平時の社会保障を土台とする災害対策へ

猪股　正　弁護士

一　はじめに

能登半島地震の発生から二か月がたった時点で、なお一万人以上の被災者が、避難所での避難生活を送っている。避難所別では、五八七七人が学校の体育館や公民館などの一次避難所、四七九九人がホテル・旅館などの二次避難所、一二九人が二次避難所に移るまでの「つなぎ」の施設と位置付けられている一・五次避難所に避難している(1)。

被害が集中した能登半島北部・奥能登四市町は、高齢化率が四九％であり、全国(二九％)を大きく上回る(二〇二〇年国勢調査)。一・五次避難所は、生活に介助が必要な高齢者が多く、二次避難所がなかなか見付からず滞在が長期化するという問題も生じている。

被害の状況や地域の特性などを踏まえながら、被災者のいのちと暮らしを支えるための発災直後の緊急対応と、中長期の戦略の下に、生活支援と復興が進められる必要がある。私は、リーマンショック時の派遣切り、東日本大震災・原発事故、コロナ災害など、貧困や災害の相談・支援の現場で、多分野の専門家と幅広く連携しながら、炊き出し・食糧支援、生活・労働・法律・健康などの各種相談、住居の設定、生活保護申請同行、居場所作りと孤立防止などに関わり、多くの理不尽な現実を目の当たりにした。本稿では、こうした現場での取組も踏まえ、この国に必要な災害対策は何かを考えてみたい。

二　災害と貧困の連続性

災害は、「自然現象や人為的な原因によって、人命や社会生活に被害が生じる事態」などと定義され、被害には突発性と甚大性がある。貧困は、教育、仕事、食料、保健医療、飲料水、住居、エネルギーなど最も基本的な物・サービスを手に入れられない状態であるとされる。災害は貧困をもたらす。災害と貧困のいずれの現場でも、必要とされる支援の多くが共通するのは、被災者が貧困状態に置かれるからだ。

貧困を予防し貧困に陥った人の生活を支えるのが社会保障だ。災害が発生したとき、平時からの社会保障が堅牢であるか、脆弱であるかが極めて重要となる。残念なことに、この国の社会保障は脆弱であり、二〇〇八年のリーマンショック、二〇一一年の東日本大震災・原発事故、二〇二〇年からのコロナ禍という三つの大「災害」で、脆弱性が繰り返し露呈したにもかかわらず見直されないままである。そのため、平時から貧困が拡大し、災害時には生活破壊が深刻化し生活再建は困難となり、災害にも弱い国となっている。

日本の災害対策を考える際には、こうした貧困問題との連続性を考慮し、平時からの社会保障を堅牢なものとし、その土台の上に、災害対策を構築することこそが必要だ。

猪股　正(いのまた ただし)

1996年弁護士登録(埼玉弁護士会)。年越し派遣村実行委員、日弁連貧困問題対策本部副本部長、震災支援ネットワーク埼玉代表、早稲田大学災害復興医療人類学研究所招聘研究員、公正な税制を求める市民連絡会事務局長、「コロナ災害を乗り越える　なんでも電話相談会」事務局などを務める。

このような観点から、以下では、東日本大震災・原発事故、コロナ災害等における被災者の状況や支援策等を振り返り、災害対策の課題や限界等について論じた上で、土台としての平時の社会保障と災害に特化した制度が、災害対策の両輪となることについて論じる。

三　災害対策の課題、限界等

(1)　生活費の不足

東日本大震災・原発事故では、平時から続けていた生活困窮者への生活支援活動を基盤に、震災支援のネットワークを作り、避難者のニーズ調査や多業種連携の相談活動などを行った。辻内琢也教授ら早稲田大学チームとの共同で、福島県からの避難者を対象に、二〇二二年まで全一〇回の大規模アンケート調査（以下「避難者アンケート」という。）を実施して避難者の状況調査を継続した。

発災直後、被災地から着の身着のままで逃げてきた避難者が多く、生活費に困っているという相談が多かった。避難者アンケートでは、一年後の時点で六五・六％が生活費に心配があると回答し、一〇年後でも経済的に困っているとの回答がなお四三・八％にも上った。

コロナ禍では、全国の法律家、労働組合、医療者などと連携して、「コロナ災害を乗り越える　いのちと暮らしを守る　なんでも電話相談会」を二か月に一回開催し、二〇二二年一二月まで全一七回実施した(2)。

相談者のうち、月収一〇万円以下の人は、二〇二〇年四月には五五％、その後も、二〇二二年一二月の七〇・二％まで高止まり状態が続いた。所持金が一万円以下の人は、二〇二〇年六月には一八・五％であったが、最終回の二〇二二年一二月には四八％なり、生活費が枯渇している人が多い状態が最後まで続いた。

ところが、応急的に必要な救助を行うことを定めている災害救助法は、食品や飲料水を「現物で」供与することなどを定めているが、生活費等の金銭の供与はできず、災害時に特化した所得保障制度は存在しない。

新型インフルエンザ等対策特別措置法が適用されたコロナ災害では、特別定額給付金、事業者向けの持続化給付金が創設され、現金が給付されたが、一回限りで終わった。

いずれの災害時にも、雇用調整助成金及び失業給付のほか、社会福祉協議会の緊急小口資金及び総合支援資金貸付があったが、被災者のニーズを充たすには極めて不十分であった。特に、コロナ禍では、上記貸付の要件を緩和した特例貸付が実施され、申込みが殺到した。法政大学の布川日佐史教授の分析では、特例貸付の借受人の過半が、生活保護の定める最低生活費以下の収入であり、三分の一以上が預貯金を保有するどころかすでに借金で生活を回している世帯であった(3)。そのため、人々の生活を不安定化させることとなった。

このように、災害時に、人々の生活を支える緊急的な現金給付が必要であるが、制度は整備されていない。中長期の生活費支援も重要だが、一律の現金給付を長期継続することには限界があり、また、貸付を利用することとなって債務を抱えやすい状況がある。

(2)　住まいの問題

ア　東日本大震災・原発事故

住居については、災害救助法に基づき、避難所（数週間から数か月）、安定した住居までの「繋ぎ」としての応急仮設住宅（数年間）が供与される。この間に自力で持ち家を再建できなかった被災者には災害公営住宅が用意される。

①避難所では、プライバシーのない雑魚寝状態で、寒さや不眠、弁当中心の食生活、入浴施設もなく、感染症の流行などで、肉体的・精神的疲労が蓄積し、持病が悪化するなど体調を崩す人が続出した。イタリアでは、緊急時、四八時間以内に良好な避難生活環境を整える仕組みを構築しており、十分な数のトイレ及びシャワーコンテナが設置され、キッチンカーによる温かい調理された食事が提供され、プライバシーが守られた家族単位のテントと人数分の簡易ベッドが設置されるという(4)。日本では、体育館などで雑魚寝する避難生活は当たり前のような光景になっているが、人間らしい生活を保障するという憲法二五条の生存権保障の趣旨からは、本来は、日本でも

あってはならないことのはずだ。

②応急仮設住宅については、法律上、供与要件が全壊、全焼又は流出に限定されている。「半壊」と認定された被災者の一部にも仮設住宅を供与する運用もなされているものの、発災後の協議を経なければならないため、供与されるか否か不透明であり、供与が決定されるまで、避難所から先の生活の目処が立たないという不安定な状況に置かれる。また、仮設住宅の供与要件が罹災証明書の判定と紐づいているため、申請から交付までに多くの時間を要したり、調査員の経験などにより判定結果にばらつきが生じ、結局、仮設住宅に入居できないなどの問題が生じている(5)。また、被災者生活再建支援法による支援金についても、住宅の再建、補修費用としては十分とは言えず、罹災証明書の判定次第で支給を受けられないという問題点の指摘もある。

避難者アンケートでは、借り上げ住宅への入居者は、一年後は四二・九%であったが、一〇年後もなお一四・四%であった。

③災害公営住宅については、整備され入居できるまでに長期間が経過し、入居後の孤独死の問題等が指摘されている。

イ　コロナ災害

コロナ禍では、家賃の負担に耐えられず、住居喪失の不安を訴える人が多かった。政府は、家賃補助制度である住居確保給付金の要件をコロナ禍で特例的に緩和して対応し、申請が激増した。コロナ禍が長期化すると、支給期間の「延長」や「再支給」によって対応したが、さらに長期化していくと、期間満了で家賃の補助を受けられずに追い詰められているとの相談が増えていった。

ウ　課題、限界

住まいは生活の基盤であり、安全な住まいの確保は、被災者の生存権を保障する上で極めて重要であり、日本が批准する国際人権規約の社会権規約一一条一項でも、居住の権利は重要な人権であることが明記されている。にもかかわらず、上記のとおり、避難所の居住環境の問題、建物の損壊等の程度や罹災証明の判定と紐付けられていることなどから災害救助法や被災者生活再建支援法の支援が及ばない場合がある。住居確保給付金の特例対応も期限付きで長期化に十分対応できないなどの限界がある。

(3)　仕事―生業の喪失と失業の長期化

東日本大震災・原発事故により、一四～二〇万人超が失業したとされ、発災から約一年近くが経過した時点で失業手当受給者の七割が就職先が決まっていないという状況があった(6)。避難者アンケートでは、震災前に合計二八・五%が農業、漁業または自営業を営んでいたのが一年後には合計一・四%に減少し、震災前に二〇・一%だった無職者が六一・七%に増加していた。一〇年後、失業中の人(定年退職は除く)は三六・五%、失業の理由として「自営業を再開できない、年齢の条件が合わない、病気を患っている、働く意欲がわかない」などの回答が多かった。

コロナ禍でも、非正規労働者の多くが休業や失業に追い込まれ、二〇二一年七月～九月期で、仕事を探しているのに一年以上見つからない長期失業者が六六万人で前年同期より一八万人増加していた(総務省労働力調査)。電話相談にも、ハローワークに何度通っても仕事が見付からず失業から抜け出せないという相談が多く寄せられた。

このように、失業が長期化し、積極的労働市場政策(失業者を労働市場に復帰できるようにするための政策)は、被災者との関係でも、甚だ不十分であった。

(4)　相談支援等―多様な相談、長期化による複合化・深刻化

東日本大震災・原発事故でも、コロナ災害でも、高齢者を中心に支援などの必要な情報にアクセスできない人が多く、また、被災者は、生活費、住まい、失業、ローンの滞納、介護や離婚などの家庭内の問題、持病の悪化、孤独・孤立、医療未受診、希死念慮といった健康問題など、多様な問題を抱えていた。行政が責任を持ち、地域において、民間と連携して、こうした悩みに対応し、制度の利用などをコーディネートする支援体制が必要だが、十分に整備されているとは言い難い。

(5)　見えなくなる被災者

東日本大震災・原発事故の際には、避難所から借上げ住宅への移転、市外・県外等への広域避難に伴い、被災者と地域コミュニティとの関係が希薄化し、また、被災者の存在が見えにくくなり、支援が先細りしていった(7)。

四　普遍的社会保障の構築と地域コミュニティの強化による平時からの災害対策

二〇二一年の日本の相対的貧困率は一五・四％であり、経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）が公表する各国の貧困率の最新値でみると、米国（一五・一％）、韓国（一五・三％）に抜かれ先進国中最悪となっている。にもかかわらず、なお、自己責任が強調され続け、社会保障給付の対象者は一部の低所得者に選別・限定されている。フリーランス・自営業者など「雇用によらない働き方」の所得保障制度の欠如、失業給付の受給者が失業者中の二割程度でしかない状況、高齢者の低年金・無年金、貧弱な住宅政策、過大な教育費負担、シングルマザーの窮状、捕捉率が二〇％にも満たない生活保護など、セーフティ・ネットは機能不全に陥っている。国際比較でも、貧困と格差の是正のために重要な「税と社会保障による所得再分配機能」はＯＥＣＤ加盟国中最低レベルであり(8)、教育機関に対する公的支出の対ＧＤＰ比も、同様に、ＯＥＣＤ加盟国中最低レベルだ(9)。家族、積極的労働市場政策、失業、住宅の各分野への財政支出も、主要国と比較して明らかに小さい(10)。こうした社会保障制度の脆弱性により、貧困が拡大、深刻化している状況を是正しなければならない。

そのためには、自己責任ではなく、人間の尊厳ある生存を支えることを最大限重視し（憲法一三条、二五条）、第一に、対象者が一部の低所得者に選別・限定されている社会保障のあり方を抜本的に見直し、普遍的社会保障へと転換すべきである。具体的には、北欧諸国にならい、医療、介護、障害者福祉、保育、高等教育までの教育の無償化を進め、ベーシック・サービス（基礎的な現物給付）として、誰もがアクセスできるようにする。併せて、フリーランス等を含む失業時の所得保障の拡充、最低保障年金制度や住宅手当の創設、児童手当の拡充などの所得保障制度の拡充、積極的労働市場政策の抜本的拡充などにより、人間の命と暮らしを支えるべきである(11)。これにより、中間層を含む人々の受益感を充たし、税負担への同意を促し、人々の連帯により支え合う社会を構築する(12)。

こうしたベーシック・サービス及び所得保障制度による普遍的社会保障は、災害時にも、等しく人々の生活を支える。被災者は、医療・介護・教育費などを負担する必要がないため、生活費の負担が格段に軽減する。平時の所得保障制度の拡充により、中長期の生活の安定化が図られる(13)。また、建物の損壊の程度にかかわらず住宅手当を利用でき、支援の漏れをなくして、住まいの確保が容易になる。被災者以外も、平等に社会保障に支えられることから、「タダでアパートで暮らせていい身分」などと原発避難者が揶揄されるようなことをなくし、人々の分断を回避できる(14)。

第二に、平時から、地域において、人間が生きる基本的条件である、Ｆ（食糧）、Ｅ（エネルギー）、Ｃ（ケア）を住民の連帯・参加・協働によって充実させる地域作りの取組を住民主体で続け、地域コミュニティを強化することが重要だ。ケアの分野では、就労を始め、複合的な問題に対応できるよう相談やコーディネートの体制を整備し、そうすることが、緊急時及び中長期の被災者支援及び地域の復興の土台となる(15)(16)。

五　平時の社会保障制度と緊急時の災害対策との「連動」

ニュージーランド研究所所長である武田真理子東北公益文科大学教授が、カンタベリー地震やコロナ禍におけるニュージーランドの取組を分析、紹介されており(17)、極めて示唆に富む。ニュージーランドの社会保障制度は、災害時においても国民のセーフティ・ネットとして機能し、既存の社会保障制度を通じた給付やサービスの支給が土台となり、それに加えて、災害時に期限付きの緊急生活支援が実施された。緊急生活支援政策は、賃金補助、休職・休業支援、エッセンシャル・ワーカーの

住宅保育支援、情報提供・相談・カウンセリングサービス、学生支援などである。これと併せて、既存の社会保障制度の運用が変更され、給付額の引上げや、支給決定後の待機期間の廃止などが実施された。また、就労支援などのワンストップサービスのセンターが全国に置かれ、そこを拠点に、地域に密着して、本人と家族の自立支援を目指し、多様な官民の組織・団体との連携を推進するためのコミュニティ・リンクが平時から運営され、災害時にも力を発揮する。原理原則が重視され、住民とそのコミュニティを、被災地の再建と再活性化に関する意思決定に参画させることが目標として明確に掲げられ、住民の主体的参画による協働の推進と合意形成が、生活支援及び復興プロセスの要となるというビジョンの下で戦略が立案され実行されている。

ドイツでは、コロナ災害に対応して、生活困窮への緊急対策等のため、「社会的保護パッケージ」法がいち早く施行された。休業手当の拡充のほか、生活保護（求職者基礎保障）については、資産要件の停止、住宅扶助額の上限制限の停止などの思い切った要件緩和が行われ、労働社会大臣が国民に対し積極的な利用を呼びかけた。このように、緊急時の特別対応として、平時の社会保障制度が積極的に活用され人々の生活を支えた[18]。

今度こそ、機能不全に陥っている平時の社会保障制度を普遍的な制度へと構築し直すとともに、こうした海外の取組にも学び、平時の社会保障制度の土台の上に、災害時に、迅速に発動でき、平時の制度と連携して機能して、被災者の生活を緊急に支える制度を整備すべきだ。それが、今後も続く地震や豪雨災害等の大災害への備えとなるとともに、貧困や格差の拡大を止め、人々の連帯を強化し、すべての人が人間らしく働き生活できる社会を実現するために、必要なことだ。

注

(1) 第40回災害対策本部員会議資料 https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/40_siryou.pdf

(2) 小久保哲郎、猪股正ほか編『コロナ禍3年 聴き続けた1万5000の声』（明石書店、二〇二三年）。

(3) 布川日佐史「コロナ禍における生活困窮者自立支援と生活保護」労働年鑑九三集。

(4) 水谷嘉浩「段ボールベッドの展開と災害関連死の予防について～イタリアから学ぶ避難所環境のあり方～」睡眠と環境一七(二)二〇二三。塩崎賢明「イタリアの災害復興から学ぶもの」研究紀要『災害復興研究』第一〇号。

(5) 日弁連「応急仮設住宅の供与要件の見直しを求める意見書」二〇二三年一二月一四日。

(6) 「失業手当終了後も7割が職決まらず 被災地の対象者調査」朝日新聞デジタル二〇一二年三月三日 https://www.asahi.com/special/10005/TKY201203020590.html

(7) 青木美希『地図から消される街』（講談社現代新書）二七〇頁。

(8) 内閣府「経済財政白書（平成21年度版）」。

(9) OECD公財政教育支出（Public spending on education）2020 https://www.oecd.org/tokyo/statistics/public-spending-on-education-japanese-version.htm

(10) 国立社会保障・人口問題研究所「令和2（2020）年度 社会保障費用統計の概要」。

(11) 日弁連「若者が未来に希望を抱くことができる社会の実現を求める決議」二〇一八年。https://www.nichibenren.or.jp/document/civil_liberties/year/2018/2018_3.html

(12) 井手英策『どうせ社会は変えられないなんてだれが言った?―ベーシック・サービスという革命』（小学館、二〇二一年）、高端正幸、佐藤滋『財政学の扉をひらく』（有斐閣、二〇二〇年）、佐藤滋、古市将人『租税抵抗の財政学―信頼と合意に基づく社会へ』（岩波書店、二〇一四年）。

(13) 「輪島塗職人、失業給付受けられず 雇用関係なく「収入途絶える」」毎日新聞二〇二四年三月一日。https://mainichi.jp/articles/20240301/k00/00m/040/153000c

(14) 辻内琢也ほか『福島原発事故被災者 苦難と希望の人類学――分断と対立を乗り越えるために』（明石書店、二〇二二年）。

(15) 宇沢弘文、内橋克人『始まっている未来―新しい経済学は可能か』（岩波書店、二〇〇九年）。

(16) 日弁連「地方自治の充実により地域を再生し、誰もが安心して暮らせる社会の実現を求める決議」二〇二一年。https://www.nichibenren.or.jp/document/civil_liberties/year/2021/2021_3.html

(17) 武田真理子「ニュージーランド・カンタベリー地震」海外社会保障研究一八七号、同「ニュージーランドにおけるCOVID-19対策と社会保障制度の関する考察」東北公益文科大学総合研究論集第三八号。

(18) 布川日佐史「ドイツにおけるコロナ対応と貧困・格差拡大」貧困研究二六（明石書店）。公正な税制を求める市民連絡会連続学習会『コロナ危機から考える』二〇二〇年五月二四日布川日佐史教授講演資料。