

19 東日本大震災「復興・創生期間」後の 防災・減災対策の推進を求める提言

未曾有の大災害となった東日本大震災から9年が経過し、「復興・創生期間」も最終年度を迎えている。被災地の復興推進を担う復興庁の存続も決まり、復旧・復興の取組を財政面から支えてきた東日本大震災復興特別会計も、継続の方針が示されるなど、当面の復興推進体制については一定の道筋がついたところである。

一方で、原子力災害からの復興は長期化が見込まれる他、防潮堤や道路の整備などハード対策に加え、産業や雇用など地域経済の再生や、様々な課題を抱える被災者の生活再建など、本格的な復興の達成に向けては、未だ道半ばであり、今後も自治体による支援も含め、国を挙げての取組が必要である。

東日本大震災の後も、熊本地震が発生し、また、気候変動による近年の異常気象の影響から毎年のように大規模水害が連続し、特に、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風などによる被害は甚大で、現在も復旧・復興が懸命に続けられている。

今後も、昨年の台風を超えるような大規模水害がいつ起きてもおかしくなく、南海トラフ地震や首都直下地震などの大規模災害の発生も危惧されるなか、全国の都道府県は、東日本大震災をはじめ、近年の災害の検証と教訓を踏まえ、災害対策の強化を加速させていく必要がある。

また、全国知事会では、災害からの困難な復興が繰り返される現状を踏まえ、これまでの災害対策をさらに一歩進め、より良い復興に向け、先取りして対策を講じる事前復興の研究にも取り組んできた。

そこで、全国知事会では、東日本大震災の「復興・創生期間」の終了という節目を捉え、復興の促進や災害対策の向上に向け、これまで取り組んできた調査研究や各種提言、要望を踏まえ、改めて、今後の防災・減災対策の推進のために必要な主要事項を提言としてとりまとめた。

提言の趣旨を踏まえ、国難レベルの大規模災害の発生に備え、全国知事会として取組強化に努めるとともに、国における強力な対策の推進を要請する。

1 大規模災害からの避難体制の強化

東日本大震災では、想定を上回る津波からの逃げ遅れで甚大な人的被害が発生した。また、近年頻発する大規模水害では、避難情報が伝わらず、又は情報が伝わっても避難行動につながらず、人的被害につながるケースが頻発している。災害が発生するたびに繰り返す、逃げ遅れによる被害を少しでも減らすための対策強化が急務である。

また、災害のたびに指摘される避難所の生活環境について、令和2年に猛威を振るう新型コロナウイルス感染症の経験を踏まえた改善や、大規模水害等を想定した広域避難体制の強化も重要な課題である。

(1) 住民の適切な避難行動の促進

平成30年7月豪雨の教訓を基に導入された「5段階警戒レベル」の周知や、早期避難の必要性、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さらなる充実について検討を進めること。マイ・タイムラインの普及促進などを通じて、住民一人ひとりの避難意識の向上のための普及啓発を強化すること。

(2) 避難所の生活環境の整備

新型コロナウイルスのような感染力の強い感染症が拡大しているときに、大規模な自然災害が発生した場合、又は発生する見込みがあって事前に避難を要する場合、多くの避難者が避難所に殺到すると、避難所がクラスターの発生源にもなりかねない。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、マスクや間仕切り、非接触式体温計、消毒液など、安全・安心な避難所づくりに資する物資の備蓄や調達、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。

また、指定避難所に避難者が集中しないよう、ホテルや旅館といった指定避難所以外の民間施設においても、避難者の受入の協力が得られるよう、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・協力が得られるよう、必要な支援や啓発に努めること。

また、安全な避難誘導手法の検討や、避難対策を担う市町村が、感染者や濃厚接触者に関する情報を共有する仕組みを構築すること。

(3) 広域避難体制の充実

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。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) 津波避難対策の強化

津波防災地域づくりを推進するため、技術的支援、財政的支援及び津波防災地域づくりに関する普及啓発など、最大クラスの津波に対する防災・減災対策に必要な各種支援を充実すること。特に、津波避難困難地域の解消を図るためには、津波避難施設を十分に確保することが重要であることから、津波避難ビルの指定が進むよう、技術的、財政的な支援を強化すること。

2 被災者支援体制の強化

東日本大震災では、30万人を超える避難者が発生し、今もなお、避難生活を強いられ、様々な課題を抱え、生活再建を果たせない被災者も少なくない。また、毎年のように発生する風水害でも、住家被害などで多くの方が被災しており、被災者の生活の再建に向けた支援は、今後の国難レベルの災害に向けての重要課題である。

(1) 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。

(2) 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することや、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。

(3) 被災者の生活再建のステージに応じた支援策の強化

被災者の生活再建や雇用確保、避難者の早期帰還等の促進、復興の長期化に伴う心のケアや地域コミュニティの再生・形成など、被災者の生活再建ステージに応じた支援策を構築すること。

(4) 大規模停電への対応強化

大規模な停電が長期化すると、被災者の生活への影響も大きく、被災者支援には早期の復旧に加え、復旧見込みなどの適切な情報発信が重要となる。災害に強い電力供給体制の整備と、復旧活動の状況や復旧見込み等の情報を自治体と共有し、連携して復旧活動を推進するとともに、住民に適切に情報発信できる体制強化を図ること。また、いのちに直結する医療機関の停電を避けるため、電源確保の対策を強化すること。

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。

3 被災地の復旧・復興支援の強化

大規模災害からの復興は、被災自治体だけの対応には限界があり、全国の自治体の支援をはじめ、国を挙げての対応が必要である。被災地の迅速で円滑な復興のためには、財政面と人材確保が、被災自治体の特に大きな負担となるため、国による総合的な支援が極めて重要となる。

(1) 財政支援制度の確立

財政支援制度等の確立を含む復旧復興基本法（仮称）を整備し、東日本大震災で講じられた復興交付金などの特例的な財政支援制度の恒久化を図ること。財政支援制度の構築にあたっては、財政基盤が弱い被災自治体に配慮する他、被災自治体や応援自治体の主体的な判断で対策が講じられるよう、制度の柔軟化を図ること。

(2) 技術系人材の確保

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。国や独立行政法人、民間企業などからの中長期的な人員確保により、被災地を支援する体制を強化すること。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の整理や整合に努めること。

(3) 災害廃棄物の処理体制の充実

迅速な災害廃棄物の処理は、円滑な被災地の復旧復興の第一歩である。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。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の柔軟化を図ること。

(4) 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」などの活動が、応急・復旧対策を進めるうえで有効なことから、災害時に迅速に派遣、活動できるよう人員体制について継続的に強化・充実を図ること。

4 事前復興の推進体制の強化

事前復興については、現状では統一された明確な定義づけはなく、自治体の受け取り方も様々である。その有用性から関心は高まりつつあるが、自治体における取組も緒についたところである。国難レベルの大規模災害への備えとして、事前復興の取組を促進する必要があるが、そのためには、事前復興を災害対策の柱として確立する必要がある。地域毎に事前復興の内容は異なるとしても、国において前提となる事前復興の概念や標準的な取組を整理し、推進施策を講じることが必要である。

(1) 事前復興の概念整理、施策の確立

事前復興、またはその考え方や取組を整理し、災害対策基本法や復興法、防災基本計画に位置付け、施策として確立すること。

(2) 事前復興に係る財政措置

災害発生後の復興事業に関しては、特別法に基づく交付金措置などの財政措置があり、事前復興についても、それを加速化する財政措置が必要である。大規模災害からのより良い復興の事前の備えとして、ハード・ソフトの両面で事前の予防対策から復旧・復興までを見据えた自由度の高い交付金の創設など、地方において主体的、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こと。

5 復興・創生期間後の防災・減災対策の推進体制の強化

東日本大震災の教訓を基に、今後、懸念される国難レベルの大規模災害に向けて、自治体は、ハード・ソフト両面から、防災・減災、国土強靱化、さらには、事前復興を含めた取組を加速させる必要がある。復興・創生期間後の防災・減災対策の推進に向けて、国による強力な対策の推進及び、自治体への支援が必須となる。

(1) 骨太の財政支援制度の継続

「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」が、令和2年度で終了する。自治体に取り組む治水・治山・土砂災害対策や農業用ため池等のハード対策は、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災害が頻発・激甚化している状況を踏まえ、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か年対策後においてもその対象事業の拡大・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。

(2) 国における防災・減災体制の強化

国難レベルの巨大災害に備えるため、国の指揮命令系統を明確化し、省庁間の対応調整権限や予算措置権限を持つ、事前復興も含めた災害への備えから復旧・復興までの一連の対策を担う専任の省庁、例えば「防災省（仮称）」などの創設と、それを指揮する専任の大臣を置くこと。