

## 《論文》

## 東日本大震災法律相談解析結果から導く行政機関の新業務継続計画（新行政 BCP）

岡本 正\*

## 要約

1. 弁護士による東日本大震災に関する無料法律相談の実績は3万8000件を超えている（平成24年3月時点）。
2. 各県、各市区町村の単位で法律相談傾向を分析した結果、地域や時間経過によって、被災者のニーズが大きく異なることが明白になった。
3. 震災直後は、行政等の被災者支援情報を横断的に提供することが無料法律相談の機能であった。弁護士は、混乱回避と不安除去のため、有益な情報を目的別に集約し、周知することに従事した（目的別有益情報の提供）。
4. 震災直後の情報提供の担い手は、本来は行政機関である。従って、行政機関の災害時の業務継続計画（行政 BCP：business continuity plan）の中に、ニーズが高度な情報類型（災害時の行政支援策、生活支援の窓口情報、各種契約に執られた措置の情報）と、情報伝達手法を列挙しておくことが必要である。これらの事項を盛り込んだ業務継続計画を「新業務継続計画（新行政 BCP）」として提唱する。
5. 被災者のニーズを客観的に把握し、法的制度にも精通している弁護士は、中長期の経済復興支援や行政機関との協働の場面においても、より実効的な政策を立案するシンクタンクとして機能する。また、弁護士は、被災者に寄り添って生活再建を支援するパーソナル・サポート・サービス（個別支援）の担い手となる。

キーワード：事業継続計画（BCP）、法律相談、地方公共団体、リーガル・ニーズ、情報共有

## はじめに

東日本大震災、その後の原子力発電所事故等により、爆発的ともいえるリーガル・ニーズが被災地域及び被災者に発生した。弁護士は、震災直後から組織ないし個人で無料法律相談を重ねてきた。日本弁護士連合会（日弁連）は、それらの結

果を一元的に集約・分析し、相談傾向等の結果を公表し続けている〔日弁連2011〕。公表結果によれば、平成23年10月31日発表（主として3月～8月の相談事例）のもので約2万8400件のデータベースが構築されている。また、集約された事例件数では、平成24年3月時点で約3万8000件となっている。

以上の背景を踏まえた上で、本稿の目的は大き

\* 弁護士（田邊・市野澤・北村法律事務所、慶應義塾大学法科大学院非常勤講師、福島大学大学院非常勤講師、日本弁護士連合会災害復興支援委員会幹事、原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官、元内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員）

く分けて次の通りである。第一は、東日本大震災・原子力発電所事故等において無料法律相談が果たした機能及び成果を明らかにすることである(1-1以下)。第二は、弁護士による数万件に及ぶ法律相談事例の分析結果を基に、分析結果が示す傾向の原因を解明することである(2-1以下)。第三は、その分析結果を活用して、行政機関の業務継続計画をより効果的なものにブラッシュアップし、防災・減災計画をソフト面から補完する新業務継続計画の追加的策定を提案するものである(3-1以下)。第一及び第二の点については、「東日本大震災無料法律相談情報分析結果(第3次分析)」(平成23年10月31日弁連発表)、「同(第3次分析追補版)」(同年11月21日弁連発表)を利用して、筆者の経験を踏まえた法律相談傾向の実態とその原因を、岩手県、宮城県、福島県の各県の差異を浮き彫りにすることで解説する。第三の点については、これらのデータを被災地内外の行政機関がどう受け止めるべきか、そして、「行政による情報提供機能の維持」という観点から、具体的にどうやって業務継続計画の中に落とし込むべきか、という点を解説する。同時に、業務継続計画を実効的なものとするための震災版パーソナル・サポート・サービスや弁護士のシンクタンク機能についても解説する。

## 1 大規模災害時において法律相談が果たす役割

### 1-1 大規模災害時における法律相談の機能

相談内容そのものを解説する前に、まずは法律相談がいかなる機能を果たすかを明らかにする。平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災の際における無料法律相談には、①自主的紛争解決機能(法律相談が被災者に一定の紛争解決指針を示すことで、将来の紛争が未然に予防される機能)、②精神的支援機能(話が出来たことについての精神的安堵・カウンセリング機能)、③パニック防止機能(有害情報の流布防止による混乱回避等)があったとされている[永井2005:p.51]。加えて、平成23年3月以降なお続く東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故被害等においては、④情報提供機能(1500以上にのぼるという行政

機関の運用解釈等を横断的に整理して目的別に被災者に伝達する機能)、⑤立法事実収集機能(被災者のニーズをくみ上げ集約し立法提言に発展させる機能)が大きな役割となった[岡本2011-a:p.6;同2011-b:p.18;同2012-a:p.88]。

### 1-2 法律相談事例を集約・分析する効果

無料法律相談を一元的に集約・分析することとは、相談者の経験や記憶を客観的なデータ・記録に変換する作業である。これにより、被災者の生活支援や被災地域の復興に資するノウハウを標準化することが可能となる。さらに、時間、空間、相談者の年齢、相談者の性別などの様々な項目と相談内容をクロス集計することができ、より詳細な被災の状況を明らかにした上で、きめ細やかな支援が可能となる。上述した無料法律相談機能のうち「⑤立法事実収集機能」の成果を対外的に表現し、政策や法改正を実現するための強力なツールとなる。

### 1-3 日弁連による法律相談情報分析の概要

#### 1-3-1 日弁連の分析と本稿の関係

次項で解説する日弁連による法律相談情報分析は、次の手法によっており、本稿のデータ表示についても、前述の日弁連の公表データを利用してはいる。なお、日弁連においては客観的データを中立的な立場で示しているにすぎない。従って、評価に関する部分は著者の見解であることを付言する。

#### 1-3-2 日弁連の分析の基本的な考え方

第一の特徴は、日本全国の相談結果の総数と分類を漫然と示すのではなく、相談者たる被災者の「被災当時」の住所地・居住地によって、相談傾向を区別し、地域ごとの特性を示している点である。

第二の特徴は、ある相談類型が全体に占める「割合」を示すことで、地域ごとにマンパワー等が異なる相談体制であったとしても、地域の特性

を視覚的に比較できるようにしている点である。

第三の特徴は、時間的（月次の相談傾向推移）、空間的（県別、市区町村別、避難区域等内外別、自宅・避難所等別）、年齢別、性別などの多角的な切り口で、相談内容を分類し、その傾向を示している点である。

### 1-3-3 相談内容の類型化

被災者のニーズを実証的に把握するため、相談内容を以下の24項目に類型化している。この類型化作業は、データベースを構築する全相談事例について、弁護士によってゼロベースで分類が実施された。なお、分類は1件の相談につき最大三つの項目にまで割り振られることから、図表で示された相談割合（%）の合計は100%を超えることがある。

表1

1 不動産所有権（滅失問題含む）
2 車・船等の所有権（滅失問題含む）
3 預金・株等の流動資産
4 不動産賃貸借（借地）
5 不動産賃貸借（借家）
6 工作物責任・相隣関係（妨害排除・予防・損害賠償）
7 境界
8 債権回収（貸金、売掛、請負等）
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
12 震災関連法令
13 税金
14 新たな融資
15 離婚・親族
16 遺言・相続
17 消費者被害
18 労働問題
19 外国人
20 危険負担・商事・会社関係
21 刑事
22 原子力発電所事故等
23 その他
24 震災以外

出典：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3次分析）、「同（第3次分析追補版）」より抜粋。  
以下全図表につき同じ

## 2 地域ごとの法律相談の傾向と対策

相談分析の結果、地域ごとに相談傾向、すなわち被災者のリーガル・ニーズが大きく異なることが判明した。数万件以上の法律相談情報の詳細分析はわが国では他に類を見ないものである。

### 2-1 被災当時の住所が岩手県の場合

図1は、被災当時の住所が岩手県の被災者の相談実績（平成23年3月～8月の電話相談・面談相談の合計）とその分布を示したものである。リーガル・ニーズの上位は、①「震災関連法令」が29.1%（被災者生活再建支援法の解説等、災害弔慰金の支給に関する法律の解説等、生活保護、各種行政支援・通知・事務連絡等の解釈、罹災証明・被災証明の発行等）、②「遺言・相続」が24.3%（相続放棄の問題、負債・財産調査、行方不明者の問題、死亡届・認定の問題、遺産分割協議の問題等）、③「住宅・船・車のローン・リース」が11.5%（担保滅失による借入金の帰趨の問題、いわゆる「二重ローン」の問題、金融機関やリース会社との協議の問題、窓口情報提供、私的整理ガイドライン、債権買取りの提言等）、④保険が7.7%（地震保険の損壊認定の問題、約款の解釈、保険証券紛失、窓口情報提供）、となっている。

岩手県は、沿岸部が津波により壊滅的な被害を受けた一方で、都市部である盛岡市などは震度5強の地震ではあったものの、大規模な倒壊被害や建物滅失被害は免れている。都市部との対比において、沿岸部の深刻な被害状況が克明に反映されたものと評価できる。

### 2-2 被災当時の住所が宮城県の場合

#### 2-2-1 仙台市等の都市中心部を含む宮城県全体の傾向

図2は、被災当時の住所が宮城県の被災者の相談実績（平成23年3～8月の電話相談・同年3～6月の面談相談の合計）とその分布を示したものである。①リーガル・ニーズの上位は、①「賃貸借契約（借家）」が21.1%（建物損壊時の修繕義務・

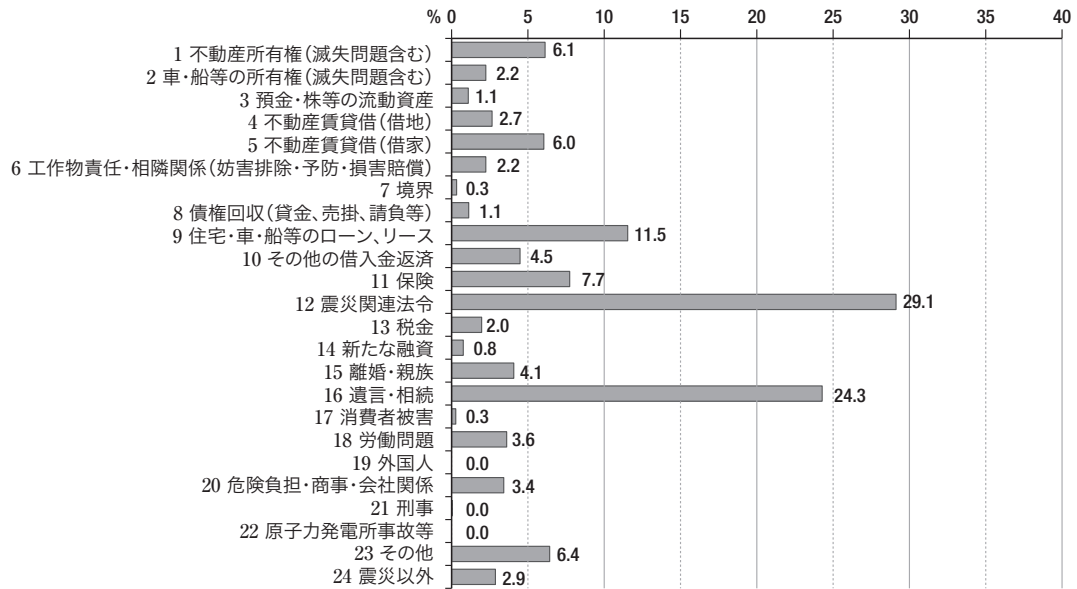


図1 岩手県全体

注：各相談内容の分母はそれぞれ3657人である。

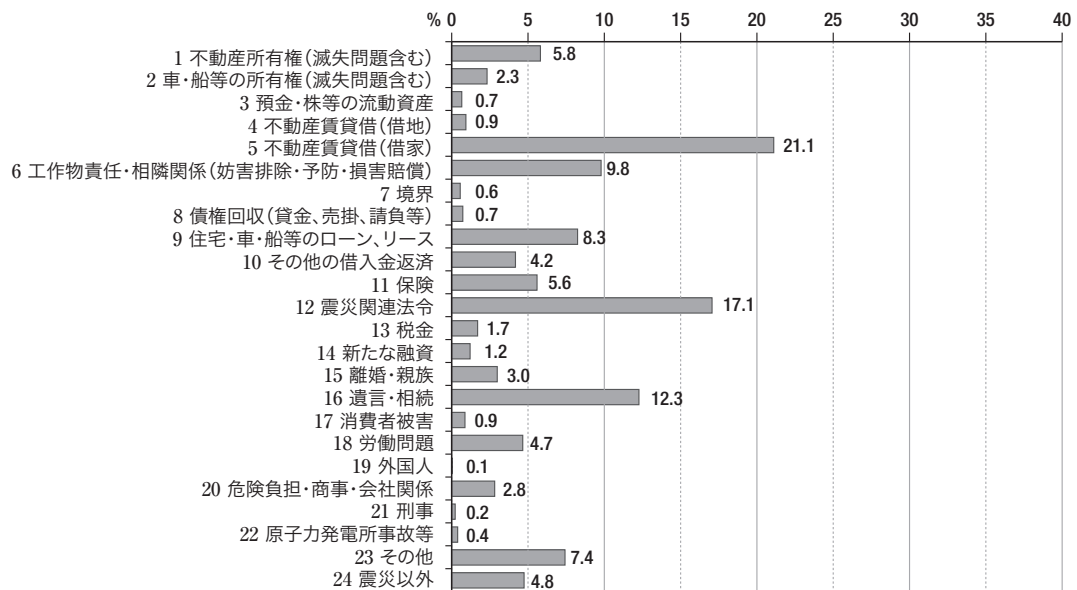


図2 宮城県全体

注：各相談内容の分母はそれぞれ1万4855人である。

賃料減額、津波による居住不能の場合の賃料支払義務（賃料請求の可否）、借家における罹災証明不発行の誤解の解消等）、②「震災関連法令」が17.1%、③「遺言・相続」が12.3%、③「工作物責任・相隣関係」が9.8%（瓦屋根の落下による隣家不動産・動産等の損壊に際しての損害賠償義務の有無等）、となっている。

宮城県は、沿岸部において壊滅的な津波の被害を受けている一方で、仙台市が最大震度7の激震に襲われている。都市部における建物損壊被害が甚大であった。このため、「賃貸借契約（借家）」や「工作物責任・相隣関係」（自宅は損壊したものの、被災当時の自宅に居住可能なケースが殆どである）の問題がリーガル・ニーズの上位になったと評価できる。仙台弁護士会による無料法律相談窓口の体制が充実していたことも影響していると考えられる。

## 2-2-2 沿岸部の避難所における傾向

図3は、平成23年4月29日から同年5月1日の3日間、宮城県下の95カ所の避難所を100名以上の弁護士が巡回して実施した無料法律相談結

果（上記期間中に約1000件実施）である。殆どの相談者が被災当時沿岸部に居住し、津波被害のために避難所に避難している被災者であった。リーガル・ニーズの上位は、①「震災関連法令」が30.5%、②「住宅・車・船等のローン、リース」が18.0%、③「不動産所有権（滅失問題含む）」が14.1%（浸水地域の権利関係、建築制限問題、権利証や登記簿謄本紛失等、高台移転と買取りの問題等）、④「遺言・相続」が12.5%、となっている。宮城県全体で高い割合を占めた「不動産賃貸借（借家）」、「工作物責任・相隣関係」はそれほど高い割合を示していない。単純な宮城県全体の相談傾向の中に、沿岸部の避難所という最も過酷な環境下における被災者のニーズが埋もれないよう、ニーズを的確に汲み取ることに成功したものと評価できる。加えて、「住宅・車・船等ローン、リース」が18.0%もあったことが判明したことも大きな成果であった。この圧倒的なリーガル・ニーズが「二重ローン」問題を救済するための「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」（平成23年7月15日）の策定や、被災企業に対する債権買取りを実施する法案（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法）の成立（平成23

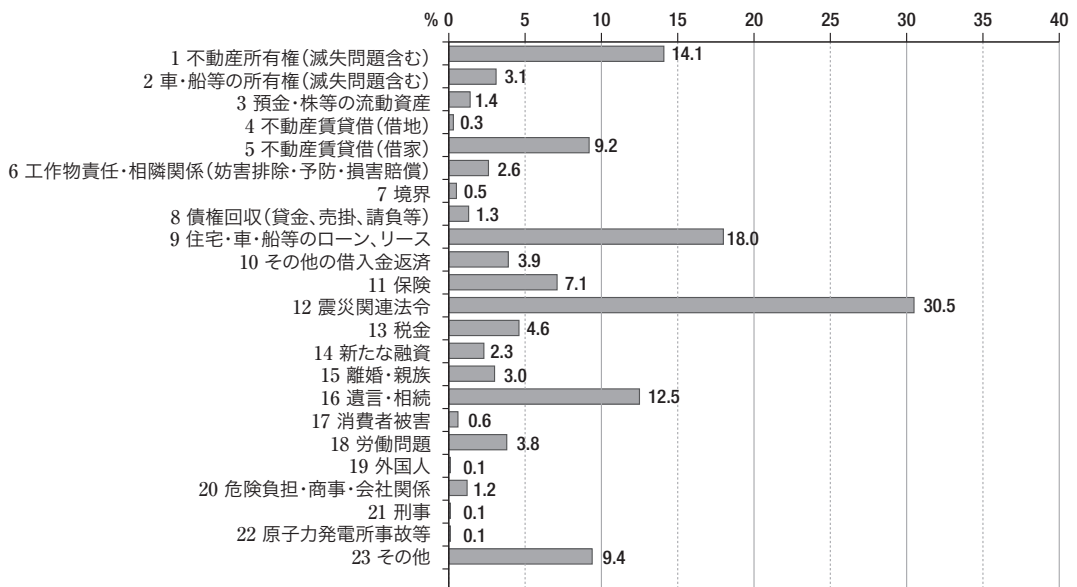


図3 宮城県沿岸部

注：各相談内容の分母はそれぞれ926人である。

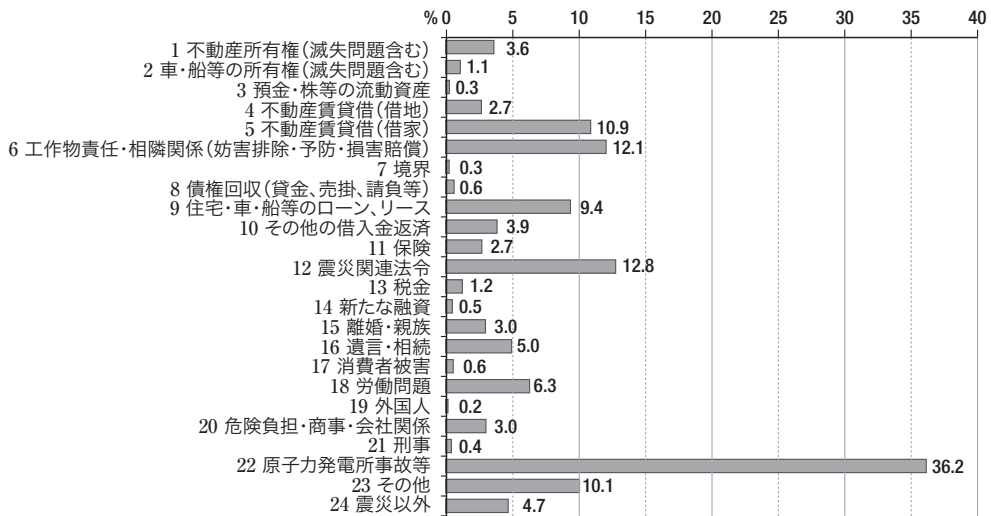


図4 福島県全体傾向

注：各相談内容の分母はそれぞれ5850人である。

年11月21日)へと繋がっている。

### 2-3 被災当時の住所が福島県の場合

図4は、被災当時の住所が福島県の被災者の相談実績(平成23年3月～8月の電話相談・面談相談の合計)とその分布を示したものである。リーガル・ニーズの上位は、①「原子力発電所事故等」が36.2%(損害賠償・仮払金問題、避難生活、契約関係、原発事故と賃貸借に関する問題、風評被害、放射能汚染、警戒区域等の立入、行政による支援策等)、②「震災関連法令」が12.8%、③「工作物責任・相隣関係」が12.1%、④「不動産賃貸借(借家)」が10.9%、⑤「住宅・車・船等のローン、リース」が9.4%、となっている。

福島第一原子力発電所の事故(原発事故)に起因した相談が高割合となっている。地理的な要因からして当然であるが、改めて客観的データにより裏付けられた[小山・岡本2011: pp. 69-74]。福島県は、広範囲が震度6以上の激震に襲われ、沿岸部は津波で壊滅的被害を受けている。このため、生活支援に関する法令の情報提供を求める「震災関連法令」や津波被害に起因する「住宅・車・船のローン、リース」の相談が上位となる。さらに、福島市、郡山市、いわき市など都市

部では度重なる余震による建物損壊被害も甚大であり、「工作物責任・相隣関係」、「賃貸借契約(借家)」が高い割合になったと評価できる。

### 2-4 時間経過による相談傾向の推移

#### 2-4-1 住宅ローン等に関する相談について

図5は、被災当時の住所が宮城県の場合における「住宅・車・船等のローン、リース」の相談割合の月次推移を示したものである。「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」(ガイドライン)の策定までは、被災者が返済不能な債務を減免するには破産手続や個人再生等の法的整理しか選択肢がなかった。破産をすることに躊躇する被災者に対し、弁護士は、立法活動の現状を報告し続けることしかできなかったのである。このため、徐々に相談割合が落ち着いてしまっていた。しかし、ガイドラインの策定により、具体的な手続が示されたことで、再びニーズが顕在化し、相談割合が上昇してきたものと評価できる。

#### 2-4-2 震災関連法令に関する相談について

図6は、被災当時の住所が岩手県の場合におけ

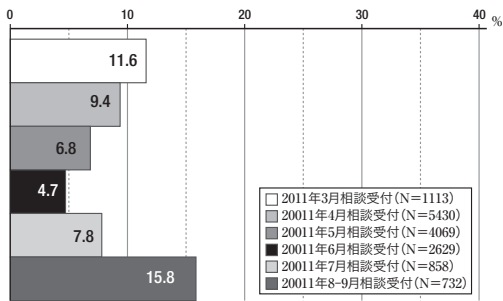


図5 宮城県「住宅ローン」等の推移

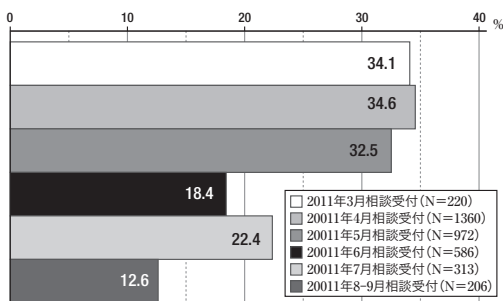


図6 岩手県「震災関連法令」等の推移

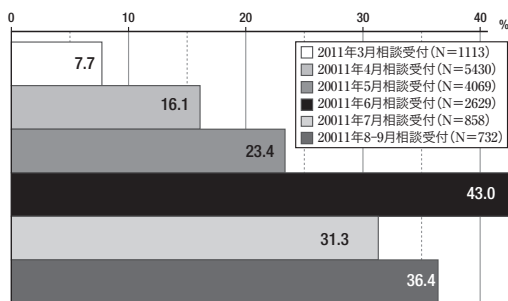


図7 岩手県「相続」等の推移

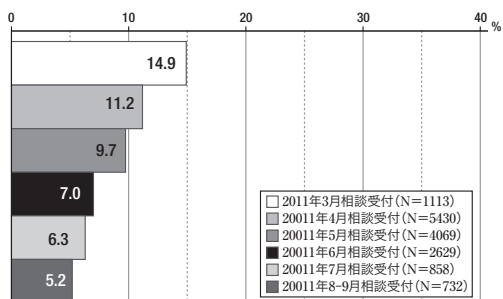


図8 宮城県「相隣関係」等の推移

る「震災関連法令」の相談割合の月次推移を示したものである。合計相談件数でも全体の29.1%と最大の割合を占めている本類型の相談も、次第に収束傾向にあり、8-9月期では12.6%にまで落ち着いている。震災直後の3カ月は常に最大割合で推移していたが、次第に混乱期を脱し、制度や手続が周知されたことが理由ではないと思われる。また、弁護士が法律の枠に囚われることなく横断的に有益情報を提供し続けていたことが奏功したものと評価できる。

### 2-4-3 相続に関する相談について

図7は、被災当時の住所が岩手県の場合における「遺言・相続」の相談割合の月次推移を示したものである。合計相談件数では全体の24.3%と高い割合となっているが、震災直後の3-4月期においては、7.7%-16.1%程度であった。災害直後は、自己の生活そのものに直結する支援策等についての情報提供ニーズが多く、相続問題についてまで相談事項が及んでいなかったことが理由と思われる。しかし、相続放棄の熟慮期間（被災地域における特別立法制定前は3カ月間）を迎える6月になると、その割合は全体の43.0%にまで達した。報道での関心のみならず、万一法改正ができなかったことに備えての弁護士による熟慮期間満了の周知活動が結果として現れたものである。なお、被災地域については、相続放棄の熟慮期間が平成23年11月30日まで延長される民法の特別立法がなされた。相続に関する相談割合が急増している立法事実を客観的に示し、関係機関へ提供できたことが特別立法に大きく寄与していると考えられる。

### 2-4-4 相隣関係・工作物責任に関する相談について

図8は、被災当時の住所が宮城県の場合における「相隣関係・工作物責任」の相談割合の月次推移を示したものである。震災直後の3月においては、14.9%と相当程度の割合を占めていたが、数カ月のうちにほぼ収束していることが明らかになっている。相談内容は「屋根瓦が落下し隣家の財産を損壊したが、震度6以上の揺れでも所有者

として無過失の工作物責任（不法行為による損害賠償責任）を負う必要があるのか」という点が殆どである。これに対する典型的な回答は「震度6等の場合、不可抗力と判断され、責任を負わない場合がある。全額支払などではなく、一部支払や、そのほか話し合い等で円満に解決するのが望ましい」などというものである。このような典型的な回答例を、法律相談において繰り返したことで、当事者間での自主的紛争解決を促す指針となったものと考えられる。上述した法律相談の①「自主的紛争解決機能」の典型と評価できる。

#### 2-4-5 原子力発電所事故等に関する相談について

図9は、被災当時の住所が福島県の場合における「原子力発電所事故等」（原発事故）の相談割合の月次推移を示したものである。全期間では36.2%と最大割合であり、直近平成23年8-9月期では、全体の51.6%という圧倒的に高い割合となっている。これは、福島第一原子力発電所の地理的關係や避難指示、警戒区域等の指定の状況からも当然と言える。また、災害直後の3月期の相談割合が14.8%と、以降の月に比して少ない理由は、避難生活における今後の展開等といった目の前の生活に関する相談や、身の回りの契約関係・人的関係にまず関心が集まっており、原子力発電所事故等に言及するに至らなかったからと考えられる。また、災害直後は、損害賠償責任を迫及する方式や金額など全く指針がなく、先の見通せない状況であったことも影響していると思われる[小山・岡本2011:p.72]。

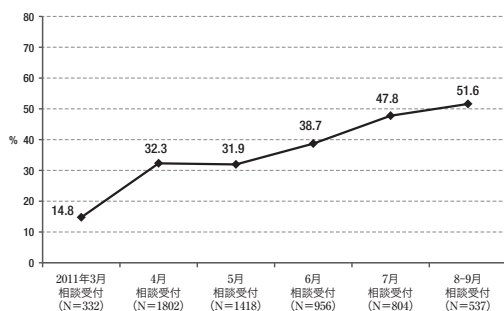


図9 福島県原子力推移

#### 2-5 地域ごとの相談傾向のまとめ

以上のように、岩手県、宮城県、福島県において相談内容の傾向が全く異なっている事実、時間的経過とともに被災者のニーズが変化している事実、が明確になった。これらの事実は、震災後の被災者支援政策を立案するに際しても、極めて重要な資料となると考える[岡本2012-a:p.87; 同2012-b:p.54]。

### 3 行政機関の新業務継続計画 (新行政BCP)

#### 3-1 行政BCPと行政の「情報提供機能の維持」

BCPは、Business Continuity Planのことであり、一般的には民間企業がその事業活動を維持するための「事業継続計画」を指す。内閣府防災担当が平成19年6月に策定した「中央省庁業務継続ガイドライン第一版」においては、民間企業におけるBCPと区別するため、行政機関のそれを「業務継続計画」と呼称している。なお、本稿で取り上げる行政機関の業務継続計画については、わかりやすく「行政BCP」と呼称する場合がある。

行政BCPは、行政としての公益的・保護的な機能を維持するための電気等やネットワークの維持、インフラ・物資経路の維持、情報通信設備の維持、人的体制の維持等をメインとして策定されている。特に行政機関の建物自体が大きく被災し、行政機関として果たすべき役割・機能が大幅に失われた東日本大震災を機として、危機管理対策、業務継続対策の取り組みが全国的に盛んになると考えられる。

この行政BCPにおいて見落とされがちな視点として、行政による「情報提供機能の維持」があると考えられる。行政の情報提供機能の維持とは、住民が必要な情報を的確に受け取れるという状況を指す。災害発生時には、そのような状況へ行政機能を回復させること、又は、同様の効果のある代替措置を講じておくことが、被災者の不安除去と混乱回避のために極めて重要であると考えられる。



### 3-2 前提事実：弁護士による横断的な情報提供の実績

東日本大震災直後の無料電話相談や避難所巡回相談において、最も多くの割合を占めた相談類型は、「震災関連法令」に関する法律相談である（2-4-2参照）。具体的には、被災者生活再建支援制度、生活保護、各種証明書の作成等、被災者の生活再建に直結する支援策や今後の見通しを示す情報の提供であった。しかも、制度の詳細な解説というよりは、端的な知識の提供・紹介、今後の行動指針（直ちに窓口に行くべきか、しばらく次の情報を待つべきか等）に関する情報提供が主たる相談内容となった。

また、公的な支援情報のみならず、銀行窓口、保険窓口、各種支援団体の窓口、など被災者の身近かつ関心の高い生活支援ニーズに関する情報提供が極めて有益であった。

### 3-3 課題提示：直後の混乱を避けることができる有益情報の抽出

#### 3-3-1 目的別有益情報の提供が最優先

震災直後の混乱回避策として最も効果的なのは、難解な法律知識や生活再建・復興支援制度等の情報ではなかった。「即効的な支援をどうしたら受けられるのか」という、端的なニーズに応じた「目的別有益情報」の提供こそが最重要課題であることが、無料法律相談の実績から証明されたと考える。この目的別有益情報の提供の必要性とその在り方をまとめると次の2点になる。

- ① 被災者（特に避難所等の生活者）は、自身に必要な情報が何かという点について関心を持つことが困難な状況下に置かれている。支援実施主体（行政、民間企業、NPO等）を区別した体系的な情報だけを提供するのでは行動を起こすに至らない。被災者のニーズを切り口とした、今後の行動指針となるような、目的別・支援要望別の官民横断的な情報（目的別有益情報）を提供することが不可欠である。
- ② 情報提供の在り方については、社会的信頼性のある名義（国や行政機関名）で情報発信するべきである。なぜなら、有益情報は

多くの被災者への周知徹底が必要であるため、最も信頼できる名義での発信が効果的だからである（平成21年度版「防災白書」によれば、自然災害時に役立って欲しいものについてのアンケート結果の最上位は「行政」であった。）。

#### 3-3-2 目的別有益情報の具体例

目的別有益情報の具体例は次の通りである。災害直後においては、弁護士による情報提供業務の多くは、以下の3点に集約された。災害直後に被災者に必要で、かつ今後の生活再建についての指針を示すことの出来る情報は、思いのほか限られていた。

- ① お金の問題（特に住宅ローンの支払猶予、保険金支払・査定等の窓口情報の提供等）
- ② 住まいの問題（住宅ローン問題に加え、借地・借家の場合は、主に賃料負担・契約存続の問題、隣家同士のがれき処理の問題等）
- ③ 行政の支援金の問題（世帯認定、住民票の有無、賃借人に対する被災者生活再建支援法不適用の誤解、義援金支給開始と生活保護打ち切りの関係・現実の不適切運用等）

上記のいずれの問題についても、正しい知識と情報について、被災者が1回でも解説を受ける機会があれば、以後の不安は大幅に除去される。一方で、それが出来ない場合は、生活の根底の部分が常に脅かされる焦燥感に駆られてしまう問題でもある。

#### 3-4 提言(1)：行政機関の業務継続計画への組み込み（「新行政BCP」の策定）

行政機関は、災害直後から徐々に変化していく被災者のニーズを正確に把握し、混乱回避・不安の除去を主要目的とした情報の提供に努めることが不可欠である。災害直後の被災者の混乱と不安除去は、行政が円滑に施策を実行するためにも不可欠であり、そのような被災者支援ができてこそ、行政機関は本来の業務継続が可能になると考えられるからである。加えて、行政期間が把握すべき情報とは、被災者のニーズに適合した、目的別に整理された即効性のある情報（「目的別有益

情報)でなければならないことも論を待たない。

災害発生時になって改めて目的別有益情報を収集し、被災者にフィードバックすることは、今回の東日本大震災における行政機関の機能喪失の現状からも明らかなように、ほぼ不可能と言って良い。

そこで、あらかじめ、行政機関の既存の「業務継続計画」(行政BCP)や、地域防災計画の中に、新たに、東日本大震災を教訓とした「目的別有益情報」を明記し、非常時に備えて当該情報を提供できる体制・ノウハウを蓄積しておくことが解決策となりうる(「新業務継続計画」=「新行政BCP」)。

記載すべき事項としては、まずは、業務継続計画の中に、「被災者支援に資する情報」という項目を設け、上述の3-3-2①ないし③記載の項目を列挙することから始めれば良いと考える。当初から詳細な記載をすることは不可能であるし、却って硬直的になるおそれがある。

### 3-5 提言(2):「新行政BCP」の実効性を担保する施策の実施

既存の業務継続計画の中に被災者に必要な「目的別有益情報」の項目が書き込まれたら、これらの情報を災害時にスムーズに提供できるよう、平時より必要な機関・組織との連携をはかり情報更新しつつ、災害時の情報提供方法も想定しておくべきである。以下に考え得る取り組みを列挙する。

- ① 企業との防災協定・ネットワークの構築  
金融機関、保険会社など多くの住民と取引をしている地域企業や全国企業と、常に窓口情報を交換し、窓口情報をアップデートしておく。銀行窓口一覧表、保険共済組合の窓口一覧表などは災害時に被災者を安心させる大きな材料である。また、預貯金通帳、実印、保険証券等の紛失によっては、直ちに財産が散逸するものではないことの周知徹底が重要である(著者の経験によっても、東日本大震災では、預貯金通帳を取りに帰宅した際に津波被害に遭遇したという証言が多数得られている。)
- ② 災害時の支援制度の周知方法の複線化  
東日本大震災においては、国の通知や事務

連絡がいかに優れた震災対応を示したところで、被災した行政機関の窓口に行き渡るには時間がかかっていたという問題が明らかになっている。これは、同時に被災者への情報提供も確実でなかったことを意味している。国、県、基礎自治体という平時の流れ以外にも、国、県又は専門家支援団体、住民という情報提供ルートの複線化を構じておく必要がある[岡本2012-a:p.91]。後者の「専門家支援団体」とは、いわゆる業界団体ではなく、全国ネットワークを持つ弁護士会ほか専門家団体やNPO等を念頭においている。基礎自治体が被災した場合に、県や国が直ちに行政執行を代替できないとなれば、自治体の機能を補完するのは専門家支援団体以外にないと考える。

- ③ 個人情報の共有と被災者のニーズ調査に際しての専門家の活用

情報提供手段の複線化を図った後は、その最終提供先となる住民や世帯のリストを、一定の専門家(弁護士、民生委員、児童委員等)において共有し、自治体からの委託業務により、ニーズ調査、生活支援、支援情報の提供等を実施できるようにしなければならない。その際問題になり得るのが、個人情報保護条例の解釈である。災害時に要援護者情報を共有することは、原則として個人情報保護条例の予定する情報共有の例外に該当すると考えられる。従って、専門家団体に情報を提供することは可能であり、行政と住民の架け橋として専門家団体を利用することが可能となる。これらの連携策を行政BCPに盛り込んでおくことが重要である。

- ④ 「震災版パーソナル・サポート・サービス」の充実

パーソナル・サポート・サービスとは、寄り添い型個別支援とも言われ、行政や支援団体による様々な救済制度に被支援者を繋ぐ役割を果たすサービスである。内閣府の「パーソナル・サポート・サービス検討委員会」(平成22年7月第1回開催)等で検

討され、内閣府と厚生労働省においてモデル事業が実施された。災害時にこそ、この理念はより深化させるべきと考える。震災時では、目的別有益情報の提供ルートの確保に加え、当該情報（救済制度）へ被災者を繋げる役割を担う者（集団）が不可欠となる。パーソナル・サポート・サービスによる被災者支援の受け皿として、専門家団体や支援団体とのネットワークを構築しておくことが必要になると考える。

### 3-6 提言（3）：法律家の災害復興支援シンクタンク機能

巨大災害時に実施されるべき施策は、被災者の現実のニーズに即して臨機応変に運用改善を実施しなければならない。災害直後から組織的に、かつ個々人の広範なネットワークを活用できるのが災害復興支援弁護士の最大の特徴である。

東日本大震災後、弁護士の無料法律相談の実績と分析結果は、各種法改正や制度運用改善等の立法事実となった。実績の主なものについては、①相続放棄の熟慮期間の伸長、②災害弔慰金の支給対象の拡大、③災害援護資金の保証・利率の改善、④支援金・義援金等の差押え禁止、⑤復興基本法の制定、⑥二重ローンADR制度（個人債務者の私的整理に関するガイドライン）、⑦原子力損害賠償ADR（原子力損害賠償紛争解決センター）、⑧罹災都市借地借家臨時処理法の不適用、⑨事業者再生のための債権買取制度（株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法）、⑩東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律、等がある。

いずれも被災者のニーズに直結しているばかりでなく、中長期の経済復興に資する土台をつくるための「被災者自身の復興」が立法・法改正の理念となっていることが特徴である。被災地域の経済復興・産業復興を実現するに当たっては、何よりも被災者自身の生活の復興（生活再建）が最優先であるべきという、まさに支援現場の最前線の視点による。このような実績のある弁護士は、復興支援政策立案・実施・運用改善におけるアドバイザー、あるいはシンクタンクとしての機能を果

たすことが求められている。特に、災害現場における被災者のニーズの調査の場面では、最終的な法制度を見据える必要性が高いため、弁護士等の専門家によるニーズの聴取作業は不可欠といえる。インフラや制度面での手当だけが復興政策ではなく、被災者のニーズを汲み取り、制度に繋げる役割も、復興政策の両輪を成すものとして大いに注目されなければならないと考える。

## 4 おわりに

弁護士による数万件の無料法律相談から導き出されたのは、災害直後に被災者に正しい情報を提供することが、円滑な被災者生活再建・復興支援に直結するという事実である。そのためには、行政機関自らの業務継続計画や地域防災計画において、行政機関の物理的機能維持という側面のみならず、その後の効果的復興のための潤滑剤としての、被災者の混乱防止・不安除去策を盛り込むことが最も効果的である。復興には、物理的な建物や道路や情報回線だけではなく、人の生活や精神の復興も必要である。行政機関がイニシアティブをとりつつ、専門家と連携した、被災者に対する情報提供業務が業務継続計画に盛り込まれるべきと考える。これらの業務継続計画（行政BCP）の考え方が、今後の国や地方公共団体における「新業務継続計画（新行政BCP）」として普及していくことを強く望むものである。

### 文献

- 岡本正（2011a）「NBL Square 東日本大震災 法律相談情報分析結果の概要——被災地域に応じた支援と復興」『エヌ・ピー・エル』（955）、pp. 6-10。
- 岡本正（2011b）「東日本大震災法律相談分析結果の報告——1万8000件超のデータベースが示す被災者の『真のニーズ』と被災地域ごとの復興支援のかたち」『法律のひろば』2011.9、pp. 18-24。
- 岡本正（2012a）「3万件超の東日本大震災無料法律相談から見えた課題（前）自治体BCPは情報提供機能の維持・拡大を」『リスク対策, com』（29）、pp. 87-92。
- 岡本正（2012b）「3万件超の東日本大震災無料法律相

談から見えた課題（中）被災地域のリーガル  
ニーズ変遷の真相を読み解く」『リスク対策,  
com』(30)、pp. 53-57。

小山治・岡本正（2011）「東日本大震災における原子力  
発電所事故等に関する法律相談の動向——被災  
当時の住所が福島県の相談者に着目して」『自  
由と正義』62（13）、pp. 69-74。

永井幸寿（2005）「災害時における弁護士の役割」『エヌ・  
ビー・エル』(820)、pp. 51-61。

日本弁護士連合会（2011）『東日本大震災無料法律相談  
情報分析結果（第3次分析）』『同（第3次分析  
追補版）』。

# New Business Continuity Plans of Governmental Agencies Based on the Results of Analysis of Great East Japan Earthquake Legal Counseling (New Governmental BCP)

Tadashi OKAMOTO

## Abstract

The following are the main findings of a study of legal counseling provided following the Great East Japan Earthquake of March 2011.

1. More than 38,000 cases of free legal counseling relating to the impact of the Great East Japan Earthquake were provided by attorneys at law (as of March 2012).
2. Analysis of the tendencies reflected in legal counseling by prefecture and municipality shows that the needs of the earthquake victims varied greatly depending on the region and passage of time since the disaster.
3. Right after the earthquake, the function of free legal counseling was to provide earthquake victims with the disaster support information of government agencies and other entities in a broad, cross-sectoral manner. Attorneys-at-law worked to gather together useful information in order to prevent confusion and alleviate the uncertainties of the situation.
4. Governmental agencies are primarily responsible for provision of information immediately after an earthquake disaster. Therefore, governmental agency business continuity plans (governmental BCP) in case of disaster must address the types of information most urgently needed (measures for maintaining governmental services, lifeline support contact information, actions taken on various contracts) and a list of means of communicating information. We propose a “New business continuity plan (New governmental BCP)” to address these matters.
5. Attorneys-at-law familiar with the legal system and able to objectively grasp the earthquake victim needs can provide think-tank functions for proposing more effective policies for medium- to long-term economic recovery support and governmental agency cooperation.

**Key words:** Great East Japan Earthquake, free legal counseling, governmental agency business continuity plans, earthquake victim needs, local public agency

