

◎2011年7月1日

◎福岡県議会 6月定例会 一般質問

◎実際の議場で行われた質問→答弁→要望の全文

<この記録文書の構成>

① 田辺一城による質問

※事前に準備したもの。登壇時の実際の発言とは異なる部分もありますが、本文書に記載している文章のまま、ほぼ述べました。

② 小川洋知事による答弁

※記録映像からほぼそのまま文字に起こしました。

③ 田辺一城による要望

※記録映像からほぼそのまま文字に起こしました。

① 田辺一城による質問

□イントロダクション

民主党・県政クラブの田辺一城です。先般の県議選で、生まれ育った古賀市において初当選させていただきました。年齢31歳の若輩者ですが、新聞記者として全国の様々な「現場」を歩いてきた経験を活かし、過渡期にある地方政治の場において、若年層の「感性」を反映し、福岡県と九州の発展、この国に生きる人たちの生活の向上のために働かせていただく決意です。県民の皆様と、お集まりの先輩議員の皆様のご指導ご鞭撻のほど、よろしくお願い致します。

政務調査に基づき、一般質問させていただきます。

今回の質問の大きな目的は二つです。まずは、生活者、特に行政支援が必要な住民の目線と感覚の反映です。具体的には「災害時要援護者」を取り巻く課題の解決になります。さらに、小川洋知事が本県のリーダーとして、国家的視点から、都市を抱える本県の将来像についてどういう展望を描いているのか、基本認識を教えてくださいたいと思います。

## □災害時要援護者対策

まず、東日本大震災の教訓を生かすため、本県の災害時要援護者対策に関わる防災の現状と今後の改善についてお聞きします。開会初日の知事の議案説明においては、要援護者対策についてほとんど触れられませんでした。本日の自民党の月形祐二先生への答弁で、知事は「重要課題」とおっしゃいました。新たな課題に対する県の方針を教えてください。

高齢者や障がいがある方、妊娠女性、子ども、言葉の通じにくい外国人を災害時要援護者と呼びます。国は平成 18 年 3 月に改訂版の「避難支援ガイドライン」を、翌 19 年 3 月にその手引きをまとめ、国家の重要課題として取り組んでいます。本県も、地域防災計画の中で高齢化の進行に言及し、要援護者の安全体制の確立を重点項目として挙げています。

全国でこの動きが広がったのは、災害経験に学んだからでした。

平成 16 年の夏、北陸や東北を襲った局地的豪雨では、多くの高齢者が亡くなりました。私は当時、記者として福井県でこの災害を目の当たりにし、恐ろしさを体感するとともに、多くの要援護者の方に体験を聞き取りました。その結果、地域における支援体制の不備が明らかになりました。居住情報をリストアップしていない。個々のニーズに応じた情報伝達の準備が不足している。その後の国や地方自治体の動きは、この反省の上に立ったもので、ずいぶん在宅の要援護者対策は進んできた実感します。

ところが、災害のたびに対策の不備は明らかになります。そして、その教訓から新たな対策を打っていくことが自治体の責務です。

## □福祉施設の「集団避難」「広域避難」

東日本大震災では、新たに、社会福祉施設や介護老人保健施設、病院といった要援護者が多く集まる施設の「集団避難」と「広域避難」の難しさの問題が明らかになり、防災や減災の喫緊の課題として浮上しています。

私は大震災から 2 カ月後の 5 月 11 日から 12 日、東北で被災状況の聞き取り調査を実施しました。福島県いわき市の介護老人保健施設「小名浜ときわ苑」は、東京電力福島第 1 原発の南約 50 キロの距離にあり、震災発生時、入所者は「寝たきり」の方も含めて約 150 人、職員は約 100 人もいました。被災後、行政支援がなく混乱する中で、入所者や職員が丸ごと、200 キロ以上も南の千葉県鴨川市に避難しましたが、一連の過程で死者も出る深刻な事態になりました。どんな状況だったのか。施設長の鯨岡栄一郎さんに経緯を聞きました。

施設は建物が損壊し、断水に陥り、食料は不足しました。原発の水素爆発の影響で、換気扇も暖房もつけることができず、トイレの臭いが屋内にこもり、風呂にも入れず、衛生面も悪化します。職員も被災し、精神状況が不安定になっていくうえ、さらに放射線被害への不安感がどんどん高まります。当時の避難指示は原発から 20 キロの圏内でしたが、50 キロの距離にあっても「絶望感」があったそうです。このことは行政が決める圏内でなくとも、住民は恐怖感を抱く、ということを示しています。さらに、その行政から支援が受けられない。状況を打開するためには、施設を丸ごと避難させるしかなく、バス 4 台に分乗し、5 時間以上かけて 200 キロ以上の避難を実施しました。発生から 10 日も経っていました。

もちろん、入所者を分散させて避難をする方法もあります。しかし、これは効率的なように見えてリスクも高い。施設のコミュニティーがバラバラになってしまうと元には戻れない▽入所者にとっては、ケアの担当者が変わらないことで安心できる▽「一体性」を保ったままでなければ継続的な経営、つまり雇用に響く——といった問題です。さらに、ただ逃げればいいのではなく、行き先における医療機関のバックアップも必要です。紹介したケースも避難先での総合病院の強力な支援があってこそ実現したものでした。

さて、現在、国がガイドラインで想定しているのは主に在宅のケースです。そして本県の地域防災計画でも、施設と自治体の協力体制の整備に触れながら、自治体の役割は「被災に伴う転所等に備えるため、施設相互間の協力体制の整備に努める」と、努力義務にとどまっています。集団・広域避難についての行政支援に関する詳細な制度設計がなく、民間の福祉関係者に重い責任を負わせているのが実情です。このため、県として、県内外への長距離避難、そして県外の被災施設からの受け入れも想定し、都道府県・市町村と福祉関係団体との間で、受け入れ可能状況を随時更新で事前に把握し続けるためのネットワークを構築するなど、迅速な避難体制を整備しておく必要があります。このことが既に締結している「九州・山口 9 県災害時相互応援協定」を円滑に実行することにもつながると考えます。

当初予算案では「高齢者福祉施設等における災害対応マニュアルの作成」に 256 万円余りが計上されており、姿勢は評価できますが、紹介したケースを想定すると対応は不十分です。平成 23 年 4 月 1 日現在、県内には特別養護老人ホームが 231 施設、介護老人保健施設が 164 施設あります。約 3 万人の高齢者が入所しており、対策は急務です。

そこで、知事にお聞きします。

一点目に、原発事故の併発も含む大規模災害が発生した際の県内の福祉施設における防災・減災の体制について、現状と課題をどのようにとらえているのか、お聞きします。

二点目に、福祉施設の集団避難、広域避難のあり方について現行の地域防災計画に具体的に触れられていない現状を改善するために、都道府県間の連携、都道府県・市町村と福祉関係団体との連携といった防災・減災のネットワーク化などを実現するためのルー

ルづくりを検討する考えはありますか。

三点目に、今回指摘させていただいた要援護者を巡る広域的な課題は、九州・山口各県のトップが認識し、対処しなければならないと考えますが、九州地方知事会等の場で問題意識を共有していただけますか、知事の考えをお聞きます。

#### □自主防災組織と福祉避難所

さらに、本県では、在宅の要援護者対策でも課題が残されています、自主防災組織と福祉避難所の問題です。

市町村における自主防災組織の設立は、要援護者を支援するための重要な仕組みにもかかわらず、平成 22 年 4 月 1 日現在、本県は組織率が 62.0%しかなく、全国平均の 74.4%を大きく下回っています。市町村別にみると、県下 60 市町村のうち 24 市町村が組織率 0.0%であり、50%を超えているのは 14 市町村しかありません。要援護者の所在把握が進んでも、これでは実効性が伴いません。

これは福祉避難所も同様です。要援護者の多様なニーズに対応していくことが当然との観点から、設置の努力が強く求められます。東日本大震災では、発達障害の子どもの親が一般の避難所で「しつけが悪い」と言われて肩身の狭さを感じているケースなどが報告されています。国のガイドラインの手引きは「都道府県による広域調整等が行われることも重要である」と指摘していますが、昨年 3 月 31 日現在の本県の指定状況は、「福祉避難所を 1 カ所以上指定している市町村」が、60 市町村のうちわずか 18 と全国と比べても低迷していました。さらに言えば、市町村に 1 カ所あれば足りるものではなく、各市町村の実情を踏まえると一層の受け入れスペースの確保が必要なケースもあるはずで

そこで一点目に、当初予算案では、自主防災組織の設立に助成する「避難活動コミュニティ育成強化費」として 2 億円を計上していますが、市町村に活用を促す具体的方策についてお聞きます。また、組織率を上げる目標設定を明らかにしてください。

二点目に、福祉避難所の指定は震災後、増えていると聞いています。震災後、本県としてどのように取り組んできたのか、震災前の取り組みの反省も踏まえ、最新の状況とともにお答えください。また今後、市町村に指定を呼び掛けていく具体的手法と目標設定も明らかにしてください。

三点目に、福祉避難所で実際に支援するためのマンパワーや資器材の確保も併せて重要ですが、現状認識をお答えください。

#### □福岡の都市づくりと首都機能「分散」移転

次に、本県の都市戦略について、知事の政治姿勢をお尋ねします。知事は所信表明で「本県は、西日本屈指の人口と経済力、そして潜在力を有している」との見解を示されました。その潜在力を引き出せるかどうか、福岡の未来を決める「分水嶺」となります。近年、世界の都市間競争は激化しており、特にアジアは注目を集めています。まずは、国内における競争に伍していくこと、そしてアジアの主要都市に勝ち抜いていくことが求められます。そのためには、自治体トップのリーダーシップが必要不可欠です。

東日本大震災を契機に「首都機能移転」に関する論議が再燃しています。首都・東京の都市機能がマヒする事態が現実となり、東京一極集中の是正や、国家としての危機管理能力を強化する必要性が再認識され始めました。国会や中央官庁といった政治に加え、経済・金融の中枢機能などを分散させる考え方です。いわゆる「遷都」ではありません。

ところが、本県は議論に完全に乗り遅れてしまっていると言わざるを得ません。まさに本日午後、間もなくですが、東京都の石原慎太郎知事と大阪府の橋下徹知事が都内で会談し、首都機能の分散化について意見を交換する予定になっており、大都市間の連携が強化されています。

震災後、両知事は積極的に提言してきました。石原知事は「首都の機能はいい形で分散されることは非常に好ましい。東京に対する過度な集中、集積というのは、ちっとも好ましいと思わない」と言及しました。また、移転論は特に関西で盛り上がりを見せ、橋下知事は「これだけ大きな日本で首都が東京だけなのは致命的欠陥。首都機能を代替できる場到大阪をしていきたい」と発言し、関西経済界も「西日本全体に日本経済を支える役割が期待されている」と歓迎ムードを見せています。臨時国会を大阪と名古屋で開催する案も浮上しました。さらに、東北でも宮城県の村井嘉浩知事が首都機能分散を復興計画に盛り込み、国に提言する考えを表明しています。

これらは危機管理の側面もさることながら、経団連の米倉弘昌会長が「首都機能分散から一気に地方分権の議論に力を注いでいくべきだ」と述べていることから分かるように、分権改革や道州制実現に向けた「脈絡」としても語られています。

国の動きも無視できません。菅直人首相は「副首都」の建設に関し、5月1日の参院予算委員会で、「大地震があっても影響されない地域で、首都の中枢機能が代替できることについて、しっかり考えておかなければならない」と述べました。もともと「副首都」構想は国政で語られ続けており、超党派の議員でつくる「危機管理都市推進議員連盟」は大震災を受け、立法作業のスピードを加速しています。この議連の会長を務める石井一・衆院議員は、本日の石原—橋下会談にも同席する予定です。

しかし、これらは、国土全体を俯瞰しないまま、「東京か、大阪か」といったこれまでの発想の域を出ない議論が展開されているものであるとの印象が強く、果たしてこの分権の時代に

ふさわしいものなのか、大いに疑問があります。

さらに、災害リスクを加味すべきです。近い将来に発生が予測されている「東海地震」「東南海地震」「南海地震」は、津波を伴うプレート境界地震であり、連動あるいは同時に起きる可能性も指摘され、太平洋側の沿岸部は巨大津波に襲われる可能性が高くあります。一方、本県は日本海側に面し、プレート境界地震と津波のリスクは相対的に低い、とされます。本県の地域防災計画が想定する地震は、警固断層など活断層による地震であり、近海の活断層による津波は「発生する可能性は小さい」とし、大規模な被害は否定していません。また、平成 18 年の県のアセスメント調査報告書も「福岡県周辺は日本のほかの地域と比較して地震の発生が少ない地域」と分析しています。

もちろん、これらの見解があるからといって油断することはいけませんし、再検証は当然必要です。ただ少なくとも、この地震列島において、太平洋側と比べ、過去に地震の発生が少なく、大きな津波の危険性は低いとの見方は踏まえるべきです。首都機能移転の「肝」は、国家機能維持のためのリスクの分散です。

これまでの日本は太平洋側を国土軸に「富」が集中してきました。人や企業が東京、名古屋、大阪のラインに集中・偏在し、今もなお状況は変わっていません。これを打破するために、日本海側にも国家機能を分散すべきだと考えます。日本一多くの原発を抱える福井県の西川一誠知事は新聞に寄せた論考で、「太平洋側に偏る人口や生産施設を日本海側に分散し、国土の主軸を日本海側にも分けることが必要だ」「スケールの大きな国土政策をいま、ぜひとも提示し、太平洋と日本海という相互に支え合うことのできるラダー型の国土軸を作らなければならない。これはリスク回避の視点だけではない。アジア諸国の発展という経済の趨勢を考えれば、日本海側に国土の主軸を分化すべきは当然の方向であろう」と論じ、国土軸の「複軸化」を提案しています。これは、平成 19 年 1 月の国土形成計画に対する本県などの提案をかんがみても、協調できる姿勢だと思えます。

この際、本県としても、中長期的な都市間競争に勝ち抜く観点から、将来像を固めていく必要があります。首都機能の分散移転に関しては、国家の危機管理を担い、九州の発展に資するため、候補地としての可能性を本格的に検討する価値があると考えます。

そこで、一点目に、首都機能の分散移転論について、知事の考えをお聞かせください。そのうえで、議論に参画し、本県への誘致を検討する考えはありますか。

二点目に、首都機能分散移転の検討の可否を踏まえ、他の都道府県知事が論じているような国家的視点から、都市を抱える本県の将来像について、知事の考えをお聞かせください。

最後に、これらが分権改革の脈絡で語られているため、道州制に対する知事の見解もお示しいただければ幸いです。

## ② 小川洋知事による答弁

### <災害時要援護者>

お答え申し上げます。まず高齢者福祉施設等の防災体制についてでございます。東日本大震災は災害の範囲が広範囲にわたり、高齢者福祉施設等の集団避難や、県域を越える広域的な避難、さらには長期間の避難生活が必要となっております。これまで想定しなかったさまざまな課題が明らかになりました。

先生からネットワーク化の話がありましたが、特に集団避難や広域避難につきましては、受け入れ可能施設の設定、受け入れ時の連絡体制、受け入れのための必要な物資の調達、入所者の移動手段の確保、さらには施設及び施設関係団体との協力体制など、整理すべき多くの事項がございます。このため、関係者間で問題意識の共有に努めながら、本県の福祉施設関係団体、九州・山口各県、さらには全国知事会、こういった場を通じまして、いろいろ協議し、ルールづくりを進めていきたいと考えています。

次に高齢者福祉施設等の要援護者を巡る課題についてでございます。九州・山口各県とは、先般の九州地方知事会議で議論致しまして、相互応援協定の対象となります災害の拡大でありますとか、迅速かつ効果的な支援ができるよう、支援対策本部の設置など見直しを行ったところでございます。高齢者福祉施設等の要援護者を巡る課題につきましても、九州・山口各県とも問題意識を共有しながら、具体的な検討を進めていきたいと考えています。

次に避難活動コミュニティ育成事業についてお尋ねがございました。今回の震災では、近隣住民による避難の声掛けなど地域コミュニティが果たす役割の大切さが改めて実証されています。自主防災組織の整備の重要性をみんなが再認識したのではないかと思います。今般、平成 23 年の本予算におきまして、その重点事業のひとつといたしまして、地域防災力強化費、2 億 1000 万円余を計上したところでございますが、この中で、地域一丸となって、災害時要援護者の避難訓練、あるいは避難マップ作りを行う、次に自主防災組織の設立促進ですとか活動強化を図る。私ども、避難活動コミュニティ強化事業を行うこととしております。特に、自主防災組織の組織率が低い市町村には、県の職員が直接、出向くなどしまして、この予算を活用しながら組織率の底上げを強く働き掛けていきたい、このように考えております。コミュニティ育成強化事業におきます自主防災組織率の達成目標について、お尋ねがございました。本事業の実施によりまして、本年度末の目標を 70%超に設定したところ

でございます。この達成に向け、精力的に取り組んでまいります。三年後には、80%を超える組織率を目標として、組織化の取り組みを継続していきたいと考えています。

次に市町村におきます福祉避難所の指定の促進についてのお尋ねでございます。福祉避難所は、要援護者が必要な生活支援を受け、安全・安心して生活できる体制を整えた避難所でございます。県の地域防災計画では、これを市町村が指定することとなっています。平成22年度末の時点で指定を行っているのは18市町、全体の3割にとどまっておりました。このため、県都市いたしましては、未指定市町村に対し、指導文書を発出するとともに、市町村ごとにヒアリングや、幹部職員への要請を重ねて参りました。その早期指定に取り組んできたところです。その結果、東日本大震災発生前の時点では、18が26市町村の指定までできていました。今般の東日本大震災では、災害時におきます福祉避難所の重要性が改めて認識されたところでございまして、**県は未指定市町村がこれまで以上の危機感を持って、早期の指定を行いますよう、指導を一層強化したところ**でございますが、この6月末現在で、全体の7割を超える45市町村まで指定が行われてます。残りの解消を目指して、引き続き努力をしてみたい。

福祉避難所の今後の取り組みを重なりますが、もう少し丁寧にお答えしたいとお思います。**残り15市町でございます。これは本年度中には指定を行う見込み**でございます。県としては、それでも、その中でもできるだけ早く、指定されますよう、指導していきたいと思っています。また、指定済みの45市町村のうち15市町村では、要援護者の受け入れに当たり、要員や資器材の確保が必要になります公民館や住民センターといった場所、施設を指定していません。従いまして、市町村職員の配置や事業者からの資器材の調達というものが、それでもって後から対応することになっていますので、そのため**県としては、公民館等に避難した方々が安心して生活していただけますように、要援護者の状態に応じた専門的な要員や交代要員、各種資器材の円滑な調達に向けて、あらかじめ、市町村と関係団体、事業者との間で災害協定を締結していく、そういったことを通じまして、それを確保する。そういったきめ細かな対策を講じるよう、市町村と一緒に、また指導し、取り組んでまいります。**

#### <首都機能移転論／地方分権／道州制>

次に首都機能移転論でございます。今回の東日本大震災は、被災地に甚大な被害を与えただけではなくて、サプライチェーンの寸断により、日本全体の我々の生活、経済、行政、広範な影響を与えました。仮に今回のような大地震が、首都直下で発生した場合は、国の中枢管理機能は停止状態に陥る危険がございます。また、人口や産業などさまざまな機能が、特定地域に、東京を中心とします関東地域とか、太平洋ベルト地帯、そういった特定地域に集中しております国土構造の脆弱性が、いま、強く懸念されるところでございます。従い



まして、大震災など有事の際に、国土全体で首都機能をバックアップするため、機能がバランスよく配置されました、分散型の国土と、経済社会システムというものを構築していくことが、まさに今、時代的に要求された課題ではないかと思っています。

首都機能の誘致とその際の福岡の位置づけでございますが、一括してお答えさせていただきます。今も申し上げましたが、わが国はこれまで、太平洋ベルト地帯が経済発展をけん引し、産業、人口、資本もこの地域に集中して参りました。一方、これからのわが国は、まず成長発展著しいアジアと、アジアの活力を取り込んでいくことがこの日本にとっては不可欠でございます。そして、これまでの太平洋ベルト地帯偏重主義から脱却し、アジアに向けた新たな成長拠点を形成して、諸機能がバランスのとれた配置、諸機能のバランスのとれた配置を進めていくことが求められていると私は考えています。このような観点から、災害が少なく、アジアに向けた日本海側の拠点としての大きな可能性を、この福岡県は持っていると思います。この福岡県は、いろんな機能を担う候補地として、十分な資質を備えていると、私自身は考えております。このため、私としては、まず本県を、福岡、北九州を 2 大エンジンに、県南地域を第 3 のエンジンといたしまして、またアジアとの交流、連携をより一層活発に致しまして、福岡アジア国際戦略特区、総合特区を実現して、わが国をけん引する大きな拠点として、発展させたい。そのために全力を尽くしたいと思っています。国においては、先ほどご指摘もありましたが、行政、経済機能が集中しています関係のリスクや機能分担配置の必要性に関する検討が始まっております。今後の首都機能のあり方や地方分権の国づくりの推進など、様々な観点から議論が行われていく、また進んでいくものと思いますが、そういう中にありまして、私としましては、本県の魅力、強みを積極的に発信していきたいと考えております。

最後に道州制についてのお尋ねがございました。わが国の将来像といたしまして、国は外交、安全保障、新エネルギー政策といった、国家戦略に専念を致しまして、内政については思い切って、地方に任せる国づくりというのが必要であると思っております。近年、道州制に関する議論が高まっておりますが、九州では平成 20 年、7 県の知事と経済団体が道州制の九州モデルに合意いたしまして、九州地域戦略会議としまして、世論喚起、機運醸成のための活動を行ってきています。私はこの道州制につきましては次のように考えております。道州制は、地方分権を徹底して進めた場合、その先にある国の姿、これが道州制であると思っております。それは国と地方の双方の政府を再構築する作業になります。この導入に当たりましては、政治による強力なリーダーシップと国民的な議論が幅広く行われることが重要でございまして、そういった考え方のもとで、私自身、積極的に活動して参りたい、このように考えております。

### ③ 田辺一城による要望

答弁ありがとうございます。

私の持ち時間がほとんどありませんので、要望にとどめさせていただきますが、社会福祉施設等の集団避難、広域避難につきまして、各県と連携し、また体制を本県で作っていただけるということで、これは福祉関係者の皆さんにとっては心強い言葉だと思いますが、やはり防災計画において、体制の整備をほぼ一義的に「管理者の役割」としてしまっている、一方で自治体の役割は、努力義務にしてしまっている。「努める」という言葉が、行政の、厳しく言えば「逃げ」のような状況にあると思う。ぜひとも防災計画の見直しをしていただく中で、この努力義務を、行政の覚悟を決める表現に変えてほしいという思いがあります。

首都機能の分散移転については、初めて、このように見解を示していただきました。分権改革に関わる今後の議論の中で、知事ともお話しできたらと思います。

これで私の一般質問を終わらせていただきます。本日はありがとうございました。