

災害後における障害者支援と個人情報 —JDF みやぎ支援センターへの提言

大分大学教育福祉科学部 山崎 栄一

1. 第1回訪問（2011年4月24日）

筆者が、提言をするきっかけになったのは、同志社大学社会学部立木茂雄教授による現地調査に同行させていただき、現地調査の一環として、仙台市内にあるJDFみやぎに災害後における障害者への支援の状況についてインタビューをさせていただいたのがきっかけである。JDFの正式名称は「日本障害フォーラム」である。2004年10月に設立され、現在は全国13の障害者団体・関係団体によって構成されている。大震災を機に、2011年3月18日に「JDF東日本（東北関東）大震災被災障害者総合支援本部」を立ち上げ、3月30日に現地支援センターとしてJDFみやぎ支援センターが設置された。



第1回訪問時の写真（左から松本亜沙香氏（同志社大
院生）、立木茂雄教授、西川茂氏、大野健志氏、筆者）

4月18日にみやぎ支援センターは、JDFに対する要望書（「東日本大震災被災障害者に対する緊急支援ならびに中・長期の課題について」）の中で、①開設からの20日間で、約240箇所の避難所を訪問してきたが、そのうち確認・対話できた障害のある方々は140

人にとどまっており、津波被災地域の沿岸部自治体の障害者手帳所有者の数は53,511人からすると、わずか0.26%であること、②個人情報保護法の制約を緩和し、障害者手帳等の台帳情報を開示していただき、障害のある方々の実態把握や支援活動を可能にしたいと、を提唱している。

状況をお伺いする以上は、障害者の方の所在を把握することが難しいとことで、「障害者の方に出会いたいが会えることができない」というコメントが印象的であった。

ただ、気になったのは要望書の中にある「個人情報保護法の制約を緩和し」という文言であった。障害者手帳等の台帳情報を所有しているのは基本的には市町村で、障害者の個人情報は市町の個人情報保護条例に基づいた取り扱いが求められているのである。したがって、市町村に対して障害者の個人情報の提供を要請するのであれば、どのようにすれば個人情報保護条例に抵触することなく提供をしてもらえるのかについての知識が必要となる。

そこで、筆者はJDFみやぎ支援センターが、法制度上きちんとした要望ができるよう、いくつかのアドバイスをさせていただいた。

2. 問題の整理

（1）基本的な語句

ここで、個人情報の収集・共有に関する基本的な用語に言及しておくことにしたい。

〔実施機関〕

実施機関とは、個人情報保護条例による個人情報の

保護に関する制度を実施する機関のことを指す。具体的には、市町村長（区長、福祉事務所長、保健所長、建築主事等を含む）を指す。

〔目的外利用〕

目的外利用とは、実施機関が保有する個人情報、当該個人情報の利用の目的以外の目的のために、実施機関内部で利用することをいう。

市町が所有している障害者に関する情報を、災害における安否確認のために利用することは目的外利用にあたる。

〔外部提供〕

外部提供とは、実施機関が当該実施機関以外のもの（JDFも該当する）に個人情報を提供することをいう。

〔存在情報と支援情報〕

筆者は、障害者といった災害時要援護者の所在についての情報を「存在情報」と位置づけている。他方、所在が判明し、具体的な支援のニーズ等についての記載も加えた情報を「支援情報」と位置づけている。ここで、個人情報保護が問題となるのは、存在情報の収集・共有である。

（2）目的外利用・外部提供を正当化する根拠

上記にある、目的外利用・外部提供は、原則としては禁止されているが、個人情報保護条例には、それが許されるケースが規定されている。

まず、「本人の同意」があれば法的な問題はない。本人の同意が得られない場合であっても「本人の生命・身体・安全のため」、「相当の理由がある場合」、「公益上かつやむを得ない理由がある場合」、「公益上かつやむを得ない理由がある場合」、「個人の権利利益を侵害するおそれがない場合」、「個人情報保護審議会・審査会の諮問を経た場合」には、目的外利用・外部提供は許されているのである。

（3）正当化を根拠づける条項の整理

〔本人の同意〕

個人情報を「目的外利用」「外部提供」としても、本人の同意があれば法的な問題はない。ただし、

本人の同意を得るには本人とアプローチができていないと不可能である。大震災においては、そもそも行政やJDFが本人とアプローチができていないかが問題である。

仮に、行政が障害者の存在情報を把握できているのであれば、本人の同意を得てからJDFに提供してもらえば問題はない。ただし、いちいち本人の同意を得るだけのマンパワーがあればの話である。

〔本人の生命・身体・安全のため〕

障害者は、災害時においては脆弱性のある存在であるということは異論はない。そういった障害者に対して支援が及ばないばかりか、存在さえも分からないというのは、無責任にもほどがあるのではないかと。少なくとも、重度の障害者については、この条項を用いて積極的な情報共有が図られるべきである。

〔相当の理由がある場合〕

ここにいう、相当の理由がある場合の意味であるが、市町村がそれぞれ作成している個人情報保護条例の解釈の手引を見ると以下のような意味合いが考えられる。

- ・社会通念上、客観的に見て合理的な理由があること（長野市）
- ・個人情報の取得に伴う住民負担の軽減、行政サービスの向上等、客観的にみて合理的な理由（室蘭市）
- ・住民の負担の軽減や行政サービスの向上に資する場合や行政事務を効率的・迅速に処理する場合で、個人の権利利益を侵害するおそれがないことが明らかであるとき（呉市・天草市）

このように見ていくと、「障害者の存在情報の取得」であるとか、「障害者に対する支援の円滑化」という名目でも、十分相当な理由があると考えられる。

〔公益上かつやむを得ない理由がある場合〕

ここでは、「やむを得ない理由がある」に該当するかどうか問題となり得る。

個人情報を共有しないと、障害者の存在情報が得られないために、支援活動に支障が生じる。支援活動が展開されないことによる重大な損失が生じる可能性がある。ということを説明すればいいのではないかと？

このあたり、「本人の生命・身体の安全のため」の理由付けと重なる所がある。

たいていの市町村においては、外部提供を行う際にはこのような取扱を求めている。

〔個人の権利利益を侵害するおそれがない〕

このような条文が存在していたとしても、障害者に対する支援のための情報共有であるので、個人の権利利益は侵害されない。

仮に、一度アプローチをしてみて、「これ以上の関与はしないでほしい」といわれれば、撤退すればすることである。「なぜここに来たのか」というよりも、むしろ「なぜこれまで来てくれなかったのか」という意見の方が多いのではないだろうか。

〔審議会の諮問〕

「相当の理由がある」あるいは「公益上の理由がある」かどうかを第三者的に判断してもらうために、個人情報保護審議会・審査会の諮問を経なければならないという規定を設けている条例が多い。

その場合には、個人情報を目的外利用あるいは外部提供する「必要性」を明らかにした上で、「どこの部局と共有するのか」「どこの団体と共有するのか」、「情報を提供する範囲」、「情報の使用用途」、「情報のセキュリティの担保手段」を審議会に説明する必要がある。

もっとも、個人情報を「目的外利用」「外部提供」するのであれば、上記の事項は当然考えておかなければならない事柄であるので、特段難易度の高い作業ではないと思われる。しかし、政令市レベルの自治体となると個人情報保護に関する視点が厳しいので、説明には慎重を期しておいた方が無難である。

3. 行政に対する要望書の提案

上記の論点を踏まえて、筆者は行政に対する要望書の提案を行った。内容は以下の通りである。

（現在の状況）

日本障害フォーラム（JDF）（以下、「JDF」と略す）は、東日本大震災の発生に伴い、障害者に対する支援

活動を展開してきた。

しかしながら、東日本大震災を向かえ、被災地における障害者の支援活動を行おうとしても、障害者の所在そのものがつかめない状況にある。障害者は、災害に対して脆弱性を有している人たちであって、一刻も早いアプローチと支援の開始が求められている。障害者の存在情報の把握ならびに共有は喫緊の課題であることを認識すべきである。

その際に、障害者に関する情報を「目的外利用」ないしは「外部提供」する必要性が出てくる。その際には、障害者に関する情報を所有している市町村の個人情報保護条例を柔軟に運用することで、障害者情報を「目的外利用」ないしは「外部提供」することが可能である。

JDFは、それぞれの市町村が個人情報保護条例を活用することを切に要望するものである。

（目的外利用）

被災地の市町村が被災後の障害者の所在をどこまで把握できているのか。最低限でも、障害者の安否情報は把握してしかるべきである。

そのためには、平常時から保有をしている障害者に関する情報の活用が必要不可欠なものとなる。少なくとも、実施機関内における情報共有によって、障害者の存在情報が把握されるべきである。

そうすると、障害者に関する情報を有している福祉部局と窓口レベルあるいは現地レベルで障害者とのアプローチをしている可能性が高いその他の部局との間で、それぞれの情報を突合していくという作業が必要となる。福祉部局が有している情報をその他の部局に渡すとなると、その時点で「目的外利用」となるが、それぞれの市町村の個人情報保護条例にある状況を活用すれば十分に可能な措置である。

（外部提供）

障害者に関する情報はセンシティブ情報であるので、提供先における情報セキュリティの確保が担保されてから提供がなされるべきである。JDFは、2004年に発足して以来、障害者の支援活動の従事しており、それぞれの加入団体の個人情報保護が整備され

ているので、提供先としては問題がない。

また、2011年3月30日付の宮城県障害福祉課から各市町村障害福祉担当課に発せられた通知「件名：JDF 東北関東大震災被災障害者総合支援本部みやぎ支援センターの活用について」において、「また、避難所に入っていない障害者の状況についても訪問調査し、必要物資の聞き取りや運搬等も行いたいとのことですので、要援護者の安否確認、情報提供、支援物資の支給等についてもあわせて活用を御検討願います」とあり、市町村とJDFとの間の情報共有が県からも要請されていることから、積極的な「外部提供」を要請するものである。

その際には、目的外利用と同等に、それぞれの市町村の個人情報保護条例にある状況を活用すれば十分に可能な措置である。

添付のファイルには、活用が可能な条項を提示しているので、それぞれの市町村の解釈運用方針に従って、目的外利用・外部提供を積極的に促進していただきたい。

以上

ここにいう添付ファイルであるが、各市町村の個人情報保護条例に規定されている、目的外利用・外部提供を可能にする項目と、具体的な条文を示しておいた。

4. 行政に対する交渉方法についての提案

筆者は行政に対する交渉の方法についても以下のようなアドバイスをさせてもらった。

市町に要望する際には、まず、「市町が障害者の存在情報をどこまで把握できているのか、障害者の情報を取り扱っている部局はどこなのか、障害者と接触する可能性のある部局はどこなのか」を伺ってから、要望や提案をしていった方がよい。

要望や提案のパターンとしては以下のようなパターンが想定される。

I 市町が、障害者の存在情報を把握できているのであれば、障害者「本人の同意」の上でJDFに提供し

てもらうようお願いすればよい。

II 市町が、存在情報を把握できていないのであれば、

①まずは目的外利用によって、市町内においては存在情報を把握できるように要請をする。しかるのちに、「本人の同意」の上でJDFに提供してもらうようお願いする。

②そこまでのマンパワーがない、あるいは余裕がないのであれば、JDFに「本人の同意を得ない」で情報を提供してもらうように要請をする。そして、存在情報が明らかになるごとに市町村長に報告をする。

そして、JDF自体も、個人情報保護に留意していることに加え、具体的に、実際にどのようにして障害者の情報を利用するつもりなのか、そもそもどのような内容の情報が必要なのか、について市町村長に伝えておいた方がよい。

5. 第2回訪問（2011年5月19日～20日）

第2回訪問時において、5月19日（木）には、これまでに行ってきた助言内容の確認と、今後の要望に関する方針を伺うことになった。



第2回訪問時の写真（左から阿部一彦氏、筆者、株木孝尚氏、磯部光孝氏）

5月20日（金）には、女川町 石巻市 東松島市の3市町に要望書を渡すべく、筆者も同行させてもらった。

要望書を渡し終えたあと、以下のような助言をさせ

ていただいた。

- ・とりあえず、市町村がどこまで障害者の存在情報を把握しているのかを質問すべきである。
- ・訪問する市町村ごとの個人情報保護条例を調べておいた方がよい。どのような理屈で目的外利用や外部提供が可能なのかを指摘できるぐらいの知識を持っておかないと、相手方に言いくるめられてしまう。
- ・災害時要援護者の台帳作りがどこまで進んでいたのかも聞いておいた方がよい。
- ・今問題になっているのは、「存在情報」にとどまっておき、「支援情報」のレベルにさえ達していない。
- ・「支援情報」となると、被災者台帳を参照したいのであるが、柏崎市の被災者台帳はあくまでも家屋の被害に対する支援台帳であった。
- ・被災した障害者の支援をするための台帳となると、障害の特性を考慮すると、統一的な項目を設定することは困難である。
- ・JDF である程度、個人情報の収集項目を標準化しておかないと、ここの支援者が各自に情報を集めたとしても、それぞれの情報を結合させたりといった操作ができない。情報を共有できない。
- ・震災障がい者については、障害者弔慰金、障害年金、労災上の障害認定ぐらいしかサポートがない。それに加えて、社会的に認知がなされていない。阪神・淡路大震災の震災障がい者については、やっと調査が行われるようになったというレベル。

むすび—支援のあり方について

JDF みやぎ支援センターによる情報提供の働きかけの結果、また、それ以外の JDF (いわて・ふくしま) における活動については、別稿にて紹介をしていきたい。

今回で感じたことであるが、やはり外部からの助言や支援が必要であろう。かといって、外部から助言や支援をすると行っても、研究者は数日で帰ってしまうし、自治体職員の応援をするといっても、1週間や2週間程度で交代をしているようでは、十分なサポート

はできない。

研究者・専門家なら半年ぐらい出向扱いで現地に就かせてもらえないか、自治体職員の応援も2~3年ぐらい出向させる仕組みを作れないのか。助言や支援が1日早ければ、あるいは遅れていれば状況は全く異なっているかも知れないわけであって、このあたり支援体制の社会的枠組みならびに支援に対する社会的コンセンサスが求められよう。

〔謝辞〕

本稿は、基盤研究(A)2008~2012年度「福祉防災学の構築」(代表:立木茂雄同志社大学社会学部教授)の研究成果の一部である。