

2011年5月7日

兵庫県震災復興研究センターの出口俊一です。

「東日本大震災の救援・復旧に関する第3次提言」を作成し本日、国と全国の自治体、そして国会議員各位にEメールないしファクスにて発信致しました。

**【具体的なお願い】**

1. 本メールを各方面に転送・転載して下さい。兵庫県震災復興研究センターからも、国・全国の自治体や国会議員各位に届けますが、あらゆるチャンネルを通して発信して下さい。とりわけ、被災地の県庁と被災市町村並びに被災都県の団体・個人、そして東京の新聞・テレビ・ラジオ等メディアに発信して下さい。
2. 兵庫県震災復興研究センター発行の『災害復興ガイド』『世界と日本の災害復興ガイド』『大震災100の教訓』『大震災10年と災害列島』『大震災15年と復興の備え』をご活用下さい。当センターにお申し込み下さい。クリエイツかもがわのホームページ：<http://www.creates-k.co.jp/>をご参照下さい。
3. 「東日本大震災の被災地と被災者への復興支援活動の募金」を呼びかけております。

**【郵便振替】**

口座番号：01100-4-62628／加入者：兵庫県震災復興研究センター

※「東日本大震災」とご記入下さい。

**【銀行口座】**

銀行名：三井住友銀行神戸駅前支店／普通預金

口座番号：313-7663497

名義：兵庫県震災復興研究センター

**[連絡先]**

■兵庫県震災復興研究センター■

650-0027

神戸市中央区中町通3-1-16、サンビル201号

電話：078-371-4593

ファクス：078-371-5985

Eメール：[td02-hrq@kh.rim.or.jp](mailto:td02-hrq@kh.rim.or.jp)

ホームページ：<http://www.shinsaiken.jp/>

携帯：090-5658-5242

2011年5月7日

緊急災害対策本部 本部長 : 内閣総理大臣 菅 直人様  
被災者生活支援特別対策本部 本部長 : 防災担当大臣 松本 龍様  
同 本部長代理: 総務大臣 片山 善博様  
同 副本部長 : 官房副長官 仙谷 由人様

各党・政府震災対策合同会議参加の国会議員各位  
被災自治体の知事・市町村長各位  
全国の都道府県知事・市町村長各位

## 「東日本大震災の救援・復旧に関する第3次提言」 の提出について

この度の東日本大震災〔3月11日（金）午後2時46分発災、マグニチュード9.0〕の犠牲者のご冥福をお祈りしますとともに、被災地と被災者のみなさま方に心からお見舞いを申し上げます。そして、一日も早い救援・復旧・復興を願う次第です。

阪神・淡路大震災の被災地からも早速、救援活動が開始されています。16年前の阪神・淡路大震災以来、調査・研究、政策提言を積み重ねてきました兵庫県震災復興研究センターは本日（5月7日）、別紙の通り「東日本大震災の救援・復旧に関する第3次提言」をまとめましたので、提出致します。

つきましては、「東日本大震災の被災者救済、避難・仮設居住に関する第1次提言」（3月22日）・「東日本大震災 被災自治体支援強化、災害救助、義援金に関する第2次提言」（4月10日）と合わせて本提言の速やかな実現につき、ご検討をお願い申し上げます。

### 兵庫県震災復興研究センター

代表理事 塩崎 賢明（神戸大学大学院工学研究科教授）

代表理事 西川 榮一（神戸商船大学名誉教授）

事務局長 出口 俊一（阪南大学講師）

650-0027

神戸市中央区中町通3-1-16、サンビル201号

電話 : 078-371-4593

ファクス : 078-371-5985

Eメール : [td02-hrq@kh.rim.or.jp](mailto:td02-hrq@kh.rim.or.jp)

携帯 : 090-5658-5242

# 東日本大震災の救援・復旧に関する第3次提言

兵庫県震災復興研究センター

はしがき／4

1. 避難生活の改善を／5
2. 仮設居住の改善を／6
3. 生業支援の実現を／8
4. 災害救助法の徹底活用と改正を／8
5. 義援金を直ちに被災者の手元に／9
6. 震災アスベストの対策を／9
7. 安全災害廃棄物処理と環境汚染の防止を／10

大震災から2か月近くも経っているにも拘らず、家族を失い自宅を失い避難所生活を送る人びと、これからの生活に希望を見出せず途方に暮れる被災者に政府は、どのような具体策を打ち出し、手を差し伸べているのでしょうか。大震災の避難者は依然12万人近くにのぼっています。

政府の「被災者生活支援特別対策本部」は5月2日、「3県全避難所に対する実態把握結果」を公表しました。分析結果は、以下の通りです。

〔総 評〕

- (1) 水道等ライフラインが全く復旧していない避難所が2か所（前回11か所）。
- (2) おにぎりとパンのみの避難所は1か所（前回0か所）。未だ温かい食事の提供ができていない避難所が3か所（前回8か所）。
- (3) 替えの下着がないか、あっても洗濯できず下着が不足している避難所が182か所（前回186か所）。
- (4) 間仕切りなどが全くない避難所が108か所（前回130か所）。
- (5) 医師の巡回等が十分でない避難所が28か所（前回19か所）。
- (6) 入浴できていない避難所は0か所。
- (7) 総合的に見ると、特に著しく厳しい状況にある避難所は0か所（前回0か所）、著しく厳しい状況にある避難所は2か所（前回1か所）、厳しい状況にある避難所は57か所（前回58か所）。

〔対 応〕

- (1) この結果を県・市町村と共有し、特に改善が必要な避難所への支援の強化について、引き続き県・市町村に対し要請する。
- (2) まだ実態が把握できていない避難所の把握を進める。

改善の課題は明確です。政府・県・市町村の総力を結集して取り組めば、実現できることばかりです。

スタートした政府の復興構想会議で今後の復興ビジョンを描くことも必要なことでしょう。しかし、復興構想会議の面々は、東京の首相官邸に集まって何を放談しているのでしょうか。「単に元に戻すのではなく、未来の社会をつくる創造を、“創造的復興を”」「農地と漁港の集約を、効率化を」「復興財源として、3%の消費税増税を」などなど・・・。

福島県の佐藤雄平知事は、「原子力災害が進行中で、10万人の避難住民が家に帰ることができていない。・・・早く原発事故を収束させ、復興を考えたいという歯ざしりをしたい気持ちで聞いていた」（「毎日新聞」2011年4月24日付）と、政府の復興構想会議の2回目の会合後に語っています。

被災者が一日も早くいまの窮状を脱する対策を何にもまして強力に実行しない限り、復興構想会議の諸氏が放談の如く語る言葉は虚しく響きます。

16年前の阪神・淡路大震災以来、調査・研究、政策提言を積み重ねてきました兵庫県震災復興研究センターは、現下の状況を直ちに克服して被災者救済がより効果的に進められることを願って、以下の項目に絞って、国および被災自治体を含む全国の自治体・関係機関に強く要望致します。

## 1. 避難生活の改善を

### 【被災地内外】

(1) 都道府県による「長期避難世帯」の認定を行うこと。

県が「長期避難世帯」と認定した場合は、被災者生活再建支援制度に基づく基礎支援金が「全壊」と同様に支給されるが、未だにその認定がなされておらず、迅速に支給されるべき支援金が被災者に届いていない。都道府県の現場関与が進めば、これら支援策の活用も進むが、津波被害の被災地も原発避難を強いられた地域も長期避難を余儀なくされることは明らかである。各県による「長期避難世帯」の認定を急ぐこと。

### 【避難所】

(1) 当面、政府が実施した「3県全避難所に対する実態把握結果」（平成23年5月2日公表）に基づき改善を急ぐこと。また、下記の項目についても同様に改善を急ぐこと。

①沿岸部の避難所には、「毎日おにぎりやパンのみ」「おにぎりやパンに、時々、おかずが加わる」が4か所ある。直ちに食事の改善を行うこと。また、自主的に調理ができるような設備を設けること。

②「間仕切りなどが全くない」避難所が108か所もある。プライバシーを守れるようにパーテーション・仕切りカーテンなどを大至急整えること。避難所は、個室に近い設えを行うなど居住性を大幅に改善すること。

③「医師の巡回等が十分でない避難所」は、前回調査の19か所から28か所に増えている。医師・看護師・保健士の長期にわたるケア体制の確立が急務であり、全国からの医療スタッフの派遣体制を強化する等あらゆる改善措置を徹底すること。また、すでに避難所でボランティアとして参画している医師・看護師・保健士には経費を保障すること。

④薬が「全般的に入手困難」「分野によっては困難」な避難所が123か所もある。これも直ぐに手配をすること。

⑤「トイレの数が不十分で汲み取りなども行われていない」（6か所）「トイレの数はあるが汲み取りなどは行われていない」（26か所）避難所がある。排泄面から健康を害している例もある。このトイレの改善を直ぐに行うこと。

参考までに、現在、「労働安全衛生法」（厚生労働省所管）に基づく「事務所衛生基準規則」には、トイレの個数などが次の通り規定されている。

1. 男性用と女性用に区別。
2. 男性用大便器は、男性労働者60人以内ごとに1個以上。
3. 男性用小便器は、男性労働者30人以内ごとに1個以上。
4. 女性用便器は、女性労働者20人以内ごとに1個以上。
5. 便池は、汚物が土中に浸透しない構造とすること。
6. 流出する清浄な水を十分に供給する手洗い設備を設けること。
7. 事業者は、便所を清潔に保ち、汚物を適当に処理しなければならない。

⑥「ゴミ捨て場がない」（7か所）「ゴミ捨て場は定められているが、処理は週に1,2回」（184か所）の避難所の改善も直ぐに行うこと。

(2) 高齢者、病弱者など要援護者をはじめ一般の被災者へのケアを行えるよう「福祉避難所」を速やかに拡充すること。

(3) 福島第一原子力発電所事故に伴う避難生活の改善充実、生業支援などを急ぐこと。

長期にわたる工程表は、裏を返せば少なくともそれだけの期間避難を強いられることを意味する。避難生活は2か月になるが、避難所などの状況は岩手や宮城などの避難所と同様の劣悪な状況が続いている。10万人に及ぶとされる避難区域の人々は、住まいも仕事も田畑も家畜も何もかも放り出して立ち退かされてきた。原発事故ゆえに何もかも放置させられているわけで、通常災害以上に苛酷な避難生活を強いられている。東京電力や国、原子力安全・保安院は右往左往の対応で放射能汚染を広げてきた失敗を避難住民にしわ寄せしており、許されることではない。即刻に十分な改善措置を講ずること。

### 【県外避難】

(1) 全国各地に展開する3万人に上るとみられる県外避難者に対して、今後の復興に関する情報（仮設住宅や復興住宅、義援金等）が県内避難者と同等に行き届くようにすること。

(2) 県外避難者については、個々人についての「被災者カルテ」を作成し、受け入れ自治体（都道府県・市町村）との間で緊密な連携を取り、絶えず情報の隙間ができないように配慮すること。

(3) 県外避難者が、元の居住地での支援を受け、生活再建できるサポート体制を確立すること。具体的には、県外避難者の受け入れ自治体と元の自治体が連携して、県外避難地での集まりを1か月に1回程度開いて情報交換ができるように受け入れ自治体が援助すること。

(4) 公営住宅等の空き住戸を活用して県外避難者を受け入れた自治体は、自らの都合で被災者を追い出すことがないようにすること。

## 2. 仮設居住の改善を

### (1) 仮設住宅

①阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等の教訓を生かして孤立や孤独死が生じないように基本として、コミュニティに配慮した対応をするとともに、立地については、早期復興に資するよう従前居住地に近いところが望ましい。

1) 福島県（3000数百戸）、岩手県住田町（100戸）が実施している地元産の木材を使用した応急仮設住宅の建設の推進（下記写真参照）。

地元木材使用の2K仮設から、解体せずに増築・2戸1合体などで、そのまま恒久住宅に移行すれば、入居者は引っ越しすることなく、また建設費等の経費も少なくできる。福島、岩手両県も災害救助法に基づく仮設住宅と認めている。応急仮設住宅の建設は、恒久利用を踏まえた連続的復興を視野に入れることが必要である。

2) 公営住宅の活用。

3) 1戸あたり月額6万円などの国庫負担基準が示されている民間賃貸住宅の借り上げの積極的

活用。

4) 住宅の応急修理を半壊世帯に限定するのではなく、全壊世帯にも認めること。また、年収要件をなくすこと。

5) 被災者が自らの敷地内に自力で仮設する建築物—自力仮設住宅は神戸市では、4795棟確認されている—に対して、応急仮設住宅建設費と同程度の助成を行うこと。

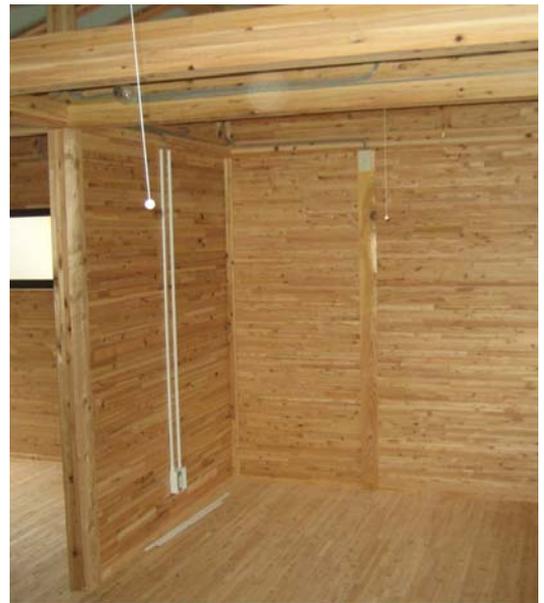
等々、応急的な住宅確保にかかる多様なバリエーションを認めること。結果として、仮設住宅建設戸数の縮減にもつながることになる。

②店舗や医療施設・ケア付仮設住宅を建設すること。

③建設用地の確保が難航している中4月23日、野田佳彦財務相は東北6県にある国有地225か所(69万2000㎡)の提供を表明した。この国有地はもとより、三陸津波と今回の津波の間の浸水域あたりで、裏山への避難階段などが容易に設置でき数分で避難完了できるような場所を改めて候補地にするとともに、検討が開始されている私有地も含めあらゆる可能性を追求すること。

【出所】(独)防災科学技術研究所客員研究員・佐藤隆雄「東日本大地震災のよりよき復興にむけて／第2次提案」(2011年4月8日付)より

筆者が訪れた時、木の香りぷんぷんしていた。雨が降っていたが、プレハブと違って、全く屋根を打つ雨音はしなかった。





### 3. 生業支援の実現を

- (1) 農林漁業、商工業者などは仕事がなくなれば収入が途絶える。雇用保険の適用を受けない労働者も同様である。仕事の再開まで文字通り生業に就くための支援が必要である。従って、現行のセーフティネットの対象外の各層に、例えば、標準3人世帯（夫婦30代）で月額最低20万円程度の「災害保護」を実施すること。三宅島噴火災害後に東京都が実施した「三宅村災害保護特別事業」（生活保護に準じた保障）や「災害被災者帰島生活再建支援金」（限度額150万円）を例に、内容を拡充すれば可能である。

幸い、災害救助法第23条（救助の種類）1項7号の「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」や2項の「都道府県の知事が必要であると認めた場合においては、・・・金銭を支給してこれをなすことができる」との規定があり、法律上、現金支給による救助は可能である。

- (2) 農林漁業の復興に向けての政策的展望を早期に示すこと。

### 4. 災害救助法の徹底活用と改正を

- (1) 上記1、2、3は何れも災害救助法の適用に関することであるが、厚生労働省の弾力運用の通知が周知されていないことが散見される。厚生労働省の従来からの硬直的な見解が生きていたりするので、3月以来発した弾力運用の内容を改めて周知徹底するとともに、同法の徹底活用を行うこと。

- (2) 被災地の自治体は、厚生労働省が定めた災害救助法の運用基準の範囲内で救助し、それを超える救助に躊躇する傾向が顕著である。厚生労働省が定めた基準は、国庫財政負担基準に過ぎず、救助の必要があれば実施は可能である。にもかかわらず、災害現場で積極的な救助に踏み切れずにいる原因は、災害救助法第36条において国庫の負担基準が定められ、一定の範囲を超えた時の負担率が[国：都道府県＝9：1]とされており、被災自治体がこの1割の負担に耐えられるかどうかを懸念していることにある。被災者への救助措置を思い切って実行できるよう、災害救助法第36条第3号の国庫負担割合を「100分の100」に改正すること。

- (3) 現在、「災害救助法」と「災害弔慰金の支給等に関する法律」は厚生労働省が所管しており、「被

「災者生活再建法」は内閣府が所管している。被災者救済にあたってこの三つの法律に基づく支援制度は、重要で連携が不可欠である。官庁の縦割りの弊害を除去するとともに一元管理が合理的であるのでこの際、災害救助法と災害弔慰金の支給等に関する法律の二つの法律の所管を内閣府に移管すること。

## 5. 義援金を直ちに被災者の手元に

5月7日、寄せられた義援金は2000億円近くになっているが、まだ第1次配分（約500億円）に関して、各県まで義援金は振り込まれているが被災者の手元には届けられていない。なぜ支給が遅れているのか。全壊（焼）に35万円、半壊（焼）に18万円と被害認定にリンクさせたことで確認作業が終了できていないからである。4月8日に「義援金配分割合決定委員会」（会長＝堀田力・さわやか福祉財団理事長）が決めた基準が適切でなかったためである。

- (1) 第1次配分は見舞金として、できるだけ早く被災者に届けるべきであることから、今からでも全壊と半壊に17万円の差を設けることを止め、被害認定にリンクさせず「一律性」を重視して、同額にすること。また、一部破損世帯にも支給すること。因みに、新潟県中越地震（2004年10月）、能登半島地震（2007年3月）の時は、一部破損世帯にも支給をした。

支給にあたっては、「引換券」の発行（阪神・淡路大震災時に実行）なども検討し、①自主申告、②住所の確認、③本人確認などで行うこと。

- (2) 配分にあたって、市町村の職員の手が足りないことは明らかであるので、厚生労働省や日本赤十字は、自らの職員を派遣するとともに、被災自治体は、全国の自治体に義援金配分の業務経験者の派遣を強く要請すること。

## 6. 震災アスベストの対策を

阪神・淡路大震災では地震直後と解体工事にあたり、アスベストが飛散し、この対策が遅れたために、直後には呼吸器疾患患者が大量に発生し、その後工事関係者の中に中皮腫（がん）の死者が出ている。解体工事にあたって、以下の通りアスベスト防災について必ず実行すること。

- (1) 積み上がったがれきや流泥や解体現場の周辺ではアスベスト飛散の完全防止は困難です。特に工事関係者は専用の防じんマスク着用を義務づけ、住民、ボランティアの方々には少なくとも一般マスクだけでも着用させるように手配すること。
- (2) アスベスト使用建物についての解体工事については、最低限、環境省「災害時における石綿飛散防止に係る取り扱いマニュアル」に従って応急対策をとること。
- (3) アスベスト使用建物が不明の場合には、1996年以前の建物には厳重注意をして作業を徹底すること。
- (4) アスベストの危険について工事関係者のみならず住民やボランティアに周知徹底すること。今後

の追跡的な健康調査のために、工事関係者およびボランティアについては登録制度を設け、氏名・作業場所・作業内容等を記録すること。

(5) アスベスト濃度測定について恒常的な定点観測をし、撤去現場での測定も随時実施すること。

(6) 工事監督者や環境測定の専門家による安全確認の監視などの体制をとること。

## 7. 安全災害廃棄物処理と環境汚染の防止を

(1) 季節変化・気温の上昇、廃棄物現場放置の長期化に伴い、がれきや廃棄物の変質、有害気体・液体の発生、アスベスト、津波で運ばれてきた砂泥微粒子なども含んだ粉じん汚染などの恐れが増大する。がれき・廃棄物を早く、発生現場から撤去すること。

(2) 津波災害のがれき、廃棄物はあらゆるものが混在しており、処理・処分が困難であるが、中間処理の段階でできるだけきちんと分別すること。そうすることが2次被害を避け、安全で効果的な処分につながる。

(3) 以上のためには、被災者居住域と離れた地点に、安全に分別など中間処理可能な場所に、仮置き場を確保し、できるだけ早くそちらへ運搬すること。

(4) 災害廃棄物は、制度的には一般廃棄物扱いで、処理・処分は当該市町村の責任とされているが、壊滅的被害を受けている市町村では事実上不可能であり、国・県が基本的枠組みを作成し、被災自治体の要望をよく聞いて外部自治体支援、国・県主導の広域処理・処分、専門処理業者への委託など、可能な限り安全かつ環境被害を抑える効果的な体制を追求すること。

(5) 国の関係機関は、化学物質、危険物、有害物など扱っていた被災工場などの調査、地下水、内水系、海域の水質・底質の調査を行い、汚染の有無を確認し必要な対策を講じること。

以 上

### ■兵庫県震災復興研究センター■

代表理事 塩崎 賢明（神戸大学大学院工学研究科教授）

代表理事 西川 榮一（神戸商船大学名誉教授）

事務局長 出口 俊一（阪南大学講師）

650-0027

神戸市中央区中町通 3-1-16、サンビル 201 号

電 話：078-371-4593

ファクス：078-371-5985

Eメール：[td02-hrq@kh.rim.or.jp](mailto:td02-hrq@kh.rim.or.jp)

携 帯：090-5658-5242