

地域防災力の強化の実践 ―東日本大震災の教訓を踏まえて―

東北大学法学研究科（兼）災害科学国際研究所 島田 明夫

1. はじめに

（1）地域防災力に関する法制度と人材育成

我が国においては、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの広域・大規模災害を経験して、地域防災力の重要性が強く認識され、その強化をいかに図るかが問われている。2013年には、次に示す地域防災にかかわる法律の改正や制定が行われた。

ア 災害対策基本法の改正

「減災」の観点から、「公助」、「共助」、「自助」の適切な役割分担及び相互の連携協力が明確化されるとともに、地区レベルにおける「地区防災計画」が定められた。

イ 「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

消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動を促進する観点から、同法の新規立法も行われた。

（2）防災と減災

ア 「防災」と「減災」の定義

災害対策基本法では、「防災」については、第2条第2号において、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。」と定義されている。

一方で、「減災」については、直接的な定義はないが、2013年の同法の改正で定められた「基本理念」第2条の2において、第1号に「我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。」とされた。このうち、「災害が発生した場合における被害の最小化」を図ることがまさに「減災」の間接的な定義であると考えられる。

これらを比べてみると、「防災」には、「災害を未然に防止」という「狭義の防災」に加えて、災害の発生を想定したうえで「災害が発生した場合における被害の拡大を防ぐ」ことも包含されているので、「広義の防災」には「減災」も含まれているものと解される。

イ 「減災」の必要性

「減災」の必要性が高まってきたのは、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような広域・大規模災害において、自治体や消防などの防災機関そのものも被災して、

公的な救助等の「公助」が迅速に行き届かず、地域相互の助け合いである「共助」と、自らの努力による「自助」の役割が大きかったことを背景としている。このように、災害が大きければ大きいほど、また、被害が広域に及べば及ぶほど、「公助」は機能しにくくなる。

災害対策基本法の基本理念では、同条第 2 号において、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。」が定められている。「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保する」ことが「公助」、「住民一人一人が自ら行う防災活動」が「自助」、「自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動」が「共助」と解される。

したがって、「公助」のみならず、公助の限界においても地域の「減災」を実現するためには、「地域防災力」としての「共助」と「自助」が必要不可欠である。

（3）地域防災力の向上

ア 教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上

2012 年・2013 年の災害対策基本法改正では、2011 年の東日本大震災の教訓を生かして、国民の防災意識の向上を図るため、第 7 条において、住民の責務として、「地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。」とされた。また、第 46 条において、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関において防災教育を行うことを努力義務とした。

イ 地域防災計画の策定への多様な主体の参画

あわせて、第 15 条の改正によって、地域防災計画に多様な主体の意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、防災機関の職員のほか、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者が追加された。

ウ 地区防災計画の策定

2013 年の災害対策基本法改正において、住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、第 42 条の 2 に、「地区居住者等は、共同して市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる。」との規定が置かれ、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることと

された。

エ 平素からの防災への取り組み

2013年の災害対策基本法改正においては、平素からの防災への取り組みとして、次の3点が規定された。

- a 災害応急対策等に関する事業者について、災害時に必要な事業活動の継続に努めることを責務とする（第7条第2項）とともに、国及び地方公共団体と民間事業者との協定締結を促進すること（第49条の3）
- b 住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記する（第7条第3項）とともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとすること（第42条の2）
- c 地方公共団体とボランティアとの連携を促進すること（第5条の3）

2. 応急対策における東日本大震災の教訓

（1）避難指示等の伝達手段

ア 津波警報の発令と伝達に係る課題

気象庁は、2011年3月11日14時46分の地震発生を受け、直ちに14時49分に、東日本沿岸部一帯に津波警報（大津波）等を発令した。しかしながら、当初の津波高はそれ程高くなく、その後、沖合での津波の観測を受けて、順次、津波警報の津波高が更新された。このことが、避難指示が出ていたにも拘らず避難の遅れに繋がってしまい、この影響もあって、消防士や消防団員が避難誘導の結果、津波に呑みこまれてしまうという痛ましい事例が生じた。防災無線による避難指示の伝達が、地震による通信機器の損傷やスピーカーの設置位置などによって、住民にうまく伝わらなかったとの指摘もなされている¹。

イ 情報伝達手段の多様化の必要性

確実に避難情報を受け取ることで、広報活動を営む消防団員等の被災を防ぐには、情報の伝達手段を多様化する必要がある。特に緊急時には、速報性のある手段（防災行政無線、エリアメール・緊急速報メール、IP告知放送）で周知する必要がある。

内閣府が岩手県、宮城県、福島県の沿岸地域で県内避難をされている被災者の方870名を対象に行った面接調査によると、地震発生後に津波警報（大津波）を見聞きした人は、3県では約35%～45%であった。また、避難の呼びかけを聞いた人のうち、防災行政無線からはっきりと聞き取ることができた人は、岩手県・宮城県では約半数で、そのうち約70～80%の人が避難の必要性を感じていた（図1）²。住民に避難情報をはっきりと確実に伝達することが重要であることが分かる。

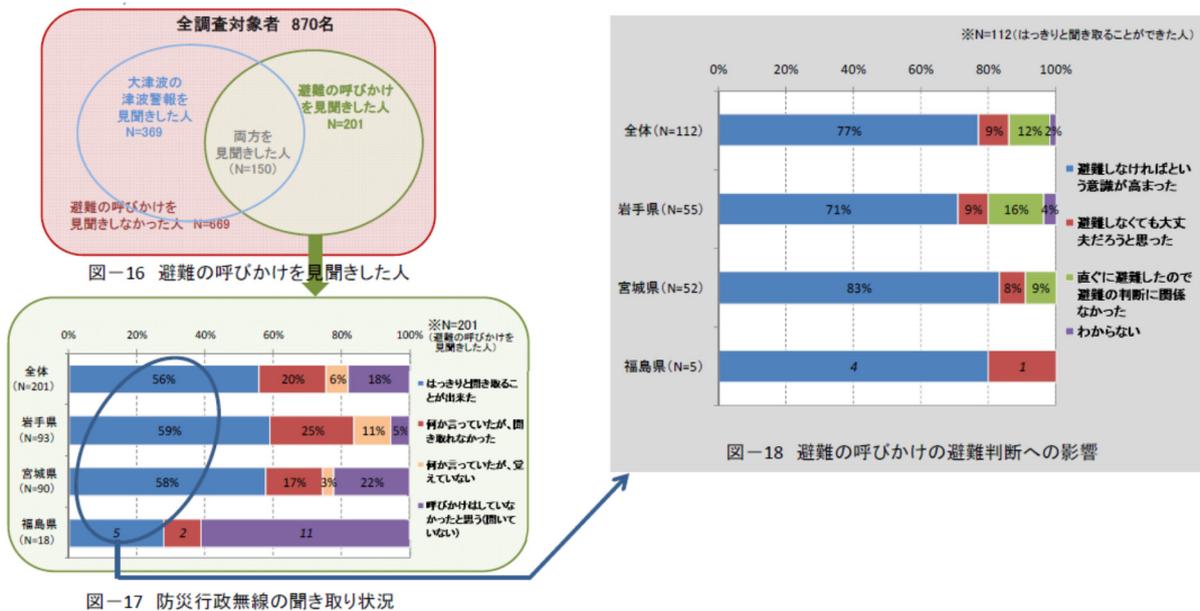


図 1 避難情報に対する意識について

出典：内閣府「平成 23 年東日本大震災における避難行動等に関する面接調査分析結果」³

(2) 物資の需給ギャップ

ア 被災市町村の行政機能の喪失・低下

東日本大震災では、本来、一義的に緊急支援物資にかかる対応を行うべき被災地の市町村において、庁舎・職員の被災により行政機能が喪失・低下し、支援物資輸送のオペレーション、情報集約等の業務遂行に著しい支障が生じた。このため、支援物資には、時間の経過とともに変化し、多様化していく被災者の物資ニーズに合わないものも多くあった。

イ プッシュ型の物資供給の必要性

その後、政府の緊急災害対策本部に支援物流を担う担当班が設置され、食料については農林水産省、日用品については厚生労働省が発注を実施した。こうした情報調整・オペレーションの場を、当初から設置できるような体制作りが必要である⁴。また、平時からも全国の生活必需品の需給動向や在庫に関する情報を把握するシステムを構築しておき、必要に応じてプッシュ型の物資供給を進めるとされている。

(3) 民間事業者のノウハウの活用

被災地のニーズに適合した物資を効率的に供給できる体制を構築することは、今後、広域かつ大規模な災害が発生した場合に必要なものと考えられる。こ

うした体制は、全国的な観点から、国が調整役となって中心的に構築すべきものである。流通事業者等は、行政にはない専門的なノウハウを有しており、災害時に行政を補完する重要な主体となり得る。こうした民間事業者の助力を得ることができるように、あらかじめ防災協定を締結しておくことも、今後、必要だと考えられる。

(4) 現物給付の原則による弊害

災害救助法に基づく救助の実施方法は、同法第4条第1項において、現物給付を原則と定められている。これは災害直後においては物資が入手できないが故に現物を支給する、といった論理のもとでの原則である。同時に、市場機能が回復し、物資の入手が可能になった後においても、現物給付でないと個人の私財形成につながるという懸念もあり、長期にわたって現物での支給が維持されてきた。

しかし、東日本大震災の発災から一定期間が経過して、市場機能が回復した局面においては、現物給付による需要と供給のミス・マッチが生じ、また、それに伴う市町村職員の疲弊も激しかった。

3. 復旧対策における東日本大震災の教訓

(1) 建設仮設住宅の建設の難航と民間賃貸住宅の活用

東日本大震災においては、被災時に仮設住宅を建設する予定であった土地が、津波で流されて居住できなくなったため、山等を切り崩して仮設住宅用地を造成する必要があった。このため、岩手県では13,984戸を8月まで、宮城県では22,095戸を概ね11月初めまで、長い時間を要した。

一方、災害救助法の弾力的な運用によってみなし仮設住宅の利用が増え、その結果、応急仮設住宅は当初の建設予定戸数を減らすことができた。宮城県では建設仮設住宅よりも民間賃貸住宅の利用戸数の方が多くなった⁵。これは、仙台市や石巻市には民間賃貸住宅のストックが多いことが要因だと思われる（表1）。

表1 東日本大震災における仮設住宅の提供戸数

(戸数)	宮城	岩手	合計(全国)
建設仮設住宅	22,095	13,984	52,858
民間賃貸仮設住宅	26,050	3,722	57,697
その他	1,507	1,236	5,615

出典:「会計検査院(2012)」をもとに、東北大学公共政策大学院ワークショップ

ップ・プロジェクトA(以下「WSA」とする)にて作成

表 2 応急仮設住宅の建設コスト

■近年の災害における応急仮設住宅建設に係る戸当たり単価

発災日	災害名	災害救助法に基づく 一般基準(円)	実際の単価 (特別基準(円))
2004年10月23日	新潟県中越地震	2,433,000	4,725,864
2007年3月25日	能登半島地震	2,342,000	5,027,948
2007年7月16日	新潟県中越沖地震	2,326,000	4,977,998
2008年6月14日	宮城・岩手内陸地震(岩手県)	2,366,000	5,418,549
	宮城・岩手内陸地震(宮城県)		4,510,000
2011年3月11日	東日本大震災(岩手県)	2,387,000	約617万円 ※
	東日本大震災(宮城県)		約730万円 ※
	東日本大震災(福島県)		約689万円 ※

※ 談話室・集会所の建設費、造成費、追加工事費を含む建設コストの戸当たりの平均コスト
(平成25年1月時点 厚生労働省調べ)。

出典：国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」
(2012年5月)⁶

建設仮設住宅の費用の上限は、一般基準は238万7千円(当時の基準)であったが、東日本大震災では寒さ対策や風呂の追い炊きなど追加整備が行われ、それらを含めると一戸当たり600万円以上かかったと見込まれている(表2)。

三陸沿岸の被災地ではもともと平地が少なく、さらに津波による土地利用規制で可住地面積が震災前と比較して小さくなっている。そのため、災害公営住宅等を建設するのに適した土地にはすでに仮設住宅が建っていて、仮設住宅を撤去しなければ災害公営住宅を建設できないところが多かった。また、津波の危険性に備え高台移転や土地の嵩上げなどが広域かつ大規模に行われたが、事業が完了するまでには相当程度の時間がかかったため、仮設住宅供与期間の長期にわたる延長(最長で10年)が必要であった。

(2) 現物給付原則による民間賃貸仮設住宅に係る膨大な事務作業

災害救助法が現物給付を原則としているため、民間賃貸住宅(アパート、貸家等)、空き家等では、仮設住宅の供与に際し、県を借主とし、貸主、被災者の三者契約となっていた。また、既に個人で契約し入居している世帯についても、入居対象者の要件に該当し、貸主の同意が得られる場合には、県が三者契約を締結し、県の借上げ住宅として被災者に供与していた⁷。

この民間賃貸仮設住宅の契約に係る県の事務手続きが非常に煩雑であって、県の職員は膨大な事務作業に忙殺された。この点については、複数の自治体から、事務負担

の軽減等のために、災害時の民間賃貸仮設住宅の供与については、被災者に家賃支給を行うという選択肢が認められるべきである、との意見が示された。

内閣府「被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ『被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理』」が示すように、災害救助法は被災者に対する応急的・一時的な救助を目的としているが、仮設住宅は被災者の「生活再建」に関わるものであり、応急的・一時的なものとは性格を異にしているといえる⁸。むしろ、「復旧」に位置付けるべきではないか。

(3) 建設仮設住宅の災害公営住宅への転用

自宅再建を考えているが、仮設住宅の供与期間が切れてもまだ自宅再建資金を確保できていない方は、自宅再建するまでの間、一時的に災害公営住宅を利用することがある。しかし、長期的な利用を行わない、または、見込みのない災害公営住宅の建設は控えるべきである。

良質な木造仮設住宅やハウスメーカーの建設仮設住宅は、建設当初から費用を上乗せして基礎部分をしっかり建てておけば、15年～20年程度は使えるとのことである。当初より基礎を鉄筋コンクリートとする場合でも、工期は1～2週間の延長、コストは30～40万円／戸の増額にとどまるとのこと⁹、2016年の熊本地震における西原村の木造仮設住宅において実現した¹⁰。

4. 復興対策における東日本大震災の教訓

東日本大震災において、津波被害を受けた地域の復興まちづくりには、主として、防災集団移転促進事業と土地区画整理事業による嵩上げが行われたが、それに伴う課題と教訓も多く得られた。

(1) 防災集団移転促進事業

ア 防災集団移転促進事業の概要

防災集団移転促進事業（以下「防集」という。）は、本来、土砂災害等による山間部の被災した集落を安全な場所に集団で移転するための手法であり、手厚い支援措置が講じられるが、この度の広域かつ大規模な津波災害への適用では、国の財政負担が極めて大きかった。

イ 防集の移転先候補地

防集の移転先候補地においては、所有者不明土地（主として相続未処理）がかなり多く、それ以外の土地に移転先を求めたが、漁業権と密接不可分な関係を有する漁業集落の場合には、移転先候補地の変更は困難であった。このため、数代にわたる膨大な数の相続人との交渉や当事者間における遺産分割協議、あるいは不在者財産管理人制度や相続財産管理人制度を使うなどにより対処したが、それらの

協議や手続きに長期間を要した。

ウ 小規模な防集地区と空き区画

防集の規模別の件数をみると、5～9戸が91地区で全体の24%を占め、50戸未満は全体の78%に上るなど、小規模な地区が多かった¹¹。自主再建を途中であきらめた被災者も多く、そのため移転先である造成宅地に空き区画が多く発生した地区もあったが、本来の入居資格を持たない人々にも分譲して、空き区画を埋めていった。

エ 移転元地の災害危険区域指定と未利用地

防集においては、移転促進区域内の宅地等の取得費を国庫補助対象とするには、取得区域を災害危険区域に指定し、条例により建築制限を行うことが要件となっている。事業用地としては使えるが、商店や水産加工業等の再開も進まず、新たな産業誘致も厳しい状況にあった。

(2) 土地区画整理事業による嵩上げ

ア 照応の原則の除外による「飛び換地」

阪神・淡路大震災からの復興に際し、被災市街地復興特別措置法が制定され、土地区画整理事業（以下、「区画整理」という。）においては、換地の特例制度による照応の原則の除外による「飛び換地」などの措置が行われ、東日本大震災にも適用された。

イ 大規模な区画整理による嵩上げ

区画整理は津波復興においても重要な手法とされており、大規模なかさ上げを伴うが、事業費は全額国庫負担とされた。阪神・淡路大震災における区画整理と東日本大震災における区画整理との最大の違いは、阪神淡路では基本的には土地はそのまま使えたのに対して、東日本では津波災害で土地がそのままでは使えなくなり、地盤沈下分に加えて、将来の津波災害に備えて、大規模な嵩上げ工事を伴ったことであった（図2）。

ウ 先行的な仮換地指定の必要性

区画整理に関する工事については、仮換地指定の後に着手するのが原則であるが、仮換地指定の前であっても、区画整理の工事实施に関する地権者の同意（いわゆる起工承諾）を得られた箇所から順次工事を実施することが可能である。しかしながら、この起工承諾は民・民契約のため強制力がなく、強制力を付与するためには先行的な仮換地指定が必要であった。

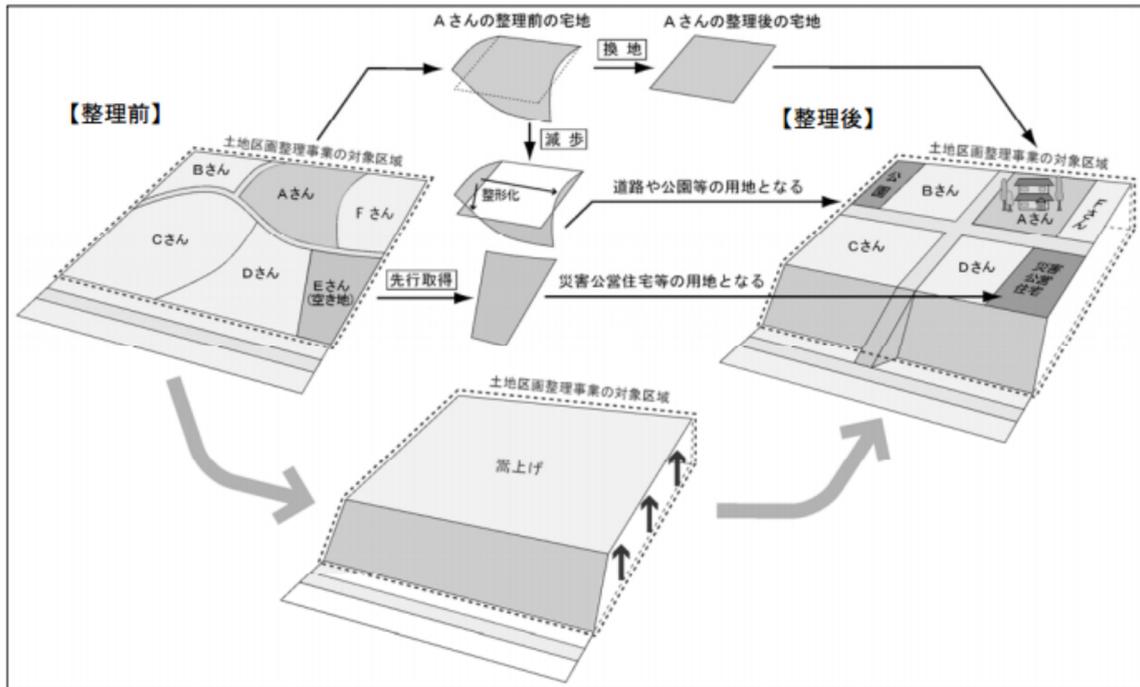


図2 土地区画整理事業による嵩上げのイメージ

出典：山田町「山田町復興まちづくりかわら版第4号」¹²

エ 未利用換地の大量発生

震災前に家を建てていた住民であっても、市外や市内の別の場所に自立再建をしていたり、災害公営住宅に入居したりするケースがあり、そういった人達が所有している土地が未利用のまま放置され、虫食い状態になっている。区画整理による換地には住宅再建の義務はなく、2020年12月の国土交通省調査によると、換地の利用予定がない未利用宅地は、岩手県で46%、宮城県で19%に上っている（表3）。

表3 住まいの復興工程表に基づく土地区画整理事業（住居系50地区）土地利用状況

	地区面積	土地区画整理事業による宅地供給 ^{注1)}			
		全体 ^{※1}	造成完了済 ^{※2}	土地活用済 ^{注2)}	造成完了済に対する土地活用済の割合
全体	1,443 ha	730 ha	722 ha	492 ha	68%
岩手県	578 ha	299 ha	298 ha	160 ha	54%
宮城県	704 ha	373 ha	366 ha	297 ha	81%
福島県	161 ha	58 ha	58 ha	35 ha	60%

注1) 宅地面積に、農地、鉄道用地、社寺、墓地、鉄塔用地等は含まない。

注2) 「土地活用済」とは、建築済のほか、農業的利用や駐車場利用等、何かしら土地活用を行っている状態をいう。

※1 地区面積ではない。

※2 土地活用前で使用収益開始前の面積は除く。

出典：国土交通省「東日本大震災からの復興に係る土地区画整理事業における土地利用状況（令和2年12月末現在）」¹³⁾

(3) 宮城県女川町における復興まちづくりの概要

ア 女川町の被災状況

宮城県女川町は、東日本大震災によって、最大 14.8m の津波に町が呑み込まれて、当時の住宅総数 4,411 棟の 89.2% に当たる 3,934 棟が被害を受け、そのうち 2,924 棟（総数の 66.3%）が全壊という大きな被害を受けた¹⁴。

イ 産業の早期復旧

女川町は、沿岸部は地盤沈下した分だけの必要最小限のかさ上げ（いわゆる沈下戻し）をただけで、早急に水産業・水産加工業の再生を目指した点が注目される。

ウ 区画整理と防集を併用した「女川モデル」による柔軟な復興

女川町は、安全な居住地を中心部・離半島部を問わず、迅速に確保するための施策として、防集と区画整理を同一区域に平行して適用することで住宅再生を図った。ここでは「女川モデル」と名付ける。町は、区画整理を中心部全体に区域指定したが、それは災害危険区域に所在する住宅地（店舗併用住宅を含む。）をできるだけ飛び換地によって、安全な高台造成地等に移すことが必要であったからである（図 3¹⁵）。

このモデルは、被災住民の立地選択肢の拡大、移転元地の活用、移転先地の調整などのメリットがある。自治体の特性に合わせて様々な選択ができる「女川モデル」は、今後 30 年以内の発生確率が 7 割～8 割ともいわれている南海トラフ地震などの大規模津波等の災害からの復興においては、一つの好事例として参考になるだろう。

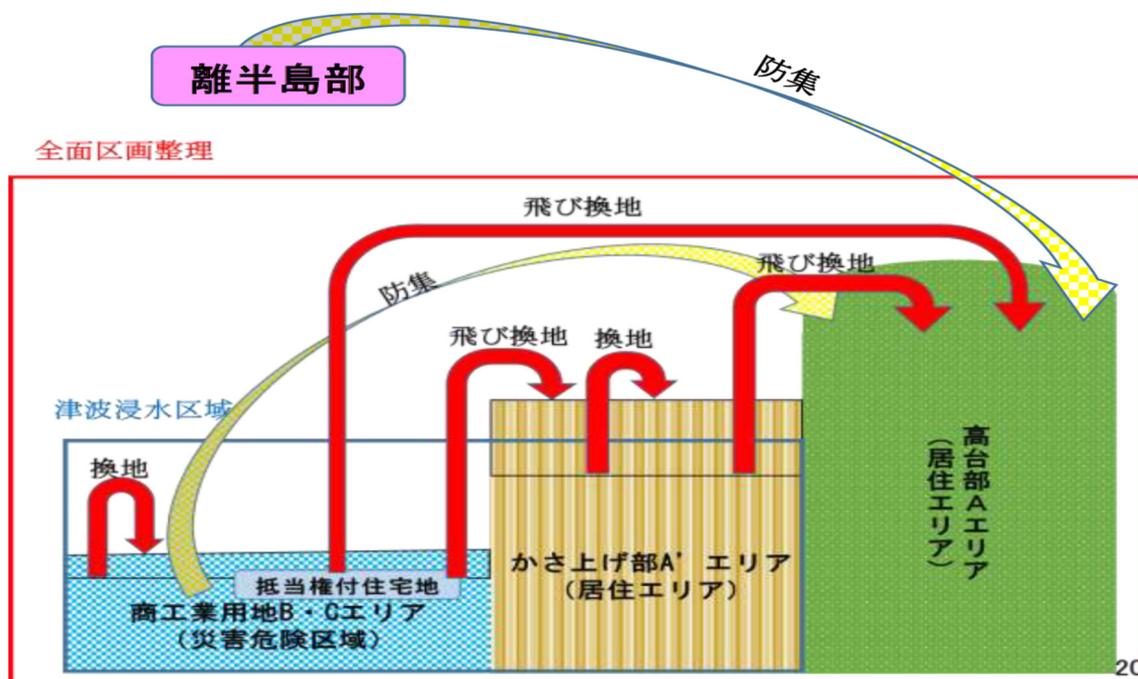


図 3 女川モデルのイメージ

出典：2015WSA にて作成

なお、2015年国勢調査では女川町の人口は、2010年比で37%減と、福島の前帰還困難地域を除くと全国最大の人口減少となったが、2020年国勢調査では2015年比で1.5%の増加に転じた。

(4) 災害公営住宅における福祉の取り組み

ア 仮設住宅における高齢者福祉

仮設住宅に住む高齢者は、福祉ニーズの観点から仮設住宅に留まりたいという希望者が多かったが、その理由は、仮設住宅には、福祉サービスを提供するマンパワーが集中しており、高齢者の福祉ケアが充実しているため安心できるからとのことであった。高齢者をはじめ社会と接点が限られる人の仮設暮らしが長期化し、コミュニティのあり方が恒久住宅への移行に大きく関係した。災害公営住宅での新しいコミュニティ形成に不安を持つ住民も多かった。

イ 災害公営住宅における住宅政策と福祉政策の連携の必要性

災害公営住宅の入居者は高齢者が多いため、住宅政策と福祉政策の連携が重要であった。福島県相馬市では、災害公営住宅に入居する被災者の特性を踏まえ高齢・福祉を念頭におき、将来要支援や要介護状態になり得る高齢者に配慮した災害公営住宅整備を行っていたが、管理人の人材確保等の運営上のソフト面に課題があった。

5. 予防対策に係る東日本大震災の教訓

(1) 防潮堤の建設

宮城県は、数十年～百年に一度の発生が予想されるレベル1 (L1) の津波を防ぐ防潮堤を一律に建設した。一方、岩手県は、防御の対象となるべき施設がない場合には原形復旧もあるとするなど弾力的に防潮堤を整備した。

L1の津波に対する防潮堤を整備した上で、4.で先述したように、防集や区画整理による嵩上げが行われた。住居については、数百年から千年に一度の発生が予想されるレベル2 (L2) の津波である今般の東北地方太平洋地震による津波被害をも受けられないような高台やかさ上げ地に移転している。

災害予防の目的は、第一義的には住民の生命を守ることであり、千年に一度のL2津波に対しては、住民の避難さえ可能であれば住宅等の資産までは守る必要はなく、防潮堤の整備にもそのような視点が必要ではないか。

(2) 自治体の災害に対する対応力の強化

ア 被災自治体の統治機能の著しい低下

東日本大震災では、自治体庁舎や自治体の幹部の多くが被災するという、従前の防災法が想定していなかった自治体の統治機能の著しい低下という事態の発生があ

った。岩手県大槌町では、町役場庁舎に甚大な被害が出たほか、災害発生時に先頭で指揮を執るはずの町長と幹部職員が亡くなられた。内閣府の調査によると、東日本大震災で震度 6 弱以上を観測した 8 県では、352 市町村のうち 237 市町村の庁舎が被災して、このことで、災害応急対策活動への支障（支援物資の配給等）、住民基本台帳等のデータ紛失、行政サービスへの支障等が発生した。

イ 自治体は災害対応の headquarter

災害発生時、自治体が果たさなくてはならないとされる役割は多い。被災自治体は災害対応の headquarter として、被害の確認・情報の集約発信、受援体制の構築など必要とされる役割を果たす責務がある。本来は真っ先に役場を安全な場所で耐震性を備えた建物にすべきである。

災害の発生による自治体の喪失又は機能低下に備えて、都道府県や他市町村がバックアップする体制と併せて、地方公共団体においては災害時に業務が停滞しないように、業務継続計画（Business Continuity Plans : BCP）を策定しておく必要がある。

ウ 地域防災力の強化

「地域防災力」とは、「自助」と自主防災組織、消防団、水防団等による「共助」と地方公共団体、国等の「公助」を含めた総合的な地域の防災体制・能力であるといえる。しかしながら、近年、消防団、水防団等においては、高齢化や、なり手不足等の課題に直面しているところが多い。その他の地域における多様な主体として、「防災士」が果たすべき役割への期待が高まってきている。「防災士」とは、「自助」、「共助」、「協働」を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待され、そのための十分な意識と一定の知識・技能を修得したことを、日本防災士機構が認証した資格者である。2021 年 9 月末までに 214,459 名の防災士が認証されており、大学生など若手も多く、女性も多く参画している¹⁶。

今後、地域防災力を強化するためには、町内会、消防団、水防団等と若い防災士等が連携して、地域に密着した防災意識の啓発、防災訓練等の活動を通じて、災害に対する事前の備えのある地域社会づくりを進めることが望まれる。

6. おわりに

岩手県釜石市内の児童が、自発的に避難したり、地域の住民とともに避難活動を行ったりした「釜石の奇跡」のように、災害時における自助・共助による活動に注目が集まりつつある。また、東日本大震災や熊本地震においても、地域コミュニティが一緒になって避難所の運営をするような様々な自助・共助の事例が見られた。このように公助と自助・共助による総合的な地域防災力の向上に注目が集まりつつある。

そのためには、自治体職員の防災意識を高めるとともに、高齢化や団員不足に直面

している消防団の拡充強化、民間資格である防災士の育成などを通じて地域防災力の向上を図ることが重要である。

本章で述べてきた東日本大震災の教訓と課題が、今後の発生が危惧されている大規模災害に役立てられることを願っている。

謝辞

本章の執筆にあたっては、東北大学公共政策大学院のワークショップ・プロジェクト A (WSA) において、2011, 2012, 2013, 2015 年度に筆者が主担当指導教員として共同研究を行った公共政策大学院生たちの作成した報告書を参照した。今は社会人として活躍している方々に感謝したい。また、東日本大震災による被災地の自治体等の職員の方々をはじめ、貴重な情報や知見を授けていただいた国土交通省東北地方整備局、内閣府、復興庁他の方々にも感謝したい。

なお、本章は、科研費 16K03278 の助成を受けた研究成果をまとめたものである。ここに感謝の意を表したい。

【文末脚注】

- ¹ 2011. 1. 13 NHK クローズアップ現代
- ² 内閣府「平成 23 年東日本大震災における避難行動等に関する面接調査（住民）分析結果」
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/7/pdf/1.pdf>
- ³ 前掲注 2
- ⁴ 支援物資の調達と輸送の体制が安定したのは生活支援本部に物資支援業務を引き継いだ 3 月 20 日のことである。
- ⁵ 会計検査院「東日本大震災等の被災者を救助するために設置するなどした応急仮設住宅の供与等の状況についての報告書」（2012 年 10 月），
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJI7/2011-h23-3800-0.htm>
- ⁶ 国土交通省住宅局住宅生産課「応急仮設住宅建設必携中間とりまとめ」（2012 年 5 月）
<http://www.mlit.go.jp/common/000211741.pdf>
- ⁷ 宮城県ヒアリング
- ⁸ 内閣府、「被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループ『被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理』」， pp. 15-17,
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hisaishashien2/chuukan/index.html>
- ⁹ 前掲注 6, p. 16
- ¹⁰ 東北大学公共政策大学院ワークショップ A 報告書「東日本大震災からの復興まちづくり法制に関する研究」（2016 年）， pp. 64-67,
<http://www.publicpolicy.law.tohoku.ac.jp/about/hyoka/workshop/2015/a.pdf>
- ¹¹ 復興庁「市町村別・地区別工程表住まいの工程表」（2013 年 9 月現在），
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20131029132209.html>
- ¹² 山田町、「復興まちづくりかわら版第 4 号」
- ¹³ 国土交通省「東日本大震災からの復興に係る土地区画整理事業における土地活用状況（令和 2 年 12 月末現在）」， <https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001389669.pdf>
- ¹⁴ 女川町 HP, <https://www.town.onagawa.miyagi.jp/>
- ¹⁵ 前掲注 8, pp. 123-128
- ¹⁶ 特定非営利活動法人「日本防災士機構」HP, <http://bousaisi.jp/exception>

【参考文献】

- ・生田長人, 『防災法』, 2013年11月, 信山社
- ・島田明夫, 『実践 地域防災力の強化—東日本大震災の教訓と課題—』, 2016年7月, (株)ぎょうせい
- ・島田明夫, 「東日本大震災被災自治体等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・運用改善等の実績」, 『法学』(80巻2号), pp.113-226, 2016年6月, 東北大学法学会編, 第一法規
- ・島田明夫, 「恒久住宅への移行と復興まちづくり」, 『国難となる巨大災害に備えて』, pp.456-465, 2015年9月, ひょうご震災記念21世紀研究機構編, (株)ぎょうせい
- ・島田明夫, 「我が国災害対策法制の問題点と課題(災害応急対策)」, 『東日本大震災を分析する2』, pp.156-166, 2013年6月, 明石書店
- ・島田明夫, 「公共政策大学院における災害法制の研究と復旧・復興への提言」, 『今を生きる—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』, pp.31-116, 2012年12月, 東北大学出版会
- ・東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクトA 2011年度報告書「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に対する実証研究Ⅰ(災害応急対策)」, 2012年3月
- ・東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクトA 2012年度報告書「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に対する実証研究Ⅱ(災害復旧対策)」, 2013年3月
- ・東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクトA 2013年度報告書「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に対する実証研究Ⅲ(災害復興・予防対策)」, 2014年3月
- ・東北大学公共政策大学院ワークショップ・プロジェクトA 2015年度報告書「東日本大震災からの復興まちづくり法制に関する研究」, 2016年3月
- ・防災行政研究会, 『逐条解説 災害対策基本法 第三次改訂版』, 2016年3月, (株)ぎょうせい
- ・中村健人/岡本正, 『自治体職員のための 災害救援法務ハンドブック—備え、初動、応急から復旧、復興まで—』, 2019年11月, 第一法規