

東日本大震災における広域避難者支援システムの実態と課題 - 「神戸市避難者登録制度」の調査報告 -

The Actual Condition and Problems of Support System for People
Evacuated from the Stricken Areas due to the Great East Japan Earthquake:
Report of the Evacuee Information Registration Systems in Kobe City

多名部 重則¹, 東田 光裕², 林 春男³

Shigenori TANABE¹, Mitsuhiro HIGASHIDA² and Haruo HAYASHI³

¹ 神戸市産業振興局

Industry and Agriculture Promotion Bureau, Government of Kobe City

² NTTセキュアプラットフォーム研究所

NTT Secure Platform Laboratories

³ 京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

Ten thousands of people evacuated over the world of municipal and prefecture due to the Great East Japan Earthquake. The Kobe City Government established the evacuee information registration system in the earliest period of all the local governments and the national government throughout the country. The system has two purposes. One is to share personal information of evacuated people with the local government they used to live in before the earthquake. The other is to find people who need governmental support among the evacuated people. The aim of this paper is to research the evacuee information registration systems in Kobe City.

Keywords: evacuee information registration, personal information, the Great East Japan Earthquake, Kobe City

1. はじめに

(1) 広域災害と災害救助法の関係

複合広域災害である東日本大震災では多くの被災者が災害救助法の適用範囲を超えて、被災地外へ避難した。

広域避難に関して、災害救助法上の課題を挙げることができる。災害救助法第2条では、「この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう」と規定している。被災者が被災自治体に残りながら救助を受けることを原則とし、被災者が行政界を超えて移動した上で支援を受けることを想定していない。東日本大震災では、厚生労働省が各都道府県宛の通知文「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の弾力適用について」（平成23年3月19日付厚生労働省社会・援護局総務課長通知第1号）など¹⁾を発出し、避難者を受け入れた都道府県に積極的な救助実施を要請している。

しかしながら、行政界を超えて移動した被災者への行政サービス提供は、現実には避難先の自治体の裁量に委ねられている。広域避難に伴い行政支援のレベルが低下するのであれば、被災者を被災地に過度に留め置く傾向を生じさせることになる。被害が広域かつ大規模であればあるほど、全国の自治体で被災者を受け入れ支援でき

るシステムが必要となる。

(2) 避難者登録の定義

本研究で調査対象とする避難先の市町村が広域避難者を登録する「避難者登録」は、これまで一般に定義されている用語ではない。そこで本稿では、「避難者登録」を「災害による住宅被害、ライフライン被害などによって、災害前に居住していた市町村の区域外に避難した者の情報を避難先の市町村が登録する仕組み」と定義する。

また、「避難者」には自主避難者が含まれることから、本稿ではり災証明の対象者など行政支援の対象者を「被災者」と呼ぶこととし、以下のように整理する。

被災者：り災証明の対象となるあるいは原発避難対象区域内に居住していた者

避難者：災害前に居住していた市町村の区域外に避難した者（被災者に加え自主避難者を含む）

(3) 避難者登録の目的

a) 被災者への継続的・一元的な生活再建支援

市町村域を超えて避難した被災者の登録は、被災者に継続的・一元的な生活再建支援を行うための前提となる。

生活再建については、市町村が人・居宅・被害を結び付ける被災者台帳を構築することが、公平公正な被災者支援と行政の事務軽減にとって重要であることが指摘されている²⁾。東日本大震災でも岩手県で同台帳システム

が活用されている³⁾。被災者台帳はまず、窓口での被災者情報が住民基本台帳や課税台帳と照合され、その後、建物被害調査などを組み合わせることで構築される^{3),4)}。広域避難者は、窓口手続に時間と費用が必要となる。被災者を取り残しなく円滑に支援するには、被災者の遠隔登録と郵送などで手続できるシステム構築が求められる。

b) 避難者へのサポート体制の確立

避難者登録は、受け入れ先の市町村による避難者への必要なサポート体制を確立するために必要な基礎データを提供する。

被災地からの避難者は、家屋の損壊、身体的障害、生活環境の変化により多大な心理的不安を受けているにも拘わらず、通常の転居と異なり準備期間がない。よって、避難先では、医療機関や福祉・介護事業者、高齢者・障害者などを対象とした行政サービスに関して不案内である可能性がある。災害時に収容避難所や応急仮設住宅で健康支援活動が実施されるが、避難先市町村では、避難者の連絡先を把握していなければ、そもそも当該活動を行うことができない。

また、仮に避難者登録が行われるのであれば、当初は危機管理系の情報システムとして、避難先市町村の基幹系内部事務システムとは別のシステムとして構築される⁴⁾。しかし、避難先市町村にとって、避難者は新たな住民である。避難者登録は、転入手続をとることなく、福祉・医療関係の内部システム（障害者手帳や介護認定など）に落とし込んでいく機能を有している。

(4) 神戸市を調査対象とした理由

本研究では、調査対象として神戸市の避難者受入体制を選んだ。以下にその理由を説明する。

a) 国や他の自治体に先駆けた避難者登録

阪神・淡路大震災では、被災自治体による広域避難者の把握と情報提供が不十分であったことにより、仮設住宅入居、生活復興資金貸付、復興公営住宅の募集などで不公平が生じた⁵⁾。

また、広域避難者の把握に関して、兵庫県は 1996 年 12 月、「ふるさとひょうごカムバックプラン」を公表し、全国約 3,200 の自治体に対して、それぞれの広報紙に県外避難者向けの電話相談窓口を案内する記事を掲載するよう依頼したところ、271 自治体が対応を行った⁶⁾。神戸市は、1997 年 1 月に電話窓口を開設し、広域避難者の把握に努めた⁷⁾。また、1997 年 4 月より市外避難者に広報紙こうべの市外郵送サービスを開始している⁷⁾。なお、上記のように被災自治体が取った避難者への対応については記録が残されているが、本研究と同様の避難者を受け入れた自治体の対応記録については、内閣府（防災担当）が 2005 年に既存の公開記録を網羅的に整理する形で作成した「阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査」⁸⁾においても記載はない。

阪神・淡路大震災の経験から広域避難者への対応の難しさを理解していた神戸市は、国（総務省）や他の自治体に先駆けて、避難者把握の必要性を理解し、避難者登録をはじめた（図 1）。避難者登録は、公営住宅への入居手続などに合わせて、可及的速やかに始めることが、把握率の向上につながる。国によって基本方針が示された 4 月中旬以降、既に多くの避難者が公営住宅入居後に登録を始めた市町村に比べると、早期に登録制度を立ち上げた神戸市の経験は今後に生かすべき実践的な課題を持つと考えられる。

神戸市	3/11	3/24 避難者登録制度開始 (4/4 兵庫県・県内被災者登録制度開始)
		4/12 避難者情報システム発表 4/25 登録受付開始
総務省	東日本大震災発生	4/7 名古屋市 4/11 川崎市 4/13 北九州市 4/18 さいたま市、浜松市、岡山市 4/22 札幌市、千葉市 4/25 横浜市、相模原市、静岡市、京都市、大阪市、堺市、広島市、福岡市 4/28 新潟市
指定都市の避難者登録開始日		

図 1 神戸市・総務省・指定都市の避難者登録開始状況

b) 保健師による健康支援活動の実施

神戸市では、避難者の心身の健康に影響が予想される点を重視して、保健師による登録者への個別訪問を行い、その後も継続的ケアを実施している。

著者らが調査（調査方法は第 2 章を参照）したところ、このような受入避難者へのサポート体制を採っているのは、指定都市では神戸市、堺市、北九州市のみであり、保健師による活動は神戸市のみであった。神戸市の取組みは、神戸市地域防災計画における「応急仮設住宅へ入居した独り暮らしの高齢者等へは、保健師の巡回を行い、訪問ヘルパー等を派遣するなど、ケアに努める」と記載された事業を、広域避難者を対象に実施したものといえる。また、災害救助法上の直接の規定はないが、防災基本計画において「第 2 章 災害応急対策」の「第 7 節 保健衛生、防疫、遺体の処理等に関する活動」に「避難場所を中心とした被災者の健康保持活動」として「地方公共団体は、保健師等による巡回健康相談等を実施するものとする」と規定されている。ゆえに保健師による健康支援活動は、避難先市町村で行われた災害救助法の弾力運用の一類型として見ることができる。また、障害者手帳、介護認定、高齢者見守りといった避難先市町村における福祉・医療関連の内部システムへの橋頭堡として機能する面があり、その効果と課題を明らかにすることは、意味があることと考えられる。

(5) 本稿の位置づけと目的

神戸市は震災発生から 13 日目に避難者登録をはじめた。このように震災直後の段階で、広域避難者の把握と支援が課題と認識された事例はこれまでにない。しかしながら、東海・東南海・南海地震、首都直下地震では、東日本大震災と同様に広域避難者が想定される。東日本大震災における課題と教訓から、役立てるべき知見を抽出することは重要と考える。

神戸市は、東日本大震災の被災地支援活動のうち、被災地への職員派遣について「東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－」をまとめた。しかし、受入避難者支援体制の検証を実施する予定は現在のところない。本調査を行った時点でも 168 世帯 417 名（2012 年 3 月 1 日現在）が登録され、当該業務が継続中であることが理由として考えられる。行政として同制度を検証するのは数年後になる可能性があり、時期

を逸することで検証されない可能性すらある。

一方で、時の経過とともに意思決定や判断についての記憶があいまいになることから、1年間を経過した現時点で、行政担当者のインタビューを記録として残す必要があると判断した。

そこで本研究では、神戸市が避難者受入体制を「神戸市避難者登録制度」としてスタートさせ、混乱の中で様々な社会的な要請が連続する中で対応した実態を、直接業務に従事した行政担当者へのインタビュー調査などから明らかにし、そこから顕在化した課題を抽出する。また調査結果より、事前に準備しておくことで解決可能な事項について述べる。

2. 東日本大震災における避難者支援体制の実態

(1) 調査方法

a) 公開資料の整理

神戸市における避難者受入支援体制と総務省の全国避難者情報システムの概要を把握するために、記者発表資料、国からの通知文などを整理する。対象とした資料は表1のとおりである。

表1 調査対象として整理した公開資料

日付	資料名称	種類
2011.3.15	応急仮設住宅の提供 ⁹⁾	神戸市発表資料
2011.3.18	応急仮設住宅の提供(提供戸数の追加) ¹⁰⁾	神戸市発表資料
2011.3.18	各区避難者向け情報コーナーの設置 ¹¹⁾	神戸市発表資料
2011.3.19	災害救助法の弾力運用について ¹⁾	厚生労働省通知
2011.3.19	災害救助法の弾力運用について(その2) ¹⁾	厚生労働省通知
2011.3.22	危機管理室 広域応援関係の兼務職員の紹介 ¹²⁾	神戸市対策本部 会議配布資料
2011.3.24	神戸市内への避難者の把握を進めていますー神戸市避難者登録制度をスタートー ¹³⁾	神戸市発表資料
2011.3.24	神戸市避難者登録制度について ¹⁴⁾	一般配布資料
2011.3.25	災害救助法の弾力運用について(その3) ¹⁾	厚生労働省通知
2011.3.28	県内受入被災者の登録について ¹⁵⁾	兵庫県通知
2011.3.29	被災児童生徒等の受け入れ支援 ¹⁶⁾	神戸市発表資料
2011.3.29	「神戸市避難者登録制度」登録後のサポート体制 ¹⁷⁾	神戸市対策本部 会議配布資料
2011.3.29	災害救助法の弾力運用について(その3) ¹⁾	厚生労働省通知
2011.4.12	避難した住民の所在地等に係る情報を住所地の地方公共団体が把握するための関係地方公共団体の協力について ¹⁸⁾	総務省通知

b) 神戸市担当者へのインタビューの実施

神戸市における避難者受入支援体制の構築とその後の運用実態の把握及び課題抽出を目的に、当該業務に携わった職員6名(全て係長級職員)にインタビューを調査実施した。調査実施日時、従事していた業務内容を表2に示す。

インタビューでは、各業務を行うに至った背景と実施状況と結果、印象に残った出来事、意思決定に苦慮した事柄、想定どおり進まなかった(想定していなかった)事柄、これまでを振り返ってあるべき姿を聞いた。調査項目は、予めインタビュー対象者に送付した。また各業務において、実際に使用した各種様式及び実施状況と対応記録に関して資料の提供を受けた。

表2 インタビュー調査の実施状況

対象者	実施日時	従事業務(所属)
A	2012年3月27日 11:10-12:00(50分)	避難者登録制度の運用のため2011年4月1日より、危機管理室に配属となり、同制度の運用・連絡調整に従事(危機管理室)
B	2012年3月27日 9:00-10:10(70分)	市営住宅管理センターでの健康相談及び各区役所での保健活動の連絡調整に従事(保健福祉局健康部健康づくり支援課)
C	2012年3月27日 10:10-11:05(55分)	応急仮設住宅として市営住宅の活用に関する連絡調整に従事(都市計画総局住宅部住宅政策課)
D		市営住宅管理センターにおける市営住宅の入居予約・鍵渡し業務の取りまとめに従事(都市計画総局住宅部住宅管理課)
E	2012年3月30日 17:20-18:30(70分)	被災児童・生徒等の受入・支援に関する学校・幼稚園及び事務局内での連絡調整に従事(教育委員会事務局総務部教育企画課)
F	2012年3月30日 15:00-16:30(90分)	3月23日から危機管理室兼務発令となり、避難者登録制度の設計及び庁内・関係機関との連絡調整に従事(危機管理室(兼務))

c) 指定都市担当者への電話インタビューの実施

神戸市と類似した組織体制と財政力を持つ他の指定都市における避難者受入態勢を把握するために、被災地である仙台市を除く全ての指定都市(17市)に電話によるインタビュー調査を実施した。

調査内容は、①登録方法、②避難者への情報提供の有無と内容、③サポート体制の有無とした。インタビュー先は、それぞれの指定都市において全国避難者情報システムの担当している部署とした。インタビュー先と調査日及び登録者数(2012年3月現在)を表3に示す。

表3 指定都市のインタビュー先と調査日及び登録者数

都市名	インタビュー先(局又は部・課又は室)	調査日	登録者数
札幌市	危機管理対策局・危機管理対策課	2012.4.6	456 世帯
さいたま市	市民スポーツ文化局・区政推進室	2012.4.6	829 人
千葉市	市民局・市民サービス課	2012.4.6	300 人
横浜市	市民局・窓口サービス課	2012.4.6	1,700 人
川崎市	総務局・危機管理室	2012.3.28	1,014 人
相模原市	健康福祉局・こども青少年課	2012.3.28	361 人
新潟市	市民生活部・危機管理防災課	2012.3.28	2,530 人
静岡市	経営管理局・防災対策課	2012.3.28	243 人
浜松市	総務部・危機管理課	2012.3.28	221 人
名古屋市	総務局・総合調整室	2012.3.28	475 人
京都市	消防局・防災危機管理室	2012.3.26	582 人
大阪市	市民局・区政課	2012.3.26	328 人
堺市	危機管理室	2012.3.26	320 人
岡山市	市民局・区政推進室	2012.3.28	392 人
広島市	企画総務局・総務課	2012.3.28	311 人
北九州市	保健福祉局・いのちをつなぐネットワーク推進課	2012.3.28	163 人
福岡市	市民局・震災支援担当	2012.3.28	113 人

(2) 神戸市における避難者支援体制の実態

前節の調査により、神戸市における広域避難者への支援体制「神戸市避難者登録制度」は、a) 市営住宅の応談、c) 任意での避難者登録システム、d) 被災地からの情報収集と避難者への情報提供、e) 保健師による健康支援活動から構成され、図2のとおり示すことができる。なお、図2に示す同制度の枠外の業務と整理ができるが、f) 教育委員会における児童生徒の受入・支援が実施されている¹⁴⁾。

本節では、a) ～f) の各業務の個別内容について明らかにしたことを整理する。

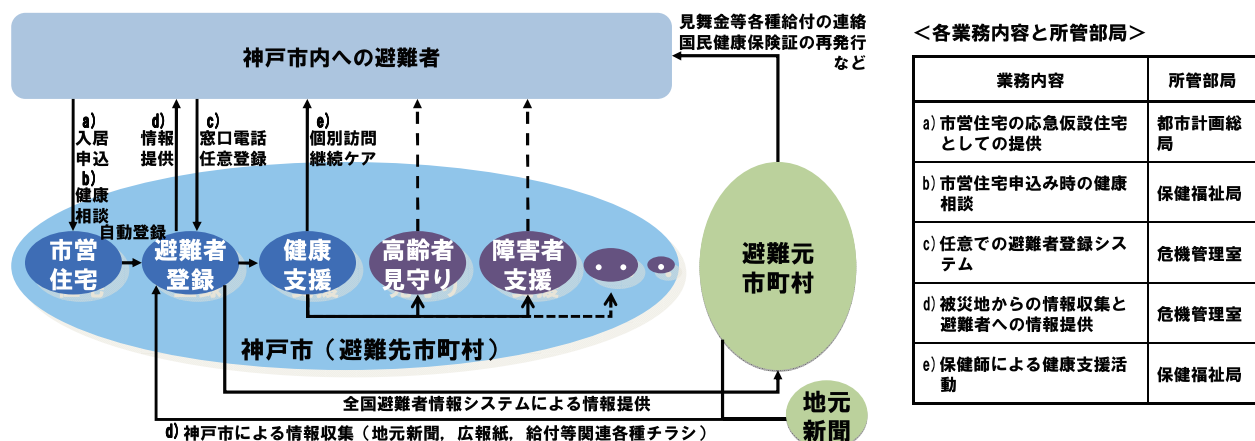


図2 神戸市避難者登録制度

a) 市営住宅の応急仮設住宅としての提供

神戸市都市計画総局は、3月15日に市営住宅200戸を応急仮設住宅として提供することを発表した⁹⁾。また、18日に市営住宅300戸の追加を発表している¹⁰⁾。当該事業のインタビュー調査による発言内容を以下に示す。

① 入居対象者の基準について

- 入居対象者の基準が問題となった。災害救助法適用市町村居住者という考え方もあったが、当初は着の身着のまま来る方が多く、事実上断ることはできなかった。3月16日から18日の間は、全ての避難者を受け入れていくという考え方で対応した。東京都や神奈川県の入居者がいる理由である。
- その後、被害状況が明らかとなる中で、3月18日に神戸市独自の基準を決めた。
- り災証明は期限を定めて提示を求める厳格な運用を行っていない。2年目の更新手続で確認した。り災証明がないため更新できなかった世帯も数件あった。
- 議論はあろうが、一部損壊も対象者とした。福島県などで発行されている「被災証明書」（インフラ途絶で生活不能）は更新手続の段階で対象外とした。

② 日用生活品の準備について

- 市営住宅の通常仕様では、家具、家電製品などが備えられていないが、避難者は、被災により家財道具を喪失し、着の身着のままの状況が想定される。最低限必要となる日用生活用品の準備が必要と考えられたが、品目や数量についてルールがなかった。阪神・淡路大震災時に応急仮設住宅に市が準備した日用生活用品を参考に、照明器具、カーテン、ガスコンロ、寝具（枕、布団、毛布）、食事関連用品（鍋、ポット、食器、包丁、箸）、さらに暖房器具とちゃぶ台をかねてコタツを用意することを決めた。
- 日用生活用品の準備は、県営住宅や自己確保した避難者にも必要となる。市営住宅以外は都市計画総局の所管施設でないことから、県営住宅入居者や自己確保した避難者への日用品の準備を市役所のどこの部局が行うのか議論になったが、幹部が即断したことで、都市計画総局が担当し、まず市営住宅入居者にのみ準備することが決まった。食事関連用品の一部（鍋、食器、包丁、箸）は3月16日に（株）ホームセ

ンターアグロより寄付の申し出（200セット）があり寄付物件を充てた。

③ 家財道具寄付申し出との調整について

- 市長への手紙（神戸市における郵送・電子メールによる個別広聴の手法）等で避難者に家財道具などを寄付したい市民からの申し出が増加していた。家電量販店からの寄付、NPO団体より寄付受付と配送などを行う提案があった。しかし、避難者が県営住宅、UR住宅、民間住宅などに入居することから、希望調査、配送などを調整する部局を決めることができずに、実施に至らなかった。

3月19日より適用された市営住宅の入居対象者の基準を図3に示す。

1. り災証明書等の対象者（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県に限る）※現時点では、り災証明書が発行される見込みの者
2. 原子力災害による避難指示等の対象者（福島第一原発30km圏内）

図3 市営住宅の入居対象者の基準

b) 市営住宅申込み時の健康相談

神戸市保健福祉局は、市営住宅管理センターに臨時健康相談コーナーを設置し、申込に訪れた避難者やその代理人の全員から健康状況の聴き取りを行った。当該事務に関する公表資料はないが、インタビュー調査による発言内容を以下に示す。

① 健康相談実施に至った背景について

- 3月16日に市営住宅管理センターを訪れた母子の避難者が体調不良を訴える事案があり、隣接する中央区役所健康福祉課の保健師が対応した。避難者は、何らかのストレスや不安を抱えている、着の身着のままであり健康を害している可能性が高いと判断し、健康相談を行うことを決めた。

② 健康相談の効果と課題について

- 迅速な対応が必要であった事例として、メンタルサポートが必要な事例が目立った。震災がなければ、普通に（健康状態で）暮らしていたが、遠方に避難することで心理的負担が増加している事例が4件あった（このうち2件は既に避難元に戻っている）。

これらの事例は、各区役所の保健師に連絡し、可及的速やかにゆっくりと話を聞くように引継ぎをした。

- 健康相談コーナーは、オープンスペースに机と椅子を置いたが、相談時に涙する避難者もあった。個室など準備したほうが良かった。
- 任意登録者は、区役所において転入届手続時や避難者情報コーナーで登録していた。その際に、健康福祉部に立ち寄ってもらい、保健師が面談するルールにしていれば、早期の状況把握につながった。

健康相談は、健康福祉局健康部などの保健師が当番制で配置され（3月19日～4月30日）、健康相談シートにより、要支援者（高齢者、独居者、乳幼児、病弱者等）の状況などの把握を行った。

c) 任意での避難者登録システム

神戸市は、新たに生じた避難者受入れに関する連絡調整事務を円滑に実施するために、3月22日に部長級1名、課長級1名、係長級2名の計4名の職員に危機管理室兼務を発令した¹²⁾。その後、3月24日に「神戸市避難者登録制度」による登録受付を開始すると発表した¹³⁾。

同制度の検討・実施に関してインタビュー調査による発言内容を以下に要約する。

① 調査票の様式作成について

- 避難者のいかなる情報を収集するのか課題となった。庁内関係部局に入手すべき情報等について照会した。
- 調査票で特別支援の必要性（障害者手帳、要介護、慢性疾患）と備考（その他特記事項）を聞いていたのは、保健師による健康支援活動を行う上で、個別訪問の優先度を決定するために役に立った。
- 個人情報保護条例の所管課から、調査票の特別支援の必要性（障害者手帳、要介護、慢性疾患）まで庁内共有の必要はない。調査票は必要最小限の記載とすべきと指摘を受けている。

② 個人情報の取扱いについて

- 調査票の作成に当たって最も苦慮したのは、個人情報の第3者提供先の特定であった。広域避難者への支援を希望する地域団体（ふれあいのまちづくり協議会（自治会・婦人会・老人クラブ・民生委員児童委員協議会・PTA・子ども会・青少年育成協議会などで構成される地域団体）、婦人団体協議会）、NPO 団体から避難者連絡先の提供要請があった。さらに、県警本部から警ら強化を目的に、情報提供の要請があった。検討段階では、上記団体への情報提供を選択できる様式も検討した。
- 市営住宅の受付の際に、個人情報の目的外使用に関する同意を取っていた。しかし、避難元市町村への提供（第3者提供）に関する同意がないため、3月24日までに鍵渡しを行った37世帯（135人）分は、改めて同意を得る必要があった。
- 危機管理室は、県営住宅管理者とUR都市機構に入居者による調査票記入を依頼した。両者ともに第3者提供の同意を得て、代表者の氏名、住所、連絡先電話番号を神戸市に提供することとなった。調査票の記入については、両者にとって収集不要な情報（家族構成や特別支援の必要性）が含まれているという理由で協力は得られなかった。
- 個人情報保護条例所管課によると、避難者リストのワード・エクセル入力には、審査会の承認が必要。危機管理室としては9月に承認を得たが、他部局では未承認であり、現在でも紙ベースで共有している。退去情報などリアルタイムな情報共有ができない。

各部局からの申し入れ内容と個人情報保護の関する検討を踏まえて作成した調査票（基礎調査）の様式を表4と図4に示す。また、登録者数（2012年3月1日現在）を表5に示す。

表4 各部局からの申し入れの内容

部局名	申し入れ内容
保健福祉局 高齢福祉部	健康保険・年金の種類、健康保健証再発行の希望の有無、従前居住地で福祉医療の需給の有無を把握したい。 要介護者であれば、介護認定の状況とこれまでサービス提供、介護保険事業者の連絡先を把握したい。
保健福祉局 障害福祉部	障害者手帳の有無（有のときは障害の状況を含む）、障害者支援施策利用の有無を把握したい。
保健福祉局 子育て支援部	母子保健・福祉施策の利用の有無を把握したい。
市民参画推進局 地域強化推進課	自治会など地域団体、ボランティア支援を希望するNPO法人などに情報提供が可能か意向を調査（個人情報の第3者提供の同意）したい。

神戸市避難者登録制度

被災者支援調査票(基礎調査) No. _____

【記入年月日 平成23年 月 日 午前・午後 時 分】

ふりがな 氏名	生年月日	明・大・昭・平	年	月	日
被災時の住所	世帯人数		人		
被災の状況	1. 家屋損壊（全壊 半壊 一部損壊） 2. 津波による家屋損壊 3. 原発関連 ※ 数字に丸印				
神戸に避難した理由					
現在の住所	連絡先 電話番号	自宅： 携帯：			
被災証明	全壊 大規模半壊 半壊 一部損壊 なし	原発影響	避難指示 屋内待機 地域外		

<現在の家族構成>

続柄	ふりがな 氏名	性別	生年月日	年齢	特別支援の必要性 障害者手帳 要介護 慢性疾患	備考(その他特記事項)
(世帯主)		男	明・大・昭・平 年 月 日			
		女	明・大・昭・平 年 月 日			
		男	明・大・昭・平 年 月 日			
		女	明・大・昭・平 年 月 日			
		男	明・大・昭・平 年 月 日			
		女	明・大・昭・平 年 月 日			
		男	明・大・昭・平 年 月 日			
		女	明・大・昭・平 年 月 日			

被災前と比べた家族構成の変化

<市営住宅入居関連>

予約(代理人・本人とも可)	入居申込(本人のみ可)	決定 住戸
本人確認書類	あり なし	駐車場が必要か いる いない ※ ただし、無料は駐車場1台分
代理人の場合	氏名	連絡先 自宅： 携帯： 入居者との関係
	住所	

私は、神戸市避難者登録制度において神戸市が入手した情報(本調査票を含む)について、生活再建支援に関する関係部局において共有するとともに、被災時に居住していた地方公共団体に提供することに同意します。

平成23年 月 日 氏名

<口頭了解の場合> 確認日時：平成23年 月 日 午前・午後 時 分 確認者氏名：

図4 被災者支援調査票（基礎調査）の様式

表5 登録方法別の登録世帯・人数

市営住宅	県営住宅	UR住宅	任意登録※	計
79世帯 175人	8世帯 16人	7世帯 18人	74世帯 175人	168世帯 417人

※任意登録の居住内訳は、親類知人宅33世帯、自己確保39世帯、従前自宅2世帯。

d) 被災地からの情報収集と避難者への情報提供

登録者へのサポート体制として、神戸市危機管理室が避難元市町村や被災地などから情報収集を行うとともに、登録者への情報提供を実施することとした。広域応援対策本部本部員会議で決定された情報収集と情報提供の実施方針を図5に示す¹⁷⁾。

(1) 情報収集
(ア) 被災自治体など(県、市町村、新聞社、ラジオ局など)のウェブサイト
(イ) 福島日報、河北新報、岩手日報などの郵送サービス
(ウ) 被災自治体の「災害広報紙」及び「り災証明など各種手続きの案内チラシ」(直接問い合わせ・ウェブ上での入手)
(2) 情報提供
(ア) 被災自治体の情報収集等については、市職員 OB らで構成するNPO「神戸の絆 2005」に協力を求める(3月30日～、2名体制の予定)。
(イ) 避難者自身の仕事の場を確保するために、国の緊急雇用創出事業の活用により希望する避難者を雇用して、被災自治体の情報収集と地方新聞の切抜きと避難者への郵送などの情報提供を行う。
(ウ) 災害広報紙、各種案内チラシについては、当面は危機管理室より登録者に郵送する。被災地の自治体より直接郵送できる体勢が整えば、直接送るよう依頼する。
(エ) 各区まちづくり(推進)課に送付された(ア)の情報については、健康福祉課など区役所内で情報を共有し、登録者からの質問などに対応する(登録者の自立性に応じて被災自治体に問い合わせも行う)。

図5 情報収集と情報提供の実施方針¹⁷⁾

情報収集と情報提供に関して、インタビュー調査による発言内容を以下に要約する。

① 情報提供の内容について

- 被災地域と避難元市町村の情報としては、地元新聞、避難元市町村の広報紙と被災者支援関連の各種チラシなどがある。避難元市町村ごとに区分して、週3便のペースで送付している(当該業務は株式会社パソナに委託)。
- 避難者への支援を希望する民間事業者や行政機関によるイベント招待などの情報も提供している。
- 弔慰金、義捐金、生活再建支援金を受給したかどうかの確認までは行っていないが、避難元市町村発の情報は確実に届けている。

② 避難元市町村の情報提供の状況について

- 神戸市から登録者の避難元市町村(44市町村)に、①見舞金等の各種給付や支援制度に関する重要情報、②各市町村の広報紙について、神戸市内避難者への送付状況を確認した(2011年8月17日～9月2日)。
- 重要情報について送付していないあるいは送付しているかどうか不明と回答した市町村の理由として、「市外への避難者のことまで手が回らない」(岩手県A市、福島県B市)、「そこまでの支援は考えていない」(岩手県C市)と回答があった。他方で、「神戸への避難者は自主避難者と理解しており、情報提供の必要はない」(福島県D市、栃木県E市)という回答もあった。

③ 市内避難者への広報紙の送付依頼について

- 広報紙を送付していない市町村に、市内避難者への個別送付、あるいは神戸市に必要部数を送付するよう要請した(避難者には神戸市が送付)。
- 25市町村中12市町村は対応する旨、回答があった。

しかしながら、13市町村は必要ない旨、回答があった。その理由として、「広報紙を市外避難者への情報提供ツールとして考えていない」という意見と「り災証明を持つ市民には送付するが、自主避難者は他の市民との公平性からみて送付する必要はない」という意見がほとんどを占めた。

④ 登録対象者(自主避難者の取扱い)について

- 制度開始時は、市営住宅と同じ基準で被災者を登録対象者としていた。しかし、今回のような広域災害に限れば、り災証明を必要としなくても良かったのではないかと考えている。とりあえず登録はしてもらい、後で取捨選択できる仕組みにすれば良かったのではないかと。
- 自主避難者を支援の対象と考えるのかどうかのルールが未整備である。り災証明の有無で割り切れるのかというと、証明がでるのに3ヶ月を要しており、登録を受け付けた側から事後的に制度の対象外であることを説明するのは難しい。

2011年8月17日～9月2日に、登録者の避難元市町村(44市町村)に対して、情報提供の状況を確認した結果を表6に示す。

表6 避難元市町村から避難者への情報提供の状況

	①重要情報	②広報紙
全国避難者情報システムの情報で送付	28	19
独自で把握した避難者に送付※	3	2
送付していない	8	23
送付しているかどうか不明	5	0
合計	44	44

※ 県から送付された全国避難者情報システム上のリストを使用するのではなく、当該市町村に直接連絡があり独自に確認が取れた避難者だけに送付している。

e) 保健師による健康支援活動

神戸市保健福祉局と各区役所健康福祉部が登録者全員への個別訪問を行い、その後も継続的ケアを実施することとした。広域応援対策本部本部員会議で決定された情報収集と情報提供の実施方針を図6に示す¹⁷⁾。

(1) 登録者への個別訪問
(ア)保健師による登録全世帯への個別訪問を行い、生活上の不安や健康上の問題などを把握する。
(イ)高齢者・障害者・乳幼児など特別な支援の要否を把握するだけでなく、福祉・教育・雇用等の生活問題を把握し、関係機関との連絡・調整により支援策の提供につなげていく。
(2) 継続的ケアの実施
(ア)孤立化や閉じこもりを予防するために、自治会や婦人会の行事への参加など地域コミュニティへの参加を支援。また、被災者間の交流会や相談会など仲間づくりの機会を提供。
(イ)被災自治体の情報提供については、それぞれの世帯の自立性を見ながら、保健師などが各区の避難者向け情報コーナーと連携しながら支援していく。

図6 健康支援活動の実施方針¹⁷⁾

健康支援活動に関して、インタビュー調査による発言内容を以下に要約する。

① 個別ケア対応の平準化について

- 各区役所や担当保健師により、避難者への対応にば

らつきがみられた。実家に避難しているのは単なる里帰りであるという意見もあった。

- 保健福祉局としては、里帰りであっても被災状況によっては特別なサポートが必要なケースも想定されと考え、継続支援が必要な避難者には個人ごとのケア計画の作成と進捗管理を各区役所に依頼し、月ごとの報告を求めた。

訪問活動の結果、保健福祉局で整理した身体障害者、要介護認定者、単身高齢者など要援護の候補者数（2012年3月1日現在）を示したのが表7である。また、行政への支援ニーズが明らかになると、避難者の自立性に応じて、関係行政機関等に連絡（電話又は訪問）し、必要なサポートを求める対応を行った。対応事例の全件（2011年4月-2012年3月）について情報提供を受けたため、関係行政機関ごとに整理した結果を表8に示す。

表7 要援護の候補者数（2012年3月1日現在）

種別	人数
身体障害者手帳	14人
療育手帳	1人
精神障害者手帳	1人
要介護の高齢者(要介護2)	1人
単身高齢者	4人
こころのケア	2人
妊産婦	3人
計	26人

表8 関係行政機関等に連絡対応した事例

連絡関係機関	主な事例内容	件数(回数)
あんしんすこやかセンター(見守り担当)	・見守り推進員による見守りを要請 ・地域イベント(グランドゴルフ、ふれあい給食)の紹介を依頼	10件(17回)
区・介護保険担当(あんしんすこやかセンター(介護担当)を含む)	・要介護認定の手続きを依頼 ・避難元自治体に介護保険内容を確認の上、サービス手続を依頼 ・転入手続なしのサービス手続を調整	9件(16回)
民生委員・児童委員	・地域の情報提供を依頼 ・地域の同世代住民とのつなぎを依頼	7件(14回)
医療機関	・円滑に受診に向けて事前情報提供 ・言語訓練と生活リハビリについて調整	6件(18回)
あんしんすこやかセンター(障害担当)	・障害者(児)日常生活用具費支給事業実施要綱に基づく用具支給を調整 ・人工肛門装具手続について依頼 ・車椅子修理について相談	6件(11回)
自治会・老人会	・地域イベントの紹介を依頼	4件(5回)
区・生活保護担当	・ケースワーカーに同行訪問を依頼	4件(5回)
区・国保年金担当	・年金受給についての相談	3件(14回)
児童館	・児童館の利用について相談	3件(11回)
区・保育担当	・保育所入所に向けた相談	3件(5回)
生活援助員(LSA)	・情報提供を行い、見守りを依頼	2件(4回)
本庁・保健福祉局	・難病団体連絡協議会への情報提供	2件(7回)
区・精神保健福祉士	・情報提供を行い、相談を依頼	2件(3回)
居宅介護事業者	・ヘルパー派遣について相談	1件(1回)
警察署	・駐車禁止除外手続について相談	1件(1回)
大学(カウンセリング)	・定期的カウンセリングについて相談	1件(1回)
区・難病担当	・難病申請について相談	1件(1回)
ヘルパー事務所	・サービスの利用について相談	1件(1回)
障害者地域生活支援センター	・リハビリとヘルパー派遣について相談	1件(1回)
計		67件(136回)

f) 教育委員会における児童生徒の受入・支援

神戸市避難者登録制度と完全にリンクしているとはいえないが、神戸市教育委員会は、市内に避難した児童生徒に、当面必要となる学用品の支給や保育料の免除などの支援を行っている¹⁶⁾。

生徒児童の受入・支援に関して、インタビュー調査による発言内容を以下に要約する。

① 支援対象となる児童生徒について

- 当初課題となったのは、避難者の中から、何を線引きに支援すべき被災者を特定するかであった。
- 神戸市として部局間でバラつきが出るのを避けるために、市営住宅入居対象者を基準に、学校長の判断でその他必要と認められる者を追加した。ただし、都道府県の限定は行っていない。
- 他都市では、東北地方からの避難者全員を支援した事例もあった。福島県の中通り、会津地方や関東地方からの避難者から厳しい意見を頂くこともあった。

② 避難者登録制度との関係について

- 学校から直接報告がある教育委員会が先に把握する事例が多かった。当初、学校を通じ登録を案内した。
- 当初は避難者登録制度の番号で整理していたが、次第に両者のリストの摺り合わせをしなくなり、登録済かどうか判らないため登録案内ができなくなった。

③ 学用品の支給事務について

- 学用品の支給については、種類や数量を決定するルールや前例がなく、学校ごとにノートの種類が異なるなど調整に混迷を極めた。
- 支給事務に関して、神戸市で起こった災害対応でないことから、特定の課、特定の係に事務が集中したが、結果として応援体制が組まれず、年度末に多忙となる通常業務への影響があった。

受入れ生徒・児童数と支援対象とした生徒・児童数は、表9のとおりとなっている。

表9 児童生徒の受入数と支援対象者数

	被災地からの受入数			支援対象
	転入累計	転出累計	現在の受入数※	
幼稚園(公立)	23人	10人	13人	9人
幼稚園(私立)	19人	2人	17人	9人
小学校	80人	25人	55人	39人
中学校	21人	6人	15人	16人
特別支援学校	2人		2人	
計	145人	43人	102人	73人

※ 2012年3月1日現在。

(3) 全国避難者情報システム

a) 全国避難者情報システム（総務省）

全国避難者情報システムは、避難者が震災前に居住していた県や市町村による避難者への情報提供等が目的であり、神戸市の登録制度の目的とは異なっている。それが両者の調査票の様式の違いとなっていると考えられるため、調査票を比較し、その結果を表10に示す。

両者の違いとしてまず、個人情報の利用目的が、神戸市では「生活再建支援」とし、避難先自治体によるサービス提供を意識しているが、総務省の様式では「東日本大震災等への対応に活用」としている。また、神戸市は世帯単位の様式であるが総務省は個人単位となっている。

表 10 調査票の比較

項目		神戸市	総務省
様式単位		世帯単位	個人単位
記載項目		氏名、性別、生年月日、避難元住所、避難先住所、連絡先電話番号	
		被災の状況、り災証明の有無、避難理由、特別支援の必要性	転入届の有無 滞在開始(終了)日
個人情報関連	利用目的	生活再建支援	東日本大震災等への対応に活用
	第3者提供先	被災時に居住していた地方公共団体	避難元市町村など関係行政機関

b) 原発事故避難者特措法

原発事故避難者特措法は、指定市町村から住民票を移さずに避難している住民には、避難先市町村等が介護保険認定や障害者への介護給付など特例事務の行政サービスを提供することを規定している¹⁹⁾。避難住民届は、全国避難者情報システムにより、指定市町村に伝達される。

(4) 指定都市における避難者支援の状況

各指定都市における登録方法・情報提供・健康支援活動について調査した結果を表 11 に示す。避難者の登録方法は、全国避難者情報システムでは具体的に示されていない¹⁸⁾ことから、各都市による違いがみられる。また、情報提供やサポートについても、各指定都市独自の判断で行っていることが分かる。

表 11 指定都市の登録方法・情報提供・健康支援活動

都市名	登録方法※1			情報提供(ブッシュ型※2)		健康支援活動
	公営住宅	事務所窓口	学校等経由	避難先市からの支援情報(イベントや生活支援情報)	避難元市町村、被災地の情報	
札幌市	◎	○		提供せず	実施(震災直後のみ)	実施せず
さいたま市	◎	○		随時提供	提供せず	実施せず
千葉市	◎	○		提供せず	提供せず	実施せず
横浜市	○	○		提供せず	提供せず	実施せず
川崎市	○	○	○	随時提供	提供せず	実施せず
相模原市		○		随時提供	提供せず	実施せず
新潟市	◎			提供せず	提供せず	実施せず
静岡市	◎	○		月1回実施	提供せず	実施せず
浜松市	◎	○		月1回実施	提供せず	実施せず
名古屋市	◎	○		月2回実施※3	実施※3	実施せず
京都市	◎	○		月2-3回実施	提供せず	実施せず
大阪市	○	○		随時郵送※2	提供せず	実施せず
堺市	◎	○		月1回実施	提供せず	市社会福祉協議会が実施
岡山市	◎	○		提供せず	提供せず	実施せず
広島市	◎	○		提供せず	提供せず	実施せず
北九州市	◎	○		随時提供	提供せず	官民共同プロジェクトとして実施
福岡市		○		提供せず	提供せず	実施せず

※1 「公営住宅」は、市営住宅・県営住宅あるいは民間住宅を行政が借り上げた住宅の申込時に登録を案内していると回答した市に「○」、申込＝登録としてほぼ 100%の登録を行っている回答した市に「◎」を記載している。「学校等経由」は、小中学校・高等学校・幼稚園で把握した避難者に教員を通じて登録を案内していると回答した自治体に「○」を記載している。

※2 ホームページ上だけでなく、郵送等により積極的な情報提供を行ったかを聞いた。

※3 愛知県受入避難者登録制度として愛知県が実施している。

また、電話インタビュー調査の中で、神戸市が実施している避難元情報の提供(内容と頻度)と保健師による健康支援活動について説明した上で、同様のサービス提供を行っているか聞いたところ、いずれの都市からもそこまでの対応を行っていないと回答があった。

3. 調査により顕在化した課題

(1) 個人情報保護に関する課題

神戸市の事例では、個人情報保護について当初より十分に意識されており、第3者提供と目的外利用について、本人同意を得ることで対応したことが、インタビュー調査より分かっている。しかしながら、個人情報保護条例上の以下の課題が存在していることが分かる。

a) 電子計算機処理にかかる審議会手続

個人情報の取扱いについて、目的外利用や第3者提供の本人同意を得たとしても、Excelでのデータ処理には審議会の手続が必要となる。全国避難者情報システムでは、総務省により避難者情報データフォーマット(Excelファイル)が提示されているが、Excelファイルへのデータ入力にはやはり同様の手続が必要となる。したがって、紙ベースの調査票によって部局間での情報共有と兵庫県への提供を行わざるを得なかった。

神戸市個人情報保護条例第11条第1項では、新たに個人情報の電子計算機処理を行うときには、神戸市個人情報保護審議会の意見を求めることを義務付けている。同条例を所管する神戸市市民参画推進局は、神戸市避難者登録制度による個人情報をExcelデータで管理することが電子計算機処理に当たると解釈している(指定都市でも京都市は同様に解釈している。逆に、川崎市のようにExcel入力は電子計算機処理には当たらないと解釈している自治体もある)。避難者登録制度は2011年9月16日に同審議会より妥当との意見を得た²⁰⁾。しかし、危機管理室におけるExcel入力は認められたが、他部局での処理は別途審議会の手続が必要とされることから、Excelデータでの他部局との情報共有は現在も行われておらず、家族構成の変更や退去が分かったとき、紙や口頭ベースで危機管理室に連絡し、リストを修正している。また、審議会意見は東日本大震災の避難者に特定されており、将来想定される災害には別途手続が必要となる。

b) 本人からの個人情報収集

調査票(基礎調査)(図4)は、記載者本人以外の家族を含めた世帯全員分の個人情報を記載する様式となっており、かつ第3者提供の同意が記載者本人からしか得られていない。本人からの収集の義務付け及び第3者提供の同意不備といった個人情報保護条例上の問題点が指摘できる。また、代理人による登録事例もあり、同様の問題がある。

神戸市個人情報保護条例第7条第2項では、個人情報の本人からの収集を義務付けている。例外規定として、①法令又は条例の規定があるとき、②本人の同意があるとき、③個人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるときなどと規定しているが、今回の事例は例外規定に当たるとは考えにくい。

なお、表10で比較したように全国避難者情報システムで総務省が示した様式は、個人ごとに同意を得る様式であり、本人からの収集という点で課題は解消している。

c) 本人同意の重複

市営住宅の受付が先行する中で、調査票（基礎調査）の様式（図 4）を作成した。市営住宅受付時には目的外利用の同意を当初から得ていたが、避難元市町村への提供（第 3 者提供）に関する同意を得ていない。改めて同意を得る必要が生じた。

また、兵庫県の県営住宅と UR 都市機構の住宅入居者については、個人情報の第 3 者提供の同意を得た上で、代表者の氏名、住所、連絡先電話番号が神戸市に提供された。それゆえ、神戸市が別途調査票（基礎調査）で改めて同意を得る手続きが必要となる。調査票記入まで入居者に案内することができなかったのは、兵庫県（県営住宅担当）と UR 都市機構から避難者登録について十分に理解が得られなかったことが原因と考えられる。

d) 全国避難者情報システム

総務省が示した様式（表 10）では、個人情報の収集目的を「東日本大震災等への対応に活用」としており、これだけでは具体的な利用目的は判りにくい。ところが、同省のホームページで公表されている「全国避難者情報システム（イメージ）」¹⁸⁾では、避難元市町村からの情報提供が登録者に行われることが明示されている。他方で、神戸市が実施した避難先市町村による情報提供や保健師による健康支援活動目的といったサポートはこのイメージ図には示されていない。したがって、当該システムで示された様式を使用して、避難先市町村が直接支援を行うのであれば、目的外利用に関する同意が別途必要になる可能性が指摘できる。

(2) 各制度における対象者（自主避難者の取扱い）

避難者には、被災者だけでなく自主避難者が含まれている。自主避難者には、原発事故による放射能の影響を危惧した避難対象区域以外からの避難者と、ライフラインや流通の途絶により居宅を離れたが、被災地の収容避難所ではなく広域避難を選んだ避難者が含まれている。神戸市は、当初、自主避難者の取り扱いを十分に整理せずに運用をはじめた部分があり、この点では課題を残した。最終的に、避難者登録の対象者は避難者全員とし、市営住宅入居及び生徒児童の受入支援の対象者は被災者に限定した。

a) 市営住宅入居の対象者

市営住宅入居対象者は、受付開始直後は全ての避難者としていたが、3 月 19 日より図 3 に示す基準を使用した。

市営住宅の提供は、家賃減免という金銭的利益が享受できるため、一般の市営住宅入居者との公平性を確保する面で、対象者をあまいまいにすべきでない。3 月 26 日の毎日新聞・朝刊（兵庫県地域面）に、「既に東京都、千葉県からの避難者が入居しているにもかかわらず、5 県以外という理由で山形県からの避難者（高齢者、妊婦を含む）が入居を断られた」ことを指摘する記事が掲載されている。混乱の中とはいえ、数日前に申し込み入居できたというのは、公平性の面で課題を残したといえる。

また、り災証明は、入居 1 年後の 2012 年 3 月からの年度更新手続（神戸市は当初 1 年であった入居期間をさらに 1 年延長している）まで確認していない。結果として、自主避難者を認めないのであれば、期間満了を待つだけでなく、入居時に期限を定めてり災証明を確認する手続をとることも公平性の面では必要と考えられる。

また、り災証明が一部損壊の世帯を入居対象者としている。「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成 12 年 3 月 31 日、厚労省告

示第 144 号）では、応急仮設住宅について「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がないものであって、自らの資力では住家を得ることができないものを収容するものであること」と規定している。また、厚生労働省による各都道府県宛の通知文「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の弾力適用について（その 5）」（平成 23 年 4 月 4 日付厚生労働省社会・援護局総務課長通知）¹⁹⁾では、「自らの資力では住家を得ることができないもの」に関して、必要と考えられる希望者にはできる限り供与するよう求めているが、「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がないもの」に関しては、避難指示等を受け長期に居住できない場合への拡大を認めるのみであった。例えば、仙台市の入居基準は、半壊以上の被害で自宅を取り壊す世帯、あるいは道路が寸断され生活を営めない世帯や、危険な状況が続き自宅に戻れない世帯など、特別な事情がある世帯としている²⁰⁾。一時的な収容避難所としての機能を考えると一部損壊の被災者だけでなく、自主避難者であっても対象とする合理性は考えられるが、使用期限を 1 年間（後に 1 年延長）とする応急仮設住宅としての提供であることを考えると、広域避難した場合と被災地の残った場合で、行政支援のレベルが異なるという課題が指摘できる。

b) 避難者登録の対象者

避難者登録は当初、市営住宅と同様に図 3 の基準で対象者を制約した¹⁴⁾。登録様式である図 4 でも「被災者支援調査票（基礎調査）」としている。しかし、実際に運用したところ、当該基準は厳密に適用されなかった。

避難者への情報提供は、神戸市がかつて行った市外避難者への広報紙郵送サービスをヒントとした事業であり、保健師による健康支援活動は、避難することに伴う心身の健康状態への影響に着目して実施された事業であることから、実際に運用する中で被災者に限定すべきというコンセンサスは行政担当者間でなかったと考えられる。また、両者とも通常の行政サービスではなく、臨時的なサービスであることから、他の市民との公平性が問題になりにくいことも理由の一つと考えられる。

c) 生徒児童受入・支援の対象者

神戸市教育委員会では、就学手続の弾力的対応については、転入手続を経ずに就学したいという児童生徒全てを対象として、つまり自主避難者も含めて対応した。

しかしながら、学用品の支給や保育料の免除など経済面での支援については、本稿でいう被災者に限定した。他都市では、自主避難者にも経済面での支援を行っている事例もあったことで、どこに避難するのかによって行政サービスにバラつきがあることが指摘できる。

実際に 3 月中に転校した生徒児童には、始業式までに学用品支給を行った。迅速にかつ明確な線引きが行えた理由として、市営住宅の提供と比較すると、教員が保護者等から具体的な被災状況（自主避難か否か）を直接聞き取ることができたことが考えられる。

d) 全国避難者情報システムの対象者

全国避難者情報システムの対象者は、総務省の通知¹⁸⁾によると「東日本大震災等に伴い避難した住民」と規定されている。り災証明の要否と原発事故の避難対象区域での居住について何ら示されていない。

避難元市町村に登録情報が提供され、見舞金等の各種給付の連絡を行うという点では被災者を対象として考えるべきであるが、被災者に該当するか否かは、原発事故避難対象区域からの避難者を除くと、居宅の建物被害調

査と照合する必要がある。避難先市町村でそれを確認するのは難しい。実際に神戸市は、登録者全員を同システムに基づき避難元市町村に提供している。避難元市町村がどのように使用しているのかは、本調査では直接調査対象とはしていないが、神戸市が避難元市町村に行った聞き取りでは、利用されていない事例もあるとともに、自主避難者であることを理由に情報提供の対象者と認識しない事例もあった。また、広報紙を情報提供手段として考えていない事例もあった。たしかに広報紙については同システムでの情報提供の対象と明記されていない¹⁸⁾が、広報紙を重要な地元情報と考える神戸市側の考え方と温度差がある。同システムによる情報提供については、避難元市町村の裁量の余地が大きいことが分かる。

また、避難先市町村で全ての避難者を登録の対象者とするのは、大規模な災害ではやむを得ない面がある。しかし、登録したが、り災証明の対象者でないときの扱いが同システムでは説明されていない。この点は同システムの課題として指摘できる。

(3) 避難先市町村によるサポート体制

指定都市への調査結果によると、①被災元情報の定期的な提供、②保健師による継続的な健康支援活動といった両者の点で、神戸市と同様の情報提供やサポート体制を実施していると回答した都市はなかった。広域避難者への対応は受入側の自治体の裁量に委ねられていることが確認できる。また、登録方法についても、公営住宅等入居者への案内と事務所窓口での任意登録を併用している指定都市が大部分であったが、公営住宅等入居者に限定した事例（新潟市）、任意登録のみの事例（相模原市、福岡市）があり、避難者受入支援の導入部ですら受入側の裁量に委ねられている。

高齢者や障害者など社会的サポートが必要な避難者は、転入手続を経て、行政窓口や事業者に向向いて適切な手続を行えば、避難先市町村でも引き続き行政サポートを受けることができる。しかしながら本稿調査より明らかとなったのは、保健師による個別訪問と個別ケアの一環として、高齢者、障害者など要支援者がサポートを得るために、関係行政機関等への連絡対応を保健師が直接行った事例が、相当数存在したという事実である（表 8）。この中には、避難元市町村にこれまで受けていた支援内容を確認したり、転入手続なしでのサービス提供を調整したりするなど、避難者特有の対応が含まれていた。避難者へのサポート体制が避難先市町村の裁量に委ねられているとはいえ、特に支援ニーズのある避難者への避難先市町村による早期関与は、避難先で円滑に生活が続けていくために、一定の効果があるといえよう。

なお、震災由来の自主避難者は、ライフライン等の回復とともに自宅に戻ることとなるが、保健師による健康支援活動は被災地の収容避難所で通常実施される支援策といえる。被災者だけでなく、自主避難者を含めて全国の自治体で公平・公正に受け止めるという観点から意味あるものと考えられる。

(4) 新規業務の役割分担と業務執行体制

新規業務の役割分担や業務フローが決められず、ニーズとシーズがあったが、実施できなかった事項があった。

家財道具の寄付申出に関する調整は実施されなかった。理由として、避難者が市営住宅だけでなく、県営住宅、UR 住宅、民間住宅などにも入居することから、市営住宅を担当する都市計画局住宅部だけ対応することは難

しいと判断し、担当部局が決められなかったことが指摘できる。日用生活品の準備も同様に状況にあったが、幹部の即断により入居者数で市営住宅入居者にのみ対応する方針が決まった。家財道具の調整は役割分担等を決定できなかったため実施できなかった業務といえる。

前章で説明したように、f) 教育委員会における児童生徒の受入・支援は、図 2 に示す「神戸市避難者登録制度」の枠外で独立して運用された。しかしながら当初は、教育委員会事務局が学校を通じて把握した児童生徒世帯への避難者登録の案内を行うという形で連携が図られている。ところが、それもある時から行われなくなっている。教育委員会側ではほぼ完全に避難した児童生徒を把握できるが、神戸市だけでなく、ほとんどの指定都市で行われていなかった。その理由として、教育委員会側のメリットがないことが指摘できるが、避難者の立場から見たときに課題を残したといえる。

また、市営住宅管理センターにおける健康相談コーナーの開設は円滑に進められたが、個室や間仕切りのあるスペースであるほうがプライバシーの観点から良かったと指摘がある。また、各区役所における避難者登録時における健康相談については、避難者が区役所を訪問しているにも拘らず、別のフロアの別セクションで対応可能であった保健師による健康相談がルー尔的に行われなかったことは、業務フローの点で課題を残した。

さらに、被災地の自治体であれば、災害対応が最優先の取り組むべき業務となるが、神戸市が被災した訳でなく、市役所組織全体は非常時モードでなく、通常業務は当然に行われている。その中で、教育委員会事務局では、学用品の支給事務をはじめとする被災児童生徒への支援業務が特定の係に集中したとの指摘がある。避難者登録制度を企画・運営するために、危機管理室に部長級 1 名、課長級 1 名、係長級 2 名の計 4 名の職員が兼務発令され事実上増員¹¹⁾となったことや市営住宅管理センターの健康相談コーナーへ保健師が派遣されたことのように柔軟に対応できた業務も多いだけに、緊急時に合わせた柔軟な執行体制の構築が必要であろう。

4. 今後の方向性（考えられる解決策）

神戸市が実施した、市営住宅での受入、避難者登録、健康支援活動、生徒児童への受入・支援の全てが、事前に想定をしていない、準備していなかった業務である。本調査から、新たに生じる業務の役割分担と業務フローについて、対応マニュアルを作成するなど事前に準備をし、関係部局間などでコンセンサスが得られていれば、解決可能と考えられる事項を以下に示す。

① 個人情報保護上の課題に対しては、市営住宅・県営住宅・UR 住宅の受付や学校への転校手続時に、避難者登録が行える仕組みをマニュアル化するなどでコンセンサスを得る。さらに、登録時に個人情報の利用に関する同意を得ることが解決策と考えられる。また、電子計算機処理については、事前に審議会手続を経ておく必要がある。技術的となるが、世帯ごとに同意を得るのであれば、世帯構成員全員の同意を確認したことを踏まえた同意文とする必要がある。

② 避難者登録については、神戸市が行った避難先市町

村が広域避難に着目した健康支援などサポートを行うのであれば、避難者全員を登録対象と考えるべきである。しかし、公営住宅申込者以外の避難者の把握は任意登録にならざるを得ない点で課題が残る。さらに、全国システムによる避難元市町村から情報提供など自主避難者への対応が被災者と異なる点については、登録時に説明するなど透明で分かりやすいプロセスが必要となる。

- ③ 市営住宅の入居対象者、生徒児童支援の対象者について、事前に関係部局間で基準を設定することで公平性・公正性・透明性を確保できる。また仮に、り災証明の対象外になった避難者に、一定期間後に支援措置を打ち切る運用を行うとしても、それを事前に避難者に説明するプロセスが必要である。
- ④ 新規に想定される業務は、役割分担と業務フローを地域防災計画のようにマニュアル化することで円滑な対応が期待できる。調査結果より、家財道具など寄付申出の調整、学用品の支給、市営住宅受付や各区役所での避難者登録時の健康相談体制がそれに相当する（上記の①～③を除く）。

なお、総務省の全国避難者情報システムについても、以上の解決策を踏まえながら、災害発生前に整理し、準備しておくことがやはり重要であると考えている。

参考文献

- 1) 厚生労働省社会援護局：平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について、厚生労働省ホームページ：http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000015dbd.html
- 2) 林春男：災害対策法制のあり方に関する研究会（内閣府）第 1 回林座長提出資料，http://www.bousai.go.jp/1info/saigaitaisa_ku/1/1_iin1.pdf, 2011.
- 3) 岩手県復興局：岩手県復興実施計画，岩手県ホームページ：http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/fukkou_net/fukkoukeikaku.html#4
- 4) 京大・NTT リジリエンス共同研究グループ：しなやかな社会への挑戦 東日本大震災を乗り越える，日経 BP コンサルティング，2012.
- 5) 黒田達雄：「01 避難所」塩崎賢明ほか編「大震災 15 年と復興の備え」，クリエイツかもがわ，2010，p.64-65.
- 6) 震災復興調査研究委員会：阪神・淡路大震災復興誌 第 2 巻，財団法人 21 世紀ひょうご創造協会，1998，p.56.
- 7) 神戸市：阪神・淡路大震災神戸復興誌，神戸市震災復興本部総括局，2000，p.264.
- 8) 内閣府（防災担当）：阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査，内閣府ホームページ：http://www.bousai.go.jp/kensho-hanashinawaji/chosa/sheet
- 9) 神戸市都市計画総局住宅部住宅管理課：東北地方太平洋沖地震の被災者への応急仮設住宅の提供（2011 年 3 月 15 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2011/03/20110315166301.html
- 10) 神戸市都市計画総局住宅部住宅政策課：東北地方太平洋沖地震の被災者への応急仮設住宅の提供（提供戸数の追加）（2011 年 3 月 18 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2011/03/20110318166101.html
- 11) 神戸市市民参画推進局参画推進部市政振興課：各区避難者向け情報コーナーの設置（2011 年 3 月 18 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2011/03/20110318072101.html
- 12) 神戸市危機管理室：平成 23 年東北地方太平洋沖地震にかかる広域応援対策本部本部員会議（2011 年 3 月 22 日）資料危機管理室兼務併任職員の紹介，神戸市.
- 13) 神戸市危機管理室：東北地方太平洋沖地震等による神戸市内への避難者の把握を進めていますー神戸市避難者登録制度をスタートー（2011 年 3 月 24 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2011/03/20110324020001.html
- 14) 神戸市危機管理室：「神戸市避難者登録制度」について，神戸市（区役所・避難者情報コーナーでの配布チラシ）.
- 15) 兵庫県企画県民部防災企画局：平成 23 年東北地方大震災に係る県内受入被災者の登録について（平成 23 年 3 月 28 日），2011.
- 16) 神戸市教育委員事務局総務部教育企画課：東北地方太平洋沖地震の被災児童生徒等の受け入れ支援（2011 年 3 月 29 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/press/2011/03/20110329840201.html
- 17) 神戸市危機管理室：平成 23 年東北地方太平洋沖地震にかかる広域応援対策本部本部員会議（2011 年 3 月 29 日）資料「神戸市避難者登録制度」登録後のサポート体制，神戸市.
- 18) 総務省自治行政局住民制度課：東日本大震災等に伴い避難した住民の所在地等に係る情報を住所地の地方公共団体が把握するための関係地方公共団体の協力について（通知）（2011 年 4 月 12 日），総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei02_01000014.html
- 19) 総務省自治行政局行政課：原発避難者特例法に基づく指定市町村及び特例事務の告示等について（2011 年 11 月 15 日），総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/48479.html
- 20) 神戸市市民参画推進局市民情報サービス課：東日本大震災避難者登録情報の電子計算機処理について（2011 年 9 月 16 日），神戸市ホームページ：http://www.city.kobe.lg.jp/information/public/hogo/510500.pdf
- 21) 仙台市健康福祉局：応急仮設住宅への入居，仙台市ホームページ：http://www.city.sendai.jp/hisaishien/2-6-1kasetu.html

(原稿受付 2012.5.26)

(登載決定 2012.9.8)