

# 個人情報の取り扱いと情報セキュリティ対策のあり方 — 地方自治体における危機管理の観点から — (継続)

代表研究者 浅野 一 弘 札幌大学法学部法学科 教授  
共同研究者 湯 浅 壘 道 情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科教授

## 1 はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に起きた東日本大震災（以降「大震災」という）は、いくつかの地方自治体で庁舎そのものまでが津波に襲われ、自治体の窓口機能が全て押し流されて崩壊するといった深刻な事態が生じた。その結果、庁舎の建物だけでなく、宮城県の南三陸町と女川町、岩手県の陸前高田市と大槌町では、戸籍の正本が津波で消失するなど、地方自治体の窓口サービスは大きな打撃を受けることとなった。

そのため、今回の大震災は、情報セキュリティの 3 大要素である「可用性 (Availability)」「完全性 (Integrity)」「機密性 (Confidentiality)」との関連で、大きな課題を突きつけることとなった。具体的には、地方自治体の窓口サービスが機能停止するなど、「可用性」を維持することができなくなり、また戸籍の正本が津波で消失するなど、「完全性」の点でも問題を引き起こした。要するに、住民の個人情報が紛失し、利用できなくなってしまったため、地方自治体の窓口サービスが実施できなくなってしまったのである。

一方、「機密性」の点では、支援団体に対して安否確認に必要な住民の個人情報（氏名、住所など）の提供を拒否する地方自治体が出てくる一方で、民間では Google の「Person Finder (消息情報)」などのクラウドを利用した安否情報提供に関する支援サイトが立ち上がり、家族や親族などの安否情報を求める住民への対応が図られたのである。さらに twitter を使って収集した情報の提供、避難所の名簿情報の提供など、個人情報の機密性に関して、地方自治体などの行政機関と民間とで、スタンスの違いが散見された。このことは、セキュリティ面及び危機管理の観点から、災害時に地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報を、どのように取り扱うことが望ましいのかについて、平常時から行政側で想定しておく必要があるということをも物語っている。

そこで、本研究では、依然として災害時を想定した場合でも、行政から住民の個人情報を外部提供することに対して不安感や懸念を抱いている住民がいることも事実であることから、こうした住民感情としての不安感や懸念を解消することを目的に、昨年度、ネットアンケート調査を実施した。そのアンケート調査の結果から、住民の間には NPO 等の民間団体やボランティア組織に対して、公的機関やその周辺組織・団体ほどには信頼感を得ていないという現実が如実に表れた。また、災害時に備えて行政が保有する本人、または家族の個人情報を外部提供することへの賛否には、NPO 等の民間団体やボランティア組織への住民の不信感が大きく影響を与えていることが推測された。つまり、NPO やボランティア等の市民団体や民間企業を信頼していない市民は、行政が保有する自らの住民の個人情報が、NPO 等の民間団体やボランティア組織に対して外部提供されることに対して否定的であり、行政自らの保有に留めてほしいとの意向を持っていることが明らかとなった。さらに、災害時に備えて、番号制度の活用することに対しては、7 割弱のネットユーザが番号制度の活用自体に対しては好意的に受け止められていたが、本人または家族の個人情報と符合できる番号を外部提供することに対しては半数が好意的なのに対して、もう半数が否定的な意向を示していることがわかった。

従って、セキュリティ面及び危機管理の観点から、災害時に行政が保有する住民の個人情報を外部提供する場合には、その外部提供する相手先に対する住民の信頼感を保つことが最も重要ということが指摘できる。そのため、災害時に行政が保有する住民の個人情報の取り扱いとして、外部提供する場合には、外部提供先に対しても住民の個人情報を取り扱う組織や団体としての透明性を高めることが求められる。その透明性による住民からの信頼感の確保こそが、セキュリティ面及び危機管理の観点から見た住民の合意形成が得られる地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報の取り扱いといえる。

そのため、震災をはじめとする災害時の危機を想定し、地方自治体など行政が保有する住民の個人情報の利用及び外部提供などの取り扱いのあり方について、どのような形で住民の合意形成が図られるのかについて検討することが必要である。従って、昨年度の WEB によるネットアンケート調査などで明らかにした知見を

踏まえ、より地方自治体が保有する住民の個人情報の取り扱いの実態に即しつつ、具体的な対応策について探求していくこととしたい。

## 2 災害時における行政の個人情報の取り扱いの新たな対応

今回の大震災の経験を踏まえ、行政として、制度改正が行われつつあり、例えば市町村に対して災害弱者（災害時要援護者）の名簿作成の義務付けを行い、本人の同意を得た上で、消防など関係機関に予め提供ができることとし、災害発生時には同意がなくても必要な個人情報を提供できることなどの災害対策基本法の改正が行われた。昨年度の研究では、地方自治体においても具体的な災害時を想定した条例化を進める動きがみられており、災害目的の住民の個人情報の取り扱いを条例等で定めるようにし始めていることを指摘した。

但し、そうした立法化の動きに対しては、予め、例えば地方自治体側で提供先である要援護者支援機関を特定し、その間で事前に住民の個人情報の外部提供に関する協定を締結し、個人情報が適切に取り扱われるように誓約書の提出を求めるなど、行政側において必要に応じて簡易で迅速な手続で第三者への情報提供が可能とした上で、地方自治体の職員の守秘義務の除外規定として法的な担保措置を講ずることが求められることを指摘した。

今年度は、昨年度の研究の知見を踏まえて代表的な制度改正といえる災害対策基本法の一部改正と、災害時の社会保障・税番号制度(以降「マイナンバー」という)による個人番号の活用について検討する。

### 2-1 災害対策基本法の一部改正

災害対策基本法では、災害対策の基本理念を「災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」としている。このため、住民等の円滑かつ安全な避難を確保するために、避難行動要支援者名簿作成及び情報提供に係る改正を盛り込んだ災害対策基本法等の一部を改正する法律が、平成 25 年 6 月 21 日に公布された (1)。

具体的には、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援が行われるように、次の事項などが定められた。

- ① 避難行動要支援者名簿の作成を市町村に義務付けるとともに、その作成に際し必要な個人情報を利用できること (第 49 条の 10)
- ② 避難行動要支援者本人からの同意を得て、平常時から消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供すること (第 49 条の 11)
- ③ 現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できること (第 49 条の 11)
- ④ 名簿情報の提供を受けた者に守秘義務を課すとともに、市町村においては、名簿情報の漏えいの防止のため必要な措置を講ずること (第 49 条の 12 及び 13)

なお、上記の避難行動要支援者名簿に関する同法第 49 条の 10 から第 49 条の 13 までについては、公布の日から 1 年を超えない範囲において政令で定める日から施行することとしている。

このことから、平成 25 年 8 月に内閣府 (防災担当) が示した「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 (以降「取組指針」という)」では、次の事項が示されている (2)。

- ① 避難行動要支援者の避難支援等に必要となる事項に変化が生じた時は、その情報を市町村及び避難支援等関係者間で共有すること。
- ② また、転居や入院により避難行動要支援者名簿から削除された場合、該当者の名簿情報の提供を受けている避難支援等関係者に対して、避難行動要支援者名簿の登録から削除されたことを避難支援等関係者に周知すること。

そのため、「取組指針」では、「避難支援等関係者に平常時から名簿情報を外部提供するためには、避難行動要支援者の同意を得ることが必要であるため、市町村担当部局が避難行動要支援者本人に郵送や個別訪問など、直接的に働きかけること」が求められる。また、「その際には避難行動要支援者に名簿情報を提供することの趣旨や内容を説明するとともに、障害者団体等とも連携するなど対応を工夫しておくことが適切である」としている。さらに、「避難行動要支援者名簿制度の趣旨等について詳細な説明を求められた場合には、その避難行動要支援者に対して、個別訪問を実施して、本人に対してその趣旨や内容を説明し、平常時から

の名簿情報の提供について意思確認を行うことが適切である」としている。

なお、その「同意は、口頭によるものと書面によるものとを問わないが、状況に照らし本人が実質的に同意していると判断できることが必要となる。また、重度の認知症や障害等により、個人情報の取扱いに関して同意したことによって生ずる結果について判断できる能力を有していない場合などは、親権者や法定代理人等から同意を得ることにより、名簿情報の外部提供を行うこととして差し支えない」と、親族や法定代理人等からの同意を得ることにより、本人同意を得たこととみなしてよいと考えられている。

従って、「取組指針」では、「避難支援等関係者に対する避難行動要支援者名簿の平常時からの提供は、避難行動要支援者名簿に掲載された本人の同意が必要であるが、より積極的に避難支援を実効性のあるものとする等の観点から、本人の同意がなくても平常時から名簿情報を外部に提供できる旨を市町村が災害対策基本条例等で別に定めている場合は、平常時からの提供に際し、本人の同意を要しないこととしているので、当該市町村の実情に応じ、必要な対応を検討されたい」と指摘し、平常時からの外部提供に対しても地方自治体による独自判断を、条例化による規定等により、そうした対応を認めるものとしている。

なお、「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めるとき」など、個人情報保護条例上の規定を根拠とする場合も、「当該市町村の条例に特別の定めがある場合」に該当する」としている。

そのため、「取組指針」では、外部提供先である避難支援等関係者等の安全確保の措置として「地域において、避難の必要性や避難行動要支援者名簿の意義、あり方を説明するとともに、地域で避難支援等関係者等の安全確保の措置を決めておくこと」や「避難支援は避難しようとする人を支援するものであり、避難することについての避難行動要支援者の理解は、平常時に避難行動要支援者名簿の提供に係る同意を得る段階で得ておくこと」を促している。その上で「避難支援等関係者等の安全確保の措置を決めるに当たっては、避難行動要支援者や避難支援等関係者等を含めた地域住民全体で話し合っ、ルールを決め、計画を作り、周知することが適切である。その上で、一人一人の避難行動要支援者に避難行動要支援者名簿制度の活用や意義等について理解してもらうことと合わせて、避難支援等関係者等は全力で助けようとするが、助けられない可能性もあることを理解してもらうこと」とし、一人一人の避難行動要支援者に対して理解を得られるような努力を行うことを促している。

なお、「名簿情報の提供を受けた者が、災害発生時に、避難行動要支援者の避難支援等に必要な応援を得るため緊急に名簿情報を近隣住民等に知らせるような場合は、『正当な理由』に該当すると考えられるため、改正災対法における守秘義務違反には当たらない。なお、避難支援等の応援を得ることを目的とした場合であっても、災害が現に発生していない平常時から他者に名簿情報を提供することは、『正当な理由』に該当しない」といった守秘義務違反の除外の考え方も示されている。

すでに、昨年度の研究において、現実には多くの地方自治体で、前述の通り、住民の個人情報の「機密性」を理由に部外者への提供を拒否するケースが生じたことを指摘している。つまり、今回の大震災において、被災した障害者の孤立が懸念される中、安否確認のために住民の個人情報の開示を求めた障害者団体への対応が、地方自治体によって大きく異なっていたのである。

そのため、このような地方自治体で対応が異なるという問題を防ぐために、災害時に地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報の取り扱いに対して、本人の同意を得た上で、消防など関係機関に予め提供ができることとし、災害発生時には同意がなくても必要な個人情報を提供できることを規定したのである。併せて、個人情報を知り得た関係機関の人には、秘密保持の義務も併せて求めている。

しかしながら、それでも課題がある。名簿情報を提供する関係機関の範囲は広く、町内会やNPOなど非公的組織に対して抵抗感があると考えられるからである。そのことは、昨年度のネットアンケート調査結果でも明らかとなった点である。この点に対して、例えば、産経新聞によると、「町内会は消防や警察とともに災害時に必要不可欠だが、公的機関ではないので名簿提供先として理解がなかなか得られない」、「町内会メンバーが商売などに名簿を流用しないともかぎらない」との地方自治体の懐疑的な意見を紹介している(3)。つまり、「具体的に、どれくらいの規模の災害なら、名簿を出せるのか。法律の前提が漠然としすぎている」との指摘である。そのため、地方自治体として、予め平常時にあらかじめ具体的な基準を検討し、設けておくことが求められるのである。

## 2-2 災害時のマイナンバーによる個人番号の活用

複数の機関に存在する個人の情報を同一人の情報であるというものの確認を行うための社会基盤（インフラ）であり、「社会保障・税制度の効率性・透明性の確保」と「国民にとって利便性の高い公平・公正な社会の実現」に向けて、国民全員に一意的個人番号を割り当てるマイナンバーとして、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以降「番号法」という）」及び「行政手続における特定の

個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」が、平成 25 年 5 月 31 日に公布されている。このマイナンバーでは、個人番号の利用分野の 1 つとして、被災者生活再建支援金の支給に関する事務や被災者台帳の作成に関する事務に利用することが示されている。特に、被災者台帳の作成に関する事務では、「被災者台帳の作成に当たり、市町村内部で被災者を特定し被災者情報を集約・共有化するために個人番号の利用が必要である」としている。

この被災者台帳とは、地方自治体の各部署が分散して保有する被災者情報を登録・共有化し、被災者の現状やニーズとともに、支援の状況等を一元管理するものである。これにより、被災者一人ひとりの状況に応じた支援の適時・効果的な実施を図ることが可能となることが期待される。つまり、被災者台帳の整備は、被災者支援について「支援漏れ」や「手続の重複」をなくし、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するため、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約するものとして期待されているのである。

但し、各地方自治体の個人情報保護条例においては、原則として個人情報の目的外利用が禁止されており、人の生命、身体、財産の安全を守るためであっても、緊急時に限定されている。つまり、震災後のみならず震災前の段階において、防災部門が他部門から個人情報を入手できるのかといった課題もあり、多くの地方自治体では、あまり被災者台帳の整備が進んでいないのが現状である。

従って、各地方自治体の各部門が所有する被災者援護に係る情報を円滑に共有化するため、環境整備が必要となる。そのため、外部からの情報収集や外部への情報提供を行うため、マイナンバーの個人番号をキーとした各部署が所有する被災者援護に係る情報を紐づけて収集することが考えられる。つまり、社会福祉サービス等を必要とする被災者に対して、漏れなく提供するため、震災前から、予め被災者台帳の整備に向けて、被災者台帳についても、法的に位置づけ、被災者台帳の作成にあたり、マイナンバーの個人番号を活用することで、被災者台帳が容易に整備できるのではないかと考えられる (4)。

その場合、前述した避難行動要支援者名簿とも連携し、各種個人情報に変更が生じた場合にも迅速に更新が可能となることや、他の地方自治体から転入・転出してきた避難行動要支援者に対して、地方自治体を跨る個人情報のやり取りも容易となることが期待される (5)。このため、被災者台帳及び避難行動要支援者名簿に対するマイナンバーによる個人番号の活用にあたっては、住民の個人情報の取り扱いに対する住民の不安をどのように軽減するかの方策を施した上で、「本人同意の有無」及び「利用目的」を明確にした外部提供のあり方を模索する必要がある。特に外部提供する場合の相手先である関係機関との情報のやり取りをどのように行っていくかが、地方自治体の課題となる。つまり、地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報を外部提供される民間団体側にとっても、地方自治体から外部提供を受けた住民の個人情報を、どのような目的に利用し、利用した後、どのように、その個人情報を利用・管理するのか、また地方自治体と情報共有をしていくのかについて、住民に対する説明責任が問われることになる。このことについては、民間団体側からは住民の個人情報の管理責任を伴うことに対して不安を感じる関係者もあり、さらには、住民の個人情報を外部提供されることに対して「不同意」する住民がいることも事実である。このため、行政が保有する住民の個人情報を外部提供することについて、セキュリティ面及び危機管理の観点を踏まえて、住民の不安をどのように軽減し、災害弱者を地域で守る体制を作り上げていくのが問われていることとなる。

そこで、昨年度に行った住民意識としてのネットアンケートと調査に加えて、災害時における地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報の取り扱いについて、地方自治体側では、どのような対策を検討しているのか、その実態を把握した考察を行うこととする。

### 3 郵送アンケート調査による地方自治体の実態把握

#### 3-1 郵送アンケート調査の実施概要

前述した問題意識や災害時に備えた住民の個人情報の収集・共有及び外部提供の実態や個人情報の活用と保護方策、災害時に備えたマイナンバーの活用等の意向を把握するため、全国の地方自治体を対象に、郵送ネットアンケート調査を実施した（図表1参照）。

図表1 ネットアンケートの概要

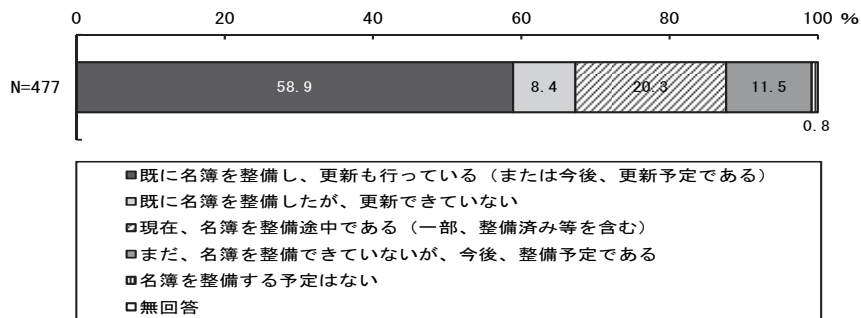
項目	概要
目的	①災害時に備えた住民の個人情報の収集・共有の実態について ②災害時における住民の個人情報外部提供について ③災害時の個人情報の活用と保護方策（現在の対策と、今後、力を入れていきたい対策） ④災害時に備えた番号制度（マイナンバー）の活用について
実施手法	郵送調査法（郵送により調査票を配布・回収） 送付先：各市区町村 災害対策部門（避難行動要支援者名簿の整備）担当課長宛
調査対象	1758 団体（全国の政令市、市町村及び特別区） ✓ 回収団体数：415 団体（回収率：23.6%）
実施期間	2014 年 5 月 28 日（水）～6 月 13 日（金）
信頼性の確保	所要時間が短い回答や、極端に同じ箇所をチェックしてある回答、また特定の規則性がみられる回答などは、有効回答とはみなさず除外。
主な調査項目	問1 災害時の住民の個人情報の収集・共有の実態について 問2 災害時の住民の個人情報の外部提供について 問3 災害時の番号制度（マイナンバー）の活用について 【自由意見】（自由回答） 回答自治体の属性

#### 3-2 災害時の住民の個人情報の収集・共有の実態について

##### （1）名簿の作成

災害時に備えて、何らかの形で「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する名簿を整備状況について尋ねると、次のとおりとなった（図表2参照）。

図表2 名簿の整備状況 (N=477 単一選択)



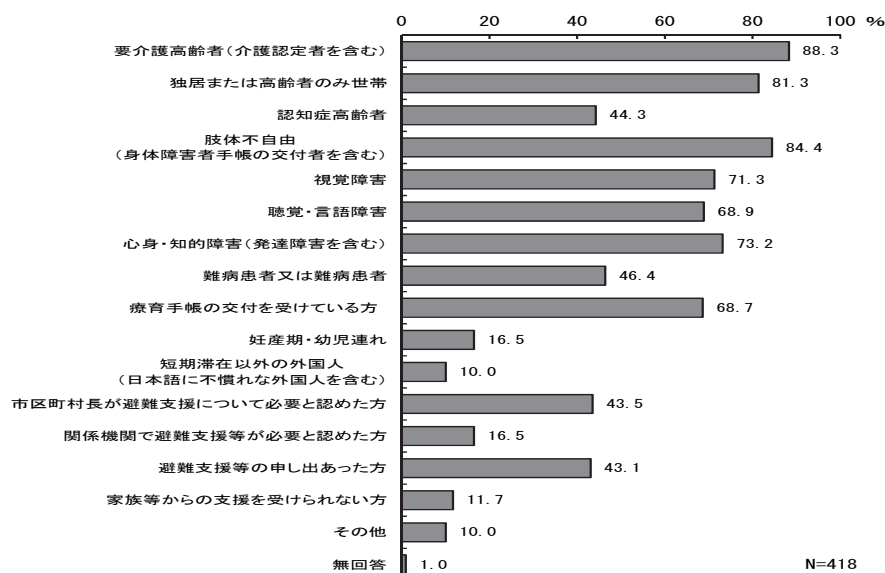
災害時に備えて、何らかの形で「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する名簿を整備については、「既に名簿を整備し、更新も行っている（または今後、更新予定である）」で58.9%と、半数以上の地方自治体で、すでに名簿の整備・更新が行われている。

一方、「まだ、名簿を整備できていないが、今後、整備予定である」で11.5%、「名簿を整備する予定はない」で0.8%と、1割程度の地方自治体で、名簿が整備されていない実態がうかがえる。

## (2) 名簿の対象者

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、名簿に登録する対象者はどのような方か（今後の予定も含む）を尋ねると、次のとおりとなった(図表3参照)。

図表3 名簿の対象者 (N=418 複数選択)

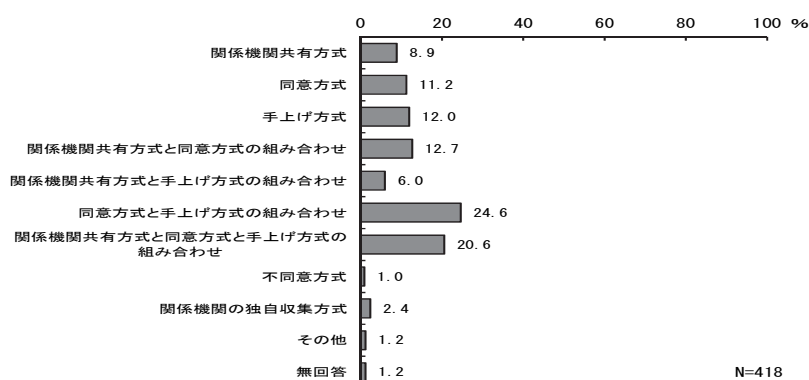


名簿に登録する対象者としては、「要介護高齢者(介護認定者を含む)」が88.3%、「肢体不自由(身体障害者手帳の交付者を含む)」が84.4%、「独居または高齢者のみ世帯」が81.3%と8割を超えており、高齢や身体障害者を対象とする割合が高かった。一方で、「短期滞在以外の外国人(日本語に不慣れな外国人を含む)」が10.0%と、日本語に不慣れな外国人に対する避難誘導も考慮する地方自治体も1割程度あった。

## (3) 名簿の整備方法

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、名簿に登録する対象者の個人情報をごどのような方法で収集・共有しているか（今後の予定も含む）を尋ねると、次のとおりとなった(図表4参照)。

図表4 名簿の整備方法 (N=418 複数選択)

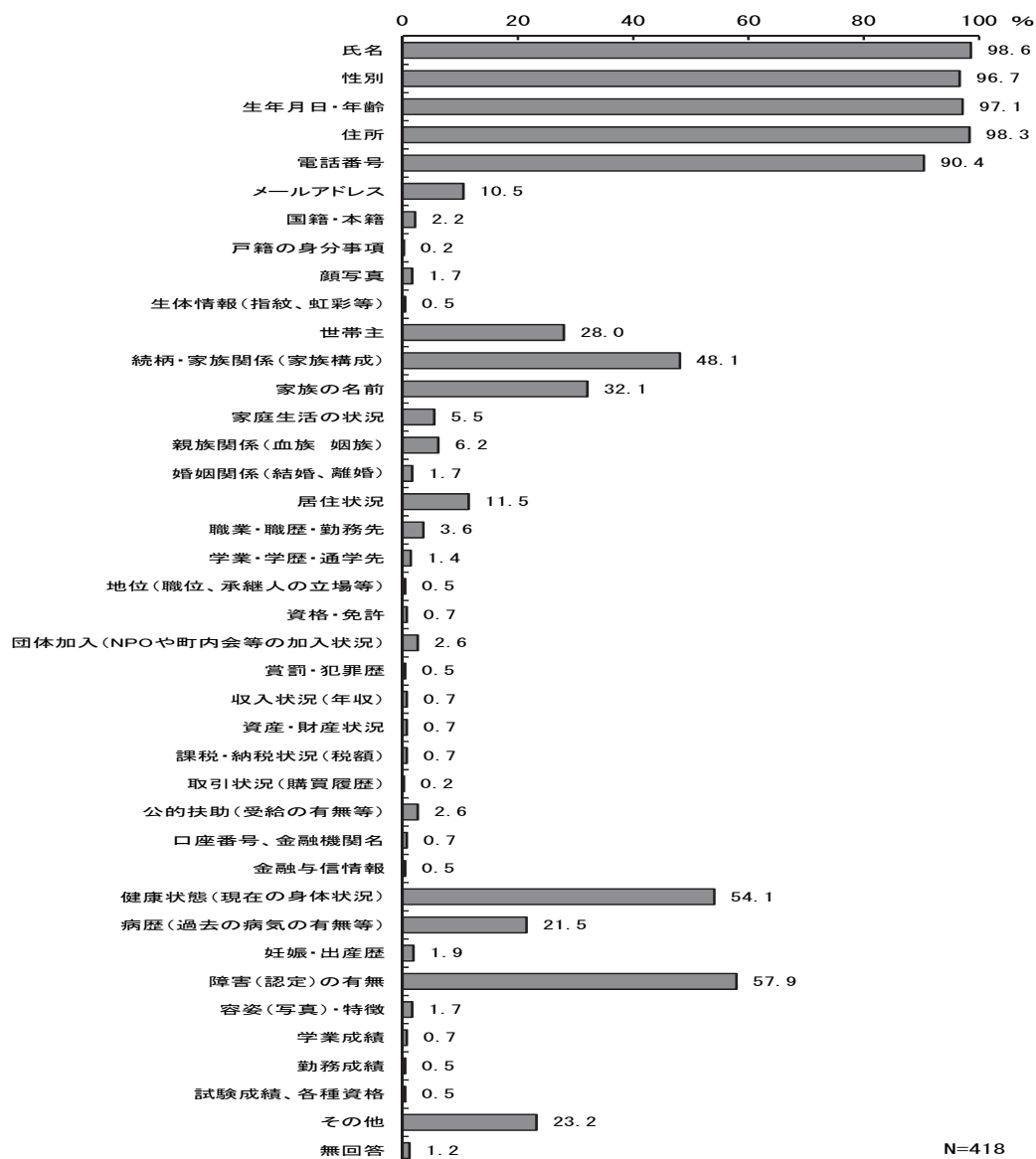


名簿の整備方法としては「同意方式と手上げ方式の組み合わせ」で24.6%、「関係機関共有方式と同意方式と手上げ方式の組み合わせ」で20.6%と、2割程度の割合の回答であった。つまり、本人同意を前提とした名簿の整備を行う地方自治体が多い傾向がうかがえる。

#### (4) 名簿の個人情報の種別

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、名簿に登録する対象者の個人情報の種別について（今後の予定も含む）尋ねると、次のとおりとなった(図表5参照)。

図表5 名簿の個人情報の種別 (N=418 複数選択)



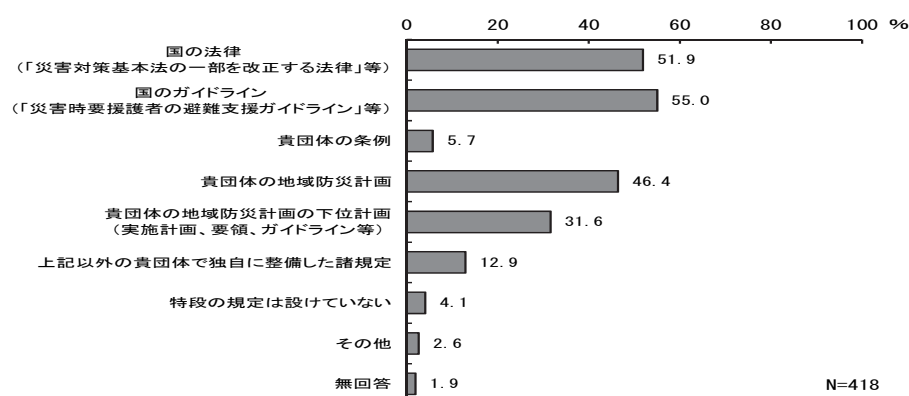
名簿に登録する対象者の個人情報の種別としては、「氏名」が98.6%、「性別」が96.7%、「生年月日・年齢」が97.1%、「住所」が98.3%、「電話番号」が90.4%と、基本事項が9割を超えていた。

一方、「健康状態(現在の身体状況)」が54.1%、「障害(認定)の有無」が57.9%と、心身関係の特に身体に関する事項が5割を超えており、避難誘導を考慮するために必要な事項として捉えている様子が見えてくる。

#### (5) 名簿の整備根拠

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、名簿の整備(作成)する根拠について(今後の予定も含む)尋ねると、次のとおりとなった(図表6参照)。

図表 6 名簿の整備根拠 (N=418 複数選択)



名簿の整備(作成)する根拠として、「国の法律(「災害対策基本法の一部を改正する法律」等)」が51.9%、「国のガイドライン(「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」等)」が55.0%と、国が規定する法律やガイドライン等を根拠としている地方自治体が5割程度であった。また、「貴団体の地域防災計画」が46.4%、「貴団体の地域防災計画の下位計画(実施計画、要領、ガイドライン等)」が31.6%と、3割から4割程度の割合で、地方自治体独自の契約やガイドラインを根拠としている様子であった。

その一方で、条例を定めているのは5.7%と1割を満たさず、独自に条例を定めるまでには至っていない傾向がうかがえる。

#### (6) 名簿の管理状況

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、どの庁内部署又は関係機関で名簿を「整備」、「保管」、「更新」を行うか(今後、行う予定も含む)を尋ねると、次のとおりとなった(図表7参照)。

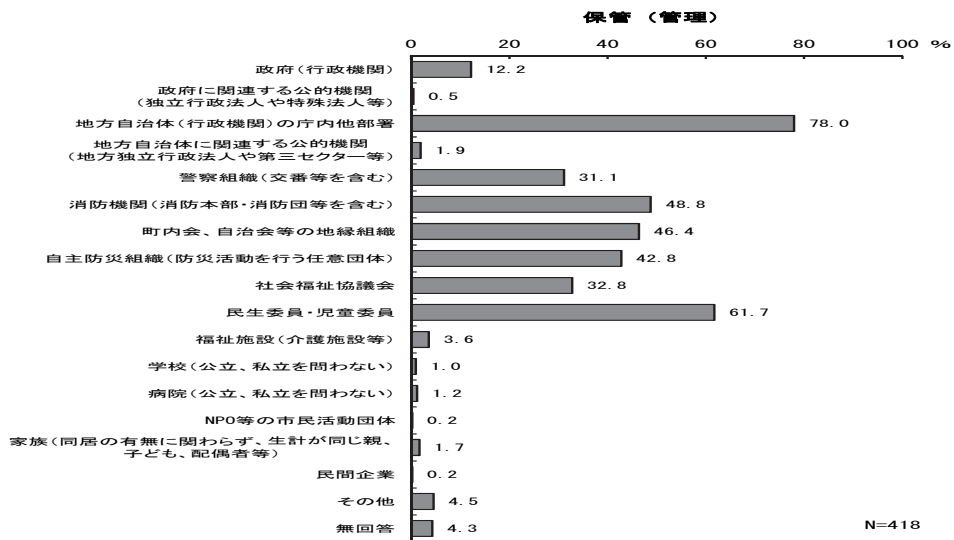
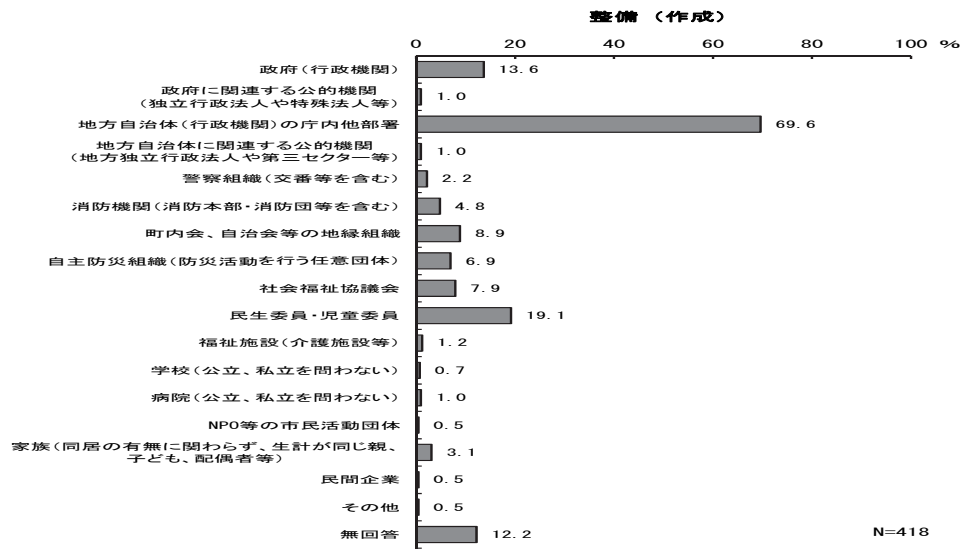
「整備」では、「地方自治体(行政機関)の庁内他部署」が69.6%と最も割合が高く、次いで「民生委員・児童委員」が19.1%と2割弱で、多くの地方自治体では、地方自治体自らが整備する必要があると認識している傾向がうかがえる。

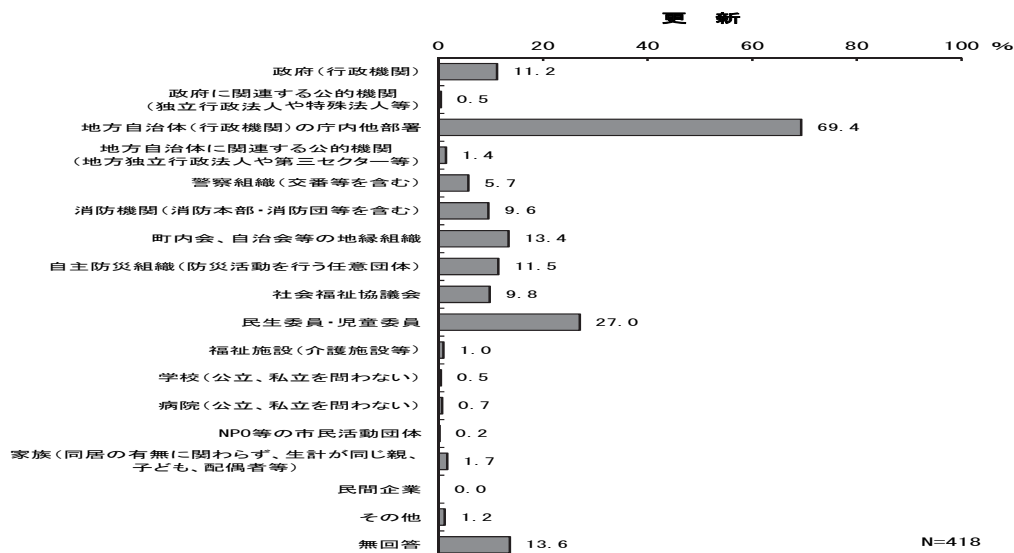
一方、「保管」では、「地方自治体(行政機関)の庁内他部署」が78.0%と最も割合が高いものの、次いで「民生委員・児童委員」が61.7%と6割程度の傾向であった。さらに、「消防機関(消防本部・消防団等を含む)」が48.8%、「町内会、自治会等の地縁」が46.4%、「自主防災組織(防災活動を行う任意団体)」が42.8%と5割を超えなかったものの、一定(4割程度)の割合で保管先として挙げられており、地方自治体以外にも保管先の候補として認識されている傾向がうかがえる。

なお、「更新」では、「地方自治体(行政機関)の庁内他部署」が69.4%と最も割合が高く、次いで「民生委員・児童委員」が27.0%と3割弱で、多くの地方自治体では、執行機関である地方自治体自らが更新する必要があると認識している傾向がうかがえる。



図表7 名簿の管理状況 (N=418 複数選択)

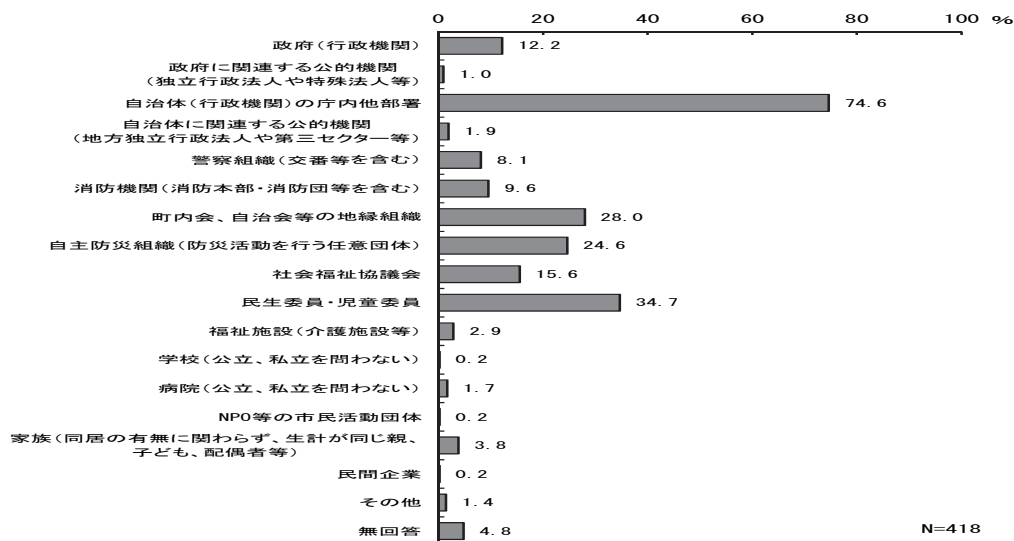




### (7) 名簿の更新管理

図表2で「既に名簿を整備し、更新も行っている」から「現在、名簿を整備途中である」と回答した地方自治体に対して、今後、名簿の最新の状況を把握し更新するのに適するのは、どの庁内部署又は関係機関か(今後、行う予定も含む)を尋ねると、次のとおりとなった(図表8参照)。

図表8 名簿の更新管理 (N=418 複数選択)

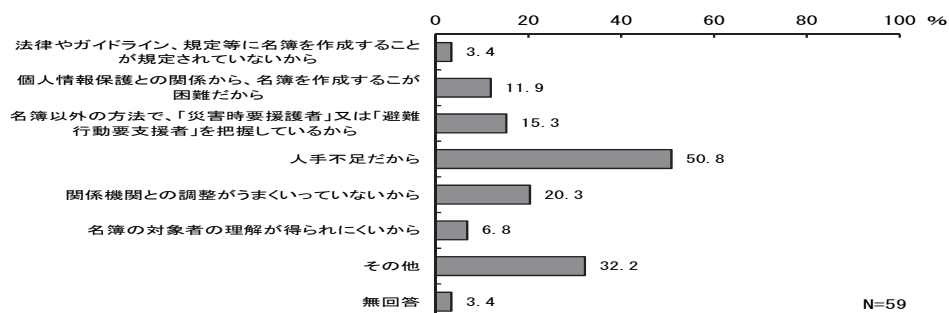


今後、名簿の最新状況を把握し更新するのに適するところとして、「自治体(行政機関)の庁内他部署」が74.6%と7割強の割合であった。この傾向から、多くの地方自治体では、地方自治体自らが名簿の最新の状況を管理する必要があると認識している傾向がうかがえる。その一方で、「民生委員・児童委員」が34.7%と4割弱、「町内会、自治会等の地縁組織」が28.0%、「自主防災組織(防災活動を行う任意団体)」が24.6%と2割弱の傾向だが、地方自治体以外の地域に根づく組織や団体にも名簿の最新状況の管理を委ねたいという傾向があることもうかがえる。

### (8) 名簿の未整備理由

図表2で「まだ、名簿を整備できていないが、今後、整備予定である」または「名簿を整備する予定はない」と回答した地方自治体に対して、どのような理由で名簿が未整備なのかを尋ねると、次のとおりとなった(図表9参照)。

図表9 名簿の未整備理由 (N=59 複数選択)

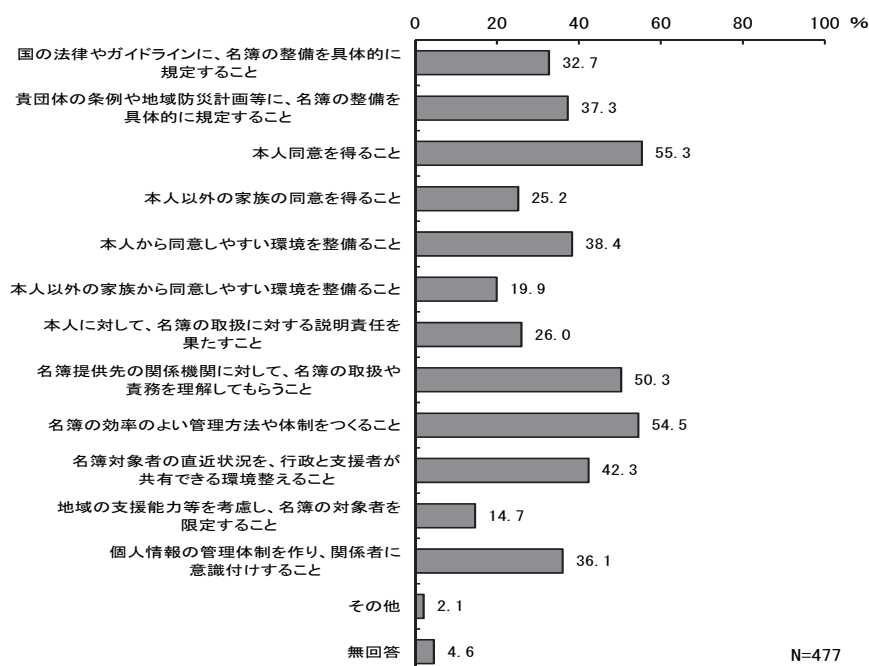


名簿が未整備な理由としては、「人手不足だから」が50.8%の割合で挙げられており、地方自治体側で、手が回り切れていない傾向がうかがえる。一方、「法律やガイドライン、規定等に名簿を作成することが規定されていないから」が3.4%、「個人情報保護との関係から、名簿を作成することが困難だから」が11.9%と1割前後の傾向であった。これらの理由は、名簿の未整備にはあまり影響が大きいわけではないことが明らかとなった。

### (9) 名簿の整備に必要なこと

災害時に備えて「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する名簿を整備するために必要なことを尋ねると、次のとおりとなった(図表10参照)。

図表10 名簿の整備に必要なこと (N=477 複数選択)



名簿の整備に必要なこととしては、「本人同意を得ること」が55.3%、「本人から同意しやすい環境を整備すること」38.4%と、本人同意を得ることに対する意見が挙げられた。

また、「名簿の効率のよい管理方法や体制をつくること」が54.5%と、名簿管理の方法や体制についての意見も挙げられていた。

その一方で、「名簿提供先の関係機関に対して、名簿の取扱や責務を理解してもらうこと」が50.3%、「名簿対象者の直近状況を、行政と支援者が共有できる環境を整えること」が42.3%、「個人情報の管理体制を作り、関係者に意識付けすること」が36.1%と、名簿を保管する外部の相手先に対する課題や意見も挙げられていた。つまり、地方自治体の一定の割合で、名簿の保管する提供先の組織や団体に対する課題が認識され

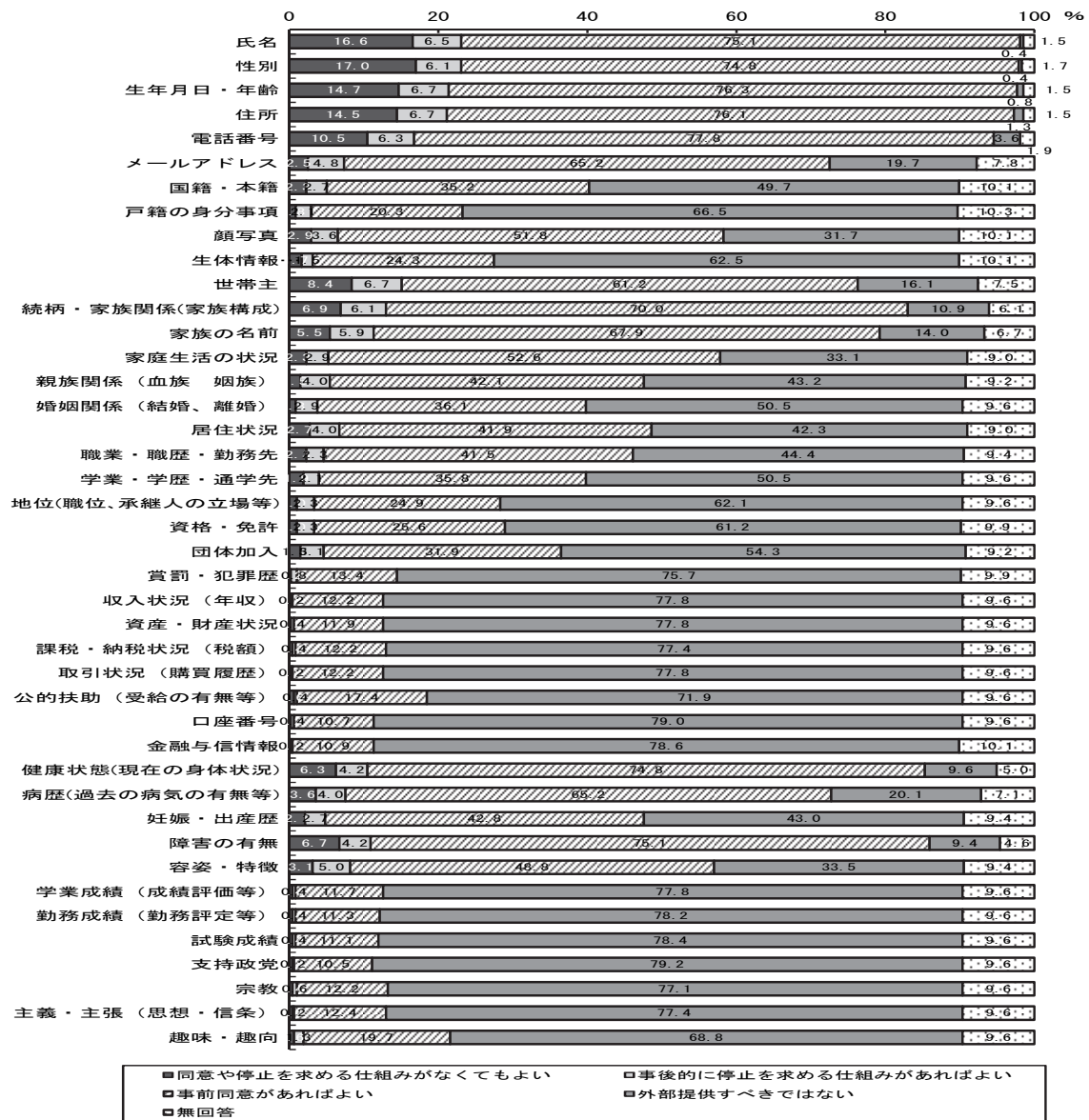
ている傾向がうかがえる。

### 3-3 災害時の住民の個人情報の外部提供について

#### (1) 外部提供されてもよい対象者本人の個人情報

「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者本人の個人情報を、庁内部署又は関係機関等に外部提供する場合、必要だと思ふ同意方法について尋ねると、次のとおりとなった(図表 11 参照)。

図表 11 外部提供されてもよい対象者本人の個人情報 (N=477 各項目に対して単一選択)



外部提供されてもよい対象者本人の個人情報について、「事前同意があればよい」との回答が、基本的事項について「氏名」で75.1%、「性別」で74.8%、「生年月日・年齢」で76.3%、「住所」で76.1%、「電話番号」で77.6%と7割を超えている。

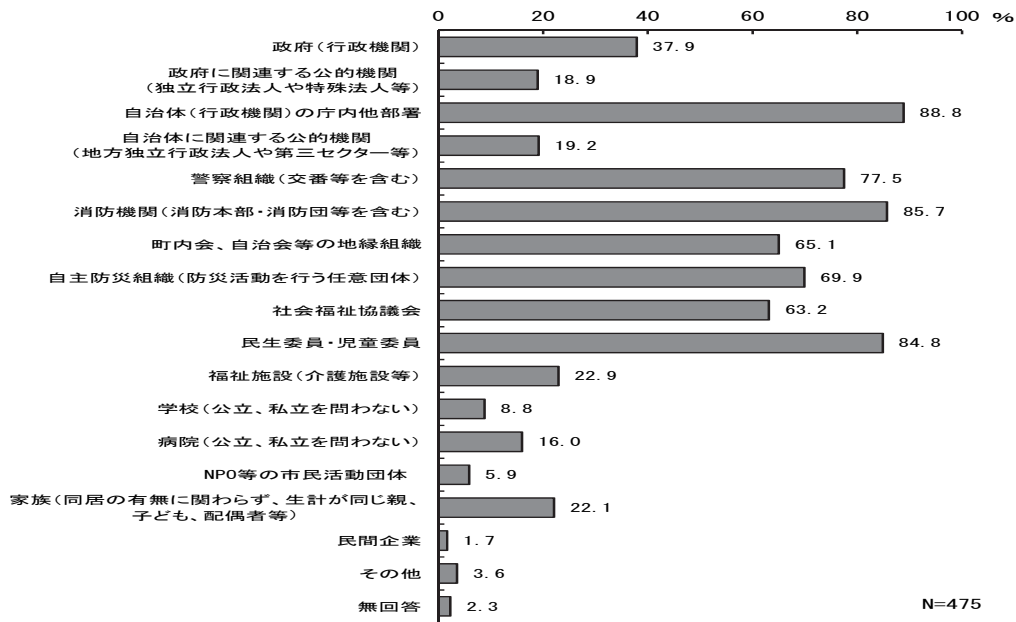
また、名簿に登録する対象者の個人情報の種別として、5割を超える割合で取り扱われることが明らかとなった心身関係について、「事前同意があればよい」との回答が「健康状態(現在の身体状況)」で74.8%、「障害(認定)の有無」で75.1%と、基本的事項と同様に、7割を超える傾向がうかがえた。

このことから、外部提供されてもよい対象者本人の個人情報に関しては、本人の「事前同意」が必要であると地方自治体が認識していることがうかがえる。

## (2) 対象者本人の個人情報の外部提供先の範囲

図表11で、すべて「外部提供すべきではない」との回答以外の地方自治体に対して、対象者本人の個人情報について、どの庁内部署又は関係機関等まで外部提供してもよいかを尋ねると、次のとおりとなった(図表12参照)。

図表12 対象者本人の個人情報の外部提供先の範囲 (N=475 複数選択)



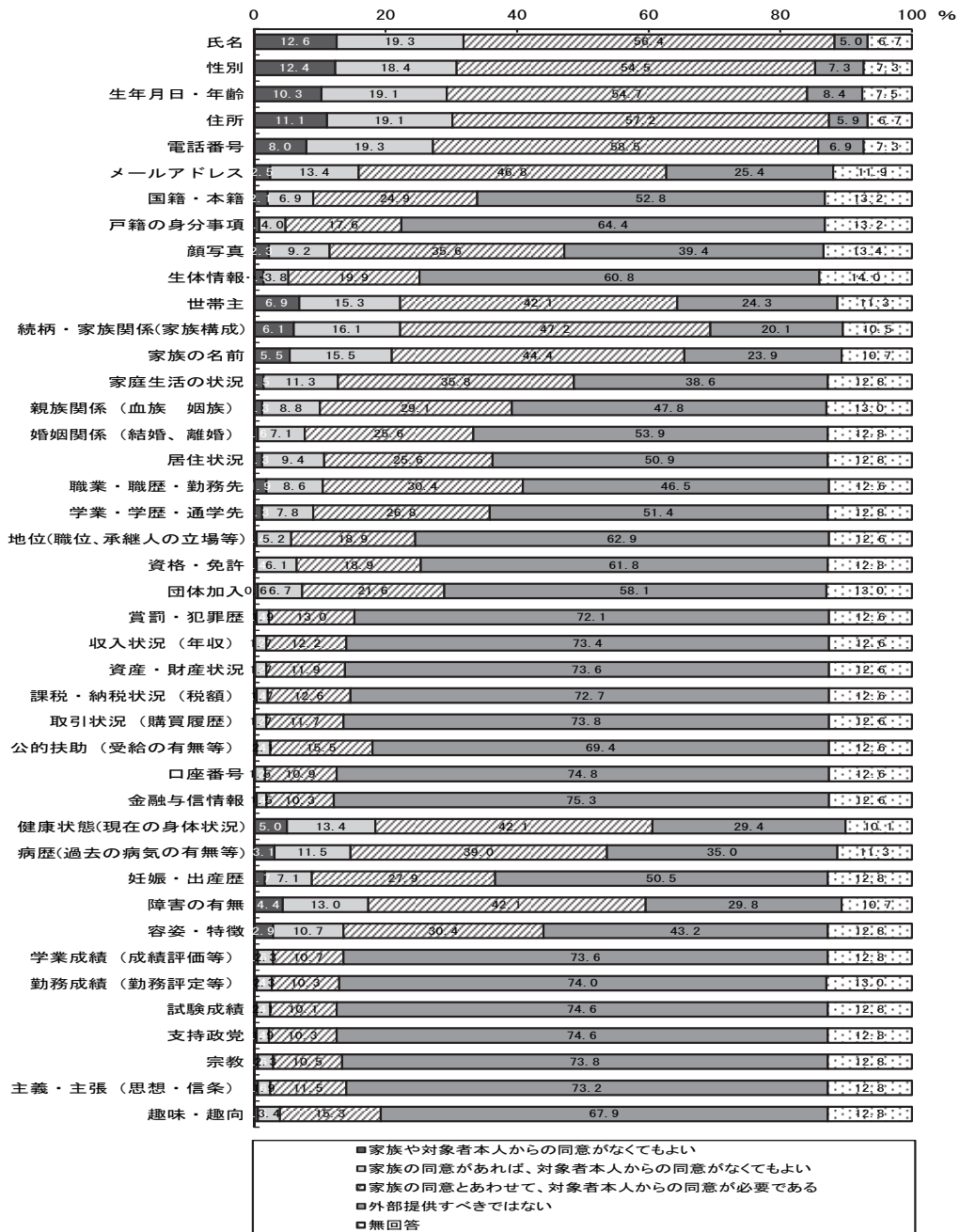
対象者本人の個人情報の外部提供先の範囲としては、「自治体（行政機関）の庁内他部署」が88.8%、「消防機関（消防本部・消防団等を含む）」が85.7%、「警察組織（交番等を含む）」が77.5%と、基本的は公的機関が上位となっている。また、「民生委員・児童委員」で84.8%との回答であった。特に民生委員は特別職の地方公務員であり、「民生委員は、その職務を遂行するに当たっては、個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守り、人種、信条、性別、社会的身分又は門地によって、差別的又は優先的な取扱をすることなく、且つ、その処理は、実情に応じて合理的にこれを行わなければならない。」（民生委員法第15条）と規定されていることから、守秘義務が課されている。つまり、民生委員は、職務上知りえた情報を漏らさないことが義務付けられているのである。このため、外部提供の相手先として差し支えないと認識されているものと思われる。

他方、昨年度のネット調査で明らかとなったNPO等の民間団体やボランティア組織への住民の不信感は、地方自治体でも同様である。対象者本人の個人情報の外部提供先として「NPO等の市民活動団体」と回答した地方自治体は5.9%となっており、1割未満という結果であった。

### （3）外部提供されてもよい家族の対象者の個人情報

「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する家族の対象者の個人情報を、どの庁内部署又は関係機関等に外部提供する場合、必要だと思う同意方法について尋ねると、次のとおりとなった（図表13参照）。

図表13 外部提供されてもよい家族の対象者の個人情報（N=477 各項目に対して単一選択）



外部提供されてもよい家族の対象者の個人情報について、「家族の同意とあわせて、対象者本人からの同意が必要である」との回答が、基本的事項について「氏名」で56.4%、「性別」で54.5%、「生年月日・年齢」で54.7%、「住所」で57.2%、「電話番号」で58.5%と5割を超えている。その一方で、「家族や対象者本人からの同意がなくてもよい」や「家族の同意があれば、対象者本人からの同意がなくてもよい」との回答が2割弱であり、やはり地方自治体の意向として、家族の同意よりも本人の同意が重要であるとの認識を持っていることが明らかとなった。

また、名簿に登録する対象者の個人情報の種別として、5割を超える割合で取り扱われることが明らかとなった心身関係についても、「家族の同意とあわせて、対象者本人からの同意が必要である」との回答が「健康状態(現在の身体状況)」で46.9%、「障害(認定)の有無」で47.2%と4割を超えているのに対して、「外部提供すべきではない」との回答が「健康状態(現在の身体状況)」で32.6%、「障害(認定)の有無」で33.3%と3割を超えていた。つまり、心身関係に対しては、地方自治体の意見が割れている傾向がうかがえる。

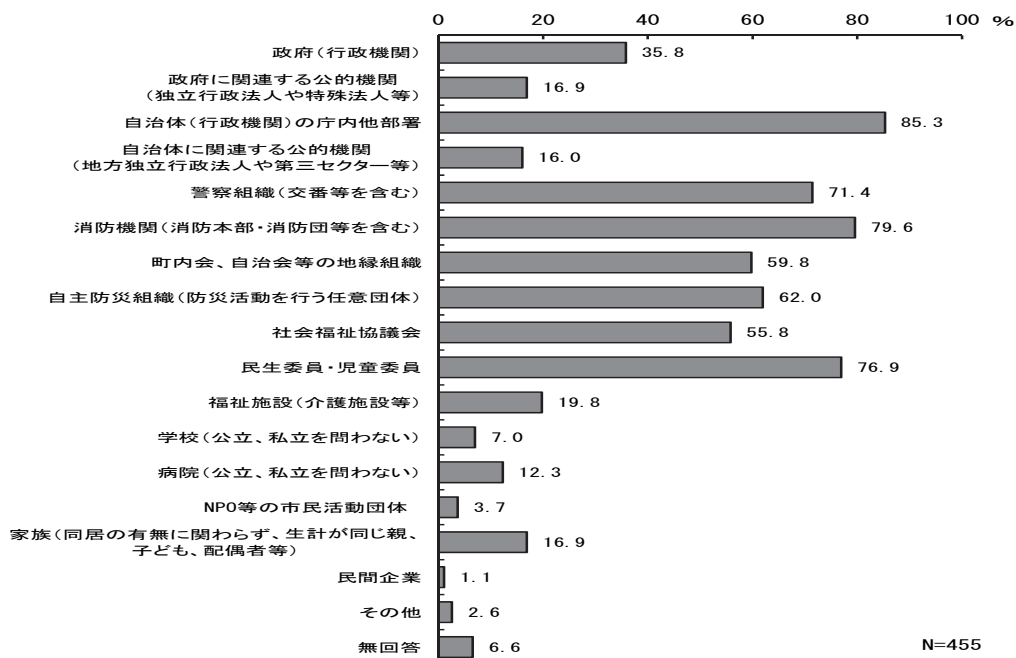
このことから、外部提供されてもよい家族の対象者の個人情報に対して、本人からの事前同意を重視しており、さらに心身関係に対しては「外部提供すべきではない」との認識も、一定の割合(3割程度)であ

ることが明らかとなった。

#### (4) 対象者家族の個人情報の外部提供先の範囲

図表 13 で、すべて「外部提供すべきではない」との回答以外の地方自治体に対して、対象者家族の個人情報について、どの庁内部署又は関係機関等まで外部提供してよいかを尋ねると、次のとおりとなった(図表 14 参照)。

図表 14 対象者家族の個人情報の外部提供先の範囲 (N=455 複数選択)



対象者家族の個人情報の外部提供先の範囲としては、「自治体(行政機関)の庁内他部署」が85.3%、「消防機関(消防本部・消防団等を含む)」が79.6%、「警察組織(交番等を含む)」が71.4%と、基本的は公的機関が上位となっている。また、「民生委員・児童委員」で76.9%との回答であった。この傾向は、図表 12 と同様の結果と言えるだろう。

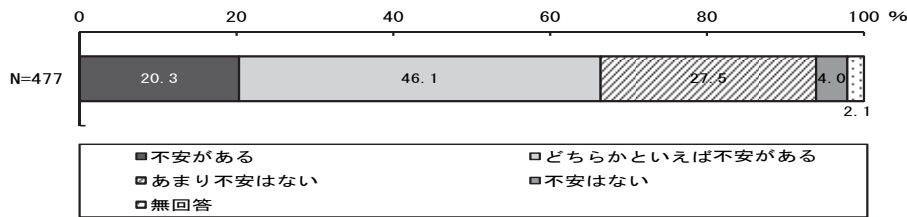
他方、昨年度のネット調査で明らかとなったNPO等の民間団体やボランティア組織への住民の不信感は、地方自治体でも同様である。対象者家族の個人情報の外部提供先として「NPO等の市民活動団体」と回答した地方自治体は3.7%で、1割未満である。これは図表 12 と同様の結果であった。

#### (5) 外部提供に対する不安感

「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者の個人情報を外部提供することに対する不安感について尋ねると、次のとおりとなった(図表 15 参照)。

図表 15 外部提供に対する不安感 (N=477 単一選択)





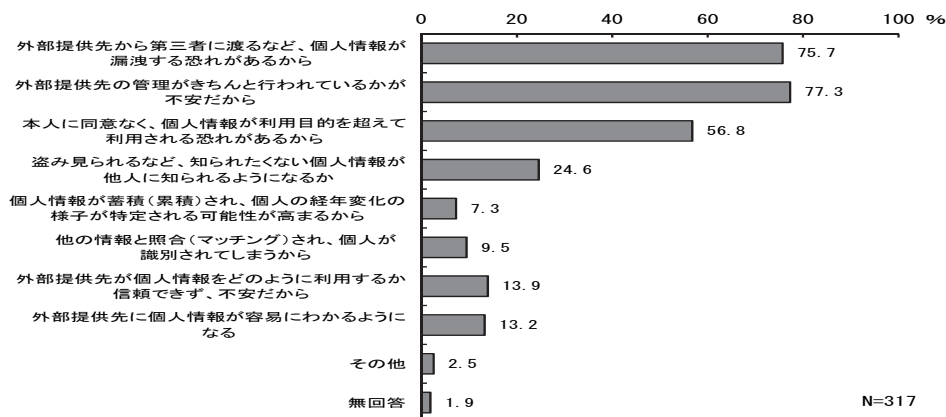
対象者の個人情報を外部提供することに対して、「不安がある」で20.3%、「どちらかといえば不安がある」で46.1%と7割程度の回答であるのに対して、「あまり不安はない」で27.5%、「不安はない」で4.0%と3割程度の回答であった。

つまり、7割程度の地方自治体で、対象者の個人情報を外部提供することに対して、何らかの不安感を感じている傾向が明らかとなった。

### (6) 外部提供に対する不安感の理由

図表15で「不安がある」または「どちらかといえば不安がある」と回答した地方自治体に対して「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者の個人情報を外部提供することに対しての不安感について尋ねると、次のとおりとなった(図表16参照)。

図表16 外部提供に対する不安感の理由 (N=317 複数選択)



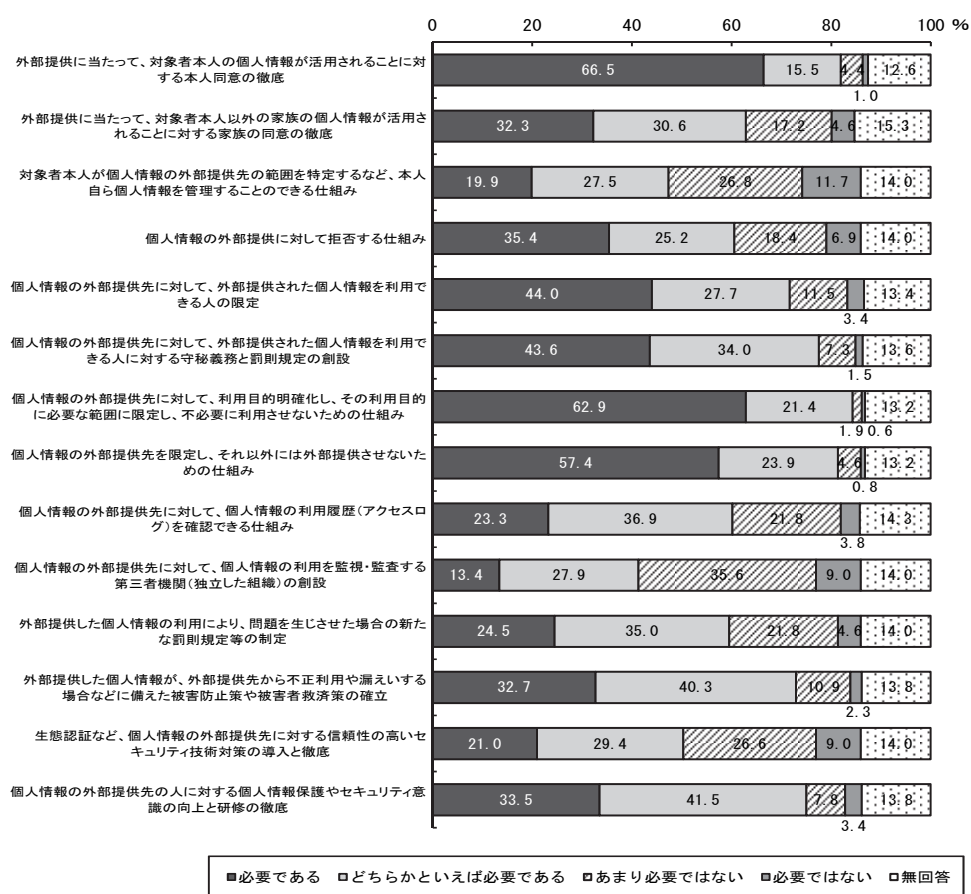
対象者の個人情報を外部提供することに対しての不安感については、「外部提供先の管理がきちんとして行われているかが不安だから」で77.3%、「外部提供先から第三者に渡るなど、個人情報が漏洩する恐れがあるから」で75.7%と、外部提供先に対する名簿の個人情報に対する管理体制や漏えいの危険性を挙げられていた。

また、「本人に同意なく、個人情報が利用目的を超えて利用される恐れがあるから」との回答も56.8%と5割を超えており、本人同意に対する利用範囲の拡大に対する懸念を抱いている地方自治体も存在していた。

### (7) 外部提供する個人情報保護方策

「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者の個人情報を外部提供する場合、個人情報を保護するために必要な対応策について尋ねると、次のとおりとなった(図表17参照)。

図表 17 外部提供する個人情報保護方策 (N=477 複数選択)



「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者の個人情報を外部提供する場合、個人情報を保護するために必要な対応策としては、「必要である」との回答が「外部提供に当たって、対象者本人の個人情報が活用されることに対する本人同意の徹底」で 66.5%、「個人情報の外部提供先に対して、利用目的明確化し、その利用目的に必要な範囲に限定し、不必要に利用させないための仕組み」で 62.9%、「個人情報の外部提供先を限定し、それ以外には外部提供させないための仕組み」で 57.4%と、半数以上の回答となっている。

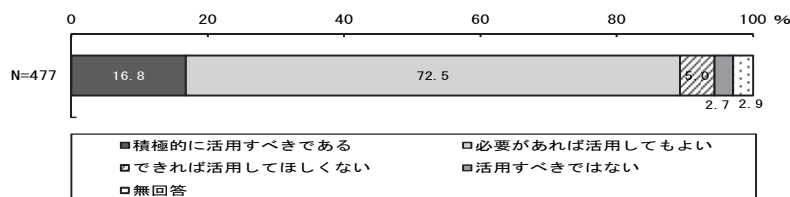
このことから、地方自治体において対象者の個人情報を外部提供する場合、個人情報を保護するために必要な対応策として重要視している対応策としては、本人同意の徹底と合わせて、個人情報の外部提供先が不適切な利用を行うことを抑制する仕組みが必要であるとの認識を持っている傾向がうかがえた。

### 3-4 災害時の番号制度（マイナンバー）の活用について

#### (1) 災害時の番号制度の活用の有無

災害時を備えた番号制度の活用について尋ねると、次のとおりとなった(図表 18 参照)。

図表 18 災害時の番号制度の活用の有無 (N=477 単一選択)

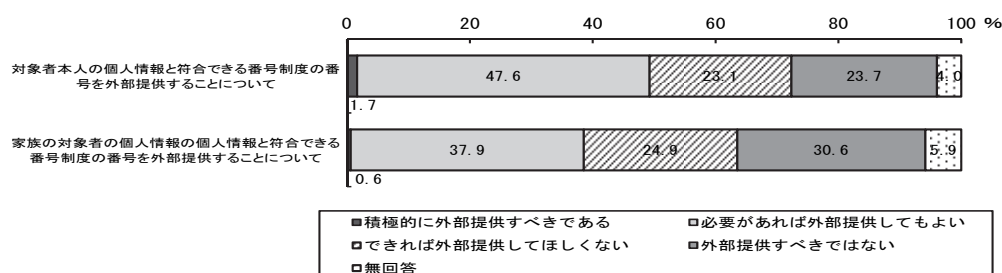


災害時の番号制度の活用の有無については、「積極的に活用すべきである」で16.8%、「必要があれば活用してもよい」で72.5%と9割弱と回答であった。一方、「できれば活用してほしくない」で5.0%、「活用すべきではない」で2.7%と1割に満たず、災害時の番号制度の活用に対して、地方自治体の期待が高い傾向がうかがえる。

## (2) 災害時の番号の外部提供の有無

災害時に備えて、「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する対象者の個人情報と符合できる番号制度で用いる番号を、個人情報と一緒に外部提供することに対して尋ねると、次のとおりとなった(図表19参照)。

図表 19 災害時の番号の外部提供の有無 (N=477 各項目に対して単一選択)



災害時の番号の外部提供の有無対象について、対象者本人の個人情報と符合できる番号制度の番号を外部提供することについては、「積極的に外部提供すべきである」で1.7%、「必要があれば外部提供してもよい」で47.6%と5割程度の回答に対して、「できれば外部提供してほしくない」で23.1%、「外部提供すべきではない」で23.7%と、否定的な意見に対しても5割程度の回答であった。

また、家族の対象者の個人情報の個人情報と符合できる番号制度の番号を外部提供することについても、「積極的に外部提供すべきである」で0.6%、「必要があれば外部提供してもよい」で37.9%と4割程度の回答に対して、「できれば外部提供してほしくない」で24.9%、「外部提供すべきではない」で30.6%と6割程度の回答であった。

つまり、災害時の番号の外部提供に対しては、地方自治体の意見として賛否が割れる傾向がうかがえる。

## 4 まとめと提言

### (1) 災害時に行政が保有する個人情報の外部提供の不安に対する対応策

本研究は、今回の大震災の経験を踏まえ、セキュリティ面及び危機管理の観点から、どの程度まで住民が

地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報の利用を許容するのか、また許容した場合の条件などを具体的に検討することを目的としている。そのため、震災をはじめとする災害時の危機を想定し、地方自治体など行政が保有する住民の個人情報の利用及び外部提供などの取り扱いのあり方について、どのような形で住民の合意形成が図られるかについての検討を行った。このため、昨年度のWEBによるネットアンケート調査などで明らかにした知見を踏まえ、地方自治体が保有する住民の個人情報の取り扱いの実態に即しつつ、具体的な対応策について考察することとした。

地方自治体が保有する住民の個人情報の取り扱いに対する地方自治体の意見としては、以下のとおりであった。まず、災害時に備えて、何らかの形で「災害時要援護者」又は「避難行動要支援者」に関する名簿を整備については、「既に名簿を整備し、更新も行っている（または今後、更新予定である）」で58.9%と、半数以上の地方自治体で、すでに名簿の整備・更新が行われていた。また、その名簿に登録する対象者としては、「要介護高齢者（介護認定者を含む）」が88.3%、「肢体不自由（身体障害者手帳の交付者を含む）」が84.4%、「独居または高齢者のみ世帯」が81.3%と8割を超えており、高齢や身体障害者を対象とする割合が高かった。さらに、名簿に登録する対象者の個人情報の種別としては、9割を超える基本事項に加えて、心身関係の、特に身体に関する事項が5割を超えており、避難誘導を考慮するために必要な個人情報の種別が挙げられていた。

その上で、名簿の最新状況を把握し更新するのに適するところとして、多くの地方自治体では、地方自治体自らが名簿の最新の状況を管理する必要があると認識しているものの、地方自治体以外の地域に根付く組織や団体にも名簿の最新状況の管理を委ねたいという意向が一定程度存在することも明らかとなった。その一方で、名簿の整備に必要なこととして、地方自治体の一定の割合で、名簿の保管する提供先の組織や団体に対する課題が認識されていた。

外部提供されてもよい対象者本人の個人情報に対しては、本人の「事前同意」が必要となることが地方自治体の意向としてうかがえる。また、外部提供されてもよい家族の対象者の個人情報に対しても、本人からの事前同意を重視しており、さらに心身関係に対しては「外部提供すべきではない」との認識も、一定の割合（3割程度）であることが明らかとなった。

一方、対象者本人と対象者家族の個人情報ともに外部提供先の範囲としては、基本的は公的機関や「民生委員・児童委員」が挙げられていた。他方、昨年度のネット調査で明らかとなったNPO等の民間団体やボランティア組織への住民の不信感、地方自治体でも同様であり、対象者本人の個人情報の外部提供先として「NPO等の市民活動団体」と回答した地方自治体は、1割未満といった結果であった。

この結果に対して、7割程度の地方自治体で、対象者の個人情報を外部提供することに対して何らかの不安感を感じている傾向が明らかとなった。この傾向に対しては、外部提供先に対する名簿の個人情報に対する管理体制や漏えいの危険性、さらに本人同意に対する利用範囲の拡大に対する懸念を抱いている地方自治体の意見が挙げられた。

このため、地方自治体において対象者の個人情報を外部提供する場合、個人情報を保護するために必要な対応策として重要視している対応策としては、本人同意の徹底と合わせて、個人情報の外部提供先に対して、不適切な利用を抑制する仕組みが必要であることが明らかとなった。

従って、セキュリティ面及び危機管理の観点から、災害時に行政が保有する住民の個人情報を外部提供する場合には、その外部提供する相手先に対する住民の信頼感を保つことが最も重要であり、不適切な利用を抑制する具体的な仕組みを構築することが求められる。そうした不用意な利用を抑制する仕組みことが、セキュリティ面及び危機管理の観点から見た住民の合意形成が得られる地方自治体などの行政が保有する住民の個人情報の取り扱いといえるだろう。

## （2）今後の展望に向けて

今後の災害対策のあり方として、危機管理の観点から、行政と民間との協働の取り組みが求められるが、その際に重要なのは住民の個人情報を含めた行政と民間との情報共有である。しかしながら、そうした情報共有の手段である住民の個人情報の外部提供に対しては、住民の個人情報の不用意な利用を抑制する仕組みを具体的に構築する方法が課題となる。

従って、住民の個人情報を外部提供する相手先に対して、住民の個人情報の不適切な利用を抑制する仕組みの構築を求める必要があり、地方自治体はこれに関して責任が問われることになる。このことについては、民間団体側にも住民の個人情報の管理責任を負うことに対して不安を感じる関係者もおり、さらには、住民の個人情報を外部提供されることに対して「不同意」の住民がいることも事実である。

このため、行政が保有する住民の個人情報を外部提供することについて、セキュリティ面及び危機管理の

観点を踏まえて、住民の不安をどのように軽減し、災害弱者を地域で守る体制を作り上げていくのが今後の課題であるといえよう。

## 【参考文献】

- 井ノ口宗成、田村圭子、林晴男(2010年3月)「生活再建台帳支援システムの効率的運用を目指した被災者確定業務の効率的手法」『地域安全学会論文集 No12』地域安全学会
- 宇賀克也(2014年3月)「防災行政における個人情報の利用と保護」『季報 情報公開・個人情報保護 第52号』一般財団法人 行政管理研究センター
- 岡本正、山崎栄一、板倉陽一郎(2013年)『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
- 産経新聞(2014年3月16日)「要支援者名簿、悩める市町村、ネックは『個人情報の管理』」(<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/140316/dst14031611030003-n1.htm>)
- 内閣府(防災)(2013年5月)「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」内閣府
- 山崎栄一、林晴男、田村圭子、井ノ口宗成(2008年11月)「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」『地域安全学会論文集 No10』地域安全学会

## 【注】

- (1) 法改正のポイントは、宇賀克也(2014年3月)「防災行政における個人情報の利用と保護」『季報 情報公開・個人情報保護 第52号』一般財団法人 行政管理研究センター等を参照のこと。
- (2) 具体的には、内閣府(防災)(2013年5月)「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」内閣府を参照のこと。
- (3) 産経新聞(2014年3月16日)「要支援者名簿、悩める市町村、ネックは『個人情報の管理』」(<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/140316/dst14031611030003-n1.htm>)
- (4) こうした考え方については、岡本正、山崎栄一、板倉陽一郎(2013年)『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—』ぎょうせい等を参照のこと。
- (5) 他の地方自治体から転入・転出してきた避難行動要支援者に対して、地方自治体を跨る個人情報のやり取りを効率的に行うため、被災者台帳システム又は生活再建台帳支援システムの整備が期待されている。こうした整備にあり方については、井ノ口宗成、田村圭子、林晴男(2010年3月)「生活再建台帳支援システムの効率的運用を目指した被災者確定業務の効率的手法」『地域安全学会論文集 No12』地域安全学会や、山崎栄一、林晴男、田村圭子、井ノ口宗成(2008年11月)「被災者台帳システム構築に関する政策法務上の課題—新潟県柏崎市における現状を踏まえて—」『地域安全学会論文集 No10』地域安全学会等を参照のこと。

## 〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
湯浅塾道「指定管理者制度と個人情報保護」	情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会(EIP)(情報セキュリティ大学院大学)	2013年5月16日
湯浅塾道「タクシーのプライバシーと個人情報保護に関する諸問題」	進化経済学会観光学研究部会第20回研究会(情報セキュリティ大学院大学)	2013年12月6日・
湯浅塾道「特別地方公共団体の個人情報保護」	第64回情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会(情報セキュリティ大学院大学)	2013年5月15日