

講演会記録「人的被害（死者、行方不明者、安否不明者）情報を巡る課題」

1 日 時：令和6年9月24日（火）13：30-16：45

2 会 場：港区新橋1-18-21 第一日比谷ビル8F 新橋ビジネスフォーラムセミナールーム

3 構 成（下記時間等は当初予定）

13：30 挨拶・講演会趣旨説明 竹内直人・NPO 法人災害時警友活動支援ネットワーク（サンポッド）代表理事

13：45 講演（時間は(1) 40 分、(2)～(4) 各 10 分、(5) 20 分の当初予定）

(1) 横浜国立大学大学院国際社会科学府(国際経済法学専攻)教授（行政法）**板垣勝彦氏**

(2) 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）**小林弘史氏**（オンライン）

(3) 消防庁国民保護・防災部防災課長 ~~田中昇治氏~~（ご欠席）

(4) 警察庁警備局警備運用部警備第三課災害対策室長 ~~黒川清彦氏~~（⇒代理：佐藤正季課長補佐）

(5) 元石巻市総務部危機対策課事業推進官 **木村伸氏**

休憩後 15：30 ディスカッション（進行：荻野徹・サンポッド理事）16：45 終了

【司会】

皆様、定刻となりました。本日はお忙しい中、当講演会にお越しいただきまして、誠にありがとうございます。

ただ今から、NPO 法人災害時警友活動支援ネットワーク（サンポッド）主催の講演会を開催いたします。本講演会は、警察政策学会のご後援をいただいているものでございます。また、本日は会場参加の皆様のほか、オンラインで多数の皆様にもご参加いただいております。

本日の講演会のテーマは「人的被害（死者、行方不明者、安否不明者）情報を巡る課題」でございます。

それでは、はじめにサンポッド代表理事の竹内直人から、ご挨拶と講演会の趣旨等についてご説明申し上げます。竹内理事お願いいたします。

【竹内直人・NPO 法人災害時警友活動支援ネットワーク代表理事】

ただいまご紹介に預かりました、竹内直人と申します。本日は、私どもの NPO 法人主催の講演会にこのように多数ご参加いただきまして、誠にありがとうございます。また、後援をいただいた警察政策学会様、それから地方自治体に案内を出していただいた日本防火・危機管理促進協会様に心から御礼を申し上げます。

当初は会場が 40、オンライン 140、計 180 の出席を見込んでいたのですが、ご案内の通り、週末に石川の豪雨がございまして、参加者は少し減っている感じかなと思います。特に、今日はオンラインで自治体の関係者が約 75、そのうち半分は消防機関、また警察関係も 35 人という形で予定をしていたのですが、まさにまた重篤な被害が能登半島を襲ったということで、被災者にお見舞いを申し上げますとともに、対応されている皆様のご安全をお祈り申し上げます。

講演会次第でございますけれども、お手元の資料、更にこの画面上に講演会次第として書いた予定で進行するつもりだったところ、恐縮でございますが、先ほど申し上げた豪雨への対応の関係で、大幅な変更を余儀なくされております。

講演の一番目は、横浜国立大学の板垣勝彦教授で、こちらにおられまして、会場でご講演をいただくわけですが、その次の内閣府のご担当・小林参事官におかれては、会場に来ることが叶わずにオンラインでご講演いただく予定しております。3 番目の消防庁の田中課長も、まさに今、現場へのご対応で、防災課全体が本当にお忙しいという

ことで、残念ながら、リアル・オンラインともにご出席が叶わないということでございます。それから4番目、警察庁の災害対策室長、黒川室長も、同じくご対応で大変お忙しいということで、今日は同じ課の佐藤課長補佐に代理で説明をいただくという予定にしております。その後、5番目が元石巻市職員の木村伸様にご講演をいただくということにしております。

休憩を挟んだ後にディスカッションを予定しておりますが、こちらも今のような事情もあって、残念ながら板垣先生、小林参事官、それから佐藤補佐がディスカッションには参加されません。自然災害のためとは申しながら、このように本来の予定通り開催できないことにつきまして、主催者として心よりお詫びを申し上げます。

ディスカッションにつきましては、先ほどご紹介した木村伸様、13年前の大震災の際に石巻市で本当に大変なご苦労をされた方から、補充的なご説明をいただきながら、せっかくの機会ですので、ご参加の皆様に、オンラインの方を含めて、できるだけご発言の時間を増やしたいと考えております。それで、ご退席される講師の皆様に対するご質問等は、私の方でいったんお預かりをして、後刻、その方のご了解をいただきながら、必ずご回答申し上げるようにしたいと考えておりますので、以上の仕儀につきましては、ご理解賜りたくお願いを申し上げます。

次に、本講演会のポイントということで、本来主催者側があまり話すべきことではないのですが、勝手に整理しました。

一つは人的被害情報の意義。死者、行方不明者、安否不明者という各類型の数字が持つ意味は一体何だろうか？ということで、資料に書きましたけれども、規模感を早期に示す、また必要な体制や場所を確保するために非常に重要だというふうに理解しています。それから、併せて今日の一つの焦点になりますが、氏名公表の意義は何かということで、人命救助はもちろんなんですけれども、私は13年前、たまたま宮城県警の警察本部長をしておりました際の経験から、人命救助のフェーズだけではなくて、その後の（遺体の）身元確認についても効率化・円滑化が必要で、その対象者を絞り込むために、やはり公表のプロセスというのは必要ではないかというふうに考えております。

いずれにしても、（2つ目で）個人情報保護法等に照らして取扱いの面で留意すべき点が多々あるのは、まさに言うまでもございません。紹介するまでもなく、61条で、利用目的の特定を求められる。それから、69条で、利用目的外の、目的外の利用・提供の際、どうした場合にできるかということが法律に書いてあるわけですが、それに照らして、どのような形で個人情報を保護しながら、これらの人的被害情報を扱っていくかというのが焦点になります。

最後は多機関連携ですけれども、迅速・正確な人的被害情報を収集・活用するために、自治体、警察、消防等がどのような点に留意すべきかということだと思っています。

次に、用語の意義ですが、これはご案内の方が多くですし、また後ほど専門家の方からご説明があると思いますので省略します。参照資料も、私が勝手にいくつか記していますけれども、基本となりますのは何と言いましても、防災基本計画です。

これもご案内の通りなのですが、市町村が人的被害の状況等の情報を収集すると。特に、ここは私がポイントだと思っているんですけれども、「行方不明者の数については・・・住民登録の有無にかかわらず、その市町村の区域内で行方不明となったものについて正確な情報の収集に努める」とされております。また、人的被害の数につきましては、都道府県が一元的に集約・調整を行うということです。それから、一番下に書いていますが、これがまた今日の一つのポイントですけれども、「要救助者の迅速な把握による救助活動の効率化・円滑化のために安否不明者の氏名等を公開する」ということが書かれているわけです。

時間がなくなりますので、省略気味に話しますけれども、その人的被害情報は迅速性と正確性が必要であることは言うを俟たないのですが、これが二律背反である場合がある。つまり迅速にしたいけれども、正確にできないということがある。その一方で、公表しないと絞り込みができないという悩みがあるわけですね。そうすると迅速に公開したいのですが、その際にかなり多めに公表することになります。

それから数がやはり重要なのですが、数をカウントできるというのは、基本的には個人情報とセットでなければカウントができない。例外的には、ご遺体になった方々のボディカウントは別ですけど。

それから、死者リストにつきましては、心肺停止という状態と、それ以降いくつかのプロセスを経て、最終的に災害による死亡という認定を都道府県が行うという、この流れをきちっと統一することが、我々民間人としても、重要と思っています。

それで、ここに個人的な関心があるんですけど、救出救助というのは、一般的には 72 時間プラスアルファ、何日間か延びる可能性があるのですが、そのフェーズだけではなくて、先ほど申しました通り、検視や身元確認を警察が行う際に、一体どれだけの数の方がまだ行方不明なのだろうか。そのスペースを確保する。その数を絞り込むために、やはり公開をするフェーズを長くする必要があるかもしれないというふうに思っております。

今日の焦点の一つが、内閣府のガイドライン（注：「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」

（R5.3 内閣府（防災））で、その中に、救助活動の効率化・円滑化のための必要性が認められる場合、認められない場合という記述がありまして、安否情報が明らかな場合や、発災後長期間が経過して救助の可能性がない場合はその必要性が認められない例として書かれているという点は、私としては気になっている部分です。

能登半島地震の場合は、私の理解では 4 月ぐらいまでずっと安否不明者という形で公表が継続をされてきました。その 3 ヶ月間というプロセスがずっと人命救助の効率化というふうに言えるのかというのは、ちょっと日本語的に・・・防災基本計画上も要救助者というふうに表現しているわけです。英語では、私は昔いくつか国際緊急援助にも携わったことがあり、例えばサーチ・アンド・レスキューとか、エバキュエーションという用語があるのですが、これは必ずしも実は生きていますだけではなくて、すでに遺体になってしまった方もひょっとしたら対象になっているかもしれないですね。そうだとすれば、何もこんなに悩む必要はなくて、人命救助とか要救助者と言っているときに、今のまま、そのまま、もう少し継続することが、むしろ望まれるのかもしれない。

もう一つは、住民登録情報と避難所の避難所情報を突き合わせて安否不明者リストを作成することが期待されているのですが、私の 13 年前の経験でも、当時の市町村の方には、それをやるための体制とかが十分備わっていなかった可能性がございます。したがって何を申し上げたいかという、今想定されている、カバーされている手法だけで足りるのだろうか？と。ひょっとしたら欠領域とか、空白領域があって、そこについて少し補足的に議論が進むことを私は期待したいなと。万人単位の犠牲者が出る时候にも、住民基本台帳から出発できるか。そもそも旅行者が多い場合、特にインバウンドの外国人ですね、それについて、住民票を頼りに市町村が出发しようとしても、そもそも無理があるわけで、どのようにリストを作成するんだろうかということです。

これはちょっと手前味噌で、当時の宮城県警、私本部長だったわけですが、とにかくどれだけの数の遺体を収容しなきゃいけないのかということの手がかりを求めるためにも、2 日目の朝から行方不明者の相談ダイヤルを県警が運用しました。これは本来自治体の仕事だったのかもしれないですけど、そのリストをむしろ積極的に公開して・・・当時十分な詰めではなかったのですが、一応私は、ちょっとここに書いてあるワード（「生命、身体を安全を確保するため緊急かつやむを得ない場合に当たる」）は今の個人情報保護法とは違いますが、ギリギリ許される個人情報の公開かなというふうに思っております。

それで、しつこいようですが、次の大災害の際にはやはり膨大な行方不明者が予想されると。それは外国人や旅行者も含めてということです。で、遺体安置所の収容スペースの判断のもとになるのは行方不明者の数であります。ということで、当時、私を中心とした宮城県警は、いろいろやりすぎるぐらいにやっちゃって、この 1 万 5 千人必要だという発言などは完全にオーバーシュートだったんですけども、ちょっとご参考にしていただきたいと思います。

今日は自治体の方も多数オンラインで参加いただいていると思うのですが、当時、河北新報というローカル紙が展開した「ありがとうの詩」（キャンペーン）で、「最後におじいちゃん見つけてくれてありがとう さよならすることができました」という小学校五年生の詩です。いろんなものにありがとう、ありがとうと言っているんですが、最後に見つけてくれてありがとうということで、やはりご遺体の早期の発見返還に至るまでしっかり手当てすることが、最終的には生存者の心のケアになるのかなというふうに勝手に思っています。

すみません、長口舌を振るってしまって、主催者の立場を十分わきまなくて、本当に申し訳ないのですが、

本日は先ほど申し上げました事情によりまして、当初想定した実のある講演会になるということがちょっとなかなか難しい状況ではありますが、せめてご参加の皆様にとりまして、ほんの何かが少しでもご参考になることがあることを祈りまして、主催者としての挨拶に代えさせていただきます。ありがとうございました。本日はよろしくお願い申し上げます。

ます。

【司会】

それでは続きまして、講演の方に移って参りたいと思います。初めに横浜国立大学大学院国際社会科学府教授・板垣勝彦様よりご講演を頂戴したいと思います。板垣先生、よろしくお願いいたします。

【板垣勝彦・横浜国立大学大学院国際社会科学府教授】

ご紹介に預かりました板垣です。この度は、このような貴重な機会を与えていただき、誠にありがとうございます。

私の方からは、「人的被害（死者、行方不明者、安否不明者）情報を巡る課題」ということなのですが、この度は、警察庁や消防庁、あるいは自治体、内閣府の方など、この問題についてのプロフェッショナル、実務の最前線で働いておられる方が参加され、大変充実した資料も作っておられるので、私の方からは、法律の基本的な考え方や、法律の幹の部分についてお話をしたいと思います。

一番目、問題意識というところですが、個人情報の保護への意識の高まりというのが、この問題の背景にあります。昔の新聞記事を見ていただくと分かるように、昔は、災害の被害者であろうと、あるいは犯罪の被害者であろうと、メディアスクラムと言いましょか、テレビ、新聞、ラジオなどがとにかく根掘り葉掘り被害者や遺族の方に取材をかけて、事件の背景など、勝手なことを報道していました。二次被害というのもしんどいぐらい、情報が公表されていた時代があります。

これは裁判などでも同じことで、昭和 30、40 年代の判決をみると、被害者の名前が実名で出てきたりして、首をかしげるようなことも少なくありません。このあたりは、本日は警察の方もたくさんお聞きになっているので、実感が湧くことかと思います。

しかし、まず国際的な潮流の話をすると、1980 年に OECD の 8 原則というのが定められて、今の日本の個人情報保護に関係してくる話なのですが、目的明確化の原則、目的外利用の禁止、本人収集の原則など、様々な原則が定められました。それが、昭和 63 年の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」に結びついていきます。

自治体の方では、昭和 50 年代の後半から平成にかけて、各地で個人情報保護条例が制定されるようになって、個人情報への意識もまた高まってきます。で、なぜ高まるようになったのかといいますと、やはり高度情報化社会の到来というのが大きな事情になっておりまして、先ほど出たテレビや新聞の報道被害とともに、インターネットや IT 技術の進歩で、デマや誹謗中傷がすぐに世の中に拡散するようになり、そのことで、自分についての情報について、各自がコントロールする権利を持つという、いわゆる自己情報コントロール権が幅広く認められるようになってきました。

そのようなこともありまして、平成 15 年に、国の方でも個人情報保護法と、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律が制定されて、それが各自治体での個人情報保護条例へと結びついていったわけです。それが、この度、令和 5 年施行の法改正で、すべてが一本化されました。これまでは、国の行政機関と、自治体、独立行政法人、民間企業ごとに整備されていた個人情報保護法制が、国の個人情報保護法へと一本化されたわけです。今回の件とも多少関係して参りますので、そのあたりも含めたお話をしていきたいと思います。

先日の能登半島の豪雨、今年の 1 月 1 日の能登半島地震、あと 3 年前の熱海の土砂災害などもそうですが、東日本大震災以降、各地で相変わらず自然災害が頻発しています。その頻発している自然災害の中で、明らかに、行方不明者、安否不明者、あるいは亡くなった方の情報の「出し方」が変わってきたというのは、実感として持っております。その背景として、個人情報への意識の高まりがあって、勝手に自分の個人情報を出さないでくれという意識に対応する、世の中の流れがあるということは確かです。

なお、死者の個人情報については、各自治体で個人情報保護条例を作っていた時代においては、例えば川崎市の個人情報保護条例のように、亡くなった方の個人情報も個人情報として保護されるという法制をとっているところがありました。ただし、この度の個人情報保護法の一元化によって、亡くなった方の個人情報は、個人情報保護法の適用範囲外ということになっています。だからといって、死者については全部氏名などを公表してよいのかというと、それはかなり乱暴な議論でして、災害の中での死者というのは、行方不明者や安否不明者とまだ連続的なものということで、本人の意思に全く関係なく氏名を公開・利用するといったようなことは認められないと思います。

このことについて規定しているのが、個人情報保護法の 69 条 1 項です。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という条文です。

ここで、公表というのはどこに入ってくるのかというと、利用というよりは提供の方かと思われます。ですから、基本的には、保有個人情報の提供は禁止されるということなのですが、個人情報保護法の共通の法理として、法令の根拠があれば公表してもよろしいということになっています。

この問題に関する最も明解な解決は、災害時の死者、行方不明者、安否不明者の情報について法律（条文）が制定されることです。特別法のような形、あるいは災害対策基本法の中に規定されれば、法令上の根拠は備わったことになるので、話は相当にわかりやすくなります。

ただ、なかなかニッチな問題でもあり、この問題については、研究文献というのもそう多くはありません。しばらくの間は、後でお話をする内閣府の指針などを根拠に、実務上の工夫によって、対応していくしかないと思われます。

それでは、法令の根拠がある場合以外となると、具体的にどのような場合であれば、例外的な目的外の利用や提供が認められるのでしょうか。確認いたしますと、次の 69 条 2 項が該当します。「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、個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」という規定です。「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」というただし書がついていますが、安否情報の公表について、本人の利益を不当に侵害するということはまずないと思いますので、このただし書は措いて構わないかと思います。

次を見ますと、一号で本人の同意があるとき又は本人に提供するときと定められていますが、ここで本人に提供することは事柄の性質上考えられませんが、本人の同意があるときについて考えることになります。本人の同意があれば、保有個人情報の目的外利用や目的外提供は認められます。実務的には、良い意味で注意すべきポイントでしょう。つまり、個人情報というのは、基本的には法令の根拠があるか、本人の同意があれば、目的外の利用も提供も OK なのだとことを頭に入れておいていただくと、実務的にはやりやすくなってきます。というのは、事前に本人の同意さえ取ってしまえばそれで良いからです。法律の研究をしている人間にしては、ずいぶん乱暴な見解だと思われるかもしれませんが、私は基本的に、法律はシンプルに理解すべきという立場です。世の中の役に立つために、実務をやっている皆さんにとって非常にわかりやすく、法律の建付けをお伝えすることを信条にしていますので、「本人の同意があれば問題ない」と、はっきり言ってしまう。

ただし、なぜかマイナンバーの時は、本人の同意があっても目的外利用・提供ができないことになっているのですが、それはマイナンバー法が少しおかしいと思います。おかしいというか、少し神経質になりすぎているというのが正確でしょうか。いずれにせよ、個人情報というのは、本人の同意があれば目的外の利用・提供が可能だということは、頭に入れておきましょう。

次に二号です。行政機関等が法令の定める所掌事務の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って、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ということです。これは何かというと、内部利用であって、組織の内部で情報を融通し合うような場合です。だから、住民基本台帳の情報を行方不明者の検索に充てたりする場合が、これに当たります。ただし、これはあくまでも組織内部の利用ということですので、外に向けて、安否不明者の方の名前を公表するなどというのは、ここには含まれません。

今回のテーマから離れますけれども、例えば空家の問題があります。管理不全な状態になって、災害などで倒壊や破損の恐れがある「特定空家」や、土砂災害が起きそうな山林などの所有者を突き止める場合についても、この条項が使われることがあります。ご承知の通り、空家特措法 10 条では、法令で内部利用を明確に認めております。すなわち、固定資産税を支払っている人に関する情報（固定資産課税情報）を、特定空家の所有者を突き止めるために使っても良いと定められています。個人情報保護法 69 条 1 項にいう「法令」の根拠ということで、例外が定められているわけです。

三号については、今回はあまり関係ありません。他の行政機関との間の連携で、搜索活動などで個人情報を使う場合などが関係してくるのですが、今回は措いておいていい条文となります。

そして、四号です。「前三号に掲げる場合のほか、もっぱら統計の作成また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」、利用目的外の利用・提供が認められることになります。外部に提供する、つまり氏名などを公表するということになると、一号の本人同意がある場合の他は、この四号の「明らかに本人の利益になる」か、あるいは「特別の理由がある」というところに引きつけて、その適合性を判断することになります。

さて、まず「明らかに本人の利益になる」についてですが、これをどう読むかは、なかなか難しいところがあります。安否不明とされた方が亡くなったかどうか、あるいはご遺体を見て本人確認するというのも、私は「明らかに本人の利益になる」というところに含めていいと思うのですが、内閣府など関係省庁がどのように解釈するのか、私もよくわかりません。「本人の利益」とはなんぞや？という深遠な問題になってしまいますので。本人がそれによって命を救われるといったことがあるのならば、間違いなく本条に含まれるでしょうが、亡くなったことを明らかにする、亡くなったことを確定させるということが明らかに本人の利益になるかという、争いがあるところかと思われま。

そうなってくると、次の「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」というところに含まれるか否かという問題になってきます。私は、含まれると言って良いと思います。つまり、安否確認などのために、自治体が持っている住民基本台帳の情報や、後でお話をする要避難者名簿の情報を利用したり、外部に公表したりするのは、「特別の理由がある」場合に含めて良いと思います。さきほどから、「お前、ずいぶんと目的外利用について鷹揚だな」と感じられるかもしれませんが、私個人の感覚からすると、別に認めていいだろうということです。

こういう場で話をする人は、もう少し自分の個人情報について繊細な感覚の人を連れてこなきゃダメだと思うのですが、私は、自分の個人情報について、よほどのもの以外は、どんどん出してしまっ構わないという感覚なので、こういう場にはあまりふさわしくないとも思われま。

真面目なお話に戻りま。本人の同意があるか、二項四号で「特別の理由がある」というところにさえてはまれば、氏名の公表は可能になります。その「特別の理由がある」というのをどのように解釈すべきか。先ほど竹内さんの話にありましたように、安否不明者を絞り込むことで救助活動を効率化・円滑化することが「特別な理由がある」と認められるのならば、氏名の公表も可能になる、というのが政府の立場です。すなわち、内閣府防災担当が昨年の3月に取りまとめた「防災分野における個人情報の取り扱いに関する指針」に書いてあることで、警察や消防など、実務がしばらくの間従うべき指針に書いてある内容です。

ということで、そのようなことを前提に、私の所感について色々としお話をさせていただきます。氏名を公表するということのメリットとデメリットをそれぞれ見ますと、メリットは、言うまでもなく安否確認がスムーズに進むということだと思いま。熱海の土砂災害の時なども、住民基本台帳に載っている当該地域の方の情報というものを、とにかく幅広に何百、最初300人ぐらい出しましたよね。その中で「私は安全です」と連絡をくれた方や、安全であることが確認された方の情報をどんどん省いて、最後に残った方の中から、搜索の状況なども照らし合わせて、具体的な行方不明者、亡くなった方などの特定につなげていったわけ。

やはり一番大きいのは、家族、親族、友人といった身の回りの方が安否を確認して安心するということだと思いま。大規模な災害が起きると、行政機関や警察には、親しい人のことが心配な方は問い合わせが相次ぐでしょうし、その対応が関係機関の負担になることもあるでしょう。問い合わせが常識的な数までに収まってくれば、その分だけ搜索活動に注力できると思われま。この部分でも、公共の利益に資するといえると思いま。知り合いの方が安心するというのも、立派な公益です。知り合いが（リストに）載っていないとしたら安心するでしょうし、載っているとしたら、しばらくちょっと様子を見て行方を見守るということもあるでしょう。

報道の自由の問題も無視できません。報道関係者からはすぐ出てくる言葉ですけど、意味内容は抽象的でして、報道の自由の何が公共の利益に関係するのかという、よくわからないところがある。メディアスクラムを組んで、報道が加勢して、被害者やご遺族の方々を追かけ回すという人権侵害が頻発すると、何が公共の利益に関係するのか、所詮はマスコミの都合じゃないかと思われま。ただし、自然災害にしても犯罪にしても、その規模感というものを明らかにすることは重要。先ほど、遺体安置所の状況という話がありましたが、これは十分に公共の利益に資する話だと思いま。

能登半島の大雨でも、十人規模の方々が安否不明だと言われています。災害の規模というのは、亡くなった方だけですべて把握できるわけではありませんが、やはり被害に遭った人数、どんな方が亡くなったのか、亡くなったのがおじいさん、おばあさんなのか、あるいは働き手の方なのか、子供さんなのかというのは、災害の全容を実感するための重要な要素。ひねくれた見方をすれば、野次馬根性というか、いろいろ事実を詮索したい人間の好奇心に資

するだけかもしれません。けれども、やはり将来のある小中学生のお子さんが亡くなったとか、あるいは、近所で元気に活動していたおじいさん、おばあさんが亡くなったという話を聞きますと、どれだけの災害であったのかということを国民の皆さんが実感するというのは厳然たる事実です。犯罪被害などとも言えることですが、これがあまりにも匿名化されてしまうと、どんな被害であったのかということがわからなくなってしまう。

一方、デメリットは何かというと、何度も繰り返す通り、プライバシーの侵害に尽きます。報道の加熱、メディアの自己満足のために、不必要なところまでほじくり返されて、家族らに負担がかかる。通常知られたくない情報でいうと、犯罪被害者の情報などと比較してみると意義深いのではないかと思います。犯罪被害者の情報について言うと、第一に、別に犯罪に遭うこと自体は責めに帰すべきことではありません。何も恥ずかしいことではないし、何か悪いことをしたわけではないのだから、そんなもの堂々としていけばいいのですが、しかし、なかなか実際のところはそういうわけにはいかない。

もちろん、一部の性犯罪被害などは、あなたにも何か原因があったのではないかというふうに、不必要な批判や誹謗中傷を受けることがあるため、嫌だと感じられるところもあるでしょう。けれども、そうではなくて、単に通り魔の被害に遭ったとか、交通事故に遭ったとか、そういう自分には全く帰責性がないものについても、犯罪の被害というのは、あまり人に知られたくないというところがあると思います。国民意識の問題、「恥の文化」などを書きましても、やはり恥ずかしいと思うのかもしれません。興味深いのは、欧米などでは、被害に遭ったとか、自分の家族が殺されたとかいうことを、非常に堂々と、名前を出して、物事の普及啓発のために積極的に広めていく側面があることです。どちらがよいとか、悪いということではなく、これは文化の問題なのか、あるいは宗教、死生観の問題なのか、検討を要すべき話です。

誹謗中傷やデマを受けたり、被害に付け込む悪徳商法がやってきたりするので、被害に遭ったという事実について、あまり知られたくないという心情は否定できません。実際、日本新聞協会も、自主規制基準として、「実名報道に関する考え方」を一昨年にしています。遺族の希望や事件の重大性、社会性、被害の内容などを考慮して名前を出す、出さないということを決めることになっています。最近ですと、6、7年前の話になりますが、相模原の津久井やまゆり園事件で、障害を持っている方が大量に殺傷された事件ですが、被害者の名前を出した方、出さなかった方に分かれました。かなりの割合のご遺族が名前を出さなかったということが、非常に印象深い出来事でした。最近ですと、京都アニメーション事件、あれも放火でひどい事件だったわけですが、あそこでも名前を出さないご遺族の方が結構多かったですね。

このことと、土砂災害や地震などの自然災害の被害とについては、全く同じではないのですが、何か通じるものがある。何が共通しているのかということは、今後検証していかなければいけない話かと思います。いずれにしても、自然災害や犯罪の被害に遭うことは、別に悪いことをしたわけではないのですから、広く名前の公表できる世の中になることが望ましいと思います。

続いて、避難行動要支援者名簿の話題へと移ります。これは、あらかじめ要避難者である方について、自治体ごとに名簿を作っておくという制度です。ここでは、名簿の作成を行うに際して、情報の内部利用を認めるということが特徴です。災害対策基本法 49 条の 11 では、この作成された名簿について、目的外で内部利用を認めています。災害の発生に備えて、避難支援に必要な限度で、本人同意を得て、消防、警察など関係者に情報提供することを認めるという趣旨です。ここでは本人同意が一つの鍵にはなっていますが、関係機関に情報提供することを認めている。災害発生の恐れがあって、生命身体を保護するため特に必要があるときは、避難支援に必要な限度で、本人の同意なく、あそこに足の悪いおじいちゃんがいるんだとか、あそこに寝たきりのおばあちゃんが暮らしているよということを、消防や警察など、関係者に情報提供することを認めているということです。

これは、生存している方の救出活動に必要な限度でということですが、この要支援者名簿に、安否不明の場合の本人同意を紐付けてしまうというのが、一番簡単といえば簡単な話です。すなわち、要支援者名簿を作る時に、微妙なニュアンスの伝え方がまた難しいのですが、「もしも何かあった時はあなたの氏名を公表するけれどいいですか？」という一文を加えるといったような形で同意をとってしまう。しかし、縁起でもないことについて事前同意を求めるものだと言われて、逆に不謹慎だと怒られそうではあります。

しかし、実際のところは、そこまで怒られるような話でもないと思います。その避難行動の要支援者の方々からしてみると、やはり自分が亡くなった時のことまであらかじめ自分で決めるというのは、それはもう自己決定の重要な一つの要素です。自分が亡くなった時、その事実を公表するかについては、事前に自分で意思表示すべきこと。何かあった

ときに備えて、そこまでやはり決めておいてもらうということは、むしろ良心的なことではないかと思うのです。

最後、3番の「解決への指針」というところです。まず、法令制定の必要性についてですが、この問題について、法令があれば、全部片付くというのは先ほどお話しした通りです。ただ、法令が制定されるまで、しばらくの間は、全員の事前の同意などを求めた上で、解決していくしかないかと思います。言うまでもなく、どの範囲の方が災害に遭うか分からない以上、事前に全員同意を取っておくことは非現実的かと思います。これは完全に思いつきですけども、社会保険証とか、運転免許証の後ろにある臓器提供の意思表示と同じように、事前の意思確認の欄を設けておくといった工夫はあってよい。今風にいえば、マイナンバーカードですかね。「何かあった時はあなたの名前公表してもいいですか？」といった事項を記載しておく、そのぐらいの工夫はあっていいと思います。

もう一つ出てくるのが、先ほどの法69条2項4号の「特別の理由があるとき」ですね。これは、その利用目的を限定して情報を利用するということで、あまり目的が広がりすぎると、法の趣旨を潜脱してしまうので、なるべくその目的というものを限定して、活用すべきだということになります。この点、内閣府指針では、救助活動の効率化・円滑化のための必要性が認められないという例として、「安否情報が明らかな場合」を挙げています。「安否情報が明らかな場合」というのは、一般論としてそれは必要性が認められない例だと思うのですが、「被災したことは明らかであるが、発見できずに所在不明となっている者等」とされていることがどうも意味不明です。ということなのですかね？安否のうち、「否」であることが明らかという意味なのでしょうか。この人は災害に被災したということは明らかなので、安否情報が明らかだから必要性がないという解釈でしょうか。ずいぶんよくわからない解釈だなと思うのですが、私の解釈が間違っていれば教えてください。あと、発災後、長期間が経過して救助の可能性がない場合というのも、多分、安否の「否」の方が明らかだという意味なのかなと思われます。行方不明で、この人が災害に遭ったことが明らかなのであれば、救助活動を効率化するために、もう名前を出さなくても良いという意味なのですかね？わかりにくいなあと思います。

これも思いつきですけども、犯罪被害の場合と同じように、メディアの報道協定を活用するというのはいくつの手法だと思います。これは、例えば3カ月ぐらいで、公的機関の方でも名前は出さなくなるという話ですけども、メディアの方もそれに合わせて、報道の匿名化を行うとよいのではないのでしょうか。今の世の中は、それこそデジタルタワーなどと言って（繰り返しますが、別に悪いことをしたわけではないのだからデジタルタワーというのは不適切なのですが）、この方が災害でお亡くなりになりました、安否不明になりましたということが、いつまでも検索エンジンなどで検索すればウェブ上に名前が出てしまう。これは非常によろしくないという問題意識です。しかし、これもまた、最近は検索エンジンなどに働きかけたり、SNSなどで記事を削除したり、直接消去するといったことが技術的に可能になっています。

そうは言っても、スクリーンショットやプリントアウト、保存といった方法を使われると、どうしても名前は残ってしまう。しかし、完全に消すことは不可能であっても、情報の流通の段階で差し止めれば、かなり劇的に、名前を流通させることは減らすことができると思います。よく「魚拓」などと言いますが、被害者名簿をスクリーンショットで撮って、そのスクリーンショットをSNS、インターネットに流した場合は、その人に対して厳しい警告を発して記事を削除するという方法が考えられます。そうは言っても、規制をする側と逃れる側とで「いたちごっこ」のようになることは、一定程度やむを得ないところです。しかし、そのような方法によって、だいた名簿が出回るリスクは防げると思います。このあたりは、IT技術の進歩を、良い方向に活かしていくべき事項です。

個人情報保護のそもそもの論のところからお話をしたこともあり、あまり深掘りはできませんでしたが、法律の趣旨目的に照らした、個人情報の保護という観点から、安否不明者や行方不明者などの名前等の情報を公表するという問題についてお話をいたしました。ご清聴ありがとうございました。

【司会】

板垣様、大変ありがとうございました。

続きましての講演ですけども、内閣府政策統括官（防災担当）付参事官、小林弘史様からお願いしたいと思います。小林様の講演はオンラインということになりますので、ご準備ができましたらお知らせいただけますでしょうか？（「音声聞こえておりますでしょうか」の声に対し）聞こえております。それではよろしくお願い致します。

【小林弘史・内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害緊急事態対応担当）】（オンライン）

ありがとうございます。ただいまご紹介に預かりました、内閣府防災で参事官をしております小林と申します。本日は本来でございますれば、会場にお伺いをさせていただいて、ご説明もさせていただくべきところではありますが、ご案内の通り、9月20、21日から、能登半島地震の被災地中心に大雨の被害がございまして、今現在まさに災害対応を行っている最中でございます。そうした状況の中で、会場にお伺いすることができず、このような形になってしまいましたことを、まずもってお詫び申し上げますとともに、事情をご賢察いただければ、幸いです。

私自身も、総務省の人間なのですが、4月、5月、6月にかけて、能登半島地震の被災地のリゾンという形で、石川県庁とか、珠洲市役所で働いておりました。今回の大雨被害では、テレビの画面で、恐ろしく雨が降っていて、非常に変わりてた状況を見るにつれ、非常にやるせない思いを持っております。それは何よりも、そこに住んでおられる方が一番そういう思いを持っているのではないかなというふうに思っております。今回の災害により犠牲になられた方にお悔やみを申し上げますとともに、被害に遭われた方に心からのお見舞いを申し上げたいと思います。

まさに今日ご説明することになっております、災害時の安否不明者の氏名等公表ということでもありますけれども、今回の大雨災害におきましても、氏名公表が行われているところでございます。

というわけで、個人情報はどうするかということ、救助をどうやって、今まさに72時間ということも言われておりますけれども、その中でどう両立させていくのがいいかということで、今の制度が出来上がっているわけでもありますけれども。私の方からは、この制度の概要につきまして、限られた時間での説明になってしまうかも知れませんが、説明させていただければ幸いです。この辺りから本題の方に入らせていただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

今ご覧いただいておりますスライドが、「災害時の安否不明者の氏名等公表について」というものでございます。一番上の丸にございますように、皆様ご案内の通りかと思っておりますけれども、救助活動、72時間とか限られた中で多くの方の人命を救うていかなければならない。そういった中で、効率化・円滑化に資するために、地方公共団体において、災害の状況に応じて氏名公表を行って、安否情報を広く求めることで、救助対象者の絞り込みを図ると。効率的、効果的な救助活動ができる場合があるというふうに、考えられておるところでございます。

言葉の定義を申し上げますと、安否不明者というのが、行方不明者となる疑いのある方と。行方不明者は何かというと、その隣に書いてございますけれども、災害が原因で所在がわからなくなってしまって、かつ、死亡の疑いのある方を行方不明者というふうにしておるところであります。

今の制度に至るまでの動きも含めた上で、今の制度の方を説明させていただきたいと思います。

かつては、ひょっとしたら前の大学の先生の講演の中で説明があったかも知れませんが、令和3年度までの動きといたしましては、各地方公共団体が、都道府県で47、市区町村で1,741あるわけでもありますけれども、それぞれ地方公共団体が個人情報保護条例を踏まえて対応しておったところであります。

全国知事会の方では、ガイドラインを示して、3つのパターンに分けて、それぞれ対応フローと留意事項を判断することとございました。この時は、それぞれ条例の立て付けも変わってまいりますので、冒頭申し上げましたように、氏名をどう公表するかというのは、救助の活動をしっかりやるということ、個人情報の保護を図っていくという、その2つのバランスの上に成り立つものであります。カッコの1番は、このうち個人情報保護の判断に、どちらかというと重きを置いているもの。カッコの2番は、発生した事実は速やかに公表ということですので、救助活動の方に重きを置いているものと。カッコの3つ目が、被災状況から判断するというので、これらのバランスがあったところでございます。

また、ちょうどこれを出した令和3年の7月には、皆様もご記憶られる方いらっしゃると思いますが、熱海で土石流災害がありました。この時にも、氏名公表を静岡県において行ったというところでございましたので、そういったことを踏まえて、留意事項の通知をさせていただきました。

内容といたしましては、例えば平時から手続を検討して、いざという時に備えるとか、都道府県が原則だけれど、市町村が公表する場合もあり得るなど、そういったものを書いた通知を出させていただいたところでございます。

令和5年3月に廃止というふうに書いてありますけれども、この内容を一つ下のところでご説明させていただきます。

個人情報保護法が改正をされました。それまで、令和3年度までの動きの時は、それぞれの地方公共団体が条例を作って対応するというものであったわけでもありますけれども、個人情報保護法が改正されて、地方公共団体のル

ールは条例ではなくて、法律の中で、全国すべての地方公共団体に共通するルールを定めて、それを適用する仕組みに変わりました。

この制度が令和5年4月に始まったわけでありますので、そうした流れを踏まえまして、内閣府といたしまして、防災分野における個人情報の取扱いについて検討会を実施して、指針を作成したと。今それに基づいて、各団体の方で取り組みを行っているということでございます。

指針にどんなことが書いてあるかというのが、その下のところでありますけれども、安否が不明の方のお名前等について、救助活動の効率化・円滑化に必要な場合には、それは公表することができるということを整理させていただいたところでございます。

実際どのように使われているかというのが、次のところの令和6年能登半島地震における対応というところであります。能登半島地震、ご案内の通り、1月1日に発災したわけでありますけれども、安否不明の方が多数出ました。それで、石川県におきましても、発災後、この内閣府の指針に基づいて、どういった場合に氏名公表するかということを実前にあらかじめ決めておりまして、その基準に基づいて、氏名公表を県が行っております。

どういふにやったかという、県庁が公表するのですが、問い合わせがどれくらいあったとか、市町、消防、警察からの情報を基にして、県がリストを作って、それを突合したりとか。あと、プライバシーの方は、特に必要になるようなDVの被害者とか、ストーカーの被害者とか、そういう配慮する方は載せないとか、そういった対応をした上で、公表したところでございます。

最終的には、2つ目の丸にございますように、累計約千人の方の氏名を公表し、最終的にはこのうち900人以上の方の生存を確認して、捜索対象者の絞り込みにつながったというところでございます。

これらの対応を踏まえて、私どもといたしましては、消防庁と連名で留意事項を発出したり、住基台帳を扱っているのが総務省でありますので、そこ、柔軟な取扱いの関係の通知を出していただくと。そういった対応をしたところでございます。

次のページ以下に簡単に資料の方をつけていただいておりますので、言及させていただきますと、この「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」というのは、令和5年3月に作ったものでございまして、この指針の中の一つの項目として、先ほど申し上げた安否不明者の氏名公表の話が掲載されているということでございます。ご興味ある方は、下にURLの方も掲載をいたしておりますので、そちらをご参照いただければと思います。

先ほど申し上げた考え方とか、どういふ方々に入っていたかということで、有識者の方と自治体の方の意見を聞いて、今のものを作ったというところでございます。一枚めくっていただいて、それぞれ判断に迷う事例を取りまとめたりとか、留意すべき事項を整理することで、参照できる指針とすると。考え方としては、個人情報の適正な取扱いを図った上で、最大限、生命、身体、財産の保護を図るという前提に基づいて作っているというようなところでございます。

これに基づいて、それぞれの各地方公共団体において取り組みが行われまして、先ほど申し上げましたように、能登半島地震ですとか、今回の大雨災害の際にも、石川県において氏名公表が行われるといった取り組みなどがなされているところでございます。

どんな感じのことが指針に書いてあるかというのは、ご参考でございます。以下、こういったことで、どういう場合に公表できるとか、判断しうるとか、そういったことを書いておりますので、こちらはまた、お時間ある時にご覧いただければ幸いです。

以上極めて雑駁な説明であります、内閣府防災からの説明は以上でございます。何卒今後ともよろしくお願い致します。私からは以上でございます。

【司会】

小林様、大変ありがとうございました。

続きまして、警察庁警備局警備第三課災害対策室課長補佐佐藤正季様よりご講演を頂戴したいと思います。

佐藤様よりお願いいたします。

【佐藤正季・警察庁警備局警備運用部警備第三課課長補佐】

ご紹介をいただきました佐藤でございます。

本日は、本来災害対策室の黒川室長から皆様にお話をさせていただく予定でしたが、現在も災害対応が継続しております。そこで代理で説明させていただきます。代わりになるかどうか不安ではありますが、ご容赦いただければと思います。

私からは、本年の1月1日に発生しました能登半島地震に伴う警察活動についてご説明させていただきます。

能登半島地震は、午後4時10分に発生しまして、震源地は能登半島の先、珠洲市の深さ約15キロの地点、地震の規模はマグニチュード7.6ということで、輪島市、志賀町は震度7、珠洲市ほか3つの市町で震度6強を記録しております。被害が大きかったのは、珠洲市、輪島市の2市であり、人的被害については、直接死者数227人のうち、輪島市が100人、珠洲市が97人と、2市で全体の87%を占めております。

災害関連死の認定が続いておりますので、死者数は今も増えておりまして、9月3日の時点では総死者数は337人、うち災害関連死が110人となっております。また、現時点でも3人の方が行方不明となっております、石川県警察では捜索活動を継続しております。

能登半島地震の発災を受けまして、政府は非常災害対策本部、警察庁は非常災害警備本部を設置して対応しております。発災後まもなく警察災害派遣隊の派遣を決定し、第一陣は当日のうちに派遣元を出発、2日から活動を開始しております。これまで延べ約13万人が現地で活動し、現在も治安維持のための部隊の特別派遣が継続中であります。

現地で活動した部隊の活動について申し上げます。資料の「救助部隊による主な活動」について説明させていただきます。

広域緊急援助隊の警備部隊は、「1 土砂崩れ、倒壊家屋、焼失地域等における捜索等」の項目にあるとおり、倒壊家屋等からの救出救助活動により、114人を救出、救助しました。このうち75人は、「2 孤立集落からの救助等」の項目にあるとおり、県警ヘリによるホイスト等による救助です。

この中でも、すでに発災から124時間が経過した6日後の午後8時頃、珠洲市内で90歳代の高齢女性を救助した事案が報道で大きく取り上げられました。この方は、後ほどご家族とお話ができるまで回復したのですが、おおよそ1月後に、残念ながらお亡くなりになりました。ご家族からは、亡くなる前にお話をすることができて良かったという感謝の言葉をいただいたとのことでありました。

安否不明者の捜索に当たっては、災害救助犬を活用したほか、大規模な土砂崩れや倒壊家屋の現場では、重機を活用した捜索も行いました。先ほども触れましたが、現時点でも行方不明者が3人いて、捜索活動が行われています。

輪島市の朝市通りでは、大規模な火災が発生しております。消失面積は約5万平方メートルと広大で、警察、消防、自衛隊で合同で捜索を行いました。朝市通りでは16人の方の死亡が認定されています。また、津波浸水地域における捜索も実施しました。その他、孤立集落へ残された方の対応として、65名の方を警察ヘリで二次避難先に輸送したり、水・食料を配布する活動を行いました。

次に「交通対策」です。広域緊急援助隊の交通部隊も、警備部隊と並んで、いち早く現地入りする部隊です。発災直後から、信号機が滅灯した交差点での交通整理等の活動に当たったほか、金沢市から輪島方面に向かう自動車専用道路である「のと里山海道」について、1月7日から災害復興関係車両以外を通行止めにする交通規制を実施したため、交通規制の担保のための交通検問も実施し、これは「のと里山海道」の北向き車線が復旧して一般に開放された3月15日まで継続しております。

次に「防犯関係の対策」です。今回、政府としては、災害関連死を防止するため積極的に二次避難を呼び掛けております。被災者が二次避難を躊躇する最大の理由の一つは、不在時に自宅が盗難被害などに遭うのではないかということであり、被災者の安全安心を確保することが重要な課題となっております。被災地のパトロール活動の強

化については、これまでも大規模災害の時に行ってきたのですが、今回も特別自動車警ら部隊が被災地でパトロールを実施しました。また、被災地関連の犯罪の検挙にも力を入れ、全国から派遣された特別機動捜査部隊は、初動捜査にはとどまらず、それに続く被疑者の特定のための捜査にも従事しております。

「2 避難所における相談対応」についてであります。避難所における活動としては、1月4日から、女性警察官を中心とする特別生活安全部隊を編成し、避難所での相談対応や防犯広報等に当たりました。特別生活安全部隊の派遣は4月末まで行われました。

「3 防犯カメラの設置」は初めての試みとなります。パトロール活動と同様に、自宅を離れて避難する被災者にも安心していただけるよう、また避難所での発生を抑止するという観点からも、避難所や町の目抜き通り等に約千台の防犯カメラを設置しました。

また、「被災者等への情報発信」についてであります。SNSは非常に身近な存在となり、警察においてもこれらのイメージを使って、救助活動等の状況や防犯広報等を行いました。警察庁の広報のスタイルも1月9日からはがらりと姿を変えて、これまでの基本的に文字のみの広報ではなく、部隊の活動状況の写真や、場合によっては動画を提供するなど、ビジュアル面も重視した内容に切り替えております。

また、SNSの負の側面として、今回も偽の救助要請情報が散見されました。中には、実際に現場に警察官がかけつけることになった事案もあり、7月24日に石川県警サイバー犯罪対策課が、虚偽の救助要請をX（エックス）に投稿し石川県警の捜索活動を妨害したとして、埼玉県在住の25歳の男を偽計業務妨害罪で逮捕しております。

次に「通信対策」です。商用電源は使えなくなったものの、非常用の発電機の活動により通信機能は維持をされました。具体的には、輪島警察署では、2日の深夜から3日にかけて署活系無線等が使えなくなりました。車載系無線機については、機能を維持しております。広域緊急援助隊の救助活動の様子については、同行していた機動警察通信隊の隊員により映像配信がなされ、その一部は官邸の危機管理センターにも配信をされました。

最後に、本日のテーマに関する活動である「遺体の調査と身元確認」です。広域緊急援助隊の刑事部隊が1月3日から現地入りし、最大で96人にまで増強され、石川県警とともに遺体の調査、身元確認にあたりました。発災後しばらくの間は、身元確認作業がなかなか進まないために、調査中死体の数が増え続けていたところ、広域隊の刑事部隊が現地入りをして数日が経つと、目に見えて調査中死体の数が減っていき、広域隊派遣の効果の大きさを実感しました。この活動の中では、電気も水も使えない状況下で、山から流れてくる冷たい湧水でご遺体をきれいにするなど、大変なご苦労があった活動だと聞いております。

警察が取り扱ったご遺体242体のうち、輪島市内で収容されたご遺体が108体、珠洲市内で収容されたご遺体は98体でした。このうちの直接死227人については、輪島市内で収容されたご遺体が99体、珠洲市内で収容されたご遺体が97体でした。

自治体の発表者数と、警察の取り扱った遺体の数に違いが生じることがあります。石川県は直接死者数を227人と発表しておりますが、このうち警察が取り扱ってあるものは225人です。この違いは、一つ目が志賀町の5歳の男児が地震発生により自宅でやけどを負い、病院で悪化をしてお亡くなりになった。もう一例は、輪島市の朝市通りで、70歳代男性が遺体未発見なるも状況から死亡認定というケースがあることによるものであります。

発災当初は、上記以外にも、警察の提供する情報と照らして、自治体の発表する数に疑義が生じるような状況もありましたが、自治体との調整を行いながら、正確な人的被害の確認に努めました。

今後も、大規模発生時には、関係機関、被災自治体とよく連携を取りながら、対応を続けて参ります。

【司会】

佐藤様ありがとうございました。

それでは続きまして、元石巻市総務部危機対策課事業推進官の木村伸様よりご講演を承りたいと思います。木村様よろしくお願い致します。

【木村伸・元石巻市総務部危機対策課事業推進官】

ただいまご紹介いただきました木村でございます。事業推進官という肩書は、退職後、5年間ついた職でありまして、東日本大震災発生時は、防災対策課長として、災害対策本部にそれぞれ24時間おりました。それが約一ヶ月。4月7日のM7.2の最大余震の際にはうちに帰っておりまして、その時に寝ようと思ったら、11時にその大地震が起きて、また出まして。一ヶ月以上、本当に24時間。今思いますと、災対本部に段ボールを敷いて、毛布をその上に乗せて、寝泊まりをしたという状態でありました。

それではお話をさせていただきます。まず石巻市は、宮城県の東部に位置しておりまして。資料を見ていただければわかりますので、資料をまず見ていただきます。一級河川の新北上川、旧北上川が太平洋に注ぐ河口部を有する位置にあります。

平成17年には、1市6町、一つの市と六つの町が合併しまして、東京23区の2/3に当たる556km²という雄大な土地を持っておりました。そのうち沿岸を抱える1市4町の部分の区域が被災しました。これは、震災前であれば、5つの自治体が同時被災したという状況でありました。

その被害ですけれども、ちょっと古い資料ですが、死者数が本市だけで3,187、行方不明415と。被災住家につきましては、全壊、半壊、一部損壊合わせまして56,700と、全体の76%が被災したことなどから、当時も最大の被災地と言われておりました。

その死因を確認しますと、92.4%、これが溺死であります。ちなみに下に関東大震災における死亡の87%は火災、それから阪神淡路大震災は83%が身体損傷による死亡と、同じ地震を起因とする災害であっても、これだけの違いがあるということがお分かりいただけると思います。行方不明者の数につきましては、阪神淡路大震災では3名、ところが石巻市だけでも未だに行方不明415名。これがいかに津波災害であったか、津波の災害の酷さがお分かりになると思います。

市の災害対応の中心となる庁舎の状況につきましては、旧町にありました総合支所、6つありましたが、そのうちの2つの北上と雄勝の総合支所は、津波によりまして壊滅させられました。建物自体もなくなりました。中にいた職員も、北上ではなくなっております。そしてまた、市全体の本部となります、旧市の本庁舎でありますけれども、これは写真にありますように、地盤沈下と津波の水によりまして孤立した状態ということで。当時、震災前、30年以内には99%の確率で宮城県沖地震が起こると言われておりましたから、耐震については、もう十分にしておりました。ところが、津波の被害ということで、想定外のことがすべて悲惨な災害にしていまいしました。こんなことになるとは思わなかったと。それから3日後に水位が下がりましたので、なんとか、この会議用テーブルを棧橋代わりに設置しまして、近くの丘陵地まで作って、この写真のように出入りを開始したというところであります。ただ、こういう状態ですので、車両等も一切外部には出ることができません。車両移動は、その後になります。

それでは、市の職員の状況はどうだったか？平成17年の合併時は約2000おりましたが、当然、合併の目的の行財政改革ということで、20%減、1600名になっておりました。平常時の業務遂行には問題ありませんでしたが、災害対応には不足をきたしております。さらに表にありますように、56%の職員が何らかの被害を受けた被災者でありながら、災害対応業務優先の立場から、自らの災害被災対応は1カ月以上も後からというふうになります。

災害が発生した場合、市としては一番早く対応しなければならない、生きている人たちにこれ以上被害を出さないということで、避難所の対応に当たりましたが、全体で、後からわかるのですが、全体で259カ所、最大5万人の方が避難所に入っておられました。ただ、初動体制の遅れから、避難所についての情報も取得することができずに、市職員を避難所に配置することはできませんでしたので、混乱をきたしておりました。また、避難所の対応は、これだけではありません。当然、食料調達、明日からの食べるものというのがあります。それにつきましては、5万人に対して5万食ではないんですね。当初1週間程度は1日1食でした。5万食。1カ月ぐらになると、1日2食になりました。パンやおにぎりを、そうすると合わせて10万食です。それが、5月頃に入りますと15万食、1日3食になります。その調達、配送。それから、その集積管理。大変な業務でありました。

ライフラインにつきましては、お分かりのように、電力、水、ガスにつきましては、全部途絶えてしまいます。復旧には2カ月以上の時間がかかることとなります。特に災害対応を行う上で一番重要な通信手段の状況については、まず固定通信、移動通信。これについては、ご存知のように、災害になると輻輳規制がかかります。かかりにくい状況になります。ただですね、石巻の場合は商業電力が全部途絶えてしまいます。そうすると、中継局に電気が行きません。そうすると、中継局機能を失いますので、かかりにくいというよりは全くかからなかったという状況であります。再開

までに、一番下の表を見ていただくと分かりますけども、1週間近くかかった。通信会社によって多少差がありまして、一番かかったのは7日、1週間以上かかっております。人命に係る最も重要な初動期に影響を与えております。

次に安否、行方不明情報の状況ですが、まずは先ほども言いましたように、通信手段は全くありません。その中でどのような形で、情報収集をやったか。まず安否情報の重要なアイテムであります避難者名簿は、当然電気も何も行っていません。手書きで書いて、また複製も困難なことから、また手書きで枚数を重ねると。さらに、避難所、それから本庁の掲示板に貼り出して、情報が欲しい人がそこを回ると。市からの提供というのは、そのくらいしかできませんでした。当然、電話も何もありません。もちろん、システム等もありませんので、本当に、原始的に名前を張り出して、この方はこの避難所にいますというような情報しか出せませんでした。さらに、本庁、総合支所、避難所の間の交通、情報伝達が不安定。極端に言いますと、車で5分で行く場所が、全部瓦礫で道路が埋まる、水で通れない。本当に車で10分のところ、歩くと一時間かかったそうです。

そのような状況の中で、情報の伝達等もできませんので、安否確認がもうものすごく難航しておりました。それから、震災後数日が経ちますと、若干水が引いて歩ける状態になると、一部の避難者は被災した自宅へ戻ったりですね、被災した家族との合流のため他の避難所へ移動するなど、名簿の内容が実態にそぐわなくなってくると。極端に言うと、3日過ぎると、その張り出したものが当てにならなくなるというような状況でありました。

それではどうやってその後情報収集をしたかという、まず、ご存知のように罹災証明というのを市が出します。これにつきましては、被害の状況によって、市が補償して、保険の手続だったり、そういうものをする一番大事な書面がこの罹災証明であります。この申請、1週間以上ですね、10日以上たってから罹災証明の受付を開始します。その時に、もう何百という人が申請に行きます。で、その中で、人的な被害状況。自宅の情報だけではなくて、人的な状況を聞き取りして、なんとかそれを集めた。あと、それから、これは津波特有なかもしれませんが、地震が市全域でありましたけれども、津波の水が入ったところは被害が大きく、家も流されたりしましたが、津波がないところでは、震度5強6弱でしたけれども、倒壊した建物はありませんでした。先ほども言いましたように、99%くるその地震に備えて、耐震補強であったり、耐震診断をして対応しておりました。ですから、地震には本当に強かったという実績があります。

ただ、そういうことから、被災した方が避難所に入ると、何百何千という人がいます。もうそこには入れないということで、被災の少ない、建物がまだあるところの知人、友人、親戚を頼って避難をしたということもありましたので、市としては、地域コミュニティに入って、町内会等の協力を得て、避難者の名簿を作ったりという形で、行っておりました。また、津波の被災で壊滅した地域につきましても、地域コミュニティがもう崩壊しています。町内会長さんの犠牲者も数あります。その中で、なんとか中心になっている方をお願いして、仮の地域コミュニティを作っていただいて、その震災前の情報をつかんでいる方々から、なんとか情報収集という形で安否情報を集めておりました。

それから、行方不明の数につきましては、当然、警察から提供いただきました数として公表しています。先ほども言いましたように、名前等々の公表はしておりません。ただ、4月4日から、行方不明の届出が一人に対して複数の届出があったり、それから全員亡くなった方は届が出せないということで、数の信用性が疑われたものですから、警察の発表が4月4日から、更新されなくなっております。ただ市としても、独自に発表という道もありませんし、そのままの数字をしばらく更新したという状況でありました。

死者の情報であります。まず、死者の情報の前に、ご遺体の取扱いについてちょっとお話しさせていただきます。死者につきましては、被害想定は死者と実際の死者の数が違ったものですから。震災前の市の地域防災計画には、遺体安置所の指定はありませんでした。極端に言うと2、30です。被害想定が。地震の災害ということで捉えていますので、当然、耐震補強、耐震診断等をやっている、死者数の想定は少なかったです。ところが実際は津波での、先ほども言いましたように90%以上津波の被害ということもありまして、遺体の安置所の指定がありませんでした。

そのために、山の手にあります市の総合体育館。これが避難所として予定しておりましたけれども、窓ガラス等々が壊れたことから、遺体安置所として設置をしました。アリーナはバスケットボールコート二面取れるアリーナです。で、そこに遺体を選んで、武道場で警察の方で検視をして、ご遺体をそのアリーナに納めるという形でありましたけれども、何千です。もうとても足りません。それで次に、使われていなかった青果市場、果物とか野菜等の市場ですね、そこを使って第2安置所としました。でも、そこでも全然足りません。最終的には、駐車場の部分に全国からいただいたテントを張って、極端に言うと、屋外での対応という形になりました。

それから、棺、遺体収容袋、これが全く足りなくなりました。最終的には申し訳なかったんですが、ブルーシート、それからホテル等宿泊施設から提供いただいたシートで、対応をしておりました。また、時間が経ちますと、ご遺体の痛みが激しくなります。ただ、市の火葬場が被災して。全く、2つの火葬場がありましたけど使えないという状況になりましたので、厚生労働省の特例で、仮埋葬という形を認めていただきました。市内には、4カ所、仮埋葬の土地を確保しまして、仮埋葬を行いました。この仮埋葬については、この時は車、ヒトですべて動けるのが自衛隊だけだったものですから、自衛隊の皆さんにお願いしたのですが、当初、その埋葬業務は自衛隊業務に入っていないということでした。現場の自衛官の皆さんは、本当に見るに見かねて協力をしていただきましたが、県の災害対策本部をお願いをして、国との協議をいただいた中で、自衛隊業務として取り扱っていただきまして、この後に写真がありますが、仮埋葬という形になります。ただ、その後、仮埋葬の後には、東京都とその他の自治体の協力によりまして、ご遺体を掘り起こして、火葬をしていただいて、ご遺骨で戻していただくということで、ご協力をいただいております。

また、死者数については、管轄する、広い地域でしたので。石巻警察署と河北警察署の2署。ここから発表される遺体の数、最終的には県警本部になると思いますが、発表された数ということでした。それで、その遺体が市民だけではないんですね。当然、洋上等で海上自衛隊が回収したご遺体もありました。これは運ばれたところの自治体での死亡の数という形で、表しておりました。また、津波の死亡の場合は、ちょっと言っているのかどうかかわからないんですけど、長い時間水に浸かっていたり、それから津波に流されると、津波というのはご存知だと思いますけど、表面が川が流れるように流れるのではなく、ぐるぐるぐるぐる渦を巻いて流されていきます。当然、ご遺体は、それに巻かれます。巻かれると、がれきと一緒に洗濯機に入れるようなものです。極端に言うと、洋上で見つかったご遺体の中には、もう身につけているのは靴下だけというのもありました。瓦礫で全部剥がされてしまう。そういうご遺体もありました。

そういうこともありまして、当然、棺に入れた時には写真を貼って、ご遺族の方が身元を確認に遺体安置所に来るんですけど、写真ではわからないという状況がありました。私の知人の中で、自分の親御さんのご遺体の写真を見て、ご遺体を直接見てもわからなかったという方もいました。何回もいないいないと言って下がって、最終的にDNA鑑定をしたら、それがご遺体だったというのがあります。ですから、身元不明というのは、身元が明らかになるというのは大変時間がかかっておりました。

これが自衛隊による仮埋葬の一つの場所です。建物があるのは、廃棄物処理場がありまして、その前の空き地に、自衛隊の方に掘っていただき、こういう形で仮埋葬。これが市内で4カ所ございました。

最後に、被災経験を踏まえてということですが、これちょっとテーマと変わってしまうかもしれませんが、自治体経験として、ちょっと申し上げたいことがありましたので、最後に書かせていただきました。まずは自治体における限界を確認ということです。何かって言いますと、市役所の業務、市の業務、長の業務。自治体業務はありとあらゆる業務で、先ほど言いました生存者、生存者をいかに、これ以上被害を出さないか、食料調達から物資の調達から。最終的に10月です、避難所がなくなったのは。その間、季節が変わります。当然、何があるかという、暑い、寒い、ものが腐る。それに対して、冷蔵庫を用意する、クーラーを用意する、扇風機を用意する、そういったいろいろなもろもろの業務が入ってきます。その中で、遺体の取扱いについては、先で言いましたように自衛隊の方にご協力をいただきましたけれども、極端に言えば、自治体は、もう自治体の職員でなければできない業務だけに絞ってしまって、他の業務は全てもう民間活力を生かす、住民の方に協力をいただくしかないと思います。

何かと言いますと、石巻を例に取りますと、私、現職でありまして、あと再雇用で5年、事業推進官で行った時に進めましたけれども、ありとあらゆる業務、市でなければできない業務以外、極端に言えば、食料、日用品の調達、これは流通企業と協定を結ぶ。それから、その物品の集積、管理、配送すべて、これをヤマト運輸、佐川等の運輸関係の企業と協定を結ぶ。それから、先ほどのご遺体の取扱いについては、葬祭業者の組合と協定を結ぶ。石巻市では今30近くの業務を、一般の企業と災害時応援協定を結んでおります。当然、先ほどから出ていました、個人情報取扱い云々の関わる業務については、企業には出せません。それは市でやらなければなりません。ただ、それ以外については、すべて市民、一般の企業にお願いをするという道しかないと思います。

それから、避難所の運営でありますけれど、これ石巻、今は地域のコミュニティ町内会等をお願いをすることになっています。開設についても、体育館の鍵は、地域コミュニティに預けてあります。市の職員が行けなくても開けるようになっています。それから、常に、防災訓練の中で、避難所運営訓練。それから、いろいろな機器の使用訓練も実施しています。原則市の職員は行きません。全部運営をお願いします。市の職員はエリアを回ってその情報を集めるという

形です。まあ、他のところに行ってこの話をしたら、住民の方から、市は業務を投げるのかというようなこともあったそうです。ただ、石巻市民はそういう言葉一切ありません。なぜかっていうと、公助である市の職員は来れないっていうのがわかっている。先ほど言った 250 何カ所、2 人で行って 500 人かかります。2 交代で千人かかります。とっても行けません。じゃあ自分たちしかやらん、やるしかないということで、共助の部分。公助を諦めるのではないのですが、共助をとにかく踏ん張っていただくという形にしております。

2 つ目は、情報伝達手段の多層化です。先ほど言いましたように、計画していた情報収集手段はほとんど使えませんでした。石巻市では、震災後、私がいる時も含めてですね、移動系の防災無線、高周波の移動無線を指定避難所全てに配置しています。それから、孤立可能性集落には、衛星携帯通信を配備しています。今であれば、もっと IC 関係で使える器具が多いと思いますので、ぜひ、まあ財政的な負担があるかもしれませんが、それは数を絞ったりして対応できると思いますので、この情報手段の多層化を図っていただきたいと思います。

最後、最悪の被害想定です。何かと言いますと、石巻市の震災前の被害想定につきましては、先ほど言いましたように、死者が何十人です。ところが何千人。死者ですね。その想定を遥かに超えたことから、はっきり言いますと、市の地域防災計画、全く役に立ちませんでした、失敗でした。その策定、改訂に私も関わっています。本当に自分で責任を感じました。ただ、地域のきちとした計画の中に、最悪のことというのをなかなか書けないと思います。でもやはり、各種の災害対策の方向を決める上で、一度は最悪を考えてください。何かというと、ゼロでないんですね。マイナスなんですね。例えば、道路。道路を通れない。がれきがある、水がある、道路が通れない。それから車両がない、ガソリンがない、庁舎が壊滅する。第二庁舎として考えていたところも壊滅する。最悪の状態を一度考えてみてください。それによって何か生まれることがあれば、それは震災だけでなく、災害の時に、お一人でも救える何らかの方法になると思います。

本当に、復興に当たって、私が感じたことですが、今、いろんな災害が各地で起きています。能登半島の被害の時も、この大雨のある前にも、まだがれきが撤去されてないところがありました。石巻は、がれきが全部なくなって、まあ 3 か月ぐらいかかりましたけれども、集積したピラミッドのようながれきも全部なくなって、そこからゼロのスタートでした。そこから初めて復興っていうことが、考えられるようになりました。それでも 10 何年経って、明日も考えられないような状況から、今、復興を成し遂げております。今回の能登の災害で、今朝もテレビでやっていましたけれども、9 ヶ月で 2 回もこのようなダメージを受ける。もう本当に心が折れるっていう気持ちがわかります。我々も何回も心が折れました。でも、このような形で、なんとか全国の皆さんのご協力ご支援をいただいて、復興しています。能登の方々も、負けることなく、必ずあの助けはきますので、復興を頑張りたいと思います。ちょっとテーマとずれた内容もありましたけれども、私の話はこれで終了とさせていただきます。ありがとうございました。

【司会】

木村様、大変ありがとうございました。講演につきましては以上となります。ここで休憩といたしたいと思います。15 時 30 分まで休憩とさせていただきます。休憩後には、ディスカッションということで再開したいと思いますので、引き続きのご参加をよろしくお願いいたします。なお、オンライン参加の皆様に申し上げます。ご質問等ありましたら、もちろんこの場でも取り上げさせていただきますけれども、チャットの方で、可能であれば質問等を送っていただければと思いますので。お願いいたします。それでは 15 時 30 分まで休憩といたします。

(休憩)

【司会】

15 時 30 分となりましたので再開いたします。続きましては、ディスカッションとなります。よろしくお願いいたします。進行につきましては、サンボット理事の荻野様をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

【荻野徹・サンボット理事】

サンボットで理事を務めております、荻野と申します。後半のディスカッションの進行役を仰せつっております。

前半、各講師の方から非常に興味深いお話をいただきました。いろいろご質問、ご意見あろうかと思いますが、ズームで参加していただいた方も含めて、活発にご意見、ご質問いただきたいと思います。

そういうご発言を準備していただきつつ、初めはこちらの方でちょっと進行させていただきたいと思います。木村さんに

はお残りいただいていますけれども、今回の冒頭の竹内の方の問題意識が、行方不明者情報等の人的被害情報をどう使っていくかと。それが、いろんな意味で、安否不明者の身元の確認・発見。救助救出であるとか、身元の確認に資するんだけど、そこに隘路のようなものがあるのではないかと、非常にピンポイントの問題提起で、ニッチな領域といえばニッチな領域ですし、それだけに、いろんな役所 あるいはいろんな機関がかかわっているけれども、それらの隙間に入ってしまったという問題で、非常に難しいと。だからこそ、こういった場で、問題提起をしたいということであったかと思います。

ただ、そこで、個人情報の保護、利用・提供関係をどうするかみたいな話だけに絞ってしまいますと、話が煮詰まってしまうところもあるんだろうと思います。

先ほど木村さんのお話にもありましたように、例えばある自治体、自治体だけではなかなか解決できない問題というのがあって、木村さんは公助と共助のバランスという言い方をされましたけれども、そこが非常にそのいろんな局面で問題となってくると。そういうことの一つの表れが、今回の人的情報を巡る課題であろうかと思います。

そういった意味で、ここでは、ウェブでご参加の各自治体の方からもご発言いただきたいという気持ちも込めまして、まずは木村さんの方から、先ほどおっしゃった、公助ではまかないきれない分をどう共助あるいは民間企業の人にやってもらうかということのご紹介をいただきまして。

それから今回、いきなり振ってしまうのですが、ズームでご参加いただいた中に、政策研究大学院大学の災害対策のご専門である室田先生が多分聞いていらっしゃると思いますので、木村さんにいろいろ具体的な石巻における事例なんかをお話しいただきますけれども、できれば室田先生のお立場から、災害時における多機関、あるいは官民の連携といったことについて、必ずしも人的情報云々に限らず、何かインプットしていただければ、後半の議論のきっかけとして役に立つのではないかと思います。

ということで、まずは木村さんからお話をいただければと思います。

【木村】

はい、先ほどのほかの先生の方からもお話のあった災害対策に関する法律によれば、その安否情報等々については、基本、住民基本台帳と照らし合わせて最終的にはやっていきます。ただ、それは最終的には、できます。

でも、先ほど言いましたように、災害対応、生きている人をどうやってこれ以上犠牲者を出さないかということからすると、申し訳ないのですが、安否情報云々をしてもらえません。現実的にはその動きは取れません。先ほど言いましたように、いろんな業務、今生きている人を救うにはどうしなきゃいけないのか、食料だけではありませんでした。寒い上に、いろんな病気がったり、あとは災害関連死といわれる病気等々もありました。さらには体が弱っている方、例えば寝たきりの人は、リハビリも何も何ヶ月もしません。もう完全に。なんとか動いていた人がもう寝たきりになったり、いろんなそういう、悪い方、悪い方いきます。それをやらなければ、やるのが市の職員であって、本当に最後の最後の死亡の確認、安否の確認、住民基本台帳を基にした突合。それは当初は無理だと思います。

それを踏まえて、じゃあその部分的人的情報っていうと、当時、我々の中では、市のOB。皆さん、公務員経験者ですから、お分かりのように、公務員は退職しても守秘義務等々があります。そういう意味では、コールセンターであったり、いろんな、本来であれば市の職員でしかやってはダメな、もしくはあの民間に頼めるのかギリギリのところでも、市職員のOBであれば、守秘義務を退職しても持っているわけです。

これは法律的に可能かどうか分かりません。私が勝手に私見で述べています。やっぱり、一般の方よりは、個人情報の問題とか、守秘義務とか、それから役所の中でどこで何をしているかがわかりますので、OBの方にお願いをして、どんどん参加をいただきました。これは義務ではありませんので、手を挙げていただようお願いしてという形になります。ですから、今日皆さんおいでの警察OBの方、自衛隊OBの方、消防のOBの方でも、やはり辞めても守秘義務というのはあると思いますし、その感覚を持っていますので、そのOBの方の活用は、市であれば、準職員的な活用といったら失礼になりますけれども、そういうふうにはできるのではないかと思います。

もう一つ、あと民間企業を利用した物資調達等々がありましてね。一つ、これは生きたなと思った例があります。それは東日本大震災の後に、熊本の震災が起きました。東日本大震災を契機に、協力をいただいた熊本県八代市と災害時の応援協定を結びました。東日本大震災の時は、避難所の畳、八代は畳の名産ですので畳を提供した

だいて、避難所の対応に当たったというような縁がありましたので、石巻市も、熊本地震が起きた時に、まず情報収集ということで、トラックに積めるだけ荷物を積んで、職員を行かせました。3日かかりました、熊本まで、車で。当時道路もダメなところがありまして。その後、需要を聞いた上で、物品の調達、支給・支援はどうしたか？ 石巻のイオンにお願いをして、イオンの系統、名前を言うとちょっと語弊があるかもしれませんが、実際はイオンの系統を使って九州のイオンに発注をしていただいて、九州のイオンの総括から熊本・八代の指示する場所に荷物を運んでもらうということは、一日でいきます。こっちから荷物を、昔であれば、トラックに仰々しく積んで、こっちから、石巻もしくは宮城県から3日かかる。ところが、そういう災害時の協定を結べば、自分たちだけではなくて、協定を結んでいる先への物資の供給についても、時間短縮して。お金は当然イオンに石巻市が払います。最終的には災害救助費での対応にはなりますけれども、そういう形で速やかに、さらには需要にあった形、そして細部に配送できるというようなことで、その時はこういうルートを作ってよかったなど。これは一つの例であります。

【荻野】

どうもありがとうございました。室田先生、ご発言いただけますでしょうか？ よろしくをお願いします。

【室田哲男・政策研究大学院大学教授、防災・危機管理コースディレクター】（オンライン）

ご指名ありがとうございます。政策研究大学院大学の室田でございます。

私、今大学におりますけれど、もともと総務省の出身でして、総務省の消防庁等で、東日本大震災をはじめとして様々な災害対応を経験してまいりました。特に、緊急消防援助隊を派遣するという、そのオペレーション等を担当していました。

また、そういう大規模な災害の現場には、もちろん消防の救助隊だけではなくて、先ほど警察の方からご紹介ありましたけれども、警察の派遣隊、自衛隊、DMAT、その他様々な実動機関が入って・・・（注：画像音声が途切れる）

【荻野】

すみません、ちょっとフリーズしていましたので、若干繰り返していただけますか。

【室田】

ちょっとネットの状況が悪いようで、大変恐縮です。東日本大震災、あるいは南海トラフ巨大地震になると、消防、警察、自衛隊、DMAT等の実動機関の連携というのが非常に重要になると。特にそういった巨大災害におきますると、その救助機関が圧倒的に劣勢になりますので、多機関が効果的に連携する必要があると考えています。で、その際に一番重要なのは、その機関・組織間の情報共有だと考えています。

で、その情報共有が、今日たまたまご欠席になっていますけれど、消防庁の方からの資料に、人的被害情報の集約一元化の話が出ていたかと思うのですが、今は都道府県レベルで、そういった人的被害情報を突き合わせをして集約するという形になっていまして。

例えば、消防の情報は市町村経由で都道府県に行く。また警察の情報は、県警本部経由で都道府県に行くというような、それぞれの組織のそれぞれのルートで行く形になっていますけれども、大規模な災害の時、都道府県レベルで集約して、それをまた現場に下ろしていくということになると、かなり不効率になってしまうのではないかと考えていまして。やはり市町村の災害対策本部のレベル、あるいは現地調整所のレベル、あるいは現場で活動する部隊のレベルで情報共有をしていく必要がある。例えば要救助者の状況とかですね、そういったものは、もう少し多段階で、現場の近いところで情報共有を直接できるようにしなければならないかなというふうに思います。その方がいいんではないかと考えていまして。

その場合に一番ネックになりますのは、個人情報保護の問題かと思います。それぞれの機関が、個人情報、これに関する機微な情報を抱えていますので、いきなり他機関に出すということについては相当抵抗感があり、躊躇してしまうという問題がありますので、先ほど、最初の横浜国立大学の板垣先生のご説明の個人情報保護法69条のところで、三号の話をあまり・・・（注：画像音声が途切れる）。

【荻野】

三号の話に触れなかったけれども、っていうあたりで途切れてしまったんですが、その辺から再びお願いできますでしょうか？

【室田】

はい。あの三号というのは、要するにある機関が他の行政機関に情報提供できる場合というのを書いてあるところなので、ここを何らかの形でルール作りをして、災害時の現場での情報共有ということを可能にする。そういったルールを作ったらいいのではないかというふうに考えています。はい、以上です。

【荻野】

どうもありがとうございました。最後の点をお聞かせいただいて、室田先生から、一通りのお話を伺うことができましたと思います。

これを踏まえて、再び、竹内さん、いかがでしょう？

【竹内】

はい、主催代表があまりしゃべってはいけないんですが、非常に興味深い議論展開だなと思っています。

ちょっとだけ気になる点は、個人情報保護法には 61 条と 69 条がございます。69 条の方は、3 号も 4 号も、利用目的外的利用・提供に関する規定ですので、利用目的に入っていればその心配をしなくていいよ、というのが内閣府の今のガイドラインのお立場だと理解しています。

もし内閣府の資料の事例 8 の部分、映せるのであれば映していただきたいのですが、被災市町村も、それを受ける都道府県も、利用目的を設定するタイミングの中で、利用目的をちゃんと決めておいてくださいねという話が出ています。で、それが決まっていなかった場合に、なお救助活動の円滑化・効率化のために、例の特別の理由があるときという形で、ではどういふ場合がこれで読めるんだろうか？救助という人命最優先という立場でやれば、4 号で読めるだろうという話になっていくわけですが、本当は私自身が板垣先生にお聞きしたいぐらいなんですけれども、利用目的の中に、例えば私が問題意識を持っている、人命救助だけじゃなくて身元確認フェーズに至るまでも公開してそれを役立てるといふこともあらかじめ利用目的に入れておけば、むしろ逆に 69 条に入る必要がないということになるわけなんですけれども、そこはまだ、そこまで踏み込んだ解説が出ていないということですね。

あともう一つ、本当は個人情報の利用目的っていうのは、入手段階に遡らなくていいのだからって、と個人的には少しだけ悩んだりします。おそらく自治体にしても、警察にしても、基本的に業務を行っている過程で情報を扱うっていうのはむしろ本来の仕事なので、そこはあらかじめ、そのプロセスの中で、住民から寄せられた情報についてはもともと扱うことができるということなのかもしれないのですけれども、その利用目的を設定するタイミングとか、利用目的を明示する手段、例えば公開、ネット上の例えばホームページに、「我が自治体はこういう形で安否不明者のリストを作りました、それをこういふふうに使います、それはご理解くださいね」といふふうに公開してしまえば、そこで目的を明示したことになって、その範囲であれば利用・提供がスムーズにできるということなのであれば、それがたとえ部外であっても（提供できることになります）。

今日、先ほどの木村さんのお話で、すごく「我が意を得たり」というのは、OB を使ってもいいと。それは私どもの NPO もまさにそういうところを実はちょっと目指したりしているわけですが、OB も含めた民間なんだけれども、もちろん NPO であれば一応個人情報の取扱いに関する内規みたいなものはしっかり作っておく必要があると思うんですが、そこに一回提供することは別に自治体側としては個人情報保護法上問題ないですよというふうに整理ができるのであれば、61 条の世界でぜひ整理してもらった方がいいなと思うのと、仮に 69 条に行かなければいけないのであれば先ほどの 3 号でどれだけ読めるかということもありますけれども、4 号の特別な理由という中に救助フェーズ・

すみません。話があちこち飛びすぎて恐縮ですけど、一昨日、たまたま私石巻に行ってですね。13 年前の 3 月 20 日に 2 人救出できたんですね。救出できたんですが、その際に救出された当時の 16 歳の少年が今や立派な青年になって、彼が参加する団体のトークセッションに私出てきたんですけど、9 日目にも十分生存があるわけですよ。で、今日ちょっと何人かのご発言の中で、私が冒頭 72 時間プラスアルファと言ってしまったのがいけないのですが、72 時間っていうふうになんと限定された言い方が出たりしました。そうすると極めて救助フェーズが短くなってしまいうのでなんですけれども、仮に人命救助というロジックでいかなきゃいけないにしても、その人命救助をできるだけ拡大解釈

するとか、期間を長くするとか、本当はそれにご遺体になったものも含めて発見回収するのも広義の人命救助だとなんか言っていたら、それで読めるかもしれないし、というふうにちょっと思っています。

長くなりましたけれど、利用目的をうまく広めに早く設定して、それをうまく公開してやるという手段と、69条に行かないのであれば、今のように少し拡大解釈をしていくことでやっていく必要があると思います。

やはり現場は先ほどの木村さんのお話の通りで、本当にもう混乱の極みです。今日のこのオンラインセッションが、先ほどの室田先生のご発言のように、時々オンラインが切れてしまうと。でも、当時から見れば、こういう通信手段があること自体が本当に奇跡的なわけです。なので、そういうインフラの整備もうまく活用していきながら、しっかり情報共有をする仕組みを事前に作っていく。その中に私どものようなNPOが、例えばあらかじめ協定を結ぶことで、自治体の皆様と手を携えて何らかの仕事ができるのであれば、それはそういう道も模索していきたいと思います。

すみません。なんか我田引水の話ばかりします。長くなりました。失礼しました。

【狹野】

どうもありがとうございます。いろいろな話題があり得るのですが、ちょっと司会者の職権乱用かもしれませんが、竹内さんのお話をちょっとクリアファイしたいところがあって、いいですか？ いくつかいろんなことをおっしゃいましたけれども、利用目的が何なんだということになるんですけども、その場合、その利用するっていうのは、警察ってことですか？ 警察とか消防とかそういうことですか？

【竹内】

あの今の枠組みでは、人的被害情報は第一次的には市町村、それを集約・調整するのが都道府県となっていますので、まずその市町村と都道府県の両者においてやり取りをする。その段階の利用・提供のことが内閣府のガイドラインに触れている。なので、本当は、さらにその先に行く、警察に身元確認のための情報を渡すとか、さらに消防の方の現場に救助の具体的な情報を・・・消防も自治体とは言いながら、一応広域消防もありますから、やはり法人格が別の場合もあるでしょう・・・

【狹野】

そこで出てくる登場人物が、やはり同じ利用目的の中にいなきゃダメなんですよ。同じ利用目的であれば、流通してもいいと。

【竹内】

そう、そういうことです、はい。利用目的を広めに設定をした上で、そこに関係機関分も入っていればいいと。

【狹野】

だから関係する登場人物全員の利用も含めて、利用目的が広がっていればというのが竹内さんのお考えですね。

【竹内】

はい、そうです。すみません。わかりにくいですね。

【狹野】

ここでどこまで議論できるかということなのですけども、それは結局防災基本計画の枠組みの話だと、そういうことになるんでしょうか？ 防災基本計画のようなものをどう立てるかという、そういうことになる。

【竹内】

はい、防災基本計画の中でもうちょっと書き込んでもらうのが一番いいと思いますし、次善の策としては、内閣府のガイドライン。今すでに動き出していますけれど、それをもうちょっとだけ、リバイズしていただくとか。補遺を出していただくとか。

【狹野】

防災基本計画の体系の中で、誰かが声を上げて、それがリバイズされるのが望ましいのではないかと、そういうことですか。

【竹内】

はい、すみません。全く私の個人的な野心として、こういう講演会に中央省庁を交えてというか、無理やり引き込んでしまったのは、そういう勝手な問題意識を少しでも理解を・・・多分理解はしていただいていると思うんですけど、なかなか皆さんお忙しいと思うので、すぐに次のアクションに行っていないということだと思うんですが、次の改定機会がおそらくあるでしょうから、そういう時にまずガイドラインを拡充するとか。本当は防災基本計画にもう一言書いてもらうとか、そういうことがあればより関係機関はスムーズに動けるのではないかなという。そういう感じです。

【狹野】

問題提起の主な狙いがそこにある。そういうことですね。あとすみません。もうちょっと細かい話になるんですけど、その情報の入手の段階で目的を明示しなければならないか、という話があったのですが、それは例えば住民基本台帳なんかについていえば、住民登録するときに、と、そういうことですか？

【竹内】

はい、私の理解では、個人情報保護法の62条っていうのがあって、直接本人から、書いた情報あるいは電子情報で役所に情報を届ける際には、利用目的をあらかじめ明示しなきゃいけないっていう規定があって、おそらく住民登録みたいな時には、より広範な目的で活用するというのが行政機関の場合想定されているので、それを念頭に、住民側は当然、いろんな住民サービスの一環として、万が一災害になった時にはそういうことまでやってくれるんだという期待感のもとに住民登録をしているという、多分そういう理解があるんだと思うんですね。

なので、それをさらに絞り込んだ安否不明者のリストを作った時に、さらに具体的な利用目的を特定しても、元々の住民基本台帳法の趣旨・目的には反しないだろうということだと思うんですが、それ以外の手法。13年前の宮城県警がやってしまったような相談ダイヤルみたいな別ルートで、安否不明者の情報を受け付けようとする、やはり入手段階で、どういう目的かっていうのをできるだけ明示した上で、その同意があるという前提のもとに、ぜひ探してくださいというふうになるんだろうと思うんですね。

したがって、住民基本台帳ルートの深掘りっていうのはぜひ期待したいですけども、もう一つはそれだけでは機能しないでしょう。先ほどの木村さんのお話でも、避難所の情報を突き合わせるのって大変ですし、そもそも情報システムが動いてない時にどうやってそれ集約するのですか？っていう。それは、別ルート、相談ダイヤルで相談があったデータをどう集約するかという時に、それを一体どこがやるのかっていうのが、今はっきり実は決まっていないところがあって、本当はそこを決めていた上で、都道府県単位でやるのがいいのか、より広域の場合は本当はもっと高い立場の機関がやるのがいいのか、あるいはそこから委託を受けて民間の機関、うちのNPOのようなところが受託をしてやるのがいいのか、それはわかりませんが、どこかが、その別の住民基本台帳以外のデータ入手ルートみたいなものを決めた上で、その取扱いを予め決めておいた方が、個人情報保護法上の疑義は生じないかもしれないと思っております。

【狹野】

私思ったのは、住民基本台帳っていうのはまさに基本台帳なので、その利用目的は、膨大にある自治体の業務をリストアップした百科事典みたいなものをイメージをされていることはなくて、自治体がどういう業務をするかという話だと思うのです。それとは別に、町内会の人に頼んで、いろんな被災、避難の状況をたどる、それはまさにその時収集する。ですので、入手段階での利用目的の明示と言っても、ちょっと違うんじゃないかなと思っただけです。

【竹内】

ありがとうございます。確かにその通りです。

【狹野】

あと、例えばその誰かに考えてもらうとしても、考える人がそこはちょっと違うかもしれないというような気はしました。すみません、ちょっと文字文字しい議論になってしまっ

具体的に個人情報のやり取りみたいなことだと、なかなかちょっとご発言も難しいかなと思うので、前回の講演会もありましたけれども、そういう身元確認といったような仕事を具体的にされたような方から、前回3月の講演会と同じような話になってしまうかもしれないけれども、新しく参加されたような方もあると思うので、そういう経験があったというお話をご紹介していただくというのも一つよろしいのではないかなと思うのですが、誰かどなたか、そういうご発言を求めに適切な方はいらっしゃいますかね？警視庁OBの方とかたくさんいらっしゃると思うのですが、実際の援助に行かれた時のご経験で、実態としてはこんなところが非常に苦労したんだという話をお願いします。

【宮崎澄男・サンポッド会員】

宮城の初日に、警視庁の検視部隊で行きました。12日に行って13日から検視を開始したんですけれども、その時に県警の方から言われたのは、たくさん遺体が並んでいるんですけれども、まず身元の分かっている遺体を先にやってくださいという話で、初日、2日目はまず身元が分かっている遺体を優先して検視を行いました。なんで身元がわかってるかという、遺族が遺体とともにきていたり、所持品の運転免許証等から身元が分かったからです。検視・検案を終えた遺体を早く遺族に確認してもらうため、そういうのを先に検視していました。その後、身元のわからない遺体も併せてやっていくという流れでやっていったんですけれども。

【狹野】

宮崎さんでいらっしゃいますね。宮崎さん、どうもありがとうございます。できればフロアから、そういう経験の共有という意味でご紹介いただけるとありがたいです。

岩手県警OBの西野さん、いかがでしょう？

【西野悟・サンポッド会員】（オンライン）

はい。岩手の西野ですけれども、私も3.11、震災時、検視、身元確認、こういう部分に特化した部分しか担当しておらず、その統括をしておりまして、この死者、あるいは行方不明者、安否不明者の公表とか、個人情報保護の観点。まあ、そういった部分では、認識していないというか、不知の部分が多くあります。

その中で、当時の話ではないんですけれども、今回、11月にですね、県の防災訓練があるわけなんですけれども、この防災訓練の際に、岩手医科大学の方からオブザーバーとして参加してほしいという依頼がございまして、この訓練に参加することにしております。岩手医大の方では、要は身元確認などのこの一連の流れの中で、遺族対応のモデル、こういうものの構築を考えているということでございました。医大の担当者はその中で遺族対応に際し、今回、我々サンポッドのこの講演会のテーマ、個人情報保護に照らして、取扱いの面で留意すべき点は何なのかということに興味を持っているようでございます。個人情報保護、これ生体対象ってということで、死者は対象とならないんじゃないかとかですね。あるいは、日本はこの死者の情報の取扱いが極めてあいまいな状況だというふうに感じている。その中で、この安否不明者情報をどう取り扱うのかという部分を含めて。自治体の方に聞くと、警察の言うことに従うというふうに回答するんだけど、安否不明者リストの公表は、市町村が行うものであって、このあたりの責任の所在も不明瞭だと思うというような話もされております。この辺の整理を含めて、各担当する分野などをしっかりと検討するなり、規定を設けたりしていく必要があるのかなというふうに個人的には感じているところであります。ちょっと質問とずれるかもしれませんが、以上でございます。

【狹野】

急に振ってしましまして、どうもありがとうございました。

ズームでご参加いただいた方からチャットでご質問等がありまして。高知県警の大西さんという方からですね。「少ない人数で業務を推進するため最も必要なのは業務の合理化だと思います。現場で一番問題になるのは県警、消防、市町村、県が人的被害リストの入力と共有ができるシステムがあれば、担当職員の労力を軽減することが可能となると考えております。そこで質問なのですが、国の方でそういう情報共有システムを開発し供給しているような案は出ていませんか？」というところで、伊勢さんお願いいたします。

【伊勢 正・防災科学技術研究所主任専門研究員】

はい。防災科学技術研究所の伊勢と申します。よろしくお願い申し上げます。文部科学省の研究機関でござい

す。先ほどご発言ありました室田先生のご紹介で、今日は参加させていただいたんですが、ご案内の通り、能登半島で今災害が起こっておりまして、実は前半の講演、最後の十分未満ぐらいしか聞いておりません。もしかしら大変の外れな話になってしまうかもしれませんが、チャットの中で書きましたように、実は私、室田先生の主導の下で、国の開発プロジェクト、SIP（注：戦略的イノベーション創造プログラム）と申しますけれども、内閣府の大きな研究開発プロジェクトの中で、実働機関の連携システムの研究開発を昨年9月から実施しております。

問題意識は、我々防災科研、この十年ぐらい災害情報を集約するシステムを作ってまいりました。つまり、ご案内のように大きな災害が起こると、基本的に各県で情報を集約しちゃうわけですね。県境をまたいだ向こう側がわからないわけです。こうした状況に、具体的に我々熊本地震の時に遭遇しまして、熊本県庁に発災当時にも私入ったんですが、大分県側の情報がわからないわけです。

これでは大規模の災害が起こったらどうにもならないよね、というのが問題意識の根本です。で、この十年ぐらい、機関横断的に情報集約するシステムを研究開発してまいりました。名前をエスアイピーフォーディと言います。アルファベットでSIP4Dと書きます。もしご興味がありましたら、ご自宅に帰られてインターネットを叩いてもらえば出てくると思うんですが、基本的にSIP4Dは災害対策本部に情報を集めることにこれまで集中してきたわけです。これまでの情報共有といったら、全部、司令官のもとに情報を集める。これはもう当然重要なことです。共通状況がわからないと意思決定できませんので、組織として一番重要なことは間違いない。ただ、その反面、災害対応のフロントライン、つまり今回の能登半島の地震で言えば、奥能登において消防とか警察とか自衛隊がそれぞれ活動している。で、これらの横連携ができていたかという、結構お寒い状況で。これ別に悪口言っているわけじゃなくて、普段消防も警察も自衛隊もそれぞれ別の仕事をしているわけですから、共通システムなんてないわけです。で、このシステムをなんとか開発せよという、そういう指示をいただいて、あの私、一応代表を務めさせていただいて、室田先生のご指導の下でやっているというのが現状です。

今のご議論を拝聴させていただきまして、いくつか大きなポイントをパツと感じました。まず一つは、個人情報そのものをどう扱うかという問題。これは非常に重要というか、もう大前提だと思います。その次の問題として、器がそもそもないですよ。情報が流通できる、個人情報を流通していいよという風になったとしても、災害のフロントラインの中で、その被災している自治体、今まさに、多分、高知県警の大西さんの質問にあったように、県も入っていますか？みたいな質問があったかと思うのですが、基礎自治体も含めて、現場のフロントラインで情報を共有するための器がないという問題。これが2つ目かと思います。最後に、担い手。代表の方から、先ほど我々のようなNPOはという話がありましたけれど、じゃあ器があって情報流通してもいいと、こうなった時に、じゃあ誰がそれを運用していくのか？で、このあたりの3つぐらいの部分をこれから我々解決していきたいと思っておりますので、いろいろご指導いただければ、と思っていると、そういう状況でございます。長くなりまして失礼いたしました。

【狹野】

どうもありがとうございます。若干補足すると、チャットラインでは、稲城市の小林さんから伊勢さんに、「開発中のものと安否情報システムの関連はいかがでしょうか？」というご質問があった。それはちょっと位置づけが異なるんだということで、実働機関の共通システムを目指されているという回答があったということをご紹介します。いろんな工夫がなされているということかとは思いますが。

【竹内】

すみません、またしゃしゃり出て。そのまさに稲城市の小林様から、「人的被害情報はどこから来るのか」というご質問そのものがですね、ある意味・・・

【狹野】

今のやり取りを踏まえて、さらに稲城市の小林さんから、「自治体として気になるのは、人的情報がどこから来るのかです。警察の方から定期的に届くものなのでしょうか？」というご質問です。

【竹内】

はい、それで先ほど、私の冒頭の説明の中で、防災基本計画上は市町村が失礼ですが務める、主役なんですね。ですから、どこから来るのかっていうのはむしろ・・・ 確かに関係機関の協力に基づき、とは書いてありますが、市町

村が収集に努めると。それを県が集約するとなっているのですね。

たまたま 13 年前は、先ほど木村さんのお話にあったように、私の冒頭の説明の中の県警が相談ダイヤルをやったということ。相談ダイヤルを開設し、そこで入ってきた情報を、ある意味たまたま、かなり警察の枠を超えて運用して、我々としても絞り込む必要があったので、各自治体に、自治体ごとに分けてお届けしていたのですね。

他方で、木村さんの先ほどのご発表にあったように、4 月 4 日にそれがストップしたんですね。ストップ、これ事実ですから。私はかなり抵抗したんですけども、こんなところで言ってしまったらまずいけれど、某国の役所から、もうそれは市町村の仕事でしょうと。そもそも二重の届けの心配もあるでしょう。それから届けが出せない人はどうするんですか。名寄せはどうやってやるんですか？ 警察の場合、行方不明者届として受け付けるのなら、そのシステムとの関連性ははどうなっているんですか？ 未整理でしょうと。で、それはやはり暫定的な業務としては結構だけれども、そろそろ岩手も福島も止めるので、宮城もやめましようねと。わかりましたってということで、私は苦境に立っている石巻市などのことを想像すると、本当に忸怩たるものがあつたのですが、そこでストップしてしまったのです。

なので、その自動的にどこから届くということは、全くない。むしろ自治体の方が、先ほどから話が出ているように、基本台帳と避難所の情報を掛け合わせて、自分でリストを作りなさいと期待されているわけですね。

それは、大変申し訳ないですが、今の能登半島も大変な被害ですけど、能登の規模で、そこで限られた地域の場合は機能するかもしれませんが、より広域的な、万人単位とかいう時に機能するだろうかと。それ、どこか責任ある機関を、せめて例えば都道府県に上げるとか。私の理解は、多分都道府県は、調整はします。集約はします。自分でそれをもらいに、窓口を開いて情報を取るといふか、その主体になるといふような計画といふか、準備はなされていないかもしれない。ひょっとして、問題意識のある南海トラフ沿岸の市町村、あるいは都道府県で、もっと踏み込んでやろうとしているところがあるかもしれませんけれど。なので、そこはむしろこういう講演会を機会に、そうだったんだと。そんな大変だったらじゃあ本当に起こったらどうしようって議論を、もう少し考えていただければありがたいなと思います。すみません、以上です。

【狹野】

ありがとうございます。木村さん、当時、200 何十か所ある避難所を巡って、どなたが生存でどこに避難されているかっていうことも容易にわからない状況であつたということで、まして警察からも情報が来なくなって、ということだったと思うんですけども、それはどの辺で混乱が収束していったんでしょうか？

【木村】

いつと言われて、答えはないんですけども、だいぶ経ってから、という形になりますけれども、先ほど言いましたように、死者数につきましては、検視が終わって死亡確認をしたという形で。

うちの方は、災害対策本部会議を震災が起きてすぐは 5 回、一日に 5 回、その後は一日に 3 回、1 回と絞っていくんですけども、その中で関係機関が必ず参加することになっています。消防、警察、自衛隊、それから国の関係の国土交通省北上川河川工事事務所等々が入って、各自のデータをそこで発表していただいて、その災対本部発表という形にもっていきます。それで、死者数、行方不明者数については、石巻警察署の方が参加してまして、そこで発表していただくと。それが災対本部での確認事項ということで出ていきます。で、市が安否情報、誰が生存されて、誰がなくなったという個人の情報は全く握っていませんでした。もう数だけです。もう、何名何名の死者と。ただそこには、市民とは限らないというのは必ずつけて。今は逆に、身元確認もした上で、死者、市民としての死者何人という形になっていますけれども、当時はこういった数しかないと。期間については・市から個人名を出したっていうことはまずなかったはず。問い合わせがあってもそういうことはできませんので。

【狹野】

ありがとうございます。ちょっと興味本位の質問になっていますが、逆にその避難されている方ですね。避難されている方、どこにどなたが避難されているのかというのは、徐々にわかってきたということでしょうか？

【木村】

はい。それもさっき言ったように、徐々にというか、先言った連絡手段がないものですから、それこそ手で、名簿につい

ては自分で書いてもらおうと。まあ名前だけです。それを書いてもらって、ここの避難所にはこの名前の方がいますよ、という紙ベースのデータと、それを貼り付けて、どこにいるか？ 極端なことを言えば、探している人が・・・うちのちょっと親戚で息子が・・・実際は助かったんですけど、どこのその避難所に入っているか分からないものですから、家族がもう5つ、6つの避難所を回って、名簿を見たり、中で顔を確認したりという形でしか確認ができなかったです。さらに市が情報提供をするということは・・・提供というか、提供の範囲があれですけども、提供は名前を羅列するだけという形になっていました。

【狹野】

それで、今やそういった経験を踏まえて、市の職員のキャパシティを超えているということで、コミュニティの方に避難所の鍵も預けて、当初の設営はもう地区ごとにやってもらおうということになさっているというリアルな取り組みだと思わんですけども、そういった中でまさに名簿作成は・・・

【木村】

名簿の作成も運営の訓練の中に入っています。ですから、紙や鉛筆まで、備蓄の方に準備をしています。で、まずは設営する場所、設定する場所も、最初から決めていますので、そしたら次は運営体制を作ると。そういう受付とか、誘導とか、救助とかという形で分けて、避難した人の名簿を書いていただくと。聞きとるというよりも自分で書いていただくという形での訓練をしています。

【狹野】

要するに提供するかどうかはともかく、例えばそれを市の方が回って、例えば女性が何人いるとか、子供がいるとか、ある程度数が多分集約されるのだらうと思うのですけれども、そういったことをまさにコミュニティで集約する人が、紙と鉛筆でやってもらう。そういう訓練をされているって、そういうことですか。

【木村】

はい。全く、今おっしゃったように、市の職員はそこを集約するので、担当、極端に言うとなん何箇所の避難所を分担、担当してそこからの要望であったり、そういう情報を吸収したりという形で、職員が集約を図っています。

【狹野】

だから、なかなかそういうレベルまで考えてしまうと、ちょっと何ができるんだ？ みたいな感じですね。

【木村】

それで、先ほどから聞いていますとですね。誠に私も公務員でありながら、あの当然個人情報保護法というのを多少は理解していますけど、個人情報保護法、考えたことはありません。考える余裕はありません。もう現場では誰がどこにいるって何人いるという形ですね。ただ、もちろん住所とかそういうもの、細かいことは、もちろんない。ほかは書かないで、とにかく名前。最低限の誰がどこにいるだけです。極端に言うと、年齢とか性別もわかりません。名前によっては男性であるか女性であるかもわかりませんし。

とにかく早急な対応には数。その数に対して、じゃ食事、水、そういうものの数を把握するという意味での個人の名簿という形でした。

【狹野】

どうもありがとうございます。

ほかの方、いかがございますかね？ 全然別テーマというか、別な関心でも構わないと思うのですけれども。

室田さん。じゃ室田先生お願いできますか？

【室田】

今の稲城市の小林さんからのご質問に関連しまして、先ほどから議論になっていましたように、災害対策基本法上は市町村で収集してこれを都道府県で集約するという形になっていますので、基本的には市町村がやっただけ。

では、市町村はどうやって情報を集めるのかっていうのは、先ほど避難所の話とかありましたけれども、それプラスですね、消防からの情報提供というのがかなり多い状況です。

それで集約されて都道府県の方に報告されるのですけれども、都道府県レベルでは、もう一つ、警察の方で、先ほど代表からもお話があったように、情報収集されていますので、その情報等が来るんですけれども、平成 26 年の広島土砂災害の時に、警察からの情報と市町村から上がってきた情報が、死者数や行方不明者数が同じ時点でずいぶんずれたことがあるんですね。で、そのことがあったので消防庁の今日の発表資料にもありましたけれども、都道府県レベルで、氏名を突き合わせをして一元化して、同じ数字が出ていくようにしましょうというふうに決まったわけです。

そういった死者・行方不明者の正確な数とか名前はもちろん都道府県レベルでいいかと思うんですけれども、最初の私の問題提起に戻りますと、発災当初に現場に必要な情報は別に氏名とか数ではなくて、この地区に何人かの要救助者がいるとか、現場に必要な情報はもう少し現場で集約して共有できるようにした方がいいんじゃないかと。その時にネックになるのが個人情報保護の問題で、やはり何らかのガイドラインとか基準を示されてないと、どうしても現場では躊躇してしまいますので。そういったガイドラインなり、考え方を明確にしていく必要があるんじゃないかという問題意識を持っています。以上です。

【狹野】

どうもありがとうございます。ちょっと室田先生にご質問なんですけれども、お伺いしたいんですが、今のような問題意識でガイドラインなりの枠組みを、例えば変えていこうと、室田先生のご提案を受けて変えようとなると、それ、担ぎ手というか、主たるプレイヤーはどの辺になるでしょうか？

【室田】

やはりこれだと内閣府防災の方で、取りまとめていただいて、各機関がその下で情報共有していくと。情報共有も、国の災害対策本部、県の都道府県の災害対策本部、市町村の災害対策本部、あるいは現地調整所のレベル、あるいは現場の部隊レベルとかですね、段階的に情報共有していくことが必要ですので、まずは国の災害対策本部のレベルで、内閣府防災の下で、各機関が連携していくという枠組みやルールを作っていただいて、それを現場に下ろしていく。そういうことが必要ではないかと考えております。

【狹野】

どうもありがとうございます。

いかがでしょうか？ 中川君、何かコメントございますか？

【中川正浩・サンポッド会員】

発言の機会を与您いただき、ありがとうございます。警察 OB の中川です。竹内さんの問題意識に触発されて、2 点、個人情報保護法の解釈について感じたことや個人的な疑問を申し上げます。

まず、「個人情報」の範囲について統一認識を持って議論した方が共通の理解を得られるのではないかと思います。本日の議論は氏名をイメージして議論されていますが、性別、年齢、住所というマイナンバーカードの 4 要素は含まれるのではないのでしょうか。さきほどの板垣先生のご講演の中で、目的外利用等の文脈であり神経質に議論する必要はないという趣旨の発言をされたように思いますが、個人情報として何をイメージするかによって、人のデリカシーの感じ方も異なりまして、議論の方向性は異なってくるように思います。

例えば、要介護の認定度合いなども、平素から、自治体と警察、消防が共有しておかないと、実際に災害が発生した時に適切な対応がとれません。さらに、法の定義を離れて、死者の個人情報に目を向けますと、検視で警察が把握した情報を関係者に伝えて身元の特定制ですが、手術痕がある、さらには入れ墨があるという情報は、家族以外の方に知られることとなってもいいのか、これは個人情報の「提供」に当たらないのかということも議論になり得ると個人的には思います。

2 点目の感想です。竹内さんが拡大解釈の余地について触れられたことに関連して、69 条 2 項 4 号の「明らかに本人の利益になるとき」については、生存者が家族と再会できる利益というものがこれに含めてよいのではないかと

思います。また、死者については、身元を確認してもらう利益、さらには埋葬してもらう利益というものも「死者も含めた本人の利益」といってよいのではないかと思います。死者の場合は、「本人」の中に家族も含めて解釈する余地もあり得るのではないかとすら思っています。話が脱線して申し訳ございません。以上です。

【狹野】

どうもありがとうございました。ちょっととりとめのない議論になってしまって。そこは司会の不手際で申し訳ないんですけど、ちょっと会場の都合もありまして、ですから特段のご発言のご意向がなければ、そろそろクロージングの方向に参りたいと思うのですが、全体を通して、あるいは今思っていたことでもいいんですけど、ご両所に一言ずつご感想をいただければと思います。

【木村】

退職後、定期の退職後五年間事業推進官として、その間、全国、それこそ九州から、関西、中央特に多かったんですけど、いろんなお話をしていきました。ただ、ちょっと年数が経っていて、今日はちょっと呂律が回らない。もう年齢的にも上なものですから、聞きづらいところがあったと思います。どうも申し訳ありませんでした。

ただ、今日これに参加して、やはり退職された方でも、こういうふうに考えていただくということは、すごくいいことだと思っておりますし、私もいろんな災害ボランティアに行きたいんですけど、家族からは、行って迷惑かけるからやめと言われてます。ただ、身近であった場合には、縁の下の手持ちじゃないですけど、後ろから後方支援でもできるようにやってみたいなと。そういう意味では、こういう組織化になった皆さんが、いろんな災害の支援を考えていただくとすることは、すごく頼もしいなと思いました。今日はどうもありがとうございました。

【狹野】

ありがとうございました。竹内さん。

【竹内】

はい。先ほどの室田先生のご発言と中川さんのご発言でちょっと思ったこと、一つだけあるんですけど、個人情報の範囲というか、フィールドの数みたいな話で、やはり氏名、住所、年齢ぐらいが最低限のセットで、当時の宮城県警の行方不明者相談ダイヤルも、少なくともそれを取って。さっきちらっと気になったのはその数や氏名は、なんていうんでしょうか大きな数で（との話もありましたが）、実は個人情報って全部セットでないとカウントができないというのを、私はやはり申し上げたいです。当時もカウントができないわけですよ。それを、名寄せをして同じ鈴木さんなのひょっとしたら違う行方不明者なのかどうかというのを絞り込んだ上で、初めて体制だとか、遺体安置所の収容場所だとかの判断ができるので。その情報は同時に現場オペレーションの搜索の重点につなげていったんですね、一応、当時の宮城県警としては。なので、実は情報の幅としては同じものを共有して、それを高いレベルでも使うし、現場のオペレーションでも使うという方が、私は理にかなっていると。そうじゃないと、カウントができないと、概数でしかないと、いつまでたっても絞り込めないということになると思います。

あと、内閣府はさっきお話があった平成 25,6 年の災害もそうですし、熱海の土石流もそうですけれども、やはり（その度ごとに）進んできているんですね。なんか内閣府批判みたいなことばかり言っているのに、言うのも変ですけど、ああいう形で情報を集約して使えるようにしよう、ガイドラインを作ろうっていうのはものすごい進歩。それまでに比べるものすごい進歩だと、私は個人的には思っているんです。で、ちなみに 13 年前の宮城県とか石巻市は当然個人情報保護法がない条例の世界だったんですね。だから条例なので、それぞれ規定はバラバラだったわけですけど、今日、板垣先生のお話があったように、それを統一しようっていうことで三年前かな？個人情報保護法の大改正があって、今は同じフィールド、同じ規定、同じ解釈、同じ運用ができる。まさにそれを、きっかけを作っていただいたのも、むしろ国の役所、内閣府が中心になっていただいたと私は思っていました。なので、もう一步、もう一步先に進みませんかというのが、本当に、僭越な民間の立場ですけど、思うところです。

ぜひ、本当に手前味噌の講演会になってしまいましたけれども、ぜひ今日をきっかけに、もう少し考えを深めることにつながってもらえれば、呼びかけ人としてはすごく嬉しいと思います。大変失礼な発言ばかりしましたけれども、ご協力に感謝します。ありがとうございました。

【狹野】

はい、ということで、後半のディスカッション。これで閉じたいと思います。全体司会者に返します。

【司会】

ディスカッションの方は、これにて終了としたいと思います。何かご発言ございますでしょうか、よろしいでしょうか。はい。それでは、本日の講演会の方、終了させていただきたいと思います。オンラインも含めまして、ご参加の皆様、誠にありがとうございました。これで終了いたします。