

災害復興に関する法制度知識の普及実態

—慶應義塾大学 2021 年度「災害復興法学」受講生アンケートの紹介—

Dissemination of Legal Knowledge in Disaster Recovery

— Questionnaire results in class of Keio University ‘Disaster Recovery and Revitalization Law’ 2021—

岡本正*1

Tadashi OKAMOTO

1. はじめに一災害復興法学とリーガルリテラシー

災害復興法学とは、災害時に弁護士が実施する無料法律相談事例を集約し被災者のリーガル・ニーズを分析することで、災害対策や復興支援に関する制度的・法的課題を類型化し、類型ごとの課題を克服する政策上の提言及び政策形成活動を経た法改正や新規立法等の軌跡を記録・検証し、同時に残された立法政策上の課題を浮き彫りにするとともに、その解決に資する政策形成活動や立法事実集約活動を伝承し、社会における法制度の改善と向上に直接還元することを目的とした新たな「法学」及び「公共政策」の学術領域と研究分野である。東日本大震災を契機として筆者が興した研究分野であるが、なかでも被災者の生活再建に役立つ法制度の知識の「災害発生前からの普及」により、ひとりひとりの災害復興におけるリーガルリテラシーを高めることは、災害復興法学の学術研究及び教育活動において重要なアウトプット(フィールドワーク)であり、これまで数多くの防災教育に関わってきたところである¹⁾。

本稿は、災害復興法学の教育活動の中核である慶應義塾大学の「災害復興法学」を代表とする筆者担当講座(3 講座)²⁾のうち、法科大学院対象1講座(受講生約 50 名)、学部 3・4 年生対象 1 講座(受講生約 600 名)で実施したアンケート結果をもとに、被災者の生活再建に役立つ法制度知識がどの程度普及しているのかを確認する参考資料を提供するものである。また、それを踏まえ、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』³⁾等に代表される生活再建に役立つ法制度知識の事前学習の機会の欠乏の克服を提唱するものである。

2. 法科大学院におけるアンケート

2.1 アンケート設問

慶應義塾大学法科大学院で「災害復興法学」を受講する 2・3 年生の学生(2021 年度は講座開始時において 47 名)らに対し、全 15 回の講義の第 1 回目講義の冒頭に行ったアンケートの設問は次の通りである。

【設問】自分自身が次のような状況になったとき、または、被災者から次のような事情を聞いたとき、どのような解決策があるか答えなさい(制限時間 15 分程度・自由記述式。資料の参照やウェブサイトの閲覧等不可)。

「20XX 年のある日、M8.5 の南海トラフ地震がおきました。住んでいる地域一帯は、最大 20m 級の津波の被害にあいました。所有していた自宅と仕事場は基礎を残して流出しました。夫婦共同で個人事業を営んでいましたが、今は仕事が全くできません。配偶者は津波で亡くなりました。同居の子供 2 名は無事でしたが、来年は私立大学進学と、私立高校進学が見込まれています。夫婦の個人事業資金のローンは 3000 万円、夫婦の住宅ローンは 2000 万円、合計で 5000 万円以上の残額があります。夫婦の土地や預貯金ほかあらゆる財産の価値を合計しても 1000 万円ほどにしかありません。助かった家族 3 人は、小学校の体育館に開設された避難所で暮らしています。半月ほどが経ちました。いったいどうしたらよいのでしょうか...。」

2.2 評価基準となるキーワード

設問は、大規模な自然災害で深刻な被害を受けた被災者から頻出する、生活再建に向けたニーズを集約したモデルケースである。そして、アンケートでは、これに対する「解決策」として、支援者らが被災者に対して最低限共有すべき情報(被災者であれば将来の生活再建のために知っておかなければならない情報)が何かを回答させるものである。特に、被災後の生活再建に役立つ法律や支援制度は、平時であれば適用されない災害時特有の制度が多い。日頃から災害時の制度に関心を払っていなければキーワードとしては浮かび上がらないという特徴がある。アンケートによって災害時特有の制度の知識の有無がどの程度浸透しているのかを推し量る意図がある。

では、回答に含まれるべきキーワードとは何であろうか。筆者自身が【設問】を設定した際に最低限回答すべきキーワードとして想定したのは以下の 4 点であった。

- 「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」

*1 東京弘和法律事務所 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・日本福祉大学 非常勤講師

Attorney-at-Law (Tokyo Kowa 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 /Nihon Fukushi University)

これは災害時に法律又はそれに準じた根拠を以って一般的に制度の適用が認められるもの（被災者ごとの被害程度や属性による適用条件とは別に適用の前提条件を満たした制度という趣旨）を列挙したものである。

【設問】のような事情をかかえる被災者にとっては、上記■の4つの法律または制度について把握していることが生活再建のためには不可欠である。このことは、東日本大震災の4万件の無料法律相談事例分析結果⁴⁾、熊本地震における1万2千件の事例分析結果⁵⁾、西日本豪雨、令和元年東日本台風ほか豪雨災害での事例分析結果などから導かれるものである。

加えて、筆者の偏見を平準化すべく、東日本大震災以降の災害における復興支援活動、被災者生活再建支援活動、それらの前提としての相談活動に精通している、各被災地で中心的な役割を果たした弁護士3名にも同一条件にてアンケートを依頼し回答を得た。なお、弁護士3名の内訳は、①東日本大震災以降、被災者支援や復興支援活動で中心的役割を果たしている仙台弁護士会所属の弁護士、②2014年広島市土砂災害や2016年西日本豪雨などの被災者支援や復興支援活動で中心的役割を果たしている広島弁護士会所属の弁護士、③2016年西日本豪雨以降の被災者支援や復興支援活動で中心的役割を果たしている岡山弁護士会所属の弁護士、である。

上記弁護士3名から共通して回答があった法律や支援制度を抽出したところ以下の通りとなった。

- 「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」
- 「仮設住宅」
- 「義援金」

以上を踏まえ、法科大学院におけるアンケート結果においても上記■の6つのキーワードに着目して回答があったかどうかを分析することとした。

2.3 アンケート結果(授業開始時)の速報

法科大学院「災害復興法学」の授業開始時(すなわち災害復興に関する各種講義が開始される前の段階)におけるアンケート回答に、前述6つのキーワードが含まれているかについて、調査した結果は図1のとおりである。

これによれば、47名の回答のうち「罹災証明書」制度に言及した者が3名、「自然災害債務整理ガイドライン」に言及したものが1名、「仮設住宅」に言及したものが6名という内訳になった。「被災者生活再建支援金」「災害弔慰金」及び「義援金」に言及した者は0名であった。

回答で多かった記述のひとつに「住宅ローンの支払いが

罹災証明書	3/47
被災者生活再建支援金	0/47
災害弔慰金	0/47
自然災害債務整理ガイドライン	1/47
仮設住宅	6/47
義援金	0/47

図1 法科大学院授業開始時アンケート結果 (N=47)

できないことから破産すべきである」旨の回答があった。しかし、何ら落ち度のない被災者に対して破産手続だけをいきなり進めることは誤りである。資産状況に応じて「自然災害債務整理ガイドライン」の利用の是非は仮に将来この手続きが利用できないにしても言及することは必須であると考えられる。また、「今後の生活に困窮する可能性があるので支援や寄付を求める必要がある」と旨の回答も複数見られた。すなわち具体的な法律又はそれに準ずるような根拠を示さずに、結果として被災者のニーズを繰り返すだけになっている回答である。具体的な制度名を知らない場合は、確かにこのような回答が増えることはやむを得ないものと思われた。

2.4 アンケート結果(授業開始時)の考察

アンケート結果から明らかなのは、法科大学院の学生であっても、災害時に被災者が利用(利用を検討)すべき各種制度の知識がほとんど普及していないという実態である。例えば、「罹災証明書」は、災害対策基本法を根拠にもち、自治体が住宅被害に遭った被災者の申請により被害程度を調査したうえで発行を義務付けられた書面である。数多くの支援の基礎となる制度であり、被災者の生活再建には欠かすことができない最初の一步となる極めて重要でかつ基本的な制度である。しかし、【設問】の事例をみたときに、これらの制度に思い至り言及する、伝える、話題にする、情報共有するという発想を持つことは、法科大学院生にとっても困難であることが分かった。同様に、住宅被害に対して現金給付が行われる唯一の法制度支援策として被災者生活再建の要中の要ともいえる被災者生活再建支援法に基づく「被災者生活再建支援金」についても、積極的に言及できたものがいなかったことから、一般的な大学教育や法学教育の過程において、災害復興に関する法律知識の修得機会自体が欠乏していることが浮き彫りになったと思われる。

2.5 アンケート結果(最終回授業)の速報

慶應義塾大学法科大学院「災害復興法学」の全15回の講義では、災害時における典型的な被災者のリーガル・ニーズを取り上げたモデルケース・スタディ(レポート提出)を4回実施する。都市部が被災して契約紛争が起きるケース、津波被害により人が亡くなったり自宅が損壊したり住宅ロー

ンが払えなくなるケース、マンションが被災したケース、相続問題やがれき撤去などの紛争を想定したケースなどである。アンケートの評価基準とした6つのキーワードは、ケーススタディを4回実践する中で複数回検討が必須になるものであり、講師（筆者）もケーススタディに添った形に限ってはあ

るが、法的支援制度を詳細に解説する機会を設けていた。そのうえで、授業最終回において、抜き打ち的に改めて同じ【設問】のアンケートを実施した。その結果が図2である。また、初回アンケートと最終回におけるキーワード回答率の変化を示したのが図3である。

罹災証明書	31/39
被災者生活再建支援金	13/39
災害弔慰金	20/39
自然災害債務整理ガイドライン	28/39
仮設住宅	15/39
義援金	12/39

図2 法科大学院授業最終回アンケート結果（N=39）

罹災証明書	6.4%	79.5%
被災者生活再建支援金	0.0%	33.3%
災害弔慰金	0.0%	51.3%
自然災害債務整理ガイドライン	2.1%	71.8%
仮設住宅	12.8%	38.5%
義援金	0.0%	30.8%

図3 法科大学院アンケート回答率比較

法科大学院における「災害復興法学」の授業を通じて、「罹災証明書」「自然災害債務整理ガイドライン」「災害弔慰金」については、過半数が言及できるようになっている。また、「被災者生活再建支援金」、「仮設住宅」、「義援金」についても、3割以上の学生は自発的に言及できるようにはなっていない。

2.6 法科大学院アンケート結果の総括

ごく簡単に法科大学院におけるアンケート結果を総括する。あくまで慶應義塾大学における法科大学院の事例ではあるものの、法科大学院教育カリキュラムにおいては被災時における被災者のリーガル・ニーズに対応した法制度に瞬時に言及することは困難であることがわかった。しかし、これは経験則上、災害復興に関する法律に関わってこなかった弁護士をはじめ法曹有資格者にとっても同様の現象であると思われ、法学教育や法曹界全体の傾向として見ていくべきではないかと考える。

一方で、災害時における被災者のリーガル・ニーズをもと

にしたモデルケースを複数回学習することで、一応重要な制度については、ゼロから自発的に幾つかを言及できるようになることも分かった。特に【設問】は、資料の参照を禁じたうえ、きわめて短時間で要点のみを回答することを求めるもので、いわば難問だと考えられる。それでも最終回アンケートでは、学生が複数制度に言及できるようになっており、わずかでも災害復興法学教育の貢献があったとみて良いと思われる。なお、近時の国会質疑においても慶應義塾大学の「災害復興法学」が「災害復興の実務のニーズに即応できる事例解決能力の修得を目的とする科目」として紹介されるに至った⁶⁾。今後とも更なる各法科大学院教育への貢献を目指したい。

3. 法学部におけるアンケート

3.1 アンケート設問

慶應義塾大学法学部「災害復興と法Ⅰ」の2021年度全13回の授業の初回授業開始時と最終回において、以下の4つの単語の理解度を調査するアンケートを実施した。4つの単語を選定した理由は法科大学院アンケートと同じ趣旨である。

【設問1】罹災証明書を知っていますか。
【設問2】被災者生活再建支援金を知っていますか。
【設問3】災害弔慰金を知っていますか。
【設問4】自然災害債務整理ガイドラインを知っていますか。
（各設問共通選択肢）
■知らない。
■聞いたことはあるが内容は知らない。
■内容を知っている。

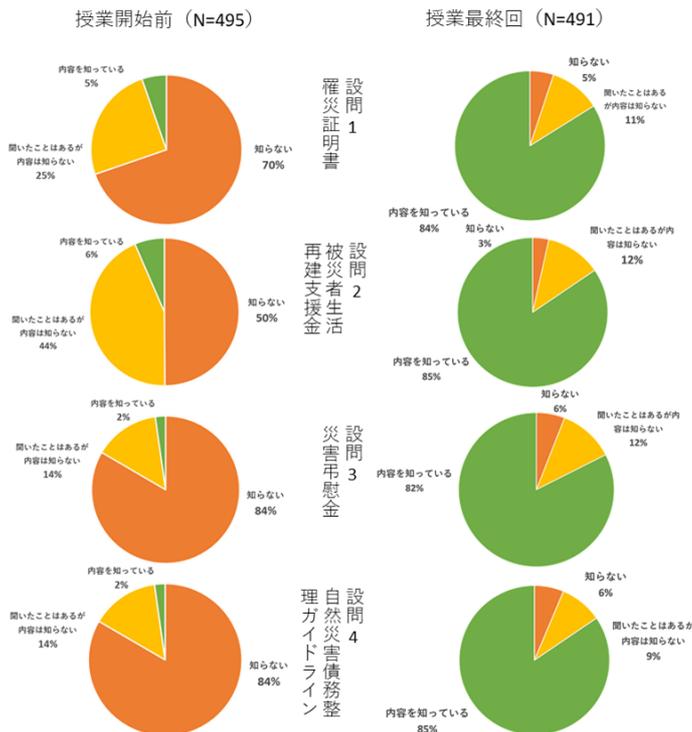
法科大学院では法律学の基礎を相当程度学んでいる2・3年学生が対象であったことから、自由記述式の小論文的なアンケート回答を実施したが、法学の専門学部ではない学生を含む「災害復興と法Ⅰ」のアンケートでは、選択肢を積極的に示してその認知度・理解度を調査することにした。なお、2021年度受講生の所属学部の比率は、法学部法律学科84%、商学部7%、経済学部5%、法学部政治学科3%、文学部1%である。

3.2 アンケート結果（初回授業時／授業最終回時）

図4は、授業実施前段階での4つの制度の理解度（初回授業時）と、教科書『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会2014年）に概ね沿った全13回の講義を終えたのちの理解度（授業最終回時）に関するアンケート結果をまとめたものである。

初回授業時のアンケートでも、アンケートの時点で具体的な制度名を選択肢に明記していたことから、「■聞いたことがあるが、内容は知らない」という回答もそれなりの割合になった。しかし、「■内容を知っている」と回答できた学生はいずれも数パーセントであった。とはいえ、多発する自然災害においてニュースや被災者当事者として災害後の生活再建に

図4 法学部アンケート結果まとめ



役立つ制度の認知度(名前だけでも聞いたことがある)は思いのほか向上しているのではないかと印象を受けた。

授業最終回時のアンケート結果では、「■内容を知っている」と回答した学生が全ての制度で8割を超えるまでになっている。授業は必ずしも制度や法律を単独の項目を立てて直接解説することを目的としていないが、主に被災者のリーガル・ニーズの解析、リーガル・ニーズを克服してきた復興政策の軌跡などを、住宅ローン、賃貸借紛争、マンション防災、相続事例などのテーマごと解説してきている。そこで、各テーマにおいて、設問で明示している4つの制度が必然的に登場することになるため、事例検討を通じて認知度が向上したことが見て取れる。

3.3 法学部アンケート結果の総括

慶應義塾大学の学部生500名へのアンケート結果の限りではあるものの、一般的に災害分野の法律や支援のための制度の知識は皆無であるという実態が浮き彫りになっている。その原因は、被災後の生活再建に役立つ制度の知識を得る機会が極めて少なく、初等教育、中等教育、高等教育、大学や研究課程において、災害時における「法制度」や「お金や住まいのニーズに応える知恵」を習得する機会がないことにあると思われる。そこで、現実的な対応策の一つとしては、既存の様々な「教育」のなかに「被災後の生活再建に役立つ法制度の知識」を学ぶ機会を組み込めることが理想だと思われる。

4. 各種教育との連携

東日本大震災を契機に被災者のリーガル・ニーズを分析したことで、あらかじめ「知る」ことで被災後の希望が生まれることを実感し、その背景となる膨大なデータを分析することができた。しかし、その「知る」ための教育ツールや防災教育プログラムが存在しなかったことから「災害復興法学」を興して学術的基盤を整備し、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』を事前の知識の備えとする防災教育プログラムを作り上げていった。

災害復興法学が展開する「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」(被災後の生活再建の知識を防災教育段階で学ぶためのプログラム)と親和性の高いと思われる教育分野を以下の表に列挙した。社会教育でそれなりの地位を占めつつある「防災教育」分野のなかで、新しく必要性の高い分野として、被災後の生活再建に役立つ法制的知識をあらかじめ習得するプログラムが採用されることが望まれる⁷⁾。

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
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
金融教育	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感を磨きながら、より豊かな社会生活やよりよい社会づくりに向け、主体的に行動できる態度を養う教育
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

参考文献

- 岡本正(2018):災害復興法学の体系,勁草書房
- 岡本正(2021):災害復興法学のすすめ—東日本大震災10年とリーガル・レジリエンス,三田評論, No.1253, pp.39-44
- 岡本正(2020):被災したあなたを助けるお金とくらしの話,弘文堂
- 岡本正(2014):災害復興法学,慶應義塾大学出版会
- 岡本正(2018):災害復興法学II,慶應義塾大学出版会
- 第200回国会参議院法務委員会第3号(令和元年11月12日)文部科学大臣政務官発言
- 岡本正(2019):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

謝辞

本研究にあたってご協力をいただいた、今田健太郎弁護士(広島弁護士会)、宇都彰浩弁護士(仙台弁護士会)、大山知康弁護士(岡山弁護士会)に厚く御礼を申し上げます。