

4 被災者に関する支援情報等の共有への対応

【調査結果の概要】

東日本大震災の教訓を踏まえて、平成 25 年の改正により災害対策基本法に位置付けられた被災者台帳は、災害発生後に市町村の関係部局が情報共有を行う上でも重要なものであり、被災者支援の基礎ともなるものである。しかし、同法の改正以降、発生した災害では、被災者に関する支援情報等が関係各課でそれぞれに管理され、共有されていなかったことから被災者支援に当たっての情報集約に時間を要した状況や、被災者台帳作成のためのシステム（以下「被災者台帳システム」という。）を導入していたものの、被災者台帳システムの利用について訓練しておらず、発災後に活用できなかった状況がみられた。

災害への備えについて調査した市町村では、6 割以上が被災者台帳システム等を導入又は導入に向けた準備中としているが、被災者台帳システム等の活用方策を検討しておらず実際の運用場面での混乱が危惧される。

一方、災害への備えについて調査した都道府県では、被災者台帳作成に向けて自ら被災者台帳システムを構築し、市町村に提供するなどの支援を行っている例や、災害への備えについて調査した市町村では、被災者台帳システムの活用に向けた全庁的な検討や被災者台帳システムを活用した罹災証明書の発行訓練を行っている例がみられた。

また、災害時には、被災市町村のみで被災者支援を行うことは困難であり、社会福祉協議会を始めとした多くの支援機関の応援を得ることとなるが、被災地では、こうした関係団体との連携不足や個人情報保護に関する条例上の問題等により、情報共有が十分にできず、被災者に対する聞き取りが何度も行われるなど、かえって被災者の負担となったような課題がみられた。

一方、調査した被災市町村では、関係機関との情報共有のために個人情報保護審議会への諮問等の対応が取られており、また、災害への備えについて調査した市町村の中にも、関係機関によるアセスメントシートの共有を検討している例や、避難生活等において支援が必要になる者の情報を発災後すぐに支援団体等に提供できる取組を行っている例もみられた。

(1) 被災者に関する支援情報等の共有に係る仕組み

ア 被災者台帳の整備

災害時に、支援の必要がある被災者が支援を受けられないことや手続が重複することなどを防止し、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するため、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等の被災者情報を一元的に集約するものとして、平成 25 年に災害対策基本法が改正され、市町村長において被災者台帳を作成することができることとされた（災害対策基本法第 90 条の 3）。

また、これにより、被災者に対する援護の実施に必要な限度で被災者台帳に記載し、又は記録された情報（以下「台帳情報」という。）を市町村内部で利用す

ることや、一定の条件の下で台帳情報を他の地方公共団体に提供することが可能となっている（災害対策基本法第90条の4）。

内閣府は、平成26年度に被災者台帳の作成状況等に係る先進事例集、導入支援実証報告及びチェックリストとして「平成26年度被災者台帳調査業務報告書」（平成27年3月内閣府（防災担当））を取りまとめ、地方公共団体に情報提供している。また、平成28年度には「被災者台帳の作成等に関する実務指針」（平成29年3月内閣府（防災担当））を策定し、被災者台帳の作成手順等を示すなど、地方公共団体における被災者情報の共有の推進を図っている（図表4-①）。

図表4-① 被災者台帳の作成等に関する実務指針＜抜粋＞

<p>第I章 総論</p> <p>1 概要</p> <p>○ 災害応急対策期から災害復旧期にわたって行われる被災者の援護に関する業務については、大規模広域災害時には援護の対象となる被災者が多数に上ること、被災経験の少ない地方公共団体の職員は必ずしも被災者援護に関する業務に習熟していないこと等の事情により、<u>受給資格がある被災者に対して制度の案内が適切に行われず、あるいは被災者の所在・連絡先が共有されていないなどの理由による支援漏れが発生すること</u>も少なくない。</p> <p>○ <u>こうした事態を防止し、公平な支援を効率的に実施するためには、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被災者台帳を作成し、被災団体の関係部署において共有・活用することが効果的である。</u></p>

（注）下線は当省が付した。

被災者台帳は、氏名、住所、住家被害の状況、世帯の構成等の法令に規定する情報が記載・記録されるものであるが、形式は決められておらず、エクセル等の表計算ソフトや紙媒体のほか、民間事業者等が提供する被災者台帳システムを導入し作成することも可能となっている。

イ 民間支援団体等との支援情報等の共有

大規模災害における被災者支援は、行政だけで完結することは困難であり、発災直後の安否確認から避難所閉鎖以降の被災者の健康支援、住まいの再建支援など様々な支援が、地方公共団体から委託を受けた社会福祉協議会、民間支援団体などによっても行われている。

このような支援に当たって、地方公共団体が、民間支援団体等に世帯構成や自宅の損壊程度等の個人情報を提供する場合には、当該地方公共団体が定めた個人情報保護に関する条例等によることとなる。

(2) 被災地における被災者に関する支援情報等の共有に係る課題と対応

ア 被災者に関する支援情報等の共有に係る課題と対応

災害対策基本法の被災者台帳の作成に係る規定が施行された平成 25 年 10 月以降に被災した市町村における被災者台帳の活用状況を調査したところ、被災者の支援情報等が所管する部局ごとに管理され、関係部局に共有されていなかったことから被災者支援に当たっての情報集約に時間を要した例や、発災前から被災者台帳システムを導入していたにもかかわらず発災後に十分に機能しなかった例がみられた（図表 4-②）。

図表 4-② 被災者台帳等の被災者情報の共有に係る課題がみられた例

- 災害発生翌年度に、被災者支援の事業を委託することとなったが、被災者台帳を作成していなかったことから、関係 5 課がそれぞれ保有していた罹災証明書、被災者生活再建支援金の受給状況、応急修理制度の申請状況等の情報を一元化した名簿を改めて作成し委託先に提供した。当該情報の一元化に当たり、多くの労力と時間を要した。
- 発災直後から 3～4 か月ほどの間、電話等により住民等からの支援要請や被害情報が毎日数百件以上寄せられ、大変混乱し、把握した情報の整理・集約が間に合わず、在宅被災者等の情報が錯綜することも多々あった。
- 発災直後の混乱の中、関係各課、関係団体等が被災者支援に取り組んだものの、それぞれの役割分担、情報の収集主体や共有対象が不明確であった上、各課がどのような情報を保有しているのかも不明であったため、庁内全体で被災者情報を共有することは困難であった。
- 地域防災計画に、被災者台帳の作成を盛り込み、罹災証明書の発行等が可能な防災情報システムも導入していたが、世帯情報を住民基本台帳情報から正しく取り込めていないことや、入力したい事項に制限がかかり被災者台帳に反映できないことなどの問題点が生じたことから、うまく稼働しなかった。そのため、急きょシステム以外の方法（エクセルによるデータベース作成）により、情報共有を行った。
- 発災前から、地域防災計画において、「被災者支援システム」を活用することを盛り込み、同システムを導入していたが、活用に係る訓練を行っていなかったことから利用できず、被災者台帳も作成しなかった。

（注）当省の調査結果による。

一方、岩手県では、東日本大震災の教訓をきっかけとして、県が主導して管内市町村の被災者台帳システムを構築し、その後の災害において各市町村が当該システムを活用し円滑な支援が実施された例がみられた（図表 4-③）。

図表 4-③ 被災者台帳作成に向けた県による支援及び市町村による活用の例

岩手県は、被災により行政機能が低下した市町村に代わり、被災者支援を的確かつ継続的に実施していくための基盤及び今後の災害への備えとして、「復興街づくり ICT 基盤整備事業」（総務省による補助事業）を活用し、交付された罹災証明書の情報を基に、被災者生活再建支援金などの生活再建支援サービスの実施状況を付加した被災者台帳を作成する「岩手県被災者台帳システム」を構築し、県内市町村に提供している（平成 27 年 9 月整備完了）。

同システムは、罹災証明書の交付情報に基づいて台帳が作成される仕組みとなっており、①災害に係る住家の被害認定業務、②罹災証明書の交付事務、③被災者台帳の作成・運用業務、④広域避難者台帳の作成・運用業務の 4 段階において活用が可能となっている。

さらに、岩手県は、同システムを全県的に活用していくために、平成 28 年 3 月に、「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」を策定した。このガイドラインは、県内の全市町村が被災者生活再建支援業務を標準化できるよう、①被災者生活再建支援に関する業務の全体像、②災害に係る住家の被害認定調査及び罹災証明書交付事務に係る対応の整理、③ ①②を踏まえた被災者台帳の項目等の整理、④市町村界を越えて避難した広域避難者の情報共有を図るための広域避難者台帳の整理を盛り込んだものとなっている。

これを受けて岩泉町では、平成 28 年台風第 10 号の際に、県が構築した台帳システムを活用し、罹災証明書が発行された全 820 世帯の個人情報、支援制度の利用状況を集約した「生活支援シート」を作成した。町では、このシートを基に、全被災世帯を訪問する「平成 28 年台風第 10 号被災者の見守り・相談支援事業」を展開することで、対象世帯を明確にし、対象者の捕捉漏れや支援制度の未申請等を防止できたとしている。（事例 4-(2)-①）

（注）当省の調査結果による。

イ 民間支援団体等との支援情報等の共有

地方公共団体と民間支援団体等との被災者の支援情報等の共有は、上記(1)イのとおり、個人情報保護に関する条例等に基づいて行われることとなるが、地方公共団体や民間支援団体等の中には、個々の被災者に関する被害の状況や支援の実施状況等を相互に共有しないままに支援をした結果、対象者が重複し、被災者から苦情を受けるなどの状況もみられた（図表 4-④）。

図表 4-④ 地方公共団体と民間支援団体等との支援情報等の共有に係る課題がみられた例

【避難所開設期における課題】

- 避難所外避難者等の支援を実施するに当たり、町保健師、派遣保健師、地域包括支援センター、相談支援事業所、民間支援団体等が、活動状況や支援内容を共有しない状態でそれぞれ戸別訪問を実施していたため、同じ日に町や社会福祉協議会から同じような質問を受け疲弊した旨の声が住民から聴かれるようになった。

【避難所閉鎖以降における課題】

- 市と市社会福祉協議会は、建設型応急住宅入居者の生活支援を実施するに当たり、いずれかが被災者と関係を構築できればよいと考え、それぞれが同じ世帯を訪問していたが、被災者から、同じ内容の訪問が重なり繰り返し同じことを説明しなければならず面倒である等の苦情が生じることもあった。

(注) 当省の調査結果による。

一方、岩手県では避難所開設期における被災者支援等に係る情報共有に関して、上記項目 3(3)の賃貸型応急住宅の入居者情報の共有のため、県個人情報保護審議会に諮問し、同審議会から適当と認められるとの答申を受け、個人情報の共有を可能としている。この諮問では、入居者情報の共有のみならず、将来にわたって、災害が発生した際に被災者支援のために個人情報を庁外関係機関と共有することも念頭に置いたものとなっている（事例 4-(2)-②）。

また、避難所閉鎖以降の被災者支援のための関係機関との情報共有に関しては、各地方公共団体において個人情報保護に関する条例等に基づき様々な取組が行われており、その内容は、被災者本人の同意を取得している例や、県や市町村の個人情報保護審査会に諮問している例等がみられた（図表 4-⑤）。

図表 4-⑤ 個人情報保護に関する条例等に基づき民間支援団体等との支援情報等を共有している例

市町村名	事例の概要
岩手県 大船渡市	<p>【被災者本人の同意を取得】</p> <p>応急仮設住宅入居者の恒久的な住まい確保に向けて課題がみられる世帯を支援するため、<u>住まいの再建意向調査に合わせ、個人情報保護条例に基づき本人の同意を取得し、各世帯の課題の内容、対応方針、支援実績等を社会福祉協議会及び民間支援団体と共有（事例 4-(2)-③）</u></p>
岩手県 大槌町	<p>【条例の解釈で対応】</p> <p>応急仮設住宅入居者及び在宅被災者に対する生活再建支援を社会福祉協議会と連携して実施するため、<u>個人情報保護条例に規定する、「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急かつやむを得ないと認められる事案」と整理し、支援対象者の個人情報、支援状況及び支援方針を社会福祉協議会と共有（事例 4-(2)-④）</u></p>
岩手県 釜石市	<p>【個人情報保護に関する審議会に諮問】</p> <p>見守りを始めとした被災者の生活支援及びコミュニティ形成支援を社会福祉協議会と共同で実施するため、個人情報保護条例に基づき、<u>市個人情報保護審査会に諮問し、提供可能との答申を得て、災害公営住宅入居者名簿及び各地域の在宅被災者等の個人情報を社会福祉協議会に提供（事例 4-(2)-⑤）</u></p>
岩手県 岩泉町	<p>【委託業務の目的の範囲内】</p> <p>被災者の生活再建・住まいの再建支援業務を実施するため、当該業務の受託者に対する被災者の個人情報、支援制度の利用状況等の提供については、<u>業務の目的の範囲内に該当すると判断し、事業を受託する岩泉町社会福祉協議会及び民間支援団体に対して、個人情報保護条例に基づき、個人情報に係る守秘義務を課した上で提供（事例 4-(2)-⑥）</u></p>

（注）当省の調査結果による。

(3) 被災者に関する支援情報等の共有のための備え

ア 市町村における被災者台帳の作成に向けた取組

災害への備えについて調査した 44 市町村全てで、災害時に被災者台帳を作成する必要があるとしており、このうち 29 市町村で被災者台帳システム等を導入済み又は導入準備中としている。しかし、このうち 7 市町村では、被災者台帳をどのような業務で活用するか検討していないなど、被災者台帳システム等を導入しているものの、実際の運用面での検討が進んでいない状況もみられた。

このように、被災者台帳システム等を導入していない、又は導入していても運用面について検討していない市町村では、その理由として、活用にあたって防災、住宅、福祉等の関係部局間の合意形成ができていないこと、災害対策として台帳の作成より優先的に行う業務があること、予算が確保できないことなどを挙げている。

一方、災害への備えについて調査した市町村の中には、災害時に被災者台帳を

作成するための準備として、被災者台帳システムの活用に関する全庁的な検討を行った上で、被災者台帳システムを活用し罹災証明書の発行訓練を行っているものや、日々、住民基本台帳情報を被災者台帳システムに取り込み、被災者台帳のベースとなる住民リストを作成しているものなど、災害に備えて、工夫した取組を行っている例もみられた（図表 4-⑥）。

図表 4-⑥ 災害時に被災者台帳等を円滑に活用できるよう工夫した取組を行っている例

市町村名	事例の概要
東京都 豊島区	<p>区では、平成 24 年度に「被災者生活再建支援システム」を導入しており、29 年 5 月には熊本地震を契機として、<u>豊島区被災者生活再建支援検討会</u>を設置し、住家被害の認定調査や、罹災証明書の発行等（注）に加え、<u>同システムの有効活用策についても全庁的に検討</u>している。</p> <p>同検討会での検討結果に基づき、平成 29 年 12 月には<u>同システムの全庁的な活用等を盛り込んだ「豊島区における被災者生活再建支援に関する方針」</u>を決定し、同システムの活用を豊島区地域防災計画に規定している。</p> <p>さらに、区では、<u>同システムを活用した罹災証明書発行訓練等を毎年度実施</u>している。</p> <p>（注） 同区が導入している被災者生活再建支援システムは、住家被害の認定及び罹災証明書の発行を基に被災者台帳が作成される仕組みになっている。</p>
埼玉県 狭山市	<p>市では、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨での他市町村への応援経験を踏まえ、以前から導入していた「被災者支援システム」の利用機能の拡充を 27 年度に行うとともに、狭山市地域防災計画に同システムの運用について規定している。</p> <p>市では、発災後にゼロベースで被災者台帳を作成するのは非効率であり、支援の対象者や罹災証明書の発行対象者だけを台帳に追加する方式では漏れが生じると考え、<u>ほぼ毎日、同システムに全市民の住民基本台帳情報を取り込んでいる</u>。このため、同市では災害が発生した場合、発災直後から被災者台帳を運用することが可能となっている。</p> <p>現在、同システムの運用マニュアルの策定に向けた準備を進めており、今後は、被災者支援業務への活用方針や庁内部局間での共有ルールの策定等について検討を進めるとしている。</p>

（注） 当省の調査結果による。

イ 都道府県における市町村への被災者台帳の作成に向けた支援

被災者情報の共有に関して、災害への備えについて調査した 12 都道府県のうち、市町村が災害時に円滑に被災者台帳を作成できるよう、平時から支援を行っているものは 7 都道府県となっている。この中には、市区町村における被災者台帳システムの導入を支援するため、市区町村が参加する協議会を設置し、被災者台帳システム利用のガイドラインの作成、研修等を実施しているものや、県内全

市町村統一の被災者台帳システム導入に向け取り組んでいるものなどの例もみられた（図表 4-⑦）。

図表 4-⑦ 都道府県が市区町村に対し、被災者台帳システムの導入支援を行っている例

都道府県名	事例の概要
東京都	<p>都では、東日本大震災や熊本地震等から得た教訓を踏まえ、平成 28 年度に、市区町村における被災者台帳システムの導入を促進するため、<u>市区町村が参加する「東京都被災者生活再建支援システム利用協議会」を設置し、同システム利用に係るガイドラインの作成、同システム活用のための市区町村担当者向けの訓練や研修等を実施している。</u>なお、この被災者台帳システムは、市区町村における導入コストを低減するため、市区町村間で共同のサーバーを使用できる仕組みも導入している。</p>
大分県	<p>県では、熊本地震被災後の平成 28 年 12 月に開催された「知事と市町村長との意見交換会」における被災者台帳システム導入についての要望を踏まえて、導入に向けた調査・研究を開始した。県は平成 29 年度上半期に、県内全市町村の担当者による被災者台帳システムの導入に向けた検討会を 3 回開催し、平成 29 年 10 月に全市町村での導入の方針を決定した。導入決定以降は、システムの仕様等についてコアメンバー（大分市、別府市、佐伯市及び由布市）を中心に検討を繰り返し行うとともに、平成 31 年 3 月には、<u>システムを利用した被災者支援の実施体制を確保するため、県内市町村における、住家被害の認定業務から罹災証明書の発行及びシステム入力までの流れに係る統一ルールを盛り込んだ、「大分県被災住家等被害認定業務ガイドライン」を策定した。</u></p> <p>令和元年 7 月から、システムの正式稼働を開始し、順次市町村で接続を行い利用が始まっている。</p>

（注）当省の調査結果による。

ウ 健康部局と福祉部局で把握した被災者に関する支援情報等の共有

被災地では各部局で収集された健康や福祉に関する情報等が共有されず、様々な機関が重複して被災者への訪問等を行ったことにより被災者に負担が生じている状況もみられている。

災害への備えについて調査した地方公共団体では、発災後に健康部局や福祉部局がそれぞれ把握した被災者に関する被害状況や支援状況等の情報を庁内の関係各課で共有し被災者の負担を軽減するためには、平時における備えとして、各部局の情報収集や支援活動が重複しない方法を検討する必要があるとしているものの、具体的に検討する段階までには及んでいない等の意見がみられた。

一方、災害への備えについて調査した地方公共団体の中には、被災者情報の共有に向けて、災害時に、都道府県が被災地へ派遣する災害派遣福祉チームが、現地の保健師が作成したアセスメントシートから被災者情報を共有できるよう災

害派遣福祉チームの養成研修において、同シートを紹介する取組を行っているものがみられた（図表 4-⑧）。

図表 4-⑧ 災害時に保健師が作成したアセスメントシートの共有に向けた取組を行っている例

静岡県から委託を受け災害福祉広域支援ネットワークの事務局を務める静岡県社会福祉協議会は、主に避難所において福祉的支援を行う災害派遣福祉チームが機能的に活動を行うためには、発災時に同じく避難所において活動する保健師の活動内容等を把握しておくことが必要であるとの認識の下、令和元年度の災害派遣福祉チームの養成研修において、県の保健師を講師とした災害時における保健師の活動内容の紹介や、被災者の状況聴取に使用するアセスメントシートの見方や記載内容を理解する演習を行っている。

静岡県は、今回の研修を契機として、災害時に、保健師の作成したアセスメントシートを共有できるようにし、災害派遣福祉チームの活動の充実につなげていきたいとしている。

（注）当省の調査結果による。

エ 支援団体等との支援情報等の共有に向けた取組

災害への備えについて調査した 44 市町村の全てで、災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿の情報を関係者等に提供することについて、本人の同意を得る取組を行っている。このような中、避難行動要支援者名簿を災害発生後の避難所生活や避難所閉鎖後の生活でも活用できるよう、支援団体等との情報共有のための仕組みを構築している例がみられた（図表 4-⑨）。

図表 4-⑨ 避難生活等において支援を要する者の情報を支援団体等と共有する仕組みを構築している例

兵庫県神戸市では、自力避難が困難な者に限らず、発災後の避難生活等において支援が必要となる者も含めた災害時要援護者への支援について取り組むため、市内の福祉情報を基に、要介護者、障害者、高齢者等を対象とした災害時要援護者リストを作成し、市内関係課で共有している。また、同リスト掲載者のうち、本人の同意が得られた者を対象に災害時要援護者台帳（本図表において「台帳」という。）を作成し、市内関係課で共有するとともに、地域の要援護者支援団体（防災福祉コミュニティ、自治会等）に対して、団体からの申請に基づき、提供している。

この台帳は、災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿に相当するもので、平成 25 年 4 月に制定された「神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例」に基づき、地域の要援護者支援団体に提供される。提供に当たっては、条例制定前の同年 3 月に、神戸市個人情報保護条例に基づき、神戸市個人情報保護審議会に諮問し、承認を受けている。その後、要援護者支援団体から、幅広く活動を展開したいとの要望を受け、平成 26 年 5 月に、提供対象者を拡大することについて同審議会に諮問し、承認を得て、妊産婦、人工透析患者等も、要援護者支援団体が希望すれば情報提供できるよう取り組んでいる。

台帳の提供に係る個人情報の取扱いについては、神戸市と要援護者支援団体が協定を締結することにより、支援活動以外での個人情報の利用及び提供を制限している。

なお、同意を得られなかった者についても、発災後すぐに要援護者支援団体への情報提供が行えるよう、「要援護者登録保留台帳」を作成することとし、緊急時における要援護者の安否確認及び避難生活の支援の実施に備えている。

（注）当省の調査結果による。

【地方公共団体における今後に向けた取組】

地方公共団体が迅速かつ的確な被災者支援を行えるよう、被災者台帳の活用や情報共有の方策について、防災、住宅、福祉等の関係部局が連携し、具体的な検討を進めることが重要であると考えられる。