

# 講演会「人的被害（死者、行方不明者、安否不明者）情報を巡る課題」

令和6年9月24日  
NPO法人災害時警友活動支援ネットワーク代表理事  
竹内直人

※後援していただいた警察政策学会様、地方自治体に本講演会のご案内を出していただいた(一財)日本防火・危機管理促進協会様はじめ、すべての関係の皆様にご心から感謝申し上げます



0

## 講演会次第

13 : 30 挨拶・講演会趣旨説明 竹内直人・サンポッド代表理事

13 : 45 講演（1 : 40分、2～4 各10分、5 : 20分の予定）

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
3. 消防庁国民保護・防災部防災課長 田中昇治氏
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
5. 元石巻市総務部危機対策課事業推進官 木村伸氏

（休憩）

15 : 30頃 ディスカッション（進行：荻野徹・サンポッド理事）

16 : 45 終了予定

1

## **本講演会のポイント**（私見）

### ① 人的被害情報の意義

#### ◆ 各類型の数字（注：死者数を除き、基本的には人定確定後に初めてカウント可）の持つ意味は何か

⇒ 災害の規模感を早期に示し必要な人員体制や収容場所を確保する

#### ◆ 氏名公表の意義は何か

⇒ 人命救助や身元確認の効率化・円滑化のために対象者を絞り込む

### ② 個人情報保護

⇒ 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は何か

cf. 61条「…個人情報を保有するに当たっては、…その利用目的をできる限り特定しなければならない」 69条（注：利用目的以外の目的のための利用又は提供）2項4号「…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」

### ② 多機関連携

⇒ 迅速・正確な人的被害情報の収集・活用のために、自治体、警察、消防等が留意すべき点は何か

2

## **用語の意義**

- 「死者」とは、当該災害が原因で死亡し、死体を確認した者、又は死体を確認することができないが、死亡したことが確実な者
- 「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
- 「安否不明者」とは、行方不明者となる疑いのある者

## **参照資料**

- 「防災基本計画」（R5.5.30 第2編第2章第2・8節）
- 「災害報告取扱要領における人的被害の把握に係る運用」（H24.3.9、最終改正H31.4）
- 「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）⇒「内閣府ガイドライン」）等

3

- **防災基本計画**⇒市町村は、人的被害の状況（行方不明者の数を含む。）（略）等の情報を収集する（略）ものとする。特に、行方不明者の数については（略）、住民登録の有無にかかわらず、当該市町村の区域（海上を含む。）内で行方不明となった者について、都道府県警察等関係機関の協力に基づき、正確な情報の収集に努めるものとする。
- 都道府県は、市町村等から情報を収集するとともに、（略）あらゆる手段を尽くして積極的に情報収集を行い、これらの情報を国〔消防庁〕に報告するものとする。（略）
- 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。（略）
- 市町村は、要救助者の迅速な把握のため、安否不明者についても、関係機関の協力を得て、積極的に情報収集を行うものとする。
- 都道府県は、要救助者の迅速な把握による救助活動の効率化・円滑化のために必要と認めるときは、市町村等と連携の上、安否不明者の氏名等を公表し、その安否情報を収集・精査することにより、速やかな安否不明者の絞り込みに努めるものとする。

4

## **個人的問題意識**

- 発生当初の災害の規模感を象徴的に示すものが人的被害情報（→迅速性・正確性が必要 公表しないと絞り込みが難しいので両者は二律背反か）
- 公表の前に、そもそも氏名等の個人情報とセットでなければ、基本的には人数カウントすらできない（例外：ご遺体のボディカウント）
- 安否不明者リストは、死者リストとの重複がないことが条件のはず
- 死者リストは、心肺停止→警察の検視（死因・身元確認＝人定事項確定）→医師の死亡判断（死体検案/死亡診断）→死者リスト計上→災害認定→公表（by都道府県）の流れを統一する必要（身元不明分も別カウントで数のみ公表か）（病院搬送後の死は通常検視しない）
- 安否不明者/行方不明者リストは、救出救助（72時間+α?）のみならず検視・身元確認等とも密接に関連（→安置所必要スペースの判断等）
- 内閣府ガイドライン（利用目的外の利用・提供）：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、「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」と認められ得る。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例⇒安否情報が明らかでない場合（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）や、発災後長時間が経過し救助の可能性がない場合

5

## 個人的問題意識 2

- 内閣府ガイドラインに「救助活動の終了時期等も考慮しつつ、公表の終了時期を検討」との記述もあるが、公表期間はどの程度が適当か
- 能登半島地震の場合、安否不明者から行方不明者への移行や安否不明者リスト公表終了は4月 ⇒ 3ヵ月以上の公表継続の場合も、「人命救助活動の効率化・円滑化」か？
- 「人命救助」（注：防災基本計画上も「要救助者」を使用）は、遺体となった行方不明者の発見・収容も含み得る概念か？  
⇒ search & rescue, evacuation は対象の生死を問わない？
- 市町村は、住民登録情報と避難所避難者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が、東日本大震災時の市町村は、この作業を行う能力・体制等を有していなかったと思われる  
⇒ 「万人単位」の犠牲者が出る大災害の際にこの手法が機能するか？  
⇒ 旅行者（外国人を含む）が多い場合、どのようにリストを作成するか？
- 救出救助・搜索のための携帯電話位置探査を行うためには、安否不明者から絞り込んだ行方不明者リストが必要か？ cf.「災害時の携帯電話事業者の位置情報の提供について」（R6.6.17 総務省）。

朝日新聞「万の死に向き合った人々 3.11重い教訓」(石橋英昭編集委員 2024年3月3日デジタル配信 5月20日～全国タ刊掲載)

「安置所は大きいほどよい」県警トップは求めた（略）検視をする遺体安置所にはまず、県内で一番大きい利府町の県総合体育館が確保された。県庁の災害対策本部会議で、竹内は追加を強く求めた。「当該場所は、大きければ大きいほどよい」

安置所の設置は一義的に市町村の仕事だが、事前に安置所の候補地を決めていた自治体は皆無。代わりに県教育庁が、県立学校の体育館などをリストアップした。いくつかは住民の避難所と重なり、変更を迫られた。

いったい、遺体はどれだけの数になるのか。

県警はこの日から、住民から行方不明者の情報を受けつける「相談ダイヤル」を設けた。臨時回線を最大50本引き、オペレーターには県警の事務職員らを招集した。捜している人の名前や身体の特徴を聞き取り、エクセルで表にしてゆく。

## 犠牲者身元特定に成果 不明者 情報震災直後から積極公開

<https://kahoku.news/articles/20230302khn000020.html> 2023年3月2日

東日本大震災で、宮城県警は行方不明者の情報を積極的に公開し、搜索対象の絞り込みや犠牲者の身元確認につなげた。(略)

開設から3日後の15日、県警は相談ダイヤルに寄せられた「不明者」の氏名、住所、年齢のホームページ(HP)への公表に踏み切る。膨れ上がったリストから、行方不明者の実数を絞り込むのが狙いだ。個人情報保護の観点から公開を懸念する声もあったが、竹内は「生命、身体の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」と判断した。

8

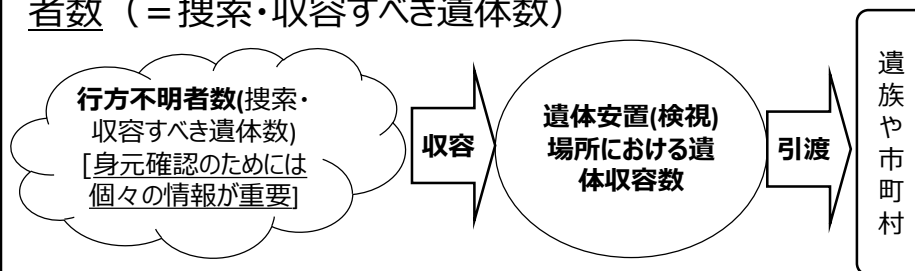
## 次の大災害に備えて

警察政策学会シンポジウム(H29/7/5)～(次の大規模)災害対策の現状と課題～ において、次の3点を指摘

- ① 膨大な行方不明者 (含.外国人/旅行者)
- ② 物流
- ③ 住民意識 (町内会・自治会への加入等)

### 広義の行方不明者対策 (私見) の重要性

遺体安置所収容スペースの判断の基になるのは、行方不明者数 (= 搜索・収容すべき遺体数)



9

## 宮城県警(当時)の特異な取組

- 3月20日「ご遺体の収容・検視・引渡しの見込み」メモを作成（当面収容数400/日（水中分再浮上期1000/日）、検視数800/日、引渡し150/日：前葉概念図の変形）
- 同日県庁会議で同ペーパーを配布、「必要収容能力1万5千人分」発言（一步間違うと屋外安置になりかねない）
- フローチャートの上流、下流部分に深く関与せざるを得ない
- 上流＝行方不明者数（＝捜索し発見・収容すべき遺体数）**身元確認に備え、個々の情報が重要**
- 下流＝遺体引渡し 身元判明の場合は遺族に、不明＋引取手なしの場合は市町村に「引渡し」
- 埋火葬が進まないと物理的引渡しは困難→埋火葬は重大関心事（折角の東京都火葬枠が無駄に）→自治体の行う埋火葬対策を積極的に支援（警視庁に協力要請）<sup>10</sup>

## 「ありがとうの詩」

文房具ありがとう えんぴつ、分度き、コンパス大切にします

花のなえありがとう お母さんとはちに植えました  
花が咲くのが楽しみです

うちわ・・・くつ・・・クッキー・・・さんこう書・・・図書カード・・・やきそば・・・せん風機・・・応援の言葉

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

河北新報「ありがとうの詩」キャンペーン最優秀賞・菊田心君（気仙沼市11歳）作 ⇒ご遺体の早期発見・返還は、生存者の心のケアの面でも重要事であることが如実にわかる