

# 災害時要援護者の避難支援—個人情報により実践的な収集・共有を目指して

## Evacuation Support for Vulnerable People to Disasters—For the More Practical Collecting and Sharing of Personal Information.

山崎栄一<sup>1</sup>, 立木茂雄<sup>2</sup>, 林春男<sup>3</sup>, 田村圭子<sup>4</sup>, 原田賢治<sup>5</sup>

Eiichi YAMASAKI<sup>1</sup>, Shigeo TATSUKI<sup>2</sup>, Haruo HAYASHI<sup>3</sup>, Keiko TAMURA<sup>4</sup>  
and Kenji HARADA<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 大分大学教育福祉科学部

Faculty of Education & Welfare Science, Oita University

<sup>2</sup> 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

<sup>3</sup> 京都大学防災センター

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>4</sup> 新潟大学災害復興センター

Research Center for Natural Hazards and Disaster Recovery, Niigata University

<sup>5</sup> 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institute

To establish the evacuation support system for vulnerable people to disasters, some efforts about collecting and sharing personal information are attempted. However, these efforts don't always produce good results. By the analysis of collection and sharing personal information process on vulnerable people to disasters, people in communities feel the necessities of collection and sharing. At the same time, they have serious concerns about protection of personal information. In this paper, the discussion on the evacuation support for vulnerable people to disasters is reconstructed from the point of local community. And this paper proposes the practical ways about collecting and sharing personal information of vulnerable people to disasters.

**Key Words:** *vulnerable people to disasters, evacuation support, protection for personal information, public policy*

### 1. はじめに

前稿<sup>1)</sup>においては、災害時要援護者（以下、「要援護者」と略す）の避難支援のあり方について、法制度の包括的・システマ的な把握に力点を置き、自治体の実施機関である市町村の視点を中心に据えた論述を行った。しかしながら、自治体職員とのワークショップや地域におけるインタビューを経ていくうちに、地域における避難支援の実態・悩みを解明する必要性を感じた。

本稿においては、第一に、これまでに展開された要援護者の避難支援をめぐる動きや国民生活審議会における議事ならびに個人情報保護に関する論文・文献を整理して、それをもとに議論の再構成を図っていくことにする〔以下に述べる2.～4.〕。第二に、要援護者の避難支援を試みるにあたって、現場（特に地域）レベルで起こりうる悩みを抽出し、それらの悩みに対して法政策学的な視点から、実践的な解決の選択肢を提示していきたい〔以下に述べる5.～8.〕。

### 2. 要援護者の個人情報保護をめぐる状況

#### (1) ガイドラインならびに解説用テキストの作成

まず、要援護者の避難支援をめぐる状況についてガイドラインを中心に説明しておきたい。2004年度の風水害を契機に、内閣府は2004年10月に「集中豪雨時等における伝達情報および高齢者等の避難支援に関する検討会」を設置し、2005年3月に『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』<sup>2)</sup>（以下、「旧ガイドライン」と略す）をとりまとめた。旧ガイドラインに加え、さらなる要援護者の支援体制の整備を図るべく、2005年9月に「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」が設置され、2006年3月には旧ガイドラインの改訂<sup>3)</sup>（改訂後のガイドラインを以下、「ガイドライン」と略す）が行われた。

しかし、改訂された「ガイドライン」をもってしても、なかなか要援護者の個人情報の共有が地域において進まないのが現状である<sup>4)</sup>。そこで、ガイドラインの解説書として、災害時要援護者避難支援研究会が2006年に『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』<sup>5)</sup>を作成（以下、「研究会テキスト」と略す）し、さらに、この

ガイドラインの手引きとして、災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会が2007年に『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』<sup>6)</sup>(以下、「検討会テキスト」と略す)を作成している。最近の動きについては補注(11)を参照されたい。

## (2) 内閣府第20次国民生活審議会個人情報保護部会

### a) 個人情報保護に対する過剰反応

ここでは、内閣府第20次国民生活審議会個人情報保護部会でなされた議論等の整理を行う。以下においては、個人情報保護部会の議事内容は〔第1回個人情報保護部会(年月日)〕という形で引用することにする。

内閣府が行った、個人情報保護法の運用に関する実態調査結果〔第5回個人情報保護部会(2006年4月7日)資料3-1〕によると、「地域の自治会・防災会で、防災弱者の名簿が作れないなど、生命、身体や財産保護のため共有されるべき情報が、本人の同意がないことや第三者提供を理由に共有できない状況が各地である」とか、「市町村が行う独居、寝たきり高齢者らの実態調査は、安否確認などの福祉サービスの提供や統計のとりまとめ、高齢者の名簿づくりに活用されるが、調査を担当する民生委員に対して、保護法を理由に情報の提供を拒む高齢者や家族が増えている」といった、地域における個人情報収集の担い手の苦労が伺える。

### b) 個人情報保護に関する世論調査

地域においては、個人情報保護に関してどのような認識を持っているのであろうか。内閣府が行った個人情報保護に関する世論調査〔第13回個人情報保護部会(2007年2月2日)資料3-2〕<sup>1)</sup>を見てみることにする。

個人情報保護問題への関心度については、「関心がある」<sup>2)</sup>とする者の割合が73.5%、2005年4月に施行された個人情報保護法の周知度については、「知っている」と答えた者の割合が79.9%と、関心度ならびに保護法の周知度については高い割合を示している。

法の内容についての理解度としては、個人情報とプライバシーについてが66.1%、同意を必要としない場合についてが40.0%、名簿の作成・配布についてが55.4%、本人関与の仕組みについてが55.5%、といった割合で「知っている」と答えている。

個人情報の取り扱いに対する不安については、情報漏えいについてが71.1%、目的外の利用についてが69.6%、第三者への提供についてが72.6%、知らぬ間の取得についてが69.8%、といった割合で「感じる」と答えている。

他人に知られたくない個人情報としては、要援護者支援台帳に記載されることが想定される情報に限定をしているものの、家族構成、結婚歴、離婚歴などが49.5%、現住所、電話番号が48.6%、病歴、身体の障害などが40.9%、生年月日、年齢が34.7%、といった割合となっている。

自治会や同窓会などの名簿掲載を拒否した経験の有無および理由について、「ある」と答えた者が10.6%の割合であり、その理由としては、自治会や同窓会などの活動の利点(メリット)が感じられず、これらの活動から距離を置きたいからが7.8%、ほかの会員から希望しない商品や、サービスの勧誘を受けるなど、本来の目的と異なる使い方をされるおそれがあるからが43.2%、名簿が流出し、自分の個人情報が漏れる可能性があるからが45.8%となっている。

法律の影響については、名簿作成の中止による日常生活の不便さについて、51.1%の割合で「感じる」<sup>3)</sup>と答えている。

防災・防犯のための個人情報の共有・活用のあり方として、「防災、防犯のためであれば、積極的に個人情報を共有・活用すべき」が29.3%、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲内で個人情報を共有・活用してもよい」が59.5%と非常に高い割合を示している。ここまでの結果を見て、以下のことがいえよう。

①個人情報保護に対する関心は高いが、法の内容の理解度については、5割前後にとどまっていることからして、国民のすべてが正確な知識を十分有しているとは限らない(かつ、「知っている」と答えている人が本当に正しい知識を有しているかどうかはこの調査結果では分からない)。②基本的に、個人情報の取り扱いに対する不安は高く、要援護者支援台帳に記載されそうな情報は、知られたくない情報が多い。③ところが、個人情報保護を強調しすぎることで不便を感じることもあり、防災・防犯のためには個人情報の共有・活用をしてもよいとも感じている。

①から、個人情報保護に対する過剰反応の原因の一つとして、法制度の周知不徹底が考えられる。あいまいな事柄で、かつ、それによってネガティブな影響をもたらされうる場合には、人間は心理的に萎縮してしまう。②と③を見る限りは、要援護者の個人情報の共有について「総論賛成・各論反対」的な見解がとられていると考えてよいであろう。

### (3) 国勢調査との比較

国勢調査は、地域(の国勢調査員)によって個人情報が収集されているというところに共通点がある。国勢調査を実施する際にも、要援護者の個人情報の収集に際する類似の問題・悩みを抱えている点において、参考になりうる。

国勢調査というのは「統計法」に基づく調査であって、国民が情報を提供するのは法的な義務である。かつ、国勢調査によって集められた個人情報は統計法自身で秘密が保持されるようになっているので、個人情報保護法制の適用を受けない。ちなみに、国勢調査によって得られたデータは、防災対策や防災計画にも活用されており、データをもとに被災地の被災状況や復興状況を把握したり、被災者数を割り出したりしている<sup>7)</sup>。

第18回国勢調査(2005年10月より実施)は、2005年4月に施行された個人情報保護法の影響をモロに受けた調査であった。国勢調査に対する忌避、調査員に対する苦情、調査内容に対する苦情に加え、調査員自身が有する苦情や苦悩がメディアを通じて伝えられた<sup>8)</sup>。

原因の一つとして、なぜ国勢調査に協力しなければならぬのかが理解されていない点を取り上げられる。すなわち、①国勢調査に基づくデータがどれだけ自己に対して利益となっているのか、②国勢調査に協力するのは法的な義務であって、かつ、個人情報保護法に基づいて協力を拒否することはできない、という点を理解してもらうことが困難であった<sup>7)</sup>。個人情報の収集・共有につき、いくら法的に「お墨付き」が与えられたとしても、個人情報を収集される側の理解度が足りない、あるいは、個人情報の収集の担い手に説明能力やコミュニケーション能力がなければ、十分な成果を上げることができないということである。

また、国勢調査は、基本的には、国勢調査員が世帯に

個別的に訪問して、調査票を配布し収集するスタイルをとっている。このような調査員による対面方式の調査は、地域コミュニティが成り立っていることを前提としていた。しかし、調査員が地元の顔見知りだと「見られたくない」「知られたくない」という声が高まり、逆に地元以外の人間を調査員にすると、「見ず知らずの人は信用できない」という声も出てくることから、「調査環境の悪化」が懸念されている<sup>9)</sup>。

情報の提供を法的に義務づけている国勢調査でさえ、個人情報の収集が難航しているのであるから、要援護者の個人情報の収集・共有について、いくら法的にお墨付きを与えただけでは、問題の解決にはならないと言うことを示している(6. (2)参照)。ここまで見てみると、個人情報の共有・管理がきちんとできていても、個人情報収集の入り口で挫折しているのがよく分かる。

### 3. 議論の再構成の必要性—地域という視点から

#### (1) 公法学からの懸念

公法学者である山下淳は、要援護者の個人情報の共有がもたらしうる問題点を指摘するとともに、あり得べき共有の姿についてもヒントを与えてくれている。

山下淳は、行政組織による目的外利用に対しては「これまで縦割りの行政組織内で業務に関連して断片的にのみ保有させることで、いわば反射的に保護されてきた個人情報、安全・安心のもとで融合化されつつある」と指摘することで、他方、行政組織による第三者提供に対しては「これまで行政機関の中に個人情報を閉じこめておくことで保護を図ろうとしてきた枠組みから一転して、行政機関が個人情報を協働のネットワークに積極的に出すことが求められるようになってきている」と指摘することで、要援護者の個人情報の共有という社会的要請によって、従来確保されてきた個人情報保護の歯止めが崩れつつあることを懸念している。また、「住民の個人情報が、法制上守秘義務が課せられた行政職員だけではなく、普通の住民にまでさらされざるを得ない状況が生じている」とし、個人情報の地域内における共有によって、プライバシーの問題が地域レベルに拡大しつつあることを示唆している<sup>10)</sup>。

山下淳は、地域に自分のプライバシーがさらけ出される危険性以外にも、以下のコメントにあるように、個人情報の共有をきっかけに国家・地域ネットワークによる管理・依存がより強化されるのではないかと、地域・個人が過度の統制を受けるのではないかと懸念も示している<sup>11)</sup>。

「『地域が地域に暮らしている人の情報を把握できないんだ、仕方がないじゃないか』といわれるかもしれません…だからといって行政からの情報提供に依存してよいのでしょうか」

「地域の課題解決を、行政中心の仕組みから、地域(住民)中心の仕組みに変えていく方向へと動いています。しかし、その結果、行政に下支えられた共助、行政に依存した地域作りになってしまう危険性とも紙一重なのです」

「支援を必要とする人たちを、『一人前の自立した個人』とみないで、たんに『サービスの受け手』にしてしまうことは許されることではない…」

「『自分(たち)のことは自分(たち)で考え、選択

する』という『当事者主義』の視点が希薄ではないか、と感じるのです」

「要援護者や地域の当事者性を最大限尊重した仕組みを作り上げないといけない…」

もともと、プライバシー権とは、①自分の私生活を他人から覗き見されず第三者に対して暴露されないことを保護内容とし、②加害者の不法行為責任を追及する根拠となる民事法上の権利、として捉えられてきた。しかしながら、高度情報化社会の到来によって、政府とか企業のみさまざまな機関や部署が個人情報を体系的なデータとして蓄積し、それを個人に対する支配や管理、あるいはビジネス活動のために利用するようになる。巨大組織がこのような能力を獲得したことで、個人は1人の人間としてではなく、ますます組織体の単なる部品、あるいは徹底して操作し管理する対象として使われるようになった。こういった、人間の「道具化」に対抗して「人格」を守るためには、従来のプライバシー権だけでは不十分で、それに加えて「プライバシー権=自己情報コントロール権」という理解が広く支持されるようになった<sup>(4) 12)</sup>。

このようにプライバシーの問題というのは2つの側面を有しているといえる。山下淳は、結局のところ、個人情報の共有を地域に押し進めることで、①地域内の周りに住んでいる住民に自分のプライバシーが暴露されないかという「古典的なプライバシー権」の問題と、②行政あるいは地域でそのような個人情報を共有・管理することで人間が道具化されないかという「自己情報コントロール権」の問題の双方について指摘をしたことになる。

#### (2) トップダウン的な思考からの脱却

要援護者の情報共有のあり方というのは、いってみれば、自然災害時における生命の保護という公共問題に対する施策のあり方である。果たして当事者(実施の担い手である地域あるいは要援護者本人)が、施策の「主人公」として取り扱われているのだろうか。単に、施策に基づく管理の対象としてしか見られていないだろうか。ともすると、これまでのガイドラインならびに解説用テキストは、要援護者の個人情報保護・共有について、実は「行政から見た個人情報保護・共有」という視点から論じてきたのではないだろうか。

鍵屋一は、研究会テキストにおいて「当事者主権」という言葉を用いている。その内容は、「当事者に問いかける」というものである<sup>5)</sup>。また、山下淳もさきほど述べたように、「当事者主義」の視点であるとか、「要援護者や地域の当事者性」を重要視している<sup>11)</sup>。

こういった「当事者主義」「当事者主権」という発想は、もとをたどれば憲法13条から導き出される「個人の尊重」や「自己決定権」から派生するものだと考えることもできる<sup>13)</sup>。また、自然災害と国家の関係について論じている小山剛のいう「自己決定モデル」とも親近性がある<sup>14) 15)</sup>。

地域や個人が単なる管理の対象に貶められるのではないかと懸念は、行政→地域というトップダウン的な思考からの脱却を図り、防災施策の主役が地域(住民)にあることを前提とした、ボトムアップ的(いわば「草の根的」)あるいは地域自律的な情報共有手法ならびに問題解決手法を構築していくことで、克服されるのではないだろうか。同時に、要援護者の個人情報保護・共有のあり方も「地域から見た個人情報保護・共有」という

視点から再構成する必要性が出てこよう。

#### 4. 地域の避難支援の担い手から見た個人情報保護法制の再整理

##### (1) 個人情報保護に関する法的規制・法的担保

###### a) 地域に対する法的規制・法的担保<sup>1)</sup>

地域における避難支援の担い手たちは、個人情報保護法上の事業者にあたるものの、5000件以上の個人情報を取り扱うと言うことはほとんどないであろうから、その限りにおいて個人情報保護法の適用を受けない。

市町村<sup>5)</sup>から個人情報を提供される場合には、市町村の個人情報保護条例が関係してくるが、個人情報の提供先(=地域における担い手)に対して、「使用目的ならびに使用方法についての制限や適正な取扱を確保するための措置」がとられるに過ぎない。

また、地域における担い手の一つとして民生委員があり、守秘義務が課せられているものの〔民生委員法15条〕、それに対する直接的な罰則は存在しない(ただし、民生委員の解嘱〔同法11条2号〕という間接的なペナルティーはある)。

このように、地域における個人情報の共有は、地域における避難支援の担い手に対する法的規制・法的拘束が乏しいままで行われようとしているのが事実である。

###### b) 自治体の個人情報保護条例の活用

ただし、現在、個人情報保護法における法的規制・法的拘束を上回る条項を設けている自治体もある。たとえば、「東京都個人情報の保護に関する条例」は、第8章(27条～29条)に「民間部門の個人情報の保護」を規定している。そこでは、事業者が取り扱う個人情報の量を問わず責務を課している。要するに、個人情報保護法の適用対象外である5000件未満の事業者に対しても、法的な拘束力を及ぼすことができることになっている。ということは、地域における避難支援の担い手、特に自主防災組織に対しても適用が可能だと言うことである。具体的には、東京都は事業者の個人情報の取扱いについての苦情処理を行うことになっており(29条の2)、苦情処理の実効性を担保するため、事業者に対して、必要に応じて調査、助言、勧告、情報提供などを行うことになっている(29条の3、4)<sup>16)</sup>。

その他、「大阪府個人情報保護条例」も同様に、大阪府が苦情相談を行った上で、事業者に対して、必要に応じて指導・助言、勧告、事実の公表を行うことになっている(47～53条)。また、「大阪市個人情報保護条例」にも同様の規定が存在している(49～52条)。

このような、事業者に関する苦情処理手続は、すべての都道府県・市町村において整備がされているわけではないが、守秘義務あるいはプライバシー確保の担保手段の一つとして活用が期待できる。それ以上に、要援護者本人の自己情報コントロール権の実効的確保にもつながる。

##### (2) 地域から見た個人情報保護法の再検討<sup>17) 18)</sup>

###### a) 個人情報保護法を検討する意義

先ほども述べたように、地域の避難支援の担い手は、個人情報の取扱件数が少ないことから、個人情報保護法の適用を受けない。しかし、個人情報保護法の内容に沿った運用が求められているのは確かであって、少なくとも、地域の避難支援の担い手に対してどのような対応が

求められているかを知っておくことは無意味ではない。ここでは、地域の避難支援の担い手が行う個人情報の目的外利用・第三者提供ならびに収集について、法制度上どのような要請を受けるのかについて言及する(地域における個人情報保護の複雑さにつき補注(6)参照)。

###### b) 個人情報の目的外利用・第三者提供

個人情報保護法では、個人情報取扱事業者は、「本人の同意を得ない」目的外利用ならびに第三者提供が制限されている(16条1項・23条1項)。

ただし、「法令に基づく場合」(16条3項1号・23条1項1号)と「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」(16条3項2号・23条1項2号)には、本人の同意を得ないで目的外利用・第三者提供をすることができることになっている。

1号にいう、「法令に基づく場合」とは、市町村の条例等を根拠に、地域の避難支援の担い手であっても、同意を得ずに個人情報を目的外利用・第三者提供できる場合があるということである。たとえば、市町村が条例を制定し要援護者の個人情報を地域から半ば義務的に収集するというケースが挙げられよう。

2号にいう、「本人の同意を得ることが困難であるとき」とは、災害前の平常時に何度説得を試みても同意を得られないという意味も含まれるが(6.(3)参照)、「必要がある場合」という文言を鑑みると、災害時において、本人の安否が不明で物理的に本人の同意を得ることが不可能という意味で解すべきであろう。

個人情報保護法23条4項には、「次に掲げる場合において、当該個人データの提供を受ける者は、前三項の規定の適用については、第三者に該当しないものとする」とあり、「個人データを特定の者との間で共同して利用する場合であって、その旨並びに共同して利用される個人データの項目、共同して利用する者の範囲、利用する者の利用目的及び当該個人データの管理について責任を有する者の氏名又は名称について、あらかじめ、本人に通知し、又は本人が容易に知り得る状態に置いているとき」(3号)がそれに該当するとある。

たとえば、金融機関同士、旅行業同士、あるいは病院と訪問看護ステーション間で、個人データを共同利用する場合、それを第三者提供に該当するとして、本人の同意を得ることを義務づけると、同意を得る手続が煩雑なり、グループ間での個人データの合理的な共同利用が阻害されるおそれがあることから、この条文は設けられた。

そうすると一見は、自治体一地域、ならびに地域間で個人情報を共有する場合も、この規定を活用すれば、同意を得なくていいのであるから円滑に個人情報を共有できそうな感じがする。ただし、①要援護者本人の意思を尊重すべきである、②この条項に該当するケースは、事業者相互間でそれ相当のデータ共有・管理システムが確立しているのを前提としている、③要援護者の個人情報は地域において共有される、という点を考慮すると、そう簡単に適用できる条項ではないということになる。

###### c) 個人情報の収集

個人情報の収集という場面において、個人情報保護法17条には、「個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない」とあり、本人の同意を得ないで個人情報を収集しようとする場合には、適法かつ適正な手段によって収集されるべきことが要請されている。

「本人の同意を得ないまま」本人以外から情報を収集

しようとする場合には、本人以外の情報提供元から「第三者提供」を受けるということになる。そうすると、市町村から情報提供を受けようとする場合には「市町村の個人情報保護条例」に基づいて、地域の別の避難支援の担い手から情報提供を受けようとする場合には「個人情報保護法」に基づいて、かような第三者提供が許されるか否かという判断が、個人情報の収集の適法性・適正性の判断に影響するであろう。

結局のところ、地域の避難支援の担い手が要援護者の個人情報を「災害前に本人の同意を得ることなく」収集・共有しようとするのであれば、法令に基づく根拠付けが必要と言うことになる（6. (2) 参照）。

### (3) 守秘義務（罰則規定の創設）をめぐる問題

個人情報保護部会において、「関係機関情報共有方式」を担保していく上で、民生委員には法的に課されている守秘義務がありますけれども、その他の自主防災組織等で活躍されている皆様に守秘義務の担保あるいは個人情報の尊重に関する担保をしていくためには、そうした面での条例化とか法制度の裏付け等がなければいけないのではないかと〔第12回個人情報保護部会（2006年12月8日）議事録〕という意見が見られている。

地域の避難支援の担い手に対しても守秘義務を設けるべきだとする背景としては、地域における避難支援の担い手に対しては、個人情報保護に関する法的規制・法的拘束が十分になされ得ないのだという問題認識に起因している。

守秘義務を設けるというが、その担保手段として罰則も設けるということになる。ところで、地域がそのようなプレッシャーにたえることができるのであろうか。守秘義務の内容が漠然なままであれば余計に萎縮してしまうし、「職務上知り得た秘密を守る」ことがその内容であるといっても<sup>19)</sup>、個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を確立しないと、守れるものも守れない。

実際に、地域の避難支援の担い手に対して守秘義務を課し、その上で守秘義務違反に罰則を設けるのであれば、自治体の個人情報保護条例の罰則規定を適用するという方が考えられる。その場合、民生委員や消防団に対しては適用可能性があるが、自主防災組織については独自に法令を作成しない限りは難しい。

罰則が設けられない代わりに、市町村が地域の避難支援の担い手に情報を提供する際に誓約書や念書を提出してもらうという動きも見られるが、こちらも、具体的な個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を確立しないと、プレッシャーが地域に負荷されるだけである。

守秘義務といわれるものが一体どのようにすれば遵守できる（違反しない）という、個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を確立しないままに、うわべだけの義務づけをしたところで何の解決にもなっていない。その程度での守秘義務というのは結局のところ、いったん個人情報を地域に提供してしまった市町村の責任逃れの口実としてしか機能しない。

そもそも、守秘義務が設けられるのは要援護者の個人情報（あるいはプライバシー）を保護するためであり、しかも、守秘義務違反にかかる罰則規定というのは、守秘義務を確保するための一手法に過ぎないのであって、罰則規定を設けることをあたかも至上命題と化してはならない。罰則でがんじがらめにされることによって、地域が管理・統制されるようなことがあってはならない。あくまでも事後的なペナルティーではなくて、事前の予

防が大事なのである。

では、どのようにして、個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を確立すべきかについては、結論をいえば、地域内でのコンセンサスによって確立されるべきだと言うことになる（7. (5) 参照）。また、プライバシーの遵守も自主的に行われるべきということになる。

以下においては、要援護者の個人情報の収集・共有のあり方（ルール）を避難支援の担い手（特に地域）で作り上げる際の悩みをピックアップしながら、検討していくことにする。

## 5. 当事者の悩み1—どこに要援護者がいるのか

### (1) 要援護者存在情報と要援護者支援情報の区別<sup>1)</sup>

個人情報の収集や共有のあり方（ルール）を考えるにあたっては、要援護者の個人情報を「要援護者存在情報」と「要援護者支援情報」に分けると整理がしやすくなる。具体的には以下のような分類が行われる。

#### 要援護者存在情報（以下、「存在情報」と略す）

要援護者の氏名 住所 性別 生年月日 連絡先  
要援護者であることを示す情報

#### 要援護者支援情報（以下、「支援情報」と略す）

要援護者の避難場所 避難経路 避難後の医療・福祉的配慮の必要性  
避難支援者の氏名 住所 支援可能な時間帯

要援護者の避難支援の第一歩は、どこに要援護者がいるのかという存在情報を入手することから始まる。存在情報は、要援護者にアプローチを試みるためには不可欠な情報である。そして、支援情報も記載されて始めて、避難支援台帳が「完成」とみなされ、要援護者本人の避難支援体制が整ったといえる。そして、地域内の要援護者に対する避難支援体制が整ったところで、「防災ネットワーク」が完成したということになる。

存在情報と支援情報の違いであるが、存在情報については本人の同意を得ないで共有することが許される場合があるが、支援情報にいたっては、本人の同意を得なければ収集・共有することはできないという点にある。

北海道室蘭市では存在情報を「第一次情報」と名付け、地域に提供している。そして、要援護者の意思確認を終えた時点で市に返却することにしている<sup>6)</sup>。

要援護者の存在情報の把握は情報共有の第一歩である。避難支援の担い手が要援護者を把握する方法としては以下の3つの方法がある。実は、ガイドライン等で提示している3方式というのは、存在情報の収集・共有の仕方についての方式なのである。

### (2) 個人情報（存在情報）の収集・共有の3方式

#### a) 同意方式（＝「ローラー作戦」）

要援護者のもとを訪れ、本人の同意を得てから個人情報を入手する方式。堅実な方式だが、調査対象が不在・居留守の場合はどうしようもないし、調査対象が多すぎる、あるいは情報収集の担い手が少なすぎると、ローラー作戦は不完全なものになってしまう。また、調査の担い手と要援護者との関係性にも影響される（5. (3) 参照）<sup>6)</sup>。

#### b) 手上げ方式（＝「呼びかけ作戦」）

避難支援の担い手による広報・呼びかけを通じて要援護者が自主的に存在を知らせてくれる方式。理想的な方式だが、要援護者自身が、①避難支援制度の存在を認識する+②自分が要援護者であることを認識する、という条件が満たされて始めて、自主的に「手上げ」をしてもらえることになる。これらの①②を満たすには、日ごろからの広報や防災教育が必要となる<sup>21)</sup>。

#### c) 関係機関共有方式 (=「ピンポイント作戦」)

同意方式は、調査対象地域における不特定多数の人間を対象に戸別訪問調査するが、関係機関共有方式となると、あらかじめどこに要援護者がいるのかが分かっているので、「ピンポイント作戦」になる。そうすることによって、情報収集の担い手の負担が軽減される。ただし、自治体の実施機関が保有する個人情報の目的外利用・第三者提供をいかにして合法化するかという問題が残っている(6.(2)参照)。

個人情報の収集・共有は本人の意思が尊重されることが原則なので、同意方式・手上げ方式を基本にしなが、補完的に関係機関共有方式を採用するというスタイルが基本となると考える。ただし、同意方式・手上げ方式ではうまくいかない地域では、関係機関共有方式を前面に押し出すというやり方も考えられる。これらの3つの方式の組み合わせをいかにするかであるが、後述の7.(4)a)を参照されたい。

#### (3) いかにして要援護者から同意を得るのか

実際に、避難支援の担い手が要援護者の所在を知り、本人とアプローチをとることができたとしても、本人からの同意が得られない場合がある。それには以下のような原因が考えられる。

##### ① なぜ自分の情報が収集されなければならないのかについての無理解

→「なぜこんなことで情報を収集しようとするのか」

##### ② 勝手に自分の情報が利用・提供されていることに対する不満感

→「なぜ自分がここにることが分かったのか」

##### ③ 自分の情報が地域に漏れてしまう、悪用されてしまうことへの不安感

→「地域に情報が漏れないか 犯罪に悪用されないか」

これらの原因は、個人情報保護法制の趣旨、要援護者の情報を収集・共有することの意義・必要性や、個人情報がきちんと管理されるということを丁寧に説明していくことで、解消されていくと思われる<sup>7)</sup>。

本人からの同意というのは、避難支援の担い手と要援護者との信頼関係があって始めて得られるものである。要援護者の無理解・不満・不安を解消する仕組みとして、情報収集の担い手に適切な対人能力・説明能力を付けてもらうために、事前に「想定問答集」を作成しておくとか、「ロールプレイング」を行うという方法が考えられる<sup>22)</sup>。また、本人に直接説明を行うという方法以外にも、事業等に関連して広く広報や情報提供をすることで同意を得られるようにするという方途も考えられる<sup>10)</sup>。

#### 6. 当事者の悩み2—法的制裁を受けるのではない

#### (1) 問題の所在

個人情報保護については、最近になって法整備が行われたばかりであり、実際のところ、①いかにして個人情報の収集・共有を法的に正当化するのか、②それをどのように地域や要援護者に「説明」するのが市町村や地域における避難支援の担い手の負担になっていると思われる。市町村の中には、(組織的あるいは個人的に)個人情報保護法制を理解し、それを地域や要援護者に説明する能力が欠如しているゆえに、端から個人情報は出さないという市町村もあるであろう。そこで、正当化の根拠や説得力のある説明の手法を提供する必要がある。

避難支援の担い手にとっては、個人情報保護法制に抵触して法的責任・法的制裁を受けるのではないかという不安がつきまとう。これは、市町村だけではなく、地域における避難支援の担い手も抱えている問題である。

#### (2) なぜ個人情報を収集・共有できるのか—正当化の根拠付け

個人情報保護の大原則として、本人の同意があれば個人情報の収集・共有が可能である。したがって、「同意方式」「手上げ方式」による収集・共有というのは、本人の同意を得ている以上は法的には問題が発生しない(5.(3)のように、いかにして本人の同意を得るかという問題が残されている)。

収集・共有について問題が起こりうるのは、「本人の同意を得ないで」目的外利用・第三者提供を行う場合である。もう一つ付け加えておくと、災害後の安否確認の段階においては、生命・身体に対する危険が現在かつ明確であるために、問題にはならない。結局のところ、災害が発生する前に個人情報を共有しようとする場合に、問題が起こりうる。ガイドラインにいう「関係機関共有方式」によって、市町村が目的外利用・第三者提供を行う場合が該当する。

自治体の個人情報保護条例を見ると、「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」があれば、「本人の同意を得ない」目的外利用・第三者提供も可能になっている<sup>8)</sup>。

これらの理由に相当するか否かであるが、要援護者の避難支援は生命・身体に関わる事項であり、かつ、自然災害時には生命・身体に重篤な危害が及ぼされる可能性が高いゆえに、災害前に情報を共有することについて公共性があるといつてよい。少なくとも、地域において要援護者の所在確認が困難である場合は、「本人の同意を得ない」で、要援護者の所在に関する情報(「存在情報」)を収集・共有することは許される。

そもそも、なぜ、要援護者本人の同意を得ない場合でも個人情報(「存在情報」)の共有が認められるのであろうか。憲法論からすると、一度は要援護者にアプローチをかけ、生き残ることが困難であるという認識をもらった上で、個人情報の共有に同意をすることで生き残りを図るという選択肢を選ぶ「チャンス」が与えられるべきである、という根拠付けができる。これは、憲法13条にいう、生命の保護と自己決定権の確保という両側面を有していると思う<sup>15)</sup>。

実務的な側面からいえば、先ほども述べたように、まず、どこに要援護者が存在するのかが分からないとどうしようもない。存在情報の把握は、要援護者支援の「抜け・漏れ・落ち」を防ぐためにも重要であり、「同意方式」「手上げ方式」による情報収集が芳しくない場合には、「関係機関共有方式」による存在情報の共有が求め

られる。

正当化の方法としては、第一に、審議会の諮問を経た上で了承を得るという方法があるし、実際のところ、自治体の個人情報保護条例の運用・解釈にとどまらず、個別の条例において個人情報の「目的外利用」「第三者提供」を明文で認めているケースもある（「渋谷区震災対策総合条例 36 条」）<sup>6)</sup>。正当化のされやすさであるが、以前に災害が起こっているとか、災害が起こることが想定される地域においては比較的コンセンサスが得られやすいし、そうでないところは、慎重な態度をとることが予想される（7. (4) a) 参照）。

### (3) 「本人の同意を得ない」という意味の再確認

「本人の同意を得ない」という意味は、事前に同意を得ていない（「消極的な不同意」）という意味にとどまるのか、それとも、本人が積極的に個人情報の収集・共有を一切拒絶（「積極的な不同意」）した場合でもあえて収集・共有を行うという意味も含まれるのであろうか。個人情報の収集・共有を本人から完全に拒絶された場合の対応のあり方であるが、同意を得られない場合には、地域レベルにおいて個人情報は原則消去されることになる（存在情報も含めて）。とはいえ、本人に拒絶された場合でも、個人情報を市町村の内部にとどめ、要援護者の存在情報として保管しておくことは、災害後の安否確認のためにはあり得ることかも知れない。この場合は、「情報共有の拒絶者リスト」という形ではあるが、データ保管されることになる。

### (4) 情報漏えいが起きた場合の対処法

避難支援の担い手が抱えているもう一つの不安は、もし、自分が保管している個人情報が漏えいしたらどのような法的責任・法的制裁を受けるだろうか、ということである。要援護者の情報共有・管理のルールを確立し、それを遵守していれば、法的責任・法的制裁が科せられることはないということを、避難支援の担い手に周知しておくことが必要である。要するに、守秘義務の内容を守っていたのにもかかわらず、個人情報が漏えいしてしまった場合には、法的責任・法的制裁から免れうるようにしておかなければならない。

社会福祉協議会では、「社協の保険」として「個人情報漏えい対応補償」があり、個人情報が漏えいしたことにより社会福祉協議会が法律上の賠償責任を負った場合に補償を行う仕組みが存在する<sup>23)</sup>。そうすると、個人情報漏えい保険の可能性についても検討の余地が出てくるが、ただ、このような仕組みを地域に普及させるにしても、①そんな形態の保険を誰が引き受けるのか、②誰が費用を供出するのか、③個人情報の管理が適正であるという判断をどのようにするのか、④保険に入っていることで個人情報漏えいに対する不安を解消する効果があるのか、といった問題は残されている。

## 7. 当事者の悩み 3—要援護者に関する情報共有・管理のルールが確立していない

### (1) 「地域完結型」の共有・管理形態の可能性

ここからは、要援護者の個人情報を「なぜ」共有・管理できるのかではなく、「どのように」共有・管理をするのかという問題である。あくまでも私見であるが、極端な話、地域で要援護者に関する情報が共有されさえず

れば、自治体が必ずしも個人情報を収集・提供する必然性はない<sup>(9) 11)</sup>。市町村が個人情報を地域に提供することなく、個人情報の共有を地域だけで完結するというパターン（地域完結型）もあえて提示しておきたい。

行政の関わり方としては、①個人情報を出す・集めるタイプ（積極的なパターンと補完的なパターン）と、②情報は出さない・集めないが地域の力を後押しするタイプがある。②をガイドラインでは想定していないパターンとして「地域完結型」と名付けたい。

「地域完結型」の事例として、兵庫県洲本市は、市町村は災害後の安否確認という段階でないと個人情報を提供しない。基本的には、災害前においては、自主防災組織・民生委員・社会福祉協議会による同意方式でのみ、個人情報を収集しているのが実態である<sup>20)</sup>。和歌山県紀伊勝浦町の北浜区では、自治会員が集めた個人情報は自治会長しか見ることができないし、その他の避難支援の担い手とも共有しない<sup>24)</sup>。また、大分県臼杵市の中津浦地区は、市町村が個人情報を出さなくても、避難支援体制を整備できている。そこでは、避難支援台帳も作らず、個人に「防災カード」を持たせることによって、要援護者の問題を解決している。

地域の避難支援の担い手による独自事業としては、民生委員制度創設 90 周年記念事業として、「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を展開している。社会福祉協議会も共同でこの運動に取り組んでおり、その際には、防犯という側面も含めながら個人情報の収集・共有、地域コミュニティの充足化を図っている。

このように、地域が自主的に個人情報の共有に取り組んでいるものの、大分県佐伯市の青山地区の話では、個人情報の収集が自主防災組織と民生委員で別々に並行して行われており、うまくヨコの連携がとれていないという。このあたり、市町村や社会福祉協議会がスーパーバイザー的に情報収集の役割分担につき、調整を図るべきであろう。

### (2) どの範囲にまで情報を共有すればいいのか—共有範囲の整理づけ

#### a) 存在情報と支援情報

存在情報で、かつ市町村の関係機関内部にとどまる部分については、かなり広範囲に要援護者（予備軍を含む）を捉えておいてもよいと思う。個人情報の共有について消極的な自治体であれ、まずは、実施機関内部における共有から始めればよいのではないか。このレベルでの共有は、災害後の安否確認の迅速化を図るためにも要請される（7. (4) a) 参照）。以下の b) でも説明しているように、正当化がなされやすいし、どこの自治体でも目的外利用ぐらいはやって欲しい。存在情報が、市町村以外の第三者に提供される段階で、共有を認めるにあたって要件を厳格にすればよい（情報の管理の仕方について徹底するなど）。

支援情報は、要援護者本人とのアプローチを経て情報を収集しなければならないし、情報の共有範囲も、本人の意思を反映させなければならない。たとえば、東京都板橋区では名簿の提供先を「登録者の選択制」としている<sup>6)</sup>。

#### b) 目的外利用と第三者提供

関係機関共有方式といっても、そこでいう共有には「目的外利用」「第三者提供」の 2 種類があるのは周知のことであるが、区別をしておく必要がある。

「目的外利用」は、市町村の関係機関内にとどまるた

め、情報漏えいのおそれが少ない。その分、目的外利用は第三者提供と比べて、認められやすい。

それに対して、「第三者提供」は、地域に情報が共有されるために、地域内での情報漏えいが起こらないような工夫が必要である。ただし、本人の同意を得ないまま第三者提供ができるのは、市町村が地域に対して「存在情報」を提供する場合に限られる。地域において個人情報共有・管理ルールが確立されていない間は、第三者提供を認めるべきではないだろう。

#### c) 避難支援の担い手による区別

要援護者情報は、目的に応じて、市町村用、民生委員用、事業者用、自主防災組織用、避難支援者用などに分けて、共有の範囲を調整することが望ましい<sup>5)</sup>。

避難支援システム全体の統括者として、個人情報を包括的に把握する、いわばスーパーバイザー的な立場であれば、より広く個人情報を管理することになる。逆に、避難支援者であれば、避難支援をすることが予定されている要援護者本人の情報だけを所有することになる。

市町村以外の地域の避難支援の担い手であっても、個人情報のセキュリティーが確保されている担い手には、共有を認めやすくしてもよいであろう。

#### d) 時系列的な区別

ここにいる時系列的な区別とは、平常時における共有範囲と災害時（あるいは災害切迫時）における共有範囲の区別である。

東京都練馬区においては、平常時において、福祉部局がすべての行政サービス情報をもとに要援護者名簿を作成しておき、災害が切迫したときにいつでも防災担当部局や防災機関に提供できるようにしている。また、一人暮らし高齢者生活実態調査に基づいて、本人から同意を得た上で平時から地域にも情報共有を図っている。ただし、災害時に始めて名簿を使用することができることになっている。

平常時におけるデータを災害時用のデータとして加工し保管しておくというは無意味ではない。このような事業によって、それだけ、災害後の安否確認も進むことであろうし、練馬区のいうところの「避けられた死」を防止するには有効な手法である〔第6回個人情報保護部会（2006年4月24日）資料5〕。積極的な評価をすれば、地域における個人情報に対する意識の高さを考慮、かつ、地域における個人情報の漏えいを警戒した上での施策であろう（7. (4) a) 参照）。

ただし、災害後あるいは災害が切迫した段階で情報提供が可能になると言うことは、いわゆる「避難準備情報」の段階では、要援護者の個人情報が地域内において十分に共有されないまま避難対策を講じざるを得ないと言うことを意味している<sup>25)</sup>。

災害後あるいは災害が切迫した際に情報を提供するというが、緊急時に個人情報を提供できるのは当たり前のものであって、要援護者の個人情報の共有をめぐる議論というのは、平常時に、言い換えれば、平日頃から個人情報の共有をどのようにすればよいのか、という議論であると言うことは確認しておくべき事柄である。

### (3) 個人情報の管理方法

これは、「個人情報をどのような形で保管するのか」という問題である。

考えられる方式は、①紙媒体か電子媒体か、②「台帳方式」か「マップ方式」という区別が考えられる。このような台帳上のデータやマップ内のデータが簡単にア

クセスできないように工夫するというのが常套手段であろう。少なくとも、「管理マニュアル」を作成しておいてそれを守ってさえいれば、仮に漏えいが起きたとしても法的責任から免除されるという風にしておけばよい。

「管理マニュアル」の作成手法を地域に提供することが望まれる。

また、一度集めた情報の正確性をいかにして確保するかであるが、一度、本人からの同意を得ておけば、介護保険制度等のデータ更新と連動させればよい。かつ、地域内で日ごろから「まめに」声かけをしておくことも肝要である。

### (4) 個人情報の共有範囲を左右する要素

#### a) 地域的なコンセンサス・コミュニティの形成度

災害が発生しているところでは、地域レベルでのコンセンサスが形成されやすい。逆に、災害が発生したことがないところで情報収集・共有をするには、自然災害リスクの認識を普及させないと地域レベル（加えて個人レベル）でのコンセンサスが得られにくいであろう<sup>21)</sup>。室崎益輝の「金庫方式」は、個人情報の共有についてのコンセンサス形成が困難な地域、すなわち、災害があまり発生していない地域であるとか、プライバシーに対する反応が敏感な地域においては、有効な共有・管理方式であると評価できる。7. (2) d) で取り上げた東京都練馬区の例は、ここにいる「金庫方式」に入る<sup>(10) 26)</sup>。

地域コミュニティが成熟しているほど、同意方式・手上げ方式で把握できるし、市町村のサポートも助言的なもので十分で、地域完結型の共有形態も可能である。他方、地域コミュニティが未発達などでは、まず、地域コミュニティの成熟を図るか、行政による強い後押しが必要となる。

#### b) 人権の比較衡量という視点からの整理

要援護者の個人情報の共有という問題は、個人情報の共有によって得られる人権法益と個人情報の保護によって得られる人権法益との比較衡量の問題であると考えられることもできる。以下において、共有ならびに保護を促進させる法益を示すことにする。

##### A 個人情報の共有を促進させる法益

（以下、「法益A」と略す）

自然災害による生命・身体へのリスク

##### B 個人情報の保護を促進させる法益

（以下、「法益B」と略す）

自己情報コントロール権の侵害

個人情報の漏えいによるプライバシー権の侵害

個人情報の漏えいによる犯罪リスクの増加

（＝生命・身体・財産への不利益）

比較衡量ということなので、法益Aと法益Bを両天秤にかけて、地域あるいは要援護者本人がより重要な法益であると認識している側に、個人情報への対応が決定されていくということになる。要援護者の個人情報保護の問題は、この両者をいかにして調和させるかにある。

法益Aを拡大させる要素としては、すでに地域において自然災害による被害を被っている、将来自然災害が到来することが確実視されている（東海・東南海・南海地震など）、要援護者本人自身が自然災害時において非常に脆弱である（重度の要介護者・障害者、難病患者など）、といったことが挙げられよう。



法益Aを縮小させる要素としては、自然災害に対するリスクが低い、いざとなっても自分は逃げるができると思っている、といったことが挙げられよう。

法益Bを拡大させる要素としては、地域コミュニティが未成熟である、普段からコミュニティをとることに消極的、プライバシーあるいは犯罪リスクへの関心が高い、といったことが挙げられよう。

法益Bを縮小させる要素としては、地域コミュニティが成熟している、普段からコミュニティをとることに積極的、地域における治安がよい、といったことが挙げられよう。

このように捉えると、災害リスク意識の低い地域で情報を共有させることの難しさが分かる。いかにして、人権法益にかかる状況を的確に認識し、不安を解消していくかが、要援護者の避難支援体制の確立には不可欠な事柄である。自然災害に対するリスク認識をしてもらうことはいまでもないが、たとえば、個人情報保護法制が十分に理解されていないと、プライバシーに対する過剰な反応が起こるだけでなく、プライバシーに対する軽視も起こりうる。また、地域の治安についても、地域防犯を握るカギとなるのも、地域コミュニティの充実であることから、コミュニティの重要性を認識してもらうことが重要である。

#### (5) 共有範囲・管理方法の決め方

個人情報の共有・管理のあり方であるが、3. (2) のような「当事者主義」「当事者主権」という視点からすれば、どこまでの範囲で情報を共有するのか、どのような形で個人情報を保管していくのかといったことを、地域内で話し合っただけでルール化していくことが重要である。特に、自主防災組織内で情報を共有しようとする場合に不可欠となろう。

かつ、個人情報の収集・共有の正当化は、「なぜ」収集・共有するのかという視点に加えて、「どのように」個人情報が共有され、安全性が確保されるかという、いわば「個人情報の共有・管理」のあり方によっても左右されるということも忘れてはならない<sup>1)</sup>。

## 8. 当事者の悩み4—避難支援のなり手がいない

避難支援者になりたがらない理由の一つとして、仮に、避難支援者になったとして、災害時に避難支援をしなかった場合、法的な責任・制裁が科せられるのではないかという懸念を示していた住民もいた<sup>24)</sup>。

避難支援台帳に掲載される避難支援者というのは、法的な義務づけを課すべきではなく、あくまでも「自発的な登録」という性格に留めておくべきであろう。

要援護者の避難支援という問題の中間到達点は、ここにあるといってよい(最終的には、避難後の医療・福祉サービスの継続も課題として残されている<sup>3) 5)</sup>)。要援護者がどこにいるのかだけでなく、要援護者の避難場所・避難経路ならびに避難支援者が確保されているのかという「支援情報」が整備されないとならば、要援護者の個人情報を集めているのかの意味が半減されてしまう。存在情報だけでは、要援護者支援という問題提起ならびに災害後の安否確認に役立つにとどまる。

## 9. むすび

要援護者の避難支援は、基本的には地域で解決すべき問題である。自治体の役割は、要援護者の存在という問題提起とその問題を地域において自主的に解決するためのヒントを提供することにある。情報共有・管理のあり方については、さまざまなバージョンがあり得るので、本稿においては地域の視点からあり得る選択肢のバージョンを網羅的に提示しようと試みた。

「当事者主義」「当事者主権」という言葉が登場してきたが、今後は、要援護者個人情報の共有・管理のルール作り、管理マニュアル等の作成プロセスに、どれだけ当事者の参加を保障するのか、当事者を参加させる「場」をどのようにして設定するのかが、実務的な課題となる。そういった場の中でこそ、避難支援者の問題も自ずと解決の糸口が見えてくるのではないだろうか<sup>(11)</sup>。

## 謝辞

本稿は、科学研究費補助金・基盤研究(B)2006～2008年度「21世紀高齢・少子社会の公法学的実証的研究」(代表:竹中勲 同志社大学大学院司法研究科教授)ならびに文部科学省大都市大震災軽減化プロジェクト(大大特)Ⅲ-3成果普及事業「地域社会の防災力向上を目指した自治体の防災プログラムの開発と普及」(代表:河田恵昭 人と防災未来センター長)の研究成果の一部である。

また、大大特Ⅲ-3成果普及事業における戦略課題「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」のメンバーである兵庫県・奈良県・和歌山県・三重県の防災担当の方々には多忙にもかかわらず本稿の執筆のためにヒヤリングのお時間を割いていただき、貴重な資料を数多く頂いた。すべての方々に対しここに期して感謝申し上げます。

## 補注

(1) 全国20歳以上の者から3000人を無作為に抽出している。2006年9月21日から10月1日にかけて調査された。有効回収率(率)は、1811人(60.4%)であった。

(2) 「関心がある」と答えた者には、「関心がある」「まあ関心がある」と答えた者双方を含めている。

(3) 「感じる」と答えた者には、「強く感じる」「ある程度感じる」と答えた者双方を含めている。

(4) これに関連して、住民基本台帳ネットワークもこのような「自己情報コントロール権」が問題とされる事例である。

(5) ガイドラインならびに研究会テキストにおいては、「自治体の実施機関」という表現をしていたが、検討会テキストにおいては「市町村」へと変わっている。避難支援の実施主体としては、市町村としておいた方がより具体的なので、あえて市町村という表現を用いることにした。

(6) 兵庫県洲本市では、社会福祉協議会と民生委員が合同で毎年4月に「高齢者世帯の実態調査」という地域ぐるみの「ローラー作戦」で高齢者を把握してきた。それが結果的に要援護者(特に高齢者)の把握に役立った<sup>20)</sup>。このように、同意方式は、本人の存在が地域における「周知の事実」である場合は、本人の存在を知りながら同意を得ることになる。

地域において、要援護者が存在していることにつき、すでに「周知の事実」であるからプライバシーの問題が生じない(生じ得ない)といっても、自然発生的な周知であればいいが(普

段からのつきあい、地域活動への参加等)、高齢者実態調査のように、半分公的な組織による事業を通じて周知となった場合(要援護者本人自体は、自主的・積極的にアプローチしたわけではない)はどうすればいいのか。下手をすると、社協や民生委員・自主防災組織が「職務上知り得た秘密」をもとに台帳や災害マップを作成しているといわれかねない。最悪の場合、地域ぐるみで個人情報の流用を図っていると解釈されかねない。そのあたりが、地域における個人情報保護(プライバシー保護)のあいまいさであり、公法学者の視点からすれば、ここに「周知の事実」の恐ろしさがあると思う。

(7) この中でも、②は情報共有方式を採用した場合に出て来そうな不満感である。民生委員が訪ねてくることについて、「なぜ民生委員として私を知ったのか」という質問が増えてきているという〔第5回個人情報保護部会(2006年4月7日)議事録〕。

(8) ガイドラインにおいては、本人の同意を得ない目的外利用・第三者提供は「明らかに本人の利益になるときに該当するので当然許される」としているが、筆者としてはこの点においてもう少し丁寧な根拠付けを図りたいと考えている。実際に、本人に対して同意を得る場面においては、丁寧な根拠付けに基づいた説明の方が同意も得られやすいと言うこともその理由の一つである。

(9) 市町村が有しているデータを駆使しても、市町村のデータ自身「抜け・漏れ・落ち」を完全に防いでいるとはいえない。市町村によるデータはあくまでも、補完的なものとして考えるべきである。

(10) 室崎益輝は、情報共有の形態として、要援護者がみずから名乗り出る「お手上げ方式」、非常時だけ公表することを前提に金庫等にしまっておく「金庫方式」、地域の人々が情報を持ち寄ってつくる「手作り方式」を提唱している。

(11) 論文掲載決定後の動きとして、2007年8月10日に、厚生労働省は全国の都道府県・指定都市・中核市に災害時要援護者の個人情報を民生委員などと共有できるような体制づくりを求める通知(「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」)を出している。

通知の特徴として、①「ガイドライン」ならびに「検討会テキスト」を踏まえた避難支援体制の構築を求めていること、②避難支援の担い手の中でも民生委員を重視しており、円滑に要援護者の安否確認が行えるように、民生委員に対する情報提供を要請していること、③要援護者の個人情報を共有する者に対する守秘義務の確保を求めていること、④市町村地域福祉計画における要援護者支援方策の明記ならびに地域福祉等推進特別支援事業(要援護者の避難支援体制の整備に対する助成事業)の活用を求めていること、が挙げられる。

## 参考文献

- 1) 山崎栄一「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」地域安全学会論文集 No.8 (2006年) 323～332頁。
- 2) 内閣府『(旧)災害時要援護者の避難支援ガイドライン』(2005年)。
- 3) 内閣府『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』(2006年)。
- 4) 朝日新聞2006年8月5日(朝刊)29面「災害時『要援護』の高齢・障害者 自治体の把握進まず 個人情報へ過剰反応原因」。
- 5) 災害時要援護者避難支援研究会編『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』ぎょうせい(2006年)。
- 6) 内閣府「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災と

の連携に関する検討会『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』(2007年)。

- 7) 田代則春「国勢調査をめぐる個人情報保護の問題」ESTRELA No.145 2006年4月号2～17頁。
- 8) 藤江昌嗣「国勢調査とプライバシー問題—統計調査における秘匿性と個人情報保護にかからせて—」クレジット研究36号(2006年)24～48頁。
- 9) 白石孝「国勢調査をめぐるプライバシー問題」都市問題96巻12号(2005年)19～23頁。
- 10) 山下淳「安心・安全のまちづくりと個人情報保護」月刊地方自治職員研修2006年7月号14～17頁。
- 11) 山下淳「地方自治ほっとNOW 災害時要援護者の支援と地域」ひょうご自治2006年9月号9～10頁。
- 12) 渋谷秀樹=赤坂正浩『憲法1 人権〔第3版〕』有斐閣アルマ(2007年)。
- 13) 山崎栄一「被災者支援法制の将来像」日本公共政策学会予稿論集(2007年)366～376頁。
- 14) 小山剛「震災と国家の責務」公法研究61号(1999年)196～205頁。
- 15) 山崎栄一「日本における防災政策と基本権保護義務」大分大学大学院福祉社会科学部研究紀要4号(2005年)49～64頁。
- 16) 小嶋正他『社会福祉・介護事業現場における個人情報保護と情報共有の手引き』東京都社会福祉協議会(2005年)。
- 17) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第2版〕』有斐閣(2005年)。
- 18) 園部逸夫他『個人情報保護法の解説《改訂版》』ぎょうせい(2005年)。
- 19) 園部逸夫監修『注解法律学全集5 国家公務員法 地方公務員法』青林書院(1997年)。
- 20) 大都市大震災軽減化特別プロジェクト(大大特)Ⅲ-3, 成果普及事業「地域社会の防災力向上を目指した自治体防災プログラムの開発と普及」, 平成18年度分科会活動報告資料集(人と防災未来センター), 「要援護者対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」分科会, 洲本調査(2006年9月1日)。
- 21) 越智祐子=立木茂雄「『災害時要援護度』概念構築の試み—台風23号水害時における在宅人工呼吸器装着者の災害リスク回避行動の分析から—」評論・社会科学81号(2006年)19～39頁。
- 22) 山崎栄一「コラム 災害時要援護者と個人情報保護」河田恵昭=林春男『巨大地震災害へのカウントダウン』東京法令出版(2007年)(予定)。
- 23) 全国社会福祉協議会『平成19年度 社協の保険の手引き』<http://www.fukushihoken.co.jp/pamphlet/shakyou.pdf>。
- 24) 大都市大震災軽減化特別プロジェクト(大大特)Ⅲ-3, 成果普及事業「地域社会の防災力向上を目指した自治体防災プログラムの開発と普及」, 平成18年度分科会活動報告資料集(人と防災未来センター), 「要援護者対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」分科会, 那智勝浦調査(2006年12月27日)。
- 25) 内閣府『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』(2005年)。
- 26) 室崎益輝「『災害弱者』とコミュニティー防災」ガバナンスNo.42(2004年)22～24頁。

(原稿受付 2007.5.28)  
(登載決定 2007.7.28)