

災害救助に関する実務検討会（最終報告）について

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等について、実務担当者による検討・調整を行う場として、平成28年12月に「災害救助に関する実務検討会」が設置されました。

同検討会には、指定都市（仙台市、横浜市、神戸市、熊本市）、内閣府、関係道府県（宮城県、神奈川県、三重県、兵庫県、広島県）が参加し、検討を重ねてきましたが、平成29年12月に最終報告が取りまとめられましたので、ご報告いたします。

1 災害対応法制の仕組み

災害対策に関する法体系は、災害の「予防」、発災後の「応急」期の対応及び災害からの「復旧・復興」の各ステージを網羅的にカバーする「災害対策基本法」を中心に、各ステージにおいて災害類型に応じて各々の個別法令によって対応する仕組みとなっています。このうち、発災後の応急期における応急救助に対応する主要な法律が「災害救助法」です。

主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	災害対策基本法 予防	応急	復旧・復興
地震 津波	大規模地震対策特別措置法 津波対策の推進に関する法律 ・地震財特法 ・地震防災対策特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	激甚災害法 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災融資法 ・小規模企業者等設備導入資金助成法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法 <保険共済制度> ・森林保険法 ・農業災害補償法 ・地震保険に関する法律 <災害税制関係> 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律
火山	活動火山対策特別措置法	水防法	
風水害	河川法 特定都市河川浸水被害対策法		
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・特殊土壌地帯災害防除及び振興臨時措置法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		
豪雪	豪雪地帯対策特別措置法		
原子力	原子力災害対策特別措置法		

（「第1回 災害対策法制のあり方に関する研究会」（H23.9）配付資料を参考に作成）

(1) 災害対策基本法の概要

- ・市町村は「基礎的な地方公共団体として、住民の生命、身体及び財産を災害から保護する責務」を負っており、「自らが作成する防災計画等に則り、計画等の内容を実施」する（災害対策基本法第5条）

- ・この考えに基づき、市町村長が実施する内容が規定されている

(例) 市町村長による「避難指示（同法第60条）」、「災害の発生防御、又は拡大を防止するために必要な応急措置の実施（同法第62条）」「応援の要求（同法第67条ほか）」など

⇒ **通常の災害時には、市町村長が災害対策や救助を主体的に実施する**

(2) 災害救助法の概要

- ・同一原因の災害による被害が一定の程度に達した場合や、多数の者が生命又は身体に危害を受けた場合など、いわゆる大規模災害が発生した場合に、国が地方公共団体等の協力の下に、応急的に必要な救助を行う「災害救助法」が適用される

⇒ **災害対策基本法が災害対策に関する「一般法」であるのに対して、災害救助法は応急救助に関する「特別法」の位置付け**

⇒ **災害救助法では、救助の種類が定められており（災害救助法第4条第1項）、その他定められていない内容については災害対策基本法ほかの諸法で対応**

- ・災害救助法による救助は法定受託事務として「都道府県知事が実施」する（同法第2条）
- ・救助に要する費用は都道府県が支弁する（同法第18条第1項）

※国庫負担の仕組み有（同法第21条）

⇒ **大規模災害時には救助の実施主体が市町村長から都道府県知事に移る**

⇒ **迅速な救助の実施の必要性などから、「都道府県知事は、救助の実施に関する事務の一部を市町村長に委任」することが可能（同法第13条第1項）**

※阪神・淡路大震災、東日本大震災では「応急仮設住宅の供与」以外の事務が神戸市、仙台市に、熊本地震では全ての事務が熊本市に委任されており、実質的に指定都市が救助事務を担った

【参考】災害対応法制のイメージ図



		指定都市市長	道府県知事
通常の災害時 (災害救助法を適用しない)		救助の実施主体 (基本法第5条)	後方支援・総合調整 (基本法第4条)
(災害救助法適用) 大規模災害時	救助の実施	道府県の補助 (救助法第13条2項)	救助の実施主体 (救助法第2条)
	事務委任	道府県知事から委任を受けた救助事務については、実施主体となる (救助法第13条1項)	救助事務の一部を指定都市市長に委任可(救助法第13条1項)
	費用負担	費用負担なし (救助法第21条)	・救助の規模に応じて、救助費の最大50%が地方負担 (救助法第21条) ・特別交付税措置(救助費の40%)などの地方財政措置あり

救助の種類（災害救助法第4条関係）【要約】

（限定列举）

- | | |
|--|-----------------------------|
| (1) 避難所及び応急仮設住宅の供与 | (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) 医療及び助産 |
| (5) 被災者の救出 | (6) 被災した住宅の応急修理 |
| (7) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与 | (8) 学用品の給与 |
| (9) 埋葬 | (10) 死体の搜索及び処理 |
| (11) 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 | |

※救助の種類ごとに、救助の程度・方法・期間・実費弁償について、あらかじめ定められた基準があります（**一般基準**）。なお、この基準では救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事が内閣総理大臣に協議して基準を定めることができます（**特別基準**）。

2 現行の災害対応法制度の問題点・支障事例

（参考資料1「第1回災害救助に関する実務検討会 指定都市市長会提出資料」参照）

- ①法規定と救助実態の「ねじれ」
- ②主体的判断権限の不存在
- ③事務委任による権限の不十分さ

3 災害救助権限移譲に係るこれまでの主な経緯

平成7年1月 阪神・淡路大震災 発生

平成8年11月 『地方分権推進に関する指定都市の意見』

↓

平成23年3月 東日本大震災 発生

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 地方分権に関する提案募集において、「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

⇒ 平成27年1月閣議決定

(決定内容) 救助事務の委任は現行規定上も可能。あらかじめ都道府県・市町村間で十分調整し、委任の内容・場合を定めておくことが有効。

↓

平成28年4月 熊本地震 発生

平成28年5月・7月・10月・11月 災害対応法制の見直し、災害救助法の改正に関する指定都市市長会要請、意見表明

平成28年12月 災害救助に関する実務検討会が設置される

平成29年9月～11月 指定都市全20市の市議会において、災害時の法制度に関する見直しを求める意見書が議決される

平成29年11月 全国市議会議長会指定都市協議会による国への要請活動

平成29年12月 災害救助に関する実務検討会が最終報告を取りまとめる

4 災害救助に関する実務検討会（最終報告）

平成29年12月14日に開催された第5回実務検討会において、最終報告書が取りまとめられ、同日公表されました。

この中で、「指定制度（仮称）」及び災害救助法の改正に言及した内閣府見解が示されました。

(1) 指定制度（仮称）について

【指定制度の趣旨】

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、災害救助法の主体とする。

【背景・理由】

- ・指定都市は、都市としての諸機能、規模能力等において格別の実態を有するため、都道府県事務の全部又は一部を処理することができる。
- ・指定都市は、自治制度上の事務権限等に各々差異はないが、包括道府県との関係に都市によって差異がある。
- ・事務委任により対応が可能なものは積極的に事務委任を行うが、事務委任のみでは大規模災害において限界が発生する。

(2) 最終報告の概要

①法改正の必要性に関する事項

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、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、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。

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。

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な要望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。

平成29年12月14日

災害救助に関する実務検討会（最終報告）

平成28年12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29年6月30日に中間整理を公表し、11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、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、指定基準を具体化の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 1 1 月 9 日
内閣府政策統括官（防災担当）

平成 28 年 1 2 月 2 6 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 3 0 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 3 0 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

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

国との協議を簡易化

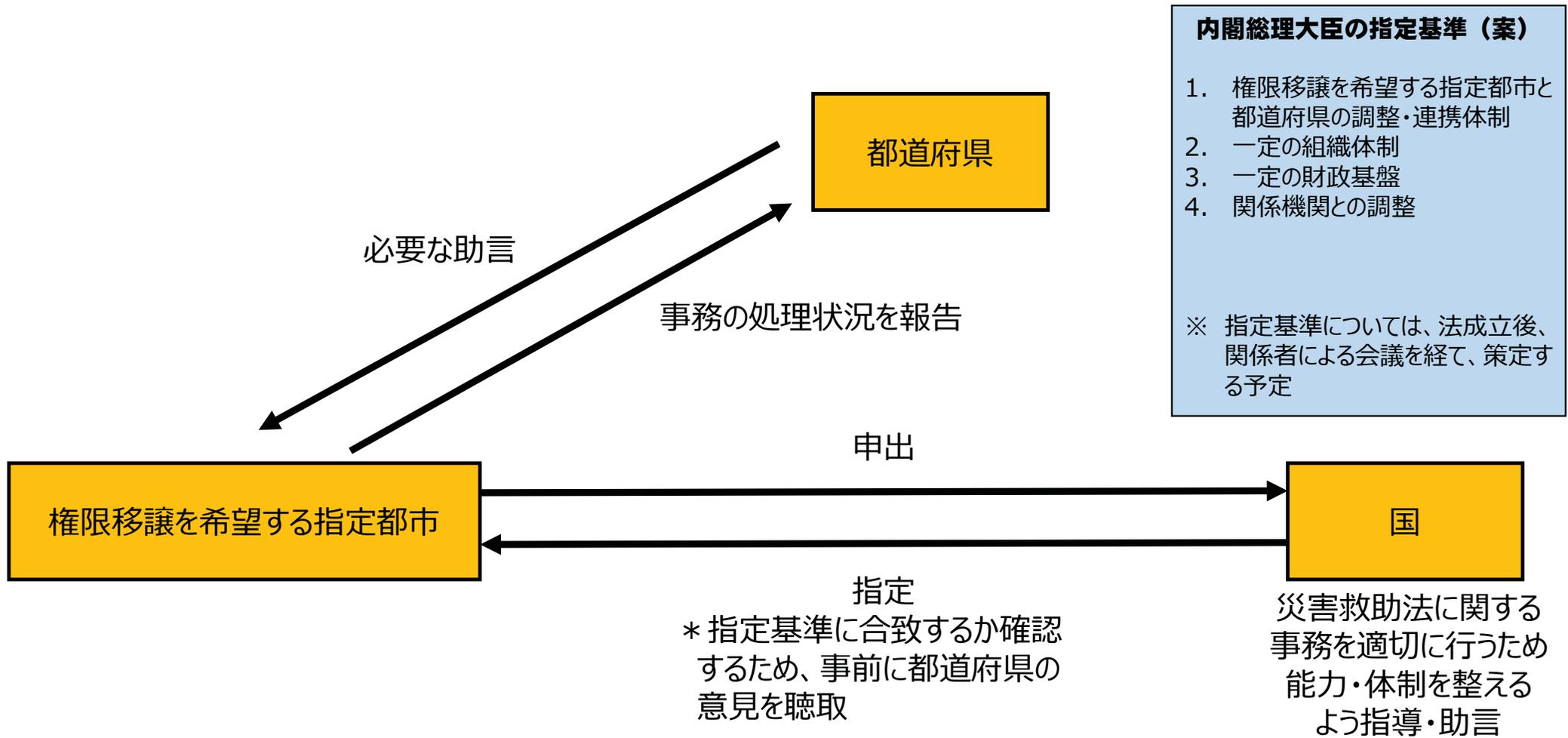
内閣総理大臣に指定された指定都市は災害救助法適用の災害時に、救助内容について、内閣府と直接調整できるようにする

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

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の主張

(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の主張

(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。

- 指定都市と都道府県の主張は反しており、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

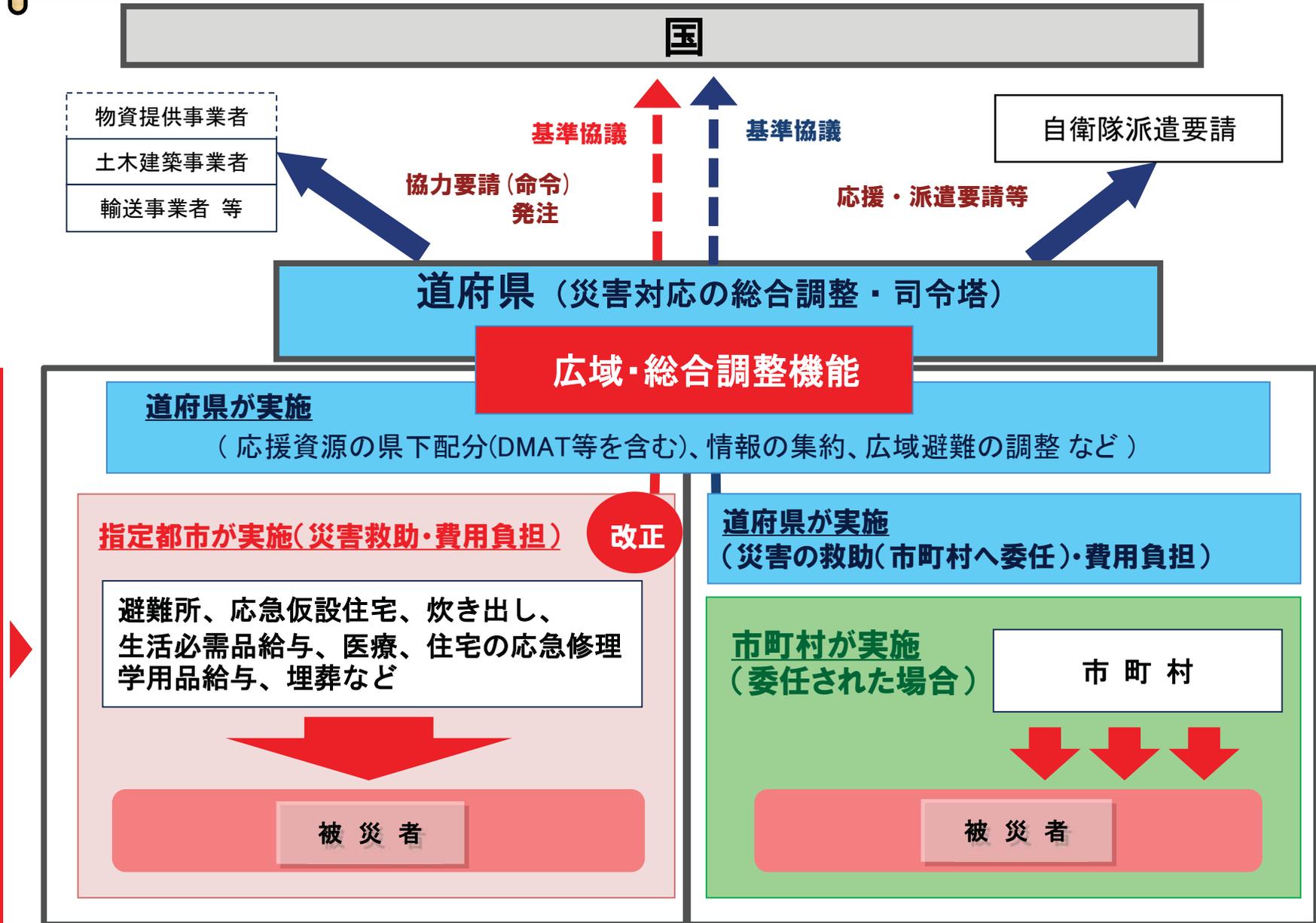
<応急活動>

- 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



被災者への直接対応

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
<p>1. 東日本大震災と熊本地震の状況</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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、今後も容易に起こり得ると考えられるところである。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>2. 東日本大震災と熊本地震の状況に対する評価</p> <p>「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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>

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	
<p>「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り、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。</p>	<p>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。</p> <p>なお、今回の見直しによっては、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。</p> <p>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のとりまとめ部署が調整を行っていることが実態である。</p>
<p>広域的な災害の場合、近隣の市町村との均衡を図るとともに各資源が政令指定都市に集中していることから、権限委譲した政令指定都市との調整を図らねばならず、事務負担の軽減にならず、救助の妨げになる可能性もある。</p>	<p>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、真に必要かつ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。</p> <p>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。</p> <p>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となると考えられるところである。</p>

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	
<p>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ないため、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にはならない。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
(3) 都道府県の広域調整機能を明確化	
<p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p>

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るとは考えられず、これをもって道府県の広域調整機能が現実に機能するのは難しい。

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」が優先されるのかが不明確である。

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。

5. 救助基準の見直し

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、適宜見直しをしてみたい。

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。

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します。

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。

パスポート発給事務の権限移譲について

1 経緯

平成 29 年 3 月に開催した「横浜市神奈川県調整会議」において、林市長が黒岩知事にパスポート発給事務の権限移譲を求めた結果、早急に移譲に向けた検討を開始することに合意しました。

これを受け、市・県間で協議を行い、31 年秋頃（9～10 月頃）を目途に、市へパスポート発給事務を権限移譲する方向で調整を進めるとともに、市内北部地域等に、新たに市のパスポートセンターを設置することとしました。

2 権限移譲の内容（予定）

パスポートの発給（記載事項変更含む）の申請の受理、交付等

※原則として、本市に住民登録している方を対象とします。

※詳細については、今後、神奈川県と協議します。

3 横浜市パスポートセンター（仮称）設置場所

市内 2 か所

- ・市営地下鉄センター南駅構内 1 階（横浜市都筑区）
- ・産業貿易センタービル 2 階（横浜市中区）

※パスポートの申請と受取は、同じパスポートセンターを予定

4 移譲時期（予定）

2019（平成 31）年秋頃（9～10 月頃）

5 所管局

平成 30 年度から、パスポート発給事務の権限移譲及び「横浜市パスポートセンター（仮称）」設置に向けた準備事務は、国際局が所管することとします。

6 その他

- ・権限移譲に当たっては、今後、神奈川県において「事務処理の特例に関する条例」の改正が必要となります。
- ・移譲事務の内容や「横浜市パスポートセンター（仮称）」の運営など、詳細については、引き続き、神奈川県と協議・調整を進めていきます。

大都市行財政制度特別委員会

平成30年2月7日(水)

(案)

横浜市会議長

松 本 研 様

大都市行財政制度特別委員会

委員長 草 間 剛

大都市行財政制度特別委員会中間報告書

本委員会の付議事件に関して、活動の概要を報告します。

1 付議事件

大都市制度の早期実現を図るとともに、その実態に対応する行財政制度の確立を目的とし、これを強力に促進すること。

2 調査・研究テーマ

地方制度改革と多様な大都市制度のあり方について

3 調査・研究テーマの選定理由

近年、国においては、急速な少子高齢化の進展等の経済・社会情勢の変化に対応して、地域の活性化に関する施策を総合的かつ集中的に推進することを目指し、地方自治法の改正や国際戦略総合特区制度の導入などが図られているが、特別自治市を目指す本市において、現在の法の枠組みで許されている権限、機能を最大限発揮できるかどうか、全国の動向を踏まえ、客観的に調査する必要があると考えるため。

4 委員会活動の経緯等

（１）委員会（平成２９年６月７日開催）

平成２９年度の委員会運営方法に関して委員間で意見交換を行い、今年度の本委員会における調査・研究テーマを決定した。次に、政策局より、新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について説明を聴取し、質疑を行った後、政策局より平成３０年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）の検討状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・平成２９年度の委員会運営方法について
- ・新たな大都市制度の創設に向けた検討状況等について
- ・指定都市の「平成３０年度国の施策及び予算に関する提案（通称：白本）」について

イ 委員意見概要

- ・大都市制度を進めるに当たって、どのような選択肢があるのかなど、市民の方々にご理解をいただき、しっかりコンセンサスをとれるよう、行

政も我々も努力を重ねていく必要がある。

- ・ 財政問題に関して、財政局の審査能力をさらに高めてもらうことも重要であるが、我々議会も財政チェックをしっかりとやらなければならない。大都市行財政制度特別委員会において、ガバナンスの枠組みを考えると、これは大きな仕事であり、その中ではやはり持続性というものが一番大きなテーマになる。
- ・ 県内の政令指定都市以外の市町村では、政令市が特別自治市になると、サービスに差がついてしまうのではないかと懸念があると聞いている。横浜市には防災や子育てなど、先進的に取り組んでいることがたくさんあり、例えばそういったノウハウを県内の他市町村にフィードバックするなど、特別自治市を目指している我々として、何か役割が持てるか模索すべき。
- ・ 大都市制度そのものは国の法体系が変わらなとなかなかできないが、区役所の機能権限や都市内分権の問題といった、法改正がなくてもできることなどについて具体的な議論を進めていきたい。
- ・ 大都市制度を実現していくという目的と並行して、県費教職員の市費移管のように、いわゆる枠組みを現状のまま維持しながらも、実質的に大都市制度に近づけていくこともできる。
- ・ 今後、特別自治市制度の早期法制化を求めるに当たっては、より具体的な特別自治市制度の設計案を提示していくことが求められており、プロジェクトチームで検討しているのなら、検討した結果を示していただきたい。
- ・ どういう制度になったら住民が一番行政に参加しているという意識が高まるのか、誰のためにこの制度というものを考えているのかという原点にもう一度立ち返って、この制度設計を進めていくということに尽きる。多様な大都市制度が今回もテーマになっているが、どういった制度になるにせよ、それは一番の利害関係者である住民にとっていい制度になるということが原点であり、議会においてもしっかり議論していきたい。

（２）委員会（平成２９年８月４日開催）

調査・研究テーマに関連して政策局より、県と市の分権議論の経過及び横

浜市神奈川県調整会議の実施状況等について、横浜市と他自治体との広域連携について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、財政局より、平成30年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について
- ・指定都市の「平成30年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

【委員会資料「県と市の分権議論の経過及び横浜市神奈川県調整会議の実施状況等について」より抜粋】

1 県と市の分権議論の経過

(1) 県から市に移譲された主な事務権限について

ア 法改正による事務権限の移譲

<移譲事例>

- 県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定、学級編制基準の決定
- 農地転用の許可
- 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定 など

イ 条例による事務処理の特例を活用した事務権限の移譲

平成12年の地方自治法の改正により創設された仕組みで、法改正することなく、県条例に基づき、県知事の権限に属する事務の一部を、市が処理することができる。（県市間で移譲に合意することが前提）

<移譲事例>

- 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定
- 医療法人の設立認可 など

(2) 県から市に移譲されていない主な事務権限について

○子育て支援分野

私立幼稚園の設置認可権限 など

○都市計画・土木分野

急傾斜地崩壊危険区域の指定権限、一級河川（指定区間）・二級河川の管理権限、都市計画事業の認可権限 など

○福祉・保健・衛生分野

医療計画の策定権限 など

○安全・市民生活分野

災害救助法における災害救助の権限等（災害対応法制の見直し）、
 高压ガスの製造等の許可等権限（特定製造事業所に係る）、
 液化石油ガス充てん設備の許可等権限、
 一般旅券（パスポート）の発給申請の受理・交付権限 など

(3) 県との協議について

県との二重行政解消に向けて、平成24年6月から、副市長・副知事や局長レベルでの協議の場を設けており、認定こども園に関する権限移譲に合意するなど、成果をあげています。

また、平成28年4月には、指定都市及び都道府県の二重行政の解消など、事務処理を調整するための協議の場として、地方自治法に基づき「横浜市神奈川県調整会議」を設置しました。

イ 委員意見概要

- ・ほかの都道府県では移譲しているものがあるとなれば、なぜ神奈川県ではできないのかという問題もあるので、全国レベルで調査したほうがいい。パスポート発給事務の権限移譲の検討と、急傾斜地崩壊危険区域についても同時に進行していてもいいのではないか。横浜は特に市街地における崖が多く、ほかの都道府県、神奈川県下のまちと比べてみても、住宅が密集し危険度が高い。パスポートより、土木の分野について早く検討に入るべきだ。
- ・権限移譲は、市民がメリットを受けられる結果が出ない限り、市民からは不信感が出る。特別自治市を見据えた議論を深めるとともに、市民目線での議論を進めていただきたい。
- ・衆参両院で地方分権に向けた決議がされてから時間もたつが、そんな中で県費負担教職員の移譲が、権限、財源も含めてされた。これが象徴的な部分だと思うが、崖の問題を含めて今までも県とはかなり協議をしていると認識している。パスポートの発給事務についても、3月30日に県知事、市長が合意をして進めると言うてから、もう4カ月たっている。権限移譲されることになったからには、時期や場所など、明確に早めに出せるように、ぜひ急いでいただきたい。
- ・九都県市首脳会議等々から始まり、首長の懇談会や指定都市市長会などいろいろやっていた。1つの市だけでなかなか解決できないところも、みんなで協力してやっていくということだが、市の規模、自治体の規模が違っているため、政令指定都市であっても、旧五大市や比較的最近合併してできた熊本市や静岡市などの都市間で、何か事を起こすときに温度差を感じているという話もある。
- ・道志村、昭和村との交流は、長い歴史の中で非常に綿密にやっていた。これからの関係性に非常に期待している。よりそれぞれの村が紹介できるような機会がふえればいい。
- ・都市間の協力はいいのだが、例えば消防行政一つとっても、神奈川県下の市町村合わせて、ヘリポートの運営も含め一緒になって広域行政を行うべきではないか。すなわち、ヘリポートは神奈川県下の市町村と一緒に運営し、お金を出し合うということである。

- ・ 広域連携といった場合、大変重要なのは横浜市にとっての隣接する自治体、特に近隣の自治体との連携という視点であり、ヘリコプターは非常に大きな話だが、例えば救急や消防や病院など、そういったものの相互協力、相互利用を進めるべきだ。特別自治市を目指すときに横浜市は県から独立するが、近隣自治体は県の下で今までどおり進めていかなければならない。そういう仕組みの違いの中で、近隣の自治体の方々もどうなるのかという不安も抱えているので、特別自治市を目指すためにも特に隣接自治体との広域連携を重要視しなければならない。
- ・ 近隣の自治体との恒常的な意見交換の中で、しっかりニーズを踏まえておくことが大事だ。最終的に特別自治市になるときに神奈川県の大域調整機能を考える上でも、必要になってくるので、継続的な意見交換が重要である。
- ・ 例えば市内にある県営の病院が撤退するという方針を決めたりするなど、県民である横浜市民が享受する行政サービスが、横浜市内にあるというだけで減っているという状況は避けなければならない。県税の配分、分担の公平化などの話が欠落するとおかしくなってしまう。権限移譲などについて話す中で、国に要望したり、県に対してきちんと要求していくというシステム作りが大事だ。

（３）委員会（平成２９年９月２７日開催）

調査・研究テーマに関連して市民局より、横浜市区役所事務分掌条例の運用状況について、政策局より、他都市の総合区の検討状況について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。また、財政局より、青本について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について
- ・ 指定都市の「平成３０年度大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（通称：青本）」について

【委員会資料「横浜市区役所事務分掌条例の運用状況」より抜粋】

1 制定の経緯

- 平成26年5月 地方自治法の一部改正（平成28年4月施行）
- ・区役所が分掌する事務を条例で定める等一部改正
- 地方自治法の一部改正にかかる総務大臣通知
- ・区のあり方について十分に議論することが重要
- 平成27年11月 大都市行財政制度特別委員会の報告書
- ・区役所の基本的な役割・機能、住民自治の強化等について
- 平成28年2月 横浜市区役所事務分掌条例（以下「条例」という。）の制定
- ・法が要請する区役所の分掌事務を列記するだけでなく、区役所の役割や、区局連携・調整に関する事項などを明示
- 平成28年4月 条例施行

2 条例の趣旨

（1）区役所の役割（第2条）

本市の区のあり方の考え方について、以下を踏まえて条例に示しています。

- 「地域の総合行政機関」及び「地域協働の総合支援拠点」としての区役所の機能強化に取り組むこと
- 地域によって異なる課題や要望に対し、自ら創意工夫して迅速かつ的確に対応するとともに、縦割りになりがちな「局等の関係機関との連携・調整」を区役所が中心となって行うこと

（2）区役所の事務分掌（第3条）

区役所の役割を担うために必要な事務を概括的かつ簡潔な表現で示しています。

（3）区長の意見陳述等（第4条）

本市が行政区の強みである区と局の連携を最大限に生かした効率的・効果的な行政運営を行っている中で、区役所における地域の課題・要望への対応をさらに充実させるために、「区局の連携・調整機能を明文化」しています。

3 条例制定を踏まえた主な取組

（1）規則の制定

「地域の総合行政機関」として、区における総合行政の推進の具体的な内容について、旧規則を廃止し、改めて、条例に基づく「区における総合行政の推進に関する規則」（以下「規則」という。）を平成28年3月に制定し、4月から施行しました。

- ＜規則の主な内容＞
- ・市の事務事業等に関する区局長の相互協力に関すること
 - ・区長が、市の事務事業等に関して、局長に対し必要な措置を講ずるよう要請することができるなどの区長の総合調整等に関すること
 - ・局長は、区長からの要請事項の実現に努めるものとするほか、区長の意見を市の事務事業に十分反映させるよう努めるものとするなどの局長の責務に関すること

なお、これまでも「地域の総合行政機関」として、次のとおり区役所の機能強化を進めてきました。

（主な取組）

平成6年度	保健所の区への編入および「個性ある区づくり推進費」の創設
平成16年度	市立保育所の区への移管
平成17年度	土木事務所の区への編入
平成26～27年度	待機児童対策、子ども子育て関連3法に対する体制強化
平成25～28年度	防災・減災対策の強化（地域防災支援担当係長の配置等）

（2）職員の人材育成の推進及び「地域支援業務に係るガイドライン」の策定

地域協働の総合支援拠点としての役割を進めるため、採用時や昇任時の協働研修に加え、平成28年度から、全区の地区担当職員を対象に、地域とともに課題解決を進めるコーディネートのポイントを学ぶ研修を実施しています。

また、市としての地域支援の考え方や、各職員の役割等をまとめた「地域支援業務に係るガイドライン」を平成29年3月に策定しました。このガイドラインを踏まえ、区役所が一丸となり、局とも連携しながら、地域支援を一層効果的に進められるよう取り組んでいます。

なお、これまでも「地域協働の総合支援拠点」として、次のとおり区役所の機能強化を進めてきました。

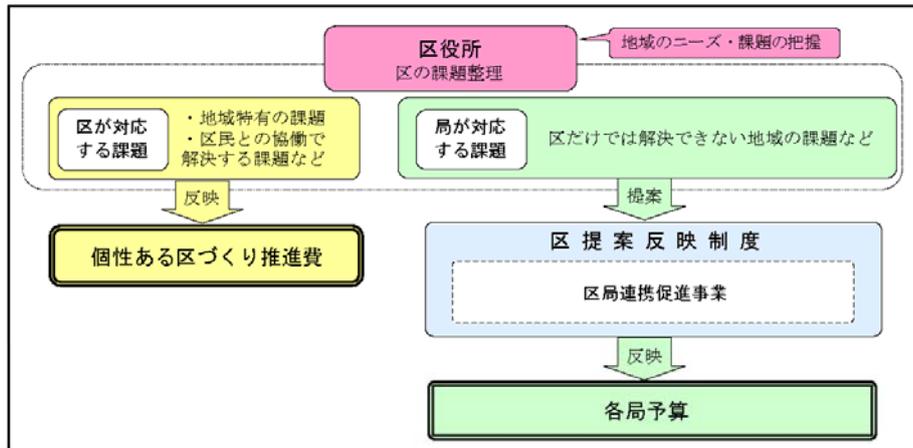
（主な取組）

平成21～22年度	「地域力推進担当※」を全区に設置 ※地域の課題解決力の向上に向け、区役所をあげて地域活動を支援できるよう、自ら多様な地域支援を行うほか、庁内連携を図り、職員の人材育成を進める。
平成25年度	「地域と向き合う体制※」の全区設置 ※「地区担当制」や「地域支援チーム」で構成され、縦割りの事業展開だけでなく一丸で地域と共に課題解決に取り組むよう、概ね連合町内会単位で設置
平成26年度～	新任責任職及び職員の昇任者等向け協働研修の実施

(3) 「区提案反映制度」の創設

区局の連携・調整機能をより一層高めるため、区だけでは解決が困難な課題に、区局がより一層連携して取り組む仕組みとして、「地域ニーズ反映システム」「区局連携事業」を廃止し、改めて、条例に基づき、「区提案反映制度」を創設し、「区局連携促進事業」を導入しました。（平成29年度予算編成から対象）

- 区提案反映制度：区が把握した地域のニーズや課題等について、区が現場の視点から解決策を検討し、局における市としての予算化、制度化を提案する仕組み
 - ※ 区の提案範囲について、予算関連に加え、制度提案もできるよう拡大
- 区局連携促進事業：区だけでは解決できない地域の課題の解決に向け、区と局が連携して事業実施に取り組む仕組み
 - ※ 対象事業について、試行的取組に加え、局の優先順位では予算化されにくい、区として対応が必要な課題も対象となるよう拡充



< 「区提案反映制度」「区局連携促進事業」の提案数、対応数、対応率等 >

区提案反映制度	提案数	対応数	対応率	参 考 (29年度)
29年度	228案件	166案件	72.8%	< 予算案件 > ・大規模イベント開催を見据えた横浜駅の環境改善 (西区) < 制度案件 >
予算案件 制度案件	210案件 18案件	154案件 12案件	73.3% 66.7%	
28年度	224案件	161案件	71.9%	・地域ケアプラザの貸館業務における利用対象者・利用範囲の拡充について (港北区ほか)
区局連携促進事業	事業数	計上額		事業例 (29年度)
29年度	28事業	372,660千円		・2025年問題を見据えた大規模団地再生モデル構築事業 (5,809千円：旭区)
28年度	16事業	61,735千円		・緊急時における迅速、確実な連絡体制の構築 (15,639千円：金沢区ほか)

イ 委員意見概要

- ・ 地方自治法の改正の中で、調整会議や総合区などの話があるが、横浜市が政令指定都市の中でもしっかりとリーダーシップをとっていく。他都市の方向を見ながら、常に横浜が引っ張っていかなければならない。
- ・ 今回、事務分掌条例を定めることによって、横浜市としては区の提案権というものを含めかなり配慮した。各区、各局が、自立をするということをもう少し考えながら、予算も考慮しつつ事業を計画し推進するのは行政の役目だ。これはゴールではなく、これから区が住民自治の意見を集約できる窓口になるための第一歩だと思っているので、この先の議論に向けてしっかりと進めていただきたい。
- ・ 市長には予算提案権があるが、現在、住民自治に非常に重きを置いている中で、特に区内でさまざまな課題があるときには、現場の意見を少しでも反映していくべきだ。そうすることで、住民の思っていることがより反映しやすくなる。
- ・ 区の重要な課題について、全体的にどのような整理をしているのか最終的に予算案にならない限り我々はわからない。ガバナンスが必要ではないか。
- ・ 区提案反映制度は、区によってかなり項目の数が違うが、区それぞれの課題の数や強さ重みにばらつきがあるので、それは区の中で吟味して出せばよいが、ある区はいっぱい出して、そちらだけ要望が実現されるというばらつきがないようにしなければならない。
- ・ 区提案反映制度について、区役所としてまとめたものが、結果的にどうなっているかということも参考になるので、情報提供していただきたい。
- ・ 横浜市全体としては、かなり洗練された行政組織になっているが大きい過ぎるため、本来の基礎自治体として、住民の意見をきちんと吸い上げができるシステムになっているかというところは弱い。例えば、30万人の人口を抱えた区だと、ほかの都市に行けば中核市レベルである。そうするといろいろな住民自治にしても、市民の声を吸い上げるにしても、議員の数にしても全然違う。だからといって、特別区にして議員をふやすということは言うつもりないし、すべきでないと思っている。その間をとったのが総合区だと思っているので、総合区の議論はいろいろなところで私たちも検討していかなければ

ばならない。

- ・ 主役は住民なのだが、総合区の制度や大阪の動きについて、おそらくほとんどの方は知らない。総合区のよしあしを言う前に、主役である市民に、総合区の制度を横浜が実施するとこんなことができるのか、大阪がこういうことを考えていると、もう少し伝える努力をしたほうがよい。
- ・ 地方自治法が改正されたということで、区役所事務分掌条例をつくった。また、県との調整会議もしっかりとやっていかなければならないし、総合区というキーワードも出てきた。総合区を選ぶこともできるし、選ばないこともできる、一部選ぶこともできる。何を選ぶということではなくて、これについては、いろいろ比較もしながら、しっかり時間をかけて議論していかなければならない。
- ・ 総合区はできるようになったけれども、大都市制度を推進する上では、全体で協力して進めない限りは国のほうも動かないと認識している。ぜひそういった意味でチームワーク、連携を強化して各都市で共通の課題として、力を入れて進めていただきたい。

（４）委員会（平成２９年１１月２８日開催）

本委員会の付議事件に関連して、参考人を招致し、次回委員会で講演をいただくことを決定した。

ア 議題

- ・ 参考人の招致について

（５）委員会（平成２９年１１月２９日開催）

参考人として、経済ジャーナリストの磯山友幸氏を招致し、地方自治体の自立と国家戦略特区について、講演をいただいたのち、質疑・意見交換を行った。また、講演後に再開した委員会においては、参考人の講演内容等を踏まえ、経済局より、国家戦略特区制度の運用状況について説明を聴取し、質疑を行った。

ア 議題

- ・ 地方自治体の自立と国家戦略特区

国家戦略特区は「独立政府」型

◇従来の特区とは違う

規制緩和：行政の裁量→政治のリーダーシップ

◇3者（内閣・首長・事業者）の「やる気」が重要

とくに「事業者」の突破力が不可欠

◇特区はすべての特区項目を使える

特定の地域に特定の規制緩和を許すわけではない

◇全国展開の「突破口」に

農業委員会の権限を首長に移管する特例→全国に

「国家戦略特区」制度のポイント

「岩盤規制」改革の突破口

◆ 「総理・内閣主導」の枠組み

(1) 特区毎の「区域会議」【合計84回開催】

- … 国（**特区担当大臣**）・自治体・民間の「推進役」で構成。
国が受け身にならない。3者が対等の立場。

(2) 「特区諮問会議」【合計31回開催】

- … 最後は、規制担当各省大臣を含めたオープンな場で、
総理のリーダーシップで決断。

（関係大臣と民間有識者が参加）

7

【委員会資料「国家戦略特区制度の運用状況」より抜粋】

横浜市の認定事業 [4件]の概要

認定事業の概要	活用した特例措置	特例措置の概要（ ）は特区法
①神奈川県反町公園における保育所設置（こども青少年局）	・保育所設置における都市公園法の特例 ⇒政令市で初。その後、都市公園法の改正により全国措置化（特区外でも設置可能）	保育等福祉サービスの需要増加に対応するため、保育所等の社会福祉施設について、一定の基準を満たす場合には、都市公園の管理者は占用許可を与える。（法第20条の2）※都市公園法改正に伴い削除
②横浜駅きた西口鶴屋地区の住宅整備（都市整備局）	・住宅容積率に係る建築基準法の特例⇒全国初 ・都市計画の決定又は変更に係る都市計画法の特例	・都市計画で定めた容積率を超える住宅について、特区における区域計画で定める最高限度等の範囲内で、個別の許可によらずに建築できる。（法第16条） ・国家戦略都市計画建築物等整備事業として内閣総理大臣の認定を受けた場合、県知事・国交相同意等を要する手続きが不要となることから、期間が短縮される（概ね2か月）（法第21条）
③横浜市大附属病院の臨床試験専用病床の整備（横浜市立大学、医療局）	・病床規制に係る医療法の特例 ・臨床試験専用病床に係る医療法施行規則の特例⇒全国初	・医療法に基づく基準病床数制度による病床過剰地域で、最高水準の医療を提供する事業で増床を可能とする。（法第14条） ・患者以外を対象とする臨床試験専用の病床整備は、床面積及び廊下幅の基準を緩和する。（構造改革特区法第2条第2項）
④横浜市大附属病院での保険外併用療養特例の適用（横浜市立大学、医療局）	・保険外併用療養に関する特例 ⇒神奈川県内初	日本で未承認もしくは適応外の医薬品・医療機器等を用いた治療について、先進医療の審査の迅速化を活用し、通常（概ね6か月）よりも早い期間（概ね3か月）で承認を得ることが可能となる。（法第26条）

国家戦略特区に関する調整としては、この他に、国との協議を進める中で、現行法制度の枠内で特区活用を選択せずに運用上の工夫により実施した案件などがあります。

イ 講演概要

- ・ 国家戦略特区は、既存の制度と大きく異なる。昔の構造改革特区は、政府がその地域に特定のことを許可し、国の行政の一部を緩和する特例を一部の地域で認めるものであった。国家戦略特区は、政治のリーダーシップで従来の規制を全て突破していくところに大きな焦点がある。
- ・ 国家戦略特区のポイントは内閣、首長、事業者の3者のやる気であり、特に首長のやる気が重要である。もう一つの大きなポイントは、規制を突破していくために本気でやる気のある事業者と組むことだ。上から政治の目線だけで実現するものではなく、實際上、規制によって自分たち

のやりたいことができない現状をどう突破していくかということが非常に大きい。この3者の意思が固まれば、規制官庁が反対しても突破できるのが一つ大きな特徴である。

- ・ 例えば労働問題だと、規制当局のトップである厚生労働大臣が議論に参加し意見を聞くが、基本的に3者で合意したことを尊重するので、大臣が反対しても最後は総理が決断をし、実現できるという仕組みになっている。
- ・ もう一つの大きな特徴は、今の国家戦略特区制度は、地域の中で特区に認定されていれば、ほかの地域で申請した規制緩和項目をどれでも使えるという点である。区域会議という会議を3者で設け、区域会議の中で申請すれば、基本的にはほかの特区でやっているものも全部使うことができる。
- ・ もともと国家戦略特区の狙いは、そこの地域にだけ特例として認めるというよりも、そこを突破口にして全国に規制緩和を広げることにある。
- ・ 区域会議は、特区担当大臣と自治体の首長と民間が推進役になり、この3者が対等の立場で行われる。いろいろな区域会議に提案を出し、その区域会議で決まったことが、総理大臣が議長を務めている特区諮問会議で認められると認定される。
- ・ 国家戦略特区諮問会議は総理が議長で、議員は財務大臣ほか3人おり、民間議員が5人いる。基本的に議員、政治家の数よりも議長を除くと民間の数のほうが多く、民間主導で物事が変わっていく仕組みにしようという意思がここにあらわれている。特に規制をする官庁が正規メンバーには入っていないので、正規メンバーには基本的に規制改革を推進する立場の大臣が入っている。真ん中に総理大臣が座り、民間議員対政府の閣僚が向かい合って並ぶというスタイルで、毎回官邸で開催されている。
- ・ 国家戦略特区は、制度を受け入れてそのまま全部が動くというよりも、この規制改革でこういう事業をやりたいという、政治あるいは民間の意思がすごく大事である。
- ・ 2014年5月、東京圏・関西圏・養父市・新潟市・福岡市・沖縄県の6区域が国家戦略特区に1次指定された。東京圏の中には神奈川、千葉等も

含まれ、当初千葉の中でも成田市が飛び地的に指定されている。2015年に追加され、愛知県と仙台市、田沢湖のある周りの仙北市が加わった。その後、2016年1月に広島県と今治市などが一体の特區として追加指定された。

- ・ 現在、地域のほかに規制改革メニューをどう追加していくのかというのが一つ大きな流れになっている。規制改革事項は86事項あり、認定されている事業だけで250以上ある。
- ・ 政治や行政がこれをやったらどうかと言うよりも、むしろ規制や資格制度が邪魔してやりたいことができない場合、特區を使って突破していくということは十分にあり得る。区域会議を合同で行うケースがふえており、なるべく似たようなものを全国同時多発的に規制緩和しようという流れになっている。
- ・ 横浜市の特區の利用事例として、神奈川区反町公園における保育所設置（保育所設置における都市公園法の特例ほか）、横浜駅きた西口鶴屋地区の住宅整備（住宅容積率に係る建築基準法の特例ほか）、横浜市大附属病院の臨床試験専用病床の整備（病床規制に係る医療法の特例ほか）、横浜市大附属病院での保険外併用療養特例の適用（保険外併用療養に関する特例）の4例がある。今後、横浜市が主導する特區がどれだけ出てくるか、非常に関心がある。
- ・ 東京圏の区域計画で認定されている事業は、都市計画のものが圧倒的に多い。事業主体は大企業の大不動産会社が多く、恐らく今国家戦略特區を最も利用しているのは、こういったデベロッパーである。容積率を緩和することで無から有が生まれるということで反対をする人が少なく、非常に効果大きい。そのため、容積率緩和を使って地域の再開発をするのが特區の中で一番大きい。かなりの部分、事業者がやる気になってくるところは、自分たちの事業メリットがあるところであり、東京圏では都市開発系が圧倒的に多い。
- ・ 都市公園内の保育所の設置は仙台市から始まり、東京都、関西圏、福岡市、横浜市でも実現している。住民の理解さえ得られれば今の保育所不足に即効性がある非常にわかりやすい制度であり、ことし5月に全国ど

こでもできることになっている。

- ・制度をつくって、そこで認められると、全て物事が解決するように見えるが、どちらかというとな国戦略特区は、自分たちの地域をどうするかというビジョンがまず大事で、ビジョンを実現するための一つの手段として、特区を使っていくということが非常に大事だ。自立するために制度を使う工夫と書いてあるが、特区の制度というのは、先ほどの3者のやる気次第である。とはいえ、一生懸命やる気のある首長は全国にいっぱいいるが、そのときに一番大事なのは、政治がどうやって首長をバックアップするかである。今回市議会が関心を持って取り組んでいるのは、非常にいいことである。首長任せで全てができるわけでもないし、政治家が今までの行政の枠を柔軟に壊して、新しい成長、発展を実現していくという意味で特区は使えると思っている。

ウ 委員意見概要

- ・この特区制度は、事業者と首長と内閣の3者のやる気が大事である。内閣はもちろんやる気だとは思いますが、問題は首長ではないか。自治体が事業者からのプッシュがあつて、一生懸命やろうと重い腰を上げるかどうか非常に大きな判断だ。
- ・特区制度を活用するためにも外国人を受け入れる場合に、外国人の研修制度などもあるが、法制度をどこまで整備するかという具体的な検討が必要だ。
- ・税や保険料で解決することよりも、事業者が課題解決をしていくサイクルが回っていけば、グローバルな時代においては、課題解決をしていくことができるようになる。
- ・事業者のやる気が重要という話があつたが、やる側もそれなりのメリットがあることを特区の中でやっていきたいため、ある特定の事業者、特定の分野に特化してしまう、あるいは寡占や独占のような状況になって、実はほかの事業者にそのメリットが享受されていないような状況も生まれる可能性がある。横浜市が主導する特区は、公共性や公益性をしっかりと担保できるべきであり、ある特定の事業者に偏ったものでないようにならなければならない。

- ・ 内閣府を中心に国家戦略特別区域諮問会議を開催しているということだったが、農協や労組や医師会など、特定の団体へのデメリットやメリットを意図的につくることがあるのではないか。ややもすれば特定分野に対しての規制緩和によって、その人たちがよろしくない状況が生まれるといったことも意図的にできてしまうという不安もある。
- ・ 大阪府、大阪市の事例でもあるように、税の配分と用途のアンバランスは政令市では長年、国に対して要望している。自分のところで集めた税金は自分のところで使いたいというために、横浜市も特別自治市という形を目指しているわけだが、しかしながら、これが最も強い岩盤規制で、何十年と国に要望してきても、なかなかそれが実現できていない。交付税を減らすという縛りで、どうしても国が自治体に制限を持たせてしまう。
- ・ 岩盤規制を突破していくことは非常に大事なことで、全面展開が大切だと感じている。先ほどの規制自体ももともと何らかの意味があって規制しているということもあるが、それが行き過ぎて長年にわたって岩盤規制のように弊害になっている場合もある。この規制緩和によって最終的にどのような形で成長エンジンになるのか、同時にどのような形で全面展開して、さまざまなほかのものにもかかわるような全国共通の課題にも触れていけるのか、ということが非常に大事だと感じており、私たちの役割も非常に大事だ。
- ・ こちらの特区を活用すると、地域を限定し、小さく生んで、うまくいけば横展開して全国展開するという話だが、成長のエンジンや国際競争力の強化でいうと、スケールメリットが働く分野がある。小さく生むと育てず、初めから広くやったほうが大きく伸びるのという分野は、どうやって酌み取っていくのか。この仕組みからだ、その産業を見つけていくのはなかなか難しいと思っている。
- ・ 国家戦略特区ができて何年かたつが、今回の参考人の話を聞いても、横浜市はちょっと後塵を拝しているのが否めない。何でもかんでも前へ出ていけというのではないが、横浜市は以前、中田前市長のときに局間の縦割りを廃したエンジンルームがあった。若い職員からのいろいろな提

案制度があったり、職員の意欲がすごくあったと思っている。その時代から市長もかわり、いろいろな組織も変わってきているが、今後も、局を超えて若い職員がいろいろな提案を出すことのできるプラットフォームを整備していく必要がある。

(6) 委員会(平成30年2月7日開催)

調査・研究テーマに関連して政策局より、災害救助に関する実務検討会(最終報告)について及びパスポート発給事務の権限移譲について説明を聴取し、質疑・意見交換を行った。次に、報告書のまとめに向けて委員長より報告書案の説明をし、委員間で意見交換を行った。

ア 議題

- ・調査・研究テーマ「地方制度改革と多様な大都市制度のあり方」について

イ 委員意見概要

概要を記載

(7) 委員会(今後開催予定)

概要を記載

5 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(通称:青本)

指定都市税財政関係特別委員会による要望を行った。

(1) 公明党所属国会議員に対する要望(平成29年11月16日実施)

(2) 自民党所属国会議員に対する要望(平成29年11月17日実施)

(3) 共産党所属国会議員に対する要望(平成29年11月22日実施)

(4) 民進党所属国会議員に対する要望(平成29年11月27日実施)

6 まとめ

委員意見等から導き出される本委員会のまとめを記載

○ 大都市行財政制度特別委員会名簿

委員長	草間剛	（自由民主党）
副委員長	坂本勝司	（民進党）
同	仁田昌寿	（公明党）
委員	上野盛郎	（自由民主党）
同	佐藤祐文	（自由民主党）
同	鈴木太郎	（自由民主党）
同	山下正人	（自由民主党）
同	渡邊忠則	（自由民主党）
同	伊藤純一	（民進党）
同	木原幹雄	（民進党）
同	小粥康弘	（民進党）
同	源波正保	（公明党）
同	竹内康洋	（公明党）
同	古谷靖彦	（日本共産党）
同	小幡正雄	（維新・ヨコハマ会）
同	太田正孝	（太田正孝）
同	斉藤達也	（無所属）