

災害救助に関する実務検討会（第1回）議事概要

1. 検討会の概要

日 時 : 平成28年12月26日（月）15:00～16:30

場 所 : 中央合同庁舎第8号館4階 407-2会議室

2. 議事概要

資料1、資料2について事務局から、資料3について指定都市から、資料4について道府県から説明が行われ、各出席者に御議論いただいた。

出席者からの主な意見は次のとおり。

○通常の災害時には、指定都市は、主体として災害救助を実施しており、大規模な災害が発生して、災害救助法が適用された場合であっても、同様に救助の実施主体となるべきという考え方を大きな軸としている。さらに、道府県と指定都市、それぞれが法の主体として災害救助を実施すれば、道府県側にもメリットがある。これまで指定都市区域に振り分けていた資源に余裕ができるので、道府県内全体の総合調整・広域調整や、他の市町村の救助・支援に注力することができる。適切な役割分担の結果として、被災地全体として、より迅速かつ的確な救助活動が可能になる。決して指定都市だけにメリットがあるものではなく、被災地全体、ひいては日本の自治体全てにとってメリットがある。応急仮設住宅の建設など、発災時の対応について、あらかじめ双方で取り決めをしておく。こうした対応をすれば、広域調整機能あるいは一元的対応に支障を生じさせないようにはすることは可能となるのではないかと。

○国民保護法では災害救助法の「救助」と類似する「救援」の権限が、大都市の特例として、指定都市の市長に与えられている。その理由としては、逐条解説によれば、多数の住民を抱えること、職員数が多いことといったことが挙げられている。災害救助法についても同様の考え方、制度設計を取り入れればよいのではないかと。現状では、その救助の基準について、特別基準を求めて国と協議する権限や各種の救助活動が救助の基準に適合するか否かを判断する権限などが知事にあることから、指定都市市長がみずから救助内容を決定・実施できないこと、また、それゆえに、被災者への迅速・柔軟な救助を阻害する要因になり得るといった弊害があるのではないかと。

事務委任は、その内容や範囲、時期、さらには実施の有無自体の決定が、知事の裁量により事後的に行われるものである。委任を受ける側としては、救助の内容を自立的に決定できず、不安定な立場に置かれているものと感じる。また、委任された場合であっても、救助の基準について、国と協議する権限や救助活動がその救助の基準に適合するか否かの判断権限が知事に留保されているということが問題としてあるのではないかと。

○災害救助は、避難所、仮設住宅、それから復興公営、区画整理、そういった恒久住宅に

つながる救助なり復興の流れになるが、こうした流れというのは、一貫して被災者に寄り添った形で展開していくという形になる。そういった観点からも、指定都市の域内の災害救助については、業務遂行が可能な指定都市が執行する形が最も望ましいのではないか。

○特に発災初動時の判断においては、どこまで事務が委任されているのか明確ではない部分もあるので、権限を移譲したほうがやりやすいが、災害の状況などは発災してみないとわからないため、事前に事務委任において取り決めていくことは困難ではないか。

○迅速な救助活動は、権限を一元化してシンプルに対応することが必要ではないか。多数の権限者を設置した場合には、調整業務が生じたり、異なる命令を異なる権限者から受けたりすることが想定されるなど、調整に混乱を来すおそれがあるのではないか。

災害救助法の見直しについては、次の2点に留意が必要であると考えている。

1点目は、災害救助における都道府県知事の広域調整の必要性と役割に鑑み、発災時における一元的対応を損なうことのないようにすること。

2点目は、現行の制度において対応が可能であるにもかかわらず、制度の見直しを検討するのであれば、慎重かつ丁寧な議論を行って、広域災害の態態に応じて災害救助法を強化する目的で行うこと。

○あらかじめ都道府県と政令市が役割分担を明確にした上で、現行法制上の事務委任を活用すれば足りるのではないか。

○平成26年度の提案募集方式の分権論議の中で広く議論をされ、その結果として27年1月に閣議決定がされており、明確に方向性が整理されているので、方向性が不十分であったということでないか、そもそも議論のスタートとしてどうなのか。災害時にシンプルな中で、全体の比較考量しながら濃淡をつけて、オーダーリングをつけて災害復旧していかなければならないときに、特定のエリアだけうまくできていけない。救助法の個別の事務は市町村で行うことではあるが、それをあえて一旦県知事の傘の中に入れて、例えば特定の市町村だけ被災した場合であってもみんなで助け合っとうまくやっぺいこうということが災害法制の考え方。自分のところはできるからやっぺいきたいのだということだけではなかなか事は進まないのではないか。

○基本的には運用改善で足りるのではないか。現行法においても克服されない課題とは何かということがまず明確になっていない。事務委任と権限移譲は何が違うのかを明確にする必要があるのではないか。災害対策基本法は、東日本大震災を踏まえて改正されている。特にプッシュ型支援、応援業務の拡大や調整規定、広域避難に係る調整規定などが創設され、都道府県や国の権限、機能強化が行われており、災害対策基本法との均衡、整合も問題になる。平成16年に国民保護法が制定された際に、なぜ国民保護法は大都市特例を設けたにもかかわらず、本体の災害救助法は改正がされなかったのか。災害が大規模化していくという状況を踏まえると、広域調整の主体の権限が非常に重要であり、非常に慎重な議論が必要だと考える。

また、救助範囲の対象の拡大、例えば救助法の対象とならないような経費がまだ多くある。加えて、一般基準のあり方や国への協議・同意のあり方等についても、法制度の運用上の課題と認識しているので、その辺も含めて検討する必要があるのではないか。

○引き続き現行の委任規定を活用して連携を強めることによって解決可能である課題であると考えている。

○出発点として、しっかり事務委任をして、事務委任では克服されない点があれば主張してほしい。2年も3年もかけて事務委任をする状況にもない。災害が多発する中で、早急に事務委任のことを詰めた上で、何かできるのかということを議論する必要がある。

○検討会での内容は、防災の災害法制の問題に限定し、分権を話す場ではないという点をはっきりさせる必要があるのではないか。

○的確な法体系として災害法制がどうあるべきか、という視点で是非進めていきたいと思う。

以 上