

被災者台帳は、「事前に」準備すべし

～大震災の教訓：準備なくして被災者支援は機能せず～

被災者支援システム全国サポートセンター長
西宮市CIO補佐官兼西宮市情報センター長
吉田 稔



1. 同じ過ちを繰り返さないために

本稿の主題は「被災者台帳」である。先に結論を言ってしまうと、被災者支援業務の中核となる被災者台帳は災害復興（災害発生直後の緊急対応時も含めて）になくしてはならない、絶対不可欠なツールである。しかも、それは「事前に」準備しておいてこそ真価を発揮できるのである。この二点について、ぜひ知っていただきたい。

被災者台帳の有無は救命・復興の成否すら左右する。しかし、現在の日本では、阪神・淡路大震災、さらには東日本大震災を経験したにもかかわらず、被災者台帳の意味合いについての理解が十分であるとは言い難い。このことについて、本稿では強く注意を喚起したい。

東日本大震災及びそれに伴って多くの被害が生じたが、決して少なからぬ部分が「人災」であったと私は考えている。今、東日本大震災の反省を生かさなければ、いずれまた、遠くない未来に、我々は同じ過ち（そのきっかけが自然災害であれ、人為的なものであれ）を繰り返すことになる。

こう言うと、おそらく多くの読者は、表現が大げさであると感じることだろう。しかし、今回の震災で起きたこと（人災）の多くは、1995年の阪神・淡路大震災でも起きていたのである。筆者は阪神・淡路大震災を自治体職員として体験し、その経験から得られた教訓を広めていくことを、ライフワークとしてきた。しかし、時間が経過する以上のスピードで、社会の意識や危機感が薄れていくことに、歯がゆい思いをすることも、しばしばであった。そんな時に発生したのが、東日本大震災であった。そして、残念ながら、阪神・

淡路大震災の教訓が、ほとんど生かされなかったのは痛恨の極みであった。

もちろん、阪神・淡路大震災と東日本大震災とは、時代も、災害のありようも大きく異なる。しかし、その本質的な部分を汲み取り、将来への備えとしなければ、我々はいずれ起こる「次の危機」に際し、またもや「人災」の前で、右往左往することになるのは必定であろう。

自然災害そのものは防ぐことはできないかもしれない。しかし、我々が自覚し、準備することで同じ過ちを繰り返さないことはできるのである。

2. ICT を活用した被災者台帳の意義

(1) 被災者台帳と ICT

震災等の災害が発生したとき、自治体などには災害対策本部が設置され、初期対応から復興にかけて、さまざまな活動を行うための作戦本部となる。しかし、どのような災害であれ、災害対策本部は被災状況の的確な把握なしには、事実上何もできない。つまり、災害対策本部の活動のすべての基盤となり、なくてはならないのが被災状況を集約し、常に最新情報が反映できる「被災者台帳」に他ならない。当然のことながら、この「被災者台帳」は自治体が保有する住民基本台帳を中核とするものでなければ全く意味がないのである。

被災者台帳を基盤としたとき、実際の災害時にどのような活用が可能となるのか、簡単に整理してみると、次のようになる（表1参照）。

表1 「被災者台帳」の災害時活用可能性

① 状況把握	以下に関する情報をリアルタイムで把握すること ・被災状況の把握・支援の要否 ・支援のために使用可能な資源(人、モノ)
② 判断	以下を踏まえて判断・決定し、指令すること ・支援の要否、優先順位 ・支援に投入する資源
③ 行動	指令された内容を踏まえ、以下の行動をすること ・指令内容を被指示者に確実に伝達すること ・支援に必要な資源の手配 ・実際の支援活動

これらの活動は、一回限りではなく、サイクルとなって繰り返す構造となっている。たとえば、避難所に食事を配布すること、各種義捐金を配分すること、各種支援金の給付、仮設住宅への入居など、さまざまな支援活動がなされることにより、状況には必ず何らかの変化が生じる。生じた変化について、被災者台帳に刻々と最新状況を反映させていかねばならない。さもなければ、適切な支援や復旧は望めず、無駄や非効率、最悪の場合、生命にもかかわる事態が生じることにもなりかねないからである。災害対応や復興の成否を分けるのは、この被災者台帳を中心とした業務サイクルをいかに迅速・確実に実施できるかにかかっているのである。

とはいえ、災害発生時の混乱の中、これらの状況把握から行動に至るまで、被災者台帳を中心とした支援サイクルを円滑に実施するのは、至難の技といえる。特にリアルタイムでの状況把握については、今もって大きな課題であるといえる。そのため、歴史上、災害時には、多くの混乱が生じてきたのである。

しかし、このような流れを一変させうる技術革新を我々は手にすることになった。それが ICT (Information and Communication Technology: 情報通信技術) である。ICT を利活用した被災者台帳を作成、活用することで、従来は空想でしかなかった、「被災者台帳を中心とした災害復興」が、急に現実性を帯びることとなったのである。

その嚆矢となったのが、実は今をさかのぼること 18 年になる 1995 年の阪神・淡路大震災であったことは、案外知られていない。

(2) 阪神・淡路大震災における「被災者支援システム」の緊急開発と実戦投入

西宮市は神戸と大阪の中間地点に位置する文教住宅都市として発展してきた歴史を持つが、1995 年の阪神・淡路大震災では、壊滅的な被害を受けた。

しかし、西宮市では、「被災者支援システム」を震災後の混乱の中、緊急に自己開発し、即、実戦で活用、絶大な運用効果を発揮した。このときの経験が「被災者台帳を中心とした災害復興」という本稿のテーマにつながっている。

まず、前置きとして西宮市におけるシステム開発・運用の経緯を簡単に説明しておく、西宮市は全国に先駆けて基礎自治体情報化への取り組みを開始(1961 年～)しており、職員自身がシステム開発に携わる方式で情報化の推進を行ってきた。当時はホストコンピュータが主流であり、職員がコンピュータ言語を習得し、システム開発・運用にあたってきた。

次に、各種の業務システムが一定程度整備された後、次の段階として西宮市独自の統合データベースシステム(宛名システム)を開発、個々に開発された業務システムについて、相互連携を行うことに成功した。これにより、ある業務で使用したデータを他の業務でも効率よく使用することが可能となり、他業務におけるさらなる情報化が促進されるという好循環が生まれることとなった。そうして、庁内の各業務システムがあたかも一つのシステムとして一気通貫で動作しているようにすることができたのであった。これを西

宮市総合行政情報システムと呼んでいる。

このようなことが可能であったのは、各業務について知悉する職員自身をシステム部門に配置し、システム開発にあたらせるという西宮市独自の方式にも一因があったと思われる。ともあれ、西宮市では、職員自身が業務のあり方を分析し、仕様化し、システム開発・運用を行うということができていたのである。

このような情報システム開発・運用体制をとりながら、西宮市役所は1995年1月17日の阪神・淡路大震災を迎えることとなった。

市役所庁舎も大きな損害を受け、ホストコンピュータも倒壊、冷却系統が全破損したほか、情報システム課の事務室に入ることすら、なかなかできないというような有様であった。しかし、職員の努力や関連企業の献身的な協力により、震災二日後の19日には、奇跡的にホストコンピュータを一部再稼働させ、総合住民情報システムにおける庁内オンライン端末の使用が可能となった。

さらに、震災直後の大混乱の中ではあったが、一部職員を不眠不休でシステム開発に専念させることで、わずか10日足らずで開発したのが「被災者支援システム」であった。

当時の被災者支援システムは、被災者台帳を基盤として、被災者証明書の発行や、各種義捐金の配分管理、災害援護金貸付金業務の管理などを行うという、現在のバージョンと比べると基本的な機能が中心ではあったが、当時の大混乱の中、大きな効果を発揮することができた。

一例を挙げると、2月に被災者証明書の発行事務が開始されることとなった。その際、システム部門では、被災者証明書発行システムを完成させ、運用可能な状態になっていたにもかかわらず、なぜかシステム稼働のゴーサインは出ず、アナログ体制で業務初日を迎えることとなった。しかし、(案の定)被災者の方々が長蛇の列となり、業務が大混乱し、被災者の皆様に多大な迷惑をおかけすることとなった。この状況をみて、当局も急遽方針を変更し、翌日からシステムを稼働さ

せることとなった。そして、それ以降はシステムを活用して順調に業務を行うことができた。

このような実績があったため、その後の被災者支援業務については、システムの活用に対する抵抗は薄れ、西宮市では比較的効率の良い復旧・復興事務を行うことができたと自負している。

(3) 被災者支援システムが効力を発揮した理由

阪神・淡路大震災当時、西宮市で被災者支援システムを開発・活用した経緯は、前項に記したとおりである。では、なぜシステムが効力を発揮したのだろうか。

簡単に言ってしまうと、先に記した被災者台帳を中心としたサイクルについて、限定された形であったとはいえ、一応のサイクルを回すことが可能となったためである。システムの基盤となる被災者台帳は、基本的には情報の更新・閲覧ともに庁内に開かれた状態であった。そのため、先のサイクルのうち、「①状況把握」について、一定程度システムで実現されることとなったのは非常に大きな意味を持っていた。要は1月末には被災者台帳の被災状況の入力を終え、被災者証明書の発行及び第一次義捐金の配布の準備はできていたのである。そして、システムの運用が開始された段階では、被災者支援業務や復興業務の分担がある程度明確化されており、「①状況把握」ができさえすれば、「②判断」「③行動」については、スムーズに行うことができる状態にあった。そのため、システム運用開始後は、効率的に活用することができたのである。

このように書くと、ごく簡単にシステム開発と運用ができたように思われるかもしれないが、決してそんなことはなかった。現に、阪神・淡路大震災の当時、このようなシステムを開発・運用できた自治体は他にはなかった。西宮市でこのようなことができたのは、

- ・職員がシステムを自己開発できる技量を有していたこと。
- ・ホストコンピュータと住民情報システムを早期に復旧できたこと。
- ・住民情報システムを全庁システムで活用できる共通基盤を有していたこと。

- ・現場部門の職員が情報システムの重要性及び有用性を認識していたこと。
- ・わがまちをこよなく愛するリーダー（職員）が存在していたこと。

などの要因によるものであり、どこでもそれができたわけではなかった。

また、西宮市にしても、事前に被災者支援システムを準備していたわけではないため、システム開発に10日程度を要している。これは仮定の話でしかないが、事前にシステムを準備しておき、震災直後から活用できたならば、人命救助や避難所及び緊急物資の運営にもっと有意義な活用ができていたと思われる。

このような経験と反省から、危機管理下における情報システムの重要性を訴え続けながら、西宮市では被災者支援システムをその後も拡充、整備につとめてきた（図1参照）。さらに、OSS（Open Source Software：オープンソース）を基盤とするWebシステムとして汎用化し、LASDEC（地方自治情報センター）のライブラリ（複数市町村等共同アウトソーシング・システム開発実証事業における）に登録し、システムは他自治体に無償提供されることとなった。さらに、広く活用していただくために総務省は普及・啓発事業も実施し、2009年1月17日に全国すべての自治体に当該システムをCD-ROMで配布するなどの取り組みが行われてきたのである。

高価かつ動作環境が特殊なホストコンピュータから脱却させ、汎用的なサーバでシステムを利用可能とすることで、全国どこの自治体でも動作環境を問わず、安価にシステム導入が可能となった。そして、このシステムを事前に導入しておくことにより、西宮市のように職員がシステムを自己開発しなくとも、同様の機能を利用することができ、災害時の対策に役立てることができるのである。

しかし、残念ながら、なかなかシステムの浸透には時間がかかり、やきもきしている中で発生したのが、東日本大震災というわけであった。



図1 被災者支援システム全体概要図
(災害業務等支援システム)

<http://www.nishi.or.jp/homepage/nicc/hss/index.html>

3. 東日本大震災における ICT 活用

(1) 東日本大震災の特徴

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、その直後の津波による被害、さらには人災である福島第一原子力発電所の爆発など、未曾有の大惨事となり、現在もなお、危機対応が続いている状態である。

東日本大震災の被害の特徴は、大きく次の点にあったといえる。

<震災を起点とする面的複合災害であったこと>

先にも記したように、震災のみならず、津波や原発人災事故にわたる非常に大きな災害となったのが、東日本大震災の特徴である。そのため、被災状況の把握が非常に困難になった面がある。状況に対応するために必要な情報が倍加したにもかかわらず、それができる状況になかった。

<自治体機能の完全喪失>

報道等でもしばしば報じられたように、市街地が全滅し、自治体においても職員に被害が生じたほか、庁舎自体が完全に破壊され、ICT機器やデータにも大きな被害が生じた。ICT活用の面からいうと、このことは情報インフラ基盤が根こそぎ破壊され、自治体機能が完全喪失したということの意味する。

<長期間にわたる危機の継続>

特に原発人災事故に関連し、危機が長期にわたり継続することとなった。にもかかわらず、誰も状況を的確に把握できていなかったため、混乱に拍車がかかったことは否めない。大規模かつ複合災害となった東日本大震災において、その影響は致命的であったといえる。指揮命令系統も複雑化するなか、情報不足や錯綜により、適切な支援を行うことは困難を極めることとなった。

(2) 東日本大震災における被災者支援システム導入

このような状況に対応する被災者支援業務の実施に、西宮市が提供する被災者支援システムの果たす役割と可能性は十分にあったのだが、実際には事前準備もされていないこと、そして、未経験からくる混乱もあり、残念ながら被災者支援システムは十分に活用されたとはいえない(東日本大震災の被災自治体で、震災時点で導入・運用していたのは一市だけであった)。

被災者支援システムを導入していなくても、かつての西宮市のように独自に被災者台帳システムを構築し、十分に活用できたのであれば、まだ救いはあるが、現在の自治体情報化を取り巻く環境は、外部業者への開発委託やパッケージ購入が主流であり、ましてや未曾有の災害となった東日本大震災の復旧・復興業務を行いながら、新規にシステム開発を行うことは、事実上不可能であったと考えられる。

阪神・淡路大震災を経験した私から見たとき、被災者支援システムの事前導入(あるいは ICT による被災者台帳構築)ができなかったことによって、被災者支援業務の大幅な遅滞が発生したと感じている。

震災以降、西宮市情報センター(被災者支援システム全国サポートセンター運営主体)に対して、被災者支援システムに関する問い合わせが急増し、被災自治体からの問い合わせ、支援要請が相次ぐこととなった。私たちは阪神・淡路大震災でいただいた厚情へのお返しという意識もあり、被災市からの質問、要請及び要望については、阪神・淡路大震災時と同様にすべて解決できるように誠心誠意お手伝いさせて頂いてきま

した。以下、いくつかの例を記してみたい。

- ・A 自治体では、震災直後に情報システム部門の職員がサポートセンターへシステムセットアップのサポート要請をして、自ら被災者支援システムのセットアップを行い、稼働できるまでに準備したが、上司の決裁を受けていなかったこと等により、スムーズに稼働させることができなかった。
- ・B 自治体に対して、民間企業の協力も仰ぎながら、サポートセンターとして後方支援を行い、被災者支援システムのセットアップを行い、稼働準備を行ってきたが、情報システム部門の地位(組織・体制上)の弱さ(低さ)からか、運用に至らなかった。
- ・C 自治体では、被災者支援システムを活用したい旨、出入りの業者からの申し入れがあったが、業者がシステムをダウンロードしただけで、実態は活用せず、各種被災者支援業務を個々バラバラに対応を行い、情報共有できないままであった(その後、サポートセンターの支援、及び西宮市職員が直接被災地に入り、被災者支援システムを導入、運用の運びとなったのである)。
- ・D 自治体では、震災前から ICT 部門に有識者や学識者がアドバイザー的に出入りしていたが、自治体業務(行政情報システム)を知らない上に、実践もできないにもかかわらず、肩書をかさに着て、担当者を見下して彼等の節操の無い、良識の無い横槍と横行による無駄が生じ、担当者を翻弄させて、後手後手に回ったケースもあった。
- ・一方、E 自治体では、震災直後に職員から、被災者支援システムを活用したい旨の申し入れがあり、サポートセンターからも全面的な支援を実施したが、ここでのシステム運用の実態は出入りの業者が仕切っていた。結局、ここでは出入りの業者の献身的な対応により、被災自治体及びサポートセンターの支援が見事に回り、要望事項対応等々すべてうまくいった。

幸いなことに、震災以降となったものの、被災者支援システムを導入し、積極的にシステムを活用した自治体では、被災者支援業務、復興支援業務に役立てていただいている。

(3) 東日本大震災の体験・教訓を生かした被災者支援システムの改良

被災者支援システムは、もともと阪神・淡路大震災での教訓を織り込んだ形でシステムを構築していたが、未曾有の大災害となった東日本大震災での教訓や、被災地からの要望を受けて、更なるシステム改修を行った（図2参照）。

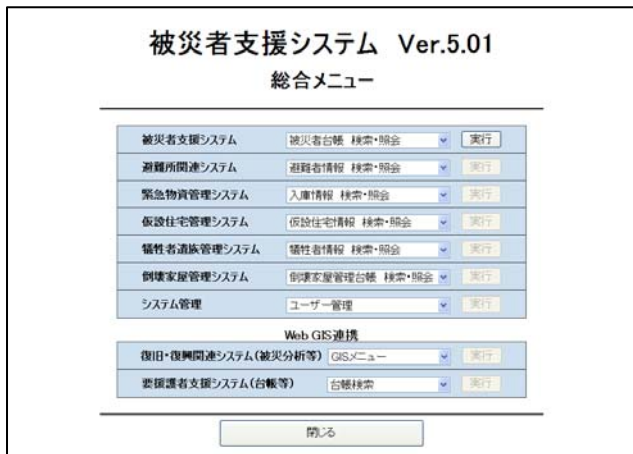


図2 被災者支援システム総合メニュー画面

新規に追加した主な機能や改修点は、以下のとおりである。

①複数災害の管理機能（追加）

複数の災害への対応が必要な場合、「セットアップメニュー」からデータベース作成処理を行うことで、複数の各災害情報を別データベースで管理することが可能。

②避難者受け入れ機能の追加（追加）

他自治体からの避難者受け入れに対応。避難元と避難先の双方の自治体が被災者支援システムを使用している場合、一括処理が可能。また、災害協定等が締結されていれば、受け入れ先での被災者支援業務を代替実施することも可能。

③個人履歴追跡管理機能（強化）

被災者台帳における世帯の履歴管理機能を拡充し、個人の追跡履歴（居所、避難所、仮設住宅、怪我・傷病、就業状況など）管理機能を強化。状況に変化が生じた際には自動的に履歴作成するほか、任意のタイミングでデータ追加も可能。また、履歴データと紐づけた形での資料保存も可能。

④被災状況一括登録機能（追加）

大規模な面災害（津波・原発事故）に即時対応可能な被災状況一括入力機能を追加。町界・街区単位での被害状況の一括入力が可能。また、WebGISとの連携により、地図上でマウスによる範囲選択を行うにより、被害状況を一括登録することも可能。

⑤要援護者支援検索参照機能（強化）

要援護者台帳も取り込み、被災者台帳と連携して、様々な条件指定による要援護者の検索を行い、一覧表からは地図・台帳を参照することで要援護者支援が可能。また、エリア（ポリゴン：町界、街区界等）図形を指定し、その範囲内の要援護者を検索、一覧表示も可能。

上記のほか、政令指定都市対応版も完成し、順調に導入が進んでいる。

4. 災害時における被災者台帳の活用の未来

(1) 東日本大震災の教訓と課題

東日本大震災における支援業務を行った経験からの、災害時における被災者台帳活用に関する教訓と課題について簡単にまとめておきたい。

<被災者台帳構築について>

- ・災害が発生してからでは手遅れ（それでもないよりはましだが）。事前に準備しておくことの重要性が再確認された。
- ・大規模災害となったとき、被災自治体だけで対応できず、避難者の受け入れなど、複数自治体が当事者となるケースが生じることが明らかとなった。その際、共通フォーマットの被災者台帳で災

害情報を管理しておくことは、円滑な被災者支援を行ううえで非常に有用といえる。その意味で、全国の自治体が共通の被災者支援システムを導入していくことが望ましい。

<被災者台帳の活用場面について>

- ・大規模かつ複合的な災害となったとき、従来にも増して的確・迅速な状況把握が重要な意味を持つ。
- ・状況を適切に把握したうえで、指揮命令系統がきちんと機能することが非常に重要となる。しかし、いざというとき、トップは超多忙となる。トップダウン体制は効果的である反面、トップしか判断できない「判断待ち」や、現場の判断に対してブレーキをかけてしまうような状況が生じやすい。そのようなことのないよう、適切な権限移譲を行うことも重要である。適切な権限移譲がなされれば、トップの仕事を本当に重要な「決断」に集中させることも可能である。
- ・トップは前線実践者を信頼しつつ、全責任を負う覚悟での決断が求められる。これは非常に難しい課題であるが、実は、被災者支援システムがあれば、「どのような状況になれば、何をすべきか」について、現場に委ねることが可能となる。システムを活用することでトップの決断を踏まえつつ、実務を現場の判断に委ねることができるのである。

(2) 心に期すこと

東日本大震災後、被災地の基礎自治体から、原発人災はもとより、家族離散（農業・漁業等、職を失い、他府県に出稼ぎが相次ぐという状況）に伴う個人の追跡履歴管理機能を被災者台帳に追加してほしいという要望が寄せられた。

前述のように、この機能は最新の被災者支援システムに追加されたわけだが、このように、何が必要かについて自治体職員が能動的に考え、対応していくことは非常に重要な意味を持っている。被災者支援システムを導入しても、それを有意義に活用できるかどうかは、最終的には、自治体職員が能動的に対応できるか

どうかにかかっている。

その意味で、今回の東日本大震災において、まだまだ心ある職員が存在していることを知ったことに安堵するとともに、喜びを感じている。

今後、住民基本台帳を中核とした被災者台帳を基盤とする被災者支援業務を行っていくうえで、次の点を指摘しておきたい。

- ・自治体の危機管理意識の少なからぬ高まりによる庁内の横断的対応と組織の強化が喫緊の課題となっていること。
- ・支援者や支援団体の取り組みと連携が非常に重要であり、自治体と住民、及び各種関係団体との真の協働（相互理解）を再評価すべきこと。

自治体の個人情報をも有効活用した能動的対応と、住民との協働が不可欠となってくることは確実である。そのためにも、平時から、そのような考え方にたった業務の企画、遂行を行っていくことが重要となる。

自治体は、災害時に住民を救うことが使命となる。したがって、自治体のリーダーは、部下にそのためのツールを与える義務がある。本稿をお読みいただいた自治体リーダーであれば、災害時における被災者台帳の重要性及び有用性を十分認識し、被災者支援システムを事前に導入しておくことが、いかに重要かつ不可欠なものであるかについて、ご理解いただけるであろう。

5. 最後に

東日本大震災で失われた多くの命や、生じた大きな被害を取り戻す術はない。しかし、この震災の教訓を忘れることなく、我々の社会や自治体をよりよくしていくためのきっかけにすることは今からでも可能である。

今後もさまざまな形で災害や事故は起こるかもしれない。それでも、我々はそのことについて絶望したり、諦めたりする必要はない。我々は苦い反省や教訓を噛み締めつつ、理想を抱き、進んで行くことができるし、そうしなければならない。

そして、そのために行動を起こすのは、「いずれ」ではなく、「今」である。「誰かが」ではなく「あなたが」である。生き残った私たちひとりひとりが、今回の大震災の教訓と反省を心に留め、生かし、よりよい社会を、より強い社会を一步ずつであっても築き上げていくことが、犠牲になられた多くの命に報いることになると思っている。

参考文献

- 1) 吉田稔「東日本大震災から学ぶ～今度こそ、天災・人災（原発等）を忘れないために（中間報告）～」 レポート 2011年10月
- 2) 吉田稔「危機管理と情報システム～被災者支援システムの全国配布から更なる普及・拡充に向けて～」 「月刊LASDEC」 地方自治情報センター 2011年3月
- 3) 吉田稔「危機管理と情報システム～震災時の被災者支援システムの構築・その後の展開とその体験から生まれた要援護者支援システムの構築を踏まえて」 「近代消防」 近代消防社 2010年1月
- 4) 吉田稔「被災自治体の教訓とノウハウが生きる被災者支援システム」 「行政&情報システム」 行政情報システム研究所 2009年12月
- 5) 吉田稔「真の住民のための危機管理対応（ICT 部門における真のBCPとは）」 「人と国土21」 国土計画協会 2009年9月
- 6) 吉田稔「阪神・淡路大震災の教訓を生かした被災者支援システム（自治体にとっての危機管理とは）」 「消防防災」 東京法令出版 2009年1月
- 7) 吉田稔「災害時の危機管理に真に役立つ被災者支援システム」 「月刊LASDEC」 地方自治情報センター 2008年10月

問合せ先

被災者支援システム全国サポートセンター
電話：0798-32-8866