

2018年6月27日

5 安全・安心のまちづくりに必要な投資である危機管理室設置について

○松本暁彦議員

5、安全・安心のまちづくりに必要な投資である危機管理室設置についてですが、発災日から、適時、災害対策本部事務局において、市全般の被災状況を確認しておりました。総務部長を核とし、防災管財課と各所掌の職員の皆様は、できる、できないことを適切に判断され、優先順位をつけ、市民のために精いっぱいご尽力されたこと、心より敬意を表するものであります。引き続き復興対応をお願いいたします。

さて、これを契機にして、甚大な被害が予想される南海トラフ地震等の大災害に備えるべく、体制を見直すべきと考えます。私は、5月に、会派代表として、東日本大震災の被災地の宮古市と仙台市を視察したその教訓と、幹部自衛官時代の同宮古市への災害派遣の経験、この二つの観点も含めて質問させていただきます。

まず、本市の防災施策の最大の目的はどのようにお考えか、お聞かせください。

○藤浦雅彦議長

総務部長。

（井口総務部長 登壇）

○井口総務部長

本市の防災施策の目的についてのご質問にお答えをいたします。

防災施策の目的は、自然災害から市民の生命や財産を守ることでございます。具体的には、地域防災計画におきまして、「防災は、市民の生命、身体及び財産を災害から保護する上で最も重要な行政施策である」、また、「災害から命を守ることを最優先とし、命を守る防災を実践できる市民の育成を志向する」とし、さらに、目的達成のためには「災害に備える文化を摂津市に根付かせていく必要がある」とも表記させていただいているところでございます。

○松本暁彦議員

続きまして、5番目、安全・安心のまちづくりについてですけれども、防災施策の目的について理解いたしました。

さて、今、熊本地震では、今年4月時点で、震災関連死209人となり、直接死50人を上回り、震災関連死が大きな問題となっています。これを防ぐためには、迅速な危機対応と復興対応が必要です。本市の震災関連死、復興対応について、どうお考えかお聞かせください。

○藤浦雅彦議長

総務部長

○井口総務部長

本市の震災関連死を防ぐための危機対応、また、復興対応についてのご質問にお答えをいたします。

大規模災害から助かった命をその後の避難所生活等で失ってしまうことは、何としても避けなければなりません。そのため、被災者の方の体調の管理や心のケアを行うことが大切でございまして、大阪府や医療機関との連携のもと、避難所等への医師の派遣、また、保健師の派遣等が課題であると認識をいたしております。

また、公助のみで災害関連死を防ぐことは困難でございます。地域コミュニティで見守っていただく共助の仕組みづくりも大切でございます。関係団体や医療機関との訓練などを通じまして、顔の見える関係を構築し、それだけでなく、地域全体で災害時要援護者を支援する仕組みづくりも求められております。

いずれにいたしましても、災害関連死を防止することが復興対応の第一歩であると考えております。以上です。

○藤浦雅彦議長

松本議員。

○松本暁彦議員

災害関連死防止の重要性について理解いたしました。

私も、被災地の視察で、震災関連死対応と復興対応は市民の命と安全に不可欠と感じています。そのためには事前の準備が重要です。本市の地域防災計画において、修正すべきもの、また、淀川洪水浸水想定区域の見直しへの対応マニュアル等の整備すべきものが多々あります。それらについてはどうお考えかお聞かせください。

○藤浦雅彦議長

総務部長。

○井口総務部長

本市の地域防災計画の修正予定、また、淀川洪水浸水想定区域の見直しへの対応マニュアル等についての整備についてでございますが、平成29年11月に大阪府の地域防災計画が修正され、他府県からの応援職員の受援体制強化、また、水防法改正に伴います要配慮者施設等におけます避難確保計画作成についての部分についても変更がございました。また、大雨警報等の発表基準の変更、南海トラフにおける異常な現象が観測された場合などの対応も追記されております。

地域防災計画の修正の必要性につきましては認識をいたしておるところでございます。今後、府の地域防災計画との整合性を図りながら、修正の内容や時期について検討を進めてまいりたいと考えております。

○藤浦雅彦議長
松本議員。

○松本暁彦議員

事前に準備しなければならないものが多々あることを理解いたしました。

私は、現在の本市の危機管理体制が非常に脆弱であると危惧しております。理由は、大きく、危機管理部署の物理的限界、指揮能力上の限界、被害拡大・訴訟リスクの3点になります。

1点目は、危機管理部署たる防災管財課の物理的能力の少なさです。

部長、課長は兼任で、防災専属の職員は防災管理係の3人です。当然、その人数分の仕事量しかできません。それが地域防災計画修正のおくれ、必要な各計画の未作成、危機・復興対応マニュアル未作成という現状につながっています。あす起きるかもしれないと言われる大災害に対応できる最低限の防災計画や各種マニュアルはいつ整備・修正されるのでしょうか。本地震におきまして、避難所11か所、避難者40人の避難所対応・運営に、事務局が一つ一つ丁寧に指示していましたが、それが南海トラフ地震での避難所30か所、避難者約4,500人になった場合に指示ができるわけではなく、しかしながら、運営担当者が参考にすべき適切なマニュアルがない。また、全庁体制となり、自分たちで判断すべく、防災計画を読んでも不明瞭な点が多々ある。大混乱は明白であり、速やかに計画及びマニュアルを修正・更新すべきです。それには担当職員を増員する必要があります。

2点目は、指揮能力上の限界です。本部指揮を総務部長と防災管財課長の二人がほぼ泊まりで対応されましたが、南海トラフ地震が起きて、数か月に及ぶ有事体制に移行した際に、指揮機能を維持できるのでしょうか。本地震での負傷者は8人ですが、南海トラフ地震の予測死傷者は約400人です。今回の自衛隊応援は二、三人でしたが、大災害時は、72時間がリミットとされる生き埋め救助などで1,000人単位規模の派遣部隊が市内に入ります。DMATなども入ります。さらに、ライフラインの切断、そして4,500人の避難所運営があります。今回の対策本部全体の状況を見る限り、南海トラフ地震での膨大な業務量への適切な指揮は困難と思わざるを得ません。防災計画を熟知している者でなければ、適切な危機・復興対応指揮はできません。それは、宮古市の教訓と今回の本市の状況からも明らかです。人員が幾ら多くても、判断できる者が不足すれば機能不全に陥ります。それを補完するはずの防災計画等は不十分です。

また、私は、昨年12月議会での一般質問で、危機管理監の設置について、本市の総務部長職に危機対応と復興対応の両方の役割を担わせることの危険性を指摘させていただきました。過度な業務量は正常な判断を損ないかねず、交通の遮断等でその個人が役所に来られない場合もあります。ここまで震災関連死防止と復興対応の必要性が強調されている中で、本市の規模で危機と復興の両方を一役職に預けるというリスクをとることは、市民とその個人にとっても危険であり、組織として改善すべきです。

また、今年度、消防体制を強化されましたが、危機管理体制が不十分なことには変わりあ

りません。本市の消防及び消防団の力を最大限活かすためには、指揮機能の強化は必須です。さまざまなそごが生じる状況で、全体を統括する危機対応指揮と、そして、同時並行的に、震災関連死を防ぐ迅速な避難所運営を含めた復興対応の両立ができる指揮機能を確保することが求められます。

3点目は、被害拡大リスクと訴訟リスクの増大です。大災害での教訓において、平時から有事へのスムーズな体制移行が不可欠ですが、1、2点目で指摘しているように、本市にはそれが困難です。それらは危機・復興対応のおくれの要因となり、被害拡大のリスクにつながります。

また、訴訟問題が大災害においては発生する可能性があります。東日本大震災での大川小学校での津波の悲劇による訴訟において、準備を怠った組織的過失を問う震災前の防災体制の適否が争点であります。吹田市、茨木市、人口3万人の島本町等の周辺自治体、また、神戸市、宮古市、仙台市とも専属の危機管理室を設けています。これは、阪神大震災や東日本大震災等の大災害に対しては、この組織が適切であるという実際的な教訓によるものです。つまり、他市町が教訓に基づいて危機管理体制を充実させるほどに、本市の体制の不備が鮮明化され、訴訟リスクの要因になり得るのです。これは、意図する、しないにかかわらず、本市の危機管理体制が、もはや有事体制を前提にしたものではなく、平時の効率性を優先し、本来ならば避けるべき被害拡大リスクをとっていると思われるのです。現体制では、これらのリスクは増大することはあっても減ることはありません。高槻市等の事例でもわかるように、全く予期していない事故が大災害には必ず起きます。容易に予想できるリスクは平時から減らす努力が必要であり、リスク管理の観点からも組織として改善すべきです。

以上、3点より、南海トラフ地震等の大災害から8万5,000人の市民と市職員の命を最大限守るという目的に対して、現体制は改善が必要かと思いますが、どうお考えかお聞かせください。

○藤浦雅彦議長
総務部長。

○井口総務部長

まず、マニュアルについてでございますが、地域特性に応じました避難所運営を実施するためには、避難所運営マニュアルの修正、また、災害対策本部の運営マニュアルの更新につきましても、早急に検討すべきと考えております。

また、危機管理部署の件につきましては、しっかりと本市の現状を把握いたしまして、指揮命令系統が効率的、また効果的に機能するよう、また、組織対応力が一層向上するよう、今回の災害も踏まえまして課題の洗い出しを進めてまいりたいと考えております。

また、災害拡大のリスクと訴訟リスクの件でございますが、過去の大災害におきまして、行政判断に起因する被害拡大、また、訴訟があったことは認識をいたしております。これらを貴重な教訓といたしまして、本市の防災行政の向上に生かし、ご指摘のリスクの拡大防止

にも努めてまいりたいと考えております。

今回、地震が起きまして、指揮命令系統がどうなのかということもいろいろ反省すべき点は多々ございます。また、現在も進行形でございます。今までの記録をしっかりととどめ、一つ一つ丁寧に検証し、次に生かしていきたいと考えております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

○藤浦雅彦議長
松本議員。

○松本暁彦議員

ぜひ危機管理体制の課題を速やかに洗い出すべきです。危機管理において、上限が見えないという意見もございます。ただ、最低限のラインはございます。先ほど述べました物理的限界の克服、指揮能力上の課題解決、被害拡大・訴訟リスクの軽減のために必要な危機管理室の設置は、この最低限のラインでございます。これまでの大災害の教訓において、震災関連死、事前復興準備、自主防災組織活性化など、多くの新たな定義が出ており、この対応のためには相応の追加コストが必要でございます。もろもろの自治体は、それはもはや必要なコストとして受け入れ、危機管理室等を設けて対策しています。災害規模が拡大すればするほどに、組織の不備は対応のおくれとして顕著にあらわれます。それは、もはや個人の努力で補えるものではございません。全職員が一致団結して迅速に対応できる体制が必要でございます。

最後に、南海トラフ地震が起きる可能性は、30年以内に約70から80%です。これを契機とし、今回の教訓を速やかにまとめ、地域防災計画の修正に反映し、かつ、市民と職員の命を最大限守れる危機管理室の設置も踏まえた抜本的な危機管理体制の見直しを強く要望いたします。

今回の大阪北部地震につきましては、職員につきましてはベストパフォーマンスを尽くしていると認識しております。これ以降につきましては組織の改善が必要と思います。