

## 災害対策の核心である「迅速な完遂」

岩手県職員・上智大学法学部客員研究員  
千葉 実



### 1. 災害対策の核心の「更なる」具体化<sup>i</sup>

災害対策法制の頂点に立つとされる災害対策基本法（昭和36年法律223号。以下「災対法」という。）が対象とする「災害」は、「異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他[の]…原因により生ずる被害」であり（2条1号）、国土及び国民の生命、身体又は財産に「相当程度の被害が生ずるような」場合を想定していると解されている<sup>ii</sup>。

その災害対策は、災害が起きて（発災して）からスタートし、

- ① 発災直後からの救助、被害の発生や拡大の防止及びライフライン確保に加え避難所の開設等の「初動」、その後または並行して行われる仮設住宅の供与や災害廃棄物の処理などの「災害応急対策（以下「応急対策」という。）」（災対法5章）
- ② ①の後あるいは並行して、被災前のように元どおりにする「災害復旧（以下「復旧」という。）」（同法2条の2第6号及び6章）や<sup>iii</sup>、さらに発展させる「復興」（同法。ただし、定義となる規定は同法では見当たらない。）
- ③ ②の後あるいは並行して講じられる「災害予防（以下「予防」という。）」（同法4章）のフェーズが順次または重なり合い、行ったり来たりしながら進行し、全体としてサイクルする<sup>iv</sup>。

災害対策は、多くの種類のものが多くの主体により同時進行的に講じられることが多い。しかも、それらは、住民の生活そして地域に、広く深く重大な影響を直接に及ぼしかねない以上、漏れや遅れがあってはならない。それどころか、究極の迅速性が求められることも多い。したがって、その主体や災害対策の間には、相互の緊密な連携や整合性が求めら

れる。それには、どれを優先し、実施に必要な資源を集中させるかの判断も必要となるが、それらを導くのは、災害対策の「真の目的」すなわち「核心」であると考えられる。しかし、それについては明確ではなく、そもそも議論も不足しているように思われる。それゆえに、実際に被災した混乱の中、時間を徒過したり、さらには復旧等を妨げていることさえあるのではなかろうか。

筆者は、これまで、災害対策の核心について、以下のように主張してきた<sup>v</sup>。

- ① 災対法1条から、「国土及び国民の生命等の保護」を前提に、「被災前の生活や活動等を取り戻すこと」であり、そうである以上、切れ目なく「迅速」に、中途ではなく「完遂」である必要がある。
- ② その「迅速な完遂」とは、規模や程度（以下「規模等」という。）に応じてであるが、原則「3年以内、大規模等災害の場合でも5年以内に災害対策を終わらせること」である。一方で、そこでは、具体性と客観的なデータ等による裏付けがやや不足していることも自覚していた。

本稿では、災害対策の「迅速な完遂」とは何か、論証の客観性を補強しながら、より具体的に議論を進める。

### 2. 既往研究等の状況と本研究の位置づけ

筆者は、行政法学及び行政実務等の立場から、あるべき災害対策法制を追求している。そのような視点から議論している代表的な書籍等を参照したところ<sup>vi</sup>、現時点の知見は概ね以下の通りと解される。

#### (1) 災害対策

災害対策の各フェーズの重みづけは、未だ明確ではないが、特に復旧及び復興（これらは区分が難しいほか、実際にも同時あるいは前後して進められるので、以下「復旧等」とする。）が中心であるように思われる。初動や応急対策は、それ自体非常に重要で大きな意義を有しているものの、復旧等までの「つなぎ」や「しのぎ」という要素が強いように解される<sup>vii</sup>。

## (2) 災害対策の核心

災害対策の「核心」という言葉は用いられていないが、何よりも実現しなければならないのは、「被災者の生活の再建」であることで概ね一致しているように解される<sup>viii</sup>。しかし、それ以上にしかも明確には殆ど触れられていない。筆者は、その「核心」を、災害対策の「迅速な完遂」であると指摘している<sup>ix</sup>。

## (3) 災害対策の完遂

災害対策の「完遂」について、筆者は「復旧等とりわけ復旧（限定的な復興）の完了」と考えている<sup>x</sup>。また、復興庁の高官経験者が、「何をもって『完遂』と言えるのか、我々も悩んで議論している」と吐露したのを聞いたことがある。報道等によると被災自治体（の長）は「完遂」を語ることが少なくないものの、「完遂とは何か」、具体的な内容の言及は見られない。

それどころか、宮城県石巻市が行った令和 5 年 11 月の東日本大震災「復興事業完結記念イベント」で、「完結」のネーミングに地元紙を中心に、疑問や批判が呈されている<sup>xi</sup>。

## (4) 求められる迅速性

(2)について、「なるべく早く」という以上の具体的な期限や期間は殆ど触れられていない。

岩手県が東日本大震災津波の被災地の外に避難した者に対するアンケート結果からは<sup>xii</sup>、被災地での住宅再建を行うかどうかのターニングポイントは 3 年ないし 5 年となっていることが読み取れる。

## (5) 本研究の位置づけと成果

災害対策の核心が、その「迅速な完遂」であることを明らかにし、その内容の一層の具体化と、より客観的なデータ等を基にした論証を試みる。それが本研究の位置づけであり成果と考える。

## 3. 災害対策とは何か

東日本大震災津波での岩手県の災害対策の流れや要した期間を概観する<sup>xiii</sup>。

古来、生活の要素は「衣・食・住」と言われてきたが、昨今では、特に災害からの生活再建要素としては「医・職・住」が挙げられている<sup>xiv</sup>。ここでは、「職」にそれを支える「産業」を加え、さらに再建のスタートともいえる定住等の大きな要素となる子供の「教」育にも注目する。また、道路や堤防等の公共施設と市役所・町村役場の庁舎等の公用施設等、商業施設の集積等の「ハード」も大きな意味を持つので、それについても確認する。そのうえで、災害対策のスケジュールとして、

- ① 「医」は、全国一の公立すなわち県立病院（以下、「県病」という。）を有し地域医療の中心を担っている岩手県では、県病の再建等
- ② 「職（産業）」は、一次から三次産業までの再建等
- ③ 「住」は避難所の開設、仮設住宅の供与、宅地造成や災害公営住宅の新築等
- ④ 「教」は公立学校の復旧等
- ⑤ 「ハード」は、道路や体育館等の公共施設や市役所・町村役場庁舎等の公用施設の復旧等に注目する。

### (1) 初動

初動は、以下のように、東日本大震災津波の際、岩手県では、発災から概ね半月程度で大半は終わったが、応急対策に移行等しない限り初動は終了できなかった。

- ① 「医」は、自衛隊や消防等による救命救助のほか、災害派遣医療チーム（DMAT）が活

発に活動した。被災し診療さえ行えない県病も多かったことから、仮設診療所を設けた。

- ② 「職（産業）」は、物資支援、炊き出し等で衣食は確保できており、優先順位としては後回しになったように思われる。
- ③ 「住」は、住むところを確保できないと避難所から退去できず、仮設住宅等の整備が終わる発災後半年後までは避難所を閉鎖できず運営せざるを得なかった。
- ④ 「教」は、応急対策である仮校舎等での授業再開の準備であった。
- ⑤ 「ハード」は、搬送や物流などのライフラインである道路等を使えるように災害廃棄物など支障物を撤去する「啓かい」等が行われた。

## (2) 応急対策

応急対策は、以下のように、復旧等までの「しのぎ」等であり、初動から移行し復旧等にいたるまで発災から半年あるいは3年程度講じられた。

- ① 「医」は、仮設診療所での診療等が続いた。県病が再建するまで概ね3年、被災が甚大だった陸前高田市では7年を要した。
- ② 「職（産業）」は、一次産業の農では被災したが使える田畑での試験栽培を行ったり、水産では漁業協同組合（漁協）が被災をまぬかれた船舶を共有する等して、漁獲し、売り上げはその船で作業した者で折半する等して継続させた<sup>xv</sup>。二次・三次産業では仮設事務所や店舗等を設置して事業や小売等を行った。公務の場でも緊急雇用として臨時職員等を採用した。
- ③ 「住」は仮設住宅の建設と供与であるが、定住先が確保できるまでそこから退去できないため、大半は3年間程度続いた。最終的な退去・撤去まで10年続いたところもあった<sup>xvi</sup>。
- ④ 「教」は、仮設校舎等での授業再開であった。再建するまで概ね3年だったが、被災が甚大だった区画整理事業等との関係から再建が遅れ7年続いたところもあった。

- ⑤ 「ハード」は、応急復旧や仮設等で対応したが、3年を超えるものも少なくなかった。

## (3) 復旧等

復旧等は、以下のように、応急対策から移行し発災から11年程度講じられた。12年目となる2023年度にはハード部分はほぼ完了したとされているが、全体の完遂に至っておらず、現在も続いている部分もある。

- ① (2)①でも指摘したように、「医」は、県病は概ね3年で再建したが、長いものでは7年を要した。
- ② 「職（産業）」は、事業や活動は再開できたところも少なくない。しかし、事業等は取り戻しても売上等は被災前まで戻せないとの声も聞こえた。
- ③ 「住」の応急対策は、修理や改修はともかく防災集団移転や区画整理が終わり新築等、民間住宅のほか災害公営住宅が確保できるまでである。そこまでで、発災から3年で完遂できたところと、10年を要したところがある。
- ④ 「教」は被災した学校の再建は概ね3年を、長いものでは7年を要した。
- ⑤ 「ハード」は、「住」でもあるが区画整理も影響が大きく、10年を要した部分もあった。

## (4) 予防

予防は、今後の災害を回避し、または最小限に抑えるための「備え」であり、本来は「常時」行われるものであるし、完遂もなかろう。しかし、実際には、復旧等までは完遂または目途が立った時点で注目され本格化する。

以上を表にまとめると、フェーズごとの概要及び全体のイメージは以下のとおりである。

	計	初 動	応 急 対 策	復 旧 等	予 防
県 全 体	12 年	～ 発 災 後 半 月	～半年	～12年	現在
			～半年	～3年	現 在
医 年	7	DMAT (～9 日)、患 者 移 送 等	仮設診療所設置 (～3年)	県病再建 (～3年・～7年)	現在
			～5月	～年	現 在
職 ・ 産 業	12 年	応 急 対 策 の 準 備 等 (～ 半 月)	試験営農、共同船 での漁、緊急雇 用等	営農・養殖再開等	現在
			～5月	～3年	現 在
住 年	10	避 難 所 の 運 営 等	仮設住宅供与等 (～3年程度)	住宅再建や災害公営 住宅入居等(～10年)	現在
			～5月	退去等(～10 年)	現 在
教 年	7	応 急 対 策 の 準 備 等 (～ 半 月)	仮設校舎での授 業再開等	学校再建等(～7年 程度後)	現 在
				～7年	現 在
ハ   年 ド	12	啓 かい 等 (～半 月)	応急復旧(道路 等、仮設庁舎)等 (～3年)	復旧等(～12年)	現 在
				～10年	現 在

#### 4. 「完遂」とは何か

「迅速」であることも求められる災害対策の「完遂」とは、これまで見てきたように、災害対策で最も時間を要し、被災前の生活や活動等を取り戻す「復旧等」の「完了」である。しかも、「被災前の生活を取り戻し、事業等を再開等する」ためには、単にハード面だけではなく、それらを有効に利活用できるソフト面での復旧等も同時に完了している

必要がある。

#### 5. 「迅速」とは何か

それでは災害対策の完遂に求められる「迅速」性とは何か。完遂が想定し難い「予防」は別として、これまでと同様に「復旧等」を中心に論じる。

筆者は、災害すなわち被災の規模等に応じて、原則3年内、大規模等な場合でも5年内に完遂できれば、被災地の外に避難した者も被災地に戻ってくる可能性が見込まれ、それがメルクマールでありリミットでもあると考えている。しかし、その根拠は主に前註 xii すなわち「東日本大震災津波」の「岩手県内の被災地の外に避難している者」の「意向」に対するアンケートの調査結果であり、かなり限定した範囲のデータを基にしている。

一方、米野史健は、「東日本大震災津波」の「岩手県内」と同様の限定であり、『借り上げ』仮設住宅からの退去者数という「狭い」データではあるが、意向という「主観的」なものではなく、「客観的」なデータを基に、そのピークが入居後5年後であることを指摘している<sup>xvii</sup>。仮設住宅から退去はいわゆる恒久住宅の確保一新築のみならず中古住宅にお取得や賃借等を含むが一すなわち住宅の再建等が前提となり、それを意味する。それが5年をピークとしており、退去という「客観的」で、住宅再建に「ストレートにつながる」データである。よって、米野論文で根拠を補強する。

その時に復旧等が完遂されていなければ当該被災者は、避難所で避難し続けるか、被災地とは別の地域に移住するほかはなかった。したがって、東日本大震災津波という過去最大級の規模等の災害の対策として「5年」が目指すべき「完遂」とりわけ「迅速」といえるリミットと言えよう。当該規模等に満たない災害の場合は、それが更に短くなると思われる。それは「3年」程度となるのではないか。それを示す明確なデータは未だ見つかっていないが、移住そして定住の動機につながる「教」のデ

一タすなわち子供の中学や高校の「生徒の就学期間」や「職」すなわち職場の「異動等のスパン」<sup>xviii</sup>であり、参考ないしは補強になると思われる。

## 6. 災害対策の迅速な完遂を具体的にどうやって実現するか

### (1) 応急対策の被災自治体以外の主体による代替

復旧等のうち「原形のまま戻す『だけ』の『原形』復旧」でさえ、かなりの時間を要する。物理的にも、それを短縮とりわけ大幅に減らすことは、かなり難しいと見込まれる。そうであれば発想を転換し、「復旧等の時間の短縮ではなく、それに『着手する時期を早める』」というのではどうか。すなわち、先行する初動や応急対策の省略ないしは短縮である。

初動や応急対策も、現地の状況を知悉している一すなわち地元の間人で行う方が望ましいのは言うまでもない。発災直後は、その場にいる被災地の人間が中心とならざるを得ない。しかし、応急対策においては、避難所の「運営」や仮設住宅の「提供」のように被災者のいろいろな事情を踏まえる必要のある業務はともかく、仮設住宅の「建設」や災害廃棄物の「処理」等は、地域の個性は相当程度捨象して淡々に行える部分も大きいように思われる。すなわち、地元の間人でなくても、かなりの範囲において、あるいは殆ど全てが可能であろう。むしろ、復旧等は「まちづくり・地域づくり」そのものであり、その地域の半永久的に残る「骨格」と「将来」を決定づけるので、そこにこそ、いち早く手掛け、被災自治体为中心となり、地元が全力を挙げ、可能な限りスピーディーに進めるべきである。

それらを両立させるには、復旧等に先立つ初動はともかく応急対策は可能な限り「丸ごと」、国や他の自治体等に委ねることが適当と考えられる。東日本大震災津波の際、岩手県は、現行制度のもとで地方自治法上の「事務委託」(252条の

14~16)等により、被災市町村の災害廃棄物処理を事実上「代行」した<sup>xix</sup>。また、災対法で自治体をまたがる広域避難の受け入れは、被災自治体が避難先の自治体に協議すれば、正当な理由がない限り拒めない(61条の4~61条の6)。これを応用し、規定したい。もちろん、これは市区町村だけでなく、より広域的な都道府県そして国の協力や支援、更に積極的な調整も要する場合も少なくなかろう。

### (2) 最も時間を要しない復旧を原則に

復旧等も時間のかかる新たな土地の取得や権利調整を要しない原形復旧を原則にすべきである。それでも多くの時間を要したり実現が難しいなら、「原形」にさえこだわらない旨を災対法等で規定すべきと考える。

もちろん、復興も実現可能で財源や労力も調達できる範囲の対応で、3年ないしは5年で完遂でき、内容としても合理的であるものを厳選して、例外的に行うというのであれば、むしろ復興の方が望ましい部分もあろう。それで十分ではなかろうか。東日本大震災津波やそれ以降の災害で行おうとしている「復興」は、現在の日本全体そして各地が直面している「人口減少対策」や「地域の発展の実現」そのものである。しかし、これはそもそも「日常的」で、しかも「難問」である。行うなら、じっくり取り組める「平時」に全力を挙げて進めるべきである。

もとより、「被災前の生活や活動等を取り戻す」ことを超えた復興は、これまでも批判され続けてきた「焼け太り」の増長や推進につながりかねない。そうすると、「早期の完遂」ができないので、むしろ地域の負担となり「自らの首を絞めかねない」のは、これまでも見てきたとおりである。

### (3) 総合案の早期策定と代替案との比較検討

(1)や(2)を積極的に進めるにしても、個々の災害対策を個別に進めるばかりでは、効果はそれほど期待できない。そもそもいかなる方策が正しいか、

あるいは望ましいかは個別には判断し難い。しかも、復旧等もパーツではなく全体を勘案しないと意義のある選択は難しい。そこで、いろいろな政策決定で議論されているように、総合的な案とその代替案を複数作り、それらを比較検討して判断するのが災害対策においても有益と考える。

それらの計画や個別の対策が災害対策の理念に合致しているかも含め、住民参画を図りながら、専門家等を含む審議会も経て決定するというのが適当と考える。それに加えて、災害対策を講じる被災自治体等の主体と被災自治体の住民等との対審的な公聴会を導入することも考えられよう。それらを法制化するのが最適ではなかろうか。

## 7. 本稿の結論と残された課題

筆者はこれまでの主張を更に客観的なデータ等で裏付けながら、災害対策の「核心」である「迅速な完遂」とは、復興よりも復旧しかも原形復旧を原則とした上で、3年度以内に、大規模等であっても5年以内に完遂することとし、これらを法制化すべきであると主張した。また、それらの実現のため、応急対策を被災自治体以外の主体に代行させ、復旧等もなるべく時間を要しないものを行うべきであることも主張した。その実現のために、指摘した問題を網羅した総合的な災害対策案とその代替案をなるべく早く策定し、審査会等も経て住民参加も絡めて比較検討しながら決するべきことも提案した。

しかし、更なる客観的なデータ等を踏まえて、より議論を深めるべきであることは自覚している。また、今回の議論での災害対策の迅速な完遂と言える期間を決する「大規模等かそうでないか」のメルクマールを十分には明確化できていないこと、しかもそれは災害救助法等の適用にも大きく関わる重要な論点であり、追求すべき課題であることも認識している。加えて、「市町村と都道府県」及び「自治体と国」の「関係」ひいては「地方自治」の在り方にも発展しうる。多方面からの御意見等も踏まえな

がら、さらに研究に取り組んでいきたい。

- i 本稿は、2023年12月2日に行われた日本災害復興学会 2023年度静岡大会分科会1において災害復興法理論研究会「災害復興及び大規模災害時特有の法原理・原則」で筆者が行った報告を、相当程度加除修正しながら論文化したものである。
- ii 防災行政研究会(編)『逐条解説 災害対策基本法 第三次改訂版』(ぎょうせい・2016年)71頁参照。
- iii 千葉実『災害対策の基礎』(有斐閣・2019年)28、85～86頁参照。災対法に復旧等を定義する規定はないが、広く同様に解されていると言えよう。
- iv 千葉・前註iii書28～30頁参照。これも、広く同様に解されている。一方、復興庁(編)『東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集』(ぎょうせい・2021年)8頁等は「仮設住宅入居」を「復旧」に含めており、他にも同様の解釈を聞くこともある。しかし、それは、法制上のみならず実体的にも適切ではないと考える。
- v 千葉実「災害対策の核心」大貫裕之ほか(編)『稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端』(信山社・2022年)665頁以下・673頁参照。
- vi 参照した書籍等は概ね以下のとおりである。
  - ①防災行政研究会・前註ii書
  - ②阿部泰隆神戸大学名誉教授『大震災の法と政策一阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学』(日本評論社・1995年)、『大災害対策法制における発想の転換—地震・津波・原発事故等—』(信山社・2021年)
  - ③「東日本大震災 法と対策」を特集したジュリスト1427号(2011年)所収の論文
  - ④生田長人『災害法』(信山社・2013年)
  - ⑤公法研究76号(2014年)所収の論文
  - ⑥鈴木庸夫(編)『大規模震災と行政活動』(日本評論社・2015年)
  - ⑦五百旗頭真ほか(監)『総合検証 東日本大震災からの復興』(岩波書店・2021年)
  - ⑧大橋洋一(編)『災害法』(有斐閣・2022年)
  - ⑨村中洋介『災害行政法』(信山社・2022年)
- vii 千葉・前註iii書121頁、同・前註v論文672頁参照。
- viii 千葉・前註v論文参照。
- ix 千葉・前註v論文673頁参照。
- x 千葉・前註v論文参照。
- xi 河北新報2023年11月10日朝刊、同20日朝刊社説参照。
- xii 岩手県「県内内陸地区及び県外へ移動している被災者へのアンケート調査」結果

- (<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/saikenn/jouhou/1002550/index.html>) 参照。
- xiii 岩手県『いわて復興の歩み 2011.3—2023.3 東日本大震災津波からの復興の記録』(岩手県・2023年) 26～29頁、同『岩手県東日本大震災津波の記録』(2013年)、同『東日本大震災津波からの復興—岩手からの提言—』(2020年)、復興庁・前註iv書参照。宮城県、福島県も一部同様の取り組みを行った。
- xiv 立木茂雄「生活再建を科学する～2つの大震災後の生活の再建と復興の調査から見えてきたこと」国際文化研修2020秋109号16頁以下参照。同論文は「つながり」も注目しているが、進捗を評価しにくいため本稿では採り挙げなかった。
- xv 栗田但馬『地域・自治体の復興行財政・経済社会野課題—東日本大震災・岩手の軌跡から』(クリエイツかもがわ・2016年) 109～149頁参照。
- xvi 朝日新聞デジタル2021年3月31日参照。
- xvii 米野史健「岩手県の借り上げ仮設住宅における退去及び居住地移動の実態」日本建築学会計画系論文集83巻746号(2018年)717頁以下参照。
- xviii 独立行政法人労働政策研究・研修機構『『企業における転勤の実態に関する調査』調査結果の概要』(<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/000149700.pdf>) 7頁参照。
- xix 岩手県『東日本大震災津波により発生した災害廃棄物の岩手県における処理の記録』(2015年) 29～32頁、千葉実「大規模災害対策と地方自治法上の事務委託について—東日本大震災津波時の岩手県の災害廃棄物処理を題材に—」北村喜宣ほか(編)『鈴木庸夫先生古希記念論集 自治体政策法務の理論と課題別実践』(第一法規・2017年) 153頁以下参照。