

第4章 災害ケースマネジメントにおける情報共有と個人情報保護²

本章では、災害ケースマネジメントにおける情報共有と個人情報保護の観点から、愛知方式での具体的な取組みを振り返り、その特徴を整理することを目的とする。

災害ケースマネジメントを進める上では、アウトリーチによる被災者の発見や状況把握を行い、官民連携によって支援し、被災者の個々の課題に応じた支援の検討・つなぎを展開し、支援の継続的な実施をする必要がある。こうした支援では、避難者の個人情報を把握し、信頼関係に基づく草の根支援を展開する必要があるものの、実際には様々な場面で、個人情報をどのように扱い、どのように共有するのかという一般的な課題が生じる。

2021年には個人情報保護法の改正により³、官民のルールの一統化が図られ、個人情報保護委員会の一元的かつ柔軟な解釈次第では、個人情報取扱事業者として適切な手続きを採れば、災害ケースマネジメントを行う上で可能性が広がった。東日本大震災や今後予想される南海トラフ地震においても自治体間を超えた支援や公的組織と民間支援組織が連携しながら支援をする必要がさらに高まると考えられる中で、個人情報保護に留意し、適切に避難者の個人情報を把握し、必要な範囲で情報を共有し、信頼関係に基づく草の根支援を展開することが求められる。つまり、災害ケースマネジメントを進めるうえでは、以下の行程で進めていくことができれば理想的である。

- ① 避難者を支援する上で不可欠な個人情報は民間支援組織がアクセスするのは容易ではないため、民間支援組織を行政組織に位置づける、あるいは協定締結等により、個人情報を行政から確保し、必要な範囲で信頼に足る民間支援組織が利活用できる体制を構築する。
- ② 民間支援組織は行政から得られた個人情報を背景に、避難者にアウトリーチする。改めて登録制度を設け、避難者の同意を得てプライバシーも含むより詳細なニーズを把握（記録）する。
- ③ ニーズを把握した上で、避難者に寄り添い支援する。いろいろな関わりの場を通して、長期的に、自由に、一人一人を大事にする機会をもうけ、それらを通して信頼関係を構築する。
- ④ 一人ひとりのニーズに応じて、間口の広い、避難者との関わりを定期的につけていく。
- ⑤ 信頼関係を基礎に、より深い情報を知り、支援に活かす。必要な範囲で行政組織等が行う支援にもフィードバックする。

しかし、実際にはこのような流れで進めていくのは簡単ではない。

第一に、被災者支援にかかわる情報というのは、例えば、国籍、人種や民族性、居住歴、加えて既往歴、障害、介護等の健康状況や、就労、収入、資産、債務等の経済状況など極めてセンシティブな内容を含み、通常であれば他人に知られたくないような内容が含まれる場合もある。しかも本人だけではなく、家族等、世帯の構成員の範囲まで広がる可能性がある。効果的に支援をしたいと支援者が考え、支援を得たいと被災者が考えたとしてもこのような情報の共有を被災者の納得行く形で適切にすることは容易ではない。支援者と被災者の情報の非対称性の問題も生じる。

² 本章における記述について岡本正弁護士にコメント・ご示唆を頂いた。厚くお礼申し上げます。

³ 従前の日本の個人情報保護法制は、セグメント方式と分権的個人情報保護法制を特色としており、第一に、公的部門と民間部門では、個人情報保護に係る規律が異なる、第二に、地方公共団体の保有する個人情報については、地方公共団体が個人情報保護条例で規律するのが原則であった（宍戸・高野2021:2）。

第二に、支援者の立場からは制度の壁もある。上記のとおり、公的機関が集めた個人情報は、事前同意がない場合、民間支援組織が支援のために活用することは難しく、また、事前同意があったとしても、社会福祉協議会やNPO、様々な民間団体や専門職、民生委員などが支援に関わるなかで、どの団体にどの程度の個人情報を共有できるのか、個人情報保護と効果的な支援のトレードオフのなかで難しい判断を迫られる場合もある。

内閣府の手引では、こうした場合に備え、「災害ケースマネジメントを実施するには、どのような取扱場面が生じるかを平時より想定」(p.141)して関連法令について取り扱いを確認しておくことを求めている。しかし、現実的には困難も多い。第一に、被災者支援において、様々な課題が喫緊に発生するにもかかわらず、取り扱い場면을予め想定することは簡単ではない。第二に、支援の専門性をもつ民間団体が、予定されない場面において個人情報保護の原則に基づいて対応方針を決めていくには現実の複雑さからは困難もあり、その分野に関わる専門性を持ったメンバーが加わる、自治体との協働、といった何らかの方策が必要になる。しかも困難な場面ほど、個人情報保護の共有を躊躇し、効果的な支援が頓挫する場合があります。

一方で、近年、個人情報保護と災害対応にかかわる制度の変更が進んでいる。例えば、災害対策基本法の改正(2013年等⁴)によって、被災者台帳に記載される避難行動要支援者については、関係機関からの情報収集及び、収集した情報の目的外使用は可能になった。また、2021年度の個人情報保護法改正により、個人情報の利活用に向けて道が開かれ、防災分野における個人情報保護については指針⁵が提示されている。但し、個人情報保護について言及はあるものの、パーソナル・サポート、すなわち個人に寄り添った支援をしていくうえで、支援と個人情報保護を両立できる具体的な方策については、十分に言及されているとは言い難い。支援が必要な場面では、繊細で慎重な対応と踏み込んだ判断の両方が求められ、机上の議論ではなく実践の積み重ねの共有が必要だと考えられる。

以上の問題意識により、本章では、災害ケースマネジメントの実施において、被災者本人からの個人情報の取得、個人情報の活用・取り扱い、取得した個人情報を支援者に提供する場面など、必要な支援を行う際に直面する様々な場面で、個人情報保護と効果的な支援を両立していくためにどのように行動すればよいのかを検討していく。

この問いを次のように細分化する。第一に、発災直後から、初動で信頼関係(人間関係)を作りながら、当事者に寄り添って支援するためにはどのようなルールに基づいて動く必要があるのか。第二に、それは、どのような体制に基づいて動く必要があるのか。第三に、現場で支援するために、支援を行う上で、現場では情報共有が必要であり、それを前提として、どのように運用していくのか。民間団体、行政、支援者のそれぞれが把握している情報を、継続的にどう共有し、更新していくのか。第四に、ケース検討を専門家だけではなく、民間組織やボランティアも含めて行うにはどのように運用していけばいいのか。以下では、この4点についての原則と実践上の課題を確認した上で、愛知方式ではどのように取り組んだのかについて、愛知県担当者(委託者)、被災者支援センタースタッフ(受託者)、PS会議参加者(支援に関わった専門職)、民間組織(被災者支援センター運営協力団体)への聞き取りや資料により、明らかにしていく。

⁴ 例えば2013年には、被災者台帳制度が設立された。

⁵内閣府(防災担当)『防災分野における個人情報の取扱いに関する指針(令和5年3月)』

(1) 発災直後から、初動で信頼関係（人間関係）を作りながら、当事者に寄り添って支援するためにはどのようなルールに基づいて動く必要があるのか

●原則

- ・訪問時に聞き取り等を行った被災者の個人情報、支援の実施に当たり、ケース会議での利用や支援関係機関への情報提供を行うことが想定されることから、調査票等において、個人情報の利用目的を明示する。
- ・個人情報については、提供が想定される団体名、内部利用または外部提供される情報の種類等の説明を行い、被災者の個人情報の提供等が適切になされることにより支援が円滑に実施されること、被災者自身が支援に関する情報を得やすくなることを説明し、理解を得られるように取り組む（内閣府手引 p.65-66）。

●内閣府の手引においては

- ・その後の支援を見据えた同意の取得方法において、個人情報保護法上特段制限はされていないが、同意の有無を巡る紛争防止の観点から書面によることを原則としつつ、状況が切迫している場合は、口頭によることを認めるなど、同意を取得する内容や場面に応じて検討する（内閣府の手引 p.144）。
- ・初回訪問時に、利用目的への理解を得られなかった場合は再度訪問して改めて趣旨を説明する（内閣府の手引 p.144）。

●直面する課題

- ・その後の支援を見据えた同意の取得や利用目的への理解を得るために工夫が必要である。特に行政から民間事業者等の外部に個人情報を提供することに理解が得られにくいなどの問題が生じやすい。
- ・様々な状況にある被災者と初動から信頼関係をどのように作っていきけるかが重要。
- ・大災害による緊急避難時や応急仮設住宅として住宅提供が行われる際、“住宅入居者登録”に留めず、継続して避難・被災生活の支援を行えるよう“被災者登録”を兼ねた登録制度が必要であることを示している。（10年のまとめ p.13 脚注 11）

●愛知県被災者支援センターの取り組み

① 「受入被災者登録制度」の設立

・愛知県は2011年4月6日「受入被災者登録制度」⁶を開始した。「東日本大震災及び福島原子力発電所の事故に伴う原子力災害により避難してきた者」⁷が登録対象者となった。また、受入被災者支援要領（平成23年6月6日策定）にもとづき6月13日に愛知県被災者支援センターを設置して、受入被災者登録情報を活用した支援を開始した。支援を受けるための情報共有に同意しない人は、受入被災者登録できないという仕組みになっている。

・総務省の全国避難者情報システムと一体に管理・運用した。住宅入居登録者と受入被災者登録に乖離がないように、絶えず名簿の更新を行った。

・この受入被災者登録制度は次の3つの特徴をもつ。第一に、愛知県は受入被災者登録制度と総務省の全国避難者情報システム⁸を一体に管理（運用）している。全国避難者情報システムは個人別に登録する

⁶ 登録票については、本手引き 16 ページを参照のこと。

⁷ 当初は（1）東日本大震災による災証明書の対象者（災害救助法適用市町村に限る。）（2）福島原子力発電所の事故に伴う避難指示等の対象者（福島原発 30km 圏内）が登録の対象者とされた。

⁸ 2011年4月12日には、総務省の全国避難者情報システムが開始

様式であるのに対し、愛知県受入被災者登録制度は世帯全体を記載できるようになっており、避難による世帯分離や、避難元と離れて暮らす家族の有無も把握でき、その後に支援に活かしやすい。第二に、「支援に関わりたくても、どこに避難者がいるかわからない」という企業や支援団体について、愛知県被災者支援センターが送付する定期便をとおして、登録世帯に情報提供することが可能となった。その結果、受入被災者登録制度は、公営住宅の契約更新の機会や、市町村窓口（市民課・保健所・保育所・学校等）での手続き時、災害ボランティアなど支援者から避難者への紹介、避難者間の情報などで周知され、登録人数は増加し、包摂範囲は広がった。

第三に、被災者への公営住宅支援の制度⁹を利用し、住宅入居登録者と受入被災者登録を乖離がないようにしている¹⁰。愛知県では震災直後から、避難世帯を無償で受け入れる「集団避難用住宅」を提供したり、公営住宅等を住宅に困窮している受入被災者に無償で提供したりと住宅支援が12事業ほど行われていた。さらに2011年11月1日より福島県、宮城県、岩手県から避難した被災者に災害救助法に基づく応急仮設住宅として民間賃貸住宅を借り上げる制度が始まった。

こうした住宅入居者に、公営住宅の半年延長の際に登録制度を説明するなどして周知を図ったり、民間賃貸住宅借り上げ制度を利用する際に、受入被災者登録を求めること¹¹で、登録が進み、登録名簿の精度が上がれば被災者の情報を入手することが出来ると同時に、個人情報取り扱いにかかわる同意についても取得が進んだ。

◇「受入被災者登録制度」にかかわる行政内の調整¹²

- ・**愛知県** 避難者に対してはワンストップで対応できるように、県庁内で連携。他方、各省庁への対応は個別対応。
- ・**愛知県** 2011年3月11日に発災してから、3月16日の時点で、愛知県被災地域支援対策本部が設置された。被害を受けた方々が、避難のために愛知県に流入が始まっていたため、阪神淡路大震災のときに行われていた把握システムを取り入れて「受入被災者登録制度」を開始。
- ・**愛知県** 一ヶ月程度遅れて総務省の全国避難者情報システムが開始したため、「受入被災者登録制度」の様式に、総務省で求められる必要な情報を足していく形で実施していた。愛知県被災地域支援対策本部が全庁的な組織として一元的に対応をとり¹³、その後は防災安全局（当時防災局）が登録情報や数値を管理し、総務省（復興庁）への報告は市町村課が行う。発災当初は月に1回のペースで報告（現在も4半期に一回程度報告）。

◇県と市町村の連携や役割分担について

- ・**愛知県** 「受入被災者登録制度」は県の所管であり、県の制度として運用、市町村は必要な範囲で協力。被災者の方が移動されるたびに市町村から報告が入るが、県の仕組みに協力するという仕組みをとった。

⁹ 愛知県における住宅支援の内容は「愛知県受入被災者支援要領」に記されている（10年のまとめ p. 13、p. 157）。

¹⁰ 今後大災害により緊急避難時や応急仮設住宅として住宅提供が行われる際、“住宅入居者登録”に留めず、継続して避難・被災生活の支援を行えるよう“被災者登録”を兼ねた登録制度を行なう必要性を示している。（10年のまとめ p. 13 脚注 11）

¹¹ 2011年11月16日第10回PS会議議事録より

¹² 本項は2023年11月8日愛知県危機管理課岡田晴道課長聞き取り及び資料を中心に構成

¹³ 「愛知県被災者地域支援対策本部について」幹事会の下にプロジェクトチームとして職員派遣・物資搬送・県民相談・被災者受入対策プロジェクトチームの4つがあり愛知県被災者支援センターはプロジェクトチームのもとに位置づけられている。

<https://www.pref.aichi.jp/soshiki/saigaitaisaku/hisaichiiki-shien.html>（2023年12月16日アクセス）

・**愛知県** したがって、受入被災者登録後の記載情報については、市町村には残らないという建前で運用。市町村で独自に支援する場合には改めて同意を得て個人情報を入手するか、何らかの形で共有のための手続きが必要になる。

・**愛知県** 県と名古屋市（政令市）との関係においては、被災者支援センターが行っている仕事を名古屋市が設置した東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや（ボラセン）にお願いしている。その場合には、お願いする前に、被災者本人にボラセンにお願いすることについて同意をとる。他の市町村でも同様。

◇受入被災者登録制度を周知・協力・理解を得るための工夫

・**愛知県** 市町村の広報を利用、また地元被災地でも周知。

・**愛知県** 県として登録制度の重要性は初動段階から認識し、避難のために県内に流入している方の情報をもれなく把握していくという意識は持ち、将来的には被災者支援センターのような組織を設立することをイメージしながら、レスキューストックヤード（RSY）など被災者支援に長けている団体と当初よりコミュニケーションをとっており、認識を共有していた。

◇受入被災者登録制度において、個人情報の取り扱いに関して同意を得る工夫

・**愛知県** 支援に関わる情報や被災地の地元からの情報をきちんと提供・送付しようとする個人情報を使わざるを得ない。市町村からは積極的に、「登録を行い、個人情報の利用の同意があれば、こうした支援ができる」というメリットを明示して伝えるようお願いした。住宅に入居を希望しているものの、登録を希望していない人には県営住宅の所管課から登録するとういう支援がありますよ、と伝える。

・**愛知県** 同意がなければ支援はできないし踏み込めない。支援をしたいならば説明・説得を続けていくしかないという姿勢で取り組んだ。

・**被災者支援センター** 登録は無理強いしない。ただし、東電からの住宅補助など、様々な形での避難形態があり、単純に登録自体も知らない人もいるので、支援の案内が届きますよ、という形でご案内はしている。

・**被災者支援センター** 登録されていた方に電話する中で、もう電話してこないで、といった方には連絡はしない。同様に、センターからの定期便の送付を望まない方には送付しない。ただ、センタースタッフの粘り強い被災者とのかかわりのなかで、つながる関係を取り戻す場合もある。

◇名簿の情報更新・管理について

・**愛知県** 受入被災者登録と住宅入居の登録者数は一般的に常に合わない。最初の頃の県営住宅への特列入居者には、受入被災者登録とは別の手続きを行っている。県の行政としては数値が合わないことは「気持ちが悪い」。被災者に提供している県営住宅の数についての記者発表と防災安全局で把握している県営住宅の入居者数が常にずれてしまい、その説明責任は行政にある。

・**愛知県** 県営住宅の所管課に頼み、特列入居の手続きの際に、受入被災者登録制度も案内してもらい、住宅の契約更新の際にもできる限り登録をお願いするように工夫した。それによって徐々に数値の差がなくなってきた。当時県営住宅約 110 世帯に対し 10 世帯¹⁴まで差がなくなったという記録あり。

・**愛知県** 住宅の更新の際にも市町村にも登録を呼びかけてもらうように協力を依頼した。

・**愛知県** 被災者登録をしていないが登録に値する人の情報が入手できたら、県が保有する情報や収集した情報については、災害対策課を経由してセンターや市町村に提供を行うようにする。具体的には、被災者の方が住民票を移動していない場合、お子さんの予防接種の接種券の配布が漏れる。近所の方からの情報提供で判明する場合もある。公共サービスを受けられるべき人が受けられないと困る。予防接

¹⁴ 2011 年 10 月 26 日第 9 回 PS 会議議事録より

種の場合は市町村間の問題になるので、市町村に動いてもらえるように情報提供をするし、同時に、被災者登録を促すことで把握する。登録すると被災者支援センターからは支援メニューが提示できるので、他にお困りのことはありませんか、と支援の対象にのせていくことができる。

・**愛知県** 各市町村が保有する情報や収集した情報とセンターの情報共有についても定期的に行う。被災元の自治体に愛知県が把握している数を報告する際に、県の情報と被災者支援センターの持つ情報はイコールだが、被災元の自治体が持っている数値と乖離が常にでてくるので、市町村と突合作業を行う。

②登録制度をより完全なものにするための名簿の情報整備・更新についての絶え間ない努力・信頼関係の構築について

他県の民間支援組織で、行政からの受託がない場合は、民間支援団体のネットワークで相談があった方の情報を得ている（例えば岡山県など）。愛知県被災者支援センターにおいても、様々な機会を利用して、支援情報を届けたいという思いで工夫をしている。

・**被災者支援センター** 民間がかかわっていかないと個別支援は広がっていかないが、個人情報保護の観点から情報活用に制限がある自治体が多く、愛知県はその意味でも特別に対応が充実している。

・**被災者支援センター** ローカル紙（岐阜新聞なども含む）に、避難された方々が講演会をやりましたという情報が掲載されるので、そういった記事からスタッフを通じて連絡して、コンタクトをとる。

・**被災者支援センター** 福島県は福島連携復興センター（全国に26箇所の相談支援拠点）を作ったが、通常は相談窓口を開設したことを広報・案内し、窓口で電話を待っている。支援センター受託団体であるレスキューストックヤード（RSY）は、愛知・三重・岐阜の相談支援拠点を福島県から受託していたので、話を聞きにいったアウトリーチをした。福島県からは随分経ってから名簿情報を提供されたが、その時点では古くなって変更が多く、使えなかった。

・**被災者支援センター** 受託団体であるレスキューストックヤード（RSY）は2015年から5年間、「FOR子ども支援基金」を行った。原資は、阪神大震災で被災して愛知県に避難されてきたご夫婦から、子どもたちのためになにか使ってくださいとRSYが預かった遺産。東日本大震災を受けて、子どもたちに支援が届いていない状況を感じたのでRSYのなかで協議して、基金を作り、一人10万円までの学用品を、「叶えたい夢」について作文で書いてもらいプレゼントすることにした。コープあいち、コープみえ、コープぎふからも、それぞれ各年10万円の協力を得て、至学館大学の谷岡郁子先生にもご協力いただき、「FOR子ども支援基金」と名付けて、お手紙とプレゼントを届けた。現在も、コロナで追加募集したり、新しく避難されてきた方を対象に随時募集して続けている。愛知県被災者支援センターは名簿がきちんと整っているのが、全員に情報を届けることができたが、三重は県が窓口となって市町村に情報を送る方式、岐阜県は個別で名簿管理をしていたので、支援情報をほしい方には直接情報を送っている（農家の方のお米の送付なども含む）、といったように愛知県とは体制の違いがある。他県では個人情報は教えてもらえない。こういう基金のプレゼントの応募などによって希望者を把握し、個人情報をできる限り入手することに務める。応募者から避難者の把握をし、改めて訪問し、支援をすることと情報の共有について許可を取った。

・**被災者支援センター** 「FOR子ども支援基金」に協力を得たコープあいちはセンターの運営協力団体であるが、コープみえもコープぎふも、それぞれ通信網をもっており、コープみえでは福島県から受け入れる保養事業などもやっていたので、コープを通じて「FOR子ども支援基金」のお知らせなども送ってもらった。民間同士の連携で情報を届けてもらうこともあった。民間同士の場合は各自でもっている同意を取った範囲の個人情報を活用している。

(2) 発災直後から、初動で信頼関係（人間関係）を作りながら、当事者に寄り添って支援するためにはどのような体制に基づいて動く必要があるのか

●原則

- ・個人情報の取扱は、「保有」「利用」「提供」の場面で、それぞれ配慮が必要になる。（内閣府手引 p.140-143、旧個人情報保護法第 61 条 1 項：個人情報の保有の制限等、旧 62 条：利用目的の明示、旧第 69 条第 2 項第 1 号又は第 2 号：利用及び提供の制限、旧第 69 条第 2 項第 1 号又は第 4 号：利用及び提供の制限）
- ・取得した被災者の個人情報は、漏洩、滅失、毀損の防止等の適切な安全管理措置を講じる必要がある（旧個人情報保護法第 66 条第 1 項）。

●内閣府の手引においては

- ・民間事業者へ委託を行う場合、市町村職員が、初回の訪問の際に、今後見守り相談活動を行う事業者と主に伺い、支援活動の趣旨や内容を丁寧に被災者に説明する。委託事業者等が見守り相談活動を行う際も、当該事業者とわかるように腕章をつけたり、ポスティングするチラシ等にも市章を印刷する等を行う（内閣府の手引 p.144）。

●直面する課題

- ・被災者に負担のない形で同意を取得し、利用目的の理解を継続して得るにはどのようにすればよいか。
- ・様々な状況にある被災者と信頼関係をどのように維持していくか、維持できる体制をとっていくか。

●愛知県被災者支援センターの取り組み

前節の通り、「愛知県受入被災者登録制度」を設けて、「支援が必要な方をサポートし、被災自治体からの情報提供を行う」ことを掲げ、官設民営の被災者支援センターを開設し、受託した NPO が登録情報を活用できる体制をとったことは愛知県の特徴である¹⁵。最初に被災者にアウトリーチする際の個人情報の扱いが一番難しく、受託によって行政と民間支援団体の契約という形で統制しつつ、個人情報保護法の適用範囲から外すことで、災害ケースマネジメントにかかわる主体の輪を広げることが可能となった。

実際、愛知県被災地域支援対策本部・被災者受入対策プロジェクトチームにおいて発出された「受入被災者登録制度について（平成 23 年 6 月 6 日）」においては、文書の中で、「調査票の内容を情報の保護に十分留意した上で、愛知県及び受け入れ先市町村、被災時に居住していた県市町村間で共有すること」と複数の行政機関で共有することを図示も含めて提示し、この趣旨に同意する場合に署名を依頼し、あわせてこの取り扱いに同意できない場合は「愛知県受入被災者登録制度に登録することができない。」という形で同意の取得をしている。

官設民営の被災者支援センターであり、受託した NPO が登録情報を活用できる体制となっているが、自治体間での情報共有についても、事前に同意を取っている。

◇愛知県被災者支援センターと愛知県との委託の際の個人情報にかかわる取り決め

- ・**愛知県** 県が委託契約を結ぶ際に、どのような団体とも必ず締結している標準的なフォーマットでの取り決めを結んだ。取り決めが遵守されているかどうかは、被災者支援センターが東大手庁舎にあった頃は、鍵をかけたところにきちんと個人情報を管理しているか、などを打ち合わせや業務の際に確認し

¹⁵ 愛知県受入被災者登録制度について（平成 23 年 6 月 6 日）

<https://www.pref.aichi.jp/saigaijoho/pdf/20110606-tourokuseido.pdf>

ていた。

・**被災者支援センター** 受託団体であるレスキューストックヤード（RSY）として「個人情報取扱事務委託基準」「情報セキュリティに関する特約事項」を締結。2022年度からはどのように個人情報保護の体制を取っているのかという書類も提出している。他の自治体から委託を受けるときも同様。福島連携復興センターからは時々遵守状況の確認の連絡がある。愛知県からは特に煩くはわれていない。

◇民間の支援者団体（レスキューストックヤード）への受託方式のメリット

・**愛知県** 県が直営でやろうとするとうまくいかないから委託する。避難者について限りなく確実に全数把握をし、求められる支援を公平に一定水準に行き届かせると考えたときに当然の帰結として、こうした支援に付いてより長けた団体に委託したほうがより効率的にできて良いと考えた。県が入手した被災者の登録情報について県が責任をもち、事業主体は県であり、委託先が民間のボランティア団体やNPO法人だったりするだけで、県の事業を実施する上で必要な情報を必要なだけ使うということ。

・**愛知県** 団体に対する信頼感はあるかどうか。レスキューストックヤードをはじめ災害応援において全幅の信頼をおける団体が地域にあるかどうか。受託者の側も、個人情報の部分でさえもいい加減なことをやれば、受託事業が頓挫し、避難者への支援が止まることになるので、その責任を考えたときにはきちんと実施することが予想できる。そういった正義感やコンプライアンス意識については、4団体はととも高く、逆に高いからこそ委託ができた。

・**愛知県** 愛知県の場合、平成12年の東海豪雨以来、愛知県内に災害支援のボランティアが設立する中、レスキューストックヤードをはじめ、他県への災害応援を含めて経験があり、県からの信頼があるNPOやボランティア組織があった。加えて被災者支援センターは4つの団体の合議で方向性が決まっていたため、極端な方向には行かなかったし、ある程度の落とし所にハマっていくので、県からうるさく言う必要がなかった。加えて、当初から国の財源がなくなり、県がお金を出せなくなったときのために、被災者支援センターのパフォーマンスを知らせていく（プロパガンダしていく）ことで、避難者に対するサービスが落ちないようにするために、むしろこんなことをやっています、ということを見える化していく必要があるし、むしろ出張してもらい、いざというときに頼めるコネクションをたくさん作って欲しいと考えていたので、活動の制限はできるだけかけたくないと考えていた。

・**被災者支援センター** 愛知県被災者支援センターは、県の組織なので受託した支援者（レスキューストックヤード）も登録情報を利用することができた。情報共有の面でも行政からの「受託」は薦める。

◇民間の支援者団体（レスキューストックヤード）への受託方式のデメリット

・**愛知県** 民間団体に委託することで、行政直営では起こり得ない「情報の管理に問題は生じないか」という議論が起きてしまうこと

・**被災者支援センター** 県の受託が終わった場合にどのように被災者の支援を継続していくか。最終的には県から支援対象者に、被災者センターの受託団体に個人情報を渡していいか同意を取るか、0円でも委託契約を結ぶかをしなければいけない。

(3) 現場で支援するために、支援を行う上で、現場では情報共有が必要であり、それを前提として、どのように運用していくのか。また、民間団体、行政、支援者がそれぞれに把握している情報を、継続的にどう共有し、更新していくのか

●原則・内閣府の手引においては

- ・その後の支援を見据えて改めて本人同意をとる（①いかにして本人から同意を得るのか（書面か口頭か）、②いつ同意を得るのか、③どの範囲まで同意を得るのか、④返事が来ない場合、⑤本人同意を得ることが困難な場合どうするかを考える）
- ・災害対策基本法に基づき、被災者台帳を作成・活用する。支援漏れや手続きの重複等の事態を防止し、公平な支援を効率的に実施することにつながる。支援制度を利用していない者に対して個別にその理由を確認するといった取り組みを行うことで、支援漏れを防ぐ。（内閣府の手引 p.145-147）
- ・災害対策基本法上の被災者台帳を活用すれば、①本人同意がある場合、②市町村内部で援護の実施に必要な限度で利用する場合、③義援金の支給に使用する場合など、被災都道府県をはじめとする他の地方公共団体が援護の実施に必要な限度で利用する場合は、特定していた利用目的以外の目的での市町村内部での利用及び市町村外部への提供が可能。（内閣府の手引 p.145-147）
- ・それ以外の情報共有のあり方については細かい言及がない。

●直面する課題

- ・同意を取っていなかったときに、事後に再度同意を取得することの困難さ。
- ・同意を得て取得した情報に基づく専門家を含む支援で、どのように信頼関係を作っていくのか。
- ・個別相談を実施した際、専門職の規範に任せていて問題が生じないか。責任の所在の不明確さなど。
- ・支援に必要な「専門家同士の共有」は、どのような場面で可能なのか。
- ・専門職として動くときと、専門職が個人として動くときの使い分け。

●愛知県被災者支援センターの取り組み

PS 会議は、多様な専門職が被災者のために集まるケースマネジメントの会議であるが、支援課題に応じて参加者が入れ替わること、出席に自由度（緩やかさ）があることが長年継続されてきた秘訣であり、結果として災害避難者の支援について協議できるプラットフォームになっている。専門職は、専門職のモラル・良識を遵守して参加する。

またケースをイニシャル表示するような工夫をしている。書類によっては回収したり、個人が特定されない加工した情報で提供したりしている。外部の主体、例えば市町村社協が、支援の当事者になった場合には、黒塗りを外して情報提供を行った。

◇PS 会議での情報の取り扱い

- ・**愛知県** PS 会議での情報の取り扱いについて、都度の監督はしていないものの、県の職員もできるだけ参加していたので様子は把握していた。
- ・**被災者支援センター** 専門職は、行政が主宰する審議会等への参加とは異なり、支援に関心を寄せ続けている専門職として参加しており謝金は発生しない。ケース検討にあたっては、その方にとってどんな支援が必要なのかについての情報を提供し、異なる分野の専門職の立場から話し合っている。
- ・**PS 会議参加メンバー** 被災者を中心としてサポートする（何を大事にして、活動を続けるか。誰に何を伝えるのか）共通の価値を育てていく会議の持ち方が取られているのかが重要である。
- ・**被災者支援センター** 何が大事かを常に確認しながら、ディスカッションの目的をきちんと定めて皆で作りに上げていく。行政であっても良い悪いはきちんと指摘し合う考え方は、RSY がきちんと持っていて実施してきた。生協は組合員が主体の組織運営であり、被災者が主体という発想が根底にある。

◇交流会や健診、相談会などで得る個人情報の取り扱いについて

- ・**愛知県** 県が監督するのは登録情報が適切に管理できているかであり、各専門職やボランティアの方が本人から直接取得している場合には関与しない。
- ・**PS 会議参加メンバー** 専門職として直接聞いたことについて、被災者支援センターに報告義務があるのかなのか、どこまで報告したらいいのかわからない場合は、フォーマルではなく、フラットにセンターに相談した。センターではその都度記録に残しますと対応した。
- ・**被災者支援センター** 個人情報のリストを出しての話し合いはしない。個人を特定できない形、一般化した形で、得た情報の共有をする。集計した結果や特徴的なものについての検討をすることがある。センターが開催した場で交換・共有をする。
- ・**被災者支援センター** 2013年～2015年の大交流会では相談会を積極的に開いた。100名以上の方が集まり、専門家もたくさん参加し、複数の分野の専門職が相談者のお話を聞いた。地域ごとにも、本人を囲んで、今後どのような支援が必要かを話し合う場を10数箇所で開催し、日常的に被災者の方の声を聞く場をもっていた。そうように、本人も含めて専門家と共有しながら支援方法を考える場を積み重ねている。こうした相談会では、相談をうける専門職には本人の意思で伝えており、同意はとれていると推定している。相談記録はきちんとセンターが管理し、持ち出すようなことはしない。
- ・**被災者支援センター・PS 会議参加メンバー** 相談コーナーに来ない方でも、食事のときにおしゃべりしたり、何でもないときの気づきも大事で、保健師や臨床心理士は、話をよく聞いている。その時のコミュニケーションで得られた情報が、後に支援の必要が話題になったときに共有されることはあるが、その場での個人情報の扱いはPS会議での扱いと同様。県としても¹⁶、センターやセンターのイベントで被災者の方と向き合ったときに得られた情報について、市町村にも伝えていくという姿勢をとっている。

◇社協、弁護士会、司法書士会などの職業団体、専門職団体の間での個人情報の共有・取り扱いについて

- ・**愛知県** 基本的に県は関与しない。
- ・**被災者支援センター** 専門職の支援者が専門業務として依頼を受けたものは守秘義務があり、当然共有はしないし、提供依頼もしない。センターが開催した相談会での情報は可能な範囲で共有する。
- ・**被災者支援センター** 専門職は、自身が聞いたことを100%センターに教えることはなく、言える範囲の内容だけセンターに情報提供し、また情報提供しないこともあることが前提となっている。その前提があるからこそ逆に信頼ができる。専門職とセンターだけで共有した情報の取り扱いは、センターとしてより注意をしている。
- ・**被災者支援センター** 専門家同士の情報共有について、オープンな会議の場ではなく、クローズドな場（ケース検討）における専門家間の情報共有は専門家の守秘義務の例外である、と資料に記載している専門職分野（臨床心理士）もある。
- ・**PS 会議参加メンバー** PS 会議という場で、他の専門職と何年も継続的に顔を合わせており、また相談会等でクライアントに対する接し方を同じ場で見ることもあり、人柄と専門性を確認できている、普段の仕事の仕方がわかっているということも大きい。

◇個別支援を進めていく中での情報共有について

- ・**愛知県** 支援調整会議の発案も愛知県被災者支援センターが起点になっているとすると、情報管理の責任主体も県イコール愛知県被災者支援センター。
- ・**愛知県** パーソナルな困りごとの解決について被災者支援センターの看板のみで処理できない場合は、被災者の居住自治体の対応が必要。その場合は必ず改めて本人同意を取っている。

¹⁶ 第17回PS会議（2012年3月7日）議事録、県担当者の発言

- ・**愛知県** 専門家を含む関係者との情報共有については、個人の識別ができる情報は出さずに話をしている。どういふサポートが必要かというような、サポートに必要な情報は出しているが、名前は出していないはず。
- ・**愛知県** そもそも節目の時期で避難者が帰還するといったことなど有り得たので、センターから再度本人の意向等を把握したほうがいいという議論。
- ・**愛知県・被災者支援センター** 戸別訪問への同行者には、センターは個人情報を出さないという誓約書をとった。これは県が誓約書を取ったという位置づけになる。あとから入って来てもらった場合は、誓約書を取る必要がある。
- ・**被災者支援センター** 情報の共有については、同行訪問の際は、市と訪問者と支援センターでお互いに内容確認・補完をする。
- ・**愛知県・被災者支援センター** 交流会や相談事業なども同様で、こういったイベントに参加して下さった人は関係性ができる。一過性で終わる場合はそのままにはなるが、継続で見守っていく場合に、例えば保健師さんが直接本人とやり取りする（個人情報を得ていく）ことになるので、本人から取得していることになる。
- ・**愛知県・被災者支援センター** 支援に必要な情報以外は出さない、支援に必要な情報だけ出すという視点からすると、黒塗りをすることになる。
- ・**被災者支援センター・PS 会議参加メンバー** 積極的見守りとして、母子世帯、高齢者といったカテゴリーや集団の特徴から、どういふグループの方にはどういふ対応ができそうか、という議論をしていた。その際は個人情報は出さないし、議題としても直接個人の情報は出さない。
- ・**被災者支援センター・PS 会議参加メンバー** 2020 年頃からは、ケース検討を行うようになった。ケース検討の情報をどう扱うのかという点について、徐々にリテラシーが構築されていく。
- ・**被災者支援センター** 被災者支援センターのスタッフも基本的な取り扱いを確認、誓約書もとる。ボランティアにも誓約書を取る。センターが責任をもって情報を管理しており、専門家が関わっている場合も、すべて情報提供をするわけではなく、必要な情報を必要な限りで伝えることを徹底する。人としてその人をどう守るか、信頼関係を壊さないために誰に何をいうのかを気をつけている。その人をサポートするためにその情報が必要だから共有するということになるので判断をする。
- ・**被災者支援センター** スタッフとして誓約書を書いている。本人がどういふ人なのかをベースに都度悩みながら対応している。スタッフ間でも、これは伝えるべきかどうか、についても話し合っている。
- ・**PS 会議参加メンバー** 本人にベストなサポートをするために、自分しか知らないことであるが、関わる支援者で必要な部分を共有し、必要でないことは言わない。誰が何を知っているのか（しかし知らないふりをする）について確認した上で、支援の方法の合意を取ること何度かあった。本人を尊重した上でのベストなサポートをするため、本人との信頼関係を壊さない、という基準から専門職自身が判断して情報を共有したりしなかったりする。
- ・**PS 会議参加メンバー** 一緒に仕事をする中で、この人にベストなサポートをするための情報共有という基準が、徐々に共有されてきたのではないかと。
- ・**PS 会議参加メンバー** よかれと思って、情報共有したとき、聞いた人以外の専門職は知らないふりをする、というのは大事である。
- ・**PS 会議参加メンバー** 本人との信頼関係の視点からは、本人から聞いた人でない場合は、知らないふりをしなければいけないが、緊急の事態のときなどに共有して、後でご本人からなんで知っていたのと言われてしまうことはある。ただ、本人に対して大事なことで、皆が知っておいたほうがいいと思ったときちゃんと説明することで、信頼関係が壊れるようなものではないという関係性を築いている。

(4) ケース検討を専門家だけではなく、民間組織やボランティアも含めて行うにはどのように運用していけばいいのか

●原則・内閣府の手引においては

- ・法律上も内閣府の手引においても、専門職とボランティアなど民間団体の属性について区別は原則ない。各団体の個人情報の取扱いの熟練度について見極め・判断する必要がある。
- ・自己コントロール権の観点から、要支援者と支援者間の信頼関係のために本人同意を基調とすべき。

●直面する課題

- ・情報共有にかかわる認識が、主体ごとに異なる場合がある。

●愛知県被災者支援センターの取り組み

◇ボランティア組織・一般の民間組織との個人情報の共有

- ・**愛知県** コープあいちが避難者に支援物資やお米を配達することについては、配達のための情報提供について説明し、本人同意を取る。
- ・**コープあいち** 被災者支援センター発足前に、被災者に布団セットの配達を名古屋市と県が行った。コープあいちが依頼を受けて、布団の配達にボランティアとして協力した。その際は、愛知県の被災者受入対策プロジェクトチームが市町村に通知を发出している¹⁷。通知には、コープあいちによる配送の協力について、協力の形態や配送センターに布団セットの予備在庫を配置する旨が記載されている¹⁸。加えて、配布状況を県が把握するために、布団セットを受け取った方の記録を布団セット受取表に記載し、毎週1回火曜日までに、県に前の週に配布した分への報告を市町村に対し求めている。
- ・**コープあいち** 公営住宅に避難した被災者には各市町村が直接やり取りを行い、名古屋市内の県営住宅に住んでいる方の場合には被災者の方からボランティアセンターに連絡が行き、ボランティアセンターからコープあいちへ連絡が行くという流れ。(支援組織を経由)
- ・**コープあいち** コープあいちが、名古屋市内の公営住宅に配送するだけでなく、配達困難な市町村¹⁹から連絡をもらい、予備在庫(県内4箇所)保管分から被災者へ直接配送。
- ・**コープあいち** これらの布団を届ける日時連絡や配送の過程で、被災の状況、被災後の行動、愛知に来るまでの苦労、愛知県との関係、公営住宅等に入居するまでの過ごし方、避難中の食事の様子、住宅の抽選状況、生活用品、布団、被災時からの体調、被災で困っている課題、東電からの補償、支援情報の届き方、県の受け入れ施策の役立ち度合い、わからないこと、これからの生活で家族について悩んでいること、仕事や生活について、入居地でのつながり、学校や保育所・幼稚園の状況、防災ボランティアや社協とのかわり、当面やりたいこと、等も短時間の会話で把握される。こうした情報は、支援するにあたって重要であり、個人情報と結び付けられない形で、愛知県被災者受入対策プロジェクトチームやボランティア連絡会で報告・共有をしていた。
- ・**コープあいち** 2011年12月や2012年10月のお米のお届けの際には、愛知県被災者支援センター名で避難者の方に、コープあいちから登録の住所に届けるご案内を発送している²⁰。「各世帯代表者のお名

¹⁷ 向井忍氏提供資料「東日本大震災被災者に提供する布団の配分量について(通知)」(2011年4月25日愛知県被災地域支援対策本部被災者受入対策プロジェクトチームチームリーダー発各市町村被災者受入対策担当課長宛)

¹⁸ それ以外には、配分量及び発送日、提供する布団の内容、市町村への発送方法、被災者の方への配布方法、未配布在庫について記載。

¹⁹ 名古屋市、安城市

²⁰ 愛知県被災者支援センター「お米(あいちのかおり)をお届けします(2011年12月9日)」「お米(コシヒカリ)をお届けします(2012年10月5日)」

前と住所に、コープあいちよりお届けします」と世帯代表者の個人情報にコープあいちに提供されることを明示したうえで、ふりがなをふって読みやすくしているとともに、事前にセンターまたはコープあいちからの連絡の際に、配達を希望しない方は辞退できるようにしている。

◇社会福祉協議会、在宅保健師会などへの情報提供

- ・**愛知県** 一過性で係る場合には、そのまま個人情報は渡さない。被災者本人が支援者に情報を渡していかどうかという同意が必要。誓約書をとるか、情報を出さないかどうかになる。行政との関係では契約で縛られているかどうかで手続きに差異がある。
- ・**被災者支援センター** 2014年頃から、個別支援を強化していく中で、他の支援者にどうやって共有していくのが問題になった。行政ではない、地元の社会福祉協議会の場合は、本人同意を取っていないから、黒塗りの資料にした。1年やったものの、黒塗りの作業の負担が心身ともに重すぎた。原則的には、本人同意をとっていない民間の支援者に個人情報を渡すには了解があるので、その頃やっていた各世帯訪問の際に、チェックしてもらって同意を取り直そうとした。書類にチェックをいれる方法にしたところ、うまくいかなかった。ルールに沿ってやってはいるので、同意が取れなかった人には支援の輪が広がらなかった。
- ・**被災者支援センター** 市町村で個別訪問をするときの資料は、行政には黒塗りにしなくてよいが、社協からも同行する際は、黒塗りにするという考え方でやった。さらに社協が追加で訪問するような場合には、必要に応じて開示することになるはずである。

◇自治会や民生委員、一般の支援者、メディア等との情報共有

- ・**愛知県** 安否確認ができない人、不明な人などに関する個人情報をマスコミに流すかどうかといった問題があるが、災害応急対策が劇的に進むということがない限り、出さない。
- ・**被災者支援センター** 大学生や院生が論文を書くための調査依頼には個人情報は出さない。また、本人同意が取れた人のみを紹介する。
- ・**被災者支援センター** ファイナンシャルプランナーや保健師など個別の専門家を紹介するときも必ず同意を取る。外国人ヘルプライン東海など、当事者との関係があるNPOなどは、すでに同意があると考えて共有することはある。
- ・**被災者支援センター** 民生委員や自治会などが参加する研修で、オープンにケース検討をしたこともあったが、加工した情報を用いて行った。
- ・**被災者支援センター** 交流会を主催したり手伝うボランティアさんについては、例えば、センターで受けた参加者情報は交流会開催以外に使わない約束はしている。交流会のなかでの情報を、主催した実行委員会の振り返りの場で話をするにはある。そもそも被災者のための交流会を企画・主催し、被災者のために動いてくださっている方々なので、個人情報の取り扱いについては被災者支援センターが確認することはないが、共催させてもらっている側として留意している。
- ・**PS会議参加メンバー** 一般の方が見守りをしてくださる場合もあり、それを期待してしまうこともあるが、専門家ではないボランティアだと負担が重くなるのではないかという場面もある。見守り者を見守る姿勢、必ず訪問したら報告してもらい、必要な情報はきちんと支援センターに報告する。
- ・**被災者支援センター** ご近所さんと関係をつくることで、緊急入院のときなどに連絡をいただけることもある。その際も、被災者の方本人に、ご近所の方に連絡をとってもいいか確認している。本人の意思を尊重することは本人の同意を取っていると考えられる。

災害時の情報共有と個人情報保護における「愛知方式」の意義と示唆

本章から明らかになったことは、第一に、愛知県が官設民営でレスキューストックヤードをはじめ、民間の支援団体に受託方式をとる体制を取ったことは、委託契約で個人情報の保護をルールにそって縛りながらも、個人情報保護法の適用範囲外にすることで支援センターによる「受入被災者登録制度」の利用を可能にし、災害ケースマネジメントに関わる主体の輪を広げ、支援団体の専門性を最大限に活かす仕組みの構築につながっており、情報の管理・共有の点でも極めて重要だったといえる。県担当者は、個人情報保護とパーソナル・サポート（個人にきめ細かなサービス）を両立させるには、個人情報活用のハードルを低くしながら、支援するに相応しい者に必要かつ十分な情報を共有するのが良いと考えているが、それは本人の同意がなく勝手にはできないし、個人情報という資産は軽視できないと考えている。つまり、「支援をするに相応しい者に必要かつ十分な情報」を提供するという判断を誰が責任をもって行うかということが肝となる。また、民間団体と行政の線引きなど、組織として動く場合には個人情報保護の仕組み・ルールを学び、それに則って動くことで、トラブルが起きにくい仕組みになっていることがわかる。

第二に、こうした体制がベースにあったものの、それだけでは不十分であり、受託した被災者支援センタースタッフ、PS 会議参加者（専門職）など支援にかかわる関係者が工夫して、災害ケースマネジメントにおける被災者との信頼関係の構築を 10 年間にわたって継続してきたことも、受託方式や受入被災者登録制度と同等に重要である。被災者本人を尊重し、被災者にとって最適なサポートをどのように提供すべきかという発想や価値を共有し、関係者がそれぞれの立場に応じて自ら判断し、実践することで、結果的に被災者と信頼関係の構築ができてきている。

第三に、きちんと支援者と被災者をつなげるということが、結果的に個人情報の提供に関わる同意をきちんととることにつながるということである。第二・第三の点からは、本人同意をとるという形式に注力する以上に、本人を尊重する視点からの支援関係の構築を行うことが、結果的に、信頼関係を基礎に、より深い情報を知り、支援に活かすことにつながり、必要な範囲で行政へのフィードバックを可能にしたといえる。

【参考文献】

- 板倉陽一郎 2023 「災害と個人情報の取扱いをめぐる諸論点」 「第 7 回情報法制シンポジウム」 「災害と個人情報～個人情報保護法制一元化と防災分野の個人情報取扱指針を踏まえた今後の展望～」 6 月 7 日 (水) 13:00～16:00
- 岡本正 2014、2018、2023 『災害復興法学』 『災害復興法学Ⅱ』 『災害復興法学Ⅲ』 慶応義塾大学出版会
- 岡本正 2023 「名簿情報の共有と条例、人材育成について」 「個別避難計画と個人情報」 一般財団法人情報法制研究所 「第 7 回情報法制シンポジウム」 「災害と個人情報～個人情報保護法制一元化と防災分野の個人情報取扱指針を踏まえた今後の展望～」 6 月 7 日(水) 13:00～16:00
- 地方自治研究機構 2023 「避難行動要支援者名簿に関する条例」 (令和 5 年 5 月 6 日更新)
- 内閣府 『防災分野の個人情報の取り扱いに関する指針』 (2023 年 3 月)
- 内閣府 (防災担当) 2023 『災害ケースマネジメント実施の手引 (令和 5 年 3 月)』 pp.140-145
- 村中洋介 2021 「『避難行動要支援者名簿』と個人情報保護」 『行政法研究』 41 号 159-185
- 村中洋介 2022 『災害行政法』 信山社
- 山崎栄一他 2023 『個別避難計画作成とチェックの 8 Step 災害対策で押さえておきたい個人情報の活用と保護のポイント』 ぎょうせい
- 山崎栄一 2023 「個別避難計画と個人情報」 一般財団法人情報法制研究所 「第 7 回情報法制シンポジウム」 「災害と個人情報～個人情報保護法制一元化と防災分野の個人情報取扱指針を踏まえた今後の展望～」 6 月 7 日(水) 13:00～16:00