

議長（河野庄次郎議員）

休憩前に引き続き会議を開きます。

九番増田裕一議員。

九番（増田裕一議員）

民主党杉並区議団の増田裕一でございます。会派の一員といたしまして、区政一般についての質問をさせていただきます。

本日は、地域防災計画について、自治体シンクタンクについて質問いたします。

まず初めに、地域防災計画についてお尋ねいたします。

いまだ記憶に新しいところでありますが、平成7年1月17日午前5時46分、淡路島北部を震源として、兵庫県南部地震、いわゆる阪神・淡路大震災が発生しました。マグニチュード7.3、震源が地表から16キロメートルとごく浅かったこともあり、建物全壊棟数10万4,906棟、死者・行方不明者6,437人、負傷者4万3,792人という戦後最大規模の震災となりました。その後の震災対策に大きく影響を及ぼしたことは言うまでもございません。

翻って、首都圏におきましては、相模湾から南東方向に延びる相模トラフ沿いのプレート境界で、大正12年の関東大震災と同様のマグニチュード8クラスの地震が、200年から300年間隔で発生しております。次のマグニチュード8クラスの地震の発生は、今後100年から200年程度先と考えられますが、その間、南関東地域におきまして、マグニチュード7クラスの地震が数回発生することが予想されており、文部科学省地震調査委員会の報告によりますと、今後30年以内に約70%の確率でこのクラスの地震が発生する可能性が指摘されております。

内閣府中央防災会議首都直下地震対策専門調査会におきまして、首都直下地震として18タイプの地震の被害想定がなされておりますが、そのうち、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生するマグニチュード7.3の東京湾北部地震が発生した場合、最大で建物全壊棟数約45万から85万棟、死者約7千人から1万1千人という甚大な被害が発生すると予想されております。

地域防災計画は、災害対策基本法第40条に基づき、各自治体がこうした自然災害に対処するため定めねばならない計画であります。計画の内容としましては、災害対策の時間的順序に沿って、災害予防、災害応急対策、災害復興などについて記述されており、どちらかといえば、行政の災害対応マニュアルという側面が強くなっております。地域防災計画につきましては、内閣府中央防災会議より、地域の実情や時代の要請に合わせて適時適切に改定すべきであるとの指摘がなされております。

そこでお尋ねいたします。今現在、本区におきまして、平成21年度末までにかけて地域防災計画の改定作業が行われていると伺っておりますが、計画の改定に当たり、本区としての主眼は何か、お伺いいたします。

地域の実情ということであれば、区内におきましては、例えば木造住宅が密集している阿佐谷・高円寺地域と、整然と区画整備がなされている井草地域では、大きく街なみが異なります。街なみが異なるということは、必然と災害対策も異なります。

余談ではありますが、本区の都市計画マスタープランであるまちづくり基本方針におきましては、地域ごとにまちづくりの指針が策定されております。まちづくりと災害対策は表裏一体であると考えております。

そこでお尋ねいたします。地域別にきめ細かな防災計画や活動マニュアルを策定する必要があると考えますが、本区としてのご所見をお伺いいたします。

さて、震災発生時の避難順序としまして、家屋が倒壊、焼失した場合、まず震災救護所である区立小中学校へと避難し、さらに震災救護所に大火災の危険が及ぶ場合は、広域避難場所へと避難する順序となっております。

区内及び周辺におきましては、大小17カ所の広域避難場所がございます。そのうち、阿佐ヶ谷住宅、都立杉並高校一帯も広域避難場所として指定されておりますが、今現在、阿佐ヶ谷住宅は建て替えを計画しており、その動向が注視されております。

昨年2月に本区の防災会議専門委員会によって報告されました「杉並区の地震被害の特徴と今後の課題」によりますと、特に阿佐谷・高円寺地域におきまして、震災発生直後からの火災による被害の甚大さが指摘されており、阿佐ヶ谷住宅、都立杉並高校一帯につきましても、広域避難場所としての重要性は高いと思われれます。

そこでお尋ねいたします。阿佐ヶ谷住宅の建て替えに当たり、その計画案によっては、広域避難場所としての公開空地を確保できなくなる可能性がございます。本区として今後の方向性をいかがお考えか、お伺いいたします。

さて、帰宅困難者対策につきまして、内閣府中央防災会議は、むやみに移動を開始しないという基本原則を掲げております。企業や学校に協力を呼びかけ、帰宅行動者の軽減対策として、従業員や教職員、児童生徒などの一定期間の収容、そのための食料、飲料水及び生活必需品の備蓄、家族を含めた安否確認などの体制整備を図っております。

しかしながら、一斉帰宅行動者を減らす対策を推進することは重要であります。一方で、企業などに所属しない人に対しては、速やかに帰宅を支援する必要があります。また、企業などに所属する人でも、数日間都心にとどまった後は、整然と帰宅してもらうことが必要でありますから、各自治体には、徒歩帰宅支援及び搬送のための対策が求められます。

そこでお尋ねいたします。都心からの徒歩帰宅者につきまして、沿道支援やトイレ対策を行う上で、ガソリンスタンドやコンビニエンスストアチェーンなどと協定を結ぶことが考えられますが、本区はどのような支援を行うのか、お伺いいたします。

さて、神戸市の地域防災計画によりますと、阪神・淡路大震災における救助・救急・医療体制の問題点として、救助・救急事象の把握や病院情報を的確に収集できず、救急体制に支障が生じたことから、被災負傷者、病人を治療優先順位に基づいて分類するトリアージなどの災害時救急システムの必要性が指摘されております。また、「杉並区の地震被害の特徴と今後の課題」におきましても、同様の指摘がなされております。

そこでお尋ねいたします。震災時の混乱から、医療救護活動におきまして、医師による医療救護班だけではトリアージが間に合わない可能性が指摘されております。区民による対応なども必要と考えられますが、本区の取り組み状況はいかがか、お伺いいたします。

次に、自治体シンクタンクについてお尋ねいたします。

平成12年4月に施行された地方分権一括法や、小泉純一郎政権の聖域なき構造改革の一環である三位一体改革、昨年4月に施行された地方分権改革推進法により、地方分権、自治体間競争は加速しております。住民によって他自治体と常に比較され、よりよい行政サービスを提供し、住民から選択される自治体とならなければ、少子高齢社会を迎えた今、税収は減り、経費はかさむ一方で、自治体経営に困難を来してしまうでしょう。

選択される自治体となるためには、それぞれ自治体として魅力を高め、その自治体に住まう住民の満足度を向上させねばなりません。その点、本区におきまして毎年度顧客満足度調査を実施し、関係機関がその向上のため鋭意努力されていることに敬意を表するものであります。

さて、こうした日常業務に対する顧客満足度の向上は大変重要なことであり、今後も継続する必要があります。一方で、本区が抱える現状の課題を整理し、未来志向の政策を企画、立案する政策形成能力の向上も必要不可欠であります。その政策形成能力向上の一手法としまして、地方分権一括法が施行された平成12年を境に、全国約40カ所にも上る自治体におきまして、独自にシンクタンクを設立する動きが加速しております。

ここで簡単に自治体シンクタンクにつきまして定義しますと、一、一つの自治体と密接に関係を持つ非営利の政策研究機関・組織であること、二、一つの研究に特化するのではなく、幅広く政策研究を行う非営利の機関・組織であることが挙げられます。

近隣の中野区や世田谷区におきましては、昨年4月、それぞれ中野区政策研究機構、せたがや自治政策研究所が設立され、また本年4月には、新宿区におきまして新宿自治創造研究所が設立される予定で、その動きに注目が集まっております。

そこでお尋ねいたします。こうした全国的な自治体シンクタンク設立の流れにつきまして、本区としてのご所見と今後の予定をお伺いいたします。

さて、自治体シンクタンクの組織類型としましては、大きく分けて、財団法人型、任意団体型、内部組織型の3つがございます。財団法人型につきましては、自治体財政の逼迫により解散しているものが増えております。近年設立されているものの多くは内部組織型で、先ほど述べました中野区、世田谷区、新宿区のもは、いずれも自治体内部に設立される内部組織型であります。

自治体シンクタンクの主な研究内容としましては、産業やまちづくりについてのものが多く、近隣の中野区におきましては、木造住宅密集市街地対策などについて研究しております。また、内外の評価が高いものには、基礎研究となる自治体の現状と課題の分析に注力している傾向がございます。自治体シンクタンクを設立した多くの自治体では、自治体の現状分析と課題抽出を行い、事業化に対するデータの提供や専門家の紹介を行っております。

そこでお尋ねいたします。本区が抱える諸課題について、継続的に現状分析や統計を行う部署はどこで、それらの情報はどのように管理されているのか、お伺いいたします。

多くの自治体シンクタンクにおきまして、研究テーマごとに関係する事業化から職員を研究員として参画させることで研究テーマの専門性を担保し、研究成果の施策・事業化の展開を容易にする取り組みが行われております。特に、全国的に先進的な政策を実施する場合や、庁内横断的な課題に対応する場合などであります。

そこでお尋ねいたします。本区が抱える諸課題について、庁内横断的なものに対してはどのような体制で臨むのか、お伺いいたします。

自治体シンクタンクは、外部の専門家や研究員の受け入れを行ったり、各種学会へ加入することにより研究ネットワークを構築し、交流機能を果たしております。そうした研究ネットワークを利用し、他の研究機関との共同研究を行っているものもございます。

また、職員研究員を大学院や民間シンクタンクに派遣し、人材育成機能を果たしております。例えば横須賀市都市政策研究所におきましては、昼間開講制の大学院修士課程に、業務を行いながら週3日程度、2年間職員を派遣しております。

そこでお尋ねいたします。本区における近隣自治体との共同研究の状況と今後の予定をお伺いいたします。

また、職員の政策形成能力向上のため、大学院や民間シンクタンクなどへの派遣が考えられますが、本区としての取り組み状況はいかがか、お伺いいたします。

自治体シンクタンクには、研究成果が施策・事業化しなければ評価されないという側面があるものの、庁内横断的な課題に対して、長期的な視野に立ち、腰を落ちつけて調査研究できるという側面もございます。例えば本区における研究テーマとしましては、コミュニティバスの今後のあり方や土地利用の問題、後ほど我が会派の安斉議員が取り上げますが、総合駐車対策などが挙げられるのではないのでしょうか。

そこでお尋ねいたします。本区の現状分析や課題の抽出を行い、庁内横断的な課題や半歩先の政策の調査研究に専念できるよう、企画部門から調査研究部門を独立させることが望ましいと考えますが、本区としてのご所見をお伺いいたします。

災害対策にしましても、自治体シンクタンクにしましても、長期的な視野に立って対策を講じることが求められております。今後とも本区の適時適切な対応を求めまして、区政一般についての質問を終了いたします。

議長（河野庄次郎議員）

理事者の答弁を求めます。

区長。

区長（山田宏）

増田議員の一般質問にご答弁申し上げます。

私からは、幾つか自治体シンクタンクについてのお話でございました。

地方分権の時代になりまして、各自治体はその政策能力を問われている。昔だったら、国や都の言うことを聞いて、それをいかに正確に時間内に仕上げるかということが大事な仕事でしたけれども、最近は、住民の声をいかに形にするか、また限られた財源の中でそれを形にするかということが自治体に問われている。そういった面では、自治体の政策能力を上げていくということは非常に重要なことだと思っております。

その手段として自治体シンクタンクがいいのかどうかということなんですけれども、私は、これもあり得るけれども、少し危険性も大きいかなと、こういうふうに思っております。それは、役所というのは、役所自体がシンクタンクなんですね。ですから、役所自体のシンクタンクの能力をどう高めるかという視点がまず必要だと思います。

ある一定の組織をつくり上げますと、まずシンクタンクを外につくると、そのシンクタンクの長の能力以上のものは出てきません。ですから、後で、ああ、こっちのほうが優秀だなどと思えば、かえるわけにいかないわけですね。そういうことをやっていると、結局小さな組織の中の組織論理が生まれてくる。そしてまた長の能力を超えたものが出てこない。そして2年、3年たつうちにだんだん硬直化してくる。ですから、今他区がやっておられるようなシンクタンクも少し、3、4年、5年見ていかないと、本当にこれが機能するかどうかというのは少しくエスチョンかなという感じがしております。

そういった意味では、今の議員のご指摘を踏まえた場合は、区の政策部門、部門だけではなく、各部の政策部門も含めて、各課も含めてですが、それぞれ一番住民のいろいろなお話

を聞き、先を見なきやいけない立場、ポジションの政策担当者が、大学やらほかのシンクタンクやら、いろいろな調査機関、そういったところを使って、そのテーマに応じていいところを使って、そしてまた、時にはそのメンバーを自分のチームの中に入れて、そして区役所の中に、その中に政策チームを新たにつくり出して、そしてその中で生み出していくということも一つの手ではないか。こういった意味では、ネットワーク型の政策研究機関というか、そういったものが大事じゃないかなと、こう考えております。

私もアメリカやイギリスのシンクタンクは存じ上げておりますけれども、どちらにせよ、それらが有効なのは、アメリカが大統領選挙で、大統領というものに強力な権限があるというのと、議会がかなり立法活動を徹底的に行っているというような日本との違いがあります。また、もう一方で、イギリスも、サッチャーさんのシンクタンクをやったことがありますけれども、わずか6、7名なんです。そして、それがサッチャーという政治家個人に附属しているものでして、行政に附属しているものではないわけです。そういったように、シンクタンクというのは政治家に附属するもので、行政に附属するものではないのではなからうかという感じがしております。

いずれにせよ、政策能力を高めていくために、他のシンクタンクや大学の機関を一層、また民間のいろいろな研究機関を使ってコラボレーションして政策を立案していくということは、これまで自治体はまだまだ足らなかったと思いますので、テーマに従ってそういうことをより一層活性化するというのをやるべきだというふうに考えております。

それから、企画部門から調査研究部門を独立させてはということなんですけれども、それも一つのお考えなんですけれども、迅速かつ的確に区民のニーズを把握して、それを形にしていかなければいけないという、行政の小売店である区役所というものがやるためには、調査研究と企画部門というものはある程度一体性がないと厳しいかなと。国のレベルになるとちょっと違うと思いますけれども、そういった感じがしております。

いずれにせよ、政策研究能力を高めていくということは、ご指摘も踏まえながら、今後の研究課題にしていきたいと考えます。

他のご質問につきましては、関係部長からご答弁申し上げます。

議長（河野庄次郎議員）

危機管理室長。

危機管理室長（赤井則夫）

私からは、増田議員のご質問のうち、所管事項についてお答えいたします。

まず、地域防災計画の改定に当たり、区の主眼は何かとお尋ねですが、これまでの区の震災対策は、事前の備え、発災時の対応、復興支援に至るまでのすべての業務を区が主体となって直接行うことを基本としてきました。しかし、この間の震災の実態を見れば、こうした区の直接的な対応だけでは十分な効果を上げられないことが明らかになっております。

大震災等の災害から被害を最小限にするためには、区民一人一人や事業者、地域コミュニティが自助、共助の意識を高め、震災等への事前の備えと、発災時等への対応能力を強化することが不可欠であり、こうした考えに立って区の対策を充実させることが必要であると考えております。

したがいまして、地域防災計画の改定に当たっては、こうした点を考慮した上で、区の初動態勢の一層の強化を図りながら、個々の家庭での耐震、防火対策の強化、地域での災害時要援護者支援ネットワークの構築など、地域での防災力の向上と減災に向けた対策を講じてまいりたいと考えております。

次に、地域別の防災計画についてのご質問ですが、ご指摘のように、街なみによって危険度合いは違ってまいります。例えば、火災危険や建物倒壊危険の高い木造住宅密集地域と、緑地、空地が多く、住宅の密集度合いが低い地域とでは、被害状況は異なってまいります。そうした中で、不燃化や耐震化の促進を進める一方で、空地があることが被害を軽減していくものと認識しております。防災計画の策定に当たっては、こうした点を踏まえて減災目標を定めてまいりたいと存じます。

次に、帰宅困難者への支援についての店舗との協定をとのお尋ねですが、徒歩帰宅者への支援として、東京都は、コンビニエンスストアや都立学校などを活用して、帰宅支援ステーションを設置し、水やトイレ、休息の場を提供することとしています。一方、区の現在の計画では、帰宅困難者のための備蓄として、2食分の食料の確保を行っております。

しかし、地震発生に伴い、交通機能が停止となると、区内の帰宅困難者に加え、区内を通過する徒歩帰宅者への対応も必要になることから、東京都や防災関係機関、事業所などと連携して、相互に支援できる仕組みを構築すべきと考えております。それらを踏まえて地域防災計画の見直しを図ってまいります。

以上でございます。

議長（河野庄次郎議員）
まちづくり担当部長。

まちづくり担当部長（大塚敏之）

私からは、阿佐ヶ谷住宅の件についてお答えいたします。

阿佐ヶ谷住宅の広域避難場所としての空地の確保についてのお尋ねですが、現在、阿佐ヶ谷住宅一帯は、議員ご指摘のとおり広域避難場所として指定されており、まちづくり基本方針に示されているように、建て替えに当たっては、防災機能の強化を図ることとされています。したがって、避難所の有効な空地をできるだけ確保するよう、事業者に対して指導してまいります。

私からは以上でございます。

議長（河野庄次郎議員）
杉並保健所長。

杉並保健所長（長野みさ子）

私からは、医療救護活動におけるトリアージについてのご質問にお答えいたします。

トリアージとは、現場で治療の優先順位を決定し、必要の高い人から救護に当たる手法です。現在、医療救護体制については、医療救護分科会を立ち上げ、検討しており、その中でトリアージについては、医療関係者への定期的な研修、訓練とあわせて、区民による対応の課題や可能性についても検討しております。

今後とも、区民が安心できる医療救護体制の構築を図ってまいります。

私からは以上です。

議長（河野庄次郎議員）
行政管理担当部長。

行政管理担当部長（大藤健一郎）

私からは、自治体シンクタンクに関する残りのご質問にお答えします。

まず、政策の基礎になる情報管理等に関するお尋ねですが、社会経済環境が急速に変化し、区民ニーズも多様化、高度化する中で、政策立案に有用なデータの収集、分析は、区民ニーズに的確に対応した政策づくりに不可欠であると考えております。

現在、政策分野ごとの施策・事業に必要なデータは、事業担当部課が作成し、それを企画部門がそれぞれ収集、分析等を行っているところです。区民満足度の高い政策創造を推進するためには、中長期的な展望のもとでの戦略的な行政経営という視点に立って、区政の現状と課題を明らかにする情報管理が求められております。

今後は、企画部門において、基礎的な政策情報の集約と全庁的な情報共有が可能な仕組み等を検討し、具体化に努めてまいりたいと考えます。

次に、庁内横断的な諸課題への対応ですが、全庁的な課題や複数の組織にまたがる課題への対応につきましては、例えば本庁の土日開庁に向けた事務協議会や五つ星の区役所運動の事務局会議やワーキングチームのように、組織を超えた横断的な検討組織を設置し、情報の共有を図るとともに、課題への的確な対応を図っております。

次に、職員派遣等の状況についてのお尋ねですが、杉並区はこれまで、近隣自治体との政策協定などは結んでおりませんが、国、他自治体、民間会社や大学への職員派遣や交流、外

部の専門家の活用、区内大学との連携の協定などを通して、政策形成能力の向上に努めてきております。

私からは以上でございます。