

# 東日本大震災に照らした我が国 災害対策法制の問題点と課題 (災害応急対策)

平成24年3月11日

東北大学東日本大震災1年後報告会  
東北大学大学院法学研究科公共政策大学院

島田 明夫

写真:南三陸町防災対策庁舎  
撮影日:2011年8月20日

# 2011ワークショップAの活動

訪問時期	活動内容
8月中旬～9月中旬	東北地方整備局、宮城県庁、仙台市役所へ 3週間程度のインターンシップ
10月15日～16日	岩手県へ1泊2日での視察。 訪問先:岩手沿岸部(釜石～宮古市田老地区)
11月8日～24日	被災地方公共団体へのヒアリング 調査先:宮城県、岩手県、仙台市、石巻市、南三陸町、 気仙沼市、陸前高田市
通年	実動隊(宮城県警察、第二管区海上保安本部、 自衛隊多賀城駐屯地、太白消防署)
7月上旬、10月下旬	緊急災害現地対策本部、内閣府(防災担当)



# 被災地方公共団体ヒアリング結果

- 1 初動体制の確立等
- 2 避難勧告、避難指示、警戒区域の設定
- 3 消防、救助、行方不明者の捜索、埋葬
- 4 緊急輸送ルート確保
- 5 情報通信の確保
- 6 応急医療活動
- 7 必要物資の供給
- 8 避難所等における生活支援
- 9 応急住宅対策
- 10 がれき処理
- 11 被災者に対する金銭給付制度

2012/3/12

写真: 大槌町役場  
撮影日: 2011年10月16日 3

# 初動体制の確立等

## 調査ポイント

- ・ 災対法や救助法には東日本大震災級の広域・大規模災害の想定がない。
- ・ 不備を検証し、役場機能の喪失・低下に際して、国を中心に**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。

地震発生・津波の到来によって、被災地に関する情報収集が困難になった。

初動対応期における行政間の通信・連絡に支障が生じた。

初動対応期における自衛隊等の「実動部隊」の迅速な展開、他の地方公共団体や国からの支援、長い応急救助期における継続的な支援がなされている。

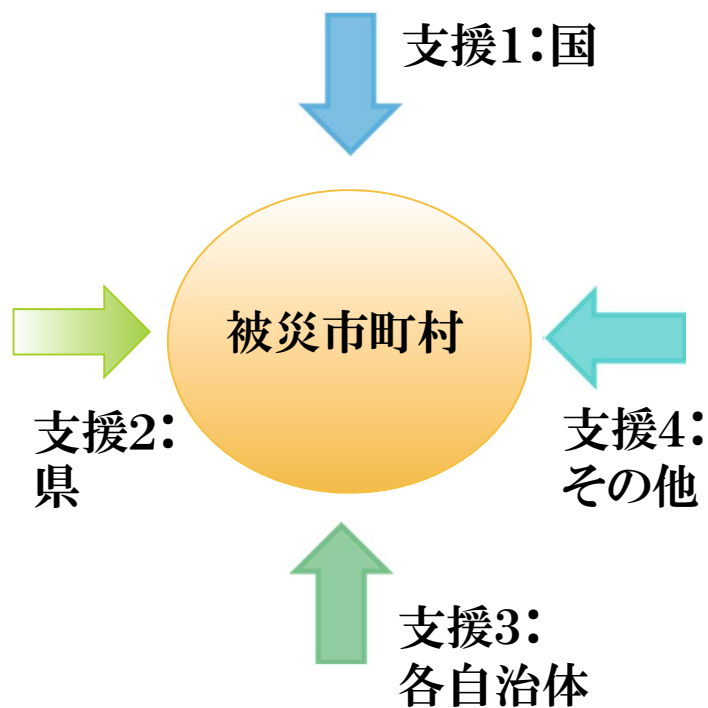
## 「補完性の原則」

個人→家庭→地域社会→市町村→国のように、「個人を最も重視してなるべく下位の社会単位を優先するが、しかし下位の単位が十分にその機能を果たせない場合は、上位の単位は介入する義務がある」とするヨーロッパ的な概念。

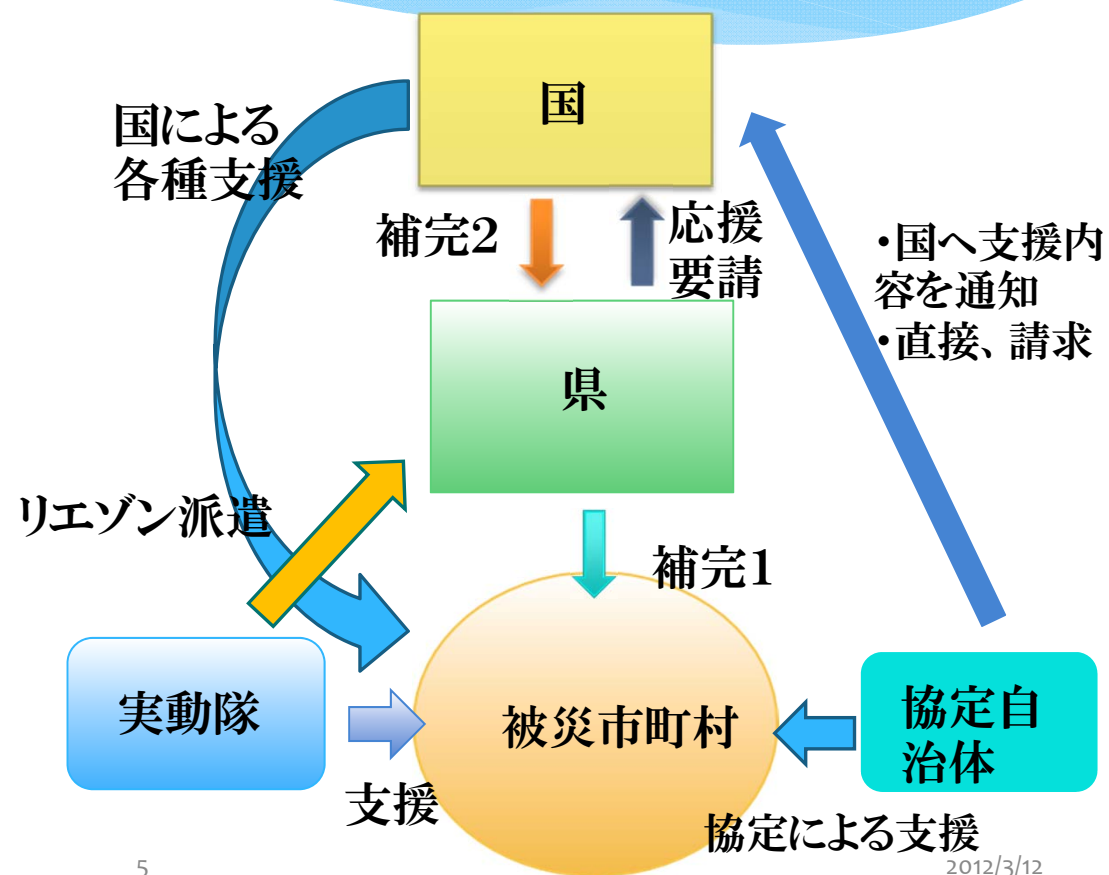
# 東日本大震災の事象に照らした提言

## 新たな支援体制の確立

これまでの支援体制



今後の支援体制



# 緊急輸送ルート確保

## 分析

- ①緊急輸送においては、各インフラが重要な働き
- ②管理権に基づくインフラ復旧は、広域・大規模災害時には困難(特に地方公共団体)
- ③輸送手段の確保も、緊急輸送活動を阻害する主要な要因
- ④緊急輸送活動において、国は地方公共団体を補完する重要な主体(組織規模等による実動力を保有)

→国が緊急輸送ルートの確保に関して、イニシアチブをとって動くことができる制度を考えるべき



# 東日本大震災の事象に照らした提言

## 緊急輸送ルート確保

### ・緊急輸送ルートの確保に関する法律

道路…災害対策基本法・道路法・道路の修繕に関する法律等

港…港湾法・漁港漁場整備法・海岸法

空港…空港法

### ・法律上の問題点

- ①管理者が地方公共団体であること
- ②代行・直轄工事に関する規定の欠如
- ③道路啓開の主体(国の地方支分部局が含まれない)

# 具体的な提言

## ①道路啓開

- …「国土交通大臣の指示を受けた国家公務員」を災害対策基本法第76条の3の主体に盛り込む
- 国の地方支分部局による道路啓開を可能に

## ②道路復旧

- …都道府県道・市町村道に関する国土交通大臣による復旧工事の代行規定を置く(道路法第15条・16条)
- 都道府県道・市町村道に関する国土交通大臣の権限の代行規定を置く(道路法第27条)
- 広域・大規模災害時における、国による迅速な道路復旧を可能にすべき



# 応急住宅対策



## 今回調査したこと

1. 住宅の応急修理制度の活用状況と課題
2. 応急仮設住宅の入居と建設の課題
3. 民間賃貸住宅借り上げ制度による仮設住宅の提供の活用状況と課題

住宅の応急修理

18,968/44,152  
by 宮城県震災援護室  
(2011/11/15)

応急仮設住宅

◎申し込みをしても、修理が完了するまでに時間がかかる。  
◎修理業者がない。

◎用地がない。使えない。  
◎建設業者がない。  
◎スピード重視で建てたら、「寒さ対策」が不十分だった。

既存の民間住宅ストックを活用すべき、という視点  
⇒借り上げ制度の対象拡大、膨大な事務手続き  
=救助法の「現物給付の原則」の弊害… (4-2へ続く)

仮設住宅建設: 22,095戸  
借り上げ民賃: 25,255戸  
(宮城県・2011/12/27)

# 東日本大震災の事象に照らした提言


## 災害救助法の課題

### 東日本大震災を踏まえた現行制度の課題

#### 現物給付の原則の弊害

- 災害救助法では、原則として現物給付による支援
- 
- 被災者のニーズとのミスマッチが発生している

#### 被災者支援の長期化

- 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
- 
- 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り、避難所生活は長期化の傾向にある

# 東日本大震災の事象に照らした提言

## 災害救助法の運用の改善(バウチャー制度の導入)

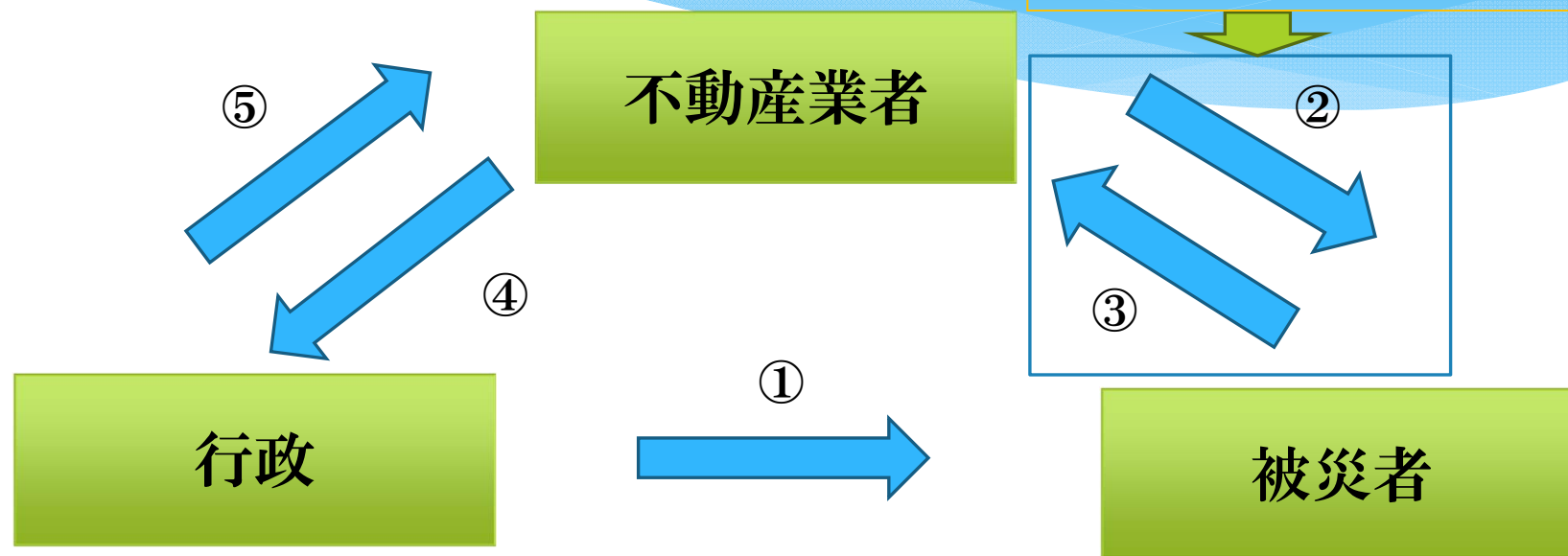
- 市場機能の活用によるミスマッチの解消
- 被災者の長期的な自立支援を盛り込んだ支援の実現

## 災害救助法の改正と「災害復旧法(仮称)」の制定

- 避難生活の長期化に対応
- 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→「災害復旧法(仮称)」の制定

# 住宅バウチャーの活用

二者契約になることで現行制度の**県と不動産者との契約と県による契約書のチェック**を省略し、行政の負担軽減！！



住宅バウチャー制度の流れ

①バウチャーの給付②賃貸住宅の提供

③バウチャーを含めた家賃の支払い④バウチャーの提出⑤バウチャーの換金



# 災害救助法の改正

## 時系列的区分のない災害救助法

- 初動期・応急期・復旧期など



災害救助法  
第23条にお  
ける救助の  
種類

- 応急仮設住宅の削除
- 応急修理の削除



復旧期に位置づけを明確化

# 今後の復旧・復興への課題

被災地の復興のためには、早期の被災者の自立を促す被災者支援を行うことが必要



復旧・復興期を含めた被災者支援改革の方向性の示唆

被災者支援と被災者の自立の両立

- バウチャー制度の導入による、自助を促す支援制度の創出
- 災害救助法の改正と災害復旧法(仮称)制定による中長期的な被災者支援制度の改善



復旧・復興の円滑化のための枠組みの在り方の検討

# 災害対策法体系の現状と見直すべき方向

○現行法制の体系

⇒

○見直すべき体系

## 災害対策基本法

(一般法)

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」責務を有する

特別法は一般法に優先する

国の役割が不明確



## 災害関連諸法 (特別法)

・ 災害救助法等

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

## 災害対策基本法

(基本法・一般法)

- ・ 憲法理念を具体化する (憲法第 25 条の生存権)
- ・ 災害対策に関する理念を定める

災害対策基本法の理念・基本方針

に従って災害関連諸法を見直す



## 災害関連諸法 (個別法)

・ 災害救助法等

・ 災害復旧法 (仮称)

・ 災害復興法 (仮称)