

「復興・創生期間」後も必要となる復興及び 防災・減災体制の確立を求める提言

資料 3

令和に元号が改められ、平成から次の時代への橋渡しが行われる歴史の節目を迎えたが、平成は「災害の時代」ともいわれるように、阪神・淡路大震災や東日本大震災をはじめ、近年の豪雨や地震等、「想定外」、「数十年に一度」の大規模自然災害が頻発した時代であった。私たちは災害と災害の間、「災間」を生きているという覚悟をもち、経験した災害の課題や教訓をもとに、次なる災害への備えを怠りなく進めていかなければならない。

国民の生命・財産を守る防災・減災対策は、一層重要性を増していることから、政府においては、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」により、3年間で集中的に、緊急に実施すべきハード・ソフト対策を実施しており、地方も一丸となって防災・減災対策に取り組む必要がある。

一方で、政府の地震調査委員会が公表した南海トラフ地震の30年以内の発生確率は「70～80%」に引き上がり、首都直下地震等も含め、刻一刻と国難レベルの巨大地震の発生が迫るとともに、平成30年7月豪雨では、大規模かつ広範囲に大きな被害をもたらされた。このため、いつ、どこで起こるかもしれない国難レベルの災害に負けない国づくりを切れ目なく推進していく必要がある。

また、甚大な被害をもたらした東日本大震災は、その発生から9年目を迎えて、復興が着実に進展している一方で、地域ごとの復興の進捗状況等にばらつきがみられることから、復興の実現と自立に向けてこれからも息の長い支援を継続することが求められる。こうした中、東日本大震災を受けて創設された復興庁、緊急防災・減災事業債は2020年度までとされており、今後を見据えた支援体制の検討に着手する必要がある。

このため、東日本大震災以降の国・地方を挙げて取り組んだ復旧・復興対策の成果と課題を検証するとともに、今後必要となる復興及び防災・減災体制について整理した。

それを踏まえて、東日本大震災の「復興・創生期間」の終了後も被災地が復興を成し遂げられる事業や支援を実施するとともに、国・地方の総力を結集して、あらゆる災害に負けない国づくりをめざすため、これまでも全国知事会として「防災省（仮称）」の創設を提言してきたが、改めて「復興・創生期間」後も必要となる復興及び防災・減災対策を強力に推し進める体制及び制度・予算の確立に積極的に取り組まれることを強く要請する。

- 1 国民の生命・財産を守る防災・減災対策及び国土強靱化を強力に推進するため、東日本大震災の「復興・創生期間」の終了後も被災地が復興を成し遂げられる事業や支援を実施するとともに、大規模災害を想定し事前復興から復旧・復興までの一連の対策を担う専任の省庁の創設及びそれを指揮する専任の大臣を置くこと。
- 2 2020年度限りで廃止される東日本大震災復興特別会計を引き継ぐ財政支援制度を確立するとともに、事前の予防対策から復旧・復興までを見据えた防災・減災対策予算の充実を図ること。

令和元年7月23日

全 国 知 事 会

今後の復興及び防災・減災体制に係る論点整理

近年、頻発化・激甚化する自然災害を踏まえて、国においては「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」が実施され、喫緊の防災・減災対策の推進が期待される。

一方で、今後発生する南海トラフ地震・首都直下地震等の国難レベルの災害に負けない国づくりを切れ目なく推進していく必要があり、東日本大震災を受けて創設された復興庁が2020年度にその役割を終えることを踏まえると、これらの復興及び防災・減災対策を総合的に推進する体制、機能及び制度を確立する必要がある。

今回の提言にあたり、全国知事会危機管理・防災特別委員会では、これらについて以下のとおり整理した。

1 大規模災害対応にかかる成果と課題（検証）

東日本大震災の発生以降、国・地方を挙げてその復旧・復興に取り組んできたが、9年目を迎えるにあたりこれまでの取組を検証したところ、その取組が一定進んでいる一方で、未だ復興に向けた取組が道半ばの地域等があり、これらの成果と課題を整理すると以下のとおりである。

（1）全般

○成果

- ・東日本大震災では、約2万人の死者・行方不明者、約12万棟の全壊が発生し、被災地域が広域にわたり、被害が甚大であった中で、インフラ整備を中心に着実な進捗を見せている。
- ・避難者や仮設住宅等の入居者数は、ピーク時から大幅に減少し、新たな生活をスタートさせた被災者が確実に増えている。

○課題

- ・東日本大震災は、復興期間が10年と定められているものの、復興に時間を要しているものもあり、「復興・創生期間」後も継続的な支援が必要である。
- ・現在も依然避難者は5万1千人を数え、仮設住宅等の入居者数も9千人いることから、長期の被災者支援が必要となっている。

（2）事前・予防

○成果

- ・過去の災害経験を語り継ぐ災害伝承「津波てんでんこ」により自らの判断で避難行動をとることのできる主体性が育まれ、「釜石の奇跡」といった、約3千名の小中学生が津波から命を守った。

○課題

- ・東日本大震災の津波対策について、海岸保全施設等は設計対象の津波高に対しては効果を発揮するが、巨大津波とそれによる甚大な被害の発生状

- 況を踏まえると、海岸保全施設等に過度に依存した防災対策には限界があったことが露呈した。
- ・現在の科学的知見からは、確度の高い地震の予測は難しいとされた。

(3) 応急

○成果

- ・東日本大震災の避難所では食料、飲料水等、救助活動では燃料が不足し、避難者への支援や救助活動に支障を来したことを踏まえ、熊本地震ではプッシュ型支援につながった。

○課題

- ・東日本大震災では、その災害規模が巨大かつ原子力災害を含む複合災害であったことから、国及び地方においては、初動対応が混乱した。

(4) 復旧・復興

○成果

- ・防災集団移転促進事業をはじめとした高台移転や土地区画整理事業によって、次の津波に備える復興まちづくりが進展している。
- ・復興道路・復興支援道路の整備完了は65%に止まるものの、国直轄、県・市町村管理の道路は概ね本復旧を果たしつつある。
- ・被災3県の製造品出荷額等は、概ね震災前の水準まで回復するとともに、6県（青森・岩手・宮城・福島・茨城・千葉）の津波被災農地から農地転用が行われたもの等を除いた復旧対象農地のうち、約9割で営農再開が可能となった。

○課題

- ・宅地造成や災害公営住宅の整備に時間を要したことが、被災者の生活再建に係る意向やスケジュールに影響を及ぼした。
- ・東日本大震災では、三陸沿岸部で高台移転のための合意形成や土地の確保、造成等に時間を要し、復興の遅れが、内陸部への人口移動を加速し、被災地域の人口が減少している。
- ・東日本大震災のグループ補助金の交付先にアンケートした結果によると、震災直前の水準以上まで売上が回復していると回答した事業者が約46%に止まり、事業の回復・再生が十分に進んでいない。
- ・巨大災害に対応するための東日本大震災復興特別会計が設けられ、復興交付金、グループ補助金の創設など、地域の状況に応じた活用が柔軟に行えた一方で、省庁別既存事業を束ねた従来型国庫補助金制度の範囲に留まっている。

2 「復興・創生期間」後も必要となる復興及び防災・減災体制

先述した成果と課題を踏まえるとともに、今後必要となる復興及び防災・減災体制の機能及び制度を整理すると以下のとおりである。

(1) 東日本大震災復興

○東日本大震災に係る復興支援機能及び制度

- ・現在復興庁が担っている省庁横断的な企画調整や被災自治体等からの相談に対応する、一元的な窓口となる機関を設置する必要がある。
- ・被災者支援、産業・生業の再生、復興まちづくり等において、東日本大震災の「復興・創生期間」内で実施されている支援制度・事業で、期間内に完了しないものについては、被災地が復興を成し遂げるまで継続する必要がある。特に、被災地においては、中長期的に取り組むべき課題として、被災者の心のケアの継続、児童生徒の心のサポートの継続、面整備後の再建支援（住宅再建・事業者支援）、原子力災害に起因する風評被害対策事業等の継続などを、社会資本整備の完了と併せて、実施する必要がある。
- ・新たな課題や新しい東北の構築に向けて、切れ目なく安心感を持って中長期的に復興が進めることができるよう安定的な財源確保が必要である。

○東日本大震災に係る原子力災害復興支援機能及び制度

- ・原子力災害からの復興・再生において、東日本大震災の「復興・創生期間」内で実施されている原子力災害にかかる支援制度・事業で、期間内に完了しないものについては、被災地が復興を成し遂げるまで継続する必要がある。

○東日本大震災に係る現地復興支援機能及び制度

- ・被災地に、各省庁間の事業調整、相談及び事業推進を担う組織を設置する必要がある。

(2) 防災総合政策

○総合調整機能及び制度

- ・異常気象や社会構造の変化に伴い、新たな防災・減災の課題が多発するなか、迅速・的確に課題解決を図るため、省庁間にまたがる強力な調整力が必要である。
- ・その調整力の下で、災害の検証等を踏まえて、各省庁の事業の位置付けを整理して体系的・横断的に防災・減災対策に取り組める制度・予算を構築する必要がある。

○政策立案機能及び制度

- ・過去の知見・教訓を生かし、災害種別や状況に応じて適切に実施すべき施策・事業を立案する必要がある。
- ・南海トラフ地震、首都直下地震、大規模・広域風水害など国難レベルの

自然災害に備える防災・減災対策を立案し、大規模災害を想定した事前復興制度の制度設計を行う必要がある。

- ・今後の国難レベルの災害に備えるため、大規模災害がもたらす被害の軽減や復旧・復興期間の短縮をめざし、地方が主体的、計画的に事前復興に取り組むことができる新たな財政支援制度等を創設するとともに、被災前の円滑な高台移転や区分所有物件の修理・再建等、地域の実情に応じた事前復興が可能となるよう制度設計を行う必要がある。

○災害の調査研究・普及・検証機能及び制度

- ・各省庁にまたがる科学技術の調査・研究について連携・調整するとともに、災害の教訓を今後の防災・減災対策や災害対応に生かすため、事後評価や検証を行い、次の対策につなげる災害マネジメントサイクルを回すことが必要である。

(3) 連携・育成

○自治体支援機能及び制度

- ・災害対応の最前線を担う市区町村やその活動を支える都道府県があらゆる事態にも迅速かつ円滑に業務を遂行できる防災対応力の向上に向けて地域防災計画・事前復興計画等の策定や防災訓練を支援するとともに、災害対応業務の標準化を図る必要がある。

○防災人材育成機能及び制度

- ・自然災害が激甚化・頻発化する中で、新たに生じた防災・減災の課題に対処し、災害予防対策から復旧・復興まで多岐にわたる業務に対応できる防災人材等を育成するとともに、災害対応能力を向上させるための支援を講じる必要がある。

○普及啓発機能及び制度

- ・国民の防災意識の向上を図るため、防災教育、地域の防災リーダーの育成、ボランティア活動、企業等事業継続を促進するための支援を行う必要がある。

(4) 災害対応・復興

○災害緊急対処機能及び制度

- ・大規模災害時に、災害対策本部、緊急災害対策本部を設置するとともに、必要に応じて現地対策本部の設置や災害対応支援チームの派遣を行って、迅速な災害対応を実施する必要がある。
- ・支援物資の調達・輸送・配送の仕組みや広域避難者の受け入れ態勢の構築、ICTを活用した避難者の避難動向やライフライン・インフラの被害・復旧に関する情報共有を図る必要がある。

○被災者支援機能及び制度

- ・避難所運営、災害救助、要配慮者への支援などの被災者支援を的確に実施する必要がある。そのため、災害救助法における救助範囲の見直し等を図り、迅速な支援につなげる必要がある。

○被災者生活再建、復興支援機能及び制度

- ・被災者の生活再建のための支援や迅速な復興に向けた総合的な施策立案を行うとともに、被災者生活再建のために、被災者生活再建支援制度の支給対象の拡大を含めて、住まいと暮らしの再建に向けた支援を的確に実施する必要がある。

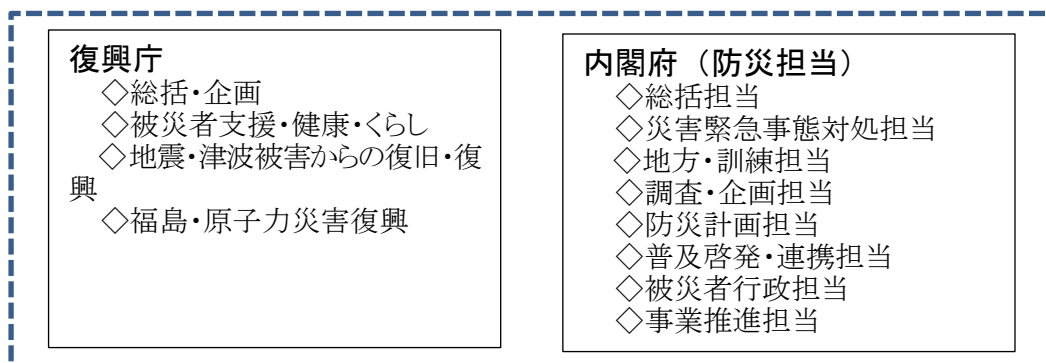
(5) 緊急時代替

○バックアップ機能及び制度

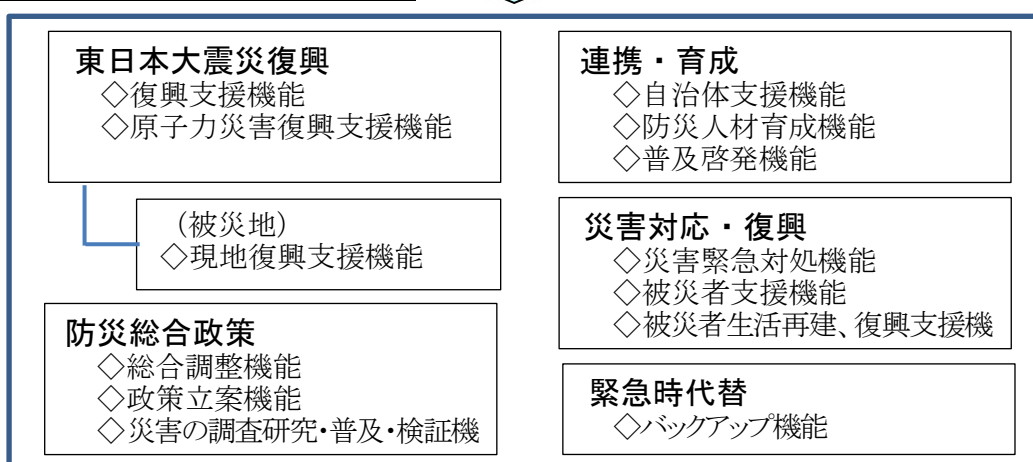
- ・首都直下地震等が首都圏で発生した場合に、迅速に応急対応、復旧等を行うために、首都圏以外で支援する施設・機能等が必要である。

新たな復興及び防災・減災体制の役割について

現行組織



新たな復興及び防災・減災体制



※現在の復興庁・内閣府（防災担当）の具体的な役割

復興庁	
総括・企画	総括 調査・調整 企画 予算・会計 等 総合政策
被災者支援・健康・くらし	被災者支援 住宅 医療福祉 産業振興 復興特区 等
地震・津波被害からの復旧・復興	インフラ構築 復興交付金・調整費
福島・原子力災害復興	原子力災害復興 福島関連インフラ構築 等
岩手復興局 宮城復興局 福島復興局	
内閣府（防災担当）	
総括担当	中央防災会議の運営 内閣府(防災担当)の総括
災害緊急事態対処担当	緊急災害対策本部、非常災害対策本部の運営 災害応急対策の実施(情報収集・集約、事態対処 等) 災害応急対応に関する企画
地方・訓練担当	各種訓練の企画、実施(訓練、地方連携、研修)
調査・企画担当	被害想定、各種行動計画の策定(海溝型地震対策、首都直下型地震対策、津波対策、風水害対策、火山対策)
防災計画担当	防災基本計画の策定(防災基本計画、海溝型地震防災計画、首都直下型地震防災計画) 地域防災計画の策定指導
普及啓発・連携担当	防災教育等の普及、啓発(教育・普及啓発、企業等事業継続) ボランティア活動の推進(官民連携・ボランティア)
被災者行政担当	被災者行政に関する企画(災害救助、避難所) 要配慮者災害時要援護者への対応
事業推進担当	被災者生活再建支援制度、被害認定(防災拠点施設、復旧・復興)

(参考) 我が国の災害と防災体制の変遷

1974年 国土庁発足。防災局を設置

1974年 長官官房災害対策室（定員14名）
1977年 防災企画課と震災対策課を新設
1982年 防災業務課を新設（3課体制）
1984年 防災局設置 防災調整課を新設（定員34名）
1994年 復興対策課設置（5課体制）

1995年 阪神・淡路大震災の発生

初動体制を強化するため内閣に大規模災害に対応する緊急参集チームと危機管理センターを設置。

1998年 内閣危機管理監の設置

緊急事態に対し、内閣として必要な措置について第一次的に官房各部を指揮するとともに、自ら関係省庁を総合調整。

2001年 内閣府防災の設置

国土庁防災局などが所管していた防災行政を内閣府に移管。
防災担当大臣を設置。

2011年 東日本大震災の発生、復興庁の設置

2014年 内閣府防災の職員増強

5参事官59人から8参事官（総括、防災計画、被災者行政担当、調査・企画、普及啓発・連携、災害緊急事態対処、事業推進、地方・訓練）92人に増強

2020年 復興庁廃止（予定）