

「大規模災害からのより迅速・円滑な応急・復旧対策に関する提言」

(第一次報告)

～令和時代の防災減災強化策～

令和元年5月28日

自由民主党 災害対策特別委員会

諸課題対応に関する小委員会

はじめに

平成最後の年となった昨年は、大阪府北部地震、平成30年7月豪雨や相次ぐ台風、北海道胆振東部地震など、大規模災害が相次いだ年であった。平成の時代を通じて、我が国の災害対応レベルは極めて向上したが、未だに多くの人命が失われていること、また復旧・復興までの道のりが、依然決して短くはないことは重く受け止めなければならない。

一連の大規模災害の経験を踏まえ、政府は、昨年、総額7兆円の「防災・減災、国土強靱化のための三カ年緊急対策」を取りまとめ、ハードからソフトまであらゆる手を尽くして対策を講じることとしている。加えて、最近の災害では、被災者の避難生活や心のケア、物資支援におけるICTの活用、ボランティアによる「共助」の促進などへの取組みが大きな課題となっており、政府のみならず、被災自治体や病院・福祉団体、民間企業、NPOなどの官民が一体となった取組みが不可欠である。

このため、災害を通じて得た教訓を今一度整理し、我が国の災害対応がより効果的なものとなるよう、わが党では、災害対策特別委員会の下に「諸課題対応に関する小委員会」を立ち上げ、政府や被災自治体に加えて、有識者や災害現場で活動されている団体を招き、今般、以下の提言を取りまとめた。

令和新時代において、我が国のレジリエンスをより強化し、災害からの回復力を向上するため、政府に対し、官民連携のもとで、下記の事項を踏まえた防災減災対策を速やかに講じるよう強く要望する。

1. 避難所の生活環境の改善

- 災害が激甚化する中で、被災者の避難生活は長期化する傾向にあり、健康被害や災害関連死が大きな課題となっている。また、災害経験のない自治体にとって、避難所の生活環境についての知見がなく、災害救助法の運用も定型的になりがちである。避難所の生活環境を改善するため、政府は被災者の立場に立ち、地方自治体と連携して、以下の取組みを進める必要がある。
 - 「避難所運営ガイドライン」において、避難所は「あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所」であり、「質の向上」という言葉が「贅沢」という批判には当たらない旨の記載は既にあるところ、この趣旨のさらなる徹底を図ること。さらに、災害により家や家族、大事なものを喪い心身ともに傷ついた被災者を受け止め、早期の復旧・復興につなげるための場であることを明らかにすること。
 - 避難生活の長期化が想定される場合に、避難所において、快適で十分な数のトイレや温かい食事、それに段ボールベッドなどの簡易ベッドを提供することが標準的な避難生活であるというイメージを誰もが共有できるよう、優良事例を紹介する広報資料を作成し、認識の醸成を図ること。また、防災訓練の機会等を通じ、住民に対しても日常的にそうした避難所環境について周知を図ることや、設置に関する手順の確認や知識・ノウハウの普及啓発等に努めること。自治体が上記のような取組を進めるにあたり、具体的にどのような実現手段や連携先があるのか等、参考になる情報を政府においてとりまとめ、自治体に周知を図り、整備を積極的に勧奨すること。災害救助法においては、救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の一般的な基準が定められているが、災害の程度によってその基準では救助の適切な実施が困難である場合には、内閣府に協議の上その基準に上乘せを行うことが認められている。このため、災害救助法が適用された場合に特別基準が活用できることをあらためて地方自治体に周知すること。また災害の実例を踏まえつつ、必要に応じて災害救助法における基準の見直しに関する検討を行うこと。
 - 指定避難所について、人口動態、交流人口の動向を踏まえ、地方自治

体にその立地場所の適切な見直しを促進すること。また、公共施設だけを指定避難所にするのでは数に限りがあるため、旅館などの民間施設についても積極的に活用するよう促すこと。大規模災害において、自宅のある地域の避難所で避難者を収容しきれない場合もあることから、都道府県等広域行政での取り組みも視野に入れて検討すること。

- こうした取組みを、日常的に各自治体との連携を図りつつ強力に推進するため、内閣府防災の災害救助体制を抜本的に強化すること。
- 指定避難所となっている学校施設については、平時から空調設備やトイレ改修、給食施設の整備、自家発電設備の整備、体育館の多層化等の防災機能の強化が必要であるため、積極的に財政措置も含め支援すること。その際、駐車場等にもなるグラウンドは、学校施設と共に使用されることから、整備の一体化を図ること。また、全ての指定避難所の防災機能の整備状況について、定期的に調査を行い、現状を把握すること。
- 避難所の開設・運営において、対口支援方式による支援が有効であった例が報告された。一方、受援側での認知度不足や体制の整備等の課題も見られた。GADM（災害マネジメント総括支援員）派遣による支援も含め、自治体における災害時の受援体制整備について、政府が促し、必要な協力を行うこと。
- 避難所における防犯対策については、警察との連携の下、巡回や被害者への相談窓口情報の提供を行うとともに、被害者・支援者全体に対して、いかなる犯罪・暴力も見逃さない旨を周知すること。
- 本委員会で紹介されたイタリアの例をはじめ、海外における災害避難所への備えや実態等について、政府において十分な調査を行い、我が国の防災政策に反映するよう努めること。
- 政府において、避難所の生活環境改善の観点からも、管理栄養士の活用事例やキッチンカー、コンテナトイレ等の導入事例の紹介を行うこと。
- 政府は、調理師などプロによる災害ボランティア活動の事例を紹介し、市町村におけるこれら専門家団体との災害時の連携強化に努めること。

2. 物資支援や生活情報の提供における ICT の活用を含めた情報連携・情報発信

- 昨年の災害では、プッシュ型物資支援を実施するほか、避難所情報、物資ニーズ、物資支援状況等について迅速な対応を行ったが、さらに改善を加えるとともに、情報を一元的に把握するための機能強化が必要である。また、被災者に必要とされる道路交通情報や生活関連情報が被災者に十分届いていないだけでなく、様々な応急復旧活動に従事している民間事業者にも共有されていない。またそもそも被災自治体自体が混乱し、情報発信に苦慮する例も見られた。加えて、障害者やインバウンドをはじめとする外国人の方々への配慮も必要である。これらの課題に対して、政府は ICT を活用することも含め、以下の取組みを進める必要がある。
 - 避難所情報、物資ニーズ、物資支援状況等の迅速かつ一元的な把握のため、現行の物資調達・輸送調整等支援システムを機能強化し、早期の本格運用を目指すこと。
 - 災害対応に資する情報の関係機関への提供を進めるため、大規模災害時に災害情報を集約・地図化、提供し、自治体等の災害対応を支援する現地派遣チーム（ISUT：アイサット、Information Support Team）について、実際の災害対応や訓練における検証、関係機関との連携強化等を通じて、その機能強化を図ること。
 - 被災者支援等に関する生活関連情報については、現在、Lアラートを通じて、地域住民等に発信する仕組みはあるものの、わかりやすい情報発信や被災市町村、事業者等による情報入力が行われていない。このため、民間の情報伝達事業者を活用した情報発信の促進や被災市町村・事業者等による入力促進により、Lアラートを通じた情報発信の強化を図ること（詳細：資料編資料2-5参照）。
 - 自治体において、災害時の情報発信・広報およびそのための情報集約の重要性の認識をより高める必要がある。自治体職員向けの応援受援活動の研修で、報道機関やインターネットへの対応を含め、広報業務支援を扱うこと。
 - 被災地での各種支援活動を実施する者に対し、災害時の市町村道に関する通行止め情報が十分に提供されていないことから、幹線道路から

避難所等までの間に市町村道が含まれている場合、当該道路に関する通行止め・通行止め解除等の情報を把握することを政府として支援すること。また、把握した通行止め等の情報が適切に公表されるよう、現在災害時に運用している災害 Web や通れるマップの充実を図るとともに、当該道路について VICS リンクを設定するなどの環境整備を行うこと。

3. 迅速・円滑な救命救助・医療・福祉活動の充実

- 災害応急対策の第一の目標は人命救助である。とりわけ、大規模災害時には、発災後直ちに関係省庁と被災自治体が連携して、救命救助、行方不明者の搜索活動を行うとともに、災害派遣医療チーム（DMAT）などによる医療活動によって、被災者の生命・身体を最優先にした支援を行うべきである。人命救助のための災害応急対策は時間との競争であり、被災した自治体の機能低下も想定されるため、災害発生時に各主体が迅速かつ効果的に対応できるよう、政府は地方自治体と連携して以下の取組みを進める必要がある。また、高齢社会を迎え被災者も高齢化が進んでいることを考慮し、在宅被災者も含め福祉的な支援の充実を図り、早期にもとの生活を取り戻すための継続的な支援も求められている。
- 警察、消防、自衛隊、国交省の TEC-FORCE 等の現地派遣部隊や DMAT について、関係機関相互の合同訓練や研修等を通じた人材育成や、小規模な自治体への支援、地域の自主防災組織との連携など、迅速・円滑な災害応急体制の整備に向けた取組みを引き続き推進するとともに、各地方自治体における職員の防災能力の向上に資する施策を推進すること。
- 被災地での迅速な福祉的支援を可能とするため、災害派遣福祉チーム（DWAT）、福祉施設支援者、生活福祉資金貸付担当職員等の連携による平時からの体制づくりが必要である。そのため、各都道府県において、被災地で迅速な福祉的支援を可能とするための体制整備（福祉版 DMAT の創設）を一層推進すること。
- 消防防災ヘリコプターについては、地域状況に応じてブロックごとの

整備・運用体制の構築を図り、夜間飛行対応等の体制及び性能強化や空中消火、救急搬送、高地における山岳救助活動など多様な用途に対応できる機材を配置することとし、併せて機種の一貫性を推進する。パイロット等の人材についても、広域的対応能力の充実を図り、自衛隊等との協働も合わせた即応体制を充実強化すること。

- 海上からの救難復旧体制の充実を図っていくこと。
- 自治体と医療機関は連携し、広域的空き病床等の情報を提供するとともに、速やかな被災者の搬送可能体制を整備すること。

4. ライフライン等の被害からの早期回復

○ 昨年の一連の災害では、大規模な停電、生活に必要な情報通信機能の停止、水道管の破損などにより、国民生活や経済活動に大きな影響を及ぼした。国民生活に欠かせないエネルギー供給や水道を始めとするライフライン、交通インフラ、情報インフラが、災害時に機能維持できるよう、平時から万全の備えを行うことが重要であり、政府は関係事業者と連携して、下記の取組みを進める必要がある。

- 平成30年7月豪雨の際には、環境省と国交省が連携し、市町村が一括してがれき・土砂の処理を行い、その費用について事後的に請求できるスキームを構築した。このように、災害時には省庁間の連携を密にし、被害からの早期回復のため、柔軟な制度運用に努めること。
- 北海道胆振東部地震に際しては、想定を超える広域・長期間の停電により、大規模な通信障害が発生し、応急復旧に課題が認められた。大規模災害時の主要基地局の機能停止に備え、車載型基地局の増設等、通信サービスの迅速な応急復旧のための体制整備に努めること。
- 災害時の水道復旧について、復旧に要する時間の短縮に関する好事例の横展開や ICT 技術の活用など、時間短縮へ引き続き取り組むこと。また、現在普及率が基幹管路でも4割に満たない耐震管について、十分な予算確保を行い、導入率の向上を図ること。下水道においても災害時のトイレ機能の確保のため、下水道管路の耐震化やネットワーク化、マンホールトイレの整備を急ぐこと。

- 鉄道の計画運休や長時間踏切が閉鎖するような場合の取組等について、昨年発生した一連の災害への対応を踏まえ、必要な見直しを図ること。また「重要インフラの緊急点検」を受けた「3か年緊急対策」等に基づき、鉄道の防災・減災対策を着実に進めること。
- 電柱の倒壊によって電力の供給が断たれ復旧活動等に支障となることを防ぐため、市街地や緊急輸送道路における無電柱化を推進すること。

5. 「共助」をより促進するための取組

- 昨年の豪雨災害は、行政主導の避難対策だけでなく、国民一人ひとりが「自らの命は自らが守る」意識を持ち行動しなければ、命を守ることは難しいことをあらためて認識することになった。政府・地方自治体は、引き続き「公助」の取組みを進める必要があるが、国民一人一人が主体的に防災対策に取り組む環境を整備することが必要である。加えて、地域、企業、学校、ボランティアなど「共助」の主体が連携して災害対応ができるよう、政府及び関係団体は、以下の取組みを進めることが重要となる。
 - ボランティア受付やボランティア保険加入に時間がかかるなど、災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）の非効率な運営や立地が不便な場所にある事例が散見される。このため、ICT の活用による運営効率化やボランティア希望者への情報提供データベースの構築、適切な立地条件を事前に検討するなど災害ボランティアセンターの効率的な運営を実現するための施策を実施すること。
 - 行政・災害ボランティアセンター・NPO とその活動支援や調整を行う全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）等の中間支援組織を含めた三者連携の強化、ボランティア支援と受援の全体をコーディネートできる人材育成について、政府として防災基本計画に記載するなどその位置づけを明確にし、また国民への広報活動を行うこと。
 - 災害ボランティアは自己負担・自己責任が原則ではあるが、移動や機材等に関し一定の支援を行うことで参加のハードルを下げることは、より多くの方が災害ボランティアに参加し、また災害復旧を早めるために有効である。一方で現時点では被災自治体の負担により実施され

ている面もあり、対応にばらつきもみられる。こうした観点に立ち、政府、自治体や関係団体としてどのような改善の取り組みが可能であるか検討を行うこと。

6. 生活・生業再建支援の充実

- 被災された方々が安心して暮らせる生活や、被災した地域の賑わいを一日も早く取り戻すことができるよう、被災者の生活再建を支援するとともに、農林水産業・観光産業などの復旧・復興等に迅速に取り組む必要がある。被災者の生活・生業再建支援の一層の充実を図るため、政府は以下の取組みを進める必要がある。
 - グループ補助金、小規模事業者持続化補助金やものづくり補助金について、運用面で災害ごとに柔軟な措置が取られてきている。一方、特にグループ補助金については、認定後の各企業の申請時に膨大な資料作成が必要であり、企業の負担軽減のため、申請企業へのフォローの充実・手続きの簡素化等を図ること。
 - 中小企業や農業従事者は、事業が復旧しても、被災前の販路を一度失ってしまうと、その回復や新たな販路開拓が難しいという現実がある。そのため、被災事業者に代わって課題の整理を行い、長期的な視点に立ってアドバイスを行う事業再建のコーディネーターを設置するなど、被災事業者への支援を充実すること。
 - 全国知事会の提言を踏まえ、被災者生活再建支援制度の半壊世帯への対象拡大等について検討するため、全国知事会とも協力して、早急に被災者の実態把握等を行うこと。

7. コミュニティの維持を前提とした事前復興計画の策定・被災者の心のケア

- 迅速でより良い復興を実現するため、被災後に進める復興対策の手順や進め方を事前に講じるとともに、復興における将来目標像を事前に検討し、

共有することが重要である。とりわけ、コミュニティや旧縁型地縁組織に加えて、企業や様々な専門家の参画による事前復興計画の策定を、それぞれの自治体においてより一層促進するため、政府は以下の取組みを進めることが重要である。

- 被災後もコミュニティが維持されるようなまちづくりを念頭に置いて、都道府県や市町村の行政が主導して、住民やコミュニティ、関係団体などを巻き込んで事前復興計画を策定するよう、市町村に向けたガイドラインをより一層拡充すること。
- 幅広い地区住民や企業、保健師等の専門職の方による地区防災計画の作成への参画をより一層促すこと。
- 被災者、特に要配慮者を含む仮設住宅入居者は、被災前と大きく異なった環境に置かれることから、見守り・相談支援や、必要に応じて精神科診療を含む個別診療などの医療・保健・福祉と連携しながら、こころのケア・健康管理を行うこと。

以上

災害対策特別委員会 諸課題対応に関する小委員会
役員名簿

顧問	福井 照
	坂本 哲志
小委員長	中山 泰秀
幹事長	橋本 岳
幹事長代理	伊藤 忠彦
事務局長	小林 史明
主査	船橋 利実（避難所について）
	鈴木 隼人（災害時の情報収集・共有について）
	宮路 拓馬（救助活動・医療・物資支援について）
	堀井 学（生活公共インフラ(水道通信等)・応急復旧について）
	朝日健太郎（ボランティア等について）
	自見はなこ（事前防災・仮設住宅について）
	谷川 とむ（生活・生業再建支援等について）

災害対策特別委員会 諸課題対応に関する小委員会

開会実績

2月18日（月）

第1回 避難所などの避難生活におけるエコノミークラス症候群等による災害死を防ぐための避難所環境整備（トイレ、キッチン、ベッドの整備又は改善の必要性について）

1. 内閣府より現状の説明
2. 有識者ヒアリング

榛沢和彦 新潟大学特任教授

水谷嘉浩 避難所・避難生活学会理事、Jパックス（株）代表取締役

2月25日（月）

第2回 西日本豪雨、北海道胆振東部地震の避難所及び応急仮設住宅の状況分析と対応成功例について

1. 仮設住宅等の現状について [説明：内閣府]
2. 地方自治体・有識者からヒアリング

山岡薫彦 西予市医療介護部長

植田信策 石巻赤十字病院副院長

根本昌宏 日本赤十字北海道看護大学教授

3月 4日（月）

第3回 海外の避難所運営事例（イタリア）、備蓄、災害関連法の運用について

1. 避難所における健康管理や心のケアについて [説明：厚生労働省]
2. 被災市町村に対する人的支援について [説明：総務省]
3. 有識者ヒアリング

榛沢和彦 新潟大学特任教授

水谷嘉浩 避難所・避難生活学会理事、Jパックス（株）代表取締役

岡本 正 銀座パートナーズ法律事務所

3月15日（金）

第4回 被災地への物資支援をICTの活用により一元的に管理する仕組みづくりについて

1. 関係省庁より説明 [説明：内閣府・農林水産省・経済産業省・国土交通省]
2. 有識者ヒアリング

宇田川真之 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任助教

3月18日（月）

第5回 社会福祉協議会等において、ボランティア志願者の母集団を一元的に管理する仕組みづくり

1. 関係省庁より説明 [説明：内閣府]
2. 団体ヒアリング
倉敷市 生水哲男 副市長
全国社会福祉協議会 寺尾徹 常務理事
全国災害ボランティア支援団体ネットワーク 明城徹也 事務局長

3月25日（月）

第6回 通行止め等の道路交通情報など災害時の生活情報をどのように共有するか

1. 道路交通情報の共有について [説明：国土交通省、警察庁]
2. 災害時の生活情報を集約して直接被災者に情報提供する仕組みの構築（Lアラートの拡充） [説明：総務省]
3. 有識者ヒアリング
宇田川真之 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任助教
畠 良 ヤフー株式会社政策企画本部政策企画部公共政策マネージャー

4月 8日（月）

第7回 救助活動・医療支援について

1. 救助活動について [説明：消防庁、警察庁、防衛省、国土交通省]
2. 医療支援について [説明：厚生労働省]
3. 消防防災ヘリについて [説明：消防庁]

4月15日（月）

第8回 事前防災・仮設住宅について

1. 被災後のまちづくりも視野に入れた、住宅やコミュニティを巻き込んだ事前防災
和歌山県
和歌山県美浜町
加藤孝明 東京大学生産技術研究所教授・社会科学研究所特任教授
2. 仮設住宅の種類（建設型・借上型・トレーラーハウス）と特徴
内閣府（資料配布のみ）
3. 仮設住宅を含むコミュニティにおける被災者の心のケア・健康管理
厚生労働省（資料配布のみ）
岡山県精神保健福祉センター（兼「おかやまこころのケア相談室」）

4月22日（月）

第9回 生活公共インフラ（水道・通信等）・応急復旧について

1. がれき撤去・廃棄物処理における省庁間連携について [説明：環境省]
2. 災害時の通信途絶問題について [説明：総務省]
3. 災害時の鉄道運転再開等に係る対応について [説明：国土交通省]
4. 水道の復旧支援について [説明：厚生労働省]

4月24日（水）

第10回 生活・生業再建支援等について

1. グループ補助金 [説明：中小企業庁]
2. 中小企業の復興支援に係るノウハウの標準化 [説明：中小企業庁]
3. 農業事業者への事業再建支援 [説明：農林水産省]
4. 個人の生活再建支援 [説明：内閣府]