

《報告》

東日本大震災における県外避難者への支援 ——受け入れ自治体調査結果から

田並 尚恵*

要約

阪神・淡路大震災以降、県外避難者に対する自治体の支援は、避難者情報を把握すること、県内在住者と同等の支援を受けられることが重要であると指摘されてきた。2011年に発生した東日本大震災では、7万5000人にも及ぶ人々が県外で避難生活を余儀なくされている。阪神・淡路大震災の経験をふまえて、県外避難者に対する自治体の支援は、どの程度改善されたのか、筆者を含む研究グループでは、被災3県（岩手・宮城・福島）を除いた全国の都道府県、市区町村を対象に、県外避難者への支援の実態を把握するための調査を実施した。調査の結果から、総務省が東日本大震災の避難者対策として稼働を始めた「全国避難者情報システム」が一定の効果をもつことが示される一方で、同システムの改善点なども明らかになってきた。また、受け入れ先の自治体において多様な県外避難者支援が行われているが、支援には自治体間で差があるため、共通の支援システムや方針が求められている。そして、県外避難者への支援を阻害する要因としては、個人情報保護法や避難先の自治体の財政負担などの問題があげられた。

キーワード：東日本大震災、県外避難者、全国避難者情報システム、個人情報保護法、求償権

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、地震の規模や被害の地域、犠牲者数などにおいて、これまでの想定をはるかに超えた大災害であった。内閣府緊急災害対策本部の資料によれば、2012年4月3日現在の避難者数は34万4345人で、岩手県・宮城県・福島県の被災3県内の避難者数26万8944人を除くと、県外への避難者数は7万5401人であり、避難先は全国に及んでいる。1995年に起きた阪神・淡路大震災においても多くの被災者が県外へと避難したが、被災自治体では避難者の情報を把握することが困難であっ

た。また、県外避難者は十分な支援が受けられず、個人の生活再建に大きな課題を残した。そのため、県外避難者への支援をする上で、避難者情報を把握すること、そして県外に避難しても県内と同等の支援が受けられるようにすることが重要であると、筆者をはじめとする多くの研究者が提言を行ってきた¹⁾。この度の東日本大震災では、震災直後の早い段階から、多くの自治体が避難者の受け入れを表明し、避難者支援に乗り出した。避難者の情報についても受け入れ自治体が独自に情報収集を行っている²⁾。さらに、総務省は広域避難者の情報を集約するために、「全国避難者情報システム」を2011年4月25日から稼働させた。これらの状況をふまえ、自治体による県外避難者の情報

* 川崎医療福祉大学医療福祉学部医療福祉学科

収集と支援がどのように行われているのか、その実態と課題を明らかにするために、筆者を含む首都直下地震の避難・疎開研究会のメンバーは、被災3県を除く全国の都道府県、市区町村を対象として、県外避難者への支援に関する調査を2011年12月から2012年1月にかけて実施した。特に、今回の調査では、総務省の「全国避難者情報システム」の評価と問題点を把握すること、受入れ自治体による県外避難者支援の実態を把握し、自治体間で支援にどの程度開きがあるかを確認することが目的であった。県外避難者への支援の課題を明らかにすることは、東日本大震災における県外避難者への支援を充実させることに役立つだけでなく、首都直下地震のような今後発生するかもしれない大規模都市災害における疎開者の支援の在り方を考える上で重要であると考えられる。

本報告ではまず、調査の概要と結果について述べ、それをふまえて県外避難者に対する支援の課題を検討したい。なお、予め断っておくが、調査結果については現時点で、すべてのデータの分析が完了していないため、本稿は調査の中間報告となる。

1 受入れ自治体調査について

調査者は、関西学院大学山中茂樹、森康俊、川崎医療福祉大学田並尚恵の3名である³⁾。調査は「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」(平成22年度文部科学省科学研究、代表者：山中茂樹)の一環として行われた。今回の調査の対象は、被災3県(岩手・宮城・福島)を除く、全国の44都道府県ならびに1615市区町村(18政令市と23特別区を含む)であった。そのうち、39都道府県、876市区町村(29政令市と特別区)

から回答を得た。回収率は、都道府県が88.6%、市区町村が54.2%であった。調査の期間は、2011年12月初旬から2012年1月末であった。調査方法は、質問紙郵送調査である。

2 調査結果から

2-1 各種支援の対象者

県外避難者として支援の対象となった人について尋ねたところ、表1のような回答を得た。

多くの自治体が、り災証明、被災証明書をもっている人に加えて、福島県からの避難者すべてを支援の対象としていることから、り災・被災証明の有無にかかわらず県外避難者を支援の対象としていたことがわかる。ただし、被災3県(岩手・宮城・福島)以外に、災害救助法が適用されていた都・県があることも対象者を拡大した要因として考えられる。

2-2 県外避難者の公的施設での受入れ

県外避難者の公的施設での受入れ状況について尋ねたところ、およそ9割の都道府県、6割の市区町村が公的施設での受入れをしていることが分かった(表2)。内閣府緊急災害対策本部の資料によれば、所在都道府県別の避難者等の数において、千葉県を除いたすべての都道府県で受入れがあることから、今回の回答とは食い違う。なお、市区町村では、公的施設の受入れをしていないと回答した理由に、県外避難者が当該自治体になかったということがあげられた。つまり、県外避難者を受入れる用意はあったが、実際に避難者は来なかったということである。

表1 県外避難者として各種支援の対象になっている人(複数回答)

	都道府県	市区町村
東日本大震災のり災証明書、被災証明書をもっている人	27 (67.2%)	415 (47.4%)
上記に加えて福島県からの避難者すべて	27 (67.2%)	312 (35.6%)
東日本大震災の災害救助法の適用市区町村に住んでいた人	22 (56.4%)	445 (50.2%)
その他	17 (43.6%)	202 (23.1%)

表2 県外避難者の公的施設での受入れ

	都道府県	市区町村
受入れた	36 (92.3%)	525 (60.0%)
受入れていない	3 (7.7%)	349 (39.8%)
無回答	0 (0.0%)	2 (0.2%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-3 受入れた公的施設の種別（複数回答）

受入れた公的施設では、過去の災害での受入れと同様に「公営住宅」の割合が最も高いが、これに加えて、「民間賃貸住宅（みなし仮設）」も都道府県で63.9%、市区町村で37.3%と高いのが特徴的である（表3）。また、「一次避難所」という回答も都道府県で36.1%、市区町村で24.6%もあることから、被災地以外でも一次避難所が一定数設置されたことが分かる。

表3 受入れた公的施設の種別（複数回答）

	都道府県	市区町村
一次避難所	13 (36.1%)	129 (24.6%)
二次避難所	11 (30.6%)	49 (9.3%)
仮設住宅	1 (2.8%)	9 (1.7%)
公営住宅	36 (100.0%)	394 (75.0%)
民間賃貸住宅 （みなし仮設）	23 (63.9%)	196 (37.3%)
その他	11 (30.6%)	133 (25.3%)

2-4 公的施設以外で把握している避難者

公的施設以外にいる避難者の把握ができていないと回答した自治体の割合は、都道府県で69.2%、市区町村で55.8%と高く、多くの自治体が公的施設以外の避難者の状況を把握できていないことが明らかになった（表4）。阪神・淡路大震災では、公的施設以外に避難者を把握することができなかったことを考えると、総務省が稼働させた「全国避難者情報システム」の影響が大きいと考えられる。

なお、内閣府の緊急災害対策本部の資料では、公的施設以外の把握ができていない都道府県は、

埼玉県と神奈川県のみである。市区町村のデータの集計を都道府県が行っているのであれば、都道府県は把握しているはずであるが、今回は「市区町村が集計を行っているので、数は把握していない」と回答する都道府県があった。市区町村に関していえば、実際に避難者の受入れをしていないところもあるため、把握できていないという回答もありうる。

表4 公的施設以外で把握している避難者

	都道府県	市区町村
把握している	27 (69.2%)	489 (55.8%)
把握していない	10 (25.7%)	337 (38.5%)
無回答	2 (5.1%)	50 (5.7%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-5 自主避難者の把握

り災証明や被災証明をもたない自主避難者を把握しているかどうかを尋ねたところ、「把握していない」と回答した自治体の割合が、都道府県で59.0%、市区町村で61.3%と高かった（表5）。だが、「把握している」と回答した自治体も、都道府県と市区町村で3割程度いることから、かなり詳細に県外避難者を把握できている自治体が一定数あることが明らかになった。

表5 自主避難者を把握しているか

	都道府県	市区町村
把握している	13 (33.3%)	289 (33.0%)
把握していない	23 (59.0%)	537 (61.3%)
無回答	3 (7.7%)	50 (5.7%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-6 自主避難者の取り扱い

自主避難者の取り扱いについて尋ねたところ、都道府県と市区町村の回答にばらつきがみられた（表6）。都道府県では「福島県からの避難者に関してはいり災・被災証明を持つ人と同等の扱い」と

回答した自治体が41.0%と最も高く、柔軟な対応をしていることがわかる。一方、市区町村では、「対応していない」と回答した自治体が27.9%、「り災・被災証明を持つ人と同等の扱い」と回答した自治体も26.9%とほぼ同じで、対応が分かれるところである。ただし、市区町村では、自主避難者のうち、「福島県からの避難者に関してはり災・被災証明を持つ人と同等の扱い」とする自治体が11.6%となっており、「り災・被災証明を持つ人と同等の扱い」とする自治体の回答と合わせると、ある程度柔軟な対応をしていることがうかがえる。

表6 自主避難者の扱いについて

	都道府県	市区町村
対応していない	1 (2.6%)	244 (27.9%)
り災・被災証明を持つ人と同等の扱い	3 (7.7%)	236 (26.9%)
福島県からの避難者に関してはり災・被災証明を持つ人と同等の扱い	16 (41.0%)	102 (11.6%)
その他	16 (41.0%)	225 (25.7%)
無回答	3 (7.7%)	69 (7.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-7 総務省「全国避難者情報システム」の活用（運用）

総務省が始めた「全国避難者情報システム」を活用しているかという問いに対し、「活用している」と回答したのは、都道府県で92.3%、市区町村で58.9%という結果となった（表7）。都道府県に関しては、避難者が全国に及んでいるため、活用している割合は100%になってもおかしくないが、実際に回答するにあたって自治体から問い合わせのあった質問内容から判断すると、設問文の「活用」を誤解し、通常の運用とは異なる活用と理解された可能性がある。一方、市区町村に関しては、実際に避難者がいなかった、あるいは避難者が届け出をしていない自治体があると想定される。

表7 総務省「全国避難者情報システム」の活用（運用）について

	都道府県	市区町村
活用している	36 (92.3%)	516 (58.9%)
活用していない	3 (7.7%)	349 (39.8%)
無回答	0 (0.0%)	11 (1.3%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-8 総務省「全国避難者情報システム」以外のシステムの使用

前述したように、総務省「全国避難者情報システム」が稼働する以前から、一部の自治体では独自の登録制度を運用していた。そのため、「全国避難者情報システム」以外のシステムを使用しているかどうかを尋ねたが、「使用している」と回答した自治体の割合は都道府県で7.7%、市区町村で4.3%と非常に少数であることが明らかになった（表8）。なお、実際に使用している情報システムについて自由回答を求めたところ、以下のような結果となった。

都道府県：北海道被災避難者サポート登録制度「ふるさとネット」、愛知県受入被災者登録制度、和歌山県内受入被災者支援調査票、(兵庫県)フェニックス防災システム、栃木県東北地方太平洋沖地震等在宅避難者登録、長野県避難者受入人数集計、安否情報システム、パーソナルサポートデータベース（県による情報共有ファイル：岐阜県美濃市）、青森県の情報システム、福岡県のシステム

市区町村：練馬区避難者登録制度、新潟市避難者カードシステム

表8 「全国避難者情報システム」とは別のシステムを使用しているか

	都道府県	市区町村
使用している	3 (7.7%)	38 (4.3%)
使用していない	35 (89.7%)	801 (91.5%)
無回答	1 (2.6%)	37 (4.2%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-9 県外避難者の把握方法

県外避難者を把握するのにどのような方法を用いているかを自由回答記述で尋ねたところ、各自治体は非常にさまざまな方法を用いて情報を把握していることが明らかになった(表9)。なかには、「防災無線での呼びかけ」や「町内会単位で避難者調査」を行ったところもあり、かなり細かい対応をしていることが分かる。また、民間賃貸住宅の契約をする際に不動産業者から情報提供してもらおう、医療機関から情報提供をってもらうなど、他機関と連携して情報収集に努めた自治体もあった。

表9 県外避難者の把握方法 (自由回答記述)

・HP・広報で呼びかけ	・避難所(旅館)へ入居の際
・防災無線での呼びかけ	・雇用促進住宅の申請の際
・民生委員からの情報	・不動産業者への周知
・町内会単位での避難者調査	・賃貸住宅契約の際
・地域住民からの情報	・相談窓口を通して
・社協の見舞金支給手続の際に住民課で把握	・ハローワークでの相談の際
・住基情報の異動で把握	・医療機関からの情報
・転入園・転校等の手続きによる把握	

2-10 県外避難者を把握するための独自の集計

県外避難者を把握するための独自の集計は、都道府県の69.2%が「している」と回答しているのに対し、市区町村では59.8%が独自の集計を「していない」と回答した(表10)。都道府県と市区町村とで回答が分かれたのは、避難者がいなかった市区町村のあることが影響していると考えられる。ただし、自治体によっては独自の集計をしているところが一定数あることが明らかになった。

表10 県外避難者を把握するために、独自の集計を行っているか

	都道府県	市区町村
独自の集計をしている	27 (69.2%)	322 (36.8%)
独自の集計はしていない	11 (28.2%)	524 (59.8%)
無回答	1 (2.6%)	30 (3.4%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-11 総務省「全国避難者情報システム」の評価

「全国避難者情報システムが今後の災害でも使えるか」どうかを尋ねたところ、都道府県と市区町村では、回答が分かれる結果となった(表11)。都道府県では「そう思う」と回答した自治体の割合が48.7%、「改善した方がよい」と回答した自治体が43.6%と二分した。これに対し、市区町村では、「そう思う」と回答した自治体の割合が60.5%と高かった。なぜ、このように都道府県と市区町村で回答に食い違いがでるのは、現時点では、明確な答えが出せていない。今後、より詳細な分析を通して明らかにしていきたい。

表11 全国避難者情報システムは、今後の災害でも使えるか

	都道府県	市区町村
そう思う	19 (48.7%)	530 (60.5%)
改善した方がよい	17 (43.6%)	99 (11.3%)
その他	3 (7.7%)	204 (23.3%)
無回答	0 (0.0%)	43 (4.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

また、全国避難者情報システムの改善点について自由回答記述で尋ねたが、以下のような回答を得た。

- ・システムがエクセルデータのやりとりのため、市区町村から県へ情報が集約される際にタイムラグが生じる
- ・どこかで集計漏れがでてくるために数値が食い違う
- ・あくまでも個人の申告のため、正確さに欠ける
- ・システムが避難者に周知されていない
- ・避難者が転居した際、データが更新されないため、重複が発生する
- ・避難先から被災元への一方向の仕組みのため、避難先の自治体から確認ができない
- ・総務省の「安否情報システム」や原発避難者特例法など複数の情報システムに入力しなければならぬのは煩雑である
- ・被災状況などの情報が含まれていない
- ・(書類の記入が)世帯単位ではなく個人単位

なので、記入する被災者の側からすれば負担となるのではないかと

2-12 県外避難者の支援を行っているボランティア団体の認知について

県外避難者の支援を行っているボランティア団体等と自治体との連携を把握するために、ボランティア団体を認知しているかどうかを尋ねた（表12）。「知っている」と回答した都道府県の割合は77.0%と高いが、市区町村の割合は15.9%と低かった。逆に、「知らない」と回答した都道府県の割合は17.9%、市区町村で80.2%と、都道府県と市区町村とでかなり違いが出てきた。市区町村によっては、県外避難者を受入れていない自治体や、活動しているボランティア団体がいない、などの要因もあるため、そうした影響が出ているとも考えられる。

表12 県外避難者の支援を行っているボランティア団体の認知について

	都道府県	市区町村
知っている	30 (77.0%)	139 (15.9%)
知らない	7 (17.9%)	703 (80.2%)
無回答	2 (5.1%)	34 (3.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-13 避難者名簿の公開

避難者名簿を公開しているかどうかを尋ねたが、「公開も提供もしていない」と回答した自治体の割合が、都道府県、市区町村ともにおよそ9割と圧倒的に高かった（表13）。しかし、市区町村では、約1割が「公開、もしくは提供」と回答しており、割合は非常に低いが、情報提供しているケースが一部あることが明らかになった。

そして、情報の公開も提供もしていない理由を、自由回答記述で求めたところ、以下のような回答を得た。これらの記述から理解できるのは、避難者情報の公開にあたって個人情報保護（もしくは個人情報保護条例）が阻害要因となっていることである。

- ・ 個人情報保護、あるいは個人情報保護条例のため
- ・ 避難者個人が公開を拒否しているため

- ・ 総務省の全国避難者情報システムに基づいているため（登録者の意向確認が取れていない）
- ・ 避難者がいないため
- ・ 支援団体がいないため
- ・ 提供を求められていない
- ・ 県と社会福祉協議会のみ提供することとなっているが、現実に避難者がいない
- ・ 避難者の同意を得て情報提供している
- ・ 情報は行政機関のみに限定しており、避難者には行政機関から連絡している
- ・ チラシの配布等は行政機関を通して避難者へ配布している

表13 避難者名簿の公開

	都道府県	市区町村
公開、もしくは提供	2 (5.1%)	86 (9.8%)
公開も提供もしていない	37 (94.9%)	764 (87.2%)
無回答	0 (0.0%)	26 (3.0%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-14 「個人情報保護法の災害時運用の例外措置をつくるべきだ」という意見の賛否

個人情報保護法の災害時運用時の例外措置について尋ねたところ、都道府県と市区町村とで回答が異なる結果となった（表14）。都道府県では、「反対」は0%と皆無だが、「わからない」と回答した自治体の割合が48.7%と高かった。一方、市区町村では「賛成」と回答した自治体の割合が45.8%と高い。ただし「わからない」と回答した割合も39.4%と高く、意見が分かれるところである。都道府県に比べ市区町村の方が実際に避難者と接する機会が多いため、より現実的な対応を求めているのではないかと考えられる。

表14 「個人情報保護法の災害時運用の例外措置をつくるべきだ」という意見の賛否

	都道府県	市区町村
賛成	10 (25.7%)	401 (45.8%)
反対	0 (0.0%)	33 (3.8%)
わからない	19 (48.7%)	345 (39.4%)
その他	8 (20.5%)	71 (8.1%)
無回答	2 (5.1%)	26 (2.9%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-15 「原発避難者特例法を恒久法とすべき」という意見の賛否

原発避難者特例法（以下特例法とする）は、今回の東日本大震災における東京電力福島第一原子力発電所の事故による避難者への対応に限定されているが、どこに避難しても被災者が避難先の自治体で以前住んでいた自治体と同様のサービスを受けることが可能である。県外避難者への対応として、県内と県外の支援の格差を解消できるという点で、特例法は非常に画期的なものである。このため、特例法を恒久法にすべきだという意見もあり、そうした意見に対する賛否を尋ねたところ、「わからない」という回答の割合が、都道府県で66.7%、市区町村で54.1%と最も高く、回答しにくい設問であったことが分かる。「賛成」という回答は都道府県で25.6%、市区町村では33.6%であった。

表 15 「原発避難者特例法を恒久法とすべき」という意見の賛否

	都道府県	市区町村
賛成	10 (25.6%)	294 (33.6%)
反対	2 (5.1%)	50 (5.7%)
わからない	26 (66.7%)	474 (54.1%)
無回答	1 (2.6%)	58 (6.6%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

2-16 今後想定される地震災害時の行政による県外避難者の支援

内閣府によれば、今後、マグニチュード7クラスの首都直下地震が30年以内に起こる可能性は70%と非常に高いと推定されている。また、東海・南海・東南海地震が今世紀前半に発生する確率も高いといわれ、これらの大規模災害が発生した場合、多くの県外避難者が出ると予想されている。今後想定される地震災害時の行政による県外避難者の支援として、最低限必要なものは何か、23項目の中から選択してもらったところ、次のような回答を得た（表16）。なお、表16は、回答の割合が高かった項目の順番に並べている。上位に挙がった項目のうち、従来行われてきた「公営住宅・公務員住宅の提供」「児童生徒の公立学

校への受入れ」などの支援項目に加えて、「ワンストップサービスの相談窓口」「日用品の提供」「被災者台帳の作成」「就労支援」「こころのケア」「食事提供」「育児支援」「介護サービスの提供」「生活支援金の提供」「家電製品の貸与」など、これまであまり行われてこなかった被災者の相談、生活支援に関する支援項目が必要であると認識されていることが特徴的である。

また、「国民ID 制度導入」は必要だとする回答は低いが、「被災者台帳の作成」は都道府県で71.8%、市区町村では74.2%が必要だと回答しており、今後、「被災者台帳の作成」については検討が必要となると考えられる。

表 16 今後想定される地震災害時の行政による県外避難者への支援として最低限必要なもの

	(複数回答)	
	都道府県	市区町村
① 公営住宅・公務員住宅の提供	34 (87.2%)	613 (70.0%)
② 児童生徒の公立学校への受入れ	33 (84.6%)	675 (77.1%)
③ ワンストップサービスの相談窓口の設置	30 (76.9%)	325 (37.1%)
④ 避難所の設置	29 (74.4%)	603 (68.8%)
⑤ 日用品の提供	29 (74.4%)	557 (63.6%)
⑥ 被災者台帳の作成	28 (71.8%)	650 (74.2%)
⑦ 就労支援	27 (69.2%)	463 (52.9%)
⑧ こころのケア	27 (69.2%)	475 (54.2%)
⑨ ホテル・旅館の宿泊支援	23 (59.0%)	346 (39.5%)
⑩ 食事提供	23 (59.0%)	504 (57.5%)
⑪ 育児支援	22 (56.4%)	509 (58.1%)
⑫ 介護サービスの提供	20 (51.3%)	468 (53.4%)
⑬ 生活支援金の支給	18 (46.2%)	396 (45.2%)
⑭ 家電製品の貸与	17 (43.6%)	370 (42.2%)
⑮ 見舞金の支給	13 (33.3%)	279 (31.8%)
⑯ 県外避難者用ガイドブックの作成	10 (25.6%)	178 (20.3%)
⑰ 県外避難者同士の交流の場の提供	10 (25.6%)	208 (23.7%)
⑱ 自営業者の事業支援	9 (23.1%)	148 (16.9%)
⑲ 図書館などの公共施設の利用	9 (23.1%)	196 (22.4%)
⑳ その他	8 (20.5%)	33 (3.8%)
㉑ 県外避難者を対象とした調査	7 (17.9%)	168 (19.2%)
㉒ 被災地から避難先までの交通費の支給	3 (7.7%)	136 (15.5%)
㉓ 国民ID 制度の導入	3 (7.7%)	66 (7.5%)

2-17 県外避難者への生活支援の必要性

雲仙普賢岳噴火災害での食事供与事業、三宅島噴火災害での長期避難者への災害保護特別事業として生活支援金が支給されたことなど、一部の災害を除き、被災者への生活支援は行われてこなかった。県外避難者への生活支援の必要性を尋ねたところ、「必要である」と回答した自治体が、都道府県、市区町村ともに約6割と高かった(表17)。多くの自治体が生活支援の必要性を認識している。「財源があれば、実施すればよい」を含めると、都道府県、市区町村の8割程度が生活支援の必要性を肯定的にとらえている。

表 17 県外避難者への生活支援の必要性

	都道府県	市区町村
必要ではない	0 (0.0%)	22 (2.5%)
必要である	23 (59.0%)	522 (59.6%)
財源があれば、実施すればよい	7 (17.9%)	252 (28.8%)
その他	9 (23.1%)	51 (5.8%)
無回答	0 (0.0%)	29 (3.3%)
合計	39 (100.0%)	876 (100.0%)

3 県外避難者への支援の課題

これまで、受入れ自治体調査の結果をみてきた。そこから明らかになった県外避難者への支援の課題を、自由回答記述も参考にしながら、整理しておきたい。

3-1 県外避難者情報と個人情報保護

(1) 「全国避難者情報システム」の評価と改善点

「2-11 総務省『全国避難者情報システム』の評価」でみてきたように、同システムを評価する回答が都道府県でおよそ5割、市区町村では6割と比較的高かった。今回の調査で、県外避難者の把握状況をみる限り、「全国避難者情報システム」が稼働したことで、県外避難者の所在の確認が可能になったと考えられる。これは同システムの成

果であるが、その一方で、問題点も指摘されている。

まず、自己申告のため確認が難しいこと、転居した際にデータが更新されないため、重複が生じるという問題がある。システムに関しては、市区町村から県へ情報が集約される際にタイムラグが生じること、実際に集計漏れもあって数値が食い違う、などの問題点があがっている。避難者情報をエクセルデータで受け渡しするのではなく、直接 Web 上で登録できるようにとの提案もあった。

また、避難先から被災元への一方向の情報伝達のため避難先の自治体からは確認ができない、という問題点もあげられている。自由回答記述のなかには「緊急的に導入されたため、システムがどの程度周知されているのかが疑問」とあり、「2-9 県外避難者の把握方法」で指摘したように、防災無線や町内会での避難者調査、他機関からの情報提供など、受入れ自治体の側がいかに県外避難者を把握するのに苦心していたのかがうかがえる。情報伝達の流れが、避難先の自治体と被災自治体との双方向の仕組みであれば、どの程度避難者を把握できているのか、避難先の自治体も確認ができるのではないだろうか。全国避難者情報システムについては、より詳細な分析をして問題点を精査し、改善に向けての提言を行っていく必要がある。

(2) 被災者台帳の作成

「全国避難者情報システム」の届け出の内容は、氏名、生年月日、性別、避難前の住所、避難先の住所のみで、それ以外の情報は記載されていない。家屋の被災状況や、以前受けていた福祉サービスなどは分からないため、避難者の生活再建支援にはつながらないとの指摘がある。そのため、避難者により充実した支援を提供するには、家屋の被災状況、義援金の申請の有無、福祉サービスなどの情報を記載した被災者台帳を作成することが必要となる。被災者台帳の作成については、多くの自治体が必要を認めているものの、実際に被災者に関する独自のシステムを運用している自治体は、全体からみるとまだ少数である。この点は、次に述べる個人情報保護の問題とも関係している。また、独自のシステムを運用している

自治体でも、自治体間で情報の交換ができないなどの問題点が指摘されている。

(3) 被災者の情報公開と個人情報の保護

被災者から得られた情報を支援団体等に情報公開している自治体は非常に少ない。その理由は、「自治体の個人情報保護条例に抵触する」「全国避難者情報システムが原則として行政機関が使用するという規定があるため」「避難者自身の意向を反映して」などがあげられている。だが、一部の自治体では、ホームレス支援や子育て支援など以前から自治体と連携して福祉サービスを提供しているNPO組織が県外避難者への支援を行う際に、避難者の情報を提供しているところもある⁴⁾。行政の行う支援には限界もあり、NPO組織がそうした行政が提供できない支援を補完することも可能である。そのため、行政とNPO組織との連携は必要であるが、個人情報の保護の問題がそうした県外避難者への支援を阻む大きな要因となっている。

3-2 支援の対象と支援の継続の問題

(1) 誰を対象に支援すればよいのか

受入れ自治体からみた場合、被災地からの転入者のうち、誰が避難者で、誰が一般の転居者なのか区別がつかず、どこまで支援の対象とすればよいかわからないという問題がある。また、住民票を移さずに転居している避難者も多く、把握が難しい。さらに、東日本大震災の場合、福島第一原子力発電所の事故により避難指示が出されている区域の住民、避難指示が解除された区域の住民、原発避難者特例法の適用区域の住民、これらに加えて東京電力の賠償対象となっている住民がおり、適用される支援が異なる場合があるため、対応が非常に困難となっている。

(2) 自治体間の支援のばらつきの問題

共通の支援メニューや方針が必要だという意見があげられている背景に、自治体間での支援内容に差があるという問題がある。自治体職員もそのことを認識している。

(3) いつまで支援を続ければよいのか

避難先の自治体が県外避難者を対象とした支援をいつまで続けるかという問題がある。阪神・淡路大震災の時には、およそ1年で避難先の自治体は支援を打ち切っている。今回の東日本大震災の場合、継続的な支援が必要であるとの認識のもとで支援期間は2～4年と長く設定されているが、費用負担などを考えれば避難先の自治体にも限度はある。そのような中で、原発避難者特例法は今後の災害で県外避難者に対し、避難先の自治体が支援を続ける際の参考になると考えられる。

3-3 今後の分析の課題

これまで、受入れ自治体調査の結果をもとに議論を展開してきたが、現時点ではすべての調査項目の分析を終えているわけではない。最後に、これから検討する内容についてふれておきたい。

(1) 全国共通の支援マニュアル

今後、東日本大震災のような大規模災害が発生した際には、多くの県外避難者が出てくることをある程度想定しておく必要がある。どこの自治体に避難しても、同じ水準の支援を受けることのできるシステムの構築とそれを可能にする財源が必要であるとの意見が自由回答記述に寄せられている。

自治体間での支援の格差を解消する方向性を検討し、統一の支援システムや方針・指針などをつくらなければならない。ただし、実際に支援にあたった自治体からは、避難者個人のニーズは多様であり、一律の支援でよいかという疑問も指摘されている。また、県外避難者に限らず、有事際にはどのような支援を受けられるのか、国民に周知しておく必要があるとの意見もある。

(2) 都道府県と市区町村との連携

全国避難者情報システムに関して、都道府県と市区町村との連携がうまくいっていないという指摘がなされている。また、同じ都道府県内で、市町村で行っている支援と都道府県が行っている支援に格差があるため苦情が寄せられたケースもある。

(3) 求償権の問題

通常、避難先の自治体は、国への求償権がある被災自治体を経由し、避難者の受入れに関する費用を支払ってもらう。それが自治体間の調整に余計な時間と手間をかけてしまうことが問題となっている。とりわけ、被災県にとってこうした事務手続きは大きな負担になりかねない。場合によっては、受入れ自治体に求償権をもたせることも検討する必要がある。

(4) 国の財政負担

今回の東日本大震災の場合、震災直後に国から災害救助法の弾力的な適用をするよう通知があり、実際に県外避難者へ自治体独自の支援をしたが、後になって被災自治体に請求できないことが分かり、受入れ自治体に費用負担が生じたケースがあった。各自治体はきめ細やかな行政サービスを提供しようと工夫したが、費用を被災自治体に求めることができないものもあり、費用負担を考えれば、二の足を踏むことが多い。国が県外避難者への支援についての費用を負担してほしいという意見もあった。

本稿では、これらの課題について十分議論をすることができなかったが、受入れ自治体調査の分析を進めていく中で、さらなる検討を行っていききたい。

謝辞

本研究は文部科学省科学研究費補助金（基盤研究B）「首都直下地震の避難・疎開被災者の支援に関する研究」（平成22年～24年）の一環として行われたものである。また、報告内容は関西学院大学災害制度研究所「2011年度研究報告会」での研究報告「県外避難者受入自治体実態調査について（中間報告）」（於：関西学院大学2012年3月3日）に修正・加筆したものである。最後に、今回の調査にご協力いただいた自治体関係者の方々に感謝の意を表したい。

注

- 1) 筆者と共同研究を実施した高坂健次も、県外と県

内の区別なく支援が行われる必要があると主張している（高坂健次・田並尚恵『報告書 県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査』2009年、ならびに高坂健次「行政と政策スコープ——規範的社会学の課題」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎（編）『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂、1999年）。また、矢守克也も阪神・淡路大震災の復興検証報告書の中で、同様の主張を展開している（矢守克也「復興推進——施策推進上の共通課題への対応」兵庫県『復興10年総括検証・提言事業報告』2005年）。

- 2) 総務省の「全国避難者情報システム」が稼働する以前より、北海道や栃木県など避難者に登録を呼びかけた自治体が確認されている。
- 3) 今回の調査の実施にあたっては、毎日新聞社大阪本社、川口浩之氏の協力も得ることができた。
- 4) 例えば、福岡県北九州市、福井県敦賀市などでは支援団体に避難者の情報提供を行っている。

文献

- 高坂健次「行政と政策スコープ——規範的社会学の課題」岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・似田貝香門・野田隆・山本剛郎（編）『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂、1999年。
- 高坂健次・田並尚恵『報告書 県外居住被災者の生活と復興に関する意識調査』2009年。
- 内閣府緊急対策本部「平成23（2011）年東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）」2012年4月3日現在。
- 矢守克也「復興推進——施策推進上の共通課題への対応」兵庫県『復興10年総括検証・提言事業報告』2005年。