

## 第8章

# 災害対応分野における 法律的思考と法務人材

銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士（法学） 岡本 正

## 1 災害対応分野における法務とは

本章では、災害対応分野における法務人材の必要性・有効性について論じたうえで、自治体の危機管理部門、企画部門、または市長室等における災害対応分野の法務参謀的人材の登用の必要不可欠性を提言したい。そもそも、災害（ここでは比較的大規模かつ広範囲の地震、津波、浸水被害、洪水被害、土砂災害等の自然災害を想定）が発生したときに、自治体の災害対応分野においてどのような「法務」が発生し、またどのような課題や論点が発生しうるかを整理したものは極めて少ない。災害発生時には、災害対策基本法が定める「地域防災計画」及びこれらに紐づく関連の応急対応や復旧復興フェーズのマニュアルを参照することになるが、それらの拠り所となる法令解説やマニュアルについての知見の集積はまだまだ発展途上にあると筆者は実感している。確かに、国の各省庁においては、災害時に参照すべき相当数のマニュアルや関連法令解説が公開されている<sup>1</sup>。しかし、いついかなる場合にこれらをどのように参照すべきであるかといった時系列を意識した政策法務実務の教材や研修は整備されているとは言い難い。

図8-1は、中村健人<sup>2</sup>・岡本正著『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブック—備え、初動、応急から復旧、復興まで—』<sup>3</sup>

- 1 内閣府政策統括官（防災担当）「防災情報のページ」（<http://www.bousai.go.jp/>）が災害政策実務に関する情報ポータルサイトのひとつとして機能している。なお、基本的には全ての省庁において災害対応に関連する部署部門があり事前・事後に情報が各々揭示されている。
- 2 2013年4月から2016年3月まで徳島県小松島市任期付職員。2016年4月より徳島県小松島市法務監（非常勤特別職）。
- 3 中村健人・岡本正著『改訂版 自治体職員のための 災害救援法務ハンドブック—備え、初動、応急から復旧、復興まで—』（第一法規2021年）。同書は、中村健人による連載「被災者救援法務」『自治実務セミナー』（2015年7月号から2017年2月号まで全17回）及び筆者（岡本）による災害復興法学研究をベースに執筆されたものである。

の目次を抜粋したものである。自治体の災害対応分野を担う上で最低限必要になる政策法務の知識について、災害発生前から復旧復興期までの時系列を意識して解説する実務書であり、災害対応分野の全体像を把握する上で参考になるため冒頭で紹介する。自治体職員としても災害対応分野を担うにあたっては事前準備、初動、応急、復旧、復興のあらゆる段階において法律を意識しなければならないことが分かる。なかでも、単に法律を根拠とした行政実務を単純執行していくにとどまらず、一定の事実を評価して法律を適用するというプロセスが必要になるものについては、法曹有資格者等がその意思決定に主体的又は参謀的に関与して行政執務に関与することが期待される。ここでは特に災害対応分野において、法適用そのものや、条文や制度基準への高度な法的解釈・法的評価能力が必要になると思われる分野（裏を返せばこれまでに形式的な判断や法制度の誤解に基づき課題が発生していた分野）を取り上げ、それぞれに筆者なりの考察を加えることとする。

図8-2は、災害対応分野における法務人材活用が期待される論点の一覧である。筆者が東日本大震災を契機に興した「災害復興法学」<sup>4</sup>の研究、防災教育、政策法務研修等のこれまでの活動経験において、災害対応分野において特に「法律的に物事を考える力」が求められると思われた論点から任意にピックアップした。なお、「法律的に物事を考える力」とは、「物事を処理するに当って、外観上の複雑な差別相に眩惑されることなしに、一定の規準を立てて規則的に事を考えること」であると末弘巖太郎先生が説明する力を指すものと

4 災害復興法学の研究分野や教育研修活動の全体像については、岡本正『災害復興法学の体系—リーガル・ニーズと復興政策の奇跡』（勁草書房 2018年）、同『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）、同『災害復興法学Ⅱ』（同 2018年）、同『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 2019年）、同『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 2021年）等参照。

図8-1 災害対応における法的論点の全体像

<p>第1章 事前準備編</p> <p>1 地域防災計画</p> <p>(1) 地域防災計画の位置づけ</p> <p>(2) 地域防災計画における重点事項</p> <p>(3) 地域防災計画の展開</p> <p>2 避難所の指定・運営準備</p> <p>(1) 避難所の指定</p> <p>(2) 避難所の運営準備</p> <p>(3) 救援物資の備蓄</p> <p>(4) 感染症対策</p> <p>3 避難行動要支援者名簿・個別避難計画</p> <p>(1) 名簿の作成</p> <p>(2) 名簿情報の提供</p> <p>(3) 個別避難計画</p> <p>4 安否・行方不明者情報の照会・公表への備え</p> <p>(1) 安否情報照会マニュアルの整備</p> <p>(2) 児童虐待やDV等への配慮</p> <p>(3) 行方不明者情報開示タイムラインの準備</p> <p>5 水道の回復への備え</p> <p>(1) 水道の早期回復の必要性</p> <p>(2) 上水道回復への備え</p> <p>(3) 下水道回復への備え</p> <p>6 被災者台帳の導入準備</p> <p>(1) 被災者台帳の作成チェックリスト</p> <p>(2) 法的側面と実務的側面</p> <p>7 賃貸型応急住宅（みなし仮設）への備え</p> <p>(1) 2段階の応急仮設住宅供与</p> <p>(2) 民間賃貸住宅の供給と関係団体との協議</p> <p>8 広域火葬への備え</p> <p>(1) 広域火葬の方針</p> <p>(2) 広域火葬計画</p> <p>9 災害廃棄物処理への備え</p> <p>(1) 災害廃棄物処理の状況</p> <p>(2) 災害廃棄物処理計画の策定</p> <p>(3) 災害廃棄物処理に関する協定</p> <p>(4) 災害廃棄物広域処理の指針</p> <p>10 災害協定（災害時応援協定）</p> <p>(1) 法律相談実施のための災害協定</p> <p>(2) 災害協定をあらかじめ締結する意味</p> <p>(3) 災害協定の具体的内容と実績</p> <p>(4) 多業連携との災害協定</p> <p>11 災害法制の研修・勉強会</p> <p>(1) 災害法制実務研修の実施</p> <p>(2) 災害法制実務研修は全自治体職員を対象に</p> <p>コラム1 専門士業（法律・技術・福祉系）</p> <p>コラム2 弁護士による法律相談の機能と被災者のリーガル・ニーズ</p>	<p>第2章 初動編</p> <p>1 被災者の救出</p> <p>(1) 救出の主体</p> <p>(2) 安否確認</p> <p>(3) 行方不明者の氏名の公表</p> <p>2 医療の提供</p> <p>(1) 医療の提供主体</p> <p>(2) 医療の提供体制</p> <p>(3) 健康保険証の紛失への対応</p> <p>3 避難者支援（第1段階）</p> <p>(1) 避難所の設置（一般避難所）・避難者名簿作成</p> <p>(2) 避難所の運営</p> <p>(3) 避難所の解消</p> <p>(4) 避難所運営ガイドライン</p> <p>コラム3 災害救助法を徹底活用せよ</p> <p>(5) 新型コロナウイルス感染症と避難所対応</p> <p>コラム4 避難所「TKB」</p> <p>4 食品・飲料水・生活物資の提供</p> <p>(1) 食品・飲料水等の提供</p> <p>(2) 被服・寝具の提供</p> <p>(3) トイレの提供</p> <p>(4) 簡易ベッドの提供</p> <p>5 輸送路の確保</p> <p>(1) 輸送路・初動時の基幹インフラ</p> <p>(2) 交通規制</p> <p>(3) 道路補修・啓閉（車両等撤去・損失補償を含む）</p> <p>(4) 救援物資の輸送</p> <p>6 男女共同参画の視点</p> <p>(1) 災害対応力を強化する女性の視点</p> <p>(2) 初動における女性等への配慮</p> <p>第3章 応急編</p> <p>1 避難者支援（第2段階）</p> <p>(1) 福祉避難所の設置・運営</p> <p>(2) 広域避難</p> <p>2 通行路（被災者の移動用）の確保</p> <p>3 水道の回復</p> <p>(1) ライフラインの回復</p> <p>(2) 上水道の回復</p> <p>(3) 下水道の回復</p> <p>コラム5 災害時のトイレ利用に関する注意喚起</p> <p>4 罹災証明書の発行</p> <p>(1) 罹災証明書</p> <p>(2) 被災認定の不服への対応</p> <p>5 被災者台帳の作成</p> <p>(1) 被災者台帳の導入</p> <p>(2) 被災者台帳と個人情報</p> <p>(3) 被災者台帳の避難支援への活用</p> <p>(4) 被災者台帳の応急仮設住宅供与への活用</p> <p>6 応急仮設住宅の供与</p>	<p>(1) 避難から居住へ</p> <p>(2) 賃貸型応急住宅（みなし仮設）の供与（第1段階）</p> <p>(3) 建設型応急住宅の供与（第2段階）</p> <p>コラム6 応急仮設住宅と建築基準法の関係</p> <p>コラム7 応急修理期間中における応急仮設住宅の使用</p> <p>7 遺体の埋火葬</p> <p>(1) 災害の犠牲者（死者）</p> <p>(2) 検視・検案から埋火葬許可まで</p> <p>(3) 遺体の搬送と埋葬</p> <p>(4) 広域火葬</p> <p>第4章 復旧編</p> <p>1 被災者に対する金銭的支援</p> <p>(1) 応急から復旧へ</p> <p>(2) 被災者の金銭面での法的ニーズ</p> <p>(3) 被災者生活再建支援金</p> <p>(4) 災害申慰金（総論）</p> <p>(5) 災害申慰金（審査・認定・金額判定）</p> <p>(6) 義援金</p> <p>(7) 生活保護</p> <p>(8) 金銭支給型の支援</p> <p>(9) 債務免除・支払免除型の支援</p> <p>(10) 民間企業・保険会社等による支援</p> <p>(11) 災害振りパスモーター</p> <p>コラム8 申慰金等支給の発動要件</p> <p>コラム9 情報が伝わらないメカニズムを克服する「官民連携の情報伝達支援」</p> <p>2 災害廃棄物処理</p> <p>(1) 復興の基盤としての災害廃棄物処理</p> <p>(2) 災害廃棄物の処理主体</p> <p>(3) 災害廃棄物の処理対象</p> <p>(4) 災害廃棄物処理の初動対応</p> <p>(5) 災害廃棄物の広域処理</p> <p>コラム10 災害廃棄物の広域処理モデル「バックヤード方式」</p> <p>(6) 国庫補助</p> <p>(7) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律・災害対策基本法の改正</p> <p>コラム11 土砂混じりがれきの撤去</p> <p>第5章 復興編</p> <p>1 自然災害被災者債務整理ガイドライン</p> <p>(1) 制度の概要</p> <p>(2) 制度の周知と説明会</p> <p>2 紛争の解決とまちづくり</p> <p>(1) 被災地における紛争解決ニーズ</p> <p>(2) 専門家に相談できる拠点の整備</p> <p>(3) 災害ADRへの協力</p> <p>(4) 災害復興段階における法的支援</p>
--	---	---

出典：『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』目次より一部を抜粋

する<sup>5</sup>。このような力（素養）は、法学の専門的な教育やトレーニングを受けるなかで醸成されていく能力、価値観、バランス感覚であり、そのような素質や力を備え、または備えつつある者が「法務人材」として職務を遂行するべきである。以下各項でそれぞれの論点を概観する。

図8-2 災害対応分野における法務人材活用が期待される論点の一覧

事例	政策法務における論点・課題	政策実務の方向性
安否不明者等の氏名公表	例外規定の活用への消極性と解釈あてはめの困難性	個人情報保護条例の例外規定を正確に理解・解釈して柔軟に活用することで必要な氏名情報の開示を行うべきである。またそのためには「氏名公表タイムライン」の事前整備が不可欠である。
避難行動要支援者名簿情報の平時からの事前共有	法律上の「するものとする」という政策推進への消極性と理解不足	災害対策基本法における避難行動要支援者名簿に関する制度構築背景を理解したうえで、平時から避難行動要支援者名簿等の情報を共有するための条例策定等を行うべきである。
災害救助法の適用判断	いわゆるバスケット条項の活用への躊躇や理解不足	災害救助法の適用に当たっては、定量的な基準のみならず、定性的な基準（バスケット条項）を満たすかどうかを柔軟に解釈することで、機を逸さない速やかな判断による法適用決定を行うべきである。
災害関連死の判定基準	災害関連死の判断における「相当因果関係」という法的判断事項への理解不足と誤解	災害関連死の判断は相当因果関係である医学的鑑定とは異なるものであるという正しい理解の促進と法律家の更なる活用のうえでの災害弔慰金支給審査委員会の構築。

5 末弘厳太郎著・佐高信編『役人学三則』（岩波書店2012年）149-162頁。なおこの点についての詳細は第3章参照。

## 2 安否不明者の氏名公表

### (1) 安否不明者の氏名公表と個人情報保護条例

災害が発生した場合の「安否不明者」とは、当該災害が原因で所在不明等の行方不明者となる疑いがある者を指す<sup>6</sup>。近年では東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨などの大規模災害などを通じて、災害直後の多数の安否不明者の報道に接しているところである。自治体の災害対応として最優先業務となるのは、いうまでもなく安否不明者の救命救護である。その際に有用なのが被災自治体（都道府県又は基礎自治体）による安否不明者氏名の公表である。2021年現在においては、各自治体において個人情報保護条例が制定されている。ほとんどの個人情報保護条例では、自治体が保有する個人情報を公表する場合には、それらは「目的外利用」「第三者提供」あるいは「外部提供」などに該当することになるので、「本人の同意」「法令等の定め」「生命・身体・財産の保護のため緊急かつやむを得ない場合」「本人の利益になることが明らかな場合」「相当性がありかつ個人情報保護審議会の答申を得た場合」などいずれかの要件を満たすことを条件にしている（自治体によって規定方法や条件の定め方は千差万別だが概ねかかる要件が多い）。そのため、安否不明者の公表には、これらの要件のいずれかに該当する必要がある。

### (2) 安否不明者の氏名公表・外部提供に対する消極的姿勢

2005年のJR福知山線列車事故では、死傷者の情報について、多くの官民の機関が個人情報の保護を形式的な理由として、負傷者の

---

6 内閣府「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」（2021年9月16日府政防第972号）では、「安否不明者」を「行方不明者となる疑いのある者」、「行方不明者」を「当該災害が原因で所在不明となり、かつ、死亡の疑いのある者」と定義している。

搬送先病院やその氏名を開示しなかったことが報告されている<sup>7</sup>。東日本大震災でも、安否確認などに既存の災害時要配慮者名簿の活用を实践できた自治体として記録が残るのは岩手県と福島県南相馬市の2自治体だけであった<sup>8</sup>。2014年8月の広島市土砂災害でも、安否不明者の氏名を公表するに至ったのは災害発生から6日目のことであり、それまで個人情報保護条例の解釈について検討を行っていたので時間を要したという報道がなされている<sup>9</sup>。このように、大きな事故や災害を重ねて時代を経てもなお、個人情報保護法制への誤解に基づく個人情報共有への消極的姿勢が顕著にみられる事例が報告されている。

### (3) 外部提供条項への消極性に関する考察

保有する個人情報の外部提供に関しては、個人情報保護条例や、改正個人情報保護法（2021（令和3）年改正による一元化後の行政部門の条項）が規律している。図8-3は例として東京都千代田区の個人情報保護条例の外部提供制限に関する条文と、改正個人情報保護法の利用及び提供の制限に関する条文を抜粋したものである。条文構造を見ると、千代田区個人情報保護条例では第16条1項本文で「個人情報を外部提供してはならない」とし、同項但し書きで「次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない」として、形式上は、個人情報の外部提供はできないことが原則（デフォルト）であり、例外として外部提供ができる要件が列挙されているという構造である。また、改正個人情報保護法をみても第69条1項で「法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」と宣言されたのち、第2項

7 兵庫県 JR 福知山線列車事故検証委員会「JR 福知山線列車事故検証報告書」（2006年1月）。

8 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）146-197頁。

9 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会 2018年）104-105頁。

で「前項の規定にかかわらず…次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」としており、やはり原則と例外という書きぶりになっている。勿論、これらの条文構造それ自体は立法技術としてごく自然な条文構造である。しかし、この原則と例外という形式的な見た目から、個人情報は「外部提供しないことがデフォルト」であり、少なくとも共有さえしなければ、とりあえずは自治体の判断としては最低限問題がないというような誤解や個人情報保護への「過剰反応」を生んできたように思われる<sup>10</sup>。

図 8-3 個人情報の外部提供等を認める条文の例

千代田区個人情報保護条例	改正個人情報保護法（令和5年施行）
<p>(外部提供の制限)</p> <p>第16条 実施機関は、個人情報（特定個人情報を除く。）を外部提供（区の機関以外の者への提供をいう。以下同じ。）してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。</p> <p>(1) 本人の同意があるとき。</p> <p>(2) 法令等により外部提供することとされているとき。</p> <p>(3) 人の生命、身体、健康又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。</p> <p>(4) 第34条の2第1項に規定する業務の委託、同条第2項に規定する公の施設の管理者の指定又は第34条の3第3項に規定する第三者への業務の委託にあたって、その業務の執行上、受託者等（受託者及び指定管理者並びにこれらの者から当該個人情報を取り扱う業務につき順次にその全部又は一部の委託を受けた者をいう。以下同じ。）へ提供することが必要不可欠なとき。</p>	<p>(利用及び提供の制限)</p> <p>第69条 行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。</p> <p>2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。</p> <p>一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。</p> <p>二 行政機関等が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。</p>

10 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」(2011年3月)等参照。

千代田区個人情報保護条例	改正個人情報保護法（令和5年施行）
<p>(5) 前各号に掲げる場合のほか、審議会の意見を聴いて、実施機関が公益又は区民福祉の向上のため特に必要があると認めるとき。</p>	<p>三  他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。</p> <p>四  前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき。</p> <p>3  前項の規定は、保有個人情報の利用又は提供を制限する他の法令の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>4  行政機関の長等は、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、保有個人情報の利用目的以外の目的のための行政機関等の内部における利用を特定の部局若しくは機関又は職員に限るものとする。</p>

国、民間、自治体等を問わず、個人情報の取扱い全体を巡る理念は、個人情報保護法第1条において明確になっている。個人情報保護法第1条は「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配

慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」<sup>11</sup>と定めている。また自治体の例として掲げた上記千代田区個人情報保護条例第1条も「区民等の権利利益の保護と信頼される区政の実現を図ることを目的とする。」と定めている。ここからわかるように、個人情報保護法制については、その目的は個人の「権利利益の保護」（すなわち生命、身体、財産、名誉等といった人権の保護）の達成にあり、場面ごとに常に臨機応変に「外部提供すべきか」「外部提供をしないべきか」を手段として選択していくことを迫られるのである。

以上を踏まえると、法律の趣旨から考察していけば、災害時の安否不明者の氏名公表については、個人情報保護条例（改正個人情報保護法）の条文のうち「人の生命、身体、健康又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」（千代田区個人情報保護条例）や「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」（改正個人情報保護法）などの条項を活用する典型的な場面であるとの結論に行きつくはずである。条文構造の見た目の原則的な表現や、例外的な表現に囚われることのない正しい法解釈と法適用を遂行すること、すなわち、法の趣旨を理解し、一定の規範に沿って物事を考えるという「法律的に物事を考える力」がダイレクトに問われる場面だといえるだろう。

なお、自治体が保有する安否不明者の氏名情報の開示（特にメディアを通じた公表）については、これまで多くの調査研究や学術的提言が重ねられ<sup>12</sup>、また全国知事会を中心に国と自治体との間でも相当の議論が行われてきた<sup>13</sup>。その結果、2021年9月、内閣府より最

---

11 2021（令和3）年改正後の個人情報保護法第1条の文言。なお2003年の法令制定時においても基本的な解釈と目的に対する理解は同様。

12 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018）97-115頁。

13 全国知事会「災害時の行方不明者・死者の氏名等公表の取扱いに関する調査結果」。

低限のナショナルミニマムとして「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」という考え方が示されるに至った<sup>14</sup>。ここには、「氏名等公表の可否や判断基準、氏名等公表及びその結果寄せられた安否情報の確認・共有に係る一連の手続き等について、市町村や関係機関と連携の上、平時から検討しておくこと。」と、氏名公表のためのタイムラインを事前に整備することの重要性を強調する明確な政策的助言がなされている。このことは、仮に知識として、個人情報等の外部提供条項の存在を知っているとしても、実際に災害時において「緊急かつやむを得ない」であるとか、「明らかに本人の利益になるとき」といった、評価的・規範的な条文文言<sup>15</sup>に事実をあてはめることの困難性があることを見逃してはならないことを示唆している。「法的に物事を考える力」とは、単に規範の存在を知識として持っているだけでは不十分であり、実際におきている事実が、当該条文が示す要件を満たしているかどうかの「あてはめ」が重要になるのである。どんな場面であれば「緊急かつやむを得ない」といえるのかを、ケーススタディや訓練を通じて養っておく必要がある。そのような能力を有しまたは獲得しようと研鑽する者こそが「法務人材」として評価を与えられるべきではないかと思われるのである。

---

(2020年5月)、同「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、2020年11月)等参照。

- 14 前掲、内閣府「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」(2021年9月16日府政防第972号)。なお筆者は同指針の公表に際して有識者としてヒアリングを受けているが本稿における記述はすべて筆者の私見であることを付言する。
- 15 具体的な事項を特定していない法律上の概念をもって法律効果発生要件としている場合を、「規範的要件」という。弁護士など法曹有資格者の「法的に物事を考える力」が、そうでない者と区別されて最大限発揮されるのは、このような規範的要件の解釈能力にこそあると考えられる。

### 3 避難行動要支援者名簿情報の平時からの事前共有

#### (1) 災害対策基本法における避難行動要支援者名簿制度

東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年に改正された災害対策基本法には「避難行動要支援者名簿」の制度が法律上設けられた<sup>16</sup>。また、2021年の同法改正では当該避難行動要支援者に対しての具体的な支援策である「個別避難計画」の作成努力義務も明記されるに至った<sup>17</sup>。東日本大震災の教訓を踏まえ、災害時に助けを必要とする高齢者や障害者等を「避難行動要支援者」と位置付け、基礎自治体にその名簿作成の法的義務を課している。加えて、その名簿情報（当然に個人情報に該当するものとして考える）を平時の段階から避難支援等関係者（消防部局、民生児童委員、都道府県警察、社会福祉協議会、町会自治会、地域包括支援センターほか、その他必要に応じて市町村が定める連携先等）との間で共有していくことも推奨している。この背景には、東日本大震災で既存の災害時要援護者名簿を活用できた自治体がほとんどなく、そもそも「手上げ方式」<sup>18</sup>による不十分な災害時要援護者名簿しか策定できていなかった自治体が多かったことが浮き彫りになったということが挙げられる。国は、整備更新され続ける「避難行動要支援者名簿」を法律的な義務として自治体に要求し、さらに、それらを災害時になって急に開示したり使ったりするのではなく、事前に「避難支援等関係者」と共有して、防災訓練

16 災害対策基本法第49条の11から同49条の13。

17 災害対策基本法第49条の14から同49条の17。

18 災害時要援護者名簿に登録を積極的に希望して申込をしたものだけが災害時要援護者として把握されているような名簿。当然ながら本来の災害時要援護者の母数とは大きな隔りがある。2013年の災害対策基本法改正では、このような名簿ではなく、自治体を持ちうる各部署の情報や、都道府県などからも情報を積極的に収集したうえで、随時更新する分母をすべて把握したうえでの「避難行動要支援者名簿」の策定を求めている。

や見守り・孤立防止策を連携させておくことで、いわば災害弱者の命を救う確率を上げようという政策を推奨しているのである。

しかし、災害対策基本法の改正時に、いわば技巧的に作り上げた改正条文の構造が自治体政策法務の推進に明暗を分ける事態を生じさせている。避難行動要支援者名簿の外部提供の根拠となる災害対策基本法の条文の文言は、以下に抜粋するとおり、やや特徴的である（図8-4）。

図8-4 災害対策基本法条文抜粋

災害対策基本法 49 条の 11 第 2 項
<p>市町村長は、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（昭和二十三年法律第九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第九十九条第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、第四十九条の十四第三項第一号及び第四十九条の十五において「避難支援等関係者」という。）に対し、<u>名簿情報を提供するものとする</u>。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（当該名簿情報によつ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。</p>

すなわち、避難行動要支援者名簿に記載された名簿情報は、法令上「提供しなければならない」とする義務付けでもないし、「提供することができる」とする法律的な許容を一律に認めたものでもない。かといって「提供するよう努めるものとする」という努力義務に止まるというわけでもない。いわば法的義務と努力義務の中間的な表現である「提供するものとする」となっているのである。これは、行政機関に対して、一定の方向付けを事実上義務付けるという立法府の意思が示される文言であるとされている<sup>19</sup>。ここで重要なのは、立法府としての意思や法律が推奨する方向性は示されている

19 法制執務・法令用語研究会『条文の読み方 第2版』（有斐閣 2021年）。

ものの、この条文だけでは、一律に平時からの事前共有が許容されていることにはなっていないということである。つまり、自治体が法律を踏まえて、もう一段独自の施策を採用していかない限りは、災害対策基本法が求める施策の推進ができないという二段構えになってしまっているのである。これこそが落とし穴である。

## (2) 名簿情報共有に対する自治体施策の消極姿勢

平時から避難行動要支援者名簿を避難支援等関係者と共有するには、2021年現在では「個人情報保護条例」の規律に服することになる。災害対策基本法第49条の11第2項では、「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（当該名簿情報によつ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。」という但し書きがある。これは立法府としては特に原則的手法や例外を示したのではなく、自治体に個人情報保護条例が存在している2013年の当時では、自治体自らが個人情報の取扱いを決めればよいので、国としては「提供するものとする」という方針さえ示しておけばよいであろうという程度の趣旨である。したがって、自治体が平時から個人情報である避難行動要支援者名簿を避難支援等関係者と共有するためには、独自に条例を策定するか、既存の個人情報保護条例の「同意」「審議会」「法令」「本人の利益になるとき」などの例外条項のいずれか又はその併用パターンで実現していくことになるのである<sup>20</sup>。しかし、災害対策基本法の第49条の11第2項但し書きが、比較的「目立つ書きぶり」になっていることから、自治体としてはまずともあれ「同意」を取得することで、平時からの名簿情報共有を実現することが第一であり、それ以外の手法は、

---

20 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学2014年）146-197頁。

できたらやれば良いという誤解がおきやすい条文に見えてしまうことも否めない。実際に、避難行動要支援者名簿の策定はほとんどの自治体が行っているが、同意以外の手法によって平時からの名簿情報共有を認めている自治体は、全自治体の1割にも満たない<sup>21</sup>。また、個人情報保護条例による「同意」要件を不要とし、自治体が独自に制定している「条例」によって名簿共有を実現している自治体は、2019年6月現在のアンケート結果によれば35自治体しか確認できなかった<sup>22</sup>。

### (3) 国が推奨する政策への消極姿勢に関する考察

国は自治体に対して、法律の条文で明確に、条例制定等による名簿情報の事前共有を促している。「提供するものとする」という条文は決して修辭的な表現ではない。自治体がそれぞれの個人情報保護条例を独自に解釈するか、あるいは新たに平時から名簿情報を共有できる根拠条例を策定し、同意要件を経ることなく名簿を共有することを明確に求めている。国は2013年に災害対策基本法が改正されてのち、自治体において平時から本人の同意なくして名簿情報を共有できるようにする条例を策定すべきことを、自治体に向けて幾度となく通知し、先進事例も示している<sup>23</sup>。それでも自治体において独自条例の制定はほとんど進んでいないのである。

ここでも、災害対策基本法の避難行動要支援者名簿策定の趣旨や立法背景にさかのぼり、軸となる規範を意識した施策推進を心掛ける姿勢を持った「法務人材」の登用が不可欠であろう。すなわち、

---

21 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018年）225-245頁。

22 藤田修平・川島宏一・有田智一・岡本正「避難行動要支援者名簿活用に向けた制度設計・運用プロセスにおける課題に関する研究」『地域安全学会論文集』No.39（2021年11月）。JSPS科研費JP19H04419の助成による。

23 内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2021年5月改定）に至るまでに、2013年以降幾度となく通知・事務連絡が発信されている。

災害弱者の遺漏なき把握により避難支援を確実にを行い、その命を少しでも多く救える環境を整備するという目的と手段を明確に意識した制度趣旨に立ち返った政策立案を提言できる人材である（自治体自らが条例を策定するという結論に至るはずである。「法律的に物事を考える力」とは、守るべき法益を明確に意識しながら、法律上可能な選択肢をフル活用するというマインドセットに他ならないのである。このようなマインドセットを持ち合わせたものが「法務人材」として自治体行政の円滑化と市民の権利を守ることに寄与することは言うまでもないだろう。

## 4 災害救助法の適用判断

### (1) 災害救助法の適用される災害

災害救助法は、1946年の昭和南海地震をきっかけとして1947年に成立した。一定規模以上の被害が発生するかその恐れがある場合には、被災者に対する最低限度の救援救護措置を都道府県が責任主体となって、国の予算措置のうえで実践できるとするものである。これによって、被災地となった基礎自治体や応援自治体などが、被災救護の初期段階において財政上の心配により市民らの救援行動を躊躇しなくて済むようになってきているのである。災害救助法は、後述する災害救助法施行令及び内閣府令で定める要件を満たす、一定規模以上の災害において、都道府県が国（現在は内閣府防災担当）と協議のうえでその適用を決定して公告することになっている。この公告には、いくつもの大きな意義がある。1つは、本来災害対策の責任主体は基礎自治体とされているところを（災害対策基本法第5条）、都道府県（又は救助実施市）にすることで司令塔機能を強化しつつ、国の災害救助に対する財政措置を可能とすることにある。2つ目は、災害救助法の定めに基づきあらかじめ災害救助の項目（い

わばメニュー。避難所開設、仮設住宅建設、食事・物資・飲料水・学用品・生活必需品の供与、搜索活動、救援活動、医療活動等が具体的な項目として列挙されている）が下位法規、告示、運用マニュアル等で詳細に定めていることである。これにより、災害救助法の適用が決定した瞬間から、最低限の災害救援活動を迷うことなく実践できるようになっている<sup>24</sup>。3つ目は、災害救助法の適用は、法令上や運用上、他の公的支援制度が発動されるトリガーになっているという点である。例えば、自然災害に起因してローン返済が困難となった者が活用することができる極めて有用な制度の一つである「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」は災害救助法の適用の自然災害において利用できる制度である<sup>25</sup>。筆者としては災害救助法という最低限のトリガーをあらかじめ用意して行政機構が即時対応できる環境整備が実現していることに、災害大国である日本の叡智の結晶を見るのである<sup>26</sup>。ゆえに、災害救助法は、適用されるべき災害においては確実かつ早期に適用することが至上命題となっている法律と言えよう。

## (2) 適用条件に関する誤解と躊躇

災害救助法の適用要件をまとめたものが図 8-5 である。「政令で定める程度の災害」が自治体に発生したときに都道府県が適用を公表（公告）する。実際は内閣府（防災担当）と協議のうえで共同して行う。

24 災害救助のメニューについては、災害救助法第4条、災害救助法施行令第2条、平成25年内閣府告示第228号、災害救助事務取扱要領、内閣府ウェブサイトによる災害救助法の概要説明ページの各種資料などに詳細に記述されている。

25 「一般社団法人 東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」ウェブサイト (<http://www.dgl.or.jp/>) 参照。

26 災害救助法の制度趣旨及び公共政策上残されている問題点・課題についての網羅的な解説としては、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会 2018年）145-165頁を参照。

図 8-5 災害救助法の適用条件に関する法令

災害救助法	災害救助法施行令	災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令
<p>(救助の対象)</p> <p>第二条 この法律による救助(以下「救助」という。)は、この法律に別段の定めがある場合を除き、都道府県知事が、<u>政令で定める程度の災害が発生した市</u>(特別区を含む。以下同じ。)町村(第三項及び第十一条において「災害発生市町村」という。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市(次条第二項において「指定都市」という。)にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。以下この条並びに次条第一項及び第二項において同じ。)内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。</p>	<p>(災害の程度)</p> <p>第一条 災害救助法(昭和二十二年法律第百十八号。以下「法」という。)第二条第一項に規定する政令で定める程度の災害は、次の各号のいずれかに該当する災害とする。</p> <p>一 当該市町村(特別区を含む。以下同じ。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。以下同じ。)内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。</p> <p>二 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であって、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと。</p> <p>三 当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ別表第四</p>	<p>(令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情)</p> <p>第一条 災害救助法施行令(以下「令」という。)第一条第一項第三号に規定する内閣府令で定める特別の事情は、被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とすることとする。</p> <p>(令第一条第一項第四号の内閣府令で定める基準)</p> <p>第二条 令第一条第一項第四号に規定する内閣府令で定める基準は、次の各号のいずれかに該当することとする。</p> <p>一 <u>災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。</u></p> <p>二 被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とすること。</p>

災害救助法	災害救助法施行令	災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令
	<p>に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと又は当該災害が隔絶した地域に発生したものである等被災者の救護を著しく困難とする内閣府令で定める特別の事情がある場合であって、多数の世帯の住家が滅失したこと。</p> <p>四 <u>多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当すること。</u></p> <p>2 前項第一号から第三号までに規定する住家が滅失した世帯の数の算定に当たっては、住家が半壊し又は半焼する等著しく損傷した世帯は二世帯をもって、住家が床上浸水、土砂の堆積等により一時的に居住することができない状態となった世帯は三世帯をもって、それぞれ住家が滅失した一の世帯とみなす。</p>	

2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震では、その被害の甚大さは一目瞭然であるため、発災とほぼ同時に当然のように「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合」として「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」による災害救助法の適用が決定・公告されていた。都道府県側も国（東日本大震災当時は厚生労働省、熊本地震では内閣府）側も災害救助法

の適用に疑問をさしはさむ余地はなかったであろう。ところが、災害救助法の適用が実際の災害規模や想定被害に比べて遅延したり、最後まで適用されなかったりする災害が見られるようになった。

例えば、「令和元年台風第15号」では、2019年9月9日の時点で千葉県を中心に最大数十万軒の停電、数万軒広範囲の停電被害が発生し、また猛烈な風による大量の家屋損壊や倒木被害が起きていた。ところが、「停電が発生し、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じており、継続的に救助を必要としている」として「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」が決定されたのは、2019年9月12日の夜になってのことだった<sup>27</sup>。2018年9月6日に発生した北海道胆振東部地震では、「北海道胆振地方中東部を震源とする地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じており、継続的に救助を必要としている」として即時同日のうちに「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」としたこと<sup>28</sup>に比べれば、その遅れは明白であったと言わざるを得ない。また、同じく「令和元年台風第15号」により2019年9月8日の時点から全半壊住宅が多数確認され報道された東京都大島町（伊豆大島）では、災害発生から2週間以上も経過した、同年9月24日になってから「住宅に多数の被害が生じた」として「災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」を決定するに至っている。人口に応じた被害件数をカウントしたうえで上記の結論に至ったという経緯からこのような大きなタイムラグが発生したのである。

そもそも災害救助法が適用されるべきであったのに適用機会を逸してしまったのではないかと疑われる事例もある。「令和元年台風

---

27 内閣府「令和元年台風第15号の影響に伴う災害救助法の適用について【第1報】」（2019年9月12日）。

28 内閣府「平成30年北海道胆振地方中東部を震源とする地震に係る災害救助法の適用について【第1報】」（2018年9月6日）。

第19号」では、390自治体で災害救助法が適用された。そのうち静岡県内で災害救助法が適用された全2自治体が「災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」、栃木県内で災害救助法が適用された全2自治体が「災害救助法施行令第1条第1項第2号適用」となり、それ以外の自治体はすべて「災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」となった。なかでも静岡県は、少なくとも県内の20市町村に市街地を含む地域の床上浸水被害が確認されていたものの、上記のとおり災害救助法適用が2自治体にとどまったことに疑問が呈される報道もあった<sup>29</sup>。静岡県では人口に応じた住宅被害のカウントによる災害救助法適用を決定していたように思われることから、これらのカウントの間に災害救助法の適用のタイミングを逸してしまっていた可能性は否めない。また、2021年5月1日に静岡県中部の牧之原市で発生した竜巻被害では、初期の被害確認報告によっても住宅だけでも半壊6棟、一部損壊89棟の被害となっていた。ところが災害救助法は適用されることがなかった<sup>30</sup>。

### (3) 災害救助法適用の消極姿勢に関する考察

災害救助法の適用基準は図8-5のとおりであり、5つのパターンに分類できる。「①災害救助法施行令第1条第1項第1号適用」「②災害救助法施行令第1条第1項第2号適用」「③災害救助法施行令第1条第1項第3号前段適用」「④災害救助法施行令第1条第1項第3号後段適用」「⑤災害救助法施行令第1条第1項第4号適用」の5パターンである。このうち①から④までは住家被害が要件と

---

29 静岡新聞（2021年6月10日）「被害甚大台風19号、救助法適用少なく…他県と支援に差 2市町のみ、県対応に不備」。

30 これに対し、静岡県弁護士会は「令和3年5月1日に発生した竜巻・突風災害を踏まえ、①静岡県及び被災市町に、同災害で被災した県民のために最大限の支援措置を講ずるよう求めるとともに、②静岡県に将来の自然災害に対する災害救助法の4号適用の積極的活用を提言する会長声明」を2021年5月29日に公表している。

っており、さらに①から③までについては人口規模に応じた定量的な数値基準が定められている<sup>31</sup>。これに対し、⑤は一般に「4号適用」と呼ばれている基準であり、数値基準の定めのない定性的な基準である。いわゆる「バスケット条項」（個別具体的な要件や基準を限定的に列挙したのち、それだけでは規定しきれない場合や、柔軟な運用をすることができるように包括的な文言による条項を設けること）である。したがって、⑤の「4号適用」の場合は、災害救助法や内閣府令の条文にある「多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合」や「災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること」といった条文の意義を適切に解釈したうえで、客観的におきている災害事象が上記文言に該当しているかどうかを見極める「あてはめ」作業が必要になる。ここに「法律的に物事を考える力」が必要になることは言うまでもない。例えば、あまりに保守的かつ厳格に基準を考えすぎれば、いかなる災害においても災害救助法を適用しないことになってしまい、支援機会を逸失して市民の命を一層脅かしかねない恐れがある。「4号適用」は一見すると柔軟性のあるバスケット条項に見えるが、いざ適用要件に該当するものと宣言して災害救助法適用判断に踏みきるためには、相応の説明責任が要求されることになり、必ずしも条項の適用に積極的になれないことも危惧されるのである。

⑤の「4号適用」に対する消極的姿勢は、災害救助法施行令第1条第1項の条文構造それ自体にも原因があると思われる。少なくとも適用基準①から③までに該当すれば、定量的な数値基準のみで災害救助法適用の判断が機械的に可能となるため、災害救助法の適用を決定する理由説明が極めて容易になる。したがって、可能なら

---

31 定量的数値基準の解説は本稿では省略する。

ば①から③までに該当していることを理由に災害救助法の適用をしたいというインセンティブが自治体の担当者側にも出てくる。また、そもそも①から⑤までの適用基準のパターンの並び順が、①から③までの定量的基準や、④の客観的被害の発生による基準を優先的に検討し、どうして都合が悪い時にのみ⑤の「4号適用」を検討すればよいという、誤解しやすい思考プロセスを惹起させているようにも思われる<sup>32</sup>。

なお、国（内閣府防災担当）は、そのウェブサイトにおいて災害救助法の適用については、幅広く「4号適用」を検討すべきであり、その点について都道府県側に疑問が生じていれば国の担当部署に相談することや、市町村の意見を汲み取るべきであることなどを明確に助言している<sup>33</sup>。そうであるにもかかわらず、「基準」が限定列挙されている場合は、条項の最初のほうにある定量的基準をまずは優先しがちになり、条項の最後に記述されている定性的基準である「バスケット条項」（包括条項）の適用には消極的になりがち傾向が、自治体の現場では十分に起きうることであることは指摘しておきたい。

以上を踏まえると、災害救助法適用という災害対策の入口の基本的な行政執務の場面においてすら、バスケット条項を適切に解釈し、事実を把握し、それを条項にあてはめて執行していくという「法的に物事を考える力」を備えた「法務人材」の活用や助言が不可欠であると言わざるを得ない。

---

32 筆者が自然災害発生時に行政機関等へ法的なアドバイスを実施してきた経験則による考察である。

33 内閣府「災害救助事務取扱要領」（随時更新）や内閣府作成資料「救助法を担当する方は必ず読むこと！災害救助法の運用において間違いやすいこと」（随時更新）等において柔軟に「4号適用」を活用するよう助言する記述がある。[http://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info\\_saigaikyujou.html](http://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html)

## 5 災害関連死の判定基準

### (1) 災害関連死とは

災害関連死とは、災害による直接死（例えば地震や土砂災害を原因とする圧迫死、地震火災による焼死、津波による溺死等）以外で、災害と死亡との間に「相当因果関係」が認められる死亡のことを言う。相当因果関係とは、当該事象から当該結果が生じることが社会通念上一般的に見て相当であるといえる関係をいう。例えば、災害後の避難先の避難所で体調を崩してそれが原因で持病が悪化して亡くなってしまったような場合が典型例である。災害関連死は、直接死と合わせて統計的に犠牲者の数を記録することで正確に災害規模や真実を伝承するためにその把握が不可欠である。また、災害関連死の原因や経緯を分析することで、将来の災害対策や復旧復興支援、被災者への生活再建支援の政策に反映する教訓を抽出することもできる<sup>34</sup>。特に重要なのは、一定規模の自然災害が発生した時に「災害関連死」と認定されれば、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（災害弔慰金法）に基づき、遺族のひとりが災害弔慰金を受領することができるという点である。これは、遺族から災害弔慰金支給申請があれば、災害関連死に該当するかどうかを自治体が自ら判断したうえで、都度、支給決定をするか、申請却下決定をするかという行政処分を行うべきプロセスが発生することを意味している。このため、自治体では、災害弔慰金支給にあたって「災害弔慰金支給審査委員会」を組織し、災害関連死該当性判断（すなわち災害と死亡との相当因果関係の有無の判断）を行う運用が定着している。なお、災害直接死でも災害弔慰金は支給されるが相当因果関係は当然認定され

34 災害関連死をめぐる政策課題については、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会2018年）117-143頁。

るため、ここでは災害関連死かどうかの判断の場面を問題とする。

## (2) 統一基準を求めることに関する誤解と考察

災害弔慰金支給審査委員会の委員には、医師と弁護士が少なくとも各1名以上任命されることが通常で（なお裁判所の訴訟手続きにおける裁判官の合議体を模して弁護士は3名とするのが理想である）、多くは5から7名ほどの合議体を組織する。専門的知見を有する委員が職務を遂行するに際しては、特段何らの障害はないと思われる。これに対し、自治体の担当部局からは、災害関連死を認定するための全国一律の「統一基準」を求める提言が、特に東日本大震災以降相次いでいる。その主なる理由は、自治体間で格差が生じないようにするためであるとか、認定にばらつきが生じることを防ぐためだというのである<sup>35</sup>。

しかし、この「統一基準」を求める自治体の提言は法律の理解に対する大いなる誤解に基づくものである。すなわち、災害関連死の認定は、あくまで「相当因果関係」の有無という法的評価なのである。相当因果関係が認められるかどうかを認定するためには、医学的見地やその他の各種事実を正確に把握したうえで、それらの事実を総合的に考慮して「あてはめ」の判断をしなければならない。これは、きわめて高度に「法律的に物事を考える力」を必要とする場面なのである。いわば裁判官による判決に到る思考と同じ能力を要求されていることになる。しかも、災害によって犠牲になった方の属性、災害前までのあらゆる状況、亡くなるまでの詳細な経緯等は、全ての事案において千差万別であり、「統一基準」などを策定する

---

35 自治体の統一基準の要望（メディアではこれら後押しするような言説が多く出てくる）に対して、国（内閣府防災担当）は統一基準の策定は災害関連死の認定実態にそぐわないとして策定していない。

という発想自体が誤りなのである<sup>36</sup>。

### (3) 法務人材のコーディネータ

数値的・定量的基準や、チェックリストによるポイント制等を採用すれば、行政の執行それ自体は画一的かつ迅速に処理でき、当該ルール の範囲内での形式的な公平性は担保できるという魅力はあろう。しかし、「相当因果関係」という規範的要件に該当するかどうかの判断が介在する施策については、「法律的に物事を考える力」こそ重視されなければならない。実際の災害弔慰金の申請とその審査の場面では、担当部署の職員自身が相当因果関係の有無を判断するわけではない。あくまで災害弔慰金支給審査委員会の委員の知見による。ところが、担当部署側でそれらの判断を一定程度コントロールしたり、関係資料などの整理をしたり、という任務を遂行している中で、どうしても結論の見通しを意識してしまう。だからこそ、担当者の間では結論の見通しとなる「統一基準」を欲するという思考に陥る。そう考えると、災害弔慰金支給（災害関連死の認定）を担当する部署に「法務人材」が要求されるのは、「これは法的専門的判断事項なので専門家の議論に全て任せる」というマインドセットが正しくできる人材の配置をする必要性が高いからだということになるだろう。法務人材は、なにも専門分野に精通し専門的な事実認定や法的規範への当てはめ能力を高度に有している者だけを指すのではなく、どのような場面において「法律的に物事を考える力」

---

36 例えば公害訴訟、薬害訴訟、原爆症認定訴訟などでは、それぞれの被害者が賠償対象となるかどうかについてある程度の数値的共通項を見出すことができるため、「基準」が有効に機能する可能性がある。しかし、「災害関連死」はそれらと異なり、個々の死亡に共通項を見出すことは極めて困難であるといわざるを得ない。余談であるが東日本大震災による原子力発電所事故に起因する「原子力損害賠償」についても、最低限の基準は策定できてもそこから外れる各被災者の個別要素があまりに大きく、画一的解決ができない類の訴訟類型と言える。

が必要かを分けしコーディネートする力でもあると考える。

## 6 おわりに

### ～災害対応分野における法曹有資格者採用への期待～

2011年3月11日の東日本大震災発災をきっかけに、自治体現場における災害復興支援に関する政策立案の支援が急務となった。全国の自治体や公的組織、国の省庁から第一線の人材が自治体に派遣されていった。そのような中で、筆者を含む有志弁護士や研究者らが、法曹有資格者の任期付職員としての採用を日弁連、弁護士会、被災地自治体、そして総務省などに呼びかけた。その結果、東日本大震災を契機に岩手県、宮城県、福島県、及び沿岸部を中心とする被災地市町村に歴史上初の法曹有資格者の「任期付職員」が次々誕生した。図8-6は、そのいわば第一世代の一覧である<sup>37</sup>。その後、2020年6月時点の採用状況は、図8-7のとおりである。長い災害復興の道のりのなかで法曹有資格者が継続的に必要であると認知されたといえるのではないだろうか。特に石巻市では、2013年から2016年に初代、2016年から2021年に二代目、そして2021年から三代目と、法曹有資格者の任期付職員が連続して採用されているなど、自治体の採用プロセスに定着していることがうかがえる。

また、2016年4月の熊本地震をきっかけとして2名の弁護士が非常勤職員として災害対応専門員に委嘱されている。その後熊本市は、2017年4月1日から2名の弁護士を任期付職員として初採用した。災害の種類を問わず被災者の救援や復興のフェーズでは法曹

37 岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）264-269頁。このうち、岩手県の菊池優太氏、宮城県の大岩昇氏（のちに石巻市任期付職員も経験）、福島県の頼金大輔氏、宮城県石巻市の野村裕氏のキャリアについては、日本組織内弁護士協会編『公務員弁護士のすべて』186-219頁に詳しい。

有資格者の役割が存在感を増しているように思われる。

弁護士や法曹有資格者が災害対応のようないわば非日常でインテグラーな場面で有効なのは、実務先例が乏しい中で新たな施策を行う必要があるということである。そのためには、法律の制度趣旨に立ち返り、そもそも論から物事を考察していく力、すなわち、「法務人材」に要求される「法律的に物事を考える力」が一層重視される必要があるだろう。

図 8-6 東日本大震災を契機とした被災地自治体への法曹有資格者登用

自治体名	業務開始時期	人数
岩手県	2013年1月	1名
宮城県	2013年1月	1名
宮城県東松島市	2013年4月	1名
宮城県富谷町	2013年4月	1名
宮城県石巻市	2013年5月	1名
福島県相馬市	2013年6月	1名
福島県浪江町	2013年8月	1名
岩手県山田町	2013年9月	1名
宮城県気仙沼市	2013年9月	1名
福島県郡山市	2014年2月	1名
福島県	2014年4月	1名

出典：岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会 2014年）269頁

図 8-7 2020年6月時点における東日本大震災被災地自治体への法曹有資格者登用

自治体名	部局名
岩手県山田町	建設課
宮城県石巻市	総務部総務課
宮城県気仙沼市	総務部総務課
宮城県東松島市	総務部
福島県相馬市	企画政策部
福島県南相馬市	復興企画部被災者支援課原子力損害対策係
福島県大熊町	総務課
福島県浪江町	総務課

出典：日本弁護士連合会『弁護士白書 2020年版』155頁