

災害時における要援護者の個人情報提供・共有に関するガイドライン

2012年（平成24年）10月23日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

災害時における要援護者情報の要援護者支援機関への提供は、安否確認ができていない状況においては本人の同意を要しない典型的なケースであって、地方公共団体において、本人の同意の欠如、あるいは一般的な個人情報保護を理由に提供をしないのは、要援護者の安全確保という地方公共団体に課せられた責務を懈怠しているといえる。

ゆえに、地方公共団体は、災害時要援護者の災害後における安否確認のため、要援護者支援機関に対し、安否確認に必要な個人情報を提供し、要援護者支援機関との間で情報を共有しなければならない（情報提供・共有は地方公共団体の義務である。）。

また、安否確認ができた後においても、災害時要援護者の避難後の支援を促進すべく、災害時要援護者の支援に関する情報が積極的に提供・共有されなければならない。

そこで、本ガイドラインにおいて、各地方公共団体が、今後の災害に備え、災害後に要援護者に関する情報を適切・円滑に提供・共有するため、平常時から体制整備を行う際の指針を、次に掲げる1～4の事項について示すものである。

- 1 災害時要援護者（本ガイドライン第2）
- 2 要援護者支援機関（同第3）
- 3 当該要援護者支援機関と共有する個人情報の内容（同第4）
- 4 個人情報の提供・共有の手続（同第5）

本ガイドラインを活用し、災害時要援護者の安否確認や避難後の支援が円滑に行われるために、個人情報が適切に提供・共有・利用されることを期待する。

第2 災害時要援護者¹

「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取る際に支援を必要とする者をいい、一般的に高齢者、障がい者、外国人、乳幼児、妊婦等が挙げられている（災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）2頁）。

本ガイドラインにおいては、災害後における安否確認及びその後の支援の必要性・緊急性の高さ和个人情報保護の調和の観点から、以下に掲げる者を「災害時要援護者」と定める。

1 高齢者

高齢者については、65歳以上の者のうち、要介護・要支援の認定を受けて居宅で生活する者、一人暮らし又は高齢者のみの世帯の者及び地域包括支援センター又は民生委員において要援護者として把握する者を「災害時要援護者」とすべきである。

2 障がい者

障がい者については、障害者基本法2条1項の「障害者」のうち、各種障害者手帳を所持する者、自立支援サービスを利用している者、自立支援医療を利用している者、難病指定を受けている者及び特別支援学級に在籍している者等、行政において要援護者として把握する者を「災害時要援護者」とすべきである。

3 乳幼児・妊産婦

乳児とは、一歳に満たない者（同法2項）、幼児とは、満一歳から小学校就学の始期に達するまでの者（同法3項）、妊産婦とは、妊娠中又は出産後一年

¹（注）外国人の中にも、言語的障壁により災害時に情報から遮断されるおそれのある外国人等、要援護性の高い者がいるが、外国人について一律要援護者と位置付けることは必ずしも相当ではなく、その範囲、援護のための情報の提供・共有の方法については、別途の考慮が必要であることから、今回のガイドラインの対象とはしなかった。

以内の女子（母子保健法6条1項）をいい、それぞれを「災害時要援護者」とすべきである。

第3 要援護者支援機関

1 はじめに

災害時要援護者の安否を確認し、避難後の支援をしていくためには、平常時から、各地方公共団体と災害時要援護者の安否確認や避難後の支援に当たる機関（以下「要援護者支援機関」という。）同士が連携を結んでおき、災害時、速やかに情報提供・共有を可能にするシステムを構築しておくべきである。

本ガイドラインでは、要援護者支援機関を、安否確認に係る機関と要援護者の避難後の支援に係る機関に分類して、以下のとおり示す。

なお、下記に掲げた要援護者支援機関はあくまで例示であり、各地域における災害時要援護者に対する支援の実情に応じて、災害時要援護者の支援に当たることが可能な機関を積極的に含めることが望ましい。

2 安否確認に係る機関

(1) 地方公共団体の内部部局

防災関係部局，福祉関係部局

(2) 外部組織

警察署，消防署，消防団，保健所，地域包括支援センター，障害者相談支援事業所，自主防災組織，民生委員，社会福祉協議会，医師会，歯科医師会，看護協会，薬剤師会，医療機関，介護支援専門員・介護職員等の福祉サービス提供者・介護・障害者福祉サービスの事業所，障害者支援団体等の福祉関係者，ボランティアセンター，女性相談センター，各種専門職団体

3 避難後の支援に係る機関

(1) 地方公共団体の内部部局

福祉関係部局，災害後に設置される被災者支援関係部局

(2) 外部組織

保健所，地域包括支援センター，障害者相談支援事業所，民生委員，社会福祉協議会，医師会，歯科医師会，看護協会，薬剤師会，医療機関，介護支援専門員・介護職員等の福祉サービス提供者，介護・障害者福祉サービスの事業所，障害者支援団体等の福祉関係者，ボランティアセンター，女性相談センター，各種専門職団体

4 外部組織への情報提供

なお，上記要援護者支援機関のうち外部機関への情報提供に際しては，条例や協定の締結，誓約書の提出等を活用して，要援護者情報を受ける側の個人情報の管理体制を確保することが重要である。

第4 要援護者支援機関と共有すべき個人情報の内容

1 はじめに

上記第3のとおり，要援護者支援機関には，災害時要援護者の安否確認の際にその支援に当たるものと要援護者の避難後の支援に当たるもの，及びその双方の支援に当たるものがあるが，個人情報保護の観点から，その支援目的に応じて，提供・共有すべき個人情報の範囲を区別して扱うことが必要である。

そこで，安否確認に必要な情報と避難後の支援に必要な情報に分けて，提供されるべき情報を列挙する。

2 要援護者の安否確認に必要な情報

- (1) 安否確認に必要な情報として，一般的には，要援護者の氏名，生年月日，性別，住所，電話番号が挙げられる。
- (2) なお，要介護高齢者の場合には，上記に加え，要介護度，人工呼吸器及び透析など生命を維持するために必要な機器利用の有無も安否確認に必要な情報として，提供されるべきである。
- (3) また，障がい者の場合には，(1)に加え，障がいの種類，程度（手帳に記載された級，度），人工呼吸器及び透析など生命を維持するために必要な機器利用の有無も安否確認に必要な情報として，提供されるべきである。

3 避難後の支援に必要な情報

安否確認が終了した後、避難後の支援を行おうとする要援護者支援機関には、要援護者の支援に関する情報が共有されるべきである。その場合の具体的な個人情報の内容の範囲は、次のとおりである。

(1) 高齢者

高齢者については、後期高齢者医療・国民健康保険による既往歴や受診歴等の医療に関する情報、介護保険の要介護認定・サービス利用歴・認知症等の介護に関する情報

(2) 障がい者

障がい者については、国民健康保険による既往歴や受診歴等の医療に関する情報、各種障害者手帳の判定・取得情報、障害者自立支援法上の障害区分認定・サービス支給決定・サービス利用歴等の福祉に関する情報

(3) 乳幼児・妊産婦

乳幼児・妊産婦については、国民健康保険による既往歴や受診歴等の医療に関する情報に加え、妊婦には出産予定日・利用予定医療機関、産婦には出産日・出産した医療機関を加えた情報

4 上記情報の提供方法

(1) 地方自治体の個人情報保護条例では、個人情報の外部提供については、本人の同意取得を原則としつつも、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない」とときには認めるのが通常である。

第1でも述べたとおり、災害時における要援護者情報の外部提供は、安否確認ができていない状況においては、本人の同意を要しない典型的なケースである。

したがって、要援護者の安否確認に係る上記各情報は、いわゆる本人の同意を要せず、要援護者支援機関に提供されるべき、また各機関と共有されるべきものである（いわゆる「関係機関共有方式」）。

この点、内閣府が設置した災害時要援護者の避難対策に関する検討会が平

成18年3月に作成した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」でも、災害時要援護者情報の共有に関し、「関係機関共有方式」、「手上げ方式」、「同意方式」の3つの方式を紹介した上で、関係機関共有方式や同意方式を積極的に活用しつつ、地方公共団体を中心に要援護者情報の収集・共有を図っていくことが重要であると結論付けた。そして、平成19年8月2日、上記を受けた内閣府・総務省も連名で、「個人情報適切な共有について」と題する通知を出し、同月10日、厚生労働省関係課長も連名で、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」と題する通知を出して、関係機関共有方式の積極的活用を促している。

- (2) また、要援護者は、安否確認後の避難生活においてさえ、特別の困難を伴い、自発的に支援を求めることを期待できないものであることが、東日本大震災において数々実証された。これらの者は、日常生活を送るにつき、医療や介護・福祉等の支援を不可欠のものとしているため、避難後にそれらの支援を積極的かつ迅速に提供する必要性が極めて高い。

避難中の要援護者については、所在確認等もままならない中で外部提供についての個別の本人の同意を得ることが困難であり、本人同意を求めているは積極的かつ迅速な支援が実現できない。

したがって、避難後の支援を行おうとする要援護者支援機関に対して、上記の支援に関する情報について、本人の同意がないまま「関係機関共有方式」によって情報提供・共有をすることも、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない」ものとして認められるべきである。

仮に、自治体の条例解釈により、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ない」に該当しないケースと判断された場合であっても、「公益上の必要」、「相当の理由」があるケースとして柔軟に解釈し、情報提供・共有を図るべきである。必要であれば、個人情報審議会・審査会に積極的に意見を聴くべきである。

5 法令上の守秘義務の有無との関係

上記情報の提供先が法律上の守秘義務を負う応援地方公共団体職員や守秘義務が規定されている医療や福祉の専門職や機関，民生委員，児童委員等の場合には，本人の同意を得ることなしに上記各情報の提供が可能である²。

障がい者団体やNPO等の団体の場合，明確な守秘義務の根拠規定がない場合であっても，「第5 情報提供手続」を参考に，事前協定や誓約書等を徴求するなどして，本人同意を得ずに提供をし，安否確認や避難後の支援に従事してもらうことが可能である。

第5 情報提供手続

1 事前協定

迅速な安否確認作業につながる迅速な情報提供の観点からは，災害時に備え，平常時，各地方公共団体と要援護者支援機関との間で，事前に情報提供に関する協定を締結しておいた方が望ましい。

そして，災害前には，地方公共団体が，上記第4の情報提供すべき各情報について，災害後にいつでも速やかに提供できるように情報の集約・整理を行っておき，災害後には，必要に応じ，簡易迅速な手続で，情報提供と共有ができるようにする。

そこで，地方公共団体が必要と認めた要援護者支援機関及び災害時の情報提供を申請してきた組織・団体で，地方公共団体が審査の上，要援護者支援機関と認めたものとの間で，次のような項目を備えた事前協定を締結しておく。

基本的事項， 災害後の情報提供の方法， 秘密の保持， 目的外利用・提供の制限， 複写・複製の制限， 適正管理， 資料等の返還， 事故発生時における報告等。

2 災害後の情報提供手続

2 (注) 個人情報は必ずしも秘密情報ではないため，守秘義務を遵守することと個人情報保護を行うことが完全に一致するわけではない。ただし，一般的には法的な守秘義務を負う専門職や機関においては，守秘義務と同じ程度の適切な情報管理が期待できるため，これを前提に情報提供可能とした。

もっとも、大規模災害では、事前協定を締結した地域の要援護者支援機関が、機能するとは限らない。また、事前協定の備えが十分でなかった場合もある。その場合でも、地方公共団体は、情報提供に関する申請をした者との間で、事前協定を締結していなかったとしても、次に掲げる(1)の申請がなされ、(2)の各要件を満たせば、情報提供を躊躇すべきではない。

(1) 要援護者支援機関からの申請

申請は、機関名（代表者名）、個人情報が必要な者の氏名、必要な個人情報の内容、当該個人情報が必要な理由、提供を受けた情報の共有範囲、これまでに行ってきた支援の実績を記載した書面によって行う。

その際、添付資料として提供・共有された個人情報を適切に管理・使用する旨の誓約書及び個人情報保護に関するポリシーの提出を求める。

なお、上記1の事前協定を締結している場合には、同締結時に、これまでの支援実績を証する書面やプライバシーポリシーの提出がなされているであろうから（なされているべきである。）、再提出する必要はなく、協定書に定める簡易な申請手続きに基づき、迅速に提供されることにすべきである。

(2) 審査・決定

申請を受けた行政機関が、当該機関に対し、情報を提供するかどうかについては、申請において提出された これまでに行ってきた支援の実績、支援活動における法令・倫理の遵守状況、個人情報保護に関するポリシーの確立状況を基準として判断する。

なお、上記1の事前協定を締結している場合には、同締結の際にこれらについて審査しているから、重ねて実質審査をする必要はない。

(3) 誓約書の記載内容

なお、事前協定がない場合には、申請時に提出を求める誓約書において、事前協定において定めた事項と同内容の項目につき、申請した要援護者支援機関に誓約をさせることで、協定書の締結に代えることができる。災害後の緊急性の高い状況では、そのような運用が求められる。

3 報告義務

情報の適切な管理と利用について、地方公共団体に対する報告義務を課し、かつ、それを履行してもらふべきである。

第6 プライバシーへの配慮

1 総論

上記のとおり、災害時における要援護者情報の要援護者支援機関への提供は、本人の同意を不要とし、いわゆる関係機関共有方式によって提供・共有されることとなるため、情報提供・共有には個人のプライバシー保護の観点から細心の注意をすべきであり、本ガイドラインにおいても、かかる見地から、災害時要援護者、要援護者支援機関、当該要援護者支援機関と共有する個人情報の内容のいずれも安否確認及び避難後の支援のための必要最小限のものに絞り、かつ個人情報を提供する際の基準を示している。

しかし、個人情報の提供を受けた機関及び同機関の構成員において、個人情報の不正な取扱いが絶対に生じないとはいえない。残念ながら、各地方公共団体や民間団体に所属するごく一部の者において、個人情報の漏えい等不適切な取扱いがなされ、それが報道されていることは周知のとおりである。

そこで、以下の各措置を講じ、要援護者のプライバシーに配慮する必要がある。

2 情報提供先の本人への通知

まず、個人情報を提供した後、類型ごとに提供先と提供内容を本人の求めに応じて通知するか又は容易に知り得る状態にしておくべきである。

3 苦情処理窓口の設置・制裁措置

また、事後的救済措置として、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、個人からの苦情申出を受け、適切な措置を講じるべきである。

ここには、災害後に、要援護者本人から、その真意に基づき、自らの情報の提供・共有を拒否する旨の申出がなされた場合、提供の撤回などの適切な措置

を含むものとする。もっとも、関係機関による情報共有を拒否した本人に対しては、個別的に支援するなどすることにより、当該本人が災害時に孤立することを防ぐべきである。

また、情報について、要援護者本人からの訂正請求が認められるべきである。

さらに、適正な取扱いをしない者について、行政罰や、機関・組織等の氏名等公表等の制裁措置をあらかじめ規定しておき、その抑止力によって個人情報保護を図るべきである。

4 制度の公表

災害時における要援護者情報については関係機関共有方式によって提供・共有されること、及び苦情処理窓口が設置されていることや制裁措置の規定が設けられていることについては、平時より地方公共団体において公表しておくべきである。

以 上