
特集「災害と社会情報」・論文

災害対策と個人情報利活用の課題

—災害対策基本法と消費者安全法が示唆する政策展開—

Issues on Disaster Countermeasures and the Use of Personal Information

: The Development of Policies Suggested by the Disaster Countermeasures Basic Act and the Consumer Safety Act

キーワード：

個人情報，災害対策基本法，消費者安全法，東日本大震災，条例

keyword：

Personal Information, Disaster Countermeasures Basic Act, Consumer Safety Act
the Great East Japan Earthquake, Ordinance

岡本正総合法律事務所・弁護士／中央大学／慶應義塾大学 岡 本 正

Attorney-at-Law, Tadashi Okamoto Law Office / Chuo University / Keio University
Tadashi OKAMOTO

要 約

1. 2013年の改正災害対策基本法により自治体は、避難行動要支援者名簿作成を義務付けられたが、平常時からの避難行動要支援者名簿（個人情報）の第三者提供（共有）のためには、自治体が独自に新規条例策定や個人情報保護審議会を利用する必要がある。
2. 2014年の改正消費者安全法により、自治体の任意で、高齢者及び障害者など「消費生活上特に配慮を要する消費者」を見守るため、「消費者安全確保地域協議会」の設置が認められ、協議会において平常時から個人情報を共有することが許容された。
3. 改正災害対策基本法と改正消費者安全法が予定する支援対象の住民の多くは重なることが予想されるため、両法律を相互補完適用することで、平常時からの災害対策を含む総合的な見守り政策を構築できる可能性がある。

4. 各自治体において個人情報の利活用政策を推進するためには、個人情報の保護と共有に関する政策担当者側のリーガル・リテラシーの取得が不可欠である。一方で、個人情報を現場で利用する側の官民組織においても、個人情報分野のリーガル・リテラシー習得が求められる。
5. リテラシー向上に対する国家レベルの取り組みとして、消費者庁による「個人情報保護法に関する説明会」がある。また、各地でのアドホックな勉強会の例が散見される。最も効果的な教育研修の手法は、実際の過去の災害の事例を学ぶ研修の実施であると考えられる。

Abstract

The Disaster Countermeasures Basic Act revised in 2013 stipulates local governments making and sharing a list of personal information on people requiring assistance during a disaster. The Consumer Safety Act revised in 2014 stipulates the establishment of a regional committee for ensuring consumer safety and the sharing of personal information. These two acts are complementary to each other. Depending on the application of these two acts, it would be possible to share personal information even at ordinary times (not just in the case of a disaster) among stakeholders of the region such as the local government. In order to do this, it would be necessary to provide training at both the government side and the residents side, to raise knowledge (literacy) relating to personal information.

1 はじめに

本稿は、地域や自治体における個人情報保護と共有に関する政策推進の必要性和、地域全体のリーガル・リテラシーの向上の必要性について論ずることを目的としている。手法としては、近年の法制度の変遷や参考になる地方公共団体（以下「自治体」と表記する）の先行事例を題材に分析し、過去の教訓や改正法が今後の地域政策として何をすべきことを求めているのか検証することが効果的と考える。そこで、2013年6月改正の災害対策基本法及び、2014年6月改正の消費者安全法が、相次いで自治体の個人情報の取扱いに大きな影響を与える条項を設けたことに着目し、各法律の狙いとそこから求められる政策について考察することとする（2章、3章、4章）。考察の結果、いずれの法律についても、法律が意図するところを実現するためには、地域政策担当者のリーガル・リテラシーの向上と、現場で個人情報を取り扱う官民機関（支援組織等）のリーガル・リテラシー向上の双方が不可欠になるという結論を導く（4章）。同時に、消費者安全法と災害対策基本法の関係性について言及し、両者が相互補完の関係性にあるという論証を試みる（4章）。そして、最後に、リーガル・リテラシー向上自体を目的とした政策（教育等）の現状や大学や研究機関等の取り組みの躍進の可能性について言及、提言する（5章）。

2 改正災害対策基本法（2013年）の成立

2.1 災害対策基本法改正に至る経緯

2.1.1 東日本大震災における個人情報政策

東日本大震災後の被災地において個人情報の取扱いが課題となった事例を考えるに当たっては、(1) 災害直後の安否確認フェーズ、(2) 生活再建支援フェーズ、(3) その後の復興や平時時からの防災フェーズ、の3つのフェーズに分け

ると個人情報の取扱いについて整理しやすい。いずれも、被災地自治体が保有している被災者や地域住民の個人情報の利活用（外部への提供）が課題となりうる。(1)の安否確認のフェーズでは、高木（2012）なども報告するように、避難所に滞在している住民の名簿を公開する取組がなされていたが⁽¹⁾、一方で、災害直後に支援団体が自治体に安否確認の協力を申し出た場合には、個人情報の開示は拒否される事例がほとんどであった⁽²⁾。(2)生活再建フェーズでは、避難所に避難してからしばらく経過したのち障害者などの災害時要援護者の個人情報を支援団体に提供するという取組が実施されたり⁽³⁾、福島第一原子力発電所事故により指定された「緊急時避難準備区域」に取り残された高齢者や障害者の個人情報を民間の支援団体に提供する取組が実施されたりした⁽⁴⁾。(3)平常時・復興フェーズでは、被災者へのサポートを長期間実施することを目的に広く生活再建支援等を実施しようとする団体への情報提供スキームを構築したり⁽⁵⁾、全国各地において、自治体が平常時から個人情報の共有を認める新規の条例を策定したり⁽⁶⁾、個人情報保護審議会の答申を経て共有を実現⁽⁷⁾したりしている取組が散見されている。

2.1.2 東日本大震災の教訓

個人情報保護条例は、全国の都道府県及び特別区・市町村には例外なく存在する。この個人情報保護条例は、原則として個人情報の外部提供を禁止しているが、必ず例外条項を設けている。自治体によりバラつきはあるものの、多くの自治体では、(1)本人の同意、(2)法令等の定め、(3)生命、身体（健康）、財産等を保護するため緊急かつやむを得ない場合、(4)自治体が設置する個人情報保護審議会の答申を経て相当性が認められるとき、などには、個人情報の外部提供が許容されているという建付けになっている。

東日本大震災では、被災者支援を目的とする団

体が、支援のために自治体が保有する被災者（特にその中の災害時要援護者）の個人情報の提供を求めたところ、本人の同意がないことや必要性がないことを理由に、ほとんどの自治体が外部提供をしなかった。条例の解釈に基づき自治体部局の判断で外部提供を実施した自治体は、岩手県と福島県南相馬市の2団体のみであった⁽⁸⁾。多くの自治体は、個人情報保護条例における外部提供が可能な条項を利用せず、あるいは、共有を可能とするような解釈指針もなく、共有を可能にする条例もなく、個人情報保護審議会の答申もなかったのである。このことは、既存の個人情報保護条例が、個人情報を共有するという場面において、如何に活用されていないかという実体を浮き彫りにした。

2.2 改正災害対策基本法の概要

2.2.1 避難行動要支援者名簿の作成と共有

東日本大震災の被災地においては、安否確認という人の生命がかかっている状況下において、個人情報の取扱いに慎重になりすぎ共有を躊躇あるいはしないという事態が起きていた。これを是正すべく、ナショナルミニマムを定めようとしたのが、2013年の災害対策基本法改正である。他の改正事項もあるが、情報政策に関係する部分としては、(1) 安否確認の制度化、(2) 避難行動要支援者名簿の作成義務と共有方法の整理、(3) 被災者台帳制度の導入、などが掲げられている⁽⁹⁾。

特に、新たな概念として「避難行動要支援者名簿」が登場している。避難行動要支援者とは「当該市町村に居住する要配慮者のうち、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つて、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」であり、避難行動要支援者名簿とは、「避難行動要支援者について避難の支援、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（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿」と定義されている。この名簿は、自治体が「作成しておかなければならない。」（第49条の10第1項）とされた。なお、条項が述べる「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」と定義されており（第8条第2項15号）、政府や自治体で使用してきている「災害時要援護者」とほぼ重なる概念である⁽¹⁰⁾。

作成義務を課す点では、自治体政策を拘束するものである。東日本大震災当時、完全な名簿がないために、災害安否確認とは異なる目的で保有する障害者手帳情報について、災害を理由に第三者提供や目的外利用できるかどうかを検証したが、福島県南相馬市である。⁽¹¹⁾ 南相馬は、最終的には第三者提供を実施する判断をし、障害者手帳情報は安否確認に活用されたが、それまでには紆余曲折を辿っている。その教訓が形になった法改正である。

また、自治体が作成義務を負う避難行動要支援者名簿記載の情報は、「避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第百九条第一項に規定する市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（次項において「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人（当該名簿情報によつて識別される特定の個人をいう。次項において同じ。）の同意が得られない場合は、この限りでない。」（第49条の11第2項）とされた。これは、自治体内部での名簿の作成だけにとどまらず、平常時から名簿情報を当該自治体以外の支援組織と共有しておく施策を、自治体の独自の判断で行うことになったことを意味す

る。

加えて、先述の福島県南相馬市の教訓を法制化し、「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。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。」(49条の11第3項)と記載した。これは、既存の個人情報保護条例の解釈指針を緊急時である災害時には統一するという意図である⁽¹²⁾。

そのほか、安否確認制度のルール化(第86条の15)、被災者台帳による継続的な遺漏なき支援制度の構築(第90条の3～4)などが2013年6月成立の改正災害対策基本法の主な内容である。

2.2.2 改正法に対する評価と考察

個人情報の取扱いに関する災害対策基本法の改正は、災害直後や生活再建のために混乱する現場の解釈を統一する意味では大きな効果がある。既存の解釈運用では格差が生じることを防ぐ意味でナショナルミニマムの制定という評価ができよう。一方で、名簿情報の平常時からの共有については、あくまで自治体独自の政策に委ねられている点の特徴である。つまり、法改正の意義は、2006年に策定された内閣府による改訂「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」⁽¹³⁾が定めていた解釈指針を法令に格上げしたのと言い換えてもよい。すなわち、従前も解釈運用で行えたことを、敢えて法律にすることで、自治体への個人情報取扱の誤解解消と、災害時の利活用政策の実施を促す効果を狙った法改正という評価が可能である。

2.3 自治体の先行事例～横浜市条例

自治体が保有する個人情報を災害対策のために

平常時から支援団体と共有することについては、東日本大震災の前後でも幾つかの自治体で検討されている。模範となる代表例として、横浜市震災対策条例を概観することで、政策の一つの到達点を検証する。

「横浜市震災対策条例」は、「災害時要援護者のうち規則で定める者に係る個人情報…について、自主防災組織及び規則で定めるものに対し、あらかじめ提供をすることができる。」(12条第2項)とし、平常時から情報共有をすべき支援機関として、要介護者、認知症患者、高齢者、障害者等に一定要件を加えた者(施行規則4条)を列挙している。災害発生に関わらず、避難訓練や災害対策の準備のために、災害時要援護者の名簿を活用することを主眼とした条例である。条例制定以前には、横浜市個人情報保護審議会が民生委員や地域包括支援センター限りで共有を認めていた。⁽¹⁴⁾震災対策条例は、個人情報について、その共有範囲を拡大したものと位置付けられている。平常時からの見守り活動と災害対策を一体的に推進することを目的としたものという評価が可能である。

改正災害対策基本法との関係では、「避難行動要支援者名簿」の策定義務を果たし、さらに名簿情報の平常時からの共有を、自治体独自の政策によって可能としているものである。改正災害対策基本法の要請に十分に応えていると考えられる。

3 改正消費者安全法(2014年)の成立

3.1 改正消費者安全法の概要

3.1.1 消費者安全確保地域協議会の設置と情報共有

2014年6月成立の「不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律」は、いわゆる景表法の改正だけではなく、消費者安全法の改正を含むものである。個人情報の取扱いに関する分野としては、(1)自治体による国や国民生活センターからの消費者相談や個人情報の収集(第

11条の2), (2) 自治体による消費者安全確保協議会の設置と構成員機関間の情報共有の実現(第11条の3～6)が定められた。

この中で、特に注目すべきは「消費者安全確保地域協議会」に関し、「協議会は、第一項に規定する情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるとき、又は構成員が行う消費者安全の確保のための取組に関し他の構成員から要請があった場合その他の内閣府令で定める場合において必要があると認めるときは、構成員に対し、消費生活上特に配慮を要する消費者に関する情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めることができる。」(第11条の4第3項)としている点である。

これが意味するところは、協議会構成機関となることで、「消費生活上特に配慮を要する消費者」の個人情報や消費者被害情報について、内閣府令の定めがあれば、個人情報保護条例如何にかかわらず、一定の条件のもとで個人情報の共有が実現する可能性があるということである⁽¹⁵⁾。

3.1.2 改正法に対する評価と考察

改正消費者安全法は、自治体が国や国民生活センターなどから消費者被害者等日常からの見守り活動などを実施して配慮すべき者の情報を収集できるという点のみならず、「消費者安全確保地域協議会」設置後は、その構成機関同士での情報共有が、改正消費者安全法と内閣府令を根拠として、実現することになるという点で大きな特徴を有している。

すなわち、消費者保護に関する見守りの分野では、個人情報の共有の場面に関しては、自治体の独自政策に委ねるのではなく、全国一律の解釈指針が策定されることになるのである。その意味で、改正消費者安全法は、法律により、個人情報保護条例の規定如何にかかわらず、個人情報の共有を許容する点で、一歩踏み込んだ規定を置いたものという評価が可能である。もっとも、消費者安全確保地域協議会の設置そのものは、各自治体の義

務というわけではない。その意味では、政策の実施そのものは、自治体に委ねられているのである。

3.2 自治体の先行事例～中野区条例・足立区条例

3.2.1 東京都中野区

災害や事故などの緊急時ではない、平常時からの見守り態勢の構築には、自治体の先進事例が存在する。

東京都中野区の「中野区地域支えあい活動の推進に関する条例」は、正面から平常時の見守りを目的として、個人情報の共有を認める条例である。見守りの対象は、高齢者、障害者、特定の児童などである(第7条)。また、支援機関は、地縁団体(自治会・町内会)、民生委員、児童委員、警察署、消防署などである。中野区条例は「地域支えあい活動の推進」ということを目的としているため、消費者保護目的それ自体を直接目的としているわけではない。しかし、中野区が掲げる支援対象者は、いずれも「消費生活上特に配慮を要する消費者」と呼べるものには該当しうると考えられる。

3.2.2 東京都足立区

東京都足立区の「足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例」は、孤立の防止という平常時からの見守り態勢構築を目的とし、個人情報の共有を認める条例である。支援の対象は、高齢者、障害者らである。また、支援機関は、町会自治会、民生委員、地域包括支援センター、警察署、消防署などである。これも、直接消費保護目的を掲げているものではないが、政府における消費者安全法改正を議論した消費者庁「消費者の安全・安心確保のための「地域体制の在り方」に関する意見交換会報告書」⁽¹⁶⁾においては、消費者安全確保地域協議会における個人情報の共有を認めるモデルケースとして、足立区の事例が参照されていた。そうであれば、地域の支えあいや孤立防止のため

に見守るべき「障害者」「高齢者」は、結局のところ「消費者安全確保地域協議会」が見守るべき「消費生活上特に配慮を要する消費者」にも該当すると考えていることが、政策担当者の意図ではないかと思われる。

4 二つの改正法が示唆する地域政策

4.1 平常時からの個人情報の共有

改正災害対策基本法も改正消費者安全法も、条文が規定する実現手法は異なるものの、平常時からの個人情報の共有を促す政策の構築を求めていると考えられる。自治体の個人情報の取扱いは、一義的には各自治体の個人情報保護条例が定める要件により規律される。ところが、全ての個人情報保護条例では、「法令」がある場合には、本人の同意などがなくても、個人情報を自治体以外へ外部提供したり、目的外利用したりすることが認められている。改正災害対策基本法も、改正消費者安全法も、いずれも、各自治体の個人情報保護条例が第三者提供や目的外利用を認める要件のひとつである「法令」に該当する。

4.2 政策担当者（行政機関）のリーガル・リテラシー向上

二つの改正法は、自治体が保有する個人情報を外部の支援機関と共有する手法を示した。しかし、これらの実現には、(1) 災害対策基本法を軸とした場合には、個別の条例を策定するか、個人情報保護審議会の答申を得ることが多くの自治体で必要になる。(2) 消費者安全法を軸とした場合には、消費者安全確保協議会の設置に踏み切り、その構成員の登録を促すという政策が必要になる。いずれも、自治体の担当部局が、個人情報の取扱いについて、主体的な取り組みを実施することが求められているのである。

ところが、東日本大震災の教訓事例からもわかるとおり、必ずしも個人情報保護法制全体の理解

は自治体の担当職員において十分ではない。情報を共有したり公開したりしようとする場合には、多くの場合自治体側の葛藤と躊躇が存在し、東日本大震災以後におきた大災害でもその傾向は色濃い⁽¹⁷⁾。

だからこそ、政策担当者は、まずは「個人情報保護法制」の全体像をつかみ、個人情報の取扱いのルールを熟知しておく必要がある。その中で、どういう根拠で個人情報の共有ができるのかについて、相応のリーガル・リテラシーを取得していなければならないと考えられる。二つの改正法は、平常時からの個人情報共有には、自治体側による積極的な決断（条例策定や協議会設置）を求めているのである。そうであれば、決断ができるだけのリーガル・リテラシーを自治体の政策担当部局において体得すべきである。

4.3 情報を取り扱う側（官民の支援組織）のリーガル・リテラシー向上

改正災害対策基本法では、見守り条例や災害対策条例の策定により、避難行動要支援者らの個人情報を、民生委員、社会福祉協議会、自主防災組織、自治会町内会、さらには、必要と認められる一般の民間組織にも提供することが求められていた。たとえば、千葉市では、上記の典型的な支援機関のほかに、マンション管理組合を支援機関として明記し、平常時からの情報共有を認める条例を策定するなどしている⁽¹⁸⁾。

改正消費者安全法により、消費者安全確保地域協議会が設置された場合、その構成機関として想定されているのは、行政機関や民生委員等のほかには、民間病院、金融機関、教育機関、小売業者らである。個人情報の共有もこの機関の間で実施されるのである。

行政が保有している情報を受け取り、実際に現場で扱うことになる主体が、相当数出現することがわかる。

ここで求められるのは、個人情報の取扱いに対

する法制度の理解である。技術的なセキュリティ措置や条例又は法律による罰則による強制力を持たせることなども当然に有益な手段であるが、何よりも、個人情報の取扱いに関する倫理観と法的な根拠について理解することが最も重要である。情報取扱主体側のリーガル・リテラシーの向上が不可欠であると考えられるのである。

4.4 二つの改正法案の関係性

4.4.1 支援対象者の共通性

これまで実施してきた二つの改正法の分析の結果によると、改正災害対策基本法が支援対象者として示している「要配慮者」（そのうち「避難行動要支援者」は名簿作成義務が自治体に課せられている）と、改正消費者安全法が支援対象者として示している「消費生活上特に配慮を要する消費者」は、かなりの部分で重なるという評価ができる。モデルケースとなっている自治体の先進事例（先述の横浜市、東京都中野区、同足立区の各事例）を参照すれば明らかなおと、結局は、地域における高齢者や障害者が主要な支援対象となることは、明確に述べることができるだろう。これを簡単な概念図で示したのが図-1である。

改正災害対策基本法と改正消費者安全法は、期せずして、ほぼ同時期に、同一の支援対象者に対して効力を発揮する法案になったと評価できると考える。



図-1 「要配慮者」、「避難行動要支援者」及び「消費生活上特に配慮を要する消費者」の関係性についての一考察

4.4.2 求められる部局横断政策の展開

二つの改正法案が求める政策の支援対象者が重なるとなれば、出来る限り効率的に個人情報の利活用を行うべきということに異論はないと思われる。ただ、それには、自治体内部の職務分掌を越えた連携を実施しなければならない。ところが改正災害対策基本法の所管部署は、自治体の防災部局や危機管理対応部局である。避難行動要支援者名簿の構築には、福祉部局のイニシアティブが欠かせなくなる。さらに、消費者安全法の所管部署は、自治体の生活課、消費者生活課、又は消費生活相談課などの部局である。このように、支援対象者に対し、自治体の所管部署は複数にまたがっているのが現状である。

したがって、効率的な政策の実現には、職務分掌の壁を乗り越えて、部局にとらわれない「住民」個人に着目した施策が求められるだろう。消費者相談窓口相談に来る住民は、多くの場合、日頃からの見守り活動が必要な住民であるだろう。また、災害時に避難支援や、その後の見守りが必要な個人に対しては、消費者被害に遭わないような配慮は常に必要になるのではないだろうか。

参考事例として注目されるのが滋賀県野洲市の取組である。同市は、「多重債務者包括的支援プロジェクト」を実施するため、部署を横断して情報収集する横串組織として「市民生活相談課」をハブ組織として機能させている。ここを起点に、外部の専門家（弁護士、司法書士、ケースワーカー）とも連携しながら、多重債務者の生活再建支援を実施している⁽¹⁹⁾。必然的に個人情報各部局を横断的に移動することになる（なお、現時点では本人の同意を得て情報提供を実施している）。これらの施策は、東日本大震災が発生する直前の政府の会議においても取り上げられていたものであった⁽²⁰⁾。野洲市は、人口50,838人（2014年11月1日現在）の都市である。このように行政が主体となって様々な住民の見守りシステムを構築するにはぎりぎりの人数であろうと思われる。

これ以上人口が多い都市であれば、行政機関の職員が主体的に行動して見守り活動を実施することは困難であり、自治体の外部の支援機関との連携が不可欠になる。平常時からの取り組みのためには、やはり平常時からの個人情報の共有が必要になると思われる。野洲市の事例を参考にしつつも、行政と二人三脚で取り組む外部機関の育成は、多くの自治体にとって急務と言える。

5 リーガル・リテラシー向上のための施策

5.1 個人情報に関するリーガル・リテラシーの浸透の現状と課題

改正災害対策基本法が意図する政策と改正消費者安全法が意図する政策を実現するには、個人情報を保有している政策担当者、個人情報を受け取り現場で活用する支援機関等、及び支援を受ける当事者自身が、個人情報保護法制に関するリーガル・リテラシーを向上させなければならない。そのために必要な政策は、各ステークホルダーに対する「個人情報の取扱いに関する正しい理解を

促進する教育」の実施であると考えられる。

まず、国の事業としては消費者庁が実施している「個人情報保護法に関する説明会」がある⁽²¹⁾。事業目的としては、次のような説明がなされている。「個人情報の保護に関する現状として、法の定め以上に個人情報の提供を控えたりするなど、いわゆる「過剰反応」といわれる状況が一部にみられます。このような状況を踏まえ、消費者庁では、法の目的・内容の一層の周知徹底を図るため…個人情報保護法の説明会を…開催いたします。」。すなわち、そもそも個人情報の取扱いには、保護だけではなく利活用の側面が存在するという「個人情報保護法」の目的そのものの理解からして誤解が生じているのが現状であることを、国が認めているのである。

さらに、個人情報保護法と個人情報保護条例の区別も課題である。図-2は、日本における個人情報保護法令の適用関係を示したものである⁽²²⁾。自治体が保有する個人情報については、個人情報保護法の適用ではなく、個人情報保護条例の適用があることを正確に理解する必要があるが、そも

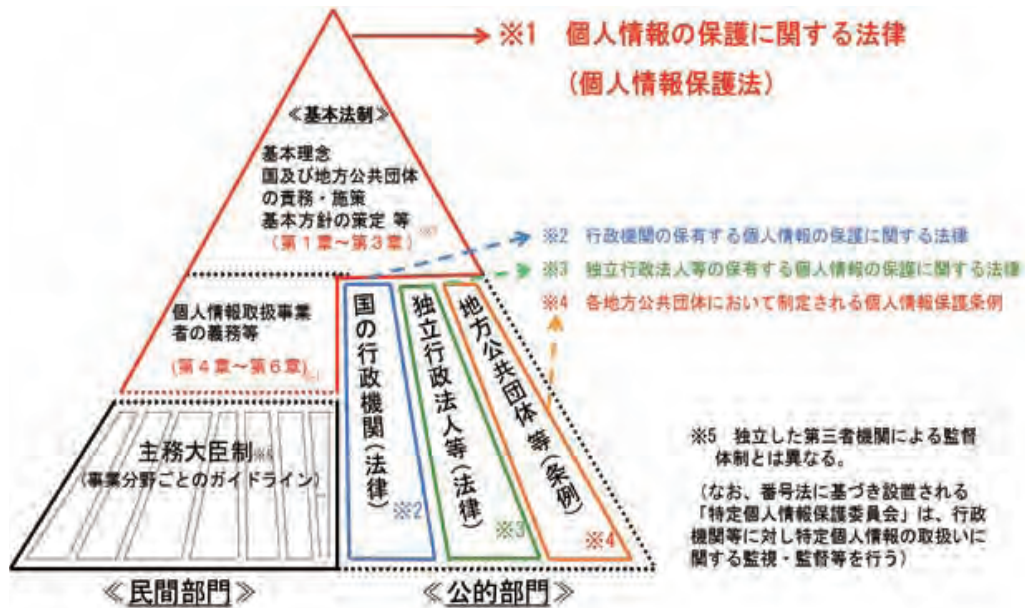


図-2 個人情報保護法制の適用関係 (出典：消費者庁ウェブサイト)

そも複雑な適用関係にある現状が、個人情報の利活用政策の足枷になっていることは十分に考えられるところである⁽²³⁾。

一方で、改正消費者安全法では、消費者安全確保地域協議会の構成機関による個人情報の共有が可能になるが、実際に個人情報の利活用を進めるためには、自治体のリーガル・リテラシーの向上を図る必要がある。先述の「過剰反応」が個人情報保護条例の解釈にも表れていることからすれば、尚更国のイニシアティブによる研修や運用周知は不可欠であろうと考える。国は、先進事例の情報提供やガイドライン策定による協議会運営支援を積極的に行うことで、消費者安全確保地域協議会における有効な取組が行われるよう配慮すべきと考える⁽²⁴⁾。

5.2 リーガル・リテラシー教育の手法と実践

自治体における個人情報の取扱いに関するリーガル・リテラシーの向上を果たすには、どのような教育プログラムが必要になるか。その手法については、ほとんど検証がなされていないように思われる。そこで、以下に、研修プログラムの実施主体というハード面での検討と、どのようなコンテンツが理解や関心を示しやすいかというソフト面での検討を加える。

5.2.1 ハード面：地域単位での研修事業の実施

先述のとおり、大会場での個人情報保護研修としては、消費者庁による説明会が存在するが、逆にそれ以外に恒常的に実施されているプログラムは見当たらない。しかも、消費者庁が所管するのは、あくまで「個人情報保護法」である。地域政策において主役となる自治体の個人情報保護条例について、国の担当部局自らがノウハウを含めた研修を実施することには地方自治の観点から消極的な姿勢にならざるを得ないようである。国の事業に頼るだけでは自治体の政策に資する研修教育プログラムに限界があると思われる。

個人情報保護条例が自治体ごとに個別に制定されている以上は、各自治体や地域の支援機関が自ら地域向けの個人情報に関する研修事業を実施することが必要であると考え⁽²⁵⁾。

5.2.2 ソフト面：過去の災害を教訓とする災害対策目的や防災目的でのアプローチ

地域における個人情報の取扱いに関してリーガル・リテラシーを高めるには、どのようなアプローチが有益であろうか。「個人情報」の取扱いが課題となるのは、典型的には「災害時」や「孤立死」「虐待」などの事件事故が起きた場合である。そこで、これらのリスクが発生した時の個人情報の取扱いを学ぶことで、個人情報に関する法制の運用方針を実務レベルに落とし込む訓練が必要になると考える。

改正災害対策基本法による避難行動要支援者名簿の作成義務や、名簿情報の共有を目指すには、教訓となった東日本大震災の事例を学ぶことから始めるべきである。まず、東日本大震災当時における個人情報保護と共有に関する実務の実態を分析し、課題と改善策を検討することが必要である。次に、課題に対してどうやって解決したのかを、法律や条例の根拠を示しつつ学ぶことが必要である。これにより、既存の法律や条例の使い勝手や、そもそもの法的現限界などに気付くことができるからである。最後に、災害対策として理想の状況が、現行法でどこまで達成できるのかをつきつめることが重要であると考えられる。そこまで考察が進めば、万一現行法で対応できなければ、法制度の改変を目指すしか手がないことを知ることになり、より良い法制度の提言も可能になると思われる。改正災害対策基本法の成立は、東日本大震災の現場で、災害時要援護者の十分な名簿が作成されていなかったことや、外部に名簿情報を提供するルールや条例上の根拠について現場担当者に落とし込まれていなかったことを教訓として誕生した経緯がある。このような、教訓を生んだ流れ

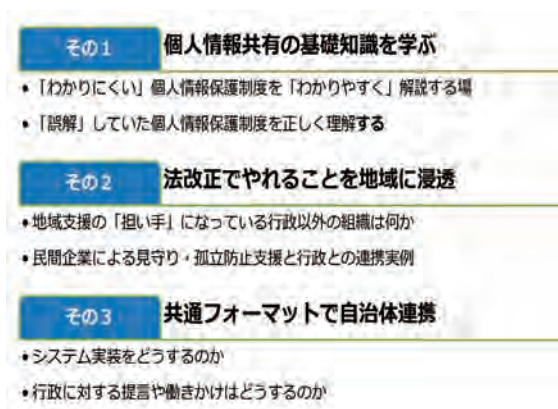


図-3 個人情報に関する研修プログラムの例

を「追体験」することが、何よりもリーガル・リテラシー向上に資するものと考えられる。個人情報保護法制や災害対策のための個人情報の活用手法に関する研修プログラムの考え方を図-3に示す。

地域において個人情報の利活用に躊躇せず、かつ適切な管理者となれるリーダー層の育成こそが求められていると考えられる。そのためには、段階を踏んだ重畳的な研修プログラムを実施し、避難訓練や、大学などの高等教育のカリキュラムの中に「個人情報の取扱い」という項目を取り込むなど（中央大学大学院公共政策研究科や慶應義塾大学法科大学院の「災害復興法学」や慶應義塾大学法学部の「災害復興と法」などでは、特に個人情報保護条例の実務に踏み込むカリキュラムとなっている⁽²⁶⁾）、研修や教育の機会をできるだけ増やす工夫が必要になると思われる。

注

- (1) 岩手県、宮城県、福島県は、災害救助法に基づく県が運営する避難所の名簿の公表を実施した。本人の同意によらない自治体保有情報の公表であり、個人情報保護条例では「緊急かつやむを得ない」との要件を満たすものと判断されたものと考えられる。その後、Google社は公表データを取得し

「パーソンファインダー」を稼働している。
<http://www.google.org/crisisresponse/kiroku311/chapter_06.html> (Accessed 2014, November 30).

- (2) 東日本大震災発生直後の事例としては、読売新聞（2012年3月20日）「災害時の障害者支援…安否確認、個人情報の壁」などの報道がある。
- (3) 岩手県の事例。岡本・山崎・板倉（2013），pp.10-11.
- (4) 福島県南相馬市の事例。岡本・山崎・板倉（2013），pp.4-9.
- (5) 岩手県の個人情報保護審議会答申による生活再建フェーズの個人情報共有の基準策定の事例。岡本・山崎・板倉（2013），pp.168-173.
- (6) 自治体が保有する個人情報について平常時から第三者との共有を認める条例の代表例として、東京都渋谷区、同中野区、同足立区、横浜市、神戸市、千葉市、千葉県浦和市などが挙げられる。岡本・山崎・板倉（2013），pp.130-137, 142-153. 岡本（2014c），pp.191-192.
- (7) 既存の個人情報保護条例の下、個人情報保護審議会（審査会）を活用することで答申を経て平常時からの災害時要援護者名簿の共有を実現している代表例として、横浜市、新潟県長岡市、同三条市などがある。岡本・山崎・板倉（2013）pp.160-167.
- (8) 新聞社が東日本大震災の被災地自治体に対してアンケートを採った結果による。読売新聞（2011年6月4日）「障害者の安否確認進まず、個人情報保護法が壁」。
- (9) 改正に至る経緯については、岡本（2014c）pp.146-197に詳しい。また法案の概要については、岡本（2014c）に加え、岡本・山崎・板倉（2013）pp.64-97に詳しい。
- (10) 岡本・山崎・板倉（2013）。

- (11) 前掲注4に同じ。
- (12) 東日本大震災発災当時の福島県南相馬市の個人情報保護条例にも、本人の同意がなくても「人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」には自治体から第三者への個人情報の提供が許容されていた。ところが、条例の文言からどのような災害が含まれるのか読み取るには相応の法解釈訓練が必要になるし、「緊急かつやむを得ない」という抽象的な文言の評価についても、相当の法的素養を必要とする。したがって、自治体担当者レベルでの個人情報保護条例の解釈に委ねることなく、法改正により災害時の判断基準を統一したことは、自治体の現場判断を躊躇させない意味で効果の大きな法改正であると考えられる。
- (13) 内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」（2006年3月改訂版）。2006年ガイドラインは、改正災害対策基本法成立後に策定された内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（2013年5月）に全面的に改定されたという政府説明がなされている。しかし、2006年ガイドラインには、具体的な個人情報保護条例の解釈指針や災害時や災害発生前の平常時の個人情報の共有を積極的に促す姿勢が見て取れるため、改正災害対策基本法に添う政策を実施する際には十分に参考に値する。
- (14) 「横浜市ひとり暮らし高齢者「地域で見守り」推進事業」。制度の概要をまとめた文献として、岡本・山崎・板倉（2013）がある。
- (15) 正確には、各自治体の個人情報保護条例が本人の同意なくして個人情報の共有が可能である事由として掲げている「法令」に、消費者安全法が該当するということになる。
- (16) 消費者庁「消費者の安全・安心確保のための「地域体制の在り方」に関する意見交換会報告書」（2013）。なお、同意見交換会の樋口恵子副座長は、衆議院消費者問題に関する特別委員会（2014年4月17日）において、参考人として足立区孤立ゼロプロジェクト推進条例を参考にした旨述べている。
- (17) 日本経済新聞（2014年8月26日朝刊）「不明者の氏名・住所公開、市、緊急性を考慮、死者58人に」。広島市は、同市の個人情報保護条例の解釈により、行方不明者の氏名等を公表する措置に踏み切ったという内容であるが、「緊急かつやむを得ない」（広島市個人情報保護条例第8条1項4号）場合であると判断するのに相当の慎重姿勢であったことが記事からうかがわれる。
- (18) 千葉市避難行動要支援者名簿に関する条例第2条3項に列挙された支援機関には、いわゆるマンション管理組合が含まれている。
- (19) 滋賀県野洲市の政策については、生水（2013）を参照。なお、本稿の議論は、岡本・板倉（2014）、岡本（2014e）で紹介している同じ野洲市の事例について、さらに考察を加えたものである。
- (20) 内閣府行政刷新会議「規制仕分け」「パーソナル・サポート・サービス推進上の諸課題」（2011年3月7日）。ここでは、滋賀県野洲市が本人の同意書を徴求して、多重債務や困窮支援の機関へ個人情報を提供しているとの例が紹介された。これを受けて、平常時からでも、本人の利益になる個人情報の共有であれば、本人の同意が必要ないことが個人情報保護法制の建前であることが、有識者から進言されていた。
- (21) 消費者庁「個人情報保護法説明会・講演会」は2006年から毎年実施され、資料が公開

されている。

<<http://www.caa.go.jp/lanning/kojin/kouenkai/index.html>> (Accessed 2014, November 30)

- (22) 消費者庁2014年度個人情報保護法に関する説明会資料「情報を活かして安心 助け合い〜わかりやすい！個人情報保護のしくみ〜」より抜粋。
- (23) 湯浅壱道 (2014) は、個人情報を取扱う主体と適用法の関係の複雑性に言及している。たとえば同じ医療機関でも県立病院は当該県個人情報保護条例、市立病院は当該市個人情報保護条例、医療法人では個人情報保護法と厚生労働省ガイドライン、など個人情報に関する適用法・解釈運用指針が異なるという具合である。
- (24) 参議院消費者問題に関する特別委員会 (2014年6月4日) で改正消費者安全法の担当者である政府参考人川口康裕審議官 (当時) は、(消費者安全確保地域協議会等を活用した)「見守り活動が適切に行われるためには、個人情報の利用と保護の双方のバランスを図ることが重要だと考えております。…個人情報保護に十分注意を払う一方、必要な情報共有が行われるよう、消費者庁におきましてガイドラインの作成を行うとともに、先進事例の情報提供を行いまして、地方公共団体が適切かつ有効な取組が行われるよう支援してまいりたいと考えております。」と述べ、自治体のリーガル・リテラシー向上に対して国の積極的な支援が必要であることに言及している。
- (25) 消費者庁が実施した個人情報保護法に関する説明会のほかに、2014年度に各地で開催された個人情報の取扱いに関する教育研修プログラムとしては、例えば、(1)「地域見守りと個人情報保護研修会」(新潟県主催)、(2)「地域防災力向上支援プログ

ラム」(福島県教育委員会主催)、(3)「地域別福祉セミナー」(江東区社会福祉協議会主催)、(4)「民児協全体研修会」(幸区民生委員児童委員協議会主催)などがある。

- (26) 岡本 (2013) によれば、中央大学大学院公共政策研究科「災害復興法学」や慶應義塾大学法科大学院又は法学部の類似講座において、自治体の保有する個人情報の災害時の取扱いに関する講義が行われている。

参考文献

- 高木義和 (2012) 「避難者情報の公開と個人情報保護—東日本大震災避難者名簿のデータベース化の試み—」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』15, pp.103-111.
- 岡本正・山崎栄一・板倉陽一郎 (2013) 『自治体の個人情報保護と共有の実務 地域における災害対策・避難支援』ぎょうせい, 234p.
- 岡本正 (2013) 「「災害復興法学」の創設に見る東日本大震災後の政策課題：地域の個人情報政策における「防災リーガル・リテラシー」の必要性」、『中央大学政策文化総合研究所年報』17, pp.25-42.
- 生水裕美 (2013) 「‘おせっかい’の取組——滋賀県野洲市の消費生活相談」、『都市問題』104 (10), pp.74-78.
- 岡本正 (2014a) 「災害対策基本法改正と個人情報利活用の政策実務：避難行動要支援者名簿・安否確認・被災者台帳の最新実務とオンライン結合についての若干の考察」、『自治体法navi』57, pp.2-13.
- 岡本正 (2014b) 「災害対策基本法改正による自治体の個人情報保護と共有の実務への影響」、『情報処理学会研究報告』EIP-63 (4), pp.1-6.
- 岡本正 (2014c) 『災害復興法学』慶應義塾大学出版会, 320p.
- 岡本正・板倉陽一郎 (2014) 「パーソナルデータ法制のいま政策担当者らが語る最新動向」

『IP』32, pp.10-22.

岡本正 (2014d), 「改正災害対策基本法と改正消費者安全法にみる地域の個人情報保護と利活用の課題～自治体先行事例からの発展的考察」『情報処理学会研究報告』EIP66 (3), pp.1-6.

宇賀克也 (2014) 「防災行政における個人情報の

利用と保護」, 『情報公開・個人情報保護』52, pp.33-49.

湯淺壑道 (2014) 「特別地方公共団体の個人情報保護」『情報処理学会研究報告』Security management 28 (2), 3-10, 2014-0928 (2), pp.3-10.