

# 災害時の安否確認における学校の個人情報管理

星野 豊

- 1 本稿の目的と課題
- 2 個人情報保護義務と安否確認手法
- 3 生徒からの情報発信による安否確認手法
- 4 災害時の安否確認における個人情報管理のあり方

## 1 本稿の目的と課題

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<sup>1</sup>の安否確認に忙殺された。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、個人情報を保護すべき義務を負っており、学校がかかる義務に従う限り、個々の情報対象者である個々の生徒ごとに、権限のある者が直接安否確認を行う必要がある筈である。

しかしながら、後述するとおり、そのような安否確認手法が、果たして大震災時においても通常どおり機能するかは、必ずしも確実でない面があると言わなければならない。さらに、個々の生徒ごとに直接安否確認を行っていく方法は、特に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も否定できない。もっとも、災害時であるからという一事を以て、生徒の安否確認において個人情報保護に関する学校の義務が軽減ないし消滅する、と考えることも、個人情報保護原則の意義と重要性とを没却しかねないものであり、かかる考え方に無条件に賛成することは難しい。従って、災害時における安否確認に際して、学校がその保有する個人情報をどのように管理すべきであるかについては、個人情

---

1 以下、本稿で問題とする状況の関係者については、個別にその特性を考える必要がない限り、一括して「学校」が「生徒」の安否確認を行う、と表現することがある。

報保護原則に従った安否確認手法の有する問題点と、個人情報保護義務が軽減ないし消滅した場合に生じかねない問題点とを、様々な観点から比較衡量する必要がある。また、個人情報保護義務に反せず、かつ、従来の安否確認手法の有する問題点を解消ないし軽減できることが期待できる新たな安否確認手法が果たしてあるかについても、改めて考えてみる必要がある。

なお、同じく、「学校」「生徒」と言っても、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。すなわち、小中高等学校等では、児童生徒のうち圧倒的多数は未成年者であり、学校が法律上ないし在学契約上児童生徒の学校生活全般に対して教育目標に従った管理権限を有していることが明らかである。従って、小中高等学校等の場合には、学校には法律上の義務であれ、あるいは在学契約上の義務であれ、児童生徒を常時保護する義務があり、災害時においては、児童生徒の安否を可及的速やかに確認したうえで、保護者に引き渡すべき義務を負っているということが、かなり容易に導かれうる<sup>2</sup>。これに対して、大学の場合は、平時における学習、研究内容やその成果に対する評価については、大学が法律上及び在学契約上の一般的な管理権限を有していることは明らかであるものの、学業以外の側面における学生の行動、特に長期休暇中の行動についてどこまで一般的な管理権限を及ぼしていると考えべきかは、やや議論が紛れる余地がある。すなわち、大学の場合、学部学生の半数弱は未成年者であり、小中高等学校等の児童生徒と同様に考える余地が生ずるものの、残りの学部学生及び大学院学生は成人であって、未成年者と同様の保護者からの監護ないし管理には服していない可能性がある。また、大学における教育方針の建前として、学生の自主的な判断による行動を可能な限り尊重すべきであるとの考え方を強調するならば、大学の敷地内における行動については大学の建物等の管理の一環として大学の管理監督権限に服すると考える余地はあるものの、長期休暇中の大学外における行動についてまで大学からの管理監督が及んでいると考えることには、違和感が生ずる可能性がある。また、在学契約

---

2 もとより、災害発生後のどの時点で保護者に対する引渡を行うべきかの判断についても、学校が児童生徒を保護すべき義務内容の一環であることは疑いない。従って、学校が保護者に対する引渡時の状況判断を誤り、児童生徒に損害が生じた場合には、当該児童生徒ないし保護者からの責任追及が行われる可能性がある。なお、このような状況判断の誤りには、引渡が遅れた場合のみならず、引渡を急ぎ過ぎたために児童生徒に損害が生じた場合も含まれるため、保護者に引き渡してしまえば学校の義務がすべからく消滅すると考えることは早計である点にも、十分注意が必要である。

の当事者が誰かという点から考えてみても、小中高等学校等の場合と大学とでは、児童生徒と学生とで在学契約の締結において本人の判断が寄与する程度が明らかに異なることが予測されるから、大学が学生の安否確認を行った後、その情報を「保護者」に通知すべきか否かについても、やや議論が紛れる余地が生ずることとなる<sup>3</sup>。

もっとも、以上のように、大学の学生に対する「管理権限」が小中高等学校等の児童生徒に対する管理権限と同様のものとは言えないと考えた場合でも、在学契約に付随する信義則上の義務として、当該学生に対する安否確認を行うことが、大学の社会的責務であると考えられることは可能である<sup>4</sup>。また、後に検討するとおり、大学には災害時において学生の安否確認を行う義務がある、と考えることは、災害時における大学の個人情報保護義務の範囲を、安否確認に必要な範囲で合理的に軽減ないし消滅させることへの、理論的な根拠を提供するものとなる可能性もないではない。従って、本稿では、完全に議論が尽くされているとは言えないことは承知のうえで、大学を含む全ての学校には、学生・生徒等に対する安否確認を行うべき義務が、法律上ないしは契約上存在している筈である、との考え方に立ち、議論を進めることとする。

本稿は、以上のような問題意識を基に、災害時における安否確認手法と個人情報管理体制との関係を再検討し、より合理的な安否確認手法の可能性について、考えてみようとするものである<sup>5</sup>。以下では、まず、個人情報保護義務に則った従来の

3 特に、社会人学生等を多数抱える通信制の大学の場合には、どこまで学生の安否確認を行うべきかについて、改めて議論する必要があると思われる。

4 実際、東日本大震災が発生した2011年3月11日は、多くの小中高等学校等では平常どおり授業が行われていた一方で、多くの大学では春季休業中であったことから、特に大学における学生の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わけであるが、多くの大学では、特にこの点を問題とすることなく学生の安否確認を行ったようであり、その基本的な考え方は、本文に示したとおりのものと考えて差し支えない。但し、長期休暇中であるということは、学生の多くが大学敷地内におらず、当人の意思に従って各地に散在している可能性も高いことを意味している。従って、安否確認を行うべき「義務」が生ずる大学の範囲も、「被災地及びその周辺の大学」というより、「被災地及びその周辺に学生が赴いている可能性がある大学」と考える必要があるわけであり、被災地から遠い地域にある大学を含めたほとんど全ての大学においても、被災地に赴いている可能性がある学生の安否確認を行うこととなるが、かかる観点が多くの大学で共有されているかは、現段階では必ずしも定かでない。

5 本稿は、2012年6月に日本セキュリティ・マネジメント学会において行った同題名の口頭報告を、同準備段階及び報告時に受けた指摘ないし教示を基にしてより詳細に検討し直し、さらにその後における考察を加えたものである。また、本稿は、2012年度筑波大学人文社会系プロジェクトの研究成果である。

安否確認手法について、大震災時を前提とした場合に生じうる問題点の存在を指摘する（2）。次に、学校が負う個人情報保護義務に反しない形態で、学校が安否情報を収集する手法の1つとして、当該生徒以外の第三者からの情報提供を受けることにより迅速な安否確認を行おうとした場合における、法律上及び事実上の問題点を指摘する（3）。そのうえで、改めて学校が負っている個人情報保護義務が、災害時において軽減ないし消滅するという考え方を採ることが現行法上果たして可能であるか否かを検討し、災害時における学校の個人情報管理のあり方について、現段階における私見を述べる（4）。

## 2 個人情報保護義務と安否確認手法

学校の保有管理する個人情報管理における原則は、法令で定められている範囲、及び、情報提供者である生徒（ないしその法定代理人である保護者<sup>6</sup>）と個別に合意した範囲においてのみ、個人情報を利用ないし提供することができる、というものである。この原則からすれば、平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生徒と個別に合意しているの

---

6 在学契約の当事者が生徒本人であるか保護者であるかについては、必ずしも見解が一致しておらず、また、判例も確立していない。例えば、入学しなかった大学に納付した学納金の不返還特約が消費者契約法に照らして無効となるかが争われたいわゆる学納金返還訴訟においては、受験生本人からの訴えも、保護者からの訴えも存在しており、双方について請求を認容した判決がある（京都地判平成15年7月16日判時1825号46頁ほか）。また、入学前の学校説明時に同学校の特色として強調された教育内容が校長の更迭に伴い変更されたことが在学契約違反となるか否かが争われた訴訟において、第一審及び第二審は在学契約の当事者を生徒本人であり保護者は当事者でないとし判示したのに対し、最高裁は、同校における教育の変更内容からして、在学契約の当事者が仮に保護者であったとしても契約違反は成立しない旨判示しており、在学契約の当事者が誰であるかを最高裁として明示するのを避けている（最判平成21年12月10日民集63巻10号2463頁）。実際、小中高等学校等と大学とでは、それぞれについて児童生徒ないし学生本人の具体的意思や判断力が異なっており、学費の負担についても、特に大学の場合は必ずしも保護者が全て負担しているとは限らないとの事情があるから、在学契約の当事者が誰であるかは具体的な判断の必要性が生じた場合に個別に検討すれば足り、理論的画一的に定めるべきものではないとの考え方も、説得力があるように思われる。但し、本稿で検討する安否確認の必要性や安否情報の提供については、保護者が在学契約の当事者であるか否かによって、学校が当該情報を提供すべき理由が変化してくることとなるから、親族に個人情報を秘して在学していた学生に関して、大学が親族からの照会に対し安否情報を提供したことが問題とされるような事例は、具体的に生ずる可能性が高い。その場合には、かかる事情が当該学生から大学側に対して予め通知されていたか否か、当該学生の安否情報がどのようなものであったか等によって、判断がさらに細かく分かれてくることとなるであろう。

でない限り<sup>7</sup>、個々の生徒の個人情報を、第三者に提供し、あるいは一般的に公開することは、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となる。従って、安否確認が取れていない対象者の情報を一覧できるよう公開したり、当該生徒以外の者に当該生徒の個人情報を提供したり、あるいは、当該生徒の保護者以外の者からの照会に対して当該生徒の安否情報を開示したりすることは、仮にその結果として迅速な安否確認を行うことや、共同体内の情報共有をより確実に行うことが可能となったとしても、学校としては、当該生徒に対する個人情報保護義務違反の責任を免れないこととなる。

従って、個人情報保護義務に違反しない手法で学校が安否確認を行うためには、個別の生徒に対し、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、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生徒が多数に上る場合には、対象となる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。また、電子メール等の一斉通信手段が利用可能である場合には、全ての生徒に対して安否情報を提供して欲しい旨の電子メールを一斉に送信し、個々の生徒からの返信を待って、安否を確認する方法も実効的であると考えられる<sup>8</sup>。実際、この対象者ごとに個別に確認を行う安否確認手法は、確認を行うべき学校が、最も確実に全ての生徒の安否確認を行うことができるものであり、かつ、対象となる生徒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を、可能とさせるものであるため、圧倒的多数の状況で現に用いられている。災害時の安否確認に関する従来の研究、あるいは現在行われている研究の多くも、この個別的な安否確認手法を、一斉通信等を利用していかに迅速かつ効率的に行うか、という観点からの検討

7 もっとも、逆に考えれば、個人情報管理における原則としては、要するに、学校が個々の生徒ないし保護者と災害時を念頭に置いた個人情報の利用ないし提供について合意していれば、かかる合意に従った利用ないし提供は個人情報保護義務に違反しない、とされるわけであり、かかる合意の形成の仕方やその具体的内容について考える方が、実務としてはむしろ必要かつ有益であると言うことができる。この点については、後記4における議論も参照されたい。

8 但し、電子メール等を利用する安否確認手法においては、返信を發した者が当該生徒であるか否かの確認が事実上必要となる可能性があるが、これは、他の通信手段でも大なり小なり同じ問題が生じうるものであり、誕生日の確認等の一般的な本人確認手法を組み合わせる判断するほかないであろう。



ないし考察であると言って差し支えない<sup>9</sup>。

しかしながら、上記のような個別的な安否確認手法には、同時に、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、この安否確認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学校の管理者側が、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は、学校側に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生徒の一部に被害が生じている場合が大多数であるため、学校が個々の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。しかしながら、大規模な震災が生じた場合においては、生徒の個人情報を管理している学校の側にも被害ないし機能不全が生じ、個人情報を管理する権限を有する者自身が被災していることにより、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、容易に想定されるところである<sup>10</sup>。

第2に、この個別的な安否確認手法は、対象となる生徒をどの程度の小集団に分

---

9 この点に関する従来の研究として、小針司「災害救助と個人情報の保護：法解釈と立政策的課題」総合政策（岩手県立大学）1巻2号197頁（1999年）、後藤豊ほか「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レポート9巻1号53頁（2002年）、白井真人ほか「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111巻15号1頁（2010年）があり、東日本大震災後の研究として、梶田将司ほか「名古屋大学安否確認システムの現状と東日本大震災からの教訓」電子情報通信学会技術研究報告：インターネットアーキテクチャ111巻247号45頁（2011年）、萩原正人ほか「ANPI NLP: NLP 技術を利用した災害時安否確認支援」情報処理53巻3号241頁（2012年）、佐々木喜一郎ほか「スマートフォンを活用した災害時の安否確認システムの設計」大垣情報ネットワーク研究会誌10号40頁（2012年）、松本佳昭ほか「災害時に避難者の安否を管理するための RFID システムの開発」電子情報通信学会総合大会講演論文集2012年情報・システム2号208頁（2012年）、田丸純ほか「IC カードとオーパレイネットワークによる災害時の安否確認システム」電子情報通信学会総合大会講演論文集2012年情報・システム2号612頁（2012年）、小山由ほか「大規模災害時の安否確認システムと広域無線網利用可能エリアへの DTN に基づいたメッセージ中継法（モバイルマルチメディア通信）」電子情報通信学会技術研究報告：信学技報112巻44号号171頁（2012年）がある。これに対して、本稿と同様に、広範囲の者を対象とする安否確認と個人情報保護との抵触を論ずるものとして、有馬昌弘「基礎自治体における災害時の住民避難・安否確認支援と個人情報保護のトレードオフの現状と課題」地方自治研究：日本地方自治学会誌27巻1号15頁（2012年）がある。

10 このような事態が生じた場合においてなお安否確認を行うための方法としては、被災していない第三者に個人情報の管理権限を委譲し、安否確認を代行してもらうほかないわけであるが、かかる場合における権限委譲と個人情報の提供とについては、個々の生徒との間で予め個人情報の利用と提供とについて合意しておく必要があることは言うまでもない。なお、後記4における議論参照。

類して安否確認を分担するかにより事情が異なるが、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避けられない。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、一般論としては、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く、かかる支援を必要とする者がどの程度存在するかを確認するためにも、全対象者に対する早急な安否確認が必要となる。他方で、大規模な災害が生じている状況の下では、直ちに安否を確認できない対象者の数が、小規模な災害の場合と比べて著しく増加することが容易に予測できるが、この直ちに安否を確認できない対象者のうち、果たしてどの範囲の者が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、個々の生徒の安否確認を確実に行うことができることについてはともかく、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<sup>11</sup>。

以上のことからすると、学校が負っている個人情報保護義務に則った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は、必要かつ有益であるように思われる。また、上記で指摘したとおり、かかる新たな安否確認手法において、個人情報を管理している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、学校が安否確認において果たすべき役割を事実上補完する性格を持っているのであれば、なお望ましいことは疑いない。そこで、以下では項を改め、安否確認の対象者

---

11 但し、この「緊急支援の必要性の確認と支援の実施」を安否確認の主要な目的として位置づけるべきかについては、なお議論が必要な部分がある。すなわち、この考え方は、学校が生徒を保護すべき義務として、単に安否確認を行って保護者にその情報を通知するだけでは足りず、支援を必要とする者を早急に判明させ、具体的支援の実施に係る判断材料として提供すべきことを求めるものであるから、かかる役割はむしろ警察・消防等の防災体制全般の問題の中に位置づけた方が適切である、との議論が生じうるからである。もっとも、4で後述するとおり、学校が災害時の安否確認において個人情報保護義務を軽減ないし消滅させて差し支えないとの議論を展開しようとするならば、単に生徒の安否情報を収集するためというだけでは理由として不十分であり、警察・消防等の行う災害支援の一極を担うことを主要な目的として安否確認が行われる、との議論をする必要があると思われる。詳細については、後記4参照。

である生徒の側からの情報発信ないし情報収集を、学校側が利用する形態の安否確認手法の可能性と問題点とについて、学校の負う個人情報保護義務との抵触の可能性の恐れを中心に、検討を加えることとする。

### 3 生徒からの情報発信による安否確認手法

大地震を典型とする大規模な災害が広範囲にわたって生じた場合においては、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よりも、むしろ、緊急の支援を必要とする者は全体から見れば比較的少数であるものの、通常時のような体系的な連絡体制が迅速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<sup>12</sup>。このような状況を前提として差し支えないのであれば、災害時においては、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生徒の側が、主体的に自己の安否に関する情報発信を行い、かかる情報を学校側が収集する、という手法が、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、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、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、学校側が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、学校側としては、生徒側から発信された情報を、安否情報として利用するのみであり、生徒側に対して学校側からの安否情報が提供されることについては、学校の負う個人情報保護義務との抵触が問題となりうる。

第2に、災害時における安否確認は、学校が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、学校を媒介とした一定範囲の共同体内における、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、学校が行う生徒の安否確認は、学校が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、学校の負う個人情報保護義務により制約された範囲

---

12 もっとも、災害の種別によっては、このような前提自体が成り立たない場合も少なくないことは明らかである。例えば、洪水や津波により河川や海洋に流される等の被害が生じた場合には、被災者のその後の生存確率は極めて小さくなるものと考えなければならない。従って、本文に記載した前提が成り立ちうる状況としては、津波を伴わない地震のほか、竜巻、火災、暴動・戦争（核兵器が使用されなかった場合）等が挙げられる。



内でしか行うことができないのであれば、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<sup>13</sup>。その場合、むしろ、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、学校を媒介とした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ということができる。なお、かかる目的のための情報発信手段としては、電子メールによる個別連絡を一斉通信によって集積させたり、広範な受信者の存在を前提としたツイッター、フェイスブック等を利用する等、現状でも様々な手段が考えられ、個々の状況ごとに個々の発信者が適切かつ利用可能な情報発信手段を選択することとなるであろう。

しかしながら同時に、生徒からの情報発信に基づく安否情報の集積については、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全くなく、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が極めて難しいのが実情である。これは、意図的に事実と異なる情報を発信する者が存在する恐れを考慮しなければならないということに留まらない。すなわち、善意で発信された情報の中に、結果として事実と異なっていたものが含まれていた場合でも、緊急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、ほぼ同様に生じてしまうわけである。そうすると、学校が個々の生徒に直接安否確認をするのではなく、生徒からの情報発信に依拠して安否確認を行うことの合理性を、改めて吟味する必要が生じてくる。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あることが予測される<sup>14</sup>。

---

13 実際、学校が外部に対して安否確認結果を公表する場合には、「全員の安否確認が終了し、状況に応じて必要な対処を全て行った」旨を抽象的に示すものとならざるを得ず、個々の生徒が関心を持つであろう特定の他の生徒の安否情報は、生徒側には伝わらない可能性が高いものと考えられる。

14 例えば、「今病院にいる」という表現からは、本人が負傷して病院で手当を受けているのか、他人が負傷して付き添いで病院に赴いているのか、持病が悪化して病院に赴いているのかが明らかでない。また、「負傷した」という表現からは、当該受傷に対してどのような手当がなされたか否か、かつ、現に支援を必要としているか否かが明らかでない。これは、「軽傷」ないし「重傷」といった受傷の程度が示されていても、かかる受傷への対処や追加支援の必要性が不明である点は同様であり、緊急支援の必要性と程度の判断を誤らせる危険が大きい。さらに、「助けに来て欲しい」との表現についても、どのような事情によりどのような支援が必要であるかが明らかでないため、現実支援を行うに際して行き違いが生ずる恐れが少なくない。

第2に、このように発信される安否情報が、当該生徒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、かなり複雑な問題が生ずる恐れがある。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、当該他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と考えられることができるから、民法上の緊急事務管理（民法698条）に該当すると解釈されることにより、当該他人の意思に反して通報がされた場合でも、不法行為責任等の法律上の義務違反を構成するものではないと考えられる。しかしながら、発信された情報が、単に当該他人の安否ないし緊急支援の必要性に関する情報のみならず、それらと無関係な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合理性ないし妥当性を、改めて問題とすべき余地が生じてくる<sup>15</sup>。

もっとも、以上のような問題点は、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、通常時における種々の情報発信においても、同様に生ずるものである<sup>16</sup>。従って、学校が、生徒により発信された安否情報に依拠した結果、緊急支援の必要性等について誤った判断をした場合には、通常時において生徒から提供された情報に依拠して判断をした場合と同様、他の手法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。

以上のとおり、生徒からの情報発信に依拠する安否確認手法については、情報の正確性を担保する手法を別に確立する必要があるほか、法律上様々な問題を生じさ

---

15 このような場合の典型例は、「AはBと一緒にいて無事」というものであり、これは、A及びBの安否情報のほか、AとBとの私的な人間関係を暴露するものであるため、第三者により無用の憶測をさせる原因となりかねない。これに対して、「Cは××にいる」という情報は、やや微妙な性格を持っており、Cが特に緊急支援を必要としない場合には、Cの私的な行動範囲を暴露するものであるが、Cが緊急支援を必要としている場合には、緊急支援の宛先として欠くことができない情報を含むものとなっている。

16 人が日常行動のうちどこまでを第三者に対して公開することを許容するかは、人及び状況によって区々であり、考え方も様々でありうる。例えば、外出先等の情報は、当該外出先において接触した第三者により確認できるものである以上、一定の範囲の者に対しては常に「公開」されていると考えられなくもないわけである。むしろ、現代において問題であるのは、情報が拡散される範囲が広がると共に、情報の相互流通や解析を行う技術が著しく進歩しているため、結果として明らかに本人の意思に反する内容の情報が本人の意思に反する範囲に拡散する恐れが生ずる点である。このような場合において、当該情報の拡散や提供が法律上の責任を負うものと仮定すると、かかる情報のごく一部分を構成するに過ぎず、当該部分情報のみでは特段の問題を引き起こすことが考えにくいものであったとしても、全体としての情報の拡散ないし提供の一部を担ったという理由により、共同不法行為責任（民法719条）として全損害に対する連帯責任を負うべきである、とされる場合が生ずることとなりかねない。

せる恐れがある他人に関する情報の取扱という側面を避けることが難しい。従って、かかる安否確認手法を以て、学校から個々の生徒に対して個別に行われる原則的な安否確認手法に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手法として最も合理的かつ実効的である可能性があるものは、これまで検討してきた両者の安否確認手法を複合させたものの中に見出すよりほかない。そしてその際には、学校における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、学校の負う個人情報保護義務との関係で、個々の生徒に対して直接行われるべきことが原則となる安否確認手法には、安否確認の迅速性にやや難があるほか、学校自体が災害による被害を受けた場合には、安否確認自体が機能不全を生ずる危険性を抱えているものであった。他方、生徒からの情報発信に依拠する形態の安否確認手法は、情報の正確さの検証について別途問題が発生するほか、発信される情報の内容によっては、法律上の問題を誘発させかねず、かかる情報に依拠し、あるいはかかる情報をさらに第三者に提供した場合における法的な責任の成否や範囲が、解決困難な問題点として存在する可能性が高いものであった。従って、以下では、この両者の安否確認手法を複合的に活用する手法について考察し、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、私見を示すこととしたい。

第1に、個人情報保護義務に則った安否確認手法である個別の生徒に対する直接の安否確認手法については、安否情報の確実性の観点からして、常に行われるべきである。但し、それと同時に、暫定的な安否情報であることに留意をしつつ、生徒からの情報発信に依拠する安否確認手法についても、柔軟にこれを取り入れ、両者の手法により各々得られた安否情報を相互に参照することにより、最も効率的な安否確認を行うよう、学校は努めるべきである。具体的には、暫定的な安否情報としての生徒からの情報発信による安否情報を参照し、個別の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、最小限にする工夫等は有益である。

なお、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も必要である<sup>17</sup>。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期待できない場合が少なくないことから、災害発生直後の混乱時における情報発信が最小限度の労力と判断力とで行うことを可能となるよう、確認が必要な項目については極力選択肢による回答を求める工夫を行うべきである<sup>18</sup>。さらに、情報を発信した生徒以外の者に関する情報については、安否情報の有用性と、当該情報に係る生徒の個人的利益との均衡を慎重に配慮する必要があることから、かかる情報における生徒の個人情報部分は当該情報の対象となった生徒の特定のためにのみ利用し、不必要な情報が生徒本人の意思を離れて拡散してしまうことのないよう、平時における個人情報管理と同様の基準による情報管理が必要となると考えられる。

第2に、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がある場合の対処としては、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、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と考えられる。例えば、学校が所在する地域、及び、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、生徒の

---

17 この整理に関しては、何を以て安否確認の主要な目的とすべきかによって、最小限取得すべき情報の内容と、関連する詳細情報の範囲が定まってくることとなる。例えば、緊急支援の必要性の有無ないし程度を判断することを主要な目的として安否確認を行う場合には、まず端的に聞くべきであるのは緊急支援の必要性の有無そのものであり、緊急支援の必要性があるとの回答に対しては、その原因、現状、必要とする支援の具体的内容、他からの支援ないし支援の可能性の有無、というように、項目を相当程度整理することができる。

18 必要な情報を過不足なく説明することができる能力を全ての者に対して期待することが困難であっても、聞かれたことに対して正確に回答する能力は、より多くの者に期待できる筈である。但し、このような質問と回答とで構成される情報提供手法においては、情報を取得しようとする者が、自己の目的と解釈により、事実と異なる範囲と方向に情報提供を誘導してしまう恐れがあり、特に聞かれなかった質問については、本来必要である筈の情報が事実上提供されなくなる可能性が極めて高くなってしまふ。また、質問に対して回答させる手法の下では、情報提供者から専ら情報を取得する場合と異なり、質問を行う過程で、情報提供者に対して情報取得者から逆に情報が提供される部分があるため、正確な情報を取得させることに対する事実上の障害となる恐れがないではない。従って、かかる場合における質問項目の選定と自由記述による情報取得との均衡については、情報提供を求める側が十分注意しなければならず、平時から慎重な検討を重ねておく必要があるわけである。

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、現実の安否確認において、有益な補完情報となるものと思われる。また、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まで議論が拡大するものであるため、より詳細な検討が必要である<sup>19</sup>。

第3に、個人情報の取得に際して個別に情報対象者と合意することのほか、災害時、緊急時であることを理由として、個人情報保護義務の範囲や程度を変更すると議論が可能であるか否かについても、さらに検討する必要がある。一般論として、災害時における安否確認においては、安否確認を行う各機関が、自己の有する安否情報を他の同種の機関に相互に提供することにより、他機関からの新たに取得した安否情報と自己の保有している情報とを照合させることによって、結果として安否確認が迅速確実に行われる可能性が高くなるということができる。しかしながら、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<sup>20</sup>。実際、各機関において行われる個人情報管理は、原則として平時における管理を念頭に置くものであり、災害発生という異常時を原則論の中に直接組み込むこと自体無理がある、との見解も成り立ちうるが、法律上の問題が発生する状況は、大なり小なり「異常事態」ということが可能である以上、「災害時」である

---

19 実際、地方自治体における災害対策本部は、警察及び消防により実務上の指揮が行われるものであるため、個人の思想信条によっては、かかる機関に対する情報提供に消極的となる者が生ずる可能性がないではない。また、当該地域の実情を最も詳細に把握している機関が当該地方自治体であることは明らかであるが、大規模な災害が生じた場合においては、当該学校のみならず、当該地域全体が被災し、当該地方自治体の災害対策本部自体にも機能不全が生じてしまっている場合がありうる。従って、災害の規模と範囲ないし程度によっては、当該地域の地方自治体に対して個人情報を提供するだけでは効果がない場合もありえないではなく、どの範囲において災害対策体制を構築すべきかが、今後の重要な課題となるものと考えられる。

20 内閣府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年）においては、死者の引取や重傷者の緊急手当の必要に応じて、身体的特徴や所持品、血液型等の情報を提供することは法律上許される、との事例が挙げられているが、これらの事例は要するに、本人からの情報提供が事実上期待できない場合にほかならないから、災害発生後において本人からの情報提供がないため安否が確認できていない、との一事を以て、上記の事例と同様に扱うことができるか否かは、何とも言えないところである。



ことのみを以て、学校が負うべき個人情報保護義務が無条件に軽減ないし消滅すると考えることは、妥当でないと考えられる。

従って、個人情報保護義務が軽減ないし消滅することを法理論上正当とするためには、当該義務内容と矛盾した内容の義務を設定し、当該義務と個人情報保護義務とが矛盾抵触することを以て、一方又は双方の義務の軽減ないし消滅という結論を導くほかない。この点において、本稿の冒頭で若干議論した、「学校はなぜ生徒の安否確認を行う必要があるのか」、という問題点を、改めて検討する必要があるが生じてくる。仮に、学校の安否確認及び安否情報の提供にかかる「義務」が法律上ないし契約上認められるのであれば、かかる義務の内容と矛盾抵触する範囲において、個人情報保護義務の軽減ないし消滅を、当該生徒との合意なくして認めることができるからである。もっとも、個々の生徒の安否確認を迅速に行うべき義務についてはともかく、学校を媒介とした共同体に対して共有情報としてこれを提供すべき義務については、個々の在学契約の集積のみからこれを導くことはかなり難しいと言わざるを得ず、当該地域共同体における学校の位置づけや、災害時において学校が当該地域において期待されるべき役割について、法律以外の観点をも併せて総合的に検討することが必要となってくるであろう。

大災害の発生は、定期的に生ずるものでなく、かつ、地震を典型として事前の予測が困難なものも少なくない。また、災害が大規模であればある程、多くの者の関心は当該災害からの復興に向けられ、当該災害自体を分析することや、生ずるか否かが明らかでない将来の災害の対策について議論することは、当該災害の不幸な経験を忘却したいとの潜在的な意向と相まって、ともすると議論の対象とすることに消極的な見解が生じないではない。しかしながら、災害時における個人情報管理のあり方を含めて、不幸にして直面した経験を後世のために有効活用するために検討考察を加えることは、現時点において必要不可欠であると思われる。従って、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こそ、当時の経験を再検証し、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、各分野における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、強く期待されるべきものと考えられる。

（終）

（人文社会系准教授）