

平成28年 第2回定例会

一般質問 広川恵美子議員

平成28年 6月10日

▶質問

皆大田区議会公明党の広川恵美子です。今般発災した熊本地震を受けて、本区の災害対策について質問させていただきます。よろしくお願いいたします。

4月14日と16日に相次いで発生した熊本地震は、震度7を2回計測する異例の災害となりました。震度1以上の余震が1500回を超え、さらに6強規模の余震の可能性があるなど、終息が見えない状況が続いた不安ははかり知れないと思います。私事ですが、熊本市中央区に実家があり被災いたしました。まずは、このたびの震災に際し、本区においても支援物資の提供や職員派遣など迅速に対応していただいたこと、また、区議会としての募金活動など、多くの方の真心のご支援にこの場をおかりしまして心より感謝申し上げます。ありがとうございました。

熊本地震は、日奈久断層帯と布田川断層帯で横ずれ型の地震が地殻内約10キロメートルという浅い部分で発生しました。ゴールデンウィーク中実家にいた間にも、ずんと沈むような地震、はね上がるような地震、道路工事の振動のような地震、ゆらゆらと船が波に揺られるような地震など様々な余震が続き、東京に戻ってからもしばらくは揺れているようでした。ところで、熊本県の防災計画には、この日奈久断層帯、布田川断層帯について、活動時にはそれぞれマグニチュード6.8、7.0程度の地震が発生する可能性が指摘されていましたが、30年以内の発生確率は、日奈久断層帯は不明、布田川断層帯はほぼゼロから0.9%という評価でした。また、そのリスクは認識していても備えは不十分であるという記述もありました。地震は、危険性の警鐘はできても、いつ起こるといふ予知は非常に難しいものがあります。政府の地震調査委員会の平田直委員長は、自分のこととして考えて備えてほしいと呼びかけています。防災科学に力を注いだ物理学者、寺田寅彦は、ものを怖がらなさ過ぎたり怖がり過ぎたりするのは易しいが、正当に怖がるこ

とはなかなか難しいと指摘していますが、先人の英知から学ぶとすれば、災害大国である日本に暮らす私たちは、正しく恐れて賢く備えることが重要です。

本区では、平成 26 年度に大田区地域防災計画の修正を行いました。そこには、東京湾北部を震源とした首都直下地震をもとに、区の大部分で震度 6 強が想定され、一部地域では最大震度 7 が想定されるとあります。しかし、4 月 14 日、熊本地震が発生する直前、東京では 23 区西部を震源とする地震が発生していました。私は大変緊張して NHK のニュースを見ていたところ、緊急地震情報が流れ、熊本地震の発災が報道されました。地震の規模としては小さかったため、その後、この 23 区西部を震源とした地震に関する情報は聞かれなくなりましたが、そのとき、大田区直下地震発生の可能性も否定できないと思いました。同計画には、区及び防災関係機関は、この計画の目的を完遂するため、平素から調査研究に努めるとともに、本計画の習熟に努め、地震被害への対応能力を高めなければならないとあります。

最新の知見等の情報収集及びそれに伴う計画の修正等について、本区の取り組みをお聞かせください。

あわせて、大田区総合防災対策の実施方針には、防災強化のための 23 の重要対策について、計画策定時の平成 25 年から 10 年間で重点的に取り組む事業展開の計画が示されています。この計画によれば、現在は中期対応期に当たります。中期対応期の具体的計画についてお聞かせください。

私は、娘とともに 4 月 30 日から 5 月 8 日まで帰郷しました。発災直後の被害の様子では、ある程度のサバイバル生活を覚悟して準備を進めていました。ところが、政府の素早く、かつ適切な支援によって、交通網や流通、ライフラインはみるみる復旧し、移動手段にも現地での生活にも不自由を感じなかったことに、驚きとともに心強さを感じました。人命を守るために何をすべきか、過去の教訓を生かした的確な判断と行動をすることこそが政治の仕事であり、その結果には政権の力が見えると思います。熊本地震への政府の対応は、過去の阪神・淡路大震災や東日本大震災とは雲泥の差だと実感しました。とはいえ、震災の爪跡は至るところにありました。報道では、震源地など被害が顕著なところを放映していましたが、震源から離れた地域にも大きな被害の建物が散見していましたし、辻々に積み上げられた災害ごみは、見た目にはそう見えなくても、被災していない家庭は 1 軒もない、まさに被災地だということが実感しました。

阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊や火災、避難所の重要性が課題として浮き上がりました。東日本大震災では、加えて津波や液状化、人権に配慮した避難所運営なども課題となりました。どの災害も全く同じとは限りません。過去の災害の課題に全て備えたとしても被害が出ない保証はなく、ましてやそのような備えが現実的にできるとは思いません。では、正しく恐れて賢く備えるとはどういうことなのでしょう。東日本大震災でビックパレットふくしま避難所の運営支援をされた福島県の元職員で、現在福島大学うつくしまふくしま未来支援センターの特任准教授である天野和彦氏は、災害で新たな問題が発生するのではなく、潜在する問題が災害によって顕在化するのだと言われていています。もとより、私は防災、減災において最も重要なのは自助力を高めることだと思っていますし、人にもそのように話しています。しかし、わずか数日ではありましたが被災地で過ごした間、もしも大田区で同規模の地震が発災したとしたら、天野准教授の指摘も含め、考えさせられることが多々ありました。

そこで、滞在中に感じた一部ですが、事例を挙げて質問させていただきます。散文的ですが、意を酌みとっていただければと思います。

改めて、熊本市の人口は本年4月1日現在73万2780人、71万5156人の大田区と同程度です。面積は390.32平方キロメートルで、人口密度は1898.74人。面積は大田区の6.4倍人口密度は大田区1万1789.58人のわずか16%です。最も人口密度の高い熊本市中央区でも6940.55人、大田区の6割弱にしかなりません。その熊本市中央区の震度が6強でした。現地で真っ先に目についたのは建物を覆うブルーシートでしたが、次に驚いたのは、辻々に置かれた災害ごみです。生活道路でさえ6メートルはある熊本市でも、目を追うごとにその量は増えていき、ゴールデンウィーク終盤には積み上がったごみで車が通れなくなりそうな道もありました。しかし、ありがたいことに他県からの応援もあって、ゴールデンウィークの最終日にはあれほどあった災害ごみが一扫されました。両親や周囲の方を見ていて、災害ごみを目にしなくなるだけでこんなにも前に進む元気が出てくるのかと感じました。もし大田区で起こったら、瓦れきや災害ごみの量一つをとっても熊本地震の比ではないことは明白です。熊本では、被災し使用できないごみ焼却場もあり、ほとんどの災害ごみが仮置き場に運ばれていました。熊本は仮置き場をつくることができますが、大田区はどうでしょう。限られた大田区の空地は、避難してきた人で埋め尽くされている可能性があります。仮置き場のめどが立たなくては災害ごみの収集もできません。この点については、昨年3月31日定例会で自民党の岸田議員の質問に対し、

瓦れき処理に関してはより精度の高いマニュアル化に努め、効率的で適切、迅速な対応につなげるとのご答弁でしたが、瓦れき処理に関する取り組み状況についてお聞かせください。

熊本市には、燃やすごみと埋め立てごみと、文字の色が違う2種類の収集袋がありました。一時燃やすごみだけの収集となったとき、あらゆる災害ごみが出された集積場でこの袋の違いが収集をスムーズにしており、日ごろの分別の習慣は災害時にも生かされることがわかりました。そこで、災害時に大量に発生するであろう災害ごみを、被災者が前に進む元気を出すためにも迅速に収集するための本区の取り組みをお聞かせください。

さて、今回の帰郷の目的は、実家の片づけと補修のめどを立てることでした。時間は限られていたので、体力と情報が勝負と必要な行政情報をネット検索しました。発災から2か月近くたった今では情報の量もツールも増えていますが、当時は市や県のサイトでは欲しい情報がなかなか見つからないのです。そこで、国の情報を検索すると、関連省庁がそれぞれに発信していました。首相官邸のホームページでは、パンフレット形式できれいにまとめてありましたが、欲しい情報を得るためには印刷するかスクロールして探さなければなりませんでした。実際役に立ったのは、ローカル放送局がL字テロップで流していた給水場所やごみの収集情報、罹災証明の発行場所、保育所の預かり情報、福祉避難所や障がい者の相談窓口、その他生活再建に関する相談窓口についての情報でした。まさに私が必要としていた、また、知りたいと思っていた情報だったのです。さらに、地方紙やラジオでもきめ細かく情報を発信していました。ネット環境だけの情報発信では、不慣れな高齢者や障がいを持つ方は必要な情報を得ることができません。被災地で日常生活を取り戻すためには、誰もが平等に必要な情報を簡単に得られることが重要です。

本区の情報発信は、デジタルサイネージ、ツイッター、ホームページ、防災無線など工夫されていることは承知していますが、その上で、より簡単に身近な情報が得られるようにテレビのデータ放送が活用できないでしょうか。東京MXテレビのデータ放送は、大田区の地域情報を発信しています。こうしたメディアから大田区限定の情報が得られればとても助かります。また、手元に届くという意味では日刊紙も有効です。災害時における全ての大田区民への情報提供について、見解をお聞かせください。

次に、ボランティアの受け入れ体制についてお伺いします。熊本では、14日の前震の後、すぐにボランティアの募集体制が組まれましたが、本震後、ボランティア調整センターも被災し、しばらく活動できなくなりました。余震の危険もあり、熊本市ではゴールデンウィークになってようやく全国からのボランティアを受け入れることになりましたが、ニーズの把握不足から、せっかく遠方から集まったボランティアの方たちの行き場がないという現象が起きていました。しかし、実は、ニーズはたくさんあったので、実際、私の実家でも2度ほどボランティアの方に来ていただいたそうですが、手配したのは奈良から見舞いに来てくれた親戚でした。高齢の両親には、ボランティアを要請する方法がわからなかったのです。こうしたミスマッチは、災害の規模が大きくなるほど起こり得るのではないのでしょうか。また、ボランティアの需要は、発災後時間を追うごとに変遷するため、柔軟な対応が必要です。現在、熊本では特設サイトを立ち上げてボランティア情報を発信していますが、こうしたサイトの運用を工夫すればミスマッチの解消にも有効な手段になり得ると考えます。

本区では、過去にも災害時のボランティアの受け入れについて議論されたと記憶していますが、現時点ではどのようになっていますでしょうか。ボランティアの調整を担う機能の明確化についてお聞かせください。

また、全国からのボランティアは、発災直後や連休などに集中する傾向があります。災害の規模が大きくなれば宿泊地の確保も難しくなります。もちろん、地域外からのボランティアは必要ですが、それとともに地域住民の力が必要ではないのでしょうか。本区では、町会や自治会、NPOなどの力を結集して、地域防災力と共助力の醸成に力を入れていますが、もう少し緩やかなつながりの中でもボランティアに加わっていただく方法として、こどもSOSの家の災害版のような、(仮称)災害SOSの家を提案いたします。これは、災害時に協力していただける方の家にこどもSOSの家のようにステッカーを張って常日ごろから周知し、いざというときに力を発揮していただく仕組みです。例えば、断水になったとしたら、在宅避難者の中でも高齢者や障がい者などは給水所に水をもらいに行くことも、長時間列に並ぶこともできないということがあります。当然、お互い被災者ですからできる範囲でということではありますが、かわりに水をもらってきてくれるとか、災害ごみの片づけなどをお手伝いしますよという人が近所にいれば、誰かに頼りたくても声を出せないでいる方も声を出しやすくなると思います。熊本では、

車中泊など避難生活をしている妊婦や乳幼児のいる家族が、ばらばらになるのが嫌で専門の避難所への移動をためらうため、避難生活の長期化による健康への影響が危惧されていました。こうした災害弱者と言われる方々に、身近な場所でわずかな時間でも安心できる場を提供していただくことも期待できるのではないのでしょうか。

地方では、ご近所は皆顔見知りなので助け合いはスムーズです。しかし、都会ではそうはいきません。とはいえ、仕事等で町会・自治会活動に参加できない方でも、災害時には手助けができる、したいという方も大勢いると思います。災害SOSの家のような仕組みがあれば、いざというときに協力し合える関係もつくりやすくなると思います。また、協力者の方には、自宅の防災対策や備蓄についても啓発ができ、自助力の向上にもつながります。近助や共助の力が高まれば、在宅避難を選ぶ方も増えるのではないのでしょうか。大規模災害ともなれば、町会・自治会の方だけで地域を支えることは困難です。近助の力の一つとして、（仮称）災害SOSの家の実施を要望いたします。

ところで、今回熊本は早々に激甚災害に指定されました。さらに、5月10日の閣議で非常災害に指定されたことで、被災自治体が管理する橋やトンネル、道路などの復旧工事を国が代行することになり、自治体の負担が軽減しました。大規模災害では、被害規模により災害救助法の適用にとどまるか、激甚災害に指定されるかで復興事業の財源に差が出ます。激甚災害指定には、おおむね被害の概算を発災後1週間で、確定値を1か月で算定しなければならないことを考えると、発災時の混乱の中で被害状況や被害額の算定などの作業を行うことは大変です。被害額の概算が迅速に出せる準備を整えておくことも必要ではないのでしょうか。

また、災害時は自治体職員も被災者となります。発災後は、災害対策とともに業務継続計画、BCPに沿った対応がなされますが、全てを区職員で賄えないときは、いち早く国や都に任せることも必要でしょう。過去の災害では、被災自治体の対応能力を超えているにもかかわらず、抱え込み過ぎて対応が遅れたという事例もあったと聞きます。災害対策は、計画にとらわれ過ぎるのではなく、目的をいち早く明確にし、行動すること。そのためには柔軟な判断力も必要で、経常的な訓練と業務継続マネジメント、BCMによるブラッシュアップが重要と考えます。本区の取り組みについてお聞かせください。

次に、被災者への仮設住宅の提供についてお伺いします。本区では、仮設住宅の建設

可能戸数をどのくらいと見込んでおられますか。また、仮設住宅建設が間に合わない場合、賃貸住宅をみなし仮設として提供できることになっていますが、熊本では、賃貸住宅も地震の被害で居住不可となり提供できない物件が多数あったそうです。本区でもそうしたことが起こることは十分考えられます。その場合、どのような対応ができるのか、検討されている対策があればお聞かせください。

最後に、災害後の生活再建に役立つ情報提供について要望いたします。「東京防災」や本区の命を守る3点セットなど、防災に関する資料には、発災前の備えや命を守る行動、避難所などでの生活については詳しく記述されていますが、生活再建についての情報は少ないように感じます。実は、災害後の生活再建にこそ、各家庭によって様々な課題が出てきます。あるサイトでは、東日本大震災後の被災者の相談をまとめて掲載していました。賃貸住宅の家賃問題などなど、相談の種類が多さに驚くとともに、ふだん潜在している問題が災害によって顕在化するという指摘がびつたりな事例も見られました。

そこで、本区のホームページにも、防災に関する知識とともに、過去の事例を参考に、災害後に起こり得る課題への対処法などを掲載してはどうでしょうか。災害対策をキーワードに、今の課題に向き合うきっかけになれば、災害後の生活再建にも役立ちます。所見をお聞かせください。

今回取り上げた中には、既に本区の地域防災計画に網羅されているものもありますが、大田区民の安全・安心の体制をさらに充実していただきたく、取り上げさせていただきました。前向きな取り組みを期待して質問を終わります。ありがとうございました。

<回答>

▶ 齋藤危機管理室長

私のほうからは、まず、防災に関する最新の知見等の情報収集及びそれに伴う計画の修正等のご質問にお答えいたします。

現在、区の地域防災計画は、上位計画である国の防災基本計画、東京都地域防災計画に基づき作成したものでございます。この計画は、平成24年に東京都が公表した首都直下地震等による東京の被害想定の中でも、地震発生の高蓋然性が強く被害規模も大きい東京湾北部地震を前提としております。一方、昨年度国の防災基本計画が風水害や土砂災害への対応を中心に改訂されてございます。このことを踏まえ、今年度、区の地域防災計画も見直しを予定しております。見直し内容は、国と同様に風水害や土砂災害への対策等が中心となりますが、現行計画における懸案事項や重点事項、また、今回熊本地震で浮き彫りになった課題に対しても、他自治体や関係機関等からの情報収集をもとに検討を行い、その内容を地域防災計画に反映させることで、より一層実行力のある計画としていく考えでございます。

次に、23の重要対策の中期対応期の具体的計画についてのご質問でございますが、昨年度から区役所内の災害対策各部の重要課題として位置づけ具体的な検討を進めている応急危険度判定、瓦れき処理、救援物資等の受援体制、災害時相互応援協定の締結促進等について、さらに深めた検討を行い、実効性のあるマニュアル策定を進めることで、公助の充実を図ってまいりたいと考えております。また、あわせて災害時行動計画を整備するとともに、その先の対応となる都市機能や生活基盤等の復興に向けた計画及び体制づくりについて整備を進めてまいります。

次に、メディアを活用した非常時における区民への情報提供についてのご質問ですが、現在、区ではメディアと共通の情報基盤を活用し、情報を提供する公共情報コモンズや、ファクス等により区から情報提供を行っており、各メディアはテレビのL字テロップなどで視聴者に情報を伝えております。東京MXテレビでは、放送エリアを対象とした災害情報をL字テロップにより情報提供していく仕組みはありますが、データ放送を活用して地域を限定した情報を提供する仕組みは、局としても研究中であるとのことでした。区としましては、引き続きテレビや日刊紙等、各メディアの活用方法を研究しつつ、メディアに対して区民が災害時に求める情報を簡単かつ確実に得ることができるよう、区の

要望や考えを要請していきたいと考えております。そのためにも、日ごろからメディアと情報交換等を行いながら、友好的な関係を築いてまいります。

続きまして、災害関連法規の適用に関するご質問についてですが、災害救助法の指定に関しては、区内の住家減失世帯数が一定基準に該当する場合に、東京都に対して救助の実施を要請できます。救助の内容としましては、食料、生活必需品、住宅の応急修理費用等の現物給付となります。また、激甚災害の指定手続きに関しては、区が速やかに東京都を通じて国に被害の概算費用を報告し、その後、同様に確定値を報告しなければなりません。激甚災害指定による適用措置としましては、公共土木施設や農地等の復旧費用に関して国庫補助率のかさ上げが実施されます。いずれにしましても、迅速な建物被害調査の実施や被害額の算定手続きが求められることから、早急な対応ができる体制の整備について努めてまいります。

続きまして、災害対策における経常的な訓練と業務継続マネジメントによるブラッシュアップについてのご質問でございますが、今年度、災对各部が担うべき災害時初動対応から復興対応までの業務整理を実施します。これに基づき、各部の災害時における行動計画を作成するとともに、災害対策本部体制における各部の業務計画や動員計画の精査を行い、平成24年度に作成した業務継続計画についても検証を行います。一方、ご指摘のとおり、計画にとらわれ過ぎるとかえって身動きができにくいという事態も想定されますので、災害対応業務については臨機応変に、適時的確に実施することを念頭に、より一層実効性のある計画及び体制づくりを推進してまいります。また、こうした取り組みとともに、都市機能及び生活基盤等の復興に向けた計画及び体制づくりもあわせて進めてまいります。

次に、仮設住宅についてのご質問ですが、地域防災計画では、区内20か所の公園を予定地として、2階建てで1万320戸の建築を想定しており、区が候補地を選定し、都が建設する仕組みとなっています。建物倒壊数が多い場合には、復興に向けての瓦れき処理を優先していく必要があります。そのため、現実的にみなし仮設という賃貸住宅の借り上げ方法による対応が必要になると考えております。区としましても、東京都と連携しながら、区内の不動産業関係団体との関係づくりに努め、民間賃貸住宅を活用できる体制を整備していきます。あわせて、遠隔地協定等を活用した区外でのみなし仮設住宅対策についても対応ができるよう、その整備について計画を進めてまいります。

最後に、区のホームページに関するご質問ですが、現在、区では自助での防災対策を促

すため、各種冊子をホームページにて公開しております。このたびの熊本地方での地震を受けて、防災意識の普及啓発の必要性を改めて認識しているところでございます。今後は防災意識の普及啓発に加え、災害発生後に起こり得る生活再建に役立つ情報を掲載するなど、内容の充実に努めてまいりたいと考えてございます。また、自助における防災対策の実践につなげるため、防災週間を利用してホームページのトップページにて啓発を行ってまいります。私からは以上でございます。

▶ 鴨志田地域力推進部長

私からは、災害時のボランティアの受け入れに関するご質問にお答えいたします。

大田区の災害応急対策におけるボランティア支援の総合調整は、災対地域力推進部が担います。被災者の生活の安定と再建を図る上で重要な役割を持ちますボランティアとの連携・協力体制を構築し、効果的な応急対策の実施を図るため、区は、地域防災計画の中で大田区災害ボランティアセンターをアプリコに設置すると定めております。災害ボランティアセンターでは、一般ボランティアの受け入れ体制の整備を図るほか、ボランティアニーズの把握、ボランティアの受け付け、台帳の整備などを担います。大田区社会福祉協議会やNPOなどの区民活動団体との連携のもとに運営し、効果的な応急対策の実施を図ってまいります。本年2月16日には、災対地域力推進部と社会福祉協議会、防災担当課とともに参集訓練を実施し、担当部局ごとの役割、学校防災活動拠点等と災対本部とのかかわり、避難所情報の受発信など、具体的な課題について把握をいたしました。引き続き関係部署と連携した訓練の実施と検証を繰り返し、大田区災害ボランティアセンターが確実にその機能と役割を果たせるよう取り組んでまいります。私からは以上です。

▶ 市野環境清掃部長

私からは、災害発生時の廃棄物の処理に関する2問のご質問にお答えをさせていただきます。

まず、災害発生時の瓦れき処理についてのご質問でございますが、大地震発生時には大量の瓦れきの発生が見込まれることから、環境衛生の確保のため、迅速かつ的確に処理す

る必要があると認識をしております。このため、東京都、東京二十三区清掃一部事務組合などの関係機関と連携を図るとともに、災害対策本部内に瓦れき処理対策班を設置し、まちづくり推進部、都市基盤整備部などの関係部局と連携しながら処理に当たってまいります。瓦れきの分別等を行う仮置き場につきましては、臨海部の区有地、都有地を活用しながら瓦れき処理を進めていくこととしてございますが、新たな課題といたしまして、道路障害となる瓦れきの応急的な置き場として緊急仮置き場の設置に向けた検討を進めているところでございます。今後も東日本大震災などの被災地支援の経験も踏まえ、発災後想定される課題に対して多角的な検討を行うことにより、迅速で効果的な対応につなげてまいります。

続きまして、災害発生時のごみの収集についてのご質問でございますが、大地震などの災害発生時においても、瓦れきをはじめとした災害廃棄物や生活から生じるとごみを的確に処理し、区民の安全・安心を確保することは大変重要な課題と認識をしております。大量に発生する災害ごみに迅速に対応するため、区内の民間事業者の団体と災害時におけるがれき・ごみ処理等応急対策活動に関する協定を締結しているところでございます。また、ごみの運搬につきましては、東京二十三区清掃協議会と連携いたしまして、運搬車両の臨時配車を行うとともに、適切な配車を行うためには日ごろの備えが大切であることから、配車手続きに関する実践的な定期訓練を実施しているところでございます。今後も、関係機関や区内の団体などとの連携を密にするとともに、国や他の自治体の応援を要請するなど、一日も早い生活環境の回復、改善に向けて取り組んでまいります。私からは以上でございます。