

東日本・被災地復興に学ぶ

# 減災社会へのヒント

第4講

支援情報と  
防災力強化

## 被災の実相知り、“知恵” 備える 自分ごとにする研修・人材育成を

弁護士、中央大大学院客員教授 岡本 正氏

東日本大震災では、被災者や被災企業に対して、国や自治体、支援企業などから数多くの支援情報が発信された。しかし、情報は被災当事者に行き渡らず、生活・事業の再建に影を落としたのが実情だ。行政・企業には一歩踏み込んだ対応と、被災者のニーズを把握して政策・法制度の改善に努める取り組みが求められる。今後を見据え、市民レベルでも「知識の備え」が重要になる。

「自助・共助」「事業継続計画（BCP）」「津波てんでんこ」「だんごむしのポーズ」など、災害の直前・直後の対策を促す仕組みは枚挙にいとまがない。一方、企業や地域では防災が必ずしも「自分ごと」になっていないという声も多い。防災を真に「自分ごと」にするためには、個人、家族、企業レベルで被災のリアルを知り、生活再建をイメージする「知識の備え」が必要だ。

### 相談4万件をデータベース化

2011年3月11日の東日本大震災直後から、法律家は被災者に生活支援情報を提供し、無料法律相談を被災地で繰り返した。私は日弁連に対して、被災地の声を1つも無駄にすることがないように、無料法律相談事例のデータベース化を提言した。当時は内閣府に出向し行政改革も担当していたが、日弁連災害対策本部室長を兼任し、事例分析の任にあたることになった。

1年余りの間に集約してデータベース化された



おかもと・ただし 1979年生まれ。神奈川県鎌倉市出身。2001年慶大法卒。03年弁護士登録。内閣府上席政策調査員や日弁連災害対策本部嘱託室長などを歴任。13年岡本正総合法律事務所を開設。慶大法科大学院非常勤講師も務める。著書に「災害復興法学」（慶応義塾大学出版会）。



大学で「災害復興法学」を講義する筆者（中央）＝慶大法科大学院

無料法律相談の事例は4万件を超える。そこには確実に伝承し、教訓としていくべき被災地の真のニーズがある。今までクローズアップされてこなかったが、全ての災害に普遍的だと考える「知識の備え」を防災教育や研修に組み込むことを提案したい。

11年3月半ばころから、弁護士らは避難所や電話などで、被災者に対して無料法律相談の活動を展開した。法律家はこうした相談活動を通じて、どのような役割を果たしたのだろうか。

些細なことでも何か支えとなる情報を伝えて不安を和らげる「精神的支援（カウンセリング）」や誤った情報の是正、新規の情報提供による「パニック防止」の機能が相談による典型的な効果だが、それだけではない。

政府や地元自治体などの行政だけでは伝達しきれない生活再建情報を整理して、きめ細かくオーダーメイドで提供する「情報提供支援」や、被災者の生の声・ニーズを中央へフィードバックして政策提言に生かす「立法事実の集約」も大きな成果だ。

### 支援情報、末端に届かず

政府や自治体、支援企業などは、被災者・被災企業の再建や災害直後の混乱に対応しようと、実に多くの情報を発信していた。しかし、その情報が被災地の末端まで届いていたとは言いえない。

実際に弁護士たちは災害時、どのような相談に直面したのか。最も多い相談内容は「自分たちが何に困っているのかもわからない。何か役に立つなら教えてほしい」「どこに行けばいいのか。何か支援してもらえることがそもそもあるのか」という声だった。

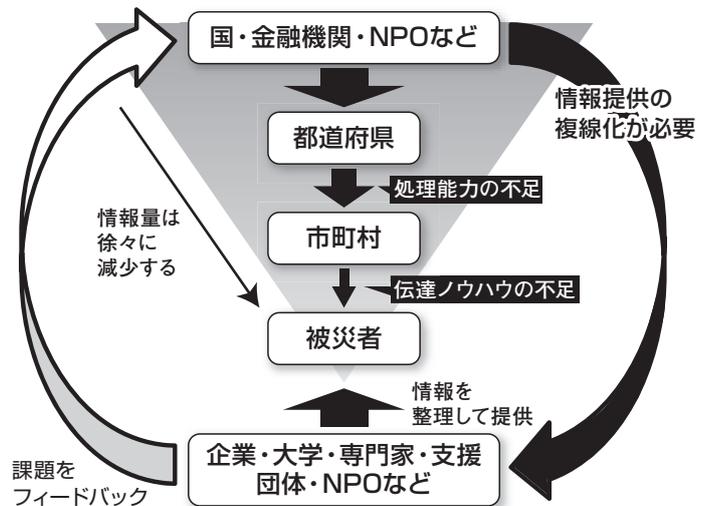
災害後には自ら積極的に情報を取得する姿勢がなければ、必要な情報を得られない。仮に行動に移しても、正しい情報を取捨選択しなければならぬが、それは極めて難しいのが実情といえる。

「必要な情報を必要な人に届ける」。これこそが法律家や行政に求められる対応で、災害後に被災者や被災企業が再び歩き出すためのポイントとなる。

今年4月に大震災に襲われたネパールでも、同様に政府が講じた支援策の存在自体が地方まで行き渡っていないとの課題が指摘された。私は10月に首都カトマンズで開催されたセミナーで、この問題を解消する手法として、専門家や政府自らが被災地に手を差し伸べるアウトリーチの必要性を提案した。

法律や制度を作り上げるには、現場の確かなニーズ、すなわち「立法事実」の証明が不可欠だ。被災地には「住宅も仕事も家族も失ってしまったが住宅ローンだけが残っている。いったいどうしたらよいのか」「夫が行方不明で家も失ってしまったが、生活費はどうしたらよいのか。子どもの

図1 生活再建や復興支援の情報の伝わり方と改善策



学費も支払うことができない」といった、生活再建への悩みがあった。

こうした声を単にエピソードとして把握して伝えるだけではなく、定量的に視覚化することが「立法事実」をつくることにほかならない。そう考え、日弁連でデータベースの作成に取り組んだのだ。

### 定量把握、法制度改善につながる

データベースを活用して立法事実を定量的に把握できたことが、実際に法制度の改善につながっている。

56頁の表は弁護士による提言が影響して実現するに至った東日本大震災の被災者支援や復興推進に関する主な法制度改正の一覧だ。住宅ローンの負担問題については、政府、専門家、金融業界の協議を通じて、破産ではない任意の債務整理制度である「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（被災ローン減免制度）ができあがった。多額の住宅ローンからの解放を求める声の割合が高いことを、データベース構築により証明できたことが、政策推進の起爆剤となったといえよう。

相続放棄は民法で亡くなったことが分かっているから3カ月以内にしなければならないとされている。ところが、がれき撤去や資産調査もままならない時期では、相続放棄をすべきかどうか判断できな

表 東日本大震災の被災者支援や復興推進に関する主な法制度の改正

<p><b>●被災ローン減免制度の構築</b></p> <p>二重ローン問題の解決に向け、個人の被災ローン減免制度「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」と、事業者の債務買取等を含む事業再生制度「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」が成立。</p>
<p><b>●相続放棄等の熟慮期間の延長</b></p> <p>民法が規定する3カ月以内では短いとして、議員立法で「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律」が成立。2011年11月30日まで熟慮期間が延長された。</p>
<p><b>●災害弔慰金・義援金の対象に兄弟姉妹を</b></p> <p>災害弔慰金の支給対象に、同居又は生計を同一にしていた兄弟姉妹を含める「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律」が成立。</p>
<p><b>●災害弔慰金を差し押さえ禁止債権に</b></p> <p>災害弔慰金が債権者の差し押さえ対象とならないよう、議員立法で差し押さえを禁止する法律が成立。</p>

<p><b>●災害対策基本法改正（2013年）</b></p> <p>自治体が持つ被災者の個人情報支援者に共有されず、災害時要援護者や広域避難者の救助・支援が困難な状況を踏まえ、日弁連が意見書提出や個人情報の共有ガイドラインを策定。「避難行動要支援者名簿」「安否情報」「被災者台帳」の制度化など、個人情報政策に大きな影響を与える法改正に寄与した。</p>
<p><b>●原子力損害に係る損害賠償請求権の消滅時効延長</b></p> <p>福島第1原発事故に関する損害賠償請求の時効を3年間から10年間に延長し、除斥期間を「不法行為の時から20年」から「損害が生じた時から20年」に改める特例法が成立。</p>
<p><b>●復興事業地の土地収用手続きの緩和等を認める東日本大震災復興特別区域法の改正</b></p> <p>所有者・相続人不明の土地が多く、既存の土地収用手続きや任意交渉では復興事業地の確保ができない問題が表面化。復興事業の推進に向けて、緊急使用の要件緩和、収用対象事業の拡大、登記簿上の調査による手続きの進捗の許容などを定めた土地収用法等の特例法が成立した。</p>

いという被災者が続出した。その悩みは日を追うごとに増加し、相談割合でも最大になる。データベースはこれを証明し、相続放棄ができる期間を延長する特別措置法の成立を実現させた。

データベースは、ニーズの高まりや割合増大だけではなく、「声なき声」を救い上げる役割も果たした。通常、家族が亡くなった場合には「災害弔慰金」が支援される。

ところが、その対象者には法律上「兄弟姉妹」が入っていない。配偶者や直系親族などに限られているのだ。きょうだい暮らししていた世帯の相談は、何千件の相談の中には埋もれてしまうような声だったが、データベースを検索すると、残されたきょうだいからの相談事例が多いことを発見できた。これにより支援金の範囲が兄弟姉妹に拡大する法改正が実現した。

**「正常性のバイアス」が防災意識の壁**

巨大災害から生き延びた被災者からは生き延びた知恵やサバイバル対応の教訓を聞くことができ、我々は津波などの災害の恐ろしさを共有する。ところが、これを受けて防災を真に「自分ごと」として捉え、具体的な防災行動に移るかという、

必ずしもそうでないのではない。都合の悪い情報を過小評価したり無視したりする「正常性のバイアス」が邪魔をしてはいないだろうか。

そこで着目したいのが、災害後に身近な契約、お金、支払い、人間関係、住まい、教育などの場面でどのような「生活再建の苦悩」があるのかを知ることだ。

日常生活が災害によって破壊される姿を知ること、より等身大の目線で、災害を追体験できるのではないか。「ローンの支払いで生活が立ちいかないので破産するしかないのか」「すべてを失って現金もない。子どもの大学をあきらめなければならないのか」という多くの声は被災地の凄惨な光景を見た時に匹敵するほどのリアルがあった。

加えて、悩みを把握したうえで「一歩踏み出すためにはどんな知恵や知識が必要なのか」「どんな支援制度があるのか(ないのか)」を知ること、単なる災害への恐怖だけではなく、災害後に立ち上がる勇気を持つマインドを醸成する効果も期待できる。

**防災への感度高い人材を育成**

まずは企業や組織の中に、防災への感度の高い

人材をつくる必要がある。企業自体が被災しなくても、地域や顧客のために活動することもある。災害時に従業員や顧客、あるいは自分自身にどのような困難やニーズが出てくるのかを認識しているのとそうでないのでは、情報提供の仕方や被災者との接し方・コミュニケーションに大きな差が出るはずだ。

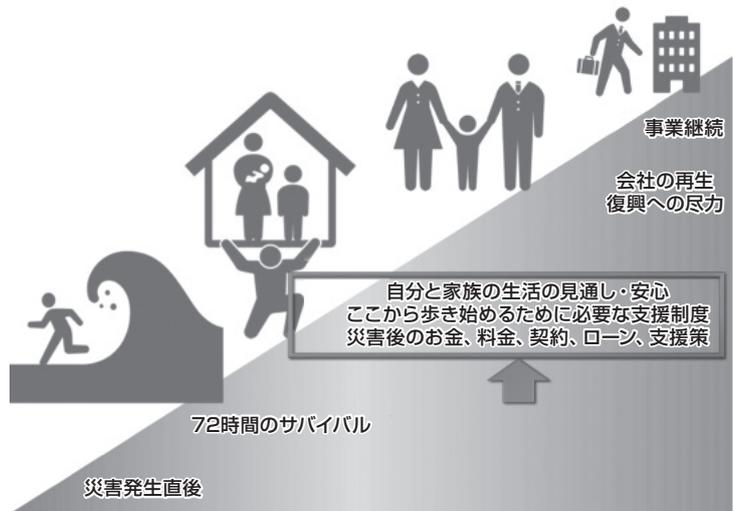
企業側の目線でみても、実際に従業員やその家族がどのような悩みや困難に向き合うのか意識し、さらにそれに対応する知恵を持ってもらう研修を実施していれば、災害後の企業のBCPの遂行もスムーズになるだろう。組織の強さは構成員自身の生活の再建やレジリエンスのありようにかかっている。医療機関や金融機関、インフラ企業、地域コミュニティ、マンションコミュニティなどで研修の講師を務めることが多いが、こうした視点から研修を実践すると、参加者が被災の実相を等身大で感じている姿を目にすることができる。

### 防災教育に「生活再建」知識の備え

次に、義務教育、高等教育、生涯学習などの中に、防災教育の一環として「生活再建の知識習得」を組み込むことを提案したい。

災害の恐怖を知り、そのインパクトの瞬間と直

図2 生活再建の「知識の備え」



後のサバイバル対応を訓練するのが現在、防災・減災活動の主軸になっている。それに加えて、災害後に生活再建につながる制度を知ること、個人の「レジリエンス＝強靱性<sup>きょうじん</sup>」を実現していく教育が重要だ。

これは巡り巡って、災害時のインパクト軽減に重きを置く従来の防災活動への動機づけにもなるはずだ。災害後に一歩を踏み出すための制度や仕組みに対する知識の差が、被災者の災害後の生活の明暗を分ける。

私はこうした取り組みを体系化した「災害復興法学」の必要性を提唱し、複数の大学で講座を担当し、地域や企業に向けた防災勉強会も実施して

いる。我が国は多くの災害に見舞われながらも復旧と復興を遂げてきた。想定外を想定内にすることをめざして、法改正や運用ルール改善を行ってきたのだ。その中で培われたレジリエンスこそが、日本から世界に発信し、語り継ぐべき防災・減災の叡智<sup>えいち</sup>であると信じている。

図3 自分や家族や従業員の生活を守り再建する制度を知ろう

