

平成 29 年 12 月 14 日

災害救助に関する実務検討会（最終報告）

平成 28 年 12 月より、災害救助に関する実務検討会を開催し、5 回の実務検討会、3 回の作業グループを開催してきたところである。

その間、平成 29 年 6 月 30 日に中間整理を公表し、11 月 9 日開催の第 3 回災害救助に関する実務検討会において、現行の事務委任制度に加え、地域の実情に応じた一つの選択肢として、包括道府県としっかりと連携できる指定都市を新たな救助主体とするため、法改正することが適当とする内閣府見解を公表したところである（別添 1）。

また、その内閣府見解に対する疑問点を整理し、改めて、内閣府の考え方を示したところであるが、第 4 回災害救助に関する実務検討会の議論を踏まえた内閣府見解の補足をとりまとめた（別添 2、別添 3）。

こうした資料をもとに、

1. 法改正の必要性に関する事項、
2. 指定基準を具体化する中で検討すべき事項、
3. 災害救助法の一般基準など、実務検討会以外の枠組みで検討すべき事項
といった論点について議論してきた。

内閣府見解に対しては、都道府県側からは、現行の委任制度で何ら問題は生じておらず、指定都市を新しい救助主体とすることについては都道府県の広域調整機能や資源配分機能が損なわれることから反対であるという意見が、指定都市側からは賛成という意見が、それぞれ示されている。

1. 法改正の必要性に関する事項

法改正の必要性に関する事項については、都道府県側から「現行の委任制度で対応可能であり、法改正の必要はない」といった意見があったところである。

しかし、現行の委任制度の枠組みは、指定都市が自ら財源負担をしつつ、自ら事務を行うことができず、また、特別基準について、直接、国と調整することはできない仕組みである。

内閣府としては、現行の委任制度の枠組みに加えて、大規模・広域的災害に備えて迅速かつ円滑な事務実施のため、地域の実情に応じた災害対応の一つの選択肢として、包括道府県と連携体制が取れる指定都市について新たな救助主体とするために、所要の法改正を行うことが適切であると考えている。

2. 指定基準を具体化する中で検討すべき事項

内閣府案を検討する中で、都道府県側から一番の懸念として示されたことは、「災害救助法における広域調整権の在り方」である。具体的には、仮設住宅など資源配分機能に関するものであり、内閣総理大臣の指定により、新しい救助主体となった指定都市が資源の先取りなどをするのではないかと、といった点である。

しかし、内閣府としては、食料や住宅などの資源の調達・配分計画を道府県が策定し、指定都市はその計画のもとで救助を実施することとしており、権限移譲された指定都市が資源を先取りするような事態は生じないと考えている。

また、こうした問題は指定基準を具体化する中で検討すべき事項であり、所要の法改正後に、関係者による会議で検討することが適切な事項であると考えている。

3. 災害救助法の一般基準など、実務検討会以外の枠組みで検討すべき事項

災害救助法の一般基準など、実務検討会以外の枠組みで検討すべき事項については、引き続き、検討していく。

4. 結論

内閣府としては、大規模・広域的災害に備えて迅速かつ円滑な事務実施のため、現行の委任方式に加えて、包括道府県と連携体制が取れる指定都市を新しい救助主体とし、併せて、都道府県からの様々な懸念に対応するため、都道府県の広域調整権が適切に機能するように、法律で明記するとともに、指定基準を具体化する中で適切な措置を講じることが適切であると考えている。

災害救助法の見直しについて

平成 29 年 11 月 9 日
内閣府政策統括官（防災担当）

平成 28 年 12 月 26 日より「災害救助に関する実務検討会」を開催し、今後の大規模災害に備え、救助の事務の円滑な実施という観点から、救助の実施体制や広域調整の在り方について、都道府県や指定都市の主張を伺い、議論を重ねたところである。

また、平成 29 年 6 月 30 日に「都道府県と指定都市の役割分担に関する中間整理」を提示し、関係者と検討・調整を進めてきたところである。

こうした中で、内閣府政策統括官（防災担当）として、災害救助法の見直しについての見解をとりまとめた。

「平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針」（平成 27 年 1 月 30 日閣議決定）に基づく災害救助法の事務委任の積極的活用に加え、東日本大震災や熊本地震の状況に対する評価を踏まえた今回の内閣府の見解を、たたき台として、関係者と幅広く議論をし、早期に結論を得て、所用の措置を講ずることとしたい。

1. 東日本大震災と熊本地震の状況

（1）東日本大震災における仙台市と宮城県のそれぞれの認識

(仙台市)

- プレハブ応急仮設住宅の建設に当たり、県内市町との均衡確保を理由に事務委任されず、用地が確保できていたにもかかわらず、着工が遅れた。
- 後日、特別基準が認められたが、救助の迅速さを最優先するため食品供与について一般基準を超える食料提供を独自で決定した。

(宮城県)

- 仙台市の事例は権限がないためではなく、仙台市での用地選定が思うように進まなかったことにより、建設に時間を要したものと承知している。
- 救助の基準について、これまでも国には弾力的な運用を求めており、現行制度でも、適宜指定都市から国に、直接特別協議できる運用とすれば権限移譲の課題には当たらない。

(2) 熊本地震における熊本市と熊本県のそれぞれの認識

(熊本市)

- 救助事務の詳細な内容とそれに対する役割分担の明確化が必要ではないか。
- 災害発生後、弾力的運用を必要とする事務に関する協議方法の制度化が必要ではないか。

(熊本県)

- 災害救助の権限上の支障は発生していない。
- 広域的な災害における被災者への支援には公平さが必要であり、県の権限に一元化は必要である。
- 国、広域自治体、基礎自治体の役割分担については慎重な検討が必要である。
- 弾力的運用の判断を都道府県に委ねるべき。

2. 東日本大震災と熊本地震の状況に対する評価

- 大災害発生時の対応について、事務委任によって救助に支障が生じたかどうかについては、必ずしも指定都市と包括都道府県で一致していない。
- このような認識の不一致の根底には、
 - ① 災害救助法の権限／事務委任の在り方、
 - ② 特別基準の在り方、またその協議方法、
 - ③ 国、広域自治体、基礎自治体の役割分担、に対する問題意識の相違があったことが考えられる。
- 大規模災害発生時に数多くの事務処理を迫られる中で、被災者と直接向き合って事務を執行する指定都市と、財源を負担し、責任を有する道府県との間における意識の相違は今後も容易に起こりうると考えられる。
- こうした当時の事務処理の実情を踏まえ、今後の大規模・広域的災害に備え、現行の「事務委任」に加えて、救助能力がある指定都市への権限移譲によって事務の執行と財源負担を一致させるとともに、災害対応に当たる都道府県職員の負担を減らすことにより、被災者の実情に即した対応をより迅速に行うことができる制度を構築することが必要である。

3. 現行の委任方式の限界と見直しの方向性

- 現行の「事務委任」では、避難所の開設・環境整備、仮設住宅の整備などにおける特別基準の協議については、指定都市は救助主体である都道府県を介してのみ、協議ができる仕組みとなっている。
- しかし、大規模災害時の被災者対応に万全に期すためには、財政負担を含めて事務処理能力があり、都道府県としっかりと連携できる指定都市に限り、災害救助法の権限を移譲することにより、包括道府県の広域調整権の下に、直接、国との特別基準の協議が可能となり、より迅速かつ円滑な事務実施につながると考えられる。

- 例えば、大都市に係る大規模災害時の借上げ仮設の契約は、膨大な事務量が発生するが、契約手法や水準の判断と財政負担を権限移譲された指定都市が担うことにより、事務委任方式に比べて、都道府県と指定都市双方の事務負担が大幅に軽減され、被災者への住宅の提供が円滑に進むことが期待されるところである。
- また、都道府県は、権限移譲された指定都市についての特別基準について国との調整事務をはじめとする救助事務から解放され、他の市町村への救助に財政面も含め注力することができるようになる。
- 権限移譲された指定都市以外の市町村での救助事務を円滑に実施するためにも、都道府県内の広域的な物資の調達及び配分はアンバランスが生じないようにすることが必要である。そこで、食糧や仮設住宅等の物資の調達・配分計画は引き続き都道府県が策定・実施することとし、都道府県の広域調整機能を担保することが必要不可欠である。
- なお、今回の権限移譲によって、法定要件に基づく法適用判断、避難所の開設／環境整備、飲食料供給、仮設住宅の整備、借上げ仮設住宅の契約などの事務について、移譲された指定都市が、自らが財政負担しつつ、国と直接協議できることとなるが、初動の人命救助等における都道府県の総合調整・司令塔機能（自衛隊の派遣要請を含む）や市町村との役割分担については、現行に何ら変更を加えるものではなく、都道府県における指揮系統が二元化するものではない。

4. 具体的な権限移譲の仕組み

- 別紙のとおり、救助主体を多様化するために、法改正をすることが適当である。
- なお、内閣法制局との今後の調整等により、最終的な法改正の内容が確定するものであることに留意が必要である。

(1) 指定制度（仮称）の創設

- 都道府県と同等の災害対応能力を持ち、権限移譲を希望する指定都市で、基準に適合するものを内閣総理大臣が指定し、災害救助法の救助主体とする。
- これにより、救助主体が多様化することにより、都道府県は指定都市以外の救助と広域調整に注力できるようになる。
- なお、内閣総理大臣の指定基準については、法成立後、関係者による会議を経て、策定することとする。

(2) 国との特別協議の簡易化

- 内閣総理大臣に指定された指定都市は、災害救助法適用の災害時に、救助内容について、内閣府と直接調整できるようにする。
- これにより、より現地の実情に応じた、柔軟な災害活動が可能になる。

(3) 都道府県の広域調整機能を明確化

- 救助主体が都道府県以外になり得ることから、都道府県の広域調整機能（市町村間の連絡調整、市町村に対する情報提供、必要な助言）について明確にする。
- 権限移譲された指定都市に事務処理状況を包括道府県への報告を義務付けることにより、包括道府県の広域調整権の下に、国と特別基準の協議をすることなどの災害救助法の事務を実施することを明確にする。
- これらにより、都道府県の広域調整機能や適切な資源配分機能を強化する。

5. 救助基準の見直し

- 基準範囲の見直しなど、救助基準の在り方について、全国知事会などから、問題提起されていたところである。
- そうした、問題提起などを踏まえ、平成29年4月に、最近の災害における状況を踏まえ、内閣府で検討の上、物価変動等を勘案した基準額の改定に加え、被災自治体がより迅速に救助に取り組むことができるよう、運用や解釈をわかりやすく示す改正を行ったところである。

(主な改正内容)

- ・ 応急仮設住宅について借上型仮設住宅と建設型住宅に細分化し、明確化
- ・ 建設型仮設住宅の建設費用を過去の災害で要した費用を踏まえ、実態に即した金額に改定（266万円以内→551万6千円以内）
- ・ 応急仮設住宅の1戸あたりの規模について29.7㎡を標準とした基準を、実施主体が応急救助の趣旨を踏まえ、地域の実情や世帯構成に応じて設定できるように改正
- ・ 避難所と応急仮設住宅について、明記されている方法以外に、その他適切な方法で実施することができる旨を明記
- ・ 災害救助法第18条で認められている災害救助事務費を告示に明記
- しかし、今回の「災害救助に関する実務検討会」などを通じて、さらなる要望が寄せられていることから、引き続き、関係者と意見交換をし、議論を深め、必要があれば適宜見直しをしていくこととする。

災害救助法の法改正で対応すべき事項

○今後の大規模・広域的災害に備え、都道府県と市町村の適切な役割分担の構築が急務

<見直しの方向性>

指定制度を創設

都道府県と同等の災害対応能力を持ち、権限移譲を希望する指定都市を内閣総理大臣が指定し、災害救助法の救助主体とする

救助主体が多様化することにより、都道府県は指定都市以外の救助と広域調整に注力できる

国との協議を簡易化

内閣総理大臣に指定された指定都市は災害救助法適用の災害時に、救助内容について、内閣府と直接調整できるようにする

より現地の実情に応じた、柔軟な災害救助活動が可能になる

都道府県の広域調整機能を明確化

都道府県における広域調整（市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報提供、必要な助言）について明確にする

都道府県内の広域調整機能や適切な資源配分機能を強化する

内閣総理大臣の指定基準（案）

1. 権限移譲を希望する指定都市と都道府県の調整・連携体制
2. 一定の組織体制
3. 一定の財政基盤
4. 関係機関との調整

※ 指定基準については、法成立後、関係者による会議を経て、策定する予定

都道府県

必要な助言

事務の処理状況を報告

申出

権限移譲を希望する指定都市

国

指定
* 指定基準に合致するか確認するため、事前に都道府県の意見を聴取

災害救助法に関する事務を適切に行うため能力・体制を整えるよう指導・助言

※ 権限移譲後は、指定された指定都市はその意欲と能力、責任と覚悟に基づいて事務を担っていくべきであることはいうまでもないが、適切な災害救助のために特に必要があり、かつ緊急の必要がある場合は、内閣総理大臣は指定を解除することについて検討し、解除を行うこともあり得る

東日本大震災と熊本地震における状況

東日本大震災における仙台市と宮城県の主張

(仙台市)

- ・ プレハブ応急仮設住宅の建設に当たり、県内市町との均衡確保を理由に事務委任されず、用地が確保できていたにもかかわらず、着工が遅れた。
- ・ 後日、特別基準が認められたが、救助の迅速さを最優先するため食品供与について一般基準を超える食料提供を独自で決定した。

熊本地震における熊本市と熊本県の主張

(熊本市)

- ・ 救助事務の詳細な内容とそれに対する役割分担の明確化が必要ではないか。
- ・ 災害発生後、弾力的運用を必要とする事務に関する協議方法の制度化が必要ではないか。

(宮城県)

- ・ この事例は権限がないためではなく、仙台市での用地選定が思うように進まなかったことにより、建設に時間を要したものと承知している。
- ・ 救助の基準について、これまでも国には弾力的な運用を求めており、現行制度でも、適宜指定都市から国に、直接特別協議できる運用とすれば権限移譲の課題には当たらない。

(熊本県)

- ・ 災害救助の権限上の支障は発生していない。
- ・ 広域的な災害における被災者への支援には公平が必要であり、県の権限に一元化は必要である。
- ・ 国、広域自治体、基礎自治体の役割分担については慎重な検討が必要である。
- ・ 弾力的運用の判断を都道府県に委ねるべき。

- 指定都市と都道府県の主張は反しており、判断はつけがたい。
- しかし、大災害が発生後に、指定都市と包括都道府県間で意見の相違があり、その根底には、特別基準の協議方法の在り方や権限／委任の在り方にあると思料されるところである。

都道府県における災害対策の流れでみる災害救助法の位置づけ

<指揮統制>

- 指揮調整
- 市町村、他の都道府県への応援要請
- 自衛隊への応援要請
- 内閣府への情報提供
- 組織間連絡調整
- 災害広報 など

<対策立案>

- 地域防災計画の策定
- 災害対策本部の設置
- 災害情報の収集体制の構築
(定期的な報告体制の構築)
- 入山規制、立入禁止などの安全管理情報の収集
- 災害対応の計画・立案 など

<資源管理>

- 関係機関からの人的支援の配分
- 都道府県内の物資調達・供給の調整
- 緊急輸送ルートの確保
- 市町村事務体制のバックアップ など

<警報・避難>

- 災害警戒本部の開設
- 警報等の収集・伝達
- 避難勧告等の情報収集 など

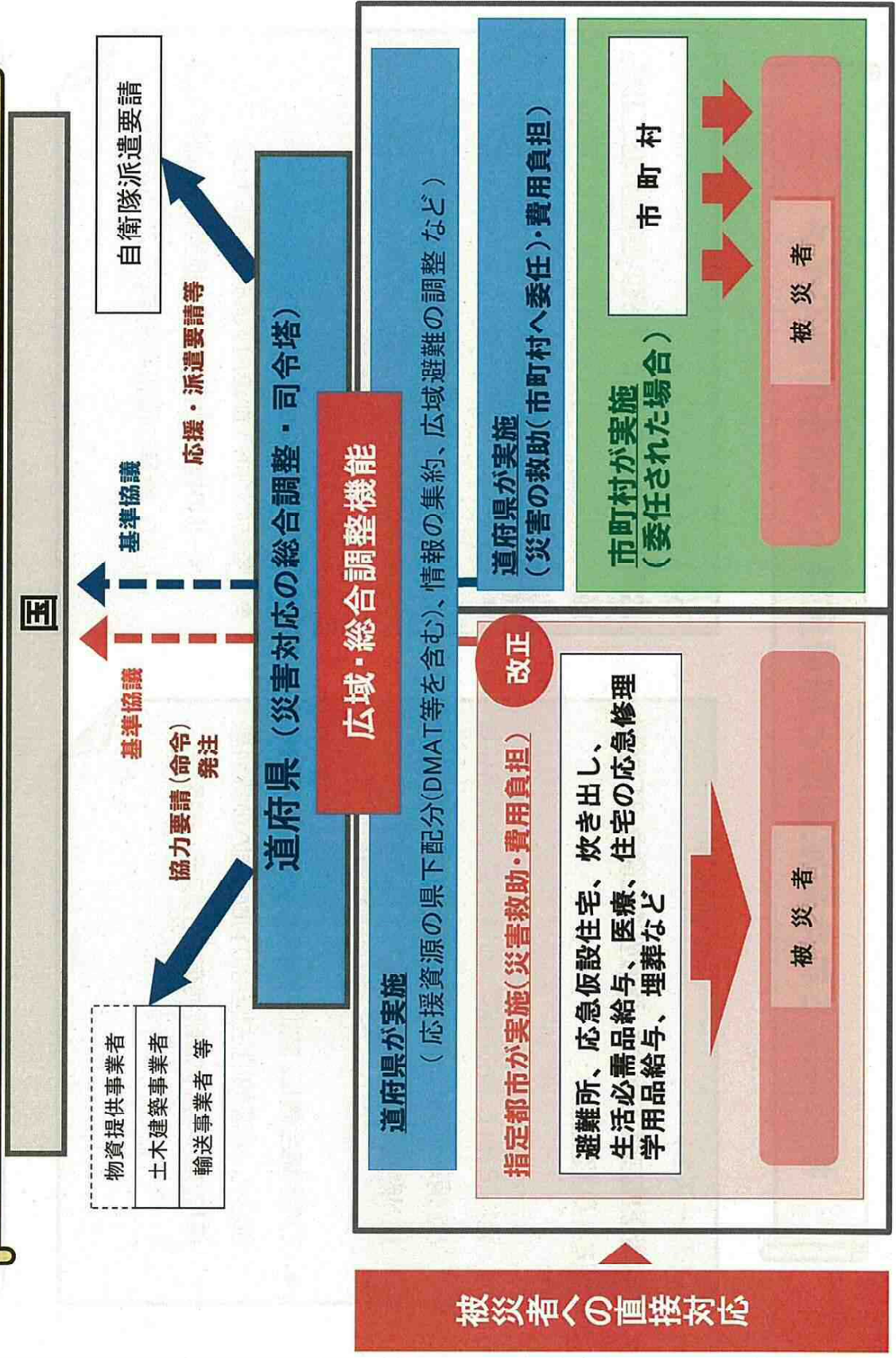
<応急活動>

- 災害情報の収集・連絡
- 救助・救急、医療
- 孤立地域の解消
- 帰宅困難者対策
- ライフラインの復旧
- 災害廃棄物の処理
- 市町村による応急措置の代行 など

<被災者支援>

- 災害救助法の適用
(応急仮設住宅の提供・管理等)
- 保健衛生・防疫
- 避難生活支援
- 弔慰金・義援金・見舞金等の支給 など

権限移譲後における災害対応の展開



権限移譲された指定都市と都道府県との連絡体制のイメージ

(フェーズ1)

政府現地対策本部など、政府の連絡調整窓口が設置されている場合

- 発災直後は、政府機関、都道府県などの関係者との情報交換などのために、連日にわたり連絡会議が開催されることが通例。
- この連絡会議に、救助主体である指定都市も参加させ、災害救助法適用の判断、国への特別基準協議の内容を情報共有するシステムを構築。

(フェーズ2)

政府現地対策本部など、政府の連絡調整窓口が閉鎖された場合

- 特別基準の協議は、電話とメールで実施されることが通例。（電話で一報があった場合は、状況が落ち着いた時点で電話と同じ内容のメールの送信を依頼することが通例）
- 電話の内容を都道府県の担当者に伝達、また、メールの場合は都道府県の担当者と同報することにより、確実に情報共有するシステムを構築。

情報共有のシステム化により、都道府県の広域調整権を確実にするとともに、迅速な救助の実施が可能に