

■平成26年度 総務財政委員会 所管事務調査報告

調査テーマ：総合的な防災対策について

1 本市における状況

(1) 延岡市地域防災計画の改訂

- ① 東南海・南海地震防災対策推進計画編を廃し、南海トラフ地震防災対策推進計画編を新設
- ② 津波避難対策緊急事業計画
南海トラフ地震防災対策基本計画を踏まえ、南海トラフ地震防災対策推進計画の内容を同編に盛り込み、併せて、津波避難対策緊急事業計画の基本となるべき事項を定めた。
- ③ 土砂災害に対する避難情報の発表基準の変更

(2) 南海トラフ地震防災対策推進計画に定める基本事項について

- ① 地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備に関する事項
 - 施設等の整備
 - ・新庁舎建設（平成28年7月完工予定）に伴い、災害対策本部室を設置し、多重回線の確保等、災害時の情報拠点機能を高める。
 - ・公共施設の耐震診断、耐震改修を推進する。
 - ・水道、下水道施設等の耐震化計画を策定し、被災後のライフラインの早期復旧を図る。
 - 津波緊急避難場所の指定
 - ・平成25年12月に、津波避難場所を一律標高11.5m以上の高さとする従来の基準を見直し、新たな基準を設置し、指定した。
高台 208箇所、避難ビル195棟、避難タワー1基 合計 404箇所
 - 津波避難路の整備
 - ・協働・共汗津波避難路整備事業
平成23年度～25年度 41路線
平成26年度 10路線（予定） 平成27年度完了予定
 - ・国県による避難路整備
国 高速道路利用4路線（北浦町2路線、熊野江町2路線）
県 急傾斜事業3路線（土々呂町、川島町、北浦町）
治山事業1路線（島浦町）予定
- ② 津波からの防護、円滑な避難の確保及び迅速な救助に関する事項
 - 同報系防災行政無線の整備更新（平成24年度～28年度）
 - ・同報系防災行政無線のデジタル化により、全国瞬時警報システム（J-ALERT）の運用が可能となる。屋外スピーカーや戸別受信機を通じて、一斉に伝達する。
 - その他の情報の伝達等
 - ・災害情報メール、電話一斉通報システム（J-ALERTで受信し自動一斉伝達（津波）、手動による避難情報伝達（風水害・土砂災害））、緊急速報メール、災害時緊急放送（ケーブルテレビ、FMラジオ）

○津波避難計画

- ・津波対象地域…北浦町直海地区から赤水町までの 94 区域
- ・特定津波避難困難地域…熊野江地区、須美江地区、浦城地区、長浜地区の一部、二ツ島地区、土々呂地区、浜町東区
- ・指定避難所…耐震性を有し、津波避難対象区域外にある公共施設を中心に指定
 現在 80 施設、 収容人員 19,441 人
 被災 1 日後の避難所避難者数 45,000 人
 不足する避難所スペース 約 26,000 人
 ※平成 27 年度以降、沿岸 10 市町の不足分は、県内及び九州各県への避難を含め、広域避難計画を策定予定
- ・福祉避難所…市内 10 法人（13 施設）
- ・避難行動要支援者
 要配慮者（高齢者、障がい者、乳幼児、その他の特に配慮を要する者）のうち、特に支援を要する者（避難行動要支援者）の支援体制
- ・津波ハザードマップ…平成 26 年 4 月、津波ハザードマップを全世帯配布

○迅速な救助

- ・救助機関の連携強化
 災害時、消防、警察、自衛隊、DMAT 及び海上保安庁等の救助機関が相互協力して効率的かつ迅速な救助に当たれるよう、平時の密接な連携を図る。
 ※平成 26 年 10 月 19 日に県総合防災訓練を実施

③ 防災訓練に関する事項

○市及び防災関係機関は、地震防災対策推進計画により、防災訓練を実施

- ・市、消防及び関係機関の防災訓練
- ・自主防災組織を中心とした地区防災訓練
- ・学校の防災訓練
- ・社会福祉（災害弱者）施設等の防災訓練
- ・事業所の防災訓練
- ・上記を組み合わせた防災訓練

④ 地方行政機関、地方公共機関その他の関係者との連携協力の確保に関する事項

○広域応援体制

- ・行政機関の応援体制（後方支援拠点）
 自衛隊、緊急消防援助隊等への派遣要請
 国及び県機関への職員派遣要請
 県内他市町村への応援要請
- ・他自治体への応援要請
- ・事業所への応援要請
- ・災害ボランティアの受け入れ

○物資の備蓄・調達

- ・公的備蓄・調達
 南海トラフ地震の避難者 45,000 人の飲料水
 給水車（水道）・水槽車（消防）
- ・流通備蓄・調達
 お助け隊（物資、厨房、搬送） 現在 61 社
- ・家庭備蓄
 家庭で 1 週間分の水と食料を消費・追加しながら、備蓄

⑤ 地震防災上必要な教育及び広報に関する事項

○防災教育

- ・講演会、防災フェスタ、防災フェアの開催
- ・出前講座（地域・団体・学校・職場など）
- ・児童、生徒に対する防災教育
- ・市職員、教職員に対する防災教育

○広報

- ・広報紙、市政情報（ケーブルテレビ、FM ラジオ）
- ・災害情報メール

⑥ 津波避難対策緊急事業計画の基本事項

○短期（平成 26 年度～30 年度）

- ・避難施設等整備事業（避難タワー）
- ・避難路整備事業
- ・同報系防災行政無線更新整備事業

○中期（平成 26 年度～40 年度）

- ・区画整理事業、学校施設整備事業等

○長期（平成 26 年度～55 年度）

- ・要配慮者施設等の高台移転誘導（建替時）

⑦ 孤立可能性集落対策

○孤立可能性のある集落（49 地区）

- ・このうち、津波浸水想定区域外に公民館や集会所等の公的な備蓄スペースがない集落について、必要な物資の備蓄を促進するため、年次的に備蓄倉庫を整備する。

2 他自治体における取り組み状況

◎福島県いわき市

(1) いわき市地域防災計画の改訂

① 地震・津波想定の見直し（平成 26 年 3 月 19 日改訂）

- ・東日本大震災を踏まえ、現行の想定被害を見直し、最大クラスの地震・津波シミュレーションを実施。地盤沈下・満潮時の津波襲来を想定し、海溝型地震で最大規模の被害を想定

〔想定結果〕

想定	海溝型地震で最大規模。地盤沈下・満潮時の津波襲来を想定		
震度	市内最大で震度 7。市東部の広い範囲で震度 6 強		
人的被害	死者 約 2,000 名、重症者 約 830 名、軽症者 約 7,400 名		
建物被害	全壊 約 17,800 棟、半壊 約 49,700 棟		
避難者数	避難者合計 約 60,000 名	避難所避難者	約 35,300 名
		避難所外避難者	約 18,700 名
		観光客・仮設住宅等	約 6,000 名

- ・公共施設等の既存建築物の耐震化や不燃化の促進
- ・道路環境の整備など災害に強い都市基盤づくりの推進
- ・防潮堤や防災緑地等の津波防御施設の整備促進
- ・新たな津波避難場所や津波避難ビルの追加
- ・ハザードマップ等により避難場所等の周知、住民の防災意識を啓発

- ② 情報収集・伝達手段の多重化
 - ・ 防災情報を迅速かつ的確に市民に周知するための情報伝達手段の多重化
 - ・ 通信輻輳時の双方向通信確保のための特性の違う複数の通信手段の整備
- ③ 避難所機能の充実・強化
 - ・ 避難場所及び避難所について、津波・土砂災害・洪水災害などあらゆる災害に対して安全確保が可能となる場所を指定
 - ・ 要配慮者に対応して、福祉避難所を指定
 - ・ 指定避難所における災害用備蓄品の配備や停電対策
 - ・ 指定避難所における災害優先電話や通信ネットワークの構築
 - ・ 要配慮者への対応として、バリアフリー化を推進・女性のニーズを反映できる避難所運営における女性の参画
- ④ 要配慮者の避難支援対策の強化
 - ・ 要配慮者の事前避難準備や避難時における対応内容
 - ・ 要配慮者等用の物資備蓄等
- ⑤ 広域のかつ多様な団体との協力体制の強化
 - ・ 遠地自治体や関係団体等との災害時相互応援協定の締結
 - ・ 連携強化を図るための合同訓練
 - ・ 県職員の情報連絡員（リエゾン）の派遣や自衛隊の受け入れ体制
- ⑥ 自助・共助による地域防災力向上
 - ・ 各家庭における7日分の食糧や3日分の飲料水等の備蓄、食物アレルギーなどに配慮した備蓄など事前防災や防災訓練の重要性
 - ・ 災害発生時に市民がとるべき行動、自主防災組織との協働による避難所運営、ペットの保護対策
 - ・ 震災経験の次世代への継承、防災教育、防災士の養成
- ⑦ 災害対策本部組織の見直し
 - ・ 災害対策本部及び地区本部の設置基準等を見直したほか、災害規模により自動的に参集するよう、避難所開設基準や職員参集基準を見直し
 - ・ 災害対策本部各班の初動対応期、応急対応期、復旧・復興期における役割の明確化
 - ・ 新たに災害対策本部室内に連絡員室を設置し、関係機関相互の情報連絡体制を強化

(2) 避難判断基準の概要

- ① いわき市の避難判断基準の考え方（津波災害・土砂災害）
 - 津波災害…「避難準備情報」や「避難勧告」は発表せず、基本的には「避難指示」のみを発令する。
 - ・ 大津波警報…最大クラスの津波により浸水が想定される地域
 - ・ 津波警報…高さ3mの津波によって浸水が想定される地域
 - ・ 津波注意報…漁業、港湾施設等の従事者、海水浴客等を念頭に、海岸堤防より海側の地域
 - 土砂災害…以下の基準に基づき、避難準備情報や避難勧告等を発表する。
 - ・ 避難準備情報は、土砂災害警戒情報が発表され、さらに降雨が予想される場合、また、強い降雨を伴う台風等が夜間から明け方に接近・通過が予想される場合に発表する。
 - ・ 避難勧告は、土砂災害の前兆現象が確認された場合、また、記録的短時間大雨情報が発表され、さらに降雨が予測される場合等に発表する。
 - ・ 避難指示は、土砂災害が発生した場合、また、大雨特別警報が発表された場合等に発令する。

3 まとめ

東日本大震災の発生以降、市民の防災に対する意識は大きく変化している。

そのような中、平成 26 年 3 月には、延岡市全地域が、法に基づく南海トラフ地震対策推進地域及び南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定を受けており、市当局においては、これらの指定等に伴い、随時、地域防災計画の改訂を行いながら、防災行政に取り組みられているところである。

防災情報の収集・伝達に関しては、本年 2 月に完成した新庁舎高層棟には、5 階フロアに災害対策本部室が配置され、衛星系と地上系の多重通信回線の確保、電話回線 38 回線、LAN 回線 15 回線の増設、テレビ会議システムやリアルタイム映像システムの導入が行われ、災害時の情報拠点機能を高めている。

また、平成 28 年度までに、同報系防災行政無線の統合及びデジタル化更新整備を終えるよう、事業が進められているが、基幹無線網の円滑なデジタル化はもとより、地区に設置された戸別受信機や既存の屋外拡声スピーカーにおいてもスムーズな情報の一斉伝達が行われるよう、システム整備を図ることを要望する。

本年 1 月には、情報通信研究機構（NICT）が開発した、SNS を活用した災害情報分析システムにより、市民からの災害情報を収集・分析し、災害対応に役立てるための実証実験が行われたが、こうしたシステムを実際に運用するにあたっては、市民から大量に寄せられる情報を適切に分析することが重要である。そうしたことから、災害発生時に情報収集にあたる職員の配置等、体制の強化に取り組んでいただきたい。

視察を行ったいわき市においては、平成 26 年 3 月に改訂した地域防災計画の中で、「自助・共助による地域防災力向上」として、災害発生時に市民がとるべき行動を掲げているが、そうした「自分の命は自分で守る」という意識は重要である。当局においては、市民の更なる防災意識の定着を図るため、今後とも、講演会や防災フェア、学校における防災教育などを通じた意識啓発に積極的に取り組まれるよう要望する。

最後に、災害発生時には、それぞれの組織や施設において同時に避難等の対応をとる必要が生じるため、自主防災組織や学校、社会福祉施設等の個別の防災訓練に加えて、すでに一部で取り組まれているこれらを組み合わせた訓練について、より強力に進めていただきたい。

調査テーマ：公共施設維持管理計画とその運用について

1 本市における取り組みの状況

(1) 延岡市公共施設維持管理方針（平成 25 年 3 月策定）

① 対象施設

本方針では、公共施設のうち、企業会計に属するもの、公衆トイレや駐輪場等の簡易な構造のもの、面積が 50 m²未満のものなどを除く、すべての建築物（一般施設、学校施設、住宅施設）を対象とする。

② 将来の維持管理費の推計

仮に現在のすべての施設を今後も維持しながら使用し続けると、これらに必要な費用は、今後 50 年間の合計で約 1,653 億円、1 年あたりの平均値では、約 33 億円となり、多い年度には 50 億円以上が必要となる。施設の用途別にみると、平成 30 年代後半から 45 年頃にかけては学校施設にかかる費用が大きくなり、平成 60 年頃からは市営住宅にかかる費用が比較的大きくなるものとみられる。

③ 考え方・方針

今後の公共施設の維持管理にあたっては、次に示す方針に基づき、取り組むこととしている。

- ・ データ管理の一元化
- ・ 施設総量の適正化
- ・ 施設の長寿命化
- ・ 予算の平準化
- ・ 市民、利用者の意見
- ・ 組織体制の整備

(2) 取り組みの流れ

◆平成 26 年度

市の概要調査、台帳等の整理、データベース化、実態調査（ヒアリングシートの作成）

2 月 職員向けの研修会の実施

3 月 市民の意向の把握（アンケート調査）

将来の維持管理費の試算（3 月～4 月頃）

◆平成 27 年度

4 月～ 予算平準化に向けたシミュレーション

5 月～ 施設評価（維持管理に関する優先順位の検討）有識者による委員会の開催（随時実施）

7 月～9 月頃 分析（費用対効果分析、施設性能分析）

1 月～ 施設カルテ作成（ストック、コスト、サービス情報等の整理）

3 月 計画書の作成

(3) 計画策定後の運用

計画策定後は、その内容に基づき、長期的な視点から施設の更新や統廃合等、財政負担の軽減、平準化に向けた取り組みを進めていくこととする。また、長期的な取り組みとなることから、施設への需要の変化や人口動向、国の方針等、様々な状況等の変化を総合的に判断しながら、計画の内容を変更することの必要性についても随時検討を行う。

2 他自治体における取り組み状況

◎千葉県習志野市

(1) 習志野市における公共施設再生の取り組み

- 平成 17 年度 第 3 次行政改革大綱に基づく実施計画において、「施設白書作成」及び「公共施設改善計画策定」を位置づけ、集中改革プランに移行
- 平成 19 年度 庁内プロジェクト「施設白書作成委員会」を立ち上げ、老朽化対策に向けた実態把握と改善策を研究
- 平成 20 年度 経営改革推進室（室長含め 3 人）を設置し、老朽化した庁舎の建設手法の調査研究や新公会計制度への対応などの課題に取り組んだ。
- 平成 21 年度 「公共施設マネジメント白書」を公表
- 平成 21～22 年度 「習志野市公共施設再生計画検討専門協議会」を設置。平成 23 年 3 月に「習志野市公共施設再生計画策定に対する提言書」を市長に提出
- 平成 23 年度 東日本大震災により市庁舎も被害を受け、新庁舎建設に動き出す。市議会に「公共施設調査特別委員会」を設置
- 平成 24 年度 「資産管理室」を設置し、その中に「資産管理課」、「施設再生課」を設置。個別施設の建て替え及び回収、統廃合、複合化の手法を明らかにした「公共施設再生計画」の取りまとめに着手。5 月に「公共施設再生計画基本方針」を公表。「公共施設マネジメント白書」を更新し、「公共施設再生計画一データ編一」とした。また、教育委員会と合同で「学校施設再生計画」を策定
- 平成 25 年度 市民協働、民間活力の推進、地域経済への波及について、「地域再生・活性化委員会」を設置し協議。学校施設について、改築の代替手段としてのリノベーションの可能性、余裕教室の有効活用、複合化等について協議
- 平成 26 年度 毎年度 1 億円を積み立てる「公共施設等再生整備基金」を設置
「公共施設再生基本条例」を制定。取り組みの進行管理を図るため公共施設再生推進審議会を設置

(2) 「習志野市公共施設再生計画」

- ① 目標
 - 公共施設の適正な維持
 - 公共施設の延床面積を削減し、再生計画に必要な事業費の 30% を削減
 - ファシリティマネジメント導入による予防保全への転換によるライフサイクルコストの低減
- ② 3 つの前提と基本方針
 - 【前提 1】「機能」と「施設(建物)」の分離
 - 【基本方針 1】
 - ・施設重視から機能優先へ考え方を転換
 - ・単一目的での施設整備を止め、多機能化・複合化を推進
 - 【前提 2】保有総量の圧縮
 - 【基本方針 2】
 - ・更新が可能な量まで、施設の更新事業費を圧縮
 - ・機能を出来る限り維持し、建物を削減
 - 【基本方針 3】
 - ・人口増減、市民ニーズを勘案して、施設更新の優先順位を決定
 - ・優先順位は建物につけるのではなく、機能に順位づけ

【基本方針4】

- ・未利用地の売却・貸付による有効活用を実施、施設再編により未利用地についても同様の取り扱いとし、一部は基金へ積み立て
- ・利用者負担の適正化、余裕スペースの活用による財源確保

【前提3】施設の質的向上

【基本方針5】

- ・計画的な維持保全による、建物の長寿命化
- ・予防保全により、よいコンディションを保つ。結果的に維持費用（ライフサイクルコスト）の節約につながる。

【基本方針6】

- ・環境負荷低減、効率的運営等、機能面での質的向上にも努める。

【基本方針7】

- ・避難所機能を強化。複合化、多機能化が進むことは、避難者の負担を少なくする機能を増やすことにもつながる。

③ 施設配置の考え方

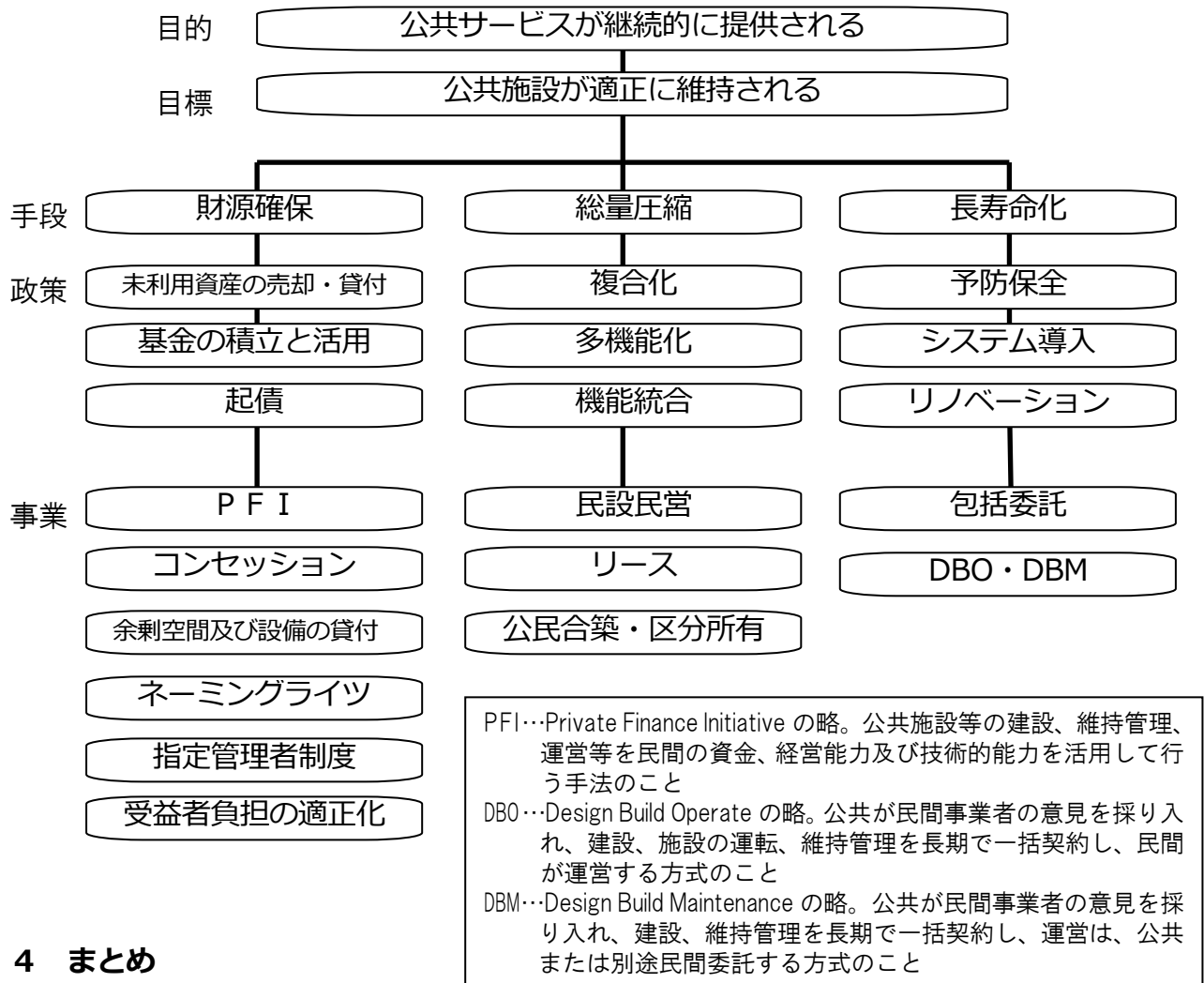
- 全市利用施設（市内に一つまたは数施設あり、全市民が利用する機能あるいは全市民のために存在する施設）… 「エリア分散型」の考え方に沿って、配置していく。
- 地域利用施設（コミュニティごとに配置され、施設が所在する、主に地域の市民が利用する施設）…小学校を地域の拠点施設とし、施設更新に伴い、複合化が可能な地域利用施設は複合化する。
- その他…公共施設再生整備事業が地域に展開した場合、どのような施設の配置となるかを明記した。単に、自宅と施設の距離だけを考えるのではなく、街中での生活動線と併せて考えることが重要。私たちの世代のことだけではなく、将来世代のことも考えなければならない。

④ 機能別アプローチ

- 各施設機能に着目し、更新時期や複合化する施設、施設の改修を行う時期等を明記した。
- 重要なのは良好な公共サービス提供のために、本当に施設が必要であるかを考えること。

⑤ 公共施設再生の手段と具体的手法

- 目標を達成するための手段として「財源確保」、「総量圧縮」、「長寿命化」の3つを設定
 - ・財源確保…当初想定しない新たな財源を確保し、公共施設更新費用に充当すること
 - ・総量圧縮…市の保有する公共施設の総延床面積を減らすことにより、建物の更新費用を減らすだけでなく、維持管理経費や運営費の縮減を図ること
 - ・長寿命化…施設を計画的メンテナンスにより長く使い、施設の更新費用、維持管理経費及び運営費を長期的に削減すること
- ・具体的手法として「政策的手法」と「事業的手法」を設定



4 まとめ

公共施設の維持管理については、本市をはじめとして各自治体が抱える大きな問題となっている。

平成 26 年 4 月には、国より「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」が示され、今後の人口減少等による公共施設等の需要の変化を踏まえて、長期的視点からの施設の更新、統廃合、長寿命化を図り、財政負担を軽減、平準化することの必要性等が示されており、自治体に対し、速やかに「公共施設等総合管理計画」を策定するよう要請している。

そのような中、本市においては、庁内に「公共施設維持管理推進会議」を設置し、平成 27 年度末の計画策定に向け、取り組んでいるところである。

国の指針では、計画に基づく公共施設等の除却については、平成 26 年度以降当分の間、地方債の特例措置を設けることとしているが、こうした特例措置の活用には遺漏が生じないよう、計画を策定していただきたい。

また、施設の統廃合については、市民のニーズ把握に努めることはもとより、地域における将来人口の推移や公共交通の整備状況など、様々な要素を一体的に考慮しながら、計画されるよう要望する。

視察を行った習志野市においては、平成 24 年に、機構改革により、公共施設維持管理関係業務と財産管理業務を統合・移管した部署と、建築住宅関係業務と教育委員会関係施設所管業務を統合・移管した部署を設け、全市的な視点における公有資産管理及び公共施設の建築と保全にかかる総合調整が図られていた。

本市においても、策定された計画が効率的に推進されるよう、専門部署の設置や専門職員の配置について、その必要性に応じ、柔軟に対応するよう要望する。