



岡本 正

tadashi OKAMOTO

病院 BCP のリーガルリスクと被災したあなたを助けるお金と
くらしの話

被災後の生活再建に関する法制度や手続の認知度調査と防災教育
～学校教育・社会教育における「被災したあなたを助けるお金とくらし
の話」の重要性～

自治体の個人情報保護と利活用
～地域における危機管理対策～

災害復興法学が紡ぐ未来の防災教育／特集熊本地震 6 年

令和 5 年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会を巡る条
例対応
～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務

自然災害訴訟と組織のリスクマネジメントに関する考察
～御嶽山噴火訴訟令和 4 年 7 月 13 日判決の教訓を探る

A Study of Organizational Risk Management in Natural
Disaster Cases

— Lessons from the Ontake Eruption Litigation Case 2022/07/13 —

病院BCPのリーガルリスクと被災したあなたを助けるお金とくらしの話し

令和4年2月14日

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）
医療経営士・防災士 岩手大学地域防災研究センター客員教授

岡 本 正



はじめに

医療機関における事業継続計画（BCP）の策定とブラッシュアップが叫ばれています。熊本地震を受けて災害拠点病院指定要件にBCP策定が盛り込まれ¹、さらに水防法等の改正により、社会福祉施設、学校、医療施設といった要配慮者利用施設に避難確保計画の策定と訓練等の実施報告が求められるようになりました²。BCP策定のためのテクニカルな指針や記述すべき事項は政府のガイドライン等が大いに参考になります。そこで今回は、BCPや危機管理マニュアルを策定する際に「リーガルリスク」として留意していただきたい点をまとめさせていただきます。

トリアージと「よきサマリア人の法」

災害時におけるトリアージとは、災害時に多数の傷病者が発生した場合に、傷病者の緊急度や重症度に応じて適切な処置や搬送を行うための傷病者の治療優先順位を決定することをいいます。ところが、このように考えるとトリアージもまた専門的な医行為であって、医師でなければ医業をなすえないとする医師法第17条に違反する可能性がでてしまうという問題が提起されています。一方、近年ではトリアージを、救助、搬出、応急手当、搬送、治療という場面や行為ごとの優先順位の決定であると理解する見解も有力です。医師に限らず、消防・救急隊・看護師等がそれぞれの場面において、それぞれの行動順位を決定することがトリアージであり、それぞれの権限内でトリアージができると考えるわけです。ただし、いずれの見解も、医師法、消防法、保健師助産師看護師法によって「トリアージ」に相当するものが明確に定義されているわけではないため、トリアージの実施権者やその権限の範囲が依然として争点になっています。

災害時のトリアージに完璧はありません。ところが、万一トリアージにミスがあれば、それが医療機関や医師のミスであるとして、過失責任を問われ、医師や医療機関が損害賠償請求を受ける可能性は残ります。判例は「過失」の認定にあたり、その「注意義務の基準となるべきものは、診療当時のいわゆる臨床医学の実践における医療水準である」³とし、医療水準の判断基準として

は「ある新規の治療法の存在を前提にして検査・診断・治療等に当たることが診療契約に基づき医療機関に要求される医療水準であるかどうかを決するについては、当該医療機関の性格、所在地域の医療環境の特性等の諸般の事情を考慮すべきであり、右の事情を捨象して、すべての医療機関について診療契約に基づき要求される医療水準を一律に解するのは相当でない。そして、新規の治療法に関する知見が当該医療機関と類似の特性を備えた医療機関に相当程度普及しており、当該医療機関において右知見を有することを期待することが相当と認められる場合には、特段の事情が存しない限り、右知見は右医療機関にとっての医療水準であるというべきである」⁴という見解を採用しています。そのため、トリアージそれ自体がのちに裁判でどのように評価されるかについては、見通しが困難であり、災害時の医療や救急医療への関与を躊躇する原因になっているという声も聞こえてきます。

よきサマリア人の法（Good Samaritan laws）と呼ばれる法制度が欧米諸国では多数存在します。医療関係者や救護関係者に加え、一般の誰であっても、善意で救急救護に参加した結果相手が負傷などをした場合は、それが対価を求めずに行われていれば、重過失がない限りは損害賠償責任を免責されるという法律です⁵。トリアージについても、この法理を応用し、災害時におけるトリアージのミスについて、適切な基準や方針に従っている限りは、一定の免責を認める法制度の構築をしていく余地があると考えられます。専門家のみならず万人が、時間やリソースが逼迫する中で救援救助の行為に関わるしかない災害時にこそ、トリアージ行為自体を、それぞれの立場で万人が実施できるものと位置付け、バイスタンダーの行動を促し、またその心理的負担を除去する必要があると言えます。

津波被災訴訟の教訓をBCP策定に活かす

東日本大震災をはじめ、自然災害に起因して民間や行政機関の「安全配慮義務違反」を争点とする損害賠償訴訟が起きています。一般論として、自然災害であっても組織や施設管理者は、従業員や利用者の命や健康を守る

べき信義則上の義務を免れることはないのです。多数の裁判例を分析することで、災害時にどのような対応をしていたら命を助けることができたのか、災害前からどのような準備をしておけば命を助けることができたのか、という教訓を抽出することが求められます⁶。

例えば、大川小学校津波被災訴訟の第1審判決や、常磐山元自動車学校津波被災訴訟第1審判決では、遺族の損害賠償請求（国家賠償請求）を認める判決となりました。そこでは、災害後にあっても、組織として知り得た情報（情報を知るきっかけは組織の経営層が直接察知した情報に限らず、一般の職員が知ったか知り得た情報である場合も含むと考えられます。）に基づき、適切な避難誘導を組織として実施しなければならない旨が述べられています。このことから、災害後にあっても適切な情報収集手段を確保し、得られた情報に基づく適切な判断を行うことができる体制を整備しておくことが組織に強く求められていることがわかります。当然ながら事前に通信体制の確保、情報収集手段の確保、情報の取捨選択の技術等がマニュアル化され、避難訓練等に取り入れられ、かつ実践されていることが必要になります。

また、災害発生時に組織のトップや現場のトップが不在であることや、犠牲になってしまうことも想定しなければなりません。平時から意思決定に長け、リーダーシップを発揮していた人物が不在であるときにこそ、危機管理体制の真価が問われるといっても過言ではありません。大川小学校では震災当日に校長が不在でした。常磐山元自動車学校でも現場に代表者は不在でした。トップ不在のままの意思決定の遅れが命取りになることもまた裁判が示した事例から学び取ることができるのです。そうであれば、事業継続計画や危機管理マニュアルの中に、トップ不在に備えて、現場責任者不在状態を回避することを明確に記述しなければなりません。BCP策定時の最優先事項のひとつとして、責任権限の自動移譲のルールを整備しておくことが求められるのです。

組織の危機管理と リーガル・リスクに関する新たな視点

（1）「安全配慮義務」「内部統制システム構築義務」「善管注意義務」について理解を深めることの重要性（企業は大規模事故や自然災害の脅威のなかでの組織の事業継続（BC）の前提として、労働契約を締結している職員については勿論、顧客、施設利用者、その他関係者の生命・身体等を守ることが、経営戦略上最も重要なミッションとなる。）

（2）職員に対する内部的な「リスクコミュニケーション」の重視（緊急時の労働問題や安全体制の事前の整備が不可欠。外部のみならず職員や関係者へのリスクコミュニケーションも重視する。）

（3）職員に対する防災や危機管理意識啓発のための「個人の生活再建支援と法制度の知識」をもBCPに取り込む（事業継続の担い手の生活再建を考えるBCPの構築が組織全体のレジリエンスになる。）



従業員への「内部リスクコミュニケーション」がBCP成功のカギ

リスクコミュニケーションとは「対象のもつリスクに関連する情報を、リスクに関係する人々（ステークホルダー）に対して可能な限り開示し、たがいに共考することによって、解決に導く道筋を探す思想と技術」であり、「リスク場面において、関係者間の信頼に基づき、また信頼を醸成するためのコミュニケーション」であるとされています⁷。自然科学技術などを一般向けに分かりやすく理解させる説明責任のようなイメージがありますが、そのような側面だけではなく、リスクについて相互に納得して理解するという所が重要なポイントだと言えます。

東日本大震災による福島第一原子力発電所事故により、広範囲にわたって医療の逼迫が occurred。多くの医療従事者が避難せざるを得ない状況下に追い込まれてしまったのです。このような事態は、原子力発電所事故に限らず、地域が大規模災害によって大きな被害を受け、医療機関や福祉施設で働く職員の自宅や家族が被災することでも起きうるものです。2018年の西日本豪雨、令和元年東日本台風ほか一連の豪雨災害、令和2年7月豪雨、それぞれの現場で医療機関やその周辺が豪雨被害にあい、病院のみならず職員の自宅や家族が被災したことが遠因となって、職員や医療スタッフの離職も起こっているのです。

組織と従業員・利用者との関係で想定される初動時の主な論点

【実態】東日本大震災・原子力発電所事故における医師・看護師の避難

■ 福島県地域医療課によると、福島第1原発の事故の際、同県の初期被災した医療機関6施設のうち、20キロ圏内にあった3施設で、**医師や看護師が避難し、機能を失った。**（毎日新聞 2011年7月15日静岡）

■ 2011年3月、東京電力福島第1原発が爆発した。突然の事故は、原発から約50キロ離れた福島県いわき市の村岡産婦人科医院を大きく揺さぶった。県外への転院希望者が続出し、患者は半減した。その一方で、**医師や看護師が避難して不在となる病院が市内で相次いだ。**同医院もスタッフが不足するなどぎりぎりの状態だったが、可能な限り妊婦の診察にあたった。院長の村岡栄一さん（66）は「当時は妊婦を受け入れ続けることで必死だった」と振り返る。断水のために朝5時に起きて給水所に並んだこともあった。（毎日新聞 2016年6月17日宮城）

組織と従業員・利用者との関係で想定される初動時の主な論点

【実態】東日本大震災・原子力発電所事故における医師・看護師の避難

■ 高台の自宅は無事だった。しかし、出産間近の・・・さんが翌12日に入院する予定だった病院から「大きな病院で出産した方がいい」と入院の変更を求められた。**看護師が避難するなどしたため人手不足になったという。**そこへ、原発事故が追い打ちをかけた。（朝日新聞 2011年03月25日山形朝刊）

■ （成野町の）高野病院は第一原発から22キロ。事故後も避難せず、市内にとどまって診療を続けていた。だが、20人いた**看護師と検査技師が避難**したため、一時、9人にまで減っていた。「夜勤の後も働き、48時間休られなかった」「気づけば壁にもたれて眠っていた」……。深刻な人手不足に悩んでいた……（朝日新聞 2012年11月18日福島朝刊）

■ （南相馬市では）原発事故で**医師が避難**したり、迅速に避難できるように入院患者の数が制限されたりして医師が減少した。特に緊急時避難準備区域となった市内の原町区では、震災前に市立総合病院など四つの総合病院に勤務していた45人の医師が**ほぼ半数に激減**している。このうち市立総合病院では、麻酔科や眼科、産婦人科、耳鼻科の4科が休止中で、麻酔科は専門外の医師が対応している状態だ。（読売新聞 2011年9月3日東京朝刊）

組織と従業員・利用者との関係で想定される災害発生初動時の主な論点

災害後の従事と労務の主な課題

□ 時間外における現場での労働行為・危険業務への業務従事命令の是非・可否

□ 緊急事態や危険に備えての待機命令等に関する労務上の論点

□ 帰宅困難事象発生時の待機・帰宅抑制指示に関する労務上の論点

したがって、病院の事業継続計画を考える際には、その要となる職員やスタッフたちの生活再建の見通しや、被災状況を見据えた物的・心理的ケアを組織経営の目線からも十分に留意しておく必要があると考えられます。被災したときに職員個人個人が被る可能性のある被災状況を医療機関側も把握しておき、その点を十分に職員との間で共有しておく、組織「内部」のリスクコミュニケーションが不可欠だと考えられます。

被災したあなたを助けるお金とくらしの話

事業継続計画は「Business Continuity Plan」であり、「BCP」と略されますが、ここに「L=Living」（個人の生活）の視点を加えた「BLCP」の視点こそ、組織のリスクマネジメントには重要です。特に医療機関は、それぞれの領域で専門資格者が能力と技能に応じて職務を実施しているマトリクス型の複雑な機構の組織です。そのポジションにいる「人」の個人的なスキルこそ最大の財産なのです。そう考えると、常にそこではたらく「人」が、災害後にあっても、個人が被災してしまったとしても、働き続けられるように精神的にも物理的にも配慮することが、もっとも重要な経営戦略であり、災害対策ということになるはず。事業継続計画最低やその訓練でもそのことを強く意識する必要があります。

そこで提唱したいのが、平時において「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」⁸を職員研修として実施することです。福利厚生としての意義もありますし、何よりも組織から職員への温かいメッセージにもなると考えられます。

「災害により被災する」とは、物理的被害に限られません。仕事ができなくなる。収入の途が閉ざされる。住宅ローンが支払えない。契約が守れない。平穏だった生活の破壊による、お金やくらしの悩みもまた「被災」です。「津波で自宅が流された。職場も津波で全壊し、家族は行方不明のままだ。収入はなくなり、すべてを失っ

被災するとはどういうことか



同年並製「被災後の生活再建のびきり」（東京消防庁）より

東日本大震災4万件超・熊本地震1万2千件超（約1年間）

東日本大震災における主な相談内容
（宮城県石巻市）
2011年3月～2012年5月（3,481件）



*1 各種支援制度に関する問い合わせなど

熊本地震における主な相談内容
2016年4月～2017年4月（12,284件）



*2 近隣住民とのトラブルなど

（国本正樹「災害復興法」『災害復興法』熊本地震大学出版会刊より引用）

※日本弁護士連合会より

た。この先どうになってしまうのか」という声が必ず被災地からは聞こえてきます。

この時、頼りになるのは、法律や運用実務に基づいた「支援情報」です。行政機関や都道府県の弁護士会等から発信されていることが通常です。しかし、そもそどのような情報があるかがわからなければ、結局発信されている情報を逃し、再建の道は閉ざされてしまうのです。そこで、最低限の事前の「知識の備え」を防災教育の段階から習得しておく必要があります。「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」のプログラムでは、「はじめの一步」「貴重品がなくなった」「支払いができない」「お金の支援」「トラブルの解決」「生活を取り戻す」「被災地の声を見る」という生活再建への歩みを意識した知恵を時系列で学ぶことができます。



例えば、様々な支援の起点となる制度として「罹災証明書」が存在することを知っておくだけでも被災後の精神状態は大きく変わります。家を失った被災者に支払われる「被災者生活再建支援金」があると知っていれば、絶望の中でも情報に耳を傾けることができるはずです。遺族や行方不明者の家族へ「災害弔慰金」が支払われることを忘れなければ、大きな助けになるはずです。住宅ローン等の支払いができないことに絶望し、破産しか選

択肢がないと嘆くのではなく、「自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）」の利用を検討できているだろうかをチェックする手順を踏んでいただくことが大切です。



組織は「人」でできています。そのことをより強く実感するのが医療機関や福祉施設だといえます。そこで働く人や家族の生活再建にもコミットする形で、「BCLP」（Business & Living Continuity Plan）の視点を重視したリスクマネジメントや事業継続計画策定に取り組むことが大切です。

以上

- 1 「災害拠点病院指定要件の一部改正について」（平成29年3月31日付け医政発0331第33号厚生労働省医政局長通知）。
- 2 2017年6月19日の水防法及び土砂災害防止法改正。2021年5月10日の水防法改正で避難確保計画に基づく訓練実施を自治体へ報告する義務が定められました。
- 3 最高裁判所判決昭和57年3月30日。
- 4 最高裁判所判決平成7年6月9日。
- 5 「Vermont Duty to Aid the Endangered Act」や、「California § 1799.102. Emergency care at scene of emergency」等を参照。
- 6 岡本正『災害復興法学Ⅱ』（2018年慶應義塾大学出版会）第2部第7章において、過去の自然災害に起因する安全配慮義務等が争点となった裁判事例を列挙し、そこから教訓を抽出した解説を行っていますので参照していただければ幸いです。
- 7 木下富雄「リスク・コミュニケーションの思想と技術 共考と信頼の技法」（2016年ナカニシヤ出版）27-28頁参照。
- 8 岡本正著『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）など参照

被災後の生活再建に関する法制度や手続の認知度調査と防災教育

— 学校教育・社会教育における「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」の必要性 —

○岡本正¹⁾

1) 学会員 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）・ファイナンシャルプランナー（AFP）

岩手大学地域防災研究センター 客員教授、北海道大学公共政策学研究センター 上席研究員

慶應義塾大学・青山学院大学・日本福祉大学・長岡技術科学大学 非常勤講師 tadashilaw@gmail.com

1. 生活再建支援制度の認知度アンケートについて

1.1 認知度アンケートの概要

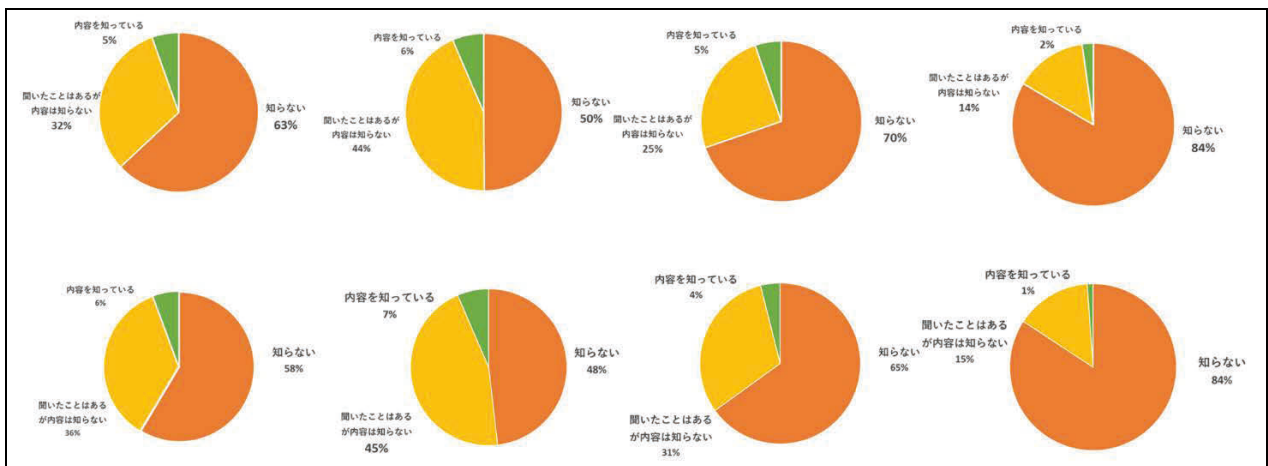
2013年に筆者が創設した慶應義塾大学「災害復興と法1」講座を受講する大学3・4年生（法学部8割、その他全文系の合計2割程度）に対し、初回授業冒頭において、災害直後から爆発的なニーズとして溢れだす、被災者の生活再建に必須の「法制度や手続」のうち特に重要なものについて認知度調査を実施した。

【設問1】罹災証明書を知っていますか。
【設問2】被災者生活再建支援金を知っていますか。
【設問3】災害弔慰金を知っていますか。
【設問4】自然災害債務整理ガイドラインを知っていますか。
（1～4共通選択肢）□知らない □聞いたことはあるが内容は知らない □内容を知っている
【設問5】「□内容を知っている」とした場合、経緯や経験があれば教えてください。

そもそも制度を知らなければ被災者はそれを利用しようとは思えないし、行動にも繋がらない。仮に、被災後にニュース、広報誌、インターネット、チラシ等で見聞しても、それを自分事と捉えられず、結局制度利用に到らない。熊本地震では、被災者生活再建支援法に基づく「基礎支援金」（被害認定に応じて最大100万円）の申請率は97.8%で、65世帯が申請漏れになっていた（熊本日日新聞2021年7月3日報道時）。また、「加算支援金」（住居再建手法に応じて最大200万円）の申請率は85.6%で、4700世帯以上が、支援対象でありながら給付金未申請状態である（熊本日日新聞2022年4月14日報道時）。ちなみに被災者生活再建支援金には法律上の期限がある。

1.2 認知度アンケートの結果と簡易考察

認知度アンケート結果の速報（上段2021年実施（n=495）、同下段2022年実施（n=355）。下枠記述は□内容を知っているとした場合の経緯）によれば、20歳以上の大学生でも、基本的な被災者支援の制度の認知度は皆無に近い。



■祖父母が宮城県に住んでいることもあって貴重な制度だったと聞いていた。■実際に福島県郡山市に住んでいた時東日本大震災を経験しました。その時に罹災証明書を発行するために母と手続をしたのを覚えていました。■東日本大震災が発生し暫くしてテレビで被災者に関するニュースが取り上げられるようになり罹災証明書や被災者生活再建支援金等を知りました。■ニュースや東日本大震災などの自然災害について扱ったドキュメンタリー番組、新聞などで知りました。■東日本大震災の時、陸前高田で活動されていた弁護士の方の御話をお聞きする機会があったので、その時に教えていただきました。■祖母が福島県いわき市に住んでいて東日本大震災で被災したのでその時自分なりに色々調べたので多少ですが知っています。また中高でキリスト教の学校に通っており、調べたり関連した動画を観ました。■中高で被災者の方の御話を聞く機会が多かったため、何となく内容を知っていました。■Yahoo!ニュースと日経新聞に書いてあるときに読んだことがある。■ニュースで取り上げられていた。■新聞で読んだ。

また、「□内容を知っている」又は「□聞いたことはあるが内容は知らない」とした経緯や経験については、回答者自身の被災経験や、特別の学習経験などの稀有な事情で占められた。この点、マスメディアが情報源にな

ったという回答もあるが、母数に対してそれがごくごく少数であるため、却って、この分野におけるニュースの発信による防災教育・周知啓発効果の脆弱さが際立ったように思われる。原因は、そもそも学校教育や社会教育のなかに被災後の生活再建に不可欠な「お金とくらし」に関わる法制度や手続きを事前に知っておくことの重要性、そのための防災教育メソッドが浸透していないことにある。筆者も己の無力を痛感する次第である。

2. ケーススタディのレポート課題結果について

2.1 即日提出レポート課題の概要

2012年に筆者が創設した慶應義塾大学「災害復興法学」（春期・2単位）を受講する法科大学院2・3年生に対して、その初回授業冒頭において、以下の即日短時間のケーススタディ・レポート課題の提出を求めた。

自分自身が次のような状況になったとき、または、被災者から次ようなことを聞いたとき、生活再建に対してどのような手続きや解決策がアドバイスができるかを答えなさい。※制限時間15分程度。

「20XX年のある日、M8.5の南海トラフ地震がおきました。住んでいる地域一帯は、最大20m級の大津波の被害にあいました。所有していた一戸建て自宅と仕事場は基礎を残して流出しました。夫婦共同で個人事業を営んでいましたが、今は仕事が全くできません。配偶者は津波で亡くなりました。同居の子供2名は無事でしたが、来年は私立大学進学と、私立高校進学が見込まれています。夫婦の個人事業資金のローンは3000万円、夫婦の住宅ローンは2000万円、合計で5000万円以上の残額があります。夫婦の土地や預貯金ほかあらゆる財産の価値を合計しても1000万円ほどにしかありません。助かった家族3人は、小学校の体育館に開設された避難所で暮らしています。半月ほどが経ちました。いったいどうしたらよいのでしょうか....。」

レポート分析では、災害後に個人の生活再建で利用できる法制度等で特に重要性の高いものが、キーワードとして挙げられているかを確認した。このキーワード選定には、筆者自身の災害復興実務経験と「災害復興法学」研究や防災教育実績に加え、東日本大震災及び西日本豪雨の被災地復興支援活動に充実する中でも、特に中心的な役割を担う弁護士3名に対し、学生らと同一の条件を設定してレポート回答を依頼した結果を総合考慮した。

2.2 ケーススタディのレポート課題結果について

回答することが期待されていたキーワードは7点あり、これらについてのレポート記述状況は次のとおりである（数字左列：2021年実施、数字右列：2022年実施、キーワードへの言及者数／レポート提出数）。

罹災証明書	3/47	4/21	被災者生活再建支援金	0/47	0/21
災害弔慰金	0/47	1/21	自然災害債務整理ガイドライン	1/47	0/21
仮設住宅	6/47	4/21	義援金	0/47	0/21
保険金	8/47	7/21			

「保険金」や「仮設住宅」はある程度日常用語化しているためか、一定人数がそのことに思い当たり記述に到ったようである。それ以外の制度は、法科大学院生でかつ法学既修学生であっても、平時の知識としては全く身につけていなかった。このことは、災害法制度の知識については、個別のプログラムを構築し、様々な教育機会・学習機会を積極的に意識して設けない限りは、将来にわたり習得する機会が得られないことを意味している。

3. 「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」と社会教育・学校教育の親和性

もともと名称すら知らない法制度情報に、被災後に独力でアクセスすることは困難である。しかし、これらの情報は平時からの「知識の備え」になっていない。被災者のリーガル・ニーズを分析した災害復興法学の取組を踏まえて構築した、いわば、「学校では教えてくれない 被災したあなたを助けるお金とくらしの話」の実践を強く望みたい。避難訓練や物資備蓄と同様に、災害前から防災教育として知識を習得する必要がある。特に、既存の生涯学習教育（公民館）、社会教育、法教育、主権者教育、金融教育、消費者教育、図書館情報学などの領域とは極めて親和性が高いと考える。また、法律・マネー・道徳等、小・中学生等若年層が社会学習をする際にも、有益な学習素材になるはずである。今後、更なる学校教育や社会教育に関わる教育機関・教育者らと「災害復興法学」の協働・コラボレーションを切実に願うものである。

参考文献

- 1) 岡本正：災害復興に関する法制度知識の普及実態―慶應義塾大学2021年度「災害復興法学」受講生アンケートの紹介、日本災害復興学会予稿集、2021年。
- 2) 岡本正：災害復興法学、慶應義塾大学出版会、2014年。
- 3) 岡本正：災害復興法学Ⅱ、慶應義塾大学出版会、2018年。
- 4) 岡本正：災害復興法学の体系、勁草書房、2018年。
- 5) 岡本正：図書館のための災害復興法学入門、樹村房、2019年。
- 6) 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。
- 7) 高知新聞：高知地震新聞・高知新聞防災プロジェクト『いのぐ』『被災』を自分事に 悩みを想像 支援策”予習”、2021年5月19日（※筆者による中学生への「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」防災講座。文中記事写真）。
- 8) 岡本正：防災と生活再建のワークショップ「ちしきのソナエ」―公民館のための災害復興法学のすすめ、月刊公民館、2020年2月（※筆者による図書館向け講座）。



自治体の個人情報保護と利活用 ～地域における危機管理対策～

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学） 岡本 正
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～災害と個人情報

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。）は、その目的を「個人情報を取り扱う事業者及び行政機関等についてこれらの特性に応じて遵守すべき義務等を定めるとともに…個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」であると定める（個人情報保護法第1条）。個人情報保護法の一般的解説は省略するが、2023年の改正法施行により、数千以上の個人情報保護条例が原則廃止となり個人情報保護法に統合される大転換期を迎えることになる。災害直後の人命救助や事前の災害時要配慮者対策、災害ケースマネジメントの実践等のためには自治体が保有する個人情報の提供や公表が欠かせない。すなわち、危機管理政策の推進のためには、「災害と個人情報」をめぐる政策法務技術の習得が欠かせないのである。

2 災害時要配慮者対策の条例整備が急務

（1）避難行動要支援者名簿

避難行動要支援者（要配慮者のうち災害が発生し又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの）の避難の支援、安否の確認、その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために

必要な措置（避難支援等）を実施するための基礎とする名簿を「避難行動要支援者名簿」という。基礎自治体に法的作成義務があることは2013年改正の災害対策基本法で明記されるに至った（災害対策基本法第49条の10第1項）。なお、要配慮者とは、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（同法第8条第2項第15号）をいう。

名簿作成にあたっては、行政機関が保有する既存情報・潜在情報（住民の個人情報を含む名簿に記載すべき情報）を、本人同意なくして目的外利用したり、都道府県から外部提供を受けたりすることができる（災害対策基本法第49条の10第3項及び第4項）。個人情報の外部提供や第三者提供の根拠が災害対策基本法に明記されていることを考えれば、躊躇なく当該情報を共有・利活用しなければならないといえる。

また、名簿に記載された情報（名簿情報）は、災害が発生し又は災害発生するおそれがある場合には、避難支援等関係者（自治会町会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自主防災組織、消防部局、都道府県警察等が想定される）に対して、本人同意を得ることなく提供することができる（災害対策基本法第49条の11第3項）。これは個人情報保護法制の理解からすれば当然のことを述べているだけであるが、現場での混乱を避けるべく、災害対策基本法で上乘せをして解釈の統一を図ったものである。

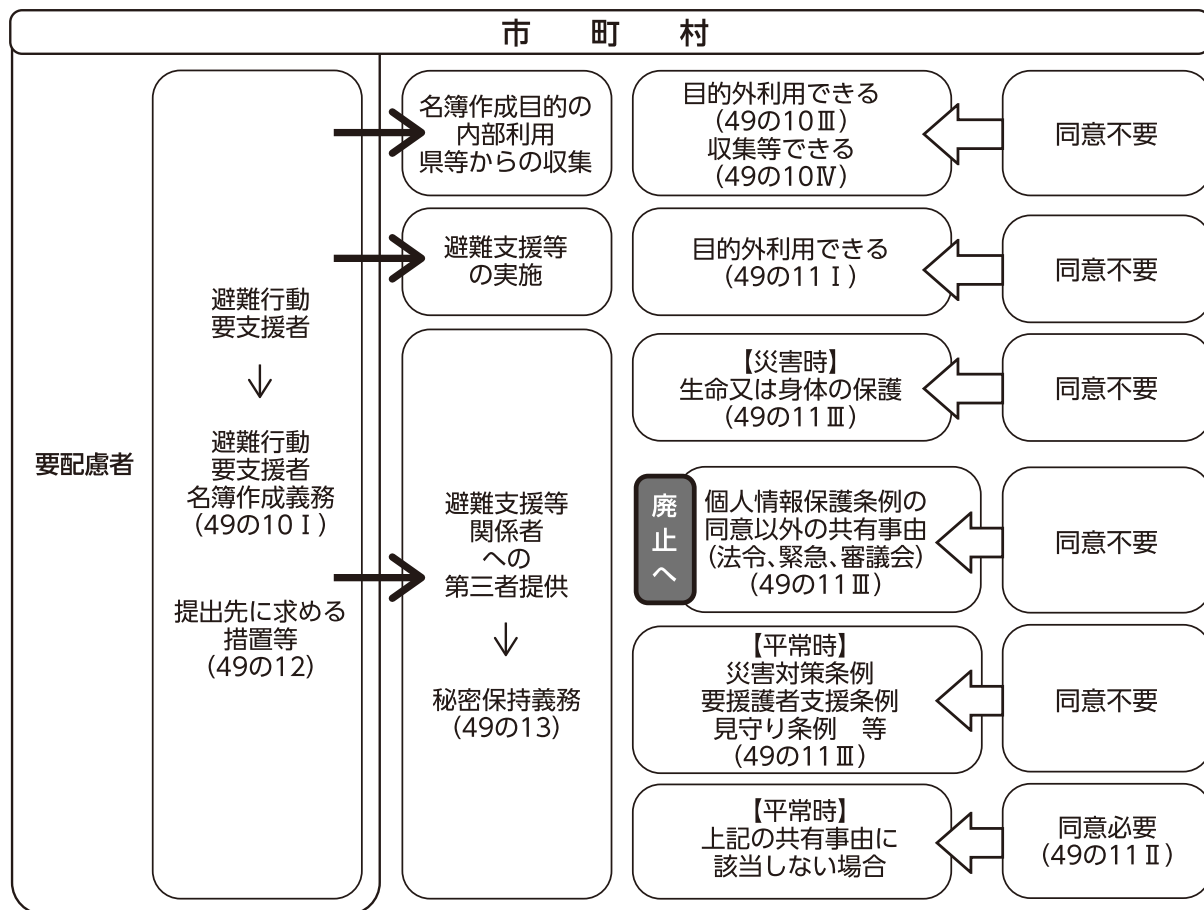


岡本 正（おかもと ただし）

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士 博士（法学）
鎌倉市出身。慶應義塾大学法学部法律学科卒。マンション管理士、ファイナンシャルプランナー（AFP）、宅建士等の資格も有する。慶應義塾大学、青山学院大学、長岡技術科学大学、岩手大学、日本福祉大学等で「災害復興法学」関連講座を創設し教育活動も展開。内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員、文部科学省原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官として国へ出向し公務員を8年経験。岩手大学地域防災研究センター客員教授、北海道大学公共政策学研究センター上席研究員、人と防災未来センター特別研究調査員等、産学官の公職多数。代表著書に『災害復興法学』や『被災したあなたを助けるお金とくらしの話（増補版）』。

さらに重要なポイントは、災害対策基本法は、避難行動要支援者名簿作成義務に止まらず、名簿情報を災害発生前の平时间段から避難支援等関係者へ提供しておくことを基礎自治体に求めている点である（同法第49条の11第2項）。ただし、そのためには基礎自治体が名簿情報提供について本人同意を得るか、本人同意を得なくても平時からの情

報提供が可能となる「条例」を策定することが必要だとしている。この「条例」は、個人情報保護条例廃止前であれば、自治体は既存の個人情報保護条例のどこかの条文にあてはめて事前共有するという手法もあり得たが（たとえば個人情報保護法審議会の答申を要件として第三者提供を認める条項等が代表的だった）、「個人情報保護条例」が



災害対策基本法をもとに筆者作成

廃止になる2023年以降は、個人情報保護条例以外で、名簿情報の平時共有を認める条例（いわば独自条例）を策定することが必須措置となる。

個人情報保護条例が廃止されることに伴い、原則として、災害時の避難行動要支援者名簿（個別避難計画を含む）の事前共有のためには、同意のほかは、自治体が独自に「条例」策定することが必要である。なお、これに関連して、改正個人情報保護法の施行によって、これまで「審議会の答申」の方式によって避難行動要支援者名簿情報の平時からの関係支援機関等との共有を実現してきた基礎自治体が、平時からの共有の正当性を失ってしまいかねないという論点がある。この点については筆者が2021年度及び2022年度の内閣府「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」委員として課題を指摘し、その結果、個人情報保護委員会及び内閣府（防災担当）において対応策が検討され、既存の審議会の答申による平時共有が改正法施行後も有効に機能すると解釈する考え方が示されることになったので、今後の動向を注視いただきたい。

（２）個別避難計画

個別避難計画とは、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画であり、自治体には、対象者の同意を得て個別計画を作成する努力義務が課せられている（災害対策基本法第49条の14第1項）。また、災害対策基本法の規定により、個別避難計画を作成するにあたっては基礎自治体が保有する個人情報を目的外利用したり都道府県から外部提供を受けたりすることが認められている。さらに、災害が発生した場合等においては、本人の同意が無くても個別避難計画情報を避難支援等関係者へ外部提供することができる（同法第49条の14第4項及び第5項、同法第49条の15第3項）。

災害対策基本法は、名簿情報と同じく、個別避難計画情報について、本人及び避難支援等実施者

の同意を得る方法か、本人同意がなくても基礎自治体において当該情報の外部提供を認める独自条例を策定する方法かによって、平時から避難支援等関係機関に対して情報共有することを求めている（災害対策基本法第49条の15第2項）。「災害」という場面だけに殊更に特化すると、部局を横断した対応が却って阻害され、硬直的な運用になりかねない。自治体は平時からの見守り活動や災害対策にも個別避難計画情報を活用すべく、積極的に見守りや孤立防止目的も含むような防災条例を策定することが求められる。

（３）名簿情報等の平時からの共有事例

避難行動要支援者名簿や個別避難計画に記載された情報を事前に避難支援等関係者へ共有するに際して、本人同意の手法にのみ頼るのは誤りだと指摘しておきたい。日々刻々と変化する要配慮者名簿や対象者についてリアルタイムで把握して同意を取り付けることや、人口が多ければ多いほど数を増す要配慮者の同意を常に全員分揃えることなど不可能といわねばならない。

そこで、前述のように、同意を得ていない場合でも、避難行動要支援者名簿等を基礎自治体が作り上げた時点で、直ちに、平時から個人情報の共有が可能となる条例を基礎自治体が独自に整備することが必須となる。具体的には、既存の災害関連条例を追加改正する方法又は名簿情報や個別避難計画情報の平時共有を認める新規の条例を制定する方法が考えられる。

例をひとつ挙げると、千葉市は2013年の災害対策基本法の改正を受けて、新たに「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」を策定し、次の条項を置いて、原則として本人同意がなくても平時から避難関係支援者等に名簿共有ができるように整備している。そのほか、先進的に整備した自治体としては、渋谷区、横浜市、神戸市など数十の自治体がある。

(名簿情報の提供)

第5条

1 市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、前条第1項の規定により作成した避難行動要支援者名簿に記載し、又は記録された情報（以下「名簿情報」という。）を提供するものとする。

2 前項の規定にかかわらず、市長は、避難行動要支援者が、規則で定める方法により、名簿情報の提供の拒否を申し出たときは、当該避難行動要支援者に係る名簿情報の提供をすることができない。

3 市長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合において、前項の規定は、適用しない。

千葉県避難行動要支援者名簿に関する条例

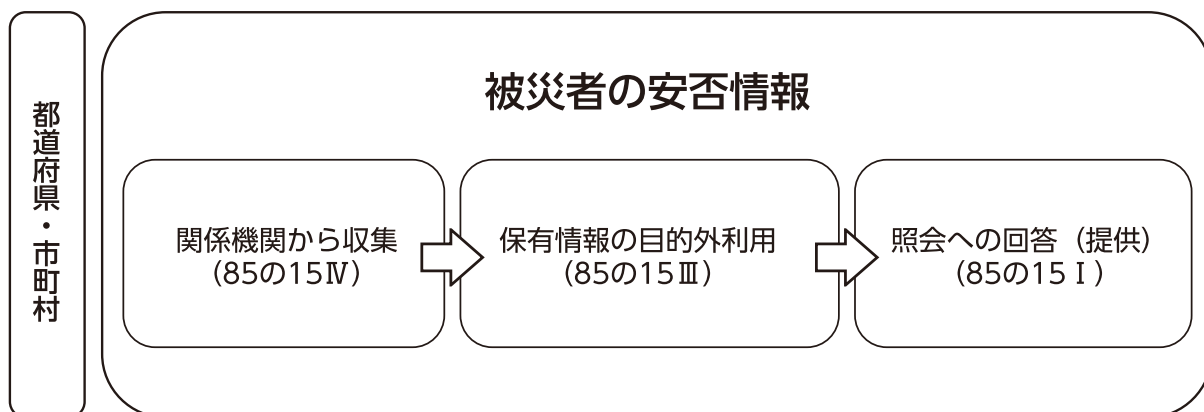
3 安否情報の照会

災害発生時において、外部から安否情報（当該災害における被災者の安否に関する情報）について照会があったときは、都道府県や市町村はそれに回答することができる（災害対策基本法第86条の15第1項）。回答を適切に行うために、当該自治体が保有する情報を目的外利用したり、他の行政機関から外部提供を受けて情報収集したりするこ

とも認めている（災害対策基本法第86条の15第3項及び第4項）。救援には、国（自衛隊等）、都道府県（警察組織）、自治体（消防組織）、民間（消防団や家族等）など多様な主体が関わっている。したがって、都道府県及び市町村は安否照会に効率的かつ適時に対応できるようこれらの救援関係者とリアルタイムで情報を共有しておくことが不可欠である。安否照会窓口を整備するとは、すなわち部局や機関を超えての情報共有体制の構築を意味するのである。

4 安否不明者の氏名公表

救援救護を待つ安否不明者自身や、救援救護の任にあたる救助関係者の生命・身体の保護を考慮すれば、行政機関側が保有している安否不明者の氏名は速やかに報道機関等を通じて公表周知し、少しでも安否不明者となっている者を減らすことが最優先課題である。なお、「安否不明者」とは、当該災害が原因で所在不明等の行方不明者となる疑いがある者をいう。改正後の個人情報保護法では、行政機関が保有する個人情報については、本人の同意が無くても「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」には、目的外利用と外部提供が認められるとされている（改正個人情報保護法第69条第2



災害対策基本法をもとに筆者作成

項第4号)。この条項の適用に躊躇してはならない。

内閣府は、2021年9月「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」(府政防第972号)を公表した。ここでは、都道府県や市町村に対し、「災害が発生した際、人命の救助活動の効率化・円滑化に氏名等公表が資する場合があることや、発災当初の72時間が極めて重要な時間帯であることを踏まえ、氏名等公表の可否や判断基準、氏名等公表及びその結果寄せられた安否情報の確認・共有に係る一連の手続き等について、市町村や関係機関と連携の上、平時から検討」しておくことや、「氏名等公表については、各地方公共団体がそれぞれの個人情報保護条例に照らしてその可否を判断することとなるが、その際、安否不明者の氏名等公表を行うことにより安否情報の収集等を行い、救助活動を効率化することが重要な場合においては、氏名等公表は、人の生命又は身体の保護のため緊急の必要があるときの個人情報の提供と考えられることから、それを踏まえて個人情報保護条例に定める個人情報の利用及び提供制限の例外規定の適用を検討」しておくことを求めている。そして、「氏名等公表の対象者について、配偶者からの暴力(DV)やストーカー行為の被害者等の所在情報を秘匿する必要がある者が不利益を被らないよう、都道府県関係部局及び域内市町村と平時から公表時の取扱いについてあらかじめ決めておくなど十分な調整を図る」などの対応も求めている。

災害時の安否不明者の氏名公表は、当事者の個人情報保護という論点のみに囚われず、救援関係者や安否不明者の家族・所属組織関係者らの生命・身体の安全にもかかわる問題であることを認識する必要がある。都道府県及び市町村では、災害発生後から72時間までの救援救護の可能性を意識したうえで、時系列を明確にした速やかな氏名公表をするための指針として、「氏名公表タイムライン」を各々整備しておくことが不可欠である。

5 被災者台帳と災害ケースマネジメント

(1) 被災者台帳

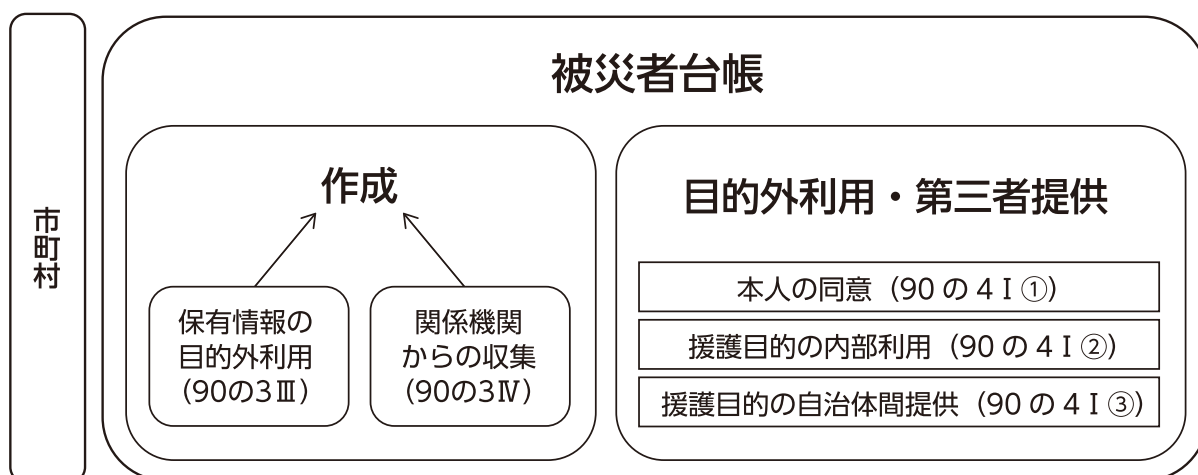
基礎自治体において、災害時の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するための基礎となる台帳を「被災者台帳」という(災害対策基本法第90条の3第1項)。被災者の属性や手続支援情報などの履歴を台帳に記録・蓄積することで、漏れや重複のない支援を実施するための基礎情報として参照することができる。被災者のひとりひとりの被災状況や環境に応じて個別の生活再建支援を実施することを目的とした「災害ケースマネジメント」の実施には、この被災者台帳のしくみを利用することが欠かせない。被災者台帳作成にあたっては、基礎自治体が保有する既存の個人情報の目的外利用や都道府県が保有する情報の提供を求めることができる(災害対策基本法第90条の3第3項及び4項)。

被災者台帳に記録された情報(台帳情報)は、基本的には個人情報に該当するが、基礎自治体内で被災者支援のために目的外利用したり、支援を行うために他の行政機関と情報の外部提供・相互共有したりすることができる(災害対策基本法第90条の4第1項)。

(2) 被災者台帳の利活用事例

災害対策基本法に基づく被災者台帳制度が最初に活用された事例として、2013年11月に東京都大島町で起きた大規模土砂災害の被災者支援がある。大島町では死者37名、行方不明者3名という甚大な被害と多くの家屋被害があった。このため大島町から島外・都外へ避難する住民も多数に及んだ。そこで、これらの避難者を追跡して、効果的な被災者支援は復興支援情報を提供したり、適切な手続きを遺漏なく進めたりすることが課題になった。

大島町の住民情報(被災者情報)について、それを支援する東京都の担当部署とリアルタイムで共有し、支援漏れがないかを相互チェックするこ



災害対策基本法をもとに筆者作成

とや、東京都からも大島町の被災者へアウトリーチ支援や情報提供支援などができる体制の構築を目指したのである。具体的には、大島町と東京都が相互に情報収集の依頼と情報提供の許諾を行う書面を取りかわす方法で被災者台帳に基づく情報共有を進めた。被災者台帳制度を利用して、異なる行政機関で個人情報の共有を実現した第1号事案となった。

特に、規模が小さく行政の人的物的リソースに限りのある基礎自治体では台帳情報を都道府県等と共有することで実質的に被災者支援業務の代行などを担ってもらうことも可能になる。また、被災者が他の自治体へ広域避難した時に避難先の自治体で適切な情報を受け取れるようにするためにも、被災者台帳を作成し台帳情報を共有する施策が求められる。

6 おわりに～災害復興法学のすすめ

本稿では、災害と個人情報をテーマに、災害関連の法務や政策の技術について主要テーマを解説した。個人情報の利活用の場面以外にも、災害時には様々な新しい事象を都度法律にあてはめて解釈するという政策法務能力が大いに問われることになる。なかでも、特に技術習得や考え方を整理しておくべきテーマとして、①災害救助法の適用

と柔軟運用に関する災害救援法務の知識、②業務継続計画を強化するための災害と安全配慮義務違反による損害賠償事例の分析、③被災後の生活再建のための支援制度の知識の備蓄と防災教育、などが挙げられる。いずれも法律を知り、法解釈の柔軟な解釈を行う知恵を以って臨むことが不可欠である。それらの勘所を学ぶことこそが、事前の危機管理対策として重要であり、万一災害が発生した場合の現場の柔軟な対応力を生み出すのである。災害時には、備えていたことしか役に立たないというが、備えていただけても十分ではない。備え、それを超え行く知恵が常に求められるが、その拠り所こそ「法律」なのである。

[主な参考文献]

- ・岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会）、『災害復興法学Ⅱ』（同）、『災害復興法学の体系』（勁草書房）、『図書館のための災害復興法学入門：新しい防災教育と生活再建への知識』（樹村房）、『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）、「災害対応分野における法的思考と法務人材」『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』（公益財団法人日本都市センター）
- ・中村健人・岡本正『改訂版 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）
- ・国土交通省 東北地方整備局『東日本大震災の実体験に基づく 災害初動期指揮心得』



災害復興法学が紡ぐ未来の防災教育

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

岡本 正

1 災害復興法学の誕生と展開

「災害復興法学」は、2011年3月11日の東日本大震災をきっかけに筆者が提唱した学術分野である。①被災地のリーガル・ニーズを分析して視覚化する、②既存の法制度で対応できないリーガル・ニーズを解決すべく法改正や新規立法を提言する、③法改正等の提言を実現すべく政策形成活動を実際に行いつつ残る課題を未来に繋ぐ、④被災後の生活再建や復興支援に役立つ法制度の知識を事前に学ぶ防災教育を実施する、ことなどを主なミッションとしている。これらは、東日本大震災当時に内閣府に出向勤務し、かつ日弁連災害対策本部嘱託室長も兼任していた筆者自身が、少なからず関わってきたことである。阪神淡路大震災や新潟中越地震などの災害でもこれらの活動は弁護士らによって実践されてきたことであったが、加えて、それらの活動を記録し、将来に至るまで議論を途切れさせないため、教育や研究を続けていく装置が必要だと考えた。その時々の活動報告に止まらない、議論や研鑽を続ける場を創設することを目指したのである。

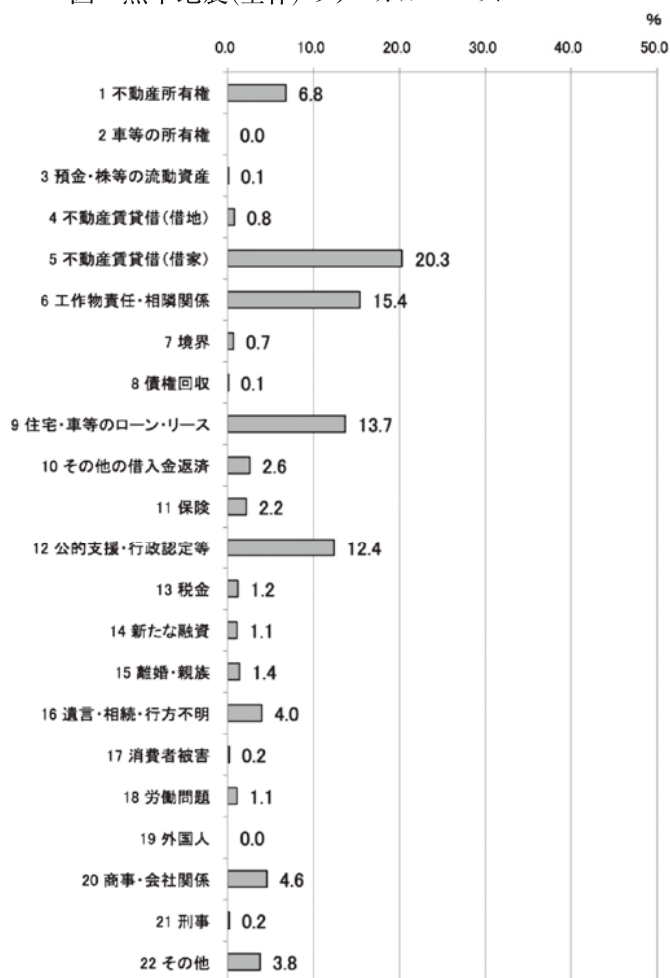
2012年以降、10年の間に、慶應義塾大学、中央大学、青山学院大学、長岡技術科学大学、日本福祉大学、岩手大学で「災害復興法学」をベースとした筆者の講座をつくり授業を実施してきた。単独の講義などを含めれば数えきれないほどではあるが、まだまだ

「災害と法律」あるいは「災害と法政策」を体系的に扱う基盤が確立したとは言い難い。そこで主に慶應義塾大学の講義を臨場感のある形で遺そうと『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会)シリーズを書き残すことをライフワークとしている。おかげで学生に止まらず、多くの社会人の方々、あるいは弁護士、司法書士をはじめとする専門士業の方々に手に取っていただいている。東日本大震災以降、様々な災害が後を絶たず、それをきっかけに社会(法律)が変革していく過程を次の世代へ少しでも繋いでいきたいという思いは一層深まっている。

2 熊本地震とリーガル・ニーズ

2016年4月、震度7を連続して記録した熊本地震が発生した。多くの都市と集落で住まいが破壊された。震源地である熊本県益城町を訪れた時の光景は、まるで津波が襲った後の集落のような様相で、それほど大きな揺れだったのかと衝撃を受けた。図は、熊本地震全体における被災者の無料法律相談内容の分析結果である。なお、本章の図表はいずれも「熊本地震無料法律相談データ分析結果(第3次分析)」(日本弁護士連合会)掲載のグラフや数値データを基に筆者にて再構成したものである。

図 熊本地震(全体)のリーガル・ニーズ



※各相談類型の分母は12,284であり、分子は分類された相談数である(複数分類あり)

約1年間のうちに弁護士らは12,284件(組)の相談を分析することができた。ほとんどが熊本県内在住の方による相談である。全体に占める相談のボリュームとしては、「5 不動産賃貸借(借家)」(20.3%)が非常に高い割合となり、「6 工作物責任・相隣関係」(15.4%)、「9 住宅・車等のローン」(13.7%)、「12 公的支援・行政認定等」(12.4%)も高い。

熊本市を中心に、都市部のオフィスやアパート等の賃貸物件が数多く損壊することで、賃貸借契約の当事者同士の紛争が起き、「5 賃貸借契約(借家)」の相談が増大している。建物損壊は、近隣建物・土地へも影響を及ぼす。がれきにより財物を損壊された(した)当事者同士の争いが「6 工作物責任・相隣関係」のリーガル・ニーズを高めている。「9 住宅・車等の

ローン」の相談割合が高いのは、大きく財産を毀損されながらも住宅ローンを負担せざるを得ない世帯が多いことと連動している。震度7の連続、大規模な余震の連続等が家屋損壊割合を高めたことが大きな影響を与えたと推測される。熊本県全体の持ち家比率は63.1%と全国平均より若干高いことも付言する。「12 公的支援・行政認定等」の相談も高い。何もかも失うほどの被災をした直後から、生活再建を求めるニーズの存在は被災者にとって必然であり、また大きな関心事であった。

これらの傾向は、東日本大震災で市街地が甚大な津波被害を受けた地域の傾向と酷似している。津波であれ、地震被害であれ、住まいを失い、仕事を失った方々の相談は、「人間」の被災に着目すると共通していることが、東日本大震災と熊本地震を比較することで証明されてしまったのである。専門家やボランティアが被災地に出向き、被災地に向きあうということは、このようなリーガル・ニーズを抱えた一人ひとりに対峙することを意味している。

3 熊本地震と復興政策の軌跡

熊本地震に関係する復興政策の軌跡をいくつか紹介したい。いずれも過去の巨大災害から脈々と課題が受け継がれてきたものであり、熊本地震以降も、現在にまで繋がるテーマばかりである。

(1) 自然災害債務整理ガイドライン

「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」は、2015年12月に策定され、同年9月以降の災害に適用できる。災害救助法適用の災害の影響によって既存の債務(住宅ローン、車のローン、奨学金、個人事業ローンなどが典型例である)が支払えなくなった個人債務者が、金融機関に対してガイドライン利用を希望し、条件を満たす収入や資産の場合には、既存債務の減免の合意をすることができるという、画期的な制度である。通常の破産手続以上に、手元に多くの財産を残すことができるため、新たな住宅購入や個人事業再生資金を一部確保できる。しかも、

破産法適用時の最大のデメリットである信用情報登録(ブラックリスト登録)がなく、原則として連帯保証人への請求もなされない。この制度は、もとは東日本大震災をきっかけに、弁護士らが中心となってメディアや多くの支援者、自治体、有識者、専門家の協力を経て行った「被災ローン減免制度」の立法・制度化の提言を端緒として2011年7月に策定された「個人債務者の私的整理に関するガイドライン」が前身である。このときのガイドラインは東日本大震災限りであったため、恒久制度として出来上がったのが「自然災害債務整理ガイドライン」である。東日本大震災では、様々な要因からガイドラインの利活用は極めて不十分なままに終わってしまった苦い経験がある(「災害復興法学」参照)。熊本地震では、直前に「自然災害債務整理ガイドライン」が策定されていたことで、災害直後から弁護士らを中心に金融機関や自治体を巻き込んだ啓発活動を展開し、十分とはいえないかもしれないが、多くの被災者へガイドラインの存在を周知することができ、利用者の増加につなげることができた(「災害復興法学Ⅱ」参照)。そのノウハウは、その後の災害にも受け継がれており、例えば2018年7月の西日本豪雨では、広島県、岡山県、愛媛県の弁護士らを中心に啓発活動が精力的に実施された。加えて、2020年以降世界にまん延する新型コロナウイルス感染症の影響で、多くの方が経済困窮し、ローンの支払にも苦慮することになってしまったが、そのような場合でも「自然災害債務整理ガイドライン」の仕組みを利用して債務減免をすることができるように『「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」を新型コロナウイルス感染症に適用する場合の特則』(2020年12月)が策定され、その利用範囲が拡大された(「被災したあなたを助けるお金とくらしの話増補版」参照)。「コロナは災害である」と初期から提言してきた法律家たちの活動があつてこそである。

(2) 義援金差押禁止法案

寄付者から集められた金銭が、被災者支援や弔意のために、自治体を通じて被災者に配布された

場合の金銭を「義援金」と呼ぶ。これらは、被災者にとっても重要な生活再建の原資であるため、確実に手元に残しておくべきものであり、それが国民の総意であろう。ところが熊本地震当時は、義援金を受け取る権利や義援金は「差押禁止財産」になっていなかった。年金や生活保護受給権のように、法律上保護されるお金ではなかったのである。先述した自然災害債務整理ガイドラインを利用する際にも、返済原資に計上されてしまう建前である。そこで、熊本地震直後、弁護士からの提言と、速やかな議員立法の動きにより超党派で「平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」が2016年5月にスピード成立した。東日本大震災でも同様の経験があったことが奏功した(「災害復興法学」参照)。このノウハウは熊本地震以降の大規模な災害にも受け継がれた。2018年の西日本豪雨を含む災害、2019年の令和元年東日本台風を含む災害、2020年の令和2年7月豪雨災害などでも、この速やかな議員立法措置が実現している。なお、2021年6月には、ついに、すべての義援金を差押え禁止とする「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」が成立し、これまでの臨時法対応から恒久法に昇華された。

(3) 災害ADRの活用

熊本地震の際に活躍したのが熊本県弁護士会による「震災ADR」(災害ADR)である。これは、弁護士会が通常行っている和解の仲介・あっせん業務を、災害時の対応に切り替えて行うものである。具体的には、申立時の手数料の無償化、申立時の弁護士による無料サポート、成功報酬の大幅な減額、などを行うものである。熊本地震では、先述したように「賃貸借契約」や「工作物責任」を巡るお金や契約の紛争が頻出している。これらを全て裁判所の訴訟手続に委ねることは現実的ではないし、泣き寝入りも生じやすい。かといって単発の無料法律相談だけでは相手方もいるため即解決ができない。そこで、弁護士が仲介役となり、和解を目指す「裁判外紛争解決手続」(ADR)が有効な手段として重宝されたのである。



東日本大震災のとき、仙台市を中心に賃貸借契約や工作物責任を巡るトラブルが多発したことで、仙台弁護士会が「震災ADR」を実施した。そのノウハウが、見事に熊本地震でも受け継がれたのである。そして、熊本地震での震災ADR実施のノウハウは、その後の西日本豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨の各被災地の弁護士会にも受け継がれていく。加えて、2020年以降は、「新型コロナウイルス感染症」のまん延とその影響を巡る労働紛争や契約紛争にも、弁護士会による裁判外紛争解決手続（新型コロナADR）が次々と創設されるに至った（「被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版」参照）。

（4）相続放棄の熟慮期間延長

熊本地震はその被害と影響の甚大性から「特定非常災害」とする政令が発出されている。このとき発動される法律が「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」（特定非常災害特別措置法）である。同法第6条は「相続の承認又は放棄をすべき期間の特例に関する措置」を定めており、政令指定により、被災地に限り、相続放棄の熟慮期間を1年以内の範囲で延長できるとしている。民法によると相続放棄等ができる期限は、相続の開始を知ってから「3か月」に限定されている（民法第915条1項本文）。この期限を延ばす手続きもあるが（同915条1項ただし書）、結局のところ3か月以内に何かアクションを起こす必要があることは変わらない。甚大な被害を受けた被災地で、3か月以内に相続財産を調査し、財産と債務を調査して判断することは極めて困難であるが、民法上も判例や解釈によっても例外はとりえない。そこで、東日本大震災では「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律」という臨時法ができ、2011年3月11日以降に相続放棄の熟慮期間が満了してしまう場合は、一律に同年11月30日まで延長することができるようにした。行政機関側の復興支援の過程では民事や家事の紛争にまでは気が回らないのが実情である。国や自治体の現場では気が付きにくい落とし穴を、弁護士

の提言と議員立法によってフォローしたともいえる（「災害復興法学」参照）。実は、この臨時法が、2013年に「特定非常災害特別措置法」の第6条として新しく創設されて恒久法として整備されたのである。2016年の熊本地震では、この改正後の特定非常災害特別措置法が発動され、政令により同年12月28日まで熟慮期間を延長することになった。このように、応急的に臨時法が生み出された場合には、さらに将来に備える恒久法として昇華させることで、次の災害に確実に生かされるようにしなければならない。

4 リーガル・レジリエンス

筆者は、大きな危機の際に現行法や既存制度の綻びが露呈することはやむを得ないことだと考える。近年激甚化する災害をみるにこれまで起きなかった被害がおき、新しいリーガル・ニーズが発現してしまう。だからこそ綻びがおきる都度、それに応急的に対応し、その後は平常時の制度の改善へと教訓を生かすサイクルが必要になる。災害法制は、特にその傾向が強いように思われ、法改正と新規立法を繰り返してゆく宿命にある（「災害復興法学Ⅱ」参照）。この法制度の緻密な構築と改正の繰り返しが、私たちの社会をより強靱なものへと導くのである。2015年の国連決議である「持続可能な開発目標」（SDGs = Sustainable Development Goals）には、日本の提言もあり「レジリエンス」というキーワードがいくつかの項目にちりばめられている。「都市と人間の居住地を包括的、安全、レジリエントかつ持続可能にする」（目標11）や「気候関連の災害や自然災害に対するレジリエンスと適応力を強化する」（目標13）などがその例である。レジリエンスとは、「強靱さ」「しなやかさ」を意味し、ある被害やダメージを受けても、そこから粘り強く、しなやかさをもって復活、再生していく様を表す。自然災害大国である日本こそは、まさにこのレジリエンスを最も経験し、世界へ発信する叡智を持った国なのである。特に社会の法制度のなかに教訓を実装していくことは、「リーガル・レジリエンス」と呼ぶにふさわしいのではないだろうか。

図「被災したあなたを助けるお金とくらしの話 増補版」目次

Part 5				Part 2				Part 1			
トラブルの解決				貴重な品がなくなった				はじめの一步			
Chapter 23	Chapter 22	Chapter 21	Chapter 20	Chapter 7	Chapter 6	Chapter 5	Chapter 4	Chapter 3	Chapter 2	Chapter 1	
避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を	避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を	避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を	避難所環境と女性や子どもの権利に配慮を	貴重品がなくなった	貴重品がなくなった	貴重品がなくなった	貴重品がなくなった	はじめの一步	はじめの一步	はじめの一步	
98	94	90	86	28	24	20	16	10	6	2	
Part 7				Part 6				Part 4			
被災地の声を見る				生活を取り戻す				支払いができない			
Chapter 30	Chapter 29	Chapter 28	Chapter 27	Chapter 26	Chapter 25	Chapter 24	Chapter 15	Chapter 14	Chapter 13	Chapter 12	Chapter 11
被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	支払いができない	支払いができない	支払いができない	支払いができない	支払いができない
136	135	130	126	120	116	112	64	60	54	50	46
Part 3				Part 6				Part 4			
被災地の声を見る				生活を取り戻す				支払いができない			
Chapter 10	Chapter 9	Chapter 8	Chapter 7	Chapter 6	Chapter 5	Chapter 4	Chapter 15	Chapter 14	Chapter 13	Chapter 12	Chapter 11
被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	被災地の声を見る	支払いができない	支払いができない	支払いができない	支払いができない	支払いができない
38	34	30	26	22	18	14	64	60	54	50	46

5 被災したあなたを助ける お金とくらしの話

災害復興法学は、災害復興の政策の軌跡を記録していくことから生み出された学術分野であるが、それだけではなく平時からの防災教育への貢献に寄与することも大きなミッションである。「災害時の個人情報」「事業継続計画とリスクマネジメント」「災害時における財政措置」「生活再建に必要な法制度知識」など、法律家に限らず、産学政官において必須の事前の学習コンテンツの開発にも力を入れ、実践している。なかでも「生活再建に必要な法制度知識」は、すべての国民にとって一般的な知識として備えて欲しいと願っている。すでに述べたように、被災することは大きな恐怖と絶望を生むことがある。支援を受けたいと心の底では思っている、もともと知らない知識を、被災してしまってから自力で新たに知ろうとすることは極めて困難な実情がある（「災害復興法学」参照）。そのときに「知識の備え」が希望の光となる。新たな情報へたどり着く、あるいは情報収集しようとする原動力になる。

災害復興法学創設期からの願いであった『被災した

あなたを助けるお金とくらしの話』と題した防災教育プログラムが一応の完成をみて、その防災教育の実践を展開している。図は、『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）の全目次である。被災しても途方に暮れることなく、「はじめの一步」「貴重品がなくなった」「支払いができない」「お金の支援」「トラブルの解決」「生活を取り戻す」「被災地の声を見る」と少しずつ生活を取り戻すためのステップを意識して記述したハンドブックであり、「読む防災」「知る防災」を体現するものである。目次を眺めるだけでも、重要なキーワードや支援の名前が網羅できるはずだ。「被災したあなたを助けるお金とくらしの話」の防災教育プログラムによる「知識の備え」とは、決して頭でっかちに何かを記憶しようとするものではない。何万件という過去の被災を追体験するように、被災したらどうなるかを体験しながら読み進める「お話」である。あくまで、この語り掛けるお話スタイルだからこそ、予備知識が一切なくても、誰でもが、ゼロから知識を学ぶ入口に立ち、ひとつひとつ読み進めることができるようになっている。防災バッグに一つ備蓄するに足る防災グッズ、いわば「支援の薬箱」として活用いただけることを願う。



緊急解説

令和5年個人情報保護法一元化と 個人情報保護審議会をめぐる条例対応 ～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務～

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／
北海道大学公共政策学研究センター上席研究員／人と防災未来センター特別研究調査員

1 はじめに～確実な条例対応を

令和5年4月1日の改正個人情報保護法施行により、多くの個人情報保護条例で定めがあった、「個人情報保護審議会」の答申・諮問を経て自治体が保有する個人情報の目的外利用・外部提供を認めるという取扱いが許されなくなる。このことは、当該審議会条項を根拠にして「避難行動要支援者名簿」の名簿情報（個人情報）を平時から避難支援等関係者らと共有する手法で災害対策を実践してきた市区町村が、名簿情報を共有する正当性の根拠を失う事態になったことも意味する。現場の創意工夫で実践されてきた有益な災害対策が、個人情報保護法一元化により、いわば既存不適格の宣告を受ける形になったのである。

筆者は長らく個人情報保護法一元化の必要性を提唱し、同時に災害分野における従来の自治体施策も適法に維持されるよう立法上の手当てを行う必要がある旨、個人情報保護委員会や内閣府（防災担当）へ要請してきたが、避難行動要支援者名簿の平時共有に関する部分は手当て未了のまま、令和5年4月1日の個人情報保護法全面施行を迎えることになった。そこで、個人情報保護審議会を利用していた自治体が、避難行動要支援者名簿の平時共有という施策レベルを維持するためには、本稿で解説する「条例」による対応に直ちに着手しなければならない。令和4年9月2日、「改正個人情報保護法の施行後の避難

行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供に関する『条例に特別の定めがある場合』の取扱いについて」（府政防1284号・消防災194号。以下「内閣府通知」という）が政府から地方公共団体に発出された（内閣府ウェブサイト等で公表済み）のも、このような背景からである。遺漏なきよう確実に政策法務と議会対応が実行されることを切に願う。

【直ちに行うべき条例対応】

① 個別条例（独自条例）を制定する

個人情報保護条例とは別に独自に新規個別条例を制定するか、既存の災害関連条例に追加的に新規条項を設けることで、本人の同意なくとも平時から避難行動要支援者名簿に関する個人情報を支援者等と共有できる旨の条項を整備する。

② 個人情報保護法施行条例で手当てする

改正個人情報保護法の施行とともに既存の個人情報保護条例が改廃されるが、その際に整備されるはずの「個人情報の保護に関する法律施行条例」（法施行条例）の中に、速やかに追加で「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供について個人情報保護審議会（個人情報保護法運営審議会）の意見を聴いて必要があると認めるときは名簿情報を提供することができる」などの災害対応の審議会条項を特別に整備する。

2 避難行動要支援者名簿の平時共有施策とは何か

避難行動要支援者名簿とは、いわゆる災害弱者の支援を目的として地域防災計画に基づき条件を設定して基礎自治体が作成しておく名簿である。東日本大震災を教訓として平成25年改正災害対策基本法により市区町村に法的作成義務が課されている。名簿を作成しただけで門外不出にしては本末転倒であることから、災害対策基本法は、名簿情報については、避難支援等関係機関と災害対策のために「平時から」共有しておくべきであるという考え方をとっている。

○災害対策基本法

第49条の10 市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。

2～4 略

ところが、災害対策基本法は、名簿情報については、「提供できる」であるとか、「提供しなければならない」という個人情報の外部提供の法令上の根拠となるに足る文言を採用していない。法は「提供するものとする」としてしているにすぎない。国の意思が平時共有を推奨していることまでは読み取れるが、最終的に平時に本人同意なくして名簿情報（個人情報）を共有しようとしたら、自治体がもう一工程「条例による特別の定め」による共有根拠をつくらなければならないという不思議な建付けになっ

ているのである。災害対策基本法の平成25年改正当時は、全国の自治体が個人情報保護条例に基づくバラバラの個人情報保護法制を採用していたことで、国もその点を統一する条項をつくらないで、最終的な名簿情報の提供の是非は、その根拠を含めて自治体の対応に任せたというのが国の説明である（ただし、消費者安全法や生活困窮者自立支援法のように、自治体保有の個人情報を自治体以外の関係機関に「提供できる」旨定めている法律はすでに存在するので、災害対策基本法だけそれとは異なる対応をすることには大いに疑問が残り、可及的速やかに「提供できる」という法的根拠として十分な文言への改正が求められるのではないだろうか）。

○災害対策基本法

第49条の11 略

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第百九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項、第四十九条の十四第三項第一号及び第四十九条の十五において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。

3 略

個人情報保護法一元化前までは、自治体が避難行動要支援者名簿の名簿情報を災害対応のために有効活用すべく、本人の同意の有無にかかわらず平時から共有するためには、①本人同意がなくても平時から名簿情報を支援者らと共有できるとする独自条例を整備するか、②それぞれの自治体にある個人情報保護条例が本人同意がなく

でも外部提供ができる場合として掲げる「個人情報保護審議会の答申・諮問」、「明らかに本人の利益になる場合」、「施策実行のため必要かつ相当性がある場合」などの各条文のいずれかを利用する、という政策手法を採用しなければならず、すでにそのような対応を積極的に行っていた自治体も多数存在しているはずである。なお、そもそも「本人同意」だけを名簿情報の平時共有の根拠にしている自治体も存在し、現状ではその方が多数派ではあるが、それでは「未同意者」の存在が常に解消できない状態になってしまうので、災害対策を考えるとそもそも本人同意だけを名簿情報の提供根拠にするような施策はおおよそ推奨できない。

3 審議会条項廃止の影響と対応策

(1) 審議会条項を根拠に平時共有していた自治体

令和5年4月1日以降、令和3年に改正された個人情報保護法が全面施行され、地方公共団体における個人情報の取扱いについては、改正個人情報保護法の規律に服することになる（個人情報保護法一元化）。改正法は個人情報の取扱いの全国一律化を旨とすることから、従来の個人情報保護条例で多くの自治体が採用している目的外利用・外部提供の根拠条項である「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」などの定めは、新しい個人情報保護法の下では原則許容されない。

そこで、内閣府通知でも明記されているように、従来の施策レベルを維持するためには、①個別条例対応を行うか【対応例①】、②個人情報保護法施行条例において追加の条文整備の対応を行うか【対応例②】、のいずれかが必須となる。なお、名簿情報について個別に避難行動要支援者の同意を取得するというだけの方法（内閣府通知における【対応例③】だけによる対応）は、前述の理由からおおよそ推奨できない。

(2) 審議会条項ではない条項を根拠にしていた自治体

自治体の中には個人情報保護条例では個人情報保護審議会による外部提供の定めを設けていない場合もある。そのような場合でも「事務に必要な限度で利用し相当な

理由があると認められるとき」などの条文を解釈して、平時から避難行動要支援者の名簿情報を支援者へ提供することの根拠にしている場合もあるだろう。しかしながら、いずれにせよ個人情報保護法一元化により、個人情報保護条例が定めていた従来の第三者提供を認める条項は廃止されることになるので、これまでの施策レベルを維持しようとする場合、(1)同様に【対応例①】又は【対応例②】の対応が必須となる。また、繰り返しになるが【対応例③】は災害対策として推奨できない。

(3) すでに独自条例を整備済みの自治体

個人情報保護法一元化による影響はない。ただし、令和3年5月の災害対策基本法改正によって「個別避難計画」が新たに整備されることになったため、既存条例の文言を整理しておく必要はあるだろう。

(4) 名簿情報の提供は本人の同意を得た場合だけに行っている自治体

個人情報保護法一元化による影響はない。しかし、すでに述べたとおり、目まぐるしく入れ替わる避難行動要支援者名簿登載者リストの全員について、リアルタイムで支援団体への提供の同意を逐次とり続けることは至難の業であり、必ず未同意者が出てしまう。また、積極的に名簿情報の提供を拒否することはしなくても、何らかの理由で積極的な同意の回答ができていない者も多数現れることになるだろうが、それらの者も同意がない以上は、平時から支援者らでは把握ができないのである（実はこのような者こそ平時から見守り対象にしなければならないのではないだろうか）。大規模な自治体であればあるほど、このような未同意者が不可避免的に多数存在することになることも容易に想像できるところである。したがって、名簿情報の提供について本人同意だけを条件として避難行動要支援者名簿の施策を実行している自治体は、速やかに【対応例①】の個別条例策定の政策立案を行うべきである。

(2) 個人情報保護条例上の一般的な外部提供に関する規定を根拠としている場合

改正個人情報保護法施行後は、目的外利用・提供を行う場合に典型的に審議会等の諮問を要する旨の

規定について条例に置くことが許容されないこととなる。このため、「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」のように、個人情報保護条例上の一般的な外部提供に関する規定を根拠としている場合（別紙1(2)参照）については、改正個人情報保護法施行後は、外部提供を行うことができなくなるので、以下の例を参考とした対応が必要となる。

【対応例①】

個別条例を制定し、災害対策基本法に基づき外部提供に際して本人同意を不要とする旨などを規定すること。（別紙2(1)参照）

【対応例②】

改正個人情報保護法施行を受けた個人情報保護条例の改廃に併せて、個人情報保護法に関する条例と一体となる形で、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供について審議会等の意見を聴いて実施する旨などを規定すること。（別紙2(2)参照）

【対応例③】

条例による特別な定めを制定せず、避難行動要支援者等に対して外部提供に関する本人同意を得ること。

〈補足〉

○別紙1、別紙2及び参考資料は、便宜的に避難行動要支援者名簿に関して示しているが、個別避難計画に関しても同様である。

（内閣府通知より抜粋）

浜市震災対策条例」の改正、及び「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」の制定などが先行事例として著名である。建物の区分所有等に関する法律によるマンション管理組合を避難支援等関係者として明記している「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」も都市では非常に参考になると思われる。その他、すでに個別条例を定めている自治体の当時の議会对応資料や住民説明資料などは、新たに条例を策定しようとする自治体にとって大いに参考になるはずである。ちなみにこれまで独自条例をつくってきた自治体は必ずしも大規模・中規模な自治体に限られない。ここでは、参考までに内閣府通知で記述されている個別条例の案を示す。ポイントは、「避難支援者」の範囲を条例施行規則で容易に拡張できるような柔軟な条項にしておくことである。

【イメージ例1】 個別条例（例：避難行動要支援者名簿に関する条例）を定める場合

（名簿情報の提供）

第●条 市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、災害対策基本法（昭和36年法律第233号）第49条の11第2項に規定する避難支援等関係者に対し、同項に規定する避難行動要支援者名簿に記載した情報（以下「名簿情報」という。）を提供するものとする。この場合において、●●地区消防組合、●●市消防団条例（平成●年条例第●号）に規定する消防団、●●県警察、●●市の区域に置かれた民生委員法（昭和23年法律第198号）に定める民生委員、社会福祉法人●●市社会福祉協議会、●●市の区域に設立された災害対策基本法第5条第2項に規定する自主防災組織その他避難支援等の実施に携わる関係者として規則で定める者へ提供する場合に限り、名簿情報を提供することについて避難行動要支援者の同意を得ることを必要としないものとする。

※審議会等の答申に基づき運用を行っている場合、当該運用を個別条例の条文に落とし込むことを想定。

（内閣府通知より抜粋）

4 名簿情報の共有を実現する具体的条例案

（1）個別条例（独自条例）を制定する場合

すでに先行事例が存在するため、条文の内容そのものについては、先行自治体を参考にするのが最も効率がよく適切である。災害弱者の名簿情報について本人同意の有無を問わずに支援者等に提供できるとする条例を最初に設けた「渋谷区震災対策総合条例」の改正や、平成25年災害対策基本法改正後のタイミングでの第1号事例の「横

このほか、本人同意がなくても平常時から名簿情報を提供できるとする条例（個別条例・独自条例）の先例としては、令和3年3月30日の「『避難行動要支援者名簿』の作成及び平常時から名簿情報の提供の推進等について」（府政防405号・消防災34号）が参考になる。当該通知には、「平常時から名簿情報の提供の推進等」の項目で「避難行動要支援者本人の同意の有無によらず名簿情報を提供できる根拠となる条例の制定について、市町村の実情に応じ、積極的に検討すること」との記述があり、山形県遊佐町、八幡浜市、宮城県七ヶ浜町、明石市、津市の先行事例を紹介している。また、内閣府による「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」（平成29年3月）の39～64頁にも個別条例・独自条例の先行事例として、石狩市、千葉市、我孫子市、渋谷区、茅野市、津市、箕面市、明石市、宮崎市、都城市、宮崎県日之影町の紹介がある。条文だけではなく書式等も掲載されており、個別条例制定に大いに参考になる。

(2) 個人情報保護法施行条例で整備する場合

前述4(1)の方法が理想的対応であり、災害対策基本法の改正経緯やその趣旨からすれば、将来全ての自治体で個別条例策定の対応がなされるべきであろう。一方、令和5年の個人情報保護法の施行に伴い現在全ての自治体が従来の個人情報保護条例を改廃して「個人情報保護法施行条例」として整備することが求められているので、このタイミングを利用して対応をクリアするという手法も考えられる。内閣府及び個人情報保護委員会では、以下のような条文の整備をすることを対応策として示している。4(1)の新たな個別条例の対応が間に合わないとしても、最低限、個人情報保護法施行条例の制定にこの条項を付加しておくことが、災害対応を後退させないために求められるはずである。

【イメージ例2】 個人情報保護法に関する条例と一体となる形で規定を置く場合（審議会への諮問・答申を要件とする場合）

（審議会への諮問）

第●条 市の機関（議会を除く。以下同じ。）は、次のいずれかに該当する場合において、個人情報の

適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要であると認めるときは、〇〇市個人情報保護審議会条例（令和〇〇年〇〇市条例第〇〇号）第〇〇条に規定する〇〇市個人情報保護審議会に諮問することができる。

一 この条例の規定を改正し、又は廃止しようとする場合

二 個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）第66条第1項の規定に基づき講ずる措置の基準を定めようとする場合

三 前二号の場合のほか、市の機関における個人情報の取扱いに関する運用上の細則を定めようとする場合

2 市長は、災害対策基本法（昭和36年法律第233号）第49条の11第2項に規定する避難支援等関係者に対し、避難行動要支援者名簿に記載した情報（以下「名簿情報」という。）を提供することについて審議会の意見を聴いた上で、特に必要があると認めるときは、名簿情報を提供することができる。

※個人情報保護法を根拠とする規定と災害対策基本法を根拠とする規定がひとつの条例に併存することとなるため、条例の目的規定等の記載には留意されたい。

（内閣府通知より抜粋）

5 改正個人情報保護法と災害対策基本法の関係

災害対策基本法の名簿情報の共有に関する規定（災害対策基本法49条の11第2項及び第3項）は、個人情報保護法の特別法であり、名簿情報（個人情報）の取扱いについては、災害対策基本法の条文が優先するとするのが、本稿執筆時点での個人情報保護委員会や内閣府（防災担当）の見解である（内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（令和3年5月改定）」でも同様の見解が明記されている）。したがって、改正個人情報保護法69条2項が「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」場合として

列挙している各種事由（例えば「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」や「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」等）を根拠条文にして避難行動要支援者名簿の名簿情報を自治体から支援者へ提供することができるという解釈を採用することができない。あくまで、名簿情報の提供が許容されるのは、災害対策基本法49条の11第2項と第3項から導かれる、①本人の同意、②当該市町村の条例に特別の定めがある場合、③災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるとき、というパターンに限られてしまう。したがって、やはり本稿で解説した二つの対応のいずれかを行わない限りは、これまで「個人情報保護審議会」を通して平時から支援者との名簿情報共有を実現していた自治体では、この災害対策を維持することができなくなる事態に陥る。

6 おわりに～今後の展望と提言

最後に、今後の展望と提言を述べておきたい。兎にも角にも、災害弱者の保護のために設けられた避難行動要支援者名簿制度の趣旨を全うするには、名簿情報を自治体内部にとどめておくべきではなく、平時の段階から、漏れなく、避難等支援者に提供できる状態にしておく必要がある。そして、これを「本人の同意」だけで実現することは、随時名簿が更新されることや、何らかの理由で回答を得られない避難行動要支援者がいることなども考慮すれば、事実上不可能と考えなければならない（常に未同意者がいる前提で考えるべきである）。したがって、全ての基礎自治体が、平時の段階から、法令上の根拠（条例での対応）をもって未同意者についても名簿情報を支援者に提供できる状態にしておくことが必要である。なお、実際に支援者となる担い手が地域におらず、名簿情報の提供に至らないケースも想定されるが、個別条例整備済みの自治体であっても、全員の名簿情報を支援者に提供しているわけではないことを付言しておく。将来に備えて、いつかやろうと思ったときには、それがすぐに

できるように前提条件の整備を今のうちに行っておくことが重要なのではないだろうか。東日本大震災から12年が経過しようとしている。大規模な災害を身近に経験し記憶している我々の世代で対応しておきたい。過去の大規模災害では、避難行動要支援者など「災害時要配慮者」は、そうでない者に比べて圧倒的に死亡率が高い。その際には、救助・捜索をしようとする者の命もまた危険な状態にさらされてきたことも考えておきたい。支援や救援に当たる者の命を守る意味でも、適切な情報が共有されるべきであるという視点も忘れてはならないだろう。

最後に一つ立法提言をするならば、現行の災害対策基本法49条の11第2項で「……『避難支援等関係者』という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない」となっている条文を、端的に「……名簿情報を提供することができる」と改め、明確な法令上の外部提供根拠規定へと昇華させることが必要である。今後の国の立法政策の展開にも期待したい。🍀

■参考文献・資料

- ◇岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会、2018年）
- ◇中村健人＝岡本正『改訂版 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、2021年）
- ◇内閣府ほか「改正個人情報保護法の施行後の避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の情報提供に関する『条例に特別の定めがある場合』の取扱いについて」（令和4年9月2日）
- ◇内閣府「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（令和3年5月改定）
- ◇内閣府ほか「『避難行動要支援者名簿』の作成及び平常時からの名簿情報の提供の推進等について」（令和3年3月30日）

自然災害関連訴訟と組織のリスクマネジメントに関する考察

—御嶽山噴火訴訟 令和4年7月13日判決の教訓を探る—

A Study of Organizational Risk Management in Natural Disaster Cases

— Lessons from the Ontake Eruption Litigation Case 2022/07/13—

岡本 正*1

Tadashi OKAMOTO

1. はじめに：御嶽山噴火訴訟

2014年（平成26年）9月27日午前11時52分、長野県と岐阜県の県境に位置する御嶽山（標高3067m）山頂付近において水蒸気噴火が発生し、登山者58名が亡くなり、5名が行方不明となったほか、多数者が負傷した。2017年1月、本件噴火による犠牲の理由は、国（気象庁）が御嶽山に係る噴火警戒レベル判断基準によりレベル1からレベル2へ引き上げて噴火警報（火口周辺警報）を発表する注意義務を怠り、レベル1に据え置いたこと等によるとして、本件噴火による死亡者遺族らが国及び長野県に対し国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求訴訟を提起した（御嶽山訴訟）。2022年7月13日、長野県地方裁判所松本支部にて判決があり、原告（遺族・負傷者）の請求は全部棄却となった。なお、原告らは控訴し訴訟はなお継続中である。

本稿は、本判決で裁判所が適示して明らかになった事実関係や判断事項から、自然災害に対する組織のリスクマネジメントについて参考になる教訓を抽出することを試みるものである。なお、筆者は御嶽山訴訟の当事者とは特段の利害関係はない。本稿はあくまで判決を踏まえての筆者独自の簡易考察に止まる。

2. 裁判例から組織安全の教訓を読み取る試み

2.1 法律実務家による関連先行研究

自然災害により、組織の構成員・関係者や組織が運営管理等する施設設備の利用者らが犠牲となった事例では、過去に、国家賠償、不法行為、安全配慮義務違反等を巡る数多くの損害賠償責任に関する判決がある。その中で主要なものを分析し、行政機関や民間組織のリスクマネジメントや事業継続計画（BCP：Business Continuity Plan）に反映できる教訓を抽出しようとした試みとして、冊子「事業継続に求められる企業の安全配慮義務と安全対策」¹⁾、書籍「防災・減災の法務 事業継続のために何をすべきか」²⁾などが成果物として残されている。いずれも、弁護士らによる先行研究である。筆者自身は、上記研究と

連動して、裁判所が適示した事実を読み取り、当時の詳細かつ具体的な事情を時系列や登場する人物の行動を基に把握することで、将来に残せるリスクマネジメントのヒントや教訓を抽出できないかと考え、「判決の検証的な活用」を提唱しているところである³⁾⁴⁾。

2.2 裁判例から読み取れた共通の教訓事項

災害復興法学においても、自然災害を原因として組織側の安全配慮義務違反などが争われた訴訟を分析し、その結果をいかにして組織リスクマネジメントに活かせばよいかという視点をまとめている。たとえば、自然災害が発生した前後においていかなる経営上の視点を持つべきかや、既存のBCPの見直しのポイント等を簡単に図式化したものが図1である。

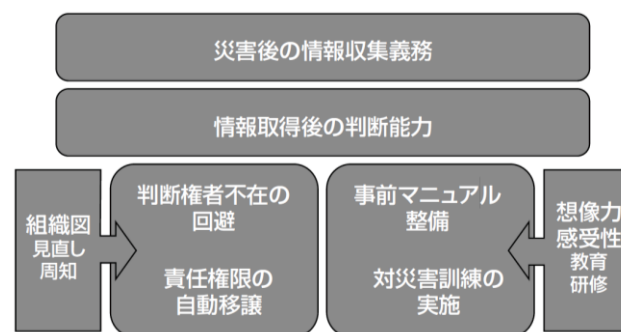


図1 組織のリスクマネジメント・チェックポイント

また、同時に、行政機関の業務継続計画や企業等の事業継続計画の策定や見直しを目指す際のチェックリストとして以下のような視点を提示しているところである。

《自然災害と訴訟事例から抽出したチェックリスト》

- 組織図の見直しを行うこと（各人の権限と役割分担の明記と組織全体への周知）
- 研修と訓練の実施（職員全体への意識付け、感受性や想像力の醸成）をすること
- 情報収集活動や情報伝達活動をするために最低限必要な備蓄品（企業の規模や職種に相応の情報収集機器等）を用意す

*1 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 Attorney-at-Law (Ginza Partners Law Office), Doctor of Laws, Visiting Professor (Iwate University Research Center for Regional Disaster Management), Lecturer (Keio University Law School / Keio University Faculty of Law / Aoyama Gakuin University Graduate School of Law / Nagaoka University of Technology Graduate School of Management of Technology System Safety Program / Nihon Fukushi University), Researcher (Disaster Reduction and Human Renovation Institution)

©2022 日本災害復興学会

ること

口被害想定の上に依拠しない危機を想定すること

口イレギュラーな情報に接した場合の情報共有の方法・手段についての訓練をすること

3. 御嶽山訴訟において注目される裁判所の判断

3.1 主な争点と前提事情

御嶽山訴訟の最大の争点は、「気象庁火山課の職員が本件噴火前に警戒レベルをレベル2に引き上げなかったことは、職務上の義務に反し違法であるか」という点である。この国家賠償法上の違法性は「気象庁火山課の職員の判断の過程及びその結果が、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる」かどうかで判断する。

気象庁では、事前に御嶽山噴火警戒レベルの判定基準を定めており、レベル2への引き上げ基準は、「火口周辺に影響を及ぼす噴火の可能性（次のいずれかが観測された場合）」で、

「■火山性地震の増加（地震回数が50回／日以上）」

「■山体の膨張を示すわずかな地殻変動」

といった具体的な列挙事由が、既に基準として設けられていた。そして、本件では、2014年9月10日から噴火間近の9月25日までの間に、現実にこれらの基準に該当する事象が発生し観測されていたか、あるいは、少なくともその発生を否定できなかった（発生していた可能性があった）ことはほぼ争いがない事実であった。

一方で、本件判断基準には、

「■これらの基準は目安として、上記以外の観測データ等も踏まえ総合的に判断する」

とも明記されており、単に形式的に上記の列挙事由該当性のみをもって直ちにレベル2への引き上げが決定される基準や定めではないことも前提事実となっていた。

3.2 各場面における違法性有無の判断

判決は、このような前提と現実起きていた事象を踏まえながら、時系列を丁寧に分析して、各時点での気象庁の行動や判断について評価を加えている。

まず、9月10日及び11日と続けて1日当たり火山性地震の回数が50回を超えており、9月12日にはレベル2に引き上げるべきであったかどうかについては、これを否定している。つまり12日にレベルを1のまま維持したことについては、過失や違法性はないとした。

次に、9月12日から24日までの間については、「12日の時点で、低周波地震や火山性微動の発生について中止するなど、他の本件列挙事由の発生の有無や、噴火可能性を示唆する他の観測データ等について、前日まで以上

に、高度の注意をもって観測データを検討し、低周波地震や火山性微動が発生した場合には、より噴火の可能性が高まったとして、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の可否を判断すべき義務を負う」としながらも、

「24日までの時点で、噴火警戒レベルをレベル2に引き上げなかった気象庁火山課の職員の判断の過程が十分なものといえるか疑問が残るところではあるが、それでもその過程、少なくとも判断の結果については、その許容される限度を逸脱して著しく不合理であるとまではいえず、職務上の注意義務に反するとはいえない」とした。9月24日まではレベル2への引上げをしなくても違法ではないという判断である。

ところが、25日になり、山体膨張の可能性が気象庁職員から指摘された。これは、噴火警戒レベルをレベル2に判定する基準として列挙された「■山体の膨張を示すわずかな地殻変動」の可能性を示すものである。これを踏まえ、判決は山体膨張それだけではレベル2に引き上げる義務があるとはいえないものの、「…10日の火山性地震の増加から始まる御嶽山の火山活動の状況や気象庁火山課の職員の対応、それから認められる気象庁火山課の職員が負うべき注意義務の程度・内容に照らすと、気象庁火山課の職員は、山体膨張を示すわずかな地殻変動の可能性が観測された指摘された以上は、現に山体膨張を示すわずかな地殻変動が認められるのかを更に慎重かつ適切に検討しなければならず、…更に検討しても地殻変動の可能性が否定できない場合には、これを生じていないものとして考慮しないのは不合理というほかない」との規範を定立し、本件については、「気象庁火山課の職員は、平成26年9月25日に山体膨張の可能性を示す地殻変動が観測された可能性が指摘された時点において、現に山体膨張の可能性を示すわずかな地殻変動が生じたのかを慎重に検討しなければならず、更なる検討を行っても地殻変動の可能性が否定できない場合には、山体膨張の可能性があるという限度でこれを考慮した上、総合的に、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の可否を判断し、山体膨張の可能性を示すわずかな地殻変動の可能性が否定できない場合には、噴火警戒レベル2に引き上げ、噴火警報を発表すべき職務上の義務を負っていたが、同指摘について、さらに調査し、その結果に基づく評価、解析をすることもなく、わずか15分から20分程度の検討に基づき安易に地殻変動と断定できないとの結論を出してしまったものであり、上記注意義務をつくしたとはいえず…噴火警戒レベルをレベル2に引き上げず、漫然とレベル2のまま据え置き、噴火警報を発表しなかった火山課長の判断は、その過程及び結果について、

その許容される限度を逸脱して著しく合理性に欠けるものとして、国賠法1条1項の適用上違法である」とした。判決は、9月10日以降の実際に起きていたことと気象庁内における対応を子細に検討し、遅くとも25日の時点では職務上違法な判断になっていたという評価となった。

なお、判決は、気象庁の25日の時点の漫然とした対応は上記のとおり国家賠償法上の違法性があるとしたが、仮にその時点で注意義務を尽くして噴火警戒レベル2への引上げ判断をしていたとしても、更なる検討時間や、その後に行われる立ち入り規制等が間に合わないであろうことなどを理由として、公務員の違法行為と今回の損害発生には因果関係がないと判断した。このため、判決としては請求棄却になっている。

3.3 判決から教訓を抽出する際の留意点

国家賠償法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」としており、あくまで公務員個人についての「過失」と「違法性」の存在が賠償要件になっている。このため、裁判上の争点は、常に個別の公務員の過失と職務行為の違法性（職務上の注意義務違反）が議論される。しかし、「判決の検証的な利活用」という観点からは、公務員個人への責任追及（即時的エラー）の観点ではなく、あくまで行政機関側にとって何が事故や事件を引き起こすことになってしまったのかという、組織全体の課題と原因（潜在的エラー）を探るという視点が重要になるように思われる⁷。

4. リスクマネジメントの視点で注目すべき判決内容

4.1 御嶽山噴火警戒レベルの判断基準への評価

判決は、平成20年3月31日運用開始の「御嶽山の噴火警戒レベル判定基準」について、それらが策定された経緯は過去の経験や当時の最善の科学的知見が採用されたものと評価でき、「制定当時の火山学の専門的知見に照らし合理的」で、「気象庁火山課の職員は、本件噴火当時、本件判定基準に従い、専門技術的に噴火警戒レベル引上げの判断をすべきであったのであり、かつ、基本的にはそれで足りたはずである」としている。およそ大規模な自然災害や危険産業などにおいては、もし想定されているリスクが顕在化した場合には、人命を含む重大事故・事象が結果として発生することになる以上、定められた基準が適切ならば、それらを下回る対応が行われてはならないという、リスクマネジメントの基本と合致した考えを、当たり前のように述べているといえる。御嶽山では判断基準が示されていたのであるから、ある意味現場のリスク判断は円滑にできるように組織のマネジメント

が進んでいたという評価もできるように思われる。

4.2 閾値と組織のリスク対応方針

注意警戒のターニングポイントとなる、いわば閾（しきい）値を設けていた場合、それらが蔑ろにされてはならないことは当然である。本件では、9月10日と11日に「1日当たり50回以上の火山性地震の発生が観測」され、判断基準の1つに該当した。裁判所はその段階における気象庁職員の注意義務は「静穏期に比べ、高度の注意をもって、観測データを評価、解析し、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警戒の発表の要否を判断すべき状況であったというべき」としている。また、その後9月12日以降についても、名古屋大学教授の見識なども踏まえ、「12日時点で…前日まで以上に、高度の注意をもって観測データを検討し、低周波地震や火山性微動が発生した場合には、より噴火の可能性が高まったとして、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警戒の発表の要否を判断すべき義務を負う」としている。このように、事前に定められていた基準のひとつに該当している以上は、その時点で判断をしないこと自体は総合判断として許されるとしても、その後の注意義務は、噴火の可能性がない、あるいは著しく低いという積極的な反証ができるようになるまで（もちろん相応の根拠とともに示すことが必要である）、静穏時とはフェーズが大きく切り替えられなければならないのである。判断基準に該当しないという積極的な論証ができるまでは、その可能性を疑いながら、より注意度を増すようにして、リスク回避を目指すという対応を尽くすことが重要になる。なお、気象庁職員らが火山学や地震学など自然科学のエキスパートでなければ注意義務を果たせないというわけではないことは当然である。

4.3 いわゆる「総合的判断」への誤解に警鐘

前述のとおり、「御嶽山の噴火警戒レベル判定基準」には、レベル2への引上げについて、地震回数やわずかな山体膨張などの具体的事象への該当性に加え、「これらの基準は目安とし、上記以外の観測データを踏まえ総合的に判断する」という記述もある。この点について判決は、「…総合的に判断することが許容されるとしても、本件列举事由が一つでも発生した場合には、火山活動が活発化している状態といえるのであるから、…静穏期に比べ、高度の注意をもって…噴火警戒レベルの引上げ、噴火警戒の発表の要否を判断すべき義務を負うものと解すべきである。「総合的に判断する」ことが許容されるにしても、このように解さなければ、過去の噴火事例を踏まえ、火山学の専門的知見に照らし、噴火警戒レベルが導入され、本件判定基準が制定された意味が失われてしまうというべきである」としている。国側の主張は、自然科学的な

知見に基づく広範な裁量を認めた総合判断とならざるを得ないという論調であるが、リスクマネジメントの観点からは適切とは言い難いだろう。現に御嶽山噴火の翌年には、「総合判断」という文言が削除され、「これまでに観測されたことのないような観測データの変化があった場合や新たな観測データや知見が得られた場合はそれらを加味して評価した上でレベルを判断することもある」と変更になっている。結果が重大な事象については専門的裁量があってもそれは自由裁量ではなく、安全側に傾いて解釈されるべきなのである。

4.4 科学的明確性と安全論のミスリードを指摘

国は御嶽山訴訟で、9月25日の時点では「山体膨張であったかどうかは観測データだけから断定することはできない」ので、山体膨張があったとして噴火警戒レベルを上げるとことは気象庁としては困難だったという主張もしている。これに対して判決は、「噴火警戒レベルが防災対応に直結するものである以上、本件列举事由が発生したと断定できる場合はもちろん、本件列举事由が発生したか否か不明な場合であっても、その可能性に一定の合理的根拠があるときは、これが発生していないことを前提とすべきではなく、その可能性を一つの要素として考慮すべき」としている。未知のものであるからこそ当時の最先端の水準で努力していくことが求められるのである。過去に化学工場の排水処理場の注意義務違反と過失責任を認めた熊本水俣病事件⁹⁾でも、判決ではその注意義務の水準を、科学的に予見できないような危険が発生するかもしれないことを念頭に置きながら「常に最高の知識と技術を用いて…その安全性を確認」すべきであり、「その安全性に疑念を生じた場合には、直ちに操業を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ」るべきという見解が示されている。未確定の知見でかつ重大結果発生危険があるからこそ（つまり、火山噴火が科学技術の限界で明確な予知が不可能であるからこそ）、危険発生の可能性が排除できない限りは、より一層安全性を重視した対応が求められるという考えが重要であることは、過去の判例からも導き出されるのである。

4.5 警報効果希薄性の反論を排斥

判決は「…国は、噴火警報を発表したにもかかわらず、結果的に噴火が発生しないという事態が続発すると、警報自体の信頼性を損なうことになりかねず、かえって警報による警告の効果が希釈されることにもなりかねないことを指摘するが、このような問題は、噴火予測の性質や、それによる噴火予報の限界を踏まえ、気象庁及びその発表する噴火予報等の果たすべき役割に関する一般への周知、啓蒙により解決すべき事柄であって、警報の効

果希釈化を考慮して警報の運用を慎重にせざるを得ないとすれば、気象庁火山課の職員に、必要かつ最低限の場合の場合のみ警報を発表することを求めることになりかねず、無理を強いるものであって相当ではない」としている。警報や避難指示の空振りによる「狼少年」的な状況を考慮することを明確に排斥しているのである。これは気象庁の職員自身が個人としてその判断の是非を追求されないためにも（職員が委縮して適切な判断ができなくなる恐れを回避するためにも）、組織として万一のときに過去の知見に従った判断をしていたことについて説明責任を果たすためにも必要な考え方であり、当然の帰結というべきである。訴訟の場である以上、様々な主張反論を国側が行うことは理解できるが、リスクマネジメントの観点からやや無理のある反論だったように思える。

5. 気象業務法に対するリーガル・リテラシーのギャップ

判決は、気象業務法や災害対策基本法の制定や実務運用に照らせば、噴火警戒レベルの発表は、「個々の国民の生命又は身体を災害から保護することまで目的とするものである」としている。噴火警戒レベルの発表等が、気象庁に地象等についての情報提供を義務付けているだけで、国民の生命保護はその反射的效果にすぎないという国の主張を排斥している。このような法令や組織のミッションに対する、立法者の意思と行政の現場との温度差・ギャップが、気象庁全体の職員育成の在り方、政府全体としての人員配置、教育プログラムなどにも影響していないだろうか。今後、気象庁を含む行政側の内部統制システム構築義務や危機管理意識の醸成（あるいはそれを実現する更なる予算配分）を確実なものとするための政策論や組織ガバナンス論についても検討を進めたい。

参考文献

- 1) 関東弁護士会連合会「将来の災害に備える平時の災害対策の重要性」小冊子「事業継続に求められる企業の安全配慮義務と安全対策」（2017年）
- 2) 中野明安・津久井進編「防災・減災の法務 事業継続のために何をすべきか」（有斐閣 2021年）
- 3) 岡本正「東日本大震災における津波被災訴訟判決の検証的活用—事故調査と裁判手続の簡易な整理を踏まえて—」災害情報 2019年 17巻 2号 pp. 69-76
- 4) 岡本正「津波被災訴訟を教訓とした組織のリスクマネジメント—組織安全文化の視点を事業継続計画へ反映する」論究ジュリスト 2019年第30号 pp. 100-105
- 5) 岡本正「災害復興法学Ⅱ」（慶應義塾大学出版会 2018年）
- 6) 熊本地裁昭和48年3月20日判決 判例タイムズ No.294 pp.108
- 7) J.リーズン（著）塩見弘ほか（訳）「組織事故一起こるべくして起る事故からの脱出」（日科技連出版社 1999年）



卷末資料

DATA

初出一覧

研究員プロフィール

河田 慈人

■ 河田慈人

緊急消防援助隊における感染防止対策・デコンタミネーションのモデルケース構築を目指して

日本災害情報学会 第25回学会大会 予稿集 p.93 - 94, 2022年10月

■ 西村裕美子・河田慈人

特別支援学校における防災教育の現状と課題

—知的障害のある児童生徒への関わりに焦点を当てて—

日本災害情報学会 第25回学会大会 予稿集 p.8 - 9, 2022年10月

寅屋敷 哲也

■ 寅屋敷哲也・河田恵昭

令和4年福島県沖を震源とする地震による電力需給逼迫問題からの示唆

—首都直下地震を対象として—

地域安全学会梗概集, No.50, 2022.5, pp.81 - 84

■ Tetsuya Torayashiki・Hiroaki Maruya

Obstacles to Early Recovery and Reconstruction of the Fish Processing Industry Due to the Policy/Projects after the Great East Japan Earthquake and Countermeasures: The Case of Kesennuma City in Miyagi Prefecture

Journal of Disaster Research, Vol.17, No.6, 2022.10, pp.1048 - 1058

■ 寅屋敷哲也

エリア防災活動による災害時と平常時の価値の整理

—都市再生安全確保計画の分析を基に—

地域安全学会梗概集, No.51, 2022.10, pp.89 - 92

■ 寅屋敷哲也

南海トラフ地震の想定被災地の市町村における官民災害時応援協定の比較分析

地域安全学会論文集, No.42 (電子ジャーナル論文), 2023.3, No.1

■ 寅屋敷 哲也・坂本 誠人・今石 佳太・林田 怜菜・滝田 幸一郎・

高原 耕平・正井 佐知・河田 慈人・伊藤 潤

地方自治体の災害対応における連携のための越境を促進するワークショップの開発

—「部署間越境・連携ワークショップ」の実践および評価

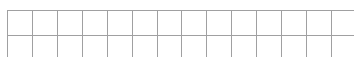
地域安全学会梗概集, No.52, 2023.5, pp.139 - 142

■ 寅屋敷哲也・伊藤潤・行司高博

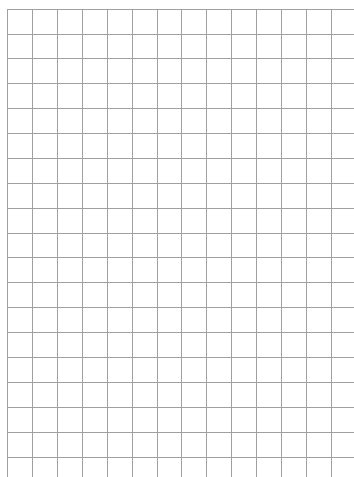
都道府県における災害対策本部の体制の現状

—業務継続の視点による分析—

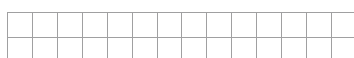
地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.12, 2023.8, pp.1 - 4



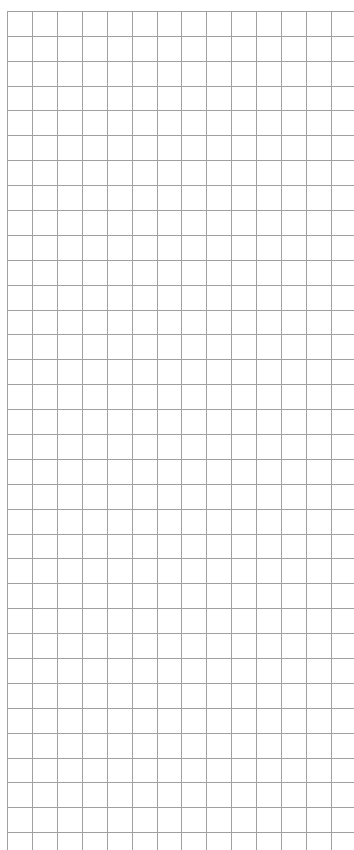
高原 耕平



- 高原耕平・正井佐知・林田怜菜
災厄のミュージアムにおける「対話」の理念
ー災厄の表現の「有意味な不安定化」をめざしてー
日本災害復興学会論文集 21 号, 日本災害復興学会, 2023 年
3 月, 31 – 41
- 高原耕平
「復興の倫理」を聴き取る: 4 名の書き手への応答
日本災害復興学会 復興 11(1) 2022 年 10 月, 33 – 38
- 高原耕平
防災に役立つ「自然」理解は存在するか
日本災害情報学会第 25 回大会予稿集, 日本災害情報学会,
2022 年 10 月, 35 – 36
- 高原耕平・宮前良平
南三陸町への東日本大震災後移住者の地域定着プロセス
ーつながり・地域愛着・キャリアの関係ー
日本災害復興学会第 22 回京都大会発表予稿集, 日本災害復興
学会, 2022 年 10 月, 58 – 61



ピニエイロ アベウ タイチ コンノ



- ピニエイロ アベウ タイチ コンノ・北後 明彦
津波避難訓練時の急勾配スロープにおける多人数用ベビー
カー搬送速度に関する事例調査
地域安全学会 2022 春季研究発表会, 地域安全学会梗概集
No.50, pp.215 – 216, 2022.5
Abel Táiti Konno PINHEIRO・Akihiko HOKUGO
Case study on the transporting speed of multi – passenger
baby stroller on steep slope during tsunami evacuation drill
- ピニエイロ アベウ タイチ コンノ・正井佐知・河田慈人・木
作尚子
特別支援学校を対象とした学校防災の実態に関する研究:
(その 4) 市街地避難対応
防災教育学会第 3 回大会予稿集下巻, pp.46 – 47, 2022/6
Abel Táiti Konno PINHEIRO・Sachi MASAI・Yasuhito
KAWATA・Naoko KISAKU
A Study on the Actual Conditions of School Disaster
Prevention in Special Needs Schools (Part 4) Urban
evacuation response
- ピニエイロ アベウ タイチ コンノ・木作 尚子・大西 一嘉
兵庫県基礎自治体への調査から見た福祉避難所等の実態に関
する研究(その 1) 前年度調査との比較を通じて
日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.647 – 648, 2022/9
Abel Táiti Konno PINHEIRO・Naoko KISAKU・Kazuyoshi
OHNISHI
Study on the conditions of welfare evacuation shelters in
Hyogo Prefecture Municipalities (Part 1) Comparison with
the previous year's survey

正井 佐知

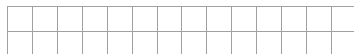
- 正井佐知, 高原耕平, 林田怜菜
人と防災未来センターにおける対話型ハンズオンワークショップ:
参加者と震災資料の関わり方のプロセスに着目して
日本災害情報学会第26回学会大会予稿集 47-48 2023年
3月
- 正井佐知, 林田怜菜, 高原耕平
函からとりだす阪神・淡路大震災:
人と防災未来センターにおけるハンズオンワークショップの
報告と検討
日本災害復興学会第22回京都大会予稿集 35-37 2022年
10月

伊藤 潤

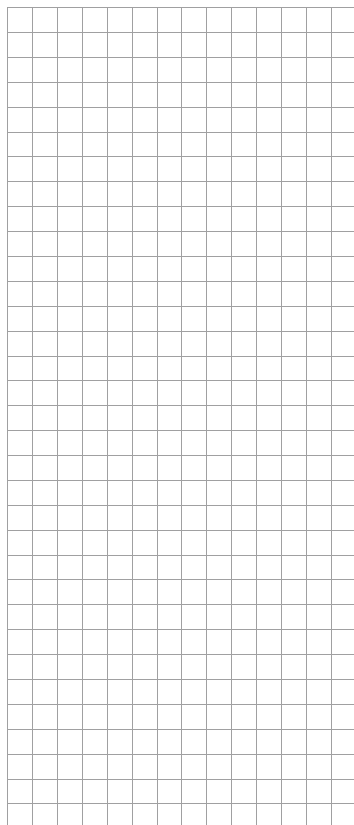
- 川島佑介・伊藤潤・吐合大祐
「市区町村における国民保護行政の現況分析」
『人文社会科学論集』第2号、茨城大学人文社会科学部、
2023年2月, pp. 121-136

林田 怜菜

- 林田怜菜
被災地自治体職員を支援した自治労の活動
月刊『自治総研』通巻528号 2022年10月号
HAYASHIDA Reina
Local Autonomy Workers' Union Activities in Support of
Local Government Officials in the Disaster Area
— How to Support Disaster Areas from the Perspective of
the Reconstruction Support Activities of Local Autonomy
Unions in the Wake of the Great East Japan Earthquake —



福本 晋悟



- 福本晋悟・近藤誠司
東日本大震災以降の津波避難アナウンスメントに関する考察
ー津波避難経験者のデプスインタビュー調査からー
災害情報 No.20 - 1 日本災害情報学会 2022.1 pp.197
- 107
Shingo FUKUMOTO・Seiji KONDO
Study on Tsunami Evacuation Announcement after the Great
East Japan Earthquake
ー Depth Interview Survey of Tsunami Evacuees
- 福本晋悟
津波避難キャスターコメントに関する考察
ー南海トラフ地震“未災地”住民対象の定量的調査ー
日本災害情報学会第 25 回学会大会予稿集 2022.10. pp.57 -
58
- 福本晋悟
津波避難キャスターコメントに関する考察
ー徳島市・高知市・宮崎市の住民を対象とした定量的調査か
らー
地域安全学会梗概集 No.51, 2022.10 pp.107 - 110
Shingo FUKUMOTO
Study on Tsunami Evacuation Caster Comments
ー Quantitative survey of residents of Tokushima City, Kochi
City and Miyazaki City -
- 福本晋悟
災害特別番組を想定した先鋭的手法の是非に関する考察
ー津波避難を目的とした仮想条件下での定量的調査ー
日本災害情報学会第 26 回学会大会予稿集 2023.3 pp.21 - 22

岡本 正

- 岡本 正
病院BCPのリーガルリスクと被災したあなたを助けるお金
とくらの話
岡崎医報，岡崎市医師会，2022年5月15日 383号 7－
10頁
- 岡本 正
被災後の生活再建に関する法制度や手続の認知度調査と防災
教育
～学校教育・社会教育における「被災したあなたを助けるお
金とくらの話」の重要性～
防災教育学会第3回大会予稿集，2022年6月19日 25－
26頁
- 岡本 正
自治体の個人情報保護と利活用
～地域における危機管理対策～
アカデミア，市町村アカデミー 2022年10月1日 143号
32－37頁
- 岡本 正
災害復興法学が紡ぐ未来の防災教育／特集熊本地震6年
月報全青司，全国青年司法書士協議会，2022年10月、510
号 2－6頁
- 岡本 正
令和5年個人情報保護法一元化と個人情報保護審議会を巡る
条例対応
～避難行動要支援者名簿の平時共有を後退させない政策法務
自治実務セミナー，第一法規，2022年12月 34－39頁
- 岡本 正
自然災害訴訟と組織のリスクマネジメントに関する考察
～御嶽山噴火訴訟令和4年7月13日判決の教訓を探る
日本災害復興学会 2022大会予稿集 2022年10月
Tadashi OKAMOTO
A Study of Organizational Risk Management in Natural
Disaster Cases
－ Lessons from the Ontake Eruption Litigation Case
2022/07/13－

河田 慈人 *Yasuhito KAWATA*

専門分野

防災教育

最終学歴

京都大学大学院情報学研究科社会情報学専攻後期博士課程（認定退学）

学位

修士（情報学）

現職

関西国際大学 高等教育研究開発センター 講師

Areas of Expertise

Education for Disaster Risk Reduction

Education

Completed Ph.D program without a Ph.D. degree, Graduate School of Informatics, Kyoto University

Degree

Master (Informatics)

Current Post

Senior Lecturer, Higher Education Research and Development Center, Kansai University of International Studies

寅屋敷 哲也 *Tetsuya TORAYASHIKI*

専門分野

企業防災・事業継続

最終学歴

関西大学大学院社会安全研究科

学位

博士（学術）

現職

早稲田大学データ科学センター

Areas of Expertise

Disaster Management / Business Continuity of Private Company

Education

Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

Degree

Ph.D.

Current Post

Center for Data Science, Waseda University

高原 耕平 *Kohei TAKAHARA*

専門分野

臨床哲学

最終学歴

大阪大学大学院文学研究科文化形態論専攻

学位

博士（文学）

現職

人と防災未来センター

Areas of Expertise

Clinical Philosophy

Education

Osaka University, Graduate School of Letters

Degree

Ph.D.

Current Post

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

ピニエロ アベウ タイチ コンノ *Abel Táiti Konno PINHEIRO*

専門分野

建築都市防災、避難安全、要配慮者支援

最終学歴

2014 年 3 月 神戸大学大学院工学研究科建築学専攻
博士後期課程 修了

学位

博士（学術）

現職

東京大学大学院工学系研究科航空宇宙工学専攻特任助
教

Areas of Expertise

Architectural Disaster Prevention, Evacuation Safety,
Assistance of Persons Requiring Special Consideration

Education

March 2014, Department of Architecture, Graduate School
of Engineering, Kobe University

Degree

Ph.D.

Current Post

Project Assistant Professor, Department of Aeronautics and
Astronautics, Graduate School of Engineering, The
University of Tokyo

正井 佐知 *Sachi MASAI*

専門分野

災害時要配慮者、社会福祉、社会的包摂、コミュニケーション社会学

最終学歴

大阪大学大学院人間科学研究科 博士後期課程修了

学位

博士（人間科学）

現職

人と防災未来センター主任研究員

Areas of Expertise

People with Special Need at the Time of Disaster, Social Welfare, Social Inclusion, Sociology of Communication.

Education

Graduate School of Human Sciences, Osaka University

Degree

Doctor of Human Science

Current Post

Researcher

伊藤 潤 *Jun ITO*

専門分野

安全保障・危機管理

最終学歴

名古屋大学大学院法学研究科博士後期課程

学位

博士（法学）

現職

愛知大学国際コミュニケーション学部国際教養学科
准教授

Areas of Expertise

National Security, Emergency Management, and Public Administration

Education

Graduate School of Law, Nagoya University

Degree

Ph.D.

Current Post

Associate Professor, Department of Global Liberal Arts,
Faculty of International Communication, Aichi University

林田 怜菜 *Reina HAYASHIDA*

専門分野

災害時自治体復旧活動の研究
震災資料の保存と分析

最終学歴

神戸学院大学大学院人間文化学研究科地域文化論専攻
博士後期課程

学位

博士（人間文化学）

現職

主任研究員（2021 年 4 月から現職）

Areas of Expertise

Research on support for disaster-affected areas by local government officials,
Preservation and analysis of earthquake disaster-related materials

Education

Major in Local Cultures, Graduate School of Humanities and Sciences, Kobe Gakuin University

Degree

Ph.D.

Current Post

Full-Time Researcher(April 1.2021 Current)

福本 晋悟 *Shingo FUKUMOTO*

専門分野

災害報道 災害情報

最終学歴

関西大学大学院社会安全研究科防災・減災専攻博士前期課程

学位

修士（学術）

現職

株式会社毎日放送報道情報局報道センター
(2023 年 7 月～)
特別研究調査員（2017 年 4 月～）

Areas of Expertise

Disaster Reporting, Disaster Information

Education

Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

Degree

Master of Arts

Current Post

News Center,News & Information Division, Mainichi Broadcasting System,Inc.
Special Research Investigator

岡本 正 *Tadashi OKAMOTO*

専門分野

災害復興法学、危機管理、個人情報、災害情報、事業継続

最終学歴

慶應義塾大学法学部法律学科 卒業

学位

博士（法学）

現職

銀座パートナーズ法律事務所代表弁護士、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

Areas of Expertise

Disaster Recovery and Revitalization Law, Risk Management, Personal data, Disaster Information

Education

Graduated from Faculty of Law, Department of Law, Keio University

Degree

Doctor of Laws

Current Post

Ginza Partners Law Office, Visiting Professor of Research Center for Regional Disaster Management, Special Research Investigator

DRI調査研究レポート 2023-02
DRI Technical Report Series [Vol.55]

令和4年度 研究論文・報告集

Annual Research Review, 2022

— 発 行 —

2024年3月

阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel (078) 262-5060 fax (078) 262-5082
<http://www.dri.ne.jp>

— 印 刷 —

株式会社 旭成社

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町1丁目5-9
tel (078) 222-5800 fax (078) 222-8559

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

<https://www.dri.ne.jp>



ホームページ



調査研究レポート