

災害時の死者・行方不明者の 氏名等公表に係るガイドライン

令和3年6月

全国知事会

災害時の死者・行方不明者の氏名等公表に係るガイドライン

1 本ガイドラインの趣旨

- 災害時において、都道府県では、知事を長とする災害対策本部の下、被害状況の把握、救命・救助活動、被災者支援等、膨大な事務が生じる中、報道機関を通じた情報発信についても迅速かつ的確に行うことが重要である。このため、あらかじめ当該報道対応について、考え方や留意事項を整理していくことが効果的である。
- 現在、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表については、都道府県ごとに対応が異なる。また、日本新聞協会から、国や全国知事会に対し、人的被害については、氏名等の詳細を示すよう、要望が出されている。
- 災害時の氏名等のうち、行方不明者の氏名等の公表は、被災者の救出・救助等の観点から、公益的な意義がある場合もある一方、個人情報保護や遺族・家族等の心情への配慮が必要であることなどの観点から慎重な対応が求められ、全国知事会の調査によれば、各都道府県知事の考え方も様々である。
- 都道府県によって、対応に差が生じることは好ましくないとの考えもある一方、災害の状況や被災者の事情等はその都度異なり、全ての都道府県に画一的な対応を求めることは適当ではない。
- こうしたことから、全国知事会として、内閣府の協力も得つつ、公表の判断の参考となる考え方等を取りまとめた。
- なお、これまでの意見照会において、広域災害時の統一的な対応の基準の検討や対応事例の充実など様々な意見があることから、本ガイドラインは現時点での整理版とし、今後、さらに調査検討を重ね、内容の充実に努めることとする。
- また、全国知事会では、本ガイドラインの策定とあわせて、公表の主体、関係機関の協力などを法令に位置付けることを要望してきたところである。他方、国からは、市町村、関係機関等との調整が必要との指摘を受けていることから、全国知事会では、引き続き、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表について、市町村、関係機関等と検討、調整を行うこととする。また、死者の氏名等公表に関しては、感染症による死者や犯罪被害による死者との違いについても整理する必要がある。
- 本ガイドラインは、災害時を対象に死者・行方不明者の氏名等の公表を判断する場合に、都道府県が主体となる場合のものとして整理を行ったものである。

2 氏名等公表に係る課題

(1) 現状

- 各自治体は、自らが保有する情報を公表する権限を有しており、災害の状況や被災者の事情等に応じ、各自治体が定める個人情報保護条例に基づき、

個々の情報について公表の可否を判断している。

- 各自治体が定める個人情報保護条例では、氏名を含む個人情報は、本人の同意がない中での公表は禁止されるが、「生命や財産の保護のため緊急でやむを得ない場合」や「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」などは例外とするなど、災害時の氏名等公表は可能とする場合が多い。
- また、どのようなケースが例外規定に該当するのかなど、解釈の余地があり、公表の可否は自治体の判断、裁量に委ねられている。
- 死者については、条例の対象としている場合と対象外としている場合がある。また、個人情報保護法制の見直しにより、地方公共団体も個人情報保護法の対象となり、死者に関する情報は、個人情報には含まれないとの整理がなされている。個人情報とは別のものとして、死者に関する情報の保護が課題となる可能性がある。

(2) 氏名等公表の公益性

全国知事会の調査などから、氏名等を公表する公益性として次の2点があげられている。

ア 救出・救助活動の効率化・円滑化

行方不明者の氏名を公表することで、対象者が名乗り出ることや、安否情報が得られる効果が期待できるほか、救出・救助活動の無駄を抑制し、対象を明確にした効率的、効果的な活動を確保することが期待できる。なお、死者に関しては、救出・救助活動の観点からは、行方不明者と比べて公表する公益性は低いとの意見も少なくない。

イ 事実の明確化と知る権利に応える

災害による死者等の発生した事実を、実名で公表することは、いわゆる国民の「知る権利」に応えるとともに、災害の教訓をリアルに後世に残すことにつながるとの意見もある。また、行方不明者の安否を明確にすることは、不確実情報の拡散を軽減し、家族等の混乱を防ぐ意義があると考えられる。

(3) 個人情報保護の必要性

- 多くの自治体の個人情報保護条例では、要件に該当する場合、災害時に個人情報の提供を可能としているが、「提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない」との規定があるため、災害時の氏名等公表にあたって、個人情報保護に配慮する自治体が多い。

本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合としては、災害対策基本法の逐条（安否確認）解説によれば、

- ・ 対象者が配偶者からの暴力、ストーカー行為、児童虐待等の被害者である

場合

- ・ 公表することで、葬儀などの営業活動や債権の取り立てに遭う場合などが例示されている。

この他、

- ・ 公表されることで、周囲から好奇な目で見られたり、触れられたくないと思っていた事実が明るみになってしまうことなど、災害の被害にとどまらない新たな痛手を受ける場合などもあると考えられる。

- 公表の判断の根拠となる各都道府県の個人情報保護条例の解釈・運用について、市町村行政部門や福祉部門などと、調整を図っておくことが重要。死者が個人情報保護条例の対象外の場合の、死者の情報の扱いについても同様である。

(4) 公表の判断

- 多くの自治体は、個人情報保護条例を踏まえ、個人の情報を保護する利益と、情報を公表することによる公益上の必要性を斟酌し、公表の判断を行っており、それによって自治体の対応に差が生じることや、判断の遅れにつながる可能性がある。
- 都道府県ごとに、公表にあたっての考え方を整理し、公表の判断基準を定めることが重要。

3 公表にあたって整理すべき事項

(1) 氏名等の情報の収集

- 令和2年1月の全国知事会の調査によれば、氏名等の個人情報の入手先は、市町村と警察に大別される。
- 人的被害の数を集約する都道府県が、被害情報と合わせて市町村から氏名等の情報提供を受ける流れが想定されるが、市町村は独自に個人情報保護条例を定めており、都道府県への提供に関しても考え方や対応が分かれる可能性がある。
- 平時から、災害時に都道府県が氏名の公表を行う場合の個人情報の都道府県への提供について、市町村、警察と十分に調整を行っておく必要がある。

(2) 公表の主体の整理

- 現在、災害時の氏名等の公表は都道府県、市町村が実施している他、警察も、事故や犯罪に加え、災害に関しても公表するケースがある。
- 令和2年12月に実施した全国知事会の調査でも、都道府県が行うとする意見の他、市町村（あるいは警察）が行うべき、とする意見も少なくない。
- 死者等被災者の数を集約する都道府県を基本に、局所的な災害の場合や、

都道府県が集約する暇がない場合は市町村等も公表できるとする整理などが考えられる。

- 各地域で、公表をどの機関が、どのタイミングで行うのか等、対応を整理しておくことが重要である。

(3) 家族・遺族の同意

- 全国知事会の調査によれば、家族・遺族の同意があることを公表の要件とする都道府県が多い。
- 家族・遺族の同意は、基本的に本人同意に代わるものとして法令上の位置付けがあるわけではないが、家族等の心情への配慮などが重要との判断や、遺族には死者に関する情報を自分自身の情報としてコントロールする権利があるとする見解もあり、被災者の氏名等の公表が、家族・遺族の権利利益を不当に侵害する可能性があることなどから、要件としているものと考えられる。
- 公表に当たって、家族・遺族の同意を得る意義や、都道府県が公表の判断をする場合の同意をとる主体（都道府県、市町村等）、同意をとる家族・遺族の範囲などを整理しておく必要がある。

(4) 住民基本台帳の閲覧制限の確認

- ストーカーやDVの被害者など、所在情報を秘匿する必要がある方を保護するため、氏名等公表の判断にあたって、住民基本台帳の閲覧制限の有無を要件にあげる都道府県が多い。
- 住民基本台帳の確認は市町村に依頼することになるため、市町村と事前に十分な調整を図っておく必要がある。
- 市町村の被災により、住民基本台帳のシステムの不具合などから閲覧制限の確認ができなくなる事態を想定した対応を検討する必要がある。
- 緊急性を優先し公表する場合でも、公表の後、閲覧制限が把握できた場合は、関係機関と連携して、本人の安全確保に配慮することが必要である。

(5) 公表の範囲の検討

- 氏名等公表の範囲は、現在、公表方針を定めているところでは概ね
行方(安否)不明者： 氏名、性別、年齢、住所、被災状況
死 者： 氏名、性別、年齢、住所、死因
となっている。住所については、町名、大字名までとする例が多い。また、年齢も「年代」までに留める例もある。
- メディアスクラムを可能な限り回避する観点も含め、事前に検討しておくとともに、被災状況や未成年など、個別事情への配慮が必要な場合もあると考えられる。

(6) 公表方法の検討

- 次のような公表方法が考えられる。
 - ・ 報道機関を通じて公表する
 - ・ 都道府県がホームページなどで公表する
 - ・ 救出活動等を担う防災関係機関にリストを提供する
- 公表方法については、予め検討し、可能ならば情報入手先とも調整を行っておくことが望まれる。

4 公表の方針別の標準的な対応例

11月5日に全国知事会がとりまとめた報告書や、全国知事会議や委員会での議論を踏まえると、氏名等公表に係る各都道府県知事の考え方は様々ある中で、公表を行う方針としては、概ね、次の3つのパターンに分けられる。

そこで、3つのパターン毎に、標準的な対応フローと留意事項を整理する。

3つのパターン	ポイント
(1) 個人情報保護を重視し、公表を判断する	・ 家族・遺族の同意、住基の閲覧制限がないことを要件に公表(行方不明者について、救出・救助活動に資する場合は、同意を確認せず公表することもある)
(2) 発生した事実を速やかに公表する	・ 家族・遺族の同意や住民基本台帳の閲覧制限の確認等を前提とせず公表
(3) 被災状況から公表を判断する	・ 被災状況から、迅速な救出救助などに必要な場合は公表

具体的に、対応方針を定めている自治体や、災害時の対応例をみると、

- ・ 上記のパターンの複数組合せ(例えば、個人情報保護を重視しつつ、緊急性がある場合は、家族・遺族の確認を経ずに公表できる余地を残している例)
- ・ 行方不明者と死者の対応を分ける

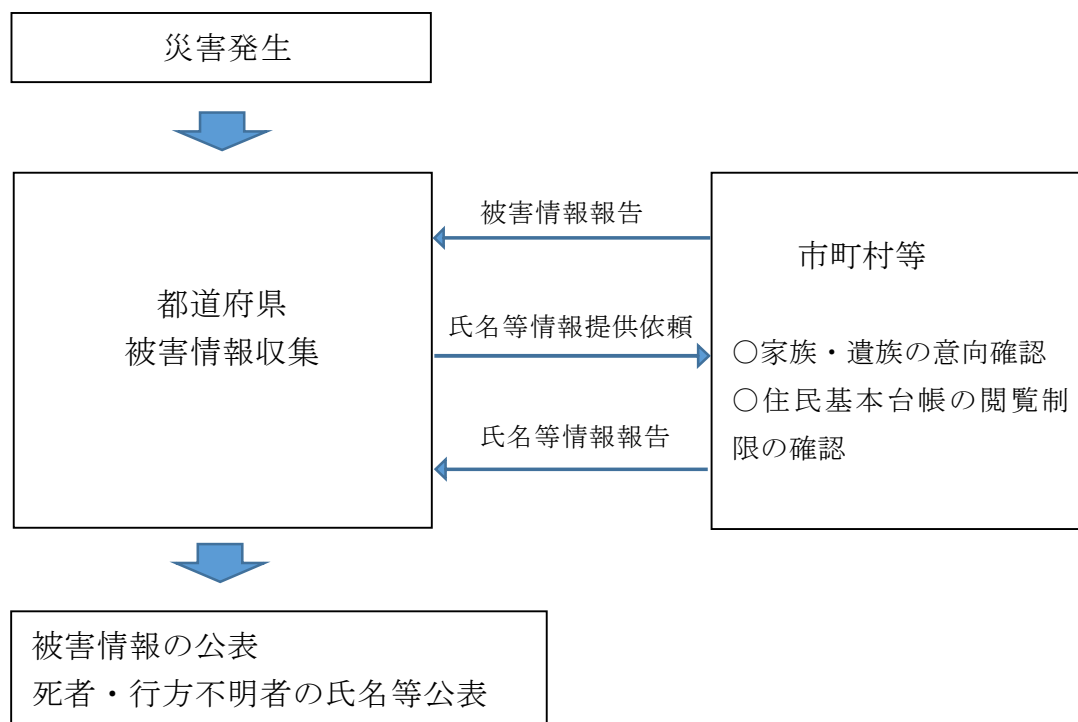
といったケースが多いことに留意が必要。

(1) 個人情報保護を重視し、公表を判断するパターン

ア 概要

- 死者・行方不明者の氏名等の公表に当たって、個人情報保護の観点から、家族・遺族の同意や、住民基本台帳の閲覧制限の有無の確認などを条件に公表するパターンである。P 8 のとおり、救出・救助活動に与える効果の違いから、行方不明者と死者とで判断基準を異にするものもこのパターンに含まれる。
- このパターンのメリットは、個人情報保護にできる限りの配慮を行うことで、本人や家族・遺族の権利や利益を不当に侵害することが回避されることである。
- デメリットとしては、家族や遺族の意向の確認は、被災者に直接対応する市町村や警察に委ねるケースが多いと考えられるが、その確認には、一定の時間を要し、迅速な公表にならない可能性がある。

イ 公表までのフロー



ウ 事前に調整すべき事項

(ア) 情報入手先との調整

- 市町村や警察など、氏名等の情報を入手する機関と、個人情報保護に配慮して公表する方針を共有するとともに、次の事項について、調整を図っておく必要がある。
 - ・ 公表する主体
 - ・ 家族・遺族の同意確認の方法
 - ・ 都道府県への情報提供、都道府県が公表するタイミング

- ・ 公表する情報の範囲
 - ・ 氏名等の情報の公表方法
- 市町村は独自の個人情報保護条例を持っており、市町村が保有する情報を活用する場合は、特に、都道府県への情報提供について調整、合意を得ておく必要がある。
- 市町村が、家族・遺族の同意の確認の他、住民基本台帳の閲覧制限の確認を行う場合の事務負担が大きいため、迅速に氏名等を公表する必要性などについて、十分に認識を共有しておく必要がある。
- 緊急を要する場合は、家族・遺族の同意を得ずに公表するケースも想定される。例えば、氏名を公表することで、本人や関係者から所在情報等が得られ、迅速で効率的な救助が期待できるなど、どのような場合が該当するか、市町村等と認識を共有しておく。

(イ) 関係機関との認識共有

- 公表の方針について、地域防災計画への位置付けなどにより、市町村や防災関係機関と十分に認識を共有しておく。
- 家族・遺族の同意を市町村等が行う場合は、確認すべき家族・遺族の範囲について、あらかじめ協議しておく。
- 市町村等が公表の同意が取れない場合の対応も想定しておく。

(ウ) 非公表の申し出に対する対応

- 同意を前提に公表した後、別の家族・遺族から、非公表の申し出がある場合も想定され、その際の対応（その後の公表を控えるなど）も検討しておく。

〔このパターンの判断基準例〕

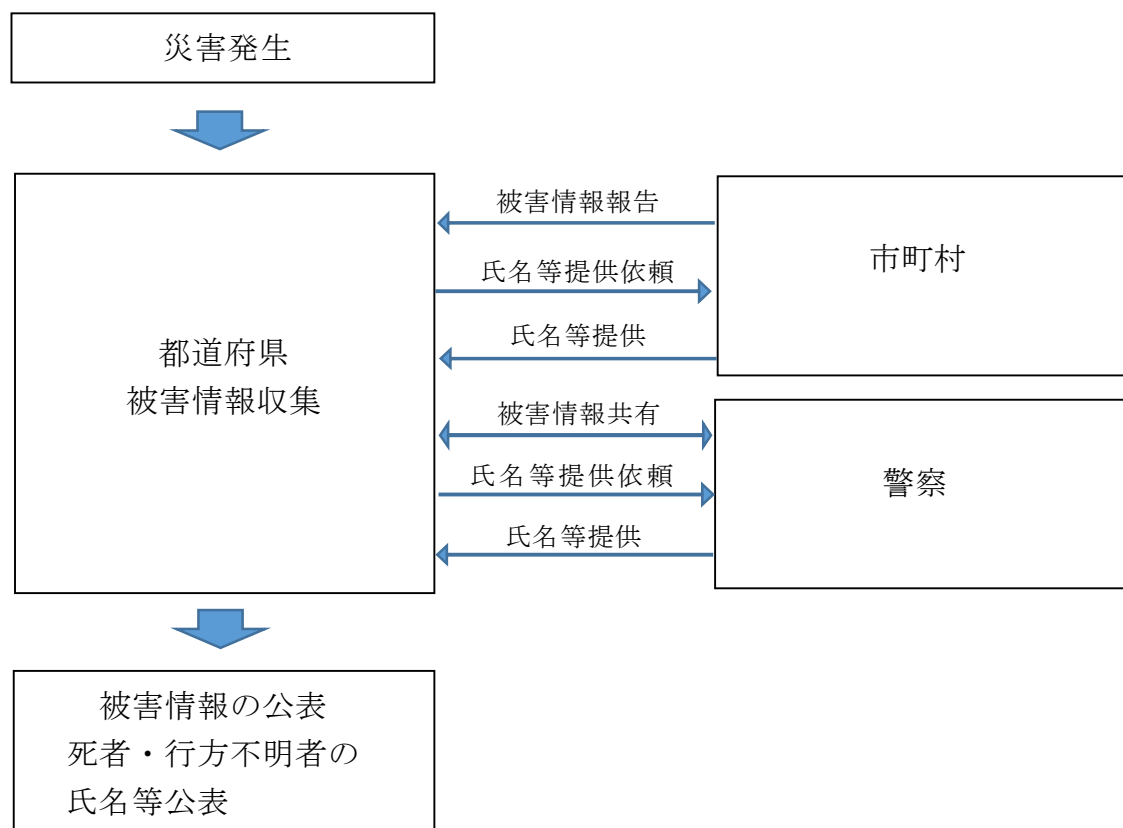
区分	住民基本台帳の閲覧制限	家族等の同意	公表・非公表	公表・非公表の理由
行方不明者	なし	同意	公表	人の生命、身体又は財産を保護するために、緊急かつやむを得ないと認められるため（救出・救助活動に資する場合）
		緊急のため同意確認せず		
	あり	不同意 —	非公表	本人又は家族の権利利益を侵害するおそれがあるため
死者	なし	同意	公表	本人又は家族の権利利益を侵害するおそれがないため
		不同意		
	あり	—	本人又は家族の権利利益を侵害するおそれがあるため	

(2) 発生した事実を速やかに公表するパターン

ア 概要

- 自然災害で、死者・行方不明者が発生した場合、その事実を明らかにするために、氏名等の情報が得られ次第、家族・遺族等の同意を前提とせず、速やかに公表を行う。
- このパターンのメリットは、
 - ・ 情報が得られ次第の公表のため、早期に安否不明者が名乗り出ることや、対象を絞った効率的な人命救助活動につながる。
 - ・ 国民の知る権利に応えるとともに、安否確認に伴う混乱を防ぎ、また、事実をリアルに記録し、後世に伝えることに最大限応えるものである。
- 一方、デメリットとしては、死者に関しては、行方不明者と異なり、人命救助に資する効果とは別の観点から、氏名等を公表する必要性について説明する必要がある。同意なく公表することで、家族・遺族、又は本人の精神的苦痛に繋がる恐れがあるなど、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがある。それにより、公表後に、家族・遺族、又は本人から、公表を望まない旨の申し出がある可能性がある。

イ 公表までのフロー



ウ 事前に整理が必要な事項

(ア) 情報入手先との調整

- 市町村や警察など、氏名等の情報を入手する機関と、迅速に公表する方針を共有するとともに、次の事項について、調整を図っておく必要がある。
 - ・ 公表する主体
 - ・ 都道府県への情報提供、都道府県が公表するタイミング
 - ・ 公表する情報の範囲
 - ・ 氏名等の情報の公表方法
- 市町村は独自の個人情報保護条例を持っており、市町村が保有する情報を活用する場合は、特に、都道府県への情報提供について調整、合意を得ておく必要がある。

(イ) 非公表の申し出に対する対応

- 公表時点で、非公表を強く望む意向や、DV被害者であることが確認できているなど、明らかに公表が適切でない個別事情が把握された場合は、公表を控える等の配慮が必要。
- 公表後、非公表の申し出があれば、その後の公表は控える他、公表後、DV被害が判明した場合、関係機関と連携して、DV被害者等を保護するなど、公表により発生する支障の回避を図る必要がある。望まない公表で不安や精神的な苦痛を訴える遺族・家族等に対しては、丁寧な説明や心のケアが必要である。

(ウ) 関係機関との認識共有

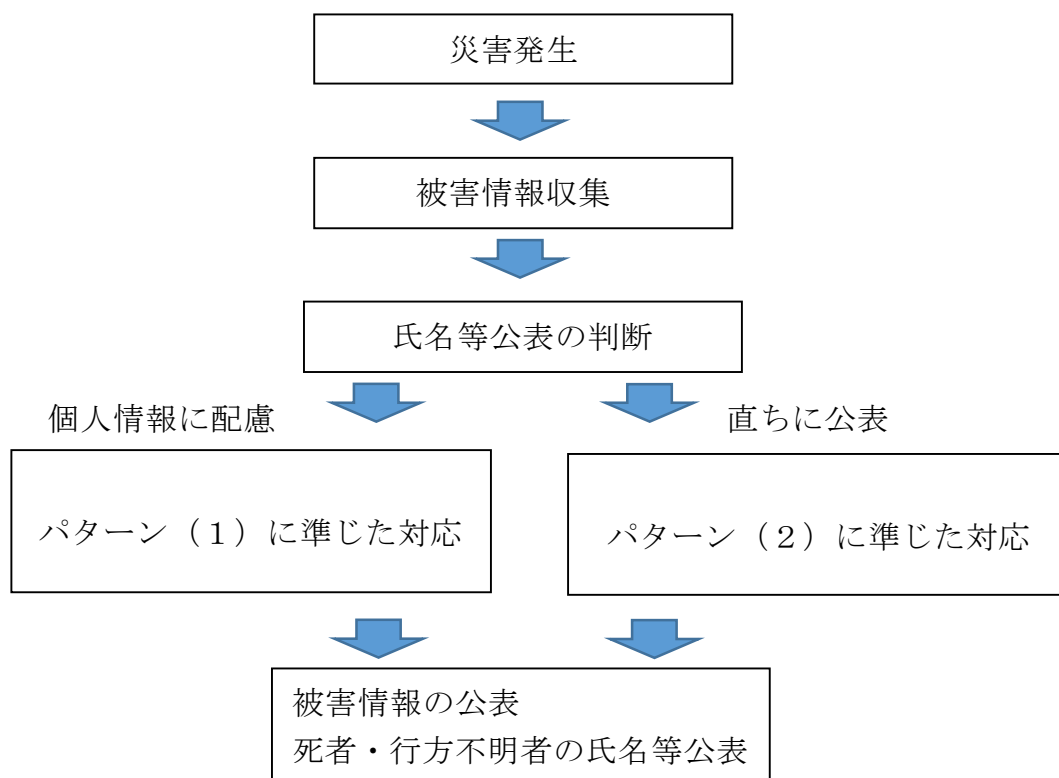
- 公表の方針について、地域防災計画への位置づけなどにより、市町村や防災関係機関と十分に認識を共有しておく必要がある。

(3) 被災状況から公表を判断するパターン

ア 概要

- 災害発生後の被害状況から、氏名等を公表することで、迅速な救出救助などが期待できる場合などに、氏名等を公表するパターン。
- 国においても、最も優先すべき人命の救助・救出に資する場合には積極的に行方不明者の氏名等公表を行うべきとの考え方が示されているところである。
- このパターンのメリットは、
 - ・ 被災情報から知事が必要性を判断して公表できること
 - ・ 公表判断の後、家族・遺族の同意等を経ずに公表する場合(パターン(2))、速やかな公表により迅速で円滑な救出救助活動に資することが期待できることが挙げられる。
- デメリットとしては、どのような被災状況であれば公表するかの基準の設定が難しいことや、被災状況を見極めてからの判断に時間を要する可能性があることなどである。

イ 氏名等公表までのフロー



ウ 事前に調整すべき事項

- 氏名等を公表するパターンはどのような場合が該当するのか、予め整理するとともに、情報入手先である市町村や警察などと認識を共有しておくこと。

氏名等公表に向け検討・整理すべき事項のまとめ（チェックリスト）

（公表方針の検討）

- 1 公表する公益性
 - 救出救助活動の効率化・円滑化
 - 事実の明確化と知る権利を中心に整理を行う。
- 2 個人情報保護条例上の整理
 - 災害時の個人情報の扱いに関する解釈・運用、死者が条例対象外の場合の扱い等について、関係部門間（防災、条例所管、市町村行政、福祉等）で調整を行う。
- 3 公表の判断基準
 - 個人情報保護の利益と公表する公益性を斟酌し、判断基準を予め検討する。

（公表に向け整理すべき事項）

- 1 氏名等の情報の収集
 - 都道府県に情報提供することについて、市町村や警察との調整を行う。
- 2 他の機関との調整
 - 公表するタイミングや範囲について、市町村や警察との調整を行う。
- 3 家族・遺族の同意
 - 家族・遺族の同意を得る意義の整理
 - 誰が（どの機関が）同意をとるのか
 - 同意をとる家族・遺族の範囲の整理
- 4 住民基本台帳の閲覧制限の確認
 - 協力が得られるか、市町村と調整を行う。
 - 市町村が被災して、閲覧制限の確認ができないケースを想定した対応を検討する。
 - 公表後、閲覧制限が確認できた場合の対応を検討する。
- 5 公表の範囲
 - メディアスクラムの回避の観点も含め、公表の範囲を検討する。
- 6 公表方法
 - 報道機関を通じた公表、ホームページによる公表、防災関係機関へのリストの共有など、公表方法を検討する。
 - 公表方法についての情報入手先と調整を行う。

（公表のパターン別の整理すべき事項）

- 1 個人情報保護を重視するパターン
 - 同意を前提に公表した後、別の家族・遺族から非公表の申し出があった場合

の対応を検討する。

2 発生した事実を速やかに公表パターン

- 公表時点で、強い非公表の意向、DV被害者等であることなどが明確である場合の対応を検討する。
- 公表後の非公表の申し出に対する対応、公表後にDV被害などが明らかになった場合の安全確保など、公表により生ずる支障への対応を検討する。
- 公表方針について、地域における認識共有を図る。

3 被災状況から公表を判断するパターン

- どのような被災状況なら公表するか、公表基準を検討する。