

# 災害時の安否確認における学校の個人情報管理 Treatment of Personal Information for Safety Confirmation by School in Case of Big Disaster

星野豊<sup>†</sup>  
Yutaka HOSHINO<sup>†</sup>

<sup>†</sup> 筑波大学 人文社会科学研究科

<sup>†</sup> Graduate School of Humanities & Social Sciences, TSUKUBA UNIVERSITY

## 要旨

東日本大震災発生後、被災地及びその周辺地域にあった大学・学校は、学生・生徒及び教職員の安否確認に忙殺された。大学・学校の保有管理する個人情報の原則的な管理体制との関係では、災害時といえども、個々の情報対象者である個々の学生・生徒ごとに安否確認を、権限のある者が直接行うことが必要となるが、そのような安否確認体制が、果たして大震災時においても通常どおり機能するか否かは、必ずしも確実でない。さらに、個々の学生・生徒ごとに直接安否確認を行っていく方法は、特に学生・生徒が多数に上る場合には全員の安否確認が完了するまでに相当の時間を必要とするため、緊急時における個々の対応の必要性に係る判断が、後手に回ってしまう恐れが否定できない。

本報告では、情報対象者としての学制・生徒側からの情報発信による、より迅速な安否確認手法の併用の可能性について、大学・学校の個人情報管理体制との抵触をはじめとする法的問題点を考察することにより、再度の震災時における迅速かつ適法適切な安否確認手法を模索してみたい。

## キーワード

安否確認、個人情報、学生・生徒、大学・学校、災害、震災

## 1. 本報告の目的

本報告は、東日本大震災を典型とする大規模な災害が発生した後における、大学・学校が行う学生・生徒の安否確認にかかる各種の手法と、大学・学校の保有管理する学生・生徒の個人情報管理体制との抵触の恐れや、その他の法的問題点の発生について考察することにより、災害時における迅速かつ適法適切な安否確認手法の可能性を探ろうとするものである。

以下では、まず、**2.** において、大学・学校の保有管理する学生・生徒の個人情報保護の原則を確認し、かかる原則に従った安否確認手法について、震災時に生ずる恐れのある問題点を指摘する。次いで、**3.** において、大学・学校の個人情報保護の原則に抵触しない手法の可能性、具体的には、学生・生徒の側からの情報発信に依拠して、大学・学校が必要な安否情報を収集することによる、より迅速な安否確認手法の可能性について、法律上及び事実上の問題発生を恐れを検討する。そのうえで、**4.** において、今後の大学・学校における災害時の安否確認を念頭に置いた個人情報管理のあり方について、検討結果としての私見を述べる。

なお、大学と小中高等学校等とでは、大学・学校が学生・生徒の日常の行動に対してどこまで教育的な「管理」を及ぼしているかが、かなり大きく異なっている。このため、災害発生時においてどこまでの範囲で安否確認を行う法律上の義務（安全配慮義務）があるかは、議論の余地が生じないではなく、実際、東日本大震災は、多くの大学が春季休業時であったことから、安否確認の必要性自体について、多少議論が紛れる可能性があった。しかしながら、本報告においては、再度震災等の被害が生じた場合における、より迅速かつ適法適切な安否確認手法の可能性を模索することを目的とする以上、安否確認の必要性それ自体については問題として特に扱わず、全ての大学・学校には、災害時に全構成員の安否確認を行う法的な義務があるかはともかく、少なくとも「社会的な責務」がある筈である、という前提で検討を行う。また、教職員と学生・生徒とでは、大学・学校との法律関係の性格が大きく異なるが、この点についても、本稿での検討の範囲では、両者の区別が具体的に必要となる部分が特に存在しないため、安否確認が必要な者を「学生・生徒」と一括して論ずることとする。

## 2. 個人情報保護の原則に基づいた安否確認手法の問題点

大学・学校の保有管理する個人情報の管理体制における原則は、改めて言うまでもなく、法令で定められている範囲、及び、情報提供者である学生・生徒と個別に合意した範囲においてのみ、個人情報を利用しないし提供する、というものである。この原則からすれば、通常時はもちろんのこと、災害時における安否確認のためであっても、個人情報の利用に関して個々の学生・生徒と個別に合意しているのではない限り、個々の学生・生徒の個人情報を、第三者に提供し、あるいは一般的に公開することは、大学・学校が法律ないし条例上負っている個人情報保護義務に違反するものであるから、安否確認が取れていない対象者のリストを一般に公開したり、当該学生・生徒以外の者に個人情報を提供したりすることは、仮にその結果として迅速な安否確認を行うことができたとしても、大学・学校としては、当該学生・生徒に対する個人情報保護義務違反の責任を免れない。

従って、個人情報保護義務に違反しない手法で安否確認を行うためには、個別の学生・生徒に対し、個人情報に関する管理権限のある者が直接、安否を確認すべきこととなる。もとより、個人情報の管理権限は、大学・学校の組織内で、具体的な状況に応じて配分することが可能となっている筈であるから、安否確認の対象となるべき学生・生徒が多数に上る場合には、対象となる学生・生徒を一定の基準で小集団に分類し、個々の小集団ごとに、管理者から権限を委託された者が、当該小集団に属する個々の学生・生徒に対して、個別かつ直接に安否確認を取ることが合理的であろう。

実際、この対象者ごとに個別に確認を行う原則的な安否確認手法は、確認を行うべき大学・学校が、最も確実に全ての学生・生徒の安否確認を行うことができるものであり、かつ、対象となる学生を小集団に分類することによって、ある程度まで迅速な安否確認を行うことが可能であるため、圧倒的多数の状況で現に用いられている。本稿末尾で参考文献として掲げた従来の研究においても、この安否確認手法に依ることが前提とされたうえでいかに効率的に安否確認を行うか、という観点から検討がなされているものと考えて差し支えない。

しかしながら、このような個別的な安否確認手法には、次のような前提ないし問題点が存在していることに注意しなければならない。

第1に、この手法が有効に機能するためには、安否確認を行う側である大学・学校の管理者の側が、災害時においても通常どおり権限を遂行できる体制となっていることが必要である。

すなわち、一般的に想定される事故や災害時

においては、大学・学校側は特に被害や機能不全が生じておらず、構成員の一部としての学生・生徒の一部に被害が生じている場合が通常であるため、大学・学校が個々の学生・生徒に対して直接安否確認を行うことが、最も確実な結果をもたらすわけであるが、大規模な震災が生じた場合などでは、学生・生徒の個人情報を管理している大学・学校の側に被害ないし機能不全が生じ、安否確認を行うこと自体が不可能ないし著しく困難となってしまう事態も、想定されるところである。

第2に、この手法における安否確認は、対象となる学生・生徒をどの程度の小集団に分類して安否確認を分担するかによってやや事情が異なるが、いずれにしても「個別かつ直接」の確認を個々の学生・生徒ごとに行っていく必要がある以上、全員についての安否確認が完了するまでには、ある程度の時間が必要となることが否定できない。

安否確認がどの程度の緊急性を帯びているかは、事故ないし災害が生じた具体的状況によって大きく異なるものであり、必ずしも事故ないし災害の規模の大小によってのみ規定されるわけではないが、一般論として、災害の規模が大きければ大きい程、緊急に支援を要する者の数は増加する可能性が高いものと考えて差し支えない。他方で、大規模な災害が生じている状況の下では、直ちに安否確認を取ることができない者の数が、小規模な災害の場合と比べて著しく増加する可能性があるが、この直ちに安否確認を取れない者のうち、果たしてどの範囲の者が真に緊急の支援を必要としているかの判断は、極めて困難なものとなることが明らかである。そうすると、個々の学生・生徒に対して個別かつ直接に安否確認を行う手法は、個々の学生・生徒の安否確認を確実に行うことができることはともかく、緊急時の対応という観点からすれば、支援体制が事実上後手に回ってしまう恐れがあることが否定できない。

以上のことからすると、原則的な手法として個別的な安否確認を行うことと並行して、より迅速かつ確実に全員の安否確認を行う手法の可能性を検討することが、必要であるように思われる。かつ、上記で指摘したとおり、かかる安否確認手法においては、個人情報を管理している大学・学校側が災害による被害を受け、その機能が十全でない事態が生じた場合に、大学・学校が安否確認において果たすべき役割を補完する性格を持っていることが望ましい。

そこで、以下では項を改め、安否確認の対象者である学生・生徒の側からの情報発信ないし情報収集を、大学・学校側が利用する形態の安否確認手法の可能性について、大学・学校の負う個人情報保護義務との抵触の可能性や、その他の法律上ないし事実上の問題点の発生の恐れを中心に、検討を加えることとしたい。

### 3. 学生・生徒からの情報発信を利用する安否確認手法の問題点

圧倒的多数の災害においては、関係するほぼ全ての者の安全が絶望的であると考えられる場合はむしろ少なく、現実には緊急の支援を必要とする者は比較的少数であるものの、通常時のような体系的な連絡を迅速確実に行うことができなくなっているため、支援体制に遅れや混乱が生ずる場合が多いものと考えられる。このような状況を前提とすると、以下に述べるとおり、災害時においては、大学・学校側が安否確認を行う体制が調っているか否かに関わらず、安否確認の対象者である個々の学生・生徒の側が、主体的に安否に関する情報発信を行い、かかる情報を大学・学校側が収集する、という手法は、相当有効である可能性がある。

第1に、この手法による情報収集は、大学・学校が保有管理する個人情報を利用するものでないから、大学・学校の負う個人情報保護義務に抵触する恐れがほとんどない。もっとも、大学・学校側が学生・生徒の個人情報を第三者に提供したり一般に公開したりすることができない以上、大学・学校側としては、学生・生徒側から発信された情報を、安否情報として利用することはあっても、学生・生徒側に大学・学校側からの安否情報が提供されることは、明らかに事実と異なる情報が拡散することによる別種の被害が生ずる恐れがある場合等、例外的な状況に留まるものと考えられる。

第2に、災害時における安否確認は、大学・学校が学生・生徒に対する法的な責任の回避のために行われるわけでは必ずしもなく、むしろ、共同体内における相互の安否確認の一環としての性格を有しているものと考えられる。この観点からすると、大学・学校が行う安否確認は、大学・学校が学生・生徒の個人情報を保有管理しており、安否確認を迅速かつ確実に行うことのできる体制を調べていたとしても、安否確認結果の公表が、大学・学校の負う個人情報保護義務により制約された範囲内でしか行うことができないのであれば、学生・生徒相互間では、必ずしも有効な情報とならない可能性がないではない。その場合、むしろ、学生・生徒相互間での安否情報が相互に発信され、情報交換が行われる体制が構築可能であるとすれば、かかる安否情報は、共同体全体にとってより有用な情報となる可能性がある。

しかしながら同時に、学生・生徒からの情報発信に基づく安否情報の利用については、次のような問題点があることも明らかである。

第1に、大規模な災害が生じた直後における混乱した状況においては、発信される全ての情報が正確であるという保障はなく、かつ、どの情報が正確であり、どの情報が正確でないかを

判断することは極めて難しい。実際、意図的に事実と異なる情報を発信する者が存在した場合のみならず、善意で発信された情報が結果として事実と異なっていた場合でも、支援の必要性の有無ないし程度に係る判断を誤らせる危険性は同様に生じてしまうことを考えると、このような手法に依拠すること自体の妥当性を、改めて検討する必要があるからである。さらに、安否情報の発信に際して使用される用語や表現によっては、無用の誤解が生じたり、情報として不完全であったりする場合も、少なからず生ずることが予測される。

第2に、このように発信される安否情報が、情報発信者自身に関するものでなく、他人に関する情報であった場合には、かなり複雑な法律上の問題が生ずることとなる。一般論として、災害時に他人の安否情報を通報すること自体は、当該本人に関する緊急支援の必要性に係る判断材料を提供するものであり、かかる情報提供は公益に資する側面を有しているから、緊急事務管理（民法698条）に該当すると解釈されることにより、逐一本人の意向を確認していない場合であっても、不法行為責任や法律上の義務違反を構成するものでないと考えられる。しかしながら、発信された情報が、単に当該本人の安否に関する情報のみならず、例えば第三者との接触・帯同の有無や、安全が確認された本人の所在地等、緊急支援の必要性と直接関係のない情報が含まれていた場合には、かかる情報発信や、かかる情報を利用して安否確認を行うことの妥当性を、改めて問題とすべき余地が生じてくるように思われる。

もっとも、以上で指摘した問題点は、別に災害時において発信される安否情報に限ったものではなく、通常時において発信される種々の目的の情報においても、同様に生ずるものである。従って、大学・学校が、学生・生徒により発信された安否情報を安否確認に利用した結果として誤った判断をした場合には、通常時において学生・生徒から提供された情報を利用して判断をした場合と同様、他の手段による真否の確認が可能であったか否かにより、法的な責任の成否が分かれることとなるであろう。しかしながら、上記のような問題点が明らかに存在する以上、学生・生徒からの情報発信を利用する安否確認手法を以て、大学・学校から個々の学生・生徒に対して個別に行われる原則的な安否確認手法と完全に代替させることは、理論上も実務上も困難であると言わざるを得ない。

そうであるとすれば、災害時における安否確認として最も有効である可能性がある手法については、以上で検討してきた各種の安否確認方法を複合させたものの中に見出すよりほかはない。そして、その際に、大学・学校における学生・生徒の個人情報の管理のあり方が、さらに検討される必要がある。

## 4. 災害時の安否確認における個人情報管理のあり方

これまでの検討から明らかになってきたとおり、災害時に最も迅速かつ適法適切な安否確認手法は、個々の学生・生徒に個別かつ直接に行われる手法と、学生・生徒からの情報発信を利用する手法との複合的な活用であると考えられるが、以下では、この複合的な手法との関係で大学・学校が平時より行っておくべき個人情報管理のあり方について考察する。

第1に、原則的な安否確認手法である個々の学生・生徒に対する個別かつ直接的な安否確認は、安否情報の確実性に優れたものである以上、常に行われるべきである。ただ、それと同時に、暫定的な安否情報であることに留意しつつ、学生・生徒からの情報発信に依拠する安否確認手法をも柔軟に取り入れ、両者の手法により各々得られた安否情報を相互に検証することにより、最も効率的な安否確認を行うよう努めるべきである。具体的には、暫定的な安否情報としての学生・生徒からの情報発信による安否情報により、個々の学生・生徒についての緊急の支援の必要性に関する暫定的な判断を行い、個別かつ直接的な安否確認を行うべき順序を適宜調整する等、個別かつ直接的な安否確認手法による安否情報取得の遅れによる被害拡大を、最小限にする工夫は有益である。

なお、学生・生徒からの情報発信に依拠する安否確認手法における問題点として、用語や表現による解釈の誤りや混乱が生ずる危険性については、平時より情報発信のための定型的な書式を用意し、安否情報に関して必要とされる具体的な項目を整理しておくことが必要である。特に、災害発生時においては、全ての情報発信者が平時と同様の冷静な観察力を有することを必ずしも期待できないから、最小限度の労力と判断力とで情報発信を行うことが可能となるよう、極力選択肢による回答を求める等の工夫を行うべきである。さらに、情報発信者以外の者の情報については、安否情報の有用性と、当該情報に係る学生・生徒の個人的利益との均衡を慎重に配慮し、かかる情報における学生・生徒の個人情報部分は当該情報の対象となった学生・生徒の特定のためにのみ利用し、不必要な情報が学生・生徒本人の意思を離れて拡散してしまわないよう、平時と同様の基準による個人情報の管理が必要となると考えられる。

第2に、大学・学校自体が災害による被害を受け、個別かつ直接的な安否確認を行うことに支障が生ずる恐れへの対処としては、災害時における安否確認のための必要最小限度の情報提供を行うことを含めた、学生・生徒の個人情報管理における合意内容の見直しが必要である。例えば、大学・学校が所在する地域、及び、学

生・生徒が居住すると届出ている地域を管轄する地方自治体災害対策本部に対し、学生・生徒の安否確認を目的とした個人情報を災害時に提供することは、大学・学校への入学時等において住民票を実家から移転させていない学生・生徒が存在している可能性があることをも考慮すれば、現実の安否確認において、有益な補完情報となると思われる。また、大学・学校が当該地域における情報の集約拠点としての機能を有する場合には、地方自治体の災害対策本部と大学・学校との安否確認情報を相互に提供しあうことも、一般論としては有益である可能性が高いが、この点については、当該地方自治体全体における個人情報管理のあり方に議論が拡大することとなる。一般論として、安否確認を行う各機関が自己の有する安否情報を他に積極的に提供することにより、他機関からの新たな安否情報を取得できる可能性は高くなる筈であるが、災害時であるという理由に基づいて、どこまでの情報を他の機関に提供することが許容されるべきかについては、個人情報保護法16条3項2号にいう「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合」の解釈をはじめとした、慎重な検討が必要である。

実際、各機関において行われる個人情報管理体制は、平時における管理を念頭に置くものであるため、災害発生時における体制のあり方を平時における議論から理論的に演繹することは、案外難しい部分がないではない。だからこそ、東日本大震災発生から一定時間が経過した現在において、不幸にして直面せざるを得なかった経験を、後世のために有効活用することが必要である。従って、より迅速かつ適法適切な安否確認手法を確立させるべく、当時の経験をあらゆる角度から再検証し、各分野の専門家が各々の観点から問題提起を行い、共に議論することが、強く期待されていると考えられる。

### 参考文献

- ・小針司「災害救助と個人情報の保護：法解釈と立法政策的課題」総合政策（岩手県立大学）1(2), 197-212, 1999-07-31
- ・後藤豊=千野正吾「携帯電話を利用した非常時安否確認システム」筑波技術短期大学テクノロジーレポート 9(1), 53-57, 2002
- ・臼井真人=福山薫「小規模集落での住民情報を利用した災害時にも応用可能な情報システムの構築」情報処理学会研究報告. 情報システムと社会環境研究報告 2010-IS-111(15), 1-4, 2010-03-10
- ・消費者庁国民生活局個人情報保護推進室「個人情報保護法に関するよくある疑問と回答」<http://www.caa.go.jp/seikatsu/kojin/gimon-kaitou.html> , 2009-06-25

(以 上)