

## 災害時の安否不明者等の氏名等公表について

### 1. 方針策定の背景

災害時の安否不明者等の氏名公表については、国の防災基本計画にも規定はなく、自治体の判断に委ねられている。毎年のように大きな自然災害が発生し、氏名を公表する自治体、非公表の自治体など対応が分かれ、公表の是非について議論がされてきた。

近年の自然災害では、2015年関東・東北豪雨では、安否不明者の氏名が公表されず、無事が確認された方の捜索を自衛隊が行っていたことが分かった。一方、2018年7月の西日本豪雨では、岡山県が安否不明者の氏名を公表した。避難所に多くの住民が身を寄せており、避難者名簿の作成に時間を要したため、逃げ遅れた住民と避難できた住民とを区別することが困難な状況だった。安否不明者の公表により、無事の連絡や新たな不明者の通報などが寄せられ、捜索範囲の絞り込みにつながったとされている。

このように、公表に関する対応が都道府県ごとにばらつきがあるため、全国知事会は国に対して氏名公表にかかる方針策定を要望してきた。一方、国から方針が示されるまでの間、各都道府県で公表の可否を検討せざるを得ないことから、令和3年6月に氏名等公表にかかるガイドラインを作成し、検討すべき事項を整理した。【資料1-5】

令和3年7月には、静岡県熱海市で大規模な土石流が発生し、静岡県と熱海市は安否不明者の氏名等を公表した。これにより本人などから情報が寄せられ、安否不明者を絞り込むことができた。

同年9月、国は、この災害の経験をふまえ、「救助活動を効率化することが重要な場合においては、氏名等公表は人の生命又は身体の保護のため緊急の必要があるとき」の個人情報の提供と考えられるとし、安否不明者の氏名等公表の可否や公表の手続きなどについて、県や市町などと検討を進めるよう通知を発出した。【資料1-3】

当県においても、大規模災害時に迅速に対応できるよう、安否不明者や死者・行方不明者の氏名等公表の方針を定め、市町や警察などの関係機関との調整を図っていきたいと考えている。

(表) 氏名公表をとりまく昨今の状況

令和3年6月	全国知事会は、氏名等公表にかかるガイドラインを作成 公表方針を検討するにあたっての整理事項がまとめられた
令和3年7月	静岡県熱海市で大規模な土石流が発生 静岡県と熱海市は救出活動の効率化を図るため安否不明者の氏名を公表
令和3年9月	国は熱海の事例をふまえ、救出活動の効率化に資する安否不明者の氏名等公表について、県・市など関係機関と検討を進めるよう通知を発出。
令和4年度中	内閣府は令和4年度中を目途に、災害時における安否不明者の氏名等公表にかかる全国統一基準を策定する予定。

## 2. 公表方針(案)について

### 2-1 災害時における安否不明者等の定義について

○安否不明者とは

「当人と連絡がとれず、安否がわからない者」

(例示)

- 地震で家屋が倒壊、住人が取り残されたのか、外出していて連絡がとれないのか不明
- 震度の大きかった地区の友人の家に行ったまま連絡がとれない

○死者とは

「災害が原因で死亡した者」

(例示)

- 土砂崩れに巻き込まれ遺体となって発見、死亡が確認された者

○行方不明者とは

「災害が原因で所在不明、かつ死亡の疑いがある者」

(例示)

- 一緒に避難していた家族が目の前で増水した川に流された
- 寝たきりの独居老人の家が土砂に埋まっている。近所に誰も助けた人がいない
- 安否不明者として氏名を公表したが、1週間経過しても無事の連絡がない

### 2-2 氏名等公表の方針について

県では、災害発生時の安否不明者や死者・行方不明者の氏名等公表について、【資料 1-2】別紙(案)の方針をとりまとめた。なお、今後、国から全国統一的な公表基準が示された場合や、運用を行う中で、必要に応じて見直しを行うこととする。

公表、非公表の考え方等については、以下に詳細を記載する。

## 2-3 「安否不明者」について

### 方針(案)

①災害時の救出、救助活動に資する場合

②住基台帳閲覧制限がない

2つの条件をクリアした場合は公表、家族の同意は努力義務とする。

### ①災害時の救出・救助活動に資する場合とは

・大規模地震で倒壊した建物に残された人や、土砂災害や大規模浸水などに巻き込まれた方など、多数の人命を救出する必要がある場合。

(参考：琵琶湖西岸断層帯地震の被害想定は、全壊が約 38, 500 棟)

・一般的に、被災後 3 日(72 時間)を過ぎると生存率が著しく低下するとされている。多数の人命を救出しなければならぬとき、消防や警察などの救出部隊が効率よく迅速に作業を行うには、救出対象者の絞り込みが重要となる。

・携帯電話は安否を確認する手段のひとつであるが、本人が電話番号を自治会名簿などに登録されていない場合、家族を除く第三者から安否を確認することが困難な場合がある。

・過去には、避難所に避難している避難者名簿の整備に時間を要した事例もある。

・行政や自治会が情報収集を行っても、安否不明者の中から救出が必要な住民の特定が困難、時間を要する場合が想定される。

(例示)

山田さんの家は、60代の夫婦と、80代の母親の3人暮らし。

土石流が家に流れ込み、1階はほぼ土砂で埋まっている。

自家用車がないので、3人とも出かけていたかもしれないし、誰か残っていたかもしれない。

山田さんの携帯に電話しても繋がらない。近所の人も妻の携帯番号は分からない。

### ②安否不明者の氏名公表の必要性

個別の照会や情報集約のみならず、安否不明者の氏名等を公表することにより、安否不明者本人や、その周りにいる方から安否に関する情報や目撃情報などが行政に寄せられ、真に救出すべき人の特定が可能となる。

(例示)

山田さんの妻から役場に電話があり、妻と母親は、他市にある娘の家にいることが確認できた。

山田さん本人については、家族も携帯や思い当たるところに電話しているが連絡がとれず、避難所にも姿がないため、巻き込まれている可能性が高いと判断された。

Bさんは無事が確認されたので、Bさんの捜索にあっていた消防隊員は山田さんの救出活動に加わった。

### ③公表する情報

- ・ 安否不明者名簿を作成し公表する

他府県の事例を参考にした安否不明者名簿作成フロー（案）

- ①対象エリアを決定、住民基本台帳からエリア内のすべての住民をリスト化
- ②避難所や自治会長に連絡し、安否が確認できた人に「○」をつける
- ③閲覧制限のある人は名簿から削除する(DV 被害者等へ配慮)
- ④残った人を安否不明者として公表

※公表後、無事が確認された人を名簿から削除、新たに安否不明であることが判明した人を追加、更新した安否不明者の氏名を公表

警察に寄せられた情報や搜索依頼をもとに安否不明者を追加

- ・ 名簿に記載する情報は、氏名、住所（大字まで）、年齢、性別、被災の状況
- ・ 住民基本台帳の閲覧制限の対象者の情報は、記載しない。

(例示)

<u>土砂災害に巻き込まれた可能性のある方</u>	<u>山田 太郎</u>	<u>大津市京町</u>	<u>67 才</u>	<u>男性</u>
被災の状況	氏名	住所	年齢	性別

- ・ 公表の手段 県ホームページへの掲載、報道機関への資料提供

### ④条例上の根拠について

個人情報保護条例では、第 8 条第 1 項第 3 号に「人の生命、身体また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」は、利用および提供の制限の適用除外とされており、災害時の救出活動の効率化のために行う安否不明者の氏名公表は、この例外規定に該当する事務であるとする。

## 2-4 「死者、行方不明者」

### 方針(案)

- ①原則は公表しない
- ②大規模災害発生時かつ公益上特に必要があると認められる場合は公表  
ただし、住基台帳閲覧制限のある方は非公表。家族の同意をとる。

#### ①大規模災害時、氏名公表による公益性が特に高いと認められる場合とは

- ・大規模地震が発生すると、通信施設の被災や停電などにより、被災地を中心に携帯電話などによる連絡が取りづらくなる状況が想定される。
- ・発災時に家族と一緒にいるとは限らず、離れている家族の安否をはじめ、家族以外でも、親戚、職場関係者、学校関係者、友人など、自分に関係する人の安否を確認したいと考える人は多数にのぼり、被害が大きくなるほど、その数は増大する。
- ・安否確認を必要とする理由は、本人の無事を確認し安心を得たいという強い思いのみならず、家族や親戚の支援や仕事関係の調整など、発災後の行動を開始するための重要な情報となる。
- ・携帯の不通などにより本人等と連絡がとれない場合、市役所などの行政機関には、安否の問い合わせが殺到することが想定される。

・安否情報を得るため、多くの人が被災地に直接確認に行くような状況になると、被災地で渋滞が発生するなどして救助や支援活動に支障をきたすおそれもある。余震などにより被災地を訪れる方が二次災害に巻き込まれる可能性もある。

・また、何度も被災者や行政機関に架電することにより、さらなる通信混乱が生じ、救助活動やライフラインの復旧活動など、関係者間の情報伝達にも影響が生じる可能性がある。

#### (例示)

- 滋賀で大地震発生。妻の両親と連絡がとれない。近くに住んでいる弟家族も連絡がとれない。市役所に電話しても全然繋がらない。被災地に行って避難所を回るしかないだろうか…
- 妹家族と連絡がとれない。まだ小さな子どももいる。電話がつながるまで架け続けよう。
- 複数の社員と連絡がとれない。安否によって今後の生産体制に影響が出る。

#### ②死者・行方不明者の氏名公表の必要性

- ・死者、行方不明者の氏名等を公表し、安否情報を求める人々に知らせることにより、2次被害や救助・復旧活動などへの支障を回避できると想定される。
- ・安否情報を得た家族などの関係者は、精神の安寧を得たり、次に取り組むべき行動や支援などを始めることができる。
- ・災害対策基本法第86条の15において、都道府県知事または市町村長は、安否の照会があった場合は照会者に回答できる、とある。当該法制度は被災地に所在していた者の安否を案ずる親類縁者等に対して、その者の安否を知らせ、精神の安寧等を図ることを目的として創設されており、この趣旨に鑑み、都道府県や市町村はできる限り応じることが望ましいとされている。

(例示)

- 死者の氏名が公表され、妻の両親が亡くなったことが分かった。弟家族の名前はなかったから、無事を信じて連絡を待とう。
- 妹の夫が亡くなった。家もしばらく住めないだろう。妹の子どもがこちらの学校や保育園に転入できるよう役所に相談してみよう。
- 3人の社員が亡くなった。他工場から職員を回してもらおうよう手配しよう。

・大規模災害時において個別照会を適切に処理するには膨大な時間・労力が必要であると想定され、氏名等を公表することにより安否情報を求める人へ迅速に知らせることができる。

### ③公表する情報

- ・死者、行方不明者の名簿を作成して公表する。
  - ア 死者については、警察が主体となり被災者の身元を確認した者で、遺族に遺体の確認、引き渡しを行う際、県または市町や警察が氏名公表の同意をとるものとする。
  - イ 行方不明者については、住民基本台帳と氏名等の情報に誤りがないか確認がとれた者で、家族等に公表の同意をとるものとする。
- ・名簿に記載する情報は、遺族(死者)または家族等(行方不明者)に公表の同意を得た者で、以下の情報のうち同意を得られた範囲とする。
  - 氏名、住所(大字まで)、年齢、性別、被災の状況
- ・住民基本台帳の閲覧制限の対象者の情報は記載しない。
  - (死者・行方不明者の子どもにも閲覧制限がかかっている場合もあるため)
- ・公表の手段(安否不明者と同じ) 県ホームページへの掲載、報道機関への資料提供

### ④条例上の根拠について

・個人情報保護条例第8条第1項第9号に基づく「報道取材対応」の類型に係る答申  
大規模災害時においては、安否情報が行き届かないことによる被災地の混乱、災害対応や救助・復旧活動への影響を回避するため、被災者の氏名等を公表することに高い公益性が認められる。このような場合に、死者・行方不明者の氏名等を公表することは、「社会的関心の高さ、公表した場合の影響等を判断し、公表することが社会通念上許容される範囲であり、かつ、本人の利益を不当に侵害することがないと認められる場合は、特段本人同意なく報道機関に発表し、または取材に応じることがある。特に、犯罪、事故等特別な理由がある場合には発表すること等が必要な場合がある」とする同答申の認める範囲内であると考えている。