

■平成25年度 総務財政委員会 所管事務調査報告

調査テーマ：南海トラフ巨大地震への総合防災力について

【1】本市における状況

(1) 対策の基本的な考え方

①備える

国や県の被害想定に基づく地域防災計画の見直し（地震対策、避難対策、被災者対策）、地域、職域、学校などの防災教育や避難訓練への支援、避難場所や避難路の整備、飲料水などの生活物資の備蓄、被災後のBCP(事業継続計画)の策定

②守る

防災行政無線の整備更新、複数のツールの確保による迅速かつ正確な避難情報伝達体制の整備、災害対策本部を設置し、救命救助、応急復旧、生活再建対策を速やかに実行するための新庁舎災害対策本部機能の強化

③繋げる

住まいを失った人々のための長期避難所や福祉避難所、仮設住宅の建設、再建に繋げるための復旧、復興計画の着実な実施

(2) 南海トラフ地震の地震動・被害想定（H25年10月宮崎県発表）

①地震動：本市への影響 最大震度7、沿岸部で震度6強、内陸部で震度6弱

②被害想定

《最悪を想定した被害最大規模》

項目	県全体	本市
死者	35,000人	8,400人
負傷者	24,000人	3,800人
全壊棟数	89,000棟	18,000棟
被災1週間後の避難者	393,000人	64,000人
被災1週間後の断水	693,000人	99,000人
被災直後停電	534,000軒	64,000軒
被災直後固定電話の不通	338,000回線	37,000回線
被災1日後携帯電話基地局停波率	69%	79%

③対策の強化による人的被害の減災効果

《1》建物の耐震化（家具の固定化、ガラスの飛散防止）：耐震化率74%→90%

- ・建物倒壊による死傷者の軽減、出火件数の低減、避難路の確保、自力脱出困難者の減少→津波被害の軽減

《2》早期の避難行動：早期の避難率20%→70%

- ・地震発生後5分以内に避難

※《1》と《2》で、本市の死者数を8,400人→880人に減少させる。

(3) これまでの地震津波対策

①全庁的な地震津波対策の組織

延岡市地震津波対策推進会議を設置（平成25年10月）

「地震対策」・「避難対策」・「被災者対策」の3つの専門部会において、ハード・ソフト両面の具体策を総合的に検討し、推進する。(長期避難所の設置・運営などの課題別分科会も必要に応じ設置する。)

②災害情報システムの整備及び運用(平成25年10月)

津波浸水想定データ等を地図情報と重ね合わせ、危機管理室職員のPCで閲覧・印刷することができる「災害情報システム」の運用を開始する。

→任意の地点の浸水深や指定緊急避難場所等が検索できるため、市民からの問い合わせへの迅速な対応や津波ハザードマップ作成への活用などが可能となる。

③津波緊急避難場所指定基準の見直し

災害情報システムの運用により、平成25年12月に、従来の一律標高11.5m以上の高さとしていた津波避難場所を浸水深に応じた指定基準に基づき見直した(399箇所)。

(高台等は浸水区域外とし、津波避難ビルは、浸水深に3mの余裕高を加えた高さより上階または屋上とした。)

④協働・共汗津波避難路整備事業を活用した避難路の整備

《整備実績》

平成23年度…5地区 11路線

平成24年度…14地区 14路線

平成25年度…15地区 17路線 計34地区 42路線が整備済

⑤自主防災組織の整備や防災教育・津波避難訓練の実施

○本市の自主防災組織のカバー率 74.86%(平成26年2月現在)

○訓練等の実施回数(平成26年2月末)

防災教育: 181回 10,624人参加、防災訓練: 65回 9,494人参加

(4) これからの地震津波対策

①情報収集・分析・伝達機能の強化

○新庁舎の災害対策本部室に多重通信回線を確保するなど、災害拠点機能を高める。

○災害情報システム(平成25年10月構築)を活用し、避難の障害となる土砂災害リスク等を地図情報化する。

○防災行政無線システムの統合及びデジタル化を図る。

②浸水想定と避難場所を示した津波ハザードマップを全世帯配布予定(本年4月)

《津波ハザードマップの作成目的》

○住まいの地域の浸水の有無、浸水深、避難場所の確認

○職場、学校等よく行く場所の浸水の有無、浸水深、避難場所の確認

○家族で話し合う。→「津波てんでんこ」の正しい意味の理解

③家庭における備蓄の推進

○本市の被災1日後の避難者は、6万8千人(内避難所4万5千人)であるが、1週間後には6万4千人(内避難所4万8千人)となり、避難所避難者が増加する。

→家が無事でも水(断水)や食料を求めて避難所に詰めかける。家を失った人々のためにも、家庭で1週間分の水と食料を備蓄しておくことを促進する。

④「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」(平成25年12月施行)に伴う各種計画の策定等

○本年3月末を目途に国の中央防災会議で地域指定答申・基本計画決定を行う予定

○本年2月 地域指定についての意見照会が県を通じて行われる。

◆南海トラフ地震防災対策推進地域(1都2府27県705市町村)

◆南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域（1都12県113市町村）

のいずれにも本市は含まれている。

○来年度以降、都道府県地域防災計画（推進計画）及び市町村地域防災計画（推進計画）の改訂が行われる。

○推進計画は、基本計画を基本に作成する。

（津波からの避難施設や避難経路の整備、迅速な救助の確保、関係機関等との連携協力の確保等の内容を盛り込むことが予想される。）

○津波避難対策緊急事業計画の作成

特別強化地域指定の市町村長は5カ年(26-30)計画を作成する。

→津波からの避難場所及び避難経路の整備（目標、達成期間）、集団移転促進事業（要配慮者利用施設等含む）を盛り込むこともできる。

→計画策定により、財政上の特例措置（補助率2/3へのかさ上げ）が受けられる予定

⑤総合的な地震津波対策計画の策定

○来年度早期に延岡市地域防災計画の改定を予定→南海トラフ巨大地震想定へ対応

○延岡市地震津波対策推進会議(平成25年10月設置)における議論を加速させる。

⑥避難困難地域に対する対策

津波到達時間、避難場所までの距離を勘案し、避難困難地域の推計を行う。

今後、対策の検討及び決定→避難場所の追加、避難路・避難施設の整備等の対策を地元の意見を聞きながら検討を進めていき、具体的な整備を行う。

【2】他自治体における取り組み状況

◎気仙沼市（宮城県）における東日本大震災後の地域防災計画の見直しについて

(1) 構成の見直し

①「地震対策編」と「津波対策編」を別編とする。

○国の防災基本計画の修正、宮城県地域防災計画の見直しに対応し、新たに「津波対策編」を策定

○宮城県地域防災計画の見直しと同様に、現行の「震災対策編」をベースに「津波対策編」を策定

○現行の「日本海溝特措法編」も盛り込み、「地震対策編」と「津波対策編」の2冊に分冊

(2) 見直しのポイント

→東日本大震災の教訓を踏まえ、見直しのポイント（重点対策）を設定

①減災に向けた対策の推進

○ハード対策で地震・津波による被害をできるだけ軽減

○地域活動と連携した防災教育の強化

○災害教訓の伝承

○停電対策

○防災体制の確立

○津波避難訓練の実施

②相互応援・受援体制の構築

○防災関係機関の応援の円滑な受入、受援計画の策定

○民間事業者、ボランティアの受け入れ態勢の円滑化、全体調整会議の実施

- ③災害時要援護者対策の強化
 - 災害時要援護者の把握途中の段階での被災からの教訓
 - 災害時要援護者の避難者支援、福祉避難所の強化
- ④自助・共助による取組の強化
 - 自主防災組織の育成等の支援
- ⑤多様な情報伝達体制の整備
 - 確実な情報伝達手段の確保
 - 車での避難者への津波情報伝達の体制検討
- ⑥津波避難対策の強化
 - 津波避難場所、津波避難ビル、避難路の整備
 - 地域の実情に適合した地域別の津波避難計画の作成
 - 避難所の長期化対策
 - 孤立集落対策
 - 食料・飲料水等の確保
- ⑦多様な主体の参加による防災体制の確立
 - 男女共同参画等の視点の導入

【3】まとめ

南海トラフ巨大地震については、昨年10月に県が被害想定や浸水予想を公表したことなどにより、市民の関心がとても高くなっている。

そのような中、当局においては、ハード面では、協働・共汗津波避難路整備事業による避難路の整備や津波避難場所案内図、海拔表示板、津波避難ビル標識の設置などを進め、ソフト面でも自主防災組織の充実や防災教育、防災訓練への支援を実施していただいているところである。

昨年10月には災害情報システムの運用を開始し、パソコン上で任意の地点の浸水深などの情報の検索ができるようになり、市民からの問い合わせへの迅速な対応が可能となるなど市民の不安解消に努力していただいているところである。

併せて本システムを活用し、来月には市内全世帯へ浸水ハザードマップを配布する予定であり、今後も引き続き、避難困難者への対策等を着実に進めていきたい。

また、昨年12月に「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が施行され、本市は、国の「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」に指定される見込みとなっており、指定後に策定する津波避難対策緊急事業計画が総理大臣に同意されれば、各種整備に財政上の特例措置（補助率2/3へのかさ上げ）が受けられることになるので、地域指定や計画の作成・同意を遺漏なく進めていただくことを要望する。

一方、地域防災計画（推進計画）の改定も予定されるなど、様々な対応が必要となってくるので、今後の危機管理室の人員体制について検討するとともに、昨年10月に設置した延岡市地震津波対策推進会議を有効に活用するなど、全庁的な体制で地震津波対策をより一層加速させることを併せて要望する。

調査テーマ：公共施設維持管理システムの構築について

【1】本市における取り組みの状況

(1) 本市の公共施設の現況について（「延岡市公共施設維持管理方針」より）

①市内の主な公共施設

建築物	一般施設	385 棟	庁舎・福祉施設・コミュニティ施設・文化施設・スポーツ施設・環境施設等
	学校施設	265 棟	小学校、中学校等
	住宅施設	284 棟	市営住宅等
その他 インフラ 施設	道路・橋梁	市道延長 1,418.5 km、橋梁 673 橋	
	下水道施設	公共下水道施設 処理場 4 箇所、ポンプ場 10 箇所 雨水管 37.7 km、污水管 475.1 km、合流管 58.9 km 集落排水施設 処理場 11 箇所、污水管 98.9 km	
	公園施設	都市公園 107 箇所、161.69ha、遊具 304 基	

②公共施設の経過年数内訳

年数	5年未満	5年～10年	10年～15年	15年～20年	20年～25年	25年～30年	30年～35年	35年～40年	40年～45年	45年～50年	50年以上	計
棟数	24	42	68	153	92	69	117	122	131	78	38	934

※30年以上経過：486 棟（52.0%）、20年以上経過：647 棟（69.3%）

③公共施設の面積別内訳

面積	50㎡～100㎡	100㎡～200㎡	200㎡～500㎡	500㎡～1,000㎡	1,000㎡～2,000㎡	2,000㎡～3,000㎡	3,000㎡以上	計
棟数	261	142	208	133	145	28	17	934

※30年以上経過：約 275,000 ㎡（49.0%）、20年以上経過：約 372,000 ㎡（66.3%）

(2) 公共施設維持管理方針

今後さらに進展する少子高齢化などの社会経済情勢の変化により、地方自治体の財政運営等が厳しさを増すと予想されるなかで、従来通りの施設の維持管理では様々な行政需要に対応できなくなることから、今後の施設の維持管理の在り方を示す計画を策定するにあたっての一定の方針を示したもの。

- ①データ管理の一元化、②施設総量の適正化、③施設の長寿命化、④予算の平準化、⑤市民、利用者の意見、⑥組織体制の整備の6つの柱により今後の作業を進めていく。

(3) 今後の取り組み

◆1 年目の取り組み

- 公共施設の実態調査
- 公共施設の実態調査を踏まえた分析・評価
- 適切な維持管理に係る課題の整備と庁内協議
- 施設カルテの作成

◆2 年目の取り組み

- 維持管理の方向性の検討
- 将来シミュレーションの実施
- 維持管理に係る庁内検討会
- 適切な維持管理に向けてのロードマップ等の検討
- 公共施設維持管理計画の策定及び公表
- システム導入の検討

◆3 年目以降の取り組み

各インフラ施設の長寿命化計画との調整を図りながら、計画を推進する。

《参考》その他の長寿命化計画等

- 橋梁長寿命化修繕計画・・・平成 25 年度策定予定
- 公共下水道長寿命化計画・・・平成 24 年度に施設編を策定済。平成 26 年度に管路編を策定予定
- 公園施設長寿命化計画・・・平成 25 年度中に計画策定予定
- 新水道ビジョン・・・平成 21 年 3 月に「水道ビジョン」を策定済。平成 25 年度に耐震診断を行い、平成 27 年度中に「新水道ビジョン」を策定予定
- 市営住宅長寿命化計画・・・平成 21 年度策定済。対象となる住宅施設は、公共施設維持管理方針でも対象とする。

【2】他自治体における取り組み状況

秦野市（神奈川県）における「公共施設の再配置」の取り組み

(1) 秦野市における「公共施設の再配置」

同市では、公共施設のあり方について抜本的な見直しを行い、その適正な配置及び効率的な管理運営を実現することを「公共施設の再配置」と定義し、市民とともに将来の公共施設のあるべき姿を考え、ともに再配置を進めていくために、下記の取り組みを行ってきた。

【平成 20 年 4 月】総務企画課内に特命の組織である「公共施設再配置計画担当」を設置

【平成 20 年 10 月】「秦野市公共施設白書」を公表

【平成 21 年 12 月】第三者である学識経験者や有識者で構成する「秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会」を設置

【平成 22 年 6 月】同委員会より「秦野市の公共施設再配置に関する方針（案）『委員会からの提言』“ハコに頼らない新しい行政サービスを！”」が提出される。

【平成 22 年 10 月】「秦野市公共施設の再配置に関する方針“未来につなぐ市民力と職員力のたすき”」を定める。

(2) 秦野市公共施設白書について

◎公共施設白書の役割

- ①白書では、公共施設を量（ストック）、経費（コスト）、利用状況（サービス）の三つの視点でとらえ、現状と課題を明らかにする。
- ②全庁的、横断的な把握と比較が可能となり、更新問題への対応に対する庁内の共通認識形成の足がかりになる。
- ③管理運営への参画、税や使用料の支払いなど、公共施設を支えているのは市民である。白書の公開による情報の共有を行えば、市民との議論、市民同士の議論が可能となる。
- ④「公共施設更新問題への対応」に市民権を得ることができる。

◎秦野市公共施設白書の特徴

- ①道路や上下水道設備等を除く全ての公共施設の現状をとらえ、課題とともに所管の枠を超えて横断的に比較
- ②「本編」（204頁）と「施設別解説編」（292頁）の2部で構成
- ③自前で作成した結果、画一的でない市独自の視点での現状分析と課題を抽出
- ④人件費までをとらえた利用者一人あたりのコスト、施設の稼働率、県下各市との比較など、公開の機会のなかった情報を掲載
- ⑤行政に都合の悪い情報も、利用者に都合の悪い情報も包み隠さず全てを掲載
- ⑥平成25年5月に平成24年度改訂版を発行するなど、常に情報を発信し続け、庁内や市民の危機感が薄れないようにする。

(3) 秦野市の公共施設再配置に関する方針

【基本方針】

- ①原則として、新規の公共施設（ハコモノ）は建設しない。建設する場合は、更新予定施設の更新を同面積だけ取り止める。
- ②現在ある公共施設（ハコモノ）の更新は、できる限り機能を維持する方策を講じながら、優先順位を付けたうえで大幅に圧縮する。
- ③優先度の低い公共施設（ハコモノ）は、すべて統廃合の対象とし、敷地は賃貸、売却によって、優先する施設整備のために充てる。
- ④公共施設（ハコモノ）は、一元的マネジメントを行う。

【優先順位】

優先度	施設の機能
最優先	義務教育
	子育て支援
	行政事務スペース
優先	財源の裏付けを得たうえで、アンケート結果などの客観的評価に基づき決定
その他	上記以外

※最優先は自治体運営上最重要な機能だけ。

（秦野市に市民病院はない。ごみ処理は広域処理。

→自治体の事情により内容は大きく異なる。）

※優先度は、客観的評価を重視する。

※「ハコ」の維持を優先するという意味ではなく、様々な工夫をして「機能」の維持を優先するという意味

【数値目標】 ◎今後40年間の削減目標

		2011-20	2021-30	2031-40	2041-50	合計
学 校	面積	△900 m ²	1,400 m ²	15,200 m ²	26,500 m ²	42,200 m ²
	割合	△0.5 %	0.9 %	9.4 %	16.5 %	26.2 %
その他	面積	2,200 m ²	5,100 m ²	13,300 m ²	9,600 m ²	30,200 m ²
	割合	3.2 %	7.3 %	19.0 %	13.7 %	43.2 %
合 計	面積	1,300 m ²	6,500 m ²	28,500 m ²	36,100 m ²	72,400 m ²
	割合	0.6 %	2.8 %	12.3 %	15.6 %	31.3 %

○40年かけて72,400 m²、更新の対象となる施設面積の約31%を減らし、346億円の財源不足を解消。

【3】 公共施設維持管理に関する国の動向

総務省は、公共施設老朽化対策として、平成26年度より「公共施設総合管理計画」の策定を自治体に要請することについて指針案をまとめた。

《主な内容》

- 10年以上の長期計画とすることを求める。
- 計画策定費用への特別交付税措置(措置率1/2)を行い、自治体を支援する。
- 施設を解体、撤去する場合に、当分の間、総合管理計画の策定を条件として地方債の充当(充当率75%)を認め、不要な施設の撤去を促す。
- 本年度中に正式な指針を示す見込みである。

【4】 まとめ

本市の公共施設(建築物)は、その7割近くが建築から20年以上、さらに5割近くが30年を経過しており、今後、その維持管理や更新などに多大な費用が必要になると想定される。

また、少子高齢化による人口減少や経済規模の縮小による今後の財政運営等を考えると、施設の統廃合を含めた維持管理計画を策定し、実行することによって維持管理経費等の削減を行うことが喫緊の課題であると考えます。

このことについては、全国の多くの自治体が同様な課題を抱えているため、国においても同一の認識をもっており、総務省は全国の自治体に「公共施設総合管理計画」の策定を要請し、計画の作成費用や条件付きではあるが、既存施設の解体、撤去等に財政支援を行う方針を打ち出したところである。

本市においては、来年度より「公共施設維持管理計画」の策定に向けた具体的な作業が、本格的にスタートするところであるが、本委員会としては、本計画の策定・実現が将来の本市の財政運営に非常に大きな影響を与えると考えるので、市民生活への影響と将来的な財政負担とのバランスがとれた、将来的に持続可能なシステムの構築を要望する。

そのためには、担当職員が計画の詳細まで把握した上で、計画策定の最終段階での意思決定等を行う必要があるため、専門のコンサルタントに業務を委託する際にも、出来るだけ担当職員が業務に関与していただきたい。

また、計画策定にあたっては、所管が複数の部局にわたる上に、多大な事務量が予測されるので、将来的には、専門部署の設置や新たに導入されるCFT制度の活用などによる組織体制の強化も併せて要望する。