

大規模災害への対応力強化に向けた提言 ～令和4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12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。

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頻発し、さらに、南海トラフ地震や首都直下地震など、国難レベルの大規模災害の発生も懸念されている。

全国知事会では、大規模災害への対応力強化に向け、これまで事前復興の推進を含めた「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」の他、被災者支援の充実や見直し、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表、防災におけるDXの推進など、幾多のテーマに関する提言や、令和2年からは、前年の災害対応の検証に基づく提言を取りまとめ、発信してきた。

そして、令和4年も、3月の福島県沖を震源とする最大震度6強の地震の他、8月から9月にかけて、大雨等の特別警報の発表や、新設された災害発生のおそれの段階での災害救助法の適用が初めてなされるなど、豪雨や台風により多くの被害が発生している。

全国知事会では、各都道府県におけるこの一年の災害対応の検証や、災害の準備活動などを通じて直面した課題や要望などを基に、本提言を取りまとめた。

全国知事会の従前の提言に加え、本提言の内容を踏まえた対応を国に期待するとともに、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 被災者支援の充実

(災害救助法)

- 地方自治体が万全の救助を行うことができるよう、救助の実施に必要な住家の被害認定調査業務や罹災証明書発行業務の実施のために必要な費用の他、災害の規模の拡大により負担が大きくなる事務経費を救助費及び国庫負担の対象とすること。
- 被災した住民に平等に支援を実施できるよう、断水地域や孤立地域への仮設トイレや生活必需品の供与などについて、救助費の対象とするよう要件を緩和すること。
- 全体の救助費に対して定められた割合で算定する救助事務費の上限額については、応急仮設住宅の設置如何で大きく変動するため、救助に係る事務の実態に応じて十分な措置がなされるよう、算定方法の見直しを検討すること。
- 災害救助法第2条第1項に係る1号基準は、人口規模が少ないほど適用基

準が厳しくなっていることから、人口あたりの滅失世帯数の比率を改善するなど、同一の災害で、同様の被害を受けた自治体が、多大な財政負担を強いられることのないよう適用基準の見直しを検討すること。

- 救助費の対象の拡大等の検討にあつては、自治体が不安なく救助が進められるよう、自治体負担の軽減に配慮すること。
- 災害救助法が適用とならない災害で、広域的な応援が行われる場合に、応援・受援自治体双方の負担が少なくなるよう、十分な財政措置を行う仕組みを検討すること。

(いわゆる4号基準及びおそれ適用)

- 災害救助法第2条第1項に係る4号基準及び同第2項(おそれ適用)は、法に規定される要件を前提として、都道府県の判断で適用可能とされている反面、具体的な判断基準がないため法適用の判断が難しい場合もある。国が想定している法適用の判断とする具体的な事象(特に風水害の場合)等を示すこと。
- 第2項適用に係る救助費の対象費用が限定されており、救助費以上に事務費がかさむ状況があること、また、災害救助法の適用により活用できなくなる災害対策費用保険等に加入している市町村がある実態などを勘案し、事務費も含め第2項適用に係る救助費の対象の拡充を検討すること。

(被災者生活再建支援制度)

- 被災者が居住地に関わらず法の支援が受けられるよう、法適用基準の見直しを検討すること。また、現状以上の自治体の負担を招かないよう配慮すること。
- 自治体独自の被災者生活再建支援制度への特別交付税措置について、対象を市町村にも拡大すること。

(災害弔慰金)

- 災害弔慰金は、「災害救助法が適用された市町村をその区域内に含む都道府県が2以上ある場合の災害」などを適用基準としていることから、ある年は、雪の事故で亡くなった方に災害弔慰金が支給される一方で、ある年は支給されないといった不公平が生じているため、不公平が生じない仕組みとすること。

(被災事業者等支援)

- 被災した中小企業等への国の補助制度は、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、激甚災害の適用を受けた際には、等しく支援を得られる制度に見直すこと。
- 被災事業者向け補助制度である自治体連携型補助金について、補助上限金額を被災状況に応じて引き上げるなど、支援の拡充を図ること。

2 避難対策の強化

- 警戒レベルの導入や避難情報の一本化など、繰り返し改善が行われている避難情報について、住民の理解が進むよう、一層の周知を図ること。
- 防災気象情報は、自治体の避難対策や住民の避難行動に直結する重要な情

報であることから、更なる予測精度の向上とわかり易い周知に努めること。

- 緊急速報メールについて、地域の危険度に応じてきめ細かに避難指示等の伝達ができるよう、市町村域内を細分化した配信ができるよう検討すること。
- 豪雨災害で、高齢者等避難や避難指示の発令がない状況で「緊急安全確保」が発令された事態があることを踏まえ、避難指示の発令に関する実践例の共有など、自治体の避難判断や情報発信の取組に対する支援に努めること。

3 地震・風水害等対策の強化

- DONET、S-net など、国が進める太平洋の津波観測網の整備を基に、全ての地域を対象とした広域的な津波予測システムを整備すること。
- 住民の迅速な避難に資する河川の水位計、監視カメラの機器更新や、津波避難施設の整備に対する財政支援の充実を図ること。
- 河川や下水道の整備、山間部の保水保全、農地、住宅地において実施する治水対策に加え、内水氾濫を踏まえた雨水貯留施設の整備及び大規模民間施設の排水対策の強化、ため池や水田の治水利用、水害リスクを踏まえた防災まちづくりなど、流域全体のあらゆる関係者が協働で行う流域治水の着実な推進を図ること。
- 農業用ため池の決壊による浸水被害が発生していることから、老朽化が進行しているため池及び近年頻発している豪雨時の排水能力、または地震耐性を有していない防災重点農業用ため池の防災工事や、ため池の廃止・統合に対する支援に努めること。
- 幹線道路の被災等で広域にわたり孤立した地域が発生した事例があるため、関係機関が通行規制や迂回路情報などを一元的に共有、発信する仕組みづくりを支援すること。また、道路はつながってこそ、その効果を発揮することから、災害時でも安定的な人流・物流を支える強靱なネットワークを構築するため、高規格道路のミッシングリンクの早期解消を図るとともに直轄国道等の整備によるダブルネットワークの構築や、迂回路となりうる道路の防災対策に対して、十分な財政措置を講ずること。
- 被災した大規模園芸施設等の復旧には多額の資金が必要なことから、復旧・復興に係る支援事業は、激甚災害指定等の有無にかかわらず、柔軟に適用するとともに、全額補助とすること。
- 被災した内水面養殖業者の生産物や施設等に対する補償制度の充実や、河川等が復元されるまでの内水面漁業協同組合の運営を支援する基金の創設又は助成制度の拡大に努めること。
- 被災した畜産農家が速やかに災害から復旧できるように、家畜に対する補償制度や施設復旧のための資金などの充実を努めること。
- 地震により被災した家屋等を放置すると二次災害の危険性が高いことから、災害等廃棄物処理事業による被災した家屋等の解体費用に対する補助対象について、特定非常災害に限らず半壊の家屋等まで拡大すること。
- 火山灰は、火山災害警戒地域を越えて、広範な地域のライフライン等に多大

な影響をもたらすことが想定され、特に富士山火山が大規模噴火した場合、降灰は首都圏を直撃する可能性が高く、その除灰は極めて大きな課題となる。大規模降灰を想定した火山灰の除灰方法、仮置き場の設置、埋め立てなどの最終処分、降灰からの広域的な対応を含めた避難方法などについて、国主導により検討を進め、実効性のある対策を示すこと。

- 国民に対して民間保険の活用を促す観点から、火災保険の特約である水害補償の保険料について、地震保険料控除制度と同様に、所得税・住民税の所得控除の対象とすること。
- 東日本大震災から 12 年が経過し、地震被害想定や減災戦略の見直しに取り組む自治体がある中で、最新の知見に基づく地震モデルや被害想定手法、新たな減災目標の考え方などを早期に検討し示すこと。
- 国の南海トラフ地震の被害想定の見直しについては、都道府県と連携を図りながら進めること。併せて、都道府県が被害想定を見直す際には、技術面・財政面等について必要な支援を行うこと。
- 南海トラフ地震や首都直下地震、日本海溝・千島海溝地震等の観測施設の早期整備と段階的な運用により予測・観測体制の強化を行うとともに、津波履歴調査並びに日本海側プレート境界及び海底・内陸部の活断層（未確認断層を含む）の実態など、これまでに十分な知見が得られていない地域の地震等に関する調査研究を推進し、調査結果を早期に公表すること。

4 防災体制の強化

- 大規模水害等における広域避難の協議について、豪雨の影響が広範囲に及ぶ場合の避難先や移動手段の確保、広域避難を呼びかけるタイミングや方法、災害対策基本法第 6 1 条の 7 第 2 項に基づく国の助言の在り方や運用など、広域避難を円滑に進めるためのわかりやすいガイドラインを検討し示すこと。
- 近年、災害が激甚化、広域化してきており都道府県域を超えた避難が必要となる場面が想定されるため、災害発生時に円滑な避難が実施できるよう、国主導で広域的な避難体制を構築すること。
- 自治体間の広域応援が定着する中、被害認定調査・罹災証明書交付から支援金等の支給までの業務について、被災市区町村が広域応援を受けても迅速かつ適正に行えるよう、業務の一層の標準化を図ること。
- 災害時の医療に必要な災害薬事コーディネーターについて、研修や訓練などの人材育成に対して、災害医療コーディネーターと同様に、国の積極的な関与と財政措置を講ずること。
- 「事前復興」について、その考え方や取組を整理し、災害対策基本法や復興法等に位置付け、施策として確立するとともに、防災基本計画に、国・県・市町村の役割分担や、時間軸上の対応を示すなど、事前復興の取組を推進すること。
- 孤立していない地域が孤立地域と扱われ、国等からの問い合わせが集中し、

業務に支障を来した事例がある。国が被害情報を収集する際、自治体の災害対応業務に支障を来さないよう、配慮すること。また、孤立集落の扱いについて、「孤立」の定義を明らかにし、国と共有すべき情報の整理を行うこと。

- 国の災害対策本部の資料に、自治体が把握していない情報があるケースがあることから、国が収集した情報について自治体との早期の共有に努めること。
- 災害時の安否不明者の氏名等公表の指針が示されたが、死者・行方不明者についても考え方を示すこと。

5 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、国は次期総合防災情報システムの構築の状況などを都道府県へ積極的に情報提供し、都道府県が独自にシステムを構築している現状を踏まえ、都道府県と連携して取り組むこと。また、都道府県だけでなく市町村、消防、警察等に加え、民間の防災関係機関との情報共有が図られるよう標準化するとともに、システムの構築費用について、地方負担が生じないようにすること。また、ランニングコスト等の費用についても財政措置すること。
- 国が「クラウド型被災者支援システム」の運用を開始しているが、罹災証明書交付等のシステムは、既に各自治体で導入が進んでいる実態を踏まえつつ、自治体間の適正かつ円滑な広域応援に寄与するよう、国が主導してシステムの全国統一化を図ること。また、地方自治体が構築するシステムに対し、運用コストを含めた財政支援を充実させること。
- 過疎で高齢者が多い地域において、発災時に迅速な初動対応を行えるよう、高齢者等の支援が必要な方の情報を地図情報に反映するシステムの構築等、効果的な避難支援体制に向けた財政支援を拡充すること。
- 住民の迅速で適切な避難行動や、地方自治体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こと。

令和5年7月26日

全国知事会