

来たるべき大規模災害に備え教訓に基づき行動するための提言

～平成 30 年に発生した災害の検証結果を踏まえて～

阪神・淡路大震災をはじめ、未曾有の被害をもたらした東日本大震災、そして毎年のように発生する大規模な災害は、多くの尊い命、住み慣れた街並みなどを一瞬にして奪い去ってしまう。

平成から令和の時代を迎えたが、南海トラフ地震や首都直下地震など、国難レベルの巨大災害に備えるため、今まさに防災・減災についての基本的な考え方や取組を見直し、日本の防災・減災対策を新たなステージに進化させなければならぬ。

そのための第一歩として、過去の災害から得られた教訓を最大限に生かし、現在我々が講じている防災・減災対策の総点検を行うため、大阪府北部を震源とする地震、平成 30 年 7 月豪雨及び北海道胆振東部地震で被害に遭った道府県の協力のもと、災害対応の事後検証とその共有を行った。

本提言は、その検証の結果得られた教訓をもとに取りまとめたものであり、実際の災害対応経験に裏打ちされた貴重な提案であることを踏まえ、我々知事会が先頭に立って行動することを再認識するとともに、国においては、被害を確実に減じるため、積極的に施策に反映するよう強く求めるものである。

1 住民の適切な避難行動につなげて命を守るために

平成 30 年 7 月豪雨において、行政が発する避難情報が住民に浸透せず、避難指示発令後においても逃げ遅れ、亡くなられた方がいること、加えて、高齢者や避難行動要支援者に多数の犠牲が出たことを重く受け止める必要がある。

災害対応において最優先で取り組むべきは「命を守る」ことであり、今回の教訓を踏まえ、国・都道府県・市区町村・関係機関が一丸となって、一人でも多くの命を救うために全力で取り組まねばならない。

- (1) 「避難勧告等に関するガイドライン」が改定され、災害時に適切な避難行動が容易に取れるよう、防災情報を 5 つの警戒レベルに区分し、この警戒レベルを付してわかりやすく提供するための取組がなされているが、国においても引き続き地方と協力して普及啓発に取り組むこと。

また、地方自治体がより適正に避難情報を発令し、住民の避難行動につなげられるよう、より細かな地域単位での情報の提供など、防災情報の更なる改善を図ること。

- (2) 災害時に住民等が自らの判断や支え合いにより避難行動をとることができるようにするため、市町村が統一的な基準によりハザードマップを作成し、過去の災害記録やダムへの洪水調整能力を超える洪水など、住民に対し

て地域の災害リスク、避難行動の必要性を周知できるよう、技術的支援及び財政支援を充実すること。

また、防災情報を確実に伝達し、適切な避難行動を促すため、防災行政無線やソーシャルメディア等を活用した伝達手段の充実・強化に対して、技術的・財政的な支援を行うこと。

- (3) 地域の災害リスクを住民に浸透させるための具体的な手法として、宅地建物取引業法を改正し、市町村が作成したハザードマップの説明を、取引時に住宅購入者等へ説明が義務付けられる重要事項として位置付けること。
- (4) 自助及び共助による避難行動が可能な体制を強化するため、地域の防災リーダーの養成・スキルアップなど、地域防災力を支える自主防災組織や消防団（水防団）の育成・強化につながる取組に対する支援制度を充実すること。

2 被災者の円滑な生活再建を支援するために

災害は突然発生するものであるため、発災直後から復旧・復興が軌道に乗るまでの間は様々な課題が生じるが、迅速に解決することで被災者が早期に通常の生活を取り戻すことにつながる。その解決にあたっては、地域によって、また災害規模の大小によって支援に差が生じないようにすることを基本とすべきである。

今回の検証において提案された方策は、経験に裏打ちされた実効性の高いものであり、着実に施策に反映することが求められる。

- (1) 災害により発生した土砂・流木・がれきなどは民家の敷地内にも流れ込み、被災者の生活再建のための重大な支障となるが、平成30年7月豪雨で被災した広島県において、内閣府及び環境省を中心に国・県の関係部署をメンバーとして編成した「土砂・廃棄物処理チーム」が有効に機能し、処理の迅速化が図られたという好事例があることから、そのスキームを標準化し、発災後の迅速な支援体制を整えること。
- (2) 被災市町村の職員は、罹災証明書の発行や避難所の運営といった災害対応業務を、通常業務に加えて行わなければならないが、必然的に人員が不足するため、災害救助法において「救助」の対象となっている避難所の運営などについて、NPO法人などへの民間委託した場合も、当該委託費用を「救助」の対象に含めること。

また、家屋被害認定調査や罹災証明書の発行業務に係る経費についても「救助」の対象に含めること。

- (3) 被災者が通常の生活を取り戻すためには、生活再建資金が必要不可欠であるため、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
また、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、全ての被災区域を支援の対象とすること。

3 被災地への応援を迅速かつ効果的に行うために

大規模災害の発生直後に様々な対応を迫られる中、救援物資の供給等、被災者の避難生活を迅速かつ円滑に支援する必要があることから、地方自治体の努力だけではなく、国の支援が求められる。

- (1) 被災自治体への応援人員が充足しているかどうかは、単に人員の数だけではなく、避難所運營業務や被災建築物・宅地の応急危険度判定業務など、時間の経過とともに、求められる応急対応業務の内容が変化していくことなどを踏まえて総合的に判断する必要があるため、被災市区町村応援職員確保システムの運用に際しては、被災自治体の状況を考慮して柔軟に対応すること。

また、大規模・広域災害が発生した場合は応援できる自治体も限られ、人員の不足が被災地の復旧・復興の妨げとなる事態が懸念されることから、土木・農林分野など、災害発生時に被災地に派遣される地方自治体職員の要員確保のため、必要な財政措置等を講じるとともに、復旧・復興期に必要なとされる中長期の職員派遣を円滑に行うための体制整備に取り組むこと。

- (2) 災害対応に習熟している職員は自治体においてごく少数であり、人員不足等に起因する災害発生時の初動の混乱を最小限とするため、総合防災システム、被災者台帳システム、物資調達・輸送調整等支援システム等の防災関係システムを統一化することが非常に有効であることから、国が主導して全国統一のシステムを導入すること。

また、物資調達・輸送調整等支援システムについて、都道府県・市町村と連携して円滑に運用できるよう改善を図ること。

- (3) 被災者がSNS等により発信する不足物資等の情報を、支援物資の充足状況を把握するための参考情報として、集約、もしくは分析する仕組みを検討すること。

4 災害に強い国土強靱化を実現するために

ソフト面での取組により、住民の命を守り、被災者の生活再建を支援することは非常に重要であるが、河川改修や土砂災害対策など、そもそも災害の発生を抑止し、また発生した場合もその被害を最小化するための、ハード面での防災・減災対策を引き続き積極的に推進する必要がある。

- (1) 堤防が決壊した河川については、同様の被害が発生しないよう、復旧とあわせて、河道掘削や築堤等の改良や既設の護岸の材質改良等の護岸強化が必要であり、こうした河川改修や、平成30年7月豪雨などの災害を教訓とした土砂災害対策を計画的に行うために必要な予算を確保すること。

また、地方自治体が実施する災害関連緊急事業、砂防激甚災害対策特別

緊急事業、災害関連地域防災がけ崩れ対策事業等の推進、併せて直轄による砂防災害関連緊急事業等の推進と体制確保について特段の配慮を行うこと。

- (2) この度成立した「農業用ため池の管理及び保全に関する法律」に位置付けられた管理者や行政の義務や役割が適切に果たせるよう、地方自治体の法に基づく事務に要する経費について、適切な財政措置を行うこと。
- (3) 浄水場等の被災により長期間の断水が発生し、住民生活に多大な支障が発生したことから、浄水機能を担う機器等を応急的に提供できる体制整備など、早期復旧に向けた対応策を講じるとともに、継続的に水道施設の強靱化を図るため、補助対象施設の拡大や補助率の嵩上げなど、財政措置を拡充すること。
- (4) 平成 30 年度から防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策に取り組んでいただいているが、地方自治体が策定する国土強靱化地域計画に基づき実施される取組に対しても具体的な財政措置を実施するとともに、河川改修や堆積土砂の除去、土砂災害対策、ため池の改修・廃止対策、水道施設改修等、長期的な視点で取り組むべき防災対策について、3 か年の緊急対策後も着実に国土強靱化を図るため、今後の制度設計に際して十分に配慮すること。
- (5) 多岐にわたる防災対策を着実に推進するために、緊急防災・減災事業債は非常に有効であることから、制度を恒久化することに加えて、対象事業の拡大及び要件緩和を図ること。
- (6) 被災地の迅速な復旧・復興を推進するため、激甚災害の適用措置における災害復旧事業等の補助率嵩上げ措置について、地域の実情に合わせて対象要件を緩和すること。

5 社会的混乱を最小限にするために

北海道胆振東部地震における大規模停電（ブラックアウト）、大阪府北部を震源とする地震における鉄道運休に伴う帰宅困難者の大量発生など、社会インフラが機能を停止することにより発生する社会的混乱は、住民生活に大きな支障や不安をもたらすほか、災害復旧の初動において大きな阻害要因となり得ることから、インフラ事業者との平時からの緊密な連携等が必要不可欠である。

また、東京オリンピック・パラリンピック及び大阪・関西万博の開催や、先般の入管法の改正により、訪日及び在留外国人は今後ますます増加する可能性が高く、災害時における情報発信のあり方等は、都市部にとどまらず全国的な課題となっており、早急に対策を講じる必要がある。

- (1) 北海道胆振東部地震における大規模停電を全国的な教訓とし、電力会社に対して、災害に強い電力供給体制の整備、及び電力の安定供給や適切な情報発信に向けた体制の強化を働きかけること。

また、災害時の電力の確保や、帰宅困難者の一時滞在施設となり得る民

間施設を確保する観点から、停電時に住宅やビルなどの電力を確保できるよう、太陽光発電や蓄電池システム等の普及促進を図ること。

- (2) 鉄道事業者に対して、運行状況に関する情報の一元化など、利用者目線に立った情報発信体制の整備を働きかけること。
- (3) 帰宅困難者の滞留による混乱を防ぐため、民間事業者に対してBCPの作成を引き続き働きかけるとともに、その作成を支援するために発災時間帯別の行動ルール等、全国統一的な基準を検討すること。
また、帰宅困難者の一時滞在施設の確保に向けて、民間施設所有者が協力しやすいように、発災時の損害賠償責任が施設所有者に及ばないような制度を早急に構築すること。
- (4) 訪日及び在留外国人が災害時に自らの行動を判断できるように、発災に備えた入国審査場などでの効果的な情報提供を行うとともに、発災時には、放送事業者や交通事業者と連携し、速やかに広域的かつ的確な多言語での情報提供を行うこと。
- (5) 死者・行方不明者の氏名公表の取扱いについて、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、法令等によりそ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。

令和元年7月23日

全国知事会