

県外避難者受入自治体実態調査について(中間報告)

川崎医療福祉大学 田並 尚恵

I. 調査対象

被災 3 県(岩手・宮城・福島)を除く, 全国の都道府県ならびに市区町村の担当職員:

44 都道府県, 1,615 市区町村, 18 政令市・23 特別区

回収数(回収率): 39 都道府県(88.6%), 876 市区町村(54.2%), 市区町村のうち 29 政令市・特別区(70.7%)

II. 調査期間

2011 年 12 月初旬から 2012 年 1 月末まで

III. 調査結果の概要

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%) |

今回の震災では, 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)以外にも災害救助法が適用されていた都・県があることも要因としては考えられる。都道府県別などもう少し詳細な分析が必要。

2. 県外避難者の公的施設での受け入れ

| | 都道府県 | 市区町村 |
|----------|-----------|------------|
| 受け入れた | 36(92.3%) | 525(60.0%) |
| 受け入れていない | 3(7.7%) | 349(39.8%) |
| 無回答 | 0(0.0%) | 2(0.2%) |

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け入れをしている。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も千葉県を除いた都道府県で受け入れがある。

3. 受け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%) |

従来と同様に公営住宅の受入が一番多いが、これに加え、みなし仮設住宅も多いのが特徴的である。また、被災地以外で一次避難所が設置されたのも珍しい。

4. 公的施設以外に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%) |

把握ができていると回答した自治体の方の割合が高く、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ると考えられる。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、総務省が行っ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をみると、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。

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%) |

把握している自治体と把握していない自治体の割合は都道府県と市区町村でほぼ同じである。自主避難者まで把握できていることから、かなり詳細に県外避難者を把握している自治体が一定数あることが明らかになった。

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%) |

この設問に関しては、都道府県と市区町村ではばらつきがみられ、都道府県はある程度、柔軟な対応をしているが、市区町村では、対応していないところが多い。ただし、自主避難者についても、ある程度対応していることがわかる。

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 |
|-------|-----------|------------|
| している | 36(92.3%) | 516(58.9%) |
| していない | 3(7.7%) | 349(39.8%) |
| 無回答 | 0(0.0%) | 11(1.3%) |

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。一方、都道府県に関しては、設問文が誤解を招いたこともあり、通常の運用とは異なる活用と理解した回答者がいたと思われる。

8. 「全国避難者情報システム」の活用(運用)を始めた時期(自由回答記述)

多くが稼働開始日である平成 23 年 4 月 25 日となっている。

9. 「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 |
|-------|------------|------------|
| している | 3 (7.7%) | 38(4.3%) |
| していない | 35 (89.7%) | 801(91.5%) |
| 無回答 | 1 (2.6%) | 37(4.2%) |

全国避難者情報システム以外の情報システムを使っている自治体は非常に少数であることがわかった。

10. 使っている情報システムについて(自由回答記述)

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、練馬区避難者登録制度、長野県避難者受入人数集計、新潟市避難者カードシステム、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, em-net(国民保護関係), J-ALERT, 福岡県のシステム,

→自由回答記述をみると, 県が情報システムを運用しているところは, 北海道, 栃木県, 長野県, 愛知県, 和歌山県, 福岡県, となっている

11. 県外避難者の把握方法(自由回答記述)

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

12. 西宮市の「被災者支援システム」について

| | 都道府県 | 市区町村 |
|-------|------------|------------|
| 知っている | 33 (84.6%) | 531(60.6%) |
| 知らない | 6 (15.4%) | 331(37.8%) |
| 無回答 | 0 (0.0%) | 14(1.6%) |

西宮市の被災者支援システムの認知度は比較的高いことがわかった。特に県の認知度は非常に高い

13. 西宮市の「被災者支援システム」を導入しているか

| | 都道府県 | 市区町村 |
|---------------------|-----------|------------|
| 導入している | 1(3.0%) | 48(9.0%) |
| 導入しているが, 手を加えて使っている | 0(0.0%) | 3(0.6%) |
| 導入していない | 31(94.0%) | 478(90.0%) |
| 無回答 | 1(3.0%) | 2(0.4%) |

西宮市の被災者支援システムの認知度は高かったが, 実際に導入している自治体はきわめて少ないことが明らかになった。

14. 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%) |

独自の集計をしているところは都道府県の多くが行っていた。それに対し, 市区町村は独自の

集計を行っていないところが多かった。これは、前述したが、避難者がいないということと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行っていることがうかがえる。

15. 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%) |

全国避難者情報システムは、都道府県では、回答が分かれている。市区町村では、使えると答える自治体が多かった。なぜ、都道府県と市区町村で回答に食い違いがでるのかは、より詳細な分析が必要である。

16. 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)

- ・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、また、どこかで集計漏れがでてくるため、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
- ・世帯単位ではなく個人単位なので、被災者に負担となるのではないか

17. 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%) |

ボランティア団体の認知については、都道府県と市町村とでかなり違いが出てくる。市区町村によっては、県外避難者を受け入れていない自治体や、ボランティア団体がない、などの要因もあるため、そうした違いの影響が出ているとも考えられる。 ※19の自由回答記述を参照

18. 避難者名簿の公開について

| | 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%) |

公開も提供もしていない自治体が圧倒的であるが、市区町村では、約1割が公開, もしくは提供していることが明らかになった。

19. 情報の公開も提供もしていない理由(自由回答記述)

- ・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(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避難者が無い
- ・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

20. 「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」という意見について

| | 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%) |

災害運用時の例外措置については、市町村と県とで回答が異なる。市区町村では賛成が多いのに対し、都道府県では、反対はないものの「わからない」と回答した人が多く、意見が分かれるところである。

21. 「原発避難者特例法を恒久法とすべき」という意見について

| | 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%) |

特例法を恒久法にすべきだという意見に対しては、賛成とする自治体が 3 割程度いる。

22. 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 | 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%) |

上位に挙げたもののうち、目立つのは、従来の「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」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が必要であると認識されていることである。

また、「国民 ID 制度導入」の必要性は低い、被災者台帳の作成は必要だと考えられており、今後、被災者台帳の作成は検討が必要である。

23. 県外避難者に生活支援をすることについて

| | 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%) |

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 8 割程度が生活支援の必要性を肯定的に受け止めている。

24. 県外避難者を対象とした支援の状況について(40 項目)

既存の行政サービスを提供しているもの、独自サービスを提供している項目に関しては自治体の自己負担となっている。被災県に請求している支援は実際には少ない。自由回答記述などにもあるが、支援自治体の求償権の問題が深刻なものとなっており、今後、柔軟な対応ができるようにしなければならない。

IV. 県外避難者への支援の課題

1. 費用負担の問題

(1) 避難先の自治体に求償権がないこと

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、避難者の受入に関する費用を支払ってもらう。地方自治体間の調整に余計な時間と手間がかかる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。

(2) 受入自治体の費用負担

国からは災害救助法の弾力的な適用をするよう通知があったが、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が多かった。

2. 被災者の情報と個人情報保護

(1) 全国避難者情報システムの問題点

システムは単純で使いやすいという意見もあったが、多くが問題点を指摘するものであった。まず、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であった。次に、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もある。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、集計漏れがでており、数値が食い違うなどの問題点があがっている。直接 Web 上で登録できるようにとの提案も多かった。さらに、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、などの問題点があげられている。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、改善にむ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

被災者台帳の作成については、多くの自治体が必要性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少ない。これには個人情報保護の問題もある。また、独自のシステムを運用している自治体でも、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。いずれにせよ、個人情報の保護が情報公開を阻む大きな要因である。

3. 県外避難者への支援

(1) 誰を対象に支援すればよいのか

県外避難者なのか、一般の転居者なのか区別がつかないため、誰を支援の対象とすればよいのかわからない。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、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人がおり、避難者を規定するの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

自治体間で、支援の内容にはかなりの差が生じている。自治体職員もそのことを認識しており、共通の支援メニューなどが必要だとの意見もあげられている。

(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避難先の自治体が支援を続ける際の参考となるだろう。

4. 今後の県外避難者支援のあり方

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はある程度想定しておく必要があるとの認識が自治体関係者の中にはある。どの自治体に避難しても、ある程度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寄せられている。

(1) 全国共通の支援マニュアル

自治体間での支援の格差は極力なくす方向性を検討しなければならない。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、有事の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) 国の財政負担

自治体の規模によって支援サービスに格差が生じる可能性があることから、国が財政負担する必要があるとの意見が多く寄せられている。また、自治体の中には、集まった義援金を弾力的に活用しているところもあったが、それにも限界がある。

(3) 災害救助法の見直し

広域災害に対応できていないため、見直しが必要という意見があった。

(4) 地域防災計画の中に域外避難者の支援の項目を盛り込む

(5) 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、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り、苦情が寄せられているケースもある。

(6) 避難先と被災元の自治体の連携

(7) 自治体と支援団体との連携

自治体で行うサービスには限界があることから、そうした支援団体との連携が必要である。

6. その他

今回の震災では、福島県からの避難者が多いことから、避難生活の長期化を予想し、また、家族が分離して避難していることから生活にかかる負担を考慮し、各支援自治体では就労支援の必要性を主張している。