

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（抄）

平成 25 年 6 月 21 日 府政防 559 号 消防災第 246 号 社援総発 0621 第 1 号
各都道府県防災主管部長宛 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 通知

避難行動要支援者関係

第一 災害対策基本法の一部改正関係

IV 災害予防

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。）」に該当するか否かは、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なものであり、「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むものとして「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に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ない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録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出る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・利用されないよう、「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るとき」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、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じ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じることである。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つた者」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。

第一 災害対策基本法の一部改正関係

IV 災害予防

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年以内施行

（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。

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、平常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。