

第10章 絶望を希望に変える情報を伝えるために

官民連携による情報提供ルートの複線化

情報が多すぎたんだろう。結局、国からのお知らせや事務連絡なんてみている余裕は全くなかった。」

2011年7月も終わる頃のある報告会。東京都内の自治体の職員で、震災直後から岩手県の自治体へ派遣され、再び元の職場に戻ってきたその職員は、現地の実情をそう報告した。

「避難しているか、自宅に残っているかどうかは関係なく、とにかく問い合わせがたくさん来る。しかし、どれも聞いたことのない質問ばかりだ。『これからどうすればいいのか、住まいはどうなるのか』と言われても、どうしようもなかったというのが本音だ。」

「避難所運営、物資の配布、外部との連絡、関係者や組織の受入れ対応、これだけでいっぱいだったという記憶だ。特にがれきの処理をどうするのか、道路や私有地にある車を勝手に処分したりしてよいのか、などは非常に難しく、どこに聞いてもわからないことだらけだった。」

東日本大震災発災直後の2011年3月11日からの2年間にわたり、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県及び千葉県の県及び県内市町村に、一般職の地方公務員（消防及び警察は除く）であって、所属する自治体の命令によって公務として派遣された者は、累積で8万5096人に及んだ。

初期のがれき撤去、支援物資の配分、避難所の運営、自治体事務の機能回復、中長期の生活再建支援、政策意思決定や復興計画策定の補助、土木・建築関係の人員など、あらゆる分野において、全国の自治体が被災地自治体に人員を派遣したのである。

3月11日以降、県から、場合によっては国から、さまざまな「お知らせ」が届いていた。国からは、「通知」「事務連絡」などの形で、日々大量にきていた。

しかし、派遣期間中に、男性が現地でそれらの文書を目にすることはなかった。

避難所の運営だけでも人が足りない。そのような中で、国や県からの情報提供に目を通す時間など全く確保できなかった。そもそもそのような情報が来ていたことにすら、気がつかなかったということである。

職員の報告は続く。

「何もかもが、その日その日をどうやって乗り切るかで頭がいっぱいだった。確か

に、国はいろんな情報を提供してくれた。たとえば、災害救助法の運用が柔軟にできて、避難所での支援の拡大ができるという話も、今なら理解できる。でも当時はそんなことに、構っていられなかった。隣の自治体がやっていることで、うちでもできないか、という話から始まったこともある。前例がなければ、一応は、県や国に聞いてみる。でもたいてい明快な答えなんて返ってこない。阪神・淡路大震災のときにやったことがある、という話を聴き、市長が単独で決めてやったこともある。そういう戦争のような日々だった。法律の緩和とか、特例とか、現場ではそれどころじゃないというのが本当のところじゃないか。」

1 東日本大震災の法律相談対応

(1) 法律相談の情報整理提供機能

東日本大震災後に氾濫するさまざまな「情報」に対して、弁護士による無料法律相談活動は、どのような機能を果たしたのであろうか。震災時の無料法律相談それ自体には、阪神・淡路大震災当時の法律相談活動の実績から、①自主的紛争解決機能（紛争予防機能）、②カウンセリング機能、③パニック防止機能の存在が従来から言われていた。東日本大震災では、これらの機能に、④情報整理提供機能と⑤立法事実集約機能も加わったとされている（永井幸寿 2012）。

日弁連の「東日本大震災無料法律相談情報分析結果」（第5次分析）で示された相談分類の中で、④の情報整理提供機能が顕著に現れた相談カテゴリーは、「12 震災関連法令」であった。当該相談内容は、行政の政策や利用できる既存の法制度の伝達、解説、認定等に関する相談である（第1部第1章Ⅱ 2(12)13頁）。

無料法律相談時においては、震災後の柔軟な解釈運用指針や新たな制度に関する政府の最新情報を整理し、伝達することが法律家の役割となった。避難所相談、電話相談のいずれの相談態様であっても、復興支援制度（特に行政給付を伴う制度）の情報提供をしない相談はなかったというのが法律相談現場を担当した弁護士らの実感であった。

言い換えれば、多くの行政給付等に関する情報は被災者に行きわたっておらず、つまり、行政機関の職員だけでは制度を住民へ周知徹底させることができなかった、という現状が浮き彫りになったと言える。

行政相談の分野の中では、特に、罹災証明の取得、被災者生活再建支援制度、災害弔慰金制度などの相談が目立った。

図表3-4（第3部第1章1(3)259頁）をみてもわかるとおり、市の中心部が津波により壊滅している岩手県陸前高田市では、「12 震災関連法令」は分析対象期間全体で19.8%と非常に高い割合である。

(2) 被災者のニーズに合致した情報とは

法律家により情報整理提供機能が担われたことは前述のとおりであるが、実際には次のような情報が有用であった。

① 経済支援情報、行政給付情報

被災者生活再建支援制度、災害弔慰金制度、罹災証明の発行手続、行政から給付をもらう際の世帯の認定相談、行政の窓口の所在、手続の方法など。前述した法律相談分類では、「12 震災関連法令」の分野に関する情報提供など。

② 金融関連情報

銀行や保険会社の窓口の所在、各金融機関が支払猶予措置をとることについての情報提供、被災ローン減免制度の周知徹底など。前述した法律相談分類では、「9 住宅・車・船等のローン、リース」「10 その他の借入金返済」「11 保険」の分野に関する情報提供など。

③ 日常生活に関する契約関係情報

被災した建物の賃貸借契約の帰趨、被災した職場との雇用関係の帰趨、相続の一般的知識など、日常生活に直結する法律相談。前述した法律相談分類では「5 不動産賃貸借（借家）」、「16 遺言・相続」、「18 労働問題」の分野に関する情報提供など。

電話相談や避難所相談でも、「情報提供」を超えて、さらに複雑な法律相談に移行することは稀であった。このような情報提供ニーズは、災害直後から頻出し、初期であればあるほどニーズが高かった。

このことから、災害直後に被災者に「情報を届ける」ことが、いかに重みがあることなのか理解できるであろう。仮に、これらの情報を知らされないまま漫然と不安を抱えていれば、復興に向けて歩みだす心理的状況にはなり得ない。さらに言えば、漫然と情報不提供の状態を放置することで、本来は保全できたはずの財産が散逸してしまう危険もある。たとえば「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（被災ローン減免制度）の適用により、「義援金」「被災者生活再建支援金」「災害弔慰金」「相当の現預金（例：2012年11月当時の運用で

は500万円が目安)」などを手元に残したままで住宅ローンを減免できることを知らずに、漫然と義援金や支援金で、被災して消滅してしまった住宅のローンを支払い続けていたり、一括返済してしまったりしたケースがその典型であろう。実際に、義援金や支援金を頭金にして、猶予を受けていた住宅ローンのリスケジュールをしてしまう事例が頻出している。

しかし、必要な制度、行政給付に関する情報をピンポイントかつ時宜に合った形で伝達することはきわめて難しく、行政や専門家側としても、伝えるための手法・ノウハウを成熟させているとは言い難い。

被災自治体は情報提供機能を満足に果たせず、専門家である弁護士も「伝達」の技術を体系的に持っているわけではない。すでに発信され、すぐそこまで来ている情報が、肝心の被災者に伝わらない。「一般社団法人 RCF 復興支援チーム」の藤沢烈はこの閉塞を打破して、必要な情報を必要な人に伝えることの難しさを、「ラストワンマイルの動きが必要である」と表現するが、的を射た表現である。あと一歩で届いていない情報を、確実に伝達することが、法律家にも求められたのである。

2 復興政策のポイントと立法事実

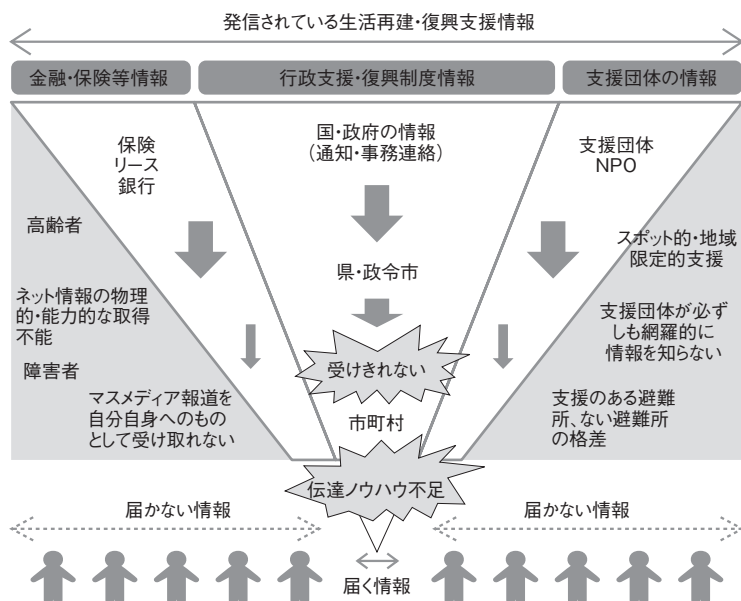
(1) 中央からの情報伝達困難性のメカニズム

図表2-29は、災害発生時における生活再建・復興支援情報の発信及び伝達の仕組みとその課題を図式化したものである。

東日本大震災以降、国等の行政機関をはじめとして、多様な主体がさまざまな生活再建・復興支援情報を発信したが、真にその情報を欲している被災者に情報が伝達されていたかという点疑問なしとは言えない。

図表2-29の中央部分の、国が発信する情報に着目すると、国は、災害後の数か月のうちに、1000件を優に超える通知、事務連絡、お知らせなどを発信している。その宛先は、主として県や政令市などの地方公共団体である。特に災害救助法の弾力的運用についての厚生労働省からの通知は、現場で活用可能な知恵の宝庫といってもよかった。しかし、県・政令市、市町村などを經由するうちに、最終的に支援者や被災者の手元に情報がほとんど届いていないことが、無料法律相談の現場で弁護士が相談を繰り返しているうちに判明すること

図表 2-29 情報が伝わりにくいメカニズム



になる。多くの市町村は、大量の情報を捌ききれず、また、受け取った情報を住民・被災者へわかりやすく説明するノウハウを有していなかった。これにより、多くの情報が届けられなかったのである。

図表の左側は、民間企業が発信する情報に着目したものである。特に生活に直結するものとして、金融機関（銀行、保険会社、共済）からの情報が有用である。金融機関によるローンなどの支払猶予措置、保険会社による保険料の支払猶予措置、火災・地震保険金の支払いに関する取扱いなどは被災者にとっても死活問題の情報である。しかし、金融機関だけでそれを伝えきことは不可能であった。仮にインターネットやマスメディアなどを通じて発信している情報があったとしても、被災者が「我が事」として受け止めるのは困難であった。

図表の右側の支援団体・NPOについては、被災者に二人三脚で接し、きめ細やかな、それぞれの特性を生かしたサポートを実施することができる。しかし、同じNPOが広範囲の被災地をすべてカバーすることはできない。特定のエリアのみでの支援活動にとどまるという課題がある。

以上のような、各主体の抱える一長一短の構造問題から、発信された情報が

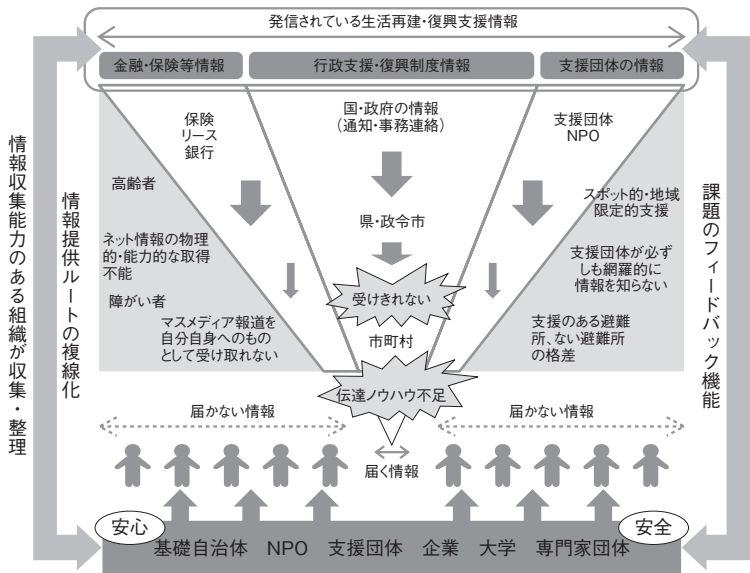
そもそも被災地において共有されず、あるいは共有されたとしても、情報を必要とするはずの人がそれを認識するに至らないという事態が起きていた。

(2) 公民連携の「情報提供ルート複線化」モデルへ

弁護士による無料法律相談活動は、前述のとおり「①経済支援情報、行政給付情報」「②金融関連情報」「③日常生活に関する契約関係情報」の分野における情報整理提供機能を果たした。有益な情報が公開されていれば、それを収集整理する技術のある専門家は、これを必要としている者に対し、無料相談活動を通じて直接伝えることができる。これをモデル化したものが「生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図」（図表2-30）である。

国、企業、NPO等支援団体が発信した有益情報を、情報収集等の専門技術を有する弁護士らが整理する。そして、これらを無料法律相談や説明会などで直接伝えることで、従来型の情報提供ルート（図表2-29）ではやせ細っていく情報を補完する。これにより「情報提供ルート複線化」を実現し、行政機関の情報提供機能を平時と同様、あるいはそれ以上に強化することが可能になると

図表 2-30 生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図



考えられる。

さらに、無料法律相談活動を通じて浮き彫りになるリーガル・ニーズを立法や制度運用へフィードバックすることができる。政策担当者にとっても、最良の情報収集パートナーとして専門家を活用することができる。

この生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図が有効に機能するかどうかは、情報提供ルート複線化の「担い手」のあり方にかかっていると考えられる。確かに法律家は、情報を収集し、それをわかりやすく伝えることを職務とした専門家であるため、担い手の一角を占めることは自然である。しかし、真に「安心」感をもって住民とコミュニケーションをとるためには、法律家だけでは不十分である。結論から言えば、行政機関がコーディネーター役を担いつつ、「行政、企業、NPO、専門家」の連携による情報提供支援が必要になる。以下にそれぞれの主体と、法律家がいかに連携すべきかについて提言する。

① 行政機関と専門家の連携

国が発信する情報（通知、事務連絡、お知らせ等）について、全省庁にて即時一覧化できる体制の構築が求められる。特に国側から専門家団体等に対して整理された情報を提供してもらうシステムの構築は検討に値するであろう。また、行政機関の業務継続計画（Business Continuity Plan : BCP）や地域防災計画の策定において、情報提供機能維持のための各機関との連携を明記することが必要である。行政側において他業種との連携を明記しておくことは、緊急時における混乱を防止する上でも重要と考える。なお、民間機関や専門士業団体は、情報提供を担う受け皿となるべく、人材の提供・育成を図ることが求められる。改正災害対策基本法の地区防災計画を活用することも有益である。

② 企業と専門家・行政機関の連携

銀行、保険会社、その他金融機関による発信情報については、東日本大震災においては、金融庁や各業界団体のホームページなどがポータル機能を果たしていた。今後はさらに、直接被災者に、各企業が講じている措置についての情報を届けるため、自治体広報との連携や専門士業団体の無料相談との連携が求められるであろう。また、BCPの策定において、金融

やインフラなどの公的機能を果たす企業については、その情報提供機能維持のための各機関との連携方式を、より具体的に明記することも求められる。特に、初動が早く専門性の高い士業団体（日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本行政書士会連合会など）との情報共有は効果的である。さらに、行政機関（基礎自治体）がアレンジャーとして加わることで、被災者に対する行政機関からのメッセージを早期に届けることができるというメリットもあると考えられる。

③ NPO 団体・民間支援団体等と専門家の連携

NPO 等には、災害後の現場の最前線で活動する人材が多い。したがって、情報伝達者として威力を発揮すると考える。企業や専門士業団体は、NPO 等に参加する人材の育成、団体への必要情報の提供に努めるべきである。

④ 専門士業団体どうしの連携

専門家が専門知識を活用するにあたっては、被災者相対の個別相談のみでは足りない。相談結果を前提として大局的な制度構築にまで結びつける視点を持つ必要がある。このため、専門家は、当該分野の個別相談のみを担当するのではなく、他分野の専門士業団体と協力し、制度運用にコミットする努力が必要と考える。

3 復興政策の軌跡と成果～支援冊子と検索サイト

災害後に長期間にわたって到来する生活再建のフェーズにおいて、支援情報を適切に提供するには、情報提供主体になり得る民間側と、支援制度の実施主体である行政側とが連携すること、すなわち、「生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図」（図表2-30）を具体化することが求められる。

東日本大震災では手さぐりで有志弁護士らがさまざまな活動を行った。その成果を紹介する。

(1) 生活支援冊子～「復興のための暮らしの手引き ここから/KOKO-KARA」－

i 「復興のための暮らしの手引き」とは

「復興のための暮らしの手引き」は、被災者の生活再建に有益な情報、被災者特有の悩みに応える窓口や制度情報等を紹介する無償冊子である。東日本大震災無料法律相談の実績ノウハウや、弁護士のメーリングリストでの情報交換の中で、「今、被災者に必要な情報は何か」を目的別に収集整理して冊子にしたものである。この冊子の特徴は、①手に取りやすい紙媒体の冊子であること、②目的別に検索できること、③官民間わずニーズの高い情報を掲載したこと、④「子どもからお年寄りまで」をコンセプトに平易な言葉で記載したことにある。なおコンテンツについては誰もが自由にダウンロード、印刷、製本できるようになった。弁護士有志だけでも推計5万部程度が被災地に届けられたと考えられる。

ii なぜ紙の冊子なのか～一覧性・検索性

ソーシャルメディアやインターネットでの情報発信は、支援マッチングの目的が明確な場合、大きな効果を発揮する。しかし、弁護士による無料法律相談の集積の結果、明らかになったのは、「家も仕事も失った私たちはこれからどうしたらよいのでしょうか。」「何か役に立ちそうな情報がありますか。」「連絡先も、窓口がどこかも全くわからない。どうしようもなくて途方に暮れている。」という相談事例が相当割合を占めていたことである（「12 震災関連法令」に関する相談がこれにあたる）。一方通行での大量情報発信の中に紛れた情報を、被災地域の自治体や被災者個人が受け止めて整理することは困難である。そこで、「何か生活再建のヒントをつかんでほしい」という理念から、目にとまる支援情報をまとめて提供する媒体が必要であると考えられた。

弁護士は、無料法律相談活動の際には、「たとえばこんな制度があるのですが、知っていましたか。お話を聞かせていただけませんか。」と、冊子を配りながら一人ひとりに話しかけていく手法を多用した。一覧性・検索性に優れ、何よりも温かみと安心感がある紙媒体の冊子は、高齢者の方が多い避難所において、大変有益なコミュニケーションツールとなり、多くの支援者が活用するに至った。

iii 時間的なニーズ変化にも対応

冊子の第1弾は2011年4月中に弁護士有志がボランティアで作成し、印刷した上で配布した。窓口情報（行政機関、金融機関、保健機関、相談窓口等）を重視し、それまで知られていなかった「罹災証明」や「被災者生活再建支援制度」などが大々的に盛り込まれた。冊子の第2弾（「夏版」同年7月）、同第3弾（「冬版」同年12月）とバージョンアップするにつれ、「個人版私的整理ガイドライン（被災ローン減免制度）」問題に対する対応、原子力損害賠償に対する対応などの情報も盛り込まれた。

復興のための暮らしの手引き～ここから/KOKO-KARA～

<http://www.ichiben/shinsai/data/kokokara.pdf>

(2) 行政との連携による効果的情報提供～「広報みやこ」

i 自治体広報紙の信用力

自治体が発行する広報紙は、被災者にとって情報の宝庫である。大規模な被害に遭った自治体であっても、住民に対する発信を必ず実施しなければならない。多くの自治体が住民のニーズは何かを模索しながら情報発信をしていた。巨大災害後の自治体広報紙は、避難住民にとっては今後の生活再建のヒントとなる情報を見つけ出す唯一の媒体であるケースが多く、ニーズに合致したテーマが求められる。

ii 「広報みやこ」と地元弁護士の連携

行政機関と専門家の協働のモデルケースとなる岩手県宮古市の事例を紹介する。2011年11月1日号の「広報みやこ」では、「聞きたい！ 知りたい！ 暮らしに役立つ法律知識」という欄が1頁全面を使って掲載された。弁護士による相続相談の質疑応答を掲載するとともに、相続放棄熟慮期間満了についての周知を実施した。弁護士が法律問題に答える記事自体は、珍しくはないかもしれないが、問題はその内容にある。平時であれば、市民の関心の高い法律問題について特集を組むことになり、テーマはいくつかの候補の中から選定できる。しかし、災害時には、時機を逸すると無意味になる情報が数多くあるため、注意が必要である。その1つを素早く取り上げたのが「広報みやこ」であり、災害時にめまぐるしく変わ

る法制に機敏に対応した好例と言える。たとえば、相続した財産が債務超過になっているケースでは、多くの場合、相続放棄をしたほうがよいと考えられる。しかし、被災者の多くは、津波被害や浸水被害に遭い、現在の資産状況の把握すらできず、相続放棄すべきかどうかの判断ができない状況にあった。そこで、本来は相続開始から3か月しかない相続放棄の申し出期間を、2011年11月30日まで延長する民法の改正があった。2011年3月の時点で相続開始に至っていたとしても、相続放棄をするかしないかの判断を11月30日まで伸ばすことができた。しかし、この時期を過ぎれば相続放棄はできず、借金も相続することになってしまう。

多くの被災者は、自らがそのような状況に置かれていることに気がつかないため、自治体広報紙で周知する効果は絶大であったのである。

(3) 国と自治体と住民を繋ぐ支援サイトの開発～「東日本大震災通知・事務連絡集」

i 国からの膨大な通知・事務連絡

震災直後から、国の各省庁は、現行法制の規制緩和や運用改善、新たな運用や解釈、従前の法制度や運用の確認などを中心に、「通知」「事務連絡」「お知らせ」などを大量に発信している。厚生労働省は災害救助法の弾力的運用、生活保護法の解釈の確認などについて、震災から半年も経たないうちに800件以上の通知等を発信した。その名宛人は、県、政令市、中核市等であり、そこからさらに市町村等へ伝達されるのが通常ルートである。そのほか、環境省、文部科学省、農林水産省、国土交通省なども膨大な数の通知等を発信している省庁である。

しかし、あまりに膨大な情報であったためか、震災後の初期の段階ではこれらの情報を正面から受け止めている自治体はかぎられていた。筆者のヒアリングした複数の自治体では、いずれも平時のようにチェックしてられない状況であったとのことである。被災した自治体にこそ必要な情報を、被災した自治体であるがゆえに整理できないという状況が浮かび上がっていた。

ii 弁護士有志チームとIT技術者有志チームによる検索サイト構築

各省庁のホームページには、発信された通知・事務連絡等が公開されて

いるが、統一フォーマットではなく、通知等を全体から検索できる体裁にもなっていない（サイト内にも法令や通知の検索システムはあるが、最新の事務連絡や通知等が検索できなかったり、半年から1年ほど前の情報しかデータ・ベース化されていなかったり、紙からスキャンしたPDFをホームページ上に掲載しているだけのケースもある）。そこで、筆者を代表とした弁護士有志チームは「東日本大震災通知・事務連絡集作成プロジェクトチーム」を立ち上げた。データ・ベース化にあたっては、行政経験などもある弁護士も協力し、通知内容をまとめ、ワンポイントアドバイスやキーワードを記載するという作業を実施した。これにより、目的別に通知等を検索することができる画期的なデータ・ベースの構築を目指した。

その後、IT技術者のボランティアチームである「Hack for Japan」の有志メンバーの協力を得て、「東日本大震災通知・事務連絡集」というホームページが開設された。大手検索サイトのヤフー株式会社の震災関連ホームページにもリンクが掲載されるなど、一定の成果を残した。

「東日本大震災通知・事務連絡集」

<http://www.sinsailaw.info/>

岡本 正（おかもと ただし）

弁護士・医療経営士・マンション管理士・防災士。岡本正総合法律事務所所長。

1979年生まれ。慶應義塾大学法学部法律学科卒業。東日本大震災を契機に「災害復興法学」を創設し、中央大学大学院公共政策研究科客員教授、慶應義塾大学法科大学院・法学部非常勤講師を務める。公益財団法人東日本大震災復興支援財団理事、慶應義塾大学システムデザイン・マネジメント研究所研究員、中央大学政策文化総合研究所客員研究員ほか研究職・公職多数。第1回危機管理デザイン大賞 RiMDA 賞個人・共同2賞、第6回若者力大賞ユースリーダー支援賞個人部門受賞。

2013年9月11日の朝日新聞「ひと」欄に「災害復興法学を提唱する弁護士」として紹介される。主な著書に、『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、2013年、共編著）がある。

災害復興法学

2014年9月20日 初版第1刷発行

2015年9月30日 初版第2刷発行

著 者——岡本 正

発行者——坂上 弘

発行所——慶應義塾大学出版会株式会社

〒108-8346 東京都港区三田2-19-30

TEL〔編集部〕03-3451-0931

〔営業部〕03-3451-3584 〈ご注文〉

〔 〃 〕03-3451-6926

FAX〔営業部〕03-3451-3122

振替 00190-8-155497

<http://www.keio-up.co.jp/>

装 丁——鈴木 衛

印刷・製本——株式会社加藤文明社

カバー印刷——株式会社太平印刷社

© 2014 Tadashi Okamoto

Printed in Japan ISBN 978-4-7664-2163-7