

# はじめに

山口 広文

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、人的被害において我が国戦後最大の自然災害であり、被災地域の広がりからいっても稀に見る広域的な地震災害である。また、東京電力福島原子力発電所の事故とその影響も加わり、深刻な複合的大規模災害となっている。

この大震災をもたらした東北地方太平洋沖地震は、太平洋側の南北長さ約450km、東西幅約200kmの海域を震源域とするM9の海溝型地震である。広範な地域で強い震度の揺れが生じ、太平洋沿岸の各地域で大津波が発生した。

被害状況をまとめると、まず、人的被害については、同地震による死者は15,846名、行方不明は3,317名に上る<sup>(1)</sup>。これは、阪神・淡路大震災における死者6,434名、行方不明3名を大幅に上回る大惨事となった。

次に、建物被害は、全壊128,558棟、半壊243,486棟、全半焼281棟である<sup>(2)</sup>。被災地域は、東北地方、関東地方の太平洋岸を中心に広い範囲に及び、多くの中小都市、農林水産地域が含まれる。津波による人的被害、建物被害が特に甚大であった。

なお、経済的被害については、内閣府の最新の推計では、被害総額は、約16兆9千億円とされている。内訳としては、建築物等が約10兆4千億円で約6割を占める<sup>(3)</sup>。

以上の推計は、ストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害に限定されており、生産活動等の障害に伴う経済的損失は含まれていない。

現在、被災者の生活再建と被災地の復旧・復興、さらに原発事故への対応が国家的な喫緊の課題とされている。この調査資料では、多岐にわたる諸問題のうち、4つの領域から以下に挙げる8つの事項を選び、震災発生直後から概ね平成24年1月までの約10か月間の状況、政策対応の経緯、主要課題や論点などについて整理した。

被災者の生活再建：①被災者への生活支援、②雇用対策、③災害医療と医療の復興

被災地域の復旧・復興：④復興まちづくり、⑤災害廃棄物処理

原発事故への賠償と放射線対策：⑥原発事故による損害への賠償、⑦放射線と防護基準

震災対策への財政措置：⑧予算と財源

## 【被災者への生活支援】

今次の大震災においては、2万名近い死者・行方不明者を生じ、また、家屋損壊、原発事故の影響などにより、なお34万名余（平成24年2月1日時点、警察庁調べ）<sup>(4)</sup>の方々が避難生活を余

(1) 警察庁緊急災害警備本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」2012.2.7.

〈<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>〉（アクセス日：2012.2.8.）

(2) 同上

(3) 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計について」2011.6.24.

〈<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>〉

儀なくされている。地震発生直後から、被災者の生活再建に向けた支援措置が緊急の課題となってきた。被災者への生活支援には、避難所の設置や仮設住宅の建設、住宅被害世帯への被災者生活再建支援金、災害による死亡者の遺族への災害弔慰金などがあるが、東日本大震災では、用地不足による仮設住宅建設の遅れ、被害認定・支給事務の遅延などの様々な課題にも直面している。

「第1章 東日本大震災における被災者の生活支援制度の現状と課題」では、被災者への生活支援の現行の諸制度と、そのもとでの対応の実態と直面している諸課題を整理する。

### 【雇用対策】

東日本大震災の被災地では多くの人が職を失い、生活上の重大な支障となっている。これまで、緊急的な対策として、各種の雇用対策が取られた。しかし、中長期的な雇用の安定には、被災地における産業の復興が必要である。

「第2章 東日本大震災における雇用対策の現状と課題」では、被災に伴う離職者への対応策について、失業対策から雇用創出までの一連の施策、関係の特例措置や助成金、事業などについて、これまでの展開状況と今後の課題について整理している。

### 【災害医療と医療の復興】

災害時の被災者救援に際して医療は重要な要素であり、さらに、その復興は、被災地における生活再建や復興でも必須の要件であるといえる。災害医療については、阪神・淡路大震災以降、災害拠点病院の整備や災害派遣医療チーム（DMAT）の養成が進められていた。災害拠点病院は医療支援の要となり、延べ1,800人がDMATとして派遣され、医療従事者の派遣は累計で3万人を超えた。

「第3章 東日本大震災における災害医療と医療の復興」では、東日本大震災に際しての災害医療の実態と問題点、被災地における今後の医療の復興に向けた課題について整理している。

### 【復興まちづくり】

東日本大震災は、「1000年に一度」とも称される規模の巨大津波によって、東北地方太平洋岸に甚大な被害を与えた。被害の深刻さと被災地の広域的な展開という状況のもとで、復旧・復興が急務とされている。政府は、「減災」の考え方にに基づき「多重防御」による対策を行うことを前提に、復興に向けた基本方針を策定し、所要の法律制定や補正予算の編成等を行ってきた。特に、津波被災地においては、復興まちづくりにおける基幹的な施策として、「防災集団移転促進事業」に基づく高台や内陸への集団移転が注目されている。

「第4章 東日本大震災における津波災害と復興まちづくり—集団移転を中心に—」では、被災地の復旧・復興について、政府、関係自治体の復旧・復興に向けた施策の経緯と現況を整理し、特に防災集団移転促進事業に焦点を当て、直面する課題に言及する。

---

(4) 「避難所にいる避難者」、「避難所以外に避難した者」、(自宅以外の)「住宅等に入居済みの者」を合わせた数字（東日本大震災復興対策本部事務局「被災者の推計」2012.2.1.

〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/hisaisya-sukei.pdf>〉

**【災害廃棄物処理】**

被災地の速やかな復旧・復興のためには、津波による被害の大きかった沿岸部を中心に広範囲で発生したがれき等の災害廃棄物の撤去・処理が不可欠であり急務とされている。処理が徐々に軌道に乗り始めた自治体がある一方で、膨大な発生量や放射能汚染の問題で、遅々として進まない自治体もある。

「第5章 東日本大震災後の災害廃棄物処理をめぐる経緯と課題」では、がれき等の災害廃棄物について、その発生状況、対策の枠組みと進行状況、課題について整理している。

**【原発事故への賠償】**

東京電力福島原子力発電所の事故による損害については、原子力損害賠償制度に基づき、東京電力が損害賠償責任を負うことになる。しかし、賠償金の支払いには十分な進展がみられず、被害者の迅速な救済が喫緊の課題となっている。東電では、巨額の損害賠償のほか、廃炉費用等の負担も積み重なって、厳しい経営状態にあり、国による支援の枠組みが構築され、さらに、公的資本注入も検討されている。原子力損害賠償制度については、今回の事故を受けて様々な問題が顕在化しつつある。

「第6章 東日本大震災後の原子力損害賠償制度をめぐる経緯と課題」では、我が国の現行制度を紹介した上で、当該制度をめぐる今回の事故後の動きを概観し、さらに今後の制度見直しの対象となり得る主要な課題について論点を整理する。

**【放射線と防護基準】**

東日本大震災では、福島原子力発電所の事故を受けて、放射線やそれを発する放射性物質に関わる多くの規制が実施され、その基礎となる基準や放射線防護の考え方への関心が高まっている。

「第7章 東日本大震災後の放射線と防護の基準をめぐる議論」では、公衆の放射線被ばくを中心に、基準や放射線防護の考え方を取り上げ、放射線に関わる用語とその基準に関わる機関について述べた上で、ICRP1990年勧告を基礎とする震災以前の我が国の安全規制の姿を示した。さらに、放射線防護の考え方と低線量被ばくの影響に関する議論を紹介し、最後に、事故後に実施された多くの規制とその基礎となる考え方や議論を整理している。

**【予算と財源】**

東日本大震災は、人的被害、インフラや建物の損壊、経済活動への影響など甚大な被害をもたらし、その応急対策、復旧・復興、生活・経済再建などには膨大な人的、物的資源を必要とする。その費用を賄うための予算措置が必要となり、平成22年度の予備費活用に始まって、平成23年度には数次に及ぶ補正予算編成によって、震災からの復旧・復興に対応している。平成24年度予算案にも、復興経費が盛り込まれており、震災対応の予算措置の実質的な総額は19兆円近くとなる。

「第8章 東日本大震災からの復旧・復興に向けた財政措置」では、震災後の財政措置を用途別に概観した上で、その財源や歳出内容についての議論を紹介し、震災復興に関連して財政面の課題を整理する。

以上が、この調査資料の概要であるが、今次の大震災をめぐる諸問題は多岐に及び、他にも重要な課題が残されており、今後とも、国政の重要課題として鋭意取り組んでいきたい。

なお、当調査及び立法考査局では、震災発生後、「東日本大震災の概況と政策課題」（『調査と情報—ISSUE BRIEF—』708号、2011.4.26）をはじめ、震災及び原発事故に関連する各種の国会向け刊行物の作成・提供に努めてきた。一連の刊行物のリストを巻末に掲載してあるので、必要に応じてご活用いただければ幸いである。

最後に、この調査資料を作成するに至る過程では、特に、復興財源問題及び地震・津波災害をめぐり、佐藤主光氏（一橋大学大学院経済学研究科教授）、畑農鋭矢氏（明治大学商学部教授）、都司嘉宣氏（東京大学地震研究所准教授）、永松伸吾氏（関西大学社会安全学部・大学院社会安全研究科准教授）、大原美保氏（東京大学大学院情報学環准教授）をお招きしてご講演いただき、有益なご助言を賜った。その要旨を取りまとめ収録した。ここに改めて深く謝意を表すものである。