

石川県被災者データベースの構築について ～令和6年能登半島地震と政策法務支援～

第一東京弁護士会 災害対策委員会
委員 岡本 正 (56期)



1 広域避難と被災者の把握

令和6年1月1日に発生した能登半島地震は、最大震度7の揺れと津波や火災による膨大な住家被害に加え、道路やインフラの寸断、上下水道等ライフラインの長期間の断絶等の被害を発生させた。特に能登半島の先の6市町(七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町)の被害は深刻を極め、広域避難者も多数出現した。被災者は公共施設のみならず、散発的に登場したいわゆる自主避難所にも多く滞在していた。車中泊を余儀なくされた者もいた。諸事情により避難所に行くことができずに被災地内の自宅に在宅避難する者もいた。このように、被災者が今現在どこにいるのか、行政機関が漏れなく把握するには、居住態様や避難状況があまりに多様であった。しかし、被災した市町では被災者を把握するマンパワーや情報収集能力が不足し、またそのためのシステム構築の余力もなかった。このため、石川県が主導しての広域での被災者把握と生活再建支援のためのシステム構築が求められたのである。



石川県金沢市内の1.5次避難所(令和6年1月13日)

2 被災者台帳と災害ケースマネジメント

石川県や市町は、被災者の居所を正確に把握し、当該被災者に個別にアウトリーチして、医療・健康・福祉の側面からの支援や、行政給付等の制度利用を促す支援を行う必要がある。このような支援を「災害ケースマネジメント」といい、令和5年度の国の防災基本計画で明記された。災害ケースマネジメントを実践する窓口は被災地の基礎自治体であるため、県や被災地外の市町が収集した情報があれば、リアルタイムで被災市町へフィードバックすることが必要である。そこで登場するのが「被災者台帳」制度である。被災者台帳とは、個々の被災者の被害の状況や支援の実施状況、支援に当たっての配慮事項等を一元的に集約した台帳をいう。東日本大震災をきっかけとした災害対策基本法改正により導入された。当然ながら紙媒体ではなくITシステムによるデジタルで構築されることが予定されている。市町村が被災者台帳を作成すると、異なる行政機関の間で、被災者台帳に記載された様々な個人情報(台帳情報)を本人の同意の有無にかかわらず共有することができるようになる(災害対策基本法90条の3、同90条の4)。個人情報保護法が定める保有個人情報の外部提供を認める「相当の理由」や「本人の利益になることが明らか」などといった条項(個人情報保護法69条2項各号)へのあてはめ解釈を行う必要がないため、市町村としても情報共有の根拠が被災者や他の行政機関へ説明しやすく、作成するメリットは大きい。ところが、被災者台帳の作成は、あくまで被災市町村の任意の判断にゆだねられている。このため甚大な被害を受けた市町村では、被災者台帳を作成するという判断に踏み切れないことが多い。これまでの災害でも被災者台帳制度が活用されてきた事例は少ない。能登半島地震の上記6市町も、独自に被災者台帳の作成を進められる状況ではなかった。

3 被災者データベース構築

石川県では、6市町に代わって被災者台帳の作成を代行する必要性に迫られたが、災害復興に従事する各部局では、明確な法的根拠を見つけられないでいた。地方自治法には他の地方公共団体への事務の委託の規定（地方自治法第25条の14～第252条の16）があるが、手続処理が非常に複雑で被災地での業務実行にはそぐわない。また、災害対策基本法第69条は「応急措置を実施するため必要があると認めるとき」には地方自治法の定める手続によらずとも事務の委託ができるとしているが、被災者台帳の作成業務について「応急措置」であるとする判断を6市町が足並みをそろえて行うことも実現可能性を欠いていた。そこで、「被災者台帳」による情報共有規定を根拠にできないかが検討されることになった。筆者が1月13日に石川県庁を訪問した際には、デジタル推進課（当時）や副知事部局が中心になって、まさにその点が議論されている真最中だったのである。筆者も政策検討に急遽参画することとなり、それ以降約3か月間にわたり断続的に石川県庁への訪問や同県担当部署とのオンライン会議を繰返すことになった。

筆者は、内閣府等への出向や東日本大震災の復興支援経験をもとに、2012年に「災害復興法学」という学問領域を創設し、現在に至るまで全国の大学や自治体と連携して教育研究活動を行ってきた。十数年以上にわたり築いてきた行政、研究機関、民間支援団体との顔の見える関係性を前提に、石川県庁での復興支援活動の末席に加わることになったのである。

すでに石川県では、6市町の住民全12万人が「被災者」になっていると宣言して支援を実施する方針を打ち出していた。この考えを出発点として、各市町の住民基本台帳をそのまま被災者台帳と見立てて、住民基本台帳記載の情報を、災害対策基本法による被災者台帳情報の共有規定によって、石川県が市町からそれぞれ提供を受けるとした（災害対策基本法90条の4第1項）。これにより、石川県内のシステムに6市町それぞれがアクセス可能な被災者台帳のファイルを設置する根拠としたのである。

次に、石川県は、住民基本台帳の情報しかない空っぽ

の被災者台帳に、これまで石川県が独自に収集していた情報や、6市町が収集済である情報を随時集約し、データ流通・結合できる形にブラッシュアップしていくことにした。その情報集約のシステムこそが、能登半島地震をきっかけに一挙に開発された「被災者データベース」である。図表は、石川県と県内の市町がそれぞれ収集してきた被災者情報の一覧である。

収集すべき被災者情報の情報源	保有主体
住民基本台帳	市町
障害者手帳情報	市町
避難行動要支援者名簿	市町
福祉マップ調査結果	市町
障害福祉サービス受給者リスト	市町
介護対象者名簿	市町
保健師訪問対象者名簿	市町
災害直後の公営住宅入居者情報	市町
指定避難所の避難者名簿	石川県／市町
1.5次避難所の避難者名簿	石川県
2次避難所の避難者名簿	石川県
指定避難所以外の被災者名簿	石川県
義援金給付受付名簿	石川県
石川県LINEアプリによる被災者登録	石川県
石川県コールセンターによる被災者登録	石川県
避難所・銭湯等での交通系ICカード（Suica）利用情報	石川県
避難先での福祉担当者等訪問情報	石川県外自治体

※市町…七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町

石川県が被災者データベースを通じて整理した被災者の現況に関する情報は、再び6市町それぞれの被災者台帳へフィードバックされる（災害対策基本法90条の3第4項）。こうして、市町では、石川県の支援により被災者台帳の情報鮮度を保つことが可能となり、それを拠り所にして、アウトリーチによるプッシュ型支援や災害ケースマネジメント業務を実施することができるようになったのである。



西垣淳子石川県副知事との意見交換
(令和6年2月28日・石川県庁)

4 能登半島地震における 主な政策法務支援について

令和6年能登半島地震における筆者の政策法務支援活動の最大のものといえば、前述の被災者データベース構築に関するものということになるだろうが、そのほか僅かながらではあるが復興政策に寄与したといえそうなものを記録しておきたい。

(1) ホテル避難所(2次避難所)の開設

被災者が指定避難所での過酷な避難生活を余儀なくされると、災害関連死を招くことになりかねない。そこで、災害救助法を柔軟に活用して(特別基準を策定して)、ホテル等の宿泊施設を「みなし避難所」とした広域避難が推奨されるべきである。1月初旬頃は、石川県珠洲市の経営者らの発案とネットワークによるボランティア活動として、被災者のホテル避難支援が先行実施されていた。友人弁護士を通じて支援者らと連携の機会を得た筆者は、災害救助法の特別基準の策定によりホテル避難も可能であり、先例実務も存在することを説明し、石川県を通じた国との協議を促した。結果として1月中旬頃には、災害救助法に基づく特別基準が策定・周知されるに至り、ホテル避難所が公費で実現することになった。

(2) 内閣府が発信する通知等の情報公開

内閣府(防災担当)は、災害救助法が適用された場合には、「避難所の確保及び生活環境の整備等につ

いて(依頼)」に代表される多数の通知や事務連絡を必ず発信し、被災自治体へ助言等を行うのが通例である。しかし、これまでの多くの災害救助法適用災害で、過去の実績である通知類は公表されずにいる。令和6年能登半島地震でも1月1日から数多くの通知等が発出されていることは把握していたものの、内閣府はそれらを公表せず、その詳細データや原典を確認できないことで、政策法務支援に支障が出ていた。筆者は国会議員らの協力を得ながら内閣府に掛け合い、1月15日頃までに内閣府が発出していた通知等(なんと10通以上あった)を公表させ、以後も随時公表される流れをつくることができた。5月9日時点で能登半島地震のための通知等が合計50通、内閣府ホームページに掲載されている。

(3) 臨時特例交付金等の差押禁止法成立

能登半島地震では、従来の法制度に加え、国の新たな交付金制度による「臨時特例給付金」(最大300万円)と石川県独自の「自宅再建利子助成」(最大300万円)の給付支援が実現することになった。しかし、これらの給付金は既存の法律に基づくものではなく、当然には差押え禁止財産とならず、被災者が確実に取得できないおそれがあった。筆者は早々に、臨時交付金を所管する厚生労働省や石川県に対し、差押え禁止措置をとる立法をすべきであると随時提言した。4月5日、「令和六年能登半島地震災害に係る住宅再建支援等給付金に係る差押禁止等に関する法律」が、



石川県危機管理課との意見交換
(令和6年2月28日・石川県庁)

超党派の議員立法により、全会一致で成立した。石川県からの時宜にかなった要望、国会議員の超党派での迅速な対応、所管する厚生労働省の後押しなどがかみ合った成果といえる。

5 能登半島地震と災害復興法学

弁護士が災害復興支援活動のなかで被災者のリーガル・ニーズを把握し、そこから法律家しかできない政策提言や法改正提言を行った事実や政策形成活動の機微などについては、事後に参照できる形で記録しておくことが不可欠である。特に提言したものの未解決のまま残されている課題については、いつか光が当たり政策が実現する日を目指して、書き残しておかなければ、私たちの記憶からも国民の意識のなかからも問題意識が消えてしまうおそれがある。東日本大震災をきっかけに「災害復興法学」という学問を創設し、研究者・教育者という立場から論文や書籍を残し、慶應義塾大学をはじめ全国の大学等で講座開設をし、企業や自治体の研修を何百講と

手がけてきたのも、そのような思いからである。能登半島地震でも、罹災証明書の住家被害認定を巡る課題、公費解体と所有者特定の困難性、自然災害債務整理ガイドラインなど被災者支援制度の周知不足の課題、災害と個人情報に関する情報共有の課題、災害関連死認定に関する審査会設置の課題、災害救助法の特別基準策定への課題など、様々な法制度上の課題が浮き彫りになっている。今後とも災害復興政策の軌跡と残された課題を記録し、政策提言を続ける必要性を強く実感している。

(参考文献)

岡本正『災害復興法学Ⅲ』（慶應義塾大学出版会 2023年）
山崎栄一・板倉陽一郎・岡本正『個別避難計画作成とチェックの8Step～災害対策で押さえておきたい個人情報
の活用と保護のポイント～』（ぎょうせい 2023年）
中村健人・岡本正『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 2021年）

