

自治体の個人情報保護と利活用 ～地域における危機管理対策～

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学） 岡本 正
岩手大学地域防災研究センター客員教授、人と防災未来センター特別研究調査員

1 はじめに～災害と個人情報

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）は、その目的を「個人情報を取り扱う事業者及び行政機関等についてこれらの特性に応じて遵守すべき義務等を定めるとともに…個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」であると定める（個人情報保護法第1条）。個人情報保護法の一般的解説は省略するが、2023年の改正法施行により、数千以上の個人情報保護条例が原則廃止となり個人情報保護法に統合される大転換期を迎えることになる。災害直後の人命救助や事前の災害時要配慮者対策、災害ケースマネジメントの実践等のためには自治体が保有する個人情報の提供や公表が欠かせない。すなわち、危機管理政策の推進のためには、「災害と個人情報」をめぐる政策法務技術の習得が欠かせないのである。

2 災害時要配慮者対策の条例整備が急務

（1）避難行動要支援者名簿

避難行動要支援者（要配慮者のうち災害が発生し又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの）の避難の支援、安否の確認、その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために

必要な措置（避難支援等）を実施するための基礎とする名簿を「避難行動要支援者名簿」という。

基礎自治体に法的作成義務があることは2013年改正の災害対策基本法で明記されるに至った（災害対策基本法第49条の10第1項）。なお、要配慮者とは、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（同法第8条第2項第15号）をいう。

名簿作成にあたっては、行政機関が保有する既存情報・潜在情報（住民の個人情報を含む名簿に記載すべき情報）を、本人同意なくして目的外利用したり、都道府県から外部提供を受けたりすることができる（災害対策基本法第49条の10第3項及び第4項）。個人情報の外部提供や第三者提供の根拠が災害対策基本法に明記されていることを考えれば、躊躇なく当該情報を共有・利活用しなければならないといえる。

また、名簿に記載された情報（名簿情報）は、災害が発生し又は災害発生するおそれがある場合には、避難支援等関係者（自治会町会、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、自主防災組織、消防部局、都道府県警察等が想定される）に対して、本人同意を得ることなく提供することができる（災害対策基本法第49条の11第3項）。これは個人情報保護法制の理解からすれば当然のことを述べているだけであるが、現場での混乱を避けるべく、災害対策基本法で上乗せをして解釈の統一を図ったものである。



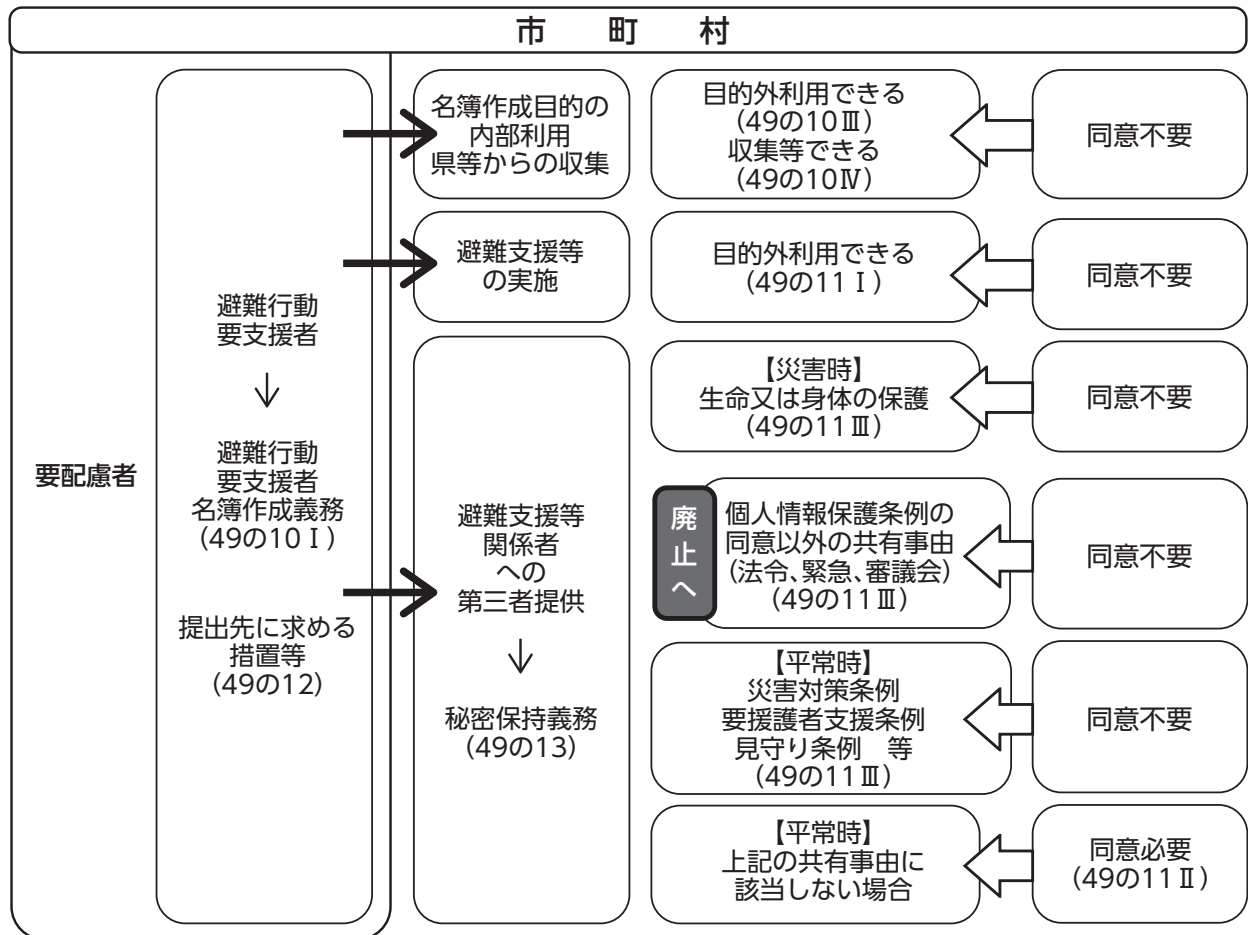
岡本 正（おかもと ただし）

銀座パートナーズ法律事務所 弁護士 博士（法学）

鎌倉市出身。慶應義塾大学法学部法律学科卒。マンション管理士、ファイナンシャルプランナー（AFP）、宅建士等の資格も有する。慶應義塾大学、青山学院大学、長岡技術科学大学、岩手大学、日本福祉大学等で「災害復興法学」関連講座を創設し教育活動も展開。内閣府行政刷新会議事務局上席政策調査員、文部科学省原子力損害賠償紛争解決センター総括主任調査官として国へ出向し公務員を8年経験。岩手大学地域防災研究センター客員教授、北海道大学公共政策学研究センター上席研究員、人と防災未来センター特別研究調査員等、産学官の公職多数。代表著書に『災害復興法学』や『被災したあなたを助けるお金とくらしの話〔増補版〕』。

さらに重要なポイントは、災害対策基本法は、避難行動要支援者名簿作成義務に止まらず、名簿情報を災害発生前の平时间段から避難支援等関係者へ提供しておくことを基礎自治体に求めている点である（同法第49条の11第2項）。ただし、そのためには基礎自治体が名簿情報提供について本人同意を得るか、本人同意を得なくても平時からの情

報提供が可能となる「条例」を策定することが必要だとしている。この「条例」は、個人情報保護条例廃止前であれば、自治体は既存の個人情報保護条例のどこかの条文にあてはめて事前共有するという手法もあり得たが（たとえば個人情報保護法審議会の答申を要件として第三者提供を認める条項等が代表的だった）、「個人情報保護条例」が



災害対策基本法をもとに筆者作成

廃止になる2023年以降は、個人情報保護条例以外で、名簿情報の平時共有を認める条例（いわば独自条例）を策定することが必須措置となる。

個人情報保護条例が廃止されることに伴い、原則として、災害時の避難行動要支援者名簿（個別避難計画を含む）の事前共有のためには、同意のほかは、自治体が独自に「条例」策定することが必要である。なお、これに関連して、改正個人情報保護法の施行によって、これまで「審議会の答申」の方式によって避難行動要支援者名簿情報の平時からの関係支援機関等との共有を実現してきた基礎自治体が、平時からの共有の正当性を失ってしまいかねないという論点がある。この点については筆者が2021年度及び2022年度の内閣府「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」委員として課題を指摘し、その結果、個人情報保護委員会及び内閣府（防災担当）において対応策が検討され、既存の審議会の答申による平時共有が改正法施行後も有効に機能すると解釈する考え方が示されることになったので、今後の動向を注視いただきたい。

（２）個別避難計画

個別避難計画とは、名簿情報に係る避難行動要支援者ごとに、当該避難行動要支援者について避難支援等を実施するための計画であり、自治体には、対象者の同意を得て個別計画を作成する努力義務が課せられている（災害対策基本法第49条の14第1項）。また、災害対策基本法の規定により、個別避難計画を作成するにあたっては基礎自治体が保有する個人情報を目的外利用したり都道府県から外部提供を受けたりすることが認められている。さらに、災害が発生した場合等においては、本人の同意が無くても個別避難計画情報を避難支援等関係者へ外部提供することができる（同法第49条の14第4項及び第5項、同法第49条の15第3項）。

災害対策基本法は、名簿情報と同じく、個別避難計画情報について、本人及び避難支援等実施者

の同意を得る方法か、本人同意がなくても基礎自治体において当該情報の外部提供を認める独自条例を策定する方法かによって、平時から避難支援等関係機関に対して情報共有することを求めている（災害対策基本法第49条の15第2項）。「災害」という場面だけに殊更に特化すると、部局を横断した対応が却って阻害され、硬直的な運用になりかねない。自治体は平時からの見守り活動や災害対策にも個別避難計画情報を活用すべく、積極的に見守りや孤立防止目的も含むような防災条例を策定することが求められる。

（３）名簿情報等の平時からの共有事例

避難行動要支援者名簿や個別避難計画に記載された情報を事前に避難支援等関係者へ共有するに際して、本人同意の手法にのみ頼るのは誤りだと指摘しておきたい。日々刻々と変化する要配慮者名簿や対象者についてリアルタイムで把握して同意を取り付けることや、人口が多ければ多いほど数を増す要配慮者の同意を常に全員分揃えることなど不可能といわねばならない。

そこで、前述のように、同意を得ていない場合でも、避難行動要支援者名簿等を基礎自治体が作り上げた時点で、直ちに、平時から個人情報の共有が可能となる条例を基礎自治体が独自に整備することが必須となる。具体的には、既存の災害関連条例を追加改正する方法又は名簿情報や個別避難計画情報の平時共有を認める新規の条例を制定する方法が考えられる。

例をひとつ挙げると、千葉市は2013年の災害対策基本法の改正を受けて、新たに「千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例」を策定し、次の条項を置いて、原則として本人同意がなくても平時から避難関係支援者等に名簿共有ができるように整備している。そのほか、先進的に整備した自治体としては、渋谷区、横浜市、神戸市など数十の自治体がある。

(名簿情報の提供)

第5条

1 市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者に対し、前条第1項の規定により作成した避難行動要支援者名簿に記載し、又は記録された情報（以下「名簿情報」という。）を提供するものとする。

2 前項の規定にかかわらず、市長は、避難行動要支援者が、規則で定める方法により、名簿情報の提供の拒否を申し出たときは、当該避難行動要支援者に係る名簿情報の提供をすることができない。

3 市長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合において、前項の規定は、適用しない。

千葉県避難行動要支援者名簿に関する条例

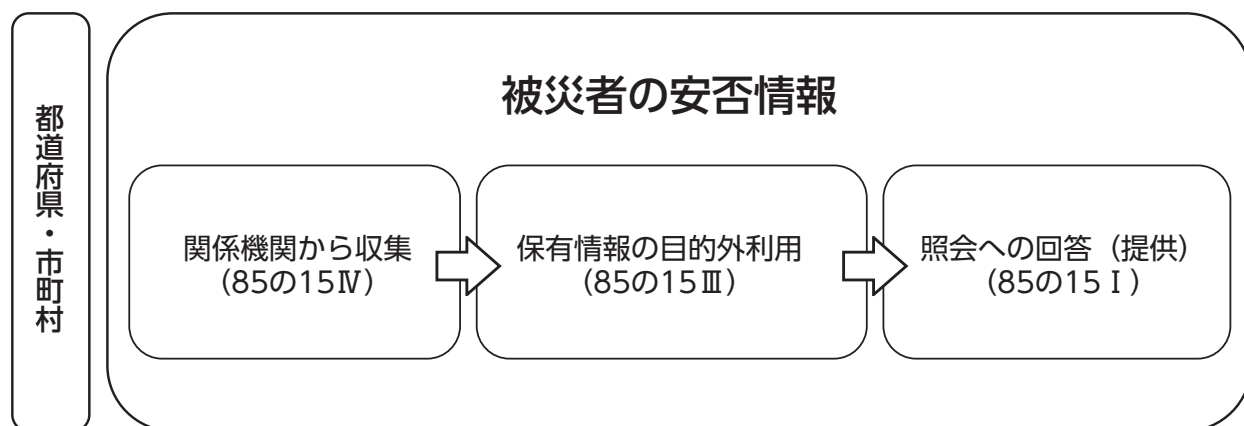
3 安否情報の照会

災害発生時において、外部から安否情報（当該災害における被災者の安否に関する情報）について照会があったときは、都道府県や市町村はそれに回答することができる（災害対策基本法第86条の15第1項）。回答を適切に行うために、当該自治体が保有する情報を目的外利用したり、他の行政機関から外部提供を受けて情報収集したりするこ

とも認めている（災害対策基本法第86条の15第3項及び第4項）。救援には、国（自衛隊等）、都道府県（警察組織）、自治体（消防組織）、民間（消防団や家族等）など多様な主体が関わっている。したがって、都道府県及び市町村は安否照会に効率的かつ適時に対応できるようこれらの救援関係者とリアルタイムで情報を共有しておくことが不可欠である。安否照会窓口を整備するとは、すなわち部局や機関を超えての情報共有体制の構築を意味するのである。

4 安否不明者の氏名公表

救援救護を待つ安否不明者自身や、救援救護の任にあたる救助関係者の生命・身体の保護を考慮すれば、行政機関側が保有している安否不明者の氏名は速やかに報道機関等を通じて公表周知し、少しでも安否不明者となっている者を減らすことが最優先課題である。なお、「安否不明者」とは、当該災害が原因で所在不明等の行方不明者となる疑いがある者をいう。改正後の個人情報保護法では、行政機関が保有する個人情報については、本人の同意が無くても「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があるとき」には、目的外利用と外部提供が認められるとされている（改正個人情報保護法第69条第2



災害対策基本法をもとに筆者作成

項第4号)。この条項の適用に躊躇してはならない。

内閣府は、2021年9月「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」(府政防第972号)を公表した。ここでは、都道府県や市町村に対し、「災害が発生した際、人命の救助活動の効率化・円滑化に氏名等公表が資する場合があることや、発災当初の72時間が極めて重要な時間帯であることを踏まえ、氏名等公表の可否や判断基準、氏名等公表及びその結果寄せられた安否情報の確認・共有に係る一連の手続き等について、市町村や関係機関と連携の上、平時から検討」しておくことや、「氏名等公表については、各地方公共団体がそれぞれの個人情報保護条例に照らしてその可否を判断することとなるが、その際、安否不明者の氏名等公表を行うことにより安否情報の収集等を行い、救助活動を効率化することが重要な場合においては、氏名等公表は、人の生命又は身体の保護のため緊急の必要があるときの個人情報の提供と考えられることから、それを踏まえて個人情報保護条例に定める個人情報の利用及び提供制限の例外規定の適用を検討」しておくことを求めている。そして、「氏名等公表の対象者について、配偶者からの暴力(DV)やストーカー行為の被害者等の所在情報を秘匿する必要がある者が不利益を被らないよう、都道府県関係部局及び域内市町村と平時から公表時の取扱いについてあらかじめ決めておくなど十分な調整を図る」などの対応も求めている。

災害時の安否不明者の氏名公表は、当事者の個人情報保護という論点のみに囚われず、救援関係者や安否不明者の家族・所属組織関係者らの生命・身体の安全にもかかわる問題であることを認識する必要がある。都道府県及び市町村では、災害発生後から72時間までの救援救護の可能性を意識したうえで、時系列を明確にした速やかな氏名公表をするための指針として、「氏名公表タイムライン」を各々整備しておくことが不可欠である。

5 被災者台帳と災害ケースマネジメント

(1) 被災者台帳

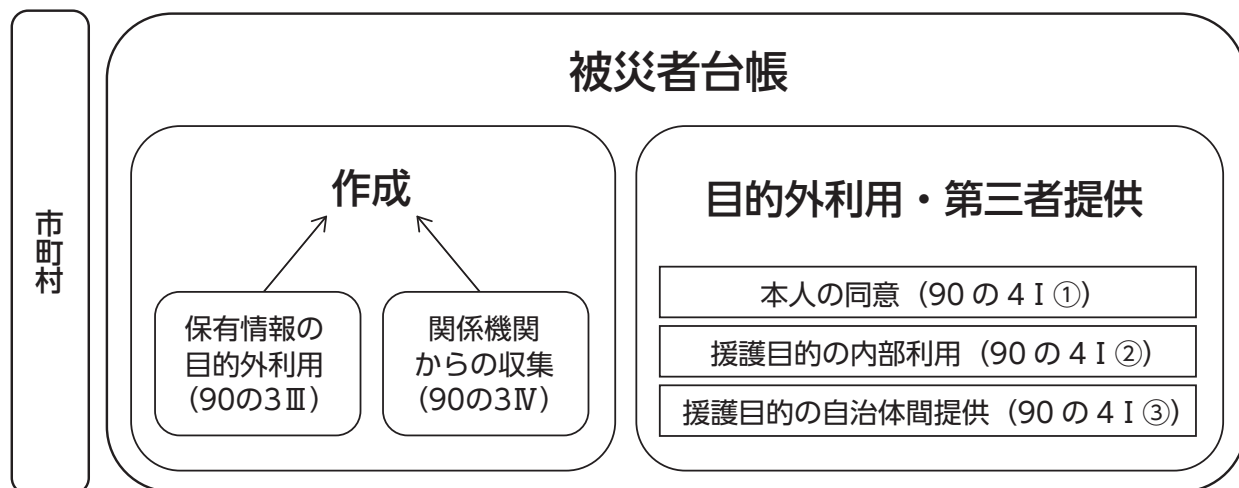
基礎自治体において、災害時の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するための基礎となる台帳を「被災者台帳」という(災害対策基本法第90条の3第1項)。被災者の属性や手続支援情報などの履歴を台帳に記録・蓄積することで、漏れや重複のない支援を実施するための基礎情報として参照することができる。被災者のひとりひとりの被災状況や環境に応じて個別の生活再建支援を実施することを目的とした「災害ケースマネジメント」の実施には、この被災者台帳のしくみを利用することが欠かせない。被災者台帳作成にあたっては、基礎自治体が保有する既存の個人情報の目的外利用や都道府県が保有する情報の提供を求めることができる(災害対策基本法第90条の3第3項及び4項)。

被災者台帳に記録された情報(台帳情報)は、基本的には個人情報に該当するが、基礎自治体内で被災者支援のために目的外利用したり、支援を行うために他の行政機関と情報の外部提供・相互共有したりすることができる(災害対策基本法第90条の4第1項)。

(2) 被災者台帳の利活用事例

災害対策基本法に基づく被災者台帳制度が最初に活用された事例として、2013年11月に東京都大島町で起きた大規模土砂災害の被災者支援がある。大島町では死者37名、行方不明者3名という甚大な被害と多くの家屋被害があった。このため大島町から島外・都外へ避難する住民も多数に及んだ。そこで、これらの避難者を追跡して、効果的な被災者支援は復興支援情報を提供したり、適切な手続きを遺漏なく進めたりすることが課題になった。

大島町の住民情報(被災者情報)について、それを支援する東京都の担当部署とリアルタイムで共有し、支援漏れがないかを相互チェックするこ



災害対策基本法をもとに筆者作成

とや、東京都からも大島町の被災者へアウトリーチ支援や情報提供支援などができる体制の構築を目指したのである。具体的には、大島町と東京都が相互に情報収集の依頼と情報提供の許諾を行う書面を取りかわす方法で被災者台帳に基づく情報共有を進めた。被災者台帳制度を利用して、異なる行政機関で個人情報の共有を実現した第1号事案となった。

特に、規模が小さく行政の人的物的リソースに限りのある基礎自治体では台帳情報を都道府県等と共有することで実質的に被災者支援業務の代行などを担ってもらうことも可能になる。また、被災者が他の自治体へ広域避難した時に避難先の自治体で適切な情報を受け取れるようにするためにも、被災者台帳を作成し台帳情報を共有する施策が求められる。

6 おわりに～災害復興法学のすすめ

本稿では、災害と個人情報をテーマに、災害関連の法務や政策の技術について主要テーマを解説した。個人情報の利活用の場面以外にも、災害時には様々な新しい事象を都度法律にあてはめて解釈するという政策法務能力が大いに問われることになる。なかでも、特に技術習得や考え方を整理しておくべきテーマとして、①災害救助法の適用

と柔軟運用に関する災害救援法務の知識、②業務継続計画を強化するための災害と安全配慮義務違反による損害賠償事例の分析、③被災後の生活再建のための支援制度の知識の備蓄と防災教育、などが挙げられる。いずれも法律を知り、法解釈の柔軟な解釈を行う知恵を以て臨むことが不可欠である。それらの勘所を学ぶことこそが、事前の危機管理対策として重要であり、万一災害が発生した場合の現場の柔軟な対応力を生み出すのである。災害時には、備えていたことしか役に立たないというが、備えていただけても十分ではない。備え、それを超え行く知恵が常に求められるが、その拠り所こそ「法律」なのである。

[主な参考文献]

- ・岡本正『災害復興法学』（慶應義塾大学出版会）、『災害復興法学Ⅱ』（同）、『災害復興法学の体系』（勁草書房）、『図書館のための災害復興法学入門：新しい防災教育と生活再建への知識』（樹村房）、『被災したあなたを助けるお金とくらしの話〔増補版〕』（弘文堂）、「災害対応分野における法的思考と法務人材」『自治体ガバナンスを支える法務人材・組織の実践』（公益財団法人日本都市センター）
- ・中村健人・岡本正『改訂版 自治体職員のための災害救援法務ハンドブック』（第一法規）
- ・国土交通省 東北地方整備局『東日本大震災の実体験に基づく 災害初動期指揮心得』