

第 1 回 災害救助事務の連携強化に

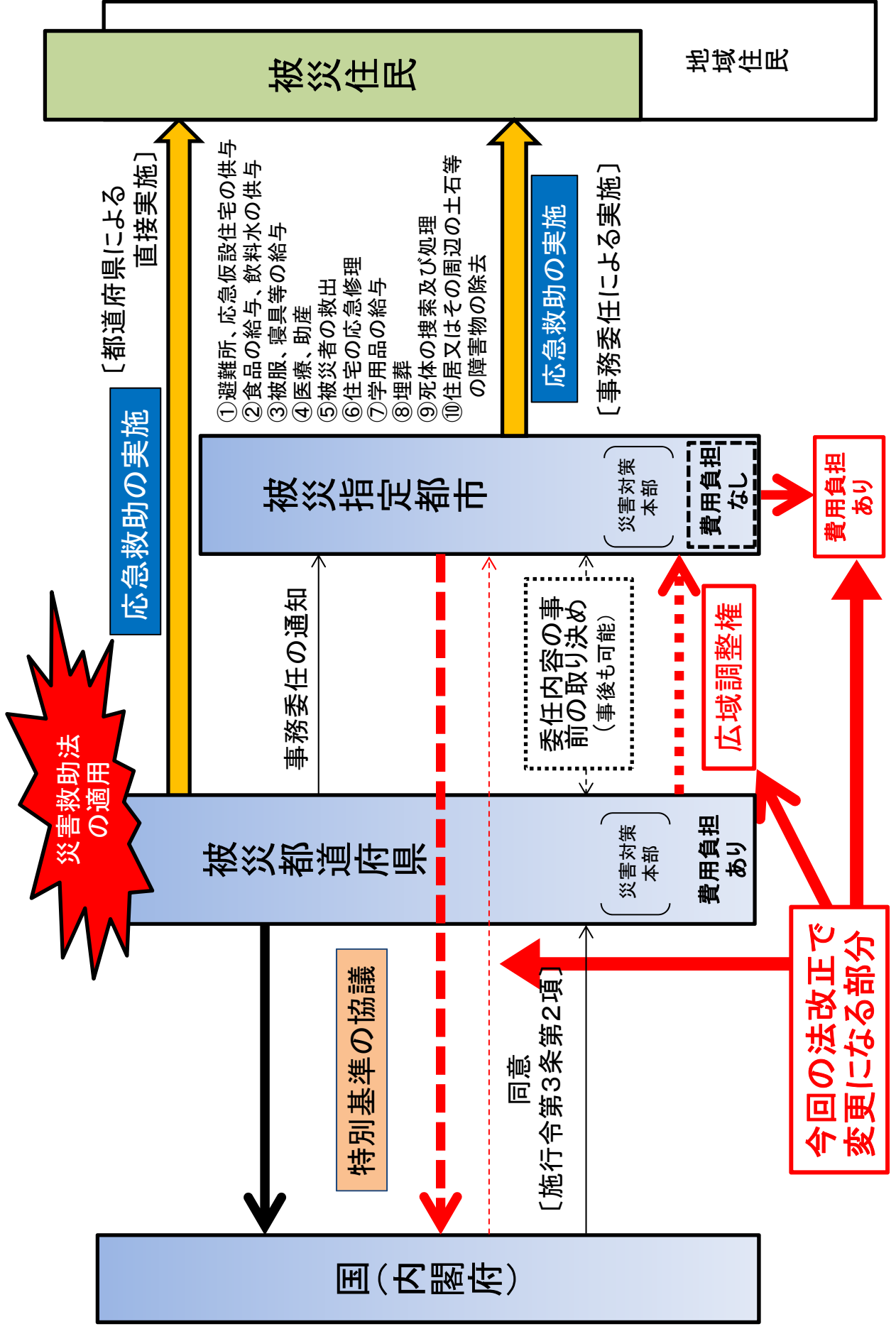
関する協議の場

内閣府（防災担当）提出資料

○災害救助法に基づく救助事務について	1
○災害救助法による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 委任の適切な実施について（平成28年12月26日 事務連絡）	2
○災害救助法事務委任の事前取り決めの状況	2 7
○災害救助に関する実務検討会（最終報告）	2 8

平成 3 0 年 2 月 1 4 日

災害救助法に基づく救助事務について



事 務 連 絡
平成 28 年 1 2 月 2 6 日

各都道府県災害救助担当主管部（局）長 殿
各指定都市災害救助担当主管部（局）長 殿

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（被災者行政担当）

災害救助法による都道府県から市町村に対する救助の実施に関する
事務の委任の適切な実施について

災害救助法による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は、先に「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 日付け府政防第 283 号）」（別添 1 参照）を通知したところです。

今般の熊本地震に係る災害対応において、災害救助法による救助の実施に関する事務委任により県と指定都市の連携が円滑に図られていた例があったことを踏まえ、事務委任について当該通知等の内容に基づき、適切に対応をいただくようお願いいたします。

既に一部の地方公共団体においては、「災害救助法による事務委任に関する取組事例集」（別添 2 参照）のとおり、事務委任に関する事前の取決めが行われているところですが、事前の取決めを行うことによって、災害発生時により迅速な応急救助の実施が可能となりますので、各都道府県及び各指定都市におかれましては、これらを参考に「事前の取決めの活用による事務委任の適切な実施について」（別添 3 参照）に留意の上、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取り組まれるようお願いいたします。

なお、各都道府県におかれましては、貴都道府県内の市町村（指定都市を除く。）に対しても、上記について周知徹底をお願いいたします。

府政防第283号

平成27年3月31日

各 都道府県知事 殿

内閣府政策統括官（防災担当）

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）（抄）

今般、災害救助法による災害の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年内閣府告示第228号）の一部が別添のとおり改正され、平成27年4月1日から適用されることとなったところである。改正の概要は、下記第1のとおりであるので、了知の上、救助の実施に遺漏なきよう期されたい。

法による救助は、応急的に必要な範囲内において行われるものであり、その通常想定される範囲を本基準により一般基準として定めているところである。災害の規模や状況により、一般基準により難しい場合は、内閣府と協議し、特別基準を設けることが可能であるが、協議に当たっては、都道府県と市町村の間において、よく相談を行い、応急救助として、真に必要なものであるか適切に判断されたい。

また、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は、これまでも災害救助事務取扱要領等で周知しているところであるが、平成27年1月30日に「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されたことを踏まえ、下記第2のとおり周知することとしたので、留意の上、平時からの取組の一層の促進を図られたい。

記

第1 〔略〕

第2 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

災害救助法（平成22年法律第118号。以下「法」という。）による救助は、法第2条に基づき、都道府県が実施するものである。一方で、法の適用後における速やかな救助の実施のため、法第13条第1項で「都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、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ができる」と定めているところである。

災害発生時においては、被災状況を迅速かつ適確に把握し、被災者に対し迅速に被災状況に応じた必要な応急救助を行う必要があるが、そのためには、基礎自治体である市町村が対応することが有効であるケースも想定されることから、都道府県においては、法による救助の実施に関する事務委任を積極的に活用されたい。

災害の規模や状況は千差万別であり、必要とされる救助の内容や程度も災害ごとでまちまちであるため、救助の委任は、発災後の状況を踏まえて必要に応じて行うこととなるものであるが、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である。また、事前に事務委任に関する手続き・様式等について定めておくことも有効である。

なお、本件は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づき、技術的助言として通知するものである。

平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針(抄)

〔平成 27 年 1 月 30 日
閣 議 決 定〕

1 基本的考え方

地方分権改革については、4 次にわたる地方分権一括法等により、地方分権改革推進委員会の勧告事項について一通り検討を行い、地方公共団体への事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直し等を進めてきた。新たな局面を迎える地方分権改革においては、このような成果を基盤とし、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、平成 26 年から地方分権改革に関する「提案募集方式」を導入した（「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成 26 年 4 月 30 日地方分権改革推進本部決定））。

地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生における極めて重要なテーマである。

提案が出されて以降、これまで、地方分権改革有識者会議、提案募集検討専門部会、農地・農村部会等で議論を重ねてきた。

今後は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）も踏まえ、以下のとおり、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進する。

5 都道府県から市町村への事務・権限の移譲等

【内閣府】

（１）災害救助法（昭 22 法 118）

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。

災害救助法による事務委任に関する 取組事例集

平成 2 8 年 1 2 月

**内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（被災者行政担当）**

目 次

I	災害救助法による事務委任の制度概要	2
II	災害救助法による事務委任の実施例	5
II-1	地域防災計画による位置づけ	5
II-1-①	地域防災計画による救助の種類(すべての種類)の委任(山口県)	5
II-1-②	地域防災計画による救助の種類(応急仮設住宅の供与、医療・助産を除く) の委任(岩手県・鳥取県・島根県)	6
II-1-③	地域防災計画による政令指定都市等が実施する救助の明示(京都府)	10
II-2	都道府県独自の手引書による位置づけ	11
II-2-①	災害救助の手引きによる局地災害・広域災害別の委任(愛知県)	11
II-3	協定締結による位置づけ	12
II-3-①	協定書(参考例)	12
III	参考	15

災害救助法による事務委任に関しては、これまで以下の通知等によって示されている。

- 「災害救助事務取扱要領」(平成28年4月 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(被災者行政担当))
- 「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)
- 「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日付け府政防第283号 内閣府政策統括官(防災担当))

本取組事例集は、都道府県から市町村へ委任を行うにあたり、災害発生前の事前の取組みとしての取組事例を中心に、これらの通知等を補完するものとして作成したものである。

I 災害救助法による事務委任の制度概要

より迅速な応急救助を実施するための災害発生前の事務委任

救助の実施を市町村長に委任した方がより迅速に災害に対処できると判断されるような場合、都道府県知事は、市町村長に対して、その救助の実施に関する事務の一部を委任することができることとされている。

なお、実際に事務委任を行う場合においては、事務の内容及び期間を市町村に通知し、その旨を公示しなければならない。

○災害救助法（昭和22年10月18日法律第118号）（抄）

（事務処理の特例）

第13条 都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、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ができる。

② 前項の規定により市町村長が行う事務を除くほか、市町村長は、都道府県知事が行う救助を補助するものとする。

○災害救助法施行令（昭和22年10月30日政令第225号）（抄）

（市町村長による救助の実施に関する事務の実施）

第17条 都道府県知事は、法第13条第1項の規定により救助の実施に関するその権限に属する事務の一部を市町村長が行うこととするときは、市町村長が行うこととする事務の内容及び当該事務を行うこととする期間を市町村長に通知するものとする。この場合においては、当該市町村長は、当該期間において当該事務を行わなければならない。

② 道府県知事は、法第13条第1項の規定により救助の実施に関するその権限に属する事務（法第7条から第10条までに規定する事務に限る。）の一部を市町村長が行うこととし、前項前段の規定による通知をしたときは、直ちにその旨を公示しなければならない。

③ 法第13条第1項の規定により救助の実施に関するその権限に属する事務の一部を市町村長が行うこととした場合においては、法の規定中当該事務に係る都道府県知事に関する規定は、市町村長に関する規定として市町村長に適用があるものとする。

【災害発生前からの事務委任】

○事前の市町村との取決め

平常時からの事前の市町村との取決めによって、災害発生時により迅速な応急救助の実施につなげることができる。

- ・迅速な救助を実施するため、緊急を要する救助等については、あらかじめ市町村に対し、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めておくことができる。
- ・都道府県と市町村の間で意見交換を行い、災害発生時の役割分担等を勘案し、市町村に事務委任する救助の内容や手続き等の基本的なルールをあらかじめ事前に取り決めておき、地域防災計画や都道府県独自の手引書、協定等に示すことによって、委任の的確化が図られる。

○救助の委任の留意点等

- ・市町村長が行う救助のうち法による救助（都道府県知事が行った救助）と認められる範囲は、①委任された範囲内の救助、②都道府県知事の指示により実施した救助、③市町村長が都道府県知事の補助として行った救助が原則で、事実上、都道府県知事が認める限りはその全てが対象となる。
- ・市町村へ事務を委任した場合であっても、その救助の実施責任は都道府県であるので、都道府県は常にその状況把握に努め、万一、市町村において、事務の遂行上不測の事態が生じた場合等には、都道府県において委任元としての責任を持って市町村に対する助言を行う等、適切な事務の遂行に努めること。
- ・都道府県知事は委任した救助について、指定都市及び中核市に対しても、他の市町村と同様、密接に連絡を取り、状況の把握に努めること。

【事務委任の実施概要図】



Ⅱ 災害救助法による事務委任の実施例

Ⅱ－１ 地域防災計画による位置づけ

Ⅱ－１－①地域防災計画による救助の種類（すべての種類）の委任（山口県）

○事例（山口県）（山口県地域防災計画より抜粋）

２ 実施機関

- (1) 救助法による救助は、国の責任において行われるものであるが、その実施については、県の法定受託事務とされている。
- (2) 市町長は、救助に関して知事から委任を受けた応急対策について実施する。
- (3) 知事から市町長への委任については、救助法が適用された都度、委任する事務の内容及び当該事務を行う期間を市町長に通知する。
- (4) なお、市町長へ委任することとなる事務の内容は、次のとおりである。

救 助 実 施 内 容	実 施 機 関	備 考
１ 避難所の設置	市町	
２ 応急仮設住宅の供与 (1) 建設 (2) 入居予定者の選考、敷地の選定	県、市町	
３ 炊き出しその他による食品の給与	市町	
４ 飲料水の供給	市町	
５ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	市町	
６ 医療及び助産	県、市町	
７ 被災者の救出	市町	
８ 被災した住宅の応急修理	市町	
９ 生業に必要な資金の貸与	県	
１０ 学用品の給与	県、市町	
１１ 埋葬	市町	
１２ 遺体の搜索	市町	
１３ 遺体の処理	市町	
１４ 障害物（土石、竹木等）の除去	県、市町	

Ⅱ－１－② 地域防災計画による救助の種類（応急仮設住宅の供与、医療・助産を除く）の委任（岩手県、鳥取県、島根県）

○事例（岩手県）（岩手県地域防災計画より抜粋）

第14節 災害救助法の適用計画

第１ 基本方針

- 1 県本部長は、災害による住家の滅失が一定規模以上となった場合、災害救助法（以下、本節中「法」という。）を適用し、法に基づく救助を実施する。
- 2 法に基づく救助は、県が実施機関となり、市町村はその補助機関として活動に当たるが、県本部長は、救助を迅速に行う必要がある場合は、個別の災害ごとに救助に関する事務の一部を市町村本部長に委任する。

第２ 実施機関（責任者）

実施機関	担当業務
市町村本部長	1 避難所の供与 2 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給 3 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与 4 被災者の救出 5 被災した住宅の応急修理 6 学用品の給与 7 埋葬 8 死体の搜索及び処理 9 災害によって住居又はその周辺に運び込まれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去
県本部長	1 応急仮設住宅の供与 2 医療及び助産 3 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与

○事例（鳥取県）（鳥取県地域防災計画より抜粋）

第4節 救助の実施

1 実施機関

別表3「災害救助法による応急救助の実施概念図」を参照。

(1) 県

ア 県による救助の実施

災害救助法を適用する場合の救助は県が行うこととする。

イ 市町村に対する救助の委任

(ア) 委任の要件

県は、次に掲げる事項すべてに該当するときは、知事の権限に属する災害救助法の救助の実施に関する事務の一部を市町村に行わせることとする。

- ・市町村が当該事務を行うことにより、救助の迅速化、的確化が図られること。
- ・避難所の設置、炊き出しその他による食品の給与、災害にかかった者の救出等緊急を要する救助、及び学用品の給与等県において困難な救助の実施に関する事務であること。

(イ) 委任の手続き

県は、市町村への委任に当たっては、災害ごとに市町村へその事務の内容及び実施期間を通知して行うとともに、これを公示する。

(2) 市町村

ア 市町村は、救助の委任を受け、救助の実施に関する事務を適正に実施する。

イ 市町村は、災害の事態が急迫して、県による救助の実施を待つことができないときは、災害救助法の規定による救助に着手し、その状況を直ちに知事に報告するとともに、その後の処置に関して知事の指揮を受けなければならない。

2 救助の種類

- (1) 避難所、応急仮設住宅の設置 (2) 食品、飲料水の給与 (3) 被服、寝具等の給与又は貸与
(4) 医療、助産 (5) 被災者の救出 (6) 住宅の応急修理 (7) 学用品の給与 (8) 埋葬
(9) 死体の捜索及び処理 (10) 住居又はその周辺の土石等の障害物の除去

3 救助の基準

- (1) 災害救助法による救助の種類、対象、費用の限度額及び期間等は、別表2「災害救助法による救助の種類と概要」及び資料編のとおりとする。
- (2) なお、この基準により救助を適切に実施することが困難な場合は、県は内閣府に協議し、その同意を得て県が定める基準により実施するものとする。

4 災害救助に関する県の組織

- (1) 災害救助組織については県本部の組織をそのまま活用する。
- (2) 救助活動はそれぞれの実施部において実施するものとするが、本部長の総指揮のもとに、各部各課が一体的な協力によりこれを実施するものとする。

【別表2 災害救助法による救助の種類と概要】

救助の種類	実施者	救助の対象	備考（救助の方法、留意点等）
避難所の設置	市町村（県が委任）	災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者	・避難情報が発出された場合のほか、緊急避難の必要がある場合を含む。 ・公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借上対応も可能。
応急仮設住宅の供与	県（県が直接設置することが困難な場合、県が設計書等を提示し、市町村に委任）	住家が全壊、全焼、又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができない者	・民間賃貸住宅の借り上げによる設置も対象となる。 ・被災地における住民登録の有無を問わない。
炊き出しその他による食品の給与	調達：県 供給：市町村（県が委任）	避難所に収容された者、住家に被害を受けて炊事のできない者及び住家に被害を受け、一時縁故地等へ避難する必要のある者	・現に食しうる状態にあるものを給与すること。 ・救助作業に従事する者は対象外。
飲料水の供給	市町村（県が委任）	災害のため現に飲料水を得ることができない者	・供給量は、1人1日3リットル以上を目安とする。

次頁つづく

被服、寝具 その他生活 必需品の給 与または貸 与	調達：県 供給：市町村（県が 委任）	住家の全壊、全焼、流出、半壊、半 焼又は床上浸水、船舶の遭難等によ り、生活上必要な被服、寝具その他 日用品等を喪失又はき損し、直ちに 日常生活を営むことが困難な者	・ 床下浸水は対象外。 ・ 品目は、被服、寝具、身の回り品、 日用品、炊事用品、食器、高熱材料を 目安とする。 ・ 夏期と冬期で限度額に差がある。
医療	県、日赤鳥取県支部 （県が委託）	災害のため医療の途を失った者	・ 傷害や疾病の原因や、受けた日時又 はかかった日時を問わない。
助産	県、日赤鳥取県支部 （県が委託）	災害発生の日以前又は以後 7 日以内 に分娩した者であって、災害のため に助産の途を失った者	・ 出産のみならず、死産、流産を含む。
災害にかか った者の救 出	市町村（県が委任）	災害のため現に生命身体が危険な状 態にある者又は生死不明の状態にあ る者	・ 捜索期間（3 日間）に生死が明らか にならない場合は、遺体の捜索として 取り扱う。
災害にかか った住宅の 応急修理	市町村（県が委任）	災害のため住家が半壊又は半焼し、 自らの資力では応急修理をすること ができない者	・ 修理か所は、居室、炊事場、便所等 日常生活に必要な欠くことのできない部 分について必要最小限度を対象とす る。（面積制限なし）
学用品の給 与	市町村（県が委任）	住家の全壊、全焼、流失、半壊、半 焼又は床上浸水により学用品を喪失 又はき損し、修学上支障のある児童 生徒	・ 小学校児童、中学校生徒、高等学校 等生徒等を対象とする。 ・ 品目は、教科書、教材、文房具、通 学用品とする。
埋葬	市町村（県が委任）	災害の際死亡した者	・ 応急的な仮葬であり、正式な葬祭で はない。 ・ 漂流遺体の取り扱いは下記による。
遺体の捜索	市町村（県が委任）	災害により現に行方不明の状態にあ り、かつ、四囲の事情により既に死 亡していると推定される者	・ 災害発生後、直ちに死亡していると 推定される場合は、3 日を経過しなく ても遺体の捜索として取り扱う。
遺体の処理	市町村（県が委任） 日赤鳥取県支部（県が委託）	災害の際死亡した者	・ 漂流遺体の取り扱いは下記による。 ・ 埋葬を除く。
障害物の除 去	市町村（県が委任）	居室、炊事場等生活に欠くことので きない部分又は玄関に障害物が運び 込まれているため一時的に居住でき ない状態にあり、かつ、自らの資力 をもってしては、当該障害物を除去 することができない者	・ 通常は、当該災害によって住家が直 接被害を受けた場合に限られる。 ・ 応急的な除去に限る。 ・ 豪雪による除雪も対象となり得る。
応急救助の ための輸送	県 市町村（県が一部委任 ）	1 被災者の避難（被災者自身を避難させるための輸送、被災者を誘導する ための人員、資材等の輸送） 2 医療、助産（救護班において処置できないもの等の移送、救護班の仮設 する診療所への患者輸送、救護班関係者の輸送等） 3 被災者の救出（救出された被災者の輸送、救出のための必要な人員、資 材等の輸送） 4 飲料水供給（飲料水を確保するための必要な人員、機械、器具、資材等 の輸送（飲料水の直接輸送を含む）） 5 遺体等の捜索（捜索のため必要な人員、資材等の輸送） 6 遺体の処理（遺体の処理・検案のための人員の輸送、遺体の処置のため の衛生材料等の輸送、遺体の輸送、遺体を移送するための人員の輸送）	

* 「実施者」欄の記載は、災害時の標準的な実施体制であり、災害の規模や緊急性等に応じて県と市町村が連携して実施するものとする。

* 床上浸水は、土砂の堆積等により一時的に居住することができない状態となった場合を含む。

○事例（島根県）（島根県地域防災計画より抜粋）

第2 災害救助法の実施機関

◆実施機関 県（防災部防災危機管理課）、市町村

知事は、災害救助法による救助を法定受託事務として実施し、市町村長は知事を補助するが、知事は救助を迅速に行うために救助の実施に関する権限の一部を市町村長に委任している（災害救助法第13条、知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例第2条及び島根県災害救助法施行細則第29条）。

- (1) 「市町村への委任事項」避難所の供与
- (2) 「市町村への委任事項」応急仮設住宅入居者の決定
- (3) 「市町村への委任事項」炊き出しそのほかによる食品の給与
- (4) 「市町村への委任事項」飲料水の供給
- (5) 「市町村への委任事項」被服・寝具・その他生活必需品の給与又は貸与
- (6) 「市町村への委任事項」被災者の救出
- (7) 「市町村への委任事項」被災した住宅の応急修理
- (8) 「市町村への委任事項」学用品の給与
- (9) 「市町村への委任事項」埋葬
- (10) 「市町村への委任事項」死体の搜索
- (11) 「市町村への委任事項」死体の処理
- (12) 「市町村への委任事項」障害物の除去

Ⅱ－１－③地域防災計画による政令指定都市等が実施する救助の明示（京都府）

○事例（京都府）（京都府地域防災計画より抜粋）

第４節 応急救助の実施

災害救助法による救助の実施は、知事が行う。ただし、次の各号に掲げる救助については、災害ごとに知事が救助の事務の内容及び期間を市町村長に通知することにより、市町村長が救助を実施する。この場合において、市町村長は、速やかにその内容を詳細に知事に報告しなければならない。

- １ 収容施設（応急仮設住宅を除く。）の供与
- ２ 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- ３ 医療及び助産
- ４ 災害にかかった者の救出
- ５ 教科書等学用品の給与
- ６ 埋葬
- ７ 死体の搜索及び処理
- ８ 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去
- ９ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- １０ 住宅の応急修理

なお、京都市については、前各号のほか次に掲げる救助に関し、災害ごとに知事が救助の事務の内容及び期間を市長に通知することにより、市長が救助を実施する。

- １ 応急仮設住宅の供与

Ⅱ－２ 都道府県独自の手引書による位置づけ

Ⅱ－２－① 災害救助の手引きによる局地災害・広域災害別の委任（愛知県）

○事例（愛知県）（愛知県災害救助の手引きより抜粋）

第２ 災害救助法の概要

１ 目的

災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序保全を図る。（法第１条）

２ 救助の主体・対象・方法

都道府県知事が、一定規模以上の災害が発生した市町村において、現に救助を必要とする者に対して収容施設の供与、食品の給与など応急的に必要な救助を現物で行う。（法第２条）（法定受託事務）

なお、本県では、同法に基づく救助事務は市町村長に委任することができる（法第１３条第１項）ため、原則として救助の実施者を次表のとおりとしている。

表１ 救助の実施者

実施者		救助の種類
局地災害 の場合	市町村	県が行う以外のすべての救助 （通知により委任（法第１３条第１項））
	県	学用品の給与（県民生活部、教育委員会） （県立高等学校、特別支援学校等、私立学校等児童生徒分に限る）
広域災害 の場合	市町村	県、日赤が行う以外のすべての救助 （通知により委任（法第１３条第１項））
	県	医療及び助産（健康福祉部） 応急仮設住宅の供与（建設部） 住宅の応急修理（建設部） 学用品の給与（県民生活部、教育委員会） （県立高等学校、特別支援学校等、私立学校等児童生徒分に限る）
	日本赤十字社 愛知県支部	医療及び助産（県からの委託（法第１６条））

※ 市町村は、委任を受けた救助以外に県が行う救助の補助（応急仮設住宅の入居の選定や管理等）をすることとされている。（法第１３条第２項）

Ⅱ－３ 協定締結による位置づけ

Ⅱ－３－① 協定書（参考例）

この例は、実際に作成されている県と市町村の役割分担をもとに、例示として示したものです。必要に応じ、修正して御利用下さい。

災害救助法による救助の実施に関する事務の委任に関する協定（例）

（趣旨）

第１条 この協定は、〇〇県知事（以下、「甲」という。）と〇〇市長（以下、「乙」という。）が、災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）第 13 条第 1 項に基づき救助を迅速に行うため必要があると認められるときに甲の権限に属する救助の実施に関する事務を乙が行うこととするために必要な事項について、事前に定めるものとする。

（事務の内容）

第２条 甲は、以下の救助種目に係る事務の全部又は一部を乙が行うこととする。（注）地域事情に応じて適宜選択するもの

- 一 避難所の供与
- 二 応急仮設住宅の供与
- 三 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 四 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 五 医療及び助産
- 六 被災者の救出
- 七 被災した住宅の応急修理
- 八 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 九 学用品の給与
- 十 埋葬
- 十一 死体の搜索及び処理
- 十二 災害によって住居又はその周辺に運び込まれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

（避難所の供与）

第３条 甲及び乙は、避難所の供与について、以下の役割分担を行う。

- 一 乙は、避難所の設置、運営を行うこと。
- 二 甲は、県有施設に係る避難所における市町村への協力を行うこと。

（応急仮設住宅の供与）

第４条 甲及び乙は、応急仮設住宅の供与について、以下の役割分担を行う。

- 一 乙は、あらかじめ、応急仮設住宅の建設候補地を指定すること。
- 二 資材の調達について、甲は、あらかじめ、（一社）プレハブ建築協会と災害時における応援協定を締結するなど、関係業者・団体等との協力体制を整備すること。

次頁つづく

三 甲は、請負業者に手持ち資材がないとき又は調達が困難と認めるときは、資材のあっせん又は調達を行うこと。

四 甲は、大量の建築用木材が必要と認める場合は、被災地最寄りの森林管理署等と協議し、国有林産物の払下げを受けて、調達、確保すること。

五 甲は、大量の建築資材や、本県の気候特性に応じた建築資材の確保が必要と認める場合は、国土交通省に対してこれらのあっせんに要請すること。

六 甲は、乙の協力を得て、応急仮設住宅の入居者の選定を行うこと。ただし、状況に応じて、乙に委任して選定することができること。

七 乙は、仮設住宅の入居者の決定に当たっては、要配慮者の優先入居、コミュニティの維持及び構築に配慮すること。

八 甲は、乙の協力を得て、応急仮設住宅の管理運営を行うこと。ただし、状況に応じて、乙に委任することができること。

九 甲又はその委任を受けた乙は、応急仮設住宅における安心・安全の確保、孤独死等を防止するためのこころのケア、入居者によるコミュニティの形成等に努めること。
この場合においては、女性の参画を推進し、入居者の意見を反映できるよう配慮すること。

十 甲又はその委任を受けた乙は、必要に応じ、応急仮設住宅における愛玩動物の受入れにも配慮すること。

十一 甲は、必要に応じ、仮設住宅の苦情、修繕等の要望に関する相談窓口を設置すること。

十二 甲は、応急仮設住宅の設計、施工、管理に当たる技術職員を確保できない場合は、国、他の都道府県等に職員の派遣を要請すること。

十三 甲は、借上げによる民間賃貸住宅の提供を行う場合は、「災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定」に基づき、(一社)〇〇県宅地建物取引業協会及び(公社)全日本不動産協会〇〇県本部に対し協力を求め、「災害時における民間賃貸住宅の被災者への提供に関する協定運用細則」に従い、具体的手続を行うこと。

(炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給)

第5条 甲及び乙は、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給について、以下の役割分担を行う。

一 乙は、被災者に対する物資の調達及び支給並びに炊出しの実施をすること。

二 甲は、乙に対する物資の調達及びあっせんを行うこと。

三 乙は、飲料水の供給をすること。

四 甲は、乙が行う給水に対する協力、指示を行うこと。

(被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与)

第6条 甲及び乙は、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与について、以下の役割分担を行う。

次頁つづく

一 乙は、被災者に対する物資の調達及び支給等の実施をすること。

二 甲は、乙に対する物資の調達及びあっせんを行うこと。

(その他)

第7条 この協定の実施に関し必要な事項及びこの協定に定めのない事項については、必要に応じ甲及び乙が協議して定める。

平成 年 月 日

甲 ○○県知事 ○○ ○○

乙 ○○市長 ○○ ○○

Ⅲ 参考

○「災害救助事務取扱要領（抄）」（平成28年4月 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当））

第2 実施体制等の整備に関する事項

1 平常時からの取組み

災害発生時に迅速かつ適切に対応するため、平常時より次に掲げる点に留意し、災害に備えた対応に努めること。

イ 都道府県・市町村間で意見交換を行い、災害発生時の役割分担等を勘案し、市町村に事務委任する救助の内容や手続き等の基本的なルールをあらかじめ事前に取り決めておくなど、発災後速やかに必要に応じて事務委任が行えるようにすること。

4 市町村長に対する救助の委任（法第13条）

（1）救助の委任の留意点

ア 救助の委任は、救助の迅速、的確化が図られ、かつ、市町村において実施し得る範囲に限り、災害ごとに市町村長へその事務の内容及び当該事務を行うこととする期間を通知して行うこと。

イ 救助の委任に当たっては、迅速な救助を実施するために事前に市町村に対し、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めておくこと。

ウ あらかじめ市町村に対し、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めておくことが望ましい救助としては次に掲げるものが考えられる。

（ア）避難所の設置、炊き出しその他による食品の給与及び被災者の救出等、最も緊急を要する救助。

（イ）学用品の給与等、都道府県において実施することが困難であると認められる救助。

エ 応急仮設住宅の供与については、建設用地や民間賃貸住宅の空き住戸の確保を含め、提供に当たってどういった役割分担をするか明確にさせていただくとともに、あらかじめ都道府県・市町村間で協議していただくことが望ましい。

オ 市町村に対しては、次に掲げる方法などで事前に準備を求めておくことが考えられるが、一律に行う必要はなく、実際の救助に実効があがるように定めて差し支えない。

例えば、市町村の救助体制を勘案し、地方自治法第259条の19に定める指定都市や中核市等に対しては、その大半について救助を実施する準備を求め、他の市には一定の救助を、他の町村には緊急を要する一部の救助のみしか実施の準備を求めないなどとして差し支えないということであり、更に都道府県の機関等との遠近を勘案するなどし、個々の市町村毎に異なるものとして差し支えないということである。

（ア）救助種目毎にその全部の実施について準備を求める方法

（イ）救助種目の内の一部の実施について準備を求める方法

（ウ）全市町村長に実施についての準備を求める方法

（エ）一部の市町村長にのみ実施についての準備を求める方法

カ あらかじめ市町村に対して、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めている救助についても、その都度、都道府県の指示により補助機関として市町村が実施できる。また、災害の規模・態様及び地域の特性等により、必要に応じてその都度委任することも差し支えない。

(2) 市町村への助言等

ア 都道府県が市町村に救助の委任をする場合は、次の事項について周知徹底を図るとともに、市町村における救助事務の取扱要領を作成するほか、市町村の幹部職員及び実務担当者へ研修を行うなど、一貫した組織を確立しておくこと。

(ア) 委任する救助の種類とその程度、方法及び期間

(イ) 法第29条の規定により救助の実施に要する費用を一部繰替支弁させる場合の費用の範囲及びその精算方法等に関する事務

イ 都道府県は市町村に対し、救助の委任の有無にかかわらず、迅速かつ的確な救助を実施するため、次の事項について周知徹底を図るとともに、研修等による一貫した組織を確立しておくこと。

(ア) 被害状況等の報告

(イ) 救助の種類とその程度、方法及び期間

(ウ) 法第29条の規定により救助の実施に要する費用を一時繰替支弁させる場合の費用の範囲及びその精算方法等に関する事務

(エ) その他災害救助の実施に必要な事項

第3 法による救助の実施に関する事項

5 委任された救助の実施

(1) 災害発生後の委任

前述のとおり、迅速な救助を実施するため、緊急を要する救助等については、あらかじめ市町村に対し、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めていることができるが、あらかじめ準備を求めている救助についても災害発生後に必要に応じて市町村へ委任できる。

あらかじめ市町村に対し、救助の委任を受けて救助を実施する準備を求めている救助については、市町村はあらかじめ実施体制等を整備していない場合も多いので、通常は、市町村には一定の範囲内で補助機関として協力させ、都道府県の責任において行うことを原則とすべきであるが、現に市町村に委任し実施させる方が効率的な場合等に限って、災害発生後においても委任できることとするもので、単に都道府県知事が実施できない事情をもって委任を行うなどのことがないよう特に留意すること。

(2) 救助の委任の留意点等

ア 市町村長へ委任を行った救助は、当該市町村長が統一的かつ計画的に救助を行うので、緊急やむを得ない場合を除き、当該市町村から要請がない限り、都道府県知事や他の市町村長が重ねて救助を行わないことを原則とする。

イ 市町村長が行う救助のうち法による救助（都道府県知事が行った救助）と認められる範囲は、①委任された範囲内の救助、②都道府県知事の指示により実施した救助、③市町村長が都道府県知事の補助として行った救助が原則で、事実上、都道府県知事が認める限りはその全てが対象となる。

ウ 市町村へ事務を委任した場合であっても、その救助の実施責任は都道府県であるので、都道府県は常にその状況把握に努め、万一、市町村において、事務の遂行上不測の事態が生じた場合等には、都道府県において委任元としての責任を持って市町村に対する助言を行う等、適切な事務の遂行に努めること。

エ 都道府県知事は委任した救助について、指定都市及び中核市に対しても、他の市町村と同様、密接に連絡を取り、状況の把握に努めること。

平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針（抄）

（平成 27 年 1 月 30 日
閣 議 決 定）

1 基本的考え方

地方分権改革については、4 次わたる地方分権一括法等により、地方分権改革推進委員会の勧告事項について一通り検討を行い、地方公共団体への事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直し等を進めてきた。新たな局面を迎える地方分権改革においては、このような成果を基盤とし、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、平成 26 年から地方分権改革に関する「提案募集方式」を導入した（「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」（平成 26 年 4 月 30 日地方分権改革推進本部決定））。

地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生における極めて重要なテーマである。

提案が出されて以降、これまで、地方分権改革有識者会議、提案募集検討専門部会、農地・農村部会等で議論を重ねてきた。

今後は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）も踏まえ、以下のとおり、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進する。

5 都道府県から市町村への事務・権限の移譲等

【内閣府】

（１）災害救助法（昭 22 法 118）

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。

○「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）（抄）」

（平成 27 年 3 月 31 日付け府政防第 283 号 内閣府政策統括官（防災担当））

府政防第 283 号

平成 27 年 3 月 31 日

各 都道府県知事 殿

内閣府政策統括官（防災担当）

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）（抄）

今般、災害救助法による災害の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成 25 年内閣府告示第 228 号）の一部が別添のとおり改正され、平成 27 年 4 月 1 日から適用されることとなったところである。改正の概要は、下記第 1 のとおりであるので、了知の上、救助の実施に遺漏なきよう期されたい。

法による救助は、応急的に必要な範囲内において行われるものであり、その通常想定される範囲を本基準により一般基準として定めているところである。災害の規模や状況により、一般基準により難しい場合は、内閣府と協議し、特別基準を設けることが可能であるが、協議に当たっては、都道府県と市町村の間において、よく相談を行い、応急救助として、真に必要なものであるか適切に判断されたい。

また、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は、これまでも災害救助事務取扱要領等で周知しているところであるが、平成 27 年 1 月 30 日に「平成 26 年の地方からの提案等に関する対応方針」が閣議決定されたことを踏まえ、下記第 2 のとおり周知することとしたので、留意の上、平時からの取組の一層の促進を図られたい。

記

第 1 〔略〕

次頁つづく

第2 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

災害救助法（平成 22 年法律第 118 号。以下「法」という。）による救助は、法第 2 条に基づき、都道府県が実施するものである。一方で、法の適用後における速やかな救助の実施のため、法第 13 条第 1 項で「都道府県知事は、救助を迅速に行うため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、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ができる」と定めているところである。

災害発生時においては、被災状況を迅速かつ適確に把握し、被災者に対し迅速に被災状況に応じた必要な応急救助を行う必要があるが、そのためには、基礎自治体である市町村が対応することが有効であるケースも想定されることから、都道府県においては、法による救助の実施に関する事務委任を積極的に活用されたい。

災害の規模や状況は千差万別であり、必要とされる救助の内容や程度も災害ごとでまちまちであるため、救助の委任は、発災後の状況を踏まえて必要に応じて行うこととなるものであるが、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である。また、事前に事務委任に関する手続き・様式等について定めておくことも有効である。

なお、本件は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づき、技術的助言として通知するものである。

事前の取決めの活用による事務委任の適切な実施について

平成 27 年 1 月 30 日付け閣議決定等により、事務委任に関する事前の取決めが有効であることが示されていますが、災害はいつ発生するか分からないため、以下の点に留意し、速やかに対応していただきますようお願いします。

1. 事務委任に関する事前の取決めの形としては、以下の3つのやり方が考えられ、いずれかにより事前に取り決めを行うことが望ましいこと。
 - ・地域防災計画への記載
 - ・災害救助の手引きへの記載
 - ・都道府県と市町村との協定への記載
2. 市町村に対して一律に事務委任を行う必要はなく、救助体制を勘案し、指定都市等に対しては、大半の事務を委任し、他の市町村に対しては一部の事務を委任することとして差し支えないこと。
3. 地域防災計画への記載に一定の時間がかかる等の場合は、先ずは、都道府県から市町村に対し、委任する救助種目など事務委任に関する事項について通知を行い、地域防災計画への記載等がなされるまでの準備とすることが望ましいこと。

災害救助法事務委任の事前取り決めの状況

都道府県名	救助の種類											
	避難所	応急仮設住宅	炊出し	飲料水	生活必需品	医療・助産	救出	応急修理	学用品	埋葬	死体の捜索・処理	障害物の除去
北海道(札幌市)	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○
埼玉県(さいたま市)	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○
千葉県(千葉市)	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新潟県(新潟市)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
静岡県(静岡市、浜松市)	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
愛知県(名古屋市)	○		○	○	○		○			○	○	○
京都府(京都市)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
兵庫県(神戸市)	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
福岡県(北九州市、福岡市)	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

注) 宮城県(仙台市)、神奈川県(横浜市、川崎市、相模原市)、大阪府(大阪市、堺市)、岡山県(岡山市)、広島県(広島市)、熊本県(熊本市)については事務委任の事前の取り決めは行われていない。

平成 2 9 年 1 2 月 1 4 日

災害救助に関する実務検討会（最終報告）

平成 2 8 年 1 2 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 2 9 年 6 月 3 0 日に中間整理を公表し、1 1 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、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

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

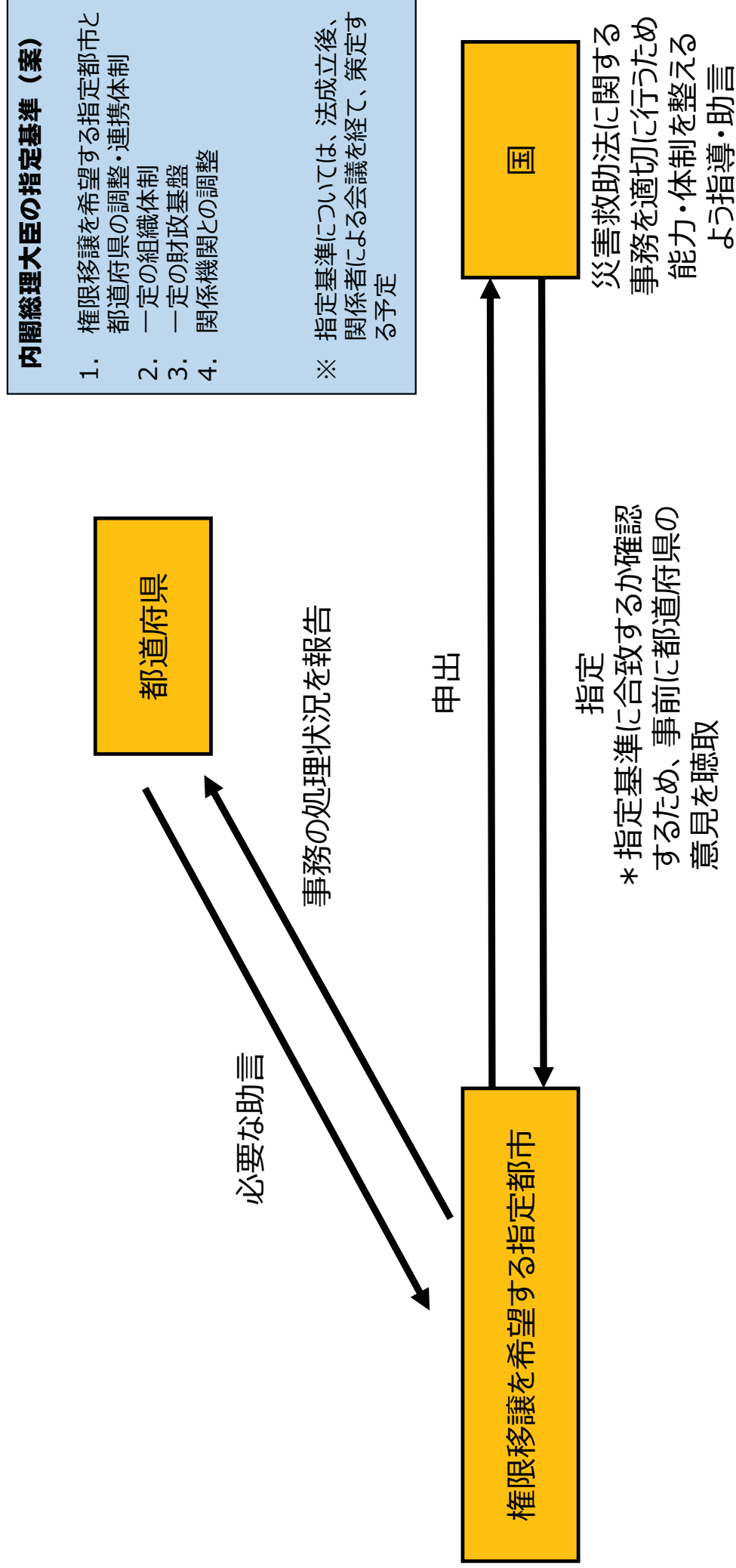
都道府県の広域調整機能を明確化

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

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

都道府県内の広域調整機能や適切な資源配分機能を強化する



※ 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的主張

(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。

(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。

熊本地震における熊本市と熊本県的主張

(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。

(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的主張は反しており、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

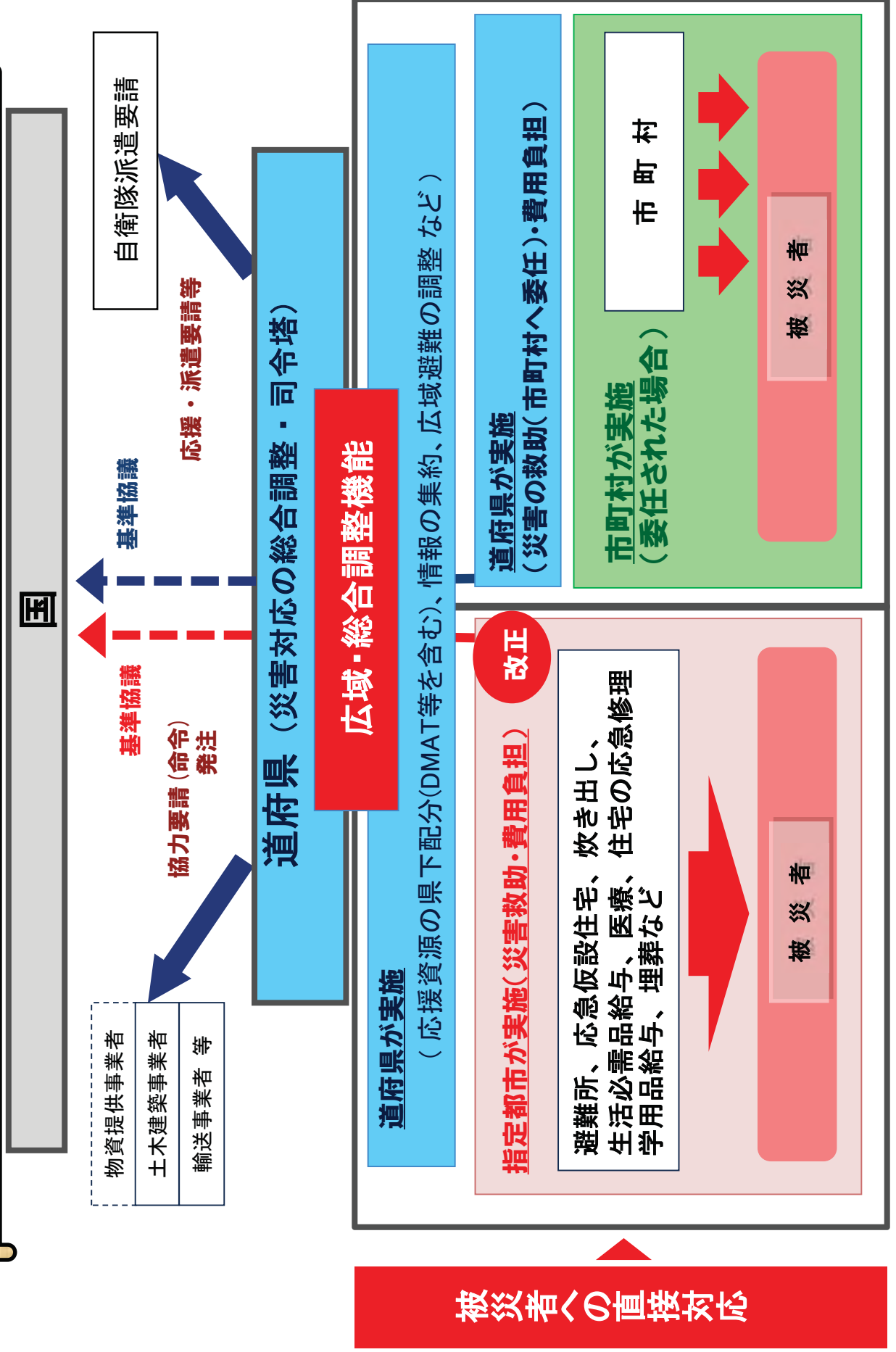
＜応急活動＞

- 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

第3回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答

疑問点	回答
1. 東日本大震災と熊本地震の状況 平成26年「地方分権改革に関する提案募集」での議論、平成27年1月30日の閣議決定において、災害救助法の改正は必要ないとされたところ、それ以降の法改正を検討する環境の変化は生じておらず、また平成29年6月の「中間整理」以降の状況が不透明である。	東日本大震災と熊本地震の状況について、それぞれ宮城県と仙台市、熊本県と熊本市に確認したところ、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、県と市双方の主張があり、何が事実であったかを確定することは困難である。 しかし、認識の齟齬やそれに基づく対応が生じたこと自体は事実であり、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政令指定都市と、財源を負担し責任を有する都道府県との間では、今後也容易に起こり得ると考えられるところである。 そこで、現行の「事務委任」に加えて、地域の実情に応じて取り得る選択肢の一つとして、大規模災害時の被災者の万全を期すために、財政負担を含めて事務処理能力があり、都道府県と調整・連携体制がとれる政令指定都市について、権限移譲することを提案したものである。 なお、中間整理以降、関係者のご意見を伺った上で、内閣府としてこの案を提案させていただいたところである。
2. 東日本大震災と熊本地震の状況に対する評価 「東日本大震災と熊本地震の状況に対する評価」の中で、新たな制度構築を提案しているが、被災者に向き合って事務を執行するのは、政令指定都市特有のものではなく、基礎自治体である市町村が対応する共通のものであるため、政令指定都市に限り権限移譲する論拠に乏しい。	災害救助法が適用されない災害であれば、救助の事務は基本的に市町村の事務であり、災害救助法が適用される災害に限って国や県が財源負担を伴い、都道府県が救助の実施主体となる制度となっている。 事務の性格からすれば、市町村が救助の実施主体となることは否定できないが、大規模災害に対応すべき自治体の規模を考えたときに、小さな市町村では財政面等の要因により難しいことから、県と同様の一定の規模の財政力を持つ政令指定都市に限定して権限移譲するといったスキームを提示したところである。

第3回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答

3. 現行の委任方式の限界と見直しの方向性	
「現行の委任方式の限界」と記載されているが、災害時の迅速な救助活動のためには、救助主体は、一元化し、シンプルに対応する必要がある、現行制度で対応できるため、現行制度を堅持していくべきものではないか。	今回の見直しは、地域の実情において取り得る選択肢の一つとして、財政力等がある政令指定都市の資源を、都道府県の広域調整権のもとに、有効に活用するシステムとして提案したものであり、災害救助法の事務の主体は分かれるが、資源配分を含め都道府県の広域調整のもと、効率的に執行することが可能となると考えている。なお、今回の見直しによつては、都道府県の役割に何ら変更が加えられるものではなく、災害対応における指揮系統が二元化されるものではない。 災害時は、国においても、権限を一元的に行使しているわけではなく、各種法令に基づき各省庁が権限を行使しており、とりまとめ官庁（内閣官房、内閣府防災担当）が調整を行っていることが実態である。同様に、都道府県レベルにおいても、警察や市町村等がそれぞれ対応しており、都道府県の防災部局などとりまとめ部署が調整を行っていることが実態である。 権限移譲が行われた政令指定都市と他の市町村との公平均衡という面は重要であるが、大規模災害時には人命を守ることが最優先であり、真に必要な緊急性が高い地域について重点的に救助活動を行う必要性については否定されないものである。そうした中で、救助内容に地域間格差が生じないように、いかに災害対応を進めていくのかについては、まさに都道府県の資源配分機能に求められているところである。 現時点においても、都道府県は政令指定都市を含めた被災市町村の意向を確認しつつ、国と特別基準に関する協議等を行っており、今回の権限移譲で発生する都道府県と権限移譲された政令指定都市との間の調整事務が、追加で新たな負担として生じるとは考えにくく、むしろ、特別基準に関する国との協議事務が都道府県の経由事務からなくなることから、事務負担は軽減されることがとなると考えられるところである。

第3回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答

4. 具体的な権限移譲の仕組み (1) 指定制度(仮称)の創設	
権限移譲された政令指定都市と事業執行及び国との特別基準内容について調整しなければならぬため、かえって調整は困難になるおそれがあり、政令指定都市以外の広域調整に注力できることはならない。	現時点においても、都道府県は政令指定都市を含めた被災市町村の意向を確認しつつ、国と特別基準に関する協議等を行っており、権限移譲された政令指定都市との特別基準内容についての調整は新たな負担とはならないと考えているところである。 また、政令指定都市に権限移譲することにより、特別基準に関する協議等の事務負担や当該政令指定都市への救助費用の負担がなくなり、他の市町村に人員的にも財政的にも集中できることから、結果的に政令指定都市以外の広域調整に注力できると考えているところである。
権限移譲を希望する政令指定都市に限定していることに対する説明がなく、そもそも希望の有無及び基準の適合で政令指定都市を災害救助法の救助主体とすべきでない。	大規模災害に対応できる自治体の規模を考えたときに、組織、財政面などの観点から、都道府県と同様の一定の規模の財政力を持つ政令指定都市に限定して移譲できるスキームを提示したところである。 しかし、都道府県と政令指定都市の社会的・経済的位置関係も様々であり、人口規模や面積、財政力指数で見ても、20市の政令指定都市の間には大きな差があるのが実態である。 このことから、地域の実情において取り得る選択肢の一つとして、都道府県の広域調整権のもとに、しっかりと連携できる政令指定都市に限定して権限移譲できるシステムとして提案させていただいたところである。
(3) 都道府県の広域調整機能を明確化	
救助の主体を分割することにより、都道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能が損なわれるおそれがある。	現時点においても、都道府県は政令指定都市を含めた被災市町村の意向を確認しつつ、国と特別基準に関する協議等を行うことにより、都道府県の広域調整機能及び適正な資源配分機能を果たしていることが実態である。 救助主体の多様化に併せて、今回の提案では、災害救助法の改正により都道府県の広域調整機能を明確化することとしており、より一層の広域調整の実施を期待できるものである。

第3回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答

報告の義務付け等、情報共有の仕組みのみで道府県の広域調整権が担保されず、これをもって道府県の広域調整機能が現実には難しい。	報告・情報共有の仕組みなど、都道府県と政令指定都市の調整・連携体制の詳細について定めることとなる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している。 調整・連携体制の具体的なイメージとしては、都道府県と政令指定都市を含めた市町村で平時に協議の場を持ち、予め災害救助に係る資源調達・配分の計画を作成し、災害時には、その調整のための協議の場を用い、情報共有・調整を行っていくというものを念頭としているところである。
参考資料の「権限移譲後における災害対応の展開」の中で、道府県の「広域・総合調整機能」とあるが、権限委譲後に政令指定都市が実施する「災害救助」について、道府県の「広域・総合調整機能」が優先されるのか不明確である。	今回の権限移譲は、都道府県と政令指定都市がしっかりと連携・調整体制がとれることを前提としたものであり、その旨は内閣総理大臣の指定基準にも明示することとしている。 また、都道府県が食糧や住宅などの資源の調達・配分計画を策定し、政令指定都市はその計画のもとで救助を実施する仕組みとすることとしている。 そうした中で、資源配分における都道府県の広域調整権のもと、飲食料供給、仮設住宅の整備などの事務について、権限移譲された政令指定都市が実施するものである。
今回の資料には「救助基準の見直し」について記載されており、道府県としては、罹災証明書発行業務等の対象範囲の拡大や、救助の期間及び基準額の見直しといった運用の改善を図ることが重要であるため、引き続き検討・協議をさせていただきたい。	「災害救助に関する実務検討会」などを通じて寄せられた救助基準の在り方についての問題提起に対しては、法改正後も、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、適宜見直しをしまいたい。 具体的な意見交換の場などについては、今後、調整を図らせていただきたい。

5. 救助基準の見直し

第3回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答

6. その他	道府県からの理解を得られていないにもかかわらず、移譲ありきの法改正は実施すべきでなく、丁寧で慎重な議論をお願いする。また、道府県においては、委任方式により災害救助法でめざす救助は可能と考えており、引き続き、内閣府からの事務連絡にて、事務委任に関する事前の取り決めを行うなど、適切な実施が求められており、各道府県において取組が進むよう働きかけを行っていく。 道府県側から出された疑問点等については、しっかりと整理をした上で、丁寧にお答えをしつつ、内閣府案に理解が得られるように、引き続き努力してまいりたい。 今回の内閣府案は地域の実情において採りうる選択肢を示したものであり、現行の事務委任制度とはあいまって、大規模・広域的災害に備えるものとしてご提案させていただいたことにご理解いただきたい。
---------------	---

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

第 4 回災害救助に関する実務検討会で提示した「第 3 回災害救助に関する実務検討会における意見に対する回答」をもとに、ご議論をしていただいたことを踏まえた内閣府見解の補足は以下の通りです。

1 東日本大震災と熊本地震で災害救助法上の支障事例は発生したのか。

← 何が事実であったかを確定させることは困難だが、市と県の間認識の齟齬があり、それに伴う事務的な混乱があった。

- ① いわゆる支障事例の有無については、東日本大震災および熊本地震の際の対応について、市と県双方の主張があり、何が事実であったかを確定することは困難である。
- ② 認識の齟齬やそれに基づく対応が生じるといった事務的な混乱があった。こうした混乱は、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では今後とも容易に起こりうると考えられる。
- ③ そこで、現行の「事務委任」に加えて、一つの選択肢として、大規模災害時の被災者対応に万全を期すために、財政負担を含めて事務処理能力があり、道府県としっかりと連携できる指定都市に対してであれば、権限を移譲し、執行と責任を一致させることを提案したものである。

２ 権限移譲により、指揮命令系統が二元化するのではないか。

← 移譲されるのは避難所や仮設住宅に係る事務であって、人命救助等の府県の総合調整・司令塔機能は変わらない。

① 今回の権限移譲に伴う法改正により、そもそもの都道府県の広域調整権を規定している災害対策基本法第４条は、何ら変更はない。

同様に、災害対策基本法上規定されている都道府県の応急措置（第 70 条）、都道府県知事の従事命令等（第 71 条）、都道府県知事の指示等（第 72 条）、都道府県知事による応急措置の代行（第 73 条）、都道府県知事等に対する応援の要求（第 74 条）、また自衛隊法で定める都道府県知事等の災害派遣要請（第 83 条）についても何ら変更はない。

② 今回の権限移譲は、災害救助法に関する権限を対象としており、具体的には、法定要件に基づく法適用判断、避難所の開設／環境整備、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、都道府県の広域調整権の下に、自ら財源負担をしつつ、事務を遂行できるようにするものであり、初動の人命救助等の都道府県の権限行使に何ら変更はない。

③ なお、災害救助法第 7 条に規定する従事命令については、指定都市の区域を越えるような大規模災害時に対応に関する権限行使に当たっては、都道府県の広域調整に服することを明確にすることを予定しており、都道府県の適切な資源配分権の枠内でのみに指定都市の市長は権限行使できることとなる。

- ④ さらに、都道府県の広域調整権についての一般規定を災害救助法に新たに明示するとともに、法改正後に策定する内閣総理大臣の指定基準においても、都道府県に広域調整権があることを前提とした調整・連携体制が確保できる場合にのみ権限移譲がされ得ることを明記することを予定している。
- ⑤ これらのことにより、ご懸念のように、権限移譲により、指揮命令系統が二元化することはないと考えている。

3 権限移譲をされた指定都市が資源の先取りを行うために、都道府県の資源配分権が侵されるのではないか。

← **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仕組みとする。**

- ① 災害対応に係る資源配分は都道府県が中心となって行う仕組みとなっている（災害対策基本法第 86 条の 16 により、必要な物資また資材の供給に関して、都道府県内について都道府県知事がとりまとめ、国の機関に対し必要な措置を講ずるよう要請し、または求めること、もしくは、都道府県知事が市町村の要請を待たないで必要な措置を講ずることができる（いわゆる「プッシュ型の物資等の供給」）こととされている。また、同法第 86 条の 18 により、国の機関または都道府県知事は運送業者に災害応急対策必要物資の運送を要請できることとされている。）。
- ② 今回の権限移譲に伴う法改正により、これらの関係規定について、何ら変更はなく、引き続き都道府県が資源配分を担うこととなる。

- ③ 権限移譲により、飲食料供給、仮設住宅の整備などの事務について、移譲された指定都市が実施することになるが、あくまでも都道府県全体の資源配分のもとで行うものである。
- ④ そのことを担保するために、移譲された場合、道府県が食料や住宅などの資源の調達・配分計画を策定し、指定都市はその計画の下で救助を実施する仕組みとすることとする。
- ⑤ また、実施に際しても、特別基準の協議を含め、道府県・指定都市・国の三者が的確に情報共有し、県が総合的な調整を行えるよう協議の場を設置することとする。
- ⑥ 以上の仕組みについて「災害救助事務処理要領」等に明記するとともに、都道府県の広域調整権については新たに災害救助法に明記する予定としている。

なお、法改正後に策定する内閣総理大臣の指定基準においても、都道府県に広域調整権があることを前提とした調整・連携体制が確保できる場合にのみ権限移譲がされ得ることを明記する予定にしている。
- ⑦ これらのことにより、ご懸念のように、権限移譲をされた指定都市が資源の先取りを行うために、都道府県の資源配分権が侵されることはないと考えている。

4 権限移譲する場合は「同意」を前提とすべきではないか。

← 実質的に同意が前提となっている。

- ① 法改正後に策定する内閣総理大臣の指定基準において、都道府県に広域調整権があることを前提とした調整・連携体制が確保できる場合にのみ権限移譲がされ得ることを明記する予定にしており、実質的には包括道府県が権限移譲に「同意」することが前提となっている。

5 権限移譲の法改正後に救助基準の見直しを行うのか。

← 引き続き、関係者と意見交換する場を設け、見直しを進めていく。

- ① 「災害救助法に関する実務検討会」などを通じて寄せられた救助基準の在り方についての問題提起に対しては、法改正後も、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、適宜見直しをしてまいりたい。
- ② 具体的な意見交換の場などについて、今後、ご相談して参りたい。