

災害と名簿 ～倉敷市真備地区の事例から～

加藤尚徳^{†1†2} 神原咲子^{†3} 岡本正^{†4} 鈴木正朝^{†5†2} 村上陽亮^{†1}

概要: 2018年7月の豪雨によって、岡山県倉敷市真備地区では、4つの河川の8カ所の堤防が決壊、河川からの浸水による犠牲者は51名に上った。この記録的災害においては、発災前から今日に至るまで様々な名簿が作成されている。要支援者名簿や避難所名簿、被災者台帳が具体例としてあげられるが、これらの名簿が相互に活用されていない現状がある。本稿では、真備における被災者及び支援者からヒアリング結果をもとに、被災地における名簿の現状と課題を整理する。その上で、災害と名簿の関係について、今後のあり方を議論する。

キーワード: 災害, 名簿, プライバシー, 個人情報保護

Disasters and Lists From the case of Mabi district in Kurashiki city

NAONORI KATO^{†1} SAKIKO KANBARA^{†3} TADASHI OKAMOTO^{†4}
MASATOMO SUZUKI^{†5†2} YOSUKE MURAKAMI^{†1}

Abstract: Heavy rains in July 2018 caused 8 levees on 4 rivers to burst in the Mabi district of Kurashiki City, Okayama Prefecture, resulting in 51 casualties due to flooding from the rivers. In this record disaster, various lists have been created from before the disaster to today. Specific examples include lists of people requiring support, lists of evacuation centers, and disaster victim registers. However, these lists are not used mutually at present. In this paper, based on the results of interviews with victims and supporters in Mabi, the current situation and issues of lists in the affected areas are summarized. The panel will then discuss the relationship between the disaster and the list.

Keywords: Disaster, List, Privacy, Data protection

1. はじめに

2018年7月の豪雨によって、岡山県倉敷市真備地区では、4つの河川の8カ所の堤防が決壊、河川からの浸水による犠牲者は51名に上った。浸水のエリアは真備地区の広い範囲にわたり、住民は避難所での生活を余儀なくされた。住民は水害によって、多くの物を失っており、特に衣食住については優先的な手当が必要であった。加えて、健康・医療・衛生といった支援も欠かせない状況であった。しかしながら、現地の声に耳を傾けてみると、必ずしもこれらの支援が効率的におこなわれていなかったのではないかとこの疑問が生じている。更に深くヒアリングをしていく中で、支援の効率化を妨げる要因の一つに、名簿の問題があることがわかった。本稿では、現地でのヒアリングをもとに、名簿についてどのような問題が生じていたのか、またその問題の構造はどのようなものなのか整理を行う。その上で、それらの課題の解決方針について議論を行う。

2. 災害と名簿に関する先行的な取組と課題

災害と名簿に関しては、過去の災害の経験などから、先行的な取組が行われている。一方で、これらの取組においては、個人情報保護法制が要因となった問題が生じている。これらについて概観する。

2.1 要支援者名簿

平成25年の災害対策基本法の改正において、避難行動要支援者名簿を拡張した実効性のある避難がなされるように、以下の事がさだめられた。

- 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
- 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
- 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

†1 (株)KDDI 総合研究所
KDDI Research, Inc.
†2 理化学研究所
RIKEN
†3 高知県立大学
University of Kochi

†4 銀座パートナーズ法律事務所
Ginza Partners Law Office
†5 新潟大学
Niigata University

難支援等関係者その他の者に提供できること

- 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

である。この改正を受けて「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が改正され、基礎自治体である市町村が事務を行う際に参照すべきものとされている。さらに、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」において、基礎自治体が要介護高齢者や障害者等の避難行動要支援者や避難支援等関係者の犠牲を抑えるため、事前の準備を進め、迅速に避難支援等を行うことの必要性が示されている。災害対策基本法では、市町村が避難行動要支援者名簿の作成を行うことが定められている（第49条の10）。

2.2 被災者台帳

平成25年の災害対策基本法の改正において、被災者台帳の作成、利用及び提供に関する事務が新たに規定された。この法改正に併せて、マイナンバーの利用対象に被災者台帳の作成に関する事務が追加された（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、別表第一36の2、別表第二56の2）。基礎自治体は被災者台帳の作成及び被災者台帳に係るマイナンバー利用事務を行うことが定められた。

市町村において、地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生後に円滑に被災者台帳が作成されるよう、また、総合的かつ効率的な被災者の援護が実施されるよう、平時より検討を行うことになった。災害応急対策期から災害復旧期にわたって行われる被災者の援護に関する業務については、大規模広域災害時には援護の対象となる被災者が多数に上ること、被災経験の少ない地方公共団体の職員は必ずしも被災者援護に関する業務に習熟していないこと等の事情により、受給資格がある被災者に対して制度の案内が適切に行われず、あるいは被災者の所在・連絡先が共有されていないなどの理由による支援漏れが発生することも少なくない。こうした事態を防止し、公平な支援を効率的に実施するためには、個々の被災者の被害の状況や支援の実施状況、支援に当たっての配慮事項等を一元的に集約した被災者台帳を作成し、被災団体の関係部署において共有・活用することが効果的であることが、「被災者台帳の作成等に関する実務指針」において説明されている。例えば迅速な被災者台帳の作成に備え、平時から被災者支援に係るシステムに各部署が保有する情報を保存しておき、これを適宜更新することも考えられ、被災者台帳は、市町村が「被災者の援護を実施するための基礎」として作成することができるものである、と同指針には説明がなされている。

2.3 個人情報保護法制 2000 個問題

「個人情報保護法制 2000 個問題」とは、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等に加えて、全国の自治体（都道府県、市区町村、広域連合、一部事務組合等）のそれぞ

れが個人情報保護を規律するルールを有しており、それらが独立しておおよそ 2000 個あることを指す。個人情報の保護に関する法律（以下、個人情報保護法）は基本理念や国の役割等を規定しているが、民間事業者以外については、個人情報を保有する主体によって、先に示したような異なる規制が設けられている。2000 個問題については、条文のバラツキが大きいことや、解釈権限がそれぞれにあることが特に問題点として指摘されている。また、基本法の改正に併せて、各規律主体がルールの改正を行わなければならないこともあって、ルールの反映に時差が生じることも問題点として指摘されている。

先に示したように、要支援者名簿や被災者台帳においては、災害対策基本法は基礎自治体にルールの策定と準備及び実際の支援を求めている。これらのルールが各基礎自治体毎に異なる事が予想され、地域毎の特性が生じる災害においては有効である一方で、広域災害において本論点がどのように影響を与えるかについては、支援の実効性という観点から分析が必要であると筆者らは考えている。

3. 真備における名簿の実例：主に避難所名簿の在り方

筆者らのうち、加藤、神原は、2019年の7月7日、8日及び8月17日、18日に、報告の概要について、目次、用語、構成、基本原則の観点から、報告の前提条件について整理する。

3.1 避難所における名簿に関するヒアリング結果

避難所の名簿に関するヒアリングを、現地で支援にあたったNPOやボランティア、被災者に行った。その結果は以下を要約すると以下のとおりである。

避難所毎に2人体制で倉敷市役所の職員がいた。これらの職員が避難所の受付において「避難所利用者登録票（以下、受付票）」を取得していた。受付票には家族毎の氏名、住所や連絡先、自宅の状況、滞在を希望する場所、けがや病気・障がい・アレルギー・妊娠・言語・特に配慮が必要な事項、特技・免許、安否確認情報公開の是非等が収集されていた。これらの名簿は市役所の職員が受付で保管するのみで、NPO等には提供がされなかった。医療系の支援者にも名簿が提供されてなかった（DMAT等では名簿の提供がなされたという声をもあったが、なされなかったという声もあり現在のところ調査中）。受付票の提供が受けられなかったNPO等は独自に名簿を作成することになり、避難所の被災者のところを一人一人回って情報収集を行った。異なるNPO間での名簿の共有は個人情報保護の観点からも行えなかったため、それぞれのNPOがそれぞれに名簿を作成した（一つの避難所に複数の名簿が存在した）。名簿の更新の問題もあり、昼間に復興作業等に従事する被災者が不在の際に名簿の作成や更新を行った場合、これらの被

災者が抜け落ちるということもあった。例えば、食料や衣服等の必要な物品の個数を調査する際に、これらの被災者が抜け落ち、物品が不足するということがあった。

なお、行政に関する調査は今後実施予定である。本稿においては、現地の被災者、及び実際に支援を行った民間の声をヒアリングした結果をまとめるに留まる。

3.2 倉敷市連合医師会の問題提起

2018年9月20日に、倉敷市連合医師会が主催する「平成30年7月豪雨 発災から2ヶ月 倉敷の現状の課題を知り未来を考える会」が開催され、その報告書が取りまとめられたその中では、「個人情報保護と関係者間での情報共有」という項目が設けられており、「個人情報の保護の観点から情報共有ができない」、「どこに誰がいるのかさっぱりわからない」、「必要な支援につなげられない」という課題が挙げられ、個別には以下のようなものが含まれている。

- 今どこで誰が生活しているか現状把握に時間がかかり、また把握できない人も多い。
- 情報の共有がタイムリーにできていない
- 行政の方々と情報を共有する場が必要、行政から情報がもらえなければ、地域のつながりがいくらあっても支えられないこともある
- 在宅避難されている人の把握ができない、みなし仮設入居者の情報がわからない
- 避難所から仮設へ移られた方の所在が不明で、追跡できない
- 今まで、自分の病院に通ってきていた患者が、現在、どこでどうしているのかを知る術はないのだろうか
- その人の病気や受けている医療やケアなどの情報は、個人情報ということで、情報共有が難しく、支援活動に当たるうえで困っている
- 個人情報をどこまで共有できるかは難しい。災害慢性期の過程においては、どこか一括して情報を取りまとめてくれる団体を行政が許可するか、もしくは行政がやってくれないと困難
- 個人情報保護は大事かもしれないが、人命とどちらが大事なのか。必要な情報は、行政も開示してほしいし、災害時の個人情報の取り扱いについて再検討して欲しい
- 支援が必要な人についての情報について関係者での共有が難しく、こういうところこそ行政に入っていたきたい
- 見守り訪問で、支え合いセンター・保健師・高齢者支援センターが得た情報をボランティアや医療・介護事業者にしっかり繋いでくれば、より良い対応ができるのではないかと
- 行政が、1戸1戸歩いて回っていると思うので、個別調査からある程度情報を把握して、必要な支援に

ちゃんと繋いでほしい。コミュニティに繋いでほしい

このように、医療者側から見ても、個人情報の共有、つまり名簿の共有と利用に課題があったことは明らかである。

4. 問題の構造

以上のように、現地の声に耳を傾けると、名簿について大きな問題が生じていたことがわかる。それでは、それらの問題はどのような構造を有しているのか。以下に整理する。

4.1 災害に関する名簿をどのように捉えるか

先に示したように、平成25年の災害対策基本法改正以降、各自治体は避難行動要支援者名簿や被災者台帳の整備を進めている。これらの名簿が整備されてきた一方で、今回取り上げた避難所の名簿については、自治体が役割を果たせたかについては疑問が残る。もちろん、自治体が避難所の名簿について作成することは法律上明確に定められていると言い切れることは出来ず、であるならば自治体の責務であるとする事が出来ないかもしれない。しかしながら、発災後の支援という観点で見れば、他の2つの名簿に比べても、避難所の名簿が追う役割は大きいと言っても過言ではないだろう。さらに、名簿の作成と整理を時系列順に捉えると、避難行動要支援者名簿は発災前に作成されているものであり、また、被災者台帳についても発災前から整備されているものである一方で、これらの要支援者のうちに実際に支援が必要になった者の把握や被災者台帳が実際に機能するのは、「被災」というフラグがたった後のことである。真備地区のケースを見ると、これらのフラグに相当するもので最も有効なものとは避難所の受付票であったのではないだろうか。

避難行動要支援者名簿では、避難行動要支援者として掲載されている者の全てに支援が必要になるわけではなく、発災後に要支援となった者を適切に把握することが求められてくる。また、被災者台帳についても、例えば罹災証明の発行が実際に必要なのは誰かという点を把握することは必要であり、自治体側は被災者台帳に載りうる者を把握できてはいつとも、実際にその中で誰が「被災」したのかを最も早く把握できるのは、避難所の受付票である可能性が高い。避難行動要支援者名簿や被災者台帳（の大元となる台帳）は、それらの名簿の存在だけでは役に立たず、実際に誰が被災したのかというフラグ無しには機能しない。そのフラグになり得るのは、現地の声を聞いたところでは、避難所の受付票が候補の一つとなる。これらの3つの名簿の関係性を示したのが図1である。図1では、これらの3つの名簿の関係性に加えて、基礎自治体毎に作られる名簿の問題についても示している。つまり、3つの名簿は基礎自治体毎に作成されているが、基礎自治体毎に名簿が共有

されるかどうかについては必ずしも明らかではない。これは、広域災害の際に、自治体を跨いで被災地域が広がった場合にどう対処するかという問題にもつながる。また、人の生活圏は必ずしも個人が所属する基礎自治体に閉じない。仕事や旅行などで遠方の自治体に移動中に被災することも想定され、そういった自治体を個人が跨いでいる場合に、これらの3つの名簿が機能するののかという問題も生じる。

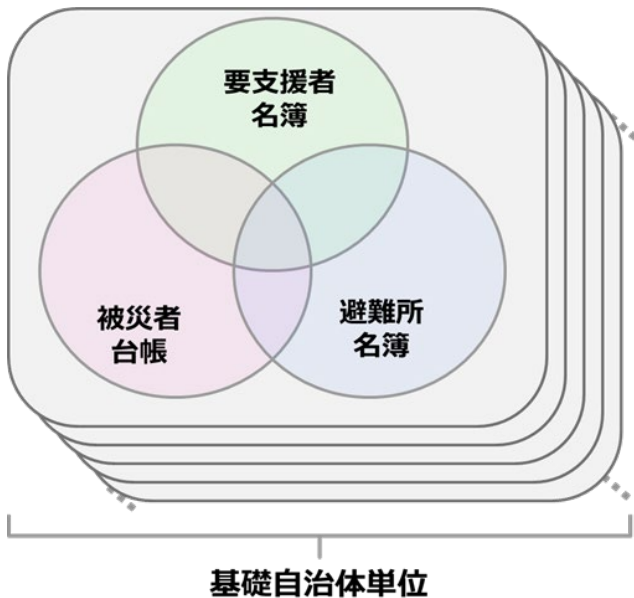


図1. 3つの名簿の関係性

4.2 異なる名簿をつなげる鍵はどこにあるか

では、このような3つの名簿について、どのように考えればこの課題を解決できるか。まず、広域災害発生時には、基礎自治体を跨いだ越境情報共有が必要となるのは先に述べたとおりである。そのために、越境してもなお、本人を個として補足できるようなIDを用いたら仕組みが必要となるだろう。本人が悉皆性をもって特定できるような仕組みの上で、各名簿の個人と紐付くようなかたちでないと、個人の補足が遅れたり、漏れたりということが生じ、必要な支援が届かない可能性がある。

一方で、このような仕組みは個人情報・プライバシー保護の観点も生じることから、例えば、一定程度の本人関与が求められる可能性もある。ただ、この本人関与については、本人が望む、望まないにかかわらず連結することは前提とする必要がある。なぜならば、個人の生命・身体・財産の保護のためであることは明らかであるし、このような配慮が抜け漏れを生じさせ、結果として支援の足かせになる可能性があるからだ。不要な連結が行われていないか、目的外の利用が行われていないか、といったところを本人が監視できる仕組みのようなものを指す。他方で、本人関与を強めることで、本人が望む情報を、予め準備しておくことも可能となる。多様な情報を連結できることで、本人

がより積極的に自らの防災を行うことができるようになる。

5. まとめと今後

今回の調査では、避難行動要支援者名簿、被災者台帳、避難所名簿の間で課題があることが明らかになった。具体的には、

- 被災地では、複数の種類の名簿が作成されているが、これらは紐付けを前提としていないため、全容の把握が困難である。
- 名簿は基礎自治体単位で作成されるため、自治体をまたいだ共有が困難であり、広域災害への対処に難がある。
- 統一的な名簿が作成されていないため、支援側がそれぞれ名簿を作成し、多数の名簿が管理者もあきらかでないまま利用されている。

という課題があった。これらの課題を解決するためには、単一のIDを用いて名簿を連結できるようにした上で、自治体がある程度関与するかたちで名簿を運用することが望ましいのではないだろうか。真備地区における調査においては、自治体へのヒアリングがまだ完了していないので、この結果を踏まえて、更なる考察を深めたい。

参考文献

- [1] 岡本正『災害復興法学の』(勁草書房・2018年)
- [2] 内閣府(防災担当)「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」
(<https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/GDPR/>) (参照2019-8-27).
- [3] 内閣府(防災担当)「被災者台帳の作成等に関する実務指針」
(<https://www.ppc.go.jp/enforcement/cooperation/cooperation/GDPR/>) (参照2019-8-27).
- [4] 鈴木正朝, 湯浅壘道「個人情報保護法制2000個問題について」
(<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20161115/161115toushi01.pdf>) (参照2019-8-27).
- [5] 山岸暁美, 池上徹則, 今井博之, 西原洋浩他「被災地におけるヘルスケアニーズの変遷」.