

災害法制度の体系

—災害復興法学とリーガル・ニーズの観点から—

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士/気象予報士/博士(法学)

新潟大学 研究統括機構 ELSI センター 客員教授

岩手大学 地域防災研究センター 客員教授 岡本 正

おかもと ただし

1. 災害法制とは何か

本稿では、筆者が災害法制度に関する研究調査経験（災害復興法学の創設と防災教育の展開）の過程で感じた課題を提示しつつ、災害法制のあるべき方向性を提言することを目標とする。このため内容には独善的かつ偏向的な側面があることを最初にお断りしておく。結論からいえば、現在の様々な災害法制のなかで、災害の種類を問わないオールハザードアプローチによって共通理念を見出せる分野があるとすれば、それは被災者の生活再建フェーズではないかと考えている。被災者の生活再建に関する各種支援メニューを再構築してまとめた「生活復興基本法」を構築することに一定の意義が見出せるのではないだろうか。

さて、そもそも災害法制は具体的にどのような法律で構成されているのであろうか。基本法を頂点としてピラミッド型の法体系が構築されているのであろうか。答えは否である。例えば、1959年の伊勢湾台風をきっかけに、1961年に成立した「災害対策基本法」は、名称からしてすべての災害法制を統括し、法体系の頂点に位置する基本法のように思えるが、実際は災害時における行政機関や支援機関等の役割分担や職務内容等の一部を記述しているに過ぎない。国、都道府県、市町村の責務も訓示的なそれにとどまるという解釈がとられてきた。国には総合調整機能があると謳いな

がらも、所管部署には、国の他の防災施策全般をスクリーニングするような権能や役割がない。国の「防災白書」の「附属資料 6 主な災害対策関係法律の類型別整理票」には、様々な法律が列挙されているが（表1）、相互の関係性（脈絡）については当該表から推し測ることは困難であり、かつ各法令を所管する省庁も多数に跨っているのが実情である。表1では、災害対策基本法がすべての法律を囲んでいるものの、必ずしも災害対策基本法の理念を具体化する形ですべての法律が整然と制定されているわけではない。したがって、災害法とは何かといえば、現在のところ、災害に関する事前事後の対応場面ごとに、各責任主体・ステークホルダーが果たすべき行動指針、予算根拠、法的義務などが記述されている個別法令の集合体である、という説明をすることになる。

2. 被災者のリーガル・ニーズと災害法制

災害法制それ自体を恒常的に研究対象としている専門家は少なく、また社会的・教育研究的需要も少ない。このため、災害分野の法律をひとつにまとめた専門書は少ない。生田長人『防災法』（信山社2013年）や村中洋介『災害行政法（第2版）』（信山社2024年）は比較的多くの法令を束ねて全体像を解説するものとして挙げられる。また、佐々木晶二『最新 防災・復興法制—東日本大震災を踏

類型	予防	応急	復旧・復興
地震 津波	災害対策基本法		
	<ul style="list-style-type: none"> ・大規模地震対策特別措置法 ・津波対策の推進に関する法律 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 ・災害時等における船舶を活用した医療提供体制の整備の推進に関する法律 	<ul style="list-style-type: none"> <全般的な救済援助措置> ・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 ・自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 <保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業保険法 ・森林保険法 <災害税制関係> ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法
	<ul style="list-style-type: none"> ・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律 		
	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸法 		
	<ul style="list-style-type: none"> ・火山 		
<ul style="list-style-type: none"> ・活動火山対策特別措置法 			
風水害	<ul style="list-style-type: none"> ・河川法 ・海岸法 	<ul style="list-style-type: none"> ・水防法 	
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> ・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 ・宅地造成及び特定盛土等規制法 		
豪雪	<ul style="list-style-type: none"> ・豪雪地帯対策特別措置法 ・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法 		
原子力	<ul style="list-style-type: none"> ・原子力災害対策特別措置法 		<ul style="list-style-type: none"> ・大規模災害からの復興に関する法律

表1 主な災害対策関係法律の類型別整理票
(防災白書令和7年版附属資料6より)

「まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説―』（第一法規 2017 年）、山崎栄一『自然災害と被災者支援』（日本評論社 2013 年）、中村健人・岡本正『三訂版自治体職員のための災害救援法務ハンドブック』（第一法規 2025 年）等は、特定の立場の読者や場面を想定したうえで、比較的多くの災害分野の法律の概要と運用実務について解説を試みた文献として挙げられる。

ところで、災害法制については、法体系のなかで、公法（国家など公的機関と国民との関係を規律する法律）、とくに行政法（行政機関の組織や職員等といった行政組織、行政活動の具体的内容や手続きといった行政作用、不当な行政活動に対する救済といった行政救済等を分野とした法令群）の中に位置づけられることが多い。災害対策基本法や災害救助法など災害時に頻出する法律は、市町村、都道府県、国、その他の民間支援団体等の役割や財源を規律しているのだから、確かに行政法である。また、被災者生活再建支援法や災害弔慰金法など被災者支援に欠かせない法律も、市町村と市民との間の権利義務関係を規律するのであるから、やはり行政法分野に属すると評価されそうである。

しかし、被災者のリーガル・ニーズに着目すると登場する法令の様相は大きく変わってくる。図 1 は東日本大震災における災害直後から約 1 年間の宮城県石巻市の被災者のリーガル・ニーズをまとめたものである。データのまとめ方や各項目の詳細については後掲『災害復興法学』（2014）及び日本弁護士連合会「東日本大震災無料法律相談情報分析結果（第 5 次分析）」（2012 年 10 月）を参照されたい。石巻市の被災者のリーガル・ニーズでは「相続」（19.5%）が最大であった。人口 16 万人以上の石巻市では直接死だけでも約 3,300 人という壮絶な犠牲があったことを顕著に反映したのとなっている。民法の相続に関する法律相談が 1 年を通じて最も多くなったのである。同様に「震災関連法令」（18.4%：災害時における公的支援や行政認定に関する相談）の相談割合も非常に高い。これらは、被災者支援に関する罹災証明書

（災害対策基本法）、被災者生活再建支援金（被災者生活再建支援法）、災害弔慰金（災害弔慰金法）など災害行政法制度に関するものが大部分を占める。そして人口集中地域でもあるためか住まいや事業所の賃貸率の高さも相まって「不動産賃貸借（借家）」（18.0%）も相当高いリーガル・ニーズとなった。これらの紛争については、民法や借地借家法等の法令解釈に依拠することになる。加えて「住宅・車・船等のローン、リース」（10.3%）や「その他の借入金返済」（6.3%）も債務整理や支払猶予等の単一論点であるにもかかわらず相談割合が高い。法律でいえば破産法等の領域になるが、東日本大震災では、2011 年 7 月に新たに「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」が策定されたことで被災者のリーガル・ニーズに一定の寄与をみた（2015 年に「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」として恒久制度化された）。

また、図 2 は、熊本地震の発生直後から約 1 年間の熊本地震全体の被災者のリーガル・ニーズの傾向をまとめたものである。詳細は後掲『災害復興法学Ⅱ』及び日本弁護士連合会「熊本地震無料法律相談データ分析結果（第 3 次分析）」を参照されたい。熊本市を中心とした都市圏の住宅被害を反映し「不動産賃貸借（借家）」（20.3%）に関するリーガル・ニーズが圧倒的に多い。また、「工作物責任・相隣関係」（15.4%）に関するリーガル・ニーズは、損壊した建造物に起因する損害賠償紛争がそのほとんどを占めている。不法行為の工作物責任（民法 717 条）に関する紛争が多数勃発していたのである。この傾向は、東日本大震災で津波被害が少ない大都市圏でも同様である。「住宅・車等のローン・リース」（13.7%）や「公的支援・行政認定等」（12.4%）のリーガル・ニーズが多いのも東日本大震災の人口集中地域のニーズと共通している。

図 1 及び図 2 でみられる被災者のリーガル・ニーズに応える法制度を帰納的に選択していくと、公法類型に属するものも相応の割合に上るが、私法（私人間すなわち個人と個人との間を規律する

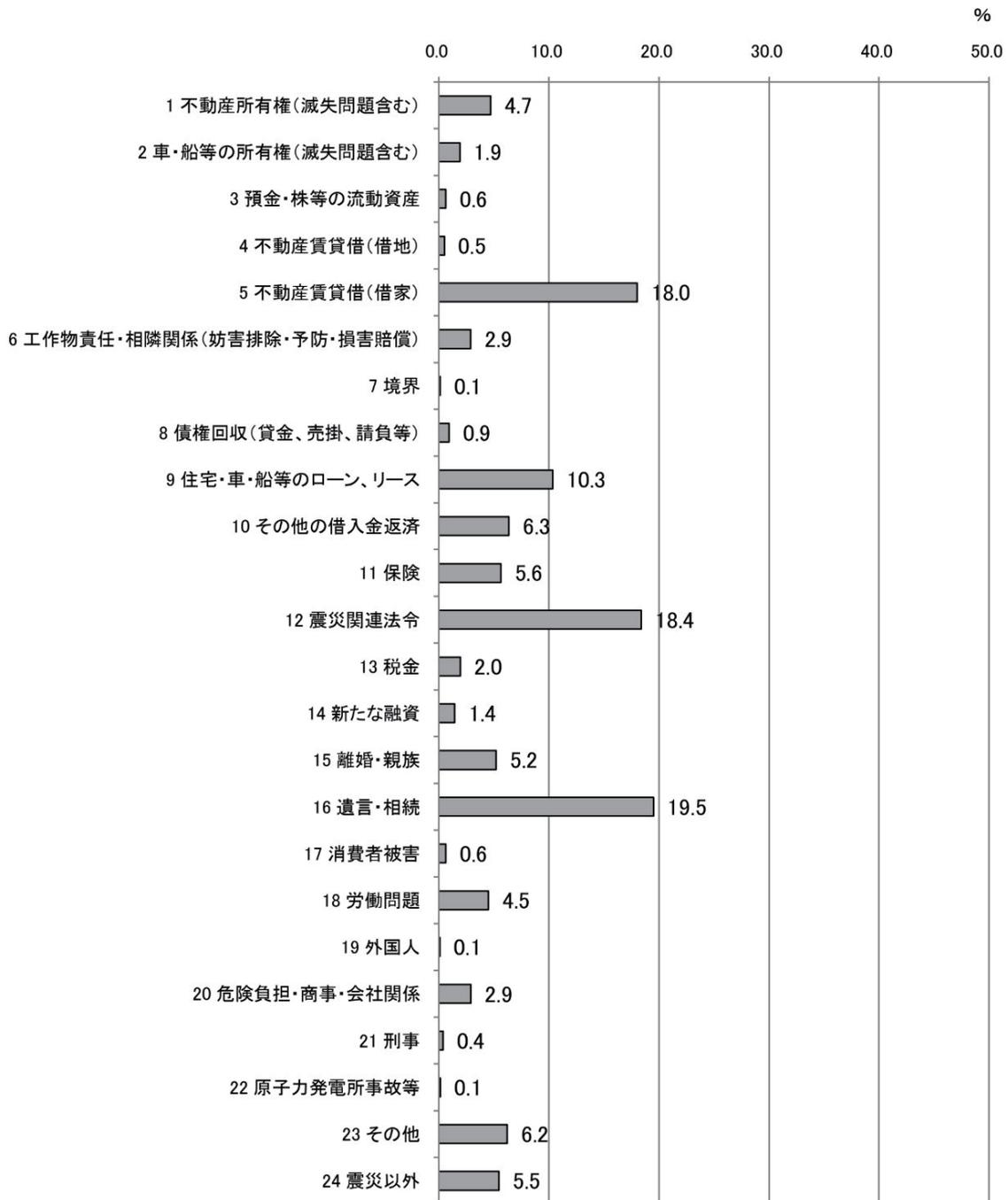


図1 東日本大震災の石巻市のリーガル・ニーズの内容
(2011年3月～2012年5月：n=3,481件)

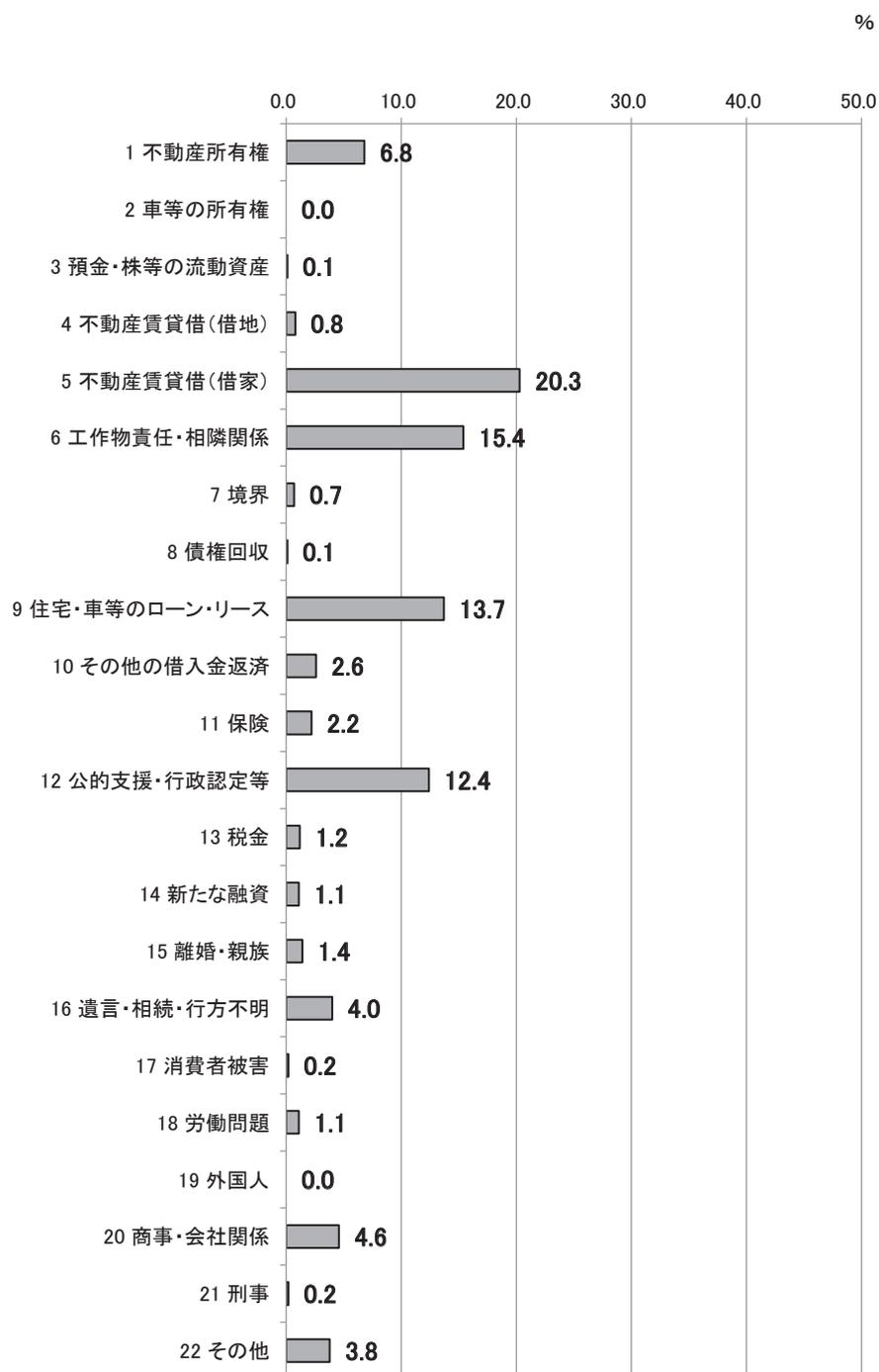


図2 熊本地震全体のリーガル・ニーズの内容
(2016年4月～2017年4月：n=12284件)

法律)、ことに民法やその特別法、倒産法(経済法)が占める割合が極めて高いことが分かる。

防災庁設置準備アドバイザー会議委員を務めた防災科学技術研究所の臼田裕一郎氏は「防災という分野はない。しかし、すべての分野に防災がある」と各所で述べている。これは日常のあらゆる事情に防災機能が組み込まれるべき(組み込まれるようにするフェーズブリーを目指すべき)という趣旨である。この話は災害法制の体系の構築にも反射的に影響しているように思われる。被災者のリーガル・ニーズという観点、なかでも私法分野から災害法制にアプローチした場合、災害法制は、既存の法体系の各所に平時ではない特殊事案のケーススタディとして散在している。自然現象としての災害や、それによって被害を受けた地形や建物のダメージは仮に同等であっても、人によってそのインパクトは千差万別であり、復旧方法も千差万別である。復興の目的を何に設定するかによって、そもそもの復興の定義すら変容する。まちづくりや都市計画のなかで再生することを目指すのか、個人の資産や家計の復興を目指すのか、物理的な住まいの再築なのか、住宅ローンや各種支払いの精算を目指すのかなど、人によって同じリーガル・ニーズは存在しないのである。

やや前置きが長くなったが、本稿では、筆者が捉えてきたこのような災害法制の特徴を踏まえつつ、災害実務の上で前提となる基本法令である、災害対策基本法と災害救助法に残されている主な課題について論じる。そのうえで、災害法制のうち復興フェーズ、とりわけ個人の生活再建に着目し、「生活復興基本法」構築の必要性を提言する。

3. 災害対策基本法の位置づけと課題

災害対策基本法は、災害対策の基本法ではない。他省庁が所管する防災関連分野への統制権限規程も設けられていない。国、都道府県及び市町村の責務を記述したうえで、個別具体的な災害対策の計画と実践の責任主体を市町村(基礎自治体)であると確認した法律である。しかも行政機関の役割の多くは訓示的なものととどまる(災害対策基

本法第8条第2項各号に記述の「施策における防災上の配慮」等参照)。また、詳細は後掲文献等に譲るが、公法体系のなかにおける災害対策基本法の課題や、地方分権的な側面が色濃いことによる災害対策の理論と実践の歪みの問題の存在などは、これまでも多く指摘されてきた。ここでは、「災害ケースマネジメント」の法的根拠と予算根拠を災害対策基本法で明記すべきであることを提言したい。

災害ケースマネジメントとは、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組」である(内閣府「災害ケースマネジメント実施の手引き」令和5年3月)。災害対策基本法は、確かに行政機関の責務を法的義務や努力義務などの形で記述してはいるものの、各主体が個々の被災者に対しどのようにアウトリーチして生活再建を支援すべきかという手法論については明確にしていない。令和6年能登半島地震を踏まえた2025年の災害対策基本法改正により、行政機関の努力義務として、ようやく「被災者の生活の再建に関する事項」(災害対策基本法第8条第2項第16号)が新設されるに至るが、中長期の生活再建支援や生業再生をどう実践するかは何ら具体化されていない。災害後に災害関連死を防ぐための施策の必要性が叫ばれ、後述するように、災害救助の応急期については、一定程度の人的支援・物的支援メニューの充実化が期待されるが、数年以上の単位になる生活再建や生業再生への行政の寄与の手法は未だ不明確なままと言わざるを得ないのである。このためにも、一人ひとりの家計状況や復興への道筋をコーディネートし、生活再建や生業再生を達成するための伴走制度である「災害ケースマネジメント」は、行政機関が行うべき法律上の責務として位置づけられるべきである。また、その担い手たる各種専門職への予算措置が十分になされるべきである。

4. 災害救助法の位置づけと課題

災害救助法は、1946年の昭和南海地震をきっかけに制定された。一定条件を満たす規模の災害(災害救助法第2条第1項、同施行令第1条)において都道府県が対象となる市町村を指定することでその法令の適用が決定される(なお、救助実施市に指定されている政令市は自ら法適用を決定できる)。災害対策基本法では、災害対策の責任主体は市町村(基礎自治体)だが、災害救助法適用により、災害救助の責任主体が都道府県となる。その際、法に定められた「救助の種類」(避難所の設置、仮設住宅の設置、炊き出し、生活必需品の供給、医療、助産、捜索、埋葬、応急修理等。災害救助法第4条、同法施行令第2条)に関する一定水準までの費用は、実質的に全費用を国費で賄うことができる。災害救助法は、被災者の応急救護等を目的としてその救助の種類と予算根拠を定めた法律だと位置付けることができる。

災害救助法に関する近年の話題としては、令和6年能登半島地震をきっかけとした2025年の法改正によって「救助の種類」のなかに「福祉サービスの提供」が新設された点が挙げられる(災害救助法第4項第1項第6号)。救助の種類を追加変更によって、災害時要配慮者(高齢者、障害者、乳幼児等)に対し、災害直後の避難所(車中泊や在宅避難を含む)において福祉サービスを提供する予算根拠がようやく明確になったのである。そのほか災害救助法を巡る法的課題は多岐にわたり、個別の論点については後掲『災害復興法学Ⅱ』及び『災害復興法学Ⅲ』で詳しく紹介しているため参照されたい。ここでは最も緊急性の高いと思われる「一般基準」と「特別基準」の運用を巡る法的課題について述べる。

災害救助法は、「救助の種類」(法第4条)を定めてはいるものの、当該条文は概括的で大括りであるため、政令において「救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事又は救助実施市の長(以下「都道府県知事等」という。)が、これを定める」(災害救助法

施行令第3条第1項)としている。この基準の定めが「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」(内閣府平成25年告示第228号)であり、これを実務運用では「一般基準」と呼ぶ。また、これらの基準運用先例を束ねたコンメンタールの資料として「災害救助事務取扱要領」(随時更新)がある。

特別基準とは、「前項の内閣総理大臣が定める基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができる」(災害救助法施行令第3条第2項)とされている基準である。いわば一般基準を上乗せする根拠条文が、災害救助法と同施行令に仕込まれているのである。特別基準の策定は、被災地からの迅速な提言と国の助言とがうまくかみ合うことで円滑に進行するケースもあるが、担当者が災害救助法に精通していなければその逆の結果となる場合もある。ところが、過去の特別基準の先例(通知や事務連絡等)は公表されていないものが多い。また、どうやって特別基準策定の協議を地方公共団体と国とが行うのか、その運用先例や実務も参照できるものはほとんどない(なお、期間の延長といった災害の規模からしてはほぼ不可避的で当然となるような特別基準の設定協議例は一定程度公表されている)。このため、劣悪な避難生活の環境が改善されない事例が後を絶たず、広域避難の際の行政の初動が遅れることもしばしばである。災害救助法の実務運用に関する国の通知や事務連絡については、後掲文献『自治体の機動力を上げる先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』、『災害復興法学Ⅱ』、『災害復興法学Ⅲ』、『三訂版自治体職員のための災害救援法務ハンドブック』等に詳しい。

以上のような実態を踏まえると、現行法制度下において直ちに実施すべきなのが、災害救助法運営執務に関する「オープングバナンス」の徹底である。オープングバナンスとは、行政と市民が協働して政策課題の解決を目指すことをいう。国から被災地である行政機関に向けて通知や事務連絡

が送付されたとしても、被災した行政機関の力だけでは、災害関連の法律があらかじめ定めているはずの救助や生活再建支援を漏れなくやり抜くことは不可能に近い。前述の通り、災害法制は平時運用されることがないため、多くの被災自治体が初めて運用することになる。だからこそ、被災していない他の行政機関の支援は当然のこと、民間事業者、支援団体、学術団体、メディアなど、あらゆる外部支援のリソースを集結して、一気呵成の支援や情報提供を行う必要がある。その支援の根拠や拠り所になる情報が「通知」や「事務連絡」であるが、災害救助法をはじめとする災害関連の通知や事務連絡は、これまでの全ての災害で漏れなく公表されたり、アーカイブされたりしているわけではない。

災害救助法が適用される大災害ともなれば、災害法制を所管する国の部署や被災地自治体は多忙を極める。通知や事務連絡の名宛人となっている自治体は、その存在自体を認知できない恐れが高い。だからこそ、国が被災自治体や業界団体へと発信した情報だけは、リアルタイムで公表し続けなければならないのである。通知や事務連絡を拠り所にして、民間事業者、研究者、専門士業、各種支援団体、メディア等のあらゆる主体から、法に基づく行政の円滑な執行に資する新たな知恵が供給されたり、支援の申出や支援のアイデアが呼び込まれたりすることを期待しなければならないのである。法解釈や実務運用の指針となる通知や事務連絡について、平時から常に公表（ウェブサイトへ掲載）するフローが確立されることが急務である。

総務省行政管理局「第61回各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議」において「Webサイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本指針」（2015年3月）が決定されていることにも言及が必要である。ここでは、国が「Webサイト等により提供する情報の内容」に「法令」「告示」「通達」「その他国民生活や企業活動に関連する通知等（行政機関相互に取り交わす文書を含む。）一覧及び全文」が明記されている。「業界団体限りで」「自

治体限りで」という通知などは本来なく、すべからくウェブサイトで公表されなければならないのが政府の基本方針となっている。なお、上記基本指針は、2019年4月に、各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定「Webサイト等による行政情報の提供・利用促進に関するガイドライン」の技術指針である内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室作成の「Webサイトガイドブック」に統合されている。

新型コロナウイルス感染症が蔓延した2020年以降、国は国民生活や事業者の経済活動支援のための様々な給付や支払減免措置などを打ち出していた。それらを知らせるために国から国民へ発信された情報はあまりに膨大な数だったが、国は通称「テックチーム」を組織し、内閣官房新型コロナウイルス等感染症対策室「新型コロナウイルス感染症対策」ページ内に「新型コロナウイルス感染症に伴う各種支援のご案内」コーナーを構築していた。同時に膨大な数の関係通知や事務連絡についても、ほぼ例外なくリアルタイムで公表し続けていたのである。裏を返せば、災害法制に関する事務連絡や通知も同様に実施するよう業務フローを確立すればよいだけとも言える。

現行法制下でも直ちに実施できる災害救助法運用の改善策は「オープンガバナンスの徹底」であるが、法令等の改正を必要とするのが「一般基準の特別基準化」である。一般基準告示が制定されたのは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえてのちの、2000年である。それ以来、仮設住宅や住宅の応急修理制度などハード面の応急救助の種類の水準については、一定の基準向上をみているものの、個人に対する生活必需品、食料、飲料水、避難生活環境の整備等に関わる部分はほとんど救助基準が変化していない。一方で、「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」「在宅・車中泊避難者等の支援の手引き」など、避難所や避難生活の環境整備のマニュアルや

ノウハウは過去の先例を取り入れて膨大な積み重ねを見ている。問題は、告示である一般基準と、先例マニュアル群との間にあまりに隔たりがあり、そもそも災害救助が「特別基準ありき」になっている状態である。言い換えれば、特別基準の策定協議が円滑にできなければ（国及び地方公共団体の担当者に災害救助法に関する政策法務ノウハウがなければ）、マニュアル群が求める救助の実施ができない状況に陥りかねないということである。このため、災害救助法施行令第3条1項に基づいて策定された「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」（内閣府平成25年告示第228号、一般基準）は、直ちにその項目や水準を抜本的に見なおしたうえで、特別基準協議などせずとも、マニュアル群が求める救助の種類と水準を実施できるよう「底上げ」の改訂をすべきである。

5. 被災者の生活再建に関する法令の実態

行政機関の責務を明確にしたものが災害対策基本法であり、災害救助の予算根拠と都道府県の役割を明確にしたものが災害救助法であるならば、災害の最も重要な当事者である「被災者」の生活再建を担う法令は何であろうか。

前述した被災者のリーガル・ニーズは、生活のための金銭的支援、各種支払いへの対応、賃貸借契約に基づく紛争や損害賠償紛争の解決等多岐にわたる。特に金銭的支援や各種支払いへの対応については、法律を根拠とした公的支援もあれば、民間による支援もある。被災者の生活再建に関わる法令は、公法や私法の枠組みを超えて、既存の法律のあらゆる場面で登場してくる。しかし、あまりに多岐にわたるため、行政機関が主体的に情報提供をしたり、支援手続きの窓口を設置したりできるのはごくごくわずかな分野に限られる。また、行政を補完する民間支援者であっても、どのような分野の専門家であるかによって、情報提供の有無や質も大きく異なる（例えば、隣接専門職といわれる弁護士、司法書士、税理士等でもその専門分野は大きく異なり、被災者向けに提供でき

る情報も大きく異なる。これが自然科学系なのか社会科学系なのかという区別になれば尚更であろう）。要するに、被災者の生活再建という分野があまりに広く、これを網羅したり、統括したりする基本法は存在していないのである。

法律で恒久的な制度として定められている災害時の被災者向けの公的給付金についても、被災者生活再建支援金は被災者生活再建支援法、災害弔慰金は災害弔慰金法、という具合に別の法律に分かれている。災害救助法でも金銭給付は可能だが（災害救助法4条第3項）、これまで一度も実践されたことがなく死文化してしまっている。法令の根拠も運用方針もバラバラなのである。これでは、被災者自身が制度を認知することすら困難であり、行政機関側も制度によって周知活動に濃淡の差が出ることは避けられない。

参考までに、「復興」を冠する法律としては、「被災市街地復興特別措置法」、「東日本大震災復興基本法」、「福島復興再生特別措置法」、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」、「東日本大震災復興特区法」、「大規模災害復興法」等が主なものとして挙げられる。いずれも基本的には都市計画や規制緩和などハード対策、財源確保のための税法等の分野である。被災者の家計の支援などに直結するような制度はこれらの中にはほとんど見ることができない。

そこで、被災者のリーガル・ニーズという視点から、帰納的手法により生活再建のための支援制度を束ねた基本法、いわば「生活復興基本法」を構築する必要がある。予算根拠や法制定の経緯から縦割りになっている現行の各種支援制度を一つの法律に一本化し、災害直後から中長期の生活再建・生業再生を一覧化するのである。

図3は、日本弁護士連合会「令和6年能登半島地震被災者向け無料法律相談データ集計及び分析結果（第2次分析）」（2025年9月）よりデータを抜粋したうえで筆者が再加工した、令和6年能登半島地震全体のリーガル・ニーズの傾向を示したグラフである。

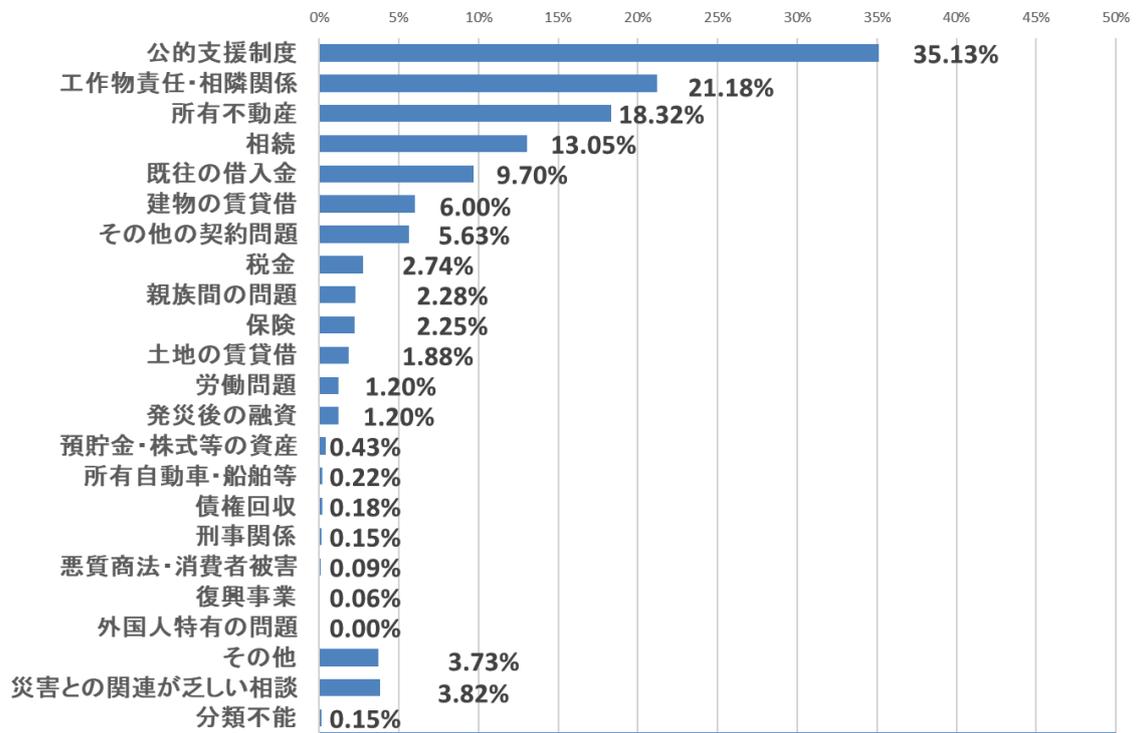


図3 令和6年能登半島地震全体のリーガル・ニーズの内容

(2024年1月11日～2025年7月12日：n=3,428件)

弁護士による被災者無料法律相談により明らかになったリーガル・ニーズの上位は、「公的支援制度」(35.13%)、「工作物責任・相隣関係」(21.18%)、「所有不動産」(18.32%)、「相続」(13.05%)、「既往の借入金」(9.70%)、「建物の賃貸借」(6.00%)である。東日本大震災の宮城県石巻市(図1)及び熊本地震全体(図2)とは分類項目が異なるため、単純比較はできないが、家計への金銭的支援、借入金等の支払いに関する支援、賃貸借及び工作物責任等民事紛争の解決、相続等の家事分野の手續・紛争解決等のリーガル・ニーズはおおよそ共通していると評価してよいだろう。いかなる時期のいかなる災害の種類であっても、「被災者」のリーガル・ニーズはおおよそ共通しており、だからこそ、生活再建分野においては、「オールハザードアプローチ」として、生活再建の基本的道筋を示すことも可能なのではないだろうか。

6. おわりに—生活復興基本法案の概要—

本稿の締めくくりとして、被災者のリーガル・ニーズを基軸とした、被災者の生活再建の達成を目的とした基本法の制定を提言する。詳細な条項や法律要綱を示すことまではできなかつたが、盛り込むべき視点を列挙したものが、表2である。制度間の論理整合性のようなものはとりあえず横に置き、被災者のリーガル・ニーズの時系列を意識しながら列挙したものである。これは、被災者が災害後に知っておいてほしい生活再建の知恵として筆者が展開している防災教育プログラムの教材である、後掲『被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版』で紹介している項目(目次)とほぼ合致している。

生活復興基本法案の基本理念として掲げている「人間の復興」は、1923年の関東大震災を受けて、復興の本質は、人々の生活、住まいの確保、労働の機会(総称して営生の機会)にあると説き、近代憲法における「生存権」(人は誰でも人間の尊厳が維持された人間らしい生活を送ることができるという権利。日本国憲法では第25条第1項が「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営

む権利を有する」と定めている。)の考え方を先駆的に提言した経済学者・福田徳三が遺した言葉である。

内閣官房「防災立国の推進に向けた基本方針」(2025年12月26日)により、2026年内に設置予定となった防災庁においても、人間の復興の理念を盛り込んだ被災者の生活再建の達成に資する施策についての整理整頓を行うよう求めたい。

生活復興基本法案の概要

[基本理念] 一人間の復興—

個人の生活再建の達成

世帯ではなく個人の尊厳を維持するための個人に対する個別支援であることを明記

[基本スキーム] 同一災害同一支援制度—

災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法、激甚災害法、特定非常災害特別措置法、新型インフルエンザ等対策特別措置法、国民保護法等が想定する事態に共通した被災者（国民）支援策として整備

生活復興基本法の支援メニューについては、すべての災害において柔軟に適用の是非を決定でき、かつ一定規模以上の災害では必ず適用が決定されるという法支援メニュー発動条件を整える（同一災害同一支援制度を実現する）

[発災直後の応急対応] 一はじめの一步—

新しい罹災証明書制度の構築

住宅被害程度のみならず被災程度の認定と証明制度の構築

罹災証明書に対する不服申立制度の整備

罹災証明書は必須の制度ではなくあくまで手続きの利便性のための制度であること

[被災後の生活環境の整備と災害関連死ゼロ]

被災者への即効性のある災害救助メニューの提示

これまでの災害救助法の特別基準の一般基準化と明確な予算措置

一般基準を想定した自治体や企業による事前準備への予算措置

災害関連死ゼロを目的としたあらゆる健康支援スキームに関する予算措置

災害関連死防止対策の専門部署と専門家チームの国への常設

災害関連死事例の集積と分析

災害関連死事例から得た教訓の法制度化と各省庁への対応の指示調整の法制度化

[自己関係書類の紛失に関する対応指針]

重要書類や生活必需品の喪失に関する手続支援の基本的スキームの提示（以下例示）

書類紛失等による不利益取扱いや権利制限がないことを明示

本人確認ルールの簡素化を徹底

- 各種証明書や金融機関等のカード類紛失時の金融機関等の対応スキーム
- 健康保険等の保険証類紛失時の医療機関・介護期間等の対応スキーム
- 権利証等の不動産関係書類の紛失時の対応スキーム
- 保険証券等保険関係等の書類の紛失時の対応スキーム
- 紙媒体の書類に依拠しないマイナポータルの活用推進の基本方針の提示

[各種支払や義務履行に対する免除等に関する基本的考え]

- 特定非常災害特別措置法が定める各種支援メニューの適用条件を緩和し、かつすべての災害でも政令等によって適用可能にする。
- 災害救助法適用時に電気・ガス・水道・通信等の事業者が行う支払猶予・免除の支援についての方針を国において定める。

[被災ローン減免制度]

- 被災ローンの一括減免スキームの法制度化
 - 自然災害債務整理ガイドラインの法制度化・金融機関等の告知義務と説明義務の明記
 - 金融機関に限らない全ての債権者が対象となる債務免除制度であることの明記
- 被災ローンの個別債務整理のための被災ローン ADR システムの法制度化
 - 現在の自然災害債務整理ガイドラインの仕組みは一括免除できなかった債務者のために残して再整備

[発災直後からの給付支援]

- 住まいの再建に関する給付制度の拡充
 - 現在の被災者生活再建支援法の対象の一部損壊、準半壊、半壊への更なる拡大
 - 住宅の修理制度について建設型応急仮設住宅建設・維持費と同額以上に拡大
 - 仮住まい支援としての広域避難や二拠点居住先への避難の公費負担
- 生業支援の給付制度を拡充
 - 死文化している災害救助法による生業支援給付メニューを主要な支援策として再構築
- 災害援護資金貸付や生活福祉資金貸付制度の利用について見直し
 - 新たな官製困窮者を生みかねない個人融資型支援は少なくし、給付型をより拡充し、その所得要件については相当緩和したラインを設定する。
- 災害弔慰金・災害障害見舞金
 - 災害関連死認定に関する市町村体制の整備と専門家派遣制度を明確にする
 - より「見舞金」としての性格を色濃くする趣旨の明確化を行う

[雇用の維持]

- 雇用保険の特例スキームの一般条項化による無用な解雇・雇い止めを防止する
- 中小零細企業への資金供給スキームをより簡素かつ拡充
- 災害救助法発動時の中小企業庁の「中小企業支援の5点セット」を統合して法制化する

[本格的な生活復興に向けた支援体制の構築]

- あらゆる紛争に対応できる「災害ADR」への一定の予算支援と独立性の担保
- あらゆる専門家派遣制度に対する公的支援の拡充（専門士業連携によるD-SAWTの実践）
- リバース・モーゲージ等の個人資産を最大限活用した新しい金融支援スキームの推進

[災害前から整えるべきこと]

- 専門職への実務的・実践的な防災法学・危機管理法学・災害復興法学教育の義務化
- 支援策を逃さず活用することを支援する災害ソーシャルワーク・災害ケースマネジメントによる支援の法制度化と人材育成研修の更なる拡充をおこなうこと
- 自然災害に対する保険及び共済の一部強制加入を含む、リスクヘッジの強化を推進すること
- 生活復興基本法に関する知識を国民ひとりひとりが学習できるように大学教育を含む社会教育・生涯教育を充実させること
- 支援を実行するための政策法務に関する被災者支援訓練をすること
- 支援の担い手たる専門家や団体の登録をすること
- 過去の災害における知見のアーカイブ化と検索システムを構築すること
- 国に危機管理・防災・復興・生活再建を統括し人材をプールできる権限・予算・責任のある省庁をつくること
- 自治体の負担のない・少ないかたちでの防災・危機管理・復興等のための法務人材・専門人材（任期付職員等）を登用すること
- リーガル・アクセスを含む専門家支援への無償アクセス、災害ADR等の紛争解決システムへの公的負担の強化を推進すること
- すべての災害において国や自治体が行った特別な措置をレビューすることで将来の法改正や支援の拡充のための教訓化を行うこと

表2 生活復興基本法案の概要（『災害復興法学Ⅲ』より）

主要参考文献

- 岡本正「令和6年能登半島地震とリーガル・ニーズ（後編）—被災者の声を未来へつなぐ新しい防災教育を」月刊ガバナンス No. 296 pp. 108-109
- 岡本正「令和6年能登半島地震とリーガル・ニーズ（前編）—3200件超の弁護士無料法律相談事例分析」ぎょうせい 月刊ガバナンス No. 295 pp. 108-109
- 岡本正「人間中心の災害法制と政策課題～令和6年能登半島地震・奥能登豪雨の教訓を繋ぐ」21世紀ひょうご 第39号 pp. 3-15
- 臼田裕一郎「防災DXと「皆で共に創る防災立国」—デジタル技術による災害対策の改革と“防災庁”の方向性—」時評 2025年7月 pp. 80-85
- 防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法[第四次改訂版]』ぎょうせい 2024年
- 岡本正『災害復興法学Ⅲ』慶應義塾大学出版会 2023年
- 菅野拓『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める』ナカニシヤ出版 2021年
- 岡本正「災害対策基本法の課題～災害ケースマネジメントと生活復興基本法の視点を～」CIDIR NEWS LETTER 第53号 pp. 3
- 岡本正『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
- 津久井進『災害ケースマネジメント◎ガイドブック』合同出版 2020年
- 室崎益輝・幸田雅治・佐々木晶二・岡本正『自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』第一法規 2019年
- 井上洋『明治前期の災害対策法令 第1巻』論創社 2018年
- 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軌跡—』勁草書房 2018年
- 岡本正『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会 2018年
- 福田徳三研究会・清野幾久子編『福田徳三著作集 第17巻 復興経済の原理及若干問題』信山社 2016年
- 岡本正『災害復興法学』慶應義塾大学出版会

2014年

- 田村栄一「災害関係法の主な体系」電気設備学会誌 2006年 第26巻第4号 pp. 241-243