

3 南海トラフ地震に備えた震災対策の推進について

四国地方においては、南海トラフ地震等の発生によって甚大な被害が想定されることから、被害の軽減・早期復旧に向け、実効性ある各種の地震防災・減災対策に加え、事前復興の取組を推進すること。

【背景理由等】

平成23年3月11日に発生した『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震』は、我が国の観測史上最大となるマグニチュード9.0を記録し、東日本を中心に甚大な被害をもたらし、未曾有の大災害となっています。

四国地方では、およそ100年から150年の間隔で繰り返し発生する南海トラフ地震によって、甚大な被害を受けており、また、国の地震調査委員会によれば、本年1月時点で、南海トラフ地震の今後30年以内の発生確率を「70%～80%」から「80%程度」に引き上げるなど、南海トラフ地震の切迫度はますます高まっていることから、県民の生命、財産を守るための防災・減災対策を速やかに進めることが、4県共通の喫緊の課題となっております。

平成13年3月の芸予地震では、愛媛県において大きな被害を受けたところであり、さらに、平成28年4月の熊本地震、平成30年9月の北海道胆振東部地震、令和6年1月の能登半島地震と、震度7を超える大規模地震が過去10年で3回発生し、周辺地域に甚大な被害をもたらしており、今後、四国地方においても、南海トラフを震源とする巨大海溝型地震や中央構造線断層帯による大規模直下型地震、太平洋岸地域での遠地津波などによって、甚大な被害が想定されます。

特に、南海トラフ地震が発生した場合、内閣府の発表では、これまでの想定をはるかに超える「津波高」や「地震動」などが予測されており、従前以上に住民の不安は高まっています。

四国4県では、内閣府の発表を踏まえ、より詳細な地形データや河川データ等を収集し、県独自の新たな被害想定を取りまとめ、それに基づく地震・津波対策に取り組むとともに、ハード・ソフト両面の防災・減災対策を、市町村とともに、できることから速やかに推進しているところです。また、南海トラフ地震で発生する四国4県の災害廃棄物発生量は約6,900万トンと推計されており、膨大な量の災害廃棄物は、生活再建の第1歩となるその処理に長期の時間を要し、復旧・復興の妨げとなることが予想されるほか、復興には幅広い領域にわたる政策決定や合意形成に加え、事業に多大な労力と時間を要することから、迅速かつ円滑な復旧・復興を可能にするため、事前復興の取組が重要となります。

南海トラフ地震により大規模な被害が想定される地域においては、命を守る対策である津波対策や、それらの対策の実効性の前提となる住宅をはじめとする建築物等の耐震対策に、優先的に投資していく必要があります。また、令和元年5月に、気象庁は「南海トラフ地震臨時情報」の運用を開始し、令和6年8月には、日向灘を震源とする地震(M7.1)の発生を受け、初めて南海トラフ地震臨時情報巨大

地震注意を発表しました。国民の命を守るためにはこの情報が発表された際の防災対応を早急に進めていく必要があります。

【具体的な提言事項】

（１）災害に備える

①「国家的プロジェクト」としての地震防災対策の推進

地震防災対策を「国家的プロジェクト」として位置づけ、医療救護体制の強化など多くの課題に専属的に取り組む部署を設置し、専門家や地方の意見も取り入れながら、効果的な被害軽減対策を推進するための研究や対策を前倒して推進すること。

②四国地域全体の地震観測体制の強化

四国地域全体の地震及び津波の調査・観測・伝達体制の強化を図ること。特に、紀伊半島沖から日向灘周辺に地震・津波観測監視システムを整備後、地震の発生メカニズムの理解の進展や発生予測の高度化につなげる調査・観測・伝達体制を早急に整備すること。

③地震発生時に迅速かつ的確な災害応急対策活動が実施できる体制の整備及び国主催の広域的な地震災害対応訓練の実施

地震発生時に迅速かつ的確な災害応急対策活動が実施できるよう、活動体制を整備するとともに、四国全体を対象とした国主催の広域的な地震災害対応訓練を実施すること。

④従来の発想にとらわれない「防災・減災対策」の推進

高速道路盛土のり面の「陸の防潮堤」・「避難場所」としての活用や、高台への避難路の整備、ケーブルテレビ網を活用した災害情報伝達システムの整備など、従来の発想にとらわれない防災・減災対策を推進すること。

特にハード面の整備においては、多くの時間と費用が必要となることから、「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」後も中長期的かつ明確な見通しの下、継続的・安定的に国土強靱化を推進できるよう、「国土強靱化実施中期計画」の事業規模については今後５年間で２０兆円強を最低限として、今後の資材価格・人件費高騰等は適切に反映させ、必要な予算・財源を通常予算とは別枠で確保したうえで、早期に具現化するとともに、社会資本整備関係予算の総枠を拡大し、地域の実情に応じた補助制度の創設・拡充を図ること。

⑤緊急防災・減災事業債の制度の継続・拡充

緊急防災・減災事業債については、防災拠点の整備や耐震化、災害対応のための情報網の構築等に限定されている対象事業を、非常用備蓄の促進や孤立集落対策等、国土強靱化地域計画に位置付けている事業に幅広く、柔軟に適用できるよう拡大すること。

また、市町村の指定避難所になっていない学校施設等についても、災害時における児童・生徒や教職員等の安全を確保するために必要な防災機能設備等の整備を対象とすること。

同事業債は令和７年度までの時限措置とされているが、地方の意見を十分に踏まえ、恒久化を含む継続の検討を行うこと。

⑥事前復興に関連する法整備と包括的に支援する新たな交付金制度の創設

事前復興について、災害対策基本法をはじめとする関係法令の整備や国の計画に位置付ける等の制度設計を検討するとともに、地方の取組を総合的に支援する交付金などの支援制度を創設すること。

⑦防災対応の実効性を確保する体制づくり

南海トラフ地震臨時情報に関する国民の理解が深まるよう、国において継続的に啓発を行うとともに、自治体の実施する同情報の啓発に対する人的支援や財政支援の実施等の充実・強化を図り、「防災対応」の実効性を確保する体制づくりを行うこと。

⑧発災後の迅速かつ円滑な「廃棄物処理」実現のための支援の充実

発災後の迅速かつ円滑な「災害廃棄物及び避難所ごみやし尿の処理」を実現するため、収集運搬車両等の資機材及び仮置場の確保、仮設焼却施設の設置、都道府県を越えた広域処理体制の構築等、事前に具体的な検討ができるよう、災害廃棄物対策ブロック協議会の開催や、各種モデル事業の実施、広域合同訓練の実施、手引きの作成、仮置場の候補地の選定に向けた国有地のリストの提供等、効果的な市町村支援を充実させること。

⑨被害想定の見直しに係る支援

国は、報告書「南海トラフ地震最大クラス地震における被害想定」を3月に公表し、被害想定の見直しを行ったが、国の見直しを踏まえて、自治体においても被害想定の見直しが行われているところであるため、自治体に対して、技術的助言や財政面での支援策を講じること。

⑩国による主体的な防災物資の配備及び全国的な支援体制の構築

大規模災害時、自衛隊の防衛装備品と同様に、国による主体的な物資の配備を行うとともに、被災地にトイレカーやランドリーカー、シャワーカー等を配備できるよう、全国からの支援体制を構築すること。

⑪新しい地方経済・生活環境創生交付金（地域防災緊急整備型）の継続

避難所の生活環境の改善を図るため、新しい地方経済・生活環境創生交付金「地域防災緊急整備型」を継続して確保するとともに、交付上限・補助率を引き上げること。あわせて、避難所の環境改善・向上に有効な設備や資機材については、取得単価や土地の掘削の有無に関わらず、対象事業とすること。

（２）揺れに備える

①公共施設の耐震性の向上等による震災に強いまちづくりの整備

南海トラフ地震の発生を念頭に置いた震災に強いまちづくりのため、各種公共施設の耐震性の向上やため池防災・減災対策としての老朽ため池の整備促進及び耐震診断やため池の耐震化整備、さらにはハード整備と併せたハザードマップの作成などへの必要な予算を確保すること。あわせて、海岸保全施設・津波の遡上が予想される河川の堤防・津波避難施設・防災情報伝達設備の整備、緊急輸送道路確保のための道路整備及び橋梁・法面等の強靱化、耐震強化岸壁等の港湾、漁港の整備や土砂災害からの保全、重要なライフラインである上下水道施設の耐震化、特に命の道としての「四国8の字ネットワーク」の整備促進、緊急輸送や救命活動拠点等としての空港の耐震化促進、河川・海岸堤防や防波堤の耐震化・粘り強い構造化等、既存施設の維持や改良を含む施設整備の推進について、東日本大震災を踏まえた最新

の知見に基づき行うとともに、総合的かつ計画的な施設整備の実施を図るため、予算の重点配分を行うこと。

さらには、人の命を守り、被災すれば必要となる莫大な復興費を縮減する観点からも、巨大地震・津波に備えるための事前防災に必要となる財源を確実に確保すること。また、四国における防災基盤等の整備を加速するため、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」後も中長期的かつ明確な見通しの下、継続的・安定的に国土強靱化を推進できるよう、「国土強靱化実施中期計画」の事業規模については今後5年間で20兆円強を最低限として、今後の資材価格・人件費高騰等は適切に反映させ、必要な予算・財源を通常予算とは別枠で確保したうえで、早期に具現化するとともに、社会資本整備関係予算の総枠を拡大し、地域の実情に応じた補助制度の創設・拡充を図ること。

②公立小・中学校等施設（プールを含む）の老朽化対策、耐震化等の国土強靱化の推進に係る補助制度の拡充及び公立高等学校等施設に係る財政支援制度の創設

公立小・中学校等施設（プールを含む）の老朽化対策、耐震化等の国土強靱化の推進に係る補助制度の拡充を図り必要な財源を確保するとともに、公立高等学校等施設については、公立小・中学校等施設と同様の財政的支援制度を創設すること。特に、非構造部材の耐震対策について、国において十分な支援を行うこと。

③私立学校施設の耐震化に係る補助制度の拡充・延長及び必要な財源の確保

私立学校施設の耐震化に係る補助制度のさらなる拡充・延長と必要な財源を確保すること。

④自治体の実施する住宅の耐震改修助成制度への補助制度の拡充

耐震性が不足している住宅の耐震性確保をより一層促進するため、耐震改修や簡易な耐震改修と併せて行うリフォームや火災予防対策を防災・安全交付金の基幹事業の対象とすること。

⑤水道施設の震災対策の推進

水道の震災対策として、基幹管路及び配水池や浄水場などの基幹施設、また、災害時に重要な拠点となる施設（医療機関、避難所等）への供給ラインの耐震化を促進するため、必要な施策を講じること。

特に、水道施設耐震化事業に対する交付金の採択基準については、四国全域が南海トラフ地震防災対策推進地域に指定されていることを踏まえ、全水道事業体に対し、資本単価をはじめとする各種要件の撤廃と交付率の嵩上げを図るとともに、下水道等他の公共インフラと同様に、必要な財政措置を拡充すること。また、水道施設等の耐災害性を強化するため、令和2年12月11日に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」において国が掲げた「令和10年度までに基幹管路の耐震適合率60%」の目標を達成するため、補助対象の一層の拡大のほか、国土強靱化実施中期計画を早急に策定し、対策期間完了後においても、国土強靱化に必要な予算・財源を通常予算とは別枠で確保して、継続的に取り組み、水道施設の震災対策を推進すること。

⑥終了した医療施設耐震化臨時特例交付金と同様の継続的な助成制度の新たな創設

災害時に重要な役割を果たす医療機関の耐震化や津波対策のための移転改築等を促進するため、「防災・減災・国土強靱化のための5か年加速化対策」に改めて病

院の耐震化等を位置づけるとともに、平成24年度まで予算化されていた医療施設耐震化臨時特例交付金と同様の継続的な助成制度を新たに創設すること。また、医療提供体制施設整備交付金（医療施設等耐震整備事業）に必要な財源を安定的に確保するとともに、補助基準額や対象となる構造耐震指標値を引き上げ、有床診療所も補助対象とすること。

（３）津波に備える

①津波発生時における避難路等の整備事業に対する補助制度の拡充

津波発生時における適切な避難先を早急に確保するため、集落の避難路等の整備について、防災・安全交付金の予算を拡充すること。

②社会福祉施設等の近辺における津波に強い避難施設の整備促進

高齢者・障がい者等の災害時要配慮者及び避難に時間を要する子どもが入・通所する社会福祉施設等の耐震化や高台移転に十分な支援を行うとともに、周辺地域における津波に強い避難施設の整備が加速化するよう、必要な施策を講じること。

③医療機関が単独で高台移転等可能な助成制度の創設

津波浸水地域にある医療機関が、早期にかつできるだけ少ない負担で高台等に移転できるよう、地域住民の合意などに時間を要する集団移転促進事業とは別の枠組みで、病院が単独で高台等に移転できる新たな助成制度を創設すること。

（４）火災に備える

①石油やガスの２次基地等における施設の耐災化に係る補助事業の創設・拡充

石油精製・元売会社系列以外の中小事業所が設置している油槽所の耐災化を推進するため、「石油コンビナートの生産性向上及び強靱化推進事業」の補助対象を中小企業にも拡充すること。

また、ガス事業者が設置している施設の耐災化を推進するため、令和2年度で終了した「高圧ガス設備の耐震補強支援事業」と同様の支援事業を創設するとともに、その補助対象に中小企業も含めること。

あわせて、地方自治体等が防護柵整備などの津波対策を行うために補助事業を拡充すること。

（５）早期の救助救出と救護を行う

①DMAT（災害派遣医療チーム）の計画的な養成及びDPAT（災害派遣精神医療チーム）等の整備促進に係る支援

災害急性期には多くの災害医療従事者が必要となるため、医療救護活動の中心的役割を担うDMAT（災害派遣医療チーム）については、想定される負傷者数などの定量的な分析に基づいて、国としての「目標」を定めて、計画的に養成するとともに、都道府県が実施する研修を修了した者を対象とした研修枠（4日→2.5日に短縮）や欠員補充のための個人枠などのDMAT研修枠をさらに拡充すること。また、各都道府県において整備することとなっているDPAT（災害派遣精神医療チーム）、DWA T（災害派遣福祉チーム）、DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）及び災害支援ナースについても、財政的支援及び研修体制の確立を行うこと。

②長期かつ広域的な救護体制の構築

大規模災害発生時に、被災地以外の都道府県からの広域的な支援を被災地が適切に受援できるよう、DMA Tの組織的な編成・運用など、総合的な調整を行う体制を構築すること。

また、福祉避難所の運営支援や、社会福祉施設の早期事業再開の支援には、被災地外から組織的に人的支援を実施する必要があるため、DWA Tの活動内容の拡充と合わせて、国が主導する総合的な派遣調整体制を構築すること。

併せて、発災直後の救命に重点をおいたこれまでの災害医療体制に加え、被災地域の医療機関の継続的な活動への支援や、避難所等における被災者の健康状態の悪化への対応など、医療・保健・福祉が連携した長期にわたる、広域的な被災者への支援体制を早急に構築すること。

③情報通信手段や自家発電機、医療用水等の確保に係る支援

大規模災害発生時にはライフラインの途絶や道路等の寸断により、孤立する医療機関が数多く発生することが予想されることから、衛星携帯電話などの情報通信手段の確保や、医療機能を維持する上で不可欠となる自家発電機や医療用水等の確保のための支援措置を災害拠点病院に止まることなく講じること。また、人工呼吸器患者にとって停電は命に関わることから、当該患者が自宅で非常用電源を保有できるよう支援制度を構築すること。

④医療救護所に必要な資機材の整備や診療機能を備えた医療モジュールの迅速な展開

より負傷者に身近な医療救護活動の場となる医療救護所や医療機関のほか、地域の防災拠点等への必要に応じた資機材の整備を支援するとともに、重症患者への対応も可能な医療モジュールとその運営人材を迅速に展開できるよう、早急に体制を構築すること。

⑤外傷初期対応研修の制度創設及び応急手当講習の拡充支援

地域の全ての人材に医療救護活動への参画が求められることから、全ての医療従事者に外傷初期対応の研修機会を提供する全国的な制度の創設や、一般住民向けの応急手当講習の拡充に向けた支援を行うこと。

⑥災害時の医療救護活動に必要な医薬品等の確保、供給体制の検討及び医薬品等の備蓄に係る費用に対する財政支援

災害時の医療救護活動に必要な医薬品等が迅速に供給されるよう、医薬品等の備蓄品目の見直しや、医薬品の生産拠点が被災する可能性等も考慮した供給・流通の確保などを国において検討するとともに、医薬品等の備蓄に係る費用への支援措置を講じること。

⑦中山間地等における孤立化対策に係る補助制度の創設等の財政支援

中山間地等における孤立化対策として、ヘリコプター駐機スペースの確保等の事業を実施する自治体に対して、補助制度を創設するなど、財政支援を図ること。

⑧迅速・的確な警察活動を実施するための施設・資機材の整備及び警察通信機能維持のために必要な財政措置の拡充

大規模災害発生時に、被災状況等の情報収集、被災者の避難誘導・救出救助、行方不明者の搜索、交通対策等の災害警備活動及び治安維持活動等を迅速・的確に実施するため、その拠点となる警察施設及び災害警備活動用の装備資機材のさらなる

整備を図るとともに、各行政機関との連携に不可欠な警察通信機能を維持するために必要な財政措置を拡充すること。

(6) 被災者や被災地の支援を行う

① 応援職員の派遣時における費用負担の明確化と財政措置

被災自治体に対して応援職員を派遣した場合の国、被災自治体、応援自治体間の費用負担のあり方を明確化し、各自治体に対して十分な財政措置を講じること。

② 在宅の要配慮者に対する支援活動への財政支援

被害にあった都道府県からの要請の有無に関わらず、地方自治体が、社会福祉施設の介護職員等を募り、被害にあった都道府県で、在宅の要配慮者に対して介護等の支援活動を行った場合には、支援に要した人件費・交通費・滞在費等の経費を国において負担するよう財政上の支援措置を講じること。