〔投稿論文〕

道府県から政令指定都市への権限移譲
災害救助法の救助実施市の指定と、その財政負担・効果をめぐって

鈴　木　洋　昌

＜要　旨＞

本稿は、災害救助法の「救助実施市」指定と、その影響を分析したものである。①指定に至った理由として、2019年４月の当初指定グループでは、過去の災害や市長のリーダーシップといった内生条件に加え、法改正という国の動きを受け、広域調整機能の担保を前提に知事側が消極的同意をしたことが挙げられる。一方、法施行後４年以降に指定されたグループでは、知事・市長の交代や適用災害の発生などの環境変化が影響した。②財政的影響として、救助実施市は一般財源での基金造成や自ら一部の救助費用の負担を行う必要があり、一定の財政負担が生じた。効果面では、道府県を介さず内閣府と直接調整できる利点があるものの、実際の法適用時には道府県とも協議する自治体が多く、権限移譲の効果を減じている可能性も示唆される。

はじめに

2000年の分権改革以降、県費負担教職員の給与負担をはじめ、政令指定都市（以下「指定都市」という。）には多くの権限が移譲されてきた。

権限移譲の過程では、「各主体が積極的不同意を示さず、拒否権を行使しない状況を作り出すことが重要」とされ、例えば県が「広域的な視点から移譲には否定的で、拒否権を行使している場合」、指定都市は権限移譲によって、既存事務との一体的な執行とともに、「広域的な体制の確保」が可能であることなどを主張する必要がある（鈴木2024：93-94）。また、「指定都市を包括する道府県（以下「包括道府県」という。）」[(1)]にとって「中心大都市の政令指定都市化は、事務権限を一部喪失するデメリットはあるものの、当該事務権限に関わる負担転嫁ができるメリットがあ」り（金井2007：152）、包括道府県は指定都市移行への同意の見返りに当該市に負担を求めてきた（岩崎2002：10）。

このように指定都市には、権限が移譲されるものの、負担も転嫁される状況が続いてきており、そのひずみが徐々に大きくなってきている。こうした中、2012年以降、指定都市市長会は、指定都市が包括道府県から独立する特別市（以下、特別自治市も含め「特別市」という。）の制度化を国に要望してきている。一方、指定都市が特別市に移行することで、財政面を含め、影響を被る可能性のある包括道府県は反対の意向を表明してきている。特に、第34次地方制度調査会の諮問事項に大都市制度が含まれたこともあり、全国知事会（以下「知事会」という。）もプロジェクトを設置するなど、その動きが顕著となっており[(2)]、とりわけ、３つの指定都市を擁する神奈川県では、県のみならず、影響を被る可能性

（１）　本稿では、明確に指定都市が存在する都道府県を指す場合などは「包括道府県」を用いる。
（２）　知事会は、大都市制度のあり方に関する検討プロジェクトチームを立ち上げ、2026年３月23日に第１回の会議を開催しており、2026年７月に中間とりまとめを行い、要請活動を行った。2026年11月に最終報告をとりまとめるとしている。

のある市町村の動向も注目を集めている(3)。

このような状況も踏まえ、本稿では、今後の包括道府県と指定都市の関係に示唆を得ることを目的として、2019年４月に導入された災害救助法（以下「法」という。）に基づく救助実施市制度を取り上げ、救助実施市として指定を受ける過程とともに、救助実施市の財政負担と効果を分析していく。

Ⅰ　災害救助法の概要等

１　災害に係る法体系(4)

災害に係る基本法として災害対策基本法（以下「災対法」という。）があり、同法では、地震・津波、風水害といった災害種別を問わず、予防（46条から49条の17）、応急対策（50条から86条の18）、復旧（87条から90条）という時系列で対策が体系化されている(5)。同法の特徴としては「災害応急対策の権限に関しては、基本的に市町村の自治事務として市町村長に配分されており、都道府県知事の権限は二次的なものとされ、国の権限は最後的なものとされている」ことがある（飯島2022：340）。こうした災対法における「市町村中心主義の構造は、地域の実情を最も知悉しているのが市町村であり、また災害対策の最前線で活動する消防を市町村が有していることにその理由が求められる」（原田2022：30）。特に、刻一刻と変化する災害の状況に応じて対策を的確に実施していく基礎的自治体としての市町村の役割は非常に大きいと考えられる。

ここで、災害に係る法体系について、災対法の規定に沿って時系列でみると、予防に関しては、同法でも、応急対策の前提としてなされる予防施策が定められているほか、個別法に散在するかたちで規定されている（大橋2022ｂ：2-3）。

応急対策に関して、災対法は「応急措置の実施主体を市町村長とする一方で、災害救助法が定める救助は、都道府県知事が行うこととなっている」（大脇2022：287）。ただし、法13条の事務処理の特例として、都道府県は市町村に委任することができ、「救助の迅速、適格化を図るために、基本的にはほとんどの事務が市町村長に委任されることになるが、応急仮設住宅の設置、医療については、広域災害の場合には都道府県が実施し、その他の救助については市町村が実施する、というような場合分けが行われて」いる（山崎2013：5-6）。特に、応急仮設住宅の設置について、指定都市は、実際の震災で都道府県が担うことで整備に遅れが生じたことを指摘してきた(6)。

復旧に係る個別法としては、被災者生活再建支援法があり、都道府県が拠出した基金から被災者生活再建支援金の支給を行う措置を定めている。

このように、災対法は、市町村中心主義の構造となっているものの、応急対策の段階で法が適用された場合には都道府県が主体となり、災害対応の実施主体にねじれが生じている。この理由としては、戦前の罹災救助基金の設置主体が府県であった影響を受けているほか、法が戦後間もない1947年に制定されたこともあり、市町村の財政基盤が十分でなく、最終的な財政負担は国が担うとしても、都道府県がいったん負担することで、市町村の財政的な不安を

（３）　神奈川県は2022年４月に「住民目線から見て法制化することは妥当ではない」と表明している（神奈川県2022：17）。また、2026年４月14日に神奈川県町村会が「神奈川県町村会からの特別市の法制化に反対する要望文」を、同年５月12日には県内の三政令市を除く全16市長が「特別市の法制化に反対する要望文」を知事に提出している（2026年４月15日朝日新聞横浜川崎市21頁、2026年５月13日神奈川新聞13頁）。

（４）　災害に係る法律については災害復興法学（岡本2014）、災害行政法（村中2024）、災害法（大橋2022ａ）など、体系化を試みるものもあるが、本稿の中心的な論点ではないことから、単に災害に係る法体系としている。

（５）　大橋はこうした分類は「視点が論理的であることに加えて、理解しやすいという利点をもつ」としつつも、「抽象的性格が強く、災害法の個別分野における具体的な行政活動に関心をもつ場合、満足のいく認識に至らないことが少なくない」とする（大橋2022ｂ：２）。本稿では、都道府県と指定都市の関係を中心的な分析対象としていることから、理解しやすい予防、応急対策、復旧という時系列の分類でとらえている。

（６）　2014年２月27日朝日新聞朝刊宮城全県版25頁。

払拭しようとしたことも考えられる(7)。結果として、実施主体のねじれによって、市町村が有している現場の情報が有効に活用されなかったり、市町村との連携・調整などに時間を要する事態をもたらしている(8)。大規模な地震による被害をはじめ、激甚災害が頻発する中において、ねじれを解消すべきとの意見は、包括道府県に比肩する財政規模を有する指定都市から発せられるようになった。

２　災害救助法の概要

法は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、応急的に、必要な救助を行い、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的としている。

都道府県又は救助実施市（以下「都道府県等」という。）は、一定以上の住家等への被害が生じた場合（法施行令１条１号～３号）や、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（同令１条４号（以下「４号基準」という。））、災害が発生するおそれ段階（法２条２項）に、法定受託事務として法適用を決定し、救助を行う。このうち、４号基準については住家の滅失といった具体的な被害状況が明確でなくとも適用できることから、国は、都道府県等に対し、同基準の活用を促してきた（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：13-17）。

また、法施行令３条１項に基づき、法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（一般基準）が告示されており、例えば、避難所については費用の限度額として１日当たり360円以内、救助期間は災害発生の日から７日以内などと定められている（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：59）。ただし、同条２項により、この基準での救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事等は内閣総理大臣に協議し、同意を得たうえで、救助の程度、方法及び期間（特別基準）を定めることが可能となっている(9)。

法の基本的なスキームは、**図表1-2-1**の通りとなっている。法適用時には、被災都道府県が直接、または被災市町村に委任し、被災住民への応急救助を実施することになる。

また、法適用にあたって、都道府県等は「事前に内閣府と連絡調整を図ること」とされる（内閣府政策統括官（防災担当）2025ａ：３）(10)。救助実施市以外の市町村が法適用を求める場合、都道府県が内閣府と連絡調整する。結果として、**図表1-2-2**に示した事例１のように、都道府県と市町村の意向に相違が生じたり、事例２のように、調整の間に降雨等の状況が変化し、４号基準適用が難しくなる場合もある。特に、事例１の2023年８月の「令和５年梅雨前線による大雨及び台風第２号による災害（以下「令和５年梅雨前線による大雨等災害」という。）」では法適用の課題が指摘され(11)、内閣府は、2023年８月31日に事務連絡を発出し、具体例を示しながら、４号基準の積極的な活用を促すに至っている(12)。

（７）　法の適用について、山崎は「災害時に実際に行われた救助について、その費用を国ならびに都道府県が支出してくれるという意味であって」、「被災をした市町村長は費用の心配をすることなく災害救助に専念することができる」とする（山崎2013：６）。このような指摘からも、都道府県と比較して、財政規模の小さい市町村が大規模災害時に財政負担を担う難しさをうかがうことができる。

（８）　本稿では、法に関する都道府県と市町村という主体間のねじれを取り上げているが、自衛隊の災害派遣要請でも、現場で市町村がもっている情報と、都道府県の認識に乖離が生じ、こうしたねじれにより迅速な住民の救助につながらなかった事例もある。2019年10月の台風19号の影響で断水の生じた神奈川県の山北町では、近隣にある陸上自衛隊の駒門駐屯地から給水車が到着していたにもかかわらず、県からの正式な災害派遣要請がなく、給水活動ができず、引き揚げていた（2019年10月17日朝日新聞朝刊34頁）。

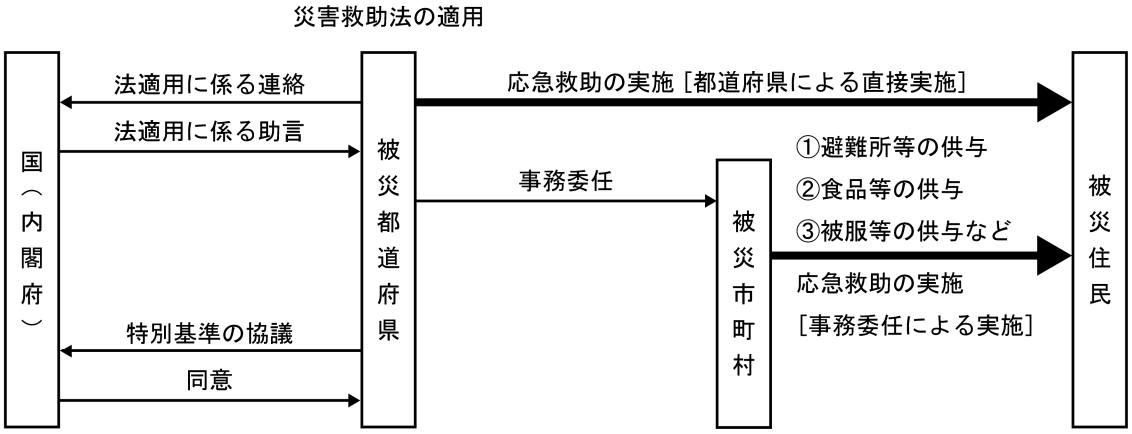
（９）　筆者の調査によれば、2019年４月の救助実施市制度導入から2026年１月までに救助実施市が法適用した７つの災害のうち、特別基準が適用されたものは５（71％）に及んでおり、こうした制度も活用されている。注(18)参照。

(10)　「救助法の適用は知事に権限があるものの、半額以上は国が費用を負担するため、内閣府の防災担当の内諾が欠かせない」という（2025年８月３日朝日新聞福島全県21頁）。

(11)　2023年８月10日静岡新聞朝刊31面。

(12)　令和５年８月31日付け事務連絡、2023年９月７日静岡新聞朝刊29面。

図表1-2-1　災害救助法のスキーム



注：救助実施市については、被災都道府県と被災市町村の両方の役割を担う。
出典：内閣府政策統括官（災害担当）2025ｂ：23等より筆者作成

図表1-2-2　災害救助法適用の判断事例

事例	時期	対象災害	状況等
1	2023年８月	令和５年梅雨前線による大雨及び台風第２号による災害	静岡県：災害救助法が適用された磐田市以外に、浜松市、静岡市、島田市、藤枝市が適用を求めたが、４市は見送り。 （出典：2023年８月10日　静岡新聞朝刊31面）
2	2024年11月	令和６年11月８日からの大雨	鹿児島県：県は災害対策本部を設置、与論町に適用 沖縄県：県の対策本部の設置が遅れ、適用できず （出典：2024年11月13日　琉球新報朝刊２面） ※　適用は与論町のみ４号基準

出典：それぞれの新聞記事等より筆者作成

３　災害救助法の適用の効果

図表1-3-1のとおり、通常は災対法５条に基づき市町村が救助の主体となるが、法適用の効果として、救助の主体が都道府県に移り、知事が災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して救助を行うことになる（法２条１項）。また、救助に要する費用については、通常、災対法91条により実施責任者が負担するが、法適用により、都道府県と国が負担することになる。

知事は、事務処理の特例として、法13条により、都道府県知事の権限に属する救助の実施に関する事務の一部を災害発生市町村等の長が行うこととすることができる。この場合、知事は市町村にその費用を繰替支弁させることも可能となっている（法30条）。ただし、都道府県との調整の中で、最終的に繰替支弁不可となり、市町村側で負担せざるを得ない場合もあるという（伊藤ほか2025：102）。この事務処理の特例については「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30日閣議決定）（以下「対応方針」という。）」を踏まえ、事前取決めを行うよう通知されていた(13)。しかしながら、内閣府資料によれば、2017年12月時点で仙台市をはじめ、半数近くの指定都市で事前取決めがなされていなかった(14)。

４　災害救助法の費用負担

法適用の場合、都道府県等が支払う費用は、法21条１項により国庫負担の対象となり、その費用が当該団体の普通税収入の見込み額の２％以下の部分については50/100、２％超４％以下の部分については

(13)　平成28年12月26日付け内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）事務連絡。
(14)　第１回救助事務の連携強化に関する協議の場、内閣府（防災担当）提出資料。

図表1-3-1　災害救助法適用の効果

		市町村（基礎自治体）	都道府県
法を適用しない場合	救助の実施	救助の実施主体(災対法５条、62条など)	救助の後方支援、総合調整（災対法４条など）
	代行		市町村が行うことができない場合代行等（災対法73条など）
	費用負担	実施責任者負担（災対法91条）	実施責任者負担（災対法91条）
法を適用した場合	救助の実施	都道府県の補助（法13条２項）	救助の実施主体（法２条１項）
	事務委任	事務委任を受けた救助の実施主体（法13条１項）	救助事務の一部を市町村に委任可（法13条１項）
	費用負担	費用負担なし	国庫負担：50/100～90/100（法21条１項）（40/100の特別交付税措置あり）

出典：内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：６より筆者作成

80/100と費用の増加に応じて国庫負担割合が高くなる。また、特別交付税に関する省令２条１項１号の表４号３、同３条１項１号イの表１号３に基づき、災害による財政需要の増加又は財政収入の減少があることとして、地方負担分についても救助費用の４割が特別交付税として交付され、「国庫負担率が６/10以上であれば、特別交付税措置と合わせ、実質的な地方負担はゼロとなる」（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：７）。地方負担分については災害対策債を100％充当可能であり、その後年度の元利償還の57％が交付税措置される。

都道府県等は、法22条に基づき、救助に要する費用を支弁するため、災害救助基金を積み立てる必要がある。法23条により、都道府県の場合、積立の最少額は前年度の前３年間における地方税法に定める普通税収入額の決算額の平均年額の1000分の５に相当する額となっており（以下、当該法定額を「法定最少額」という。）、法施行令20条１項により、法定最少額に達していない場合、その５分の１を当該年度に積み立てる必要がある。

５　救助実施市制度の概要

救助実施市制度導入後、法が適用された場合、知事は、法２条の３に基づき救助実施市の区域及び当該救助実施市以外の市町村の区域における連絡調整を行うこととされ、知事の連絡調整権が創設された。

救助実施市の指定にあたっては、法２条の２第４項に基づき、内閣総理大臣は包括道府県の意見を聴くとされ、法２条の２第３項を踏まえた災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令２条１号では、指定基準のひとつとして「当該申請市を包括する都道府県との連携体制を確保していること」が規定された。こうした規定に関して、都道府県、指定都市、日本赤十字社、関係団体関係者で構成され、内閣府が事務局を務めた救助実施市指定基準検討会議の報告では、知事からの意見聴取は「救助実施市になることを希望する指定都市との間の調整・連携体制の状況を都道府県知事に確認するための趣旨。都道府県知事に拒否権を付与するものではない」とされていた（救助実施市指定基準検討会議2018：８）。しかしながら、救助実施市の指定にあたって、知事の意見聴取とともに、都道府県との連携体制の構築等の指定基準が設定されたことを踏まえれば、指定都市としては包括道府県の広域的な連絡調整機能が確保されることを示し、消極的でも包括道府県が同意する形とする必要がある。

救助実施市の指定を受けた場合、国庫負担をはじめ、国の財源措置は都道府県と同様に行われ、国庫補助と特別交付税の対象外の経費は、救助実施市が負担する。また、法22条に基づく災害救助基金について、救助実施市は、法23条３号により包括道府県内の人口割合に応じた額を積み立てる一方、包括道府県は法29条により救助実施市の指定に伴い、減額となった法定最少額の超過分を取り崩すことができる。基金の造成には、国庫負担や交付税措置はなく、救助実施市の指定を受けた一部の都市では、府県の基金は、指定都市域の住民が支払った府県民税等も用いて造成していることから、当該部分は権限とと

もに、移譲されるべきとの議論もあった(15)。しかしながら、最終的には、救助実施市の自主財源で災害救助基金を造成する必要が生じた。

このように、法が適用された場合には、国庫負担等の国の財源措置があるものの、一部を救助実施市が負担する必要があり、とりわけ、災害救助基金の造成に対する国の財源措置はなく、全体として移譲によって一定の財政負担が生じることになる。

Ⅱ　先行研究等の状況

１　災害に係る法体系や災害救助法の運用・救助実施市に関するもの

災害に係る法体系に関する研究として、生田2013、大橋2022ａ、村中2024などがある。大橋2022ａは、従来の災対法の時系列に基づく区分の限界を指摘したうえで、原子力災害をはじめ、災害類型に即した研究、都市法と災害法、避難法制などを論じている。また、村中2024は、我が国の災害法制の全体像について、「次に訪れる可能性のある同様の災害に対して備える『復興局面としての防災』として整備された制度」としたうえで、主として行政にとっての災害法制度を中心に論じている（村中2024）。

法に関する先行研究として、責任主体のねじれを指摘するもの（津久井2012：46など）、４号基準や特別基準の弾力的な活用やそのメリットを論じるもの（津久井ほか2012：38-39、山崎2013：８、岡本2018：149）がある。こうしたものは法の運用に関する提案といった性格が強くなっている。

また、救助実施市制度に関しては、その導入過程に着目した研究が行われている（鈴木2021：54-61など）。

しかしながら、救助実施市の指定における包括道府県と指定都市の関係、救助実施市の財政負担や効果に着目した研究は管見ではみられない。

２　災害救助法における都道府県と市町村の関係

吉村ほか2025は、法と災対法の差異とともに、法の制定過程を分析している。前者については、法の適用時の都道府県と市町村の役割分担の変化、さらには令和５年梅雨前線による大雨等災害の事例を取り上げ、静岡県の法適用に関して、市町村の意向と静岡県の実際の適用に差異があったことを指摘している。また、法制定時の国会での論戦、特に国、都道府県、市町村の関係を取り上げ、市町村への委任が想定されていたとしている。

伊藤ほか2025は、法が適用されていったん市町村が費用を負担してもその費用が都道府県から支出されない繰替支弁不可という状況を生み出す場合があること、このため先例を把握しておくことなどが必要としている。さらに、県と市の担当者で法の評価が分かれていることを指摘し、その要因として市側の経験不足を挙げている。

武田ほか2016は、指定都市における防災・危機管理対策の課題を明らかにするため、包括道府県及び指定都市に対してアンケート調査を実施しており、包括道府県・指定都市の回答に相違がみられ、指定都市は自身の役割強化を求める傾向があるとしている。

このように、都道府県と市町村の間で法の運用への認識、法の評価、経験に差異があることが指摘されてきており、特に、包括道府県と指定都市の認識には相違があると分析されているが、救助実施市制度導入後の研究は管見ではみられない。

Ⅲ　本稿のリサーチクエスチョン

本稿のリサーチクエスチョンは、①包括道府県の実質的な同意が必要な救助実施市の指定をなぜ指定都市が受けるに至ったのか、②救助実施市の指定の財政負担と効果はいかなるものかである。①につい

(15)　例えば、名古屋市会では、「権限移譲であれば、当然、愛知県から財源を含めて移譲をするというのが」「一般的ではないか」といった指摘があり、危機管理局危機管理企画室主幹は、財源移譲はないとしたうえで、「発災時には災害救助基金を取り崩しまして、救助の支弁の財源に充てる」「使った分を国庫として国が救助費用の５割から９割を負担するということが法令で定められておりますので、発災後には一部戻ってくる」と答弁していた（2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会）。

て、政策が自治体間で波及し、普及が進むことがいわれ、内生条件・相互参照・横並び競争という３つの条件から分析されている（伊藤2002）。国が救助実施市という制度を設けた場合、指定都市では内生条件を踏まえつつ、横並びで導入が進められていくことも考えられる。一方、包括道府県が実質的な拒否権を有しているとすれば、指定都市は包括道府県から消極的でも同意を調達できる環境を作り出す必要がある。こうした中で、なぜ指定都市が救助実施市の指定を受けるに至ったのか、包括道府県の拒否権と、その拒否権への国の影響とともに、指定都市の内生条件や包括道府県への働きかけなどを分析していく。

②について、指定都市移行時の法定外任意移譲事務については、同意の前提として指定都市に負担を強いる場合が多い（岩崎2002：10）。事務処理特例による事務移譲については、必ずしも財政措置が十分ではないことも指摘され(16)、交付金不足により移譲が成立しなかった事例もあった(17)。権限移譲では権限と財源がセットということがいわれるものの、実態として財源移譲は十分ではなく、権限移譲は新たな財政負担をもたらすことが多い中で、災害救助基金の設置、その後の救助の実施に関する費用等の財政負担と、包括道府県を介さず、国と調整できることなど、運用上の効果について分析していく。

こうした点を明らかにするために、法の適用状況、包括道府県・指定都市の議会における救助実施市に係る審議の状況、新聞記事等における知事・市長のコメントを中心に、筆者が指定都市に行ったアンケート調査結果も活用し(18)、分析していく。

Ⅳ　救助実施市の指定・未指定の分岐点

１　救助実施市制度の導入過程

法適用の権限等については、救助実施市制度の創設により、2019年４月から内閣総理大臣が指定した市の長に移譲されることとなった（法２条の２）。

2000年の分権改革以前から指定都市は当該権限の移譲を要望していたものの、具体的な検討に着手する契機は、熊本地震の発生であり、検討の過程では、官房長官の菅義偉をはじめ、政治主導のイニシアティブも大きかった（鈴木2021：54-60）。2016年12月には、内閣府が中心となり、宮城県など５つの県と、仙台市など４つの指定都市の局部長級が構成員となる災害救助に関する実務検討会が設置され、検討が進められる。熊本県は構成員ではないものの、検討の過程では仙台市と宮城県、熊本市と熊本県が震災の経験を踏まえ、現行制度における支障の有無について異なる認識を示していた（災害救助に関する実務検討会2017：4-5）。例えば、仙台市は事務委任が遅れたため、応急仮設住宅の建設が遅れたとし、宮城県は遅れたのは権限以外の用地選定の遅れなどの理由があるとしていた。2017年12月の最終報告で、内閣府は、東日本大震災と熊本地震で災害救助上の支障は発生したのかという点について、「何が事実であったかを確定させることは困難だが、市と県の間に認識の齟齬があり、それに伴う事務的な混乱があった」として、支障がどこにあったかを県・指定都市のいずれかに帰着させることはしなかった（同：21）。このうえで、「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を新しい

(16)　例えば、都道府県の中で人口規模が最大の市町村を対象とした調査の結果、移譲事務交付金が「十分である」が８団体、「十分ではない」が13団体との結果であった（生沼・板垣2006：22-24）。

(17)　「静岡市と浜松市は『移譲事務にかかる諸費用に見合う交付金が支給されず、持ち出しが多くなる』などの理由から（旅券事務の）移譲を受けない」とした（2008年１月28日時事通信社ｉＪＡＭＰ「旅券事務を市町に移譲へ＝静岡、浜松両市は拒否 ── 静岡県」）。

(18)　2026年１月30日を締切とし、１月７日に20の指定都市の危機管理担当等に郵送した。何度かメールや電話等による確認を行い、最終的に19市から回答を得た。この結果については、次のＨＰで公開している。https://hiro.o.oo7.jp/hiro/research1/（最終閲覧日2026年10月27日）

救助主体」とすることが提案される（同：2-3）。特に、包括道府県からは、応急仮設住宅の建設など、指定都市による資源の先取りの懸念が示されていたが、資源の調達配分計画を包括道府県が策定し、指定都市はその計画のもとで救助を実施することで公平に資源を配分することが提案され、法改正に向けた作業が進められていく。過去の震災における具体的な支障の存在の有無に直接言及せず、包括道府県と指定都市の対立が深まることを回避しながら、包括道府県域における資源配分など、府県の総合調整・司令塔機能は変わらないことを強調し、包括道府県は、他の市町村に人員的にも財政的にも集中できる１つの選択肢として、新たな制度が提案されていく。なお、当時、包括道府県が示していた指定都市による資源の先取りの懸念は、権限移譲により指定都市が早急に資源を確保し、指定都市域では迅速な救助が可能になるという指定都市の主張の一部を肯定するものであったともいえよう。

包括道府県が資源配分調達計画を策定することを含む内閣府の提案についても、神奈川県知事の黒岩祐治をはじめ、知事会は反対の意向を示していた。2018年５月11日の改正法案の閣議決定に対して知事会は包括道府県の広域調整機能の担保に懸念を示し、慎重な法案審議を求めた。知事会の動きも踏まえ、包括道府県として、宮城県(19)、埼玉県(20)、神奈川県(21)、静岡県(22)、京都府(23)、兵庫県(24)、熊本県(25)の知事も、改正法案に対する考えを説明しており、知事会とあわせ反対、または様子見というものであった。

しかしながら、国政主導の動きもあり、法案は成立した。知事会は、６月８日の声明で「都道府県の意見を十分反映させるよう、国に強く求め」るとした。閣議決定後と比較すると、制度化を前提とし、従来の反対の立場から意見反映を求める方向に転換したともいえる。

その後、2018年10月には救助実施市指定基準検討会議の報告がとりまとめられ、これを受け、指定基準等を定めた救助実施市に関する内閣府令が制定され、2019年４月以降、救助実施市が指定されていく。

特に、申請にあたっては、「発災時の物資等の配分が適切かつ円滑に実施されるよう、県・救助実施市や関係団体等と調整する手順をマニュアル化」（内閣府政策統括官（防災担当）2025ｂ：35）した資源配分計画の作成が求められるようになった。法施行通知によれば(26)、この計画は、「法２条の３に基づき連絡調整権を持つ都道府県が、救助実施市申請市の協力の下、検討するものであり、救助実施市が包括道府県の連絡調整権に従うものという根拠となるもの」とされ、包括道府県にとっては、指定都市への調整権の行使が具体的な指定手続きの中で明確にされたともいえる。

---

(19)　知事の村井は「全国知事会として今回の災害救助法の一部改正の法律案の閣議決定に対して声明を出しており」「同じ意見」としていた（2018年５月14日宮城県知事記者会見）。

(20)　知事の上田清司は「危機管理のポイントは指揮系統を一元化することだ」とするなど、知事会会長として反対の立場を示した（2018年６月８日神戸新聞朝刊３面）。

(21)　2018年５月８日の記者会見で、知事の黒岩は、法案の閣議決定後に防災担当大臣の小此木八郎が関係者の一定の理解を得られたという認識を示したことについて聞かれ、「それは誤解でしょう。一定の理解を示したということは全くない」としていた。

(22)　知事の川勝平太は「『実力のない政令市が（災害対応を）引き受けるのは非現実的だ』と述べ、県内の政令市への権限移譲に慎重な姿勢をにじませた」という（2018年５月24日静岡新聞朝刊９面）。

(23)　知事の西脇隆俊は、京都市への応急仮設住宅の委任も明確にしており、法改正であまり変わるものではないが、市の考えも聞きたいとした（2018年５月18日府知事記者会見）。

(24)　知事の井戸敏三は、「申し出があるなら相談していきたいと述べる」にとどめ、慎重姿勢を示していた。ただし、法案が成立すれば、神戸市と県でよく協議させていただくとしていた（2018年５月９日神戸新聞朝刊３面、2018年５月８日定例会見）。

(25)　知事の蒲島郁夫は、閣議決定を受けて、反対の意向は明確にせず、懸念について法案の段階で解消してほしいとした（2018年５月16日定例記者会見）。

(26)　改正災害救助法の施行について（平成30年12月28日付け府政防1436号・消防災第199号、都道府県知事・指定都市市長宛、内閣府政策統括官（防災担当）・消防次長通知）。

２　救助実施市の指定の状況

図表4-2-1に、救助実施市の指定状況と、2018年12月(27)、2019年２月(28)、2020年６月(29)時点での指定の意向、特別市という１層制の自治体を目指す意向、市長の指定都市市長会における災害に関係する役職、指定前後の首長の交代、指定前５年間の法適用や被災者生活再建支援法の適用、事務処理の特例による事前の委任の取決め状況を示した。こうした団体は指定時期に応じ４つの「グループ（以下「G」という。）」に分けることができる。

ＩGは2019年４月に指定を受けた団体である。大震災を経験し、取組を主導した仙台市、神戸市、熊本市、さらには市長が指定都市市長会の会長を務めていた横浜市などとともに、横浜市と横並びで指定を受けた同一県内の川崎市、相模原市、直近で被災者生活再建支援法が適用される災害が発生した同一県内の北九州市、福岡市などが含まれている。こうした団体は2018年12月時点で2019年４月の指定意向を明らかにしていた。福岡市は、指定申請の直前まで、報道機関に対し、「福岡県などと調整中」としていたものの、「県内の北九州市が２月末に申請する意向であることを踏まえ、歩調を合わせ」た(30)。ただし、調整に時間がかかったこともあり(31)、北九州市では副市長が知事にも説明し、平成31年度当初予算で基金造成の予算措置を行っていたのと比較すると(32)、予算対応が令和元年９月補正と遅くなっている。平成30年７月豪雨による法適用を受けていた岡山市は、市長が知事に直接働きかけ(33)、連携体制を構築し、2019年４月当初の指定を受けることができた。また、宮城県、神奈川県、岡山県、熊本県では、2017年12月時点で、委任の事前の取決めは行われておらず、救助実施市の指定により救助の役割分担が明確になったといえる。

ⅡGは、救助実施市導入後１年以内に指定を受けた団体であり、2018年12月時点で申請の意向をもっていた。指定を受けた理由として、アンケートで議会からの要望を挙げたのが、全体では12団体中３団体（25%）であるのに対して、ⅡGでは３団体中２団体（66.7%）であり、議会側の動きが救助実施市指定に影響したことが特徴として挙げられる(34)。例えば、名古屋市では、2019年４月に指定を受けられず、「二番手」となったことに対する質問も行われていた(35)。ⅡGのうち、さいたま市については、2018年６月時点で市長は法改正を肯定的にとらえ(36)、12月時点では2019年４月の指定意向を有していたものの、当初の指定を受けることができなかった。そ

(27)　2019年２月６日川崎市議会健康福祉委員会資料（健康福祉局関係）による。
(28)　2019年２月26日時事通信社ｉＪAMP「９政令市が災害時『救助実施市』に申請の意向＝時事通信調べ」による。なお、前日、25日の同社の官庁速報では、福岡市は検討中とされており、前日報道された調査時点と、26日のものでタイムラグがあったことも考えられる。いずれにせよ非常に短期間で横並びで対応を進めたものと思われる。
(29)　2020年６月４日毎日新聞大阪朝刊１面。
(30)　2019年２月26日時事通信社ｉＪAMP「福岡市も申請の意向＝救助実施市、計９政令市に ── 時事通信調べ」。
(31)　2019年３月１日福岡市議会条例予算特別委員会第１分科会市民局答弁。最終的に財政調整基金を取り崩して、令和元年度９月補正予算で対応した（2019年９月20日福岡市議会令和元年総務財政委員）。
(32)　北九州市の副市長は「昨年より福岡県と、私も知事に御説明いたしましたけども、７回にわたる連携のための協議を実施し」、「私を座長としまして危機管理室、総務局、財政局、保健福祉局などの関係局の部長から成る調整会議における庁内の検討を実施しました」（2019年３月６日北九州市議会本会議副市長答弁）と、手順を追って取組を進めてきたと考えられる。
(33)　岡山市長は、懇談会で岡山県知事へ直接働きかけるなど（2018年11月17日朝日新聞岡山全県朝刊29頁）、市長がリーダーシップを発揮していた。
(34)　指定を受けた理由として該当するものを選んでください（複数回答可）との設問に対して、選択肢はア 自ら災害救助法の適用を決定できる、イ 災害救助法の特別基準の適用などについて国と直接協議できる、ウ 議会からの要望があった、エ その他であった。
(35)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会。
(36)　さいたま市長は「今回の改正は県と指定都市の適切な連携、分担によって、被災地域の住民に対して、より迅速かつ円滑な支援を可能にするもので、また大変意義がある」と前向きにとらえていた（2018年６月20日市長記者会見）。

図表4-2-1　災害救助法の救助実施市の指定意向等

		救助実施市の対応					環境等						
		指定	発効	改正法施行前の意向		施行後	目指す都市像	指定都市市長会	後続指定直前の首長交代		指定前5年間の法適用状況	委任の事前取決め(2017/12)
				2018.12	2019.2	2020.6	2020.10		市長	知事		
Ⅰ	仙台市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み		災害復興(12～17)			有	×
	横浜市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市	会長(14～21)				×
	川崎市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市					
	相模原市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市					
	神戸市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市	会長(09～14)			(被)	○
	岡山市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				有(被)	×
	北九州市	19/4	19/10	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				(被)	◎
	福岡市	19/4	19/10	19/4指定	2月末申請意向	指定済み	特別市				(被)	
	熊本市	19/4	19/4	19/4指定	2月末申請意向	指定済み		危機管理(17～現在)			有(被)	×
Ⅱ	名古屋市	19/12	20/4	申請予定	検討中	指定済み	特別市					○
	さいたま市	20/4	20/4	19/4指定	検討中	指定済み				有	有(被)	○
	京都市	20/4	20/4	申請予定	検討中	指定済み	特別市					◎
Ⅲ	千葉市	23/4	23/4		検討中	△			有	有	有(被)	◎
	静岡市	26/4	26/4		検討中	△	特別市		有	有	有(被)	○
	浜松市	26/4	26/4		検討中	△	特別市		有	有	有	○
Ⅳ	札幌市	未			検討中	△						○
	新潟市	未			検討中	△	特別市					◎
	大阪市	未			未検討	－						×
	堺市	未		申請予定	検討中	－						
	広島市	未		19/4指定	検討中	○	特別市					×

注１：指定前５年間の法適用状況のうち、（被）は被災者生活再建支援法の適用があったものを示す。
注２：2020年６月の調査は、○が前向きに検討、△が検討中。
注３：委任の事前取決めは脚注(14)による。◎は応急仮設住宅を含む、○は取決め有、×は取決め無。
出典：川崎市資料等より筆者作成

の後、2019年８月の知事の交代や(37)、2019年10月の法が適用される災害の発生といった環境変化によって、指定に至ったと考えられる。名古屋市や京都市は包括道府県から独立する特別市を理想の都市像として位置づけており、権限移譲には積極的であったと推察される。名古屋市については、2019年10月時点で知事と市長が対話すらできないような関係であったとされる中(38)、法改正当初から県市で協議を重ね、2019年３月以降は救助実施市としての指定を受ける方向で協議し(39)、災害救助基金造成に関する議論はあったものの、当該予算を確保し、指定に至った。京都市については、改正法成立当初は、府とともに当面静観としていたものの(40)、財政状況が厳しい中(41)、2020年度当初予算で法定最少額の５分の１、１億６千万円を確保し、指定を受け、さらに2021年度当初予算では６億４千万円を確保し、法定最少額の８億円を積み立てるに至っている。また、ⅡＧでは2017年12月現在で委任等の取決めが行われている状況であり、応急仮設住宅の建設を含むのは京都市のみであったものの、県市の役割分担は一定程度明確化されていた。

ⅢＧは、救助実施市制度創設時には指定の意向を示していなかったものの、改正法施行から４年以上を経て、救助実施市の指定を受けた団体である。2019年２月時点で千葉市は「千葉県や業界団体との調整は丁寧に行う必要があり、『メリット、デメ

(37)　知事の上田は、全国知事会の会長を務め、「埼玉の場合、既にさいたま市と協議して事務委任する項目を決めており、今でも県がやるべきことに集中できる体制が整っている」とし（2018年６月８日神戸新聞朝刊３面）、改正法成立直前も指定都市への権限移譲に反対していた。
(38)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会酒井防災危機管理局長答弁。国際芸術祭「あいちトリエンナーレ2019」をめぐっての対応が背景にあったと思われる。
(39)　2019年10月21日名古屋市会都市消防委員会河合防災危機管理局危機管理企画室主幹答弁。
(40)　2018年５月28日京都新聞朝刊３面。
(41)　2020年12月28日の緊急記者会見で、京都市長の門川大作は、「このままでは、財政再生団体に転落しかねない」と財政状況を説明していた。

リットを慎重に検討していきたい』」(42)、静岡市は「昨年末（2018年）から静岡県と協議を開始。現在は県を中心とした防災対応体制が構築されているため、今回の制度を活用すべきか検討している」(43)、浜松市は「これまで大きな災害がなくメリットがよく見えない」としており(44)、法施行当初、申請意向をもっていなかった。その後、ⅢＧは、知事・市長の交代や、法が適用される災害に直面する。千葉県知事には前千葉市長の熊谷俊人が就任し(45)、静岡県知事には前浜松市長の鈴木康友が就任している。災害に関しては、改正法施行後、三市に法が適用され、特に静岡市、浜松市(46)の場合、令和５年梅雨前線による大雨等災害で、県に法適用を求めていたにもかかわらず、県が適用を見送る事態が発生していた(47)。このような環境変化等が、救助実施市指定を促したと考えられる。

ⅣＧの指定を受けていない団体については、堺市、広島市を除き、当初から申請意向をもっていなかった。2018年12月時点で申請予定であった堺市は、2019年２月に市長の政治資金収支報告書の未記載が報道され、４月の市長退任を経て、６月には大阪維新の会の永藤英機が市長に就任し、大阪市と同様に救助実施市の指定に消極的となったと推察され、県市の意向が重要な要素だったと考えられる。また、2019年４月に指定を予定していた広島市については、2020年時点で「前向きに検討」としていたものの、指定に至っていない。市の取組としては、「救助実施市に指定されることで、被災状況に応じて迅速な被災者支援を行うことができるというメリットを示しながら、毎年度、県と事務的に協議・意見交換を行っている」状況にある(48)。広島市が指定のメリットを示しても、救助実施市指定へと進まない状況は、県の同意が重要であることを傍証しているようにも思われる。

図表4-2-2に協議開始までの期間(49)と、協議開始から指定の申請までの期間(50)を示した。協議開始までの期間は、ＩＧの２団体、ⅢＧの１団体を除き、半年未満で、ＩＧの２団体も半年以上１年未満となっており、比較的短くなっている。一方、指定までの期間については、半年未満はＩＧの３団体で、半年以上から１年未満がＩＧの４団体、ⅡＧの２団体、ⅢＧの１団体、１年以上から２年未満がⅡＧの１団体、ⅢＧの１団体と、遅く指定を受けた団体ほど、協議開始後の調整期間が長くなっている。半年未満はⅡＧ、ⅢＧではみられない。

ＩＧでは、改正法施行に向け、2019年４月の当初指定を目指し、包括道府県と指定都市の調整が横並びで短期間に行われたが(51)、ⅡＧ以降は、先行事例があるにもかかわらず、最初の指定を目指す必要がなくなり、時間的に余裕ができ、協議に時間を要

(42)　2019年２月25日時事通信社ｉＪＡＭＰ「救助実施市、申請は８政令市＝改正災害救助法４月施行で ── 時事通信調べ」。

(43)　注(42)参照。

(44)　2020年６月４日毎日新聞大阪朝刊23面。

(45)　2025年２月20日に行われた指定都市シンポジウムで、熊谷は「災害時は千葉市の部分は千葉市が迅速に行っていただいて、県のリソースは千葉市以外の部分にしっかりと注いでいく」とし、その効果を前向きにとらえていた。

(46)　2023年５月に浜松市長に就任した中野祐介は、救助実施市指定の直前の議会で、豪雨・台風の水害対応、津波の対応等の災害対策に取り組んできており、その経験から指定を目指しているという趣旨の答弁を行った（2026年３月６日浜松市議会本会議）。

(47)　注(11)参照。

(48)　2024年３月15日広島市議会予算特別委員会危機管理課長答弁。なお、「平成30年以降、県と事務的に協議、意見交換を行っております」とも答弁しており（2021年９月17日広島市議会第３回定例会危機管理担当局長答弁）、改正法の施行前から６年以上、事務的には協議、意見交換が継続されてきている。

(49)　問いは「都道府県に指定の意向を伝えてから協議開始までに要した期間として該当するものを選んでください（協議開始とは具体的な検討のための会議体設置で合意した時点を指します。）」となっている。

(50)　問いは「協議開始から内閣府への指定の申請までに要した期間として該当するものを選んでください」となっている。

(51)　実際、仙台市長の郡は「改正災害救助法施行後、最初の救助実施市指定を受けることができますよう、全力で取り組んでまいります」と答弁しており（2018年９月11日仙台市議会定例会）、指定都市としては救助実施市制度導入時に指定を受ける意味が大きいと考えられる。

図表 4-2-2　救助実施市指定までの道府県との協議

		協議開始まで　N＝9		協議開始後、指定まで　N＝12	
		団体数	割合※	団体数	割合※
ア　半年未満	Ⅰ	3	60%	3	43%
	Ⅱ	2	100%	0	0％
	Ⅲ	1	50%	0	0％
イ　半年以上から１年未満	Ⅰ	2	40%	4	57%
	Ⅱ	0	0％	2	67%
	Ⅲ	0	0％	1	50%
ウ　１年以上から２年未満	Ⅰ	0	0％	0	0％
	Ⅱ	0	0％	1	33%
	Ⅲ	1	50%	1	50%
エ　３年以上		0		0	

※　割合はGごとのものとなっている。
出典：アンケートより筆者作成

したことも考えられる。

3　救助実施市指定に係る事例

事例研究として、ＩＧで指定を受けた横浜市と仙台市を取り上げる。両市を取り上げるのは、ＩＧでは参照できる先行事例がなく、改正法施行までの短期間で調整が重ねられたと考えられる中、両市は他都市の動きをリードしていたためである。また、神奈川県、宮城県という包括道府県が救助実施市制度導入に反対しており、報道等でも取り上げられ、指定に向けた指定都市から県への働きかけなどがより詳細に把握できるためである。

（1）　横浜市の事例

横浜市長の林文子は、2014年４月から2021年８月まで、指定都市市長会の会長を４期途中まで務めている。林の会長の任期と、救助実施市創設・指定に向けた期間はちょうど重なっている。横浜市は近年大きな災害を経験していないものの、林は、会長として救助実施市制度の創設をリードした。一方、知事の黒岩は当初、反対の主張を繰り返し、例えば、知事会を代表して出席した2018年４月13日の自民党災害対策特別委員会でも、法改正に反対する姿勢を示した。一方、林は、同委員会で「政令市の判断が尊重されるべき」と訴えた(52)。

改正法案の閣議決定後、５月15日に、林は、知事会の懸念に関して、（救助実施市指定の趣旨を）「理解している知事もいる」「あくまでも司令塔は知事。（知事会には）きちんと説明していきたい」と話し(53)、知事の司令塔機能、つまり広域調整機能を重視することで、移譲に理解を求めていく意向を示した。一方、黒岩は、例えば５月23日の関東地方知事会議で「大規模災害には一元的に対応するべきだ」と改めて訴えるなど、法改正に否定的な見解を示していた(54)。

このように、３つの指定都市を擁する神奈川県の黒岩は知事会の代表として、林は指定都市市長会の会長として、会を代表しつつ、論争が繰り広げられる。

しかしながら、2018年６月８日の改正法成立後は、黒岩も「政令市とともに、いざというときに迅速に動くことができるよう形を作っていきたい」とし、一転して救助実施市指定を容認する姿勢を明確にする(55)。改正法成立という国の動向が影響したと考えられる。

一方、事務方の動きに目を向けると、黒岩の容認発言に先立つ、2018年４月には、神奈川県の副知事・横浜市の副市長の間で大規模災害時における救

(52)　2018年４月14日読売新聞朝刊31頁。
(53)　2018年５月16日朝日新聞朝刊北海道総合26頁。
(54)　2018年５月24日朝日新聞朝刊横浜25頁。
(55)　2018年６月９日産経新聞神奈川版。

助活動について実務的な協議を行っていく旨を確認し、局長・部長級の協議を進めていく。2018年６月28日時点で県と横浜市は、物資の供給、住宅、医療の提供などについて２回の協議を行っていた。改正法成立後、６月14日に県は他市町村へ「被災者への物資の供給、応急仮設住宅、医療の提供などに当たって、政令市以外の市町村の救助活動に支障を来さないように、県の広域調整計画が適切に機能するよう調整を図っていく」という文書を発出し(56)、県全体という広域的な視点から指定都市以外の市町村に対する調整も進めていく。

その後、県は、川崎市、相模原市に救助実施市指定の意向を確認し、両市を含め、局長・部長級の協議を５回、資源配分や応急仮設住宅、医療という個別分野の協議を３回実施する。

こうした結果、2018年12月27日に、神奈川県と横浜市、川崎市、相模原市は全国ではじめて、災害時の資源配分の目安を定める資源配分計画を策定し、当該計画に基づく救助の実施等を合意内容とする「改正災害救助法に基づく救助に関する覚書」を締結するに至った(57)。これによって、救助実施市の指定にあたってのハードルである連携体制の構築ができ、2019年２月末の申請に至った。

並行して、災害救助基金については、県内指定都市が横並びで、平成31（2019）年度当初予算案に所要額を計上し、必要な規定の整備が行われた。

神奈川県の３指定都市については、改正法成立という国の動向を踏まえ、知事の態度が変化したこと、横浜市長がリーダーシップを発揮し、県の広域調整機能は確保されることを強調しつつ、川崎市や相模原市とも横並びで協議を進めたことでＩＧでの同時指定に至ったと考えられる。また、神奈川県・横浜市の間では、改正法成立以前から、法施行も見据え、知事・市長の議論とは別に、行政組織間で実務的な協議が重ねられており、こうした事前の調整も短期間での指定につながったといえる。

（２） 仙台市の事例

仙台市長の奥山恵美子は、指定都市市長会の災害復興部会長（名称等は任期中変更あり）を2012年から2017年の市長退任まで務め、任期中、会長であった神戸市長の矢田立郎や横浜市長の林と、災害対応法制の見直しの議論をリードした。対応方針の閣議決定前、2014年６月には会長の林とともに、自民党災害対策特別委員会に出席し、「災害対応法制上の道府県と指定都市の役割分担」を説明している。奥山は「（災害仮設住宅について）支援主体が知事であり、その責任で全県的に平等に進められたので、仙台市は準備はできたのに造れない状態」であったとの認識をもっていた(58)。また、熊本地震を踏まえた要望も会長の林とともに行っている。

こうした奥山のスタンスと、宮城県知事の村井嘉浩の考えには隔たりがあった。例えば、2017年６月５日の記者会見で、奥山は「政令市が災害救助の問題に当初から関わることによって、政令市を含んだより広域的な自治体への対応も視野にいれて検討し、事前に役割分担する」ことで「県にとってもメリット」があるとした(59)。対する村井は同日の会見で、「仙台市民も大切な県民ですけれども、仙台市以外の県民も同じく大切な県民で」「同じ進捗で準備を進め」ることが「平等につながる」と、県域で広域的に一律に取り組む必要性に理解を求めた(60)。知事・市長ともに県域での広域調整の必要性は認識しつつも、県全体の公平性確保という点で異なっていたといえる。特に、村井は、仙台市と市外で進捗に差が生じ、同市により資源が先取りされることを懸念していたと考えられる。

その後、奥村が退任し、郡和子が市長となる。郡は、2017年７月の選挙前の報道機関のアンケートで「災害時の権限の移譲など喫緊の課題は毅然（きぜ

(56)　実務協議の状況等については、2018年６月28日、2018年12月12日神奈川県議会防災警察常任委員会における災害対策課長答弁、2019年２月14日　平成31年横浜市会政策・総務・財政委員会副市長答弁等による。
(57)　2018年12月28日神奈川新聞朝刊１面。
(58)　2014年２月27日朝日新聞朝刊宮城全県25頁。
(59)　2017年６月５日仙台市長記者会見。
(60)　2017年６月５日宮城県知事記者会見。

ん）として主張する」[61]としていた。2018年６月８日の改正法成立時に、郡は記者に対して（改正法の成立は）「大変ありがたい。一刻も早く救助実施市の指定を受けられるよう万全を尽くしたい」と述べた。改正法に懸念を示してきた村井に対しては「道府県とどのように連携できるのか、しっかり話さなくてはいけない」とし、時機をみて話し合う意向を示した[62]。村井は６月11日の定例会見で「自治体間で被災者支援に相当の格差ができ、政令市の一極集中を加速させる」と懸念を示し、「政令市の主張は当然だ」と理解しつつも[63]、「仙台市と個別交渉する前に、知事会と指定都市市長会の協議が必要」と主張していた[64]。

このように連携体制構築の必要性を認識しつつも、救助実施市の指定に積極的な郡と、県域での公平性の確保を主張する村井の考えには法成立時点でも隔たりがあった。

ただし、６月13日の市議会の代表質問で、郡は、既に担当レベルでは実務的な調整を開始していることを明らかにし、自身も知事と直接会って説明し、救助実施市の指定に向けて全力を尽くすとした[65]。2018年８月には、救助実施市の指定について、村井に直接説明した[66]。一方、村井は、９月27日の県議会で、これまで県と仙台市の担当者間で打ち合わせを重ねてきたところであり、仙台市が救助実施市に指定された場合に災害救助が迅速かつ円滑に実施されるよう、適切に調整するとした[67]。

こうした村井の主張の変化の背景には、郡の働きかけとともに、知事会の対応があると思われる。2018年６月時点で、知事会と指定都市市長会の協議の必要性を指摘していたものの[68]、2018年８月28日には内閣府が事務局を担う第１回の救助実施市指定基準検討会議が開催され、指定基準のたたき台として「救助実施市となる市（指定都市）と都道府県の調整・連携体制」が挙げられた。国レベルの検討と並行して、宮城県と仙台市でも防災部門や土木部門などさまざまな実務協議を重ね[69]、2019年２月26日に内閣府に申請がなされ、４月に救助実施市の指定を受けた。

宮城県と仙台市の事例でも、市長の働きかけとともに、改正法の成立や県内の調整・連携体制の確保を含む救助実施市の指定基準の決定といった国の動向、さらには知事会の消極的同意などが救助実施市の指定には重要であったことが指摘できよう。また、神奈川・横浜よりは遅いものの、早期に県市間で実務的な調整を開始したことも、最初の救助実施市指定につながったと考えられる。

Ⅴ　救助実施市の指定の影響と効果

１　財政的な影響

図表5-1-1に、災害救助基金について、救助実施市に係る当初の予算額、指定翌年度の積立状況、府県の基金の状況等を示した。予算については、指定前に確保している団体が多い中、福岡市は指定後、発効前、熊本市は発効後に確保している。京都市は当初法定最少額の５分の１の最低額を確保した状況であったほか、千葉市も不足していたものの、それ以外の市は当初から法定最少額を確保していた。神奈川県、静岡県では同一県内の指定都市が足並みをそろえていたが、福岡県では先述のような調整のずれもあり、予算確保時期に相違がみられる。指定翌年度の基金の積立状況をみると、2020年４月時点で川崎市、相模原市、京都市、2024年６月時点では千葉市は法定最少額に達していない。川崎市、相模原市の積立不足は、前年度の令和元年東日本台風の影

(61)　2017年７月19日朝日新聞朝刊宮城全県25頁。
(62)　2018年６月８日ｉＪＡＭＰ時事通信社「仙台市長『大変ありがたい』＝改正災害救助法成立で」。
(63)　2018年６月11日ｉＪＡＭＰ時事通信社「『政令市の一極集中加速』＝改正災害救助法成立 ── 村井宮城知事」。
(64)　2018年６月14日河北新報朝刊16面。
(65)　2018年６月13日仙台市議会平成30年第２回定例会市長答弁。
(66)　2018年９月11日仙台市議会平成30年第３回定例会市長答弁。
(67)　2018年９月27日宮城県議会平成30年９月定例会知事答弁。
(68)　注(64)。
(69)　2019年１月21日仙台市議会総務財政協議会地方分権・大都市制度担当課長答弁。

図表5-1-1　災害救助基金の状況等

単位：億円

		指定	発効	指定都市の基金						府県の基金								
				当初対応		指定翌年度の積立状況				指定直前				2025.6の状況			増減額 b－a	増減率 (b－a)/a
				予算対応	予算額	時点	積立額	最少額	積立率	時期	積立額 a	最少額	積立率	積立額 b	最少額	積立率		
Ⅰ	仙台市	19/4	19/4	H31当初	7.1	20/4	7.1	7.0	102.1	18/4	19.9	14.4	137.8	14.2	7.9	178.9	－5.7	－29%
	横浜市	19/4	19/4	H31当初	25.8	20/4	25.8	25.4	101.8	18/4								
	川崎市	19/4	19/4	H31当初	10.2	20/4	8.5	10.0	84.8	18/4	60.1	60.1	100.0	41.1	22.7	181.3	－19.0	－32%
	相模原市	19/4	19/4	H31当初	5.0	20/4	4.9	4.9	99.6	18/4								
	神戸市	19/4	19/4	H31当初	10.0	20/4	10.0	9.8	102.2	18/4	34.8	33.7	103.4	29.3	29.3	99.9	－5.5	－16%
	岡山市	19/4	19/4	H31当初	5.0	20/4	5.0	4.4	113.6	18/4	11.1	11.4	97.5	8.1	8.1	100.0	－3.1	－27%
	北九州市	19/4	19/10	H31当初	6.1	20/4	6.1	6.1	100.2	18/4	28.0	30.6	91.8	17.4	18.2	95.9	－10.6	－38%
	福岡市	19/4	19/10	R元9月補正	9.8	20/4	9.8	9.7	100.9	18/4								
	熊本市	19/4	19/4	R元6月補正	3.3	20/4	3.3	3.3	100.0	18/4	7.6	7.6	100.0	8.0	4.8	164.6	0.4	6%
Ⅱ	名古屋市	19/12	20/4	R2当初	19.0	20/4	19.0	18.8	100.9	18/4	62.2	60.5	102.7	61.7	43.9	140.4	－0.5	－1%
	さいたま市	20/4	20/4	R2当初補正	6.7	20/4	6.7	6.7	100.0	18/4	35.2	36.8	95.5	33.0	33.8	97.8	－2.1	－6%
	京都市	20/4	20/4	R2当初	1.6	20/4	1.6	7.8	20.4	18/4	15.3	13.6	113.0	14.0	6.3	222.5	－1.3	－8%
Ⅲ	千葉市	23/4	23/4	R5当初	6.6	24/6	6.6	7.0	94.9	22/6	41.1	41.1	100.0	40.4	39.2	102.9	－0.7	－2%
	静岡市	26/4	26/4	R7･2月補正	5.0					25/6	37.1	24.7	150.4					
	浜松市	26/4	26/4	R7･2月補正	5.5													

出典：内閣府政策統括官（防災担当）の情報開示資料、市の予算書より筆者作成

響と推測され、両市は基金を積み増し、翌2021年６月には法定最少額に達している。京都市も、同様に積み増し、2021年６月に法定最少額を満たしている。千葉市については、翌年の2025年６月時点でも法定最少額に達していないものの、積み増しを続けているという。

府県の基金額について、熊本県(70)、愛知県、千葉県では、県内指定都市の救助実施市指定前の金額がほぼ維持されている一方、複数の指定都市を抱える神奈川県、福岡県では10億円を超えて取り崩され、一般会計に繰り入れられている。具体的に、決算における災害救助基金から一般会計への繰入金をみると、神奈川県は2020年度が約２億円、2021年度が約４億円、2022年度が約４億円、2023年度が４億円、2024年度が４億円で、福岡県は2019年度が約14億円、2020年度が約２億円、2023年度が約１億円などとなっている。特に、福岡県は2020年４月１日の現在高は16.5億円で、法定最少額の16.4億円とほぼ同額であり、北九州市と福岡市の救助実施市指定によって、減じられた法定最少額のほぼ同額まで一般会計に繰り入れている。このように救助実施市指定により取り崩し可能となった基金については、財源の１つとして活用され、一般会計で他の用途に用いられているものと考えられる。

つまり、災害救助基金に関して包括道府県は権限移譲に伴う財政的メリットを受けているともいえるのである(71)。

また、救助実施市は法を適用した場合、その被害に応じて、国庫負担や特別交付税で措置される部分を除き、一定の負担をする必要がある。具体的には、被害額が普通税収の２％までは１割を負担することとなり、2024年度決算の普通税収入額では、最も多い横浜市で約160億円、少ない熊本市でも約20億円であり、当該額になるまでは１割を市として負担する必要がある。例えば、相模原市では令和元年東日本台風で甚大な被害を受け、同市は救助実施市として法を適用しており、法に基づく救助活動費用は2019年度から2021年度で約6,200万円、救助費が最も多い2020年度で約3,000万円であり（相模原市2022：258）、その１割を負担する必要があった。

このように指定都市は、財政負担とセットで権限移譲を受けいれたといえるのである。

(70)　熊本市は「災害救助基金に関しては、県は県で今持っている基金をそのままやりますので、市の方でその分担された最低額を積み立てるということで、県全体の災害救助に対する備えは強くなろうかと思います」と答弁しており（2019年６月24日熊本市議会総務分科会政策局長答弁）、県市全体では、金額が増加することを示唆している。

(71)　この点について、例えば名古屋市会では「県の自主財源によって災害救助基金が積み立てられ」、「その中の少なくとも３分の１は名古屋市民の税金である」「その部分の財源は名古屋市民のために積み立てられ、活用されるべき」という意見が出されていた（2020年３月４日名古屋市会令和２年２月定例会　名古屋民主市会議員団代表質問）。

２　災害救助法適用時等の効果

2019年の改正法施行後、救助実施市としての法適用例としては令和元年東日本台風などがある。救助実施市のメリットとして「従来のように県を通してではなく、市が直接収集した被害状況に基づき、市長権限で法の適用を判断できたことが大きかった」(72)とされる。一方、令和７年カムチャツカ半島付近の地震に伴う津波で、宮城県は県側で14市町への適用を決め、独自に権限をもつ仙台市と足並みをそろえるため、仙台市を含む15市町が適用となったが、岩手県や福島県より遅れることになった(73)。救助実施市が包括道府県の行う総合調整に配慮した場合、市長権限で法適用を決定できるメリットを減じる状況となりかねない。

救助実施市指定後、法適用を決めた団体で、筆者の行ったアンケートに回答があったのは５団体で、いずれもＩＧに属している。このうち、３団体が「都道府県と協議し、適用時期を調整した」で、２団体が「特に都道府県とは協議せず、自らの判断で適用を決定した」であった(74)。県を通さずに行えるメリットはあるものの、半数以上の団体で時期の調整が行われていた。

指定にあたっては、包括道府県の広域調整機能に言及しながら、その消極的同意を得てきたこともあり、法適用にあたって、協議しないという運用は容易ではないとも考えられる。

また、応急仮設住宅について、2019年10月12日から13日の令和元年東日本台風で被災した相模原市については、10月15日付けの国の通知を受け、公営住宅（市営住宅）の活用などによる供与を決定し、10月18日から入居者募集を行った（相模原市2022：218）。一方、2011年３月11日に発生した東日本大震災における応急仮設住宅については、発生当日に行われた宮城県から市町村への法に基づく委任項目には含まれていなかった。県は、「厚生労働省の通知に合わせ、３月25日付けで、借上げ公営住宅の供与について本市（仙台市）に一部事務委任を行った」ものの、「借上げ民間賃貸住宅およびプレハブ仮設住宅は同日付けで管理事務委任協定が締結された」に過ぎず、ようやく「10月26日にプレハブ仮設住宅についても一部事務委任された」（仙台市2013：271-272）。このように、救助実施市の指定を受けた相模原市では国の通知を受け、迅速な対応が可能となっていたといえる。

救助実施市制度導入後の法適用例は限定的であり、とりわけ応急仮設住宅の対応は少なく、住宅を含めた応急活動の評価は今後を期するほかない。ただし、発災当初から救助実施市自らが法を適用し、応急仮設住宅の供与を決定できるという点では迅速な対応が可能となっていることは指摘できよう。

Ⅵ　本稿の結論と残された課題

本稿では、法の救助実施市の指定過程とともに、財政負担や効果についてみてきた。この結果、次の点を指摘することができる。

１点目の指定都市が救助実施市の指定を受けるに至った理由としては、当初指定を受けたＩＧでは、過去の災害の発生という内生条件、さらには、改正法の成立という国の制度化の影響とともに、制度の中で包括道府県の広域調整機能が担保されることで、知事会、各知事が消極的ながらも指定都市の救助実施市指定に同意したことが挙げられる。さらに、改正法成立前から否定的であった知事には市長等がリーダーシップを発揮しながら、個別に交渉を重ねた。この結果、交渉の遅れていた団体も含め、半数近い９団体が横並びで最初の救助実施市指定を受けるに至ったのである。一方、ⅢＧでは、知事・市長の交代、法適用となる災害の発生といった内生条件の変化が影響したと考えられる。

---

(72)　注(29)。

(73)　2025年８月３日朝日新聞福島全県21頁。2025年７月30日午前８時25分にカムチャツカ半島付近で起きた津波では、岩手県が午後４時に12市町村に法を適用した一方、福島県は午後９時に３市町に、宮城県は仙台市と調整し、午後11時に14市町に、仙台市も同市に適用した。

(74)　問いは、「災害救助法適用時の都道府県との調整状況について該当するものを選んでください」というものであり、文中の記述が選択肢となっている。

２点目の救助実施市の指定の財政負担と効果のうち、前者について、救助実施市は国庫補助等によらず、災害救助基金を造成する必要があり、また、被害総額に応じて、災害救助に要する費用を救助実施市として負担しなくてはならず、一定の財政負担が生じるものであった。包括道府県を介さず、内閣府と調整ができるという効果について、実際に法適用を決めた救助実施市では、内閣府のみならず、包括道府県とも協議しているものも多く、権限移譲の効果を減じてしまっている可能性が指摘できる。一方、応急仮設住宅の供与については、救助実施市指定後の法適用例が限られており、今後の検証が必要であるものの、包括道府県からの委任等の手続きを経ることなく、救助実施市自らが確保できるメリットは小さくないと考えられる。

このように指定都市は、包括道府県の広域調整の確保という点を強調しながら、財政負担を引き受けることで、救助実施市の指定を得てきたのである。包括道府県が広域調整機能を担うという立て付けの中では、法適用にあたって協議を行うことで、権限移譲により包括道府県を通さず、国と直接協議できるというメリットが減じてしまう可能性もあるといえるのである。

今後、特別市制度の検討が行われていくうえでは、特別市域を超えた広域的な調整をいかに確保していくかも大きな論点の一つであると考えられる。第30次地方制度調査会が指摘した広域犯罪への対応以外に（第30次地方制度調査会2013：15）、新型コロナウイルス感染症等、広域的な対応は重要となってきている。本稿の分析がこうした点で少しでも貢献できれば幸いである。

なお、本稿では、救助実施市の指定の過程や救助実施市の財政負担等を明らかにしてきた一方、制度創設後間もないこともあり、特に指定都市が法改正を正当化する根拠として主張してきた応急仮設住宅建設など、具体的な救助を実施するうえでの救助実施市のメリットなどには非常に限定的にしか言及できていない。こうした点については今後の課題としたい。

（すずき　ひろまさ　高崎経済大学地域政策学部教授）

キーワード：災害救助法／救助実施市／指定都市／包括道府県

【参考文献】

飯島淳子（2022）「地方公共団体と法」『災害法』有斐閣、337-373頁
生田長人（2013）『防災法』信山社
伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会
伊藤潤・川島佑介・行司高博（2025）「縮小時代における災害救助法の適用：現状と課題」『文明21』No.54、93-112頁
岩崎恭典（2002）「政令指定都市と都道府県 ── 第二次分権の基本設計のために」『自治総研』vol.28　No.11（2002年11月号）、1-22頁
生沼裕・板垣雅幸（2006）「都道府県・市町村間における権限移譲の現状と課題 ── 屋外広告物事務を例に」『地域政策研究』９巻１号、13-33頁
大橋洋一編著（2022ａ）『災害法』有斐閣
大橋洋一（2022ｂ）「災害法の特質と法体系」『災害法』有斐閣、1-16頁
大脇成昭（2022）「避難・救助と法」『災害法』有斐閣、251-292頁
岡本正（2014）『災害復興法学』慶応義塾大学出版会
岡本正（2018）『災害復興法学Ⅱ』慶応義塾大学出版会
金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
神奈川県（2022）『特別自治市構想に対する神奈川県の見解』
救助実施市指定基準検討会議（2018）『救助実施市指定基準検討会議（報告）』
災害救助に関する実務検討会（2017）『災害救助に関する実務検討会（最終報告）』
相模原市（2022）『令和元年東日本台風 災害記録誌』

鈴木洋昌（2021）『広域行政と東京圏郊外の指定都市』公職研
鈴木洋昌（2024）『提案募集方式における地方分権改革の政策過程：自治体への権限移譲・不移譲の決定要因に関する研究』公職研
仙台市（2013）『東日本大震災　仙台市震災記録誌～発災から１年間の活動記録』
第30次地方制度調査会（2013）『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』
武田文男・竹内潔・水山高久・池谷浩（2016）「政令指定都市における防災・危機管理対策に関する比較研究」『GRIPS Discussion Paper16-04』
津久井進・出口俊一・永井幸寿・田中健一・山崎栄一（2012）『「災害救助法」徹底活用』クリエイツかもがわ
津久井進（2012）『大災害と法』岩波書店
内閣府政策統括官（防災担当）（2025ａ）『災害救助事務取扱要領』
内閣府政策統括官（防災担当）（2025ｂ）『災害救助法の制度概要（令和７年10月版）』
原田大樹（2022）「原子力発電と法」『防災法』有斐閣、17-46頁
村中洋介（2024）『災害行政法〈第２版〉』信山社
山崎栄一（2013）『自然災害と被災者支援』日本評論社
吉村裕司・大田直史・石原凌河（2025）「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」『地域安全学会論文集』No.46、81-90頁