

19 大規模災害への対応力強化に向けた提言

～ 令和3年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11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、国や地方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、台風や線状降水帯により、各地で大規模な風水害が連続して発生している。

令和3年7月及び8月には、静岡県や九州地方を中心に、非常に激しい豪雨となり、河川の氾濫や土砂災害により、多くの人的被害や住家被害が発生している。また、令和4年1月15日にはトンガ諸島の火山噴火に伴う津波が発生し、国外における現象の影響による対応が必要となるなど、災害対策に終わりはないことを痛感するところである。

そのような中、今後、南海トラフ地震や首都直下地震、日本海溝・千島海溝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3年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。国においては、本提言の内容を踏まえた対応を期待するとともに、全国知事会として、昨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 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、災害救助法を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必要である。

- 被災者生活再建支援法の適用範囲について、被災者が存在するにもかかわらず適用対象外となる市町村がないよう、全ての被災市町村を支援の対象として、法に基づく救済が被災者に平等に行われるよう見直すこと。
- 支援金の財源確保のため、被災者生活再建支援基金の国庫補助割合の引上げ等、東日本大震災時と同様の措置を講ずること。
- 災害救助法については、令和3年度の法改正により、災害発生前からの法適用が可能となったが、地方自治体間での格差や不均衡が生じないよう、発災前、発災直後の災害発生の見込、災害態様・被災実態に応じた適用判断が容易にできるよう、適用の基準に係る考え方を示すこと。

- 国における「救護班の活動が本部活動のみの場合は、災害救助費国庫負担の対象外である」との解釈は、災害時の医療救護活動の実態、及び本部活動を前提としたDMA TロジスティックチームやDHEAT等の活動主旨と乖離しているため、早急に是正すること。
- 同一災害による激甚災害の適用を受けた際に、中小企業への補助制度は、被害額の積み上げに応じて、活用可能な補助金や運用等が都道府県間で異なっていることから、等しく支援を得られる制度に見直しを行うこと。
- 避難所等における感染症対策資機材の整備を災害救助基金の備蓄の対象とする他、多くの避難所運営に対応する職員に係る事務費を災害救助費の対象とすること。
- 個別調査、ケース会議、専門家派遣などを通じて、それぞれの実情に沿った支援を実施する災害ケースマネジメント制度の確立や、取組に対する財政支援について検討を行うこと。

2 避難対策について

(津波避難対策)

- 令和4年1月には、トンガでの大規模噴火により、日本の広い範囲に津波警報や注意報が発表されたが、結果的に適切な避難行動につながらなかった可能性があるため、避難情報の提供と避難の実態を検証のうえ、避難行動を促すための避難情報の発信の在り方について検討すること。
- 全国の沿岸自治体の津波避難対策の強化として、国が進めている太平洋の津波観測網の整備を拡充し、広く沿岸自治体等へ津波予測情報を提供する広域的な津波予測システムの整備に取り組むこと。
- トンガの大規模噴火のように、地震由来でない津波の発生メカニズムの解明を行うこと。
- 津波浸水想定区域内のすべての要避難者が確実に避難できるよう、津波避難タワーをはじめとする一時避難施設の整備に対する支援を継続するとともに、さらなる充実を図ること。

(防災気象情報)

- 住民の迅速で適切な避難行動や、都道府県、市町村の早期の防災対応を可能とするため、情報伝達手段の開発・整備や、防災気象情報の高度化について、早期の技術開発と実用化に取り組むとともに、気象情報を住民・地方自治体に分かりやすく発信すること。
- 令和3年6月から運用が開始された「顕著な大雨に関する情報」は、名称の変更も含め、わかりやすい周知に努めるとともに、具体的な避難対策や避難行動に繋がるよう、運用の充実強化を図ること。
- 現在国において検討している防災気象情報の見直しにおいて、「一層の警戒を呼び掛ける大雪情報」や「顕著な大雪に関する情報」についても、より分かりやすくなるよう見直しを行うこと。
- 土砂災害警戒情報や氾濫危険情報等の警戒レベル相当情報の提供につい

て、避難対策への活用の実態と効果を検証し、気象台や都道府県の市町村への助言の在り方を含め、市町村の避難対策や住民の避難行動に繋がる防災気象情報の提供体制の充実強化を図ること。

(感染症対策・避難所運営)

- 新型コロナウイルス感染症の第6波のように、大量の自宅療養者、濃厚接触者がいる状況下で、大規模な自然災害が発生した際の、感染者等の避難対策の手法等について、考え方を示すこと。
- 避難所等における熱中症及び防寒対策や感染症対策のための継続的な財政措置を講ずること。
- 複合災害に対応するため、旅館やホテル等、多様な避難先の確保に向けた財政措置を講ずること。
- 災害ボランティアやNPOなどの民間団体、行政職員等の被災地派遣前後の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。

(帰宅困難者等対策)

- 帰宅困難者等対策の在り方について、近年の災害発生時の混乱の発生状況や、公共交通機関等の運行状況などを踏まえた対策等を早期に示すとともに、対応策について、関係事業者等への周知を含め、実効性の確保に努めること。

3 防災体制の強化

- 南海トラフ地震、首都直下地震にかかる震源・津波モデルや地震被害想定が公表されてから10年近くが経過するが、この間の河川や海岸の堤防などのインフラ整備や情報通信技術の飛躍的向上、広域応援体制の充実、感染症との複合災害対応など、災害対策を巡る環境の変化に対応した被害想定手法や、今後の減災目標の設定の考え方などを示すこと。
- 近年、全国各地で地震が頻発しており、防災対策の強化を図る観点からも、これまで地震に関する十分な知見が得られていない陸域についても調査研究を行い、調査結果を早期に公表すること。
- 平常時・非常時を問わずその地域に密着し、住民の安全と安心を守るという重要な役割を担う消防団員が全国で条例定数に満たない状況にあることから、その確保・育成に向けた財政支援等を強化するとともに、近年の就労環境の変化により、消防団員に占める被雇用者の割合が増えていることを踏まえ、企業経営者など、事業者の消防団活動に対する理解促進が進むよう、対策の充実を図ること。
- 高齢化の進展などにより、自主防災組織の担い手不足が深刻であるため、若年者を含めた担い手の確保、及び活動の活性化について対策を講ずること。
- 地域の気象と防災に精通する者として国土交通省より委嘱する「気象防災アドバイザー」について、地方自治体における防災業務で活用できるよう、

より一層の制度周知及び人材の確保を行うこと。

- 同時に多くの分野の災害が発生した場合、市町村における山地災害の情報把握が困難となり、山地災害情報の入手が遅れる場合があるため、国が持つ衛星写真等を積極的に提供すること。
- 災害時に、薬剤師が不足している薬局や医療機関に対し、活動先を指定して薬剤師を派遣する行為を、職業安定法及び労働者派遣法上の業とはみなさない運用とするよう見直しを行うこと。
- 国が令和3年度補正で予算化した「防災情報通信設備整備費補助」による都道府県の震度計の整備への補助については、平成21年度と同様に全額国負担にすることも含め、財政支援の拡充を行うこと。併せて、市町村が単独設置している震度計についても、補助の対象とするよう財政措置を講じること。
- コロナ禍における防災に関する啓発を促進するため、啓発に適した動画コンテンツ作成や広告実施に係る財政措置を講ずること。また、接触機会の低減や感染症対策を講じた訓練手法の普及に努めること。
- 防災基本計画に事前復興を位置付けるとともに、被災前から、被災後を見据えた事前復興の取組におけるハード対策支援など、新たな財政支援制度を創設すること。
- 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支援及び継続的な財政支援を充実すること。
- 避難行動要支援者の個別避難計画作成の必要性について、住民に分かりやすく周知するとともに、計画作成のための財政支援を充実すること。

4 風水害対策の強化

(流域治水対策)

- 流域治水を推進するにあたって、河川・砂防・下水道・都市計画・農業・林野・危機管理等のあらゆる関係者がさまざまな治水対策に取り組む体制を構築するための調整等を継続するとともに、各関係者が行うさまざまな対策を検討していくにあたり、その効果について定量的な評価手法の構築等を進めること。
- リアルタイム・ピンポイントな河川防災情報の提供に向けた洪水予測の高度化や、膨大な管理延長である県管理河川の適切な状態把握に向けた河川管理の高度化などの取組に対し、技術的・財政的な支援を行うこと。
- 流域治水の推進に向け、一級水系における流域治水プロジェクトで得られた知見を踏まえ、二級水系における流域治水プロジェクトの実践や評価、フォローアップの方法等について、必要な御助言を行うこと。

(防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策)

- 「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」(以下、「5か年加速化対策」という。)の事業規模の目途として示されたおおむね15兆円程度のうち、これまで、令和2・3年度補正予算において約6.8兆円を順調に措

置されたところであるが、残る期間においても別枠で確実に予算を措置するとともに、予算については円滑な事業執行が図られるよう弾力的な措置を講ずること。さらに、強靱な国土形成を実現するためには、中長期的な見通しのもと、国土強靱化地域計画に位置付けられた事業・取組を強力かつ計画的に推進する必要があることから、5か年加速化対策後も、引き続き、必要な予算・財源を計画的かつ安定的に別枠で確保するなどの制度設計について十分配慮すること。また、5か年加速化対策を計画的かつ着実に推進するため、事業採択前に必要な調査・設計など多額の地方単独費を要する業務について、補助・交付金や地方債充当の対象とするなど、地方財政措置の充実・強化を図ること。

(土砂災害対策)

- 令和3年7月に静岡県熱海市で発生し、甚大な被害をもたらした大規模な土砂災害について、引き続き、地元自治体と連携して、原因の究明に努めるとともに、再発防止策の徹底に取り組むこと。
- 全国知事会の要望に応じて、宅地造成及び特定盛土等規制法が成立し、全国統一の基準・規制が設けられることとなったが、今後予定されている基礎調査及び区域指定等について、調査対象、調査方法、区域指定の考え方などに地域差が生じないように、政省令やガイドライン等を地方自治体の意見を十分に聞きながら定めること。特に、区域の指定に当たっては、現行法で既に権限を有し事務を行っている基礎自治体（施行時特例市）における改正法での事務の取扱いを明確化するとともに、他の法律と重複する区域についての考え方を明示すること。併せて、地方自治体の新たな事務や経費の増加が見込まれることから、負担軽減に向けた制度設計を検討するとともに、地方財政措置を強化するなどの財政的及び技術的支援を積極的に講じること。
- 土砂災害の災害関連事業や通常事業の採択基準について、保全人家戸数の要件などを緩和し、採択要件に満たない箇所においても迅速な再度災害防止対応を可能とすること。
- 土砂災害警戒区域等の指定促進に向け、基礎調査に必要な事業費を確保するとともに、交付金の交付率の嵩上げ及び起債充当を行うこと。

5 大雪対策の強化

- 積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法に規定する五箇年計画が令和4年度末に期限を迎えることから、豪雪地帯の実情を踏まえた次期五箇年計画を早期に策定し、道路除排雪や雪寒施設整備など、冬期道路交通を確保するための取組を引き続き支援すること。
- 大規模な交通障害が発生しないよう、通行のボトルネックとなっている箇所の4車線化やバイパス整備を進めるとともに、物流の根幹を担う主要幹線

道路において、消融雪設備の増強、スタック車両を排除する機械や特に大型車などの一時待避所を確保すること。

- 大雪への対応として、道路管理者間の垣根を越えた除雪応援体制の構築や除雪機械の増強、広域迂回等による通過交通の抑制等を図ること。
- 直轄国道、高速道路における、車両滞留を発生させない対策（出控え広報、道路カメラ増設、予防的通行止め等）や、発生した場合の対応体制（乗員保護活動等）の強化、関係機関との道路状況に係る情報共有の徹底を図ること。
- 集中降雪時に行われる計画的・予防的通行止めは、社会経済活動に大きな影響を与えることから、集中降雪に対応できるよう除雪体制の強化に努めるとともに、除雪車両の背後を追尾させることによる緊急車両等の通行確保や、大規模な地域の孤立を招くことのないよう、集中除雪などにより最低一車線の交通が確保できるよう、最大限取り組むこと。
- 地方自治体が道路除雪を円滑に実施できるよう、雪寒地域道路事業費補助（補助率2／3）の予算総額を確保するとともに全額配分すること。また、市町に対する臨時道路除雪事業費補助（補助率1／2）について、幹線市町道以外の除雪費も対象とすること。
- 地域の建設業者が除雪機械の確保やオペレーターの育成等にこれまで以上に意欲をもって取り組める環境を整備するため、除雪費用の算定においては、リースにより除雪機械を確保した場合の単価設定をするとともに、国において昨年度試行した「少雪時における除雪機械の固定的経費を計上する仕組み」について、労務費も対象に含めたいうで制度化し、必要な予算・財源を確保すること。また、オペレーターの休日単価について、週1回の法定休日だけでなく、年末年始や祝日、週休2日に対象日を拡充すること。
- 除雪オペレーターの確保および作業効率の向上のため、ICT等新技術を活用した機械操作の自動化および吹雪時の車両運転支援技術などの研究開発をより一層推進するとともに、地方の除雪作業の効率化・省人化に向けた取組に対し、更なる財政支援の充実を図ること。
- 国土強靱化地域計画に基づく取組を迅速かつ確実に実施していくため、令和3年度から7年度を期間とする5か年加速化対策において、近年の大雪を踏まえ、雪害対策など対象事業の拡充を行うとともに、必要な予算・財源を別枠で安定的に措置するとともに、各予算については円滑な事業執行が図られるよう弾力的な措置を講ずること。

6 防災におけるDXの推進

- 全国統一の防災情報システムの構築に向け、国は、検討状況などを都道府県へ積極的に情報提供し、各都道府県システムの現状・取組を把握しながら段階的に取り組むこと。システム構築に当たっては、都道府県間のみならず、災害対応に関係する市町村や消防、警察、自衛隊等の機関の情報収集・共有が図れるように標準化すること。

- 都道府県や市町村では、A Iを始めとしたデジタル技術を避難対策等に活用する試行的な取組が進められているが、災害対応のためのシステムの高度化についても標準化ができるよう制作指針を示すなど、全国統一のシステム構築に努めること。
- 都道府県の過重な負担を減らすため、防災情報システムの構築や更新、高度化及びランニングコスト等に要する費用は、国において財政措置を行うとともに、国で新たなプラットフォームのシステム等を構築する際には、早期に情報共有を行い、各都道府県の意見を十分に聞きながら、地方自治体独自の取組に配慮し、開発・社会実装を進めること。
- 効果的な防災D Xに取り組むため、D Xに関する国内外の情報や具体的なプロセスの構築などに詳しい専門家を集めた人材バンクの創設や、研修の実施など、各地方自治体が専門家からアドバイスを受ける機会や仕組みを確保するとともにデジタル人材の育成に向けた支援策を講じること。
- 的確かつ迅速な災害対応には、正確な情報収集が重要であるため、災害発生時のI S U T等による情報提供やそれを補完するようなシステム等の活用及び平時における情報収集に関する研修等の実施に努めること。