

平成29年西尾市監査委員公表第29号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく西尾市職員措置請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成29年 7月24日

西尾市監査委員 角 谷 孝 二  
西尾市監査委員 鈴 木 正 章

- 第1 請求文
  - 1 措置請求書

## 西尾市職員措置請求書

西尾市監査委員  
角谷孝二様  
颯田栄作様

平成29年 5月25日

代表請求者

住所 ●●●●●●●●●●●●●●●● 職業 ●●●●  
氏名 ● ● ● ●

共同請求者

住所 ●●●●●●●●●●●●●●●● 職業 ●●●●  
氏名 ● ● ● ●

共同請求者

住所 ●●●●●●●●●●●●●●●● 職業 ●●●●  
氏名 ● ● ● ●

共同請求者

住所 ●●●●●●●●●●●●●●●● 職業 ●●●●  
氏名 ● ● ● ●

(以降の共同請求者は、巻末に添付します。)

### 請求の要旨

- ① 当該行為の担当部署など  
西尾市長 ●●●●● 及び 西尾市副市長 ●●●●●  
並びに 西尾市資産経営戦略局長 ●●●●●

- ② いつどのような行為が行われたか  
平成28年5月30日に西尾市と株式会社A(以下「A」という。)との間で交わした「新たな官民連携手法(西尾市方式)による公共施設再配置第1次プロジェクト」事業(以下、事

業) という。) に伴う支払を、下記の如く行った。(事実証明書 1)

平成 28 年度 61, 149, 600 円 (税込)

平成 29 年度 91, 397, 349 円 (税込)

③ 上記②で行われた支払行為が違法、かつ不当な理由

- (1) 南海トラフ地震に係わる地震防災対策の推進に関する特別措置法 (以降南海トラフ特別措置法と称する) (平成 14 年 7 月 26 日法律第 92 号) (最終改正: 平成 27 年 9 月 4 日法律第 63 号) (事実証明書 2) に照らしあわせ本事業が、法の趣旨及び精神に違反している為、本支払は不当である事。

ア 同法第一条 (目的) において、「南海トラフ地震による災害が甚大で、かつ地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み、南海トラフ地震による災害から国民の生命、身体、及び財産を保護する為 南海トラフ地震防災対策推進基本計画等の作成、南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業の財政上の特別の措置について定めると共に・・・〈中略〉・・・災害対策基本法 (昭和 36 年法律第 101 号) 地震防災対策特別措置法 (平成 7 年法律第 110 号) その他の地震防災対策に関する法律と相まって、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進を図る事を目的とする。」と定められている。

イ 一方、当西尾市は、内閣総理大臣から、中央防災会議の諮問を受けた上で「南海トラフ地震防災対策推進地域」(事実証明書 3) の指定を受けている。これは、内閣総理大臣が、南海トラフ地震が発生した場合に、著しい地震災害が発生するおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、南海トラフ地震防災対策推進地域 (以下『推進地域』と言う。) として指定するものである。

ウ 同法、即ち、前述の南海トラフ特別措置法第 20 条第 1 項により、「地方公共団体は、推進地域 (西尾市が該当する) に於いて、避難施設、救助活動拠点等の消防用設備などの他、南海トラフ地震に関して地震防災上緊急に整備すべき施設の整備に努めなければならない」と定められている。

ここで、南海トラフ地震に対してと、定められている限りは、必然的に、えられる最良の耐震性能及び津波対策をおこなうべきである。

つまり耐震に関しては、用途係数は、支所棟は、本庁舎系施設に含まれ、1.5、津波レベルはレベル 2 (M9 クラス) を想定しなければならない。(事実証明書 4) これに対して、本事業は、新設 5 施設、改修 12 施設について全く、このことを考慮していない。(国や県は、いつでも相談にのると言っているにも関わらず)

このように本事業は、同法第 20 条 1 項の趣旨に違反しており、この点からも今回の支払は、違法、不当と考えられる。

- (2) 災害対策基本法 (昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号) (事実証明書 5) 第一章 (総則) 第一条 (目的) の趣旨に本事業は、違反している為、今回の支払は不当である。

ア この法律は、前述の (1) 南海トラフ特別措置法と相まって南海トラフ地震に係わる地震防災対策を進める上で重要な法律である。

つまり「国土及び国民の生命、身体及び財産を災害から保護する為防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及び、その他の公共機関を通じて、必要な体制を確立し、責任の所在を明確にし（・・・中略・・・）総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資する事を目的とする。」

とあるが、本事業は、新設5施設、改修12施設に関して、耐震性能、津波対策等の内容と責任の所在は不明確の儘である。

(3) 地震防災対策特別措置法（平成7年6月16日法律第111号）（事実証明書6）（最終改正：平成28年6月3日法律第63号）の第1条（目的）に違反している事。

ア この法律も、前述の（1）南海トラフ特別措置法と相まって南海トラフ地震に係わる地震防災対策を進める上で重要な法律である。

つまり「地震による災害から国民の生命、身体及び財産を災害から保護する為、地震防災対策の実施に関する目標の設定並びに地震防災緊急事業5か年計画の作成及びこれに基づく事業に係わる国の財政上の特別措置について、定める事により、地震防災対策の強化を図り、もって、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資する事を目的とする。」と定めている。

国を挙げて、これだけ真剣に取り組んでいるにも関わらず、市は地震対策等についても全く、真面目に実施もされていないという事は、本法律の趣旨と精神に著しく違反していると言える。

(4) 国交省告示1318号（平成23年12月27日）（事実証明書7）を、市が無視している事は、不当である。

ア 前述の（1）南海トラフ特別措置法（2）災害対策基本法（3）地震対策特別措置法などの趣旨を踏まえて、国が津波防災地域作り法律施行規則（平成23年国土交通省令第99号）第31条第1号及び第2号の規定に基づき作成した「津波浸水想定を設定した津波に対して安全な構造方法などの定め（国交省告示1318号 平成23年12月27日）」などに、建築の構造基準を細かく規定している。

本来、市は、西尾市に於いて、建設工事を行う場合は、この告示事項に準拠していなければならない筈であるが、それを行っていない。

愛知県より平成26年5月に公表された「東海地震・東南海地震・南海地震被害予測調査結果（過去地震最大モデル）」に基づき、西尾市吉良地区の吉良支所予定地は避難施設として位置づけられている。

a 地震・津波による浸水想定区域に含まれている（平成27年3月市危機管理局危機管理課作成）（事実証明書8）

b 液状化危険度も高い区域に含まれている。（市建設部建築課作成）液状化危険度マップ（事実証明書9）

当然、この市が指定した地域で行われる建築行為は、この告示事項に準拠すべきである。

本事業についても当然考慮されなければならないが、市当局は、この種の折り込みは全くしていない。

但し、ごく表面的に、（言い訳程度に）1～2m土盛りをしたとか言う程度の、表明をし

ているだけで、真面目な、検討結果（液状化に関する地盤調査、建築の構造体計算、退避所としての、避難シュミレーション（事実証明書10）など、全く何も行われていない。

(5) 市が如何に、市独自では、何も行っていないばかりでなく、施工管理すら全く行われていない異常な実態が露見してきた。この実態でどうして何を根拠に支払を行うのか。全く不当な支払と言わざるを得ない。

ア 「例え本事業の契約には、謳われていなくても、耐震や津波対策は適切に、行いますヨ。」とよく市当局は口にする。しかしその実態は、下記の如く市当局との質疑応答書（事実証明書11）では、何も検討も研究もなされていない事が明白になった。（尚、本質疑応答書は、市当局も共有している。）その結果は、下記の通りである。

多目的生涯学習施設 吉良市民交流センター アリーナ棟などについて、

質問（イ）当初応募企業グループに提示した下記の資料開示を要求する。

1 計画地を特定した下記の資料開示を請求する。（敷地条件 範囲等）

市の回答は「3候補地を、目で現地を見て貰っただけで、図面等は、一切提供していない」

2 計画地の地盤調査資料及び液状化検討資料。（工事費を算出する上で必須）

市の回答は「資料はないし、地質調査もしていない」

3 国交省が定める公共建築物の設計に係わる基準の条件（レベル）の資料。（耐震用途係数、耐浪レベル 等）

市の回答は「特に文言で指定はしていない。民間業者側で、適正に判断するだろうと思っている」

質問（ロ）財政負担額算出の作業に関する資料の開示、教示を求む。

1 根拠となる市側が作成した設計図書類（設計図、仕様書）

市の回答は「市として作成もしていないし、所有もしていない。」

2 上記1の作成部署は（所管）はどこか。

市の回答は「コンサルタント会社の●●の部分もあるので、相談の上開示できるものがあれば、後日連絡する。」

3 設計図類の作成時期はいつか、又それに基づく積算業務はいつか。

市の回答は「財政負担額を計上する作業は、平成26年度内に行っている。積算に必要な資料は、先行して作成している。（積算業務は、市内部でおこなっている。）

4 地質調査資料もない状況でどのようにして工事費を算定したのか。杭基礎工事は、建設費の中でも大きなウエイトを占めるが。

市の回答は「近くの建築物の過去のデータを使ったかも知れないので、●●に確認する。」

質問（ハ）市作成計画原案と業者提案の違いについて質問する。

1 計画図比較はしたのか。

市の回答は「市としては原案も作成していないので提示できない。」

2 所定機能の諸元は比較したのか。

市の回答は「市としては原案も作成していないので提示できない。」

質問（二）吉良支所棟を着工開始（事実証明書14）する様であるが、国交省が定める公共建築物の仕様規定を条件提示しているか。

市の回答「民間業者側で適正に判断すると思う。」

以上の本事業の新設5施設、改修12施設に対しても市は、詳細検討は、契約時には一切なく、民間企業に任せて、出来るものから民間業者に計画を検討してもらい計画をたてていくと言う公共工事の建設事業の契約の常識からは考えられない甚だしく逸脱した方法をとっている。

イ 一方で「西尾市情報公開条例第11号第1項の規定」により公文書開示請求した結果を記載する。（事実証明書12）

開示請求の結果の決定通知書類は、下記の通りである。

請求内容 A 「PFI事業における吉良支所棟の設計書（金入）」を請求したところ

市の回答「文書不存在」（西資第153号 平成29年2月20日）

証明される事：この時点に及んでも、吉良支所棟の原価すら市にはない事を証明している。（本来であれば、吉良支所棟に限らず本事業の全ての原価（耐震対策、津波対策を含めた）を含めて全てを、昨年の契約時には、把握し、公文書として保存すべきものであった。

請求内容 B 「吉良支所棟の津波避難所としての津波対策の専門的検討結果報告書」を請求したところ

市の回答「文書不存在」（西資第172号 平成29年2月27日）

証明される事：この時点に及んでも、津波避難所と指定しているにも関わらず、名前を付けただけで何の検討もされていない事が、この回答文書が証明している。本来であれば、内閣府に置かれた「中央防災会議」の「南海トラフ巨大地震についての（最終報告）」（事実証明書16）及び国交省の「建築構造設計の基準（国営整第288号）（事実証明書17）又前述の「津波浸水想定に基づく安全な構造方法の定め」（国交省告示138）等を基に、計算され、図面化されたものを、市民に開示すべき性質のものである。

請求内容 C 「吉良支所棟の耐震を担保できる書類」を請求したところ

市の回答「吉良市民交流センター（仮称）支所棟における耐震性能を担保する書類については、実施設計が終わり、構造計算等の書類が提出された時点で明らかになる為、現時点で、市は保有していない。」（西資第163号 平成29年2月24日）

証明される事：その時点で、この検討を行えば、内容によっては、金額に大きな変動が予想される。当初の契約金額の根拠（この件に対してだけでも）はなんであったのかを明示すべきであるにも関わらず、市は其れすらも出来ない。もはや、異常としか表現のしようがない。この事が明確に証明されている。

以降、請求内容D、E、F（事実証明書12に包含）についても、現場が着工している（事実証明書14）のにも関わらず全て「文書不存在」で終わっている。

- ・西資第198号（平成29年3月27日）（D津波対策構造設計の計算過程等）  
（文書不存在）

- ・西資第 196 号（平成 29 年 3 月 27 日）（E耐震の用途係数の計算過程等）  
（文書不存在）
- ・西資第 204 号（平成 29 年 4 月 12 日）（F市民の避難シュミレーション等）  
（文書不存在）

以上の如くであるが、端的に言えば、建築物の質や、安全性、例えば南海トラフ地震津波などの対策についても、市は何もしていないし、管理すらせず、民間業者任せであることが明確になった。

(6) 日本国憲法第 13 条および 25 条（事実証明書 1 3）の精神に違反している為、本支払が不当である事。

ア 憲法第 13 条および 25 条では、全ての国民は個人として尊重され生命、身体、財産、自由、社会保障等の権利が保証される旨、規定している。

今回の事業における建設工事は、公共事業の甚だしい手抜き工事施工が予想され、そのことにより大災害時には多くの人命が失われる事は容易に推測できる。人命を極端に軽視している観点から、容認されるべき条件を根本から、満たしていないことになる。

従がって未必の故意とは言え、殺人行為の疑いが予測され、反社会的でもあり、その犯罪性の懸念を内包する故、そもそも公共事業として成立し得ないものである。

従がって、南海トラフ特別措置法違反、災害対策基本法違反、地震防災対策特別措置法違反、国交省告示無視、日本国憲法で保障されている国民の生存権まで犯そうとしている本事業への支払は、甚だしく、違法で不当であると言わざるをえない。

又、過去の東北大震災に於いて、原発の例であるが、前橋地裁が、「津波は予見出来たとして」国と、東電に対して、重い警告の賠償命令の判決を示している。（事実証明書 1 5）将来、西尾市も、この無責任とも言える状態で建設を続けるならば、上記の如く甚大な被害を市民に与えるばかりでなく、巨額の賠償を払う事になる事は容易に推測できる。西尾市民全体の為にも、今の段階で、見直して、出直しを図るべきである。

#### ④ 西尾市が被る損害の額

28年度支払分 61,149,600円（税込）（4期分全額）

29年度支払分 91,397,349円（税込）（一期分）

総計 152,546,949円（税込）

上記消費税、地方税を含んだ総額が西尾市が被る損害の額となる。

#### ⑤ 求める措置

縷々、記載してきた不明朗、不都合な点の全てが、改善されるまで、現在進行中の、吉良支所棟の建設工事を全面的に停止することを求める。

若し、それが出来ない場合は、西尾市 その代表者として西尾市長●●●●は株式会社A代表取締役 ●●●●に対し全ての支出を停止すること。また、既に支出している場合は、その額を西尾市に対し、株式会社Aから全額を返還させること。

又、それ等に伴う損害賠償が発生した場合には、市長は、その責任において、自己返済を

すること。

監査委員は、市民の人名尊重かの観点から、西尾市長に対し、上記の措置を講ずるよう、勧告することを求める。

以上のとおり、地方自治法第 242 条 1 項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする。

### 事実証明書

- ・ 事実証明書 1 西尾市方式 P F I 支払実績表
- ・ 事実証明書 2 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
- ・ 事実証明書 3 南海トラフ地震防災対策推進地域
- ・ 事実証明書 4 耐震重要度用途係数、津波レベル
- ・ 事実証明書 5 災害対策基本法
- ・ 事実証明書 6 地震防災対策特別措置法
- ・ 事実証明書 7 国土交通省告示 1318 号
- ・ 事実証明書 8 西尾市地震・津波ハザードマップ
- ・ 事実証明書 9 西尾市液状化危険度マップ
- ・ 事実証明書 10 公文書不開示決定通知書（避難シュミレーション）
- ・ 事実証明書 11 質疑応答の記録
- ・ 事実証明書 12 公文書不開示請求書決定通知書等
- ・ 事実証明書 13 日本国憲法（写し）
- ・ 事実証明書 14 工事工程表（吉良支所棟）
- ・ 事実証明書 15 「津波は予見できた」新聞記事
- ・ 事実証明書 16 南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）
- ・ 事実証明書 17 建築構造基準の資料

共同請求者

住 所 ●●●●●●●●●●●●●●●●

職 業 ●●●●

氏 名 ● ● ● ●

共同請求者

住 所 ●●●●●●●●●●●●●●●●

職 業 ●●●●

氏 名 ● ● ● ●

添付書類

事実証明書の写し 各 1 通

追補

監査室様が、担当部局に対して、ヒアリングや、証拠資料の提出などを、求められる場合、どの様な資料を求めるべきか、又、提出された資料が適切なものであるか否かの判定にかなり建設・建築に対して専門的知識を要すると思われまますので当方といたしましては、その件に就きましては、メンバーの中に、熟知して優秀な方も、多数いますので、遠慮なくお申しつけ頂ければ、監査室様の立場に立った純学問的で中立の立場でのご協力が出来るかと思ひますので、ご依頼をお待ちしております。

代表請求者 ● ● ● ●

(注1) 請求の要旨等を職員措置請求書から原文のまま転記しています。

(注2) 添付書類については省略しました。

## 第2 監査の結果

前記の監査請求について監査した結果を別紙のとおり請求人に通知した。

代表請求者 ● ● ● ● 様

西尾市監査委員 角 谷 孝 二  
西尾市監査委員 鈴 木 正 章

## 西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 29 年 5 月 25 日付けをもって提出のあった地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づく西尾市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、監査結果は下記のとおりであるので、同条第 4 項の規定により通知する。

### 記

#### 第 1 請求の要旨

##### 1 主張する事実及び違法又は不当とする理由

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（以下「南海トラフ特別措置法」という。）により「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定されている西尾市は同法第 20 条により、南海トラフ地震に関し、地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備等に努めなければならない、今回、新たな官民連携手法（西尾市方式）による公共施設再配置第 1 次プロジェクト（以下「PFI 事業」という。）により建設される、きら市民交流センター（仮称）支所棟（以下「吉良支所棟」という。）は、西尾市の被害想定及び地理的条件等を考慮し、公共建築物として必然的に最良の耐震性能（用途係数 1.5）、津波レベル 2 を想定した建築物でなければならない。

また、市当局との質疑応答等から、「耐震性能、津波対策について災害対策基本法第 1 条にある責任の所在が不明確であること」、また「地震防災対策特別措置法からもわかる通り、国は全力を挙げて防災対策に真剣に取り組んでいるにもかかわらず、市は地震対策について全く真剣に検証されていないこと」など、異常な実態が露見してきた。

さらに、市が建設工事を行う場合は、国土交通省告示第 1318 号を準拠しなければならないが、市はそれを行っていない。

すなわち、当該事業は、「全ての国民は個人として尊重され、生命、財産、自由、社会保障等の権利を保証される」とした、憲法第 13 条及び第 25 条の精神に違反している。

したがって、この様な状況のもと、株式会社 A（以下「SPC」という。）に支払われた平成 28 年度 61,149,600 円と平成 29 年度 91,397,349 円は違法かつ不当な支出である。

##### 2 求める措置

西尾市長に対し、以下の措置を求める。

- ・ 建設工事を全面的に停止
- ・ SPC への支出を停止
- ・ SPC へ既に支出している場合は全額を返還

- ・これらに伴う損害賠償が発生した場合には、市長が自己処理

### 3 提出された事実証明書

- ・事実証明書 1 西尾市方式PFI支払実績表
- ・事実証明書 2 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
- ・事実証明書 3 南海トラフ地震防災対策推進地域
- ・事実証明書 4 耐震重要度用途係数、津波レベル
- ・事実証明書 5 災害対策基本法
- ・事実証明書 6 地震防災対策特別措置法
- ・事実証明書 7 国土交通省告示 1318 号
- ・事実証明書 8 西尾市地震・津波ハザードマップ
- ・事実証明書 9 西尾市液状化危険度マップ
- ・事実証明書 10 公文書不開示決定通知書（避難シミュレーション）
- ・事実証明書 11 質疑応答の記録
- ・事実証明書 12 公文書不開示請求書決定通知書等
- ・事実証明書 13 日本国憲法（写し）
- ・事実証明書 14 工事工程表（吉良支所棟）
- ・事実証明書 15 「津波は予見できた」新聞記事
- ・事実証明書 16 南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）
- ・事実証明書 17 建築構造基準の資料

## 第2 請求の受理

本件請求は、平成 29 年 5 月 25 日付けで提出された。要件審査の結果、本件請求は法第 242 条第 1 項及び第 2 項の所定の要件を具備しているものと認められたので、同年 6 月 5 日付けで受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 29 年 6 月 15 日に西尾市役所 5 階 56 会議室において請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

また、請求人から以下の新たな証拠の提出があった。

- ・新たな証拠事実証明書 1 公文書開示決定予定表
- ・新たな証拠事実証明書 2 公文書開示決定通知書（説明会スケジュール）
- ・新たな証拠事実証明書 3 公文書開示決定通知書（説明会スケジュール説明）
- ・新たな証拠事実証明書 4 公文書開示延長通知書（実施設計図）
- ・新たな証拠事実証明書 5 公文書開示延長通知書（非常用発電機）
- ・新たな証拠事実証明書 6 吉良支所棟工程表
- ・新たな証拠事実証明書 7 公文書開示延長通知書（液状化）
- ・新たな証拠事実証明書 8 公文書開示延長通知書（基礎関連の計算書）
- ・新たな証拠事実証明書 9 公文書開示決定通知書（工程表）
- ・新たな証拠事実証明書 10 公文書不開示決定通知書（防音対策）
- ・新たな証拠事実証明書 11 質問回答通知書（騒音を検討した資料の無い説明）
- ・新たな証拠事実証明書 12 PFI 事業に関連する質疑応答記録
- ・新たな証拠事実証明書 13 公文書一部開示決定通知書（設計書）

- ・新たな証拠事実証明書 14 打ち合わせ記録（建築基準法）
- ・新たな証拠事実証明書 15 公文書不開示決定通知書（市場調査）
- ・設計書の写し（新たな証拠に添付された事実証明書 13 追加資料）

なお、請求人から平成 29 年 6 月 20 日に陳述を補完する資料の提出があった。

## 2 監査対象事項

PFI 事業により新設される吉良支所棟に係る防災対策について

## 3 監査対象部課

本件契約の事務を所管する資産経営戦略局資産経営戦略課及び危機管理局危機管理課を監査対象部課とした。

## 4 関係職員の調査

平成 29 年 7 月 3 日に西尾市役所 2 階 21 会議室において、資産経営戦略局長、経営企画担当主幹、営繕担当主査、2 名の経営推進担当主査及び主事並びに危機管理局危機管理課長及び課長補佐から PFI 事業に係る吉良支所棟の防災対策について事情聴取した。

## 5 関係人の調査

平成 29 年 7 月 10 日に西尾市役所 4 階 42 会議室において、平成 28 年度 PFI 事業に係る特定事業契約に基づく市の事務の執行を監査した個別外部監査人及び外部監査人補助者から個別外部監査の状況について聴取した。

## 6 関係書類の調査

監査対象部課に対し関係書類の提出を求め調査を実施した。

## 第 4 監査の結果

請求人が主張する各違法又は不当とする理由に対する監査の結果は次のとおりである。

### 1 南海トラフ特別措置法

南海トラフ特別措置法により、「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定されている西尾市は、同法第 20 条により南海トラフ地震に関し、地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備等に努めており、同法に係る防災対策は、規定に従い処理されている。

なお、同法には充足すべき耐震性能等の基準などの規定はないため、必ずしも請求人が主張するような吉良支所棟が公共建築物として最良の耐震性能を備えた建築物である必要はない。その理由は以下のとおりである。

#### (1) 南海トラフ特別措置法に基づく責務

同法による推進地域に位置づけられている西尾市は、災害対策基本法に規定されている地域防災計画において、南海トラフ地震に関し避難施設、避難路など地震防災上緊急に整備すべき施設等に関する事項や南海トラフ地震に伴い発生する津波からの防護、円滑な避難の確保及び迅速な救助に関する事項などを含めた計画（以下「南海トラフ地震防災対策推進計画」という。）を定めるよう努めなければならないことになっている。（同法第 5 条第 2 項）

なお、同法 20 条では「国及び地方公共団体は、推進地域において、避難施設その他の避難場所、避難路その他の避難経路、避難誘導及び救助活動のための拠点施設その他の消防用施設その他南海トラフ地震に関し地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備等に努めなければならない。」と規定されている。

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  
(推進計画)

第五条 第三条第一項の規定による推進地域の指定があったときは、災害対策基本法第二条第三号に規定する指定行政機関（以下「指定行政機関」という。）の長（指定行政機関が内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四十九条第一項若しくは第二項若しくは国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の委員会又は災害対策基本法第二条第三号ロに掲げる機関若しくは同号ニに掲げる機関のうち合議制のものである場合にあっては当該指定行政機関をいい、指定行政機関の長から事務の委任があった場合にあっては当該事務については当該委任を受けた同条第四号に規定する指定地方行政機関（以下「指定地方行政機関」という。）の長をいう。）及び同条第五号に規定する指定公共機関（以下「指定公共機関」という。）（指定公共機関から委任された業務については、当該委任を受けた同条第六号に規定する指定地方公共機関（以下「指定地方公共機関」という。））は同条第九号に規定する防災業務計画において、次に掲げる事項を定めなければならない。

- 一 避難施設その他の避難場所、避難路その他の避難経路、避難誘導及び救助活動のための拠点施設その他の消防用施設その他南海トラフ地震に関し地震防災上緊急に整備すべき施設等で政令で定めるものの整備に関する事項
  - 二 南海トラフ地震に伴い発生する津波からの防護、円滑な避難の確保及び迅速な救助に関する事項
  - 三 南海トラフ地震に係る防災訓練に関する事項
  - 四 関係指定行政機関、関係指定地方行政機関、関係地方公共団体、関係指定公共機関、関係指定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
  - 五 前各号に掲げるもののほか、南海トラフ地震に係る地震防災上重要な対策に関する事項で政令で定めるもの
- 2 前項に規定する指定があったときは、災害対策基本法第二十一条に規定する地方防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の市町村長）は同法第二条第十号に規定する地域防災計画において、石油コンビナート等災害防止法第二十七条第一項に規定する石油コンビナート等防災本部及び同法第三十条第一項に規定する防災本部の協議会は同法第三十一条第一項に規定する石油コンビナート等防災計画において、前項各号に掲げる事項を定めるよう努めなければならない。この場合において、市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあっては、当該市町村の市町村長。以下同じ。）は、第十二条第一項に規定する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ることができる。

(2) 西尾市地域防災計画

西尾市地域防災計画（以下「防災計画」という。）は、災害対策基本法に基づき作成したものである。

防災計画の中で「南海トラフ地震防災対策推進計画」は、防災計画の地震・津波防災対策編、第2章「災害予防計画」及び第3章「災害応急対策計画」で規定されていることを確認した。その内容は以下のとおりである。

ア 防災計画 第2章「災害予防計画」

地震防災上緊急に整備すべき施設等については、県が策定した「地震対策緊急整備事業計画」及び「地震防災緊急整備事業五箇年計画」に基づき整備する計画であるとともに、市単独での事業についても次のような施設等の整備を推進する計画となっている。

避難場所等の整備

居住者等の避難の円滑化と避難者に対する延焼火災からの保護を図るため、避難場所及び避難場所標識の整備事業を推進する。また、要配慮者向けの福祉避難所の整備を推進する。

道路等の整備

居住者の避難の安全と円滑化を図るため、県及び市は道路及び避難場所誘導標識の整備を推進する。また、緊急輸送路を確保するために、必要な道路の改良を推進する。

#### 消防用施設の整備

地震災害が発生した場合に延焼防止活動若しくは救助、救護活動等地震災害の防止又は、軽減を図るために必要な消防活動を有効に実施するため、消防用庁舎、消防団詰所、耐震性貯水槽等の消防用施設の整備を推進するほか、地震災害に対する救助活動等の消防活動を実施するため、消防用車両、通信指令装置、資機材等の整備を推進する。

#### 公共施設の整備

市が管理する地震防災応急対策上重要な建物となる庁舎、学校、公的医療機関、社会福祉施設等の耐震改築、補強等を進めるため、次の措置をとる。

- ア 建築物の耐震性の調査
- イ 建築物の耐震補強の検討及び実施
- ウ 建築設計の耐震補強の検討及び実施

#### 急傾斜地崩壊防止施設の整備

「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」(昭和44年法律第57号)に基づく指定要件(がけの高さ5メートル以上、勾配30度以上、対象人家5戸以上)を備えた危険な箇所については積極的に急傾斜地崩壊危険区域への指定を県へ働きかけ、警戒避難体制を整備するとともに急傾斜地崩壊防止施設の整備を促進する。

#### 砂防設備等の整備

緊急輸送を確保するために必要な道路に土砂災害の発生する危険が著しい箇所については、砂防設備等の整備を行う。また、土石流危険渓流(土石流発生の危険がある人家1戸以上の溪流)については、積極的に砂防指定地への指定を県へ働きかける。

#### 農業用施設(ため池等)の整備

地震防災上必要なため池等で、老朽化及び自然的社会的条件の変化等に起因してぜい弱化しているため、大規模な地震の発生により決壊その他の事故による災害を生ずるおそれがあるものについて、整備を推進する。また、決壊した場合、人家や公共施設などに甚大な被害が及ぶ恐れのあるため池について、ハザードマップの作成等により、適切な情報提供を図るものとする。

#### 漁港・港湾等の整備

津波により生ずる被害の発生を防止し、又は軽減することにより円滑な避難を確保するため必要な海岸保全施設又は河川管理施設の整備を推進する。

### イ 第3章「災害応急対策計画」

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については、「第4節 応援協力・派遣養成」「第5 防災活動拠点の確保」「2 防災活動拠点の確保」において、防災活動拠点の区分と要件及び設置主体、応急対策活動に係る拠点などを取り決めており、県内外から広域的な応援を受ける場合に、関係機関と調整の上、確保が図られる計画となっている。

また、連携協力の確保に関する事項として同章同節「第6 南海トラフ地震の発生時における広域受援」により、広域的な受援活動の実施に関する事項が規定されていることを確認した。

### (3) 判断

同法第20条にある推進地域が努めなければならない「避難施設その他の避難場所等の整備等」については、防災計画において、「南海トラフ地震防災対策推進計画」として前述のとおり計画されていることを確認した。

なお、請求人が主張する「最良の耐震性能、津波レベルを想定した建築物でなければならない」という義務規定が同法には存在しない。

## 2 吉良支所棟に係る具体的な防災対策について

市は各種防災関連法令を遵守し事業を実施しており、吉良支所棟においても防災上遵守すべき法令に違反しないよう実際に建設をする開発企業、新施設を買い取る SPC、PFI 事業の発注者である市が、それぞれの立場と視点から確認するセルフモニタリングにより、それぞれに課された責務を果たしており、開発企業については SPC から、SPC については市からのモニタリングを経ることで法令違反がないよう確認、報告、承認などの過程を経ながら、確実に事業を進めていることを確認した。

なお、平成 28 年度の個別外部監査結果において、吉良支所棟については監査の対象が基本計画までの設計業務であったが、特に指摘事項はなかった。

その状況は以下のとおりである。

#### (1) 吉良支所棟の地理的条件

吉良支所棟の建設地は、海岸線から直線距離にして 2 キロメートル未満と非常に近く、標高も低いことから、愛知県により平成 26 年 5 月に公表された「東海地震・東南海地震・南海地震等被害予想調査結果（過去地震最大モデル）」によると、1.0 メートルから 2.0 メートルの津波浸水深と予想されている。

また、浸水深 30 センチメートルに達する津波到達時間は、2 時間以内とされ、予想される地震は震度 6 強、液状化の危険度は極めて高い地域であると示されている。

#### (2) 吉良支所棟の防災計画上の位置づけ

防災計画により、吉良支所棟の防災計画上の位置づけについて、関係職員の陳述及び防災計画等で確認したところ、指定緊急避難場所・指定避難場所等に指定されていないことを確認した。

ただし、災害対策本部を設置した場合は、原則、災害対策本部の方面本部を各支所に設置することになっており、次の事項は事前に災害対策本部より権限を委譲され、方面本部長の判断で行うことができることになっている。

- ・避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告及び避難指示（緊急）の発令
- ・住民等への避難情報及び警戒情報の周知
- ・避難所の開設
- ・支所職員の動員配備
- ・災害危険箇所の警戒巡視
- ・情報の収集

また、避難行動に伴う津波警報等の伝達及び災害情報の収集・伝達・広報のための通信手段確保のため、吉良支所棟には、防災行政無線、衛星携帯電話などの通信設備が設置されていることを確認した。

なお、吉良支所棟の建設地は、地震・津波により相当の浸水が予想されることから、津波に関する注意報及び警報等が発令されている状況にあつては、方面本部を設置しないことを関係職員の陳述及び西尾市業務継続計画（BCP）により確認した。

したがって、防災計画上の観点から吉良支所棟が満たさなければならない事項は、有事の際に通信施設が機能することである。

#### (3) 吉良支所棟を建設する上で防災上遵守すべき法令等

災害予防のためのハード対策及びソフト対策を推進するため、災害対策基本法をはじめとして、幾つかの災害関連法令があるが、吉良支所棟を建設する上で災害予防の観点において、特に構造上の点から遵守すべき法令は、災害対策基本法などのその基本方針を受けて、その目的・内容等に適合するように改正された建築基準法及び消防法などである。

また、法令には規定されていないが、市の施策として防災対策について個別に約束を取り交わした SPC との PFI 事業特定事業契約書（以下「契約書」という。）も遵守すべき事項の一つである。

契約において、事業に関連する関係法令等は業務要求水準書により、すべて遵守すべきものとなっているが、施設の建設上遵守すべき法律は建築基準法等であり、契約書第 30 条に基づく開発企業による建築確認取得後、契約書第 31 条に従い、売買契約を締結することになっているため、建築基準法等を充足しなければ、SPC と開発企業との間で施設の売買契約が締結されることがない。

また、売買契約に至るまでの過程において、SPC は開発企業を監視し、その経過について、市へ報告することになっており、これらの状況を踏まえたモニタリングを市が行うことによって業務要求水準を満たし、法令違反などの事態を未然に防ぐことができる仕組みとなっている。監査においてはこれらモニタリングの状況を確認した。

なお、本件請求の争点となっている耐震性などを含めた施設の防災対策については、基本計画書に具体的に取り決められている。基本計画は契約書第 24 条により、SPC と開発企業が業務要求水準書に基づく本件新設施設の設計について定めたものであり、平成 28 年 12 月 6 日付けで提出されていることを確認した。

SPC より基本計画書を受領した市は、基本計画が本件契約及び事業関係図書に適合するか否かを確認し、基本計画の中で下記のとおり策定された防災対策について、契約書等に適合していると認め承認したことを確認した。

すなわち、契約書上の遵守しなければならない防災関連事項は下記のとおりである。

#### 「対浸水に関する性能」

- ・官庁施設の基本的性能基準による対浸水に関する性能の分類をⅡ類に準じるものとする。
- ・災害応急対策活動等を円滑に行う上で支障となる浸水の防止を目標とし、対象とする室が想定される最高水位より高い位置となる様、1 階高さを周辺高さ（道路高さ）より 1.0 メートルかさ上げする。

#### 「耐震に関する性能」

- ・官庁施設の総合耐震・対津波計画基準による耐震安全性の分類をⅡ類に準じるものとする。
- ・建築基準法施行令第 82 条の 3 第 2 号に規定する式で計算した数値に重要度係数  $I = 1.25$  を乗じて得た数値を各階の必要保有水平耐力とする。

#### 「対津波に関する性能」

- ・津波一時待避所として利用するため、津波避難ビル等の構造上要件である「構造骨組みの地震による水平荷重が津波荷重以上であること」「津波荷重によって転倒または滑動しないこと」「洗掘に対して安全であること」とする。

#### (4) 施設の耐震性能基準について

国土交通省は、国の建築施設の耐震性能の強化を図ることに重点を置いた「官庁施設の総合耐震計画基準」（以下「計画基準」という。）を制定している。

計画基準によると、国の建築物は、被害を受けた場合の社会的影響及び地域的条件を考慮して施設を分類し耐震安全性の目標を定め、国の施設において耐震設計を実施する際の統一基準としている。

計画基準を解説した「建築構造設計基準及び同解説」によると、構造体の分類別の耐震性能は、建築基準法以上必要とされる耐震性能を 1.0 とし、これに重要度を表す係数（以下「重要度係数」という。）を乗ずることにより定めている。Ⅰ類とする施設

については、人命の安全確保に加えて十分な機能確保を図る必要があることから、その重要度係数は1.5としており、Ⅱ類施設については、重要度係数は1.25、Ⅲ類施設については、重要度係数は1.0としている。

なお、地方自治体の施設に求められる安全性は、各自治体の判断に委ねられており、吉良支所棟における耐震安全性の分類は、基本計画において、耐震安全性の分類をⅡ類に準じるものとしている。

このⅡ類とは「建築構造設計基準及び同解説」によれば、「構造体の耐震性能の向上を図るべき施設」であり、その耐震安全目標は、「大地震動後、構造体の大きな補修をすることなく建築物を使用できることを目標とし、人命の安全確保に加えて機能確保が図られる。」こと及び保有すべき性能は、「大地震動に対して比較的小さな損傷に止まり、直ちに大きな補修を必要とするような耐力低下を招くことがない」レベルと位置づけられている。

市は、基本計画の中で提示された吉良支所棟の「重要度係数 I=1.25」に対し、地震発生時における機能確保の度合い、計画基準を参考に、吉良支所棟の防災計画上の位置づけ等を考慮し、資産経営略局が危機管理局と検討した結果「重要度係数 I=1.25」を採用するとした基本計画を平成28年12月27日付けで承認したことを確認した。

(5) 吉良支所機能を複合施設「きら市民交流センター（仮称）」の一部とするヴァリエーション（代替提案）について

市の業務要求水準書において吉良支所は、「改修及び維持」という要求水準であったが、SPCから吉良支所機能を複合施設「きら市民交流センター（仮称）」の一部にした新施設とする代替提案があり、これを市が了承し、支所機能を含めた複合施設の建設に至ったことを確認した。

また、代替提案におけるSPCの検証結果において、「新たなまちづくりの視点での効果」という点でその効果を引き出すため以下の提案がなされており、これらを含めた基本計画を承認したことを確認した。

- ・支所は吉良の防災拠点として活用することを鑑み、洪水ハザードマップに想定された浸水深0.5メートルよりも高い1.0メートルを床レベルに設定し、支所2階には、災害時の拠点となる防災対策室を計画するとともに、非常用発電機を整備し、停電時でも支所機能を確保できるようにする。

- ・支所棟2階は地震災害時の一時的な避難所として約400人収容可能とする。

なお、新設になったことにより、津波対策の推進に関する法律第10条第2項に該当し、一時的な避難場所としての機能を備えたものとなるよう配慮しなければならない。

津波対策の推進に関する法律

(津波対策のための施設の整備等)

第十条 国及び地方公共団体は、津波対策に係る施設の整備等においては、次の事項に特に配慮して取り組むよう努めなければならない。

～ 略 ～

2 国及び地方公共団体は、津波により浸水するおそれのある地域において、公共施設等（津波からの防護を直接の目的として整備するものを除く。）を整備しようとするときは、当該地域における一時的な避難場所としての機能その他の津波に関する防災上の機能を備えたものとなるよう配慮しなければならない。

(6) 避難計画及び津波一時退避所について

西尾市津波避難計画における吉良支所棟周辺の津波に対する避難計画は、津波の危険から避難するため、北上し浸水区域外である上横須賀周辺や横須賀公園周辺などの避難目標地点を目指し、生命の安全を確保するという計画となっている。

津波に対する避難行動は、より早く、より遠く、より高く、浸水想定区域外へ避難することが求められるが、万が一逃げ遅れたり、身体が不自由等の理由で遠くまで逃げたりすることが困難な場合、緊急的に避難して津波から身を守ることのできる施設として、「津波一時待避所」が指定されている。

津波一時待避所に指定されている施設は市内に 26 施設あり、吉良支所棟周辺では、荻原小学校（3 階）、吉田小学校（3 階）、吉良保健センター（3 階）などがあり、吉良支所棟の建設地からの距離はいずれも 1 キロメートル以内である。

(7) 防災対策に関する検討について

防災に係る津波、液状化及び地盤改良などを含めた各種検討結果、重要度係数、1.0メートルのかさ上げなどが建築確認の際の資料である構造計算書の中に盛り込まれていることを確認した。

なお、浸水深以上に災害時会議室及び発電機等の非常用発電装置が配置されることを基本計画書で確認した。

(8) 判断

以上のことから、地震、津波等を含めた災害に対し予想される想定のもと、各種検討がなされ、対策を講じていることを確認できた。

また、ヴァリアントビッドにより新たに関連してくる法令についても規定を充足する提案がされていることを確認した。

したがって、吉良支所棟は各種防災関連法令を遵守しながら事業が行われている。

3 国土交通省告示第 1318 号

吉良支所棟の建設において、国土交通省告示第 1318 号を準拠しなければならない義務はない。その理由は以下のとおりである。

(1) 津波防災地域づくりに関する法律及び同法施行規則

津波防災地域づくりに関する法律は、将来起こりうる津波災害の防止・軽減のため、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進するための法律である。

国土交通省告示第 1318 号は、津波防災地域づくりに関する法律施行規則第 31 条第 1 号及び第 2 号の規定に基づき、津波浸水想定を設定する際に想定した津波に対して安全な構造方法を定めたものである。

津波防災地域づくりに関する法律施行規則

(指定避難施設の技術的基準)

第三十一条 建築物その他の工作物である指定避難施設に関する法第五十六条第一項第一号の国土交通省令で定める技術的基準は、次に掲げるものとする。

一 津波浸水想定を設定する際に想定した津波の作用に対して安全なものとして国土交通大臣が定める構造方法を用いるものであること。

二 地震に対する安全性に係る建築基準法（昭和二十五年法律第二百一号）並びにこれに基づく命令及び条例の規定又は地震に対する安全上これらに準ずるものとして国土交通大臣が定める基準に適合するものであること。

津波防災地域づくりに関する法律施行規則第 31 条にあるとおり、国土交通省告示第 1318 号は指定避難施設に係る技術的基準である。また、指定避難施設は、津波防災地域づくりに関する法律第 56 条により下記の通り定められており、市町村長が警戒区域内において基準に適合する施設（当該市町村が管理する施設を除く。）を指定するものである。

津波防災地域づくりに関する法律  
(指定避難施設の指定)

第五十六条 市町村長は、警戒区域において津波の発生時における円滑かつ迅速な避難の確保を図るため、警戒区域内に存する施設（当該市町村が管理する施設を除く。）であって次に掲げる基準に適合するものを指定避難施設として指定することができる。

- 一 当該施設が津波に対して安全な構造のものとして国土交通省令で定める技術的基準に適合するものであること。
- 二 基準水位以上の高さに避難上有効な屋上その他の場所が配置され、かつ、当該場所までの避難上有効な階段その他の経路があること。
- 三 津波の発生時において当該施設が住民等に開放されることその他当該施設の管理方法が内閣府令・国土交通省令で定める基準に適合するものであること。

## (2) 警戒区域

警戒区域は、津波防災地域づくりに関する法律第 53 条に定義されており、都道府県知事が、基本指針に基づき指定するものである。

愛知県の防災計画を確認したところ、愛知県内に津波災害警戒区域の指定はなかった。

津波防災地域づくりに関する法律  
(津波災害警戒区域)

第五十三条 都道府県知事は、基本指針に基づき、かつ、津波浸水想定を踏まえ、津波が発生した場合には住民その他の者（以下「住民等」という。）の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における津波による人的災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域を、津波災害警戒区域（以下「警戒区域」という。）として指定することができる。

## (3) 判断

西尾市は、津波防災地域づくりに関する法律による国土交通省告示第 1318 号に定める構造方法を用いなければならない警戒区域に指定されていない。

また、吉良支所棟は指定避難施設ではない。

## 第 5 監査委員の判断

監査した結果、PFI 事業により新設される吉良支所棟の防災対策について違法性及び不当性は認められないため、SPC に支払われた平成 28 年度 61,149,600 円と平成 29 年度 91,397,349 円は適法な支出である。

## 第 6 結論

以上のことから、吉良支所棟に係る防災対策について、責任の所在が不明確である点及び市は地震対策について全く真剣に検証していないという請求人の主張には理由がないものと認め請求を棄却し、南海トラフ特別措置法及び国土交通省告示第 1318 号に対する請求を却下する。

(監査委員意見)

昨年度、西尾市方式 PFI 事業に対する住民監査請求の結果（平成 29 年 1 月 13 日付け西監第 102 号）において、事業の進捗状況をきめ細やかに広く発信することで、確実な事業運営がされている安心感を市民に届けてほしいと要望したところである。

よって、所管課においては、SPC の協力を得ながら可能な限り情報発信をし、本事業をしっかりと理解してもらえるよう努められたい。

また、公共施設の耐震性能基準については、国の基準を参考に施設を機能確保の度合いにより分類し統一的な基準を作成するなど、市民に対しわかりやすい説明ができるよう検討されたい。