



被災者データベースと被災者台帳をめぐる 個人情報利活用の法務実務(1)

——令和6年能登半島地震における石川県の災害対応

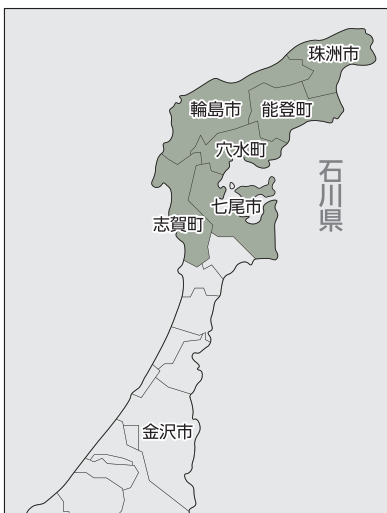
岡本 正 銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士(法学) / 岩手大学地域防災研究センター客員教授 / 人と防災未来センター特別研究調査員

1 はじめに——令和6年能登半島地震

2024年(令和6年)1月1日午後4時10分、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6、輪島市や志賀町で最大震度7を記録する地震が起きた。大津波の発生、地盤隆起、輪島朝市の大火災、多数の住家倒壊、道路寸断による集落の孤立等、その被害は筆舌に尽くし難いものとなった。

「令和6年能登半島地震」と命名されたこの巨大地震により、死者245人、行方不明者3人、全壊住家8,571棟を含む12万3,556棟の住家被害が発生した⁽¹⁾。

図1 石川県の能登地方6市町の位置関係



道路や上下水道等も壊滅的な被害を受け、無数の孤立集落の発生や道路復旧の難航など新たな課題も噴出した。インフラの破壊や厳冬期であること等から、災害後の被災地内での滞在自体が極めて困難な状況に陥り、少なくない被災者が、居住市町を離れ、金沢市や近隣県への広域避難を余儀なくされた。

また、指定避難所以外の場所(いわゆる自主避難所や在宅避難等)で災害後の避難生活を送る被災者も多数に上った。特に、石川県能登地方の6市町(七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町——図1の地図を参照)は、被害が激甚を極めており、被災自治体が独自に広域避難者等の被災者情報を把握することが不可能になっていた。

2 難航する被災者情報の把握

災害そのものの脅威から助かった被災者が、その後に災害の影響で亡くなってしまふ「災害関連死」を防ぐことは、災害発生後の最優先課題の一つである⁽²⁾。

石川県では、被災市町を離れ、県内の他市町や他都道府県へ避難した広域避難者についても、被災者一人ひとりの被災状況を適切に把握し、公平な支援を効率的に実施することを目指した。そのため、被災者が現在どこに所在しているか、これまでどのような申請を

実施し、公的な支援を受けてきたのか、介護等要配慮事項の有無はどうなっているか等の情報を一元化することが必要になった。

被災市町や石川県、さらに被災者が広域避難した先の自治体との情報連携・共有が実現すれば、①被災者の要配慮事項等に応じた見守りによる災害関連死防止策の実践、②被災者への支援情報の伝達や説明、③情報の一元化による自治体事務負担の軽減、といった効果が見込まれるのである。

しかし、被災者情報の把握と自治体間での連携は難航を極めた。必要な情報源が官民異なる主体に散在していること、被災市町(特に6市町)の職員らの被災が甚大で作業人員が圧倒的に不足して「被災者台帳」の作成ができないこと、広域避難(いわゆる1.5次避難や2次避難)・避難所外の被災者が多数に及び市町の枠組みを超えた対応は県レベルで調整しなければならなかったこと、災害後に石川県が独自に収集できた鮮度の高い情報はLINE等登録情報や石川県が配布した交通系ICカード利用情報等限定的なものに限られたこと、等が主な理由である。

表1は、行政側が被災者の所在等を把握するための元となる情報源について列挙したものである。情報源は極めて多角的であり、情報収集主体も複数

に及んでいる⁽³⁾。このことは、特定人物の情報が異なるシステムやエクセルファイル等に散在していることを意味し、それぞれを参照し突合していく膨大な手作業を発生させることになった。また、同じデータ項目でありながら、表現方法がバラバラであるため、情報の統合が手作業であっても困難になるという状況を生んだ。さらに、情報の「鮮度」が異なるものがあり、特定人物について記述した複数の情報から、どれが正しいのか判断できないという事態も生じていた。

中でも市町村に法的作成義務が課された「避難行動要支援者名簿」（災害対策基本法49条の10第1項）は、保存されているシステムの仕様や体裁、記述されている項目、更新頻度等が市町ごとにバラバラであった。特に、情報鮮度が著しく低い名簿については、災害後に作成された「指定避難所の避難者名簿」等の他の情報と結合してしまうと、かえって誤った情報を収集してしまう懸念があった⁽⁴⁾。

3 被災者データベースの意義

石川県は、被災者に対して漏れのない支援を行う基盤を構築することを迫られ、異なる形式（システムから出力したデータ、エクセルファイル、OCR取得等）のデータ統合、異なる項目の標準化（車中泊している者について「車中泊」と記述するか、居所項目に「車両」と記述するか等）、鮮度を保つための元データアップデートと集約後情報アップデートの同期化、等を目指した新たなデータベースの構築を決定した。これが「被災者データベース」である。

石川県の個人情報ファイル簿⁽⁵⁾によれば、「被災者データベース」とは、石川県総務部デジタル推進課（令和6年能登半島地震発生当時の名称）を所管部署とし、氏名・住所・性別・生年月

表1 被災者情報の一元化のために必要な主な情報

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

日等の住民情報、避難場所・住家被害状況・援護状況・要配慮者属性・世帯構成等の避難者名簿情報、義援金申請日・金融機関口座情報等の義援金支給に関わる項目等が記録されたものと説明されている。

当該個人情報ファイルの利用目的としては「令和6年能登半島地震により被災した、被災者の現在の所在地、要配慮事項、支援の実施状況等を名寄せ処理し、関係者が管理・共有することで、支援の重複や漏れ防止につなげるとともに、被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するために利用」と記述説明している。

また記録範囲は「令和6年1月1日に七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町（以下「被災6市町という」）に住居登録していた者」であり、記録情報の収集方法は「被災6市町からの取得」、「被災6市町からの避難者受入れ市町からの取得」、「避難所の避難者名簿や個別訪問で取得した被災者

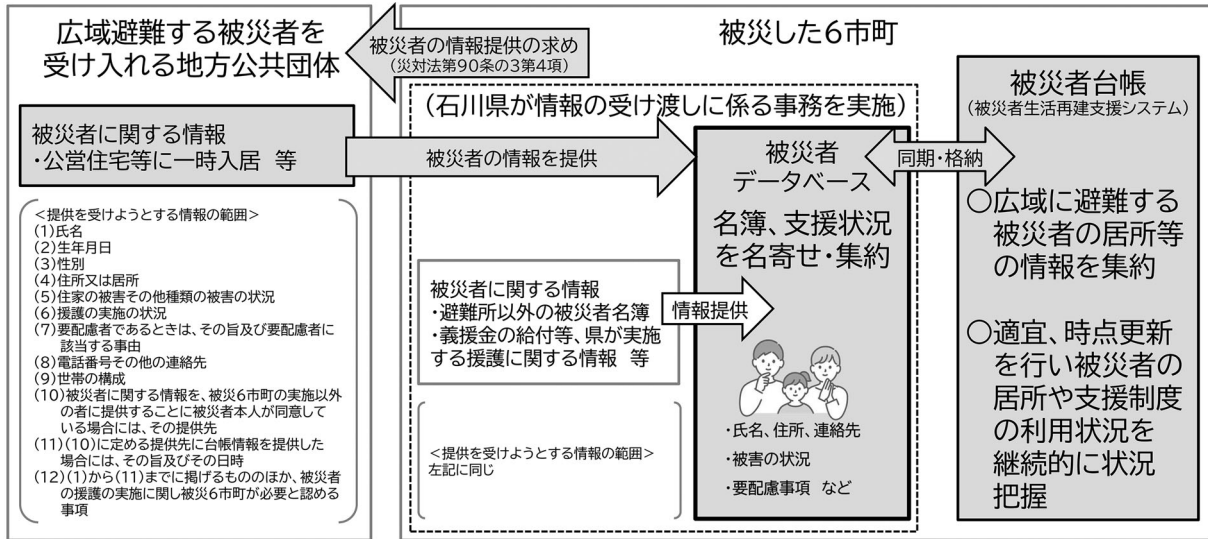
名簿の収集、被災者が作成した義援金支給申請書等による取得」等である。当然ながらここには要配慮個人情報⁽⁶⁾が含まれる。「被災者データベース」に記録されている情報の経常的提供先として想定しているのは、「七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町」のいわゆる「被災6市町」として記述している。

とはいえ、個人情報ファイル簿の記述を追いかけていくだけでは、「被災者データベース」が令和6年能登半島地震の被災者支援等において具体的にどのような位置付けを持っているのかが一見して明らかであるとは言い難い。「被災者データベース」に情報を登録したところでどう活用（他の自治体と共有）するのが具体的には見えてこない。被災者データベースの「立ち位置」を理解するには、災害対策基本法に基づく「被災者台帳」制度との連続性や役割分担を考慮する必要がある。すなわち、被災者台帳制度を中心とした

図2 被災者データベースのイメージ図

被災者データベースを活用した被災者台帳の作成支援スキーム

被災者の自立・生活再建に向け、住宅の被害状況、具体的なすまいの希望や課題等の把握を行い、継続的な支援を実施



出典：石川県資料より再構築

個人情報の共有についての法的根拠を明確にして記録しておくことが重要になる。

結論から述べれば、石川県による被災者データベースとは、災害対策基本法に基づき市町村が作成することができる「被災者台帳」の作成と自治体間での共有を補助・補完するための役割を与えられた個人情報ファイル簿だといえることができる。

4 被災者台帳の法的意義と効果

(1) 被災者台帳制度とは

被災者台帳とは、市町村が「当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるとき」に、作成することができる「被災者の援護を実施するための基礎とする台帳」をいう(災害対策基本法90条の3第1項)。東日本大

表2 被災者台帳の利用イメージのまとめ

添付書類の省略 (台帳作成市町村の手続)	被災者が市町村に対し給付・減免等の申請を行う場合、市町村が被災者の被害状況や罹災証明書の交付記録等を確認することにより手続を進め、罹災証明書等の添付を不要とする。
添付書類の省略 (台帳作成市町村以外の者の手続)	被災者が台帳作成市町村以外の者に対し公共料金減免等の申請を行う場合、台帳作成市町村からその者に対し台帳情報の提供を行うことにより、被災者からその者への罹災証明書等の添付を不要とする。
被災状況に応じた援護の漏れ防止	給付金、各種減免猶予、義援金等を受けられる要件を満たしているにもかかわらず手続がなされていない者を台帳情報から抽出して案内を行う。
二重支給等の防止	台帳情報を確認することにより給付金、各種減免猶予、義援金等が二重に支給されることがないようにする。
被害状況や居所・連絡先等の共有	各部署等が行う被災者の援護の実施状況や、住所地から避難した場合などにおける現在の居所・連絡先等を被災者台帳に記載・記録して共有することにより、各部署が重複して被災者の状況や居所・連絡先の確認を行うことなく、市町村が保有している直近の情報を基に迅速に援護を行う。被災者の被害状況やこれまでの援護の記録等から、今後の被災者の生活再建に向けた措置の検討等に利用する。
要配慮者への援護	避難行動要支援者名簿に記載されていない要配慮者に対しても適切な援護を行うため、必要な配慮内容に応じ、要件に当てはまる者を抽出する。

震災を経て、2013年の法改正により、災害対策基本法の第7章「被災者の援護を図るための措置」として導入された制度である。被災者台帳を作成するか

どうかは市町村の任意である。しかし、①的確な援護実施(援護の漏れ、二重支給等の防止)、②迅速な援護実施(行政からのアウトリーチ)、③被災者の負

担軽減(部署ごとへの多数の申請負担の削減)、④関係部署の負担軽減(関係情報共有による重複の排除)といった重要な機能を備えたものであり、市町村が被災者台帳の作成による被災者情報管理をせずして、災害後の被災者援護や生活再建支援を完遂することは困難だといわざるを得ない。表2は、被災者台帳の利用イメージをまとめた表である。

東日本大震災(2011年3月11日)後の岩手県では、災害対策基本法改正の前の2011年5月に「研究版被災者台帳システム」の導入を決定した⁽⁷⁾。岩手県は、津波被害により居住していた自治体を離れて広域避難を余儀なくされる被災者が多く、被災者に係る情報(被害状況、現在の住所地、生活再建施策の受給状況、帰還希望、移転希望等)を市町村の枠を超えて被災者情報を流通させることで、支援の漏れ・抜けを防止し、被災者の意向に沿った生活再建を実現していく必要性に迫られていた。しかし、多くの市町村職員が被災し、庁舎も被害を受けたことで、市町村の行政機能は著しく低下し、膨大な事務処理、電話対応、窓口訪問者対応等に忙殺されていたという実情があった。そこで、岩手県の主導による統一的な被災者管理システムの導入が不可欠だったのである。このときの実績が2013年の災害対策基本法改正の際の被災者台帳制度導入へとつながっている⁽⁸⁾。

(2) 被災者台帳制度と個人情報保護法 の関係

市町村が被災者台帳を作成する唯一にして最大の意義は、災害対策基本法90条の4第1項の条文に集約されている。その意義を明確にするため、個人情報保護法69条の条文とともに掲載する(下線筆者)。

○災害対策基本法

(台帳情報の利用及び提供)

第九十条の四 市町村長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、前条第一項の規定により作成した被災者台帳に記載し、又は記録された情報(以下この条において「台帳情報」という。)を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することができる。

一 本人(台帳情報によつて識別される特定の個人をいう。以下この号において同じ。)の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 市町村が被災者に対する援護の実施に必要な限度で台帳情報を内部で利用するとき。

三 他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき。

2 前項(第一号又は第三号に係る部分に限る。)の規定による台帳情報の提供に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

○災害対策基本法施行規則

(台帳情報の提供に関し必要な事項)

第八条の六 法第九十条の四第一項第一号又は第三号の規定により台帳情報の提供を受けようとする者(以下この条において「申請者」という。)は、次の各号に掲げる事項を記載した申請書を当該台帳情報を保有する市町村長に提出しなければならない。

一 申請者の氏名及び住所又は居所(法人その他の団体にあつてはその名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地)

二 申請に係る被災者を特定するために必要な情報

三 提供を受けようとする台帳情報の範囲

四 提供を受けようとする台帳情報に申請者以外の者に係るものが含まれる場合には、その使用目的

五 前各号に掲げるもののほか、台帳情報の提供に関し市町村長が必要と認める事項

2 市町村長は、前項の申請があつた場合において、当該申請が不当な目的によるものと認めるとき又は申請者が台帳情報の提供を受けることにより知り得た情報が不当な目的に使用されるおそれがあると認めるときを除き、申請者に対し、当該申請に係る台帳情報(ただし、前条第六号に掲げる事項を除く。)を提供することができる。

3 法第九十条の四第一項(第一号又は第三号に係る部分に限る。)の規定により市町村長が提供する台帳情報には、前条第六号に掲げる事項を含まないものとする。

○個人情報保護法

(利用及び提供の制限)

第六十九条 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。

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。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

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。

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。

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。

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。

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。

個人情報保護法は、法令、本人の同意、その他列挙された事由に基づく場合を除き、行政機関の保有個人情報の外部提供を認めていない。これに対して、災害対策基本法90条の4第1項は、「台帳情報」(行政機関による保有個人情報)の外部提供が許容される条件を、個人情報保護法とは別に定めており、これが個人情報保護法の定める「法令」に相当するものとなる。台帳情報は、災害対策基本法を根拠条文とした場合、個人情報保護法の条項に当てはめて解釈するよりも至極簡易に、台帳情報の目的外利用や外部提供が許容されているという関係にあることが分かる。

ただし、災害対策基本法90条の4第1項による台帳情報の外部提供ができる場面は、台帳情報を作成した市町村から「他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合」に限っている。被災者支援を行う民間支援団体等への共有はここに含まれていない。したがって、市町村が保有している台帳情報を民間支援団体等へ外部提供する場合には、災害対策基本法90条の4を根拠とすることができず、個人情報保護法69条の定めによる根拠を求めべきことになるだろう。

(3) 災害対策基本法による台帳情報共有の意義

市町村や都道府県が収集して各システムや帳簿・ファイル等にて保有管理する個人情報について、①直接的に個人情報保護法69条を根拠に共有する場合と、②市町村にあえて被災者台帳の作成をさせた上で、災害対策基本法90条の4を根拠に共有する場合とで、何が違うのか(言い換えれば、なぜ②の手法を採用すべきなのか)。それぞれの法令の特徴を整理しておきたい。

まず、災害対策基本法は、被災者台帳を作成するかどうかについて、市町村の裁量に任せている(災害対策基本

法90条の3は、被災者台帳を作成する「ことができる」とし、作成するに際して個人情報の収集を容易にするための根拠規定を置いているだけである)。市町村からすれば、大規模災害時に庁舎や職員らが被災して人員不足に陥り、かつ膨大な被災者対応業務に忙殺される中で、あえて新規施策として「被災者台帳の作成と運用」という業務を追加することに躊躇を覚えるのは無理もないといえる。仮に他の自治体職員らが応援で業務補助をすることも、市町村の原課が職務過剰となることは目に見えており、市町村からすれば災害直後に被災者台帳を作成するという意思決定を行うことは、相当の覚悟と度量が必要になる。その結果、あえて災害対策基本法に基づく被災者台帳の仕組みに目をつぶり、被災者台帳をつくらないという被災自治体が現れることは必然である。

しかし、被災者台帳をつくらずに被災者支援を行う場合、広域避難を余儀なくされた被災者の所在情報や属性情報を市町村間で共有するには、個人情報保護法69条2項3号が定める「相当の理由」の有無を判断しなければならない。また、同情報を民間支援団体等との間で共有する場合には、同項4号が定める「明らかに本人の利益になる」又は「特別の理由がある」かどうかを判断しなければならない。

個人情報保護委員会によれば、「明らかに本人の利益になる」とは、「本人の生命、身体又は財産を保護するために必要がある場合や、本人に対する金銭の給付、栄典の授与等のために必要がある場合などが含まれ、例えば、緊急に輸血が必要な場合に本人の血液型を民間病院の医師に知らせる場合、災害や事故に遭ったときにその旨を家族に知らせる場合等」という説明であり、同じく「特別の理由」とは、「個人情報

上記条文の内容から明らかなように、

の性質、利用目的等に則して、『相当の理由』よりも更に厳格な理由が必要であるとす趣旨である。具体的には、①行政機関等に提供する場合と同程度の公益性があること、②提供を受ける側が自ら当該保有個人情報に相当する個人情報を取得することが著しく困難であること、③提供を受ける側の事務が緊急を要すること、④当該保有個人情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること等の、特別の理由が必要とされる。例えば、在留外国人の安否確認の必要性から、法務省が、安否確認を実施する日本赤十字社に対して、法務省が保有する当該在留外国人の氏名等の情報を提供する場合等」という説明である⁽⁹⁾。

法律業務の専門職や法曹有資格者として法解釈実務を常時行い、経験を相当積んでいる職員でなければ、災害後の被災者の生活再建支援や手続周知等のためのアウトリーチという事情が、個人情報保護法が定める「本人の利益」や「特別の理由」に確実に該当し、ゆえに本人の同意なくして他の自治体へ台帳情報を提供できることについて、自信を持って明言し、行政執務執行のための裁決文書を作成し、議会説明資料を作成し、かつ対外的な説明責任を果たし得るだけの論理的武装を行うことは極めて難しいといわざるを得ない⁽¹⁰⁾。災害直後の混乱期や人員不足に陥る中では、さらに原課は過酷な判断を迫られるだろう。

以上を踏まえると、災害対策基本法が定める被災者台帳に含まれる台帳情報を提供するには、個人情報保護法69条2項各号を根拠に災害後に政策執務を組み立てるよりも、災害対策基本法90条の4第1項3号の「他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、

被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき」という法令を根拠にした方が、はるかに簡便で説明責任も容易に果たせることが分かる。

ここで「被災者に対する援護」とは、「被災者台帳に係る関係部署は、被災者台帳の主担当部署のほか、その作成に際し被災者台帳に記載・記録する情報を提供する部署、被災者台帳を利用して被災者の援護を行う部署など多岐にわたる」と内閣府「被災者台帳の作成等に関する実務指針」(2017年3月)が説明している。およそ災害後の被災者へのアプローチのすべてが該当すると考えられる。「被災者に対する援護」のために被災者支援の各場面で担当部署が台帳情報を他の機関と共有することに躊躇することは、およそ防ぐことができるはずである。

なお、「被災者台帳」は、あくまで法令上は「被災者の援護を実施するための基礎とする台帳」と定義されているだけであり(災害対策基本法90条の3第1項)、物理的に全く新しいデータベースやファイルを新規構築しなければならぬわけではなく、まっさらなシステムにデータをゼロから入力しなければならないというものでも当然ない。よりどころとなる基幹システムから抽出した情報をベースに構築・統合したファイル簿等をもって「被災者台帳」と位置付けることも当然可能であることを付言する。前掲内閣府指針においても、住民基本台帳情報などを利用して被災者台帳を迅速に構築すべき旨を述べているところである。

今回は、本稿の基礎知識を前提として、石川県被災者データベースの内容や法的根拠、災害法制の課題、政策提言等について解説する。🍀

- (1) 内閣府「令和6年能登半島地震に係る被害状況等について」令和6年5月21日14時00分現在。なお、死者数には災害弔慰金申請により認定された災害関連死を含まない。
- (2) 令和6年能登半島地震の直近の巨大地震といえる熊本地震(2016年4月)では、死者273人のうち218人が災害関連死であった。災害関連死をめぐる政策法務や法改正の課題については、岡本正『災害復興法学Ⅱ』(慶應義塾大学出版会、2018年)及び同『災害復興法学Ⅲ』(慶應義塾大学出版会、2023年)等に詳しい。
- (3) 石川県「被災者台帳情報の提供について(依頼)」(2024年2月6日)、七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町「令和6年能登半島地震における被災者台帳の作成及び広域避難者の支援に係る情報の連携について」(2024年3月)、石川県「石川県の防災DXの取組みについて」(2024年3月)等参照し筆者にてとりまとめ。
- (4) 2024年1月から3月にかけての石川県訪問時における石川県からの聴取結果による。
- (5) 行政機関の長等は、個人情報ファイルを保有した場合には原則として帳簿を公表しなければならない(個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」という)75条)。
- (6) 個人情報保護法2条3項、個人情報の保護に関する法律施行令2条。
- (7) 岩手県被災者台帳システム運用協議会(岩手県・県内32市町村・新潟大学)「被災者生活再建支援のための被災者台帳システム活用に関するガイドライン(初版)～東日本大震災津波の教訓に基づくよりよい生活再建支援業務の実現を目指して～」(2016年3月)参照。当時、京都大学と新潟大学が東京都で実証研究を行っていた被災者情報管理システムの成果を導入したことが奏功した。
- (8) 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会、2014年)第2部第8章参照。
- (9) 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(行政機関等編)」(2022年1月(2023年12月一部改正))。
- (10) このような法律条文解釈能力について自治体職員等の「法的思考能力」の向上が不可欠だと提言し具体的な事例を掲げるものとして、岡本・前掲注(2)『災害復興法学Ⅲ』第3部第6章「災害法務の専門人材を創れ」、中村健人『問題解決力があがる自治体職員のための法的思考の身につけ方』(第一法規、2022年)等がある。



被災者データベースと被災者台帳をめぐる 個人情報利活用の法務実務(2・完)

——令和6年能登半島地震における石川県の災害対応

岡本 正 銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士(法学) / 岩手大学地域防災研究センター客員教授 / 人と防災未来センター特別研究調査員

5 被災者データベース構築に至る経緯

石川県総務部デジタル推進課や副知事部局等に対する筆者の政策支援経験、被災者データベース構築の技術的実務支援を行った「防災DX官民共創協議会」(以下「BDX」という)との協働経験等を踏まえ、被災者データベース構築に至る経緯を整理する¹¹⁾。なお、BDXとは、防災分野におけるデータ連携等の推進を通じた住民の利便性の向上を目指し、防災分野のデータアーキテクチャの設計やデータ連携基盤の構築等の検討を行う協議会であり、2024年8月2日現在で104自治体、362民間事業者が参画している。令和6年能登半島地震直後から、石川県庁にBDX構成企業の職員らがボランティアとして常駐し、被災者データベース構築に向けた技術支援や政策実務支援を実施した¹²⁾。

(1) 課題1：避難所情報

第1の課題は、避難所情報である。最低限の物資供給支援を行うための大前提となる、避難所の特定と同所の避難者数をリアルタイムで把握するというニーズに応えなければならない。しかし、避難者名簿作成には膨大な労力と時間を必要とした。主たる理由は、避難所名簿の更新は不定期でありデータベースに入力しようとする際には情

報が古くなっている場合が多いこと、避難者名簿は手書きの紙媒体で判読困難なものが多数あること、避難所ごとに名簿が作成され地理的に広域分散して存在し一元化できていないこと、指定避難所以外の自主避難所が多数出現したこと等が挙げられた。このため、石川県として災害救助法¹³⁾等に基づき救助を実施するための基礎となる避難所の所在地と避難者数の把握が完遂できない状態が続いていた。

石川県は、災害時の情報収集管理のシステムとして「石川県総合防災情報システム」(NTTデータ関西によるEYE-BOUSAI(アイボウサイ))を導入しており、県下市町職員や国と公共機関のリエゾン職員がこれらを利用できる状況にあった。ところが、上記のとおり手書き情報やエクセル情報を人力で再入力するために、県職員が被災地の市町へ出向いて作業をせざるを得なかったこと等から、石川県総合防災情報システムへの入力作業そのものが停滞していたのである。

その後、災害後にBDXの構成メンバーでもあるSAPジャパン社のエンジニアらにより新たに開発されたアプリケーションを利用することで、異なる仕様のデータの統合が進められるようになった。国の自衛隊が収集した避難所情報を共有するために災害後に実装し

たサイボウズ社のクラウドサービス「kintone(キントーン)」の情報や、DMAT(災害派遣医療チーム)が「D24H(災害時保健医療福祉活動支援システム)」に登録していた避難所情報も、SAPジャパン社のアプリケーションを利用して石川県総合防災情報システムへと統合されるに至った。

このように、まずは避難所情報や避難者数といった支援リソースを振り分けるのに必須となる情報を統合し、マスターデータを構築する作業が第1ステップとなった。これにより、避難所等への物資支援を円滑に進める基盤がようやく整ったのである。

(2) 課題2：被災者情報

第2の課題は、被災者情報である。前述5(1)を経て、少なくとも避難所等にいる被災者が誰なのかは把握可能になった。しかし、被災者の生活再建に向けた支援を行うためには、当該被災者の属性、現況、居所移転状況、必要な支援の種類等の情報をリアルタイムで把握する必要があった。被災者支援を実施するための窓口となるのは、基礎自治体である。市町ではそれぞれが「被災者生活再建支援システム」を導入しているが、前述の「石川県総合防災情報システム」とは連携ができていなかった。データ項目やデータ形式が一致していなかったのである。このため

情報共有はリアルタイム性に欠けることになり、市町が県から被災者情報のフィードバックを受けた際には、すでに情報が古くなっていた。

課題の解決のためには、石川県総合防災情報システムと市町の被災者生活再建支援システムに散在するデータをつなぐ技術が必要になる。それこそが「被災者データベース」の開発である。被災者データベースは、SOMPOホールディングス(前述BDXの構成メンバー)と米国のパラソティア・テクノロジー社の合弁会社であるパラソティア・テクノロジー・ジャパン社が「Foundry(ファウンドリー)」というデータ分析システムを活用してつくり上げた。項目やデータ形式がバラバラであっても、随時変換して、それぞれのシステムからデータを収集し、又は出力することができるシステムである。

このようにして収集・統合された石川県が保有する各種情報は、「被災者データベース」にいったん蓄積され、同システムを通じて、被災市町へデータ提供を行うことで共有できるようになった。同時に、この第2ステップにおいては、個人情報を他の自治体と共有する法的根拠を明確にしておくことが求められた。

(3) 課題3：各種支援の実施

第3の課題は、各種支援の実施である。市町が「被災者データベース」を経由して被災者生活再建支援システムでリアルタイムに把握できるようになった個人情報を利用し、各種支援を実施すること、すなわち「災害ケースマネジメント」(7参照)を円滑に実施することこそが「被災者データベース」構築の真のニーズである。中でも義援金給付や各種法制度による給付支援(罹災証明書の交付、被災者生活再建支援金の支払、災害弔慰金の支払、石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金の支

払等)は、特に漏れのない支援が不可欠である。

ところが、従来型の被災者支援では、「申請主義」から脱却できず、いかなる支援制度も被災者の具体的な申請行為(多くは被災自治体窓口での申請書記入と提出行為を必要とする)を待って初めて支援(給付)を行うのが通常である。これを、少なくともオンライン申請化したり、すでに支援対象者を行政機関で把握している場合には、申請がなくても「プッシュ型給付支援」にしたりする等の工夫を実現してこそ、被災者データベースが災害ケースマネジメントに寄与したことを証明できるのである。

6 個人情報共有についての法的整理

図3は、被災者データベースの簡易なイメージ図とその法的根拠をまとめたものである。上段については、図2(2024年9月号60頁)と同じものを再掲している。

被災者データベースを構築するためには、第1段階として、被災地の住民らを網羅している元となる情報について、石川県が6市町(七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町)から提供を受ける必要がある。すでに石川県は、道路の寸断や6市町のほぼ全世帯に及んだ断水などを考慮し、令和6年1月1日時点で6市町に居住するすべての住民(約12万人)を「被災者」として支援することを宣言している¹⁴。これを受け、6市町にそれぞれ住民基本台帳情報を基にして全住民の基本4情報を網羅した「被災者台帳」(当然この段階では被災後の情報は特に何も付加されていない状態)の作成を石川県にて実施することになったのである。石川県の作成した「被災者データベース」の中に、6市町のそれぞれの「被災者台

帳」という箱をつくり上げるイメージである。

災害対策基本法上では、あくまで市町村が被災者台帳の作成主体であることから、石川県が6市町のそれぞれから被災者台帳作成業務の事務委託を受けて代行したことになる。こうして、法律形式上も6市町がそれぞれの被災者台帳を作成して保有する(災害対策基本法90条の3第1項)という環境が整った。

しかし、6市町が被災者台帳を作成したとしても、令和6年能登半島地震後の被災者台帳記載の住民の動向や被災状況、支援状況、移動状況その他の情報がリアルタイムで更新されなければ被災者台帳の意味がない。その作業やデータの同期を6市町がそれぞれ独自に行うことは技術的にも人員的にも不可能であった。石川県は改めてその被災者台帳について提供を受けることで、市町に代わって被災者台帳への情報の追加編集作業を行う必要があったのである。

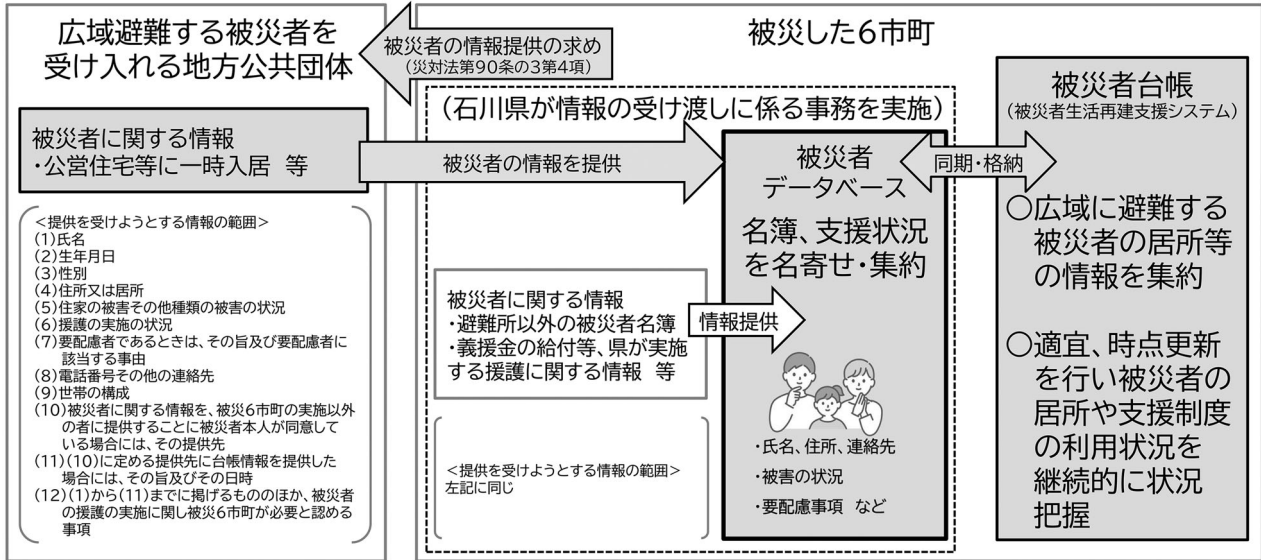
そこで、第2段階として、「台帳情報」(被災者台帳に記載し、又は記録された情報)は、「他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき」には外部提供することができる(災害対策基本法90条の4第1項本文、同項3号、災害対策基本法施行規則8条の6第2項)との法令を根拠として、6市町が各々保有する台帳情報を石川県へ提供することとした。

第3段階は、石川県が提供を受けた6市町の被災者台帳に、石川県が収集したもの、市町では必ずしも保有していない被災住民の情報である「指定避難所の避難者名簿」、「1.5次避難所の避難者名簿」、「2次避難所の避難者名

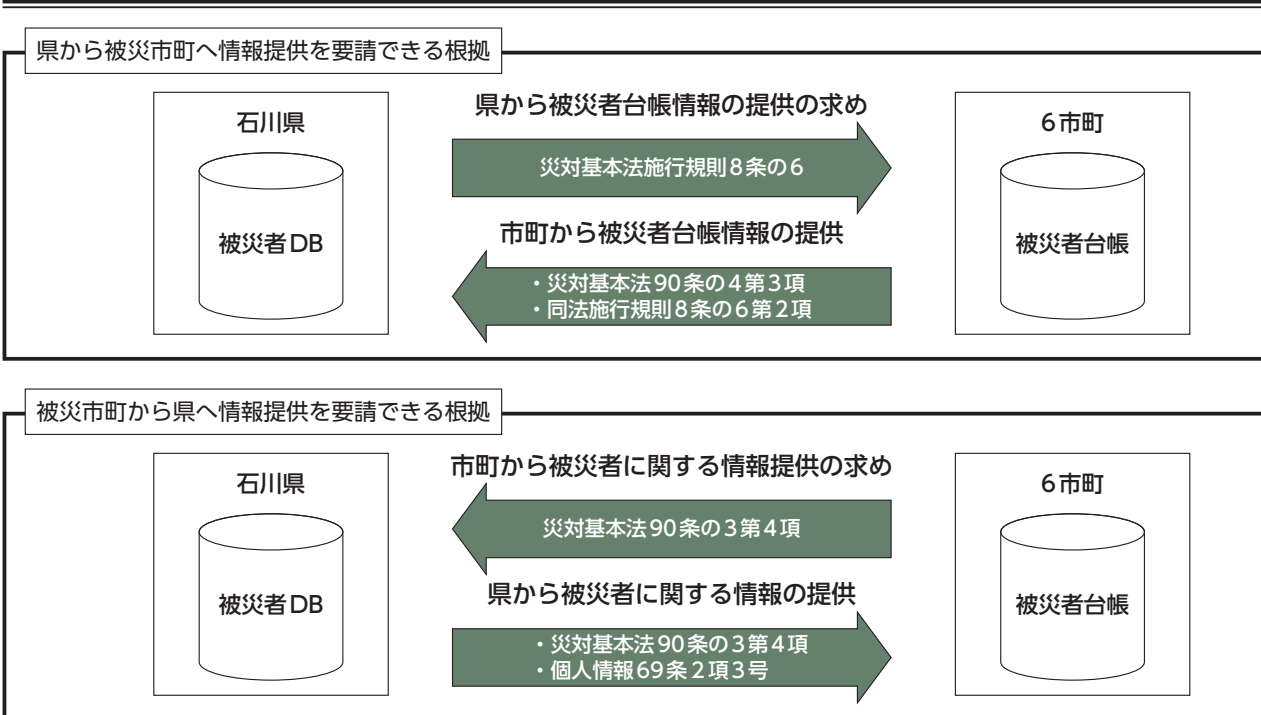
図3 被災者データベースイメージと法的根拠の整理概念図

被災者データベースを活用した被災者台帳の作成支援スキーム

被災者の自立・生活再建に向け、住宅の被害状況、具体的なすまいの希望や課題等の把握を行い、継続的な支援を実施



被災者の情報提供に係る根拠規定



出典：石川県資料より再構築

簿]、「指定避難所以外の被災者名簿」、「義援金給付受付名簿」、「石川県LINEアプリによる被災者登録」、「石川県コールセンターによる被災者登録」、「避難所・銭湯等での交通系ICカード(Suica)利用情報」等(表1(2024年9月号59頁)参照)を追加入力編集することで、被災者台帳をより正確なものへとブラッシュアップしていく作業である。これが実現できてこそ、初めて石川県と6市町が保有する被災者情報の「同期化」が達成される。

これは、6市町が保有する被災者台帳を充実化するために、被災者台帳を作成する過程で他の地方公共団体等の保有する個人情報を収集できる(他の地方公共団体等の立場から見れば、個人情報を6市町の被災者台帳へ提供できる)とする、災害対策基本法90条の3第4項という法令上の根拠に基づいて実施可能である。このとき、石川県が構築した被災者データベースは、被災者台帳システムの更新と自治体の境界を越えた相互共有の実現を達成するためのプラットフォームないし潤滑剤として機能しているといえることができる。

なお、図3の下段には「県から被災者に関する情報の提供」の矢印の根拠規定に「個人情報69条2項3号」との記述のあるところであるが、石川県としては被災者データベース稼働時点において、上記個人情報保護法が定める「相当の理由があるとき」との条項を根拠としない(災害対策基本法による被災者台帳規定を根拠とする)方針を明らかにしていることを付言する。

以上のとおり、個人情報保護法の条項ではなく、災害対策基本法の被災者台帳制度が定める条項を活用することで、個人情報の共有がスムーズに実現したことが見て取れる。5で記述した三つの課題(ステップ)のうち課題1及び課題2の解決に被災者データベー

スの整備が寄与したことが分かる。

7 被災者データベースと災害ケースマネジメント

(1) 災害ケースマネジメントと被災者台帳の活用

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¹⁵⁾。行政機関が給付やサービスの支援メニューを用意し申請した被災者のみに給付などを実施するという受け身の体制ではなく、被災者へとアウトリーチすること(自ら支援を求めることが難しい被災者等に対し情報や支援を支援者側から積極的に届けること)を主眼とした被災者支援方式である。これまで民間団体や日弁連等から被災者支援のあり方として提言されてきた¹⁶⁾が、2023年5月、ついに防災基本計画に災害ケースマネジメントに言及する記述が追加された。

○地方公共団体は、平常時から、被災者支援の仕組みを担当する部局を明確化し、地域の実情に応じ、災害ケースマネジメント(一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組)などの被災者支援の仕組みの整備等に努めるものとする。

○国〔内閣府、厚生労働省〕及び地方公共団体は、被災者が自らに適した支援制度を活用して生活再建に取り組むことができるよう、災害ケースマネジメントの実施等によ

り、見守り・相談の機会や被災者台帳等を活用したきめ細やかな支援を行うとともに、被災者が容易に支援制度を知ることができる環境の整備に努めるものとする。

災害ケースマネジメントの意義を見れば明白であるが、被災者データベースを構築し、被災者台帳の作成と提供により石川県と6市町が被災者の所在や属性等を共通して把握しておくこと目的は、詰まるところ、5(3)でも述べたように「災害ケースマネジメント」の実践の基盤をつくることにあったといつてよい。

2024年2月28日、内閣府は通知「令和6年能登半島地震に係る災害ケースマネジメント等の被災者に寄り添った支援の実施について」(府政防414号)を石川県・富山県・新潟県等被災地に向け発信した。通知は、災害ケースマネジメントの実施を石川県等へ要請するとともに、「避難所での被災者の状況・課題の把握に加え、在宅避難者を含む避難所以外の場所に避難している者に対して、訪問等のアウトリーチにより積極的な状況把握の実施をお願いします(アウトリーチを行う範囲については、全戸訪問による悉皆調査を含め、被害の状況や自治体の体制等、地域の実情に応じて検討ください。)、[支援記録は、訪問や相談、支援の実施のたびに記録を追加することを想定しているものですが、被災者の基本的な情報や援護の実施状況が記載されている被災者台帳との連動、紐づけなど効果的な運用をお願いします]などの助言をしているところである。

(2) プッシュ型給付支援が一部の施策で実現

「プッシュ型給付支援」が実現した例も登場した。令和6年能登半島地震を受けた「新たな交付金制度」(能登地域

6市町向けの地域福祉推進支援臨時特例交付金を財源として、対象世帯へ最大300万円の「石川県地域福祉推進支援臨時特例給付金」が支給されることが決定され、2024年4月までに内容も公表に至った⁷⁾。

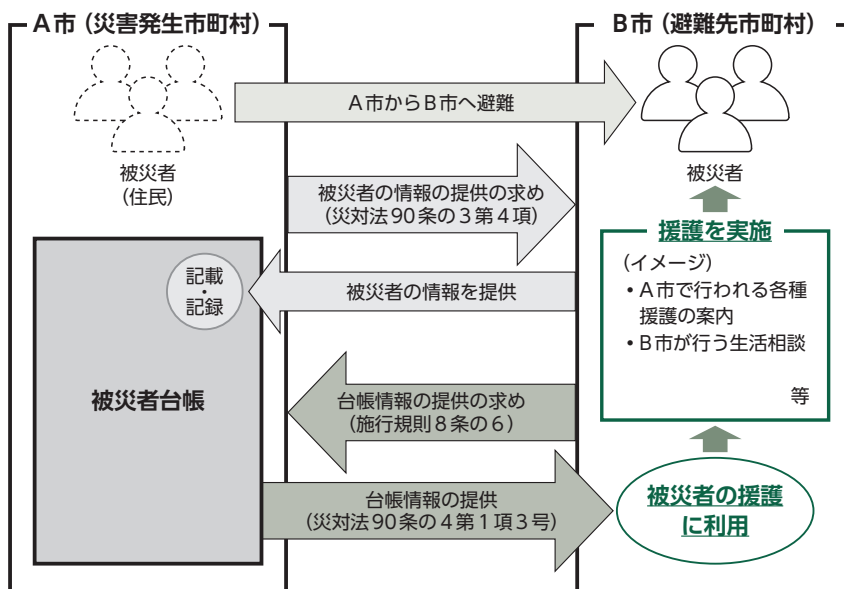
支援対象は、能登地域の6市町で住宅半壊以上の被災をした世帯のうち、「高齢者・障害者のいる世帯」（高齢者等世帯）か「資金の借入や返済が容易でないと見込まれる世帯」（現役世帯）に該当した場合である。臨時特例給付金の内容は、大きく分けて2段階で最大300万円である。第1段階の支援は「家財等支援」で、「家財給付金50万円」と「自動車給付金50万円」を内容とする。第2段階の支援は「住宅再建支援」で「建設・購入・補修の場合：最大金200万円」、「賃借の場合：最大100万円」となった。このうち、定額の「家財給付金50万円」は、被災者生活再建支援金の基礎支援金の受給世帯と重なるので、高齢者や障害者のいる世帯へは「支給通知」を送付することになり、個別申請手続を不要とした。

また、「資金の借入や返済が容易でないと見込まれる世帯」に該当する例の一つである「児童扶養手当受給世帯」についても、行政が保有する情報を活用し申請手続不要で支給できる仕組みとした。被災者データベース構築と被災者台帳の効果的活用により、一部で「プッシュ型給付支援」が実現したとみてよいだろう。

8 被災者データベースに関わる国の政策支援

能登半島地震において被災者データベースの構築や被災者台帳の作成・共有が実現した背景には、先述したとおり災害直後からのBDXを通じた民間IT関連企業職員、東京都等の応援自治体職員、石川県での受け皿部署となった

図4 内閣府作成の被災者台帳制度活用イメージ（※内閣府通知では無題）



出典：内閣府「令和6年能登半島地震における被災者台帳の作成及び台帳情報の利用・提供並びに広域避難者の支援に係る情報の連携について」

石川県総務部デジタル推進課職員らの獅子奮迅の活躍によるところが大きい。その際に課題となったのは、情報連携の際の個人情報の共有についての法的根拠の整理であった。筆者自身も、5で記述した課題を受けて、4（2024年9月号60頁）や6で説明したとおりの災害対策基本法や個人情報保護法上の法的根拠を整理し、石川県の政策法務の支援を実施してきたところである⁸⁾。

しかしながら、災害対策基本法を所管する内閣府（防災担当）による統一した被災者情報共有スキームに関する助言は、初期段階では示されない状態が続いていた。2024年1月29日、内閣府（防災担当）は通知「令和6年能登半島地震における被災者台帳の作成及び台帳情報の利用・提供並びに広域避難者の支援に係る情報の連携について」（府政防145号）をようやく発信するに至った。通知には「被災者台帳の情報は、他の地方公共団体から台帳情報の提供の申請があった場合、当該地方公共団体が行う被災者の援護に必要な限度で、

本人の同意なく、当該地方公共団体に台帳情報を提供することができます（災害対策基本法第90条の4第3号、災害対策基本法施行規則（（昭和三十七年総理府令第五十二号）第8条の6）。これにより、氏名、電話番号等の被災者に係る台帳情報を、県や被災者を受け入れる県内外の市町村に提供することができ、広域避難者の把握や支援に活用できます」と記述され、図4「内閣府作成の被災者台帳制度活用イメージ」が掲載された。通知は、石川県によるデータ共有施策の先行的取組みを事後的にオーソライズする意味合いを持った。

9 被災者データベースの課題と立法提言

(1) 被災者マスターデータベース

能登半島地震における石川県の被災者データベース構築や被災者台帳運用を踏まえた法政策上の課題は多岐にわたるが、最優先の課題を挙げるならば、それは、都道府県の職責の拡充である

う。能登半島地震では、大規模災害の影響で行政機能が著しく低下してしまった6市町において、従来から存在する住民基本台帳情報から、ひとまず災害対策基本法上の被災者台帳を作成し、その後に石川県への台帳情報の提供を実現し(災害対策基本法90条の4第1項3号)、それにより石川県が被災者データベースを構築した上で、被災者台帳情報へと情報をフィードバックする(災害対策基本法90条の3第4項)という整理を行った。災害対策基本法の条文だけでは直ちにこのようなスキームの構築はイメージできず、現場が知恵を絞りながら綱渡り状態で実現してきたものである。これは実質的に見ると、石川県が市町の被災者台帳作成を肩代わりしたと評価できる。

都道府県が基礎自治体の枠を超えて広域避難する被災者情報を把握するには、市町の住民基本台帳情報に根差した個人情報の集約が不可欠であるが、現在の災害対策基本法に基づく被災者台帳作成の主体は、あくまで市町村となっており、都道府県ではない(災害対策基本法90条の3第1項)。また、被災者台帳そのものを平時から常備するための法令上の根拠は、災害対策基本法には存在しない。そこで、大規模災害に備えて、都道府県が責任主体となって被災者台帳を作成することができ、かつその基盤となる住民情報を平常時からバックアップデータとして保有しておける法的根拠(いわば都道府県を責任主体とした「被災者マスターデータベース制度」⁽⁹⁾)を新たに創設しておくことの必要性が浮き彫りになった。

(2) 災害派遣デジタル支援チーム制度

8で述べたように、災害直後からの民間のデジタル関係技術者や関連専門家の派遣やボランティア活動が、避難所情報把握や被災者情報集約に貢献した。筆者による石川県の災害対応への

関与もまた偶然の産物にすぎない。本来は、官民間問わず災害時の行政の政策サポートができる者の現地派遣が不可欠であろう。災害後のデジタル支援もまた、被災者の生命・健康・財産を保護するために不可欠であった以上は、災害救助法などを根拠として公費による支援者への財政支援がなされるべきである。デジタル分野の技術支援に限っても、例えば法的根拠に根差した「災害派遣デジタル支援チーム制度」⁽¹⁰⁾の創設は急務といえる。

(3) プッシュ型給付支援による申請主義脱却

災害ケースマネジメントの理念が防災基本計画に定められたからといって、都道府県や市町村が体制を整備して、必ずしもプッシュ型給付支援によるアウトリーチを貫徹できるとは限らない。これまで以上に多職種・多専門士業による災害ケースマネジメントの担い手が必要になるため、災害救助法の抜本的な底上げを含む法改正により、専門家派遣制度の構築や予算措置をすることが不可欠である。

現在は法令上必ずしも申請を必須としていない被災者のための支援制度ですら、申請を必須とするのが自治体窓口の運用実務である(例えば災害対策基本法90条の2が定める罹災証明書の申請は、被災者による申請が必須であるべきとの法的要請は存在しない⁽²¹⁾)。市民がその利用を拒絶することが考えられない金銭給付支援などは、アウトリーチ支援を原則的対応とし、申請主義から脱却するという抜本的な法整備が求められる。

10 おわりに・謝辞

筆者が被災者データベースの構築をはじめとする政策支援を行うに当たっては、山崎栄一先生(関西大学教授)及び板倉陽一郎先生(ひかり総合法律事

務所弁護士)に多大なるご助言とご指導をいただきました。また、被災者データベース構築の現場で奔走された石川県の西垣淳子副知事(当時)、同県総務部デジタル推進課(当時)を中心とした県庁職員及び応援職員の皆様、防災DX官民共創協議会の構成企業の皆様とのご縁で今回の制度構築に関わらせていただきました。関係者各位へ謹んで御礼を申し上げます。🌸

- (1) 石川県及びBDXとしても、おおむね本稿同様に整理しているところである。
- (2) 長倉克枝「『平時から情報共有などの体制整備を』石川県副知事ら4人が語る防災DXに向けた提言／西垣淳子・白田裕一郎・江口清貴・岡本正インタビュー」日経クロステック2024年2月21日配信。
- (3) 災害救助法の適用により災害救助の実施責任主体は市町村から都道府県となる。令和6年能登半島地震では、発災当日の2024年1月1日に石川県全域ほかに災害救助法が適用されている。
- (4) 長倉克枝「『災害関連死を避け』石川県が6市町全住民12万人の被災者データベースを構築」日経クロステック(2024年2月20日配信)。
- (5) 内閣府(防災担当)「災害ケースマネジメント実施の手引き」(2023年3月)。
- (6) 日本弁護士連合会「被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書」(2016年2月16日)等多数。
- (7) 岡本正「【能登半島地震】石川で最大300万円の臨時特例給付金や利子助成はじまる 差押禁止特例法も成立」Yahoo!ニュースエキスパート(2024年4月5日配信)。
- (8) 筆者は、2024年1月13日の石川県庁訪問以降、対面及びオンラインによる被災者データベース構築、被災者台帳作成、台帳情報の自治体間での共有に関する政策支援を実施。
- (9) 自由民主党政務調査会デジタル社会推進本部「デジタル・ニッポン2024」(2024年5月21日)に収載の、同本部防災DXプロジェクトチーム「防災DXの推進に関する提言」や、2024年5月29日「防災DX官民共創協議会」(BDX)総会シンポジウムにおけるデジタル庁作成講演資料に「被災者マスターデータベース」への言及がある。
- (20) 前掲注(19)と同様に、両資料に「災害派遣デジタル支援チーム制度」への言及がある。
- (21) 岡本・前掲注(2)「災害復興法学Ⅲ」第2部第4章参照。