

災害復興法学のすすめ

～被災したあなたを助けるお金とくらしの防災教育～

弁護士・博士(法学)・岩手大学地域防災研究センター客員教授・**岡本 正**
北海道大学公共政策学研究センター上席研究員



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一助)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

1. 災害と法律と政策のかかわり

法律や公共政策の知恵は災害時に役立つのだろうか。東日本大震災の津波被災地、福島第一原子力発電所の構内視察、近年の災害現場支援等を通じて目の当たりにした凄惨な情景を思い起こし、自問と試行錯誤を繰り返している。災害直後の救助活動において、法律により被災者の命が救えることを直には想像し難いかもしれない。しかし、災害直後の被災者の悲痛な声に耳を傾けると、想像を絶する悩みと不安で溢れており、それはリーガル・ニーズや法政策上の課題に他ならなかった。

「津波で家が流され、財産も仕事も失った。いったいこれからどうやって生きていけば良いのか。家族はどうなるのか。絶望的だ」「一命をとりとめたが、自宅や農地は津波に襲われた。新築した自宅の住宅ローンも数千万円残っている。支払いを続けるには限界だ。事業を考えると破産は選択できない。先が見えない」。これらの声は、弁護士が災害直後から何度となく耳にしてきた

被災者の声である。多くは、情報支援から取り残されている被災者に弁護士がアウトリーチした結果、はじめて聞くことができた声だった。

生活再建を求める声にこたえるためには、既存の法制度による支援を網羅的に把握し、一人ひとりのリーガル・ニーズに応じたオーダーメイドの情報整理提供支援を行うしかない。法律こそ、絶望から一步を踏み出すための希望の光となる情報であり、生活再建の確固たる根拠になる。

東日本大震災における主な相談内容 (宮城県石巻市)

2011年3月～2012年5月 (3,481件)

相続等	19.5%
震災関連法令 *1	18.4%
不動産賃貸借 (借家)	18.0%
住宅・車・船等のローン・リース	10.3%

*1 各種支援制度に関する問い合わせなど

熊本地震における主な相談内容

2016年4月～2017年4月 (12,284件)

不動産賃貸借 (借家)	20.3%
工作物責任相談関係 *2	15.4%
住宅・車等のローン・リース	13.7%
公的支援・行政認定等	12.4%

*2 近隣住民とのトラブルなど

(岡本正著『災害復興法学』『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会刊より引用)

図1 東日本大震災(宮城県石巻市)と熊本地震(熊本県全体)のリーガル・ニーズの概況。弁護士の無料法律相談事例から特徴的な内容を約20類型に分類し、相談数に対する類型数を算出した。

2. 災害復興法学の誕生

災害復興法学は、東日本大震災の被災者法律相談事例の分析研究や、それらをもとにした立法提言活動の経験をもとに筆者が提唱・創設した学術分野であり、教育活動である(詳細は『災害復興法学』等参照)。

東日本大震災から1年間で4万件以上の弁護士無料法律相談事例の分析を担当した経験から得た教訓を将来に繋ぎたいと考えて、2012年に慶應義塾大学で講座をはじめたのがきっかけである。災害復興法学では、主に4つのミッションを掲げている。

【1】被災地における弁護士無料法律相談事例から、被災者のニーズを集め、傾向や課題を詳細に分析すること

【2】これまでの法律や制度の課題を発見し、法改正などの政策提言を実施すること

【3】将来の災害に備えて、新たな制度が生まれる過程を記録し、公政策の手法を伝承すること

【4】災害時に備えて、生活再建に役立つ法制度知識を学び、災害に強いレジリエンスな人材を作る防災教育や組織安全改革を行うこと

災害復興法学では、災害に強いレジリエンスな人材を作るために、「被災者の声を無駄せず将来へ活かす法政策提言をしていこう」「生活再建

の知恵をあらかじめ学ぶ防災教育プログラムを実践しよう」と呼びかけている。

3. 危機管理「法務」のプロ フェッショナルを育てる

危機にあつてこそ法律を理解することで、被災者の救援、復旧、復興、生活再建、事業再生等が加速する。

ここでは、災害復興法学が注目する分野から、自治体の首長、行政職員、議員、支援に関わる民間企業や関係団体等にとって特に関係性が強いと思われる3つの政策課題を紹介する（詳細は『災害復興法学Ⅱ』等参照）。

(1) 災害救助法の徹底活用

大規模災害で自治体を実施すべき災害救助メニューは災害救助法に定められている。都道府県等が権限と責任の主体となり、国の予算を得て救助活動ができるよう法整備されている。これを受けて最低限の災害救助の種類（避難所開設、仮設住宅供給、食料や水の供給、応急修理、生活必需品の供与等）と、費用の目安が書き込まれた「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（一般基準、平成25年内閣府告示228号）や、「災害救助事務取扱要領」（内閣府）が公表されている。法令に基づく体系があるからこそ、災害直後から行政が迅速に活動できるのである。

しかし、災害の広域化や避難生活の長期化など、一般基準だけでは十

分な救助を成しえない事態が続いている。災害関連死や新型感染症の拡大を防止するための避難所環境整備を行うにも、一般基準をはるかに上回る水準で救助の実施が必要である。たとえば、清潔な水洗トイレの早期整備、適温食・介護食など栄養のある食事の即時供給、簡易ベッドによるエコノミークラス症候群や感染症等の防止（これらは通称「避難所TKB」の整備と言われ、近年スタンダードになりつつある）を達成しようとすれば、一般基準や災害救助事務取扱要領だけを参照しても実現できない。そこで、法律の趣旨に立ち返って制度を正確に理解したり、先例通知（事務連絡）等に学ぶことが重要になる。

災害救助法と同法施行令によれば、一般基準で十分な救助ができないと自治体が判断した時には、一般基準を量的にも質的にも上乘せした「特別基準」を、国と都道府県の協議で策定し、十分な予算を確保した上で災害救助の実施ができるようになってきている。国側も、災害が起きた時には、「避難所の確保及び生活環境の整備等について（留意事項）」と題した通知を発信し、特別基準の候補を示すとともに、自治体から国へ更なる上乘せの特別基準について協議するように推奨している。しかし、国が通知等を出しても、自治体側で災害救助法を使いこなすという政策法務能力に長けていなかっただけで、過去の災害時の先例通知をとり

まとめたりえでの準備をしていなかったり、自治体の危機管理部門と、避難所運営や仮設住宅供給を実施する災害救助や福祉部局との連携が取れていなかったりといった事情で、「特別基準」が活用されず、自治体格差が生じることが多い。備蓄や支援助力の差というのではなく、法律を理解し最大限活用した政策実現能力（新たな予算獲得のための政策法務能力）の差が影響していると呼べる場面もしばしば登場するのである。

以上を踏まえると、災害救助法の一般基準と特別基準の正確な法令根拠の理解、過去の国の通知・事務連絡の先例の収集、過去の特別基準策定の調査とそれらを取り入れた備蓄や事業者との災害協定の締結、内閣府「避難所運営ガイドライン」等の参照による災害救助のあるべきイメージの更新、などを事前に行っておく政策法務訓練プログラムの実施が必要になるだろう。

(2) 災害と個人情報利活用

災害時において常に政策上の課題と教訓が生まれているのが、災害時における個人情報取扱いをめぐる問題である。たとえば、関係者からの安否照会へ応答する際にどのような法的根拠や留意点があるのか、災害直後の行方不明者の氏名や住所等について救助の重要性からメディア等へ公表する際の根拠及びあるべき方針や留意点はどうか、避難行動要支援者をはじめとするいわゆる災害

弱者の情報を平時から支援関係者らに提供するにはいかなる政策が必要か、など政策法務能力が試される場面、個人情報保護法制の理解が極めて重要になる。ここでは、近年特に関心が高まっている災害時の行方不明者の氏名公表問題を取り上げて概説する。

大規模な災害時で行方不明者が多数発生してしまうと、限られた救援部隊（国の自衛隊、都道府県警察、市町村消防、消防団や家族関係者など官民の主体が想定される）のリソースが分散してしまい、住民の救援確率を大幅に下げてしまう。本来なら、救援部隊の間では少なくとも行方不明者の個別情報がリアルタイムで共有されていることが理想だが、現実には主体を超えた情報共有には障壁があると言わざるを得ない。そうであれば、救援を待つ被災者の命を最優先し、かつ救援部隊の命を過度な危険にさらさないため、メディアなどを通じた行方不明者を特定しうる程度の情報（氏名やある程度の住所）の開示は、一定期間の経過とともに自動的に実施していくタイムラインを整備しておくことが不可欠になるはずである。

では、個人情報保護法制との整合性をどう考えていくべきであろうか。自治体もつ個人情報情報は、当該自治体の個人情報保護条例がその取扱い方法を定めている。そして、条例には、緊急時に生命等を守る必要があるときには個人情報共有を認

める条項があるはずだ。災害時の行方不明者の個人情報共有もまた、個人情報保護条例を根拠に可能なのである（勿論DV被害者や虐待などを受けた市民への配慮が必要なのは当然である）。しかし、これまでの大災害を見れば、多くの自治体で行方不明者情報の開示時期に相当のばらつきがあったり、そもそも開示しなかったり、という事例が極めて多い。

本来、自治体が住民の命を守るという最優先課題を達成するためには、個人情報はいかに「利活用」するかという視点こそ重要ならずであるが、個人情報の「保護」という言葉のイメージが独り歩きしていることが課題である。そこで、個人情報保護法制が存在するそもそも論に立ち返る必要がある。まず、関係するすべての機関が、個人情報保護条例をよく理解し、個人情報共有開示する場面も、保護や管理と等しく重要な場面であることを理解しなければならぬ。そして、そもそも個人情報保護法制の目的とは、個人情報保護の権利利益の保護（個人情報保護法1条等参照）であることを理解しなければならない。個人情報分野は体系的に学ぶ機会が少ない傾向にある。特に意識して、災害時と平常時の個人情報保護法制にかかわる政策法務理解を促進する教育プログラムの実践が必要になるだろう。

(3) 津波被災訴訟に学ぶリスクマネジメントとBCP

東日本大震災では、公共施設、学校、企業等で多くの方が津波の犠牲になつていいる。遺族が施設運営企業や行政機関を相手に、管理者側の「安全配慮義務」違反等を理由とした損害賠償請求訴訟を提起し、和解や判決などに至っている事例も多い。また、裁判とは別に、多数の公的な調査検証結果が報告されている。我々は、このような悲惨な犠牲のなかにこそ、教訓を見出して、将来に繋げなければならぬはずである。

筆者は、宮城県石巻市立大川小学校の津波犠牲者訴訟の最高裁判所判決を受けて設置された「宮城県学校防災在り方検討会議」（2020年）の委員を経験したり、過去の自然災害関連の裁判を分析研究したりするなかで、経営管理層の法的義務や、組織のリーダーリスクを強く意識することが重要であるとの結論に至った。組織の経営戦略や事業戦略のなかにリスクマネジメントやBCP（事業継続計画）を位置付け、組織安全文化と災害に強い人材を作ることが提言している。

行政機関や企業は、その従業者や顧客等の関係者に対して、常に「安全配慮義務」等の法的義務を負担している。安全配慮義務とは、一定の関係性を持った相手方に対して負担している生命や健康を保護するべき信義則上の義務のことであり、自然災害か人的事故であるかを問わず負

担するものである。すなわち、経営者や管理者層は、常に従業者、顧客、施設利用者等の関係者の安全を考慮しながら組織運営や企業経営をしていくことが法律上も要請されているのである。それを実現するための内部統制システム構築を行っていくことが、まずは肝要である。

次に、津波被災者訴訟の裁判例などを読み解きながら、安全配慮義務を果たすうえで重要なポイントを抽出していく。具体的には、①危機が発生した場合に本来は現場で指揮を執るべき代表者やリーダー層が不在になつてしまつたと判断が遅れ危機が増大する。そこで、トップ不在時の代行者への自動的な権限移譲があらかじめ決定されていなければならず、事業所ごとに組織図や指揮命令系統のチェックと見直しが不可欠であること、②組織の構成員は、管理者層であるかどうかを問わず、常に重要な危機の兆候や重要な情報に接する可能性があることから、どのように組織内でその情報を共有すべきか、残されたものがどのように情報をくみ取って行動すべきかを、事前にすべての組織構成員にマニュアル策定の上で周知し、事前訓練もしておかなければならないこと、が主な教訓として浮かび上がってくる。例えば、大川小学校津波犠牲者訴訟では、裁判所は、学校組織のかつての意思決定や、マニュアル策定の不備そのものを指摘して行政の賠償責任を認める判断をしているのである。

以上のように、経営管理層の法的責務を意識させ、かつ克服する教訓を学ぶことで、組織安全の見直しに貢献できるのではないだろうか。得られた教訓は、事前の訓練内容や人材育成、そしてBCP（事業継続計画）や危機管理マニュアルに反映しておくことが重要である。



みえ森林・林業アカデミー「組織経営におけるリスクマネジメントー自然災害訴訟と安全配慮義務に学ぶ組織の危機管理と安全配慮義務」プログラム(2019年)

4. みんなが自分事として学べる「知識の備え」プログラム

防災政策を担う首長、行政職員、議員等に加え、さらに市民、家族、企業、地域全体が「自分ごと」として意欲を持てる防災教育や研修とは何であろうか。ここでは『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』あるいは『生活再建のための法律知識の備え』プログラムの実践について提案したい。

災害後の生活再建は被災者にとつて最大のニーズであり悩み事である。これを助けるのが「法制度」な

のである。ところが、災害時の支援制度を被災者自らが取捨選択して入手することは困難である。もともと生活再建制度について何らかの知識が備わっていないければ、災害後に行政やメディアから支援情報の発信があったとしても、被災者はその情報を自分事としては受け止められないのである。そこで、被災直後から、少しでも前を向いて歩き出せる勇氣と希望になる情報を、「あらかじめ」防災教育として学び「知識の備え」とするための学習プログラムの実践が必要になってくる。

図は、『はじめの一步』『貴重品がなくなった』『お金の支援』『トラブルの解決』『生活を取り戻す』『被災地の声を見る』という生活再建ステップを想定し、その時々で、被災者に役立つ法律や制度が存在していることをイラスト入りで解説するハンドブック『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』の目次である。大災害で被災して絶望の淵にあるかもしれない時にも、少しでも希望を持てるように、法律制度に基づく様々な支援策の

はじめの一步 Part 1		貴重品がなくなった Part 2		お金の支援 Part 5		トラブルの解決 Part 7	
Chapter 1	Chapter 2	Chapter 3	Chapter 4	Chapter 5	Chapter 6	Chapter 7	Chapter 8
大災害で被災するとはどういうことか	生活再建の第二歩目録	写真・動画も忘れずに	通帳やカードなども	お金の支援	お金の支援	被災地の被害を	被災地の被害を
2	6	10	16	18	24	28	34
Chapter 9	Chapter 10	Chapter 11	Chapter 12	Chapter 13	Chapter 14	Chapter 15	Chapter 16
被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い
38	42	46	50	54	60	64	68
Chapter 17	Chapter 18	Chapter 19	Chapter 20	Chapter 21	Chapter 22	Chapter 23	Chapter 24
被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い	被災者の支払い
72	76	80	86	90	94	98	104

なかから、近年の災害における実際の被災者支援を踏まえて役立ったものを順番に解説している。

「罹災証明書」「被災者生活再建支援金」「自然災害債務整理ガイドライン」「災害弔慰金」などは言葉だけでも記憶に残しておきたい。この情報を事前に防災教育として学ぶとともに、ハンドブックを「備蓄する本」として防災グッズや備蓄品とすることを強く推奨したい。

この「お金」や「くらし」を支える法律制度を知ること、実際に被災していない場合でも、被災したらどうなってしまうか、どういう備えが

岡本正著『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』（弘文堂）目次抜粋

5. おわりにー自治体発のリーガル・レジリエンス

災害時に被災者の声を聴き、もしそれを解決するための適切な法律や制度が存在しなかったら、あるいは法律制度があっても運用が適切ではなかったら、法律制度の改善について積極的に政策提言を実施していくことが重要である。法律制度そのものをより強靱性あるものへと作りかえて、復興や、将来の危機管理へ活かすというダイナミックな公共政策の実現、すなわち「リーガル・レジリエ

必要か、という想像力を養うことができる。防災や災害対応が一段と「自分ごと」に近づく。また、行政機関や民間企業は、働く人がいて初めて事業継続が成り立つ。働き手がどのように被災し、その後生活再建をしていけるか、という知恵を学べる機会を確保することは、組織のレジリエンス（強靱性）にも直結する。

事前に知識の備えの防災教育で知恵を伝授しておくこと自体が、福利厚生や職員意識向上に繋がるのだ。

また、これらの学びは、学校義務教育、大学等高等教育、専門家のスキルアップ教育、行政機関や企業の人材育成、金融・マネー教育、消費者教育、主権者教育、図書館情報教育、その他公民館の活用などによる生涯学習等、あらゆる文脈で役立つだろう。『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』のプログラムの展開に期待したい。

プロフィール

銀座パートナーズ法律事務所・代表弁護士・博士(法学)
岩手大学地域防災研究センター客員教授

おかもと 岡本 正

慶應義塾大学卒。2003年弁護士登録（第一東京弁護士会）。内閣府への出向や日本弁護士連合会での災害復興支援経験から「災害復興法学」を創設。慶應義塾大学等で講座を展開。産官学の防災・復興・事業継続・人材育成等に関わる。政府の防災関連委員、総務省地域情報化アドバイザー、市町村アカデミー講師、みえ森林・林業アカデミー講師等も務める。代表著書『災害復興法学』『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』『図書館のための災害復興法学入門』等多数。



災害後の生活再建に役立つ法制度（被災したあなたを助けるお金とくらしの話）を学ぶ四日市防災大学・防災士養成講座（2020年1月）

「レジリエンス」が必要になる（レジリエンスや強靱性は、国際連合SDGs（持続可能な開発目標）でも複数回登場するキーワードでもある）。そのとき、最も声を大きくして説得力のある発言ができるのは、被災者のくらしに寄り添い、リーガル・ニーズを把握している災害救助や復興支援の現場、すなわち自治体なのである。