

震災復興に向けた緊急対策の推進について

第3回提言

被災者登録・所在把握による 地域コミュニティ維持

2011年4月8日

株式会社 野村総合研究所

震災復興支援プロジェクトチーム

～はじめに～

今、想定外の規模の災害のもと、国家の非常事態に直面し、政府、行政において危機管理対応が進められている。情報収集、情報処理に基づく迅速な意思決定、トップのリーダーシップ、現場における柔軟な判断とスピードある行動など、緊急時、想定外ゆえの判断能力が、トップだけでなくあらゆる階層において求められている。

この際、重要なことは官民の英知を集めることである。

今回の震災の特徴はその規模の大きさもあるが、被災地が広域にわたり分散していること、原子力発電所事故の誘引など単なる地震災害の域を超えて問題が広範で複合的であること、被害の甚大さ、深刻さ、加えて、放射性物質の飛散や電力の供給能力不足の問題などもあり、長期的対応が必要になることなど、復旧、復興には多くの対策や新しい対応が必要になる。

我々は、このような被害に対応するためには、以下の5つの緊急対策を並行して進める必要があると考える。

1. **被災者の支援**
2. **福島第一原子力発電所の事故対策**
3. **地域の復興、産業の再生**
4. **電力の需給対策**
5. **今回の大震災を踏まえた防災対策の推進**

野村総合研究所では社長方針のもと、この大災害に際し、企業として貢献するために、震災復興支援プロジェクトチームを立ち上げた。この活動は、①シンクタンクとしての提言、②情報システム技術による支援の両面から推進する。

今回の提案は、上記のうち「1. 被災者の支援」に関わる提案である。

株式会社野村総合研究所 震災復興支援プロジェクト
プロジェクトリーダー 山田澤明

震災復興に向けた緊急対策の推進について

～第3回 被災者登録・所在把握による地域コミュニティ維持～

2011年4月8日

株式会社野村総合研究所

要約

- 今後、中長期にわたる被災者への支援を、きめ細かく適切な方法で実施していくためには、被災者一人ひとりの状態を登録するプラットフォームを整備し、個々の被災者の所在をしっかりと把握した上で、コミュニケーション手段の確保と、地域コミュニティの維持や再形成に向けた取り組みを図ることが大切である。
- すでに多様な形態で、自治体や避難場所での被災者登録が進められているが、今後、被災者が移動・分散していくことや、遠隔地に移住していく場合も多いことを考えると、移動先における「本人認証」の確からしさという課題が想定される。そこで、まだ地域コミュニティが残っている多くの避難所において、「顔写真」と「知り合いによる本人確認」の情報登録を、今行うべきと考える。併せて、被災支援の最前線である避難所において、自治体職員やボランティアスタッフ等の負荷を軽減すべく、被災者登録の業務について「現場で行うことと後方で担うこと」あるいは「今やっておくことと今後充実させていくこと」という視点で、求められる仕組みや情報を切り分けることが望まれる。
- 制度面では、避難場所等での被災者登録を後方から支援する「生活再建台帳の仕組み」や「被災者登録の指針（ガイドライン）」を、機動的に定め運用していくことが必要である。
- 本提言は、中長期的な被災者支援の政策・制度の展開にあたり、その基盤となる個々の被災者の所在把握の基本案を示したものである。野村総合研究所は、被災者支援のテーマに関して、より具体的な仕組みや制度の検討を進めているが、被災者の登録の仕組みは、その際のベースとなるものである。

内容

1. 中長期の被災者支援 ～所在把握によるコミュニティの維持～	3
2. 避難所で今できること ～本人確認付きの被災者登録～	4
3. 被災者支援を推進していくために	7

1. 中長期の被災者支援 ～一人ひとりの所在把握による地域コミュニティの維持～

東北地方太平洋沖地震は、広範な地域にわたる津波被害と原発事故を起こし、多くの避難者を生み出している。避難や移住は多様な形態で進み、被災者の離散・分散により、地域のコミュニティが崩壊していく懸念がある。地域の復興や被災者の生活再建に向けては、このコミュニティの維持が一つの重要な鍵であり、その第一歩が個々の被災者の所在の把握である。

① 復興の長期化による被災者の分散

被災者の状態は、すでに多様化の様相をみせている。最初の避難場所に今もいる被災者から、かろうじて自宅に戻れた人々、あるいは近隣もしくは他県・外国等の遠隔地に、個人または集団で二次避難した被災者もいる。被災エリアが複数自治体にわたっており、大量の被災者を生み出したことから、今後も様々な形態で避難や移住が進むであろう。

津波による壊滅的打撃を被った東北地域の沿岸部は、被災前の状態への復元が困難であると見られる。これは人口減少・高齢化が進展し、厳しい社会経済環境について何らかの対処が元々必要であったことに加え、今回の想定を超える津波の発生が、沿岸部の居住構造の改変を強いるからである。原発事故の避難エリアにおいても、生活基盤の復元が困難なことは同様である。

被災の大きさから復興は長期化し、まちや生活基盤を被災前と同じ状態に戻すことが困難であることから、被災者の避難場所または一時移住先の分散広域化が進み、所属していた地域コミュニティからの分断や孤立、所在不明やコミュニケーションの断絶が懸念される。

② 中長期の被災者支援に重要な「コミュニティ」

被災者の生活を支える基盤要素として、“衣・食・住”に加えて“地域コミュニティ”が挙げられる。そしてこれらを土台にして“医・職・育”を整えていくこととなる。第4の生活基盤である地域コミュニティは、阪神・淡路大震災の復興過程でもその重要性が指摘されてきたものであり、“地縁”や“長年の付き合いから生まれる心の通い合い”とも言えるものである。コミュニティに所属することで、その中では安心して生活できるとともに、外部とのコミュニケーション、すなわち連絡や意思疎通が円滑になる効果もある。

被災者の分散広域化が進むなか、今後の生活基盤を整備し、就労・就学の支援、心と身体のケア支援など、被災者へのきめ細かなフォローアップのためにも、このコミュニティの維持が重要となる。被災者の状態を把握し、また国・自治体による様々な支援情報をすべての被災者に確実に届けるために、地元自治体や、被災前に所属していた地域コミュニティの繋がりを利用することは有効である。被災者への連絡は、国や自治体等からの書面や会話による手段が基本となるが、そこにコミュニティという組織があると大量の流通情報が整理・蓄積される。

ITリテラシー（情報技術を使いこなす能力）を持つ被災者が、個人や家族、あるいは数家族といった小グループ単位で遠隔地において避難生活を送っている場合は、スマートフォンやPC、SNS（ソーシャル・ネットワーク・サービス）などを利用してコミュニケーションを図ることで、被災前に属していた地域コミュニティへの主体的な参加意識・意欲を保つこともできる。これにより、遠く離れた地で孤立しがちな被災者の状態把握、行政や地域コミュニティとの連絡や意思疎通が可能となり、被災者に安心

をもたらすことができる。

例えば、SNS に被災者支援の機能を付加して、コミュニティの再形成に繋がる「仮設住宅斡旋」や「就労関連情報」を遠隔地の被災者に伝え、復興計画や支援制度の策定・施行に必要な「被災者の状態や意向」を収集する手段にすることが考えられる。被災者の意向や要請からなる「需要」と、復興や被災者支援の政策・制度の「供給」のすり合わせプロセスが、この“バーチャル・コミュニティ”とも呼べるコミュニケーション基盤上で行われることも期待できる。

③ いま必要な被災者の所在把握の仕組み

これからの中長期的な被災地復興の過程で、コミュニティを維持し、被災者の状態管理や連絡手段確保を実施するためには、被災者登録のプラットフォームを用意して、まず個々の被災者の“所在”を正確に把握しなければならない。

被災地への復帰ができず避難・移住が繰り返され、被災者の集団が多様な形態で全国に離散していくなかで、被災者の所在の誤認や不明が増え、連絡が途絶える懸念がある。また、連絡がついた場合でも、その被災者が本当に本人かどうか、という本人認証の課題も残る。「〇〇さんという被災者本人が、今はここに居住している」ことを追跡・把握する仕組みが、今必要とされるのである。なお、この所在の把握は、必要な情報や支援の手が確実に届くという安心感を被災者に与え、また全国に広がる被災者の存在を“見える化”することによって、被災しなかった国内外の市民や企業の大震災への危機感を風化させないという効果ももたらす。

2. 避難所で今できること ～本人確認付きの被災者登録～

(1) 現場での被災者登録のあり方

震災直後から、被災の状況、安否の確認、避難生活への支援要請など、様々な情報が発信され流通している。その一部は確実に被災者への緊急対応に活かされ、人命を救い、困窮する生活を支えている。

被災者の登録についても、自治体とそれを支援するボランティア団体、あるいは被災者自らが行動を起こし、避難者名簿を作成するなどの活動が、それぞれの自治体や避難場所で始まっている。公的機関や情報サービス企業による被災者登録関連の IT 機材や人手の提供も進み、被災現場は改善に向けて大きく動いている。

このような被災地や避難の現場に、前述の「中長期の被災者支援のために欠かせない、被災者の所在を追跡・把握する仕組み」の“鍵”がある。今の避難所でこそ可能な、“簡易な手段による本人確認付きの被災者登録”がそれである。

① 人の追跡、そのための本人確認付きの被災者登録を

所在の追跡・把握とは、ある特定の”人“の移動の記録を取り、現時点の所在地をはっきりさせることである。その”人“が誰なのかが重要であり、そのためにはどこかの時点で、本人であることの確認とその証明書の発行が欠かせない。

今回のような大震災では、避難や移住を繰り返す被災者も多いと想定され、その移動の途上で“本

人であることを確認”できれば、それ以降の所在管理や連絡手段の確保が可能となる。しかしながら、津波被害によって身の回りのものを一切失ってしまった、そして分散移住が進んでしまったような状況では、被災者にとって“被災した本人”であるという身分の証明が難しく、避難先での生活支援を受けにくい状況が生じてしまう。また、行政側にとっては、他人による“なりすまし”への対処が困難となる。

この“本人確認”の比較的容易な“手段”が、現在の一次避難場所にはある。それは、身分を証明するモノや家を失っても、隣近所の地縁は消滅することなく、日々の暮らしの中でお互いを知っているという地域コミュニティであり、現在の一次避難所には、この地域コミュニティがまだ維持されているからである。複数の知り合いによる“本人確認”と、それに基づく被災者登録及び証明書発行（非常に簡易なものでよい）を、できる限り多くの避難所で始めることが望まれる。被災者はここで発行された被災者証明書を二次避難場所や移住先で提示し、自らの所在を登録することで、被災者支援に係るコミュニケーション環境が整い、地域コミュニティへの帰属を保つことができる。

② 「現場と後方」、「いまと今後」という切り分けをして事に当たる

避難場所で“本人確認付きの被災者登録”を行う際に求められるのが、「現場で行うことと後方で担うこと」あるいは「今やっておくことと今後充実させていくこと」という、作業の切り分けである。制約の多い環境下で、自治体職員やボランティアスタッフの事務処理、さらには被災者による自主的な現場運営の多くをできるだけ受け入れ、被災者たちに余計な負担をかけることなく、作業の多くを後方で引き受ける仕組みが求められる。また被災直後である今は、柔軟にできるところから対処し、今後時間を掛けて支援の仕組みのレベルを引き上げていく。避難所で被災者登録の活動を起こす際には、これらの考え方が共有されていることが望ましい。

例えば、被災者の本人認証は、「今の現場」では地域コミュニティ（地縁関係）を利用した本人の確認と証明書（その後の移動先で“被災した本人である”ことを行政が照会するための番号）の発行を実施し、「今後」の適切なタイミングで、「後方」にある住民基本台帳データ等とリンクした「正式な被災者登録」に引き継ぐ、といった切り分けに基づく活動が必要である。被災者登録に関しても同様であり、避難場所等での初期段階の情報登録については、過度な正確性や多量の情報を求めず、その後、時間をかけて多面的に当該被災者に関する情報を収集・登録していく。そして不確かな情報が含まれた情報群を取捨選択し、クレンジング（加工による精度向上）する仕組みを整え、また厳重に管理する“個人情報”と復興プラン策定に役立てる“共有・公開情報”を仕分け、管理する機能などを備え、情報の質と活用レベルを高めていくことが、現実的かつ効果的である。

③ 本人確認業務を避難場所で行うにあたって

生活環境が安定せず、制約が多い避難場所等の現場での被災者登録は、当然のことながらその方法や管理レベルはまちまちとなっている。ボランティア等による現場の暫定措置として被災者登録が行われているケースも多く、そういった場合、登録情報の精度は問題とせず、避難場所それぞれの取り組みの結果を生かすべきである。

提案した避難所での本人確認についても、そのやり方によっては被災者や支援スタッフに相当な負荷を強いる結果になりかねない。被災者登録に係る必須要件を絞り込み、これを現場に即した簡易な

仕組みや作業プロセスに組み込み提示すること、そして後方での業務態勢や法制度・ガイドラインを整えて、現場に安心してもらえることが大切である。

本人確認を“知り合いによる確認”でよしとする案も、現場に即した簡易な仕組みとするものである。また、本人確認という本来ならば自治体職員等が行うべき業務に、避難所のボランティアスタッフがあたることを考えると、その確認作業の精度を少しでも高め、同時にスタッフの心理的な負担感を和らげる工夫も求められる。この点では、避難所やボランティアグループの責任者が、避難所スタッフに簡易な研修を施し、被災者登録に関する基本的な業務知識を身に付けたスタッフであることを認める、といった「ボランティア認証」の制度を期間限定で導入することも有効であろう。

(2) 現場でできる本人確認、登録の仕組み

いま被災自治体や避難場所で作られている被災者台帳や被災者登録データベースに、今後の被災者の所在把握や、効率的で公平な支援サービス提供に必要なものとして、「これだけは加えてもらいたい」という情報がいくつかある。本人確認のための情報（避難場所で撮影された顔写真や、本人であることの証拠となる情報など）、移住先で被災者本人であることを証明する「証明書」の情報（本人照会時に用いる固有番号など）である。

こうした被災者登録に係る必須要件と、避難所などで容易に行える作業プロセスの案を以下に示す。

① 被災者登録に必要な情報

被災現場での被災者登録は様々な手段や内容で実施されており、被災者情報の追加収集や登録が必要になると思われるが、避難現場に負荷をかけないように最小に限定する。以下がその一例である。

<被災者に関する基本的な情報>

- ・氏名、生年月日、住所（被災時の住民票住所）
- ・対象者に扶養者、後見人がいる場合はその情報

<被災者本人であることを証明するための情報>

- ・顔写真（携帯電話のカメラ機能等で撮影したデータ）
- ・本人確認の証拠となる情報（本人であることを証言した家族・知人等の情報）
- ・「証明書」の情報（移動先などで、被災者本人であることを行政が照会する番号）

※携帯電話を所有している場合は、その番号を照会番号とすることも可能。

この照会番号により、顔写真をデータベースから取り出し比較照合することによって、本人確認を行う。本人確認の後に、所在を登録することもできる。

② 容易に実施可能な業務プロセス、本人確認は知り合いによって

被災者情報の収集は、被災者（対象者が乳幼児や高齢の傷病者等であった場合は、その扶養者・後見人など）から聞き取る。登録はPC等の情報機器か紙台帳等への記載によるが、情報のデジタル化を始めとする加工編集は後方業務処理を主にして、現場での作業は可能な限り簡易なものとする。

本人確認の作業は、避難場所で運用可能な簡易なものとするために、被災者の所属する地域コミュニティ（隣近所、自治会等）の構成メンバーによって、本人であることを確認する手段をとる。避難

所に一緒にいる“知り合い”から、「この人は私の知り合いの〇〇さんです。」という“証言”を得て行う本人確認方法である。

なお、登録作業を避難所のボランティアスタッフ等が行うことも想定し、その人々に対しては、個人情報取り扱いや顔写真の撮影方法などを含めた、簡単な業務トレーニングを行うことが望ましい。

3. 被災者支援を推進していくために

(1) 現場での被災者登録を支援する制度

中長期にわたる被災者支援のベースを築くために、被災者の所在把握やコミュニティの維持が重要である。そのために、今取り組むべき避難場所での被災者登録を、後方から支援する制度を機動的に定め、運用していくことが必要である。

① 「生活再建台帳」の整備

被災自治体の業務及び避難場所におけるボランティアスタッフ等の活動を、後方からサポートするために、被災現場で進められている被災者登録や被災者台帳の作成を、中央で統合する「統合被災者台帳」を定め、その整備に当たることが重要である。手作業や紙による被災者登録が被災現場で行われている現状に鑑み、それらの多様かつ大量の情報を後方で処理する際には、一元的な管理を可能とする統合台帳が欠かせない。

さらに、被災者の状態や支援ニーズに係る意向などの情報を加えた「生活再建台帳」を整備し、中長期にわたる各種の支援政策・制度の立案や、施行の際のデータとして利活用する。中央官庁や被災及び避難先の自治体、支援に参画するボランティア団体や民間企業が、この台帳情報を取り扱う際の運用ルールも合わせて定める。被災不動産の処理や代替不動産の供与・貸与に係る台帳情報とのリンクも想定される。また、広域に渡る被災者の所在・状態に係る統計処理データを、わかりやすく公示することによって、多くの人々の関心をつなぎ、中長期の復興活動を支えることができよう。

② 「被災者登録の指針（ガイドライン）」の提示

本来、自治体職員の手によって、統一された様式で運用されることが望ましい被災者登録であるが、避難場所での自主運用によって行われている現実がある。今後の中長期的な支援に資する情報登録や、本人確認などの重要な情報項目と、その取扱いの業務プロセスを簡潔に分かりやすく記した「被災者登録の指針（ガイドライン）」を早期に提示し、被災現場を支えることが重要と考える。

このガイドラインは、すべての被災者を漏れなく対象とし、安心感や信頼を付与することが欠かせない。自治体の管理下から外れて親戚・知人を頼った避難者や、本人の意思確認が困難な高齢者、あるいは登録作業が自ら行えない傷病者などを想定し、遠隔地からのネット登録や代理人による登録処理に係る指針も示す。

(2) 被災者把握の仕組みとこれまで検討されてきた政策課題との連携対応

今回の震災の特徴の一つに、今後中長期にわたり、震災や原発事故に起因して、大きく“人が動く”点が挙げられる。この人の動きを把握して、きめ細かな支援提供と地域コミュニティの再形成を図ろうとするのが「被災者把握とコミュニケーション維持」の仕組みの狙いである。この仕組みの構築・運用に合わせて、人やその動きに関係してこれまで検討されてきた政策課題への対処を図ることが望まれる。

① 人の把握と個人情報の運用

被災者の所在や状態の把握の仕組み整備に並行して、「国民ID、共通番号制度」や「個人情報の取り扱い」など、個人情報の管理や利用に関する仕組み・ルールの議論や検討を深めることが重要である。社会の効率性を高め、また住民の利便性を向上させるような、実効性のある制度や施策の早期展開によって、被災地の復興への寄与も少なからずあると考える。

② 人の動きと都市構造

一時的に分散避難した被災者が地域コミュニティを再形成していく諸活動に合わせて、これからの日本にとって望ましい都市や地域構造に関する検討を進める必要がある。人口減少・少子高齢化や地球環境問題を背景として提案されている、「コンパクトシティ」や「スマートコミュニティ」、さらには「道州制」等の新たな都市・地域構造のあり方についての検討である。それらのテーマに関して、震災復興の視点からの課題を提起し、また目標を再設定した上で、実施計画や政策・制度の立案及び実行に関して、迅速に対処することが求められよう。

以上

株式会社野村総合研究所
震災復興支援プロジェクト

被災者登録・所在把握による地域コミュニティ維持検討チーム

チームリーダー : 濱島 幸生 (戦略 IT 研究室)
メンバー : 崎村 夏彦 (DI ソリューション事業部)
 志村 近史 (戦略 IT 研究室)
 浅野 憲周 (社会システムコンサルティング部)