

# 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—

Policy and Legal Affairs to Formulate Disaster Victim's Information Registration and Retrieval System — Based on the Current Situation in Kashiwazaki, Niigata —

山崎栄一<sup>1</sup>, 林春男<sup>2</sup>, 田村圭子<sup>3</sup>, 井ノ口宗成<sup>4</sup>

Eiichi YAMASAKI<sup>1</sup>, Haruo HAYASHI<sup>2</sup>, Keiko TAMURA<sup>3</sup> and Munenari INOBUCHI<sup>4</sup>

<sup>1</sup>大分大学教育福祉科学部

Faculty of Education & Welfare Science, Oita University

<sup>2</sup>京都大学防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

<sup>3,4</sup>新潟大学災害復興科学センター

Research Center for Natural Hazards and Disaster Recovery, Niigata University

This report presents the current situation of disaster victim's information registration and retrieval system in Kashiwazaki, Niigata, where Niigatiken Chuetsu-oki Earthquake occurred in 2007, and points out some policy and legal affairs to register and to share disaster victim's information. There are two points in the report. Firstly, the formulation of disaster victim's information registration and retrieval system makes it possible to help people put their lives back in order. Secondly, the formulation reveals further problems about personal information protection.

**Key Words:** support for disaster victim, database system, protection for personal information, public policy

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災以降、被災者の生活再建支援は漸進的ではあるが着々と発展を遂げている。その中の一つとして、被災者生活再建支援の手法に関する発展も注目し値するところがある。

最近、被災者が生活再建を試みるにあたって、総合的な支援を行うことを目的として、被災者個人情報の台帳化ならびに各台帳間のシステム化が進められている。本稿においては、2007年7月に起こった新潟県中越沖地震の被災地である柏崎市における被災者台帳システム構築の現状を紹介するとともに、台帳作成にまつわる政策法務上のいくつかの課題について言及していきたい<sup>(1)</sup>。

## 2. 被災者支援に関する台帳の整理付け

### (1) 基本的な用語法の定義づけ

被災者個人情報の台帳化ならびに各台帳間のシステム化といった動きは、柏崎市において初めて試みられたものではない。2004年10月に起こった新潟県中越地震後に、小千谷市においてすでに試みられているし<sup>(2)</sup>、また、2007年3月に起こった能登半島地震後に、輪島市においても試みられている<sup>(3)</sup>。このように、総合的な被災者生活再建支援に向けた業績があちこちに出されているものの、用語法が統一されていない嫌いがある。そこで、本稿においてはどのような意味合いで、用語を使用しようとしているのかについて、以下において説明しておくことにしたい。

本稿において使用される「台帳」という用語は、個人

情報保護法2条2項にいう「個人情報データベース等」、行政機関個人情報保護法2条4項ならびに柏崎市個人情報保護条例（以下「保護条例」と略す）2条3項にいうところの「個人情報ファイル」に相当する。

まず、平常時において世帯構成や世帯収入あるいは家屋の所有関係といった個人の生活実態に関してすでに作成されている台帳のことを、「平常時台帳」と定義づけておく。そして、災害後に被災者への支援（災害応急から本格的な生活再建までを含む）を目的として作成される台帳のことを、「被災者台帳」と定義づけておく。そして、平常時台帳を含め、被災者の生活再建支援に資する台帳の集合体を「被災者台帳システム」と称することにしたい。これから言及する被災者台帳システムの構築とは、単に、被災者の個人情報を電子情報で処理し・保管し・利用するという意味にとどまらない。総合的な被災者支援を行うことを目的として、被災者に関する台帳が各種作成され、台帳間において個人情報がリンクし合うという点にその特徴が見いだされる。

以下において、柏崎市で構築されようとしている被災者台帳システムを構成している主要な台帳について、概説を行うことにする。ここでは、被災者に関するすべての台帳を紹介するわけではないことをあらかじめ述べておく。柏崎市においては、図1のように、①災証明発行台帳→②仮設住宅管理台帳→③生活再建相談台帳→④住まいの再建に関わる調査台帳→⑤生活再建支援台帳の作成という順番で被災者個人情報のデータベース化が行われている<sup>(4)</sup>。被災直後から被災者台帳システムの全体的なビジョンを持った上で台帳が作成されていたわけではなく、試行錯誤の中で台帳が逐次作成されていった。

## 柏崎市における被災者台帳システム

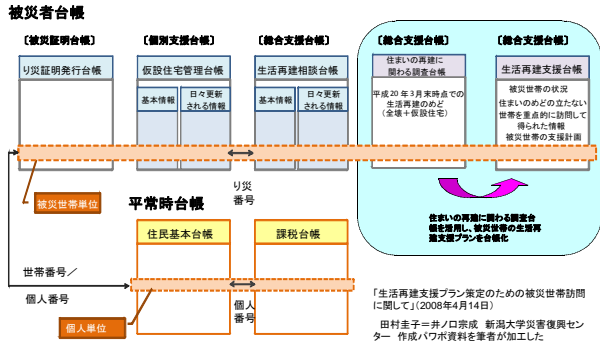


図1：柏崎市における被災者台帳システム

### (2) 平常時に整備されている台帳—平時台帳

具体的には、住民基本台帳、固定資産税課税台帳、市・県民税課税台帳があげられる。これらの台帳は、被災者台帳を作成する際に基本的な情報を提供してくれる。

住民基本台帳制度は、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もって住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的としている〔住民基本台帳法1条〕<sup>5)</sup>。そして、被災時点における被災者の居住関係を明らかにするために活用される。

固定資産税課税台帳は、被災時点における家屋の所有関係を明らかにするため、市・県民税課税台帳は、被災時点ならびに以降における世帯の所得状況を明らかにするために活用される。

### (3) 被災時に作成がなされる台帳—被災者台帳

#### a) 被災の程度を調査・証明する台帳—被災情報台帳

被災者台帳について、以下、利用目的に沿って分類をしていくことにする。

「り災証明発行台帳」は、代表的な被災情報台帳である。被災者の生活再建を支援するにあたって一番最初に必要とされる情報は、被災者がどれだけの被害を被ったのかについての情報である。災害にかかる住家の被害認定調査結果である建物被害認定調査結果をデータベース化したものが、り災証明発行台帳である<sup>2)</sup>。柏崎市においては、実務上は柏崎市災害応急対策実施要綱12条に基づき、り災証明書が発行されることになっている。

り災証明発行台帳は、基本的には、り災証明書の発行を目的として作成された台帳であるが、り災証明書の発行を出発点としてそこから被災者とさまざまな支援制度を結びつけることにより、総合的な生活再建支援を行うことが可能となる。ゆえに、り災証明台帳の作成の試みはすなわち、総合的な被災者台帳作成の萌芽であるといってもよい<sup>3)</sup>。

ちなみに、り災証明書の法的性格であるが、学説上は準法律行為の行政行為（公証）説<sup>4)</sup>と、事実行為説<sup>5)</sup>に分かれているが、実務上は事実行為として捉えているようである<sup>6)</sup>。

#### b) 個別の支援制度を実施する台帳—個別支援台帳

ここでは、すべての台帳について言及はしないが、基本的には、個々の被災者支援制度ごとに台帳が作成されていると考えてよい。

「仮設住宅管理台帳」は、災害救助法による応急仮設住宅の建設が決定したことにより、入居希望者の申込受けを行い入居決定するために作成された台帳である。

その他にも、「住宅応急修理台帳」という台帳があり、被災住宅の応急修理する費用を災害救助法に基づく基準により支援額の決定を行うために作成された台帳である。

#### c) 総合的な被災者支援を実施する台帳—総合支援台帳

「生活再建相談台帳」は、被災世帯員等の情報を収集することにより、各課における被災世帯の生活再建に資する制度の制度実施、施策の検討等を行い、被災世帯の住宅・生活再建を支援するために作成された台帳である。既存の支援制度の申請状況を把握し、申請に係る事務手続を円滑に行うために作成された。公租公課の減免も含まれる。ただし、現行の生活再建支援制度申請受付票を見る以上は、既存の生活再建支援制度の申請に役立つにとどまる〔9. (2)〕。

「住まいの再建に関わる調査台帳」は、被災者に対し今後の住まいの再建の状況、生活の様子などを詳細に聞き、今後の支援策や災害時の対応策の検討、復興公営住宅の建設戸数の確定などに役立つために作成された台帳である。当初は調査事業から始まったが、包括的な相談業務を行うための準備作業として位置づけられ、今後の支援計画の参考にされることになっている。ただし、後日に世帯訪問を行い本人からの同意を得ることにより、個々の被災世帯の生活再建支援プランの作成に利用することが予定されているので、総合支援台帳のグループに入れておく。

「生活再建支援台帳」（＝個々の被災者の「生活再建支援プラン」をデータベース化したもの）は、生活再建相談台帳に対して、支援制度の申請の他にも一般的な相談業務を行うことも念頭に置いて作成されようとしている。暮らし向きや体調、精神状態についても記載することが予定されている。この台帳は、立木茂雄が確立した「生活再建7要素」モデルを参考にしながら、どれだけ被災者の生活再建が進んでいるのかを把握しようとしている<sup>6)</sup>。長期的な生活再建支援を実施するためにはこのような台帳の作成は必要であろう。

総合支援台帳は本来的には一つだけの台帳で済んでもよいはずであったが、総合的な生活再建支援業務につき、被災者支援制度の申請・受給にかかる支援にとどまらず、長期的な生活再建支援という新たな挑戦を試みたために、複数の台帳が作成されてしまった。とはいえ、柏崎市における被災者台帳作成ステップの中に、被災者台帳システムの進化過程を見て取ることができる。

### (4) 総合支援台帳の内容

#### a) 総合支援台帳のパターン

被災者台帳システムの主要要素である総合支援台帳について、さらなる説明を行いたい。総合支援台帳のパターンであるが、以下のようなパターン分けができる。

#### ① 台帳の利用用途を

- 既存の支援制度の申請状況の確認・申請を行うために利用する
- 包括的な相談業務（生活相談 福祉サービス）を行うために利用する

台帳の利用用途によって、台帳に記載される個人情報の項目の量が異なってくる。

## ② 台帳の共有範囲を

- c. 実施機関内（部局・課同士）で共有する
- d. 民間事業者等と共有する

台帳の共有範囲によって、目的外利用や外部提供についての事前手続のあり方に影響が出てくる。

生活再建相談台帳は a → c のパターンである。住まいの再建に関わる調査台帳は、b → c のパターンであるといえる。柏崎市によると生活再建支援台帳は、生活再建相談台帳と住まいの再建に関わる調査台帳を掛け合わせたような (a + b) → c のパターンを想定しているようであるが、個別的な支援・援助を民間事業者等に委託すると (a + b) → (c + d) のパターンになる<sup>7)</sup>。

b を選択した際には、被災者支援と平常時でも行われる一般的な生活相談との区別をどうすればいいのか、という問題が発生してしまう。このあたり、被災者支援が長期的になればなるほど区別が困難になる。

このような総合支援台帳を作るか否か、どのようなバージョンを選択するのかについては、自治体ごとの事情に応じて決定されることになる。ただ、a → c が個人情報の項目ならびに共有範囲も一番限定されており、個人情報のセキュリティという点においては手堅いところがある。少なくともこのパターンの総合支援台帳の作成は、今後は災害後の自治体において定着させていきたい。

## b) 総合支援台帳の活用イメージ

ここでは、総合支援台帳がどのように活用されるのかについて、具体的な利用イメージを記載してみることにする<sup>8)</sup>。

〔総合支援台帳作成に係る本人の同意〕

○月×日 被災者である○○さんは、柏崎市の復興支援室に足を運んだ、そこで窓口の人から「○○さん、…、生活再建支援プランの作成に際して、ここにある同意書にサインをしていただけませんか。同意していただけることによって、総合的な生活再建支援に係る相談援助を受けることができます」という説明を受けた。その後、○○さんは同意書にサインをした。

〔既存の支援制度への申請〕

窓口担当の△△は、○○さんが支援制度 α と支援制度 β をすでに受給しているかどうか、総合支援台帳を検索したところ、支援制度 β については、まだ申請していないことが判明した。△△は支援制度 β の申請を提案し、○○さんはそれを承諾した。申請要件を満たしているかどうかについては、事前に同意書にサインをしているので、○○さんは別途書類を提出する必要もなく、申請が行われた。

〔長期的な生活再建支援への移行〕

被災してから1年が経過して、住宅再建のめども立っておらず、収入面や健康面、コミュニケーションといった暮らし向きの面でも不安が残っている。定期的に訪問してくれる相談員に不安や悩みを聞いてもらいながら、住宅再建の糸口を相談員とともに探ろうと努力している。

具体的に台帳を作成するにあたってのプロセスや説明方法、ならびに実際に申請や相談業務を行う際に台帳がどのように利用されるのかについて、具体的な事例を想定

してみた方がいい。このようなシナリオ化は、実施機関、民間事業者等、市民にイメージを持ってもらうために必要なツールであるし、台帳を作成し、利用するにあたって実施機関職員や民間事業者等に研修をする際にも有用である〔4. (4)〕。

## 3. 被災者台帳システム構築の意義

### (1) 光の部分

被災者台帳システムを構築する意義であるが、電子処理を行うことによって大量な事務処理を簡素化することができるということだけではない。

被災者台帳を作成することによって、被災者支援制度の申請・受給に関する「抜け・漏れ・落ち」を防ぐことができる。具体例としては、新潟県中越沖地震義援金の配分ならびに被災者生活再建支援法の改正に伴う差額支給に対して、柏崎市は職権主義的に被災者にアプローチしてきた。前者は、申請様式のほとんどを記入したはがきを送って、被災者にとってあとはハンコを押して返送するだけだった。5222世帯に送付し、返送がないのは4世帯だけだという（福祉課）。後者も、申請書を同封したはがきを送って窓口への申請を促した。121世帯に送付し、申請がないのは2世帯だけだという（復興支援室）。

さらに、被災者の個人情報を包括的に把握しておくことで、長期的な視野に立った生活再建支援を行うこともできる。長期的な被災者生活再建支援を行うにあたっては、ソーシャルワーク的な手法の導入が求められるが、そういった手法の導入にあたっての有力なツールになりうる。ついで、さまざまな部局・課間を交錯しながら展開される被災者支援業務の「標準化」「一元化」「見える化」が図られる。また、台帳システムの電子化によって情報の共有と情報アクセス権の制御を両立させることもできる。

このように、大量な事務処理の簡素化を越えたメリットがあるゆえに、大規模災害のときだけにとどまらず、あらゆる規模の災害においてシステムを構築する意義を見いだすことができる。

システム構築の法的な意味合いとしては、憲法13条（個人の尊重・自己決定権）、14条（平等原則）、25条（生存権）といった人権規定の実質化に貢献するものであり、また、地方自治法10条2項には、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有」しており、当該権利の実質化に貢献するものでもある<sup>9)</sup>。

### (2) 影の部分

#### a) 管理社会に対する懸念

確かに、被災者台帳システムを構築し活用すること自体、上記のようなメリットがある一方、個人情報保護という視点からすれば、非常にハイリスクな試みであるといえる。

そもそも、実施機関のような行政権力が個人情報を保有しデータベース化すること自体、情報の漏えいや不正利用、あるいは住民に対する管理統制の強化につながるのではないかと懸念が生じる。そのような懸念の表れとして、すでに、住民台帳基本ネットワーク（住基ネット）の構築と国民全員を対象とする住基ネット番号制の導入に伴い、利用の差止を求める訴訟が全国各地にお

いて提起されている<sup>(8)7)</sup>。住基ネット訴訟においては、それが構築されることによって国民の情報を行政権力が収集、管理し、監視統制する「国民監視社会」が訪れるのではないかという懸念が原告によって示されている<sup>8)</sup>。

住基ネットが一方的かつ強制的に加入を余儀なくさせるのに対して、被災者台帳システムは本人の同意を得てから個人情報の収集を行うという点において違いが見られるので、同次元で論じることはできないが、個人情報のデータベース化ならびにデータベース間の照合によってもたらされる問題点を指摘している点で参考となる。

#### b) 収集データの広範性・センシティブ性

被災者台帳に記載される項目は、センシティブ情報(社会的差別を受けうる情報)を含めた非常に広範囲なものであり、一度他者に見られてしまうとプライバシーを丸裸にされたも同然となってしまう。被災者台帳に記載されるデータが住民基本台帳の内容を遙かに上回る情報を有している。ゆえに、情報が漏えいした場合の損害は甚大なものとなる。一度情報が漏れてしまうと、住基ネットの話どころではない。

#### c) 関与する人間の多さ

電算機への大量入力を余儀なくされる場合や総合的な被災者支援業務を実施しようとする、数多くの関係者が被災者台帳の作成・利用・共有に関わることになる。被災者の生活再建支援に関わる部局・課は多岐にわたることになるし、民間事業者等もまた被災者台帳の作成・利用主体となりうるゆえに、情報が漏れいするリスクが高くなる。被災者台帳に記載されている個人情報を取り扱うとしても、なるべく個人情報の項目は少ない方がいいであろうし、台帳の目に触れる人間も少ないことに越したことはない。

#### d) 政策法務の複雑性

以下において述べていくように、個人情報を収集・利用・共有する際には数多くの配慮すべき点があり、それに応じて事前に行うべき政策法務上の手続も複雑なものにならざるを得ない。きちんとした事前の届出等がなされているのかどうか問題となる〔9. (1)〕。

個人情報を取り扱うのが人間である以上、個人情報にまつわる事故は防ぎきれないのはいうまでもないが、個人情報保護や個人情報の管理について十分な対策を講じないまま、個人情報が漏えいしてしまうというような事故が生じた場合には、①漏えいに伴う損害賠償の請求に加えて、②総合的な被災者支援に向けた個人情報のデータベース化そのものの断念という最悪のシナリオも可能性がないわけでは決してないのである。そのようなことが起きないように、自治体はあらゆる施策を講じておく必要がある〔保護条例3条1項〕。以下においては、被災者台帳システムの構築にあたり、政策法務上のような手続を経て法的な正当化を図っていくことになるのかについて言及していくことにする。

### 4. 個人情報の収集・利用

#### (1) 個人情報の収集—台帳の作成に係る収集届の提出

災害後に被災者の生活再建支援を行うにあたってさまざまな台帳が作成されることになる。いうまでもなく、これらの台帳は、新たに作成されるのであるから、被災

者の個人情報の収集ということになる。その際には、条例で定める事項を市長に届けなければならないとされており、実務的には、「個人情報収集等(変更)届」(保護条例規則別表第1号様式 資料1)を提出することになっている〔保護条例7条1項 保護条例施行規則2条1項〕。実際に、各種台帳(平常時台帳・被災者台帳)については、収集届の届出がなされている。

柏崎市長 様		個人情報収集等(変更)届		年 月 日		
実施機関名		届出番号				
柏崎市個人情報保護条例第7条第1項の規定により、個人情報の収集等(変更)について届け出ます。		—				
担 当 課						
業務の名称						
収集等の目的						
対象者の範囲						
個人 情 報 の 項 目						
戸籍・身外	経 歴	心身の状況	能力・成績	思想・信条	財産・収入	そ の 他
<input type="checkbox"/> 氏名	<input type="checkbox"/> 学校名	<input type="checkbox"/> 精神障害・ 身体障害の 有無及び程 度	<input type="checkbox"/> 資格	<input type="checkbox"/> 思想	<input type="checkbox"/> 収入状況	<input type="checkbox"/> 家族構成
<input type="checkbox"/> 性別	<input type="checkbox"/> 入学・卒業 年度	<input type="checkbox"/> 学業成績	<input type="checkbox"/> 信条	<input type="checkbox"/> 信条	<input type="checkbox"/> 所得金額	<input type="checkbox"/> 扶養関係
<input type="checkbox"/> 生年月日	<input type="checkbox"/> 課外活動記 録	<input type="checkbox"/> 勤務成績	<input type="checkbox"/> 信仰	<input type="checkbox"/> 主義	<input type="checkbox"/> 資産状況	<input type="checkbox"/> 同居・別居 の別
<input type="checkbox"/> 年齢	<input type="checkbox"/> 職務(会社 名)・地位	<input type="checkbox"/> 試験成績	<input type="checkbox"/> 主張	<input type="checkbox"/> 職務の内容	<input type="checkbox"/> 課税額	<input type="checkbox"/> 賃貸・借家 の別
<input type="checkbox"/> 住所	<input type="checkbox"/> 就職・退職 年度	<input type="checkbox"/> 傷病名	<input type="checkbox"/> 健康状態	<input type="checkbox"/> 納税額	<input type="checkbox"/> 任意の届取 り	<input type="checkbox"/> 任意の届取 り
<input type="checkbox"/> 電話番号	<input type="checkbox"/> 健康診断 結果	<input type="checkbox"/> 傷病歴	<input type="checkbox"/> 血液型	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 趣味・嗜好
<input type="checkbox"/> 山形種	<input type="checkbox"/> 賞罰	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権
<input type="checkbox"/> 国籍	<input type="checkbox"/> 団体加入歴	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権
<input type="checkbox"/> 婚姻	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権
<input type="checkbox"/> 死亡	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権	<input type="checkbox"/> 選挙権
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
収集方法	<input type="checkbox"/> 本人 <input type="checkbox"/> 本人以外 ( <input type="checkbox"/> 法令等 <input type="checkbox"/> 本人同意 <input type="checkbox"/> 出版、報道等 <input type="checkbox"/> 緊急 <input type="checkbox"/> 所在不明、心神喪失等 <input type="checkbox"/> 身証、選挙、指導、相談、交渉等 <input type="checkbox"/> その他(審査会から意見聴取)					
収集の時期	<input type="checkbox"/> 定期( 月～ 月) <input type="checkbox"/> 随時					
記録の形態	<input type="checkbox"/> 文書 <input type="checkbox"/> 帳票 <input type="checkbox"/> 地図 <input type="checkbox"/> 図面 <input type="checkbox"/> 写真 <input type="checkbox"/> マイクロフィルム <input type="checkbox"/> 磁気テープ <input type="checkbox"/> 磁気ディスク <input type="checkbox"/> その他					
電子計算機 処理の有無	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無					
備 考						

注 変更の場合は、変更後の状態をすべて記入し、備考欄に変更した箇所、変更の理由を記入すること。

#### 資料1: 個人情報収集等(変更)届

また、個人情報は本人から収集しなければならないことになっているが、本人の同意がある場合は本人以外からの収集が認められている〔保護条例8条1項2号〕。本人以外からの収集の典型例は、既存の台帳の目的外利用である〔5.〕。本人以外からの収集を行う際には、政策法務上、個人情報収集等(変更)届の収集方法の欄に、本人の同意を得て本人以外から個人情報を収集する旨のチェック欄が存在しているので、チェックを入れておくことになる〔9. (1)〕。

#### (2) 収集する個人情報の範囲

個人情報の収集等を行う際には、その業務を達成するために必要かつ最低限の範囲内で行わなければならない〔保護条例6条1項〕。基本的に、収集をする目的を明確にすることによって、何が必要かつ最低限の個人情報であるのかが、明らかになる。

個別的な支援策を実施するための台帳であれば、支援策を受ける要件を満たしているのかが判明すればいいのであるから、収集する個人情報の範囲は比較的狭いように見えるが、住宅応急修理台帳は収入要件を確定するために、仮設住宅管理台帳は入居に際して優先順位を付けるために、精神障害・身体障害の有無及び程度についても個人情報を収集することになった。ゆえに、被災者を支援するための台帳は一般的にセンシティブ情報を含んでいると考えた方がよい。

また、総合支援台帳を作成するとすると、単に支給要件の項目以外にも、一般的な生活状況も項目の中に含まれる可能性がある。通常のソーシャルワーク的な活動も

実施されると考えるならば、健康・精神状態も項目に入るだろう。健康・精神状態について記載するとなれば、傷病歴、既往症等も含まれることになる。

ここで言及しておくべき事柄として、障害に関する情報は保護条例6条2項2号にいう「人種及び社会的差別の原因となる社会的身分等に関する事項」に該当しないかどうかである。柏崎市の『個人情報保護事務の手引（平成19年12月改訂）』（以下、「個人情報保護事務の手引」と略す）によると、障害に関する情報は含まれないようであるが、憲法学上、障害に関する情報は社会的な地位にあたると思われる説もあるので<sup>9)</sup>、基本的には、障害に関する情報の収集にあたって審査会の意見を聞くべきであるし、慎重な政策法務が要請される。

### (3) 個人情報の項目のカテゴリ化

必要かつ最低限の範囲であるかどうかについて判断するための枠組みとして、以下のような区分ができれば。

〔収集の必要性に応じた区分〕

絶対的記載事項 あらゆる業務の実施に必要な事項  
 相対的記載事項 各種業務の実施に必要な条項  
 その他の記載条項 業務実施に参考となる程度の条項

〔個人情報の内容に応じた区分〕

被災者基本情報 世帯構成 居住形態 世帯収入等  
 被災者生活情報 生活に関するプライベートな項目  
 被災者被災情報 家屋の被害 人的被害 収入減等  
 被災者支援情報 被災者支援制度の受給状況

〔秘匿性の高さに応じた区分〕<sup>10)</sup>

プライバシー固有情報 個人の道徳的自律にかかわる情報  
 プライバシー外延情報 個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない情報

### (4) 個人情報の収集・利用にあたっての研修

個人情報の収集といっても、被災自治体以外の自治体の職員が応援に入って相談業務に関わったり、被災自治体の職員であってもさまざまな部局・課の職員が関わったりすることが想定される。被災者台帳を作成した意義であるとか、適正な利用方法についてマニュアル化をし、相談業務にたずさわるときには事前に研修をする必要性がある〔2. (4)b)〕。

## 5. 実施機関内での個人情報の共有—目的外利用

### (1) 目的外利用の意義

新たに被災者台帳を作成する際に、既存の台帳（平常時台帳・被災者台帳双方を含む）に記載されている個人情報を利用することで、被災者台帳作成の円滑化ならびに事務の簡略化を図ることができる。ただし、既存の台帳が想定していた目的とは異なる目的で既存の台帳を活用しようとするのであれば、既存の台帳の活用は目的外利用にあたる。

保護条例では、既存の台帳を目的外利用することを禁止しているが、本人の同意があるときは目的外利用が認められている〔保護条例9条1項2号〕。そして、目的外利用をする際にはあらかじめ市長に「保有個人情報目的外利用届」（別記第4号様式 資料2）を提出しなければならないことになっている〔保護条例9条2項 保護条例施行規則4条〕。また、この届出があった事項に

ついて審査会への報告が義務づけられており、審査会は意見を述べるができることになっている〔保護条例9条3項〕。

保有個人情報目的外利用届  
外部提供届

年 月 日

柏崎市長 様

実施機関名

柏崎市個人情報保護条例第9条第2項の規定により、保有個人情報の目的外利用について届け出ます。

届 出 課	届出番号	—
業務の名称		
利用又は提供する相手先		
利用又は提供する予定年月日	年 月 日	
利用又は提供する目的		
利用又は提供する保有個人情報の項目		

資料2：保有個人情報目的外利用・外部提供届

目的外利用を論じる際にややこしいのは、台帳を作成しようとする課にとっては本人以外からの個人情報の収集〔保護条例8条1項2号〕になるが、既存の台帳を利用される課にとっては個人情報の目的外利用ということになるという点である。すなわち、台帳を作成するにあたり、個人情報の本人以外からの収集と既存の台帳の目的外利用が同時に行われることになるのである。

実務的にいえば、本人同意について、新たに台帳を作成（個人情報を収集）する際に、その他の既存の台帳を利用させてもらうことについて本人の同意を得ることで、本人以外からの個人情報の収集と台帳の目的外利用双方に関する本人の同意が同時に行われるということになる。そうすると政策法務上は、①収集届を提出する際に収集方法の欄には本人以外からの収集について本人同意を得て行う旨のチェックを入れておく、②目的外利用届を提出しておくという二つの手続をきちんと踏んでおかなければならないことになる〔9. (1)〕。

このように、関係課間における情報共有のルールとして目的外利用の規定がある。ところが場合によっては、目的外利用として見なされない場合もある。その場合は目的内利用ということになり、目的外利用届の提出も必要がないということになる。以下において具体例を見ていくことにしよう。

### (2) 既存の台帳を活用する具体例

#### a) 住民基本台帳

既存の台帳の活用といっても、住民基本台帳を利用するにあたっては、住民基本台帳法1条で「住民の利便を増進し、「行政の合理化に資する」ことを目的としているので、市民課以外の他課が利用することはその目的に含まれており、目的外利用にはあたらないことになっている。ただし、住民基本台帳を加工して特定の業務のために作成したリストなどを他課が利用することは、住

民基本台帳の利用ではなくなるので目的外利用となる〔個人情報保護事務の手引〕。

#### b) 固定資産税課税台帳

り災証明書発行台帳を作成する際に固定資産課税台帳を利用する場合、同一の課であるところの税務課によってり災証明書の発行が行われるということで、柏崎市は目的内利用であると考えており、そのために目的外利用届は出されていない。

#### c) 市・県民税課税台帳

市・県民税課税台帳は、各種被災者支援制度の支給要件に収入要件が課せられていることが多く、以下に説明する、り災証明書発行台帳と並んで目的外利用がされやすい台帳である。『保有個人情報目的外利用届「り災証明書」発行業務』により、世帯の所得状況を確認するための目的外利用が正当化されている。ネーミングは「り災証明書」発行業務であるが、目的外利用届の内容を見るとり災世帯の被害程度・世帯情報以外にも所得状況も目的外利用の対象とされており、り災証明書発行台帳のみならず課税台帳も目的外利用の対象とされている。

#### d) り災証明書発行台帳

り災証明書発行台帳は、台帳作成の目的があくまでも証明事務のために限定されているところであるが、『保有個人情報目的外利用届「り災証明書」発行業務』で、り災証明書の目的外利用が正当化されている。これによって、り災証明書台帳については、その他の個別支援台帳や総合支援台帳を作成するにあたっての幅広い活用が可能となっている。

具体的には、仮設住宅申込、生活再建支援制度、国民健康保険料の減免、介護保険料の減免、保育料の減免、妊産婦・乳幼児医療費の減免、義援金の配分等、被災者相談業務、利用者負担額の免除、といった目的のために必要に応じて、り災世帯の被害程度、世帯情報といった保有個人情報につき、り災証明を担当する税務課以外の他課が利用することになっている。

#### e) 住まいの再建に関わる調査台帳

住まいの再建に関わる調査台帳は、あくまでも被災世帯の実態調査の目的で作成されたものであり、個々の被災世帯への支援を目的とはしていない。しかし、今後は個々の被災世帯への支援を行うにあたっての利用を考えており、その際には同じ課内（復興支援室）での利用ではあっても、単なる調査と個別的支援とは目的を異にしていると考えられるので、実質的には目的外利用ということになると解される余地もある。

このように具体例を見ていくと、目的外利用か目的内利用かの判断基準としては、柏崎市では既存台帳の利用が同じ課内での利用にとどまるか否かという「形式的な判断基準」をもとに運用をしているが、同じ課内での利用であっても、新たに作成しようとする台帳の収集目的と既存台帳の収集目的の間がかけ離れていないかどうかという「実質的な判断基準」もあり得ることになる。前者は、判断が容易になるというメリットがあるが、慎重さを期するのであれば、後者を採用すべきであろう。

## 6. 民間事業者等の関与—外部提供・業務の委託

### (1) 民間事業者等の関与の意義

目的外利用の場合は、個人情報の共有範囲が実施機関内にとどまるのに対して、実施機関以外の民間事業者等が、実施機関から個人情報の提供を受けたり、実施機関

が行う個人情報の収集等に関与することにより、民間事業者等に個人情報が拡大してしまうので、個人情報の漏えい等のリスクが高まることになる。

民間事業者等が実施機関の保有する個人情報に関するパターンは保護条例上、以下に掲げる二つのパターンが想定される。

### (2) 民間事業者等の関与のパターン

#### a) 外部提供先としての民間事業者等

原則的に、個人情報の外部提供は禁止されているが、本人の同意がある場合は外部提供が許される〔保護条例9条1項2号〕。

柏崎市では、外部提供をする際にはあらかじめ市長に「保有個人情報外部提供届」（保護条例規則別表第4号様式 5. (1) 資料 2）を提出しなければならないことになっている〔保護条例9条2項、保護条例施行規則4条〕。また、この届出があった事項について審査会への報告が義務づけられており、審査会は意見を述べるができることになっている〔保護条例9条3項〕。

民間事業者等といっても、医療・福祉関係以外にも、ガス・電力・水道といったインフラ関係（たとえば、仮設住宅の管理）も含まれる。厳密に言えば、保護条例上の外部提供届を出す必要があるのは、ここにいう外部提供に限られることになる。

実施機関が保有個人情報を外部提供する場合、必要があると認めるときは、提供をする個人情報について、その利用目的・方法その他について必要な制限を付し、個人情報の漏えいの防止や適切な管理のために必要な措置を講じることを外部提供先に求めることになっている〔保護条例9条5項〕。ここにいう「必要があると認めるとき」とは、提供する保有個人情報の内容、提供形態、受領者における利用目的、利用方法を勘案して、実施機関が個別・具体的に判断することになっている〔個人情報保護事務の手引〕。

被災者台帳に含まれている個人情報の内容が広範にわたっていること、センシティブ情報が含まれていることからして、この時点で何らかの措置を講ずることが当然に求められていると解すべきである。

#### b) 業務の委託先としての民間事業者等

実施機関は、個人情報の取扱いを伴う業務を委託するときは、その契約または協定において個人情報の適正な管理に関する事項を定め、個人情報保護のために必要な措置を講じなければならない〔保護条例12条1項〕。また、業務の委託を受けた者は、実施機関と同様に、個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならないし、知り得た個人情報を外部に漏らしてはならないことになっている〔保護条例12条2項・3項〕。

保護条例にいうところの「個人情報の取扱いを伴う業務の委託」を受けた民間事業者等とは、電子計算機へのデータの入力依頼、世論調査の委託など一般的に委託契約が結ばれるようなケースを指す〔個人情報保護事務の手引〕。具体的には、被災者個人情報の処理（たとえば、一度収集した個人情報のデータ入力）を民間事業者等に委託する場合や、被災者に対する相談業務事業を民間事業者等に委託する場合が考えられる。

柏崎市個人情報取扱業務委託基準第3の1号には、委託先の選定にあたっては、安全確保の措置として別記「個人情報取扱特記事項」を遵守できる者を慎重に選定することを要請しており、特記事項として、①基本的事項、②秘密の保持、③再委託の制限、④収集の制限、⑤目的



外利用・提供の制限, ⑥複写・複製の制限, ⑦適正管理, ⑧資料等の返還, ⑨事故発生時における報告, ⑩契約の解除が掲げられている。

### (3) 慎重な措置の必要性

いずれの形態であれ, 事業者である以上は個人情報保護の重要性を認識した上で, 必要な措置を講じ, 自治体の施策に協力することが要請される〔保護条例 4 条〕。実施機関が関与する民間事業者等に対していかに個人情報の管理を徹底させるかが重要となるが, 民間事業者等に関与させる以上はその必要性について明確な理由付けが必要であるし, 外部提供が行われる保有個人情報も必要最低限であることが求められる。また, 民間事業者等に関与させる以上は, どのような形態であれ委託契約書や取扱要領を作成しておくべきである。

## 7. 被災者台帳の管理

### (1) 被災者台帳の保安全管理・更新

実施機関は, 保有個人情報を適正に管理するため, 個人情報の漏えい, 改ざん, 滅失, き損その他の事故を防止することが要請されている〔保護条例 10 条 1 項 1 号〕。

データの漏えい等に関する物理的・技術的安全管理措置を講じておくことはいまでもない。柏崎市では, 電子化された総合支援台帳そのものは復興支援室で管理しており, 相談業務のために持ち出しをする場合には印刷されたデータを 10 世帯ずつ所持させて相談業務に出かけるという。

被災者台帳(特に総合支援台帳)を管理する課は広範な個人情報を有しているが, 実際に情報を利用する課・民間事業者等に対しては, 必要かつ最低限の個人情報だけを渡すべきである。課・民間事業者等によっては必要のない情報というものもあるかも知れない。たとえば, 年収や障害の有無などを知らなくても支給される制度もあるだろう。実務的には, 各支援制度の申請用紙に記載する事項だけを提供するようにすればいい。

それぞれの被災者台帳を管理している課がどこなのかをはっきりとさせておく必要がある。そして, 自身の課が所有している台帳が, どの課において共有され, どの民間事業者等に外部提供されているのかについて認識しておく必要がある。そのためには, 被災者台帳システムをスーパーバイズする課・職員を指定しておくことが重要である〔9. (1)〕<sup>9)</sup>。

実施機関は, 保有個人情報を正確かつ最新なものとすることが要請されているが〔保護条例 10 条 1 項 2 号〕, 柏崎市では既存の台帳と連動をさせるので, 常に新しいデータに更新されるという。

被災者台帳システムは災害後徐々に構築されていくという性質を有しているから, 被災者台帳の作成・利用状況について定期的な点検・棚卸しをしておくべきである〔保護条例 24 条・25 条〕。

これらの作業手順を標準化するためにも, 被災者台帳システムの構築ならびに管理に関する要領(「中越沖地震被災者生活再建支援事業実施要領(仮称)」)を制定しておくことが望ましい。ちなみに, 一般的な管理規定として, 「柏崎市の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する規程」が存在している。

### (2) 破棄・保存の問題

実施機関は, 保有個人情報の保管の必要なくなったときは, 確実かつ速やかに破棄しなければならない〔保護条例 10 条 2 項〕。文書の保存期間については, 柏崎市文書取扱規程 51 条を見ると, 期限を定めない長期保存から 1 年保存までさまざまなパターンが考えられる。では, 被災者台帳はいつまで保存しておくべきなのか。柏崎市は, 被災者台帳(特に総合支援台帳)を基本台帳化し, 長期保存をしたいと考えているようである。

生活再建は長期間にわたって行われることや, 保護条例上, 歴史的資料として保有される場合は破棄しなくてもよいことになっており〔保護条例 10 条 2 項但書〕, 今後の被災者支援策のあり方を検討するにあたっての資料となりうることから, 長期保存が妥当であるが, 必要な範囲内に限定しておく方途も考えておくべきである。

被災者台帳は, 被災地における生活再建状況の把握にも活用されることが想定されている。その際には, 出来るだけ個人情報の匿名化を図り〔保護条例 2 条 1 号〕, 個人情報の保護に努めるべきである。

## 8. 被災者が有する諸権利の尊重

### (1) 自己決定権の尊重

最後に, 被災者の生活再建支援施策や被災者台帳システム構築の主役が被災者自身であるということは確認しておかなければならない。被災者のために支援施策やシステムがあるのであって, 支援施策や台帳システムに被災者が振り回されるようなことはあってはならない。これは, 憲法 13 条の個人の尊重から導き出される結論である<sup>10)</sup>。

まずは, 被災者においては, 自分自身の個人情報がどのような目的で利用され, どのような範囲で共有されるのかについて, きちんとコントロールできるような環境を整備しておかなければならない。

被災者台帳に自己の情報を記載し, 利用させ, 共有することに対する効率性や利便性だけではなく, 被災者本人の意思の尊重や個人情報保護への配慮について懇切丁寧に説明することが求められる。被災者台帳作成の成功は, 被災者と個人情報収集の担い手との間の信頼関係の構築がカギとなる。被災者に不安を感じさせないために, また, 職員等に一定レベルの説明能力・対応能力を付けさせるためにも, 事前に研修を行い, 想定問答集を作っておくことが必要である<sup>11)</sup>。

また, 総合支援台帳を用いて, 実際の生活再建支援業務を行う際には, 生活再建の将来的な方向性について幅広い選択肢を提供することを心がけ, 硬直的なアドバイスをしてはならない。

このように, 被災者の生活再建支援はソーシャルワーク的な要素を含んでおり, 被災者の個人情報の取扱いもそういった視点のもとから運用がなされるべきである<sup>10)</sup>。

### (2) 自己情報コントロール権の尊重

保護条例の目的は, 住民の自己情報コントロール権の実現にある〔保護条例 1 条〕。したがって, 個人情報の本人以外からの収集〔保護条例 8 条 1 項 2 号〕, 個人情報の目的外利用・外部提供〔保護条例 9 条 1 項 2 号〕に関しては, 本人の同意を持って行われることが原則であ

る。ちなみに、本人の同意を得ない個人情報の収集・利用・外部提供は、災害直後における安否確認など緊急かつやむを得ない場合に限られる〔個人情報の収集等に関する事後的届出＝保護条例7条3項、本人以外からの個人情報の収集＝保護条例8条1項4号、目的外利用・外部提供＝保護条例9条1項3号〕<sup>13)</sup>。

また、被災者台帳について、被災者本人から開示請求があった場合〔保護条例13条・14条〕、被災者台帳に記載されている内容についての訂正請求があった場合〔保護条例16条・17条〕、被災者台帳の利用停止請求があった場合〔保護条例18条、18条の2〕、被災者本人から苦情があった場合〔保護条例23条の4〕、実施機関は誠実に対応する必要がある<sup>14)</sup>。

### (3) 被災者に提供される選択肢

ここでは、個人情報の収集方法や収集された個人情報の共有について、どのようなバージョンがあり得るのかを提示してみることにする。被災者に個人情報の収集等に関するバージョンを提示する手法としては以下のような方式が考えられる。

#### ① 拒否リスト方式（収集項目 外部提供先）

収集項目  
世帯収入 障害の有無 その他生活一般に関する情報  
 外部提供先  
社会福祉協議会 地域包括支援センター その他の民間事業者等

被災者にとって収集してほしくない項目や提供されたくない民間事業者等を選択してもらう方式。少なくとも、自己情報コントロール権を保障するためには、このような拒否リストを本人同意書の中に添付しておかなければならない。

#### ② 二段階（実施機関→民間事業者等）同意方式

第一段階  
 目的外利用に対する同意  
 （＝実施機関内における台帳の活用）  
 第二段階  
 外部提供に対する同意  
 （＝台帳の民間事業者等への提供）  
 台帳を作成する際に目的外利用に対する同意を得た後、実際に外部提供を行う際に再度同意を取り付けるという方式である。民間事業者等に提供されると、被災者支援以外の一般的な支援・援助やさらなる外部提供も想定されるので、二段階同意方式の方が堅実である。

## 9. 柏崎市における実態調査からの教訓

### (1) 複雑な政策法務への対処法

実際のところ、被災者を支援するための台帳を試行錯誤の中で立て続けに作成し、かつ、作成しようとしているために、政策法務上の手続が間に合っていないというのが現状といえる。原因としては、台帳間で情報を共有させるといふ政策法務上の作業手順が複雑であることがあげられる。特に、収集届—目的外利用・外部提供届—本人同意書—目的外利用・外部提供に関する本人同意書との間の整合性がきちんととれているかが問題である。

被災者支援業務が縦割りになっている以上は、被災者台帳作成にあたっての諸手続について断片的にしか見渡せないために、どうしても手続の不備が生じてしまいやすくなる。目的外利用の場合は、台帳を作成しようとする課と、既存の台帳を利用されようとしている課がそれぞれ書類を作成しなければならないので、各課同士の連携がとれていないと、手続の不備が生じやすい。

このような手続上の不備を避けるためには、被災者台帳システムをスーパーバイズする課・職員を指定しておくことと、関係各課の担当者による全体ワークショップを開催し、被災者台帳システム構築にあたっての政策法務上の諸手続について「抜け・漏れ・落ち」がないかどうかをチェックすることが必要である。全体ワークショップで行われる作業について、概略図を以下の図2に示しておく。

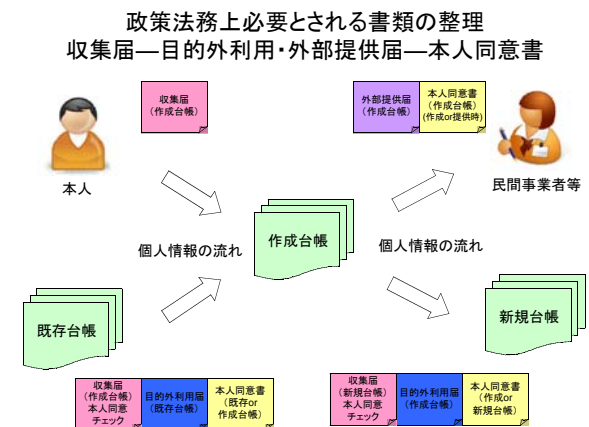


図2：政策法務上必要とされる書類の整理

具体的な作業手順として、まず、関連する台帳の収集届のチェックから始まることになる。そして、既存台帳を目的外利用しようとする場合は、①既存台帳の収集届に本人以外（要するに既存の台帳）から個人情報を収集する旨の箇所にチェックを入れておく、②既存台帳の目的外利用届を提出する、③本人同意書によって本人からの同意を得る、といった作業を経なければならない。他方、作成台帳を外部提供しようとする場合も、①作成台帳の外部提供届を提出する、②本人同意書によって本人からの同意を得る、といった作業を経なければならない。

### (2) 総合支援台帳に関する政策法務の提案

柏崎市においては、総合支援台帳に関して、すでに、「被災者生活再建支援台帳管理システム」という事業名で収集届を提出済みであって、この収集届を根拠にして生活再建相談台帳ならびに生活再建支援台帳を収集しようとしている。そして、これまでは、生活再建相談台帳を作成するにあたって、その他の台帳からのデータを利用する際の同意書として、「生活再建支援制度申請受付票」が作成されているが、その同意事項を見ると以下のように記載されている。

私、申請人は柏崎市個人情報保護条例第8条第1項の規定により、下記申請に必要な要件の確認に関して、市職員が閲覧・確認または書類を添付することに同意します。

- 1 被災者生活再建支援制度
- 2 住宅応急修理制度
- 3 その他「新潟県中越沖地震」に関する公の資金の助



## 成及び融資制度

このような記述であれば、すべての生活再建支援制度について包括的・総合的な支援を行うとなると、範囲が限定されている嫌いがある。たとえば、仮設住宅の入居に関しての申請や公租公課の減免については、その他の被災者台帳の利用ができるのかということになる。また、生活再建支援台帳についてもこの申請受付票を用いるとなると、同意事項について生活再建支援にかかる相談業務の実施について記載されていないので、申請受付票をそのまま用いたとしても、実質的に同意を得たことにはならない。

そこで、生活再建支援台帳を作成するにあたっては、以下のように同意事項の記述を変更する必要がある。今回は、生活再建相談台帳とは違うことを強調するために、「生活再建支援プラン作成申込書」（資料 3）という新しいネーミングで申込・同意書を作成し、柏崎市に提案した。

生活再建支援プラン作成申込書			
平成 年 月 日			
申請に来た人			
氏名		続柄	
住所		電話番号	
被災した人			
氏名(世帯主)		生年月日	明・大・昭 年 月 日
被災時の住所	柏崎市	被災時人数	人
現在の住所		備考	
被災内容			
被災証明番号		判定	全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊・無被害
被災時の居住形態	1. 持ち家 2. 借家 3. 併用住宅 4. その他 ( )		
確認事項			
被災を受けた住宅を解体する予定はありますか?	1. ある 平成 年 月 予定 (全部・一部) 2. な い		
今後、生活の本拠とする場所はどこですか? (再建場所はどこですか?)	1. 被災時の住所と同じ 2. 被災時とは別の場所 (市内・県内・県外)		
世帯の中に要援護者はいますか?	い ない・い る ( )		
同意事項			
<p>注、申請人は柏崎市個人情報保護条例第9条第1項の規定により、下記申請に必要な要件の確認、申請の代行並びに相談業務の実施に関して、すでに市が保有している台帳(被災証明台帳・課税台帳等)に記載されている個人情報を利用することに同意します。</p> <p>1. 被災者生活再建支援制度 2. 災害救助法上の各種支援制度 3. その他「新潟県中越前地震」に関する公的な支援制度及び各種負担の減免 4. 生活再建支援に関する相談業務の実施</p> <p>平成 年 月 日 氏 名 _____</p>			
<p>収集項目・外部提供拒否欄 該当項目があればチェックしてください。</p> <p>収集されたくない個人情報  <input type="checkbox"/> 世帯の収入 <input type="checkbox"/> 障がいの有無  <input type="checkbox"/> その他具体的な項目 ( )                      提供されたくない事業者  <input type="checkbox"/> 社会福祉協議会 <input type="checkbox"/> 地域包括支援センター  <input type="checkbox"/> その他具体的な事業者 ( )</p>			

資料 3：生活再建支援プラン作成申込書（案）

被災者台帳システムの中に、生活再建相談台帳と生活再建支援台帳を保護条例に沿って合法的に導入しようとするれば、上記のような様式の変更が必要となる。また、住まいの再建に関わる調査台帳を個々の被災者世帯の相談に利用するのであれば、その旨について本人からの同意を得ておかなければならないことはいうまでもない。

### (3) 被災者台帳システムの発展可能性

本稿において、柏崎市において作成された台帳を中心に紹介してきたが、それ以外の台帳も被災者台帳システムに組み込むことによって、システム自体の発展がなされることになる。

たとえば、災害前に「災害時要援護者台帳」を作成していた場合は、台帳をシステム内に組み込むことによって、災害時要援護者の安否確認ならびにその後の医療・福祉サービスの実施も容易になる。さらにいえば、平常時に作成されている社会福祉関係の台帳の活用も検討の対象となる。

ついで、安否確認の段階から「安否確認台帳」を作成し、被災者台帳システムに組み込むという方途も考えられる<sup>14)</sup>。安否確認台帳は、被災情報台帳に分類される〔2. (3)a)〕。被災証明台帳はどちらかといえば住家に対する被害についてのデータベースであるが、安否確認台帳は人的な被害に対するデータベースであると位置づけができればよい。

また、仮設住宅管理台帳という台帳があったが、被災者台帳システムを災害直後から運用するということになれば、「避難所運営台帳」の作成も可能であり、要請されるであろう。避難所運営台帳は、個別支援台帳に分類される〔2. (3)b)〕。

柏崎市における被災者台帳システムは、生活再建の中でも住まいの再建（ストックの再建）に重点を置いて構築されているが、収入減の回復（フローの再建）に着目した被災者台帳の作成ならびにシステム内への組み込みも検討の価値がある。

## 10. むすび

被災者台帳システムの構築にあたって、行動科学的に見た窓口業務手法であるとか情報科学的に見た情報処理技術という点では問題はクリアーされつつあるが、その反面、本稿において法学的な政策法務上の問題の所在が新たにクリアーなものとなったといえる。

今後は、柏崎市における試みの先進的事例である、新潟県中越地震における小千谷市や能登半島地震における輪島市が、個人情報保護という視点からどのような政策法務を展開していったのかについて実態調査を行いたい。また、これらの実態調査を通じて、今後起こるであろう災害に対して、自治体が迅速に被災者支援体制を構築できるように、被災者台帳システム構築にあたっての標準的な政策法務手法モデルを開発していきたい。

## 謝辞

本稿は、科学研究費補助金・基盤研究(B)2006～2008年度「21世紀高齢・少子社会の公法学的実証的研究(代表：竹中勲 同志社大学大学院司法研究科教授)、基盤研究(A)2008～2012年度「福祉防災学の構築」(代表：立木茂雄 同志社大学社会学部教授)ならびに文部科学省首都直下地震防災・減災プロジェクト「3. 広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究」(代表：林春男 京都大学防災研究所教授)の研究成果の一部である。

## 補注

(1)ここにいう政策法務の意味合いであるが、個人情報保護に関する法令を遵守しながら、いかにして被災者支援制度を運用していくのかいう、法執行法務としての性格を有している<sup>14)</sup>。本稿においては、柏崎市における法執行法務の実態調査をもとに議論を展開していくことにする。ゆえに、個人情報保護に関する議論は、柏崎市における法令の取扱いをベースに展開していくことになる。

(2)り災証明書を発行するにあたっては、被害認定調査の方法やり災証明書を発行する際の窓口業務のあり方が問題視されて

いる。そこで、2007年に内閣府が設立した「大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備に関する検討会」が設置され、検討会の成果物として、2008年に『大規模災害時における住家被害認定業務の実施体制整備のあり方について—事例と例示—(案)』が公表された。

(3)ただし、り災証明書は建物の被害に着目したものであって、人的被害に着目したものではない。人的被害については別のデータベースの作成が必要とされる<sup>15)</sup>。

(4)準法律行為的行政行為とは、行政庁の判断なり認識の表示に対し法律により一定の法的効果もたらされる処分のことをいう<sup>16)</sup>。そもそも、準法律行為的行政行為(公証)説の論者は、準法律行為的行政行為についての認識を通説とは異にしており、準法律行為的行政処分とは行政庁による単なる判断・認識に過ぎず、それによって一定の法律効果もたらされるわけではないとしている<sup>17)</sup>。したがって、学説の対立として真正面から取り上げる実益は少ないといえる。とはいえ、り災証明書に関する法的性格についての議論はあまりなされていないことから、あえて紹介をさせてもらった。

(5)事実行為説の論者は、「罹災証明書や救急搬送証明書の交付などは、これによって法令上、相手方に特段の法的効果が生ずるわけではないから事実行為としての証明行為に過ぎないと解される」としている<sup>18)</sup>。り災証明書でなくても被害の証明は可能であることからしても、この見解が妥当であろう。

(6)生活再建 7要素とは、神戸市で行われた草の根ワークショップ(1999年2003年)、兵庫県復興調査(1999年2001年2003年2005年)ならびに2004年の新潟豪雨災害と新潟県中越地震被災地におけるフィールド調査といった実証的調査研究結果に基づいて構築された被災者支援原則モデルである。当モデルにおいては生活再建には、①すまい、②つながり、③まち、④ところとからだ、⑤そなえ、⑥景気・生業・暮らし向き、⑦行政との関わりの7要因が重要でありそれぞれが密接に関連し合っている<sup>19)20)</sup>。生活再建 7要素と生活再建支援施策とをいかにしてリンクづけていくかが今後の課題となる<sup>11)</sup>。

(7)柏崎市では、(a + b) → (c + d)のパターンも検討しているようである。狭義の外部提供を行うとしても、具体的な支援・援助を民間業者に依頼する際に必要な情報を部分的に民間事業に提供するというパターンを想定している。ただし、将来的には、社会福祉協議会や生活支援相談員(LSA)との間で包括的な情報交換を行っていききたいと考えているということである。

(8)下級審においては住基ネットの違憲判決も下された(2005年5月30日金沢地裁判決、2006年11月30日大阪高裁判決)が、2008年3月6日最高裁判決において住基ネットが合憲であるとの判断がなされた。

(9)さしずめ、柏崎市においては、復興支援室にその役割を担わせる方が考えられる。復興支援室は、新潟県柏崎市中越沖地震復興本部設置要綱ならびに柏崎市行政組織規則 14条に根拠を置いており、被災市民に対する生活再建支援施策の推進及び総合調整に取り組んでいる。

(10)基本的には、厚生労働省のガイドライン(「福祉関係事業者における個人情報の適正な取扱いのためのガイドライン」「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」)に沿った運用がなされるべきであろう<sup>21)</sup>。

(11)これらの開示請求、訂正請求、利用停止請求が拒否された場合は、行政不服審査法や行政事件訴訟法上の救済の道が用意されている〔個人情報保護事務の手引〕。

1)吉富望他「災害対応業務の効率化を目指したり災証明書発行支援システムの開発—新潟県中越地震災害を事例とした新しい被災者台帳データベース構築の提案—」地域安全学会論文集 No.7(2005年)141~150頁

2)高島正典他「新潟県中越地震における小千谷市被災者生活再建支援業務のエスノグラフィ—調査に基づく被災者生活再建システムの外部設計—」地域安全学会論文集 No.8(2006年)163~172頁

3)井ノ口宗成他「短期の学習モデルを取り入れた自治体職員による GEINT データベース利用型の効果的な危機対応業務の実現—2007年能登半島地震災害への輪島市の対応を事例として—」地域安全学会論文集 No.9(2007年)177~187頁

4)田村圭子=井ノ口宗成『生活再建支援プランの策定のための被災世帯訪問に関して』新潟大学災害復興センター(2008年4月14日)

5)松本英昭『要説地方自治法 第5次改訂版』ぎょうせい(2007年)

6)内閣府「応急段階 被災認定 被害認定 罹災証明等の発行 ID056」『阪神・淡路大震災 総括・検証 調査シート』<http://www.bousai.go.jp/kensho-hanshinawaji/chosa/sheet/056.pdf>

7)渋谷秀樹=赤坂正浩『憲法1人権〔第3版〕』有斐閣(2007年)

8)渡辺千古「住基ネット訴訟における原告住民の主張」法律時報 79巻12号(2007年)91~95頁

9)渋谷秀樹『憲法』有斐閣(2007年)

10)佐藤幸治『憲法〔第3版〕』青林書院(1995年)

11)山崎栄一「被災者支援法制の将来像」日本公共政策学会2007年度研究大会報告論文集 366~376頁

12)山崎栄一他「災害時要援護者の避難支援—個人情報からの実践的な収集・共有を目指して—」地域安全学会論文集 No.9(2007年)366~376頁

13)山崎栄一他「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」地域安全学会論文集 No.8(2006年)323~332頁

14)磯崎初仁編『自治体改革第4巻 政策法務の新展開—ローカルルールが見えてきた』ぎょうせい(2004年)

15)東田光裕他「社会サービスとしての被災者対応の質を向上させる情報マネジメントシステムの構築—QRコードを利用した安否情報収集システムの開発—」地域安全学会論文集 No.9(2007年)147~156頁

16)原田尚彦『全訂第6版 行政法要論』学陽書房(2005年)

17)結城助民『消防実務と研修のための行政法総論』近代消防社(1994年)

18)関東一『五訂版 消防行政法要論』東京法令(2004年)

19)立木茂雄「4. 災害対応プログラムから見た危機管理システムの検討 4. 1. 1 被災者対応原則の確立」『科学技術振興調整費(代表林春男) 先導的研究等の推進日本社会に適した危機管理システム基盤構築最終報告書』(2006年)

20)Shigeo Tatsuki, Long-term Life Recovery Processes Among Survivors of the 1995 Kobe Earthquake: 1999, 2001, 2003, and 2005 Life Recovery Social Survey Results, Journal of Disaster Research Vol.2 No.6, 2007

21)東京都社会福祉協議会『新しい福祉事業経営ブックレット ⑤ 社会福祉・介護事業現場における個人情報保護と情報共有の手引き』(2005年)

## 参考文献

(投稿受付 2008. 5. 24)

(登載決定 2008. 7. 26)