

令和5年9月21日

能美市議会

議長 田中 策次郎 様

総務産業常任委員会

委員長 仙台 謙三

総務産業常任委員会 所管事務調査報告書

所管事務調査テーマ：「自治体における防災・減災対策について」

- I. はじめに
- II. 令和4年8月大雨に関する対応状況
- III. 行政視察における学び
- IV. 能美市の防災に関わる課題及び提言

I. はじめに

総務産業常任委員会では、近年、災害対策や内水氾濫などの新たにクローズアップされつつある災害などを踏まえ、令和4年度の所管事務調査のテーマを表題の通り協議の上、決定をした。その後、令和4年8月4日に発生した大雨は能美市においても甚大な被害をもたらした。既に決定していたテーマに現実的な市の課題を加えつつ、調査を行う事とした。

調査の経過については、まず調査案件について、所管部署からの説明を受け市の対応状況を把握すると共に、市内における被災個所の視察による現状を把握、これらを合わせて課題の整理を行った。

行政視察については、平成30年7月の豪雨災害で被災した倉敷市、岡山市、福知山市を訪問し、他市における水害対策の現状を学び、能美市の災害対策への参考ともなる事柄を学んだ。

さらには、能美市の災害復旧・復興対策として実施した令和4年9月補正予算、12月補正予算、令和5年度の当初予算に計上された災害復旧・復興予算について再度協議を行った。

今後、本市が水害に対する防災、減災の取り組みを進めていく上での一助となるべく、提言も含めての所管事務調査をまとめたものである。

II. 令和4年8月大雨に関する対応状況

1. 気象警報の発表状況

8月3日、23:07に発表された大雨注意報、その後、日付が変わり翌4日の早朝4:18の大雨警報の発表後わずか1時間以内に、土砂災害警戒情報、洪水警報と続いた。その後、5:40に鍋谷川が氾濫危険水位に到達したとの情報が出された。この時点で、既に寺嶋町においては、溢水が発生していたとのことであった。その後、一旦、落ちついた状態から再び降り始め、激しい雨により、11:00以降、鍋谷川、梯川に続き、手取川においても一時氾濫危険水位に到達し、14:31には梯川右岸が氾濫となった。同日、20:45には土砂災害警戒情報は解除となった。

この大雨の1時間当たりの降水量のピークは、8月4日の4:00～5:00時点において、鍋谷で86mm、坪野では64mmであった。

市役所の災害対策の動きとしては、4日の4:18の大雨警報の発表を受け災害警戒体制に入り、6:40には災害対策本部が設置された。4日の6:30には第1回災害対策本部会議が行われ、以降、4日には4回、5日には2回、8日は1回と、計8回の開催となった。

また、避難情報等の発令状況については、4日の6:40には鍋谷町と寺嶋町に避難指示が発令され、12:00には全町会および町内会に自主避難が呼びかけられ、13:20には自主避難所が追加された。

開設された避難所および避難者の状況は次の通りである。なお、数値は、いずれもピーク時のものとなっている。

表：市内に設置された避難所名及び避難者数

和気小学校	52人	寺井地区公民館	58人
辰口福祉会館	190人	寺井体育館	0人
宮竹小学校	19人	根上総合文化会館	95人
物見山総合体育館	25人		

2. 被害状況

今回の災害においては、人的被害はなかったものの、家屋などの建物や農地に甚大な被害が発生し、林道などにおいても多大な被害を被ったものである。

表：建物被害（左表：住家 / 右表：住家以外の建物）

住家		住家以外の建物	
1) 全壊	1棟	1) 建物	64件
2) 半壊	14棟	2) 事業所	40件
3) 床上浸水	14棟	計	104件
4) 床下浸水	144棟		
5) その他	4棟		
計	177件		

表：農地被害

土砂流入	12ha	用排水路	1 km	冠水	20ha
頭首工	15 か所	用水支障	43ha	イノシシ柵	1km
土砂流入地域	13 か所	和気町、寺畠町、鍋谷町、坪野町、金剛寺町、仏大寺町、館町、和佐谷町、長滝町、苮生町、徳山町			
農業施設被害	30 か所	復旧：18、施工中：6、発注予定：6			

表：主な被害及び復旧対策の進捗状況

・林道施設被害	15 か所	復旧：1、施行中：3、発注予定：11
・市道被害	13 路線	復旧：13
・水路被害	3 か所	復旧：2、施工中：1
・公園施設被害	1 か所	復旧：1
・土砂崩れ	21 か所	(個人宅裏山)
・上下水道施設被害	2 か所	復旧：2
・学校等施設被害	7 か所	復旧：7
・文化財・景勝地	5 か所	復旧：4、調査中：1
・県道被害	10 か所	復旧：6、施工中：4
・河川被害（県管理）	32 か所	復旧：32

3. 被災者支援の取り組み

被災者支援の取り組みについては、災害ボランティアセンター、及び災害ゴミ仮集積所の設置がなされた。

災害ボランティアセンターは、8月5日～26日に渡っての設置となり、泥出し、災害ゴミ排出・清掃などがボランティアの方々によって行われた。活動者数608人、活動件数15件であり、活動地域は寺畠町、金剛寺町、坪野町、福島町などである。

災害ゴミ仮集積場は、8月5日及び11日に、根上フラワーセンター駐車場、九谷陶芸村駐車場、及び物見山運動公園駐車場に設置をされた。なお、8月11日は物見山運動公園駐車場のみに設置がなされた。災害ゴミ最終処分重量は、971トンであった。

支援制度については、罹災証明等の各種申請書類の発行の他、各種給付や料金の減免など、37種類に渡って行い、その他、噴霧器や排水ポンプの貸し出しなどがなされた。災害手続におけるワンストップ窓口は、8月12日から3月31日まで設置され、期間中の相談件数は106件であった。

また、支援制度の説明会も災害見舞金の申請期限を前にあらためて開催され、11月16日には根上地区で28人、同17日には寺井地区で13人、次いで22日には辰口地区で20人が被災に関しての様々な相談を受けられた。

4. 復旧・復興対策への予算措置

災害への復旧・復興対策への取り組みとして、9月及び12月定例会において、補正予算案が上程、承認された。主な項目について概要を記述するとともに、予算案の項目と金額を示す。

表：災害関連予算：令和4年9月および12月定例会

種別	事業名	金額（千円）	
安全安心の まちづくり	被災者生活再建支援事業	18,500	
	災害見舞金	2,500	
	災害ボランティア運営事業	1,200	
	浸水対策事業	37,500	
	土木災害復旧事業	197,250	
	住宅応急修理支援事業	8,121	
	賃貸型応急住宅借上事業	3,000	
	宅地浸水等対策促進事業	1,000	
産業振興	中小企業災害対策融資利子補給補助金	3,000	
	営農継続支援対策事業	2,6	
	営農環境整備支援事業	30	
	農村DXによる災害復興支援事業	3,000	
	農地・農業施設災害復旧事業	200,910	
	林業施設災害復旧事業	114,200	
	イノシシ侵入防止柵災害復旧事業	7,610	
住環境・ 教育力	災害廃棄物処理事業	2,520	
	児童福祉施設災害復旧事業	2,100	
	学校教育施設災害復旧事業	5,280	
	社会教育施設災害復旧事業	11,550	
	保健体育施設災害復旧事業	119	
	計	622,030	

5. 災害対策についての取組み：今後の水害及び土砂災害対策の方向性

次表は、本年度、令和5年度当初予算に盛り込まれた水害及び土砂災害対策の取組みについての予算項目である。

表：令和5年度以降の取組

住宅地の 浸水対策	・浸水状況調査の実施	
	・調整池の増設	
	・排水ポンプの増設	
	・う回路、避難路の確保	
	・浸水対策、資機材の確保に対する支援	
	・床下排水ポンプ、送風機の貸出	
	・宮竹用水の事前停水措置	
農林業 施設等 の対応	・頭首工の復旧	
	・イノシシ柵の復旧	
	・鍋谷和佐谷林道、金剛寺鍋谷林道について 災害査定終了、順次着工	
安全な 避難の ための 支援	・市民への適時的確な情報提供	
	・要配慮者の避難に対する取り組みの推進 (個別避難計画の作成)	
	・自助、共助の意識向上に向けた普及啓発 (避難ルール作成支援、出前講座、防災士研修等)	
避難所の 見直し	・企業等の協力による一時的な避難場所 及び車の避難場所の確保	
	・避難場所、避難方向の検討	
	・ハザードマップの更新	
避難場所 等の確実な 伝達	・情報伝達手段の多重化	
	・多様化（公式LINE、NOMIメールの開始）	
	・聴覚障がい者、外国人にもわかりやすい内容で発信	
大雨災害の 教訓の伝承	・災害の教訓を後世に知らせる	
	・防災士のスキルアップのための実習機会の提供	

6. 令和5年度当初予算：災害関連

被災後の9月及び12月議会において、予算化された事業については、先に述べた通りであるが、令和5年3月議会において議会に承認を求めた当初予算については、次の通りである。

表：防災に関する令和5（2023）年度 当初予算（単位：千円）

1. 自衛消防団活動支援事業	7,004
2. 自主防災組織運営支援事業	4,870
3. 災害対策出動費	2,428
4. 防災センター利用促進事業	2,000
5. 洪水ハザードマップ作成事業	5,444
6. 地域防災計画更新事業	9,900
7. 水防関係活動業務費	2,919
8. 災害対策本部機能強化費	38,917
9. 防災情報伝達システム整備事業	345,687
10. 急傾斜地崩壊対策事業（県単独）	73,500
11. 浸水対策事業	275,000
12. 民間宅地調整池整備支援事業	2,000
13. 避難用農業管理道路整備事業	5,000
計	774,669

Ⅲ. 行政視察における学び

平成30年西日本豪雨により甚大な被害が生じた倉敷市真備地区、岡山市並びに平成に入り、内水氾濫を含めた、度重なる由良川水害で被災した福知山市など3市の復興計画の進捗状況と今後の地域防災計画、防災教育について、令和4年11月9日から11日に行政視察研修を行ってきた。

1. 倉敷市

この災害は、なぜ起きたのか、どうすれば防ぐことができたのか、について、復興計画の進捗状況と防災教育事業を聴講し、考察を深めた。

倉敷市においては、高梁川と小田川の合流部がバックウォーターで氾濫したことをうけ、能美市においても、手取川及び梯川への合流地点からの影響を受けており、対策は急務であると感じた。

又、避難情報の発令「避難勧告」を危険な情報として共有出来なかったことが被害を大きくしたとのことなので、防災情報の共有システムの構築が必要。

令和3年12月実施の復興状況の住民アンケートで、災害直後に比べ防災意識が薄れているとの説明があり、能美市においても、今回の大雨の反省点や教訓が薄れていくことがないように引き続き意識を高めていくことが大切と感じた。

2. 岡山市

浸水対策を進めていくうえで、市（公助）、市民（共助と自助）、事業所（共助と自助）が、役割分担により、30年後の姿をイメージして目標を共有して取り組む姿は、参考になった。

岡山市主催の総合避難訓練は、年1回、各区、各地域で実施し、避難所開設、避難物資組み立てなど、工夫した現実的な訓練をしている。

能美市としても、地域防災力向上のために、町会・町内会の避難訓練の現状を把握し、内容を検証する必要があると感じた。

3. 福知山市

内水氾濫が発生する地域に土のうステーション設置や小規模の土砂除去を共同で実施した場合に補助金制度があり、又、自治会の自主防災訓練では、要配慮者の避難支援訓練や車中避難訓練を実施するなど、工夫のあとが伺われた。

又、治水対策では、ハード面では、国・県・市の連携、役割分担が大切ということと、ソフト面では、住民に、県・自治体の防災情報をインターネット・ポータルサイトで入手してもらうことや、各家庭で、マイタイムラインの作成も実施していたので、参考にすべきと感じた。

IV. 能美市の防災に関わる課題及び提言

1. 能美市の防災の課題について

これまで、調査をしてきた結果、令和4年8月4日の豪雨と同程度あるいは、同程度以上の豪雨時に被害を出さないためにも、さらなるハード対策、ソフト対策の強化が必要である事は論を待たない。

また、防災とは、災害を未然に防止し、災害が発生した場合に、被害の拡大を防ぎ、災害からの復旧を図るという事であるが、頑丈な施設や行政主導の行動だけでは防ぎきれない災害がある事は否定できない。行政主導の取り組みに加えて、町会や町内会、企業や団体、さらには能美市の防災士会（防災士）や個人などによる住民主体の取り組みの啓発などに注力をしていかなければならないと考える。

さらには、国土交通省が河川氾濫への対策の新たな要の取組として、同省ホームページにおいて「流域全体で河川管理者が主体となって行う治水対策に加え、（中略）その河川流域全体のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水害を軽減させる治水対策、『流域治水』への転換を進めることが必要」としている。

能美市内においても、既に多くの「流域治水」対策が実施及び計画されているが、一例として、本年（令和5年）6月5日、手取川宮竹用水土地改良区・小松市・能美市の3者による「治水協力協定」が挙げられる。この協定は、全国初となるもので、大雨が予想される前に、農業用水を完全に停水し、宮竹用水管理の総延長約110kmの水路を「排水路専用」として使用する事ができ、さらに水田も含めて調整池の機能を担う効果が期待できるもの

である。

今後も、必要に応じで、必要な個所に必要な施策を講じることが重要であり、その為にも、決定した施策を単に周知するのではなく、関係者を交えた協議から地域の水防活動を展開すべきであり、能美市が対話と納得と協力による「協働」の「流域治水」も含めた自然災害・水害対策を講じる事が大切である。

また、土砂災害などへの備えについても、どの様に地域全体の理解と協力を得ながら関係する住民の生命と財産を守っていくべきか、行政の抱える課題は大であるが、初期段階から関係者に知恵を頼る事も欠けてはならない視点であろう。

今後は、住民が自らの判断で行動を取り、行政は全力で支援するという体制の構築を基本課題と捉えつつも、このまま今すぐに住民の方々が自らの判断で行動できるとは考えにくく、住民の努力に任せるだけでは冷たい行政に見えてしまうであろう。住民が自らの判断で行動を取りやすくする、また各自で判断できるだけの材料やきっかけづくりに、行政として尽力すべきと考える。

当然の事ながら、行政だけに押し付ける事は、宜しくはない。防災活動を行っている各種団体や防災士などの活動実績などがあり、また専門的知見を有する個人や団体とも十分に意見を交わしながら、市民が自らの判断で、より安全安心な方向へと判断・行動しうる様に、能美市がどの様に取り組んでいくかが重要となってこよう。

2. 提言

それでは、次において所管事務調査のまとめとなる「提言」を、ハード対策及びソフト対策の別に記す。

1. ハード対策

- ① 越水した鍋谷川については、国、県及び関係する自治体に関わり、川幅拡幅や護岸の整備が計画どおりに進捗しているところであるが、引き続き関係機関が連携を密にし、早期完了に向け整備促進を図る必要がある。
- ② 避難情報伝達の手段として、現状の防災行政無線放送に加え、本年よりスタートした能美市公式 LINE、Nomi メール の活用の仕方を丁寧に市民に伝え、LINE の登録率増加を目指す取組みが必要である。
- ③ 災害が頻発かつ大規模化しており、今後発生しうる災害において、避難者の増大が考えられることから、避難所となる施設におけるトイレの確保やペット同行避難環境の充実が必要である。
- ④ 洪水氾濫を防ぐため、河川上流の森林保全による災害防止、治水、貯水池整備、河道掘削、農業用水路の事前停水など、様々な対策について、行政、農林業従事者、町会・町内会の関係者など地域のあらゆる関係者が協働して行う「流域治水」対策を強力的に推進

する必要がある。

- ⑤ 浸水想定区域に住む市民が、今後も安心して暮らし続けるためのまち整備として、雨水貯留施設や止水板などの設置による浸水対策及び企業等における変電設備の浸水対策など、水害を意識した街づくりの推進を一層進める必要がある。
- ⑥ 気候変動等の影響により、水害の頻発・激甚化が懸念される中、地域を水害から守るために国・県・市がなお一層の連携強化を図り、流域全体の協働による総合的かつ多層的な対策を実施する必要がある。

2. ソフト対策

- ① 町会・町内会の自主防災組織の課題を聴取し検証する必要がある。
- ② 町会・町内会の避難訓練の内容（参加率含め）を調査し、工夫した実践的な内容になるよう情報の共有化を図る必要がある。
- ③ 防災士の人数は増えているが、その役割、活動内容について、町会・町内会で、乖離があり、実態調査を市の防災士会と連携して進め、平時での活動の仕方を防災士全員で学ぶ機会を設ける必要がある。
- ④ 市民による自発的な水防活動を促進するために、新しいハザードマップに土のう等の水防用資機材の配置場所を掲載するなど、浸水対策に関する情報提供の強化を図る必要がある。
- ⑤ デジタルデバイドの解消を目指し、相談体制や使い方講座などを民間企業の協力を得ながら進めていく必要がある。
さらに、すべての市民を対象にした情報受容の改善を図り、防災意識の向上を図る必要がある。そのためにも、高齢者や外国人などの情報弱者や避難困難者がデジタル化の恩恵を享受できるよう従来から行っている細やかな個別支援についてデジタルを活用して効果的に行う体制を充実させるなどの対策が必要である。
また、積極的なデジタル技術の活用により、市民一人一人の防災意識のさらなる啓発や適切な情報をより迅速に市民に伝達する、または市民が情報を検索し受信するためのシステム構築を行う必要がある。

以上で、所管事務調査の報告とする。