

# 民間協力者に対する 災害補償の現状と課題(上)

消防団員等公務災害補償等共済基金  
常務理事 山崎 一樹

消防団員等公務災害補償等共済基金(以下「消防基金」)は1956年(昭和31年)11月20日に消防団員等公務災害補償責任共済基金法(以下「基金法」)に基づき設置され、2016年(平成28年)の同日(創立記念日)をもって60周年を迎えることとなった。この間、1996年(平成8年)には基金法の一部改正により消防団員等公務災害補償等責任共済等に関する法律(以下「責任共済法」)に改称され、特殊法人から特別の法律により設立される民間法人、いわゆる特別民間法人に法人としての性格を変え、今日に至っているところである(詳細については「共済基金六十年史」(平成28年11月刊)を参照されたい)。

特別民間法人は現在35の法人が存在しているが、その中でも消防基金は名称が長いことでは最長の法人であるとともに(16文字)、「等」の文字が2つ使われているところが特筆すべきユニークな組織である。さてそこで、このうち最初に出てくる「等」、すなわち「消防団員等」の「等」とは何を指しているのかをご説明することが本稿の主たる目的である。

ちなみに二つめに出てくる「等」、すなわち「公務災害補償等」の「等」が指しているのは何かであるが、これは1964年(昭和39年)に基金法が一部改正され(消防団員等公務災害補償等責任共済基金法)、退職報償金業務が新設されたことに伴う追加によるものであり、民間法人化後の現行の責任共済法に三つめに出てくる「等」、すなわち「責任共済等」の「等」は、消防基金が市町村から委託を受けた消防団員等福祉事業及び附帯事業等のことを指している。

## 1 民間協力者とは何か

予め解答を記載しておく、「消防団員等」の「等」は下表のように分類整理される。

種別	対象者	身分根拠	補償根拠
団員	消防団員	地方公務員法第3条第3項第5号	消防組織法第24条
	水防団員	地方公務員法第3条第3項第5号	水防法第6条の2
民間協力者	消防作業従事者	消防法第25条第1項、第2項 第29条第5項、第30条の2、 第36条第8項準用	消防法第36条の3第1項、第2項
	救急業務協力者	消防法第35条の10	消防法第36条の3第1項
	水防従事者	水防法第24条	水防法第45条
	応急措置従事者	災害対策基本法第65条 原子力災害対策特別措置法第28条	災害対策基本法第84条

災害時における民間協力者に対する損害補償は、警察官や海上保安官の職務に協力援助した者の場合と同じ考え方に基づくものである。すなわち、消防隊の現着前又は緊急時の従事要請という一定の要件のもとに、消防作業に従事し、又は救急業務に協力したこと等によって受けた損害等につ

いては、警察官や海上保安官の職務に協力援助した者の場合と同様、その態様に応じて補償の根拠となる法律に基づき、療養補償、休業補償、傷病補償年金、障害補償、介護補償、遺族補償、葬祭補償を行うこととされているのである。

また、その給付水準は、後述するように補償基礎額の算定方法が若干異なるものの、消防団員や水防団員の公務災害補償と同じであり、異なるのは消防団員や水防団員の場合には、市町村との雇用関係に基づく付加給付としての福祉事業の対象となるのに対し（責任共済法第13条）、民間協力者の場合には雇用関係がないので福祉事業の対象にはならないことである。また、生命又は身体に高度の危険が予測される状況下において、人命の救助その他被害の防ぎよに従事し、公務上の災害を受けた場合（いわゆる「特殊公務災害」の場合）には消防団員や水防団員の場合には特例加算が認められているのに対し（非常勤消防団員等に係る損害補償の基準を定める政令（以下「基準政令」という。）第11条の2）、民間協力者にはそのような特例は存在していないことも違いである。

いずれにせよ、消防基金はその名称から、消防団員・水防団員という非常勤特別職の地方公務員に対する公務災害補償に当たる組織と思われがちではないかと推察されるが、実は設立当初より非公務員である火災時の民間協力者（消防作業従事者）に対しても同様の機能を果たすことが使命とされ、さらに以下に説明するように民間協力者の対象を順次拡大して今日に至っているのである。

#### （1）消防作業従事者

消防作業を進めるに当たっては、場合によっては地域住民の協力が必要であることから、消防法は火災発生時における現場付近にある者の消火等の協力義務を規定し（第25条）、消防吏員又は消防団員は緊急の必要がある時は火災の現場付近にある者を消防作業に従事させることができることが定められていたが（第29条）、昭和23年の消防法制定時にはこれらの者が災害を受けた場合の損害補償については何ら規定されていなかった。しかしこれらの者も消防作業に従事することにより生命・身体を危険にさらされる場合もあるので、それによって受ける損害を放置することは公平の原則に反すること、また、消防行政の運用面から考えても必要な際に民間人の十分な協力が得られないことともなりかねないことから、これら消防作業従事者に対する災害補償制度を確立するため、消防法が一部改正され、消防作業従事者に対する市町村の災害補償義務規定が追加された（昭和27年）。

したがって、昭和31年の消防基金創立当初から、消防作業従事者は消防団員と並んで災害補償の対象とされていたのであるが、その後、消防作業従事者の概念が一部拡大され、現在では具体的には以下の場合に災害補償の対象となるものとされている（消防法第36条の3第1項、第2項）。

##### ① 火災現場付近において、消防隊が火災の現場に到着するまでの間、応急消火義務者の行う消防作業（消火、延焼防止、人命救助）に協力を行った者（消防法第25条第2項）

ここで「消防隊が火災の現場に到着するまでの間」に限られているのは、消防隊が現場に到着した後においては、消防吏員等から消防作業に従事すべき旨の要求がない限り（消防法第29条第5項）、火災の現場付近にいる者には消火等の義務はなく、一切を消防隊の活動に任せ、その活動を阻害することのないよう速やかに消火活動の現場から退去すべきものだからである。

また、「協力」が成立するためには、協力の行為が協力の意思を持って行われることが必要であることから、外形的に「協力」と見られる行為であっても、協力の意思を持って行われたい限り対象とはならない。例えば、専ら自己の財産を守るためにした行為は、その行為自体が協力の外形を備えていても、「協力」ではないと解される一方、「協力」の意思があれば、その協力を受ける者が

火災の現場に居合わせなくても差し支えないし、協力を受ける者が現場にいることを意識することも必要ではないとされている。

- ② マンションやアパートのような専有部分がある建築物の火災の場合において、火災の発生した専有部分以外の居住者等で消防隊の到着前に消火若しくは延焼の防止又は人命の救助(応急消火)に従事した者(消防法第25条第1項)

応急消火義務者が当該義務を果たすことにより被った損害については、原則として災害補償の対象とはされない。消防対象物との関係や火災の発生との因果関係から、消火、延焼の防止又は人命の救助に当たることはむしろ当然であり、部外者がこれらの活動に関わる場合とは区別して考えるべきだからである。

しかしながら、応急消火義務者であっても、消防対象物の構造等によっては、消防法第25条第2項の応急消火の協力義務者の立場に類似し、災害補償の対象とすることが公平の観点から見て適当な場合があることから、平成6年の消防法一部改正により応急消火義務者の一部である上記の場合が消防法第25条第1項として新たに災害補償の対象に追加され、平成7年4月1日より消防業務協力者の補償範囲が拡大された。

- ③ 火災現場付近で緊急の必要があるとき、消防吏員、消防団員又は航空消防隊に属する都道府県の職員から要請(消防作業従事命令)を受けて消防作業(消火、延焼防止、人命救助、その他の消防作業)に従事した者(消防法第29条第5項、第30条の2)

ここでいう「緊急の必要」とは、事態が差し迫って即刻臨機の措置を取るべき必要のことをいう。すなわち、消火、延焼の防止又は人命の救助のためには当該権限を行使すること以外に方法がなく、しかも即刻当該措置をとらなければ重大な結果を招く状態にあることを指すものとされている。

また、「その他の消防作業」とは、例えば連絡、負傷者の手当て又は看護、警戒線の維持のような、消火・延焼防止・人命救助に付随する業務を指しており、応急消火義務者への協力の場合等(上記①と②)よりも消防作業の範囲が広がっている。

- ④ 水災を除く他の災害に際し、上記①の消防作業に協力したり、上記③の消防作業に従事したりした者(消防法第36条第8項準用)

ここでいう「水災を除く」とは、後述する水防法が対象とする洪水、雨水出水、津波又は高潮を除くことの意である。したがって、「水災を除く他の災害」とは、洪水等や火災以外の災害のことをいい、具体的には、暴風、豪雨、豪雪、地震、津波、山崩れその他の異常な自然現象及び爆発、有毒ガスの漏えい、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(災害対策基本法施行令第1条)が当たるものとされている。

## (2) 救急業務協力者

昭和38年に消防法の一部が改正され、救急業務が市町村の消防業務のひとつとして実施されることとなり、救急業務協力者(救急隊員の協力要請により救急業務に協力した民間人)に係る災害補償についても、市町村が条例の定めるところにより行うこととされたことから、基金法の一部改正により救急業務協力者に係る災害補償に要する経費が基金の支払業務として追加され、昭和39年4月10日以後に発生した事故について適用されることとなった。

「救急業務」とは、火災その他の災害に際し、その現場において人命を救助する消防固有の業務たる「救助活動」とは異なるものであり、傷病者の搬送に加え、傷病者が医師の管理下に置かれるまでの間において、緊急やむを得ないものとして応急の手当てをすることが含まれる(消防法第2条第9項)。

具体的には傷病者の搬送に当たって救急隊員が民間人の協力を要する場合、例えば、担架により多数の傷病者を緊急に救急自動車に搬入するような場合が考えられるが、具体的には以下の場合に災害補償の対象となることとされている。

- ① 事故現場付近で、緊急の必要があるとき、救急隊員から要請を受けて救急業務に協力した者（消防法第35条の10）
- ② 事故現場等で、民間人が119番通報により「口頭指導員」の指示のもとで要救助者の応急手当てに従事した者（平成11年7月6日付消防救第176号）

### (3) 水防従事者

昭和30年の水防法改正により、水防団員及び水防に従事した一般住民への災害補償が規定された。これを受けて昭和32年に基金法の一部が改正され、新たに非常勤水防団員であって消防団員でないもの（水防法第6条の2）に加えて、水防従事者（水防法第24条）に係る災害補償支払業務を消防基金が行うこととなり、昭和32年8月10日から適用されることとなった。

具体的には、水防法が対象とする洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水防管理団体区域内に居住する者又は水防の現場にある者であって、水防のためやむを得ない必要があるときに水防管理者、水防団長等からの要請を受けて水防業務に従事した者のことである。

「水防のためやむを得ない必要があるとき」とは、水防団員、消防団員等が現実に水防に従事している場合のみならず、いまだ水防は行っていないが水防を行う必要がある事態が明らかに予知される場合で水防団員、消防団員等のみでは人員が不足することが明白である場合も含まれる。必要があるか否かの認定権は、水防管理者、水防団長又は消防機関の長にあるが、本来水防に従事する任務を有していない住民又は現場にある者に負担を課すことになるので、客観的にみて必要やむを得ざる場合に限られることとされている。

### (4) 応急措置従事者

市町村の区域内に災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合（原子力災害の発生で原子力緊急事態宣言があった場合を含む。）において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるとき、区域内に居住する者（住民）又は災害の現場にある者で、市町村長から要請を受けて応急措置の業務に従事した者のことをいう（災害対策基本法第65条、原子力災害対策特別措置法第28条）。

昭和34年の伊勢湾台風による大災害を受け、昭和38年に制定された災害対策基本法では、従前地方自治法に規定されていた市町村長が行うことができる応急措置の担保規定を移し替え、一定の場合における物的公用負担及び人的公用負担の権限を市町村長に認めた。災害時における人的公用負担の権限は、上述のように消防法（第29条第5項）、水防法（第24条）などで規定されているが、災害対策基本法第65条第1項の規定はこれら諸法の規定に対して一般法としての性格を有するものであり、市町村の総合的な防災責任者である市町村長が、他の法律に特別の定めがあるものを除き、地域内のあらゆる災害の応急措置について、市町村内の住民又は災害現場にいる者に対して行使できることとされている。

この場合の市町村長の従事命令は、自然人に対してのみ発すべきもので、法人に対しては発することはできないが、実際の運用については、集团的に応急措置の業務に従事させることは差し支えないとされている。「住民」は、市町村の区域内に住所を有する者をいい、勤務所が当該市町村に所在する者は含まない。「現場にある者」の範囲については、応急処置を実施するための緊急の必要性

の程度に基づいて定められるが、応急措置に時間的に間に合う者は「現場にある者」として取り扱うことが適当であるとされている。

そして、市町村長の応急措置の要請を受けた者の災害補償については、市町村長がその責務を負うことが規定されたことから（災害対策基本法第84条第1項）、昭和38年に基金法が一部改正され、応急措置従事者に係る災害補償に関する市町村の支払い責任を共済することが新たに消防基金の業務として付け加えられ、同年4月1日以後に発生した事故について適用されることとなった。

また、災害時の人的応急措置に係る市町村長の権限の行使が行い得ないような一定の場合に限り、警察官若しくは海上保安官又は災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官に人的公用負担の権限を行使できるように規定されている（災害対策基本法第65条第2項、第3項）。この場合に応急措置従事者が死亡し、負傷し、もしくは疾病にかかり、又は障害の状態となったときの災害補償については、都道府県又は国ではなく市町村が行う。これは、市町村が基礎的な地方公共団体として応急措置の実施について第一次的な責務を有するものであり、かつ、警察官、海上保安官又は災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官の発する従事命令は市町村の吏員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求のあったときに市町村長の職権を代行するものであり、あくまでも市町村の責務に対して補完的なものであることによるからである。

但し、水難等により人の生命に危険が及び、又は及ぼうとしている場合に、自らの危難を顧みず職務によらないで人命の救助に当たった者が災害を受けたときには、「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」が優先適用され、国又は都道府県が同法及び同法施行令の定める内容の災害給付を行う。また、海難救助その他天変事変の際の人命若しくは財産の救助の職務を執行中の海上保安官がその職務執行上の必要により援助を求めた場合その他これに協力援助することが相当と認められる場合に、職務によらないで当該海上保安官の職務遂行に協力援助した者が、そのため災害を受けたときには、「海上保安官に協力援助した者等の災害給付に関する法律」が優先適用され、国が同法及び同法施行令の定める内容の災害給付を行うこととなるため、いずれの場合も消防基金の業務の対象とはならない。したがって水難又は海難救助の場合の民間協力者に関しては、災害補償の根拠法がいずれの法律に基づくものとなるのか、具体的な事例の実態を確認した上での見極めが必要となる。

なお、平成11年の東海村JCO臨界事故を契機に制定された原子力災害対策特別措置法においては、「市町村長は、当該市町村の地域に係る原子力緊急事態宣言があった時から原子力緊急事態解除宣言があるまでの間において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、原子力災害を拡大させる結果となるおそれがない場合に限り、当該市町村の区域内の住民又は当該応急措置を実施すべき現場にある者を当該応急措置の業務に従事させることができる」とされており（原子力災害対策特別措置法第28条第2項）、原子力災害の場合の市町村長による応急措置従事要請の場合も災害対策基本法における応急措置従事者と同様の災害補償が行われることとされている。

種類	根拠規定	対象開始時期
消防作業従事者 (応急消火義務者)	消防法第25条第2項、第29条第5項・ 第30条の2、第36条第8項準用	昭和27年～
	消防法第25条第1項	平成7年～
救急業務協力者	消防法第35条の10	昭和39年～
水防従事者	水防法第24条	昭和32年～
応急措置従事者	災害対策基本法第65条	昭和38年～
	原子力災害対策特別措置法第28条	平成11年～

## 2 民間協力者に対する災害補償の現状

### (1) 民間協力者に対する災害補償の給付水準(補償基礎額)

民間協力者に対する災害補償の補償基礎額の算定に当たっては、消防団員の場合には生業の収入・所得とは関係なく、階級と勤務年数を基礎として補償基礎額が9区分の定額で定められているのに対して(基準政令第2条第2項第1号)、民間協力者の場合にはその者が通常得ている収入日額が考慮されるという違いがある(基準政令第2条第2項第2号)。したがって、年齢等にかかわらず若年であっても所得水準が高い者が民間協力者として災害に遭遇した場合の補償基礎額は、消防団員の場合の最低額を下限、最高額を上限として、その範囲内で収入日額の算定が行われるという下記のような消防団員の補償基礎額に連動した所得スライド方式の制度となっている。

このような算定方式とされたのは、昭和38年度に救急業務協力者と応急措置従事者に補償の範囲が拡大されて以降のことであり、昭和31年度の消防基金設立当初から37年度までの間は、消防作業従事者及び水防従事者の補償基礎額は団員とは別の、独自に算定されたものであった。

また、補償基礎額は制度創設時の最低370円から最高600円までからスタートし、それ以降、消防団員に係る補償基礎額の改定に合わせて毎年増額見直しが行われてきたが、平成16年度に初めて減額改定され、平成18年度に最低8,800円から最高14,200円に改定された後は、現在に至るまで10年以上見直しは行われていない。

なお、制度創設時以降、民間協力者に係る災害補償について、消防基金が契約団体に支払う額は基準政令の規定により算定した額の2分の1とされていたが、契約団体からの要請を受け、次項で述べる掛金を増額の上、昭和58年度以降は全額支払となっている。これを受け、昭和57年度以前の民間協力者に係る損害補償に関しては、消防基金から残り2分の1相当額を市町村特別交付金事業として消防団員等公務災害補償責任共済契約団体に交付している(責任共済法第28条第2項に基づく認可事業)。

### 【民間協力者に対する補償基礎額算定の実務】

民間協力者の補償基礎額は、災害が発生した日前一年間におけるその者が得た収入額を365日で除して得た額(その額に円未満の端数があるときは、1円に切り上げた額)を基礎として、最低8,800円から最高14,200円までの額で算定される。すなわち収入額の365分の1の額が8,800円以下の場合には8,800円に、14,200円以上の場合には14,200円とされ、その額が最低額と最高額の間にある場合には、その実額が補償基礎額とされる。

収入額の取り扱いは給与所得者の場合には、災害発生日の属する月の前月から遡及して1年間に受けた給与(賞与を含む。)の総額をいい、農業等個人営業に従事している者の場合には、給与所得者とは異なり月毎の収入額を算出するのが技術的に困難であるので、災害発生日の属する年度の前年度1年間における収入額とすることとされている。

### (2) 民間協力者に対する災害補償の財源(掛金)

民間協力者に対する災害補償のための原資(財源)は、契約市町村から拠出される掛金である。消防基金と消防団員等公務災害補償責任共済契約を締結している市町村は、毎年度政令で定められた額の掛金を消防基金に支払うこととされており(責任共済法第7条第1項)、民間協力者に関してもこの規定に基づき、消防団員や水防団員と同様、公務災害補償責任共済契約に定められた掛金を支

払うこととなるが、その際の掛金の額は消防団員や水防団員が一人当たり単価1,900円に団員の条例定員を乗じて得た額とされているのに対し、一人当たり単価3円50銭(消防作業従事者・救急業務協力者・応急措置従事者割が2円、水防従事者割が1円50銭の合計額)に市町村の人口(地方自治法第254条の規定による人口)を乗じて得た額と規定されている(責任共済法施行令第4条)。「地方自治法第254条の規定による人口」とは、「官報で公示された最近の国勢調査又はこれに準ずる全国的な人口調査の結果による人口」のことなので、理論的には日本国籍を有さない居住者も対象に算入されていることとなり、実際にも数年に1件は日本国籍ではないと推認される者が災害補償の対象となっていることが確認されている。

従前の掛金額の変遷は以下のとおりであり、補償基礎額の引き上げや民間協力者の範囲の拡大等に伴い逐次増額されてきたが、平成7年度以降は据え置かれている。また、当該掛金については、普通交付税により市町村に対して財源措置が行われている。なお、東日本大震災の際には消防団員に対しては消防基金への拠出に係る経費が特別交付税措置され、平成23年度のみ追加掛金額を加えた掛金とされたが、民間協力者に対してはこのような特例措置は行われなかった。

期間	消防作業従事者割	水防従事者割	改正理由
昭和31年11月20日～	3銭5厘	3銭5厘	
昭和38年4月1日～	9銭	9銭	
昭和38年4月1日～	19銭	19銭	救急業務協力者・応急措置従事者の追加
昭和42年4月1日～	25銭	25銭	
昭和44年4月1日～	30銭	30銭	
昭和45年4月1日～	40銭	40銭	
昭和46年4月1日～	60銭	60銭	
昭和48年4月1日～	74銭	74銭	
昭和52年4月1日～	1円	1円	
昭和58年4月1日～	1円50銭	1円50銭	基金支払額を1/2から全額に変更
平成7年4月1日～現在	2円	1円50銭	消防業務協力者の補償範囲の拡大

(注) 上記表中「消防作業従事者割」は「消防作業従事者・救急業務協力者・応急措置従事者割」のことであり、「水防従事者割」には別途「水害予防組合の組合員割」(6円)がある。

### (3) これまでの補償実績

#### ① 公務災害の発生件数

消防基金創設以来60年間における公務災害発生件数の累計は以下のとおりであり、そのうち民間協力者の占める件数割合は概ね1割強となっているが、死者数においては2割強を占めていることが大きな特色である。

また、発生件数の推移を時系列でみると図1のとおりとなっており、平成に入ってからからは全体で概ね年間1,500件程度のうち、民間協力者の占める件数割合は1割前後となっている。このうち死亡者の推移を年度ごとにみたのが図2である。災害対策基本法制定のきっかけとなった伊勢湾台風による死者(昭和34年度)と、近時の東日本大震災による死者(平成22年度)が図抜けて多くなっているが、3番目に多い昭和47年度の死者数も、民間協力者が被災した災害として特筆すべきものとして記憶される。昭和47年7月5日に高知県土佐山田町で発生した大規模な土砂災害である(繁藤災害)。

	死亡者		負傷者		合計	
団員	1,199	77.9%	103,074	89.4%	104,273	89.2%
民間協力者	340	22.1%	12,255	10.6%	12,595	10.8%
合計	1,539		115,329		116,868	



図1 公務災害発生件数の推移

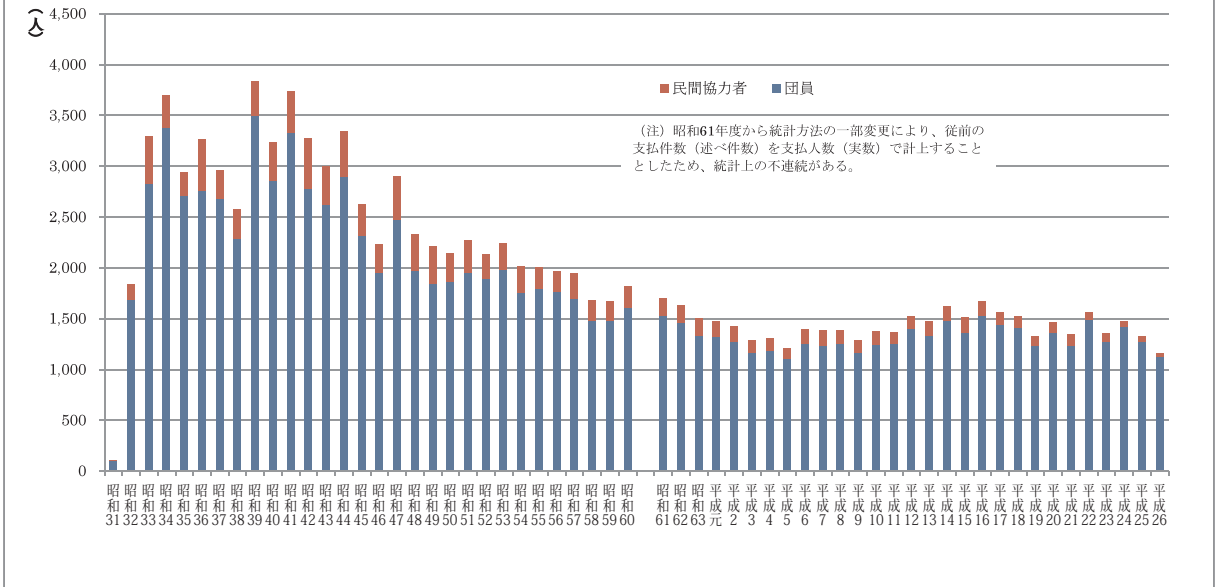
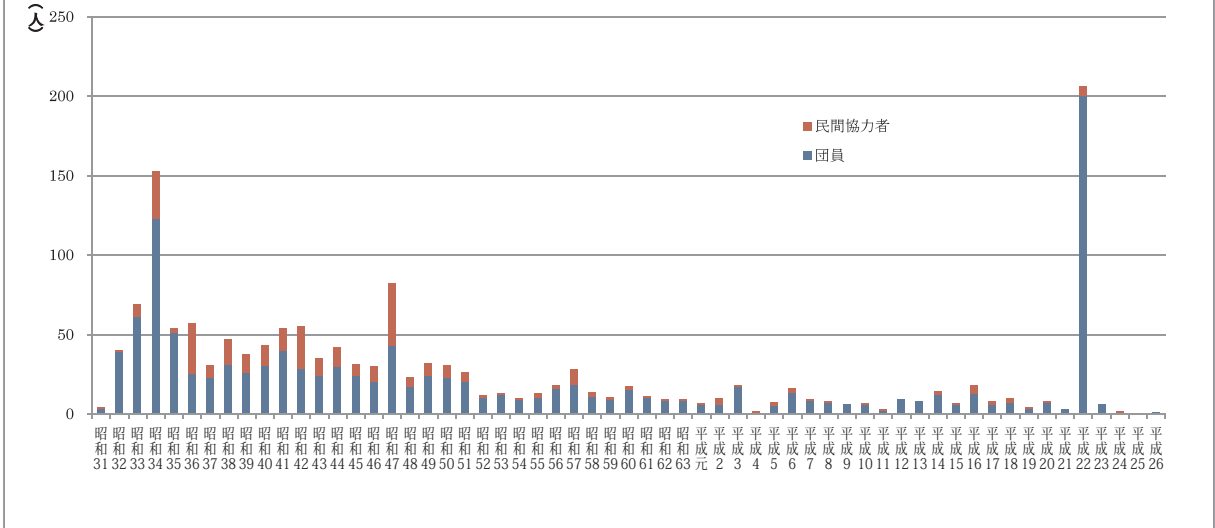


図2 公務災害件数の推移(死亡者)



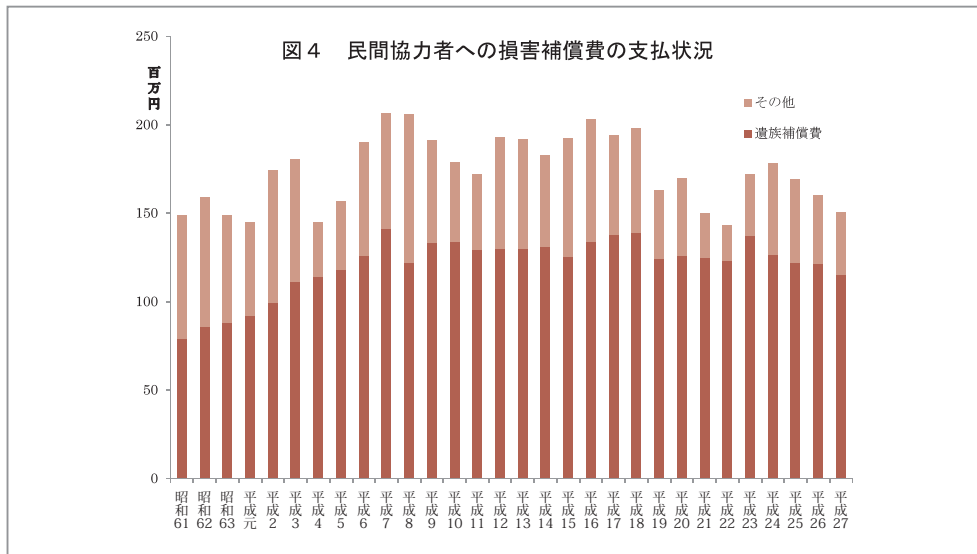
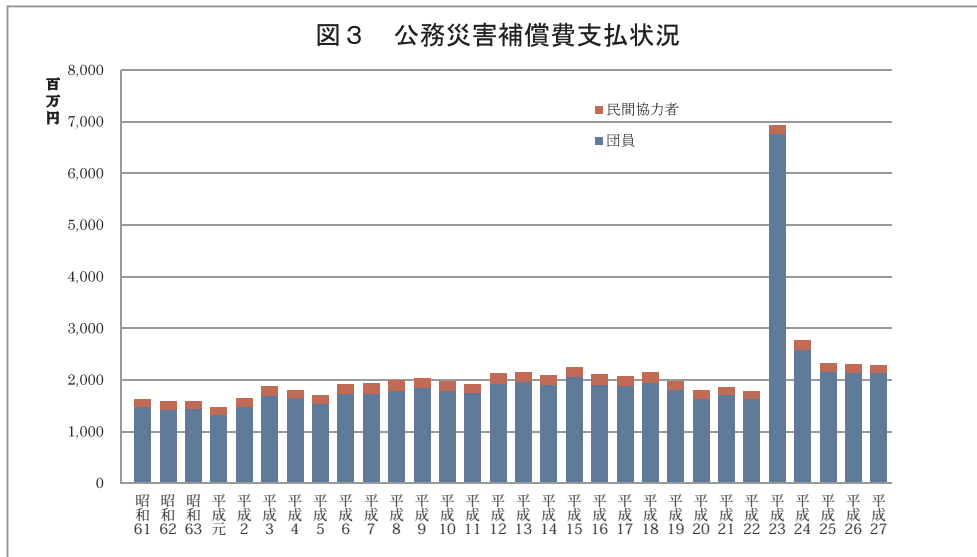


② 損害補償費の支払状況

消防基金創設以来60年間の損害補償費支払のうち、団員と民間協力者の区分が公式統計上残っている昭和61年度以降の各年度の平均額は以下のように約20億円程度であるが、そのうち民間協力者への支払の割合は概ね1割弱となっている。

	支払額合計	
団員	1,958,677,673	91.3%
民間協力者	173,831,155	8.7%
年平均(昭和61年度～平成27年度)	2,132,508,828	

これを年度ごとの時系列でみたものが図3である。東日本大震災の請求が多かった平成23年度が突出して補償費が多くなっているのは言うまでもないが、平成に入ってから各年度の支払額は20億円前後であり、そのうち概ね1割程度が民間協力者に対するものとなっていることがわかる。このうちさらに遺族補償費を分けて見たのが図4である。近年では遺族に対する遺族補償費の占める割合が7割強で推移している。また、平成28年度における民間協力者に対する補償種別の損害補償費の内訳は図5-1(人数ベース)、図5-2(金額ベース)、図5-3(発生年度別)のとおりとなっている。



## 民間協力者に対する災害補償の現状と課題(上)

図5-1 平成28年度の民間協力者に対する損害補償費支払の状況(人数ベース)

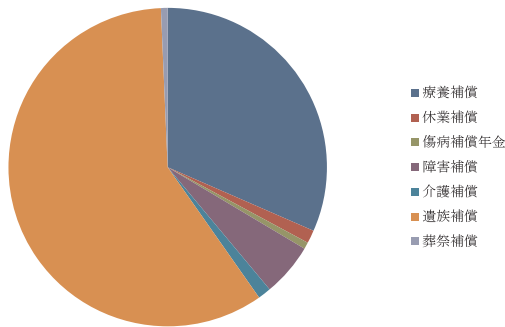


図5-2 平成28年度の民間協力者に対する損害補償費支払の状況(金額ベース)

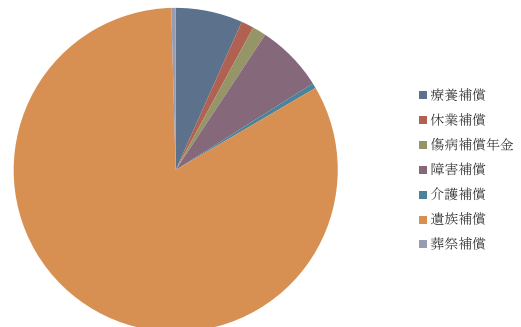
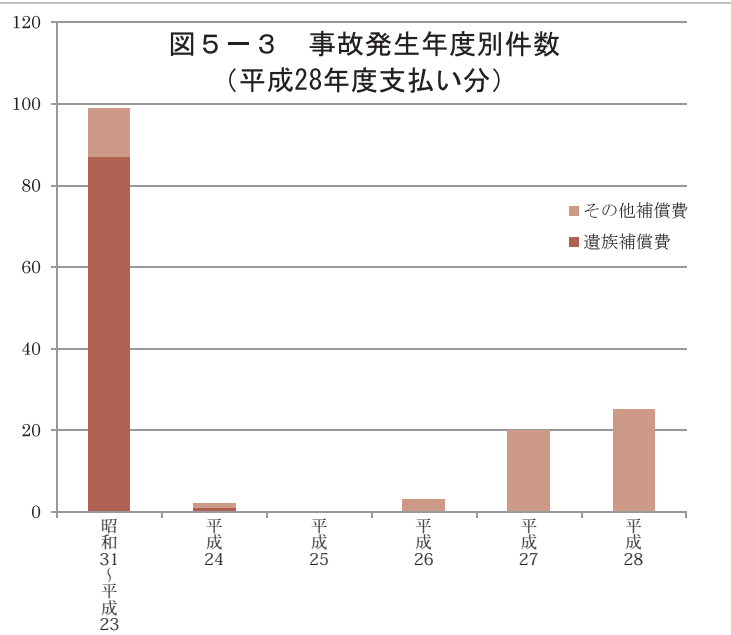


図5-3 事故発生年度別件数(平成28年度支払い分)



なお、昭和27年の消防法一部改正により、民間協力者への災害補償の制度化が行われたのち、昭和31年に消防基金が設立されるまでの間の全国の状況については不知である。

また、以上の状況は消防基金が公務災害補償責任共済契約を締結している市町村分についての状況であり(契約対象市町村の92.5%)、以下の未契約団体分の状況については不知である。

都道府県	市町村名	市町村数
茨城県	日立市、土浦市を除く全市町村	42
埼玉県	さいたま市、川越市、熊谷市、川口市、行田市、所沢市を除く全市町村	57
新潟県	県内全市町村	30
合計		129

(つづく)