

平成28年12月26日  
第1回 災害救助に関する実務検討会

# 災害対応法制見直しの必要性 に関する指定都市市長会見解

指定都市市長会

# 指定都市市長会による主要望①

—「災害救助法による応急救助に係る権限の移譲」に関する要望—



**阪神・淡路大震災 発生**（平成7年1月17日）

■平成8年11月 『地方分権推進に関する指定都市の意見』



**東日本大震災 発生**（平成23年3月11日）

■平成24年5月 『災害対応法制における大都市の役割の明確化に関する指定都市市長会意見』

■平成26年5月 『災害対応法制の見直しに関する指定都市市長会要請』

■平成26年6月 自由民主党災害対策特別委員会において、「災害対応法制上の道府県と指定都市の役割分担」を説明

■平成26年 平成26年提案募集方式において、「救助の主体権限を都道府県知事から指定都市の市長へ移譲」することを指定都市市長会共同提案として提出

## 指定都市市長会による主要望②

—「災害救助法による応急救助に係る権限の移譲」に関する要望—



 **平成28年熊本地震 発生**（平成28年4月14日/16日）

- 平成28年5月 『災害対応法制の見直し等に関する指定都市市長会要請』
- 平成28年7月 『災害対応法制の見直し等に関する指定都市の基本方針』
- 平成28年10月 『災害救助法等の改正に向けた指定都市市長会の見解について』
- 平成28年11月 『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について』

# 災害対応法制（災害救助法関係）についての 指定都市市長会の考え方

指定都市は、通常災害時に法の主体として災害救助を実施しており、大規模災害が発生し災害救助法が適用された場合も、同様に救助の実施主体となるべき

- 通常の災害時に災害救助を実施し、かつ、大都市としての総合力を持つ指定都市は、大規模災害時に救助の実施主体となり得る十分な能力を有している。実際上も道府県からの委任を受け、救助を実施している。通常災害と大規模災害で法令上の差異を設ける必要はない。
  - 道府県と指定都市がそれぞれ法の主体として災害救助を同時に協力して実施できる体制を構築することで、道府県は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。

# 災害対応法制（災害救助法関係）についての 指定都市市長会の考え方

- 「指定都市が救助の実施主体になるべき」という議論は、阪神・淡路大震災（平成7年）、東日本大震災（平成23年）、そして今般の熊本地震（平成28年）でも繰り返されている。
- ⇒南海トラフ地震や首都直下地震など、広域にわたり、かつ大都市部への甚大な被害が想定される大地震の発生が危惧されており、災害対応法制の早急な見直しが必要。
- 指定都市を法の救助主体と位置付けても、応急仮設住宅の建設など発災時の対応について、あらかじめ知事と指定都市市長が取り決めを行っておくことで、知事の広域調整機能や一元的対応に支障を生じさせないようにすることが可能。

# 現行法制の問題点1

## 【法規定と救助実態の「ねじれ」】

### 1 法規定と救助実態の「ねじれ」

○指定都市は、災害時には現に最前線で被災者の声を聴き、臨機・的確に救助に当たる役割を担っていることに加え、救助を包括的に遂行し得る十分な組織力・専門性を有しており、救助主体として最もふさわしい行政主体である。

○そのため、大規模・広域災害時には、指定都市に係る救助は指定都市が行うことが適当であり、全部又は大部分の権限について委任されることが見込まれる。

※熊本地震では、熊本県知事から熊本市長に全種の救助権限が委任された。



- 災害救助法の規定と救助の実態に「ねじれ」が存在。
- 機動的かつ大規模に救助を展開し得る指定都市の災害対応力が、十分に活かされる仕組みとなっていない。

【参考】 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、指定都市市長を主体として位置付けている。（法第百八十四条「大都市の特例」）

※立法趣旨：①多数の住民への緊急対応の必要性、②職員規模が大

⇒ 災害救助法の「救助」についても、同様の制度設計とすべき。

# 現行法制の問題点2

## 【主体的判断権限の不存在】

### 2 主体的判断権限の不存在

- 災害時には、常に被災者の救助ニーズを把握し、適切な救助を一刻も早く実施するため、救助内容を主体的に検討・決定する必要がある。
- また、救助のニーズは被災状況や個人の境遇によって異なり、時の経過とともに変化するため、柔軟な対応が求められる。
- しかし現状は、「救助の基準」について国と協議する権限、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は知事にある。



- 指定都市市長が自ら救助内容を決定・実施できない。
- 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。

# 現行法制の問題点3

## 【事務委任による権限の不十分さ】

### 3 事務委任による権限の不十分さ

○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、道府県知事の裁量により事後的に行われる。

○また、委任された場合であっても知事に留保される権限【\*】が存在する。

\*「救助の基準」について国と協議する権限、各種の救助活動が「救助の基準」に適合するかどうかを判断する権限



●権限の所在・帰属の曖昧さゆえ、事前の十分な計画立案・対策検討・訓練、さらに発災初動時の判断において、躊躇や混乱を生みかねない。

●指定都市が相変わらず自立的に判断・決定できないため、迅速・柔軟な救助の検討・実施に支障。

# 具体的な支障事例

## 【東日本大震災における仙台市の事例】

○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。

○また、プレハブ仮設住宅の仕様等の調整・決定においても、被災者の実情に沿わない様々な支障が生じている。

東日本大震災や熊本地震では、多くの被災者が、避難所のほか自家用車や車庫等への避難を余儀なくされた。

こうした環境は生活空間として劣悪であり、被災者の健康状態の悪化を招き、災害関連死にもつながりかねないため、一刻も早く安心できる居住空間を提供することが重要である。

# 参考資料

『大規模災害における応急救助のあり方』（厚生省・災害救助研究会/平成8年5月）

## 《政令指定都市の位置付け》

現在、災害救助法による応急救助の実施主体は都道府県知事であり、市町村長がこれを補助することとなっているが、今回、例えば、応急仮設住宅の建設に際して、兵庫県と神戸市との間で調整に時間を要し迅速性を欠いた面があったことが指摘されている。また、平常時の一般対策は市町村で実施していることとの整合性から、政令指定都市も都道府県と同様に応急救助の実施主体としてはどうかという意見がある。

- ・ 政令指定都市を応急救助の実施主体とすることについては、住民に最も近い身近な行政主体であるため、住民ニーズに直結した迅速・的確な応急救助の実施が可能になること、平常時の一般対策の実施主体であり、平常時と非常時の整合性がとれることといった長所がある反面、今回の災害のように政令指定都市の区域を越えて被害が広域に及んだ場合、市町村の区域を越えた広域的な応急救助が難しいといった短所もある。
- ・ このように、この問題については、それぞれに長所と短所が考えられること、また、地方公共団体関係者からも賛否両面の意見があることもあり、今後、関係地方公共団体や関係省庁と十分協議しつつ、総合的な観点から、さらに検討することが必要である。