

我が国災害救助法及び災害対策基本法 における権限・責務の配分のあり方に関する課題 —都道府県と市町村に注目して—

Issues Related to the Distribution of Authority and Responsibility
in Japan's Disaster Relief Act and Basic Act on Disaster Management
(Focused on the relationship between Prefectures and Municipalities)

吉村裕司, 大田直史, 石原凌河
Hiroschi YOSHIMURA, Naofumi OTA and Ryoga ISHIHARA

龍谷大学大学院政策学研究所
Graduate school of Policy Science, Ryukoku University

This study compared and analyzed the structure of the Disaster Relief Law and the Basic Law on Disaster Countermeasures, focusing on the respective responsibilities and authorities of prefectures and municipalities. As a result, structural problems of the Disaster Relief Law and the Basic Act on Disaster Control Measures were clarified. Regarding the relationship between prefectures and municipalities, it became clear that both the Disaster Relief Law and the Basic Act on Disaster Control Measures were not fully discussed at the time of their enactment. Based on the above results, the necessity of examining both laws as a pair is discussed

Keywords: Disaster Relief Act, Basic Act on Disaster Management, government, prefectures, municipalities

1. 本研究の背景と目的

令和6(2024)年元旦に発生した能登半島地震において、国は元旦に内閣府政策統括官(防災担当)名で、被災3県の救助主管部局長及び防災担当部局長宛に「避難所の確保及び生活環境の整備等について(依頼)」と題する事務連絡(府政防第8号)を發出し、災害救助法(以下「救助法」)を適用した市町村における避難所の生活環境整備について「避難所の確保」「避難所生活環境の整備」「福祉避難所の設置」「炊き出しその他による食品の給与」「在宅避難者への物資、情報等の提供」「特別基準の設定」の6点を柱とした具体的な施策の指針を示した¹⁾。しかし被災地内の市町村では、例えば石川県七尾市においては避難所における食事給与について市が救助法を当初適用せず、各避難所は町会費支出からの避難所炊き出しを実施した。その結果、本来であれば在宅避難者にも支給されるべき公費配食が行われず、在宅避難者と避難所避難者の間に不公平感が生まれ、水道が復旧していない時期(2月末)に避難所そのものの閉鎖統合を試みる等の施策が行われた²⁾。

災害対策基本法(以下「災対法」)上、災害対策の第一義的責任は市町村長にあると定義されている(第5条)。それにもかかわらず、なぜ七尾市は救助法に基づく避難所における救助実施に消極的であったのか。

救助法の実施主体は都道府県または救助実施市であり、基礎自治体である市町村は、救助法第13条第1項に基づき都道府県から委任を受け、又は同条第2項に基づき都

道府県の業務を補佐する。言わば基礎自治体は受動的な立ち位置である。本来であればきめ細かな救助対応をすべきは都道府県よりも住民に近い立場にある基礎自治体であるはずだが、救助実施市以外の市町村は通常の事務分掌に救助法事務を扱う部署が存在しない。自治体は「事務分掌条例」「事務分掌規則」などの例規により、所属部課室係単位で事務分掌を定めており、更に各所属では内規により職員ごとに細部事務分掌を定めるのが常である。

救助実施市の指定を受けていない大多数の基礎自治体では救助法に関する事務分掌が例規になく、職員は平素から救助法に関する初歩的な知識や認識すら持ち合わせていない。理由としては、救助法が同法第2条で都道府県を実施主体と定め、市町村が実施主体としていないことが考えられる。そもそもなぜこのような法制度となっているのか。

我が国における防災法制について体系的な整理を試みた研究はごく僅かに存在する³⁾ものの極めて少ない。

我が国の防災法体系については、概して大災害が発生する度に、特定災害に関する特別法が制定・改正されているという状況で「パッチワーク」⁴⁾⁵⁾と揶揄されており、時系列に基づく区分を基調とした災対法に立脚して災害法を論ずることに限界があるとして、災対法そのものの分析について、やや消極的な意見も存在する⁶⁾。

近年、災害復興法学の視点から被災住民の救助について、平素基礎自治体が福祉政策で実施しているケースマネジメントの原理を導入した「災害ケースマネジメント」

が提唱され、国の防災基本計画にも盛り込まれている⁷⁾。
しかし現実には、七尾市がそうであったように基礎自治体には平素から救助法について担当する事務分掌も存在しない。

いかに現行の災対法がパッチワークであれ、救助法ともども課題が多い不完全な法律であれ、実際に両法が我が国の防災法制の根幹を成していることに変わりはない。

そこで本稿では、都道府県、市町村との関係性に焦点を当てつつ、救助法と災対法の歴史的な制定過程、相互の関係、制度課題、両法の不整合性とその背景を比較、分析することで、両法の責務・権限の配分のあり方に関する課題について追求する。

2. 既往研究

災対法の制定過程については、制定当時の自由民主党災害対策基本法制定準備委員長により法制定の沿革を論じた資料⁸⁾および同資料の一部を分析した研究⁹⁾のほか、所謂「55年体制」と称された保革政党の統合及びその政治背景を考察した研究¹⁰⁾、さらに災対法が制定した3つの目標である「総合化」「計画化」「巨大災害対処」の普遍性を検証する中で災対法制定経緯を分析した研究¹¹⁾がある。

更に救助法の課題については、同法を社会保障法の観点から考察する論文が数多く存在するほか、災害対策としての観点では、運用に関する研究¹²⁾、¹³⁾、制定過程における連合国軍総司令部公衆衛生福祉局の関与に関する研究¹⁴⁾、¹⁵⁾などの先行研究が存在する。

これに加えて被災者支援のあるべき姿からその課題を指摘した研究も災害復興に法実務家の立場から取り組んできた弁護士を中心に存在する¹⁶⁾、¹⁷⁾。

更には、旧救助法で規定された「救助協議会」について、水防法上の「水防協議会」と併せて災対法制定前の災害対応組織として分析した研究¹⁸⁾や、我が国における避難所空間の利用経緯を分析する中で我が国における災害救助法制について調査した研究¹⁹⁾も存在する。

しかしながら、都道府県、市町村の関係性に焦点を当てて災対法、救助法について、その構造を比較あるいは制定過程を分析した研究はない。

3. 研究方法

(1) 救助法と災対法における国、都道府県、市町村の責務、権限に関する比較および都道府県と市町村との関係に注目した課題抽出

救助法と災対法について、それぞれ、国、都道府県、市町村の責務、権限に関する差異を明らかにし、特に都道府県と市町村との関係性に注目して現行法制の課題、災害時に各機関が必要とする情報及び他機関との調整について比較し、現行の災対法、救助法それぞれが持つ課題を明らかにする。

(2) 救助法と災対法の制定過程分析

救助法と災対法の制定過程について、政府、与党等で行われた議論、救助法制定時の第1回国会における衆参両院議事録、災対法制定時の第38回国会における衆参両院議事録について、国、都道府県、市町村の関係に関する議論を中心に分析することで、制定当時、同法が目指

した制度設計と、制定過程で見過ごされた課題を明らかにする。

4. 研究結果

(1) 救助法の構造

a) 救助法の適用の有無に基づく国、都道府県、市町村の権限・責務の差異について

7) 救助法の適用及び適用に伴う都道府県と市町村との役割分担の変化

救助法による救助については同法第2条第1項に基づき、都道府県知事がこれを行うが、同法第4条第4項により救助の程度、方法及び期間は政令で定めるものとされている（一般的に「一般基準」と称される）。これを受けて救助法施行令第3条では第1項により応急救助に必要な範囲において内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ都道府県知事又は救助実施市の長が、これを定めるものとし、更に同条第2項で、第1項による内閣総理大臣が定める一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は内閣総理大臣との協議の上、その適用を決めるものとしている（一般的に「特別基準」と称される）。

災対法に基づく対策の主体は市町村であり（第5条）都道府県は市町村の防災に関する事務又は業務の実施を助ける（第4条）であるが、救助法が適用されると、救助実施の主体は、それまで災対法第5条により主体と定められている市町村から都道府県に移行する。

都道府県は救助実施の主体として救助を実施し、救助法第13条第2項により市町村は都道府県が実施する救助を補助する。ただし同法第13条第2項により、都道府県は救助事務の一部を市町村に委任することもできる。

（表1参照）

表1 救助法適用に伴う都道府県と市町村の役割分担変化

		市町村(根拠法令)	都道府県(根拠法令)
救助法非適用		救助実施の主体 災対法第5条	救助の支援、調整 災対法第4条
	救助法適用	救助実施 都道府県の補助 救助法第13条第2項	救助実施の主体 救助法第2条
	事務委任	事務委任を受けた事務の実施主体 救助法第13条第1項	救助事務の一部を市町村に委任可 救助法第13条第1項
	費用負担	費用負担なし 救助法第21条	掛かった費用の最大50% 残りは国が負担

イ) 救助法による救助の種類と財政負担

救助の種類は救助法第4条第1号乃至第9号で「避難所及び仮設住宅の供与」（第1号）「炊き出しその他食品の給与及び飲料水の供給」（第2号）「被服、寝具その他生活品の給与又は貸与」（第3号）「医療及び助産」（第4号）「被災者の救出」（第5号）「被災した住宅の応急修理」（第6号）「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」（第7号）「学用品の給与」（第8号）「埋葬」（第9号）と9項目を定め、さらに同条第10号において「前各号に規定するもののほか、令で定めるもの」として同法施行令第2条各号で「死体捜索・処理」（第1号）「障害物除去」（第2号）の2項目を定めている。またこれら救助に要する経費のうち最大で

5割が国庫負担となり、残りは都道府県費負担となるが、市町村の経費負担はなくなる²⁰⁾。

b) 救助法適用における都道府県と市町村との関係に注目した課題

救助法適用の基準について同法2条1項は「発生した災害の程度が多数の者が生命また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」と定めている。

これを受けて救助法施行令第1条第1項第1号乃至第3号では、市区町村ごとに人口規模に応じた住家滅失世帯数を定めている。

しかし、救助法施行令第1条第1項第4号はこの基準に加えて、迅速な支援実現のため、被災前であっても「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」という基準を定めている。この基準による救助法適用は俗に「4号適用」と言われる。

静岡新聞8月10日記事²¹⁾によると、令和5(2023)年6月の台風2号災害において、静岡県は6月2日夜から同3日未明にかけ、緊急安全確保や避難指示を出していた県内22市町に救助法4号適用の意向を確認し、このうち磐田、浜松、静岡、島田、藤枝の計5市が救助法適用を申請した。県は上記5市のうち磐田市においては、市内を流れる敷地川の堤防が決壊したことから「多くの市民に危険がある」と判断し救助法を4号適用した一方、残る4市については、「被害や避難の情報が得られず適用は困難」と判断したとのことである。

前記静岡新聞記事は「県は『磐田市以外は適用の要件を満たさなかった』とするが、『要件は満たしていた』と反論する自治体もあり、救助法の運用に課題を残している。」と論じている。

(2) 災対法の構造

a) 災対法における国、都道府県、市町村の責務に関する差異

7) 国と地方公共団体との責務比較

国と地方公共団体との責務の差異を比較してみると、国が国土及び国民の生命、身体及び財産の保護に関して使命を帯び、防災計画の総合的な実施責務を有し、国も都道府県も市町村もそれぞれの国土(地域)、および国民(住民)の生命、身体及び財産の保護に関して使命を帯びている点では同じであり、種類は後述のように異なるが、防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施する責務を有している点では同じである。

国と都道府県の責務の差異を比較した場合、国は「地方公共団体」「指定公共機関」「指定地方公共機関等」が処理する防災に関する事務又は業務について「推進」及び「総合調整」を行い、且つ「災害に係る経費負担の適正化を図る」責務を有している(第3条第1項)のに対して、都道府県は「区域内の市町村及び指定地方公共機関」が処理する防災に関する事務又は業務について「支援」及び「総合調整」の責務を有する(第4条)に留まる。つまり「指定公共機関」に関する防災業務推進や総合調整、災害に係る経費負担の適正化は専ら国の責務であると解することができる²²⁾。

同様に、今度は都道府県と市町村の責務の差異を比較した場合、市町村は他の機関への「支援」や「総合調整」を行う責務すら有していない(第5条)²³⁾。

4) 「総合調整」「調整」「連絡調整」の差異について

国家行政組織法第2条第2項では「国の行政機関は、

内閣の統轄の下に、その政策について自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、全て、一体として行政機能を発揮するようにならなければならない。」とあり、更に国家行政組織法第5条第2項では「各省大臣は行政事務を分担管理するほか、それぞれ、その分担管理する特定の内閣の重要政策について、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務を掌理する。」とある。

そもそも「調整」は制度上三つの面が注目される。

一つめは、「総合調整」すなわち調整それ自体を主要な事務とするもので、更に国の行政機関では内閣官房、内閣府が置かれ(内閣法第12条第2項、内閣府設置法第4条第1項、第2項)、さらに内閣府には総合調整にかかる特命担当大臣が置かれる(内閣府設置法第9条)²⁴⁾。

二つめは、組織間の「調整」であって、例えば国であれば国家行政組織法第15条で政策について行政機関相互の調整を図る必要があるときは、各省大臣等は「その必要性を明らかにした上で、関係行政機関の長に対し、必要な資料の提出及び説明を求め」たり、「当該関係行政機関の政策に対し意見を述べ」たりすることができるとしている。

三つめは組織間協力を目的とした「連絡調整」であって、上述の国家行政組織法第2条第2項では国の行政機関は内閣の統轄の下に、「相互の連絡を図り」と規定されているものである。

表2 行政法令における「総合調整」「調整」「連絡調整」の差異

	用語の意味	語義使用法令の例	災対法における使用条文
総合調整	行政組織の一体性を発揮するための調整それ自体を主要な事務とするもの	内閣法 ・第12条第2項 内閣府設置法 ・第4条第1項乃至第2項 ・第9条	都道府県は市町村や指定地方公共機関に対して総合調整責務を有する ・第4条
調整	行政組織の一体性を発揮するために行政機関が組織間相互で行うもの	国家行政組織法 ・第15条	「調整」との文言はないが、類似規定として平成24年改正で新設 ・第23条の2第7項(市町村)
連絡調整	行政組織の一体性を発揮するために相互の連絡を図るもの	国家行政組織法 ・第2条第2項	都道府県災害対策本部の事務所掌 ・第23条第4項第3号

b) 災対法における国、都道府県、市町村の組織に関する差異

7) 平常時からの防災行政推進機関たる「防災会議」

「防災に関する組織」における差異について比較すると、災対法は平常時からの防災行政推進組織として「防災会議」を、さらに災害時または災害が発生するおそれがある場合に「災害対策本部」を国、都道府県、市町村にそれぞれ設置するよう規定している。平常時の防災政策に関する重要事項を審議し、それぞれの行政レベルに応じてその長からの諮問に応じ、計画を定める常設の機関として、国レベルでは、第12条で、内閣総理大臣を会長とする「中央防災会議」の設置を、都道府県レベルでは第14条で都道府県知事を会長とする「都道府県防災会議」の設置を、市町村レベルでは第16条で市町村長を会長とする「市町村防災会議」の設置をそれぞれ規定している。中央防災会議について災対法第11条第3項で「内閣総理大臣は、次に掲げる事項については、中央防災会議に諮問しなければならない。」として第3項に「防災に関する施策の総合調整で重要なもの」と規定している。都道府県防災会議は災対法第14条により必置である一方で、市町村防災会議については災対法第16条第3項で

「市町村防災会議を共同して設置したときその他市町村防災会議を設置することが不適当又は困難であるとき」は設置しないことができるとしている。

4) 臨時的組織としての「災害対策本部」

災害発生の危険性があるときや、災害発生時においては、国、都道府県、市町村それぞれに災害対策本部という臨時的な組織を設置するものと規定している。具体的には国レベルでは、災害の状況に応じて第24条で、「当該災害の規模その他の状況により当該災害にかかる災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣を本部長とする非常災害対策本部を設置することができる」とし（令和3年法改正で、従来の国務大臣を本部長とする体制から変更）、さらに第28条の2では、「著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合において、当該災害にかかる災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は内閣府設置法第40条第2項の規定（内閣府に設置する特別の機関を法定で限定する規定）に関わらず、閣議にかけたうえで、内閣総理大臣を本部長とし、前国務大臣が副本部長以下本部員となる緊急災害対策本部を内閣府に設置することができる」と規定している。

加えて令和3年改正により第23条の3が追加され、その規模が非常災害に該当するに至らないと認められる災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、当該災害が、人の生命又は身体に急迫した危険を生じさせ、かつ、当該災害に係る地域の状況その他の事情を勘案して当該災害に係る災害応急対策を推進するため特別の必要があると認めるとき（以下「特定災害」という。）であるときは、内閣総理大臣は、内閣府設置法第四十条第二項の規定にかかわらず、「臨時に防災担当大臣その他の国務大臣を長とする特定災害対策本部を内閣府に設置することができる。」と定めている。

一方、都道府県レベルにおいては、第23条で「都道府県の地域において災害が発生し、又は災害が発生する恐れがある場合において、防災の推進を図るため必要があると認めるとき」は都道府県知事が都道府県地域防災計画の定めるところにより、都道府県災害対策本部を設置することができる」と規定し、副本部長、本部員その他の職員は当該都道府県職員のうちから都道府県知事が任命するものとしている。

市町村においても第23条の2で市町村域において第23条に準じた市町村災害対策本部の規定を設け、副本部長以下の構成については、当該市町村職員に加えて当該市町村を管轄する消防長若しくはその指名する消防吏員の中から市町村長が任命するものとしている。

表3 防災に関する国、都道府県、市町村組織の差異

	平時からの防災推進組織		災害時の「災害対策本部」名称 (本部長) 【根拠条項】
	名称 【根拠条項】	特徴	
国	中央防災会議 【災対法第11条、第12条】	内閣総理大臣は、防災に関する施策の総合調整で重要なものは必ず諮問しなければならない 【災対法第11条第3項第4号】	緊急災害対策本部 (内閣総理大臣) 【災対法第28条の2】 非常災害対策本部 (内閣総理大臣) 【災対法第24条】 特定災害対策本部 (防災担当大臣等の指定国務大臣) 【災対法第28条の3】
都道府県	都道府県防災会議 【災対法第14条】	市町村や指定地方公共機関に対する総合調整責務を有する 【災対法第4条】	都道府県災害対策本部 (都道府県知事) 【災対法第23条】
市町村	市町村防災会議 【災対法第14条】	必ずではない 【災対法第16条第3項】	市町村災害対策本部 (市町村長) 【災対法第23条の2】

c) 「災害応急対策」における権限差異について

7) 国の防災組織の権限

災対法の災害初動期における国の防災組織の権限に関する規定は、行政機関を拘束する規定と、国民に対する権限の規定に大別される。

前者につき、同法では、第23条の7に基づき特定非常災害対策本部が、また第24条に基づき非常災害対策本部が設置された場合、非常災害対策本部長、特定非常災害対策本部長は、当該災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対して、必要な指示を行うことができることを定めている。

さらに同法第28条の2に基づき緊急災害対策本部が設置された場合、内閣総理大臣が務める緊急災害対策本部長は、「必要な指示」に加えて、同法28条の5に基づきその権限の一部または全部を緊急災害対策本部の職員である指定行政機関職員又は地方行政機関の長若しくはその職員に委任した場合には、委任した機関の職員に対しても必要な指示を行うことができると定めている。

後者については、「非常災害が発生し、かつ当該被害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合」において、当該災害に係る災害応急対策を推進し国の経済秩序を維持する等の特別の必要がある場合においては、内閣総理大臣は閣議にかけて災害緊急事態の布告を発することができ（同法第105条）、災害緊急事態に際し、国会閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ臨時会の招集や参議院緊急集会を開催するいとまがない場合に限り、内閣は生活必需物資の配給や譲渡制限、必要物資の最高価格制定、金融モラトリアムの実施などに関する政令を発することができる（第109条）と定めている²⁵⁾。

4) 都道府県知事の権限

一方、都道府県知事の権限については、市町村や他の行政機関に対する規定と、直接住民に対する権限行使を定める規定に大別される。まず前者であるが、同法第72条で、都道府県知事は、災害応急対策上必要があるときは、区域内の市町村長に対し、応急措置の実施や、他の市町村長を応援することについて必要な指示を行えると規定している。

加えて、都道府県知事は必要があると認めるときは、同法第70条第3項により指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は当該都道府県の他の執行機関、指定公共機関若しくは指定地方公共機関に対し、応急措置の実施要請を行うことができるとされ、さらに同項後段の要請を受けた指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は正当な理由がない限り応急措置の実施を拒めない」と規定されている。同法の規定ではないが、自衛隊に対する災害派遣要請についても自衛隊法第83条第2項により、地方行政機関のうち要請を実施できるのは原則として都道府県知事である。後者については、災対法第71条に基づき、「従事命令」「協力命令」「保管命令」を必要がある場合に発することができる」とされる。

4) 市町村長の権限

市町村長の権限については、他の行政機関に対する規定と、住民に対する権限行使にかかわる規定に大別される。前者については、第58条により、災害が発生する恐れがあるとき、市町村長は法令又は市町村地域防災計画の定めるところにより、消防機関、水防団に出動命令や準備命令を発することができ、加えて警察官、海上保安官の

出動を要請または求めることができるものとされる。

更に必要に応じて自衛隊の災害派遣の要請を知事に求めて求めることができる（第 68 条の 2 第 1 項）。

後者については、同法第 59 条により、「事前措置指示」や、第 60 条の「避難指示」発令権及び第 63 条の「警戒区域設定権」、第 64 条の「応急公用負担等」が挙げられる。特に「避難指示」の発令については、同法が市町村長に付与している権限のうち、最も発動頻度が高いと言っても過言ではない。

表 4 災害対策本部における国、都道府県、市町村災害対策本部長の権限差異

災害対策本部における権限	
名称（本部長）	特徴
緊急災害対策本部 （内閣総理大臣） 【災対法第 28 条の 2】	委任機関職員に対する指示権 【災対法第 28 条の 5】 緊急事態の布告【105 条】に基づく緊急措置としての政令による経済統制【109 条】
非常災害対策本部 （内閣総理大臣） 【災対法第 24 条】	関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する指示権 【災対法第 24 条】
特定災害対策本部 （防災担当大臣等大臣） 【災対法第 28 条の 3】	関係指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関並びに指定公共機関及び指定地方公共機関に対する指示権【災対法第 23 条の 7】
都道府県災害対策本部 （都道府県知事） 【災対法第 23 条】	指定行政機関、指定地方行政機関、他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関に対する応急措置要請権【災対法第 70 条第 3 項】 従事命令、協力命令、保管命令【災対法第 71 条】 自衛隊への災害派遣要請権【自衛隊法第 83 条第 2 項】
市町村災害対策本部 （市町村長） 【災対法第 23 条の 2】	事前措置指示権【災対法第 59 条】／避難指示発令権【災対法第 60 条】 警戒区域設定権【災対法第 63 条】／応急公用負担【災対法第 64 条】 消防機関、水防団への出動命令・準備命令発令権【災対法第 58 条】 警察官、海上保安官の出動要請権【災対法第 58 条】 都道府県知事に対して自衛隊災害派遣要請の請求権【災対法第 68 条の 2 第 1 項】

エ) 権限・責務の配分における国、都道府県、市町村の権限比較

権限について国と都道府県、市町村のそれを比較した場合、責務については一部重複が見られたのと異なり、国は指定地方行政機関や地方公共団体に指示を行い（災対法第 24 条）、また国会を召集できないなど例外的な場合に限るが、国民に対して経済統制等に関する政令を制定することができる（第 109 条）のに対して、都道府県は、「従事命令」「協力命令」「保管命令」（第 71 条）というように支援リソースを確保するために必要な命令を行うことができ、市町村はその消防機関や水防団に出動命令や準備命令を発し、（第 58 条）また直接住民に対する「避難指示」（第 60 条）、「警戒区域の設定」（63 条）という勧告、命令を発することができることとしている。市町村の権限行使の主目的は「具体的な災害予防及び災害応急対策の実施」であり都道府県の権限との間に重複は見られない。行政効率の点や、国と都道府県、市町村それぞれの役割からすれば、しごく合理的なことであるが、一方で、権限の種類や目的が国レベル、都道府県レベル、市町村レベルで異なるということは、権限の発動に伴う他機関との調整も、国レベル、都道府県レベル、市町村レベルでそれぞれ必要不可欠となることを意味するのではないだろうか。

ド) 都道府県、市町村との関係に見る災対法の課題

災対法において、都道府県と市町村は、平常時の審議機関である「防災会議」、災害予防や応急対策の前提となる「地域防災計画」においても、災害が予想される、または災害が発生した場合に臨時に設置される「災害対策本部」いずれにおいても、名称こそ同じではあるもの

の、その権限や役割には実は差異がある。

特に他機関連携という視点から考察すれば、現行法では、都道府県は市町村や指定地方公共機関に対する総合調整責務を有し（第 4 条）、都道府県防災会議は必置（第 14 条）かつ、法定で当該都道府県を管轄する指定地方行政機関や指定公共機関、指定地方公共機関の者、自衛隊指揮官、警察本部長等が委員と定められている（第 15 条）。

地域防災計画には当該都道府県を管轄する指定地方行政機関、指定公共機関の処理すべき事務又は業務の大綱が定められ、都道府県災害対策本部の事務所掌には、前述の機関との連絡調整が含まれ（第 23 条第 4 項第 3 号）、指示権は警察本部長と都道府県教育委員会に限定されるが、実働部隊である警察に対して、当該災害対策に限定される範囲において普段では行使できない指示権を持っている（第 23 条第 6 項）²⁶⁾。

これに対して市町村では、総合調整責務は有さず（第 5 条）、市町村防災会議は必置ではなく（第 16 条第 3 項）、委員構成を含む組織編成についての具体的な定めはなく、単に都道府県に準じて条例で定めると規定しているのみである（第 16 条第 6 項）。加えて市町村災害対策本部には他機関との連絡調整規定はなく（第 23 条の 2）、指示権は市町村教育委員会に対してしか有していない（第 23 条の 2 第 6 項）²⁷⁾。平成 24 年法律第 41 号の法改正により条文が新設された災対法 23 条の 2 第 7 項では、都道府県災対本部と同様に関係機関の長に対し必要な協力を求めることができると規定された。法律上一般的に「することができる」という用語は、法律上の権利・能力・権限があることを示すが、その権利等を行わせるか否かは、権利を受権されたものの自由である。これに対して「するものとする」は作為義務に若干の含みを持たせて一般的な原則や方針を示している。

各市町村の災害対策本部では、例えば平成 24 年 8 月の京都市南部豪雨災害における宇治市災害対策本部のように、同条改正前から例規を定め、本部長の下で関係機関との調整に務めていた市町村もある一方で、同条改正後も、例えば上述の令和 5 年台風 6 号災害における静岡県内市町のように、救助法 4 号適用に必要な情報について市町と他機関との連絡調整に課題を残している市町村も少なくない。現行災対法は、改正により改善がみられるものの、今なお特に災害時における他機関連携について改善の余地があると言わざるを得ない。

エ) 国、都道府県、市町村それぞれに必要な情報収集体制と「調整」権限について

広範囲な災害の場合、国の緊急災害対策本部や非常災害対策本部は「被害状況の俯瞰」に関する情報を必要とする。即ち、当該災害において我が国全体でどれだけの被害が発生しているのか、国が持つ、あるいは指示できるどれだけの人的資源、資金、物資をどのように投入することが最善なのかを判断するための情報である。そして当該情報に基づき、対策本部において関係機関が資源の投入を調整する。

国と都道府県と市町村では、災対法上、責務は重複する場面があるが、それぞれの権限については、国は経済統制に対する強い権限を有し、都道府県は支援リソースの調達と配分に関して強い権限を有し、市町村は住民の避難に関して強い権限を有するように、それぞれ異なっていることを本稿で明らかにした。

都道府県災害対策本部において、その役割は直轄管理している河川や道路の維持関係を除けば、自衛隊や警察

への災害派遣の要請や、災害救助法の適用判断などの「支援リソースの調達と手配」である。自ずと同法で定められている「関係機関との総合調整」業務の多くは前述の「支援リソースの調達と手配」に関するものが中心となり、都道府県災害対策本部が必要とする情報は、上記目的を達成するための情報、即ち「救助及び支援が必要な市町村およびその量と質」が中心となる。

基礎自治体よりも小さな範囲（学区・自治会・集落単位）における避難判断や、個々の現場における細部の判断は、現行体制においては法律上も、能力上においても都道府県災害対策本部では行えず、従って同本部では当該判断に必要な情報は必要としない。

これらの情報は、災対法上、災害対策本部長たる市町村長に避難指示権を与えている市町村災害対策本部に集中する。

では、この状況にある市町村災害対策本部長にとって、他機関との調整は必要ないものなのであろうか。市町村長には、住民の生死に関わる避難指示権、さらには罰則を伴う警戒区域設定権が付与されているが、その市町村長は、自身の組織である市町村の職員のみを指揮するだけで、他の専門機関に対する総合調整権もなく、単に「連携の確保」や協力要請の権限のみを与えられる状況はあまりにも酷であろう。確かに国レベルでの戦略的調整や、経済統制ともなれば国を挙げての総合調整が必要になることは明らかである。また、都道府県レベルでも、「支援リソースの調達と手配」については多くの機関と調整することが必要である。同様に、市町村レベルでも住民の避難や、住民に直結した災害応急対策について、多くの機関と総合調整を行う必要があるのは明白である。

市町村長が住民の避難という生命に直結する権限を災対法により付与されている以上、これに必要な情報を的確に分析し、専門機関が専門の見地から時宜に応じて適切に市町村長に助言を行い、他機関と統一した作戦を遂行するためには、市町村災害対策本部にこれら専門機関の職員が参集する仕組みが必要であり、また平素の地域防災計画や防災会議にもこれが反映される必要がある。

平成 24 年法律第 41 号の法改正により条文が新設された災対法 23 条の 2 第 7 項では、都道府県災害対策本部長と同様に市町村災害対策本部長も関係機関の長に対し、「資料又は情報の提供、意見の表明その他必要な協力を求めることができる。」とされた。

これは所謂「組織間調整」を規定したものであるが、他機関の施策との統一を図るために行う「総合調整」までは規定していない。市町村災害対策本部においては住民に直結した災害応急対策について本部長の下で関係機関との調整会議を設ける等の創意工夫がなされており、また現行災対法は改正により改善がみられるものの、なお市町村災害対策本部における総合調整について改善の余地があると言わざるを得ない。

(3) 救助法の制定過程分析

a) 救助法制定に至る歴史的経緯について(奈良時代から明治時代まで)

我が国は歴史的に農耕民族国家であり、凶作、基金に対処し窮民を救済するための備考諸蓄制度としての「屯倉」と呼ばれる倉庫を垂仁天皇の時代に設置したとされる記録がわが国最古の記録である^{28), 29)}。

この制度は文武天皇の時代に大宝律令が施行されると制度的に全国統一組織化され、平安末期には形骸化するが、江戸時代になると飢饉や大規模災害、大火に際し幕府や各藩により、「御救米の支給」「小屋掛（仮設住

宅）」の建設、窮民救済目的の労役等の窮民政策が行われた³⁰⁾。

特に寛政 3 年に老中松平定信により江戸市中において実施された「七分積金」は、町費節約分のうち 3 割を還付し、残り 7 割（年間 2 万 5 千両）を積み立てさせ、幕府も 1 万両を補助し、新設の「江戸町会所」において困窮として非常災害に備えて備蓄した³¹⁾。

b) 救助法制定に至る歴史的経緯について(明治時代から終戦まで)

明治期に入り、廃藩置県と同時に地方制度や地方官制度について定めた法律（太政官達）である「県治条例」中に「窮民一時救助規則」（明治 4 年 11 月 27 日太政官第 623 号達）が制定された。その後、災害以外の生活困窮者に対しては新たに「恤救規則」（明治 7 年 12 月 8 日太政官第 162 号達）が制定された一方、「窮民一時救助規則」は改正（明治 8 年 7 月 12 日太政官第 122 号達）され、災害の範囲に「流行病」「洪水」「耕牛馬の変災」が加わり、救助措置には「仮小屋の設置」や「炊き出し」が追加された。

明治 13 年になって、従来の「窮民一時救助規則」に代わる制度として施行期限 20 年の時限法である「備荒諸蓄法」（太政官第 31 号達）が公布され、政府が 10 年間毎年 120 万円を支出し、うち 4 分の 3 を府県の地租額に応じて救助財源として配分し、被災者に対して「小屋掛け」「食料供与」「農具、種籾代の支給」を実施することとした。備荒諸蓄法の期限は明治 33 年までであったが、明治 23 年以降、大規模な風水害が発生し、原資の中央諸蓄金が枯渇したことから、第 10 帝国議会で「罹災救助基金法案」が提出され、第 13 帝国議会でようやく法律第 77 号として成立した。「罹災救助基金法」では各府県は 50 万円を最少額とする基金を創設し、被災者に対して「避難所費」「食料費」「被服費」「治療費」「埋葬費」「小屋掛費」「就業費」の 7 項目を原則現物支給することとした。さらにその後の法改正で「学用費」「運搬用具費」「人夫費」の 3 項目も追加³²⁾された。

c) 救助法制定に至る歴史的経緯について(戦後から旧救助法制定まで)

戦後になり、罹災救助基金法にかわる強力な被災者救助の法律の制定が特に南海地震（昭和 21 年 12 月）後に求められた³³⁾。そして終戦時より連合国軍による占領下で我が国を間接統治していた連合国軍最高司令官総司令部（「Supreme Commander for the Allied Powers」以下「SCAP」）で厚生行政を担当した公衆衛生福祉局（「Public Health and Welfare Section」以下「PHW」）の指導により、厚生省社会局が中心となって救助法案の作成に入り、昭和 22(1947)年、都道府県を一義的主体とした救助法（以下「旧救助法」）が、新憲法制定直後の第 1 回国会にて制定された。

旧救助法制定以前、災害対策に関する自治体を含む法整備は未整備であったが、旧救助法では、後の災対法で整備される「中央防災会議」や都道府県「災害対策本部」の前身ともいえる「災害救助対策協議会」や都道府県「災害救助隊」に関する規定が設けられた。

サンフランシスコ講和条約締結後、つまり占領後、伊勢湾台風を経て、昭和 36(1961)年に現行災対法が制定され、これに伴い、旧救助法の中に規定されていた災害対策に関する部分は災対法に移行し、災対法施行後「災害救助対策協議会」や「災害救助隊」の規定は削除された（図 1 参照）。

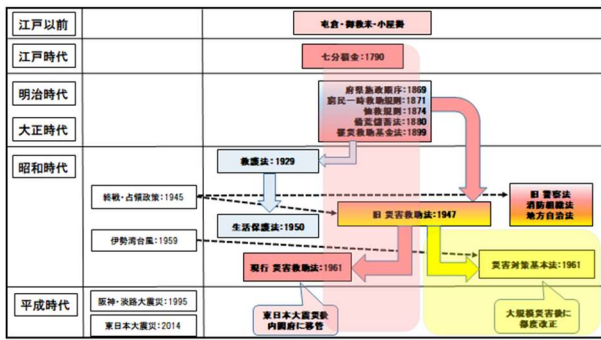


図1 我が国防災法制の推移

d) 救助法制定時の第1回国会論議について

救助法案は昭和22年8月、現行憲法制定後初の国会となった第1回国会に提出され、衆議院では厚生委員会において、8月11日、14日、18日、21日、25日、9月26日の6回にわたり審議された結果、9月26日に付帯決議を付したうえで全会一致をもって可決し、翌27日の衆議院本会議において、法案及び付帯決議を付し、全会一致で可決された³⁴⁾。制定当時の内閣は日本社会党の片山哲を首班とする内閣で、野党自由党の厚生委員会理事大瀧亀代司議員は、採決直前の最終討議において、他党が賛成意見を述べると、「災害救助対策協議会を官製で予算を取り設置すること」「立ち入り調査権は新憲法の自由権に反すること」を理由に反対討論を行っているが、採決直前になり、付帯決議により反対意見で述べた懸念が一定担保されていることを理由に賛成票を投じ、全会一致で採決された経緯がある³⁵⁾。

参議院では厚生委員会において、9月22日、27日、29日の3回にわたり審議された結果、付帯決議を付したうえで全会一致をもって可決し、9月30日の参議院本会議において法案付則条文を修正したうえで可決、10月2日衆議院本会議で参議院の修正を同意可決して成立³⁶⁾、³⁷⁾した。

e) 救助法制定に関するSCAP-PHWの影響について

救助法制定時である昭和22年当時のわが国は、終戦直後であり、ポツダム宣言受諾に基づく連合軍による占領下にあった。占領下のわが国を間接統治していたSCAPにおいて公衆衛生を統括していたPHWが救助法制定時に最も関心を寄せたのが日本赤十字社の扱いについてであった³⁸⁾。日本赤十字社は、もともと元老院議員の佐野常民や桜井忠興が西南戦争中の明治10(1877)年に熊本洋学校に設立した「博愛社」を期限としている³⁹⁾。その後、明治20(1887)年になり、前年にジュネーブ条約に調印した政府の指針により「日本赤十字社」と改称された。翌明治21(1888)年、福島県磐梯山の水蒸気爆発に伴う火山災害では初めて救護班を派遣した。明治27(1894)年の日清戦争においては戦時医療のための救護班を派遣したものの、あくまでも社団法人の自主活動であった。しかしながら明治34(1901)年12月勅令第223号「日本赤十字社条例」第1条で「日本赤十字社ハ陸軍大臣海軍大臣ノ指定スル範囲内ニ於テ陸海軍ノ戦時衛生勤務ヲ補助スルコトヲ得」第3条で「陸軍大臣海軍大臣ハ第一條ノ目的ノ為日本赤十字社ヲ監督ス」として、更に第4条では日本赤十字社の救護員は陸海軍の命令に服する義務を負うこととされ、第6条により戦時服務中の日本赤十字社の理事員、医員(医師)、調剤員(薬剤師)、看護婦(看護師)監督は将校相当官待遇、書記、調剤員補、看護婦長、輸長(輸送責任者)は下士官待遇、

看護婦、看護人、輸送人は兵卒待遇に準ずるものとされ⁴⁰⁾、軍と一体として運用された。

戦後、陸海軍は解体されたが日本赤十字社は存続し、昭和27(1952)年に制定された日本赤十字社法により、認可法人となり今日に至る。しかしながら、もともとは戦時救護組織であった日本赤十字社を改革する必要性をPHWは抱いており、第1回国会衆議院厚生委員会の審議においても、政府委員である葛西厚生省社会局長は、「終戦後において、赤十字の主事業等については非常な改正をし、ジュネーブの赤十字社連盟の指導原理を取入れ、災害、天災その他の救護に力を注ぐということ大きな目的に掲げた。」「日本赤十字社の現在の状態は、まだ十分とは言えず、今後十分發達をさせ、殊に現在日本赤十字社にはアメリカの赤十字の方からメツカー氏を初め数人が日本赤十字に入り現在助言を受けている」という趣旨の答弁を行っている⁴¹⁾。

一方で、救助の種類については、罹災救助基金法(明治22年法律第77号)で定めた「避難所費」「食料費」「被服費」「治療費」「埋葬費」「小屋掛費」「就業費」「学用品費」「運搬用具費」「人夫費」の10種類を原則現物支給することについて、旧救助法案においても、罹災救助基金法をそのまま踏襲した⁴²⁾。

f) 旧救助法制定時における国、都道府県、市町村の関連性に関する議論について

衆議院の委員会質疑では、主として前述のとおり「災害救助における日本赤十字社の関与」のほか、「立入調査権に関する憲法抵触の可否」に審議の大半が費やされた。

第1回国会における旧救助法案審議について、国、都道府県、市町村の関連性に関する質疑を検索したが、衆議院では本格審議初回である厚生委員会8月11日委員会審議において、斎藤晃議員(第一議員倶楽部)により行われた1問のみであった。この質問も日本赤十字社に対する都道府県知事からの委託について「都道府県知事が市町村長に委託する第30条の規定と、日本赤十字社に委託する第32条との内容差異」に関する質問であり、葛西政府委員(厚生省社会局長)が第30条について「県庁から遠い市町村で発生した場合、ある程度、ほとんど全面、市町村長に委任をすることが必要であると思う」「救護は非常に迅速を要することから、事項を決めて必要なものについては予め市町村長に委任することを規定している」「第30条により職権の一部を委任された市町村長は、ほとんど知事と同じような仕事ができる」と答弁している⁴³⁾。

(4) 災対法の制定過程分析

a) 災対法制定に至る歴史的経緯について(十勝沖地震から内閣審議室による法案作成まで)

わが国で災対法に関する検討が始まったのは昭和27(1952)年であるとされる⁴⁴⁾、⁴⁵⁾。制度的にも災害関係の法律は一本化しておらず、事務も各省行政の中にもばらばらに組み入れられており、責任の所在も不明確で総合的有機的な制度としては動かない状態であった⁴⁶⁾。

同年3月の十勝沖地震を契機として全国知事会は災害対策調査委員会を設置し、同年11月14日に「非常災害対策法要綱」「災害金融公庫法要綱」、翌年1月12日に「非常災害関係法令整備要綱」「非常災害対策施設整備要綱」を作成した。このうち「非常災害対策法要綱」は、非常災害について「定義・種類・規模を定め、対策機関を設置し、指揮監督権を法定化すること」等を求めている

た 47)、48)。

昭和 34 (1959) 年 9 月 26 日に中部地方を昭和 34 年台風 15 号 (伊勢湾台風) が襲い、死者・行方不明者の数は 5,098 人と、明治以降のわが国における台風災害史上最悪の大惨事となった⁴⁹⁾。この被災は 13 府県にのぼり、政府は「中部日本災害対策本部」を首相官邸に設置し、様々な対策を講じたが、この災害は災害対策を恒常的に行わなかったことが原因であるとの認識が高まり、昭和 34 年 11 月から内閣審議室 (昭和 32 年に内閣官房に設置された組織で、現在の内閣官房副長官補および「補室」と俗称されるスタッフに相当) が中心となり災害対策に関する基本的な法律案の作成を行うことが政府与党により確認された⁵⁰⁾。

b) 災対法制定に至る歴史的経緯について (岸政権による「第五次案」作成から池田政権による法案変更まで)

翌昭和 35 年 2 月 17 日の参議院予算委員会において、当時の岸信介内閣総理大臣が、それまで内閣審議室が想定していなかった方針である「国に『防災官』を置き『常時防災会議』を置く」「災害発生時には『災害対策本部』を置き、災害対策本部長に指揮命令権を付与する。」と答弁した⁵¹⁾ことから、変更を重ね、昭和 35 年 5 月に、中央に「防災会議」および「防災官」を、都道府県に「地方防災会議」を、都道府県と指定市町村に「地方防災官」を置くという「第五次案」をまとめたが、内閣審議室案では、各省庁の権限調整が難航したため、「防災官」や「防災会議」の権限が曖昧であったこと等の理由により、与党側の了解を得られなかった^{52)、53)}。

内閣審議室が法案作成に着手した頃とほぼ同時期に、自治庁 (現在の総務省自治行政局) でも災害に関する制度を検討し、内閣審議室よりも早く昭和 34 年 12 月「災害対策基本法案要綱」をまとめた⁵⁴⁾。

一方で与党自由民主党は、昭和 35 (1960) 年 7 月 19 日の岸内閣退陣、池田内閣発足後となる同年 9 月 21 日付で政務調査会内に、大蔵次官 (現在の財務省事務次官) や建設大臣を歴任し、党内で法制に明るい野田卯一衆議院議員を小委員長とする「災害対策基本法制定準備小委員会」を設置した^{55)、56)}。

同小委員会は、同年 7 月 1 日に自治庁から改編された自治省の法案を基本にしたうえで、国主導を基軸とした岸政権の方針と異なり、「市町村別の災害避難計画の樹立」など地方自治に関する内容が検討項目に盛り込み法案制定作業を開始した⁵⁷⁾。

国会審議としては、同年 9 月 16 日に日本社会党から災害対策立法に関する協議申し入れがあり、9 月 22 日の協議の結果、制定作業が開始されたばかりの自民党小委員会作成法案の完成が見込まれ、総選挙後の国会となる第 38 通常国会に政府提案として提案することで合意がなされた。

c) 災対法制定に至る歴史的経緯について (国会審議から成立まで)

翌昭和 36 (1961) 年 5 月 26 日、第 38 回通常国会に、自民党小委員会作成法案を基軸とした法案が政府提案として提案されたが、国会審議の関係で審議されることなく廃案となり、同年 9 月 25 日に召集された第 39 回臨時国会において再提出された⁵⁸⁾。

d) 災対法制定時の第 39 回国会審議について

前述したとおり、同法制定は 1961 (昭和 36) 年の第 39 回臨時国会によるものであるが、同国会において、同法案は衆議院地方行政委員会において 9 回審議された後、政府案を自民党、日本社会党、社会民主党が共同修正し

た修正案に付帯決議をつけた形で可決成立し、10 月 27 日に参議院地方行政委員会において審議が開始され、27 日、30 日と 2 日間の審議の末、30 日に委員会で可決し、同日本会議でも可決のうえ成立したものである。

この際、第 8 章の災害緊急事態条項については、日本国憲法第 54 条第 2 項 (参議院の緊急集会) を経ることなく罰則を含めた政令を発することは、同第 41 条で国会が国の唯一の立法機関と定めた憲法に抵触するおそれがあるとして与野党協議では結論が出ず、いったん第 8 章を除く条項のみ可決した⁵⁹⁾。

災対法は前述の公布日から施行日の 1962 (昭和 37) 年 7 月 10 日以前に 3 回にわたり一部改正された。特に 3 回目の改正は、前述の第 39 回臨時国会では棚上げとしていた第 8 章について、憲法学者 3 人を国会に参考人招致する等、所要の審議のうえ、同条項を整備することを目的としたものである。

e) 災対法制定時における国、都道府県、市町村の関連性に関する議論について

第 39 回臨時国会では、10 月 30 日の参議院地方行政委員会における審議において、松永忠二議員 (日本社会党) が、市町村防災計画の策定について、市町村防災計画をたてるうえでは、当該地域における国や都道府県の事業が加味されなければ策定できないが、国や都道府県職員が委員として市町村防災会議に入ることは果たして可能かどうかについて質問したことに対し、政府委員 (藤井貞夫、自治省行政局長) は、「3500 の市町村にそのようなことは事実上できなかつたと思います」と答弁し、さらに、松永議員が、「計画というものは市町村から積み上げてゆかねばならないのではないかと指摘したのに対して、藤井局長や当時の安井謙自治大臣は、「市町村は現場での責任があるが、救助計画などは都道府県が行い、他に水防計画などそれぞれの計画があり、これらが制定後、改正を重ね自然と調整が取れてくることを期待している。」旨の答弁を行っている⁶⁰⁾。

(5) 市町村に関する検討が不十分なまま救助法、災対法が可決された経緯について

a) 旧救助法審議過程において市町村に関する検討が不十分であった理由

旧救助法の国会審議を分析すると、大半の議論は「戦前は陸海軍の戦時衛生補助組織であった日本赤十字社を、戦争放棄を憲法に制定した戦後において、役割や立場をどうするか」「経済統制に伴う官吏立入調査権は新憲法に抵触しないか」というものに費やされた。

旧救助法制定時の内閣は社会党の片山内閣で、当初強硬に反対していた自由党も、委員会可決直前に反対討論を行ったにもかかわらず、直後の採決時になると突然賛成に回り全会一致で可決されている⁶¹⁾。

b) 災対法審議過程において市町村に関する検討が不十分であった理由

そもそも災対法は、災害対策を整理する目的で制定された基本法であるはずなのに、その部分が粗い設計であることを提案者である政府が自ら国会における自治大臣答弁で認めているが、それでも、この答弁が行われた時刻には委員会において賛成多数で可決されている⁶²⁾。

このように、市町村の権限やその能力については問題提起がされている中で法案が可決されたと言える。その背景には、同法案審議で最大の懸案事項であったのは、第 8 章の緊急事態条項であり、これが憲法に抵触するかどうかに関する衆議院における審議に注力され、市町村の災害対応に関する権限や能力問題が後景に追いやられた

ものと見られる。法案成立を急ぐ与野党が妥協し、参議院送付時には第8章については章名のみ残して全文削除される等の修正が与党自民党と野党社会党、民社党の3党で行われた経緯があるためだと推認される。

すなわち、救助法、災対法いずれの法制定時においても、実は都道府県と市町村との関係性についての議論は不十分なまま法が制定され、今日に至っている

5 おわりに

(1) 本研究の成果

救助法が都道府県を実施主体の基軸とする制度設計であり、且つこの制度設計が占領下におけるSCAP-PHWの指導で行われたことは先行研究から明らかになっている⁶³⁾。

また災対法制定過程においては、当初国がトップダウンで災害対策を主導する制度設計が検討されたが、自民党小委員会と自治省により逆に市町村が一義的責任を持つ地方分権的な制度設計に変更されたことは、先行研究⁶⁴⁾、⁶⁵⁾、⁶⁶⁾から明らかになっている。

本研究において、都道府県、市町村との関係性に着目した救助法、災対法の比較、制定過程分析を行った結果、救助法、災対法ともに、市町村が住民の避難、救助に必要な情報収集や対策を自ら他機関との間で総合調整し、実施することを容易にする制度設計ではないにもかかわらず、市町村が災害対策について一義的な責任を負っている歪な構造であることが明らかになった。

更に救助法制定時に同法に取り入れられた災害対策組織に関する規定は、同法制定14年後の災対法制定時に抜本的に改良され、災対法に受け継がれたものであるが、救助法、災対法制定時のいずれにおいても国会審議において、国と都道府県と市町村、特に都道府県と市町村との関係について踏み込んだ検討や議論を経ずに法が制定されたことが明らかになった。

救助法、災対法いずれも法制定時に都道府県と市町村との関係について不十分な議論のまま制度設計が行われたにも関わらず、今日まで運用していることが根本的な課題であると考えられる

(2) 救助法、災対法を一对のものとした研究の必要性

前述のとおり、我が国の災害対策組織に関する制度の原点と災害救助制度は、都道府県を基軸とした旧救助法に見出すことができ、災害対策組織に関する制度は災対法制定時により旧救助法から市町村をいちおうの基軸とした災対法に移り、災害救助制度は旧救助法を踏襲する形で現行救助法に残ったという歴史的経緯がある。

また、いずれの法についても、特に市町村との関係性については、制定時の議論が不十分であるにも関わらず、制定時議論においては注目されず、見過ごされたまま今日に至っている。

災害発生時、国、都道府県、市町村のいずれも災対法に基づき災害対策本部を設置するが、片や都道府県災害対策本部長たる都道府県知事が関係機関との総合調整権を有しているのに対し、市町村災害対策本部長たる市町村長には関係機関との総合調整権がない。

また救助法に基づく救助実務においては、被災都道府県の大半は、災害発生後、その救助法事務の多くを市町村に委任しているのが実情で、例えば京都府では令和5年台風7号により綾部市、福知山市、舞鶴市の3市に対して救助法施行令第1条第1項第4号に基づき災害救助

法を適用したが、いずれの市に対しても、同年8月15日付で救助事務を府知事から各市長に委任しており、静岡県も令和6年台風第10号に伴い同様に静岡県、焼津市、磐田市の3市に災害救助法を適用したが、いずれの市に対しても救助事務を県知事から各市長に委任している。

だが大半の市町村は救助法事務の所管も明確ではなく、災害発生時、七尾市の事例のように住民が十分な救助を都道府県からも市町村からも受けられないことが少なくない。しかしながら本研究ではその具体的な事例研究に至っていない。

今後は救助法、災対法を一对のものとして研究し、都道府県と市町村との関係性についての制度設計を検討する必要がある。

謝辞

本研究はJSPS 科研費JP23K25600の一環で実施した。

参考文献

- 1) 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(避難生活担当)：令和6年1月1日付府政防第8号
http://www.bousai.go.jp/updates/r60101notoijishin/pdf/tsuuchi_r60101_ishikawa.pdf
(最終閲覧令和6年7月11日)
- 2) 頼政良太：日本災害復興学会ニュースレター，p49，2024.5
- 3) 生田長人：防災法，信山社，2013
- 4) 鈴木庸夫：大規模震災と行政活動，第2章大規模震災と住生活，日本評論社，2015
- 5) 大橋洋一：災害法，序論，pp1-16，有斐閣，2023
- 6) 大橋：前掲注5)
- 7) 中央防災会議：防災基本計画，2024.6
- 8) 野田卯一：災害対策基本法沿革と解説，全国防災協会，1963
- 9) 富沢周：地方自治体における総合的な災害対策と災害法制の関係に関する一考察—災害対策基本法及び活動火山対策特別措置法の制定過程に着目して—，地域安全学会論文集 No.43，2023.11
- 10) 風間規夫：近畿大学法学50(1)，pp1-81，2002
- 11) 牧紀男：災害対策基本法の総合性，計画性と巨大災害への対処—21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方—，地域安全学会論文集No11，2009.11
- 12) 中川和之：「毛布とおにぎり」から「間仕切り，風呂付」へ…災害救助法の運用充実で昨年7月に新通達…厚生省，近代消防36(3)，pp83-94，1998.2，近代消防社
- 13) 中川和之：避難住民の救援は，災害救助法がベース，近代消防43(8)，pp96-99，2005.6，近代消防社
- 14) 菅野拓：災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—，ナカニシヤ出版，2021.3
- 15) 北原糸子：災害教訓の継承に関する専門調査会報告書第6章—カスリーン台風とGHQの対応—，内閣府，2009
- 16) 津久井進：災害ケースマネジメント◎ガイドブック，合同出版，2020
- 17) 岡本正：災害復興法学の体系—リーガル・ニーズと復興の軌跡—，新潟大学博士論文乙第2214号，2017.9.20
- 18) 津久井進：大災害と法，岩波新書，2012
- 19) 有吉恭子：越山健治，日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響，地域安全学会論文集 No41，2022.11
- 20) 内閣府政策統括官(防災担当)避難生活担当，被災者生活再建担当：災害救助法の概要(令和2年度)
<https://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryoi-1.pdf>(最終閲覧日，令和6年7月12日)
- 21) 静岡新聞：令和5(2023)年8月10日
- 22) 防災行政研究会：逐条解説災害対策基本法[第四次改訂版]，ぎょうせい，pp96-100，2024.4，

- 23) 防災行政研究会：前掲注22)， pp100-102
- 24) 塩野宏：行政法Ⅲ[第五版]，有斐閣，pp52-54，2021.4.
- 25) 防災行政研究会：前掲注22)， pp733-744
- 26) 防災行政研究会：前掲注22)， p181
- 27) 防災行政研究会：前掲注22)， pp186-187
- 28) 日本書紀，垂仁天皇27年是歳条
- 29) 厚生省社会局—災害救助問題研究会—：災害救助誌—災害救助法 20 年の記録—， pp2-3， 1967
- 30) 災害救助誌：前掲注 23)， pp3-4
- 31) 災害救助誌：前掲注 23)， pp12-14
- 32) 井上洋：明治前期の災害対策法令（第 4 輯），南山大学紀要「アカデミア」人文・自然科学編，第 25 号，pp-255-292，2023.1
- 33) 内藤誠夫：災害救助法の解釋，財団法人日本社会事業協會，pp9-10，1948
- 34) 厚生省社会局—災害救助問題研究会—：前掲注 23)， p49
- 35) 衆議院議事録，1947
- 36) 厚生省社会局—災害救助問題研究会—：前掲注 23)， p-50
- 37) 参議院議事録，1947
- 38) 菅野：前掲注14)， p58
- 39) 日本赤十字社ホームページ <http://www.jrc.or.jp/about/history/>（最終閲覧日，令和 6 年 7 月 1 8 日）
- 40) 国立国会図書館デジタルアーカイブ（最終閲覧日，令和 6 年 7 月 1 2 日）
- 41) 衆議院議事録：前掲注 29)， 1947
- 42) 厚生省社会局—災害救助問題研究会—：前掲注23)， p141
- 43) 衆議院議事録：前掲注29)，1947
- 44) 防災行政研究会：逐条解説災害対策基本法 [第三次改訂版]，p1，ぎょうせい，2016
- 45) 野田：前掲注 8)， p42
- 46) 野田：前掲注 8)， p66
- 47) 防災行政研究会：前掲注 36)， pp1-2
- 48) 野田：前掲注8)， p44
- 49) 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会：1959伊勢湾台風報告書，P3，2008.3
- 50) 野田：前掲注8)， pp48-49
- 51) 参議院議事録，1960
- 52) 野田：前掲注8)， pp51-54
- 53) 防災行政研究会：前掲注 36)， pp3-5
- 54) 防災行政研究会：前掲注 36)， pp5-6
- 55) 防災行政研究会：前掲注 36)， pp6-7
- 56) 野田：前掲注 8)， p56
- 57) 野田：前掲注 8)， p58
- 58) 参議院議事録，1961
- 59) 防災行政研究会：前掲注 36)， pp10-11
- 60) 参議院議事録：前掲注52)， 1961
- 61) 衆議院議事録：前掲注29)， 1947
- 62) 参議院議事録：前掲注52)， 1961
- 63) 菅野：前掲注 14)， pp57-69
- 64) 野田：前掲注8)， pp58-59
- 65) 富沢：前掲注9)， p171
- 66) 防災行政研究会：前掲注36)， pp10-11

(原稿受付 2024.8.31)

(登載決定 2025.1.25)