

# 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

## Policy and Legal Affairs in Evacuation Support for Vulnerable People to Disasters.

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

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

<sup>1</sup> 大分大学教育福祉科学部  
Faculty of Education & Welfare Science, Oita University

<sup>2</sup> 同志社大学社会学部  
Department of Sociology, Doshisha University

<sup>3</sup> 京都大学防災センター  
Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>4</sup> 新潟大学災害復興センター  
Research Center for Natural Hazards and Disaster Recovery, Niigata University

<sup>5</sup> 人と防災未来センター  
Disaster Reduction and Human Renovation Institute

Firstly, this report explains the background of social demands on evacuation support for vulnerable people to disasters. And the legal bases are explained about the demands on evacuation support for vulnerable people to disasters. It is mentioned about the collecting and sharing process of personal information and the supporters for vulnerable people to disasters. The legal acts on protection for personal information are analyzed for vulnerable people to disasters. Finally, the legal effectiveness is discussed for the protection of personal information. And the possibility for application of existent social welfare system is considered.

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

### 1. はじめに

最近、多発した風水害とそれに伴う人的な被害をきっかけに、災害時要援護者の避難支援システムの整備が緊急の課題とされている。本稿は、避難支援をめぐるこれまでの状況ならびに避難支援の法的根拠を確認し、避難支援システムのあり方を検証したうえで、政策法務上の諸論点を整理しようとするものである。

### 2. 災害時要援護者の避難支援をめぐるこれまでの状況

#### (1) 災害時要援護者とは何か？

消防庁の資料によると、2004年の風水害における死者・行方不明者(236人)のうち、65歳以上が6割と、高齢者が大半を占めている<sup>1)</sup>。このような現実を見ると、災害から高齢者などの災害時要援護者をいかに守るかということは、現代の防災対策の最も大きな課題といえる。

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。以前は「災害弱者」という名称がつけられていたが、最近では「災害時要援護者(以下、「要援護者」と略す)」とネーミングされている<sup>2)</sup>。

要援護者は情報の受容、情報の判断、避難行動に問題がある。具体的には、高齢者、障害者、子供・幼児、病人等が考えられるが、さらに、外国人や観光客、外部からの就労者といった人々も情報の受容に問題があったり、地理に不案内であるといった点で要援護者たり得る。

要援護者は、個人レベルで災害に対して脆弱性(vulnerability)を帯びているといえる。要援護者を把握する際には、個人個人が置かれている状況を踏まえたうえで、果たして援護を必要とするのか、援護をすればどのような配慮をすべきなのかを考えていかなければならない<sup>3)</sup>。

したがって、「高齢者は当然に要援護者である」というのは、妥当な結論とはいえない。というのは、高齢者であっても自分自身の力で避難行動をとることができる人もいるからである。そうすると、高齢者の中でも、特に援護が必要な人とはどのような人なのかを絞り込んで

いくことになる。

## (2) 2004年の風水害とガイドラインの策定<sup>1)</sup>

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)。

これらの一連の災害の中で、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月末に以下の2つのガイドラインをとりまとめている。

『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』<sup>4)</sup>

『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』

これらのガイドラインに加え、さらなる災害時要援護者の支援体制の整備を図っていくために、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月にはガイドラインの改定が行われた。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』<sup>5)</sup>を「旧ガイドライン」、2006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』<sup>6)</sup>を「新ガイドライン」と称する。

## (3) 新ガイドラインの特色

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<sup>7)</sup>。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、新ガイドラインでは、「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、後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のであろう。

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。

## 3. 災害時要援護者の避難支援の法的な根拠づけ

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であろうか。憲法・法律という各レベルからの根拠づけを試みるとともに、国・自治体が作成しているガイドライン等の意味合いについても言及する。

### (1) 憲法レベルでの根拠づけ<sup>8)</sup>

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。従来の定義づけでは、「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<sup>9)</sup>、憲法13条が根拠条文となりうるという見解がある<sup>10)</sup>。

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・身体の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・身体の保護は、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。

ついで、自己決定という視点からすれば、自然災害という危険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、災害時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、災害時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。

ただし、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ろう。

### (2) 法律レベルでの根拠づけ

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、災害時要援護者の避難支援をどのような条文から根拠づけることができるのであろうか<sup>11)</sup>。

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。市町村長には、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、災害時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、まさに災害時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わかる。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) 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「行うのは難しい」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。また、都道府県は、市町村がそういった取組の促進を図ることができるように「マニュアル・アクションプログラム等の策定」が求められている。

このような、国・自治体によるガイドライン等の策定というのは、災対法という「法の実効性を担保」するものである。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、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。本稿のテーマは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ある<sup>(2)</sup>。

## 4. 要援護者の避難支援システムのあり方

以下においては、要援護者の避難支援システムを構築する際に考慮すべき点を取り上げることにする。ここでは、要援護者支援のあり方を①要援護者情報の内容、②要援護者情報の収集・共有、③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—要援護者存在情報と要援護者支援情報

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。ところで、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、「避難支援台帳」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。この避難支援台帳には最低限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流れを把握するのに有用である。

- 要援護者存在情報 1と2のみ  
要援護者支援情報 1と2に加えて3と4が含まれる

これらの全項目（特に3と4）が記載されて始めて、避難支援台帳が「完成」とみなされ、要援護者本人の避難支援体制が整ったといえる。そして、地域内の要援護者に対する避難支援体制が整ったところで、「防災ネットワーク」が完成したということになるだろう。

### (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。「要援護者存在情報」を収集する段階である。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肝要である。各種制度との連携が必要不可欠である。高齢者の場合は、介護保険制度の活用、障害者の場合は障害者手帳の活用、難病患者の場合は保健所の活用が考えられる。また、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。

新ガイドラインでいう「関係機関共有方式」というのは、この段階における存在情報の収集ならびに共有（第三者への提供）のことを指しているのである。

#### b) 要援護者から避難支援に必要な情報を収集する段階—避難支援のコーディネート

次は、要援護者から「要援護者支援情報」を収集する段階である。収集するとなると、要援護者本人へのアプローチが行われるので、この時点で、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を判明することになる<sup>(4)</sup>。この段階で、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。この段階では、支援情報の収集について本人の同意が必要となる。

行政機関以外の要援護者支援の担い手（自主防災組織・民間事業者等）への情報収集・管理の依頼は、事前に個人情報の「収集・管理基準」を設けたうえで、これらの担い手とは「行政協定」という形で法的な位置づけをしておいた方がよい。法的な裏付けなしに、「なんとなく」個人情報を扱うことだけは極力避けなければならない。

#### c) 収集した「要援護者支援情報」を情報を共有（第三者に提供）する段階

要援護者支援の担い手が収集した「要援護者支援情報」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。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。「要援護者支援情報」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) 要援護者支援の担い手と役割分担

#### a) 要援護者支援の担い手

要援護者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、行政と事業者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）である。事業者に分れるのは、社会福祉協議会や民間事業者（医療・福祉）である。地域に分類されるのは、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＝事業者・地域、自助＝要援護者の家族という整理が可能である。

以下において「第三者」とは、具体的にはこのような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ーに基づくアプローチである。

#### d) 要援護者情報の収集者

市町村の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、ここにいる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。そうすると、ソーシャルワーク的な資質をも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なければいいのかが問題となる。ボランティアなどによって確保できればよいが、確保が困難な場合はどのようにすればよいのであろうか。結局は、自主防災組織の中で避難支援の担い手を選出するといった方法をとらざるを得ないのが現状である<sup>(3)</sup>。

#### 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。

## 5. 災害時における個人情報の取扱いをめぐる法的な論点

### (1) 要援護者支援の担い手と適用法規<sup>(4)</sup>

先ほども述べたように、要援護者支援の担い手としては、実施機関、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。

個人情報保護という視点からすれば、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。そして、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。すなわち、実施機関には自治体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。

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）。そうすると、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。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『医療・介護関係事業者ガイドラ

イン』<sup>15)</sup>ならびに『福祉関係事業者ガイドライン』<sup>16)</sup>が参考となる。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。結局のところ、法規制の狭間を何らかの形で埋め合わせる必要がある。個人情報の収集・利用・管理・提供の仕組みを整備・工夫することで克服できないだろうか。その際の法的な根拠は何なのだろうか。

最後に、個人情報保護法制の目的は、「個人情報の活用(=ここでは、自然災害から要援護者の生命・身体を保護するために行われる、要援護者の避難支援の確保・促進)」と「個人情報の保護」との調和点を見いだすことにあるということを確認しておくべき事柄である。

## (2) 自治体の個人情報保護条例のミニмумスタンダード

自治体の個人情報保護条例は各自で制定されたものではなく、さまざまな形態をとっているものの、ある程度のパターン化が可能と思われる。形態が異なっているとはいえ、条例が果たしてミニмумスタンダードを満たしているのかどうかも含めて調査してみる必要があるが、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であろうか。

国のミニмумスタンダードと自治体の個人情報保護条例の関係については、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」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性があると考えられる。この条文の趣旨からすれば、行政機関個人情報保護法(以下、「行政機関法」と略す)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<sup>17)</sup>。

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<sup>17)</sup>。

これらの条項を根拠にして、「国の法律はミニмум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。そうすると、ミニмум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ろう。

実際に、自治体の個人情報保護条例は、行政機関法と同等レベルの法制化が行われており、個人情報の目的外利用・第三者提供については条例上の何らかの条項を活用することで、法的な正当化ができそうである<sup>4)</sup>。

## 6. 要援護者の避難支援と自治体の個人情報保護条例

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。ただし、条例も市町村の数だけあるのでそれらのすべてを見ていくというのは不可能である<sup>15)</sup>。とはいえ、市町村の個人情報保護条例は、都道府県の個人情報保護条例とあまり差異がないということなので、都道府県の個人情報保護条例集をもとに、要援護者の避難支援に関連のありそうな条項について言及をしていくことにする<sup>18) 19)</sup>。また、ミニмумスタンダードとしての行政機関法も適宜参照していく。以下に掲げる条項は、自治体が要援護者の避難支援に際して情報管理システムを作成・整備しておかなければならないという法的な根拠となると考える。

### (1) 実施機関の定義

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。実施機関の定義づけによっては、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(8)ならびに(9)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。

### (2) 利用目的の明確化

個人情報の収集・目的外利用・第三者提供を行う前には、収集する個人情報の内容・個人情報の共有範囲についてのルールづくりをきちんとしておかなければならない。収集する個人情報の内容・個人情報の共有範囲の設定は、まず「個人情報収集の目的」を明確にすることから始まる。

基本的には、「自然災害からの生命・身体保護」→「要援護者の避難支援の確保・促進」→「要援護者支援プランの作成」→「避難支援台帳の作成」…という風に、目的を具体化することができる。

### (3) 個人情報の収集

個人情報を収集するといっても「要援護者存在情報」と「要援護者支援情報」(4.の(1)を参照)を区別して考える必要がある。要援護者存在情報については、既存の制度等によってすでに収集済みである場合が多い。そういう場合は、要援護者存在情報に関わる目的外利用ならびに第三者提供の問題となる。何の手がかりもないままに要援護者存在情報を収集しようとするれば、新ガイドラインにいう「手上げ方式」を用いることになる。

ここで問題とされる個人情報の収集とは、避難支援台帳の作成に必要な情報の収集、すなわち、要援護者支援情報の収集である。原則的には、要援護者であれ、避難支援者であれ、要援護者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。

無論、収集の際にはその手段・範囲についてもきちんとした配慮が必要である。

### (4) 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、要援護者存在情報として活用しようというのである。

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、要援護者支援

情報の収集（＝避難支援台帳の作成）を進めることが可能となる。ここでいう目的外利用は、あくまでも「避難支援台帳作成の端緒」という意味しかもたない。言い換えると、防災政策のターゲットングの意味合いしか有しない。

#### (5) 個人情報の第三者提供（実施機関の他の部門、実施機関以外の第三者）

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、避難支援台帳完成前の段階（4.の(2)のa)）と避難支援台帳完成後の段階（4.の(2)のc)）の2つのステージで起こりうる。

##### a) 避難支援台帳完成前の段階—要援護者存在情報の提供

まずは、要援護者存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→防災部局等による要援護者存在情報の入手→要援護者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。この場合、要援護者にとっては、福祉・医療目的の個人情報の目的外利用ならびに要援護者存在情報の第三者提供に関しては本人とのアプローチはとられておらず、本人の同意を得ることなく目的外利用や第三者提供をすることになるので、個人情報保護条例上のハードルをクリアしなければならない。

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、要援護者支援情報の収集を促進するためである。すなわち、避難支援台帳を完成させるために、第三者に対して要援護者情報の収集ならびに避難支援者のコーディネートへの依頼を行うことが考えられる。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第三者に「要援護者の存在を知らせる」のである。

たとえば、自主防災組織が支援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第三者提供を行い、情報を共有しておく必要があるのである。

##### b) 避難支援台帳完成後の段階—要援護者支援情報の提供

ついで、要援護者支援情報の収集が完了し、避難支援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、避難支援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、消防署、警察署等が考えられる。

#### (6) 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されていて、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・行政機関等同士での目的外利用・第三者提供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。

要援護者存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、要援護者支援情報に関わる第三者提供に関しては、要援護者支援情報の収集・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。そうすると、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、要援護者存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<sup>20)</sup>。

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<sup>21)</sup>、「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」<sup>17)</sup>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」<sup>20)</sup>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<sup>20)</sup>。

そうすると、行政機関等同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。私見を述べると、要援護者支援情報の第三者提供については、本人の同意があれば正当化されるのはいうまでもない。

次に、要援護者存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、「明らかに本人の利益になるとき」という条項は、すべての自治体が持ちあわせている条項ではなく、かつ、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多いと思われる<sup>6)</sup>。

都道府県の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<sup>7)</sup>。傾向を見てみると、「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」というニュアンスの条項をすべての都道府県がもっているわけではない。他方、「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」といったニュアンスの条項は大抵の都道府県が持ちあわせている。そうすると、どちらかといえば、「特別の理由」「相当の理由」「公益上の理由」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。具体的にどのような視点から正当性が判断されるべきかについては、6. の (11) を参照されたい。

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都道府県も多数ある。

#### (7) オンライン結合による提供の制限

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<sup>22)</sup>。その際には、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<sup>8)</sup>。都道府県の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。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都道府県も多数ある。ちなみに、この条項は行政機関法には存在していない。

#### (8) 提供先に対する措置要求

都道府県の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で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。

#### (9) 個人情報の適正な管理

##### a) 実施機関

都道府県の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ある。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越等をしたときに、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。

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。

##### b) 個人情報の委託先

都道府県の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<sup>20)</sup>。

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を漏らした場合には、罰則規定が用意されているので法的責任が重い(6. の (12) 参照)。ここまでの法的責任が課せられるとなると、要援護者の個人情報の管理等を安心して任せることができると思われる。

#### (10) 要援護者本人(ならびに避難支援者)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。たとえば、要援護者本人や避難支援者が引越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。

#### (11) 個人情報保護審査会

都道府県の個人情報保護条例では、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「特別の理

由」「相当の理由」「公益上の理由」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。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。私は、この審議会での検討が重要であると認識している<sup>9)</sup>。

審議会への諮問がよ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。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、共有し合って、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。

## (12) 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<sup>20)</sup>

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は、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

都道府県の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」とでは法的責任の違いがあるということがわかる。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（5.の(1)参照）。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であろう〔民生委員法11条2号〕。

## 7. 今後の課題

### (1) 自治体による基準・ルール設定—「演習形式による問いかけ」の必要性<sup>24)</sup>

要援護者の避難支援システムを整備するにあたっては、このような、要援護者の把握、情報収集、利用、第三者提供（どの範囲まで個人情報を共有させるのか）についての基準・ルールが確立されている必要がある。この基準・ルール設定は、避難支援システム全体の総括者の役割である。その役割は主として自治体（特に市町村）が担うことになるだろう。

自治体は、それぞれの事情に合わせた体制づくりをしなければならない。たとえば、自治体の規模（面積・人口）、高齢化率、自主防災組織・消防団等の組織率、地域コミュニケーションの成熟度、行政サービス・福祉サービスの充実度、想定される災害などである。一概に「ある役割分担・方式が適切である」とはいえないわけで、自治体ごとに基準・ルールをコーディネートしていかざるを得ない。そうすると、自治体の職員がゼロの視点から、自らに問いかけをしながら基準・ルールを確立していくという方法が妥当であると思われる。そこで、どのような点を考慮していかなければならないのかについての、「思考ツール」を開発しておく必要がある。本稿は、そのような思考ツールを開発するための準備作業であるといえる。

新ガイドラインは、集合住宅といったコミュニケーションが希薄で要援護者本人の同意が困難な事例については書いていない。模範事例ばかりを載せるよりは、困難事例を載せて欲しかった。そこに、新ガイドラインの限界がある。

### (2) 要援護者支援に関する情報共有システムの合法性・法形式

これから市町村ごとに策定していくことになる、要援護者支援に関する情報共有システム—個人情報の収集・利用・第三者提供・共有様式は、個人情報保護条例のどの項目においても合法的なものでなければならない。逆に、個人情報保護条例の制度上の問題点を指摘できるぐらいの完成度が求められる（5.の(2)を参照）。

要援護者を支援するという目標設定は、地域防災計画やアクションプランにおいても表記がなされていることが好ましい<sup>25)</sup>。法律の専門家の立場からいわせてもらうと、個人情報保護の共有・メンテナンスの仕組みは、少なくとも基準・ルール化され、できれば「条例もしくは要綱」レベルできちんとした様式で確立されるべきであ

る。

### (3) 避難支援の担い手に対する法的拘束力

#### a) 個人情報漏えいに対するペナルティー

これまで、要援護者の避難支援に係る個人情報保護というテーマで論じてきたが、そもそも、個人情報の漏えいという事態がどのような場合で生じるのであろうか。

一つは、これまで知られていなかった事実(障害・外国人等)が地域に漏れてしまうというパターンである(プライバシーの侵害)。地域におけるコミュニケーションが希薄なところで生じる。また、聴覚障害とか内部障害といった「見えない障害」が避難支援台帳の作成過程で明らかになってしまう。

もう一つは、個人情報外部の事業者等へと提供されることによる悪用されてしまうというパターンである(個人情報の悪用)。

プライバシーの侵害については個人情報を保有している担い手の倫理ならびに権利意識の問題であり、個人情報の悪用については個人情報の管理システムの問題である。それぞれ、誓約書の提出等を求めるとか、パスワードで管理・保管庫で施錠をするといった対策が考えられる<sup>6)</sup>。

他方、5.の(1)で述べたことをくり返すが、個人情報保護法ならびに自治体の個人情報保護条例双方の罰則規定が適用されない、民間の担い手も存在するということも確かである。

とはいえ、罰則によって要援護者等のプライバシー保護を図ろうとすれば、避難支援者になることを控えてしまう人が出てしまうかも知れない。避難支援者に対しては、そのような負担がかからないようにした方がよい。

基本的には、プライバシーの侵害という事態が生じないようにするには、要援護者と避難支援者は周知の人間同士である方が好ましい。そうしておけば、罰則による法的拘束をかけるのは、個人情報を統括して管理している担い手に限定しておいたとしても問題が生じにくい。

#### b) 避難支援者の支援義務

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、それが事業者である場合は、その専門性に鑑みて法的な責任が伴うかも知れないが、それに対して、自主防災組織・民生委員・隣人といった地域で避難支援をする場合は、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。

結論をいえば、このような避難支援を契約として捉えられないことはないが、そうであったとしてもそこに生じる拘束力は弱いものである。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何かが何でも助けなければならないという法的義務は存在しない。そして、どうしても助けることが困難な場合には、要援護者の避難支援を断念するという状況も生じる。そういった場合の配慮もあらかじめ考えておかなければならない。

### (4) 社会福祉制度への組み込み—介護保険制度の活用

要援護者に対しては、独自の避難等が困難であるため、その個々の事情に応じた配慮が要請されることから、法制度上においても何らかの措置を行うことが、法政策という観点から望ましいことである。では、具体的に介護保険制度や社会福祉制度にそういった配慮をどのように反映させていくかであるが、今回は介護保険の運用のあり方に限定して提案をしてみることにする<sup>20)</sup>。

- ① 介護保険のサービスに福祉用具の貸与・特定福祉用具の購入があるが、このサービスを拡張して、防災・避難に必要な器具を介護保険で貸与・購入できるようにする。
- ② 居宅介護住宅改修費というサービスがあるが、これを拡張して、耐震補強の改修・迅速な避難のための改修にも使えるようにする。
- ③ 介護サービスの一環として、「避難支援台帳」の記入代行や避難経路の設定・避難支援者の手配を行う。
- ④ ホームヘルパーや施設職員が行政や地域主催の避難訓練等へ参加したときに、それを介護サービスの一環として認定する。
- ⑤ このようなサービスを提供する判断材料を提供するために、ケアプランの作成の際に自然災害において配慮すべき点を明記する欄を設ける。

現行の介護保険制度において、避難支援に関する柔軟な運用のあり方としては、以上のような施策が考えられる。上記に掲げたものはあくまでも試案ではあるが、介護保険制度のみならず、他の社会福祉制度においても何らかの形で行われるようにすることが望ましい。

ただ、こういった試案が通常の介護保険法や社会福祉法制といった、「平常時法」において組み込まれるかどうかといえば、現実化は難しいのが実状である。そうすると、たとえば、災害時要援護者対策法といった、「災害時法」を設けた上で、そこに組み込んでどうかということを検討する余地がある。

## 8. むすび

ここまで、要援護者の避難支援に関する政策法務上、問題になりうる論点を列挙してきた。要援護者の避難支援と個人情報保護に関していえば、要援護者の生命・身体に関わる問題であるがゆえに思い切ったアクションが求められているという認識がある一方、個人情報保護という法的な壁を意識しなければならないという認識もある。再度確認しておくべきことであるが、個人情報保護法制の目的は、「個人情報の活用(=ここでは、自然災害から要援護者の生命・身体を保護するために行われる、要援護者の避難支援の確保・促進)」と「個人情報の保護」との調和点を見いだすことにある。

具体的な実務上の問題点をどのように解決すればいいのかについては、現地調査が不可欠である。したがって、

あくまでも本稿は政策法務のあり方を論じるにあたっての中間報告という位置づけが妥当である。少なくとも本稿では、法学的な視点から現地調査を行うにあたっての、観察・検討すべき項目の整理づけができたと考ええる。

## 謝辞

本稿は文部科学省大都市大震災軽減化プロジェクト(大大特)Ⅲ-3成果普及事業「地域社会の防災力向上を目指した自治体の防災プログラムの開発と普及」(代表:河田恵昭 人と防災未来センター長)の研究成果の一部であり、戦略課題「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」のメンバーである兵庫県・奈良県・和歌山県・三重県の防災担当の方々には多忙にもかかわらず本稿の執筆のためにヒヤリングのお時間を割いていただき、また貴重な資料を数多く頂いた。本稿を査読していただいたレフリーの方々からも有益なコメントをいただいた。すべてのの方々に対しここに期して感謝申し上げます。

## 補注

(1) 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が、本稿では生命・身体の保護に議論を限定する<sup>9)</sup>。

(2) 政策法務とはいくつかの定義が見られるが、さしあたり「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」と定義づけることができる<sup>12)</sup>。

(3) 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<sup>3)</sup>。

(4) ただし、市町村の条例となると、目的外利用・第三者提供が正当化しにくい条例もあるかも知れないが、その場合は、条例の改正を求めることになる。

(5) 市町村の個人情報保護条例として、和歌山県串本町の個人情報保護条例(2006年6月より施行)を参照した。

(6) 新ガイドラインにおいては、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<sup>6)</sup>。

(7) 本来は、市町村レベルの条例を比較するべきではあるが、すべての条例を調査するのは困難であり、大抵の市町村の個人情報保護条例は、都道府県の個人情報保護条例を模範に作成されているようなので、都道府県の個人情報保護条例の比較でも十分であると思われる。

(8) 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<sup>23)</sup>。

(9) 東京都豊島区においては、2006年1月に、①要援護者に係る個人情報の目的外利用、②要援護者に係る個人情報の電算処理について、豊島区行政情報公開・個人情報保護審査会に諮問し、了承を得ている<sup>13)</sup>。

## 参考文献

- 1) 国土交通省『国土交通白書2006』ぎょうせい(2006年)、消防庁「主な風水害による被害状況」(2005年3月23日時点)
- 2) 廣井脩「災害弱者(災害時要援護者)対策の実態と課題」Labor research library 3号(2005年)7~10頁
- 3) 林春男『いのちを守る地震防災学』岩波書店(2003年)
- 4) 内閣府『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』(2005年)
- 5) 内閣府『(旧)災害時要援護者の避難支援ガイドライン』(2005年)
- 6) 内閣府『(新)災害時要援護者の避難支援ガイドライン』(2006年)
- 7) 内閣府「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)』」
- 8) 山崎栄一「日本における防災政策と基本権保護義務」大分大学大学院福祉社会科学研究科紀要4号(2005年)49~64頁
- 9) 小山剛『基本権保護の法理』成文堂(1998年)
- 10) 棟居快行「幸福追求権について」ジュリスト1089号(1996年)179~184頁
- 11) 防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法[第二次改訂版]』ぎょうせい(2002年)
- 12) 磯崎仁他『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)
- 13) 内閣府「別途資料 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」『(新)災害時要援護者の避難支援ガイドライン』(2006年)所収
- 14) 園部逸夫他『個人情報保護法の解説[改訂版]』ぎょうせい(2005年)
- 15) 厚生労働省『医療・介護関係事業者ガイドライン』(2004年)
- 16) 厚生労働省『福祉関係事業者ガイドライン』(2004年)
- 17) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説[第2版]』有斐閣(2004年)
- 18) 秋吉健次他『新編 個人情報保護条例集(1) 都道府県個人情報保護条例[項目別条例集<上>]』信山社(2004年)
- 19) 秋吉健次他『新編 個人情報保護条例集(2) 都道府県個人情報保護条例[項目別条例集<下>]』信山社(2004年)
- 20) 総務省行政管理局監修『行政機関等個人情報保護法の解説』ぎょうせい(2005年)
- 21) 多賀谷一照『要説 個人情報保護法』弘文堂(2005年)
- 22) 立木茂雄「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
- 23) 内閣府「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』」
- 24) 丸山直紀「災害時における高齢者等の避難支援と個人情報保護(1)」自治実務セミナー44巻9号(2005年)32~35頁
- 25) 永松伸吾「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(2005年)395~404頁
- 26) 山崎栄一「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(2005年)95~99頁

(投稿受付 2006. 5. 26)

(登載決定 2006. 9. 16)