

連合「政策・制度 要求と提言」
(東日本大震災からの復興・再生)

<背景と考え方>

(1) 国は、「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月)で定めた「復興・創生期間」が10年間で終了することを踏まえ、『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」を2019年12月に閣議決定した。新たな基本方針では、復興庁の設置期間を2030年度まで延長し、地震・津波被災地域については、復興・創生期間後5年間において、復興事業がその役割を全うすることをめざすとともに、原子力災害被災地域については、国が前面に立って、当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取り組みを行うこととしている。

被災地においては、災害廃棄物処理の完了(帰還困難区域除く)はもとより、基幹インフラの本格復旧が進み、最大47万人にのぼった避難生活者は、減少はしているものの、いまだに3.8万人(2022年3月時点)の被災者が避難生活を余儀なくされている。また、被災地における雇用者数は、震災後の緊急雇用創出事業等の実施や復興需要等による有効求人数の増加により震災前の水準まで回復しているが、その一方で、沿岸部を中心に雇用のミスマッチなどの課題が生じている。

福島においては、原子力災害の影響が復興の大きな足かせとなってきたが、除染の進捗により、帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示が解除された。帰還困難区域についても「特定復興再生拠点区域」として6つの町村が再生計画を認定され、一部地域では避難指示が解除されたが、住民の帰還が十分に進まないことなど、いまだに復興・再生への課題は山積している。

今後もとぎれのない震災復興をはかるべく、『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」を踏まえた取り組みの早急かつ着実な実施と、政策面・財政面における国の強力なバックアップが求められる。

(2) 被災地では、時間の経過とともに被災者のニーズは多様になり、課題も変化している。住まいとまちの復興・再生においては、住宅再建が着実に進捗し、自主再建も進んでいる。その一方で、避難が長期化する中、要介護者の重度化や孤立死の増加が懸念されるなど、避難先における対応を含めコミュニティ形成への支援、住宅・生活再建に関する相談支援体制の整備等、医療・介護・福祉サービスなどの充実・強化が求められる。

産業の復興・再生については、「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」を通じて、地域経済の核となる中小企業の再建・復興を支援する取り組みが行われてきた。津波で被災した農地や漁港は概ね機能を回復しているが、水産加工業においては震災により失われた販路確保の課題が依然存在するなど、売上げの回復は道半ばである。また、インバウンドを中心とした観光振興に向け、政府が主体となった広報活動の推進など風評被害等の払拭への取り組みが引き続き求められる。

雇用の面についてみると、被災3県の有効求人倍率は1倍以上の水準で推移しているが、沿岸部の一部では、有効求人倍率は高いものの人口減少の影響や復興・復旧の遅れなどにより、雇用者数が震災前の水準まで回復していない地域や産業もあり、人材確保に向け、地域の振興と一体となった取り組みが必要である。

また、医療・介護は復興に欠くことのできない生活基盤の1つであり、被災地へ

医療・介護人材を派遣する取り組みが継続されているが、とくに福島県沿岸部ではぎりぎりの人員体制でサービスを提供している実態があり、人材確保対策の継続・強化が必要である。さらに、持続可能な地域づくりの観点では、震災以前から存在する人口減少・超少子高齢化の進行への対応も欠かすことができない課題である。この間の復興の遅れから若年ファミリー層が転出し、高齢化に一層拍車をかけているとの報告もある中、子ども・子育て支援にとどまらず、若年雇用の創出など、取り組むべき課題の重要性は高い。

(3) 福島県は、福島第一原子力発電所事故により深刻な被害を受け、現在もその影響が復興の大きな足かせとなっている。この間、国は、避難指示解除区域への帰還に向けた避難者への生活支援等の総合的な対策を講ずるとともに、「福島再生加速化交付金」を新設し、長期避難者の生活支援から、早期帰還のための生活拠点形成などまで一括で支援する体制を整えた。しかしながら、小売店などの日常を支える生活インフラが十分に整っていないことなどから、住民の帰還は十分に進んでいないのが現状である。

産業の再生・活性化に向けては、福島相双復興官民合同チームによる個別訪問を通じた支援や、復興大臣の指示でまとめられた「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」に基づく情報発信および被災地産品の利用・販売促進等の取り組みが進められている。しかしながら、風評被害は国内外に根強く残っており、また、原材料の調達や流通のサプライチェーンがまだ完全な状態ではないことなどから、生産が本格軌道に乗り切れていない産業も存在する。国は、被災地の加工・流通・消費対策として産業復興販売加速化支援事業を新設し、福島県水産物の安全実証に取り組むことなどを打ち出しており、実効性のある対応が求められる。

福島に住む人々が将来にわたって安心・安全に生活を営むことができるよう、帰還に向けた各種環境整備や生活再建・自立に向けた支援に引き続き取り組むとともに、風評被害の払拭や産業の再生・活性化、モニタリングポスト周辺や生活する家屋周辺での放射線線量に関する情報提供や定期的な健康診断など、多岐にわたる課題に的確に対応していく必要がある。

(4) 連合は、東日本大震災からの復興・再生をわが国の最重要課題と位置づけ、2011年からの11年間、様々な機会を通じて取り組みを進めるとともに、政府、関係機関への要請を行ってきた。今後も同様の認識のもとで、連合本部、構成組織、地方連合会が一体となって震災からの復興・再生に取り組んでいく。

(5) わが国は、111の活火山、35,462の河川を有しており、1989年以降、毎年平均で25回の台風が上陸するなど自然災害の発生リスクは極めて高い。また、現時点において土砂災害の危険は約53万箇所、雪崩の危険が約2万箇所を数える。加えて、気象庁が1949年に震度階級を設定して以降、震度7以上の揺れを観測した阪神・淡路大震災(1995年)、新潟県中越地震(2004年)、東日本大震災(2011年)、熊本県を中心とする九州地震(2016年4月14日・16日)がある。そうした状況の中で、これまでの自然災害では、広範囲なライフラインの停止や燃料供給の途絶など、社会基盤への甚大な被害により、行政の限界と自助・共助の重要性、減災の考え方など多岐にわたる課題が浮き彫りとなった。

(6) また今後、発災の確率が高い地震について、内閣府の被害推定にもとづき土木学会が示した発災後 20 年間に及ぶ経済活動の被害予測は、首都直下地震で死者約 2 万 3,000 人・被害額約 778 兆円、南海トラフ地震で死者 30 万 5,000 人・被害額約 1,410 兆円となっている。さらに、コースが予測しにくい「スーパー台風」の襲来、線状降水帯の発生など局地的な風水害の増加・大規模化、一部の火山活動の活発化、気温 40 度超えの猛暑など、深刻な被害をもたらす自然災害も発生している。自然災害による人的・物的被害を軽減するための防災・減災の取り組みを強化することが不可欠である。

(7) 東日本大震災や熊本県を中心とする九州地震、西日本集中豪雨災害や北海道胆振東部地震などによる復興・復旧には、相当の時間を要する一方、被災地以外の地域においては、時間の経過とともに発災当時の不安が薄らいでおり、今後、震災の記憶が過去のものとなる前に、わが国において総合的な「防災・減災」対策を国民の参加のもとに構築する必要がある。

(8) 「災害対策基本法」における防災体制や防災計画については、取り巻く状況の変化に対応し、被害拡大の防止と迅速な災害復旧に備える必要がある。併せて、老朽化による事故や、災害発生時にライフラインを支えることになる公共施設等の施設を点検・整備し、耐震化・老朽化対策などの機能の向上・維持をはからなければならない。また、災害復旧時の市民生活の早期安定に向け、国および地方自治体の迅速な支援体制の強化が求められている。

(9) 東日本大震災や熊本県を中心とする九州地震、西日本集中豪雨災害や北海道胆振東部地震など、これまでの自然災害の教訓を経て明らかになったわが国の危機管理・防災対策の問題点を勘案しつつ、これからの「防災・減災」体制を実現するには、膨大な予算と長期間を要するが、重点的分野から優先的に対応する必要がある。

<要求の項目>

1. 東日本大震災からの復興・再生を着実に推進する

(1) 復興財源の確保および被災自治体への継続的支援を行う。

①とぎれの無い震災復興をはかるべく、第 2 期復興・創生期間(2021 年度～2025 年度)における復興財源を確実に確保するとともに、被災自治体の復興事業の進捗や財政状況にきめ細かく配慮した支援を行う。また、復興の進捗等のチェックを通じて、予算が適正に執行されていることを確認する。

②地域の特性を活かし、農林漁業の 6 次産業化の推進や、医療・介護分野、再生可能エネルギー分野などの成長産業の育成、観光産業における需要喚起施策など、複合政策を推進するとともに、それらの産業に従事する労働者の人材育成を支援する。

③中小企業等のグループで融資を受ける補助金制度(中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業)を継続するとともに、より利用しやすい制度とすべく、手続きを簡素化・効率化する。

④被災地における人口減少対策として、U J I ターンを促進するとともに、起業や企業誘致などに対する必要な支援を行う。あわせて、地域交流や高齢者の見守り

などのボランティアに対する財政的支援を検討する。

- ⑤国内外の風評払拭に向け、「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」にもとづき、政府が主体となった広報活動による正確で分かりやすい情報発信、アジア各国を中心とした諸外国への働きかけによる輸入規制の緩和・撤廃の実現など、風評対策を強力に進める。
- ⑥震災の記憶を風化させないために、被災地の現状や復興に向けた活動等を内外に発信するとともに、震災語り部の育成や震災遺構の保存などに対する支援を行う。
- ⑦復興・再生に必要な地域の行政機能を回復し、住民のニーズに対応するため、被災自治体における専門的分野に対応できる職員の配置や、適切な要員の確保など必要な措置を講じる。また、被災自治体の人材確保を支えるため、震災復興特別交付税措置を継続・強化する。
- ⑧防災集団移転元地について、土地利用計画策定に必要な土地に関する取得要件を緩和するなど、市町村による利活用の取り組みを支援する。また、復興に必要な区画整理における土地所有者不明時の手続き簡素化など特例措置の法整備を求める。
- ⑨生活支援相談員等による被災地における生活支援・相談活動を行う社会福祉協議会や、NPOなど中間支援組織の体制強化に向け、補助金など各種支援のさらなる充実を求める。
- ⑩福島第一原子力発電所事故からの復興・再生に向けて、国内外の原子力研究機関と連携した事故の収束および放射性物質の除染を早期かつ着実に進めるとともに、モニタリングポスト周辺や生活する家屋周辺での放射線線量に関する情報提供や定期的な健康診断などを継続・徹底する。

（２）被災地域の雇用のミスマッチ解消につながる職業訓練の充実と雇用の確保、復興事業における労働安全衛生対策の強化をはかる。

- ①被災地経済の早期復興、地域の雇用創出の核となる事業への雇用支援措置の継続などを通じ、質・量ともに十分な雇用を確保する。
 - a) 特定求職者雇用開発助成金（被災者雇用開発コース）の継続などにより、被災した離職者や被災地域に居住する求職者の就職を支援する。
 - b) 事業復興型雇用確保事業については、被災地における雇用創出の状況などを踏まえ、必要に応じて事業期間を延長する。
 - c) 被災者の自立支援に向け、住宅補助制度（住宅の現物給付または家賃補助）、就労支援のための融資制度などの拡充をはかる。
- ②雇用のミスマッチ解消に向けて職業訓練メニューや公共職業安定所（ハローワーク）の人材確保対策コーナーの拡充をはかるとともに、労働局や公共職業安定所（ハローワーク）が地方自治体と連携して就職支援体制を強化する。
- ③復興計画を着実に推進し、地元雇用を創出する。
 - a) 復興計画の担い手となる労働者に対して職業訓練の必要がある場合は、国がその職業訓練を支援する。職業訓練の実施にあたっては、地域の実情やニーズに即した職業訓練となるよう、地域職業能力開発促進協議会を活用する。
 - b) 公共事業を発注する際は、被災地域の労働者の雇用に配慮するとともに、公契約条例制定の考え方をふまえ、労働基準や労働安全衛生基準の遵守などを要件化する。

- c) 復旧・復興事業において必要とされる資格・技術（建設機械・大型自動車運転免許など）を習得するための公共職業訓練・求職者支援訓練の周知を徹底する。
 - d) 労働者の安定的な就労への移行が円滑に進むよう、医療や介護など、地域の雇用創出の核となる事業に関連した訓練メニューを強化する。
 - e) 復旧・復興事業に従事する要員が不足している地方自治体への人的支援を強化する。
 - f) 低賃金による人手不足等を理由とする安易な外国人労働者の受入れは行わない。
- ④復旧・復興事業に際してのアスベスト・危険有害物質のばく露、過重労働などを防止するための、労働安全衛生教育および労働災害防止対策を徹底する。
- a) 労働基準、労働安全衛生基準が遵守されるよう、指導・監督を強化する。また、現行基準の緩和は行わない。
 - b) 復旧・復興事業に従事する労働者の過重労働を防止するため、労働安全衛生法に定める産業医との面接指導の実施、労働時間の管理を徹底するなど、企業への指導・監督を強化する。
 - c) 復旧・復興事業における高所からの墜落防止、重機災害の防止などの労働安全衛生管理や、未熟練労働者に対する労働安全衛生教育を徹底する。
- ⑤福島第一原子力発電所の廃炉作業に従事するすべての労働者について、離職後も含めた被ばく線量の管理徹底、過重労働防止のための十分な交替要員の確保、熱中症対策や墜落制止用器具の適切な使用による転落防止など、労働安全衛生・健康管理対策を強化する。
- a) 作業に従事する労働者の被ばく線量については、電離放射線障害防止規則（電離則）に則って管理を徹底するよう指導を強化する。特に、内部被ばく防止策を徹底するよう指導・監督する。
 - b) 電離則に規定された特別教育を、作業に従事するすべての労働者に実施するよう指導・監督する。
 - c) 放射線被ばくについては、離職後を含めた長期的な被ばく線量管理にもとづく長期的な健康管理が重要であるため、緊急作業従事者の被ばく線量、健康診断結果などの情報のデータベース化による健康管理に加え、緊急作業に従事しなかった労働者についても、一定量以上の放射線を被ばくした場合には長期的な健康管理の対象とする。
 - d) 作業に従事するすべての労働者に対する、保護具の適切な装着、健康診断の受診を徹底するとともに、熱中症対策や作業環境の改善、メンタルヘルス対策にも万全を期すよう指導・監督する。また、国としても必要な援助を行う。
 - e) 電離則に規定された被ばく線量の限度超過により、一定期間原発業務に従事できなくなる労働者に対する、解雇などの不利益な取り扱いがないよう、企業への指導を徹底し、当該企業による配置転換や職業訓練、転職支援などに対して、必要に応じて国としての助成を行う。
- ⑥18歳未満の者や外国人技能実習生の除染業務就労や、偽装請負や違法派遣などの労働法令違反がないよう、指導・監督を強化する。国が発注する除染などの業務において、下請を含めたすべての労働者に特殊勤務手当（除染手当）が確実に支払われる仕組みを早急に構築する。また、除染手当の中間搾取を行っている業者などに対する指導・監督を強化する。
- ⑦除染特別地域等およびその周辺で働く労働者に対する安全衛生対策を強化する。

- a) 一定の放射線量を超える環境下で働く労働者に対し、特別教育、保護具の適切な装着、被ばく線量の適切な管理、健康診断の受診など、除染電離則の遵守を徹底する。
- b) 上記以外の場合であっても、労働者の安全確保のため関連3ガイドライン（除染等業務ガイドライン、特定線量下業務ガイドライン、事故由来廃棄物等処分業務ガイドライン）の遵守を徹底する。
- ⑧原発事故収束および廃炉作業完了までには長期間を要し、多数の労働者が従事することから、放射線量の状況や健康への影響などに関する正確な情報を、政府として一元的に収集・把握し、速やかに開示する。
- ⑨原子力規制委員会「放射線審議会」に委員として労働災害の専門家を加えるとともに、その審議状況を定期的に労働政策審議会安全衛生分科会に報告する。

（３）防災性・環境性能が高く、社会保障サービスの提供体制が確保された「ひとが中心のまちづくり」の実現をはかる。

- ①電気・ガス・上下水道・情報通信などのライフラインなどの基幹設備や管路の耐震化を進め、災害時におけるバックアップ機能を充実させる。
- ②ハザードマップや集団移転・高台居住などのまちづくり計画を踏まえ、医療・介護・教育・交通などの機能を集約した、防災性が高くひとに優しいまちづくりを推進する。
- ③仮設住宅から災害公営住宅への移転を進めるため、災害公営住宅の管理6年目から段階的に縮小され11年目で通常家賃となる家賃低減措置を拡充し、家賃負担の軽減をはかる。災害公営住宅への移転を進めるにあたっては、グループでの入居を促したり、集会施設を併設したりするなど、新たなコミュニティを構築しやすい対策を行う。
- ④地域コミュニティの希薄化や被災者が抱える問題の複雑・多様化を踏まえ、被災者の心身のケア、孤独・孤立、生活困窮などに対応し、安全・安心な生活を再建することができるよう、アウトリーチ型の見守り機能や相談体制を含む重層的な支援を強化する。また、被災者が差別を受けずに地域でくらすよう地域住民への意識啓発を行う。
- ⑤「福島再生加速化交付金」を継続し、避難指示解除が見込まれている地域の避難住民が早期帰還・定住を実現できるよう、安心・安全な生活拠点形成のための対応を着実に進める。
- ⑥被災地で安心して医療・福祉・介護を受けられるようにするため、サービスを担う人材の養成・定着に資するよう、地域枠を活用した養成の促進や、住宅の確保など生活基盤への支援策を継続する。特に福島第一原発事故の影響で人材確保が困難な地域においては、地域包括ケアシステムのモデル事業を積極的に実施するなど、安心してくらし続けられるまちづくりに向けた支援策を強化する。

（４）放射性物質により汚染された廃棄物・表土の迅速な処理と除染実施後のフォローアップを徹底する。

- ①放射性物質により汚染された廃棄物や除染後の表土などの処理について、地元・近隣住民・地方自治体の合意を得つつ、中間貯蔵施設など処理に必要な施設の整備を進め、仮置き場・仮々置き場に山積している残土を含め迅速に対応する。また、大量の残土などを処理施設に輸送する際には、通学時間や渋滞時間帯を避け

- るなど、地域住民や一般の道路利用者への影響を抑えつつ、安全を確保する。
- ②現地の復興作業に従事した車両や機械設備類の除染と、当該機材の除染完了後の線量検査などに対し必要な支援を行う。
 - ③帰還困難区域を除く面的除染が完了した区域については、住民の安心・安全の確保に向け、継続的に線量の測定を行うなど、除染実施後のフォローアップを行う。

(5) 放射性物質の影響が懸念される地域・産地で生産された農水産物・加工食品に関する安心・安全を確保する。

- ①放射性物質の影響が懸念される地域・産地で生産された農水産物や食品に対し、法定による生産・出荷時の検査体制を維持するための地方自治体等への公的補助を継続し、検査結果にもとづく適切な流通管理を通じて食の安心・安全を確保する。
- ②放射性物質の影響が懸念される地域・産地で生産された農水産物や食品を取り扱う流通・販売事業者において、事業規模にかかわらず広く放射性物質の検査体制整備・強化がはかられるよう公的補助を行い、風評被害の回避を進める。

(6) 安心して学び遊べる教育環境を整備する。

- ①被災による心的ストレスを抱える子どもや、特別な配慮を必要とする子どもにきめ細かな支援を行うため、養護教諭の未配置校への配置および配置校への複数配置を行う。また、スクールカウンセラーおよびスクールソーシャルワーカーを常勤配置する。
- ②福島県において、運動不足に伴う子どもの肥満傾向や体力低下が続いていることから、「福島再生加速化交付金」を継続し、子どもたちの運動機会を確保するため、運動施設の整備を進める。
- ③子どもたちが安心して学べるよう、保育料や入園料、小中学生に対する学用品費や給食費の援助など、「被災児童生徒就学支援等事業交付金」による教育費に関する公的支援を継続する。