

ニュージーランドにおける被災者支援と 個人情報の共有

山 崎 栄 一

1 はじめに

ニュージーランドは、民主主義の進展度や社会保障制度の充実度の高さから、注目を置かれている国の一つであろう〔和田明子（2000）、日本ニュージーランド学会編（2012）〕。これまで、災害時における被災者支援ならびに個人情報について研究をしてきた筆者にとっては、そのような国において、被災者支援や個人情報の共有がどのように実施されているのかが、大きな関心事であった。

本論文は、2010年および2011年に起きたカンタベリー地震（Canterbury Earthquake）における、被災者支援の動向ならびに個人情報の共有実態および個人情報保護法制をめぐる立法的措置を概説するとともに、日本における示唆を得ようとするものである¹⁾。

1) 本論文は、2018年9月から2019年3月にかけて、カンタベリー大学ロースクールにおいて在外研究を行った成果の一部である。筆者は、在外研究期間中、ニュージーランドの被災者支援および自然災害時における個人情報の取扱いについて、以下の二氏よりインタビューを行った。

① Blair Stewart 氏 前・ニュージーランドプライバシーコミッショナー アシスタントコミッショナー

日時・場所：2018年11月6日（11：00～12：00） プライバシーコミッショナー事務所（オークランド）

Blair Stewart 氏は、The 33rd International Conference（2011）の草案を作成した人物である。

② Kathryn Dalziel 氏 クライストチャーチ在住弁護士

日時・場所：2018年12月3日（14：00～15：00） カンタベリー大学ロースクール

Kathryn Dalziel 氏は、カンタベリー地震後における Code of Practice 2011の運用に関する報告

本論文の構成であるが、まず、ニュージーランドにおける災害対策と被災者支援について概観をしておきたい。ついで、災害時における個人情報の取扱に関する論点を提示した上で、ニュージーランドにおいてどのように個人情報保護が保護され、共有されているのかについて現状の解説を行う。

2 ニュージーランドにおける災害対策・被災者支援の概観

(1) ニュージーランドの概況

まず、ニュージーランドについての簡単な概況をとりあげておく〔自治体国際化協会 (2018)〕。

ニュージーランドは、北島と南島の二つの主要な島から構成される島国であり、総面積は26万8107km² (日本の約3分の2)、総人口は424万人である。

政治体制としては、エリザベス2世を元首とする立憲君主国であり、その代理として総督 (Governor General) が置かれているが、実際には内閣が行政権を行使することになっている。議会は一院制であり、基本定数は120名、任期は3年である。

ニュージーランドの自治体であるが、基本的に地域自治体 (Territorial Authority) と広域自治体 (Regional Council) の2種類に分類される。

地域自治体は、基礎的な自治体で、呼称としてはシティ (City) とディストリクト (District) がある。シティの要件は、人口5万人以上であるが、

書 Kathryn Dalziel (2011) を作成した人物である。

また、ニュージーランドにおける赤十字社の活動について、以下の一氏にインタビューを行った。

③ Michel Donogue 氏 ニュージーランド赤十字 災害リスクマネジメント担当 復旧マネージャー

日時・場所：2019年2月27日 (10:00~11:00) ニュージーランド赤十字 クライストチャーチ支部

Michel Donogue 氏は、赤十字職員としてカンタベリー地震の対応にあたり、報告書 New Zealand Red Cross (2017) を作成した人物である。

権限に違いはない。2018年1月現在で、6の統合自治体と含めて全国で67の地域自治体がある（北島に43自治体、南島に24自治体）。オークランド市だけは別格で、City、District という呼称ではない（Auckland Council）。地方議会（City Council、District Council）の下に行政組織がある。直接選挙を経た市長（Mayor）が議会の議長を兼ねている。

広域自治体は、通常は、複数の地域自治体から構成される。全国で11の広域自治体がある。北島に7自治体、南島に4自治体）。

その他にも、統合自治体（Unitary Authority）があり、地域自治体でありながら、広域自治体の機能も有している（6自治体）。

(2) 災害対策に関する基本法

ニュージーランドにおける災害対策に関する基本法は、2002年民間防衛緊急事態管理法（Civil Defence Emergency Management Act 2002 「CDEM法」と略す）である。

CDEM法は、121カ条および附則によって構成され、「総則規定」「CDEM関係者の任命（appointment）、職務（functions）および権限（Powers）」「CDEM計画および義務」「緊急事態宣言」「CDEMに関する権限」「違反、罰則および手続」「雑則」からなる。

CDEM法に基づいて、民間防衛緊急事態管理庁（Ministry of Civil Defence & Emergency Management 「CDEM庁」と略す）が設けられ²⁾、大臣（Minister）と実際の対応にあたる長官（Director）が存在する。

CDEMについては、以下のような戦略・計画が存在する。

- ・国家 CDEM 戦略（The National Civil Defence Emergency Management Strategy）

2) なぜ、庁なのかというと、CDEMのHPより、The Ministry of Civil Defence & Emergency Management is a business unit of the Department of the Prime Minister and Cabinet. とある。

- ・ 国家 CDEM 計画 (The National Civil Defence Emergency Management Plan)³⁾
- ・ 国家 CDEM 計画 ガイド (The Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan)

その他、CDEM について、以下のような幅広い領域にわたるガイドライン等を発行している。

- ・ 長官ガイドライン Director's Guidelines (DGLs)
- ・ ベストプラクティスガイド Best Practice Guides (BPGs)
- ・ 技術基準 Technical Standards (TS)
- ・ インフォメーションシリーズ Information Series (IS)
- ・ 支援計画 Supporting Plans (SP)

(3) 被災者支援に関する計画・ガイドライン等

ニュージーランドにおける被災者支援は、CDEM 法に基づく国家 CDEM 計画の下で実施される。

すなわち、2015年国家 CDEM 計画第5章において国家と地方 (regional) レベル双方における、福祉サービス (Welfare services) と保健および障害者サービス (Health and disability services) に関する役割ならびに責任が明確に規定されており、さらに2015年国家 CDEM 計画ガイドにおいて、Section 11に Health and disability services、Section 14に Welfare services が設けられている。

このように、ニュージーランドにおける被災者支援は、災害時における福祉サービスの一環として実施されていることが分かる。

以下において、詳細を見ていこう。

3) 国家 CDEM 計画は、大臣の勧告に基づき総督令 (Order in Council) という形式で制定される (CDEM 法39条)。ゆえに、法的な拘束力のある計画といえる。

(福祉サービス)

国家 CDEM 計画ガイドにおいて、福祉サービス業務の目標が、緊急事態によって影響を受けた人々のニーズを満たし、緊急事態時における個人、家族およびファナウ（＝マオリ語でいう家族：山崎注）、ならびにコミュニティへの影響を最小限に抑えるべく、緊急事態管理の全てのフェーズにわたって、サービスを実施することにあるとされている。

長官ガイドラインとして、緊急時における福祉サービスのあり方に関するガイドラインが存在している。[Director's Guideline for CDEM Groups and agencies with responsibilities for welfare services in an emergency [DGL 11/15]]。

当ガイドラインの序文において、福祉機能は、“the New Zealand Coordinated Incident Management System (CIMS)”における主要な7つの機能の一つとされ、その促進は災害時においてすべての主たる機関によって考慮されなければならないとされている。ここにいう7つの機能とは、Control（指揮管理）、Intelligence（情報収集・分析）、Planning（作戦）、Operation（事案処理）、Logistics（後方支援）、Public Information Management（広報）、Welfare（福祉）を指す。

このガイドラインには、以下のような特徴がある⁴⁾。

- ①2015年国家 CDEM 計画の下で、社会福祉サービスに対する責任を果たすすべての機関と、同じく、福祉サービスの具体的業務（sub-functions）のいずれかを支援する可能性をもったその他の機関のために作成されている。福祉サービスの具体的業務としては、登録、ニーズアセスメント、照会、少年児童に対するケアおよび保護サービス、心理的サポート、什器および家事、避難および住居の確保、金銭援助、動物の福祉がある。
- ②緊急事態管理の4Rs〔低減（Reduction）、準備（Readiness）、応急対

4) CDEM “Welfare Services in an Emergency,” <https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/guidelines/welfare-services-in-an-emergency>（アクセス日2020年2月8日）。

応 (Response)、復興 (Recovery)] の諸段階において実施される福祉関連の活動を示している。

- ③福祉的人材の訓練および職業能力開発のために参照すべき基礎的資料として作成されている。
- ④福祉サービスの計画、調整、支援、提供を実施するためのガイダンスを提供している。
- ⑤実践的なテンプレート、チェックリスト、例示的な諸手続が掲載されている。

(保健および障害者サービス)

国家 CDEM 計画ガイドにおいて、保健および障害者サービス提供者の目標が、緊急事態時における個人の健康やコミュニティへの影響を最小限に抑えられるよう、サービスを提供することにあるとされている。

障害者サービスについては、障害者に特化したガイドラインは存在しないが、ガイドラインに準ずるインフォメーションシリーズ [Including people with disabilities Information Series [IS 13/13]] において、以下のガイドラインおよびベストプラクティスガイドが参考になるとしている。

Mass Evacuation Planning Director's Guideline [DGL 07/08]

Public Information Management Director's Guideline [DGL 14/13]

Best Practice Guide Community Engagement [BPG 4/10]

3 カンタベリー地震における対応と被災者支援

(1) カンタベリー地震の被害状況

2010年9月4日早朝、クライストチャーチ市から南西40kmの地点でマグニチュード7.1の地震が発生した(2010年カンタベリー地震)。この地震で、

クライストチャーチ市中心部の多くの歴史的建造物が倒壊し、南東部のポートヒルズでは40cmの隆起、市東側の住宅地では1.0～1.5mの地盤沈下が生じるなどの物的被害が生じたが、死者は出なかった。

2011年2月22日午後12時51分に最大規模の余震がクライストチャーチ市を襲った(2011年カンタベリー地震)。これは市の中心部から南東10kmの地点を震源地とするマグニチュード6.3であったが、震源の深さは5kmと浅く、激しい上下振動による被害が拡大した。人口30万規模の都市で、建造物被害は約10万戸(全壊約4,000戸)、人的被害も死者185名、負傷者5,800名を数えた(うち、日本人の死者28人)。市内中心部においては、直後に非常線が敷かれ、立入制限地域が設定された。立入制限のために軍隊が動員された。その後も、2011年6月13日、2011年12月23日にも大規模な地震が発生し、液状化が激しい地域を「レッドゾーン」に指定し、補償金を支払う事を前提に2年以内の立ち退きを命じた(7850戸)[豊田利久ほか(2019)]。

(2) カンタベリー地震における立法措置

カンタベリー地震後の立法措置としては、2010年9月14日に制定された2010年カンタベリー地震復旧・復興法(Canterbury Earthquake Response and Recovery Act 2010「2010年法」と略す)がある。2010年法の特徴は、総督(元首であるニュージーランド国王=イギリス女王の代理人)が、関係大臣の助言により、総督令(Order in Council)という形式で緊急的な立法措置ができることにある⁵⁾。カンタベリー地震の対応機関として、Canterbury Earthquake Recovery Authority(カンタベリー地震復興庁「CERA」と略す)が2011年3月29日に創設されたが、総督令に基づいて創設されたものである。その後、2011年カンタベリー地震復興法(Canterbury Earthquake Recovery Act 2011「2011年法」と略す)が、2011年4月18日に

5) 2010年法6条および2011年法71条で規定されている委任立法形式で、「ヘンリー8世条項」と呼ばれる。実質的には、内閣による政令である。これにより、法令を改正したり現行法令の適用を除外することができる。

制定された（同時に2010年法は廃止）。2011年法は、2016年4月に同法に基づき廃止され、新たにクライストチャーチ地域再生法（Greater Christchurch Regeneration Act）が制定された。

カンタベリー大学ロースクールの公法学系の研究者は、これらの立法措置について、立法過程があまりにも性急で、法の諸原則をないがしろにしていると批判している〔W. John Hopkins (2016)、Sascha Mueller (2017)〕。

(3) 生活再建・住宅再建

ニュージーランドにおいては、災害応急対策・生活再建策としての被災者支援が展開されている。基本的には、先の2(3)でも紹介をしたが、登録、ニーズアセスメント、照会、少年児童に対するケアおよび保護サービス、心理的サポート、什器および家事、避難および住居の確保、金銭援助、動物の福祉といった、国家 CDEM 計画に基づいた被災者支援となる。

ニュージーランドにおける被災者支援の特徴は、各関連機関同士の連携にある。カンタベリー地震において、社会開発省（Ministry of Social Development）は、CERA やニュージーランド赤十字社などの非政府組織と連携を図りながら緊急的な現金・現物支給、仮設住宅の提供、家賃補助、給与補助、生活再建に向けた情報提供や相談支援などの被災者支援を展開してきた。政府によるコミュニティーに対する支援も行われた〔Tim Garlick (2012)、武田真理子 (2014)、豊田利久ほか (2019: 69)〕。

その中でも、特徴的な支援が、ニュージーランド赤十字社によって展開された義援金給付である。2015年10月の報告書において、41種類の支援メニューを設定し、10万5116人に対して9742万2057ドルの支援金を支給したとしている（1ドルは約80円）。支援範囲（遺族・重傷者、高齢者・障害者・児童、事業、コミュニティー）や支援内容（補修・移転、避難生活・生活再建に関する支援など）は幅広いものがある〔New Zealand Red Cross (2015)〕。

以下に、具体例を紹介する。

2010 DAMAGED HOME GRANT

地震により、大損害を受けた、あるいは、上下水道のいずれかが使用不可能となった家に居住している世帯に最大3000ドルを支給（1679世帯）。

2010 EMERGENCY GRANT

地震により、被災家屋から移転を余儀なくされている世帯に最大3000ドルを支給（1453世帯）。

2010 HARDSHIP GRANT

地震により、困窮に陥った人々に最大1000ドルを支給（5024人）。

※以上の支給は、2010年カンタベリー地震から継続して行われている施策である。

2011 ALTERNATIVE SEWERRAGE SYSTEM GRANT

地震により、自宅の水洗トイレが最低90日以上使用できず、代替トイレを探さざるを得なかった世帯に最大500ドルを支給（6880世帯）。

2011 EMERGENCY & HARDSHIP GRANT

7日間以上無支援あるいは被災家屋から移転を余儀なくされた単身世帯に500ドル、複数世帯に1000ドルを緊急支給（5万1817世帯）。

2012 STORAGE FOR HOMEOWNERS GRANT

2010年9月4日以降、損害を受けた自宅から退去して、所有物の保管場所を確保せざるを得なくなった住宅所有者に対して、保管に要する費用を助成。他の助成金を利用していることが条件（799世帯）。

2012 STORAGE GRANT FOR RENTERS

クライストチャーチ地域内で、地震により所有物の保管場所を確保せざるを得なくなった賃借人（rent properties）に対して、保管に要する費用を助成。他の助成金を利用していることが条件（354世帯）。

2011 BEREAVEMENT GRANT & PART 2

地震により、死亡した遺族に1万ドルを支給（186世帯）。第2次支給（PART 2）において、1万ドルを追加支給（185世帯）。

2011 SERIOUSLY INJURED GRANT

2012 PHYSICAL IMPAIRMENT GRANT

地震により、重傷を負った人に7500ドルを支給（23人）。

2012年7月23日現在においても、治療を継続している重傷者に7500ドルを追加支給（22人）。

2011 BUILDING MATERIALS GRANT

保険未加入者が家屋を補修する際に用いる建築機材に対し最大1万ドルを支給（49世帯）。

2011 INDEPENDENT ADVICE GRANT

要配慮の住宅所有者が専門家等に生活再建に関する相談をする際にかかる費用を、世帯あたり最大750ドルを支給（3367世帯）。

2011 TEMPORARY SCHOOL GRANT

2011年カンタベリー地震により、幼児施設または学校の一時閉鎖によって影響を受けた子供の保護者への金銭的支援として、影響を受けた児童生徒一人ごとに保護者に対し500ドルを支給（4454人）。

2011 DISPLACED SCHOOLCHILDREN GRANT

2011年2月22日に起きた地震直後の一定期間内に移転・転校をした児童生徒の保護者を支援するため、児童生徒一人ごとに保護者に対し250ドルを支給（366人）。

2012 WINTER ASSISTANCE GRANT

地震により甚大な損害を受けた家に住んでいる、または、地震による損害により湿った、かつ、もしくは、暖房が効かない住居に転居を余儀なくされた、脆弱性のある世帯に対し、電気小売店への支払いに、一ヶ月あたり100ドルを4ヶ月間支給（5369世帯）。

2012 WINTER ASSISTANCE FOR THE ELDRLY GRANT

2012 WINTER ASSISTANCE FOR PRE-EXISTING CONDITIONS GRANT

2012 WINTER ASSISTANCE FOR CHILDREN UNDER 5 YEARS GRANT

2012 WINTER ASSISTANCE FOR SCHOOL-AGED CHILDREN GRANT

2010年および2011年カンタベリー地震により、甚大な損害を受けた住居

に住んでいる高齢者、既応症のある人、5歳以下の子供、または児童生徒のいる家庭に対し、電気小売店への支払いに、一ヶ月あたり100ドルを4ヶ月間支給（1696世帯、305世帯、977世帯、673世帯）。

2012 ESSENTIAL ITEMS CARD GRANT

地震により被害を受け、金銭的困窮に陥っているカンタベリー居住者に対し、大型量販店における生活必需品の購入を最大300ドルを支援(7449件)。

2012 DISABILITY SUPPORT GRANT

地震により、障害ニーズや生活の質を維持することが相当な困難に陥っている重度障害者および介護者を支援するために、障害者一人につき750ドルを支給（8756人）。

2012 MOBILITY ASSISTANCE GRANT

移動手段に問題を抱え、孤立してしまった人に100ドルを支給（1240件）。

2012 PACK AND MOVE GRANT

クライストチャーチ地域内で、地震により移転をしている制限または無保険者である住宅所有者に対する支援。

ニュージーランド赤十字災害リスクマネジメント担当の Michael Donogue 氏によると、このようなきめ細かい支給は、事前のニーズアセスメントをきちんとしていたからだとのことである。

住宅再建については、公助としての住宅再建支援策は講じられず、その代わりに地震保険制度が存在している。地震委員会（Earthquake Commission「EQC」と略す）が運営する地震保険と民間保険が運営する地震保険によってカバーされており、EQCの地震保険でカバーしない部分を民間保険が補填するというスタイルになっている。

EQCの地震保険は、民間保険会社の火災保険に加入する場合に強制付帯される。火災保険自体は強制ではないが、銀行からローンを借りる場合は保険に入っていないと借りられないので、加入率は90%と高い⁶⁾。

6) 2011年カンタベリー地震時においては、過去に経験のない支払請求が殺到し、支払業務に混

保険の対象は、住宅建物（別荘、物置、車庫を含む）、および宅地（住居周囲8m まで、玄関アプローチ60m まで、擁壁も含む）となっている⁷⁾。補償の対象となる災害は、地震、地滑り、噴火、地熱活動、津波、およびこれに起因する火災とされる。加入限度額は、15万ドル（約1200万円）である。

全国一律の保険料率は、2011年カンタベリー地震以前は0.05%であったが、2012年2月に0.15%に引き上げられた。日本では、0.25%～0.071%である〔豊田利久ほか（2019：67）〕。

4 災害時における個人情報をめぐる論点整理

(1) 個人情報を共有する意義

ニュージーランドにおける個人情報の共有について言及する前に、災害時における個人情報をめぐる論点を整理しておくことにする。

自然災害時には、さまざまな情報を収集、利用および開示することで、対応がなされていくことになる⁸⁾。その中でも、個人情報を共有（sharing）することにどのような意義を見いだすことができるのであろうか⁹⁾。被災者を支援するためにはまず、被災者の所在の判明が不可欠であり、個人情報の共有が十分になされないと、被災者の存在そのものが認識されず、被災者に対

乱が生じた〔豊田利久ほか（2019：74）〕。また、保険に加入したくても、住宅の登記簿に修繕記録が残っていないと加入できない（なので、住宅が古すぎると入れないことがある）。加入できないまま地震に被災した世帯にインタビューしたが、ボランティア組織（Habitat for Humanity）に無償で修理してもらったという。その活動は赤十字社からの委託であった。

7) EQC法が改正され、2019年7月1日から新制度に移行した。それ以前の制度においては、加入限度額は、住宅は10万ドル（約800万円）、家財は2万ドル（約160万円）であったが、新制度においては住宅については限度額が加算される一方、家財は補償されなくなった。

8) 個人情報だけではなく、災害時における一般的な災害情報の活用については、Vassiliou Vescoukis and Charalampos Bratsas (2014) を参照。

9) 情報の共有には、個人情報の収集と開示が含まれる。情報を送る側と受けとる側がいることを考えるとそのような帰結になる。

ただし、日本の法令においては開示ではなく、提供という表現をしている。

して支援が行き届かないという深刻な状況が生まれてしまう。

自然災害における被災者支援の特徴として、被災者や配慮を要する人の所在を把握することの重要性を指摘することができる。社会福祉全般にいえることであるが、福祉に必要な人材・物資・財源はもとより、当該福祉の対象がどこにいるのかが把握できないと、配慮・支援のしようがない。被災者や配慮を要する人の把握は、確実かつ効果的な被災者支援の実現を保障するための重要課題であるといえる。また、被災者の安否をなるべく早く確認するために、積極的な情報共有を行うことは自然の道理ともいえる〔山崎栄一(2016)〕。

他方、自然災害時においては、予測あるいは予期できない共有が行われ、情報共有が善意あるいは悪意のないものであったとしても、結果的に他の場面においてリスクや危害を及ぼす可能性がある〔Joel R. Reidenberg et al.(2013: 9)〕。

このように、自然災害における個人情報の利活用のニーズと自然災害であっても保護されるべきプライバシーの両者をいかにして調和させていくかが課題とされる。

(2) 個人情報の Collection (収集) —Use (利用) —Disclose (開示) の正当化

収集をするにあたっては、原則としては本人からの同意が必要となる。そうすると、災害後に本人が行方不明であるとか意識不明の場合等には同意をとることができなくなる¹⁰⁾。災害前に脆弱性のある人から個人情報を収集しようとした場合でも、本人とのアプローチがとれなかったり、本人の同意が得られない場合もある。

仮に、適正な形で収集ができたとしても、それでも、災害が発生する前に

10) ここでは、単に本人とのアプローチが困難な場合も含む。特に、災害後においては、もともと住んでいた住居から別の場所に避難することが多いことから、確実に被災者の所在を把握するシステムの構築が求められる。

収集している情報というのは、その多くは大災害や緊急事態を想定してないので、それらの情報を利用するとすると目的外の利用となってしまう。同様に、それらの情報を開示するとすると目的外の開示となってしまう [Katherine Gibson (2011 : 10)]。

そうならないためには、災害が発生した時に利用ないし開示することが想定されている名簿あるいは台帳については、あらかじめ災害時にも利用ないし開示することについて本人の同意を得ておくことが望ましい。

目的外の利用・目的外の開示を行うにも、原則としては本人からの同意が必要となる。しかし、本人が行方不明であるとか意識不明の場合には同意をとることができなくなる。そうすると、本人の代理人 (representative) から同意を得るという方法が考えられるが、代理人が見つからない場合、結局は、問題の最終的な解決にはならない [Katherine Gibson (2011 : 12)]。

本人からの同意が得られない場合は、5以下で解説するように、Code of Practice のような緊急事態におけるプライバシーを規定した立法をする手法、またはプライバシー原則に対する例外条項もしくはプライバシー原則違反となる行為を免責する条項を設けるという手法がとられることになる¹¹⁾。

(3) 国際的な動向

災害時における個人情報保護法制であるが、ショッキングな災害をきっかけに法制度が見直されている。たとえば、2002年のバリ島爆破事件、2004年のインド洋津波を契機にオーストラリア、同じく2004年のインド洋津波を契機にカナダ、2011年のクライストチャーチ地震を契機にニュージーランドが法改正を行っている¹²⁾。日本においても2011年の東日本大震災を契機に法改正が行われた¹³⁾。このような動きの中で、国際機関による関心も高まり、

11) 本人からの同意が得られない場合であっても、Kathryn Dalziel氏は、暗黙[黙示]の同意(implied consent)の法理をもちいて正当化がはかられる場合があり得るといっている。

12) 国際的な動向については、Katherine Gibson (2011) および Joel R. Reidenberg et al. (2013) を参照。

13) 東日本大震災以降は、災害対策基本法が改正され、災害時における個人情報の取扱に関する

2011年11月に第33回データ保護・プライバシーコミッショナー会議 (the 33rd International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners) において、「データ保護と大規模自然災害に関する決議 (Resolution on Data Protection and Major Natural Disasters)」が採択されている¹⁴⁾。今後は、比較研究による議論の活性化が望まれる。

以下においては、ニュージーランドにおける個人情報保護法制の動向を見ていこう。ニュージーランドにおいてどのように正当化・運用を図っているのかについて言及するとともに、日本への示唆を試みることにする。

5 2011年カンタベリー地震における個人情報の取扱い

(1) 2011年カンタベリー地震発生時の法制度

ニュージーランドの個人情報保護法制であるが、公的部門・民間部門にかかわらず、Privacy Act 1993が適用される¹⁵⁾。2011年のカンタベリー地震発

いくつかの規定が設けられることになった。構成は以下の通りである。

第4章 災害予防

第3節 避難行動要支援者名簿の作成等

- 49条の10 (避難行動要支援者名簿の作成)
- 49条の11 (名簿情報の利用及び提供)
- 49条の12 (名簿情報を提供する場合における配慮)
- 49条の13 (秘密保持義務)

第5章 災害応急対策

第5節 被災者の保護 第4款 安否情報の提供等

- 86条の15 (安否情報の提供等)

第7章 被災者の援護等を図る措置

- 90条の3 (被災者台帳の作成)
- 90条の4 (台帳情報の利用及び提供)

これを見ると、災害時における個人情報の取扱いにつき、3つのフェーズすなわち①災害前の情報共有、②災害直後の安否確認、③災害後の被災者支援に分けて規定されているといえる。

14) 詳細については、板倉陽一郎ほか (2012) を参照。

15) 日本の場合には、総則的な部分については、国、自治体、民間部門ともに個人情報保護法が適用されるが、各論的な部分については、国、自治体、民間部門ごとに適用される法令が異なる。すなわち、国の行政機関は行政機関個人情報保護法が適用される。都道府県や市町村はそ

生時は、Privacy Act 1993 6条に規定されている12の Information Privacy Principles (情報プライバシー原則「IPPs」と略す)に基づいた運用がなされていた。他方、健康関係の個人情報、Health Information Privacy Code 1994 (健康情報プライバシー規則「HIPC 1994」と略す)と Health Act 1956の下で運用がなされていた。HIPC 1994には、IPPsと同様に12の原則(Principles)が設けられていた。

Privacy Act 1993 6条 Principle 11は個人情報の開示制限について規定をしている。

まず、個人情報を開示するには、個人の同意があれば問題は生じない〔Principle 11(d)〕。

また、収集をした目的の範囲内であれば問題は生じない〔Principle 11 (a)〕。災害時において上記の二つの原則を遵守することの難しさは、4(2)で述べたところである。

ポイントは、どのような場合に本人の同意なしに個人情報を開示できるのかにある。地震当時は、Principle 11 (f)において、本人の同意を得ずに個人情報を開示するには、「公衆の衛生もしくは公共の安全、または、当該個人ないし他人の生命もしくは健康のいずれかに対する重大かつ切迫した脅威 (serious and imminent threat) を防止あるいは軽減するために必要であること」という要件が設けられていた。

他方、Privacy Act 1993 6条 Principle 10は個人情報の利用に関する制限について規定しており、Principle 10 (d)において、本人の同意なしに個人情報を目的外利用するためには、Principle 11 (f)と同様の要件が設けられ

それぞれ制定をしている個人情報保護条例が適用される。民間部門は個人情報保護法が適用される。

自然災害時においては、都道府県や市町村の有している個人情報の共有が不可欠となるので、個人情報保護条例の運用が重要となる。ちなみに、都道府県と市町村を併せると1800近い自治体が存在している。これらの個人情報保護条例を条例を一つの法律に統一すべきであるという意見もある〔岡本正 (2018: 235)〕。かつ、災害対策基本法において、災害時における個人情報に関する特別規定が存在する (脚注13)。

ていた。

(2) Code of Practice の制定

2011年カンタベリー地震直後に、プライバシーコミッショナーによって Code of Practice¹⁶⁾ として Chistchurch Earthquake (Information Sharing) Code 2011 (Temporary) (「Code of Practice 2011」と略す) が制定された。この Code of Practice 2011は、オーストラリアの Privacy Act 1988, Part VI A, 80H, 80P を参考にして制定されたものである¹⁷⁾。

具体的には、どのような情報開示が Code of Practice 2011では可能になったのだろうか。プライバシーコミッショナーによると、以下のような事例が見られた〔Office of the Privacy Commissioner (2011b), Katherine Gibson (2011: 16)〕。

- ・ 本人が死亡していて、夫が身元確認をしたいので医療カルテを請求した。
- ・ 他の地域から来たマオリの医療支援団体が開業医協会に患者の情報開示を求めてきた。
- ・ 航空会社が安否不明者に関するクライストチャーチ国際空港への発着状況の詳細について警察および家族友人から情報開示を求められた。
- ・ 構内に被害を受けた学校が地震当時に出席予定の学生の詳細について警察および家族友人から情報開示を求められた。

16) Code of Practice とは、Privacy Act 1993 46条に基づいてプライバシーコミッショナーによって制定される規則 (「実務規則」) をいう。これにより、情報プライバシー原則の適用基準、適用除外類型、遵守方法が定められ、情報プライバシー原則の柔軟な適用が可能となっている〔渥美坂井法律事務所 (2018: 100)〕。

17) Code of Practice 2011は、2011年2月24日に施行され、二度にわたって期限が延長され、2011年6月30日に失効した。
カンタベリー地震における Code of Practice 2011の内容・運用実態については、Office of the Privacy Commissioner (2011b) (2011c) (2011d)、Office of the Privacy Commissioner (2011c)、Kathryn Dalziel (2011) を参照。

- ・教育省が、授業料や家賃の払い戻しのために留学生の情報開示を求められた。
- ・社会開発省が、住宅局に災害時要配慮者を優先的に入居させるために情報開示を行った。

ただし、学生簿を外国の領事館に開示してもかまわないかという問い合わせについては、領事館は緊急対応の機関に該当しないという理由でプライバシーコミッショナーは拒否している。

Code of Practice 2011は適用されず、以下のように、IPPsに基づいて判断すべき事例も見られた〔Katherine Gibson (2011 : 16)〕。

- ・壊れたパソコンの保険金を請求されたが本人がハードディスクの提供を拒否している。
- ・EQC が個人情報 を銀行に開示しようとしたが本人が拒否をしている。
- ・保険会社が保留していた保険会社のエンジニア報告書へのアクセスを本人が求めている。
- ・雇用者が従業員の診断書の提出を求めているが、本人が拒否している。
- ・悪徳募金団体の公表
- ・ある組織の事務所が地震で倒壊し、個人情報の保全と保管方法に関するガイダンスを求めている。

Code of Practice 2011の制定経緯であるが、2004年のインド洋津波におけるオーストラリアやカナダの事例および2005年におけるハリケーンカトリナの事例を背景に、実際に問題が生じる前に Code of Practice を制定した方がいいと判断したことによる〔Office of the Privacy Commissioner (2011a)〕。

災害対応に当たった諸機関に対して Code of Practice 2011に関するインタビューが実施された。インタビューの対象は、災害対応や被災者支援にあたった、社会開発省、収入・雇用局、マオリ省、国税局、住宅局、コミュニテ

イーローセンター (Community Law Centre)、つながりサービス (Relationship Services)、EQC、警察、警備会社、クライストチャーチ市議会、議員、カンタベリー地域健康局、医療機関、商工会議所といった機関や組織であった。インタビュー結果の概要は以下の通りである [Kathryn Dalziel (2011: 2)]。

- ・ Code of Practice 2011とその継続については、Code をよく知らなかったり、個人情報の収集および開示に多少の困難があったりしたものの、(特に、各所に設けられていた復旧支援センターとカンタベリー地域健康局において) 圧倒的に支持されていた。
- ・ プライバシーには敏感な文化があって、緊急事態にも関わらず、たとえば、機関同士の情報共有は本人同意が必要であるといった、通常のプライバシー規定を適用した。
- ・ インタビュー対象者は、Code を好意的に学習し、プライバシー侵害に対する苦情リスクを軽減することができた。ニーズのある人を支援するという役目を効果的に果たした。
- ・ 機関内の幹部級の人間が Code を熟知していることが多かった。彼らは、国家緊急事態における情報共有の決断にあたって Code に大いに助けられた。カンタベリー地域健康局、警察、EQC は特に高い評価を与えている。
- ・ 多くの機関は、Code の延長を支持していたものの、諸機関は「通常業務」への回帰を図っていたし、諸機関同士の間 (たとえば、地震保険委員会と保険会社) で生じた、保険約款、手続、透明性規約 (transparency agreements) をめぐる多くのプライバシー問題が、浮きぼりにされていった。
- ・ すべての機関は、国家緊急事態において公示された Code を支持していた。商工会議所は、商業利益への配慮も求めている。

業務の内容によっては、Code を利用する必要のない機関も存在していた

が、インタビューを受けた諸機関は基本的には Code を支持していたといえる。ただし、Code of Practice 2011は必ずしも、すべての現場において周知され、理解されていたとはいいがたいようである [Kathryn Dalziel (2011:2)、Michael J.V. White et al (2014 : 260)]。

2011年カンタベリー地震後、Privacy Act 1993は2013年に改正され、それまでの「重大かつ切迫した脅威 (serious and imminent threat)」から「切迫 (imminent)」という文言が削除されている¹⁸⁾。また、恒久的な Code of Practice として Civil Defence National Emergencies (Information Sharing) Code 2013 (「Code of Practice 2013」と略す) が設けられた。内容は、Code 2011とほぼ同様である。7において解説をする。

6 Privacy Act 1993における脅威の解釈

Privacy Act 1993で問題になるのは、5(1)で述べた Principle 11(f)が適用される範囲である。被災者を支援する場面において、脅威 (threat) の状態でなければ、Principle 11(f)は適用されない。どのような場合が、脅威に該当するのか。Privacy Act 1993 2 Interpretation において、重大な脅威 (serious threat) は以下のように定義されている。

Principle 10(d)ないし11(f)における重大な脅威とは、機関が以下の項目にかんがみ重大な脅威であると合理的に確信するにいたった脅威をいう。

- (a)当該脅威が現実化する可能性
- (b)当該脅威が現実化した場合における被害の深刻度 ないし
- (c)当該脅威が現実化しうる時間

脅威の解釈であるが、脅威は予防的な意味合いがある。そのため、

18) 同様に、HIPC 1994も改正がなされ、imminent という文言が削除された。

Principle 11(f)は、「すでに発生した大規模災害において、個人が行方不明、死亡あるいは身元確認ができない状態においては役には立たないだろう」という見解もある〔Katherine Gibson (2011 : 12)〕。

2013年の法改正により、「重大かつ切迫した脅威」から「切迫」という文言が削除されたことについて、地震当時にはこの文言が大きな障壁になっていたという見解がある。地震当時は、インフラの破壊によって、障害者の行動が制限されることになり、施設の利用やサービスへのアクセスが滞るという事態も発生していたが、障害者が不可欠とされる支給や訪問 (essential supplies or visits) を受けることができない可能性があったとしても、「それは、個人に対して“切迫した”害悪をもたらす可能性がなく、そのため、開示制限の原則の例外の要件を満たさない」ので開示されなかったという (Michael J.V. White et al 2014 : 259)。

「切迫」という文言が削除されたことでどのような影響がもたらされるのか。Blair Stewart氏は、2013年の法改正は、殺人事件をきっかけになされたものであって、地震をきっかけになされたものではない¹⁹⁾。なので、「切迫」という文言が削除されたことによって、どのような影響が出るのかは現段階では分からないと述べている。具体的な事例からの再検討が必要であろう。少なくとも、「切迫」の文言を排除したことによって、現場レベルでの萎縮を緩和できると考えられる²⁰⁾。

今後はどのような解釈をすべきなのか。先ほどの事例を参考にすると、障害者がいつまでも所在が明らかにされず、不可欠な支給や訪問 (essential supplies or visits) を受けられない状況が続くと、生命の危険に関わることもあり得る。そうすると、単に所在が明らかにされない状況自体が重大な脅

19) Blair Stewart氏とのインタビューより。参照となる記事として、Radio New Zealand (2013)、TVNZ (2013)。

20) Privacy Act 1993の法改正前には、HIPC-Rule 11におけるthreatの要件について、厳格に解釈する見解もあったが〔Office of the Privacy Commissioner (2008:65)、Katherine Gibson(2011: 13)〕、これらの見解が緩和される可能性がある。

威に該当すると解釈することもできる²¹⁾。ある程度時間が経過しても、「重大性」が消滅しないこともあることを認識しておくべきである。

脆弱性が深刻な障害者については、重大な脅威に陥っているかどうかの判断は、より柔軟に解釈されるべきである。日本においても、福島原発事故に伴う障害者の避難行動において、重大かつ切迫した脅威に該当しうる事例が見られている（山崎栄一 2013：134、Eiichi Yamasaki 2017：143）。障害者が把握できていないことに対する危機感の相違が重大な脅威の解釈に影響を及ぼしていると考えられる。

日本における示唆として、災害対策基本法には、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために、「特に必要があると認めるとき」であれば、避難行動要支援者名簿を提供できるという規定が存在するが（49条の11第3項）、「特に」という文言によって、現場レベルでの提供が萎縮してしまわないかが懸念される。

自治体の個人情報保護条例においても、「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」という条文になっており、東日本大震災においては障害者に関する個人情報を本人同意なしに提供した自治体はほとんどなかった〔岡本正（2014：157）〕。

自治体が民間団体やコミュニティに開示する場合は、「相当の理由」「特別の理由」「公益上の理由」といった要件が課せられ、自治体ごとに設置されている個人情報保護審査会（あるいは審議会）による諮問を必要とすることが多い。あるいは、条例を制定・改正することで正当化を図ることになる〔山崎栄一（2013：125）〕²²⁾。

21) さらにいえば、2011年のカンタベリー地震当時でも重大かつ切迫した serious and imminent に該当するという解釈もできなくはない。

22) ちなみに、災害時における民間事業者による個人情報の取扱いについては、個人情報保護法の各条項において、同様の制限が設けられている。

16条3項（利用目的による制限） 17条2項（適正な取得） 23条1項（第三者提供の制限）

二 人の生命、身体又は財産の保護のため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。

日本においては、立法論的に、災害時においては、重大性だけの要件で情報共有を可能にすることはできないだろうか。

5において、ニュージーランドのプライバシーコミッショナーに対する多数の問い合わせ事例が見られたが、事前問い合わせができるような仕組みが求められる。日本においても、自治体職員などが安心して情報提供をすることができるように、情報提供が可能かどうかを事前に問い合わせることができる仕組みを設けるべきである。不本意な法違反を回避するために必要であるし、不要な萎縮を避けるためにも必要である。現在のところ、それぞれの自治体における個人情報保護担当の部局がそのような事前問い合わせ機能を果たすべきなのであるが、自治体によって見解がバラバラすぎるのも問題であって、個人情報保護委員会がそのような機能を担えるようにできないだろうか。

7 Code of Practice 2013

(1) 構成

Code of Practice 2013の構成は以下の通りである。

1. 目次 (Title)
2. 発効 (Commencement)
3. 国家緊急事態宣言の適用 (Application to a state of national emergency)
4. 解釈 (Interpretation)
5. 許容された目的の意味 (Meaning of permitted purpose)
6. 個人情報の収集、利用および開示に関する権限 (Authority for collection, use and disclosure of personal information)

ここにいう民間事業者としては、まず避難行動要支援者名簿や要支援者の個別計画を有している自主防災組織が想定される。

(2) 発動要件と期限

「3. 国家緊急事態宣言の適用」によると、Code of Practice 2013は、CDEM法66条に基づく国家緊急事態宣言とリンクしている²³⁾。そして、Code of Practice 2013の効力は、国家緊急事態宣言が失効 (expire) してからさらに20業務日が経過するまで継続される。ただし、現場のニーズに応えるために期限をさらに延長する可能性がある²⁴⁾。

ここにいう緊急事態とは、CDEM法4条によると、自然現象その他のあらゆる事象の結果によって引き起こされる、人命・財産に危険を及ぼし、通常の体制では対応できない事態を指す²⁵⁾。国家緊急事態宣言が發布される状況とは、CDEM法66条1項によると、地方自治体により構成されるCDEMグループでは対応できない状況を指す²⁶⁾。

(3) 許容された目的

「5. 許容された目的の意味」は、「6. 個人情報収集、利用および開示に関する権限」で使われている許容された目的という文言を定義づけるものである。要するに、緊急事態においては、許容された目的のために行われる収集、利用および開示が許されるということになる。以下において、主要な条文について抜粋しておく。

23) ただし、オーストラリアの場合、Privacy Act 1988 Part VI Aにおける緊急事態宣言 (Declaration of emergency) は、その他の法令に基づく緊急事態とは関連していない。Privacy Act 1988, s80J, 80Kを参照。

24) Code of Practice 2011は、当初は2011年2月11日に公布され、2月24日から発効し、5月24日に失効する予定であった。なぜなら、国家緊急事態宣言の失効が2011年4月30日であったからである。Code of Practice 2013でも、同じ時期に失効することになる。しかし、プライバシーコミッショナーによるアンケートの結果、機関によっては、期間の延長を求める機関もあった [Office of the Privacy Commissioner (2011) b : 4, 7]。

25) 2010年9月4日の地震において、直後に緊急事態宣言を行っている (9月15日に解除)。2011年2月22日の地震においても、直後に緊急事態宣言を行っている (4月30日に解除)。

26) CDEMグループは、すべての広域自治体および広域自治体内にあるすべての地域自治体によって設立される連合体である (CDEM法12条)。地方自治体はすべてCDEMグループの構成員でなければならない (CDEM法13条1項)。

5. 許容された目的の意味

- (1) 許容された目的とは、国家緊急事態宣言が発布されている緊急事態に政府または地方自治体に対応および回復を図るために直接関わりのある目的をいう。
- (2) 第1項の制限によらず、以下に掲げるものはいずれも緊急事態に関わりのある許容された目的とする。
 - (a) 以下に掲げる個人の身元確認
 - (i) 当該緊急事態の結果、負傷、行方不明あるいは死亡したまたはその可能性のある；
 - (ii) ないしは、緊急事態に巻き込まれたまたはその可能性のある；
 - (b) 当該緊急事態に巻き込まれた個人への、本国送還サービス (repatriation services)、医療またはその他の措置、健康サービス、金銭およびその他の人道支援といったサービスを含む支援；
 - (c) 当該緊急事態に関連する法の執行の支援；
 - (d) 当該緊急事態にかかる調整およびマネジメント；
 - (e) 当該緊急事態に巻き込まれたまたはその可能性のある個人に責任のある (responsible) 人々に対する、以下に該当する事項に関する適切な情報開示の確保：
 - (i) 当該緊急事態におけるこれらの個人の関与 (involvement)；
または
 - (ii) これらの個人が関連している当該緊急事態における対応。

(4) 情報共有に関する権限

では、どのような権限が与えられるのか。

6. 個人情報の収集、利用および開示に関する権限

- (1) 緊急事態に際して、機関が以下の合理的な理由に該当すると確信する場合、機関は個人に関する個人情報収集、利用または開示することができる：
- (a) 安否が気遣われている個人が当該緊急事態に巻き込まれている可能性があり；かつ
 - (b) 収集、利用および開示が当該緊急事態に関連する許容された目的のためになされるものであり；かつ
 - (c) 個人情報を開示するにあたり—その開示が：
 - (i) 公的部門の機関；または
 - (ii) 当該緊急事態のマネジメントに関与、またはマネジメントの支援をし、あるいはなし得る機関；または
 - (iii) 当該緊急事態に巻き込まれた個人への、本国送還サービス (repatriation services)²⁷⁾、医療もしくはその他の措置、健康サービス、または金銭もしくはその他の人道支援サービスに直接関与している機関；もしくは
 - (iv) (5条3項の意味における) 個人に責任のある人々に対するものであり；かつ
 - (d) 個人情報を開示する場合は—その開示はニュースメディアに対してはなされない

(5) Code of Practice 2013の評価

自然災害における個人情報の取扱いに関する規定には、①緊急事態（災害応急対応）そのものへの対処、②行方不明者の安否確認、③災害後の被災者支援という3つの要請が混在しているといえる。Code of Practice 2013においても、「許容された目的」という条項は、これらの3つの要請を実現するという目的で設定されている。また、開示が認められる範囲も、これらの3つを実現するために必要な範囲で設定されている。

27) Kathy Daniziel氏によると、自分の家に戻ること (going home) も含んでいるという。

Privacy Act 1993の諸原則と比べると、Code of Practice 2013は目的や権限について詳細に規定したといえる。このように身元確認、安否情報のみならず被災者支援を対象として、公的機関・民間機関を問わず広範に本人の同意なしに情報を開示できる仕組みは評価できる²⁸⁾。プライバシーコミッショナーによると、緊急時における個人情報の取扱について事前に規定することにより、二つの恩恵を受けることができるだろうとしている。一つ目は、「新しいCodeが、国家緊急事態宣言後速やかに適用される」、二つ目は「新しいCodeが、政府諸機関の緊急事態計画に組みこまれていく」という恩恵である〔Office of the Privacy Commissioner (2012a) : 4〕²⁹⁾。ただし、そのためには事前にCode of Practice 2013が関係諸機関に周知されることと、それぞれの関係諸機関においてどのような事態が想定されるのかについて入念に検討が積み重ねられることが必要である³⁰⁾。実際の運用となると現場においては容易に判断できない場面が出てくるであろう。過去における事例の蓄積を踏まえた、ガイドラインの作成が必要となる〔Katherine Gibson (2011 : 20)〕。

ただし、ニュージーランドの場合は、国家緊急事態宣言の発令を要件とし、比較的短い期間に限定されている。国家緊急事態宣言が発令されない災害時においては、Privacy Act 1993に基づいた運用にならざるを得ず、国家緊急事態宣言が発令される災害とそうでない災害とのギャップが懸念される。

Blair Stewart氏によると、通常の災害はPrivacy Act 1993で運用が可能で、洪水災害においては特に問題は起こらなかったという。また、大規模災害に限定するのは、①思想的にはいつも緊急事態のままでは困る、②運用的にはCode of Practiceを適用すると関係者全員がそれを使いこなせるようになるまでに勉強しなければならず、負担となるからであるという。

28) 災害対策基本法90条の4において、被災者台帳に記載された情報を本人の同意なしに開示できるのは、公的機関に限定されている。

29) この恩恵は、Code of Practiceが恒久法化されることで初めて実現されるものである。

30) Privacy Act 1993 およびCode of Practice 2013が、国家CDEM計画ガイドにおいて参照すべき法令として紹介されている〔Guide to the NCDEM Plan 2015, 14. Welfare services : 31〕。

(6) 日本における Code of Practice の導入可能性

ニュージーランドにおいては、Code of Practice 2013を制定し、国家緊急事態宣言とリンクをさせているが、日本の場合はどうなのか。緊急事態における個人情報に関する立法は、日本において導入できるのだろうか。

日本においては、災害対策基本法105条以下において、災害緊急事態条項が設けられているが、その中に個人情報の取扱に関する規定は存在しない。また、災害緊急事態条項とリンクしている個人情報保護法制も見られない。かつ、日本においては、災害緊急事態条項の発動要件が厳格すぎるので、災害緊急事態条項の中に個人情報についての規定を設けたり、他の個人情報保護法制とリンクさせる意味がない。ただし、災害対策基本法に基づいて緊急災害対策本部（28条の2）や非常災害対策本部（24条）が設けられるような災害に限定して Code of Practice 2013のような規定を設けるという方法が考えられる³¹⁾。

(7) 開示先の配慮と第三者からの収集

今後、Code of Practice 2013が適用されるとなると、民間組織への情報開示が許されるケースが増大することが予想される。そのため、開示先としての民間組織の行動をどこまでコントロールできるかが課題となる。悪徳業者が個人情報を収集、利用および開示を行わないかが懸念される。被災地においては、詐欺的な行為が横行する。それが助長されないだろうか。本人の同意に基づく開示であったとしても、同様の問題が発生する。

開示する以上は、プライバシーの保護という観点から個人情報の開示先が健全な機関であるかどうかを適切にチェックする仕組みが必要である。当然、個人情報の取扱が健全でない民間団体に対しては開示をすべきではない。これまで活動実績があまりない、被災直後に設けられた民間団体である場合は、

31) これらの対策本部は、大規模な災害であって国による支援を必要とする災害において設置される。Code of Practice の発動要件とはほぼ同様の要件である。

開示をするかどうか。これまでの活動実績などから判断することになるだろう。

災害後にチェックするとなると、時間の余裕がない中でのチェック作業になってしまう。悪徳業者および不健全な民間団体について情報共有を図ることで、チェックの負担を軽減するという方法が考えられる。災害前から健全な民間団体を登録しておくとか、普段から被災者支援のネットワークを作り信頼関係を構築しておくことが重要である〔山崎栄一（2013：143）〕。

ニュージーランドにおいては、国家 CDEM 計画の中に福祉サービスの業務を行う公的機関や民間機関が明記されており、そういった機関については信頼関係が構築されていると推測される。

逆に、開示をされる側に立って述べてみることにする。すなわち、開示を受ける側にとっては、第三者から情報を受け取る立場になる。第三者からの収集というのは、第三者にとっての開示に法的正当性が与えられていたとしても、実際に開示をするかどうかは第三者の意思にかかっているのが現実である。もし、強制的に開示をさせるのであれば、別の法的な根拠を必要とする。まずは、Code of Practice の周知が必要であろう³²⁾。

8 名簿・台帳の制度化

ニュージーランドにおいても、名簿・台帳の制度化がなされている。2015年国家 CDEM 計画令（National CDEM Plan Order 2015）において、福祉サービスの具体的業務の一つとして、登録（Registration）に関する以下のような規定が存在する³³⁾。

67 登録

32) Code of Practice 2011の運用の場面で、通常の確認手続および関連法令の参照なしに、電話越しで情報開示することを、医師から拒否された例が見られたようである〔Kathryn Dalziel（2011：8）〕。

33) 脚注3参照。Registration という項目は、2015年に新設されたものである。

- (1) 登録により、緊急事態によって直接影響を受け、かつ緊急事態における福祉サービスを必要とする人が誰かを確認するために、人々から収集された情報が記載される。
- (2) 登録情報は、具体的業務としてのニーズアセスメントの把握に供し、具体的業務としての照会の補助に寄与し得る。
- (3) 全国レベルにおいて、CDEM 大臣は、緊急事態によって影響を受け、かつ緊急事態における福祉サービスを必要とする人々が登録を行なえるように、CDEM 福祉登録システムを構築する責任を有する機関である。
- (4) CDEM グループレベルにおいて、CDEM グループは、緊急事態によって影響を受け、かつ緊急事態における福祉サービスを必要とする人々が登録を行えるようにする責任がある³⁴⁾。

この規定を見ると、CDEM 大臣は全国レベルの CDEM welfare registration system (福祉登録システム) を設ける責任がある。また CDEM グループも同様に CDEM グループにおける被災者および支援を要する者を登録 (registering) する責任を負っている。

日本においては、災害対策基本法において、2種類の名簿・台帳が制度化されている (脚注13を参照)。一つは避難行動要支援者名簿であり、もう一つは、被災者台帳である。ニュージーランドの登録制度 (Registration) は、あくまでも災害後に行われるものである。日本における被災者台帳の仕組みと類似しているといえる。ただ、日本のような避難行動要支援者名簿とは違い、災害前の脆弱性のある人を把握するような制度ではない [Guide to the NCDEM Plan 2015, 14. Welfare services : 9]。とはいえ、ただし、National Emergency Management Agency (国家緊急事態管理局) は、コミュニティ

34) CDEM グループは、すべての広域自治体および広域自治体内にあるすべての地域自治体によって設立される連合体である (CDEM 法12条)。地方自治体はすべて CDEM グループの構成員でなければならない (CDEM 法13条1項)。

などが災害前に脆弱性のある人を把握して、支援ネットワーク (support network) を構築することを奨励している [National Emergency Management Agency (2020)]。

全国レベルの CDEM 福祉登録システムの構築について規定されている点が興味深い。災害後における被災者の全国的な把握システムとしては、2011年の東日本大震災において総務省が「全国避難所情報システム」を構築したことがあったが [山崎栄一 (2013: 157)]、全国的な把握システムの構築が法的に要請されているわけではなく、災害対策基本法90条の3においては、単に市町村長に被災者台帳の作成ができると規定しているにとどまっている。

大規模な災害が発生し、広域に避難した者の把握となると市町村単位の運用には限界がある。最終的には、国が全国的な被災者台帳システムを構築すべきである。たとえば、市町村の被災者台帳を全国的なデータベースとリンクできるような仕組みを設ける。あるいは、既存の全国的データベースである住民基本台帳やマイナンバー制度の活用を検討するべきである [山崎栄一 (2020: 45)]。

9 むすび

ニュージーランドの被災者支援および個人情報の共有について概観をしてきたが、日本にとってどのような示唆が得られたのであろうか。最後に、いくつか指摘をしておきたい。

ニュージーランドにおいては、緊急対応システム (CIMS) の中に福祉という要素が組み込まれていることが非常に興味深い事であった。緊急事態や防災というのは福祉そのものなのだという発想を日本においても定着できないだろうか。被災者支援については、政府による緊急支出や義援金の給付など、その都度の柔軟な対応を図っているというイメージがある。その反面、災害が起きた場合にどのような支援が得られるのかについて事前の予測可能

性に乏しいといえる。ニュージーランドの住宅再建支援制度の特徴は、加入率の高い地震保険である。日本の地震保険制度であるが、500～600万円ぐらゐは火災保険と強制加入にして、保険料を安くしておき、それ以上の補償になった場合は高い保険料にするといった制度改革をしてはどうか〔山崎栄一(2020:36)〕。

ニュージーランドにおける個人情報の共有をめぐる議論について、筆者が見る限りにおいてはあるが、災害のフェーズの中では災害直後における個人情報のあり方を中心に議論されているように見える。また、災害の程度の中では、Emergencyにおける個人情報のあり方が議論されているように見える。私は、自然災害における個人情報のあり方の議論が、災害直後のEmergencyに偏ってしまうことにより、災害前における個人情報の共有や、普段から起こりうる中小規模の災害における対応がおろそかにされてしまうことを懸念している。国家緊急事態宣言が発令される大災害には積極的な共有を認めるが、中小規模の災害には共有を認めないというのは、これまで中小規模の風水害をも含めた議論を取り扱ってきた筆者としては違和感を感じる。今後は、Emergencyにおける個人情報の法理とは異なった、Natural Disasterにおける個人情報の法理を追求していきたい。

今回は、留学先であるニュージーランドを中心に比較研究を進めたので、比較対象も Common Wealth の国が中心となってしまったが、今後は、他国、特にアメリカや EU における比較研究も進めていきたい。また、個別的大災害における事例研究も不可欠であるといえる。個人情報の性質に着目すると、ビックデータの活用という別の視点も今後の検討対象となり得よう〔Md. Shahinoor Rahman, Liping Di & Md. Esraz-Ul-Zannat (2017)〕³⁵⁾。

35) 現在、世界中で新型コロナウイルス対策が講じられている中、DisasterあるいはEmergencyにおける個人情報のあり方が問われるところであり、エボラ出血熱における先進事例研究が存在する〔Sean Martin McDonald (2016)〕。

謝辞

本論文は、筆者が2018年9月から2019年3月まで、ニュージーランドの University of Canterbury School of Law に留学した際の研究成果の一部である。

本論文は、JSPS 科研費 20K20781、17K12627、17H04507、17K01338、16H05666ならびに2018年度 関西大学学術研究員研究費の助成を受けたものである。

参考文献

邦文文献

- ・ 渥美坂井法律事務所 (2018) 『諸外国の個人情報保護制度に係る最新の動向に関する調査研究 報告書 平成30年3月』。
- ・ 板倉陽一郎＝河井(井上)理穂子 (2012) 「第33回データ保護・プライバシーコミッション会議における『データ保護と大規模災害に関する決議』の意義」情報処理学会研究報告 Vol. 2012-EIP-56 No. 10 1～7頁。
- ・ 梅本通孝 (2017) 「ニュージーランドにおける災害対応の体系とその特性」地域安全学会論文集 No. 31 37～47頁。
- ・ 岡本正 (2014) 『災害復興法学Ⅰ』慶應義塾大学出版会。
- ・ 岡本正 (2018) 『災害復興法学Ⅱ』慶應義塾大学出版会。
- ・ 加藤隆之「ニュージーランドにおける個人情報保護制度とEUデータ保護指令の充分性審査」『個人情報保護制度における国際的水準に関する検討委員会・報告書 平成24年3月』144～179頁。
- ・ 自治体国際化協会 (2018) 『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』
- ・ 武田真理子 (2014) 「ニュージーランド・カンタベリー地震」海外社会保障研究 No. 187 31～44頁。
- ・ 豊田利久ほか(2019)「ニュージーランドにおける災害復興制度—現地調査を踏まえて」災害復興研究 Vol. 10 63～79頁。
- ・ 日本ニュージーランド学会東北公益文科大学ニュージーランド研究所編 (2012) 『「小さな大国」ニュージーランドの教えるもの』論創社。
- ・ 矢部明宏 (2011) 『【ニュージーランド】カンタベリー地震復旧関係立法』外国の立法 No. 249-1 26～27頁。
- ・ 矢部明宏 (2012) 「英連邦諸国 (イギリス、ニュージーランド、カナダ) の緊急事態法制—大災害時に緊急権行使と緊急事態管理の仕組み—」外国の立法 No. 251 65～121頁。
- ・ 山崎栄一 (2013) 『自然災害と被災者支援』日本評論社。
- ・ 山崎栄一 (2016) 「災害時における個人情報の利活用」自治体法務研究 No.47 16～21頁。
- ・ 山崎栄一 (2018) 「自然災害における生活保障」尾形健編『福祉権保障の現代的展開—生存権論のフロンティアへ』日本評論社161～188頁。

- ・山崎栄一 (2019) 「被災者総合支援法・要綱案一解説ならびに論点」災害復興研究 Vol. 11 9～58頁。
- ・和田明子 (2000) 『ニュージーランドの市民と政治』明石書店。

英文文献

- ・Eiichi Yamasaki (2017) “People Who Cannot Move During a Disaster-Initiatives and Examples in Japan Disaster Victim Support,” *Journal of Disaster Research Vol.12 No.1*, 137-46.
<https://www.fujipress.jp/jdr/dr/dsstr001200010137/> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Homeland Security (2019a) “Privacy Documents for the Federal Emergency Management Agency (FEMA),” <https://www.dhs.gov/privacy-documents-fema> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Homeland Security (2019b) “Impact Assessment Guidance,” <https://www.dhs.gov/publication/privacy-impact-assessment-guidance> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Joel R. Reidenberg, Robert Gellman, Jamela Debelak, Adam Elewa, & Nancy Liu (2013) “Privacy and Missing Persons after Natural Disasters,” *Commons Lab, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Vol. 2. March 6 2013*,
<https://ssrn.com/abstract=2229610> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Katherine Gibson (2011) “Large scale emergencies and personal information-can the Privacy Act cope ?,” post-graduate paper submitted for an LLM, University of Auckland,
<https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Katherine-Gibson-paper-on-Earthquake-code-10-05-11.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Kathryn Dalziel (2011) “RESERCH REGARDING CHRISTCHURCH EARTHQUAKE,” May 2011,
<https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Kathryn-Dalziel-Report-20-05-11.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Md, Shahinoor Rahman, Liping Di & Md, Esraz-Ul-Zannat (2017) “THE ROLE OF BIG DATA IN DISASTER MANAGEMENT,” Proceedings, International Conference on Disaster Risk Mitigation, Dhaka, Bangladesh, September 23-24, 2017,
https://www.researchgate.net/publication/322265557_The_role_of_big_data_in_disaster_management (アクセス日2019年9月27日).
- ・Michael J.V. White & Andrew Grieve (2014) “Human Rights and Dignity: Lessons from the Canterbury Rebuild and Recovery Effort,” in Simon Butt = Hitoshi Nasu = Luke Nottage Editors, *Asia-Pacific Disaster Management*, Springer, 245-265.
- ・Ministry of CDEM (2015) “Guide to the National Civil Defence Emergency Plan 2015,” <https://www.civildefence.govt.nz/assets/guide-to-the-national-cdem-plan/Guide-to-the-National-CDEM-Plan-2015.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Ministry of CDEM (2019) “People with disabilities or special requirements,” <https://getthru.govt.nz/people-with-disabilities> (アクセス日2019年9月27日).
- ・Ministry of Health (2017) “Health Information Governance Guidelines,” August 2017,

- <https://www.health.govt.nz/publication/hiso-100642017-health-information-governance-guidelines> (アクセス日2019年9月27日).
- National Emergency Management Agency (2020) “People with disabilities or special requirements,” <https://getthru.govt.nz/people-with-disabilities> (アクセス日2020年2月8日).
 - New Zealand Red Cross (2015) *CANTERBURY EARTHQUAKES RECOVERY UPDATE October 2015*.
 - New Zealand Red Cross (2017) *Evaluation of the Canterbury Earthquake Appeal & Recovery Programme February 2017*.
 - Office of the Australian Information Commissioner (2015) “Emergencies and disasters,” <https://www.oaic.gov.au/privacy/guidance-and-advice/emergencies-and-disasters>, 1 December 2015 (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2008) “Health Information Privacy Code 1994 Incorporating amendments and including revised commentary,” <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/HIPC-1994-2008-revised-edition.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2011a) “Letter from Privacy Commissioner to Regulations Review Committee 2,” March 2011, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Letter-to-Chair-of-Regulations-Review-Committee-2-03-11.doc> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2011b) “Christchurch Earthquake Code of Practice Questionnaire Results : Public Version 9,” May 2011, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Questionnaire-Results-Public.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2011c) “Summary of earthquake-related enquiries to OPC enquiries line 31,” May 2011, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Summary-of-enquiries-Canterbury-Christchurch-Earthquakes-Blair-Stewart-09-05-11.doc> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2011d) “Christchurch Earthquake (Information Sharing) Code 2011 (Temporary),” <https://www.privacy.org.nz/the-privacy-act-and-codes/codes-of-practice/expired-and-revoked-codes-of-practice/christchurch-earthquake-information-sharing-code-2011-temporary/> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2012a) “Information paper National Emergencies Information Sharing Code,” April 2012, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Information-paper-National-Emergencies-Information-Sharing-Code-April-2012.doc> (アクセス日2019年9月27日).
 - Office of the Privacy Commissioner (2012b) “Civil Defense National Emergencies (Information Sharing) Code-Submissions,” <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Codes-of-Practice-materials/Submissions-received-during-public-consultation-process-CD-Nat-Emergencies-Code-2012.pdf> (アクセ

ス日2019年9月27日).

- ・ Office of the Privacy Commissioner (2015) “Privacy Impact Assessment Toolkit,” <https://www.privacy.org.nz/news-and-publications/guidance-resources/privacy-impact-assessment> (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Office of the Privacy Commissioner (2017) “Releasing personal information to Police and law enforcement agencies: Guidance on health and safety and Maintenance of the law exceptions,” October 2017, <https://www.privacy.org.nz/assets/Files/Reports/October-2017-Final-Guidance-on-releasing-personal-information-to-Police-and-law-enforcement-agencies-Principle-11f-and-ei.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Office of Privacy Commissioner of Canada (2013) “Privacy emergency kit,” https://www.priv.gc.ca/en/privacy-topics/health-genetic-and-other-body-information/gd_em_201305 (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Radio New Zealand (2013) “Police couldn’t disclose Bayliss killer’s conviction,” 9:42 pm on 24 April 2013, <https://www.radionz.co.nz/news/national/133482/police-couldn't-disclose-bayliss-killer's-conviction> (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Sascha Mueller (2017) “Extraordinary Powers and Political Constitutionalism,” *Canterbury Law Review* vol. 23, pp. 65–84.
- ・ Sean Martin McDonald (2016) “Ebola: A Big Data Disaster Privacy, Property, and the Law of Disaster Experimentation,” *CIS Papers* 2016. 01, March 2016, <http://cis-india.org/papers/ebola-a-big-data-disaster> (アクセス日2019年9月27日).
- ・ The 33rd International Conference (2011) “Resolution on Data Protection and Major Natural Disasters,” in the 33rd International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Data-Protection-and-Major-Natural-Disasters.pdf> (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Tim Garlick (2012) *SOCIAL DEVELOPMENTS An organisational history of the Ministry of Social Development and its predecessors, 1860–2011*, STEBLE ROBERTS AOTEAROA, 2012, pp. 290–293.
- ・ TVNZ (2013) “Silenced cop first to suspect Jade Bayliss’ killer,” 10 October 2013, https://www.tvnz.co.nz/content/tvz/onenews/story/2013/10/10/silenced-cop-first-to-suspect-jade-bayliss-killer.html?variant=tb_v_1 (アクセス日2019年9月27日).
- ・ Vassilios Vescoukis and Charalampos Bratsas (2014), “Open Data in Natural Hazards Management,” ePSIplatform Topic Report No. 2014 / 01, pp. 1–28, <http://ikee.lib.auth.gr/record/304655/files/OpenData.pdf> (アクセス日2020年3月29日).
- ・ W. John Hopkins (2016) “The First Victim—Administrative Law and Natural Disasters,” *New Zealand Law Review* Volume 2016, pp. 189–211.