

災害時に行政機関が取り扱う人的被害情報の実態と 法的・社会的側面からの一考察

石塚 隆之[†]

A situation of personal damage information handled by administrative agencies in disaster and a consideration from legal and social aspects.

Takayuki Ishizuka

1. はじめに

災害時における各種の被害情報は、個人、企業、報道、行政など災害に関わる各主体が行う災害への対応に重要な情報であり、中でも人的被害情報は市町村が必ず収集し、都道府県を通じて国に報告することが定められている。そして、国や県は人的被害情報を公表し、報道機関に提供することで、新聞やテレビ等による災害報道が行われている。また、人的被害情報は被災した個人に関する情報でもあり、我が国の個人情報保護法令とも密接な関係を有する。特に災害発生の初期において、人的被害情報を取り扱う主体の多くは都道府県などの行政機関であるが、これを規制する法令が主体によって異なっている。このように、被害情報は災害報道で身近に接する情報ではあるものの、行政機関内部の実務についてはあまり詳細にされていない。法的な論点についても、被災者支援のために行政機関から民間に個人情報を提供する等、行政機関と個人との関係を論じたものが多い。一方で、災害報道として報道機関が個人情報を報道する等、報道機関と個人との関係を論じたものは、報道機関からの意見が中心であり、その論点整理は必ずしもなされているとはいいがたい。本論では、最初に都道府県による人的被害情報の取扱、すなわち収集から提供・公表までを概観する。都道府県を始めた各行政機関がどのように人的被害情報を収集し、利用し、他機関に提供し、自ら公表しているのかを明らかにする。次に、我が国における個人情報保護法令の成立過程を概観し、人的被害情報との関係で重要となる、個人情報取得の制限等に対する例外規定の解釈について検討する。なお、本論は主として都道府県が行う業務を分析するため、千葉県個人情報保護条例を分析の対象とする。その次に、災害時における個人情報の取扱がもたらす社会への影響として、人的被害情報を提供・公表する行政機関、報道という

形で公表する報道機関及び個人の3者それぞれについて検討を加える。本論は以上の議論を踏まえて考察を行ったところであるが、2021年5月に個人情報保護法の改正があり、本論の対象とする個人情報保護条例の解釈にも影響がある点、特に死者と安否不明者の氏名公表について、国が指針策定に動いている中での議論ということに留意されたい。

2. 災害時における被害情報の取扱

2.1 定義

災害時に、行政機関や報道機関が行う被害情報の取扱について、それぞれの定義を示すと次のとおりである。

2.1.1 災害

災害は一般的に使われる用語であり、『広辞苑 第七版』によれば「異常な自然現象や人為的原因によって、人間の社会生活や人命に受ける被害」となっている。法令上の用語としては、災害対策基本法で

暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火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その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害。(第2条)

と定められており、またここにいう政令で定める原因について、災害対策基本法施行令第1条では「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」と定められている。そのため、およそ被害の程度が他の災害とされる事象と同程度であれば、その原因が自然現象であるか事故であるかによらず災害と定義されることになる。また、ここでいう災害とは被害を伴うものであるため、地震や爆発などの現象そのものは災害と区別され、講学上は特に〈ハザード(外力)〉と呼ばれる。

[†]2021年度修了(社会経営科学プログラム)、現所属:千葉県防災危機管理部

災害時に行政機関が取り扱う人的被害情報の実態と 法的・社会的側面からの一考察

また、消防庁の定める「災害報告取扱要領」は市町村が都道府県を通じて国に被害を報告する際の手続きを示したものであるが、概ね災害対策基本法と同様の定義を置いている。

2.1.2 被害情報

被害情報も一般的に使われる用語であり、その意味は多様であるが、行政機関が行う災害に関する業務との関係では、「災害報告取扱要領」に詳細が定義されており、「人的被害」、「住家被害」、「非住家被害」及び「その他」の4つに分かれている。「人的被害」についてはさらに「死者」、「行方不明者」、「重傷者」、「軽傷者」に分かれている。なお、近年は死亡の疑いを前提とする「行方不明者」よりも広い概念として、災害発生後に連絡のつかない者を含む「安否不明者」という用語も使用されている。また、災害報道においては人的被害情報として死者等の氏名、住所、性別、年齢や怪我をした原因について報道されることがある。

2.1.3 個人情報

個人情報という用語はしばしばプライバシーとともに扱われ、個人に関係する情報であればすべて個人情報とする見方もあるが、個人情報保護法第2条第1項によれば、「生存する個人に関する情報で…氏名、生年月日その他…により特定の個人を識別することができるもの…」と規定されている。また、生存する個人に限定されている理由は、「その取扱いの如何により直接本人の権利利益に影響が及ぶ」からであり、同法は死者に適用されないことが正当化されている。その一方で「死者に対する名誉毀損等は遺族の敬愛追慕の情を害するものとして、遺族に対する民事上の不法行為となり得る」というように、このことは必ずしも民事上免責されることを意味しない（石井ほか、2021: 13）。

2.1.4 行政機関

講学上、行政という用語に含まれる範囲は広範であるが、本論における行政機関は災害との関連を強く有する国、都道府県、市町村、消防本部、警察及び自衛隊とする。また、医療機関には国や自治体等に限らず、民間が運営する病院等も存在するが、被災者への治療という災害対応を行う観点から、行政機関に準じて論ずることとする。

2.1.5 報道機関

近年、インターネットの普及により、個人でも容易に事故現場の映像等を全世界に向けて発信することは可能になっているが、本論においては新聞やテレビ、ラジオなど従来から存在するマス・メディアを対象として論ずる。

2.1.6 個人

本論においては、災害の被害者である「被災者である個人」と、直接被災していない「被災者以外の個人」とに分けて論ずる。

2.2 行政機関における被害情報の取扱

前述した被害情報は、災害の発生後、一般に次のような

経路（図1）で取扱（収集、利用及び提供・公表）が行われている。

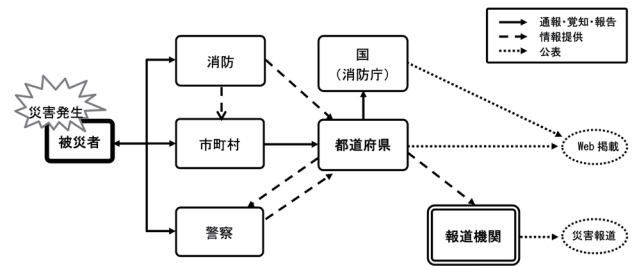


図1 行政機関等における被害情報の取扱

これは消防庁の定める「火災・災害等即報要領」に規定された報告手続きの実態であり、筆者が所属する千葉県の防災部局において実際に見聞したものや、近隣都県や国への聞き取りによって把握したものであるが、他の都道府県も概ねこれと同様であると考えられる。これに加えて都道府県や一部市町村が被害情報を公表し、その情報に基づいて報道機関が個人に被害情報を伝えることがあり、これは災害報道と呼ばれている。

2.3 災害時における被害情報取扱上の特殊性

大規模な災害時は、行政機関による被害情報の入手が不可能又は困難な事態に陥る。そのため、わずかな被害情報で災害対応を意思決定し、また、その情報を他の機関に提供すべきか否かという判断を行うことがある。この点、特に公表に関しては不確実な情報が誤報につながる懸念から、確実な情報しか提供しない市町村、確実な情報しか提供・公表しない都道府県があり、未確認情報を公表する場合でもその旨を付すことが一般的である。これらの特殊性は、後述するように行政機関が必要以上の情報を提供・公表しようとしな一因と考えられる。

3. 個人情報保護法令の制定と災害時における運用

3.1 個人情報保護法の成立過程及び個人情報保護条例との関係

宇賀克也によれば、我が国における個人情報の保護に関する国の議論は、電算処理が普及し始めた1970年の行政管理庁による事務処理用統一個人コードの導入検討をその端緒とする。この後に幾度かの変遷を経て、2003年に個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）が成立したとされる（宇賀、2018）。個人情報保護法の成立により、我が国において個人情報保護の法令は調ったようにも見える。しかし、個人情報の具体的な取扱を定めた規定の適用を民間に限定しており、国、独立行政法人及び地方自治体はそれぞれ別の法令で規制されている。これは、個人情報保護に関する法令の制定を自治体が先に行い、国が既存の条例との競合を避けたためとされる（岡本、2016）。この法令が乱立した現状は、その法令数になぞらえてく個人情

報保護法2000個問題〉と呼ばれ、問題視されてきたところであるが、2021年5月の個人情報保護法改正により、法令解釈について公民一元化が図られ、2年以内にこの2000個問題も解消される見込みとなった。本論執筆時現在は個人情報保護法の改正後であるが、〈個人情報保護法2000個問題〉が改善したと断定できる段階ではないため、引き続きこの問題が存在することを前提に、個人情報保護法令の災害に関する条項を分析の対象とする。この条項は自治体の個人情報保護条例には全て存在することから、ここでは千葉県の個人情報保護条例を対象として、収集や目的外利用及び提供の制限と、災害時の例外規定について分析を行う。

3.2 個人情報の取扱への制限と災害時における例外規定

千葉県個人情報保護条例は、個人情報を取り扱う主体を「実施機関」と定義し、個人情報保護法と同様、個人情報を「生存する個人に関する情報であって、次のいずれかに該当」するものとしており、氏名、生年月日その他の記述等がここに含まれる。この個人情報を本人以外から取得する場合は、収集目的を明らかにし、必要な範囲での収集と適正な手続きを実施機関に求めている。また、実施機関自身での目的外利用又は他の機関への提供を制限する規定を置いているが、その制限についてはいずれも「個人の生命、身体若しくは財産の保護」を理由に制限の例外規定も置いている。千葉県個人情報保護条例をはじめ、この例外規定を置いている法令一般における保護法益は明確であるが、

現実には個人情報の保護の観点から過度に抑制的な取扱が行われ、現に災害時において適切に利用することができなかつた旨の指摘もなされてきた（いわゆる個人情報の「過剰反応」問題）。（石井ら、2021: 131）

実際には必要以上に保護されたことが指摘されている。このように、法令の適正な解釈適用を個々の自治体に任せるとはまさに〈個人情報保護法2000個問題〉の問題そのものであり、その解決には統一的な基準を必要とする。

3.3 被災者の氏名公表

前述の例外規定によるものとは別に、報道機関は被災者の個人情報である氏名の公表を国に要請しており（日本新聞協会、2020）、また実際に岡山県は平成30年7月豪雨、静岡県は令和3年7月1日からの大雨による熱海市の土砂災害において、被災者である個人の氏名を公表している。以降の本論では、個人情報の中でも特に個人の特定が容易な氏名の公表について論ずることとし、行政機関による収集・利用や行政機関同士での提供とは異なる重大な影響があることを踏まえ、その法令上の解釈について詳述する。

3.3.1 経緯

一般に、事件や事故における被害者の氏名は当然のよう

に報道されているが、その是非についての議論もまた行われてきたところである。また、近年、災害時における被災者の氏名公表について都道府県や市町村の判断が分かれたことから、全国知事会危機管理・防災特別委員会は2019年11月に各都道府県の実態調査を行い、その結果を報告し（全国知事会、2020）、また全国知事会が各都道府県の実態調査の結果をもとに、独自に基準の参考となるガイドラインを定めて公表した（全国知事会、2021）。

3.3.2 死者の場合

死者については、「生きている個人に関する情報」には該当しないため、「個人情報」ではないとされている。したがって、同法の定義をそのまま用いれば、死者の個人情報に保護の余地はない。これは、同法が保護すべき法益はその個人情報の当事者たる本人に帰属するもので、死者の個人情報は保護しないことが許容される。しかし、同法や千葉県の条例とは異なり、死者の個人情報をも保護の対象に含むとした都道府県が30県あり、ここにも〈個人情報保護法2000個問題〉の存在を見ることができ（全国知事会、2020）。また、遺族に対する名誉毀損の問題は別として、死者の氏名を公表することは、

災害発生時には多くの人が自分の関係者の安否情報を求める行動を起こすわけで、その際の混乱や、場合によっては生じうる不確実情報などを軽減する…後世の人が、過去の災害について整理・検討する際に、亡くなった方のお名前は、各種資料を横断的に検討する際の重要な情報となる。（牛山素行、2018）

被災していない個人の要望、デマ等の不確実情報を減らすこと、災害を調べて教訓として残すことという側面から必要であるという意見がある。なお、このような意見は後述する行方不明者・安否不明者についても同様である。

3.3.3 行方不明者・安否不明者の場合

行方不明者とは、被災以降に家族や行政機関がその行方を確認できていない個人であり、死亡の疑いがあることを要件としている。一方、安否不明者は「当該災害により所在不明となったと考えられ、連絡のとれない者」（千葉県、2021）、「警察と都道府県が人的被害関連情報の整理、突合、精査及び共有化を図った後の要確認者及び要搜索者」（警察庁、2018）、「行方不明者となる疑いのある者」（内閣府・消防庁、2021）と複数の定義があり、いずれも死亡の疑いを要件とはしておらず、行方不明者を含む広い概念である。そのため安否不明者は生存の可能性が高く、個人情報保護法令の保護が及ぶ可能性がある。そのため、安否不明者の個人情報を公表するためには本人の同意を要するところであるが、連絡がとれないため、公表を行うには個人情報収集の制限に対する例外規定によるほかない。この点、公表を行うべき積極的な理由として、安否不明者の迅速な安否確認が挙げられる。安否不明者は必ずしも救助を要するわけではなく、その安否が判明すれば、不要な救

災害時に行政機関が取り扱う人的被害情報の実態と
法的・社会的側面からの一考察

助を減らすことができる。平成27年関東常総水害では、常総市が行方不明者15名の捜索を警察に依頼していたが、この15名は救助を待つまでもなく、いずれも無事であった（『読売新聞』2015.9.17朝刊）。最初から安否不明者として公表していれば、本人の自己申告等により捜索の必要が無いことを早期に把握でき、警察が他の業務を行えた可能性があった。

4. 被害情報の取扱に利害を有する3者とそれぞれの利害対立

4.1 総論

これまでに見てきたように、被害情報は主に行政機関が提供・公表し、また報道機関がマス・メディアを使って大衆に提供することにより、報道として国民の知るところになるという一連の流れがある。これを、3者それぞれの立場から捉え直すと次のようになる。

4.1.1 行政機関から見た被害情報

行政機関は、人的被害情報を最初に覚知できる主体であるとともに、その情報を用いて自ら災害対応を行う。また、この情報を報道機関に提供し、Webサイト等に公表する主体となるのは主に都道府県であり、広域自治体として、自衛隊など救助を行う関係機関への情報提供を通じて救助活動を支援するという役割がある。そのため、都道府県が必要とする情報は、国への報告として定められた「人数」、「被災の程度」及び市町村名程度の「おおまかな被災場所」だけで十分であり、実際に「人数」、「被災の程度」及び「おおまかな被災場所」しか発表しない都道府県も存在する。

4.1.2 報道機関から見た被害情報

全国の新聞社・通信社・放送局の組織である日本新聞協会によれば、災害報道において被災者の氏名を含めた個人情報を報道することは、報道機関の役割であると述べており、報道するメリットについても、「...死者や安否不明者の情報等を迅速に報道することで、救援活動に資するほか、防災・減災につながる教訓を伝える...」としている（日本新聞協会、2020）。法的な観点については、放送法第108条で、災害時に「その発生を予防し、又はその被害を軽減するために役立つ放送をする」ことが規定されている。

4.1.3 個人から見た被害情報

ここでいう個人とは、被災している個人（被災者）と、被災していない個人とに分けることができる。被災者から見た被害情報とは、自身のプライバシーそのものである。先述した被災者遺族の名誉毀損の論点を踏まえれば、被災した家族の情報も被災者にとっての被害情報と見ることができる。また、被災していない個人から見た被害情報とは、その他の報道と同様、知る権利の対象となり得るが、プライバシーとの競合が発生する。

4.2 行政機関による個人情報保護と報道機関の要請

災害時、報道機関は、放送法の義務や国民の知る権利を国民に代わって行使するとして、個人情報も含めた被害情報の提供要請を行う。一方、行政機関は、業務上知り得た被災者の個人情報を保護するとして、その提供を拒むことができる。そのため、各都道府県で個人情報、特に氏名の公表については対応が分かれており（全国知事会、2019）、報道機関は国や都道府県に対して被災者の個人情報を提供するよう申し入れている。一般に、報道は行政の適切な遂行を国民が監視し、意見するために必要であるが、これを被災者の被害情報にも当てはめることができるかは議論の余地がある。また、実務上の観点からは、行政の対応にも人的な資源に限界があり、報道機関の要請に応えると他の業務が遅延するという実態がある。ここで、実務上はどの程度まで要請に応じているのかを確認する。都道府県は、「火災・災害等即報要領」に定めた人的被害の「人数」、「傷病の程度」については、それが不明な場合も含めて被災市町村別にはば全都道府県が人的被害情報を収集し（図2）、報道機関に提供している（図3）。一方、それ以外の情報については、各都道府県で提供する情報が異なっている（図4、図5）。しかし、これは各都道府県が行う災害対応に必要な人的被害情報が異なっていることを意味しない。都道府県の実務上、被災者の人的被害情報はその「人数」、「被災場所」、「被災の程度」の3つがあれば十分であるため、それ以外の詳しい情報は、報道機関の要請に応えるために収集、公表していることが示唆される（石塚ら、2019）。

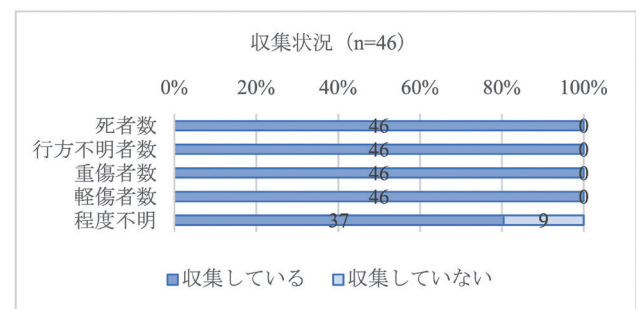


図2 都道府県による傷病程度別の人的被害情報収集状況

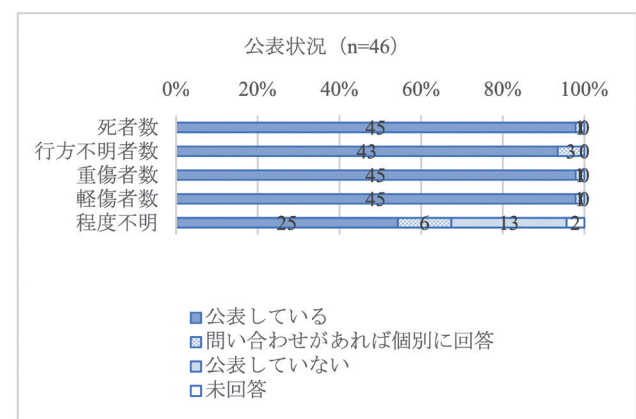


図3 都道府県による傷病程度別の人的被害情報公表状況

災害時に行政機関が取り扱う人的被害情報の実態と 法的・社会的側面からの一考察

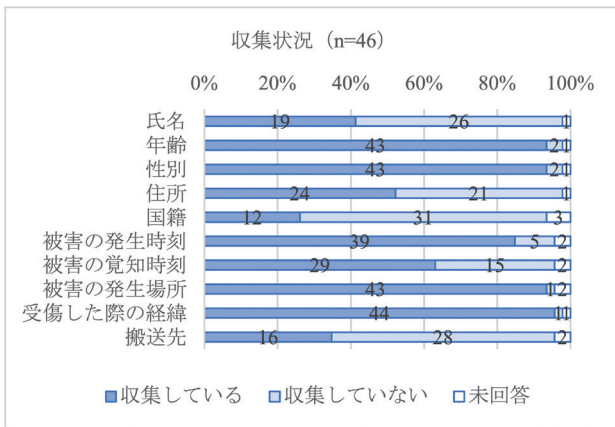


図4 都道府県による傷病程度以外の人的被害情報収集状況

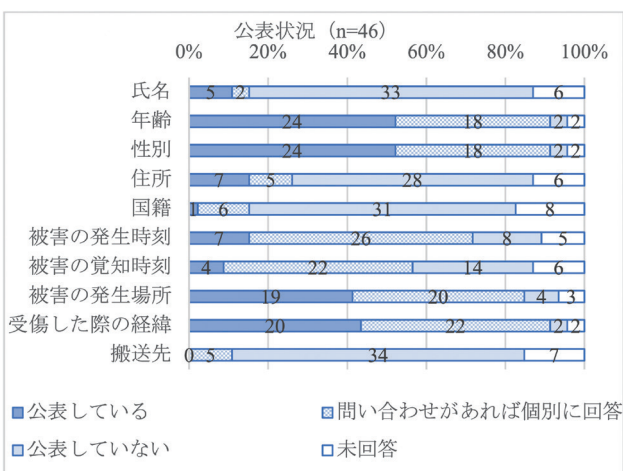


図5 都道府県による傷病程度以外の人的被害情報公表状況

4.3 行政機関による個人情報の収集等と個人の自己情報コントロール権・知る権利

4.3.1 被災者との関係

被災者との間では、行政機関は被災者の人的被害情報を本人の同意なく収集し、利用し、他に提供することがある。この場合にどこまでが例外として認められるのかは、収集等を行う主体と提供相手の利用目的を明らかにして個別に検討すべきであろう。ただし、実務上は法律ないしそれに準じた指針によって例外と認められる事例を検討し、あらかじめ災害時における個人情報の公表指針として国が定めておくべき事項である。ここで国が定めることとしているのは、被災した場所によって被災者の個人情報の取扱が異なるのは不合理なためである。

4.3.2 被災していない個人との関係

被災していない個人との間では、行政機関の持つ人的被害情報には知る権利が及ぶものであり、行政機関で独占すべきではないとの観点から、主に報道機関を通じて個人が行政機関に公表を求めることが想定される。この場合、知る権利に値する情報とはなにか、という価値判断が必要となる。そもそも人的被害情報とは、気象警報のように直接身の安全を図るための情報ではない。また、災害で何人が亡くなった・怪我をしたという情報に加えて、その被災者

の「名前」「性別」「年齢」「住所」までも知る必要があるのか、あるとしてもそれは被災者のプライバシーを侵害することが許容されるほど価値のあることなのか問題となる。

4.4 報道機関の報道と個人との関係

4.4.1 被災者との関係

災害報道で扱う人的被害情報には対象となる被災者が必ず存在する。仮に、個人情報保護法令上は人的被害情報の公表に違法性がないとされても、その対象は私人であり、その個人情報を報道することが私人のプライバシーを侵害するおそれがある。この一例としては、平成28年台風第10号において犠牲となった被災者の身元が公表され、遺族のもとに連日報道記者が殺到し取材を行う、いわゆる〈メディアスクラム（集团的過熱取材）〉が発生した事例を挙げることができる（『岩手日報』2017.01.06朝刊）。これによると、被災者は偶然自然災害に遭遇しただけであるが、本人達の意思に関係なく記者から取材に応じることを強要されたり、自宅を監視されたという。このような状況に置かれれば、被災者が精神的な苦痛を被ることは容易に推察される。ここで問題になるのは、災害報道が必要であったとしても、それは被災者個人のプライバシーを侵害してもよいのかという部分である。取材の対象が公人であるという公益性から公人のプライバシー保護に一定の制約があるのとは異なる点に留意しなければならない。この点、以下の2点

- (1) 災害時に被災者個人の氏名や生活その他のプライバシーを報道することに、どのような意義があるのか。
- (2) 意義があったとして、それは私人たる被災者個人のプライバシーを侵害してもよいといえるほどの公益性があるのか。

について、報道機関は従来より(1)の意義について主張してきたところであるが（日本新聞協会、2020）、近年はインターネット上にプライバシー情報が残り続ける点や、遺族への取材のあり方などについて議論し、(2)について言及する事例も見られるようになった（『毎日新聞』2018.9.27（東京版）朝刊）。

4.4.2 被災していない個人との関係

被災していない個人は、平時から災害報道を通じて防災の知識や過去の教訓を得ること、災害時にはその被災状況を知ることにより、自らが被災しないよう適切な行動を取ることや、寄付などを通じて被災者を支援することができ、そのために報道機関は被災者の個人情報を積極的に公表するとされる。この点、プライバシー権との競合については既に述べたが、報道機関と被災していない個人とは利害が一致し、被災者の個人情報を必要以上に求めようとするおそれがあることにも注意が必要である。

5. 考察

以下では、これまでに論じた法的・社会的な利害関係の側面を踏まえて整理するとともに、課題となる部分を提示し、考察する。

5.1 人的被害情報の取扱における災害対応実務上の論点

5.1.1 行政機関

行政機関における人的被害情報の取扱については、国の定めにより被災者の「被災の程度」、「人数」、「被災した市町村名」の3点を確認することが基本である。先の図1をもとに、改めて実務の詳細とその論点を提示する。消防や警察、医療機関は個人の特定を行うことがあり、通常この3者は詳細な個人情報（氏名・性別・年齢・国籍・疾病名・被災に至る経緯など）を収集している。自治体である市町村と都道府県は、上記3者からの情報提供を受けられれば個人の特定には至るものの、自らの業務を行う上で多くの情報を必要としないため、最初から確認しないこともある。また、通常、都道府県と市町村は業務継続計画を策定し、業務負荷に耐えうるような人的・物的リソースの傾斜配分を行うなどの方策を講じている。そして、その計画の1つに、災害時に必要な業務（災害時優先業務）に集中するため、災害時に必要のない業務（通常業務）は行わない、というものがある。この考えによると、都道府県や市町村は、国へ報告する必要のある人的被害情報の収集や提供が災害時優先業務となり、それ以上の収集等は不要な業務に分類されうることとなる。また、報道機関への積極的な情報提供を必要と判断している都道府県もあるが、その場合は当該業務を災害時に優先させるため、他の必要な業務を後回しにしている可能性があることにも注意が必要である。なお、このような検討とは別に、一度提供した人的被害情報は次からも提供し続けなければならないという前例踏襲や、報道機関からの強い要請により、業務上の要否とは別の判断により、やむを得ず人的被害情報を報道機関に提供している都道府県も存在する。

5.1.2 報道機関

災害発生後の災害報道において、被害情報、特に被災者の人的被害情報を詳しく報道することは公益に適うと報道機関は考えている（日本新聞協会、2020）。この情報を容易に知ることができるのは、その取材を裏付けるため都道府県や市町村、消防に電話等で取材を行い、被災者の情報を得ていることが大きい。近年はソーシャルネットワーキングサービスの分析ツールを使い、行政機関よりも先に災害に関する情報を得ている報道機関もあるが、その場合も行政機関への取材は通常行っている。このように、災害報道において報道機関もまた迅速な報道を行うとともに、正確な報道のため、情報の裏付けを得ようとして複数の情報源にあたっている。また、報道機関は通常各自で取材を行うため、迅速かつ正確な報道を目指した結果、取材を受け

る側は同じ取材を日に何十回も受けることがある。このような事態を回避するため、通常は定例の報道発表を行う。しかし、その詳細を答えられない場合に回答を約束すると、災害対応中の市町村や消防などの現場に問い合わせる回答を待つことになる。これは、他の業務遂行を圧迫する。ここまでの時間と労力をかける以上、人的被害を減らすという目的に見合った効果があれば良いが、調べることは容易ではない。この点、当面は行政機関と報道機関で効率よく人的被害情報の受け渡しができる方法を構築するしかないと考えられる。

5.2 人的被害情報の取扱における法令上の論点

個人情報保護法及び千葉県個人情報保護条例では、災害時における個人情報の収集・利用・提供は、その目的が災害対応のため必要であると認められる限りにおいて、違法性はなく、むしろ例外として認められた運用を行わなかったことが問題であり、より適切に支援できたかもしれない事例があったことは先述のとおりである。このような事例の原因となった法令解釈の不安定性を解消すべく、2021年5月の改正個人情報保護法では、今まで条例が適用されていた地方公共団体の個人情報保護制度について、公布から2年以内を目処に全国的な共通ルールが規定されることとなった。この点で従来問題とされてきたのは、人的被害情報のうち氏名の公表について、国がその公表基準策定を行わなかったことである。また、全国知事会も全国統一基準を示すとしたものの、策定にあたり各都道府県から基準案に対して異論があり、策定されたガイドラインは特定の県の基準を事例として紹介しつつ、どの基準を採用するかは各都道府県の判断によることとされ、統一的な基準は策定されなかった（全国知事会、2021）。これは、法令の解釈が自治体の裁量に任されていることの問題を論じる上で、非常に示唆的である。その後、2021年11月になって内閣府は「災害に係る個人情報取扱指針」を策定する方針へと切り替え、前述の法改正による全国的な共通ルールの規定にあわせて策定・公表する見込となった。これは2020年12月から内閣府で開催されていたデジタル・防災技術ワーキンググループにおいて「防災に係る個人情報の活用のあり方についても再検討が必要である」との提言がなされ、それを受けて2022年3月に内閣府は「防災分野における個人情報の取扱いに関する検討会」を開催し、本論で挙げた議論がなされているところである。

5.3 人的被害情報の取扱における氏名公表の是非

報道機関と、被災者や被災していない個人との関係では、行政機関の持つ人的被害情報が報道機関に提供され、公表されることにどのような意義があるのかについて考える必要がある。ここでは報道機関が重視する氏名の公表に論点を絞る。その主なメリットは表1のとおりである。

表1 公表の有無による主なメリット
(下線は本人に直接影響が及ぶと推測されるもの)

	公表する	公表しない
死者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災していない個人の避難行動を促す ・ 後世への教訓や研究に資する ・ 不確実情報の拡散防止 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 遺族を過熱取材や誹謗中傷から守る
安否不明者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被災していない個人の避難行動を促す ・ 後世への教訓や研究に資する ・ 不確実情報の拡散防止 ・ <u>安否不明者を迅速に特定する</u> ・ <u>真に救助を要する人への救助に注力できる</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>本人や家族を過熱取材や誹謗中傷から守る</u> ・ <u>本人を配偶者からの暴力・ストーカー行為・児童虐待等から守る</u>

被災者の氏名が提供され、報道されることは、報道機関と被災していない個人にとってのメリットとなる一方、被災者やその家族にとってはプライバシーの侵害につながる可能性がある。そのため、行政機関はどちらの側を支持するかによって氏名の提供可否を判断するという図式が成立する。また、被災者の氏名の提供や公表に関しては、その可否と条件の有無に分けて

- (1) 行政機関から報道機関への氏名提供や公表は災害対応のためには不要であり、また本人やその家族の感情を考慮し、提供しない。
- (2) 行政機関から報道機関への氏名提供や公表は災害対応のためには必要だが、本人やその家族の感情を考慮し、同意を条件として提供する。
- (3) 行政機関から報道機関への氏名提供や公表は災害対応のためには必要であり、無条件で提供するという3通りのパターンが考えられる。

5.3.1 死者の場合

行政機関が報道機関や被災していない個人の側に立てば、個人情報ではないとされた死者の氏名は、制約なしに報道機関に提供し、公表することができる。この場合、表1のようなメリットがある反面、遺族への過熱取材を始め、インターネット上での個人情報の暴露、誹謗中傷などが想定される。また、そのような被害の予防又は事後の救済のため、行政機関は被災者からの差し止め請求や損害賠償請求を受ける可能性がある。行政機関が被災者の側に立てば、報道機関への提供は一切行わないとすることができる。この場合、被災者のプライバシーは守られる一方、災害報道においてリアリティーをもった報道ができない、教訓として後世に残すことができない、デマ等の拡散防止ができない、学術研究に支障があるなどの意見は既に述べたところであるが、そもそも公表を望む被災者も一定数存在

することには留意すべきである。5.3で挙げたいずれのパターンを採用するかについて各都道府県の判断は分かれているが、2021年10月時点で(1)を採用しているとは明言しているのは静岡県及び千葉県(千葉県、2021)だけである点は特筆する。また、神奈川県は(3)を採用しており、それ以外の一部の都道府県は(2)を採用している。(2)は一見して本人や遺族に配慮した適切な折衷案に見える内容である。しかし、遺族の同意を取得する実務は市町村が担う可能性があるため、同意の取得が容易ではないとの意見も市町村から寄せられている。この点は、仮に市町村の職員が、未だ人命救助や避難所の運営に追われている災害対応の初期に、初七日や四十九日も迎えていない遺族に対して、亡くなった家族の氏名公表の同意を確認することを想像すると理解できる。このような時期に遺族に同意を求めるのは、実際には酷であろう。また、仮に同意を得られたとしても自己決定権を担保できているか、言い換えれば情緒不安定なままでなされた同意には遺族の真意が反映されていないのではないかと疑われる。そして、この業務が市町村の職員を他の業務から引き抜いてまで行うものなのか。(2)は現状で最も採用されている方法ではあるが、これらの点で疑問が残るものである。また、氏名公表の可否を遺族の同意に委ねることは、遺族の理解を得ることにつながるものの、提供・公表した場合における手続きの正当性を担保するものではない。個人情報保護法令の適用という問題を、法令が要請していない条件を付して決定しているためである。これは、先の自己決定権の問題と合わせて考えると、遺族の同意さえ取得しておけば、後に訴えられる可能性が下がるという責任回避が目的であるともとれる手法である。

5.3.2 安否不明者の場合

安否不明者の氏名を公表することは、死者の場合と明確に異なる。それは、氏名公表が本人を含めた安否不明者の所在確認と救助に直接資するというメリットがある一方、その安否不明者が配偶者からの暴力等を受けて避難しているかもしれないため、提供・公表がその暴力等を助長しかねないというデメリットがある(表1)。そのため、5.3で挙げた(2)と(3)の条件に、「安否不明者の住民基本台帳に閲覧制限がある場合は提供・公表しない」という条件を課す都道府県も多い(全国知事会、2021)。以上より、被災の状況、緊急性、被災者等への配慮をどうするか等考慮すべき事項が多いことから、安否不明者への画一的な対応は行えないと考える都道府県もある。しかし、明確でない条件はいわゆる場当たり的な対応を招き、意思決定に時間を要することにもつながる。このような事情により、国が指針となるものを示すべきという意見が都道府県から多数出されている(全国知事会、2021)。

6. おわりに

これまでに見てきたように、人的被害情報とは個人情報

であるとともに、行政機関、報道機関、個人の3者それぞれが利害を有する情報でもあることを確認した。災害時においては人命救助が優先され、限られた時間の中で平時と異なる価値判断を迫られる中、人的被害情報を取り扱う実務が法令の想定と異なる問題があることも確認し、その解消が容易ではないこと、近い将来には個人情報保護法の改正により解消できるかもしれないこともあわせて確認したところである。本論の後半では被災者の氏名公表について焦点を当てた。3者の利害を調整しつつ、災害対応に資する氏名公表とはなにかを模索する動きは今まさに進展しつつあるところであり、ここで論じた是非については今後も注視していきたい。なお、本論のまとめとして最後に付言するならば、筆者の考えは次のとおりである。

- (1) 死者の氏名は、一定期間経過後に公表する。
- (2) 安否不明者の氏名は、住民基本台帳に閲覧制限がなければ公表する。

死者の氏名公表は、例えば四十九日以降など遺族の感情に配慮した時期以降に公表する。これによりスクープを争うような過熱取材を回避しつつ、後世への教訓とするための丹念な取材や研究を可能にするとの判断による。また、これにより、行政機関には手続きのための一定期間の猶予を与え、他に行うべき業務を優先することができる。報道機関には、発災直後に遺族の犠牲を強いるような取材よりも、よほど報道の理念に適った取材が可能であり、取材に対する被災者の理解を得やすいであろう。遺族には感情を整理する時間を与え、その他の個人にも、知る機会を与えることができる。なお、この考えでは、氏名に発災直後の迅速な被害情報としての価値はないと判断しており、その点が批判されることも考えられる。しかし、発災直後の避難の判断や、災害に対する意識の醸成は、気象警報や避難情報、各種の報道により既になされており、またなされるべきものである。死者の氏名を速報のごとく扱い、遺族の感情を害することが災害報道として唯一の手法ではない以上、これを迅速に公表する必要はない。その一方で、安否不明者の氏名公表は、本人も含めた人命救助に直接資するという理由により、ある程度のプライバシー侵害を被災者に受忍してもらうことが、結局は被災者自身の利益になるとの判断による。ただし、犯罪など人命に害が及ぶような可能性のある場合は除くため、住民基本台帳の閲覧制限がないことを条件としている。これが筆者として最もバランスのとれた方法であると考えるが、この実行のためには、報道機関における報道自粛が求められる。その際、行政機関から自粛を要請するよりも、報道機関自らが自粛要請にかかる基準を策定し、各報道機関で申し合わせておくことが望ましい。これには報道関係者から異論もあると思うが、犯罪加害者が精神障害を有する場合にその氏名公表を自粛しているような例もあり、実現は可能であると考えられる。本論は以上であるが、人的被害情報の取扱を取り巻く状況は大きく変化しており、筆者としては今後も引き続きこのテーマで調査研究を続けていくこととしたい。

謝 辞

本論の執筆にあたり、指導教員として最後までご指導を賜りました放送大学 教養学部 北川由紀彦教授に、心から感謝申し上げます。

文 献

- 石井夏生利・曾我部真裕・森亮二編著、2021、『個人情報保護法コンメンタール』、勁草書房: 13, 131.
- 石塚隆之・牛山素行、2019、「都道府県による人的被害情報の収集状況について（第2報）」『日本災害情報学会第21回研究発表大会予稿集』: 12-3.
- 宇賀克也、2018、『個人情報保護法の逐条解説——個人情報保護法・行政機関個人情報保護法・独立行政法人等個人情報保護法 第6版』、有斐閣.
- 牛山素行、2018、「あらためて災害時の死者・行方不明者の匿名化について」（2021年10月26日取得、<https://disaster-i.cocolog-nifty.com/blog/2018/02/post-2e91.html>）.
- 岡本正、2016、「災害対策と個人情報の利活用」『非常時対応の社会科学』齊藤誠・野田博編、有斐閣: 32.
- 警察庁警備部警備課、2018、「災害発生時における人的被害関連用語の一部変更について」.
- 消防庁、1984、「火災・災害等即報要領」
- 消防庁、1964、「救急事故等報告要領」
- 消防庁、1970、「災害報告取扱要領」
- 全国知事会、2019、「死者・行方不明者の氏名公表の基準を求める提言について」.
- 全国知事会危機管理・防災特別委員会、2020、「災害時の行方不明者・死者の氏名等公表の取扱いに関する調査結果」.
- 千葉県、2021、「災害時における安否不明者の氏名情報等に係る公表方針」.
- 内閣府・消防庁、2021、「災害時における安否不明者の氏名等の公表について」.
- 日本新聞協会、2020、「災害発生時における被災者情報の報道発表に関する要望」.
- 読売新聞、2015、「常総・不明者 過剰な個人情報保護【論点スペシャル】」2015年9月17日朝刊