

156-参-災害対策特別委員会-3号 平成15年04月23日

※被災者生活再建支援法、学校耐震化、被災地医療等について質問

○辻泰弘君 民主党・新緑風会、辻泰弘でございます。

本委員会におきまして三月十九日に行われております鴻池大臣の所信、その内容を踏まえつつ御質問を申し上げたいと存じます。

大臣の所信の中にございます、今世紀前半にも発生する可能性が指摘されている東南海・南海地震対策と、またもう一点、未曾有の大被害をもたらした阪神・淡路大震災と、こういう御指摘がございますけれども、これに関連して御質問を申し上げたいと思うわけでございます。

私自身、鴻池大臣と同じ兵庫県の選出でございます、私自身の伯父も亡くなりましたし、私の実家も半壊をしたというような経験もございます。また、先般二月十九日に本災害対策特別委員会兵庫県視察ということがございましたが、私も同行させていただきました、現地の御意見等々も賜ってきたところでございます。そのことを踏まえて今日は御質問をさせていただきたいと思うわけでございます。

まず、今、阪神大震災のことで大臣から未明のお話ございましたけれども、今のは組織的なことについてのお話でございました。質問通告していないことですが、当日の大臣、どのような御体験をなさったか教えていただけませんかでしょうか。

○国務大臣（鴻池祥肇君） 私はそのとき政治家失職中でございます、自宅で、芦屋市の比較的堅い建物の中におりました。当然、家内も横で寝ておりましたんですけれども、何か打ち込まれたんじゃないかと、どこかからミサイルが飛んできたんじゃないかというふうな、寝ておった体が飛び上がったというふうな経験でございます。その後、本当に何が起きたか分からなかったんですけれども、夜が明けるにつれて火の手が上がり、そして人の悲鳴が聞こえる、そういう状況でございました。

その後、体が動くようになりまして、各地からいろんな御心配の連絡等が入りまして、私、尼崎市に小さな会社をそのときも経営しておりました。その庭へとにかく物資を送ってくれということで、全国からいろんな物資をいただきまして、そして、私の友人たちからいただきまして、それをトラックに、小型トラックに積みまして、体が大変無事でありましたので、おかげさまで、息子や私の秘書どもが運転をいたしまして、神戸の地にそれを届けに参った、そういう毎日であったことを思い浮かべております。

○辻泰弘君 以下、大臣も日ごろ課題として取り組んでおられることだと思っておりますけれど

も、これまで議論をされたことでもございますけれども、幾つかの点について現状確認、また今後の方針について御質問を申し上げたいと存じます。

御承知のように、平成十年五月に被災者生活再建支援法が成立しているわけでもございますけれども、その五年後の見直しということが附帯決議で盛り込まれて以来ということで、ちょうど今年が五年目になるということがあるわけでもございます。これにつきまして、私もさきの三月の予算委員会で大臣にも御質問申し上げまして、財源の問題これありということで、全国の知事会の結論を得て態度を作っていくたいと、そのめどは六月か七月ごろではないだろうか、こういうような御指摘があるわけでもございます。

これは三百億を拠出してということだったのでしょうか、それを六百億にするという話かと思うんですけれども、財源厳しき折からというのは国も地方も通じてそうなんですけれども、やはりせつかく作った制度でもございますし、やはり財政、当面の財政を見ればどうしても萎縮してしまうんですけれども、いざというときの備えというのはやっぱりそういう中でもやっていくということが本来の形だと思います。その意味において、どうしても地方の意見を待っているとそちらに引きずられてしまうようなところがやっぱり出ざるを得ないんじゃないかと思うわけでもございまして、そういう意味では国としての、大臣としてのリーダーシップを持って充実する方向で、継続していく方向でお取り組みをいただきたいと、再度の御要請になりますけれども、その点についてお願いしたいと思います。

○国務大臣（鴻池祥肇君） 本件につきましては、各党から様々な御意見をちょうだいしておりますし、辻委員からのただいまのお話も大方の御意見というふうに承知をいたしているところでございます。しかし、いずれにいたしましても財源がなければどうにもならないことでもございますので、早々に、早計にこういう方向だということは、ただいまやはり控えておかなければならないことではなからうかと思っております。

今、辻委員がおっしゃいましたように、六月、七月をめどに知事会の総合的な御意見も出てこようかと思っておりますので、それを待ちまして、ただいま辻委員が御要請ございましたようなそういう思いを込めて検討に入りたいと、このように思っております。

○辻泰弘君 それと同時に、被災者生活再建支援法の附則第二条において、「自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」ということになっていて、それを踏まえて旧国土庁の下に検討委員会が作られて、二〇〇〇年の十二月でしたか、被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会が「大規模災害時の住宅再建の支援は、対象となる行為そのものに公共の利益が認められること、あるいはその状況を放置することにより社会の安定の維持に著しい支障を生じるなどの公益が明確に認められるため、その限りにおいて公的支援を行うことが妥当である。」などという報告が出されたわけでもございます。

先ほど、後でまたお聞きしますけれども、東海、南海、東南海などの地震が確実に近づいているのではないと言われる折から、やはり国民の安心、安全を守るという見地から住宅再建についての公的支援制度というものをやはり真剣に考えて、創設に向けて取り組むべきじゃないかと思うわけですが、大臣のお考えをお聞きしたいと思います。

○国務大臣（鴻池祥肇君） 被災者の安定した住宅の確保ということは非常に大事なことであり、この認識は辻委員と同じところであろうかと思えます。

住宅再建につきましては様々な議論がなされているわけですが、基本的には個人が耐震化を行う、あるいは保険や共済に加入することにより財産の損失の防止や軽減を図るべきものではないかというふうに考えております。また、私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うということについては、持家世帯と借家世帯との公平性といったものがどう確保されていくのか、あるいは自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないか、いろいろな御議論があり、これも早計に結論を出すということは問題であろうかというふうに思います。

しかし、中央防災会議の専門調査会におきましては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有、非所有にかかわらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建、補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要と提言をされておるところでございますので、これに沿いまして政府といたしましても必要な施策を講じてまいりたいと存じております。

○辻泰弘君 今、大臣おっしゃったように、いろいろなクリアすべき課題も多いとは思いますが、やはり検討を前向きに進めていただくように、この点についてもお願いを申し上げたいと思います。

それで、先般、ちょうどこの、大臣がおっしゃった所信のときの中には、現在検討を行っているという専門調査会、東南海・南海ですけれども、これが四月十七日に検討結果の報告をまとめていらっしゃるわけでございます。その中に象徴的に出ているということで、地震一般に当てはまることではございますけれども、この東南海・南海の想定、被害の想定を見ますと、一番少ないケースでも六千百人の方が亡くなられる、一番多いケースだと、水門の破損などが起きた場合という最悪のケースも含めると二万人以上の死者が出ると、こういうような想定がございまして、平たく言えば一番軽いケースでも阪神大震災と同じぐらいと、悪ければ三倍以上と、こういうようなことになるのじゃないかと思うわけではございます。

そこで、これはある意味で当然のことではございますけれども、死者が出る形というのは、建物が倒れてその中で下敷きになるというケース、津波に遭うというケース、土砂崩れで急傾斜地が、などで流れてしまうと、こういうようなケースがあり得るわけではございますけれども、まず第一点としまして、建物の耐震化ということがやはり推進していかねばならないと、

これは一番大きな問題になろうと思うんですけれども、昭和五十六年以前の耐震基準で建築された建物の耐震強化ということが現実的な大きな課題となると思うわけでございます。まあこの南海・東南海の報告書を見ましても、そのことによって六千五百人の死者が千三百人、五分の一程度に減少すると、こういうような指摘もあるわけでございまして、耐震の強化ということについて早急に、なかなかこれも個別に、家を持っているのは個人ですから強制するわけにもいかないわけですが、やはりこのことは当該地域の住民の方にとっては死活にかかわることですので、やはり国としても、政府としても積極的に推進に向けて取り組むべきだと思うんですが、このことについての御見解をお示しいただきたいと思います。

○国務大臣（鴻池祥肇君） これも辻委員もよく御存じのとおり、阪神・淡路大震災の犠牲者の八割以上が家が倒れてその下敷きになられた方でございます。それゆえにこの建物の耐震化を図っていくことは極めて大事なことでございます。取りあえずは五十六年以前の危なっかしいものからきちっとしていかなきゃいかぬという観点から進めていただいておりますけれども、今おっしゃいましたように、建物の所有者がやはりその意識をしっかりと持っていただくことが重要であると考えております。

横浜市を例に取りますと、平成十三年に地震ハザードマップを公表しております。その前後で木造住宅の耐震診断、耐震改修の件数がほぼ倍増してきておりますので、住民の防災意識向上に対して地震のハザードマップの作成、周知が大変効果的ではなかろうかと確認されておるわけであります。

国におきましても、昨年度の補正予算によりまして、広域の地震ハザードマップの作成、地方自治体が作成する詳細な地震ハザードマップの作成ガイドラインの策定に着手しており、補助制度、融資制度などと併せてソフト、ハード両面から総合的な施策を展開してまいりたいと思っております。

○辻泰弘君 地方公共団体とも連携しつつ、やはり国民に対してそのことの重要性というものを、危険性ということも指摘していただきながら、是非PRに努めていただきたい、周知徹底にも努めていただきたいと思っております。

もう一点、これに関連しまして、先般、文部科学省が学校の耐震化の必要性というものを指摘された報告書をまとめておられます。このことの、学校の耐震化なかなか進んでいないという中で、チェックも十分進んでないと。六万校がさっき言いました一九八一年以前の建築によるものだと言われているわけですが、その耐震度のチェックも十分できていないと、こういうことも聞いておりますけれども、この点についてもやはり速やかに対応すべきだと思うんですけれども、この点について御見解を示していただきたいと思っております。

○政府参考人（山本繁太郎君） 昨年、中央防災会議における総理大臣の指示に従いまし

て、内閣府の方で地震防災施設について標準を設けまして全国的な調査をいたしました。

その中で、今御指摘がありましたように、小中学校を始め子供たちが常日ごろ生活している施設の耐震性に非常にまだ懸念があるということが明らかになりました。実は文部科学省御当局でも、非常に問題意識を持っていただきまして、計画的にこれを進めていくという姿勢でこれに取り組んでいただいております。十四年度補正それから十五年度当初で相当思い切った予算を付けてこれに取り組むというふうに言っていただいておりますので、協力してこれを前に進めていくという考えでおります。

○辻泰弘君 自治体にも対応を促すというふうな中身があるようなんですけれども、その点についてもちょっと一言言っていただけますか。

○政府参考人（矢野重典君） その点につきまして私の方からお答えを申し上げたいと思います。

公立学校の耐震化の状況でございますけれども、平成十四年度調査によりますれば、公立小中学校の四三%の建物に耐震上問題があると推定されておまして、また昭和五十六年以前の旧耐震基準によって建設された建物の約七割につきまして耐震診断が行われていないということが判明したところでございます。

このような状況を受けまして、先ほどもちょっと御指摘がございましたが、先般、学校施設の耐震化推進に関する調査研究協力者会議というのがまとめられたわけございまして、そこでは、危険度の大きいものから優先的に耐震化を推進するための耐震化優先度調査を実施することなどによりまして、地方公共団体が計画的に学校施設の耐震化を図っていくことが提言されたところでございまして、私どもといたしましては、地方公共団体がこうした提言を踏まえて今後適切に、かつまた計画的に対応していただけるように、国として指導してまいりたいと考えているところでございます。

○辻泰弘君 先ほども申しました南海・東南海の被害想定 of 報告書の中に、さっき言いました耐震化の問題と、あと津波災害、急傾斜地崩壊対策と、こういう大きな対策の柱がございましてけれども、そのうちの津波災害について、これも防潮堤や水門などの対応ということが当然必要になってくるわけですが、津波災害防止対策をどうなさるかということの一つと、このもう一つの点である急傾斜地崩壊対策、これも予算ではやはりマイナスになっているようでございますけれども、やはり、公共事業予算というものが削減対象になっているということはもちろんよく承知しておりますけれども、やはりこういう問題についてはしっかりと予算化も図っていかなくちゃいかぬと思うんですけれども、この二つの、津波の問題と急傾斜地のことについて、お取組について今後の方針をお示しいただきたいと思っております。

○政府参考人（山本繁太郎君） 今般、中央防災会議の東南海・南海地震等に関する専門調査会がまとめました被害想定では、全体の死者数の約一万七千人のうち、津波による死者数は六千人と半数以上を占めておりまして、津波対策が極めて重要であるという認識でございます。

津波対策といたしましては、まず人々が急いでしっかりした場所に避難するということ、できるようにするという、それから必要に応じまして地域が守ります今御指摘ありました防潮堤とか海岸堤防を整備をしまして、それらの施設が確実に機能するということが大事であると考えております。これらについてどういう施策を講じるかということ専門調査会でも御検討いただいております。

津波からの避難につきましては、津波に関する知識あるいはその避難路、避難場所などについて住民の方々が日ごろからこれをしっかり理解していただいている、知っていただいているということ、それから予警報、予報、警報がスピーディーに伝達されるという体制が非常に大事でございます。こういった分野につきましては、昨年制定されました東南海・南海地震に係る地震防災対策特別措置法に基づく防災計画の中での的確に明記するという、避難が円滑にいく体制の確立を図りたいと考えております。

また、別途ありました水門、それから海岸堤防の点検のほか、急傾斜地に対するいろいろな防災施策、あるいは必要な海岸堤防の整備、そういったものにつきましては、地震防災対策特別措置法に基づく各府県の五か年計画でございます。こういったようなものに位置付けた上で、既存のものを見直して、きちんと位置付けた上でこれを推進していく、推進するために国においても必要な支援をするという考えでございます。

○辻泰弘君 もう一点、大規模災害時において、救援、救護、復旧活動の拠点となるべき広域防災拠点、あるいは災害発生時に避難地や避難路として地域の防災機能を持つ公園、緑地の整備というものも、財政上のこともあるんですけども、やはりその部分についてもしっかりと目配りして、常日ごろからやはり考えて取り組んでいくべきだと思うわけでございます。

これも含めまして、公共事業の予算削減の流れがあるわけですけども、その点についてやっぱりしっかりと政府内におきましても発言をしていただいで、防災対策にかかわる公共事業については予算の確保をするという見地からお取り組みいただきたいと思うんですけども、いかがでしょうか。

○政府参考人（澤井英一君） 防災公園につきましてでございますが、阪神・淡路大震災におきましても、公園の存在が、大きな公園も小さな公園も含めまして、市街地の延焼防止、あるいは避難場所、救援、復旧活動の場所として大いに活用されたところであります。

現在、全国の地方公共団体におきまして、まずは地震発生直後の建物の倒壊あるいは火災から一時的に安全を確保する場所でありまして一時避難地になります公園、また、さらに

は地震に伴う市街地火災に対しても安全な最終避難場所であります広域避難地となる公園、さらには円滑、迅速な救援、復旧活動等を行うため、医療救援活動の拠点、あるいは人員、物資の輸送の拠点等として機能いたします広域的な防災拠点となる公園、こういった公園のネットワークを整備すべく努力が進められております。

国といたしましても、こうした取組に対しまして、厳しい財政状況の下であります、重点的な支援を行いたいと考えておりまして、平成十五年度の都市公園事業予算の中でも、この避難地、防災拠点等となります都市公園の整備につきましては、全体の公園事業費の中で約四割を充当するというところで進めております。

さらに、大地震の発生によりまして、広域、甚大な被害が想定されます首都圏におきましては、一つの都府市の区域を越えた広域的な災害対策活動が必要である。その拠点となります基幹的な広域防災拠点につきましては、都市再生本部の都市再生プロジェクトとしての決定を受けまして、現在、東京湾臨海部におきまして、国直轄の事業として平成十四年度にこの基幹的な広域防災拠点の整備に着手したところでありまして、今年度も更にその整備を推進することにいたしております。

なお、現在、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の一部を改正する法律案の御審議を国会にお願いしておりますが、この中におきましても、防災公園の整備とその周辺の建築物の不燃化を一体的に行うことによりまして、延焼遮断効果の高い公園の整備を進め、都市の防災性の向上を総合的に進めていくということを改正法案の柱の一つとして盛り込まさせていただいているところであります。

以上でございます。

○辻泰弘君 時間が迫ってきておりますので端的に御質問したいと思うんですが、まず厚生労働省に、災害の場合の医療体制の整備ということ、これは平時にやはり救急医療をつかさどっているところがその任に当たるということにならざるを得ないと思うんですが、その整備方針について厚生労働省の御見解をお伺いしたい。

もう一点、総務省は、今NHKで緊急警報放送がなされているわけですが、それを実効あらしめるための方策、これについて、それぞれ簡単にお答えいただきたいと思っております。

○政府参考人（篠崎英夫君） 災害時の救急医療体制につきましては、ただいま全国で五百三十一の災害拠点病院がございますけれども、そういう病院におきまして、施設の耐震化、医薬品の備蓄の倉庫、あるいは自家発電装置の整備などを進めておりまして、多発外傷あるいは広範囲熱傷、これはやけどでございますけれども、そういうような災害時に多発する重篤な救急患者の救命医療を行う医療の確保に努めているところでございます。

また、広域災害救急医療情報システムというのがございますが、その充実を進めまして、災害拠点病院を中心として、広域的な患者などの受入れあるいは転送の実施、また救護医療チーム派遣のための医師、看護師などの確保、あるいは地域の医療機関への応急用

機材の貸出し、そういうようなものを行ってありまして、災害医療の充実に努めているところでございます。

今後とも、災害時に適切な救急医療体制が構築されますように、都道府県や関係機関などに対して必要な支援を行ってまいりたいと考えております。

○政府参考人（高原耕三君） 今、放送のデジタル化ということを我々進めてありまして、BSデジタル及び地上デジタルということを進めております。

BSデジタルにつきましてはもう始まってありますが、これも送信側、受信機側ともに緊急警報放送対応というのを基準にいたしておりますので、この受信機もほとんどのものが緊急警報放送対応になっています。

それから、地上デジタル放送も十二月から、今年始まりますけれども、その場合も、送信側、受信機側、それぞれ標準装備として緊急警報放送対応ということにいたしておりますので、この受信機もそういう機能を備えたものがこれから発売されるものとなるというふうに承知いたしております、放送のデジタル化を通じまして、この緊急警報放送の制度も普及してまいりたいというふうに考えております。

○辻泰弘君 大臣の所信の中に、今後とも兵庫県、神戸市の意向も踏まえ、被災地の復興支援に努めてまいりますと、こういう御指摘があるわけですが、その見地からちょっと聞いておきたいと思います。

一つは、大臣の答弁にも、心のケアの推進の取組が必要だ、こういう御答弁もございましたけれども、兵庫県の教育委員会では、震災の影響で心のケアが必要とされる子供たちの数、二〇〇二年度は二千五百四十九人だと、こういうような調査結果も出ているわけですが、兵庫県では、教育復興の担当の教員を置いて心のケアには当たっているわけですが、これは定数にもかかわってくるわけなんですけれども、やはりこういう部分はしっかりと手を尽くしていただきたいと同時に、やはりこれは阪神・淡路大震災のみならず、これから起こってくる震災の場合の大人を含めた心のケアということもしっかりと見詰めていくべきだと思うんですが、まず子供の教育の部分に対しての、心のケアという対応の意味での教員の確保ということについて文科省にお聞きしたい。

それからもう一点は、財務省ですけれども、この阪神・淡路大震災関連で地方債の償還期間というのがあって、十二年度以降は三十年償還になったわけですが、それまでは十年、十五年ということになっているわけです。この償還の期間の、償還の問題が現実には自治体の負担になってきている、テーマになってきているわけでございます。

それで、実質十年の償還が来たときに、三十分の十は償還して、三十分の二十は後で実質借換えみたいな形でやるというような手法を講じて、実質的に三十年償還というふうな形にもなるやり方もあると思うんです。その意味において、そういう意味での財務省の地域の自治体の財政の軽減策といいますか、その措置について取組をお願いしておきたいと

思うんですが、その点について、文科省と財務省から御答弁をお願いしたいと思います。

○政府参考人（矢野重典君） 阪神・淡路大震災による児童生徒の影響を考慮いたしまして、文部科学省といたしましては、震災直後の平成七年度から、通常の数措置に加えまして、特別な数措置としてカウンセリング担当の教員のための措置を措置してまいったところがございます、その数はこれまで延べ一千五百三十八人に上っているところがございます。

平成十五年度、今年度におきましては、兵庫県の実情あるいは要望等を踏まえ、震災発生からの経過期間でございますとか、またカウンセリング担当教員のみによる対応ではなくて、スクールカウンセラーを含め、教職員配置全体を通じた取組を行うことが期待される、こういったことを勘案して、児童生徒の心の健康に関する相談等に適切に対応できますように特別に六十五人の教員の数措置を行ったところがございます。

文部科学省といたしましては、今後このような災害が発生した場合には、児童生徒の心のケアを図ることが重要であると考えておりまして、災害発生状況に応じて適切な児童生徒の心のケアが講じられるよう、必要な支援に努めてまいりたい、かように考えているところがございます。

○政府参考人（内村広志君） 災害関連の復旧事業に係ります地方債につきましては、財政融資資金、旧資金運用部資金というふうに申しておりましたが、それで融資させていただいているところがございます。その償還期限につきましては、地方財政法等の趣旨に基づきまして、かんがみまして、耐用年数あるいは応急的な財源であるということから定めさせていただいております。

しかし、阪神・淡路大震災に係ります災害関連の地方債につきましては、その規模が非常に大きかったこと、あるいは当時の資金運用部といたしましても最大限の配慮を払う必要があるというふうに考えましたことから、他の一般の災害復旧に係る地方債より長い償還期限を定めておるところでございます。例えば、歳入欠陥債等につきましては、通常のものでしたら四年でございますが、阪神・淡路の分につきましては十年でございます。さらに、平成十二年からは阪神・淡路復興関連事業の新規の地方債の償還期限は、先生今申しましたとおり、三十年とさせていただいているところがございます。

さて、先生が御質問になりましたそれ以前の震災関連の地方債の償還期限の延長でございますが、私ども、各事業債を償還時点で借り換えまして当初定められました償還期限を実質的に延長するというにつきましては様々な問題点があるというふうに考えておりまして、恐れ入りますが、慎重に対応せざるを得ないというふうに考えておりますので、御理解を賜りたいというふうに思います。

問題点といたしましては、まず、償還期限の一律の延長、例えば歳入欠陥債等、十年を仮に三十年といたしますと、世代間の負担をどうするのか、あるいは他の激甚災を被られ

た地域とのバランスをどうするかという問題がございます。

また、財政法八条との問題がございます。財政法八条は、国の債権の全部若しくは一部を免除し又はその効力を変更するときは法律に基づかなければならないというふうに定められております。実質的な融通条件の変更に当たるともこの場合考えられますので、こうした問題を解決する必要があります。

さらに、私どもの財政資金、融資資金の資産負債管理上の問題もございます。これは、私ども調達した資金を利ざやを乗せずにお貸ししているということから、資金の調達と運用の期間のマッチング、期間をどうするかという問題を管理する必要がありますが、償還期間を実質的に延長いたしますとそのミスマッチが拡大するということから、その資産負債のバランスを総合的に管理するという立場から、私どもこれを避けたいというふうに考えております。

以上、私ども、そういうことでございますので、よろしく御理解を賜りたいというふうに思います。

○委員長（福本潤一君） 時間が来ていますけれども。

○辻泰弘君 時間が参りましたので終わりますけれども、通告していた、すべてできませんで申し訳ございませんでした。おわび申し上げます。

終わります。