

17 大規模災害への対応力強化に向けた提言 ～令和2年度に発生した災害の検証を踏まえ～

未曾有の大規模災害となった東日本大震災から10年が経過し、被災地の復旧・復興も着実に進む一方、未だ避難生活を送る被災者も少なくなく、大規模災害の爪痕の深さ、防災・減災対策の重要性を改めて実感するところである。

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。

そして、令和の時代になっても、令和元年東日本台風や房総半島台風など、大規模な風水害が連続して発生している。令和2年7月には、九州地方を中心に線状降水帯により、想定を大幅に超える非常に激しい豪雨となり、河川の氾濫や土砂災害が発生し、多くの人命が失われたほか、家屋の浸水被害や倒壊など、各地で甚大な被害を与えた。また、同年9月には台風第10号が、同年10月には台風第14号が日本列島に接近し、暴風や大雨により停電・断水が発生し、多くの福祉施設、医療機関、住家に甚大な被害を与えた。

また、令和2年12月から令和3年1月にかけて発生した豪雪や、2月13日に発生した福島県沖を震源とする地震は、改めて、自然災害の恐ろしさを認識させるものであり、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、日本海溝・千島海溝沿い巨大地震及び気候変動の影響による風水害等、いつ発生してもおかしくない大規模災害への備えは喫緊の課題である。

全国各地で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、令和2年度に発生した災害への対応検証を行い、本提言を取りまとめた。国に対しては、本提言の内容を踏まえた対応を求めるとともに、全国知事会として、昨年度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) 避難体制の強化

令和2年度に発生した災害でも、自らの災害経験や河川整備への過信などから逃げ遅れた事例、避難行動要支援者の避難誘導が円滑にできなかった事例などが把握されている。

過去の災害の教訓を基に改正された災害対策基本法も踏まえ、住民の避難体制の強化が必要である。

- 適切な避難情報の発令や住民の避難行動につなげるため、気象情報の観測・予測精度の向上等を図ること。特に、近年、多くの甚大な被害をもたらしている、線状降水帯については、今梅雨期に運用開始が予定されている注意

情報に加え、発生予測の早期の実現及び避難対策への技術的支援に努めること。

- 避難情報の早期発令のため、自治体との情報共有体制の充実を図るとともに、国土交通省及び気象庁による共同会見による呼びかけなど、政府と報道機関が連携した効果的な情報発信の更なる充実に努めること。
- 「避難スイッチ」等の、避難行動を起こすきっかけとする目安を住民自ら決める取組の普及に努めること。
- 避難所の過密を抑制するため、避難所の混雑情報の周知や、避難所外避難者の迅速な把握方法などについて、技術的助言を行うこと。
- 令和2年7月豪雨等の対応と避難の状況を検証し、より効果的な気象情報や避難情報の伝達方法、住民の避難意識を高める普及啓発の強化などを検討すること。特に、新たに導入された「高齢者等避難」「避難指示」「緊急安全確保」による警戒レベルや、屋内での安全確保、高齢者等の早期避難に関する法令上の規定整備の意義等の周知徹底に、自治体とともに取り組むこと。
- 防災情報を確実に伝達し、適切な避難行動を促すため、今般の警戒レベル等の変更への対応も含め、防災行政無線や防災情報システムなどの情報伝達手段の充実・強化に対して、新しい情報伝達手段システムの開発と整備も含めた技術的・財政的な支援を行うこと。防災におけるDXを推進するとともに、AIを活用した災害対応に係る取組の強化を行うこと。
- 高齢者など避難行動要支援者の円滑な避難に向けて、個別避難計画や要配慮者利用施設等の避難確保計画の策定及び計画に基づく訓練の実施、ICT技術の活用も含めた避難支援体制の充実に向けた技術的・財政的な支援の充実を図ること。

(2) 広域避難体制の強化

大規模な洪水や高潮からの避難では、避難場所が不足し、市町村域を越えた広域避難が必要となる。全国知事会が求めていた広域避難に係る事前協議の手続きなどを含め、災害対策基本法の規定の整理が行われたことを踏まえ、広域避難実施体制の充実・強化が必要である。

- 水害を想定した広域避難では、十分なリードタイムが必要なことや、災害が発生する前段階からの避難に対する住民の意識啓発等の課題も多いことから、学校や企業、地域における対応や、通常避難情報に対する広域避難情報の提供の在り方などを整理し、広域避難に関する普及啓発の徹底に取り組むこと。
- 改正災害対策基本法では、国の対策本部が災害発生のおそれがある段階から設置できることや、広域避難の協議手続きが災害発生前から可能になるなど、風水害における広域避難を進めるための規定整備が図られたことを踏まえ、国のリーダーシップによる広域避難体制の整備を進めるとともに、地域における広域避難の検討の促進が図られるよう、わかりやすく、実現可能な

広域避難に関するガイドラインの策定を進めるなど、広域避難対策のさらなる強化に取り組むこと。

2. 感染症に備えた避難及び応急復旧対策の強化

コロナ禍にあって、全国の自治体は感染症と自然災害の複合災害という新たな課題に直面することとなった。感染症の蔓延期であっても、安心して避難や応急活動が行える体制整備に向け、国の支援の下、情報とノウハウを共有しながら対策強化を進める必要がある。

- 間仕切りやテント、換気設備など、避難所における感染防止対策に必要な資機材整備、要配慮者受入れのための民間施設も含めた施設改修、避難先宿泊施設や広域避難時の輸送車両の借上など、地方自治体の避難対策強化への安定的かつ継続的な財政支援制度を創設すること。
- 自宅療養者や濃厚接触者の円滑な避難のため、都道府県と市町村の関係者間で個人情報の円滑な共有や提供ができるよう、法令上の整備や技術的な支援を行うこと。また、感染者、濃厚接触者の避難について、国有施設の提供のほか、民間施設の活用の促進、移動手段的確保など、安全な避難誘導體制確保に向けた技術的助言などの支援を行うこと。さらに、濃厚接触者の避難に係る公共交通機関の活用などについて、考え方を明確にすること。
- 被災地への自治体応援職員の派遣前後のPCR検査等の実施について、財政支援も含めた仕組みを整備すること。
- コロナ禍における災害ボランティアの受入れ前後のPCR検査等の仕組みの整備や財政支援、受入れに係る統一的なルールの作成などを検討すること。
- 福祉避難所における要配慮者の受入れが進むよう、PCR検査等を迅速に行える体制整備と財政措置を講じること。
- 国機関や医療関係者、指定公共機関など、発災後、迅速に被災地の支援に関わる人員のPCR検査等の必要性も含め、感染防止対策のルール化を検討すること。

3. 被災者支援制度の充実

被災者生活再建支援制度の充実については、全国知事会から継続的な要望を行っており、昨年、課題となっていた同制度の支援対象の拡大について、一定程度の成果があったところである。

一方で、災害救助法も含めた、公平な支援制度の構築に向けて、被災者支援制度全般の見直しも含めた国による制度の充実がなされる必要がある。

- 被災者生活再建支援制度については、令和2年の法改正によって支援金の支給対象が中規模半壊世帯まで拡大されたところであるが、適用条件の緩和や国負担の強化など、更なる充実を検討すること。また、自治体独自の支援制度への財政支援を検討すること。

- 令和2年7月豪雨では、平成30年7月豪雨の被災者が、2年という短い期間で再び被災されている状況を踏まえ、短期間に何度も被災する場合の生活再建は困難を極めることから、短期間で複数回被災した世帯の負担軽減策を検討すること。被災者支援にあたっては、別枠での支援を検討する等、特段の配慮をすること。
- 災害救助法に関して、救助範囲の拡大を行うとともに、必要な経費について確実な財源措置を行うこと。また、災害救助に係る事務費について、上限額の撤廃など充実を図ること。
- 制定から70年が経過する災害救助法について、みなし応急仮設が主流となっている実態や物資の調達環境の変化などを踏まえ、被災者支援制度の充実の観点から、見直しの検討を行うこと。
大規模災害時には、商工業者が迅速に事業再開し、農林水産業者が早急に生産活動を再開できるよう、必要な支援を行うとともに、補助対象経費の柔軟化や申請事務の簡素化を図ること。激甚災害指定を受けた都道府県間で、支援に差が生じないよう制度の充実を図ること。

4. 風水害等対策の強化

全国知事会が求めていたポスト「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」として、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」が打ち出された。この対策を基に、近年の大規模自然災害を教訓とし、国と連携し、国土強靱化に向けた対策に取り組む必要がある。

- 流域治水の考え方に基づき、河川、ダム等の整備、農業用ため池等の防災工事及び維持管理を含めた水害防止対策の推進を図るとともに、雨水貯留機能の保全と施設整備や雨水流出抑制施設整備等の流域対策など、流域全体の水害軽減策の強化を図ること。
- 令和2年度補正予算より予算化され、重点的・集中的に講じられることとなった「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」を計画的かつ着実に実施するとともに、必要に応じて対象事業の拡大及び要件緩和を行い、必要となる予算・財源を当初予算において別枠で安定的・継続的に確保し、国土強靱化の対策を強力かつ継続的に進めること。
- 国管理河川のバックウォーターの影響がある支川の整備・管理体制の強化や支川管理者、地元自治体との排水や越水などの情報共有による住民避難体制の強化を図ること。
- 毎年のように激甚な土砂災害が繰り返されている状況を踏まえ、土砂災害の防止・軽減の基本である砂防関係施設の整備及び既存施設の長寿命化による事前防災対策を計画的かつ強力に推進するとともに、既存の砂防関係施設の高機能化、多機能化を図り、より効率的・効果的な施設整備を推進すること。
- 大規模停電対策として実施する支障木の事前伐採に関し、関係者間の役割及び費用負担の在り方を示すとともに、財政支援の充実を図ること。

- 防災気象情報は、住民の避難行動の重要な判断材料となることから、観測所の増設など観測体制を強化し、地域ごとのきめ細かな降雨・降雪予測など、更なる予測精度の向上を図るとともに、気象情報を住民・自治体に分かりやすく発信すること。
- 特に、「一層の警戒を呼びかける大雪情報」や「顕著な大雪に関する気象情報」については、住民が適切な行動をとれるよう、改称も含めて検討し、分かりやすく情報提供すること。
- 令和2年12月から令和3年1月にかけての豪雪では、各地の高速道路や国道で、自動車の立ち往生や長時間にわたる通行止めが多数発生した。過去の教訓が生かされず、同様の事態が繰り返されていることを踏まえ、このようなことが二度と起こらないよう、各地での発生要因の分析・検証と再発防止策を講ずること。
- 北海道や北陸地方などにおける大雪等を踏まえ、国においても予防措置や被災時の交通確保のため、支援体制をはじめとした除雪体制の強化や迅速な情報伝達、交通全体のオペレーション改善など抜本的な対策を講じるとともに、国・高速道路株式会社等の関係機関による広域的な協力体制の一層の強化を図ること。また、冬期における円滑な交通確保のため、除排雪等に必要な予算を確保すること。積雪寒冷地の実情を踏まえ、冬期における安全・安心な道路交通を確保するため、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」により、防雪事業や凍雪害防止事業等の雪対策の着実な推進に配慮すること。
- 交通障害・渋滞が深刻化する原因として、運転者に現在の道路状況が十分に伝わらずに新たな流入を招き、さらに渋滞等を拡大させるという悪循環に陥っていることから、高速道路や主要国道等について、交通規制や積雪などの路面状況、渋滞や滞留時間などの道路交通情報を広域かつ一元的にリアルタイムで物流事業者や運転者に知らせる仕組みを構築すること。荷主などを含む道路利用者に対し、繰り返し、外出の自粛や広域的な迂回を呼びかけるなど情報発信の徹底を図ること。
- 冬期における円滑な交通確保のため、近年の労務費や諸雑費等の上昇に伴う経費の増加を踏まえ、除排雪等に必要な予算を確保するとともに、地域の実情に応じた交付金の柔軟な執行に対応すること。また、少雪時でも除雪業者が経営を維持できるよう最低保証などの制度を創設すること。
- 災害に強い道路ネットワーク構築の加速化・深化を図るため、緊急輸送道路等における無電柱化や斜面对策、道路改良等を講じること。

5. 災害応急体制の強化

消防・警察・自衛隊などの防災関係機関に加え、医療や福祉関係者による広域応援もニーズが高く、広く展開されている。こうした多様な応援機関の受援体制を確立する必要がある。

- 災害派遣医療チーム（DMAT）等が被災地において切れ目なく活動できるよう効率的な運用を図るとともに、その際、二次災害を避けるため、安全が確保された場所で活動するという大原則に鑑み、適正な運用を徹底すること。
- 災害派遣福祉チーム（DWA T）など、要配慮者や被災者に対する福祉関係者による支援について、法令上の整理を検討する他、財政面での支援の充実を図ること。
- 全国からの広域的な応援活動や後方支援の拠点となる広域的な防災拠点の整備に対する技術的、財政的な支援を充実すること。
- 避難所運営等への女性をはじめとする多様な立場の方々の参画や登用が進むよう、各種媒体を活用した普及啓発により機運の醸成を図ること。
- 災害復旧工事に先立ち必要となる災害査定の測量・調査等に関する経費、初期対応に必要となる応急対応経費について、国庫補助金や特別交付税などにより、十分な財政支援を行うこと。加えて、被災自治体が躊躇なく災害復旧事業や被災者支援に取り組めるよう、財政需要を的確に把握し、必要な財政措置を講じること。
- 地震発生後、踏切が長時間遮断され、緊急車両の通行が絶たれることや、住民の避難が困難になる事態を回避するため、改正踏切道改良促進法の趣旨を踏まえ、踏切の早期開放に向けた対策が進むよう指定公共機関である事業者への指導や、地方公共団体の避難誘導や災害応急活動への技術的支援を行うこと。