

## 東日本大震災を踏まえた災害対策に係る意見照会結果(概要版)

### 1 調査対象

全国知事会災害対策特別委員会構成都道府県（22都道府県）防災担当部局長

### 2 調査実施時期

平成23年11月（書面にて実施）

### 3 主な意見項目

- (1) 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方について
- (2) 大規模広域災害に対する即応体制のあり方について
- (3) 復旧・復興の円滑化のための枠組みのあり方について
- (4) 東日本大震災における政府・各府省庁等の一連の対応について
- (5) 東日本大震災における地方公共団体等の一連の対応について 等

### 4 概要のまとめ方について

次頁以降の概要については、類似と思われる意見はまとめて掲載している。

## 【意見概要】

### 1. 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方（1／5）

#### <自治体による広域避難者の受入について>

○ 大規模広域災害時の広域避難対策（特に災害時要援護者）は、国、自治体、民間一体となった広域的取組が必要であり、国が対策を検討すべき（意見数：3）

○ 広域避難者の支援は避難先の各自治体まかせであり、公営住宅の提供（家賃の求償、期間）や民間賃貸借住宅借上制度（創設の有無）等、統一的な仕組が必要（意見数：4）

#### <災害救助法について>

○ 災害救助法に基づく救助について、応援県が国に直接請求し、国から応援県に直接国庫補助金を支出できるなどの改正（簡素化）が必要（意見数：7）

○ 求償対象の具体例が示されておらず、厚労省も相反する内容の回答があったことから、統一的な対応がとれるよう明示すべき（意見数：3）

## 【意見概要】

# 1. 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方（2／5）

### <災害救助法について（前頁の続き）>

- 災害救助法は、避難生活が長期に及ぶ災害を本来想定しておらず、迅速かつ弾力的に対応できるような生活復旧も含めた仕組みづくりが必要
- 首都圏における帰宅困難者への食品提供等の支援に関して、国が主導して法適用基準を示すべき
- 期間延長や基準を超える救助を行う場合、逐一国に協議が必要であるが、自主的・弾力的な運用が可能となるよう財源措置も併せ見直しが必要（意見数：2）
- 同法上に、被災した都道府県が他の都道府県に対して応援を要請する際の根拠規定を盛り込むことを検討すべき
- 災害救助法の適用に至らない市町村における応急救助やその財源措置のあり方について、災害対策基本法の見直しを含めた議論が必要

### <広域避難者・中長期避難者の避難先での支援>

- 広域避難者や中長期避難者は、避難先においてある程度の生活基盤を築く必要があり、避難先での生活再建支援のために新たな支援金制度の創設や就労支援のあり方について検討が必要（意見数：2）

## 【意見概要】

### 1. 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方（3／5）

#### <被災者生活再建支援法について>

- 被災者生活再建支援金は地元市町村に申請することとなっているが、広域避難者が申請を円滑に行える規定があった方がよい
- 東海・東南海・南海地震の連動発生では、東日本大震災をはるかに超える被害が予想されるため、特別立法などの対応を国に求めていくことが必要（意見数：2）
- 今回の大震災において不足分に対する都道府県からの追加拠出措置が取られることとなったが、超大規模災害においては国が全額負担すべき（意見数：2）
- 相互扶助の理念に基づく同法の想定を超える規模の災害については、特別の国の負担により対応すべき（意見数：2）
- 市町村間に解釈運用のばらつきが見られる、「被害認定」「全壊・半壊」の法的根拠の明確化、認定区分の細分化、の検討が必要
- 居宅の建替えや大規模補修を行う世帯の生活再建には、支援金額が十分とは言えないことから額の引き上げが必要
- 住宅の借家人と所有者が同じ基準で支援されることについて不公平感があり、生活再建の方法に応じた支給金額決定など見直しが必要

## 【意見概要】

# 1. 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方（4／5）

### <被災者生活再建支援法について(前頁からの続き)>

- 住宅再建支援に係る、災害救助法に基づく住宅応急修理と被災者生活再建支援法に基づく支援制度を一体的な枠組みとする見直しが必要（意見数：3）

### <義援金の配分について>

- 被災地全般にまたがる広域的な義援金配分組織を設置し、早急に配分方法を示す仕組みを防災基本計画等へ盛り込むことが必要

### <被災者支援情報の一元管理について>

- 被災者の生活基盤の早期回復のため、支援に関する情報を一元的に管理・提供する仕組みが有効であり、被災者支援システムを普及・活用すべき
- 被災者の生活再建に至るまでの業務を一貫的にマネジメントし、各業務の効率化等を図るため、被災者情報の一元的な管理を検討すべき  
また、関連する個人情報保護法の改正等の法整備が必要

## 【意見概要】

### 1. 救難から生活再建・事業再建に至るまでの被災者支援のあり方（5／5）

#### <災害弔意金>

- 災害障害見舞金について、支給対象となる障害程度（現行、労災1級相当に限定）の範囲を拡大すべき

#### <女性の視点の強化>

- 「防災会議や復興会議等における女性委員の選任」「避難所、仮設住宅、災害復興公営住宅の設置・運営にあたって女性の参画」「今後の災害復興、減災まちづくりにおける女性の意思決定の場への参画と活躍の場づくりと支援」が必要

## 【意見概要】

### 2. 大規模広域災害に対する即応体制のあり方（1 / 5）

#### <避難対策のあり方>

- 住民の実際の避難行動につながるよう、国が避難勧告・指示等のあり方を示すべき
- 災害対策基本法に基づく避難指示について、指示に従わない者に対する罰則を設けるとともに「避難命令」等と文言を改めることにより避難行動を促すべき
- 災害時要援護者情報の共有に向け個人情報保護法を見直すべき
- 津波避難ビルとしてマンションを活用するための法対応（オートロック等）を検討すべき
- エリアメールを全事業者に義務付けるべき
- ライフラインが切れた避難所の安全な場所への移動を原則化すべき
- 大津波警報発令等緊急サイレンの統一を急ぐべき。さらにサイレンの意味を知ることができるようにすることで、外国人住民への防災教育にも役立つ

#### <自治体機能喪失への対応・支援のあり方>

- 「大規模災害時の都道府県の市町村への支援の具体的方法、内容等に関するマニュアル等の整備・普及」「国、全国知事会等において、資源配分の総合調整を行う仕組みの構築」「専門・技術職（保健師、教員、土木職など）の状況変化に対応した派遣調整」が必要

## 【意見概要】

### 2. 大規模広域災害に対する即応体制のあり方（2／5）

#### <自治体機能喪失への対応・支援のあり方（前頁の続き）>

- 県が被災し、行政機能が喪失した場合の代行者について、災害対策基本法で規定を検討するべきではないか。

#### <国の総合調整や広域調整のあり方>

- 消防・警察・自衛隊の応援、医療・土木等の技術職の応援は省庁ごとに調整されているが、三連動を想定した場合、国全体として一元的な調整が必要であり、例えば、内閣府などに平時から専門組織を設置して総合調整を行うべき
- 三連動などを想定した場合、海外支援を効果的に受け入れられるよう、受入制度の点検や日米間等との協力体制の整備が必要
- 被災した自治体に対して、国と都道府県（知事会）が協働して広域応援部隊を編成する仕組みなどを構築する必要
- 大規模災害発生時の行政機能維持のため、国と自治体の役割分担や自治体間の調整など広域的な連携体制につき検討すべき
- 大規模広域災害においては、国が主体となって支援の指示・調整を行い、その費用も国が負担すべき
- 大規模災害については、単県レベルでの対応が可能な災害と区別し、防災対策から復興対策まで、国の責任分担を大幅に強化すべき



## 【意見概要】

### 2. 大規模広域災害に対する即応体制のあり方（3／5）

#### <地方自治体による広域調整のあり方>

- 隣接県ではなく、同時に被災する可能性の低い地域との災害時応援の枠組みをあらかじめ決めておくべき
- 県・市町村が一体となった被災地への職員派遣体制の仕組みづくりが有効
- 基礎自治体の機能喪失に対して迅速な対応を行うには市・県境を超えた広域で対応するため、広域での協議会、合同訓練等が必要
- 大規模広域災害においては、自治体間等の広域連携を主体的に行えるよう、国は財政制約を外しコーディネートすべき

#### <ボランティア活用のあり方>

- 災害ボランティアについて、「被災地ボランティアセンターの早期立ち上げを可能とする制度的な枠組みの創設」「社会福祉協議会、団体・NPO、自治体（応援自治体含む）等の協働の取り組みの促進」が必要
- 民間からの様々な支援に関して、活動支援や損害補償などについても、可能な限り制度化すべき
- 全国から訪れるボランティアやNPO団体などが効率的な支援活動が行えるよう、サポート体制の構築が必要

## 【意見概要】

### 2. 大規模広域災害に対する即応体制のあり方（4 / 5）

#### <災害予防対策のあり方>

- 緊急消防援助隊の出動にあたり、安定的かつ短時間での運用が期待できるJRによる車両を含めた人員等の移送が有効であるため、国とJR各社との通年的な連携が望ましい
- 自然災害に対応する専用の安否情報システムの構築が必要（国民保護で運用されている現行システムは収集項目が多いなど多くの課題がある）
- 国民保護法第122条（埋葬及び火葬の特例）に基づく特例措置の枠組みについて、災害対策基本法等関係法令に盛り込むことの検討が必要
- 国と地方の備蓄体制における役割を明確化し、広域大規模災害については国において備蓄体制を構築しておくべき
- 地域ブロック毎の備蓄や、事業者との物資供給体制の構築等について、国の役割強化が必要
- 大規模広域災害に的確に対応するためには、国として救援物資や資機材の輸送拠点や自衛隊等の活動拠点について、首都圏における拠点の拡充を含め、全国規模で整備していくべき

## 【意見概要】

### 2. 大規模広域災害に対する即応体制のあり方（5／5）

#### <災害予防対策のあり方（前頁の続き）>

○ 国の「現地対策本部」について、被災県への支援体制及び他の自治体等との応援調整などについて、東日本大震災を踏まえ、より実効性のある仕組みを構築し、訓練による検証を願いたい。

また、その検証結果等を踏まえ、今後発生が危惧される三連動地震の応援・受援計画を策定していただきたい。

○ 高圧ガス及び危険物施設の予防・保安対策の法規に津波を考慮した規定が殆どなく、少なくとも事業者が津波対策の必要性を判断する材料や指針を示すべき

○ 石油コンビナート事業所立地区域そのものの液状化防止対策の規定がないため、国として対策の方針を示すべき

○ 日本海域で想定される大規模地震の津波予測は、各自治体が個別に行っているが、太平洋側と同様、国が一括して行うべき

○ 国が実施する地震に関する評価は太平洋側中心であるが、日本海側における評価も実施すべき

## 【意見概要】

### 3. 復旧・復興の円滑化のための枠組みのあり方（1 / 2）

#### <復旧復興の法体系への組み込み>

- 災害対策基本法は災害復興の努力目標のみの規定で、復興の概念が不明確であり、特別立法や予算措置は発災後に検討されるため、被災地の復興の遅れに繋がっている。法改正あるいは災害復興を総合的に規定した法律整備等が必要  
(意見数:12)
- 台風12号で大量の災害廃棄物が発生したが、財政基盤の弱い市町村では大きな財政負担となる。甚大な被害を受けた天災等については、国庫補助率の嵩上げや交付税措置の拡充、補助対象外である家屋解体費用についても対象とすべき
- ライフラインの一つである水道施設は激甚災害法の対象外(下水道は対象)。火山活動や地震災害と同様、台風による甚大な被害についても高率補助を適用する等、激甚災害法の見直しを検討すべき  
(意見数:2)
- 法制への復興の位置づけにあたっては、投資の二重化を避けるため、応急対策の段階から、将来のまちづくりを見込んだインフラ整備が可能な制度設計を行うべき
- 大災害における財政支援は、対応に忙殺される被災地側の需要積上方式でなく、外形的に算出し迅速・自由に使える交付金方式が望ましく、ルールを予め定めておくべき

## 【意見概要】

### 3. 復旧・復興の円滑化のための枠組みのあり方（2／2）

#### <復旧復興の法体系への組み込み（前頁の続き）>

- 首都直下地震等を想定し、地震等により被害を受けた住宅の復興を支援するため、国において、国民相互扶助を基本とした住宅再建に関する共済制度の創設を図るべき  
(意見数:2)
- 国の災害査定は復旧事業費の決定に至るまで事務的に煩雑な制度となっており、東日本大震災では簡素化されたようだが、今後、更なる簡素化を図りたい
- 変化する復興局面に柔軟かつ迅速に対応できる復興基金を県ごとに早期に立ち上げるための制度化が必要

#### <長期的な自治体間支援>

- カウンターパート方式も参考に、全国的な人の派遣調整など、自治体間の長期・継続的支援のしくみづくりを検討すべき

## 【意見概要】

### 4. 東日本大震災における政府・各府省庁の一連の対応について（1 / 4）

#### <避難所運営等の対応について>

○ 避難所運営支援において、問題等が生じた際の連絡調整・指揮命令系統が明確でなかったため、各避難所で混乱が生じた。

現地災害対策本部に国が主導する専門チームが一早く現地入りし、ボランティアを含む支援部隊の調整、的確な指示を出す仕組みが必要。

○ 避難の長期化に伴い心のケアが必要となってくるため、避難者に対するメンタルヘルス等の支援制度を創設すべき

○ 避難所生活におけるQOL(生活の質)の問題、各避難所に配送する物資のミスマッチ、速やかな燃料確保等を解消する対策を検討すべき

○ 広域避難した被災者の情報管理のための総務省の「全国避難者情報システム」について、問題点を洗い出し、発災直後から機能する制度を構築すべき

(意見数:2)

#### <物資調達・輸送調整の対応について>

○ 国による大量の物資調達・輸送を県の物資拠点で行うためには、インフラの充実、複数の輸送手段の確保が必要

○ 被災地では行政機能が低下するため、物流の専門家の派遣などの対策が有効

## 【意見概要】

### 4. 東日本大震災における政府・各府省庁の一連の対応について（2 / 4）

#### < 物資調達・輸送調整の対応について（前頁の続き） >

- 防衛省の物資輸送は短時間で大量の物資を輸送するシステムとしては機能したが、末端（避難所）までスムーズに流れず、中継地で滞留した。物資をコントロール・調整する仕組みが必要（意見数：2）
- 情報収集、物資配送等は離島・半島部になるほど困難であり、自衛隊等の国による情報収集、物資輸送を強力に確立しておくべき
- 発災直後は物資の要請が官邸と知事会の両方から出る等、都道府県と国の連携がなかったため、役割分担と連携のあり方を予め定めておくべき
- 大規模広域災害時に各都道府県で燃料の確保、物資調達を実施すると調整がとれないため、国が主体的に対策を実施すべき
- 医療機関・警察・消防等、救助関係機関のための燃料確保について、より強固な仕組みにすべき（意見数：2）
- 優先的に燃料確保すべき機関を明確にし、備蓄の義務付け、争奪戦を防ぐため広域的な供給体制を構築すべき
- 物資支援については、被災県との直接調整ではなく、国等が必要な物資の種類・数量を把握し、支援可能県と調整を行い、被災県の負担を軽減すべき（現に担架などについては国が調整）（意見数：2）

## 【意見概要】

### 4. 東日本大震災における政府・各府省庁の一連の対応について（3 / 4）

#### <物資調達・輸送調整の対応について（前頁の続き）>

- 大規模災害時、国を通じ要請された被災地への救援物資等輸送については、自衛隊・海上保安庁等が保有する船舶、航空機等を継続的に使用可とする体制を整えるべき
- 災害時の渋滞抑制と輸送道路確保のため、緊急輸送道路沿線の建物の耐震化促進とともに、一般車両の通行規制等を確実に行う必要
- 国において、被災地ニーズの情報収集、輸送体制の国・地方自治体の大枠を定め、被災地・支援自治体の要請に応じて、自衛隊を含む国の機関も柔軟に対応できる仕組みを設けるべき（意見数：2）

#### <国の現地対策本部>

- 被災地支援において、国の現地対策本部などが情報を集約し、国、都道府県、市町村を総合コーディネートする機能を担うなど、あり方を検討すべき（意見数：2）



## 【意見概要】

### 4. 東日本大震災における政府・各府省庁の一連の対応について（4 / 4）

#### <広域医療連携>

- 各医療団体の派遣医療チームを含め、応援救護班の総合的な派遣調整を行う体制を、国がリーダーシップをとり、積極的に整備すべき
- 保健医療分野での専門職等の派遣について、医療分野の業務支援と行政分野での公衆衛生活動(保健医療福祉活動)との支援を行ったが、総合窓口の一本化と被災県の市町村へ継続支援が図れるようなシステムの構築が必要
- 医療連携にかかる標準的な経費についての支払基準・支払方法を国が明示すべき

#### <帰宅困難者支援>

- 国は、県・市町村、鉄道事業者等と連携を強化し、鉄道などの事業者による帰宅困難者支援体制の推進を図るべき

#### <行政情報の保持>

- 行政庁舎が被災した場合、行政情報のデータ喪失が懸念されるので、データセンター化、クラウド化等の方策検討が必要

## 【意見概要】

### 5. 東日本大震災における地方公共団体の一連の対応について（1／6）

#### <全国知事会広域応援協定について>

○ 全国知事会の広域応援では、被災県の応援要請は幹事県を経由することとなっているが、直接知事会に依頼してもよいのではないか

○ 発災当初、被災自治体における要員不足が顕著であったため、迅速かつ円滑な被災地への支援体制について知事会として体制を再構築すべき

（意見数：3）

○ 発災当初、被害状況や支援要請の集約に時間を要し、全国知事会等の現行の広域応援協定スキームが十分に活かされなかったため、あり方について検討すべき

○ 各地域ブロック単位での広域連携の動きとの関係も踏まえた、実効性のある連携体制の構築が必要

## 【意見概要】

### 5. 東日本大震災における地方公共団体の一連の対応について（2／6）

#### <都道府県応援職員の派遣について>

- 同一の職種に対する派遣要請が各被災県、省庁、知事会など、複数の機関から数次に渡って行われるため、将来的な派遣規模が把握できなかった。  
全体調整を行う機関（知事会等）を定め、都道府県毎に支援先を特定して派遣する仕組みなどのルールづくりが必要（意見数：4）
- 被災自治体が応援経費を負担する現行法の枠組みが、応援要請を躊躇させる要因となっており、応援経費の全額を国が直接支給する制度の創設が必要（意見数：2）
- 派遣要請の際には、被災直後などを除き、現地の状況を十分把握し、具体的な業務内容や安全確保の状況等の基本的な説明を付して行うよう徹底すべき

## 【意見概要】

### 5. 東日本大震災における地方公共団体の一連の対応について（3／6）

#### <行政機能の低下（喪失）した市町村への応援>

- 行政機能の低下・喪失した市町村を支援できるよう、応援県は県内市町村と連携して同一被災地に集中的な応援を行える仕組みが必要（意見数：2）
- 自治体が機能を喪失した場合を想定した支援体制を構築しておくべき（意見数：4）

#### <広域応援体制>

- 近隣県同士の応援体制が機能しない場合に備え、全国的な組織での調整や、個別の協定等が競合した場合のルールづくりが必要  
また、個別協定のない市町村が支援体制から孤立しないようにすべき
- 今回の災害において実践した「ペ어링支援」（カウンターパート方式）等の広域的な応援体制を全国的に構築すべき（意見数：2）
- カウンターパート方式の導入が進んでいるが、国の「東南海・南海地震応急対策活動要領」との整合性が図られていないので、国が主導して見直してほしい
- 県への支援要請が各省庁ごとに行われるなどして、支援する側も対応に苦慮したため、大規模災害時の要請窓口の一本化を検討すべき
- 発災直後に、国と全国知事会からの要請（照会）が重複し、調整に時間を要したので、あらかじめ大規模広域災害における両者の役割を定めておくべき

## 【意見概要】

### 5. 東日本大震災における地方公共団体の一連の対応について（4／6）

#### < 広域応援体制（前頁の続き） >

- 総合調整を行う県が被災状況に対する分析を実施し、各支援部隊をコントロールし、効率的・迅速な派遣活動の実施に努めるべき
- 広域的な応援協定を有効に活用するためのマニュアル・訓練が必要
- 都道府県のコーディネートにより、行政規模の小さな町でも他県被災市町村への支援に参画できるようにすべき

#### <情報共有>

○ 県境付近の道路について隣接県の道路情報を素早く入手できる体制を整え、救援部隊の効果的な部隊運用に繋げるべき

○ 大規模災害時に県・市町村だけの情報収集には限界があるため、応急救助機関による情報収集が有効ではないか

○ 緊急消防援助隊の被災地での活動の際、現場に情報が届かず、隊員の安全確保に苦慮。消防隊・自衛隊・警察・海保等の関係機関の情報共有体制が必要

○ 迅速な状況把握が、迅速な応援要請に繋がるため、日頃からの市町村による被災状況の把握体制の強化、総合調整を行う県との情報共有体制の強化が重要

○ 被災地（避難所等）のニーズ把握と共有、迅速な支援物資の集積、避難所への搬入方法の確立により支援物資の滞留防止を図るべき

＜帰宅困難者対策＞

- 帰宅困難者の発生や混乱の発生を防止するため、行動原則や飲料水等の携行、企業等における備蓄や一時滞在の実施などを徹底的に広報すべき

＜非常時優先業務の継続を意識した支援体制＞

- 効果的な応援を行うためには災害対応の標準化が有効であり、業務継続計画（BCP）による非常時優先業務の継続を意識した支援体制を考えるべき

＜救援物資＞

- 被災自治体の業務遂行の阻害、混乱を避けるため、個人からの救援物資の扱いについて議論すべき
- 被災地が必要とする物資提供のため、支援物資の調達・搬送については、被災自治体とのきめ細かいマッチングに努めるべき

## 【意見概要】

### 6. その他（1／1）

- 日赤の「生活家電セット寄贈」事務は都道府県・市町村で実施しているが、現物支給であるため、時間がかかる。広域避難のケースでは、例えば、チケット制にすれば、避難者が避難先ですぐに入手できる上、自治体事務の軽減にもなるのでは
- 三連動の場合等、国・都道府県・市町村・民間・海外の支援など、言わば国家総動員の体制が必要となり、この調整は国が責任をもって行うよう、知事会として求めていくべき
- メールに不慣れな高齢者等に対して音声で通信できるシステムの開発や整備を促進する制度を創設すべき
- 発災直後の避難や被災者の生活再建を含む復旧・復興に関して国が提供する情報は、情報提供省庁において多言語で提供すべき（自治体対応は非効率）
- 被災市町村における復旧・復興が本格化し、専門性の高い分野（特に土木職、建築職等）について、人的支援のニーズが見込まれることから、専門性の高い都道府県職員の被災市町村への派遣について、全国知事会に協力願いたい
- 首都機能をバックアップできる地域を確立し、災害時などに直ちに代替できるようなシステムが必要
- 今回の震災を踏まえた防災対策の各種見直しについては、政府等各関係機関が法律からガイドライン等まで、様々な検討を進めているが、これらの検討に関して、全体的な工程やスケジュールとそれぞれの関連性、自治体との関係などが明確でないため、今後の地域防災計画の見直しを含めた防災対策の検討が難しい状況