

## I 調査事件

1 所管事項 防災力向上及び県土の強靱化に関すること

### 2 調査並びに審査事務

- (1) 奈良県国土強靱化地域計画に関すること
- (2) 地域防災計画の推進に関すること
- (3) 治水対策・土砂災害対策等の推進に関すること

## II 調査の経過

東日本大震災の教訓を踏まえ、国においては、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が施行され、奈良県においても、「奈良県国土強靱化地域計画」の策定や、「奈良県地域防災計画」の見直し、「奈良県地域防災活動推進条例」を施行するなど、事前防災・減災に関する施策を計画的・総合的に取り組んできたところである。

本委員会は、防災力向上及び県土の強靱化に関することを調査の目的として、奈良県国土強靱化地域計画に関すること、地域防災計画の推進に関すること、治水対策・土砂災害対策等の推進に関することを調査並びに審査事務とし、令和元年5月22日に設置された。以来、11回にわたり委員会を開催し、関係部局からの説明を聴取するとともに、県内における取り組みなどの調査を行った。

## III 調査の結果

### 1 奈良県の取組状況

奈良県は、平成28年5月に策定した「奈良県国土強靱化地域計画」による取組を推進するとともに、平成31年4月には「奈良県緊急防災大綱」を策定し、令和2年3月には「奈良県地域防災計画」を修正した。また、国の国土強靱化基本計画の見直しや、近年の災害の経験と教訓を踏まえ、令和3年3月に「第2期奈良県国土強靱化地域計画」を策定したところである。

これらの取組は、大規模自然災害等に強い県土及び地域を作るとともに、自らの生命及び生活を守ることができるよう県民の力を向上させるものであり、県は、人命を守る、県民の生活を守る、迅速な復旧・復興を可能にするという3つの基本目標を掲げた施策の推進に取り組んでいる。

加えて、新たな脅威である新型コロナウイルス感染症対策や、総合的な文化財の防災・防火対策にも取り組んでいる。

これらの県の取組を踏まえ、本委員会では、下記の内容について調査を行った。

## （１）平時における災害の予防等

### 【地震・水害・土砂災害の対策及び避難対策の確実な実施】

- ① 地震による建物・交通施設等の大規模倒壊や住宅密集地における火災による死傷者の発生を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 耐震化の促進

住宅・建築物の耐震化の促進、老朽化した県営住宅の建て替え等、公立小中学校施設の一層の耐震化、県立学校施設の耐震化、社会福祉施設の耐震化の促進、緊急輸送道路上にある橋梁の耐震化、鉄道駅及び高架橋などの耐震化支援など。

- ・ 住宅等における安全の確保

家具の転倒防止対策等の普及・啓発、住宅新築に係る中間検査、完了検査の徹底など。

- ・ 市街地における安全性の確保

都市防災に配慮した市町村都市計画マスタープランの策定支援、市街地等の道路における無電柱化の推進、市町村による空き家の再生や除却等の促進、県営住宅の建替え及び長寿命化、民営住宅の長期優良住宅の普及等。

- ・ 文化財防災・防火対策のための啓発活動や設備の設置促進
- ・ 帰宅困難者対策

- ② 異常気象等による広域かつ長期的な市街地等の浸水の発生を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 河川整備等総合的な治水対策の推進

大和川流域の内水対策や浸水常襲地域対策、貯留機能としてのため池の保全、県管理の河川施設の老朽化対策及び耐震対策の推進など。

- ・ 洪水ハザードマップ活用の促進と水防情報の強化

河川監視ライブカメラを活用した水防情報の提供の充実など。

- ③ 大規模な土砂災害（深層崩壊等）による多数の死傷者の発生と、後年度にわたり県土の脆弱性が高まる事態の発生を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 土砂災害対策の推進

代替性のない避難所や要配慮者利用施設などにおけるハード対策の先行的実施など。

- ・ 土砂災害に対する防災意識の啓発及び警戒避難体制の整備  
土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域の指定、市町村が行うハザードマップの作成、公表及び土砂災害に係る避難訓練の支援など。
- ・ ため池の防災対策  
市町村が行う堤高15m以上の農業用ため池のレベル2地震動に対応した地震点検・調査に対する支援、防災重点ため池の耐震調査及びハザードマップ作成などに対する支援など。

#### ④ 避難行動の遅れ等による死傷者の発生を防ぐ

##### <主な取り組み>

- ・ 災害時の確実な情報の伝達  
市町村の避難勧告等の発令基準の見直しに対する支援、土砂災害や水防情報等の情報発信体制の更なる強化など。
- ・ 災害時要援護者支援対策  
市町村に義務づけられた避難行動要支援者名簿の作成や個別計画の策定支援、福祉避難所の整備に関する市町村への助言、外国人向け災害情報の伝達体制の強化など。
- ・ 住民避難に係る施設の整備等
- ・ 防災知識の普及啓発・防災教育  
防災知識の普及啓発、防災教育、防災訓練等の実施、学校における防災教育及び防災訓練の充実、教職員を対象とした防災研修会の実施など。

#### 【救助・救急、医療活動等の迅速な実施】

#### ① 食料・飲料水・医薬品等、生命に関わる物資等の安定供給の停滞を防ぐ

##### <主な取り組み>

- ・ 非常用物資の確保  
自発的な備蓄促進の啓発活動、医薬品等販売業者の取扱品目、流通経路等の把握など。
- ・ 救援物資等の搬送の確保  
救援物資対応マニュアルの作成、緊急輸送道路ネットワークの確保など。

#### ② 警察・消防等の被災等による救助・救急活動の停滞を防ぐ

##### <主な取り組み>

- ・ 警察機能の強化  
耐震性の低い警察施設の改修工事等の実施、信号機電源付加装置の整備、交番の警察本部、警察署とのネットワーク化など。

- ・ 消防力の強化  
消防団員、救命救急士の人材確保、県外からの緊急消防援助隊の受入体制の整備、消防庁舎の耐震化など。
- ・ 陸上自衛隊の駐屯地誘致
- ・ 奈良県広域防災拠点の整備  
災害救助のためのベースキャンプ、救援物資の備蓄・集配機能などを有する応急活動の拠点機能の整備。
- ・ 防災関係機関と連携した災害対応訓練等の実施
- ・ 自主防災力の強化  
防災リーダー、防災士の養成など。

### ③ 被災地における医療機能の低下及び感染症等の発生を防ぐ

#### <主な取り組み>

- ・ 医療救護活動の促進  
災害派遣医療チーム（DMAT）の編成支援、資質向上、DMAT活動マニュアルの充実やトリアージ体制の強化など。
- ・ 災害拠点病院及び二次災害救急医療機関の耐震化等、医療設備の整備
- ・ 広域災害救急医療情報システム（EMIS）の活用による医療機関情報の共有
- ・ 食中毒・感染症等の対策  
衛生・健康教育の実施、食品営業施設に対する監視指導など。
- ・ 発災後の遺体捜索、検視、検案、収容及び火葬等を適切に実施するため市町村との連携強化、応援体制の整備
- ・ 医療活動確保のための緊急輸送ルートの強化
- ・ 汚水処理機能継続の確保  
市町村の下水道BCP策定支援。

### ④ 多数かつ長期にわたる孤立集落等の発生を防ぐ

#### <主な取り組み>

- ・ 災害時孤立のおそれのある地区におけるエネルギーの確保
- ・ 緊急輸送道路等の整備・保全、耐災害性の向上  
骨格幹線道路ネットワークの整備、緊急輸送道路上にある橋梁の耐震化、道路法面の防災対策、道路施設の老朽化対策など。
- ・ 孤立化防止のための土砂災害対策
- ・ 奈良県ヘリポートの管理・運営の強化

## （２）災害発生後における災害応急対応等

### 【県民の生活に必要な行政機能、企業活動の維持】

#### ① 県・市町村職員、施設等の被災による行政機能の大幅な低下を防ぐ

##### ＜主な取り組み＞

- ・ 県有施設等の強化  
県有建築物の耐震改修プログラムにおける耐震診断に基づく改修の促進。
- ・ 業務継続体制の整備
- ・ 職員等の防災教育及び対応力強化
- ・ 相互応援協定などに基づいた自治体間の連携を強化

#### ② サプライチェーンの寸断等による企業活動等の低下を防ぐ

##### ＜主な取り組み＞

- ・ 企業防災活動等の促進  
BCP策定セミナーの開催など。
- ・ 被災企業への金融支援など、セーフティネット策を確保
- ・ オフィスや生産拠点の本県への立地を促進
- ・ 物流ルートの整備・保全、耐災害性の向上  
骨格幹線道路ネットワークの整備、緊急輸送道路上にある橋梁の耐震化、道路法面の防災対策、道路施設の老朽化対策など。
- ・ 企業活動継続のための総合的な治水対策  
大和川流域の内水対策や浸水常襲地域対策など。

### 【ライフラインの確保】

#### ① 社会経済活動の維持に必要なエネルギー供給の停止を防ぐ

##### ＜主な取り組み＞

- ・ 多様なエネルギー供給源の確保  
蓄電池等を備えるスマートハウス等の普及拡大など。
- ・ ライフライン関係機関等との連携

#### ② 上水道、污水处理施設等の長期間にわたる供給停止を防ぐ

##### ＜主な取り組み＞

- ・ 水道施設の耐震化
- ・ 下水道施設の老朽化対策、耐震化等

- ・ 農業集落排水施設の耐震化

### ③ 幹線が分断する等、基幹的陸上ネットワークの機能停止を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 基幹インフラの整備・保全、耐災害性の向上  
骨格幹線道路ネットワークの整備、緊急輸送道路上にある橋梁の耐震化、道路法面の防災対策、道路施設の老朽化対策など。
- ・ リニア中央新幹線 三重・奈良ルート of 早期全線整備

## 【二次災害の防止】

### ① ため池、ダム等の損壊、機能不全による二次災害の発生を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 老朽化した農業用ため池の改修を促進
- ・ ダムの耐災害性の向上  
県管理ダムの老朽化対策、耐震対策など。
- ・ 土砂ダム等の損壊に備えた対策の促進

### ② 農地・森林等の荒廃による被害の拡大を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 農地・森林の保全・整備  
間伐等の森林整備の促進など。
- ・ 農業水利施設の機能保全  
農地・農業利水施設の整備、県が造成した基幹的農業利水施設における機能保全計画の策定、河川に設置されている井堰の機能保全計画の策定など。
- ・ 治山事業による荒廃森林の復旧と林地の保全

## （３）災害からの復旧・復興

### 【地域社会、経済の迅速な再建・回復】

### ① 大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態を防ぐ

#### ＜主な取り組み＞

- ・ 災害廃棄物処理計画の策定等
- ・ ごみ焼却施設の非常用発電機等の設置促進

- ・ 災害廃棄物処理における訓練等の実施促進

- ② 復旧・復興を担う人材等（専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者、建設業者等）の不足により復旧・復興が大幅に遅れる事態を防ぐ

＜主な取り組み＞

- ・ 若年層を中心とした建設業界の担い手確保を促進
- ・ 関係団体と災害対策に係る業務の協定を締結し、ノウハウや能力を活用できる体制の構築

- ③ 被災者の生活再建が大幅に遅れる事態を防ぐ

＜主な取り組み＞

- ・ 大規模災害時における応急仮設住宅の建設用地の確保や関係団体等との連携
- ・ こころのケアチーム構成員となる精神医療従事者の能力向上を促進
- ・ 市町村による被害認定調査の実施や罹災証明書の発行を支援
- ・ 災害ボランティア活動等の支援
- ・ 県民の地震保険加入率の向上
- ・ 災害時に土地の境界を復元できるよう、地籍の明確化を促進
- ・ 物流ルートの整備・保全、耐災害性の向上  
骨格幹線道路ネットワークの整備、緊急輸送道路上にある橋梁の耐震化、道路法面の防災対策、道路施設の老朽化対策など。

## 2 県内の取組状況

### （１）大川橋（五條市）

#### （調査目的：緊急輸送道路における橋りょうの耐震補強について）

大川橋は、第１次緊急輸送道路である一般国道１６８号の紀の川を越える橋であるが、緊急輸送道路は、災害直後から、避難・救助をはじめ、物資供給等の応急活動のために、緊急車両の通行を確保すべき重要な路線であることから、その耐震補強の現状を調査した。

#### ○調査概要

- ・ 大規模災害時の救命救急・復旧活動を支えるため、平成２７年度から（令和４年度までの予定）、耐震補強及び老朽化対策としての橋りょう補修を行っている。
- ・ 全体事業費は５９７百万円。

- ・ 実施してきた主な工事は、細い橋脚をコンクリートで巻きたてて断面を大きくし、地震の時にも倒れないようにするもの。令和元年度以降は、支承の取り替えを行う予定。
- ※支承…橋桁と橋脚の間をつなぐ台座のようなもので、古い支承の一部は、揺れをある程度吸収する免震支承に取り替える。

#### ○施設概要

- ・ 橋長：L＝248.9 m
- ・ 幅員：W＝9.6 m
- ・ 上部構造形式：2径間PC単純ポストテンションT桁橋＋3径間単純非合成RC床板鋼箱桁橋＋2径間PC単純ポストテンションT桁橋
- ・ 下部構造形式：橋台2基、張出式橋脚6基
- ・ 架設年月：昭和37年3月
- ・ 交差河川：一級河川 紀の川（国土交通省管理）

### （２）奈良県総合医療センター（奈良市） （調査目的：県内の災害医療の状況について）

3次救急医療機関である奈良県総合医療センターは、重篤患者の救命医療等、高度の診療機能を有し、災害発生時には被災地内の傷病者等の受入等を行う災害拠点病院に指定されていることから、その現状を調査した。

#### ○調査概要

##### ＜災害拠点病院について＞

- ・ 災害拠点病院の要件は厚生労働省通知により定められており、主な要件は次のとおり。
  - 1 自己完結型の災害派遣医療チーム（DMAT）を有し、その派遣体制を有していること
  - 2 停電や断水時に、自家発電機や受水槽等により3日程度病院機能を維持できること
  - 3 被災後、早期に診療機能が回復できるよう業務継続計画（BCP）を整備していること
  - 4 病院の敷地内にヘリコプターの離着陸場を設けていること
- ・ 県内では、奈良県立医科大学附属病院（災害時に中心的な役割を担う基幹災害拠点病院）、奈良県総合医療センターを含め7病院が指定されている。

##### ＜奈良県総合医療センターにおける業務継続計画（BCP）の取組について＞

- ・ 業務継続計画（BCP）の策定にあたり、一人でも多くの人命を救助する



こと、災害時に病院機能が可能な限り維持できるよう施設・設備等への対策を強化すること、災害時の初動対応から復旧・復興期に渡り地域社会の「要」となること等を基本方針として定めた。

- ・ 業務継続計画（BCP）では、院内の災害対策本部の設置基準、職員の参集ルール等を定めるとともに、災害時を想定した訓練等を行っている。

#### ○施設概要

- ・ 建物：S造、一部SRC及びRC造、基礎免震構造
- ・ 自家発電装置：1, 500kVA×2台、400kVA×3台
- ・ 備蓄燃料：重油3日分
- ・ 受水槽の容量：170kL×2
- ・ 食料備蓄（入院患者用）：3食×3日分（460床）
- ・ 食料備蓄（職員用）：3食×3日分（690人）
- ・ 衛星通信電話：1台
- ・ 医薬品備蓄：3日分

### 3 提言等

本委員会では、付議事件「防災力向上及び県土の強靱化に関すること」について、「平時における災害の予防等」「災害発生後における災害応急対応等」「災害からの復旧・復興」の視点から調査検討してきた。

感染症等への対策も含む総合的な防災対策の観点から、次のとおりまとめ、提言を行う。

#### （１）市町村における洪水ハザードマップの公表について

水防法でハザードマップの作成と公表が定められているが、公表している市町村は一部にとどまっている。大水害が頻発しており、地図がなければ逃げ遅れによる被害が生じることになりかねない。早急に住民に情報を届けることが不可欠である。作成・公表の促進のため、県としても尽力されたいこと。

#### （２）高齢者、障害者などの避難支援について

避難行動要支援者の避難に関する個別計画について、県内での策定が進んでいない状況である。支援者の確保等が課題であると考えられるが、策定が進んでいる他の自治体の取組には、介護に関わるケアマネジャーや障害者の支援に関わる相談支援専門員が有償で、平時と災害時のケアプランを同時に作成し、防災訓練で検証・改善していくというものがある。誰もが安全に避難できるよう、防災と福祉の連携

の取組を進められたいこと。

### （３）地震、水害等から文化財を守る条例について

令和元年のフランスのノートルダム大聖堂での大規模な火災や、沖縄の首里城正殿の火災などにより、文化財がいかに大事なものであるか再認識する機会となった。奈良県は国宝の建造物が６４件に上るなど、文化財を数多く有する県であり、これを安全に継承していくことは、県の使命である。

奈良県文化財防火対策推進条例が策定されたが、これは火災への対策が中心であり、地震、水害等から文化財をどのように守っていくかについても検討されたいこと。

### （４）県有施設の耐震化について

県有施設の耐震化の状況については、平成２０年３月から、県有建築物の耐震改修プログラムを策定し、毎年度実績に基づいた更新のうえ、耐震不足のデータをホームページ等で公表されていたところである。耐震化は順次進められているが、いまだに耐震改修が必要な県有施設が存在している状況であり、県民に安心して使用いただけるよう、早期に全ての整備を完了されたいこと。

### （５）気候変動の影響を考慮した防災に関する諸計画の見直しについて

近年の気候変動の影響で、水害が激甚化・頻発化しているため、現状にあった計画が必要であり、随時見直しをしながら防災に取り組まれたいこと。

また、計画が見直される際は、住民への説明を十分に行うなど、住民の感情をしっかりと認識し、住民に寄り添った進め方をされたいこと。

### （６）自主防災組織への支援と地域のリーダーの養成について

防災においては住民の取組が大きいと、自主防災組織をどのように支援していくべきか市町村と検討していくとともに、地域住民による防災への取組の中心となるリーダーの養成に取り組まれたいこと。

### （７）災害時における避難のあり方について

令和２年７月豪雨において、九州地方で、避難所が浸水等のために開設できない、

もしくは閉鎖に追い込まれたことが各地で相次いだという報告があった。

このような緊急時に対応できるよう、自らの命を守るための「避難」は必ずしも指定避難所や指定緊急避難場所へ行くことを指すものではなく、近隣のより安全な建物等への緊急的避難や屋内でもより安全な場所へ移動する安全確保措置も有効であることを県民にしっかりとPRされたいこと。

#### (8) 避難所における感染症対策と生活環境の改善について

避難所における新型コロナウイルス感染症対策として、避難所において必要となる物資等を整理し、避難所のあり方について検討されたいこと。

また、感染症拡大と災害が重なるおそれが増すなか、人権の尊重が保証され、安心して避難できる環境を確立する必要がある。しかしながら、日本の避難所の生活環境は、国際的には難民支援基準を下回ると内閣府の文書でも言及されている。人間として暮らす権利、被災者の人権や尊厳の保障に取り組まされたいこと。

#### (9) 避難所における備蓄物資等の確保と被災者支援の推進について

避難所において必要となる、仮設トイレやマスク等の備蓄物資等が不足しないよう確保されたいこと。

また、市町村の備蓄状況も把握し、所管等の分け隔てなく、県全体として物資の保管場所や保管量を把握し、分散して備蓄することにより、必要なところに迅速に行き届くよう適切に管理されたいこと。

さらに、在宅被災者等が食料・物資及び必要な情報や支援・サービスを確実に受け取ることができるよう、市町村の体制整備を支援されたいこと。

#### (10) 地方防災会議の女性委員数について

地方防災会議の女性委員の比率について、国が2020年で30%を目標としていたが、奈良県は達成することができなかった。2025年目標は達成できるようにされたい。

## 4 おわりに

本委員会における調査においては、多くの行政担当者の出席を求め、県の防災力向上及び県土の強靱化に係る調査を進めてきた。

本県では南海トラフ地震の発生が懸念されており、発生時には広域に甚大な被害

が生じる恐れが大きいことや、気候変動の影響により気象災害が激甚化・頻発化していることを踏まえると、本県の防災力の強化及び県土強靱化のための取組は喫緊の課題である。

また、世界中で新型コロナウイルス（COVID-19）の感染が拡大するなか、感染症対策を踏まえた災害対応を推進する必要がある。

国土強靱化に関する施策の推進については、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が施行され、本県においても、平成28年5月に策定した「奈良県国土強靱化地域計画」による取組を推進するとともに、平成31年4月には「奈良県緊急防災大綱」を策定し、令和2年3月には「奈良県地域防災計画」を修正した。また、国の国土強靱化基本計画の見直しや、近年の災害の経験と教訓を踏まえ、令和3年3月に「第2期奈良県国土強靱化地域計画」を策定し、事前防災・減災に関する施策に計画的・総合的に取り組んできた。感染症対策においては、令和2年6月に市町村における避難所運営の参考に資するべく「新型コロナウイルス感染症に備えた避難所運営に係るガイドライン」を作成したところである。

しかしながら、本委員会の調査の結果、平成20年3月から策定していた県有建築物の耐震改修プログラムについて、いまだに耐震改修が必要な県有施設が存在している状況であり、早期に全ての整備を完了する必要があるという課題が見受けられた。

また、地元に寄り添った防災事業の推進、県と市町村の役割分担・連携及び在宅被災者を含めた避難者への支援体制の確立等にも課題が見受けられた。さらに、避難所における感染症対策や物資の備蓄等の対策に加え、人権を尊重し、誰もが安心して避難できるための取組について、未だ検討段階である事案も多く、県民の安全・安心を第一とした早急な対応が必要である。

災害は、社会のあり方によって被害の状況が大きく異なるため、予断を持たず最悪の事態を念頭に置き、平時から大規模自然災害及び避難所における感染症対策等への備えを行うことが重要である。本議会としては、災害に強い県土整備による減災対策の推進、地域防災計画に掲げる取組の推進を図るとともに、感染状況等の現状に応じた適切な計画の見直しを行うため、引き続き調査、研究などが必要であることを申し添え、本委員会報告とする。