参考資料２

防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会
（第３回）
議事要旨

１．日時

令和４年８月２９日（月）10:00～12:00

２．出席者

有識者［稲継座長、岡本委員、神原委員、佐藤委員、村野委員（五十音順）］

自治体［岡村委員、車地委員、永澤委員（五十音順）］

関係省庁［五味官房審議官（防災担当）、消防庁（国民保護・防災部防災課）※、警察庁（警備局警備運用部警備第二課災害対策室）※、防衛省（統合幕僚監部参事官付）※、厚生労働省（大臣官房厚生科学課　健康危機管理・災害対策室）※、個人情報保護委員会事務局※、デジタル庁（国民向けサービスグループ）※］

※オブザーバー参加

３．議題

（１）開会

（２）昨年度までの検討経過及び本年度の進め方について

（３）個別事例の検討

（４）閉会

４．議事要旨

「昨年度までの検討経過及び本年度の進め方」について事務局より説明があり、各委員からは以下の意見等があった。

○最終的に指針として示すにあたり、一言で「ガイドライン」というと、防災における全ての分野について網羅するものと捉えられる可能性があるので、重要な論点についてピックアップしているガイドラインだという点を添えることが誤解を招かないという意味で望ましい。

○災害対応における自治体の体制は様々で、指針を周知してすぐに内容を把握できるとは限らない。現在は指針の周知を令和５年２月、３月予定としているが、この時期から周知を行って４月以降の災害にすぐ活かすことは難しいと考える。パブリックコメントと並行して周知を行うなど、令和５年４月の改正個人情報保護法施行後、すぐに指針を活用できるよう、周知の時期や方法は検討する必要がある。

○自治体の担当者が直面している状況に対して判断を行う際の一助となるよう、指針には各事例に関する議論のみではなく、判断に関連する条文や解釈も記載することが望ましい。

「個別事例の検討　資料２、資料２－１、資料２－２、資料２－３」について事務局より説明があり、各委員からは以下の意見等があった。

○資料２－１に関して、情報共有の根拠となる個人情報保護法第 69 条の相当な理由、特別な理由に該当するか否かの判断基準を、自治体に分かりやすく示す必要がある。例えば、「避難指示等、自治体の目的の達成のために」の記載も、避難指示が出ていることを相当な理由にするのか、避難指示を出すような状況自体を相当な理由とするのか、ガイドラインとして具体的に示すべきである。

○個人情報保護法第 62 条（利用目的の明示）第１項の「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要があるとき」という記載が、相当な理由、特別な理由と密接に関わってくる。自治体として分かりやすい判断基準の例として避難指示が挙げられるが、避難指示を規定している災害対策基本法 60 条では、「人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため」と記載されており、「人の生命又は身体を災害から保護する」ケースだけでなく、「災害の拡大を防止するため」のケースにおいてもどのような場合において相当な理由、特別な理由に該当するかを議論する必要がある。

○避難指示に関しては災害対策基本法第 60 条で市町村長、同法第 61 条で警察と海上保安庁の権限について示されている。本指針の検討範囲に第 61 条も含めるか否かを検討する必要がある。

○個人情報保護法第 69 条の相当な理由、特別な理由に該当するか否かの議論では、主に条文適用の始まる時期が焦点となっているが、適用が終わる時期についても議論が必要である。例えば、避難指示が解除されたから一概に個人情報の取扱いが不要になるとは言えない。この点も災害対応を行う際、判断に迷うポイントとなりうるので指針として明確化すべきと考える。

○個人情報保護法第 69 条２項の但し書き「本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りではない」は重要で、第 69 条を解釈して指針に記載する際には必ず注記する必要がある。

○資料２－２に関して、ID・パスワードを付与しているから情報公開範囲が妥当だと論じるのではなく、防災関係者に制限して ID・パスワードを付与しているから情報公開範囲が妥当だと示さないと誤解を招く恐れがある。また、ID・パスワードを付与された者がみだりに情報を保持し続けないよう、利用後の削除についても明記すべきと考える。

○資料２－３に関して、河川カメラは自治体で定義している設置目的も様々で、内容によっては個人情報保護法第 69 条から解釈せずとも第 61 条から解釈可能なものもあると思う。第 69 条だけでなく第 61 条も含めた形で議論した方が自治体として柔軟に動きやすくな

ると考える。

○資料２－１に関して、「ドローンで撮影した映像」と対象となる情報が限定されているが、災害対策本部で使用するものとしては、モニターやホワイトボード、色々な情報を落とし込んだ地図、手書きの資料等、様々なものが想定される。実際の現場でも、情報を見ることができる人と見ることができない人とを分けているケースがあるが、基本的には意味がないと思っている。指針における事例の設定と、実際の災害対応との間における細かな差分によって自治体が悩むことのないよう、指針においては極力汎用性を高められるとよいと考える。

○資料２－１の４ページに関して、「個人情報の保護に関するガイドライン（行政機関等編）」における「相当の理由」「特別な理由」の解釈を記載しているが、災害対応の場面では、自治体が「相当の理由」「特別な理由」の判断に当たり、厳しい要件が必要だと受け止めて動きにくくなる、という本末転倒の結果は避けたい。例をあまりに稀なケースにしてしまうと、誤解を招きかねないので、今回の指針においては自治体が適度に解釈を広げることができるように記載の仕方を検討する必要がある。

○今回の検討会資料における記載は少ないが、個人情報保護法第 69 条第 2 項 4 号「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」の記載は救援、救護の場面や、災害弱者の捜索の場面等、災害対応で適用可能となる場面の多い条文なので、根拠として有用である。

○「相当の理由」「特別な理由」の解釈は可能な限り広げて自治体へ示した方がよい。災害時のように細かい議論をする余裕がなく、即座に判断がつかない場合は、適用対象外と機械的に判断してしまうケースが多く、結果として生命の危機等に繋がりかねない。また、「相当な理由」等の適用が終了となる時期について、緊急避難が完了した時点で危機的状況が終わるのではなく、避難所での生活等、中長期的に生命・身体へ影響を与える場合もあることから、適用期間については慎重に考える必要がある。

○中長期的に個人情報を提供した先例を紹介する。一つは岩手県において、視覚障がい者のリストと避難所のリストを突合した名簿を民間の視覚障がい者支援団体に提供し、視覚障がい者の避難所生活の支援に役立てた事例。これは津波直後ではなく、時間が経過して避難者の状況も判明してから情報提供されたもの。もう一つは福島県南相馬市において、原発の緊急時避難準備区域に取り残された障がい者家族の支援を目的として、支援団体に障がい者手帳リストを提供した事例。これも震災から数ヶ月以上経過後に提供された。これらより、この議論における「相当の理由」「特別な理由」は時間的な切迫性のみが対象となるものではなく、その時によって必要なものと「本人の利益になるとき」などの条文を照らし合わせながら検討を進める必要がある。目的によっては「相当な理由」の適用が終了となる時期が中長期的なものになることも大いにあり得る。

○ボランティアなどの民間機関も災害時の情報提供対象として解釈する議論を進めるにあたっては、並行してそれら機関のリテラシーを上げる取組も必要。例えば実際のガイドラ

インを用いた教育などができればよい。公務員や公的な災害対応機関、研究者では個人情報の取扱いに関する規範が整備されているが、民間機関では規範の制定状況もばらつきがある。情報提供を行った結果、犯罪などが起こってしまうと本末転倒なのはもちろん、ボランティアへ情報を提供することができない環境になりかねない。

○災害発生時に自治体の職員一人一人レベルで指針を理解し、有事の際に判断に活かせるかについては不安な部分がある。指針を出した後、行政として自治体職員等に対する教育の取り組みも積極的に行う必要があるのではないか。また、特に一刻を争う災害発生直後の場面では、有識者を派遣するといった体制の検討も必要ではないか。判断の遅れによって被災者が不利益を被ることを避けることが第一である。

○指針を自ら読み込み、理解できる人は少ない。災害時に指針を活かすためには、教育の過程が重要である。特に災害に関連した個人情報のリテラシーに関する教育の場は極めて少ないのが実状。一方で、個人情報保護法については、基本的な知識だけでも触れる機会を与えると担当者の意識が一変した例も多く見てきた。自治体職員だけでなく、情報提供を受ける側の支援者にも教育の場を設けることが理想だが、一回二回の発信で簡単に根付く話ではないので繰り返し根気強く情報を発信していく必要がある。指針の作成と並行して、今後の教育体制についても検討してほしい。

○資料２－１の２ページに関して、「必要があると判断する場合には」といった記載で自治体に判断を委ねると緊急時に迷いが生じて動けなくなる恐れがある。「相当の理由」「特別な理由」に該当する事象を具体的に示し、一方で第 69 条第 2 項の但し書きの部分で対象外となるものはしっかり省くといったような記載ができれば、自治体としても判断がしやすいと考える。

○資料２－１に関して、個人情報保護法ガイドライン（行政機関等編）を参照すると、「被害状況の把握や救助部隊の配置判断、危険地域や二次災害発生の可能性判断のため」という利用範囲を超えないのであれば、①利用目的内の利用提供に該当する、又は、②利用目的外の利用提供であっても、相当な理由又は特別の理由があると解釈できると考える。また、その範囲で使っている限りにおいては、「本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれ」も生じにくいと考える。

○資料２－１に関して、個人情報の目的外利用を防ぐため、提供時における誓約書の取り交わしや、運用時における利用目的、利用方法の制限等、然るべき安全管理措置を行うことは必須と考える。また、万が一の違反時の措置も検討する必要がある。

○資料２－２に関して、事態が収束し、当初定めていた利用目的が果たされた段階で ID・パスワードを無効にするといった方法も考えられる。その時点から ID・パスワードを継続して有効とする場合は、改めて「相当な理由」「特別な理由」の解釈に照らし、情報提供の妥当性を定期的に評価する必要がある。

「個別事例の検討　資料２－４、資料２－５」について事務局より説明があり、各委員か

らは以下の意見等があった。

○資料２－４に関して、個人情報公開における同意、不同意確認は個人情報保護法第 69 条第 2 項の但し書きに該当する部分なので実施するべきだと考えるが、災害時にどのようにして円滑に確認するかが重要な点である。

○資料２－５に関して、指針においては、本人同意を得るべきということを前提にしつつ、災害時にはやむを得ず同意無しでも実施してよいという考え方を記載できれば、自治体は運用できると思いますし、避難行動要支援者の権利利益の侵害というものも最小化できると考える。

○資料２－５に関して、自治体は優先度の高い避難行動要支援者から個別避難計画を策定しているが、この優先順位付けにおいて、ハザードマップの情報は重要である。特に要支援者に関して、自ら支援が必要と発信できる人はよいが、発信できない人もいる。市町村において優先度が高いと判断した避難行動要支援者で、個別避難計画の作成に同意していないような人についても、自治体としてはアプローチできる状況にしておく必要があり、災害対策の準備段階から、自治体や福祉関係者等でこうした情報が必要となるケースが存在する。

○資料２－４に関して、本人への同意、不同意確認は重要だが、自治体側でも確認する手段はあるため、本人確認さえとれればよしとするのではなく、念のため自治体側でも確認するフローとすることが望ましい。

○資料２－５の２ページ目に関して、災害対策基本法第 49 条の 11 第 1 項に規定のとおり、要支援者名簿の内部利用として、要支援者名簿とハザードマップの重ね合わせを行うことは問題ないと考える。同法第 48 条の 10 第 2 項第 7 号として市町村が地域防災計画に規定しておかなくてもできる事務であれば、まずその点を指針に記載すべき。

○要支援者名簿について、災害対策基本法第 49 条の 11 第 2 項及び第 3 項に基づき外部提供が可能となる。要支援者名簿とハザードマップとの重ね合わせについて、解釈として災害対策基本法第 49 条第 2 項 7 号を引用して論じているが、そもそも避難行動要支援者名簿やハザードマップの扱いに関して同法第 49 条第 2 項 7 号や地域防災計画の細かい記載事項まで意識が及んでいない自治体が多いのが実状である。この指針を出すことで既に各自治体で行われている取組に歯止めをかけるような事態は避けるべきであり、そのような自治体にこの論点を提示しても、活用されにくいのではないか。

○ハザードマップの解釈として第 49 条第 2 項 7 号（避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項）を引用して議論を進めていたが、そもそもハザードマップ上に住所が存在する場合は危険区域であり、避難が必要であるという前提を考えると、ハザードマップは第 49 条第 2 項 6 号（避難支援等を必要とする事由）に該当するのではないか。無理に解釈を曲げる必要もないが、自治体へはなるべく簡略化して示すことが望ましいので、この解釈については議論の余地があるのではないか。

○名簿情報の提供に当たって、ケースによって必要な情報は変わってくる。全部出す、全部出さないということにならないようにしなければいけない。
○具体的な事例ごとの対応方針を指針として示すことは自治体として非常に有用である。発災時は人命の救助、被害拡大の防止に関して自衛隊、警察、消防等の関係機関との情報共有が大切。そのため、情報の取扱いに関する判断で迷うことなく対応するために、平常時から指針や事例を参照し、理解を深めておくことが重要だと考える。
○全国の自治体で様々な経験があると思うので、今後の検討においてはより多くの自治体に意見を伺うことが望ましい。また、平時、防災に携わっていない職員も発災時には災害対応にあたることとなるので、防災関係者だけでなく、広くこのような知識を自治体内で広める取り組みも必要と考える。
○比較的小規模な自治体では発災時も限られた人員で対応することとなり、個人情報の取扱いに関して知見のある者が常駐できるとは限らない。この対応として、平時の研修体制強化や、発災時の有識者派遣についても検討が必要だと考える。
○資料２－４に関して、本事例では個人情報を不特定多数の相手に発信することとなるため、本人へ説明を行い、明示的な同意を取る必要がある。また、同意していない人の情報を誤って拡散することのないよう十分に注意しなければならない。これにあたり、本人同意の取得だけでなく、同意をした人の情報のみを発信する実働の手順もあらかじめ整理しておく必要がある。

その後、座長より活発な意見交換への謝意が表され、今回の意見を踏まえて次回の検討会で議論を継続することで閉会した。