

《論文》

査読付き

災害救助法の事務処理 (特別基準の設定)に関する調査研究

山崎 栄一¹
岡本 正²
岡田 博史³
羅 貞一⁴

要旨：

災害救助法は、災害直後の被災者を直接救助・保護するとともに、その後の避難生活を保障する制度である。避難生活においてはその生活環境の確保（＝災害関連死の予防）が喫緊の課題とされており、良好な生活環境の確保に向けた柔軟な制度運用を担保するものとして「特別基準」が存在する。

これまで、特別基準の設定について、その重要性が指摘されてきたものの、どのようにすれば特別基準の設定にいたるのかについてのメカニズムが解明されていなかった。本稿においては、実際に特別基準の設定を行った自治体にインタビュー調査を行うことで、実践的な特別基準の設定方法の普及に向けた準備作業を行った。

2023年11月30日午前中に朝日新聞熊本総局を訪問し、事前ミーティングを行った。同日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。

1では、救助法の概要ならびに事前ミーティングにおける特別基準についての調査方針を示した。2では、熊本県庁におけるインタビューの結果を報告し、分析を行った。3では、政策法務の研究者から新たな提案をした。4では、韓国における被災者支援制度について紹介をした。

キーワード：災害救助法、被災者支援、避難生活、特別基準、日韓比較

はじめに

災害救助法は、災害直後の被災者を直接救助・保護するとともに、その後の避難生活を保障する制度である。避難生活においてはその生活環境の

確保（＝災害関連死の予防）が喫緊の課題とされており、良好な生活環境の確保に向けた柔軟な制度運用を担保するものとして「特別基準」が存在する。

これまで、特別基準の設定について、その重要性が指摘されてきたものの、どのようにすれば特

¹ 関西大学 社会安全学部 教授

² 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士

³ 関西学院大学 法学部 教授

⁴ 関西学院大学 災害復興制度研究所 准教授

別基準の設定にいたるのかについてのメカニズムが¹⁾解明されていなかった。そこで、関西学院大学災害復興制度研究所の共同研究の一環として、当該メカニズムの解明に向けた調査研究に着手するに至った。2023年11月30日午前中に朝日新聞熊本総局を訪問し、事前ミーティングを行い、同日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。

本稿においては、災害救助法における「特別基準」の意義・位置づけ、調査研究の着眼点を提示（山崎担当）したうえで、熊本県庁におけるインタビュー結果の分析（岡本担当）、特別基準の一般化に向けての政策提言（岡田担当）を行うとともに、さらなる比較研究の対象である韓国における災害救助制度の概要を述べるとともに、特別基準の設定に類する事例を紹介（羅担当）することにする。

1 災害救助法と特別基準 ——調査研究の基本方針

1.1 災害救助法の概要と特別基準

災害救助法は、南海大震災（1946）を契機に1947年に成立した法律である。

災害救助法1条によると、「この法律は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、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する。」とある。

災害救助法による救助は、都道府県知事が法定受託事務として行うことになっている（2条、同法施行令18条）。市町村長は、都道府県知事の委任を受けて事務の一部を実施するか、都道府県知事の行う救助を補助することになっている（13条）。ただし、災害に際し円滑かつ迅速に救助を行うため、内閣総理大臣が指定した市（救助実施市）は直接救助を実施することができる（2条の2）。

災害救助法4条1項に基づく救助の項目としては以下のものがある。

- 避難所及び応急仮設住宅の供与（1号）
- 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給（2号）
- 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与（3号）
- 医療及び助産（4号）
- 被災者の救出（5号）
- 被災した住宅の応急修理（6号）
- 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与（7号）
- 学用品の給与（8号）
- 埋葬（9号）
- 死体の捜索及び処理（10号、同法施行令2条1号）
- 災害によって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（10号、同法施行令2条2号）

救助の程度、方法および期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることになっている（4条4項、同法施行令3条1項）。

内閣総理大臣が定める基準として、「災害救助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（平成25年10月1日内閣府告示第228号）」（以下、「一般基準」と称する）がある。都道府県知事はこの一般基準に従って災害救助を実施している。

内閣総理大臣が定めた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、内閣総理大臣に協議し、その同意を得たうえで、救助の程度、方法及び期間を定めることができることになっている（同法施行令3条2項）。これがいわゆる「特別基準」である。災害後における避難生活で災害関連死を発生させることなく安全に過ごすことができるかどうかは、この特別基準をいかにして活用するかにかかっているといても過言ではない。

1.2 災害事務取扱要領における特別基準

内閣府は、毎年、災害救助に関する事務処理マニュアルとして『災害救助事務取扱要領』を作成している（内閣府 2023）。そこでは、特別基準についてどのような解説がなされているのであろうか。災害救助事務取扱要領「第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項 18 特別基準に関する処理について」によると、「特別基準については、文書をもって協議することとなっているが、発災時に直ちに文書をもって協議することが困難な緊急やむを得ない場合が多いことから、そのような場合には、電話やファクシミリ、Eメールにより申請し、事後速やかに文書をもって処理することとなっている。」とあり、手続的には柔軟な対応が可能になっている（内閣府 2023:144）。

また、特別基準の設定は、以下のような項目により申請がなされることになっている（内閣府 2023:144-145）。

（ア）基準告示に定める救助の期間内により難しい場合

- ① 基準告示に定める救助の期間内により難しい理由
- ② 必要とする救助期間
- ③ 期間延長を必要とする市町村別救助対象数
- ④ その他必要な事項

（イ）避難所の設置、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与の季別により難しい場合

- ① 季別の変更を要する理由とその季別
- ② 季別の変更を必要とする市町村別救助対象数
- ③ その他必要な事項

（ウ）輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲により難しい場合

- ① 輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲により難しい理由
- ② 輸送費及び賃金職員等雇上費の範囲に含める必要のある事項及びその期間
- ③ その他必要な事項

（エ）その他基準告示に定める程度、方法により難しい場合

- ① 基準告示に定める程度、方法により難しい理由
- ② 特別基準の内容
- ③ その他必要な事項

災害救助事務取扱要領につき、「特別基準」のキーワードで検索をかけてみると、特別基準が設定された事例につき、避難所の設置（48 頁）、応急仮設住宅の供与期間の延長（58 頁）、応急修理実施期間の延長（99 頁）、応急修理の完了期限（107 頁・207 頁）、埋葬にかかる賃金職員等雇上費及び輸送費（120-121 頁）、障害物の除去の対象（127 頁）、除雪の実施機関の延長（133 頁）、事務救助費（146 頁）、に関する事例が紹介されている。

特別基準の申請項目といい、特別基準の事例紹介といい、たとえば、本来は積極的に特別基準が設定されてもしかるべき「炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給」には活用例が紹介されていないなど、全体的には特別基準の設定には消極的であると評価してしまう。「特別基準を設定するならこの程度のものが考えられる」、という趣旨の説明といってもいいかも知れない。

過去においてあらゆる特別基準の設定事例を紹介してくれているのであればともかく、災害救助にあまり不慣れな職員がこの取扱要領を見て救助にあたるとなると、特別基準の積極的な活用にはおぼつかなくなってしまうのではないかと危惧してしまう。

たとえば、取扱要領には、「長期化に対応し、できる限りメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、高齢者や病弱者に対する配慮等、質の確保について配慮するとともに、状況に応じて管理栄養士等の専門職の活用についても検討すること。」とあるが、現在の一般基準（一日当たり1,330 円以内）でこれらの配慮を実現することは困難が予想されるところであり、当然、特別基準の設定を検討しないといけないはずであるが、特別基準の設定についての具体的なヒントは書かれていない。

たしかに、災害ごとに通知を出して、特別基準

の設定を促してはいるが（日本災害復興学会 2024）、具体的な設定プロセスや方法についてまで書いてあるわけではないので、現場レベルにおいて特別基準の設定を行おうとするには、それなりの決意と負担を伴うものであるといえる。

1.3 特別基準についての調査方針

2023年11月30日午前中に朝日新聞社熊本総局において、インタビュー前の事前ミーティングを行った。以下においては、特別基準に関する調査研究に関する着眼点を示しているが、事前ミーティングにおけるディスカッションの成果が反映²⁾されている。

1.3.1 特別基準の発動要件・トリIGGER

①特別基準は何をきっかけに発案されるのか？

先ほども言及したように、内閣総理大臣が定める基準によっては「救助の適切な実施が困難」（同法施行令3条2項）であることを立証しなければならぬ訳で、一般基準では満たすことができない被災地・被災者のニーズの存在を発見しないとイケない。なので、特別基準の設定にあたっては、被災地・被災者のニーズの把握が大前提となる。では、誰が被災地・被災者のニーズを把握するのであろうか。

②特別基準の必要性の判断基準は何なのか？

たとえば、公衆衛生協会が、避難所における食事に関する栄養ガイドラインを作成している（公衆衛生協会 2019）。避難所における食事を提供するにあたっては、そこで書かれている栄養素が摂取できる程度の食事が提供できる価格までは、特別基準として設定することはできないだろうか。栄養ガイドラインに記載されている程度の食事代までは特別基準で認めていいというコンセンサスがあると、特別基準が導入しやすくなるはずである。

1.3.2 特別基準の設定内容

①単価の設定について、単価はどのように設定されるのか？

救助にかかる費用の値上げについて、その算定

根拠はどこから導き出されるのであろうか。特別基準の設定しやすさでいえば、特別基準を設定するのが当然のような基準（「一般基準化された特別基準」）もあれば、それ相当の根拠を示さないと設定できないような基準、さらにいえば、この災害限りにおいて特別に採用されるような基準もあるはずである。

仮設住宅は単価設定がしやすく特別基準が認められやすいが、食費については単価設定が難しく特別基準が認められにくいのではないのか。

②現金支給の可能性はあるのか？

条文上は金銭支給が可能となっているが（4条4項）、運用上は現物支給を前提としたものとなっている。特別基準で現金支給をするというのはかなり難しいのではないのか。現金支給を要求したことはあるのか、それはどのような支援についてなのか。

災害救助事務取扱要領において、法による救助の原則の一つとして「現物給付の原則」が示されており、現金支給を行わない理由として「金銭を給付した場合には、その金銭が救助と異なる使途で用いられる可能性も生じてしまうことから、そのようなことがないよう、物資や食事、住まい等について『現物』での給付を原則としている。」という考え方が示されており（内閣府 2023:1）、このような被災者に対する不信・偏見³⁾に基づいた取扱要領そのものが検証されるべきである。

③期限の延長について、期限はどのように設定されるのか？

期間の延長について、どのような理由づけで延長の必要性を説明するのか。延長期間の算定根拠は何か。期限の延長は認められやすいのか。

1.3.3 特別基準の設定プロセス

①どのような形で申請がなされるのか？

基本的には、書類による申請となるが、どのような書式に基づいて申請がなされるのか。口頭による申請がなされる場合であっても、申請の内容は当該書式にある項目に沿ってなされることが予想される。

②どこで交渉が行われるのか？

交渉となるとさまざまな段階での交渉が考えられる。具体的には、国—都道府県—市町村（区）間の交渉、国—都道府県—市町村それぞれにおける現場—本庁間の交渉が考えられる。内閣府の担当職員と誰が交渉するのか。

1.3.4 特別基準の設定を阻害する要因

特別基準の設定を阻害する要因としては、以下のような要因を挙げることができる。

①情報の欠如

災害救助に関するノウハウがないと、積極的な支援を行うことは困難となる。

- ・ 特別基準をそもそも知らない。
- ・ 過去の事例を共有できていない。
- ・ 災害ごとに発せられる通知が浸透していない。

たしかに、事務取扱要領や災害ごとに出される通知を通じて、特別基準の設定を促してはいるが、具体的な設定方法について書いてあるわけではない。

改善策としては、過去の特別基準を認めた事例、特別基準を容認した通知、特別基準の設定方法のノウハウについてのデータベース化が必要となる。

②人的・組織的要因

職員や首長のパーソナリティ（心理的要因）や組織的な風土に基づく要因が考えられる。

- ・ 災害救助制度を軽視してしまい、人員を十分に配置しなかったり、積極的な支援を実施しなくなる。
- ・ あくまでも既存の基準にこだわった運用をしてしまう（本来公務員は基準に忠実であることが求められている。「法律による行政の原理」の過度の尊重）。
- ・ 上司、上級機関との交渉が苦手、やりたくない。
- ・ 国—都道府県—市町村（区）間の連携がとれ

ていない。

- ・ 国—都道府県—市町村内での連携がとれていない。
- ・ 外部からの支援や助言を受け入れることができない。
いわゆる受援力の問題に帰結するのではないか。

③財政的要因

自治体が災害救助に伴う財政的な負担を嫌っている可能性がある。

- ・ 市町村にとって災害救助は財政負担になる。

制度上は、市町村は災害救助の費用については、都道府県と国が負担することになるので財政的な負担がかからないというが（災害救助法 18 条・21 条）、実は市町村が負担を強いられている部分があるのではないか。

- ・ 救助実施市とそうでない市町村との間で特別基準の設定に関する格差（＝設定のしやすさ、しにくさ）がある。

たとえば、費用の負担につき、救助実施市は自らが半分費用を負担しなければならないのに対して、そうでない市町村は国と都道府県による負担なので実質負担がかからないので、そのような格差は生じうる。都道府県や救助実施市は、半分でも費用を負担することになるので、支出を抑える要因になってはいないだろうか。

1.4 小括

ここでは、災害救助法における「特別基準」の概要を示すとともに、特別基準に関する調査研究をするに際しての着眼点を示した。事前ミーティングにおいて、引き続き調査研究を進めて行くにあたっての調査項目は整理できたと考えている。たしかに、2において、初めてのキックオフ的なインタビューでもあったことからすべての着眼点についてインタビューができなかったという点は

否めないところがあるが、今後も熊本県庁には引き続きインタビューを行い、特別基準の設定メカニズムの解明を進めていきたい。

2 熊本県庁のインタビュー結果

2023年11月30日午後に熊本県庁を訪問し、熊本県における災害救助法の特別基準の設定についてインタビューを行った。以下においては、インタビューで得られた知見を紹介することにする。

2.1 特別基準設定の実態

2.1.1 特別基準を設定する救助項目について

災害救助法で定められた救助の種類に添って定められている救助項目について、その期間や基準額が、「一般基準」で定められた救助の程度、方法、期間、実費弁償額を超える場合には、災害の都度、「特別基準」の設定が必要となる。具体的な項目は、内閣府作成の『災害救助事務取扱要領』（内閣府 2023）に詳しい。要領は、災害救助法に基づき都道府県や救助実施市が災害救助事務を行う際に参照する先例集ないし特別基準策定を促す、いわば取扱説明書的な位置づけを持った内閣府作成の要領である。要領は、災害救助法4条が定める「救助の種類等」に沿って項目が作られている。1.1において紹介をした災害救助法4条1項に基づく救助の種類が特別基準を策定する救助項目の大枠として位置づけられることになる。

しかし、先述したとおり、災害救助事務取扱要領は、必ずしも過去の災害で設定された特別基準の例をすべて網羅しているわけではない。このため、先行研究で明らかになった特別基準に基づく救助とおぼしき実例があったとしても、これらがすべて都道府県と内閣府との間の協議結果として記録されているとは限らないことに留意が必要である（1.2を参照）。

2.1.2 一般基準と特別基準の関係性

熊本県庁へのヒアリングで明らかになった興味深い点として、都道府県側が、「一般基準」と「特

別基準」との関係性をどのように解釈しているのかという点が明確に示されたという点がある。

すなわち、熊本県としては、「一般基準」で明記されていない事項および『災害救助事務取扱要領』等により内閣府と協議が必要とされている事項は、すべて内閣府との特別協議が必要であると認識しているという点が明確になった。たとえば、令和2年7月豪雨において、ホテル・旅館等の避難所としての利用や流失した教科書・学用品等の供与など一般基準額を超える金額となる項目があったため、内閣府と特別協議を実施するなど、精緻な対応をしているところである。

2.1.3 熊本県と内閣府（防災担当）との協議の実態

熊本県では、当該災害の都度、市町村における被害の程度等や今後の避難所運営の実態などを考慮し、必要な救助項目について都度、内閣府（防災担当）と、熊本県との間で、協議の場を設定している。具体的には、定期的に内閣府（防災担当）に対して、事前にメールで特別基準の伺いをたて、後日に災害救助法に基づき実費弁償を国費から支出することについての事前の約束を取り付ける作業を行っている。メールには、災害名、特別基準策定が必要になる救助項目の大枠と、詳細項目が一覧表になった「災害救助法による救助の特別基準設定内容」と題するエクセルファイルが添付される（熊本県支弁分と熊本県内各市町村支弁分に分かれている）。このエクセルファイルが都度更新・修正され、そのことを内閣府と熊本県が共有することによって、特別基準の設定と事後の予算措置が担保されるのである。

前述のとおり、災害救助事務取扱要領には「特別基準については、文書をもって協議することとなっているが、発災時に直ちに文書をもって協議することが困難な緊急やむを得ない場合が多いことから、そのような場合には、電話やファクシミリ、Eメールにより申請し、事後速やかに文書をもって処理することとなっている。」としているが（内閣府 2023:133）、ここにいう「文書」がメール添付されたエクセルファイルということになる。これらの処理が、特別基準策定の前後で実践されていることが、今回明確に確認できたことになる。

2.2 令和2年7月豪雨と特別基準

2.2.1 特別基準を設定した救助項目について

令和2年7月豪雨は、2020年7月3日から31日にかけて熊本県をはじめ西日本を中心に甚大な被害を齎した梅雨前線等による豪雨被害である。災害全体で死者84名、行方不明者3名、住家被害1万6599棟にも及んだ。このうち熊本県は特に被害が甚大であり、死者65名、行方不明者2名、住家被害7412棟の被害があった（内閣府「令和2年7月豪雨による被害状況等について令和3年1月7日14時00分現在」）。熊本県は、2020年7月3日に県内15市町村に災害救助法を適用し、同月29日までに合計26市町村に災害救助法を適用した。なお、令和2年7月豪雨では、全国で9県98市町村に災害救助法が適用される事態となった（内閣府「令和2年7月3日からの大雨による災害にかかる災害救助法の適用について」【第1報】から【第11報】までを参照）。

災害救助法の適用に伴い、熊本県健康福祉政策課は、災害救助法適用対象となった熊本県内の市町村のそれぞれにおいて講ずべき「特別基準」をとりまとめ、国の所管部署である「内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）付」との協議（メールのやりとり）を定期的に実施している。このとき特別基準が設定された救助項目は、以下のとおりであった。救助項目は、災害救助法第4条1項各号の記述の一部に加え、一般基準の一部の項目が抜き出されていることがわかる。そして、これらの項目について、「期間の延長」と「基準額を超えた特別基準額の設定」の両方又は一方が協議の結果設定されたことが明らかになった。

- ☐ 避難所の設置
- ☐ 避難所の設置（ホテル・旅館）
- ☐ 応急仮設住宅の供与（建設型）
- ☐ 応急仮設住宅の供与・応急修理期間中における応急仮設住宅の使用
- ☐ 炊き出しその他による食品の給与
- ☐ 医療
- ☐ 被災者の救出
- ☐ 学用品の供与

- ☐ 飲料水の供給
- ☐ 被服・寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ☐ 住宅の応急修理
- ☐ 障害物の撤去

2.2.2 具体的な特別基準設定内容

熊本県と内閣府（防災担当）との特別基準の設定協議の結果である「災害救助法による救助の特別基準設定内容」をもとに、具体的な特別基準設定内容について、主な救助項目について、その概略を記述する。なお、一般基準については令和2年7月豪雨当時のものである。

① 避難所の設置

期間について、一般基準では「7日以内」しか供与できない避難所について、延長を行った。「市町村における避難所の開設が浸水被害等により長期間必要であったため、それに伴い県における避難所への支援も日数を要した。併せて、一部のホテル・旅館を避難所として利用する際の応急補修工事に相当期間を要した」ことが理由である。

一般基準では「避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費）」として、一人一日当たり「330円以内」の基準額で運営すべきとされていたところ、基準額を超えた特別基準額が設定された。「避難者の健康維持や衛生管理のための消耗品等の支援に係る経費……が増大した」ことが理由である。

② 避難所の設置（ホテル・旅館）

期間について、一般基準では「7日以内」しか供与できない避難所について、最大「200日」の延長を行った。対象者は「高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所において何らかの特別な配慮を必要とする者」であり、「広範囲に

わたる浸水被害等により、市町村において確保していた避難所が不足したことにより、宿泊施設提供等の県における避難所支援も日数を要した」ことが理由である。

一般基準では、「避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費）」として、一人一日当たり「330円以内」の基準額で運営すべきとされている避難所について、ホテル・旅館を避難所として活用すべく基準額を超えた特別基準額を設定した。対象者は、「高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所において何らかの特別な配慮を必要とする者」であり、「被害が広範囲であったため避難所が不足したことにより、要配慮者に適した避難生活環境を提供することを目的に、市内の一部のホテル・旅館を避難所として活用し、その運営を施設側に委託したため費用が増大した」ことが理由である。

③応急仮設住宅の供与（建設型）

期間について、一般基準では「20日間以内」に、行政機関が応急仮設住宅の建設に着手しなければならないとされているが、これを「105日間以内」に延長した。「被害地域が広範囲にわたり、応急仮設住宅の建設にあたって、河川流域の限られた土地条件のもとで適した場所を確保できず、一般基準の範囲内での着工が困難であった」ことが理由である。

一般基準では、応急仮設住宅（建設型）の「設置にかかる原材料費、労務費、付帯設備工事費、輸送費及び建築事務費等の一切の経費」として、「一戸当たり5,714,000円以内」の基準額とされているところ、基準額を超えた特別基準額を設定した。「応急仮設住宅の建設に当たって、住環境やバリアフリー等に配慮した仕様にしたこと、県産材を使用した木造仮設住宅や車いすに対応したバリアフリー型仮設住宅を整備したことなどにより一般基準の基本額の範囲内では困難であった」ことが理由である。

④炊き出しその他による食品の供与

期間について、一般基準では「7日以内」しか支援できないとされているものを最大「181日間」に延長した。「避難が長期化した」（市町村）、「避難所設置期間中は、被災者が自ら炊事できる状態ではなく、また、避難者数が多く市町村の備蓄等だけでは対応できないことから県において支援した」（県）ことが理由である。

一般基準では、「炊き出しその他による食品の給与を実施するため支出できる費用は、主食、副食及び燃料等の経費」として、「一人一日当たり1,160円以内」の基準額であったが、基準額を超えた特別基準額を設定した。「衛生管理、メニューの多様化、適温食の提供の観点から、物資の配布から弁当に切り替えたことにより費用が増大した」「各避難所に自炊する場所がなかったことや衛生管理の観点から弁当給与をせざるを得ず、また、被害が広範囲だったことで遠方の業者に弁当調達を依頼したことで単価が割増しとなった」ことが理由である。

2.3 特別基準設定の協議文書の情報公開について

熊本県庁におけるヒアリングで明らかになったのは、令和2年7月豪雨において最終的に熊本県と内閣府（防災担当）との間で協議が成立した特別基準の結果である。「基準額を超えた特別基準額の設定」で示された金額は、年度において決算をして予算措置を行うために、災害救助法の範囲で国費支援を受けることができる実費経費を算出した結果であると推察される。特別基準の協議結果の末に設定された具体的金額が判明したことは、災害救助法に基づく特別基準算定やその結果に対する解像度の向上につながるものと期待される。

なお、熊本県庁におけるヒアリング結果で明らかになったのは、あくまで最終的な予算年度の締め日時点までに明らかにされた協議結果であるにすぎない。今後は、災害救助法適用直後から、最終的な特別基準の決定に至るまでの、都道府県と内閣府（防災担当）との協議のプロセスを明確にすべく、協議文書一切を情報公開請求などで取り

寄せることが必要になってくるだろう。加えて、熊本県と災害救助法適用対象となった市町村との意見交換の結果が明らかにになれば、より一層積極的に特別基準の効果的な策定が可能になるだろう。

2.4 小括

ここでは、熊本県庁へのインタビューにより、特別基準の設定については、自治体が内閣府と協議をするにあたっての共通のエクセル形式のフォーマットが存在していて、それをベースに救助実施主体である都道府県・市町村が特別基準の設定を要求していくというスタイルが確認された。

今回の熊本県庁へのインタビューにより、実際どのような特別基準が設定されたのかを伺うことができたが、内閣府を説得するためには「なぜ特別基準の設定が必要なのか＝なぜ一般基準では物足りないのか」についての「理由づけ」が重要である。この理由づけを見ていくと、災害時においてどのような視点で被災者や被災地を見ていけばいいのかというヒントが得られるといえる。

今後、他の都道府県における特別基準の設定についても調査を展開し、いわば「理由づけ」マニュアルのようなものを作成できればと考えている。

3 特別基準から一般基準への移行促進の提案

これまでの成果を踏まえて、どのようにすれば特別基準が円滑に設定・運用されるのかにつき、以下においては、特別基準をなるべく一般基準に移行されていくという提案を紹介していくことにする。

3.1 提案理由

大規模な災害が発生すると、被災した自治体の職員は、その対応に追われる。その際、国は、災害救助法関係をはじめ数多くの通知を発出してき

た。しかし、超多忙な自治体の職員は、こうした通知を読むのがとても煩わしく感じる。特別基準を設定しようとする場合のように、国との協議が求められると、更に忙しくなってしまう。自治体が被災した人たちへの支援に注力するため、国との間のこうした対応に時間を割くのをできる限り減らすことができるように改善すべきではないだろうか。

1.2で述べたとおり、国は特別基準の設定について、『災害救助事務取扱要領』において、文書ではなく電話、電子メール等による協議など柔軟な対応を認めている。しかし、2.1.1で述べたとおり、同要領で紹介されている特別基準は、過去に認められた特別基準のすべてではない。そのため、特別基準を設定したい自治体は、国との協議で同意が得られるかどうか分からない状況下で、災害対応をしていかざるを得ない。

災害が発生後の救助活動は、迅速に、かつ、的確に対応しなければ、避難生活等が原因で亡くなる、いわゆる災害関連死を招きかねない。また、甚大な被害のため迅速な対応ができず、一般基準に従うことができない場合もある。こうした事態をできる限り回避するため、一般基準に問題があれば、これを改めることを検討すべきである。

2.2.2において紹介した熊本県の具体的な特別基準設定内容からも明らかのように、一般基準に従うことが妥当でない、またはできないケースが数多いといえる。仮に、特別基準から一般基準に移行されると、国と協議をする手間を省くことができ、その分、災害対応に注力できるようになる。

3.2 内閣府による一般基準の運用

災害救助法4条4項で「救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定している。そして、この規定を受け、災害救助法施行令3条1項の規定により、内閣総理大臣が救助の程度、方法および期間の基準（一般基準）を定めることになっている。こうした規定の仕方から、担当省庁である内閣府は、臨機応変に一般基準を改正できるようになっている。現に、これまでも毎年のように基準を改正してきた。

一方で、特別基準の設定も、災害救助法施行令

3条2項の規定により、災害の発生の都度行われている。そのうち、特別基準から一般基準に移行した方が良いのではないかと考えられる例を二つ取り上げたい。

一つ目は、避難所の開設期間である。一般基準2条1号へによると、災害救助法4条1項1号の避難所を開設できる期間は、災害発生の日から7日以内とされている。これについて災害救助事務取扱要領を見ると、次のとおり記載されている(内閣府 2023: 43)。

第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項

1 避難所の設置

(2) 期間

法による避難所の開設期間は次により定める。

ア (略)

イ 発災後、法第2条第1項による避難所の開設期間が予測できる場合、又は、一定期間以上の開設が必要であることが明らかな場合は、その期間とする。ただし、この期間が7日を越える場合は、内閣総理大臣と協議すること。
ウ イにより開設期間を定められない場合は、とりあえず法による避難所の開設期間を災害発生の日から7日以内で定めること。

エ イ及びウのいずれの場合も、定められた期間内に避難所を閉鎖できない場合は、内閣総理大臣と協議の上、次により開設期間を延長できる。

(ア) 延長すべき期間が予測できる場合、又は、延長すべき期間は予測できないが、一定期間以上の延長が必要であることが明らかな場合は、それぞれその期間とする。

(イ) その他の場合には延長する期間を原則として7日以内で定めること。

(ウ) (ア) 及び (イ) のいずれの場合であっても、更に再延長が必要な場合は、同様にいずれかにより取り扱うこと。

二つ目は、応急仮設住宅のうち建設型応急住宅についてである。一般基準2条2号イ(6)によると、災害発生の日から20日以内に着工し、速やかに設置しなければならないとされている。これについては、2017年2月20日に一般基準の改正案が公示され、パブリックコメントが実施された際(内閣府 2017a)、「整備予定戸数に応じ、その期限を「〇〇日以内」と別表で示すか、別途、「都道府県知事が指定する期限以内」等、被災状況に応じ、当該着工期に適用幅が設定されることが望ましいと思料します。⇒整備予定地の指示、発注戸数に応じた資材、職方手配等、主に、木造応急仮設住宅整備を想定した事項です。」との意見が出された。これに対して、内閣府は、「御意見として承ります。なお、個々の災害の発生場所、規模、態様等を考慮し、被災状況に応じて必要な対応ができるよう、災害救助法施行令により特別基準の設定が可能となっております。」と考え方を示した(内閣府 2017b)。

これらについてはいずれも、2.2.2で述べたとおり、熊本県が特別基準を設定している。

これらの例から、内閣府は、いずれも今後も同様の事態が生じることが想定できるにもかかわらず、特別基準で対応しようとしているといえる。しかし、本来であれば、このような特別基準は、一般基準に移行させることを検討すべきである。

3.3 特別基準の一般基準への移行の手順についての提案

特別基準の一般基準への移行がされないのは、1.3.4で指摘したように、これまでの特別基準が自治体間で広く知られていないことも原因の一つとして考えられる。そこで、自治体間で特別基準の情報共有を図ったうえで、特別基準の一般基準化を精力的に進めてはどうだろうか。これを実際に進めるため、次のような手順を進めることを提案したい。

- ①特別基準の適用を受けた自治体間での情報共有
- ②一般基準の改正案の策定
- ③一般基準の改正の内閣府への要請

東日本大震災以降、特別基準を設定したことがある自治体におかれては、是非とも上記の手順で特別基準の一般基準化を進めることを検討していただきたい。

ところで、全国知事会は、2024年8月2日に「大規模災害への対応力強化に向けた提言～令和5年に発生した災害（令和6年能登半島地震を含む）の検証を踏まえ～」（全国知事会 2024a）を取りまとめ、同月14日に、黒岩危機管理・防災特別委員会委員長（神奈川県知事）が松本総務大臣に対して要請活動を行った（全国知事会 2024b）。

この提言の6頁には、「3 被災者支援制度の強化」の一つとして、「地方自治体が、地域の状況から災害救助法の適用を自ら判断できるよう、適用基準を明確化するとともに、救助法における救助の程度、方法及び期間などの制約を見直して、地方自治体の自主的・弾力的な運用が可能となるよう改善を図ること。」と筆者の提案と同じ趣旨の記述がある。しかし、この記述は抽象的である。全国知事会は、上記の提案のとおり検討を進める自治体の後押しを積極的に行うべきである。

3.4 小括

ここでは、より簡易な形で特別基準が設定されるための一手法として「特別基準の一般基準化」が提唱された。一般基準化されることで、自治体担当職員の心理的なハードルも軽減されることに加え、自治体担当職員自体が、今ある一般基準で良いのかどうかという積極的な意識が醸成されることも期待される。

今後は、新たな一般基準の制定に向けてより具体的な提案がなされるべきである。さしずめ、1.3.2で述べた「一般基準化された特別基準」を一般基準に格上げするという作業から着手するという方途が考えられる。

4 韓国における災害救助制度

災害救助における柔軟な対応というのは、どの国でも求められるニーズであって、比較研究が

可能である。そこで、日本に類似した災害救助制度を有する韓国について、将来的な比較研究を行うにあたっての準備作業として、ここでは、韓国における災害救助制度を概観しておくことにしたい。

4.1 災害救助・被災者支援制度としての「韓国の災害救護法」

災害時の被災者支援制度は、自然災害および人為的災害によって被害を受けた人々に対して、生命、身体、財産の保護と生活の再建などを目的として、必要な支援を提供するための法制度である。各国において、その歴史的背景や災害発生状況を踏まえ、多様な制度が構築されている。日本においては、大規模な自然災害や事故の経験を背景に、防災復興体制が構築・強化されてきた。災害対策基本法を中核とし、災害予防、発災後の応急期の対応、復旧・復興という各段階に対応する各種法令により、災害対策が推進されている。災害時の被災者支援に関わる主要法律としては、災害応急期の災害救助法（1947年制定）、復旧・復興の災害弔慰金の支給等に関する法律（1973年制定）、被災者生活再建支援法（1998年制定）などが挙げられる（内閣府 2011）。災害救助法の適用により、救助の実施主体が基礎自治体である市町村から都道府県に移行し、市町村の費用負担が軽減される。しかし、災害救助法は、弾力的な運用が可能な仕組みになっているが、うまく機能していない理由として「災害救助法事務取扱要領」にある「法による救助の原則」（平等の原則、必要即応の原則、現物給付の原則、現所在地救助の原則、職権救助の原則）などが指摘されている（津久井進 2012:54）。

一方、韓国では、相対的に自然災害の発生頻度や規模は日本よりも少ないものの、近年、気候変動や地球温暖化の影響により自然災害の発生頻度が増加し、被害規模も大型化する傾向にある。韓国の1987年の憲法改正（第9次改正）では、国家は災害を予防し、その危険から国民を保護するために努力しなければならないことを国家の責任として明記し（憲法34条6項）、強調している。

韓国では、災害のことを「災難」と表現する。

2004年に制定された韓国の災害対策の根幹となる「災難及び安全管理基本法」では、災難の定義について、「国民の生命・身体・財産と国家に被害を与え、又は与えることができるもの」と規定する。災難は「自然災難」（爆炎、地震、津波、台風、洪水、豪雨、強風、火山活動など）と「社会災難」（火災、PM2.5、崩壊、爆発、「感染症の予防及び管理に関する法律」による感染症による被害など）に二つに分類され、それぞれに応じた対応を行っている。2018年には新たに自然災難に熱波（韓国語では、暴炎）が、社会災難にPM2.5（微小粒子状物質）が追加され、近年深刻化する気候変動や環境問題にも対応している。大規模な被害をもたらす災難は、大統領令により「特別災難地域」に指定され、自治体と被災者に対して行政・財政・金融・医療面での特別支援が行われる（羅貞一 2023）。2016年の災害救護法改正により、災害救助において自然災難と社会災難の区別はなくなり、被災者には災害の種類に関係なく災害救護支援が適用されることとなった。

4.2 災害救護法の概要

韓国の災害救護法は、1959年9月に発生した台風「SARAH」（日本では、宮古島台風）を契機に1962年に制定された。この台風は、死者・行方不明者849名、被災者37万3459名という甚大な人的被害をもたらした。船舶の破損だけでも1万1704隻に及ぶなど、1904年の気象観測開始以来、韓国で最も大きな被害をもたらした自然災害として記録されている。

韓国には、自然災害対策法（1967年制定）、災害救護法（1962年制定）、災難及び安全管理基本法（2004年制定）、地震・火山災害対策法（2008年制定）など、複数の災害関連法が存在するが、災害被災者支援を目的とする災害救護法は、その中でも最も長い歴史を持つ法律である。災害救護法は、1962年の制定以降、幾度かの改正を経て、2024年1月30日の一部改正（法律第20163号）を経て、同年7月31日より現行法が施行されている。本法は全6章36条で構成され、災害発生時における被災者救護に関する包括的な法体系を構築している。

第1章「総則」（1条、2条）では、1条において、本法の目的として、「罹災民の救護と義援金品の募集手続及び使用方法等に関して必要な事項を規定することで、罹災民保護とその生活安定を図ることを目的とする」としており、2条には、罹災民、一時避難者、救護機関、救護支援機関、義援金品、募集など、災害救護法で使用する用語の意味を説明している。

第2章「災害救護計画の樹立及び救護機関の活動等」（3条～16条の5）では、国および地方自治体による災害救護計画の策定義務、救護の類型、救護機関の活動内容、被災者に対する具体的な救護措置（臨時住居施設支援、生活支援、医療支援、心理的支援等）、民間の救護支援機関とボランティア組織などの積極的な協力、救護費用の負担、災害救護基金の積立、災害救護専門人材の育成などが詳細に規定している。

第3章「義援金品の募集」（17条～24条）では、義援金品の募集方法・手続き、配分に関する規定を設け、その透明性・公平性を担保している。

第4章「配分委員会の構成・運営及び義捐金品の使用等」（25条～28条）では、義援金の適正な配分と使用を確保するための配分委員会の設置・運営に関する規定を定めている。

第5章「全国災害救護協会の設立及び運営等」（29条～33条）では、義援金の募集・管理および救護活動などのための全国災害救護協会の設立・運営について規定し、組織体制・事業内容等を定めている。

最後に、第6章「罰則」（34条～36条）では、本法の規定に違反した場合の罰則を明示し、法の遵守を担保している。たとえば、義援金品を不正に使用した場合や、虚偽の報告をした場合は、罰金刑が科せられる。以上のように、災害救護法は、災害による被災者（罹災民）保護とその生活安定を目的とし、救護計画の策定から具体的な救護措置、義援金品の募集・配分、全国的な救護活動の推進、罰則規定に至るまで、災害救護に関する包括的な法体系を構築しているといえる。

4.3 災害救護法における災害救助の種類

災害救護法で使用している用語について説明

する。

「罹災民」とは、災害による被害を受けた者であって、以下のいずれかに該当する者をいう。

- 災害で死亡した者の遺族又は失踪した者の家族
- 災害で日常生活に支障をきたす程度の負傷をした者
- 災害で住居施設の消失・崩壊又は転倒などによる住居施設の喪失、修理しなければ居住が不可能な程度の住居施設の浸水・破損
- 感染症又は家畜伝染病の拡散防止のため、住居施設からの隔離又は出入統制の措置を受けた者
- そのほかの被害者で行政安全部長官又は救護機関が救護が必要だと認める者

「一時避難者」とは、災害の発生を予想して、一時的に避難した者をいう。この場合、自治体長からの避難命令がなくても、自らの判断で避難した者も、一時避難者として、公的な救護支援をもらう。「救護機関」とは、救護対象者（罹災民）の居住地または災害発生地を管轄する広域自治体（特別市、広域市、道）および基礎自治体（市、郡、区）の長（選出職）で、日本の都道府県と市町村の長を意味する。

「救護支援機関」とは、民間基盤の機関または団体であり、大韓赤十字社、全国災害救護協会がある。その他、救護機関の業務を支援するために必要な人員・施設および装備を備えた機関または団体として大統領令で定める機関または団体である。

「義援金品」とは、「寄付金品の募集及び使用に関する法律」で規定する寄付金品の中で、「災害及び安全管理基本法」で規定する自然災害による被害の救護のために、反対給付なしに取得する金銭又は物品をいう。

災害救護法4条に基づく救助の種類は、以下のとおりである。

- ①臨時住居施設の提供（避難所、応急仮設住宅、公共賃貸住宅など）
- ②給食・食品・衣類・寝具、または、その他の

生活必需品の提供（災害救護基金からの応急救護セットなど）

- ③医療サービスの提供
- ④感染病予防及び防疫活動
- ⑤衛生指導
- ⑥葬事の支援（葬儀費支給または葬儀実施の支援）
- ⑦心理回復の支援
- ⑧その他の大統領令で定める事項

それと、救護機関は、必要があると認めた場合においては、罹災民に現金を支給して救護することができる。救護の方法・期間および手続き等に関し必要な事項は、大統領令で定める。

4.4 韓国の災害救助の特徴と災害時の事例 災害救護計画策定指針 特別基準

1962年、韓国の災害救護法が制定された時は、災害救助の種類などにつき、日本の災害救助法を多く参考に作られたと思われるが、2001年の災害救護法の全部改正をきっかけに独自の災害救助・被災者支援制度として発展してきている。しかし、救護対象が自然災害の被災者に限定されていたため、社会災害の被災者が救護から除外されるという問題点が明らかになってきた。2015年、MERS（中東呼吸器症候群）が韓国全土に拡散した際、感染者が発生した全羅北道淳昌郡のある村が一時的に隔離措置された事例がその象徴的な出来事であった。村への出入りが統制され、食料品の流通も遮断されたため、住民への救援物資の供給が急務となったが、当時、社会災害の被災者に対する救護に関する法的根拠は存在しなかった。しかし、2015年に政府と事前に救護活動の業務協約を締結していたコンビニエンスストア大手企業のBGFリテールとCJグループの協力により、孤立した住民への生活必需品の迅速な供給が可能となった。この経験を教訓として、災害の定義（国民の生命・身体・財産と国家に被害を与え、または与えることができるもの）に基づいて、社会災害における被災者救助の空白を解消するため、2016年7月に災害救護法施行令が改正された。この改正により、災害の種類を問わず、被災者だけでな

く、住居施設から隔離されたり、出入りが統制されたりした住民も救助の対象に含まれることとなり、より包括的な被災者支援が可能となった。最近 は、山 火 事（2019、2022、2023）、COVID19（感染症 2020）、梨泰院惨事（2022）などの社会災難が対象になっている。

平時および災害発生時に被災者などを救護するための基本的な災害救助ガイドラインとして、「災害救護計画策定指針」がある。これは、災害救護の種類に関する詳細な事項についての指針で、日本の災害救助事務取扱要領に該当する。ここでは、救助の種類の中で避難生活に関係することについて記述する。韓国の自治体は、災害救護基金を財源として使用している。災害救護基金の積立については、最近3年間の普通税の収入決算額の年平均5/1000に該当する金額（ソウル特別市は、2.5/1000）を、毎年最低の積立額とする。災害救護基金の用途として、救助の種類以外にも、災害救護物資の購入と保管倉庫の設置・運営、災害救護協力者への補償、災害救護専門人材の養成支援、災害ボランティアに対する教育訓練・給食支援などができる。

臨時居住施設の提供として、避難所の設置などがある。避難所内の室内テント、パーティションなどの購入、WIFIの設置、子ども部屋の設置・運営（保育教師、おもちゃ、おやつ）、テレビ、トイレ・シャワー室・給水施設の設置、電気・水道料金の支払などができる。体育館などの臨時居住施設の使用が難しい場合は、公務員旅費規程を基準に7日を原則として実費の宿泊費用が支援される（上限額として1泊あたり、ソウルは、100,000ウォン、広域自治体は、80,000ウォン、基礎自治体は、70,000ウォン、親戚・知り合いの家で居住する場合は、20,000ウォン）。避難所での生活必需品として、事前に制作された応急救護セット（生活服、スリッパ、下着、毛布、軍手など17品目が入っているプラスチックボックスで、男女の区別と大・中・小の三つのサイズがある。）が外国人にも含めて一人に一セットが提供される。避難所での団体給食は、公務員の給食単価である1食8,000ウォン以内を準用する。団体給食が難しい場合は、民間の食堂を利用して領収書を提出する。しかし、避難所では、民間による災害

救護組織や災害ボランティア団体による炊き出し・食品・飲料水の提供が公的な要請と民官協力のもとに活発に行われていることで、自治体の災害救護基金が使われることは、あまりない。また、葬儀費用として1500万ウォンを葬事の支給単価として支援する。特別災難地域に指定されれば、罹災民は納税の猶予（国税・地方税）、健康保険料の軽減、通信・ガス料金の減免など、12の間接支援を追加で受けることができる。

ここで、韓国の災害救助においても特別基準に類する取り扱いをした事例を紹介しておく。2019年の江原道山火事では、特に避難者居住支援の方法において重要な変化をもたらした。2017年の浦項地震の際におきた体育館での収容による避難者の不便を教訓に、文在寅大統領は青瓦台国家危機管理センターで行われた山火事関連の2回目の緊急会議で、被災者を体育館のような施設に一斉に収容するのではなく、できる限り居住地に近い公共機関の研修施設で泊まるように指示した。政府は、これに基づき、国土交通部を中心に、韓国鉄道施設公社、韓国土地住宅公社（LH）、韓国道路公社など、公共機関の研修施設を提供した。また、国会も職員研修施設の提供に協力した。この特別対応は特別基準の設定に類する処置であったといえる。この特別対応が、きっかけになり、災害救護法施行令の改正により、2020年から、避難者の臨時居住施設提供範囲が拡大された。以前は体育館など、地方自治体が設置・運営する施設に限られていたが、改正された施行令では「救護機関が認める施設」に変更され、公共機関の研修施設はもちろん、民間の研修施設や宗教施設など、多様な施設を活用できるように変わった。その結果、2019年の江原道山火事においては特別対応としての措置であった避難者居住支援が、特別な手続を要することなく当然のごとく一般対応として実施された。これは、避難者居住支援において、特別基準が設定され、それが災害救護法施行令の改正によって、一般基準へと移行したものと評価できる。

4.5 小括

ここでは、将来的な比較研究の対象として、韓

国における災害救助制度（韓国では災害救護）の概要を紹介してもらったが、日本における災害救助法と似ている部分があるという印象を受けた。災害直後における被災者支援というものは、どの国においてもある種共通の要素が含まれているといえるのではないか。本稿においても、特別基準の一般基準化の一例を紹介することができたが、韓国において特別基準のような柔軟な運用をどのようにして実現しているのかについて、さらなる実態調査を進めていきたい。

おわりに

本稿は、4名の研究者・専門家によるオムニバス形式の論文であったが、災害救助法における特別基準の設定メカニズムの解明に向けた考察を展開することができた。

振り返ると、論文の進展度からすれば萌芽的成果に過ぎないかも知れないが、①調査研究の着眼点を提示するとともに、②インタビュー調査、③立法政策提言、④国際比較といった、今後において実施される研究調査の方向性を網羅しており、本論文は特別基準の設定に向けたキックオフとして位置づけることができよう。

謝辞

今回の調査研究にあたって、朝日新聞熊本総局の大貫聡子氏、熊本県健康福祉部健康福祉政策課の堤正治氏、尾形良太郎氏には、多大な協力をして頂きました。また、2名の査読者の方々にも貴重なお意見をいただきました。ここに感謝申し上げます。

本研究は、JSPS 科研費 24K00211、24K00221、20K20781 の助成を受けたものです。

注

- 1) 特別基準に関する先行研究として、(中村健人＝岡本正 2012) の第2章初動編、第3章応急編において、たとえば、避難所の設置・運営、食品・飲料水等の提供、

トイレの確保・管理、被服・寝具の提供、簡易ベッドの提供、福祉避難所の設置・運営、広域避難、応急仮設住宅の供与といった、特別基準が設定される場面について詳細な解説をしている。

また、(室崎益輝ほか 2019:52-94) は、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨（平成30年7月豪雨）における特別基準の設定を促した通知の概要を紹介しており、参考になる。

そのほかにも、最近の災害における通知については、日本災害復興学会のHP（日本災害復興学会 2024）を参照してもらいたい。

- 2) 朝日新聞社熊本総局の事前ミーティングにおいては、大貫聡子氏にも出席をしていただき、災害救助法の特別基準に関する基本的な情報と調査チームの問題意識を理解してもらうことで、今後の被災者支援に関する取材に関する新たな視点を身につけていただいた。
- 3) 災害救助取扱要領において、法による救助の原則として (1) 平等の原則、(2) 必要即応の原則、(3) 現物給付の原則、(4) 現在地救助の原則、(5) 職権救助の原則があるが (内閣府 2023:1)、これらの原則が現代に合った原則なのかどうか検証されなければならない。

現金支給が必ずしも不可能ではないことを示す事例として、雲仙普賢岳災害（1990）においては、国の予算補助を財源に、警戒区域等の設定により収入が途絶えてしまった避難世帯に6カ月を限度に一人一日1,000円（4人世帯で月12万円）を支給する「食事供与事業」が実施されている（宮入興一 1999:147-149）。

参考文献

- 法制処国家法令情報センター, 2024, 「災害救護法（施行 2024.7.17. 法律第20031号, 2024.1.16, 一部改正）＝법제처국가법령정보센터, 제해구호법（시행 2024.7.17. 법률제20031호, 2024.1.16, 일부개정）」 (<https://www.law.go.kr/>, 2024年8月16日にアクセス).
- 公衆衛生協会, 2019, 『大規模災害時の栄養・食生活支援活動ガイドライン～その時、自治体職員は何をするか～（平成31年3月）』.
- 宮入興一, 1999, 「自然災害における被災者災害保障と財源問題——雲仙火山災害と阪神淡路大震災との比較視点から」『経営と経済』79(2):115-166.
- 室崎益輝ほか, 2019, 『自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』第一法規.
- 内閣府, 2011, 『日本の災害対策』内閣府政策統括官（防災担当）.
- 内閣府, 2017a, 「『災害救助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』（平成25年内閣府告示第228号）の改正案に関する御意見募集（パブリックコメント）について」 (<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&Mode=0&bMode=2&bScreen=Pcm1040&id=095170210>, 2024年8月16日にアクセス).

- 内閣府, 2017b, 「『災害救助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』(平成25年内閣府告示第228号)の改正案に関する意見公募の結果について(平成29年2月20日)」(<https://public-comment.e-gov.go.jp/pcm/download?seqNo=0000158440>, 2024年8月16日にアクセス).
- 内閣府, 2023, 『災害救助事務取扱要領(令和5年6月)』(https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujo_b1.pdf, 2024年8月16日にアクセス).
- 中村健人=岡本正, 2012, 『災害救援法務ハンドブック改訂版』第一法規.
- 羅貞一, 2023, 「韓国の災害救護における官民連携のあり方についての考察——韓国の社会災難における災害救護支援事例から」『災害復興研究』15:21-35.
- ナ・ジョンイル, 2022, 「自然災害と災害救護、そして災害回復力向上のための準備」『韓国行政研究院行政フォーカス』(160):14-17. = 라정일, 2022, 자연재난과 재해구호 그리고 재난 회복력 제고를 위한 준비, 한국행정연구원 행정포커스 11+12월호(통권160호), 14-17.
- 日本災害復興学会, 2024, 「災害救助法関係の通知」(<https://f-gakkai.net/archive-notifications/notification-of-disaster-relief-act>, 2024年8月16日にアクセス).
- 白珉浩, 2013, 「韓国における災害対策法制と復旧」『日本災害復興学会誌 復興』5(2):29-36.
- 津久井進, 2012, 『大災害と法』岩波書店.
- 全国知事会, 2024a, 「大規模災害への対応力強化に向けた提言 ～令和5年に発生した災害(令和6年能登半島地震を含む)の検証を踏まえ～」(https://www.nga.gr.jp/committee_pt/item/20240815_teigen.pdf, 2024年8月16日にアクセス).
- 全国知事会, 2024b, 「危機管理・防災特別委員会委員長による要請活動を実施しました」(https://www.nga.gr.jp/committee_pt/sp_committee/bosai/r06/post_685.html, 2024年8月16日にアクセス).

Study of the Establishment of Special Standards Under the Disaster Relief Act

Eiichi Yamasaki
Tadashi Okamoto
Hiroshi Okada
Jongil Na

Abstract

The Disaster Relief Act is a law designed to assist victims evacuating in the immediate aftermath of a disaster. While the General Standards serve as operational guidelines for the Disaster Relief Act, the Special Standards exist to ensure flexible operation of the law. This paper first explains the relationship between the Disaster Relief Act and the Special Standards. It hypothesizes that the Special Standards are difficult to utilize because the mechanism by which the standards are established has not been fully clarified. Interviews were conducted with government officials in Kumamoto Prefecture regarding the implementation of the Special Standards. Furthermore, the paper makes recommendations for the flexible operation of the Disaster Relief Act. Finally, the paper introduces the disaster relief system in South Korea.

Keywords:

Disaster Relief Act, disaster victim support, evacuation, Special Standards, disaster relief system in Japan and South Korea

