

岩手県における復興情報の活用・共有・発信

～個人情報と情報公開（行政広報）の観点から～

岩手県 大阪事務所 （前・岩手県 総務部 法務学事課）
主任 山本和広



1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災津波¹⁾は、岩手県の沿岸部に甚大な被害をもたらすとともに、近現代において我が国が経験した最大の広域的・複合的災害として、発災直後から復旧・復興期の現在に至るまで、社会・行政が抱える様々な課題を顕在化させ続けている。その中でも、生活再建支援施策の展開においては、被災者の個人情報ないし支援実施状況の共有、各種支援メニューに関する情報の伝達など、個々人の生活再建や被災地全体の復興のために必要とされる様々な情報、いわば「復興情報」をいかに活用・共有・発信していくかという課題が浮き彫りとなった。

本稿では、発災後1年間にわたり岩手県法務学事課（情報公開担当）において個人情報保護制度の正担当を務めた筆者の経験や本県各部署の取組等を中心に、自治体の個人情報保護制度や情報公開（行政広報）の観点から、これらの課題について考察する。

2. 発災後の個人情報保護制度の運用

（1）避難者名簿の公表

本県では、発災後の最大値として、約76万戸が停電し、約6万6,000の電話回線が不通となったとされている²⁾が、発災直後は内陸部においても固定電話・携帯電話が通信困難な状況に陥り、県全体が事実上“安否不明”となったのに等しい状況であった。盛岡市に所在する県庁舎と各地域の県合同庁舎等とを結ぶ専用ネットワーク回線「いわて情報ハイウェイ」も光ケーブルの物理的断線や機器流失により、沿岸地域とのデータ通信が途絶した。これにより県庁舎と沿岸地域の公所との間で庁内の電子掲示板や電子メール等を活用した連絡調整・情報共有が不可能となった。

このような状況の中で、個々の住民の安否を判断す

る一時的資料となったのが、様々な避難場所（一般的な「避難所」のほか、被災を免れた個人宅も含まれた。）に身を寄せている被災者が記名等をした、紙ベースの「避難者名簿」である。その記載項目は氏名のほか、住所、年齢、性別等であったが、フォーマットが統一されておらず、避難場所毎にバラつきが見られた。

避難者名簿に記載された情報は、デジタルカメラで撮影された画像データや紙媒体といった形で、県庁舎まで届けられた。沿岸部の合同庁舎から、公用車のガソリン残量と闘いながら名簿を持参した職員もいた。これらの情報をExcelに転記したデータ及びPDF形式に変換されたデータが、発災3日後から本県のホームページ（以下「県HP」という。）に掲載されたほか、印刷出力の上、県庁舎1階の県民室において閲覧に供された。これらの実施は災害対策本部（広報班）、広報広報課、法務学事課（行政情報化推進担当。現・情報政策課情報システム担当。）の三者が中心となったが、データ化作業は調査統計課が担当した³⁾。地元の新聞・放送各社も避難者名簿の掲載・放送に加えてウェブ掲載を行った。安否に関する個別の確認や応答が事実上不可能だった初期段階の混乱の中においては、このような手法を採らざるを得なかったのである。ともあれ、6万人以上の避難者氏名等を一覧可能な形で掲載した巨大な個人情報データベースが、インターネット上での閲覧に供されることとなった。

本県の個人情報保護条例（以下「条例」という。）によれば、「個人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」には、本人以外のものから個人情報を収集し（第4条第3項ただし書）、当該情報を収集目的以外の目的⁴⁾で第三者に対し提供することができ（第5条第1項ただし書）、かつ、当該提供に当たっては“オンライン結合”（イン

ターネット等)の方法を用いることができる(第6条ただし書)ものとされており、当時の状況下において安否の確認それ自体が被災者の生命・身体・財産の保護に資するという観点からこのような手法の活用は妥当だったと考えられる。しかし、その副作用として、インターネットを通じて当該データが拡散・残存することとなった。個人情報の取扱いの原則に照らせば当然好ましからざる状況⁵⁾であるが、一度拡散した情報をインターネット上から完全消去することは不可能であり、現状では如何ともし難い。

「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(平成25年法律第54号)による改正後の災害対策基本法(以下「改正災対法」という。)第86条の15として、新たに「安否情報の提供等」に関する制度が設けられ、都道府県知事又は市町村長が被災者の安否に関する照会に回答することができるものとされたが、当該制度はあくまで“個別の照会に対する回答”を想定したものであり、広域的大規模災害により被災自治体や周辺自治体のマンパワーの総和が不足した場合、もともと相当の人手と労力を要すると思われるこの制度が発災直後から有効に機能する可能性は乏しい。今後の広域的大規模災害に備えて現実的な施策を講ずる観点からすれば、インターネットやマスメディア⁶⁾を活用した安否情報の提供が適切に行われるよう、制度的・技術的見地から検討する必要があると考える⁷⁾。

県HPに避難者名簿の他、被害、援護状況その他情報が掲載されていたことから、県内外からアクセスが集中し発災直後から閲覧が困難な状況が発生した。このような中で、日本マイクロソフト株式会社の申出により県HPのミラーサイトが構築され、県のサーバの負荷軽減が図られた。今後、前述の検討を進めるに当たっては、負荷分散の手法も含めて考える必要がある。

(2) 視覚障がい者に係る個人情報の目的外提供

避難者名簿には、各避難場所に身を寄せる被災者の氏名その他の最小限の情報が網羅的に記載され、被災者以外の者(遠隔地の近親者、友人等)による一次的な安否確認に一定の貢献があったものと考えられる。

しかし、避難者名簿の記載事項だけでは「災害時要援護者」の安否及び生活状況が明らかでないというケースが多々見られた。災害時要援護者の範囲は障がい者、高齢者、傷病者、妊婦、乳幼児、外国人など幅広いが、本項では特に「視覚障がい者」を取り上げる。視覚障がい者は、自ら現状把握をすることが困難であるほか、障がいが見えにくい場合があるという特性を有している。また、避難所でも障がいを有することについて言い出せず、介助等を受けられないまま困難な生活をしている場合があり、生活介助等による生命・身体の保護を緊急に図る必要性が高かったといえる。このため、発災から約1か月後(平成23年4月)に、社会福祉法人日本盲人福祉委員会等により構成された「東日本大震災視覚障害者支援対策本部」から県に対し、安否確認の実施のために視覚障がい者名簿を提供するよう要請があった。

これに対し、障がい保健福祉課は、自主的な判断により、身体障害者手帳を保有する視覚障がい者の名簿と避難者名簿とを突き合わせ、氏名が一致した者に限り当該団体に情報を提供した。これは、条例第5条第1項ただし書において目的外提供の禁止の例外として許容される「個人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」の解釈を担当課が自ら適切に判断したものであり、今後の災害時における対応の基礎となる好例といえる。

しかし、このような状況下であることを理由としても、提供の相手方となるべきものの性質を考慮せずに行行政が個人情報を提供することはない。今回の場合、相手方の主たる構成員(社会福祉法人日本盲人福祉委員会)が障がい者支援について長年の実績を有する全国的団体であり、一定の信頼性を認めることができたからこそ、情報提供が行われたのである。

今回は平常時に想定されていなかった相手方に対し個人情報を提供することとなったが、本来的には、災害時の連携・協力の相手方(個人情報の提供の相手方となるべきもの)を平常時にあらかじめ特定⁸⁾し、日常的な連携・協力関係を構築するとともに、当該相

手方に対し個人情報保護の水準・意識の向上を促すことが必要と考えられる。

(3) 岩手県被災者台帳システム⁹⁾の構築

平成23年5月頃、総合防災室の担当者から筆者に対し、被災者台帳の構築に関する相談があった。

被災者台帳の定義は、改正災対法第90条の3第1項によれば、市町村長が「当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるとき」に作成する「被災者の援護を実施するための基礎とする台帳」とされており、その構成内容としては、氏名、住所等のほか、罹災状況（家屋被害）・罹災証明書発行状況に関する情報、生活・収入に関する情報、支援金等の給付状況に関する情報、居住に関する情報（応急仮設住宅等への入居状況）等、被災者の生活再建支援に必要とされる各種の個人情報が含まれる。長期間に渡って行われる多種多様な生活再建支援事務が効率的に行われること、各種の支援メニュー（支援金等の給付、公租公課の減免等）が“抜け・漏れ・落ち”なく被災者に提供されることにより、取り残しのないきめ細かな被災者救済を実現することが、被災者台帳の作成・運用の目的である。

被災者台帳（システム）の代表例としては、阪神・淡路大震災（平成7年）に際し兵庫県西宮市が構築したもののほか、新潟県中越沖地震（平成19年）に際し新潟県柏崎市が構築したものが挙げられる。西宮市のシステムは後に汎用化され、財団法人地方自治情報センター（現・地方公共団体情報システム機構）及び総務省によって各自治体に提供されたものの、東日本大震災津波の時点では未だ法律上の位置づけを得ていなかった。このため、個人情報の取扱いについても、導入しようとする自治体がそれぞれの個人情報保護条例のみに立脚して判断せざるを得なかった。

同室の構想は、行政機能が著しく低下した被災市町村に代わり、県がサーバ及びシステムを用意し、基礎データの入力までを県が引き受けた上で、クラウドコンピューティングにより被災市町村にサービスとし

て提供するというものであった。

同室では当初、県による個人情報の収集・提供が生じない形でのシステム検討を行っていたが、その途中で、復興局生活再建課及び保健福祉部（本庁関係課及び沿岸部の広域振興局保健福祉環境部）において実施を予定する被災者情報調査（戸別訪問による悉皆（全数）調査）のための基礎データとして台帳情報を活用するとともに、当該調査の結果を被災者台帳に反映するというニーズが生じた。このような状況を踏まえて再検討した結果、県において「本人以外からの収集」「オンライン結合による提供」が生じると認められ、かつ、条例の規定（例外の限定列举）や既存の県個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）答申が適用できない¹⁰⁾と判断されたことから、審議会へ諮問することとなった。（図1参照）

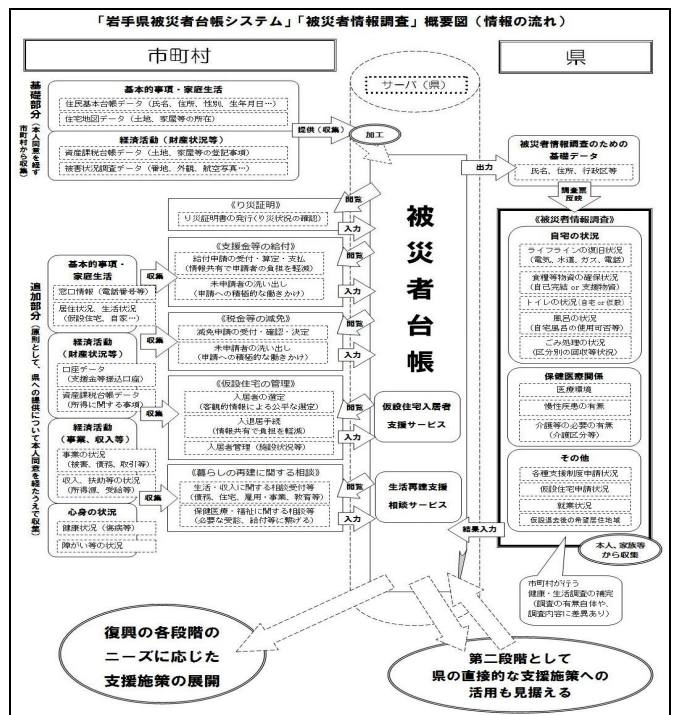


図1 「岩手県被災者台帳システム」「被災者情報調査」概要図
（第36回岩手県個人情報保護審議会資料から）

審議会諮問に当たっては、被災者台帳システムと被災者情報調査事務を一括りの事業スキームとみなすこととした。これは諮問の簡便化を図ったわけではなく、両者の目的が同一（被災者の生活再建支援、被災市町村の行政機能の補完）であること、対象となる個人情報が同一（被災者に関する各種情報）であること、

個人情報の取扱いにおいて両者が密接に関連していること等を考慮し、諮問内容としての実質的な一本化が適切と判断したことによるものである。

この諮問事案は、平成23年6月に開催された第36回審議会において了承を得た。最初の相談から約1か月という短期間で答申にこぎ着けることができたのは、システムの運営受託者となった新潟大学の研究者等により構成された専門家チームと当初から直接に質疑応答・意見交換し、政策法務上の相談も行うことができた環境にあったことが大きく寄与している。

システムの稼働に当たって、県は上記のような形で条例上の制限の適用を除外することとしたが、サービス提供の相手方となる被災市町村においても、自ら定める個人情報保護条例に照らした整理が必要となった。個人情報保護条例の内容（文言・解釈・運用）は市町村毎に異なっており、また、システムの利用方法や取扱情報の範囲にも差異があったことから、最終的には各市町村が自ら判断しなければならないが、県の介入する余地は乏しかった。このため、個人情報保護審議会・審査会への諮問の有無や諮問範囲等で参加各市町村の対応が分かれた。今後、広域で被災者台帳に係る電子システムを構築しようとする場合、個人情報の取扱いに関する事項はあらかじめ関係自治体間ですり合わせておくことが必要である。

（４）医療救護診療録のデータベースの構築

被災地では発災直後から一定期間（最長の地域で平成23年7月末頃まで）にわたり全国から派遣された多数のDMAT¹¹⁾や医療救護チーム¹²⁾により被災者に対する応急的な医療救護活動が行われた。当該活動の現場は避難所等でありその際の診療・処方等の記録にはいわゆる「カルテ」の体を成しているもののみならず、白紙にメモ書きした程度のもも多く含まれていた。

仮設診療所の設置など医療提供体制の復旧に伴い医療救護チームは撤収したが、彼らが作成した数万件とも言われるカルテ・メモ等¹³⁾は診療の支援を受けた現地の市町村や医師会、救護所を設置した市町村に引き継がれることとなり、これらが詰め込まれた多数

の段ボール箱が当該機関（以下「カルテ管理者」という。）で保管されていた。

医師法第24条第2項によれば診療録は「五年間これを保存しなければならない」とされており、その趣旨としては①過去の診療経過に基づく適切な診療の確保、②患者の自己情報（医療情報）アクセス権の保障、以上の2点が挙げられる。津波被災やそれに伴う長期の避難所生活という特殊な環境下における傷病の経過は、その後の状況に大きく関連する可能性があり、後日の診療行為へ適切に反映するためにはカルテ・メモ等の適切な整理分類が不可欠であった。また、被災地における医療救護活動の記録を統計的に解析し、その成果を今後の災害医療対策に反映することが求められるという医療推進課（現・医療政策室）の予見もあった。このため、同課では、緊急雇用創出事業を活用した社団法人（現・一般社団法人）岩手県医師会への委託事業のメニューとして、カルテ・メモ等の整理分類及びデータベース化（一覧表形式による電子データ化）を企図した。

同課又はその事業受託者である岩手県医師会が各カルテ管理者からカルテ・メモ等を借り受けることは「本人以外からの収集」に該当する。また、カルテ・メモ等の記載内容には、障がいの名称・内容、要介護度、難病の名称・内容等が含まれる可能性があり、これらは条例第4条第4項において収集が原則として禁止される「社会的差別の原因となるおそれのある個人情報」¹⁴⁾（いわゆる「センシティブ情報」）に該当する。しかし、数万件といわれるカルテ・メモ等を受診者毎に整理分類した上で同意を得ようとする作業は、事業において求められる成果やスピードを考慮すれば事実上不可能であった。また、センシティブ情報については、その性質上、条例の規定（例外の限定列举）において本人同意の有無を収集の許容条件としていない（＝本人同意があっても収集できない）ことから、「本人以外からの収集」「センシティブ情報の収集」の2点について審議会への諮問が必要となった。

この諮問事案は、平成24年1月に開催された第37

回審議会において了承を得た。患者の自己情報アクセス権の保障や今後の災害医療対策への反映について、必要性が認められたことによるものである。

（5）被災者情報の支援団体への提供手続の制度化

県が収集した被災者の個人情報（以下「被災者情報」）の中で避難前後の住所や世帯員の氏名・構成等が網羅されているという点で最も有用性が高かったのが、民間賃貸住宅の借上げによる応急仮設住宅（以下「みなし仮設住宅」という。）¹⁵⁾の入居者に関する情報である。

みなし仮設住宅の賃貸借契約を担当したのは復興局生活再建課であり、同課は県内のみなし仮設住宅に居住する世帯約4,000件¹⁶⁾分の被災者情報を入手することとなった。当該情報は、同課のみならず、県の各機関（被災者支援事務担当部署）、国、避難元・避難先の市町村や各種の被災者支援団体にとっても有用なものということができたが、当該情報の取扱目的はあくまで“みなし仮設住宅の賃貸借や管理”に留まるものであり、それ以外の事務事業等の用に供することは個人情報の目的外利用・目的外提供に該当する。

条例上、前述の各種主体に当該情報を目的外提供できるような明文規定が存在しないことから、当初（平成23年10～11月頃）、避難元・避難先の市町村に対する情報提供については、ハガキ返信で積極的同意を得る方法が採られていた。（筆者が同課から事前に相談を受けた際も、これを是認した。）

同時期に、個人情報保護条例の制約が原因で自治体相互間や対支援団体間における被災者情報の共有がなされない旨の報道が散見されるようになっていた。このため、法務学事課では、被災者支援を目的とした個人情報の利用・提供について全実施機関に通知を発し、「県が保有する被災者情報については、被災者の負担軽減を図るとともに、被災者の生活再建に資することができるよう、被災者個人の権利利益を損なわない限りにおいて、必要に応じその利用及び提供を図る等、有効に取り扱うこと。」という基本的考え方等を示すとともに、事案があれば積極的に法務学事課へ相談するよう求めた¹⁷⁾。

平成24年1月の第37回審議会において、審議会委員から、平成23年12月末の読売新聞記事（条例の制約がもとで、みなし仮設住宅に係る被災者情報が関係者間で共有されず、物資その他の支援が行き届いていないという内容）¹⁸⁾を踏まえ、被災者をできるだけ支援する方向で個人情報を共有できないかという旨の発言がなされ、委員間での意見交換が行われた。

この頃、同課でも、ハガキ返信の方法による積極的同意の取付けの問題点を感じていた。市町村のほか、社会福祉協議会など新たな情報提供の相手方が生じる度にハガキを送付していたのでは、事務負担の増大を招くのはもとより、被災者の（肉体的というより精神的な）負担感を増すおそれがある。また、何らかの事情や前述の負担感等の理由により被災者が返信を行わなかった場合、当該被災者が必要な支援を受けられなくなってしまうおそれがある。何より、積極的同意方式では同意の取付けに週～月単位の時間を要することとなり、時機を得た支援の実施が困難となるおそれもある。このような流れの中で、同課との協議の結果、生活再建支援を目的とした被災者情報の目的外提供を制度化することとし、共同で検討を実施した。

まず、新制度の守備範囲を定める必要があった。制度の位置づけについては、今般の津波災害のみならず、今後いつ発生するとも分からない各種の天災・人災に対応できるような恒久的制度とすることとした。また、生活再建支援の範囲については、今後発生すると考えられる多種多様なニーズに対応できるよう限定・例示列举を避け、個別の事例に即して判断できるようにした。提供の相手方には、県の各実施機関（実施機関内部における利用を含む。）、国、他の地方公共団体、県内の社会福祉協議会のほか各種の法人・団体¹⁹⁾を含めることとし、当該法人・団体については一定の審査基準に照らし提供の可否を判断することとした。

審査基準については①事業の公益性（生活再建支援としてふさわしい事業か）、②目的の明確性・整合性（提供を受けようとする個人情報の取扱目的が明らかで、事業内容と整合するか）、③提供内容の合理性等（提供を

受けようとする情報の内容は合理的で必要最小限か)、④提供の必須性(県から情報提供を受けなければ事業達成し難いか)、⑤実施可能性(事業の円滑かつ確実な実施が見込まれるか)、⑥責務遵守性(必要な個人情報保護措置を講ずることができるか等)、⑦権利利益侵害性(本人の権利利益を不当に害するおそれがないか)、以上の7項目を設定しその全てをクリアすることを必須条件とした。

この審査基準を含めた新制度は、平成24年3月に開催された第38回審議会において了承を得た。当初、諮問実施機関は知事のみ想定であったが、教育委員会も県立学校の生徒等に関する情報を有していることから教育委員会(事務局教育企画室)にも声掛けし、この2者による合同諮問として処理された。

審議会答申を受けて、平成24年3月に、知事部局全庁に対して当該制度の運用通知²⁰⁾を発した。当該運用通知において、上記7項目の解釈・運用及び具体的な判断基準を整備するとともに手続及び様式を整備した。また、一元的に迅速な判断を行うことができるよう法務学事課への協議を必須化した。(復興局は時限的な組織であることから、法務学事課が制度運用の全責任を担うこととなった。)

制度を整備したものの、平成26年6月現在、各種の法人・団体(民間)への提供実績は0件である²¹⁾。原因としては①制度の周知不足(審議会議事の結果が一部の新聞に掲載されたのみ)、②発災からの時間経過(制度制定時点で1年経過)、以上の2点が考えられる。①については県HPに掲載されたのが制度制定から約3か月後の平成24年6月となってしまった(筆者の担当時に手が及ばなかった)ことも一つの要因と考えられるが、恒久的制度として制定したことを考慮すれば、制度周知は防災活動の一環として常時継続する必要がある。(なお、本制度は「岩手県地域防災計画」の平成24年度末時点修正において“災害時における個人情報の取扱い”として掲載されるに至った²²⁾。)

改正災対法第90条の4において、被災者台帳に記載・記録された情報(台帳情報)を被災者支援団体等

に提供する方法としてあらかじめ用意されたのは本人同意のみである。本人同意以外の方法で被災者情報をこれらの団体等に提供するためには、別途の制度的根拠(新規条例の制定、既存条例への規定追加、個人情報保護審議会等への諮問等)の確立が必要である。

(6) その他(広域避難と義援金給付)

被災者情報の目的外提供の制度化を検討している最中(平成24年2月)、宮城県社会福祉課から相談があった。その内容は、宮城県における義援金の第3次配分において仮設住宅未利用世帯への配分額を加算するのに伴い、支給要件確認のために非加算対象世帯を把握する必要があり、岩手県内のみなし仮設住宅入居者のうち宮城県から避難したものに関する情報の提供を受けたいというものであった。

結論としては、審議会答申の類型事項「許可、免許等に係る事務において、許可等の要件の該当性等を確認するため、申請者等に関する個人情報を実施機関内部で利用し、又は県の他の機関若しくは国若しくは他の地方公共団体等に提供するとき。」に該当するものと認める判断をした。

理由としては①審議会答申の趣旨を逸脱しない(法令等に基づき全国一律に行われる「許可、免許等」における要件該当性の確認に係る公的機関の相互協力が念頭に置かれており扶助費の給付のような事務もその範囲に含まれる)、②義援金の扶助費給付的性質(義援金の交付に関する法律レベルの根拠はない²³⁾が災害対策基本法の規定による国の「防災基本計画」において、地方公共団体が義援金収集体と配分委員会を組織して義援金の使用について定める旨規定されていることから、大規模災害発生時に被災地域で一律に行われるものであると判断され、法律に基づく扶助費の給付に類するものと解して差し支えない)、以上の2点が挙げられる。

この事案には課題がもう1点あった。義援金の交付に関する事務を実際に行うのは被災市町村だが、本県から情報提供を受けるのは宮城県社会福祉課であった(県を経由して被災市町村へ情報提供を行う趣旨であった)ことから、情報提供先としての妥当性について

整理する必要が生じたのである。個人情報取扱いの原則からすれば本来は被災市町村が個別に本県へ照会すべきであるが、被災により行政機能が低下した各市町村の事務負担の極小化を図るためには県庁相互間で手続を完結させることが合理的²⁴⁾と判断し、宮城県への情報提供を妥当とした。個人の権利利益の侵害との比較衡量において事務処理上の合理性を平時よりも重視することは、今後も災害時の個人情報取扱いに関する判断のポイントとして必要とされるべき視点であろう。

改正災対法第90条の3及び第90条の4において、被災者台帳の作成に必要な情報の提供要求や台帳情報の他の地方公共団体への目的外提供が可能とされたことから、今後は制度上の疑義等が生じることはないように見える。しかし、被災者台帳を作成するか否かの判断自体が市町村の任意であること等を考慮すれば、自治体相互間（市町村相互間・都道府県相互間・都道府県⇄市町村間）において被災者情報を共有できる状況が完全に確保されたとはいえない²⁵⁾。引き続き、制度上のエアポケットや自治体間の対応格差を解消するためのきめ細かな取組が求められる。

3. 災害時の情報公開（行政広報）の役割

（1）情報公開・行政広報とは

行政の情報公開は、「義務的公開」と「任意的公開」の2種に大別される。前者はいわゆる行政文書開示制度であり、請求に基づき行政文書原本の開示・非開示といった決定（行政行為）が行われる。後者は行政が任意で行う各種の情報提供施策であり、行政広報（広報誌・広報番組・ホームページ等）、諮問機関等における審議の自主的公開、行政資料の頒布、行政文書（例えば入札調書など）の自主的公表など多岐に渡る。

ここでは、後者のうち主に行政広報について記述する。なお、行政広報に係る事務事業は各機関・各部署がそれぞれの事務分掌の内容に応じて主体的に実施されており、広報主管部署の事務事業とは部分的に連動するものの基本的に別個・並列の立場にある²⁶⁾。

以降、本稿ではそれぞれの役割分担についてあえて整理区分せず、行政広報の総体として考察する。

（2）応急期の行政広報

応急期における行政広報の主な役割については①被災者の安否・避難状況の広報（回答）、②被害状況の公表、③被災地における衣食住に関する情報の周知、④被災者支援メニューの周知、⑤外部支援の要請、⑥交通手段の周知、⑦風評被害の払拭のための広報、以上の7項目が挙げられる。

①について本県の対応と今後の課題は2(1)で述べたとおりである。②については人的被害（死者・不明者数、負傷者数等）と物的被害（被害戸数（全壊・半壊、住家・非住家）、産業・公共インフラ等の被害状況（金額、箇所数）等）が挙げられるが、発災直後から一定期間は絶えず大きく変動することから短いスパンでの公表が必要となる。また一定期間経過後も小規模な変動は継続し最終的な数値の確定までに相当の年数を要する²⁷⁾ことから定期的な公表が必要となる。③については物資配布や入浴サービスの日時・場所、炊き出しの日時・場所、仮設住宅への入居申請手続などが考えられるが、時間の経過とともに使用すべき広報手段が変化すると思われる。④については、応急期の支援メニューとして罹災証明書の発行手続、各種給付・減免の申請手続、法的義務の履行の免除・延期などが考えられる。これらの各種手続は、③と比較して“抜け・漏れ・落ち”が生じやすいことから、きめ細かな広報が求められる。⑤については義援金・寄付金の募集や食糧等の物資の受入方法・連絡先、災害ボランティアの実施メニューや受入方法等の周知等が挙げられる。⑥については利用可能な交通手段（陸路・鉄道・空路）、被災地の路線情報（通行可能ルート、片側相互通行その他の規制状況、公共交通機関の運行ダイヤ変更等）が考えられる。⑦については被災地以外の地域の観光情報（通常どおり営業している旨）を周知し、自粛ムードの払拭を図ること等が考えられる。

全体に共通して言えることは、報道で取り上げられない地域に関する情報発信が行政の役割となること

である。報道量は被害甚大地域に偏重しがちであり、相当の被害が生じた地域であっても相対的に被害度合が小さいと判断されれば、報道の俎上に乗らず、結果として必要な支援の手が及ばない場合がある。このため、被災各地域の情報を、フラットな立場できめ細かに公表していく作業が必要である。また、非被災地に関する報道は当然なされないことから、同一自治体内というだけで当該地域も被災したという誤解が生じ、観光その他の経済活動の縮小を招く場合がある。前述の⑥及び⑦に記載のような事項の周知により、非被災地の交通・観光インフラが平常どおり機能していることを広く知らしめる作業が必要である。

また、情報発信の方法としては、新旧（デジタル・アナログ）の別を問わず、あらゆる手段を用いる必要がある。デジタルだけ取っても、ウェブサイト掲載のみならず、SNS、電子メール等あらゆる手段の活用により、なるべく多数の人が情報に接触できるよう図る必要がある。（復旧・復興期においても同様ではあるが、特に応急期においては、安全確保等の観点からも刻一刻と変化する状況を被災者、応急活動従事者、支援者、親族等に漏れなく伝達する必要性が高い。）

（3）復旧・復興期の行政広報

復旧・復興期における行政広報の主な役割については、①復旧・復興状況の公表、②被災者の生活再建に資する情報の周知、③外部支援に関する情報の周知、④風評被害の払拭のための広報、⑤支援への謝意表明及び災害記憶の風化抑止、以上の5項目が挙げられる。

①については、復旧・復興に係る主要指標や、各種復旧・復興関係事業の進捗度が挙げられる。②については、就業・就学に関する情報や災害復興住宅への入居申請手続といったもののほか、応急期の支援メニューの申請手続期間の満了・延長、生活相談・見守り・こころのケアの実施に関するものなどが考えられる。③については、義援金・寄付金等の額及び使用実績、災害ボランティアの参加人数等実績のほか、引き続き必要とされる（又は現在不足している）外部支援メニューについて周知し、その充足や継続を求める内容の

広報が必要となる。④については、被災地の観光インフラ等（旅客受入態勢）の復旧状況の公表、被災地視察プログラムの周知などが挙げられる。また、今回の震災により生じた放射性物質の拡散に即して言えば、農林水産物の検査体制・検査結果の公表や、食材流通の風評被害対策としての県外向け広報活動が考えられる。本県においては、流通課により食材の安全・安心をPRするための広報活動（ポスター等掲出、ウェブサイト開設、メディア広報、販売促進イベント等）が下記⑤に掲げる広報活動とは別枠で実施されている²⁸⁾。⑤については、国内における広報のみならず、海外向け広報による取組の必要性が挙げられる。大規模災害が発生した場合、世界各国から支援を受けることとなり、これらの国々の政府・国民に対し謝意を伝えるとともに、現状や復興への取組を発信し、継続的支援を要請することが必要となる。本県では、平成25年度に知事が米国ニューヨーク市において復興報告のスピーチを行う²⁹⁾などの事業が行われている。

県内・県外向け広報として、本県においては、被災地の客観的現状に関する広報のほか、県内外において被災地の復旧・復興（支援を含む。）や自らの生業の再生等に向けて前向きに努力している（した）人物等を積極的に取り上げる内容の広報が行われている。例えば広聴広報課作成の県外向け広報ポスター（鉄道の中吊り広告や各種イベント等で掲出）においては、表1に掲げる人物等が取り上げられている。また、復興局が月2回発行する「いわて復興だより」において、“未来のさんりくびと”と題した被災地の若者のインタビューが掲載されている³⁰⁾ほか、大船渡地域復興センターが年2回発行する「気仙新聞」においても、“「明日に向かって頑張っている気仙人」からのメッセージ”と題して地域住民の取組等が紹介されている³¹⁾。これらの広報は県内に対しては被災地で復旧・復興に取り組む人々の相互的鼓舞の効果を有するほか、県外に対しては、現場の生の声（前向きな声）を伝え、災害記憶の風化抑止に資する効果を有していると考えられる。

このほか、復興局では、平成23年度以降、県内及び

県外（首都圏・中部・関西）において「復興フォーラム」を開催し、復興への取組や被災地の現状について情報発信を行っている。

表1 県外向け広報ポスターの内容³²⁾

年度	人物等（敬称略）	取組
平成 24	「地球の歩き方」スタッフ	ボランティア向け被災地バスツアー
	NPO 愛知ネットスタッフ	各種支援活動
	歌手 八神純子	チャリティライブ・仮設住宅訪問等
	駐日米国大使（当時） ジョン・V・ルース	トモダチ作戦（米軍・自衛隊救援） トモダチ構想（被災学生留学等支援）
	鹿島アントラーズ 小笠原満男	東北人魂・いわてグラウンドプロジェクト（大船渡市内仮設グラウンド）
	2011 ミスさんさ踊り	（ミスさんさとしての活動）
	酪農学園大学の学生・教職員	酪農学園大学酪ネット（震災支援ネットワーク）取組（がれき撤去、炊き出し、支援物資仕分け、教育支援）
	岩手県立大学 復興 girls*	各種支援活動
	関西広域連合（大阪府・和歌山県）元岩手駐在スタッフ	関西広域連合としての各種支援活動
	GINZA Kansei オーナーシェフ 坂田幹靖	炊き出し支援、県産食材使用メニューの提供
平成 25	タレント さかなクン	久慈市「もぐらんぴあ まちなか水族館」
	いわて銀河ブラザ応援女子会（anecco.）	アンテナショップ「いわて銀河ブラザ」（東京）を活用した岩手魅力発信
	大船渡高校サッカー部OB	東北人魂・いわてグラウンドプロジェクト
	三陸花ホテル「はまぎく」新入社員	津波被災から再建されたホテルの営業再開

4. おわりに

災害からの復旧・復興において、行政が保有する情報を活用する局面は多岐に渡る。復旧・復興に向けた事業や活動において直接活用される情報（被災者情報、各種支援メニューなど）、事業立案等のために間接活用される情報（復旧状況、被災者情報の統計的分析結果、その他各種調査・統計の結果など）、内外向けの情報発信に活用される情報（復旧状況、風評被害対策、特筆的な取組など）など、必要とされる情報の性質や内容は時期（フェーズ）・用途によって異なる。それ故に、被災者情報の取扱いと農林水産物の風評被害対策とは、全く無関係な別次元の話題に見える。

しかし、被災者情報の活用・共有といった個人情報取扱上の制度的措置から災害記憶の風化を抑止するための広報上の取組に至るまで、復旧・復興という目

標に向かって活用される情報を全て「復興情報」として括り体系化（マトリックス化）する試みが進展すれば、発災前の段階において、“抜け・漏れ・落ち”のない包括的かつ戦略的な復旧・復興対策を官民の連携・協力により準備できるようになるのではないかと。今後の議論が期待される。

謝辞

本稿執筆に際し内容確認・資料提供等で御協力いただいた、岩手県庁関係各室課（法務学事課・情報政策課・医療政策室・生活再建課）及び発災当時の関係課担当職員御三方（館本氏・田島氏・中島氏）に対し、心から感謝申し上げます。

補注・参考文献

- 1) 岩手県では、平成 23 年東北地方太平洋沖地震及び津波について、「東日本大震災津波」と表記している。
- 2) 岩手県(2013)『岩手県東日本大震災津波の記録』25 頁。
- 3) 名簿の効率的な電子データ化に際して、日常的に膨大なデータを取り扱っている調査統計課の経験が生かされた。なお、当初の 2 日間は予算調製課（現・財政課）が担当した。
- 4) 避難者名簿の収集目的（本来目的）が“安否確認のための広範な公表”であったとすれば、個人情報目的内提供といふことができ、条例第 5 条第 1 項ただし書の適用に関する検討は不要となるが、発災直後の混乱期において収集目的を明確化する余裕はなかったと考えられ、そのような作業は事後的な整理・検証として行わざるを得ない。地域防災計画において避難者名簿の作成目的に加筆するなど、記名等をした被災者の同意を推定できるような仕組の構築が必要である。
- 5) 公開データの作成に当たって、掲載情報が安否確認に最低限必要な内容に留まるよう、住所の圧縮（市町村名以降 4 字程度）や生年月日の年齢変換などの配慮はなされている。
- 6) マスメディアが被災者の安否情報を自ら収集して放送等で公表する場合のあり方については、別途の検討に委ねられる。
- 7) 避難者情報のデータベース化と公開手法に関する考察として、高木義和(2012)「避難者情報の公開と個人情報保護—東日本大震災避難者名簿のデータベース化の試み—」（『新潟国際大学情報文化学部紀要第 15 号』103 頁～111 頁）参照。
http://www.nuis.ac.jp/ic/library/kiyou/15_takagi.pdf (2014. 5. 5 閲覧)
- 8) 当該自治体区域内の団体のみを想定した場合、構成員の被災により当該団体が機能喪失するおそれがあることから、隣接自治体区域内の団体や全国・地方ブロック規模の団体を連携・協力の相手方とすることも視野に入れる必要がある。
- 9) 岩手県被災者台帳システムの詳細は、山崎栄一(2013)「自然災害と被災者支援」150 頁～165 頁のほか、岩手県 HP「第 36 回岩手県個人情報保護審議会」会議資料・会議録参照。
<http://www.pref.iwate.jp/shingikai/soumu/kojinshingikai/> (2014. 3. 19 閲覧)
- 10) 『個人情報の取扱制限の適用を除外する事項』に係る審議会答申には、「個別事項」（個別の事務事業）と「類型事項」（各機関において通常発生すると考えられる類型的な事務）の 2 種類が存在するが、既存の「類型事項」には本案に適用しうるものが存在しなかった。審議会答申の詳細は岩手県 HP

- 「個人情報保護制度に関する条例、規則、要綱等」参照。
<http://www.pref.iwate.jp/jouhoukoukai/kojinjouhou/007306.html> (2014. 3. 19 閲覧)
- 11) 岩手県(2013)『『東日本大震災津波の医療救護活動』に係る調整等業務について』(岩手県医療推進課)によれば、平成23年3月19日までの間に、岩手7チームのほか29都道府県から128チームが本県に参集し医療救護活動を実施した。
<http://www.pref.iwate.jp/iryuu/shinsai/shien/002224.html> (2014. 5. 14 閲覧)
 - 12) 都道府県、日本赤十字社、独立行政法人国立病院機構、日本医師会災害医療チーム(JMAT)、大学、自衛隊、病院、学会など、派遣された医療救護チームの種別は多岐にわたり、その数は県把握で最大1,471チームに及んだ。(岩手県(2013)『『東日本大震災津波の医療救護活動』に係る調整等業務について』参照)
 - 13) 岩手県医療政策室によれば、最終的にデータベース(平成25年3月完成)へ登録されたデータ件数は約8万700件。
 - 14) 「社会的差別の原因となるおそれのある個人情報」の定義(解釈)は、岩手県「個人情報保護条例の解釈及び運用基準」第4条第4項解釈・運用によれば「過去において不当な社会的差別の原因となった事実があり、又は今後も同様の原因となるおそれがあるため、その取扱いを誤ると憲法が保障する法の下での平等に反する不当な差別を助長するおそれがある個人情報をいい、人種、民族、犯罪歴、社会的偏見のある難病等がこれに該当する。」とされているが、傷病等については実務上広範な捉え方をしており、難病のほか、障がい、要介護度などもこれに該当するものとして取り扱っている。
 - 15) 平成25年10月1日適用の内閣府告示「災害救助法による救助の程度、方法および期間並びに実費弁償の基準」第2条第2号ホにおいても、「応急仮設住宅の設置に代えて、賃貸住宅の居室の借上げを実施し、これらに収容することができること。」とされており、岩手県「災害救助法施行細則」別表第1にも同様の規定が置かれている。
 - 16) 岩手県(2013)「岩手県東日本大震災津波の記録」149頁によれば、平成23年10月21日時点の民間賃貸住宅(みなし仮設住宅)の借上戸数は3,474戸であり、応急仮設住宅の13,228戸と比較しても補完的・代替的役割は大きかったと言える。ただし、宮城県(仙台市)や福島県においては、みなし仮設住宅が補完的・代替的役割を大きく超越し、事実上主たる役割を果たしている。その状況については、平山洋介・斎藤浩(2013)「住まいを再生する 東北復興の政策・制度論」95頁～104頁(鳥井静夫執筆)に詳しい。
 - 17) 岩手県「被災者支援を目的とした個人情報の利用及び提供について」(平成23年11月30日付け法学第911号法務学事課総括課長通知)。
 - 18) 読売新聞平成23年12月28日朝刊記事「みなし仮設に届かぬ支援、個人情報保護が壁に」。
 - 19) 岩手県「被災者支援に係る個人情報の提供の対象となる団体の基準」(平成24年3月19日付け岩手県個人情報保護審議会答申第69号別紙2)において、「法人その他の団体(国、地方公共団体及び社会福祉協議会を除く。(後略))」と記述されている。これは、被災者支援を主たる目的とする法人・団体のみを情報提供の対象とするものではなく、一般の営利企業等であっても被災者支援を行う限りにおいては対象となりうるという趣旨によるものである。
 - 20) 岩手県「被災者支援を目的とした個人情報の利用及び提供に係る事務の取扱いについて」(平成24年3月29日付け法学第1433号法務学事課総括課長通知)において、「被災者支援に係る個人情報の提供の対象となる団体の基準の運用方針」を定めた(教育委員会事務局も同一内容により別途制定。)当該方針は岩手県HP「被災者支援を目的とした個人情報の利用及び提供について」に掲載されている。
<http://www.pref.iwate.jp/jouhoukoukai/kojinjouhou/007310.html> (2014. 3. 19 閲覧)
 - 21) 提供を受けたい旨の申出は平成24年度に1件あったが、個人情報の提供を受ける目的が制度の趣旨と異なっていたことから、提供しないこととされた。
 - 22) 平成24年度岩手県防災会議(平成25年3月28日開催)の決定により、岩手県地域防災計画本編第1章第3節の2として追記された。
<http://www.pref.iwate.jp/shingikai/soumu/bousaikaigi/005698.html> (2014. 5. 5 閲覧)
 - 23) 現行の法律で条文中に義援金という文言が用いられているのは、「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律」(平成23年法律第103号)のみ。(2014. 6. 30 現在)
 - 24) 本県(復興局生活再建課)にとっても、宮城県の被災市町村と個別に情報提供のための手続(申出に対する承諾)を取る場合と比較して事務負担が軽減される利点がある。
 - 25) 都道府県が広域自治体として被災者台帳の作成に乗り出すようなケースは改正災対法において特段整理されていない。また、台帳情報の項目数や情報内容の濃淡に差異が生じることも情報共有上の懸念材料である。市町村相互間で欲する情報の項目や内容に差異が生じることが考えられ、あらかじめ広域で整合を確保することが望ましい。
 - 26) 例えば、復旧事業の進捗状況、被災者支援メニューなどの広報については、復興局や事業担当部局が独自の媒体等で実施しているほか、広聴広報課所管の媒体(県政広報誌、県政番組等)も活用される。また、農林水産物の風評被害対策の県外向け広報は農林水産部流通課が実施している。
 - 27) 阪神・淡路大震災の被害状況(数値)が確定したのは発災(平成7年1月17日)から11年後の平成18年5月19日である。総務省消防庁HP「阪神・淡路大震災について(確定報)」参照。(日本災害復興学会2013大阪大会分科会③『『復興情報』の展開』での磯辺康子氏発表における指摘による。) <http://www.fdma.go.jp/detail/672.html> (2014. 3. 19 閲覧)
 - 28) 岩手県流通課HP「いわて食材サポーター通信」等参照。
<http://iwate-shoku.com/> (2014. 5. 5 閲覧)
 - 29) 岩手県HP「米国で『トモダチでありがとう 東日本大震災津波岩手県復興報告』を開催しました」参照。なお、平成26年度はフランスにおいて同様の事業が行われる予定。
<https://www.pref.iwate.jp/kouchoukouhou/kaigai/016679.html> (2014. 5. 5 閲覧)
 - 30) 岩手県復興局HP「いわて復興だより Web」参照。
<http://iwate-fukkoudayori.com/> (2014. 5. 5 閲覧)
 - 31) 岩手県HP「気仙新聞」各号参照。
http://www.pref.iwate.jp/engann/ofuna_chiiki/shonbun/index.html (2014. 5. 5 閲覧)
 - 32) 岩手県HP「あたらしいニッポンを、いわてから。(平成24年度県外向け広報ポスター)」、「平成25年度県外向け広報ポスターの作成について」及び岩手県広聴広報課HP「いわてとあなたが、つながるページ」参照。
<https://www.pref.iwate.jp/ougonnokuni/001727.html> (2014. 5. 5 閲覧)
<https://www.pref.iwate.jp/ougonnokuni/020568.html> (2014. 5. 5 閲覧)
<http://www.iwatekara.jp/> (2014. 5. 5 閲覧)