

災害復興法学特別講義

—必修・命を守り生活再建を支える講座—

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士、博士（法学）、気象予報士 岡本 正
新潟大学研究統括機構 客員教授、岩手大学地域防災研究センター 客員教授

1 災害対応に不可欠な政策法務能力

災害時の政策法務のカギを握るのは「法的思考力」である。法的思考力とは法学者の末弘厳太郎博士が残した言葉を借りるなら「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の規準を立てて規則的に事を考えること」である。ところが法律が定める規則やルールは、必ずしも全くの同一事象のみを想定して作られているわけではなく、いわば抽象的・規範的な表現の条文文言になっているものや、その法律の条文が指し示す先例や判例について熟知して初めて適切な法解釈・運用が可能となるものが多い。だからこそ、法によって知りうる範疇のものではある限り体系的に「知識の備え」として、先例となる事例を貪欲に収集しておき、いざそれらを超越する先例なき事象にこそ対応する準備を整えておく姿勢が求められる。

地震や水害も一つとして同じ災害は起きない。既存の法律を硬直的に運用してしまえば、本来でべきはずの被災者支援や復興事業を行えないと解釈してしまう危険がある。一方で、法律の目的や本質、立法趣旨を理解して、住民の生命・身体・財産を保護するという災害法制の目的を軸に「法

的思考力」を駆使することで、これまでの先例を予算根拠を含めて確実に運用しつつ、先例すら超えるような判断をも実践していくことが可能となる。まずは基本となる知識と考え方を事前研修で習得する。次にケーススタディを通じて法的思考を繰返す机上訓練で様々な事象を想定する。そうすれば、いざ災害が起きた場合に未知の危機に畏れることなく立ち向かうことができるはずだ。災害対応のための政策法務能力の醸成は、災害に関わるあらゆるステークホルダーにとっての登竜門なのである。

[災害対応に不可欠な政策法務研修4選]

1 災害の実態を知り支援する

「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」
「生活再建のための法制度と知識の備え」

2 災害救助スキルを身につける

「災害救助法の適用と徹底活用術」
「災害関連死ゼロを目指す避難所TKB」

3 命を繋ぐ情報共有と連携を担う

「災害時における個人情報利活用と見守り支援」
「防災分野における個人情報の取扱い」

4 組織のレジリエンスを高める

「組織のリスクマネジメントと安全配慮義務」
「事業継続計画（BCP）と職員ケアの視点」



岡本 正（おかもと ただし）

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士 博士（法学） 気象予報士
神奈川県鎌倉市出身。慶應義塾大学法学部法律学科卒。2003年弁護士登録。マンション管理士、ファイナンシャルプランナー（AFP）、宅地建物取引士、防災士等の資格も有する。慶應義塾大学、青山学院大学、長岡技術科学大学、岩手大学、日本福祉大学、明治大学等で「災害復興法学」関連講座を創設し教育活動も展開。内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員、文部科学省原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官として国へ出向し公務員を8年経験。新潟大学客員教授兼研究統括機構ELISセンター防災減災ユニット長、岩手大学客員教授、防災科学技術研究所客員研究員、人と防災未来センター特別研究調査員等、産学官の公職多数。代表著書に『災害復興法学Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』や『被災したあなたを助けるお金とくらしの話【増補版】』。

2 法的思考力を鍛える災害法務研修

法的思考力を鍛えるための災害法務研修といっても様々な切り口がある。災害は社会に脅威をもたらすあらゆる事象が含まれる。防災は「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」と災害対策基本法で定義されており、事前防災・減災から復旧・復興までを含む広い概念である。災害の種類によっても、災害のフェーズによっても、様々な「法務」が必要とされるだろう。

本稿では、「被災者の生命・身体の保護」や「被災者の生活再建」を中心に、それらを実現していくうえで不可欠な「法的思考力」ないしその前提となる法的基礎知識の備えを習得する研修のうち、現場ニーズと効果の高い4つの講座を紹介したい。いずれも、全国市町村研修財団市町村職員中央研修所（市町村アカデミー）、ひょうご震災記念21世紀研究機構人と防災未来センター、総務省自治大学校をはじめ、企業人材育成、専門家研修、大学教育、市民社会教育等において実践しブラッシュアップを重ねたプログラムの一旦である。

3 〔第1講〕災害の実態を知り支援する

「すべてを失った。一体どうしたらよいのか。自分が何に困っているのかもわからない。何を聞いたら良いのかもわからない。途方に暮れている」。

大規模な災害で住まいを失い、家族や大切な人を失い、仕事を失い、財産を失い、何もかも失った被災者は、命が助かってもそこから再び絶望の淵に落とされてしまう。災害直後に置かれた状況と、これまでの平穏な日常生活とのギャップに希望を失ってしまう。人的・物的被害のみならず、被災者個人のお金や支払いに関する様々な悩みは、災害直後から被災者の身体と精神を蝕む。災害時にこのような被災者の「お金とくらし」に関する「生の声」を理解し、研修を通じていわば被災後の真実の声を追体験することが重要になる。

被災者の抱える真の悩み・ニーズの実態を把握した後は、悩みやニーズに少しでもこたえられる確かな情報と知識を伝えることが重要である。その情報と知識の根源こそが「法律」である。災害大国といわれる我が国は、過去の災害の教訓から様々な被災者支援のための法制度が作られてきた。被災後の絶望の淵から、一步を踏み出すための生活再建に資する各種支援制度や周知すべき情報を

「知識の備え」として体系的・網羅的に学習する。

【第1講 演題】

『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』

『生活再建のための法制度知識の備え』

【第1講 目標】

東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和6年能登半島地震等の際の弁護士無料法律相談事例データをもとに災害直後の被災者のリーガル・ニーズの傾向を把握し、当該ニーズに対応する支援制度や支援情報について効果的に周知、説明、手続支援、窓口誘導、外部専門士連携等を行える知識を身につける。特に「罹災証明書」「被災者生活再建支援金」「災害弔慰金」「自然災害債務整理ガイドライン」については被災者リーガル・ニーズが最も高い制度であり、深い理解を要する。

第1講の発展的研修としては、単に法律知識や制度名の単語を覚えるだけではなく、当該法律が新規立法等で誕生するに至った経緯、既存制度を改正するに至った経緯も学ぶことが効果的である。復興政策が日々進化していることが強く実感できるはずだ。そして、新規立法や法改正の背景には、必ず被災者のリーガル・ニーズが存在していることに気がつくことになる。これにより、現在もなお残る既存制度の課題や、その改善を政策提言する公共政策分野の知見を習得する。

4 【第2講】災害救助スキルを身につける

災害関連死（直接死以外で当該災害と死亡との間に相当因果関係が認められるもの）の要因分析結果によれば、避難所等における避難生活中の過酷な生活環境が主な原因となったものが相当の割合を占めている。筆者も理事を務める避難所・避難生活学会は、早期に「避難所TKB」を提唱し、清潔かつ安全なトイレ環境の整備（トイレ＝T）、適温食ほか栄養バランスや個別事情に配慮した食

事の即時提供（キッチン＝K）、段ボールベッド等簡易ベッドの設置による雑魚寝による静脈血栓閉塞症（エコノミークラス症候群）発症の防止と区画整理による感染症防止及びプライバシースペースの確保（B＝ベッド）が特に重要であることを訴えてきたところである。では、大規模災害においてTKBを含む避難所環境整備や避難所の確保の法律的・財政的根拠はどこにあるのか。それこそが「災害救助法」及びその関連法令とマニュアル・ガイドライン群である。

災害救助法の意義と効果は何か。なぜ災害救助法が重要とされているのか。災害救助の適用の有無で何が変化するのか。災害救助法を知ることがなぜ災害関連死を防ぎ、避難所環境整備に役立つのか。避難所TKBの実現、男女共同参画の視点を取り入れた避難所運営、福祉サービス提供の充実化などのためにも、災害救助法を徹底活用するノウハウの習得は不可欠である。

【第2講 演題】

『災害救助法の適用と徹底活用術』

『災害関連死ゼロを目指す避難所TKB』

【第2講 目標】

災害救助法、災害救助法施行令、関係規則、関係告示等の法体系の全体像を理解する。そのうえで「災害救助事務取扱要領」、各種告示、「避難所避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」等について法体系のなかの位置づけを明確にしたうえで理解することを目指す。また、災害救助法適用時の国の通知や事務連絡等（「避難所の確保及び避難生活の環境整備等（依頼）」等）の存在を事前に把握して、災害救助の際の水準である「一般基準」のみならず「特別基準」の活用を理解する。

第2講の発展的研修としては、災害救助法の

「特別基準」の事前策定ワークショップの実施が効果的である。災害救助法では「一般基準」（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・内閣府告示第228号）によって、最低限の災害救助項目とその水準を定めているが、実際はこれでは災害救助は十分ではなく、上乘せ基準である「特別基準」を、国と自治体が協議して策定して対応していくことが不可欠となる。災害後になって慌てて特別基準協議の準備をするのではなく、あらかじめ特別基準の類型を整えておくことで、迅速かつ効果的な災害救助事務を行うことができるはずである。

5 【第3講】 個人情報の利活用で命を繋ぐ

災害時や緊急時に被災住民の個人情報を共有したり収集したりしたいときに「個人情報保護法」が壁になると誤解していないだろうか。個人情報はあくまでも個人の権利利益、すなわち人の生命・身体・財産等を守り又はその利益を増進させるためにこそ管理されあるいは活用されなければならない。「個人情報は個人を守るためにある」と心得るべきである。個人情報保護法の正確な理解を前提に、その特別法等として災害時の個人情報の取扱いを定める災害対策基本法のルールを知り、正確に使いこなせる政策法務の知識が不可欠である。

災害時こそ、被災者の個人情報を共有・流通させることで、被災者支援を円滑かつ効果的に実施し、ひいては災害関連死を防止しなければならない。行政機関の保有個人情報を行政内部に留めるのではなく、医療保健福祉分野の専門家や各種支援団体と効果的に情報共有して協働するための前提として、個人情報保護法や災害対策基本法における情報共有の各種ルールに関する正確な理解が

必要である。

【第3講 演題】

『災害時における個人情報利活用と見守り支援』
『防災分野における個人情報の取扱い』

【第3講 目標】

個人情報保護法が目的としているのは個人情報の適切な管理又は利活用によって人の生命・身体・財産を保護することにあるという基本趣旨を正確に理解したうえで、内閣府策定の「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」等を参照し、個人情報の適切な共有と利活用を目指す。具体的には、安否確認と氏名公表、安否照会への回答、避難行動要支援者名簿と個別避難計画の作成と情報共有、被災者台帳の作成と情報共有、広域避難における被災住民情報の共有、民間への委託等、災害時に個人情報の取扱いが論点となる施策について正確に理解し、災害への準備と思考訓練を繰返す。

第3講の発展的研修としては、個人情報保護法が定める行政機関が保有する保有個人情報（自治体等の職員が職務上作成または取得し組織的に利用している個人情報で文書や電磁的記録に記録されているもの）の取扱いルールを理解したうえで、目的外利用や外部提供等が認められる条件である「相当の理由」「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」「その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき」（個人情報保護法第69条第2項各号参照）などの場面をできる限り想定し、共有のための準備をする「思考訓練」を繰返すことが効果的である。

6 【第4講】 組織のレジリエンスを高める

レジリエンス（Resilience）とは、日本語では「強靱さ」「しなやかさ」「適応力」「対応力」などと表現されることが多い。災害時においても、組織が必要な事業や業務を継続し、職員を雇用し続けられるように対策と訓練を行うための取組であ

る「事業継続計画」ないし「業務継続計画」(BCP=Business Continuity Plan)の策定は、組織のレジリエンスを高める備えである。

BCPの見直しや強化は、事前にリスクやハザードを把握したうえでハード面での対策を構築することはもちろん、組織の指揮命令系統の脆弱性の克服、災害後にあっても職員の雇用を維持していくこと、事業復旧や再生の担い手たる職員らに対するあらゆるケアなど多岐にわたる。特に「災害復興法学」の切り口では、自然災害時に組織側が果たすべき「安全配慮義務」(生命・身体を危険から保護し安全を確保する義務)について理解し、災害直後にあっても安全配慮義務を果たせるようにBCPを強化することを目指す。

東日本大震災では、津波により多くの命が失われた。遺族らから、組織側の安全配慮義務を問う損害賠償や国家賠償の訴訟が多数提起されたところである。これらの裁判例を読み込み、そこから危機管理に活かすべき教訓を抽出し、BCPや災害対応訓練に反映することが求められる。

教訓の一つに「災害時において司令塔となるはずのトップが不在の場合でも、権限自動委譲を機能させて、常に円滑に最善の判断ができるようにマニュアルを整備し、訓練をしておくこと」というテーゼがある。東日本大震災で多数の犠牲者が発生した石巻市立大川小学校や常磐山元自動車学校では、災害当日にトップ(校長や社長)は不在であり、そのことが少なからず被害に影響したという分析がなされている。このような事例を詳細に分析し、事業継続計画や危機管理マニュアルにおいても、トップ不在時の対応や権限自動委譲を日常業務において常に意識できるような指揮命令系統の再構築を含む人員配置を行うことを目指す。

[第4講 演題]

『組織のリスクマネジメントと安全配慮義務』
『事業継続計画(BCP)と職員ケアを含むBLCPの視点』

[第4講 目標]

東日本大震災の津波犠牲者訴訟や自然災害に起因する損害賠償・国家賠償訴訟で争点となった、事業者や行政機関の「安全配慮義務」について理解し、裁判例や検証報告書等から危機管理や事業継続計画に資する教訓を学ぶ。得られた教訓を危機管理マニュアルや事業継続計画(BCP)に反映し、より効果的な災害対応訓練やハザード調査を実践する。加えて、BCPの担い手たる職員や関係者らの災害後の身体的・精神的ケアについても事業者の責務として実践する「BLCP」(Business and Living Continuity Plan)体制を整備する。

第4講の発展的研修としては、東日本大震災の津波犠牲者訴訟において組織が果たすべき「安全配慮義務」の視点を、大都市圏の「帰宅困難者対策」に活かすケーススタディや思考訓練を行うことが効果的である。大規模災害時に公共交通機関が不通となり、かつ大都市のオフィス等から職員関係者や観光・買い物客等が一斉帰宅行動をとると、幹線道路の群衆密度が急激に上昇し、ともすれば「群衆なだれ」による転倒・圧迫死等を引き起こす危険性が高い。また、帰宅途中における道路寸断や火災地帯との遭遇による生命・身体の危険も計り知れない。津波犠牲者訴訟の教訓同様、適切な情報を収集したうえで、その情報に基づく適切な判断により「安全配慮義務」を果たすことが、帰宅困難者や従業員の命を守るべき立場にある事業者側に課せられているのである。

7 市民講座や産学連携講座の展開を

第1講の「災害の実態を知り支援する」ことを目的とした『被災したあなたを助けるお金とくら

しの話』の講座によって、被災者のリーガル・ニーズ及びそれらに応える法律や支援制度を知る学習を行うことは、次に掲げる各種教育カテゴリと高い親和性を有する。

【主権者教育】

社会のできごとを自ら考えて判断し、主体的に行動する主権者を育てる教育。災害復興法学研修により災害時に被災者の支援になる「法律」を知ること、新たな法制度を提言する力を育むことが期待される。

【法教育】

法律専門家ではない一般の人々が、法や司法制度、これらの基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身につけるための教育。災害復興法学研修は、災害時に被災者の命を繋ぐことを最大の目的とした各種法律の価値や理念を理解したうえで法を使いこなす能力を育むものである。

【金融教育・マネー教育】

お金や金融の様々な動きを理解し、それを通じて自分の暮らしや社会について深く考え、自分の生き方や価値観を磨きながら、より豊かな社会生活やよりよい社会づくりに向けて、主体的に行動できる態度を養う教育。災害復興法学研修によって被災者のお金とくらしに関するリーガル・ニーズを知り、支援制度を駆使し、かつ制度不備を指摘して政策提言することは、金融教育の求める人材を育むことにつながる。

【消費者教育】

消費者の自立を支援するために行われる消費生活に関する教育（消費者が主体的に消費者市民社会の形成に参画することの重要性について理解及び関心を深めるための教育を含む）及びこれに準ずる啓発活動。災害復興法学研修は、正しい知識を学ぶことで悪質な情報を排除し、自立した消費者を育むことに貢献する。

8 おわりに～災害復興法学への誘い^{いざな}

行政職員は、法の支配の理念ものと、法を適切に理解し、法に基づく業務執行を常に心掛けなければならない。災害時においてこそ、生命のみな

らず人の尊厳と人権が維持される社会でなければならず、その拠り所は常に「法」である。法律を武器や勇気の源泉として、災害に立ち向かうのが行政職員の矜持だと信じたい。いっぽうで、行政職員だけで防災、リスクマネジメント、事業継続計画（BCP）の充実化の推進、災害後の応急対応、復旧、復興、生活再建、生業再生等の全ての支援を担うことは不可能である。社会にある様々なリソースや事業者、ボランティア、専門士業との連携が不可欠となる。そのためにも災害時に私たちを助けてくれる「法」の存在を、行政セクター、市民セクター、企業セクターほかあらゆるステークホルダーと共通して学んでいくことが今後さらに求められるようになるだろう。本稿が新しい防災教育や災害研修の一助となることを願う。

【参考文献】

- ・岡本正『災害復興法学Ⅲ』慶應義塾大学出版会 2023
- ・岡本正『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会 2018
- ・岡本正『災害復興法学』慶應義塾大学出版会 2014
- ・岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』弘文堂 2021
- ・岡本正「自治体の個人情報保護と利活用～地域における危機管理対策～」アカデミア vol.143 pp.32-37 2022
- ・岡本正『図書館のための災害復興法学入門 新しい防災教育と生活再建への知識』樹村房 2019
- ・岡本正「災害対応分野における法的思考と法務人材」日本都市センター『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』pp.147-174 2022
- ・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三訂版』第一法規 2025
- ・中村健人・岡本正『自治体職員のための水害救援法務ハンドブック』第一法規 2024
- ・末弘厳太郎（佐高信〔編〕）『役人学三則』岩波書店 2000
- ・岡本正「命をつなぐ災害復興法学 被災者を支えるお金とくらしの話」（全8回連載）『保健師ジャーナル』2024-2025