

自然災害と社会保障

早稲田大学教授

野口 晴子



1. 日本と世界の自然災害の状況

日本では、伊勢湾台風を契機に、災害対策基本法が1961年に制定されて以来、世界に先駆け、自然災害に対する社会的インフラの整備・強化を推進してきた。これには、日本が、その地理的・地形的・気象的な条件により、自然災害に見舞われるリスクが極めて高い国であるという背景がある。

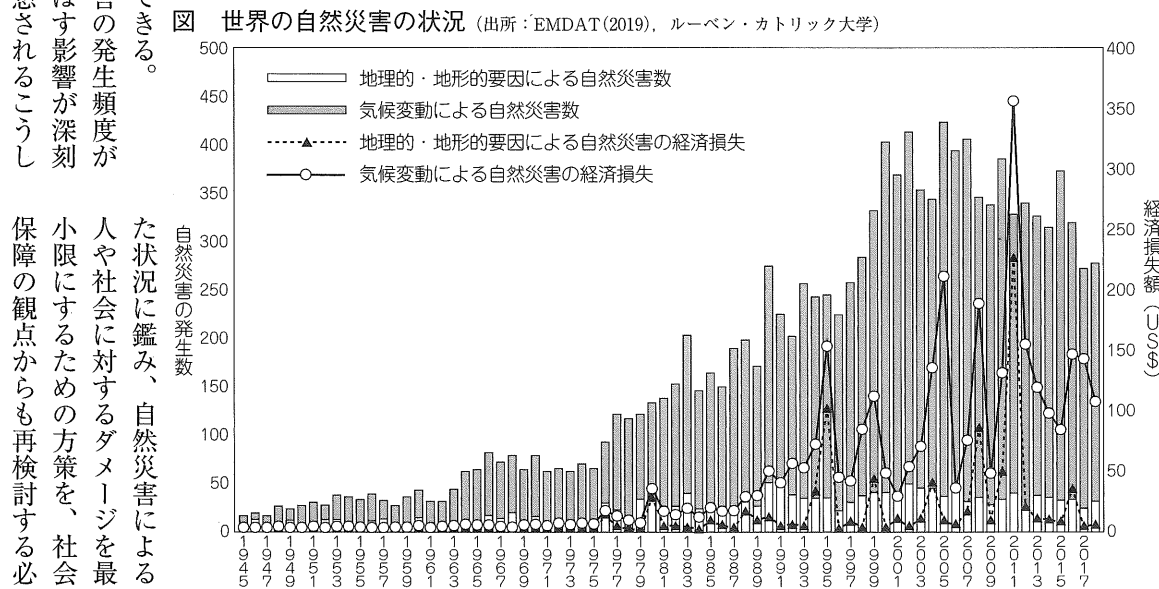
しかし、自然の脅威から私たちがまぬがれることは不可能だ。未曾有の被害に見舞われた阪神・淡路大震災や東日本大震災は、私たちの記憶に生々しく残っているし、筆者自身も、過

去の高潮・台風による住屋浸水と宮城県沖地震による住屋一部破損と、二度の被災を経験している。つい先日にも、日本列島を台風が次々と襲い、深刻な人的・物的被害をもたらしたばかりだ。

図は、第二次世界大戦後、世界中で発生した自然災害の状況について、洪水・豪雨・異常高温/低温・干ばつなどの気候変動による自然災害と、火山活動や地震などの地理的・地形的要因による自然災害の発生数、及び、経済損失額(2012年時点でのUS10億ドル換算)の推移を示している。

この図から、直近の10年間(2009~2018年)は、19

70年代に比べ発生数が約4倍、経済損失額が約26倍、1980年代と比較しても発生数が約2倍、経済損失額が約7.6倍となっている。発生数の増加もさることながら、直近10年間の自然災害は、過去と比較して、経済面でのダメージがより深刻化する傾向にある。また、こうした増加は、発生数のほぼ100%、経済損失額の約75%が、気候変動による自然災害の増加によって説明することができる。



今後、自然災害の発生頻度が増え、社会に及ぼす影響が深刻化することが予想されるこうした状況に鑑み、自然災害による人や社会に対するダメージを最小限にするための方策を、社会保障の観点からも再検討する必

要がある。

2. 短期的・中期的・長期的な課題

以下に述べる課題は、既に数多くの有識者によって指摘されている点である。

第一に、現行の社会保障は平時における個別のリスク中心に制度が設計されているため、自然災害などの予期せぬ外的なショックに対する迅速性や柔軟性に欠ける。そのうえ、被災直後から短期的には、社会保障サービスの提供を運営・管理する行政や、医療従事者や病院などの提供者が被災し、サービスの提供体制やネットワーク自体が機能不全を起す可能性が高い。

第二に、緊急の災害対策支援では、短期的には、患者の重症度に応じ、緊急性の高い患者を優先的に処置する「トリアージ」という考え方が定着しつつあるが、中・長期的な視点でみた場合、多様な属性を有する被災者による個別のニーズに十分対応

しきれているとは言えない。第三に、中・長期的な被災者支援のためには、災害対策支援から、平時対応を中心とした社会保障への移行が不可欠となるが、地域における人的・物理的な資源が不足し、また、施策や担当所管同士の連携が欠如している。

3. 災害に対する社会保障の役割

被災直後の課題については、応援職員の短期派遣など自治体間の連携協力、災害派遣医療チームによる救急医療や介護の提供、被保険者証なしでの受診、被災者の一部負担金の徴収猶予及び減免など、利便性・迅速性向上の観点から、様々な取り組みによる改善が図られてはいる。

他方、国内外の先行研究では、大規模な自然災害は、世代に関わりなく、将来の健康状態・教育水準・所得・就労など社会経済的な状況のみならず、行動・価値観・嗜好に対しても深刻な影響を及ぼす可能性があることが示されている。こうした影響

については、災害対策支援による短期的・特例的な緊急措置では対処しきれず、まさに、こうした課題解決にこそ、社会保障の本質的な役割がある。

第一に、突然の災害発生時におけるアウトリーチを確実に実現可能なものにするためには、地域の人々の個別ニーズを把握しておくかなければならない。そのためには、社会保障の枠組みで収集・整備されている様々なデータを用いた分析を行う必要がある。

第二に、例えば地域包括ケアシステムに代表されるような、社会保障を基盤とする社会システムを活用し、災害弱者を支援する仕組みを普段から構築しておくことである。また、地域力向上の一環として、地震保険に加入するなど、各世帯による自助努力も求められるだろう。

第三に、短期的な災害対策支援からの移行にあたっては、社会保障サービスの供給体制の中・長期的な推移をあらかじめ見極めておくことが鍵となる。応援職員の派遣や災害派遣医療チームによる支援は、短期的には当該地域における社会保障サービスの提供体制を維持するのに有益である。しかし、外部からの緊急支援は、しばしば地域独自の体制やネットワークとの確執を生んだり、あるいは、当該支援が終了した場合、地域のサービス提供力の回復を妨げたりする場合もある。