2部 チェルノブイリ大惨事による人びとの健康への被害
- 第3部 チェルノブイリ大惨事が環境に及ぼした影響

第4部 チェルノブイリ大惨事後の放射線防護
第15章 チェルノブイリ大惨事の25年後における
住民の健康と環境への影響

上記構成のうち、全体の半分のページ数を割き、もっともページ数を割いているのは第2部の健康被害であり、データ入手の困難性、罹患率、老化、癌以外の各種疾患、癌、死亡率について、それぞれベラルーシ、ウクライナ、ロシア連邦、そのほかの国々、執筆者による結論の5つのパートに分けて記述されている。

特に、癌以外の各種疾患について、血液・リンパ系の疾患、遺伝的変化、内分泌系の疾患、免疫系の疾患、呼吸器系の疾患、泌尿生殖器系の疾患と生殖障害、骨と筋肉の疾病、神経系と感覚器の疾患、消化器系疾患とそのほかの内臓疾患、皮膚と皮下組織の疾患、感染症および寄生虫症、先天性奇形、そのほかの疾患と13項目に分けてそれぞれ上記の分類で記述されている。

論述スタイルとしては、罹患率以下それぞれの項目について、根拠となる学術論文を数十本引用し、執筆者により、「被ばくが原因で(省略)上昇していることに疑いの余地はない。」(本書120頁)、「今後数世代にわたって(中略)増加の原因となることは十分想定しうる。」(本書92頁)といった、さまざまな病気と放射能被害との因果関係とその将来にわたる影響について立証を試みている。

学術論文引用のイメージを得るために一例を紹介すると、たとえば、子どもへの影響については、ネステレンコほか(2004)の論文を以下のように引用している。

ベラルーシ保健省のデータによれば、大惨事直前(1985年)には90%の子どもが「健康といえる」状態にあった。ところが2000年には、そのようにみなせる子どもは20%以下となり、もっとも汚染のひどいゴメリ州では、健康な子どもは10%以下

になっていた。(本書35頁)

さらに第2部の結論では、「大惨事が健康に及ぼした悪影響の全貌は依然として完全解明にはほど遠い」とし、正確な被ばく線量を計測した上で、ロシア連邦、ウクライナ、ベラルーシにとどまらない広範な健康調査を行い、その予防のための大規模な特別プログラムがなしには、今後もチェルノブイリ原子力発電所事故関連疾患は増え続けると警告している。(本書184頁)

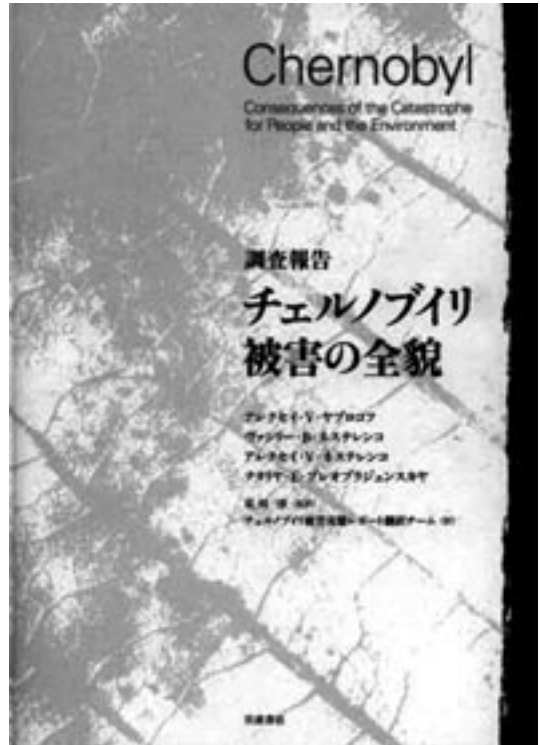
Ⅲ おわりに

本書は、チェルノブイリ原子力発電所事故被害の比較的日本で知られていないスラブ系言語で書かれた学術文献を紹介する本としてとても貴重である。英語圏以外のこうした知見はなかなか一般ルートでは入手しづらいので、この問題について調査研究する際の優れた導入書になると思われる。もっとも、これはほかの原発関連書籍に共通する点であるが、確かに本書執筆者には公的研究機関所属の研究者も含まれているが、Iで述べたようにこの書籍が書かれた経緯や、本書の位置づけには十分意識し、放射能被害については、多様な側面からとらえることが望ましい。

本書は、執筆者が収集した学術論文から被害の全貌を明らかにするのが主であり、行政のこれまでの支援の取組を具体的に紹介したり、望ましい対策を具体例とともに示したりする内容はほとんどなく、この本が本当に社会保障に関係する書籍と言えるのかという疑問が生じるのは当然の感覚である。さらに、危機感をあおるためなのか、やや表現ぶりにおいて冷静さを欠いているところが随所に見られるところが少し残念である。そうした懸念がありながらもあえて今回本書を取り上げたのは、被害の認識の違いによって、必要となる対策のメニューや予算規模は大きく変わるので、

原発事故被害者救済の社会保障を評価する上で、必ずしも政府公表データからでは現れてこない多様な被害の有り様（放射能との因果関係はさておき）を前提知識として幅広く認識するのに本書が一つの有力な端緒になるのではないかと考えたところである。

（にしもり・かずひろ 厚生労働省政策統括官付
政策評価官室）



『海外社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の長さ

原稿の長さは以下の限度内とします。(図表1つにつき、200字で換算してください)

- (1) 論文：16,000字（図表を含む）
本文のほかに要約文（400字程度）およびキーワード（3～5語）を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字（図表を含む）
- (3) 動向：8,000字（図表を含む）
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、ⅠⅡⅢ…→123…→(1)(2)(3)…→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a)(b)(c) または・などを使用してください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典（発行所、発行年）を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に（ ）入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

- (例) <表1>受給者数の変化
<図1>社会保障支出の変化

6. 敬称

敬称は略してください。

- (例) 宮澤健一教授は → 宮澤は 貝塚氏は → 貝塚は

7. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

- (例) 1) 天川によると、集権・分権の軸に分離・融合の軸を…。

8. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性－退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E.1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell. Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." *In The Development of Welfare State*, edited by P.Flor and H.Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie,Roger. 1998. " Pension Systems and prospects in Asia and the pacific." *International Social security review*,Vol.58, No.3, 63-87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp.56-72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp.260-267

インターネット掲載ページの場合は、そのページのタイトルとURL、ダウンロード日を明記してください。

UN (2009) Human Development Report 2009,Human development indicators,

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (2010年6月3日)

9. 原稿の提出方法

編集作業はDTP (Desk Top Publishing) にて行いますので、以下の点についてできるだけご協力頂ければ幸いです。

- (1) 原稿はデジタルで提出してください。基本はメールに添付ファイルで結構ですが、ファイルの読み込みが困難な場合はCDなどのメディアに記録したものをご提出いただく場合もあります。
- (2) テキスト形式だけでは、欧文のアクセント、ウムラウト等や和文の記号や特殊文字などが消えたり、正しく保存されなかったりする場合がありますので、紙による完成原稿の提出も併せてお願いする場合があります。事務局からご連絡いたしますのでその際にはご協力ください。
- (3) 図表についても、デジタルデータでご提出ください。デジタルデータが無い場合は手書きまたはコピーなどの完成原稿でご提出ください。その際OS (Windows、Macintosh など)、アプリケーション名 (Excel、Lotusなど)、バージョン名 (2.0など) を提出する際に明記してください。

海外社会保障研究

第189号 2014年12月発行予定 特集：中国の社会保障特集

バックナンバー

- 第188号 2014年9月発行……… 特集：大規模災害と社会保障Ⅱ
第187号 2014年6月発行……… 特集：大規模災害と社会保障Ⅰ
第186号 2014年3月発行……… 特集：ドイツの社会保障：メルケル政権下の社会保障
第185号 2013年12月発行……… 特集：貧困・格差を総合的、継続的に把握する指標の開発と活用
—数値目標化とモニタリングのしくみ—
第184号 2013年9月発行……… 特集：介護者支援の国際比較：要介護者と家族を支える取り組みの多様性
第183号 2013年6月発行……… 特集：グローバル景気後退と各国の失業者支援政策
第182号 2013年3月発行……… 特集：精神障害者地域生活支援の国際比較
第181号 2012年12月発行……… 特集：公的年金の支給開始年齢の引き上げと高齢者の所得保障
第180号 2012年9月発行……… 特集：海外の社会保障制度における国と地方の関係
第179号 2012年6月発行……… 特集：社会保障における財源論—税と社会保険料の役割分担—
第178号 2012年3月発行……… 特集：スウェーデンの社会保障—グローバル化経済の中での苦悩と挑戦—
第177号 2011年12月発行……… 特集：貧困への視座と対策のフロンティア
第176号 2011年9月発行……… 特集：若年就業と諸外国の社会保障政策—労働市場政策を中心として—
第175号 2011年6月発行……… 特集：高齢女性の所得保障：年金を中心に
第174号 2011年3月発行……… 特集：医師・看護師の養成と役割分担に関する国際比較

海外社会保障研究 投稿規程

『海外社会保障研究』は、諸外国の社会保障及びその関連領域に関する理論的・実証的研究、諸外国の社会保障に関する研究動向、諸外国の社会保障制度改革の動向等を迅速かつ的確に収録することを目的とします。

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」、及び「動向」の3種類です。投稿の際には、この中からひとつを選択し、原稿の最初に明示してください。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文等はいずれも他に未投稿・未発表のものに限ります。「論文」、「研究ノート」および「動向」は独創性（分析テーマ、内容、そして手法が、すでに発表されたり知られたりしていることから容易に導き出せるものではないこと）、有用性（内容がわが国の社会保障政策のあり方に重要な問題を提起する内容を含んでいること）を基本に、おおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創性や有用性があり、結果の信頼度が高く、かつ学術論文としての体裁も整っているもの（図表、参考文献などを含む文字数上限：16,000字）。
「研究ノート」：独創性や有用性は、「論文」には及ばないが、今後の発展が期待できる水準に達しているもの。併せて、結果の信頼度も相当に高く、学術論文としての体裁も整っているもの（同：12,000字）。
「動向」：「論文」や「研究ノート」に該当しないもので、有用性に優れ、諸外国の社会保障の動向などを政策資料、統計等をもとに的確にまとめているもの。併せて、内容の信頼度もあり、学術論文としての体裁も整っているもの（同：8,000字）。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、デジタルファイルも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」、及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
7. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集後記

本特集は先号に続いて大規模災害と社会保障にかかる特集です。大規模災害は被災地域住民の生命そのものを脅かすことのみならず、職場・職業などの生活の基盤を根底から覆したり、社会関係性を破壊したりすることを私たちは経験から学んでいます。社会保障制度により被害に遭われた方の生活を支える機能を持ちますが、失われた生活そのものを元に戻すことは非常に困難です。

被災者の視点を踏まえた迅速かつ効果的な災害対応により、失われる生活をなるべく少なくすることができるかも知れません。この観点から、災害対応は社会保障制度の一翼を担うものであるとみてよいかと思えます。(N.1)

編集委員長

森田 朗 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

井伊 雅子 (一橋大学教授)

落合恵美子 (京都大学教授)

加藤 淳子 (東京大学教授)

加藤 智章 (北海道大学教授)

駒村 康平 (慶應義塾大学教授)

高橋 紘士 (国際医療福祉大学教授)

廣瀬真理子 (東海大学教授)

金子 隆一 (国立社会保障・人口問題研究所・副所長)

宮田 智 (同研究所・政策研究調整官)

小野 太一 (同研究所・企画部長)

林 玲子 (同研究所・国際関係部長)

勝又 幸子 (同研究所・情報調査分析部長)

川越 雅弘 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

阿部 彩 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

金子 能宏 (同研究所・政策研究連携担当参与)

編集幹事

竹沢 純子 (同研究所・企画部第3室長)

小島 克久 (同研究所・国際関係部第2室長)

暮石 渉 (同研究所・社会保障基礎理論研究部第3室長)

泉田 信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)

海外社会保障研究 No. 188

平成 26 年 9 月 25 日 発 行

編 集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

印 刷 株式会社 弘 文 社

〒272-0033 市川市市川南2丁目7番2号

Tel: 047-324-5977

ISSN 1344-3062

●本誌に掲載されている個人名による論文等の内容は、すべて執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Autumn 2014 No. 188

Special Issue: International responses to mega-disasters - from a social policy viewpoint - Part II

Foreword.....	Yukiko Katsumata
Emergency Response System: Learning from the US Approach	Norio Maki
The 2011 Thailand Flood and Social Security	Masato Kawamori
Life, Employment and Health Support Measures for Victims of the Chernobyl Nuclear Power Plant Accident	Tymur Sandrovych
Wellbeing and Publicness in Natural Catastrophes.....	Reiko Gotoh

Book Review

Toshiko Tsukaguchi-Le Grand <i>The Swedish Way</i>	Yoshihiko Fukushima
Soya Mori and Tatsufumi Yamagata <i>Empirical Research on Disability and Development</i>	Akira Nagae

Short Book Review

Department for Dealing with the Consequences of the Catastrophe at Chernobyl NPP, Ministry for Emergency Situations, Republic of Belarus The Japan-Republic of Belarus Society National Report of the Republic of Belarus <i>A Quarter of a Century after the Chernobyl Catastrophe: Outcomes and Prospects for the Mitigation of Consequences</i>	Nishimori Kazuhiro
Alexey V. Yablokov, Vassily B. Nesterenko, Alexey V. Nesterenko and Natalya E. Preobrazhenskaya Jyun Hoshikawa <i>Chernobyl: Consequences of the Catastrophe for People and the Environment</i> ...	Nishimori Kazuhiro