

# 平成 29 年度 市民クラブ行政視察報告



期 間：平成 30 年 3 月 28 日（水）～3 月 29 日（木）

視察先：静岡県袋井市 《命山について》  
東京都台東区 《東京臨海広域防災センターについて》

参加者

市民クラブ 岡田隆司、小林 敏秋、石川伸一、神谷庄二、稲垣正明、  
鈴木武広、颯田栄作、鈴木 正章、渡辺信行、松崎隆治、  
長谷川敏廣、永山 英人、稲垣一夫、松井晋一郎、本郷照代、  
犬飼 勝博、青山 繁

以上 17 名



事業実績（視察）報告

1 視察の概要

(2) 目的 命山について

(2) 日時 平成 30 年 3 月 28 日  
午後 1 時～午後 3 時 30 分

(3) 場所 袋井市

(4) 参加者 岡田隆司・小林敏秋・石川伸一・神谷庄二・稲垣正明  
鈴木武広・颯田栄作・鈴木正章・渡辺信行・松崎隆治  
長谷川敏廣・永山英人・稲垣一夫・松井晋一郎  
本郷照代・犬飼勝博・青山 繁



2 袋井市の概要

袋井市は太平洋、遠州灘に面し 5.35 km の海岸線を持ち、15 分くらいで 5.6 m の津波が到達すると予想される位置に面している。江戸時代に命山の造成が始まった。現在も 2 か所の築山遺跡が残っている



愛称「湊命山・江戸川の丘・寄木の丘・きぼうの丘」の 4 か所で、2,300 人の避難所として築山されて、総工費 13 億 3 千 3 百万円といわれた。また 1 か所の年間経費は 400 万円強ともいわれた。

3 主な質疑・答弁

問 1

命山・津波避難タワーの建設にあたり、避難対象者の人数（健常者数と避難行動要支援者）をどのように積算したか。また、場所の選定は避難速度と津波速度を考慮されたか。

**答**

1人あたり1㎡として算出している。健常者と避難行動要支援者については算出していない。津波避難対象地域の人口を命山等の津波一時避難施設全体でカバーするような施設配置をしている。（※国道150号線付近の津波到達時間は25分、この時間から避難準備時間等を差し引き算出した避難可能距離は、約750m）

**問2**

命山・津波避難タワーへの避難は一時的であると思う。水が引いた後の避難所の指定は浸水区域の中では難しいと考えるが、浸水区域の外に避難所を指定しているか。

**答**

浸水区域（津波避難対象地域）の外側に袋井市指定避難所を配置している。

**問3**

命山建設後の草刈り・剪定などの維持管理費はどのようなか。

**答**

市内4地区命山の維持管理費は、年間約700万円。維持管理には、水道料や電気代（トイレ外灯）をはじめ、植栽・芝生の管理や浄化槽の点検、清掃及び調整池の清掃などがある。

**問4**

地震と津波避難所は分けて指定しているか。避難所を分けて指定している場合、備蓄資材、食料などはどのように保管しているのか。

**答**

地震と津波の避難所を分けてはいない。

**問5**

住民がどの津波避難施設に避難するかを事前に決めているか。

**答**

最も近い津波一時避難所に避難することとしている。

**問 6**

西尾市では、津波避難にあたり、時間と余力がある場合は、浸水区域外に避難し、浸水区域外の避難所に避難してもらうこととなっているが、貴市の考え方はどのようなか。

**答**

浸水想定区域境界付近の住民には、津波が海岸に到達する可能性がある場合に、あえて、海方向にある津波一時避難施設に避難せず、浸水想定区域外に避難することを推奨している。（※地震発生から津波到達までに 25 分程度の時間を想定しているため）

**問 7**

津波避難施設での滞在日数をどの程度と見込んでいるか。

**答**

東日本大震災の例によれば、24 時間以上滞在していた事例があるので、その程度は避難施設での避難が必要かと思う。

**問 8**

津波避難施設での訓練実績はどのようなか。

**答**

平成 17 年 4 月に旧浅羽町と旧袋井市が合併しており、それ以前から実施している。命山への避難訓練については、少なくとも年 3 回（9 月、12 月、3 月）を袋井市と共に自主連合防災隊により実施しています。タワーへの避難訓練については、月 1 回の訓練を浅羽南幼稚園において行っている。

## 問 9

命山と津波避難タワーの2種類を作った理由はどのようなか。また、津波避難タワーに集会施設などを併設する考えはあるか。

答

タワー・・・海岸から約1.3kmに位置する袋井市立浅羽南幼稚園及び私立あさば保育園は、浅羽南小学校屋上に避難することが可能であるが、経路に県道があり、津波から避難する車両等の通行なども想定されるため、隣接地に津波一時避難施設を作る必要があった。命山を造る面積が確保できなかったため、タワーを設置している。命山・・・地域住民と協議した結果、平時に利用することができる「命山」を基本に決定している。津波一時避難施設への集会場的なものの設置については、高知県などの施設では見受けられるが、命山の山頂には、防災ベンチを設置し、保温シート、水、トイレを備蓄している。このため、山頂に集会場等を設置して、そこに一時避難することは考えていない。また、建築当時のワークショップにおいても、津波一時避難施設については、集会施設を併設したいという地元要望は出ていない。

## 問 10

県のシミュレーションでは、死者数10人と想定されている。市独自のシミュレーションを採用して避難施設を作っていますが、これだけの施設が必要だったのか。また、浸水区域外の住民に対してどのような説明をしたか。

答

袋井市では、静岡県の津波シミュレーションとは別に袋井市独自の津波シミュレーションを実施し、津波浸水想定区域を算出している。この袋井市独自の津波浸水想定区域に基づき、津波一時避難施設を設定している。袋井市独自の津波シミュレーションについては、海岸防潮堤の一部に盛土した実績があったが、地震により破壊される想定とした。静岡県の津波シミュレーションでは、地形として判断

したため、破壊されない想定となっているため死者数が10人となっている。

#### 問 1 1

予算措置、補助金の活用はどのようなか。

#### 答

概算整備費は、① 湊西地区 3 億 7,600 万円(平成 28 年度命山完成)、② 湊東地区 2 億 6,300 万円(平成 25 年度命山完成)、③ 東同笠・大野地区 3 億 7,700 万円(平成 28 年度命山完成)、④ 中新田地区 3 億 1,700 万円(平成 27 年度命山完成)。② 湊東地区は、(県)大規模地震対策等総合支援事業費補助金や(県)緊急地震・津波対策等交付金を活用し、①②④その他の地区は、(国)防災・安全社会資本整備交付金を活用している。

#### 問 1 2

今後の造成計画の予定はどのようなか。また、地域要望、同協議はどのようなか。

#### 答

今後、命山等の津波一時避難施設の造成計画の予定はない。整備はすべて完了している。地域からは、命山整備に伴う条件として、避難階段、スロープ、駐車場、駐輪場の設置などがあり、全整備を完了している。駐車場は、中新田地区の車両でしか避難できない人数をカウントし、その値に基づいた駐車場台数を整備している。

### 3 所見

○命山は、津波や洪水で地域が浸水する時に住民が緊急に避難するためのものであり、広大な敷地が必要となるが、沿岸部の住民にとって安心できる施設と思われる。建設に当たっては、階段やスロープなど避難しやすい



造りにしなければならないし、また、平時には地域のコミュニティスペースとしての活用や公園、グランドゴルフ場など有効に活用できるものにしなければならない。避難タワーは、直立構造物であるため狭い敷地でも建設可能であるが、階段による避難や収容人数の問題、平時の活用や管理、腐食対策などの維持管理費の問題なども考慮しなければならない。

命山・避難タワーとも機能するためには居住地で有効性が大事と考える。また、公共の避難場所だけで被災者の対応が難しい場合は、民間の協力により建物の屋上を避難場所として確保することが必要と考える。

○海岸沿いに住む市民にとっては、命山はまずは安心感を与えてくれる施設となっている。袋井市は、太平洋沿岸に位置していることから、江戸時代から高潮から身を守るための人口の築山が造られていた。広大な敷地を必要とすること、平時の利活用についてなど考慮すべき問題は多いと感じた。また、避難タワーも風雨・寒冷などに対しての対策も併せて必要となると思われる。

諸々考えると、避難ビルという形が平時の活用も含めて有効であろうかと思うが、この場合、民間の協力が不可欠との考えに至る。

○袋井市では、命山への避難訓練を年3回、袋井市とともに自主連



合防災隊が実施している。タワーへの避難訓練は月1回、幼稚園が実施しており地域住民の意識が高いことがわかった。西尾市においても、住民が自主的に動けるようなくみが必要だと感じた。

命山の整備には、高額な費用が必要であることがわかつ

た。県や国の協力を得て、西尾市も進めていくべきと考える。

○津波被害が想定される地域にとって有効な施設である。袋井市は津波で倒壊した建物が流れてくることも想定して高さも設定してあった。避難者約2,000人に対して、4基総額約13億円の命山で対応されていた。西尾市では避難者も多く、それを大きく超える費用が必要になる。場所の選定も課題になるので、命山だけでなく様々な角度から考える必要があると感じた。命山への避難訓練を年3回以上行っていることは、見習う必要がある。

○袋井市では平成23年に発生した東日本大震災以降、津波から市民の命を守るための避難所施設の必要性が論議される中で、先人の知恵に学びつつ、現代工法による「平成の命山」建設の声が地元住民より上がり建設されました。

袋井市では、現在4つの命山と津波避難タワーが1箇所設置されています。今回視察した、「湊命山」は平成25年12月に整備され、命山の避難スペースにあるベンチには、被災時に使用する簡易トイレや飲料水・食料等が備蓄されておりました。

西尾市も、命を守るための施設を今後整備する計画でありますので、今回、ご教授頂いた内容を参考にして早期整備に取り組む必要がある。

○実際に視察して、当市にこの命山が避難・一時待避所として最適化と考えると疑問を持ちました。先ず、冬の寒さ、雨・風を、のっぺらな丘で通常の使い道が不透明。視察してやはり建築物の方が、良いと考えます。前市長時代の公共施設再配置、きら市民交流センターは、災害時には最適な建物と思います。通常は公共施設として使用する。災害時は避難場所として使用し、駐車場が少ないという市民がいるが、津波タワーを立体駐車場で建設して、緊急時5m以上は待避所、避難場所として使用する。



命山に登り、土地柄を考えると、折角同じお金を使うなら多目的で屋根・壁のあるアリーナ棟は、年中使用でき費用対効果を考えれば、地域の活性化にも役に立ち最適な手法です。

○太平洋遠州灘に面した袋井市には、国道150号線に沿って4つの命山と一つのタワーが築かれている。それらの総整備費は14億4,800万円となっており、驚くべき予算が注ぎ込まれている。

4つの命山のなかで、収容人数が1,300人(大人1人/㎡を基準)と最も多い湊東地区の「湊命山」を視察した。敷地面積6,433㎡、避難スペース1,300㎡、地上高7.2m(海拔10m)、海岸からの距離約1.3km、整備費2億6,300万円。

山頂には、防災ベンチが設置され、ベンチ下に食糧、保温シート、簡易トイレ等が備蓄されている。また、本命山は県の河川改良工事の発生土(残土)を活用しており、整備費が安価になっている。

袋井市の命山のはじまりは、江戸時代に遡り高潮から身を守るため人工的に造られた、とのことであるが、南海トラフ巨大地震の発生が危惧されている今日、地域住民の安心の拠り所になっている。

当市においても、大規模な予算措置となるが、海拔の低い一色地区や吉良地区にぜひ、このような命山が必要であると思った。

○袋井市沿岸部には、高潮被害から身を守るために、江戸時代の村人たちによって築造された人工の築山（命山）が、今もなお地域住民に守られながら現存しており、災害の歴史が語り継がれています。

平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震以降、津波から市民の生命を守るため、先人の知恵を生かした「平成の命山」の建設を要望する声が地元住民から上がり、平成24年度から平成28年度にかけて、先人の知恵に学びつつ、現代工法による津波一時避難場所「平成の命山」の建設を行っています。

命山は、人工高台で、避難階段と車いす利用者らのためのスロープも設けられ、住民の憩いの場や散歩道としても利用しています。

市は南海トラフ巨大地震による津波で、沿岸部が約1メートル浸水すると独自に想定しており、市内の命山4か所の収容人数は合わせて約2,300人で、対象地区で「避難困難者」とされた住民1,940人が避難できるほか、津波発生時に地区を訪れている人たちの利用も考慮しています。

○国・県のシミュレーションではなく、市独自の津波シミュレーションを策定し、独自に綿密な調査と地域との連携に基づき、津波対策・命山の建設を進めてきた姿勢は見習うべき。地震・津波・液状化・洪水など多くの自然災害を想定し、周知させるためのわかりやすい資料の配布をはじめ、命山等の津波一時避難施設を活用した年3回の防災訓練、そして、日頃からの地域での利活用など、有事に備えたあらゆる想定を試行錯誤しながら官民連携で実施している。また、市ホームページの表紙には「気象警報・注意報、震度速報、

国民保護情報の掲載履歴」欄があり、防災減災対策についての市の積極的な取り組み姿勢がうかがわれる。命山・津波一時避難施設はもちろん重要だが、ハード面だけではなく住民主体の避難活動等ソフト面の充実についても支援を行っており、行政の考えと地元の意見を最大限活かした先進的モデルケースと考える。

○掛川市の防災減災対策は、革新的な取り組みを行っていると感じました。今回の命山・避難タワーの建設について、これらの取組の背景説明で、遠州灘の海岸部分は 国・県の地震・津波に対しては、自然地形だから大丈夫であるとの判断に対して、市独自の判断で被害を受けると想定して、減災対策として「命山・津波避難タワー」を建設している。市民の安全こそ最優先すべきとする強い思いを感じた。

命山の上に立ったが海岸部に近く風が吹き付けいて、午後3時頃でも長くいるのがつらい状況であった。実際の災害時の長時間の対応について対策の必要性を感じた。西尾市における「命山・津波避難タワー」実施時に一つの検討課題として大切と感じた。

○いつ起こっても不思議でないと言われている東南海・南海地震。地震が発生後津波による、浸水被害が想定されるため、海岸部の人々から、命山の建設を望む声があります。

すでに設置されている、袋井市へ赴き命山の現状と課題について担当者から意見の交換をしました。

現地を確認しました。とても暖かい日でありましたが、海風が強く、果たして市民が避難した後、どれ程まで耐えられるかと疑問を感じました。

設置に当たっては、検証をしっかりと行い、ただ、造るのではなく市民が安心して避難できる施設にすべきではないかと感じました。



事業実績（視察）報告

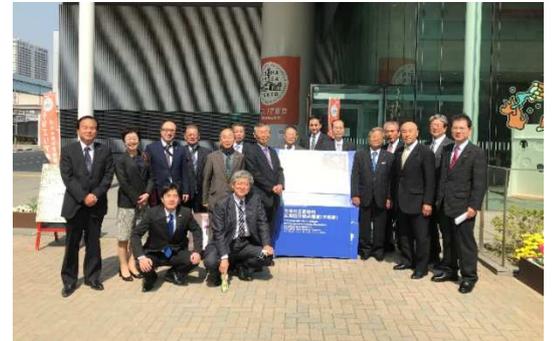
1 視察の概要

(2) 目的 東京臨海広域防災センターについて

(2) 日時 平成30年3月29日  
午前10時～午前11時30分

(3) 場所 東京都台東区

(4) 参加者 岡田隆司・小林敏秋・石川伸一・神谷庄二・  
稲垣正明・鈴木武広・颯田栄作・鈴木正章・渡辺信行・  
松崎隆治・長谷川敏廣・永山英人・稲垣一夫・松井晋  
一郎・本郷照代・犬飼勝博・青山 繁



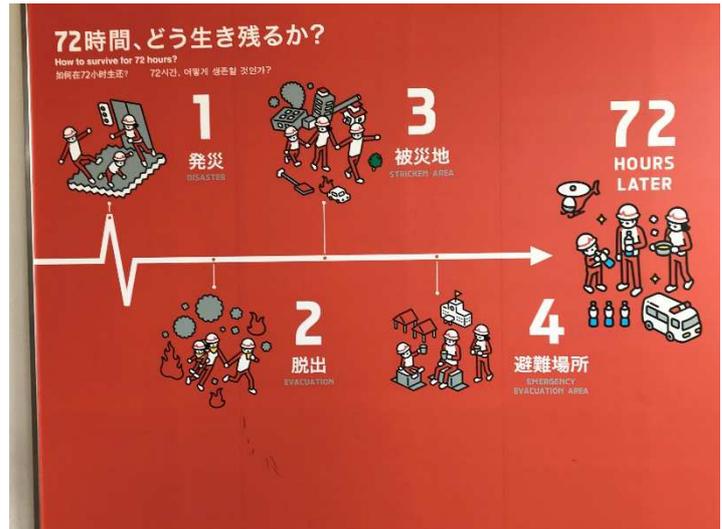
2 概要

政府都市再生本部の都市再生プロジェクト第1次決定に基づき東扇島東公園（神奈川県川崎市東扇島）と共に東京湾臨海部の基幹的広域防災拠点（都県単位で対応不可能な甚大な災害に備える防災活動の拠点）として整備された。有明の丘地区（本公園）の担当機能は応急復旧活動の指揮、災害医療の支援、広域支援部隊等（自衛隊・警察・消防など）のベースキャンプであり、緊急物資輸送の拠点となる東扇島地区（東扇島東公園）と一体的に運用される。ただし、埋立地に立地し海岸からわずか数百mであるため、直下型地震により津波も発生した場合は1階オペレーションルームなどが機能不全となるおそれがある。



### 3 所見

○首都圏で大規模災害が発生すると都県境を越えて甚大な被害が生ずることから、このような大規模な施設が整備された。各種災害対策機能を西尾市が同じように整備することはできないが、



南海トラフ地震が懸念されている当地域において防災学習施設など行政並びに市民の防災意識や防災教育の向上のために見習うところは多い。防災・減災対策で最も大事なことは、市民の防災への関心を高めること、そして実際に災害に対応できる知識や知恵を習得することだと思う。

安全安心なまちづくりのために、ハード面、ソフト面ともに各種事業の推進に努めたい。

○視察時には、春休みということもあって親子連れ、小学生・中高生の見学も多かったようである。ともすると大人限定の施設となりがちな防災センターであるが、クイズ形式を取り入れ「楽しんで学べる」施設は大いに参考になった。また、子ども向けの防災イベントも色々企画されており、これからの日本を背負う世代に向けて防災意識を根付かせる仕掛けは見習うべきと考える。また、施設が広大なため、ヘリポート隣地の公園では、ピクニックを楽しむ家族連れも幾組かいて、この防災センターの存在が、住民にとっての日常生活に溶け込んでいることも感じられた。

○「そなエリア東京」とは、“災害をイメージする力”と“対応力”を身につけ、災害に備える場所という意味が込められている。「防災体験ゾーン」や「防災学習ゾーン」で、日常的に、防災に

ついて学ぶことができる点が良い。さらに、自分たちの住んでいる所に、目を向け行動できることが必要だと感じた。長い海岸線をもつ西尾市にも、防災が身近に感じられるような取り組みが必要だと考える。



○実際に体験できる施設としてとても素晴らしいと感じた。防災意識を常に持つという視点に立てば、有用であると思う。もし西尾市に体験型の施設を建設するのなら、避難施設も考慮して検討すべきだと思う。

○視察した「東京臨海広域防災公園」は、首都圏で大規模な地震災害等が発生したとき、国や地方公共団体等の緊急災害現地対策本部が設置され、公園全体が広域的な指令機能を受け持つ場所となります。

平時は、花と緑があふれる国営公園と都立公園が融合した広大なスペースで、運動や休息の場として利用されていました。

また、防災体験学習施設「そなエリア東京」では、大規模災害発生後 72 時間の生存力をつける体験学習や防災学習ゾーンがある体験型施設でありました。こうした体験型の施設は、子ども達の教育として有効であると考えますので、西尾市としての体験型施設がどのようなか、検討が必要である。

○東京臨海広域防災公園を視察した。この広域防災公園は、花と緑あふれる広大なスペース(約 13ha)が確保されており、軽い運動やピクニックが楽しめ、休憩・休息の場として利用されている。

首都圏で大規模な地震災害が発生した時の非常時には、国や地方公共団体等の緊急災害現地対策本部が設置され、公園全体が広域的な指令機能を受け持つ場所となる。

議員一人ひとりがタブレット端末の交付を受け、地震発生直後の商店街に放り出され、各自置かれた場所でどう行動すればよいか、端末上で質問され素早く回答(行動)する実地訓練を受けた。

当日は、豊田市の市議会議員も視察されており、臨場感あふれる貴重な体験をさせていただいた。

○東京臨海広域防災公園は、首都直下地震等の大規模な災害発生時



に、現地における被災情報のとりまとめや災害応急対策の調整を行う「災害現地対策本部」等が置かれる首都圏広域防災のヘッドクォーター及び広域支援部隊等のベースキャンプ、災害医療の支援基地として、東扇島地区(川崎市)の物流コ

ントロールセンターと一体的に機能する防災拠点施設です。

事業にあたっては、国営公園面積 6.7ha、都立公園面積 6.5ha の合計 13.2ha を活用して、都市公園事業により国土交通省と東京都が役割分担を行い、関係機関が連携して防災に関する情報交換や各種シミュレーション・訓練など、発災時に備えた活動を行う場として、広く国民がさまざまな体験・学習・訓練を通じて、防災への関心を高め、実際に災害に対応できる知識や知恵、技術、自助・共助の心を習得する場として、臨海副都心の都市集積・集客性を生かした魅力ある空間で防災対策活動を行っています。

○タブレットを使った体験型施設は臨場感があり、映像や講話とは違う体感としての学びを得ることができた。子供を中心に参加者が多いのもうなずける。災害発生時は混乱状態となるため、自分の行動傾向を知るには良い機会だと思う。大規模な施設であり、費用も

莫大となることから、市として設置することは非常に難しいと思うが、例えば、体育館など大きな施設内で同様（簡易なセットと音響による）のことができないか考えてみてほしいと思う。

○ 当市も大規模な地震災害等が発生したときに予定されている、愛知県と西尾市が融合した災害防災公園は建設時に参考にするといいのかな。市民病院を含めて考えれば、公園全体が広域的な指令機能を受け持つ場所になると思います。



○ 体験コーナーは子どもから大人まで勉強できる、楽しい施設である。施設は国が中心となって整備が進められており、当市としての取組は無理と考えられる。しかし、愛知県内に中部地域の拠点施設として整備を働きかけることを、他の自治体と協力して進めたい。

○ 政府と東京都が中心となり臨海部に設置した防災公園。周辺には、病院、ヘリポートなど災害の第一線で必要な施設として建設された。都内有数の防災施設である。

館内は、子供から大人まで、実体験が味わえることから多くの都民を始め全国から視察が絶えず、実際体験して気づくことが多い施設で、東南海地震が騒がれている当地方であるので、一度は体験することも大切である。



## 収支報告

項目	支出金額	備考
調査研究費	702,080円	旅費 702,080円
資料作成費	円	
資料購入費	円	
事務費	円	
計	702,080円	