

災害救助に関する実務検討会
都道府県と指定都市の役割分担に
関する中間整理

平成29年6月

目 次

はじめに	1
1. 検討会の開催経緯	2
(1) 平成 26 年地方分権改革に関する提案募集における提案への対応	2
(2) 指定都市市長会の決議	2
(3) 全国知事会からの意見	3
(4) 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ	3
(5) 検討会の開催	4
(補論) 事務委任の適切な実施	5
2. 検討会における議論の論点整理	6
(1) 指定都市及び道府県の基本的姿勢	6
(2) 論点	7
イ 権限移譲と事務委任の相違	8
ロ 広域調整機能及び適正な資源配分機能について	9
ロ-1 資源配分の在り方	9
ロ-2 関係機関との調整の在り方	10
ロ-2-1 プレハブ仮設住宅に係る調整	10
ロ-2-2 医療機関・団体との調整	12
ハ 災害救助法の適用について	12
ニ 応援要請について	12
ホ 求償手続きの在り方	13
へ 従事命令、協力命令、収用等	13
ト 特別基準の地域内不均衡への考え方	14
チ 費用負担及び災害救助基金について	15
3. 合意方式の提案と双方の意見	16

はじめに

災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）は、一定規模（政令で定める程度）の災害が発生した市町村の区域において、都道府県知事が法定受託事務として救助を実施することを定めた法律であり、当該救助に係る権限・義務、費用負担等について規定している。

災害救助法による救助（以下「救助」という。）については、同法の制定時から、救助を要する者の所在する都道府県知事が実施することとされているところ、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 19 第 1 項の指定都市（以下「指定都市」という。）からは、平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災以降、救助の実施に係る権限の道府県からの移譲を求める要望が複数回にわたって行われてきている。

こうした要望については、災害救助法第 13 条において、事務処理の特例として、都道府県知事の権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすること（以下「事務委任」という。）ができる旨が定められていること等を理由として、現行規定で対応可能という扱いになっている。

平成 28 年 4 月に発生した平成 28 年熊本地震（以下「熊本地震」という。）後の同年 7 月、改めて指定都市市長会から、内閣府特命担当大臣（防災）に対し、救助の実施に係る権限移譲の要望が提出されたところである。

一方、現在、救助の事務を担っている都道府県側からは、全国知事会を通じ、救助に係る広域調整機能及び資源配分機能の毀損等の課題があること、現行規定（事務委任）において対応可能である旨が閣議決定されている（平成 27 年 1 月）こと、救助の権限移譲については慎重かつ丁寧な議論が必要であること、等の意見が示されているところである。

また、熊本地震における被害を教訓とし、全国における地震災害への対応力向上方策を検討するために設置された「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」の報告においては、「より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべき」旨が記載されている。

このような経緯を踏まえ、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等について、実務担当者による検討・調整を行う場として、平成 28 年 12 月に「災害救助に関する実務検討会」を開催し、同検討会の下に設置した作業グループでの検討を含め、これまでに議論を行ってきたところである。

本資料は、今後の検討に向けて、本検討会におけるこれまでの議論状況等を整理したものである。

1. 検討会の開催経緯

以下、本検討会の開催に至る経緯を整理し、検討会の趣旨を明確化する。

(1) 平成 26 年地方分権改革に関する提案募集における提案への対応

「平成 26 年地方分権改革に関する提案募集」において、指定都市市長会より、「救助の主体権限を都道府県知事から指定都市の長へ移譲」することが提案された。本提案においては、救助に関する権限移譲の必要性として、①災害時の迅速な救助の観点から、道府県から事務委任を受ける暇がない、②特別基準の設定に当たって道府県から国に協議する手続に時間を要する恐れがある、という 2 点が主に指摘されている。

指定都市市長会からの本提案に対して、全国知事会からは、救助の主体は引き続き道府県とし、各市町村の被災の状況に応じて、市町村長への事務委任規定を積極的に活用することで柔軟に対応すべきとの意見が提出された。

上記の意見等を踏まえ、本提案については、「都道府県から市町村に対して救助の実施に関する事務を委任することは現行規定上も可能であり、災害救助法の適用後速やかに救助が実施できるよう、あらかじめ都道府県と市町村の間で十分調整を行った上で、委任する救助の内容やどのような場合に委任するのかを定めておくことが有効であることを、地方公共団体に通知する」旨が、対応方針として決定された（「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）。以下「平成 27 年閣議決定」という。）。

本決定を踏まえ、内閣府政策統括官（防災担当）から都道府県知事に対し、「救助の実施に関する事務委任を積極的に活用されたい」旨、また、「平時より救助の実施に当たり必要となる施設、設備、人員等について意見交換を行うとともに、どの程度の災害が発生した場合にどのように役割を分担するかなどについて、よく相談を行い、災害発生時の迅速な対応を可能とする体制を予め構築しておくことが重要である」ことを地方自治法第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的助言として通知した（「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準の一部改正及び都道府県から市町村に対する救助の実施に関する事務の委任について（通知）」（平成 27 年 3 月 31 日府政防第 283 号））。

(2) 指定都市市長会の決議

平成 28 年 7 月 19 日に開催された指定都市市長会議（第 41 回）において、「災害対応法制の見直し等に関する指定都市の基本方針」（以下「基本方針」という。）が決定された。基本方針においては、「災害救助法における救助の実

施」等の災害対応法制について、指定都市を主体とする法改正に向けた課題整理を早急に行う旨定められている。

さらに、同年 11 月 24 日に開催された指定都市市長会議（第 42 回）において、改めて「指定都市を災害救助の主体とする法改正に向けた考え方」が採択され、「指定都市が救助の実施主体と位置付けられるよう、災害救助法を早期に改正し、平成 30 年度中に施行することを求める」旨が示された。

（3）全国知事会からの意見

全国知事会からは、指定都市市長会の基本方針について、平成 28 年 10 月 14 日付で意見書「災害救助法制の見直しについて」が提出された。当該意見書においては、指定都市市長会による災害救助法制の見直しの提案について、広域自治体である都道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能の毀損、従事命令や協力依頼の重複等の課題、平成 26 年地方分権改革に関する提案募集に関して現行制度（事務委任）で対応可能である旨閣議決定されている旨等が留意事項として示され、迅速かつ的確な救助実施の観点から、慎重かつ丁寧な検討が必要とされている。

なお、当該意見書については、同年 11 月 28 日に開催された全国知事会議において報告が行われている。

（4）熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ

熊本地震を教訓とし、災害時における応急対策・生活支援策の強化を検討するため、中央防災会議の専門調査会「防災対策実行会議」の決定により、平成 28 年 7 月 26 日付で「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」（以下「熊本地震WG」という。）が設置され、同年 12 月 20 日に「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告）」（以下「熊本地震WG報告」という。）が取りまとめられた。

熊本地震においては、指定都市である熊本市においても、平成 28 年 4 月 14 日 21:26 発生の地震においては最大震度 6 弱、同月 16 日 01:25 発生の地震においては最大震度 6 強を観測し、指定都市自体が被災・災害対応の主体となる災害となった。こうした指定都市による災害対応の経験を踏まえ、熊本地震WGにおける検討の方向性の一つとして、「円滑な災害対応を進めるための災害救助法の見直し」が位置づけられ、検討が進められた。

平成 28 年 10 月 25 日に開催された第 4 回熊本地震WGにおいては、「災害対応時における都道府県と政令市の役割分担について」が議題として議論された。同会合において、熊本市からは、日頃からの熊本県と連携した取組により、発災時にも連携と調整が図られ、事務委任も行われたことから、対応は問

題なく実施されたが、救助に関する権限移譲により道府県と指定都市の役割分担を明確化することが救助活動に資するとの指摘があった。他方で、災害救助の事務は迅速性ととも公平性が重要であり、同一道府県内での被災者への公平な取扱いが必要であることから、権限移譲がなされた場合でも、道府県と指定都市が連携・調整を諮ることが不可欠であると指摘している。一方で、熊本県からは、熊本市と同様に、日頃から「顔の見える関係」が築かれており、発災時も緊密に連携して対処できること、救助に関しては、全面的に事務委任を実施しており、権限上の支障は発生していないことが指摘された。また、同一県内の被災者への公平な取扱い、広域的な調整を行うためには、救助の権限の一元化は必要であるとしている。

熊本地震WG報告では、「市町村の現地での迅速な判断を可能とする災害救助の見直し」として、道府県と指定都市の役割分担を明確化する方向で見直しを行うべきである旨指摘された。具体的には、「現行法の下での対応として、事務委任の活用により、予め道府県と政令指定都市を始めとした市町村の役割分担を明確にしておく必要がある」旨、また、その上で、「より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべき」旨が指摘されている。

(5) 検討会の開催

指定都市市長会から提起された災害救助法の救助に関する権限移譲については、熊本地震WG報告において「より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべき」旨が指摘されたことを踏まえ、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等について検討・調整を行う場として、平成28年12月26日に、内閣府、道府県、指定都市を構成員、全国知事会及び指定都市市長会をオブザーバーとする「災害救助に関する実務検討会」が開催された。

また、同検討会と併せて、実務的な問題や課題を整理するため、同検討会の下に、検討会と同様の構成の実務担当者級の構成員及びオブザーバーからなる作業グループが置かれた。

(補論) 事務委任の適切な実施

災害救助法による救助は、第2条により、都道府県知事がこれを行うこととされているが、第13条により、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、都道府県知事は、その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすること（以下「事務委任」という。）ができるとされている。

平成28年12月26日付けで、各都道府県及び指定都市宛てに事務連絡を發出し、平成27年3月31日付け府政防第283号により通知した事務委任の適切な実施について改めて周知するとともに、一部の地方公共団体における事務委任に関する事前の取決めの事例を取りまとめた「災害救助法による事務委任に関する取組事例集」を送付して、事務委任に関する事前の取決めの積極的な活用による災害救助事務の円滑化について取り組むよう周知した。

本検討会の第1回会合においても、「事務委任の活用推進」を議題として、上記の事務連絡について説明し、事務委任の適切な実施に向けた検討を行った。

2. 検討会における議論の論点整理

上記1. の経緯により開催された本検討会では、平成28年12月26日の第1回会合において、検討会の開催に至る経緯、救助に関する権限の移譲に係る指定都市及び道府県の基本的姿勢等について説明され、検討が開始された。

その後、翌29年2月7日に作業グループ第1回会合、同年3月8日に同第2回会合、同年4月13日に同第3回会合が開催され、個別の課題と問題点について検討を進めてきたところである。

本章では、上記の各会合における議論の全体を通して、指定都市と道府県の間で課題となっている事項について、論点ごとに指定都市と道府県の見解を整理する。

(1) 指定都市及び道府県の基本的姿勢

まずは、救助に関する権限の移譲について、本検討会第1回会合で説明された両者の基本的姿勢（指定都市の主張及びそれに対する道府県の見解）を確認する。

[指定都市]

・ 現行規定には、主に下記三点の問題点があることから、権限移譲が必要

- ① 地域住民と密接な関係にある基礎自治体が、最前線で被災者の状況を把握し、臨機・的確に救助に当たる役割を担っており、実態上も災害救助法に基づく救助の全部又は大部分について事務委任が行われているところ、規定と実態に「ねじれ」が生じている。

（国民保護法では、災害救助法の「救助」とほぼ同義である「救援」権限について、多数の住民への緊急対応への必要性や職員規模の大きさ等を理由に、指定都市市長を主体と位置付けており、災害救助法についても同様の制度設計とすべき。）

- ② 被災状況や時間の経過とともに変化する救助ニーズを迅速に把握し、被災者の実情に応じて柔軟に対応することが必要であるが、救助の基準の適合性の判断や特別基準に関する国との協議に係る主体的判断権限がないことが迅速・柔軟な救助を阻害する。
- ③ 事務委任については、その委任の有無・内容・時期等が事後的に決定されるため、事前の計画・訓練等の対策に支障があり、発災初動時にも混乱を生みかねない。また、救助の基準の適合性判断や特別基準の協議の権限は委任されない。

- ・道府県と指定都市がそれぞれ災害救助を分担し、協力して実施できる体制を構築することで、道府県は道府県内の総合的・広域的調整や、他の市町村の救助・支援に注力することができ、被災地全体としての迅速かつ的確な救助活動に資する。
- ・発災時の対応について、あらかじめ指定都市と道府県が取決めを行うことにより、道府県の広域調整機能や一元的対応に支障は生じない。

[道府県]

- ・現行制度の事務委任での対応が可能
 - ①指定都市が提起している支障事例（救助の遅れ、被災者の実状に沿わない仕様）は、いずれも実務運用上の課題であって、権限（法制度）の課題ではない。
 - ②事務委任について事前にとり決めを行うことで、委任の内容・時期等について両方で共有することができることとなるので、指定都市は計画・訓練等を円滑に行え、発災初動時の混乱を最小限に抑えることが可能となる。
- ・権限移譲は、下記の課題があり、デメリットが大きい。
 - ①今後想定されている広域かつ大規模な災害における迅速な救助活動には、権限を一元化してシンプルな対応が必要。
 - ②広域自治体である（都）道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能の毀損。
 （救助においては、道府県内全体で比較衡量して、濃淡をつけて資源を配分する必要があり、対応できるところから我先に取り組みばよいというものではない。）
 （広域に被災した場合には、道府県内全体で広域避難等の調整を行う必要があり、指定都市だけで救助が完結しない。）
 - ③複数の主体から事業者等に従事命令や協力依頼が発せられることになり、調整に混乱をきたす。

(2) 論点

上記(1)の通り、本検討会第1回会合で説明された指定都市及び道府県の基本的姿勢を踏まえ、作業グループ第1回から第3回までを通して、双方から、救助に関する権限移譲に係る法制上の考え方から実運用の在り方まで、多様な観点から幅広く意見があり、議論を行ってきたところである。

以下では、これまでの検討において、指定都市と道府県の間で課題となっている事項について、論点ごとに指定都市と道府県の見解を整理する。

イ 権限移譲と事務委任の相違

指定都市から提起されている課題（支障事例）について、救助に関する権限の移譲により対応すべき事項なのか、事務委任により対応可能なのか議論があることから、両者の相違は何か明らかにする必要がある。

[指定都市]

- ・事務委任では、権限の所在・帰属が曖昧であり、救助に係る計画立案や外部団体との協定締結、それに基づく訓練の実施等において、躊躇や混乱を生ずる。
- ・事務委任は、災害発生後に行われるものであるため、委任の取り止めや委任事項が不意に追加される場合も想定され、初動対応における混乱につながりかねない。
- ・事務委任の範囲・内容や時期について、道府県・指定都市間で事前にどれだけ綿密に検討を重ねていたとしても、発災後は「範囲外」の事項に関する調整がどうしても必要となり、事務委任に関する事前の取決めによって、発災後の対応課題を全て事前に調整しておくことは、事実上不可能である。
- ・事務委任では、特別基準を国と協議する主体となり得ず、基準に疑義がある場合や判断が困難な事例への対応に当たり、委任元の道府県に確認せざるをえないため、折衝における協議不調や時間的ロス等により、適切な救助が行われないケースが発生することが想定される。

[都道府県]

- ・平成 27 年閣議決定にあるように、「都道府県と市町村の間で、平時より救助の実施に当たり必要となる施設、設備、人員等について意見交換を行うとともに、どの程度の災害が発生した場合にどのように役割を分担するかなどについて、よく相談を行い、災害発生時の迅速な対応を可能とする体制を予め構築しておくことが重要」との認識に立って進めているところである。

これに対して、発災後の対応課題を全て事前に調整できないことをもって権限移譲を不可欠とする指定都市の見解は、これまでのプロセスや議論の本筋を逸脱している。まず、現行制度上の事務委任の活用や検証を行うことが検討の前提である。

- ・事前・事後の調整を綿密にするのであれば、現行の事務委任の事前・事後の調整を十分に行えば足り、そもそも法改正の必要はない。

- ・協議不調、時間的ロス等により適切な救助が行えないとの指摘もあるが、道府県職員がリエゾンや応援要員として指定都市の災害対策本部や災害救助法担当課に赴く等、そこで指定都市の意思決定の段階から協議に参加することで指定都市が指摘している課題に対応可能である。また、道府県と指定都市が早期の段階から救助に係る情報を共有することが望ましい。
- ・指定都市に権限移譲をすると、包括道府県が指定都市における救助を実施することができず、指定都市が災害対応できない状況に陥った場合の懸念がある。

ロ 広域調整機能及び適正な資源配分機能について

救助に関する権限を指定都市に移譲した場合、特定の道府県内において、複数の主体が救助に要する各種資源（建設型仮設住宅の建設に係る業者・材料・用地等、医療活動に従事する者・施設等、周辺地方公共団体からの応援等）を各々で調達することとなる。この際、道府県全域の被災状況を踏まえ、限られた資源の最適な資源配分をどのように調整するかが論点となる。

ロー 1 資源配分の在り方

[指定都市]

- ・発災時の対応について、あらかじめ道府県知事と指定都市市長が必要に応じて調整を行うことで、知事の広域調整機能に配慮することが可能。
- ・道府県の適正な資源配分機能について尊重する。
- ・発災後も、指定都市と道府県の間で必要に応じ情報・意見交換を行うことを基本とすることで、以後の見通しも含め配分についてすり合せが可能と考えるが、なお意見が一致しない場合、道府県と指定都市のそれぞれが独自の判断で実施。

[都道府県]

- ・あらかじめ道府県と指定都市が調整の上、災害時の救助に係る広域調整機能及び資源配分機能に配慮等できるのであれば、権限移譲である必要はなく、現行制度の事務委任で足りる。また、意見が一致しなかった場合は、道府県・指定都市がそれぞれの判断で実施することとなるので混乱する。
- ・救助水準の差が生じることや、指定都市による資源の先取りにより、他地域の救助の遅れが生じることが懸念される。

- ・宮城県では、指定都市である仙台市に応急仮設住宅としての民間賃貸住宅などの資源が一極集中しており、仙台市が先取りすると県全体で実施する救助に支障が生じる。
- ・神奈川県は、県内に横浜市、川崎市、相模原市の3つの指定都市があるため、救助に関する権限移譲により、救助の主体が4分割されることが、災害救助法の適用が必要となる大規模災害時に被災者にとって効率的となるのか疑問である。
- ・首都直下地震では、東京近郊や指定都市が大きな被害を受けると想定されている。人口密度が比較的低い周辺市町村を含め、広域避難の観点から、県全体としての調整が重要になると考える。
- ・阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅については、被害が甚大であったことから、県で対応した。（神戸市民向け約32,300戸のうち、約3,200戸については、市内で土地を確保できず、県外及び市外に設置しており、広域的な調整を県が実施した。）

ロー2 関係機関との調整の在り方

災害救助の実施に際しての関係機関との調整について、現行制度上の運用を踏まえ、権限移譲により、どのような運用となることが想定され、また、どのような課題が生ずるか等の点について、具体的な検討を行っている。

ここでは、これまでの議論において、関係機関との調整として具体的に例示されている応急仮設住宅建設業界団体及び医療機関（DMAT等）との関係について整理する。

ロー2-1 プレハブ仮設住宅に係る調整

[指定都市]

(現行制度での支障)

- ・東日本大震災では、プレハブ仮設住宅の整備に当たり、県内市町村との均衡確保を理由に、その建設に関する権限が必要な時期に仙台市長に委任されなかった。そのため、仙台市では早期に用地を確保していたにもかかわらず、プレハブ仮設住宅の建設スケジュールを宮城県がコントロールし、相当期間着工を待たされることになった。
- ・東日本大震災において、仙台市長にプレハブ仮設住宅の仕様等の調整・決定の権限がなかったため、被災者の実情に沿わない様々な支障が生じた。

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・平時において、災害の態様を具体的に想定し、建設戸数や配分などについて、道府県と指定都市で必要な調整を行う。
- ・発災後は、被害状況を踏まえ、相互に建設見通し等の情報交換を行いながら、供給計画を策定し、関係団体に発注できる仕組みが整った場合には、それぞれ速やかに発注する。この際、事前の調整内容と実際の必要数との間に明らかな不均衡が発生する見込みの場合には、適切に意見交換を行う。
- ・指定都市と道府県の間で、情報・意見交換を行った上でなお意見が一致しない場合、道府県と指定都市のそれぞれが独自の判断で実施。
- ・プレハブ仮設住宅の供給戸数について、事前に道府県と指定都市の間で調整し、被災ケースに応じた配分を想定しておけば、資源の総取りという事態にはならない。
- ・応急仮設住宅建設業界団体にとっては、協力要請の窓口の一本化が望ましいかもしれないが、被災者にとっては、被災現場の実情をよく知る指定都市が仕様・供与戸数等の決定権限を持つことの方がメリットになる。

[都道府県]

(権限移譲による課題)

- ・災害発生の現場で緊急かつ困難な対応が見込まれる際に、複数の主体から事業者等に対して異なる見解が出された場合、対応が不可能となる。迅速な救助活動は、権限を一元化し、シンプルに対応することが必要。
- ・応急仮設住宅建設業界団体等事業者に対し、都道府県と指定都市から協力命令や従事命令が行われることが想定される。応急仮設住宅建設業界団体は、各都道府県に一つしかなく、熊本地震の際にも、複数から依頼等を受けるのは困るという話が出ていた。
- ・救助水準に差が生じることや、指定都市による資源の先取りにより、他地域の救助の遅れが生じることが懸念される。
- ・道府県の広域調整機能により、被災地全体で適切に資源配分することが被災地全体のメリットになる。
- ・指定都市からは、「東日本大震災では、プレハブ仮設住宅の整備に当たり、建設スケジュールを宮城県がコントロールし、相当期間着工を待たされることになった。」と見解が示されている。しかし、宮城県では、プレハブ仮設住宅については、比較的土地を確保できる状況に

あった仙台市に対して建設を進めることは可能である旨伝えたが、同市においては用地選定に時間を要したため、建設が進まなかったものと認識している。

ロ-2-2 医療機関・団体との調整

[指定都市]

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・DMAT派遣やSCU設置等に係る県内全体での医療体制の調整については、道府県と協力して対応する。

[都道府県]

(権限移譲による課題)

- ・DMATは、都道府県を実施主体とする現行体制があり、指定都市以外の市町村に適正に医療配分ができるのか疑問。

ハ 災害救助法の適用について

[指定都市]

- ・現行の適用基準の見直し必要性について検討が必要。
- ・適用に当たっては、道府県との情報共有を行う。

[都道府県]

- ・現行の適用基準の見直し必要性について検討が必要。
- ・これまでも市町村の意見を踏まえて適用している。

ニ 応援要請について

[指定都市]

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・他自治体に対する応援の要請は、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)に基づき、また実務上は運用におけるスキームにより対応するのが現状である。災害救助法の権限移譲後も同様に、指定都市を含む他市町村との個別の応援・受援については自ら行う一方、広域的視点からの対応が望まれるケースなどでは、指定都市の応援の需要を包括道府県に伝達し、包括道府県から他の都道府県に応援要請することが考えられる。

[都道府県]

(権限移譲後による課題)

- ・ 県域を越える広域調整や応援・受援に関しての支援依頼・調整について、要請を受ける側の事務が煩雑になる。

(権限移譲後の応援要請について、包括道府県が行うのであれば、現行制度と変わらない。)

ホ 求償手続きの在り方

[指定都市]

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・ 応援県から道府県と指定都市にそれぞれ求償する。運用により受援側の求償窓口一本化等の簡素化の検討が考えられる。

[都道府県]

(権限移譲による課題)

- ・ 応援県からの求償手続きが煩雑になる。

(運用により受援側の求償窓口一本化の簡素化を図るのであれば、求償については、現行制度と変わらない。)

ヘ 従事命令、協力命令、収用等

[指定都市]

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・ 事前に想定される範囲内においては、役割分担ができています。必要に応じて事前に対決めを行い、発令に際しても情報・意見交換を行うことで、実情に即した適切な対応が可能。
- ・ 医療分野では、DMAT派遣等に係る県内全体での調整において、道府県による対応を基本とすることも考えられる。

[都道府県]

(権限移譲による課題)

- ・ 災害発生の現場で緊急かつ困難な対応が見込まれる際に、複数の主体から事業者等に対して異なる見解が出された場合、対応が不可能となる。迅速な救助活動は、権限を一元化し、シンプルに対応することが必要。
- ・ 応急仮設住宅建設業界団体等事業者に対し、都道府県と指定都市から協力命令や従事命令が行われることが想定される。応急仮設住宅建設

業界団体は、各都道府県に一つしかなく熊本地震の際にもいくつも広がって受けるのは困るという話が出ていた。

ト 特別基準の地域内不均衡への考え方

[指定都市]

(現行制度での支障)

- ・指定都市市長自ら救助内容を決定・実施できず、権限の不存在が、被災者への迅速・柔軟な救助を阻害する要因になっている。

(権限移譲後の調整の在り方)

- ・必要に応じて事前に包括道府県と調整を行うとともに、発災後の協議に際しても道府県と情報共有を行う。
- ・指定都市と道府県の間で、情報・意見交換を行った上でなお意見が一致しない場合、道府県と指定都市のそれぞれが独自の判断で実施。
- ・結果的に同一道府県内において救助水準に差が生じる場合があるが、救助の水準や内容は、本来、地域性や被災状況に対応した必要性に応じて定まるべきものである。
- ・一般基準の不十分性の問題は、人口規模等の大きい指定都市において顕著に又は早期に発生・顕在化する可能性が高く、指定都市による特別基準の早期実現が、他地域における問題の早期解決・発生回避に貢献し得る。

[都道府県]

(権限移譲による課題等)

- ・一道府県内の複数の協議元からレベルの異なる協議がなされることにより、国との協議・調整が複雑化し、時間を要することにつながる。
- ・救助水準の差が生じることや、指定都市による資源の先取りにより、他地域の救助の遅れが生じることが懸念される。
- ・「救助の基準」に関しては、全国知事会からも国に対して現場実態に応じた弾力的な運用を求めているところであり、道府県・指定都市間の課題には当たらない。また、このことについては、一般市町村も同様であり、指定都市固有の課題ではない。
- ・指定都市の意見は、事務委任では主体性が発揮できないので、権限移譲を求めるといえるものであるが、権限移譲されても現行の制度・運用が変わらなければ、指定都市の思うようにはならない。
- ・道府県職員がリエゾンや応援要員として指定都市の災害対策本部や災害救助法担当課に赴く等、そこで指定都市の意思決定（救助内容の決

定)の段階から協議に参加することで、指定都市の指摘している被災者への迅速・柔軟な救助を阻害する要因とはならなくなる。

- ・現行制度においても、特別協議について、必要に応じて指定都市から直接国に対して協議を行えるような運用にすれば、法改正は必要ない。

チ 費用負担及び災害救助基金について

[指定都市・都道府県]

(権限移譲後の在り方)

- ・指定都市に権限移譲した場合、救助に要する費用等については、救助の行われた地の指定都市が、これを支弁することになる。
- ・災害救助基金について、現行制度では、各年度における最少額は、都道府県においては当該都道府県の当該年度の前年度の前3年間における地方税法に定める普通税の収入額の決算額の平均年額の1000分の5に相当する額と規定されていることから、権限移譲が行われた場合、指定都市においても同様の考え方にに基づき、積み立てる義務が課せられる。
- ・なお、上記については指定都市市長会として、20市長の総意として経費を負担する旨の見解が示されている。

なお、双方の論点としてではないが、都道府県側からは、以下の論点が挙げられている。

- ・権限移譲の対象を指定都市に限る理由
権限移譲が、災害救助を行う能力を有していることを理由とするものであれば、中核市や特例市を含む他の市町村も対象になり得ると考えられ、指定都市だけが権限移譲の対象となる根拠が不明確。
- ・分権議論ではなく災害法制としての整理
これまで指定都市が求めている権限移譲は地方自治体の分権議論として考えられている面があるが、権限移譲ありきの議論ではなく、近年の大規模災害時の災害救助法の運用実態も踏まえ、大規模災害時における国、県、市町村全体を含めた災害対応法制の在り方として整理されるべきである。

3. 合意方式の提案と双方の意見

これまでに述べてきたように、災害救助法における救助の実施権限の移譲について、複数の論点において、指定都市側は「被災者の実情を的確に踏まえたより迅速な救助を実施するためには、指定都市に権限を移譲することが必要であり、移譲によって生じうる課題については、できる限り事前に調整していくべきである」「災害が大規模・広域であるほど、力のある指定都市が自立して主体的に決定・行動することが重要」という趣旨の主張、それに対し、都道府県側は「日頃から緊密な関係を築き、事前に調整できるのであれば、従来の枠組みを変える必要はない」、「救助主体が複数存在することによる混乱が生じる」、「大規模災害ほど広域調整の必要性が大きくなることから、権限は一元化すべきである」という趣旨の主張をしている。

一方で、都道府県側には、「指定都市の中には規模や能力、過去の災害対応経験等から、権限を移譲した場合には、十分にその役割を担うことができる指定都市もあるが、あらかじめ都道府県と指定都市が役割分担を明確にした上で、現行法上の事務委任を活用すれば足りるのではないか」という意見も見られたところである。

このように、指定都市側と都道府県側の主張には、現時点で相違もあるが、各局面で意見交換や調整を行うとの意見も出ているところである。

他方、指定都市の制度や包括道府県との関係の観点からは、下記のような差異が存在している。

「指定都市制度」は、昭和31年の地方自治法の改正により、同法に「大都市に関する特例」が設けられて発足したものであり、指定都市は、都市としての諸機能、規模能力等において他の都市とは格別の実態を有しており、その行うべき行政の内容は質、量ともに他の都市と異なるものをもつと解され、都道府県が法令に基づき処理することとされている事務の全部又は一部を処理することができることとされている。

制度創設当初の指定都市は、大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市のいわゆる5大都市であったところ、その後、平成の大合併等を経て大きく増加し、現在では、20市が指定されている。

これら20市の人口規模を見ると、最大の横浜市が人口373万人であるのに対し、最小の静岡市は70万人と、大きな開きが見られ、また、面積や財政力指数を見ても、指定都市はその規模能力等において、かなり異なる実態をもつ都市のグループであると言えるが、自治制度上の事務権限等に差異はない。

また、管轄区域内に一つの指定都市のみを有する道府県と複数の指定都市を有する府県があるなど、指定都市とそれを包括する道府県との関係にも、各指定

都市によって差異がある。

上記を踏まえると、一律に指定都市へ救助の権限を移譲する以外の役割分担の方法もあり得るのではないかと考えられる。

そこで、指定都市への救助権限の移譲を実現する方策として、一律に権限を移譲するのではなく、「権限移譲を希望する指定都市の長が、事前に調整すべき事項について包括する都道府県知事と事前に協議を行い、双方が合意できた場合にのみ救助の実施に係る権限を移譲する」という、「合意方式」（仮称）での移譲について、国から提案を行った。

本提案に対し、指定都市側は、従来から全ての指定都市への一律の権限移譲を求めていることから、一部の市に移譲することとなり得る合意方式についてはこのまま受け入れることはできないとの意見。対して道府県側は、一部であっても権限移譲そのものに反対であるとして、合意方式についても賛成できないとの意見であり、両者ともに国からの提案には否定的である。

参 考 資 料

【参考1】 災害救助に関する実務検討会の開催について

【参考2】 検討の経過

【参考3】 災害救助の実施に係る事務委任・権限移譲の比較等

平成28年12月26日
内閣府（防災担当）

災害救助に関する実務検討会の開催について

1. 趣 旨

平成28年4月に発生した熊本地震における被害を教訓とし、全国における地震災害への対応力向上方策を検討するため、中央防災会議 防災対策実行会議の下に設置された「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」の報告において、「より迅速、的確な救助の実施、災害救助の事務を円滑に行うという観点から、現行法による救助の実施体制や広域調整の在り方についても検討すべき」と提案された。

これを踏まえ、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等について、実務担当者による検討・調整を行う場を開催する。

2. 構 成

- ・内閣府政策統括官（防災担当）が統括する検討会の下に参事官（被災者行政担当）が統括する作業グループを置く。
- ・道府県及び指定都市の出席者は、災害救助法を担当する等の4～5の代表とする。
- ・必要に応じ、その他の関係者の出席を求めることができる。

3. 構成員

本検討会の構成員は、別紙のとおり。
作業グループの構成員は、別紙案のとおり。

4. スケジュール

平成28年12月から開催することとし、作業グループにおいては、随時、協議を行う。

災害救助に関する実務検討会 構成員

【内閣府】

政策統括官（防災担当）

大臣官房審議官（防災担当）

【道府県】

宮城県 保健福祉部長

神奈川県 安全防災局長

三重県 防災対策部長

兵庫県 防災監

広島県 健康福祉局長

【指定都市】

仙台市 危機管理監

横浜市 政策局長

神戸市 危機管理監・理事

熊本市 政策局長

【オブザーバー】

全国知事会 事務総長

指定都市市長会 事務局長

災害救助に関する実務検討会 作業グループ 構成員

【内閣府】

政策統括官（防災担当）付参事官（総括担当）

政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）

【道府県】

宮城県 保健福祉部 震災援護室長

神奈川県 安全防災局副局長

三重県 防災対策部次長

兵庫県 企画県民部 災害対策局 災害対策課長

広島県 地域包括ケア推進部長

【指定都市】

仙台市 危機管理室 危機管理課長

仙台市 健康福祉局 地域福祉部 社会課長

横浜市 健康福祉局 地域福祉保健部長

神戸市 危機管理室長

熊本市 政策局 復興部 復興総室長

【オブザーバー】

全国知事会 第2部長

指定都市市長会 事務局次長

検討の経過

○災害救助に関する実務検討会

[第1回]

- 日 時 : 平成 28 年 12 月 26 日
議 題 : これまでの経緯、今後の進め方
指定都市からの基本姿勢の説明について
道府県からの基本姿勢の説明について
事務委任の活用推進について

○作業グループ

[第1回]

- 日 時 : 平成 29 年 2 月 7 日
議 題 : 課題と問題点について
特別基準協議の在り方について
事務委任の進捗状況について

[第2回]

- 日 時 : 平成 29 年 3 月 8 日
議 題 : 課題と問題点について②

[第3回]

- 日 時 : 平成 29 年 4 月 13 日
議 題 : 課題と問題点について③
合意方式（仮称）について

○災害救助に関する実務検討会

[第2回]

- 日 時 : 平成 29 年 6 月 2 日
議 題 : 中間整理（案）について

【参考3】

災害救助の実施に係る事務委任・権限移譲の比較等

災害救助の実施に係る事務委任・権限移譲の比較

	事務委任 (現行制度において指定都市 に事務が委任された場合)	権限移譲 (指定都市に一律移譲)
災害救助法適用	都道府県 判断可能 指定都市 判断不可能	都道府県 判断可能(指定都市分を除く) 指定都市 判断可能
救助費負担	都道府県 負担あり 指定都市 負担なし	都道府県 負担あり(") 指定都市 負担あり
災害救助基金積立	都道府県 積立てる 指定都市 積立てない	都道府県 積立てる(") 指定都市 積立てる
従事命令、協力命令、収用等	都道府県 主体となる 指定都市 主体となる	都道府県 主体となる(") 指定都市 主体となる
救助費としての求償 (応援を受けた場合)	都道府県 求償を受ける 指定都市 ー	都道府県 求償を受ける(") 指定都市 求償を受ける
特別基準の国との協議	都道府県 協議可能 指定都市 協議不可能	都道府県 協議可能(") 指定都市 協議可能
県内資源の配分	都道府県 主体となる 指定都市 ー	都道府県 主体となる 指定都市 主に市内の資源を活用 ※

※市外からの調達も考えられる。(指定都市)

権限移譲した場合の都道府県、指定都市の主な意見

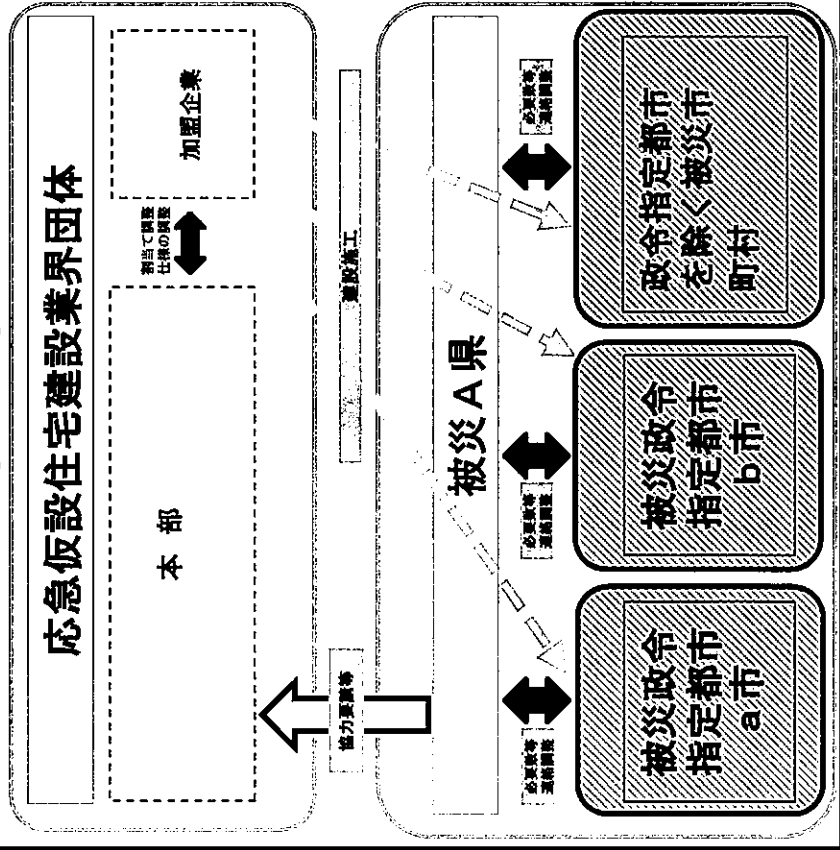
論点項目	都道府県	指定都市
災害救助法適用	<p>現行の適用基準の見直しの必要性について検討が必要。 これまでも市町村の意見を踏まえて適用している。</p>	<p>現行の適用基準の見直しの必要性について検討が必要。 適用に当たっては、道府県と情報共有。</p>
従事命令、協力命令、収用等	<p>緊急かつ困難な対応が見込まれる際に、複数の主体から事業者等に対して異なる見解が出された場合、対応が不可能となる。権限を一元化し、シシブルに対応することが必要。</p>	<p>事前に想定される範囲内においては、役割分担ができています。必要に応じて、事前に取り決めを行い、発令に際しても情報・意見交換を行うことで、実情に即した適切な対応が可能。</p>
救助費としての求償	<p>応援果からの求償手続きが煩雑になる。</p>	<p>応援果から道府県と指定都市にそれぞれ求償する。運用により受援側の求償窓口一本化等の簡素化が考えられる。</p>
特別基準の国との協議 (指定都市が国と直接協議)	<p>一道府県内の複数の協議元からレベルの異なる協議がなされ、国との協議・調整が複雑化し、時間を要することにつながる。</p>	<p>必要に応じて事前に道府県と調整を行うとともに、国への協議に際しても、道府県と情報共有を行う。</p>
道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能の毀損	<ul style="list-style-type: none"> ・権限者とその他の都道府県や市町村、民間事業者等との調整業務が煩雑になる。 ・県域を越える広域避難や応援・受援に関するの支援依頼・調整など要請を受ける側の事務が煩雑になる。 ・救助水準の差が生じたり、指定都市による資源の先取りにより、他地域の救助の遅れが懸念される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事前に道府県と指定都市の間で必要な調整を行い、各種の計画・マニュアルに反映。 ・発災後は、被害状況を踏まえた対応について道府県と情報交換を行い、具体の計画を策定。 ・道府県と指定都市の意見が一致しない場合、それぞれが独自の判断で実施。

災害救助法の事務委任と救助権限を移譲した場合の比較

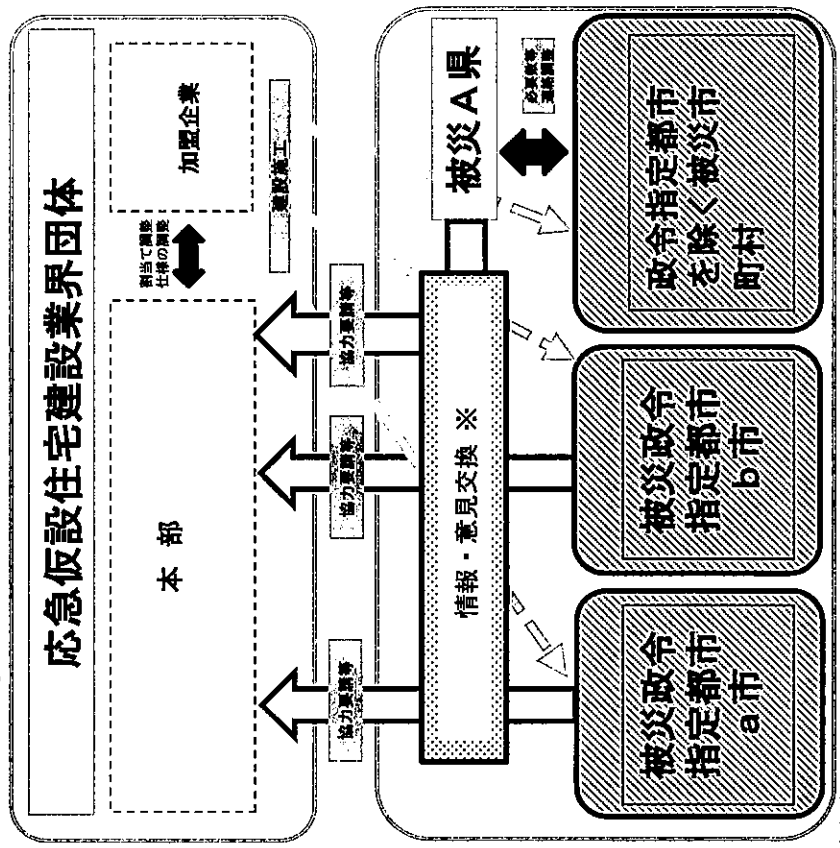
【比較事例】建設型応急仮設住宅の供与

- ・現行法制度においては、協定に基づき、応急仮設住宅建設業界団体への協力要請等は県が一元的に対応している。
- ・被災現場の実情をよく知る指定都市が仕様・供与戸数等の決定権限を持つことが被災者のメリットになる。(指定都市)
- ・道府県の広域調整機能により、被災地全体で適切に資源配分することが被災地のメリットになる。(都道府県)

【事務委任の場合（現行法）】



【救助権限を移譲した場合】



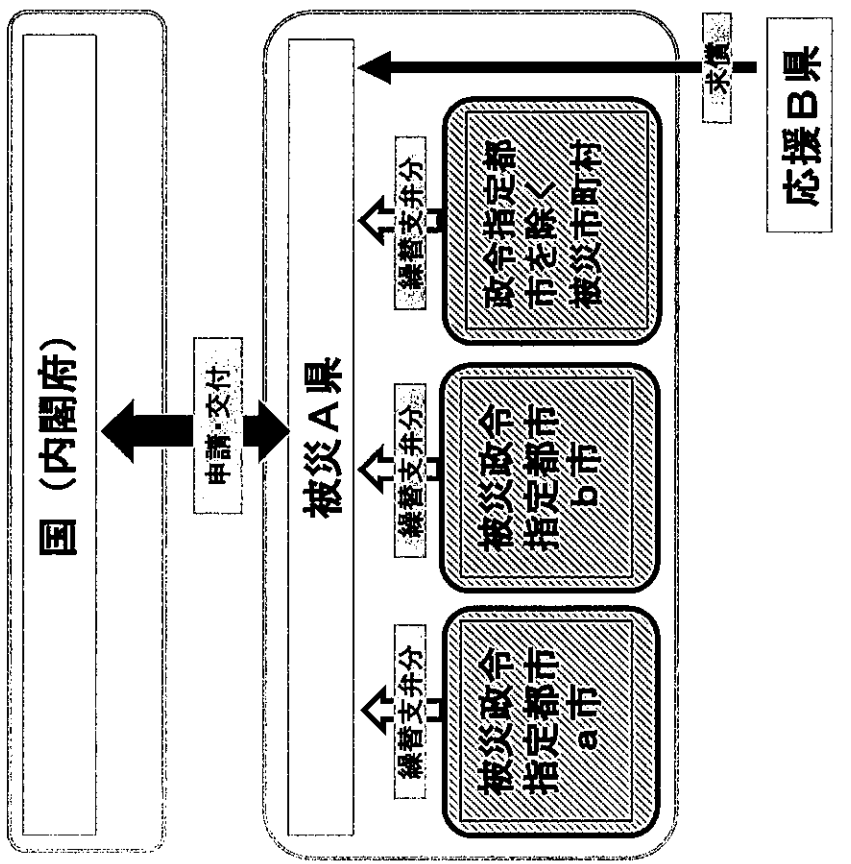
※権限移譲した場合、権限を有する主体間で情報・意見交換を行うものの調整を行う必要はない。(指定都市・都道府県)
 意見が一致しない場合、道府県と指定都市のそれぞれが独自の判断で実施。(指定都市・都道府県)

災害救助法の事務委任と救助権限を移譲した場合の比較

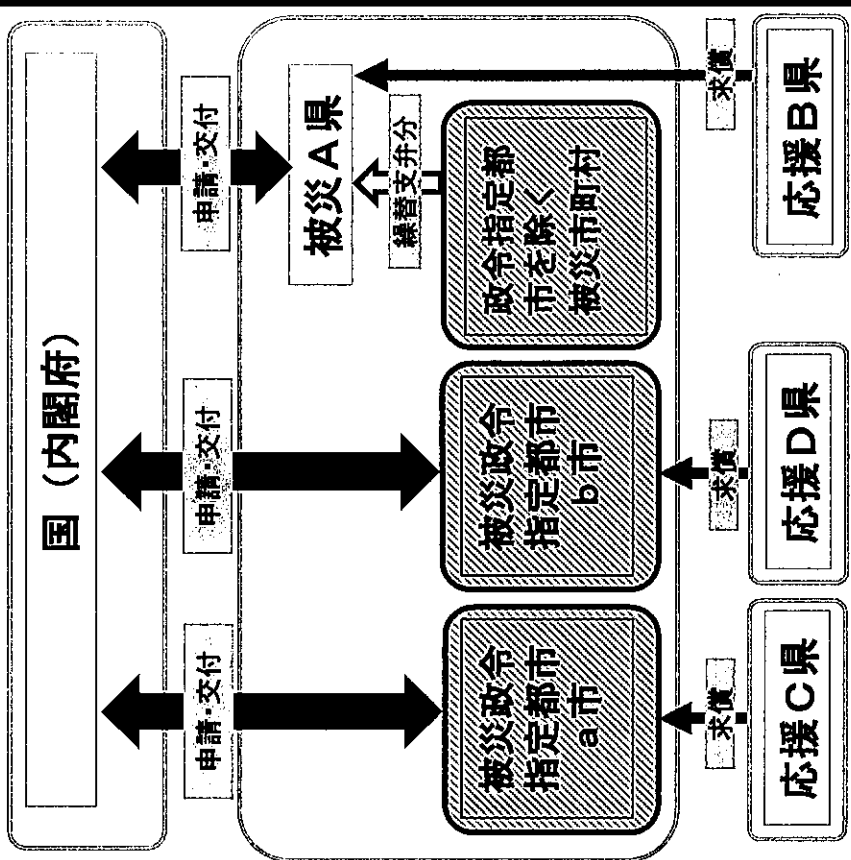
【比較事例】 応急救助に要した費用の求償

- ・ 現行法制度において市町村に応急救助が事務委任された場合及び応援県が被災県の要請により応急救助を実施した場合に要した費用については、被災都道府県に求償することができることとされている。
- ・ 救助権限を移譲した場合、救助の実施主体である都道府県及び指定都市が各々で求償分も含めた応急救助に要した費用の国庫負担分について国に交付申請することとなる。

【事務委任の場合（現行法）】



【救助権限を移譲した場合】

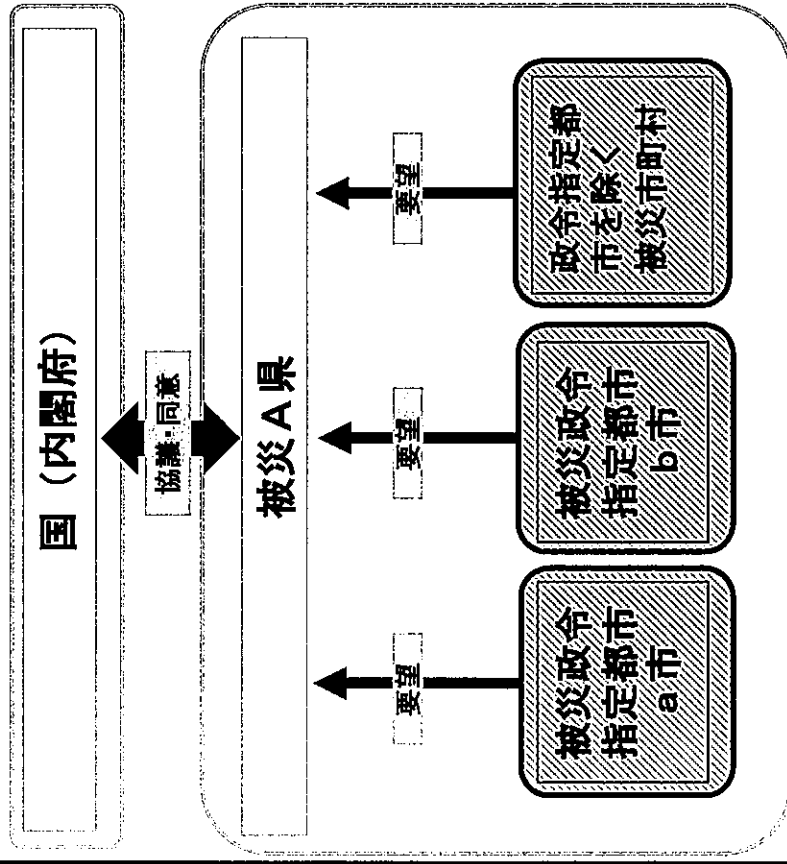


災害救助法の事務委任と救助権限を移譲した場合の比較

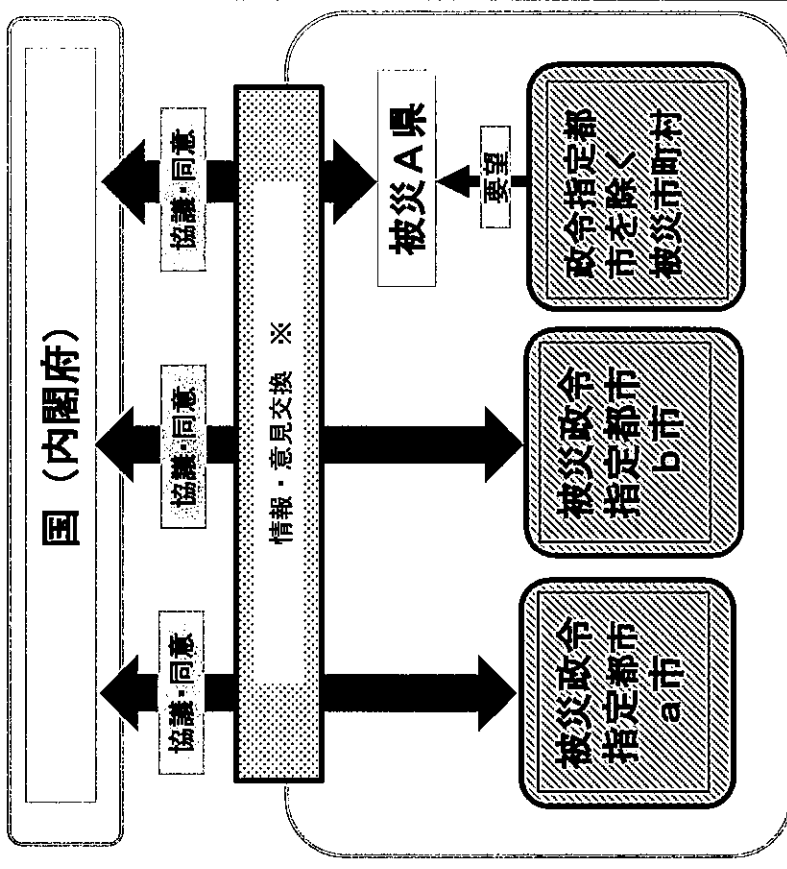
【比較事例】特別基準の協議

- ・現行法制度において市町村に応急救助が事務委任された場合、市町村（被災指定都市を含む。）からの要望等を受け、これを判断し、必要に応じて都道府県が国（内閣府）に協議を行うものである。
- ・救助権限を移譲した場合、救助の実施主体である都道府県及び指定都市にて救助の期間、救助の程度などを協議し、個々に国（内閣府）に協議を行うものである。
- ・都道府県及び指定都市の間において、状況等に応じて特別基準の内容に差が生じる場合がある。

【事務委任の場合（現行法）】



【救助権限を移譲した場合】



※権限移譲した場合、権限を有する主体間で情報・意見交換は行うものの調整を行う必要はない。（指定都市・都道府県）意見が一致しない場合、道府県と指定都市のそれぞれが独自の判断で実施。（指定都市・都道府県）

