

「災害復興法学」の創設にみる 東日本大震災後の政策課題

——地域の個人情報政策における「防災リーガル・リテラシー」の必要性——

岡 本 正*

Policy Issues after the Great East Japan Earthquake Seen through the Establishment of the Disaster Recovery and Revitalization Law Study: Necessity of “Disaster Prevention Legal Literacy” as a Policy Regarding Personal Information in Local Communities

OKAMOTO Tadashi

Three cases have been analyzed regarding the treatment of personal information by the local government after the Great East Japan Earthquake. By doing so, it became clear that whether or not the local government succeeds in its personal information policy depends on whether they have “Disaster Prevention Legal Literacy.” In the draft revision of the Disaster Countermeasure Basic Act of June 2013 which included the lessons taught by the Great East Japan Earthquake, there was a large revision regarding the treatment of personal information at times of disaster. The revision further encouraged the local government to create its individual policy regarding the treatment of personal information. It has become more and more important for the local government to have “Disaster Prevention Legal Literacy.”

The “Disaster Recovery and Revitalization Law” that started at Keio University and Chuo University is a lecture program to develop “Disaster Prevention Legal Literacy.” It is desired that the lecture program be used in other universities and local communities.

キーワード：災害復興法学，東日本大震災，個人情報保護，防災教育，災害対策基本法，リーガル・リテラシー

Key Words: Disaster Recovery and Revitalization Law, the Great East Japan Earthquake, Protection of Personal Information, education for disaster prevention, Disaster Countermeasure Basic Act, legal literacy education

* 中央大学政策文化総合研究所客員研究員，岡本正総合法律事務所 弁護士
Visiting Research Fellow, The Institute of Policy and Cultural Studies, Chuo University; Attorney at Law, Tadashi Okamoto Law Office

I はじめに——本稿のねらい

本稿は、地域の災害対策においては、担い手の「防災リーガル・リテラシー」の習得が不可欠であり、そのための防災教育こそが、東日本大震災後の重要な政策課題であると実証することを、ねらいとしている。そのために以下の論述を展開する。

第1に、東日本大震災後の被災自治体が、災害時において「個人情報」をどのように取扱ってきたのかを法的な観点から分析する。特に本稿では、筆者のヒアリング調査結果・企画したシンポジウム・共同執筆等で接した1.福島県南相馬市における事例、2.岩手県における事例、3.栃木県における事例を分析する。

第2に、事例を踏まえて「リーガル・リテラシー」の観点から、それぞれの政策へ法的な評価を加える。現場で課題に直面した時に、解決を左右したのは「防災リーガル・リテラシー」であったという論述を試みる。

第3に、筆者の東日本大震災後の自治体等へのリーガル・サポート経験を踏まえて、2013年6月17日に改正された「災害対策基本法」の改正内容のうち、災害時における個人情報の取扱いについて定めた部分（避難行動要支援者名簿、安否情報、被災者台帳）について解説を加える。法改正の内容を現場の政策実務（特に基礎自治体による法令解釈の実態）を踏まえて読み解くことで、以前にも増して、地域の「防災リーガル・リテラシー」が求められるようになったことを裏付ける。

第4に、中央大学と慶應義塾大学で筆者が担当する「災害復興法学——Disaster Recovery and Revitalization Law——」（あるいは「災害復興と法——Study of Disaster Recovery——」）の講義コンセプトを解説する。そして、「災害復興法学」のコンセプトが、地域に対して「防災リーガル・リテラシー」を根付かせる「防災教育」として有効であることを提言する。

II 東日本大震災と被災者の個人情報の取扱いについて——3事例から

東日本大震災後の被災者の個人情報の取扱いが問題になった3事例を、i事例の概要（課題）、ii事例の概要（解決）に分けて概観する。

1. 福島県南相馬市における事例

i 事例の概要（課題）

福島県南相馬市原町区を中心とする地域は、福島第一原子力発電所事故後、屋内退避指

示を経て2011年4月22日に、緊急時避難準備区域に指定された。緊急時避難準備区域は、「緊急時避難準備区域」においては、引き続き自主的避難をすることが求められます。特に、子供、妊婦、要介護者、入院患者の方などは、この区域に入らないようにすることが引き続き求められます。ご苦労をおかけいたしますが、ご協力のほどお願いいたします。なお、この区域内では、保育所、幼稚園や小中学校及び高校は休園、休校されることになります。」と説明されていた地域であった¹⁾。しかしながら、いざ、「緊急時避難準備区域」の指定があった際には、障害者や高齢者のいない世帯こそ率先して避難行動を取り、逆に、直ちに避難行動がとれない、いわば逃げたくても逃げられない高齢者や障害者とその家族が多く取り残されることになった。

南相馬市は、2011年1月には、いわゆる「災害時要援護者名簿」²⁾の調整を完了していた。自衛隊の協力を経て名簿登録者への安否確認（いわゆるローラー）も実施していた。しかし、南相馬市内で障害者支援を実施していた「特定非営利活動法人さぼーとセンターぴあ」の依頼者のところには自衛隊が訪ねたことはなかったというし、後日になって開示されたという災害時要援護者名簿の中には、上記NPO法人の把握している障害者の名前がほとんど存在していなかったのである。実は、この「災害時要援護者名簿」は、いわゆる「手上げ方式」³⁾によってのみ調製されており、悉皆性がなかったのである。

南相馬市としても、支援が必要な高度の蓋然性のある障害者らが、行政に把握されないまま取り残されていることについては、ほぼ確実になったと認識するに至った。しかし、その母数が判明しないという重篤な事態に陥ったのである。

悉皆性のある調査をするためには、南相馬市が福祉目的でのみ保有している障害者手帳情報に基づく全戸調査以外に方法が残されていなかった。しかし、災害時の安否確認等の目的は、障害者手帳情報の保有目的には示されていない。しかも、実際に安否確認を実施する際には、行政部署ではとてもまわりきれないことから、第三者である「さぼーとセンターぴあ」やその後方支援団体である「JDF被災地障がい者支援センターふくしま」⁴⁾らの協力を得る必要があった。すなわち、本人の同意なくして個人情報を目的外利用・第三者提供すること以外に、事態を打開する方法はなかったのである。

南相馬市の当初の判断は、個人情報である以上は、本人の同意がない限りは第三者に提供できない、提供先の第三者の適格性の判断も明確な基準がない、第三者提供は困難である、というものであった（青田 2013）。

ii 事例の概要（解決）

事例の解決は、東日本大震災発生当時の「南相馬市個人情報保護条例」の条文を解釈することによってなされた⁵⁾。南相馬市個人情報保護条例11条1項4号項（2013年3月当

時)は、個人情報の目的外利用及び外部提供については原則としてこれを禁止しながらも、「人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」には、個人情報を第三者に提供できる旨の条項を置いていた（この場合は当然本人の同意は不要）。問題は、「緊急かつやむを得ない」という文言が抽象的であるために、本件事例の場合において、個人情報の第三者提供ができるとかどうかについて、現場での法解釈能力が要求された点である。

結果としては、障害者の安否確認のために協力支援者である民間団体に個人情報（障害者手帳情報）を提供することは、個人情報保護条例の解釈によって可能であるとの判断に至った。その際には、外部協力者が紹介した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（内閣府ほか 2006 年）が解釈指針となった。先述の「さぼーとセンターびあ」が、震災前から行政と福祉政策で関係性を築いていたことも、南相馬市の判断を後押しした。

当初は、開示が不可能と考えていた行政が保有する障害者手帳記載の個人情報は、南相馬市による個人情報保護条例の適正な解釈と、その解釈指針を示した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の「発見」によって解決されることになった。

2. 岩手県における事例

i 事例の概要（課題）

岩手県は、東日本大震災の津波等被害により住居を失い、避難所で避難生活を送る障害者に対する特別の支援が不可欠であるとの認識に至った。例えば、視覚障害者は、住み慣れた自宅や生活圏を離れて避難所生活を送ることが、健常者の何倍も困難であることは想像に難くない。トイレ利用一つをとっても専門の介助者の助けが必要になるはずである。そこで、行政だけでは支援が不可能であることから、第三者である民間の障害者福祉団体との協働が不可欠となった。具体的には、避難所ごとの避難者名簿を、障害者手帳情報と突合したうえで、避難所にいる障害者を割り出し、その名簿を障害者福祉団体へ提供することが必要になった。

しかし、避難所ごとの避難者名簿は岩手県個人情報保護条例が定める個人情報であり、その提供には個人情報保護条例が定める要件を満たす必要があった。当然ながら、「本人の同意」などは得られる状況下にはないし、確認することも不可能である。しかも、障害者の情報は個人情報の中でも極めてセンシティブなものであり、その管理にも慎重になる必要があった（山本 2013）。

ii 事例の概要（解決）

上記の課題を解決したのは、「岩手県個人情報保護条例」であった。岩手県個人情報保護条例第 5 条は、個人情報の第三者の提供を原則として禁止しつつも、「本人の同意」、「法

令等の規定」,「個人の生命, 身体又は財産を保護するため, 緊急かつやむを得ないと認められるとき」 「審議会の意見を聴いた上で, 公益上の必要性その他の相当の理由がある」 場合等には, 個人情報の第三者提供を許容する条文になっている。本件では, 「緊急かつやむを得ない」という解釈が問題になる場面である。岩手県は, かかる条項を活用して, 避難所における障害者の個人情報を第三者提供することが妥当であると判断し, 個人情報の提供を実現した。具体的には, 「社会福祉法人日本盲人福祉委員会」の「東日本大震災視覚障害者支援対策本部」に対して個人情報を提供した。同団体は, 世界盲人連合 (World Blind Union) の日本代表でもあり, 県や学校との平常時からの関係性が存在していた。このような提供先の属性は, 岩手県の判断を助けたことだろう (山本 2013)。

3. 栃木県における事例

i 事例の概要 (課題)

福島第一原子力発電所事故により, 福島県の住民の一部は県外への避難を余儀なくされた (本稿では, このような県外避難者を広域避難者と総称することがある)。栃木県も例外なく広域避難者を受け入れている。なお, 2014年5月15日現在の栃木県内居住の避難者は2,999人である⁶⁾。

このような広域避難者は, 通常は住民票を移していないし, 必ずしも転居先を福島県側へ届け出ているわけではない。国が整備した総務省による「全国避難者情報システム」⁷⁾もその登録は「手上げ方式」によるものであり, 悉皆性のある名簿としては機能していなかった。

以上のような実態から, 広域避難者は, 自らの住民票のある福島県からの行政支援を受けられず, かつ受け入れ県でも当然には行政や民間支援団体による支援が開始されないという事態が懸念された (いわゆる支援の狭間)。

一方で, 受け入れ側の栃木県としては, いわゆる「みなし仮設住宅」⁸⁾を提供する場合には, 賃貸業者と同時に県も関与することになるため, 避難者の所在を把握できていた。課題はその支援の在り方であった。上記のような数千名もの避難者を, 受け入れ行政機関 (栃木県) だけで支援することは不可能と言ってよく, 避難者の個人情報を第三者である民間支援機関等へ提供し, 支援機関によるアウトリーチ支援を実施してもらうことが不可欠になったのである。

「個人情報保護条例」をいかに解釈するかが課題になった。しかも, 福島第一原子力発電所事故からかなりの時間が経過しており, 利用できる条項も限られていた。また, これだけの大量の個人情報を管理する行政以外の民間支援団体の存在と適格性の判断自体も課題となった。

ii 事例の概要（解決）

この難問へは、「栃木県個人情報保護条例」を駆使することで解決の途が示された。栃木県個人情報保護条例第7条は、個人情報の第三者提供を原則禁止しているが、同条2項各号で「法令等の規定」「本人の同意」「人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ない」「審議会の意見を聴いた上で、個人情報を取り扱う事務の目的を達成するための相当の理由がある」等の場合には、第三者提供を許容している。

福島第一原子力発電所事故からは相当時間が経過しており、「緊急かつやむを得ない」という条項を利用するには限界があった。「審議会」を開催し議論するとしてもその見通しは立たなかった。そこで、栃木県は、「本人の同意」という条項を正面から利用することで解決を図る。具体的には、県から民間支援団体への個人情報の提供に対する「推定同意」という概念を活用した。県から広域避難者へ個人情報提供の通知を発送し、これに対して積極的な反対がない限りは、黙示の「同意」があったものと解釈することにしたのである。これによって、通知の発送後は、ほぼ漏れなく「第三者提供」が可能になった。

ただ、上記のように実体法上の要件を満たしたとしても、個人情報を受け取って支援を開始できる民間支援団体が存在しないことには、話は進まない。そこで立ち上げられたのが「とちぎ暮らし応援会」⁹⁾というネットワーク組織である。「とちぎ暮らし応援会」は、東日本大震災および東京電力福島第一原子力発電所事故により栃木県内に避難している被災者・避難者を支援するとともに、避難者支援のために活動する栃木県内のボランティアおよびボランティア団体・NPO・NGO等の民間非営利団体や社会福祉協議会の活動を支援することを目的としたネットワーク組織である（約50団体で構成）。栃木県も加入している。そして、県と「とちぎ暮らし応援会」とで、個人情報の提供と管理に関する協定を締結した。ここには、個人情報の管理方式、構成員の守秘義務などが規定された。さらに、「とちぎ暮らし応援会」では、個人情報の取扱いに関する研修会をも実施し、団体内部の「とちぎ暮らし応援会個人情報管理規程」も整備した。

以上のとおり、「とちぎ暮らし応援会」は、正式に県との間で個人情報提供に関する覚書を締結して、本人の「同意」の下に、個人情報の提供を受けられることとなったが、個人情報の提供を受けるまでに約1年の期間を要した。その後の戸別訪問等により、福島県から栃木県への広域避難者の全員の生活実態を把握することができ、全員登録名簿を調製することができた（君嶋 2013）。

Ⅲ 「防災リーガル・リテラシー」の観点からみる個人情報政策への法的評価

1. リーガル・リテラシーの概念整理

「リーガル・リテラシー」という単語は多義的であるが、筆者は、「合理的な事実を認定する能力と、抽象的な規範に、認定事実をあてはめ解釈し、具体的な解決策を導く能力・法的素養」として定義させていただく。司法試験後に法曹実務資格を獲得するために司法研修所において教育・研修が施される事実認定と法解釈能力の養成課程からすれば（司法研修所 1989）、このような定義は一定の合理性を有すると考える。

「リーガル・リテラシー」を使った思考過程は、次の2つの段階を辿ると考えられる。第一段階は、直接証拠、間接証拠、それ以外の統計的データ、様々な公開情報など一切の事実をあつめ、正確な事実を認定して確定する作業である（事実認定段階）。第二段階は、抽象的な法律文言を判断する当該条例の独自の基準（明示されている場合とそうでない場合とがあり得る）を打ち立て、全人格的な経験と能力とセンス、さらには社会一般における認知、時代背景、科学技術の発展の程度、生活様式の実態などを勘案し、第一段階で認定した事実を「あてはめる」という作業である（法解釈段階）。つまり、これらの思考過程に必要な素養が「リーガル・リテラシー」ということになる。

本稿では、災害対策や危機管理のための法解釈能力とそれを踏まえた政策立案能力を、特に「防災リーガル・リテラシー」と呼ぶことにしたい。前述の3事例においては、各々の条例にある個人情報の第三者提供を許容する要件である「緊急かつやむを得ない」という抽象的な文言に、現実の事例をあてはめたり、「本人の同意」のバリエーションを限界まで考慮したりするなど、現場を正確に把握した「事実認定」を行い、そこにアイデア溢れる「法解釈」を盛り込んだ。「防災リーガル・リテラシー」の発現場面と考えられる。

2. 福島県南相馬市の事例と防災リーガル・リテラシー

ア 災害時要援護者名簿の調整方法

福島県南相馬市が東日本大震災前に調製していた「災害時要援護者名簿」は、登録を希望する者からの「手上げ方式」によっていた。災害時には何をにおいても悉皆的な名簿が必要であるのに、それを準備しなかったのは、想像力の欠如が生んでしまったミスマッチである。確かに障害者情報などはセンシティブ情報であり、その取扱いは厳重な管理が必要であることは言うまでもない。しかし、既に自治体内部で「障害者手帳」が存在していたのであるから、過去に「災害時要援護者名簿」を調製した時点で、それが悉皆性のないものであることは、十分に認識できていたはずであった。

これは、自治体や地域に「防災リーガル・リテラシー」が醸成されていれば、より迅速に解決可能であったはずである。すなわち、個人情報保護法制を理解し、南相馬市の既存の「個人情報保護条例」を駆使してれば、事前の名簿調製も可能だったのである。

なお、当初の名簿調製時に、最初に手上げ方式を採用したこと自体は誤りではない。まずは個人の意思により名簿登載の可否を確認することは、住民理解や情報管理の面から望ましい。ただし、それだけで十分な名簿が調製できていないのであるから、いわば、「次の一手」（同意なくして個人情報を収集する政策）が必要だったということになる。

イ 障害者手帳情報の第三者提供

南相馬市は、障害者手帳情報を第三者である民間支援団体へ提供する決断をした。しかし、障害者の生命にかかわるほど事態は切迫していながら、即断即決というわけではなかった。

これも「防災リーガル・リテラシー」の不足に起因するところがある。

個人情報保護法の施行により個人情報の管理の意識が高まった。一方で、本来法律や条例が許容する情報までもが開示されず不都合を来す事態——いわゆる「過剰反応」——が起きた¹⁰⁾。そこで、所管省庁である消費者庁は、「過剰反応」解消のための研修を毎年各自治体で実施している¹¹⁾。2006年の時点では、前掲「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」により、災害時要援護者の支援のために、本人同意なくして自治体や外部の支援機関と個人情報を共有する「関係機関共有方式」の採用を国も推奨していた。また、厚生労働省「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」（2007年8月）や、内閣府・総務省「個人情報の適切な共有について」（2007年8月）など、複数省庁が、既存の枠組みにおいても個人情報の共有ができる旨を呼びかけてすらいた。

しかしながら、結局これらは地域の個人情報政策には根付かなかったのである。法令や条例を正確に理解し、それを解釈運用できる「防災リーガル・リテラシー」が十分には育まれていなかったと評価できる¹²⁾。

3. 岩手県の事例と防災リーガル・リテラシー

岩手県が視覚障害者団体へ視覚障害者の個人情報を提供する判断は、岩手県障害保健福祉課の独自の条例解釈によるものであった。すなわち、個人情報の共有ができる「緊急かつやむを得ない」への該当性を自ら現場で判断したのである。これだけの「防災リーガル・リテラシー」があったことは評価されるべきことである。

本来、避難所にいったんは避難した視覚障害者は、「生か死か」という意味での安否確認は完了しているため、「緊急かつやむを得ない」といえるかどうかの解釈はより難しくなるはずである。このような場合でも、当該条項への該当性を判断したことは、単なる文

言への当てはめ以上に、柔軟な解釈を実施したからに他ならない。災害時において十分な支援が受けられない障害者については、自宅を離れた瞬間に、生命、身体、財産が脅かされ続けるのである（日弁連 2012）。健常者との決定的な違いである。そのような現状を正確に把握していたからこそ、前例がなくとも、正確な条例の解釈運用がなされたものと言えよう。

以上のように、岩手県の事例では、個人情報保護政策における「防災リーガル・リテラシー」が醸成されていたことを示している。しかも、法務部局（岩手県では法務学事課となろう）ではなく、福祉部局の現場で判断していることは、当該部署の「防災リーガル・リテラシー」が相当程度に成熟していたものと評価したいところである。

4. 栃木県「とちぎ暮らし応援会」の事例と防災リーガル・リテラシー

栃木県に居住する広域避難者の個人情報を「とちぎ暮らし応援会」へ提供したことは、南相馬市や岩手県以上にハードルが高かったはずである。個人情報を共有できる「緊急かつやむを得ない」という条項を使うには、あまりに時間が経過しており、さすがに適用は憚られる。そこで、栃木県は、「本人の同意」という条項を柔軟に解釈することに挑戦した。同意を、積極的な明示の同意だけではなく、黙示的同意を含むものとし、積極的な拒否の意思表示がない限りは、「同意があったものと推定」し、個人情報の第三者提供を行うという解釈である（推定同意方式の採用）。この時点で相当の「防災リーガル・リテラシー」が必要になるだろう。

もう一つのハードルは、個人情報の受け手となる支援団体が個人情報の取り扱いができるだけの適格性を備えているのか（要するに、行政にとって安心できる相手であるのか）という点である。この点については、全県をカバーできる支援団体がそもそも存在せず、事前の備えはなかった。しかし、前述のとおり「とちぎ暮らし応援会」というネットワークの設立によって解決に導いた。成功の秘訣は、県の職員や県下のあらゆる「顔役」組織が一同に会していることにある。日ごろからのネットワークの延長線上に新組織を作り上げたことが奏功した。

ただ、これだけでは、個人情報の管理主体としての適格性は不十分であったといえる。そこで、「とちぎ暮らし応援会」として、独自に個人情報保護法と条例に関する研修を実施し、個人情報管理規約をも策定したのである。震災前から事前準備がなされていなくても、新たに設立された組織自体の適格性を高める工夫をすることで、事後のパートナーシップ（協定）¹³⁾の締結が可能なことを証明した。この独自政策に至った想像力は、公共政策的観点からもモデルケースになりうるだろう。

IV 2013 年の災害対策基本法改正内容にみる「防災リーガル・リテラシー」

3 事例を参照すると、地域の「防災リーガル・リテラシー」の有無により政策の成功が左右されてきたことがわかる。災害時の即時即応のためには、高度な「防災リーガル・リテラシー」をあらかじめ備えるか、外注できる環境が必要であることは、少なくとも 3 事例を見る限り妥当する。しかし、これだけでは、直ちに「防災リーガル・リテラシー」向上のための施策（たとえば研修等）を地域で実施したり、全国的に防災教育が義務化されたりするなどのインセンティブを起すに至らないと思われる。

教育や研修の推進のインセンティブになると思われるのが「災害対策基本法」の改正である。2013 年 6 月 17 日に成立した「災害対策基本法の一部を改正する法律案」のうち、特に災害時の個人情報の取扱いについて規定した部分をみると、地域に「防災リーガル・リテラシー」の向上と醸成を求めるとともに、それが困難なケースを最低限補完する（すなわち、現場においてリーガル・リテラシーが不足していることで災害発生時の被災者支援や救助活動に不都合が生じないように工夫している）法律になっていると評価できる。以下に、2013 年改正災害対策基本法と個人情報の取扱いについて解説する。

1. 災害対策基本法が規定する新たな個人情報政策

2013 年成立の改正災害対策基本法（以下、改正法とする）の特徴は、個人情報政策に踏み込んだ点である。その概要をまとめると表 1 のとおりとなる。

表 1 個人情報保護分野における災害対策基本法の改正

新たな制度	改正法の条文	概要
避難行動要支援者名簿の作成等	改正法 49 条の 10～49 条の 13	市町村長が、避難について特に支援が必要な者（避難行動要支援者）の名簿をあらかじめ作成し、消防機関や民生委員等の地域の支援者との間で情報共有するための制度を創設。
安否情報の提供	改正法 85 条の 15	被災自治体において個人の安否情報の回答が可能となるよう、法律上の明確な根拠を創設。
被災者台帳の作成等	改正法 90 条の 3、90 条の 4	個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約した台帳（被災者台帳）の作成と、市町村内部や相互間での台帳情報の共有制度を創設。

出典：岡本・山崎・板倉（2013：64 頁）

2. 避難行動要支援者名簿の共有と防災リーガル・リテラシー

改正法第49条の10第1項により、「避難行動要支援者名簿」（災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの）の作成が義務付けられた。福島県南相馬市で調製されていた「災害時要援護者名簿」の不十分さなどを教訓した規定とも言えよう。消防庁の調査でも、アンケート結果によれば、「災害時要援護者」を整備している自治体は、調査した1,742団体のうち73.4%の1,278団体に達していたが、調製方式は「同意方式と手上げ方式だけ」という団体が一番多く、497団体もあった¹⁴⁾。先述した福島県南相馬市と同様の事態が懸念される。

さらに、改正法第49条の11第2項は、「災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和三十二年法律第九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和三十六年法律第四十五号）第九十九条一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。」とし、行政内部での共有だけではなく、民間支援団体との個人情報の共有を推奨している。しかも、「同意」による共有のみならず、「条例」（これまで述べてきた各自治体の個人情報保護条例や平常時の個人情報共有を許容する震災対策条例¹⁵⁾など）による個人情報共有政策を仄めかす規定にもなっている。

以上のように、避難行動要支援者名簿作成義務については、異なる条例間での独自の解釈のバラつきを防止する、つまり「防災リーガル・リテラシー」の不足により整備されていない環境を改善する方向性での法改正がなされている（いわば補完機能）。加えて、他の組織との間の事前の避難行動要支援者名簿の情報共有については、自治体の独自政策の必要性を示唆している。法律が義務だけではなく教育的観点から政策形成を示唆するのは、非常に稀なことと思われる。法律は、先に紹介した3事例などに代表される巨大災害の教訓をもとに、自治体において「防災リーガル・リテラシー」を高めて、地域に応じた条例立案や条例解釈をするよう迫っていると見てよいだろう（いわば政策示唆機能）。

3. 安否情報の制度化と防災リーガル・リテラシー

改正法第85条の15は、「安否情報」の扱いを初めて明文化した。災害発生時において、自治体間での安否情報の収集と共有を許容する内容となっている。

安否情報については、その有効な取扱いを怠れば、生命、身体、財産が直接的に侵害を受ける。ところが、東日本大震災後、単に「個人情報」というだけで、自治体が、家族や救助機関からの安否確認の問い合わせに回答してこなかったという事例も報告された¹⁶⁾。しかし、安否確認のための個人情報の共有は、まさに本人同意を要しない典型的な場面であると言える（日弁連 2012）。

安否情報の収集と開示に関する法的な制度の創出は、安否情報の取扱いが地域ごとにバラつきがあってはならないという教訓によるものである。改正法が「防災リーガル・リテラシー」の不足する環境を補完する機能を果たしている（補完機能）。

4. 被災者台帳制度の制度化と防災リーガル・リテラシー

改正法第90条の3第1項は「当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるときは、被災者の援護を実施するための基礎とする台帳（以下この条及び次条一項において「被災者台帳」という。）を作成することができる。」と規定し、被災者台帳の作成を自治体に推奨している。従来の居所を離れて避難するなどの場合でも、支援を漏れなく実施するには、被災者台帳による捕捉が必要である。しかも、これらは広域避難者にも対応すべく、異なる自治体間でも情報共有されなければならない。このため、改正法90条の3第4項は、当該自治体が他の自治体から情報収集することを許容し（本人直接収集の特例）、同90条の4第1項は、第三者への提供を一定の要件で許容している（第三者提供の特例）。

この被災者台帳制度は、作成や共有に法的な義務付けを行うものではない。しかし、巨大災害時において被災者を捕捉するためには、自治体が被災者台帳を作成しないわけにもいかないだろう。そして、少なくとも県レベルと基礎自治体レベルで情報共有をしなければ、漏れの無い支援はできない。これこそ、各自治体の政策能力の腕の見せ所という場面である。いかなる技術的システムで被災者を捕捉し、管理するかは、地域を襲う災害の種類に応じて差が出てくるはずである。

以上のとおり、被災者台帳に関する制度の創出は、最低限被災者を捕捉できるように被災者台帳を作成することを推奨する意味で、防災リーガル・リテラシーを補完するものである。同時に、台帳情報を異なる自治体間でシステムを構築して共有するという点では、自治体独自の政策能力を問うている。「防災リーガル・リテラシー」の向上を求める意味で、政策示唆機能も有する条項と評価できる。

V 防災リーガル・リテラシーを根付かせる「災害復興法学」のコンセプト

最後に、「防災リーガル・リテラシー」を如何に地域において育むか、という点について、「災害復興法学」の講義について触れ、その効果と有用性について提言する。

1. 「災害復興法学」創設の経緯

「災害復興法学」（Disaster Recovery and Revitalization Law）の講義は、2012年4月に慶應義塾大学法科大学院の講座（全15回）として開始した。また、同大学では、翌年に「災害復興と法Ⅰ」と「災害復興と法Ⅱ」を法学部にて開始した（各全14回）。また、2013年4月には、中央大学大学院公共政策研究科が「災害復興法学」（全15回）を開始している（岡本 2012b）。

東日本大震災発災直後、法律家有志が直ちに情報共有のメーリング・リストを立ち上げ、このメーリング・リスト上で、様々な情報共有と収集、被災地弁護士の質問に対する全国の弁護士による回答などが繰り返された。現在でも、日本中の叡智を結集した情報交換が日々なされている¹⁷⁾。そのとき、中心になって知識を提供したのは、阪神・淡路大震災や新潟中越地震を経験した弁護士たちであった。彼らの知恵を多くの弁護士が承継できたことが、1年余りで数万件以上もの相談実績を残し、また相当数の法改正提言を成功させた秘訣であったと言ってもよい。

東日本大震災を契機に、各地で、災害復興分野の制度に詳しいとされる法律家も誕生した。いずれ、我が国で災害が発生した時には、彼らがまた叡智を次の世代へ承継する役目を果たすことになるだろう。しかし、それは、彼らが第一線で活動できることが前提である。次の巨大災害が数十年後なら震災を経験した専門家がいらない可能性すらある。ましてや、被災者の声を起点とし、政策提言をし、法改正に至るというプロセスを伝えることのできる法律家はますます不在になるだろう。

そこで、少しでも先の世代へ、巨大災害時における政策提言のノウハウを伝える必要がある。被災者の無料法律相談で得た情報を、いかに政策提言に転換し、説得的な立法事実として提示するか、公共政策上のノウハウを承継しなければならない。

災害復興法学は、そのようなノウハウを「危機管理のデザイン」として、次の世代へ伝承することを目指し、筆者の提案により創設されたものである。

2. 災害復興法学の講義内容とコンセプト

講義の特徴は、東日本大震災後に、法律家を実施した無料法律相談活動¹⁸⁾の中で直面

表 2 震災後の法律家の提言によって誕生した主な災害復興制度
(2013 年 12 月時点の主なもの)

被災ローン減免制度の構築

「二重ローン」問題の解決のため、被災債務の買取や減免制度を新設すべきと主張していたところ、個人の被災ローン減免制度である「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」並びに、事業者の債務買取等を含む事業再生制度である「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」が成立した。また被災ローン減免制度の周知徹底について求めていたところ、金融庁から金融機関に対し周知徹底を求める通知等が発信され、金融機関から被災者に対し葉書等による周知がなされるまでに至った。

相続放棄等の熟慮期間の延長

民法規定の「3 か月以内」では短期間すぎるとして、相続放棄等の熟慮期間の 1 年の延長を求めていたところ、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」が成立し、2011 年 11 月 30 日まで熟慮期間が延長されることとなった。被災地では相続放棄や期間延長の申述件数も大幅に増加した。

災害弔慰金・義援金の対象に兄弟姉妹を

災害弔慰金の支給対象に兄弟姉妹が含まれていなかったが、同居又は生計を同一にしていた兄弟姉妹を対象に含める「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」が成立した。また、被災地域の市町村では、条例を改正して対応したところもある。義援金の分配についても、兄弟姉妹が支給対象から除外されていたが、県レベルで、兄弟姉妹に拡大するなどの対応がとられた。

災害弔慰金を差押禁止債権に

災害弔慰金は形式的には、債権者による差押えが可能であったことから、差押えの対象とならないようにすることを求めていたところ、議員立法で差押えを禁止する法案が成立した。

被災者生活再建支援法

被災世帯に最高 300 万円を支給する被災者生活支援制度に関し、国の補助率 50% を大幅に増額すべきと主張していたところ、国の補助率を 80% に引き上げる特例措置法が成立した。

罹災都市借地借家臨時処理法の不適用

賃貸借契約に関する相談実態からすれば、同法の適用による優先的借地権等の設定は、まちづくりを阻害しかねなかった。同法の適用を検討していた法務省や総務省と意見交換を重ねた結果、最終的には東日本大震災における同法の不適用が決定された。

原発事故子ども・被災者支援法

原子力発電所事故に起因する様々なニーズを集約することで、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」の成立に寄与した。この支援法に基づく具体的施策を提案することが法律家の新たな使命となった。

災害対策基本法 2013 年改正

自治体の被災者の個人情報支援者に共有されないことで、災害時要援護者や広域避難者の救助・支援が困難になっている現状を踏まえ、日弁連で関連意見書提出や個人情報の共有ガイドライン策定を実施。周知のためにシンポジウム「災害時における個人情報の適切な取扱い」を全国キャラバンで実施。「避難行動要支援者名簿」「安否情報」「被災者台帳」の制度化等、自治体の個人情報政策に大きな影響を与える大改正につながった。

原子力損害に係る損害賠償請求権の消滅時効延長

潜在的な該当者は 100 万人規模に達する画期的とも言える特例法である。「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」は、不法行為の損害賠償請求権において「3 年間」とされている消滅時効を「10 年間」に延長し、また「不法行為の時から 20 年」とされている除外期間を「損害が生じた時から 20 年」とするもの。

した政策的課題と、その克服の過程を解説し、受講生に政策形成過程を迫体験してもらうことにある。単に震災時の法律問題の事例を紹介するのではなく、災害復興の制度や防災法体系を解説するものでもない。東日本大震災後、法律家の提言によって、主として、表2のような制度改革が成し遂げられた。この制度改革を裏付ける公共政策の技術を伝授することが「災害復興法学」の講義内容である。

これらの災害復興制度誕生の軌跡を解説することは、必然的に、次の①から④のプロセスを辿る。すなわち、①東日本大震災当時の既存の法制度の枠組みで、どこまでのことが法律的に可能かという点を、限界まで検証すること、②限界まで既存法を駆使したとしても、本来あるべき事案の解決に至らない場合に、どの点を改善すればよいのかを見極めること、③説得的な制度改善の提言をするためには、どのような裏付け資料が必要かを考えること、④効果的な政策提言の手法を検討すること、である。

すなわち、①から④までのプロセスを辿るためには、先述の「防災リーガル・リテラシー」（合理的な事実を認定する能力と、抽象的な規範にそれをあてはめ解釈し、具体的な解決策を導く能力・法的素養）の存在が前提になる。「災害復興法学」は、法解釈の限界と公共政策のノウハウを伝授することで「防災リーガル・リテラシー」を育むプログラムである。

3. 東日本大震災後の公共政策：「防災教育」としての「災害復興法学」

東日本大震災後の政策的課題といえば、表2でも列挙したような、災害後の様々な法改正・制度構築を思い浮かべるのが通常であろう。これらの法改正は自動的に行われたのではなく、本稿でも述べたような、「防災リーガル・リテラシー」を駆使して成功を取めた各種事例を教訓に制度化したものや、「防災リーガル・リテラシー」を駆使しても、なお事案の解決に至らないことを示し、法改正提言をし、そのハードルを乗り越えるという、公共政策の軌跡による成果である。

もし、「防災リーガル・リテラシー」が地域社会に欠如していれば、東日本大震災後の公共政策上の課題の発見にすら至らなかったといえる。そうであれば、東日本大震災後の政策課題として挙げるべきは、「防災リーガル・リテラシー」を地域に根付かせるための、災害復興法学の手法による「防災教育」を実施することにこそあると言えるのではないだろうか¹⁹⁾。

VI まとめと提言

本稿では、東日本大震災で被災した自治体における3事例を紹介し、その成功や課題を

「防災リーガル・リテラシー」の有無という観点で検証した。その結果、「防災リーガル・リテラシー」の存否が、政策の成否に一定程度の影響を与えているということを一応の仮説として提言することが可能になった。さらに、2013年の災害対策基本法改正のうち、個人情報政策に関する改正部分を見ると、紹介した3事例の教訓が見事活かされており、法律が「防災リーガル・リテラシー」を補完するものであると同時に、地域により高次元の独自政策を促すものであることも見て取れた。ここから、東日本大震災後の政策課題として、「法律解釈」の先にある「公共政策」を強化するべきであり、そのための教育が必要であると述べた。「防災リーガル・リテラシー」を地域に根付かせるという目的での「防災教育」こそ必要であることが一定の説得力を持つようになったと考える。

本稿の論述をふまえ、東日本大震災後の重要な政策課題として、防災教育としての「災害復興法学」が研究機関や大学、あるいは道徳教育等の中に根付くことを願う。地震や津波から身を守る防災教育と対をなすものとして、災害後に政策提言や制度改善を実施し、あるいは既存の制度を駆使できる人材（すなわち十分な「防災リーガル・リテラシー」を持った人材）を育むもう1つの『防災教育』が必要になるだろう。

注

- 1) 原発事故後の各種区域指定については、首相官邸災害対策ページ (<http://www.kantei.go.jp/saigai/20110411keikakuhinan.html>) を参照。
- 2) 「いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要ときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。」(災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」2006年3月より引用)。したがって、災害時要援護者名簿は、これらの者の避難支援のために個人情報を搭載した名簿ということになる。
- 3) 「手上げ方式」とは、災害時要援護者名簿の作成について、「要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式」(災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」2006年3月より引用)とされている。本人から直接個人収集をしているだけであり、個人情報保護条例上も当然に可能な方式の一つであるに過ぎない。
- 4) 「日本障害者フォーラム」(<http://normanet.ne.jp/~jdf/index.html>) を参照
- 5) 地方公共団体等(本稿では「自治体」とも表記している)で個別に制定されている「個人情報保護条例(個人情報の保護に関する条例)」と、国の法律である「個人情報の保護に関する法律」(以下個人情報保護法という)との関係性については、若干複雑であるためここに簡易な解説を加える。詳細については個人情報保護法の所管官庁である消費者庁の冊子「よくわかる個人情報保護のしくみ《改訂版》(2011年11月改訂)」を参照されたい。

まず、個人情報保護法は、「基本理念、国・地方公共団体の責務、基本方針の策定という個人

情報関係法令の共通項を定め、民間の一定事業者（個人情報取扱事業者）に個人情報の管理や提供に関する義務を課すにすぎない。運用については各省庁の大臣が所管している（主務大臣制）。一方で、地方公共団体が保有する個人情報については、基本理念等を除いて個人情報保護法は適用されない。個人情報保護『条例』の規律に服することになる。したがって、本稿で述べる各地方公共団体の保有する個人情報は、各々の個人情報保護条例の定めに従って、管理、収集、利用、提供などが実施されるべきことになる。このことは、地方公共団体の部署が自らの責任において条例を解釈・運用すべきであり、国による統一見解の公表や運用支援が積極的に実施される建前になっていないことを意味しているのである（岡本・山崎・板倉 2013）。

- 6) 復興庁「全国の避難者等の数」（2014年5月23日発表資料）。
- 7) 総務省による「全国避難者情報システム」については総務省ホームページ（http://www.soumu.go.jp/main_content/000114221.jpg）を参照。
- 8) 「みなし仮設住宅」とは、震災などで住居を失った被災者が、民間事業者の賃貸住宅に入居した場合に、その賃貸住宅を県や基礎自治体が借り上げるなどして仮の住まいを提供する場合をいう。災害救助法の「応急仮設住宅」に準じる扱いとなる。当然ながら外見上「被災者」かどうか判別しないため、却って支援や情報が行き届かないという課題がある。
- 9) 「とちぎ暮らし応援会」についてはホームページ（<http://tochigigurashi311.jimdo.com/>）を参照。
- 10) 「過剰反応」の詳細な概念については、消費者庁「個人情報保護に関するいわゆる「過剰反応」に関する実態調査報告書」（2010年度）などを参照。
- 11) 2012年度の実績については消費者庁ホームページ（<http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/kouenkai/12index.html>）を参照。
- 12) ただし、筆者は福島県南相馬市の対応事例はモデルケースとして先例的価値が高いものと評価している。新聞報道（読売新聞 2011年6月4日）によれば、本人同意なくして個人情報を共有し被災者支援を実施したのは、岩手県と福島県南相馬市だけであったという。南相馬市は、紆余曲折はあったが、適切な個人情報の共有政策を成し遂げたのである。
- 13) 協定の法的性質については、岡本・山崎・板倉（2013：98-102頁）参照。
- 14) 消防庁「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」（2013年7月5日）
- 15) 例としては「渋谷区震災対策総合条例」「横浜市震災対策条例」「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」などがある。
- 16) 消費者委員会個人情報保護専門調査会第7回（2011年6月15日）では、日本民間放送連盟報道委員会報道問題研究部会の杉本幹事により「東日本大震災でも明らかになったように、自治体の管理する情報が有効に開示されなかったり、自治体等により地域住民の名簿が存在しないことや、存在していても有効に開示、共有できていないことなどによって、特に高齢者、障害者など、災害弱者の救助や被災後の確認やケアに大きな支障を来していると聞いております。また、安否情報などで氏名等を適切に提供、開示することが、被災地域の住民のみならず、全国の親族や知人等にとってもいかに重要かということが明らかになっております。」と説明されている。
- 17) 2013年12月1日時点で8,812通のメールがやり取りされている。
- 18) 弁護士が日本弁護士連合会、各地の弁護士会、日本司法支援センター（法テラス）らと協力して実施した東日本大震災無料法律相談の実績については、「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第5次分析）」（<http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/shinsai/proposal.html#bunseki>）及び冊子「東日本大震災無料法律相談事例集」（<http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/shinsai/proposal.html#case>）を参照されたい。震災後約1年で4万

件超の無料法律相談事例が集約・分析され、様々な法改正に影響を与えている。また、これらの法律相談分析結果を基にした先行研究論文としては、小山・岡本（2011, 2012b, 2012b）、岡本（2012a, 2013）、岡本・小山（2012a）等がある。

- 19) 筆者の提言する「災害復興法学」的な防災教育とは異なるフェーズでの防災教育の例としては、①「釜石の奇跡」に代表される津波から生き残るための防災教育（片田 2012）や、②大木聖子氏による「だんごむしたいそう」（NHK 学ぼう BOSAI スペシャル 親子でチャレンジ! 地震から命を守ろう http://www.nhk.or.jp/sougou/bosai/origin/2013_sp_01_shiryou.html）に代表される地震から生き残るための防災教育などがある。

参考文献

- 青田幸一（2013）「避難できない障がい者たち」岡本・山崎・板倉編著『自治体の個人情報保護と共有の実務 地域における災害対策・避難支援』ぎょうせい、7-9頁。
- 岡本正（2011）「東日本大震災相談分析結果の報告—1万8000件超のデータベースが示す被災者の「真のニーズ」と被災地域ごとの復興支援のかたち」『法律のひろば』、第64巻9号、18-24頁。
- 岡本正（2012a）「東日本大震災法律相談解析結果から導く行政機関の新業務継続計画（新行政BCP）」『災害復興研究』第4号。
- 岡本正（2012b）「災害復興法学の創設と展開—東日本大震災の教訓を未来の担い手へ」『法学セミナー』2012年11月号。
- 岡本正（2013）「公民連携による情報提供と新しい危機管理デザイン—行政、民間団体、専門家の連携による災害時の情報提供ルート複雑化」『PPP研究センター紀要』第4号、60-79頁。
- 岡本正・小山治（2012）「東日本大震災におけるリーガル・ニーズと法律家の役割—無料法律相談結果からみえる被害の実像—」『3.11大震災 暮らしの再生と法律家の仕事（新・総合特集シリーズ2 別冊法学セミナー）』日本評論社、174-222頁。
- 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎（2013）『自治体の個人情報保護と共有の実務 地域における災害対策・避難支援』ぎょうせい。
- 小山治・岡本正（2011）「東日本大震災における原子力発電所事故等に関する法律相談の動向—被災当時の住所が福島県の相談者に着目して」『自由と正義』第62巻13号、69-74頁。
- 小山治・岡本正（2012a）「東日本大震災における原子力発電所事故等に関する法律相談の内訳とその推移—「損害賠償」等に着目した詳細解析」『自由と正義』第63巻1号、71-77頁。
- 小山治・岡本正（2012b）「宮城県における東日本大震災に関するリーガル・ニーズの実態—市町村単位の分析（一）（二・完）」『自治研究』88巻11号、79-103頁、第89巻12号、79-97頁。
- 片田敏孝（2012）『人が死なない防災』集英社新書。
- 君嶋福芳（2013）「広域避難者支援のための新規リスト整備と全件登録」岡本・山崎・板倉編著『自治体の個人情報保護と共有の実務 地域における災害対策・避難支援』ぎょうせい、178-179頁。
- 司法研修所（1989）「増補民事訴訟における要件事実 第一巻」法曹会。
- 日本弁護士連合会（2012）「災害時における要援護者の個人情報提供・共有に関するガイドライン」2012年10月23日。
- 山本和広（2013）「日本災害復興学会大会2013年度大阪大会資料」『日本災害復興学会大会2013年度大阪大会第4分科会「復興情報の展開」』2013年10月12日。