

# 災害時要援護者の個人情報をめぐる政策法務 —新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出—

Policy and legal affairs regarding the personal information of vulnerable people to disasters

—Development of the new framework for summarization and analysis, and the extraction of risk of illegality—

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

Eiichi YAMASAKI<sup>1</sup>, Shigeo TATSUKI<sup>2</sup>, Haruo HAYASHI<sup>3</sup> and Keiko TAMURA<sup>4</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> 京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>3</sup> 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

<sup>4</sup> 新潟大学危機管理室

Risk Management Office, Niigata University

A new issue is emerging regarding the policy and legal affairs for the protection and use of personal information at the time of natural disaster. Since a guideline was enacted in 2005, individual municipalities have gathered and shared the personal information of vulnerable people to disasters in various ways, and it became necessary to review the theory of policy and legal affairs for the information of vulnerable people to disasters.

This paper is aimed at critically grasping the “3 methods” for collecting and sharing the information of vulnerable people specified in the guideline, discussing again and clarifying how such information should be gleaned and shared.

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

## 1. はじめに

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により、対応を図ってきた。その一つとして、個人情報を収集・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。

本稿は、個人情報の保護・活用の中でも災害時要援護者の避難支援を焦点に当てて議論を展開していくものである。

避難支援による生命の保護という点においては、2005年にガイドラインが策定されて以来、市町村ごとに災害時要援護者（以下、「要援護者」と略す）の個人情報の収集・共有が多種多様に展開されてきた。まさに、要援護者の個人情報（以下、「要援護者情報」と略す）にかかる政策法務が成熟期を迎えてきたといえる。それに伴い、要援護者情報に関する政策法務論の見直しの必要性が生じている<sup>(1)</sup>。

本稿は、まず、なぜそのような見直しの必要性があるのかについて、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」では要援護者情報の収集・共有の実態を適切に把握しきれないことを述べ（2.）、要援護者情報の収集・共有の実態を適切に把握できるよ

うに要援護者情報の整理・分析枠組みの新たな構築を図り（3.）、そこから要援護者情報に関する政策法務に潜んでいた「違法リスク」を抽出し、リスクの解決案を提示する（4.）ものである。

## 2. ガイドラインに基づく政策法務とその限界

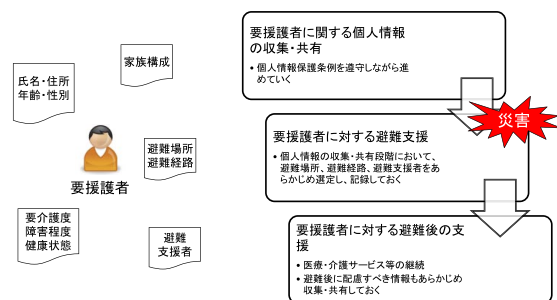
### (1) ガイドラインによる推進と政策法務の多様化

応急対応期においては、国民の生命を保護すべく、要援護者の避難支援が進められている。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〕。では、要援護者情報の収集・共有が推進されている背景を見ていこう。

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、以下のように、内閣府や総務省消防庁によって毎年のようにガイドライン・テキスト等が作成されるようになった。



個人情報の活用〔収集・共有〕がなされない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

- ・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（平成17年3月）」、災害時要援護者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（平成18年3月）」  
（以下、「旧ガイドライン」、「新ガイドライン」と略す）
- ・災害応急対策制度研究会編『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』（2005年）ぎょうせい  
（以下、「研究会テキスト（旧ガイドライン）」と略す）
- ・災害時要援護者避難支援研究会『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』（2006年）ぎょうせい  
（以下、「研究会テキスト（新ガイドライン）」と略す）
- ・総務省消防庁「災害時要援護者避難支援プラン作成に向けて～災害時要言語者の避難支援アクションプログラム～（平成18年3月）」  
（以下、「消防庁テキスト（2006）」と略す）
- ・災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会「災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～（平成19年3月）」  
（以下、「検討会テキスト（2007）」と略す）
- ・内閣府「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）」  
（以下、「シンポジウム報告書（2008）」と略す）
- ・内閣府「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）」  
（以下、「調査結果報告書（2009）」と略す）
- ・災害時要援護者の避難支援に関する検討会「災害時要援護者の避難支援対策事例集（平成22年3月）」  
（以下、「検討会テキスト（2010）」と略す）

このように、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<sup>(2)</sup>。

政府は、市町村に対して、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年度までをめぐり、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<sup>(3)</sup>。

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<sup>(4)</sup>。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<sup>(5)</sup>。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。

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。

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。

そして、多種多様な政策法務を整理づける枠組みとして、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、現在においては新ガイドラインを基調に、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と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。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、効率の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もとに本来の取得目的とは別の目的で利用することを指す。「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。市町村個人情報保護条例によっては「外部提供」と表現する所もあるが、「第三者提供」と「外部提供」は同じ意味である。

## (2) 要援護者情報の収集・共有の実態把握の困難さ

しかし、現段階においては、「三方式」に基づく政策法務というのは、要援護者情報の収集・共有の実態を正確に表わし切れていない嫌いがある。

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2〕。

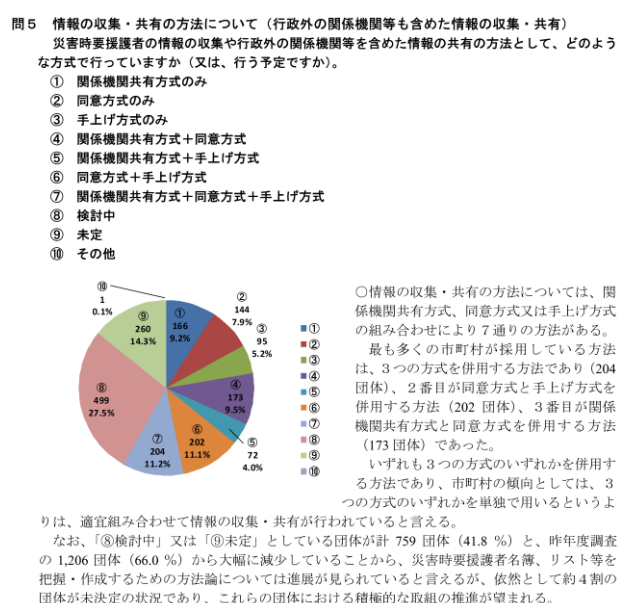


図2：要援護者情報の収集・共有に関するアンケート結果

〔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〕

三方式（あるいは組み合わせを含めた七方式）では、情報の集積や流れを十分に把握することができない。市町村の実施機関内あるいは市町村一地域間でどの程度の情報共有があったのか<sup>(6)</sup>、そして、目的外利用と第三者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<sup>(7)</sup>。

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。

たとえば、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いる。4. (2)にもあるように、DMを活用した「同意方式」と位置づける市町村もあり、「同意方式」と「手上げ方式」の相対化という現象が起きている。

このように、「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。単に正確な実態を把握できないというだけにとどまらず、政策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。

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，整理・分析をしてみる必要がある。

その作業の過程の中で，要援護者情報の収集・共有に潜んでいる「違法リスク」がいったい何なのかを明らかにし，違法リスクの回避方法も提案していきたい。

### 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

#### (1) 要援護者情報の収集・共有の新たな枠組みの構築

より正確に要援護者情報の収集・共有の実態を把握するためには，どのような枠組みが必要なのであろうか。

以下においては，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という視点から枠組みを再構築していきたい<sup>(8)</sup>。

#### (2) 要援護者情報の三分類

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，提供するのにかよって，「存在情報（確認前）」「存在情報（確認後）」と「支援情報」に分類することができる。この分類は個人情報の性質・流れを把握するのに有用である〔表1〕。

|                   | 説明                                                                  | 情報の内容<br>〔災害時要援護者台帳に<br>記載する項目〕                          | 情報の<br>用途 | 本人の<br>同意 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| 存在<br>情報<br>(確認前) | 要援護者になりそうな人たちを<br>グループ化した情報、本人とはア<br>プローチしていない段階<br>既存の台帳を活用することで作成 | 氏名 住所 性別<br>生年月日 連絡先<br>要援護者であることを示す情報<br>(一人暮らし 要介護 障害) | 安否確認      | なし        |
| 存在<br>情報<br>(確認後) | 本人と実際にアプローチしてみて、<br>存在が分かった人の情報                                     | 氏名 住所 性別<br>生年月日 連絡先<br>要援護者であることを示す情報<br>(一人暮らし 要介護 障害) | 安否確認      | あり        |
| 支援<br>情報          | 存在が判明した後に、具体的な避難<br>支援のコーディネートをするための情<br>報                          | 上記に加えて<br>避難支援者の氏名 住所<br>支援可能な時間帯等<br>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

「存在情報（確認前）」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。存在情報（確認前）については，本人の同意なしに収集・共有される。

「存在情報（確認後）」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（確認後）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<sup>(9)</sup>。

「支援情報」は，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（確認後）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<sup>(10)</sup>。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。

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。

#### (3) 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，新ガイドライン（2頁ならびに7頁）は以下のような例示をしている<sup>(11)</sup>。

- 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。

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（確認前）」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<sup>(12)</sup>。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（確認後）」というよりも，「存在情報（確認前）」にとどまるというわけである。存在情報（確認前）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（確認後）」として確定することになる。もちろん，存在情報（確認前）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（確認後）」を収集するという方途もある。これを図3に表すと，以下のようになる。

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) 分かる。

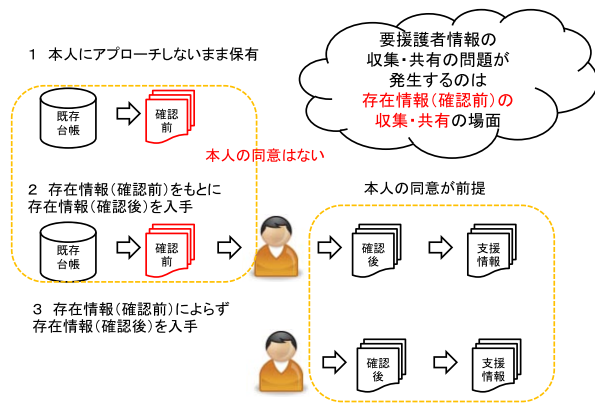


図3：要援護者情報の発展ステップ

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「存在情報（確認前）」「存在情報（確認後）」を収集・共有する方式を用いるのである。これを図4に表すと、以下のようになる。

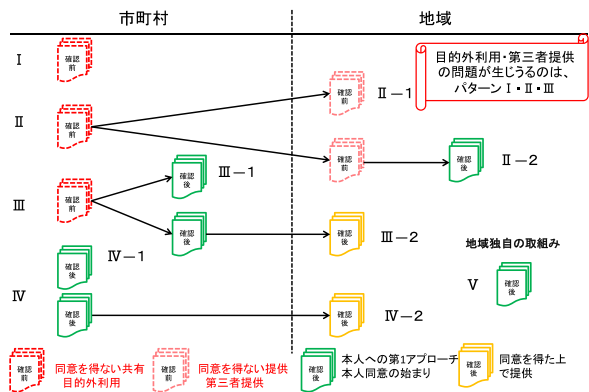


図4：存在情報（確認前・確認後）の収集・共有パターン

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．以下で解説する。

| パターン  | 要援護者情報の収集・共有の形態                        | 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 | 存在情報（確認前）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 | 存在情報（確認前）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  | 存在情報（確認前）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  | 存在情報（確認前）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：存在情報（確認前・確認後）の収集・共有パターンの解説

以下においては、図4・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4・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（確認後）」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を判断することになる。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。

### 4. 新たな整理・分析枠組みによる違法リスクの明確化ならびに解決

#### (1) 関係機関共有方式の定義・解説がもたらす混乱

3．で構築した新たな整理・分析枠組みをもとに、三方式では明確に分類しきれない、要援護者情報の収集・共有の形態としてどのようなものがあるのかを示したい。

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（実施機関内の共有）にとどまっていたが〔パターンI〕、新ガイドラインにいう「関係機関共有方式」においては、地域への第三者提供も加味されることになった〔パターンII〕。関係機関共有方式という分類だけでは、要援護者情報が地域にまで提供されているのかまでは、判明しない。そのため、形態が複雑になってしまった。「防災関係部局、自主防災組織、民生委員など」といった性格が異なる組織をひとくくりに「関係機関等」としていることが、若干の「混乱」を引き起こしている印象を受けるという意見も存在している<sup>4)</sup>。

地域への第三者提供となると、要援護者には第三者提供をすることについての同意を得ることなしに地域の担い手に提供するというパターン〔パターンII〕、いったん要援護者に対して地域の担い手に対して存在情報（確認前）を提供することについて同意を得てから地域の担い手が訪問するというパターン〔パターンIII-2〕、直接存在情報（確認後）を得てから本人の同意の下で地域のに内的提供するというパターン〔パターンIV-2〕が考えられる。1番目は、「関係機関共有方式」、3番目は「同意方式」「手上げ方式」であるが、2番目はどのような位置づけになるのだろうか。

実は、パターンIIIの位置づけについては、見解が統一できていない。新ガイドラインが進めている、「関係機関共有方式」を経た「同意方式」といった位置づけを行うケースもあるが〔北海道釧路市も同様<sup>13)</sup>〕、以下で述べるように、同意あるいは手上げを基調と考え単なる「同意方式」「手上げ方式」と位置づけるケースも見ら



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う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〕。

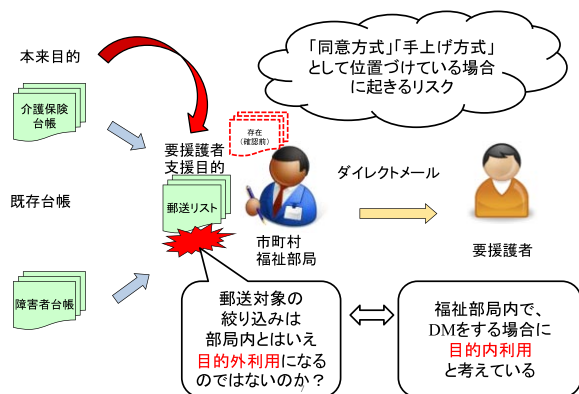


図6：パターンⅢにおける違法リスク

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。

## (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・第三者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の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・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。そうすると、「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。

**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。

それぞれの解決案を吟味してみることにする。

解決案1であるが、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、逆に混乱を招くかもしれない<sup>(15)</sup>。また、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、その場合には別の表現方法を作らなければならないことになる。

他方、解決案2は、これまでの三方式の用法を維持できるので、現場の混乱が少ない。また、福祉部局→防災部局による目的外利用であろうと、福祉部局内での目的外利用であろうと、「目的外利用」を経た「同意方式」「手上げ方式」という表現で済む。解決案1では別の表現方法を作らなければならないといったが、結局は、「目的外利用」を経た「同意方式」「手上げ方式」という表現に落ち着いてしまうのではないか。

そう考えると、解決案2の方がより妥当ではないかと考える。

「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。そうすると、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。今後は、三方式と本稿で提唱した存在情報（確認前）ならびに存在情報（確認後）に関する収集・共有形態のパターン〔I～V〕の併用が望ましい。

## 5. おわりに

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。

本稿は、複雑な情報収集・共有の実態を把握するために、存在情報（確認前）—存在情報（確認後）—支援情報といった整理付けを行った。「存在情報（確認前）」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、存在情報（確認前）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（確認後）」とし、存在情報（確認後）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。

ガイドラインにいう所の要援護者情報の収集・共有というのはここにいう、存在情報（確認前）ならびに存在情報（確認後）に関する収集・共有である。本稿の特徴は、存在情報（確認前）ならびに存在情報（確認後）に関する収集・共有形態をパターン化〔I～Vパターン〕した所にある。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。

三方式に基づく政策法務の説明では、「関係機関共有方式」の場合にのみ「要援護者の同意を得ずに」という文言があり、あたかもこの方式だけに目的外利用・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「存在情報（確認前）」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、存在情報（確認前）ならびに存在情報（確認後）に関する収集・共有形態のパターン化によって、明確化された問題点であり、違法リスクの存在を指摘したに等しい。本稿においては、そういった違法リスクを回避するために、新ガイドラインにおける三方式が示すべき「現時点での本来的な意味」とはどうあるべきなのかという指摘を行うことができた。

本稿においては、このような「違法リスク」に備えた政策法務論の展開を心がけた。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ていない。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<sup>(16)</sup>。

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。市町村は、個人情報保護審議会の承認を得ることで違法リスクを最小限にすることができる。とはいえ、いくら違法リスクを回避する努力をしたからといって、国民に裁判を受ける権利（憲法第32条）がある以上は、やはり訴訟を想定しておかなければならない<sup>(17)</sup>。

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。

## 謝辞

本稿は、基盤研究（A）2008～2012年度「福祉防災学の構築」（代表：立木茂雄同志社大学社会学部教授）ならびに文部科学省首都直下地震防災・減災プロジェクト「3. 広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」（代表：林春男京都大学防災研究所教授）の研究成果の一部である。

## 補注

(1) 政策法務とはいくつかの定義が見られるが、広義にとらえるならば「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」と定義づけることができる<sup>1)</sup>。

(2) 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。

(3) シンポジウム報告書（2008）1頁、調査結果報告書（2009）3頁。

(4) 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）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）。

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）。

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）。

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）。

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）。

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）。

(5) 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<sup>2)</sup>。

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。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。

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。

(6) 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。

(7) 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間で共有する方式。

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（研究会テキスト（旧ガイドライン）13～14 頁）。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、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。

(8) 前稿においては、「存在情報」と「支援情報」の 2 分類による整理付けをしていたが<sup>3)</sup>、本稿においては 3 分類による整理付けを図っている。

(9) 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。

(10) 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になります」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。

(11) 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。

(12) 地域レベルにおける存在情報（確認前）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。

(13) 調査結果報告書（2009）30～36 頁。

(14) 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。

(15) 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（要するに存在情報（確認前）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。

(16) 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」（中野区個人情報保護条例第 17 条第 1 項第 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いう疑問が提起され、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<sup>5)</sup>。

(17) ただし、審議会の承認による違法リスク回避は審議会が健全に機能しているという前提のもとで成り立つ主張であること、最終的な法令解釈権は裁判所にあり、訴訟の段階で審議会の判断さえも否定される危険性があることは留意しておく必要がある。

## 参考文献

- 1) 磯崎初仁他『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）。
- 2) 山崎栄一『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』博士論文京都大学情報学研究科（2011 年）。
- 3) 山崎栄一他「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」地域安全学会論文集 No.8（2006 年）323～332 頁。
- 4) 参加型システム研究所『災害時要援護者の支援に向けて—情報共有化の現状と今後の課題 2008 年 3 月』。
- 5) 宇賀克也『個人情報保護法の理論と実務』（2009 年）有斐閣。

（原稿受付 2011.6.5）

（登載決定 2011.9.10）