

1. 防災において強化すべき課題について

—地震・豪雨・台風など、この夏の災害を踏まえて—

今夏の災害を振り返る

【山口議員】この夏、多くの災害が日本列島を襲いました。大阪府北部地震、平成30年7月豪雨、台風21号、北海道胆振東部地震。名古屋では記録的猛暑もありました。被災された方々に心からお見舞いを申し上げます。併せて被災地の救援・復旧に駆けつけた職員並びにボランティアのみなさんにも感謝と敬意を表します。

さて、伊勢湾台風を踏まえて災害対策基本法がつけられたように、災害の法律は災害に応じて充実させるものです。名古屋市の防災施策も同様です。この夏の災害を踏まえて、防災施策の強化点をご一緒に考えたいと思います。

はじめに、この夏の災害を簡単に振り返ってみましょう。

6月18日、最大震度6弱の大阪北部地震が発生。ブロック塀の倒壊で幼い命が奪われました。被災した住宅の9割以上が「一部損壊」というのもこの災害の特徴でした。

7月6日から7日、西日本中心に広範囲で豪雨災害が発生。土砂災害は1500か所を超えました。倉敷市真備では地域の約3割1200haが浸水し51人が犠牲になりました。ここでは「想定と一致した浸水域 ハザードマップ生かせず」と報じられました。正確なハザードマップだけでは被害が防げない。重い教訓です。

9月4日、非常に強い台風21号が大阪湾を直撃しました。大阪港では過去最高の潮位を記録。関西国際空港では、最大瞬間風速が観測史上最大の58.1mを記録、高潮が高さ5mの防潮壁を越えて浸水しました。暴風と高潮の威力を見せつけられました。

そして9月6日早朝、北海道で最大震度7の地震が発生し41人が犠牲となりました。北海道では台風翌日の地震です。異なる災害の連続発生です。北海道全体295万世帯が停電するブラックアウトも発生し、エネルギーの安定供給も新たな課題として浮上しました。

すべての課題に触れることはできませんので以下三点に絞って質問します。

(1) 複合災害への備え

複合災害への認識と対処方針は？

【山口議員】第一に、複合災害への備えについてです。

本市の地域防災計画は、災害の想定として大きくは、風水害と地震の二本立てですが、この夏は、異なる災害が同時に又は連続して発生する複合災害の危険性が明らかになり

ました。

北海道の厚真町では、台風や大雨で緩んだ地盤が地震で揺すぶられ、多くの土砂崩れが発生しました。大阪北部地震で屋根が壊れ、ブルーシートをかぶせた状態の住宅を台風 21 号の暴風雨が襲いました。

日本では、震度 5 弱以上の地震と警戒水位を超える洪水が一カ月の間に起きた事例がこの 110 年に 20 回発生した記録があると言われてしています。

そこで防災危機管理局長にうかがいます。この夏の災害も踏まえて、台風や地震などが連続する複合災害への認識と対処方針をお聞かせください。

次期実施計画に位置付ける（防災危機管理局長）

【防災危機管理局長】本市の防災対策にあたっては、地震と台風など複数の災害が連続して発生する可能性があることから、複合災害も視野に入れて進める必要があると認識しております。

本市といたしましては、地域防災計画や震災対策実施計画、風水害対策実施計画などの各種計画に基づき、想定される一つ一つの災害への対策を行っていくことが、複合災害時の安全確保につながると考えております。

そのため、議員ご指摘の複合災害への対応としましては、現行の実施計画を着実にすすめるとともに、次期実施計画に位置付けることにより、想定されるそれぞれの災害に対応したハード整備や、市民の皆様が、その時々状況に応じた適切な避難行動がとれるよう、地域ごとの災害リスクの周知や各種訓練の実施など、ソフト対策をすすめてまいります。

しっかり推進を

【山口議員】複合災害については、視野に入れて防災施策を進めていく、次期実施計画で位置付ける、こういう答弁をいただきましたのでしっかりやっていただきたい。

（２）高潮浸水想定への対応

高潮浸水想定をハザードマップで周知させる考えは？

【山口議員】第二に、高潮による浸水被害への対策です。

私は今年 2 の月定例会で、市街地で浸水が続く長期湛水域について質問しました。これは津波による想定でしたが、高潮による浸水被害が現実の脅威となってきました。

高潮による浸水想定は 2014 年に愛知県から公表され、2 年前には本議会でも取り上げられています。私も名古屋港管理組合議会において 9 年前の 2009 年に、台風 18 号により三河湾でコンテナが流された被害について質問したのをはじめ、スーパー伊勢湾台風への備えと高潮対策、地震と台風の複合災害について何度か取り上げてきました。

59年前の伊勢湾台風では名古屋港で海拔（T P）3 m89 cm（N P 5 m31 cm）の潮位を記録しました。この高潮を踏まえて現在、名古屋港では高潮防波堤と防潮堤を整備し、護岸の高さも海拔（T P）4.6 mです。

県の想定では港区の大部分は約5 mも浸水するとされましたが正直、実感がわきませんでした。ところが台風21号では防潮壁5 mの関空があつたのが港区で、避難所が16カ所開設され、64人が避難しました。防潮堤の海側の地域336世帯709人には避難準備情報が出されましたが、その方々は開設された避難所には一人も来ませんでした。情報は届いたのか、避難したのか、どこへ避難したのか、自宅にいたのか、検証が必要です。

では名古屋市の対応はどうか？いま防災危機管理局は高潮など大規模風水害時の避難行動のアンケートを行っています。台風による高潮は、地震による津波と違い事前予測が可能で、広域避難のあり方を検討するといっています。

台風21号では、名古屋市で最多82カ所の避難所に203人が避難しました。一番多かったのが港区で、避難所が16カ所開設され、64人が避難しました。防潮堤の海側の地域336世帯709人には避難準備情報が出されましたが、その方々は開設された避難所には一人も来ませんでした。情報は届いたのか、避難したのか、どこへ避難したのか、自宅にいたのか、検証が必要です。

港区では、津波避難ビルの充足率を学区ごとに調べ、浸水が想定される区域の住民全員が避難できる津波避難ビル（指定緊急避難所）の確保に取り組み、ようやく20学区中15学区で充足できました。

この経験が広がり、いま市内で津波浸水が想定される7区でも津波避難ビルの充足率を把握するようになりました。広域的な水平避難だけでなく、身近な垂直避難の避難先を確保すべきです。

そこで防災危機管理局長にうかがいます。

愛知県が作成した高潮浸水想定マップは県のホームページでは見れますが、市が作成した地震や洪水のハザードマップのように市民に配布されてはいません。ハザードマップとして位置づけ周知を図る考えはありますか？

県の指定の後にハザードマップを作成する（防災危機管理局長）

【防災危機管理局長】高潮のハザードマップについて、現在の愛知県高潮浸水想定は平成26年11月に公表されたものですが、平成27年の水防法改正を受け、愛知県が平成32年度末までを目途に、想定しうる最大規模の高潮浸水想定区域の指定に向けた検討を行っているところです。

本市としましては、愛知県により想定最大規模の高潮浸水想定区域が指定された後に、高潮のハザードマップを作成し、市民への周知を行っていく予定としております。

県の想定は2年後。現実の災害対応をしっかりと検証して対策を積み上げるべき

【山口議員】高潮浸水想定ですが、新たな県の想定、最大規模の浸水想定ができるのは2

年後。それからハザードマップをつくっていく。遅いんじゃないですか。そして出てきた浸水想定で港区をはじめゼロメートル地帯は一面浸水します、こういうハザードマップを配られても、じゃどうするの？ということになりかねません。避難の参考になるのか。大規模な災害予測と広域避難だけでなく、現実が発生した災害での対応はどうだったのか、これをしっかり検証して、こつこつ具体的な対策を積み上げてくのが大事だと思います。

高潮浸水想定区域でも、避難先の確保を検討すべきでは

【山口議員】津波避難ビルの充足率を紹介しましたが、高潮の浸水想定区域全体でも避難が必要な人数をきめ細かく把握し、地域ごとに身近な避難先の確保を検討すべきではありませんか？

台風 21 号の検証を踏まえ、避難先の拡充を図りたい（防災危機管理局長）

【防災危機管理局長】高潮から市民の命を守るため、浸水想定区域内にお住まいの市民の非難行動を示すことは重要であると認識しており、平成 29 年度に愛知県高潮浸水想定区域内において避難が必要とされる人数の調査を行ったところです。

今後は、より身近な場所で安全を確保していただくため、台風 21 号における避難準備・高齢者等避難開始を発表した際に対象となった方々の避難行動の検証などを踏まえ、さらなる啓発や、現在の津波避難ビルを高潮の際にも活用するなど避難先の拡充を図ってまいります。

台風の避難行動の検証は市民参加で進めよ

【山口議員】検証すると答えていただきましたが、まずは先の台風での、避難行動の検証を市民参加で進めていただきたい。情報は適切に出せたか？住民に届いたか？区役所は機能したか？避難先は適切だったか？しっかり考えていただきたいと思います。

高潮による長期湛水を想定した対策を講じるべきでは

【山口議員】県の高潮浸水想定の高潮域は津波による高潮域の想定と整合していますか？高潮の場合でも水がなかなか引かないという想定で対策を講じる必要はありませんか？

避難行動のさらなる検討をすすめたい（防災危機管理局長）

【防災危機管理局長】高潮による長期湛水に関しまして、水害による湛水は、堤防などが決壊した際に自然に排水されない海拔ゼロメートル地帯などで発生することから、高潮による高潮域は、津波の高潮域の想定と同じような範囲になると考えられております。

湛水が発生した地域では、避難生活が長期に及ぶことも懸念させる一方で、すべての

方に浸水想定区域外へ避難していただくためには、その移動手段や避難先の確保など多くの課題があると認識しております。

そのため、命を守ることを第一に、皆様に混乱なく安全に避難していただけるよう、垂直避難と、浸水想定区域外への避難を組み合わせた避難行動についてさらなる検討を進めてまいります。

(3) 一部損壊世帯への生活再建支援

「一部損壊」被害住宅に対する再建支援策は

【山口議員】第三に、「一部損壊」世帯への支援についてです。

防災施策には、災害を防ぐ、災害から逃げる、情報を伝える、の3分野がありますが、加えて、被災者を支える、ことが大切です。

想定する災害や被害の規模は大きくなりがちですが、実際に起きた災害で、被災者支援に不足していたのは何か、その一つが比較的軽度とみられていた被害にこそ支援が必要という現実でした。

倉敷市真備では浸水エリアの約2100軒が一括して全壊と判定されました。被害認定の「効率化・迅速化」が初めて適用されました。この方法はゼロメートル地帯での浸水被害でもおおいに参考になります。

でもこれは例外に近い。多くの災害では、住宅の被害は、全壊や半壊ではなく一部損壊が多数を占めています。

大阪北部地震では約4万2千の住宅被害の99%が一部損壊。熊本地震でも約20万の住宅被害の79%が一部損壊でした。台風21号でも9月11日の大阪府の発表では全壊1件、半壊7件、一部損壊5761件、99%です。

一部損壊は軽微な被害なのか。特に問題となるのは屋根が壊れたケースです。ブルーシートに覆われた家並みが被災地の象徴としてよく報道されますが、いまの災害救助法、被災者生活再建支援法では、こうした一部損壊世帯に対する公的支援はほぼ皆無です。

名古屋市では一部損壊世帯には罹災証明を発行するだけ。ブルーシート1枚すら支給しません。経済的にも精神的にも負担が重いのに医療費の減免も対象外です。

列島各地で、それぞれの災害を踏まえて自治体の独自支援を始めています。

鳥取県、兵庫県、京都府が一部損壊についての独自支援制度を常設しました。

熊本県内6市町が補助金を新設し、この夏には大阪の高槻市や枚方市などが住宅改修への補助制度を設けました。高槻市では、一部損壊でも国保料や介護保険料の半額減免も設けました。一部損壊世帯に住む多くが高齢者です。

いまさら住宅を建て替えるわけにもいかず、かといって公営住宅にも移れない。被害を受けた自宅でがんばる方々への支援策こそ必要とされたのです。

大阪北部地震を踏まえた指定都市市長会はこの夏の提言で、被災者の生活再建支援制度の見直しをかがげており、「一部損壊世帯のうち、障害者世帯、ひとり親世帯、非課税世帯といった特に配慮を要する世帯、被害の程度が大きい世帯及び宅地被害についても支援金の支給対象とすること」を国に求めています。国に制度拡充を求めつつ、名古屋市としても独自に備えるべきです。

圧倒的多数の被災者に支援の手を差し伸べてこそ、復旧・復興に向けた住民の意欲と一体感を地域全体で育むことができるのではないのでしょうか。

そこで、被災者への支援業務を所管する健康福祉局長にうかがいます。

実際の災害で、被災者の多数を占める「一部損壊」被害に対しどう認識していますか？

支援対象外だが、生活に支障を生じる場合はあると認識（健康福祉局長）

【健康福祉局長】住家の被害につきましては、被害規模により、「全壊」「半壊」「一部損壊」に区分され、災害救助法の支援対象は、「全壊」と「半壊」、被災者生活再建支援法の支援対象は、「全壊」と「大規模な半壊」となっており、「一部損壊」は、いずれの支援対象でもございません。

しかしながら、議員ご指摘のとおり、「一部損壊」とはいえ、屋根の破損等、生活の維持に支障を生じる場合はあると認識しております。

「一部損壊」も支援対象にすべきでは？

【山口議員】「一部損壊」に対しても、被災者生活再建支援法にもとづく支援の対象にすべきとは考えませんか？

支援制度の拡充は国に要望する（健康福祉局長）

【健康福祉局長】本年6月の大阪北部地震以降、被災した一部の自治体において、国の支援制度の対象外になる損害についても独自で支援を開始しており、現在詳細な情報収集に努めているところでございます。本市では、これまでも国に対し、あらゆる機会をとらえ、被災者の方々の生活再建のための支援制度の拡充を要望してまいりましたが、このたび発生した災害による被害状況や被災した自治体の取り組みを踏まえ、引き続き必要な支援策が行なわれるよう、要望してまいります。

市独自に医療費負担や保険料減免などを講ずるべきでは

【山口議員】支援金の支給をはじめ医療費負担や保険料の減免等、市独自の支援策を講ずる考えはないか、答弁を求めます。

「床上浸水」には「半壊」相当の国保料減免を適用（健康福祉局長）

【健康福祉局長】なお、国民健康保険料等の減免につきましては、平成12年の東海豪雨はじめ浸水災害が発生した際には、「床上浸水」にも「半壊」相当の減免を適用しておりますので、ご理解賜りたいと存じます。

「一部損壊」世帯への市独自の支援制度を

【山口議員】「一部損壊」世帯への支援という点で河村市長に質問します。

健康福祉局長からは、「一部損壊」でも生活の維持に支障を生じる場合はある、被災自治体の取り組みも情報収集している、そして名古屋市でも東海豪雨などで支援対象を独自に拡大してきた、こういう実績がある、と言われた。これは大事な答弁だと思いますが、それでも結論は、引き続き国に制度拡充を要望する、ということでした。

ぜひもう一步、踏み込んでいただきたい。

河村市長は先日の提案理由説明で、こう述べられました。「市民の皆様の生命・財産を守ることは、行政に携わる者の最大の使命の一つであり、大規模災害への万全の備えが急務である」と。

「市民の生命・財産を守る」と言うんだったら、災害にあつて財産を失った、住まいを壊された、こういう市民の生活再建にも力を注いでいただきたい。

被災の程度に関わらず、失われた財産の回復を支援するのは行政として当然の使命だと私は考えますが、市長のお考えはいかがでしょうか。

とくに現行法では支援の対象とならない一部損壊世帯に対する支援制度を名古屋市としても整備し、災害に備える必要はありませんか？答弁を求めます。

「一部損壊」被災者を応援することは必要。勉強してすすめたい（市長）

【河村市長】趣旨説明でも言いましたように、私小学校5年生のときにちょうど伊勢湾台風がきまして。木造二階建てだったもんでね、正面が。壁がみんな抜けてまって、えりゃーことになりましたけど。一般的には半壊、半壊って言ってましたけど、確か定義に当てはまらなんだか、ちょっと記録を探したけど見当たらんもんで、どういうふうにされたかわかりませんが。あの当時は大変だったもんで。だから全壊、半壊ということだけでわけてしまうというのは、やっぱり適当でにゃーと思いますよ。今日見とって、壁が抜けた場合はこれ、どうなるんだ言って、適用がにゃーんでにゃーかという話だそうですわ。ほんだて、まあ、「一部損壊」って、いろんな対応があると思いますけど、これは応援することは必要であつて、だでまあ、名古屋市独自のやり方も、他の自治体がだいぶやりかけたようですので、ちゃんと勉強させていただいてすすめていきたいと、こういうふうに思っております。

支援から漏れる被災者がいないよう、市長のイニシアティブを

【山口議員】市長からは前向きな姿勢が示されたと思います。被災者の生活を再建する。

今市長も壁が抜けたとおっしゃられましたが、屋根が抜けたらほんの一部であっても大変なんです。とりわけ住まいの補修と再建が重要です。そのためには健康福祉局だけじゃなく、住宅都市局の力も借りなければならない。この二局が連携し、支援から漏れる被災者がいないように。そのためには二局にがんばっていただくのと同時に、市長と防災危機管理局のイニシアティブが本当に必要になります。市民の生命と財産、守り切るための力強い防災行政をすすめていただくよう要望して質問を終わります。