

府政防第559号
消防災第246号
社援総発0621第1号
平成25年6月21日

各都道府県防災主管部長 殿

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（総括担当）

消防庁国民保護・防災部防災課長

厚生労働省社会・援護局総務課長

災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の
災害対策基本法等の運用について

災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成25年法律第54号。以下「改正法」という。）の内容については、「災害対策基本法等の一部を改正する法律について」（平成25年6月21日付 府政防第558号・消防災第245号・社援発第0621第1号）により通知したところですが、下記に、改正法の趣旨及びその適正な運用に当たっての留意点を示しますので、執務上の参考とされるとともに、貴都道府県内の市町村に対しても周知いただきますようお願いいたします。併せて、地域防災計画の修正など必要な見直しを速やかに進められるようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的助言として発出するものであることを申し添えます。

また、下記中に用いる略語は以下のとおりです。

法：改正法による改正後の災害対策基本法（昭和36年法律第223号）

令：災害対策基本法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令（平成25年政令第187号）による改正後の災害対策基本法施行令（昭和37年政令第288号）

救助法：改正法による改正後の災害救助法（昭和22年法律第118号）

平成24年改正法：災害対策基本法の一部を改正する法律（平成24年法律第41号）

記

第一 災害対策基本法の一部改正関係

I 総則

1. 災害の定義（法第2条第1号関係）

災害対策基本法においては、これまで災害とは「暴風、竜巻、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（略）により生ずる被害をいう。」（法第2条第1号）とされており、相当程度の被害をもたらす自然現象として典型的なものが例示されていたところである。

ここに挙げられていない「崖崩れ」「土石流」「地滑り」といった土砂災害については、従来、同法上、豪雨、豪雪、地震等の既存の例示又は「その他の異常な自然現象」に含まれるものとして解されてきたところだが、我が国における近年の自然災害の犠牲者の多くがこれらの土砂災害によるものであること、また、改正法では、津波や崖崩れなどの「異常な現象の種類ごとに」指定緊急避難場所を指定する（IV 2. 参照）こととしたことを踏まえ、異常な自然現象の例示に「崖崩れ」「土石流」「地滑り」を追加し、災害の定義を明確化することとしたものである。

2. 基本理念の明確化（法第2条の2関係）

（1）規定を設けた趣旨

我が国では今後、南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の発生が懸念されており、これらの大規模広域災害への対策の充実・強化が喫緊の課題であることから、災害対策基本法にこれまで定められていなかった基本理念を明記することにより、災害対策に関する基本的な考え方を関係者が広く共有し、関係者が一体となって災害対策に取り組む体制を整えようとするものである。

(2) 具体的内容

基本理念の内容は、中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告（平成24年7月31日決定）において示された防災政策の基本原則等を踏まえたものであり、各号の趣旨は以下のとおりである。

① 総論：減災の考え方（第1号）

世界有数の災害多発国である我が国の自然的特性に鑑み、また、少子高齢化による人口構造の変化、都市部・沿岸部への産業の集積等の社会経済情勢の変化を踏まえつつ、災害を常に想定した上で対策を行う必要があること、また、自然現象による災害の発生すべてを防ぎ切ることができないことを直視した上で、被害の最小化及び被害の迅速な回復を図るという、いわゆる「減災」の考え方を、災害対策の最も基本的な理念として定めたものである。

② 災害対策の実施主体：自助、共助、公助（第2号）

災害対策に当たって、国、地方公共団体及びその他の公共機関それぞれが、防災計画や相互の応援協定等に基づき、適切に役割分担し、相互に連携協力の確保を図るべきことを定めたものである。

また、行政による「公助」はもとより、住民一人一人が自発的に行う防災活動である「自助」や、地域の防災力向上のための自主防災組織をはじめとした、地区内の居住者等が連携して行う防災活動である「共助」なくしては、災害に対処することは困難であるため、こうした自発的な防災活動を行政としても促進すべきことを定めたものである。

③ ハード・ソフトの組合せ、不断の見直し（第3号）

東日本大震災に際しては、構造物だけで津波を防ぎ切ることができず、平素の防災訓練や防災教育、災害教訓の伝承等のソフト対策の重要性が再認識されたところである。また、「想定外」を避け、不測の事態を防ぐためには、最新の科学的知見を用いることで、どのような災害がどの程度の規模で発生し、どのような被害が生ずるのかを的確に想定するとともに、実際の災害対応から得られた教訓を活用することにより、適切な災害対策を行う必要がある。このため、災害に備えるための措置は、ハード・ソフト対策を「適切に組み合わせて一体的に」講ずることにより効果的な災害対策を行うことや、災害対策全般について絶えず改善を図ることの重要性を定めたものである。

④ 災害応急対策における人命の保護（第4号）

東日本大震災では、災害発生直後に被災地からの確かつ十分な情報を把握することの困難性が改めて浮き彫りとなった。このような限られた情報の下

であっても、災害の状況をできる限りの確に把握し、これに基づき人材、物資等の資源を適切に配分すること、例えば、救助のための実働部隊を最大限、効率的かつ効果的に配置し、迅速かつ的確に支援物資等を調達・運送することにより、人の生命・身体の保護が最も優先してなされるべきことを定めたものである。

⑤ 被災者の援護（第5号）

東日本大震災では、避難所での避難生活が長期にわたる中で、年齢、性別、障害の有無といった被災者の事情から生ずる多様なニーズへの配慮や、災害発生後の時間経過に伴うニーズの変化への対応が課題となった。

一方で、被災者の援護に当たっては、災害への対応、特に自立的な生活の再建のため、被災者自身の主体性を考慮する必要がある、被災者の主体的な取組を阻害することがないように配慮しつつ、被災者の多様性やニーズの変化に応じた適切な援護がなされるべきことを定めたものである。

⑥ 速やかな復旧と復興（第6号）

災害が発生した際には、被災した施設が本来の効用を発揮できるよう速やかに復旧し、被災者に対して適切な援護を行うことにより、被災地の復興へとつなげていくことが必要であることは、国及び地方公共団体の防災上の配慮事項としてこれまでも規定されていたが、これを災害対策の基本理念として改めて定めたものである。

3. 市町村の責務（法第5条関係）

これまで、市町村の責務の一つとして「自主防災組織の充実」を図ることが定められていたが、基本理念に盛り込んだ「共助」の観点から、これに加えて、住民に最も近い基礎自治体である市町村が、住民の自発的な防災活動を一層促進する責務を有する旨を明らかにしたものである。

4. ボランティアとの連携（法第5条の3関係）

これまでボランティアによる防災活動の環境の整備については、国及び地方公共団体の施策上の配慮事項として規定されていた（法第8条第2項第13号）ところだが、東日本大震災をはじめ、近年の災害時においては、多くのボランティアが活発な活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしたところであり、今後発生が懸念される大規模広域災害等において、ボランティアの役割はますます大きくなることが見込まれるところである。

このため、国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない

いことを明確化したものである。

なお、ここで規定するボランティアとは、個人・団体を問わず、「被災者の援護等のために自発的に防災活動に参加する者」全般を意味するものである。

5. 事業者の責務（法第7条第2項関係）

改正前の災害対策基本法の責務規定では、指定（地方）公共機関以外の民間事業者は、「住民」に含まれていたところだが、東日本大震災においては災害応急対策等に関し多くの事業者からの協力があり、今後発生が懸念される大規模広域災害に備えるためにも、事業者からの協力を得ることが必要不可欠である。

このため、災害応急対策等に関する事業者の責務として、災害時における事業活動の継続的实施、国及び地方公共団体が実施する防災に関する施策への協力を努めることを規定し、官民が一体となって災害対策に取り組むことを明らかにしたものである。

なお、ここでいう「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者」には、例えば、スーパーマーケット、コンビニエンスストア、飲食料品メーカー、医薬品メーカー、旅客（貨物）運送事業者、建設業者等が含まれる。

6. 住民の責務（法第7条第3項関係）

基本理念に盛り込んだ「自助」の観点から、住民の責務の例示として、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加を明記することとしたものである。

なお、ここでいう「その他の生活必需物資」としては、条文中に例示の食品、飲料水のほか、衣類、灯油・プロパンガス等の燃料、医薬品等が含まれる。

II 防災に関する組織

1. 市町村災害対策本部員の構成（法第23条の2関係）

市町村災害対策本部の本部員については、これまで当該市町村の職員のうちから任命することとされており、一部事務組合、事務委託又は広域連合の方式により消防事務を処理している市町村の災害対策本部では、当該市町村の職員として併任の発令をしない限り、消防長等を本部員に任命することは当然にはできなかつたところである。

しかし、一部事務組合等の方式により消防事務を処理している市町村においては、全市町村の大半を占めているという実態に照らし、その区域を管轄する消防長等も併任の発令なしに本部員の対象となるよう見直しを行ったもので

ある。

Ⅲ 防災計画

1. 地区防災計画（法第42条第3項及び第42条の2関係）

（1）規定を設けた趣旨

改正前の災害対策基本法では、防災計画として、国レベルの総合的かつ長期的な計画である防災基本計画、地方レベルの計画である都道府県及び市町村の地域防災計画を定め、それぞれのレベルで防災活動を実施するものとしていた。

一方、東日本大震災等を契機として、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（以下「地区居住者等」という。）が、「自助」・「共助」の精神に基づき、市町村等と連携して、自発的に地区における防災活動を担う例も見られるようになっており、これらの自発的な防災活動を促進し、ボトムアップ型で地域における防災力を高めるため、各地区の特性に応じて、コミュニティレベルでの防災活動を内容とする「地区防災計画」を市町村地域防災計画に定めることができることとしたものである。

（2）地区防災計画

地区防災計画は、地区居住者等が共同して行う防災活動に関する計画であり、市町村等が活動の中心となる市町村地域防災計画とコミュニティが中心となる地区防災計画とが相まって地域における防災力の向上を図ろうとするものである。

地区防災計画の内容としては、計画の対象範囲、活動体制のほか、地区居住者等による防災訓練、物資及び資材の備蓄、地区居住者等の相互の支援等各地区の特性に応じて地区居住者等によって行われる防災活動が挙げられる。

（3）地区防災計画に関する計画提案

地区防災計画は、上述のとおり、「自助」・「共助」の精神に基づく自発的な防災活動を促進し、各地区の特性に応じて、ボトムアップ型で地域における防災力を高めることを目的としており、地区居住者等がより主体的に、計画策定段階から積極的に参加することが求められることから、地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案（以下「計画提案」という。）することができることとしたものである。

(4) 運用上の留意点等

上記のような計画提案の趣旨を踏まえ、市町村防災会議においては、地区居住者等からの発意を積極的に受け止めていく姿勢が望まれるものであり、計画提案が行われた場合には、当該計画提案で示された地区居住者等の自発的な防災活動の内容を最大限尊重して、当該地区に係る地区防災計画を定めるよう努められたい。

なお、本規定は、改正法の公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日より施行されることとしており、今後、計画提案の手続等については、施行までの間に内閣府令で定めることを予定している。このため、本規定の運用に関する留意点等については、規定の施行に合わせ、改めて技術的助言を発出することを予定しているので留意されたい。

IV 災害予防

1. 物資供給事業者等の協力を得るために必要な措置（法第49条の3関係）

改正前の災害対策基本法では、国、地方公共団体等の災害予防責任者と、災害対策の本来的な実施責任者ではない民間事業者との協力関係の構築を促進する趣旨の規定はなかったが、今般の法改正で事業者の責務を明確化（法第7条第2項）したことに対応して、災害予防責任者が、物資供給事業者等（災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を行う者その他の民間の団体をいう。以下同じ。）からの協力を得るために必要な措置を講ずるべきことを努力義務として定めることとしたものである。

災害予防責任者が、救援物資の提供、物資の輸送、災害情報の放送等に関し、物資供給事業者等からの協力を得るに当たっては、あらかじめ、その発動条件や内容、費用負担等について、災害予防責任者と当該物資供給事業者等が合意した上で協定を締結しておくことが、防災計画の効率的かつ効果的な実施の観点からも有用である。これまでも、市町村や都道府県を中心として、民間事業者との協定締結が進められているところだが、今後、これまで以上に災害予防責任者と物資供給事業者等との間で協定の締結が促進され、行政と共同で行う防災訓練の実施など、官民が一体となった災害対策の実施が進むことが期待される。

2. 指定緊急避難場所の指定等（法第49条の4から第49条の6まで及び第49条の8関係）

(1) 規定を設けた趣旨

現在、各市町村において、発災時における避難所が定められているところだが、その多くは豪雨や地震等を念頭に被災者が一定期間避難生活を送る場

として定められたものであり、津波、崖崩れ等による災害の危険が及ぶことが想定される地域に立地するなど、災害の種類や状況によっては緊急の避難場所としてはふさわしくないものも存在している。

こうした状況を踏まえ、災害の危険が切迫した場合における住民等の安全な避難先を確保する観点から、例えば高台にある公園や広場といった場所を含め、災害の危険が及ばない場所又は施設を、洪水、津波等の災害の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定することとしたものである（これとは別に、被災者が一定期間避難生活を送る場としての避難所については、指定避難所として指定することとしている。3. 参照）。

また、既に定められている避難場所等については、今後政令で定める指定基準に沿って、当該避難場所等が指定緊急避難場所として安全性等を満たすかという観点から、改めて検証するとともに、当該基準を満たさない場合に限り、当該避難場所の指定を取り消す必要がある。

(2) 留意事項

洪水、津波等の切迫した災害から住民等が緊急的に避難する緊急避難場所は、避難ビルの屋上のように、一定期間滞在する場としては必ずしも適切でない場合もあり、災害の危険が去った後において、当該災害により自宅等が損壊している際には、住民等が緊急避難場所から避難所へ移動する必要がある場合も考えられる。こうした避難所への円滑な移動を促し、本規定の適切な運用を図るためには、防災訓練や防災教育等を通じて、普段から住民等に対して制度の趣旨と緊急避難場所等の所在地情報の周知徹底を行うことなどが重要である。

また、避難支援を受けて緊急避難場所まで避難した避難行動要支援者（5.（2）①の避難行動要支援者をいう。）について、緊急避難場所となっている施設の担当者等への引継ぎの方法等を検討しておくことが必要である。

さらに、避難行動要支援者について、災害の危険が去った後速やかに、緊急避難場所から避難所への円滑な移送を実施するため、その移送先及び当該移送先までの移送方法をあらかじめ市町村において検討し、避難行動要支援者や移送先となる関係行政機関、運送事業者等と調整を図っておくことが必要である。

なお、避難行動要支援者の移送先への移送等を行うに当たっては、事前に運送事業者と締結している協定に基づき被災者等の運送を実施するほか、救助法第7条第1項の輸送関係者に対する従事命令の規定ほか、法第86条の14において被災者の運送の要請等に関する規定を措置しているため、必要に応じてこれらの規定を活用されたい。

3. 指定避難所の指定等（法第49条の7及び第49条の8関係）

（1）規定を設けた趣旨

改正法においては、被災者が一定期間滞在する場としての避難所については、円滑な救援活動を実施し、また一定の生活環境を確保する観点から、学校や公民館等の公共施設等を指定避難所として指定することとしたものである（これとは別に、緊急時の避難場所については、指定緊急避難場所として指定することとしている。2. 参照）。

また、既に定められている避難所については、今後政令で定める指定基準に沿って、当該避難所が主に被災者が一定期間滞在するために最低限の生活環境を満たしているかという観点から、改めて検証するとともに、当該基準を満たさない場合に限り、当該避難所の指定を取り消す必要がある。

なお、法第49条の8において確認的に規定しているとおり、指定の対象となる施設が指定緊急避難場所と指定避難所の双方の指定基準に適合している場合には、両者を兼ねることができることとしている。

（2）留意事項

指定避難所は、一定の生活環境が確保された避難所の量的な確保を図り、発災時に迅速に提供することができるようあらかじめ指定することとしているものであり、指定避難所として指定していない施設を災害発生後の状況に応じ、臨時に避難所として使用することは何ら問題ない。ただし、災害救助法等に基づく支援が被災者に行き届き、法第86条の6に定める生活環境が確保されることが重要である。

また、指定避難所とは別に、一般の避難所では生活することが困難な障害者等の要配慮者が、避難所での生活において特別な配慮が受けられるなど、要配慮者の状態に応じて安心して生活ができる体制を整備した老人福祉センターや障害福祉施設、特別支援学校等の福祉避難所をあらかじめ指定しておくことが望ましい。

4. 住民等に対する周知のための措置（法第49条の9関係）

（1）規定を設けた趣旨

災害の危険が及ぶことが想定される地域や指定緊急避難場所の所在地、避難経路、避難情報の入手・伝達方法等の災害に関する情報をあらかじめ周知しておくことは、発災時に住民等が円滑に避難を行う上で特に重要である。このため、各市町村において、想定している災害の概要や当該災害の危険が及ぶことが想定される地域、指定緊急避難場所の所在地等、住民等が円滑に避難を行う上で必要となる情報を記載した防災マップの作成を一層推進することとしたものである。

なお、津波防災地域づくりに関する法律（平成23年法律第123号）、水防法（昭和24年法律第193号）及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（平成12年法律第57号）等の他の法律に基づき津波、洪水、崖崩れ等の災害に係る防災マップの作成等の住民等に対する周知が既に措置されている場合は、これらの法律に基づく防災マップとは別に、当該災害について本法に基づき改めて防災マップの作成等の措置をする必要はない。

（2）留意事項

本規定の適切な運用を図るためには、市町村と住民等が一体となって防災マップの作成を行うことにより、指定避難所と指定緊急避難場所の違いや、災害ごとに避難すべき場所が異なることについての理解を深め、避難についての住民の意識の向上を図ること、防災訓練や防災教育等を通じて、普段から住民等に対し制度の趣旨と緊急避難場所等の所在地情報、避難方法等の周知徹底を行うことなどが重要であり、各市町村において適切な対応を図られたい。

また、防災マップの作成過程等においてバリアフリー化が必要な避難経路等が確認された場合には、所要の措置を講じられたい。

5. 避難行動要支援者名簿（法第49条の10から第49条の13まで関係）

（1）規定を設けた趣旨

東日本大震災では、犠牲者の過半数を65歳以上の高齢者が占め、また、障害者の犠牲者の割合についても、健常者のそれと比較して2倍程度に上ったと推計されているが、こうした被災傾向は過去の大規模な震災・風水害等においても共通してみられるものであり、災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者に対する避難支援等の強化が急務となっている。

内閣府及び消防庁においては、これまで「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月）に基づき、各市町村における災害時要援護者名簿の作成等を促進してきたところであるが、こうした名簿の作成・利用に当たっては、高齢者や障害者等に関する個人情報の利用・提供が個人情報保護条例によって制限され、①防災部局と福祉部局等との間で必要な個人情報の共有が行えない、②民生委員や消防団等の外部の避難支援者への情報提供が行えないという問題があったところである。

しかしながら、災害多発国である我が国においては、いつどこで災害が発生してもおかしくなく、自力避難が困難な高齢者や障害者等を災害から保護するためには、全ての市町村において名簿が確実に作成され、平常時から避

難支援体制を構築しておくことが重要である。

このため、今般の法改正では、災害発生時の避難に特に支援を要する者の名簿（以下「避難行動要支援者名簿」という。）の作成を市町村長に義務付け、名簿の作成に必要な個人情報の利用が可能となるよう個人情報保護条例との関係を整理するとともに、名簿の活用に関して平常時と災害発生時のそれぞれについて避難支援者に情報提供を行うための制度を設けることとしたものである。

なお、避難行動要支援者名簿の作成・活用に係る具体的な手順等については、追って「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を改定し、その中で示すこととしているので、それを踏まえ、適切に対応されるよう取り計らわれたい。

（２）名簿の作成（法第４９条の１０関係）

① 名簿の作成（第１項）

ア) 名簿の登載対象者

避難行動要支援者名簿への登載対象者は、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」であり、このような「避難行動要支援者（以下「要支援者」という。）」に該当するかどうかは、個人としての避難能力の有無に加え、避難支援の必要性を総合的に勘案して判断することとなる。

この際、要配慮者個人としての避難能力の有無については、主として、①警報や避難勧告・指示等の災害関連情報の取得能力、②避難そのものの必要性や避難方法等についての判断能力、③避難行動を取る上で必要な身体能力に着目して判断することが想定される。一方、避難支援の必要性については、例えば、同居親族等の有無や社会福祉施設等への入所の有無のほか、各市町村における浸水想定区域や土砂災害警戒区域等の分布状況、災害関連情報の発信方法（緊急速報メール等の視覚情報での発信や外国語での発信など）等に着目して判断することが想定される。

イ) 名簿の作成方法

避難行動要支援者名簿は、「地域防災計画の定めるところ」により作成することとしており、地域防災計画には名簿作成の具体的な方法・手順を定める必要がある。

具体的には①名簿に登載する者の範囲、②名簿作成に関する関係部署の役割分担、③名簿作成に必要な個人情報及びその入手方法、④名簿の更新に関する事項を定めることが一般的に考えられる。なお、これらの事項を地域防災計画に定める際には、細目的な部分を下位計画等に委任すること

としても差支えない（以下5.において同じ。）。

ウ) 名簿の用途

避難行動要支援者名簿の作成目的は「避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置を実施するための基礎とする」ことである。

ここでいう「避難」とは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に危難を避けることをいう。災害の中には、台風や津波などその原因となる自然現象の発生から実際に被害が生じるまでの間に一定の時間的猶予があるものもあり、こうした災害については、その発生のおそれが明らかになった時点で、名簿情報に基づき速やかに避難支援を行い、要支援者を指定緊急避難場所等の安全な場所へと避難させることが重要となる。

一方、地震のように突発的に被害をもたらす災害が発生した場合には、自力での避難が著しく困難である要支援者は被災家屋に取り残されている蓋然性が高いことから、このような場合には、名簿情報に基づき速やかに安否の確認を行い、その結果に基づき的確な救出活動を実施することが重要となる。

「その他の…必要な措置」としては、安否確認に基づいた救出・救助の実施のほか、災害発生時に迅速な避難支援等が行えるよう、平常時からの避難訓練や防災訓練の実施等に名簿を活用することも想定される。

エ) 名簿の更新

避難行動要支援者名簿に登載される要支援者は、転出・転入、出生・死亡、障害の発現等により地域において絶えず変化するものであり、これを市町村において常に完全に把握することはおよそ困難であると考えられるが、可能な限り実態に即し、公平・的確な名簿作成に資するため、本項では、当該市町村に居住する要支援者の把握に努めることを市町村長に義務付けている。

各市町村においては、名簿作成の担当部局と福祉部局等の連携を密にし、要支援者に関する情報を適時に共有するとともに、これに基づき定期的に名簿を更新するよう取り計らわれない。

② 名簿の記載事項（第2項）

本項第1号から第4号までに掲げる事項は、いわゆる住民基本台帳の4情報であり、要支援者本人の特定に必要な基本的な情報である。

第4号の「住所」とは、各人の生活の本拠（民法第22条）であり、必ずしも住民基本台帳に記載されている住所に限定されない。一方、「居所」とは、人が多少の期間継続して居住しているが、その場所とその人の生活との結びつきが住所ほど密接でなく、生活の本拠であるというまでには至らない

場所をいう。本法に基づく名簿は市町村内に居住する者を対象とするものであり、その居住場所が講学上の住所であるか居所であるかを問わないことから、本号では両者を並列して規定したものである。

第5号の「電話番号その他の連絡先」は、災害の発生時又は発生するおそれがある場合における迅速な安否確認に必要となるものであり、「その他の連絡先」としては、携帯電話のメールアドレス等が想定される。

第6号の「避難支援等を必要とする事由」とは、視覚障害、聴覚障害、肢体不自由等の障害の種類及びその程度、要介護状態区分などの要支援者個人の避難能力に関する事項のほか、同居親族の有無等といった避難支援等を特に必要とする理由の概要を指すものであり、災害発生時における緊急的な避難支援等の実施に当たり、必要な人員数や支援方法等を的確に判断する上で必要となる情報である。

第7号は、市町村長の裁量により名簿に記載・記録する追加的事項である。このような追加的記載事項としては、例えば、同居家族の連絡先を記載し、災害発生時の安否確認手段の複線化を図ることが考えられる。

③ 名簿作成に必要な個人情報の利用（第3項）

ア) 個人情報保護条例との関係

現在、全国の市町村の全てで個人情報保護条例が制定されており、それらの条例では、本人以外からの個人情報の収集、市町村が保有する個人情報の目的外利用及び外部提供を一般的に禁止しつつ、一定の場合に限り例外的にこれらの行為を行うことを許容するという構成を採用している。

各市町村の個人情報保護条例では、こうした例外類型の一つとして「法令に定めがある場合」を規定しているのが一般的であり、本項の規定は、市町村内部において個人情報を目的外利用するに当たっての条例上の根拠を設けるものである。

なお、各市町村の個人情報保護条例によっては、「法令に基づく場合」を個人情報の目的外利用に関する例外類型として規定しておらず、条例による規定と法律による規定とが相互に矛盾抵触することもあり得るが、このような場合には、「地方公共団体は、…法律の範囲内で条例を制定することができる」との憲法第94条の規定と、本法律の趣旨から、本法律の規定が条例の規定に優越することとなり、各市町村においては、いずれにせよ名簿の作成等に必要な個人情報を取り扱うことが可能である。

イ) 利用範囲

「避難行動要支援者名簿の作成に必要な限度」とは、地域防災計画に定められた要件に該当する要支援者の個人情報を取得する場合のほか、地域防災計画において名簿に登載する者の範囲を定めるために必要となる、い

わば検討段階において必要な個人情報の取得も含むものである。名簿作成に係る上記のような個人情報の利用の態様に鑑み、本項に基づき市町村内部で目的外利用することができることとする情報の範囲については、結果的に要支援者には該当しない可能性のある者まで含みうるものとして「要配慮者に関する情報」としている。

「内部で利用」とは、地方自治法第158条第1項の規定により市町村長の権限に属せられた事務を分掌させるために設けられた「内部組織」の間での相互利用である。このため、市町村の機関であっても、教育委員会等はここでいう「内部」に含まれず、これらの機関が保有する個人情報を利用するためには、第4項による情報提供の求めを行う必要がある。なお、各市町村において具体的にどの機関が内部組織に該当するかについて疑義が生じる場合も想定されるが、こうした場合には、当該市町村の個人情報保護条例に規定する「実施機関」の区分に則り、市町村長とは別の実施機関として列挙されている主体については、内部組織に含まれないと解するのが適当である。

ウ) 市町村内部での目的外利用が想定される個人情報

名簿作成に必要な個人情報として市町村内部での目的外利用が想定されるものとしては、例えば、福祉部局が保有する要介護認定情報、障害者手帳情報などが想定される。

なお、名簿の作成に当たっては市町村が保有する住民基本台帳を活用し、独り暮らし高齢者等を把握することも想定されるが、住民基本台帳は、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）に基づき「市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、…その他の住民に関する事務の処理の基礎とする」ことを目的（同法第1条）として作成するものであり、本項に基づく目的外利用によらず、住民基本台帳作成の目的の範疇に属するものとして、名簿作成のため市町村内で活用することが可能である。

④ 名簿作成に必要な個人情報の取得（第4項）

ア) 個人情報保護条例等との関係

本項は、避難行動要支援者名簿を作成するに当たって必要となる個人情報の収集の円滑化を図るため、市町村長から依頼を受けた市町村外部の機関・団体が要配慮者に関する個人情報を市町村長に提供する場合における個人情報保護法制上の根拠を設けたものである。

名簿作成に当たり市町村長が外部の機関・団体に情報提供を求める際には、求めを受けた都道府県については当該都道府県の個人情報保護条例、市町村の機関については当該市町村の個人情報保護条例、民間事業者については個人情報保護法がそれぞれ適用され、これらの条例又は法律におい

ては、「法令に定めがある場合」等を除いて、本人の同意を得ずに個人情報の目的外利用や第三者提供を行うことを禁止しているが、本項の規定による求めに応じて行う情報提供については、「法令に定めがある場合」等に該当するものとして、条例上又は法律上許容されることとなる。

イ) 情報提供の依頼先

「関係都道府県知事その他の関係者」としては、障害者手帳の保有に関する情報や公費助成を受けている難病患者に関する情報等を保有する都道府県の福祉医療部局等が想定されるほか、必要に応じて民間事業者の情報提供を求めることも可能である。

なお、本項による情報提供の求めは、個人情報保護法制との関係を整理する観点から法令の根拠を設けることを目的として規定したものであり、情報提供を求められた者に対して応諾義務を課すものではないが、市町村長から情報提供を求められた者が、個人情報保護法制における「法令に定めがある場合」に該当するものとして、要配慮者に関する個人情報を市町村に提供することを可能とするものである。

ウ) 留意事項

要配慮者に関する情報提供の依頼及びこれに対する情報の提供に際しては、個人情報保護法制との関係を整理する観点から、「法令の定め」に基づく依頼又は提供であることを、書面をもって明確にすることが望ましい。

(3) 名簿の利用及び提供（法第49条の11関係）

市町村においては、かねてより「災害時要援護者名簿」等の名称で本法の避難行動要支援者名簿に類似する名簿が整備されてきたところであるが、東日本大震災に際しては、かかる名簿を有効に活用し、要支援者の命を救うことができた事例があった一方、名簿を地域の支援者に事前に提供していなかった、名簿が発災後の安否確認に利用できることに考えが及ばなかったなど、作成後の名簿の活用について必ずしも十分でない事例も見受けられた。

こうした事例の背景としては、名簿情報の利用に関し個人情報保護条例との関係整理が十分になされていないこと等が指摘されているところであるが、本法に基づく避難行動要支援者名簿制度の創設趣旨は、名簿自体を作成することにあるのではなく、作成した名簿を適切に活用し、要支援者の生命・身体を災害から保護することにあることは言うまでもない。

このため、本条では、市町村長が作成した名簿に登載された要支援者に関する情報が地域の支援者等にも適切に提供され、災害発生時に名簿情報が最大限活用されるよう、名簿情報について市町村内部での利用及び市町村外部への提供に関する取扱いを法律上規定することとしたものである。

① 市町村内部における名簿情報の利用（第1項）

第49条の10第3項又は第4項の規定により、市町村長は、名簿の作成に必要な限度で要配慮者の個人情報を市町村の内部で目的外利用し、又は関係都道府県知事等から情報提供を受けることが可能となるが、これらの規定は、福祉部局等が保有していた要支援者に関する個人情報について、その本来的な利用目的（社会保障給付に関すること等）を変更することなく、名簿の作成という別の目的に限って目的外利用等することを認めたものであり、名簿に集約された個人情報を避難支援等という更に別の目的に利用することは、これ自体個人情報保護条例上の「目的外利用」に当たる。

本項は、こうした点を踏まえ、避難支援等の実施に必要な限度で市町村が名簿情報を内部利用することができるよう法律に根拠を設けたものであり、本項に基づく個人情報の利用については本人の同意を得ることを要しない。

なお、本項に基づき市町村の内部において具体的に想定される名簿情報の利用用途としては、i) 名簿情報の外部提供に関する本人同意を得るための連絡、ii) 防災訓練への参加呼びかけなど防災に関する情報提供、iii) 災害発生時又は発生のおそれがある場合の情報伝達、避難支援、iv) 災害発生時の安否確認・救助等が考えられる。

この際、市町村の内部組織である消防部局においては、本項に基づき、本人同意の有無にかかわらず、避難支援等に必要な限度で平常時から名簿情報を利用することができるので留意されたい。

② 平常時における名簿情報の外部提供（第2項）

本項に基づく名簿情報の事前提供は、これを受領した民生委員等の地域の避難支援者が要支援者と個別に面談すること等を通じて、災害発生時における避難方法や避難支援の内容等を事前に検討し、個々の要支援者ごとに実効性の高い個別避難計画を準備しておくことを可能とすることを主たる目的としたものである。

ア) 名簿情報の提供先

本項で名簿情報の提供先として列挙した主体は、避難支援等に携わる行政機関、特別公務員及び民間団体をそれぞれ例示したものであり、いずれも、消防庁が実施した実態調査「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」（平成24年7月3日）において、名簿提供先の上位に挙げた者である。

これらの者はあくまで例示として列挙したものであり、これらの者に必ず名簿情報を提供することを求める趣旨ではなく、また、これら以外の者に対して名簿情報を提供することを禁止するものでもない。市町村におい

ては、要支援者の人数や所在、必要な避難支援の態様など地域の実情を適切に勘案しつつ、名簿情報の提供先及び方法を地域防災計画に具体的に定めるよう取り計らわれたい。

イ) 「必要な限度」について

名簿情報の外部提供に当たっては、要支援者に関する個人情報が無用に共有・利用されることがないように、「避難支援等の実施に必要な限度」で提供することが原則である。例えば、市町村内の一地区の自主防災組織に対して市内全体の名簿情報を提供することは、実際の避難支援等に活用され得ない情報までをも含んだものとして、「必要な限度」を逸脱するものと考えられる。一方、災害発生時の避難支援等には直接携わらないものの、個別避難計画の事前策定を通じて間接的に避難支援等に関与する者に名簿情報を提供すること等は、ここでいう「必要な限度」に含まれる。

ウ) 同意の取得

名簿情報の提供については、心身の機能の障害等に関する情報を他者に知られることにより、要支援者やその家族等が社会生活を営む上で不利益を受けるおそれもあることから、平常時から行うものについては、事前に要支援者本人の同意を得ることを必要としている。

この際、「同意」とは、口頭によるものと書面によるものとを問わないが、状況に照らし本人が実質的に同意していると判断できることが必要となる。

なお、要支援者本人が未成年者、成年被後見人等であって、個人情報の取扱いに関して同意したことによって生ずる結果について判断できる能力を有していない場合などは、親権者や法定代理人等から同意を得ることにより、名簿情報の外部提供を行うこととして差し支えない。

エ) 条例による特例措置

本項に基づく名簿情報の事前提供は、本人同意を前提としているが、より積極的に避難支援を実効あるものとする等の観点から、自治体が条例で特に定める場合については、同意を要しないこととした。

このような特例措置としては、外部提供について同意を不要とする旨を条例上明文で根拠を設けてある場合のほか、「個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上の必要があると認めたとき」のように、個人情報保護条例上の他の規定を根拠とする場合についても、本項にいう「条例に特別の定めがある場合」に該当する。

③ 災害発生時等における名簿情報の外部提供（第3項）

本項は、災害により要支援者の生命又は身体に具体的な危険が迫っている状況下においては、個人情報の利用による利益が個人情報の保護による利益

に優越するとの判断に基づき、災害が発生し、又は発生のおそれがある場合であって、要支援者の生命・身体を保護するために特に必要があると認めるときは、市町村長は、要支援者本人の同意を得ることを要せずに、名簿情報を外部提供できることを定めたものである。

ア) 名簿情報の提供先

本項に基づく名簿情報の提供先としては、第2項による事前提供と同様の消防機関、自主防災組織等といった避難支援等関係者のほか、災害発生後に被災地に派遣された自衛隊の部隊や他の都道府県警察からの応援部隊等が想定される。また、避難支援等への協力が得られる企業や団体、さらには、発災後に要支援者の安否確認を迅速に行うため、障害者団体等に名簿情報を提供するといったことも考えられる。

イ) 運用上の留意点

本項に基づく名簿情報の外部提供は、発災時等であれば無条件に認められるものではない。例えば、大雨で河川が氾濫するおそれがある場合に、浸水予想区域内にいる要支援者の名簿情報を同意なく外部提供することは本項の趣旨に合致すると考えられるが、およそ浸水可能性がない地区に居住する要支援者の分までも同意なく一律に提供するようなことは適当でない。

市町村においては、本項の趣旨を十分に踏まえ、予想される災害の種別や規模、予想被災地域の地理的条件や過去の災害経験等を総合的に勘案し、「要支援者の生命・身体を保護するために特に必要がある」か否かを適切に判断するよう留意されたい。

(4) 名簿情報を提供する場合における配慮（法第49条の12関係）

本法に基づく名簿情報の外部提供は、要支援者に対する避難支援等に必要範囲内で、消防機関や警察機関等の行政機関、民生委員等の個人、市町村社会福祉協議会や自主防災組織等の民間団体に対して幅広く行われることとなる。

この際、名簿情報の取扱いについては、個人単位では守秘義務を課すことにより秘密保持を図ることとしている（法第49条の13）ところであるが、名簿情報が不用意に外部漏えいする危険性を最小化するためには、このような個人単位での措置はもとより、名簿情報を受け取る団体そのものにおいても、名簿情報を取り扱う職員を必要最小限に限定するなど、名簿情報の管理に関し組織単位で適切な措置を講じられることが求められる。

このため、名簿情報の取扱いについてその適正管理に万全を期す観点から、名簿情報の受領者個人に対する守秘義務と両輪をなすものとして、市町村長に対し、名簿情報の漏えい防止のために必要な措置を講じることを名簿情報

の提供先に求めるなど個人の権利利益の保護に必要な措置を講ずるよう努めることを義務付けるものである。

① 努力義務の内容

本条に基づき市町村長に課せられる努力義務は、名簿情報を外部提供する際に、その提供先に対して名簿情報の漏えい防止等に必要な措置を講ずるよう求めることなど、要支援者とその家族等の権利利益を保護するために必要な措置を講ずることである。なお、本条に基づく努力義務は、発災時に緊急に名簿情報を提供する場合も対象としているが、平常時から名簿情報を保有しない者に対する名簿情報の提供についても本条の対象としているのは、使用後の名簿情報の廃棄・返却等について求めることも念頭に置いたものである。

「名簿情報の漏えいの防止のために必要な措置」としては、組織の内部で名簿情報を取り扱う者を限定することや必要以上の名簿情報の複製の禁止、名簿情報の保管方法の指定、名簿情報の取扱状況の報告、使用後の名簿情報の廃棄・返却等が考えられる。

また、「その他の当該名簿情報に係る避難行動要支援者及び第三者の権利利益を保護するために必要な措置」としては、受領した名簿情報を避難支援等以外の目的のために使用することを禁止することのほか、名簿情報の適正な管理を促進するため、市町村において名簿情報の提供先を対象とした研修を実施すること等も想定される。

なお、名簿情報の提供先に対してどのような情報管理措置を求めるかは、提供する名簿情報の量や提供方法（紙媒体・電子媒体の別）、受領者の特性（行政機関・民間団体の別や個人情報保護条例等の適用の有無）等を総合的に勘案して判断するべきであることから、その具体的な内容については地域防災計画で定めることとしている。このため、市町村においては、名簿情報の提供先を地域防災計画に定めるのにあわせて、名簿情報の提供先に対して求める情報管理措置の内容等についても一体的に定めるよう留意されたい。

② 市町村内における名簿情報の適正管理

本条は、市町村が外部の避難支援者に名簿情報を提供する際の努力義務を規定したものであるが、市町村内部においても名簿情報が適正に管理されるべきことは言うまでもない。

市町村内部における情報管理については、かねてより、総務省の『地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン』に基づき、機密性に応じた情報の取扱方法等を定めた情報セキュリティポリシー及び具体的な実施手順（マニュアル）が各自治体で策定されているところであり、

各市町村においては、要支援者個人の秘密を含んだ避難行動要支援者名簿についても適正な情報管理が行われるよう、改めてこのセキュリティポリシー等の遵守を徹底されるよう配慮されたい。

(5) 秘密保持義務（法第49条の13関係）

避難行動要支援者名簿に記載された名簿情報は、要支援者に関する心身の機能の障害や疾病に関する情報等といった極めて秘匿性の高い秘密を含むものである。

このため、名簿情報の提供を受けた者が、正当な理由なくこうした秘密を他者に漏らすことは、要支援者本人はもとより、その家族等の権利利益をも不当に侵害することになりかねない。また、名簿情報に含まれる秘密の保持について要支援者等からの信用が十分に得られない場合には、平常時からの名簿情報の提供に対する同意を躊躇させることにもつながり、結果として、地域住民等の「共助」による避難支援等の充実・強化を目的とした名簿制度の実効性を大きく毀損するおそれもある。

本条は、こうした考えから、名簿情報の不当な漏えいを防止し、もって要支援者等のプライバシーの保護並びに名簿制度の信頼性及び実効性の確保を図るため、名簿情報の提供を受けた者に対して守秘義務を課すものである。

市町村においては、本条の趣旨・内容を十分に承知の上、名簿情報を外部に提供する際には、その相手方に法律上の義務内容等を適切に説明するなど、名簿情報に係る秘密保持が徹底されるよう特段の配慮を図られたい。

① 義務の内容

本条に基づく秘密保持義務の内容は、市町村から直接又は間接に名簿情報の提供を受けた個人について、それによって知り得た要支援者に関する秘密を将来にわたり正当な理由なく他者に漏らさないことである。

ここでいう「秘密」とは、一般に『非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値するものをいう。』と解されており（最判昭和52年12月19日）、本法の要支援者に関しては、心身の機能の障害に関する情報や疾病その他の健康状態に関する情報等が典型的に該当するものと考えられる。また、名簿情報として直接的に知り得るこれらの秘密に加え、名簿情報を利用した避難支援等の活動に携わる中で知り得た非公知の情報である家庭環境、人種、国籍、門地、信条等も秘密に該当しうる。

ただし、本条による秘密保持の対象となるのは、名簿情報の提供を受けたことによって直接又は間接に知り得た秘密であり、本法に基づき名簿情報の提供を受ける以前から地縁関係等を通じて同様の事実を既に知っていた場合には、ここでいう知り得た秘密には該当しない。

「正当な理由がなく」とは、要支援者に対する避難支援等に必要のない理由で秘密を漏らすことを禁止する趣旨である。このため、例えば、名簿情報の提供を受けていた者が、災害発生時に、要支援者の避難支援等に必要に応援を得るため緊急に名簿情報を近隣住民に知らせるような場合は、「正当な理由」に該当すると考えられ、本条の守秘義務違反を構成しない。

一方、避難支援等の応援を得ることを目的とした場合であっても、災害が現に発生していない平常時から他者に名簿情報を提供することについては、以下の理由から「正当な理由」に該当しない。すなわち、本法においては、個人情報の保護と利用のバランスを図る観点から、平常時からの名簿情報の提供については、その相手方をあらかじめ地域防災計画で定めるとともに、要支援者本人の同意を得ることを条件としている。このため、市町村長から名簿情報の提供を受けた者が、市町村及び要支援者の関知しない者に独断で名簿情報を提供することはこれらの規定の趣旨を没却することになるほか、こうした再提供先には本条の秘密保持義務が課せられていないことに鑑みても適当でないためである。

② 義務の対象者

本条による秘密保持義務が課せられる対象者は、第49条の11第2項又は第3項の規定により、市町村長から名簿情報の提供を受けた者又は名簿情報の提供を受けた団体の職員等であって、実際に名簿情報を取得した者である。

本法による名簿情報の提供は、地域防災計画に基づき平常時からなされる場合と災害が発生した場合等に緊急になされる場合があるが、いずれの場合に名簿情報を取得した者についても、本条による義務が課せられる。一方、①で例に挙げたような場合に、避難支援等の応援のために緊急的に名簿情報の提供を受けた住民等については、本条の義務は課せられない。

「名簿の提供を受けた者」とは、第49条の11第2項又は第3項の規定により市町村長から直接的に名簿情報の提供を受けた者を指すものであるが、名簿情報の提供は個人に対して直接的に行われる場合だけでなく、社会福祉協議会等の市町村内の一定の区域を管轄する法人に対してなされることも想定されることから、このような場合には、名簿を受領した法人に対してではなく、実際に名簿情報を取り扱う役員又は職員に対して義務が課せられる。また、名簿情報を受領する主体としては、法人格を有していない自主防災組織等の団体も想定されるところであり、このような場合における当該団体の構成員は、社会通念上、当該団体の役員又は職員とは観念されないことから、こうした者についても本条による義務が課せられるよう「その他の当該名簿情報を利用して避難支援等の実施に携わる者」と規定したものであ

る。

なお、本条による秘密保持義務は、名簿情報を活用した避難支援等を行う立場にあった間はもとより、これらの立場を退いた後についても引き続き課せられるものであり、この点条文上も「又はこれらの者であった者」と明確にされているので、留意されたい。

③ 義務の違反

名簿情報を提供先として想定される者のうち、職務として避難支援等に携わる消防機関や警察機関、自衛隊等の職員については、地方公務員法等において秘密漏えいに関する罪が設けられており、仮にこれらの者が名簿情報を外部に漏えいした場合には、これらの法令に基づき所要の罰則が課せられる。

一方、自主防災組織の構成員など、職務としてではなく善意に基づき無償で避難支援等に携わる民間人については、名簿情報の受領について過度な心理的負担を課し、「共助」による避難支援等の裾野自体を限定的なものとするものがないよう、本法では守秘義務違反に対する罰則を設けていない。ただし、この場合においても、名簿情報が漏えいし、民事上の損害賠償訴訟が提起された場合には、本条の義務違反が不法行為責任の認定根拠となり得るのでその旨留意されたい。

(6) その他の留意事項

これまで「災害時要援護者名簿」等の名称で避難行動要支援者名簿に類する名簿を作成していた市町村については、当該名簿の内容が、本法に基づき作成される避難行動要支援者名簿の内容に実質的に相当している場合に限り、改正法の施行後に改めて避難行動要支援者名簿を作成する必要はない。ただし、この場合においても、名簿の作成方法等について地域防災計画に位置付ける必要があるのでその旨留意されたい。

また、改正法の施行の際現に名簿情報を外部の避難支援等関係者に提供している場合には、当該名簿情報を受領した個人に対して本法に基づく秘密保持義務が課せられるよう、改正法の施行後に改めて名簿情報の提供を行い、法律に基づく義務が発生する日が明確になるよう取り計らわれたい。

V 災害応急対策

1. 内閣総理大臣から国民に対する避難関係情報の周知（法第51条の2関係）

東日本大震災において、市町村長から避難指示が発令されていたにも関わらず、逃げ遅れた住民が発生し、また、避難誘導に当たった消防団員等の犠牲も多数生じたことを踏まえ、非常災害が発生し、又は発生するおそれがある場合

においては、市町村長が避難勧告・指示を行うことに加え、内閣総理大臣から国民に対し、予想される災害の事態やとるべき措置等的確かつ迅速な避難のため必要となる情報を周知することとしたものである。

なお、本項に基づく情報の周知は、被災地域の住民に適切な情報を提供し、市町村長が行う避難勧告・指示の効果を高めるために行うものであって、住民に対する避難勧告・指示自体は、あくまでも市町村長が行うものであることに留意されたい。

2. 都道府県が災害の状況等を報告できなくなったときの指定行政機関による情報収集（法第53条第7項関係）

平成24年改正法において、市町村の行政機能が著しく低下し、被災状況の把握や法第53条第1項に定める報告ができない事態に都道府県が情報の収集に意を用いることを規定したところであるが、今後、東日本大震災を超える大規模広域災害が発生した場合には、都道府県の行政機能も著しく低下し、被災状況の把握や同条第1項に定める報告ができない事態が生じ得ることに鑑み、指定行政機関が所掌事務に関する災害の情報収集に意を用いることを規定したものである。

なお、本項の「報告をできなくなったとき」については、各指定行政機関が個々の災害の状況に照らして判断するものである。

3. 警報の伝達及び警告を行うに当たっての配慮（法第56条関係）

（1）規定を設けた趣旨

高齢者や障害者、妊産婦等の要配慮者については、避難勧告・指示等の情報の把握が困難な場合や、避難に支援を要する場合、素早い避難行動が困難な場合などが想定されることから、要配慮者・支援者に災害に関する情報が着実に伝達され、かつ、発災前にある程度の時間的余裕を持って避難を開始することが重要である。このため、今般の法改正において、避難準備情報の提供について規定上明示するとともに、避難行動要支援者名簿も活用しつつ、発災時において要配慮者が円滑に避難できるよう配慮しなければならない旨規定したものである。

（2）留意事項

避難勧告・指示等に基づく避難に先行して、避難準備情報等を提供する際には、要配慮者・支援者に対して着実に避難準備情報を含む災害に関する情報を伝達するとともに、時間的余裕をもって避難のための立退きを行うことができるよう要配慮者に自主的な避難行動の開始を促す必要がある。また、普段から避難行動要支援者名簿の作成等を通じて、要配慮者の把握に努める

とともに、要配慮者・支援者に対して着実に災害に関する情報が伝達されるよう、防災マップや防災訓練等を通じて、災害に関する情報の住民等への伝達経路や伝達手段、情報の入手方法等について周知を図る必要がある。

4. 通信設備の優先利用等（法第57条及び第61条の3関係）

（1）規定を改正した趣旨

災害から命を守るためには、災害の危険が及ぶ地域から避難することが重要であり、そのためには、市町村長が発令した避難勧告・指示等を住民等に着実に伝達することが必要である。避難勧告・指示等の伝達に当たっては、従前から防災行政無線や広報車、消防団等による呼びかけが行われてきたところであるが、緊急速報メール、テレビ、ラジオ、インターネットなど、あらゆる手段を活用し、情報の伝達手段の多様化を図っていくことが重要である。

このため、改正法においては、各種警報や避難準備情報等の伝達等のほか、市町村長による避難勧告・指示等に際し、情報の伝達手段として、電気通信設備の優先利用や放送要請に加えて、インターネットを利用して不特定多数の者に情報を提供するポータルサイトを運営する事業者（以下「ポータルサイト・サーバ運営業者」という。）に対し、例えば、避難勧告・指示等に関する情報をサイトのトップページに掲載するなど、情報提供の協力を求めることができる旨規定することとしたものである。

（2）通信設備の優先利用等を行うに当たって満たすべき要件

本規定に定める権限を行使するに当たっては、以下の①～③の要件を満たす必要がある。

① 緊急を要すること

高潮、津波、洪水等による災害の危険が迫っており、避難勧告・指示等の情報の伝達が緊急を要する場合であること、すなわち時間的に余裕がない場合である。

② 通信のため特別の必要があること

災害の危険が広範囲に及び、防災行政無線や広報車、消防団等による呼びかけのみでは、必要な情報伝達を短時間に着実に行うことが困難な場合や、都道府県知事又は市町村長が利用できる通信の機能が十分に機能しなくなったような場合である。

③ 協議して定めた手続によること

本規定の権限の行使に当たっては、今般の法改正に伴い改正した令第22条に定めるところにより、電気通信役務を提供する者などの関係する事業者と事前に協議して定めた手続によって行わなければならないこととしてい

る。具体的には、新たにポータルサイト・サーバ運営業者に対して、インターネットを活用した情報提供を行うことを求めるに当たっても、当該ポータルサイト・サーバ運営業者と事前に協議を行っておく必要がある。

また、この協議では、有償無償の別、有償の場合はその料金、連絡担当者及び当該担当者への連絡方法、具体的な情報の伝達方法など、災害の危険が切迫している状況下において、迅速に情報の伝達等を行うことができるよう、あらかじめ具体的な手続を定めるほか、特に「緊急を要するもの」であるかどうか、あるいは「通信のため特別の必要」があるかどうかの認定については、都道府県知事又は市町村長と相手方との立場の相違から緊急時に混乱が生ずる場合も考えられるので、その具体的基準、認定方法についてあらかじめ定めておくことが望ましい。

5. 屋内での待避等の安全確保措置の指示（法第60条第3項等関係）

（1）規定を設けた趣旨

本法に基づく避難の方法としては、従来「避難のための立退き」のみが位置づけられていたところだが、市町村合併による区域の拡大、気候変動等に伴う局地的大雨等の異常気象の発生等により、発生のおそれのある全ての災害を市町村長が把握し、避難勧告・指示等を発令することが困難な状況となっており、場合によっては、屋外を移動して避難所等へ避難するよりも屋内に留まる（上階への移動を含む。）方が安全な場合も考えられる。

例えば、竜巻が発生した場合のほか、内水氾濫の際には、濁水のため道路と側溝の判別がつかず、側溝に足をとられて流される場合等、屋外への避難を行うことにより、かえって避難中に被災する可能性がある。

このため、過去の災害における教訓等を踏まえ、今般の法改正において、自宅等の屋内に留まること等の屋内における避難行動として、「屋内での待避等の安全確保措置」を新たに位置付けることとしたものである。

（2）「屋内での待避等の安全確保措置」の考え方

屋内での待避等の安全確保措置の具体的な内容としては、主として、自宅等の屋内に留まることのほか、建物の2階以上や屋上などの上階への移動（垂直避難）が想定される。

6. 避難指示等に当たっての助言（法第61条の2関係）

（1）規定を設けた趣旨

市町村長が避難勧告・指示等を発令する際、市町村によっては、過去の災害対応の経験に乏しいことに加えて、河川、ダム等の施設管理者が当該市町村以外の者であるため、当該施設の情報が十分に得られないこと、又は情報

を得られても十分に知見がないため活用できないこと等により、避難勧告・指示等の発令を躊躇したり、タイミングを逃したりする場合も少なくなかった。

そこで、災害対応の多くの専門的知見等を有している地方気象台、河川事務所等の国の機関や都道府県等から、災害に関する情報等の必要な助言を得られる体制をあらかじめ構築するため、本規定を設けることとしたものである。

(2) 「助言」の考え方

本規定に基づく助言としては、単なる自然現象に関する情報の提供にとどまらず、災害による危険が生ずることが予想される地域や避難勧告・指示等を発令すべき対象者、避難勧告・指示等を発令すべきタイミングなどが想定される。こうした助言に関して、市町村長から助言を求められた指定行政機関の長等や都道府県知事は、その所掌事務について、技術的に可能な範囲で助言を行うことになる。

(3) 留意事項

本規定が円滑に運用されるよう、市町村は、都道府県、国の関係機関との間で連絡を密に取り合い、ホットラインを構築するなど発災時における連絡体制等についてあらかじめ地域防災計画に定めておくなど、平常時から十分な連携を図り、避難勧告・指示等の発令に際して実際に助言を得る場合は、当該ホットライン等を活用されたい。

なお、市町村長の権限として付与されている避難の指示等（法第60条）については、事前措置（法第59条）・警戒区域の設定（法第63条）・応急公用負担（法第64条、第65条）等と同様に、地方自治法第153条の規定に基づき、市町村長は当該市町村の職員（当該市町村の消防吏員を含む。）に委任又は代理させることができることとなっている。

適切な災害対策の実施にあたっては、これらの権限について適宜、委任又は代理を活用することが重要であることに留意されたい。

また、本法に基づく上記の各権限は、事前措置にあつては警察署長又は管区海上保安部の事務所の長、避難の指示等にあつては、警察官又は海上保安官、警戒区域の設定及び応急公用負担にあつては、警察官、海上保安官又は災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官も行うことができる場合があるので、あわせて、本法の関係規定を再度確認されたい。

7. 指定行政機関の長等に対する応援の要求（法第74条の3関係）

(1) 規定を設けた趣旨

平成24年改正法においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、地方公共団体間の応援等に関し、応援対象業務の拡大（法第67条、第68条、第74条）、都道府県知事から市町村長に対する応援等の指示等（法第72条）、内閣総理大臣から都道府県知事に対する応援の要求等（法第74条の2）等について所要の改正を行ったところだが、今後、さらに、大規模広域災害が発生した場合には、被災地方公共団体自らが行う災害応急対策及び改正前の災害対策基本法に規定されていた地方公共団体間の応援のみでは、十分に対応できない事態も想定される。このため、このような場合においても、的確かつ円滑に災害応急対策を実施するため、都道府県知事から指定行政機関の長等に対し、災害応急対策の応援を求めると及び指定行政機関の長等が実施すべき災害応急対策の実施を要請することができることとし、指定行政機関の長等に正当な理由がない限り応諾する義務を課したものである。

なお、応援又は災害応急対策の実施を拒むことができる「正当な理由」とは、指定行政機関の長等が、自己の災害応急対策を実施する必要等のため応援に応ずるだけの余力がないこと等が考えられる。

（2）留意事項

具体的にどのような手続でどのような内容の応援を行うかについては、関係する指定行政機関、指定地方行政機関、都道府県及び市町村が、応援の必要性や組織の体制等を確認した上で、指定行政機関の防災業務計画、都道府県及び市町村の地域防災計画等において、あらかじめ具体的に定めておくことが適当である。

なお、本条の規定による要求や要請は、法律に基づく要求又は要請としての一定の法律効果を伴うものであるが、本規定は、事態の緊急性に照らし、必要な場合には、例えば、市町村長が指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長に対し、直接依頼することを妨げるものではないので、念のため申し添える。同じく、従来他の法律又は応援協定等に基づき行われてきた国の地方公共団体に対する応援についても、これを妨げるものではない。

法律の運用上は、上記の計画等により、国、都道府県及び市町村の関係者が災害時の応援関係を確認し、あらかじめ包括的な要求や要請をしておくことで、発災時に、個別の要請を待つことなく自動的に応援を実施することとしておくなど、柔軟に対応できるよう必要な措置を講じておくことが望ましい。

8. 指定行政機関の長等による応急措置の代行（法第78条の2関係）

（1）規定を設けた趣旨

大規模災害により、市町村や都道府県が全部又は大部分の事務を行うこと

ができなくなる場合を想定し、消防、水防、救助等の応急措置を実施するため市町村長に与えられた権限のうち、他人の土地等を一時使用し、又は土石等を使用し、若しくは収用する権限（法第64条第1項）及び現場の災害を受けた工作物等で応急措置の実施の支障となるものの除去等をする権限（法第64条第2項）並びに現場にある者を応急措置の業務に従事させる権限（法第65条第1項）により実施すべき応急措置の全部又は一部について、指定行政機関の長等に代行義務を課すととともに、代行を開始し、又は終了した時は、その旨を公示しなければならないこととしたものである。これらの応急措置は、市町村長及び都道府県知事が実施できない事態が生じた場合においても、直ちに行わなければ災害応急対策に遅れが生じ、住民の生命、財産等に重大な影響を与えるものであるため、特に急を要する重要な応急措置として、都道府県知事（法第73条）に加え、指定行政機関の長等も代行しなければならないこととしたものである。

(2) 「全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたとき」の考え方

ここでいう「全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたとき」とは、市町村長又は都道府県知事以下の主要職員の被災等により、指揮命令系統が壊滅したため、適切に公権力を行使することが困難となった場合のことであり、指定行政機関の長等が個々の災害の状況に照らして判断するものである。

(3) 留意事項

発災時において、具体的にどのような内容の応急措置を代行するかについては、指定行政機関、都道府県及び市町村が、代行の必要性や組織の体制等を確認した上で、指定行政機関の防災業務計画、都道府県及び市町村の地域防災計画等において、あらかじめ具体的に定めておくことが求められる。

また、必要が生じた場合に迅速に代行に着手できるよう、7.(2)と同様の措置をあらかじめ講じておくことが望ましい。

なお、本条により代行する応急措置以外の災害応急対策全般については、7.で述べたとおり、指定行政機関の長等が応援する規定を設けている（法第74条の3）ので、適切に活用されたい。

9. 法律に基づく規制等の特例（法第86条の2から第86条の5まで関係）

東日本大震災の教訓を踏まえ、また、今後、さらに大規模広域災害が発生することを想定し、東日本大震災における臨時の法律上の措置や危機対応に関する類似の法律である武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号）の例を参考に、①避難所等に関する特例、

②臨時の医療施設に関する特例、③埋葬及び火葬の特例、④廃棄物処理の特例、の4つの特例を必要な範囲で講ずることができるよう、所要の規定を置いたものである。

これらの特例措置は、東日本大震災級又はそれ以上の大規模広域災害が発生した場合に講ずる必要性が予見され、かつ、その具体的内容も特定できるため、あらかじめ一般制度化しておくことが適当であると判断したものである。

① 避難所等に関する特例（法第86条の2関係）

ア) 規定を設けた趣旨

大規模広域災害が発生し、避難所又は応急仮設住宅が著しく不足した場合には、被災者に対して住居を迅速に提供するために、既存の宿泊施設以外の施設の用途を一時的に変更して使用し、又は新たに仮設の施設を設置して、これを避難所又は応急仮設住宅として利用する必要性が生ずることが想定される。

これらの避難所又は応急仮設住宅は、消防法（昭和23年法律第186号）上、宿泊施設や共同住宅等の用途とされ得るが、その設備等について、同法に基づく設置基準を満たさなければならないこととした場合、その迅速な設置に支障を来たすおそれがある。

このため、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、避難所又は応急仮設住宅が著しく不足し、被災者に対して住居を迅速に提供することが特に必要と認められるものとして当該災害を政令で指定したときは、地方公共団体の長が設置するこれらの避難所又は応急仮設住宅については、その迅速な設置を可能とするよう、消防用設備等の設置義務について規定する消防法第17条の規定を適用除外としたものである。

イ) 留意事項

当該規定が本来、火災から居住者等の生命・財産を保護するためのものであることに鑑みれば、消防法の規定をそのまま適用することはしないとしても、同法に準拠する基準を定めておくことが望ましい。このため、地方公共団体の長は、これらの避難所又は応急仮設住宅を設置する場合には、被災者の安全を確保するため、消防法第17条の適用を除外することに代わる安全措置を講ずべきこととしたものであり、消防機関等の意見を聴くなどして、その的確な実施を図らねたい。

② 臨時の医療施設に関する特例（法第86条の3関係）

ア) 規定を設けた趣旨

大規模広域災害が発生し、既存の病院の被災や多数の負傷者の発生により、医療施設が著しく不足している場合には、臨時の医療施設が必要とな

る場合が想定される。

医療施設は本来、消防法第17条の規定による消防用設備等の設置義務、医療法（昭和23年法律第205号）第4章の規定による病院や診療所等の開設等に係る許可や届出、病院や診療所等の構造設備基準を満たす必要があるが、臨時の医療施設にこれらを満たすことを求めた場合、迅速な医療施設の開設の妨げとなるおそれがある。

このため、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、医療施設が著しく不足し、被災者に対して医療を迅速に適用することが特に必要と認められるものとして当該災害を政令で指定したときは、地方公共団体の長が開設する臨時の医療施設については、その迅速な開設を可能とするよう、消防法第17条及び医療法第4章の規定を適用除外としたものである。

イ) 留意事項

地方公共団体の長は、臨時の医療施設を開設する場合には、①イ)と同様に、被災者の安全を確保するため、消防法第17条の適用を除外することに代わる安全措置を講ずるため、消防機関等の意見を聴くなどして、的確な実施を図らねばならない。

③ 埋葬及び火葬の特例（法第86条の4及び令第36条の2関係）

ア) 規定を設けた趣旨

大規模広域災害が発生した場合に、埋火葬が円滑に行われなければ、公衆衛生上の危害が発生するおそれが生じることも想定される。

このため、著しく異常かつ激甚な非常災害であって、当該災害により埋火葬を円滑に行うことが困難となったため、公衆衛生上の危害の発生を防止するため緊急の必要があると認められるものが発生した場合には、当該災害を政令で指定し、厚生労働大臣は、当該災害が指定された場合には、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号。以下「墓地埋葬法」という。）第5条及び第14条に規定する手続の特例を定めることができることを、新たに規定したものである。

イ) 手続の特例

厚生労働大臣が定める期間内に指定した地域において死亡した者の遺体について、①墓地埋葬法第5条2項に規定する市町村長以外の市町村長が埋火葬の許可ができること、②厚生労働大臣が定める墓地又は火葬場において遺体の埋火葬を行うときに限り、埋火葬の許可を要しないこと等を規定したものである。

④ 廃棄物処理の特例（法第86条の5関係）

ア) 規定を設けた趣旨

大規模広域災害が発生した場合には、甚大な建物被害に伴って、がれき等の廃棄物が大量に発生するが、それらを迅速に処理しなければ、被災地の生活環境が悪化するおそれがある。

このため、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生し、当該災害による生活環境の悪化を防止することが特に必要と認められるものとして当該災害を政令で指定したときは、廃棄物の処理を迅速に行い、被災地の生活環境の悪化を防ぐため、環境大臣が、迅速に廃棄物の処理を行うことが必要とされる地域を廃棄物処理特例地域として指定することができるとともに、当該地域を指定したときは、特例地域においてのみ適用のある特例的な廃棄物処理特例基準を定めることとするを、新たに規定したものである。

イ) 留意事項

同条第4項は、特例地域において地方公共団体の委託を受けて廃棄物の処理を業として行う者は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）第7条第1項若しくは第6項、第14条第1項若しくは第6項又は第14条の4第1項若しくは第6項の規定による許可を受けないで、当該委託に係る廃棄物の処理を業として行うことができることを規定したものである。この場合において、当該業者は廃棄物処理法上の許可を受けた業者ではないため、廃棄物処理法第19条の3に基づく改善命令の対象にならない。したがって、廃棄物の適正な処理を確保するべく、同条第5項で、地方公共団体の長は、当該業者が特例基準に適合しない廃棄物の処理を行った場合には、廃棄物の処理の方法の変更その他必要な措置を講ずべきことを指示することができることを規定したものである。

10. 避難所における生活環境の整備等（法第86条の6及び第86条の7関係）

(1) 規定を設けた趣旨

東日本大震災では、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされる状況の中、発災直後から、物資の不足や避難所等でのバリアフリーへの対応等が課題となったほか、避難生活が長期化するにつれ、心身の健康確保等に関する取組も課題となった。また、ライフラインが途絶し、食糧等も不足する中、支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報が在宅の避難者には知らされず、支援物資が在宅の避難者に行き渡らないなど、避難所以外の場所での生活を余儀なくされた被災者に対しても困難な状況をもたらしたところである。

本条は、このような教訓を踏まえ、避難所に滞在する被災者及び避難所以外の場所に滞在する被災者のそれぞれについて、その生活環境の整備等に関

し適切な対応がなされるよう、地方公共団体を含めた災害応急対策責任者が配慮すべき事項を規定することとしたものである。

なお、市町村向けには、「避難所における良好な生活環境の確保に関する取組指針」を今後策定し、避難所等における生活環境の整備に当たり具体的に取り組むべき事項について示すこととしているので、それを踏まえ、平時より必要な準備がなされるよう取り計らわれたい。

(2) 留意事項

① 災害救助法との関係

本条にいう避難所は、法第49条の7に基づき市町村長が事前に指定していた指定避難所のみならず、被災者を一時的に滞在させるために発災後に臨時的に供与されることとなった避難所についても含むものである。従来から救助法に基づき供与されている避難所は、こうした広義の避難所を指すものであり、本法に基づく事前指定の有無にかかわらず、現に被災者に供与された避難所については、救助法に基づく国庫負担の対象となるので留意されたい。

② 災害応急対策責任者相互の連携確保

災害発生時に被災者の生活環境を円滑に整備するためには、食料・衣料その他の生活関連物資の確保・提供、仮設トイレやシャワーの設置等による居住環境の整備、医療サービスの提供など多種多様な対策を実施するに当たって災害応急対策責任者が連携協力し、一体となって総合的な取組を行うことが必要となる。

この際には、避難所等における被災者のニーズを把握し、多様な関係者間で適時に情報共有することが重要となることから、被災地において避難所の運営等に直接携わる市町村においては、被災者支援の実施に必要な物資・サービス・人員を十分に把握の上、地域防災計画等に基づき、都道府県や関係機関に情報提供を図ることとされたい。また、都道府県においては、災害の規模や被災状況等に応じ、国に対しても必要な情報提供を行うよう留意されたい。

1 1. 内閣総理大臣による広域一時滞在の協議等の代行（法第86条の13関係）

(1) 規定を設けた趣旨

平成24年改正法においては、東日本大震災の教訓を踏まえ、住民の避難に当たって、同一都道府県内の場合（広域一時滞在）には、市町村長が他の市町村長と、都道府県の区域を超える場合（都道府県外広域一時滞在）には、

都道府県知事が他の都道府県知事と協議を行うこととし、併せて、市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなる場合に備え、都道府県知事による代行規定等を設けたところである。

これに加え、今後、大規模災害により、市町村や都道府県が全部又は大部分の事務を行うことができなくなる場合を想定し、市町村長が実施すべき広域一時滞在の協議等（法第86条の8第1項、第5項～第7項）、都道府県知事が実施すべき都道府県外広域一時滞在の協議等（法第86条の11前段並びに第86条の9第8項並びに第86条の11後段の規定により読み替えて適用する第86条の9第9項及び第11項）について、内閣総理大臣に代行義務を課すとともに、代行を開始し、又は終了したときは、その旨を告示しなければならないこととしたものである。

（2）留意事項

ここでいう「全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたとき」とは、8.（2）と同様に、市町村長又は都道府県知事以下の主要職員の被災等により、指揮命令系統が壊滅したため、適切に公権力を行使することが困難となった場合のことであり、内閣総理大臣が個々の災害の状況に照らして判断するものである。

12. 被災者の運送の要請等（法第86条の14関係）

（1）規定を設けた趣旨

被災者の広域避難を迅速かつ円滑に行うためには、膨大な数に上る被災者を運送するための交通手段の確保が必要となるが、一般的に、市町村や都道府県は、被災者を運送する交通手段を有していないことから、市町村や都道府県は、基本的に事前に運送事業者と締結した協定に基づいて被災者の運送を行うことが必要となる。しかしながら、例えば当該協定が機能しないような事態においては、運送事業者に被災者の運送を要請する必要がある場合も想定されるが、改正前の災害対策基本法では、被災者の運送の要請については規定されていなかったところである。

このため、被災者について広域避難を実施する場合のほか、被災者の保護の実施のため必要がある場合に、都道府県知事が被災者の運送を要請又は指示することができるよう、所要の規定を設けることとしたものである。

（2）被災者の運送の要請等の主体

被災者の運送の要請等の主体として市町村を位置付けた場合は、複数の市町村長からの要請等が一の運送事業者に集中した場合に別途調整が必要となり、円滑な被災者の運送の実施という本規定の趣旨を没却することも想定

されることから、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務等の総合調整を行う責務を有する都道府県が市町村のニーズも踏まえて調整・要請することとしたものである。

このため、被災者の運送の必要が生じた際には、市町村長は当該市町村を包括する都道府県知事に対して、被災者の運送の要請を行うよう求めることになると考えられる。

(3) 「正当な理由」の考え方

法第86条の14第2項における「正当な理由」とは、要請に応ずることが極めて困難な客観的事実がある場合に限られるものであり、具体的には、資機材の故障等により運送を行うことができない場合や、要請を受けた運送事業者が別の都道府県知事から既に被災者の運送を要請されている場合、運送を行うことが安全でない状況にある場合等が考えられる。これらの場合に該当するか否かは、運送事業者の意向を確認した上で、要請を行った側が客観的に判断するものである。

なお、どのような場合が「正当な理由」に該当するかについては、発災時において被災者の運送を円滑に実施する観点から、当該運送事業者の意向を踏まえつつ、当該運送事業者と十分に調整を図ることが望ましいので、この点十分に留意されたい。

(4) 留意事項

本規定は、必ずしも平常時からこうした運送事業者と協定を締結しておくことを前提としていないが、発災時において被災者の運送を円滑に実施する観点からは、発災時における被災者の運送について運送事業者と事前に協定を締結しておくことが特に有効であるので、平常時からかかる協定の締結について取組を進められたい。

また、各地域の実情に応じて指定地方公共機関の追加指定を行うなど、本規定が適切に運用されるよう、各都道府県においては必要な取組を進められたい。

13. 安否情報の提供等（法第86条の15関係）

(1) 規定を設けた趣旨

被災者の生死や所在等に関する情報は、災害発生時に被災地に居た者の安否を案ずる親類縁者等にとって極めて関心の高い情報であり、あらゆる災害の発生時において最もニーズの高い情報の一つである。

とりわけ、東日本大震災の際には、大規模な地震・津波による壊滅的な被害状況や交通・通信網の打撃に加え、被災者の避難先も広域にわたったこと

から、被災自治体に対して数多くの安否情報の照会がなされたが、氏名や性別、生年月日といった情報に加えて災害による死傷の状況や入院・避難先等の情報を含む安否情報は、個人情報保護条例による保護の対象となり、被災自治体においては、被災者の安否について被災者の家族等に回答することを逡巡する場合もあったところである。

また、被災自治体による安否情報の収集に関しても、警察機関や医療機関等からの情報入手に当たっては、個人情報保護条例等による制限により、必要な情報が円滑に入手できない場合もある。

このため、災害時に被災自治体において安否情報の回答が可能となるよう、法律に明確な根拠を設けて個人情報保護条例との関係を整理するとともに、あわせて、被災自治体による安否情報の収集の円滑化を図るため、被災者の個人情報の利用に関する規定を設けることとしたものである。

(2) 運用上の留意点等

本規定は、改正法の公布の日から起算して6か月を超えない範囲内において政令で定める日より施行されることとしており、安否情報の照会や回答に際しての具体的な手続については、施行までの間に内閣府令で定めることとしている。このため、本規定の運用に関する留意点等については、規定の施行に合わせ、改めて技術的助言として通知を発出することを予定している。

VI 被災者の援護を図るための措置

1. 罹災証明書の交付（法第90条の2関係）

(1) 規定を設けた趣旨

罹災証明書は、災害により被災した住家等について、その被害の程度を証明したものであり、法令上明示的な位置付けはないものの、災害対策に関する市町村の自治事務の一つとして、かねてより災害発生時に被災者に交付されてきたものである。

こうした罹災証明書は、現在では、被災者生活再建支援金の支給や住宅の応急修理、義援金の配分等の支援措置の適用の判断材料として幅広く活用され、被災者支援の適切かつ円滑な実施を図る上で極めて重要な役割を果たしているが、市町村によっては、罹災証明書の発行の前提となる住家被害調査の実施体制が十分でなかったことから、東日本大震災に際しては、罹災証明書の交付に長期間を要し、結果として被災者支援の実施そのものに遅れが生じた事例も少なくなかったところである。

今般の法改正は、こうした経緯を踏まえ、罹災証明書を遅滞なく交付することを市町村長の義務として本法に位置付けるとともに、これを実効あるも

のとするため、住家被害の調査に従事する職員の育成や他の地方公共団体等との連携確保など罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保に平常時から努めることを、市町村長の義務としたものである。

(2) 対象となる災害の規模

本法における「災害」は、法第2条第1号において「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」と定義されているが、適用対象となる災害の規模、すなわち被害の程度に関する定量的な基準については特段の定めがないところである。

しかしながら、個々の被災者にとってその生活再建が重要な問題であることは災害全体の規模とは直接関係がないものであり、市町村においては、本規定の創設趣旨に鑑み、異常な自然現象等により当該市町村の区域内の住家等に被害が発生した場合には、その具体的な被害戸数等に関わらず、被災者からの申請に応じて被害状況を調査し、罹災証明書を交付するよう取り計らわれたい。

(3) 罹災証明書の証明事項

罹災証明書の証明事項については、罹災証明書が被災者生活再建支援金の支給や住宅の応急修理といった住宅被害に着目した被災者支援措置の適用に多く活用されており、また、これまで市町村において交付されてきた罹災証明書においても住家の被害状況が一般的に証明事項に含まれている事実を踏まえ、住家被害を必須の証明事項としたものである。

このため、住家以外の不動産被害や家財等の動産被害、被災住民の人的被害等については、法律上必ずしも証明事項とすることが求められないところであるが、被災住民の利便の観点から、かねてより住家以外の被害についても罹災証明書の証明事項としてきた市町村において、引き続きそれらの事項を任意に罹災証明書の証明事項とすることについては何ら妨げられない。この点については、条文上も「住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し…」と規定しているところであるので、留意されたい。

なお、罹災証明書の証明事項として住家の被害以外の種類の被害を「市町村長が定める」際の形式については、法律上特段の限定を設けておらず、市町村地域防災計画で定める場合のほか、各市町村の規程で定めること等も想定される場所である。市町村においては、いずれの形式で追加証明事項を定める場合であっても、住民に対して十分な周知を図るよう留意されたい。

(4) 被害調査の基準等

罹災証明書の交付及びその前提となる住家等の被害調査に関する事務は、今般の法制化以後も引き続き市町村の自治事務に該当するものである。

なお、住家の被害認定基準に関しては、従来から国として「災害の被害認定基準」及び「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」を示しているところであり、市町村においては、これらの基準・指針を踏まえ、災害時に罹災証明書の発行が円滑に行われるよう適切に取り計らわれない。

(5) 「遅滞なく」の考え方

本条第2項では、住家被害等の調査について専門的な知識・経験を有する職員の育成や他の地方公共団体等との応援協定の締結など罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の整備に平常時から取り組むよう努めることを市町村長の義務として規定したところであり、本条に規定する「遅滞なく」とは、こうした準備を前提として、住家被害等の調査の実施や罹災証明書の交付に通常要する期間を、特段の理由なく超過することがないことを求める趣旨である。

災害発生時に市町村が行うべき業務としては人命救助などの応急措置もあり、市町村がこうした応急措置の実施を最優先にした結果として、やむを得ず罹災証明書の交付に長期間を要することになったとしても、第2項の責務を十分果たしていた限りにおいて、罹災証明書を「遅滞なく」交付する義務に違反したことにはならないものと解される。

(6) 住家の被害調査等に係る人員の確保

罹災証明書は、災害応急対策期から災害復旧期にわたる被災者支援の実施の前提となるものであり、その交付は本法上の災害応急対策及び災害復旧の双方に該当する措置であると解される。

このため、住家の被害調査等の実施及びこれに基づく罹災証明書の交付については、必要な人員の確保に関し本法に基づく職員派遣(法第2章第4節)又は応援(法第67条等)の規定を活用することが可能であるので、留意されたい。

また、「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き」(平成22年内閣府)等を参考に、地域防災計画で想定されている規模の災害が発生した場合に必要な調査員の人員規模について、平常時に算出しておき、災害時に迅速に他市町村等へ応援を要請できるようにしておくことが望ましい。

(7) その他

① 火災に起因する罹災証明書の発行について

罹災証明書のうち火災に起因するものについては、消防法による火災損害調査の結果に基づき、消防長又は消防署長がこれを発行している場合が少なくないが、市町村長は、当該市町村における消防を管理する立場にあり、本法に基づく罹災証明書のうち火災に起因するものの交付に関する事務についても、必要に応じて、引き続き市町村長はこれを消防長等に行わせることとして差し支えない。

また、消防事務の共同処理に関して複数の市町村が一部事務組合や広域連合を設立している場合であって、その規約上、火災に起因する罹災証明書の交付についても共同処理の対象とされている場合には、当該一部事務組合等が火災に係る罹災証明書の交付を行うこととなる。

② 住家被害等の再調査について

罹災証明書に記載される住家被害等の調査結果は、その後の被災者支援の内容に大きな影響を与えうるものであることに鑑み、被災者から市町村に住家被害等の再調査を依頼することが可能であることを、被災住民に十分周知するよう配慮されたい。

③ 住民基本台帳の利用について

罹災証明書には、被災住家の所在地や被害の状況等に関する情報のほか、当該被災住家に居住していた世帯構成員の本人確認情報である氏名、生年月日及び性別を記載することが基本となる。

この際、被災住家に居住していた世帯構成員の本人確認情報については、市町村が保有する住民基本台帳を参照することで正確な情報を確認することが考えられるが、罹災証明書に係る事務への住民基本台帳の利用は、市町村の個人情報保護条例との関係でも個人情報の利用目的の範囲内として許容されるものである。

④ 手数料の徴収について

罹災証明書の交付は、災害により被害を受けた「特定の者」のためとするものであり、地方自治法第227条及び第228条の規定に基づき、条例で定めるところにより手数料を徴収することが可能である。

⑤ 「その他必要な措置」について（第2項関係）

罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保のうち、「職員の育成」については、平常時における被害状況調査研修の充実、被災自治体に対する応援による調査実務の習熟、被害状況調査の実務経験者の活用等が考えられる。

また、「他の地方公共団体等との連携確保」については、近隣市町村、都道府県等との協定の締結などによる相互応援体制の構築、建築士等の専門家との協定締結による応援体制の構築等が考えられる。

「その他必要な措置」としては、罹災証明書の交付に関する業務を円滑に処理するため罹災証明書に関する規程や様式を事前に定めておくことや、関係職員が事務処理に当たって参照することのできる簡便なマニュアルを作成しておくこと、罹災証明書の交付申請の受付会場を事前に想定しておくこと等が想定される。

2. 被災者台帳の作成（法第90条の3及び第90条の4関係）

（1）規定を設けた趣旨

災害応急対策期から災害復旧期にわたって行われる被災者の援護に関する業務については、大規模広域災害時には支援の対象となる被災者が多数に上ること、被災経験の少ない自治体の職員は必ずしも被災援護に関する業務に習熟していないこと等の事情により、受給資格がある被災者に対して制度の案内が適切に行われない、あるいは被災者の所在・連絡先が共有されていないなどの理由による支援漏れが発生することも少なくない。

こうした事態を防止し、公平な支援を効率的に実施するためには、個々の被災者の被害の状況や支援の実施状況、支援に当たっての配慮事項等を一元的に集約した被災者台帳を整備し、被災自治体の関係部署において共有・活用することが効果的である。

このため、法改正により、こうした台帳の作成に必要な範囲で個人情報の利用が可能となるよう個人情報保護法制との関係を整理することにより、被災者の援護に関する事務が円滑に行われるよう、必要な規定を整備することとしたものである。

（2）運用上の留意点等

本規定は、改正法の公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日より施行されることとしており、台帳情報を外部提供する際の具体的な手続等については、施行までの間に内閣府令で定めることとしている。このため、本規定の運用に関する留意点等については、規定の施行に合わせ、改めて技術的助言を発出することを予定しているので留意されたい。

Ⅶ 財政金融措置

1. 指定行政機関の長等による応援に要した費用（法第92条関係）

法第50条第2項において、災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令

又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策を実施しなければならないこととされている。また、その実施費用については、災害応急対策実施責任者が負担することとし、法第91条において「法令に特別の定めがある場合又は予算の範囲内において特別の措置を講じている場合を除くほか、災害予防及び災害応急対策その他この法律の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。」とされており、この原則を踏まえ、応援に要した費用については、法第92条の規定により、応援を受けた地方公共団体の長等の属する地方公共団体が負担しなければならないこととされている。

改正法により新設される法第74条の3の規定に基づく事務についても、この費用負担の原則が適用され、応援に要した費用については、法第92条の規定により、本来、災害応急対策を実施する責任のある応援を受けた都道府県が負担しなければならないものである。

なお、被災地方公共団体に対する財政支援については、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和26年法律第97号）、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和36年法律第123号）、災害救助法等特別の財政措置を定めた一定の枠組みがあり、これを超える更なる財政措置については、各地方公共団体の被災状況や財政力、その時点の国や地方の財政状況、国民経済の状況その他の事情を総合的に勘案した上で、適切に判断されることとなる。

Ⅷ 災害緊急事態

1. 対処基本方針の作成による政府の一体性の確保（法第105条及び第108条関係）

（1）規定を設けた趣旨

大規模広域災害が発生した場合、被災地における甚大な人的・物的被害にとどまらず、全国レベルの経済的混乱や、国民生活への支障が生ずるおそれがある。

このような事態に、政府が一体となって、災害応急対策、国民生活や経済活動等国の経済の秩序の維持、その他当該災害に係る重要な課題に対応するためには、これらを貫く政府の大方針が不可欠であると考えられる。

このため、法第108条において、災害緊急事態の布告があったときは、災害緊急事態への対処に関する基本的な方針（以下「対処基本方針」という。）を閣議決定することとし、この対処基本方針に基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって災害緊急事態に対処することを新たに規定したものである。

これらの改正に伴い、法第105条の災害緊急事態の布告の要件について

も、これに合わせた形に改めたものである。

(2) 「当該災害に係る重要な課題への対応」及び「政府の体制に関する重要事項」の考え方

法第108条第2項第4号の「当該災害に係る重要な課題への対応」とは、その内容をあらかじめ具体的・定型的に想定することが困難な重要課題への対応のことである。災害の状況に応じて様々な課題のための対応が考えられ、必ずしも具体的な内容を示せるものではないが、あえて例示すれば、電力エネルギーの臨時の需給調整や、我が国の金融市場に対する国際的な信任保持のための対応等が該当し得ると考えられる。

また、同項第5号の「政府の体制に関する重要事項」とは、対処基本方針に記載する災害応急対策に関する重要事項及び国の経済の秩序の維持に関する重要事項等に係る事務を的確に遂行するための政府の体制の基本に係る事項のことであり、例えば、優先すべき業務や集中的な人的・物的資源の配分等が該当し得るものである。

(3) 留意事項

対処基本方針に基づく内閣総理大臣の指揮監督は、内閣法（昭和22年法律第5号）第6条に規定する内閣総理大臣の指揮監督権を、本法にも確認的に記載したものである。したがって、その対象はあくまでも政府内部に限られ、地方公共団体や国民に直接及ぶものではない。

2. 緊急災害対策本部の所管区域に係る要件の見直し（法第107条関係）

1. の趣旨に照らせば、災害緊急事態の布告は、緊急災害対策本部が災害応急対策を特別に推進する被災地にとどまらず、全国を対象として発せられ得る。

このため、災害緊急事態の布告があったときに設置する緊急災害対策本部について、その所管区域を災害緊急事態の布告に係る地域と一致させるとする規定を削除し、緊急災害対策本部の所管区域と災害緊急事態の布告の区域とを分離させたものである。

3. 災害緊急事態の布告があったときの災害情報の公表（法第108条の2関係）

東日本大震災では、食料品や日用品等の買いだめ等の動きが一部で見受けられたものの、国民生活や国民経済に重大な影響を及ぼす大規模な経済的・社会的混乱までには至らなかった。しかしながら、今後さらなる大規模広域災害が発生した場合には、全国規模での国民生活・国民経済の混乱が発生するおそれがある。また、このような事態において的確な情報が発信されない場合、国民の不安感が増大するおそれがあることに加え、我が国の政治、経済等に対する

海外の信頼が揺らぎ、世界的な経済混乱に至る可能性もある。

このような経済的・社会的混乱を防止するため、災害の状況やこれに対してとられた措置の概要等を適切な方法により公表することを内閣総理大臣に義務付けたものである。

4. 災害緊急事態における内閣総理大臣から国民への協力の求め（法第108条の3関係）

災害が大規模になればなるほど、国民による「自助」が重要となることから、市町村長の避難の指示（法第60条）、人的・物的応急公用負担（法第64条、第65条）、救助業務への従事命令（救助法第7条）、市町村長や都道府県知事等の権限行使に加え、内閣総理大臣からも直接国民に対して買いだめの自粛や不要不急の外出の自粛などの協力を要請することとしたものである。

本規定による内閣総理大臣からの協力要請に対して、国民には、自助努力の責務（法第7条）に照らし、過度な負担とならない範囲で、要請に応ずる努力義務を課したものである。

5. 災害緊急事態布告時における法律の特例の自動適用（法第108条の4及び第108条の5関係）

災害緊急事態の布告が発せられた災害にあつては、被災地における人的・物的被害が甚大であることが確実である。したがって、法第86条の2から第86条の5までの特例措置を可及的速やかに講ずることができるようにするため、災害緊急事態の布告があつたときは、当該災害により現実に発生している個別具体的な状況を確認せずとも、被災地において甚大な被害が当然生じているものとみなして、これらの特例措置を自動的に適用できることとしたものである。

また、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成8年法律第85号。以下「特定非常災害法」という。）は、著しく異常かつ激甚な非常災害の被害者の救済を図る観点から、被害者の権利利益の保全等に関する各種の特別措置を政令指定により適用することを可能とするものであるが、災害緊急事態の布告が発せられるほどの大規模広域災害の発生時には、同法の特例措置を可及的速やかに適用させる必要がある一方で、関係する政府機関やその職員自体が被災し、迅速な政令制定に支障が生じる可能性も否定できない。

このため、政府機関の業務継続の観点も踏まえつつ、大規模広域災害の発生時における特定非常災害法の特例措置の迅速な適用を制度的に担保するため、同法に基づく特別措置のうち災害緊急事態において当然に必要なものについては、通常の政令指定によらずとも災害緊急事態の布告をもって自動的に

適用することとしたものである。

具体的には、災害緊急事態の布告がなされた場合には、特定非常災害法に基づく以下の特別措置について、同法に基づく政令指定を要せずに適用することとしている。

- ・行政上の権利利益に係る満了日の延長に関する措置（特定非常災害法第3条関係）
- ・期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置（同法第4条関係）
- ・債務超過を理由とする法人の破産手続開始の決定の特例に関する措置（同法第5条関係）
- ・相続の承認又は放棄をすべき期間の特例に関する措置（同法第6条関係）

第二 災害救助法の一部改正関係

1. 都道府県間の応援に要した救助費用に係る国の代位弁済（救助法第20条及び第21条関係）

（1）規定を設けた趣旨

救助法では、救助は、災害が発生した地を管轄する都道府県知事が行うこととされ、救助の実施に関して他の都道府県知事から応援を受けた場合には、災害対策基本法第92条に基づき当該応援に要した費用を被災都道府県が負担することとなる。

この際、被災都道府県は、救助の応援を行った都道府県から応援費用の求償を受ける仕組（救助法第20条第1項）となっているが、著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合には、被災都道府県の行政機能が一時的に低下する一方で、災害対応に関する事務量は著しく増大することから、被災都道府県において救助の応援費用の清算事務までを行うこととした場合には、円滑な災害対応の実施を阻害することにもなりかねない。

このため、こうした場合について、応援費用の清算に係る被災都道府県の事務負担を可能な限り軽減するため、救助の応援に要した費用について国が立て替えて支払う仕組みを設けたものである。

（2）適用判断等

本条の適用については「著しく異常かつ激甚な非常災害」の発生を要件の一つとしており、具体的には、国の総力を挙げて総合的な災害応急対策を効果的に実施するため、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が設置される規模の災害が発生した場合がこれに該当する。

こうした大規模広域災害が発生した場合に、被災都道府県は国に対して応

援費用を代位弁済するよう要請することができる（救助法第20条第2項）こととなり、この要請を受け、国は、被災都道府県における被害状況や当該都道府県の事務処理の状況、原因者がいる災害の場合の当該原因者による賠償の状況等を勘案して、代位弁済の実施を年度毎で判断することとなる。

なお、複数の被災都道府県から応援費用の代位弁済を要請された場合は、原則として、国は各々の都道府県について代位弁済の要否を判断することになる。

（3）国庫負担金からの支払

救助法第21条第2項各号の要件を満たすと認めるときは、国は、同法第20条第3項に基づく代位弁済による支払に替え、被災都道府県に支払われる予定の国庫負担金の一部又は全部を財源として応援費用を支払うことになる。なお、この場合の国庫負担金については、改正前の第36条に基づく国庫負担金の支払先のみを変更するものである。

なお、救助法第21条第2項各号の要件を満たすと認められないときは、同法第20条第3項に基づき、国として予算措置を講じた上で代位弁済することになる。

（4）運用上の留意点

本規定は、改正法の公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日より施行されることとしており、代位弁済を要請する際の具体的な手続等については、施行までの間に内閣府令で定めることとしているので留意されたい。

2. 災害救助基金の改正（救助法第23条関係）

救助法に基づく救助に要する費用については、被災都道府県による費用負担が円滑になされるよう、都道府県に災害救助基金を置き、普通税収入決算額の1000分の5以上積み立てることとされ、これが500万円に満たない場合は500万円以上積み立てることとされているが、各都道府県の財政規模の拡大に伴いこの後段の積立額規定については既に実効性を失っているため、廃止することとしたものである。

3. 市町村への被災者情報の提供（救助法第30条関係）

今般の災害対策基本法の改正により、被災市町村は、被災者に対する援護の総合的かつ効率的な実施を図るため、被災者の氏名等や被害状況等を一元的に集約した被災者台帳を作成できることとされ、あわせて、関係地方公共団体等に対して被災者に関する情報提供を求めることができることが規定されたと

ころであり（災害対策基本法第90条の3）、被災者台帳の円滑な作成に資するため、災害救助法に基づく救助を行った被災者について市町村から都道府県へ情報提供の依頼があった場合には、都道府県は、保有する被災者情報を市町村に提供しなければならないこととしたものである。

4. 罰則の改正（救助法第31条から第34条まで関係）

救助法の規定による罰金の額については、昭和22年の同法の制定後、昭和37年の改正によって一度引き上げられたのみであり、現在においては、他の法令における同種の刑罰との比較や社会経済事情の変化に鑑みて著しく低い金額となっていたことから、その額を改めることとしたものである。

5. 用語の整理等

災害対策基本法において避難所の定義が設けられたことに伴い、「収容施設（応急仮設住宅を含む。）」を「避難所及び応急仮設住宅」に改めた他、必要な表記の整理を行い、また条項の整理を行ったものである。

第三 特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律の一部改正関係

特定非常災害法において、特定非常災害の被災者である相続人について、災害発生後間もない時期に、その相続に係る熟慮期間（相続の承認又は放棄をすべき期間）が満了する場合には、政令で定めるところにより、当該熟慮期間を特定非常災害の発生日から一年を超えない範囲内において政令で定める日まで伸長することができることとしたものである。なお、適用される被災者の範囲は、災害ごとに政令で定めることとしている。

第四 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の一部改正関係

救助法及び災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づく事務並びに武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律に基づく事務のうち救助法に基づく救助に類似する事務（第75条から第77条まで、第81条から第87条まで、第159条及び第160条関係）について、被災者支援の総合的実施の観点から、本法や被災者生活再建支援法を所管する内閣府（防災担当）へ移管することとしたものである。

なお、今般移管される事務に関する既存の通知については、別途の通知等が

発出されない限り、「厚生労働省」とあるのは「内閣府」と読み替えた上で、引き続き適用されるものである。

第五 その他

1. 施行期日（改正法附則第1条関係）

改正法の施行期日は、公布の日（平成25年6月21日）である。

ただし、一部の規定は、地方公共団体への周知・準備期間の確保等のため、以下の日から施行することとしている。

(1) 公布の日から6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行

第一 災害対策基本法の一部改正関係

V 13. 安否情報の提供等

VI 2. 被災者台帳の作成

第二 災害救助法の一部改正関係

第四 内閣府設置法及び厚生労働省設置法の一部改正関係

(2) 公布の日から1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行

第一 災害対策基本法の一部改正関係

III 1. 地区防災計画

IV 2. 指定緊急避難場所の指定

3. 指定避難所の指定等

4. 住民等に対する周知のための措置

5. 避難行動要支援者名簿

これらの規定に係る事項については、政省令事項等の詳細が定まり次第、別途、当該規定に係る施行通知を発出する予定である。

2. 検討（改正法附則第2条関係）

政府は、この法律の施行後適当な時期において、法の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしたものである。

以上