

18 大規模災害への対応力強化に向けた提言

～令和元年度に発生した風水害の検証を踏まえ～

阪神・淡路大震災や東日本大震災、平成30年7月豪雨等、平成の時代は災害が頻発した時代であった。そして、大規模災害が発生するたびに、様々な制度改正がなされ、国や自治体による対策強化が進められてきた。

そうした中、令和元年8月に秋雨前線の影響で、九州北部を中心に集中豪雨が発生した。また9月には令和元年房総半島台風が発生し、経験したことのない暴風が首都圏や房総半島を襲い、多大な住宅被害や沿岸部の産業施設等に甚大な被害をもたらした。10月には令和元年東日本台風が、首都圏をはじめ東日本の広い範囲を襲い、記録的な豪雨となり、多くの人的被害、物的被害をもたらした。平成最大と言われた平成30年7月豪雨に匹敵する大規模水害となった。

この2つの台風等を経験し、改めて、災害対策に終わりはないことを痛感するところである。一方、今後、南海トラフ地震や首都直下地震、今年の台風を上回る風水害等、いつ発生してもおかしくない大規模災害への備えとして、直面した災害への対応経験や教訓を踏まえ、絶えず、災害対策や災害対応体制の強化に取り組んでいくとともに、大規模・広域・複合災害への備えから復旧・復興までを見据え、事前復興や再度災害防止の観点も交えた対策の強化・充実が急務となっている。

全国知事会では、今年の2つの台風等への対応の検証を行い、本提言を取りまとめた。今年の平成30年度の災害検証に基づく提言と併せて、国に要請するとともに、全国知事会として、今年の教訓を生かした対策強化に全力で取り組むこととする。

1. 住民の適切な避難行動の促進

(1) 避難情報の伝達体制の強化

平成30年7月豪雨で、避難情報を含めた防災情報が住民の避難につながらず、多くの人的被害が発生したことを教訓に、「避難勧告等に関するガイドライン」が平成31年3月に改定され、避難情報等を5段階の警戒レベルで伝える制度の運用が始まった。

令和元年房総半島台風や東日本台風等、今年発生した風水害への対応では、5段階の警戒レベルによる情報発信が行われたが、避難の遅れや避難せずに被害に遭う事例等が指摘されている。

自治体として、さらなる運用や啓発の強化が求められるところだが、国においても、5段階警戒レベルの周知や、早期避難の必要性や適切な避難行動に関する普及啓発の一層の促進に努めること。

また、毎年のように避難の遅れによる被害が発生する状況を踏まえ、住民の避難を確実に促すための、気象情報や避難情報の伝達方法や体制の充実に加え、地方自治体の情報伝達設備に対する支援について検討を進めること。

(2) 住民の避難意識の向上

避難情報が出されても多くの住民が避難せずに、被害に遭ったり、救助されたりする実態がある。住民一人ひとりが、個々の実情や状況に応じた避難の手順や

タイミングを理解して避難意識を高めるためには、マイ・タイムライン等の、住民が自らの避難行動のきっかけを考える取組の普及啓発等を通じて、早期避難の重要性を理解することが有効である。マイ・タイムライン等の取組の拡大と住民意識の向上に対する更なる支援に努めること。

(3) 広域避難体制の強化

令和元年東日本台風等では、市町村域や都道府県域をまたぐ大規模な広域避難が行われた。最大クラスの豪雨災害にあたっては、浸水域が広大となり、避難場所も限られるため、広域避難による避難場所の確保が重要となる。

一方、広域避難を実施するためには、受け入れる側の自治体との調整や、鉄道等の計画運休が定着するなかでの移動手段の確保、早期の予防的避難に関する住民の理解等、様々な課題がある。

また、現行の災害対策基本法は、東日本大震災における原子力発電所事故に伴う広域避難の教訓を基に、災害発生後の広域避難のみ規定されている状況である。

国においては、事前の広域避難に関する法令等の規定を整理し、避難対策として施策を確立し、住民や自治体にとってわかりやすいガイドライン等の作成を検討すること。

(4) 被災家屋の応急危険度判定調査

近年さまざまな自然災害による住宅被害が発生しているが、現時点においては地震災害発生後の余震による住宅・建築物の二次災害防止を目的とした被災建築物応急危険度判定制度しかない状況である。台風や竜巻、豪雨等地震以外の災害発生後の二次被害防止の観点で危険度判定のマニュアルの整備を行うこと。

2. 感染症に備えた避難所環境の整備

(1) 感染症対策の強化

新型コロナウイルス感染症が拡大し、令和2年4月には全国に緊急事態宣言が発出される事態となった。このまま出水期を迎え、大規模な避難を要する災害が発生した場合には、避難所がクラスターの発生源にもなりかねない。

国は、避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針及び避難所運営ガイドラインを見直し、避難所における感染防止対策の充実を図ること。また、飛沫感染防止に有効なテントや間仕切り、手指消毒液、マスク、非接触式体温計等の備蓄や調達、避難所の換気設備の整備を支援するとともに、それらに要する平時からの財政措置を講ずること。

(2) 避難所の確保の促進

感染症の蔓延期に自然災害が発生した場合、又は発生する見込があつて事前に避難を要する場合には、避難所におけるいわゆる3密を避ける対策が必須となる。指定避難所に避難者が集中しないよう、ホテルや旅館も含め、指定避難所以外の施設において受入の協力が得られる仕組みを整備し、災害救助法が適用されない場合の財政支援を講じるとともに、民間施設や教育関係施設の理解や協力が得られるよう、必要な支援や啓発に努めること。

(3) 感染症患者等の情報共有

新型コロナウイルス感染症拡大防止のため、自然災害発生時には自宅療養者、濃厚接触者、PCR検査待ち患者を指定避難所以外の施設に避難させる対応を行うことがあることから、当該患者情報が災害対応に必須である。そのため、自然災害発生時には、保健所設置市以外の市町村にも当該患者情報を共有する仕組みを構築すること。

3. 被災者支援制度の充実

(1) 被災家屋の認定調査

令和元年に発生した台風では、暴風や浸水、土砂の流入等多様な形で住宅被害が発生し、被災自治体によって、国の指針の取り扱いが異なるケースや判定結果が被害の実態に合っておらず、被災者の理解が得られないといった指摘があった。

応援職員でも効率的に行えるような業務の一層の標準化と、わかりやすいマニュアルの整備を行うこと。また、不公平感を生じない判定方法やわかりやすい基準について検討を行うこと。

(2) 不公平感のない被災者支援制度の検討

被災者生活再建支援制度の適用範囲について、一部地域が適用対象となるような自然災害が発生した場合には、法に基づく救済が被災者に平等に行われるよう、全ての被災区域が支援の対象となるよう見直すこと。さらに、被災者生活再建支援制度の支給対象を半壊まで拡大すること。

被災者支援については、複数の法制度等があり、自治体や被災者にとってもわかりにくく、また、救済される被災者も限定されている。

被災者支援施策については、国において、民間保険による救済とのバランスも考慮し、抜本的に検討を行い、被災の状況に応じて、公平で適切な救済が行える制度を検討すること。

(3) 災害救助法の柔軟な適用

罹災証明の発行業務などを災害救助の対象とするなど、救助範囲の拡大を図ること。また、災害救助法の適用要件として、都道府県内の一定割合の市町村に適用され、市町村間の格差が課題になるような場合に、都道府県内一律に適用できるようにし、住宅の応急修理と応急仮設住宅が併用できるようにする等、法施行令の適用基準の柔軟化を図ること。

4. 災害廃棄物処理

大規模災害時に発生する膨大な量の災害廃棄物を円滑に処理するため、都道府県を越えた広域処理体制を構築すること。

また、広域的な職員の応援や処理の受け入れ先等、国が調整に努めること。

関係省庁のリエゾンの派遣や、今回の災害で実施された関係省庁の連携スキームの標準化を図ること。

市町村の災害廃棄物処理計画の策定を促進するとともに、法令による許認可や補助制度の運用が、迅速な処理の妨げとならないよう、柔軟な運用を図ること。

また、災害廃棄物の処理を円滑に進めるため、災害廃棄物を自区域内で処理し、

生活ごみを広域的に処理する場合においても、追加的に発生する経費に対して財政支援を行うなど、災害等廃棄物処理事業費補助金について、地域の実情に応じた柔軟な対応ができるよう見直すこと。

5. 迅速な応急・復旧体制の強化

(1) TEC-FORCE 等による支援の強化

被災現場の応急・復旧対策を専門的な観点から支援する TEC-FORCE や、平成 30 年 7 月豪雨で編成された「土砂・廃棄物処理チーム」などが迅速に派遣、活動できるように人員体制について継続的に強化・充実を図ること。

また、排水ポンプ車の迅速な派遣や、工場等からの油や化学物質の流出等における人的、物的支援の充実を図ること。

(2) 災害時医療救護体制の強化

大規模災害時には数多くの医療従事者が必要となるため、全国的に災害派遣医療チーム (DMAT)、災害派遣精神医療チーム (DPAT) を養成し、被災地外から早期かつ大量、継続的に投入できる体制の構築や、孤立地域に医療モジュールと運営人材を迅速に配置する体制の整備など、国を挙げて人的・物的支援機能を強化すること。

(3) 技術系人材の確保育成

総務省による中長期の技術系職員の派遣システムの整備とそれに係る財政措置の運用が始まったが、官民含めて全国的に技術系人材が欠乏する中、国を挙げて、技術系人材の養成に努めること。

また、新たな技術系職員の派遣システムの運用にあたって、混乱が生じないように、既存の派遣システムとの整理や整合に努めること。

(4) 大規模停電への対応

令和元年房総半島台風や東日本台風では、大規模な停電が長期化し、被災者の生活に大きな影響を与えた。

ライフラインの停止や復旧活動の状況、復旧見込み等の情報を、指定公共機関であるライフライン事業者と地方自治体が共有し、連携して復旧活動が行える体制を強化すること。

医療機関における停電は、命に直結するため、医療機関の診療機能に支障をきたさないよう、電源確保の対策を講じること。

信号機の滅灯、交通情報の寸断を防止するため、交通インフラへの電力供給体制の強化や電力施設の強靱化、無電柱化等を促進すること。

また、大規模災害時における避難所運営には電源確保が非常に重要であるため、避難所における電源確保対策の充実・強化を図ること。

(5) 死者・行方不明者の氏名等公表

死者・行方不明者の氏名等の公表について、令和元年の災害対応においても被災自治体の対応が分かれた。大規模災害時の円滑な救助・救急活動の実施や被災者のプライバシー保護の観点から、法令等により公表の根拠を明確にしたうえで、

全国統一的な公表基準を作成すること。

6. ポスト国土強靱化3か年緊急対策を見据えた財政支援

治水・治山・土砂災害対策・農業用ため池の防災対策及び医療施設をはじめとする公共施設の耐震化等のハード対策は、中長期的な取組であり、多大な財政負担を伴うものである。毎年のように大規模水害が頻発・激甚化している状況を踏まえるとともに、今後想定される大規模災害に備え、地方自治体の財政負担を軽減し、対策の加速化を図るため、ポスト「3か年緊急対策」の打ち出しも見据え、3か年緊急対策後においても制度の拡充・要件緩和を行い、必要となる予算・財源を安定的に別枠で確保し、国土強靱化の対策を強力かつ継続的に進めること。