

開催日：平成 25 年 3 月 28 日

会議名：平成 25 年第 2 回定例会（第 6 日 3 月 28 日）

○（吉田章浩議員） おはようございます。公明党の吉田章浩でございます。

私からは地域の防災計画についてと、高齢者福祉計画についてをご質問させていただきます。

まずは、地域防災についてご質問いたします。

3月19日に新聞報道された南海トラフ巨大地震の被害想定全体像は、マグニチュード9クラスの巨大地震で、最大の死者数32万3,000人、経済的な被害は最悪の場合で、国家予算の2倍を超える約220兆円に上ると推計され、中央防災会議作業部会から発表され、政府は対策を盛り込んだ最終報告をまとめ、新年度地震対策大綱を作成するとされています。

南海トラフ巨大地震が起こる確率は千年に一度以下とされ、極めてまれな災害であることを強調し、過度に不安を抱く必要はないが、東日本大震災も千年に一度の地震と言われていただけに、油断は禁物と感じるところです。

昨年3月に震度と津波の高さ、8月に死者、建物の全壊棟数などが公表され、今回の想定が最終で、東日本大震災のデータも踏まえて被害を推計したとされており、震災後1年間で生産減少やサービス低下がもたらす間接的な被害、高速道路や新幹線が不通になるなど、物流や人の流れが変わることによる損失、ライフラインの被害や帰宅困難者、食料が不足する問題や、入院が必要だが、被災地では治療が難しい患者等、220兆円の積算の根拠が示されています。

大阪も直接被害が24兆円と、府の一般会計予算の8年分に相当し、最多の愛知県に次ぐ状況と推計されていました。しかし、対策をすれば防ぐことも減らすこともできると。

初めに、4点、お聞きいたします。

今後、都道府県や市町村の地域防災計画の見直しが図られると思います。本市でも既に提案されていますが、高槻市として、また危機管理課として、見直し時期や地域防災計画の位置づけも含めてどのような見解を持っておられるのか、まずはお聞かせ願います。

次に、24年度に修正された高槻市地域防災計画ですが、冬の夕刻で、東南海・南海地震の被害想定よりも有馬高槻断層帯のほうが大きな被害想定とされていますが、今回の政府の発表も踏まえ、市民への正確な情報発信が重要だと感じますが、いかがでしょうか。

また、中央防災会議作業部会の主査でもあられる、関西大学社会安全学部長の河田教授は、東海・東南海・南海地震・津波で起こる被害と対策について、今後30年以内に発生する確率が60%から70%とし、14メートルくらい

の津波が淀川を北上し、茨木、高槻に到達するなど超大型災害を予測されており、津波が襲ってくる20分から30分の間に急いで高台に逃げることを強調されていたとお聞きしました。これらのこととは別にしても、河川付近にお住まいの方々からは、高槻市は地域の防災計画をどのように考えているのかと聞かれます。高槻市としてどのように分析し、地域防災計画に反映されているのかお聞かせください。

一方、新聞報道では、東日本大震災の教訓から津波防災に関心が集まりがちだが、それだけでは不十分で、近畿や四国の被害額を押し上げているのは、密集市街地の大火や老朽化した家屋の倒壊、建物の耐震化や密集地の解消を着実に進めることが最大級の震災でも効果を発揮し、企業には災害に備えた事業継続計画づくりや、市民には積極的な備蓄や家具の転倒防止策など、それぞれの対策が求められています。本市での民間企業との連携や市民への啓発など、防災計画としての考え方などをお聞かせ願います。

最後に、今回の被害想定では、断水の影響や余震への不安などから避難者は震災1週間後に40都道府県で最大950万人になるとし、うち避難所には、東日本大震災の10倍超えの約500万人が逃れてくるとされています。高知県では住民の7割を超える最大56万人が避難者になる想定で、避難所361か所、収容数は26万人、新年度中に672か所を追加し、一気に3倍にふやすとしています。

本市の防災計画では、有馬高槻断層帯での被害想定でマグニチュード7.3から7.7を想定し、全壊約3万2,000棟、半壊約2万棟、避難所生活者数6万409人と想定されていますが、本市の避難所は、現在120か所。避難所追加の今後の考え方や計画書への反映をどう考えていくのか、また、避難場所の周知を現状はどのように徹底されているのか、お聞かせください。

次に、高槻市高齢者福祉計画・介護保険事業計画についてご質問いたします。

先日、医療・介護事業マネジメントに関する「医療・介護の連携と今後の展望」というセミナーに参加させていただきました。国では、2025年に向けて、医療・介護のグランドデザインの議論が社会保障制度改革国民会議として始まりました。セミナーでは、人口ピラミッドの推移で2005年の実績で、お1人の高齢者を3人の現役世代で支えていた時代から、2030年には1.7人で1人、2055年には1.2人で1人を支える時代となると説明を受けました。さらに、団塊の世代が75歳以上になる2025年には、東京、神奈川、大阪など、都市部に全体の増加数の60%が集中すると推計されています。

本市の2012年（平成24年）3月に策定された高槻市高齢者福祉計画・介護保険事業計画では、2011年9月現在で65歳以上の高齢者人口は8万3,570人で23.4%、全国と同様に、既に超高齢社会を迎えていると記され、

2017年では28.3%と推計されています。計画では、ひとり暮らしの高齢者を初め、寝たきりや認知症などにより介護を必要とする高齢者がますます増加していくことが予想され、団塊の世代が高齢者となる2015年（平成27年）までに、それらに対応できる環境、体制整備が必要と課題認識され、健康寿命の延伸の充実、地域包括支援センターを中心に、医療と介護、生活の連携をより一層強化し、地域包括ケアシステムの構築、推進が必要とされています。

計画の基本理念は、「すべての高齢者が、自分らしく充実した人生をおくることができる やすらぎの社会の実現」とあり、高齢者の尊厳の保持、高齢者を地域で支える仕組みの活用、健康寿命の延伸に向けた施策の推進、高齢者が活躍するまちづくり、介護保険制度の安定した運営と計画の目標が示されています。

計画の進行管理及び検証は、高槻市社会福祉審議会高齢者福祉専門分科会で実施していただいておりますが、本計画策定から1年が経過した現状をどのように受けとめておられるのか、お聞かせいただき、1問目といたします。

〔危機管理監（田中之彦）登壇〕

<PAGE="290">

○危機管理監（田中之彦） 地域防災計画に関する数点のご質問にご答弁申し上げます。

まず、1点目の、地域防災計画の見直し時期や位置づけなどについてでございますが、東日本大震災を受け、国においては防災基本計画の修正を実施されるとともに、南海トラフに関する東海・東南海・南海地震、いわゆる三連動地震の被害想定が、この3月18日に公表されたところです。この想定では、最悪の事態を想定されており、大阪府においても、ことしの夏ごろに府内市町村ごとの被害想定が見直しされ、その後、大阪府地域防災計画の修正も実施される予定とお聞きいたしております。

本市の地域防災計画の修正につきましては、平成24年3月に修正を実施しておりますが、この間の国の防災基本計画や府地域防災計画との整合を図るとともに、東日本大震災の教訓も取り入れてまいりたいと考えております。

また、位置づけにつきましては、災害対策基本法の規定に基づき、高槻市及び市域内の公共団体などが行う、市域にかかわる災害応急対策並びに災害復旧に関する計画を定めたものでございます。

次に、2点目の、情報発信等についてのお尋ねですが、現在の高槻市地域防災計画の地震の被害想定は、南海トラフによるものとして、最大震度6弱、避難所生活者数769人であり、有馬高槻断層帯によるものとしては、最大震度7、避難所生活者数6万409人としております。しかし、昨年8月29日に公表されました、南海トラフに係る国の被害想定の見直しでは、高槻市の最大

震度は6強に引き上げられ、今後、大阪府において、3月18日に公表された経済被害などを踏まえ、府内の被害想定の見直しが実施されることから、市民に対し、地震への備えや、自助、共助の必要性など正確な情報発信に努めてまいります。

また、地域防災計画の反映につきましては、昨年8月29日公表の国の想定において、本市には津波による被害はないと想定されておりますが、本市地域防災計画では、淀川が破堤、氾濫した場合について、JR以南の地域で甚大な被害があると想定いたしております。

次に、3点目の、市民への啓発についてですが、地震被害の軽減には、建物の耐震化や家具の転倒防止対策は必要かつ重要であると認識しており、出前講座等の場において市民の皆様に、その必要性について周知を図っております。また、民間企業との連携につきましても、積極的に取り組んでいるところでございます。

最後に、4点目の、避難所に関するご質問ですが、避難所については市内小、中学校や公民館、コミュニティセンターなど120か所を指定し、収容可能人数は約10万7,000人となっていることから、有馬高槻断層帯による直下型地震で想定されている、避難所生活者数6万人以上を確保いたしております。また、避難所の周知につきましては、防災マップに掲載しているほか、各避難所に、避難所である旨の表示板を掲示いたしております。

以上でございます。

〔健康福祉部長（西岡博史）登壇〕

<PAGE="291">

○健康福祉部長（西岡博史） 高齢者福祉計画の進捗状況と現状認識についてお答えいたします。

高齢者福祉計画・介護保険事業計画の初年度に当たる平成24年度において、4月に機構改革を行い、介護予防事業と地域包括支援センターの所管課を介護保険課から長寿生きがい課へ、また、大阪府から移譲されました介護サービス事業者等の指定、指導の権限を福祉指導課が担当することといたしました。これにより福祉、介護サービス等の質の向上と、適切な連携に向けた体制整備を図ったところでございます。

本事業計画の進捗状況につきましては、高槻市社会福祉審議会高齢者福祉専門分科会において、毎年度2回進捗報告を行い、点検評価をいただいております。本分科会においては、おおむね計画に沿った事業運営が行われていると評価していただいております。これまでの分科会においては、地域包括支援センターについての評価、高齢者を取り巻く状況や高齢者が引き続き住みなれた地域で安心して暮らせるよう配慮した政策を実施してほしいといったものなど、

多数のご意見をいただきました。また、介護保険関係につきましても、平成24年9月末現在で認定者数が1万3,732人と、計画値を若干上回っているものの、介護サービス給付費は、ほぼ計画値となっており、引き続き介護保険財政について健全性が保てるように努力していただきたい、などがございました。

次に、現状認識でございますが、本市といたしましては、急速に高齢化が進む中で高齢者を取り巻く環境は、ますます厳しい状況と認識しております。今後とも、分科会等のこれらの意見を参考に、適切に事業運営を進めてまいりたいと考えておりますので、よろしくお願いいたします。

以上でございます。

○（吉田章浩議員） 地域防災計画についてご答弁をいただきましたが、私は高槻市を取り巻く環境や現状を市民の皆さんに正確に、また、わかりやすく情報提供をし、ご理解をいただき、心の準備といえますか、しっかりと備えを行っていきける対策が必要であると強く感じています。

計画が理解できて、初めて具体的な準備ができるのではないのでしょうか。災害対策基本法には、国、府、市の責務には、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するためとあり、また住民等の責務には、みずから災害に備えるための手段を講ずるとともに自発的な防災活動に参加する等、防災に寄与するように努めなければならないと記されています。

ご答弁で、淀川が氾濫した場合、JR以南が甚大な被害があると想定しているとありましたが、だから、こう計画するということが周知徹底されていれば、地域住民も準備ができるのではないかと感じます。現実問題として、災害時どこに避難したらよいのか、家族でどこに集合しようか、地域の高齢者対策をどのように考えようかと、個人や自治会等で話し合われているのは、しっかり検討されているところもあれば、そうでないところもあると思います。

その意味では、25年度に実施いただく全市民を対象に、市域全体で取り組まれる高槻市防災訓練は大いに意味のあることだと感じています。先日の総務消防委員会で濱田市長は、防災訓練を通して本市の防災力を高めていきたい、そして、市民の皆様にも私の思いを伝えていくとおっしゃっていただきました。ぜひ期待をいたします。

訓練を通して、市民お一人お一人が災害対策への問題意識を明確に持っていただき、自身の命を守り、地域で助け合う自助、共助、インフラ整備等、防災、減災に向けての公助の取り組み。特に、災害時初期には、市の方面隊の方もいらっしゃると思いますが、市民が自分たちで地域の仲間を守り合わなければならない状況ではないかと推察いたします。

2問目として、大きく2点、お尋ねいたします。

今後の計画の一部として、災害が起こった場合、多くの方が避難所に集まってこられますが、例えば、避難所運営マニュアルの進捗状況は、どの程度整備されているのか。24年度の各議員の質問には、平成23年4月に大阪府避難所運営マニュアル作成指針に基づき素案を策定され、市内120か所の指定避難所ごとの運営マニュアル作成について地域とともに行うとされていました。

東京都国立市のホームページには、避難所となる9つの小、中学校で、学校ごとの避難所運営マニュアルが張りつけてあり、順次策定されている様子で、開設から運営、避難所閉鎖に向けての時系列での活動方針や取り組み内容が示されていました。本市として、どこまで個別の避難所運営マニュアルの整備が進んでいるのかお聞きいたします。また、その内容として、現状はどのように推奨されているのか、さらに、今後の見直しもあり得るのかどうか。

三重県の避難所運営マニュアルづくりの手引を見てもみると、第一に、市町村が地域の防災危険度を把握し、その情報に基づいて住民は避難の図上訓練を行い、その後、避難所運営ワークショップ及びマニュアル作成へ進む手順と示されています。また、マニュアルの必要性として、避難所は、地域住民の皆さんが協力し合って運営します。災害が発生したとき、突然避難所に集まった方々で円滑な避難所運営を行うことは困難です。事前に地域住民の皆さんが主体になって避難所運営をどうするのかを話し合い、マニュアルにしておくことが必要ですと、丁寧に推奨されています。

2問目、最後に、防災リーダーについての計画で、防災指導員育成事業についてお聞きいたします。

25年度も地域防災力の向上のため、引き続き地域の防災リーダーとなる防災指導員の育成及び、既修了者の指導力、実施力の向上を図るとされています。防災指導員の役割、地域の防災力向上とは、具体的にどのようなことを指しているのでしょうか。また、実際、災害が起きたときなど、避難所の中では防災指導員の方々はどのような役割になるのでしょうか。現在の人員と、今後の目標数も含めてお聞かせ願います。

次に、高齢者福祉計画・介護保険事業計画ですが、セミナーでは、団塊の世代が65歳を迎え、さらに年を重ねていく中でも2030年には高齢化率32%、団塊ジュニアと言われる次の世代が高齢化を迎える2055年には41%、総人口8,993万人と推計されている報告を受け、今後、在宅を中心とする医療・介護の連携強化の重要性を学ばさせていただきました。

その中で、医療計画は都道府県が5年に1回の見直し、介護保険事業計画は市町村で3年に1回の見直しを行い、また、診療報酬と介護報酬の同時改定など、今後60年に1回計画の見直しと同じタイミングとなり、直近では2018年（平成30年）がその時期に当たると伺いました。医療と介護のすり合わせ

せ、改革の仕組みの重要性、計画策定の重要度が増してくる時期であると感じます。時代は核家族化し、高齢化が進み、医療費の拡大、介護の必要性、財政的な問題など課題山積となっている状況です。今後、2018年を迎えるに当たっては、もう一度皆さんには深く考えていただきたい。原点に立ち返り、時代にふさわしい取り組みをしていただかなければいけないと思います。

介護保険導入前は、老人保健として実施されており、高齢化が進むとともに複数の病院での診察の増加などや、長期にわたる入院に伴い、身寄りが亡くなるなど、退院後の受け入れ先もなく、入院し続ける問題等により医療費が増大してきました。制度の持続の難しさや、絶対的な施設不足を解消するため、また高齢者が本当に必要とする介護支援サービスを受けることができる制度が介護保険法だったはずで

す。昨日も、退院を迫られているが、入所できる施設がないと、切実なご相談をいただきました。私も過去2回にわたり、高齢者の住みよいまちづくりをテーマに一般質問させていただきましたが、在宅支援を中心とした医療・介護の地域包括ケア、高齢者の生きがいづくり等を提案してまいりました。高槻市は、現在の計画では、当面2015年度を目標に取り組んでいただいておりますが、さらに、その先を見たまちづくりの全体像が重要な課題ではないかと感じるところです。

国は在宅支援策として、定期巡回・随時対応型訪問介護看護、複合型サービス、さらには「サ高住」と言われるサービスつき高齢者住宅など、民間活力などを活用して10年間で60万戸を整備し、課題解消や充実を目指し、住まい、医療、介護、予防、生活支援が一体に提供される地域包括ケアの実現により、重度な要介護状態になっても、住みなれた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう将来像を描いています。

サービスつき高齢者住宅は、1階に診療所やデイサービス等を置き、2階以上が介護度に応じた居室です。参加する民間企業は、今回のセミナーを通してもしっかりと現状を受けとめ、未来を志向しており、積極的な研さんを重ねておられると感じました。今後、民間活力をしっかりと活用し、取り組んでいただきたいと考えます。

健康福祉部長として、今後の展望をお聞かせいただき、この質問は終わります。

<PAGE="293">

○危機管理監（田中之彦） 2点のご質問にお答えいたします。

まず、1点目の、避難所運営マニュアルにつきましては、市全体でのマニュアルを策定しており、今後、小、中学校や公民館、コミュニティセンターなど、避難所ごとに地区コミュニティの方々のご意見を伺いながら、避難所の運営組

織や避難スペース、更衣スペース、授乳スペースなど女性の視点も反映した避難所運営マニュアルの策定を実施してまいります。

2点目の、防災指導員に関するご質問でございますが、まず、防災指導員の役割につきましては、各地域で防災に関する講習会や実技指導など、地域住民に指導することで住民の防災意識の啓発、防災活動を活性化させ、自主防災組織の結成促進、及び結成後の指導等を行うことにより、地域防災力の向上に努めていただくこととございます。

次に、大規模かつ突発的な災害においては、行政の対応が困難な災害発生初期の場合に、避難所運営では地区コミュニティ、及び自主防災組織が主体に、特に、防災指導員がリーダーの役割を果たしていただき、避難された住民とともに避難所の運営に当たっていただきます。

また、防災指導員育成事業といたしましては、平成15年度より防災指導員講習を実施し、現在までの修了証、交付者は284名となっております。なお、本事業につきましては、約500名の防災指導員の育成を目指しております。

以上でございます。

<PAGE="294">

○健康福祉部長（西岡博史） 高齢者福祉計画・介護保険事業計画の今後の展望についてでございますが、議員仰せのとおり、高齢化が一段と進む2025年以降において、適切な医療・介護等のサービスが受けられる社会を実現すべく、できる限り住みなれた地域で在宅を基本とした生活の継続を目指す地域包括ケアシステムの構築が必要と認識しております。

国におきましては、平成24年度を地域包括ケアシステムの構築を見据えた取り組みをスタートする年と位置づけており、認知症支援策の充実、医療との連携、高齢者の居住に係る施策との連携、生活支援サービスの充実などに重点的に取り組むこととしております。

また、平成24年度に実施されました国の介護保険報酬改定におきましても、高齢者が要介護状態となっても、できるだけ住みなれた地域で、尊厳を持って在宅を基本とした生活を目指す地域包括システムの構築を目的としたものであり、医療と介護の連携が一層図れるものと考えております。今後は、平成24年3月に策定いたしました高齢者福祉計画・介護保険事業計画を着実に実施するとともに、本市に住んでおられる高齢者の方の状況を十分に踏まえ、住みなれた地域で、いつまでも健やかに、安心して暮らし続けられるよう取り組んでいきたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

以上でございます。

○（吉田章浩議員） 最後は、地域防災計画の3問目、要望といたします。



まず、申し上げたいのは、この2センチもある地域防災計画の資料は、公開はされているものの、その内容は行政のためだけのものになっているのではないかと思います。どこまで市民が理解できる内容になっているのか、地域防災計画は地域の防災計画ですから、地域に住む市民が理解して初めて生きてくるものであります。今後、見直しをしていく中では、関係部局がしっかり連携し、民間企業との連携強化や、市民にわかりやすい情報発信、高齢者や女性、子ども等の目線など、しっかり反映させていただきたいと感じます。

また、避難所運営マニュアルも同様です。災害時の自助、共助を地域で進める上では、避難所運営の考え方が重要です。避難者自身で避難所を運営していく意識が大切だと思います。

進捗状況をご答弁いただきましたが、避難所運営マニュアルの素案から個別のマニュアル策定に進んでいない状況と感じます。理由はあるでしょうが、これでは問題だと感じます。取り組みのスピードを加速させ、事前に周知していくことが避難所の運営で混乱を招かない大切な方策だと感じます。強く要望をいたします。さらに、避難所としての民間連携もしっかり進めていただきたいとも感じます。

問題意識を持つ自治会は「救急安心・連絡シート」なるものを作成され、ゲリラ豪雨発生時や地震発生時等、フローチャートで避難誘導とともに避難場所を明確にし、自治会内で配付され、これはわかりやすいと、好評とお聞きしました。本市は、避難勧告等判断・伝達マニュアルを策定されていますが、市民の声として、高槻市からは避難誘導等についての詳しい説明がないので、どうしようかと悩んでいたという現場の声は、高槻市の計画の周知が行き届いていないということだと感じます。以前、私たちが提案させていただいた、高槻市安全・安心カードの活用や、例えば、NTTタウンページと共同制作された便利帳のような、さらなる創意工夫をした取り組みをお願いしたいと思います。

また、防災指導員の育成については、事務事業評価にも示されているとおり、防災意識の普及のため地域防災の中心的役割とされ、自分たちの地域は自分たちで守るという自主防災意識の高揚及び自主防災組織の充実により、地域防災力の向上を目的としています。目標数については、お一人でも多くの防災知識を持つ人がふえることが大切なことであります。前向きに進んでいるとお聞きしました。さらに進めていただきたいと感じます。

災害発生時の時間帯によっては、地域内にとどまる人が異なります。昼夜それぞれの考え方、また、職業経験者の積極的な登用、さらには、他市では将来の地域防災リーダーとして中学生等の防災ジュニアリーダーの育成をされています。本市も検討されてはいかがでしょうか。

千年に一度、あるいは、それよりもっと低い頻度で発生する地震と言われ、

それは1000年後かも知れませんし、あしたかも知れません。重要なことは被害を防止し、少しでも減らすために、国や自治体、企業、そして、私たち一人一人ができる限りの対策を一つ一つ積み重ねていくことだと感じます。それが地域防災計画だと思います。

最後に、2年になる東日本の日も早い復旧・復興をお祈りして、この質問を終わります。

以上です。

<PAGE="295">