

安否不明者の氏名等の公表について



**内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（災害緊急事態対処担当）**

1 災害時における安否不明者の氏名等公表について (1)



- ※ 安否不明者：行方不明者となる疑いのある者
行方不明者：当該災害が原因で所在不明となり、かつ死亡の疑いのある者

概要

- 災害発生時の救助活動の効率化・円滑化に資するため、地方公共団体において、災害の状況に応じて、安否不明者の氏名等の公表(以下「氏名等公表」という。)を行い、安否情報を広く求めることにより、救助対象者の絞り込みを図ることが有効な場合がある。
- その際、各地方公共団体は、それぞれの個人情報保護条例を踏まえつつ、災害の状況や被災者の事情等に応じて、氏名等公表の可否を判断している。

最近の動き

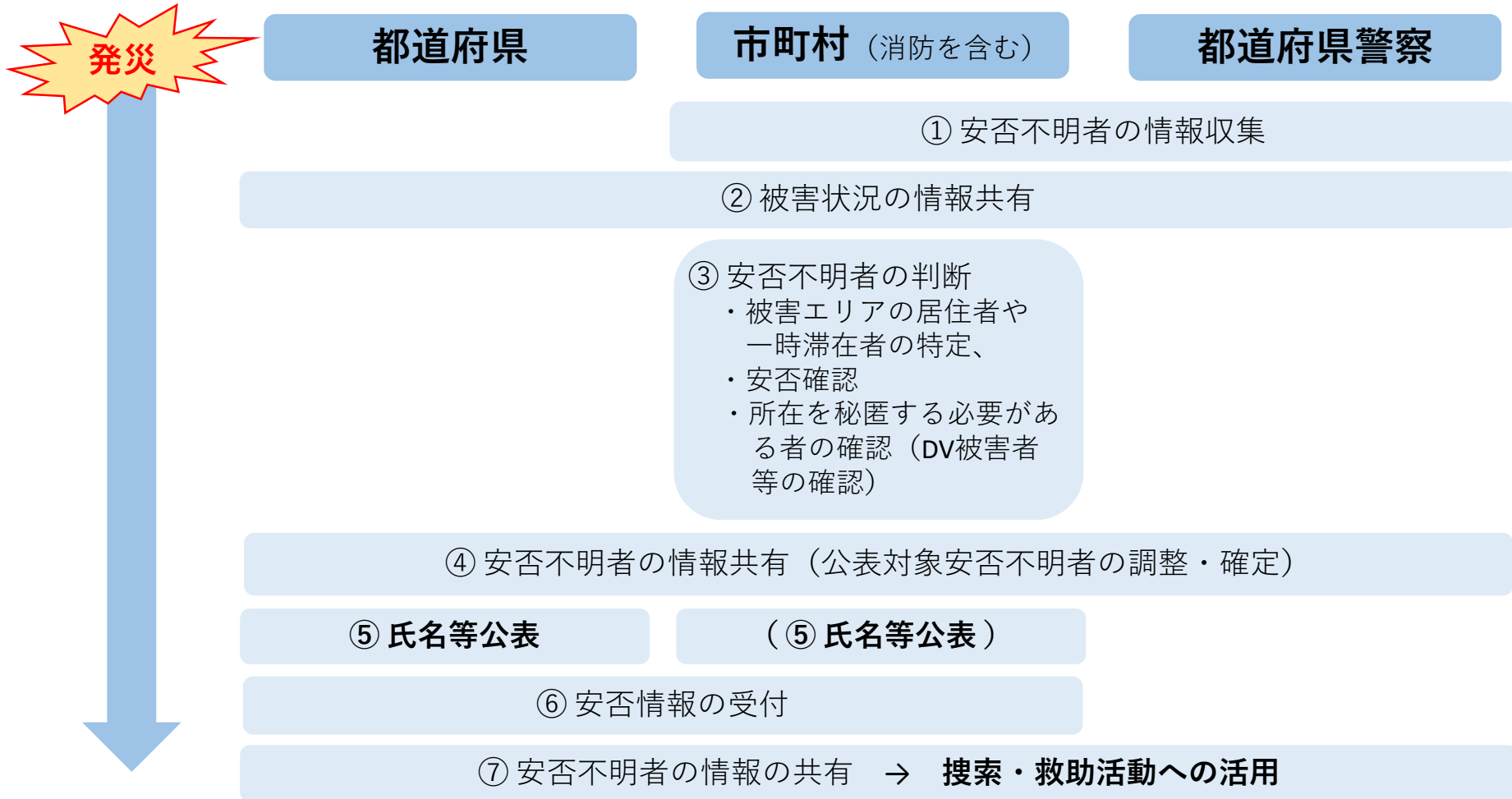
- 全国知事会「災害時の死者・行方不明者の氏名等公表に係るガイドライン」(令和3年6月)
都道府県による氏名等公表について、3つのパターン※に分けて、標準的な対応フローと留意事項を整理
※ (1)個人情報保護を重視し判断 / (2)発生した事実を速やかに公表 / (3)被災状況から判断
- 内閣府と消防庁の連名での通知発出(※警察庁、総務省自治行政局とも調整)(令和3年9月16日)
令和3年7月の熱海市土石流の事例を踏まえて、氏名等公表の留意事項を周知

都道府県のうち30団体が安否不明者の氏名等公表に関する方針等を定めている。(令和3年12月1日時点)

1 災害時における安否不明者の氏名等公表について (2)



<災害時の安否不明者の氏名等公表に係る基本的な流れ>



※ 以降、情報を更新しつつ、上記プロセスを繰り返す。

(参考) 防災基本計画(中央防災会議) 第2編 第2章 第2節 1 (3) 災害発生直後の被害の第一次情報等の収集・連絡

○人的被害の数(死者・行方不明者数をいう。)については、都道府県が一元的に集約、調整を行うものとする。その際、都道府県は、関係機関が把握している人的被害の数について積極的に収集し、一方、関係機関は都道府県に連絡するものとする。当該情報が得られた際は、都道府県は、関係機関との連携のもと、整理・突合・精査を行い、直ちに消防庁へ報告するものとする。また、都道府県は、人的被害の数について広報を行う際には、市町村等と密接に連携しながら適切に行うものとする。

2 過去の氏名等公表の事例 (1)



平成30年7月豪雨

- 岡山県 7月 6日 発災
新見市から、行方不明者1人を氏名等公表（同内容を県災害対策本部からも公表）
8日 鏡野町から、行方不明者1人を氏名等公表（同内容を県災害対策本部からも公表）
11日 県災害対策本部から、行方不明者32人の氏名等公表、追加で19人の氏名等公表
（公表後、家族から非公表の申し出のあった1人の氏名は非公表に切り替え）
同日中に33人の生存確認
以降 県災害対策本部において、定時に公表
（72人公表。うち 生存判明62人、死亡判明7人、行方不明者3人）
（注）安否不明者と行方不明者の区別なし



発災直後から、一部の市町が行方不明者の氏名等を公表し、その内容を県の災害対策本部においても公表

- 広島県 7月 5日 発災
14日 警察に通報があった、安否不明者2人の氏名等公表
同日中に生存判明
（注）捜索対象であることが判明している行方不明者は非公表

- 愛媛県 7月 7日 発災
10日 1人を除き、安否確認完了
13日 安否不明者1人について、家族の同意が得られず、非公表



令和3年 静岡県熱海市における土石流災害

7月3日 発災

4日 被害エリア特定 → 熱海市が住民基本台帳と突合し、128世帯217人の住民を特定し、安否確認に着手

5日夜 熱海市災害対策本部のデータを基に、静岡県災害対策本部が安否不明者64人の名簿を公表

6日朝 本人、知人等からの連絡により、41人の生存を確認

熱海市災害対策本部のデータを基に、静岡県災害対策本部が生存が確認できた住民を除く安否不明者25人の名簿を公表（注：新たな安否不明者2人を追加）

6日 県警察に行方が分からない者として届出のあった者のうち、上記の名簿に含まれていなかった5人を安否不明者として追加した名簿を公表

同日 安否不明者の住所地を地図上にプロットし、救助・捜索活動に名簿を活用

（以降、静岡県災害対策本部及び熱海市災害対策本部において、得られた情報等を基に名簿を更新して公表）

10日 熱海市災害対策本部のデータを基に、静岡県災害対策本部が安否不明者20人を行方不明者に認定



現状

- 現在、救助活動に資する場合に氏名等公表を行う根拠として、多くの県は、各個人情報保護条例の「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合」に目的外の利用又は提供が認められるとの規定を挙げている。
- 個人情報保護法の改正により、個人情報の取扱いに関する根拠法令が各地方公共団体毎に定められた条例から個人情報保護法に一元化されることを踏まえ、氏名等公表の在り方についても、改正後の個人情報保護法との関係で整理する必要がある。
- 安否不明者の氏名等公表に当たり、地方公共団体が取り扱う個人情報には、①発災後に救助機関や住民等から通報される氏名等の情報と、②平時から保有する住民情報があるが、いずれについても、法第5章第2節の規定が適用される。

第5章第2節 行政機関等における個人情報等の取扱い

第61条第1項（利用目的の特定）

第61条第2項（保有制限）

第61条第3項（利用目的の変更）

第62条（利用目的の明示）

第66条（安全管理措置）

第67条（従事者の事務）

第68条第1項（漏えい等の報告等）

第68条第2項（本人への通知）

第69条（利用及び提供の制限）

第70条（保有個人情報の提供を受ける者に対する措置要求）

- 同節の規定のうち、特に問題となるのが、法第69条（利用及び提供の制限）の規定と考えられる。



個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号） ※令和3年法律第37号による改正後

（利用及び提供の制限）

第69条 行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は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。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 行政機関等が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であつて、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。

三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当の理由があるとき。

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、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、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき。

3・4 （略）



<行政機関において例外的に個人情報の目的外利用・提供が認められる場合>

➤ 「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」（法第69条第2項第4号）

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（行政機関等編）」
（令和4年1月、個人情報保護委員会） ※令和4年4月1日施行分
本人の生命、身体又は財産を保護するために必要がある場合（略）など

➤ 「その他保有個人情報を提供することについて特別の理由があるとき」（同）

「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（行政機関等編）」
（令和4年1月、個人情報保護委員会） ※令和4年4月1日施行分

（略） 個人情報の性質、利用目的等に即して、「相当の理由」よりも更に厳格な理由が必要であるとする趣旨である。

- ①行政機関等に提供する場合と同程度の公益性があること
 - ②提供を受ける側が自ら当該保有個人情報に相当する個人情報を取得することが著しく困難であること
 - ③提供を受ける側の事務が緊急を要すること
 - ④当該保有個人情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること
- 等の、特別の理由が必要とされる。

例えば、在留外国人の安否確認の必要性から、法務省が、安否確認を実施する日本赤十字社に対して、法務省が保有する当該在留外国人の氏名等の情報を提供する場合等が考えられる。

（注）法務省（出入国在留管理庁）は、日本赤十字社が条約に基づき離散家族の再会支援事業を行うに当たり、出入国記録に関する情報等を提供している。



個人情報保護制度の見直しに関する最終報告（2020年12月、内閣官房「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」）

4-2(2)2. 個人情報の目的外利用・提供について、現在、地方公共団体の条例には、行個法の規定(第8条第2項)よりも具体的に目的外利用・提供が可能な場合を規定する例が多く見られる。(略)上記条例の規定は、本人又は第三者の権利利益の保護を図りつつ利用・提供することができる場合(行個法で規定する「相当な理由」や「特別な理由」に該当する場合)をより具体的に規定しているものといえることができる。したがって、個人情報の目的外提供・利用について、地方公共団体等にも行個法と同等の規定を適用し、「相当な理由」や「特別な理由」の具体的な判断に資するために国が定めるガイドライン等に基づき運用を行うことで、個人情報の保護水準を従前から変えることなく、共通ルールの下での目的外提供・利用の円滑な運用が図られるものと考えられる。



論点

（法第69条第2項第4号の運用）

- 地方公共団体による氏名等公表について、災害の状況を踏まえて、救助活動の効率化・円滑化のために必要であると認められる場合においても、氏名等の公表の対象となる安否不明者は、被災したか不明な者であって、要救助者でない者も含まれると考えられることから、同号の「明らかに本人の利益になるとき」に該当しない場合もあるのではないかと。
- 地方公共団体による氏名等公表について、災害状況を踏まえて、救助活動の効率化・円滑化のために必要であると認められる場合には、人命第一の観点から、救助活動の公益性及び緊急性に鑑み、同号の「特別の理由」があるとして、氏名等公表を実施することが可能ではないかと。
- 安否情報が明らかな場合や、発災後長時間が経ってしまった場合など、救助活動の効率化・円滑化のために必要であると認められない場合には、同号の「特別の理由」があるとして氏名等公表を実施することは、適切ではないのではないかと。

なお、過去には、報道機関が被災地方公共団体に全ての安否不明者や行方不明者の氏名等の公表を求める例があったが、発災時には、被災地方公共団体から人的被害の数を含む災害の概要について公表が行われており、救助活動上の必要性が認められない場合には、同号の「特別の理由」があるとして本人の同意なく個人情報を公表することは、適切ではないのではないかと。

※（法第69条第2項第2号及び第3号の運用）

氏名等公表の前提となる安否不明者に係る個人情報の地方公共団体内部での利用や地方公共団体間の共有については、法第69条第2項第二号及び第三号により、氏名等公表に係る事務に必要な限度で可能ではないかと。（この場合、災害の状況により「特別の理由」がないと最終的に判断し公表しなかったとしても、その判断に先立って行った地方公共団体内部での利用等については、氏名等公表に係る事務に必要なものとして認められるのではないかと。）



現状

- 安否不明者の氏名等公表について、都道府県のうち方針等を定めている30団体中17団体は、氏名等公表に当たり「家族の同意」を条件としている。ただし、このうち11団体は、捜索・救助活動に資する場合などの緊急時は同意不要としている。
- 個人情報保護法上、家族も第三者にあたる。一方で、家族は、安否不明者の氏名等公表について、安否不明者本人に代わり、本人の権利利益の侵害のおそれを把握している可能性があるほか、氏名等公表が家族自身のプライバシーを侵害する場合もあり得る。
- しかしながら、家族の同意を必要とする場合、家族の同意の取得に時間を要することから、発災後72時間以内の要救助者特定に間に合わないことが考えられる。



論点

(法第69条第2項ただし書きの運用)

- ・ 人命の救助活動において、発災当初の72時間が極めて重要な時間帯であることを踏まえ、家族の同意の有無を確認することなく、速やかに氏名等公表を行うこととしてよいか。
- ・ ただし、氏名等公表後においても、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害しないよう、安否不明者の家族から非公表の申出がある場合、速やかに公表を取りやめるべきではないか。



5 公表に関する留意事項 ②：公表対象としない者（DV被害者等）について

現状

- 安否不明者が配偶者からの暴力(DV)やストーカー行為の被害者等であって、所在情報を秘匿している場合、その氏名や住所等を公表すると、安否不明者本人やその家族の生命や身体が危険にさらされる可能性がある。

このため、安否不明者の氏名等公表について、都道府県のうち方針等を定めている30団体中17団体は、氏名等公表に当たり「住民基本台帳の閲覧等制限がないこと」(※)を条件として明記している。

※ 「住民基本台帳事務処理要領」(総務省)に基づき、配偶者からの暴力(DV)、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為の被害者は、市区町村に対して住民基本台帳事務におけるDV等支援措置を申し出て、加害者からの「住民基本台帳の一部の写しの閲覧」、「住民票(除票を含む)の写し等の交付」、「戸籍の附票(除票を含む)の写しの交付」の請求・申出があっても、これを制限する(拒否する)措置を講じることができる。

- 個人情報保護法上、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には、氏名等公表は行えない。

論点

(法第69条第2項ただし書きの運用)

- ・ 安否不明者が所在情報を秘匿する必要がある者であるか否か、住民基本台帳の閲覧等制限が措置されていないことを市町村において事前に確認することが必要ではないか。

※ 住民基本台帳の閲覧等制限がない場合においても、安否不明者が警察や自治体の相談機関(配偶者暴力相談支援センター等)へDVやストーカー行為等について相談をしていた等、所在情報を秘匿すべき事情が判明した場合には、速やかに公表を取りやめることが必要ではないか。

<運用上の留意点>

- ・ 住民基本台帳担当部局が発災時に速やかに対応できるよう、平時からの備えが重要。
(発災時に対応可能な職員を確保する体制づくり、住民記録システムのバックアップ 等)
- ・ 他市町村に住民登録をしている者の確認に時間を要する場合、それ以外の公表可能な者から速やかに公表すべき。

都道府県

↑ 安否不明者に係る情報共有

被災市町村

<危機管理部局> 安否不明者の氏名等把握

↓ 連携

<住民基本台帳担当部局> 住民基本台帳の閲覧等制限がないことの確認

(注)他の市町村に住民登録をしている者については、当該登録地の市町村から情報収集

市町村の住民記録システムにある情報

- ・ 基本4情報 (氏名、住所、生年月日、性別)
- ・ 世帯情報 (世帯主である旨、世帯主の氏名及び世帯主との続柄)
- ・ マイナンバー
- ・ DV等支援措置対象者の情報 (申出者、加害者、支援措置を求めるもの(例:住民票の写しの交付請求の拒否)等の情報) 等

6 公表に関する留意事項 ③：公表する個人情報の範囲について



現状

- 公表する情報の範囲を定めている県の多くは、氏名、住所、年齢、性別を公表対象としている。
- 安否不明者とされている本人やその知人が、当該安否不明者と識別するに足りる情報を公表することが必要。

現在の運用（対象：都道府県のうち方針等を定めている30団体）

氏名	漢字及びフリガナ(又は振り仮名)(14団体) / 漢字のみ(6団体) / 家族の同意が得られる範囲(1団体) / 未定(9団体)
住所	市町村名まで(7団体) / 大字まで(15団体) / 家族の同意が得られる範囲(2団体) / その他(1団体) / 未定(4団体) / 非公表(1団体) (留意事項) ・住所が特定される場合のプライバシー侵害、空き巣等へのおそれ ・市町村の規模等に応じて、個人を特定するのに必要な情報には差がある。
年齢	年齢(18団体) / 年代(3団体) / 家族の同意が得られる範囲(2団体) / その他(2団体) / 未定(2団体) / 非公表(3団体) (留意事項) ・年齢の確認に時間を要する場合があるという地方公共団体の声がある。
性別	公表(27団体) / 非公表(3団体)
その他	被災状況等

論点

(法第69条第2項本文の運用)

- ・ 安否不明者の氏名等公表が必要な場合において、現在の運用では、① 氏名、② 住所(市町村名、又は、大字まで)、③ 年齢又は年代、④ 性別 が公表の対象となっているが、引き続き、これらを公表の対象とすべきではないか。

※ その上で、実際の運用においては、各地方公共団体が当該安否不明者と識別するに必要な情報を判断し公表することになるが、一部の地方公共団体の運用のとおり、③年齢又は年代や④性別を非公表とすることも可能ではないか。



※ 個人情報保護法上、「個人情報」は生存する個人に関する情報であって、死者に関する情報は含まない。

〔ただし、死者に関する情報が同時に遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合には、当該生存する個人に関する情報として法の保護の対象となる。〕

(注) 総務省「地方公共団体の個人情報保護制度の在り方検討に関する調査結果」(令和2年11月)によると、都道府県のうち29団体、市町村のうち935団体が、死者に関する情報を個人情報に含めている。

現状

- 災害による死者の氏名等公表について、都道府県のうち方針等を定めている27団体中23団体は、遺族のプライバシー保護の観点から、遺族の同意を公表の条件としている。(なお、残る4団体のうち、1団体は非公表、1団体は同意を条件としないが報道への情報提供時に同意がない旨を申し添える運用としている。)
- また、同27団体中14団体は、住民基本台帳の閲覧等制限がないことを公表の条件として明記している。他1団体は、原則として閲覧等制限が併せて措置されている者(※)がいないことを公表の条件として明記している。
(※)申出者と同一の住所を有する者は、申出者と併せてDV等支援措置を実施することを求めることができる。

※ 個人情報保護法上、遺族等の生存する個人に関する情報として保護の対象になる場合においては、救助活動上の必要性が認められないことから、本人の同意なく個人情報を公表することに「特別の理由」があるとは認めがたいのではないかと考えられる。

※ 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」においては、「個人に関する情報」(法第5条第1号)は原則不開示とされているところ、「個人に関する情報」には、死者の名誉、プライバシーに関するわが国の国民感情や、死者の情報開示が遺族のプライバシー侵害になり得ること等を考慮し、死者に関する情報も含まれると解されている。(宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説[第8版]」、有斐閣、2018年)

したがって、地方公共団体の個人情報保護条例に同法と同様の規定がある場合には、死者の氏名等の情報の取扱いについても、慎重に判断する必要があるのではないかと考えられる。

論点

- 死者に関する情報は、個人情報保護法上の「個人情報」には含まれず、災害による死者の氏名等の公表については、要救助者の特定につながるものではないことから、救助活動の効率化・円滑化に資するものではなく、安否不明者の氏名等公表とは異なる取扱いが必要である。
- 災害による死者の氏名等の公表については、引き続き、地方公共団体において、遺族の意向や被災者の事情等を勘案して判断されることとなる。



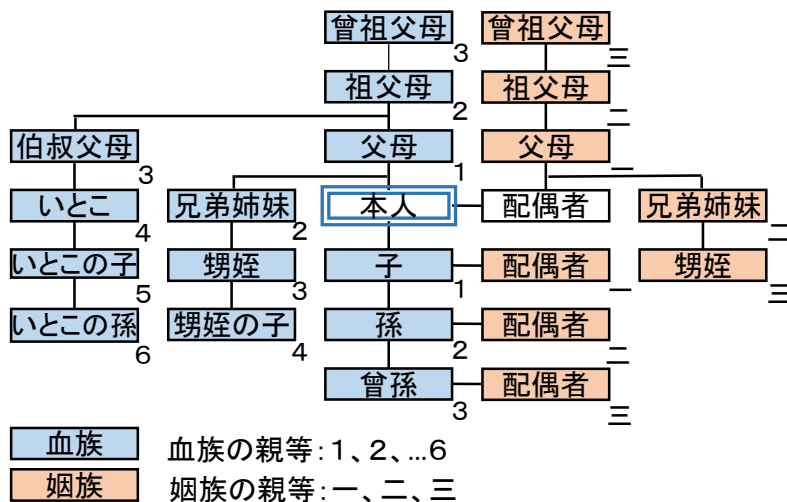
(参考) 遺族の同意を必要としている場合の運用について

<遺族の範囲> 定めていない場合も多いが、定めている場合も以下のとおり様々。

- ・同居の親族
- ・民法第725条の「親族」(六親等内の血族、配偶者、三親等内の姻族)のうち適任者
- ・民法第877条の「扶養義務者」…直系血族及び兄弟姉妹
- ・警察庁通達(※)の「遺族」…配偶者、二親等以内の血族及び同居の親族

(※)「遺族等に対する死因その他参考となるべき事項の説明について」(平成31年3月29日、警察庁刑事局捜査第一課長)

- ・以上のいずれかを基本としつつ、事実婚の配偶者等、状況に応じて判断する



<遺族の中で意見が分かれる場合> 定めていない場合も多いが、都道府県の運用例は以下のとおり。

- ・遺族のうち一人でも不同意の場合には、非公表 (7団体)
- ・遺族のうち一人でも同意の場合は、公表 (1団体)
- ・同意は遺族の代表者1名から取得 (1団体)
- ・遺体を引き取りに来た者を遺族の代表として、意向を確認 (1団体)