

## 1.3 住民の生活安定化等のための対策

### (1) 住民の生活安定化等のための対策の教訓

#### ア がれき処理

今回の震災の被災地では被害が広範に及び、がれきを分別するための広大な場所の確保や重機の確保、最終処分場の調整などの問題から、被災地だけで処理することは困難であり、がれきの処理は迅速に進んでいない。都も関係団体と連携し、がれきの受入れについて、準備を進めている。

このように大規模な災害の発生時には、建築物の倒壊等により大量のがれきが発生する。こうした災害廃棄物の処理の遅れは、衛生上の問題のほか、被災地の復興に向けたまちづくりを阻害するなどの事態を発生させるため、迅速な処理が必要となる。

現在の被害想定では、首都直下地震の発災時には、最大で4,065万tの震災廃棄物の発生が見込まれており、この量は、今回の東北3県のがれき推計量の約1.8倍の量に相当する。今回の被災地と同様に、発災後のがれき処理の遅れが生じるおそれがある。

一方で、広域的ながれき処理の仕組みは十分構築されているとは言い難く、今回の震災により、改めてがれきの処理に関する的確な対策を検討する必要があることが明らかになった。

#### ○沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況

	岩手県	宮城県	福島県	合計
がれき推計量(千t)	5,079	15,838	2,280	23,197

出典)環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」(2011/8/30 データ)

#### イ 秩序維持

今回の震災では、都においては、福島第一原子力発電所事故等に伴う電力不足から、一部の地域で計画停電が実施され、計画停電区域内における信号停止により、交通事故や渋滞が発生した。また、電話や訪問などによる義援金詐欺や被災者を装った詐欺などの震災便乗犯罪も発生したほか、自動車からのガソリンの抜き取りや義援金箱の窃取などの犯罪が発生した。一方、被災地では、被災直後の混乱に乗じて無人となった民家やコンビニ ATM 等への窃盗事件が発生した。

首都直下地震においては、都内で平均17%程度が停電するとも想定されており、事故や犯罪の発生が懸念される。

震災によって困難な状況に追い込まれた被災者の不安を払拭するためにも、発災後も確実に秩序維持を図ることが必要である。

## ウ リ災証明の手続

一般に、大規模な災害の被災後は、被害調査対象家屋数が膨大であること、避難所対応等の多様な被災者支援業務の実施に人手をとられることなどの要因により、家屋・住家被害状況調査が遅れがちになる。また、リ災証明業務の経験の不足や、事務作業の非効率性なども要因となって、リ災証明の発行は進まなくなる。

リ災証明は、被災者の生活再建を図る上で、いわば第一歩目となる公的手続であり、何よりも迅速な事務処理が求められるものである。

今回、都は、被災地におけるリ災証明業務の支援のために職員を派遣した。今回の経験を都が開発に着手しているリ災証明システムに反映させ、首都直下地震の発災時における迅速な手続の実現に向けた対策を検討することが必要である。

## エ 義援金配分事務

今回の震災では、日本赤十字社等に多額の義援金が集まったにもかかわらず、被災自治体のマンパワー不足等もあり、被災者への配分が円滑に行われず、多くの寄付者の善意を被災者の迅速な生活再建へとつなげることができていない。

大規模な震災時に集められる義援金は、被災者への迅速な配分が行われることで、寄付者の善意がいかされる。

今回の経験から、首都直下地震の発災に備えて、迅速な義援金の配分ができるように、事前の準備を講じておくことの重要性が明らかになった。

## オ 仮設住宅

今回の震災の被災地では、発災から約5ヶ月後においても、未だに避難所、旅館・ホテルなどで避難生活を強いられている避難者等が約8万3千人もいる状況である（平成23年8月11日現在）。

仮設住宅の建設が遅れた主な要因としては、津波被害を避け得る高台など、安全で長期間利用可能な用地取得が困難であること、地元生産工場の被災、燃料供給不足、道路交通事情悪化等が仮設住宅用資材の調達の遅れを招いたこと等が挙げられる。

災害対策において、発災により家屋を失った方の住居を早期に確保することは、被災者の生活の安定化やプライバシーの確保という観点から、極めて重要である。

首都直下地震発災時の東京都の状況を想定すると、特に区部において仮設住宅の建設に必要な土地の確保が困難となることが見込まれる。更に東京都の場合は人口密度の高さも要因となって、今回の被災地以上に仮設住宅の建設が困難になるおそれがある。これまでも、都営住宅等の活用や応急仮設住宅の直接建設に加え、東京都関係団体との協定に基づき、民間住宅借上げによる応急仮設住宅についても活用することとしているが、今回の震災により、都の地域特性を踏まえて発災後の避難者の住宅確保対策を講じておくことの重要性が明らかになった。

## カ 災害救助法の適用基準

災害救助法は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする法律であり、救助の実施体制、適用基準、救助の種類、経費の支弁、国庫負担等について規定している。

しかしながら、災害救助法の適用となる被救助者に係る適用基準については不明確な部分がある。例えば、今回、避難所において行った帰宅困難者に対する食品等の給与は、初めて適用の対象となった。

災害の態様は、それぞれの災害ごとに異なるものであり、一定の柔軟な運用が必要である面もある。しかし一方で、帰宅困難者対策に必要な備蓄等については、適用基準が不明確で、経費支弁があいまいであることがマイナスに作用している面もある。この点について、法の適用に関する基準の明確化など国の更なる検討を要請していく必要がある。

## キ 遺体の取扱い

今回の震災における死者数は、1万5千人を超える甚大なものであった。被災地では、遺体の検視・検案場所や遺体安置所の不足、遺体の検案やDNAの採取に必要な検案医の不足、ドライアイスの不足や、火葬場の被災、火葬のための燃料不足などにより県内で十分な火葬が行えないことなど、様々な問題が発生した。また、遺体の取扱いに関して火葬など被災地からの要請を受け支援を行った東京都においても、遺体搬送手段の確保の問題が生じた。

都の被害想定では、首都直下地震の発災時には、最大で6千人を超える死者が出ると想定されていることから、都においても発災後の遺体の取扱いについて、十分な対策を講じておく必要がある。

各種業務（がれき処理、遺体の取扱い、り災証明の手続き等）への備えを整え、発災後の住民の生活を早期に安定化させることが必要

- がれき処理  
大量に発生するがれきの処理に関する的確な対策を検討することが必要
- 秩序維持  
発災後の確実な秩序維持を図ることが必要
- り災証明の手続  
迅速な手続きの実現に向けた対策を検討することが必要
- 義援金配分事務  
義援金の迅速な配分に向けた事前の準備を講じておくことが必要
- 仮設住宅  
都の地域特性を踏まえて、避難者の住宅確保対策を講じておくことが必要
- 災害救助法の適用基準  
法の適用に関する基準の明確化など国における更なる検討が必要
- 遺体の取扱い  
発災後の遺体の取扱いについて十分な対策を講じておくことが必要