

災害時における死者・行方不明者の
氏名等公表に関する課題と今後の対
応についての検討・報告（案）

令和 2 年 10 月

全国知事会 危機管理・防災特別委員会

全国知事会では、大規模災害が頻発するなか、死者・行方不明者の氏名等公表について、地域によって対応にバラツキがあることなどを受け、令和元年7月に「災害時の死者・行方不明者の氏名等公表の基準を求める提言」をまとめ、国に要請を行ってきた。

その後、国における具体的な対応が見られない中、危機管理・防災特別委員会の調査により、氏名等公表に関して都道府県によって対応や考え方に違いがあり、国に求める事項も様々であることが明確になり、今後の進め方について、全国知事会議や委員会において、問題提起される状況となった。

そこで、危機管理・防災特別委員会として、これまでの経過や各都道府県の意見を踏まえ、今後の全国知事会としての取組の考え方を整理した。

1 これまでの経過

(1) 国への提言

令和元年7月の全国知事会議で、「死者・行方不明者の氏名公表の基準を求める提言」を決定。

(提言の内容)

死者・行方不明者の氏名公表の取扱いについては、円滑な救助・救急活動の実施や被災者のプライバシー保護の観点から、法令等によりその根拠を明確にしたうえで、全国統一的な公表基準を作成すること。

(2) 災害時の死者・行方不明者の氏名等公表の取扱いに関する調査

各都道府県の対応状況を調査し、情報共有することを目的に調査を実施。

氏名等公表を行う主体、公表する場合の要件、公表のメリット・デメリットなどに関して、都道府県によって考え方が多様であることが把握された。

調査時点で、都道府県独自の公表基準やマニュアルを策定済みまたは策定予定とする団体が18団体あることが判明した。

[調査の概要(抜粋)]

調査の実施期間

令和元年11月～令和2年1月

調査結果のポイント

○ 氏名等公表の方針

- ・ 行方不明者について、非公表とするのは2県。
- ・ 死者について、非公表とするのは3県。
- ・ 災対法85条の安否確認への対応のみ想定し、不特定多数への公表は想定していないところが1県。
- ・ 行方不明者は非公表、死者は公表とする方針の県が1県。
- ・ 行方不明者、死者ともに、家族の同意、住基の確認などを要件とせず、

原則速やかに公表するのが1県。

- ・ 行方不明者は速やかに公表するが、死者に関しては遺族の同意を確認して公表とするのが1県。

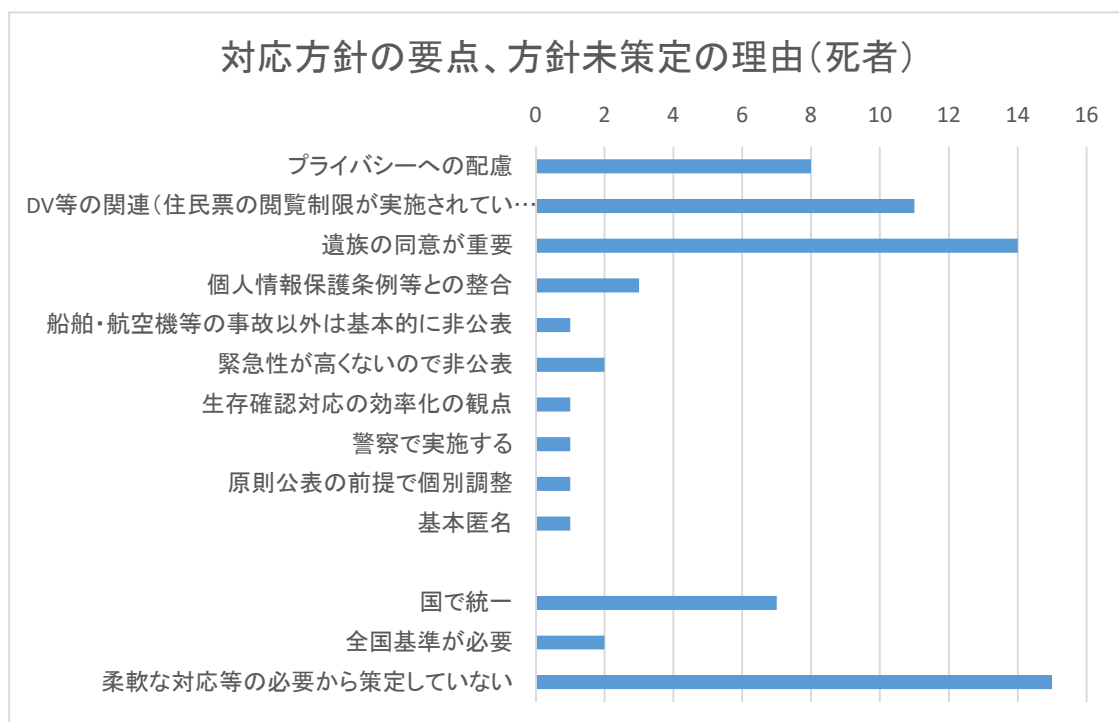
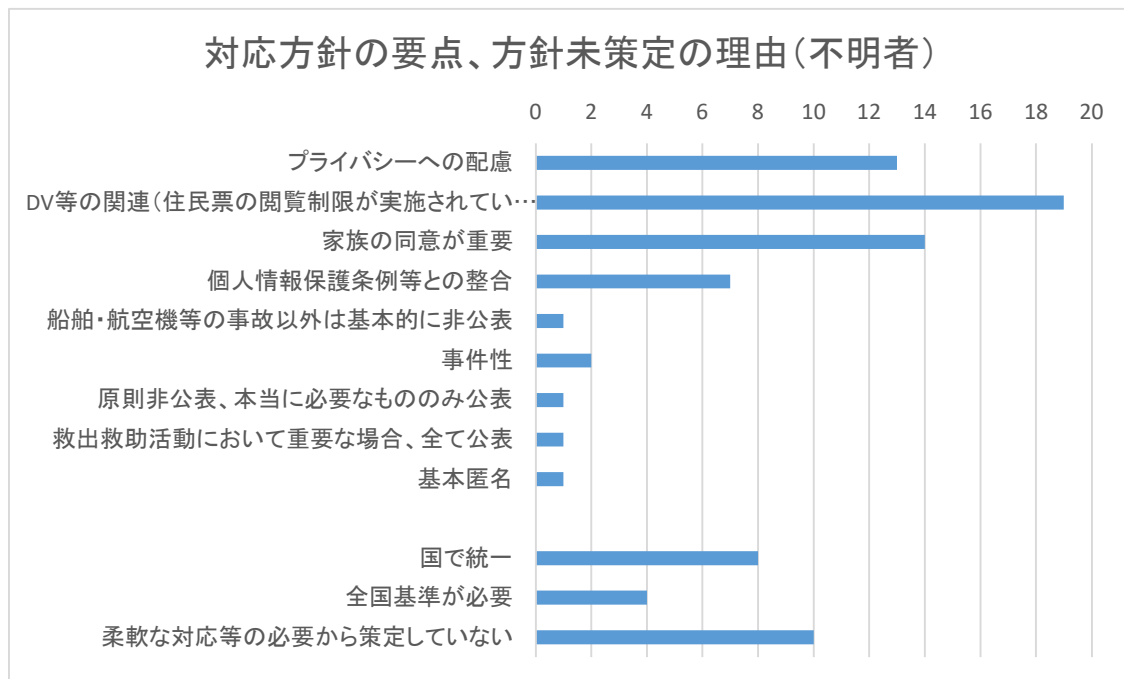
○ 公表の要件

- ・ 行方不明者については、「迅速な救出救助の確保」が第一。また、「家族の同意」「住基の閲覧制限の確認」も多く、ほとんどの都道府県が公表の手順に含めている。
- ・ 死者に関しては、「遺族の同意」をあげるところがほとんど。
- ・ 行方不明者は、家族同意なしで公表する自治体があるが、死者に関しては「遺族の同意」をほとんどの都道府県が必須としている。
- ・ 死者・行方不明者ともに、遺族・家族の同意、住基の確認などを要件とせず、原則速やかに公表するのが1県。行方不明者は速やかに公表するが、死者に関しては遺族の同意を確認して公表とするのが1県。

○ 公表のメリット

- ・ 行方不明者については、「迅速な救出救助の確保」がほとんど。
- ・ 死者に関しては、「メリットなし」が第一。「社会的関心に対応」「事実の明確化」との意見もある。

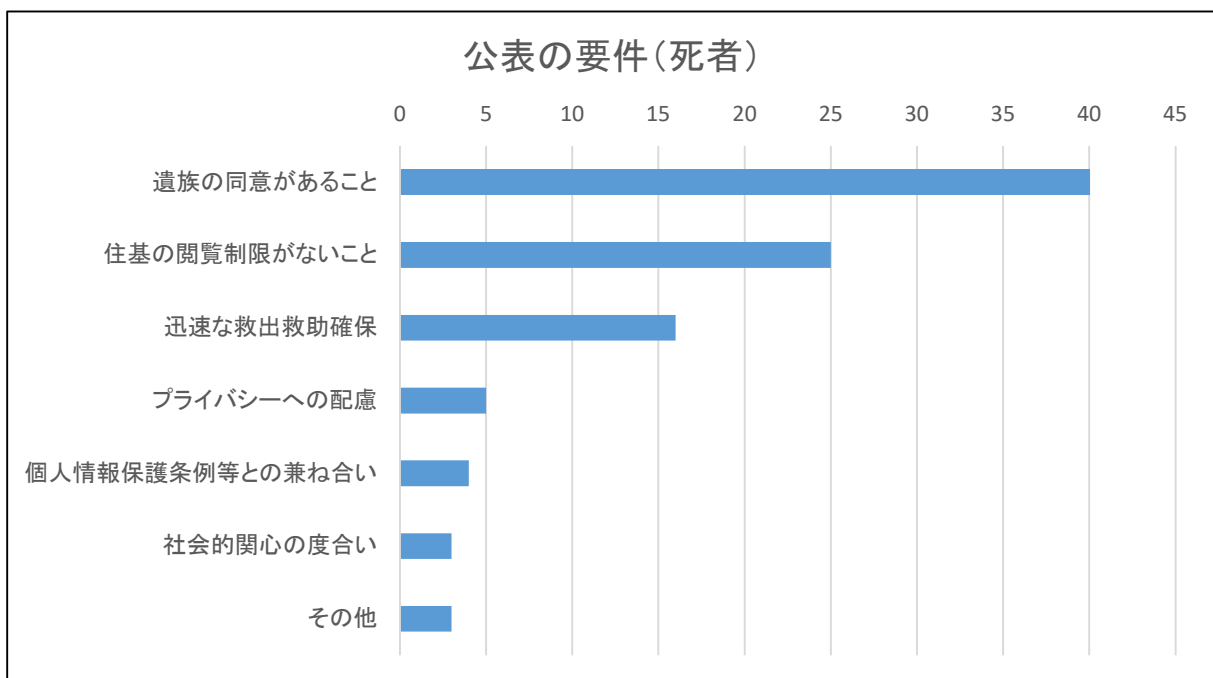
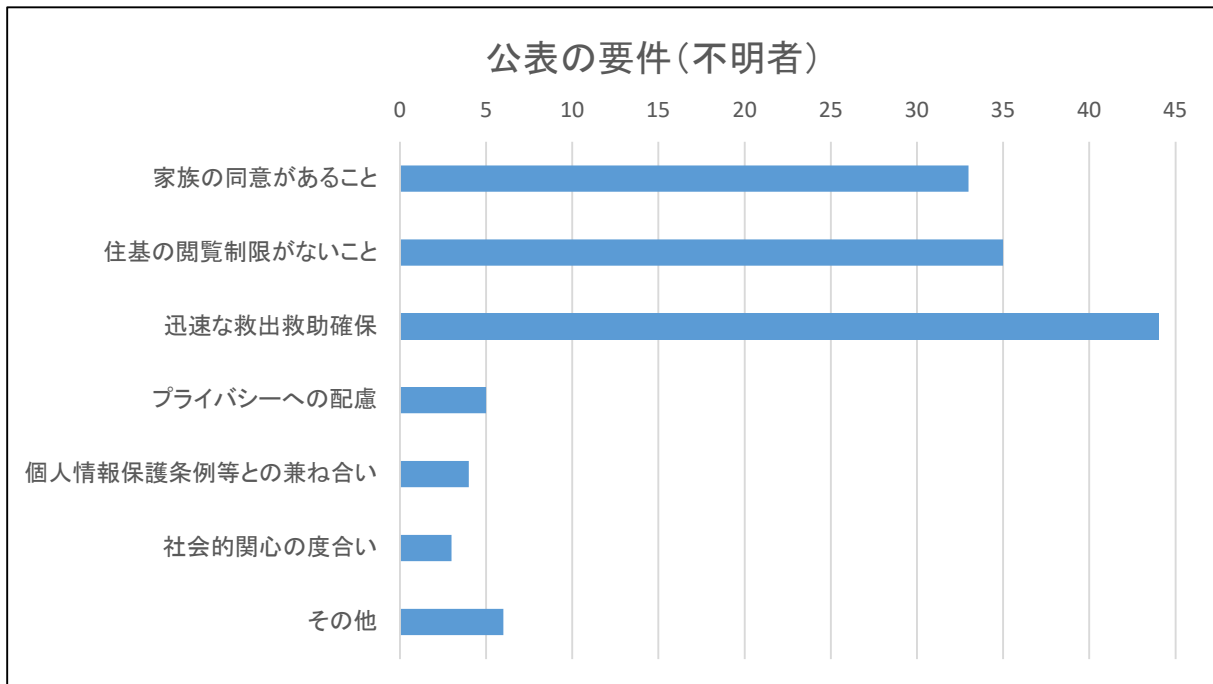
○ 氏名等公表の対応方針の要点、方針を策定しない理由



○ 公表の要件（6月の全国知事会議の資料より一部抜粋）

行方不明者については、「迅速な救出救助の確保」をあげるところがほとんどである。次いで、「家族・遺族の同意」「住基の閲覧制限が無いこと」。

死者については、「遺族の同意」が行方不明者（家族）よりも多い。「社会的関心の度合い」をあげるところもある。



(3) 全国知事会議（6月4日）

- 当初予定されていたセッションのなかで、「災害時の死者・行方不明者の氏名等公表」を取り上げる予定が、新型コロナウイルス感染症の影響で中止となった。
- 全国知事会議において、災害時の氏名等公表は、被災状況を踏まえて知事が判断すべきであり、公表の基準も国に求めるものではない、旨の発言があった。
- これを受け、危機管理・防災特別委員会委員長が、今後整理する事項として課題を提起した。

(4) 国への要請活動（7月1日）

- 危機管理・防災特別委員会委員長としての内閣府特命担当大臣（防災）への要望活動において、大臣から「災害時の氏名等公表に関しては、全国知事会の中でも様々な意見があると聞いており、全国知事会の中で再度検討してほしい」旨の発言があった。

(5) 危機管理・防災特別委員会（8月21日）

- 事前に、全都道府県知事に、①氏名等公表の考え方、②国に求める事項、の2点について、事前調査を行ったうえで、協議を行った。
- 調査結果及び委員会での意見から、氏名等公表に関して、都道府県によって考え方に差があることが改めて確認された。

[都道府県の主な意見]

(氏名等公表の考え方)

- 事実を明確にする趣旨で、直ちに公表。
- 迅速な救助の観点から速やかに公表。
- 非公表が原則だが、公益性があれば公表することもある。
- 公表が原則だが、個人情報保護（家族や遺族の同意等）が条件。
- 公表は原則、他の主体が実施。県が実施する場合もある。

(国に求める事項)

- 公表する主体、権限を災害対策基本法に明記すべき。
- 都道府県で対応に差が出ないよう国が統一的な基準を定めるべき。
- 国が公表基準を作る場合は、全国一律の基準とせず、地域の実情を踏まえた知事の権限を尊重してほしい。
- 公表の基準は、地域の実情を踏まえて知事が（条例などで）定めるべき。
- 公表の基準は国に求めるのではなく、全国知事会として検討すべき。

2 氏名等公表に係る問題点の整理

(法令上の規定の整備)

- 災害対策基本法上、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表にかかる規定がないため、公表するかどうかの判断の主体と権限が不明確である。(実態上も、県発表のケース、市町村発表のケース、警察発表のケースが混在している。)
- 災害対策基本法第 86 条の 15 の規定は、個別の安否の問い合わせに応える趣旨であり、災害発生直後の一般への公表は、趣旨が異なり、別途の整理が必要と考える。
- また、迅速な対応のためには、個人情報保有する関係機関の協力義務も規定されることが望まれる。
- 現行法上、公表する場合は、都道府県、市町村が独自に定める個人情報保護条例に根拠を求めることになるが、公表の判断にあたって、「個人の生命、身体等の保護に必要な場合」の解釈など、自治体によって取扱いが異なる。
- 具体的には、「事実を伝え、国民の知る権利に応える」「効率的で迅速な救出・救助活動を確保する」といった公益性と、個人情報保護への要請とのバランスをどう捉えるか、重点をどこに置くか等、判断すべきポイントが多岐にわたっており、法令上の根拠が明確ではなく、自治体によって公表の判断に差が生じていることが、公表基準を求める発端となっている。

(氏名等公表に係る多様な知事のスタンス、考え方)

- 災害時における死者・行方不明者の氏名等公表について、これまでの大規模災害における各都道府県の対応に差が生じており、同一ケースであっても、都道府県によって、対応が異なることが課題となっている。
- これまでの調査等から、氏名等公表に関して、法令への知事権限の位置づけが必要との意見は一致しているものの、公表の判断に当たっての考え方やスタンスは、原則公表とする立場や、個人情報保護とのバランスを重視する立場など、様々であり、すでに独自の基準を作る動きも加速している。国に求める事項についても、多様な意見がある。
- 地域の事情や被災の現場を踏まえた知事の判断は尊重されるべきであり、公表に関して多様な考え方がある現状では、統一的、画一的な判断や対応を求める基準を作ることは現実的ではない。
- 法令上の権限責務を明確にしたうえで、公表の判断の参考となる標準例を定めたガイドラインを策定し、各知事の裁量を認めることが適当と考える。そのために、各知事の判断の参考となる対応事例などを含め、標準的な取り扱いをガイドラインとして全国知事会で検討し、各都道府県における災害時の氏名等の公表・非公表の判断が迅速、円滑に行われるようにすることが必要と考える。

3 全国知事会として今後の取組の方向性

全国知事会では、近年の災害において都道府県によって対応に差が生じていたことから、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表について、国に統一的な基準を定めるよう求めてきた。一方で、本年2月、8月の2度の調査や8月21日の委員会の議論を通じ、氏名等公表に関して、

- 発生した事実は基本的に速やかに公表する。
- 家族や遺族の同意など、個人情報保護を重視する。
- 迅速な救助など緊急性がある場合は、速やかに公表する。
- 被災状況に応じて判断する。

など、各都道府県知事の考え方や立場は様々である。

また、各知事の考えの下、すでに多くの県で公表の方針や基準が定められている実態もある。それぞれの考え方や進められている取組は尊重されるべきであり、今後の整理にあたって配慮が必要である。仮に統一的な基準が定められることによって、各知事の判断を妨げることがあってはならないと考える。

一方で、災害時に機を逸することなく、必要な情報の公表について知事が判断し、実施できるように、全国知事会として何らかの措置が必要である。そのため、大きく2つの観点からの整理を行う。

第1は、公表する主体と権限、責務を法令等で明確にすることである。

現在、防災基本計画に、被害の件数等の収集と報告、公表の規定はあるが、死者・行方不明者などの氏名等の公表の規定はなく、各自治体が独自に定める個人情報保護条例の規定を基に判断しているのが実態であり、知事が判断に迷う要因のひとつになっている。

そのため、災害対策の根幹となる災害対策基本法に、公表する主体と公表できる権限、さらには保有する個人情報の提供の協力義務などを明記すべきである。法令に基づき、災害時には被害情報と合わせて、死者・行方不明者の氏名等を知事の判断で公表できることとすることで、各都道府県が迅速に公表を判断、実施することが期待できる。

第2は、各都道府県知事が、公表の判断の基準を定める際に参考となるガイドラインの策定である。

災害発生時において、死者・行方不明者の氏名等公表について、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考えられる。一方、氏名等公表に向けた考え方や取組の進展に違いがある現状では、全ての都道府県に画一的な対応を求めることも適当ではない。そのため、公表の判断の参考となる標準例を定めたガイドラインを策定したうえで、各都道府県が前述の様々な立場（事実を速やかに公表、個人情報保護の重視等）から、地域の実情も踏まえて、公表の判断ができる基準を定めることが現実的である。

これにより、第1で国に求める、「法令への権限の位置づけ」と合わせて、各都道府県の公表基準の策定が進展するとともに、災害時にそれぞれの現場の状況に

応じて、社会的な関心への対応や搜索救助活動に資するよう、氏名等公表に関する取り組みが進められることが期待される。

また、ガイドラインの策定については、国に委ねるのではなく、全国知事会として、危機管理・防災特別委員会を中心に、国とともに検討を行い、取りまとめることとする。

なお、今後の取り組みにあたって、現在、国が検討している個人情報保護制度の見直しの動向を注視することとする。

ガイドラインのイメージ

1 名称（仮称）

災害時の死者・行方不明者の氏名等公表に係る都道府県の取組のためのガイドライン（略称：災害時行方不明者等氏名等公表ガイドライン）

2 目的

各都道府県が、それぞれの考え方・方針のもと、災害時に氏名等公表を行う、又は事前に公表の判断基準を検討する際の参考となる事項を整理し、各都道府県の迅速な公表等の判断を確保する。

3 ガイドラインの内容

（1）法的な課題、論点整理

学説や裁判例、学識の意見なども参考に、現行法令上の課題や問題点を整理する。

（2）公表の方針別の留意（整理すべき）事項

ア 発生した事実を速やかに公表するケース

- ・ 確実な情報源の確保、情報入手・公表手順、公表方法の明確化
- ・ 公表に伴う支障事案の発生への対応、等
- ・ 事例紹介（K県の取組）

イ 個人情報保護を重視し、公表を判断するケース

- ・ 家族や遺族の同意確認の手順、確認範囲、確認主体等の整理
- ・ 独自の個人情報保護条例を持つ市町村との連携方策、等
- ・ 事例紹介（G県、T県の取組）

ウ 被災現場の状況から公表を判断するケース

- ・ 公表する状況の想定
- ・ （原則、公表する場合）アに準じた整理
- ・ （個人情報保護に留意する場合）イに準じた整理
- ・ 事例紹介（I県の取組）

（3）全般的な留意事項

- 公表方針に係る地域での認識共有（地域防災計画への位置づけ等）
- 個人情報保護条例との整合性の検討

（4）その他

- 死者の氏名を公表する公益性について

※ ガイドライン策定の進め方

- ・ 危機管理・防災特別委員会にて検討、作成する。
- ・ 委員長県が案を作成し、構成員に意見照会を行い、とりまとめる。
- ・ 必要に応じて、有識者や国にも参考意見を求める。