

ISSUE BRIEF

東日本大震災の概況と政策課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 708 (2011. 4. 26.)

平成 23 年 3 月 11 日に発生した「東日本大震災」により尊い命を失われた方々に深い哀悼の念を表し、また、被災された皆様に対して心よりお見舞い申し上げます。さらに、救援、復旧に尽力されている方々に敬意を表しその安全をお祈りするものであります。

「東日本大震災」は、死者 13,756 名、行方不明者 14,141 名（4 月 17 日 17:00 時点）という我が国において戦後最大規模の自然災害となり、東北地方太平洋側を中心に広い範囲に被害を及ぼす大惨禍となりました。また、東京電力の福島第一原子力発電所が被災し、設備の損壊により放射性物質の飛散・漏出が生じ、深刻な問題となっています。

既に地震発生から 1 か月余が経過しましたが、本編では、この地震と震災の概況、これまでの政府等の対応、当面するいくつかの主要課題について、概ね 4 月 13 日時点での情報にもとづき整理しています。なお、震災をめぐる状況は日々変化しており、この点にご留意ください。

本編が、今後の国政審議の参考として、ご利用いただければ幸いです。

調査及び立法考査局

調査と情報

第 708 号

目 次

I	東日本大震災の概況と対策.....	1
1	東北地方太平洋沖地震と津波の概況.....	1
2	政府の対応と立法措置.....	4
II	復旧・復興に向けた課題.....	10
1	被災者の生活支援.....	10
2	がれき処理.....	13
3	被災者向けの住宅対策.....	15
4	被災地のインフラ復旧.....	18
5	被災地の復興体制.....	20
6	災害医療の現状と医療の復興.....	23
7	雇用への影響と対策.....	26
8	財政措置と財源.....	29
9	福島原子力発電所事故とその影響.....	32

I 東日本大震災の概況と対策

1 東北地方太平洋沖地震と津波の概況

(1) 地震と津波の概況

平成 23 (2011) 年 3 月 11 日 (金) 14 時 46 分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード 9.0 の国内観測史上最大の巨大地震が発生した。震源は牡鹿半島の東南東約 130km 付近 (北緯 38.1 度、東経 142.9 度) で、深さは約 24km と推定される¹。気象庁によって「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」と命名されたこの地震の震源域は岩手県沖から茨城県沖までの南北 500km、東西 200km に及び²、震源のほぼ真上に当る海底が 3m 隆起するとともに、東南東に 24m 移動した³。地震で放出されたエネルギーは、阪神・淡路大震災 (マグニチュード 7.3) の約 1,000 倍を超える⁴。地震に伴い宮城県栗原市で震度 7、最大加速度 2,933 ガルを記録し、宮城、福島、岩手をはじめ東日本一帯で強い揺れが発生した。三陸沖では太平洋プレートが東日本一帯を乗せている北米プレートにもぐりこんでいるため、マグニチュード 7 を超える地震の震源域が多数存在しており、過去にも大きな地震が多数発生しているが、今回の地震は規模、推定震源域から貞観 11 (869) 年に発生した貞観地震 (マグニチュード 8.3~8.4) ⁵ との類似性が指摘されている。余震はマグニチュード

¹ 緊急災害対策本部『平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) について』2011.4.17. (17:00 現在) <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201104171700jisin.pdf>>

² 気象庁『「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」の地震について (第 15 報)』2011.3.13. <<http://www.jma.go.jp/jma/press/1103/13b/201103131255.html>>

³ 海上保安庁「宮城県沖の海底が 24 メートル動く」2011.4.6. <<http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h23/k20110406/k110406-2.pdf>>

また、東京大学地震研究所の解析では海底が最大 55m 動いたとされている。「宮城県沖、海底のずれ最大 55 メートル」『朝日新聞』2011.4.8, 夕刊, p.2.

⁴ 「特集 東日本大震災」『朝日新聞』2011.4.10.

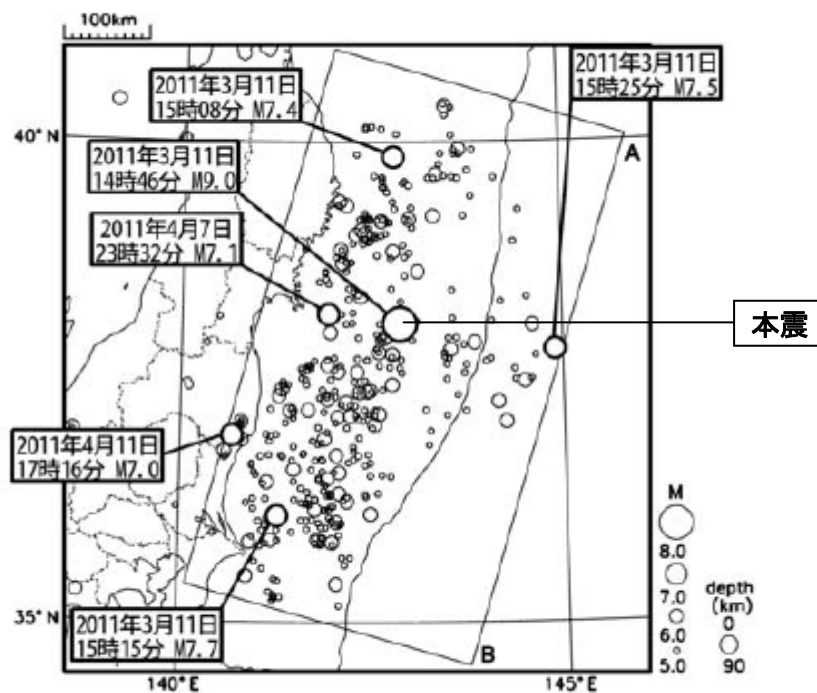
⁵ 行谷佑一ほか「宮城県石巻・仙台平野および福島県請戸川河口低地における 869 年貞観津波の数値シミュレーション」『活断層・古地震研究報告』No.10, 2010, pp.1-21.

<<http://unit.aist.go.jp/actfault-eq/seika/h21seika/pdf/namegaya.pdf>>

7.7 を最大に、マグニチュード 7 以上が 4 月 12 日までに 5 回発生しており、その活動は極めて活発である⁶。(下図参照)

図 平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震余震の発生状況

震央分布図
(2011 年 3 月 11 日 12 時 00 分～4 月 12 日 14 時 10 分、深さ 90km 以浅、M \geq 5.0)



丸の大きさはマグニチュードの大きさを表す。

M7.0 以上の地震に吹き出しをつけている。

* 気象庁「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震」について（第 38 報）
2011.4.12. を基に、本震に関する説明を筆者追加。

地震によって発生した巨大津波は、東日本一帯の太平洋沿岸を襲い、岩手、宮城、福島 3 県を中心に甚大な被害を与えた。到達した津波の高さは、岩手県宮古市姉吉漁港近くで 38.9m に達し⁷、明治 29（1896）年の明治三陸地震を超えるものであった。地震発生直後に発せられた大津波警報は 3 月 12 日午前 0 時までにはオホーツク海から四国の太平洋沿岸に拡大され、全国各地で避難指示が出された。また、ハワイの太平洋津波警報センターは太平洋沿岸の国・地域に津波警報を発令し、各国は市民に注意を呼び掛けた。

（2）地震と津波による被害

政府は、4 月 1 日に、今回の震災の名称を「東日本大震災」と閣議決定したが⁸、その被害は、岩手、宮城、福島を中心に北海道から高知までの 21 都道県に及んでいる。本震及

⁶ 気象庁「M5.0 以上の余震回数」<http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2011_03_11_tohoku/aftershock/>

⁷ 「津波到達 38.9 メートル」『読売新聞』2011.04.15, 夕刊。

⁸ 「菅内閣総理大臣記者会見」2011.4.1. <<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/01kaiken.html>>

び余震により、死傷者、建造物倒壊、がけ崩れ、地滑り、土地の液状化、地盤沈下等の直接的被害が発生した。また、地震に伴い、大津波、火災、電気・電話・上下水道等の各種ライフライン及び鉄道等の公共交通機関の停止、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という）事故等が発生した。4月17日17時現在で、地震及び津波による死者は13,756人、行方不明者は14,141人、避難者は136,470人に上り、建物被害は少なくとも273,759戸に及ぶ⁹。また、津波により、インドネシアとアメリカ合衆国でも死者が発生している。

地震直後の津波は河口近くや平野部では陸地深くまで到達し、青森、岩手、宮城、福島の4県で約507km²が浸水し¹⁰、被災地には大量のがれきが残された。広い地域で地盤沈下が発生し、まだ海水が引いていない地域がかなり存在している。また、地震に伴う火災は345件である¹¹。岩手県山田町、大槌町、宮城県気仙沼市などでは、津波後の大規模な火災で市街地が焼亡し、仙台市と千葉県市原市等の製油所でも火災が発生した。延べ停電戸数は東北電力管内で約486万戸¹²、東京電力管内で約405万戸となっている¹³。上水道については220万戸以上で断水被害が生じ、まだ復旧していない所も多い¹⁴。

社会資本・住宅・民間企業設備の直接的な被害額は、内閣府によれば、16兆円から25兆円と推定されている¹⁵。三陸沿岸の水産業は「被害は震源地に近い岩手県、宮城県、福島県で大きく、ほぼ全域にわたり壊滅的な状況」¹⁶とされ、被災地域に立地する工場の多くも甚大な被害を受けた。また、発電所被災による電力供給低下と計画停電、工場被害の影響、消費自粛、原発事故による風評被害等が日本経済に影響を与え、日本銀行の白川方明総裁は4月11日の支店長会議において「東北や北関東をはじめ、広範な地域で甚大な被害が生じている」とし、さらに「生産面を中心に下押し圧力の強い状態にある」と述べている¹⁷。

学校での被害も大きく、児童・生徒（園児・大学生を含む）の死亡は442人、行方不明は538人となっている。また、被害を受けた学校施設は7,010、文化財等は466である¹⁸。

今回の震災による直接および間接の被害と影響は日本社会全体に及んでおり、計画停電の影響、自粛による消費行動の低下を含め、まだその全容を把握することはできていない。

⁹ 宮城県沖を震源とする地震(4/7)、福島県浜通りを震源とする地震(4/11・12)を含む。緊急災害対策本部 前掲注1

¹⁰ 国土地理院『津波による浸水範囲の面積(概略値)について(第4報)』2011.4.8.
<<http://www.gsi.go.jp/common/000059939.pdf>>

¹¹ 緊急災害対策本部 前掲注1

¹² 東北電力『地震発生による停電等の影響について(7日16時現在報)』2011.4.7.
<http://www.tohoku-epco.co.jp/emergency/9/1182940_1807.html>

¹³ 経済産業省安全・保安院『地震被害状況(第94報)』2011.4.15(08:00現在), p.15.
<<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110415002/20110415002-1.pdf>>

¹⁴ 厚生労働省『平成23年(2011年)東日本大震災の被害状況及び対応について(第44報)』2011.4.10.
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000018okk-img/2r98520000018om1.pdf>>

¹⁵ 内閣府『東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析』(月例経済報告等に関する関係閣僚会議 震災対応特別会合資料)2011.3.23. <<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>>

¹⁶ 水産庁『東北地方太平洋沖地震の被害状況(水産関係)1』2011.4.6.(13時現在)
<http://www.maff.go.jp/mobile/kinkyu/tohoku_saigai/08/keiei/keiei/02_higai1.html>

¹⁷ 日本銀行『支店長会議総裁開会挨拶要旨(2011年4月)』2011.4.11.
<http://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2011/siten1104.htm/>

¹⁸ 文部科学省『東日本大震災による被害情報について(第70報)』2011.4.11.
<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/04/11/1303577_0411080.pdf>

2 政府の対応と立法措置

(1) 政府の対応

政府は3月11日の地震発生直後に菅直人内閣総理大臣を本部長とする「緊急災害対策本部」を設置するとともに、同日15時27分、「自衛隊は最大限の活動をすること」という防衛大臣への総理大臣指示を出した。また、岩手県、宮城県、福島県、青森県及び東京都は災害救助法の適用を決定した。

地震発生後、岩手、宮城、茨城、福島、青森、北海道、千葉の各道県知事は、自衛隊の災害派遣を要請した。また、被災した地域の地方自治体は、直ちに、それぞれ首長を中心に、被害状況の把握、負傷者等の救出、住民の避難誘導及び津波避難指示等の対策を開始したが、その初期対応の最中に、太平洋沿岸には、ハザードマップでの想定を超えた大津波が襲来することとなった。このため、岩手県大槌町では町長以下多くの自治体職員が犠牲となり、他の自治体でも特別職地方公務員である消防団員を含めた職員の犠牲、庁舎や避難場所に指定された公共施設の被災等が多く発生した。この結果、被災地域の自治体機能が大きく損なわれるとともに、通信・連絡手段の途絶等により、状況把握、住民・県及び中央省庁との連絡が困難となり、現場での対応は一層難しいものとなった。このため、震災直後から国及び被災地域外の地方自治体からの支援と要員派遣措置が取られている¹。

3月12日に政府は今回の震災を激甚災害（全国を対象とする本激）に指定した²。

被災者救助のため、警察庁、消防庁、海上保安庁、厚生労働省及び防衛省から部隊等の派遣が行われ、合計26,669人を救助した³。4月17日現在も、防衛省の106,350人等、派遣部隊は活動中である。

また、3月20日に、被災者の生活支援に向けて、松本龍防災担当大臣を本部長とする「被災者生活支援特別対策本部」を緊急災害対策本部の下に設け、物資調整等の業務にあたらせた。なお、3月15日には、政府組織の他に、救援や復旧対策を加速させるため、各党幹事長や政府の実務者らが参加する「各党・政府震災対策合同会議」の設置が決まっている。

今後の復興のグランドデザイン作成については、4月11日に五百旗頭（いおきべ）真防衛大学校長を中心とした「東日本大震災復興構想会議」の設置が閣議決定された⁴。

震災に対応するための平成23年度第一次補正予算は4月中に国会に提出される予定であり、規模は4兆円程度が見込まれている。

他方、津波によって発生した東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「福島第一原発事故」という。）への対応も11日夕刻から開始され、菅首相を本部長とする「原子力災害対策本部」が設置された。3月13日には電力供給のひっ迫に対応するために、枝野幸男官房長官を本部長とする「電力需給緊急対策本部」が設けられ、蓮舫国務大臣が節電啓発等担当大臣に任命された。3月15日には政府と東京電力が一体となって福島第一原発事故に対応するため、原子力災害対策本部に菅首相を本部長とする「福島原子力発電所事故対

¹ 国及び都道府県からの応援状況は以下を参照。「東日本大震災 総務省・地方自治体等による支援について」
<http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu03_000015.html>

² 「「平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」について」2011.3.13. <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110312-2kisya.pdf>>

³ 緊急災害対策本部『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について』2011.4.17.（17:00現在）<<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201104171700jisin.pdf>>

⁴ 「東日本大震災復興構想会議の開催について」2011.4.11.
<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201104/11_p.html>

策統合本部」が設置された。4月11日には、経済被害対策を検討する「原子力発電所事故による経済被害対応本部」を設置し、海江田万里経済産業大臣が本部長となり、また、新設の原子力経済被害担当大臣を兼務することとなった。

外国による支援は136の国・地域及び39国際機関が支援の意図を表明し、24の国・地域・国際機関から救助隊・専門家チームが派遣され、現在も国際原子力機関（IAEA）など3つのチームが活動⁵を行っている。また、44の国・地域・国際機関から多くの援助物資が送られてきており、66の国・地域・機関から寄付金が寄せられている⁶。アメリカは在日米軍基地等を拠点に「トモダチ作戦」として、空母・艦船20隻、人員20,000人以上等を派遣した。また、国民の被災者への同情と支援の気持ちはボランティア・募金活動等の形で広く表明されている。日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団には4月6日までに、計1284億円が集まっており、4月8日にその第一次分約500億円の配分割合が決定された⁷。

なお、震災発生時からの政府の対応については、主要な事項を別表にまとめてあるのでご参照いただきたい。

（2）震災関連の立法措置

東日本大震災に関連する立法措置としては、被災地の地方自治体において平成23年4月に予定されている統一地方選挙の期日を延期する等の措置を講ずるために、3月18日に、「平成二十三年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」（平成23年法律第2号）が成立した。

また、3月31日には、被災地域の復旧復興に資するために、「平成二十三年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額の特例に関する法律」（平成23年法律第11号）が成立し、平成23年4月1日から施行された。同法は、同年4月分から同年9月分までの歳費の月額について各月50万円を減額するものである。

さらに、被災者支援、被災地の復旧・復興に向けた各種の関連法案が検討されており、4月中にも一部が提出される予定であると報じられてきた⁸。4月19日には、被災者への税制上の減免措置を講ずる国税・地方税の税制改正法案が閣議決定され、国会に提出された。さらに、直近の報道によれば、4月中に、復興の基本方針や組織に関する法案（「復興基本法案」）、公共土木施設の復旧工事の国等による代行に関する法案などが提出される模様であり、市街地の建築制限の特例、所有者不明の土地の取扱い、被災市街地復興の特例措置などに関する法案が、5月以降の提出に向けて検討されているとのことである⁹。

⁵ 同上

⁶ 同上, pp.82-87.

⁷ 「死亡・不明1人35万円」『東京新聞』2011.4.9.

⁸ 「復興特別税を検討 基本法案民主方針」『読売新聞』2011.4.2.ほか

⁹ 「震災関連法案 3段階で」『毎日新聞』2011.4.15.

別表 東日本大震災への政府の主な対応

日付	政府の主な対応(網かけ箇所は原発関係)
3月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・東北地方太平洋沖地震が発生(14:46頃) ・官邸対策室設置、緊急参集チーム招集 ・緊急災害対策本部(本部長：菅直人首相)設置(15:14) ・関係自治体が災害救助法の適用を決定(3/11から3/24までに10都県が適用) ・防衛省、大規模災害対処派遣命令、原子力災害対処派遣命令 ・警察庁、各地の広域緊急援助隊に出動指示(12日以降も順次) ・消防庁、緊急消防援助隊に出動指示 ・海上保安庁、日本海溝型地震動員計画を発動 ・金融庁、金融上の措置について、金融機関等に対し、可能な限りの便宜措置等を要請する通知(3/20には、本要請内容の周知徹底を金融機関等に要請) ・厚労省、災害派遣医療チーム(DMAT)を派遣要請 ・厚労省、医療保険の被保険者証なしでの受診、一部負担金の減免、保険料の猶予等が可能であることを都道府県等に連絡 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・首相、原子力緊急事態宣言(福島第一原子力発電所)、原子力災害対策本部(本部長：菅首相)設置 ・首相、福島第一原発について避難指示区域(半径3km以内)、屋内退避区域(同3～10km以内)を設定
3月12日	<ul style="list-style-type: none"> ・首相、自衛隊の災害派遣を「5万人態勢で」と指示 ・今回の震災を、全国を対象とする激甚災害に指定(閣議決定) ・被災中小企業に対する災害融資に関する特別措置(閣議決定) ・総務省、被災市町村の行政機能を支援するための窓口を設置 ・厚労省、医薬品、医療機器運搬のための緊急通行車両確認標章の発給手続きを医薬品・医療機器の製造・卸事業者団体に通知 ・文科省、各国公私立大学長に対し、震災の影響を受けた受験生の受験機会の確保、入学手続期間の延長、検定料等の徴収猶予や減免等の措置を要請 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・原子力緊急事態宣言を発出(福島第二原子力発電所) ・福島第二原発について避難指示区域(半径10km以内)を設定 ・福島第一原発について避難指示区域(半径20km以内)を再設定
3月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・北沢俊美防衛大臣、省内会議で災害派遣を10万人に拡大することを表明 ・防衛省、東北方面総監を指揮官とする統合任務部隊を編成 ・内閣府、被災者生活再建支援法を適用(→福島県、青森県、岩手県、宮城県、茨城県、長野県栄村) ・内閣府、東北地方太平洋沖地震による災害を特定非常災害として指定し、行政上の権利利益の満了日の延長等を適用 ・国交省、仮設住宅3万戸を2か月で供給できる態勢の整備を業界団体に要請 ・厚労省、年金保険料の納付期限の延長、免除等を通知 ・厚労省、災害による休業のため賃金が受けられない労働者が失業手当を受けられるよう特例措置を実施 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・電力需給緊急対策本部(本部長：枝野幸男官房長官)設置

<p>3月14日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・平成22年度の予備費（震災前残額約2038億円）から302億円を救援物資に充てることを閣議決定（以後、災害救助、自衛隊活動等に予備費使用。3/18: 54億円、3/22: 5億円、3/28: 301億円、3/30: 17億円） ・厚労省、市町村長による埋火葬許可証が発行されない場合でも、代替措置による遺体の埋火葬を認める特例措置を通知 ・生活福祉資金貸付（緊急小口資金）の特例貸付の受付開始 ・文科省、各都道府県教育委員会等に対し、被災した児童生徒の公立学校への受入れ、義務教育段階における教科書の無償給与、公立幼稚園、高等学校等の授業料の減免、就学援助等の経済的支援等について通知 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・計画停電開始、緊急災害対策本部から各省庁と事業者・関係団体に対して節電の徹底を呼びかけ
<p>3月15日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各党・政府震災対策合同会議の設置を決定 ・財務省、被災者に公務員宿舍1,065戸を提供する用意があると発表 ・国税庁、多大な被害を受けている地域（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県）の納税者に対して、国税通則法第11条に基づき、国税に関する申告・納付等の期限を延長する。 ・厚労省、被災地の要援護者の社会福祉施設等への受入れ調査を各都道府県に依頼 ・文科省、各都道府県教育委員会に対し、被災した学校施設の災害復旧事業について、国庫負担（補助）申請を行う場合には、国の現地調査を待たず、事前着工を行うことが可能である旨を通知 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> ・政府・東電一体の福島原子力発電所事故対策統合本部を設置 ・福島第一原発について半径20～30km以内に屋内退避を指示 ・厚労省、原発作業に従事する労働者が受ける実効線量の限度を100ミリシーベルトから250ミリシーベルトに引上げ
<p>3月16日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「災害対策基本法施行令の一部を改正する政令」を制定し、地方債発行の特例措置を実施（閣議決定） ・金融庁、有価証券報告書等の提出期限に係る特例措置（3月決算企業は6月末期限）を発表（3/31には更に延長する方針表明）
<p>3月17日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・厚労省、岩手、宮城等5県の災害救助法適用地域の事業主について、雇用調整助成金の支給要件の緩和を実施 ・厚労省、原子力安全委員会の指標に基づいて食品中の放射性物質に関する暫定規制値を定め、各地方自治体に通知
<p>3月18日</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・統一地方選延期の特例法案が成立 ・総務省、平成22年度特別交付税交付額決定（震災に係る初動経費として岩手・宮城・福島・茨城県に5億円ずつ計20億円を3/22に交付） ・災害廃棄物の処理等の円滑な推進を図るため、農水省、国交省、環境省による三省連絡会が初会合 ・国交省、仮設住宅の建設開始（3月19日から（岩手県陸前高田市））を発表 ・厚労省、病院・診療所間の医薬品等の弾力的な融通措置を連絡

3月19日	<ul style="list-style-type: none"> ・厚労省、被災地でない都道府県が積極的に避難者の救助に当たれるよう、災害救助法の弾力的運用を通知 ・環境省、アスベストが混入した災害廃棄物の取扱いについて、関係都道府県等に送付
3月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・厚労省、指標値（放射性ヨウ素 300 ベクレル/kg 等）を超える水道水の飲用を控えること等を通知
3月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・首相、食品中の放射性物質の暫定規制値を超えた福島・茨城・栃木・群馬県産のハウレンソウ及びカキナ並びに福島県産の原乳の出荷制限を指示（以後、出荷制限解除、新たな出荷制限指示及び摂取制限が散発的に続く） ・厚労省、放射性ヨウ素が 100 ベクレル/kg を超える水道水の乳児による摂取を控えるよう通知
3月22日	<ul style="list-style-type: none"> ・海上保安庁の活動費に予備費約 5 億円を充てることを閣議決定 ・総務省、被災地方自治体に対する各地方自治体からの人的支援を行う体制を整備（通知） ・国交省、公営住宅等の入居申込みを一元化するため、「被災者向け公営住宅等情報センター」を開設 ・厚労省・文科省、新規学卒者に対する就職支援を主要経済団体に要請
3月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣府、震災の直接被害額を 16～25 兆円と試算 ・金融庁、年度末金融の円滑化を金融機関等に要請 ・国交省、「平日上限 2 千円」などの高速道路新料金の導入を見送り
3月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・総務省、被災者生活支援特別対策本部と連携して、被災地方自治体に対する国家公務員の派遣支援の枠組みを整備し、各府省に協力要請（3月11日から4月4日までに、延べ約 16,200 名が派遣） ・観光庁、被災自治体の他都道府県での避難所設置について、宿泊施設（旅館・ホテル等）における県域を越えた被災者の受入体制の支援を都道府県に通知
3月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・観光庁、被災者が指定のホテルや旅館を避難所として利用する場合、宿泊費等を国が全額補助すると発表 ・厚労省、全国のハローワークにおいて、震災特別窓口の設置、避難所への出張相談の実施など、被災者に対する就職支援を強化するよう指示 ・環境省、「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」を策定
3月28日	<ul style="list-style-type: none"> ・福島第一原発の半径 20～30km 区域（屋内退避区域）の住民に自主避難を要請 ・岩手、宮城、福島の 3 県に、当面の救助費 301 億円を支出決定 ・被災者等就労支援・雇用創出推進会議（座長：小宮山洋子厚生労働副大臣）が初会合 ・被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議（座長：池口修次国土交通副大臣）が初会合 ・環境省、被災地のアスベスト大気濃度調査に係る地方公共団体及び関係団体への周知及び協力依頼に関する通知文を发出

3月29日	<ul style="list-style-type: none"> ・平成23年度予算が成立（予備費等を含むものの、震災関連措置はない） ・「被災地復旧に関する検討会議」（座長：平野達男内閣府副大臣）が初会合 ・松本防災担当大臣、がれき処理を国が全額負担する方針を正式に表明
4月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害について「東日本大震災」と呼称することを、持ち回り閣議により決定 ・財務大臣、被災地に予算を重点配分するため、公共事業・施設費について5%を1つのめどとして執行をいったん留保するとの方針を示す（閣議） ・上記を踏まえ、国交省は補助事業一律5%減等の方針を定める ・総務省、平成23年度普通交付税の4月概算交付及び6月分繰上げ交付（災害救助法が適用された市町村等が対象）
4月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・大畠章宏国土交通大臣、仮設住宅3万戸の追加（8月までに供給）を業界団体に要請 ・被災者等就労支援・雇用創出推進会議、被災者の就労支援、雇用創出のため、当面の緊急総合対策として『「日本はひとつ」しごとプロジェクト・フェーズ1（第1段階）」をとりまとめ ・厚労省、雇用調整助成金の特例の対象地域等を拡大 ・環境省、災害廃棄物の量が、宮城・岩手・福島の3県で約2490万トンに達すると推計を発表 ・厚労省、魚介類中の放射性物質につき野菜と同水準の暫定規制値を設定し、各地方自治体に通知
4月8日	<ul style="list-style-type: none"> ・特別交付税762億円の交付を閣議決定 ・義援金配分割合決定委員会が、第1次分の配分基準を決定 ・文科省、各国公私立大学長等に対し、被災した学生等に対する経済的支援、留学生への配慮等について通知 ・海江田万里経済産業大臣、計画停電の終了を発表 ・電力需給緊急対策本部「夏期の電力需給対策の骨格（案）」を決定。 ・原子力災害対策本部、水田でのイネの作付け制限に関し、土壌中の放射性セシウム濃度の基準を示す
4月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災の復興ビジョンを議論する「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭真防衛大学校長）の設置（閣議決定） ・福島第一原発の半径20km圏外の5市町村の一部又は全域を「計画的避難区域」に、また、半径20～30km区域（屋内退避区域）で前者に含まれない区域を「緊急時避難準備区域」に設定する方針を発表 ・原子力発電所事故による経済被害対応本部（本部長：海江田経済産業大臣）を設置 ・文科省、原発事故の損害賠償に関する紛争の和解仲介や、当事者による自主的解決に資する一般的指針策定のため、原子力損害賠償紛争審査会を設置
4月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・「東日本大震災復興構想会議」が初会合（6月末を目途に、緊急に実施する内容に関する第一次提言とりまとめの方針）

（出典）首相官邸及び各府省のホームページ等の情報をもとに関係調査室・課で調査し、総合調査室でとりまとめた。

Ⅱ 復旧・復興に向けた課題

1 被災者の生活支援―災害救助法と被災者生活再建支援法の課題

(1) 現行制度

被災者への支援の代表的な法律として、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）、および被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）がある。

災害救助法は、災害規模が一定程度以上¹の場合に適用され、救助は現物をもって行われる。救助の種類は、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食料・飲料水・寝具その他生活必需品の給与、医療の提供、住宅の応急修理などである。救助は都道府県が行い、市町村がこれを補助するが、その費用は都道府県が支弁する。費用が 100 万円以上になる場合は、その額の当該都道府県の普通税収入見込額の割合に応じて、50～90%を国が負担する。

被災者生活再建支援法は、災害により住宅が全壊するなど、著しい被害を受けた者に対し、都道府県が拠出した基金を活用して、生活の再建を支援することを目的とする。対象となる災害の範囲は災害救助法よりも広い²。住宅が全壊した世帯、および大規模な補修を行わなければ居住困難（大規模半壊）な世帯に対し、住宅の被害程度、世帯人数、住宅の再建方法に応じて、最大 300 万円までの支援金が支給され、国はその 1/2 を補助する。

(2) 災害救助法の課題

(i) 避難所

災害救助法では、被災者の安全確保のために避難所の設置が規定されている。同法による救助は応急的なものであり、避難生活は原則として 7 日間を想定している³。しかし、東日本大震災では、被災地の復旧に時間を要し、避難が長期化することが予想される。長期間の避難生活が続くと、プライバシーのない生活のため、強いストレスを引き起こす場合が多く、劣悪な環境による震災関連死⁴の増加が心配される。

また、阪神・淡路大震災では、要介護者等への支援が不足することが顕在化した。このため、各市町村が老人福祉施設などと協定を結び、高齢者や障害者など一般の避難所での生活が困難な要援護者のための福祉避難所の整備が図られてきた。しかし、福祉避難所を指定している市町村は全国で全体の 34%にとどまる。被災した宮城県では 40%であったが、岩手県では 14.7%、福島県では 18.6%であった（平成 22 年 3 月現在）⁵。仙台市では、事前に多数の福祉避難所を指定していたため、30 か所を順次開設するなど、スムーズに始動したと報じられている。厚生労働省も、各都道府県に要援護者の把握、被災地の要援護者の受入れを依頼、施設の定員枠を緩和するなどの対策を取っている。しかし、被害が広範囲にわたり、多くの福祉施設が被災するなかで、避難所には要援護者と一般の避難者が混在するところも多く、施設に移す余裕がないのが現状である。避難所の一角を福祉避難所

¹ 例えば人口 5,000 人未満の市町村において 30 世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合など。

² 例えば市町村において 10 世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合など。

³ 7 日を超える場合は、厚生労働大臣と協議する。今回の災害では、開設期間を 2 か月としている。「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」平成 23 年 3 月 19 日社援総発 0319 第 1 号

⁴ 震災に伴う持病悪化や過労による死亡。阪神・淡路大震災では約 900 人に上った。今回は既に 282 人が震災関連死の疑いがあり、今後さらに増えると見られる。「震災関連死の疑い 282 人」『読売新聞』2011.4.11, 夕刊。

⁵ 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料「福祉避難所の指定状況について（平成 22 年 3 月 31 日現在）」

にして、介助員を配置するなど支援体制を強化する工夫が求められている⁶。

(ii) 県外避難者の把握と支援

阪神・淡路大震災では、県外避難者の未把握と情報提供の不十分により、仮設住宅入居や民間住宅の家賃補助、生活復興資金貸付、復興公営住宅応募などで不公平が生じた⁷。今回も、被災者が他の県外へ避難するなど分散している。被災者は何度も居住場所を変えることが予想され、各地に分散した被災者に、支援の情報が確実に届く仕組みが求められる。このためには、避難者台帳を整備する方法が効果的である⁸。

(iii) 現物支給と現金支給

災害救助法第 23 条第 1 項による救助の種類には、収容施設、食品・飲料水などと並んで、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与または貸与」と定めている。しかし、実務上は現金支給は行われず、現物支給をもって行うことを原則としている。災害が長期化した雲仙・普賢岳噴火災害（1991）では、災害救助法だけでは対応できないとして、長崎県による「食事供与事業」が実施された。1 人当たり 1 日 1,000 円の現金支給もしくは朝食、昼食および夕食の現物供与が行われ、国が費用の 1/2 を補助した。また、有珠山噴火災害（2000）や三宅島噴火災害（2000）においても、北海道および東京都による生活支援のための現金支給が実施された⁹。

平成 13 年 11 月の衆議院災害対策特別委員会における三宅島噴火災害に関する審議において、参考人の廣井脩東京大学社会情報研究所教授は、災害により収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ一定の継続的な金銭的支給を受ける、生活保護とは別の災害保護制度の実現を訴えている¹⁰。被災者生活再建支援法の成立により、長期避難者にも支援金が支給されることになったが、このような避難中の生活支援は、本来なら災害救助法の役割と思われる¹¹。長期避難中の生活費をいかに支援するかが課題として残されている¹²。

(3) 被災者生活再建支援制度の課題

(i) 大規模災害への対応

被災者生活再建支援制度は、都道府県の拠出による基金を取り崩して支援金を支給している。現在、約 540 億円を有しているものの、いずれは基金の減少により制度の維持が困難になると見られていた。また、大規模災害時における支援の実現可能性についても問題視されてきた。

全国知事会の試算では、基金の現有額で対応可能な災害は、過去の災害では、福井地震（1948）の全壊約 4 万戸、大規模半壊約 2 千戸が限界（支援金支給額 1027 億円、基金負担額 514 億円）である¹³。今回の被害は、これを大幅に超えることが予想され、現在の基金

⁶ 「福祉避難所 40 か所以上に」『読売新聞』2011.4.12, 夕刊, p.7; 「福祉避難所 足りない」『毎日新聞』2011.4.5, p.3.

⁷ 黒田達雄「01 避難所」塩崎賢明ほか編『大震災 15 年と復興の備え』クリエイツかもがわ, 2010, pp.64-65.

⁸ 総務省は、「全国避難者情報システム」を構築するため、4 月 12 日に各都道府県に協力を依頼する通知を出している。

⁹ 山中茂樹『いま考えたい 災害からの暮らし再生』（岩波ブックレット No.776）岩波書店, 2010, pp.20-22.

¹⁰ 第 153 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第 3 号 平成 13 年 11 月 21 日 pp.2-3.

¹¹ 山中 前掲注 9, p.23.

¹² 大塚路子・小澤隆「被災者生活再建支援」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』437 号, 2004.2.4, pp.4-5.

¹³ 全国知事会災害対策特別委員会『被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告』2010.1.21.

<<http://www.nga.gr.jp/news/shiryoku11-1hisaisya.PDF>> なお、阪神・淡路大震災における全壊約 19 万戸、大

では対応できないことが明白であり¹⁴、特別立法等による国の別途の対応が望まれる。

(ii) 小規模災害・半壊世帯への対応

被災者生活再建支援制度に関する全国の知事に対する平成 20 年のアンケート¹⁵では、「小規模災害への対応が不備である」「半壊世帯へ適用するべき」などの意見が出された。同制度では、全壊・大規模半壊で解体・建替えの場合、300 万円が支給される。しかし、半壊の場合は 1 円も支給されない。この格差が特に中山間地災害においては、近隣関係に微妙な影を落とす¹⁶。また、自治体の行う被害認定結果に不満を持つ人も多いと言われている。

このため、都道府県では独自の支援制度を設けているところが多い（平成 22 年 12 月 31 日現在で 25 都道府県）。同制度の対象とならない被害規模の市町村（全壊 10 世帯未満等）の被災者に支援する都道府県が 22、半壊世帯にも支援する都道府県が 17 ある¹⁷。

(iii) 被害認定

住居の被害認定は自治体職員が調査して、その結果を罹災証明書にして交付する。被害認定は、延べ床面積に占める損壊割合、または主要構造部分の経済的被害の割合から判定する。しかし、実際に基準を当てはめるのは困難な作業であり、被災間もない混乱の中で、避難所運営など災害対応に追われる自治体職員には過大な負担となっている。このため、建築士、土地家屋調査士など民間の専門職を活用すべきという意見もある¹⁸。

今回の災害では、家の外観を目視で確認して判定する、あるいは航空写真や衛星写真で確認し、流失していれば全壊とするなどの被害認定の簡素化の方針が示されている¹⁹。しかし、当該自治体のみで適切かつ迅速な調査を実施することは困難であり、被害認定調査の進め方などのノウハウを持つ経験自治体による全国的な応援体制が求められる。

(iv) 支援制度の見直し

被災者生活再建支援制度は、住居が生活再建の第一歩として、住宅損壊の程度に着目したものであるが、住宅被害のない重傷者、失職者など被災者の生活支援のオールマイティな法律ではない。家屋の損傷程度より、生活の壊れ具合（失職、生業の廃止、負傷など）に着目して支援するのが実情に合っているとされる²⁰。同制度は、住宅支援に特化し、長期避難、生業支援、震災障害などに対しては別制度を構築するべきという意見もある²¹。

規模半壊約 4 万 5 千戸においては、支援金支給額 5640 億円、基金負担額 2820 億円に上ると試算されている。

¹⁴ 全国知事会は、東日本大震災の住宅被害を仮に阪神・淡路の 1.5 倍とするならば、約 8500 億円が必要になると試算している。全国知事会『平成 23 年東北地方太平洋沖地震に係る緊急要請』2011.3.31。

¹⁵ 朝日新聞と関西学院大学災害復興制度研究所によるアンケート。「被災者支援法」都道府県調査 17 知事「改正不十分」 関学大・本社『朝日新聞』2008.3.21, p.1。

¹⁶ 山中 前掲注 9, pp.10-12。

¹⁷ 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会（第 1 回）資料『都道府県独自の被災者生活再建支援制度に関する調査』2010.12.31。<http://www.bousai.go.jp/hou/shien_kentou/dai1kai/siryu2_3.pdf>

¹⁸ 津久井進「16 被害認定と支援策の見直し」塩崎ほか編 前掲注 7, p.107。

¹⁹ 「被災家屋の被害調査方法を説明」『読売新聞』（岩手版）2011.3.30, p.16。

²⁰ 津久井 前掲注 18, p.106。

²¹ 山中茂樹「支援法運用に多極化・分権化の兆し」『被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告』<http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/files/date_03.pdf>

2 がれき処理

(1) がれきの発生状況

東日本大震災で発生したがれきの量は、環境省の推計によれば、岩手・宮城・福島の3県合計で2490万トン¹に上るといふ²。阪神・淡路大震災のがれき発生量1477万トン³の実に1.7倍である。宮城県のがれき発生量(1600万トン)は被災県の中で最も多く、同県の一般廃棄物排出量82.5万トン(平成20年度)の約20年分に相当する。被災地の復旧・復興に向けた初期段階として、この膨大ながれきを早期に処理することが求められている⁴。

(2) これまでの対策

がれき処理にあたり、まず問題となるのが所有者等との連絡がとれない建物、自動車、船舶、その他動産の取扱いである。政府は、緊急に対処する必要性に鑑み、所有者等の承諾を得ずとも、私有地への一時的な立入り、建物の倒壊で発生したがれきの撤去、効用をなさない状態にあると認められる自動車や船舶の撤去を可能とする指針⁵を定めた。また、動産について、同指針は、有価物は一時保管し、求めに応じて所有者に引き渡すこととしたほか、位牌、アルバムといった所有者等にとって価値があると認められるものについては、一律に廃棄せず別途保管し、所有者に引渡す機会を設けることが望ましいとした。

震災で生じた廃棄物の処理は、被災市町村が行うこととされている⁶。しかし、東日本大震災の被災市町村には、がれきの運搬車両や人員が不足している市町村が少なからずあり、単独での処理が困難である。こうした場合、県が市町村に代わって処理することが可能とされており⁷、政府もこれを認める方針である⁸。岩手県は、民有地のがれき処理について9市町村から要請があったことを受け、関係機関と連携して処理にあたるとしている⁹。宮城県も、市町村による処理が困難な場合は県が代行して処理する方針を示している¹⁰。

また、がれきを一時的に搬入する仮置き場の確保が課題となる。宮城県は、既に142万㎡の仮置き場を確保しており、当面の搬入には対応できる¹¹が、岩手県や福島県では仮置き場が不足するとみられ、その確保が急がれている。他方、仮置き場として利用される公用地の多くは、仮設住宅の建設候補地でもあるため、仮置き場の利用が長期化すれば、仮設住宅の建設を遅らせる原因になることが懸念される。

がれきの最終処分量を減らすには、できる限り分別を行い、リサイクルに回す必要があ

¹ 岩手県600万トン、宮城県1600万トン、福島県290万トン。なお、この量は、倒壊した家屋やビルなどの量であり、自動車、船舶、ヘドロや道路・堤防のがれきなどを含めると発生量はさらに多くなる。

² 「廃棄物、「阪神」の1.7倍」『日本経済新聞』2011.4.6。

³ 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局、2000、p.153。

⁴ 宮城県「宮城県震災復興基本方針(素案)」2011.4、p.4。<<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/kihonhousin/kihonhousinsoan.pdf>>によれば、宮城県は、1年以内に一次仮置き場への撤去を、概ね3年以内に二次仮置き場への移動及び処理を終える方針である。なお、阪神・淡路大震災ではがれき処理に約3年を要した。

⁵ 「東北地方太平洋沖地震における損壊家屋等の撤去等に関する指針」2011.3。<<http://www.env.go.jp/jishin/sisin110326.pdf>>

⁶ 厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課『震災廃棄物対策指針』1998.10、p.13。<<http://www.env.go.jp/recycle/waste/disaster/earthquake/gl-main.pdf>>

⁷ 地方自治法第252条の14が、地方公共団体がその事務の一部を他の地方公共団体に委託することについて規定している。

⁸ 「県の処理代行認可へ 環境省 市町村要請あれば」『毎日新聞』2011.3.28; 「がれき処理に対策 県が代行 OK」『朝日新聞』2011.3.28。

⁹ 岩手県県土整備部「平成23年東北地方太平洋沖地震及び津波発生に伴う県土整備部の対応状況(4月3日17時現在)」2011.4.4、p.5。<<http://www.pref.iwate.jp/download.rbz?cmd=50&cd=31783&tg=3>>

¹⁰ 前掲注4

¹¹ 「災害廃棄物2500万トン」『朝日新聞』2011.4.6。

る。環境省は、効用をなさない家電及び自動車について、それぞれのリサイクル法¹²に基づく引渡し手順等を示している。市町村が家電をメーカーに引き渡す際の処理費用は市町村の負担となるが、国庫補助の対象となる¹³。自動車のリサイクル料金は、既に預託されているケースがほとんどと考えられるため、通常、引渡し時に処理料金を支払う必要はない¹⁴。このほか、がれきに含まれるコンクリートや鉄等もリサイクルの可能性があり、その量は小さくない¹⁵。ただし、東日本大震災のがれきの多くは津波をかぶっていると考えられ、海水やヘドロに含まれる塩分や不純物がリサイクルに悪影響を及ぼす恐れがあるため、リサイクルに回る量はそれほど増えないかもしれない。

災害その他の事由により特に必要となったがれき処理の費用は、その2分の1以内を国が市町村に補助できる¹⁶。ただし、損壊家屋の解体は、個人の財産権行使となることや、解体が「処理」の概念に含まれないことから、補助の対象外である¹⁷。阪神・淡路大震災では、特別措置として、これを国庫補助の対象とすることを認めたほか、国庫補助に係る地方負担額については災害対策債の発行を許可し、その元利償還金の95%を特別交付税で措置した¹⁸。東日本大震災では、松本龍環境大臣が、2分の1以内とされる国庫補助率をかさ上げした上で、地方負担額の全額を災害対策債で対処し、元利償還金の100%を交付税で措置する方針を示した¹⁹ことから、全費用を国が負担できるようになる見込みである。

(3) 今後の課題

上述したように、がれき処理は県レベルでの対応が検討されているが、がれき処理の停滞を避けるため、県外処理も想定しておく必要がある。阪神・淡路大震災では、兵庫県で発生した住宅・建築物系がれきの約1割は鉄道や船舶で輸送し、県外で処理されたという²⁰。国の調整・支援の下、県を越えた広域的な処理体制を早急に構築する必要がある。

また、がれき処理で生じる粉じんや石綿（アスベスト）等を吸入すると健康に害を及ぼす恐れがある。がれきの撤去を待てずに現場で野焼きを行う事例も発生している²¹が、大規模な火災につながる恐れもある。これらを防止するための周知徹底が求められる。

東日本大震災に特有の課題もある。原発の周辺地域にある放射能を帯びたがれきについては、どの法令に基づき、どのように処理するのか、まだはっきりしない²²。また、海には大量のがれきが漂流しており、船舶の航行や漁業の障害となる懸念が生じているが、撤去には当面手が回らないという²³。どちらも、今後対応策を検討する必要がある。

¹² 特定家庭用機器再商品化法（平成10年法律第97号）及び使用済自動車の再資源化等に関する法律（平成14年法律第87号）

¹³ 環境省「被災した家電リサイクル法対象品目の処理について」2011.3. <http://www.env.go.jp/jishin/hisai_kaden_recycle.pdf>

¹⁴ 環境省「東北地方太平洋沖地震により被災した自動車の処理について」2011.3. <http://www.env.go.jp/jishin/attach/jidosha_shori.pdf>

¹⁵ 兵庫県生活文化部環境局環境整備課『阪神・淡路大震災における災害廃棄物処理について』1997.3, p.12. によれば、阪神・淡路大震災により兵庫県で発生したがれきのリサイクル率は約50%である。

¹⁶ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第22条及び同法施行令（昭和46年政令第300号）第25条

¹⁷ 戒正晴「検証テーマ『復興体制—復興に関する法整備等』『復興10年総括検証・提言報告』2005, p.117. <<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000038665.pdf>>

¹⁸ 前掲注3, p.26.

¹⁹ 環境省「松本大臣記者会見録」2011.3.29. <<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h23/0329.html>>

²⁰ 前掲注15

²¹ 「被災地、野焼き やめて」『日本経済新聞』2011.4.10.

²² 「原発周辺 がれき放置」『毎日新聞』2011.4.14, 夕刊.

²³ 「海のがれき」手つかず『産経新聞』2011.4.15.

3 被災者向けの住宅対策

東日本大震災は、多数の人々から生活の基盤である住宅を奪い去った。住む場所を失い、避難生活を送る被災者は、最大約 47 万人に達し¹、震災発生から 1 か月が経過した 4 月 11 日時点においても、宮城県 (52,498 人)、岩手県 (45,319 人) 及び福島県 (24,809 人) を中心に、18 都道県において 145,565 人に及んでいる²。震災からの復旧・復興に向けた第一歩として、避難所等において心身両面の負担や制約が伴う生活を余儀なくされている被災者に対する安定した居住空間の提供が喫緊の課題である。

現在、政府レベルでは、国土交通省を中心とする関係省庁による「被災者向けの住宅供給の促進等に関する検討会議」(座長・池口修次国土交通副大臣) が設置され、具体的な方策が検討されている。一般に大規模災害からの復旧・復興過程における住宅対策は、被災直後の避難生活から脱出後、安定した居住を回復するまでの期間の応急・一時的な住宅の提供と、復興後を見据えた恒久的な住宅整備の 2 つの段階に区別して考えることができる。

(1) 応急・一時的な対策

被災者に対し応急・一時的に住宅を提供するため、具体的には、応急仮設住宅の建設、既存公営住宅等の空室提供、民間賃貸住宅の活用等の方策がとられている。その概要は次のとおりである。

(i) 応急仮設住宅

応急仮設住宅 (以下「仮設住宅」という。) は、「災害救助法」(昭和 22 年法律第 118 号) 第 23 条に定められた救助の 1 つ (收容施設の供与) として位置づけられ、「住家が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものを收容する」施設である。1 戸当たりの規模は 29.7 m² を標準とし、設置に係る支出額は 238 万 7000 円以内、供与期間は 2 年以内とされている³。

今回の震災は、被害が甚大かつ広範囲に及ぶことから、阪神・淡路大震災 (平成 7 年 1 月) の際に建設された 48,300 戸を上回る過去最多の仮設住宅が必要と見込まれている。4 月 11 日時点において、建物への被害は 222,372 戸 (うち全壊 48,778 戸、半壊 11,009 戸、一部破損 152,076 戸、流失 6 戸、全焼 84 戸等) と発表されているが⁴、最終的に供給すべき仮設住宅戸数は確定していない。

震災 3 日後の 3 月 14 日、大畠章宏国土交通大臣は、(社) 住宅生産団体連合会に対し、概ね 2 か月間で 30,000 戸の仮設住宅供給を要請し、4 月 5 日には、その後の 3 か月間で 30,000 戸の追加供給 (計 60,000 戸) を行うよう指示した。また、4 月中に編成される予定の平成 23 年度第 1 次補正予算においては、仮設住宅 70,000 戸の整備費等として 3620

¹ 3 月 14 日に 46 万 8600 人に達した。「数字が示す大震災」『東京新聞』2011.4.10.

² 「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」警察庁ホームページ (4 月 11 日時点) <<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>

³ 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」(平成 12 年厚生省告示第 144 号) 厚生労働省法令等データベースサービス

<http://www.hourei.mhlw.go.jp/cgi-bin/t_docframe.cgi?MODE=hourei&DMODE=CONTENTS&SMODE=NORMAL&KEYWORD=&EFSNO=1572>

⁴ 前掲注 2

億円が計上される見込みである⁵。一方、岩手、宮城及び福島⁶の3県は、合計62,000戸を当面の必要戸数として公表している⁶。

しかし、4月8日時点においては6,054戸が着工済みである(うち完成36戸)に過ぎず、建設は難航している⁷。主な要因としては、(津波被害を避けうる)高台での用地取得が困難であること、合板、断熱材等の仮設住宅用資材需要が急増する中、地元生産工場の被災、ガソリン供給不足、道路交通事情悪化等が調達の遅れを招いたこと等がある。阪神・淡路大震災に際しても、仮設住宅建設用地の確保が課題であったが、震災から7か月後の同年8月までにすべての仮設住宅(48,300戸)が完成した⁸。村井嘉浩宮城県知事は、仮設住宅の建設について、「全被災者が入居するまでは1年以上かかるかもしれない」という見通しを示している⁹。

一方、仮設住宅への入居に当たっては、被災者(特に高齢者)が安心して居住できるよう、地域コミュニティ維持に配慮することが求められる。阪神・淡路大震災に際しては、被災市街地における仮設住宅建設用地が限られたため、郊外での建設に重点が置かれた。また、入居者の選定は抽選を原則とし、高齢者、障害者等に優先枠を設けて早期入居を促進した¹⁰。その結果、入居者構成に偏りが生じるとともに、コミュニティが分断され、仮設住宅における「閉じこもり」や「独居死」の問題も発生した。このような先例を考慮すれば、集落単位での入居、コミュニティ活動や高齢者への生活支援活動を行うスペースを仮設住宅用地に確保すること等が検討課題であろう¹¹。

(ii) 既存公営住宅等の活用

全国の自治体が、被災者の一時居住用として公営住宅等の空室を提供しており、4月4日時点で、提供された約20,000戸のうち約2,600戸の入居が決定した。また、同日時点で(独)都市再生機構の賃貸住宅約2,600戸も提供されており、そのうち約570戸の入居が決定しているほか、国家公務員宿舎等の空室提供も行われている(3月27日時点で約25,000戸)¹²。

国土交通省は、3月22日、広域にわたって確保されている公営住宅等の情報を一元的に提供し、申込みの円滑化を図るため「被災者向け公営住宅等情報センター」¹³を設置した。しかし、地元を離れることに抵抗感を持つ被災者も多く、地元以外の地域への移住は、首都圏への移住を除いて順調には進んでいない。また、自治体によって居住施設の提供以外の支援内容が異なるため、寝具、家電製品、日用品等を入居した被災者が自ら調達しなけ

⁵ 「補正 生活再建を重視」『朝日新聞』2011.4.12.

⁶ 4月8日時点。その他、千葉、栃木及び長野各県において合計290戸の需要がある。国土交通省住宅局「応急仮設住宅、公営住宅等の状況について」2011.4.13. 国土交通省ホームページ <<http://www.mlit.go.jp/common/000138602.pdf>>

⁷ 同上

⁸ 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修・兵庫県編『伝える—阪神・淡路大震災の教訓』ぎょうせい, 2009, pp.52-53.

⁹ 「仮設住宅 着工進まず」『朝日新聞』2011.4.4.

¹⁰ 前掲注8, pp.54-55.

¹¹ 例えば、早川和男「仮設入居は集落ごとに」『読売新聞』2011.4.8.

¹² 「被災者向け公営住宅等の入居決定戸数」2011.4.4. 国土交通省ホームページ <<http://www.mlit.go.jp/common/000140864.pdf>>; 「提供可能なUR賃貸住宅」2011.3.31. 国土交通省ホームページ <<http://www.mlit.go.jp/common/000140865.pdf>>; 「被災者の方々に対する国家公務員宿舎等の提供について」2011.3.27. 首相官邸ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/saigai/hisaisya/20110327syukusya.html>>

¹³ <<http://www.sumaimachi-center-rengoukai.or.jp/saigai/>>

ればならない実情等も報道されている¹⁴。

(iii) 民間賃貸住宅の活用

民間賃貸住宅への入居を希望する被災者が円滑に情報を入手できるよう、3月28日から「被災者向け公営住宅等情報センター」（上記）において、民間賃貸住宅の空室情報の提供を開始した。また、各県において「災害救助法」に基づく応急仮設住宅として借上げ対象となる民間賃貸住宅について、順次、市町村に配分し、募集を開始することとしている¹⁵。

(2) 恒久的な住宅整備

震災直後の応急・一時的な対策から中長期的な復興過程への移行後においても、被災者の生活再建の根幹となる住宅対策は重要な地位を占め、恒久的な住宅の提供を行うことが課題である。現時点では、復興過程を視野に入れた具体的な対策は示されていないが、「東日本大震災復興構想会議」（4月11日設置。議長・五百旗頭（いおきべ）真防衛大学校長）の提言等に基づき、実施されることとなる。

阪神・淡路大震災からの復興過程においては、「ひょうご住宅復興3カ年計画」（平成7年8月兵庫県策定）に基づき、災害復興公営住宅、災害復興準公営住宅（特定優良賃貸住宅制度を利用した民間賃貸住宅）、公団・公社住宅等の公的住宅が整備された。このうち、災害復興公営住宅の供給に当たり、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和37年法律第150号）第22条第1項の規定に基づき、建設費補助及び家賃収入補助の補助率引上げを行った。また、「被災市街地復興特別措置法」（平成7年法律第14号）第21条の規定に基づき、収入等の基準に関わらず被災後3年間は公営住宅等への入居資格が認められており¹⁶、東日本大震災においても同様の措置が検討対象となることが予想される。

その他、都市直下型地震であった阪神・淡路大震災の被災地においては多数のマンションが被害を受け、その復旧・建替えが復興の重要な課題となったことから、マンション建替えを円滑化する諸施策がとられた。その1つとして、区分所有者による建替決議要件の緩和を内容とする「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」（平成7年法律第43号）が制定された。本法律は政令（「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法第2条第1項の災害を定める政令」（平成7年政令第81号））によって指定された大規模火災、震災等に限って適用されており、現時点では阪神・淡路大震災のみが指定されている¹⁷。

¹⁴ 「「疎開」進まず」『産経新聞』2011.3.30；「公営住宅入れたけれど」『朝日新聞』2011.4.6.

¹⁵ 国土交通省住宅局 前掲注6

¹⁶ 総理府阪神・淡路大震災復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局, 2000, p.209.

¹⁷ 同上, p.220; 前掲注8, pp.76-77.

4 被災地のインフラ復旧

東日本大震災により、道路、港湾、下水道など、多くの公共土木施設がかなりの被害を受けた。これらの復旧費用について、自治体の財政負担をどのように軽減すべきかが課題となる。

(1) 既往の法制度・対策

通常の災害では、「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」(昭和 26 年法律第 97 号)の規定により、公共土木施設が被害を受けた場合、国は、復旧事業について、費用の約 6～8 割を補助する。また、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和 37 年法律第 150 号、以下「激甚法」)により、激甚災害の指定がなされると、この国庫補助率が約 1～2 割かさ上げ(特別財政援助)される。公共土木施設だけが対象になるのではなく、公立学校施設や、生活保護施設といった、他の復旧事業についての費用を合算した額をベースとして計算され、一括してかさ上げがなされる(下図)。ただし、農地や農林水産業共同利用施設の復旧については別計算である。

図 激甚法による特別財政援助(かさ上げ)の例

国庫負担分	地方負担分 a	…公共土木施設災害復旧事業
国庫負担分	地方負担分 b	…復旧事業イ
国庫負担分	地方負担分 c	…復旧事業ロ
国庫負担分	地方負担分 a+b+c	復旧事業の負担部分を合計し、当該自治体の標準税収入と比較することにより、かさ上げ額が決定する。
国庫負担分	かさ上げ	減少後の地方負担分

(出典)「公共土木施設復旧事業等に関する特別の財政援助」災害対策制度研究会編著『必携激甚災害制度の手引き』大成出版社, 2003, pp.17-22. 中の図を参考に筆者作成。

激甚災害の指定には、地域を特定せずに、災害そのものを指定するいわゆる「本激」と、市町村単位で指定するいわゆる「局激」があり、今回の震災ではすでに 3 月 13 日に前者が指定されている¹。ただし、「本激」が指定されたとしても、現行制度上は、対象事業ごとの地方負担の合計額が、標準税収入の一定割合以上(都道府県で 10%以上、市町村で 5%以上)ないとかさ上げの対象にはならず、認定のために事務負担が発生する。この点、阪神・淡路大震災では、「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関す

¹ 「平成二十三年東北地方太平洋沖地震による災害についての激甚災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」について 2011.3.13. <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110312-2kisyu.pdf>>

る法律」(平成7年法律第16号。以下、「特別財政援助法」という特別法を制定し、兵庫県などの特定被災地方公共団体については負担額の算定を経ずして特別財政援助の対象となると規定した。また、この特別財政援助法により、当時、国庫補助の対象外であったり、激甚法のかさ上げ対象外である事業についても国庫補助が行われた²。

(2) 政策対応の可能性・論議

特別財政援助法に関する国会審議では、上水道や廃棄物処理施設が規定されていないなど、そもそも激甚法の内容自体がアンバランスではないかという質疑や、上水道が激甚法の対象外である理由が収益性にあるのではないかという見解について、収益性があることを理由に公益性のある事業に補助をしないという考えは問題ではないかという質疑などがなされた³。後者に関しては、港湾について、損害を回収するために利用料を値上げすれば他と競争することができなくなるという見解がある⁴。また、特別財政援助法が成立した後は、完成直前で全壊した福祉施設への補助の是非や、救急病院が補助対象となっていることに関連して、歯科診療所への補助の是非が議論の対象になったとのことである⁵。

東日本大震災については、同様に、特別法を制定することにより、激甚法の対象外である、公立病院、上水道、社会福祉施設、廃棄物処理施設、空港ビルなどの復旧事業に補助金を増額することが検討されている⁶。

現行の激甚災害制度を含めた、災害復興制度のあり方については、震災直前の平成23年1月20日に開かれた、全国知事会の災害対策特別委員会が、今後検討していく災害復興制度のあり方について、激甚災害制度は、迅速な対応ができないこと、省庁縦割りで総合的な視点が希薄であることなどの問題点があり、「被災自治体の裁量権の拡大が必要」として、「災害対応一括交付金の制度化」を例示している⁷。既に見たように、補助の対象とすべきインフラ・公益施設の範囲については、判断が困難な部分もあるため、一部を被災自治体の裁量に任せるという方法も選択肢の1つとして考えられる。

なお、東日本大震災については、国が用途を定めない基金の創設や一括交付金の災害対策への拡充が検討されるとのことであり⁸、数兆円規模の「復興交付金」の創設が検討されているとも報じられている⁹。

² 河野久「阪神・淡路大震災の特別立法」『ジュリスト』1070号、1995.6.20、pp.193-199.

³ 第132回国会参議院災害対策特別委員会会議録第6号 平成7年2月27日 pp.2-11.

⁴ 阿部泰隆「復興のための財政支援のあり方」『大震災の法と政策』日本評論社、1995、p.64.

⁵ 同上、pp.61-63、65-66.

⁶ 「被災地復旧、支援上積み、政府、病院や上水道、国の補助8割に—特別交付税も増額」『日本経済新聞』2011.3.24; 「東日本大震災の復興、国が全面関与 補助率引き上げ・公共事業に被災者 民主原案判明」『朝日新聞』2011.3.25.

⁷ 「2 災害復興制度のあり方の検討」全国知事会ホームページ <http://www.nga.gr.jp/news/h230120saigaitokui_shiryō.PDF>

⁸ 「東日本大震災の復旧・復興へ 新たな土地区画整理事業制度やマンション再建制度などを提案 民主党・国土交通部門会議」『建通新聞』(中部版) 2011.4.5.

⁹ 「自治体に復興交付金 菅政権、数兆円規模の計上検討 東日本大震災」『朝日新聞』2011.3.28.

5 被災地の復興体制

東日本大震災が発生してから1か月余が経過した。本節では、現在までの復興体制を巡る動き及び過去の事例を踏まえた上での今後の課題について整理する。

(1) 復興体制を巡る動き

政府の動きとしては、東日本大震災の発生から1か月にあたる4月11日に、菅直人内閣総理大臣が表明していた「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭（いおきべ）真防衛大学校長、以下「復興構想会議」）の設置が閣議決定された。有識者と岩手、宮城、福島3県の知事がメンバーとなり、復興に向けたビジョンや提言をまとめることになっている。復興構想会議の下には、学者、財界などから19人を起用する「検討部会」も設けられる。復興構想会議の提言を受けて施策を実行する組織としては、全閣僚が参加する「復興本部」（仮称）の設置が検討されている。また、同本部の事務局として「復興庁」（仮称）を新設する動きもみられる。しかしながら、これらの組織の詳細や役割分担については未確定なところが多い。¹

一方、野党においても、復興のために新たに司令塔の役割を果たす組織の設置を求める動きがある。3月22日、公明党は「復興庁」と「復興担当大臣」の設置を政府に要望した。3月25日には、みんなの党が、仙台市を本拠とする「東日本復興院」の構想を公表した。自民党は、4月6日、党内の会合で、「復興再生基本法」の制定や「復興再生院」の創設などの復興に関する基本的な考え方をまとめた。²

(2) 過去の復興体制

政府の復興構想会議は、阪神・淡路大震災の際の「阪神・淡路復興委員会」を参考にしている。また、各党の復興院構想の中には、関東大震災の「帝都復興院」に倣っているものがある³。これら過去の復興体制について概観する。

(i) 関東大震災の帝都復興院

大正12年9月1日に発生した関東大震災では、東京や横浜など関東一円で甚大な被害が生じた。政府は直ちに復興に向けて動きだし、同年9月19日、復興について審議する「帝都復興審議会」（総裁：内閣総理大臣）が設置され、また、同年9月27日に、復興計画の策定と事業執行のための組織として内閣総理大臣の管理下に「帝都復興院」が設立された。帝都復興院の総裁は、内務大臣の後藤新平が兼務した。後藤新平の下には、有能な官僚や学者が集まり、精力的に復興計画の策定に当たったが、復興計画について、帝都復

¹ 政府の動きについては、「復興「政・官」協力が課題 構想会議あす発足」『読売新聞』2011.4.10；「組織乱立、見えぬ行方 復興構想会議きょう発足」『日本経済新聞』2011.4.11；「再生の設計図 短期間で」『東京新聞』2011.4.12；「復興会議を設置 6月めどに提言」『朝日新聞』2011.4.12。を参照。なお、菅内閣総理大臣は4月12日の記者会見で、「復興本部」は4月中にその在り方を含め具体的な姿を提案すると表明している（「菅内閣総理大臣記者会見」2011.4.12。<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/12kaiken.html>>）。

² 「東日本大震災 復興特措法つくれ」『公明新聞』2011.3.23。<http://www.komei.or.jp/news/detail/20110323_4786>; 「みんな渡辺代表提案 東日本復興院創設を」『東京新聞』2011.3.26；「復興再生院 創設を」『毎日新聞』2011.4.7。

³ 例えば、みんなの党の「東日本復興院」が挙げられる（みんなの党「大復興アジェンダ—東日本復興院構想」2011.3.25。<<http://www.your-party.jp/file/fukkou-110325r.pdf>>）。

興審議会や帝国議会の審議の中で事業費の見積もりが過大であるなどの指摘を受け、その規模を大幅に縮小することになった。帝都復興院は、大正13年2月23日に廃止された。帝都復興事業の執行機関は、帝都復興院から内務大臣の管理下の「復興局」に移され、その権限や復興に関する事務は、各省の所管に戻された。⁴

帝都復興事業について、事業規模は縮小したものの、東京、横浜の近代化や都市整備が促進された点が評価されている。その一方、復興にかかる負担が国や自治体に重くのしかかることにもなった点も指摘されている。また、後藤新平による「大風呂敷」とまで呼ばれた大胆な構想や、リーダーシップが発揮された点も評価されている。⁵

(ii) 阪神・淡路大震災の復興委員会・復興対策本部方式

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の復旧・復興段階で採られた国の体制は、国の復興支援策の審議機関である「阪神・淡路復興委員会」（委員長：下河辺淳元国土事務次官、同年2月15日設置）及び同委員会の提言などの実行組織である「阪神・淡路復興対策本部」（本部長：内閣総理大臣、同年2月24日設置）を核として進められた。

有識者や兵庫県知事、神戸市長らからなる阪神・淡路復興委員会は、1年間の時限組織であり、その間、14回の会合を開催して精力的に審議を行い、「県・市を中心とした復興10カ年計画の策定」や「神戸港の早期復興」など、11の提言と3つの意見を取りまとめた。阪神・淡路復興対策本部では、これらの意見・提言を踏まえ、「阪神・淡路地域の復旧・復興に向けての考え方と当面講ずべき施策」（同年4月28日）及び「阪神・淡路地域の復興に向けての取組方針」（同年7月28日）を決定するなどの措置を行った。なお、阪神・淡路復興対策本部は5年間の時限組織として設けられたものであり、平成12年2月23日に解散した。⁶

復興委員会・復興対策本部方式については、関東大震災の帝都復興院のような国主導の復興ではなく、被災地が復興計画を作成するなど、被災地主体の復興を政府が支援する枠組みで進められたことが、地方分権の観点から意義があると評価されている。⁷

なお、当初、復興委員会・復興対策本部方式ではなく、復興に係る権限を集中させた「復興庁」のような新組織が必要であるという議論があった。これは、当時の防災担当の国土庁が各省庁からの出向者からなる発言力の弱い組織であることや、権限が各省庁に分散して総合的な施策を実施するのに時間がかかることなどを背景としたものであった。しかし、新たな省庁を創設することは、行政改革と地元自治体の自主性重視に反することになるという理由から、見送られた。⁸

⁴ 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「第1章 帝都復興の展開」『1923 関東大震災【第3編】報告書』2008, pp.5-39. <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1923-kantoDAISHINSAI_3/>; 三井康壽「2 組織論的リスクマネジメント（中央政府）」『防災行政と都市づくり—事前復興計画論の構想』信山社, 2007, pp.233-237; 越澤明「第2章 関東大震災と帝都復興」『復興計画』2005, pp.41-86.

⁵ 川西崇行「関東大震災と帝都復興(1)(2)」『都市問題』（特別増刊）98巻9号, 2007.8, pp.24-27; 「後藤新平に学ぶ リーダーの力量 88年前の「復興院」総裁」『産経新聞』2011.3.29.

⁶ 阪神・淡路大震災の復興体制や取組みの内容は、総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000.2.23. <http://bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji.html> が詳しい。

⁷ 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修・兵庫県編「復興体制」『伝える—阪神・淡路大震災の教訓』ぎょうせい, 2009, pp.198-199.

⁸ 「阪神大震災 復興庁構想 横断組織で効率化」『日本経済新聞』1995.1.26; 「復興実施本部を設置」『日本経済新聞』1995.2.5.

(3) 今後の課題

復興構想会議では、本年6月を目途に第1次の提言を取りまとめるという⁹。復興構想会議において、壊滅的被害を受けた被災地が希望を持ち、全国民が復興再生のビジョンを共有できるような青写真を描くことができるかが問われることになる。

また、神戸市を中心とした局所的な被害が大きかった阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災は、被害が広範囲に及び、行政機能が失われた自治体も存在していることから、被災自治体が独力で復興計画等を作成することが困難なケースが出てくる可能性がある。国は、単なる被災自治体への支援にとどまらず、主体的に復興方針の策定や復興施策の実施を検討する必要があるとの見方も示されている。¹⁰

さらに、政府・与党の中では震災・原発問題について会議や本部が多数設置されていることから、指揮系統がはっきりしないといった問題も指摘されている。復興構想会議や復興本部などの新組織については、各組織の権限、役割を明確にして効果的な提言や指示ができる体制の構築を求める意見もある。¹¹

⁹ 「復興会議を設置 6月めどに提言」『朝日新聞』2011.4.12

¹⁰ 東日本大震災の復興体制や復興方針の在り方を考える上で、内閣府の「首都直下地震の復興対策に関する検討会」が出している各種報告書 <<http://bousai.go.jp/fukkou/kentokai.html>> が参考になる。この検討会では、首都圏に甚大な被害を与える可能性がある首都直下地震の復興対策に関する課題整理が行われた。

¹¹ 「(社説)復興の青写真を早急に示せ」『読売新聞』2011.4.8; 「震災対応 見えぬ司令塔」『読売新聞』2011.4.10; 「(社説)復興会議設置 本当に機能するか疑問だ」『産経新聞』2011.4.12.

6 災害医療の現状と医療の復興

(1) 災害医療

(i) 災害拠点病院と災害派遣医療チーム (Disaster Medical Assistance Team : DMAT)

わが国の災害医療は、平成7年の阪神・淡路大震災で「避けられた災害死」¹が発生したことへの反省に立ち、災害拠点病院²、災害派遣医療チーム (DMAT) が整備されてきた。

災害拠点病院は、基幹災害医療センター (都道府県毎に設置)³と地域災害医療センター (二次医療圏毎に設置。岩手県9か所、宮城県13か所、福島県7か所) からなり、災害時には地域拠点として、重症傷病者への緊急対応、DMAT 受入れ、後方・広域搬送を行う。

DMAT とは、医師、看護師、業務調整員 (救急救命士、薬剤師、放射線技師、事務員等) を含む5名で構成される自己完結型の医療チームで、災害後の急性期 (おおむね48時間以内) に迅速に被災地に駆けつけ、①消防機関等と連携してのトリアージ⁴、緊急治療等の現場活動、②被災地病院支援、③消防ヘリや救急車等による近隣・域内の後方搬送時の医療支援、④広域搬送を行う。DMAT 指定医療機関は、厚生労働省の DMAT 研修を受けた医療チームを必要際に組織し、派遣する。実費については都道府県が支弁し、2分の1 国庫補助が行われ、災害救助法適用の場合には同法規定により国庫負担が行われる。

今回の震災では津波被害が大きかったため、外科的救急医療に対する需要は相対的に小さく、慢性期・慢性疾患への対応が課題となった⁵。200 チームを超える DMAT が派遣されたが、自衛隊しか近づけない場所が多く現場活動が制限された上、被災者は軽傷か死亡という両極端だったため、トリアージや緊急治療が必要とされることは少なかった。他方、医療施設の被災や水道や電気等のライフラインの断絶、物流の混乱による医薬品不足が著しかったため、人工透析患者や糖尿病などの慢性病患者の症状悪化を防ぐ目的で、患者の域内搬送・広域搬送等で活躍することが多かった。その他、被災地医療支援のために、多数の医療チーム派遣が様々な形で続けられている。日本医師会災害医療チーム (Japan Medical Association Team : JMAT) は、主に DMAT 撤収後の被災地医療を支援しており、地元の医療体制が復旧するまで支援が長期化する見通しである⁶。国立病院機構も被災した機構内病院の支援だけでなく、DMAT や避難所で医療支援等を行う医療班の派遣を行った。精神科医などの専門家からなる「心のケアチーム」も、避難所へ派遣されている。今後については、地域の医療システムの正常化にどうつなげていくかが課題である。

(ii) 医療規制の緩和と医薬品の安定供給

厚生労働省は、救急救命士の気管挿管や医療施設間での医薬品・医療機器の融通を認めるなど医療規制の緩和を行い、医薬品運搬車両等への「緊急通行車両確認標章」発給、給

¹ 通常の救急医療が受けられれば救命できた「避けられた災害死」が、約500件発生したとされる。

² 各都道府県知事あて厚生省健康政策局長通知「災害拠点病院整備事業の実施について」(平成8年5月10日健政発第435号)；独立行政法人国立病院機構 災害医療センター > 災害医療案内・災害医療従事者研修 > 災害拠点病院とは <http://www.hosp.go.jp/~tdmc/dm/dm_kyotenbyouin.htm>

³ 基幹災害医療センター：岩手県は盛岡赤十字病院 (盛岡市) と研修機能を担う岩手医科大学付属病院 (盛岡市)、宮城県は国立病院機構仙台医療センター (仙台市)、福島県は福島県立医科大学附属病院 (福島市)。

⁴ トリアージとは、傷病の緊急度と重症度により治療優先度を定めること。限られた人的・物的医療資源を有効に活用し、最大の医療効果を得るために行う。

⁵ 村上正泰・山形大学大学院医学系研究科医療政策学講座教授からの説明聴取会 (平成23年3月25日) における聴取による。「長期の医療ケア重要 緊急チーム活躍難しく」『読売新聞』2011.3.17. 等、報道多数。

⁶ 「日医の「JMAT」派遣、長期化の見通し—「医療が元通りになるまで」『医療介護 CB ニュース』2011.4.6.

油制限の撤廃を行うなど、医薬品の安定供給をはかった⁷。医薬品搬送については、日本製薬工業協会が政府や関連団体との連携により、3月中に3回行った（岩手・宮城への米軍空輸10トン、岩手・宮城・福島へのトラック輸送70トン、福島へのトラック輸送20トン）⁸。

薬剤師については、慢性病患者への継続的な服薬指導と、多数の派遣医師に対して代替医薬品を紹介する知識が必要とされ、厚生労働省から日本薬剤師会と日本病院薬剤師会に対し、継続的な薬剤師派遣の依頼がなされた。

(iii) 被災地でのメンタルヘルスケア

被災による心的外傷後ストレス障害（Post Traumatic Stress Disorder：PTSD）の発症については、阪神・淡路大震災以降、広く知られるようになり、自然災害時にメンタルヘルスケア（精神保健活動）が積極的に行われるようになってきている⁹。

今回の震災では2万人を超える死者・行方不明者が出たうえ、文字通り身一つで逃げた被災者が多く、被災者のほぼ全員が急性ストレス障害（Acute Stress Disorder：ASD）を発症すると考えられ、その中から、カウンセリングやケアを必要とするPTSD発症者は相当数に上ることが予想される。対応として、例えば国立精神・神経医療研究センターは、マニュアルやガイドラインなどメンタルヘルス情報を矢継ぎ早に発信している¹⁰。

また、重い統合失調症患者や認知症の高齢者が多く入院している精神科病院も被災し¹¹、ストレスや医薬品不足で衰弱や自傷行為等、症状の悪化が見られている。通院先を失った精神病患者や避難所にいる精神障害者については、服薬中断や環境変化による本人の症状の悪化もさることながら、周囲の人たちの負担は一段と重くなる。厚生労働省は「心のケアチーム」や専門医療機関につなぐよう、精神保健福祉担当者に呼びかけている。

阪神・淡路大震災においては、被災直後に保健所に精神科救護所（神戸市、一部で巡回診療実施）が設置され、復興期においては、PTSD等への長期的対応や精神障害者の生活基盤の復帰を目的とした「こころのケアセンター」が、神戸市等に12か所設置された¹²。「こころのケアセンター」の活動については、公的財源（公益財団法人阪神・淡路大震災復興基金）を民間団体が受託する形で地域保健活動を行うことで、活動の柔軟性や独立性を確保できたと指摘される¹³。また、保健所の活動に組み込むなど、精神保健、精神医療に対する高いハードルを感じさせない工夫が、メンタルヘルスケアにおいて重要な観点となる。今後の生活復興においては、復興の遅滞がまた新たなストレスとなることが予想され、地域の特性に合致した息の長い精神保健活動が必要となる。

⁷ 厚生労働省「医療、介護の確保関係」<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000016z8r.html>> 医療費については受診時の一部負担金の免除、被保険者証なしでの受診ができる旨の連絡等を行った。

⁸ 災害時の医薬品・医療器材の供給体制については、都道府県、厚生労働省、日本医薬品卸業連合会、日本薬剤師会、日本製薬団体連合会等の関連諸団体により、情報収集・連絡体制・搬送手段の確保等について有事に備えられていた。『大規模災害時の医薬品供給マニュアル（第二次改訂版）』国政情報センター、2005。

⁹ 加藤寛「日本における災害精神医学の進展」『精神医学』48(3), 2006, pp.231-239.

¹⁰ 独立行政法人 国立精神・神経医療研究センター「東北地方太平洋沖地震メンタルヘルス情報サイト」<http://www.ncnp.go.jp/mental_info/index.html>

¹¹ 「「一番弱い人に支援届かない」石巻の精神科病院」『読売新聞』2011.3.19, 夕刊; 日本精神科病院協会<http://www.nisseikyo.or.jp/home/saigai/saigai_top.html>

¹² 『厚生白書 平成8年版』<<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpaz199601/b0129.html>>

¹³ 加藤寛（兵庫県こころのケアセンター）「阪神・淡路大震災後の精神科医療および精神保健活動—精神科救護所とこころのケアセンター—」<<http://www.jstss.org/pdf/kyugosyo0329.pdf>>（日本トラウマティック・ストレス学会ホームページ 平成23年3月29日掲載）

(2) 地域医療体制の再建

(i) 施設復旧のための国庫補助制度

医療機関のうち感染症指定医療機関は、激甚災害法（昭和 37 年法律第 150 号）の適用対象となっているため、激甚災害の指定が行われれば災害復旧事業に対する国庫補助率のかさ上げが可能である。それ以外の医療機関は、元来、激甚災害法の適用対象に含まれない。

阪神・淡路大震災の際には、特別法の制定¹⁴により、公立病院について災害復旧経費に対する国庫補助率が引き上げられ（2 分の 1→3 分の 2）、民間病院の政策医療（救急医療等）を担う部分についても災害復旧経費に対する国庫補助制度（補助率 2 分の 1）が新設された。また、予算措置により、民間病院の政策医療以外の部分について医療施設近代化施設整備事業（国庫補助率 3 分の 1）の適用が行われたほか、在宅当番医として政策医療を担っている診療所が新たに同事業の対象に加えられた。新潟県中越地震の際には特別立法は行われなかったものの、被災した公的医療機関施設¹⁵について補助率の引上げ、政策医療実施機関施設について基準額を厚生労働大臣の定める額まで引き上げる措置等が取られた¹⁶。

現行の医療施設等災害復旧費補助金交付要綱¹⁷においては、災害復旧経費に対する国庫補助率は原則として 2 分の 1 であるが、激甚災害の指定が行われた場合、公的医療機関施設について補助率が 3 分の 2 に引き上げられ、政策医療実施機関施設について補助の基準額¹⁸が厚生労働大臣の定める額まで引き上げられることが定められている。

(ii) 今後の課題

地域で暮らし続けるために不可欠の公共機関として中小病院や診療所を含めた地域医療体制の再建が求められる。しかし、被害が甚大な沿岸部では施設の再建に相当の期間を要する恐れがある。被災病院からは、診療再開までの医療スタッフの維持に懸念の声が聞かれる¹⁹。中間段階の措置として、診療所が再開されていない地域での仮設診療所の開設を求める意見を受け、厚生労働省は、被災 3 県に約 50 か所の仮設診療所（歯科を含む）を設置することを決めたと報じられる²⁰。8 つの医療機関すべてが被災した宮城県南三陸町では、公立志津川病院が地元開業医の参加も得て、4 月 15 日に臨時診療所を開設した²¹。復興のためのまちづくりの構想とも関わるが、「原形復旧はほぼ不可能²²」と言われる沿岸部の被災市町を中心に、医療連携の新しい形が生み出されることも期待される。

¹⁴ 阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成 7 年法律第 16 号）第 18 条及び阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の厚生省関係規定の施行等に関する政令（平成 7 年政令第 42 号）第 1 条

¹⁵ 都道府県、市町村、日本赤十字社、済生会、全国厚生農業協同組合連合会等が設置する病院・診療所。

¹⁶ 阪神・淡路大震災の際に発せられた厚生事務次官通知「医療施設等災害復旧費の国庫補助について」（平成 7 年 3 月 1 日厚生省発健政第 22 号）を一部改正する厚生労働事務次官通知（平成 17 年 2 月 4 日厚生労働省発医政第 0204011 号）による。平成 16 年 4 月 1 日から適用された。

¹⁷ 厚生事務次官通知（同上）の別紙として定められている。平成 20 年 3 月 12 日厚生労働省発医政第 0312007 号厚生労働事務次官通知により最終改正。

¹⁸ 例えば、在宅当番医制診療所については 1313.9 万円と定められている。

¹⁹ 「休止中の被災病院、診療報酬ストップの懸念—雇用継続が課題」『医療介護 CB ニュース』2011.4.6.

²⁰ 「仮設診療所に前向き＝宮城県石巻市を視察—細川厚労相」iJAMP（時事行政情報モニター）2011.4.6. <<http://jamp.jiji.com/apps/c/ijamp/kiji/view/50.do>>; 「被災地 3 県に仮設診療所設置へ 厚労省が 50 か所」『共同ニュース』2011.4.13. <<http://www.47news.jp/CN/201104/CN2011041301001023.html>>

²¹ 「南三陸・志津川病院、外来再開へ イスラエル施設活用」『河北新報』2011.4.11; 「南三陸町に臨時診療所 地元医師ら集結」『読売新聞』2011.4.15, 夕刊。ほか参照。

²² 「宮城県震災復興基本方針（素案）～宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ～」宮城県, 2011.4. <<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/sinsaihukkou/kihonhousin/index.htm>>

7 雇用への影響と対策

(1) 震災による雇用への影響と対策

震災により多くの事業所が被害を受けており、特に、津波による壊滅的な被害を受けた被災地では、離職や休業を余儀なくされた人々が膨大な数にのぼるとみられる。また、直接震災の被害を受けた事業以外にも、取引先の被害や風評被害、計画停電の影響などで、事業活動の縮小を余儀なくされ、従業員の雇用維持が難しくなる場合がある。新入社員の内定を取り消さざるを得なかった事業主もいる。さらに、悪質な事例として震災に便乗した解雇や内定取消しの横行も報道されている。

雇用の維持、失業者や内定を取り消された新卒者に対する対応について、現行法や過去の災害の例に則り、震災直後から様々な支援が行われており、また、政府の「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」¹（以下、「推進会議」）は、既存の支援の拡充や雇用の創出を含む新たな対応を取りまとめている²。

(2) 雇用の維持

雇用の維持のための特例措置として、雇用調整助成金及び中小企業緊急雇用安定助成金（以下、「雇用調整助成金」）と雇用保険給付の特例措置がとられている。

雇用調整助成金は、経済上の理由により事業活動が縮小を余儀なくされた事業主が、従業員の雇用を維持するために、一時的に休業等を実施した場合に、事業主の支払う休業手当等の一部を助成する制度である。平成 23 年 3 月 17 日、厚生労働省職業安定局長は通達³により、被災地域事業主⁴について、震災の影響による経済事情の変化を理由とする場合も同制度を利用できることとし、雇用調整助成金の支給要件を、通常は最近 3 か月間の生産指標の値が直前 3 か月又は前年同期に比べ 5%以上減少していること、であるところ、最近 1 か月間（又は震災後 1 か月間）の値が直前 1 か月間又は前年同期に比べ 5%以上減少していること、に緩和している。その後、推進会議のとりまとめを受けた通達⁵により、この特例措置の対象は、被災地域に所在する事業所等と一定規模（総事業量等の 3 分の 1）以上の取引を有する事業所の事業主および計画停電実施地域の事業主にも拡大されることとなった。雇用調整助成金の財源は、労働保険特別会計雇用勘定（雇用保険料事業主負担分）であるが、給付が増えた場合、財源の確保が課題となる。

雇用調整助成金は、休業手当に対する助成であるため、法定の休業手当が支払われない場合は利用できない。一方、事業所が災害を受け、やむを得ず、事業を休止又は廃止したことにより、休業を余儀なくされ、賃金を受けることができない状態にある場合は、激甚

¹ 「緊急災害対策本部」の下に設置された「被災者生活支援特別対策本部」の下に設置されている。

² 厚生労働省「『「日本はひとつ」しごとプロジェクト』～被災者等就労支援・雇用創出推進会議 第 1 段階対応とりまとめ～」2011.4.5. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017w5f.html>>

³ 厚生労働省職業安定局長通達「東北地方太平洋沖地震等の発生に伴う雇用調整助成金の特例について」（平成 23 年 3 月 17 日職発 0317 第 2 号）

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015aw6.pdf>>

⁴ 災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）の適用を受けた地域（東京都を除く）に所在する事業所の事業主であって、特例の支給要件に該当するもの。当初は、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県に限られたが、同年 4 月 5 日付の通達により、栃木県、千葉県、新潟県、長野県にも拡充された。厚生労働省職業安定局長通達「東北地方太平洋沖地震等の発生に伴う雇用調整助成金の特例の拡充について」（平成 23 年 4 月 5 日職発 0405 第 16 号）<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000017zyd-img/2r98520000018bau.pdf>>

⁵ 同上

災害法（昭和 37 年法律第 150 号）第 25 条（雇用保険法による求職者給付の支給に関する特例）の規定により、実際に離職していなくても、失業しているものとみなして雇用保険（失業等給付）の基本手当を受給できる。この特例措置は、事業所が直接的な被害を受けた場合に限られる⁶。この場合、原則、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）第 26 条（休業手当）に規定する「使用者の責に帰すべき事由」に該当しないものと解され、事業主に休業手当の支払義務は生じない。

これに対し、事業場の施設・設備が直接的な被害を受けていない場合は、「使用者の責に帰すべき事由」による休業と解される可能性があり、その場合は休業手当の支払義務が生じる⁷。しかし、震災の間接的な影響により、事業主がその支払能力を失った場合、雇用保険給付の特例及び雇用調整助成金のいずれも受けられない可能性がある⁸。

（3）失業者等への対応

震災に伴い職を失った労働者について、その負担を軽減するため、労働・雇用に関する相談を 1 か所の窓口で総合的に受け付ける体制が必要となる。そのため、被災地の各労働局では、労働基準監督署やハローワークに「特別労働相談窓口」を設置し、総合的な相談に応じている。平成 23 年 4 月 6 日までに、岩手労働局で 11,644 件、宮城労働局で 10,939 件、福島労働局で 3,783 件の相談を受けている。この他に、避難先への出張相談などにも取り組んでいる。また、被災地以外の全国の労働局でも、ハローワークや新卒応援ハローワークに同窓口を設置し、県外避難者の相談に応じている。

雇用保険給付の特例については、激甚災害法によるもののほかに、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）の適用地域における措置も行われている。当該地域にある事業所が災害により休止又は廃止したために一時的に離職を余儀なくされた労働者について、事業再開後の再雇用が予定されている場合であっても、雇用保険（失業等給付）の基本手当を受給できる。雇用保険給付の財源は、労働保険特別会計雇用勘定（労使折半の保険料と国庫負担）であるが、これらの措置により給付が増えれば、財源の確保が問題となる可能性がある。

被災者に対しては、雇用促進住宅の空戸を、緊急避難のため一時的に提供している。貸与ではなく、一時的な避難場所としての提供としており、この場合、家賃等は徴収しないが、共益費相当分は徴収することとしている⁹。提供期限は、原則、平成 23 年 9 月末日までであるが、被災者が希望すれば、6 か月ごとに最長 2 年（平成 25 年 3 月末日）まで更新可能となっている¹⁰。

失業した被災者が生活上の問題を抱え、福祉など労働行政以外の対応を必要とする場合もある。被災地の各労働局では、社会福祉協議会や年金事務所等と協力し、1 か所で各分

⁶ 厚生労働省「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う雇用保険の特例措置に関する Q&A」2011.3.31.参照。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014uzs-img/2r98520000017euz.pdf>>

⁷ 厚生労働省「平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う労働基準法等に関する Q&A（第 2 版）」2011.3.31.参照。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000016u30-img/2r98520000017eok.pdf>>

⁸ 「新潟中越地震：従業員に休業手当払えない 工場など、修復費かさむ事業主」『毎日新聞』（新潟）2004.11.29.参照。ただし、現在は、金融危機等を受けた雇用対策により、当時よりも助成率が高くなっている（大企業 2/3～3/4、中小企業 4/5～9/10）ため、雇用調整助成金を活用して休業手当を支払える可能性は比較的高い。

⁹ 厚生労働省職業安定局長通達「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震による被害に伴う雇用促進住宅の取扱について」（平成 23 年 3 月 12 日職発 0312 第 1 号）

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000015nw2-img/2r98520000015p4k.pdf>>

¹⁰ 厚生労働省職業安定局長通達「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震による被害に伴う雇用促進住宅の取扱の一部改正について」（平成 23 年 3 月 29 日職発 0329 第 8 号）

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000016tyb-img/2r98520000017ji6.pdf>>

野の相談に対応するワンストップ・サービスを、避難先やハローワークで実施している。

阪神・淡路大震災の当時も、被災によって離職を余儀なくされた者や内定を取り消された者に対し、公共職業訓練を無料で受講できるようにするとともに、受講期間中の訓練手当を支給する措置が講じられた¹¹。今回も同様の措置が検討されている。被災者に限らず職業訓練中の生活費を手当する制度は、平成 21 年度補正予算で創設された「緊急人材育成・就職支援基金」による職業訓練（いわゆる「基金訓練」）¹²が実施されており、同様の制度を多くの政党が政権公約等に掲げている。政府は同様の制度を恒久化すべく、今国会に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案」（第 177 回国会閣法第 23 号）を提出している。

（４）雇用の創出

震災により多数の民間事業所が壊滅的な被害を受けている被災地では、国や地方公共団体による復旧・復興事業が当面の雇用の担い手となる。阪神・淡路大震災当時、「阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法」（平成 7 年法律第 20 号）が制定された。被災地域で実施される公共事業について、40%以上を被災失業者から雇うことを義務付け、復旧事業への被災失業者の雇用の促進するものであった。ところが、「建設・復旧」の事業に業種が限定され、無技能者に職種が限定されていたため、被災者の就労希望と合わず、実際の雇用にはほとんど結び付かなかった¹³。

今回の政府の推進会議の取りまとめでは、被災者のニーズの把握および「しごと」とのマッチングが意識されており、例えば、重点分野雇用創造事業の対象分野に「震災対応分野」を追加し、「避難所での高齢者や子どもの見守り」や「地域の安全パトロール」など、自治体等が被災者を雇用して幅広い事業を展開することができるよう措置することとしている。がれきの撤去や仮設住宅の建設などに限定しない多様な施策で多様なニーズに応えようとする姿勢がみられる。

また、阪神・淡路大震災当時、多様な民間による雇用創出が行われ、注目された¹⁴。例えば、「建設労働者協同組合」と「被災地労働者企業組合」という労働者が自ら出資し自ら雇用を創造する組合が設立された。震災直後の平成 7 年に設立された建設労働者協同組合は、家屋の建替えなど震災復旧関連の工事を中心に、人と地域の求める仕事を自ら掘り起こし、震災復興と地域の雇用創造に大きく貢献した。被災地労働者企業組合は、地場産業であるケミカルシューズ工場の被災で職を失った靴職人の有志 5 人が平成 8 年 8 月に設立した企業組合であり、現在も雇用創出に力を入れている¹⁵。このような公共的な価値の高い事業が展開しやすい条件と環境を整備することが求められる¹⁶。労働者協同組合については、現行法では事業の多角化に対応できないといった問題点が指摘されており、新法（労働者協同組合法）の制定を求める動きがある¹⁷。

¹¹ 労働省職業安定局編『失業対策年鑑 平成 7 年度版』労務行政研究所, 1997, pp.204-205, p.209.

¹² 基金を活用した「訓練・生活支援給付」制度により、雇用保険給付を受けられない者に対し、訓練期間中の生活費として、月 10 万円又は 12 万円の給付などを行う制度であり、平成 23 年度中に終了する予定である。

¹³ 羽柴修「大震災と雇用対策」『労働法律旬報』No.1401, 1997.2.10, pp.36-39.

¹⁴ 横山政敏「震災と地域雇用」立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣, 1998, pp.234-251.

¹⁵ 同上; 「被災地ワーカーズコープ: “どん底” を見た震災失業者が自ら創った「雇用」の場」『エコノミスト』2002.3.5, p.72; 「被災地ワーカーズコープとは」被災地労働者企業組合 HP <<http://workers.ciao.jp/abus.html>>

¹⁶ 横山 前掲注 14, p.250.

¹⁷ 「協同労働の協同組合」法制化をめざす市民会議 HP <<http://associated-work.jp/>> 参照。

8 財政措置と財源

(1) 財政措置の必要性

内閣府試算（平成 23 年 3 月 23 日）によれば、社会資本（道路、港湾等）、住宅、民間企業設備等のストックの破損による直接被害は 16 兆円～25 兆円、民間企業設備や流通網の破損による生産減は 1.25 兆円～2.75 兆円（フロー、平成 23 年度）に及ぶ（原子力発電所事故及び放射性物質飛散、計画停電等電力不足、消費者心理の悪化等の影響は含まず）¹。

試算に含まれない原子力発電所事故の影響は、周辺地域の直接被害（避難、農水産物の出荷停止等）、電力不足による経済停滞（市民生活ならびに生産活動の制約等）、風評被害等、広範囲に及んでおり、さらに長期化することが見込まれる。

直接被害額には、復旧・復興が民間主体で行われる住宅や民間企業設備が含まれていることから、必ずしも財政措置額を示すものではない²。また、原子力発電所の問題は一義的には東京電力の責任である。しかし、被害の規模が著しく大きいことを考えれば、復旧・復興事業においても、原子力発電所事故への対応においても、国の関与・財政措置が従来以上に重要となる可能性が高い。

(2) 財政措置の規模

阪神・淡路大震災時（被害額概算：9.6 兆円³）、国は 1 年以内に 3 回の補正予算を編成し（一般会計ベース 3 兆円強、表 1）、それ以降も数千億円規模の関連予算を毎年計上した⁴。平成 6 年度から平成 11 年度までの国の予算措置の総額は 5 兆 200 億円である（表 2）⁵。

東日本大震災の被害は、阪神・淡路大震災を大きく上回り、戦後最大規模であることから、必要な財政支出は、総額 10 兆円を上回るとの見方が大勢である⁶。

平成 23 年度予算は震災前に編成されたものであることから、震災に対応した財政措置は全く含まれていない。震災対策の迅速かつ着実な実行のため、大規模な補正予算編成が検討されている。菅直人内閣総理大臣は、被災者支援と震災からの復旧と復興のため、何段階かに分けて補正予算を策定するとし、第 1 次補正予算において、がれき処理、仮設住宅建設、雇用の確保、産業復旧の準備等に対して財政措置を行う方針を示した（4 月 1 日記者会見⁷）。4 月 13 日現在、第 1 次補正予算の規模は約 4 兆円と報じられている⁸。

¹ 内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」（月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合資料）2011.3.23。<<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>> 被害額は、被害地域のストックに損壊率（阪神・淡路大震災の損壊率を基本として、津波被災地域は 2 倍あるいはそれ以上）を掛けて概算したもの。

² 民間主体の復旧・復興に対しては、民間金融機関機能に対する支援（日本銀行による市場流動性確保、金融機関監督基準の見直し、資本増強等）に加え、政策金融（融資・保証）の活用が検討されている。

³ 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編『阪神・淡路大震災復興誌』2000.2.23, p.9。<http://www.bousai.go.jp/4fukkyu_fukkou/hanshin_awaji/101.pdf>

⁴ 詳細は、竹前希美「震災対応のための補正予算—阪神・淡路大震災の事例—」『国政の論点』2011.4.1。（事務用資料）参照。

⁵ 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局編 前掲注 3, p.131。

⁶ 「来年度予算が成立 復旧補正来月 2 兆円 計 10 兆円超に」『日本経済新聞』2011.3.30。ただし、一部には、10 兆円超の財政支出と見方に懐疑的な意見もある（白川浩道「東日本大震災でも増大しない国債下落リスク」『エコノミスト』4168 号, 2011.4.19, pp.100-101。内閣府試算の直接被害額が過大評価となる可能性や、日本の過剰生産力の存在、民間負担分の存在等を指摘）。

⁷ 「菅内閣総理大臣記者会見」2011.4.1。<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/01kaiken.html>>

⁸ 「補正 生活再建を重視 被災者の雇用支援に 510 億円」『朝日新聞』2011.4.12。等

表1 阪神・淡路大震災対策補正予算（平成6年度・平成7年度）（単位：億円）

	成立日(震災後日数)	震災対策	救助 ¹	廃棄物 ²	復旧 ³	融資 ⁴	その他 ⁵
H6年度第2次	2/28 (42日)	10,223	1,410	343	7,138	913	419
H7年度第1次	5/19 (122日)	14,293	473	1,282	10,770	1,225	543
H7年度第2次	10/18 (274日)	7,782	1,520		6,262		
		32,298	3,403	1,625	24,170	2,138	962

(注1) 救助: 災害救助費、災害援護貸付金、生活福祉資金貸付等補助金、災害弔慰金等

(注2) 廃棄物: 災害廃棄物処理事業費

(注3) 復旧: 災害復旧等事業費、一般公共事業関係費、施設等災害復旧費

(注4) 融資: 災害関連融資関係費(中小企業等関係、産業投資特別会計への繰入等)

(注5) その他: 地方交付税交付金を含む

(注6) この時期の関係経費には、別に平成6年度予備費の使用(148億円)と平成7年度公共事業予算の配分重点化による措置(1,300億円)があり、補正予算との総計は3兆3,800億円となる。

(出典) 大蔵省主計局『補正予算(第2号、特第2号及び機第2号) 平成6年度』1995, p.2; 同『補正予算(第1号、特第1号及び機第1号)等の説明 平成7年度』1995, p.2; 同『補正予算(第2号、特第2号及び機第2号)等の説明 平成7年度』1995, p.2. 等を基に筆者作成

表2 阪神・淡路大震災対策予算措置(5兆200億円¹・平成6年度～平成11年度) (単位：億円)

1	応急仮設住宅の建設等の災害救助費	1,800
2	災害弔慰金等の支給及び災害援護資金の貸付	1,400
3	がれき処理に要する費用	1,700
4	地すべり、がけ崩れ対策をはじめとする二次災害防止対策	1,100
5	神戸港等の復旧・整備	6,700
6	各種インフラ(道路、河川、下水道、水道、鉄道、通信、電気・ガス等)の早期復旧及び整備 ²	14,000
7	橋梁等公共施設、官庁施設等の耐震性の向上対策	4,700
8	公的賃貸住宅等の早期・大量供給及び個人の自力による住宅の再建等の支援	7,200
9	復興土地区画整理事業等市街地の整備に要する費用	2,900
10	保健・医療・福祉の充実	800
11	文教施設の早期復旧及び被災した児童生徒に対する援助	1,500
12	経済の復興(含中小企業対策2,000億)	2,200
13	その他(含雇用維持等100億、農林水産関係施設の復旧・整備900億、地方交付税交付金追加300億)	4,400

(注1) 四捨五入により百億円単位としており、各項目の合計は総額(5兆200億円)とは一致しない。

(注2) 各種インフラ(6)には、阪神高速道路の復旧費2,100億円を含む。

(出典) 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』2000.2.23, p.131. を基に筆者作成

(3) 財源の選択肢

平成23年度予算の予備費等は1兆1,600億円⁹に過ぎない。政府の歳入は、被災者(含む企業)救援の減税措置¹⁰や、震災による経済活動の停滞による税収減から、落ち込むことが見込まれ、歳出は、震災に対応するため、大幅に積み増される見込みである。大型の補正予算を編成するためには、歳出増と歳入減を埋め合わせる財源(含む歳出の見直し)の議論を避けて通ることは出来ない¹¹。

⁹ 経済危機対応・地域活性化予備費8,100億円、予備費3,500億円。平成22年度の予備費(震災前の残額約2,038億円)は、順次、支出済(3月14日: 救済物資302億円、3月18日: 自衛隊活動54億円、3月22日: 海上保安庁海難救助活動5億円、3月28日: 災害救助301億円、3月30日: ガソリン輸送等17億円、日付は閣議決定日 総務省「東日本大震災への対応に係るQ&A(地方行財政関係)」2011.4.8, pp.11-12. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000110519.pdf>。

¹⁰ 詳しくは、加藤慶一「東日本大震災に伴う税制上の特例措置」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』707号, 2011.4.12. を参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0707.pdf>>

¹¹ 詳細は、小池拓自「震災復興財源を巡る議論」『国政の論点』2011.4.1. (事務用資料) 参照。

震災対策の主な財源としては、① 平成 23 年度予算の歳出見直し、② 国債発行、③ 増税等の国民負担等が提案されている。これらの財源は、増税は言うまでもなく、歳出の見直しも国債発行も国民負担ということには変わりがない。すなわち、歳出の削減は、その対象あるいは関係のある国民の負担であり、国債は将来の国民負担である。

震災の経済への影響と納税者の状況を踏まえて、歳出見直しと増税の内容と規模を決定し、日本経済の活力を守ることが重要である。一方、国債発行だけに頼ることは、財政危機を招くリスクがある。国債の追加発行にあたっては、国債の発行と償還方法、国債管理政策等においては、財政の持続可能性に対する信認を守る視点が欠かせない。適切な財政運営は、震災からの復興を着実に実現するための必要条件の 1 つと言えよう¹²。

(4) 財源別の論点

【歳出の見直し】

歳出見直しについては、その範囲や規模について意見が分かれている。平成 23 年度予算に計上された子ども手当の上積み分 (2,100 億円)、高速道路無料化に必要な経費 (1,000 億円)、国会議員の歳費の 6 か月削減 (50 億円)、公共事業費の見直し (5%, 3,000 億円)、年金財源の国庫負担引上げ分の一部 (いわゆる「埋蔵金」2.5 兆円) 転用、休日上限千円等の高速道路割引の縮減、国家公務員給与の時限的 5%削減 (1,500 億円)、ODA 予算の 2 割削減 (1,000 億円) 等が歳出削減の候補として報じられ、一部は既実現している。

さらに踏み込んで、子ども手当全体、農業者戸別所得補償制度、高校の実質無償化等のいわゆる「マニフェスト予算」全般を見直すべきとの主張も少なくない。

【国債発行】

災害の規模や速やかな財政支出の必要性を踏まえれば、国債の追加発行は避けがたい。日本の財政が極めて厳しいことを踏まえて、財政の持続可能性に対する信認の維持との両立が課題となる。

国債の発行にあたっては、使途を震災復興に限定した「復興国債」を発行するのか (会計上も使途を明確化するならば特別会計を設置するのか)、償還財源を事前に明示するのかといった国債管理の問題と、円滑な消化のため、税制上の優遇措置を設けるのか、異例の措置とされる日銀引受けが必要か等の論点がある。

【増税】

震災復興のため、期限と使途を明確にした特別増税の必要性を指摘する意見も少なくない。一方、震災による経済弱体化や官僚組織の肥大化を警戒して、増税に対して否定的な意見も根強い。

増税を選択する場合、主要な税目 (所得税、法人税、消費税) のいずれを選択 (あるいは組み合わせ) するのか、新税か、(既存の税に上乗せする) 付加税か、時限的なものか、恒久的なものか等、様々な選択肢が存在する。この他、各種租税特別措置の見直しや、原子力発電所事故への対応として電源開発促進税の引上げも提案されている。

¹² 詳細は、小池拓自「東日本大震災と財政運営」『レファレンス』724号, 2011.5. (近日刊行予定) を参照。

9 福島原子力発電所事故とその影響

(1) 事故の経過と今後の課題

東北地方太平洋沖地震で被災した東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」）は、その1号機が昭和46年3月に運転を開始した、我が国において4番目に古い原子力発電所である。その後、炉の設置が進められ、昭和54年には6号機が運転を開始した。これらのうち、南に位置する1号機から4号機が、震災の被害により深刻な状況に陥っている。

(i) 事故の経過

3月11日の津波により非常用発電機が損傷し、原子炉の冷却機能を喪失したことに始まり、水素爆発、火災、作業員の被ばく、放射能汚染水の発生などが次々に起こった。これにともない、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）に基づき、福島第一原発の半径20km圏内の住民に避難指示、20～30km圏内の住民に屋内退避指示が出されている。現在（4月13日）も原子炉の冷却作業は継続中である。政府は、放射能の漏出抑止に数か月を要するとの見通しを示している¹。4月12日には、経済産業省原子力安全・保安院が今回の事故の暫定評価を、原発事故の深刻さを示す国際原子力事象評価尺度（INES）で、これまでのレベル5（広範な影響を伴う事故）からもっとも重いレベル7（深刻な事故）に引き上げた。これまでにレベル7とされた事故は、旧ソ連で1986年に起こったチェルノブイリ原発事故だけである²。

(ii) 今後の課題・影響

事態が収束したのちの福島第一原発の1～4号機については、東京電力が廃炉の方針を表明している。原子炉の廃炉（廃止措置）は、簡単ではなく、長い時間と巨額の費用がかかる。我が国最初の商業炉の廃炉は、平成10年に運転を終了した茨城県の日本原子力発電東海発電所で行われているが、解体撤去が終わるのは平成31年度の予定であり、費用は180億円と見込まれている。³

今回の事故で、国民の原発の安全性に対する信頼は大きく揺らぎ、今後のわが国の原子力政策も影響を受けざるを得ない。政府は、平成42年までに14基以上の原発を新增設するとしてエネルギー基本計画（平成22年6月）の見直しを始めた⁴。

影響は海外にも及んでいる。ドイツでは、反原発の世論が高まり、メルケル政権は1980年以前に稼働した原発7基の運転を3か月間中止し、中国は、原発の審査、承認を暫定的に停止した。アメリカ、フランスなどでも、原発の安全管理を強化する動きがある。⁵

¹ 「放射能漏出抑止に数カ月」『朝日新聞』2011.4.5.

² ただし、環境への放射性物質放出量は、チェルノブイリ事故の1割前後と見込まれている。経済産業省「東北地方太平洋沖地震による福島第一原子力発電所の事故・トラブルに対するINES（国際原子力・放射線事象評価尺度）の適用について」2011.4.12.

<<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110412001/20110412001-1.pdf>>

³ 「廃炉 長い歳月」『朝日新聞』2011.4.1; 「福島廃炉案を検証」『東京新聞』2011.4.10.

⁴ 「原発増設計画見直しを検討」『日本経済新聞』2011.4.1.

⁵ その他、イスラエルでは同国初の商業用原発の建設計画が停止された。「逆風 世界の原発」『朝日新聞』2011.3.28; 「原発は再び冬の時代へ 各国で計画見直しや凍結の動き」『エコノミスト』4168号, 2011.4.19, pp.39-41. など。

表 福島第一原発事故の主な出来事

3月11日	金	・東北地方太平洋沖地震発生。 ・福島第一原発で運転中の1～3号機が緊急自動停止。 (福島第二原発でも1～4号機が緊急自動停止し、15日に、すべてが冷温停止。) ・津波で非常用発電機が損傷、冷却機能を喪失。 ・福島第一原発の半径3km以内の住民に避難指示。
3月12日	土	・1号機で水素爆発、原子炉に海水注入を開始。 ・避難区域を半径20km以内に拡大。
3月13日	日	・3号機に海水注入を開始。
3月14日	月	・3号機で水素爆発。 ・2号機に海水注入を開始。その後、2号機の燃料棒が一時完全露出。
3月15日	火	・2号機の格納容器、一部破損。 ・定期点検中の4号機で爆発、出火。 ・福島第一原発の半径20kmから30kmの範囲の住民に屋内退避を指示。
3月16日	水	・3号機、4号機において使用済み核燃料プールの水位低下。
3月17日	木	・自衛隊、警視庁機動隊による核燃料プールへの放水開始。
3月19日	土	・1号機、2号機に外部電源の接続が完了。
3月21日	月	・3号機、4号機に外部電源の接続が完了。
3月24日	木	・3号機、タービン建屋内の水たまりで作業員が被ばく。
3月25日	金	・海水注入を真水注入に切り替え。
3月28日	月	・福島第一原発敷地内で採取した土壌からプルトニウムを検出。 ・1～3号機のタービン建屋から外へつながる坑道に、高い放射線量を示す大量の汚染水を発見。
3月29日	火	・放水口南約330m地点で、国が定めた濃度限度の3,355倍の放射性ヨウ素を検出。
3月30日	水	・東京電力の勝俣恒久会長、会見で1～4号機の廃炉に言及。
3月31日	木	・菅首相、原子力発電所の新增設の見直しを検討する意向を表明。
4月4日	月	・高濃度の放射能汚染水の保管場所確保等のため、原発内にある低濃度汚染水を海に放出開始。
4月6日	火	・1号機に窒素注入を開始。
4月11日	月	・福島第一原発から半径20km圏外の5市町村を、「計画的避難区域」に設定。
4月12日	火	・原子力・安全保安院、事故の国際評価尺度(INES)をレベル7と発表。

(出典) 各種新聞記事を基に筆者作成。

(2) 原子力損害の賠償について

(i) 原子力損害賠償制度

住民の避難が長期化し、また、一部の農畜水産物からの放射性物質の検出や風評被害など事故の影響が広がりを見せる中、早期の補償を求める声が高まっている。

原子力損害賠償制度は、原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。)及び原子力損害賠償補償契約に関する法律(昭和36年法律第148号)からなる。その目的は、被害者の保護及び原子力事業の健全な発達である。原賠法では、原子力事業者は、過失の有無を問わず、無限に損害賠償責任を負うものとされる。原子力事業者以外は、責任を負わない。

原子力損害が地震や津波によって生じた場合、その地震や津波が「異常に巨大な天災地変等」に当たらないときは、原子力事業者が被害者に対して損害を賠償することにより生ずる損失は、原子力事業者が補償料を支払って締結している政府補償契約により、規定の賠償措置額上限(1万kW超原発の場合、1事業所あたり1200億円)まで、政府が補償す

る。それを超える部分については、原子力事業者に無限責任があるが、必要があると認めるときは、政府は、国会の議決により、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うものとされる。

(ii) 対応・論点

①原子力事業者の責任

原賠法では、その地震や津波が「異常に巨大な天災地変等」に当たるときは、原子力事業者は一切免責となり、政府が必要な措置を講ずるようになっている。原賠法制定時の国会における説明では、免責されるのは「不可抗力性の特に強い特別の場合」⁶とされ、また、「異常に巨大な天災地変等」とは、震災を例にとれば、関東大震災⁷の「三倍も四倍もに当たるような」⁸ものであるとされた。

今回の件についての原子力事業者の責任に関しては様々な考え方があるが、政府は、補償は第一義的には東京電力の責任であるとしたうえで、適切な補償が行われるよう政府が責任を持って臨むとしている⁹。文部科学省は、被害申出等については、今後、東京電力が被害申出窓口を開設するとしている¹⁰。

②損害認定

損害認定には、放射線の作用等と損害の関係について、民法にいう相当因果関係が立証できることが必要である。事故後設置された原子力損害賠償紛争審査会¹¹において、原子力損害の範囲の判定等の指針が策定される。

なお、平成 11 年に発生した JCO 臨界事故¹²の賠償にあたって作成された同様の指針は、「精神的損害」については損害とは認めなかったが、「身体の傷害」「検査費用（人・物）」「避難費用」「財物汚損」「休業損害」「営業損害」については、事故と損害の相当因果関係が認められる基本的範囲を示した¹³。ここでは、屋内退避勧告区域内住民の自主避難の実費やいわゆる風評被害も損害と認められた。

③補償内容・補償の仕組み

補償総額は多額に上ることが予想されるため、JCO 臨界事故の際よりも補償内容が引き下げられる可能性があるとの見方もある。原発周辺の 8 町村（川内村、双葉町、楡葉町、富岡町、大熊町、浪江町、広野町、葛尾村）で構成する双葉地方町村会は、特別法を制定

⁶ 第 38 回国会参議院商工委員会会議録第 7 号 昭和 36 年 3 月 14 日 p.3.

⁷ 関東大震災（1923（大正 12）年）：マグニチュード 7.9。東京で観測した最大振幅 14～20cm。全体で死者・不明者 10 万 5 千余、住家全潰 10 万 9 千余、半潰 10 万 2 千余、焼失 21 万 2 千余（全半潰後の焼失を含む）。関東沿岸に津波が襲来し、波高は熱海で 12m、（館山市）相浜で 9.3m など。（国立天文台編『平成 23 年 理科年表』丸善、2010、pp.736-737.）

⁸ 第 38 回国会参議院商工委員会会議録第 25 号 昭和 36 年 5 月 23 日 p.2.

⁹ 「菅内閣総理大臣記者会見」2011.4.12. <<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/12kaiken.html>>

¹⁰ 「福島原子力発電所の事故に伴う原子力損害の賠償について」文部科学省ホームページ

<http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/baisho/1304756.htm>

¹¹ 法律、医療又は原子力工学その他の原子力関連技術に関する学識経験者 10 名以内からなり、原子力損害の賠償に関する紛争について、和解の仲介、原子力損害の範囲の判定指針の策定等を行う。

¹² 株式会社 JCO 東海事業所の核燃料加工施設において発生した事故。約 20 時間に渡って臨界状態（核分裂による連鎖反応が継続している状態）が続いた。作業員 3 名が至近距離で被ばく（のちにうち 2 名が死亡）したほか、事業所周辺の住民等が被ばくした。半径 350m 圏内住民に対し避難要請、半径 10km 圏内の住民に対し屋内避難勧告が出され、農産物の風評被害も生じた。

¹³ 『原子力損害調査研究会最終報告書』2000.3.29. 東京大学大学院情報学環・学際情報学府廣井研究室ホームページ中 <http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-JCO_jiko-songai-chosa.pdf> に掲載。

して原子力災害被害を全額補償するよう求めている¹⁴。政府は、東京電力が将来の利益も含めて長期間にわたり分割して負担する案など、複数の案を検討していると報じられている¹⁵。

④政府による原子力事業者に対する援助

補償総額は賠償措置額の上限を超えると予想されるが、政府が原子力事業者に対する援助に乗り出す際の基準が明確でないとの指摘がある¹⁶。援助の具体的内容としては補助金の交付、低利融資、利子補給等が考えられる¹⁷が、方法と規模は現在のところ不明である。

⑤融資・仮払い

補償額の確定には時間を要するため、その間の経営や生活への影響が問題となる。農業者・漁業者に対しては、経営の継続のために、農協系・漁協系金融機関により無利子融資が実施されることとなった¹⁸。また、政府は、避難住民や農漁業者らに対して補償額確定前に一部を仮払いする方針を決めた¹⁹。

⑥処理体制

賠償請求の件数は膨大なものになると予想されるため、処理体制の整備が課題となる。

(3) 電力供給への影響

震災の影響で、東京電力の供給能力が大幅に低下し、3月14日から地域ごとに数時間送電を停止する計画停電（輪番停電）が行われた。地震の翌日の3月12日現在で、福島第一、第二両原発の計7基と火力発電所5か所の計10基が停止し、計約1400万kW相当の発電能力が失われた²⁰ことが原因である。その後、節電と一部の火力発電所の再稼働により電力状況は改善しつつあり²¹、4月8日に海江田万里経済産業大臣は、今後は計画停電を原則として行わないことを表明し、これにより計画停電は実質的に終了した。

しかし、冷房の使用で電力使用が増える夏場には再び電力不足が起こる可能性がある。政府の電力需給緊急対策本部は、夏には、東京電力管内で最大ピーク時に1500万kW、東北電力管内で330万kWの電力不足が発生するとの見通しに立って、電気事業法（昭和39年法律第170号）第27条による電力使用制限などによる大口需要家（500kW以上）の電気使用量の25%抑制などを定めた対策を発表した²²。

¹⁴ 「原発周辺8町村 首相に要望書」『読売新聞』2011.4.6.

¹⁵ 「原発補償 東電、長期分割で負担 政府検討へ」『日本経済新聞』2011.4.13, 夕刊.

¹⁶ 「東電国有化論 独り歩き」『日本経済新聞』2011.4.1.

¹⁷ 広瀬研吉「第11章 原子力損害賠償制度」神田啓治・中込良廣編『原子力政策学』京都大学学術出版会, 2009, p.273.

¹⁸ 「農協系金融機関 被害農家向け融資受け付け 無利子で支援」『読売新聞』2011.4.2; 「漁業者に500億円融資 農林中金など、無利子で」『日本経済新聞』2011.4.7.

¹⁹ 「原発被害賠償 100万円仮払い」『朝日新聞』2011.4.12.

²⁰ 「電力不足300万世帯分」『読売新聞』2011.3.13.

²¹ 「震災直後に約3,100万kWまで低下した後、3月末には3,600万kW程度まで回復。」電力需給緊急対策本部『夏期の電力需給対策の骨格（案）』2011.4.8, p.1.

<http://www.meti.go.jp/earthquake/electricity_supply/0408_electricity_supply_01_00.pdf>

²² 同上

執筆者一覧

I 東日本大震災の概況と対策

- 1 東北地方太平洋沖地震と津波の概況 金箱秀俊 (総合調査室)
- 2 政府の対応と立法措置 金箱秀俊 (総合調査室)
- 山口広文 (総合調査室)

II 復旧・復興に向けた課題

- 1 被災者の生活支援 中川秀空 (社会労働調査室)
- 2 がれき処理 遠藤真弘 (農林環境課)
- 3 被災者向けの住宅対策 古川浩太郎 (国土交通調査室)
- 4 被災地のインフラ復旧 長末亮 (国土交通課)
- 5 被災地の復興体制 井家展明 (国土交通課)
- 6 災害医療の現状と医療の復興 齋藤純子 (社会労働調査室)
- 泉眞樹子 (社会労働調査室)
- 7 雇用への影響と対策 松井祐次郎 (社会労働課)
- 8 財政措置と財源 小池拓自 (財政金融課)
- 9 福島原子力発電所事故とその影響 林雅樹 (経済産業課)
- 森田倫子 (文教科学技術課科学技術室)