

災害救助事務取扱要領

平成28年4月

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（被災者行政担当）

目 次

	頁
第 1 法による救助に関する基本的事項	1
1 法による救助の原則	1
2 法による救助の性格	2
3 法による救助を実施する災害	3
第 2 実施体制等の整備に関する事項	10
1 平常時からの取組み	10
2 人的体制の整備	10
3 被害情報の収集連絡体制の整備	11
4 市町村長に対する救助の委任（法第 13 条）	12
5 都道府県相互の救助の応援	13
6 事業者団体等との協定	14
7 ボランティアの協力	14
8 住民に対する啓発	15
9 救助の実施体制に関する事項	15
10 災害救助基金の取扱いに関する事項	22
第 3 法による救助の実施に関する事項	25
1 被害状況の確認把握	25
2 被害の認定	25
3 情報提供	27
4 救助の実施時期と公示年月日	31
5 委任された救助の実施	31
6 応援による救助の実施	32
7 関係職員の派遣	34
8 国の機関の派遣費用	34
9 救助に要した機器備品等の取扱い	34
第 4 救助の程度、方法及び期間に関する事項	36
1 避難所の設置	36
2 応急仮設住宅の供与	47

3	炊き出しその他による食品の給与	57
4	飲料水の供給	60
5	被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	61
6	医療	64
7	助産	69
8	被災者の救出	70
9	被災した住宅の応急修理	72
10	学用品の給与	82
11	埋葬	84
12	死体の搜索	87
13	死体の処理	88
14	障害物の除去	90
15	輸送費及び賃金職員等雇上費	93
16	実費弁償について	100
17	特別基準に関する処理について	100
第5	救助事務費に関する事項	102
1	救助事務費の範囲	102
2	救助事務の処理に必要な帳簿書式に関する事項	107
第6	応急救助に当たっての留意事項	108
1	情報提供	108
2	ボランティア活動との連携	109
3	救援物資	110
4	義援金	110
【参考】		112
別添1	新潟県中越地震時における協定書	113
別添2	災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定（例）	114
別添3	（災害名）における住宅の応急修理実施要領（例）	116
別添4	平成28年度災害救助基準	129

第1 法による救助に関する基本的事項

1 法による救助の原則

(1) 平等の原則

ア 災害による混乱は、社会経済機構等を破壊又は麻痺させ、一時的には生活に必要な欠くべからざる衣食住の基本的な要件を脅かすこととなるが、法による救助は、こうした事態に行われるものである。

イ 事情の如何を問わず現に救助を行わなければ、被災者の保護と社会秩序の保全に欠けると認められるときには、等しく救助の手をさしのべなければならない。

ウ 被災者の経済的な要件等は必ずしも問われず、現に救助を要しているか否かにより判断されるべきであり、現に救助を要する場合には平等に行われるべきである。

(2) 必要即応の原則

ア 平等の原則は、救助の対象者について必ずしも経済的な要件等を問わないが、法による救助は、被災者への見舞制度ではないので、必ずしも救助を全ての被災者に画一的、機械的に行わなければならないわけではない。

イ 同じ被災者に対する救助であっても、個々に被災者個人にとってどのような救助が、どの程度必要であるかを判断し、必要なものについては必要な程度行われなければならないが、それを超えて救助を行う必要はない。

ウ 同じように住家に被害を受けた者であっても、生活必需品等を持ち出すことのできた者や、他から生活必需品を得た者に対しては、重ねてこれらを支給する必要はない。

エ 現に居住している住家を災害により失った者であっても、比較的経済的に恵まれ、自ら住家を再建できる者や、別に建物を所有し当面そこに居住できる者に対しては、応急仮設住宅を供与する必要はない。

(3) 現物給付の原則

ア 災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多く、法による救助はまさにこうした事態に行われるものである。

したがって、法による救助は現物をもって行うことを原則としている。

イ 金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくいということを基本的な考え方としている。

ウ 単なる経済的困窮は、法による救助が対応するものではなく、その他の法律又は施策で対応すべき性格のものであり、法の予定しないところである。

(4) 現地救助の原則

ア 法による救助は緊急時の応急的な救助であり円滑かつ迅速に行われることが極めて重要であることから、法による救助は被災者の現地において実施することを原則としている。

イ 住民はもとより、旅行者、一般家庭の訪問客、その他その土地の通過者等を含め、全ての被災者に対して、その現地を所管する都道府県知事（又は市町村長）が救助を行う。

(5) 職権救助の原則

法による救助は、応急救助の性質からして被災者の申請を待つことなく、都道府県知事はその職権によって、救助すべき対象（人）、救助の種類、程度、方法及び期間を調査、決定の上、実施することとなっている。

したがって、形式的には、これに対して一般国民の側からの異議申し立てやそれに基づく救済手段は定められていない。

2 法による救助の性格

(1) 応急救助

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

(2) 経済的要件

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

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

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

(3) 住民・国籍要件

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

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

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

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

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

3 法による救助を実施する災害

(1) 規模・定義

- ア 法による救助は、災害の規模が個人の基本的な生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度のものであるときに行われるものである。
- イ 法が一定程度以上の被害を対象としているのは、災害時の住民の救助は、災害対策基本法や地方自治法等により先ず市町村等が行うこととなっており、これにより十分な救助がなし難いときや被災者の保護が社会秩序の保全に重要である場合、国の責任において救助を実施することとなっているからである。
- ウ 法で定める災害の定義は特段ないが、災害対策基本法に規定された災害の定義と概ね同様になると考えられる。

【参考1】災害対策基本法（第2条第1項）

災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

【参考2】災害対策基本法施行令（第1条）

災害対策基本法第2条第1号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

(2) 適用条件等

- ア 法による救助は、市町村の区域（市町村には特別区を含み、指定都市については、市又は区若しくは総合区のいずれの地域を単位とすることができる。）を単位に、原則として同一原因の災害による被害が一定の程度に達した場合で、現に救助を要する状態にあるときに行われるものである。
- ただし、同時又は接近して異なる原因による災害が発生したときには、その実情に応じて、これらの災害を一の災害とみなして認定して差し支えない。
- イ 現に救助を要する状態にあるときに行われるものであることから、河川、道路、傾斜地等の崩壊等があっても、住民等が救助を要するような状態にない場合は、法による救助を行う必要はない。また、事故等でその原因者等が存在し、その者により適切な対応が行われ、それにより十分な救助がなされることが考えられる場合は、法による救助を行う必要はない。
- ウ 他の法律等の定めるところにより適切な対応がなされる場合も法による救助を行う必要はない。
- エ 世帯数等被害の確認が遅れたことにより、被災後一定期間が経過して法適用基準に達したと判明した場合、その時点で現に救助を要する者がいないときは、たとえ避難所等の救助を実施したとしても、遡って適用することはできない。
- オ 事故等の具体的な対応例を示すと、次に掲げる事例が見られるところである。
- (ア) 平成23年の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所の事故については、震災による地震や津波の被害が甚大かつ大規模である等により、地震や津波と事故による被害を峻別することが難しかったことから、これらを分けることなく一律に法に基づく救助を行った。

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

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

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

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

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

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

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

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

カ 法による救助は、災害時に行った救助が法によるものなのか、そうでないものなのかということであるが、従来「法の適用」という言い方は、一般的に使用されており、十分に熟した用法となっているので、運用上、「法の適用」という言い方をしている。

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

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

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

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

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

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

(3) 法適用基準

- ア 令第1条の1号に定める災害
市町村で次表の被害

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

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

(注2) 住家が滅失した世帯数は、滅失した世帯が1世帯で1世帯、半壊、半焼する等著しく損傷した世帯が2世帯で1世帯、床上浸水、土砂の堆積等により一時的に居住することができない状態となった世帯が3世帯で1世帯とする(以下同じ)。

(注3) 住家の被害(滅失した世帯、半壊、半焼する等著しく損傷した世帯、床上浸水、土砂の堆積等により一時的に居住することができない状態となった世帯)の程度は、第3の2の(3)の「住家の被害」を参照。

(注4) 市町村には、東京都の特別区を含む(以下同じ)。

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

- イ 同第2号に定める災害

都道府県で上表の被害、かつ、市町村で下表の被害

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

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

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

ウ 同第3号の前段で定める災害

都道府県で次表の被害かつ市町村で多数の世帯の住家が滅失

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

(注) 多数の世帯（「多数の世帯」という場合の世帯数）

① 令第1条第1項第3号で定める災害の多数の世帯（次のエの場合を含む。）

は、次に掲げる理由から確定数では示していない。

- ・ 被害の進行が緩慢か急激か、死傷者が生じているか等の被害態様により異なること。
- ・ 四囲の状況に応じて個々に判断されるべきものであること。
- ・ 現に各市町村の救助活動に任せられない程度の被害か否かで判断されるもので、各市町村の人口、その他の規模等だけではなく現実の救助体制等によっても異なること。

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

【参考1】 災害弔慰金の支給等に関する法律施行令（第1条第2項）

内閣総理大臣が定める住居の被害の程度は、住居の被害が生じたことにより災害救助法による救助を行うことができる最小の災害の当該住居の被害の程度を超えるものであってはならない。

【参考2】 災害弔慰金の支給等に関する法律施行令第1条第2項の内閣総理大臣が定める住居の被害の程度

「災害弔慰金の支給が行われる災害の範囲等」（平成25年10月1日内閣府告示第230号）の1で「住居の滅失した世帯の数が5あること」と定めている。

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

エ 同第3号の後段で定める災害

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

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

① 被害地域が他の村落から隔離又は孤立しているため、生活必需品等の補給が極めて困難な場合で、被災者の救助に特殊の補給方法を必要とする場合。

② 有毒ガスの発生、放射性物質の放出等のため、被災者の救助が極めて困難であり、そのために特殊の技術を必要とする場合。

③ 水害により、被災者が孤立し救助が極めて困難であるため、ボートによる救出等の特殊の技術を必要とする場合。

(注) 多数の世帯はウの(注)を参照。

オ 同第4号に定める災害

(ア) 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であつて、府令で定める基準に該当する場合。

(イ) 府令で定める基準とは、災害が発生し、又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とする場合であり、具体的には、次のような場合であること。

① 火山噴火、有毒ガスの発生、放射線物質の放出等のため、多数の住民が避難の指示を受けて避難生活を余儀なくされる場合

② 船舶の沈没、交通事故、爆発事故等の事故により多数の者が死傷した場合

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

① 交通路の途絶のため多数の登山者等が放置すれば飢餓状態に陥る場合

② 火山噴火、有毒ガス発生等のため多数の者が危険にさらされている場合

③ 豪雪により多数の者が危険状態となる場合

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

b. 平年、孤立したことの無い集落の交通途絶による孤立化

c. 雪崩れ発生による人命及び住家被害の発生

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

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

【参考】

- ・ 新潟県中越地震以降、特に大規模地震が発生した場合には、一定震度以上を観測した市町村に対して「避難して継続的に救助を必要とする」状態として、速やかに4号適用する運用が行われている。
- ・ 最大震度7を観測した新潟県中越地震の際には発災時が夕方ということもあり、新潟県は、震度6弱以上を観測した市町村に深夜に適用した。その後、震度5弱以上であって、避難して継続的に救助を必要とする市町村に順次追加適用した。
- ・ 最大震度6強を観測した能登半島地震においては、震度5強以上を観測した市町村に対して直ちに石川県は、災害救助法を適用した。
- ・ 最大震度6強を観測した新潟県中越沖地震においては、多数の余震が続く中、震度5強が観測された自治体に対しても、新潟県は避難して継続的に救助が必要と判断し、災害救助法を追加適用した。
- ・ 台風11号による災害において、秋田県は合併前の人口規模では滅失世帯数の基準に達するものの、合併後の人口規模では基準に達しない場合にも、多数の住民が生命、身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合に該当すると判断し、4号に基づく適用を行った。
- ・ 平成20年2月23日から24日にかけての低気圧による災害では、富山県入善町において高波による被害が発生し、避難して継続的に救助を必要とする事態が想定されたが、富山県が4号に基づく法適用を決定したのは6日後の3月1日となった（2月24日に遡って適用）。
- ・ 平成24年5月6日に発生した竜巻災害では、多数の住家被害を生じ、継続的に救助を必要とする状況が生じたため、栃木県及び茨城県は4号に基づく適用を行った。
- ・ 平成25年2月の連日の降雪により、これを放置すれば住宅の倒壊により多数の者の生命又は身体に危害を受けるおそれが生じたため、新潟県は4号に基づく適用を行った。
- ・ 平成26年9月27日に発生した御嶽山の噴火では、多数の被災者（登山者）の救出を迅速に行う必要があったため、長野県は4号に基づく適用を行った。
- ・ 平成27年5月29日に発生した口永良部島の噴火では、噴火警戒レベルが5（避難）に引き上げられ、全島避難となったことから、鹿児島県は4号に基づく適用を行った。

（4）費用の支弁及び国庫負担

ア 費用の支弁

救助に要する費用は、救助が行われた地の都道府県が支弁する。

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

イ 費用の求償

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

ウ 国庫負担

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

(ア) 普通税収入見込額の 2/100 以下の部分	50/100
(イ) 普通税収入見込額の 2/100 をこえ 4/100 以下の部分	80/100
(ウ) 普通税収入見込額の 4/100 をこえる部分	90/100