

自然災害時における個人情報保護・活用をめぐる政策法務

*Policy and Legal Considerations for the Protection and Use
of Personal Information under Natural Disasters*

山 崎 栄 一

EIICHI, Yamasaki

〈目次〉

研究経過および成果の概要

第1章 研究の背景・問題意識および構成

- | | |
|-----------------------------|----|
| 1. 政策法務論の新たな展開 | 1 |
| 2. ガイドラインに基づく政策法務とその限界 | 3 |
| 3. 避難支援対策の進展状況 | 5 |
| 4. 要援護者避難支援の法的な根拠付け | 6 |
| (1) 憲法レベルでの根拠付け | |
| (2) 法律レベルでの根拠付け | |
| (3) 避難支援プラン・ガイドラインによる実効性の担保 | |
| 5. 新たな政策法務の出現—被災者台帳システムの構築 | 9 |
| 6. これらの領域において政策法務論を展開する必要性 | 11 |
| (1) 管理社会に対する懸念 | |
| (2) 収集データの広範性・センシティブ性 | |
| (3) 関与する人間の多さ | |
| (4) 政策法務の複雑性 | |
| 7. 論文の構成 | 12 |

第2章 要援護者避難支援の担い手と個人情報保護

- | | |
|-----------------------------|----|
| 1. 既存の研究・資料 文献レビュー | 16 |
| (1) ガイドライン・解説書・事例集 | |
| a) 旧ガイドライン 研究会テキスト（旧ガイドライン） | |
| b) 新ガイドライン | |
| c) 研究会テキスト（新ガイドライン） | |
| d) 消防庁テキスト（2006） | |
| e) 検討会テキスト（2007） | |
| f) 「避難支援プラン全体計画」のモデル計画 | |
| g) シンポジウム報告書（2008） | |
| h) 調査結果報告書（2009） | |
| i) 検討会テキスト（2010） | |
| j) 都道府県によって策定されたガイドライン等 | |
| (2) 要援護者支援に関する文献・論文 | |
| a) 総論的部分 | |

b) 要援護者情報に関する政策法務	
(3) レビューのまとめ	
2. 避難支援プラン作成の進めにくさ	24
(1) 困難事例に関する調査の必要性	
(2) 調査目的と内容	
(3) 避難支援プランの進行状況 (Q 2)	
(4) 避難支援が進まない阻害要因 (Q 3)	
(5) 個人情報保護条例の内容ならびに審査会の判断の傾向 (Q 4・Q 5)	
(6) 自治会から指摘されていること (Q 6)	
(7) 災害時要援護者の支援対策を進めるに当たっての阻害要因 (Q 7)	
3. 要援護者情報の収集・共有の仕組み—要援護者の避難支援システム	26
(1) 要援護者情報—潜在情報・存在情報・支援情報	
(2) 要援護者情報の収集・共有に至るまでのステップ	
a) 要援護者の存在に関する情報を収集する段階	
b) 避難支援に必要な情報を収集する段階	
c) 収集した支援情報を共有する段階	
(3) 要援護者避難支援の担い手と役割分担	
a) 要援護者避難支援の担い手	
b) 避難支援システム全体の統括者	
c) 要援護者の存在認識者	
d) 要援護者情報の収集者	
e) 避難支援者	
f) 役割の配分	
4. 情報収集・共有の三方式の批判的検討	32
(1) 問題の所在—旧・新ガイドラインとの比較から見た三方式の「原意」	
(2) 要援護者情報の収集・共有の実態把握の困難さ	
(3) 関係機関共有方式の定義・解説がもたらす混乱	
(4) 政策法務の複雑化—対象の絞り込みを経たうえでのダイレクトメール	
a) 問題提起	
b) 目的外利用と捉えるケース	
c) 目的外利用と捉えないケース	
d) 分析評価	
(5) 結論	
5. 避難支援の担い手と適用法規	40
6. 市町村と個人情報保護	41

- (1) 個人情報保護条例の制定状況
- (2) 実施機関の定義
- (3) 要援護者台帳の位置づけ
- (4) 利用目的の明確化—個人情報の保有制限
- (5) 個人情報の収集、適正な取得
- (6) 個人情報の目的外利用
- (7) 個人情報の第三者提供
 - a) 要援護者台帳完成前の段階—潜在情報の提供
 - b) 要援護者台帳作成中・完成後の段階—存在情報・支援情報の提供
- (8) 目的外利用ならびに第三者提供の正当化
 - a) 行政機関法から見た目的外利用・第三者提供
 - b) 条例から見た要援護者情報の目的外利用・第三者提供
- (9) 目的外利用ならびに第三者提供の正当化の実際
- (10) 立法による解決の可能性
 - a) 個人情報保護法改正論
 - b) 条例制定による解決
- (11) オンライン結合による提供の制限、電算処理に関する規定
- (12) 提供先に対する措置要求
- (13) 個人情報の適正な管理
 - a) 実施機関
 - b) 個人情報の委託先
- (14) 要援護者本人による情報の開示・訂正・削除・利用停止等
- (15) 個人情報保護審議会
- (16) 守秘義務・罰則規定
 - a) 国の行政機関が保有する個人情報に関する守秘義務・罰則規定
 - b) 自治体の実施機関が保有する個人情報に関する守秘義務・罰則規定
 - c) 民生委員

7. 地域の担い手から見た個人情報保護

54

- (1) 地域における情報収集・共有の困難さ
 - a) 個人情報保護に対する過剰反応
 - b) 個人情報保護に関する世論調査
 - c) 国勢調査との比較
- (2) 公法学からの懸念
- (3) トップダウン的な思考からの脱却
- (4) 「地域完結型」の共有・管理形態の可能性

- (5) 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
 - b) 自治体の個人情報保護条例の活用
 - (6) 守秘義務（罰則規定の創設）をめぐる問題
 - (7) 地域から見た個人情報保護法の再検討
 - a) 個人情報保護法を検討する意義
 - b) 個人情報の目的外利用・第三者提供
 - c) 個人情報の収集
 - (8) 情報漏えいがあった場合の対処法
8. 要援護者情報に関する収集・共有のルール設定 63
- (1) いかにして本人とのアプローチを図るのか
 - (2) いかにして要援護者から同意を得るのか
 - (3) どの情報を得るのか—居宅主義への懐疑
 - (4) 同意をめぐる問題
 - a) 消極的な不同意の場合
 - b) 積極的な不同意の場合
 - (5) どの範囲にまで情報を共有すればいいのか—共有範囲の整理付け
 - a) 潜在情報と存在・支援情報
 - b) 目的外利用と第三者提供
 - c) 避難支援の担い手による区別
 - d) 時系列的な区別—避難支援情報と安否確認情報
 - (6) 個人情報の管理方法
 - (7) 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
 - b) 人権の比較衡量という視点からの整理
 - (8) 共有範囲・管理方法の決め方
 - (9) 政策法務論そのものの限界
9. 避難支援行為に関する法的課題 70
- (1) 避難支援者の支援義務？
 - (2) 避難支援行為時における訴訟リスク
 - a) 問題の複雑さ
 - b) 避難支援者が加害者となるケース
 - c) 避難支援者が被害者となるケース
 - d) 現行における対応方法
10. 輪島市における取組み—政策法務の実態 73

- (1) 輪島市の現状と取組み
- (2) 輪島市における政策法務
 - a) 要援護者台帳の作成
 - b) 既存台帳の活用ならびに地域への情報提供
 - c) 書式の限界
 - d) 不同意者リストの取扱い

第3章 被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題

- 1. 既存の研究・資料 文献レビュー 87
 - (1) 建物被害認定調査とり災証明書の発行
 - (2) 被災者台帳システム
 - (3) レビューのまとめ
- 2. 被災者支援に関する台帳の整理付け 88
 - (1) 基本的な用語法の定義付け
 - (2) 平常時に整備されている台帳—平常時台帳
 - (3) 被災時に作成がなされる台帳—被災者台帳
 - a) 被災の程度を調査・証明する台帳—被災情報台帳
 - b) 個別的な支援制度を実施する台帳—個別支援台帳
 - c) 総合的な被災者支援を実施する台帳—総合支援台帳
 - (4) 総合支援台帳の内容
 - a) 総合支援台帳のパターン
 - b) 総合支援台帳の活用イメージ
- 3. 個人情報の収集・利用 92
 - (1) 個人情報の収集—台帳の作成に係る収集届の提出
 - (2) 収集する個人情報の範囲
 - (3) 個人情報の項目のカテゴリ化
 - (4) 個人情報の収集・利用にあたっての研修
 - (5) 目的外利用の意義
- 4. 実施機関内における個人情報の共有—目的外利用 95
 - (1) 目的外利用の意義
 - (2) 既存の台帳を活用する具体例
 - a) 住民基本台帳
 - b) 固定資産税課税台帳
 - c) 市・県民税課税台帳
 - d) り災証明書発行台帳

e)	住まいの再建に関わる調査台帳	
f)	目的外利用か目的内利用かの判断基準	
5.	民間事業者の関与—外部提供・事業の委託	99
(1)	民間事業者の関与の意義	
(2)	民間事業者の関与のパターン	
a)	外部提供先としての民間事業者等	
b)	業務の委託先としての民間事業者等	
(3)	慎重な措置の必要性	
6.	被災者台帳の管理	101
(1)	被災者台帳の保全管理・更新	
(2)	破棄・保存の問題	
7.	被災者が有する諸権利の尊重	102
(1)	自己決定権の尊重	
(2)	自己情報コントロール権の尊重	
(3)	被災者に提供される選択肢	
8.	被災者台帳システム構築に向けての課題—実態調査からの教訓	104
(1)	発展途上にある被災者台帳システム	
(2)	複雑な政策法務	
(3)	総合支援台帳に関する政策法務の提案	
(4)	被災者台帳システムの発展可能性	
第4章 まとめ		
1.	研究結果の整理	111
(1)	避難支援ならびに生活再建支援の法的根拠付け	
a)	要援護者の避難支援	
b)	被災者の生活再建支援	
(2)	政策法務の多様化・複雑化と「三方式」に基づく政策法務の限界	
(3)	自治体と個人情報保護	
(4)	地域の担い手から見た個人情報保護	
(5)	情報収集・共有のあり方に関する個別的論点	
(6)	避難支援時の補償問題	
(7)	被災者台帳システムの構築	
2.	本研究の意義と今後の課題	117
(1)	本研究の意義	
(2)	違法リスクの存在とその対処法	

(3) 今後の課題

参考文献リスト	121
謝辞	128
巻末資料	130

研究経過および成果の概要

災害時における個人情報の保護・活用について、新たな展開が起こっている。一つは、災害時要援護者に関する個人情報の収集・共有（＝要援護者情報の収集・共有）に関する政策法務が成熟を迎えたということである。もう一つは、被災者の生活再建支援に係る個人情報の収集・共有（＝被災者台帳システムの構築）に関する政策法務が新たに出現したということである。

本研究は、共同研究によってこれらの政策法務の実態調査に関わった成果を踏まえて、要援護者情報の収集・共有ならびに被災者台帳システムの構築に関する網羅的・体系的な整理・分析を試みるものである。

要援護者情報の収集・共有のあり方に大きな影響を及ぼしている、国・自治体によって策定されたガイドラインならびにその解説書・事例集についてレビューを行った。さらに、要援護者情報の収集・共有ならびに被災者台帳システムの構築に関する研究のレビューを行った。要援護者情報の収集・共有に関する政策法務の研究は少数存在するものの、被災者台帳システムの構築に関する政策法務の研究については、全く行われてこなかった。レビューの結果、自然災害時における個人情報の保護・活用をめぐる政策法務に関する研究が、積極的に展開されていない重要な分野であることが明らかとなった。

要援護者情報の収集・共有に関する政策法務について、ガイドラインに示している要援護者情報の収集・共有の「三方式」が、多様かつ複雑に展開されている政策法務の現状に対応し切れていないことを指摘した。要援護者情報を「潜在情報」「存在情報」「支援情報」に分類し、要援護者情報の収集・共有のパターンを整理づけたのち、要援護者情報と個人情報保護法制に関する網羅的・体系的な整理・分析を行った。その結果、要援護者情報の収集・共有のあり方に関する議論の再構成ならびに明確化を図ることができた。

被災者台帳システムの構築に関する政策法務について、「災害前に」システムが構築されなければならないにもかかわらず、政策法務が複雑であり、なおかつ政策法務論が欠如しているために構築が促進されないことを指摘した。そこで、被災者台帳システムを構成する台帳を「平常時台帳」「災害時台帳」等に分類し、各台帳の性質を明確にしたのち、被災者台帳システムと個人情報保護法制に関する網羅的・体系的な整理・分析を行った。その結果、被災者台帳システムの構築に欠かせない政策法務上のテキスト・マニュアル作成に向けての理論的基盤を確立することができた。

この成果が、今後の自然災害時における個人情報の保護・活用についての有用な情報として参照されることを期待する。

第1章 研究の背景・問題意識および構成

1. 政策法務論の新たな展開

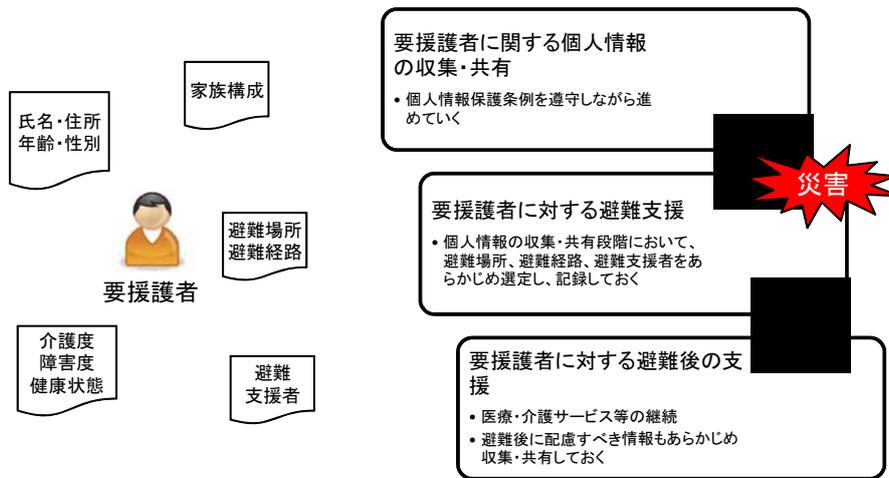
われわれは、自然災害という脅威に対して、さまざまな手段を講じることにより、対応を図ってきた。その一つとして、個人情報収集・共有することによって、すなわち、個人情報を活用することによって、国民の生命を守り、被災者の生活再建を支援してきたといえる。

応急対応期においては、国民の生命を保護すべく、災害時要援護者の避難支援が進められている。災害時要援護者とは、自分だけでは、災害の認知が困難な、あるいは十分かつ適切な避難行動等ができない人のことを指す⁽¹⁾（以下、「要援護者」と略す）。その際には、要援護者に関する個人情報の収集・共有、災害時における避難支援、避難後の医療・介護サービス等の継続が図られるが、個人情報の活用（収集・共有）があつてこそ避難支援や避難後の医療・介護サービスの継続が効果的に実現する〔図1〕。

また、復旧・復興期の生活再建支援期においては、り災証明書の発行、災害救助法による仮設住宅の提供ならびに応急修理、被災者生活再建支援法・災害弔慰金等法に基づく金銭給付、義援金、その他、税負担等の減免措置が行われたり、生活再建を目的とした相談・助言などの各種サービスが行われたりするが、これも、個人情報の活用（収集・共有）があつてこそ支給・サービスの提供がなされるし、これらの支援も効率的に実施するにも個人情報の活用（収集・共有）が不可欠である〔図2〕。

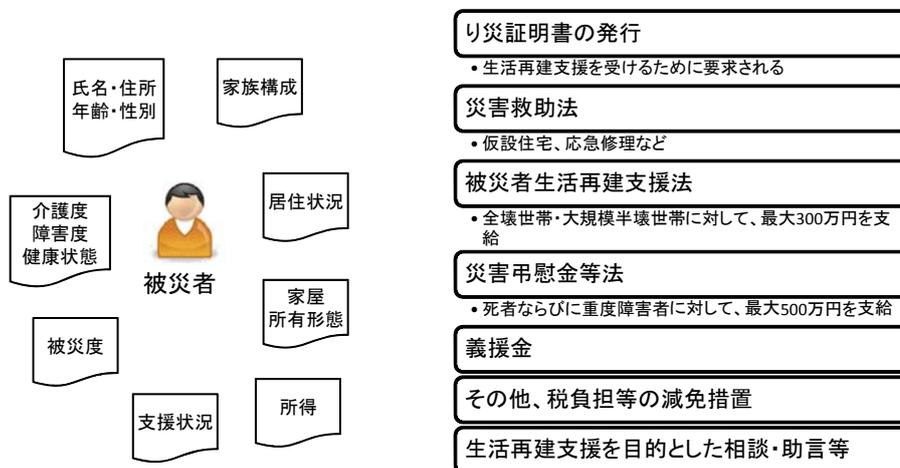
これらの個人情報を利用する場面において、個人情報保護という視点に基づいた政策法務の実践が要請されるようになってきていることも事実である。すなわち、2003年に「個人情報保護法」が制定されたことにより、市町村も個人情報保護条例の制定・整備が進められることになった。2006年にはすべての市区町村が条例を制定している。これを皮切りに、被災者支援を実施するにあたっては、個人情報という視点に基づいた政策法務の実践が要請されている。すなわち、市町村が個人情報を活用するにあたっては、個人情報保護条例の遵守が求められることになった。

自然災害時における個人情報の保護・活用をめぐる政策法務について、新たな展開が起こっている。一つは、要援護者に係る個人情報の収集・共有に関する政策法務が成熟を迎えたということである。もう一つは、被災者の生活再建支援に係る個人情報の収集・共有に関する政策法務が新たに出現したということである。それに伴い、要援護者情報に関する政策法務論の見直し、ならびに被災者の個人情報に関する新たな政策法務論の展開の必要性が生じている⁽²⁾。以下において、その背景を見ていこう。



個人情報の活用〔収集・共有〕がなされないと避難支援ができないし、
避難支援・避難後の支援を効率的に実施するにも不可欠である

図 1 : 応急対応期の要援護者支援—国民の生命保護



いずれも、個人情報の活用〔収集・共有〕を前提に支給されるし、
これらの支援を効率的に実施するにも不可欠である

図 2 : 復旧・復興期の生活再建支援

2. ガイドラインに基づく政策法務とその限界

2004年に起きた新潟県三条水害において、死者9名のうち70歳以上の方は6人いた。その年の風水害における死者・行方不明者のうち、65歳以上が6割と高齢者が大半を占めていた。

これをきっかけに、自然災害から高齢者などの要援護者をいかに守るかという課題が提起され、2005年に『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』が策定されて以降、要援護者に関する情報収集ならびに共有の促進が、全国規模で展開されることになった⁽³⁾。政府は、市町村⁽⁴⁾に対して、全体計画（避難支援に関する全体的な考え方）と個別計画（災害時要援護者一人ひとりの計画）からなる「災害時要援護者支援プラン」の策定を求めている。そして、この個別計画が要援護者台帳を構成するわけである。

要援護者対策は、2007年12月に政府が示した「自然災害の「犠牲者ゼロ」を目指すために早急に取り組むべき施策」の中において重要な施策として位置づけられており、2009年度までをめどに、市町村における要援護者の避難支援対策の取組方針を明らかにした「避難支援プランの全体計画」などが策定されるよう促進することとされた⁽⁵⁾。

市町村というのは、法律による行政の原理に基づき、地方自治法によってその組織・権限が法定されている団体である。ゆえに、関係省庁によるガイドラインや通知等の後押しがあれば、程度に差はあれども事業は進行していく⁽⁶⁾。都道府県レベルにおいては、市町村の政策法務をサポートすべく、独自の「ガイドライン」「指針」を作成している。楽観的な見解かも知れないが、市町村の実施機関レベルでは情報の収集・共有はある程度めどがつくものといえる。

ただし、要援護者の避難支援は市町村の自治事務として捉えられており、かつ、自治体には自主立法権・自主解釈権・自主組織権があるために、要援護者の情報収集・共有のあり方が多種多様なものとなっている。ガイドラインの策定後、ほぼ毎年ごとにテキストや報告書が作成され、そこに記載されている事例を見る以上は、要援護者の避難支援に関する政策法務がまさに多種多様に展開・紹介されている。

なぜ、そのような事態を招くのか。それは、政策法務が、①どこの部局・課を中心に実施されるのか、②要援護者情報の収集・共有に付きどのような方式を採用するのか、③一度収集した要援護者情報をどのレベルまで共有するのか（行政内部に限定するのか、あるいは地域にも提供するのか）、④これらの収集・共有に付き本人の同意を得るのか得ないのか、といったさまざまな要素の組み合わせによって成り立っているからである。その分、政策法務上考慮しなければならない点が増加してきているし、当初のガイドラインでは想定されていない、要援護者情報の収集・共有方法も出現して来ている（たとえば、ダイレクトメールによる本人への呼びかけ）。

これまで、省庁によるガイドライン・テキスト・報告書、ならびに数多くはないものの政策法務に関する論文において、いわゆる「三方式」に基づく政策法務論が語られてきた。

ここにいう三方式というのは、現在においては以下のように定義付けられている。

関係機関共有方式

地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない傾向にある。

同意方式

防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難である。

このため、福祉関係部局や民生委員等が要援護者情報の収集・共有等を福祉施策の一環として位置付け、その保有情報を基に要援護者と接すること。または、関係機関共有方式との組合せを積極的に活用することが望ましい。

ここにいう「目的外利用」とは、市町村がすでに保有している個人情報を本来の取得目的とは別の目的で使用することを指す。「第三者提供」とは、市町村が保有している個人情報を地域に提供することを指す。「第三者提供」と「外部提供」は同じ意味である。

しかし、「三方式」というのは、まだ、このような多種多様に展開がなされている現在とは異なり、要援護者情報の収集・共有について試行錯誤的な想定の下で生み出された分類方法であって、現段階においては、「三方式」に基づく政策法務というのは、金属疲労を起こしている嫌いがある。

「三方式」に基づく分類では、実施する市町村によってとらえ方にばらつきがあり正確な実態を把握できない。また、法務の複雑化に対応できず、「違法リスク」をもたらしかねないでいる。ここにいう、「違法リスク」とは、①職員の処分、②損害賠償の請求、利用停止の請求、③収集・共有の一時停止・全部廃止といったリスクを指す(7)。

そもそも、ガイドラインやテキストにいうところの、要援護者情報の収集・共有の三方式というのは、市町村がいかにして要援護者の個人情報を収集・共有するかという視点に

立った分類方法であって、本来的に個人情報を共有すべき地域がどうであるのかという視点に欠けているのではないだろうか。市町村が地域と関わりを持つといえ、市町村が共有するに至った個人情報を地域に渡すか否かという程度の関わりであるとしても、それでも三方式では地域に渡すのかどうかということ自体、分類そのものからは見えてこない。

一度、この時点で要援護者情報に関する政策法務について、「ガイドライン」ならびに「三方式」に基づく政策法務を批判的に捉えつつ、分析・整理を試みる必要がある。

3. 避難支援対策の進展状況

総務省消防庁が実施した、「市町村における災害時要援護者の避難支援対策への取り組み状況調査結果（平成 20 年 3 月 31 日現在）」（全国 1816 団体を対象）を概観してみると、検討委員会等の設置、災害時要援護者支援班の設置、災害時要援護者の範囲設定といった、市町村内におけるアクションについて、前年度の調査結果と比べてみると確実に実施市町村が増加していると報告されている。また、行政内部における災害時要援護者の名簿、リスト等の把握・作成については、何らかの形（防災関係部局・福祉関係部局・その他の部局、管内全域・一部モデル地域）で、全団体の約 2/3（1165 団体・64.1 %）において着手がなされている。したがって、行政内部における情報共有は進んでいるといえる。

他方、個別計画（災害時要援護者一人ひとりの個別計画）の策定状況については、「現在策定について検討中」を加えれば、全団体の 1/3 強（646 団体・35.6 %）に達するが、平成 19 年度までに何らかの形（管内全域・一部モデル地域）で策定済みの団体は 138 団体（7.6 %）に過ぎない。個別計画の作成には地域の協力・実施が不可欠であるが、地域レベルにおいては情報収集・共有が進んでいないことが浮かび上がっている。

調査項目自体、行政内部の組織や活動形態についての質問は多いが、地域における情報の収集・共有の現状に関する調査項目はないといってもよい。地域における実践があまり進んでいないので調査項目の設定自体が難しいからであろう。

最新のデータを見てもそのような状況を裏付けすることができる。消防庁による「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果（平成 22 年 3 月 31 日現在）」によると、全体計画などの策定状況については、平成 22 年 3 月 31 日現在、全団体の 63.1 %が策定済み（平成 22 年 1 月 1 日現在 42.2 %）で、平成 22 年度末までに全団体の 96.9 %が策定済み又は策定を予定している。

要援護者名簿の整備状況については、平成 22 年 3 月 31 日現在、全団体の 88.7 %が整備中（平成 21 年 11 月 1 日現在 81.7 %）となっている。

個別計画の策定状況については、平成 22 年 3 月 31 日現在、全団体の 72.7 %が策定中（平成 21 年 11 月 1 日現在 63.3 %）となっている。

確かに全体計画の策定状況についてはほぼ 100 %近い進展状況であるが、問題なのは要援護者名簿の整備状況と個別計画の策定状況である。これらの数値の注意書きには、市区

町村区域内で一部地域のみで整備・策定されている団体も「整備中」「策定中」に含まれ、これらの名簿や個別計画については、随時内容を更新する必要があるため、調査回答の選択肢として「整備済」は設けていないと記されている。

要援護者の避難支援の状況については、総務省消防庁の調査結果は、以前までは詳細な調査結果を提示していたが、最近では整備・策定段階の進行状況については明言を避けているかのように思われる。確かに、避難支援対策には着手しているが、その作業を完了しているとはいえないわけである。要援護者の情報共有について、地域はその規模・形態・構成員がさまざまであり、行政組織のように一筋縄ではいかないところがある。要援護者の避難支援は、より困難なフェーズに突入しているといえる。

4. 要援護者避難支援の法的な根拠付け

(1) 憲法レベルでの根拠付け⁽⁸⁾

そもそも、国・自治体はなぜ、要援護者に対する避難支援を講じなければならないのだろうか。憲法・法律という各レベルからの根拠付けを試みるとともに、国・自治体が作成している避難支援プランならびにガイドライン等の意味合いについても言及してみることとする。

憲法学では、国民が国家以外の第三者によって基本権法益を侵害された場合には、国家は積極的な作為を施さなければならないという議論があり、これを「国の基本権保護義務」という。従来の定義付けでは、「第三者」という言葉が用いられているが、「自然災害」に起因する基本権法益への侵害からも保護がなされるべきであるという説が有力である。

この基本権保護義務を根拠にして、「国家は国民の基本権法益を保護するために自然災害対策を講じる義務を負っている」という言明が可能となる。日本国憲法上、このような義務をどの条文から導き出すかということになるが⁽⁹⁾、憲法 13 条が根拠条文となりうるという見解がある⁽¹⁰⁾。

憲法 13 条では、「生命、自由及び幸福追求に関する権利」という包括的人権を保障する条項が置かれており、これらを総称して「幸福追求権」と呼んでいる。この幸福追求権は、①生命・身体保護というパーツと②自己決定権というパーツに分けることができる。

まず、生命・身体保護は、基本権の中でも最も重要な保護法益であるがゆえに、保護の要請も強い。具体的な保護手段としては、防災施設の整備、行為規制、財産権等に対する規制ならびに助成措置、災害に対する情報収集・情報提供などがあげられる。

そして、自己決定という視点からすれば、自然災害という危難については国家による保護は事実上の限界がある。そこで、国家は少なくとも自然災害に関するリスク情報・リスク回避情報を国民に提供し、国民はその情報をもとにどのような選択肢をとるのかを自己決定することになる。しかし、逃げたくても逃げることができない状況下においては、要

援護者にとって自己決定というものは存在せず、自己決定を補完・促進するような施策を講じることが国家に要請されているのである。そこで、本稿との関連としては、要援護者に対して避難支援を行わなければならないという要請を憲法レベルから根拠付けることが可能なのである。

さらに、自己決定権は、自然災害に対する保護義務の実現のあり方に大きな示唆を与えてくれている。小山教授は震災対策における国家と個人との関係について、「自己決定モデル」と「強制モデル」を提唱している。

自己決定モデルとは、「国家は各人の自己決定を極力尊重し、各人の利益に還元し得ない公共財（たとえば道路など）の安全確保および再建と第三者又は公共の利害に波及する事項についてのみ責務を行い、かつ規制制限を有する」というモデルであり、強制モデルとは、国家が防災の全般にわたって責任を負うことを前提としたうえで、「個人的法益が問題となる諸条件の細部についてまで、国家が強権的・公権的に決定する」というモデルである⁽¹¹⁾。

防災政策のあり方として、公助—共助—自助による協働が唱えられている。そこには公助の限界と共助ならびに自助の促進が強調されている⁽¹²⁾。実際のところ、自然災害が間近に迫った際には、公助による保護は事実上不可能であり、共助・自助による救済しなくなる。自然災害に対する国家活動の限界という点からしても、「強制モデル」の採用は国家に対して過剰な負担をかけるのみならず、人権に対する不当な侵害・干渉を招くきっかけとなってしまふ。強制モデルの採用は、国民が営んでいる多様多彩な生活スタイルに対しても、画一的な統制を行いかねない。したがって、強制モデルが採用されるのは例外的なケースに限られるということにならう。

したがって、避難支援の実施主体は国や自治体による公助に限定されない。公助・共助・自助を適切に組み合わせることで自己決定が補完・促進できればよい。ここにいう国や自治体の責任は実施責任というよりも監督責任といった方が妥当であらう。

(2) 法律レベルでの根拠付け

災害関連法制の基本法として、災害対策基本法（以下、「災対法」と略す）があるが、要援護者の避難支援をどのような条文から根拠付けることができるのであろうか⁽¹³⁾。

災対法 3 条 1 項には、「国は、…国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有する…」とあり、国家が自然災害から国民を保護する義務を負っていることを法律レベルで裏付けている。

災対法 4 条 1 項ならびに 5 条 1 項には、都道府県ならびに市町村がそれぞれの住民の生命、身体及び財産を災害から保護する義務を負っていることを明らかにしている。

災対法 60 条 1 項には、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認め

るときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる」とあり、同 2 項には、「前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる」とある。市町村長に、災害リスク情報・災害リスク回避情報の提供を行う権限を与えている条文である。

とはいえ、仮に適切な災害情報や避難情報が国民に周知されたとしても、要援護者は自分自身で避難することが難しい。災対法 8 条 2 項には、「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない」とあり、同 14 号には「高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項」とある。これは、まさに要援護者に対して特別の配慮を要請している条文である。

これらの条項を見ると、要援護者には避難支援が行われるべきであることが法律レベルにおいても要請されていることが分かる。さらに、5 条 2 項には、市町村に対して、「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織」、すなわち、自治会、町内会、部落会などを構成単位とする自主防災組織の育成を義務づけている。そうすると、かような避難支援は公助のみならず共助や自助によっても実現されるべきことであることが表明されていると解することが可能である。

(3) 避難支援プラン・ガイドラインによる実効性の担保

確かに、災対法において、国民の生命・身体を守るべく災害情報や避難情報を提供する、その際には災害時要援護者に配慮するとはいつているが、それだけで法律の目的が達成されたことにはならない。実際、市町村が避難勧告・指示を下しているからといって、その通りに住民が逃げてくれるとは限らない。また、災対法で災害時要援護者を特別に配慮しなければならないといっても、具体的にどのように配慮すべきかについては何も指示が下されていない。法律で「言うのは易い」が、それを具体的に「行うのは難し」なのである。

このような災対法で掲げられた目標の実効性を担保するために、国は 2 つのガイドラインを策定しているのである。それを踏まえて、市町村は「避難支援プランの策定」が要請されている。避難支援プランというのは、市町村地域防災計画の災害時要援護者対策のうち、避難支援に関する事項を具体的に記述しているものである。避難支援プランは行政計画として捉えることができる。

避難支援プランを作成するにあたって指針となっているのがガイドラインであるといえる。また、都道府県は、市町村がそういった避難支援プラン作成の取組みの促進を図ることができるように、「ガイドライン」「指針」の策定が行われている。

このような、市町村による避難支援プランの策定、国・都道府県によるガイドライン等

の策定というのは、憲法ならびに災対法といった「法の実効性を担保」するものである。避難支援プラン・ガイドライン等の策定は「単なる行政サービス」の一環ではなく、憲法の理念・災対法の目標を実現するために不可欠な、かつ法的にも要請されている「行政に課せられた責任」なのである。避難支援プラン・ガイドライン等のあり方は、市町村ならびのその地域内における要援護者情報のあり方を左右する存在であるがゆえに、まさに政策法務の一つとして位置づけがなされるにふさわしいテーマでなのある。

5. 新たな政策法務の出現—被災者台帳システムの構築

阪神・淡路大震災以降、被災者生活再建支援法の制定、それと平行した自治体による独自施策の展開によって、被災者に対する支援制度が拡充されていった。確かに、これらの支援制度のみで生活再建が図れるのかという問題は残されてはいるが、そもそも被災者がこれらの支援制度を使い切れているのかという論点に達する。被災者に対する支援制度の拡充は、個人情報の収集・共有の必要性を高めている。

そこで、被災者が生活再建を試みるにあたって、総合的な支援を行うことを目的として、被災者個人情報の台帳化ならびに各台帳間のシステム化が進められている。災害後に被災者への支援（災害応急から本格的な生活再建を含む）を目的として作成される台帳の集合体を、「被災者台帳システム」と称しておきたい。

図3にあるのは、2007年7月に起きた新潟県中越沖地震を期に、新潟県柏崎市において構築がなされている被災者台帳システムである。

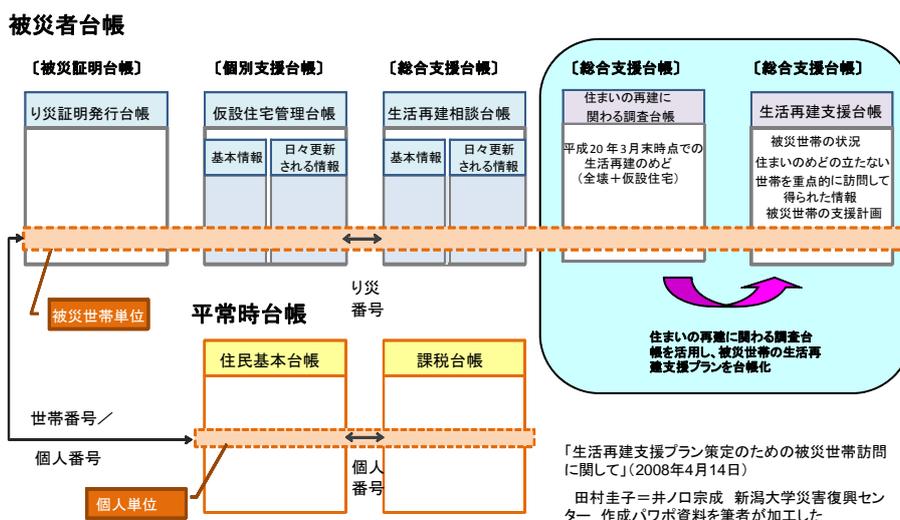


図3：柏崎市における被災者台帳システム

このような被災者台帳システムを構築する意義であるが、電子処理を行うことによって大量な事務処理を簡素化することができるということだけではない。

特に、総合的な被災者支援を実施するための総合支援台帳〔具体的には「生活再建相談台帳」〕を作成することによって、被災者支援制度の申請・受給に関する「抜け・漏れ・落ち」を防ぐことができる。具体例としては、被災者生活再建支援法の改正に伴う差額支給に対しては、職権主義的に市は被災者にアプローチしてきた。柏崎市が申請様式のほとんどを記入したものを送って、被災者にとって後はハンコを押して返送するだけだった。97%以上の返信率（2008年3月25日時点 約120世帯）があったという。さらに、被災者の個人情報を含括的に把握しておくことで、長期的な視野に立った生活再建支援を行うこともできる。

ついで、さまざまな部局・課間を交錯しながら展開される被災者支援業務の「標準化」「一元化」「見える化」が図られる。また、長期的な被災者生活再建支援を行うにあたっては、ソーシャルワーク的な手法の導入が求められるが、そういった手法の導入にあたっての有力なツールになりうる。

このように、大量な事務処理の簡素化を越えたメリットがあるゆえに、大規模災害のときだけにとどまらず、あらゆる規模の災害においてシステムを構築する意義を見いだすことができる。

システム構築の法的な意味合いとしては、憲法レベルにおいては、憲法25条〔生存権〕、13条〔個人の尊重・自己決定権〕、14条〔平等原則〕、といった人権規定の実質化に貢献するものである。迅速に支援制度にアプローチできるようになることは、迅速な生活再建を実現し、まさに被災者の生存権の実現を促進するものである。法律レベルにおいては、災対法8条3項〔施策における防災上の配慮等〕には、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」という文言があり、被災者の生活再建支援の迅速性がうたわれている。また、地方自治法10条2項には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有」しており、当該権利の実質化に貢献するものでもある⁽¹⁴⁾。

迅速な生活再建支援を図るには、この被災者台帳システムを「災害前に」構築しておく必要がある。特に巨大災害対策としての必要性は高いといえる。首都直下地震（東京湾北部地震（M7.3））においては、被災者（震度6弱以上の地域の暴露人口・世帯）は2500万人、1000万世帯と推測されている⁽¹⁵⁾。

災害前に構築する場合、適切な政策法務上の手続を踏まえる必要がある。かつ、被災者台帳システムを充実させようとすればするほど政策法務上の手続は複雑なものにならざるを得ない。

被災者台帳システムの構築に関しては、個人情報の保護・活用について政策法務上の手

続に関するガイドライン等は存在していない。被災者台帳システムの導入が促進されていない要因の一つといえる。この領域に求められているのは、政策法務論の再構成ではなく、政策法務論の構築そのものである。被災者台帳システムの領域においては、将来的な政策法務の定着に向けて政策法務上必要な手続についての整理・分析を図る必要がある。

6. これらの領域において政策法務論を展開する必要性

(1) 管理社会に対する懸念

確かに、要援護者情報を収集・共有したり、被災者台帳システムを構築したりすること自体、上記のような意義・メリットがある一方、個人情報保護という視点からすれば、ハイリスクな試みであるといえる。

そもそも、実施機関のような行政権力が個人情報を保有しデータベース化すること自体、情報の漏えいや不正利用、あるいは住民に対する管理統制の強化につながるのではないかという懸念が生じる。そのような懸念の表れとして、すでに、住民基本ネットワーク（住基ネット）の構築と国民全員を対象とする住基ネット番号制の導入に伴い、利用の差止を求める訴訟が全国各地において提起されている⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾。住基ネット訴訟においては、それが構築されることによって国民の情報を行政権力が収集、管理し、監視統制する「国民監視社会」が訪れるのではないかという懸念が原告によって示されている⁽¹⁸⁾。

要援護者情報の収集・共有においては、既存の個人情報を本人の同意なしに本来の取得目的を超えて利用する、あるいは、第三者に対して提供されることが想定される。その際には、なぜそのようなことが法的に正当化されるのかについて検討がなされなければならない。

(2) 収集データの広範性・センシティブ性

要援護者台帳あるいは被災者台帳に記載される項目は、センシティブ情報を含めた非常に広範囲なものであり、一度他者に見られてしまうとプライバシーを丸裸にされたも同然となってしまう。要援護者台帳ならびに被災者台帳に記載されるデータは住民基本台帳の内容を遙かに上回る情報を有している。ゆえに、情報が漏えいした場合の損害は甚大なものとなる。一度情報が漏れてしまうと、住基ネットの話どころではない。

(3) 関与する人間の多さ

要援護者の網羅的な把握や総合的な被災者支援業務を実施しようとする、数多くの関係者が要援護者台帳あるいは被災者台帳の作成・利用・共有に関わることになる。これらの業務に関わる部局・課は多岐にわたることになるし、民間事業者もまた要援護者台帳あるいは被災者台帳の作成・利用主体となりうるゆえに、情報が漏えいするリスクが高くな

る。これらの台帳に記載されている個人情報を取り扱うとしても、なるべく個人情報の項目は少ない方がいいであろうし、台帳の目に触れる人間も少ないことに越したことはない。

(4) 政策法務の複雑性

以下において述べていくように、個人情報を収集・共有する際には数多くの配慮すべき点があり、それに応じて事前に行うべき政策法務上の手続も複雑なものにならざるを得ない。きちんとした事前の届出等がなされているのかが問題となる。

個人情報を取り扱うのが人間である以上、個人情報にまつわる事故は防ぎ切れないのはいうまでもないが、個人情報保護や個人情報の管理について十分な対策を講じないまま、個人情報が利用・提供、漏えいしてしまうというような事故が生じた場合には、①利用・提供、漏えいに伴う損害賠償の請求、②関係職員の処分に加えて、③要援護者の避難支援あるいは総合的な被災者支援に向けた個人情報のデータベース化そのものの断念という最悪のシナリオも可能性がないわけでは決してないのである。そのようなことが起きないように、自治体はあらゆる施策を講じておく必要がある。

本論文においては、要援護者の個人情報の収集・共有ならびに被災者台帳システムの構築にあたり、政策法務上どのような手続を経て法的な正当化を図っていくことになるのかについて言及していくことになる。その際に、個人情報保護法制の目的は、「個人情報の保護」と「個人情報の活用」の調和点を見いだすことにあるということは確認しておくべき事柄である。以降においては、表1にあるような検討項目を考慮しつつ、議論を展開していくことにする。

問題点	検討項目
政策法務の複雑性	取り扱おうとしている個人情報の内容を把握できているのか？
収集データの広範性・センシティブ性	自分たちの活動が個人情報保護法制のどこに該当しているか把握できているのか？
関与する人間の多さ	個人情報の収集・共有のあり方をどうするのか？
管理社会に対する懸念	自己情報コントロール権・自己決定権をどのように尊重するのか？

表1：政策法務論を展開するにあたっての問題点と検討すべき項目

7. 論文の構成

論文の構成は、以下の通りである。

第2章においては、要援護者情報の収集・共有のあり方を分析・整理するにあたって有用な枠組みを提示したうえで、ガイドライン等が提示している情報収集・共有の「三方式」の批判的検討を行う。ついで、避難支援の担い手がどのような個人情報保護法制との関わりを持っているのかについて、個人情報保護法制に関するテキスト・コメントールをもとに整理・分析を行う。さらに、要援護者情報の収集・共有のあり方についての個別的な論点を取りあげることとする。最後に、輪島市における政策法務の実践例を紹介する。

第3章においては、被災者台帳システムの構築に関する政策法務について、被災者台帳システムを構成する台帳の性質について言及をしたのち、被災者台帳システムと個人情報保護法制に関する網羅的・体系的な整理・分析を行う。

第4章においては、以上の研究成果をもとによって得られた知見ならびに課題を簡潔にとりまとめることとする。

本論文は、要援護者の個人情報に関する山崎栄一ほか（2006）（2007）（2009c）、山崎栄一（2009a）ならびに、被災者台帳システムの構築に関する山崎栄一ほか（2008）をベースに構成されている。

脚注

- (1) 廣井脩（2005）7～10頁。
- (2) 政策法務とはいくつかの定義が見られるが、広義に捉えるならば「法を実現手段ととらえ、そのためにどのような立法・法執行・争訟評価が求められるかを検討し実行する、実務及び理論における取組み」と定義付けることができる。磯崎初仁ほか（2004）3頁。
- (3) 災害弱者対策が始まったのは1986年であった。その契機になったのは1985年7月に老人ホームで26人の高齢者が生き埋めとなった、長野市地附山地すべり災害であった。研究会テキスト（新ガイドライン）50頁、シンポジウム報告書」（2008）24頁。
- (4) 旧・新ガイドラインならびに研究会テキストにおいては、要援護者情報の収集・共有の担い手として「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。
- (5) 「シンポジウム報告書」（2008）1頁、調査結果報告書（2009）3頁。
- (6) 国は、都道府県宛に通知を出すことによって、要援護者情報の収集・共有、避難支援プランの策定を促してきた。通知の中には、地方自治法第245条の4第1項の規定に基づく「技術的助言」に当たると明記されているものもある。以下に具体的な通知を列挙しておく。

通知：「災害時要援護者の避難対策について」（平成18年3月28日府政防第233号、消

防災第 110 号、社援発第 0328001 号連名通知) ならびに「災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改訂について」(雇児総発第 0328001 号・社援総発第 0328001 号・障企発第 0328001 号・老総発第 0328002 号) は、改訂された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」=新ガイドラインを示したものの。

通知:「災害時要援護者対策の進め方について」(平成 19 年 4 月 18 日府政防第 306 号、消防災第 167 号、社援総発第 0418001 号連名通知) は、検討会テキスト(2007)を示したものの。

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」(平成 19 年 8 月 10 日雇児総発第 0810003 号、雇児育発第 0810001 号、社援総発第 0810001 号、社援地発第 0810001 号、障企発第 0810002 号、老総発第 0810001 号) においては、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、があげられる。

通知:「市町村地域福祉計画の策定について」(平成 19 年 8 月 10 日付け厚生労働省社会・援護局長通知 社援発第 0810001 号) により、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のため、①要援護者の把握に関する事項、②要援護者情報の共有に関する事項、③要援護者の支援に関する事項を市町村地域福祉計画に盛り込むことが求められている。

通知:「災害時要援護者の避難支援対策の推進について」(平成 19 年 12 月 18 日府政防第 885 号・消防災第 421 号・社援総発第 1218001 号・国河防第 563 号) は、「避難支援プランの全体計画」の策定を促したものの。

通知:「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について(平成 20 年 2 月 19 日府政防第 111 号、消防災第 54 号、社援総発第 0219001 号、国河防第 671 号)、「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について(平成 20 年 2 月 内閣府防災担当) は、内閣府が「避難支援プラン全体計画」のモデル計画を作成し、市町村による全体計画の策定を支援するというもの。

(7) 床上浸水被害を受けた約 800 世帯について、都税の減免や NHK の受信料免除を目的とする都税事務所と NHK からの情報提供要求に中野区が応じた事例は、「区民の生命、健康又は財産に対する危険を避けるために緊急かつやむを得ないと認められるとき」(17 条 1 項 3 号) にあたるという判断に基づくものであったが、災害時の援護ではなく、被災後の公租公課の減免であるため、この要件に該当しないのではないかと疑問が提起され、結局、個人情報保護条例の解釈を誤ったとして、担当課長は訓告、上司は口頭注意と

なった事例がある。宇賀克也（2009b）265～266頁。

(8) 山崎栄一（2005b）。

(9) 保護義務論には、生命・身体の保護以外の基本権法益に対して、個別の基本権条項を根拠に保護義務を論じることができるという見解がある。小山剛（1998）。ただし、本稿では生命・身体の保護に議論を限定する。

(10) 棟居教授は、憲法で保障されている自由権に「当然に」先行する価値として人の生命・身体を位置づけている。さらに生命・身体については、国家は自由権的な不作為義務を負うだけでなく、積極的に私人間での侵害行為から個人を保護する義務（保護義務）を負うとしている。棟居快行（1996）179頁。

(11) 小山剛（1999）201～203頁。

(12) 『防災白書（平成15年度版）』25頁以下を参照。保護義務は自力救済の代償といわれることもあるが、自然災害の場合は逆に自力救済を前提としており、自力救済ができない人を保護したり、自力救済を促進したりするところに自然災害における保護義務の特徴が見られる。ここにいう自力救済は、防災政策における共助・自助の概念と重なるところがある。また、国家による災害リスク管理の限界を詳細に指摘するものとして、風間規男（2001）64～66頁。

(13) 防災行政研究会編（2002）。

(14) 松本英昭（2009）139頁。

(15) 鈴木進吾＝林春男（2008）99～100頁。

(16) 下級審においては住基ネットの違憲判決も下された（2005年5月30日金沢地裁判決、2006年11月30日大阪高裁判決）が、2008年3月6日最高裁判決において住基ネットが合憲であるとの判断がなされた。

(17) 渋谷秀樹＝赤坂正浩（2010）257～258頁。

(18) 渡辺千古（2007）91頁。

第2章 要援護者避難支援の担い手と個人情報保護

1. 既存の研究・資料 文献レビュー

(1) ガイドライン・解説書・事例集

a) 旧ガイドライン 研究会テキスト（旧ガイドライン）

2004年は、例年になく風水害が多発した年であった。たとえば、新潟・福島豪雨（7月12日～13日）、福井豪雨（7月18日）といった豪雨に見舞われ、上陸した台風の数も総計10個に及ぶ（例年の4倍）。これらの災害の中で、行うべき防災対策の課題がいくつか注目されたが、特に以下の2点が重要な課題とされた。

- ① 被災した市町村が、危険地域の住民に対して「避難勧告」あるいは「避難指示」を発令しなかったこと、あるいは発令してもそのタイミングが遅れたこと。
- ② 被災者の多くが高齢者など、災害情報の聴取や避難行動の面でハンディをもつ「災害時要援護者」であったこと、また、かなりの数の被災者が屋外で死亡したこと。

これらの課題を克服すべく、国レベルでの動きとして、内閣府では、2004年10月に「集中豪雨時等における伝達情報及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『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』とともに『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』をとりまとめている。以下においては、2005年3月に策定された『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を「旧ガイドライン」と称する。

旧ガイドラインにおいては、要援護者情報の収集・共有の三方式に付き「同意方式」→「手上げ方式」→「共有情報方式」という順番で提示された〔4. (1)を参照〕。

旧ガイドラインの末尾には、先進的・積極的な取組事例が紹介されている。1. 避難支援プランの取組事例として、宮城県石巻市、長野県長野市、静岡県御殿場市、愛知県豊田市、愛知県安城市、大阪府藤井寺市、高知県土佐清水市が、2. その他の取組事例として、東京都荒川区、東京都練馬区、東京都三鷹市、福岡県福岡市博多区が紹介されている。

旧ガイドラインの解説書として、災害時応急対策制度研究会が2005年に旧ガイドラインの解説書として『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』を作成（以下、「研究会テキスト（旧ガイドライン）」と略す）している。ここでは、「同意方式」を基調としながら、補完的に「共有情報方式」を採用するというスタイルをとっている。

また、内閣府の職員による、丸山直紀（2005a）（2005b）（2005c）も、旧ガイドラインを踏まえた解説書として位置づけられる。

b) 新ガイドライン

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（改訂後のガイドラインを以下、「新ガイドライン」と略す）が行われた。

新ガイドラインにおける主な改正事項は、①避難所での支援と関係機関等との連携の追加、②情報伝達や情報共有についての追記、③取組事例の記載内容の更新と新規事例の追加である⁽¹⁾。新ガイドラインには、「情報伝達体制の整備」「災害時要援護者の情報の共有」「災害時要援護者の避難支援計画の具体化」「避難所における支援」「関係機関等との連携」といった五つの課題が掲げられている⁽²⁾。

ここでは、情報共有のあり方についてどのような変更が見られたのかを比較検討してみたい。

要援護者情報の収集・共有（旧ガイドラインでは把握・共有）の方法について、新・旧ともに三方式を提示しているが、旧ガイドラインにおいては、「同意方式」→「手上げ方式」→「共有情報方式」という順番で示していたが、ガイドラインでは、「関係機関共有方式」→「手上げ方式」→「同意方式」と順番が変更された。これは、3. (2)で述べることになるが、要援護者情報の収集・共有を行うには、要援護者の存在を把握することから始まるので、効率的に把握できる手法として関係機関共有方式が注目を浴びているであろう。

新ガイドラインにいう「関係機関共有方式」であるが、これは「要援護者本人からの同意を得ずに平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等との間で共有する方式」である。旧ガイドラインでは、福祉関係部局と防災関係部局との共有に視点が置かれていたが、新ガイドラインでは、共有される担い手の範囲が自主防災組織や民生委員などを含んだ、広範囲なものであることが強調されているように思われる。

また、旧ガイドラインとは異なり、関係機関共有方式の積極的活用をすすめ、「市町村は、要援護者情報の収集・共有に関しては、まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい」としている。すなわち、「関係機関共有方式」と「同意方式」の二段階方式の推奨である〔図1〕⁽³⁾。

末尾の資料として、災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例が紹介されている。1. 要援護者情報の収集・共有、避難支援プラン策定の取組事例として、宮城県石巻市、東京都豊島区、長野県長野市、静岡県御殿場市、新潟県三条市、愛知県豊田市、愛知県安城市、高知県土佐清水市、宮崎県宮崎市が、2. 避難所での支援を中心として取組事例として、東京都練馬区、東京都三鷹市、福岡県福岡市博多区、山梨県が紹介されている。

しかし、改訂された「新ガイドライン」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⁽⁴⁾。そこで、以下のように、新ガイドライ

ンの解説書や事例集が毎年のように作成されることになった。

図4 避難支援プランの策定手順例

(関係機関共有方式・同意方式の場合)

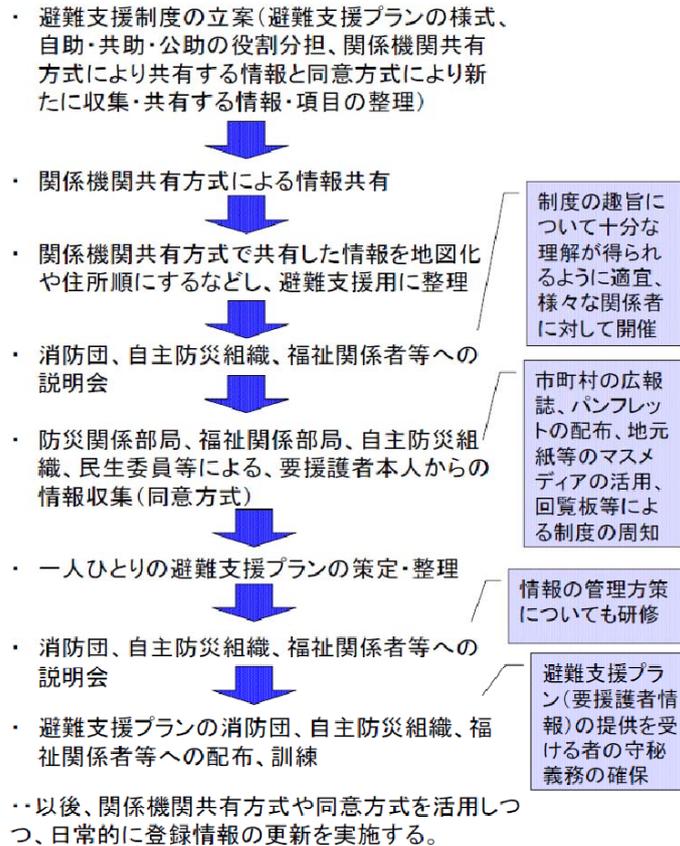


図1 新ガイドラインにおける避難支援プランの策定手順例

(出典：新ガイドライン)

c) 研究会テキスト(新ガイドライン)

災害時要援護者避難支援研究会が2006年に新ガイドラインの解説書として『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』を作成している(以下、「研究会テキスト(新ガイドライン)」と略す)。

「第1部 要援護者の避難対策への提言 第2章 災害時要援護者支援と個人情報保護」においては、個人情報保護に対する過剰反応をいかにして取り除くかという視点に立って、個人情報保護法制についての詳細な解説が行われている。

「第2部 災害時要援護者の避難支援ガイドラインの解説 第2章 新ガイドラインの解説 課題2 災害時要援護者情報の共有」において、新ガイドラインの詳細な説明をしている。

末尾の別途資料として、要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例が紹介されているが、これは新ガイドラインの末尾の資料と同じである。

d) 消防庁テキスト（2006）

消防庁が 2006 年に『災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて～災害時要援護者の避難支援アクションプログラム～（平成 18 年 3 月）』を作成している（以下、「消防庁テキスト（2006）」と略す）

消防庁が 2006 年に「災害時要援護者の避難支援プラン策定モデル事業」に応募した、10 市町の実態を把握・整理したものである。10 市町は、北海道石狩市、秋田県秋田市、宮城県気仙沼市、宮城県石巻市、千葉県柏市、神奈川県中郡二宮町、岡山県倉敷市、広島県呉市、愛媛県宇和島市、沖縄県宜野湾市である。「第 3 章 要援護者情報の把握」において、「手上げ方式」「同意方式」のみでの情報収集の限界を指摘しながら、「関係機関共有方式」の積極的活用を唱え、実施例として愛媛県宇和島市の事例と広島県呉市の事例を紹介している。

e) 検討会テキスト（2007）

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ガイドラインの「手引き」として、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～（平成 19 年 3 月）』を作成している（以下、「検討会テキスト（2007）」と略す）。

ここでは、「関係機関共有方式による要援護者情報の共有」という項目を設け、(1) 個人情報保護条例の規定をもとにした関係機関共有方式の積極的活用、(2) 行政内部における情報共有、(3) 行政外の関係機関等との情報共有と守秘義務の確保、(4) 要援護者情報の活用方策の検討、に関する方針について詳細な解説をしている。

取組事例として、新ガイドラインに沿った先進事例を紹介している。北海道室蘭市、東京都豊島区、東京都練馬区、東京都板橋区、東京都渋谷区、新潟県三条市、新潟県小千谷市、新潟県見附市、山梨県（マニュアル策定の紹介）、山梨県笛吹市、山梨県南アルプス市、長野県松本市、長野県駒ヶ根市、兵庫県神戸市、大阪府堺市がある。その他にも、災害の対応事例あるいは地域団体の活動事例の中で、要援護者情報の収集・共有について、長野県下諏訪町、長野県岡谷市、宮崎県宮崎市、宮崎県西都市、山梨県大月市が紹介されている。

f) 「避難支援プラン全体計画」のモデル計画

全体計画については、内閣府が 2008 年 2 月に「避難支援プラン全体計画」のモデル計画を作成し、市町村による全体計画の策定を支援することになった⁽⁵⁾。

要援護者情報の収集・共有の方法として、三方式をベースにししながら以下のようなアドバイスをしている。

①まずは、「関係機関共有方式」を経て「同意方式」による本人からの収集をすることが望ましい。

②三方式のうち単独のみを実施するのではなくて、「手上げ方式」の「同意方式」といった併用も考えられる。

③外部提供が困難な場合でも、災害時に備えて市町村内で「関係機関共有方式」を採用することが適切である。

④「手上げ方式」であっても、ダイレクトメールや民生委員等による呼びかけ、窓口での説明を行うなどして登録を呼びかける。

⑤「関係機関共有方式」「同意方式」の場合、高齢者等は自主防災組織等で、要介護の者や障害者は民生委員・児童委員で分担して働きかけることも考えられる

⑥要援護者マップの作成が有効である。

g) シンポジウム報告書（2008）

内閣府が 2008 年に『災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム報告書（平成 20 年 3 月）』を作成している（以下、「シンポジウム報告書（2008）」と略す）。

内閣府が、2007 年 10 月 18 日に石川県輪島市、2008 年 3 月 6 日に東京において、「災害時要援護者における避難対策に関するシンポジウム」を開催し、シンポジウムの内容及びシンポジウム開催に先立って実施された能登半島地震、新潟県中越沖地震における災害時要援護対策の状況調査結果をまとめたもの。調査対象となっていたのは、石川県輪島市、新潟県、新潟県柏崎市、新潟県新潟市北条地区である。

石川県輪島市におけるシンポジウムにおいては、石川県輪島市、石川県金沢市、東京におけるシンポジウムにおいては、新潟県柏崎市の状況が報告されている。シンポジウムでは、避難支援プランの全体計画の作成の促進と関係機関共有方式の積極活用が唱えられている。

h) 調査結果報告書（2009）

内閣府が 2009 年に『災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書（平成 21 年 3 月）』を作成している（以下、「調査結果報告書（2009）」と略す）。

内閣府が、先進的な取組を行っている市町村に対してのヒアリング調査の結果を踏まえて、各市区町村における全体計画の策定や災害時要援護者対策の推進に向けた取組のポイントをとりまとめたものである。また、調査の一環として、全国の災害時要援護者対策の担当者等を対象にした「災害時要援護者対策に関する全国キャラバン」を開催している。そこでの質疑応答やアンケート調査結果もとりまとめに反映させている。

「第 2 章 災害時要援護者の避難支援対策の取組み事例」においては、各市区町村について詳細な調査が行われており、要援護者情報の収集・共有の実態についても詳しく知ることができる。

先進的な取組事例の対象としては、北海道釧路市、北海道石狩市、宮城県石巻市、山形県庄内町、福島県いわき市、千葉県野田市、神奈川県横浜市、神奈川県伊勢原市、福井県越前市、静岡県御前崎市、愛知県名古屋市、三重県四日市市、京都府宮津市、大阪府枚方市、島根県出雲市、岡山県備前市、山口県岩国市、愛媛県新居浜市、愛媛県松野町、福岡県北九州市、熊本県天草市がある。

i) 検討会テキスト（2010）

災害時要援護者の避難対策に関する検討会が 2010 年に『災害時要援護者の避難支援対策事例集（平成 22 年 3 月）』を作成している（以下、「検討会テキスト（2010）」と略す）。先進的な市町村における取組事例や実災害時における被災地でのさまざまな関係者による具体的な取組事例を紹介している。「3. 避難支援に係る課題 3. 1. 体制づくり 要援護者の情報を関係者間でどのように共有すればよいか？」において、千葉県野田市、新潟県三条市の事例が紹介されている。

上記にあるガイドライン等に紹介されている取組事例を見ると、必ずしも新ガイドラインにモデルとして示されている、「関係機関共有方式」を経てから「同意方式」を実施するという手順で、要援護者情報の収集・共有が行われているわけではなかった。以下の章において、逐次紹介していきたい。

また、これらの取組事例に付き、政策法務という視点にたった記述であるとは言い切れないところがあった。目的外利用や第三者提供を行ったのか否か、行った場合には、個人情報保護条例上のどのような条項を根拠に正当化を図ったのかについて、明確かつ逐次説明を入れるべきであった⁽⁶⁾。この点において、これらのガイドライン等が政策法務に関するガイドライン等になりきれない一因がある。

j) 都道府県によって策定されたガイドライン等

国レベルでガイドラインや解説書・事例集が作成されたことに伴い、都道府県レベルにおいても市町村が避難支援プランを策定するにあたっての、独自の「ガイドライン」「指針」を策定するようになった。

国のガイドライン策定以前にもそのようなガイドライン等を策定していた都道府県も見受けられるが、国のガイドラインを策定以降、多くの都道府県でガイドライン等が策定されている〔末尾資料 1〕。ガイドライン等によっては、要援護者情報の収集・共有について、ある程度の方針を定めているタイプもあれば、自治体ごとの方針に委ねるタイプも存在した。

これらのガイドライン等を見ると、国のガイドラインをベースに若干の解説を加えた程度のものから、国のガイドラインの記載内容を上回るガイドライン等も見受けられた。ここでは、ユニークなガイドラインを紹介しておくことにする。

長野県では、『災害時住民支え合いマップ作成のための参考事例集（平成 20 年 1 月）』において、「災害時住民支え合いマップ」を基軸にした個別避難支援計画の策定を推奨している。マップづくりに関しては、「行政主導型」「住民主導型」「社協主導型」といった方法に分類され、これらの方法ごとに、要援護者情報の収集・共有方式のあり方をアドバイスしている。

『兵庫県災害時要援護者支援指針（平成 19 年 3 月）』は、「三方式」を超えた分類手法を採用している。要援護者情報の収集・共有パターンの多様性を示す資料であり、収集・

共有のあり方に関する議論の精緻化に貢献しうる〔末尾資料2〕。

市町村の個人情報保護条例の多様性に配慮したガイドラインも存在している。たとえば、『広島県災害時要援護者避難支援ガイドライン（平成20年5月）』『資料1 個人情報保護条例の解釈と運用』は、個人情報保護条例について典型的な条項を提示しながら、それぞれの条項ごとにどのようにすれば合法的に要援護者情報の収集・共有が可能になるのかについてアドバイスをしている〔末尾資料3〕。

(2) 要援護者支援に関する文献・論文

a) 総論的部分

自然災害と国家の関係に関する文献としては、小山剛（1998）（1999）、山崎栄一（2005b）がある。ドイツにおける基本権保護義務論を自然災害において応用する可能性について検討した文献である。また、災害対策基本法についてのコメントールである防災行政研究会編（2002）も、要援護者避難支援の法的根拠を示す文献である。

個人情報保護法制に関する文献としては、個人情報保護法に関する基本的テキストとして、奥津茂樹（2003）、多賀谷一照（2005）、夏井高人＝新保史生編（2007）、宇賀克也（2009b）、岡村久道（2009）がある。代表的なコメントールとしては、個人情報保護法について園部逸夫編（2005）、個人情報保護法・行政機関等個人情報保護法・独立行政法人等個人情報保護法について宇賀克也（2009a）、行政機関等個人情報保護法について、総務省行政管理局監修（2005）がある。これらのテキストであるが、基本的には要援護者情報に関する記述はなされていない。ただし、宇賀克也（2009b）には、要援護者情報に関する記述が3頁にわたってなされているが、いわゆる「三方式」に沿った概説であった。

b) 要援護者情報に関する政策法務

宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）は、要援護者の政策法務に関する重要な文献として位置づけられる。防災部局、福祉部局や個人情報保護部局の自治体職員から現場の実情について詳細な紹介を受け、それをもとに法学者が理論的な問題提起や議論を整理付けている。紹介されている自治体としては、掲載順に、東京都板橋区、東京都渋谷区、山梨県、東京都豊島区、神奈川県横須賀市、東京都練馬区がある。概ねの構成は以下の通りである。

- 第1編 震災・災害時の高齢者・障害者の救援・支援マニュアル
～プライバシー保護・支援計画の両立と体制づくり～
- 第2編 個人情報保護法の運用と災害時要援護者名簿作成の課題
～適正な個人情報の活用・共有化と災害に備えた行政施策～
- 第3編 災害時要援護者名簿作成とプライバシーの保護・運用
～「過剰反応」への対応策と情報マネジメント、
安心・安全なコミュニティづくりに向けた体制整備～

個人情報保護法が制定されてから間もない時期で、かつ社会的に個人情報収集・共有に関する過剰反応に見舞われていた時期に作成されたテキストであるので、「災害時要援護者の支援の要請と個人情報保護の要請の適切な調和点を見いだす必要がある」と冒頭で述べてはいるが、方向性としては積極的な情報収集・共有に向けての「関係機関共有方式」の活用であるとか、条例の制定による問題解決といった政策法務手法が提示されている。

ただし、あくまでも現場の事例について、専門家がコメントを加えるという形式をとっているので、網羅的・体系的に政策法務論が展開されているわけではない。

参加型システム研究所（2008）は、要援護者情報の共有化について、全国の自治体アンケート（804 団体うち回答は 531 件回答率 66.0 %）、横浜市内の町内会・自治会アンケート（370 団体うち回答は 125 件回答率 33.8 %）、神奈川県自治体ヒアリング（綾瀬市、川崎市、逗子市、平塚市、秦野市）といった実態調査を踏まえて、「要援護者情報の共有化」に向けて、いかにして個人情報保護条例上の目的外利用・第三者提供の例外規定を活用するのか、情報の提供先に対する保護措置についての解説を行っている。奥津茂樹（2008）は、この報告書の政策法務に関する部分を要約したものである。

野村武司（2009）は、要援護者情報の収集・共有の仕組み作りにあたって、まず「新たな個人情報取扱事務として登録」することから始まるとしている。そのうえで、個人情報保護条例の目的外・第三者提供に関する例外規定の解説をしている。また、「個人情報保護原則を踏まえたよりよい制度設計」というコンセプトのもとで、要援護者の範囲の問題、個人情報の共有のタイミングの問題、個人情報の保護措置の問題について解説をしている。この点において、政策法務の基本的なプロセスを踏まえた説明が展開されているといえる。ただし、実務的なテキストという位置づけにとどまる。

山下淳（2006a）（2006b）は、災害時要援護者に関する情報共有のあり方について、行政が一括して個人情報を管理することについての懸念を表している。

これらの論文は、あくまでも三方式の分類に基づいた政策法務論であって、政策法務の複雑化ならびに三方式の分類の妥当性について詳細な検討をしているわけではない。

(3) レビューのまとめ

以上のこれまでの国・自治体におけるガイドライン等の策定の状況ならびに、文献・論文のレビューにより、明らかになったのは次の通りである。

①要援護者情報の保護・活用に関する政策法務のガイドライン等ならびに都道府県の作成したガイドライン等については、参考に値する内容を持っている。

②要援護者情報の保護・活用に関する政策法務について文献・論文が存在しているが、少数にとどまる。その中で、網羅的・体系的に取り扱った文献・論文も存在するが、ページ数も少なく実務的なレベルにとどまってい

る。かつ、政策法務の複雑化ならびに「三方式」の限界にまで詳細な検討を加えている文献・論文は見あたらない。

以上から、本研究において、要援護者情報の保護・活用に関する政策法務のあり方について、網羅的・体系的に整理・分析することは、今後の自然災害における個人情報の保護・活用にあたっては有意義な研究であると考ええる。

2. 避難支援プラン作成の進めにくさ

(1) 困難事例に関する調査の必要性

これまでの各種ガイドラインやテキストにおいては、具体的な事例紹介について模範的な事例の掲載が主になされていた。ただ、模範になるにはそれ相当の好条件が整っていないと実現できないのである。確かに、第1章3. で掲げたデータを見ると、全体計画ならびに個別計画の策定が進められてはいるが、すべての市町村において取りこぼしなく、全体計画ならびならびに個別計画の作成を目指すには、むしろ困難な場面をどのように切り抜けていったのかという視点に立った方が事例紹介の汎用性が高まる(7)。

そこで、以下においては、地方行財政調査会による調査(8)によって得られた、行政や地域が抱えている困難事例を紹介しておくことにする(9)。

(2) 調査目的と内容

この調査は、210市町村を調査対象として2008年9月に調査票を発送し、うち175自治体から回答を得ている(回収率83.3%)。調査目的はまさに、災害時要援護者の避難支援プランの策定が進まない、阻害要因を調査することにあつた(10)。

質問項目であるが、行政側が抱えている問題・不安を抽出すべく、調査対象の市町村の状況(Q1)、避難支援プランの進行状況について(Q2)、避難支援が進まない阻害要因について(Q3)、個人情報保護条例の内容ならびに審査会の判断の傾向(Q4・Q5)、支援計画の策定に当たった自治会から指摘されていること(Q6)、災害時要援護者の支援対策を進めるに当たっての阻害要因(Q7)といった項目がある。

(3) 避難支援プランの進行状況(Q2)

選択肢は詳細に設定されており、1. 未着手段階 2. 検討委員会の立ち上げ段階 3. 全体計画の策定段階 4. 行政内部のリスト作成段階(要援護者の把握) 5. 行政外部(自治会、消防団等)への情報提供段階 6. 個別計画の策定段階 7. その他、といった各段階に分けられている。

それぞれの結果は、1. 31団体 2. 21団体 3. 22団体 4. 37団体 5. 24団体 6. 14

団体 7. 41 団体となっている。未着手であったのは 17.7 %に当たる 31 団体で、いってみれば 82.3 %に当たる 144 団体は何らかの形で避難支援プランの策定に着手しているといえる。未着手 31 団体のうち町村は 21 団体で、回答をした 40 町村の半分が未着手ということになる。他方、回答をした 135 市区のうち 125 市区（92.6 %）と 9 割以上が策定に着手している。このあたり、市区と町村のマンパワーの違いが現れているといえる。

(4) 避難支援が進まない阻害要因（Q 3）

阻害要因についても、Q 2 と同様に 1. ～ 7. の各段階に分けられており、具体的に以下の阻害要因が語られた。

1. 「災害時要援護者対策の必要性についての認識不足」「部局間の連携不足」
2. 「福祉部局と防災部局の間で主導的立場の部局がなかなか決まらなかった」
3. 「要援護者の範囲がなかなか決まらない」「関係者（自治会、自主防災組織、民生委員等）それぞれの役割がなかなか決まらない」
4. 「個人情報保護条例により、個人情報の目的外利用については審議会に諮る必要がある」「部局ごとに別々の電算システムで管理されている介護保険情報や障害者手帳情報の集約に時間がかかる」
5. 「個人情報保護条例により、個人情報の外部提供が困難だった」「名簿対象者の選定、およびどの範囲まで名簿を配布するか」
6. 「支援者の高齢化などから、支援者の確保が困難」

(5) 個人情報保護条例の内容ならびに審査会の判断の傾向（Q 4・Q 5）

保護条例の内容については、以下のような回答があった。

「福祉部局→防災部局等、行政内部で利用する場合は目的外利用を認める規定がある」50 団体

「明らかに本人の利益となる場合、目的外利用・外部提供を認める規定がある」48 団体

「審査会で認められる場合、目的外利用又は外部提供が可能となる規定がある」125 団体

「いずれの規定もなし」13 団体 「その他」20 団体

ちなみに、「いずれの規定もなし」と回答した市町村の個人情報保護条例を筆者が閲覧してみたが、いずれかの規定は存在していた⁽¹¹⁾。

審査会で認められる場合、目的外利用又は外部提供が可能となる規定があると回答した市町村（125 市町村＝全体の 71.4 %）に審査会の判断の傾向を聞いているが（複数回答可）、そのうち、「認められる（37 団体）」「提供先により判断が異なる（16 団体）」「認められない（5 団体）」という市町村がある一方、半分以上市町村が「審査会に諮ったことがなく分からない（67 団体）」という回答があった。このことは、目的外利用・外部提供の可

否についての検討がまだ進んでいないということと、仮に進めていようとしていても、ある種の「萎縮効果」が現れているのではないか。都市部の審査会はハードルが厳しいようであり、市町村はそれ相当の説明責任が要求されている⁽¹²⁾。

(6) 自治会から指摘されていること (Q 6)

あらかじめ、詳細な項目が設定されており(複数回答可)、ア. 自治会には、支援計画の策定は難しい(55 団体) イ. 支援者の数が足りない(85 団体) ウ. 避難させるための資機材がない(34 団体) エ. 支援者が支援活動に負担を感じている(53 団体) オ. 支援活動中の事故等に対する支援者への保障がない(33 団体) カ. 常備消防、消防団など、他の組織との役割分担が難しい(どこまでが支援者の役割なのか分からない)(37 団体) キ. マンションの住人など、自治会に加入していない人々との関わり方が難しい(73 団体) ク. このような段階に至っておらず、よく分からない(62 団体) ケ. その他(20 団体)、といった結果が得られている。

上位にある項目につき理由を見てみると、イ. については「自治会役員の高齢化」、キ. については「自治会も未加入、民生委員による福祉関係の調査も拒否している住民がマンション等に多く見受けられる」「自治会費も払っていない者の支援を自治会が負担するのは他の住民に説明がつかない」、ア. については「ノウハウがない」、エ. については「情報管理や避難支援に責任を感じ、負担がかかる」「名簿を受け取るだけで大きな負担であるとの声がある」という意見が見られた。

(7) 災害時要援護者の支援対策を進めるに当たっての阻害要因 (Q 7)

この質問は自由回答であったが、「個人情報の問題が一番障害となっている」など、要援護者の個人情報の取扱いに神経質になっている意見が多かった。また、「避難支援者の確保」「高齢化」が都市部、農村部を通じての共通の問題となっている。

3. 要援護者情報の収集・共有の仕組み—要援護者の避難支援システム

以下においては、要援護者情報の収集・共有の仕組みを構築する際に考慮すべき点を取りあげることとする。ここでは、要援護者情報の収集・共有のあり方を、要援護者情報の内容、要援護者情報の収集・共有に至るまでのステップ、要援護者支援の担い手という視点から素描してみたい。

(1) 要援護者情報—潜在情報・存在情報・支援情報

新ガイドラインによると、要援護者を支援するにあたっては、市町村による「避難支援プラン」の策定が不可欠であるとされている。避難支援プランは市町村の要援護者支援に

係る「全体的な考え方」と要援護者一人ひとりに対する「個別計画」で構成することになっている。

要援護者個人個人に対して作成される「要援護者避難支援台帳（以下、「要援護者台帳」と略す）」をいかにして迅速に整備していくのが課題となっている。この要援護者台帳には、以下のような項目が記載されることになる。

- 1 氏名 住所 性別 生年月日 連絡先
- 2 要援護者であることを示す情報（一人暮らし 要介護 障害）
- 3 避難支援者の氏名 住所 支援可能な時間帯等
- 4 避難場所 避難経路

要援護者に関して、どの範囲までの情報を収集、利用、提供するのかによって、「要援護者潜在情報」「要援護者存在情報」と「要援護者支援情報」に区別することができる。この区別は個人情報の性質・流れを把握するのに有用である〔表1〕。

	説明	情報の内容 〔要援護者台帳に記載する項目〕	情報の用途	本人の同意
潜在情報	要援護者になりそうな人たちをグループ化した情報、 本人とはアプローチをしていない段階 既存の台帳を活用 することで作成	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 (一人暮らし 要介護 障害)	安否確認	なし
存在情報	本人と実際にアプローチ してみて、存在が分かった人の情報	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 (一人暮らし 要介護 障害)	安否確認	あり
支援情報	存在が判明した後に、具体的な避難支援のコーディネートをするための情報	上記に加えて 避難支援者の氏名 住所 支援可能な時間帯等 避難場所 避難経路	避難支援	あり

表1：要援護者情報の種類

「潜在情報」は、本人にアプローチをしていない段階で、要援護者になりそうな人たちをグループ化した情報であって、本当に要援護者であるかどうかは分からない情報である（内容は1と2）。これは、既存の台帳を活用することで作成することができる。潜在情報については、本人の同意なしに収集・共有される。

「存在情報」は、実際にアプローチしてみて、存在が確認された人の情報である（内容は1と2）。存在情報については、本人の同意なしに収集・共有することはできない⁽¹³⁾。

「支援情報」は、存在が判明した後、具体的な避難支援のコーディネートをしていく際に得られる情報である（内容は 3 と 4）。当然、存在情報の内容も含まれる。これも基本的には本人にアプローチしないことには作成ができない⁽¹⁴⁾。個別計画は実務上、一人ひとりの要援護者と向き合い、趣旨を説明のうえ同意を得て必要事項を聴取等することとなるため、実質的には「同意方式」しかないものと考えられる⁽¹⁵⁾。

これらの全項目（特に 3 と 4）が記載されて始めて、要援護者台帳が「完成」したと見なされ、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えていくにつれて、「防災ネットワーク」が充実していくということになる。

(2) 要援護者情報の収集・共有に至るまでのステップ

a) 要援護者の存在に関する情報を収集する段階

要援護者の支援は、まず要援護者の存在を把握することから始まる。避難支援が必要な要援護者の範囲としては、新ガイドラインには以下のような例示をしている⁽¹⁶⁾。

- ① 介護保険の要介護：要介護 3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活するものを対象としている場合が多い。
- ② 障害程度：身体障害（1・2 級）及び知的障害（療育手帳 A 等）の者を対象としている場合が多い。
- ③ その他：一人暮らしの高齢者、高齢者のみの世帯を対象としている場合が多い。

大量かつ包括的に把握するためには既存の制度で収集済みの個人情報を活用することが考えられる。これらの要援護者を既存の台帳から入手すると、①住民基本台帳、②要介護・要支援認定台帳、③身体障害者手帳交付台帳、④療育手帳交付台帳といった、既存の台帳を活用していくこととなる⁽¹⁷⁾。

新ガイドラインでいう「関係機関共有方式」というのは、この段階における「要援護者潜在情報」の収集ならびに共有（部局間共有・第三者提供）のことを指している⁽¹⁸⁾。既存の台帳で把握をしているに過ぎず、本人にアプローチをしているわけではないので、本当に要援護者なのかどうかは分からない状態である。ゆえに、「存在情報」というよりも、「潜在情報」ととどまるというわけである。潜在情報は「同意方式」「手上げ方式」によって本人に対するアプローチが行われてから、「存在情報」として確定することになる。もちろん、潜在情報を手がかりとせず、「同意方式」「手上げ方式」を実施することで、「存在情報」を収集するという方途もある。これを図 2 に表すと、以下のようになる。

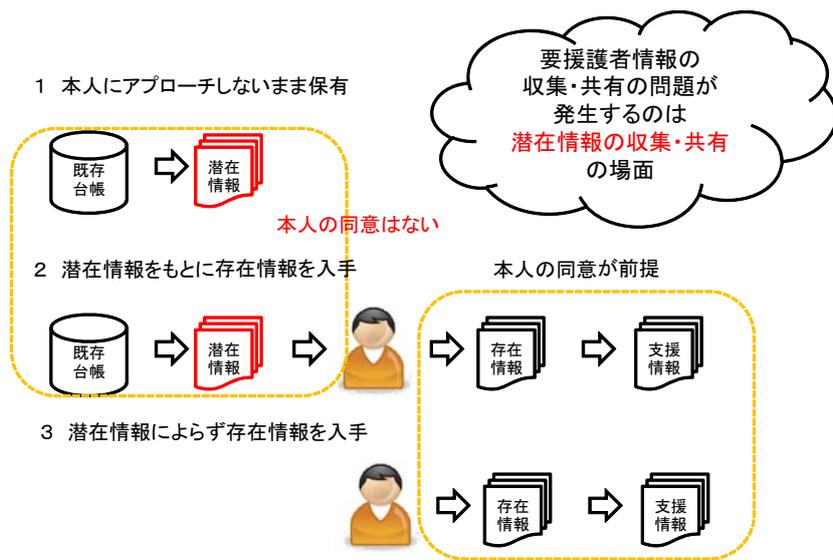


図2：要援護者情報の発展ステップ

そして、新ガイドラインの三方式とは、このような要援護者の存在に関する情報、すなわち「潜在情報」「存在情報」を収集・共有する方式をいうのである。これを図3に表すと、以下ようになる。

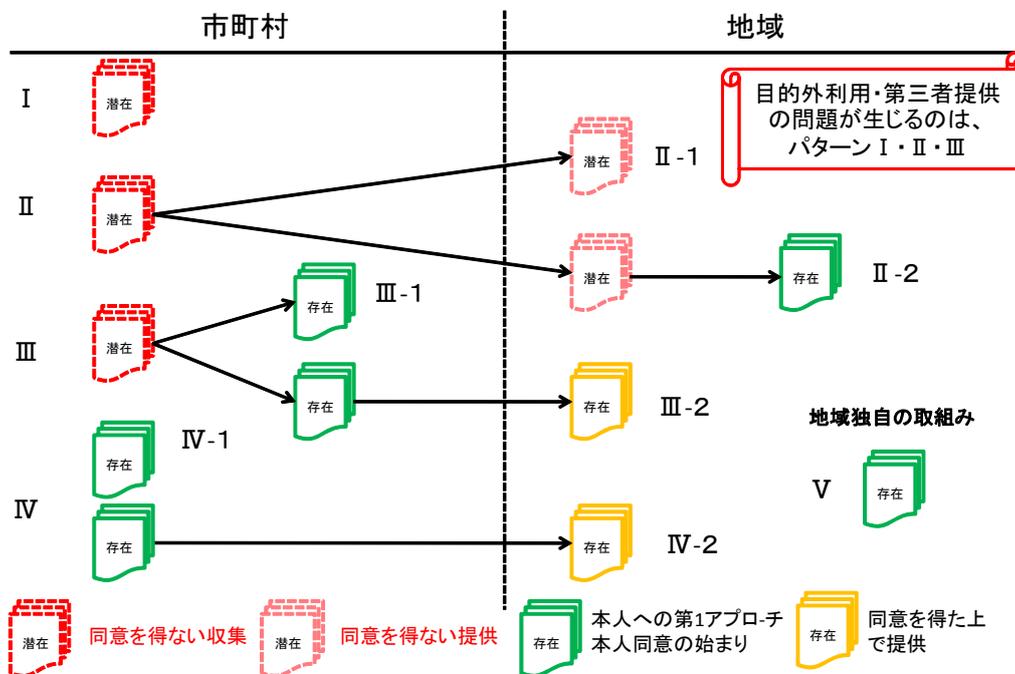


図3：潜在情報・存在情報の収集・共有パターン

このようなパターン化をすることで、目的外利用・第三者提供がどのような場面において起こるのか、どの時点で本人とのアプローチがなされるのか（本人同意を得るのか）が分かる。

それぞれのパターンを説明すると表2のようになる。?部分は4.(3)で解説する。

パターン	情報の保有形態 流れ	三方式による分類
I	本人にアプローチしないまま保有 安否情報のみ	関係機関共有方式
II-1	本人にアプローチしないまま地域に提供 地域もアプローチせず 安否情報のみ	関係機関共有方式
II-2	本人にアプローチしないまま地域に提供 地域は本人にアプローチ	関係機関共有方式
III-1	潜在情報をもとに市町村が本人にアプローチ 地域に提供しないまま保有	?
III-2	潜在情報をもとに市町村が本人にアプローチ 本人同意を得て地域に提供	?
IV-1	潜在情報によらず市町村が本人にアプローチ 地域に提供しないまま保有	同意方式 手上げ方式
IV-2	潜在情報によらず市町村が本人にアプローチ 本人同意を得て地域に提供	同意方式 手上げ方式
V	市町村による情報提供によらずに地域が独自に 本人にアプローチ	同意方式 手上げ方式

表2：潜在情報・存在情報の収集・共有パターンの解説

以下においては、図3・表2にあるパターンを利用した説明を展開していくことにする。たとえば、「パターンI」といった表現は、図3・表2にあるパターンを指す。

b) 避難支援に必要な情報を収集する段階

次は、要援護者から「支援情報」を収集する段階である。「存在情報」をきっかけに要援護者本人へのアプローチが行われ、本当に要援護者であるのか、避難支援者がいるのかどうか判明することになる⁽¹⁹⁾。次の段階として、避難支援のコーディネート（避難支援者の選定、避難経路・避難場所の指定）が始められることになる。この段階においても、支援情報の収集について本人の同意が必要となる。

c) 収集した支援情報を共有する段階

要援護者支援の担い手が収集した「支援情報」を別の担い手に提供する段階である。この段階においては、どれだけの担い手に対して、どれだけの情報を共有し合うのかを決めておくことになる。共有の範囲については、本人の同意が必要である。センシティブな情報であるがゆえに、必要かつ最小限の範囲で収集・提供が行われるべきである。「支援情報」の共有に関しては、旧・新ガイドラインにおける要援護者情報の収集・共有の三方式

では特に説明がなされていない。

(3) 要援護者避難支援の担い手と役割分担

a) 要援護者避難支援の担い手

要援護者避難支援の担い手としては、市町村の実施機関（以下、「実施機関」と略す）、社会福祉協議会、医療・福祉事業者、自主防災組織、民生委員、隣人等があげられる。大まかに分けると、行政と地域に分けることができる。行政に分類されるのは、実施機関（防災関係部局・福祉関係部局・保健関係部局等）である。地域に分類されるのは、社会福祉協議会や民間事業者（医療・福祉）、自主防災組織・民生委員・隣人等である。

公助—共助—自助という観点からすると、要援護者支援は公助＝実施機関、共助＝地域、自助＝要援護者の家族という整理が可能である。本章において「第三者」とは、具体的には地域における要援護者支援の担い手のことを指す。

では、どのようにして、要援護者を支援していくのか、支援を行うにあたってどのような役割が存在するのかについて述べていきたい。

b) 避難支援システム全体の統括者

市町村・地域全体の避難支援体制・個人情報の管理にあたる。要援護者支援のスーパーバイザー的な役割を果たす。イメージとしては、要援護者の認識・個人情報の収集・避難支援者の確保までをスーパーバイズする役割を担っている。個人情報保護に関して、何らかの法的な規制を受ける立場にある担い手になるべきである。市町村の実施機関は、そういった役割を担うことが期待される。

c) 要援護者の存在認識者

要援護者の存在を把握できる担い手はさまざまであり、さまざまなアプローチが考えられる。一つは、社会福祉・医療制度といった制度上に基づくアプローチである。もう一つは、近隣の周知関係といった地域コミュニティに基づくアプローチである。

d) 要援護者情報の収集者

実施機関が自主的に収集を行う場合と、他の担い手が行う場合があり得る。収集するという段階になると、援護が必要なのか、避難支援者がいるのかという判断も行われることになる。であるから、ここにいう要援護者情報の収集者は、避難支援者のコーディネーターとしての役割を兼ねることが多いと思われる。そうになると、ソーシャルワーク的な資質を持った担い手であることが望ましい。

e) 避難支援者

能力的に問題がなければ、中学生でも高齢者でもかまわない。個人情報保護ならびに住居のプライバシーについての講習は必要である。避難支援者は要援護者一人につき、複数いることが望ましい。本人と避難支援者をどのように結びつければいいのか問題となる。

避難支援者の選定の方法としては、①要援護者自身が特定の人物を指定する場合、②自

主防災組織の中で支援者を割り当てる場合があり、自主防災組織だけでは支援者を確保できない場合には、ボランティア団体、NPOなどの市民活動団体や福祉事業者等に拡大することで、担い手を確保しなければならないことになる(20)。避難支援者の確保であるが、避難支援者をネット上で募集するという方法もあり得る。

f) 役割の配分

それぞれの担い手がどのような役割を担っていくのかについては、自治体の状況によって異なりがある。誰がこれらの役割を担うかについては、自治体の事情によってさまざまなバージョンが考えられる。一つの担い手が複数の役割を担うかも知れないし、逆に、複数の担い手で一つの役割を担うこともあり得る。

4. 情報収集・共有の三方式の批判的検討

(1) 問題の所在—旧・新ガイドラインの比較から見た三方式の「原意」

第1章において、要援護者情報の収集・共有に関する「三方式」が金属疲労を起こしていると述べたが、なぜ、そのような事態を招いているのかを説明することにする。ここで、旧ガイドラインにおける定義付けと新ガイドラインにおける定義付けを比較してみよう。

同意方式

(旧) 消防等の防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が住民一人ひとりと接する機会をとらえて要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を把握し、策定していく方式。

↓

(新) 防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式。

手上げ方式

(旧) 制度創設について周知したうえで、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者について避難支援プランを策定する方式。

↓

(新) 要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式。

関係機関共有方式 (旧ガイドラインにおいては共有情報方式)

(旧) 市町村において、平時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局等も共有する方式。

↓

(新) 地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人からの同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式。

もともと三方式というのは、具体的な実践例をもとに生み出された方式であった。「同意方式」は愛知県豊田市の事例をもとに、「共有方式」は神奈川県横須賀市の事例をもとに旧ガイドラインにおいて生み出された。愛知県豊田市の事例は、要介護3以上、一人暮らし高齢者、在宅重度心身障害者といった要援護者を対象に、自治区長や民生委員が要援護者の自宅を訪ねて、一人ひとり同意を確認していった。神奈川県横須賀市の事例は、福祉関係部局の保有するデータを防災関係部局が共有するという内容であった⁽²¹⁾。ガイドラインにいうところの三方式のもともとの「原意」はここに起因しているといってもよい。

このように具体的な実践例から作り出された定義付けなので、新ガイドラインによって定義付けを変更したものの、要援護者情報の収集・共有の実態との乖離が進められた結果、以下に述べるような実態把握の混乱や政策法務の複雑化、ひいては法解釈が統一できないことに起因する違法リスクの発生が引き起こされたのである。

(2) 要援護者情報の収集・共有の実態把握の困難さ

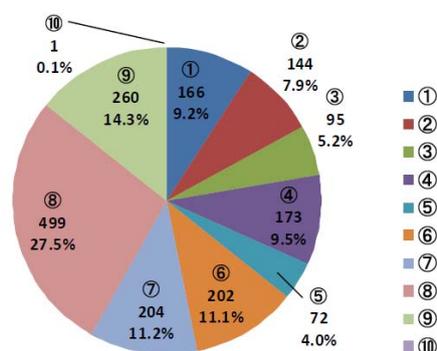
さきほど第1章3.において言及をした、総務省消防庁による調査結果「市町村における災害時要援護者の避難支援対策への取り組み状況調査結果（平成20年3月31日現在）」（全国1816団体を対象）の調査項目には、市町村による情報の収集・共有の方法について、いわゆる「三方式」のうちどれを採用しているの（する予定）かという質問項目があった、組み合わせとしては関係機関共有方式、同意方式、手上げ方式の組み合わせによって7通りがある。3つの方式のうち、いずれかを単独で用いるというよりは、いずれかを併用する傾向にあるという結果が出ている〔図4〕。

三方式（あるいは組み合わせを含めた七方式）では、情報の集積や流れが十分に把握できない。市町村の実施機関内あるいは市町村—地域間でどの程度の情報共有があったのか、そして、目的外利用と外部提供それぞれのフェーズにおいて要援護者本人の同意を得ているのか得ていないのか、といった部分についてはこのデータだけでは把握ができない。そのような中でアンケートをしても、正確な実態は見えてこない。三方式を考案した当時とは、状況が複雑化しており、当初のイメージと現状とが乖離をしているのである。

また、三方式の内容とこれらの組み合わせについての共通認識ができていないことが想定され、アンケートに回答をした自治体職員によっては、自らの市町村における要援護者情報の収集・共有の形態がどの様式に該当するかについても判断が異なってきている〔(3)以下を参照〕。

問5 情報の収集・共有の方法について（行政外の関係機関等も含めた情報の収集・共有）
 災害時要援護者の情報の収集や行政外の関係機関等も含めた情報の共有の方法として、どのような方式で行っていますか（又は、行う予定ですか）。

- ① 関係機関共有方式のみ
- ② 同意方式のみ
- ③ 手上げ方式のみ
- ④ 関係機関共有方式＋同意方式
- ⑤ 関係機関共有方式＋手上げ方式
- ⑥ 同意方式＋手上げ方式
- ⑦ 関係機関共有方式＋同意方式＋手上げ方式
- ⑧ 検討中
- ⑨ 未定
- ⑩ その他



○情報の収集・共有の方法については、関係機関共有方式、同意方式又は手上げ方式の組み合わせにより7通りの方法がある。

最も多くの市町村が採用している方法は、3つの方式を併用する方法であり（204団体）、2番目が同意方式と手上げ方式を併用する方法（202団体）、3番目が関係機関共有方式と同意方式を併用する方法（173団体）であった。

いずれも3つの方式のいずれかを併用する方法であり、市町村の傾向としては、3つの方式のいずれかを単独で用いるというよ

りは、適宜組み合わせで情報の収集・共有が行われていると言える。

なお、「⑧検討中」又は「⑨未定」としている団体が計759団体（41.8%）と、昨年度調査の1,206団体（66.0%）から大幅に減少していることから、災害時要援護者名簿、リスト等を把握・作成するための方法論については進展が見られていると言えるが、依然として約4割の団体が未決定の状況であり、これらの団体における積極的な取組の推進が望まれる。

図4：要援護者情報の収集・共有に関するアンケート結果

〔出典：「市町村における災害時要援護者の避難支援対策への取り組み状況調査結果（平成20年3月31日現在）」より抜粋〕

今後は、①実施機関内における情報の収集・利用・共有がどのようにして行われるのか、②情報の地域等への提供がどのようにして行われるのか、③これらのアクションが行われる際に要援護者の本人の同意を得ているのかいないのか、④本人へのアプローチをとる方法としてどのような手法〔訪問—DM（ダイレクトメール）—広報〕を用いているのか、といった複合的な視点から捉えていく必要がある。

(3) 関係機関共有方式の定義・解説がもたらす混乱

旧ガイドラインにいう「共有情報方式」においては、あくまでも目的外利用（実施機関

(4) 政策法務の複雑化—対象の絞り込みを経たうえでのダイレクトメール

a) 問題提起

「同意方式」「手上げ方式」を実施するにあたって、訪問や呼びかけの対象を既存の台帳を活用することで絞り込みをかけたうえでダイレクトメール（以下、「DM」と略す）を送る場合、政策法務を複雑にさせている⁽²³⁾。これはパターンⅢに該当するケースで、既存台帳の活用を目的外利用として捉えるのか、目的内利用として捉えるかについて見解が分かれている。ここではガイドライン等で紹介されている事例、ならびにインターネットで検索をした事例から電話にてインタビューを行った結果を紹介することにする⁽²⁴⁾。

b) 目的外利用と捉えるケース

愛媛県新居浜市防災安全課は、福祉部局が管理するデータと住民基本台帳をベースに防災安全課が候補者名簿を作成し、それをもとに DM を送るという「同意方式」を採用している。目的外利用という認識のもと審議会からの了承を得ている。

京都府向日市障害高齢福祉課は、自らが保有している要援護者のデータを防災担当の環境政策課に提供し、それをもとに DM を送るという方式を採用していた。「同意方式」か「手上げ方式」かについては特に区別をしていないようである。その際には目的外利用という認識のもと審議会からの了承を得ている。

大分県大分市福祉保健課は、DM による「手上げ方式」を採用しているが、対象を絞り込む際に介護保険の情報ならびに障害者に関する情報を目的外利用するという認識のもと審議会にかけ了承を得ている。かつ、DM を送付しているのは福祉保健課なので、同一部局が目的外利用をしたということになる。

福岡県久留米市地域福祉課は、高齢者の情報を長寿支援課から提供を受け DM を発送するという「手上げ方式」を採用する予定となっている。その際には、目的外利用という認識のもと審議会からの了承を得ている。

石川県七尾市福祉課は、障害者の方のみ DM を送るという「同意方式」を採用していた。その際には、目的外利用という認識のもと審査会からの了承を得ている。

c) 目的外利用と捉えないケース

山形県庄内町健康福祉課によると、「手上げ方式」と一部「同意方式」を採用しており、対象者をリストアップし、登録申請書を郵送で配布しているが、対象者のリストアップに関しては目的外利用という認識はしていないということである。

福島県いわき市保健福祉課は、抽出した対象者に対する郵送による「同意方式」を採用しているが、福祉部局内で作ったデータなので目的外利用とは考えていないということである。

新潟県三条市行政課防災対策室によると、積極的な不同意をしなければ同意をしたものと見なす「逆手上げ方式」を採用している。その際に、対象者全員に郵便を送って不同意の意思表示の確認をしている。これは福祉部局によって郵送されたものであるため、目的

外利用とは考えてはいないとこのことである。防災部局には本人の同意がないと共有されない。

島根県出雲市福祉推進課によると、「手上げ方式」を採用しており、対象者をリストアップし DM を送付しているが、防災部局に情報を提供したわけではないので、あくまでも福祉推進課の一事業として実施したので、目的内利用であると考えているとのことである。

d) 分析評価

愛媛県新居浜市ならびに京都府向日市のケースでは福祉部局・総務部局から防災部局へと情報が他の部局により提供されているゆえに目的外利用として捉えている。

大分県大分市、福岡県久留米市、石川県七尾市のケースでは、同一部局であるにもかかわらず目的外利用として捉えている。厳格な解釈をしているといえる。このような厳格な解釈は、東京都練馬区では、「同一の課又は所内の別の業務で個人情報を利用する場合でも、その利用が当初の業務の目的の範囲を超えるものであれば、目的外利用にあたる」〔「練馬区情報公開・個人情報保護制度の手引き（第3改訂版）平成22年3月」118頁〕、東京都練馬区でも「同一課内の別の業務で管理個人情報を利用する場合でも、その利用が当初の収集目的の範囲を超えるものであれば、目的外利用となる」〔「練馬区個人情報保護制度運用の手引き平成20年10月」37頁〕といったように、十分にあり得る解釈である。

目的内利用として捉えているケースでは、山形県庄内町の場合には、通常業務の延長なので目的内利用、その他の市町村のケースの場合には同一部局（＝福祉部局）が情報を取り扱っているという形式面に着目して目的内利用であると捉えている。

新ガイドラインの同意方式に関する説明によると、「福祉関係部局や民生委員等が要援護者情報の収集・共有等を福祉施策の一環として位置付け、その保有情報を基に要援護者と接すること」とある。また、研究会テキスト（新ガイドライン）68頁においては、ガイドラインの説明として、「福祉関係部局や民生委員等がすでに保有している情報について、入手時の要援護者等への説明状況等を踏まえるに、避難支援目的のために利用・活用することについても当初の目的の範囲内であると認められる場合」には同意方式により取り組むことも効果的であるとしている。さらに、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」（平成19年8月10日雇児総発第0810003号、雇児育発第0810001号、社援総発第0810001号、社援地発第0810001号、障企発第0810002号、老総発第0810001号）において、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。ここから、既存の台帳等を目的内利用として活用する方法もあり得るといえる見解が導き出される。

他方、福祉部局であるにもかかわらず、目的外利用するという立場の意見を伺うと、介護保険台帳や障害者台帳を作成する際の本来の目的と、要援護者支援という目的は異なる

という認識がある。福岡県久留米市によると、①介護保険や障害者の福祉制度が設けられた当時と比べて想定されていた事業ではなかった、②「どうして要援護者台帳に登録するために介護保険や障害者の情報が用いられたのか」という質問に対して説明しやすいように配慮をした、③戸別訪問であれば個別に説明ができるが、DM の場合には特に気を遣う必要がある、という根拠をあげていた。

利用目的の実質面を捉えて、既存台帳が作成される段階において有している目的と要援護者支援という目的を厳格に解するのであれば、既存台帳を用いて要援護者支援の郵送対象について絞り込みをした段階、すなわち「郵送リスト」を作成した段階で、目的外利用になると考える余地がある。

仮に、裁判になった場合、あるいは、個人情報保護審議会からの諮問があった場合に、実際に目的内利用として解釈してくれるという保障はないので、その点において「違法リスク」を負っていると評価ができる。将来的に、DM の送付によって住民からのクレームが来たときに備えて、慎重な解釈・運用が求められる〔図6〕。

目的外利用と判断した場合でも、「相当の理由」「公益上の必要性」「特別の理由」によって目的外利用が可能であるとしている条例が多いので、「相当の理由」「公益上の必要性」「特別の理由」があることを立証さえすればそれで合法化ができる。ただし、福島県いわき市や島根県出雲市の場合には、「相当の理由」「公益上の必要性」「特別の理由」によって目的外利用をする場合には審議会の意見を聞かなければならない規定がある。

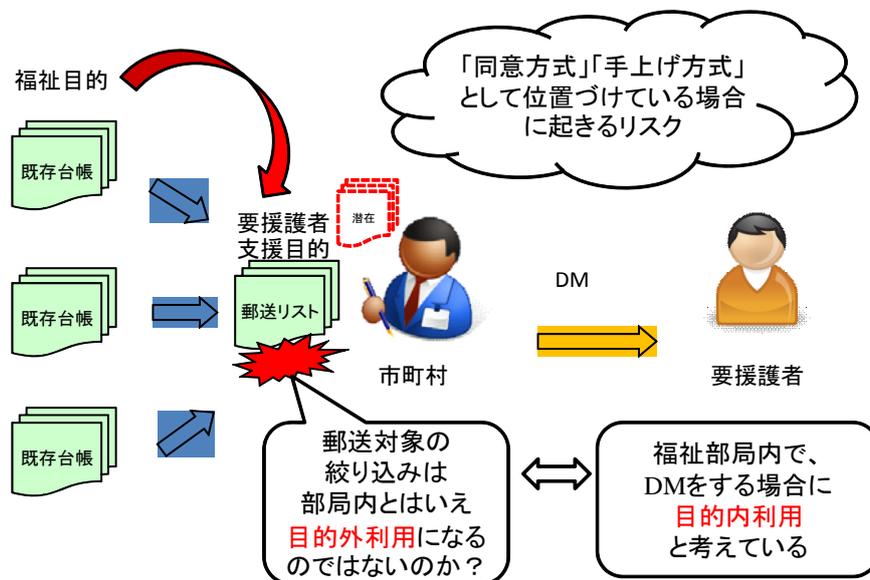


図6：パターンⅢにおける違法リスク

(5) 結論

三方式のいずれに該当するのかという話と、個人情報保護条例にいう目的外利用・外部提供に該当するのかどうか（要するに、目的外利用・第三者提供に関する政策法務上の配慮が必要かどうか）という話が、必ずしも一致しないことが判明した。

また、同じ情報収集・共有の形態をとっていたとしても、どのようなパターンを採用しているかについての表現方法にもブレが生じている〔パターンⅢの事例〕。それが行政―地域における情報共有の整理付け・分析を妨げる一因となっているのではないだろうか。

同意方式・手上げ方式を採用しているとしても、その対象の絞り込みについて既存の情報を活用する場合において、目的内利用と捉える自治体もあれば、目的外利用として捉える自治体もあった。自治体の法令解釈の違いが見られたケースである。

そう考えると、「この方式（＝同意・手上げ）を採用したから大丈夫である」ということは決してなく、それぞれ行おうとしている情報収集・利用・共有について、その都度、個人情報保護条例に抵触しないかどうかについて慎重な吟味をすることが求められているのである。想定しうる解釈からすれば、「同意方式」も「手上げ方式」も目的外利用・第三者提供に関わりを持つ場合があり得るのである。

ガイドライン等の説明においては、関係機関共有方式の場合には、本人の同意を得ていない場合は、個人情報保護条例にある目的外利用・第三者提供といった問題をクリアする必要性があるとしている。そうなると、「同意方式」や「手上げ方式」を採用した場合には、このような目的外利用や第三者提供といった問題は生じないかのように見えてくる。しかし、そうとは言い切れない事態が生じているのである。

新・旧ガイドラインにいう「関係機関共有方式」「共有情報方式」においては、目的外利用とは福祉関係部局等の情報を防災関係部局等に提供することを想定していたが、福祉関係部局等が自らが保有するデータを要援護者の避難支援という本来の取得目的を超えて目的外利用することは想定していなかった。そこに混乱の原因がある。

解決案としては、2通りあると考えられる。

解決案1：目的外利用の場合にはとにかく「関係機関共有方式」を経た「同意方式」「手上げ方式」と位置づける。ただし、現場やガイドライン等の事例紹介ですでに「同意方式」「手上げ方式」としていることをすべて言い直すのは、逆に混乱を招くし、福祉部局内での目的外利用は、関係機関共有方式には該当しないので、解決案にはならない⁽²⁵⁾。

解決案2：現場やガイドライン等の事例紹介にある「同意方式」「手上げ方式」の場合でも、目的外利用があり得ることを喚起する。そして、目的内利用として運営を図る場合であっても、理由を明確にしておく。こちらの方が、現場の混乱を回避しつつ、「違法リスク」を軽減することができる。

以下においては、「同意方式」「手上げ方式」であっても目的外利用・第三者提供があり得ることを前提に記述を展開していくことにする。その方が、「どの方式であっても目

的外利用・第三者提供に該当しないかをチェックする必要がある」という認識が生まれ、「違法リスク」を軽減することができるからである。

そうなると、三方式に基づく政策法務論ではなく、三方式を超えた政策法務論が展開されなければならないところ、すでに五年以上も現場において定着が図られている三方式を完全否定することは、かえって現場の混乱を招くであろうし、また、筆者自身が新たな分類方式を提示できるかといえ、そこまでの能力はない。ここでできる議論といえ、現在において、新ガイドラインにおける三方式が示すべき「現意」とはどうあるべきなのかというレベルにとどまらざるを得ない。

5. 避難支援の担い手と適用法規

ここでまず、個人情報保護法制の概観について述べておきたい。先ほども述べたように、要援護者の避難支援の担い手としては、実施機関、社会福祉協議会、民間事業者（医療・福祉）、自主防災組織、民生委員、隣人等があげられるが、自然災害時における個人情報の保護・活用について、要援護者支援の担い手ごとに適用法規が異なっている。

個人情報保護の基本法として個人情報保護法があり、総論的な部分についてはすべての担い手に適用される。ところが、個別的・各論的な部分となると適用される法規が異なる。すなわち、実施機関には市町村の個人情報保護条例が、それ以外の担い手には個人情報保護法が適用されることになっている〔図7〕。

個人情報保護に関する法体系イメージ

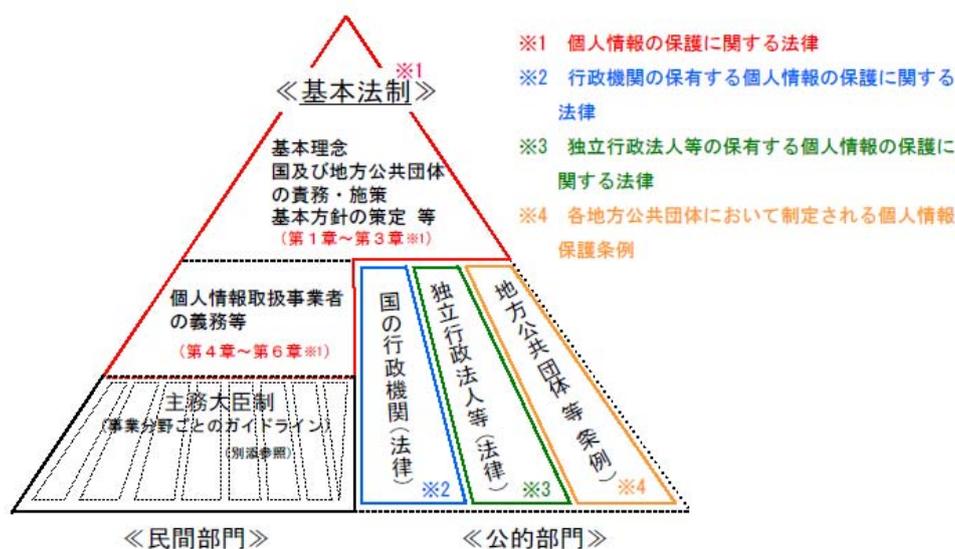


図7：個人情報保護に関する法体系イメージ

〔出典：消費者庁ホームページより抜粋〕

ただし、個人情報保護法が適用される「個人情報取扱事業者」とは、政令により、過去6ヶ月のいずれかの日において、その管理する個人情報データベース等に個人情報が記録されている個人の総数が5000人を超える者をいうとされている（個人情報保護法施行令2条）。そうなると、小規模の福祉事業者や自主防災組織ならびに民生委員は個人情報の取扱量が少ないので、個人情報保護法の適用対象にはあたらない場合がある。

とはいっても、取り扱われる情報がセンシティブな情報であるので、法規制の対象にならない民間の要援護者支援の担い手に対しても法の遵守が要請される⁽²⁶⁾。法規制を受けない担い手による個人情報保護をどのようにして担保するかが問題である。

以降においては、まず、市町村と個人情報保護ならびに地域の避難支援の担い手から見た個人情報保護について取りあげた後に、要援護者情報の収集・共有のあり方について個別的な検討をしていくことにする。

6. 市町村と個人情報保護

(1) 個人情報保護条例の制定状況

要援護者の避難支援を行うにあたって、最も関連が密接になるのは自治体（特に市町村）の個人情報保護条例である。というのも、このような避難支援体制の整備を期待されているのは市町村であるからである。

個人情報保護法は、2003年5月に個人情報保護関係5法が成立したことを機に制定・見直しが進められ、現在ではすべての都道府県・市区町村が個人情報保護条例を制定しており、規定内容の見直しも進められている。個人情報関係5法とは、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法（以下、「行政機関法」と略す）、独立行政法人等個人情報保護法（以下、「独立行政法人等法」と略す）、審査会設置法、整備法を指す。

個人情報保護法では、自治体の個人情報保護条例のあり方につきどのような要請を行っているのだろうか。

個人情報保護法5条において、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」とあり、ここにいう「必要な施策の策定」とは個人情報保護条例の制定・改正をも意味しており、加えて、「この法律の趣旨にのっとり」策定されることが要請されているので、個人情報保護法の水準を下回らないようにする必要があると考えられる。この条文の趣旨からすれば、行政機関法の水準も下回らないようにする必要性もあると考えてもよいであろう⁽²⁷⁾。

さらに、個人情報保護法11条1項では、「地方公共団体は、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確

保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない」とあり、自治体が個人情報保護法や行政機関法の趣旨に添った条例改正に取りかかるべきであるという要請が本項より導き出すことが可能である(28)。

これらの条項を根拠にして、「国の法律はミニマムスタンダードといっているのだから、各自治体の条例も最低限は、国と同等のことは満たすべきではないか」という主張が可能となる。そうなると、ミニマムスタンダードと考えられる条項を備えていない自治体があれば、該当する条項の追加を検討すべきである。

個人情報保護条例の制定状況については、総務省から詳細な状況が公表されている。総務省の『地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況～平成21年10月』によると、2006年にはすべての市区町村が個人情報保護条例を制定しており、要援護者情報の保護に関連のありそうな、個人情報の収集・記録に関する規制、利用・提供規制、維持管理に関する規定、外部委託に関する規制、自己情報の開示・修正等、審議会あるいは審査会の設置といった、規定について9割以上の自治体は何らかの形で設けている(29)。

以下において、要援護者情報を取り扱う際に考慮しておくべき項目について検討をしていくことにするが、その際には、国の行政機関に対して適用される行政機関法も適宜参照していく。

(2) 実施機関の定義

個人情報保護条例においては、条例の適用を受ける実施機関が定められることになる。

実施機関としては具体的に、自治体の首長、議会、各委員会・委員等をあげることができる。実施機関の定義付けによっては、法規制の適用範囲を拡大することができるものの限界がある。とはいえ、以下の(12)ならびに(13)のb)にある責務規定を根拠にして、実施機関は実施機関以外の担い手に対して指導等を行うことができる。

ここで民生委員の法的位置づけについて言及をしておきたい。民生委員の法的取扱いであるが、特別職の地方公務員という位置づけである(根拠規定：地方公務員法3条3項3号 昭和26年8月27日地自公発第360号)。そして、行政との関係においてはあくまでも「協力機関」(民生委員法14条1項5号)として位置づけられることからして、自治体の首長の指揮・命令下にある実施機関とは考えにくい。したがって、民生委員は実施機関には該当せず、民生委員に個人情報を提供する際には、第三者提供であるとか、業務委託の扱いをすることになる(30)。

(3) 要援護者台帳の位置づけ

要援護者台帳は、個人情報保護法2条2項にいう「個人情報データベース等」、行政機関個人情報保護法2条4項にいうところの「個人情報ファイル」に相当する。個人情報ファイルとは、保有個人情報が記録された検索性・体系制を有するファイルのことをいう。

「潜在情報」「存在情報」「支援情報」いずれの情報を収集・取得するにせよ、これらは個人情報取扱事務として扱われることになる。そうすると、要援護者台帳を作成するとすると個人情報保護条例にしたがって個人情報取扱事務として登録あるいは届出をするという作業を行うことが必要となる。

(4) 利用目的の明確化—個人情報の保有制限

収集する要援護者情報の内容の決定は、まず「個人情報収集の目的」を明確にすることから始まる。ここでは、「要援護者の自然災害からの生命・身体の保護」という観点から、収集が許される個人情報の内容が決められることになる。そして、利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を収集することはできない〔行政機関法 3 条 1 項を参照〕。ただし、個人情報保護条例によっては、「必要かつ最低限の範囲内」であることを要請しているところもある。

具体的な個人情報の内容であるが、収集しようとしている情報が存在に関する情報（「潜在情報」「存在情報」）なのか、支援に関する情報（「支援情報」）なのかによって異なってくる。3. (1) ならびに表 1 を参照されたい。

(5) 個人情報の収集、適正な取得

個人情報を収集するといっても「潜在情報」「存在情報」「支援情報」を区別して考える必要がある。

潜在情報については、既存の制度によってすでに収集済みである。

存在情報ならびに支援情報の収集にあたっては、要援護者であれ、避難支援者であれ、要援護者存在情報ならびに支援情報の収集には本人の同意が必要である。第三者を経由して収集する場合であっても同様である。

個人情報の適正な取得に関わる事項として、収集の際にはその手段についてもきちんとした配慮が必要である。ただし、行政機関法においては、個人情報の適正な取得に関する条項は存在していない⁽³¹⁾。

(6) 個人情報の目的外利用

個人情報の目的外利用の問題は、実施機関がそもそも福祉・医療目的等で所持していた個人情報を、避難支援という防災目的で利用しようとする場合に問題となる。要するに、既存の個人情報を目的外利用することで、要援護者潜在情報として活用しようというのである〔パターンⅠ～Ⅲ〕。

ここにいう目的外利用とは、実施機関の他の部門との共有のみならず、同一部局内における利用も含む。

かような目的外利用を促進することで、比較的労力をかけることなく要援護者の存在を

把握し、アプローチをかけることで、ひいては支援情報の収集を進めることが可能となる。そうすると、潜在情報の取得とは、あくまでも「要援護者台帳作成の端緒」という意味しか持たない。目的外利用について、本人へのアプローチをかけないままで情報を保持・共有したままにしておくのは言い換えると、潜在的な要援護者の把握という意味合いしか有しない〔パターンⅠ、Ⅱ－１〕。

最近では、潜在情報をもとに DM の送付を行う例も見られているが、実務上はこのような既存情報の活用について、目的外利用として取り扱わないで、目的内利用として取り扱う自治体が多いようである。この問題については、４．（４）ですでに指摘をしている。

（７） 個人情報の第三者提供

個人情報の第三者提供を促進することで、要援護者支援の担い手同士の情報共有が活発化するという利点を有している。ところで、個人情報の第三者提供の問題は、要援護者台帳完成前の段階と要援護者台帳作成中・完成後の段階の２つのステージで起こりうる。

a) 要援護者台帳完成前の段階—潜在情報の提供

まずは、潜在情報を第三者に提供する場面である。詳細に述べるならば、福祉部局等が所有する個人情報の目的外利用→潜在情報リストの作成→潜在情報の第三者への提供というステップを踏むことになる。

実施機関が第三者提供を行う目的の一つとして考えられるのは、地域の担い手による存在情報の収集を促進するためである。すなわち、要援護者台帳を完成させるために、地域の担い手に対して存在情報の収集さらには避難支援者のコーディネート（＝支援情報の収集）を行うことが考えられる〔パターンⅡ－２〕。その際に、実施機関の保有している情報を提供することで地域に「潜在的な要援護者の存在を知らせる」のである。たとえば、自主防災組織が要援護者台帳を作成しようとする場合、自主防災組織が独自に作成してあった名簿では、要援護者を把握し切れていない可能性がある。そのような、「支援漏れ」がないようにするためにも第三者提供を行い、情報を共有しておく必要がある。

もう一つの理由は、地域の担い手による安否確認を促進するためである〔パターンⅡ－１〕。地域によっては、要援護者の情報が広範に共有されるのを懸念を示すところもあり、そういった場合に平常時は地域の限られた担い手に情報を所持させておき、緊急時にその情報を開示させるわけである〔８．（５）d〕。

b) 要援護者台帳作成中・完成後の段階—存在情報・支援情報の提供

最初から存在情報として要援護者情報を入手した場合、第三者提供についても同意のもとに行われることになる〔パターンⅣ－２〕。

市町村が潜在情報リストを作成したが、本人とのアプローチをはかり第三者への提供について同意を得ている場合は「存在情報」として第三者に提供されることになる〔パターンⅢ－２〕。また、市町村が潜在情報リストを作成し、市町村自らがアプローチをはかっ

たものの、第三者には提供しないでおくということも考えられる〔パターンⅢ－１〕。

要援護者支援情報の収集が完了し、要援護者台帳が完成した後においても、避難支援体制の充実化を図るために、第三者への提供を行うことが考えられる。この段階では、要援護者台帳の作成に関してすでに要援護者本人とのアプローチがとられており、要援護者が同意した範囲内で情報が共有されることになる。具体的な範囲としては、自主防災組織、民生委員、消防、警察等が考えられる。

(8) 目的外利用ならびに第三者提供の正当化

a) 行政機関法から見た目的外利用・第三者提供

上記において述べた、目的外利用や第三者提供をどのようにして正当化するかであるが、先ほども述べたように、自治体の個人情報保護条例はさまざまなパターンがあり、一概には論じ得ない部分があるのも確かではある。さしあたり、国の行政機関が講じるべき個人情報保護について規定していて、かつ、自治体の個人情報保護条例のミニマムスタンダードでもある、行政機関法が参考になりうる。行政機関法 8 条 1 項では、利用目的以外の目的外利用ならびに第三者提供を制限する一方、同条 2 項において以下のような例外事例も設けている（条文の下線部は筆者が挿入）。

- 一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。
- 二 行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であつて、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。
- 三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。
- 四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

1 号は当然であり、2 号・3 号は、特に行政機関内部・行政機関等士での目的外利用を正当化する条文になりうる。4 号は、行政機関等以外の第三者提供が問題となる。

潜在情報に関わる目的外利用・第三者提供に関しては、そもそも本人の同意が得られていないのであるから、2 号・3 号・4 号による正当化が必要とされる。

他方、存在情報ならびに支援情報に関わる第三者提供に関しては、存在情報ならびに支援情報の収集・第三者提供は本人の同意が必要であるので、1 号によって正当化がなされる。そうなると、個人情報の第三者提供ならびに目的外利用の正当性が問題となるのは、潜在情報に関わる目的外利用・第三者提供の場面においてである。では、以下において、2

号・3号・4号の意義について説明してみる。

行政機関法 8 条 2 項 2 号ないし 3 号にいう「相当の理由のあるとき」とは、「行政機関の恣意的な判断を許容するものではなく、少なくとも、社会通念上、客観的に見て合理的な理由があることが求められる」という程度のものである⁽³²⁾。

行政機関以外の担い手に対する目的外利用・第三者提供を正当化するならば、4 号を活用することになる（4 号というのは、行政機関等以外への提供を念頭に置いている）が、そのうち、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」あるいは「特別の理由のあるとき」どちらに依拠すべきかについては見解が分かれると思われる。

行政機関法 8 条 2 項 4 号にいう「明らかに本人の利益になるとき」とはどのような状況が想定されているのであろうか。具体的には、「本人の同意を得る暇がない事態において、本人の個人情報を緊急医療機関に提供する場合など」とか⁽³³⁾、「叙勲等の選考のために本人の業績に関する情報を提供したり、本人が人事不省になり、緊急に医療を受ける必要がある場合に本人の血液型、体質、既往症等の情報を医者に提供したりするとき」⁽³⁴⁾であるとか、「緊急に輸血が必要な場合に当該個人の血液型を医師に知らせる場合、災害や事故にあったときにその旨を家族に知らせる場合等」⁽³⁵⁾が考えられる。こうみると、他人に知られたとしても不利益になることがあり得ない場合や、生命・身体の保護のために緊急性を要している場合が該当すると思われる。

行政機関法 8 条 2 項 4 号にいう「特別の理由のあるとき」とは、本来行政機関において厳格に管理すべき個人情報について、行政機関等以外の者に例外的に提供することがふさわしい要件として、個人情報の性質、利用目的等に即して、「相当な理由」よりもさらに厳格な理由が必要であるという趣旨である。具体的には、①行政機関に提供する場合と同程度の公共性があること、②提供を受ける側が自ら情報を収集することが著しく困難であるか、または提供を受ける側の事務が緊急を要すること、③情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること等の、まさに特別の理由が求められるとされる⁽³⁶⁾。

そうなると、行政機関等士の情報提供と行政機関等以外への情報提供とは配慮のレベルが違うということになる。

b) 条例から見た要援護者情報の目的外利用・第三者提供

実際に、目的外利用・第三者提供に正当性を与えるのは自治体の個人情報保護条例なので、条例のどの条項に基づいて正当化すればいいのだろうか。存在情報・支援情報の第三者提供については、本人のアプローチを前提としており、同意があれば正当化されるのはいうまでもない⁽³⁷⁾。

次に、潜在情報に関する目的外利用・第三者提供の正当化であるが、「緊急かつやむを得ない」「明らかに本人の利益になる」という条項の場合は、切迫性であるとか、本人の利益になることの明白性を立証しなければならないこともあり、自治体としては以下の条

項に基づいて正当化を図ることが考えられる⁽³⁸⁾。

個人情報保護条例を見る限りは、目的外利用・第三者提供の制限ならびに制限の例外条項に、行政機関法の規定とは異なった形態の条項もある。たとえば、「相当の理由」「特別の理由」以外にも「公益上の理由」といった文言を用いている市町村もあるが、前者と同様の趣旨で設けられている条項であると考えてよい。そういった、「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」という条項に基づいて、目的外利用・第三者提供を正当化していけばよいのではないかと考える。加えて、これらの理由があるかないかの判断につき「個人情報保護審議会あるいは審査会」の意見を聞いたうえで、判断を行うように求めている市町村も多数ある。

「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」という文言の解釈については、たいいていの市町村においては、個人情報保護条例の「手引き」であるとか「解説書」が作成されている。市町村には自主解釈権が与えられているために、さまざまな解釈が存在しており、これが政策法務論を複雑にしているといえる。表3を参照されたい。

	内 容
相当の理由	<ul style="list-style-type: none"> ・社会通念上、客観的に見て合理的な理由があること〔行政機関法コメントル・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〕
公益上の理由	<ul style="list-style-type: none"> ・個人情報の目的外利用又は外部提供の妥当性について客観的な判断が要求される場合は、審議会の意見を聴くこととした〔天草市〕 ・区民一般あるいは社会公共の利益になることをいう〔豊島区〕 ・個人情報の利用目的の範囲を超えて個人情報を利用し、又は提供することが、社会一般の利益を図るために必要であることをいい、住民負担の軽減、行政サービスの向上などに資すること〔室蘭市〕
特別の理由	<ul style="list-style-type: none"> ・①行政機関に提供する場合と同程度の公共性があること、②提供を受ける側が自ら情報を収集することが著しく困難であるか、または提供を受ける側の事務が緊急を要すること、③情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること〔行政機関法コメントル〕 ・行政機関に提供する場合と同程度の公益性があり、しかも提供を受けないと業務の目的を達成することが困難な場合であることが必要〔長野市〕 ・目的外利用・提供をすることに社会一般の利益を図るための必要性や正当性がある場合〔呉市〕

表3：さまざまな解釈の存在

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、少なくとも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存在確認が困難である場合は、「本人の同意を得ない」で、要援護者の存在に関する情報（ここでは「潜在情報」）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潜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してもらったうえで、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⁽³⁹⁾。

(9) 目的外利用ならびに第三者提供の正当化の実際

では、実際にはどのようにして正当化を図っているのかを見ていくことにする。行政機関法に依拠すればどのような形で正当化されるのかについてはすでに言及をした。

国のガイドラインにおいては、あくまでも例示ではあるが、目的外利用については「相当の理由」、第三者提供については「明らかに本人の利益になる」「特別の理由（審議会の意見を聴いて）」という条項を利用して正当化を図るようにすすめている。

同様に、広島県のガイドラインにおいては、標準的な条例を示しつつ、正当化を図りうる条項を提示している。「緊急かつやむを得ない」場合には目的外利用・第三者提供ともに可能であり、「相当の理由があり、事務の目的の必要な範囲内で利用・提供する」のであれば目的外利用・第三者提供（行政機関等に限定）が、さらに、「審議会の意見を聴いて、相当の理由があることを実施機関が認めて利用・提供する」のであれば目的外利用・第三者提供が可能となっている〔巻末資料 3〕。

市町村には自主立法権が与えられているので、さまざまな個人情報保護条例のパターンが存在することになる。目的外利用と第三者提供との間で、基準の違いを設けている市町村もあれば、設けていない市町村も存在する。また、どのような条項において審議会の意見を必要とするかどうかについても、さまざまなパターンが存在する。ただ、目的外利用よりは第三者提供の方が、より慎重な態度をとっている傾向にある。

ガイドライン等で紹介された事例と、その市町村が有している目的外利用・第三者提供の正当化を図る条項、そして、実際にどのような条項を用いて正当化を図ったのかについて、表 4 に示しておくことにする⁽⁴⁰⁾。

問題は、目的外利用・第三者提供について正当性があるかについての判断が、市町村の部局・課が独自で判断を行うのか、それとも個人情報保護審議会の意見を聴く必要があるかである。個人情報審議会の意見を聴く必要があるのであれば、それに対応して諮問書を作成しなければならなくなる。また、審議会にかけると必要が条例上なかったとしても、市町村の部局・課が慎重を期するためにあえて審議会のお墨付きを得る場合もある（たとえ

ば、愛媛県宇和島市は個人情報保護審議会に答申を諮っている)。

実際のところ、どのような条項を用いて正当化を図るにせよ、審議会に対してきちんとした諮問ができなければならない。その際には、目的外利用・第三者提供する理由を述べたうえで、目的外利用・第三者提供をどこに対して行うのか、目的外利用・第三者提供を行う個人情報の範囲・項目、個人情報の管理方法などを記載することになる。その内容如何によって、「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」等にあたるのかが判断される

鳥取県のガイドラインには、審議会に意見を求める場合の資料作成例が掲げられている〔巻末資料4〕。審議会対策の重要性を認識していることを示しているといえる。以下の(15)を参照されたい。

	行政機関法	ガイドライン(国)	ガイドライン(広島県の標準的な条例)	広島県呉市	長野県長野市	東京都豊島区	熊本県天草市	新潟県三条市	愛媛県宇和島市	北海道室蘭市
				目的外利用のみ実施(長野市は審議会にかけられる規定なし)			第三者提供のみ実施		目的外利用・第三者提供ともに実施	
目的外利用	やむを得ない明らかに本人の利益		6条1項4号	10条1項4号		10条1項3号	8条4号	9条1項3号	9条1項4号	9条1項4号
	相当の理由	8条2項2号	○	6条1項6号 6条1項8号(審議会)	10条1項6号	9条2項3号	8条5号	9条1項4号 必要かつ不可欠	9条1項5号	9条1項6号
	公益上の理由					10条1項5号(審議会)	8条6号(審議会)	9条1項5号(審議会)	9条1項6号(審議会)	
	特別の理由				10条1項7号(審議会)					
第三者提供	やむを得ない明らかに本人の利益	8条2項4号	○	6条1項4号	10条1項4号	9条2項5号	11条1項3号	8条4号	9条1項3号	9条1項4号
	相当の理由			6条1項6号 6条1項8号(審議会)					9条1項5号	
	公益上の理由						11条1項5号(審議会)	8条6号(審議会)	9条1項5号(審議会)	9条1項6号(審議会)
	特別の理由	8条2項4号	○(審議会)		10条1項7号(審議会)	9条2項5号				

表4：具体的な正当化の実例

(赤文字で示している条項を用いて正当化を図っている)

(10) 立法による解決の可能性

a) 個人情報保護法改正論

要援護者情報の収集・共有が促進され始めた時期においては、個人情報保護法制が整備された時期と相まって、「過剰反応」が見受けられた〔7. (1)a)〕。過剰反応は、個人情報保護法制に対する誤解の表れとして捉えることができる。その一つとして、個人情報保護法改正論があった。

2008年3月24日に可決された千葉県議会の意見書〔災害時要援護者の名簿が必要な行政機関および自主防災関係者に渡すよう個人情報保護制度を改正することを要望する意見書〕には、①個人情報保護法により福祉部局等が保有する要援護者情報の「目的外利用」ができないと述べたうえで、②要援護者情報が「目的外利用」「第三者提供」できるように個人情報保護法を改正することを、「強く要望する」とある(41)。

しかし、まず、市町村の個人情報の取り扱いについては、市町村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って、個人情報保護法に目くじらを立てるのはお門違いである。仮に改正するとするのであれば、個人情報保護条例ということになる。確かに、市町村の個人情報保護条例を見ると、「目的外利用」「第三者提供」は原則禁止であるが、例外規定を活用することによって、要援護者情報の共有化は可能なのである(42)。

b) 条例制定による解決

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」）(43)。

そこでは、「災害時要援護者」を「高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者」と定義付け、そのうち「区規則」で定めるものにつき、目的外利用ならびに第三者提供〔自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員〕を認めている。「区規則」で定めるものの対象として、単身世帯で要介護2以上の高齢者と1・2級の視覚障害者、肢体不自由の者に絞り込みをしている(44)。

渋谷区の場合、目的外利用と第三者提供の対象が、かなり限定されているのでかえってそれ以外の人たちの情報共有が妨げられているのではないか。立法的解決を行ったとしても、合法化されたという話とトラブルが生じないという話とは別である〔7. (1)c)〕。

また、そういった類の条例が果たして優先的に議会のアジェンダとして上程されるのか、審議会を説得するのと議会の議員を説得するのでは果たしてどちらの方が負担がかかるのか、を考えると政策法務上有効な手法たりうるのかという疑問が残る。

(11) オンライン結合による提供の制限、電算処理に関する規定

要援護者の把握や避難支援者の手配等を行うにあたって、既存の情報システムやGIS等を活用することが期待される(45)。その際には、実施機関外とのオンラインによる結合が想定されるために、条例上のオンライン結合による提供制限の条項をクリアしておかなければならない(46)。個人情報保護条例では、「公益上の必要」があって、「個人情報保護のための必要な措置がとられている」場合にオンライン結合を認めている(47)。加えて、これらの理由があるかないかの判断につき「個人情報保護審議会の意見」を聞いたうえで、判断を行うように求めている条例も多数ある。ちなみに、この条項は行政機関法には存在していない(48)。

また、市町村によっては、電算処理を利用とする場合に審議会の意見を求めるところもある（東京都豊島区個人情報保護条例 12 条、東京都板橋区個人情報保護条例 17 条）。

(12) 提供先に対する措置要求

個人情報保護条例には、個人情報の提供先に対しては、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いを確保するための措置を講じなければならないという規定がある。この条項に基づいて、要援護者支援の担い手に対して個人情報の収集・利用・共有・管理の方法について研修や説明会、マニュアルの作成等が行われることになる。

行政機関法 9 条は、他の行政機関又は行政機関以外の第三者に対して、保有個人情報を提供する場合に必要ながあると認めるときは、「保有個人情報の提供を受ける者に対し、提供に係る個人情報について、その利用の目的若しくは方法の制限その他必要な制限を付し、又はその漏えいの防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講ずることを求めるものと」している。

(13) 個人情報の適正な管理

a) 実施機関

個人情報保護条例には、要援護者の個人情報を保有している実施機関は、個人情報の正確性・安全性が確保されるように管理しなければならないという規定が見られる。

要援護者本人の情報のみならず、その避難支援者についても情報が常に最新の状態で管理されておかなければならない。たとえば、要援護者や避難支援者が引っ越し等をしたときに、そういった状況の変化をどのようにして把握していくのかについて工夫しておく必要がある。

安全性という点においては、行政機関法 6 条 1 項では、「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」とある。必要かつ適切な措置については、①組織的安全管理措置、②人的安全管理措置、③物理的安全管理措置、④技術的安全管理措置といった区分が考えられる(49)。

市町村の情報マネジメントの取組として、たとえば、神奈川県横須賀市においては「情報マネジメントに関する基本指針」、「情報マネジメント規則」「電子情報取扱規程」といった、情報活用のためのルール設定が行われており、庁内における情報共有については、「行政管理課」と協議したうえで実施されることになっている(50)。

b) 個人情報の委託先

個人情報保護条例には、個人情報を実施機関以外のものに委託するときは、個人情報保護に関し必要な措置を講じなければならないという規定がある。

行政機関法 6 条 2 項は、個人情報の安全確保の措置をとることが、「行政機関から個人

情報の取扱いの委託を受けた者が受託した業務を行う場合について」も要請されるとしている。6条2項にいう委託を受けた者とは、電子計算機処理にかかる事務を民間に委託する場合を想定している(51)。

たとえば委託先としては、データの処理業者であるとか、情報管理システムの委託先である社会福祉協議会などが考えられる。これらの者が個人情報漏らした場合には、罰則規定が用意されているので法的責任が重い〔以下の(16)〕。ここまでの法的責任が課せられるとなると、市町村としては、要援護者の個人情報の管理等を安心して任せられると思われる。

(14) 要援護者本人による情報の開示・訂正・削除・利用停止等

自己情報コントロール権という点からいっても、確保されるべき事項である。要援護者本人以外にも避難支援者について同様のことがいえる。

たとえば、要援護者本人が、自らの個人情報につき、正当な法的根拠なしに収集・目的外利用・第三者提供がなされていると思った場合には、実施機関に対して利用停止や削除を請求することができる。違法リスクが現実化する場面である。

また、安否確認のための潜在情報を本人の同意を得ないで地域が保有している場合には、これについて広報・周知させ、希望者がいれば名簿から削除させるという仕組みを設けておくべきである。他にも、要援護者本人や避難支援者が引っ越し等をした場合には訂正を要求するといったことが考えられる。

(15) 個人情報保護審議会

個人情報保護条例によっては、これら個人情報の目的外利用・第三者提供、オンライン結合が「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」を有しているか否かについて、個人情報保護審議会に対して諮問を図ることとしている。市町村によっては、国の行政機関と同じく個人情報保護審査会と称するところもあるが、説明上、審議会と統一しておくことにする。この審議会においては、個人情報保護の仕組みがきちんとできているのかどうかを審議してもらうことになる。

審議会への諮問がいい加減なものであれば、審議会は避難支援プラン作成事業を認めるべきではない。では、どのような観点から審議をすべきであるかについても、ある程度の審査基準は想定しておくべきではないかと考えている。野村武司(2009)95頁は、審議会への諮問に際して問題となることはおよそ次の通りであるとしている。

- ①要援護者の個人情報を利用した災害時要援護者支援システムの必要性
- ②安否確認か、避難支援かなど当該システムの目的
- ③対象となる要援護者の考え方及び範囲

④対象情報の収集の方法

⑤災害時のシステムの平時及び災害時のシミュレーションとその際の個人情報の流れまたは利用・提供と
いった取扱い

⑥提供先を含む個人情報の管理等の保護措置

結論をいえば、個人情報の目的外利用・第三者提供そのものの正当性をいかにして確保するのかという問題に加えて、その後、実際に収集した個人情報をいかに利用して、共有し合っ、管理していくかという、支援システム・情報システムのあり方が大事なのである。審議会ではそういった部分にまで踏み込んで検討をして欲しい。

(16) 守秘義務・罰則規定

a) 国の行政機関が保有する個人情報に関する守秘義務・罰則規定

守秘義務について、行政機関の職員若しくは職員であった者、または個人情報の委託を受けた受託者には守秘義務が課せられている〔行政機関法 7 条〕。また、行政機関の職員が一般職の国家公務員である場合には、国家公務員に対する守秘義務も課せられることになる〔国家公務員法 100 条 1 項・2 項〕。

情報公開・個人情報保護審査会の委員にも守秘義務が課せられている〔情報公開・個人情報保護審査会設置法 4 条 8 項〕。

ただし、個人情報の提供先に対しては、行政機関の長が必要な制限や措置を講ずるとしているだけで、提供先そのものに対して守秘義務が課せられているわけではない〔行政機関法 9 条 1 項〕。

罰則規定につき、行政機関の職員若しくは職員であった者、又は個人情報を取扱う事務の委託を受けた者が個人情報を漏えいした場合には、罰則規定が設けられている〔行政機関法 53 条・54 条〕。当該漏えい行為が国家公務員法の秘密漏えい罪〔国家公務員法 109 条 12 号〕にも該当する場合は、互いの罰則規定は競合関係となる。また、審議会の委員の守秘義務違反についても、罰則が設けられている〔情報公開・個人情報保護審査会設置法 18 条〕。

b) 自治体の実施機関が保有する個人情報に関する守秘義務・罰則規定

個人情報保護条例においても、行政機関法と同様の規定が見られる。条例では実施機関と個人情報の委託を受けた受託者、ならびに審議会・審査会の委員に対して守秘義務が課せられている。かつ、個人情報の提供先については、必要な制限や措置を講ずることになっている。

実施機関の職員が一般職の地方公務員である場合には地方公務員に対する守秘義務〔地方公務員法 34 条 1 項・2 項〕も課せられる。

そして、条例では実施機関の職員若しくは職員であった者、個人情報の委託先、審議会

委員の守秘義務違反に対して罰則規定が設けられている。当該漏えい行為が地方公務員法の秘密漏えい罪〔地方公務員法 60 条 2 号〕にも該当する場合には、互いの罰則規定は競合関係となる。

国の行政機関の個人情報であれ、自治体の実施機関の個人情報であれ、個人情報の「委託先＝受託者」と「提供先」とでは法的責任に違いがあるということが分かる。また、行政機関・実施機関の職員による守秘義務違反については、罰則規定の適用以外にも、懲戒処分が科せられることになる〔国家公務員法 82 条、地方公務員法 29 条〕。

c) 民生委員

民生委員は 5000 人を超える個人情報を保有することは想定されていないので、個人情報保護法の適用は受けないと考えられている。とはいえ、民生委員には守秘義務が課せられている〔民生委員法 15 条〕。民生委員法には、罰則規定はないが、守秘義務違反に対しては、民生委員の解嘱というペナルティーが科せられることになる〔民生委員法 11 条 2 号〕。

7. 地域の担い手から見た個人情報保護

(1) 地域における情報収集・共有の困難さ

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 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勞が伺える。

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〕(52)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」(53)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」⁽⁵⁴⁾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が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。

c) 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⁽⁵⁵⁾。

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⁽⁵⁶⁾。

原因の一つとして、なぜ国勢調査に協力しなければならないのかが理解されていない点を取りあげられる。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⁽⁵⁷⁾。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⁽⁵⁸⁾。

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いうことを示している〔8. (2)〕。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。

(2) 公法学からの懸念

公法学者である山下淳は、要援護者情報の収集・共有がもたらさ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(59)。

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、地域・個人が過度の統制を受けるのではないかという懸念を示している(60)。

「『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⁽⁶¹⁾。

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。

(3) トップダウン的な思考からの脱却

要援護者情報の収集・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、要援護者情報の収集・共有について、実は「行政から見た収集・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⁽⁶²⁾。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⁽⁶³⁾。

こういった「当事者主権」「当事者主義」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⁽⁶⁴⁾。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⁽⁶⁵⁾。

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いう懸念は、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か。同時に、要援護者情報の保護・共有のあり方も「地域から見た収集・共有」という視点から再構成する必要性が出てくる。

(4) 「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すれば、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⁽⁶⁶⁾⁽⁶⁷⁾。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〔パターンⅤ〕。

「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〔パターンⅠ〕。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⁽⁶⁸⁾。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⁽⁶⁹⁾。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、要援護者台帳も作らず、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。

奥津茂樹（2008）15 頁、参加型システム研究所（2008）44 頁においても、三重県津市の事例を紹介しつつ「住民主体型」または「住民管理型」による情報共有の可能性を指摘している。

検討会テキスト（2010）2 頁においても、「例えば、災害時要援護者の避難対策については、個別計画がなくてもまずは、地域コミュニティの結びつきが強く、要援護者の避難支援を行う者を特定していなくても、いざ災害が発生した時には、地域の実情により自主防災組織や自治会、町内会が避難支援を行うことで十分な対応が可能な場合もある」としている。

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。

（5）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

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 件を超える個人情報を取り扱うとい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〔パターンⅡ、Ⅲ－2、Ⅳ－2〕。その際は、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いを確保するための措

置」がとられることになっているが、どの程度までの制限・措置がとられるかは市町村次第である。

6. (16)c)で先ほど述べたように、地域における担い手の一つとして民生委員がおり、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）。

ましてや、地域が自主的に情報を収集する場合〔パターン V〕は、このような法的規制・法的担保は存在しない。

このように、地域における個人情報の収集・共有について、地域における避難支援の担い手に対する法的規制・法的拘束が不安定なままで行われようとしているのが事実である。結局のところ、法規範の狭間を何らかの形で埋め合わせる必要がある。その際の法的な根拠は何なのだろうか。

b) 自治体の個人情報保護条例の活用

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 件以下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いうことである。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）（70）。

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うえで、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。地域が自主的に情報を収集する場合には、このような仕組みが有効となる。

(6) 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うえで、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」〔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・法的拘束が十分に成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っても、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⁽⁷¹⁾、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、そのうえ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、こちらにも、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⁽⁷²⁾。

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。

守秘義務の設定の前に、どのような個人情報の収集・共有のあり方（ルール）が地域において確立されているかが重要となる。では、どのようにして、ルールを確立すべきかについては、基本的にいえば、地域内でのコンセンサスによって確立されるべきだということになるが⁽⁷³⁾、市町村がルールの確立をサポートしていくことが期待される（8.（8）参照）。

(7) 地域から見た個人情報保護法の再検討

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。

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義務的に収集するというケースが考えられるが現実的には想定しにくい。

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、「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るべきである。

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、市町村からの情報提供を受けることが現実的な形態ということになる。

(8) 情報漏えい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、守秘義務の内容あるいは情報共有・管理のルールを守っていたにもかかわらず、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⁽⁷⁴⁾。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。

8. 要援護者情報に関する収集・共有・管理のルール設定

(1) いかにして本人とのアプローチを図るのか

要援護者本人とのアプローチの方法としては、避難支援の担い手による戸別訪問、DM
の送付や広報をきっかけとした本人からの呼びかけといった方法が考えられる。その中で
も、DMの送付の際に、既存の台帳をもとにあらかじめ対象に絞り込みをかける行為は、
目的外利用にあたる可能性があるということはすでに言及をしている〔4. (4)〕。

(2) 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

→「なぜ自分がここにい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⁽⁷⁵⁾。

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⁽⁷⁶⁾。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⁽⁷⁷⁾。

(3) どの情報を得るのか—居宅主義への懐疑

潜在情報であれ、存在情報であれ、そこで得られる情報というのは要援護者の「居宅」に関する情報であって、居宅にいない時間帯には十分な成果が期待できないという限界がある。将来的には、要援護者の現在地点が分かるような情報システムの構築も視野に入れておくべきであろう⁽⁷⁸⁾。

(4) 同意をめぐる問題

a) 消極的な不同意の場合

要援護者情報の収集・共有の原則は、「本人の同意を得る」ということである。ただし、本人の同意を得ようとして対象者全員に DM を送ったものの、無回答であった場合はどうすればいいのか。「消極的な不同意」として位置づけるのか、それとも積極的な不同意をしていないので、同意したものと見なすのか（いわゆる「みなし同意」）。

新潟県三条市では、名簿登載への積極的な不同意をしていない者に対しては、同意をした者として見なして名簿に登載するという「逆手上げ方式」を採用している⁽⁷⁹⁾。

このような場合、台帳に登録されている本人に対してそのような台帳の存在を広報・周知し、本人が台帳からの記載を削除するように要請があった場合には、それに応じる体制を整備しておくべきである。これは自己情報コントロール権の視点から要請される事柄である

b) 積極的な不同意の場合

逆に、本人に同意を得ようとしたが、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」）した場合はどうか。

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、個人情報は原則消去されることになる（潜在情報も含めて）。

とはいえ、本人に拒絶された場合でも、個人情報各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。千葉県野田市では、災害時要援護者台帳への登録を希望しない人については、「未登録要援護者台帳」を作成し災害時に地域に提供することになっている⁽⁸⁰⁾。石川県輪島市においても「不同意者リスト」を作成し、災害時に提供することになっている〔10. (2) d〕。

消極的な不同意と同様に、本人に対して拒絶者リストといった台帳の存在を広報・周知し、本人が台帳からの記載を削除するように要請があった場合には、それに応じる体制を整備しておくべきである。これも自己情報コントロール権の視点から要請される事柄である⁽⁸¹⁾。

(5) どの範囲にまで情報を共有すればいいのか—共有範囲の整理付け

a) 潜在情報と存在・支援情報

潜在情報で、かつ市町村の関係機関内部にとどまる部分については、広範囲に要援護者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と考える〔パターンⅠ〕。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。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。潜在情報が、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）。

存在・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⁽⁸²⁾。

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。第三者提供をするにあたって、同意を得ているのか、いないのかによって地域内でどこまで情報を共有できるのかについての違いが生じうる。

本人の同意を得ないまま第三者提供をし、それを本人が知らないまま保有し続けるとなると、市町村が地域に対して「安否確認のための潜在情報」を提供する場合で、かつ、必要かつ最低限の範囲に限られる〔パターンⅡ-1〕。それ以上の範囲で情報を共有しよ

うとすると本人の同意が必要となる。これは、自己情報コントロール権という視点からして当然のことである。本人の同意を得てから第三者提供をするパターンとしては、パターンⅢ－２、Ⅳ－２がある。

情報提供の受け入れ先の問題として、地域において個人情報の共有・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。

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⁽⁸³⁾。

地域内においては、市町村から提供された情報が民生委員で停まっているというところもある。このような、「民生委員停まり」の現象は、①民生委員の担当部局が福祉部局で、自主防災組織の担当部局が防災部局となっている、②民生委員については守秘義務といった法的な拘束力があるのに対して、自主防災組織についてはその様な法的な拘束力がない、という点に原因を見いだすことができる⁽⁸⁴⁾。

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。

d) 時系列的な区別—避難支援情報と安否確認情報

ここにいう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。

災害後あるいは災害が切迫した際に情報を提供することにつき、緊急時に個人情報を提供できるのは、法令から見て当然であるといえる。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、常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いうことは確認しておくべき事柄である。

本来的には、要援護者の情報は「避難支援情報」として、平常時において地域により広範に情報が共有されるべきだということになる。

しかし、市町村であれ地域であれ、潜在情報のままで要援護者情報を保有している場合〔パターンⅠ・Ⅱ－１〕、あるいは、本人にアプローチはしたが、要援護者名簿の使用は災害時に限定しているような場合においては、これらの情報は「安否確認情報」とどまってしまう、必ずしも「避難支援情報」にまで発展するわけではないということである。

このように、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「安否確認情報」の場合、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いうことを意味している⁽⁸⁵⁾。

とはいえ、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
ことは無意味ではない。積極的な評価をするとすれば、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、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うえでの施策である（以下、(7) a)
を参照）。

(6) 個人情報の管理方法

まずは、「個人情報をどのような形で保管するのか」について考えてみる。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」かという区別が考えら
れる。特に、電子媒体の場合は、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。また、コンピュータではデータ処理
のみを行い、コンピュータには保管をせずに、紙媒体で保管するという方法も考え得られ
る(86)。

神奈川県逗子市では、地域への提供先にダイヤル式の「情報保管金庫」（単価 8150 円）
を貸与し、これを利用した保管を求めている(87)。

感覚的に分かりやすい管理方法としては、東京都豊島区では、「個人情報保護のやり方
は、現金を扱うような感じで扱えばよい」とアドバイスをしている(88)。

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。市町村におい
ては、「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。

(7) 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(89)。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。上記の(5)d)
で取りあげた例は、ここにいう「金庫方式」に入る(90)。

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

コミュニティーが未発達なところでは、まず、地域コミュニティーの成熟を図るか、行政による促進が必要となる。

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。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〔図8〕。

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（首都直下地震、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）、といったことがあげられよう。

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ことができると思っている、といったことがあげられよう。

法益Bを拡大させる要素としては、地域コミュニティーが未成熟である、普段からコミュニティー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、といったことがあげられよう。

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

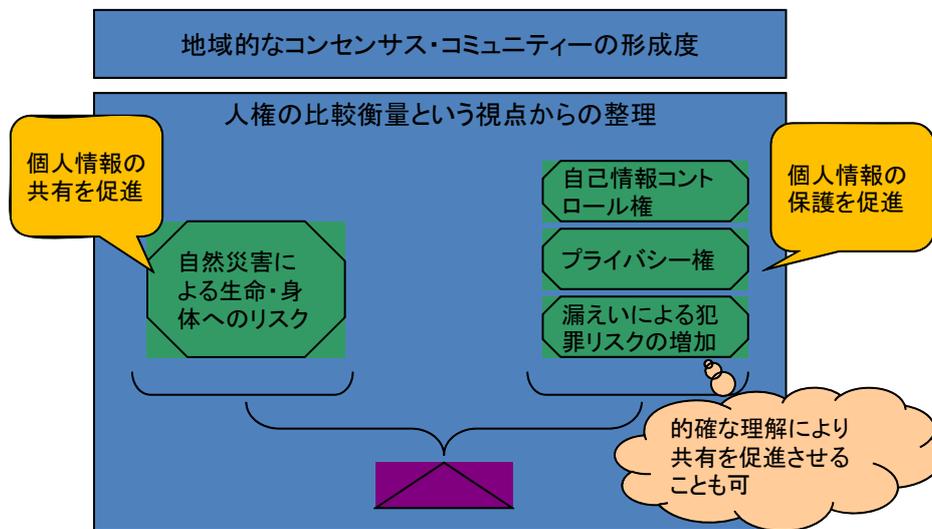


図8：個人情報の共有範囲を左右させる要素

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うまでもないが、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。ここに、情報教育ならびに情報リテラシーの必要性を見いだすことができる。すなわち、個人情報の保護を促進する要素であったとしても、情報教育ならびに情報リテラシーを充実させることによって、逆に個人情報の共有を促進させることも可能なのである。

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。

(8) 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、7. (3)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、地域内で話し合っ規則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る。

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。

(9) 政策法務論そのものの限界

地域における要援護者の避難支援体制の整備について、困難事例を見る以上は、ある種、行政職員や地域の担い手個々人の情熱や熱心さといった、不確定な要素に依存せざるを得ない⁽⁹¹⁾。そのあたり、政策法務や制度論が決して万能の問題解決のツールでないことを証明している。本論文の限界がこの点にあることは否定できない。

ただ、避難支援の担い手たちの情熱や熱心さを無駄にしないためにも、あるいは不安によって情熱や熱心さを削ぐことがないようにも、政策法務上の課題の整理付けはやはり重要であるといえる。本論文はそういった試みでもある。

また、神戸市東灘区における不発弾処理に際して災害時要援護者を把握し、一時避難をさせたものの、全戸調査をしたとしても、まだ3人ほどの取りこぼしがあった⁽⁹²⁾。この点において、要援護者情報の収集・共有によって、完全に要援護者を把握できるわけではないことを証明している。これも政策法務の限界であるといえる。

9. 避難支援行為に関する法的課題

(1) 避難支援者の支援義務？

ただし、課題は残されている。2. で紹介をした地方行財政調査会の調査結果を個別的に読んでいく中で特に気がかりとなったのが、避難支援の担い手に降りかかる法的責任である。たとえば以下のような意見が見られた。

「要援護者が災害時には避難支援や安否確認などを必ず受けられることにより、避難支援者の心理的な部分も含めた負担が大きくなるものと推定される」

「要援護者の支援者への期待が、負担感になっている」

「支援できなかった場合の対応」

「行政から支援活動はあくまでボランティアであり、刑事責任等問われることは一切無いと指導している」

「津波浸水危険区域では浸水時間を考慮し、『救助にいけない』あるいは『救助に行ってはいけない』という考え方ができつつあり、支援者たる役割を担えないと感じている」

まずは、そもそも避難支援行為の法的性質は一体何なのか。委託契約なのか、それとも別の法的な行為形態なのか。そして、避難支援行為を行うことが法的に義務づけられるのかということである⁽⁹³⁾。

避難支援者にとって、要援護者の避難を支援することが法的な義務であり、その裏返し

に何らかの法的責任を伴うのであろうか。仮に法的責任があるとすれば、以下のような責任が課せられることになる。

民事責任としては、要援護者の避難支援を避難支援契約（準委任契約）として捉えたならば、債務不履行責任であるとか不法行為責任に基づく損害賠償責任が課せられる。

刑事責任としては、避難支援者を保護責任者として、災害時要援護者を要扶助者として捉えたならば、保護責任者による要扶助者の放置は、保護責任者遺棄罪〔刑法 218 条〕に問われる。

行政責任としては、民間の事業者・職員に対して免許・資格の停止・取消しといった措置が考えられる。

避難支援者について、このような法的な責任を負わずのは酷であろう。第一、法的責任がかけられるのであれば、誰が避難支援者などを引き受けてくれるのだろうか。少なくとも、事業者であろうと隣人であろうと、自分の身の危険を顧みずに何が何でも助けなければならぬという法的義務は存在しない。

神奈川県伊勢原市では、避難支援計画の前文で、「この計画は、自助を基本とした、地域による支え合いの制度」であることを宣言しており、要援護者の避難支援の主体は自治会や避難支援者等になるが、責任が及ぶことはないことを説明している⁽⁹⁴⁾。

(2) 避難支援行為時における訴訟リスク

a) 問題の複雑さ

次は、避難支援者が避難支援行為を行っている最中に起こりうる賠償・補償問題である。一つ目は、避難支援行為中に要援護者を負傷させたり、財産に損害を与えてしまったりした場合である。二つ目は、逆に避難支援行為中に避難支援者自らが負傷したり、最悪の場合死亡してしまった場合である。これらに付随して刑事的訴追も視野に入れておかないといけない。

こういった訴訟リスクへの懸念として、地方行財政調査会の調査結果からは以下のような回答が見られた。

「支援者自らの負傷に対する保障が問題になっている」

「避難の際の、支援者や要援護者の負傷に対する保障の問題」

「地震災害を想定し、倒壊家屋から救出することをイメージする方が多い」

「支援活動中に支援者が負傷したとき、支援中の支援者の過失により災害時要援護者に負傷等させたとき、誰が補償してくれるのか問題となる」

避難支援の担い手としては、警察・消防、一般公務員、消防団員、民生委員、医療・福祉関係の事業者、自主防（自治会）の役員、避難支援者、その他の一般市民といったさま

ざまな担い手が想定される。その分、それぞれの担い手に対する法的責任や、賠償・補償責任の所在も複雑であり、担い手ごとによって法的責任が異なることの妥当性や避難支援者と要援護者間の法的責任のバランスングについて検討がなされなければならない。

たとえば、警察・消防、一般公務員、消防団員については国家賠償法ならびに地方公務員災害補償法が適用されるが、民生委員については、地方公務員災害補償法による補償があるし、医療・福祉関係者については、労働災害補償法の適用がある。

しかし、一般市民の避難支援者についてはそういった公的な法制度は存在しない。一般市民の避難支援者に対してはボランティア保険への加入を勧めるないしはそれに対して公的な助成をするといった対策が講じられているところではあるが、そうになると、避難支援者でない人が避難支援行為をした場合の賠償・補償がどうなるのかという問題が生じることになる⁽⁹⁵⁾。

b) 避難支援者が加害者となるケース

避難支援者の支援行為というのは、民法にいうところの「事務管理」の一環であると考えられる。事務管理とは、たとえば隣人の留守中に暴風雨で破損した屋根を修繕してやるように、義務がないのに他人のためにその事務を処理する行為である⁽⁹⁶⁾。民法（697条～702条）は、社会生活における相互扶助の理想に基づいて、これを適法な行為とし、一面において、管理者のためにその管理に費やした費用の十分な償還請求権を認めるとともに、他面において、管理者にその管理を適当に遂行するべき義務を課して、本人と管理者との関係を妥当に規律しようとしている⁽⁹⁷⁾。

その中でも、避難支援行為というのは、緊急時に行われる行為であるから、「緊急事務管理」として位置づけられる。そして、仮に避難支援中に要援護者に対して損害を与えてしまったとしても、故意又は重大な過失があるのでなければ、損害賠償を負わせられることはない（民法 698条）。そうすると、損害を受けた要援護者が泣き寝入りをせざるを得ない状況が生じてしまう。

北海道釧路市では、「支援活動中の要援護者のケガ等については、要援護者本人が責任を負うべきものと考えている」ようである⁽⁹⁸⁾。

c) 避難支援者が被害者となるケース

事務管理者である避難支援者が事務の管理にあたって自分に過失なくして損失を受けたときに、本人に対して賠償を請求できるかであるが、委任の場合とは違い（民法 650条3項「受任者は、委任事務を処理するため自己に過失なく損害を受けたときは、委任者に対し、その賠償を請求することができる」）、事務管理については規定がないので、否定をせざるを得ない。ただし、公的な補償制度によって補完される場合がある⁽⁹⁹⁾。たとえば、消防法 36条の3には、人命救助に従事して受けた損害について補償措置がとられるとあるが、消防吏員・消防団員に協力を要請された場合に限られる⁽¹⁰⁰⁾。

d) 現行における対応方法

では、政策法務上はどのような対応方法がとられているのであろうか。例示を試みることにする。

山口県岩国市では、岩国市市民活動賠償保障制度での対応を検討している⁽¹⁰¹⁾。

宮城県石巻市では、全国市長会市民総合賠償補償保険によれば、「自主防災組織（ボランティア）の活動について、市があらかじめ活動全般を承認していれば補償保険の対象となる」とのことであり、対応可能と見込んでいる⁽¹⁰²⁾。

神奈川県伊勢原市では、「伊勢原市消防団員等公務災害補償条例」に基づいて、支援者等が自主防災組織下での活動中の受傷などに対し、補償されることになっている⁽¹⁰³⁾。

たとえば、東京都豊島区においては、登録済みの支援者全員（2008年7月時点で1279名）に対して区の負担でボランティア活動保険に加入してもらっている。内容としては、死亡・後遺障害800万円、入院日額5000円、通院日額3000円、賠償責任1億円となっている⁽¹⁰⁴⁾。

ただし、これらの補償（保障）制度というのは、あくまでも事前に自主防災組織の一員であるとか避難支援者として登録されている場合に限定されている。ということは、そういった登録をしていない一般の人が避難支援をしようとする場合には、誰かが泣き寝入りさせざるを得ない「法的リスク」を背負うということに他ならない。

法的責任を意識するあまり避難支援行為を躊躇させてしまう事態が生じるとすれば、これは法制度に起因する「人災」である。避難支援行為を萎縮させずに、むしろ支援・促進するような法整備が求められるところであるが今後の検討課題としたい⁽¹⁰⁵⁾。

10. 輪島市における取組み—政策法務の実態

(1) 輪島市の現状と取組み

ここでは、政策法務の一事例として輪島市における事例を取りあげ、政策法務の具体的な手続がどのようになっているのかを見ていきたい。

要援護者の個人情報由市町村が収集をし、機関内で共有を図ったり、地域に提供を図ったりする際には市町村の個人情報保護条例に基づいた政策法務上の作業が必要となる。以下においては、筆者が石川県輪島市において実践したワークショップならびにインタビュー（2008年8月5日～7日・2009年3月18日～19日）⁽¹⁰⁶⁾をもとに、どのような作業が政策法務上必要なかを述べておくことにする。

輪島市では、国のガイドラインに沿って要援護者台帳の整備等を図ろうとしていた矢先に能登半島地震（2007年）が起こり、2008年度から要援護者台帳の作成と高齢者・障害者等見守りネットワークの構築に本格的に取り組むことになった⁽¹⁰⁷⁾。まず、防災部局と福祉部局で協議を行い、2007年3月には高齢者、障害者等の要援護者の定義を定め、要援護者台帳を作成し、防災部局と共有することとなった。

次の段階は、そういった情報をいかに地域に提供していくかであるが、まず、要援護者台帳に登録されることを希望するかどうかについて、要援護者の対象となると思われる高齢者・障害者等にはがきを郵送し、意思を確認。仮に、はがきを返送されなかった人についても、意思確認という名目で戸別訪問することになっている。ここでは、「DM（ダイレクトメール）を用いた同意方式」を採用している。この方式は、4.（4）においても言及をしているように、その他の市町村にも採用されている方式である(108)。

登録を希望された方については、ケアマネージャー・民生委員や市役所職員が訪問することになる。訪問を受けて、要援護者台帳に登録されることに同意をされた方には、「要援護者台帳登録申請書」に記載をしてもらうことになる。登録された個人情報は、最終的には民生委員、福祉推進員（地域）、消防、警察に提供され、共有されることになる。輪島市で特徴的なのは、こういった名簿作成の際に、GISDB（地理情報システムデータベース）を活用しているところにある(109)。このような情報の収集・共有の流れを図9で表すと以下ようになる。

要援護者GISDB作成運用事務に関わる政策法務（個人情報保護）2008年8月5日～7日 2009年3月18日～19日

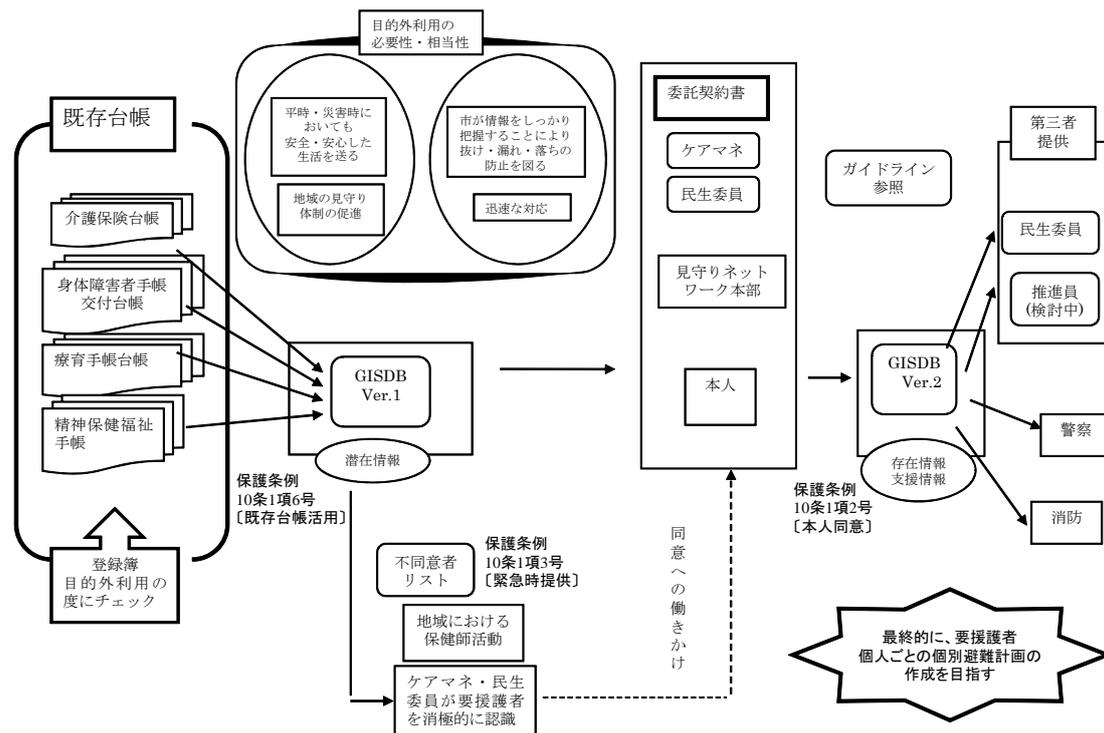


図9：輪島市における個人情報の流れならびに政策法務上の手続

(2) 輪島市における政策法務

a) 要援護者台帳の作成

要援護者台帳の作成には多数の課が関与することから、各課間を横断した全体ワークショップを開いて政策法務上必要とされる書類のチェックが不可欠である。その際に、どの既存台帳を活用しようとしているのか、本人の同意を得ているか否か、についてきちんとした記載をしているかがポイントとなる。以下においては、輪島市個人情報保護条例（以下、「保護条例」と略す）に基づいた解説を行っていくことにする。

輪島市においては、要援護者台帳を作成する際には、保護条例6条（個人情報取扱事務の登録等）に基づいて「個人情報取扱事務登録簿」を作成したうえで一般の閲覧に供しなければならないことになっており、登録簿に記載すべき内容については、市長が取り扱う個人情報の保護に関する規則第2条において規定されている（個人情報取扱事務登録簿資料1）(110)。

様式第1号(第2条関係)

個人情報取扱事務登録簿			
登録年月日	年月日	変更年月日	年月日
事務区分	<input type="checkbox"/> 全庁共通 <input type="checkbox"/> 出先機関共通 <input type="checkbox"/> 固有		
個人情報取扱事務を所管する組織の名称	作成		
	保有		
個人情報取扱事務の名称			
個人情報取扱事務の目的			
個人情報取扱事務の根拠法令等			
個人情報の対象者の範囲			
個人情報が記録されている主な行政情報			
取得情報	<input type="checkbox"/> 本人 <input type="checkbox"/> 本人以外		
	本人以外の区分	<input type="checkbox"/> 他の実施機関 <input type="checkbox"/> 他の官公庁 <input type="checkbox"/> 民間・私人 <input type="checkbox"/> その他()	
	取得根拠	条例第5条第3項第[]号該当	
先の	<input type="checkbox"/> 同一実施機関での利用		
個人情報の目的外利用・提供	利用・提供先	<input type="checkbox"/> 同一実施機関内 <input type="checkbox"/> 他の実施機関 <input type="checkbox"/> 他の官公庁 <input type="checkbox"/> 民間・私人 <input type="checkbox"/> その他()	
	目的外利用・提供の根拠	条例第10条第1項第[]号に該当	
電子計算機等の結合による外部提供	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有		
	提供根拠	<input type="checkbox"/> 法令等()	
外部委託	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有(委託内容)		

資料1：個人情報取扱事務登録簿

b) 既存台帳の活用ならびに地域への情報提供

市町村が既存台帳を活用して要援護者の把握をする際に、既存台帳の本来の利用目的を越えている場合（目的外利用）、市町村が有している高齢者・障害者等のデータを地域等に提供しようとする場合（第三者提供）には、登録簿にその旨を記載することが要請される。

輪島市においては、個人情報保護については慎重な手続をとるという方針の下、既存台帳と要援護者台帳との関連性を厳格に解釈し、DM の送付のために、既存台帳を用いて要援護者の絞り込みをかける以上は目的外利用にあたるという取扱をした。そこで、どのようにして目的外利用を正当化するかである。要援護者への絞り込みをかけた段階においては、本人の同意は得ていない。輪島市の場合は、保護条例 10 条 1 項（利用および提供の制限）において、目的外利用ならびに第三者提供について規定がなされており、どの条項を用いて正当化を図るかが焦点となる。以下に条文を示すことにする。

10 条 実施機関は、個人情報取扱事務の目的以外の目的のために保有個人情報を当該実施機関内において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 法令等の規定に基づくとき。
- (2) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。
- (3) 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とき。
- (4) 出版、報道等により公にされているとき。
- (5) 専ら統計の作成又は学術研究の目的のために利用し、又は提供するとき。
- (6) 同一の実施機関内で利用する場合又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人若しくは他の実施機関に提供する場合で、事務の遂行上必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当の理由があると認められるとき。
- (7) 前各号に掲げる場合のほか、審査会の意見を聴いたうえで、公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認めるとき。

目的外利用の正当化については、保護条例 10 条 1 項 6 号を適用することにした。第 7 号ではなしに第 6 号を適用することで、審議会に意見を諮るという必要がなくなったものの、第 6 号にいう「相当の理由」にあたるかについては説明責任が生じる。そこで、目的外利用の必要性・相当性について、「平時・災害時においても安全・安心した生活を送る」、「地域の見守り体制の促進」、「市が情報をしっかり把握することにより、抜け・漏れ・落ちの防止を図る」、「迅速な対応」といった理由付けを行った⁽¹¹¹⁾。

本人の承諾に基づいて、要援護者の居宅に訪問していくわけであるが、その担い手としては、市職員・ケアマネージャー・民生委員が担当することになった。ケアマネージャー・民生委員については、慎重を期するために、市の業務を委託するという形式をとること

にした。その際には、輪島市個人情報取扱事務委託基準第3条（委託に当たっての留意事項）に基づいて、業務の委託契約を締結し、「個人情報取扱特記事項」の遵守を求めることにした。

地域等への第三者提供を行うわけであるが、本人の同意を得たうえで行われるので、保護条例10条1項2号によって当然に正当化される。ただし、不同意であった人については、「不同意者リスト」を作成しておき、災害時には本人の同意を得ずに提供されることにしている（以下のd）を参照）。

c) 書式の限界

災害時要援護者の個人情報の収集・共有にあたっては、目的外利用と第三者提供が平行して行われているというところに特徴が見られる。ところが、輪島市の「個人情報取扱事務登録簿」の様式では、目的外利用と第三者提供の記載欄が同じ場所にあるために、別紙を添付しておかないと目的外利用と外部提供の実態を表現できない。既存の様式では、目的外利用と第三者提供の両方を行うという政策法務を想定していなかったといえる。

d) 不同意者リストの取扱い

要援護者台帳への登録に不同意であった方については、「不同意者リスト」を作成しておき、災害時には地域に提供しておけるようにしておくことにした（保護条例10条1項3号）。

DMの段階で不同意だった場合には、ケアマネージャーや民生委員には情報が提供されないことになるが、逆に、要援護者のリストとしてケアマネージャーや民生委員が情報を受け取らなかった場合、不同意者について「要援護者のリストに入っているはずなのに、なぜ情報が提供されていないのか」という視点で、不同意者にも配慮がいきとどくはずだ、という結論に達した。ただし、これはケアマネージャーや民生委員が地域の人間を把握できる場合に可能な話なので、すべての市町村でそのような話がまかり通るわけではない。

DMによる同意を確認する作業の過程で生じた反省点であるが、DMの不同意欄にはなぜ同意しないのかについての理由付けを書き込む箇所を設けていなかった。理由付けをつけてもらった方が、フォローアップが必要か否かが判明できたので、その分手間がかかってしまった。結構、不同意というのは、個人情報を収集・共有されるのを嫌っているというよりは、元気であるとか、家族が見守ってくれるという理由で、そもそも避難支援の必要がない場合が多い⁽¹¹²⁾。ゆえに、理由を記載してもらうことによって、負担を軽減させることができる。「抜け・漏れ・落ち」のリスクの回避は重要であるが、「ダブリ」という二度手間も大きな弊害となる。

以上の政策法務に必要な作業を表すと、図10のようになる。

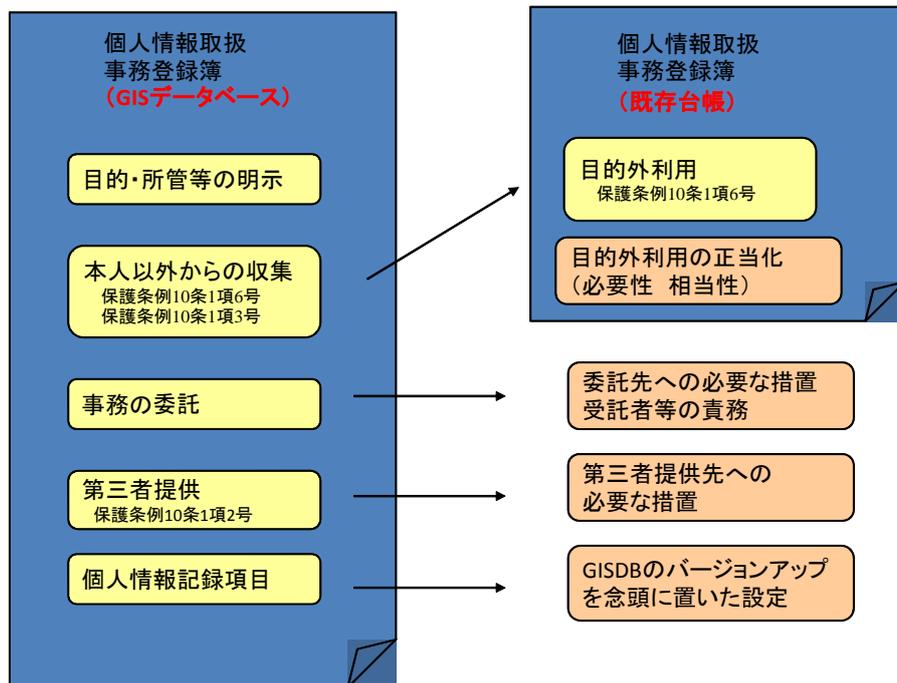


図 10 : 政策法務上の作業

脚注

- (1) 内閣府（2006a）。改訂の経緯については、研究会テキスト（新ガイドライン）50～52頁を参照。
- (2) 研究会テキスト（新ガイドライン）53頁。
- (3) 研究会テキスト（新ガイドライン）17頁。
- (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) 通知：「避難支援プランの全体計画」のモデル計画について（平成20年2月19日府政防第111号、消防災第54号、社援総発第0219001号、国河防第671号）。
- (6) 調査結果報告書（2009）はまだ詳細な説明をしていたと思われる。
- (7) 山崎栄一ほか（2006）330頁。
- (8) 財団法人自治総合センター（2008）。
- (9) その他にも、参加型システム研究所（2008）において、要援護者情報の共有化について、行政や地域が抱えている問題が紹介されている。
- (10) 調査対象となった市区町村の選出基準であるが、調査会によると総務省消防庁が把

握していない市区町村を対象にしており、大都市については網羅的に選出し小規模の市区町村については全国的にピックアップする形で選出を行ったという。

(11) 神奈川県山北町は 2006 年 12 月、鹿児島県瀬戸内町は 2006 年 9 月に制定したものを閲覧した。宮城県松島町だけは、まだ一般的な個人情報保護条例を制定しておらず、「松島町電子計算組織に係る個人情報保護に関する条例」が存在するにとどまっている。

(12) 宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）175 頁。

(13) 不同意者リストとして市町村が保有し続ける場合があるので、あくまでも原則としている。ただし、自己情報コントロール権という視点からすると配慮が必要となる。8.

(4) b)を参照。

(14) 研究会テキスト（旧ガイドライン）58 頁によると、「市町村によっては、福祉関係部局がすでに要援護者の緊急時連絡先、要支援内容等を把握しており、共有情報方式により防災関係部局もそのような情報についても共有する場合には、一定レベルの避難支援プランが即座にできあがることとなります」とあるが、共有情報方式（関係機関共有方式）によって取得した情報は、本人にアプローチしないままでは、よくても災害後の安否確認程度にしか使えない。本人の同意なく勝手に避難支援者等が決められているというのは、パターンリスティックな介入のように思える。

(15) 岐阜県『災害時要援護者・支援対策に関する市町村地域福祉計画等策定マニュアル（2010 年 1 月）』19 頁。

(16) 検討会テキスト（2007）18 頁において、①支援の必要性、②家族・地域の支援力、③居住地の災害への脆弱性といった三つの視点から、要援護者の避難支援プラン（個別計画）を作成すべき優先度を決定し、避難支援者を確保すべきであるとしている。

(17) どのような台帳が活用可能なのかについては、宮崎県、千葉県、静岡県が作成したガイドラインは参考になる。末尾資料 1 を見られたい。

(18) 地域レベルにおける潜在情報の把握の方法としては、当事者団体からの把握・収集や自主防災組織・民生委員といった地域コミュニケーションの活用も考えられる。

(19) このように、要援護を必要とするか否かを決定するファクターとして、「外力 (hazard)」と「社会の防災力 (vulnerability)」が関連し合っている。林春男（2003）5～7 頁。

(20) 参加型システム研究所（2008）43 頁。

(21) 研究会テキスト（旧ガイドライン）13～14 頁。

(22) 調査結果報告書（2009）30～36 頁。

(23) 「手上げ方式」と「同意方式」の相対化

最近では、要援護者の対象となる人にダイレクトメール（以下、「DM」と略す）を送ったうえで台帳への登録を呼びかけるという「手上げ方式」を採用する市町村が現れている。内閣府が策定した「避難支援プラン全体計画」のモデル計画においても、以下のような記述が見受けられており、DMを活用した「手上げ方式」は、国でも推奨しているところで

もある。

4. 手上げ方式にしても、広報、ホームページだけでなく、ダイレクトメールで個別に意向を確認することや、民生委員・児童委員等が自宅等を訪問して登録を呼びかけてもらうようにすることも有効と考えられる。

また、各種認定や各種手帳等の申請・交付等の際、窓口で説明し、本人や家族等に対し直接登録を働きかける方法も考えられる。

ただし、都道府県のガイドラインである「長野県支え合いマップ」では、以下のようなQ&Aがあった。

2-2 同意方式と手上げ方式にはどんな相違点があるか？

○ 同意方式では防災関係者、福祉関係者等が要援護者一人ひとりに直接的に働きかけ、同意を得て必要な支援内容等をきめ細かく聞き取るものです。

手上げ方式は、要援護者への積極的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねられます。このため、支援を要することを自覚していない者や自分の障害等を他人に知られたくない者等も多く存在する可能性があります。

「手上げ方式」というのは、本来的には長野県のガイドラインのように、積極的な働きかけをしないというのがその特徴であったが、DMの活用を進めることで、「同意方式」とは実態が変わらなくなってきている。下記にもあるように、DMを活用した「同意方式」という市町村もあり、ますます「同意方式」と「手上げ方式」の相対化が進んでいる。

(24) 研究会テキスト（新ガイドライン）150～151頁には、愛知県安城市が在宅の要介護度3～5に該当するものにDMを発送したとあるが、愛知県安城市社会福祉課からはDMを出したという資料は持っていないといわれた。

研究会テキスト（新ガイドライン）139～140頁には、愛知県豊田市が「手上げ方式」を採用しDMを出したとしているが、愛知県豊田市は高齢福祉課によると、介護認定の際にチラシを入れてPRをしているそうで、福祉部局の活動の機会を捉えて働きかけを行っているので、目的外利用とは捉えていない。

検討会テキスト（2007）100頁には、長野県駒ヶ根市が「同意方式」を採用しており、実際は、既存の台帳から絞り込みを行ってしかる後に、高齢者に対しては民生委員とケアマネが訪問、障害者については台帳の郵送（DM）をしているとあるが、長野県駒ヶ根市保健福祉課によると実際は障害者については窓口で台帳を配布したり、一人暮らしの高齢者については、民生委員とケアマネが訪問の際に同意を得ていたということである。

(25) また、解決案1を採用すると、「同意方式」にせよ、「手上げ方式」にせよ、訪問対

象であるとか、DM の送付対象であるとか、呼びかけの対象とかに対して、既存台帳を活用して何らかの絞り込みをしているのであれば、「関係機関共有方式」→「同意方式」（「関係機関共有方式」を経た「同意方式」）、あるいは「関係機関共有方式」→「手上げ方式」（「関係機関共有方式」を経た「手上げ方式」）という表現がとられることになる。そうすると、本来的に関係機関共有方式が持っていた意味合い（要するに潜在情報の共有という意味合い）が薄れてしまうという問題が出てきてしまう。

(26) 要援護者の個人情報保護のあり方については、厚生労働省作成のガイドラインである厚生労働省（2004a）（2004b）が参考となる。

(27) 宇賀克也（2009a）52 頁。

(28) 宇賀克也（2009a）83 頁。

(29) ただし、ガイドラインでも想定できない条例のパターンが存在している。それは、行政機関法をそのまま転用しているというパターンである。これには、適正な取得に関する規定が欠如しているといった問題点を抱えている。この条項は市町村が要援護者情報を取り扱うためには、当然有しておくべき条項であって、速やかな条例改正が求められる。

参加型システム研究所（2008）14 頁においては、一部の個人情報保護条例が、国の行政機関を対象にした、行政機関法を模して制定されたために、第三者機関（個人情報保護審議会・審査会）による関与を盛り込まないといった不都合が生じているとしている。

(30) 奥津茂樹（2008）10～11 頁では、民生委員は第三者提供という認識を示している。ただ、民生委員への第三者提供につき、民生委員法 17 条 2 項の規定「市町村長は、民生委員に対し、援助を必要とする者に関する必要な資料の作成を依頼し、その他民生委員の職務に関して必要な指導をすることができる」を採用しているところもある（神奈川県伊勢原市）。調査結果報告書（2009）79～82 頁。

(31) これは、日本国憲法 73 条 1 号に内閣の職務として「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」が規定され、国家公務員法 98 条 1 項に職員の法令遵守義務が規定されているため、個人情報を適正に取得すべきことは、これらの規定からして明らかであるとして、重ねて規定されなかった。しかし、国家公務員の場合とは異なり、地方公務員の場合、臨時または非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託職員等が特別職とされ（地方公務員法 3 条 3 項 3 号）、同法の適用を受けないので、地方公務員法 32 条の法令遵守義務が適用されるわけではないので、個人情報の適正な取得に関する条項は設けておくべきであるということになる。宇賀克也（2009a）249～250 頁、宇賀克也（2009b）261～262 頁。

(32) 総務省行政管理局監修（2005）40 頁。

(33) 多賀谷一照（2005）96 頁。

(34) 宇賀克也（2009a）265 頁。

(35) 総務省行政管理局監修（2005）41 頁。

(36) 総務省行政管理局監修（2005）41 頁。

(37) 第三者提供については、原則は、本人の事前同意が必要である。これをオプトインという。個人情報保護法 23 条 2 項においては、本人の事前同意を得ることなしに第三者提供ができるというオプトアウト（本人の求めによる取扱いの停止）に関する規定が設けられているが、行政機関法や独立行政法人等法では、公権力を用いて強制的に罰則で担保して個人情報を取得できる立場にあり、営業の自由との調和を図る必要がないので、オプトアウト的な第三者提供は認められておらず、それをモデルに個人情報保護条例が作られているのであれば、特にそのような規定を設けていない限りは、オプトアウト的な運用はできない。宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）208 頁。

また、行政機関が不特定の第三者に提供を行う場合、通例は、法令に基づく場合、本人の同意がある場合及び特別の政策目的に基づくものであると考えられるので、わざわざ設ける必要がないという見解もある。岡村久道（2009）365 頁。

(38) 新ガイドライン 8 頁においては、藤原静雄が要援護者情報の目的外利用・第三者提供につき、基本的に「明らかに本人の利益になるとき」であると述べている。熊本県天草市は、生命・緊急の条項で第三者提供をしている。調査結果報告書（2009）180 頁。

(39) 山崎栄一（2005b）56 頁。

(40) 表 4 にある事例は、既存のガイドライン等に記載されている事例から取りあげた。

広島県呉市：消防庁テキスト（2006）15～16 頁。

長野県長野市：研究会テキスト（旧ガイドライン）120～121 頁。

東京都豊島区：研究会テキスト（新ガイドライン）125～126 頁。

熊本県天草市：調査結果報告書（2009）179～180 頁。

新潟県三条市：検討会テキスト（2010）10～12 頁。

愛媛県宇和島市：消防庁テキスト（2006）16～17 頁。

北海道室蘭市：消防庁テキスト（2006）62～63 頁。

(41) 奥津茂樹（2008）8 頁、参加型システム研究所（2008）1～2 頁。

(42) 研究会テキスト（新ガイドライン）67 頁。

(43) 検討会テキスト（2007）また、内閣府国民生活局企画課「個人情報保護法に関するよくある疑問と回答（平成 21 年 6 月 25 日更新）」において、「災害時要援護者リストは、一般的には各地方公共団体の福祉部局等において把握しているものであるため、主として各地方公共団体の定める個人情報保護条例に関わる問題」であるとの見解を示している。

(44) シンポジウム報告書（2008）90 頁。

(45) 立木茂雄（2006a）。

(46) たとえば、横須賀市の「消防総合情報システム」は要援護者情報を情報システムに取り入れることによって、災害時の被害軽減を図っている。その際に、個人情報保護審査会に対して目的外利用・第三者提供ならびにオンライン結合に関する諮問が行われている。内閣府（2004）。

(47) 以前の個人情報保護条例は、他機関とのオンライン結合を禁止しているところが多かったが、最近では9割以上の個人情報保護条例において、制限規定となっている。宇賀克也（2009b）267頁。

(48) オンライン結合については利用・提供の制限（8条）を厳格に実施することで、対応が可能であると考えているようである。総務省行政管理局監修（2005）43～44頁。

(49) 岡村久道（2009）219頁。

(50) 宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）153～155頁。

(51) 総務省行政管理局監修（2005）33頁。

(52) 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。有効回収数（率）は、1811人（60.4%）であった。

(53) 「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。

(54) 「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。

(55) 田代則春（2006）7～8頁。

(56) 藤江昌嗣（2006）24頁。

(57) 田代則春（2006）10～12頁。

(58) 白石孝（2005）22頁。

(59) 山下淳（2006a）15頁。

(60) 山下淳（2006b）9～10頁。

(61) 渋谷秀樹＝赤坂正浩（2010）253～255頁。これと関連して、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。

(62) 研究会テキスト（新ガイドライン）30～31頁。

(63) 山下淳（2006b）9～10頁。

(64) 山崎栄一（2007）5～6頁。

(65) 小山剛（1999）201～203頁、山崎栄一（2005b）55～56頁。

(66) 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。

神戸市東灘区における不発弾処理に際して災害時要援護者を把握し、一時避難をさせたものの、全戸調査をしたとしても、まだ3人ほどの取りこぼしがあった。この点において、要援護者情報の収集・共有によって、完全に要援護者を把握できるわけではないことを証明している。多名部重則（2008）570頁。

(67) 山下淳（2006b）10頁。

(68) 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）。

(69) 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）。

(70) 小嶋正ほか（2005）37 頁。

(71) 園部逸夫監修（1997）254 頁。

(72) 宮城県石巻市では、災害時要援護者等支援要綱を作成し、地域に対して情報を提供するにあたって、誓約書の提出に加えて、要綱に個人情報の取り扱い状況を市長が調査する権限を明記し、必要に応じて調査し、適正な取り扱いや徹底した措置を求めるものとしているが、同様に具体的なルールが確立していないと、プレッシャーが負荷されるだけである。調査結果報告書（2009）50 頁。

(73) 山下淳（2006a）17 頁。

(74) 全国社会福祉協議会（2007）。

(75) 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〕。

(76) 山崎栄一（2009b）155 頁。

(77) 山下淳（2006a）16 頁。

(78) 林春男ほか（2010）。

(79) 検討会テキスト（2010）10～11 頁。ただし、「逆手上げ方式」について、実際には 9 条 1 項 5 号「審議会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当な理由があると実施機関が認めるとき」に基づいて正当化を図っているもので、正確に言えば同意と見なしているわけではない。

(80) 調査結果報告書（2009）66～69 頁。

(81) 第 1 章 4.（1）で述べた、小山剛が提唱した「強制モデル」に近い運用がなされているといえ、生命の危険を全面的に押し出すことで、効率性を重視するあまり、パターンリスティックな介入になっているという批判も受けかねない。個人情報保護への「過剰反応」も問題であるが、この場面においては、「個人の人格尊重の理念」であるとか、「自己情報コントロール権の尊重」がないがしろにされているのではないかという問題が提起される。宇賀克也（2009b）75 頁。

(82) 検討会テキスト（2007）69 頁。

(83) 研究会テキスト（新ガイドライン）70、137 頁。

- (84) 参加型システム研究所（2008）39 頁。
- (85) 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（2005b）14 頁。
- (86) 消防庁テキスト（2006）17 頁。愛媛県宇和島市での実例である。
- (87) 参加型システム研究所（2008）37 頁。
- (88) 山崎栄一（2009a）73 頁。
- (89) 越智祐子＝立木茂雄（2006）。
- (90) 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。室崎益輝（2004）24 頁。
- (91) 宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）14 頁、84 頁。その他にも野村武司（2009）95 頁は、法務を積極的に捉えるカルチャーのある自治体がある一方、審議会への説明を煩わしいと考えるカルチャーの自治体の存在を指摘している。
- (92) 多名部重則（2008）570 頁。
- (93) 避難支援行為の法的性質、ならびに避難支援時における補償問題について言及をしている文献としては、検討会テキスト（2010）134 頁が若干の問題提起をしているが、論文は見あたらないので、民法ならびに刑法のテキストならびにコメンタールをもとに検討をしていくしかない。ただし、避難支援行為と近似の議論として、一般的な救助行為の法的性格について、芦野訓和（1994）、芦野訓和（1995a）、芦野訓和（1995b）、芦野訓和（1996）がある。
- (94) 調査結果報告書（2009）85 頁。
- (95) 山崎栄一（2009a）59 頁。
- (96) 事務管理という用語自体、一般人には慣れ親しんでいない用語なので、ここで言葉の説明をしておくことにする。「事務」とは、生活に必要な一切の「仕事」のことを指し、「管理」とは、仕事を「処理する」ことを指す。我妻栄＝有泉亨ほか編（2008）1228～1229 頁。
- (97) 我妻栄＝有泉亨ほか編（2008）1223 頁。
- (98) 調査結果報告書（2009）36 頁。
- (99) 我妻栄＝有泉亨ほか編（2008）1237 頁。
- (100) 消防基本法制研究会編（2008）913～914 頁。
- (101) 調査結果報告書（2009）150 頁。
- (102) 調査結果報告書（2009）51 頁。
- (103) 調査結果報告書（2009）85 頁。
- (104) 災害時のみならず、避難訓練時でもその都度保険に加入してもらう必要がある。大分県別府市千代町で行われた訓練でも、大分県社会福祉協議会が参加者全員に行事用保

険に加入してもらっている。山崎栄一（2009a）24 頁。

(105) 検討会テキスト（2010）134 頁においても、今後の検討課題として、「要援護者の避難支援者が決まらない理由のひとつとして、避難支援の最中に支援者自らが事故に見舞われたり、避難支援中に要援護者が事故に遭った場合の補償が問題となる可能性があることから、こうした課題についてさらに検討していく必要がある」としている。

(106) 山崎栄一（2009a）59～71 頁。

(107) 北浜陽子（2008）44 頁。

(108) 山崎栄一（2009a）59 頁。

(109) GISDB であるが、健康推進課によるとシステム管理は企画課で行っており、アクセス権限は健康推進課（高齢者担当）、健康福祉課（門前町支所）、福祉課（障害者・児童・生活保護担当）、都市整備課、土木課（ともに災害データ入力）、総務課（防災担当）が有している。

(110) 必要書類の作成であるが、実は、「個人情報取扱事務登録簿」という一つの用紙ですべてが事足りることになっている。前稿において、筆者は新潟県柏崎市において、同様の政策法務手続の整理付けを行ったが、その際には、台帳を作成するに当たって必要な届出書類と、目的外利用・外部提供を行うに当たって必要な届出書類が別々のものであった。山崎栄一ほか（2008）314～315 頁。

(111) 仮に第 7 号を適用し、審議会に意見を諮った場合でも、「相当の理由」に当たるかという審査がなされることになっており、説明責任の大きさに変わりはない。ただし、都市部において今回と同様の施策を実施するのであれば審議会へ意見を図っておいた方が無難である。

(112) 山崎栄一（2009a）53 頁。

第3章 被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題

1. 既存の研究・資料 文献レビュー

(1) 建物被害認定調査とり災証明書発行

まず、被災者台帳システム構築の第一段階である建物被害認定調査とり災証明書発行に関する文献をレビューしてみる。

大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会（2008）は、建物被害認定調査とり災証明書発行についてのガイドラインとして位置づけられる。ただし、個人情報に関する政策法務という観点に立った記述は見られない。

文献としては、田中聡他（2006）、田中聡（2008a）、田中聡（2008b）は、建物被害認定調査について、堀江啓ほか（2005）、吉富望ほか（2005）は、り災証明書発行時の支援システムについて論文を公表している。これらの論文は、被害認定の手法であるとか、被害家屋のデータ処理といった視点からの実践例の紹介であって、政策法務に着目した文献ではない。

(2) 被災者台帳システム

次に、被災者台帳システムに関する文献について、吉田稔（2007）は、阪神・淡路大震災において導入をした兵庫県西宮市の「被災者支援システム」に関する記述をしている。西宮市の被災者支援システム全国サポートセンターによると、「この支援システムは、BCPという発想から出発している。危機管理において人命を第一に考えて作ったシステムであるので、個人情報保護条例上の位置づけであるとか、台帳としての位置づけは特にしていない」との回答を得ている。したがって、西宮市の開発した被災者支援システムは、政策法務上の参考にはならない⁽¹⁾。

その他にも、新潟県小千谷市における実践例として、高島正典ほか（2006）が被災者生活再建支援業務の支援システムについて論文を発表している。

石川県穴水町における実践例としては、高島正典ほか（2008）被災者生活再建支援業務における「くらしの再建カルテ」の作成がある。

筆者が現地調査をした新潟県柏崎市における被災者台帳システムについては、井ノ口宗成ほか（2008）（2010a）（2010b）による「柏崎市被災者生活再建支援台帳システム」の構築がある。

これらはいずれも被災者台帳システムに関する文献であるが、データベースの構築であるとか生活再建支援業務の手法といった視点に立った文献であって、政策法務という視点には立っていない。

(3) レビューのまとめ

以上の文献・論文のレビューにより、被災者台帳システムに関する政策法務に関するガイドライン等ならびに文献・論文は存在しないし、それを網羅的・体系的に取り扱ったガイドライン等ならびに文献・論文も存在しないことが明らかとなった。

以上から、本研究において、被災者台帳システムに関する政策法務のあり方について、網羅的・体系的に整理・分析することは、今後の自然災害における個人情報の保護・活用にあたっては有意義な研究であると考えられる。

2. 被災者支援に関する台帳の整理付け

(1) 基本的な用語法の定義付け

被災者個人情報の台帳化ならびに各台帳間のシステム化といった動きは、柏崎市において初めて試みられたものではない。阪神・淡路大震災においては、西宮市でもすでに実施をしていた。2004年10月に起こった新潟県中越地震後に、小千谷市においてすでに試みられている⁽²⁾、また、2007年3月に起こった能登半島地震後に、輪島市においても試みられている⁽³⁾。このように、総合的な被災者生活再建支援に向けた業績があちこちに出されているものの、用語法が統一されていない嫌いがある。そこで、本章においてはどのような意味合いで、用語を使用しようとしているのかについて、以下において説明しておくことにしたい。

本章において使用される「台帳」という用語は、柏崎市個人情報保護条例（以下「保護条例」と略す）2条3項にいうところの「個人情報ファイル」に相当する。

まず、平常時において世帯構成や世帯収入あるいは家屋の所有関係といった個人の生活実態に関してすでに作成されている台帳のことを、「平常時台帳」と定義付けておく。そして、災害後に被災者への支援（災害応急から本格的な生活再建までを含む）を目的として作成される台帳のことを、「被災者台帳」と定義付けておく。そして、平常時台帳を含め、被災者の生活再建支援に資する台帳の集合体を「被災者台帳システム」と称することにしたい。これから言及する被災者台帳システムの構築とは、単に、被災者の個人情報を電子情報で処理し・保管し・利用するという意味にとどまらない。総合的な被災者支援を行うことを目的として、被災者に関する台帳が各種作成され、台帳間において情報がリンクし合うという点にその特徴が見いだされる。

以下において、2007年7月の新潟県中越沖地震後、新潟県柏崎市において実施されようとしている被災者台帳システムを構成している主要な台帳について、概説を行うことにする。ここでは、被災者に関するすべての台帳を紹介するわけではないことをあらかじめ述べておく。柏崎市においては、図1のように、①り災証明発行台帳→②仮設住宅管理台帳→③生活再建相談台帳→④住まいの再建調査台帳→⑤生活再建支援台帳の作成という順

番で被災者個人情報のデータベース化が行われている(4)。被災直後から被災者台帳システムの全体的なビジョンを持ったうえで台帳が作成されていったわけではなく、試行錯誤の中で台帳が逐次作成されていった〔図1〕。

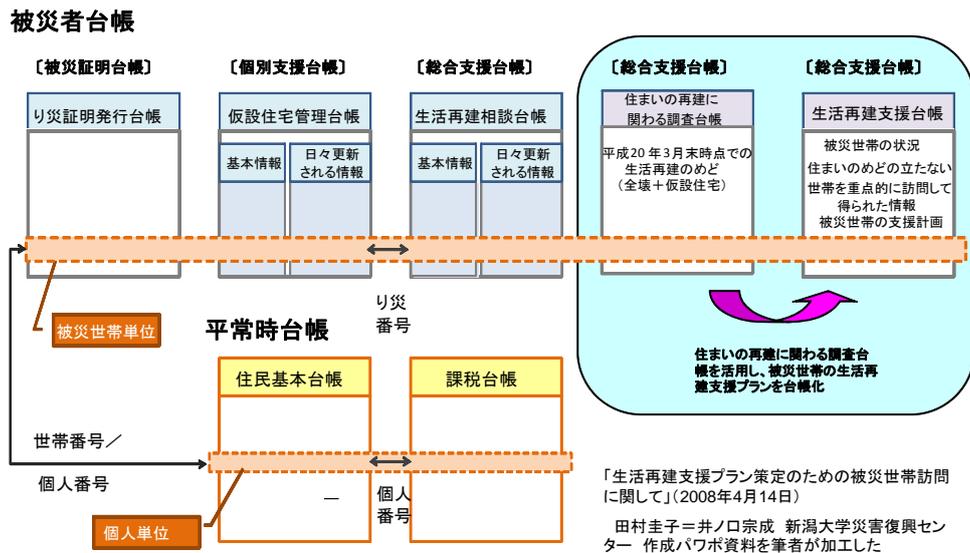


図1：柏崎市における被災者台帳システム

(2) 平常時に整備されている台帳—平常時台帳

具体的には、住民基本台帳、固定資産税課税台帳、市・県民税課税台帳があげられる。これらの台帳は、被災者台帳を作成する際に基本的な情報を提供してくれる。

住民基本台帳制度は、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的としている〔住民基本台帳法1条〕(5)。そして、被災時点における被災者の居住関係を明らかにするために活用される。

固定資産税課税台帳は家屋の所有関係・面積を明らかにするため、市・県民税課税台帳は世帯の所得状況を明らかにするために活用される。

(3) 被災時に作成がなされる台帳—被災者台帳

a) 被災の程度を調査・証明する台帳—被災情報台帳

被災者台帳について、以下、利用目的に沿って分類をしていくことにする。

「り災証明発行台帳」は、代表的な被災情報台帳である。被災者の生活再建を支援するにあたって一番最初に必要とされる情報は、被災者がどれだけの被害を被ったのかについての情報である。り災証明書の発行は、被災した事実を社会的に認証してもらうためのツールである。被災した自己の存在を認知してもらうことはまさに、憲法第 13 条にいうところの「個人の尊重」に関わる問題である(6)。

災害にかかる住家の被害認定調査結果である建物被害認定調査結果をデータベース化したものが、り災証明発行台帳である(7)。柏崎市においては、実務上は柏崎市災害応急対策実施要綱 12 条 1 項に基づき、り災証明書が発行されることになっている。

り災証明発行台帳は、基本的には、り災証明書の発行を目的として作成された台帳であるが、り災証明書の発行を出発点としてそこから被災者とさまざまな支援制度を結びつけることにより、総合的な生活再建支援を行うことが可能となる。ゆえに、り災証明台帳の作成の試みはすなわち、総合的な被災者支援台帳作成の萌芽であるといってもよい(8)。

ちなみに、り災証明書の法的性格であるが、学説上は準法律行為的行政行為(公証)説(9)と、事実行為説(10)に分かれているが、実務上は事実行為として捉えているようである(11)。

b) 個別的な支援制度を実施する台帳—個別支援台帳

ここでは、すべての台帳について言及はしないが、基本的には、個々の被災者支援制度ごとに台帳が作成されていると考えてよい。

「仮設住宅管理台帳」は、災害救助法による応急仮設住宅の建設が決定したことにより、入居希望者の申込受付を行い入居決定するために作成された台帳である。その他にも、「住宅応急修理台帳」という台帳があり、被災住宅の応急修理する費用を災害救助法に基づく基準により支援額の決定を行うために作成された台帳である。

c) 総合的な被災者支援を実施する台帳—総合支援台帳

「生活再建相談台帳」は、被災世帯員等の情報を収集することにより、各課における被災世帯の生活再建に資する制度の制度実施、施策の検討等を行い、被災世帯の住宅・生活再建を支援するために作成された台帳である。既存の支援制度の申請状況を把握し、申請に係る事務手続を円滑に行うために作成された。公租公課の減免も含まれる。ただし、現行の生活再建支援制度申請受付票を見る以上は、既存の生活再建支援制度の申請に役立つにとどまる〔8. (3)〕。

「住まいの再建調査台帳」は、被災者に対し今後の住まいの再建の状況、生活の様子などを詳細に聞き、今後の支援策や災害時の対応策の検討、復興公営住宅の建設戸数の確定などに役立てるために作成された台帳である。当初は調査事業から始まったが、包括的な相談業務を行うための準備作業として位置づけられ、今後の支援計画の参考にされることになっている。ただし、後日に世帯訪問を行い本人からの同意を得ることにより、個々の

被災世帯の生活再建支援プランの作成に利用することが予定されているので、総合支援台帳のグループに入れておく。

「生活再建支援台帳」（＝個々の被災者の「生活再建支援プラン」をデータベース化したもの）は、生活再建相談台帳に対して、支援制度の申請の他にも一般的な相談業務を行うことも念頭に置いて作成されようとしている。暮らし向きや体調、精神状態についても記載することが予定されている。この台帳は、立木茂雄が確立した「生活再建7要素」モデルを参考にしながら、どれだけ被災者の生活再建が進展しているのかを把握しようとしている⁽¹²⁾。長期的な生活再建支援を実施するためにはこのような台帳の作成は必要であろう。生活再建支援台帳は、柏崎市における総合支援台帳の進化形態であるといえることができる。

(4) 総合支援台帳の内容

a) 総合支援台帳のパターン

被災者台帳システムの主要要素である総合支援台帳について、さらなる説明を行いたい。総合支援台帳のパターンであるが、以下のようなパターン分けができる。

① 台帳の利用用途を

- a. 既存の支援制度の申請状況の確認・申請を行うために利用する
- b. 包括的な相談業務（生活相談 福祉サービス）を行うために利用する

台帳の利用用途によって、台帳に記載される個人情報の項目の量が異なってくる。

② 台帳の共有範囲を

- c. 実施機関内（部局・課同士）で共有する
- d. 民間事業者等と共有する

台帳の共有範囲によって、目的外利用や外部提供についての事前手続のあり方に影響が出てくる。

生活再建相談台帳は a → c のパターンである。生活再建支援台帳は、b → c のパターンであるといえる。柏崎市によると生活再建支援台帳は、生活再建相談台帳とを掛け合わせたような (a + b) → c のパターンを想定しているようであるが、個別的な支援・援助を民間事業者に委託するとなると (a + b) → (c + d) のパターンになる⁽¹³⁾。

b を選択した際には、被災者支援と平常時でも行われる一般的な生活相談との区別をどうすればいいのか、という問題が発生してしまう。このあたり、被災者支援が長期的になればなるほど区別が困難になる。

このような総合支援台帳をつくるか否か、どのようなバージョンを選択するのかについては、自治体ごとの事情に応じて決定されることになる。ただ、a → c が個人情報の項目ならびに共有範囲も一番限定されており、個人情報のセキュリティという点においては

手堅いところがある。少なくともこのパターンの総合支援台帳の作成は、今後は被災者台帳システムの構築にあたって定着させていきたい。

b) 総合支援台帳の活用イメージ

ここでは、総合支援台帳がどのように活用されるのかについて、具体的な利用イメージを記載してみることにする。

〔総合支援台帳作成に係る本人の同意〕

○月×日 被災者である○○さんは、柏崎市の復興支援室に足を運んだ、そこで窓口の人から「○○さん、…、生活再建支援プランの作成に際して、ここにある同意書にサインをしていただけませんか。同意していただけることによって、総合的な生活再建支援に係る相談援助を受けることができます」という説明を受けた。その後、○○さんは同意書にサインをした。

〔既存の支援制度への申請〕

窓口担当の△△は、○○さんが支援制度αと支援制度βをすでに受給しているかどうか、総合支援台帳を検索したところ、支援制度βについては、まだ申請していないことが判明した。△△は支援制度βの申請を提案し、○○さんはそれを承諾した。申請要件を満たしているかどうかについては、事前に同意書にサインをしているので、○○さんは別途書類を提出する必要もなく、申請が行われた。

〔長期的な生活再建支援への移行〕

被災してから1年が経過して、住宅再建のめども立っておらず、収入面や健康面、コミュニケーションといった暮らし向きの面でも不安が残っている。定期的に訪問してくれる相談員に不安や悩みを聞いてもらいながら、住宅再建の糸口を相談員とともに探ろうと努力している。

具体的に台帳を作成するにあたってのプロセスや説明方法、ならびに実際に申請や相談業務を行う際に台帳がどのように利用されるかについて、具体的な事例を想定してみた方がいい。このようなシナリオ化は、実施機関、民間事業者、市民にイメージを持ってもらうために必要なツールであるし、台帳を作成し、利用するにあたって実施機関職員や民間事業者に研修をする際にも有用である〔3. (4)〕。

3. 個人情報の収集・利用

(1) 個人情報の収集—台帳の作成に係る収集届の提出

災害後に被災者の生活再建支援を行うにあたってさまざまな台帳が作成されることになる。いうまでもなく、これらの台帳は、新たに作成されるのであるから、被災者の個人情報の収集ということになる。その際には、条例で定める事項を市長に届けなければならないとされており、実務的には、「個人情報収集等（変更）届」（保護条例規則別表第1号様式 資料1）を提出することになっている〔保護条例7条1項 保護条例施行規則2条1

項]。実際に、各種台帳（平常時台帳・被災者台帳）については、収集届の届出がなされている。

個人情報収集等（変更）届

年 月 日

柏崎市長 様

実施機関名

柏崎市個人情報保護条例第7条第1項の規定により、個人情報の収集等（変更）について届け出ます。

担 当 課			届出番号	—		
業務の名称						
収集等の目的						
対象者の範囲						
個 人 情 報 の 項 目						
戸籍・身分	経 歴	心身の状況	能力・成績	思想・信条	財産・収入	そ の 他
<input type="checkbox"/> 氏名 <input type="checkbox"/> 性別 <input type="checkbox"/> 生年月日 <input type="checkbox"/> 年齢 <input type="checkbox"/> 住所 <input type="checkbox"/> 電話番号 <input type="checkbox"/> 本籍 <input type="checkbox"/> 国籍 <input type="checkbox"/> 続柄 <input type="checkbox"/> 婚姻 <input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 学校名 <input type="checkbox"/> 入学・卒業年度 <input type="checkbox"/> 課外活動記録 <input type="checkbox"/> 職業（会社名）・地位 <input type="checkbox"/> 就職・退職年度 <input type="checkbox"/> 続柄 <input type="checkbox"/> 婚姻 <input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 精神障害・身体障害の有無及び程度 <input type="checkbox"/> 傷病名 <input type="checkbox"/> 傷病歴 <input type="checkbox"/> 検査結果 <input type="checkbox"/> 健康状態 <input type="checkbox"/> 血液型 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 資格 <input type="checkbox"/> 学業成績 <input type="checkbox"/> 勤務成績 <input type="checkbox"/> 試験成績 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 思想 <input type="checkbox"/> 信条 <input type="checkbox"/> 信仰 <input type="checkbox"/> 主義 <input type="checkbox"/> 主張 <input type="checkbox"/> 支持政党 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 収入状況 <input type="checkbox"/> 所得金額 <input type="checkbox"/> 資産状況 <input type="checkbox"/> 債務の内容 <input type="checkbox"/> 課税額 <input type="checkbox"/> 納税額 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> 家族構成 <input type="checkbox"/> 扶養関係 <input type="checkbox"/> 同居・別居の別 <input type="checkbox"/> 持家・借家の別 <input type="checkbox"/> 住居の間取り <input type="checkbox"/> 趣味・嗜好 <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
収集方法	<input type="checkbox"/> 本人 <input type="checkbox"/> 本人以外（ <input type="checkbox"/> 法令等 <input type="checkbox"/> 本人同意 <input type="checkbox"/> 出版、報道等 <input type="checkbox"/> 緊急 <input type="checkbox"/> 所在不明、心神喪失等 <input type="checkbox"/> 争訟、選挙、指導、相談、交渉等 <input type="checkbox"/> その他（審査会から意見聴取）					
収集の時期	<input type="checkbox"/> 定期（ 月～ 月） <input type="checkbox"/> 随時					
記録の形態	<input type="checkbox"/> 文書 <input type="checkbox"/> 帳票 <input type="checkbox"/> 地図 <input type="checkbox"/> 図面 <input type="checkbox"/> 写真 <input type="checkbox"/> マイクロフィルム <input type="checkbox"/> 磁気テープ <input type="checkbox"/> 磁気ディスク <input type="checkbox"/> その他					
電子計算機処理の有無	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無					
備 考						

注 変更の場合は、変更後の状態をすべて記入し、備考欄に変更した箇所、変更の理由を記入すること。

資料 1：個人情報収集等（変更）届

被災者台帳システムを構成する台帳とそれに係る業務名は以下の通りである。

〔平常時台帳〕

住民基本台帳—住民基本台帳業務

固定資産税課税台帳—固定資産税課税業務

市・県民税課税台帳—市民税課税業務

〔被災者台帳〕

り災証明書発行台帳—証明業務（収集届）、り災証明書発行業務（目的外利用届）

住宅応急修理台帳—新潟県中越沖地震に伴う住宅応急修理の受付業務

仮設住宅管理台帳—新潟県中越沖地震に伴う応急仮設住宅の申込受付業務

生活再建相談台帳—被災者生活再建支援台帳管理システム

住まいの再建調査台帳—柏崎市・中越沖地震からの「住まいの再建に関わる調査」の実施

生活再建支援台帳—被災者生活再建支援台帳管理システム

個人情報とは本人から収集しなければならないことになっているが、本人以外からの収集の典型例は、既存の台帳の目的外利用である。本人の同意がある場合は本人以外からの収集が認められている〔保護条例 8 条 1 項 2 号〕が、本人の同意を得ずに目的外利用する場合には、人の生命、身体、財産等を保護するため緊急かつやむを得ないと認められるか〔保護条例 8 条 1 項 2 号〕、個人情報保護審査会の意見を聞いて公益上必要性があることが認められなければならない〔保護条例 8 条 1 項 8 号〕〔4.〕。

また、本人以外から収集するケースとしては、り災証明書を発行する前に行われる建物被害認定調査において、本人が所在不明で本人の立ち会いの下で調査ができないケースが考えられる。その場合、保護条例 8 条 1 項 5 号において「所在不明……の事由により、本人から収集することが困難なとき」は本人から直接収集しなくてもよいことになっている。

本人以外からの収集を行う際には、政策法務上、個人情報収集等（変更）届の収集方法の欄に、本人の同意を得て本人以外から個人情報を収集する旨のチェック欄が存在しているので、チェックを入れておくことになる〔8. (2)〕。

(2) 収集する個人情報の範囲

個人情報の収集等を行う際には、その業務を達成するために必要かつ最低限の範囲内で行わなければならない〔保護条例 6 条 1 項〕。基本的に、収集をする目的を明確にすることによって、何が必要かつ最低限の個人情報であるのかが、明らかになる。

個別的な支援策を実施するための台帳であれば、支援策を受ける要件を満たしているかどうかを判明すればいいのであるから、収集する個人情報の範囲は比較的狭いように見えるが、住宅応急修理台帳は収入要件を確定するために〔新潟県中越沖地震における住宅修理実施要領（平成 19 年 7 月 25 日決定）〕、仮設住宅管理台帳は入居に際して優先順位を付けるために、精神障害・身体障害の有無及び程度についても個人情報を収集することになった。ゆえに、被災者を支援するための台帳は一般的にセンシティブ情報を含んでいると考えた方がよい。

また、総合支援台帳を作成するとなると、単に支給要件の項目以外にも、一般的な生活状況も項目の中に含まれる可能性がある。通常のソーシャルワーク的な活動も実施されると考えるならば、健康・精神状態も項目に入るだろう。健康・精神状態について記載するとなれば、傷病歴、既往症等も含まれることになる。

ここで言及しておくべき事柄として、障害に関する情報は保護条例 6 条 2 項 2 号にいう

「人種及び社会的差別の原因となる社会的身分等に関する事項」に該当しないかどうかである。仮に該当するならば、「公益上特に必要がある」と柏崎市情報公開・個人情報保護審査会に認められなければ収集できない。柏崎市の『個人情報保護事務の手引（平成 19 年 12 月改訂）』（以下、「個人情報保護事務の手引」と略す）によると、障害に関する情報は含まれないようであるが、憲法学上、障害に関する情報は社会的身分にあたるかとする説もあるので⁽¹⁴⁾、基本的には、障害に関する情報の収集にあたっては、慎重な対応が要請される。

(3) 個人情報の項目のカテゴリ化

必要かつ最低限の範囲であるかどうかについて判断するための枠組みとして、以下のよう区分が考えられる。

〔収集の必要性に応じた区分〕

- 絶対的記載事項 あらゆる業務の実施に必要な事項
- 相対的記載事項 各種業務の実施に必要な条項
- その他の記載条項 業務実施に参考となる程度の条項

〔個人情報の内容に応じた区分〕

- 被災者基本情報 世帯構成 居住形態 世帯収入等
- 被災者生活情報 生活に関するプライベートな項目
- 被災者被災情報 家屋の被害 人的被害 収入減等
- 被災者支援情報 被災者支援制度の受給状況

〔秘匿性の高さに応じた区分〕⁽¹⁵⁾

- プライバシー固有情報 個人の道徳的自律にかかわる情報
- プライバシー外延情報 個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない情報

(4) 個人情報の収集・利用にあたっての研修

個人情報の収集・利用といっても、被災市町村以外の自治体の職員が応援に入って相談業務に関わったり、被災市町村の職員であってもさまざまな部局・課の職員が関わったりすることが想定される。被災者台帳を作成した意義であるとか、適正な利用方法についてマニュアル化をし、相談業務にたずさわる際には事前に研修をする必要がある〔2.(4)b)〕。

4. 実施機関内における個人情報の共有—目的外利用

(1) 目的外利用の意義

新たに被災者台帳を作成する際に、既存の台帳（平常時台帳・被災者台帳双方を含む）に記載されている個人情報を利用することで、被災者台帳作成の円滑化ならびに事務の簡略化を図ることができる。ただし、既存の台帳が想定していた目的とは異なる目的で既存の台帳を活用しようとするのであれば、既存の台帳の活用は目的外利用にあたる。

保護条例では、既存の台帳を目的外利用することを禁止しているが、本人の同意があるときは目的外利用が認められている〔保護条例 9 条 1 項 2 号〕。そして、目的外利用をする際にはあらかじめ市長に「保有個人情報目的外利用 外部提供届」（別記第 4 号様式資料 2）を提出しなければならないことになっている〔保護条例 9 条 2 項 保護条例施行規則 4 条〕。また、この届出があった事項について審査会への報告が義務づけられており、審査会は意見を述べることもできている〔保護条例 9 条 3 項〕。

保有個人情報 目的外利用届
外部提供

年 月 日

柏崎市長 様

実施機関名

柏崎市個人情報保護条例第 9 条第 2 項の規定により、保有個人情報の目的外利用について届け出ます。

担 当 課	届出番号	—
業 務 の 名 称		
利用又は提供する 相 手 先		
利用又は提供する 予 定 年 月 日	年 月 日	
利用又は提供する 目 的		
利用又は提供する 保有個人情報の項目		

資料 2 : 保有個人情報目的外利用・外部提供届

目的外利用を論じる際にややこしいのは、台帳を作成しようとする課にとっては本人以外からの個人情報の収集〔保護条例 8 条 1 項 2 号〕になるが、既存の台帳を利用される課にとっては個人情報の目的外利用ということになるという点である。すなわち、台帳を作成するにあたり、個人情報の本人以外からの収集と既存の台帳の目的外利用が同時に行われることになるのである。

実務的にいえば、本人同意について、新たに台帳を作成（個人情報を収集）する際に、その他の既存の台帳を利用させてもらうことについて本人の同意を得ることで、本人以外からの個人情報の収集と台帳の目的外利用双方に関する本人の同意が同時に行われるということになる。

そうすると政策法務上は、①収集届を提出する際に収集方法の欄には本人以外からの収集について本人同意を得て行う旨のチェックを入れておく、②目的外利用届を提出しておくという二つの手続をきちんと踏んでおかなければならないことになる。

このように、既存台帳の活用のルールとして目的外利用の規定がある。ところが場合によっては、目的外利用として見なされない場合もある。その場合は「目的内利用」ということになり、目的外利用届の提出ならびに収集届における本人以外から個人情報を収集する旨のチェックも必要がないということになる。以下において具体例を見ていくことにしよう〔図 2〕。

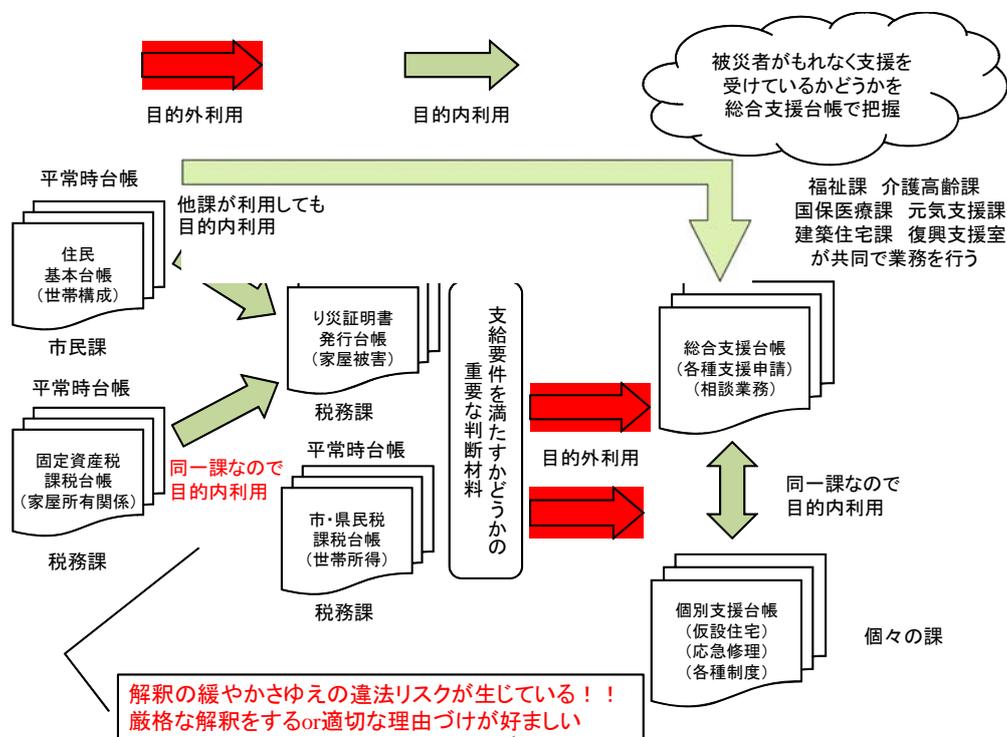


図 2 : 目的外利用・目的内利用の具体例

(2) 既存の台帳を活用する具体例

a) 住民基本台帳

り災証明発行台帳を作成する際に、世帯状況を把握するために利用される。この場合、住民基本台帳を利用するにあたっては、住民基本台帳法 1 条で「住民の利便を増進」し、「行政の合理化に資する」ことを目的としているので、市民課以外の課が利用することはその目的に含まれており、目的外利用にはあたらないことになっている⁽¹⁶⁾。

b) 固定資産税課税台帳

り災証明書発行台帳を作成する際に、家屋の所有関係を確認するために利用される。また、り災証明書発行の前段階に行われる建物被害認定調査の際には、家屋の面積確認のために使用された。この場合、同一の課であるところの税務課によってり災証明書の発行が行われるということで、目的内利用と解されている。そのために目的外利用届は出されていない。

c) 市・県民税課税台帳

市・県民税課税台帳は、世帯の所得状況を確認するために利用される。各種被災者支援制度の支給要件には収入要件が課せられていることが多く、以下に説明する、り災証明書発行台帳とならんで目的外利用がされやすい台帳である。『保有個人情報目的外利用届「り災証明書」発行業務』により、世帯の所得状況を確認するための目的外利用が正当化されている。ネーミングは「り災証明書」発行業務であるが、目的外利用届の内容を見るとり災世帯の被害程度・世帯情報以外にも所得状況も目的外利用の対象とされており、り災証明書発行台帳のみならず、市・県民税課税台帳も目的外利用の対象とされている。たとえば、生活再建支援制度や被災者相談業務、といった目的のために必要に応じて、所得状況といった保有個人情報につき、り災証明を担当する税務課以外の他課〔防災・原子力課、復興支援室〕が利用することになっている。

d) り災証明書発行台帳

り災証明書発行台帳も、税務課によって発行されている。台帳作成の目的があくまでも証明事務のために限定されているところであるが、『保有個人情報目的外利用届「り災証明書」発行業務』で、り災証明書の目的外利用が正当化されている。これによって、り災証明書台帳については、その他の個別支援台帳や総合支援台帳を作成するにあたっての幅広い活用が可能となっている。

具体的には、仮設住宅申込、生活再建支援制度、国民健康保険料の減免、介護保険料の減免、保育料の減免、妊産婦・乳幼児医療費の減免、義援金の配分等、被災者相談業務、利用者負担額の免除、といった目的のために必要に応じて、り災世帯の被害程度、世帯情報といった保有個人情報につき、り災証明を担当する税務課以外の他課〔建築住宅課 防災・原子力課 国保医療課 介護高齢課 子ども課 福祉課 復興支援室 元気支援課〕

が利用することになっている。

e) 住まいの再建に関わる調査台帳

住まいの再建に関わる調査台帳は、あくまでも被災世帯の実態調査の目的で作成されたものであり、個々の被災世帯への支援を目的とはしていない。しかし、今後は個々の被災世帯への支援を行うにあたっての利用を考えており、本人から同意をとっていくということである。その際には同じ課内（復興支援室）での利用ではあっても、単なる調査と個人的支援とは目的を異にしていると考えられるので、目的外利用として把握しているということになる。

f) 目的外利用か目的内利用かの判断基準

このように具体例を見ていくと、目的外利用か目的内利用かの判断基準としては、柏崎市では既存台帳の利用が同じ課内での利用にとどまるか否かという「形式的な判断基準」をもとに運用している場合と、同じ課内であっても、新たに作成しようとする台帳の収集目的と既存台帳の収集目的との間がかげ離れていないかどうかという「実質的な判断基準」をもとに運用している場合とがある。前者は、判断あるいは手続が容易になるというメリットがあるが、解釈を柔軟に捉えている分「違法リスク」が発生しているといえる。

たとえば、固定資産税課税台帳のデータを活用してり災証明書の発行が行われていたが、課税目的のために収集されているデータをり災証明という目的のために利用するのは目的外利用にあたりないかという疑念が生じうる。ここに、違法リスクが潜んでいるといえる。違法リスクを回避するためには、なぜ目的内利用なのかについて明確な説明ができるようにしておかなければならない⁽¹⁷⁾。明確な説明が困難である場合には、目的外利用として手続を行うことも検討すべきである⁽¹⁸⁾。

5. 民間事業者等の関与—外部提供・事業の委託

(1) 民間事業者等の関与の意義

目的外利用の場合は、個人情報の共有範囲が実施機関内にとどまるのに対して、民間事業者等が実施機関が行う個人情報の収集等に関与させることにより、民間事業者等に個人情報が拡大してしまうので、個人情報の漏えい等のリスクが高まることになる⁽¹⁹⁾。

民間事業者等が実施機関の保有する個人情報に関与するパターンは保護条例上、以下に掲げる二つのパターンが想定される。

(2) 民間事業者等の関与のパターン

a) 外部提供先としての民間事業者等

原則的に、個人情報の外部提供は禁止されているが、本人の同意がある場合は外部提供が許される〔保護条例 9 条 1 項 2 号〕。柏崎市の保護条例においては、第三者提供のこと

を外部提供と規定している。

柏崎市では、外部提供をする際にはあらかじめ市長に「保有個人情報目的外利用 外部提供届」（保護条例規則別表第 4 号様式 資料 2）を提出しなければならないことになっている〔保護条例 9 条 2 項、保護条例施行規則 4 条〕。また、この届出があった事項について審査会への報告が義務づけられており、審査会は意見を述べるができることになっている〔保護条例 9 条 3 項〕。

民間事業者等といっても、医療・福祉関係以外にも、ガス・電力・水道といったインフラ関係（たとえば、仮設住宅の管理）も含まれる。保護条例上の外部提供届を出す必要があるのは、このような事業者に対する外部提供ということになる。

実施機関が保有個人情報を外部提供する場合、必要があると認めるときは、提供をする個人情報について、その利用目的・方法その他について必要な制限を付し、個人情報の漏えいの防止や適切な管理のために必要な措置を講じることを外部提供先に求めることになっている〔保護条例 9 条 5 項〕。ここにいう「必要があると認めるとき」とは、提供する保有個人情報の内容、提供形態、受領者における利用目的、利用方法を勘案して、実施機関が個別・具体的に判断することになっている〔個人情報保護事務の手引〕。

被災者台帳に含まれている個人情報の内容が広範にわたっていること、センシティブな情報が含まれていることからして、この時点で何らかの措置を講ずることが当然に求められていると解すべきである。

b) 業務の委託先としての民間事業者等

実施機関は、個人情報の取扱いを伴う業務を委託するときは、その契約または協定において個人情報の適正な管理に関する事項を定め、個人情報保護のために必要な措置を講じなければならない〔保護条例 12 条 1 項〕。また、業務の委託を受けた者は、実施機関と同様に、個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならないし、知り得た個人情報を外部に漏らしてはならないことになっている〔保護条例 12 条 2 項・3 項〕。

保護条例にいうところの「個人情報の取扱いを伴う業務の委託」を受けた民間事業者とは、電子計算機へのデータの入力依頼、世論調査の委託など一般的に委託契約が結ばれるようなケースを指す〔個人情報保護事務の手引〕。具体的には、被災者個人情報の処理（たとえば、一度収集した個人情報のデータ入力）を民間事業者等に委託する場合や、被災者に対する相談業務事業を民間事業者等に委託する場合が考えられる。

柏崎市個人情報取扱業務委託基準第 3 の 1 号には、委託先の選定にあたっては、安全確保の措置として別記「個人情報取扱特記事項」を遵守できる者を慎重に選定することを要請しており、特記事項として、①基本的事項、②秘密の保持、③再委託の制限、④収集の制限、⑤目的外利用・提供の制限、⑥複写・複製の制限、⑦適正管理、⑧資料等の返還、⑨事故発生時における報告、⑩契約の解除が掲げられている。

(3) 慎重な措置の必要性

いずれの形態であれ、事業者である以上は個人情報保護の重要性を認識したうえで、必要な措置を講じ、自治体の施策に協力することが要請される〔保護条例 4 条〕。実施機関が関与する民間事業者等に対していかに個人情報の管理を徹底させるかが重要となるが、民間事業者に関与させる以上はその必要性について明確な理由付けが必要であるし、外部提供が行われる保有個人情報も必要最低限であることが求められる。また、民間事業者等に関与させる以上は、どのような形態であれ委託契約書や取扱要領を作成しておくべきである。

6. 被災者台帳の管理

(1) 被災者台帳の保全管理・更新

実施機関は、保有個人情報を適正に管理するため、個人情報の漏えい、改ざん、滅失、き損その他の事故を防止することが要請されている〔保護条例 10 条 1 項 1 号〕。

データの漏えい等に関する物理的・技術的安全管理措置を講じておくことはいうまでもない。柏崎市では、電子化された総合支援台帳そのものは復興支援室で管理しており、相談業務のために持ち出しをする場合には印刷されたデータを 10 世帯ずつ所持させて相談業務に出かけるという。

被災者台帳（特に総合支援台帳）を管理する課は広範な個人情報を有しているが、実際に情報を利用する課・民間事業者等に対しては、必要かつ最低限の個人情報だけを渡すべきである。課・民間事業者等によっては必要のない情報というのものもあるかも知れない。たとえば、年収や障害の有無などを知らなくても支給される制度もあるだろう。実務的には、各支援制度の申請用紙に記載する事項だけを提供するようにすればいい。

それぞれの被災者台帳を管理している課がどこなのかをはっきりとさせておく必要がある。そして、自身の課が所有している台帳が、どの部局・課間において共有され、どの民間事業者に外部提供されているのかについて認識しておく必要がある。そのためには、被災者台帳システムをスーパーバイズする課・職員を指定しておくことが重要である〔8. (2)〕 (20)。

り災証明台帳については、税務課の課長補佐が管理者権限を持ち、税務課の職員にアクセス権限を与えることで証明発行を運用していた。また、総合支援台帳については、復興支援室長が管理者権限を持ち、状況変化に応じて台帳設計を変更する際には技術を有する職員に管理者権限を委譲した。支援相談窓口では支援室の職員にアクセス権限が与えられていた。

実施機関は、保有個人情報を正確かつ最新なものとするのが要請されているが〔保護条例 10 条 1 項 2 号〕、柏崎市では既存の台帳と連動をさせるので、常に新しいデータに更

新されるという。

被災者台帳システムは災害後徐々に構築されていくという性質を有しているから、被災者台帳の作成・利用状況について定期的な点検・棚卸しをしておくべきである〔保護条例 24 条・25 条〕。

これらの作業手順を標準化するためにも、被災者台帳システムの構築ならびに管理に関する要領（「中越沖地震被災者生活再建支援事業実施要領（仮称）」）を制定しておくことが望ましい。ちなみに、柏崎市においては、「柏崎市情報セキュリティ基本方針（2002 年 7 月 9 日）」が存在し、一般的な管理規定として、「柏崎市の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する規程（2005 年 3 月 14 日）」が存在している。

(2) 破棄・保存の問題

実施機関は、保有個人情報の保管の必要がなくなったときは、確実かつ速やかに破棄しなければならない〔保護条例 10 条 2 項〕。文書の保存期間については、柏崎市文書取扱規程 51 条を見ると、期限を定めない長期保存から 1 年保存までさまざまなパターンが考えられる。では、被災者台帳はいつまで保存しておくべきなのか。柏崎市は、被災者台帳（特に総合支援台帳）を基本台帳化し、長期保存をしたいと考えているようである。

生活再建は長期間にわたって行われることや、保護条例上、歴史的資料として保有される場合は破棄しなくてもよいことになっており〔保護条例 10 条 2 項但書〕、今後の被災者支援策のあり方を検討するにあたっての資料となりうることから、長期保存が妥当であるが、必要な範囲内に限定しておく方途も考えておくべきである。

被災者台帳は、被災地における生活再建状況の把握にも活用されることが想定されている。その際には、出来るだけ個人情報の匿名化を図り〔保護条例 2 条 1 号〕、個人情報の保護に努めるべきである。

7. 被災者が有する諸権利の尊重

(1) 自己決定権の尊重

最後に、被災者の生活再建支援施策や被災者台帳システム構築の主役が被災者自身であるということは確認しておかなければならない。被災者のために支援施策やシステムがあるのであって、支援施策や台帳システムに被災者が振り回されるようなことはあってはならない。これは、憲法 13 条の個人の尊重から導き出される結論である。

まずは、被災者においては、自分自身の個人情報がどのような目的で利用され、どのような範囲で共有されるのかについて、きちんとコントロールできるような環境を整備しておかなければならない。

被災者台帳に自己の情報を記載し、利用させ、共有することに対する効率性や利便性だ

けではなく、被災者本人の意思の尊重や個人情報保護への配慮について懇切丁寧に説明することが求められる。被災者台帳作成の成功は、被災者と個人情報収集の担い手との間の信頼関係の構築がカギとなる。被災者に不安を感じさせないために、また、職員等に一定レベルの説明能力・対応能力を付けさせるためにも、事前に研修を行い、想定問答集を作っておくことが必要である(21)。

また、総合支援台帳を用いて、実際の生活再建支援業務を行う際には、生活再建の将来的な方向性について幅広い選択肢を提供することを心がけ、硬直的なアドバイスをしてはならない。

このように、被災者の生活再建支援はソーシャルワーク的な要素を含んでおり、被災者の個人情報の取り扱いもそういった視点のもとから運用がなされるべきである(22)。

(2) 自己情報コントロール権の尊重

保護条例の目的は、住民の自己情報コントロール権の実現にある〔保護条例 1 条〕。したがって、個人情報の本人以外からの収集〔保護条例 8 条 1 項 2 号〕、個人情報の目的外利用・外部提供〔保護条例 9 条 1 項 2 号〕に関しては、本人の同意を持って行われることが原則である。ちなみに、本人の同意を得ない個人情報の収集・利用・外部提供は、原則として、災害直後における安否確認など緊急かつやむを得ない場合に限られる〔個人情報の収集等に関する事後的届出＝保護条例 7 条 3 項、本人以外からの個人情報の収集＝保護条例 8 条 1 項 4 号、目的外利用・外部提供＝保護条例 9 条 1 項 3 号〕。

また、被災者台帳について、被災者本人から開示請求があった場合〔保護条例 13 条・14 条〕、被災者台帳に記載されている内容についての訂正請求があった場合〔保護条例 16 条・17 条〕、被災者台帳の利用停止請求があった場合〔保護条例 18 条、18 条の 2〕、被災者本人から苦情があった場合〔保護条例 23 条の 4〕、実施機関は誠実に対応する必要がある(23)。

(3) 被災者に提供される選択肢

ここでは、個人情報の収集方法や収集された個人情報の共有について、どのようなバージョンがあり得るのかを提示してみることにする。被災者に個人情報の収集等に関するバージョンを提示する手法としては以下のような方式が考えられる。

① 拒否リスト方式（収集項目 外部提供先）

収集項目

世帯収入 障害の有無 その他生活一般に関する情報

外部提供先

社会福祉協議会 地域包括支援センター その他の民間事業者等

被災者にとって収集して欲しくない項目や提供されたくない民間事業者等を選択してもらう方式。少なくとも、自己情報コントロール権を保障するためには、このような拒否リストを本人同意書の中に添付しておかなければならない。

② 二段階（実施機関→民間事業者）同意方式

第一段階

目的外利用に対する同意（＝既存の台帳の活用）

第二段階

外部提供に対する同意（＝台帳の民間事業者への提供）

台帳を作成する際に目的外利用に対する同意を得た後、実際に外部提供を行う際に再度同意を取り付けるという方式である。民間事業者に提供されると、被災者支援以外の一般的な支援・援助やさらなる外部提供も想定されるので、二段階同意方式の方が堅実である。

8. 被災者台帳システム構築に向けての課題—実態調査からの教訓

(1) 発展途上にある被災者台帳システム

柏崎市においては、①り災証明発行台帳→②仮設住宅管理台帳→③生活再建相談台帳→④生活再建調査台帳→⑤生活再建支援プランの作成ならびに台帳化という順番で被災者個人情報のデータベース化が行われているが、被災直後から被災者台帳システムの全体的なビジョンを持ったうえで台帳が作成されていったわけではなく、試行錯誤の中で台帳が逐次作成されていった。

たとえば、総合支援台帳は本来的には一つだけの台帳で済んでもよいはずであったが、総合的な生活再建支援業務につき、被災者支援制度の申請・受給にかかる支援にとどまらず、長期的な生活再建支援という新たな挑戦を試みたために、複数の台帳が作成されてしまった。とはいえ、柏崎市における被災者台帳作成ステップの中に、被災者台帳システムの進化過程を見て取ることができるのである。

(2) 複雑な政策法務

実際のところ、被災者を支援するための台帳を試行錯誤の中で立て続けに作成し、かつ、作成しようとしているために、政策法務上の手続が間に合っていないというのが現状といえる。原因としては、台帳間で情報を共有させるという政策法務上の作業手順が複雑であることがあげられる。特に、収集届—目的外利用・外部提供届—目的外利用・外部提供に関する本人同意書との間の整合性がきちんとしていないのが問題である。

たとえば、既存の台帳を目的外利用しようとする場合は、①収集届にある収集届の欄に本人以外（要するに既存の台帳）から個人情報を収集する旨の箇所にチェックを入れておく、②既存の台帳の目的外利用届を提出する、③本人同意書によって本人からの同意を得る、といった作業を経なければならない。他方、作成された台帳を外部提供しようとする場合も、①作成された台帳の外部提供届を提出する、②本人同意書によって本人からの同意を得る、③必要に応じて委託契約・協定を結ぶ、といった作業を経なければならない。これらの作業についての概略図を以下の図3に示しておく。

被災者支援業務が縦割りになっている以上は、被災者台帳作成にあたっての諸手続について断片的にしか見渡せないために、どうしても手続の不備が生じてしまいやすくなる。目的外利用の場合は、台帳を作成しようとする課と、既存の台帳を利用されようとしている課がそれぞれ書類を作成しなければならないので、各課同士の連携がとれていないと、手続の不備が生じやすい。

このような手続上の不備を避けるためには、被災者台帳システムをスーパーバイズする課・職員を指定しておくことと、関係各課の担当者による全体ワークショップを開催し、被災者台帳システム構築にあたっての政策法務上の諸手続について「抜け・漏れ・落ち」がないかどうかをチェックすることが必要である。

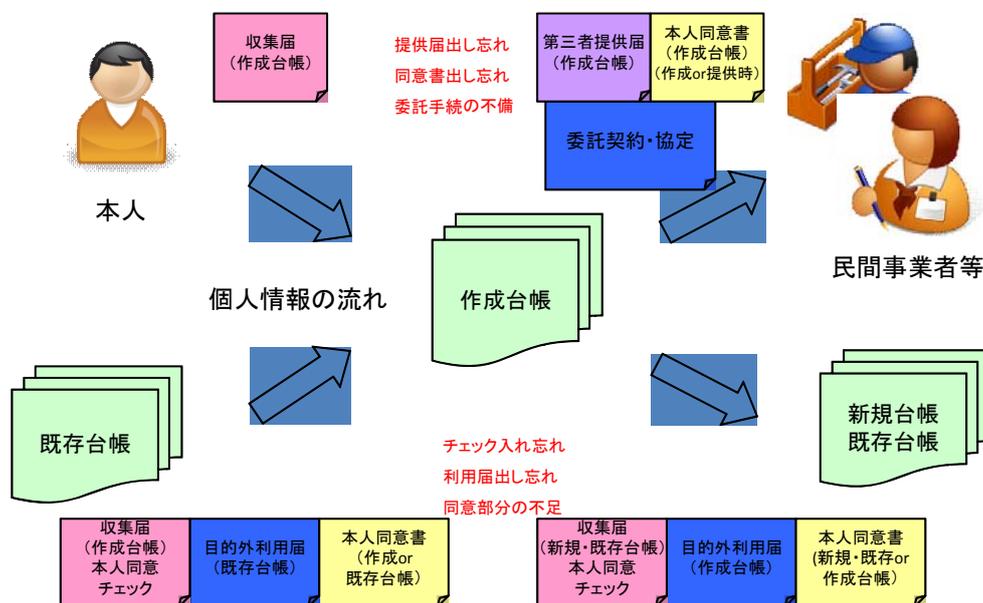


図3：政策法務上必要とされる書類の整理
収集届—目的外利用・外部提供届等—本人同意書

(3) 総合支援台帳に関する政策法務の提案

柏崎市においては、総合支援台帳に関して、すでに、「被災者生活再建支援台帳管理システム」という事業名で収集届を提出済みであって、この収集届を根拠にして生活再建相談台帳ならびに生活再建支援台帳を作成しようとしている。そして、これまでは、生活再建相談台帳を作成するにあたって、その他の台帳からのデータを利用する際の同意書として、「生活再建支援制度申請受付票」が作成されているが、その同意事項を見ると以下のように記載されている。

私、申請人は柏崎市個人情報保護条例第8条第1項の規定により、下記申請に必要な要件の確認に関して、市職員が閲覧・確認または書類を添付することに同意します。

- 1 被災者生活再建支援制度
- 2 住宅応急修理制度
- 3 その他「新潟県中越沖地震」に関する公の資金の助成及び融資制度

このような記述であれば、すべての生活再建支援制度について包括的・総合的な支援を行うとなると、範囲が限定されている嫌いがある。たとえば、仮設住宅の入居に関する申請や公租公課の減免については、その他の被災者台帳の利用ができるのかということになる。また、生活再建支援台帳についてもこの申請受付票を用いるとなると、同意事項について生活再建支援にかかる相談業務の実施について記載されていないので、申請受付票をそのまま用いたとしても、実質的に同意を得たことにはならない。

そこで、生活再建支援台帳を作成するにあたっては、以下のように同意事項の記述を変更する必要がある。今回は、生活再建相談台帳とは違うことを強調するために、「生活再建支援プラン作成申込書」（資料3）という新しいネーミングで申込・同意書を作成し、柏崎市に提案した。

被災者台帳システムの中に、生活再建相談台帳と生活再建支援台帳を保護条例に沿って合法的に導入しようとするれば、上記のような様式の変更が必要となる。また、住まいの再建調査台帳を個々の被災者世帯の相談に利用するのであれば、その旨について本人からの同意を得ておかなければならないことはいうまでもない。

生活再建支援プラン作成申込書

平成 年 月 日

申請に来た人			
氏名		続柄	
住所		電話番号	

被災した人			
氏名(世帯主)		生年月日	明・大・昭 年 月 日
被災時の住所	柏崎市	被災時人数	人
現在の住所		備考	

被災内容			
被災証明番号		判定	全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊・無被害
被災時の居住形態	1. 持ち家 2. 借家 3. 併用住宅 4. その他 ()		

確認事項	
被災を受けた住宅を解体する予定はありますか？	1. ある 平成 年 月 予定 (全部・一部) 2. ない 3. 解体済 平成 年 月 日
今後、生活の本拠とする場所はどこですか？(再建場所はどこですか？)	1. 被災時の住所と同じ 2. 被災時とは別の場所 (市内・県内・県外)
世帯の中に要援護者はいますか？	いない・いる ()

同意事項	
私、申請人は柏崎市個人情報保護条例第8条第1項の規定により、下記申請に必要な要件の確認、申請の代行並びに相談業務の実施に関して、すでに市が保有している台帳(被災証明台帳・課税台帳等)に記載されている個人情報を市職員が利用することに同意します。	
1. 被災者生活再建支援制度 2. 災害救助法上の各種支援制度 3. その他「新潟県中越沖地震」に関する公的な支援制度及び各種負担の減免 4. 生活再建支援に関する相談業務の実施	
平成 年 月 日 氏 名 _____	

収集項目・外部提供拒否欄 該当項目があればチェックしてください。 収集されたくない個人情報 <input type="checkbox"/> 世帯の収入 <input type="checkbox"/> 障がいの有無 <input type="checkbox"/> その他具体的な項目 () 提供されたくない事業者 <input type="checkbox"/> 社会福祉協議会 <input type="checkbox"/> 地域包括支援センター <input type="checkbox"/> その他具体的な事業者 ()
--

資料3：生活再建支援プラン作成申込書

(4) 被災者台帳システムの発展可能性

本章において、柏崎市において作成された台帳を中心に紹介してきたが、それ以外の台帳も被災者台帳システムに組み込むことによって、システム自体の発展がなされることになる。

たとえば、災害前に「要援護者台帳」を作成していた場合は、台帳をシステム内に組み込むことによって、要援護者の安否確認ならびにその後の医療・福祉サービスの実施も容易になる。さらにいえば、平常時に作成されている社会福祉関係の台帳の活用も検討の対象となる。

ついで、安否確認の段階から「安否確認台帳」を作成し、被災者台帳システムに組み込むという方途も考えられる⁽²⁴⁾。安否確認台帳は、被災情報台帳に分類される〔2. (3)a)〕。り災証明台帳はどちらかといえば住家に対する被害についてのデータベースであるが、安否確認台帳は人的な被害に対するデータベースであると位置づけができよう。

また、仮設住宅管理台帳という台帳があったが、被災者台帳システムを災害直後から運用するということになれば、「避難所運営台帳」の作成も可能であり、要請されるであろう。避難所運営台帳は、個別支援台帳に分類される〔2. (3)b)〕。

柏崎市における被災者台帳システムは、生活再建の中でも住まいの再建（ストックの再建）に重点を置いて構築されているが、収入減の回復（フローの再建）に着目した被災者台帳の作成ならびにシステム内への組み込みも検討の価値がある。

脚注

(1) 西宮市は昭和 61 年に個人情報保護条例を制定（平成 16 年に改正）している先進的な自治体である。被災者支援システム全国サポートセンターによると、200 以上の自治体においてシステムが導入されているという。

(2) 吉富望ほか（2005）、高島正典ほか（2006）。

(3) 井ノ口宗成ほか（2007）。

(4) 田村圭子＝井ノ口宗成（2008）。

(5) 松本英昭（2009）137～139 頁。

(6) このような社会的な認証・存在の認知に関しては、阪神・淡路大震災における「震災障害者」の問題がある。

(7) り災証明書を発行するにあたっては、被害認定調査の方法やり災証明書を発行する際の窓口業務のあり方が問題視されている。そこで、2007 年に内閣府が設立した「大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会」が設置され、検討会の成果物として、2008 年に『大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備のあり方について—事例と例示—』が公表された。

(8) ただし、り災証明書は建物の被害に着目したものであって、人的被害に着目したものではない。人的被害については別のデータベースの作成が必要とされる。東田光裕ほか（2007）。

(9) 準法律行為的行政行為とは、「行政庁の意思表示ではなく、それ以外の判断なり認識の表示に対し法律により一定の法的効果が結合されることによって行政行為とされるものをいう。原田尚彦（2010）166 頁。

そもそも、準法律行為的行政行為（公証）説の論者は、準法律行為的行政行為について

の認識を通説とは異にしており、準法律行為的行政処分とは行政庁による単なる判断・認識に過ぎず、それによって一定の法律効果がもたらされるわけではないとしている。結城助民（1994）146、158～159頁。

したがって、学説の対立として真正面から取りあげる実益は少ないといえる。とはいえ、り災証明書に関する法的性格についての議論はあまりなされていないことから、あえて紹介をさせてもらった。

(10) 事実行為説の論者は、「罹災証明書や救急搬送証明書の交付などは、これによって法令上、相手方に特段の法的効果が生ずるわけではないから事実行為としての証明行為に過ぎないと解される」としている。関東一（2004）109頁。り災証明書でなくても被害の証明は可能であることからしても、この見解が妥当であろう。

(11) 内閣府「応急段階 被災認定 被害認定 罹災証明等の発行 ID056」『阪神・淡路大震災 総括・検証 調査シート』

<http://www.bousai.go.jp/kensho-hanshinawaji/chosa/sheet/056.pdf>。

(12) 生活再建7要素とは、神戸市で行われた草の根ワークショップ（1999年2003年）、兵庫県復興調査（1999年2001年2003年2005年）ならびに2004年の新潟豪雨災害と新潟県中越地震被災地におけるフィールド調査といった実証的調査研究結果に基づいて構築された被災者支援原則モデルである。当モデルにおいては生活再建には、①すまい、②つながり、③まち、④こころとからだ、⑤そなえ、⑥景気・生業・暮らし向き、⑦行政との関わりの7要因が重要でありそれぞれが密接に関連し合っている。立木茂雄（2006b）、立木茂雄（2007）。

(13) 柏崎市では、 $(a + b) \rightarrow (c + d)$ のパターンも検討しているようである。狭義の外部提供を行うとしても、具体的な支援・援助を民間業者に依頼する際に必要な情報を部分的に民間事業に提供するというパターンを想定している。ただし、将来的には、社会福祉協議会や生活支援相談員（LSA）との間で包括的な情報交換を行っていきたいと考えているということである。

(14) 渋谷秀樹（2007）198頁によると、社会的身分とは「社会における継続的地位で、自力では脱出不能で、かつ一般的に社会から偏見をもってみられる（マイナス評価をされる）もの」と定義付けられている。この定義からすると、障害も社会的身分に含まれる。

(15) 佐藤幸治（1995）454～456頁。

(16) ただし、住民基本台帳を加工して特定の業務のために作成したリストなどを他課が利用することは、住民基本台帳の利用ではなくなるので目的外利用となる〔個人情報保護事務の手引〕。

(17) 柏崎市は、『平成19年新潟県中越沖地震』に係る災害被害者に対する市民税等の減免の特例に関する条例」を制定し、固定資産税の減免措置を行うために、家屋被害の調査ならびにり災証明を発行するという位置づけを図ることで、目的内利用であるとの法的

な裏付けを行った。

(18) 仮に、固定資産税課税台帳が目的外利用であったとすると、り災証明発行台帳に係る収集届（証明業務）において、本人以外からの収集があった旨をチェックしないといけないし、かつ、固定資産税課税台帳については、目的外利用届を出さなければならないことになる。

(19) 民間事業者等としてあるのは、国公立の医療・福祉施設や国立大学の研究機関など、実施機関以外の機関に個人情報を提供する場合も考えられるからである。たとえば、国公立の医療・福祉施設や国立大学法人については、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」（＝国立病院や施設は独立行政法人化している）、各自治体の「個人情報保護条例」（＝県立病院・市立病院等、実施機関と同じ自治体病院であれば、目的外利用となる）の遵守が求められることになる。前者の場合、個人情報保護条例と独立行政法人等法との競合適用問題が生じることになる。夏井高人＝新保史生編（2007）87頁。

(20) さしずめ、柏崎市においては、市民生活部復興支援室にその役割を担わせる方が考えられる。復興支援室は、新潟県柏崎市中越沖地震復興本部設置要綱ならびに柏崎市行政組織規則 14 条に根拠を置いており、被災市民に対する生活再建支援施策の推進及び総合調整に取り組んでいる。

(21) 山崎栄一ほか（2007）371頁。

(22) 基本的には、厚生労働省のガイドライン（「福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン」「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」）に沿った運用がなされるべきである。東京都社会福祉協議会（2005）。

(23) これらの開示請求、訂正請求、利用停止請求が拒否された場合は、行政不服審査法や行政事件訴訟法上の救済の道が用意されている〔柏崎市個人情報保護事務の手引〕。

(24) この時点で、被災により障害を持つに至ったかどうかも記録できるようにすれば、いわゆる「震災障害者」の把握も容易となる。

第4章 まとめ

1. 研究結果の整理

(1) 避難支援ならびに生活再建支援の法的根拠付け

a) 要援護者の避難支援

要援護者の避難支援については、憲法レベルにおいて、基本権保護義務ならびに憲法13条〔生命、自由及び幸福追求に関する権利〕を根拠として生命・身体の保護のために、国家は積極的な対策を講じることが義務づけられる。

法律レベルにおいて、災対法3条から5条にかけて国—都道府県—市町村には、国民（住民）の生命、身体及び財産を災害から保護すべくさまざまな責務が課せられている。災対法60条1項〔市町村長の避難の指示等〕に基づき、市町村長に災害リスク情報・災害リスク回避情報の提供を行う権限が与えられている。さらに、災対法8条2項14号〔施策における防災上の配慮等〕には、要援護者に対して特別の配慮を要請している。

上記のような、憲法ならびに法律で掲げられた目的を達成するために、国は市町村に対して「避難支援プランの策定」を要請している。避難支援プランは市町村における要援護者情報の収集・共有のあり方についての基本的な考え方を提示した「全体計画」と要援護者本人の避難支援計画を記載した「個別計画」から成り立っている。避難支援プランというのは、市町村地域防災計画の災害時要援護者対策のうち、避難支援に関する事項を具体的に記載しているものであって、そのプランを作成するにあたっての指針となっているのが国の策定したガイドライン等であった。

b) 被災者の生活再建支援

被災者の生活再建支援については、憲法レベルにおいて、憲法25条〔生存権〕、13条〔個人の尊重・自己決定権〕、14条〔平等原則〕といった条項に根拠付けを見いだすことができる。法律レベルにおいては災対法8条3項〔施策における防災上の配慮等〕には、「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」という文言があり、被災者の生活再建支援の迅速化が求められている。また、地方自治法10条2項には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有」とある。

上記のような、憲法ならびに法律で掲げられた目的を達成するために、被災者台帳システムの構築が試みられている。

(2) 政策法務の多様化・複雑化と「三方式」に基づく政策法務の限界

複雑な情報収集・共有の実態を把握するために、潜在情報—存在情報—支援情報といっ

た整理付けを行った。要援護者情報の収集・共有というのはここにいる、潜在情報ならびに存在情報に関する収集・共有である。「潜在情報」を本人にアプローチする前に活用される情報と位置づけ、潜在情報を取り扱う際に、「目的外利用」「第三者提供」の問題が顕在化することを指摘した。本人へのアプローチがとれた情報を「存在情報」とし、存在情報からさらに避難支援に関する情報を取り入れることで「支援情報」にまで発展していくことになる。

要援護者の避難支援は市町村の自治事務として捉えられており、かつ、自治体には自主立法権・自主解釈権・自主組織権があるために、要援護者の情報収集・共有のあり方が多種多様なものとなっている。そのために、さまざまなパターンが出現することにより、三方式によるパターン化では的確に表現し切れなくなってしまうのが現状である。

「三方式」に基づく政策法務の説明では、あたかも「関係機関共有方式」の場合にのみ「目的外利用」「第三者提供」の問題が存在するかのような表現をしていたが、要援護者本人へのアプローチの仕方が多様化しているために、「同意方式」「手上げ方式」を実施する際にも潜在情報を活用するケースがあり、「関係機関共有方式」と同様に「目的外利用」の問題が存在することを指摘した。これは、すなわち「違法リスク」の存在を指摘したに等しい〔図1〕。

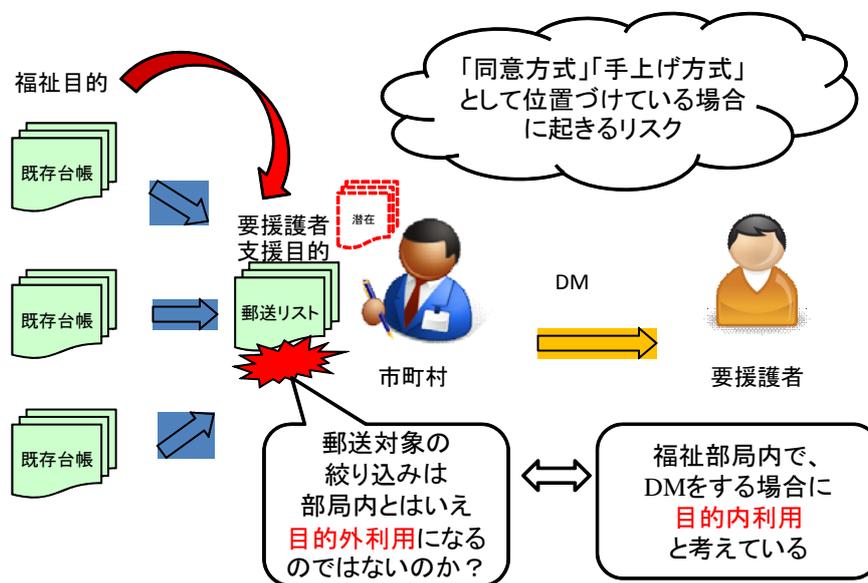


図1：DM 発送時に起きる違法リスクの存在

「三方式」は、市町村における要援護者個人情報の収集・共有の実態を把握するための整理法として、そして、政策法務的な整理付けの方法としては必ずしも有用な区分方法で

はないことが明らかになった。むしろ、「違法リスク」を助長する結果をもたらしている。ここに、「三方式」に依拠している要援護者台帳に関する政策法務テキストの再構成が求められるところである。

(3) 市町村と個人情報保護

要援護者情報の収集・共有につき、個人情報保護法制の規制対象となるのは、まず市町村であることはいうまでもない。市町村は自らが制定した個人情報保護条例による規制を受けることになる。

市町村の個人情報保護条例の条文ならびに解釈・運用にはばらつきがあるものの、要援護者台帳の作成にあたっての政策法務上の論点を提示し、分析を行った。

具体的には、条例に適用を受ける実施機関、利用目的の明確化、個人情報の収集・適正な取得、目的外利用・第三者提供、オンライン結合の制限、提供先に対する措置要求、個人情報の適正な管理、要援護者本人による情報の開示・訂正・削除・利用停止等、個人情報保護審議会・審査会、守秘義務・罰則規定、といった論点を提示した。

ここで重要なのは、要援護者の個人情報を活用するにあたって、いかにして正当化を図っていくのかである。特に、目的外利用と第三者提供については重点的な検討を行った。

目的外利用とは、市町村がそもそも福祉目的等で収集していた個人情報を要援護者避難支援という本来の取得目的を越えて利用する場合を指している。そうすることによって、要援護者に関する潜在情報を作成することができる。

第三者提供とは、要援護者に関する情報を地域に提供する場合を指している。この場合は、潜在情報、存在情報、支援情報いずれの場合もあり得る。

これらの目的外利用・第三者提供につき、まず、本人の同意があれば正当化されるのはいうまでもない。存在情報や支援情報については、本人同意が原則である。問題になるのは潜在情報についてである。それ以外の正当化根拠としては、「緊急かつやむを得ない」「明らかに本人の利益になるとき」という条項が考えられるが、本人の利益になることの明白性を立証しなければならなくなる。ゆえに、災害時における切迫した状況でないと認められにくい。ゆえに、災害直後に情報を提供できるとどまってしまう。そこで、「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」といった条項を用いて正当化が図られることになる。では、これらの理由に該当していることをいかにして立証するかであるが、一度は要援護者にアプローチをかけて、自然災害からの生き残りを図るという「選択肢」が与えられるべきであるという根拠付けを行った。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二つの要請を満たす根拠付けである。

正当化をいかにして図るのかという実態を調査する中で、さまざまな条例制定のパターンが存在し、かつ、「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」といった条項に関する解釈が市町村によって異なることが明らかとなった。

「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」に該当するののかといった判断について、個人情報保護審議会の判断を求める条例が多数ある。審議の際には、要援護者情報の収集・共有・管理全般の仕組みを吟味したうえで合理性の有無についての判断がなされることが望ましい。

政策法務の実例として輪島市においてワークショップを開催し、複雑な個人情報の流れの包括的把握を試みた。輪島市の要援護者支援システムは、GIS を活用することの効率性と本人同意に基づく情報収集・共有との調和を目指したシステムであった。

(4) 地域の担い手から見た個人情報保護

個人情報保護法制に対する「過剰反応」が憂慮される一方、そもそも要援護者情報の共有に対する「行き過ぎ」も懸念されていた。すなわち、要援護者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がなされている。

要援護者が施策の主人公であるということは確認しておくべき事柄であって、論者によっては「当事者主権」「当事者主義」という用語を用いているが、こういった発想は憲法 13 条から導き出される「個人の尊重」や「自己決定権」から派生しているといえる。

ガイドラインにおいては、行政から地域に情報を提供するというトップダウン的な思考があったが、地域が自律的に要援護者情報を収集・共有するという「地域完結型」の共有・管理形態の可能性についても指摘をした。

地域の担い手については、個人情報保護法が適用されることになるが、個人情報の取扱件数が少ないため、適用を受けることはほとんどない。地域レベルの情報共有については、確固たる法的規制がないまま進められようとしている。自治体の個人情報保護条例によっては、個人情報の取扱件数に関わりなく苦情処理を行うことができるようになっているところもあった。

市町村の有している要援護者情報を、地域に提供する際に守秘義務や罰則規定の創設を設けるべきであるという意見が見られるが、その前にそもそもどのようにして要援護者情報の収集・共有のあり方についてのルールを確立しないことには、地域に負担がかかるだけである。

地域の担い手については、個人情報保護法はほとんど適用されないと述べたが、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、どのような対応が求められているのかについて条文を分析してみたが、地域の担い手が要援護者情報を「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、現実的には市町村からの情報提供を受けるパターンが考えられるものの、情報の収集・共有は本人同意が原則である。

(5) 情報収集・共有のあり方に関する個別的論点

要援護者本人とのアプローチの方法としては、避難支援の担い手による戸別訪問、DMの送付や広報をきっかけとした本人からの呼びかけといった方法が考えられる。その中でも、DMの送付の際に、既存の台帳をもとにあらかじめ郵送対象に絞り込みをかける行為は、目的外利用にあたる可能性を指摘した。

いかにして要援護者から同意を得るのかについて、情報収集の担い手に、対人能力・説明能力を付けてもらうべく、「想定問答集」の作成や「ロールプレイング」の実施ならびに普段からの広報・周知の重要性を唱えた。

どこの情報を得るのかについて、潜在情報であれ、存在情報であれ、そこで得られる情報というのは災害時要援護者の「居宅」に関する情報であって、居宅にいない時間帯には十分な成果が期待できないという限界がある。

同意をめぐる問題として、本人の同意を得ようとしてDMを送ったが無回答であった（消極的な不同意）がこれを同意したものと見なして運用を図っている例、本人の同意を得ようとしたが積極的に拒否された（積極的な不同意）が拒絶者リストとして保管する運用を図っている例の2パターンを紹介した。

要援護者情報の共有範囲の整理付けについては、①潜在情報と存在・支援情報、②目的外利用と第三者提供、③避難支援の担い手による区別、④時系列的な区別という視点からの整理付けを行った。

個人情報左右する要素として、個人情報の共有を促進させる法益（自然災害のリスク）と個人情報の保護を促進させる法益（プライバシー、情報漏えいの不安）とに分け、地域における個人情報の共有を促進するためには、自然災害リスクに対する理解と個人情報保護制度への正しい理解の重要性を指摘した。

(6) 避難支援時の補償問題

避難支援時の法的問題については、直接個人情報保護とは関連がないものの、要援護者情報の収集・共有の目的という視点からすれば、まさに避難支援行為の促進にあるのであって、その目的そのものに重大な法的な問題がはらんでいるとすれば、指摘せざるを得ないし、指摘しておくことこそ法学者の義務である。

まず、避難支援行為の法的性質については、少なくとも地域における避難支援の担い手たちについては、法的な義務が存在しないことを確認した。

避難支援者が避難支援行為を行っている最中に、①要援護者を負傷させてしまったり、財産に損害を与えてしまった場合、②避難支援者自らが負傷したり、最悪の場合死亡してしまっただけの場合の補償問題である。避難支援者の避難支援行為は民法にいうところの「緊急事務管理」として位置づけられる。①の場合には、避難支援者に故意又は重大な過失がな

い限りは損害賠償責任を負わせられることはない。②の場合には、事務管理者である避難支援者が、自分に過失なくして損失を受けても、要援護者本人には賠償請求できないことになっている。どちらのケースにせよ、どちらかが損失を負担しなければならないことになる。現行上は、補償制度や保険によって損失をカバーしようとしている市町村もあるが、それでも自主防災組織や避難支援者として位置づけられていない人については対象外のままである。

そもそも、要援護者の避難支援行為については、当事者間では解決不可能な「損害賠償リスク」を抱えていることが明らかとなった。

避難支援時の補償問題について、法的責任を意識するあまり避難支援行為を躊躇させてしまう事態が生じるとすれば、これは法制度に起因する「人災」である。避難支援行為を萎縮させずに、むしろ支援・促進するような法整備が求められる。巨大災害において、このような問題が噴出する前に対策を講じておかなければならない。

(7) 被災者台帳システムの構築

柏崎市における試みは、チャレンジ的なものであった。り災証明書の発行から総合的な支援台帳作成に至るまで、ステップごとに発展していった。だからこそ、被災者台帳システムの構築に必要な政策法務を詳細に分析することができた。

被災者台帳システムの構築にあたって、行動科学的に見た窓口業務手法であるとか情報科学的に見た情報処理技術という点では問題はクリアされつつあるが、その反面、本論文において法学的な政策法務上の問題の所在が新たにクリアなものとなったといえる。

実際のところ、被災者を支援するための台帳を立て続けに作成し、かつ、作成しようとしているために、政策法務上の手続を試行錯誤の中で整備しなければならないのが実情といえる。原因としては、台帳間で情報を共有させるという政策法務上の作業手順が複雑であることがあげられる。特に、収集届—目的外利用・外部提供届—目的外利用・外部提供に関する本人同意書との間の整合性がきちんととれているかが問題である〔図2〕。

被災者支援業務が縦割りになっている以上は、被災者台帳作成にあたっての諸手続について断片的にしか見渡せないために、どうしても手続の不備が生じてしまいやすくなる。目的外利用の場合は、台帳を作成しようとする課と、既存の台帳を利用されようとしている課がそれぞれ書類を作成しなければならないので、各課同士の連携がとれていないと、手続の不備が生じやすい。その点において、「違法リスク」が存在しているといえる。

また、柔軟な解釈をすることで複雑な政策法務を単純化する（＝目的外利用ではなしに目的内利用として取り扱う）という試みがとられていたが、そこにも「違法リスク」が存在しているといえる。ただし、柏崎市においては条例を制定することで法的な裏付けを図った。

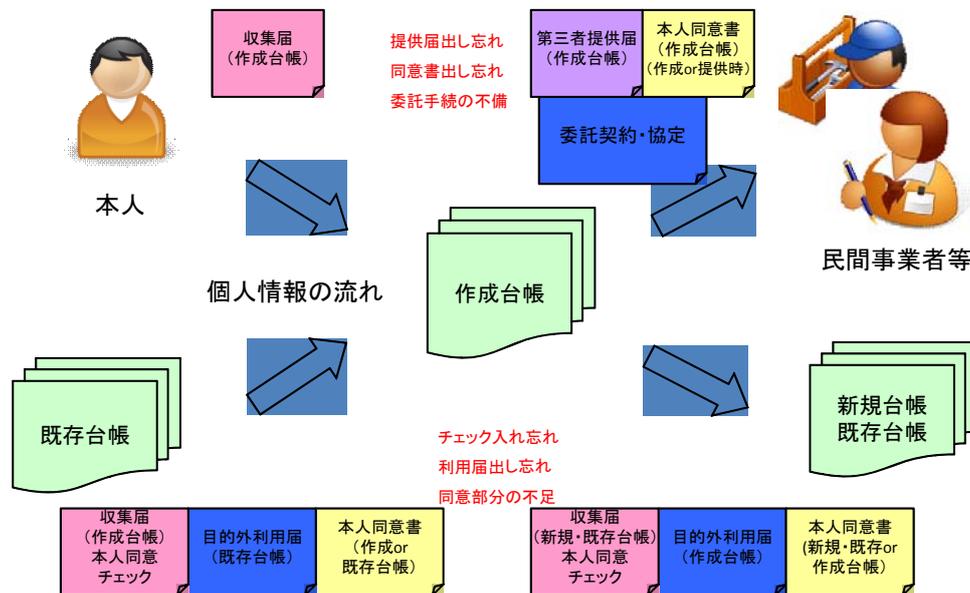


図 2：政策法務上必要とされる書類の整理
 収集届—目的外利用・外部提供届等—本人同意書

2. 本研究の意義と今後の課題

(1) 本研究の意義

本論文においては、要援護者に関する個人情報ならびに被災者の生活再建に関する個人情報の収集・共有をめぐる政策法務論を展開してきた。双方とも、①管理社会に対する懸念、②収集データの広範性・センシティブ性、③関与する人間の多さ、④政策法務の複雑性といった問題を抱えており、政策法務論を展開する意義があった。政策法務の整理・分析をすることでどのようなメリットがあるのか。さしずめ以下のメリットをあげることができる。

①縦割り行政内における情報の流れを的確につかむことができるようになり、個人情報の収集・共有に起因する「違法リスク」を軽減することができる。

②要援護者情報あるいは被災者情報の収集・共有に関するルールを確認し、法的な正当化の道を提示し、個人情報の活用を促進することによって「市町村の萎縮」を解消することができる。そうすることで、国民の生命の保護、被災者の生活再建支援といった憲法上の要請を実現することができる。

③要援護者あるいは被災者の有している自己決定権・自己情報コントロール権に対する配慮を行うことで「市町村の行き過ぎ」を防止することができる。

個人情報の整理・分析を行い、それぞれの情報がどのような流れで収集・提供されていくのかを整理し、個人情報保護に関する法令と照らし合わせるという手法は、要援護者に関する研究成果において確立した手法であったが、被災者台帳システムにおいても応用できる手法であった。

輪島市における政策法務 WS においては、柏崎市における被災者台帳システムに関する政策法務論を活用することで、複雑な GIS データベースの発展を捉えることができた。

両テーマの研究は単に災害前の個人情報と災害後の個人情報という時系列的な関連のみならず、それぞれの研究成果の相乗効果を見いだすことができる。

(2) 違法リスクの存在とその対処法

なぜ、違法リスクの存在をそこまで警戒しなければならないのか。これまでは、自然災害時を念頭に置いた情報収集・共有であったので、住民あるいは被災者はあまり疑問には思っただけでなかった節もある。ただし、今後を考えるとたとえば大都市における住民あるいは被災者というのは、自己情報コントロール権に対する意識が強い人も多いことが想定される。

本論文においては、このような「違法リスク・訴訟リスク」に備えた政策法務論の展開を心がけた。抽出できた違法リスクと症状・対策は以下の表 1 の通りである。

リスクの種類	症状	対策
市町村において多様な法令解釈が行われるために生じるリスク	情報収集・共有に関する 手続の簡素化のために、 甘い解釈をしてしまう	厳格な解釈をする 手続は慎重に行う 常にクレーム・訴訟を意識
要援護者情報の収集・共有 「三方式」では形態を把握できないゆえに生じるリスク	目的外利用であるにもかかわらず、目的内利用であると判断してしまう	ガイドラインや事例紹介において、「同意方式」「手上げ方式」の場合でも目的外利用があることを喚起する
被災者台帳システムの政策法務の複雑性ゆえに生じるリスク	提出すべき書類の出し忘れ、ならびに、チェック項目の記入ミス	関係部局・課を対象にしたWSの開催 政策法務・マニュアルの作成

表 1：違法リスクと症状・対策

これまではたまたまそういった問題提起がなされてこなかっただけであって、住民あるいは被災者から苦情やクレーム、最終的には訴訟が来た場合には、市町村としてはきちん

とした対応が求められるのである。政策法務とは、条例の立法や法令の解釈・運用にとどまらず、自らに起こされる訴訟についても対策を講じておくことも含まれるのである。そう考えると、これまでの自然災害時における個人情報収集・共有に関する政策法務というのが、「自然災害だから」「生命に関わることだから」ということで甘めに展開されてきたのではないかと危惧している。

(3) 今後の課題

本論文においては、要援護者に関する政策法務論を基本的な枠組みとしながら、被災者台帳システムの構築に関する政策法務論を展開したことで、将来的に被災者台帳システムの構築に関するテキスト・マニュアルを策定する際の準備作業を行うことができた。今後は、柏崎市における試みの先進的事例である、新潟中越地震における小千谷市や能登半島地震における穴水市が、個人情報保護という視点からどのような政策法務を展開していったのかについて実態調査を行う必要がある。また、これらの実態調査を通じて、政策法務論の精緻化を図り、災害前に、市町村が被災者支援体制を構築できるように、被災者台帳システム構築にあたっての標準的なテキスト・マニュアルを開発し、市町村に提案をしていきたい。

また、電子政府・電子自治体との関連からすると、今後は支援制度の申請についてはわざわざ役所に来なくても、自宅等で申請ができるようなシステム開発が想定される所であり、それに伴った政策法務上の手続の整備も検討課題となる。

さらに、被災者台帳システムの運用で得られた生活再建の諸事例の分析を活用し、災害後の生活再建シミュレーションシナリオの開発をすることで、いち早い安心情報を提供できることを可能にするのみならず、災害前にもし自宅等が被災した場合の生活再建シミュレーションも可能となり、そのことが耐震改修や地震保険の加入といった予防措置を促進するという防災教育的な効果も期待できよう。

巨大災害に備えて、災害前にあらかじめ被災者台帳システムを構築しておく必要がある。実際のところ 2010 年後期より、柏崎市における被災者台帳システムをベースに、東京都において「被災者台帳を用いた生活再建支援システム」実装化の動きが見られている。これに伴い、新たな政策法務論の展開が不可欠となってきている。

巨大災害時には、きわめて大量の家屋を迅速に被害認定をする必要性が生じるために、柏崎市においては、住民基本台帳や固定資産税課税台帳については、本人の同意を得てから利用するという形式がとられたが、災害後から本人の同意をまたずにこれらの台帳を活用できるような体制が、システムの担い手から要請をされている。それに応えうるような政策法務上の手続の考案が今後の課題となる。

これまでの被災者台帳システムに関しては、被災した市町村内での避難生活・生活再建を想定しておけばよかったが、巨大災害においては被災した市町村外における避難生活、

生活再建を想定しておかなければならなくなる。そうすると、市町村レベルを超えた情報収集・共有の必要性が生じることになる。都道府県—市町村あるいは市町村—市町村間の情報提供、オンライン結合の正当化、市町村ごとに異なる個人情報保護条例の整合性、あるいは、申請書類のマッチングといった課題を取りあげることができる。その際には、自治体間の広域連携を念頭に置いた、個人情報保護のあり方も考えていかなければならない。

これらの作業は実際に巨大災害が起こってからすぐにはできるような作業ではない。筆者に課せられた喫緊の課題として着手していきたい。

参考文献リスト

- 芦野訓和（1994）「他人の生命救護及び健康を維持する行為と事務管理—その 1—」法学研究論集 1 号 19～35 頁。
- 芦野訓和（1995a）「他人の生命救護及び健康を維持する行為と事務管理—その 2—」法学研究論集 2 号 1～14 頁。
- 芦野訓和（1995b）「他人の生命救護及び健康を維持する行為と事務管理—その 3・完—」法学研究論集 3 号 21～37 頁。
- 芦野訓和（1996）「人命救助型事務管理論序説」法学研究論集 4 号 21～36 頁。
- 磯崎初仁ほか（2004）『自治体改革第 4 巻 政策法務の新展開—ローカルルールが見えてきた』ぎょうせい（2004 年）。
- 井ノ口宗成ほか（2007）「短期の学習モデルを取り入れた自治体職員による GEOINT データベース利用型の効果的な危機対応業務の実現—2007 年能登半島地震災害への輪島市の対応を事例として—」地域安全学会論文集 No.9 177～187 頁。
- 井ノ口宗成ほか（2008）「被災者基本台帳に基づいた一元的な被災者生活再建支援の実現—2007 年新潟県中越沖地震災害における“柏崎市被災者生活再建支援台帳システム”の構築—」地域安全学会論文集 No.10 553～563 頁。
- 井ノ口宗成ほか（2010a）「生活再建支援台帳システムの効果的運用を目指した被災者確定業務の効率化手法」地域安全学会論文集 No.12 81～91 頁。
- 井ノ口宗成ほか（2010b）「被災者台帳に基づく包括的な被災者生活再建支援業務の事態分析—2007 年新潟県中越沖地震における柏崎市を事例として」地域安全学会論文集 No.13 453～462 頁。
- 宇賀克也＝鈴木庸夫監修（2007）『災害弱者の救援計画とプライバシー保護』地域科学研究会。
- 宇賀克也（2009a）『個人情報保護法の逐条解説〔第 3 版〕』有斐閣。
- 宇賀克也（2009b）『個人情報保護法の理論と実務』有斐閣。
- 岡村久道（2009）『新訂版 個人情報保護法』商事法務。
- 奥津茂樹（2003）『個人情報保護の論点』ぎょうせい。
- 奥津茂樹（2008）「災害時の個人情報の取り扱い」IP14 号 8～5 頁。
- 越智祐子＝立木茂雄（2006）「『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 19～39 頁。
- 風間規男（2001）「国民国家と防災政策」近畿大学法学 49 号 1 号 33～93 頁。
- 関東一（2004）『五訂版 消防行政法要論』東京法令。
- 関東弁護士会連合会編（2006）『Q & A 災害時の法律実務ハンドブック』新日本法規

北浜陽子（2008）「特集 災害時要援護者 能登半島地震から一年 輪島市における要援護者支援の取り組み」消防科学と情報 No.92 44～47頁。

旧ガイドライン→集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（2005a）。

研究会テキスト（旧ガイドライン）→災害応急対策制度研究会編（2005）。

研究会テキスト（新ガイドライン）→災害時要援護者避難支援研究会（2006）。

検討会テキスト（2007）→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（2007）。

検討会テキスト（2010）→災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2010）。

厚生労働省（2004a）『福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン 平成16年11月30日』。

厚生労働省（2004b）『医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン 平成16年12月24日』。

国土交通省（2006）『国土交通白書2006』ぎょうせい。

小嶋正他（2005）『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。

小山剛（1998）『基本権保護の法理』成文堂。

小山剛（1999）「震災と国家の責務」公法研究61号196～205頁。

小山剛（2008）「災害時に在宅介護を継続するための要援護者支援と社会福祉法人の使命」月刊福祉2008年11月号28～31頁。

災害応急対策制度研究会編（2005）『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』ぎょうせい（2005年）→研究会テキスト（旧ガイドライン）。

災害救助実務研究会編（2006）『災害救助の運用と実務—平成18年度版—』

災害時要援護者避難支援研究会編（2006）『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→研究会テキスト（新ガイドライン）。

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（2007）『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～（平成19年3月）』→検討会テキスト（2007）。

災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2006）『災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成18年3月）』→新ガイドライン。

災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2010）『災害時要援護者の避難支援対策事例集（平成22年3月）』→検討会テキスト（2010）。

財団法人自治総合センター（2008）『地方行財政調査リポート 第159号 市町村の災害時要援護者の避難支援対策策定状況に関する調べ（H20年9月現在）』。

佐藤幸治（1995）『憲法〔第3版〕』青林書院。

参加型システム研究所（2008）『災害時要援護者の支援に向けて—情報共有化の現状と今後の課題 2008年3月』。

消防庁テキスト→総務省消防庁（2006）。

新ガイドライン→災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2006）。

渋谷秀樹＝赤坂正浩（2010）『憲法1 人権〔第4版〕』有斐閣アルマ。

渋谷秀樹（2007）『憲法』有斐閣。

社会保険研究所（2006）『介護保険制度の解説（解説編・法令編）平成18年10月版』

集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（2005a）『災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年3月）』→旧ガイドライン。

集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（2005b）『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン（平成17年3月）』。

消防基本法制研究会編（2008）『逐条解説 消防法 第三版』東京法令出版。

消防庁「主な風水害による被害状況」（2005年3月23日時点）。

白石孝（2005）「国勢調査をめぐるプライバシー問題」都市問題 96巻12号 19～23頁。

シンポジウム報告書（2008）→内閣府（2008a）。

菅富美枝（2006）『法と支援型社会—他者指向的な自由主義へ』武蔵野大学出版会。

鈴木進吾＝林春男（2008）「首都直下地震災害の曝露指標の算出とその地域的特性に関する研究」地域安全学会論文集 No.10 97～104頁。

全国社会福祉協議会（2007）『平成19年度 社協の保険の手引き』
<http://www.fukushihoken.co.jp/pamphlet/shakyou.pdf>。

園部逸夫監修（1997）『注解法律学全集5 国家公務員法 地方公務員法』青林書院

園部逸夫編（2005）『個人情報保護法の解説《改訂版》』ぎょうせい。

総務省自治行政局（2009）『地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況～ 平成21年10月』。

総務省行政管理局監修（2005）『行政機関等個人情報保護法の解説』ぎょうせい。

総務省消防庁（2006）『災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて（平成18年3月）』。

大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会（2008）『大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備のあり方について—事例と例示—』

高島正典ほか（2006）「新潟県中越地震における小千谷市被災者生活再建支援業務のエスノグラフィー調査に基づく被災者生活再建システムの外部設計」地域安全学会論文集 No.8 163～172頁。

高島正典ほか（2008）「穴水町被災者生活再建支援業務における「くらしの再建カルテ」の試み」地域安全学会論文集 No.10 261～269頁。

宝塚市社会福祉協議会（1995）『阪神・淡路大震災対応記録集』。

- 多賀谷一照（2005）『要説 個人情報保護法』弘文堂。
- 田代則春（2006）「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。
- 多名部重則（2008）「災害時要援護者支援実施上の課題解析—2007年神戸市東灘区不発弾処理の事例から—」地域安全学会論文集 No.10 565～572頁。
- 立木茂雄（2006a）「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『国民生活』2006年1月号、10～13頁
- 立木茂雄（2006b）「4.災害対応プログラムから見た危機管理システムの検討 4.1.1 被災者対応原則の確立」『科学技術振興調整費（代表林春男）先導的研究等の推進日本社会に適した危機管理システム基盤構築最終報告書』。
- 立木茂雄（2007）Shigeo Tatsuki, Long-term Life Recovery Processes Among Survivors of the 1995 Kobe Earthquake: 1999, 2001, 2003, and 2005 Life Recovery Social Survey Results, Journal of Disaster Research Vol.2 No.6 2007 484-501。
- 田中聡ほか（2006）「エスノグラフィー調査に基づく建物被害認定調査プロセスの実態と課題—小千谷市における事例の分析」地域安全学会論文集 No.8 51～62頁。
- 田中聡（2008a）「建物被害認定自己診断システムの提案—自己診断—自己申告モデルの構築に向けて」地域安全学会論文集 No.10 123～132頁。
- 田中聡（2008b）「2007年新潟県中越沖地震における建物被害認定調査プロセスに関する考察—柏崎市における再調査の事例—」地域安全学会梗概集 No.22 123～132頁。
- 田村圭子＝井ノ口宗成（2008）『生活再建支援プランの策定のための被災世帯訪問に関して』新潟大学災害復興センター（2008年4月14日）。
- 調査結果報告書（2009）→内閣府（2009）。
- 東京都社会福祉協議会（2005）『新しい福祉事業経営ブックレット⑤ 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』。
- 内閣府（2004）「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会（第3回）2004年12月13日 資料1-1『要援護者情報と消防総合情報システム（消防指令システム）との連携について 平成16（2004年）12月13日横須賀市消防局』。
- 内閣府（2006a）「災害時要援護者の避難対策に関する検討会（第4回）2006年2月10日 資料3：『災害時要援護者の避難支援ガイドラインの改正について（案）』。
- 内閣府（2006b）『災害時要援護者の避難対策に関する検討会 検討報告（平成18年3月）』
- 内閣府「応急段階 被災認定 被害認定 罹災証明等の発行 ID056」『阪神・淡路大震災 総括・検証 調査シート』 <http://www.bousai.go.jp/kensho-hanshinawaji/chosa/sheet/056.pdf>。
- 内閣府（2008a）『災害時要援護者における避難支援対策に関するシンポジウム報告書（平成20年3月）』。
- 内閣府（2008b）『大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備のあり方について』

- て—事例と例示—』。
- 内閣府（2009）『災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書（平成21年3月）』。
- 内閣府国民生活局企画課（2009）「個人情報保護法に関するよくある疑問と回答」平成21年6月25日更新。
- 長田地区高齢者・障害者緊急支援ネットワーク（1995）ニューズレター「ひろば」第1号
1995年2月20日発行。
- 永松伸吾（2005）「地域防災計画にみる防災行政の課題」地域安全学会論文集7巻395～404頁。
- 夏井高人＝新保史生編（2007）『個人情報保護条例と自治体の責務』ぎょうせい。
- 新潟県保健福祉部（2008）『新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況（平成20年1月）』。
- 西宮市総務局行政資料室（1996）『1995・1・17 阪神・淡路大震災—西宮の記録—』。
- 日本赤十字社（2008）『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成20年6月）』。
- 野村武司（2009）「災害時要援護者対策における情報共有と個人情報保護」自治体法務研究2009・秋91～96頁。
- 林春男（2003）『いのちを守る地震防災学』岩波書店。
- 林春男ほか（2010）Haruo Hayashi et al., Smart Disaster Reduction Against Torrential Downpours: Micromedia Creation, Journal of Disaster Research Vol.5 No.2, 187-193。
- 原田尚彦（2005）『<新版>地方自治の法としくみ〔改訂版〕』学陽書房。
- 原田尚彦（2010）『全訂第7版 行政法要論』学陽書房。
- 阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会（2009）『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』ぎょうせい。
- 東田光裕ほか（2007）「社会サービスとしての被災者対応の質を向上させる情報マネジメントシステムの構築—QRコードを利用した安否情報収集システムの開発—」地域安全学会論文集No.9 147～156頁。
- 廣井脩（2005）「災害弱者（災害時要援護者）対策の実態と課題」Labor research library 3号7～10頁。
- 藤江昌嗣（2006）「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24～48頁。
- 藤巻真理子＝井倉久美子（2008）「特集 自然災害時の保健師活動 災害時要援護者への対応② 高齢者・障害者 福祉避難所・地域包括支援センターでの対応を中心として」月刊地域保健2008年8月号26～37頁。
- 防災行政研究会編（2002）『逐条解説災害対策基本法〔第二次改訂版〕』ぎょうせい。
- 堀江啓他（2005）「新潟県中越地震における被害認定調査・訓練システムの実践的検証：

- 小千谷市のり災証明書発行業務への適用」地域安全学会論文集 No.7 123～132 頁。
- 丸山直紀（2005a）「災害時における高齢者等の避難支援と個人情報保護（一）」自治実務セミナー 44 巻 9 号 32～35 頁。
- 丸山直紀（2005b）「災害時における高齢者等の避難支援と個人情報保護（二）」自治実務セミナー 44 巻 10 号 43～47 頁。
- 丸山直紀（2005c）「災害時における高齢者等の避難支援と個人情報保護（三・完）」自治実務セミナー 44 巻 12 号 24～27 頁。
- 松本英昭（2009）『要説地方自治法 第6次改訂版』ぎょうせい。
- 棟居快行（1996）「幸福追求権について」ジュリスト 1089 号 179～184 頁。
- 室崎益輝（2004）「『災害弱者』とコミュニティ防災」ガバナンス No.42 22～24 頁。
- 山崎栄一ほか（2000）『生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて—』神戸法学雑誌 50 巻 1 号 93～174 頁。
- 山崎栄一（2005a）「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」『2005 年専門家ワークショップ報告集』人と防災未来センター 95～99 頁。
- 山崎栄一（2005b）「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科紀要 4 号 49～64 頁。
- 山崎栄一ほか（2006）「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.8 323～332 頁。
- 山崎栄一（2007）「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。
- 山崎栄一ほか（2007）「災害時要援護者の避難支援—個人情報のより実践的な収集・共有を目指して」地域安全学会論文集 No.9 366～376 頁。
- 山崎栄一ほか（2008）「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」地域安全学会論文集 No.10 311～320 頁。
- 山崎栄一（2009a）『2008 年度 大分県災害時要援護者対策先進事例調査・課題分析業務事業報告書』。
- 山崎栄一（2009b）「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 154～155 頁。
- 山崎栄一（2009c）「災害時要援護者の避難支援—地域レベルにおける推進に向けた政策法務—」地域安全学会論文集 No.11 51～60 頁。
- 山下淳（2006a）「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。
- 山下淳（2006b）「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。
- 結城助民（1994）『消防実務と研修のための行政法総論』近代消防社。

吉田稔（2007）「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 Vol.37
No.10 30 ～ 35 頁。

吉富望ほか（2005）「災害対応業務の効率化を目指したり災証明書発行支援システムの開発—新潟県中越地震災害を事例とした新しい被災者台帳データベース構築の提案—」
地域安全学会論文集 No.7 141 ～ 150 頁。

李永子（2006）「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐって」家政學研究
Vol.53 No.1 7 ～ 15 頁。

我妻栄＝有泉亨ほか編（2008）『我妻・有泉 コメントール民法 総則・物権・債権（第2
版）』日本評論社。

渡辺千古（2007）「住基ネット訴訟における原告住民の主張」法律時報 79 卷 12 号 91 ～ 95
頁。

謝辞

思えば、本論文の題目である、自然災害時における個人情報保護・活用をめぐる政策法務という研究テーマに取り組むようになったのは、2005年より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）に参加させていただいたのがきっかけであった。当事業のワーキンググループの一つである、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」において、災害時要援護者に関する個人情報という研究テーマに出会うことができた。そこでは、兵庫県・奈良県・和歌山県・三重県の方々と共同でワーキンググループに取り組ませてもらった。

また、2008年には大分県から『2008年度大分県災害時要援護者対策先進事例調査・課題分析業務』を任せていただき、新潟県新潟市、新潟県柏崎市、新潟県小千谷市、東京都豊島区、東京都板橋区、石川県輪島市にヒアリング調査をさせていただいた。

被災者台帳システム構築に関する個人情報という研究テーマに出会うことができたのは、2008年の新潟県柏崎市における現地調査がきっかけであった。

このように本論文は、さまざまな自治体・地域の方々からの調査から成り立っているものであり、多忙にもかかわらずヒアリングのお時間を割いていただき、また貴重な資料を数多くいただいた。ここに感謝の意を述べたい。

京都大学の林春男先生には、幾度となく身に余る機会を与えてくださり、防災という学問分野の奥深さと面白さを惜しみなくご教示いただいた。また、さまざまな研究プロジェクトに筆者を参加させていただき、法学という防災の分野では希有な筆者を温かく見守ってくださった。そして、先生のお導きにより博士論文の執筆を進めていただき、本論文が日の目を見ることができた。心から感謝の意を申し上げたい。

京都大学の田中克己先生、守屋和幸先生、喜多一先生、牧紀男先生には、博士論文審査において、有益な指導、助言をいただいた。ここに感謝の意を述べたい。

同志社大学の立木茂雄先生には、2005年の大大特よりご指導をいただき、石川県輪島市の現地調査にご協力いただいた。新潟大学の田村圭子先生には、2005年の大大特よりご指導をいただき、新潟県における現地調査にご協力をいただいた。また、博士論文執筆にあたってご指導をいただいた。埼玉大学の原田賢治先生には、2005年の大大特においてご指導をいただいた。新潟大学の井ノ口宗成先生には、新潟県柏崎市の被災者台帳システムの実態調査にご協力いただき、博士論文執筆にあたってご指導をいただいた。ここに感謝の意を述べたい。

博士論文を執筆するにあたって、富士常葉大学の木村玲欧先生、京都大学防災研究所研究員の陳海立氏、京都大学情報学研究科の佐藤翔輔氏、神戸沖整備事務所所長である太田敏一氏からご指導をいただいた。博士論文の進捗を進めていただくために、京都大学防災

研究所秘書の清水豊子氏、大橋由季氏にも多大な協力をしていただいた。ここに感謝の意を述べたい。

筆者が、自然災害と法というテーマで初めて論文を執筆したのは、2000年であった。当時、神戸大学法学部教授であった阿部泰隆先生が筆者に共同研究を呼びかけていただきその結果、山崎栄一＝阿部泰隆『生活保護の憲法政策序説—阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて—』神戸法学雑誌 50 巻 1 号を発行することができた。それ以降、現在までこの領域において調査研究を進めている。この学問領域に入ることができたのは、阿部泰隆先生のおかげである。ここに感謝の意を述べたい。

このほか、防災分野の先生方のご助言やご鞭撻、同僚や後輩諸君との議論は、本論文の研究を豊かなものにしてくれた。ここに感謝の意を述べたい。

最後に、本論文を執筆するにあたり、温かく見守ってくれた両親と、生活上の不便もいとわずに協力をしてくれた妻の和美と息子の亮一に感謝の意を述べたい。

都道府県によって策定されたガイドライン等

都道府県によって策定されたガイドライン等

△は参考になり得るガイドライン等を有しているという意味である
 旧ガイドライン 2005年3月 新ガイドライン 2006年3月
 (2010年12月現在)

	ガイドライン等の有無	ガイドライン等の名称	制定年月 (改正含め)	ガイドライン等の内容
北海道	○	災害時における高齢者・障がい者等に対する支援対策マニュアル改訂版	1998年3月 2006年3月	一般的かつ簡潔な説明にとどまる 第2章 災害に備えて 1 平常時からの災害時要援護者の把握 (2) 災害時要援護者の名簿の作成 15頁のみ
青森県	×	国のガイドラインに準じる	—	
岩手県	×	国のガイドラインに準じる	—	
宮城県	○	災害時要援護者支援ガイドライン	2006年10月	おおむね新ガイドラインに従った説明 第2編 平常時における要援護者支援対策 第1章 要援護者情報の把握・共有について 8頁～13頁 「関係機関共有方式の活用については、要援護者本人の同意が得られない場合、又は避難支援プランの策定を早急に進める場合等において活用を検討する」(12頁)
秋田県	○	災害時要援護者避難支援プラン策定指針	2008年7月	新ガイドラインを引用しながらの丁寧な説明 Ⅱ 平常時における要援護者支援対策 2 要援護者情報の把握・共有について 8～14頁 行政内外における情報共有についても記載 14頁
山形県	○	災害時要援護者支援指針	2005年12月	旧ガイドラインに従った簡単な説明 第1章 平時における在宅の災害時要援護者支援計画 第1節 災害時要援護者の避難支援体制の確立 1 災害時要援護者情報の把握・共有 8～9頁 情報の把握方法がユニーク「市町村は、次に掲げる通常業務等を通じて災害時要援護者情報の把握に努めるものとする」8頁 市町村の避難支援プランの型枠も提供(15 市町村災害時要援護者避難支援プラン(参考様式)、〇〇市町村避難支援プラン(個別計画))

福島県	○	災害時要援護者の避難支援プラン作成の手引き	2007年3月	新ガイドラインに沿った説明 通常業務を通じた把握 第2章平常時の対策 1 災害時要援護者の情報把握と適切な管理 13～20頁 〇〇市(町村)災害時要援護者避難支援プラン(個別計画)という個別計画の型枠を作っている。おおむね新ガイドラインの型枠をもとに多少は加筆を加えている 『避難支援プラン作成モデル』も作っている「地域における支援ネットワーク」の構築を前提として個別計画を策定
茨城県	△	茨城県保健福祉部災害対策マニュアル	2005年11月	マニュアルの中に、第3章 資料編 第2節 第2節 救助班及び総括班「災害弱者(災害時に援護を要する方)名簿作成事務処理要領」(1997年12月) これは「同意方式」 今後は見直しの方向とのこと(保健福祉部)
栃木県	○	「市町村災害時要援護者対応マニュアル」作成ガイドライン	2006年2月	新ガイドラインに沿った説明 IV 課題への対応 課題2 要援護者情報の把握、共有及び活用 7～8頁 マニュアルの型枠有り「〇〇市(町)災害時要援護者対応マニュアル(準則)」 同意方式を基調にしている
群馬県	○	避難支援プラン全体計画のモデル計画 (群馬県作成の手引き)	2008年11月	新ガイドラインに沿った説明 比較的丁寧な解説がある 3 要援護者情報の収集・共有の方法 3～6頁
埼玉県	○	市町村災害時高齢者・障害者支援マニュアル 作成の手引き	2007年3月	新ガイドラインに沿った説明 2 高齢者・障害者の把握 3～7頁 参考資料に 2 調査票・名簿・マップの作成例及び誓約書例 3 防災カード作成例 7 先進事例(坂戸市鶴舞団地)(新潟市災害時要援護者申請・登録制度のお知らせ) が記載されている
千葉県	○	災害時要援護者 避難支援の手引き →「災害弱者対策の手引き」1999年3月作成を改訂したもの	1999年3月 2009年10月	新ガイドラインに沿った説明であるが、三方式についての説明が細かい 第3部 災害に備えた事前対策 第1章 総論 1 災害時要援護者の所在把握と適切な情報管理 13～16頁 第5部 避難支援プラン(全体計画)の策定の進め方 93～97頁
東京都	○	災害時要援護者への災害対策推進のための指針(区市町村向け)	2000年1月 2007年6月	情報収集を重点的に記述している II 日頃の備え 1 災害時要援護者の所在の把握 10～12頁
神奈川県	○	災害時における要援護者支援マニュアル作成指針【要援護者の特性に応じた避難支援プラン作成に向けて】	1996年 2003年 2007年3月	三方式に依拠した丁寧な解説 まず、所在情報の把握が重要であるとしている かつ、それぞれの避難支援の担い手ごとの情報保護についても記述 特に民生委員や自主防等についての記述もある 第1章 災害に備えた事前対策 第1節 要援護者の所在情報等の把握 5～8頁

新潟県	×	国のガイドラインに準じる	—		三方式に沿った説明はしていないと、かく同意が大原則 情報収集の方法については、4パターンを提示 第2章 支援体制の整備 第1 災害時要援護者の所在把握と情報の適切な管理 27～30頁
富山県	○	富山県災害時要援護者支援ガイドライン	2005年9月		旧ガイドラインに沿った説明 第3章 災害時要援護者の避難支援対策マニュアル 48～67頁
石川県	○	洪水等避難計画作成支援マニュアル	2005年3月		特に定めていない 市町村で各自にしているとのこと ①第1章 地震災害に備えて 第2節 日ごろの備え の箇所わずかな記述がある 4頁 ただし、国民保護の領域でマニュアルが存在 ②第2章 災害時要援護者支援マニュアルには、旧ガイドラインに沿った詳細な解説がある 57～72頁
福井県	△	①災害弱者のための防災・支援マニュアル ②福井県国民保護マニュアル	① 2002年3月 ② 2006年3月		ガイドラインに依拠しているわけではない(旧ガイドライン策定と同時だった) 地域による同意 方式をモデルにしている 別に、地域だけの共有でもかまわないという姿勢 ＜重点課題2＞ブライバシーの保護に配慮した要援護者の事前把握及び、避難誘導など支援体制の確立 ①ブライバシーの保護に配慮した要援護者の事前把握 13～18頁
山梨県	○	障害者と高齢者のための災害時支援マニュアル	2005年3月		地域の状況(行政主導型、住民主導型、社協主導型)と、情報の取り扱い方法(共有情報方式、手上げ方式、同意方式)との組み合わせで柔軟に取り組むことができるようにしている 誰が主導するかという区別は、ユニークである 聞き取りの方法についても詳細な説明がある 「候補者名簿」という概念があり、これは潜在情報と内容は一致している 候補者を絞り込むのであれば、共有情報方式をとるという見解
長野県	○	災害時住民支え合いマップ作成のための参考事例集	2008年1月		新ガイドラインに沿った詳細な説明をしている 収集の担い手による区別もしている 8 要援護者情報(要援護者リスト、個別計画、要援護者支援マップ)の共有方法 17～23頁 平常時における要援護者の「見守りネットワーク活動」を推奨している 参照すべき事例集として、「地域での支え合いによる制度外サービス事例集(平成21年6月 岐阜県・岐阜県社会福祉協議会)」を推奨している
岐阜県	○	災害時要援護者・支援対策に関する市町村地域福祉計画等策定マニュアル	2010年1月		新ガイドラインに沿った解説 モデル計画では「関係機関共有方式」を採用している 各市町の事例のパターンに分けた解説をしている 第2章 要援護者情報の把握・共有 11～18頁
静岡県	○	市町災害時要援護者避難支援モデル計画	2007年4月		新ガイドラインを踏まえた記述 関係機関共有方式を推奨している 第3章 災害時要援護者の所在把握・安否確認・避難誘導 1 災害時要援護者の所在把握・情報共有へ向けた取組み 9～12頁
愛知県	○	市町村災害時要援護者支援体制マニュアル(1997年3月・2001年5月)	2009年3月		

三重県	△	地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針	2006年4月	地域を対象にしたガイドライン 新ガイドラインには沿っていない 説明はわずかである 第2章 災害に備えた対策 1 災害時要援護者の所在把握 6～7頁
滋賀県	○	洪水等避難計画作成支援マニュアル	2006年3月	新ガイドラインに沿った記述(ただし、新ガイドラインの公表と同時期なので、災害時要援護者の避難対策に関する検討会の報告に依拠しているものと思われる) 第3章 災害時要援護者の避難支援対策マニュアル 5. 災害時要援護者避難支援プランの作成 12～19頁
京都府	×	国のガイドラインに準じる	—	
大阪府	○	市町村における「災害時要援護者支援プラン」作成指針	2007年3月	新ガイドラインに沿った説明 第3章 市町村が実施する支援策 3 要援護者の把握 4～7頁
兵庫県	○	災害時要援護者支援指針	2007年3月	三方式を超えた政策法務を展開している 第2編 高齢者、障害者、乳幼児等に対する支援 1 所在情報等の把握 2 所在情報等の共有 8～20、24頁
奈良県	○	奈良県災害時要援護者支援ガイドライン(第2版)	2006年3月 2007年3月	新ガイドラインに沿った説明 三方式のメリットは独自の解釈か 三方式の使い分けについて丁寧な解説 3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する 14～21頁
和歌山県	○	和歌山県災害時要援護者支援マニュアル	2008年6月	新ガイドラインに沿った説明 「関係機関共有方式」を基軸に情報収集を展開しようとしている ガイドラインのモデルに忠実なのかも知れない Ⅲ 避難支援体制 2 個別計画作成のための情報収集 12～14頁 Ⅳ 避難支援プラン(個別計画) 15～16頁 Ⅴ 情報の共有・管理 17～18頁
鳥取県	○	災害時要援護者避難対策推進指針	2008年7月	三方式の紹介はしていない 簡単な説明 市町村は「関係機関共有方式」で、地域は「同意方式」で情報を収集する 1～11頁
島根県	○	災害時要援護者避難支援ガイドライン	2007年7月	三方式の名称は用いていないが、「関係機関共有方式」と「同意方式」の併用を提示している 参考資料も細かい 第2章 要援護者の把握(ステップ1) 第3章 避難支援プランの作成(ステップ2) 3～12頁

岡山県	○	市町村災害時要援護者避難支援マニュアル作成指針	2009年3月	新ガイドラインに沿った説明 関係機関共有方式をベースにした情報収集・共有を提示 第2章 市町村災害時要援護者避難支援マニュアル(例) 4 関係機関共有方式を含む要援 護者避難支援体制整備 16～32頁
広島県	○	広島県災害時要援護者避難支援 ガイドライン	2008年5月	新ガイドラインに沿った説明で、詳細である 1～10頁 また、資料1「個人情報保護条例の解釈と運用」資料2「〇〇市町災害時要援護者避難支援 プラン(全体計画)【記載例】」において、さまざまな条例の制定パターン、要援護者情報の収 集・共有パターンを想定した解説を行っている
山口県	○	災害時要援護者避難支援マニユア ル策定ガイドライン(三訂版)	2005年7月 2008年3月 2010年5月	関係機関共有方式の活用を提示している 2回も改訂しているので、内容も充実している 条例の解釈・運用 審議会対策 地域に提供した「要援護者情報」の活用など 第3章 要援護者情報の把握 6～25頁
徳島県	○	災害時要援護者支援対策マニユア ル	2004年3月	ガイドライン以前に策定されたものであるが、要援護者の所在把握の方法として、①本人から の自己申告による方法 ②市町村ですでに把握している情報を活用する場合 ③市町村が 新たに調査する場合 ④地域住民による自主的な把握 といった分類をしている 第2章 平常時の対策 1 災害時要援護者の所在把握と情報の適切な管理 9～10頁
香川県	○	災害時要援護者支援対策の推進 指針	2008年3月	「庁内関係機関共有方式」「手上げ方式」「窓口同意方式」「個別訪問方式」「審議会付託方 式」の五方式を提示している 「庁内関係機関共有方式」をベースに収集・共有するというスタイルをとっている あくまでも 「庁内」に限定されるのが特徴 【災害時要援護者の情報収集等フロー図】も存在する 第3章 要援護者支援対策の進め方 第2節 対策項目ごとの進め方 9～16頁
愛媛県	×	国のガイドラインに準じる	—	地域向けのマニュアル「自主防災組織活動マニュアル」はある 7～9頁
高知県	△	災害時要援護者に係る個人情報 保護に関する指針	2009年4月	地域の担い手[＝「災害時要援護者を地域で支え合うネットワーク」の構成員]がどのように個 人情報の保護をすればいいのかについての指針を示している 市町村向けには作成をしていない

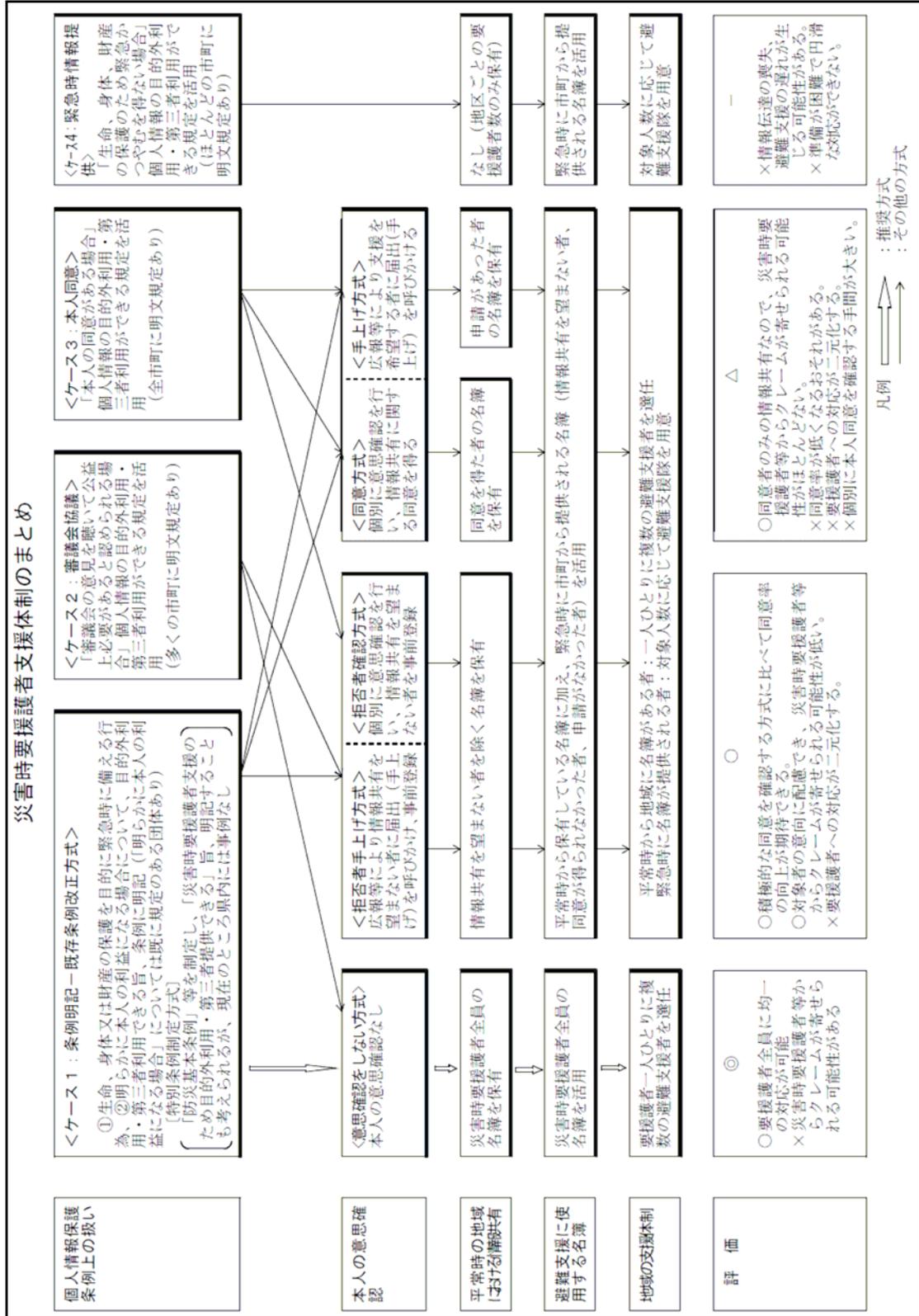
福岡県	○	災害時要援護者支援対策マニュアル	2005年9月	要援護者の把握の方法として、①本人からの自己申告による情報収集(手上げ方式)②市町村による新たな情報収集(同意方式・登録方式)③市町村ですでに把握している情報の活用(情報共有方式)④地域住民による自主的な情報収集を挙げているが、③については消極的な姿勢をとっている 第2章 平常時の対策 1 災害時要援護者の所在把握と情報の適切な管理 9～12頁
佐賀県	○	災害時要援護者支援マニュアル策定指針	2005年2月	ガイドライン以前の策定なので、三方式に依拠していない 1 市町村での把握については、(1)本人からの自己申告による把握 (2)市町村の内部情報による把握 (3)市町村の新たな調査による把握 2 地域での把握 という分類方法をとっている 第2編 高齢者、障害者、乳幼児に対する支援 第1章 災害に備えた事前対策 I 対象者の状況把握 7～9頁
長崎県	○	災害時要援護者避難支援マニュアル策定指針	2005年12月 2006年10月	新ガイドラインに沿った説明 情報共有方式を推奨している 都道府県オリジナルの部分においては、「手上げ方式」「同意方式」という類型は存在しない 要援護者情報の収集・共有方法については四類型を提示している 第2章 災害に備えた事前対策 2. 災害時要援護者の把握 9～13頁
熊本県	○	熊本県災害時要援護者避難体制指針	2006年1月	旧ガイドラインの三方式の説明のみ 第2章 災害予防対策 2. 対象者の把握 10頁のみ
大分県	△	災害時要援護者支援マニュアル	2005年9月 2006年3月	あくまでも地域向け 市町村向けには策定してはいない
宮崎県	○	〇〇市(町、村)災害時要援護者避難支援計画 (全体計画のモデルプラン)	2007年	市町村には、国のガイドラインも紹介しながら、県が独自に全体計画のモデルプランを策定している
鹿児島県	○	市町村災害時要援護者避難支援モデルプラン及び解説	2006年9月	「共有情報方式」「手上げ方式」「同意方式」の三方式に沿った解説 鹿児島県では、在宅の要援護者の全体把握に際しては、1の共有情報方式と2の手上げ方式を併用し、避難行動要援護者の個別支援計画作成のための登録に際して、2の手上げ方式と3の同意方式を併用することとしている 第3章 在宅の要援護者の全体把握(在宅災害時要援護者台帳の作成) 第4章 避難行動要援護者登録と個別支援計画の作成 11～25頁 参考資料【参考4】要援護者情報の部局間の共有に関する法的整理について 【参考6】市(町村) 避難行動要援護者の登録と個別支援計画作成に関する要綱例
沖縄県	×	国のガイドラインに準じる	—	将来的には作成をしたいとのこと

『兵庫県災害時要援護者支援指針（平成19年3月）』

本人の意思確認の有無に着目した避難支援に係る各方式の比較表

項目	平時からの情報提供			緊急時の情報提供
	本人の意思確認を前提としない方法	本人の意思確認を前提とした方法	本人の積極的な同意を求めめる方式	
市町が保有する災害時要援護者情報を目的外利用し、第三者提供する根拠	<p>条例明記方式</p> <p>市町が保有する災害時要援護者の個人情報を利用する旨を事前に本人の同意を得る。「明らか」に本人の利益になること等（例）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災条例等別条に規定 ・例に規定 	<p>情報共有を望まない者の事前登録方式</p> <p>①利用目的、②名簿の記載項目、③提供方法、④請求があれば名簿から削除する旨を周知徹底し、個人情報提供を望まない者を事前登録する。</p>	<p>本人の同意</p> <p>個人情報保護条例の「本人の同意がある場合」個人情報提供が可能となる規定を適用する。</p>	<p>個人情報保護条例の「個人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ない場合」</p> <p>・第三者提供が可能となる規定を適用し、災害時に自主防災組織等に災害時要援護者情報を提供する。</p>
情報共有を望まない者の取扱い	なし	なし	あり	なし
共有する情報の内容	なし（同意の有無は問わない）	<p>＜緊急時の情報提供方式による補充＞</p> <p>① 情報共有を望まない者のリストを作成し、平時には地域の避難支援組織に所在区域と人数のみ提供</p> <p>② 地域の避難支援組織で避難支援隊を用意</p> <p>③ 災害発生時に市町から避難支援組織に対象者の氏名と住所を提供し、避難支援を要請</p>	<p>同意者が少ない場合は緊急時の情報提供方式による補充が可能</p>	<p>緊急時のみの開示のため意思確認は不要</p>
共有する情報の内容	<p>行政が持つ住所、氏名その他避難支援に必要な情報</p>	<p>行政情報に加え本人から収集した避難支援に必要な情報</p>	<p>行政情報に加え本人から収集した避難支援に必要な情報</p>	<p>平時時は当該地域の対象人数のみ（緊急時に所在情報等を開示）</p>
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・本人の同意、不同意を配慮する必要がない ・事前準備や災害時の迅速な対応が可能 ・行政コストが小さい 	<ul style="list-style-type: none"> ・事前準備や災害時の迅速な対応が可能 ・対象者の個別事情に一定の配慮ができて、住民からクレームが寄せられる可能性が低い 	<ul style="list-style-type: none"> ・同意者のみの情報共有なので住民からクレームが寄せられる可能性が低い ・事前準備や災害時の迅速な対応が可能 ・個別訪問や申請書への詳細情報記載により本人の実情把握が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・本人の同意、不同意を配慮する必要がない ・平時時にまとまった形で個人情報提供をおこなうことができる ・行政コストが小さい
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・自主防災組織等から本人同意のない個人情報提供の徹底が必要 ・本人の実情が十分把握できず、情報提供についてクレームが寄せられる可能性がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・自主防災組織等からの個人情報提供の可能性がある（保護措置が必要） ・事前登録者の取扱いを考慮する必要がある（緊急時の情報提供方式による補充等） ・本人の実情が十分把握できない 	<ul style="list-style-type: none"> ・同意率が低くなくおそれがある ・地域で情報をタイムリーに更新して地域で共有する必要がある ・同意しない者等の取扱いを考慮する必要がある ・行政コストがかかる 	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急時の伝達手段の喪失や避難支援の遅れが生じるおそれがある ・緊急時にいざなり具の個人情報を提供しなくても円滑な対応は困難

災害時要援護者支援体制のまとめ



資料 1 個人情報保護条例の解釈と運用

『広島県災害時要援護者避難支援ガイドライン（平成 20 年 5 月）』より

資料 1

個人情報保護条例の解釈と運用

ここでは、県内の標準的な個人情報保護条例を例に取り、対策推進に必要になると思われる個人情報の取扱いケースと、それに対する条例上の解釈と運用を例示する。ただし、条例の解釈や運用については各自治体の判断に委ねられるものであるので、適用に当たっては各市町で十分検討する必要がある。

〇〇市町個人情報保護条例（抜粋）

(収集の制限)

- 第 5 条 実施機関は、個人情報を収集するときは、個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該目的を達成するために必要な範囲内で、適法かつ公正な手段により収集しなければならない。
- 2 実施機関は、思想、信条及び信教に関する個人情報並びに社会的差別の原因となるおそれのある個人情報を収集してはならない。
- (1)～(3) (略)
- 3 実施機関は、個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りではない。
- (1) 法令等の規定に基づいて収集するとき。
- (2) 本人の同意に基づいて収集するとき。
- (3) (略)
- (4) 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必要があると認めて収集するとき。
- (5) (略)
- (6) (略)
- (7) 前各号に掲げる場合のほか、〇〇市町個人情報保護審議会の意見を聴いた上で、本人から収集したのでは個人情報を取り扱う事務の性質上その目的達成に支障が生じ、又は円滑な実施を困難にするおそれがあることその他本人以外のものから収集することに相当の理由があることを実施機関が認めて収集するとき。

(利用及び提供の制限)

- 第 6 条 実施機関は、個人情報を取り扱う事務の目的以外の目的のために保有個人情報を当該実施機関内において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りではない。
- 1 法令等の規定に基づいて利用し、又は提供するとき。
- 2 本人の同意に基づいて利用し、若しくは提供するとき、又は本人に提供するとき。
- 3 (略)
- 4 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必要があると認められる場合において、利用し、又は提供するとき。
- 5 (略)
- 6 同一実施機関が利用する場合又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人に提供する場合で、相当の理由があると認めてそれぞれの事務の目的に必要な範囲内において、利用し、又は提供するとき。
- 7 (略)
- 8 前各号に掲げる場合のほか、〇〇市町個人情報保護審議会の意見を聴いた上で、相当の理由があることを実施機関が認めて利用し、又は提供するとき。
- 2 (略)
- 3 実施機関は、第一項第三号から第八号までの規定に基づき、当該実施機関以外のものに保有個人情報を提供する場合において、必要があると認めるときは、保有個人情報の提供を受けるものに対し、提供に係る個人情報について、その使用の目的若しくは方法の制限その他必要な制限を付し、又はその漏えいの防止その他の個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じるよう求めなければならない。

巻末資料 4

個人情報保護審査会の意見を求める場合の提出資料例

『鳥取県災害時要援護者避難対策推進指針（2008年7月）』より

【個人情報保護審査会の意見を求める場合の提出資料例】

1 意見を求める事項及び理由

災害時要援護者の避難支援のため、各関係部局が保有する災害時要援護者の情報を民生（児童）委員等の第三者に提供することについて意見を求める。

2 事業の目的

災害時要援護者の情報を事前に得てあらかじめ情報の早期伝達及び避難支援対策を計画することにより迅速かつ効果的な避難支援に資することを目的とする。

3 対象となる災害時要援護者の基準

- ・ 65歳以上のみで構成される世帯の者
- ・ 5歳未満の幼児
- ・ 外国人
- ・ 介護保険要介護3以上の者
- ・ 身体障害1・2級の者
- ・ 知的障害（療育手帳A）の者
- ・ 精神障害者保健福祉手帳1級の者
- ・ 難病患者
- ・ 妊産婦・乳幼児

4 第三者に提供する個人情報及びその活用方法

(1) 情報保有機関
別記1の機関

(2) 提供する個人情報
別記2の個人情報

(3) 提供する第三者
以下の者のうち、災害時要援護者情報の収集又は避難支援を実施する者

ア 消防局	イ 民生（児童）委員	ウ 消防団
エ 市町村社会福祉協議会	オ 警察署	カ 自主防災組織
キ 自治会・町内会		

(4) 活用方法
上記個人情報を提供する第三者が、災害時要援護者の避難支援に必要な情報を本人の同意を得て収集・共有するために活用する。

5 第三者に提供する個人情報の保護に係る事項

- ・ 個人情報の第三者への提供に当たっては、取扱いのルールを定め、個人情報保護について周知徹底を図る。
- ・ データの管理に当たって、電子データファイルは外部からのアクセスができないコンピュータにおいて管理する。
- ・ データの運用管理を明確にし、個人情報の保護に万全を期する。

別記1	別記2
福祉関係部署	ア 身体障害更正指導台帳による身体障害者と保護者の氏名、住所、等級、性別、生年月日 イ 療育手帳交付台帳による知的障害の者と保護者の氏名、住所、等級、性別、生年月日 ウ 精神障害者保護福祉手帳台帳による精神障害の者と保護者の氏名、住所、等級、性別、生年月日
保健関係部署	ア 介護保険受給者台帳による要介護の者と保護者の指名、住所、介護度、性別、生年月日 イ 母子台帳により妊産婦と乳幼児の氏名、住所、生年月日
住民登録関係部署	ア 住民基本台帳による65歳以上のみの世帯の者、5歳未満の幼児及び保護者並びに外国人の氏名、住所、性別、生年月日 イ 外国人登録簿による外国人の氏名、住所、性別、生年月日

※ 民生（児童）委員等が取得した情報のうち、本人同意を得ていない情報を市町村が共有しようとする場合（家族同意の情報の共有等）には、別途又は併せて審査会の意見を求める必要があります。

自然災害時における個人情報の保護・活用をめぐる政策法務

*Policy and Legal Considerations for the Protection and Use
of Personal Information under Natural Disasters*

山 崎 栄 一

EIICHI, Yamasaki

京都大学情報学研究科社会情報学専攻

危機管理情報システム分野 博士論文

2011 年 3 月 23 日