

# 災害時要援護者支援制度における情報収集・ 情報共有と「個人情報保護」に関する一考察

—「個人情報保護条例」上の論点を克服するための法制度を考える—

神 山 智 美

2012年12月

九州国際大学法学会 法学論集 第19巻第1・2合併号 抜刷

# 災害時要援護者支援制度における情報収集・ 情報共有と「個人情報保護」に関する一考察

—「個人情報保護条例」上の論点を克服するための法制度を考える—

神 山 智 美（九州国際大学）

はじめに——基本的な考え方

用語の定義

第Ⅰ部 個人情報保護法制——「個人情報保護条例」上の論点から

1. 個人情報の「過剰反応」について
2. 「個人情報保護」をシステムが構築できないことの口実にしない
3. 「個人情報保護」を戦略として
4. 「関係機関共有方式」が普及しないことについて
5. 「本人の同意」の有無について
6. 「本人の同意」の必要性
7. 「関係機関共有方式」を拡充するための法的手法  
——「総合防災・減災対策条例」の活用
8. 第三者提供の現況——「本人の同意」の必要性
9. 第三者提供の保護措置
10. プロセス志向民主主義——人と人をつなぐ制度設計

第Ⅱ部 北九州市の災害時要援護者支援制度

——情報収集・情報共有における取組を中心に

1. 北九州市の災害時要援護者支援制度の概要
2. 検討と提言

## はじめに——基本的な考え方

2011年3月11日に起きた東日本大震災の被害の全貌は未だに把握しきれないほどである。これからゆっくりと東日本大震災について振り返りながら、復興の道筋と我々が目指すべきものを見つけていくことが求められている。また、この大規模な災害の経験が、我々に家族や仲間などの身近でかけがえのない人たちとのつながりの大切さを、再認識させてくれてもいる。

NHKの被災障がい者の調査によれば、<sup>1</sup>岩手・宮城・福島における死亡者数は人口全体の1.03%であったが、障がい者においては全障がい者の2.06%であり、実に2倍である。ほとんどの自治体で障がい者の死亡率は高かったが、女川町では人口全体の死亡率が7.0%であったのに対して障がい者の死亡率は13.9%、石巻市では人口全体の死亡率が2.0%であったのに対して障がい者の死亡率は7.5%であった。

同じくNHKによる報道であるが、福島原発から5キロしか離れていない双葉病院では、180人もの寝たきり高齢者（「災害超弱者」）が避難を余儀なくされ50名が命をおとした実態も報じられている。<sup>2</sup>

以上のように、震災・風水害などの公の避難支援や搬送が直ちには受けられない災害時に、高齢者・障がい者等の災害時要援護者（以下「要援護者」とする。）の避難を地域社会で支援することが課題となっている。そのためには平常時から要援護者の所在と態様の情報等を地域社会で共有することが必要となるが、「個人情報保護法」への過剰な反応や硬直的運用により、もしくは情報の不正利用や企図せぬ漏えい（紛失や盗難等）が危惧されるため関係団体・関係者の理解が得られず、取組みが遅れている自治体も少なくない。

---

1 数字はNHK教育2011年9月11日放映「東日本大震災から6カ月・取り残される障害者」から。NHKが、岩手・宮城・福島の10人以上死亡した自治体へのアンケートにより（27の自治体が回答）独自に調査したもの。

2 NHK総合2011年12月1日放映「クローズアップ現代 救えたはずの命～「寝たきり避難」の課題～」より

さらに少子高齢化社会の進展のなかで「老々避難」の問題も直視せねばならない。陸前高田市は高齢化が著しく、なかでも館集落は50%が老人である。東日本大震災は若い世代が働きに出ていた時間帯に発生したため、70歳代の高齢者たちが同集落の要介護高齢者をバンで搬送したという事例がある<sup>3</sup>。ただし、すべての要介護高齢者を救えたわけではなく、その桎梏が当事者たちに多くの悔恨の情を残している。この事例からいえることは、問題は個人情報の取扱いのみではなく、コミュニティの減退であり、人と人とのつながりが攪乱され分断されていることにあるといえるのである。

そこで、「個人情報保護法」の適切な解釈を促し、「小さな政府」を選択した国民による、要援護者の支援に耐えうる「コミュニティの再生とセーフティネットづくり」に資するより適切な情報収集・情報共有のあり方を（法的仕組みと制度設計）を検討するのが本稿の目的である。よって、個人情報法制に対する検討を各種文献を用いて行い、災害時要援護者支援制度の各自治体の取組み実態を全国アンケートと統計から示し、全国の先進事例を踏まえ、要援護者支援制度がより実効性のあるものとなるよう、若干の提言ができればと考える。

具体的には、次のようにすすめていく。まずもって、次節で用語の定義を行う。本論は2部構成である。本論の前半は、第Ⅰ部 個人情報保護法制——「個人情報保護条例」上の論点からとして、はじめに個人情報保護に関して生じている問題を取り上げ（Ⅰ－1）、要援護者支援制度の構築においては「個人情報保護」はどのように扱われていくべきかを検討する（Ⅰ－2,3）。そのうえで、情報収集・情報共有方法として望ましいとされている「関係機関共有方式」の運用に求められていることと、当該方式では情報収集・情報共有の双方に「本人の同意」が不要とされているため、その理論的裏付けと、実際の運用上求められる要件等を検討する（Ⅰ－4,5,6）。こうした現況と課題等

---

3 TBS 報道特集2011年1月15日放映「老々介護」より

を踏まえ、筆者としては条例の活用を提言する。すなわち、「関係機関共有方式」を拡充するための法的手法として、「総合防災・減災対策条例」の活用を視野に入れつつ（Ⅰ－７）、実効性の高い要援護者支援制度構築のためには第三者提供が必須といえ、その現状とさらなる促進のための法的仕組みを検討する（Ⅰ－８, 9）。以上を要して、本制度の構築プロセスについて若干の考察を述べる（Ⅰ－10）。本論の後半は、第Ⅱ部 北九州市の災害時要援護者支援制度——情報収集・情報共有における取組を中心に、として、北九州市（以下、「同市」とする。）の要援護者支援制度を主に個人情報取扱いの側面から、その特徴を簡潔に紹介し（Ⅱ－１）、同市門司区民生委員児童委員協議会各地区会へのアンケート結果（2012年３月実施）を踏まえながら、同市の要援護者支援制度について特に個人情報保護の観点から、若干の提言を記すものとする（Ⅱ－２）。

## 用語の定義

災害時要援護者支援制度における個人情報の情報収集・情報共有を考えるにあたり、「要援護者」と「情報収集」「情報共有」という三つの言葉の意味について定義（意味の範囲の確定）しておきたい。

### (1) 要援護者

広く知られているのが「防災白書（1992年（平成３年）」による災害弱者の定義であり、以下のように記されている。

「災害弱者」とは・・・〔(1)自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難な者 (2)自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者 (3)危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者 (4)危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることがで

きない、または困難な者<sup>4</sup>」

そこで「災害弱者」とは、具体的には、①情報入手・発信に困難がある、または②災害に対して十分もしくは適切な避難行動ができない人のことを指すといえる。

その後、2004年（平成16年）には10個の台風が日本に上陸し、200人以上の死者をだした。それらの被害者は65歳以上の高齢者が多数であったことから、この年「要援護者」という言葉が定着した。

こうした経緯を踏まえて、「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、以下「平成18年検討報告」とする。）<sup>5</sup>」では、「要援護者」とは、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている」と示している。

そのため、具体的には、「心身障がい者」や「傷病者」をはじめ、体力的に衰えのある「高齢者」、一時的にハンディキャップを負う「妊婦」、また日常的には健常者であっても理解力・判断力が乏しい「乳幼児」や日本語の理解が十分でない「外国人」、当該地域の地理に疎い「旅行者」などが、「要援護者」の範疇に入ると考えられる。

## (2) 情報収集と情報収集方法

災害が発生すれば、市区町村、消防、警察、民生委員、町内会等の関係者がまずは要援護者の避難誘導や安否の確認を行うことになる。そのためには、これらの関係者が要援護者情報を把握し共有することが必要になる。「情報収集」

---

4 国土庁「平成3年度 防災白書」(1992)ただし、白書では、ここで示された「災害弱者」の性格が、決して固定的なものではなく、高齢人口の増加や在日外国人の増加に伴う諸制度の整備によって今後、時代と共に大きく変化し、「災害弱者」という概念すら適切でなくなることに留意している。

5 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「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）

は要援護者情報の把握のことであり、その内容は要援護者の氏名・年齢・居住地・連絡先や生活状況等である。

情報収集方法は、国の「改訂 災害時要援護者の避難支援ガイドライン（以下、「改訂ガイドライン」とする。）（2006年（平成18年）3月）」によれば以下の三方式（「関係機関共有方式」「手上げ方式」「同意方式」）が提示されている。平常時からの要援護者情報の収集・共有が不可欠なことから、特に「関係機関共有方式」の積極的活用が求められており、「同意方式」をとる場合には「福祉関係部署や民生委員等が要援護者情報の収集・共有を福祉施策の一環として位置付け」ることや「「関係機関共有方式」と組み合わせ」て援用することが推奨されている。十分な情報収集が期待できない「手上げ方式」については奨励されていない。<sup>6</sup>

「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間で共有する方式。

「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。<sup>7</sup>

「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。<sup>8</sup>

6 災害時要援護者の避難支援対策に関する検討会編 改訂ガイドライン pp.6-8

7 改訂ガイドラインには、「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。」との指摘がある。

8 改訂ガイドラインには、「要援護者一人一人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。」との指摘がある。

### (3) 情報共有

本稿では、避難支援に携わる防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者へ（平常時もしくは災害時に）情報を提供し保管してもらう仕組みのこととする。「関係機関共有方式」については「本人の同意」を要しないため情報収集・情報共有が一体になっているともいえるが、そこで把握した情報を、いつ（平常時・災害時）、どの関係機関に提供するか、ということが問われている。

## 第Ⅰ部 個人情報保護法制——「個人情報保護条例」上の論点から

### 1. 個人情報の「過剰反応」について

要援護者支援のための情報収集・情報共有を進めるためにまず障害となってくるのが個人情報の取扱いの問題である。これについては各地で「過剰反応」を生じさせる対応不十分な事案も、「過剰反応」も生じている。

前者の例を二つ挙げる。一例目は、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」<sup>9</sup>（以下「ガイドライン」）（2005年（平成17年）3月）策定後の2005年東京都中野区の事例がある。これは、9月の集中豪雨で床上浸水の被害を受けた世帯の税減免・NHK受信料免除等のため救済対象のリストを都税事務所等に提出した中野区の担当課長が、「個人情報保護条例」に違反したと区議会で追及され処分されたケースである。

二例目は、「黄色い旗運動」類の活動である。北九州市の八幡東区においても10年以上前に「お元気ですカード」を警察署主導で実施していたようである（朝は青葉の緑面にして、夜は月明かりの面にしてもらい、一人暮らしの高齢者の安否確認をするもの）。しかしながら、高齢者が一人暮らしをしている事実を外に向かって示すことになるため、防犯の観点から取りやめている。

9 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「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2005年（平成17年）3月）



こうした事案があり、自治体も個人情報の扱いには慎重になってきているし、多少の混乱も見られる。<sup>10</sup> また、消防庁による要援護者支援に関する自治体を対象とするアンケート集計資料(以下、「消防庁資料」とする。)<sup>11</sup> における災害時要援護者名簿の整備状況について、「他団体に名簿を提供していない」と回答した全国(宮城・福島・岩手県を除く)の市および東京23区内の区のうち、40市区はその理由を「ア.個人情報保護上問題がある」ためと回答している。これら40市区にアンケートを実施したところ、「個人情報保護」の奨励があることから情報共有の困難さを示す市町村も複数あった。

確かに、「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。しかし、個別的・各論的な部分となると適用される法規範が異なる。つまり、自治体には「自治体の個人情報保護条例」が適用されることになっていのであるから、自治体にとってはいかに当該自治体の実態に即した政策法務や条例制定を展開できるかが課題となるのである。

他方、自治体以外の担い手には「個人情報保護法」が適用になる。そのため地域における避難支援の担い手である私人もしくは事業者は、「個人情報保護法」の適用をうけるが、5,000件以上の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、その限りにおいては「個人情報保護法」の適用外であると言える。ちなみに、民生委員は民生委員法15条によって守秘義務が課せられており、<sup>13</sup> 消防団員も各自治体の「消防団員の服務等に関する条例」等で守秘

10 2008年3月24日可決の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法制度を改正することを要望する意見者」は、現行の法制度を改正しなければ要援護者支援のための情報収集・情報共有ができないと硬直的に理解しており、これは個人情報保護に対する「過剰反応」である。

11 消防庁「報道資料 災害時要援護者の避難支援対策の調査結果(平成23年7月8日)」市区町村別は、[http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/saigai\\_youengo/pdf/230401\\_shikucyoson.pdf](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/saigai_youengo/pdf/230401_shikucyoson.pdf) (2011年10月閲覧)

12 詳細は、報告書「災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と個人情報保護に関する調査研究 平成24年3月 神山智美(九州国際大学)」添付資料(5)を参照のこと。

13 民生委員の守秘義務については、罰則が科せられているわけではないので法的規制・法的拘束が乏しいとの山崎栄一(「災害時要援護者の避難支援と個人情報」地域防災研究論

義務が課せられている。

## 2. 「個人情報保護」をシステムが構築できないことの口実にしない

前節で述べたように「個人情報保護」の視点からいえば、自治体にとってはいかに当該自治体の実態に即した政策法務や条例制定を展開できるかが課題となっている。すなわち、自治体としては、防災・減災上の必要性から「気兼ねなし」に要援護者情報をリストとして作成し（情報収集）、必要なところに提供して共有・利活用したい（情報共有）のである。一方で、「気兼ねなし」の提供は、「個人情報保護条例」上の目的外利用にあたるため、改訂ガイドラインの記述はあるものの、実際の地域住民との関わりにおいてはこれを行ってよいかどうか、行うためにはどういう法的措置をとればよいかを判断しきれないのである。

そこで、もう少し具体的に、各自治体が政策的に情報収集・情報共有の対象としている要援護者とは、どういう範囲の人たちであるのかについて検討し、彼らの情報を集めるに当たって桎梏となっている事象などを検討したい。

消防庁資料において、既に要援護者支援のための仕組みの構築に取り組んでいると回答した全国の市および東京23区（合計759：宮城・福島・岩手県を除く）に「要援護者の範囲」についてのアンケート<sup>14</sup>を実施したところ、回答（有効回答数431）は図1のようになった。

その他で挙げられているのは精神障がい者が最も多い。難病者も、外国人、妊産婦、等もあった。

なお、質問では、「1. 要介護認定を受けた者」「4. 身体障がい者」「5.

---

文集（2009年3月）p90）による指摘もある。

14 消防庁「報道資料 災害時要援護者の避難支援対策の調査結果（平成23年7月8日）」において、平成23年4月1日時点において既に要援護者支援のための仕組みの構築に取り組んでいる自治体（市と東京23区）にメール便による調査を実施した。質問は、そのうちの「問4. 要援護者の範囲：「共有化」の対象となる要援護者の範囲をお教えてください。（複数回答可）」であり1～6の選択肢を提示した。

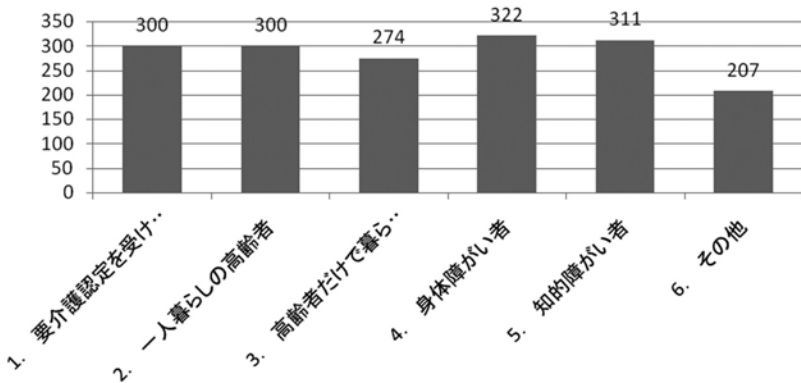


図1：要援護者の範囲

知的障がい者」という選択肢を提示したが、実際には「要介護3以上」「身体障がい2級以上」という絞り込みを行い、要援護者の範囲を限定している自治体が多い。

先に挙げた平成18年検討報告では、要援護者の定義に続いて、要援護者情報の収集・共有に取り組んでいくにあたっては対象者の捉え方（範囲）を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことの重要性を述べている。<sup>15</sup>さらに同時期に出された国の改訂ガイドラインでも、「一般に、高齢者、障害者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれている。また、ハザードマップの活用により例えば風水害時に避難を要する者の特定も可能となる。そのため、要援護者情報の収集・共有に向けた取組を進めるに当たっては、対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・

15 平成18年検討報告でも、例として「① 介護保険の要介護度：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者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：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。」としている。

優先的に進めること。<sup>16</sup>」を示していることから、各自治体の施策はこれらの趣旨に沿ったものとうけとめられる。

ただし、要援護者の申請を受けて情報を収集し共有化する「手上げ方式」の場合、要援護者の範囲が拡大する傾向があることが指摘されている。<sup>17</sup>例として逗子市では、要援護者とは、「次に掲げる方のうち、災害時に自分自身を守るための情報収集や自力避難が容易でないなど、災害時の一連の行動に対して支援を必要とする方」とし、主たる要援護者例示の最後に「(7)その他市長が支援の必要があると認める者」をあげる。<sup>18</sup>これは、(1)～(6)に該当しない住民からの申請を受け入れることができるようにするためである。

以上のような範囲の要援護者に関する個人情報を扱うのが、要援護者支援制度ということになるため、いわゆるセンシティブ情報の多くを扱うこととなる。よって、本人の意向のみならず防犯上からも、取扱いにはまさしく細心の注意が必要になるといえる。とはいえ、本制度の構築を進めるためにも、ここにもう一つの視点を加えたいと思う。それは、真の問題は「個人情報保護」であろうかということである。これに関しては、主にシステムを構築する側である行政側からと、要援護者支援システムを実際に機能させる地域住民（情報収集・情報共有に同意する要援護者本人と、要援護者支援を現場で実際に行う地域住民）の側から検討せねばならないと考える。

まず、行政側については、要援護者支援体制のシステム化が進んでいないことの口実にされている場合もあるということである。例えば、「登録しても、援護してくれる人がいない」等具体的な支援体制に結びついていない、もしくは、情報をどう役に立てるのかというところが具体化されず、情報漏えいの不

16 改訂ガイドライン p7

17 特定非営利活動法人参加型システム研究所『災害時要援護者の支援に向けて—情報共有の現状と今後の課題—』（2008年3月）pp.5-6、逗子市 HP <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/bousai/sien.html>（2012年3月6日閲覧）

18 他の事例としては、八戸市の「その他援助を必要とする方」、盛岡市の「市長が援助を必要と認める者」、土浦市の「本人が希望する場合」、紀の川市の「避難に不安のある方」、雲南市の「不安と感じる人」、伊万里市の「名簿記載を希望された方」等がある。

安と相まってそれ以上の支援体制の構築がなされていないため、それらを包括して「個人情報保護」上の困難さとして括ってしまうことにある。

次に地域住民の側については、「情報は開示したくないが、いざという時は助けてほしい」という身勝手な発想の人がいる場合は、まずもって「個人情報保護」は口実にされやすい。そうでなくとも、日ごろからコミュニティと距離を置く人や、災害時に他人の手を煩わせてまで助かりたくはないと敢えて考える人（遠慮してしまう人）<sup>19</sup>にも、「わたくしのことはお構いなく」というかたちで「個人情報保護」は口実になるかもしれない。更に、コミュニティが崩壊し援護者となるべき若年者が減ってきている現状では、（老々避難という言葉に象徴されるように）情報提供をしても援護してくれる人は見つかりづらいため実効性のある援助は得られないと判断されてしまうこともあり、情報収集・情報共有の協力を得ることは難しいであろう。

こうした双方からの「個人情報保護」の使い方があがあるが、まずもって制度設計担当者は、必要なシステム設計ができていないことのいわば口実として使われることのないように、また、市民の理解が得られるような十分な説明や実効性が担保できているかどうかということを、冷静に振り返る必要がある。

### 3. 「個人情報保護」を戦略として

そこで、めざすべきあり方として検討すべきは、「個人情報保護」をむしろ戦略にする発想である。「個人情報保護」は、そもそもは1980年のOECDガイドライン「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライ

---

19 NHK総合「おはよう日本」（2012年3月16日放映）では、孤立死が問題視されるにあたってセルフネグレクトの存在もクローズアップされてきていることをとりあげている。セルフネグレクトは全国で推計1万人といわれ（内閣府2012年1月調べ）、岸恵美子教授（帝京大学）によれば「孤立死の80％に及んでいる」とのことであり、決して放置できない課題でもある。

20 「個人情報保護」がシステム構築が進まないことの「口実」になっていないかという指摘は、野村武司「災害時要援護者支援における情報共有と個人情報保護」自治体法務研究2009秋号 p92にもある。併せて、野村氏は「個人情報保護」を戦略にする発想も提示している。本報告書ではその発想をより具体化させるよう努めている。

ン」が出发点となっている。この趣旨を踏まえるならば、個人の権利を保護しつつ流通させるために設計されねばならない。<sup>21</sup> とかく、「個人情報保護」は、人と人とのつながりを断つ方向にアクセルが踏まれてしまうのが現状であるが、コミュニティ内のつながりが細る中で、あえてそれを広げるための利用も検討できるのではないだろうか。

そうした観点をもとに要援護者支援システムについて検討するならば、以下の2つを実行すべきである。1つ目は、個人情報を積極的に活用することによって、一人ひとりの個人を護るということを、地域福祉政策の中に積極的に位置付けることである。すなわち、「個人情報を提供するのみで受益が無い」という状態にはならないように努め、情報を提供することで、細かに展開された地域福祉ネットワークと平常時からつながれるようにするのである。これは、「モデル計画」における要援護者情報の収集・共有方法についての記述と、平成19年8月の厚生労働省通知「要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項」の趣旨を踏まえてのものである。後者では、市町村の地域福祉計画に盛り込み、福祉部門の通常業務のなかで障がい者、妊産婦、乳幼児、一人暮らしの高齢者世帯、民生委員、福祉団体、国際交流団体等と関わりながら情報収集を進めるよう促している。これは行政に対しても、また行政の支援者に対しても、地域福祉をよりきめ細かに展開し、人と人がつながることを奨励しているに他ならない。

2つ目には、「個人情報保護」が確認できるシステム設計をすることである。「個人情報保護」の視点から、どのような情報が何を目的として誰に共有され、それがどのような場合に利用されるのかという情報の流れを、個人を大切にする視点（自己情報管理権を護る視点）から説明できるように設計することである。このような説明が十分になされれば、要援護者と援護者間のつながりも安

---

21 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣（2010）によれば、OECD 八原則は、そもそも「プライバシー保護と個人データの円滑な国際流通の双方の要請を調和させるため」に採択されたものであることが明記されている。

心してひろがっていくであろうし、こうしたつながりを築くためにも、各々が日ごろからの地域コミュニティとの接し方を見直すきっかけにもなっていくであろう。併せて、このように収集・共有された情報に対しての保護措置と、情報を扱う人たちを守る仕組み（「個人情報保護」の研修制度の充実・求償の有無や保険等）<sup>22</sup>についても検討していく必要がある。

#### 4. 「関係機関共有方式」が普及しないことについて

改訂ガイドラインでは、「関係機関共有方式」が以下のように提案されている。<sup>23</sup>

「市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的なところも多くみられるが、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」では、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に、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があることを参考にしつつ（第8条第2項第4号を参照）、積極的に取り組むこと。」

つまり明らかに本人の利益になると判断された場合には、担当部局をまたいで部局間で情報を共有してもかまわないとしている。行政の保健福祉部局で把握している要援護者の情報を防災部局が取得し共有したり、地域の民生委員が日ごろの見守りで得た情報を自主防災組織のリーダーが取得し共有できるということである。

しかしながら、依然として個人情報の目的外利用に慎重な市町村は少なくはないし、<sup>24</sup>「関係機関」の範囲を極めて限定的にとらえようとする傾向もある。

---

22 現在多くの自治体が「個人情報漏えい保険」に加入している。ただし補償範囲については、幾分かの不十分さが指摘される。詳しくは後述の「9. 第三者提供の保護措置」を参照のこと。

23 改訂ガイドライン p7

24 鍵屋一は、「災害時要援護者支援を考える(2)2011年（平成23年）7月4日（月）地方行政

なお、改訂ガイドラインは以下のようにさらに踏み込んだ提言もしている。<sup>25</sup>

「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。」

同様の提案は国の避難支援プラン全体計画のモデル計画（以下「モデル計画」とする。）<sup>26</sup>でも以下のようになされている。<sup>27</sup>

「備考：1 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。」

なお、モデル計画には、次のような情報収集に関する記述がある。<sup>28</sup>

「市（区町村）は、市町村地域福祉計画に定めたところにより、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。

- ① 要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する
- ② 障害者の情報に関しては、各種障害者手帳台帳における情報、障害程度区分情報等により把握する
- ③ 妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する
- ④ 一人暮らしの高齢者世帯など的高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する
- ⑤ 民生委員をはじめとする各種相談員などからの情報収集により把握する
- ⑥ 福祉団体、国際交流団体など関係団体からの情報収集により把握する」

---

P2) において①個人情報は可能な限り目的外で利用してはならない（福祉目的で収集した情報を防災目的で利用する等）という職員意識がある、②市町村の個人情報保護審査会に諮って承認を得るのが難しい、の2点を理由として挙げている。

25 改訂ガイドライン p9

26 内閣府「避難支援プラン全体計画のモデル計画（平成20年2月19日公表資料）」（2008）

27 モデル計画 p4

28 モデル計画 p3



以上を総括すると、避難支援プランに結びつけるためには、保健福祉部局と防災部局がうまく連携を取った上で、本人から同意を得ることができるかどうか鍵になると言える。

## 5. 「本人の同意」の有無について

「本人の同意」を得ている以上は、情報収集・情報共有には法的な問題は生じない。しかし、情報収集・情報共有がおしなべて「本人の同意」を得たうえでしか実施できないとすれば、それらに要する時間・経費・手間は計り知れない。しかも、収集された個人情報とは適時に見直されメンテナンスされていかねばならず、ともすると「間に合わない」「抜け・漏れ・落ち」があるという事態にもなりかねない。

では、具体的にどういう問題が生じるのかについて、「本人の同意」を必要とする情報収集の二つの方式（「手上げ方式」と「同意方式」）について検討してみる。

まずは、現場の労力を最小化できる「手上げ方式」であるが、この方式でいち早く仕組みを構築した伊勢原市でも36%程度の同意者にとどまっている<sup>29</sup>。確かに、「周知しているのであるから同意しない(登録しない)のは自己責任である」「そのことで本人が不利益を受けても仕方がない」という考え方もある。しかしながら、構築する仕組み次第で同意者の割合をより高くできるのであるから、自己責任という言葉のみでは説明しづらく、「抜け・漏れ・落ち」が多くこの方式のみでは十分とはいえない。

次に「同意方式」であるが、7割から8割の「本人の同意」を取りえるものの、残りの2～3割となる通常の実務の流れではどうしても「本人の同意」を取れない要援護者もでてくる。つまり、「抜け・漏れ・落ち」がどうしてもでてしまうのである。そのため、要援護者情報の「抜け・漏れ・落ち」を最小限にと

29 数値は、2011年8月2日、伊勢原市保健福祉部福祉総務課課長 小林幹夫氏よりいただいた「伊勢原市災害時要援護者の対象数について」という資料に基づくものである。

どめ、実効性ある対策を進めるためには、「本人の同意」が得られていない段階から、少なくとも保健福祉部局と防災部局が要援護者情報を共有する必要がでてくる。なお、自治体内部での情報共有については、地方公務員に守秘義務があること、個人情報を目的外で利用してはならないという職員意識があること等からも情報漏えいの危険性は少ないと目されている。

## 6. 「本人の同意」の必要性

国が要援護者支援を本格的に検討し始めた2004年（平成16年）以前には、行政内部の保健福祉部局が収集した要援護者情報を防災部局が平常時から保有することは、個人情報の目的外利用となるためほとんどなされていなかった<sup>30</sup>。しかし、現在は少なくとも市区町村内部では、保健福祉部局と防災部局が個人情報を平常時から共有して要援護者支援を進めることが概ね標準となってきたようである<sup>31</sup>。

では①なぜ少なくとも保健福祉部局と防災部局においては、「本人の同意」なくして情報共有が認められ、②それはどういうときなのか、について若干の検討を加える。

まず①についてである。人権論から解釈すれば、憲法13条における人間の尊厳と自己決定権の確保に関する問題であると言える<sup>32</sup>。すなわち、第一義的には、公は、国民がその具体的方策に賛同するかしないかに関わらず、“すべての国民”<sup>33</sup>の生命と健康を維持する責任を持ち、そのための方策を構築する責務が

---

30 鍵屋一「災害時要援護者支援を考える(1)」『地方行政2011年（平成）23年6月27日（月）』p4

31 なかでも天草市は、防災部局が、「同意方式」において「本人の同意」をとるために保健福祉部局の情報を活用することは、天草市個人情報保護条例第8条4号「個人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急やむを得ないと認められるとき」に基づき行うことに条例の解釈上問題ないと判断して実施している。現行条例を解釈し適用している点でまれである。

32 山崎栄一「災害時要援護者の避難支援と個人情報」地域防災研究論文集第2巻（2009）p93にも同様の指摘がある。山崎氏は「生命の保護と自己決定権の確保」の両面を指摘する。

33 ここでは「国民」という用語を用いているが、国籍に有無を限定に解釈しているものではない。地方自治体においては「地域住民」を意味するものとする。

あるといえる。要援護者支援制度に関して言えば、“すべての要援護者”に「個人情報」の共有を図ることで自身の生命を守る手段が」を取りうることを周知したうえで、その手段を選択する機会を与える機会が必要だからである。<sup>34</sup>

実務的な側面から言えば、先ほども述べたように「抜け・漏れ・落ち」を最低限度に抑え、かつ効率良く実効性高い情報収集を行い、避難支援プランを作成し、適時にメンテナンスもするためでもある。

次に②についてである。改訂ガイドライン<sup>35</sup>によれば、国の行政機関に適用される「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」には、「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」には、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があると記されている条文を参考にすることが推奨されている。これは第8条第2項第4号の文言を指しており、自治体の個人情報保護条例の中にもほぼ同文として盛り込まれていることが多い。

「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

第8条（利用及び提供の制限）

第2項第4号：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。**」(太字は筆者)

しかしながら、この「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」とは、法律の制定趣旨からすれば、「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、既往症などの情報を医者に提供したり

---

34 この論点に関しては、現在の災害時要援護者支援制度が主に「世帯」を中心として進められており、「個人」を中心に構築されていないという点も勘案せねばならない。また、地方自治体ごとに政策や支援体制が異なるということは、人権論から望ましくはない点もあるため、今後検討すべき課題も呈している。

35 改訂ガイドライン p7

するときに考えられている<sup>36</sup>」のである。それゆえ、筆者としてはむしろ、要援護者対策は「公益性のある事務事業であって、当該保有個人情報の提供が当該事務事業の遂行に不可欠な場合<sup>37</sup>」であるため、「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」ととらえて援用すべきであろうと考える。

なお、この論点について、個人情報法制の専門家である藤原静雄教授（中央大学法科大学院）は、福祉目的で入手した個人情報を避難支援のために利用することは「明らかに本人の利益になるとき」である旨を示している。そして、これは災害時に限らず、平常時にも適用されると解釈している<sup>38</sup>。

ただし、「明らかに本人の利益になるとき」であろうが、「特別の理由のあるとき」であろうが、情報の目的外利用の趣旨は個人情報を有効に活用して国民一人ひとりの利益を具体的に実現することにある。他方、情報を有効活用していくためには、前述した改訂ガイドラインの記述<sup>39</sup>のように、要援護者となる対象者の優先度を検討することも必要である。これは、一般に、高齢者や障がい者等については、避難支援が不要な者も相当数含まれているので、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めねばならないからである。例えば、「情報が無断で共有されているのに、援護してくれる人がわからない」等支援体制の整備と結びついていない場合には批判も生じうる。よって、情報の目的外利用には真に実効性あるシステムが構築できているのかという点が常に問われると言え、要援護者として支援できうる範囲の確定と適合した慎重な運用が求められる。

---

36 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣（2010）p264

37 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣（2010）p265

38 改訂ガイドライン p8

39 改訂ガイドライン p7

## 7. 「関係機関共有方式」を拡充するための法的手法

### ——「総合防災・減災対策条例」の活用

「4. 「関係機関共有方式」が普及しないことについて」にて、「関係機関共有方式」が普及しない理由について述べ、「5. 「本人の同意」の有無について」と「6. 「本人の同意」の必要性」において、「個人情報保護」法制の原則と例外を提示した。つまり、自治体の「個人情報保護条例」の「明らかに本人の利益になるとき」もしくは「特別の理由のあるとき」であると解釈して、関係機関（ここでは行政内部の保健福祉部局と防災部局との間）での情報共有が認められるということであった。

では、「関係機関共有方式」をより拡充するためには、すなわち第三者（民生委員、消防団員、社会福祉協議会、自治会・町内会等自主防災組織、福祉施設等の外部者。以下「第三者」とする。）に提供をする場合にはどのような法的手法が取りえるのであろうか。

まず一つ目に自治体の「個人情報保護条例」を改正する方法、二つ目に自治体の「防災・減災基本条例」もしくは「総合災害・減災対策条例」等を改正（制定）する方法、三つ目に個人情報保護審査会に諮って承認を得る方法である。

これらを順に検討するに、まず三つ目の個人情報保護審査会に諮って承認を得る方法は、既に「4. 「関係機関共有方式」が普及しないことについて」で、「関係機関共有方式」が普及しない理由のところで述べているように、ハードルが<sup>40</sup>高いと考えられる。

そこで一つ目と二つ目の条例の改正（制定）によって対応できないかということになる。審議会に諮るよりも、市民の代表が集まる議会で審議し議決することの意義は大きい。ここで、一つ目の自治体の「個人情報保護条例」に要援

---

40 個人情報保護審査会に諮り承認を得るために、多くの時間を費やして議論を尽くした事例の一つとして佐倉市が挙げられる。ハードルは高いものの、議論を尽くすことには一定の価値が認められる。ただし、意見公募や議会決議を経ての条例改正（制定）ほどの民主的根拠はないというのが筆者の意見である。

護者支援事業に個人情報を提供する明確な記述を加えることも一つの方法である。<sup>41</sup>「要援護者支援マニュアル」等で規定されている個人情報の情報収集・情報共有に関する部分（特に目的外利用と第三者提供）について条例化し、改めて議会の審議を経て市民に周知するのである。

他方、東日本大震災を経て防災・減災に対しての意識が高いこの機会に、二つ目に挙げた自治体の「防災・減災害基本条例」もしくは「総合災害・減災対策条例」等を改正する方法も有効である。この方法をとっている例としては、「渋谷区震災対策総合条例」がある。<sup>42</sup>渋谷区では、阪神・淡路大震災の翌年（1996年（平成8年））に「渋谷区震災対策総合条例」を施行しており、その中の災害弱者の規定を改正したのである。

具体的には、第36条の条文にある災害弱者という表現を要援護者と変更し、以下の3項・4項を加えたのである。

「3項：区長は、第一項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る区規則で定める項目の個人情報（渋谷区個人情報保護条例（平成元年渋谷区条例第四十号。以下「保護条例」という。）第二条第一号に規定する個人情報を言う。以下同じ）について、**保護条例第十四条第二項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員（以下これらを「自主防災組織等」という。）ならびに区規則で定める者に対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をし、必要な個人情報を共有させることができる。**

4項：区長は、**第一項の規定による救助又は援護を行うため、震災対策基礎調査（区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を**

41 現行の「個人情報保護条例」の多くは「法令に定めがあるときは本人の同意を得ないで目的外利用ができる」「緊急かつやむを得ないと認められるときには、本人の同意なくして目的外利用と外部提供ができる」等という規定になっている。ここに要援護者支援事業に関する目的外利用と第三者提供の記述を加えるのが一つ目の方法である。

42 2012年1月31日に渋谷区危機管理対策室防災課 地域防災主査 鬼沢直之氏にお話を伺い、資料をいただいた。

明らかにする調査をいう。)に基づく建築物の個別情報を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をすることができる。」(太字は筆者)

こうした条例を基にした取組には、鍵屋一(板橋区契約管財課長(元防災課長))による以下のような効果が指摘されている。<sup>43</sup>第一に目標・理念を明確化できること、第二に長期的な政策実施の法的担保となること、第三に適正な行政手続きを法的に保障できること、第四に組織・予算・制度を担保できること、第五に市民参加を法的に保障できることである。

なお、要援護者支援と類似の性質をもつものに、孤立死の問題がある。この問題においても、「高齢者の見守り・安否確認」の推進のために、自治体が保有する個人情報をいかに活用できるかという課題がある。この課題に関しても、「本人の同意」なしに見守り者名簿に登載することの是非が議論されている。先進的取り組みとして、池田市は「高齢者安否確認に関する条例」を制定し、市が「本人の同意」がないままに市が高齢者名簿を作成して民生委員児童委員協議会と社会福祉協議会に提供し、それらは民生委員等に活用されている。また、東京都中野区は、条例を制定するために、住民との意見交換会やパブリック・コメント(意見公募)を実施しはじめている。本条例には地域での支え合い活動の理念、役割、町内会・自治会等への(「本人の同意」なしになされる)名簿の提供等が規定される予定である。<sup>44</sup>これらはいずれも見守り活動

43 鍵屋一「特集：災害に強いまちづくり， 防災のための条例整備—板橋区防災基本条例を事例として—」自治体法務研究2008春号 pp.18-19 鍵屋氏は、「施策の優先順位が明確でない」「組織縦割で目標統合がない」「行政主導で市民参加がない」という課題に解決の道が開けるとしている。

44 「自治体「情報」をどう活かすか——高齢者の見守り・安否確認への個人情報活用のあり方を検討」ガバナンス No.116 (2010年12月号) pp.29-32

の実効性を担保するために、「個人情報保護」に十分配慮したうえで、情報の有効活用をめざして運用されている。

以上を踏まえ、筆者は二つ目の自治体の「防災・減災基本条例」もしくは「総合災害・減災対策条例」等を改正（制定）する方法を推奨したい。理由は、条例は市民の代表が集まる議会で審議し議決されて制定されるものであり、自治体や地域住民にとって具体的な制度・基準（例として市民への情報公開や政策評価、説明責任等を定めることができる）として機能するものである。そのため、市民とともに重要政策を議論し、その成果の制度化を担保するためには、条例の活用を薦めたい。<sup>45</sup>

## 8. 第三者提供の現況——「本人の同意」の必要性

個人情報を第三者提供されることについて、市民はどう思っているのかについては以下のデータを参照したい。

2006年（平成18年）9月の「個人情報に関する世論調査」<sup>46</sup>によると次のように報告されている。

「防災・防犯のための個人情報の共有・活用

地方公共団体が保有する高齢者や障害者の情報を、防災や防犯のために、他の部局や自主防災・防犯組織といった関係団体と共有することを、どのように考えるか聞いたところ、「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」と答えた者の割合は29.3%、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用してもよい」と答えた者の割合は59.5%、「防災、防犯のためであっても、個人情報を共有・活用し

---

45 ただし、筆者は、条例化をすればそれがスムーズに受け入れられるとは決して解釈していない。条例化しても、それが自治体の住民に受け入れられ、実際に現場で施行していくにはもう一つの段階を経ねばならないと考えている。

46 内閣府大臣官房政府広報室「世論調査報告書 平成18年9月調査 個人情報に関する世論調査」

<http://www8.cao.go.jp/survey/h18/h18-hogo/index.html>(2012年3月9日閲覧)



ない方がよい」と答えた者の割合は6.8%となっている。

性別に見ると、「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」と答えた者の割合は男性で、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用してもよい」と答えた者の割合は女性で、それぞれ高くなっている。

年齢別に見ると、「防災、防犯のためであれば、必要最小限の範囲で個人情報を共有・活用してもよい」と答えた者の割合は20歳代、40歳代で高くなっている。」

グラフにすると以下の図2のようになる。

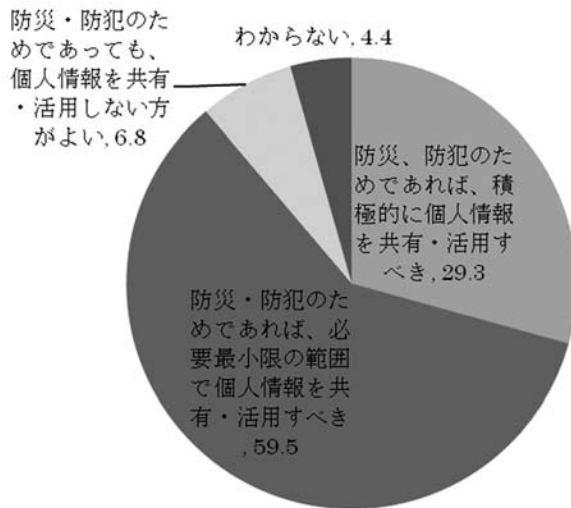


図2：防災・防犯のための個人情報の共有・活用（世論調査結果）

約90%の人が個人情報の共有・活用には賛成しているものの、「防災・防犯のためであっても」反対するおよそ7%の人たちの自己情報管理権は護らねばならないといえる。

また、筆者は2011年11月6日（日）に北九州市民サミット「みんなで考えよ

う！防災の助け合い」にて来場者アンケートを行った<sup>47</sup>。その結果の関連部分は次のようなものであった。

「問：もしもあなたが、災害時に避難するのに地域の支援が必要になったとします。避難の支援を受けるためには、ご自身の情報を他者に提供することになりますが、どう感じますか？（情報とは、世帯の状況や要介護の程度、障がいの種別、等級など）」

- ・支援に必要なので情報提供は構わない・抵抗はあるが信頼できる人なら構わない
- ・自身の情報を他者に知られたくない・その立場にならないと分からない

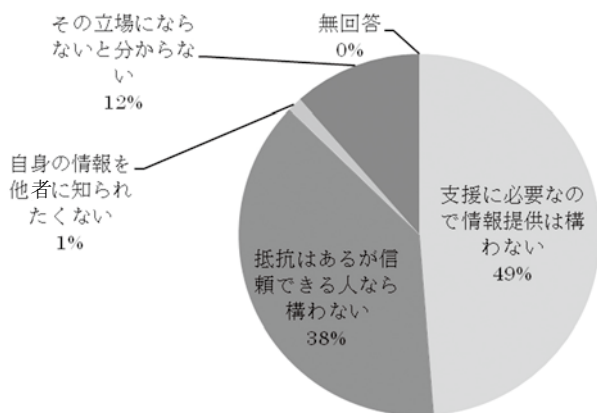


図3：防災・防犯のための個人情報の共有・活用（於 北九州市民サミット）

北九州市市民サミットの今回のテーマが防災であっただけに、防災や地域に関する意識の高い人が多く来場したようであり、「自身の情報を他人に知られたくない」と回答する人は少ないものの存在するということは無視できない。ただし、ここで注目すべきは、情報を提供できる場合はどういふときかを検討すると、「（避難）支援に必要」が49%であるのに対して、「抵抗はあるが信頼できる人なら構わない」38%であった。これらから言えることは、防災・防犯

47 詳細は、報告書 上掲12) 添付資料(2)北九州市民サミット来場者アンケートを参照のこと。

のためであっても情報収集・共有をするためには、相手との日ごろからの信頼関係づくりが重要になっていることである。この視点は、「個人情報保護」を可能とするシステム設計と同様に、「自身の情報を他人に知られたくない」と回答する人への理解を求める鍵となるといえる。

なお、筆者が行った<sup>48</sup> 消防庁資料をもとにした分析によると、全国779の市（東京23区を含む：ただし岩手県の4市と宮城県・福島県は未調査）における名簿の整備状況は、779自治体のうち67自治体（8.6%）のみが関係機関共有方式をとっており、他は同意方式か手上げ方式もしくはこれらを併用している（図4）。

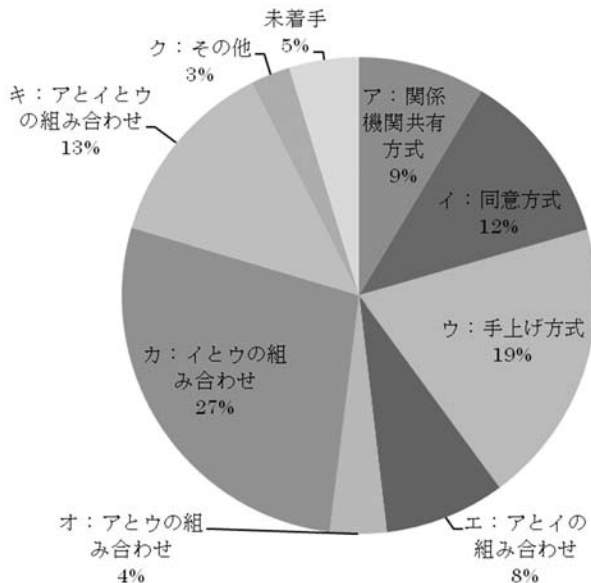


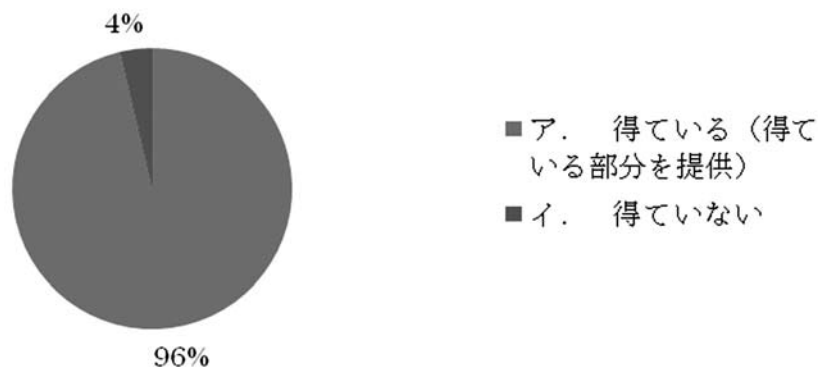
図4：名簿の方式（消防庁資料から）

さらに、現在要援護者支援に取り組んでいる全国の市（東京23区を含む）に

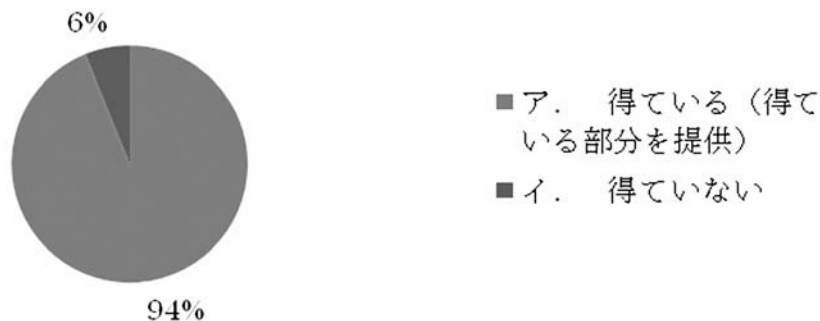
48 詳細は、報告書 上掲12) 添付資料(4)全国の市における名簿の整備状況、他団体への名簿の提出状況を参照のこと。

対してのアンケート調査（759市区に対して実施し回答数は431であった）を実施したところ、第三者提供をしている自治体において「本人の同意」を得ているかどうかについては以下のような結果になった。

社会福祉協議会への情報提供については96%の自治体が、民生委員については94%が、消防団員については96%が、町内会・自主防災組織については97%が、それぞれ「本人の同意」を得て情報を提供していることが分かった。グラフにすると以下の図5（Q10-2から5の4つのグラフ）のようになる。



Q 10-2 要援護者本人の同意（社会福祉協議会）



Q 10-3 要援護者本人の同意（民生委員）

49 詳細は、報告書 上掲12) 添付資料(6)の Q10 [共有化の範囲] を参照のこと。

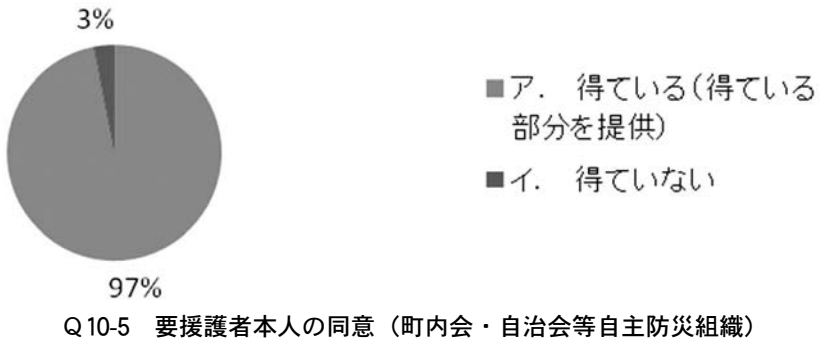
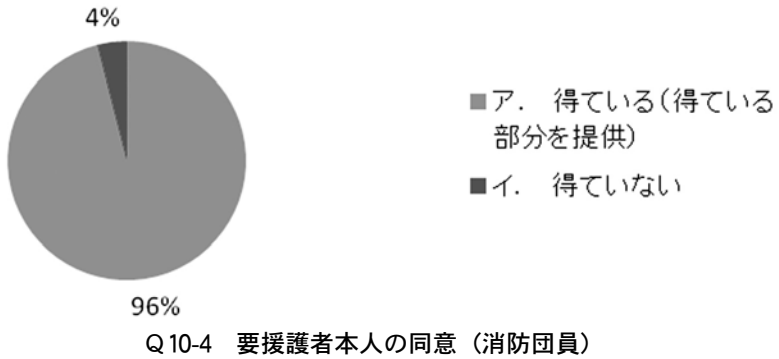


図 5：要援護者本人の同意（自治体アンケートから）

れていないのが実態である。これは「7.「関係機関共有方式」を拡充するための法的手法」で述べたように条例等を活用し法的に整備できていないためでもあるし、上記で述べたように「自身の情報を他人に知られたくない」と回答する人達の自己情報管理権に配慮した結果でもある。

そのため、次節では、第三者提供における保護措置についてもう少し具体的に検討する。

## 9. 第三者提供の保護措置

第三者提供の保護措置については、鍵屋<sup>50</sup>氏の論説を参考にし、それを要約する形で以下に紹介する。

「・警察や消防など防災機関への情報提供については、基本的に相手組織の情報の管理体制を信頼するほかはない。自治体が警察の内部に入って保護措置を調査するのは、実際には難しい。審査会に諮問するのであれば、警察・消防の保護措置について丁寧な説明が必要にもなる。

・民生委員・消防団・町内会や自治会（自主防災組織）への情報提供については、（国の「改訂ガイドライン」を参考にし）情報提供の際に、条例や契約、誓約書の提出等を活用して守秘義務を確保することが必要になる。守秘義務の研修や誓約書の提出には強い反対はないであろう。」

他方、情報提供される民生委員・消防団・町内会や自治会等の自主防災組織側の保護措置も必須になってくる。彼らにとってはボランティアで引き受けている役職に守秘義務という「義務」が課せられてしまうのであるからである。昨今ではこうした地域の役員の新規の引受手がなかなか見つけられなくなっており、こうした現状をふまえると、彼らにさらなる負担を課すことは避けねばならないからである。加えて、彼らの協力あってこそ要援護者支援制度であるため、快く協力が得られるような保護措置の設定が必須となる。この点につき鍵屋氏は以下のように記している。

「・個人情報が出た場合の被害を最小限にとどめるリスク管理が必要である。例として、電子データではなく紙で渡したり、住所・氏名・年齢・性別など基本情報にとどめたり、地域全体ではなく担当地域だけの要援護者情報に限定する。」

こうしたリスク管理のために、民間の損害保険会社は「個人情報漏えい保険」というものを準備している。自治体の多くは加入している。しかしながら、こ

---

50 鍵屋「災害時要援護者支援を考える(2)」2011年（平成23年）7月4日（月）地方行政 pp.3-4

れらはいわゆる「行政（健康福祉部局・防災部局等）」における個人情報の漏えいをその補償範囲としており、第三者が、過失もしくは重過失によって個人情報を漏えいさせてしまった場合は（現段階では）補償の対象外となっているようである。<sup>51</sup>とはいえこれは現段階であり、今後は各自治体と損害保険会社との交渉により、範囲の設定や過失・重過失の設定等を検討しながら多様な契約が想定されてくる余地もある。こうした保険に自治体が加入し、第三者には、「一定の過失の場合には求償しない」ということを、条例や契約、誓約書の中に明記していければ、情報提供された第三者の負担も軽減できるのではないだろうか。

## 10. プロセス志向民主主義——人と人をつなぐ制度設計

要援護者支援制度についての自治体の取り組みは実に多様である。国のいわゆるガイドラインやモデルプランというものは提示されているが、各自治体の事情に即した施策を実施しているのが現状である。というのも、各自治体の制度設計者には、多くのジレンマとリスク管理が課せられてもいるからである。しかし、ここで再考せねばならないのは「個人情報保護」を口実として制度設計の改善を怠らないことである。むしろ「個人情報保護」を戦略として、（国のガイドライン等が提示する）地域のつながりを強め支え合う活動の再生と定着を試みながら、制度設計をしていくことが求められている。加えて、それは

---

51 例として東京海上日動火災保険株式会社に「情報を保有している民生委員が、その情報を紛失した場合」について尋ねると、「それは現時点では補償対象とできない」との回答を得た。ただし、民生委員や自主防災組織の長等を相手として損害賠償責任を迫及する訴訟や、自治会が新聞等に「お詫び広告」を出すことや「おわび状」を各個人に送付することも想定しづらく、損害賠償責任の迫及は制度設計者である自治体に向けてなされる可能性が高いのではということ、そうであれば自治体の加入する保険で賄われるのではないかということも併せて示唆された。ただし、その場合においても悪質な場合や被害が甚大な場合については、自治体が当該民生委員や当該自主防災組織の長に求償することも想定されるため、民生委員や自主防災組織の役員への求償の有無についてはあらかじめ取り決めをしておいた方がよいとのアドバイスも得た。（博多支社堀内美佐氏に尋ね、東京本社との相談の上2012年3月8日に電話にて回答を得た。）

第二次世界大戦中の隣組等のような官主導の隣保組織ではなく、地縁血縁の薄い（流動性の高い）地域住民による個人の裁量や多様性を互いに尊重した緩やかな結び付きながらも、いざとうときには助け合える制度でなければならない。

そこで筆者は前述のように、条例（「総合防災・減災対策条例」等）を住民との意見交換会やパブリック・コメント（意見公募）を経ながら作成することで、より良い制度を民主的に策定していくことを提案している。この条例策定と制度設計のプロセスで、地域社会・市民社会という「場」を形成し「新たな公共（公共の紡ぎなおし）」を模索するためでもある。

要援護者支援の問題は、いわば、「行政の支援があってこそ成り立つ共助」であり、「民間の支援姿勢があってこそ成り立つ公助」である。つまり、要援護者支援制度は、情報と制度設計の多くを握る行政の支援があってこそ成り立つ共助の仕組みであり、実際に支援計画を作成したり避難支援をしてくれる民間（市民）の支援姿勢があってこそ、公の避難支援（救援）もスムーズかつ十分に行われるのである。最終的には行政活動による救援が不可欠であるとしても、第一義的な避難や救助、さらに行政の救援活動につながるまでの間、あるいは限られた行政資源との関係で救援活動に欠陥が生じたりその優先度が問題となる場合には、市民活動がどれだけのことができるかが市民の生死を分ける問題となるのである。

このような公共性の実現には、市民社会と市民が大きく関与すべきであり、行政法的にはパラダイム転換として議論されている「プロセス志向民主主義モデル」が妥当する。これは、「公」である行政が「公共性」を有することを前提にした「国家中心モデル」でもなく、「公」である行政が有するとされる「公共性」を疑い、否定し、「私」である「市場」に委ねる「市場中心モデル」でもなく、「公共性」を行政と様々な社会的アクターとの協議と調整のプロセス



を経て生成し、進化させると説明されている。<sup>52</sup>そこでは、個人と国家との関係が、二項対立構図から、個人と国家そしてその中間領域である「場」である地域社会・市民社会との三項図式になるのである。よって、国家が独占していた「公共性」は、それに代わる「新たな公共性」の生成・進化を促す新しい豊かな公衆参加の制度として再構成されていくと期待する。

参考資料(1)として自治体向けに行ったアンケートのサンプルを呈示する。消防庁資料に基づいて、現在災害時要援護者支援事業に着手している全国の市(東京23区を含む) 759市区に対してアンケートを行った。内容は、「災害時要援護者名簿の整備状況」とその「安全管理体制」、また「本事業の主管部局」とその「選定理由」についてである。有効回答数は431市区であった。なお、結果の詳細は、報告書「災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と個人情報保護に関する調査研究 平成24年3月 神山智美(九州国際大学)」添付資料(6)を参照のこと。

---

52 市橋克哉「日本における行政手続の進化—国家、市場および社会との関係で考察する—(日本語版原稿)」中国法政大学・アジア基金主催「行政手続立法に関する国際シンポジウム」(2011年4月28・29、北京・翠宮飯店) pp.7-8

参考資料(1)自治体アンケート用紙

災害時要援護者情報の共有化に関する情報提供のお願い

災害時要援護者情報の共有化（以下、「共有化」）に関する現状を尋ねたいします。該当する番号に○をつけ、必要に応じて記述してください。

まず回答者についてお教えください。

自治体名	ご担当部署	
ご回答者 お名前	ご連絡先	Tel. E-Mail

次に以下のご質問にお答えください。

【共有化への取組状況】

- Q1. あなたの自治体における「共有化」への取組状況をお教えください。
1. 全体の名簿を整備し、更新中である。⇒ Q4以降へ
  2. 整備途中である。もしくは一部地域のみ整備した。⇒ Q2及びQ4以降へ
  3. 未着手である。もしくは準備中である。⇒ Q3及びQ12へ

【共有化完備予定について】

- Q2. 「（共有化の）整備途中である。もしくは一部地域のみ整備した。」と回答の団体にお尋ねします。全体の名簿を完備されるのはいつごろを予定されていますか。
1. 今年度（2011年度）中
  2. 来年度（2012年度）中
  3. 再来年度（2013年度）以降

【共有化に向けた状況について】

- Q3. 「（共有化は）未着手である。もしくは準備中である。」と回答の団体にお尋ねします。共有化に向けてどのような準備を進められていますか。（複数回答可）
1. 関係資料の収集中
  2. 関係部署と協議中
  3. 全体計画を策定中
  4. 個人情報保護運営審議会・審査会への諮問
  5. その他（具体的に記入ください）

【要援護者の範囲】

- Q4. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。共有化の対象となる要援護者の範囲をお教えください。（複数回答可）
1. 要介護認定を受けた者
  2. 一人暮らしの高齢者
  3. 高齢者だけで暮らす世帯
  4. 身体障がい者
  5. 知的障がい者
  6. その他（具体的に記入ください）

【要援護者情報の内容】

- Q5. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。共有化している要援護者情報の内容を教えてください。（複数回答可）
1. 要援護者本人の住所、氏名、年齢、連絡先等の基礎的な情報
  2. 要援護者本人の介護、障がい状況等の健康状態に関する情報
  3. 要援護者の家族の氏名、連絡先など世帯に関する情報
  4. その他（具体的に記入ください）

【共有化によって期待する効果】

- Q6. 「共有化」整備が始められている団体にお尋ねします。共有化にどのような効果を期待されていますか。（複数回答可）
1. 災害時の安否確認に活用できる。
  2. 災害時の避難支援に活用できる。
  3. 地域における日ごろの支援体制づくりに活用できる。
  4. 要援護者に対して日ごろから地域とのかかわりを持つてもらうように働きかけられる。
  5. 災害に対する要援護者の不安を解消する。
  6. その他（具体的に記入ください）

【共有化の方法】

- Q7. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。現在、どのような方式で共有化されていますか。
1. 関係機関共有方式
  2. 手上げ方式
  3. 同意方式
  4. 関係機関共有方式と手上げ方式の組み合わせ
  5. 関係機関共有方式と同意方式の組み合わせ
  6. 手上げ方式と同意方式の組み合わせ
  7. 関係機関共有方式と手上げ方式と同意方式の組み合わせ
  8. その他（具体的に記入ください）

## 【個別計画（個別避難支援プラン）の策定状況】

Q 8. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。現在段階で、市内全要援護者の何%分の個別計画を策定されていますか。2011年11月現在の数値でお答えください。

1. 0～20%
2. 21～50%
3. 51～80%
4. 81～100%
5. ほぼ100%策定終了して更新中
6. その他（具体的に教えてください）

## 【主管部署】

Q 9. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。主管部署はどこですか。また、どうしてその部署が主管部署とされたのですか。（複数回答可）

- 主管部署（ ）
- 理由 1. 危機管理業務を行っているから  
 2. 防災業務を行っているから  
 3. 本事業が消防庁の事業だから  
 4. 福祉情報を要するから  
 5. 住民のきめ細かなニーズに応えたいから  
 6. 街づくりやコミュニティ政策に関連するものだから  
 7. その他  
 （具体的に教えてください）

## 【共有化の範囲】

Q10. 「共有化」整備を始めている団体にお尋ねします。現在の範囲で共有化されていますか。またそれはどういう理由（法的根拠含む）にもとづくものですか。以下の質問にご回答ください。

- Q10-1 行政機関内部には共有化されていますか。
1. 平常時から提供している ⇒（共有先をご記入ください）
  2. 災害時のみ提供している ⇒（共有先をご記入ください）
  3. 平常時も災害時も提供していない

その理由をお記してください。（例：平常時は個人情報保護条例〇条、災害時は個人情報保護条例△条等）

Q10-2 社会福祉協議会には共有されていますか。

1. 平常時から提供している ⇒以下の質問へ
  2. 災害時のみ提供している
  3. 平常時も災害時も提供していない
- ご回答の理由をお記ください。（例：個人情報保護条例〇条〇項等）

「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。共有化（提供）した要援護者情報の安全管理のため、どのような措置を講じていますか。（複数回答可）

- ア. 提供先との協定等による安全管理に関する取り決め
- イ. 提供先における安全管理措置に関する規程の整備
- ウ. 提供先を対象とした安全管理や個人情報保護に関する研修の実施
- エ. その他（具体的に記入ください）

「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の同意（承諾）は得ていますか。（「共有化の方法」Q 7 と質問が一部重複しますが、ご回答ください。）

- ア. 得ている（得ている部分を提供）⇒以下の質問へ
- イ. 得ていない

「ア.（同意を）得ている」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾（同意）が得やすいように御市としてはどのような施策をとられていますか。

- ア. 広報活動やPRをしている
- イ. 社会福祉協議会に対しての助言・教育をしている
- ウ. その他（具体的に教えてください）

- Q10-3 民生委員には共有されていますか。
1. 平常時から提供している ⇒以下の質問へ
  2. 災害時のみ提供している
  3. 平常時も災害時も提供していない
- ご回答の理由をお記してください。(例：民生委員法で守秘義務があるから。個人情報保護条例○条○項等)
- 「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。共有化(提供)した要援護者情報の安全管理のため、どのような措置を講じていますか。(複数回答可)
- A. 提供先との協定等による安全管理に関する取り決め
  - イ. 提供先における安全管理措置に関する規程の整備
  - ウ. 提供先を対象とした安全管理や個人情報保護に関する研修の実施
  - エ. その他(具体的に記入ください： )
- 「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)は得ていますか。〔共有化の方法Q7と質問が一部重複しますが、ご回答ください。〕
- A. 得ている(得ている部分を提供)⇒以下の質問へ
  - イ. 得ていない
- 「A.(同意を)得ている」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)が得やすいように御市としてはどのような施策をとられていますか。
- A. 広報活動やPRをしている
  - イ. 民生委員に対しての助言・教育をしている
  - ウ. その他(具体的に書きください： )
- Q10-4 消防団員には共有されていますか。
1. 平常時から提供している ⇒以下の質問へ
  2. 災害時のみ提供している
  3. 平常時も災害時も提供していない
- ご回答の理由をお記してください。(例：消防組織法で守秘義務があるから。個人情報保護条例○条○項等)
- 「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。共有化(提供)した要援護者情報の安全管理のため、どのような措置を講じていますか。(複数回答可)
- A. 提供先との協定等による安全管理に関する取り決め
  - イ. 提供先における安全管理措置に関する規程の整備
  - ウ. 提供先を対象とした安全管理や個人情報保護に関する研修の実施
  - エ. その他(具体的に記入ください： )
- 「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)は得ていますか。〔共有化の方法Q7と質問が一部重複しますが、ご回答ください。〕
- A. 得ている(得ている部分を提供)⇒以下の質問へ
  - イ. 得ていない
- 「A.(同意を)得ている」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)が得やすいように御市としてはどのような施策をとられていますか。
- A. 広報活動やPRをしている
  - イ. 消防団員に対しての助言・教育をしている
  - ウ. その他(具体的に書きください： )

Q10-5 町内会・自治会等自主防災組織には共有されていますか。

1. 平常時から提供している ⇒ 以下の質問へ
2. 災害時のみ提供している
3. 平常時も災害時も提供していない

ご回答の理由をお記ください。(例：個人情報保護条例○条□項等)

「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。共有化(提供)した要援護者情報の安全管理のため、どのような措置を講じていますか。(複数回答可)

- ア. 提供先との協定等による安全管理に関する取り決め
- イ. 提供先における安全管理措置に関する規程の整備
- ウ. 提供先を対象とした安全管理や個人情報保護に関する研修の実施
- エ. その他 (具体的に記入ください)

「1. 平常時から提供している」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)は得ていますか。〔共有化の方法〕Q7と質問が一部重複しますが、ご回答ください。)

ア. 得ている (得ている部分を提供) ⇒ 以下の質問へ  
イ. 得ていない

「ア. 同意を得ている」と回答の団体にお尋ねします。要援護者本人の承諾(同意)が得やすいように御市としてはどのような施策をとられていますか。

- ア. 広報活動やPRをしている
- イ. 町内会・自治会等自主防災組織に対しての助言・教育をしている
- ウ. その他 (具体的に書きください)

Q10-6 その他の団体 (警察組織、NPO団体、介護施設等) には共有されていますか。

1. 平常時から提供している ⇒ (どのような団体ですか)
2. 災害時のみ提供している ⇒ (どのような団体ですか)
3. 平常時も災害時も提供していない
4. 要援護者の希望があるときのみ平常時から提供している  
⇒ (どのような団体ですか)

ご回答の理由をお記ください。(例：〇〇の支援には協力が必須だから、個人情報保護条例○条等)

#### 【苦勞・工夫した点】

Q11. 「共有化」整備を始められている団体にお尋ねします。共有化にあたって、特に苦勞・工夫した点があれば、お教えください。

#### 【ご意見】

Q12. 全ての団体にお尋ねします。「共有化」に関するご意見があれば、ご自由にお書きください。

たくさんさんの質問にご回答いただきましてありがとうございます。ご回答いただきました自治体様には後ほどアンケート集計結果を送りする予定でおります。

#### 【お願い】

- 御市におかれまして以下の資料を添付くださいますようお願いいたします。
- 要災害時援護者支援制度の仕組み
- (防災計画の災害時要援護者関係該当箇所・災害時要援護者支援事業計画書等)
- 関連条例 (個人情報保護条例) 等

## 第Ⅱ部 北九州市の災害時要援護者支援制度

### ——情報収集・情報共有における取組を中心に

同市の事例を簡潔に紹介し、同市の要援護者支援制度がより一層個人の自己情報管理権のみならず自己決定権および存在権といった人権に配慮されかつ実効性のあるものとなるよう、全国の先進事例を踏まえ若干の提言を試論する。

#### 1. 北九州市の災害時要援護者支援制度の概要

同市の要援護者対策は平成21年3月内閣府（防災担当）まとめの「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」の第2章「災害時要援護者の避難支援対策の取組み事例」にも掲載されており、先進的な取組の一つとして評価されている。<sup>53</sup>

ここでは同市の特に情報収集・情報共有における取組みの概略を、上記で示した平成21年3月内閣府（防災担当）まとめの取組み事例紹介資料（同市の該当部分）と、「災害時要援護者避難支援事業実施マニュアル 北九州市 平成22年10月修正」、そして各市区へのアンケート<sup>54</sup>における同市の回答をふまえて紹介する。

#### 〔目的〕

避難支援事業は、自分や家族等の支援で避難することが困難な人を事前に把握しておき、災害発生前における確実な避難情報の伝達と、地域等による支援者の確保による避難支援を目的としている。（以下略）

---

53 内閣府（防災担当）「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」（2009年（平成21年）3月）pp. 167-175

54 報告書 上掲12）資料(6)全国の市における災害時要援護者支援制度の進め方の状況・アンケートまとめ（2011年11月現在）

## 〔基本方針〕

「北九州市における避難支援事業については、本人・家族等による自助又は地域における共助を基本的な考え方とする。」

（行政は自助・共助ができるよう環境整備や、必要な支援が受けられない場合における支援等補完的役割を果たすこととする。これは、災害から身を守るためには、住民が自ら危機意識を持ち、災害発生前に安全な場所に避難することが最も望ましいことであることから、自助・共助が基本となるためである。（以下略）

## 〔効果〕

事業を実施することで、地域住民の安全確保とともに以下の効果も期待できる。

- ① 自助、共助を推進することで、防災を切り口とした地域コミュニティ（絆づくり）の強化が期待できる。
- ② 民生委員と要援護者情報を共有することで、行政と民生委員双方の情報が充実し、地域福祉の向上を図ることができる。
- ③ 要援護者が明確になり、災害時に効率的な対応ができる。
- ④ 住民の防災意識が高まり、災害に強い街づくりに資することができる。

## 〔北九州市の取組の経緯(1)——概要〕

- H17. 4～ 関係団体による支援方法の協議（55回）（消防局、保健福祉局、区役所、市民防災会、民生委員・児童委員協議会、社会福祉協議会）
- H18. 1 地域防災計画の改訂（北九州市防災会議）
- H18. 4 保健福祉北九州総合計画に掲載
- H18. 4 モデル事業の開始
- H18. 8～ 北九州市災害時要援護者避難支援連絡会議を組織（関係課長職52名）

## H20. 5 ～ ワーキンググループの設置（関係係長職41名）

### 〔北九州市の取組の経緯(2)——モデル事業を経て、現行制度の設計まで〕

平成18年4月からモデル事業を実施

このモデル事業の実績を踏まえ、個別支援プランに優先的に取り組むべき対象者を明確にし、24年度（⇒23年度末までに途中修正<sup>55</sup>）まで各区で段階的に推進する方針としている。

#### ●モデル事業の基本形

- ① 各区1小学校区程度を選定
- ② 支援を必要とする住民の手上げ方式
- ③ 地域で要援護者の募集、支援者を選定
- ④ 区役所は、要援護者情報を登録し、市民防災会会長、消防署長に開示



モデル事業で登録された要援護者377名（手上げ方式）のうち、早めの連絡（声かけ）があれば自力で避難することができる人は約6割、3割は地域の支援（解除）があれば事前避難が可能な人で、残る1割は専門的な支援が必要である。

モデル事業では問題点が多く出た。

- ・避難支援者の確保が難しい（特に平日・日中）
- ・万一避難できなかったときの支援者等の責任が重い
- ・専門的な必技術が必要な支援は地域レベルでは難しい
- ・自治会未加入世帯は支援者確保が難しい

---

55 現行制度の構築は、平成24年度末の予定であったが、東日本大震災を経て、平成23年度までに構築完了するようにとの途中修正が、同市市長のトップダウンでなされたようである。



- ・要援護者の範囲を一律に決めかねる
- ・個人情報の保護で要援護者を特定しづらい
- ・要援護者情報は日々変化している
- ・一般的な避難所では生活に支障がある人がいる

以上をまとめると「モデル事業で明らかになった課題」は

- ・支援者に関する課題（支援者の高齢化、責任、コミュニティ）
- ・要援護者に関する課題

対象者の範囲が不明確、情報の取得と管理の困難性（個人情報保護）、福祉避難所の整備



要援護者支援というと地域での支え合いというイメージだが「すべてを自助、共助に任せられない」。

よって、問われるのは行政がどこまでやれるかである。

結果として、「助かる命は必ず助けられる仕組みづくり」を追求することとなった。

●平成20年5月～10月ワーキンググループの設置（関係係長職41名）

災害時要援護者避難支援事業の要点

- 1 対象者：加齢等による心身の障害等により、日常生活に支障があり、自力避難が困難な人（主に福祉サービス受給者）
- 2 災害状況：土砂災害、高潮災害、河川氾濫等の前兆現象があり災害の発生のおそれがあるとき（緊急事態になる前）
- 3 内容：対象者に警報等の伝達等を行い、早期避難を支援
- 4 支援体制：自助・共助を基本とし、公助を含む体制

## 〔対象者の考え方〕

モデル事業では支援者の確保の難しさがクローズアップされ、併せて避難支援が必要な要援護者の範囲の確定が必須であるとしている。すなわち、要援護者を広げすぎず、実効性のある避難支援に結びつく要援護者の範囲の設定こそが課題であると理解されたのである。



そこで、国の改訂ガイドラインにおける「対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること」を踏まえ、同市では、身体状況から被災リスクが高い「身体的要件」と、居住地の状況から被災リスクが高い「地理的要件」の相応に該当する者を避難支援の対象者としている。

以降、必要に応じて「避難支援プラン」を策定していく。

以上のように、同市の要援護者支援事業は、国のガイドライン及び改訂ガイドラインをかなり誠実に踏襲したものであり、整備も進んでいる。さらに「防災部局（行政の防災部局ではなく消防局危機管理室）が主管していること」「消防局が主管し、健康福祉部局が福祉情報の提供と情報収集時の補助をし、各区役所の総務企画課が要援護者への実地調査をする、という多部門にまたがる仕組みであること」「モデル事業の実績を踏まえて個別支援に取り組むべき対象者をかなり限定していること（「身体的要件」と「地理的要件」の双方に該当する人を要援護者として支援整備を進めていること）」「当初は平成24年度までに完成の予定であったが、市長のリーダーシップの発揮によって平成23年度末までの完成を目指すことになった」等の特徴を持つ。

## 2. 検討と提言

### (1) 地域福祉と連携しやすい組織への転換——保健福祉局を中心に

同市では、「総務省消防庁の主幹事業であること」「地理的要件」で絞りをかけること」等から、消防局危機管理室が主管している。保健福祉局は、福祉

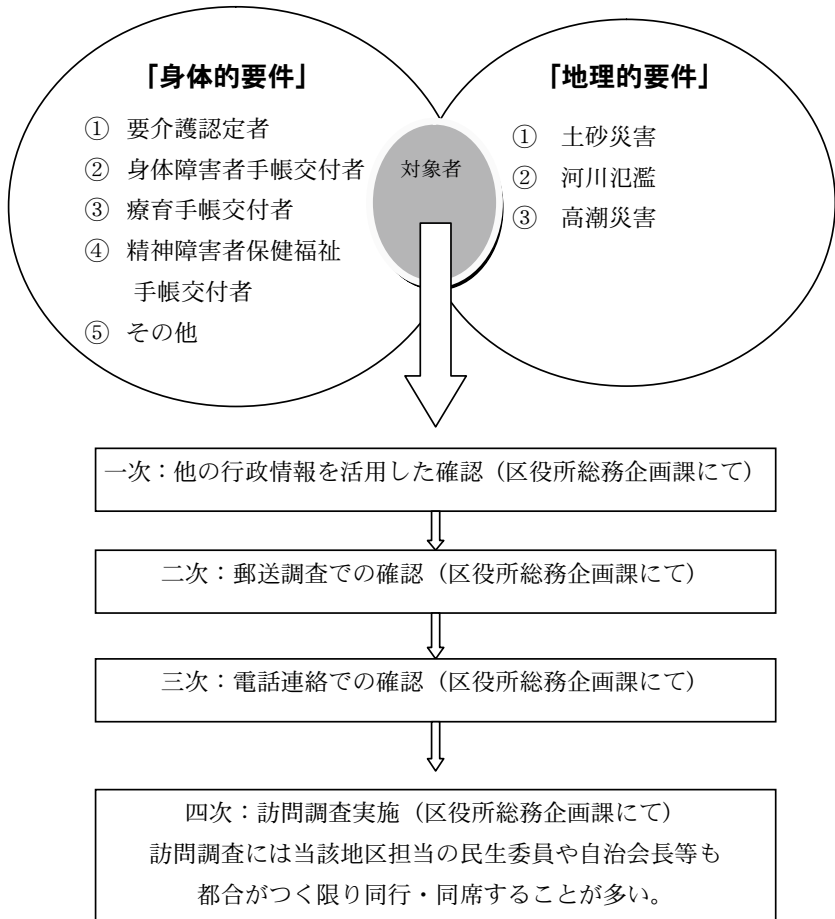


図 6：北九州市の情報の流れ

- (1) 「身体的要件」の該当者情報が保健福祉局から消防局危機管理室へ情報提供
- (2) 消防局危機管理室で、(1)の該当者の中から「地理的要件」に当てはまる者をさらに選んで、「対象者」として各区役所総務企画課へ情報提供

避難所の設営等を主幹しており、要援護者支援事業（本稿で扱う情報収集・情報共有）については基礎情報の提供（「身体的要件」の該当者情報）と、訪問調査時に民生委員の都合がつけば立会う程度にとどまってしまうている。同市において要援護者への確認作業は、各区役所の総務企画課が実施している。

この点につき、国の改訂ガイドラインやモデル計画、平成19年8月の厚生労働省通知「要援護者の支援方策について市町村地域福祉計画に盛り込む事項」によれば、要援護者への確認作業は、保健福祉関連の部局が担当することが効率的でかつ望ましいとしている。

さらに、同市においては、多部署にまたがることで生じる連携のひずみと、地域福祉への展開に弱さが随所で確認される。そのため、より一層保健福祉局を中心とするシステムへと転換していき、同市の方針である「自助・共助」を中心にして、行政は「防災を切り口とした地域コミュニティ（絆づくり）」を引き出すような施策を試みていくことが望まれる。

なお、全国の市における災害時要援護者対策の担当部門分析（都道府県別集計含む）（データは2011年4月1日現在<sup>56</sup>）によれば、全国的にも健康福祉部門が主管する場合が49%と最も多く、次いで総務31%、防災・危機管理20%となっている。

## (2) 「個人情報保護」と「防災」を戦略にして

### ——①地域福祉への展開と、②情報を提供される第三者の保護措置

情報収集・情報提供が積極的になされるような施策の展開をしていく必要がある。具体的には、①「個人情報」を地域福祉に活かす方策と、②情報を提供される第三者の保護措置である。

①「個人情報」を生かす方策は、「個人情報」を知っていただけることで安心感が増すような地域づくりである。要援護者支援制度を地域の見守りネッ

---

56 報告書 前掲12) 資料(3)を参照のこと。

トワークにまでつなげようとしている天草市の事例等が参考になる。天草市では、高齢者や障がい者等に対象を絞るのではなく、また施設や制度での福祉だけでなく、地域での支え合い（共助）によって、安心して暮らせることを目指している。<sup>57</sup>

本調査研究の中で認識できたことの一つには、民生委員の役割の大切さがあり、彼らが行政からも地域からも頼りにされているという実態である。<sup>58</sup> また、要援護者支援制度とは連携できていないが、北九州市社会福祉協議会には6,742人の福祉協力員（数値は2011年10月）がおり、校区社協による「災害にも強いふれあいネットワーク活動」も展開されはじめ、地域のグループホームも巻き込んだ福祉救援体制づくりが行われている。そのため、こうした健康福祉局関連の委員（民生委員・福祉協力員）を中心とする日ごろからの地域の見守り施策をより充実させることが、災害時準備にもつながるといえる。

②情報を扱う人の保護措置を充実させることが、「個人情報」を受け取りたがらない自治体・町内会等自主防災組織への対応になると考える。また、要援護者支援事業に関わる多くの人から、必要以上の緊張感を取り除くことができるであろう。<sup>59</sup> また、こうしたリスク管理のために、民間の損害保険会社は「個人情報漏えい保険」というものを準備している。自治体の多くは加入している。しかしながら、これらはいわゆる「行政（健康福祉部局・防災部局等）」における個人情報の漏えいをその補償範囲としており、第三者が個人情報を、過失

57 要援護者支援に併せて、ふれあいネットワークや見守りネットワークと連携することで孤立死防止のための見守り・安否確認につなげていく必要がある。

58 NHK総合「ニュース7」（2012年3月18日放映）では、東日本大震災被災3県（岩手・宮城・福島）で民生委員が56人死亡した事実を取上げた。うち少なくとも37人は、要援護者の安否確認や避難支援をしていたことが確認されており、「頼りにされているが、どこまで責任を持って他人を助けるかを判断することが難しい」「せいぜい助けられて一人か二人。それ以上は自分の命が危ない。」という現地の民生委員のコメントもあった。こうした実態調査を受けて民生委員の全国団体も、民生委員の活動のあり方や負担の軽減についての検討を始めている。全国社会福祉協議会民生部長 栗和田敏氏は、「民生委員のみではなく地域で対応することが大切」と語っていた。

59 情報を提供される第三者の保護措置については、第Ⅰ部の「9. 第三者提供の保護措置」で述べているのでこちらを参照のこと。

もしくは重過失によって漏えいさせてしまった場合は（現段階では）補償の対象外となっているようである。とはいえこれは現段階であり、今後は各自治体と損害保険会社との交渉により、範囲の設定や過失・重過失の設定等を検討しながら多様な契約が想定されてくる余地もある。よって同市には、積極的に第三者を保護する独自の保険契約の締結を試みることを期待したい。

なお、個人情報が漏えいした場合に、個人が民生委員や自治会長らを訴えることは想定しづらく、加えて自治会で「おわび状」「お詫び広告」を出すことも同様である。そのため損害賠償請求ということであれば、おそらくは政策や制度を所管する自治体に訴えが及ぶものと予想される。ゆえに、自治体が保険に加入し第三者には、「一定の過失の場合には求償しない」ということを、条例や契約、誓約書の中に明記していければ、情報提供された第三者の負担も軽減できるのではないだろうか。

### (3)「助かる命は必ず助けられる仕組みづくり」のために

#### ——要援護者の範囲を広げるための２段階制

同市においては、モデル事業における課題を踏まえて、要援護者の範囲を絞り込んでいる。特徴的なものは「地理的要件」における絞り込みである。同市は、この理由を「災害時要援護者避難支援事業実施マニュアル平成22年10月修正」のⅠ－３．Ｑ＆Ａにおいて、以下のように説明している。

「全ての方に避難支援プランを作成する場合、災害前の短い時間での対応を可能とする相当数のマンパワーの確保が現実的に困難であるため。

＊同市においては、過去の災害経験からまず身近な風水害を中心とした対策を整備する方がより現実的であるため。（高齢化、行政の職員数の限界、地域コミュニティの希薄化等）」

しかし、東日本大震災という大規模災害の教訓をふまえるならば、次の課題はこの「地理的要件」を外した市内全域の要援護者対策となる。

というのも、現在多くの市民にはそもそも「地理的要件」による絞り込みが

なされているということが十分には周知されているとは言えず、<sup>60</sup>「うちの地区はもう調査終わったはずなのに、私のところには来てくれない」という声も聞かれるからである。また、「地理的要件」に該当しないところに居住する障がい者のかたからは「私がここにいるということを、いざという時のために知っていてほしい」という要望もあり、<sup>61</sup>個人情報を提供したい、いざというときに支援がほしいという人にも十分な対応がなされていない場面もあるからでもある。

とはいえ、現行の支援事業では、「地理的要件」と「身体的要件」による絞り込みによりおよそ13,000人を対象者としているため支援体制の確立が可能となっているのであるが、もしも今後「地理的要件」を外すとすればおよそ83,000人への調査の実施もしくは情報収集が必要になる。ゆえに、これをこなすにはかなり根本的な見直しが必要になるといえ、同市に課せられた課題は大きい。

そこで提案したいのが健康福祉部局と防災部局による2段階制である。例として東京都の練馬区を挙げる。練馬区では、同意方式と手上げ方式の組み合わせという方法で情報収集を行っている。対象者は22,000人（当時：2012年2月現在は30,000人以上の登録者がある）であった。それに加えて、防災部門では河川の溢水により被害が予想される地域に居住する要援護者に対応するため、これらの地域の要援護者名簿を関係機関共有方式で別途作成し、注意喚起のチラシを河川の溢水により被害が予想される地域内の全戸に配布している。特に、戸建て住宅やアパート・マンションの1階の世帯に関しては個別訪問し、「水害要援護者登録」を求める周知を行っている。

こうした練馬区の事例を参考にして、二段階制とするのである。これまで本市が整備してきた消防局危機管理室を中心とした「地理的要件」を勘案した実

60 報告書 前掲12) 資料(8)「問2」を参照のこと。

61 北九州市障害福祉団体連絡協議会事務局長 古賀由美子氏へのヒアリング、および同団体から市への要望書等を参考にした。

効性高い支援体制を生かしつつ、さらに市内全域の要援護者にその対象を広げるためにも、全市内要援護者対象に保健福祉局による要援護者支援策を拡充することを推奨したい。さらに、全市内要援護者の情報収集・情報共有方法については、「逆手上げ方式」<sup>62</sup>(三条市にて採用)を推奨したい。これは「関係機関共有方式」の自己情報管理権に配慮したバージョンであり、同市が掲げる「助かる命は必ず助けられる仕組みづくり」のためには「漏れ・抜け・落ち」も少なく有益であろう。

#### (4) 実効性の担保に向けてのシミュレーションの実施

実効性を担保するために避難訓練に要援護者支援を盛り込んでいくことを要望する。これは徐々にではあるが実践されてきているようであるが、まだ十分とはいえない。全国的には図上防災訓練(DIG)も普及してきており、また各地での避難訓練を経て「避難訓練で初めてリアカーを組み立ててみて、組立てに手間取ることが分かった」等という声も聞かれ新しい支援策や防災・減災準備の必要性も検討されている。訓練してこそわかることの例としては、「避難場所の適否」「登録されている援護者の適否(遠くの縁者より近くの他人)」「要援護者への連絡手段の明確化の必要性」「要援護者を運ぶ手段の事前準備の必要性」等々である。また、自治会長や民生委員が一人で複数人を避難支援するということの「無理」も浮き彫りになり、支援策を次段階に進める手がかりが得られるようである。よって、要援護者も加えた避難訓練を今後はより充実させていく必要があると思われる。

---

62 「改訂ガイドライン」pp.7-8に「なお、同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討すること。」との記述があり、「逆手上げ方式」はこの登録制度を援用したものといえる。



(5) 「総合防災・減災対策条例」の制定に向けて——プロセス重視型民主主義の発揮

最後に、第Ⅰ部で提案してきたように条例化を検討したい。本条例は幅広い住民との意見交換とパブリック・コメント（意見公募）を通して、そのプロセスで「地域社会・市民社会」（新しい公共・公共の紡ぎなおし）を形成していくものである。

本稿は、報告書「災害時要援護者支援制度における情報収集・情報共有と個人情報保護に関する調査研究 平成24年3月 神山智美（九州国際大学）」に加筆、修正したものである。なお、本調査研究は、平成23年度 学術・研究振興事業調査研究助成金を得たものである。

## 謝辞

この調査研究を遂行するにあたり、ヒアリングにご協力いただいた方々、およびアドバイスをくださった方々に、厚くお礼申し上げます。なお、それらの方々の意を十分に汲み取れていないところがあるとすれば、その責めは筆者のみに帰することを申し添え、謝辞に代えさせていただきます。