
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