

令和5年3月定例会 一般質問 木下充啓議員

※代表質問・一般質問の会議録より抜粋し掲載しております。（各議員からの「質問」（問）に該当する部分を黄色マーキングしております。）

「本市の防災への取組の現状と課題について」

○木下充啓 今回は、本市の防災への取組の現状と課題についてお聞きします。

今年2月6日に発生したトルコ・シリア大地震では、死者の数は5万人を超えたと報道されています。行方不明者の数は判明しておらず、犠牲者はさらに増えるおそれがあります。お年寄りや幼い子供、妊娠中の女性も含め多くの人たちが被災し、寒空の下キャンプなど避難施設での生活を余儀なくされています。日本を含め、各国が支援に乗り出していますが、支援の手が早期に必要な人たちに行き渡ることを願い、支援に関わっておられる方々の安全と、被災され、大切な人や住む場所、財産をなくし、避難所で暮らす方々の心身の安全と早期の回復、そして復興をお祈りいたします。

さて、地震大国である日本も遠くはない将来、大きな地震が発生することが予測されています。本市周辺でも、内陸型、海溝型の地震の発生の可能性があり、被害を最小限に抑えるために備えが必要です。

本市では、しばらく開かれていなかった防災会議が再開され、防災に関する包括的かつ具体的な議論が進んでいると聞いています。防災会議での議論の進捗もあり、流動的で答弁しにくい内容もあるかと思いますが、本市の防災対策のうち、特に巨大地震への備えに関して、現状と課題についてお聞きします。

まず、本市に大きな被害を与える可能性のある地震の被害想定と発生確率についてお聞きします。

○危機管理監兼生活安全部長 大きな被害を与える可能性のある地震でございますけれども、近々来ると言われております南海トラフ巨大地震につきましては、今年の1月13日に政府発表があり、20年以内の発生確率が60%と、従来50%と言われたものが60%に引き上げられます。被害想定でございますけれども、香芝市としての数字は出ておりませんので、奈良県全体の被害想定として最大震度6強、死者1,300人、住家全壊3万8,000棟、避難者26万人と想定されております。

○木下充啓 今、危機管理監のほうから南海トラフ地震についてご説明をいただきましたが、南海トラフ地震以外にも中央構造線断層帯等の地震の可能性もあると、今現在は非常に発生確

率は低いというふうにされていますが、先日2月27日付日経新聞の記事に、政府の地震調査研究推進本部の分析として、中央構造線断層帯の愛媛県を通る区間では30年以内に大規模な地震が起こる可能性は最大12%であり、その断層がトルコ地震のように複数連動すればマグニチュード8を超える地震が日本でも起こり得るとありました。南海トラフ地震よりも大きな被害をもたらす地震が起こる可能性も否定できません。

巨大地震が発生した場合、また発生が予想されるような場合に避難情報が出されますが、この避難情報の内容は令和3年5月20日に改正されています。その改正の内容と趣旨についてご説明いただけますでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 改正の内容とその趣旨でございますけれども、今日の一般質問については、地震想定というところから入っておられますけれども、従前の警戒レベル3、避難準備・高齢者等避難開始というものにつきましては高齢者避難という名称に改められました。また、警戒レベル4の避難勧告及び避難指示については避難指示に一本化され、警戒レベル5の災害発生情報につきましては緊急安全確保といったように名称が変更されております。

趣旨でございますけれども、もともと従前の避難準備・高齢者等避難開始であったり、避難勧告と避難指示が同レベルであったりと、いろいろ伝えたい情報が伝わっていないといった反省があったと聞いております。

○木下充啓 避難指示として曖昧であったという、例えば避難勧告、勧告ですので、発令されても避難しない人が過去の災害の際には数多くいたということから、それが廃止されて避難指示として必ず避難するということとされたということだと思います。

その避難指示の警戒レベル1、早期注意報と、警戒レベル2、大雨、洪水、高潮注意報、これは気象庁が発表しますが、警戒レベル3の高齢者等避難、それ以上の避難指示、緊急安全確保については市町村が発令することになっています。本市の避難指示発令の基準、これはどのようになっているのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 本市におけます警戒レベル4、現在の避難指示の実施基準でございますけれども、洪水害、土砂災害にあつては、葛下川の水位が一定以上になったであったり、危険度分布、洪水キキクルといったサイトで危険状況、よくテレビ等で紫になっている、紫が出る場合に発令するものでございまして、地震との時間経過が違いますので、基準としてお示しできるのはそういった形となっております。

○木下充啓 地震の場合はなかなか予知が難しいということから、例えば土砂崩れが発生した場合とか、そういう兆候が現れたときでしか出せないということだと思いますが、ただ巨大地震の発生とか、その予兆があつた場合も何らかの基準がないとやっぱり出せないと思うんですが、そういう状況にあつて、例えば市以外から地震に関する情報が発令されるというケースは

あるのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 基本的には、国であったり気象庁であったりですけれども、先ほどの地震時における避難指示で申しますと、建物等の倒壊等のおそれがあったり、また火災発生で火災が住宅地域に拡大するおそれがある。あと、議員申された地滑り、山崩れ、ため池等の決壊等の危険が切迫している場合につきましては、レベル4として対応、発信してまいります。

○木下充啓 そういう兆候がないとなかなか出せないということだと思いますが、市から発令されるそういう情報以外に国が発令する情報があると聞いてるんですが、それはどのようなものがありますか。

○危機管理監兼生活安全部長 例示として、先ほどから出てます南海トラフを例にいきますと、まず国、気象庁のほうですけれども、南海トラフ地震臨時情報っていったものが流されます。まず、南海トラフの震源地であろうと思われる海の地域で異変が起こったりした場合には、南海トラフ地震臨時情報調査中といったものが発表されます。また、調査の結果、関係してさらに危険度が高まってきていると判断された場合につきましては、2つ目として、南海トラフ地震臨時情報巨大地震警戒もしくは南海トラフ地震臨時情報巨大地震注意といった情報が発令されることとなっております。言ってて実際の中身がよく分からないんですけど、どういった状態でそれが出されるのかは分かりません。

○木下充啓 市の発令基準が曖昧ということで、どういった情報がどのタイミングで出るか分からない中で、その南海トラフ地震臨時情報ですか、の発令が一つ避難する基準になると思いますが、発令の基準ではなくて内容について概略を教えてくださいませんか。

○危機管理監兼生活安全部長 南海トラフ地震臨時情報巨大地震警戒が出た場合でございますけれども、その場合におきましても、示されておりますのは、まだ揺れてませんので、日常生活を行いつつ一定期間できるだけ安全な行動を取り、ふだん以上に地震に備えて警戒するという心構えを持つ必要があると、そういったものが示されているところでございます。

○木下充啓 揺れる前にそういう注意報が出るということですので、準備する時間は十分あると思いますが、それはどのようなタイミングで発令されるのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 すいません。南海トラフの想定震源域またはその周辺で6.8以上の地震が発生、それはまあ言ったら日本国土じゃなしに太平洋の海の中の話なんですけど、そういった地震が発生、もしくは南海トラフの想定震源域のプレート境界面で通常とは異なるゆっくり滑りが発生した可能性がある場合において、申した巨大地震警戒といったものが出されるといったところです。

○木下充啓 マグニチュード6.8ですか、結構揺れてる状況だと思いますので、避難の準備も

必要だと思いますが、その南海トラフ地震臨時情報と市が出す避難情報、その基準というか、出すタイミングというのはリンクしないのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 市が出します避難指示等にありましては、もう現に揺れた後で災害が起こってるという状態ですんで、そこについては時系列的に全くリンクしております。

○木下充啓 じゃあ順番としては、南海トラフ地震臨時情報で警戒をして、その後市が発令する避難指示等に従うという順序になろうかと思いますが、よろしいですか。

○危機管理監兼生活安全部長 現に香芝市においても、余震であるのか本震であるのかは別として、揺れた後の発信については市のほうで行っていくと。

○木下充啓 では、例えば市から避難指示が発令された場合、もしくは発令されていなくてもそれ相応の揺れ、被害が発生した場合、市民というのは指定避難所に必ず避難しなければならないということではなくて、安全な場所であれば知人宅であったり、いろいろなところに避難してもいいし、もともと安全な場所にいらっしゃる方はそのままそこにいて、わざわざ危険な外に出る必要はないということになるかと思いますが、そういう避難情報や南海トラフ地震臨時情報など、それぞれの警戒レベルの意味ですとか、発令された場合の適切な行動について、市民がとるべき行動というのはどのように周知されてるのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 平時における発信でございますけれども、平時におきましては、今現在もですけども、ハザードマップでのリスク確認、非常持ち出し品、避難するときの心構えであったり、分散避難などについて広報等を通じて特集記事を組んだりして周知に努めているところでございます。あと、香芝市の総合防災マップであったり、出前講座を利用させていただいて、職員のほうが啓発活動を行っているということです。

○木下充啓 様々な方法で周知を行っていただいているということなんですが、市民の方々が、どれだけの方がどの程度理解しているかというのが巨大地震が発生したときに非常に重要になってくるかと思いますが、その点はどのようにお考えですか。

○危機管理監兼生活安全部長 市民の方々の理解の度合いにつきましては、数値的な把握というのは基本的に非常に困難であろうと思っております。ただ、先ほど申した出前講座であったり、地域での防災訓練でお声を聞く際には一定の理解をいただいているといった感触はその現場では持たせていただいていると。というものの、定期的な啓発については継続してやっていく必要があると考えております。

○木下充啓 出前講座や防災訓練に参加される市民の方というのは、ある程度そういう防災に関して関心がおありで意識も高く、知識もある程度お持ちだというふうには推定されますので、それをもって市民全体を把握するというのはちょっと危険があるのかなというふうには思います。しかし、防災に関する意識、理解度というのを調査するというのは非常に難しいというこ

とは理解しますので、何らかの方法はそれでもあると思いますので、その方法について検討していただければと思いますが、いかがでしょう。

○危機管理監兼生活安全部長 それはもう今我々がその手法を知らないだけであろうかとも考えられますので、いろんなところに当たって勉強してまいりたいと考えます。

○木下充啓 では続きまして、実際に避難が必要になった場合のことになりますが、例えばご高齢者や障害をお持ちの方、妊娠している女性や小さなお子様のいるご家庭など非常時に避難行動が迅速に取れない方、特にご高齢者や体の不自由な方で一人暮らしの方など避難時に支援が必要な方がいらっしゃいますが、高齢者等避難が発令された場合、もしくはそれと同等の危険な状態になった場合、そういう支援が必要な方々というのはどのように行動すればよろしいのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 災害対策につきましては、もう広く言われているところ、自分自身であったり家族で備えるといった自助、地域で助け合う共助っていうのがやっぱり重要になっていくと思います。市といたしましては、支援を必要とする側の人たちに対して、広報紙を通じて地域の防災訓練への積極的な参加であったり、日頃からの地域のつながりの構築を呼びかけているところであり、一方また支援に力添えをいただく側の人たちに対しても様々な面で協力をお願いしているといった現状でございます。すいません、何か答えになってませんが。

○木下充啓 周囲の方々に支援をしていただくというのは非常に重要だと思いますが、どのように行動すべきかというのはなかなかご本人でも、特にご高齢者や体の不自由な方については分かりにくいのかなと思います。

そのような中で、市としましても、高齢者や障害をお持ちの方で避難に支援が必要と思われる方を避難行動要支援者として把握し、避難行動を支援するためにも、避難行動要支援者名簿が重要になってくると思います。令和3年12月の一般質問でもお聞きしましたが、名簿の更新には相当程度の時間を要するということでした。避難行動要支援者名簿の更新作業の進捗状況についてお聞かせいただけますでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 避難行動要支援者名簿でございますけれども、現在における香芝市の地域防災計画におきましては、70歳以上で要介護3以上であったり身体障害者手帳1、2級所持者等々の条件を付して、そういった対象の方々を要支援者名簿に記載するものとして位置づけておるところでございますけれども、実際のところ、他市状況を見ますと、年齢要件につきましては70歳以上を入れますと2万人弱となります。現実問題として、本当に支援が必要な人っていうのはもっとコアな部分ですんで、その見直しをさきの分科会等でも協議、調整して、福祉としての位置づけというのは十分認識はしておりますけれども、非常時の救護

っていうところにスポットを当てて、最終的には防災会議のほうで、ある意味対象を絞っていくといった方向で今検討してるところでございます。

以上です。

○木下充啓 できるだけ早くに避難行動要支援者名簿ができることを期待しておりますので、その防災会議での議論が進むことを待ちたいと思います。

今その一つとして年齢制限についてお聞きしましたが、それ以外にも避難行動要支援者名簿の作成に当たっての問題点とか課題というのはございますでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 避難行動要支援者名簿と申しますのは、今言ったそういった条件で名簿に記載するか記載しないかといった、まず1つ目のハードルがございまして、その後記載された方の中からその方の情報を公表、地域で情報共有をしていかどうかといった、その本人確認、さらには話の流れでいきますと、個別の避難計画といったところにつながってきますので、そういったまず個人さんのご家族さんの意思確認というのも次の段階としては必要となってきますので、結構大変な作業になります。

○木下充啓 確かにお一人お一人意思確認していくというのは大変だと思いますが、今危機管理監おっしゃっていただいたように名簿を作成するだけじゃなくて、そこから個別避難計画をつくっていくということが、本来避難に対して支援が必要な人の支援体制をつくることになるというふうに思いますが、そういう計画を実際に備えていくことによって避難に対して支援を必要とする方が平時でも安心して暮らせる、そういうまちづくりにつながっていくんではないかなというふうには考えます。本市において、個別避難計画というのは作成されているのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 市、行政としての取組としては至っていない状況でございます。そもそも要支援者名簿のところの今議論をしてる状態ですので。ただ、本制度につきましては、令和3年度に国のほうから作成の努力義務化がされておりますので、喫緊の課題として取り組んでいくべきものであるという認識はしております。

○木下充啓 避難行動要支援者名簿は今更新作業中ということで、一旦は作成されていたという認識ではいますが、そのときにはまだそういう個別避難計画というのは策定していなかったし、策定する必要もなかったということでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 個別避難計画につきましては、令和3年度の法改正により規定されておりますので、現在は前の状態であると。

○木下充啓 個別避難計画というのは令和3年から言われてることであり、しかも努力義務であるということも理解はしました。ただ、やはり必要なものだと思いますし、実際につくれる段階になればお願いをしたいと思ってるんですが、個別避難計画というのは策定するとなると

具体的にどのような作業が必要になってくるのでしょうか。概略で結構ですので教えてください。

○危機管理監兼生活安全部長 まず、要支援者名簿の更新の後、名簿記載者に個別避難計画の作成についての意向確認を行う。希望者に対しましては、作成に関する優先度合いを確認するために、その方の持っておられますいろいろな能力、情報取得能力であったり、避難判断能力であったり、その方の能力判定、個人の状況の把握、併せて支援してくれる親族の有無と背景、あと社会福祉施設等への入所であったり、ハザード地域内か、それはもう技術的なところでございますけど、そういった本人さんの周囲の状況をまず伺うと。その上で支援を実施してくれる方、ふだんからの見守りの担い手の有無であったり、おられない場合はその方を抽出、自治会等への支援担い手のマッチング等の依頼っていうものが発生してくるものでございます。

○木下充啓 何人分作成するかにもよりますが、かなり大変な作業になるということは分かりました。それであってもやっぱり作成する必要は私はあると思いますので、今後作成できる段階になったときの市としての方針についてお聞かせいただけますか。

○危機管理監兼生活安全部長 法改正により、努力規定とはいえ命を守るツールの一つでございますので作成に努めてまいりたいと考えております。また、作成にあつては、先ほど申したとおり担い手等のマッチングであったり周囲の状況の把握が必要となりますので、福祉専門職であったり地域の民生委員さん、自主防災組織、社会福祉協議会等の関係者の連携が必要となつてまいるものと考えておりますので、そこら辺の連携は密に取つてまいりたいと考えております。

○木下充啓 ぜひよろしく願いいたします。

そこで避難ができたとして、じゃあその避難する先の指定避難所の開設についてお聞きしますが、現在まで避難所を開設した実績というのはあるのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 本市におきましては地震によるものはないんでございますけれども、雨水期におきます台風の状況によっては何度か開設しており、今年度でありましたら昨年の9月16日の台風14号の折に自主避難所としてですけれども、総合福祉センターのほうで開設はいたしております。

○木下充啓 そのときには問題なくスムーズに開設ができたのでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 去年の台風14号につきましては、実質的な被害もなく自主避難されてきた5名の方だけの対応となっておりますので、滞りなく行いました。

○木下充啓 台風だとある程度予見ができますので準備もできるかと思いますが、巨大地震が突然発生した場合ってというのは非常に困難な状況になると思います。その避難所の開設から予想される避難の方の人数でありますとか、避難されてからの避難所の運営についてシミュレー

ション等はできてるんでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 地震想定での避難所開設シミュレーションとなりますと、まず発生する時期であったり時間帯であったりってということによって初動態勢については大きな変動が想定、職員の参集であったり、そういった観点からもございますし、また実際混乱した状況であったり人員不足等といったことが現実の課題として参ってくるので、シミュレーションまでは至っていないというのが現実の話です。

○木下充啓 おっしゃられるように、地震が起こったときには庁舎自体も被害を受けてるかもしれないし、職員の方も相当程度被害を受ける可能性は十分にあると思います。ただ、シミュレーションは一定の想定の下で何パターンかしておいていただく必要があるんじゃないかなと思います。具体的にどういうシミュレーションが必要かというのは分かりませんが、ぜひご検討いただければと思います。

続きまして、避難所の中でも福祉避難所に関しまして、2016年に発生した熊本地震では、指定を受けていた市内176の施設のうち、福祉避難所を開設できたのは僅か34か所であったということです。本市では、福祉避難所は9つの民間の施設にお願いをしていますが、災害が発生したときに福祉避難所は問題なく開設できるんでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 本市におきましてしております福祉避難所につきましては、基本的に民間の福祉施設となっております。それらの施設には、平時からの入所者もおられます中で可能な限りのご協力をいただくといった形となっておりますので、通常の避難所に避難した人のうち福祉避難所への受入れを取りあえずといいますか、吟味していく中で優先度の高い人から移動させるといった、そういったところは現実の問題として現場で発生するものと考えております。キャパを超えた人のニーズがあった場合にあっては、重要度の高い方からといった形になろうかと考えます。

○木下充啓 そのキャパというのは人数そのものをおっしゃっていると思いますが、福祉避難所に避難しなければならないような人っていうのは多分かなり重い病を患っておられるとか、いろいろ身体に問題のある方がいらっしゃると思いますので、そういった方は通常の避難所ではかなり負担がかかるので福祉避難所に避難していただくべきかなというふうには思います。そのためにも個別避難計画というのは重要になってくるかと思っておりますので、また改めてそちらのほうもお願いをいたします。

次に、指定避難所もそうですけども、福祉避難所が必要なときに開設できるよう、これは民間の施設ですので過度な負担というのはお願いできないかもしれませんが、市としてできることというのは何かありますでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 その点につきましては、民間の福祉避難所に指定しております

避難所との常日頃からの連携であると考えております。

○木下充啓 ぜひふだんからの信頼関係の構築、それから実際の行動の方法について福祉避難所の施設と連携を取っていただければと思います。

巨大地震が発生した際には、公助である市の支援というのは非常に重要ですが、地震発生時には市役所や職員に被害が生じている可能性があります。そのような中で、被害状況の確認や避難所の開設、その他いろいろすべきことがあって、それに対しても限られた資源で対応しないといけないということになります。公助である市の業務が円滑に行えるようにするためにも、各個人、各家庭、各地域が災害に備える自助と共助が重要だと思います。その自助、共助の内容や重要性については、令和元年度に作成され全戸配布された香芝市総合防災マップや香芝市ホームページで広報していただけていますが、それがどれだけ市民に周知できているかは、先ほどの答弁からもなかなか分かりづらいという状況にあります。市民に対して防災に関する意識の向上と防災対策を促すことは大変重要であり、周知方法は幾つかあると考えられますが、例えばアンケートによる調査などを今後検討してもらえたらと思いますが、いかがでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 特に意識調査、認知度等を測ることについては重要だと考えております。今後におきましては、地域防災計画策定のほうに、一応パブリックコメント等というのは行いますけれども、それはどうしても限られた意見、通常あまり求められませんので、香芝市といたしましては関係する、しないにかかわらず、そういったアンケートを取る機会があれば、併せて機会を逃さないようにそういった意識調査も行っていくべきだと思います。

○木下充啓 全数調査とは言いませんが、無作為でサンプル調査だけでもできればいいのかなというふうに思いますので、ぜひ機会がありましたらよろしくお願いします。

次に、自主防災組織に関してですが、前回も質問させていただきましたが、地域のつながりである自主防災組織が大変重要であるという認識は当然一致しているところではあります。以前、一般質問でお聞きしました際には、本市には47自治体のうち45自治体に自主防災組織があるというご答弁をいただけています。私の自治会でも思いますが、実際に災害時に機能する自主防災組織というのはどの程度あるのかという疑問があるんですが、その辺のご認識はいかがでしょうか。

○危機管理監兼生活安全部長 実際に機能する数とは言われますと、具体的な数字というのはわかりかねると。ただ、自治会さんであったり自主防災組織さんであったり、どの組織もですけども、役員の担い手不足であったり高齢化っていうのは進んでおります。そういった活動に苦慮されているという状況は分かっておりますので、できる限りのサポートに努めてまいりたいと考えております。

○木下充啓 自主防災組織は強制的なものではないために、なかなかどの自治体も一律同じレ

ベルにというのは難しいと思いますが、活性化するためにはやっぱり地域住民の方の意識、それから中心的な役割を果たすリーダーの存在というのが必要と思われま。市として自主防災組織の活性化により力を注いでいただきたいと思いますが、その具体的な方法とまでは言いませんが、市の見解をお願いいたします。

○危機管理監兼生活安全部長 自主防災組織の設置と効率的な運営のために、支援といたしましては防災訓練の支援でございましたり、出前講座等による知識の紹介、自主防災組織活動補助金というのは従来からやっておりますので、その周知、あと各地域の自主防災組織におけるマニュアル等のベースになるものについても配布している。その他、先進取組組織もございまして、他市であったり他府県の事例紹介等も行っているといった状況でございます。

○木下充啓 ありがとうございます。今おっしゃっていただいたような内容については、従来から支援をしていただいているところで、その支援を受ける自主防災組織というのは一定程度活動している組織であると思いますが、その底上げとしてそこに至る段階の自主防災組織の活性化というのもぜひ推進していただきたいと思います。

最後に、危機管理監に香芝市の防災に対する思いについてお聞きしたいと思います。

○危機管理監兼生活安全部長 すいません、香芝市の防災に対する思いでございますから。そもそも防災と申しますのは災害を防ぐことでございますので、行政にかかわらず自助、共助、公助全てにおいて備えるといったことで、その備えたことを日頃から忘れないといったことが大事だと思います。あと、災害の中には、自然災害と人的災害というものがございまして、自然災害はいつ来るか分からないからまずは備えておくんですけど、自然災害が起こった後の人的災害というのもよく聞く話でございますから、行政の対応等で被害が増えるといったようなことは決してないように、我々としては日常の注意であったり、日常の心がけに努めてまいりたいと考えております。よろしいですか。

○木下充啓 ありがとうございます。今の危機管理監の言葉を私も胸に刻んでこれから生きていきたいと思。います。

どうもありがとうございました。これで私の一般質問を終わりとさせていただきます。