

自然災害法制に関する立法政策提言の動向

—被災者生活再建支援法、個人情報保護法制、災害救助法に関する全国知事会等の提言をふまえて—

Trends in Legislative Policy on Natural Disasters

—Based on the recommendations of the National Governors' Association regarding the Act Concerning Support for Reconstructing Livelihood of Disaster Victims, the Personal Information Protection Legislation and Disaster Relief Act. etc.—

岡本 正*¹

Tadashi OKAMOTO

1. はじめに

本稿は、災害法制に関わる最近の主な提言を取り上げたうえで、災害復興法学^{1)~3)}の観点でこれらを記録して議論を喚起し、災害法制(主に災害救助や生活再建支援)に残されている課題や、更なる政策提言の必要性について考察することを目的とする。具体的には、①全国知事会による「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」(2018年11月9日決議)、「死者・行方不明者の氏名公表の基準を求める提言について」(2019年7月23日決議)、及び自由民主党(自民党)災害対策特別委員会による「大規模災害からのより迅速・円滑な応急・復旧対策に関する提言(第一次報告)~令和時代の防災減災強化策~」(2019年5月28日付)が言及した災害救助法に関わる提言のそれぞれに考察を加える。なお、これらに含まれる提言の内容は、日本弁護士連合会や各弁護士会、あるいは日本災害復興学会をはじめとする学会や有識者らにより、長年にわたり提言されてきた分野であることも付言しておく^{1)~5)}。

2. 被災者生活再建支援法の改正提言

2.1 全国知事会提言の概要

2018年11月に全国知事会は、被災者生活再建支援法の改正等に関して以下の提言を行った。

- ①被災者生活再建支援制度の支給対象を半壊まで拡大すること。
- ②基金への都道府県による追加拠出にあたっては、これまでの拠出時と同等以上の財政措置を講じること。
- ③相互扶助の理念に基づく被災者生活再建支援法の想定を超える大規模災害発生時は、東日本大震災の対応や教訓を踏まえ、特別の国の負担により対応すること。
- ④一部地域が適用対象となるような自然災害が発生した場合には、法に基づく救済が被災者に平等に行われるよう、すべての被災地区を支援の対象とする

こと。

被災者生活再建支援法とは、一定規模の災害が発生し、かつ住居に大規模な被害を受けた世帯に対して、「被災者生活再建支援金」を支給する根拠法である。住宅の「全壊」「大規模半壊」「半壊住宅のやむを得ない事情による解体」「長期避難世帯」が支援対象となる。被災者生活再建支援金の支給は2段階に分かれており、まず「基礎支援金」(最大100万円)が支払われ、その後、住まいの再建の手法(新築・購入、補修、又は賃貸)に応じて、「加算支援金」(最大200万円)が支払われる。

2.2 半壊の涙、境界線の明暗

被災者生活再建支援法には大きく2つの課題がある。

第1は、「10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村」など、一定被害のあった市町村や県の単位でのみ適用されることである。たとえば、ある市町村で住家が10棟全壊し、隣接する別の市では1棟しか全壊にならないような場合、隣接する別の市は、法適用地域とならない。2012年から2013年の関東竜巻被害でも課題が報告され、西日本豪雨でも県全域適用となった広島県、岡山県、愛媛県以外では、適用に格差が生じた地域がある⁶⁾。

第2は、支援金支給が「全壊」「大規模半壊」などに限られる点である。「半壊」「一部損壊」には支援金は支払われない。浸水被害や地震被害で「半壊」となり、実際は住めないような戸も多数あるが、支援金は受け取れない。なお、間隙を埋める自治体の独自支援としては、それなりの事例が存在する³⁾。

全国知事会の提言は、被災者生活再建支援法の適用については、市町村格差が生じないよう「すべての被災地区を支援の対象とすること」を要望している(④)。いわゆる「一災害一支援制度」の提言である。これには、被災者生活再建支援法の適用基準として都道府県や市町村単位によることを定めている「被災者生活再建支援法施

*1 銀座パートナーズ法律事務所 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、慶應義塾大学法科大学院・同法学部・青山学院大学大学院法学研究科ビジネス法務専攻・長岡技術科学大学 非常勤講師

Attorney-at-Law (Ginza Partners Law Office), Doctor of Laws, Visiting Professor (Iwate University Research Center for Regional Disaster Management), Lecturer (Keio University Law School / Keio University Faculty of Law / Aoyama Gakuin University Graduate School of Law / Nagaoka University of Technology Graduate School of Management of Technology System Safety Program)

行令」の第1条を改正することが必要になる。法律ではなく内閣府令の改正で足りる。

2.3 山形県沖地震と弁護士会の声明

2019年6月18日に発生した「山形県沖地震」（マグニチュード6.7）では、新潟県村上市（震度6強）や山形県鶴岡市（震度6弱）で大きな被害が発生したが、全壊住宅はなかった（村上市で半壊25棟、一部損壊577棟、鶴岡市で半壊11棟、一部損壊656棟、内閣府（防災担当）2019年7月31日時点）。従って、被災者生活再建支援法の適用もなかった。これに対し、2019年7月25日、山形県弁護士会と新潟県弁護士会は、「山形県沖地震被害について更なる支援を求め、被災者生活再建支援法の改正を求める共同声明」を発表。被災者の法律相談でも「屋根の修理費用に関する補助などがなく」「修理費用の工面ができない」といった相談が多く寄せられました。この点、現在の被災者生活再建支援法の適用要件が、災害救助法施行令に定める自治体単位の被害要件を満たすか（同施行令第1条1号）、10世帯以上の住家「全壊」とされているところ（同条2号）、今回の地震については被災者生活再建支援法による支援は適用がありません。」とし、「被災者生活再建支援法の適用要件を一部損壊の場合にも拡大するような抜本的な改正」を求めている。

2.4 半壊以下への支援拡大と災害ケースマネジメント

被災者生活再建支援法が適用されたとしても、「半壊」や「一部損壊」の世帯では支援対象にならない。全国知事会は、少なくとも「半壊」にまで支援対象を拡大するように提言し、その金額は具体的に「最大金50万円」と提案している（④）。提言の根拠となった全国知事会危機管理・防災特別委員会のワーキンググループによる「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告（平成30年11月）」において、半壊世帯に50万円を支払うとした場合の費用などを詳細に試算し、制度には予算上も十分な持続可能性があることを述べている点は注目に値する（なお、後述の自民党の提言でも半壊世帯への支援対象拡大を検討するよう政府へ求めている）。

これらを一步進めて考えれば、制度の狭間に陥る被災者をきめ細やかに救済するシームレスな被災者生活再建支援制度の構築が求められていると言えるだろう。日本弁護士連合会や仙台弁護士会等が提言する「災害ケースマネジメント」（住宅の損壊程度や災害規模だけにとらわれないで被災者一人一人の被害や資産状況に着目し、情報提供支援、見守り支援等を含む多様な支援メニューの提供による生活再建を実現する考え方）の制度化が求められるのである。仙台市では被災者ごとに生活再建の状

況を整理して見守る仕組みを構築し⁷⁾、また山形県では福島第一原子力発電所事故避難者等に対して「やまがた避難者支援協働ネットワーク」による災害ケースマネジメントを導入する⁸⁾など制度実現の萌芽が見られる。

3. 災害と個人情報保護に関する提言

3.1 全国知事会提言の概要

2019年7月23日の全国知事会において「死者・行方不明者の氏名公表の基準を求める提言」が採択され、以下の提言を行った。

死者・行方不明者の氏名公表の取扱いについては、円滑な救助・救急活動の実施や被災者のプライバシー保護の観点から、法令等によりその根拠を明確にしたうえで、全国統一的な公表基準を作成すること。

これは、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）等において、行方不明者の救援・救護のために、自治体が該当者の「氏名公表」をすることについて、被災地の都道府県や市町村において方針や運用がバラバラであったことや、個人情報保護条例の解釈に誤解があった等の教訓が契機となっている。また、死者の氏名等についても、遺族の同意を得られた場合に氏名等を公表する場合や、同意がなくても氏名を公表する場合があるなど、自治体間で対応が異なっていたことが、全国知事会の調査でも明らかになった。

3.2 災害と個人情報を巡る法政策上の課題

自治体が保有している個人情報の災害時の取扱いについては、災害発生の都度、法政策上の検討課題が新たに発生し、あるいは問題が繰り返されているといっても過言ではない。代表的なものだけを列挙しても、①家族や会社関係者等からの安否照会（安否情報）への対応、②行方不明者氏名の共有と一般公表の時期や是非、③避難行動要支援者等の災害時要配慮者の個人情報の事前共有（名簿作成と事前共有）と災害時の共有、④被災者台帳のシステム整備、⑤国による自治体が保有する災害関連死に関する事例収集の是非、など多岐にわたる^{1)~3)}。

筆者の各所でのヒアリング、自治体検討会への参加、個人情報保護法制に関する自治体職員研修、災害時の取材対応等の経験を踏まえても、災害時における個人情報の取扱いについて、事前に運用方針が決まっていなかったことが、個人情報の取扱いを巡る混乱の原因であると考えられる。また、その背景には、そもそも個人情報保護法制に対する自治体の現場や国の担当部署の理解と啓発が進んでいないことも問題として指摘せざるを得ない。個人情報保護法制の原則的な構造の理解と、各自治体の個人情報保護条例の解釈への理解や事前検討が不足している

と思われるのである。

3.3 行方不明者の氏名公表

全国知事会は、行方不明者の氏名公表について「全国統一的な公表基準を作成すること」を求めている。筆者としては、この結論自体には賛成する。災害時の被災者の救援・救護は何よりも最優先されるべき事項であるから、その手段については、ナショナルミニマムが整備されてしかるべきと考えるからである。加えて、救援・救護される側のみならず、救援・救護活動に従事する専門職（国の自衛隊員、都道府県の警察関係者、市町村等の消防・レスキュー職員、民間の消防団等）の安全にも関わってくると考えれば、その必要性はさらに高まると思われる。

この点について国は、「行方不明者の氏名を公表することによって、捜索活動の効率化につながるなど、人命を救う観点から必要があるのであれば氏名の公表は行うべき」としつつも「自治体が個々の災害の状況等に応じ、個人情報保護条例等も踏まえ判断すべきもの」「各自治体が個人情報保護条例の規定等も踏まえ、必要性を勘案しながら判断すべきであると考えており、統一した基準等を定めることは今考えてございません。」と答弁するにとどまっている（第196回参議院災害対策特別委員会2018年4月13日、木戸口英司参議院議員の質問に対する小此木八郎防災担当大臣の答弁）。確かに現行の個人情報保護法制からすれば、一般的な見解に基づく答弁だとは思われる。しかし、必ずしも自治体が個人情報保護条例を積極的に解釈して氏名開示を行っていない現状からすれば、国としての個人情報の利活用に関する政策法務支援は不足していると考えられるのである。

また、単に救援・救護活動に従事する組織や専門職の間でのみ個人情報が共有されていれば良いとする見解もありえようが、災害直後の混乱や広域災害が発生している場合に、県と市町村の間ですらスムーズな情報共有が実現していない現実^{3)・9)}がある以上は、広くメディアを通じた一般国民への行方不明者氏名の公表は不可欠と考えられる。

3.4 氏名公表タイム・ラインの整備と訓練の実施

いずれにせよ、自治体は、およそ個人情報保護条例において共通して存在している、本人の同意がない場合にも個人情報を第三者に提供等ができる旨の規定（「生命・身体・財産を保護するため緊急かつやむを得ない場合」等の条項）を積極的に活用することが求められる。自治体は、国による基準策定を待つまでもなく、個人情報保護条例の解釈を正確に行い、直ちに解釈指針を定め、ど

のような場合に開示をするかについての訓練を実施しておかなければならないはずである。具体的には、災害の規模、行方不明者数、救助資源、時間の経過などに応じて、自動的に行方不明者氏名を開示するための「タイム・ライン」を作成しておくことが不可欠である。災害の都度、個別に開示の可否を検討しているのでは、到底間に合わないのである。

なお、犠牲者の氏名の公表を行うことと、行方不明者の氏名の公表を行うことは、必ずしも同列には考えられない。死者の氏名公表となれば、保護すべき法益のなかに被災者自身の生命・身体という部分が抜け落ちるからである。それでも、救助リソースの集中と選択により、より多くの行方不明者の救援を実現するという公益性が認められ、かつ氏名開示が効果的だとなれば、犠牲者氏名の公表についても、遺族の同意を待たずに実施すべきであろう。本稿では紙面の関係から犠牲者の氏名公表と個人情報保護法制の関係については記述を省略するが、今後の研究課題としたい。

4. 災害救助法に関する改正提言

4.1 自民党災害対策特別委員会提言の概要

自民党災害対策特別委員会は、2019年2月に「諸課題対応に関する小委員会」を設置し、同年4月まで10回にわたり委員会を開催した。その成果を「大規模災害からのより迅速・円滑な応急・復旧対策に関する提言（第一次報告）～令和時代の防災減災強化策～」（2019年5月28日付）としてまとめ、公表した。

提言内容は多岐にわたるが、主に避難所や仮設住宅の環境改善による災害関連死の防止について言及した部分（「1. 避難所の生活環境の改善」）は以下のとおりである。災害救助法の運用の不十分さを指摘し、内閣府の組織の拡充を求める点は、踏み込んだ内容と評価できる。

（避難所の生活環境の改善）

- ①避難所の「質の向上」は「贅沢」ではない旨の趣旨の周知徹底を図ること。
- ②避難所において快適なトイレ、簡易別途の提供、温かい食事の供給が標準的な避難生活であることのイメージを誰もが共有できるようにすること。そのための災害救助法の「特別基準」の活用について自治体に周知徹底を図ること。必要に応じて災害救助法の基準の見直しを検討すること。
- ③公共施設だけでなく旅館など民間施設を避難所として積極的に活用すること。広域行政の取組みを推進すること。
- ④内閣府防災の災害救助体制を抜本的に強化すること。
- ⑤避難所となる学校施設についてはトイレ、給食設備、自家発電等の設備を整備すること。

- ⑥自治体の受援体制整備について政府が協力すること。
- ⑦いかなる暴力・犯罪も見逃さないよう避難所の防犯対策を強化すること。
- ⑧イタリアなど海外における災害避難所への準備について政府は十分な調査を行うこと。
- ⑨避難所の生活環境改善の視点から、管理栄養士の派遣、キッチンカーやコンテナトイレの導入事例を共有すること。
- ⑩プロによる災害ボランティア活動事例について、政府により情報共有し、市町村は専門家団体との災害時連携強化に努めること。

4.2 避難所・避難生活学会の提言

自民党の上記提言部分のベースとなったのは「避難所・避難生活学会」の活動と提言である。上記の小委員会の設置や委員会による有識者ヒアリング等にも同学会が協力している。避難所・避難生活学会では、それまでの政策提言活動等を踏まえ、2019年6月14日に以下の緊急提言を発表した。

- （防ぎ得た死を防ぐために「昭和型防災から平成の変革期を経て令和型減災へ」）
- ①災害救助及び被災者支援における「TKB」（清潔で誰もが使える水洗トイレ、キッチンカー等による適温食の提供、簡易ベッド等による避難所環境の整備）の運用を我が国の標準とし、備蓄の推進と全国的に均てん化した供給体制及び受け入れ体制を、既存の災害法制度及び予算措置の大幅な拡充と底上げを図ることにより、国および自治体に置いて構築する。
 - ②災害時の指導力強化と平時の減災準備及び訓練を目的とし、人員の確保と権限および機能の拡充を実現すべく、既存の防災・復旧・復興・生活再建支援機能を統合した、新たな省庁の創設とその地方実働組織を構築する。
 - ③オールジャパンの災害支援体制を確立するために、職能を活かした災害支援を組織的に行う登録制の職能支援者制度を関係各業界内に構築し、新たな省庁において一元的に志願する団体および個人を登録・管理・派遣・教育・訓練等する体制を構築する。

なお、学会の活動詳細については学会発表資料¹⁰⁾や専門誌の別冊特集¹¹⁾にまとめられている。

4.3 災害救助法の徹底活用

提言を実現するには、災害救助法が定める救助基準であり、国により予算措置が確実になされる「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）だけにとどまらず、その上乘せである「特別基準」（一般基準では救助の適切な実施が困難な場合に、都道府県知事が内閣総理大臣に協議して定めることができる基準）を活用する必要がある（災害救助法施行令3条2項）。過去の大規模災害では

常に国から「特別基準」の設定が促され、その先例も数多く示されている。しかし、自民党の提言にもあるように、それらは必ずしも自治体の災害救助現場において共通認識となっていない。すべての自治体において、現行の災害救助法の一般基準と特別基準の関係を熟知し、特別基準の徹底活用を実施するための政策法務研修・人材育成が望まれる。

また、現行の災害救助法が定める救助のメニューは必ずしも現代の社会情勢や技術発展にマッチしていない。避難所の環境整備や仮設住宅の整備も、医療、福祉、健康に関する新たな知見を取り入れているとは言い難く、建築技術等とのギャップも指摘されているところである。

さらに、内閣府は、2016年4月、「避難所運営ガイドライン」や「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を策定し、そこでは国際基準である「スフィア基準」にも言及してさえているが、未だそれらの内容が、災害救助法の救助基準に反映されていないことも、自治体の施策を躊躇させる大きな要因となっているのではないかと考えられる。

参考文献

- 1) 岡本正（2014）：災害復興法学，慶應義塾大学出版会
- 2) 岡本正（2018）：災害復興法学の体系：リーガル・ニーズと復興政策の軌跡，勁草書房
- 3) 岡本正（2018）：災害復興法学II，慶應義塾大学出版会
- 4) 岡本正（2018）：半壊の涙、境界線の明暗～全国知事会が被災者生活再建支援法の改正を提言，Yahoo!ニュース個人2018年12月4日配信
- 5) 岡本正（2019）：法制度と現場2：半壊の涙、境界線の明暗，日本災害復興学会 JSDRR Newsletter Vol.32, 2019年1月11日号, pp.6
- 6) 岡本正（2018）：被災者生活再建支援法及び災害救助法の適用実態に見る法改正の提言—平成30年7月豪雨の暫定的な分析と災害ケースマネジメントの提言—，日本災害復興学会2018東京大会予稿集, pp.68-71
- 7) 仙台市：被災者生活再建加速プログラム
- 8) 山形県：避難者ケースマネジメント，2019年6月13日報道発表
- 9) 読売新聞：東日本豪雨 不明者数 独り歩き 常総市と県 連絡不足，2015年9月16日朝刊
- 10) 避難所・避難生活学会（2018）：避難所をよくするための資料・方策—避難所環境を改善するために—
- 11) 榛沢和彦監修（2018）：いのちと健康を守る 避難所づくりに活かす18の視点，地域保健，第49号第3号（別冊），東京法規出版