

テーマ5 災害が発生した場合の公表について

1 制度等の概要

(1) 被災状況の公表

① 災害の定義

「災害」とは、山形県防災基本条例（第2条）に定める、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発により生ずる被害」をいうものとする。

② 災害に関する情報の収集及び公表

本県では、県内で災害が発生した際に、その発生状況や被災状況等に関する情報を収集、取りまとめのうえ、国（消防庁）への報告、関係機関への伝達及び公表を行っている。（災害対策基本法第51条（情報の収集及び伝達）（※1）、「防災基本計画」（※2）、山形県地域防災計画（※3））

国への人的被害の報告は、死者、行方不明者、重傷者及び軽傷者の人数を報告しており、死者及び行方不明者の定義は下表のとおり。（※4）

区 分	定 義
死者	当該災害が原因で死亡し、死体を確認したもの又は死体は確認できないが、死亡したことが確実な者
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

③ 安否情報の提供

東日本大震災の教訓を踏まえ、災害対策基本法に第86条の15が追加（平成25年6月21日施行）され、被災地方公共団体による安否情報の収集の円滑化を図るための被災者の個人情報に関する規定が設けられ、都道府県知事又は市町村長は、被災者の安否に関する情報について照会があったときは、回答することができる（※5）

回答に当たり提供できる情報は、下表のとおり照会者により異なる。（※6）

照会者	提供できる情報
○同居親族	○照会に係る被災者の居所 ○負傷、疾病の状況（生死の別を含む） ○連絡先 ○その他安否の確認に必要と認められる情報
○同居以外の親族 ○勤務先の関係者等	○負傷、疾病の状況（生死の別を含む）
○友人、知人等	○安否情報の有無

※照会者の本人確認にあたっては、運転免許証等を徴して行うこととなる。

「山形県地域防災計画」には、「県・市町村は被災者の安否について住民等から照会があったときは、災害発生直後の緊急性の高い救助活動等に支障を及ぼさない範囲で、可能な限り安否情報を回答するよう努める」旨が規定されている（※7）。

また、「DV被害者等が含まれる場合の当該被災者の個人情報の管理の徹底するよう努める」ものとされている。

（2）行方不明者等の個人情報の公表に係る政府の見解

災害が発生した場合の行方不明者等の個人情報の公表に関する公益性や公表の範囲等の判断は、国では規定がなく、各自治体の判断に委ねられている。

（平成30年4月の参議院災害特別委員会で、災害犠牲者の氏名公表について、「国が何らかのガイドラインを設けるべきではないか」との質問を受けた小此木防災担当相は「都道府県、市町村、警察の間で協議をし、対応を定めてもらう」旨答弁している。内閣府は「各自治体が個人情報保護条例などを踏まえて判断する」としている。）

（3）「山形県個人情報保護条例」との関係

条例では、原則として、実施機関は個人情報を取り扱う事務の目的以外のために、個人情報を実施機関以外に提供してならない（第6条第1項）となっているが、生命、身体などの保護に必要な場合で緊急かつやむを得ない場合は、個人情報を取り扱う事務以外の目的のために個人情報を第三者に提供することができる（同項第4号）、とされている。

また、同条例に基づく提供制限の例外事項として、山形県個人情報保護運営審議会からは、「社会的関心が高い等県民に知らせる公益上の必要性があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがない場合は、報道機関に対し個人情報を提供することができる」旨の答申がなされている。

なお、災害発生時における行方不明者等の個人情報を公表することが妥当な災害等の範囲など、提供に関する具体的規定はない。

2 本県の取扱いの現状

（1）本県における災害発生時の被災状況（人的被害）の公表状況

- ① 平成25年大雨災害では、行方不明者の人数、市町村名のみを公表
- ② 冬季間の雪下ろし・落雪事故等の発生状況については、事故発生日、市町村名、性別、年齢、区分（重傷、軽症、死亡の別）・けが名、原因等を公表

（2）安否情報の提供

本県では、被災者の安否について住民等から照会があったことがないため、安否情報を回答した実績がない。

3 他県の状況

都道府県が被災者の氏名を含む個人情報公表した主な災害は下表のとおり。

災害名	発生日月	県名及び対象
東日本大震災	平成23年3月	岩手県（死者・遺族の同意あり） 宮城県（避難者・本人の同意あり） 福島県（避難者・本人の同意あり）
平成28年台風第10号	平成28年8月	岩手県（行方不明者・家族の同意あり）
九州北部豪雨	平成29年7月	大分県（死者・遺族の同意あり）
本白根山噴火	平成30年1月	群馬県（死者・遺族の同意あり）

※詳細は別添「都道府県が被災者の氏名を含む個人情報公表した主な災害」のとおり

〈鳥取県の例〉

都道府県で唯一、災害時の個人情報の提供について規定がある鳥取県の例では、県地域防災計画に災害時における個人情報の取扱方針を定めているが、公共性との関連等ケースバイケースで対応するもののため、最終的にはその都度判断することとしている。

鳥取県地域防災計画（災害応急対策編（共通）第3部 情報通信広報計画 第3章「災害情報の収集及び伝達」）

2 県の災害時における個人情報の取扱方針

(2) 提供

ア 原則個人が特定される情報は提供しない。

イ 報道及び第三者に対しては、県が収集した情報に個人を特定するものが含まれていても、個人が特定されない範囲でのみ提供する。

ウ 大規模災害においては、個人情報の保護よりも公益が上回る場合は、報道及び第三者に対しても、個人が特定される情報を提供するものとするが、その場合であっても、個人情報の保護に十分配慮し、必要最低限の情報を提供するものとする。

（個人情報の保護よりも公益が上回る場合）

大規模災害により、死者又は意識不明者で身元の確認ができない者が発生した場合に、本人の安否を家族等の関係者に迅速に伝えることにより、家族等の安心や本人の生命、身体及び財産の保護に資する場合

4 検証、見直しの視点

(1) 県が個人情報を公表することが妥当な災害等の範囲

- ・災害の規模、状況、必要性（公益性と個人情報保護のバランス）など

(2) 公表する個人情報の範囲

- ・氏名、性別、年齢、住所など

(3) 関係機関との調整

- ・市町村、消防、警察など

（※死者、「所在不明となり、かつ、死亡の疑い」がある行方不明者、負傷者のほか、当人と連絡が取れず安否が分からない者（「安否不明者」等と報道される）及び避難者を含めて、「被災者」として検討することとする。）

5 見直しの方向性及び検証結果等

(1) 県が個人情報公表することが妥当な災害の範囲

《考え方》

- ・ 県、市町村は、山形県地域防災計画において、「死亡者、行方不明者等の個人に関する情報を把握し、安否情報として提供する。」と規定されている。
- ・ 一方、都道府県は、前述のとおり「防災基本計画」において、人的被害の数（死者・行方不明者・重傷者及び軽傷者をいう。）について、一元的に集約、調整を行うこととされており（※2）、これは、県の役割としては県域における被災状況を取りまとめ、公表することが想定されているものである。
- ・ このため、県が被災者の個人を特定し得る情報を公表することが妥当な災害等の範囲としては、東日本大震災を念頭に、災害規模、被害範囲、被災者及び避難所の設置状況等を勘案して判断する必要がある。

《検証結果》

〔改善案〕

- ・ 県が個人を特定し得る情報を公表することが妥当な災害等の範囲としては、宮城県の公表例を参考として
 - ① 大規模な災害であり、かつ
 - ② 県内の複数の市町村域にまたがる広範な被害が生じ、多数の被災者が発生するとともに、
 - ③ 県内の複数の市町村に指定避難所が設置され、当該市町村域以外の住民や旅行者等が多数避難している場合、とする。
- ・ 上記の場合において、広域的な安否確認の手段として避難者個人が特定し得る情報を公表することは有効である。

(2) 公表する個人情報の範囲

《考え方》

- ・ 災害等による人的被害の数については、2（1）に記載のとおり、現行の被災状況等の公表において、個人が特定されない情報を県が取りまとめて公表している。災害発生時における県民への発信情報としては、発生状況、措置概要、注意喚起、今後の防災上の教訓等が内容として適切であり、個人を特定し得る情報を公表する必要性は低いと考えられる。
- ・ 上記（1）「県が個人情報を公表することが妥当な災害の範囲」に記載のとおり、県が広域的な安否確認の手段として県域における広域的避難者情報を取りまとめて公表する意義は大きい。
- ・ 県は、市町村、消防、県警察等の関係機関（以下「市町村等関係機関」という。）との連携において公表すべきものを検討する。
- ・ 個人情報は、一度公表されると回復できないものであることから、公表にあたっては避難所の設置者である市町村が、避難者本人からの同意を得たことを確認する必要がある。
- ・ 火山災害等、災害の状況によっては、行方不明者等の家族から公表の依頼または同意がある場合も想定されるため、その場合の公表について検討する。

《検証結果》

〔改善案〕

- ・ 災害発生時における死亡者、負傷者、行方不明者等の情報は、被災日、市町村名、性別、年齢、区分、原因等の個人が特定されない情報を公表することとし、原則として、個人を特定し得る情報は公表しないこととする。
- ・ 広域的な安否確認のため、避難所設置者である関係市町村が先に避難者本人からの同意を得て公表した避難者に係る氏名、住所、年齢等の個人を特定し得る情報を公表することとする。
- ・ 市町村等関係機関の既公表情報で、当該機関から県が公表することについて依頼がある場合は、当該機関が既に公表した個人を特定し得る情報を公表することとする。
- ・ 行方不明者等の家族等の依頼または同意がある場合で、行方不明者等の早期の安否確認又は人命救助活動等に資する場合には、その氏名、住所、年齢等の個人を特定し得る情報を公表することとする。
- ・ 大規模災害時において、家族等の同意を得ることが困難な場合については、平成30年7月豪雨の状況を踏まえ、引き続き検討する。

(3) 関係機関との調整

《考え方》

- ・ 県は、市町村等関係機関から、被災状況や被災者の情報を積極的に収集する。
- ・ 災害発生時における避難所にいる避難者の氏名等の公表の可否、公表する個人情報内容について、県、市町村等関係機関が連携する。
- ・ 市町村等関係機関が各機関の判断により死者、行方不明者等の個人情報を公表する場合には、連携して情報共有を行う。

《検証結果》

〔改善案〕

- ・ 県は、市町村等関係機関から被災状況や被災者の情報が得られた際は、関係機関との連携のもと、整理・突合・精査を行い、関係機関と情報共有を図る。
- ・ 県は、県内の関係市町村から同意を得たうえで、広域的な安否確認に資するため、避難所に避難した者に係る個人情報を、県のホームページに掲載することなどにより公表する。
- ・ 市町村等関係機関が死者、行方不明者等の個人情報を公表した場合で、当該機関から県が公表することについて依頼があり、県も公表することがその捜索や救援活動等に資するときは、県も公表する。

6 災害の発生時における公表に関するガイドラインの策定について

山形県内において災害が発生した場合における情報公表に関する基本的事項を示すことにより、県民の安全・安心の確保に資することを目的として、「災害の発生時における情報公表に関するガイドライン」を策定する。

都道府県が被災者の氏名を含む個人情報公表した主な災害

災害名、発生年月 及び被害の概要	県名及び 当該県の人的 被害	公表した項目	公表の目的等
東日本大震災（平 23. 3） 東北・関東地方を中心とする広範囲（1都1道20県）に地震、津波の甚大な被害。また、東京電力福島第一原発で大事故が発生。人的被害：死者19,630人、行方不明者2,569人ほか	岩手県 死者5,140人、 行方不明者 1,116人ほか	【死者】 氏名、年齢、性別、住所（大字以下を削除）を公表（遺族が希望しない場合は公表しない）	広域にわたる大規模災害のため被害者が多数生じたことから、発災時に極めて関心の高い安否情報である死亡者を公表
	宮城県 死者10,564人、 行方不明者 1,225人ほか	【避難者】 避難所ごとに氏名、住所（大字以下を削除）、性別、避難所名を公表	避難者が、どの避難所に避難しているかを公表し、家族等の安否確認・捜索に資する。
	福島県 死者3,811人、 行方不明者 224人ほか	【避難者】 氏名、市町村名、年齢、性別、避難所名、避難所所在地を公表	
平成28年台風第10号（平 28. 8） 岩手県大船渡市付近に上陸した台風により大雨、洪水等が発生。人的被害：死者22人、行方不明者5人ほか	岩手県 死者20人、行方不明者3人ほか	【行方不明者】 家族の同意を得て、行方不明者の氏名、住所（市町村名）を公表	
九州北部豪雨（平 29. 7） 九州北部地方で記録的な大雨により、河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生。人的被害：死者37人、行方不明者4人ほか	大分県 死者3人ほか	【死者】 死者の氏名、年齢、職業、住所（市町村まで）を公表	県警の発表が先行したため、連携して公表
本白根山噴火（平 30. 1） 群馬県本白根山で噴火が発生。人的被害：死者1人、重傷3人ほか	群馬県 死者1人、重傷 3人ほか	【死者】 死者の氏名、年齢、性別、職業を公表（ただし、報道が先行）	自衛隊の殉職公表と連携して公表

※1 「災害名」、「公表した項目」、「公表の目的等」は、平成30年3月群馬県調査「災害時における広報体制について」及び平成30年6月本県調査「自然災害発生時の都道府県による被災者氏名の公表について」による。

2 「被害の概要」「当該県の人的被害」は、関係省庁（内閣府、消防庁）等の公表資料による。

参考 法律の条文等

(※1) 災害対策基本法 第51条 (情報の収集及び伝達)

指定行政機関の長及び指定地方公共団体の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共団体、公共的団体並びに防災上重要な施設の管理者(以下「災害応急対策責任者」という。)は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害に関する情報の収集及び伝達に努めなければならない。

(※2) 防災基本計画 (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。

(※3) 山形県地域防災計画 (地震対策編第3編、第2章、第4節「広報計画」)

4 広報活動における各機関の役割分担

(2) 県

ア 役割

被災地内、被災地外の県域及び県外への情報発信を行う。

イ 手段

(ア) 報道機関への報道依頼 (省略)

ウ 項目

(ア) 災害発生情報

(イ) 安否情報

(ウ) 県の出先機関、市町村及びその他防災関係機関から報告された被害状況

(エ) 国、県及び市町村等公的機関の災害対応に関する情報

(オ) その他広域的な把握を必要とする情報

(※4) 消防庁災害報告取扱要領 (第2、1「人的被害」)

(1) 「死者」とは、当該災害が原因で死亡し、死体を確認したもの又は死体は確認できないが死亡したことが確実な者とする。

(2) 「行方不明者」とは、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とする。

(3) 「重傷者」とは、当該災害により負傷し、医師の治療を受け、又は受ける必要のある者のうち1月以上の治療を要する見込みのものとする。

(4) 「軽傷者」とは、当該災害により負傷し、医師の治療を受け、又は受ける必要のある者のうち1月未満で治療できる見込みのものとする。

(※5) 災害対策基本法 第86条の15 (安否情報の提供)

都道府県知事又は市町村長は、当該都道府県又は市町村の地域に係る災害が発生した場合において、内閣府令で定めるところにより、当該災害の被災者の安否に関する情報(次項において「安否情報」という。)について照会があったときは、回答することができる。

- 2 都道府県知事又は市町村長は、前項の規定により安否情報を回答するときは、当該安否情報に係る被災者又は第三者の権利利益を不当に侵害することのないよう配慮するものとする。
- 3 都道府県知事又は市町村長は、第1項の規定による回答を適切に行い、又は当該回答の適切な実施に備えるために必要な限度で、その保有する被災者の氏名その他の被災者に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のため内部で利用することができる。
- 4 都道府県知事又は市町村長は、第1項の規定による回答を適切に行い、又は当該回答の適切な実施に備えるため必要があると認めるときは、関係地方公共団体の長、消防機関、都道府県警察その他の者に対して、被災者に関する情報の提供を求めることができる。

(※6) 災害対策基本法施行規則 第8条の3 (安否情報の提供)

- 3 第一項の照会を受けた都道府県知事又は市町村長は、次の各号に掲げる場合の区分に応じて、当該各号に定める情報を提供することができる。ただし、当該照会が不当な目的によるものと認めるとき又は照会に対する回答により知り得た事項が不当な目的に使用されるおそれがあると認めるときは、この限りでない。

- 一 照会者が当該照会に係る被災者の同居の親族(婚姻の届出をしないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者その他婚姻の予約者を含む。)である場合 照会に係る被災者の居所、負傷若しくは疾病の状況又は連絡先その他安否の確認に必要と認められる情報
- 二 照会者が当該照会に係る被災者の親族(前号に掲げる者を除く。)又は職場の関係者その他の関係者である場合 照会に係る被災者の負傷又は疾病の状況
- 三 照会者が当該照会に係る被災者の知人その他の当該被災者の安否情報を必要とすることが相当であると認められる者である場合 照会に係る被災者について保有している安否情報の有無

(※7) 山形県地域防災計画 (震災対策編 第3編 第2章 第4節「広報計画」)

7 安否情報の提供

県、市町村は、被災者の安否について住民等から照会があったときは、被災者等の権利利益を不当に侵害することのないよう配慮しつつ、消防、救助等人命に関わるような災害発生直後の緊急性の高い応急措置に支障を及ぼさない範囲で、可能な限り安否情報を回答するよう努める。(中略) なお、被災者の中に、配偶者からの暴力等を受け加害者から追跡されて危害を受ける恐れがある者等が含まれる場合は、その加害者等に居所が知られることのないよう当該被災者の個人情報の管理を徹底するよう努める。

- (1) 市町村は、死亡者、行方不明者等の個人に関する情報を把握し、安否情報として提供する。なお、行方不明者等の安否情報については、必要により報道機関の協力を得て公表する。
- (2) 県は、死亡者の情報を報道機関を通して公表する。

災害の発生時における公表に関するガイドライン（案）

平成 30 年 8 月 3 日
危機管理・くらし安心局

1 目的

本ガイドラインは、「山形県地域防災計画」及び「事故・事件の発生時における公表に関するガイドライン」に定めるもののほか、山形県内において災害が発生した場合における情報公表に関する基本的事項を示すことにより、県民の安全・安心の確保に資することを目的とする。

2 災害の定義

このガイドラインにおいて「災害」とは、山形県防災基本条例（第2条）に定める「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然災害又は大規模な火事若しくは爆発により生ずる被害」をいうものとする。

3 災害発生時に県が公表する情報について

（1）被災状況等の公表について

災害等発生時において、県は市町村、消防、県警察等の関係機関と連携し、災害に関する情報の収集に努めるとともに、県内の状況を取りまとめるうえ、災害等の種類、規模、被災状況等に応じて、以下の内容を公表する。

- ① 災害等の発生状況、被災状況
- ② 避難指示、避難所設置及び災害対策本部の設置等の対応状況
- ③ 被害の拡大や二次被害の防止等に資する注意情報

（2）安否確認に対する情報提供について

本県内で災害が発生した場合に、県は市町村と連携し、被災者の安否に関する情報について照会があった場合は、次のとおりの照会者の区分に応じて、山形県地域防災計画に定めるところにより、可能な限り提供するよう努める。

照 会 者	提供できる情報
同居親族	・被災者の居所 ・負傷、疾病の状況（生死の別を含む） ・連絡先 ・その他安否の確認に必要と認められる情報
同居以外の親族、勤務先の関係者等	・負傷、疾病の状況（生死の別を含む）
友人、知人等	・安否情報の有無

(3) 個人が特定できる情報の公表について

① 大規模災害時における広域的な安否確認に資する情報

本県内において大規模災害が発生し、次のア及びイに該当する状況が生じ、氏名を含む個人が特定できる情報を公表することが、広域的な安否確認に有効であると県が判断する場合は、各避難所設置者（市町村）が本人から同意を得て公表した避難者の氏名、住所、年齢等の個人情報を、県が取りまとめて公表する。

なお、避難者の中に、配偶者からの暴力等を受け加害者から追跡されて危害を受ける恐れがある者等が含まれる場合は、その加害者等に居所が知られることのないよう当該避難者の個人情報の管理を徹底するよう努める。

ア 県内の複数の市町村域にまたがる広範な被害が生じ、多数の行方不明者等や避難者が発生

イ 県内の複数の市町村に指定避難所が設置され、当該市町村域以外の住民や旅行者等が多数避難

② 市町村等関係機関が公表した情報

市町村等関係機関が、被災者の個人情報を公表した場合で、当該機関から県に公表要請があった場合は、県も公表することとする。

③ 家族等の依頼または同意がある場合

家族等からの依頼または同意がある場合で、行方不明者等（安否の確認ができない者を含む。）の早期の安否確認又は人命救助活動等に資する場合には、その氏名、住所、年齢等の個人を特定し得る情報を県が公表することとする。

4 公表の方法及び時期

公表方法、公表時期については、「事故・事件の発生時における公表に関するガイドライン」に準じる。

附 則

この基準は、平成 30 年〇月〇日から実施する。

平成 30 年 7 月豪雨における報道情報による公表状況

西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となり、各地で河川の氾濫、浸水害、土砂災害等甚大な被害が発生。人的被害：死者 220 人、行方不明者 10 人ほか（※消防庁発表平成 30 年 8 月 2 日 14 時 45 分現在）

県名及び 当該県の人的被害	公表した項目に関連する記事	公表の目的等に関連する記事
岡山県 死者 61 人、行方不明 3 人ほか	<p>【死者】 身元確認と家族の了承を得た死者 50 人の名前を公表（7.14 中国新聞）</p> <p>【行方不明者、安否不明者】 行方不明者の氏名と住所の公表に踏み切った。家族から非公表を望む声が寄せられた 1 人については公表を取りやめ、「非公表」と表記。（7.13 朝日新聞）</p> <p>「行方不明者」と「安否不明者」を区別せず、11 日以降、氏名・住所・年齢を公表（7.23 読売新聞）</p>	<p>当初、氏名や住所などが確定できていないケースは公表を控えてきたが、不確定情報の確認に時間をかけるより、あえて公表し名乗り出てもらうことで捜索の効率化を図るよう方針を転換。（7.17 山陽新聞）</p>
広島県 死者 108 人、行方不明者 6 人ほか	<p>【死者】 遺族への遺体引渡しを終了した段階で犠牲者名を随時公表（7.14 産経新聞）</p> <p>【行方不明者、安否不明者】 14 日に「安否不明者」の名字をカタカナ表記で公表。「行方不明者」は非公表（7.23 読売新聞）</p>	<p>名前の公表で安否を確認できれば、県警などが行方不明者の捜索により集中できると判断した。（7.14 中国新聞）</p>
愛媛県 死者 26 人、行方不明者 1 人ほか	<p>【死者、行方不明者】 死亡者と行方不明者について、遺族や家族の同意を得られた場合のみ氏名を公表（7.14 毎日新聞）</p> <p>14 日に「家族の同意」を条件に公表を決定。実際の公表はゼロ（7.23 読売新聞）</p> <p>31 日、西日本豪雨による死亡者 6 人の氏名を公表した。（8.1 毎日新聞）</p>	<p>個人情報保護などを理由に被害者の住所地の自治体名と性別、年齢のみの公表にとどめていたが、方針転換した。転換理由は「災害の重大性をかんがみ」としている。（7.14 毎日新聞）</p>

※「行方不明者」とは「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」をいい、「安否不明者」とは「当人と連絡が取れず安否が分からない者」をいう。