

# 令和元年度 総務委員会 行政視察報告書

令和元年10月10日（木） 宮城県石巻市

「東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくりについて

令和元年10月11日（金） 岩手県花巻市

「地域コミュニティを活用したまちづくりについて」

上記の視察項目について全委員の報告書を添付し報告とします。

総務委員会	委員長	毛 受 明 宏
	副委員長	ふじえ 真理子
	委 員	ごとう 学
		青 木 亮
		一 色 美智子
		三 浦 桂 司

令和元年 豊明市議会総務委員会行政視察報告書

豊明市議会議員 毛受 明宏

期 間 令和元年 10 月 10 日～10 月 11 日

参加者 毛受明宏・ふじえ真理子・三浦桂司・一色美智子・ごとう 学・青木 亮

令和元年 10 月 10 日 宮城県石巻市

【東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくりについて】

地震概要

平成 23 年 3 月 11 日(金)午後 2 時 46 分

牡鹿半島の東南東約 130km の三陸沖/震度 6 強(石巻市)

深さ 24km 規模 マグニチュード 9.0

津波概要

津波の高さ、津波計による最大.P+8.6m

津波面積、73km<sup>2</sup>(市内の 13.2%)平野部の約 30%

被害概要

死者数 3,184 人 行方不明者 417 人

最大地盤沈下-120cm

建物被害

全壊 20,043 棟 半壊 13,049 棟 一部損壊 23,615 棟

『これまでの災害想定をはるかに超えた津波』

市職員の状況

職員数⇒平成 17 年 2,025 人 平成 22 年 1,640 人

職員・家族の被害状況⇒職員の犠牲者 48 名・家族犠牲者 98 名・職員の被災率 56.8%

避難所の状況

最大避難所開設数 259 箇所 最大避難者数 50,758 人(人口の 31.2%)

長期にわたり避難所生活が続き、約 7 カ月後の 10 月 11 日に閉所

在宅避難者の存在⇒原因は避難所の絶対数不足→劣悪な環境

人数掌握に難儀、避難所入所者との確執

(ある避難所では 700 人が食事の時 2300 人)

2 次避難(他県の温泉宿等が受け入れ表明)

要援護者に関する避難所対応状況

災害時要援護者の状況

- 1～3 日目⇒避難所への避難・一般避難者との同室・介護用物資の不足・在宅介護者へのサービス停止
- 4 日目～2 週間⇒避難所運営で一般避難者との摩擦が発生・介護用物資不足・通信、道路事情の改善に伴い在宅介護者の問題が顕在化
- 2 週間～3 月末⇒上記の状態が続く・一般避難所にはベッド、ポータブルトイレがないため、要介護レベルが上がり、寝たきりの高齢者が増える
- 4 月以降⇒要援護者の医療、保険のニーズ調査開始・災害時要援護者の福祉避難所への移動

まとめ

今回の石巻市では、避難所に対して注目をしてみました。

人口の約3割が避難した状態で、何事にも数の限りを感じた。

その上、長期にわたる避難所生活にも確執が出始める状態を確認できた。

日頃の地域コミュニケーションが重要な鍵となる。

当市でも予想される東海・東南海・南海地震に向けて、市を中心に各地域、各団体が年間を通して防災訓練を実施するが、受け入れとしての対応やスペース不足をどう考えて行くかが、ポイントとなる。

毎年、11月3日には市内一斉で石巻市防災訓練[市内一斉避難訓練]が開催される。

令和元年 10月11日 岩手県花巻市

【地域コミュニティを活用したまちづくりについて】

花巻市の地域づくりについて～コミュニティ会議を核とした地域づくり～

コミュニティ地区条例(平成 23年 4月 1日施行)

地域の自主的なまちづくりを推進するために基本となる区域、団体、市の支援について定め、市民全体の自立した地域社会を実現する。

基本となる区域⇒コミュニティ地区(現在 27 地区)

基本となる団体⇒コミュニティ会議(市長が指定)

- ・自立した地域社会を実現するために地区内の参画となる協働によるまちづくりの推進に努める。
- ・会議の代表者は地区を代表し、市との協働によるまちづくりの推進を担う。

市の支援

交付金の交付⇒コミュニティ会議の活動を支援するため、総額 2 億円の『地域づくり交付金』を交付

交付割合は、均等割・世帯割・面積割

地域課題の解決と  
活力に満ち安心して暮らせるまちへ

区分	金額(万円)
均等割	20,000
世帯割	2,000
面積割	2,000
合計	24,000

区分	金額(万円)
均等割	4,000
世帯割	2,000
面積割	2,000
合計	8,000

区分	金額(万円)
均等割	1,000
世帯割	1,000
面積割	1,000
合計	3,000

※は、市内27のコミュニティ地区に対し、地域課題の解決や情  
勢あるまちづくりに活用できる「地域づくり交付金」を交付し  
ています。前年度の地域づくり交付金の収支と、各コミュニ  
ティの特色ある活動について紹介します。

平成30年度地域づくり交付金使途の割合と収支内訳



**コミュニティ会議  
活動紹介**

各地域では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

花巻市では、交付金の  
活用状況の報告につ  
いて報告し、意見交  
換を行っています。その結果、  
一歩を踏み出しています。

活動拠点の設置⇒地域づくり活動の拠点となる『振興センター』を設置  
指定管理の導入 平成 23 年度～ 振興センターを指定管理  
平成 28 年度～ 地区社会体育館等を追加

職員の配置⇒地域づくり活動を支援するための職員を配置

配置状況 平成 19 年度～22 年度 局長 1 名正職員 1 名  
平成 23 年度～26 年度 正職員 1 名  
・本庁及び総合支所に地域支援室を設置  
・コミュニティ会議では指定管理委託料で職員 1 名分を雇用  
平成 27 年度 非常勤職員 1 名  
平成 28 年度～現在 職員配置なし  
・コミュニティ会議で増額となった指定管理委託料で職員を 1 名増員

コミュニティ会議の取り組み

コミュニティ会議⇒地域が自主的なまちづくりを推進するために地域において自主的に組織され、市が指定する団体

役割⇒地域の課題を把握しその解決に努め、地域住民による自主的なまちづくりを行う

具体的な活動⇒地域づくり交付金を活用した地域づくり(生涯学習・人材育成・環境整備等)

地域振興センターや地区社会体育館等の指定管理(年間 165,884 千円)

コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果と課題および今後の方向性

成果⇒地域に根差した地域づくりが進められた。

課題⇒地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参加。やらされ感。市民及び地域住民のコミュニティ会議への理解、認知度不足。地域住民の総意の難しさ。

まとめ

今回の地域コミュニティの視察において確認できたのは、地域づくりへの人材育成、若い世代の参加はどこにおいても担い手づくりとして必須。豊明市においてもキーパーソ的な若手育成の取り組みを進める事が必要。

そして、花巻市の地域づくり交付金使途ではハード事業として工事費・整備費が含まれる。その中でも街路灯・防犯灯設置までは理解できるが、カーブミラー設置は公安当局の判断が必要と思われるが、その辺を含んでいるのは愛知県と岩手県の違いが感じられた。

# 総務委員会行政視察 報告書

豊明市議会議員 ふじえ 真理子

視察日時:令和元年 10月10日(木)~11日(金)

視察先:宮城県石巻市『東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくりについて』  
:岩手県花巻市『地域コミュニティを活用したまちづくりについて』

## ① 宮城県石巻市『東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくりについて』

### 【石巻市の概要】

県東部、1級河川新北上川・旧北上川が太平洋に注ぐ河口部に位置。平成の大合併により1市6町が合併。人口約14万人、面積約555km<sup>2</sup>、財政力指数0.52、議員数30名。



↑市役所前(元デパート)

### 【視察の主な内容】

◆3.11当時、職員であり定年退職後の現在は、石巻市総務部危機対策課事業推進官を務める木村伸氏から当時の様子を伺った。  
主な内容は以下のとおり。

- H23年3月11日14時46分、マグニチュード9.0、最大震度6強、揺れは2分40秒間続いた。津波襲来第1波が15時10分に10㍎以上(牡鹿半島)が、その30分後には人口集積地(門脇地区)に6㍎以上。市役所は70cm地盤沈下。
- 死者数3,184人(人口の2.0%)、行方不明者417人(人口の0.3%)。
- 最大避難所開設数は259箇所(公共施設以外に寺や高台民家等含む)、最大避難者数は5万人(人口の約31%)超。在宅避難者を含めると一日最大8万人。
- 住宅の全壊・半壊は地震によるものではなくほとんどが津波による。住家全体に占める被災住家の割合は76.6%にも及ぶ。避難所生活は7~8カ月続いた。
- 震災における死因(岩手県・宮城県・福島県)の92%が溺死(過去の関東大震災では火災87%、阪神淡路大震災では建物倒壊による身体損傷・圧死が83%)だった。
- 市内にある44漁港が津波で壊滅。平野部の浸水度は約30%。防災無線も倒壊。
- 昭和8年に経験したM8.3の大地震以後の災害想定をはるかに超えた津波。
- 市職員の状況…犠牲者48名(死亡35名、行方不明者13名)、家族の犠牲者(3親等)は98名(死亡66名、行方不明者32名)、職員の被災率56.8%
- 医療救護活動…市立病院は津波被災で孤立。雄勝病院は患者職員併せて64名が犠牲。市内唯一稼働した災害拠点病院(石巻赤十字病院)は無傷で日ごろの訓練が功を奏した(エントランスでのトリアージなど)。
- 食料・生活必需品の調達・供給…発災2日目夜、自衛隊に要望。3/19自衛隊による物資調達・在庫管理・配分能力が整う(佐川急便10台参加:震災前から県が協定を結んでいた)

## ○救援物資の対応

1~3日目は物資・車両・燃料の不足。通信手段の欠如。支援要請不可。

4日目から職員による一部への物資配送開始(あるものをある所へ:公平性全くなし)。

1~2週間は自衛隊による支援開始。要請殺到。受入れ場所と人員の不足。1日1食(キャラメル1個)からおにぎり・パンへの移行。

2週間~3月末は在宅避難者への配送拠点の設置(集会所や代表者宅)及び配送開始。

5月~は1日2食→3食へ。要望が多様化。食品保存機材の確保(食中毒懸念:弁当×)。

6月~需要と供給をみつつ、輸送業者への物資管理、配送作業の完全移行(市職員引き上げ)

## ○想定する津波の考え方の変化

**3.11前**…「堤防・護岸を造る」「人命や財産を守り、被害を完全に防ぐ」

**3.11後**…「どんな津波からも完全に守る」は成り立たなくなった

島国日本では海岸線全てに高さ40mの強固な堤防を築くことは不可能

世界規模の災害では地方自治体の対策では不可能

## ○津波避難ビルの指定…上限1千万円の整備補助。35社指定(補助金交付ビルは13社)

津波避難タワー整備…1基あたり2億円かけ4基目を完成

## ○石巻市防災基本条例の制定(平成26年4月1日)

行政による災害対応には限界があり「自助」「共助」「公助」の理念に基づき、市民、事業者及び市が相互に連携し、協力し合い、災害対策に取り組むことが必要不可欠。

## ○避難所における女性の役割

物資の備蓄調達:女性用品、乳幼児用品の物資はほとんどなかった。

避難所設置:女性専用の物干し場の必要性など性差に対する配慮不足。

避難所運営:女性が意見や要望を言うと肩身が狭い思いをした

## ○ライフライン被害

**電力**:市内全戸停電(6月18日復旧作業着手可能な地域の停電はすべて復旧。全ての復旧完了は平成25年8月25日)

**水道**:市内全戸断水(6月上旬までに概ね解消)

**都市ガス**:契約全戸供給停止(5月中旬までに被害大きかった地域除き復旧)

**固定通信**:全地域不通(5月上旬までに復旧)

**移動通信**:各社不通(S社は3/13に再開、A社は3/17に再開、D社は3/18に再開)

## ○通信手段としては衛星携帯電話が役に立った(100台、80箇所:国から30台)

## ○災害情報伝達手段の多層化

防災行政無線(大きなざっくりとした内容)、防災ラジオ(細かい情報提供可能、月1回テスト放送)、衛星電話(計86台うち61台は風水害で孤立可能性の高い地区の区長宅に配置、鉄筋コンクリりの中では使えないため衛星携帯電話:屋上にアンテナ)

## ○災害協定先 自治体間相互応援協定18自治体

支援協力に関する協定(民間企業)109社…震災前は半数だった

例) 佐川急便・日本通運など支援物資の管理配送や、棺など葬祭用品や役務の提供、遺体搬送など

福祉避難所の設置及び管理運営に係わる協力に関する協定

…25法人37施設(関東や東北各地方も)

- 防災訓練…震災前は中学校区持ち回りでイベント型だったが、震災後は全市一斉に各地区で実施に切り替えた(1ステージ:まずは避難行動訓練、2ステージ:自主防災会による炊き出し等訓練等←中学生もタイアップ)
- 震災後の議会…震災前は約600億円規模の予算が今は復興関連含め1,800億円で3倍に。令和2年度までは専決処分の範囲を変更(緩和)措置をとっている。変更契約等スピーディに行なうため。しかし、市が策定する復興計画は議会の議決事項とした。

### 【ふじえの所感】

- ★大規模災害時の在宅避難者の存在と把握は、本市でも大事な視点だと考える。石巻市での教訓(避難所の絶対数が不足したことで、劣悪な環境や人数掌握に難儀したこと、入所者との確執:ある避難所では700人が、食事の時には2,300人になったという)は未被災地の私たちに多くの示唆を与えてくれている。また、2次避難(秋田県などの温泉宿等が受入れ表明:地域ごと1~2週間避難)先、つまりは災害時の自治体相互や民間企業などとの助け合い協定の有無、そうした相手先との日ごろからのコミュニケーション交流が大きな力になるとあらためて思った。
- ★「災害時要援護者の状態」は、石巻市では3日目までは一般避難者と同室で過ごし、4日目~2週間では一般避難者との摩擦が発生し、通信・道路事業の改善に伴い在宅要介護者の問題が顕在化したという。このことから、本市でも福祉避難所設置訓練は順次実施されているが発災後、速やかに誘導できるかも鍵だ(石巻市の場合、4月に入ってから医療・保健のニーズ調査の開始、福祉避難所への移動ができたという)。更には2週間~3月末には要援護者の要介護レベルが上がり寝たきり高齢者が増えたという。簡易トイレ数の不足や避難者同士の衛生面等ルール厳守などもこれらの大きな要因になり得るため大事な部分である。
- ★学校が指定避難所になっている場合…震災後、石巻市では地域防災連絡会を設置し、①災害時の避難経路、場所等の共通理解②防災減災のための連携③災害時の避難所運営等の協力体制の構築を行なっている。その中には中学生も要援護者の面倒みたり、中学生自身も会議に出席している。実際、体育館だけでは避難者収容できず教室校舎も開放する場面は本市でも起きうる。そうしたことも含めた避難所運営体制(具体的な役割分担)を、区町内会や自主防災会が動けるよう、学校側との共通理解も必要だ。
- ★避難所における女性の役割もクローズアップされている。計画策定時から女性の参画推進、女性の視点からの意見を計画に反映させる。女性リーダーの育成。運営責任者や各業務責任者に女性を配置するなど本市においてもフォローされていくよう提言また地域



の中でもそうした視点の必要性を訴えていきたい。

★情報伝達手段の中で、SNS 活用について本市はまだ弱い。リアルタイムでの情報発信が市ホームページと連動しておらずもったいない。石巻市では、応援協定を結んでいる3自治体の子どもたちが参加した防災サミット開催など工夫次第で有効なツールであることを再度訴えていきたい。また、石巻市ではドローン撮影の映像、職員のスマホ画像も防災センター画面に映し出せ、早急な対応が可能になっていることも参考にすべきと思う。特にドローン活用の研究検討が本市でなされているのか否かも含め提案していきたい。

★本市も今後設置する境川流域防災無線だが放送した内容を電話で確認することが可能なテレホンサービスもぜひ検討してほしいと思った。

★廃棄物(瓦礫など)約600万トンの発生←通常の石巻市の100年分のごみは、県外(北九州)で一部処理してもらったという。もし本市の場合はどうか。震災で出た廃棄物一時保管場所(容量は大丈夫か)や処理する場所等の想定イメージも市民の理解協力を得るため、住民レベルで市の方針等の事前周知の必要性を感じた。

★5年間保管可能な備蓄品を4年目で買替えているが、5分の4を市負担、5分の1は地元負担で購入していることもポイントだとの説明があった。「自助」「共助」意識の醸成。

★説明者の木村氏が「被災後、住民の皆さんに説明するにあたって職員よりも議員が説明してくれたことで住民の納得度も高くなりものすごく助かった」「地域で議員が信頼されていることがよくわかった」との言葉が印象に残った。いざという時、議員の役割をしっかりと担えるためには日ごろから住民の皆さんとの信頼関係を築いていくことは言わずもがな、肝に銘じたい。

★3.11被災後、多い日には一日千人以上の住民が罹災証明書発行等を求めて訪れたという。「長崎県内から50名職員を派遣してもらい、過去の経験値を活かした支援で助けてくれたから乗り越えられた」「この派遣がなかったら暴動が起きていた」と話す木村氏は、最後に力強くこう述べた。「被災経験した自治体は支援を受けたありがたみを身をもって知っている。その経験を次に活かすことが大事。どこかで被災された自治体があればいち早く派遣できる体制が大事」と。

★今の小学生は3.11を知らない。震災の記憶が残っていない中学生に対して希望者に防災サポーター養成講座を実施している。本市でも高校生対象に学校を通して養成講座を開いている。先の一般質問で「熱中症から命を守る」テーマで中学生自身が初期手当を実際にできるよう訓練しておくことの必要性を訴えた。大人になってからも「命」を守る地域の大人として大切なことで防災減災も同じ。中学生でも学校や地域で防災サポーター的役割を充分担える力がある。私たち大人がそうした態度で日ごろから接していくことも大切だと思った。



熱心に説明して下さった木村氏  
(石巻市防災センターで)

## ② 岩手県花巻市『地域コミュニティを活用したまちづくりについて』

### 【花巻市の概要】

県中央に位置。空港、新幹線・在来線の駅、高速道路4つのICがある交通の要衝。宮澤賢治生誕の地。人口約9.7万人、面積約908km<sup>2</sup>、財政力指数0.46、議員数26名。

### 【視察の主な内容】

○平成18年に就任した前市長のマニフェストに掲げた「小さな市役所構想」を発端に翌H19年度に27地区すべてにコミュニティ会議を組織。自立した市民主体の地域社会実現のため、H23年には「コミュニティ地区条例」を施行した。

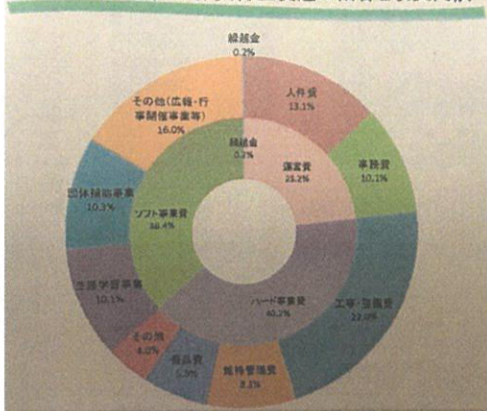
○市の支援としては、地域づくり交付金（総額2億円：指定管理料1.6億円は別）を交付  
交付割合（現在）→ 均等割50% 世帯割35% 面積割15%

※地域課題の解決や特色あるまちづくりに活用

→毎年、昨年度の収支や活動を市広報やホームページで紹介している

～～ 2億円の主な内訳 ～～

平成30年度地域づくり交付金使途の割合と収支内訳



運営費	人件費	13.1%
23.2%	事務費	10.1%
ハード事業費	工事整備費	22.0%
40.2%	維持管理費	8.3%
(約8千万円)	備品費	5.9%
	その他	4.0%
ソフト事業費	生涯学習事業	10.1%
36.4%	団体補助事業	10.3%
(約7.3千万円)	その他(広報等)	16.0%

○27地区で一番人口多い地区 約9,700人 ⇔ 一番人口少ない地区 約460人  
一番交付金多い所 1,200万円 ⇔ 一番交付金少ない所 440万円

○活動拠点は各地域コミュニティごとに「振興センター」を設置(H19～)

⇨既存の地区公民館を活用し従来の活動も継続

指定管理の導入…H23年度から 振興センターを各コミュニティ会議に

H28年度からは地区社会体育館等も追加し、年額約1.6億円

○職員の配置 H28年度から職員配置はなし。コミュニティ会議で増額となった指定管理委託料で職員1名分を増員し2名体制(施設管理・施設修繕等)  
月額15万円 年額180万円 ×2名分 =360万円

○コミュニティ会議の取り組み

行政区は223ある(町内会自治会)…1,000世帯～8世帯 と幅がある

一番多いコミュニティ地区で23行政区、一番少ない同地区で3行政区

## ○コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果と課題および今後の方向性

<成果>・行政では解決に行き届かない地域課題について、地域自らが取り組むことによりスピード感をもって解決することができるようになった。

例) 道路:300を超える要望ある。生活道路で困っているところは地域の人が認めれば自分たちで舗装可能に。

- ・地域に根ざした地域による地域づくりが進められた
- ・行政頼みから地域自らやろうという意識が出てきた

<課題>・地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参加

人口の自然減、人口の多い地区であっても人間関係の希薄化

- ・やらされ感…市長マニフェストで一斉にコミュニティ会議を設立した。市からの押しつけ感をもっている人もいる
- ・特定の方に役職が集中する負担感…区長、自主防災会長など 同じ人
- ・市民のコミュニティ会議への理解や認知度不足

13年経過するが市民アンケート結果でも周知不足がまだまだ課題

- ・地域住民の総意のむずかしさ…規約・総会・役員会があるが一部の人の声で物事が進むという声も
- ・住民参画の遅れ…リタイアした男性が中心
- ・行政のサポート、連携不足…NPO 団体などとの

<今後の方向性>

- ・地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参加
  - 人材育成→複数のコミュニティ会議そろってのワークショップ開催で地域のこれからのまちづくりについて話し合った(H28~29年度)
  - 中間支援組織(NPO 法人等)によるコミュニティ会議への支援を開始
- ・花巻市地域自治に関する懇談会(H30年度~)  
職員によるワーキンググループ(H30年度~)
  - 検証していく中でコミュニティ会議や地域づくり交付金のあり方についても意見を交わし方向性を見据えていく

### 【ふじえの所感】

★13年前に市民主体の自立した地域社会の実現を掲げ、条例制定、拠点や組織づくり、交付金など具体的に進め今日に至っていることに敬意を表したい。そこには当時の首長のリーダーシップがあった。10年以上が経ち自立したコミュニティを組織運営する意識が市民全体に浸透しきれない苦勞も聴いたが、「教育」と同じで20~30年スパンで醸成されていくものだと私は思う。現実には役員なり手不足等々、本市の区町内会組織の運営課題の共通点もある。花巻市職員が地域(コミュニティ)の中に積極的に入り、顔の見える関係を築こうと若い世代や女性にもピンポイントで当たっていく姿勢は見習いたい。

- ★コミュニティ会議ごとに毎月発行している「コミュニティだより」。本市でも頻度は異なるものの定期発行している区がある。花巻市では27すべての「たより」を市ホームページ上に公開しており、他地区の取り組みを知ることができる点もいいなと思った。
- ★コミュニティづくりには、場所・人・資金の確保が必要だ。本市では「場所」についての課題を抱えているところ、運営する人材確保（育成）に苦勞しているところ、資金のやりくりや透明性確保等々、地域によって優先課題もさまざまである。地域一括交付金制度の配分割合についてさまざまな意見も出ている。基本的には地域の裁量（資金と責任）を拡大していく方向に進んでいくべきと私は考える。
- ★地域づくりについて、本市で昨年度オープンした市民交流センターの役割も今後ますます重要になり期待されている。中間支援組織が有益的に稼働し、市民と一緒に育てていけるよう、独り立ちできるまで行政のバックアップを引き続き求めたい。愛知県内でも市民活動が盛んなまちはたくさんある。今回、花巻市にお邪魔して聴いてきたことも加え、身近な地域においても情報としてどんどん提供しながら一緒に考え、豊明らしさのある「市民が主役」のまちづくりを前に進めていきたい。



花巻駅前ロータリー

花巻市行政組織の中に「賢治まちづくり課」がある。  
宮澤賢治の作品をモチーフにした様々なものを  
まちの中で見かけた。

(駅から市役所へ行く途中で撮影→)



# 総務委員会視察報告書

ごとう 学

宮城県石巻市（R. 1.10.10 視察）

## 1. 市の概要

旧北上川の河口に位置する県北東部地域の中心都市。1市6町の広域合併により、市域は広がった。明治以来、金華山沖に近い全国有数の水産都市として、また、戦後は石巻工業港の開港により工業都市としても栄えた。

人口 146,162 人、面積 554.59 km<sup>2</sup>。歳出決算総額は 1,902.7 億円、財政力指数は 0.52、経常収支比率 99.7 である。

## 2. 視察テーマ「東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくり」について

- ・石巻市の震災による被害は、死者・行方不明者数 3,601 人、最大避難者数 50,758 人、被災住宅棟数 56,699 棟。住宅、人命ともに大部分が津波による。
- ・浸水面積は 73 km<sup>2</sup>で中心市街地の浸水度は 100%であった。
- ・避難所は閉所までに 7 か月かかり、要援護者への対応、医療救護活動、救援物資の対応などで震災発生直後は困難を極めた。
- ・想定する津波の考え方は、「人命や財産を守り、被害を完全に防ぐ」から、「最大クラスの津波の被害は完全に防ぐことをあきらめ、逃げて人命だけは守る」に大きく変化した。
- ・津波避難ビルの指定、津波避難タワーの整備、地域防災連絡会での役割分担、避難所における女性の役割の重視などに取り組んでいる。
- ・震災からの復興は、防潮堤の建設などが追い込み段階で、1年半後の期限をめざし人命最優先を痛感しながら進めている。
- ・災害時の支援協定に力を入れ、遠く九州までの全国 18 自治体と締結。そのほか消防・水道などの広域関連団体、支援物資配送・葬祭用品提供などの民間企業、福祉避難所に関する法人・施設など、合わせて 146 の協定を締結した。
- ・災害情報の伝達手段は、国・県、支所、避難所、孤立集落、家庭、市民等に対し、J-ALERT、衛星電話、防災無線、防災ラジオ、SNS など多層化した。
- ・H. 30 年には、大規模災害時の対策本部の体制強化を図るため、災害情報を一元管理するオペレーションシステムを備えた「防災センター」を常設した。

## 3. 視察の所感

地震による揺れよりも、津波の被害が圧倒的に大きかったことが印象的で、沿岸部の暮らしの厳しさを知る。また、震災時の情報伝達や、震災後の避難所運営、医療救護活動、ライフライン被害の復旧、そして何よりも、震災前のハード・ソフト両面からの備えが重要であることを再認識させられた。

## 岩手県花巻市 (R. 1.10.11 視察)

### 1.市の概要

県の中西部に位置し、いわて花巻空港をはじめ、東北新幹線花巻駅、東北道と東北横断道の4つのICを有する交通の要衝。

基幹産業は稲作中心の農業で雑穀生産は日本一。広域拠点性が高く製造業も進出している。東北有数の花巻温泉郷があり、宮沢賢治、高村光太郎、新渡戸稲造ゆかりの地でもある。

人口 97,027 人、面積は 908.39 km<sup>2</sup>。歳出決算総額 489.7 億円、財政力指数は 0.46、経常収支比率 88.1%である。

### 2.視察テーマ「地域コミュニティを活用したまちづくり」について

・H.23年に「コミュニティ地区条例」を施行し、地域の自主的なまちづくりを推進するために、基本となる区域、団体、市の支援について定めた。現在、27のコミュニティ地区、コミュニティ会議がある。

・市の支援としては、総額2億円の「地域づくり交付金」を交付している。その用途は、人件費や事務費にとどまらず、道路舗装、カーブミラー設置、公民館等の改修、生涯学習事業など様々な形で地域課題の解決に自主的に使われている。

・活動の拠点として「振興センター」が設置され、年額1億6,500万円でコミュニティ会議に指定管理がなされている。これは交付金とは別で、2人分の給与、施設修繕、事業の企画などの費用が賄われている。

・コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果としては、行政では行き届かない地域課題に地域自らスピード感をもって取り組めたこと、参加と協働の意識づけの機会となったことなどがあげられる。

・一方、課題としては、地域づくりの担い手や若い世代の参加不足、市主導で始めたことによる「やらされ感」、定年延長の影響による特定者への役職集中、地域住民の理解・認知度の不足などがある。

・これらへの対応として、コミュニティ会議でのワークショップ開催、中間支援機構による支援、「花巻市地域自治に関する懇談会」などを行っている。

### 3.視察の所感

花巻市の実践は、市政の「地域内分権」(=自治体民主主義)をめざそうとする点で、高く評価されるべきものと思う。ヨーロッパの自治体などではあたりまえになっていることだが、地域が行政の指導の下に協力することしか「市民参加」としてとらえられていない日本の現状を考えると、画期的なことである。まだまだ市民の意識の方がついて行っていない面もあるが、こうした仕組みを作り、運用をしていく中で自治意識が育まれていくものと思う。

豊明市では、まず行政が意識改革することが先決で、我々議員がそれを促していかなければならないことを痛感した。

# 令和元年度

## 総務委員会行政視察報告書

豊明市議会議員 青木 亮

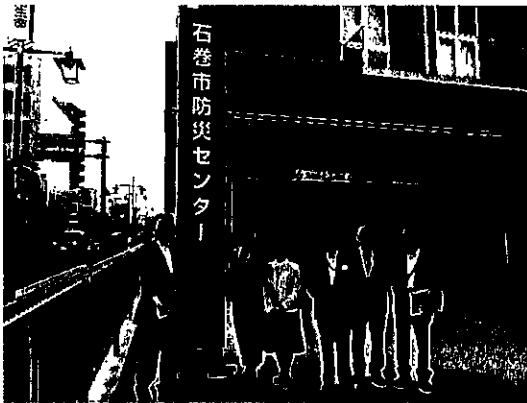
令和元年 10月10日（木）

宮城県石巻市 「東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくりについて」

令和元年 10月11日（金）

岩手県花巻市 「地域コミュニティを活用したまちづくりについて」

上記の視察項目についての報告書を添付して報告とします。



宮城県石巻市



岩手県花巻市

## ■主な視察内容

### □初動対応

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）。地震規模M9.0。石巻市最大震度6強。石巻周辺4か所の水位観測所、潮位観測所は、津波による被害等で欠測（牡鹿地区8.6m観測所破壊）。推定値は雄勝等の沿岸部で10m以上、石巻地区沿岸部では8m以上の津波水位に達する。

この地震による石巻市の被害は、死者3,184人（92%溺死）、行方不明者417人。最大避難所開設数259箇所（公設、民家、寺等）、最大避難者数50,758人（在宅避難者を含め一日に8万人分の食料調達）。家屋の倒壊による死者いないとしている。それは耐震補強事業を進めていたからである。しかし、多くの死者が出たのは、住民の多くがこれまでの災害想定をはるかに超えた津波であったことである。

震災直後の初動対応に当たるべき市職員もまた、被災を受けていた。2010年の職員数1,640人。内死者35人、行方不明者13人。

災害対策本部会議が開かれたのは、地震当日の22時（以後毎日複数回開催）。しかし、避難所体制ができていなかったため3日間は、職員を派遣することができなかったが、平成の大合併（1市6町）による旧町職員を徐々に派遣し、情報収集に努めた。

災害時、要援護者の状態は避難所へ避難するものの、避難所の絶対数不足により入所者の劣悪な環境（ある避難所では700人が食事の時2,300人）。また、どこに、誰が、何人いるのか人数把握ができない状況であった。救援物資の対応においても、物資、輸送車両、燃料等の多くが不足していたが、4日目から職員による一部への物資配送開始。1週目から自衛隊による物資管理配送作業支援が開始。1日1食から2食へ、非常食からおにぎり、パンへの移行。また、2週目から地域コミュニティ代表者を通して、在宅避難者への配送開始。一方、医療救護活動は、4日目に石巻中学校へ診療所開設。石巻赤十字病院は、無傷であったため災害拠点病院として活動。また、食料・生活必需品の調達・供給においては、自衛隊はもとより民間事業者佐川急便にも参加いただき、5月から物資の管理、配送作業を民間輸送業者に完全移行とした。

議会の役割及び機能については、当日に常任委員会、2週間後には全員協議会を開催し対応協議。臨時議会も6日開催し予算、条例、国・県への要望を決定。また、議会对応方針を作成し、災害情報の収集、避難所誘導などを決めると共に、行政と住民との間に入って十分な説明をすることが必要。



## □新たな体制づくり

石巻市地域防災計画の特徴は、津波防災を入れたことである。

東日本大震災前では、「堤防・護岸を造る」というのが津波防災の中心で、「人命や財産を守り、被害を完全に防ぐ」としていた。震災後では、「どんな津波からも完全に守る」は成り立たなくなったため、発生頻度の高い津波に対しては「従来どおり堤防・護岸で人命や財産を守る」、最大クラスの津波に対しては「完全に防ぐことはあきらめ、逃げて命だけは守る」という考え方に变化した。

この計画の基本方針は、災害の発生を完全に防ぐことは不可能ですので、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方を防災の基本とし、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ少なくなるよう、さまざまな対策を組み合わせることで災害に備えるとしている。

大規模災害においては、市や防災関係機関だけでなく、市民や地域組織が中心となって、「自らの生命は自らが守る」、「自分たちのまちは自分たちで守る」との考えに基づき行動することが求められますので、「市民・事業所」、「地域の市民による自主防災組織」、「行政・防災関係機関」の3者がそれぞれの役割に応じて分担し協力する「自助・共助・公助」の連携の必要性を計画に位置付けている。また、避難所の開設が円滑に行えるよう、学校が指定避難所となっている場合には、避難所の施設管理者および自治会などによる地域防災連絡会を設け、自主的な避難所運営体制の整備が図られている。

### 地域防災連絡会の避難所における具体的な役割分担

事案	自助(市民)	共助(自主防)	共助(町内会)	公助(学校)	公助(市)
安全		(確認)	(確認)	確認	確認
開錠・開門		鍵持参	鍵持参	実施	
避難場所				決定	決定
避難者名簿	情報提供	支援	作成	支援	作成
避難状況				報告	報告
要支援者	情報提供	支援	把握	支援	報告
食料・物資	持参	配備	配布	管理	備蓄・要請
ペット対策		支援	把握		設置
運営体制		運営	運営	施設管理	全体
通信			発信	受信・管理	全体

石巻市：資料

市職員、施設管理者および避難者の代表による避難所運営組織づくりには、女性の参画が必要である。女性の視点から物資の備蓄・調達、避難所の設置、避難所の運営などの意見を計画に反映させるため、積極的に活動するような女性リーダーの育成を図るとしている。

## 視察の成果

本市では、今後想定される南海トラフ巨大地震に備えて行政と民間、地域住民との連携を図り、毎年各小学校区を中心に避難所開設・運営訓練が実施されています。

石巻市においても各中学校区で防災訓練が実施されていましたが、本年11月3日に石巻市総合防災訓練として市内一斉に避難訓練が実施されます。

突然の災害に備えて、住民主体の避難所の開設、受付、運営などが訓練されていますが、この訓練を市内一斉に開催することは、更に住民の防災意識の高揚にもつながるのではないのでしょうか。

そのために何が必要か。例えば、防災無線や緊急速報メール等の発信、地域住民相互の避難呼び掛け運動、避難所案内サインの設置など実施に向けた新たな訓練と研究も必要ではないか考えます。

そして災害は、行政職員だけで問題解決できない事案が発生する可能性がありますので、災害経験のある自治体との人的・物的相互応援協定の締結も検討する必要があると考えます。



## 岩手県花巻市 「地域コミュニティを活用したまちづくりについて」

R1/10/11 視察

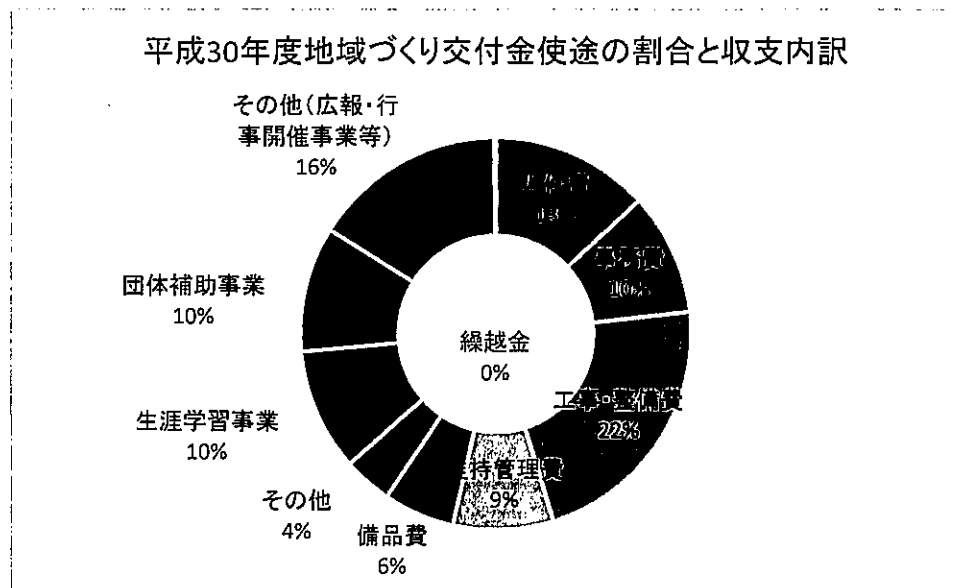
### ■主な視察内容

#### □地域コミュニティを活用したまちづくり

花巻市は、平成 18 年 1 月の 1 市 3 町の合併により地域が広域化したことによって行政と地域との距離が遠のいた隙間を埋めるため、旧小学校区を基本とするコミュニティ地区を設定し、平成 19 年度に地域の自主的なまちづくり組織として 27 地区にコミュニティ会議が組織された。これは市長のマニフェストに基づく「小さな市役所構想」であった。

市はコミュニティ活動拠点となる旧地区公民館を「振興センター」として開設し、市内 27 のコミュニティ地区に対し、地域課題の解決や特色あるまちづくりに活用できる総額 2 億円（1 地区につき 440 万円程から 1,100 万円程）の「地域づくり交付金」を交付している。

一方で交付金割合も地区割りによる見直しも行われ、平成 22 年度から均等割 50%、世帯割 35%、面積割 15%とし、人的・財政的支援を行っている。



花巻市：資料

新たなまちづくりがスタートした時点では専属職員 2 名を配置していたが、平成 23 年度から地域住民にとって身近なまちづくり拠点となるよう振興センターをコミュニティ会議に指定管理したことに伴い職員を 1 名とした。

市では花巻市コミュニティ地区条例を制定し、コミュニティ会議を地域の自主的なまちづくり担い手とするため、会議の代表者の役割、地区ビジョンの策定、地域づくり交付金の交付について規定した。

また、自立した体勢づくりをさらに進めるために平成 27 年度には非常勤職員 1 名、平成 28 年度には市職員の振興センターからの引き上げを行った。

これを受けて市職員が行っていた業務のうち、生涯学習は地域の方で活動することとし、地域行事はコミュニティ会議が実施することになった。またコミュニティ会議では増額となった指定管理委託料で職員 1 名分を増員することになった。

コミュニティ会議の役割は、地域の課題を把握しその解決に努め、地域住民による自主的なまちづくりを行うことである。活動内容はそれぞれの地区によって様々であるが、具体的には道路舗装、街路灯・防犯灯設置、カーブミラー設置、ゴミ集積所設置などの環境整備や伝統芸能、サークル活動、運動会などの地域行事の開催や介護予防などの事業に地域づくり交付金が充てられている。

また、振興センターや地区社会体育館等の指定管理費として、年額 165,884 千円が充てられている。

コミュニティ会議の組織は、主に自治会や PTA、各種団体の代表者などによって構成されている。

コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果は、行政では解決に行き届かない地域課題について、地域に自らが取り組むことによりスピード感を持って解決することができるようになったこと。そして地域に根差した地域による地域づくりが進められ、参画と協働による地域づくりの意識付けの機会となったことである。

一方で、コミュニティ会議にとっての課題についても地域によって様々である。コミュニティ会議の役員には自治会や PTA、公民館長、老人クラブ会長などとなっているが、地域のそれぞれの活動に加えてコミュニティ会議の業務が加わることは、負担の増加という印象から役員交代の妨げの要因ともなっている。また、地域づくりや各種事業を進めていく場に、若い世代の参画意識がないことも指摘されている。そのため若者や子育て世代の参画を促し、コミュニティの活動を理解していただく必要があるとしている。

人口減少や少子高齢化を背景に今後の花巻市の地域づくりのしくみがどのようにあればいいのか、市民とともに考えていく必要があるため、「花巻市地域自治に関する懇談会」、「コミュニティ会議と市との協働の場」および「職員によるワーキンググループ」を設定して、意見交換することでその方向性を見据えていくとしている。

## 視察の成果

花巻市と3町の合併により地域が広域化（面積908km<sup>2</sup>、人口97,000人程）した結果、行政支援が難しくなったことから、地域のことは住民主体で決めていく「小さな市役所構想」は、限られた財源の中での新たな仕組み作りである。

しかし、一方で「やらせ」「まるなげ」という意見もある。コミュニティ会議役員の役割負担の増、将来的な運営のための人材不足、住民提案型事業の推進など課題は多くある。

本市においても、市行政区27区を設置し、地域一括交付金（4,700万円程）にて基本事業、コミュニティ活動、児童遊園地・公園・河川管理などの事務委託を行っているが、今交付金の配分額についての見直しが迫られている。また、花巻市と同様に地区役員の選出が困難であったり、若者や女性の参画が進まない状況もある。

今後は地区ごとに個別の課題もある中、地域では課題解決のノウハウを持っていないことがあるため、行政が定期的に後方支援できるような体制づくりが必要であると感じました。



# 令和元年度 総務委員会視察報告書

一色 美智子

10月10日（木） 宮城県石巻市  
「東日本大震災発生直後の初動対応及び  
新たな体制づくり」について

11日（金） 岩手県花巻市  
「地域コミュニティを活用したまちづくり」  
について

参加委員 委員長 毛受明宏議員  
副委員長 ふじえ真理子議員  
ごとう学議員・青木亮議員  
三浦桂司議員・一色美智子  
同行 馬場秀樹市民生活部長  
随行 近藤恒明議事課長



10月10日（木） 宮城県石巻市  
「東日本大震災発生直後の初動対応及び  
新たな体制づくり」について

人口 約14万6千人 世帯数 約6万1千世帯  
面積 約554.59km<sup>2</sup>



石巻市は、宮城県の東部、1級河川新北上川、旧北上川の河口に位置する  
県北東部地域の中心都市。

平成の大合併により1市6町が合併。

江戸時代は奥州最大の江戸廻米の集積港で川湊として繁栄。

戦後は石巻工業港の開港により工業都市としても栄えた。

東日本大震災からの復興事業も進展し、19年3月に復興公営  
住宅の整備が完了。大型外国客船の寄港も相次ぐ。

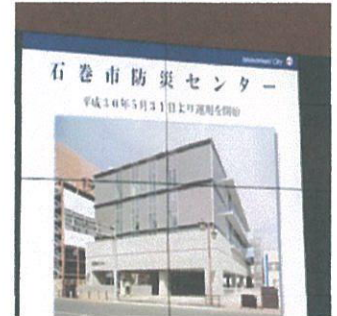
市職員の状況	
1 職員数	○平成27年・・・2,425名 ○平成22年・・・1,690名
2 職員・家族の被災状況	○職員の被災者・・・25名（うち23名、行方不明者12名） ○家族の被災者・・・200名（被災29名、行方不明者22名） ○住居等の被害・・・全壊24名、大規模半壊246名、一部壊壊224名、中等246名 ○職員の被災率・・・2.6%、4.9%（人口又は世帯単位を以て算出）

※ 注  
1 被災者数…犠牲者数(死亡)と、行方不明者数  
2 被災者数…犠牲者数(死亡)と、行方不明者数(死亡)と、行方不明者数(生存)

危機対策課事業推進官木村様（被災当時は防災課長）より「東日本大震災発生直後の初動対応及び新たな体制づくり」について説明を受ける。

### 地震発生

平成23年3月11日14時46分 地震規模はM9.0  
震度 最大6強 継続時間 160秒（いわき市・190秒）



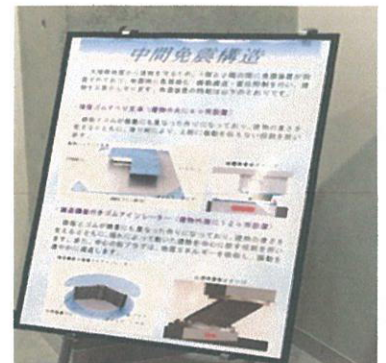
### 津波襲来

同日15時10分 牡鹿半島（鮎川）10m以上  
30分後の15時40分 人口集積地（門脇）6m以上

石巻市は30～40年に1度の間隔で津波の被害を受けている地域。  
被災想定をはるかに超えた大津波であった。

### 石巻市の被害

死者数 3,184人（人口の2.0%）  
死者のほとんどが津波による溺死 92.4%  
行方不明者 417人（人口の0.3%）  
最大避難所開設数 259箇所  
最大避難者数（在宅避難者は除き） 50,758人



### 避難所の状況

最大避難所の開設数 259カ所  
最大避難所数 50,758人（人口の約31.2%）  
長期にわたり避難所生活が続き、約7か月後の10月11日に閉所

### 職員・家族の被災状況

職員の犠牲者 48名（死亡35名、行方不明者13名）  
家族の犠牲者 98名（死亡66名、行方不明者32名）  
住居等の被害 全壊283名、大規模半壊186名  
一部損壊324名、車等280名  
職員の被災率 56.8%



### 石巻市防災基本条例の制定

平成26年4月1日制定  
東日本大震災を教訓として、行政による災害対応には限界があり、

「自助」、「共助」、「公助」の理念に基づき、市民、事業者及び市が相互に連携し、協力し合い、災害対策に取り組むことが不可欠であることを認識し、災害に強い街づくりを目指すことを目的に制定をした。

#### 東日本大震災後に目指す避難所

- ・学 校 学校防災の充実  
児童生徒の安全確保・児童生徒の防災教育・災害時避難所の機能
- ・地域防災連絡会  
災害時の避難経路、場所等の共通理解  
防災・減災のための連携  
災害時の避難所運営の協力体制の構築
- ・自主防災組織  
住民主体の防災活動・災害時の組織対応  
災害への備え・住民の防災教育
- ・行政区、町内会等  
住民の安全確保・災害時の組織対応・要援護者の支援



#### 避難所における女性の役割

- ・物資の備蓄・調達  
災害発生時、食糧や飲料水等はある程度備蓄していたものの、女性や子育て家庭から要望があった女性用品、乳幼児用品等の物資はほとんど無かった。
- ・避難所の設置  
避難所におけるプライバシーの確保、授乳や着替えをする場所、女性専用の物干し場がないなど、性差に対する配慮が足りなかった。
- ・避難所の運営  
女性の要望や意見が重視されない傾向にあり、女性が意見や要望を言うに肩身が狭い思いをしたことから、女性用の物資不足を要望することを躊躇した。
- ・計画策定時から女性の参画を推進し、女性の視点からの意見を計画に



反映させる。

- ・避難所では男性だけでなく、女性も主体的に役割を担い、積極的に活動することが重要であることから、女性リーダーの育成を図る。
- ・避難所運営責任者や各業務の責任者に女性を配置する。

#### 《まとめ》

- ・想定をはるかに超えた大津波で、石巻市では30年から40年に一度の間隔で津波の被害を受けている地域であるにもかかわらず、地震直後に避難を始めた人はほとんどいなかった。
- ・津波がくるまで避難しなかった方が46%もいるという実態とのことでした。それも生存者のみの統計ということです。
- ・自動車避難する人などで渋滞になり、津波に飲み込まれた方が多かったとのことでした。
- ・車は窓も電気で動くものがほとんどで、水に浸かるとすぐに窓が開かなくなり、水圧でドアも開かず、はじめは浮くが、最後には閉じ込められたまま沈んでしまい、そのままの遺体が数多く発見されたそうです。
- ・議会の対応では、当時の議会の動きについては、それぞればらばらに対応していたという状況であった。

震災後災害対応指針を作成し、震度6以上の地震があれば議員の方から必ず事務所に連絡し、議員は地元で活動、必要があれば災害対策本部に対しそこで集約した情報を提供するような要綱を作成したとのことでした。

- ・本市でも議会として災害時にどのような対応をすべきか平時の時から話し合いをもっと深くすべきだと実感を致しました。
- ・今後30年以内の地震発生確率は、東海地震が88%、東南海地震が60%、南海地震が50%と言われております。本市においても東日本大震災に匹敵する大地震となる可能性もあります。今回の視察で学んだ災害時の対応や減災への取組み等について今後の豊明市に反映させて、安全安心なまちづくりにつなげていきたいと考えます。

10月11日（金） 岩手県花巻市

「地域コミュニティを活用した  
まちづくり」について



人口 約97,000人

面積 908.39 km<sup>2</sup>

花巻市は岩手県のほぼ中西部に位置し、西に奥羽山脈、東に北上高知の山並みが連なる。

花巻空港をはじめ、東北新幹線新花巻駅、東北自動車道、東北横断自動車道などの高速交通網が整備されている。

東北有数の花巻温泉郷があり、詩人・宮沢賢治ゆかりの地である。

平成の大合併で人口10万人を超えたが、現在は10万人を下回っている。



地域振興部地域づくり課課長の菊地司様より「地域コミュニティを活用したまちづくり」について説明を受ける。

【コミュニティ地区条例】 平成23年4月1日施行

(目的) 地域の自主的な街づくりを推進するために基本となる区域、団体、市の支援について定め、市民全体の自立した地域社会を実現する

基本となる区域 → コミュニティ地区 (現在27地区)

基本となる団体 → コミュニティ会議 (市長が指定)



【市の支援】

① 交付金の交付：コミュニティ会議の活動を支援するため、総額2億円の『地域づくり交付金』を交付

② 活動拠点の設置：地域づくり活動の拠点となる『振興センター』を設置

指定管理の導入 → 平成23年度～振興センターを指定管理  
平成28年度～地区社会体育館等を追加

【コミュニティ会議の取組み】

地域の自主的なまちづくりを推進するため地域において自主的に組織され、市が指定する団体



## 役 割

地域の課題を把握しその解決に努め、  
地域住民による自主的なまちづくりを行う。  
地域住民の総意によるもの  
地域住民の協力によるもの  
地域住民の自主的な意思と行動によるもの



## 具体的な活動

- ・地域づくり交付金を活用した地域活動  
生涯学習、人材育成、環境整備等
- ・振興センターや地区社会体育管等の指定管理（年額：165,884千円）

## 【コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果と課題および今後の方向性】

### 成 果

- ・行政では解決に行き届かない地域課題について、地域に自らが取り組むことによりスピード感を持って解決することができるようになった。
- ・地域に根差した地域による地域づくりが進められてきた。
- ・参画と協働による地域づくりの意識づけの機会となった。

### 課 題

- ・地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参加
- ・やらされ感
- ・特定の方へ役職が集中する負担感
- ・市民および地域住民のコミュニティ会議への理解、認知度の不足
- ・地域住民の総意のむずかしさ
- ・住民参画の遅れ
- ・行政の、サポート、連携の不足

### 今後の方向性

- ・課題の一つに、地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参加が掲げられることから、地域づくりを担う人材の育成を行っていく。
- ・地域住民の総意、参画と協働によるまちづくりを目指す。

### 《まとめ》

- ・花巻市では、地域コミュニティ会議を設置することで、積極的にまちづくりに参加する方々の意識と連携に一定の成果を上げていると思いました。
- ・一般市民の中にはやらせ感など課題が残っている現状があるようです。

- 花巻市では地域の拠点施設である地域振興センターや体育館などがコミュニティ会議によって運営がなされていた。そこで、地域づくりを行い、地域づくりの一環で施設運営があると感じました。
- 本市でも、自治会の加入率が下がり、コミュニティにおいても役員の担い手を確保するのが難しくなっていくと予想される。
- 地域住民が自らの手で地域づくりができる体制を整えることが必要と感じました。
- 今回の視察で地域で出来ることを自分たちで考え、行う事ができれば、行政では手が届かない地域課題の解決が図られると感じ、とても参考になりました。

# 2019 総務委員会 視察報告書

2019 年度(令和元年) 総務委員会 行政視察レポート

三浦 桂司

日 時: 令和元年 10 月 10 日～11 日

場 所: 10 月 10 日(木曜日) 宮城県 石巻市

10 月 11 日(金曜日) 岩手県 花巻市

参加者: 三浦桂司・毛受明宏・ふじえ真理子・一色美智子・ごとう学・青木亮  
随行/近藤恒明議事課課長・同行/馬場秀樹市民生活部長

## 10 月 10 日(木曜日)宮城県石巻市

### 東日本大震災直後の初動対応と新たな体制づくりについて



自然大災害は、いつ、どこで、どの時間帯に発生するかわからない。  
東日本大震災から 8 年半が経過したが、豊明市も南海トラフ大震災が、今後 30 年間に発生  
する確率が非常に高いとされている。  
発生前に何を備えるのか、発生時はどのような対応を取ればいいのか、発生後は行政や議会  
は何をすべきか、非常に難しい課題である。

特に今回の視察直後に、関東・長野・東北地方での台風 19 号での河川氾濫など広域被害が、各地で今まで類を見ない規模で発生している。

今回の視察も、一日違えば行政視察は出来なかったことを鑑みれば、自然災害に対する備えを強化すべきだと強く感じた。

視察先の石巻市は、東日本大震災が発生する前の平成 22 年に視察に伺っている。当時の夕食会場は震災に伴う津波で流され、仮に夕食時に津波に襲われたとすれば、自分の命がどうなっていたかと思えば、自然災害への備えや避難の大切さを痛感している。

10 月 10 日は、平成 30 年 5 月に新たに作られた石巻防災センター内で、3 時間近くに及ぶ座学をしていただき、日頃からの横のつながり、地域コミュニティの重要性についてもご教示頂いた。

### 東日本大震災による石巻市の被害

#### ◎死者、行方不明者

区分	人数	割合
死者数	3,184 人	人口の 2.0%
行方不明者数	417 人	人口の 0.3%
※石巻市の総人口	162,822 人	平成 23 年現在

#### ◎避難者数

区分	人数	割合
最大避難所開設数	259 か所	平成 23 年現在
最大避難者数	50,758 人	人口の 31.2%

#### ◎被災住家棟数

区分	人数	比率
全壊	20,038 棟	27.1%
半壊	13,046 棟	17.6%
一部損壊	23,615 棟	31.9%
住家棟数合計	56,699 棟	76.6%
※被災前住家総数	74,000 棟	
【参考】被災非住家数	7,301 棟	

震度 6 弱が 160 秒続いた。

直下型地震の阪神淡路大震災では、建物の倒壊による圧死などが 83%だったが、東日本大震災では、最大 70 センチの地盤沈下、南西 5 メートルの移動はあったものの、家屋の全壊・半壊などは津波による被害が大多数だった。

#### 市職員の状況

平成 17 年 2,025 名

平成 22 年 1,640 名 職員削減により、マンパワーが不足した。

## 職員・家族の被災状況

職員の犠牲者	48名(死亡35名、行方不明13名)
家族の犠牲者	98名(死亡66名、行方不明32名)
住居等の被害	全壊283名 大規模半壊186名 一部損壊324名 車等280名
職員の被災率	56.8%(人的・物的被害を受けた職員)

## 避難所の状況

最大避難開設数 259 か所 最大避難者数 50,758 人(人口の 31,2%)

長期にわたり、避難所に指定していた体育館などだけでは不足して、学校の教室も利用。7 か月後の 10 月 11 日に閉所、在宅避難者(自宅 2 階など)の存在。

避難所の絶対数の不足、夏場にエアコンが無い、プライバシーなど劣悪な環境での避難状況であり、700 人が食事の時に 2,300 人いたケースもあった。

他県の温泉宿が受け入れ表明など、自宅から離れたとしても、二次避難所の導入も考えるべきである。

## 要援護者に関する避難所対応 発生時 3・11～

	1～3 日目	4 日目～2 週間	2 週間～3 月末	4 月
災害時 要援護者の状況	避難所への非難 一般避難者と同室 介護用物資不足 民間介護施設被災 在宅介護者サービス停止	避難所運営で一般避難者との摩擦発生 介護用物資不足 通信・道路事情改善で 在宅介護問題顕在化	一般避難者にベット ポータブルトイレ無し、要介護者のレベル が上がり寝たきり高齢者が増加	要介護者の医療・保健 ニーズ調査へ 災害時要援護者の福祉避難所への移動
福祉避難所(市)の対応状況	通信不能、被害状況の把握不能、要介護者、障がい者の避難状況、問題把握不能 避難者用食料、物資の調達	3/17 福祉避難所設営 一部に要介護者用福祉避難所を集約 介護ボランティア受け入れ 市立病院スタッフ福祉避難所で診療開始 手話通訳派遣受け入れ	避難者の健康相談組織的調査 リハビリ支援団体各避難所巡回 透析患者ヘガソリン 優遇証明の発行 透析患者ヘバス運行	4・5 要介護者に関する 会議を定期的開催 ～

## 医療救護活動

- ・石巻市民病院が津波被災で孤立、自衛隊ヘリで患者を搬送。
- ・雄勝病院は患者職員合わせて 64 名が犠牲。
- ・災害拠点病院の石巻赤十字病院は無傷と、日ごろの訓練が功を奏したとのことであった。

## 食料・生活必需品の調達・配給

発災 2 日目、夜に自衛隊に要望。昼は救助・救出活動。夜は避難所把握と八面六臂の活動

## 救援物資の対応

	1～3日目	1週間～2週間	2週間～3月末	5月
対応状況	救援物資不足 輸送車両不足 燃料不足 通信手段欠如 支援要請不可 4日目以降 職員による一部物支 配層 支援協定による民間 企業から物資提供	自衛隊による物資管 理配送作業支援 救助物資要請殺到 1日1食から2食へ 非常食からオニギリ へ 飲料水の受入れ終了	配送業者による物資 管理配送作業 必要物品の聞き取り 在宅避難者への配送 拠点整備、配送 4月～ 物資受入施設の確保 ボランティア活動へ の物資提供	1日2食から3食へ オニギリ・パン・弁当 への移行 要望の多様化 食品保存機材の確保 6月～ 支援物資配布会を実 施(生活必需品) 国の緊急雇用補助、佐 川急便へ物資管理の 移行

## 津波への考え方

### 震災前

- ・堤防護岸を造るとというのが、津波防災と考えて人命や財産を守るという考えであった。

### 震災後

- ・津波から完全に守ることは不可能、海岸線に40メートルの防波堤は作れない。
- ・世界規模の気象変動に対して、自治体単位では対応できない。大規模の津波に対しては、とにかく高台へ逃げることである。

## 石巻防災基本条例の制定

災害に強いまちづくりと同時に、地域コミュニティの強化、自分の身は自分で守るという自助、隣近所で助け合う共助、行政が市民を支援する公助の理念のもと、防災意識を高めることを基本としていた。

## 目指す避難所(学校が避難所の場合)

防災拠点になる学校、自主防災組織、行政区・町内会が地域防災連絡会を作り、市・消防・警察・病院などと連携を図り運営していく。

また、避難所にたどり着くまでの道路に危険箇所はないのか、各自の日頃から確認が必要となる。



## 避難所における女性の役割

物資の備蓄・調達、避難所の設営、避難所運営など女性のほうが適している場合は、女性に担当していただく。計画策定時から女性に参画してもらい女性の視点から計画に反映させる。防災リーダーは男性が主体になりがちだが、女性防災リーダーの育成も大切である。避難所運営責任者や各業務の責任者に女性を配置して、出来ないことに対して文句を言わない。

## 災害情報伝達手段の多層化

防災行政無線、FM 石巻中継局を新設したが、ラジオは電波が小さく届かない場合もある。孤立集落には衛星電話。一般市民には緊急速報メール配信、防災行政無線はデジタル化して中継局を増設、指定避難所には移動系防災無線、国や県にはJアラートや衛星電話で連絡を取り合う。

## 課題

10月12日の大型台風が日本列島を直撃して、静岡、東京、長野を含む東北地方に甚大な被害を被った。

自然災害には、大震災、台風豪雨、突風などを峻別して対応すべきであり、地盤が軟弱な地域にある防災拠点は大震災に弱く、低地にある防災拠点は水害に弱い。

また、高齢者・幼児・障がい者など、災害弱者をどうすべきかという問題もある。

豊明市も南海トラフ大地震が、いつ発生するかわからない。また気象変動の影響からか、台風を含む風水害、ハリケーンもどの地域で発生するかわからない。

豊明市は、9月議会で境川沿いに、防災同報無線を設置する設計予算が付いた。無線が付いたから安心だと思うのではなく、災害事前対策などには、限りがない。

災害発生時に落ち着いて行動できるかは、普段の訓練次第である。



10月11日(木曜日)岩手県花巻市

## 地域コミュニティを活用したまちづくりについて



災害などが発生した場合、遠くの親戚よりも隣近所の助け合いが、人命を救う場合が往々にある。人権や個が主張されすぎ、困ったときだけ行政に頼るのは違うという考えである。

地域コミュニティを煩わしいと感じる人もいるが、人は一人だけでは生きていけないものである。

豊明市も市役所だけでは人員が不足、地域に助けてもらわねば成りゆかない部分が出ている。花巻市では27区のコミュニティにおいて、地域づくり交付金を充実させて、地域の課題は地域で解決するのを基本としていた。豊明市も27ある行政区に対して、均等割り、面積割・人口割を勘案して、一括交付金制度を導入して地域活動の後押しをしている

また、花巻市は「コミュニティ地区条例」を制定して地域活動を支えている。

私の地区も年に2回ほど「阿野区だより」を発行していたが、発行にあたり難しい面が多々あった。

花巻市では、27地区ごとに毎月コミュニティだよりを発行しているのをHPで見て、どのように、だれが、費用面はどうしているのか大変興味深く、花巻市のまちづくりについて、コミュニティについて、どのように課題を解決に導いているのか担当職員さんにご教示いただいた。

### コミュニティ地区条例(平成23年4月1日施行)について

#### 目的

地域の自主的なまちづくりを推進するため基本となる地域、団体、市の支援について定め市民全体の自立した地域社会の実現のため。

基本の区域、コミュニティ地区(27 地区)。

基本の団体、市長が指定するコミュニティ会議。

## 市の支援

### 1、交付金

コミュニティ会議の活動支援のため、総額 2 億の「地域づくり交付金」を交付  
交付割合(9,730 人の地域と、460 人の地域格差がある)  
均等割り 50%、世帯割 35%、面積割 15%

### 2、活動拠点の設置

各地域に活動の拠点となる「振興センター」を設置した。

### 3、職員の配置

平成 19 年当時は局長 1 名、正職員 1 名を配置

平成 23 年～26 年は、正職員 1 名

平成 27 年、非常勤一般職 1 名

平成 28 年～職員配置はない

コミュニティ会議で増額分(指定管理委託料)において、職員 1 名を増員している。

## コミュニティ会議の取り組み

地域において自主的に組織されて、市が指定する団体を指す。

### 役割

地域の課題を把握して解決に導くため、地域住民による自主的なまちづくり。

地域住民の総意、地域住民の協力、地域住民の自主的な意思と行動によるもの。

### 具体的内容

地域づくり交付金を活用した地域活動、生涯学習、人材育成、環境整備など多岐にわたる。振興センターや地区社会体育館などの指定管理(165,884 千円)。

## コミュニティ会議を核とした地域づくりの成果と課題

### 成果

行政では解決できない地域課題について、地域自らが取り組むことによってスピード感をもって解決できるようになった。

地域に根差した地域づくりが進められてきた。

参画と協働による地域づくりの意識付けの機会となった。

### 今後の方向性

地域づくりを担う人材の育成を行い、地域住民の総意、参画と協働によるまちづくりを目指している。

人口減少、少子高齢化時代に入り、今後のまちづくりをどのように進めていくのか、財源を含めて市民とともに考えていく必要がある。

まちの地域づくりの仕組みを検証していく中で、コミュニティ会議の在り方、地域づくり交付金の在り方についても意見交換をして、方向性を見据えていく。

## 課題

地域づくりの担い手不足、若い世代の地域づくりへの参画が少ない。

やらされ感が強い。

市民、コミュニティ会議への理解、認知度不足。

住民総意の難しさ。

住民参画の遅れ。

行政のサポート不足&連携不足等々

豊明市においても、一生懸命活動さ

れる人が偏ってしまい、同じ人へ役員

が集中する傾向が強い。働く保護者の

増加により、子ども会加入者の減少、

しいては婦人会、老人クラブへの加入

者の減少につながっている。

