

政策提言書

令和2年8月18日

南海トラフ地震による超広域災害への備えを強力に進める10県知事会議

	静岡県知事	川勝	平太
	愛知県知事	大村	秀章
代表世話人	三重県知事	鈴木	英敬
	和歌山県知事	仁坂	吉伸
	徳島県知事	飯泉	嘉門
	香川県知事	浜田	恵造
	愛媛県知事	中村	時広
	高知県知事	濱田	省司
	大分県知事	広瀬	勝貞
	宮崎県知事	河野	俊嗣

南海トラフ地震対策の充実強化に関する提言

東日本大震災の教訓を踏まえ、全国各地で大規模な地震や津波を想定した防災・減災対策が進む中、平成25年12月の「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」施行、平成27年3月の「南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画」策定に加え、平成30年度から取り組まれている「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」や南海トラフ地震臨時情報の運用開始など、国家レベルで南海トラフ地震への備えが進んでいます。

地方においても、国からの強力な財政支援のもと、人命と財産を守るための対策が着実に進んでおります。

しかしながら、南海トラフ地震においては甚大な被害が予測されており、住宅の耐震化の促進、津波避難施設等の整備、河川・海岸堤防等の整備、大規模災害に対応できる道路網の整備、コンビナートや石油やガスの二次基地の地震・津波対策等のハード事業や、医療リソースの需要量に対して供給量が『絶対的』に不足する被災地内の医療救護体制の充実、被災地外からの支援機能の更なる強化等のソフト事業に加え、南海トラフ地震臨時情報の運用開始とともに浮かび上がった市町村の財政負担への支援などについて、引き続き強力に推進していく必要があります。

さらに、中長期的に被災地の衰退を防ぐためには、従来の防災・減災対策に加えて、これらのハード・ソフト事業を、被害の軽減と復旧・復興期間の短縮を併せて実現する「事前復興」の考え方に基づき推進することが必要です。

また、先般からの新型コロナウイルス感染症の拡大状況を踏まえ、南海トラフ地震という巨大災害と感染症が複合的に発生した場合の対応についても、新たな課題として浮かび上がってきました。

これらの課題解決のためには、今年度末までを期限とする防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策や緊急防災・減災事業債の継続及び対象事業の拡大、地方独自の取組に活用できる自由度の高い交付金制度の創設等、国における財源確保や制度の柔軟な運用による、地方財政の一層の負担軽減を図っていくことが欠かせません。

今後も、国の支援のもと、国と地方が連携して一体的な取組を進めていくために、次の項目について実現するよう提言します。

南海トラフ地震対策を推進するための予算の確保・財政支援措置の充実及び制度の柔軟な運用について

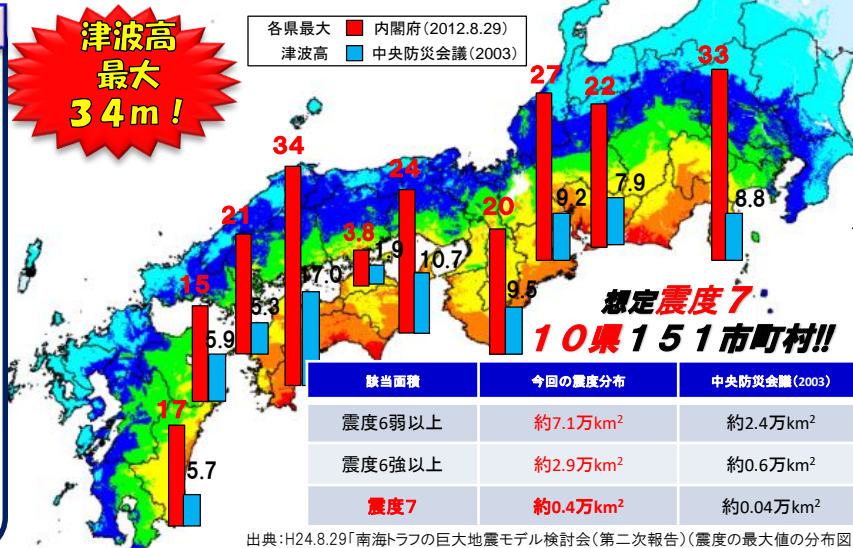
- (1) 南海トラフ地震・津波対策に必要な財源の確保
- (2) 南海トラフ地震臨時情報発表時の迅速な防災対応のための取組の推進
- (3) 事前復興：被害の軽減と復旧・復興期間の短縮により損失を抑制
- (4) 南海トラフ地震における感染症対策の推進
- (5) 住宅の耐震対策に必要な財源の確保
- (6) 津波避難対策緊急事業計画の実現に対する予算枠の確保及び地方負担の軽減
- (7) 南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域内の津波避難困難地域を解消するための配慮
- (8) 地震・津波対策のための河川・海岸堤防の整備、排水機場の耐震化・耐水化の支援
- (9) ゼロメートル地帯等の地域の実情に応じた総合的な防災・減災対策への支援強化
- (10) コンビナート等の地震・津波対策の迅速な推進
- (11) 石油やガスの二次基地における施設の耐災化に係る補助事業の拡充と期間延長について
- (12) 国の具体計画に基づく大規模な広域防災拠点等の機能向上
- (13) ミッシングリンクの早期解消等災害に強い道路ネットワークの構築
- (14) 発災直後の緊急物資と経済活動を確保する耐震強化岸壁等の整備による災害に強い港湾づくりへの支援
- (15) 医療施設や防災拠点等人命にかかわる重要施設の機能を維持するために必要な水道施設の耐震化及び応急給水や応急復旧の事前対策の促進
- (16) 医療資源が絶対的に不足する事態を回避するための災害時における医療救護体制の強化
- (17) 地震・津波観測監視システムの早期完成と活用への支援

南海トラフ巨大地震による甚大な被害の状況と事前投資による防災・減災効果

1. 経済や産業の中核が被災

- 30都府県750市町村が被災 (全国面積の約32%) (震度6弱以上又は沿岸部 津波高3m以上の市町村)
- 影響都府県、市町村には
 - ・ 全国民の約53%が居住 (約6800万人)
 - ・ 一般病床数 全国の約53%
 - ・ 製造品出荷額 全国の約66% (約189.5兆円)
 - ・ 生産農業所得 全国の約38% (約1.2兆円)

出典：中央防災会議「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第二次報告)」(平成25年3月18日)



2. 前例のない甚大な被害

死者・建物被害	想定死者数		全壊棟数	
	建物の倒壊	約 82,000人	揺れ	約 1,346,000棟
	津波	約 230,000人	津波	約 154,000棟
	火災	約 10,000人	火災	約 746,000棟
	崖崩れ	約 600人	液状化	約 134,000棟
	崖崩れ	約 600人	崖崩れ	約 6,500棟
	合計	約 32万3千人	合計	約 238万6千棟

出典：H24.8.29「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第一次報告)」より
 ※想定死者数は、東海地方が大きく被災するケース(冬・深夜)、地震動・津波・ケース① ※全壊棟数は、九州地方が大きく被災するケース(冬・夕方・風速5m/s)、地震動・津波・ケース②

ライフライン・経済被害

	想定被害 (被災直後)	東日本大震災
断水	約3,440万人	約230万戸
停電	約2,710万軒	約871万戸 (東北・東電電力管内)
避難者数	約950万人	約47万人
経済被害	約220兆円	約16.9兆円

経済的被害は、国家予算の2倍以上!

想定死者数は、従来の約13倍!

被災後の復旧復興には莫大な費用と時間が必要

3. 事前投資による防災・減災効果

効果① 被害の軽減

(※)東海地方が大きく被災するケース(冬・深夜)、地震動：基本ケース、津波：ケース①、早期避難率低

人的被害

現状で指定されている津波避難ビルの有効活用

津波による死者数(※)	考慮しなかった場合	考慮した場合
		約224,000人

建物倒壊による死者数 (冬・深夜、地震動は基本ケース)	現状 (耐震化率約79%)	耐震化率100%
		約38,000人

経済的被害

南海トラフ巨大地震により想定される経済的被害は、約220兆円(※)にもなるが事前対策(建物耐震化、津波避難の迅速化等)により大幅に軽減することが可能

	現状 (耐震化率79%)	対策後 (耐震化率100%、津波避難迅速化)
被害額	約220兆円	約112兆円

出典：H24.8.29「南海トラフ巨大地震の被害想定について」より

出典：H25.3.18「南海トラフ巨大地震の被害想定について(第二次報告)」より

人的被害の軽減のために

- ◆ 避難空間の早期確保
- ◆ 避難時間の確保
- ◆ 住宅の耐震化

効果② 復旧費用の削減

事前対策を実施することにより 復旧費用も大幅に削減が可能

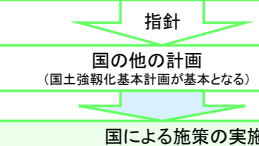
効果③ 復旧・復興期間の短縮

事前対策を実施することにより 復旧・復興期間の大幅な短縮が可能

4. 国土強靱化地域計画の推進

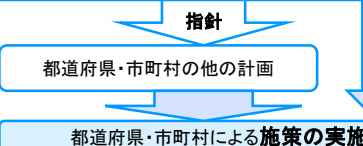
国土強靱化基本計画

国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となるべきもの(=アンプレラ計画)【政府が作成】



国土強靱化地域計画

国土強靱化に係る都道府県・市町村の他の計画等の指針となるべきもの(=アンプレラ計画)【都道府県・市町村が作成】



地域計画策定のメリット

危機感の共有

- ◆ 各地域の脆弱性評価を通して、地域で「対応できること」、「対応できないこと」が明確になる
- ◆ 国・地域同士の対話を進めることにより国土強靱化をスパイラルアップさせる契機になる
- ◆ 各地域が主体性を確立し多様性の再構築につながる

国土強靱化

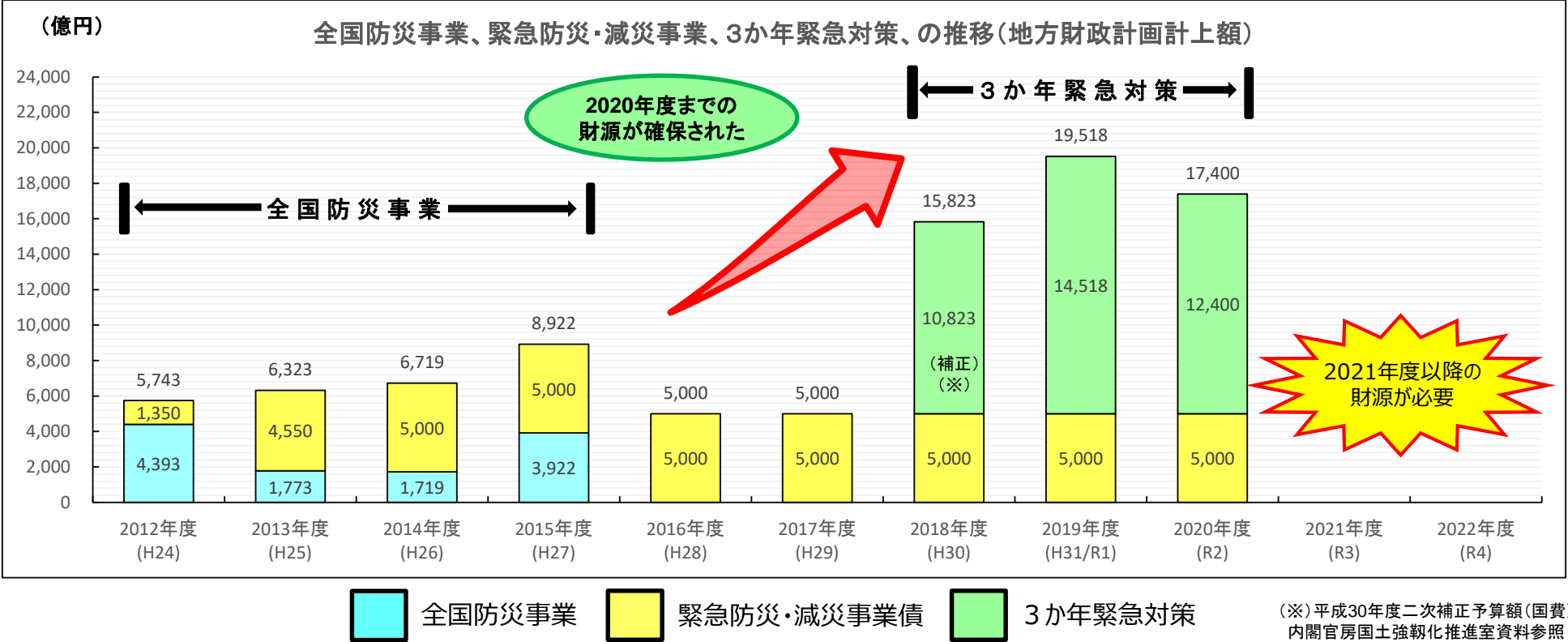
表裏一体

地域活性化

国土強靱化地域計画に基づき、防災・減災対策を着実に推進

(1)南海トラフ地震・津波対策に必要な財源の確保①

- 「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」、「緊急防災・減災事業費」は、ともに、令和2年度が最終年度。
- 令和3年度以降も、国家百年の大計として、災害に強いふるさとを創り上げていくためには、南海トラフ地震という国難レベルの災害への対策を継続的に実施し、地方の安全・安心を確保することが重要。



震度7の揺れと巨大津波の脅威に対し、
地方が継続的に地震・津波対策を進める必要がある

提言 ◆緊急防災・減災事業債の延長や、強靱な国土形成に向けた新たな財政支援制度の創設など
南海トラフ地震・津波対策の2021年度以降の財源確保が必要

(1)南海トラフ地震・津波対策に必要な財源の確保②

緊急防災・減災事業債

まだまだ対策が必要!

防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策

南海トラフ地震対策の抜本強化・加速化に向け、防災基盤の整備や公共施設の耐震化などの単独事業に対し緊急防災・減災事業債を活用

これまでの緊急防災・減災事業債
充当額(億円)※H30年度までの実績

静岡県	916
愛知県	816
三重県	463
和歌山県	484
徳島県	422
香川県	305
愛媛県	442
高知県	702
大分県	386
宮崎県	264
10県計	5,200



防災行政無線システム



庁舎移転



非構造部材等の耐震化



津波避難タワー



防災拠点施設



防災情報システム改修

南海トラフ地震対策などの「命を守る」インフラ整備を中心に、特に緊急に実施すべき事業を、3か年緊急対策として実施(H30~R2)

海岸事業



海岸堤防の耐震補強などの地震・津波対策

道路事業



緊急輸送道路等における橋梁の耐震化

農業基盤整備事業



ため池の耐震化等

河川事業、治山・森林整備事業など

これまでの取組により、地震対策が一定進んだものの、
まだまだ地域にとって必要な対策が残っている!

R3年度以降も継続して実施すべき事業

学校の高台移転

南海トラフ地震に伴う津波から生徒等の命を守るため、校舎の高台移転を実施

庁舎移転

大規模災害時の防災拠点としての機能を維持するため、警察庁舎や市町村庁舎を浸水想定区域外に移転

津波避難タワーの整備

要配慮者の避難が間に合わない等の地域の課題に対し、津波避難施設を整備

防災拠点施設の整備

ゼロメートル地帯における大規模災害時の救助活動拠点となる施設の整備

地震・津波対策

河川・海岸

海岸保全施設・河川堤防等の地震・津波対策

道路

救助活動や緊急物資の輸送等が円滑かつ確実に実施できるよう、緊急輸送道路等における橋梁の耐震化や法面の防災対策を実施

砂防

住家、要配慮者施設、地域防災拠点など、人命を守る砂防関係施設を整備

農業

耐震性を有していないため池の耐震化等を推進

- 今後30年以内に70から80%の確率で発生すると見込まれ、震度7の揺れと巨大津波の脅威は刻々と増している!
- 危機感を持って、対策の加速化が必要!

提言 ◆引き続き、地域の防災・減災対策を後押しするため、緊急防災・減災事業債の延長及び強靱な国土形成に向けた新たな財政支援制度の創設などが必要

(2)南海トラフ地震臨時情報発表時の迅速な防災対応のための取組の推進

現 状

- **臨時情報が発表された場合に、市町村が避難所を開設・運営するための財政的な負担が大きい**
- **住民への制度周知が不十分であり、事前避難の必要性が理解されていない**
- **ライフライン企業や交通事業者等、臨時情報が発表された場合の対応方針が定まっていない**

臨時情報を活かし、国民の命を守るためには

①避難所の開設・運営に係る財政負担の軽減が必要

- **臨時情報が発表された場合の避難所の開設・運営にかかる経費に対して、半割れケースでも一部割れケースでも、財政支援の仕組みが必要**(感染症対策強化のため想定以上の避難所が必要)

南海トラフの想定震源域周辺における過去のM7以上8未満の地震発生状況

一部割れ
15年に一度
程度

発生日	震央名称(地震名称)	M
1931/11/2	日向灘	7.3
1941/11/19	日向灘	7.6
1948/4/18	昭和南海地震(余震)	7.4
1961/2/27	日向灘	7.5
1968/4/1	日向灘	7.7
2004/9/5	三重県南東沖	7.3
2004/9/5	三重県南東沖	7.5

【現状】

総事業費
(全額地方負担)

【提言】

災害救助法適用等の
支援の仕組み

地方
負担

※災害救助法が適用されれば、地方の財政負担の軽減が可能となる

参考：内閣府「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン【第1版】(平成31年3月)」

②事前避難の必要性を理解してもらうため、住民に対して丁寧な周知が必要

- **臨時情報を適切な住民避難につなげるため、「南海トラフ地震」の仕組み等、基本的な事項から丁寧な周知を行い、制度の趣旨を国民に浸透させる周知が必要**

南海トラフ地震臨時情報の
県民認知度(三重県)



三重県実施 令和元年度「防災に関する県民意識調査」結果

③複数県域にまたがるライフライン企業・交通事業者等には全国統一的な対応の指針が必要

- **ライフライン企業、交通事業者等は、その大部分が複数県にまたがって事業を展開していることから、臨時情報への対応方針の策定を支援するためには、全国統一的な指針が必要**

提 言 ① **臨時情報が発表された場合に、市町村の避難所開設や運営に係る財政的な負担を軽減するため、国による支援の仕組みが必要**(半割れケース、一部割れケース)

② **臨時情報を適切な住民避難につなげるため、「南海トラフ地震」の基本的な事項から国民に理解してもらうための丁寧な広報が必要**

③ **住民生活に密接にかかわり、かつ複数県域にまたがるライフライン企業、交通事業者等の対策を促進させるため、業種に応じた全国統一的な指針が必要**

(3)事前復興:被害の軽減と復旧・復興期間の短縮により損失を抑制

現状

- 東日本大震災の復興は道半ばである。
- 南海トラフ地震の被害は、東日本大震災を上回る見込み。

課題

- 復興の遅れが被災地からの人口流出を加速させ、深刻な地域の衰退を招く可能性がある。

被害を最小化し、復旧・復興を短縮させるには、「事前復興」の考え方が重要

復興事前準備

復興を迅速に進めるため、復興の推進体制、復興方針や計画の策定手順を事前に明確化

事前の減災対策

被害を最小化するための事前の減災対策や、迅速な復旧を可能にするまちづくりを平時から推進

事前復興計画の策定

地域が目指す将来像を、事前に地域住民と共有する、または被災後に速やかに施策に反映させる仕組みを整備することで、復旧・復興をスムーズに行うことができる。

ソフト事業

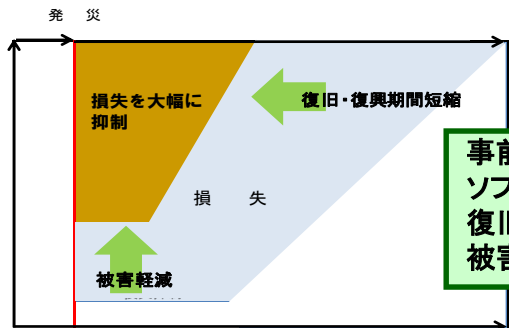
- ・ 応急仮設住宅用地や災害廃棄物の仮置き場の確保
 - ・ 津波浸水域に重点化した地籍調査
 - ・ 災害廃棄物処理等、災害対応のノウハウを有する人材の育成
 - ・ 病院、港湾施設等、拠点施設のBCP策定
- など

ハード事業

- ・ 住宅の高台移転
 - ・ 病院、港湾施設等、拠点施設の耐震化
 - ・ 耐震強化岸壁の整備
 - ・ 広域防災拠点の機能強化
- など

事前復興を横断的に推進する体制の整備が必要

事前復興による被害の軽減と復旧・復興期間の短縮



提言

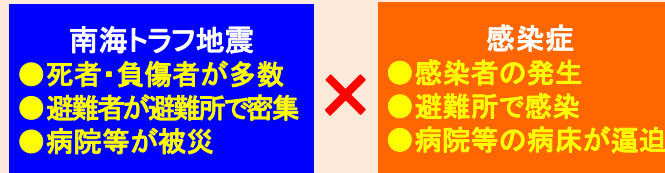
- ◆ 事前復興を法令等に明確に位置付けるとともに、国において事前復興を推進するための体制を整備する必要
- ◆ 地方自治体が事前復興の観点で独自に実施するソフト事業・ハード事業に対する支援を充実させる必要

(4)南海トラフ地震における感染症対策の推進 ①

現 状

- 南海トラフ地震が発生した場合、死者は32万人、負傷者は62万人を超えるだけでなく、避難者は950万人に及ぶ。
- 新型コロナウイルス感染症の感染者数は全国で50千人を超え、今後も増加していくことが危惧されている。また、別の新たな感染症が発生する可能性もある。
- 南海トラフ地震によって甚大な被害が生じる中、感染症が発生すれば、複合災害となり、感染による死者が続出するだけでなく、多数の負傷者・感染者によって医療体制も崩壊することが懸念される。

複合災害による被害拡大



死者数等の増大・医療体制の崩壊

死者・負傷者数 (千人)

	10県	全国
死者数	304	323
負傷数	467	623

避難者数 (千人)

	10県	全国
1日後	4,790	7,000
1週間後	6,149	9,500
1ヶ月後	6,041	8,800

参考：中央防災会議地方防災対策推進会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」
「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告）」（平成24年8月）
「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」（平成25年3月）

国民の命を守るためには、感染症の万全な対策が必要

①複合災害に備えた避難体制の充実

- 南海トラフ地震による避難者が多数に上る中、感染症対策強化のため、指定避難所以外の避難施設の確保、避難所内のスペースの確保や間仕切り等の設置、被災地外への広域避難の実施、迅速な避難者・感染者情報の把握が必要である。

指定避難所

(箇所)

静岡県	1,478
愛知県	2,906
三重県	1,432
和歌山県	1,526
徳島県	1,080
香川県	677
愛媛県	2,002
高知県	1,802
大分県	1,172
宮崎県	1,273
計	15,348



参考：内閣府調査
(平成30年10月)

- 避難所の感染症対策については、全国一律に継続して進める必要があるため、避難所における資機材の備蓄について、恒久的な財源を確保し、地方の取組に対して財政支援を行うことが必要である。

新型コロナウイルス感染症陽性者(累積)

	(人)
静岡県	345
愛知県	2,675
三重県	229
和歌山県	179
徳島県	58
香川県	59
愛媛県	102
高知県	83
大分県	87
宮崎県	228
計	4,045

出典：内閣官房HP
(令和2年8月9日時点)

- 避難所で感染者が発生した場合や、自宅療養中の患者が避難する場合など、地域ごとに個別の対応策を検討する必要があるが、都道府県職員や市町村職員をはじめ、自主防災組織等の地域の防災人材においても、感染症に対する知識や感染者・患者への対応方法などを理解しておくことが重要であり、専門人材の派遣などを通じた裾野の広い人材育成の仕組みが必要である。

提 言

- ①南海トラフ地震と感染症による複合災害に備えて、指定避難所以外の避難施設の確保及び避難所の資機材整備等のための継続的な財政措置、あわせて全国統一の避難者情報システムの構築が必要
また、避難所における感染症対策の実効性を担保するための人材育成の仕組みが必要

(4)南海トラフ地震における感染症対策の推進 ②

② 複合災害に備えた医療体制の確保

○南海トラフ地震と感染症が同時に発生していた場合、被災地へのDMAT派遣やプッシュ型支援が遅れることが想定されるため、**各地域における医療機関の体制整備**が求められるとともに、**防護服等の備蓄や医療機器等の充実**が必要である。

複合災害時の対応比較

大規模災害

- ◆DMATによる広域応援
- ◆重症患者の災害拠点病院搬送
- ◆自衛隊ヘリ等による広域搬送

両立困難

感染症対策

- ◆感染症指定医療機関へ患者搬送
- ◆広域的な人の移動の制限

災害拠点病院も兼ねている場合が多い

緊急を要する災害対応現場で混乱が発生

南海トラフ地震・感染症対策を別個に想定した体制では複合災害に対応できない

必要な備蓄物資の品目・数量等の考え方

南海トラフ地震

「南海トラフ地震における具体的な緊急対策活動に関する計画」に基づく

感染症対策

地方公共団体が独自に目安を設定

自治体ごとに備蓄品目・数量にばらつきが発生？

感染症対策のために必要な備蓄物資の品目・数量等の基準が不明であり、計画的な物資の備蓄が進まない可能性

③ 複合災害への迅速な対処

○災害対策基本法の強制力のある規定や、被災者支援における災害弔慰金・災害援護資金等に準じた**法整備**を行い、発生が危惧される**複合災害への対処の検討**が必要である。

災害関連法令と新型インフルエンザ等対策特別措置法の比較

災害対策基本法

- ◆都道府県知事は、災害に対する応急措置（施設・設備の応急復旧、清掃・防疫など）を実施するために、民間事業者に「**従事命令**」が可能（第71条）

罰則規定あり（第113条）

新型インフルエンザ等対策特別措置法

- ◆都道府県知事は、多数の者が利用する施設の管理者に対して、使用の制限もしくは停止等の要請、指示が可能（第45条第2項・第3項）

新型インフルエンザ等対策特別措置法の強制力が弱く、総合的な対策の実効性を担保できない

災害弔慰金の支給等に関する法律

- ◆市町村による弔慰金の支給

◆規定なし

避難所や自宅避難中に感染症で死亡した場合、弔慰金は？

被災者・患者への対応に相違があり、不公平感や災害対応現場で混乱を招く可能性

提言

- ② 複合災害に備えて、避難者・傷病者の搬送先・滞在先を振り分けるためのガイドラインの作成、及びそれを迅速に実行するための体制を整備するための支援が必要。また、防護品等の備蓄に関する品目・数量等の考え方を明確にし、計画的に備蓄を進めるための財政措置が必要
- ③ 複合災害を想定した法整備等が必要

(6)津波避難対策緊急事業計画の実現に対する予算枠の確保及び地方負担の軽減

現 状

- 津波避難タワーや平時も活用できる複合型施設などの津波避難施設は、安全な高台等への避難が困難な地域において住民の生命を守るための重要な施設であり、短期集中的に整備を進めていくことが必要である
- 津波避難施設の整備には多額の費用が必要

地方の財政負担を軽減しつつ、津波避難施設を早期に整備するためには

①補助嵩上げ措置の国の予算確保が必要

- 南海トラフ地震対策特別措置法による補助嵩上げに対し、継続的に、十分な予算が必要

整備は進んでいるが、必要な施設はまだある

津波避難対策緊急事業計画 残事業数	
10県合計	109

(H31.3末見込み)



●津波避難タワー(宮崎県)



●避難路(高知県)

②地方の財政負担のさらなる軽減が必要

- 津波避難施設の整備により、地方負担が増大する

・緊急防災・減災事業債を延長したうえで、交付金事業等の地方負担分にも適用できるよう制度の見直し等

【例】都市防災総合推進事業を活用した場合

総事業費		地方負担
都市防災総合推進事業(補助率2/3)	起債	
国費	交付税措置	

※地方負担分に緊防債を充当することができれば、地方の財政負担の軽減が可能となる

地方負担の軽減!

提 言

- ①津波避難タワー等の津波避難施設の整備を促進するため、南海トラフ地震対策特別措置法の補助嵩上げ措置に係る国の十分な予算の確保
- ②地方の財政負担軽減のため、補助嵩上げ措置適用後の地方負担分について、緊急防災・減災事業債が適用できるよう、制度の延長・見直しと十分な予算の確保