災害救助法の適用基準

内閣府

災害救助法の適用の判断

＜法適用判断の背景＞

○　災害救助法は、都道府県知事が市町村ごとの区域を定めて適用することとされていることから、まずは、都道府県において、市町村からの情報収集等により、適用の可能性を検討することとなる。
○　国（内閣府防災）からも報道等の情報を元に、被害の大きいと思われる都道府県に対しては、法適用の助言等を頻繁に行っており、助言を契機に法適用の検討が開始される事例も多いと思われる。

＜住家被害（１～３号基準）による判断＞

○　市町村ごとに客観的な基準が明確であることから、**適用の判断がしやすい反面、**住家被害の確定には一定の期間を要するため、**発災後ただちに適用判断することが困難**。

＜災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（４号基準）による判断＞

○　**発災後の迅速な適用が可能**であるが、客観的な基準があるわけではないことから、**被害の程度が不明確な状況での適用を逡巡する傾向**がある。

法適用判断に当たっては

○　法の目的である「被災者の保護」と「社会の秩序の保全」のためには、何よりも**迅速な法適用が必要**であり、**災害時に迅速な法適用判断が可能な４号基準による適用を積極的に進めるべき**。
○　法適用判断に当たっては、客観的な基準がないことから、**判断の元となる災害情報の収集、分析、伝達、共有を通じて迅速な判断をできる組織（環境）づくりが重要**。

災害救助法　【適用基準（災害救助法施行令第１条）】

■ 災害が発生した段階の適用（法第２条第１項）

１．住家等への被害が生じた場合

（１）当該市町村区域内の人口に応じ次の世帯数以上であること（令第１条第１項**第１号**）

市町村区域内の人口	住家滅失世帯数	市町村区域内の人口	住家滅失世帯数
5,000人未満	30	50,000人以上　100,000人未満	80
5,000人以上　15,000人未満	40	100,000人以上　300,000人未満	100
15,000人以上　30,000人未満	50	300,000人以上	150
30,000人以上　50,000人未満	60		

※１　半壊又は半焼した世帯は、２世帯をもって滅失した一の世帯とする。（以下の住家被害対応表で同じ。）
※２　床上浸水した世帯は、３世帯をもって滅失した一の世帯とする。（以下の住家被害対応表で同じ。）

（２）当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内の被害世帯数が、その人口に応じ①に示す数以上であって、当該市町村の区域内の被害世帯数が、その人口に応じ②に示す世帯数以上であること（令第１条第１項**第２号**）

①都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数
1,000,000人未満	1,000
1,000,000人以上　2,000,000人未満	1,500
2,000,000人以上　3,000,000人未満	2,000
3,000,000人以上	2,500

②市町村区域内の人口	住家滅失世帯数
5,000人未満	15
5,000人以上　15,000人未満	20
15,000人以上　30,000人未満	25
30,000人以上　50,000人未満	30
50,000人以上　100,000人未満	40
100,000人以上　300,000人未満	50
300,000人以上	75

（３）当該市町村区域を包括する都道府県の区域内の被害世帯数が、その人口に応じ次に示す数以上であって、当該市町村の区域内の被害世帯数が多数であること（令第１条第１項**第３号前段**）

都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数	都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数
1,000,000人未満	5,000	2,000,000人以上　3,000,000人未満	9,000
1,000,000人以上　2,000,000人未満	7,000	3,000,000人以上	12,000

（４）災害が隔絶した地域に発生したものである等被災者の救護を著しく困難とする内閣府令で定める特別の事情がある場合で、かつ、多数の世帯の住家が滅失したものであること（令第１条第１項**第３号後段**）

→　被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。（府令第１条）

２．災害が発生し、生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合（４号基準）

発生した災害の程度が、多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当する災害（令第１条第１項第４号）

- 災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。（府令第２条第１号）
- 被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。（府令第２条第２号）

■ 災害が発生するおそれ段階の適用（法第２条第２項）

災害が発生するおそれがある場合において、国に災害対策基本法に規定する**災害対策本部が設置**され、当該本部の**所管区域が告示されたとき**は、都道府県知事は、当該所管区域内の市町村の区域内において当該災害により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者に対しても、救助を行うことができる。

災害救助法「4号適用」の判断基準（考え方）（令和5年8月31日事務連絡）

◎　地域において、災害の種類、規模、態様など、具体の状況は異なるため、4号基準の要件充足は個別具体の被害状況をもとに判断することとなる。

◎　内閣府では以下の**①～③のすべてを満たす**場合、又は、**①を満たし、かつ、②又は③のいずれかを満たす**場合は、法による応急的な救助が必要であると考えられるため、**法の積極的な適用についてご検討**いただきたい。

◎　なお、次に記載する内容は、都道府県知事等において**4号基準の適用を積極的に検討すべきと考えられる**場合を**一例として示したもの**であって、**①～③以外の場合に4号基準の適用を排除するものではない**ことに留意いただきたい。

※　全ての要件を充足していなければ判断しないものではないため、幅広に内閣府に相談して欲しい。

①　都道府県災害対策本部及び市町村災害対策本部が設置されていること

＜考え方＞

・都道府県災害対策本部・市町村災害対策本部は、「災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合」に、「防災の推進を図るため」に設置できることとなっているところ（災害対策基本法（昭和32年法律第228号）第23条第1項、第23条の2第1項）、「被災者の保護」と「社会秩序の保全」を目的とする**法を適用するうえでは、都道府県及び市町村において災害対応のための体制が確保されていることが必要不可欠**であるため、**各災害対策本部が設置されていることが必要**と考えられる。

② 災害により、現に住家被害が発生している、又は、発生する（発生している）蓋然性が高いこと

＜考え方＞

・ 法による救助対象は、「災害が発生」した市町村内において、当該災害により「被害を受け」「現に救助を必要とする者」とされているため（法第2条第1項）、「現に住家被害が発生している」、又は、「発生する（発生している）蓋然性が高い」場合は、法による応急的な救助が必要であり、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

・ その際、**面的な広がりを持つ災害（地震、浸水等）の場合**には、**1棟でも住家被害が発生した事実があれば、その周辺の住家にも同様の被害が生じている蓋然性が高い**ことから、都道府県知事等において、直接又は間接を問わず、そうした事実を覚知している場合は、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

・ **特別警報**は、「予想される現象が特に異常であるため重大な災害の起こるおそれが著しく大きい場合」に発令され（気象業務法第13条の2第1項）、また、**緊急安全確保**は、「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合」に指示される（災害対策基本法第60条第3項）ことになっており、住家被害が発生する（発生している）蓋然性が高いことから、少なくとも、これら**が発令・指示されている状況下**では、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

・ **「震度6」以上の地震**においては、何らかの住家被害が発生する（発生している）蓋然性が高いことから、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

③ 原則として避難所が開設され、避難生活が継続すると見込まれること

＜考え方＞

・ 災害が発生したときは、遅滞なく、避難所を供与することが自治体の責務とされているところ（災害対策基本法第86条の6）、実際に「避難所が開設」され、かつ、「避難生活が一定期間継続すると見込まれる」場合は、法による応急的な救助が必要であり、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

・ **「一定規模の住家被害が発生している」場合は、避難生活が継続する蓋然性が高い**ことから、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

・ 電力会社等からの情報、今後の気象予測、人的・物的資源の状況等から、**大規模な 停電・断水、集落の孤立等が発生**しており、かつ、それらの**復旧・解消に一定期間を 要すると見込まれる場合**は、多数の者が継続的に救助を必要とする(※)蓋然性が高いことから、**4号基準の適用を検討すべき**と考えられる。

（※）災害救助法施行令第一条第一項第三号の内閣府令で定める特別の事情等を定める内閣府令（平成25年内閣府令第68号）第2条第1号

●災害救助法の4号基準の適用のタイミング

◎都道府県及び救助実施市は、
災害が発生しているタイミングを逸すると4号基準による適用が困難になることから、迅速に被害状況等の把握に努め、都道府県知事又は救助実施市長が適用の判断をするための助言に努めていただきたい。

◎市町村は、
迅速に被害状況等の把握に努め、都道府県に対して被害状況の報告及び災害救助法の適用に関する要請等を行っていただきたい。

- ✓ 市町村から提供される被害の状況報告を待っているのではなく、都道府県等が率先して各市町村の被害状況などの情報を収集。
- ✓ 国の出先機関、消防・警察署や自衛隊駐屯地などから提供される被害状況や救助の状況等を確認。
- ✓ 河川事務所から提供される情報（河川ライブ映像や水位等）
- ✓ 報道各社から配信されるニュース情報から被害の状況を把握。
- ✓ SNSやアプリに投稿された動画・写真等から被害の状況を把握。

◎　**4号基準は、災害が発生している状況に適用を行うもの**であり、**災害が過ぎてからは適用が難しくなっていく**。

4号基準の適用が難しくなってくるタイミング（例）

・夜間に発生した地震により、避難した方々が朝になり自宅に戻り始めてしまうタイミング
・前線や台風が過ぎて、雨が小康状態になり、避難者が自宅に戻り始めてしまうタイミング
・特別警報や緊急安全確保、河川氾濫の発生などの各種警報が解除されてしまうタイミング
・停電や断水などのインフラの復旧・回復するタイミング

等

※災害により具体例はいくつもあり、これらはその一例である。

災害の状況と災害救助法の適用に係る整理

＜災害の状況＞

災害発生前

災害発生

災害時

災害後

現に救助を要する者がいる場合

現に救助を要する者がいない場合

＜災害救助法の適用＞

【法改正前】

適用不可

【法改正後】

適用可能

「災害が発生するおそれ」の段階で、国が対策本部を設置した場合

都道府県・市町村の災害対策本部の設置

住家への被害の状況が明らかな場合

１号～３号適用

（適用基準を満たす住家への被害が生じた場合等に適用を判断）
※一般的に消防庁が取りまとめる被害報等を確認のうえ、住家の滅失戸数を判断することと。

被害の状況は判明していないが、間違いなく被害は発生している場合

４号適用

多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、
① 災害が発生し又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。
② 被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。

災害が発生した後、時間が経過すればするほど救助を要する者が減少していくことから法の適用が困難となる。

災害救助法の適用と公示の流れ

【国の災害対策本部】

災害が発生するおそれがある場合
（災害が発生していない段階）

災害発生のおそれ段階での
国の災害対策本部（おそれ本部）の設置

「～によって被災するおそれのある都道府県」
（官報告示）
※ 具体に該当する都道府県は報道発表で提示

早期避難等の実施に向けた検討・準備の要請
（自治体への事務連絡）

おそれ本部の廃止

災害が発生した場合又は
災害の発生のおそれがなくなった場合

【都道府県等】

実際には災害が発生しないケース

救助法の適用（第2条第2項）の実施を決定公示（HPで公表）

第４条第２項に基づく避難所の供与

救助法の適用（第2条第2項）の終了公示（HPで公表）

災害の発生のおそれがなくなった場合

実際に災害が発生したケース

救助法の適用（第2条第2項）の実施を決定公示（HPで公表）

第４条第２項に基づく避難所の供与

救助法の適用（第2条第2項）の終了公示（HPで公表）

同時に実施

救助法の適用（第2条第1項）の実施を決定公示（HPで公表）

災害が発生し、生命又は身体に危害を受け、
または受けるおそれが生じた場合

第４条第１項各号に基づく救助の実施

① 避難所の設置
② 応急仮設住宅の供与
③ 炊き出しその他による食品の給与
④ 飲料水の供給
⑤ 被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与
⑥ 医療・助産
⑦ 被災者の救出（死体の捜索）
⑧ 住宅の応急修理
⑨ 学用品の給与
⑩ 埋葬
⑪ 死体の処理
⑫ 障害物の除去

救助法の適用（第2条第1項）の終了公示（HPで公表）

災害救助法の適用基準に関する留意事項

○　法第２条第１項に規定する災害救助法の適用について

　災害が発生し、一定規模以上の災害が発生し、住家への被害が生じた場合の外、多数の者が生命・身体への危害が生じた場合（蓋然性を含む）には、災害救助法の適用が可能となるので、各都道府県及び救助実施市においては、被災状況について細心の注意を払い、発生時間が深夜など、被害の程度が不明確な状況でも、災害が発生している可能性がある場合には適用に関して躊躇なく、前広に内閣府に相談。

　併せて、避難所の開設について、早期に行うとともに、都道府県と各市町村における被害状況等の情報共有に万全を期すこと。

○　法第２条第２項に規定する災害救助法の適用について

・気象庁や国土交通省が合同で実施する記者会見等において**事前に「大雨特別警報」が発令される可能性などに言及**された場合には、**国に**特定・非常・緊急のいずれかの**災害対策本部が設置**される。

国が特定・非常・緊急のいずれかの災害対策本部を設置（～によって被災する<u>おそれのある都道府県</u>」（告示が示される））

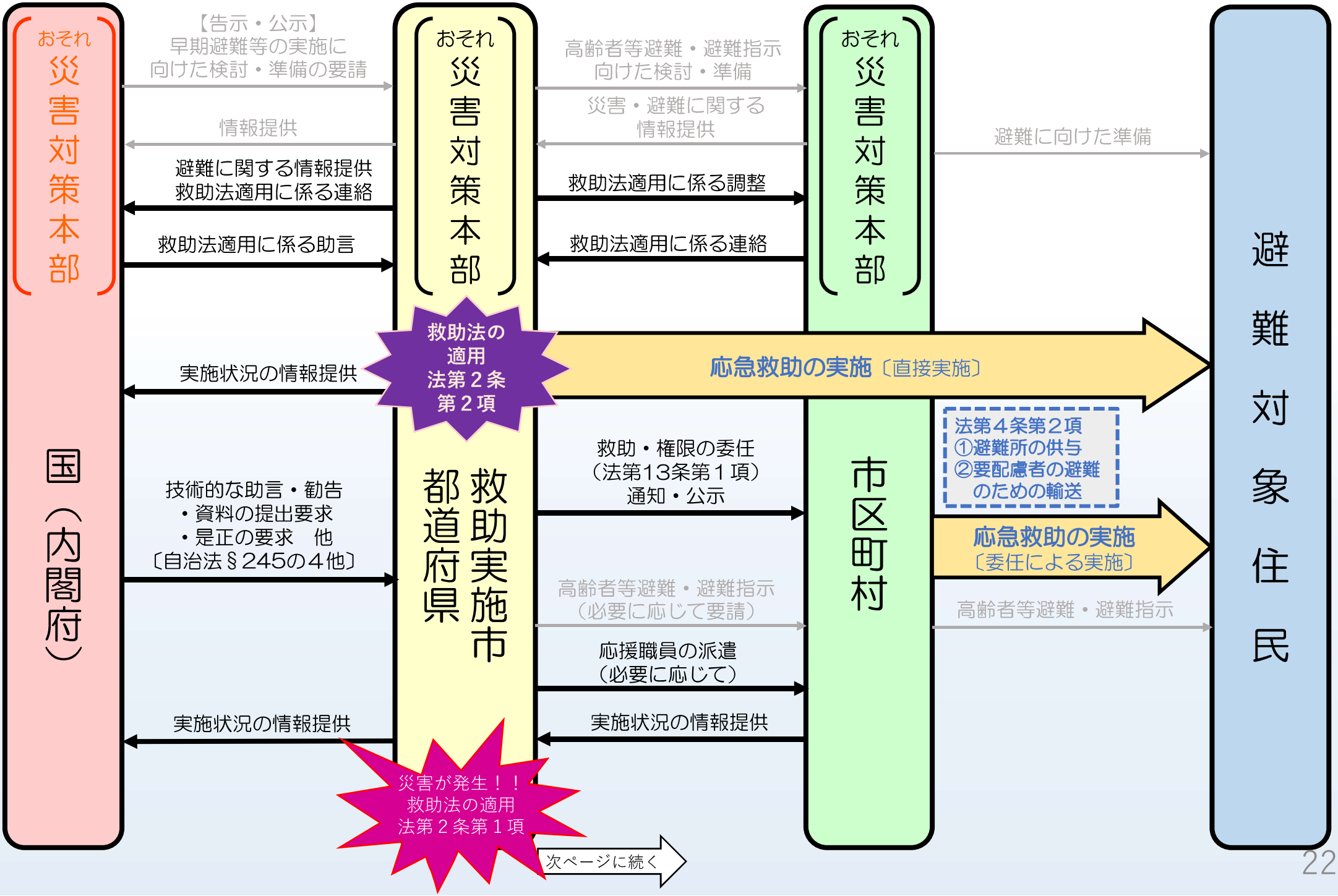
・各都道府県、救助実施市は<u>各市町村の避難の必要性などを把握</u>して、災害救助法の適用の可否について判断。
※各都道府県は市町村から共有される災害に関する情報をしっかりと把握する必要がある。

・最終的に知事・市長に報告した上で適用を決定し、内閣府に連絡。（同時刻に公表）

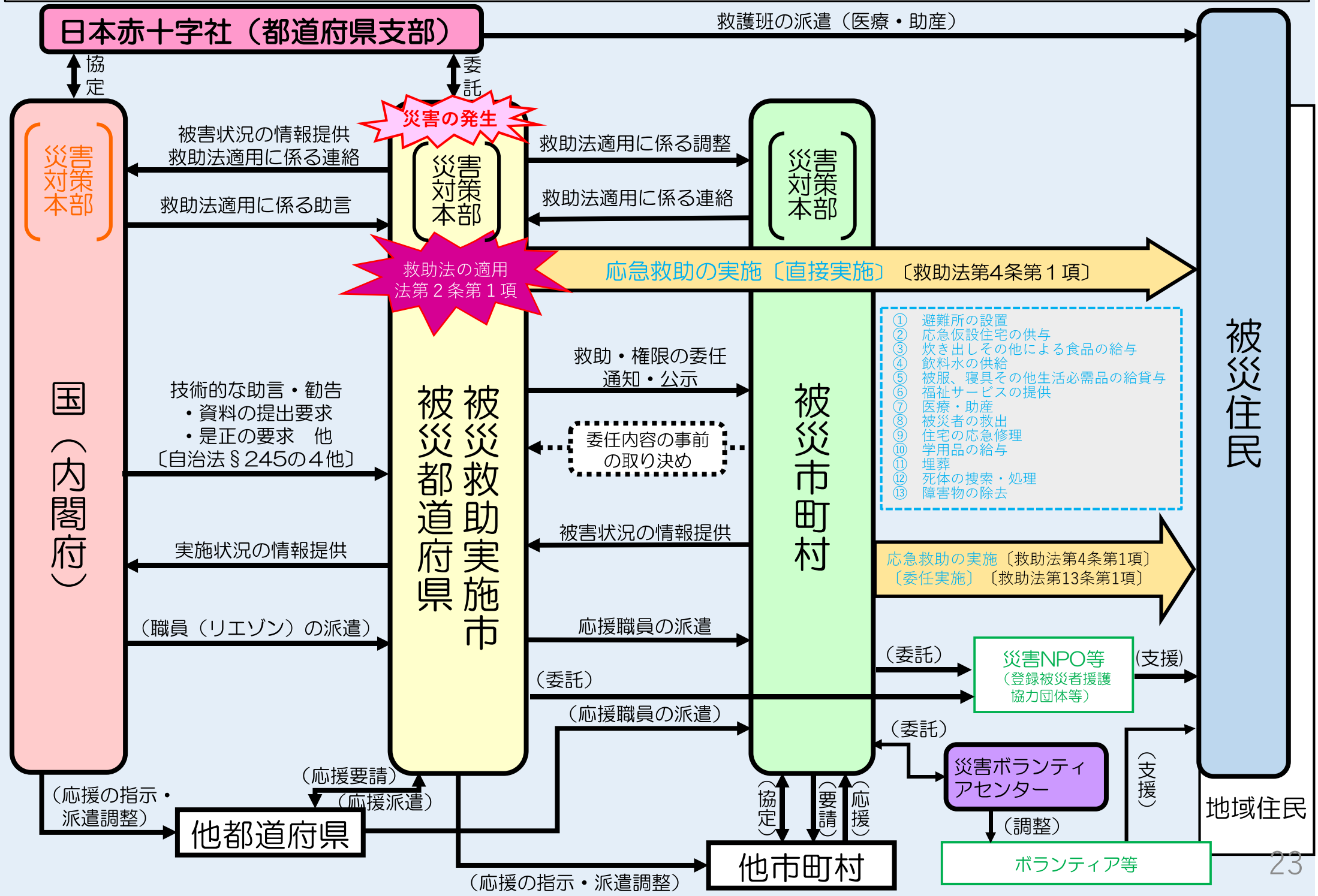
災害救助法の適用に当たって【災害情報等】

	国（内閣府）防災基本計画		都道府県等防災計画		市町村防災計画
平常時	●都道府県の防災及び災害救助法担当部門との緊急連絡網の共有 ●都道府県の防災担当幹部とのﾎｯﾄﾗｲﾝ開設 ●災害救助法担当全国会議等の研修実施	連絡体制 相談 助言	●内閣府との緊急連絡網の共有及び幹部間のﾎｯﾄﾗｲﾝ開設 ●市町村からの情報収集体制及び収集した情報の分析・部門間共有体制の構築 ●市町村との事務委任、他の都道府県との間での応援・協力、業者との間での物資提供や輸送手段確保等の事前取り決め、協定締結 ●市町村担当者向けの研修実施	連絡体制 相談 助言	●避難勧告、避難指示の発出、避難所の開設等災害発生に備えた準備 ●災害発生時の情報収集・分析、伝達、共有ルートの確立（ﾈｯﾄﾜｰｸの構築） ●他の市町村との間での応援・協力、業者との間での物資提供や輸送手段確保等の事前取り決め、協定締結 ●被災者台帳の作成 ●訓練の実施・研修参加等による職員個々の防災への意識づけ及び防災対応能力の強化・平準化
発災時〔適用判断〕	●ﾎｯﾄﾗｲﾝ及び緊急連絡網を活用した情報収集 ●法適用（４号適用）に関する積極的な助言（国保有情報の提供や隣接都道府県の動向など） 〔●必要に応じて内閣府幹部から都道府県幹部への連絡〕	情報共有 相談 助言	●市町村からの迅速・的確な情報収集 ●収集した情報の分析・部門間共有 ●県警等関係機関との連携、職員派遣等による情報収集 ●情報の分析・部門間での情報共有（横の連携）及び幹部への情報伝達（縦の連携）の徹底 ●内閣府への情報提供 ●知事等幹部職員による法適用の迅速な判断	情報共有 応急救助 相談 助言	●気象情報、警報等の確認 ●迅速・的確な状況把握・情報収集（被災現場への職員派遣） ●避難所の開設及び職員派遣 ●部門間での情報共有（横の連携）及び幹部への情報伝達（縦の連携）の徹底 ●都道府県への情報の伝達 ●避難指示、避難勧告等の発令
発災後〔適用後〕	●関係機関への法適用の周知及び防災情報HPへの掲載 ●災害救助法に関する現地説明会の開催 ●救助活動状況の定期的な報告の聴取 ●特別基準の設定協議（電話・メール等による仮協議）への対応	情報共有 相談 助言	●法適用のマスコミ等への公表 ●被災状況のHPへの公表 ●災害救助法に関する現地説明会の開催（国と共催、市町村への出席依頼） ●法に基づく応急救助及び市町村への救助事務の委任 ●市町村から救助活動状況の聴取 ●国への救助活動状況の定期的な報告 （●国への特別基準設定の仮協議）	応急救助 情報共有 事務委任 相談 助言	●被災状況のHPへの公表 ●被災者台帳の活用による被災者の状況把握 ●避難所の環境整備（長期化する場合） （●都道府県からの救助事務の受任） ●住家被害認定調査による被災者毎の被災状況の確認 ●都道府県への救助活動状況の定期的な報告 （●都道府県へ特別基準設定依頼）

災害救助法【救助実施概念図（おそれ段階）】



災害救助法【救助実施概念図（災害が発生した段階）】



２　法による救助の性格

（１）応急救助

法による救助は災害に際し、食品その他の生活に欠くべからざる物の欠乏、住居の喪失、傷病等により生活の維持が困難な被災者に対する応急的一時的な救助であり、被災したことによる経済的損失への支援や、その後に行う災害復旧対策とは性格を異にするものである。

（２）経済的要件

ア　法による救助は、資産又は金銭等の所有の有無にかかわらず、災害等により社会の混乱又は流通等の供給手段の途絶等により必要なもの等を得られないため行うものであるから、原則的には経済的な要件等は課されない。

ただし、資産又は金銭の有無等により、救助の必要性やその必要の度合いが異なる場合もあることから、結果として、経済的な要件が加味されたと同様になることもあり得る。

イ　このような場合であっても、被災によりその状況が大きく変化することも考えられるので、単に被災前の状況によることなく、被災後の資産又は金銭の有無等を勘案して、その救助が現に必要か否か判断しなければならない。

（３）住民・国籍要件

ア　法による救助は、現に災害により救助を要する状態の者に対して緊急的かつ一時的に行われるもので、当該市町村の住民であるか否かは問わない。したがって、国籍要件等も問われない。

イ　住民要件を問わないことから、住民以外の者であっても必要な救助は住民同様に行わなければならないが、生活の根拠をその地域においているか否かによって、救助の程度に差が生じることもありうるので留意すること。

ウ　生活の根拠を被災地域以外におく者であれば生活の根拠をおく地域に戻れば一応の生活の維持が図られると考えられることから、被災地における必要な救助は行われなければならないが、その期間等は必要最小限とすること。

また、その者が、生活の根拠をおく地域においても生活に困窮する場合は、他法他施策で対応すること。

エ　不法滞在者等についても、通常は不法滞在者等であることを確認できないこと、国籍要件等は問わないこと、また法による救助は緊急的かつ一時的なものであることから、その者に行った救助も法による救助として差し支えないが、不法滞在者等であることが明らかになった時点で速やかに関係機関に通報し、その指示に従わなければならない。

３　法による救助を実施する災害

（１）規模・定義

ア　法による救助は、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度のものであるときに行われるものである。

イ　法が一定程度以上の被害を対象としているのは、災害時の住民の救助は、災害対策基本法や地方自治法等により先ず市町村等が行うこととなっており、これにより十分な救助がなし難いときや被災者の保護が社会秩序の保全に重要である場合、国の責任において救助を実施することとなっているからである。

ウ　法で定める災害の定義は特段ないが、災害対策基本法に規定された災害の定義と概

ね同様になると考えられる。

エ　南海トラフ地震臨時情報又は北海道・三陸沖後発地震注意情報が発表され、避難所が開設され避難生活が継続すると見込まれる場合、又は、Ｍ８．０以上の南海トラフ地震発生後（半割れ後）の津波及びその後の大規模地震等発生に備え、避難生活を余儀なくされる場合（例えば、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表され、事前避難対象地域等において避難指示が出された場合）

【参考１】災害対策基本法（第２条第１項）
　災害　暴風、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。
【参考２】災害対策基本法施行令（第１条）
　災害対策基本法第２条第１号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

（２）災害が発生するおそれがある場合の適用条件等【法第２条第２項に基づく適用】

ア　法による救助は、災害が発生するおそれがある段階において、国が災害対策基本法に基づく災害対策本部を設置した場合で、その所管区域の都道府県において、現に救助を必要とするときに、市町村の区域（市町村には特別区を含み、指定都市については、市又は区若しくは総合区のいずれの地域も単位とすることができる。以下、同じ。）を単位に行うものである。
　法の適用を行った場合には、速やかにその旨を公示すること。

イ　法を適用するに当たっては、事前に内閣府と連絡調整を図ること。

ウ　他の法律等の定めるところにより適切な対応がなされる場合は法による救助を行う必要はない。

【参考】
○　国の災害対策本部の設置については、例えば、特別警報級の勢力を維持した台風が上陸し、広域避難の実施の調整が必要となる場合など、自治体や関係機関との総合調整が必要となる場合が想定される。
○　国の災害対策本部が設置された場合には、都道府県知事等の判断により、災害救助法の適用が可能となることから、避難指示の発令状況等を踏まえ、避難所の供与等が必要な場合には躊躇なく適用の判断をすること。
○　上記の考え方については、以下の「施行通知（災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について）」で示しているので、参照すること。

災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について（ 令和３年５月10日付府政防第601号、消防災第60号）
（抜粋）

第一　災害対策基本法の一部改正関係

Ⅲ　災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置及び広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

１．災害が発生するおそれがある段階における特定災害対策本部、非常災害対策本部及び緊急災害対策本部の設置（法第23条の３、第24条及び第28条の２関係）

（１）規定を改正した趣旨

災害発生前であっても、国、地方公共団体、指定公共機関等が一体となって迅速に住民等の早期避難等の災害応急対策を実施できるよう、災害が発生するおそれ段階からこれら関係者との総合調整、指示等を行う国の災害対策本部を設置できることとした。

なお、災害が発生するおそれ段階における国の災害対策本部の所管区域については、災害の発生のおそれのある区域が明らかな場合は都道府県単位で告示する。ただし、災害発生前においては、災害発生のおそれのある区域が時々刻々と変化する可能性があり、対象区域についてあらかじめ具体的に特定することは困難な場合、的確かつ柔軟に災害応急対策を行うことができるよう、「○○（自然現象の名称）によって被災するおそれのある都道府県」として告示することを想定している。

また、国から被災するおそれのある都道府県に対して、早期避難等の災害応急対策の検討、準備及び実施を行うよう個別に要請を行うことも想定している。

第二　災害救助法の一部改正関係

１．災害が発生するおそれがある段階での救助法による救助（救助法第１条から第２条の３まで、第４条、第11条、第13条、第17条及び第30条関係）

（２）災害が発生するおそれがある段階での救助法の適用について

救助法による救助は、大規模な災害が発生するおそれがある段階において、国が法に基づく災害対策本部を設置した場合で、現に救助を必要とするときに、市町村の区域を単位に行われるものであり、具体的な適用の流れは次のとおりである。

・　気象庁より特別警報を発表するような台風が上陸する予報が出され、その進路や進路上の地域の状況等から大規模な災害が発生するおそれがある場合であって、多数の者の避難の実施の調整が必要となるなど、地方公共団体、関係機関との総合調整が必要となる場合において、国が地域の状況や予想される被害の程度等を総合的に勘案して、特定災害対策本部、非常災害対策本部又は緊急災害対策本部のいずれかの災害対策本部を設置する。

・　Ⅲの１．により、国の災害対策本部の所管区域となる都道府県知事等は、管内市町村における避難指示等の発令状況や避難の実施の必要性等を踏まえ、避難所の供与等の救助を必要とすると判断した場合には、救助法の適用を行う。

なお、救助法を適用するに当たっては、事前に内閣府と連絡調整を図ること。

（３）災害が発生した場合の適用条件・基準等【法第２条第１項に基づく適用】

ア　適用条件等

（ア）法による救助は、同一原因の災害による被害が一定程度に達した場合に市町村の区域を単位に、現に救助を要する状態にある者に対して、市町村に代わって、都道府県知事又は救助実施市長により行われるものである。

ただし、同時又は接近して異なる原因による災害が発生したときには、その実情に応じて、これらの災害を一の災害とみなして認定して差し支えない。

法による適用を行う場合には、事前に内閣府と連絡調整を図った上で、速やかにその旨を公示すること。

（イ）現に救助を要する状態にあるときに行われるものであることから、河川、道路、傾斜地等の崩壊等があっても、住民等が救助を要するような状態にない場合は、法による救助を行う必要はない。また、事故等でその原因者等が存在し、その者により適切な対応が行われ、それにより十分な救助がなされると考えられる場合は、法による救助を行う必要はない。

（ウ）他の法律等の定めるところにより適切な対応がなされる場合も法による救助を行う必要はない。

（エ）世帯数等被害の確認が遅れたことにより、被災後一定期間が経過して法適用基準に達したと判明した場合、その時点で現に救助を要する者がいないときは、たとえ避難所等の救助を実施したとしても、遡って適用することはできない。

（オ）一般的には、災害発生日と適用日は一致し、発生後間もなく公示する場合が多いが、次に掲げる場合などに、公示以前の災害発生時からの救助について法による救助と認定することがある。

①　堤防の決壊、地震、火山噴火等、災害発生の時点や法による救助が必要となった時点が明確であり、法による救助を公示する以前の救助を含め、災害発生直後からの救助全体を法による救助とみなすことが妥当な場合。

②　長雨等で被害が徐々に拡大した場合、通常は、被害が一定程度に達した時点からの救助が法による救助となるが、被害が一定程度に達した時点で被害発生時から法による救助とすることが適当と認められる場合。

③　事故等が発生し、緊急の救助が必要であるが、原因究明、求償の可否等の判断を即座にすることが困難であるため、とりあえず必要な救助を実施した場合で、その後にその救助の一部及び全部を法による救助と認定した場合。

④　その他、特別な事情があり、一定の時点以前の救助を法による救助と認定した場合。

⑤　これらの場合は、救助開始前に内閣府と連絡調整を図り救助を実施する必要があるが、それが出来ない場合には、開始後に速やかに行うこと。

イ　法適用基準

（ア）令第１条の１号に定める災害（第１表）

当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ下表第１に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合。

第１表

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯数
5,000人未満	30世帯
5,000人以上　15,000人未満	40世帯
15,000人以上　30,000人未満	50世帯
30,000人以上　50,000人未満	60世帯
50,000人以上　100,000人未満	80世帯
100,000人以上　300,000人未満	100世帯
300,000人以上	150世帯

（注１）法の適用の基礎となる都道府県及び市町村の人口は、原則として地方自治法第 254 条、同法施行令第 176 条及び第 177 条の規定によることとなるが、人口の急増又は急減等により実態と大きく異なる場合は内閣府と連絡調整を図りその他によることができる（以下同じ）。

（注２）住家が滅失した世帯数は、滅失した世帯が１世帯で１世帯、半壊、半焼する等著しく損傷した世帯が２世帯で１世帯、床上浸水、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世帯が３世帯で１世帯とする（以下同じ）。

（注３）住家の被害（滅失した世帯、半壊、半焼する等著しく損傷した世帯、床上浸水、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世帯）の程度は、第３の２の（３）の「住家の被害」を参照。

（注４）市町村には、東京都の特別区を含む（以下同じ）。

（注５）地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の指定都市にあっては、当該市又は当該市の区若しくは総合区のいずれの地域を単位とすることもできる（以下同じ）。

（イ）同第２号に定める災害（第２表、第３表）

当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ下表第２に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合であって、当該市町村の区域内の人口に応じそれぞれ下表第３に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合。

第２表

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯数
1,000,000人未満	1,000世帯
1,000,000人以上　2,000,000人未満	1,500世帯
2,000,000人以上　3,000,000人未満	2,000世帯
3,000,000人以上	2,500世帯

第３表

市町村の区域内の人口	住家が滅失した世帯数
5,000人未満	15世帯
5,000人以上　15,000人未満	20世帯
15,000人以上　30,000人未満	25世帯
30,000人以上　50,000人未満	30世帯
50,000人以上　100,000人未満	40世帯
100,000人以上　300,000人未満	50世帯
300,000人以上	75世帯

（ウ）同第３号の前段で定める災害（第４表）

当該市町村の区域を包括する都道府県の区域内において、当該都道府県の区域内の人口に応じそれぞれ下表第４に定める数以上の世帯の住家が滅失した場合。

第４表

都道府県の区域内の人口	住家が滅失した世帯数
1,000,000人未満	5,000世帯
1,000,000人以上　2,000,000人未満	7,000世帯
2,000,000人以上　3,000,000人未満	9,000世帯
3,000,000人以上	12,000世帯

（注）多数の世帯（「多数の世帯」という場合の世帯数）

①　令第１条第１項第３号で定める災害の多数の世帯（次のエの場合を含む。）は、次に掲げる理由から確定数では示していない。

・　被害の進行が緩慢か急激か、死傷者が生じているか等の被害態様により異なること。

・　四囲の状況に応じて個々に判断されるべきものであること。

・　現に各市町村の救助活動に任せられない程度の被害か否かで判断されるもので、各市町村の人口、その他の規模等だけではなく現実の救助体制等によっても異なること。

②　ただし、災害弔慰金の支給等に関する法律施行令等から多数の世帯とは、最低５世帯以上は必要と考えられる。

【参考１】災害弔慰金の支給等に関する法律施行令（第１条第２項）
　内閣総理大臣が定める住居の被害の程度は、住居の被害が生じたことにより災害救助法による救助を行うことができる最小の災害の当該住居の被害の程度を超えるものであってはならない。

【参考２】災害弔慰金の支給等に関する法律施行令第１条第２項の内閣総理大臣が定める住居の被害の程度
　「災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲等」（平成25年10月1日内閣府告示第230号）の１で「住居の滅失した世帯の数が５あること」と定めている。

③　なお、住家の滅失が５世帯を下回り、滅失世帯が多数と認められないため、令第１条第１項第３号に該当しない災害であっても同第４号の定めるところ等により、法による救助の途は開かれている。

（エ）同第３号の後段で定める災害

①　災害が隔絶した地域に発生したものである等、被災者の救護を著しく困難とする府令で定める特別の事情がある場合で、かつ、市町村で多数の世帯の住家が滅失した場合。

②　府令で定める特別な事情とは、被災者に対する食品若しくは生活需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とする場合であり、具体的には、次のような場合であること。

ⅰ　被害地域が他の村落から隔離又は孤立しているため、生活必需品等の補給が極めて困難な場合で、被災者の救助に特殊の補給方法を必要とする場合。

ⅱ　有毒ガスの発生、放射性物質の放出等のため、被災者の救助が極めて困難であり、そのために特殊の技術を必要とする場合。

ⅲ　水害により、被災者が孤立し救助が極めて困難であるため、ボートによる救出等の特殊の技術を必要とする場合。

（注）多数の世帯はウの(注)を参照。

【参考】
　平成30年７月豪雨による災害では、被災地域が孤立し、救助が極めて困難となり、ボートによる救出等の特殊の技術が必要となったことから、高知県は、令第１条第１項第３号後段に基づく適用を行った。

（オ）同第４号に定める災害

①　発生した災害の程度が、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、府令で定める基準に該当する災害であること。

②　府令で定める基準とは、災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とする場合であり、<u>都道府県災害対策本部及び市町村災害対策本部が設置を前提とした次のような場合であること</u>。

ⅰ　火山噴火、有毒ガスの発生、放射線物質の放出等のため、多数の住民が避難の指示を受けて避難生活を余儀なくされる場合

ⅱ　船舶の沈没、交通事故、爆発事故等の事故により多数の者が死傷した場合

ⅲ　南海トラフ地震臨時情報又は北海道・三陸沖後発地震注意情報が発表され、避難所が開設され避難生活が継続すると見込まれる場合、又は、Ｍ８．０以上の南海トラフ地震発生後（半割れ後）の津波及びその後の大規模地震等発生に備え、避難生活を余儀なくされる場合（例えば、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表され、事前避難対象地域等において避難指示が出された場合）

③　また、被災者に対する食品若しくは生活必需品の給与等について特殊の補給方法を必要とし、又は被災者の救出について特殊の技術を必要とする場合とは、具体的には、次のような場合であること。

ⅰ　交通路の途絶のため多数の登山者等が放置すれば飢餓状態に陥る場合

ⅱ　火山噴火、有毒ガス発生等のため多数の者が危険にさらされている場合

ⅲ　豪雪により多数の者が危険状態となる場合

ａ．平年に比して、短期間の異常な降雪及び積雪による住家の倒壊等又はその危険性の増大

ｂ．平年、孤立したことのない集落の交通途絶による孤立化

ｃ．雪崩れ発生による人命及び住家被害の発生

ｄ．大規模な車両の立往生や長期化が想定される停電

（注１）令第１条第１項第１号～第３号に該当する可能性はあっても、夜間等で被害状況の確認が困難な場合に、多数の者が死傷し、又は危険にさらされ、迅速な救助が必要であれば、第４号に該当することができる。

（注２）第４号の基準は、災害による被害の発生前に適用することができるものであるため、生命又は身体に対する危害のおそれの程度を十分に検討のうえ、適用の判断をすること。

【参考】

・　新潟県中越地震以降、特に大規模地震が発生した場合には、一定震度以上を観測した市町村に対して「避難して継続的に救助を必要とする」状態として、速やかに４号適用する運用が行われている。

・　最大震度７を観測した新潟県中越地震の際には発災時が夕方ということもあり、新潟県は、震度６弱以上を観測した市町村に深夜に適用した。その後、震度５弱以上であって、避難して継続的に救助を必要とする市町村に順次追加適用した。

・　最大震度６強を観測した能登半島地震においては、震度５強以上を観測した市町に対して直ちに石川県は、災害救助法を適用した。

・　最大震度６強を観測した新潟県中越沖地震においては、多数の余震が続く中、震度５強が観測された自治体に対しても、新潟県は避難して継続的に救助が必要と判断し、災害救助法を追加適用した。

・　台風１１号による災害において、秋田県は合併前の人口規模では滅失世帯数の基準に達するものの、合併後の人口規模では基準に達しない場合にも、多数の住民が生命、身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合に該当すると判断し、４号に基づく適用を行った。

・　平成２４年５月６日に発生した竜巻災害では、多数の住家被害を生じ、継続的に救助を必要とする状況が生じたため、栃木県及び茨城県は４号に基づく適用を行った。
・　平成２５年２月の連日の降雪により、これを放置すれば住宅の倒壊により多数の者の生命又は身体に危害を受けるおそれが生じたため、新潟県は４号に基づく適用を行った。
・　平成２６年９月２７日に発生した御嶽山の噴火では、多数の被災者（登山者）の救出を迅速に行う必要があったため、長野県は４号に基づく適用を行った。
・　平成２７年５月２９日に発生した口永良部島の噴火では、噴火警戒レベルが５（避難）に引き上げられ、全島避難となったことから、鹿児島県は４号に基づく適用を行った。
・　平成２８年１２月２２日に発生した新潟県糸魚川市の大規模火災では、強風により近隣家屋に延長し、さらに延焼のおそれがあったことから、新潟県は４号に基づく適用を行った。
・　令和元年９月９日の台風第１５号の影響により、千葉県内において約４万軒の停電が発生した。当初、東京電力の見通しでは、翌日には電力復旧するとのことから、適用は行っていなかったが、９月１２日の東京電力の会見において、９月２７日まで電力復旧の見通しが立たない旨の見解を踏まえ、停電によって多数の者の生命又は身体に危害を受けるおそれが生じ、避難して継続的に救助を必要とする４１市町村に対し、千葉県は４号に基づく適用を判断した。

ウ　事故等の具体的な対応例

（ア）令和７年の埼玉県の八潮市中央一丁目交差点内で発生した、道路陥没事故では、トラック１台が破損した下水管に落下、数日で、道路が交差点と同程度の陥没に拡大し、周囲ではガスの臭気がする等、ガスの供給も停止され、周辺住民に避難指示が発令されたことから、一定期間の避難が必要であると判断し、法による救助を行った。

（イ）平成２３年の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所の事故については、震災による地震や津波の被害が甚大かつ大規模である等により、地震や津波と事故による被害を峻別することが難しかったことから、これらを分けることなく一律に法に基づく救助を行った。

（注）福島県における今般の事故に対する災害救助に要した費用については、今後どのような形で東京電力に対し求償するかについて、現在調整を行っているところである。

（ウ）平成１１年の茨城県東海村臨界事故では、多くの住民が事故現場から一定の範囲外の地域に避難することが必要となり、また、この状況が継続することが予想されたことから、法による救助を行った。

（注）茨城県における災害救助に要した費用は、後に事業者から全額補償されたため、既に国から茨城県へ交付していた災害救助費負担金は国庫へ返納された。

（エ）平成８年の日本海におけるナホトカ号沈没に伴う重油流失事故では、住民等に対する救助が必要ではなかったので、法による救助は行われなかった。

（オ）平成８年の長野・新潟県境の蒲原沢で発生した土石流災害は、工事現場における被害であり、住民等に被害はなく、かつ、工事関係者（発注者の国及び県を含む）が対応したので、法による救助は行われなかった。

（カ）平成８年の北海道豊浜トンネルの崩落事故については、道路（国道）に管理責任を有する建設省及び北海道開発庁等が対応したので、法による救助は行われなかった。

（キ）昭和６０年の日本航空機の墜落事故では、群馬県は救助に要した費用を事故責任者と考えられる日本航空に求償することとし、法による救助は行われなかった。

（ク）昭和５５年の静岡県の静岡駅前ゴールデン街におけるガス爆発事故では、事故責任者が直ちに明確に出来ない状況にあり、かつ、十分な救助が期待しがたいと判断されたので、法による救助を行った。

（４）費用の支弁及び国庫負担

ア　費用の支弁

救助に要する費用は、救助が行われた地の都道府県が支弁する。

なお、都道府県知事が法第 13 条の規定により救助の実施に関する事務の一部を市町村長に委任した場合又は急な支払いを必要とするため都道府県知事が救助に要する費用を支出する暇がない場合等においては、都道府県知事は救助を必要とする者の現在地の市町村に、救助の実施に要する費用を一時繰替支弁させることができる。

イ　費用の求償

都道府県は、他の都道府県の地域において行われた救助について応援を行った場合、都道府県知事相互の協議による応援、また、法第 14 条の規定による内閣総理大臣の指示による応援であるかを問わず、その応援のため支弁した費用については救助の行われた地の都道府県に対して求償することができる。

ウ　国庫負担

ア及びイにより救助に要する費用が 100 万円以上（法第 21 条第 1 項及び令第 19 条）となる場合、その額の都道府県の普通税収入見込額の割合に応じ、次の区分により負担する。

（ア）普通税収入見込額の 2/100 以下の部分　50/100

（イ）普通税収入見込額の 2/100 をこえ 4/100 以下の部分　80/100

（ウ）普通税収入見込額の 4/100 をこえる部分　90/100