

情報ネットワーク法学会第12回研究大会
2012年12月1日土曜日

震災リスクを踏まえた地方自治体の 個人情報情報の取り扱いについて

津波に襲われ鉄筋の骨組みだけが残った
宮城県南三陸町町の防災対策庁舎



所属 札幌総合情報センター株式会社
氏名 瀧口樹良
連絡先 ki_takiguchi@snet.sweb.co.jp

1. はじめに

【日本最大級の大震災の発生】

2011年3月11日14時46分18秒(日本時間)に発生した東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)は、日本の観測史上最大のマグニチュード9.0を記録した。この地震により、場所によっては波高10メートル以上、最大遡上高38.9mにもものぼる大津波が発生し、東北地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害をもたらした。また地震の揺れや液状化現象、地盤沈下、ダムの決壊などによって、広大な範囲に被害が発生し、各種ライフラインも寸断された。さらに、地震と津波による被害を受けた東京電力福島第一原子力発電所では、全電源を喪失して原子炉を冷却できなくなり、大量の放射性物質の放出を伴う重大な原子力事故が発生したこの福島第一原子力発電所事故により、周辺一帯の住民は長期の避難を余儀なくされている。

【地方自治体における震災リスク】

今回の大震災では、いくつかの地方自治体で庁舎そのものまでが大津波に襲われ、地方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。

⇒地方自治体の窓口機能が壊滅的打撃を受けたため、機能停止に陥った(可用性の欠如)。

【問題認識】

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、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。

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。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の間の個人情報に対する取り扱いのスタンスの違いが散見された。このことは、**震災時に、地方自治体の窓口サービスを行う際、どのようなかたちで住民の個人情報を取り扱うのが望ましいのか**について、**平常時から地方自治体の側で想定しておく必要がある**と考えられる。

⇒震災リスクを想定した平常時からの地方自治体の個人情報の取り扱い

- ①「可用性」の観点から見た平常時における住民の個人情報の保管・管理のあり方
- ②「機密性」の観点から見た震災時における個人情報の外部提供のあり方

1. はじめに

【参考:住民台帳すべて流失＝職員2割超が安否不明－津波にのまれた陸前高田市・岩手】

東日本大震災で、市庁舎が大津波にのみ込まれ壊滅的被害を受けた岩手県陸前高田市。住民基本台帳や行政文書が全て流され、行政機能回復の見通しは全く立っていない。対策本部は、20人も入れれば身動きが取れなくなるような給食センターの事務室に置かれたが、机7台にパソコン6台。衛星電話2台で県など関係機関と連絡を取り合っている。

同市の菊池満夫企画部長(58)によると、一部4階建ての本庁舎は最上階まで津波にのみ込まれた。「堤防越えたぞ」「線路越えたぞ」。絶叫する防災無線が聞こえ、菊池さんらは屋上に避難し助かった。無事だったのは124人。うち職員が76人だった。しかし、全職員約300人の2割を超える70～80人が行方不明だ。

災害時に中心となる防災対策室は本庁舎2階。室長ら4人のうち3人は安否が分からない。菊池部長は「室長も他のみんなも真面目な人ばかり。最後まで2階に残り情報収集していて津波に巻き込まれたのだろう」と無念さを口にする。災害時にどの課がどう動くのかを記した地域防災計画も喪失した。

高台にある給食センターが災害対策本部となったがスペースは1室のみ。自衛隊や消防、警察といった関係機関との調整会議はシャッター付きの車庫内で行われている。

被災から7日目の17日までに、県や隣の大船渡市から計13人の職員が派遣されたほか、テレビや電源が使える、会議室にもなる国土交通省の対策本部車も到着した。

陸前高田市は今月末に退職予定だった職員に今後の協力を求めたほか、避難所で活動している職員らを本部に呼び戻す。菊池部長は「行政には会計年度というものがある。それまであと15日しかない」と話した。



津波で押し流されたがれきで埋まり、使用できなくなった陸前高田市役所
＝2011年3月13日撮影、岩手県陸前高田市 (時事)

(出典:時事ドットコム <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201103/2011031700072>)

1. はじめに

【情報セキュリティの観点】

①情報セキュリティ(information security)とは

情報の「機密性」、「完全性」及び「可用性」を維持すること。さらに、真正性、責任追跡性、否認防止及び信頼性のような特性を維持することを含めてもよい。

(国際規格であるISO/IEC27001(情報技術-セキュリティ技術-情報セキュリティマネジメントシステム-要求事項):2005 3 用語及び定義)

②情報セキュリティの3大要素とは

◆機密性(Confidentiality):認可されていない個人、エンティティ(団体等)又はプロセスに対して、情報を使用不可又は非公開にする特性

◆完全性(Integrity):資産の正確さ及び完全さを保護する特性

◆可用性(Availability):認可されたエンティティ(団体等)が要求したときに、アクセス及び使用が可能である特性

なお、残りの四つの性質(真正性, 責任追跡性, 否認防止性, 信頼性)は「含めても良い」という定義になっている。

(国際規格であるISO/IEC27001(情報技術-セキュリティ技術-情報セキュリティマネジメントシステム-要求事項):2005 3 用語及び定義)

【考慮すべき事項】

情報セキュリティの3大要素は、頭文字をとって「CIAアプローチ」とも呼ばれるが、情報セキュリティ大学院大学 教授 林紘一郎氏の『セキュリティマネジメント学 ~理論と事例~』の「第7章 法学的アプローチ」によれば、CIAの要素と相互関係が必ずしも明確ではなく、「C(あるいはI)とAは両立が難しいことを看過しているのではないか」と指摘している。

ごもっともな指摘ではあるが、別の項でも指摘されていた、もともとセキュリティのディレンマとして「**トレード・オフ(trade-off)が一般的である**」との指摘も踏まえると、C(あるいはI)とAは、**二律背反の相反関係**にあるともいえ、**安全性と利便性のバランスの維持**が求められる。そのため、そのバランスを判断する**基準と方法(手続き)**が重要となる。

2. 大震災のリスクとして派生した事実

【大震災のリスクとして派生した事実】

セキュリティの3大要素	震災リスクが派生した地方自治体の個人情報に関する取り扱い
機密性	震災後、被災した地方自治体に対して、障害者団体が障害者手帳などを持つ住民の個人情報の開示を求めたが、読売新聞が2011年6月に行った調査では、津波を受けた沿岸や福島第一原発からの避難をした地域で開示の要望を受けた8市町村のうち、応じたのは南相馬市のみで、多くの地方自治体では、個人情報保護を理由に開示を拒んだとされる(出典: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」(http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=56251))。その一方で、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を立ち上げ、家族や親族などの安否情報を求める住民に対して情報提供を行った。
完全性	陸前高田市では、戸籍正本や住民基本台帳など、行政文書すべてが流された。さらに宮城県本吉郡南三陸町、同県牡鹿郡女川町、岩手県上閉伊郡大槌町でも、戸籍の正本が津波で消失した。当初、法務省では各地方自治体を管轄する仙台法務局・盛岡地方方法務局の支局には副本(電子データ)や届書が残っており、これらを基に戸籍を復元できるとしていた。しかし、住民が婚姻や養子縁組、出生や死亡など戸籍の変更を市町村に届け出てから、管轄法務局に伝わるまでには時間差があるため、2011年2月～3月に届け出があった変更については復元できないことが明らかとなり、法務省では前述した4市町に対し、当該届出等に関する申出で対応することにしている(出典:法務省(2011年4月26日)「東日本大震災により滅失した戸籍の再製データの作成完了について」(http://www.moj.go.jp/MINJI/minji04_00024.html))。
可用性	いくつかの地方自治体にて庁舎の建物が大津波に襲われ、地方自治体の窓口機能がそっくり押し流されて崩壊し、住民記録等が記載されたシステム等が停止した。その結果、窓口業務に用いるすべてのパソコンが海水をかぶって使い物にならなくなったり、住民基本台帳や戸籍などのデータを格納してあったサーバや磁気媒体が海水に浸ってデータ消失の危機にさらされたりしている(出典:瀧口樹良(2011年4月8日)「第11回【番外編】東日本大震災、早急に被災地の自治体窓口機能の支援を」日経BPガバメントテクノロジー(http://itpro.nikkeibp.co.jp/article/COLUMN/20110407/359208/?ST=print))。

「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

情報セキュリティの観点である情報セキュリティの3大要素(機密性、完全性、可用性)に即して考察した場合、大震災は、**地方自治体にとって大きなリスクが生じた**として捉えることができる。特に多数の行方不明者の安否確認作業から震災対応を行う等の住民生活を保障する観点での「可用性」の確保は、必要条件といえる。一方で、多数の行方不明者の安否確認を周囲に知らせる意味で、住民の個人情報の「機密性」の確保は、どこまで必要となるかが課題となる。

⇒この「可用性」と「機密性」の要素に対する対応策を検討することが不可欠である。

2. 大震災のリスクとして派生した事実

【参考：障害者の安否確認進まず、個人情報保護法が壁】

東日本大震災で被災した障害者の孤立が懸念される中、安否確認のために個人情報の開示を求めた障害者団体への対応が自治体によって大きく異なっていることが、読売新聞の調査で分かった。宮城、岩手、福島県の3県と33市町村に尋ねたところ、要請を受けた3県8市町村のうち、開示に応じたのは1県1市のみ。緊急時の支援に、個人情報保護法が壁となっている実態が浮かび上がった。情報入手や移動が難しい障害者は取り残される例が多いために、安否確認と支援が課題だ。そのため、障害者団体が、氏名や住所などの個人情報を自治体に求める例が相次いでいる。

読売新聞が先月末から今月初めにかけて、岩手、宮城、福島3県と、被害が大きい沿岸部と福島第一原子力発電所周辺（警戒区域内除く）の33市町村に調査したところ、3県とも開示要請を受けたほか、直接要請を受けた市町村は8あった。このうち、開示に応じたのは岩手県と、福島県南相馬市だけだった。南相馬市では、安否確認のための職員不足から、「日本障害フォーラム」（東京）の要請を受け、身体障害者手帳か療育手帳（知的障害者）を持つ約1000人分のリストを渡し、訪問調査を依頼した。

個人情報の開示を求められた地方自治体の対応

自治体名	開示の可否	判断した理由
岩手県	○	安否確認や支援は、県としても取り組むべきだ
宮古市	×	生死にかかわるような状況ではなかった
宮城県	×	個人情報保護を優先する
仙台市	×	本人の意思確認ができていないため
名取市	×	市身体障害者福祉協会を紹介し協力してもらった
山元町	×	高齢者を含めて安否確認すべきなので
福島県	×	開示は市町村の判断に任せる
相馬市	×	個人情報の扱いは慎重にしたい
南相馬市	○	原発からの避難計画を作るため、状況把握が必要
川俣町	×	町内の避難は限定的、安否確認はできている
飯館村	×	障害者は把握しており、協力を請う状況ではない

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

【参考：東日本大震災：視覚障害、機器届かず 宮城県が情報提供拒否「個人情報保護」】

東日本大震災で津波に襲われた宮城県沿岸部の視覚障害者のほとんどが、満足な支援を受けられない状況になっている可能性が高いことが、社会福祉法人「日本盲人福祉委員会」の現地調査で分かった。県が個人情報保護の観点から、支援団体に氏名や住所などを提供していないため、多くの視覚障害者が震災で失ったつえや音声パソコンなどの補助機器を補充できないまま、避難生活を強いられているとみられる。

県などによると、石巻市や名取市など沿岸部13市町には全盲などの重度視覚障害者は約1250人。一方、日盲委が把握している視覚障害者は、日本盲導犬協会や旧点字図書館の利用者名簿などから抽出した約280人だけ。震災後、日盲委が設置した東日本大震災視覚障害者支援対策本部が、安否確認や支援の目的で県に障害者リストの提供を求めたが、県は「個人情報なので出せない」と拒んだ。対策本部のメンバーは280人のリストを頼りに自宅や病院、300カ所近い避難所を歩き、地震から1カ月以上過ぎてようやく計2人の死者と行方不明者を除くほぼ全員の生存を確認した。この間は安否確認に手間取り、継続的支援や他の障害者の捜索はできなかったという。

280人の中の一人、全盲で左耳が聞こえない気仙沼市の阿部勇吉さん(85)は家族と避難所にいた。情報源のラジオと補聴器を失い、外界との接点はわずかに聞こえる右耳と家族の言葉に頼るしかない。前立腺がんのためトイレに通うにも介助が必要だが、避難所の職員や看護師は阿部さんに障害があることは知らなかった。

同市の全盲の女性(53)は独居で、地震後に知人に連れられ避難所にたどり着いた。直後に家は津波で全壊し、つえや文字読み上げ装置など生活必需品すべてが流された。1カ月以上がたった17日にメンバーが訪れるまで、満足な介助を受けられないまま1人で暮らしていた。多くの障害者は着の身着のまま避難したといい、必需品の音声パソコンやラジオを失い、必要な情報が得られていないとみられる。県は沿岸部13市町の残り約1000人の支援状況を確認しておらず、生活が改善されない懸念もある。県障害福祉課は「障害者手帳を持つ人すべてに支援が必要とは限らず、必要なら要請があるはず。個人情報に当たるリストは提供できない」としている。

対策本部宮城県コーディネーターの原田敦史さん(39)は「本来優先すべき社会的弱者の支援が後手に回った阪神大震災の教訓が生かされていない。宮城県は早く情報を提供してほしい」と話している。

2. 大震災のリスクとして派生した事実

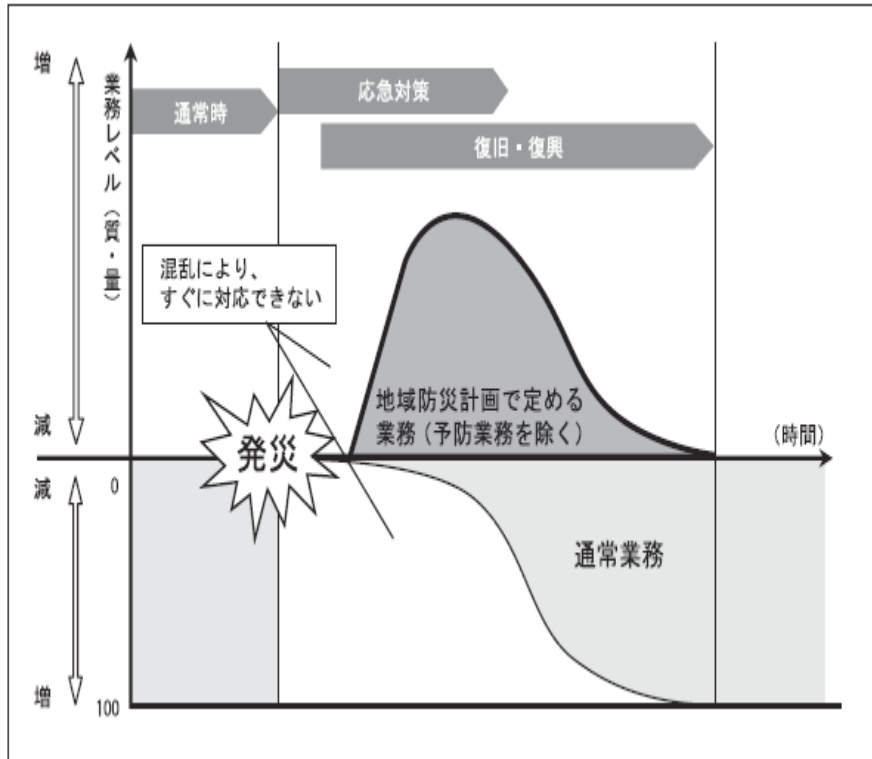
【可用性の確保が必要な理由】

被災者にとって、素早い地方自治体の窓口機能の回復は必須

多数の行方不明者の安否確認作業や死者に対する死亡届と火葬・埋葬許可、さらには災害救助法や被災者生活再建支援法などに基づく避難住民に対する各種支援施策や地方税の減免、各種の被災者支援策に必要な家屋の被害程度を証明する「り災証明」の発行や、被災地域全域の避難所・避難者の管理などは、住民の生活を保障する意味でも早急に対応する必要がある。

このほかにも、義援金の交付、仮設住宅の入・退居などの手続き、各種保険料の減免や納期延長、医療助成の特例措置、さらには福祉サービスの提供など、対応を急がなければならない地方自治体の窓口業務は多岐にわたる。

災害時の業務量(実際の災害でのイメージ)



地方自治体の窓口業務は、日常行う通常の窓口業務にプラスして、災害時に増加する災害対応業務(罹災証明発行等)を行う必要がある。しかも、災害時には自治体の庁舎や職員も被災している可能性があることを考慮すると、災害時には必要資源が制約され、かつ、混乱した状況下で、膨大に増加した窓口業務を迅速、確実に処理することは困難である。

このため、地方自治体には膨大に増加した窓口業務を必要資源が制約された中で、効率的に実施することが求められる。すべての資源を震災対応業務に配分し、通常業務が停滞すると、それはまた地域の復旧・復興を遅らせることとなり、間接被害を増大させる恐れがある。

今後は、すべての必要な窓口業務を棚卸し、時間の経過を踏まえた達成すべき優先度の高い窓口業務(非常時優先業務)を特定し、それら特定した業務に、必要資源を集中的に投入することにより、実施すべき業務の立ち上げ時間の短縮や発災直後の業務レベルの低下の抑制を図ることが必要である。

3. 「可用性」の観点から見たリスクに対する対応策

【可用性の観点から見たリスクに対する対応策】

これまで、地方自治体では、住民基本台帳や戸籍などの台帳やデータを格納してあったサーバを自庁内に設置するという「リスクの保有」で対応してきた。しかしながら、今回の大震災では、そうした対応策が現実的には不可能であることを突き付けることになった。但し、「リスクの回避」として、地方自治体が住民の個人情報の取得し、保有することをやめることは不可能であることから、「リスクの低減」もしくは「リスク移転」の対応策が求められることになる。

対応方策		評価	課題
回避	回避する範囲は限定的で、地方自治体が保有する個人情報の取得をやめることは不可能といえる。	×	—
低減	庁舎の耐震補強が考えられるが、大津波は防ぎようがない。従って、自治体庁舎が被災しても職員が他の施設でも窓口機能を継続できるように、災害時のバックアップ機能（遠隔地の代替設備・バックアップサーバなど）を確保するか、クラウド機能にデータを移行することが考えられる。	○	庁舎の耐震補強が考えられるが、大津波は防ぎようがない。従って、地方自治体の庁舎が被災しても、職員が他の施設でも窓口機能を継続できるように、災害時のバックアップ機能（遠隔地の代替設備・バックアップサーバなど）を確保するか、クラウド機能にデータを移行することが考えられる。 例えば、岩手県釜石市では、北九州市と近隣自治体（12市町）で構成する北九州地区電子自治体推進協議会（通称：KRIPP）の加盟承認と釜石市の住民基本台帳などのバックアップデータを北九州市で受け入れることが承諾されている。
移転	クラウドに移行することで、個人情報の保有リスクをクラウド提供事業者の責任に転換させることも考えられるが、リスクがすべて移転できるとは限りならず、新たなリスクが生じる可能性がある。	△	クラウドの場合、回線の断絶には対応できず、衛星回線などの通信手段や発電機を配備し、いざという時の通信手段を確保しておかなくてはならない。また、外国のデータセンターを利用する場合も考えられ、紛争やテロなどのリスクが新たに発生しデータセンター内のデータについては、日本の法律の制約を受けないこと等、必ずしも「リスクの低減」もしくは「リスクの移転」になりえない。
保有	100年に1度、派生するかどうかわからない大震災に備えるために予算もかけてられないとの理由で、何もしないで、発生した損失は甘受することは不可能といえる。	×	—

⇒緊急時のリスク管理として住民情報に関するデータや台帳の滅失を想定した「リスク分散」の視点を重視し、バックアップを他の地域に置く等の方法を検討する必要がある。

3. 「可用性」の観点から見たリスクに対する対応策

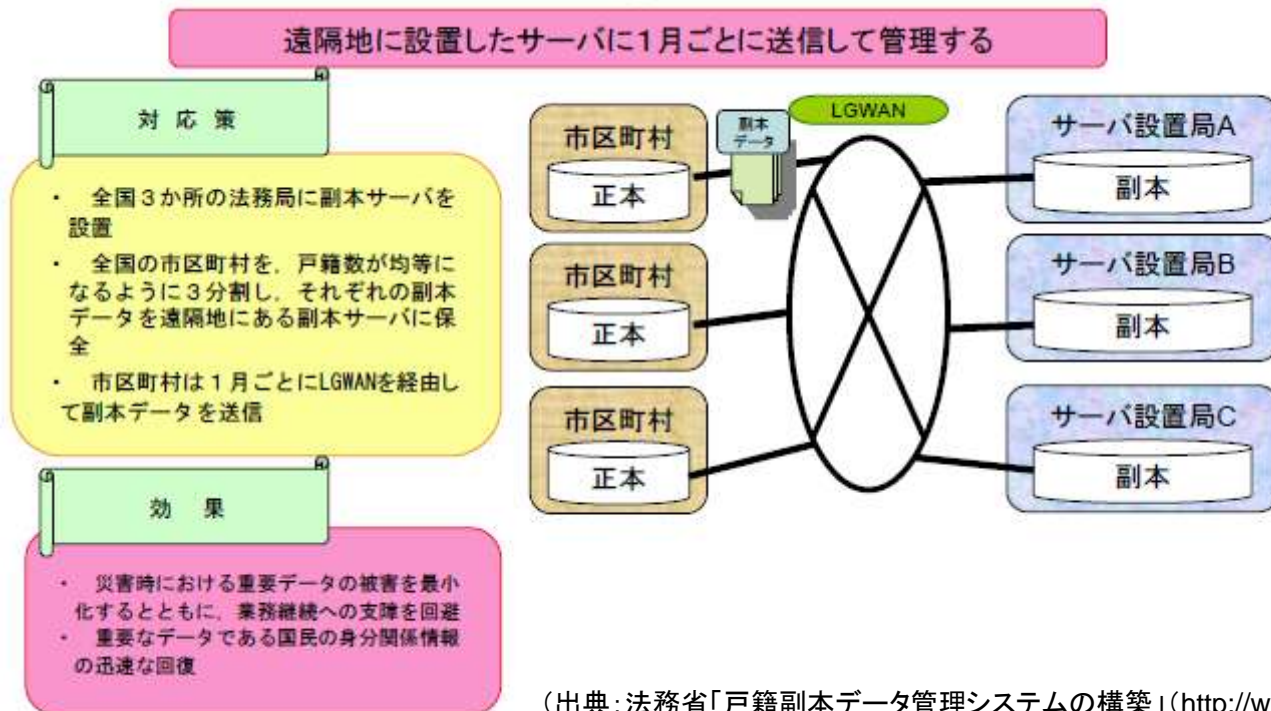
【可用性の観点から見たリスクに対する対応策】

戸籍の管理は戸籍法によって厳格に定められ、第8条で「正本は、これを市役所又は町村役場に備え、副本は、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局がこれを保存する」となっている。さらに、戸籍法施行規則第7条では「戸籍簿又は除籍簿は、事変を避けるためでなければ、市役所又は町村役場の外にこれを持ち出すことができない」とされており、一部事務組合を設置して管理しているケース以外、戸籍のサーバを庁舎外に設置しているケースはほとんど無い。

そこで法務省では、戸籍副本データ管理システムの導入を2013年9月稼働させる予定としている。この戸籍副本データ管理システムの運用が開始されると、副本は地方自治体から遠隔地となる全国2か所の副本データ管理センターで保存されることになる。

(出典: 読売新聞(2011年9月27日)「戸籍データ、遠隔地バックアップへ...震災教訓に」(<http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110927-OYT1T00710.htm>))

戸籍副本データ管理システムの構築イメージ



3. 「可用性」の観点から見たリスクに対する対応策

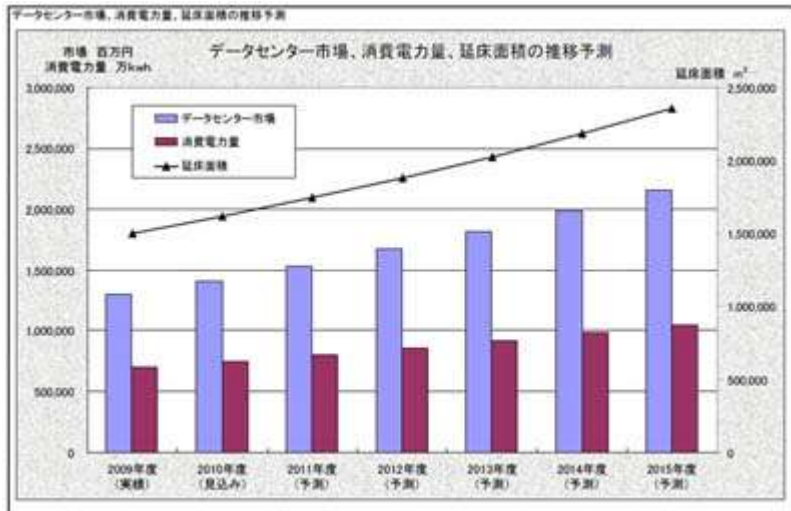
【リスクの「低減」もしくは「移転」されないクラウド実情】

ミック経済研究所が行った市場の調査カバー率が65%主要参入企業28社に対する面接取材や資料による調査(11社)をとりまとめた「データセンターの消費電力とグリーンIT化の実態調査 2010年度版(8月16日付)」によると、2009年度の国内データセンター市場は1兆3000億円となり、今後はさらに年平均9%で伸張し、2014年度の市場規模は1兆9820億円に、2015年度には2兆円に達すると予測されている。

また、同調査では、国内データセンターの地域別比率(延床面積ベース)では、首都圏だけで7割強を占めており、さらに2010～2012年度に国内で新設予定とされる17の次世代データセンターの地域別比率では、首都圏が8割近くを占め(78%)、そのうち東京が半数以上(55%)という内容になっている。

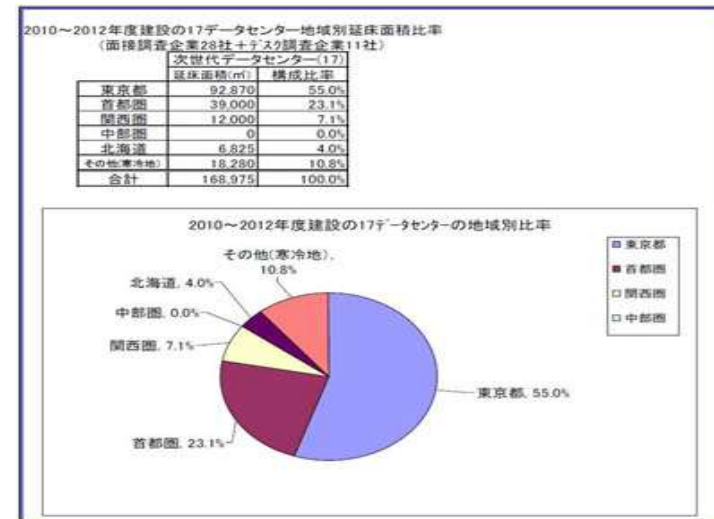
以上のことを踏まえ、自治体クラウドの導入を検討する際は、事業継続の観点から、データセンターが分散されているかも考慮する必要がある。

データセンター市場、消費電力量、延床面積の推移予測



(資料:ミック経済研究所)

2010～2012年度建設の17データセンター地域別延床面積比率



(資料:ミック経済研究所)

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

【機密性がもたらす課題】

今回の大震災に限らず、安否確認等を行うためには、特にいわゆる災害弱者といわれる災害時要援護者に関する個人情報が必要となる。平成18年3月28日に内閣府が公表した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」では「要援護者の避難支援は自助・地域(近隣)の共助を基本とし、市町村は、要援護者への避難支援対策と対応した避難準備(要援護者避難)情報(以下、「避難準備情報」という。)を発令するとともに、要援護者及び避難支援者までの迅速・確実な伝達体制の整備が不可欠である。また、要援護者に関する情報(住居、情報伝達体制、必要な支援内容等)を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画(以下「避難支援プラン」と称する。)を策定しておくことが必要である」としている。しかしながら、現実的には、多くの地方自治体の現場で、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ている。

災害時要援護者に関する個人情報には、いわゆる公知の情報と非公知の情報や機微な情報も含まれている。

災害救助という公事
被災者本人の生命・安全・財産を確保するという法益



プライバシーという公事
プライバシーを確保するという法益

各地方自治体の判断として、その取扱いが慎重とならざるを得ない
⇒ 二律背反の相反関係のバランスを、「法律の留保」の観点から、どのように保つべきか？

【地方自治体の個人情報保護条例の例外規定】

取得に際する利用目的の明示が不要な場合	利用目的以外の利用・提供ができる場合
イ) 本人の同意がある場合 ロ) 生命、身体、財産の保護のための緊急を要する場合 ニ) すでに公知となっている場合 ホ) 行政機関及び地方公共団体の事務等に支障を及ぼす場合 ヘ) 個人情報保護審査会の意見を聴いて、公益上特に必要があると認められる場合	イ) 本人の同意がある場合 ロ) 法令の定めがある場合 ニ) 生命、身体、財産の保護のための緊急を要する場合 ホ) すでに公知となっている場合 ホ) 統計や学術研究が目的の場合 ヘ) 個人情報保護審査会の意見を聴いて、公益上特に必要があると認められる場合

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

【部外者への提供を拒否する理由】

一般的に地方自治体では、その職員に対して「個人情報保護条例」に基づく罰則(正当な理由なく個人の秘密に属する事項が記録された公文書を提供する等の行為に対して)と、地方公務員法に基づく罰則(秘密を守る義務に対して)を課されている。そのため、守秘義務とそれに伴う刑罰が科せられている地方自治体の職員にとって、職員以外に対する外部提供に慎重になるのは、「法律による行政の原理」に基づく「法律の留保」の観点からすれば、ある意味で必然の結果といえる。

⇒ **バランスを判断するための基準と方法(手続き)**が重要

守秘義務とそれに伴う刑罰が科せられている地方自治体の職員以外に避難支援に直接携わる団体等の要援護者支援機関に対する第三者への要援護者情報の提供については、契約、誓約書の提出等により、要援護者の個人情報を受ける側に対して守秘義務を確保することが考えられるが、受ける側で法的責務や制裁を受けることのリスクまで引き受けることに対する責任の負担を重荷に感じてしまうケースもある。

【参考:三原市災害時要援護者避難支援プラン 個人情報管理住民に不安】

「災害時要援護者避難支援プラン」を策定した三原市が、5月からプランの具体化に動き出す。市は、プランを策定した08年10月以降、災害時に支援が必要な高齢者や障害者ら9624人の台帳を作り、個人情報を防災目的で提供することに同意を求める書類を送付。このうち同意した6922人の情報を「同意者名簿」として3月までにリスト化した。しかし、作成した名簿などを自治町内会や自主防災組織に提供する段階になって、自治会役員らから、予想外の戸惑いや反発の声が上がっているというのだ。1月に市からリストの管理や活用について説明を受けた、ある町内会の男性会長(67)は「個人情報の管理には責任を伴う。急に押しつけられても困る」と困惑している。自主防災組織の女性役員(65)は「地域の助け合いは理念として大事だが、マニュアル化して個人情報を管理するとなると身構えてしまう」と慎重だ。

また、**個人情報の提供に「不同意」の168人と、「無回答」の2534人への対応も課題**だ。こうした状況を踏まえ、市は、モデル地域で先行実施し、段階的に取り組みを広げていく意向で、大枝潔・市保健福祉部長は「今は不安の方が大きいので、どんな問題が出てくるのかを慎重に見極めたい」としている。

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

【参考: 県内・災害弱者避難計画 個別策定8市町のみ 対象者「同意」が壁に】

災害時に自力避難が難しい高齢者や障害者を支援するため、1人1人の支援担当者と避難手順などを具体的に明記した「個別計画」をつくっているのは、県内8市町(4月1日時点)にとどまっていることが県のまとめで分かった。県は「支援対象者から個人情報の共有について同意を得ることが最大の壁になっている」と指摘。全国的にも個別計画づくりは低調で、計画の重要性について理解を広めていくことが課題となっている。

いわゆる「災害弱者」とされる災害時要援護者を手助けするため、総務省消防庁は市区町村に避難支援プランをつくるよう要請。基本的な枠組みの「全体計画」と支援対象者の「名簿」、対象者ごとの「個別計画」と、三つの作成を求めている。

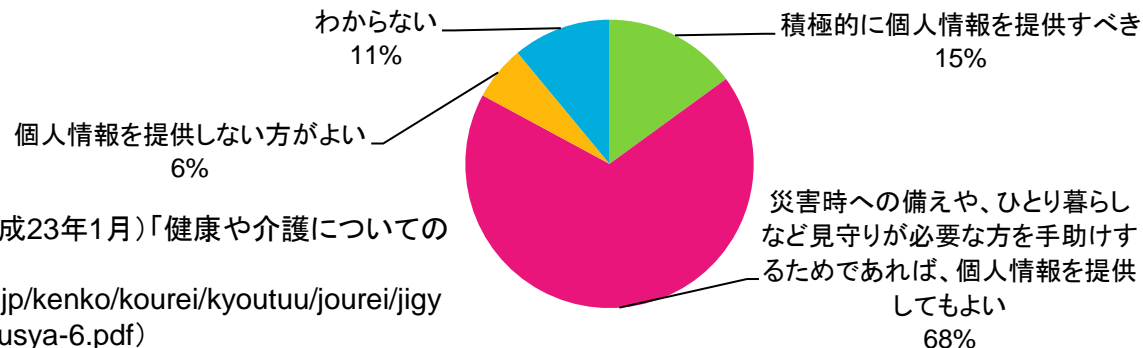
県内26市町のうち全体計画は20、名簿は15、個別計画は全体計画の4割に当たる8市町が作成済みで、昨年より2市町ずつ増えた。三つすべて作成済みなのは足利、鹿沼、大田原、下野の4市のみだった。

県保健福祉課によると「市町職員が対象者に同意を求めても『他人に知られたくない』などと断られるケースがある」という。市町の人員体制や、地域住民同士の間人間関係も影響しているとみられる。

((出典: 下野新聞 2012年7月8日 朝刊「県内・災害弱者避難計画 個別策定8市町のみ 対象者「同意」が壁に」
<http://www.shimotsuke.co.jp/news/tochigi/local/news/20120707/821873>)

【参考: 横浜市 行政が保有する介護が必要な高齢者や障害者の個人情報の提供について】

問33-1 災害時のみならず、平常時から手助けする必要がある方の存在を把握していただくために、行政が保有する介護が必要な高齢者や障害者の個人情報(氏名や住所等)を、自治会・町内会等に対して提供することについて、どのように感じますか(横浜市民対象、○はひとつ)。



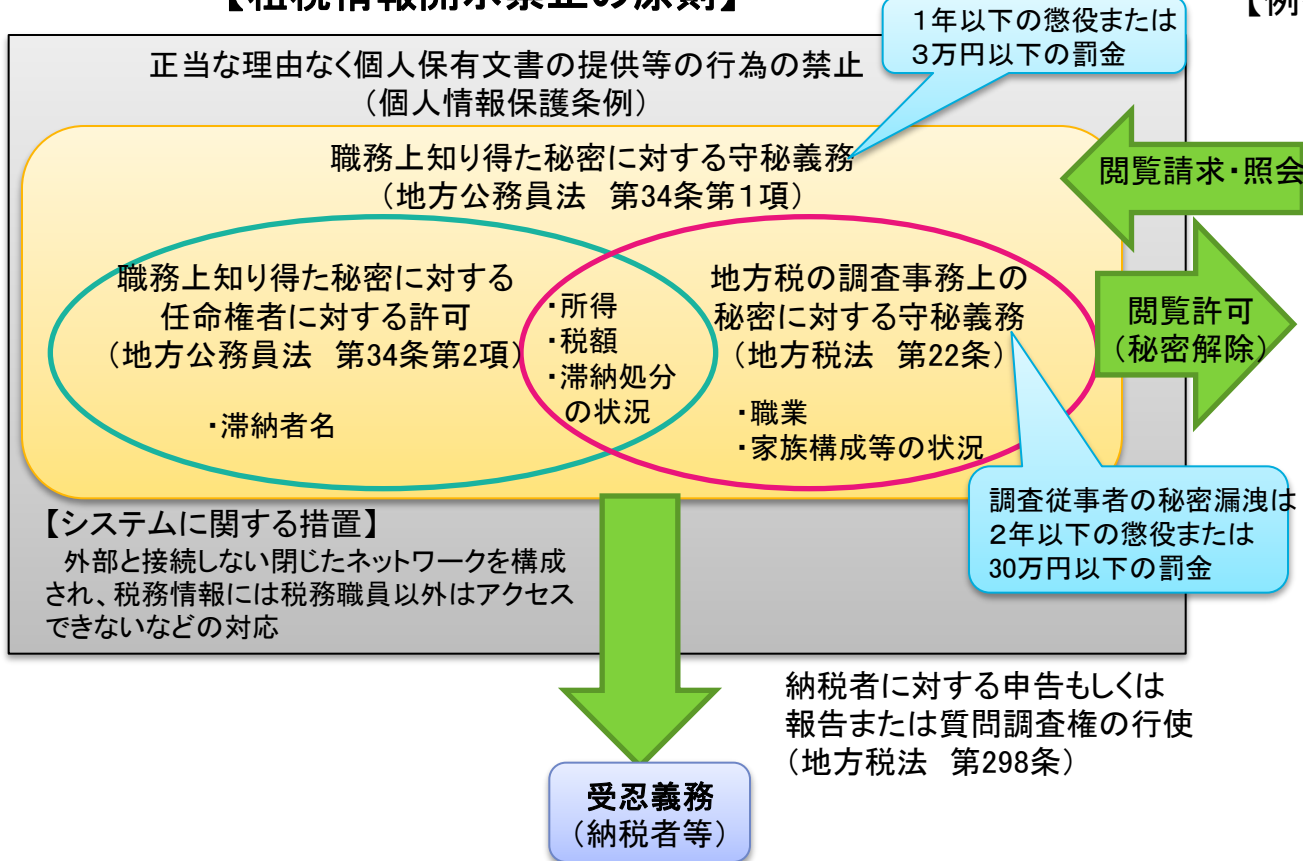
(出典: 横浜市健康福祉局(平成23年1月)「健康や介護についてのアンケート(一般調査)」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/kourei/kyoutuu/jourei/jigyoukeikaku/23jittaityousa/riyousya-6.pdf>)

2. 大震災のリスクとして派生した事実と対応方策⑦

【参考：税情報（地方税）・所得情報に関する管理原則】

地方自治体において、自治体職員に対して一般的に**個人情報保護条例に基づく罰則（正当な理由なく個人の秘密に属する事項が記録された公文書を提供する等の行為に対して）**と、**地方公務員法に基づく罰則（秘密を守る義務に対して）**が課されている。さらに、税務に関する個人情報の保護については、地方公務員の中でも**地方税の賦課徴収に従事する税務職員**に対して、**地方公務員法以上の罰則（秘密漏えいに関する罪）**が加重されており、住民から提供された税務に関する個人情報を外部に漏らしてはならない義務を負うとされている。（「**租税情報開示禁止の原則**」）

【租税情報開示禁止の原則】



【例外】例えば、法律に基づく適法な開示請求の場合、秘密関係を解除することができるが、その他の場合は極めて限定的である。

法律に基づき納税者等に対して調査権を行使し収入状況の報告義務が課されている場合（公営住宅の入居措置や家賃の減免等）

一定の給付を行う物（行政）が、受益者（住民）に対して一定の事項（収入・所得等）の報告義務を定め、調査権を有する場合（介護保険、国民健康保険、国民年金等）

⇒「災害救助という公事」を**社会的受忍義務**として位置づけることが、どこまで可能か？

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

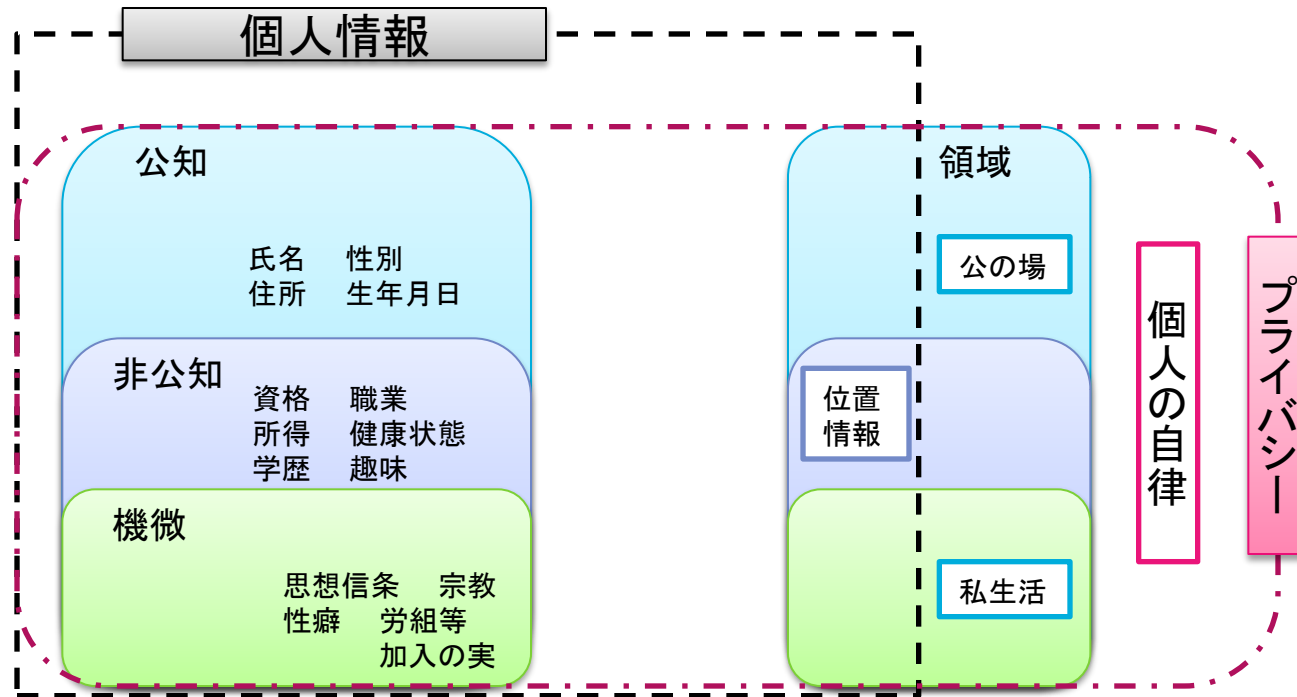
【地方自治体が保有する住民の個人情報と機密性と個人情報の機密性の】

【個人情報の機密性の捉え方】

地方自治体が保有する個人情報には、①公知な情報と②非公知な情報、さらに③機微(センシティブ)な情報が含まれている。

①は公知な情報として本人同意を得ずに外部提供することは、災害時においては「生命、身体、財産の保護のための緊急を要する場合」として社会的受忍義務の範囲として認められると思われるが、②③に関しては、どこまで社会的受忍義務の範囲として判断されるかどうか？

慶應義塾大学 准教授 新保史生氏による個人情報とプライバシーの分類



⇒②非公知な情報、③機微(センシティブ)な情報に関して、個人情報の機密性を判断するプライバシーの基準は、取り扱う個人情報の性質の有無を問わず、本人同意という主観的判断に依存せざるを得ない

4. 「機密性」の観点から見たリスクに対する対応策

【機密性の観点から見たリスクに対する対応策】

②非公知な情報、③機微(センシティブ)な情報に関しては、予め、地方自治体側で要援護者支援機関を特定し、その間で、事前に個人情報の提供に関する協定を締結し、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なことを、同じく「個人情報保護条例」の施行細則等に定め、地方自治体の職員の守秘義務の除外規定として法的に担保しておく必要があるのではないだろうか。(⇒「法律の留保」の観点からの法的リスク回避の担保)

但し、その際には、住民の個人情報を提供した事後的な対応として、類型ごとに提供先と提供内容を本人に通知等を行うことで、個人情報の提供に対する差止請求権や、個人情報の適正な取扱いについて苦情処理をする窓口を設け、本人からの苦情申出権を保障し、適切な事後的救済措置を講じるようにすることが必要であろう。さらに、適正な取扱いをしない要援護者支援機関の団体等に対しては、行政罰や氏名等公表等の制裁措置をあらかじめ規定しておく等、**二律背反の相反関係のバランスを保つための配慮**が必要とされる。

5. おわりに

【まとめの考察】

これまで震災リスクを踏まえた地方自治体の個人情報の取り扱いについて、情報セキュリティの観点から考察してきたが、今回の大震災の最大の教訓は、地方自治体の業務は、基本的に「決まったことを」「間違いなく」「確実に」行うという平時のオペレーションには長けているが、いわゆる「**想定外**」の**リスク意識が欠如**していることが明らかとなった(いわゆる「**想定外**」の**リスク意識の欠如**)。その結果、地方自治体の住民の個人情報の保管・管理や外部提供について、「**想定外**」の事態が陥った場合、その対応が適正な法的手続きを踏むことができずに問題を生み出してしまったのである。

そのため、今後は、法的拘束力の乏しい国が提示する「ガイドライン・指針」の類ではなく、地方自治体の責務として「**想定外**」の場合を想定した「**平常時**」における**地方自治体の住民の個人情報の保管・管理や外部提供のあり方を、地方自治体の「例規(条例や規則等の総称)」に定め、明確な基準と適正な法的手続きにて、情報セキュリティの「可用性」と「機密性」が担保されることが求められる。**

【参考：災害時要援護者の個人情報の収集の3方式】

(1) 関係機関共有方式(ピンポイント作戦)

地方自治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の間で共有する方式。

(2) 手上げ方式(呼びかけ作戦)

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。

(3) 同意方式(ローラー作戦)

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、効率的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。

⇒いずれにしても、本人同意を尊重しながら、併用型のやり方を採用している地方自治体が多い。

(手上げ方式と同意方式の併用型)

事例1: 箕面市「箕面市ふれあい安心名簿条例」

(関係機関共有方式と同意方式の併用型)

事例2: 中野区「地域支えあいネットワーク推進条例」

事例3: 池田市「池田市高齢者安否確認に関する条例」

【事例1:箕面市「箕面市ふれあい安心名簿条例」】

【箕面市ふれあい安心名簿条例とは】

個人情報保護と有用な名簿作成の推進とのバランスの中で、より安心して名簿を作成し、利用できる環境整備を進め、地域団体が主体的に取り組む際の基準を定めたもの。地域団体に名簿作成や条例に定める手続を義務づけるものではない。本条例の手続きに沿って作成された名簿は、箕面市の認証が受けられ、その認証を受けた名簿が「ふれあい安心名簿」と呼ばれる。

ふれあい安心名簿の「安心」のしかけ

①情報を収集するときは、名簿の利用目的・載せる内容・配付先を事前にお知らせる。



②情報を収集するときは、本人の同意を得る。



③条例の定めに基づいて、作成された名簿は市が認証する。

④住民からの問い合わせ・相談に応じる「名簿管理者」を置く。

⑤みなさんからの申し出に応じて、名簿に掲載した内容を修正します。

⑥不要になった名簿は回収して処分するか、全員に不要になった通知をし、各自が確実に処分する。

⑦箕面市は、作成や管理方法など、名簿に関する相談を受けるほか、さまざまな支援を行う。



住民からの本人同意を前提とした地域団体の名簿作成の認証制度を条例化し、仕組みとして運用を開始している。

【事例2:中野区「地域支えあいネットワーク推進条例」】

【中野区地域支えあいネットワーク推進条例とは】

地域支えあいに係る基本的な姿勢や、個人情報共有のための根拠及び行政の役割を明確化し、地域支えあいネットワークのより一層の進展を図るため、「地域支えあいネットワーク推進条例」の制定を行い、地域での支えあい活動のより一層の進展を目指す。

名簿で情報提供を行うことのできる対象者

区長は、支えあい活動を推進するために必要があると認めるときは、地域における支えあい活動を行うものに対して、支援を必要とする者のうち次に掲げる者に関する情報を提供することができる。

- (1) 70歳以上の単身の者
- (2) 75歳以上の者のみで構成される世帯に属する者
- (3) 身体障害者福祉法(昭和24年法律第283号)の規定により身体障害者手帳の交付を受けている者
- (4) 東京都知事の定めるところにより愛の手帳の交付を受けている者
- (5) 精神保健及び精神障害者福祉に関する法律(昭和25年法律第123号)の規定により精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者
- (6) 児童及びその保護者であって、特に支援が必要であると区長が認める者
- (7) (1)～(6)に掲げる者と同等の事情があると区長が認める者

名簿への登載に際しての同意取得

情報の提供を行うに当たっては、名簿の対象者のうち「(1)70歳以上の単身の者」、「(2)75歳以上の者のみで構成される世帯に属する者」については、**本人からの当該名簿登載の同意の取得を行わず**名簿を提供することができる。ただし、本人から申し出があった場合には、名簿に登載しないものとする。**(事後の拒否権)**

名簿の対象者のうち「(3)身体障害者手帳の交付を受けている」、「(4)愛の手帳の交付を受けている者」、「(5)精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている者」については、本人から当該名簿登載の同意を取得したのちに、名簿を提供することができる。**(事前同意)**

名簿の対象者のうち「(6)児童及びその保護者であって、特に支援が必要であると区長が認める者」、「(7)(1)～(6)に掲げる者と同等の事情があると区長が認める者」については、本人又はその保護者から当該名簿登載の申し出があった場合に、名簿を提供することができる。

提供する個人情報は、70歳以上の単身および75歳以上の高齢者のみ世帯の高齢者、障害者の「氏名」「住所」「年齢」「性別」の4つ。高齢者の個人情報は、**本人が開示を拒否しない限り、原則として本人同意を得ずに提供する**。障害者の個人情報開示は、本人の事前同意を前提とする。

【事例3:池田市「池田市高齢者安否確認に関する条例」】

【池田市高齢者安否確認に関する条例とは】

高齢者が安全で安心して暮らせる社会を実現するため、今日的な課題である高齢者の安否確認について、65～74歳の名簿を委託先の市社会福祉協議会へ提供し、地区福祉委員が日常的に安否を確認し、75歳以上については民生委員が名簿をもとに行うことを定めたもの。

条例の内容

- ①同居人が調査を拒否しても、市職員が立ち入り調査できる条項を設ける。
- ②昨年夏の調査対象は100歳以上であったが、65歳以上の高齢者を対象とする。(介護保険や後期高齢者保険などを1年間利用していない方、約6500人)
- ③市社協のボランティアへの名簿の提供は、個人情報保護条例に触れる恐れがあるが、**条例化に伴い安否確認は市からの委託事業と位置づけ**、契約に**守秘義務規定**を盛り込むことで可能にする。

高齢者の安否確認等のための名簿の提供

市長が、高齢者の安否確認のため、高齢者を特定するため最低限必要となる氏名、住所、生年月日、性別を記載した名簿を新たに作成し、民生委員協議会等に提供する。

但し、名簿の提供を受けた民生委員協議会等の注意義務として、個人情報保護に最善の注意を払い、安否確認を行う責務を負わせている。**(⇒本人同意は得ずに個人情報を提供)**

市内に居住する65歳以上の高齢者を対象に、氏名、住所、生年月日、性別を記載した「名簿」を民生委員協議会等に提供を行っている。市が行う高齢者の安否確認のため提供される個人情報のため、**本人が開示を拒否しない限り、原則として本人同意を得ずに提供する。**