

## 地域活動における 個人情報の適切な利用と保護

田園調布学園大学 人間福祉学部  
地域福祉学科 福祉情報コース  
准教授 村井 祐一  
murai@dcu.ac.jp

## 個人情報是有用である

- 有用とは「役に立つ・こと」であり、個人情報は役立てる必要がある。
- つまり、**個人情報の利用と保護を適切に行うこと**が本来の目的である。
- 法律の名称が誤解を招いている。
  - 「個人情報の保護に関する法律」ではなく「**個人情報の適切な取り扱いに関する法律**」または「**個人情報の利用と保護に関する法律**」が正しいと思われる。

All Rights Reserved, Copyright(C)2005,2006 Yuichi Murai

3

## 個人情報の保護は誤解されている

### ■第一条

- この法律は、**高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱い**に関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、**個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的**とする。

All Rights Reserved, Copyright(C)2005,2006 Yuichi Murai

2

## 個人情報とは

- 生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる「氏名」、「生年月日」、「その他」の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む）である。
- 「氏名」、「性別」、「生年月日」など個人を識別する情報に限られず、「個人の身体」、「財産」、「職種」、「肩書き」等の属性に関して、事実、判断、評価を表すすべての情報であり、評価情報、公刊物等によって公にされている情報や、映像、音声による情報も含まれ、暗号化されているか否かを問わない。
- なお、個人情報を容易に利用できるように体系的に構成したものを「個人情報データベース」と呼び、個人情報保護法では、特に重要な保護対象としている。

All Rights Reserved, Copyright(C)2005,2006 Yuichi Murai

4

## プライバシー情報とは

- 個人の私生活上の事実に関する情報
- 社会一般の人が知らない情報(非公開情報)
- 公開を望まない内容の情報
  - 個別かつ相対的なものである。
  - 個人情報であってもプライバシー情報で無いものもある(本人次第)。
  - プライバシー権は自己情報のコントロール権と考えて良い。
  - 憲法第13条「幸福追求権」で保護される。
  - 民法709条「不法行為の一般的要件・効果」  
故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

## 個人情報の保護に関する法律の概要説明

### 個人情報保護法とプライバシー保護の違い

- 個人情報保護法とプライバシー保護が混同されているため、誤解や過剰反応が深まっている。
- 個人情報保護法は、個人情報を用いて活動する者が、情報を預かる者としての責任(説明責任、保管責任、開示・訂正等の責任など)を持ちなさいという法律である。
- プライバシー保護とは、本来、本人の持ち物であるプライバシー情報は、本人がコントロールする権利を持つという人権への配慮である。
- よって、本人(当事者)が個人情報保護法があるから自分の情報は出せない、という考え方は成立しない。
- また、単に個人情報利用の可否について同意を得るのではなく、地域活動の理解と賛同、それに伴い必要となる個人情報利用への同意を得るのが本質である。

### 個人情報保護法の概要

1. 個人情報を利用する目的を明確にすること(法15条)
2. 個人情報の適正な取得と利用目的を本人に明らかにすること(法17,18条)
3. 個人情報を正確な内容にしておくこと(法19条)
4. 個人情報を安全に管理すること(法20,21,22条)
5. 一定の条件を除き、第三者に個人情報を提供しないこと(法23条)
6. 本人の求めに応じて開示・訂正・利用停止等を行うこと(法25,26,27条)
7. 苦情の処理を行うこと(法31条)

## 個人情報取扱事業者とは

- 個人情報データベース等を事業に利用している者
  - 国の機関、地方公共団体、独立行政法人、地方独立行政法人等は除かれる。
- 個人情報取扱事業者から除外
  - 個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される特定の個人の数の合計が過去6ヶ月以内のいずれの日においても5,000(件)を超えない者。

## なお、すべてに例外規定がある

- 法文には下記のような例外規定がある。
- 「ただし、生命、身体または財産の保護のために必要がある場合、公衆衛生の向上または児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって本人の同意を得ることが困難であるときは、適用されない。」
- 「ただし、通知、公表することにより本人または第三者の生命、身体、財産その他の権利利益を害する恐れがある場合、個人情報取扱事業者の権利等を害する恐れがある場合は適用されない。」

## 民生委員・児童委員と個人情報保護法

- 民生委員は、民生委員法に**守秘義務規定**が存在し、それに則り、行政の協力的業務を行っている。
- **よって、そもそも、民生委員・児童委員は個人情報取り扱い事業者には該当しない！**
- 一方、地域住民の理解はそこまで進んでいないため、民生委員活動の適切なPRと、日頃の顔が見える関係づくりを通じて地域からの信頼を得ることが必要である。

## 個人情報の利用と保護

## 法律に規制されない活動がほとんど

- 法律の解説で示したとおり、組織として所持している個人情報の総数が、過去6ヶ月間において1度も5000件を超えていない場合は、自治体などの条例は別として、法の規制を直接受けることはない。
- すなわち法に対する理解は必要なものの、法に規制され活動が抑制されるわけではないことを理解する必要がある。
- 特に法律の形式的な解釈による、極端な利用制限や提供中止などの、過剰反応は避けるべきである。

## 情報に対する意識と課題

- 現状の地域活動者の情報に対する意識は、日常的に当たり前が存在するものとして、無意識に交換または利用されている傾向が強い。
- また、「**情報はあればあるだけ、いつか何かの役に立つであろう**」という視点で、情報の収集目的や利用目的を明確化せず、また、収集後の情報の管理コストや漏洩時のリスクなどの検討もされないまま収集されつづけてきた実態がある。
- 個人情報の適切な利用と保護を行うためには、利用目的、メリット、デメリットを検討しておく必要がある。
  1. 情報を得る目的や活用することでの利点
  2. 不適切な収集・利用による要援護者への不利益(危険性)
- さらに、個人情報保護法施行後は法律の趣旨を適切に理解せず、法の名称のイメージから**個人情報の保護のみを目的化し**、過剰反応などによる個人情報の隠蔽なども行われている。
- 時として、仕事をしない(断る)ための道具に利用される事もある。

## 地域活動と個人情報

- 地域活動の多くは要援護者のニーズである個人情報やプライバシー情報を得るほど、よりニーズに適した支援活動を行うことが可能となる。
- すなわち個人情報の開示とサービスの質は、トレードオフ(交換条件)の関係にある。
- また、要援護者に対して適切な支援を実施するためには、支援者間の連携を基盤とし、さらには地域、社協、行政、他の福祉関係機関などとも問題の本質や要援護者の支援に必要な情報を共有し、連携体制を構築しなければ地域ケアは成立しない。

適切な地域活動を行うためには  
個人情報を効果的に取り扱う必要がある

## 過剰反応や誤解を放置すると

- これまで適切な成果をあげてきた民生委員・児童委員活動が行いにくくなり、停滞しかねない。
  - 適切な支援を受けられるはずの人々に対する、支援の質・量共に低下する。
- 【その結果】
- 個人情報は守れたが、高齢者の孤独死は防げなかった。
  - 個人情報は守れたが、子どもの虐待死は防げなかった。
  - 個人情報は守れたが、障害児(者)はますます地域とのつながりが希薄化した。
  - 個人情報は守れたが、地域のつながりや住民のふれあい活動がほとんど無くなった。
  - 個人情報を守ることを考えた結果、災害時に地域に誰がいて、どのような避難活動支援が必要なのかわからなかった。結果として自分たちの地域から、本来ならば助けられたはずの高齢者、障害者などの死者が多数でしまった。
  - 個人情報は守れているが、地域活動が停滞している。

## 必要な情報の定義と援助技術の質

- 個人情報の活用と保護を適切に行っていくためには、「**必要な情報は適切に取得**」し、一方で「**不必要または必須ではない情報をむやみに収集しない**」という判断力が求められる。

- 根本的な課題として、組織または支援者が支援活動に対して必要(必須)な情報、または価値を持つ情報を定義する技術力(能力)または判断基準を持つ必要がある。

## 本人同意

### ■ 支援の開始時がポイント

- 支援の開始時に要援護者に民生委員活動の趣旨、義務、連携対象となる第三者(情報提供および情報共有者)などを説明し、ある程度の包括的な同意を得ておく。なお、支援するのだから個人情報を自由にすることができるという白紙委任ではないことに注意。

- また、あくまで説明した利用目的内でしか個人情報は利用できない。

### ■ 通常は口頭同意で十分である

- ただし、後々のことを考えると、民生委員・児童委員側が記録に残しておくことが望ましい。

### ■ 目的外使用や想定外使用の場合はその都度、本人同意を得ることが必要となる。

## 本人同意は大切なコミュニケーション

- 個人情報の取り扱いに関して、要援護者(要支援者)から同意を得る手続きとは、支援者と要援護者が現状や課題、そして解決に向けての対話を行うことである。

- この対話を通して、支援の必要性や方向性に対する本人の理解を深めることは、本人の持つ自己決定権などの権利を尊重にしていることになる。

- よって、要援護者から同意を得ることは、決して煩雑で困難な手続ではなく、そのための対話によって要援護者と支援者とのコミュニケーションが増し、支援の方向性に対する共通理解が深められ、要援護者の意見や気持ちを中心とした、質が高く信頼感のある支援体制が実現する。

## 同意についての説明事項

- 本人同意は署名・押印が頂けるなら、それも良いが、抵抗を感じる方も多いため、支援者側が記録として残す事を習慣化する。

- 誰に(どこまで)ならば開示しても良い、という範囲を事前に一覧表などで示し、本人に選択してもらう方法もある。

### ■ 同意が得られないが提供せざるを得ない場合

- 本人同意を得られてはいないが、利用に関する説明を行った記録

- 本人同意を得ることが不要(不可能)であると判断した記録

- 本人ではないが、正当な理由によって本人の代理権を持つ者より同意を得た記録

- その時に本人同意を得たという記録(認知症などの方のため)

### ■ 記録の開示要求に対応する必要がある。

- 「記録は開示できる」ということを説明しておく必要がある。

## 家族も原則は第三者

- 要援護者の家族も第三者提供における「第三者」に該当し、要援護者の心身の状態や処遇の状況等の個人データを家族に説明する際は、要援護者本人の同意が原則として必要となる。
- 一方、未成年者の場合は親権者は第三者とはならないが、プライバシーの観点から、子ども達から得た情報のすべてを親に提供することは必ずしも望ましくはない。
  - 親子、それぞれに対するDV、虐待、精神疾患など様々な面での配慮が必要である。

## 事例検討などの会議には情報提供可能

- 事前に情報提供範囲を想定し、本人同意を取っておくのが最も望ましい。
- また、必要ならばその都度、本人同意を得ればよい。
- 事例検討や実践発表会で利用する場合は、匿名化で対処すべき。もちろん本人同意があれば公開も可能。
  - 匿名化の方法を標準化すべき。
  - 研修、研究、福祉大会などでの利用

## 記録（ケース記録など）の管理

- 個人情報記録されているものは、できる限り持ち歩かない。
- 記録そのものを資料として外部提供しない
- 記録は不要になった時点で破棄をする。
- 記録の引き継ぎは必要ではあるが、厳正確実に行うこと
- 記録される情報は事実であること。
  - うわさや伝聞は、必要であれば記載は可能であるが、うわさ・伝聞であることがわかるように記載する必要がある。
  - プライバシーに配慮し、本人や家族が拒否をしている内容まで記載しない配慮も必要。
  - 客観的事実のみの記録が有効である。

## 行政、関係機関・団体との連携・協働の強化

- 地域事情を踏まえつつ、必要に応じた第三者提供のルール作りが必要である。
- 行政などから情報提供を断られた場合は、互いが協力機関であることを再確認し、その情報がなければ適切な活動が遂行できない事を伝えていく必要がある。
- 一方で、それらの活動を通じて提供された情報に差異が発見された場合は、行政に戻していくことが適切な協力となる。
- また、行政(国)も法律で「明らかに本人の利益になるとき(第8条第2項第4号)」に提供できるとされている。
- 一方で、第三者が適切な個人情報保護の体制を整えていない場合は、提供してはいけないとの考え方もあるため、情報を受け取る側も、具体的な個人情報の利用と保護に対する対策方法を示せるようにしておく必要がある。
- なお、委託契約を結び、情報提供側の監督下に入れば法的な問題は生じない。

## 緊急時の対応や適切な活動の維持

- 地域では様々な問題が発生し、その都度、個人情報取り扱いの判断が必要になることがある。
- 例外である「生命、身体、財産、公衆衛生の向上または児童の健全な育成に必要な場合」はむやみに乱用されるべきではなく、具体的にどのような場合に該当するのか、事例研究や話し合いで深め、判断力を常に高めておく必要がある。
- 定期的に話し合いを重ね、事例集やQ & A集を作成するのが最も効果的だと考える。

## 連絡網や名簿の作成

- 緊急連絡や行事などで雨天中止などの連絡を行うために、電話連絡網を作成して対象者に交付する事が多い。また、地域でも災害時要援護者の支援のための連絡網が必要とされている。
- 電話連絡網の作成・配布は、個人データの第三者提供に該当するため、作成が必要な場合は、利用目的を明確化させ、名簿に掲載される対象者から適切に同意を得ることや、必要最小限の情報量で作成する配慮が必要である。

## 簡易事例

## 連絡網や名簿作成のポイント

- 連絡網・名簿の利用目的を明確化する。
- 掲載情報は必要最小限とする。
- 配布範囲を最小限とする。
- 掲載する個人情報を取得する際は利用目的、掲載情報、配布範囲を説明し、本人同意を得て行う。
- 掲載の拒否や中止も可能とする。その際の相談・連絡先(受付先)を明確にしておく。
- 古くなった連絡網・名簿を定期的に回収したり、最新の情報を配布する努力も求められる。
- 名簿の管理方法を具体的に示す必要がある。
- 廃棄(破棄)時のルールも定めておく。
- これらの事項を名簿の裏面などに掲載する。

## 大垣市では取り組んでいる

- 平成19年度から、大規模災害に備えて、要援護者本人の同意を基に、氏名、住所、緊急時連絡先などの情報を、災害時要援護者台帳に登録してもらい、あらかじめ自治会、民生委員、警察、消防に提供する事業を開始。
- 8月8日現在2,644名の登録があり、10月に自治会、民生委員に第1回目の台帳配布を予定。
- 手あげ方式の利点と欠点
  - 情報弱者の権利擁護に欠点を持つ

## ホームページや広報誌への写真の掲載

- 他の情報と容易に照合することができて、それによって特定の個人が識別できる情報も個人情報となる(法2条1号)。
- 写真は、その被写体について特定の個人が識別できれば個人情報に該当し、これが検索可能な状態で事業所内に管理されていれば個人データに該当する。
- 広報誌やホームページに本人特定が可能な写真を掲載することは、個人データの第三者提供に該当するため、本人の同意が要件となる。
- ただし、口頭同意の確認で十分である(同意を得た事を記録に残しておくことが望ましい)
- なお、むやみに署名・押印を要求するのは、同意後の責任をすべて相手(要援護者)に押しつけるのではないかとの誤解を招くので要注意である。

## 面会簿・受付簿など

- 面会者による面会簿への記入は、面会者の個人情報の取得に該当するため、本来であれば面会簿の設置場所に、面会簿の記入の利用目的を公表しておくべきである。
- また、面会簿の場合、訪問時間・訪問者などを他の面会者が閲覧できることになるため、プライバシーの保護の観点からは、面会票などの単票用紙に必要事項を記入してもらい、投函箱や受付に提出していただくことが望ましい。
- イベント等の受付は、受付を無人化せず相手を確認して受付側で記入を行うか、記入場所を指定し、それ以外の場所を隠すなどの配慮が考えられる。

## 行事などの写真

- 文部科学省(学校における生徒等に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針)
  - 個人情報保護法において、第三者提供に際して本人の同意を得なければならないのは、個人情報データベース等を構成する個人情報(個人データ)の取扱いです。
  - 学校行事で撮影された写真等については、そのまま保存するような場合は、通常、特定の個人情報を容易に検索できるものとは言えません。このような場合、当該写真等は「個人データ」には該当しないため、学校が、それを展示したり、生徒や保護者に提供したりすることについて、個人情報保護法第23条の本人の同意を求める手続きは必要ありません。

## 広報誌や写真の取扱い（告知）

- 運動会、お祭り、地域イベント時に写真やビデオを撮って、報告書や広報誌、ホームページなどに掲載したり、販売する際は、事前に撮影や掲載を告知しておくことが大切である。
- 告知はイベント開始時、ポスター、お知らせチラシなどで行う。
- 【告知例】
  - 本〇〇〇（運動会、祭り、イベント）では、〇〇〇（広報誌への掲載、ホームページへの掲載、記念写真販売）のため写真を撮影いたします。写真の撮影（掲載）を希望されない方は、事前・事後に関わらず〇〇〇（連絡先）までご連絡下さい。

## 災害時の要援護者リスト

- 災害時要援護者登録名簿（新宿区、中央区ほか）
  - 災害発生時において、自らを守るための適切な防災行動をとることが困難な方（災害時要援護者）の名簿を、事前に警察・消防・消防区民組織等に配布しておくことにより、災害時に安否確認や避難誘導その他の適切な救援がおこなわれるよう、「災害時要援護者登録名簿」を作成しています。
  - 警察署、消防署、防災区民組織（又は未組織の町会・自治会）、民生委員に「災害時要援護者登録名簿」を年2回（6月・12月）配布。
- 福岡市
  - 自己申請をした要援護者に限り、事前に災害支援関係者（警察・消防・民生委員・自治会長など）に災害時要援護者名簿として配布することを決定（2005年10月～）
- 横浜市、盛岡市、上越市でも対応開始
  - 各地で取り組みが始まっている。

## 個人情報の持ち出し

- 居室を訪問する際は個人情報を持ち出す必要がある。また、記録を自宅に持ち帰って記入しているケース見受けられる。
- このような場合、ひったくりや置き引き、紛失などのリスクを持つことになる。
- やむを得ず個人情報が記載された資料を持ち出さなければならない場合は、その写しを事業所内に保管するか、写しを持ち出すなどの対策が必要である。同時に、持ち出しや返却を管理する管理簿を作成するなどの安全管理措置が必要である。
- ※福祉現場ではかなりの数の紛失・盗難がある事実を忘れてはならない。
- 万一紛失、盗難された場合の対策
  - 管理簿から流出した個人情報を特定し、速やかに想定されるリスクを検討して本人（要援護者）への注意喚起を促す（リスク対策マニュアルの作成）。
  - 再発防止の検討を必ず行う。
- 盗難などの悪意を持った対象への個人情報の漏洩は、回復不能な問題を抱えることになるため、可能な限り防衛策を講じなければならない。

## 内閣府の見解と、自治体の取り組み動向

- 内閣府の災害時要援護者の避難支援ガイドラインでは「福祉目的で得た個人情報」を避難支援のために利用することは、「明らかに本人の利益になる」ことから可能であると示されている。
- ただし、個人情報の提供を受ける側の守秘義務体制を整備する必要があるとも述べられている。
- 渋谷区では、2006年12月に「渋谷区震災対策総合条例」を改正し、要援護者情報を民生委員、区民自主防災組織に提供することを認めた。
- また、東京都では2007年8月10日に、民生委員を都の非常勤職員として位置づけ、情報提供が可能な対象であると示した（罰則規定も公務員に準拠した）。

## 見守り活動

- 本人が知らないところで見守られていないか。
  - 当事者不在の支援は危険な支援(権利侵害になる場合もある、地域監視活動になりかねない)
- 見守るだけでなく、声をかけ、話し相手になった方が前向きではないか。
- 生命、身体、財産の危険に該当するならば、見守りだけでは足りないこともある。
- なお、こちらもDV・虐待などのケースの場合は例外である。

## 個人情報保護に関する ポイントの整理とまとめ

## 子どもを守るネットワークの構築

- 子どもを守るネットワークを作るために学校から無条件に子どもの情報提供を受けるべきではない(学校側も個人情報の所有者では無いため単独判断では出せない)。
- ただし、保護者またはPTAなど親権者の同意と学校側の同意があれば可能と考えられる。
- ネットワーク実現のためには、まず保護者の方々に民生委員・児童委員や地域住民の考えている取り組みを適切に伝え、理解を得ることが先決である。
- 日常の信頼関係や実績づくりが前提となる。

## 個人情報の利用と保護のポイント

- 自らの活動内容の適切な理解と、活動を行う上で必須となる情報の明確化が必要。
- 必要と思われる情報の中から、特に保護を必要とする個人情報を具体化させる抽出作業を実施することが望ましい。
- 「活動に必須ではない情報はむやみに収集しない」、または、「必要に応じて適宜収集する」という、合理的に個人情報を利用する体制づくりが必要となる。

## 個人情報の適切な活用と保護のために

- 個人情報の取り扱いも含めた活動内容の標準化やマニュアルの作成、特に地域活動をわかりやすく説明したり、個人情報の利用目的を説明できるようにする。
- 研修・学習会の実施(地域住民、要援護者、またはその家族を含めて開催する方法が効果的で、個人情報への理解や信頼関係の向上につながる。
- 定期的なQ&A集の発行

## おわりに

- 目指すべきは単なる個人情報の保護ではなく、個人情報の適切な利用(活用)と保護である。
- よって、時には要援護者の求めに応じて、積極的に個人情報を流通させる事もあり得る(この行為も個人情報保護法の趣旨に適合する)。
- 個人情報保護法を理由に、支援や協力を拒否する理由はなく、また一方的に情報提供を断る理由にもならない。
- 単なる個人情報の保護以上に、本来の目的である**適切な情報活用を通じた地域活動の充実、すなわち「いつまでも安心して住める、住み続けたいまちづくりが本質」**だからである。
- 今後も、自信を持って、これまで以上に相手の立場を尊重した、わかりやすい地域活動を続けてください。

## 個人情報取り扱いのポイント

- 民生委員・児童委員活動ならびに地域活動のPR強化による住民の理解向上および信頼関係の構築が重要である。
- 同時に、民生委員には守秘義務が課せられている事の周知も必要である。
- 個人情報収集時に可能な限り、利用目的と共有範囲を示しておき、ある程度の包括的な同意を得る。
- 地域活動者は互いに話し合いを重ね、情報共有のルールを創り上げていく必要がある。
- 互いに個人情報の利用目的を明確化させ、一方で個人情報を適切に取り扱えるという証明をしていかなければならない(目的・範囲・保護・保管・破棄などに関する規定やルールの策定)。

## ワンポイントアドバイス

- 個人情報は「もらいもの」ではなく、「その人から預かっている形の無い預かりもの」または「その人から借りている形の無い借りもの」という認識を持つ。
- 一般に、人から物を借りる際には、借りる目的や利用目的を説明するのは基本的なマナーである。また、借りたものを当初の目的外で利用するとき(第三者への又貸しも含む)には、本人に許可を取って確認するのも当然のこと。そして、借りているものを大切に管理・保管するのも借りた側の当然の責務である。
- つまり、個人情報とは、たまたま形は無いが、要援護者からお借りした大切なものであると考えれば、多くの面で取り扱いの判断を主体的に行うことが可能である。
- **苦勞をしてわざわざ貴重な個人情報を預かる以上、使ってこそ意味があることを再確認して頂きたい(使ってナンボの個人情報)!**

# 地域福祉の充実・推進が本当の目的

