

令和元年6月15日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03278

研究課題名(和文) 東日本大震災等に照らした新たな災害対策法制のあり方に関する実証的研究

研究課題名(英文) Substantial study on way of new anti-disaster measures legislation according to East Japan great earthquake disasters

研究代表者

島田 明夫 (Shimada, Akio)

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：50524691

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究においては、東日本大震災の実態を被災地ヒアリング調査等で把握したうえで、その実態に照らして、防災法制が広域・大規模災害の実態に対応した適切な形の法体系への改正がなされたか否か、また、残されている課題は何かについて、現地調査や各種の実態調査に基づいて実証的に研究した。この研究を通じて、現行防災法の問題点を洗い出し、それに即した新たな防災法制のあり方についての提言を行った。この研究成果を、書籍や学会誌論文などの形で公表した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

今後の発生確率が高いといわれている南海トラフ沿いの地震・津波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防災法体系に見直す必要に迫られている。従来は大規模災害が起きるたびにそれに対応するという法改正が行われてきたことに対して、本研究は近い将来起こりうる広域・大規模災害に対応し得る法制度の提言を行った。本研究は、この点において、我が国の自然災害に対する危機管理能力を高める観点から、学術的・社会的な意義がある。

研究成果の概要(英文)：In light of the actual situation, disaster prevention legislation studied a wide area based on a field work and various fact-finding substantially after having grasped the actual situation of the East Japan great earthquake disaster in stricken area hearing investigations in this study whether the revision to jurisprudence of appropriate form corresponding to the actual situation of the large-scale disaster was done what the problem that there remained it again was. Through this study, I investigated the problems of the current disaster prevention method and performed the proposal about the way of new disaster prevention legislation in line with it. I announced these results of research in the form such as a book or the official journal of a scientific society article.

研究分野：防災法・都市法

キーワード：災害応急対策 災害復旧対策 災害復興対策 災害予防対策 防災法制の改善 広域・大規模災害への対応 現物給付原則の見直し 住宅バウチャー制度

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

#### (1) 防災法の経緯

我が国の防災法制は、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てきたが、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。

#### (2) 広域・大規模災害への対応

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南海トラフ沿い地震が連動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た。このため、2013年以降3度に渡る災害対策基本法の改正、大規模災害復興法の制定、東日本大震災特区法改正などによって、広域・大規模災害にも対応できる防災法はある程度の改善は図られたが、残された課題も多かった。

#### (3) 災害応急対策の課題

災害応急対策は、災害対策基本法の他に災害救助法に基づいてなされるが、同法の所管は2015年の「災害対策基本法等の一部を改正する法律」で厚生労働省から内閣府に移されたものの、同法第4条における救助は「現物給付の原則」に基づいて行われている。しかしながら、一定期間経過後にはこの原則を適用しないで金銭給付等を検討する必要がある。

#### (4) 災害復旧対策の課題

災害復旧の観点からは、仮設住宅は災害応急の段階よりもむしろ生活再建に関わるものであり、災害復旧の入り口として位置付ける必要がある。民間賃貸住宅を活用したみなし仮設住宅についても「現物給付の原則」を適用するには無理があり、現実に即した法制度に改める必要に迫られている。災害救助法については、内閣府において改正の検討が進められており、被災地の実態に即して同法の見直しに貢献する必要がある。

#### (5) 災害復興対策の課題

災害復興の観点からは、津波被災地の高台移転の手法として活用されている防災集団移転促進事業は、主として山間部における局地的な土砂災害等によって、小規模の集落が回復不能な被害を受けた場合において、集落をまとめて安全なところに移転させることを想定して創設された制度であり、広域津波災害に適用するには無理がある。このため、移転先における住宅の新設には手厚い利子補給等が講じられている一方で、跡地は建築基準法第39条の災害危険区域に指定され、住宅の建設が禁止されるなど、跡地の活用についてはほとんど考慮されていないなど、復興まちづくりに係る法制度も見直す必要がある。

#### (6) 災害予防対策の課題

災害予防の観点からは、現在、防潮堤の建設や土地のかさ上げなど被災地に対する災害予防施策に対して多くの資源が投入されている一方で、日本全体に視野を広げれば、南海トラフ地震や首都直下の地震など、今後発生が危惧される広域・大規模災害に対しても対策を行う必要がある。そのため、国全体として防災対策の資源配分について議論する必要がある。

### 2. 研究の目的

#### (1) 問題点及び検討課題の実証的な抽出

東日本大震災に加えて、その後に発生した大規模な土砂災害などに係る被災自治体の現地調査や復興庁、内閣府防災担当部局、国土交通省等の関係機関から集めた東日本大震災等の実態に即して、災害応急対策、災害復旧対策、災害復興対策及び災害予防対策の各局面に係る諸法についての問題点及び検討課題を実証的に抽出した。

#### (2) 今後の広域・大規模地震への対応に係る政策提言

今後の発生確率が高まりつつある首都直下や南海トラフ沿いの広域・大規模地震などへの対応方策も視野に入れて、防災法制の改善に資する政策提言をまとめることを研究の目的とした。

### 3. 研究の方法

将来起こりうる広域・大規模災害に対応し得る防災法制度についての提言を図るため、本研究では、以下の研究方法をとった。

#### (1) 災害応急対策に関する法制度

東日本大震災以前の災害応急対策に関する法制度、東日本大震災で生じた問題点、東日本大震災以降の改正点、東日本大震災以降に発生した大規模な土砂災害等の実態等を明らかにし、それに即した運用上の課題及び残された法制上の課題を明示するとともに、提言を行うこと。

#### (2) 災害復旧対策に関する法制度

(1)の手法により、災害復旧対策に関する運用及び法制度上の課題を明示して、提言を行うこと。

#### (3) 災害復興対策に関する法制度

(1)の手法により、災害復興対策に関する運用及び法制度上の課題を明示して、提言を行

うこと。

(4) 災害予防対策に関する法制度

(1) の手法により、災害予防対策に関する運用及び法制度上の課題を明示して、提言を行うこと。

4. 研究成果

(1) 研究成果全体像

今後の発生確率が高いといわれている南海トラフ沿いの地震・津波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防災法体系に見直す必要に迫られている。

従来は大規模災害が起きるたびにそれに対応するという法改正が行われてきたことに対して、本研究では近い将来起こりうる広域・大規模災害に対応し得る法制度の提言を行った。本研究の成果は、この点において、我が国の自然災害に対する危機管理能力を高める観点から、学術的・社会的な意義があるものとする。これらの研究成果については、主として、図書、学会発表、雑誌論文において公表した。具体的な研究成果は、以下のとおりである。

(2) 災害応急における政策提言

災害直後の応急期に被災地が直面した避難所等の課題や実例を示して、それらにどのように対応したのか、制度上どのような問題があったのかを被災地ヒアリングを踏まえて詳細に研究した。そのうえで、それに対応した災害応急対策に係る従来の災害法制度の問題点を抽出して、それに対応した災害法制の運用の改善や改正等について次のような提言を行った。

初動体制

- 1) 被災地に関する情報収集が困難
- 2) 行政間の連絡・通信の支障
- 3) 自衛隊等の実動隊が迅速な展開
- 4) 初動対応期における他の地方公共団体からの支援
- 5) 国の職員による支援と初動期における行政の支援体制

避難に係る行政体制

- 1) 避難勧告・避難指示（緊急）の実効性の担保と国の関与
- 2) 避難指示等の伝達手段の担保  
緊急輸送ルートの確保

- 1) 輸送に必要なインフラの被災
- 2) 管理権に基づく災害応急対策と地方自治体の補完主体
- 3) 放置車両への対応

情報通信の確保と必要物資の供給

- 1) 通信設備を稼働させるための電源確保他
- 2) 物資の確保
- 3) 物資の供給

避難所等における生活支援

- 1) 現物給付の原則による弊害
- 2) 長期間に渡る避難所生活への対応

(3) 災害復旧における政策提言

震災から概ね1か月以上経過した復旧期に被災地が直面した仮設住宅等の課題や実例を示して、それらにどのように対応したのか、制度上どのような問題があったのか、被災地ヒアリングを踏まえて詳細に分析した。そのうえで、それに対応した災害復旧対策に係る法制度の問題点を抽出して、それに対応した災害法制の運用の改善や改正等について次のような提言を行った。

民間賃貸住宅の活用

- 1) 応急仮設住宅
- 2) 民間賃貸仮設住宅
- 3) 民間賃貸仮設住宅に係る膨大な事務作業
- 4) 民間賃貸仮設住宅の家賃等

恒久住宅への移行

- 1) 災害公営住宅の空き家リスク
- 2) 建設仮設住宅の災害公営住宅への転用  
産業・雇用

- 1) 宮城県全体の課題点
- 2) グループ補助金

復旧・復興の国庫負担

(4) 災害復興・予防

震災から概ね2年以上経過した復興期に被災地が直面した用地取得等の課題や実例を示して、それらにどのように対応したのか、制度上どのような問題があったのか、被災地ヒアリングを踏まえて詳細に分析した。そのうえで、それに対応した災害復興に係る従来の災害法制度の問題点を抽出したうえで、災害対策法制の改正や新法の必要性などについて提言した。

また、震災から相当程度の期間が経過して、なお途上となっている防災集団移転促進事業や

かさ上げ土地区画整理事業などの復興まちづくりで直面している課題や実例を示して、それらにどのように対応してきたのか、制度上どのような問題があったのか、被災地ヒアリングを踏まえて詳細に分析した。そのうえで、それに対応した復興まちづくりに係る従来の法制度の問題点を抽出したうえで、それに対応した法制度の運用改善や改正などについて次のような提言を行った。

(5) 地域防災力の向上

2012年・2013年の災害対策基本法の改正と「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」の制定を踏まえて、我が国の地域防災力の向上が図られるように、次のような政策提言を行った。

復旧と復興

1) 復旧と復興の相違点を踏まえた復興の在り方

2) 復興事業の財源

復興まちづくり

1) 防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の事業選択

2) コンパクトシティを志向するまちづくりのケーススタディ

所有者不明の場合等の用地の取得

かさ上げ土地区画整理事業と防災集団移転促進事業

1) かさ上げ土地区画整理事業の教訓

2) 防災集団移転促進事業の教訓

防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の組合せ

1) 名取市と女川町の移転先地

2) 名取市と女川町の移転元地

3) 防災集団移転促進事業と土地区画整理事業の国費 100%

災害危険区域の指定

災害公営住宅の建設と福祉

1) 災害公営住宅の建設

2) 災害公営住宅における福祉の取り組み

災害復旧・復興財源

1) 災害復旧制度と復興交付金

2) 運用型基金と取崩し型基金

災害予防

1) 防潮堤の建設等

2) 自治体の災害に対する対応力の強化

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

島田明夫、「東日本大震災と熊本地震における仮設住宅から恒久住宅への移転の課題」、

『都市住宅学』第 98 号、pp.44-51、2017、査読なし

島田明夫、「東日本大震災被災自治体におけるヒアリングに基づく災害対策法制に関する政策提言と法改正・運用改善の実績」、『法学』第 80 巻第 2 号、東北大学法学会、pp.1-113、2016

〔学会発表〕(計 2 件)

島田明夫、東日本大震災にみる仮設住宅等の課題、日本学術会議第一部夏季部会(招待講演)、2018.7.29、東北大学川内キャンパス

島田明夫、基調報告「人口減少社会に対応したまちづくり法制に関する研究」、東北大学公共政策大学院特別セミナー『人口減少社会における東北地方まちづくりの最前線』、2018.9.28、東北大学川内キャンパス

〔図書〕(計 2 件)

島田明夫、「東日本大震災と熊本地震における不動産市場の課題 - 仮設住宅から恒久住宅への移転の課題を中心として - 」、『不動産政策研究 各論 I 不動産取引法務』、共著、東洋経済新報社、pp.167-187、2018.7

島田明夫、『地域防災力の強化 東日本大震災の教訓と課題 - 』、単著、ぎょうせい、pp.1-239、2017.7

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：

発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等：<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/staff/shimada/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：白川 泰之

ローマ字氏名：Shirakawa Yasuyuki

所属研究機関名：東北大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：50621017

研究分担者氏名：荒井 崇

ローマ字氏名：Arai Sou

所属研究機関名：東北大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：10773806

研究分担者氏名：大熊 一寛

ローマ字氏名：Okuma Kazuhiro

所属研究機関名：東北大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：10773301

研究分担者氏名：斎藤 伸郎

ローマ字氏名：Saitou Nobuo

所属研究機関名：東北大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：20800006

研究分担者氏名：若林 啓史

ローマ字氏名：Wakabayashi Keishi

所属研究機関名：東北大学

部局名：法学研究科

職名：教授

研究者番号（8桁）：70799973

(2)研究協力者  
研究協力者氏名：  
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。