



令和6年度 研究論文・報告集

Annual Research Review 2024

はじめに

本報告書は、令和6年度に実施した人と防災未来センターの研究者らの災害現場調査報告、被災自治体支援内容や日本自然災害学会、地域安全学会、日本災害情報学会などの災害関連学会の年次学術講演会における講演発表要旨や論文集に採択されたものを取りまとめたものである。研究者の研究評価の対象は多岐にわたるが、活字にして発表するという旧来の評価も存在しており、また、当センターは災害研究者のインキュベーターの役割を担っているので、活字媒体による研究発表とその評価も重要であることは論を俟たない。このような報告書をまとめるに当たり、昨今電子情報化が主流となっているが、内容を理解する、あるいは参照する場合、多くの人は従来のようにプリントアウトしていると推察される。私たちは忘れるという習性をもっており、忘れないためには何度も重要なところに目を通すことを習慣にしている。世の中はデジタル化に向かっているが、何もそれに迎合しなくてもよいわけで、自分に一番よい方法にすればよいだろう。そうすると、このような活字になった報告書は使い勝手がよいのである。付箋を貼ったり、マーカーで着色したりして、自分の知恵袋にすることも可能なのである。印刷の手間が大変な分だけ、使用価値が出てくるのである。

掲載してある論考は過去1年間の成果である。当センターの研究者については、防災の分野では何よりも実践性の高さが問題であるので、既存の論文集などへの発表のほかに災害時の現地支援、災害研修事業の推進、共同研究実施のノウハウ、自治体における各種委員会における委員の応嘱、大学の非常勤教員の採用などが研究能力の評価につながると考えており、本書はその活動記録を兼ねていると考えている。

研究環境は自分が創るものであって、外部に大きく影響されるようでは一人前の研究者とは言えない。なぜなら、論文や報告書内容を一番熟知しているのは著者本人であるからだ。そうであれば自らに正直でなければならない。自らを厳しく律することが研究者にとって最も必要とされる資質の一つであるといえる。本報告書の報告者は、そのような過程を経て一流の研究者に育っていくものであり、その過程の一部を本センターで共有できることは大変幸せだと思っている。

この報告書をお読みいただき、一人前の災害研究者になることがいかに難しいか、自分自身を奮い立たせながら研究継続することの困難さに思いを馳せてくだされば幸いである。ともあれ、相変わらず災害の多発・激化時代の真ただ中であり、研究成果が被害軽減に少しでも役に立つことを切に願っている。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
センター長 河田恵昭

もくじ

CONTENTS

巻頭の辞 / GREETING

もくじ / CONTENTS

山崎 真梨子

自然災害における学校の避難体制構築に係る文献研究とワークショップ手法の検討・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

博士論文の概要・・ 3

池端 祐一郎

人と防災未来センターにおけるインクルーシブな展示に向けた取り組み：
障害当事者による評価を通して・・ 5

南 貴久

ゲリラ豪雨の特性に着目したゲーミングの開発とそれを活用したワークショップの試み
・・ 7

避難の時間的分散のための「避難権」導入による社会的総効用の改善性に関する考察
・・ 9

福本 晋悟

令和6年能登半島地震の初動特別番組でキャスターは何を伝えていなかったか
・・ 11

防災知識は津波避難文言に対する受け止めに影響するのか・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15

2024年花蓮地震発生時のテレビ災害特別番組におけるキャスターコメント分析
—能登半島地震との比較—・・ 17

2024年「南海トラフ地震臨時情報（調査中）」発表時 テレビは何を伝えたのか
—在阪局の放送内容から—・・ 19

岡本 正

災害時の悪質商法への対応策 —令和6年能登半島地震を受けて—	21
自然災害と安全配慮義務 —自然災害被災者訴訟の教訓を組織のリスクマネジメントと人材育成に活かす—	29
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—	35
被災者データベースと被災者台帳をめぐる個人情報活用の法務実務 (1)	39
被災者データベースと被災者台帳をめぐる個人情報活用の法務実務 (2・完)	45
卷末資料 Data	51



山崎 真梨子

Mariko YAMASAKI

自然災害における学校の避難体制構築に係る文献研究とワークショップ手法の検討

博士論文の概要

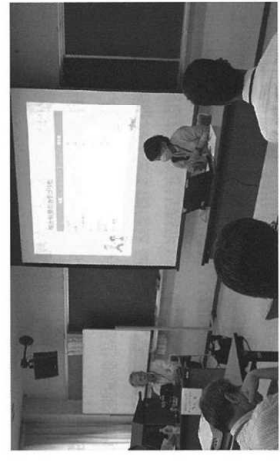
具体的に示してみる等の助言を受けた。加えて、研修内容の検討において、Eラーニングや座学等がある中で、ワークショップで実施することに至った経緯等の質問を受けた。質問については、内閣府(2022)等を踏まえ、体制構築の検討段階、検討後の段階において、多くの職員で話し合い、様々な視点で災害時の場面を想定すること、共通理解を深めておくことが重要であり、ワークショップの手法を用いたこと等を説明した。

参考文献等 ※追加のみ記載
 内閣府(2022)「令和3年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」

研究発表セッションC 防災・災害
 コメンテーター：大杉 寛 (東京都立大学教授)

C1 自然災害における学校の避難体制構築に係る文献研究とワークショップ手法の検討
 山崎 真梨子 (人と防災未来センター)

本研究は、先行研究から学校の避難体制構築に関する現状・課題・方法論を抽出・分析し、職員研修手法(ワークショップ)を検討することを目的とし、CINiiで「教員 避難」「自然災害 学校 避難」でキーワード検索を行い、質的分析の後考察した結果や、各学校のマニユアルの見直しや被災経験のない学校における職員研修手法(ワークショップ)を検討した。



文献研究の結果、①避難について過去の経験又は避難経路等の認識不足等による職員や学校の体制、災害発生時の児童生徒への影響による課題が指摘されていること、②応急・復旧期の対応について様々な課題が指摘され防災訓練の重要性が報告されていること、③学校が避難所となることでの課題と備えとして被害・状況を想定した具体策の明確化の重要性が指摘されていること、④防災教育について方法論を含め多数の知見が抽出され、実施には方法論を意義・基本姿勢を踏まえて用いる必要性が示唆されていること、⑤職員研修について内容の提言もあつたが課題も指摘されていることの5点が明らかとなった。当日は既述の5点と、これらをもとに災害イメージを持ち具体策を明らかにするワークショップ手法を検討したこと、今後は、災害イメージに資する資料の作成、ワークショップの実施を行っていくことを報告した。

コーディネーターからは、文献研究の分析等について先行研究が見当たらないというのはい一つの発見であるが、なぜ少ないのかを深掘りする、先行研究の結果を

介護支援専門員等による個別避難計画作成への 関与促進に関する研究

D312105 山崎 真梨子

キーワード:介護支援専門員, 個別避難計画, 介護保険法,
地域包括支援センター, 避難行動要支援者

1. 研究の背景と目的

過去の災害において高齢者等の避難(支援)が課題の一つとして報告されている。加えて、今後避難を要する大雨の頻度が増加するとともに、家族・地域の避難支援力が低下する可能性が示唆されている。このような中、個別避難計画の作成が市町村の努力義務として法規定され、個別避難計画作成への福祉専門職の参画が推奨されている。現在、市町村を中心に取組みが推進されているが、個別避難計画の作成及び福祉専門職参画の実施が完了していない市町村は多い。

このことから、個別避難計画作成を促進することは、高齢者の防災・減災に寄与するのではないかと考えられるが、高齢者の被災状況の背景には、支援実施が上手くいかない何らかの要因があるのではないかと考えられる。

そこで本研究は、介護支援専門員等による個別避難計画作成への関与における阻害要因を抽出し、その解決策を考察することを目的とした。なお、本研究は、個別避難計画の作成主体は避難行動要支援者本人・家族、対象は高齢者の風水害時の避難を前提とする。

2. 研究方法

本研究は、先行事例・先行研究レビュー及び3つの調査を実施した。調査の1つ目は介護支援専門員等への調査で、対象はA県B市内の居宅介護支援事業所の介護支援専門員及び地域包括支援センターの職員とした。2つ目は市町村への調査で、対象はC県内の市町村とした。3つ目は都道府県への調査で、対象は全都道府県とした。調査は全て郵送による質問紙調査とし、現状・課題を分析・考察した。

3. 結論と今後の課題

避難支援に係る先行事例及び先行研究レビューからは、本研究の参考となる知見はあるが、介護支援専門員等による避難支援の課題を抽出し考察する研究等は見あたらなかった。

介護支援専門員等への調査からは、個別避難計画が作成されていない状況でも、介護支援専門員等による避難に係る支援が行われていることが明らかとなった。一方で、避難行動要支援者の避難及び避難支援の課題が抽出された。加えて、個別避難計画作成の優先順位は介護度では決められない可能性及び心身の状況に応じた避難先選定の必要性が示唆された。さらに、介護支援専門員等が関与する意義及び関与を阻害する要因が抽出された。

市町村への調査からは、市町村は個別避難計画の作成促進のための取組みを行っていることが明らかとなった。一方で、介護支援専門員等の福祉専門職について、①関係性の構築(協議・協力体制づくり)、②防災・減災の普及啓発研修人材等の確

保の2点が課題であることが明らかになった。また、市町村域内の福祉資源のみでの避難支援構築に限界があることが示唆された。さらに、介護保険サービス等の避難支援活用について、制度間調整及び介護保険制度解釈の整理の必要性が示唆された。

都道府県への調査からは、都道府県独自の個別避難計画の作成促進のための施策が一部で実施されていることが明らかとなった。一方で、①介護支援専門員等の役割について統一した見解の明示、②広域的な避難先の確保、③介護保険サービス等の避難時活用の整理の3点について実施している都道府県が少ないことが明らかとなった。

結論として、介護支援専門員等の個別避難計画作成への関与の意義と阻害要因、関与促進のための行政の役割が示唆された。

個別避難計画作成に介護支援専門員等が関与する意義として、①介護支援専門員等は避難支援の個別課題を把握していること、②介護保険サービス等の避難支援活用についてプランニングできる可能性があることの2点が示唆された。

一方で、関与促進の阻害要因として、①介護支援専門員等の役割が不明瞭であること、②妥当な避難先の選定が困難であること、③介護保険サービス等を活用した避難支援が困難であることの3点が示唆された。

つまり、①介護支援専門員等の役割の明確化、②避難先の確保、③介護保険サービス等の避難時活用の整理の3点が市町村の役割であることが示唆された。しかしながら、この市町村の役割については、市町村のみでは解決できない可能性も示唆されたことから、国・都道府県の役割として、①福祉部局で要配慮者施策を実施する人材確保、②関係者調整を含む広域体制の確保、③介護保険法等での避難体制構築の法整備の3点が示唆された。

今後の課題として、介護支援専門員等への調査は調査対象が一部地域であること、市町村への調査はサンプル数が限定されていることから、サンプルバイアスが生じている可能性がある。今後、研究対象を拡大し、普遍化・一般化を試みたい。また、本研究の成果をもとに、個別避難計画作成を契機とした「逃げ遅れゼロ」の地域(まち)づくりの研究、福祉における防災・減災視点の養成と通底範囲拡大の研究を行いたい。

出典:最新社会福祉学研究 第20号(九州医療科学大学リポジトリ、最新社会福祉学研究/第20号、
https://phoenix.repo.nii.ac.jp/search?page=1&size=20&sort=controlnumber&search_type=2&q=1748244106311)



池端 祐一郎

Yuichiro IKEHATA

人と防災未来センターにおけるインクルーシブな展示に向けた
取り組み：

障害当事者による評価を通して

(正井佐知・木作尚子・池端祐一郎・杉原優太)

人と防災未来センターにおけるインクルーシブな展示に向けた取り組み：障害当事者による評価を通して

正井佐知¹・木作尚子²・池端祐一朗³・杉原優太⁴

¹神戸医療未来大学 人間社会学部

²名古屋大学 減災連携研究センター

³人と防災未来センター 研究部

⁴人と防災未来センター 研究部、鳥取県

1. はじめに

ICOM（国際博物館会議）は、2022年8月に博物館についての新たな定義を採択した。定義には、「博物館は一般に公開され、誰もが利用でき、包摂的（inclusive）であって、多様性（diversity）と持続可能性（sustainability）を育む」という一文が含まれており、博物館がどのような人にも利用しやすいような場となることが求められている。日本でも、2023年に閣議決定された文化芸術推進基本計画（第2期）の重点的な取組として「多様性を尊重した文化芸術の振興」が掲げられている。また、2024年度から障害者差別解消法により、事業者による障害のある人への合理的配慮の提供が義務化された。

しかし、日本の多くの博物館では、包摂性・多様性に配慮した環境整備が未だ十分とはいえない。日本の多くの博物館では、従来の「収集、保管、展示、調査研究、教育」を主要な業務として行うに留まり、外国人や障害者やLGBTQ+等の来館者やスタッフに対する合理的配慮が十分ではないとされる（ICOM日本委員会ホームページ 2025）。

兵庫県教育委員会が、2021年に県内の知的障害者を対象に行ったアンケート調査の結果、博物館等を利用した学びの機会が少ないことが明らかになった。そして、博物館は、障害を持つ人にとっては、敷居が高く縁遠い場所である可能性が示唆された（兵庫県学校卒業後の障害者の学びを支援するための地域連携コンソーシアム 2021）。人と防災未来センターは、小中学校の団体での来館が多いが、特別支援学校の来館は多いとは言えない。近年の災害で、多くの障害者や高齢者が亡くなっていることを考えれば、当事者や支援者に対して災害について学ぶ機会を提供することは重要である。そこで、人と防災未来センターの展示におけるインクルーシブな在り方を検討する。

2. 人と防災未来センターの取り組み

（1）ミュージアム・インクルージョン・プロジェクト

人と防災未来センターは2023年度から、兵庫県のミュージアム・インクルージョン・プロジェクトに参加している。本プロジェクトの目的は、「障害者の生涯学習を支援するために、ミュージアムなどの社会教育施設における活動を当事者の視点から見つめなおし、改善を加えることで施設の利用促進を図る」ことであり、兵庫県下の博物館、美術館、図書館が参加している。

（2）観覧調査隊による調査、研究の方法

ミュージアム・インクルージョン・プロジェクトを通じて、障害のある方を構成員とする観覧調査隊による調査の機会を得た。本研究では、観覧調査隊による調査と評価を通じて、展示におけるインクルーシブな在り方を探る。

3. 観覧調査の概要

（1）調査1：精神障害・身体障害がある方による調査

2023年11月22日に精神障害と身体障害のある方1名、介助者1名による観覧調査を実施した。

（2）調査2：知的障害児の家族による調査

2023年11月27日に、知的障害児の家族のグループ（5名）による観覧調査を実施した。

（3）調査3：知的障害児と家族による調査

2024年6月30日に知的障害児とその家族から構成されるグループ（子ども5名、大人7名）による観覧調査を実施した。

（4）調査4：視覚障害のある方による調査

2025年2月4日に視覚障害（全盲）がある方1名による観覧調査を実施した。

表1 観覧調査隊による評価

	良かった点	改善されるとより楽しめると感じた点、気になった点
[調査1] 精神障害・ 身体障害が ある方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 実際の体験をしたかのような映像から入り、順を追って復興までを追体験させるのはよくできていると感じた。 ・ 肉筆で書かれた様々な展示物が被災当時の状況をリアルに伝えていた 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 立ったままで展示解説を読むのが辛い。スマホで読める・聞けるのは便利だが、座って聴こうとすると展示物が目の前にないというジレンマがある ・ 字幕が小さくスピードが速いので読めない。障害種別の特徴に応じた掲載の工夫が欲しい ・ 通路が狭く感じられた。車椅子の回転、ストレッチャー式の車椅子の通行が難しい。 ・ 入口に、全体の俯瞰図（音声案内も）があると分かりやすい ・ 情報が多く2時間でも回り切れなかった。体力や持続力に限界のある人も多い。何度も来館すればよいが、その余裕がない人もいるので、三宮などにサテライトを出してはどうか。
[調査2,3] 知的障害が ある方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東館がVRなど体験型のコーナーが多く楽しみながら学ぶことができた。 ・ ゲームの操作方法がわからなかったが、ガイドがいてくれたのでよかった ・ 津波の仕組みの装置がわかりやすかった。ガイドが使い方を教えてくれたのもよかった。 ・ バズルが楽しかった。 	<p><体験型展示の充実></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 体験できるもののがもっとあったら楽しめると思う。／揺れを経験できる設備があると理解しやすい。 <p><内容の簡易化></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 西館が大人向けの施設に感じた。わかりやすい言葉での説明があると良い。／展示のテーマが難しいのでどうすれば子どもに伝わるか思案した。／クイズコーナーにも少し簡単なものがあればよいと思う。 ・ 各ポイントを回ってクロスワードを完成させるイベントがあったが、知的障害者には難しい。スタンプラリーのほうがわかりやすい。 <p><案内></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 震災追体験フロアでパニックを起こすと思うので、飛ばせる案内が最初にあると良い。 ・ 触ってよい、ダメなもの案内表示が曖昧。一目でわかる表示があればいい。 ・ ゲームの操作方法がわかりにくい。一目でわかるピクトグラムのような説明があればいい。 ・ 語り部さんの説明があるのはよいが、本人が聞いていられず失礼になり申し訳ない。 <p><情報の絞り込み></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 情報量がとても多いので、本当に伝えなくてはいけないことが絞られていると良い。 ・ 文字での説明が多いので理解するのに時間がかかる。展示物を案内してくれる人がいると理解しやすいと思う。 <p><設備></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 暗い部屋や大音響が苦手な人もいるので館内がもう少し明るく音が小さめだと入りやすい。 ・ 展示物やシアターの文字が小さい。ゆっくりした声に大きい文字だとわかりやすい。 ・ スマートフォン用のガイドシステムにひらがなを打ってもらえるといい。 ・ 音声案内は音が拡散する。はっきりした音で指向性の強いスピーカーだとよい。 ・ 館内について、YouTubeなどで事前に視覚と聴覚で確認できたらいい。 ・ 様々な理由からパニックになった際、クールダウンできる場所（部屋）があるとありがたい ・ 女子トイレが狭いと感じる。
[調査4] 視覚障害が ある方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大震災の再現は、音に迫力があり良い。 ・ 屋外展示の損傷した高速道路の橋脚に触れたこと、屋内の視覚障害用の対応（展示に触る）が良かった。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 思った以上に、見ることを主眼とした展示となっている。西館の体験型も、視覚がメイン。 ・ 3階の音声の展示はいいと思うが、他の複数のスピーカーの音声も聞こえるので音が多い空間。音声を聞き続けるのは疲れる。点字の表記があるとより楽しめる。 ・ 視覚障害者が参加しやすいツアーイベントがあるといい。

4. 調査の結果

調査の結果は、表1のようになった。調査1と調査4では、阪神・淡路大震災を音と映像で再現したシアターは好評であるが、調査2・3では、パニックになる可能性が高いため、配慮が必要とされていた。また、設備面では、字が小さいという指摘や、椅子が少なく疲れるという指摘があった。聴覚や触覚に言及する記述は、調査2と4で共通していた。調査2、3では、改善されるとより楽しめると感じた点として、体験型展示の充実、内容の簡易化、情報の絞り込みなどの指摘があった。調査4では、見ることを前提とした展示となっているが、野外の展示などを触ることで、知識として知っていた内容に対して実感を得ることができたとの指摘があった。

5. インクルーシブな環境整備に向けて

本調査により、人と防災未来センターを観覧する上で、障害当事者の具体的なニーズを明らかにすることができた。障害の種類や程度によってニーズが大きく異なるが、本調査で得られた知見をもとに、今後の環境整備を検討する予定である。

参考文献

兵庫県学校卒業後の障害者の学びを支援するための地域連携
コンソーシアム（2021）、兵庫県障害者生涯学習アンケート
集計結果のご紹介。

ICOM 日本委員会ホームページ(2025)(参照年月日:2025.01.15),
<https://icomjapan.org/updates/2025/01/07/p-3694/>



南 貴久

Takahisa MINAMI

ゲリラ豪雨の特性に着目したゲーミングの開発とそれを活用したワークショップの試み

(南貴久・山口章子・竹之内健介・米田幸生・藤田浩史・中北英一)

避難の時間的分散のための「避難権」導入による社会的総効用の改善性に関する考察

(南貴久・加藤孝明・杉山高志)

ゲリラ豪雨の特性に着目したゲーミングの開発とそれを活用したワークショップの試み

南貴久¹・山口章子²・竹之内健介³・米田幸生⁴・藤田浩史⁵・中北英一⁶

¹ (公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター

² 大阪管区気象台 気象防災部 予報課

³ 香川大学 創造工学部

⁴ 環境省 近畿地方環境事務所

⁵ (一財) 日本気象協会

⁶ 京都大学 防災研究所

1. 研究の背景：ゲリラ豪雨の啓発への社会的要請

2008 年 7 月、神戸市の都賀川で局地的豪雨による急激な増水により多くの人が流され、5 名の命が奪われた。これを契機として、短時間の局地的な豪雨を指す「ゲリラ豪雨」の語が世間の注目を集めるようになった。気候変動の影響により、こうした局地的豪雨の頻度・強度は今後も増すことが予想されていることから、「ゲリラ豪雨」に対する啓発のさらなる推進が求められている。

気象庁では「急な大雨・雷・竜巻から身を守ろう！」と題した動画やワークシート等の教材を作成し、Web 上で公開しており (気象庁 2013)、各地の学校等でこれを活用した授業が展開されている。また、藤田ら (2024) は、京都府宇治市の中学生を対象に、XRAIN の情報を活用したゲリラ豪雨の観察・記録の実践と、事前・事後授業を組み合わせた取り組みを行っている。

このように、ゲリラ豪雨の特性や危険性への理解を深めるための授業や教材の開発は進みつつあるが、講義形式をとるものが多く、参加者が主体的に楽しく学べるように設計されたものは見当たらない。生活に身近な場所で起こりうるゲリラ豪雨に伴う災害の危険性を“我がこと”として理解を深めてもらうために、特に子供に向けては、ワークショップ (WS) やゲーミングの手法を活用した新たな教材の開発が有効であると考えられる。

2. 先行研究レビューとゲーミング設計要件の抽出

防災へのゲーミング導入の意義として矢守ら (2007) は、Duke (1974) のいうゲーミングの「多重話 (multilogue)」や「未来を語る言語」といった性質が、多様な当事者・視点からなる防災の全体像を理解し、多主体間で対話をしながら知識・技能を共同生成するという、これからの社会に求められる防災学習の要件に合致することを挙げている。豊田 (2017) は、危機管理に関するゲーミングの特長として参加者が「現状を評価できること」を挙

げ、仮想世界における安全な体験を通じて教訓・気づきを得られることや、現実世界の自身とは異なる役割を付与することにより他者の視点から状況の理解を得られることに言及している。

吉永 (2020) は、ゲーミングの主要な要素として「状況性と立場性」「役割性と責任性」に加え、「不確実性」を挙げている。これは「相手と状況の見えなさ」を指しており、ゲリラ豪雨の特性である「局地性・突発性・予測困難性」と親和性が高い要素であると考えられる。

これらを踏まえると、本研究で設計するゲームには、

- ① 「ゲーミング」という手法が内包する特性の活用
各参加者が被害や対策を自身や他者の立場で考え、さらに他の参加者との対話から学びを得る
- ② 「ゲリラ豪雨」という現象の特性の活用
ゲリラ豪雨を発生させる雲の動きや発達度を、ゲーム内の不確実要素 (確率要素) として導入するの双方を反映することで、有効性が増すと考えられる。

3. ゲーミングおよびワークショップの設計と実施

(1) ゲームの設定と流れ

舞台となる架空都市「ひとぼう市」のマップは、20×20 のマス目から成っている (1 マスは 1km 四方)。マップ上には家や学校など、子供にとって身近な建物が描かれているほか、マンホールやアンダーパス等の被害が想定されるマス (被害マス) が 10 か所置かれている。また、東西に鉄道が、南北に河川がそれぞれ通っている (図-1)。

まず、マップの左上に 2×2 マスの大きさの雲が発生する。「右に 3 マス」「大きさ 2 倍」等が書かれたルーレット (図-2) を回し、出た目に応じて雲を移動または拡大する。これを 6 回繰り返したあと、雲の通り道と重なった被害マスで被害が発生する。ただし河川については、流路のいずれかのマスを雲が通過した場合、下流で急な増水による被害が発生する。同様に鉄道については、線

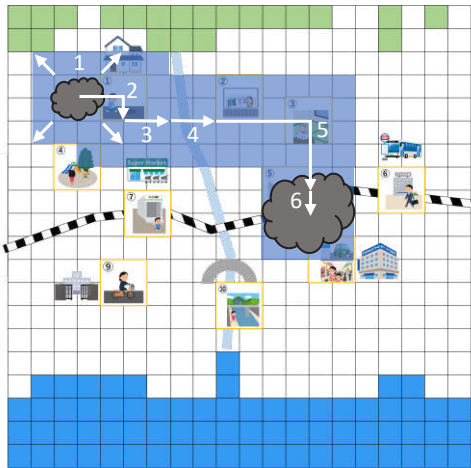


図-1 「ひとぼう市」のマップと雲の移動例

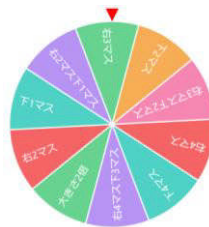
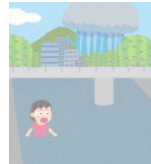


図-2 雲の移動を決めるルーレット

ひがいカード⑩(河川の流路上に積乱雲が通過)



天気良かったので川のていぼうの内側にある道を散歩していた。川の上流にある山のほうでは、黒い雲から雨がふっているみたい。そのまま散歩を続けていたら、急に川の水がすぐくふえて流されてしまった。

図-3 「被害カード」の例

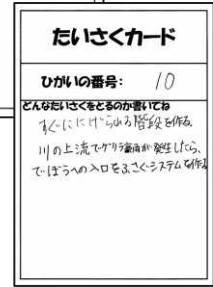
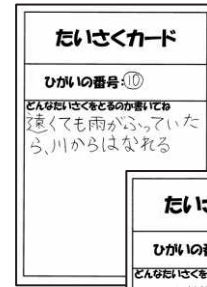


図-4 「対策カード」の例

路上のいずれかのマスを雲が通過することで被害が発生する。発生した各被害に対して、被害の内容がイラストと文章で説明された「被害カード」(図-3)を提示する。

次に個人作業として、どうすれば被害を防げたかを考え、「対策カード」(図-4)に記入する。さらに、4~5名のグループに分かれ、考えた対策の内容を発表し、各班で出された対策から「ひとぼう市」で行う対策を決める。

その後、同じ場所に雲が再度発生し、ルーレットによる雲の移動・拡大(6回)を再度実施する。雲の通り道にある被害マスのうち、適切な対策がとられていた箇所は被害は発生しない。ただし、雲の動きはルーレットの出目によって毎回変わるため、必ずしも全ての被害を防げる訳ではない。2回目で発生した被害や、一度も現れなかったが起こりうる被害についても理解を深めてもらうため、被害カードを見せながら内容の説明を行う。

(2) WSの企画と実施

開発したゲームを取り入れたWSを、人と防災未来センターの毎年恒例のイベント「夏休み防災未来学校」の企画の1つとして実施を試みた(表-1)。

WSの構成は次のとおりである。

- ① **ゲリラ豪雨ってどんな雨?【知識を得る】(15分)**
ゲリラ豪雨の特徴や発生仕組み等の解説を行う
- ② **ゲームで遊ぼう!【得た知識を使う】(45分)**
前節で述べた流れでゲームを実施する
- ③ **振り返り・まとめ【知識を振り返る】(15分)**
ディブリーフィングとして、ゲーム内の要素と現実世界との対応付けを行う

表-1 ワークショップの実施概要

企画名	ゲリラ豪雨マスターになろう!
実施日時	① 2024年7月28日 10:30 ~ 11:45 ② 2024年7月28日 13:30 ~ 14:45 ③ 2024年7月30日 10:30 ~ 11:45
会場	人と防災未来センター ガイダンスルーム
対象	小学校4年生以上(希望により小2・3の参加もあり)
参加人数	のべ49名(①18名 ②15名 ③16名)

また、WSが参加者に与えた効果を測るため、開始前と終了後にそれぞれ参加者アンケートを実施した。

4. まとめと今後の展望

本研究では、ゲリラ豪雨という現象のもつ特性と、ゲーミングという手法が内包する特性の双方を生かしたゲーミングを設計し、WS形式での実践を行った。紙幅の都合上、詳細は別稿に譲るが、参加者アンケートからは、ゲリラ豪雨のイメージが、単に「激しい雨」といったものから、「予想しにくい」「命に関わる雨」「身の危険を感じる」といった表現に変化し、現象の特性理解や“我がごと”化につながっていることが確認された。

今後は、実践の場を増やしながらかゲームの改良を進めるとともに、気象庁(2013)等の既存教材との比較や、誰でも簡便に使用できる教材を目指したパッケージ化と実施容易性の評価等を行っていききたい。

参考文献

気象庁(2013), 防災啓発ビデオ「急な大雨・雷・竜巻から身を守ろう!」(参照年月日: 2024.9.12).
https://www.jma.go.jp/jma/kishou/books/cb_saigai_dvd/
 藤田浩史・竹之内健介・吉田晃一郎・木島圭助・米田幸生・中北英一(2024), 気候変動への適応を見据えたゲリラ豪雨関連情報 XRAIN の有効活用—京都府宇治市の中学生を対象として—, 災害情報, No.22-1, pp.103-113.
 矢守克也・高玉潔(2007), ゲームづくりのプロセスを活用した防災学習の実践—高等学校と地域社会におけるアクション・リサーチ—, 実験社会心理学研究, Vol.47, No.1, pp.13-25.
 Duke, R., 1974, Gaming: The future's language, New York: Sage Publications. (中村美枝子・市川新(訳)(2001), ゲーミングシミュレーション—未来との対話—, ASCII.)
 豊田祐輔(2017) コミュニティ防災用シミュレーション&ゲーミングを用いた教育と研究, 第8回横幹連合コンファレンス予稿集, pp.E-3-4.
 吉永潤(2020), 学習者を巻き込むゲーミング—その7つの魅力—, 『大学の学びを変えるゲーミング』, 晃洋書房, pp.3-13.

避難の時間的分散のための「避難権」導入による 社会的総効用の改善性に関する考察

A Study on the Potential for Improving Total Social Utility
by Introducing “Evacuation Rights” for Temporal Dispersion of Evacuation

○南 貴久¹, 加藤 孝明², 杉山 高志³

Takahisa MINAMI¹, Takaaki KATO² and Takashi SUGIYAMA³

¹ (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution, Hyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute

² 東京大学 生産技術研究所

Institute of Industrial Science, the University of Tokyo

³ 九州大学大学院 人間環境学研究院

Faculty of Human-Environment Studies, Kyushu University

In megacities, when a disaster is expected to occur, there is a concern that a vast number of people take evacuation actions at the same time, which causes traffic congestion. As a countermeasure for this, the authors are proposing the method called “Evacuation Rights”. In this paper, first we introduce the concept of “Total Social Utility” into evacuation. Then we make an analysis that if some parameters such as “bottleneck traffic capacity” and “distribution of evacuation utility’s peak time” change, how it affects on the “Total Social Utility”.

Keywords : evacuation, tradable permit, utility, sensitivity analysis

1. はじめに

(1) 研究の背景

水害など、一定程度事前予見が可能な災害において、事前避難は人的被害を軽減するうえで非常に有効である。しかし、河川や山地に囲まれた地域など、限られた数の橋梁やトンネル等（避難ボトルネック）を通過しなければ、安全な空間への移動ができないケースでは、仮に地域内の全住民が避難の意向を持っていたとしても、渋滞の発生により発災時刻までの避難が実現せず、逃げ遅れが発生する懸念がある。片田¹⁾は、特に膨大な数の住民が同時に避難を要する、大都市大規模水害に特有の課題として、「危険な避難行動」「避難施設の容量」に加え、この「避難者渋滞」の問題を挙げている。

しかしながら、こうした大都市の水害に特有の課題についての住民の認識は低いのが現状である。東京都の東部低地帯に位置する江東5区の住民を対象にした片田²⁾のアンケート調査では、「大規模水害時に全ての避難者を滞在させるだけの十分な避難所が江東5区内では確保することができないこと」「大規模水害からの安全を確保するために域外への避難が求められること」「域外への避難には、台風の影響や道路の大混雑を避けるために1日前などの早い段階からの行動が求められること」といった項目について「知らなかった」との回答がいずれも7割弱を占めている。

こうした現状に対し、行政や専門家らは、課題の周知や早期避難開始の啓発等を進めているが、これらの既存の対策で、次の来る大雨災害における安全な事前避難の実現に実効性が確保できるのか、疑問が拭えない。

この状況を打開するための糸口として、南³⁾は「避難権」の概念を導入し、住民のリアルタイムの避難意向を反映した自律的に進行する避難制御システムの試論を

行っている。「避難権」は、経済学における外部性の内部化手法である「Tradable Permits（取引可能な許可証）」を避難行動に適用したものである。避難ボトルネックの交通容量を上限に時間帯別に発行される「避難権」を所持する者だけが、その時間に避難を実行できるものとし、避難権を住民間で売買することにより、互いの避難時刻を調整し、全住民の安全な避難の実行が保障される。

(2) 本研究の目的

南³⁾は、各住民に自らの避難効用をリアルタイムに申告してもらうことで、オークション形式で避難権の配分を行うという、「避難権」の基本モデルを導入した。しかし、「避難権」を導入することによる社会全体の避難効用の改善効果についての検討は不十分である。

そこで本稿では、避難の「社会的効用」を改めて定義し、避難ボトルネックの交通容量や避難希望時刻の分布のパラメータを変化させた場合に、「避難権」導入による社会的効用の改善効果がどのような影響を受けるかを考察することとする。

2. 避難における「社会的効用」の定義

はじめに、本研究で避難の評価指標として用いる避難の「社会的効用」を定義する。

本研究で扱う避難モデルでは、各避難者がそのタイミングで避難行動を開始することの望ましさを示す「避難効用」が時間帯ごとに与えられており、避難者はこの避難効用を最大化するように行動する。ただし、避難権を導入した避難行動モデル（以下、避難権モデル）においては、該当する時間帯の避難権を所持していなければ避難を実行することはできない。言い換えれば、該当する時間帯の避難権の取得費用を加味したうえで、避難効用

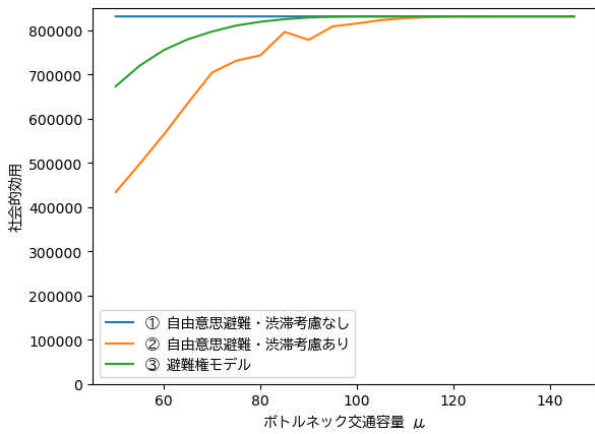


図1 交通容量に対する社会的効用の感度

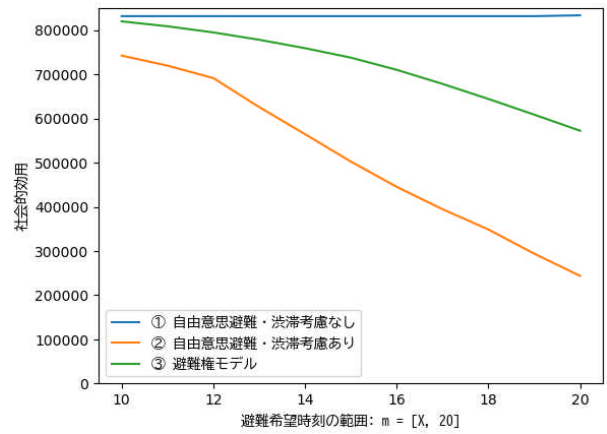


図2 避難希望時刻のばらつきに対する社会的効用の感度

が最大となる時刻に避難が実行される。

一方、「避難権」を導入しない従来の自由意思避難モデルでは、単純に自らの避難効用が最大となる時刻に避難が実行される。しかし、実行後に渋滞に巻き込まれることを考慮すると、最終的に得る効用は当初想定した効用よりも小さくなる。また、この場合、混雑に巻き込まれて発災までに避難を完了できず、逃げ遅れる可能性がある。その場合の避難効用は0とする。

本研究においては、こうして各避難者が避難時に得る効用の総和を「社会的効用」として定義する。避難の社会的効用が高いということは、逃げ遅れる人が少なく、逃げた人の避難に対する満足度が高いことを意味する。そのため本研究では、この「社会的効用」が高いほど、望ましい避難であると見なすこととする。

3. 避難環境および避難効用曲線の導入

南ら⁴⁾は、避難の状況設定(シナリオ)を示す「避難環境」を、時間区分の数 T 、避難者数 N 、避難ボトルネックの交通容量 μ の組 (T, N, μ) により定義している。本稿でもこれに倣い、避難環境を導入する。

また、各避難者の避難効用の時系列的な変化を示す避難効用曲線についても、南ら⁴⁾に倣い、ピーク時刻 m をもつロジスティック分布の確率密度関数の形で与える。具体的には、次の式によって生成する。

$$u_i(\tau) = 10000 \cdot \frac{e^{-\frac{\tau-m}{\sigma}}}{\sigma \cdot (1 + e^{-\frac{\tau-m}{\sigma}})^2}$$

ただし、 m の値は独立に同一の区間 $[a, b]$ の一様分布に従って生成されるものとする。

4. シナリオ設定および分析

(1) ボトルネック交通容量 μ が変化した場合 (2) 避難効用のピーク時刻 m の分布範囲が変化した場合 の2通りのシナリオについて、社会的効用の感度を ①自由意思避難モデル(渋滞考慮なし) ②自由意思避難モデル(渋滞考慮あり) ③避難権モデルの3つのモデルの間で比較を行った。各パラメータの値ごとに100通りの避難効用分布を生成して避難を試行し、社会的効用の平均値をとって結果を図1および図2にプロットした。

(1) ボトルネック交通容量 μ が変化した場合

本シナリオでは、避難環境を $(T, N, \mu) = (24, 1000, \mu)$ とし、 μ を50から145まで変化させた。避難効用曲線の

パラメータは $(a, b, \sigma) = (10, 20, 3)$ に固定した。

結果は図1の通りである。 μ が小さい、つまり単位時間当たりの避難可能人数が少ないほど、自由意思避難において渋滞に巻き込まれることによる効用の損失分は大きい。しかし、避難権モデルを導入することにより損失分を概ね半分に抑えることができることが分かる。

(2) 避難効用のピーク時刻 m の分布範囲が変化した場合

本シナリオでは、避難環境を $(T, N, \mu) = (24, 1000, 80)$ 、避難効用曲線のパラメータを $(a, b, \sigma) = (a, 20, 3)$ とし、 a を10から20まで変化させた。

結果を図2に示す。図の右側に行くほど、避難希望時刻のばらつきが小さく、自由意思避難においては多くの避難者が同時に避難を開始することを表している。図を見ると、避難希望時刻のばらつきが小さいほど、渋滞による効用の損失は大きい、この場合も避難権モデルの導入により、損失分を半数以下に低減できることを示している。ただし、ばらつきが小さいほど損失分に対する改善割合は小さくなる傾向があることに留意が必要である。

5. まとめと今後の展望

前章で述べた結果は別の見方をすれば、渋滞に巻き込まれたり逃げ遅れたりすることにより一部の避難者に集中して発生する効用損失分の半数程度を、避難権費用として住民全員が少しずつ負担することにより、社会全体の安全な避難の実行が保証されることを示している。

今後の展望としては、避難効用曲線の形状が人によって異なる(避難時刻を早めることへの抵抗度に差がある)場合等についても分析を進め、避難権モデルが特に有効であるのがどのような場合か、明らかにしていきたい。

参考文献

- 1) 片田敏孝, 桑沢敬行, 信田智, 小島優: 大都市大規模水害を対象とした避難対策に関するシナリオ分析, 土木学会論文集 B1(水工学), Vol. 69, No. 1, pp. 71-82, 土木学会, 2013.
- 2) 片田敏孝, 桑沢敬行, 多田直人, 吉松直貴: 大都市大規模水害を対象とした広域避難に関する住民意向調査, 災害情報, Vol. 16, No. 1, pp. 27-35, 日本災害情報学会, 2018.
- 3) 南貴久・加藤孝明・杉山高志: 水害避難への Tradable Permits の導入に関する一考察—住民の避難意向を反映したリアルタイムな避難制御に向けて—, 地域安全学会論文集, pp.29-37, 2023.
- 4) 南貴久・加藤孝明・杉山高志: 水害避難におけるリアルタイム避難時刻割当の効果の測定手法に関する考察, 日本災害情報学会大会予稿集, Vol.27, 2023.



福本 晋悟

Shingo FUKUMOTO

令和6年能登半島地震の初動特別番組でキャスターは何を伝えていなかったか

防災知識は津波避難文言に対する受け止めに影響するのか

2024年花蓮地震発生時のテレビ災害特別番組におけるキャスターコメント分析
—能登半島地震との比較—

2024年「南海トラフ地震臨時情報（調査中）」発表時 テレビは何を伝えたのか
—在阪局の放送内容から—

令和6年能登半島地震の初動特別番組で キャスターは何を伝えていなかったか

What News Anchor did not Tell Viewers in the Special Program about the 2024 Noto Peninsula Earthquake

○福本晋悟¹
Shingo FUKUMOTO¹

¹ (株) 毎日放送 報道情報局 報道センター (人と防災未来センター 特別研究調査員)
News Center, News & Information Division, Mainichi Broadcasting System, Inc.

During the 2024 Noto Peninsula earthquake, television stations aired special programmes because of the tsunami warning announced. This study analysed the announcement content of the news anchors.

As a result, "Ishikawa prefecture Noto" was not the main focus of the programme content until the major tsunami warning was announced. The use of the words "tsunami evacuation buildings" and "tsunami evacuation towers" was rarely used. Only NHK used the "ending a sentence with a noun" (tone of command) method, which had attracted attention in newspaper reports. Further consideration should be given to the method of calling for evacuation in preparation for the Nankai Trough earthquake.

Keywords : Disaster Information, Disaster Reporting, Noto Peninsula Earthquake, Major Tsunami Warning, Tsunami Evacuation

1. 本研究の背景

テレビ・ラジオ各放送局は、放送法第 108 条で「災害が発生し又は発生するおそれがある場合にはその発生を予防し又はその被害を軽減するために役立つ放送をするようにしなければならない」と規定されているとおり、平時・緊急時にかかわらず適切な情報伝達を通じた防災・減災活動を担っている。

緊急時の一例として、津波警報や大津波警報（以下、(大)津波警報と表記）発表時には、津波避難の呼びかけを最優先にした災害初動特別番組（以下、災害特番と表記）を行うとしている¹⁾。

津波避難の呼びかけに関して、かつて NHK は (大)津波警報発表時には、視聴者に冷静に行動してもらうためキャスターは極力落ち着いたトーンで行っていた。しかし東日本大震災を契機として、津波襲来の危機感をより強く伝えるため、早くも 2011 年 11 月に方針転換した。具体的には、避難を呼びかける表現を切迫感のある強い口調や命令調（いわゆる体言止めの表現）、断定調を使用することにした²⁾。この点を NHK のキャスターは「命の危険を直観的に伝えるために大きな声で叫ぶようにアナウンスすることにした」と説明している³⁾。

NHK の新たなアナウンスメントフォーマットで最初に対応した津波警報事例は、2012 年 12 月 7 日の宮城県への発表時である。この時キャスターは、「東日本大震災を思い出して下さい」、「命を守るために」、「まわりの人にも避難を呼びかけながら、どうぞ逃げて下さい」などのキャスターコメントを切迫感のある強い口調で繰り返し、視聴者に避難を呼びかけた⁴⁾。同じく TBS テレビでは「東日本大震災を思い出して下さい」や「沿岸部や海岸にいる人はただちに高台または避難ビルに指定された建物など安全な場所に避難して下さい」などと呼びかけ続けた⁴⁾。

2016 年 11 月 22 日の福島県と宮城県での津波警報発表時には、NHK のキャスターが「命を守るため今すぐ逃げてください」、「決して立ち止まったり戻ったりしないでください」などのキャスターコメントを用いたうえで強い口調で避難を呼びかけた⁵⁾。

そして、2022 年のフンガトンガ・フンガハアパイ火山の噴火の影響で発表された 1 月 16 日未明の奄美群島・トカラ列島と岩手県への津波警報では、「周りの人たちにも津波避難を告げながら逃げてください」（フジテレビ）、「家族や周りの人々にも避難を呼びかけながら、ぜひあなたが率先して避難するようにしてください」（TBS）とキャスターが呼びかけた⁶⁾。

このように、東日本大震災やフォーマット改定後の 3 度の津波警報をふまえ、放送に出演するキャスターは様々なキャスターコメントを用いて避難を呼びかけるようになったといえる。

2. 本研究の目的

2024 年 1 月 1 日に発生した能登半島地震では、16 時 12 分に石川県能登、石川県加賀、富山県、新潟県上中下越、佐渡に津波警報が、16 時 22 分には東日本大震災時以来となる大津波警報が石川県能登に発表。各テレビ・ラジオ放送局は、津波警報発表前後から災害特番を開始し、住民に津波からの避難呼びかけを主とした内容を放送した。また、テレビ災害特番は地上波放送に留まらず、いくつもの放送局が同内容をインターネットを通じてリアルタイム配信を実施した⁷⁾。

すでに福本⁹⁾は、能登半島地震発生時の災害特番でキャスターがアナウンスしたキャスターコメント（文言）が、いつ、どれくらいの分量だったのかを定量的に明らかにするため、津波警報発表時から約 30 分間の全国ネットテレビ災害特番を分析し、各特番に登場したキャスター

表-1 津波警報発表から 30 分間のフェーズと主なイベント

	16時12~16分 【フェーズ1】	17~21分 【フェーズ2】	22~26分 【フェーズ3】	27~31分 【フェーズ4】	32~36分 【フェーズ5】	37~41分 【フェーズ6】
気象庁からの情報	12分 津波警報	18分 緊急地震速報	22分 大津波警報 津波警報（地域追加）	29分 津波観測情報 （輪島港1.2mなど）		40分 緊急地震速報
特番開始						
NHK	16時06分 緊急警報放送（EWS）	緊急地震速報	緊急警報放送（EWS）	津波観測情報（29分）		緊急地震速報
JNN（TBS系）	13分	緊急地震速報			津波観測情報（34分）	
ANN（テレ朝系）	13分				津波観測情報（32分）	
FNN（フジ系）	14分	緊急地震速報			津波観測情報（32分）	緊急地震速報
NNN（日テレ系）	12分	緊急地震速報		津波観測情報（29分）		緊急地震速報

コメントを降順に示した。その結果、最も多く使用されたキャスターコメントは、NHK と JNN が「津波警報」で 43 回と 50 回、ANN と FNN は「避難の呼びかけ」

（例：今すぐ逃げてください）で 97 回と 65 回、NNN は「高所避難の呼びかけ」（例：高いところへ逃げてください）で 56 回だった。また、NHK では東日本大震災時の特番より高所避難の呼びかけ回数が多いことが分かった¹⁰⁾。また、震災後の避難呼びかけの“改善策”として象徴的な「東日本大震災」をキーワードとしたキャスターコメントは各局で登場回数に差があったとしている。

一方で、災害特番では何を「伝えていなかったのか／伝えようとしていなかったのか」の分析は充分には行われていない。本稿では、能登半島地震の災害特番の課題を明らかにするため、時間経過により登場回数が減少したりそもそも登場回数が少なかったりした 6 つのキャスターコメントについての分析を行った。

3. 本研究のアプローチ

(1) 対象

16 時 12 分に津波警報対象地域となった石川県・富山県・新潟県のいずれかを放送エリアを持つテレビ地上波放送の全国放送番組を対象とする。したがって、NHK、JNN（TBS 系）、ANN（テレビ朝日系）、FNN（フジテレビ系）、NNN（日本テレビ系）の各民放ニュースネットワークの災害特番である。

分析対象は、16 時 12 分の津波警報発表時からの 30 分間（16 時 41 分 59 秒まで）である。30 分後以降は、解説委員の出演や被災地にいるスタッフ、専門家の電話出演など、特番ごとに番組内容が大きく異なるため、キャスターコメント内容の比較が難しい。また、この 30 分間内に津波観測情報が発表されるなどしているため、分析に十分な時間幅であると考えている。

(2) 方法

出演したキャスターのアナウンスメントを全て書き起こし、16 時 12 分から 5 分ごとにフェーズ区分した（表-1）。この意図は、10 分後の 16 時 22 分に大津波警報が発表されたことから、大津波警報発表の前後での変化の有無を確認することである 5 分を 1 フェーズとすることで、フェーズ 1（津波警報発表直後）、フェーズ 2（津波警報発表 5 分後以降）、フェーズ 3（大津波警報発表直後）のような区分となる。

なお、これらの特番は筆者が大阪府で受信・録画したものであるが、時間内に在阪局のローカル差し替えはない。また、在京局と在阪局では特番開始時間は異なるが、その差は数秒のため影響は僅か程度に留まり、全国放送のデータとしてみなすことに支障はないと考えられる。

4. 結果

(1) 津波警報・大津波警報

全フェーズの（大）津波警報の合計登場回数は NHK が 63 回（図-1）、JNN は 87 回で最多となった（図-2）。大津波警報発表直後の 22~26 分（フェーズ 3）では、NHK と JNN とともに計 21 回登場し、全局で最多となった。

大津波警報発表後、NHK は大津波警報より津波警報の方が多く、JNN では逆である。この要因は、次節の表-2 のとおり、NHK は全ての津波警報対象地域一つまりは津波予報区一を欠かさず網羅的にアナウンスしたことである。その際に津波警報も合わせてアナウンスしたことで、ともに登場回数が増えた。

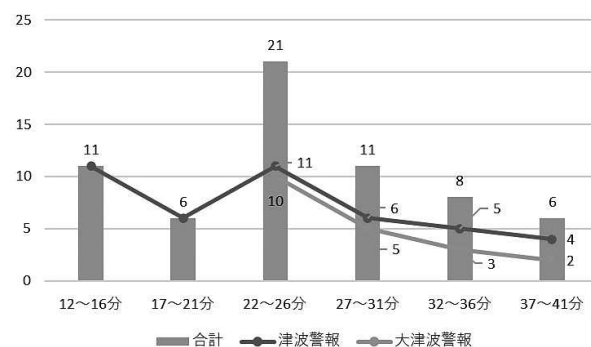


図-1 NHK の（大）津波警報アナウンス回数

一方で、JNN は大津波警報発表の発表地域一つまりは石川県能登一に重点を置いたといえる。大津波警報の登場回数は JNN は計 37 回で、NHK は最少の 20 回である（最多は FNN の 48 回）。

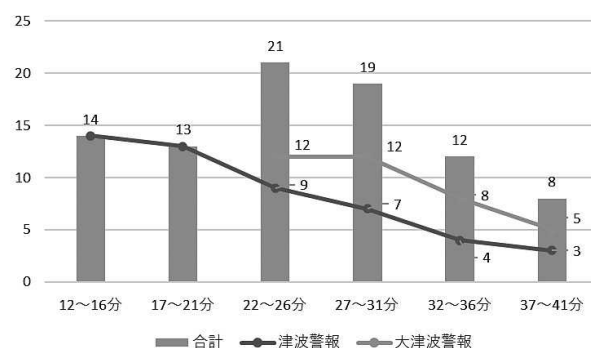


図-2 JNN の（大）津波警報アナウンス回数

ANN は、大津波警報・津波警報ともに発表から時間が経過するにつれ登場回数が減少したが、16 時 32 分の津波観測情報のアナウンスを機に回数が増加した（図-3）。

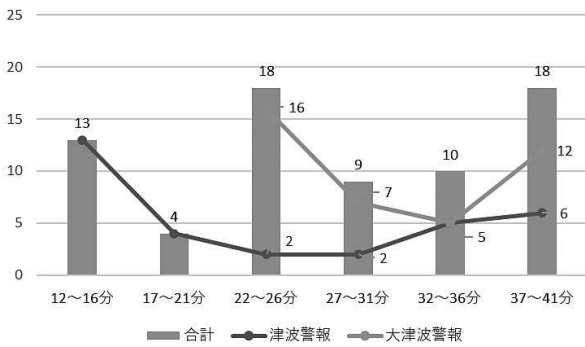


図-3 ANNの(大)津波警報アナウンス回数

FNN では、津波警報の登場回数はおおむね時間の経過とともに減少し、合計で大津波警報の方が多くなった(図-4)。大津波警報の登場回数は5番組中最多であり、全てのフェーズで10回以上登場した。

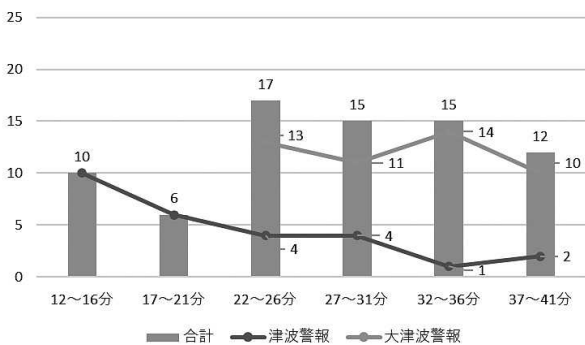


図-4 FNNの(大)津波警報アナウンス回数

NNNの傾向は、発表時に多くアナウンスされた後に激減することである(図-5)。津波警報発表時は19回(最多)で、大津波警報発表時は14回で2番目に多かった。

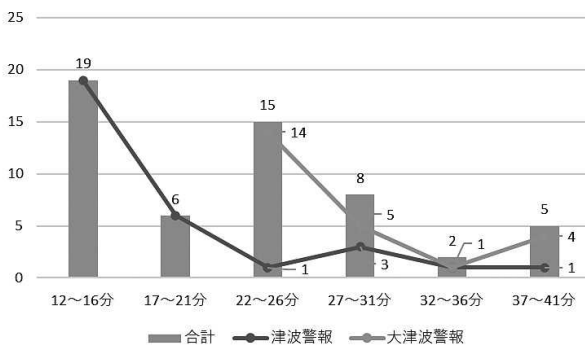


図-5 NNNの(大)津波警報アナウンス回数

(2)津波予報区

表-2は、大津波警報および津波警報が発表となった津波予報区が16時41分までにアナウンスメントされた回数である。当初から津波警報の対象であり、16時22分に大津波警報が発表される「石川県能登」がNNNを除いて最多である。

しかし、表-3のとおり、16時22分に大津波警報が発表されるまでは、NHKでは石川県加賀や富山県、JNNでは石川県加賀や佐渡、FNNでは富山県、NNNでは富山県や新潟県上中下越の方が、石川県能登よりも登場回数が多い。特にFNNとNNNでは、富山県の登場回数が他の予報区より特に多い^{注1)}。

表-2 フェーズ1~6で(大)津波警報が発表された津波予報区のアナウンス回数

津波注警報	津波予報区	NHK	JNN	ANN	FNN	NNN	計
警報→大津波	石川県能登	31	22	4	13	10	80
警報	石川県加賀	18	9	1	3	6	37
警報	富山県	18	10	1	8	15	52
警報	新潟県上中下越	17	10	1	6	9	43
警報	佐渡	17	10	1	6	6	40
注意報→警報	山形県	8	5	-	1	-	14
注意報→警報	福井県	8	5	-	1	-	14
注意報→警報	兵庫県北部	9	5	-	-	-	14
	計	126	76	8	38	46	

表-3 フェーズ1~2で津波警報が発表された津波予報区のアナウンス回数

	NHK	JNN	ANN	FNN	NNN	計
石川県能登	9	6	1	3	6	25
石川県加賀	10	7	1	3	6	27
富山県	10	6	1	7	11	35
新潟県上中下越	9	6	1	5	9	30
佐渡	9	7	1	5	6	28
計	47	32	5	23	38	

16時10分に発生した地震は、「石川県能登地方」を震源とする地震であり、最大震度7は「能登地方の志賀町」で観測され、さらに能登地方に津波警報が発表された。しかしアナウンス回数の結果からは、各局のキャスターにとって津波避難の呼びかける初期の段階でのメインターゲットは、能登の住民ではなかった可能性がある。

(3)津波避難ビル・津波避難タワー

津波避難ビルや津波避難タワーは東日本大震災後に整備が進み、全国でビルは約15,300棟、タワーは約500棟が設置されている¹¹⁾。「津波避難ビル」というキャスターコメントを用いたのは、JNNとNNNでいずれも15回登場した。その他「ビル」に関連してアナウンスされたのは、NHKでは「高いビル」(7回)、ANNは「高いビル」(8回)と「頑丈なビル」(6回)、FNNは「ビル」(3回)と「高いビル」(1回)だった。つまり、津波避難ビルという「専門用語」を用いず別の表現に言い換えている局の方が多かった。

また、「津波避難タワー」は全ての番組で一度も登場しなかった。津波警報対象地域の整備数¹²⁾は、石川県加賀の白山市と能美市にそれぞれ1か所、山形県の酒田市で1か所とされているが、石川県能登、新潟県上中下越、佐渡、富山県、福井県、兵庫県北部には設置されていない。これらを踏まえると、ほとんどの地域に設置されていない「津波避難タワー」についてアナウンスはしなかったのは放送局やキャスターが当該地域の実情をふまえてのことか否か、今後の事例との比較が必要である。

(4)体言止めの表現を用いた避難呼びかけ

前述のとおり、NHKは2011年11月から大津波警報発表時には「～(する)こと」という体言止めの表現を使用すると明らかにしていた。そして能登半島地震で「今すぐ逃げること！」などの体言止めの避難呼びかけを初めて使用し(計18回)^{注2)}、新聞報道やSNS上でも注目された¹⁵⁾¹⁶⁾。しかし、見方を変えればNHKが13年前から使用を公にしていた「命令」とまではいえないこの独特の「指示や注意喚起」の表現を、民放では一度も使用しなかったともいえる。したがってNHKのこのアナウ

ンスメントへの賛否や是非の議論と同じく、民放各社のこれまでの議論や背景一体言止めの表現を使用しない理由を明らかにすることも検証に値するだろう。

5. 考察

(1) 特番のメインフォーカスの決定

大津波警報が発表されるまで（フェーズ 1~2）は「石川県能登」の登場回数は 4 局で最多ではなかった（ANN はいずれも 1 回のみ）。しかし、大津波警報発表後（フェーズ 3 以降）は全ての局で「石川県能登」が最多となった（NNN は「富山県」と同数）。また、フェーズ 3 以降の登場回数は、NHK を除いて大津波警報が大きく上回った。以上のことから、多くの特番では、それまで決めきれていなかった重点を、大津波警報発表を機に石川県能登に置いたのではないだろうか。

(2) “あえて用いない” キャスターコメント

「津波避難ビル」と正式名称を用いたのは JNN と NNN のみで、対象地域にほとんど設置されていない「津波避難タワー」は全局で一度もアナウンスされなかった。そして、体言止めの表現は民放では使用されなかった。

これらの対応は事前の想定かその時の判断によるものかは番組録画からは判断できないが、東日本大震災から 13 年の議論を経て各局が下した“結果”といえる。「高いビル」と言い換えた理由は何か、「タワー」を使用しなかったのは所在してないと知っていたからなのか、民放が「体言止め」を使用しなかったのは熟議の末なのかなど、次の津波災害に備え 1 つ 1 つの議論を進めることが求められる。

6. 課題と展望

本研究では、全国ネット災害特番の津波警報発表から 30 分間を分析した。しかし、被災地では全国ネット特番だけでなく、地域ローカル特番¹⁷⁾が放送された時間もあるため、その内容分析も必要である。また、そもそも本研究ではキャスターのアナウンスメント内容に着目したが、テレビ画面構成を主眼とした内容分析も重要である。

さらに、本稿執筆中の 4 月 3 日には台湾東部沖の地震（花蓮地震）が発生し、沖縄本島地方と宮古島・八重山地方に津波警報が発表された。能登半島地震から 3 か月が経過した段階で、特番放送内容は能登半島地震などと違いがあったのかどうかの分析も急がれる。今後どのような議論や精査がなされ避難を呼びかけるのか、その変遷や南海トラフ地震などを想定した各放送局の今後の動向にも引き続き注視していきたい。

補注

注 1) 16 時 22 分に津波注意報から津波警報に繰り上げられた「山形県」、「福井県」、「兵庫県北部」のアナウンス回数は極めて少ない。NHK と JNN では複数回登場したが ANN と NNN では一度も登場しなかった。

注 2) 中山¹³⁾¹⁴⁾は、津波警報発表時にアナウンスされた「高いところへ逃げることは「逃げてください」と言い直したと判断しているが、本稿では文字起こしに基づいて 1 度アナウンスしたと判断している。

参考文献

1) 日本放送協会：放送ガイドライン 2020 改訂版，2020。
<https://www.nhk.or.jp/info/pr/bc-guideline/>
(参照年月日：2024.4.11)

- 2) 福長秀彦：巨大津波災害の切迫性と警報改訂〜どう変わる市町村・メディアの情報伝達〜，放送研究と調査 2013 年 6 月号，pp.2-17，2013。
- 3) 武田真一：「命を救う放送」を目指して，NHK アナウンサーとともに ことば力アップ 2016 年 4 月〜2017 年 3 月，pp.200-203，NHK 出版，2016。
- 4) 福長秀彦：津波警報・NHK が強い口調で避難呼びかけ。
<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/focus/545.html>
(参照年月日：2024.4.11)
- 5) 山口勝：4 年ぶりの津波警報，NHK が強い口調で避難“呼びかけ”。
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/focus/f20170101_2.html
(参照年月日：2024.4.11)
- 6) 入江さやか：トンガ諸島大規模噴火に伴う「津波警報」を放送はどう伝えたか，
https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20220401_8.pdf (参照年月日：2024.4.11)
- 7) 日テレ NEWS：【緊急ライブ】能登半島地震 日本海側の広範囲で津波観測 今後 1 週間程度は最大震度 7 程度の地震に注意（日テレ NEWS LIVE）
https://www.youtube.com/live/bp11EpyRbHU?si=C3uAT9C-3U_dEual (参照年月日：2024.4.11)
- 8) フジテレビ：報道特別番組 石川で震度 7 能登に大津波警報
<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lkf3Spq054gJ:https://tver.jp/live/simul/le5ydxrw6&hl=ja&gl=jp>
(参照年月日：2024.4.11)
- 9) 福本晋悟：令和 6 年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析，日本災害情報学会第 28 回学会大会予稿集，pp.157-158，日本災害情報学会，2024。
- 10) 近藤誠司・矢守克也・奥村与志弘・李勇昕：東日本大震災の津波来襲時における社会的なリアリティの構築過程に関する一考察〜NHK の緊急報道を題材とした内容分析〜，災害情報，10，pp.77-90，2012。
- 11) 内閣府：津波避難ビル及び津波避難タワー等の整備数（令和 3 年 4 月時点）概要
<https://www.bousai.go.jp/jishin/tsunami/hinan/pdf/r304gaiyou.pdf>
(参照年月日：2024.4.11)
- 12) 内閣府：津波避難ビル及び津波避難タワー等の整備数（令和 3 年 4 月時点）参考資料 2（市区町村別の整備数）
<https://www.bousai.go.jp/jishin/tsunami/hinan/pdf/r304sankou2.pdf>
(参照年月日：2024.4.11)
- 13) 中山準之助：能登半島地震 NHK アナ「命を守る呼びかけ」への考察，日本災害情報学会第 28 回学会大会予稿集，pp.155-156，日本災害情報学会，2024。
- 14) 中丸憲一・中山準之助：能登半島地震 緊急論考「命を守る呼びかけ」「災害関連死」〜過去の災害の教訓は生かされたのか〜 https://www.nhk.or.jp/bunken/research/domestic/pdf/20240401_6.pdf
(参照年月日：2024.4.11)
- 15) 産経新聞：「命が助かれば」命令口調の避難呼びかけ，NHK 徳永アナら 東日本の教訓生かす
<https://www.sankei.com/article/20240112-ADQDFJOSGRBLMHFNKRXMJSJQA/>
(参照年月日：2024.4.11)
- 16) 読売新聞：「今すぐ逃げること！」NHK アナが大声で避難呼びかけ…視聴者の「自分は大丈夫」パイアス打ち破る
<https://www.yomiuri.co.jp/national/20240116-OYT1T50105/>
(参照年月日：2024.4.11)
- 17) 民放 online：令和 6 年能登半島地震 石川各局の編成対応 ウェブでも積極的に配信 <https://minpo.online/article/post-386.html>
(参照年月日：2024.4.11)

防災知識は津波避難文言に対する受け止めに影響するのか

○福本晋悟¹⁾

1) 学会会員 毎日放送報道情報局報道センター s.fukumoto@mbs.co.jp

1. はじめに

テレビ・ラジオの災害初動特別番組は、東日本大震災以降、住民に避難を促すための放送をさらに目指し、改良を続けている。一方で、避難を促すための文言への住民の評価は、各人の主観的な受け止めだけでなく、そもそも防災知識の有無も影響すると考えられる。本研究は、防災知識の付与が津波避難を促す文言の受け止めに影響するかどうかを調べるため、大学生を対象としたプレ/ポスト調査を実施した。まず、講義の冒頭で音源を用いた質問紙調査を実施後、講義内で音源に登場した文言の意味などを解説した。2週間後にも同一の調査を実施し、2つの調査結果を比較し差異があるかを分析した。

2. 調査の概要

2.1 本研究のアプローチ

まず、2012、16、22年の津波警報発表時のテレビ災害特番で使用された津波避難文言¹⁾を主軸に据えた独自の「津波避難文言集」を作成した(198文字)。留意すべき13要素は、種類の異なるアンダーラインで示してある(下載)。次に、この津波避難文言集をNHKなどが採用している「切迫感のある強い口調」で著者が読み上げて録音した。読み尺は37秒である。これを複製し2度繰り返される「津波避難サンプル音源」を調査に使用した。

大津波警報が、和歌山県・大阪府・淡路島南部・兵庫県瀬戸内海沿岸などに発表されました。東日本大震災クラスの巨大な津波が来ます。非常事態です。今すぐ逃げてください。今避難すべき場所は、高台や津波避難ビル、津波避難タワーなど高いところです。急いで逃げること！ただちに避難！命を守るために、ためらわずに、今すぐ避難してください。この放送を聞いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください。

2.2 対象と方法

調査は、龍谷大学政策学部で開講されている防災に関する講義の冒頭で実施した。1回目調査(n=251)は2023年6月27日に、2回目は2週間後の7月11日(n=251)で、2回とも回答した202人を本研究の対象とする。

調査では「大地震発生直後で津波の襲来が予想される場面を想定し、テレビやラジオの災害特番の中でキャスターがアナウンスする音源を流します。あなたの率直な印象で設問にご回答ください」とのイントロダクションを説明後、津波避難サンプル音源を再生した。

配布した質問紙には、先述の留意すべき13要素をそれぞれ設問とした。例えば、設問1は「大津波警報は、どう感じましたか?」のように順にたずねた。回答は5件法で、評価の高い順から「とてもよい(5)」、「よい(4)」、「どちらでもない(3)」、「あまりよくない(2)」、「よくない(1)」として集計した。

1回目の調査後は、講義の中で各津波避難文言の意味や使用されるようになった背景、先行研究の結果も合わせて解説した。なお、2回目調査の実施は予告していない。

3. 結果

3.1 全体の傾向

各文言への評価(平均値)は、表-1のとおりである。1回目2回目ともに「今すぐ避難して/逃げてください」が特に高評価で、「命を守るために」、「ためらわずに」と続いた。

なお、1回目調査実施後の講義内でポジティブに説明した津波避難文言の平均値は、2回目調査で同値もしくは上がり、ネガティブに紹介したものは下がる傾向となった。次節では、講義で言及したなかで最も数値が上がった「大津波警報」と最も下がった「高台」を分析する。

表-1 調査の平均値・平均値の差・講義での言及

津波避難文言	1回目	2回目	差	講義での言及
大津波警報	4.23	4.30	0.07	ポジティブ
和歌山県・大阪府～	3.73	3.91	0.18	なし
東日本大震災クラス～	4.42	4.32	-0.10	ネガティブ
非常事態です	4.36	4.47	0.11	なし
今すぐ逃げてください	4.63	4.69	0.06	ポジティブ
高台	3.92	3.64	-0.28	ネガティブ
津波避難ビル	3.38	3.14	-0.24	ネガティブ
津波避難タワー	3.36	3.13	-0.23	ネガティブ
急いで逃げること～	4.42	4.39	-0.03	ネガティブ
命を守るために	4.58	4.58	0.00	ポジティブ
ためらわずに	4.56	4.56	0.00	ポジティブ
今すぐ避難してください	4.67	4.69	0.02	ポジティブ
この放送を聞いた～	4.30	4.26	-0.04	なし

3.2 大津波警報

「大津波警報」の評価は、1回目調査では平均値 4.23 で評価の高い順から9番目、2回目では4.30で8番目と、高評価とはいえない文言ではあるが、2回目は1回目と比べて平均値が0.07上昇した。2回目調査では「この放送を聴いたあなたが、まわりにも呼びかけながら率先して避難してください」と順位が逆転し、表-3のとおり「とてもよい」と評価した人が9人増え、「よくない」が3人から0人となっている。

また、表-4のとおり、1回目調査と比べて2回目調査で高評価をした人が50人（増減の1、2、3、4に該当）、低評価は40人（増減の-1、-2、-3、-4に該当）と、1回目調査よりも2回目で高評価にした人の方が多かった。そして、109人は1回目と2回目で変動がなかった。

なお、講義では、「気象庁が発表する津波注警報で最も危険度の高い情報である大津波警報という超重要ワードが、住民に認識されていないことが課題」などの説明をした。

3.3 高台

「高台」の評価は、1回目調査の平均値 3.92 で10番目、2回目では3.64で11番目である。13種類の文言のうち低評価といえ、2回目調査では平均値をさらに0.28下げた。

表-5のとおり、「とてもよい」と評価した人が53人（27%）から44人（22%）と9人減り、「よい」が94人（47%）から74人（37%）と20人も減っている。さらには、「どちらでもない」は8人増、「あまりよくない」は20人増、「よくない」も1人増え、2回目調査はさらに低評価となった。

表-6のとおり、1回目調査と比べて2回目調査で高評価をした人は38人、低評価をした人は72人と、低評価にシフトした人が大幅に上回った。

講義では、「高台」は津波などの高所避難の定番の避難先ではあるが住民が具体的なイメージを持っているのか、大阪市内など市街地中心部には高台はないため津波避難ビルなどの別の避難先を提示する必要があるなどの説明をした。

4. 考察と課題

講義でのポジティブ／ネガティブな解説が2回目の調査結果にわずかながら影響を与えている可能性が示唆された。したがって、避難を促す文言の良し悪しを住民アンケートの結果などを基に議論するだけではなく、「この文言が重要で、避難のトリガーにして欲しい」と、住民に伝えていく活動も重要ではないだろうか。

しかしながら、本研究はデータの採取方法など検討すべき課題が多分にある。たとえば、講義での説明内容や所要時間、言及しなかった文言への評価、2回目調査の実施タイミングなどを含めて、講義の影響があったといえるかどうかである。これらをクリアするため、調査手法の厳密性を高めることが必要である。また、今回は大学生を対象としたが、小中高生や成人を対象とした調査などを含め、引き続きデータを構築していきたい。

参考文献

- 1) 福長秀彦：津波警報・NHKが強い口調で避難呼びかけ、2013年
<https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/focus/545.html>（2024年4月27日確認）

謝辞

調査にご協力いただきました龍谷大学政策学部「地域レジリエンス論」2023年度受講生の皆様に、この場を借りて改めて御礼申し上げます。

表-3 「大津波警報」への評価 (n=199)

	1回目	2回目
とてもよい	81人(41%)	90人(45%)
よい	94人(47%)	87人(44%)
どちらでもない	15人(8%)	15人(8%)
あまりよくない	6人(3%)	7人(4%)
よくない	3人(2%)	0人(0%)

表-4 「大津波警報」に対する
2回目調査と1回目調査との評価差

増減	-4	-3	-2	-1	0
人数	0人	2人	6人	32人	109人

	1	2	3	4
	38人	9人	2人	1人

表-5 「高台」への評価 (n=199)

	1回目	2回目
とてもよい	53人(27%)	44人(22%)
よい	94人(47%)	74人(37%)
どちらでもない	36人(18%)	44人(22%)
あまりよくない	16人(8%)	36人(18%)
よくない	0人(0%)	1人(1%)

表-6 「高台」に対する
2回目調査と1回目調査との評価差

増減	-4	-3	-2	-1	0
人数	0人	6人	23人	43人	89人

	1	2	3	4
	30人	7人	1人	0人

2024年花蓮地震発生時のテレビ災害特別番組における キャスターコメント分析 —能登半島地震との比較—

福本晋悟¹

¹株式会社毎日放送 報道情報局報道センター（人と防災未来センター 特別研究調査員）

1. 本研究の目的

2024年4月3日に発生した花蓮地震では、9時1分に「沖縄本島地方」と「宮古島・八重山地方」に津波警報が発表され、各放送局は災害特番を放送した。津波警報の発表は、元日の能登半島地震以来である。

能登半島地震発生時の特番では、津波警報対象の津波予報区のアナウンス回数の少なさなどが指摘されている（福本 2024）。本研究では、花蓮地震時の特番のキャスターコメントを分析し、能登半島地震時と比較する。

2. 対象と方法

花蓮地震時の津波警報対象地域となった沖縄県を地上波放送エリアとしているNHKとJNN（キー局：TBSテレビ）、ANN（テレビ朝日）、FNN（フジテレビ）の4特番を対象とする。能登半島地震では16時12分に津波警報が発表され、10分後の22分に大津波警報が発表された。そのため、花蓮地震における津波警報発表の9時1分から9時10分までの10分間と、能登半島地震の津波警報発表時からの10分間（16時12分～21分）を分析することにした。これは、災害特番の津波初動報道内容（津波警報発表時からの対応）に着目する意図であり、さらに5分ごとに分類した。

出演キャスターのアナウンスメントは全て書き起こした。各特番における10分間の文字数（句読点含む）は、花蓮地震時では、NHKで2,914文字、JNNは2,496文字、ANNが3,190文字、FNNは3,296文字となった。同じく、能登半島地震では、NHKは2,733文字、JNNは2,661文字、ANNが3,334文字、FNNで2,352文字だった。

3. 結果

(1) NHK

花蓮地震時は「第1波到達予想時間」が最多で、「津波警報」と「予想津波高3m」、各津波予報区が上位となった（表-1）。一方、能登半島地震時は、「予想津波高3m」が最も多く、「第1波到達予想時間」が続いた（表-2）。

また、警報対象の津波予報区数は、花蓮地震時は2予報区、能登半島地震では5予報区と差はあるが、いずれもアナウンス回数は10回以下となっている。

表-1 花蓮地震時におけるNHKのキャスターコメント

キャスターコメント	～9時5分	～9時10分	計
1 第1波到達予想時間	10	16	26
2 津波警報	9	10	19
3 予想津波高3m	11	7	18
4 宮古島・八重山地方	5	5	10
5 沖縄本島地方	5	3	8
6 避難の呼びかけ	6	1	7
6 津波が来ます	6	1	7
6 高所避難の呼びかけ	3	4	7
9 海岸から遠く離れたところへ避難	3	3	6
9 周りにも呼びかけながら避難	3	3	6
9 引き返したりしないでください	3	3	6
9 情報カメラ映像の描写	2	4	6

表-2 能登半島地震時におけるNHKのキャスターコメント

キャスターコメント	～16時16分	～16時21分	計
1 予想津波高3m	18	3	21
2 第1波到達予想時間	18	2	20
2 避難の呼びかけ	10	10	20
4 津波警報	11	6	17
5 石川県加賀	6	4	10
5 富山県	6	4	10
7 石川県能登	6	3	9
7 新潟県上中下越	6	3	9
7 新潟県佐渡	6	3	9
10 高所避難の呼びかけ	4	3	7

(2) JNN（TBSテレビ系）

一方、JNNの津波予報区の登場回数は、花蓮地震時で15回、能登半島地震時の最多は7回と倍増した（表-3、表-4）。「津波警報」は能登半島地震時も最多だが花蓮地震時は減少した。同時に、最も登場回数が多いキャスターコメント数（18）は、花蓮地震時の4局で最少である。

表-3 花蓮地震時におけるJNNのキャスターコメント

キャスターコメント	～9時5分	～9時10分	計
1 津波警報	7	11	18
2 宮古島・八重山地方	7	8	15
2 沖縄本島地方	7	8	15
4 高所避難の呼びかけ	6	8	14
5 第1波到達予想時間	3	6	9
6 予想津波高3m	3	5	8
7 津波は何度も繰り返し襲ってきます	2	3	5
8 津波到達時間はあくまで目安	2	2	4
9 命を守る	2	1	3
9 津波は予想の高さを超えることも	1	2	3

表-4 能登半島地震時における JNN のキャスターコメント

キャスターコメント	～16時16分	～16時21分	計
1 津波警報	14	13	27
2 高所避難の呼びかけ	4	7	11
3 第1波到達予想時間	6	2	8
3 避難の呼びかけ	2	6	8
5 佐渡	6	1	7
5 石川県加賀	5	2	7
7 新潟県上中下越	5	1	6
7 富山県	5	1	6
7 石川県能登	5	1	6
7 命を守る	3	3	6
7 津波は何度も繰り返し襲来	3	3	6

(3) ANN (テレビ朝日系)

表-5 のとおり、「高所避難の呼びかけ」が最多となった。また、「情報カメラ映像の描写」の回数はNHK、FNNの約2倍となっている (JNNは1回のみ)。

また、能登半島地震時は「今すぐ避難してください」などの「避難の呼びかけ」の回数が圧倒的だったが(表-6)、「高所避難の呼びかけ」や「津波警報」が増加した。

表-5 花蓮地震時における ANN のキャスターコメント

キャスターコメント	～9時5分	～9時10分	計
1 高所避難の呼びかけ	12	13	25
2 津波警報	12	9	21
3 津波予想高3m	8	7	15
4 第1波到達予想時間	8	6	14
5 実際は予想より高くなる可能性	5	7	12
6 情報カメラ映像の描写	4	7	11
7 与那国島	3	6	9
8 震度情報	3	3	6
8 宮古島・八重山地方	6	0	6
10 到達予想時刻よりも早くなる可能性	2	3	5

表-6 能登半島地震時における ANN のキャスターコメント

キャスターコメント	～16時16分	～16時21分	計
1 避難の呼びかけ	16	22	38
2 津波警報	13	4	17
2 高所避難の呼びかけ	10	7	17
4 第1波到達予想時間	8	4	12
5 到達予想時刻はあくまで目安	1	6	7
6 震度情報	3	2	5
6 東日本大震災を思い出してください	2	3	5
6 海岸から遠いところへ避難	2	3	5
6 実際は予想より高くなる可能性	1	4	5
6 率先避難者となり避難を	1	4	5

(4) FNN (フジテレビ系)

表-7 のとおり、「第1波到達予想時間」が最多となった。これは、花蓮地震時において全局で最も多いキャスターコメントとなった。また、これは表-8 のとおり、能登半島地震時と比べて倍増した。「避難の呼びかけ」は能登半島地震時より増加したが、「高所避難の呼びかけ」の回数は微減した。

津波予報区については、“沖繩(県)地方”という表現も用いた。なお、能登半島地震時は、「石川県能登」と「石川県加賀」をまとめて“石川県”と、「新潟県上中下越」と「佐渡」を“新潟県”と表現している。

表-7 花蓮地震時における FNN のキャスターコメント

キャスターコメント	～9時5分	～9時10分	計
1 第1波到達予想時間	9	21	30
2 避難の呼びかけ	11	14	25
3 予想津波高3m	8	9	17
4 津波警報	7	4	11
4 宮古島・八重山地方	5	6	11
6 沖繩本島地方	2	6	8
7 沖繩(県)地方	5	1	6
7 情報カメラ映像の描写	3	3	6
7 高所避難の呼びかけ	2	4	6
10 海の近くには近づかないでください	0	5	5

表-8 能登半島地震時における FNN のキャスターコメント

キャスターコメント	～16時16分	～16時21分	計
1 避難の呼びかけ	7	10	17
2 津波警報	10	6	16
3 海岸や川には近づかない(離れて)	6	8	14
3 第1波到達予想時間	4	10	14
5 富山県	3	4	7
5 高所避難の呼びかけ	0	7	7
7 新潟県	4	1	5
7 石川県	3	2	5
7 率先して逃げてください	2	3	5
7 佐渡	2	3	5
7 新潟県上中下越	0	5	5

4. 考察と課題

能登半島地震発生時の最多コメントは、NHKが「予想津波高3m」、JNNが「津波警報」、ANNとFNNが「避難の呼びかけ」だったが、花蓮地震時では、NHKとFNNが「第1波到達予想時間」、JNNが「津波警報」、ANNは「高所避難の呼びかけ」となり、JNN以外は異なる結果となった。しかし、今回分析した計8特番のケースから、これらのキャスターコメントは特に頻出傾向といえる。

ところで、花蓮地震時には「東日本大震災を思い出してください」のような東日本大震災をキーワードとしたキャスターコメントの登場は、JNNの1回だけだった。能登半島地震時(16時21分まで)は、NHKで2回、JNNで2回、ANNでは8回登場していた(FNNは使用せず)。同じ津波警報発表事例にもかかわらず、なぜ異なる傾向となったのか。能登半島地震をふまえた方針の変更—大津波警報発表時のみの使用に限定—なのか。なお、“能登半島地震を思い出してください”が用いられることもなかった。今回分析した2つのケースは、過去の災害事例を引用する意義を問いている。

本研究では、津波警報発表時の初動10分間に限定して分析したが、その後の津波第1波観測時などを含めた初動30分間などのタイムスパンでの分析も必要である。今後も様々な観点で研究を進めていきたい。

参考文献

福本晋悟(2024), 令和6年能登半島地震発生時のテレビ災害特別番組における津波避難キャスターコメント分析, 日本災害情報学会第28回学会大会予稿集, 157-158.

2024年「南海トラフ地震臨時情報（調査中）」発表時 テレビは何を伝えたのか —在阪局の放送内容から—

福本晋悟¹

¹株式会社毎日放送 報道情報局報道センター（人と防災未来センター 特別研究調査員）

1. 本研究の目的

気象庁（2024）は、2024年8月8日16時42分に日向灘で発生したMj7.1の最大震度6弱の地震で、津波注意報を高知県、宮崎県、愛媛県宇和海沿岸、大分県豊後水道沿岸、鹿児島県東部、種子島・屋久島地方に発表した。そして、17時00分には運用開始以来初となる「南海トラフ地震臨時情報（調査中）」を発表し、17時30分に「評価検討会」を開催した。

福島（2024）によると、在京テレビキー局4局は、地震特番の放送中に「臨時情報」についても伝え始めた。また、「臨時情報」を見聞きした住民の8割以上は「テレビから情報を得た」（MA）という（関谷2024）。

そこで本研究では、初の「臨時情報（調査中）」発表時にテレビが何を伝えていたのかを明らかにするため、その一例として在阪テレビ局の特番内容を分析する。

2. 対象と方法

近畿地方は、和歌山県・奈良県の全域など多くの市町村が「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定されている。近畿を放送エリアに持つ在阪局のうち、「臨時情報（調査中）」発表時までに地震特番を開始していた4局（NHK、MBS、KTV、YTV）を対象とした。なお、在阪ローカル特番を放送したのはYTVのみで、冒頭から約20分間のローカル特番を放送した（うち5分間はCM）。

「臨時情報特番」の開始は、出演キャスターが臨時情報の速報をアナウンスした時とした。その時点から「評価検討会」の様子を放送するまでの間を分析する（表-1）。

表-1 「臨時情報（調査中）特番」の放送時間と文字数

	放送時間	文字数（句読点含む）
NHK	34分49秒	11,237文字
MBS（JNN）	30分25秒	10,497文字
KTV（FNN）	31分20秒	11,596文字
YTV（NNN）	30分5秒	9,087文字（CM除く）

分析には2つの方法を用いた。①テレビ画面に最も大きく映された内容を主要素とみなし、1秒単位で分類した。②出演キャスターのアナウンスメントを全て書き起こしたうえで、1行ごとに内容を分類した。

3. 結果

（1）画面構成—何を映していたか—

まず、「調査中」発表から「評価検討会」開催までの約30分間に、どのような映像が主として画面に映し出されていたのかを分析した（図-1）。

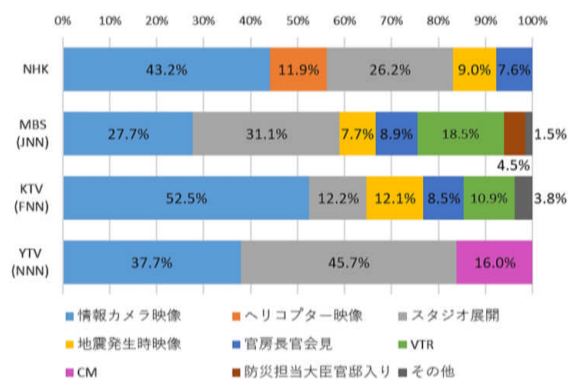


図-1 各局の画面構成時間

NHKとKTVで最も多いのは、おもに沿岸に設置された「情報カメラ」のライブ映像である。KTVでは50%を超えていて、NHKではヘリコプターからの映像もライブ映像であり、合わせると55%を超える。なお、ライブ映像で使用した地域は全て津波注意報対象地域で、NHKは4県の計10か所、MBSは3県の計4か所、KTVは2県の計3か所、YTVは3県の計4か所だった。

次に、MBSとYTVでは「スタジオ展開」が最多であり、記者出演の解説などが行われた。

「地震発生時」の映像は、NHKは宮崎県内のみ、MBSは宮崎と鹿児島、KTVは宮崎・大分・鹿児島が登場したが、YTVは「地震発生時」の映像を使用していない。

また、「VTR」は「臨時情報」や南海トラフ地震について解説する内容であり、MBSとKTVが放送した。

（2）アナウンスメント内容—何を伝えていたか—

「情報カメラ」や「スタジオ」が多く映るなか放送されたアナウンスメント内容は、図-2のとおりである。

「臨時情報・南海トラフ地震」に関する内容が最も多いのは、MBSとYTVである。MBSは66.9%と他局より突出して多く、スタジオ展開、VTR、さらには地震学者のオンライン出演などで多くの内容を扱った。

NHKは各地の震度情報や今後の揺れへの警戒などの

「地震情報」が最も多く、「臨時情報」、「津波情報」の順に多く伝えた。KTVは「津波情報」が最多となった。

なお、官房長官会見は全局で生中継している。ただし、YTVはワイプ画面での対応で、音声そのまま放送した。

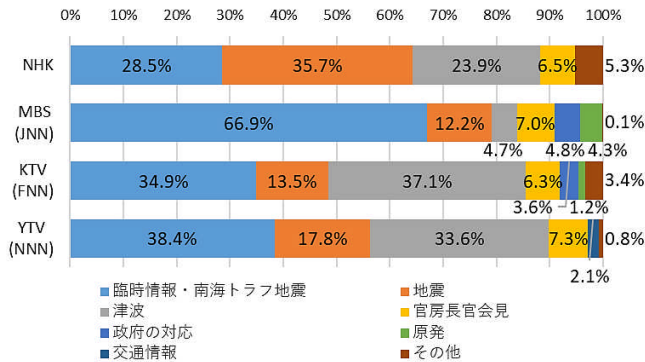


図-2 各局のアナウンスメント内容

(3) 臨時情報の“第一声”

表-2は、「臨時情報」発表直後のアナウンスメント内容である。(原文ママ、二重下線は筆者による)

表-2 「臨時情報」発表直後のアナウンスメント内容

NHK	気象庁は、南海トラフ地震臨時情報を発表。今回の地震と次の巨大地震との関連を調査という情報が入りました。
MBS (JNN)	南海トラフ巨大地震発生の可能性調査が開始されました。気象庁が監視領域内で、今日本の海域、太平洋側に様々な調査施設を気象庁が設けています。そしてそこに合致した場合に、南海トラフ巨大地震に繋がる可能性があるか、この調査が始まったという情報が入ってきました。
KTV (FNN)	気象庁は午後5時、南海トラフ地震臨時情報を調査を開始したと発表しました。 <u>評価検討会の開催を検討する</u> ものとみられます。
YTV (NNN)	これ南海トラフ臨時情報ですね。先ほど午後5時0分、気象庁は先ほど発生した地震が南海トラフ巨大地震につながるか調査を開始したという速報が入ってきました。

なかには視聴者をミスリードするおそれのある内容もあった。運用開始から5年が経過しても「臨時情報」の認知度は低く、「防災対策推進地域」の住民でも28.7%にしかならされていない(内閣府2023)。多くの人にとっては初耳となる情報の意味を誤解なく正確に理解してもらうには、十分な準備が必要だったといえる。

4. 考察

(1) 「地震・津波特番」／「臨時情報特番」

おもに情報カメラのライブ映像を使用したうえで、地震や津波情報を最も多く伝えた局もあった。このことから、初の「臨時情報」発表時の初動特番は「地震・津波特番」の延長としての傾向があるといえる。

だが、「臨時情報」の認知度が低い状況を踏まえると、「臨時情報とは何か」の解説は、果たして初動の放送時

間の半分以下で十分だったのだろうか。

(2) 画面とアナウンスメント不一致

「情報カメラ」で現在の海の様子を映した状態で、「臨時情報」の仕組みの解説をアナウンスメントしている場面が散見された。初見での理解が難しい情報の解説で画面とアナウンスメント内容との“ずれ”があると、視聴者に今伝えたい内容やその意図が不明瞭となるだろう。

そもそも最大波予測1mの津波注意報では、高所に設置された情報カメラで海面の変化を十分に捉えることは難しい。また、情報カメラの使用は、特番中の“その場をしのぐ”ためのものでもない。何を伝えたい映像かを明確にするため、「津波情報⇒情報カメラで海を撮影」、「地震情報⇒発生時の映像」、「臨時情報の解説⇒スタジオ展開もしくはVTR」のような「基本フォーマット」を作成し、今後ブラッシュアップしていく必要がある。

(3) 「臨時情報」ニーズの“地域差”

一方で、「臨時情報(調査中)」が発表されたとしても、ある程度以上の地震の揺れや津波注意報の対象となった住民にとっては、まずもって向き合うべきは、地震や津波の最新情報だ。しかし、それらの危険性が低い地域の視聴者にとっては、「臨時情報」の方が高い優先度だと考えられよう。

今回の特番では、関西ローカル情報はほとんど登場しておらず、唯一YTVは、交通情報(東海道新幹線の運行状況)を伝えていた。そもそも東京発ではローカル特番でなければ一地域ごとのニーズに合ったローカル情報の提供は難しいだろう。

5. 課題と展望

本研究は、初の「臨時情報(調査中)」時の放送内容を分析したが、「巨大地震注意」時の分析も求められる。そして、今年1月には2度目の「臨時情報」発表があった。

そもそも、臨時情報(調査中)のバリューはどれほどのものか、今一度立ち止まり、議論したうえで、社会で共有しておくべきではないだろうか。

参考文献

- 気象庁(2024), 令和6年8月地震・火山月報(防災編)(参照年月日: 2025.2.10)
<https://www.data.jma.go.jp/eqev/data/gaikyo/monthly/202408/202408monthly.pdf>
- 関谷直也(2024), 南海トラフ地震臨時情報における住民の反応,(参照年月日: 2025.2.10)
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/18/pdf/shiryo2_1.pdf
- 内閣府(2023), 地震防災対策の現状調査に係る住民アンケート結果(参照年月日: 2025.2.10)
https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/13/pdf/1-3.pdf
- 福島隆史(2024), 「南海トラフ地震臨時情報」はどう伝わるか 2-放送訓練の成果と初の発表から見えた課題-, 日本災害情報学会第29回学会大会予稿集, 161-162.



岡本 正

Tadashi OKAMOTO

災害時の悪質商法への対応策

—令和6年能登半島地震を受けて—

自然災害と安全配慮義務

—自然災害被災者訴訟の教訓を組織のリスクマネジメントと人材育成に
活かす—

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—

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)・(2・完)

災害時の悪質商法への対応策

——令和6年能登半島地震を受けて——

弁護士・気象予報士・岩手大学客員教授 岡本 正

1 はじめに——悪質商法被害を防ぐために

悪質商法とは、一般消費者を対象に組織的・反復的に取行される商取引のうち当該商法自体に違法・不当なものが組み込まれたものをいう。違法・不当な勧誘により契約締結に至らしめたり、消費者の利益を不当に害する契約内容であったりするものが典型例である。悪質商法への対応策という場合、事前の予防策と事後の被害回復や紛争解決が主な論点となる。このうち特に予防策において肝要となるのは、①悪質商法の類型を知り、当該商法が身近に迫り接触してきたときに自らそのことに気がつけること、②悪質商法に接触した場合に一歩立ち止まって他者に相談できること、③悪質商法が接触してくる前からの生活上の困りごとについて正しい相談先や支援情報を有していること等にある。本稿では、これらの視点を意識しつつ、令和6年1月1日に発生した能登半島地震の発生直後に被災者等から寄せられた消費者相談や、行政機関等による被害防止啓発を概観する。

2 典型的な悪質商法の類型を知る ——消費者契約法

消費者契約法は2000年に成立した後、主に2016年、2018年、2022年の改正などを経て、取消し・無効となる取引類型や契約内容を追加整理して現在に至る。改正の歴史は、次々登場する新たな悪質商法の蔓延への対応の歴史ともいえる。消費者契約法に掲げられた悪質商法の類型を事前に知

り、同種の悪質商法を警戒できるだけの知識を備えることが、悪質商法を退ける第一歩といえよう。消費者庁が作成・公表しているパンフレット「知っていますか？ 消費者契約法——早わかり！ 消費者契約法」は全8ページと比較的コンパクトで、かつ悪質商法類型（消費者契約法による取消しおよび無効事由）が一覧できるためぜひチェックしておきたい。

同パンフレットでは、不当な勧誘により締結させられた契約は後から取り消すことができるとして、消費者契約法4条の記述を整理し、嘘を言われた（不実告知）、不利になることを言われなかった（不利益事実の不告知）、必ず値上がりすると言われた等（断定的判断の提供）、通常の量を著しく超える物の購入を勧誘された（過量契約）、お願いしても帰ってくれない（不退去）、帰りたいのに帰してくれない（退去妨害）、退去困難な場所へ同行、脅迫する言動を交えて相談の連絡を妨害、就職セミナー商法等（不安をあおる告知）、デート商法等（好意の感情の不当な利用）、高齢者等が不安をあおられる（判断力の低下の不当な利用）、靈感商法等（靈感等による知見を用いた告知）、契約前なのに強引に損失補償を請求される等（契約締結前に債務の内容を実施等）の大きく14種類の態様を記述している。

また、消費者の利益を不当に害する契約条項は無効となるとして、消費者契約法8条～10条の記述を整理して、事業者は責任を負わないとする条項、消費者はどんな理由でもキャンセルできないとする条項、免責の範囲が不明確な条項の大きく

3 種類の無効となる契約条項のパターンを記述している。

さらに、消費者契約法3条は、事業者に対し、契約条項を平易なものとする、勧誘時の事業者が知ることができた情報等の提供、定型約款の表示請求権に関する情報の提供、消費者の求めに応じた解除権行使に必要な情報の提供、消費者の求めに応じた解約料の算定根拠の説明等についての努力義務を課している。ほとんどは2022年の消費者契約法改正で追加され、2023年6月1日より新規施行になった部分である。裏を返せば、消費者は、これらの項目について誠実な対応を怠る事業者に対しては、悪質商法と同様に契約締結等を警戒しなければならないということだろう。

自然災害時においても、これらの種類の悪質商法が消費者（被災者）を脅かすことには変わりはない。ただし、自然災害時においては、住まいが物理的に大きな被害を受けて日常生活が一変してしまっていること、仕事の継続や収入に影響が出て生活が圧迫されていること、住宅ローンや各種料金の支払いがこれまで以上に困難になっていること、これらについての生活再建に向けた道筋や解決策が見出せていないことなど日常生活とは異なる過酷な環境に被災者が晒され続けている¹。このことから、被災者はより一層悪質商法に靡き、^{なび} ^{すが} 縋り、騙されやすい精神状態に陥っているともいえ、予防策は一層重要になってくるのである。

3 令和6年能登半島地震における悪質商法事例

(1) 令和6年能登半島地震における消費者相談事例から

国民生活センターによれば、災害に便乗した消費者トラブルの関する相談として、「屋根工事を解約したら契約前に行われたブルーシート設置代金

を請求された」(具体的には代金8万円を請求するといわれた)、「無料屋根点検の電話を受け来訪を承諾してしまった。断りたいが連絡先がわからない」(業者の所在地も不明である)といった事例が報告されている²。現実には金銭的被害にあったという内容ではないものの、これもまた氷山の一角と考えるべきであろう。

これと同じ情報をさらに詳細分析した消費者庁からも、「自宅を修理してもらったが、請求額が高いのではないか」「来訪した事業者から屋根修理や床下工事を勧められて契約してしまった」「保険金の申請代行サービスの勧誘を受け、契約してしまった」「行政機関を名乗り、義援金を集めているとの電話があった」など、³ 実際にいつ被害が発生してもおかしくないような事例が報告されている。

これらの事例は、令和6年能登半島地震に限らず、過去の自然災害の被災地でも頻繁に寄せられている相談事例であり、現実の金銭的被害が多数発生している類型である。消費者庁、国民生活センター、石川県消費生活センターでは、令和6年能登半島地震発生直後から、典型的な種類の悪質商法への警戒を呼びかけるパンフレットやリーフレットを各ウェブサイトへ掲載し、SNSでの発信や避難所等におけるチラシの掲示等を通じて被害発生予防に努めている。なお、国民生活センターによれば、2024年1月1日以降受付、2024年4月4日までのPIO-NET⁴登録分の能登半島地震関連の相談件数は925件に及ぶ(ただし、いわゆる悪質商法事例には分類されない相談も多いことには留意が必要である)。

(2) 行政給付代行詐欺へのさらなる警戒と予防施策を

中でも「行政給付代行詐欺」には特に注意が必要である。大規模災害の被災者に対しては複数の給付金支援措置が法律上設けられており、さらに

1 東日本大震災をはじめとする被災者の災害直後のリーガル・ニーズ(いわば被災者の生活再建に関する悩みごと)については、岡本正『災害復興法学』(2014年)、同『災害復興法学II』(2018年)、同『災害復興法学III』(2023年)において、詳細な事例報告とともに分析されている。

2 国民生活センター「『能登半島地震関係消費者ホットライン』の受付状況」(2024年2月16日)。

3 消費者庁「令和6年能登半島地震に関する消費生活相談の状況」(2024年2月22日)。

4 PIO-NET(全国消費生活情報ネットワークシステム)は、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報(消費生活相談情報)の収集を行っているシステムである。

震災ごとに臨時の予算措置で独自支援がなされることもある。令和6年能登半島地震においても、後記5(2)(B)のように、被災者生活再建支援金、災害弔慰金、自然災害義援金、石川県独自の新しい交付金制度等が比較的まとまった現金給付を受けられる支援としてあげられる。これらの行政給付は、原則として被災者自らが市町村等の窓口で給付金の申請手続を行う必要がある。そこで、行政給付について代行をすと被災者を誑かし、個人情報などを不正に入手したり、高額の代行手数料を請求したり、新たに銀行口座等をつくらせてその口座のキャッシュカードや暗証番号を預かるうとしたりという悪質商法が蔓延の隙が生まれる。

被災者向けの行政給付支援は、その存在自体を被災者が知らないことが多く、仮に制度自体はニュースなどで知る機会があっても、実際に支援対象となるのは初めてということがほとんどである。そのため、行政給付代行が不正な手段でなされようとしているのか、そうでないのかを判別する基礎知識を被災者自身もっていないことが多い。こうして、本来は申請代行などせずとも、行政機関の窓口で相談すれば済む程度の手続について、無用に行政代行詐欺業者に手続代行を依頼してしまうケースが出てくるのである。被災者自身も、手数料をとられるだけで済めば、消費者被害に遭ったということにすら気がつかないため、被害報告が顕在化しないという問題もある。実際のところ、過去の新聞記事、消費者庁や国民生活センターの報告書、行政機関等がウェブサイトですべてを呼びかけるリーフレットには、「保険金請求代行詐欺」は頻りに登場しても、「行政給付代行詐欺」は明確な類型としては登場してこないのである。

しかし、行政給付を狙う悪質業者は過去にも実例がある。政府が新型コロナウイルス感染症対策のための国民一人一律10万円の「特別定額給付金」の支給を決定するや否や、全国で行政手続代行を名乗り消費者らにメールを送り付ける例が多発した。「給付金10万円の申請を代行する。場合によっては、マスクをした者がご自宅にうかがう」と誘

う不審なメールが届いたという。県立消費生活総合センターの担当者は「個人情報や金銭などを目当てにした悪質な手口ではないかとみている」とか、「携帯電話に、『給付金10万配布につき、お客様の所在確認』というタイトルのメールが届く」といった事案が2件確認された。「携帯電話キャリア会社を通し、国民の皆様へ配布していく」と記され、ウェブサイトなどにつながるURLからの手続を促す内容だった。県警は「偽サイトに誘導して口座番号など個人情報を盗み取るフィッシング詐欺の可能性もあると警戒」⁶などの新聞報道もあった。行政給付代行詐欺は、やはり非常に警戒すべき類型だといえるべきである。

4 令和6年能登半島地震と悪質商法への各機関の対応

令和6年能登半島地震を受け、災害に便乗した悪質事犯・悪質商法への警戒と被害予防を呼びかける国、関係機関、事業者等からの情報発信について概観する。

(1) 保険金請求に関する悪質商法

日本損害保険協会、消費者庁、金融庁、警察庁、国民生活センター、日本損害保険代理業協会らが協力する形で「あなたの保険金が狙われています！／火災保険・地震保険の請求を訪問、インターネット広告、SNS等で勧誘する業者とのトラブルが急増しています」「『保険が使える』にご用心！」と題したリーフレットが作成され、各省庁や関係機関のウェブサイトにも掲載されている。2024年3月には消費者庁ウェブサイト、消費者庁、日本損害保険協会および外国損害保険協会の連名にてあらためて「火災保険・地震保険『保険を使って無料で修理します』と勧誘を受けた時にトラブルに遭わないためのポイント！」と題するリーフレットも掲載された。これは、家屋の被災などに備えた火災保険や地震保険等の請求に際して、無料で代行するなど近づき後日多額のサポート手数料を請求したりする事例や、代行をすることで保険金額が多くなるであると虚偽を述べたり、保険金請

5 2020年4月26日付け毎日新聞(兵庫県版)「新型コロナ

6 2020年4月22日付け毎日新聞(中部朝刊)「新型コロナ

県内、不審電話相次ぐ 感染拡大便乗し詐欺か」。

「10万円」便乗か 全国で不審メール届く」。

求のためのわざと屋根を破壊したりする業者が保険金代行請求詐欺として接触してくる事例への注意喚起である。留意すべきは、保険金詐欺に保険契約者である被災者が知らず知らずのうちに加担する構図になっていることであり、刑事事件に発展する可能性も十分にあるという点である。

対応策としては、保険金の請求は、契約者や関係者が自ら保険会社に問い合わせることで簡単に行うことができること、保険金請求に手数料はかからないこと、を被災者らに徹底的に周知し、正しい保険会社の窓口（契約している保険会社、日本損害保険協会および外国損害保険協会の相談ダイヤル等）へ誘導することである。令和6年能登半島地震では保険会社各社が早期に被災地に立ち入り、家屋被害調査を各社共通化して実施したのも、このような悪質な代行業者が入り込む猶予を与えないための保険業界全体の努力といえる。

(2) 被災住宅の補修に関する悪質商法

被災した住宅の補修をめぐる悪質商法の事例としては、「見た目では自宅に被害はないが、訪問してきた工事業者に『このままでは危ない。すぐに工事が必要だ』と言われた」などというものが典型例である。そのほか「大雨で屋根に雨漏り。業者に修理工事をしてもらったが、さらに悪化」⁷「点検するとと言われて震災で壊れたという屋根の修理工事を契約したが信用できない」などの事例も過去に多発している。消費者庁、金融庁、国土交通省、日本損害保険協会、外国損害保険協会、住宅リフォーム・紛争処理支援センター、住宅リフォーム推進協議会の合同で「災害に便乗した悪質商法に注意！ ※豪雨、台風、地震、大雪などの大規模な災害の後には、便乗した悪質商法等のトラブルが発生する傾向にあります」と題したリーフレットを作成し関連機関ウェブサイト公表している。

有効な対応策は、平時からさまざまな約束や契約する前にいったん立ち止まって、第三者に相談してみる習慣をつけることである。身近な知人や家族がいなければ、保険会社や行政機関の窓口

まずは電話をしてみるということが重要である。消費者庁等は、先のリーフレットに加え、「令和6年能登半島地震で被災された皆様へ」と題したリーフレットも公表し、①消費者ホットライン（局番なしの118）や能登半島地震関連消費者ホットラインへの相談誘導、②住まいに関する住まいダイヤルへの相談誘導、③信頼における住宅リフォーム業者などを登録している「住まい再建事業者検索サイト」の紹介、④日本損害保険協会の窓口、⑤外国損害保険協会の窓口などを丁寧に紹介している。また、特に住宅補修に関するトラブルが多いことから、国土交通省は「被災住宅の補修等に関するご相談」と題するリーフレットを作成・公表し、「令和6年能登半島地震による被災住宅等相談ダイヤル」（住まいるダイヤル）という無料電話相談の存在を強調している。

(3) 訪問販売・訪問購入による悪質商法

令和6年能登半島地震を受けて警察庁は「震災に便乗した悪質事犯にご注意」と題したリーフレットを作成・公表している。そこでは特に発生が懸念される震災便乗の悪質事案として、「被災者宅を訪問し、災害時に必要となる物品の販売や家屋の補修等を嘘を交えたり、不安をあおったりして契約させる行為」や「医薬品が足りないことに乗じた無承認医薬品の販売・広告、健康を損なうおそれがある食品の販売」について注意喚起をしている。災害時に限らず、訪問販売は悪質商法の温床となっているが、災害直後の物資や人員不足などを心配する被災者は強引な購入に踏み切ってしまうのである。

契約前の対応策としては、適切な勧誘方法だったか（しつこい勧誘でなかったか等）、契約書が示されたかなどに気を付ける習慣や心構えを平時からもっておくことである。契約後であれば、「クーリング・オフ」を正しく行使できることが重要になってくる。

クーリング・オフ（特商法9条）は、特定の期間中に無条件で契約の申込みの撤回や契約解除が

7 日本損害保険協会ニュースリリース「令和6年能登半島地震にかかる地震保険金の支払い迅速化の取り組みについて——航空写真・衛星写真を用いた『共同調査』の実施」（2024年1月18日）。

8 国民生活センターリーフレット「見守り新鮮情報」472号（2024年1月16日）等参照。

9 政府広報オンライン「被災地外でも発生！ 自然災害に関連した消費者トラブル」（2024年2月16日）等参照。

できる制度である。クーリング・オフ期間は、申込書面または契約書面のいずれか早いほうを受け取った日から起算し8日間である（訪問販売の場合）。上記書面に不備があれば、期間を経過していてもクーリング・オフできる場合がある。クーリング・オフは書面（はがき等でも可）または電磁的記録（メールやファクシミリ）で行うことができる。クレジットカードを利用した場合は、クレジットカード会社にも忘れずに通知をする。

(4) 被災地外も対象にした悪質商法

被災地において被災者をターゲットにした悪質商法以外にも、「公的機関や災害支援団体などをかたり、義援金の募集を名目に現金や電子マネー等を騙し取る詐欺」「被災者の身内や友人を装い、困窮を理由に送金を求める詐欺」といった災害の発生それ自体を広く悪用する事例もある。警察庁は、令和6年能登半島地震後にも特別にリーフレットを公表し、上記被害予防のために警鐘を鳴らしている。

5 被害防止対応

(1) 悪質商法の類型を知る

被害防止対応で最も重要なのは、悪質商法の類型を知ることである。「彼を知り己を知れば百戦殆からず」でいえば「彼（敵）を知る」の部分である。悪質商法の接近や接触に被害者本人が気づかないでいることが被害を誘発する最大要因だからである。すでに述べてきたように、消費者契約法による取消事由や無効条項の類型を知ること、災害に便乗した悪質事犯を過去の事例や関係機関の注意喚起リーフレット等によって知ることが非常に重要である。

(2) 正しい公的支援制度を知る

(A) 被災者の真のニーズとは

被害防止対応で最も重要なもう一つのポイントは、正しい知識を知ることである。「彼を知り己を知れば百戦殆からず」でいえば「己を知る」の部分

である¹⁰。ここでいう正しい知識とは、悪質商法への直接の対処技術に関する知識にとどまらない、自然災害において被災者が生活再建のための次のステップを踏み出すために知っておくべきさまざまな「支援制度」に関する知識のことである。自然災害において自宅が被災したり、収入を失ったり、住宅ローン等が支払えなくなっている被災者は、仮に悪質商法から逃れたり、退かせたりしたとしても、それだけでは真のニーズは満たされない。依然として被災したままであるし、生活再建への困難な状況は継続しているからである。結局、被災者が住まいを再建できず、そのために必要な支援を受けることができないままであれば、被災者はまた別の悪質商法に縋るしかなくなる可能性もある。「あのとき誰も教えてくれなかった。唯一手を差し伸べてきたのが実は悪質業者であった」という思いを被災者にさせてはいけないし、被災者自身もそのような被害に陥らないための知識の備えが必要である。

(B) 被災したあなたを助けるお金とくらしの話

被災後したときに将来の生活再建に向けた知識が全くなければ、より一層深い絶望の淵に立たされてしまうかもしれない。そこで、平時の段階から「知恵の備蓄」をし、国、自治体、メディア、支援者らが発信する支援制度に関する情報を受信できるアンテナを備える必要がある。災害後に絶望することなく一步を踏み出せる、そのきっかけとなる知識を、消費者教育、学校教育、図書館や公民館での生涯学習教育などを通じて、国民の教養として身に付けておく。企業や行政機関の職員研修として実施することで、事業継続計画（BCP）の実効性を高める効果も期待できる。自ら法制度に関する情報を得て、生活再建への見通しを立てられる人材が育つことは、事業継続を一層確実にするはずだ¹¹。そこで構築したプログラムとその教材の最新版が、「備蓄する本」である『被災したあな

10 己を知るという表現を使うと、消費者庁「若者の消費者被害の心理的要因からの分析に係る検討会」が2018年8月に提示した『「リスクな心理傾向」を測るチェックシート』の「だまされやすさを測る心理傾向チェック!」等が連想される。このように、自己分析を踏まえ契約に慎重な姿勢を養うことは重要である。本稿は、これらの視点に加え、被災者が悪質商法を退けた後も残り続けてしまう、災害からの「生活再建」へのニーズに応える知恵を得ることが、自然災害後のさらなる消費者被害を防ぐために大切であることを論じるものである。

たを助けるお金とくらしの話増補版』である。〈図〉は、その全目次である¹²。被災後の生活再建へのステップがイメージできるよう、被災後の被災者のニーズをできる限り時系列を考慮して簡単な「お話」にして並べた。ここにある単語を一つ知っているだけでも、悪質商法を退けた後の次の「希望」の種になると信じたい。ここでは、災害が起こる前に最低限知っておいてほしい四つの支援制度((a)~(d))と令和6年能登半島地震の新たな交付金制度((e))を紹介する。

(a) 罹災証明書

罹災証明書とは、災害時に被災者の申請によって市町村が住家被害を調査したうえで住家被害を調査認定して交付する書面である。「災害対策基本法」に根拠規定がある。住家被害の区分は、2024年4月現在では、全壊（損害割合50%以上）、大規模半壊（同40%以上）、中規模半壊（同30%以上）、半壊（同20%以上）、準半壊（同10%以上）、一部損壊（同10%未満）となっている。被害認定の際には第一次調査に加え、第二次調査や再調査が行われる場合がある。

(b) 被災者生活再建支援金

被災者生活再建支援金とは、一定規模以上の被害の発生した市町村や県の単位で「被災者生活再建支援法」が適用条件を満たす場合に、条件を満たした被災世帯への現金給付支援制度である。被害に応じて被災した世帯へ支給される基礎支援金（最大100万円）と、住家の再建手法に応じて再建段階で被災世帯へ支給される加算支援金（最大200万円）とがある。住家被害に応じて支給される法律上の現金支援としては唯一の法制度である。

(c) 災害弔慰金・災害障害見舞金

一定規模以上の被害の発生した災害において「災害弔慰金の支給等に関する法律」の適用条件を満たす場合に、災害による亡くなる等した方の遺族等に災害弔慰金等が支給される。災害によって亡くなった方（災害による3カ月以上行方不明の場合は亡くなったものと推定）の遺族（家族）の代表者に対して支払われる災害弔慰金（500万円また

は250万円）と、災害によって重度の障害が残った方に対して支払われる災害障害見舞金（250万円または125万円）の現金給付支援制度が定められている。

(d) 自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）

自然災害債務整理ガイドラインとは、災害救助法が適用される自然災害で発動される債務整理の準則であり、災害前からの既往債務（被災ローン）が支払困難になる等した個人（個人事業主を含む）と金融機関等が、所得制限や収入制限などはあるものの、ガイドラインに従い、裁判所の特定調停手続を経て合意をすることで、既往債務を減免できる制度である。信用情報登録（ブラックリスト掲載）されず、連帯保証人にも原則請求がなされない。通常の破産手続以上に一定規模の財産を手元に残すこともできる。手続には中立な立場の弁護士資格をもつ登録支援専門家の無償サポートを受けることもできる。「一般社団法人東日本大震災・自然災害被災者債務整理ガイドライン運営機関」により運用されている。

(e) 新たな交付金制度（地域福祉推進支援臨時特例交付金）

地域福祉推進支援臨時特例交付金とは、令和6年能登半島地震により被災した能登地域6市町（珠洲市、能登町、輪島市、穴水町、志賀町、七尾市）で、①家財等（自家用車含む）の滅失、または、②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（高齢者等のいる世帯）か資金の借入れや返済が容易でないと見込まれる世帯（現役世帯の一定類型）に該当する場合に、最大で300万円の給付金支援を受けることができる臨時の支援制度である。新たな予算措置による臨時の制度のため、給付手続をめぐっては、行政手続代行詐欺などが横行しかねない懸念がある。より丁寧な窓口情報の周知啓発が求められるだろう。

11 岡本・前掲（注1）III324頁（「第3部第1章 知識の常備薬をポケットに」）。

12 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]」（2021年）iv～v。

〈図〉 被災後の生活再建へのステップ

Part 5 トラブルの解決				Part 2 買置品がなくなった				Part 1 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	Chapter 1	Chapter 1	Chapter 1						
遊離環境と女性の子どもへの権利に配慮を	ADR活用も、災害ADRの契約は慎重に!	自前建て家に被害が出た。ADR活用も、災害ADRの契約は慎重に!	賞借契約の紛争は、災害ADRによる解決を	遺族等に最大500万円の「お見舞い金」(災害慰金)が、関連死でも受け取り可能な中、被災者本人が申請を忘れず!	保険証をなくしても、保険診療を受けられる	権利はなくなっても、家の権利証がなくとも、預貯金は引き出せる	通帳やカードなしでも、預貯金は引き出せる	罹災証明書の被認定では、写真撮影も忘れず!	生活再建への第一歩「罹災証明書」を必ず知ってほしい	大災害で被災するとは、どういふことか	大災害で被災するとは、どういふことか	大災害で被災するとは、どういふことか	大災害で被災するとは、どういふことか						
102	98	94	90	86	84	80	76	72	68	32	28	24	20	16	14	10	6	2	1

Part 7 被災地の声を知る				Part 6 生活を取り戻す				Part 4 支払いができない				Part 3 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	Chapter 10	Chapter 9	Chapter 8	Chapter 8	Chapter 8	Chapter 8	Chapter 8	Chapter 8	
被災地の声を知る	無料法律相談4万円の声が届く復興政策の軌跡(東日本大震災)	被災地の声を知る	被災地の声を知る	仮設住宅の入れ替え、新築・リノベーション、賃貸住宅の活用	特別法の発動で行政手続き等の期限が短縮	相続放棄ができる期限に注意	住まいの全壊には「災害生活再建支援金」(最大200万円の追加金)も加算支援金	被災者生活再建支援金には、最大200万円の追加金	返済条件変更前に減免制度の確認を自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン	被災ローン減免制度は破産にあらず!自然災害債務整理ガイドライン
136	135	134	130	126	124	120	116	112	108	104	64	60	58	54	50	46	42	38	34	

(3) 災害ケースマネジメントで支援者が寄り添う

「彼を知り己を知れば百戦殆からず」とこれまで記述してきたが、実際のところ、被災者が自力で生活再建のための各種手続を漏れなく利用し、かつ悪質商法にも全く惑わされずに済むというのは相当困難な道のりである。そこで、被災者の被害態様や生活再建へのニーズを個別に分析し、それぞれにあった個別の支援を行う取組みである「災害ケースマネジメント」を、被災地の都道府県や市町村の復興政策の基軸とする必要がある。国の中央防災会議による「防災基本計画」で、「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」との基本方針も示されている¹³。

災害ケースマネジメントの担い手は、行政機

関のみならず、専門士業、民間ボランティア組織や職能技術をもった支援事業者など、あらゆるステークホルダーである。医療・保健・看護・福祉の業界の専門職も不可欠である。被災者が生活再建に必要な社会資源にアクセスできるよう、寄り添い、見守り続ける活動があって、初めて自然災害後の悪質商法を防ぐことができ、被災者の真のニーズである「生活再建」へのニーズが充足されていくのである。

(おかもと・ただし)

13 中央防災会議「防災基本計画」(2023年5月30日修正)。

自然災害と安全配慮義務 —自然災害被災者訴訟の教訓を 組織のリスクマネジメントと人材育成に活かす—

Natural Disasters and Consideration for Duty of Care - Utilizing Lessons from Lawsuits Initiated by
Natural Disaster Victims in Organizational Risk Management and Personnel Development -

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 **岡本 正**

Attorney-at-Law (Ginza Partners Law Office), Doctor of Laws,
Visiting Professor (Iwate University Research Center for Regional Disaster Management) Tadashi Okamoto

本論文につきましては、著作権等の都合により、WEB上での全文掲載を見合わせております。
論文の閲覧をご希望の方は、下記URLをご参照ください。

URL:https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaohl/3/1/3_139/_article/-char/ja/

本論文につきましては、著作権等の都合により、WEB上での全文掲載を見合わせております。
論文の閲覧をご希望の方は、下記URLをご参照ください。

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaohl/3/1/3_139/_article/-char/ja/

本論文につきましては、著作権等の都合により、WEB上での全文掲載を見合わせております。
論文の閲覧をご希望の方は、下記URLをご参照ください。

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaohl/3/1/3_139/_article/-char/ja/

本論文につきましては、著作権等の都合により、WEB上での全文掲載を見合わせております。
論文の閲覧をご希望の方は、下記URLをご参照ください。

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaohl/3/1/3_139/_article/-char/ja/

本論文につきましては、著作権等の都合により、WEB上での全文掲載を見合わせております。
論文の閲覧をご希望の方は、下記URLをご参照ください。

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaohl/3/1/3_139/_article/-char/ja/

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かった。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ようになったのである。

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、災害と個人情報を巡る情報共有の課題、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）





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

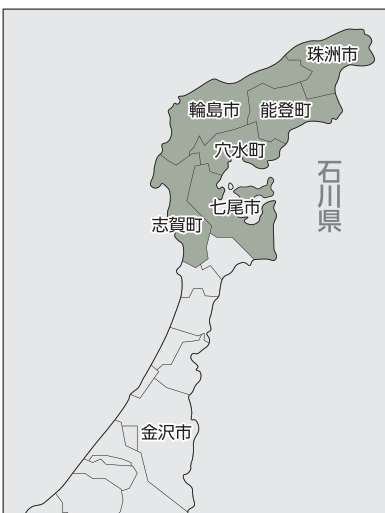
岡本 正 銀座パートナーズ法律事務所弁護士・博士(法学) / 岩手大学地域防災研究センター客員教授 / 人と防災未来センター特別研究調査員

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う「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)に住民登録していた者」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

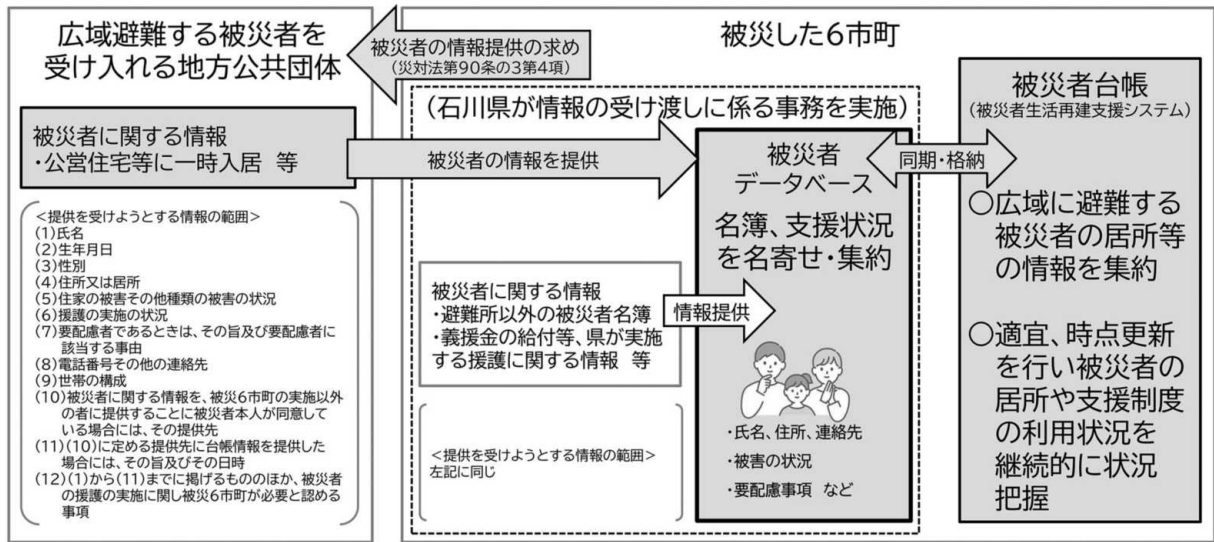
名簿の収集、被災者が作成した義援金支給申請書等による取得」等である。当然ながらここには要配慮個人情報⁶⁾が含まれる。「被災者データベース」に記録されている情報の経常的提供先として想定しているのは、「七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町」のいわゆる「被災6市町」とであると記述している。

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)するのか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

個人情報共有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。

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」、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。

上記条文の内容から明らかなように、

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る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としても、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

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ると趣旨である。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決裁文書を作成し、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ないわけではなく、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った。

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）と米国のパランティア・テクノロジー社の合弁会社であるパランティア・テクノロジーズ・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作り上げた。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¹⁰。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。

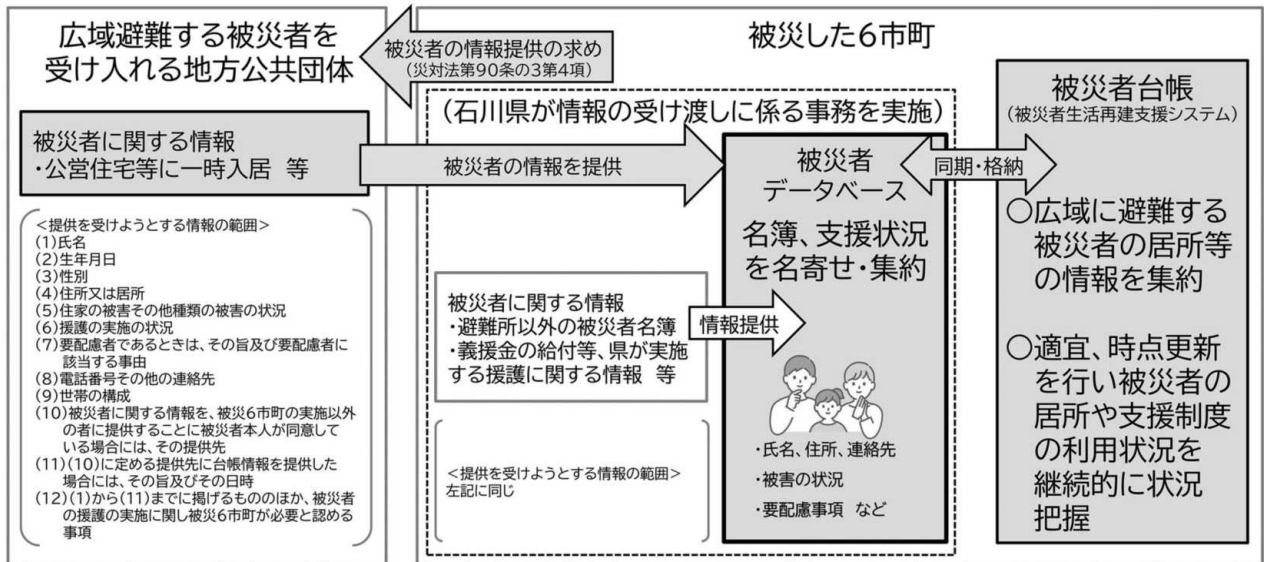
そこで、第2段階として、「台帳情報」（被災者台帳に記載し、又は記録された情報）は、「他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき」には外部提供することができる（災害対策基本法90条の4第1項本文、同項3号、災害対策基本法施行規則8条の6第2項）との法令を根拠として、6市町が各々保有する台帳情報を石川県へ提供することとした。

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

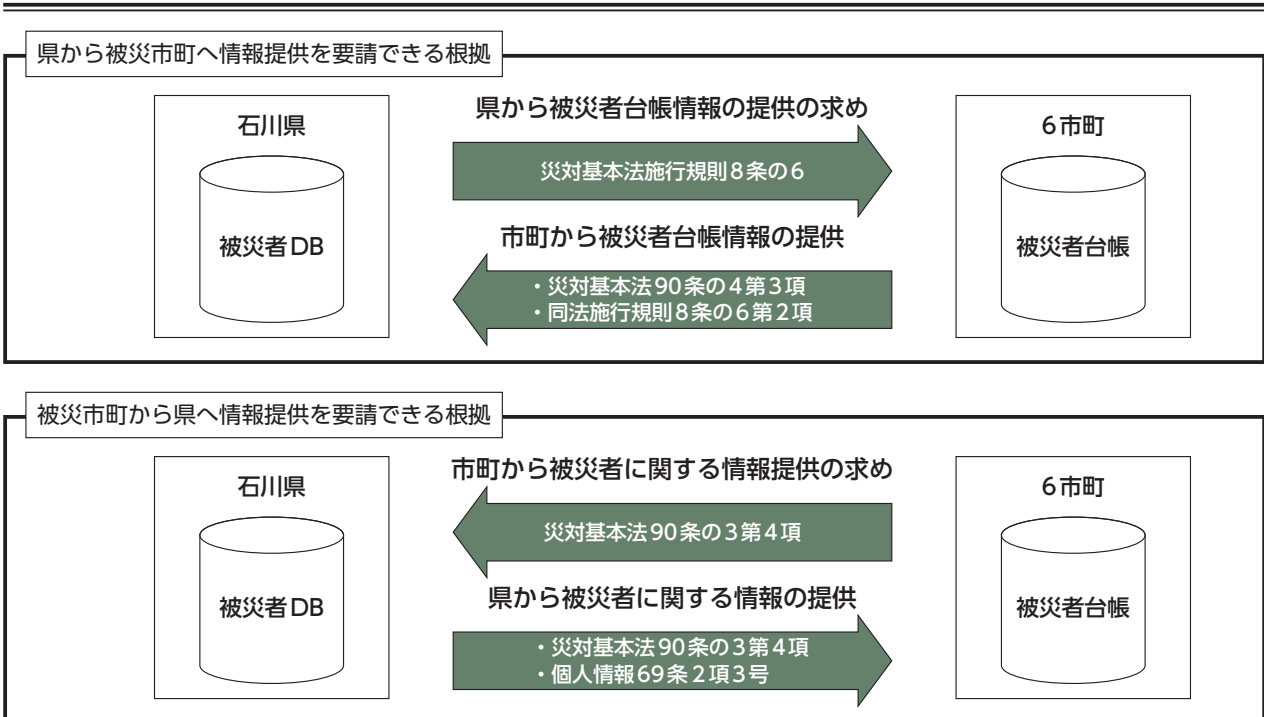
図3 被災者データベースイメージと法的根拠の整理概念図

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

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える。

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¹⁷⁾。

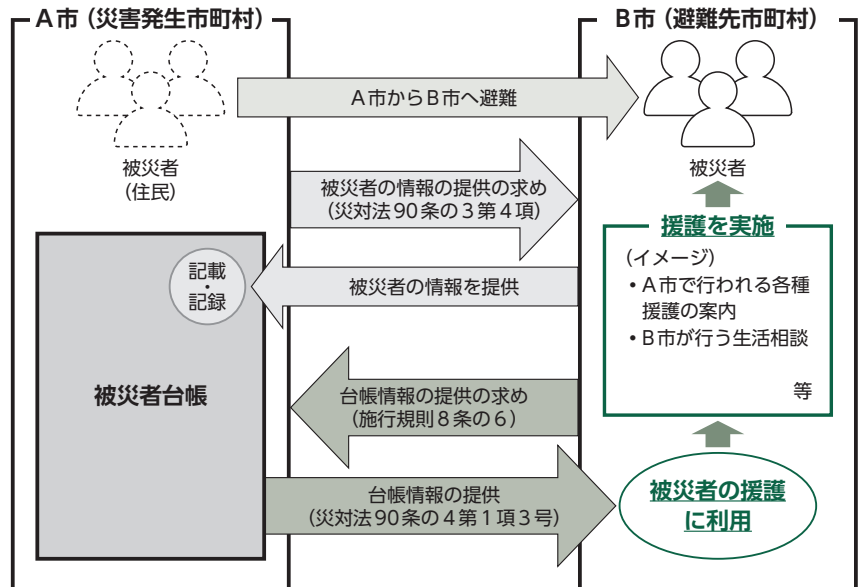
支援対象は、能登地域の6市町で住宅半壊以上の被災をした世帯のうち、「高齢者・障害者のいる世帯」（高齢者等世帯）か「資金の借入や返済が容易でないと見込まれる世帯」（現役世帯）に該当した場合である。臨時特例給付金の内容は、大きく分けて2段階で最大300万円である。第1段階の支援は「家財等支援」で、「家財給付金50万円」と「自動車給付金50万円」を内容とする。第2段階の支援は「住宅再建支援」で「建設・購入・補修の場合：最大金200万円」、「賃借の場合：最大100万円」となった。このうち、定額の「家財給付金50万円」は、被災者生活再建支援金の基礎支援金の受給世帯と重なるので、高齢者や障害者のいる世帯へは「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¹⁸⁾。

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させてきたものである。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」⁽¹⁹⁾）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」⁽²⁰⁾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が定める雇証証明書の申請は、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。🌸

- (11) 石川県及びBDXとしても、おむね本稿同様に整理しているところである。
- (12) 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。
- (13) 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。
- (14) 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）。
- (15) 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）。
- (16) 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。
- (17) 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）。
- (18) 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。
- (19) 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(9)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。



卷末資料

DATA

初出一覧

研究員プロフィール

山崎 真梨子 *Mariko YAMASAKI*

専門分野

災害時要配慮者支援、被災者支援、防災と福祉の連携

最終学歴

九州医療科学大学大学院社会福祉学研究科社会福祉学専攻博士後期課程修了

学位

博士（社会福祉）

現職

人と防災未来センター 主任研究員

Areas of Expertise

Assistance for People with Special Need at the Time of Disaster, Assistance for Victim, Cooperation Between Disaster Reduction and Welfare.

Education

Completed doctoral program in social welfare at Kyushu University of Medical Science Graduate School of Social Welfare

Degree

Ph.D.(Social Welfare)

Current Post

Researcher, DRI

池端 祐一郎 *Yuichiro IKEHATA*

専門分野

哲学・倫理学

最終学歴

大阪大学大学院人間科学研究科博士後期課程

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

Philosophy, Ethics

Education

Graduate School of Human Sciences, University of Osaka

Degree

Ph.D.(Human Sciences)

Current Post

Researcher, DRI

南 貴久 *Takahisa MINAMI*

専門分野

避難行動、都市防災、地域づくり、防災と学び

最終学歴

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士後期課程
単位取得満期退学

学位

修士（工学）

現職

人と防災未来センター 研究員

Areas of Expertise

Evacuation Behavior, Urban Disaster Mitigation,
Community-based Planning, Disaster Education

Education

PhD Course, Department of Urban Engineering, School of
Engineering, the University of Tokyo (Completed without
degree)

Degree

Master of Engineering

Current Post

Researcher, DRI

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・減災専攻博士課程
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
人と防災未来センター 特別研究調査員

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, DRI

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
新潟大学研究統括機構客員教授
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, BCP

Education

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

Degree

Doctor of Laws

Current Post

Ginza Partners Law Office
Visiting Professor of Niigata University Research Centre on Emerging Technology and Governance
Visiting Professor of Iwate University Research Center for Regional Disaster Management
Special Research Investigator, DRI

DRI調査研究レポート 2025-01
DRI Technical Report Series [Vol.57]

令和6年度 研究論文・報告集

Annual Research Review, 2024

発行

2026年2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
<https://www.dri.ne.jp>

印刷

服部プロセス株式会社

〒653-0022 神戸市長田区東尻池町2-9-17
tel(078)682-8855 fax(078)682-1500

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