

自治大学校における研修講義の紹介

被災者生活支援

～「法的思考力」と「災害復興法学」のすすめ～

弁護士・博士（法学）・気象予報士 岡本 正

編集者注：本稿は、自治大学校で令和8年2月20日（金）に行われた第1部課程第145期における研修講義の内容を整理したものです。

災害分野にこそ法的思考力が求められる

わが国は災害大国と言われている。大規模災害時がおきれば行政機関による救助活動、医療提供、物資支援、再建支援、復旧・復興事業の展開が欠かせない。そのような災害分野の政策執務にこそ、実は「法律」の知識と「法的思考力」が求められる。専門用語や手続手順を記憶することが重要なのではない。法の趣旨、すなわちその法律が「目的」としていることは何か、という「基本軸」を常に忘れることなく、仮に先例のない未知の事象であったとしても、適切な意思決定ができるような思考力を持つことが重要なのである。法学者の末弘厳太郎先生（1888-1951）は、かつて新任国家公務員に向けて「法的に物事を考える力」、すなわち「物事を処理するにあたって、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の基準を立てて規則的に事を考えること」を養うことが重要だと説いている。本講義では、災害時に「法律」の基礎知識や「法的思考力」を前提に、災害を乗り越える知恵を学ぶことを目指す。

災害で被災するとはどういうことか

2011年3月11日、筆者は弁護士資格を有しながら国家公務員として出向勤務していた霞が関の庁舎にて、数分に及ぶ大きな揺れを経験し、津波映像を目の当たりにし、それから数日のうちに原子力発電所事故の衝撃的な事故を報道で目にした。感じたのは、途方もない無力感であった。法学は災害の前では無力なのか。法に従い行政執務を行っている公務員は被災者の命を

救うことや健康を守ことはできないのか。

被災地の姿を目に見える人的・物的被害のみと考えれば、多くの者は無力感に苛まれるであろう。しかしながら、そこに生きてかつ生活の再建を求める被災者ひとりひとりに目を向けた時、全く異なる視点からの被害の様相が見えてくるのである。

大津波により住んでいた町が壊滅的な被害を受けてしまいました。商店街の一角にて夫婦共同で個人事業をしていましたが、店も自宅も一緒に流されてしまいました。夫は津波で流されて安否不明の状況です。いまなお捜索を続けてもらっているところです。

私と子どもたちは津波から逃げることができました。今はここ高台の避難所に身を寄せています。水や食料は何とかなっていますが、これからどうなるのか不安で仕方ありません。収入も仕事も何かも失ってしまいました。

子どもたちは大学と高校への進学が迫っていますが、どうしたらよいのか途方に暮れています。

自宅の住宅ローンが3000万円以上残っています。お店の改修や運転資金の借入が2000万円残っています。貯蓄といっても100万円ほどありません。どうやって生きていくのか何も考えられません。

どうしたらよいのでしょうか。これからどうなってしまうのでしょうか。

災害時には、「生活の再建」を願いながらも、そのための糸口をつかめず、絶望の淵にいる被災者の声があらゆる被災地から聞こえてくる。災害の被害は、被災者が「生活の再建を達成」したと言えるまでは、いつまでもいつまでも続いてしまうのである。

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%

工作物責任相隣関係*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



(本講義参考図書)

希望となる情報は法制度の中にある

災害直後であっても、「法律」や「法学」が被災者支援や復興に役立つことが次第に見えてくる。それが最も実感できるのは、法律に基づく「情報」や「知識」が正しく被災地に伝達され、被災者がそれを知ることで、わずかでも「希望」を見出そうとした瞬間である。被災者の生活再建の達成のために必要なこと、それは誤解を恐れず単純化してしまえば、「金銭給付」と「債務免除」にある。これを適切に行うためのいわばガイドラインや道標となるのが「法律」である。法律とは、罰則、規制、ルール、規則といったもので私たちを縛るだけのものではなく、困難に陥った私たちを助けてくれる「情報」であり、「支援」そのものなのである。

法律を知り法的思考力を鍛えるプログラム

災害時において私たちの助けとなる「法律」を、被災者支援や災害救助という、災害後の究極にして唯一の目的のために学び活用することが必要である。そのための学習のプラットフォームとなる場を新たに創設しなければならないと考え『災害復興法学』を立ち上げた。この教育活動と研究活動のなかで、法律を知り法的思考力を鍛える教育プログラムの開発も目指してきた。プログラムの内容は、東日本大震災や新型コロナウイルス感染症等といった大規模な危機の発生の際に、現場の被災者や行政のニーズに応えるべく既存の法制度を効果的に運用したり、新たに法改正や新規立法を

成し遂げたりしてきたケースを題材にしたものである。

ここでは、その中から、4つのプログラムを紹介する。なお、自治大学校における「被災者生活支援」講義は、[プログラム 1]と[プログラム 2]を重点的に実施する講義である。

[プログラム 1] 被災者の生活再建と法制度

「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わが国は、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

歩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。

研修プログラム①お金の支援

(演題例)

『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』

(学習目標)

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と身につける。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。

[プログラム2] 災害関連死を防ぐ災害救助法の活用

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）発祥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を含むに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なにか。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か

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。

研修プログラム②災害救助法

(演題例)

『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』

(学習目標)

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」等の法体系上の位置づけを明確にして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（事務連絡「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。

[プログラム3] 災害と個人情報の利活用

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・流通することで、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に各種ルールに関する正確な理解が必要である。

研修プログラム③個人情報

(演題例)

『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』

(学習目標)

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・財産の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り返す。

【プログラム4】組織のBCPと安全配慮義務

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や、災害後にあっても職員の雇用を維持していくことや、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」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。

研修プログラム④安全配慮義務

(演題例)

『組織のリスクマネジメントと安全配慮義務』

『BCPと職員ケアを含むBLCPの視点』

(学習目標)

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。

職員の専門スキルから市民のリベラルアーツへ

災害時に必要な知識は誰もが事前に学べるようにしておきたい。例えば[研修プログラム①お金の支援](演題例『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』等)に関する研修は、以下の各分野の教育と高い親和性を有する。自治大学校の講義が市民との協働ツールとして活用されることを願う。

トラブルの解決

Part 5

お金の支援

Chapter 23  避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を

Chapter 22  契約は慎重に

Chapter 21  便乗・悪質商法に注意！

Chapter 20  自宅損壊で隣家に被害が出たらADR活用も！災害ADR②

Chapter 19  賃貸借契約の紛争は災害ADR①による解決を

Chapter 18  3年間は返済の必要なし災害援済金の貸し付け

Chapter 17  「関連死」でも受け取り可能な弔慰金・災害弔慰金②

Chapter 16  遺族等に最大500万円の「お見舞い金」災害弔慰金①

102 98 94 90 86 84 80 76 72 68

貴重品がなくなった

Part 2

はじめの一步

Part 1

Chapter 7  保険診療を受けられる

Chapter 6  保険会社や契約内容が不明なら保険協会の窓口へ

Chapter 5  権利はなくなる

Chapter 4  通帳やカードなしでも預貯金は引き出せる

Chapter 3  罹災証明書の被害認定では写真撮影も忘れずに

Chapter 2  生活再建への第一歩「罹災証明書」を必ず知っておこう

Chapter 1  大災害で被災するとはどういうことか

32 28 24 20 16 14 10 6 2 11

被災地の声を見る

Part 7

生活を取り戻す

Part 6

Chapter 30  被災地の声を見る

Chapter 29  被災地の声を見る

Chapter 28  仮設住宅の入り居る条件は緩和されることもある

Chapter 27  仮設住宅に入れない!? 自らの応急修理制度利用には注意を

Chapter 26  相続放棄ができる期限に注意を

Chapter 25  特別法の発動で行政手続き等の期限が延長に

Chapter 24  被災者が生活再建支援金には最大200万円の追加金も「加算支援金」

136 135 134 130 126 124 120 116 112 108 104

Part 4

支払いができない

Part 3

Chapter 15  住まいの全壊等には被災者生活再建支援金を「基礎支援金」

Chapter 14  被災者生活再建支援金には最大200万円の追加金も「加算支援金」

Chapter 13  返済条件変更前に減免制度のメリット・自然災害債務整理ガイドライン③

Chapter 12  被災ローン減免制度には多くの被災ローン減免制度は破産にあらず「自然災害債務整理ガイドライン」

Chapter 11  被災ローン減免制度は破産にあらず「自然災害債務整理ガイドライン」

Chapter 10  電気・ガス・水道等公共料金も支払い猶予措置がある

Chapter 9  保険会社による保険料の支払い猶予も

Chapter 8  携帯電話料金は支払い期限延長や減額も

64 60 58 54 50 46 42 38 34

参考文庫

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブキ

コトブ



(本講義教科書)

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。

著者略歴

弁護士・博士（法学）・気象予報士
岡本 正（おかもと ただし）

神奈川県鎌倉市出身。慶應義塾大学卒。2003 年弁護士登録。銀座パートナーズ法律事務所代表。岩手大学・新潟大学・武蔵野大学の客員教授。慶應義塾大学・明治大学・青山学院大学等の講師。「災害復興法学」に関する授業や講座を全国の大学で創設・実践。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公職多数。

2009 年から 2011 年まで内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員、2011 年から 2017 年まで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に出向。現在は内閣官房、内閣府、文部科学省、東京都、鎌倉市等の各検討会委員・アドバイザー多数。

代表著書に『災害復興法学 1・2・3』（慶應義塾大学出版会）、『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）等