

研究課題 地域活動における個人情報の保護と活用の在り方～2つの現場におけるアクションリサーチを通して～

研究期間 2017年12月1日～2018年11月30日

概要

2017年5月からの改正個人情報保護法の全面施行により、いわゆる「過剰反応」問題に拍車がかかることが予測された。なかでも地域活動（地域住民による自治的活動ないし組織）も本法律の対象となり、そのことで起こる過剰反応問題への対処が課題である。しかし2018年11月現在も、福祉現場における明確な指針が国から示されておらず、特に地域活動への周知はほとんどされていない現状がある。

本研究は、地域活動における個人情報の保護と活用の在り方を考察する探索的研究である。この課題にアプローチする際、地域活動を①個人情報の保護を意識しつつ、活用している【先進事例】、②個人情報の保護を意識するあまり、活用していない【過剰反応事例】、③個人情報の保護はさほど意識せず、活用している【信頼関係のなかでの情報活用事例】、④個人情報の保護を意識せず、悪用している【法による規制が必要な事例】の4つに分類した。

上記のうち今後②と③に対する情報支援と活動支援が必要になると考えられる。本研究ではアクションリサーチの手法を用い、2つの地域活動の現場に介入的支援を行い、その結果から知見を導くこととした。研究の結果から導かれる実践的提言として、「法令の正しい・厳密な理解」（情報支援・活動支援）アプローチではなく、「日々の活動をいかに法令と調和させるか」というスタンスで情報支援・活動支援を行う「調和」アプローチを採用することを、地域活動を支援する専門職に対して提言したい。また、政策的提言としては、この課題に関して地域活動を支援する専門職に対する情報支援・活動支援が必要である。具体的には専門職向けの研修プログラムの開発・実施、また、専門職が地域活動を支援するための体制整備の必要性を指摘することができる。さらには、地域活動における「過剰反応」問題は今後さらに顕在化すると考えられ、地域活動を不用意に縛らない、現場の実態に沿った個人情報保護法のさらなる法改正やガイドラインの作成等も必要と考えられた。

1. 研究の目的

2017年5月からの改正個人情報保護法の全面施行により、個人情報の活用が過度に控えられる、いわゆる「過剰反応」問題に拍車がかかることが危惧されている。なかでも地域活動（地域住民による自治的活動ないし組織）も本法律の対象となり、そのことで起こる過剰反応問題への対応が課題である。しかしこのような課題に対し、2018年11月現在も、福祉現場における明確な指針が国から示されておらず¹、特に地域活動への周知はほとんどされていない現状がある。

本研究は、地域活動における個人情報の保護と活用の在り方を考察することを目的とした探索的研究

¹ 2017年4月14日に公布された「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」の問題点については、飯田修平（2017,pp.5-6）を参照。

である。これにより、上述の課題解決に寄与する政策的・実践的提言につなげることを目標とする。

この課題にアプローチする際、以下の4つに「地域活動」を分類する。すなわち、①個人情報の保護を意識しつつ、活用している【先進事例】、②個人情報の保護を意識するあまり、活用を控えている【過剰反応事例】、③個人情報の保護はさほど意識せず、活用している【信頼関係のなかでの情報活用事例】、④個人情報の保護を意識せず、悪用している【法による規制が必要な事例】の4分類である。

上記のうち②と③に向けた情報支援と活動支援が必要になると考えられる。本研究ではアクションリサーチの手法を用い、③のタイプにあたる「事例 A」、②のタイプにあたる「事例 B」、それぞれに介入的研究を行い、その結果から上述の研究目的に対する個別具体的な知見を導くこととした。

2. 研究方法

主に文献研究とアクションリサーチによって行う。アクションリサーチを研究方法に選択した理由は、地域活動の内部に分け入った実践的知見が必要な課題であるため、実践の場に関わる際、当事者と共に課題に取り組むスタンスを研究方法としても明確にしたいと考えたからである。

ここで研究者と実践の場との関連を、秋田・市川（2001）の枠組みにより整理すると、事例 A は研究者が地域住民（運営委員）として日常的・継続的に参画している地域活動（住民自治組織）であり、「日常的・継続的な全面的実践者」として介入した。個人情報を巡る対応は、当該組織の関係者の間で課題と認識されており、今回の介入が時期的にも適切であると考えられた。これについては研究者自身が活動の当事者である立場を活かし、直接的介入を行っている。一方、事例 B には当地の社会福祉協議会（以下、社協）を通じ、「実践づくりの間接的支援者・コンサルタント」として介入した。主には地域住民向け及び社協職員向け研修の企画・実施を通して、間接的に地域活動にアプローチする方法をとった。

なお、事例 A は埼玉県南部に位置し、人口約 16 万人の市の中にある住民自治組織²である。研究者は 2014 年度より運営委員として当該組織の活動に参画している。一方、事例 B は埼玉県北部に位置し、研修講師や委員等を通じて関わりの深い社協である。両事例とも、大都市近郊の、いわゆる「ベッドタウン」であり、一般市民の個人情報「保護」の意識は、総じて低くはないといえる。

3. 倫理的配慮

特定地域を研究対象・介入対象とするため、協力先の組織・個人との信頼関係を構築した上で、プライバシーへの配慮と守秘義務を徹底する。また、個人が特定される情報の取扱いには細心の注意を払い、個人だけではなく、地域それ自体も匿名化して記述する。

4. 研究結果

1) 介入準備期

まずは現場に介入する研究者自身が、個人情報保護法にまつわる基礎知識を身に付けることが求めら

² 当該自治体では、第一次地域福祉計画（社協の地域福祉活動計画と合同作成）策定の際、市内を 6 地区の圏域に分け、それぞれに計画を推進する母体として協議体的組織を作ることとした。そのモデル地区としていち早く発足したのが事例 A の組織であり、地区内の主要な地縁団体、専門機関、民生委員・児童委員、ボランティア等を包含した、いわゆるプラットフォーム的機能を有している。地域内の関係性が希薄化しがちな都市的環境の中、活発な地域活動を約 10 年にわたり展開している。その活動の下地として、約 40 年にわたり、障がい者自立生活運動、市民運動等が展開されてきた地域でもある。

れ、2017年12月から2018年3月にかけて集中的に学習をした。その際参考にした資料は、当学会の刊行物、政府・地方自治体の関連資料、参考文献にあげた資料等である。また、田園調布学園大学の村井祐一教授からの助言と提供資料から、多くを学ばせて頂いた。これらを基に、「改正個人情報保護法をわかりやすく学ぶ！」研修コンテンツ（及びアンケート用紙）を作成した³。

2) 介入プロセス

以下、本格的に両現場に介入を行った4月以降の、アクションリサーチによる介入プロセス（主な動きのみ）を表に整理する。

表1 アクションリサーチによる介入プロセス（主な動きのみ抜粋）

	事例A	事例B
4月	四役会 ⁴ にて、個人情報を巡る議論が自然発生的に行われる。	社協職員のキーパーソンC氏に研究（介入）の打診。研究課題に関する潜在的ニーズがあることを確認。
5月	四役会にて、個人情報を巡る議論が自然発生的に行われる。研究者の介入もあり、個人情報保護法を理解する必要性（学習会開催への合意）が共有される→運営委員会にて学習会開催の合意が得られる。	C氏を通じて社協事務局（地域福祉課長）に打診。研究（介入）に対しての好意的反応を得る。
7月	当該組織が主催する定例（月1回）学習会にて、個人情報保護法をテーマとした学習会を開催（地域の住民・専門職、約12名が参加）。事後アンケートを実施し、以後、個別的・継続的にフォロー。	
8月	運営委員会にて、10月の中間報告会の企画として、地域住民向けの個人情報保護法学習会を研究者より提案するが、種々の事情から開催が見送られる ⁵ 。	正式に研究（介入）を打診（地域福祉課→総務課）。地域住民向け研修を行うことを視野に、まずは社協職員向けに研修を行うことを提案し、了承される。
9月	イベント等の活動が多忙な時期に入ったため、積極的な介入を保留中（個人情報関連	地域住民向け研修（見守り員を主な対象とした年次定例研修）の開催（2018年12月初旬）

³ 主な内容として、①個人情報保護法の背景と概要、②OECD8原則との関連、③改正個人情報保護法のポイント、④個人情報活用の視点と方法、の4点で構成されている。事例Aの学習会では実際にこのコンテンツを使用した。この他、事例Bへの介入（住民向け研修・職員向け研修）準備として、岩手県陸前高田市（11月2日～3日）及び富山県氷見市（11月12日～13日）へのフィールドワーク調査を実施している。

⁴ 会長、副会長、書記役の他、各事業の担当者が出席し、原則月1回開催されている会議である。同じく原則月1回開催される「運営委員会」の前に開催され、運営委員会の議題内容の整理等を行っている。

⁵ 見送りとなった理由は、下記の通りである。個人情報保護法は大変関心が高いテーマであるが、一般住民をターゲットとする場合少し内容が難しいこと。また、特に中間報告会という、地域の関係者が一堂に会する行事としては他に適切なものがあるため、今回は見送りとしてまた別の形で開催しよう、ということとなった。

	の課題が見えた際にアプローチする方針に切り替え)。	が急遽決定。
10月		<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民向け研修の内容を地域福祉課と打合せ⁶。同日、総務課との打合せにより、社協職員向け研修の実施（2019年1月中旬）も正式決定⁷。 ・地域住民向け研修の事前アンケート⁸を作成・実施。
11月		事前アンケート結果（対象者582名中、73名が回答）を基に、地域住民向け研修の内容について、地域福祉課と協議。

3) 今後の介入計画（2018年12月～2019年1月）

事例Aに対しては、「日常的・継続的な全面的実践者」として、研究者自らが継続的に活動をフォローできるため、関係者と協議をしながら、時期をみて再度適切な形での介入を試みることにする。

一方、事例Bに対しては、外部者の立場から下記①～③のような積極的介入を行う予定である。

①地域住民（見守り員）向け研修を開催（事後アンケート含）【2018年12月初旬】

②①の知見を基に、職員向け研修を開催【2019年1月中旬】

③その後もコンサルタント的立場から随時フォロー予定

なお、事例Bの②の研修は、基礎知識を身に付けるための講義に加え、グループワーク（住民の不安・課題認識にどう対応するか）を組み合わせ、実施する予定である。

4) 介入の結果

分析対象は2事例に過ぎないが、以下①②のような、普遍性に通じる知見が見いだされた。

①地域住民への情報支援・活動支援は、それぞれの地域の個別的な実情を理解した上で、それに即した内容、伝え方、タイミングで行う必要がある。単発で一方向的な研修を行っても効果はさほど期待できず、その後の継続的なフォローが必要である。つまり、コミュニティワーク的な関わりが必要となる。

②「法律で守るべき部分はもちろん守る。一方で、個人情報のことを気にしていたら、地域のささえあいには成り立たないのではないか」という根本的な問いが、地域住民の側から提起された。すなわち、「個人情報保護」の概念・ルールの強調自体が、「地域のささえあい」を変質させ、ブレーキをかけ

⁶ 個人情報の取扱いが地域活動およびそれを支援する社協においても課題となっている。ただし、個人情報に対する「過剰反応」的状況も地域の中にみられること、また、個人情報保護法は参加者の関心を分かち内容でもあるという2点の理由から、研修内容は「地域福祉活動と個人情報の取扱い」というテーマとして、前者（地域福祉活動）に強調点を置くこととした。

⁷ 地域住民向け研修（事前・事後アンケート含）を通して得られる「個人情報」にまつわる地域住民の声・課題認識に対して、社協職員としてどのように対応（情報支援・活動支援）するべきか、グループワーク形式で考える研修をすることを確認・合意した。

⁸ 出欠確認の文書と合わせ、社協事務局で発送・回収した。アンケートの内容は「個人情報に関連して、困難や疑問に感じていることがあれば、なるべく具体的にご記入ください。」というオープンクエスチョンとし、この問題に対する地域住民（見守り員）の認識、反応を伺うこととした。

る恐れがある。

5. 考察

1) 研究者の葛藤（事例 A、事例 B への介入を通して得た気づき）

研究者は、介入準備期また介入プロセスの初期、「法令の正しい・厳密な理解（情報支援・活動支援）」が「個人情報の適正な保護と活用に結びつく」という認識を持っていた。しかし、研究者自身が個人情報保護法への学びを深めるほどに、この法令の曖昧さ・矛盾に直面することとなり、法令を「伝える」難しさ、また、法令を伝えることによって現場を混乱させてしまう弊害も実感することとなった。

こうした葛藤は、事例 A という日常生活（活動）場所では、その葛藤ごと関係者と共有し、「継続的課題」として以後に持ち越すことができた。しかし、外部者として介入する事例 B においては、不用意ないしは中途半端な情報支援・活動支援が、かえって現場を混乱させてしまう可能性があるため、慎重な関わりが求められた。

そのため、事例 B においては、研究者が全てを「教える」「回答する」のではなく、当事者自らが問題に向き合い、対処する能力を身に付けられるよう支援する、いわゆるコミュニティワークのスタンスを貫くこととした。しかし、研究者の想定以上に、現場（地域住民及びその活動を支える社協職員）は個人情報の取扱い方がわからないでいる状態であった。このことが、さらに研究者の葛藤を深めることとなった。また、個人情報にまつわる疑問・問題は、当地における地域活動に関する疑問・問題と切り離せないものであり、したがって、適切な介入をするためには、当地の状況を深く知る必要があることも実感された。

2) 実践的提言及び政策的提言

①実践的提言

「法令の正しい・厳密な理解」（情報支援・活動支援）アプローチでは、地域活動を委縮させる可能性がある⁹。一方で、個人情報保護法の規制は、確実に地域住民を戸惑わせている現実がある。

本研究を通じての実践的提言としては、法令の遵守ありきではなく、「日々の活動をいかに法令と調和させるか」というスタンス（青柳：2006年）で情報支援・活動支援を行う「調和」アプローチを採用することを、地域活動を支援する専門職に対して提言したい。「調和」アプローチの具体的な内容等については、事例 B への介入（～2019年1月）後にまとめる予定である。

②政策的提言

この課題に対して地域活動を支援する専門職に対する情報支援・活動支援が必要である。具体的には専門職向けの研修プログラムの開発・実施、また、専門職が地域活動を支援するための体制整備の必要性を指摘することができる。さらには、地域活動における「過剰反応」問題は今後さらに顕在化すると考えられ、地域活動を不用意に縛らない、現場の実態に沿った個人情報保護法のさらなる法改正やガイ

⁹ これはこのアプローチを否定するという意味ではない。専門職向けの研修等では有効かつ必要なアプローチであり、対象や状況に応じて、「調和」アプローチと使い分ける必要があると考えられる。この点で、事例 A で使用した「改正個人情報をわかりやすく学ぶ！」コンテンツは、「法令の正しい・厳密な理解」アプローチの観点から作成したものである。事例 B の地域住民向け研修では、「調和」アプローチの観点から内容を修正し、使用する予定である。

ドラインの作成等も必要と考えられた。

<参考文献>

- ・額田美沙子「アクション・リサーチ 協働を通して現場を変革する」藤田結子・北村文編『現代エスノグラフィ―新しいフィールドワークの理論と実践』新曜社, 2013年, pp. 80-85
- ・秋田喜代美・市川伸一「教育・発達における実践研究」南風原朝和・市川伸一・下山晴彦編『心理学研究法入門―調査・実験から実践まで―』東京大学出版会, 2001年, pp. 153-190
- ・中村和彦「アクションリサーチとは何か？」南山大学『人間関係研究』(7), 2008年, pp. 1-25
- ・太田雅幸監修・コンデックス情報研究所編著『個人事業主や中小企業にも適用！改正個人情報保護法がわかる本』成美堂出版, 2017年
- ・外岡潤監修『「知らなかった」はもう許されない 個人情報保護〇と×』株式会社メディカ出版, 2017年
- ・小嶋正・森本佳樹・村井祐一『社会福祉・介護事業現場における個人情報保護と情報共有の手引き』東京都社会福祉協議会, 2005年
- ・吉田正彦「個人情報保護法制定の経緯と制定時における基本的考え方」太田洋・柴田寛子・石川智也編著『個人情報保護法制と実務対応』商事法務, 2017年
- ・中村博監修、柴原健次・坂東利国・克元亮・福田啓二・井海宏通・山口透・鈴木伸一郎著『改訂6版 個人情報保護士認定試験公式テキスト』日本能率協会マネジメントセンター, 2017年
- ・飯田修平編著、宮澤潤・長谷川有紀・森山洋著『医療・介護における個人情報保護Q&A』株式会社じほう, 2017年
- ・堀部政男『プライバシーと高度個人情報化社会』岩波新書, 1988年
- ・青柳武彦『個人情報「過」保護が日本を破壊する』ソフトバンク新書, 2006年
- ・全国民生委員児童委員連合会『民生委員・児童委員のための学習資料 民生委員・児童委員活動と個人情報 住民の個人情報の適切な取扱いのために』2005年
- ・全国民生委員児童委員連合会『個人情報の取り扱いについての基本的な考え方と留意点』2006年
- ・岐阜県民生委員児童委員協議会・岐阜県社会福祉協議会『平成19年度岐阜県単位民児協会長研修会』資料, 2007年