

□東日本大震災にみる災害対策法制の課題

東北大学大学院法学研究科公共政策大学院副院長・教授

(兼) 災害科学国際研究所教授 島田明夫

はじめに

平成23年3月11日14時46分頃、マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、宮城県北部で震度7、その他の宮城県、福島県、茨城県、栃木県で震度6強であった。震源は宮城県沖を中心とする南北500km、東西200kmにわたるプレート型の地震であり、我が国では今までに経験のない大地震であった。また、この大地震によって、10mを超える大津波が発生し、山田町、大槌町、南三陸町、陸前高田市、女川町等においては市町村の機能が失われるような未曾有の被害を受けた。

災害対策基本法においては、災害応急対策の第一義的な責任は市町村長とされているが、東日本大震災のような広域かつ大規模な災害においては、機能に大きな損傷を受けた市町村では的確な機能を果たしえない状況に追い込まれていた。また、災害救助法においては、大規模災害の場合の救助については、国の責任において都道府県が法定受託事務として行うことになっているが、宮城県や岩手県においては、沿岸部の多くの市町村が同時に大きな被害を受けたため、円滑な救助活動を行うことは困難な状況であった。

このような状況において、市町村や県の役割を補う活動を行ったのは、自衛隊等の実働部隊や国土交通省の東北地方整備局などの国の機関であり、また、関西広域連合等の域外の地方公共団体からの支援活動であった。

筆者は、国土交通省からの実務家教員であり、2000年頃には(旧)国土庁(後に内閣府に移管)

防災局で災害応急担当の防災企画官を務めており、有珠山や三宅島の噴火災害、東海村の臨界事故、熊本県不知火の高潮災害等に対処してきた経験を有していた。東北大学の研究室で東北地方太平洋沖地震を経験したことは、自分にとっての宿命であると確信した。そこで、現行の災害対策法制が災害の実態に対応した適切な形の法体系になっているか否か、また、どこに問題点があるのか、その課題は何かについて、今般の東日本大震災の実態に照らして、現地調査や各種の実態調査に基づいて実証的に研究することによって、必要な法改正等の方向についての政策提言を行うことにした。本論考においては、主として災害応急対策に焦点を当てた政策提言を行う。なお、本論考は大規模な自然災害における災害対策法制について検討することを主眼とするため、福島原子力発電所の事故については基本的に対象にはしないこととする。

1 災害応急対策における災害対策法制の問題点

(1) 広域・大規模災害に対応していない災害対策法制

我が国の災害対策法制は、1923年の関東大震災の復興のために震災復興土地地区画整理事業のための法令が整備され、戦後の混乱期に発生した南海地震を契機として災害救助法が制定されたのをはじめとして、1959年に発生した伊勢湾台風を契機として災害対策基本法が整備され、1995年の阪神淡路大震災の教訓を踏まえて自衛隊の自主出動等

を内容とする同法の改正がなされるなど、大規模災害が発生するたびに後追的に制定や改正が行われてきたため、いわばパッチワーク的な法体系になっており、今までに経験したことがない東日本大震災のような広域・大規模災害には十分に対応できなかった。また、第一義的な防災責任が被災市町村になっており、今般のように市町村自体が被災して職員や庁舎等が失われる事態が想定された法制度とはなっていない。

このような限界に対処し、今後の発生確率が高いといわれている東海・東南海・南海地震が連続してマグニチュード9クラスの地震と大津波が発生した場合や首都直下の地震などに備えるためには、広域・大規模災害にも対応できる法体系に見直す必要に迫られている。

(2) 被災自治体に対するヒアリング調査

東北大学公共政策大学院においては、被災自治体である宮城県、岩手県、仙台市、石巻市、南三陸町、気仙沼市及び陸前高田市への詳細なヒアリング調査を行って、それぞれについて政策提言を

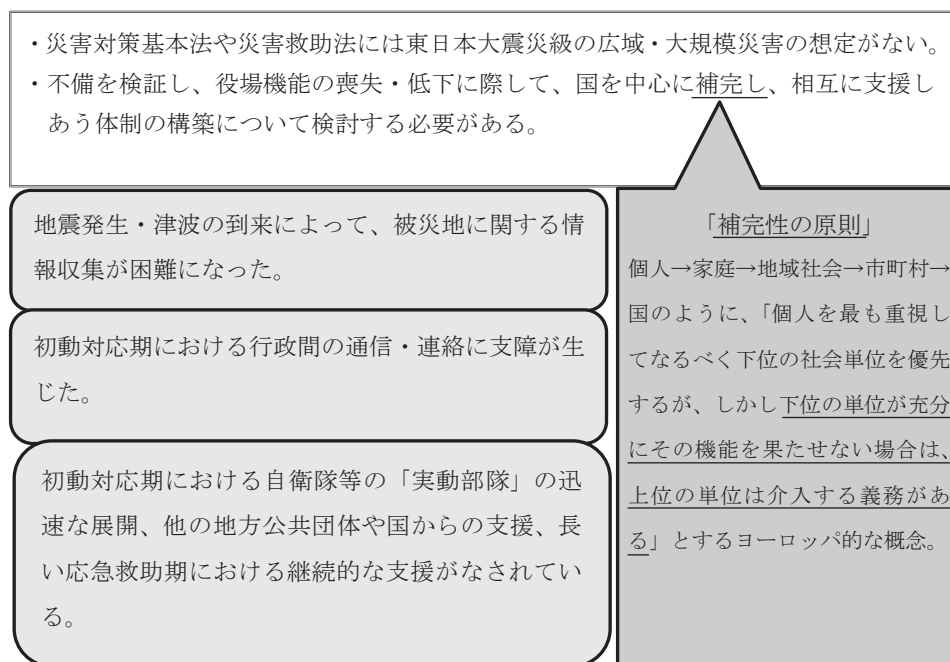
行ったが、ここでは紙面が限られているため、「初動体制の確立」、「緊急輸送ルートの確保」及び「応急仮設住宅」の3項目に絞って記述したい。その上で、最後に災害復旧・復興に向けた、災害法制の改正の方向性について提言したい。

2 初動体制の確立

(1) 広域・大規模災害における初動体制

初動体制の確立については、ヒアリング調査に当たって、現行の災害対策法制には東日本大震災クラスの「広域・大規模災害」の想定がないことから、「国を中心に被災した市町村や県を補完し、相互に支援しあう体制の構築について検討する必要がある」という問題意識のもとで実証研究を行った。ここで「補完」という概念については、「補完性の原則」*1によって、下位の政府（国に対して県、県に対して市町村）がその役割を果たせないときは、上位の政府が介入するべきであるという考えに基づくものである。ヒアリングから得られたこととして主なものを3点に整理してあげる（図表1）。

図表1 初動体制の確立等



出所：東北大学公共政策大学院2011年度ワークショップA報告書

特に「広域・大規模災害」においては、情報収集と通信連絡に困難をきたした。そのようななか、自衛隊などの実動の方々から得られる情報が重要なものとなった。また、国土交通省東北地方整備局や他の地方整備局からのテックフォースが、排水ポンプ車、照明車などを迅速に配備したこと、関西広域連合については遠方にもかかわらず、人的な業務支援を早くから開始したことが評価された。

(2) 垂直的補完体制の確立

東日本大震災における沿岸部を中心とした基礎自治体の行政機能の喪失・低下に対しては、連絡調整員（リエゾン）等を通じた情報の共有を核に互いに連携の取れる初動体制の確立が必要である。このためには、まず、垂直的補完体制の確立が必要である。これは行政機能を喪失・低下した被災市町村が行うことができない業務等を県が補完性の原則に則って代行することにより主体的に対応、支援することを第一とする。第二に県だけでは対応しきれない場合、救援に係る活動を国がさらに補完することも必要であり、この被災市町村と県、国の三者が垂直的に補完し合うことが垂直的補完体制である。これにより役割と責任も明確化する

ことが可能となる。

(3) 水平的支援体制による連携

次に水平的関係による支援体制が必要である。水平的関係とは、被災地と災害時に応援の協定を締結している自治体や民間企業等の連携を意味する。このように縦と横の組合せによる新たな支援体制の確立が求められている（図表2）。

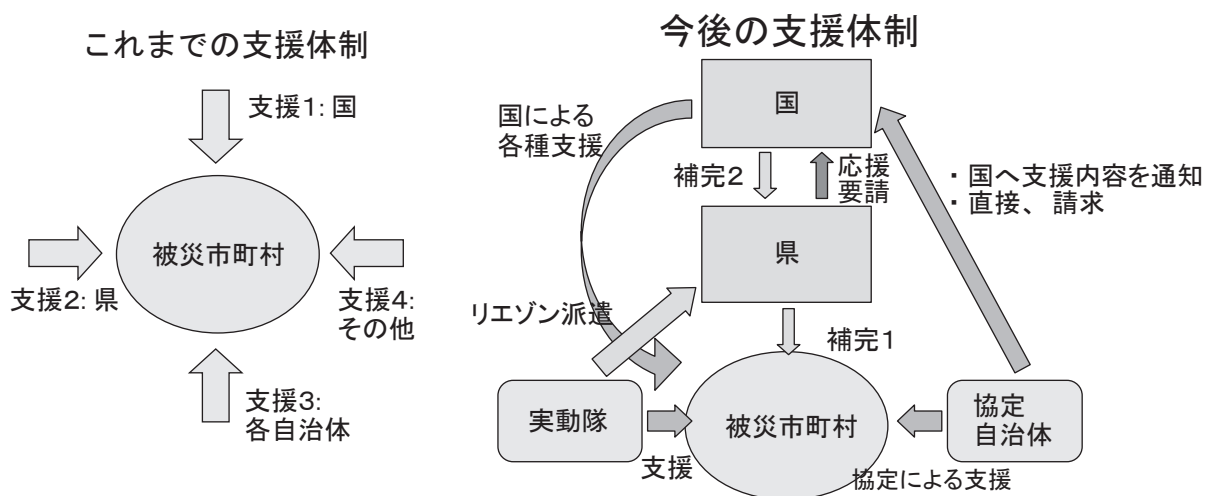
3 緊急輸送ルートの確保

(1) 緊急輸送に用いられた主なルート

緊急輸送ルートの確保は、災害応急対策において、人的・物的支援を被災地に迅速に輸送し、人命救助等を円滑に行うために重要なファクターとなる。緊急輸送ルートの確保に関して重要となる要素は、輸送を行うために必要となる道路・港湾・空港等のインフラの早期復旧である。東日本大震災で緊急輸送に用いられた主な手段は、ヒアリングを行った全ての地方公共団体において、トラック等による陸運であったことが確認された。

法令上、これらのインフラ施設の復旧を行う主体は、主として管理権を有する各地方公共団体である。道路に関しては、指定区間外の国道は都道府県、都道府県道は都道府県、市町村道は市町村

図表2 新たな支援体制の確立



出所：東北大学公共政策大学院2011年度ワークショップA報告書

が管理者であり、これらの管理権を有する地方公共団体は、発災後のマンパワー不足等によって、管理権に基づく復旧を行うことが困難であった。

こうした状況の中、地方公共団体を補完した主体は国と自衛隊であった。国土交通省東北地方整備局が自衛隊と協力して行った「くしの歯作戦」がその好例である。ヒアリングにおいては、全ての地方公共団体が、各インフラに対する復旧を行うに際し、国または自衛隊が被災地方公共団体を補完する中心的な役割を担ったと回答した。

(2) 緊急輸送ルートの確保に係る問題点

東日本大震災においては、沿岸部の市町村において、庁舎の被災等による行政機能の喪失が発生し、また、県においても、広域・大規模災害によるマンパワー不足が発生したため、インフラの復旧を本来の管理者が行うことが困難となったことがヒアリングから明らかとなった。一方、東北地方整備局による県管理国道等の道路啓開が行われるなど、本来管理者以外の主体によるインフラの応急復旧が広域的に行われたことも、東日本大震災の特色である。しかしながら、インフラに関する事項を規定する現行法令においては、災害時の国による直轄工事や権限の代行は一部を除き規定されていない。これでは、広域・大規模災害への対応としては不十分である。

(3) 緊急輸送ルートの確保に係る提言

ここでは、最も重要な緊急輸送ルートとなった道路について提言を行う。道路に関する災害応急対策は、道路啓開と道路復旧に分けられるが、道路啓開は、道路上に堆積したがれきや放置車両等を除去して、緊急車両の通行を確保するために行われる作業であり、災害対策基本法によって規定されている。しかしながら、災害対策基本法においては、警察官が主体となり、その補完的地位に自衛官と消防吏員が位置づけられ、指定行政機関としての国土交通省は主体と規定されていない。

これは、同法第76条が本来緊急通行車両等の通行を確保するという交通管理権に基づく規定であることから、交通管理権を有する警察を主体として考えられていることに起因するものである。

広域・大規模災害に際しては、実動力を有する国が自発的に道路の管理に関与できることを法定し、緊急輸送ルートの確保を実効的に行い得るような法令の改正が必要となると考える。

4 応急仮設住宅

(1) 応急住宅対策に係るヒアリング調査の概要

応急住宅対策についてのヒアリング調査の柱は3点であり、1点目は住宅の「応急修理」について、2点目は「応急仮設住宅」について、3点目は今回の東日本大震災で大いに活用された民間賃貸住宅を借り上げて仮設住宅とみなす制度について、それぞれどのような課題があるのかということであった。

住宅の応急修理制度については、活用されてはいたが、修理業者が不足していて、資材・機材が不足していることと、限度額（52万円）が実態に合わないことが指摘された。

応急仮設住宅の建設においては、まず、用地の確保に困難を極めたことに加えて、本来は最初から寒冷地仕様で建てるべきであったが、スピードを重視せざるを得ず、結果的に本格的な冬の到来を前に寒さ対策が不十分であることが問題となった。

また、特に宮城県については仮設住宅の建設戸数よりも借上げ民間賃貸住宅の戸数の方が上回っている状況である。このように民間賃貸住宅が活用されたことが、今回の特徴であるが、これには県・貸主・被災者との三者契約の形がとられたために、県の作業量が膨大なものとなったことが問題となった。

(2) 応急仮設住宅に係る災害救助法の課題

応急仮設住宅に係る災害救助法の課題は、次の

2点である。

1点目は、現物給付の原則の弊害である。災害救助法では、原則として現物給付による支援を行うこととされているが、被災者のニーズとのミスマッチが発生しており、また、仮設住宅の支給は1戸当たり600万円程度の建設費用がかかるなどコストの面からも大きな問題がある。

2点目は、被災者支援の長期化である。災害救助法では避難所における避難生活は7日間を想定しているが、東日本大震災においては最長9か月の避難所生活を余儀なくされたケースもあった。

(3) 東日本大震災の実態に照らした仮設住宅に係る提言

以上のヒアリングの概要と災害救助法の課題を踏まえて、次の2点の提言を行う。

1点目は、借り上げ民間賃貸住宅に対して、用途制限のある金券としてのバウチャー制度を導入することで、被災者の長期的な自立支援を盛り込

んだ支援の実現を目指すことを提言したい。

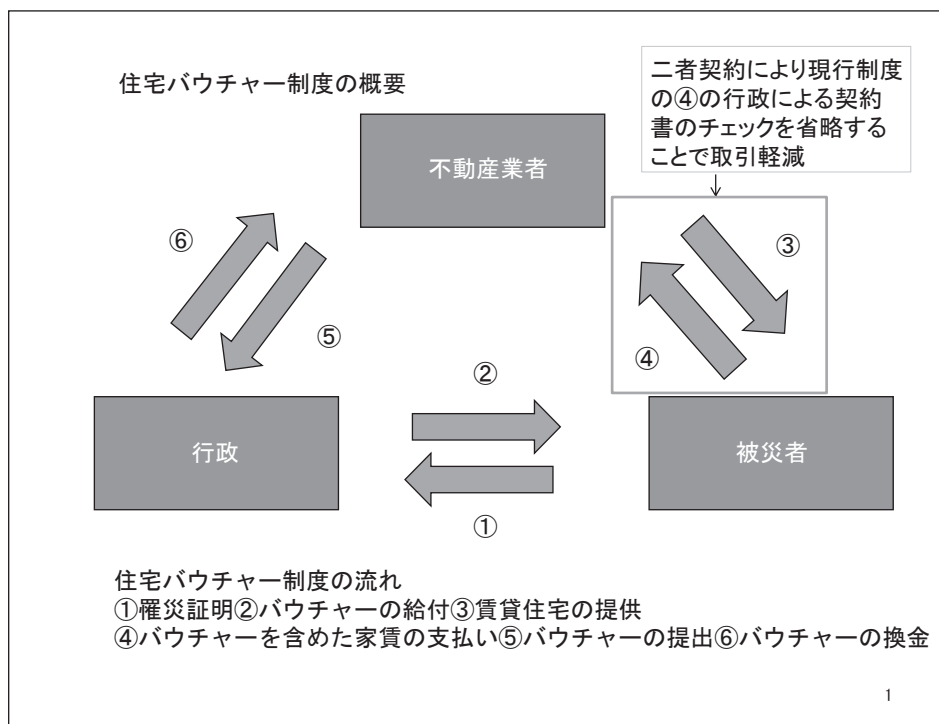
2点目は、災害救助法を現在の被災者支援に対応させることで、避難生活の長期化に対応することを提言したい。具体的には、災害救助法第23条の救助の種類から「仮設住宅」、「応急修理」の文言を削除させることで、被災者支援の改善を図ることである。

(4) 住宅バウチャー制度の提言

民間賃貸住宅借上げ仮設住宅制度は、まず、③被災者と不動産業者（または貸主。以下同じ。）が契約し、①県が契約書に不備がないかチェックして、さらに④⑤県と不動産業者が契約して、⑤県が借主として家賃を支払うという三者契約となる。民間の賃貸住宅を利用していくという点で、被災者のニーズそのものはある程度満たしているが、膨大な時間がかかり、被災者支援が遅れるという問題が発生した。

この背景としては、直接被災者へ家賃補助とし

図表3 住宅バウチャー制度の概要



出所：東北大学公共政策大学院2011年度ワークショップA報告書

て現金を支給した場合に、住宅以外の用途に利用され、政策の本来の目的から逸脱するおそれがあるためである。それに対して家賃の支払いにしか使えない住宅バウチャー制度*2であれば、不動産会社と被災者との間での二者契約となり、バウチャーを被災者に支給する手続きのみでスムーズな入居が可能になる。このように、バウチャー制度を導入すれば、行政の負担を軽減し、円滑な支援が実現可能となる（図表3）。

(5) 災害救助法改正の提言

災害救助法の問題点の一つとして、時系列的区分が明確でないことがあげられる。時系列的区分とは、初動期・応急期・復旧期という区分である。このような区分がないがために、本来は復旧期に位置付けるべき事象を、応急期の規定として対応するといった事態が生じてしまう。例えば、応急仮設住宅と応急修理は、本来は復旧期の事象であるにもかかわらず、応急救助期の法律である災害救助法に位置付けられている。これらを災害救助法から削除し、復旧期に焦点を当てた新たな法体系に整理すべきではないかと考える。

5 災害対策法体系の見直し

(1) 今後の災害復旧・復興への課題

大規模災害の影響は多岐にわたり、個人の生命・財産、公共・公益施設、事務所・工場等民間施設、農業・漁業等生業の設備、地域社会のコミュニティなどは被災前には相互に有機的に機能してきたが、災害によって破壊されれば、そのような有機的なつながり自体を失うため、住宅や施設等を単に復旧することだけでは地域の回復は達成できない。大規模災害の被災地には、新たな展望のもとに、被災した人や地域相互のつながりを含んだ地域の再編を図ることを視野に入れて、整合性のとれた災害復旧計画を定めて総合的な観点からの復旧事業を進めるとともに、地域の将来を見据えた積極的な復興活動によって、被災地に新たに安

定的かつ有機的なコミュニティを作り上げて、持続可能なまちの再生を図る災害復興が必要である。

このような観点から、今後の東日本大震災の速やかな復興にむけて、早期の被災者の自立を促す被災者支援を実施することが欠かせない。被災者の自立に対応した総合的な生活再建対策の整備など、復旧・復興の円滑化のための枠組みの在り方の検討が望まれる。

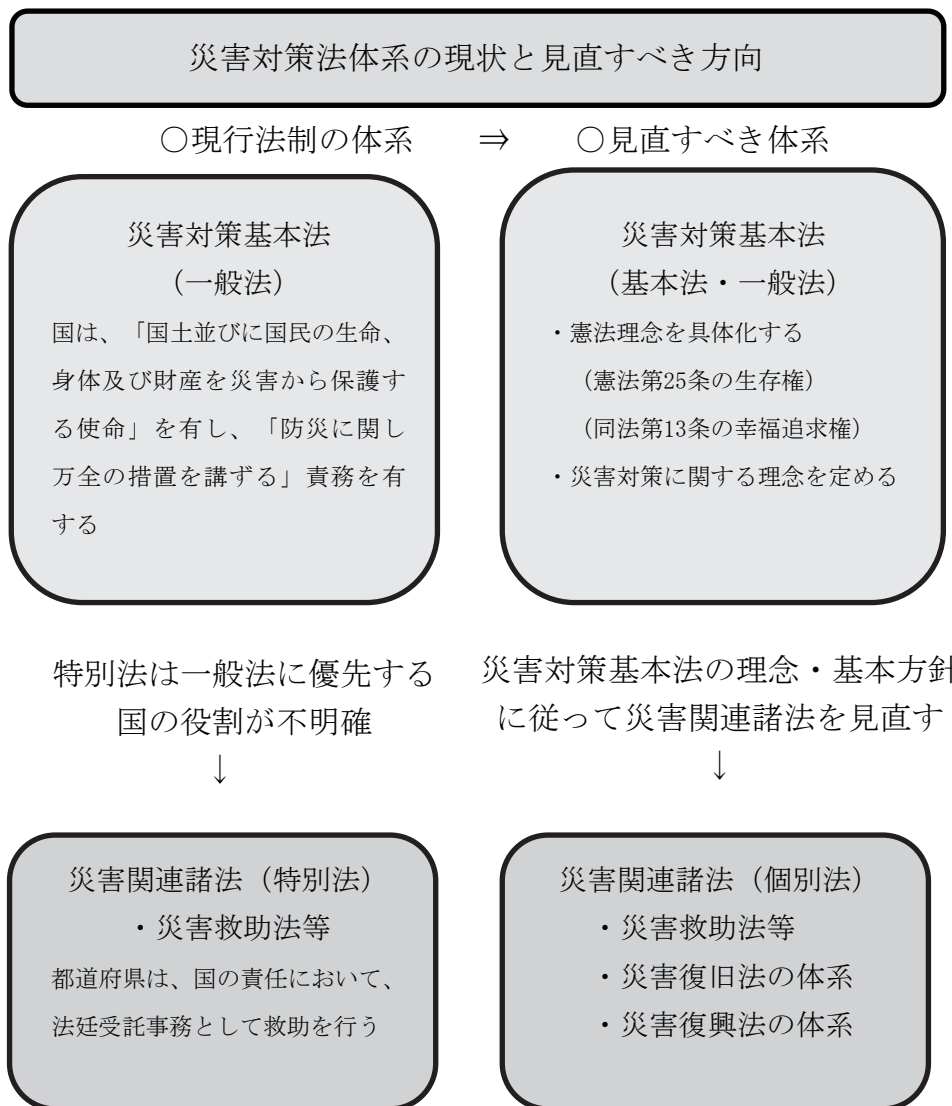
(2) 災害対策法体系の現状と見直すべき方向

以上を踏まえて、災害法制の体系をどのように改善すべきか。まず、一般法と特別法の関係について、簡単に説明したい。現行の災害法制の体系では、「災害対策基本法」は「基本法」という名前がつけられているものの、「災害救助法」等の災害関連諸法との関係は、一般法と特別法という関係になっている。

したがって、例えば国の責務に関しては、「災害対策基本法」においては、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有し、防災に関し万全の措置を講ずる責務を有している」とされているが、災害救助法においては、「都道府県は、国の責任において、法定受託事務として救助を行う」とされている。「特別法は一般法に優先する」とされているので、災害救助法の規定が優先されて、国の役割が不明確になっている。

基本法は、本来は個別法のベースとなるものとして制定されるものであり、「教育基本法」、「土地基本法」、「環境基本法」などがある。一般的には、基本法とは、国政に重要なウェイトを占める分野について国の制度や政策に関する基本方針や原則などを明示したものである。基本法の特質として、まず、それが憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割を果たしている。また、基本法は、国の制度・政策に関する理念、基本方針を示すとともに、それに沿った措置を講ずべきことを定めているのが通常である。す

図表4 災害対策法体系の現状と見直すべき方向



なわち、基本法は、それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の個別の法律や行政を指導・誘導する役割を果たしている。

広域・大規模災害における国の役割の重要性に鑑みれば、憲法第25条の「生存権」及び同法第13条の「生命・自由・幸福追求権」の理念を「災害対策基本法」に具体化して規定し、その上で本来の災害法制の「基本法」として位置づけた上で、災害応急対策に係る一般法としての規定も残しつつ、その理念や基本方針に従って、個別法としての災害関連諸法を見直す方向で検討する必要があると考えられる（図表4）。

おわりに

国の中央防災会議においては、30年以内の発生のおそれが高まっている南海トラフ沿いの東海・東南海・南海地震が仮に連動して発生した場合には、推定マグニチュード9.1の巨大地震となり、それによって巨大津波が太平洋沿岸地域を襲うと、死者は最大32万人、避難者は最大950万人と見込まれ、それによって国家予算の2倍超となる220兆円にもものぼる経済被害がもたらされると試算している。また、同じく発生の可能性が高まりつつある首都直下の地震においても、死者5,300人～13,000人、避難者が最大650万人、経済被害が112兆円と見込まれている。これらの広域・大規模災

害についてはもはや「想定外」とは言えない状況であり、最悪の事態が発生した場合においても、国全体としての的確にリスク・マネジメントが行えるように災害法制度を整備しておくことが必要不可欠となってきた。

本論考が、今後30年以内の発生確率が高まっていると言われる「東海・東南海・南海地震」や「首都直下の地震」に向けて、役立つことを願っている。

注

- 1 個人でできることは個人で、個人でできないことは地域社会で、さらには市町村、都道府県、国でと政治権力はこれらがその必要性を満たせない場合にのみ介入すべきという個人主義的な社会構成概念である。
- 2 個人を対象とする用途制限のある切符形式の補助金のことであり、それを交付された者は財貨・サービスと交換し、そのバウチャーを受領した事業者はそれを政府に提出して換金する制度である。

【文献】

- ・芦部信喜『憲法 第5版』岩波書店、2011年
- ・阿部泰隆『大震災の法と政策』日本評論社、1995年
- ・生田長人「防災の法と仕組み」『シリーズ防災を考える 第4巻』東信堂、2010年
- ・稲葉馨・高田敏文編『今を生きる一東日本大震災から明日へ！復興と再生への提言—3法と経済』東北大学出版会、2012年
- ・国土庁防災局「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告」2000年
- ・災害救助実務研究会『災害救助の運用と実務』第一法規、2011年
- ・中央防災会議「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門委員会報告」、2011年
- ・中央防災会議防災対策推進検討会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ第二次報告」、2013年
- ・防災行政研究会編集『逐条解説 災害対策基本法』ぎょうせい、2002年

- ・八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる議論と立法の経緯」(『レファレンス』、2007年)