

平成25年 5月24日

大田区議会議長

高瀬 三徳 様

防災・安全対策特別委員長

松原 茂登 樹

### 防災・安全対策特別委員会中間報告書

本委員会に付託された調査事件につき、現在までの調査状況を下記のとおり報告する。

#### 記

- 1 調査事件      (1) 防災対策について  
                  (2) 危機管理対策について  
                  (3) 地域防犯対策について

- 2 中間報告

本委員会では、地震をはじめとする自然災害、また、多様化、複雑化する犯罪から区民の生命、財産を守り、区民が安全・安心に暮らせるまちづくりを実現するため、調査・研究を行ってきた。以下、これまでの調査・研究結果について報告する。

- (1) 大田区総合防災対策について

平成23年3月11日に発生した「東日本大震災」により、大田区では人的被害や火災被害こそなかったものの、建物被害、道路・橋梁等の物的被害が生じたほか、多数の帰宅困難者が発生した。また、計画停電、放射性物質の拡散、風評被害など、これまで全く想定していなかった様々な事態が生じ、区民生活に影響を及ぼした。

区はこの経験と教訓に基づき、首都直下地震におけるあらたな被害想定に備え、「区」と「区民」が一体となった総合防災力の着実な向上のために、改めて防災対策の抜本的見直しを行った。

## ①「区民の命を守る」ための対策について

発災時に、家屋倒壊や火災による死傷者を減らすためには、区民の防災意識の向上と、災害に強いまちづくりを推進するとともに、地域の初期消火能力と活動体制の拡充を図っていくことが重要である。

### ・初期消火用スタンドパイプの配備について

区は、震災時における火災の被害を最小限に抑えるため、街頭に消火器約7,000本を配置するとともに、市民消火隊にC級可搬ポンプ146台、防災市民組織にD級ポンプ240台を配置し、地域との連携により消火活動に備えている。さらに区は、初期消火の複線化として区内のすべての防災市民組織にスタンドパイプ、213台を配備することとなった。

委員からは、スタンドパイプの配備に際して、操作方法の説明会を実施し、地域の方が安全に使用できるようにとの要望があった。これに対して、区は、7月の自治会連合会において、配備の主旨及び操作方法等について説明を行い、その後、説明依頼のあった地区には随時、自治会連合会等を通じ説明を行ってきた。また、「スタンドパイプ操作要領」というマニュアルを作成し、納入の際に配布し、操作方法の説明に活用するなど使用時の安全の確保に努めている。また、委員会では、ホースが届かない消火栓がある地域についてはどの様に対応するのか、消火栓の位置が分かりにくいなど、さまざまな地域の課題に対し、個々の現場に沿った対応を検討するように要望した。これに対して、区は、スタンドパイプの複数配備と新型D級ポンプ（ミニポンプ）の検証導入や消火栓・街頭消火器などの防災資源を地図上に示した「わがまち防災マップ」を作成し、町会・自治会に配布するなど、より一層の初期消火能力向上に努めることとなった。

委員会では、スタンドパイプの配備は初期消火に大変有効であり、このような取り組みによって、自助・共助活動が活性化し地域防災力が向上すると評価をしている。

### ・「木密地域不燃化10年プロジェクト」不燃化特区制度について

東京都の防災都市づくり推進計画で指定した木密整備地域を10年間の重点的・集中的な取組により、燃え広がらない、燃えないまちにすることを目的に

不燃化特区制度と、都市計画道路の特定整備路線の整備という二つの取り組みで市街地の改善を進めるプロジェクトについて報告があった。

区は、重点整備地域に指定されている大森中地区のうち、約80ヘクタールについて、火災に強い市街地の形成と火災対応力の強化の取組により不燃領域率70%とすることを目標として、不燃化減税と不燃化補助金をパッケージにした整備プログラムを提案し、特区として選定された。この地区は、老朽木造建築物等が密集し、震災時に大きな被害が想定されるが、未接道敷地等が点在し建て替えが進まず地区の不燃化を妨げている。当委員会としては、不燃化減税と不燃化助成金をセットにした資金的支援策や、未接道敷地等の権利者へ専門家を派遣することにより、この地域における木造住宅等の建て替え促進による不燃領域率を向上させ、併せて再開発により燃えない市街地を形成し、延焼遮断帯機能を確保する取組は、大変有効であると考えている。

## ②「最低限の生活を守る」ための対策について

### ・大田区防災会議への女性委員の委嘱について

委員会では、東日本大震災の教訓から、女性の視点を取り入れた防災対策について要望が出されていた。区は、防災対策の推進にあたり、大田区総合防災力検討委員会の提言を具体化するために、大田区防災会議に新たに5名の女性委員を委嘱することとなった。女性委員の参加により、女性の発言の機会が確保されることは、防災力強化のための重要対策のひとつである、人権に配慮した防災対策を推進するために、委員会は大変評価するところである。

### ・学校避難所の円滑な管理運営

区は、91ヶ所の小・中学校等を『学校防災活動拠点』と位置づけ、「逃げ込む場所」から「災害に立ち向かう場所」へと、災害対応の地域防災拠点としていくこととした。

委員からは、災害時には誰もが学校避難所へ向かうため、学校のキャパシティを考えると対応できない恐れがあり、そのような中で、学校避難所を防災活動拠点とするにあたり、相当の混乱が生じる懸念があるとの意見が出された。また、生徒がいる授業時間帯に災害が発生し避難が始まった状況まで想定し、現実的な計画を進めてほしいとの要望が出された。

区は、学校防災活動拠点のあり方について小中学校各1校をモデル校として定め、活動を通して出された意見や課題を反映させながら、単なる避難生活の場所というだけでなく、これまでの避難所機能を拡充するとともに、新たに地域の情報拠点と活動拠点の機能を併せ持った拠点にしていくことを目指して取り組んでいる。そのため、災害対応力の更なる向上を図ることを目的として、モデル校2校の地域関係者及び区立小中学校長による東松島市の視察を実施した。また、平成25年度には特別出張所ごとに18校を学校防災活動拠点として整備を進めていくとの報告があった。

・防災コミュニティで地域のつながりを実現する

大規模災害直後は行政の対応も支障が生じるので、自助・共助による被害軽減、避難・救援等の応急対応が重要である。区民・地域・区の「自助」「共助」「公助」が協働することで、地域の総合防災力を強化する仕組みを作り、線と面による災害に強いまちづくりを目指して、地域防災力向上まちなか点検事業に取り組んだ。「まちあるき」等を行い、今まで気づかなかった地域の問題点を把握し、「マップ作り」で共通した災害対策への問題意識や理解を生み出し、「課題検証」を行い、災害に対する想像力を養って、課題の把握を図り、「対策の検討」を行うことで地域課題の具体的な解決策を見出すことをねらいとした。当委員会は、地域防災力向上まちなか点検事業によって、地区全体の連携の必要性、安否確認や見守りを行うための仕組みや平時からの活動を考える必要性、自治会・町会の活動にとどまらず地区の多くの人・企業に関わる取り組みの必要性が認識されたことは、地域のつながりを実現するためには有効であると考えている。

③「災害対策本部」機能強化について

東日本大震災の経験から改めて迅速・的確に対応できる本部体制を確立・強化しなくてはならない。そのために多角的に検証し必要な対策を進めることが重要である。

・災害警戒態勢に関する宿日直勤務の実施

区は、首都直下型大地震等の災害発生に備えて、幹部職員による宿日直体制を整備し、夜間・休日等に災害が発生した場合においても、一定レベルの判断のもとで初動体制の確立を行えるように、「大田区職員の災害警戒態勢に関する宿日直勤務規定」を新設した。このことによって、365日、年末年始を含む通年において、幹部職員による警戒待機が行われ、災害発生時には、情報処理室の立ち上げ及び情報

収集、危機管理監到着までの指揮対応、災害対策本部長、危機管理監への情報連絡が可能となった。

- ・災害対策本部の応急活動態勢の見直し

区の応急活動態勢は、非常配備態勢と緊急非常配備態勢の二つの態勢により、参集基準が複雑で、これまで誤解を招く恐れがあった。また、緊急非常配備体制は臨時的組織かつ特定業務による対応であり、一定規模の災害で必要とされる区のBCPの遂行には対応できないという問題点があった。そのため区は態勢を見直し、都費教職員2,083人も災害時に教職員自身が勤務する学校に参集させ、また、夜間休日に発災した場合の初動要員についても教職員や女性職員を含む全職員を新たに組み込んだ。また、参集基準となる震度の対象地域を、「東京23区地域」から「大田区」とし、職員が判断しやすい参集基準に改めた。この見直しによって、震度5以上の地震に対する実行力のある初動態勢及び、業務継続計画の非常時優先業務を完遂する態勢を構築することとなった。

## (2) 視察の実施

- ・大阪府門真市

### 密集住宅市街地整備促進事業について

この地区は、道路・公園等の公共施設が未整備のまま長屋住宅等の木造賃貸住宅が大量に建設されたことにより、老朽住宅の密集地区が形成され防災上の問題を抱えていた。そのような状況下で、老朽建築物の改善、生活道路を中心とする道路の整備、公園・緑地施設の整備、公益施設の整備を基本方針として、整備事業が進められている。

官民協力のもと公共施設整備を含む、大規模な建替促進事業を実施した地区は、中央に公園を配置し、電柱のない快適な生活空間、全面インターロッキング舗装道路を造りだし、建物は統一されたものとなっていた。また、地区のコンセプトについて市と任意に設立された組合で協議し、基盤整備と平行して宅地利用の増進と良好なまちなみを形成し、魅力的な景観づくりを行い、地区内の建物すべてのデザインを統一し協調性を図っている、との説明を受けた。

このように、委員が整備された地区を実際、目で見て、歩くことによって、快適で安全なまちづくりのために、有意義な知見を得たものと当委員会では考える。

・兵庫県西宮市

被災者支援システムについて

阪神・淡路大震災で大きな被害を受けた西宮市は、震災後わずか10日あまりの期間で職員の手により災害時の業務を支援するシステムを開発し、被災した住民の生活をサポートした。現在、市ではこの経験を生かして地方自治情報センターと共同で汎用化した被災者支援システムを全国の自治体に無償提供するなど、ITを駆使した自治体BCPの中心的な存在となっている。

委員からは、災害時要援護者の支援についてのシステムや個人情報保護に関することなどについて活発な質問が出され、西宮市の経験と教訓、情報化のノウハウなど大変参考になる説明を受けた。

災害発生時においては、直ちに被災者を支援し、迅速かつ的確な復旧・復興作業を行うことが不可欠である。この被災者支援システムを視察することによって、当委員会は、平時のうちに、被災者を支援するシステムを構築していくことは、危機管理を円滑に遂行するための情報管理の面からも極めて重要だと考える。

(3) 危機管理対策について

・防犯カメラの設置補助

区が助成金を支出して防犯カメラを設置した地区は、全部で13地区、190台に上っているとの報告を受けた。当委員会は、防犯カメラについては、犯罪を抑止するという観点だけではなくて、既に起きてしまった犯罪の捜査にも、非常に効果的であると考ええる。振り込め詐欺についても、犯人がATM機から振り込ませたお金を取りに行ったり、あるいは実際に高齢者宅に取りに行くという手口もあるが、こうしたものにも防犯カメラの映像が捜査に有効な手段であると考ええる。また、区内で発生している連続不審火の対策にも有効であることから、警察をはじめ、区としても設置の促進を図っていくべきと考ええる。

(4) 地域防犯対策について

①大田区暴力団排除条例の制定

区の事務事業、及び補助金等の交付が、暴力団の活動を助長またはその運営に資することとならないように、暴力団の関与を排除するための条例であり、警察と区が今まで以上に連携し暴力団排除に取り組むことを定めたものである。当委員会で

は、区民の安全な生活を確保し、安心して区民が暮らせる大田区をつくるため、暴力団の活動を許さないという態度を示す意味で、大変意義のある条例であると考え

る。

## ②大田区生活安全協議会

「安全・安心なまち 大田」を実現するために、大田区長と区内5警察署長で「大田区民の生活安全向上に関する協働宣言」を締結し、行政・警察の連携のみならず、関係団体とも連携した取り組みを行うことで、地域力を生かし、より多くの区民が犯罪抑止の活動に積極的に参加することを目指すと共に、区民一人ひとりの社会における規範意識・防犯意識の向上を目指しているところである。そのような中、大田区生活安全協議会が開催され、大田区としては、犯罪を抑止するために広報啓発と、防犯カメラをはじめとした防犯設備の充実が求められ、警察においては、被疑者の検挙はもちろんのこと広報啓発、地域住民に対する防犯の啓発、そして、地域団体に関しては、警察や区が行う広報啓発に関して地域の隅々まで呼びかけが浸透していくための支援を行っていただくという、それぞれの位置づけが確認された。主に取り組む犯罪は、短期的には振り込め詐欺対策、ひったくり対策、万引き対策、自転車盗対策である。特に、振り込め詐欺対策については、大田区は東京都内において被害が多い自治体であるため、民生委員による高齢者宅を中心としたチラシの配布や、特別出張所を通じた自治会・町会への回覧板を利用したチラシの配布など広く啓発活動を行っている。地域の中では、高齢者への声かけや見守り活動を行い、各町会で座談会を実施して対策に努めている。また、ひったくり対策については、区がひったくり防止カバーを配布し、計画的な防犯カメラ設置補助の強化を行うと共に、自治会・町会等への地域防犯パトロール活動助成金による活動支援を行い対策に努めているとの報告があった。

各地域において様々な団体による防犯パトロールが行われて、子どもたちを犯罪から守るための見守りなどが行われている。このような団体からは、地域の危険な場所や公園内の死角等について指摘されることも多く、こうした声に区としては縦割り行政のためうまく対応できていない。委員会としては、安全で安心して暮らせるまちづくりのために、地域の方が防犯パトロール活動をしている中で、犯罪の発生しにくい環境をつくるためには、そのような地域の声に対して、区の各部署がうまく連携をして改善してほしいと要望した。

大地震や台風など自然災害を未然に防ぐことは不可能だが、被害を最小限にとどめることは可能である。そのためには、日頃の備えや地域訓練等の防災意識の日常化によって、区民一人ひとりが落ち着いて行動することが大切である。区民と地域が自らの責任で行う「自助」「共助」と、大田区として防災力強化に責任を持って取り組む「公助」の連携と協働によって、地域力を結集し、災害に強いまちづくりを推進していかねばならない。

また、自然災害だけではなく大規模な事故やテロによる破壊行為、リスクの高い感染症や有毒物質の漏えいなどの健康危機といったような、様々な危機が発生するおそれがある。危機の未然防止と被害軽減の対策を強化し、緊急時には迅速・的確な危機対応が求められる。安全で安心して暮らせるまちをつくるため、今後も多様な視点・観点からの調査・研究を行っていく必要性を強調し、防災・安全対策特別委員会の中間報告とする。