

地方議会議員研修会 参加報告書

報告者 日本共産党高山市議団 牛丸尋幸

1. 視察期間 2018年8月2日～3日

2. 研修会会場 大阪市中心部 エル・大阪（大阪府立労働センター）

3. 研修項目

第17回地方議会議員研修会

「安心して住み続けられる地域づくりを考える」

記念講演 「自治体の災害対応力の強化」

特別講演 「『人の命が一番』を基本に 災害に強いまちづくり」

選科B 「公共施設の再編と都市計画・まちづくり」

4. 研修の目的

高山市における6月・7月豪雨災害への対応は、不十分であったと実感しているため、今後のどのように見直すべきか。また、公共施設等総合管理計画について、個別の施設の方向性が検討されているが、日本一広大な高山市でどのように進めるべきか。以上の課題について学ぶため参加した。

5. 研修内容

①記念講演「自治体の災害対応力の強化」

講師：河田恵昭（京都大学名誉教授・関西大学名誉教授）

関西大学社会安全研究センター長・特別任命教授

人と防災未来センター長

《講演の内容について》

- ・自治体の災害対応力とは、自治体のサービス力である。このサービスを効果的に進めるのは、基本が大事である。しかも、知識なしではうまく進めることができない。このあたりの知識を紹介。
- ・熊本地震の教訓の中で、自治体に取り入れていただきたい教訓を説明。
- ・最も困難な問題である住民避難について説明。何が問題であるから、住民は避難勧告や指示に従わないのか。

《自治体の災害対応力》

自治体の危機管理体制の強化について、中央防災会議の「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」が東日本大震災などの教訓をまとめている。自治体では事前の準備段階から初動、応急、復旧・復興へと進むにつれて約230項目の対応事項が発生する。実際の災害対応では、これの抜け・漏れ・落ちが発生しないようにチェックリストで確認する。92事例を掲載した事例集もある。これらを用いて、自治体の災害対応の図上演習をすれば、間違いなく体制強化につながる。

《自治体の地域防災計画の落とし穴》

最近、地域防災計画は厳密の一途であり、計画を詳細にまとめると、それが完全に事態を掌握しており、信頼できるという錯覚を生じさせる。その結果、計画を立てた後、これにそぐわない点をあえて探そうとしなくなることが多い。計画があると、自分は実際以上に多くのことを知っている勘違いする。災害が発生したとき、行動を先送りする傾向に拍車をかける。

《わが国の長期的な災害発生傾向》

- ①地球温暖化による風水害の激化傾向
 - ・ 台風の大型化、総雨量の増加
 - ・ 集中豪雨・ゲリラ豪雨の頻発
- ②高潮の脅威の増加
 - ・ 海面上昇の継続による高潮危険度の増加
 - ・ 既存防災施設の機能不足
 - ・ 人工島の地盤沈下の継続
- ③2100年頃まで続く地震・火山噴火活動の活発化
 - ・ 南海トラフ地震、首都直下地震の発生
 - ・ 地方での活断層地震の頻発
 - ・ 富士山をはじめ活火山の噴火危険の継続

《何が心配か》

巨大災害の発生環境が整っている。一方で、基礎自治体の災害対応力が貧弱である。政府も県もそれをうまく支援できない。地域コミュニティが崩壊寸前にもかかわらず、災害が起こればどうなるかという発想もなく、日常生活に追われている。災害が他人事になっている。

《熊本地震の教訓》

熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループが次のようにまとめている。

- ・地方公共団体への支援の充実
- ・被災者の生活環境の改善
- ・応急的な住まいの確保や生活復興支援
- ・物資輸送の円滑化
- ・ICTの活用
- ・自助・共助の推進
- ・長期的なまちづくりの推進
- ・広域大規模災害を想定した備え

《住民避難の問題》

住民はなぜ避難勧告に従わないのか

- ①災害を他人事と考えている。
- ②起こっても、大したことはない、あるいは自分で対処できると過信している。
- ③経験すると二度と起きないと思い込んでしまう。
- ④身の危険を感じるようなことが日頃ない。
- ⑤自宅から離れることがとても不安だ。
- ⑥日頃考えたこともない。だから訓練に参加しない。

住民の避難を勧めるためには

例えば、クロス・ロードというゲームに参加する、避難所の開設訓練に参加する、指定避難所まで歩いてみる、近隣の学校の防災訓練に参加する、被災地を訪問して被災者と話す、というような具体的なアクションが住民に必要

②特別講演「台風第12号「紀伊半島大水害」を経験して 「人の命が一番」を 基本に 災害に強いまちづくり」

講師：新元明生（三重県南牟婁郡紀宝町 危機管理監）

《紀伊半島大水害から得た教訓と対策》

【教訓】

- 大自然の災害には、人間は敵わない。ハード整備だけでは、災害を防ぐことは難しい。
- 災害は必ず起こる。過去にあった災害（洪水）と同じような災害（洪水）が再び起こった。

- 大災害によるリスク共有が不十分で対応遅れが多く、被害予想も困難だった。
- 大災害には役場だけでは対応できず、様々な防災関係機関や組織との連携が必要。
- ◎自助・共助の連携や地域の絆が強い地域は、災害に強く、復旧・復興も早い。
- ◎災害は防げなくても、人の命を守る手だてはできる。(速めの防災行動)

【対策】

- 行政も含め防災関係機関と町民が連動した防災・減災行動が行える仕組みづくり
- 平時から、災害に備えた心構えと準備が行える仕組みづくり。
- 早め早めの防災・減災行動が行える仕組みづくり。(事前の行動が大事)

具体的には

台風等風水害に備えた事前防災行動計画（タイムライン）の策定へ
町民防災会議の設立へ

《タイムライン（防災行動計画）とは》

タイムライン（防災行動計画）とは、台風などの進行型災害に対して、被害発生が最大となる時刻を 0h（ゼロアワー）としてそこから逆算して、いつまでに、誰が、こういった行動をとるかということを事前に関係機関が共有しておくことで、災害発生前の早い段階で迅速かつ効果的な防災行動を実施することを目的としたもの。

《タイムライン策定検討部会の構成》

役場、自治会、自主防災、社会福祉協議会、警察、消防、医師会、県、河川管理者、道路管理者、気象台

《地区タイムラインの構成》

自治会、地元自主防災組織、地元消防団、社会福祉協議会の地区担当、包括支援センター、消防署の地区担当、警察署の地区担当、駐在所、地元民生児童委員、保育園、幼稚園、小学校、中学校

《紀宝町のタイムラインの構造イメージ》

- 【いつ】 平時から、5 日前くらいから、3 日前くらいから、1 日前くらいから
3 日後くらいまで
- 【誰が】 組織・課名
- 【何を】 行動内容

《事前防災行動計画（タイムライン）策定方針》

「人の命が一番」を基本に

- 防災機関・地域・住民が一体となった防災・減災対応ができる仕組みづくり。

- 防災関係機関の詳細な情報共有ができる仕組みづくり。
- 町民の守り手を守る仕組みづくり。
- 自助・共助の強固な連携が図れる仕組みづくり。

《紀宝町タイムラインの展開》

自治体タイムライン、地区タイムライン、消防団タイムライン、学校・組織タイムライン

《タイムライン導入前と導入後の防災対応の違い》

- 台風対応の動き出し

タイムライン導入前

台風接近日の1日か2日前に実施していた。

タイムライン導入後

各課とも、町への台風最接近予測日の4日前から台風対応を実施した。

- 事前準備

タイムライン導入前

各課それぞれのタイミングで台風対応を実施していた。(各警報発表前後)

タイムライン導入後

排水機場、排水ポンプ、防潮ゲート、公共施設、危険箇所等の点検、資機材の準備等を、台風最接近予測日の4日前から実施した。

- 避難行動要支援者の対応

タイムライン導入前

台風による地域への影響がひどくなってから避難の呼びかけを行っていた。

タイムライン導入後

台風最接近予測日の前日から、民生委員を通じ避難行動要支援者に対し、早期避難の呼びかけや注意喚起を行った。

- 関係機関との連携

タイムライン導入前

事前の連携はとっていなかった。

タイムライン導入後

台風最接近予測日の3日前から紀南河川国道事務所、津地方気象台、警察、消防団等と情報共有や対応についての共有化を図った。

○住民への事前告知

タイムライン導入前

避難勧告や避難指示等の発令基準に達した時や、河川の氾濫など、台風の影響がひどくなる直前に行っていた。

タイムライン導入後

台風情報及び注意喚起、早期避難を防災行政無線にて早めに呼びかけ、情報提供を行った。

《タイムラインの運用を通じて感じた課題》

- ・ 早めに対応するため、空振りが多くなると思われる。その為、住民の危機意識を現状のままいかに持続させるのが難しい。
- ・ 防災関係機関の担当者や役場担当者も人事異動で変わるため、担当者によって同じ対応ができるかが問題である。
- ・ 情報伝達手段を検討する必要がある。高齢者が多いため、インターネットやメール等での情報伝達が難しい地域もある。
- ・ 現在は、町一本で情報を提供しているが、紀宝町は、海沿い、山沿い、川沿いの地域があるため、情報を各々の地域にタイムリーに発信できる体制づくりが難しい。地区タイムラインの必要性。
- ・ 後継者の育成。各地区とも高齢化が進んでおり、世代の垣根をこえた仕組みづくり。

《要支援者と支援員》

要支援者がなかなか避難してくれない。支援者は何度も訪ねるうちに、自分が危険になる。後日、支援者が辞めるようになる。

要支援者に対し、地域の支援員の方は、公務員では言えない言葉で、避難するように促すことができる。

③選科B「公共施設の再編と都市計画・まちづくり」

講師：森裕之（立命館大学 政策科学部 教授）

講義1：公共施設・地域再編と国の動向

背景には、人口減少、施設の老朽化、財政逼迫

《日本の将来人口の推移》

- ・ 人口総数は減少する。
- ・ 世帯数は大きく減らないが、高齢者の単独・夫婦のみ世帯が増える。

- ・高齢者にかかる福祉・医療などの経費が増加する。
- ・年少者にかかる教育などの経費は減少するが、生産年齢人口が減少するため、労働力を確保しようとするれば、子育てサービス・施設のニーズはむしろ高まる。
- ・労働力人口と貯蓄率の減少により、高い経済成長はのぞめない。

《施設の老朽化》

市区町村では、1970 年代に公共施設が最も増加した。

財務省の地方自治体の公共施設の更新費の将来推計によると、111 団体の計での推計だが、近年における 1 年間の更新費用は 3,235 億円であるが、今後 40 年間にける 1 年あたりの更新費用は 8,495 億円と推計している。

市区町村が所有管理する公共施設全体の 37%を公立小中学校が占めている。そのうち建築後 25 年以上の施設は、全体の 7 割を占めており、そのほとんどが、改修が必要となっている。学校の経年劣化によって、施設のマルタル、タイル、窓などが脱落するなどの事例が 2011 年度だけでも 1 万 4 千件にのぼり、単純計算すると、1 年間に公立小中学校の 2 校に 1 件近く事故が発生していることになる。

《財政逼迫》

財政運営の面においては、財源確保の見通しが立ちにくい中で、社会保障経費（民生費、扶助費等）が増大する。社会保障経費は義務的経費であるため、その増大分は投資的経費等を抑えることによってカバーされざるを得ない。国の財政再建の圧力が強まることにより、その負担はますます地方財政と公共事業等へ向かう。

国の骨太の方針 2018 によると、「地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」としている。しかし、社会保障経費が増えているもとで、同水準ということは、減らされていることになる。老朽化した公共施設をどうするかが問われる。

公共施設の除却、集約化・複合化、転用に加え、長寿命化を支援する国の制度は、2020 年以後も続けられるので、ゆっくりと議論して方向性を決めればよい。

講義 2：公共施設の統廃合と自治体の取組

先行事例から学ぶべき点

《統廃合と長寿命化の効果推計》

内閣府による「公共施設等総合管理計画」分析結果によると

- ・長寿命化は多くの団体で検討され、公共建築物・土木インフラ双方を対象とするため、大きな削減額が期待できる。
- ・統廃合等による施設の縮減は、効果額を記載している団体が比較的少なく、対象も

公共建築物に限定されるため、全体に対する削減率は一定程度にとどまる。

よって、長寿命化とそれを補完する施設の縮減によって、相当程度、費用の増加抑制が期待される。

国ははじめ、統廃合が中心だったが、方向性が変わってきている。

《公共施設の再編・統廃合のメニュー》

- ・集約化：同じ種類の施設の統合
- ・複合化（多機能化）：異なる種類の施設の統合
- ・ダウンサイジング（減築等）：規模の縮減
- ・転用：本来の目的以外への使用変更
- ・PPP/PFI：施設の建設・管理への民間事業者の活用
- ・連携・広域化：近隣自治体との施設の相互利用
- ・住民・地域等への移管：地域への施設の管理運営権の移譲
- ・貸付・売却：施設・土地の貸付または売却

《自治体の公共施設再編のパターン》

- ・公共施設マネジメントの策定を優先（統廃合）：相模原市、秦野市
- ・公共施設マネジメントの実行力を最優先：浜松市
- ・公共施設の長寿命化：堺市
- ・公共施設の再編：北九州市
- ・公共施設の複合化における住民参加の実践：さいたま市
- ・公共施設マネジメントを地域へ委ねる：飯田市
- ・公共施設の配置・再編における住民参加の実践：新潟市

講義 3：公共施設の再編と住民参加、今後の議論のために

《飯田市：下からの公共施設計画づくり》

人口約 10 万人、一般会計の規模は約 460 億円。戦後から合併を繰り返したが、その過程で旧町村の自治を尊重し、旧町村単位で現在も 16 の自治振興センターを維持。地域自治区を設置し自治振興センター内には、「地域協議会」と「まちづくり委員会」がおかれている。

《飯田市における都市内自治》

各地区の基本構想に基づき、地域の特色を活かした協働による将来像の実現を目指す。自治体は定員適正化や人件費の抑制でコンパクトな自治体になるが、地域自治組織の機能を強化して、自治体は小さくなくても自治は大きくできる。行政と地域自治

組織が連携し、地域の担い手となる。必要なことは話し合う。

《飯田市「公共施設マネジメント基本方針」》

公共施設に関する基本的な政策方向のみを市民に提示し、公共施設の検討そのものを第一義的な目的とする。人口推計についてもあえて示さず、各地区に将来人口のビジョンそのものを委ね、それらを総合計画等に反映させる。公共施設を「全市的施設」と「地域的施設」に分類し、前者には「目的別検討会議」、後者には「地域別検討会議」をそれぞれ設置する。地域別検討会議に対して、市は公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方途（継続、長寿命化、廃止、集約、多機能化、民営化等）を検討する。住民に各地域の将来を自ら考えてもらうという自治の涵養の取り組みをしている。

《新潟市：分権型政令市の課題》

人口約 81 万人。一般会計の予算規模約 3,600 億円。15 市町村が合併し、8 行政区。大きな区役所、小さな市役所＝分権型政令市（都市内分権）。農村型政令市：都市と農村の両方の政策を行う必要性。

《新潟市財産経営推進計画：公共施設マネジメント編》

基本的な考え方

- ・ サービス機能をできるだけ維持しながら総量削減を検討
- ・ 活用すべき施設は適切な保全の実施により長寿命化を推進
- ・ 運営の効率化、維持修繕・更新費用の削減や平準化等により歳出を削減
- ・ 活用しない土地・建物は、原則として売却により歳入を確保

《地域別実行計画》

「全市的な施設」と「地域的な施設」を分けて整理。施設の更新のタイミングで、市民とともに計画策定。「地域的施設」は、中学校区を基本に住民の生活圏を設定し、現在の施設の配置や利用の状況、将来推計人口などから地域の課題を整理して、地域の中心的な施設の更新時期などに合わせて、地域の合意を得ながら「実行計画」を策定。全市的な施設は、都市の拠点性強化などを考慮しながら計画検討。

《公共施設等の再編の 2 つの視座》

①公共施設のマネジメント

人口変化や財政状況の観点から、行政効率的な公共施設の再編・運営を進める。

②地域住民の自治計画

公共施設をつかう主体である地域住民の暮らしや経済活動の観点から、維持

可能な地域社会の持続を見据えた再編・運営を進める。
この2つの視座を統合しなければならない。

《公共施設の再編・統廃合の原則（4つのポイント）》

- ・まちづくり計画の中への位置づけ
- ・住民の「納得」→「融和」
- ・地域コミュニティの質の向上
 - 住民参加
 - 価値観の共有
 - 寛容性
- ・包括的事業
 - 防災・減災性、建設産業政策、地域経済政策、ユニバーサルデザイン、環境性、その他

《地方自治の成功体験の積み重ねを》

- ・公共施設のための単なる財源確保や統廃合ではなく、それをどのように利活用すれば住民・コミュニティが元気に活性化するのが重要である。
- ・そのための公共施設の維持管理・再配置を自治体としてどのように進めていくかが課題であり、進め方は様々である。
- ・プロセスこそが行財政改革の要諦であり、それがスマート・シュリング（賢い縮小）を可能にする。
- ・まちづくり計画と住民参加はその基盤である。

6. 考察

①記念講演について

重要と考える内容は、地域防災計画についての問題提起である。講師は自治体の地域防災計画の落とし穴について、次のような指摘をされた。

最近、地域防災計画は厳密の一途であり、計画を詳細にまとめると、それが完全に事態を掌握しており、信頼できるという錯覚を生じさせる。その結果、計画を立てた後、これにそぐわない点をあえて探そうとしなくなることが多い。計画があると、自分は実際以上に多くのことを知っている勘違いする。災害が発生したとき、行動を先送りする傾向に拍車をかける。

高山市の市域防災計画をみても、指摘された点が心配される。内容はきめ細かく書かれているが、いざ災害が発生したときに、有効に働くのか疑問である。

また、講師は日本の長期的な災害発生傾向について話された。その内容は、①地球温暖化による風水害の激化傾向、②高潮の脅威の増加、③2100年頃まで続く地震・火山噴火活動の活発化、である。こうした傾向への対応が、自治体には求められる。防災計画の内容を再検討し、住民とともに防災計画をつくり上げる必要がある。

避難勧告・指示が出されても、なかなか住民が避難しないことは、全国的な問題となっている。住民の避難を進めるために、講師が提案された内容は、「例えば、クロス・ロードというゲームに参加する、避難所の開設訓練に参加する、指定避難所まで歩いてみる、近隣の学校の防災訓練に参加する、被災地を訪問して被災者と話す、というような具体的なアクションが住民に必要」とのことであった。日頃から、避難訓練や避難所開設訓練をすることが、重要なことだと言える。

②特別講演について

台風12号により死者1名をはじめ甚大な被害にあわれた自治体の話は、大変教訓的で、高山市でも取り入れるべき内容の講演であった。大水害を経験しての教訓と対策から、事前防災行動計画（タイムライン）の策定、それを協議する町民防災会議の設立などに取り組まれている。様々な関係団体や住民の参加で、タイムラインづくりを進めるとともに、さらに、地区タイムラインづくりも始まっている。高山市でもこれらの取組を参考にして、すすめる必要がある。

また、避難行動を支援する方の話は、次のようになされた。

要支援者がなかなか避難してくれない。支援者は何度も訪ねるうちに、自分が危険になる。後日、支援者が辞めるようになる。

要支援者に対し、地域の支援者の方は、公務員では言えない言葉で、避難するように促すことができる。

命が一番大事であるが、そのためには支援者が重要であること、また、だからこそ支援者に対する補償制度の充実が必要であることを、高山市でも考える必要がある。

また、講師は「自助・共助の連携や地域の絆が強い地域は、災害に強く、復旧・復興も早い」と言われた。ここも重要な内容である。絆が強い地域をどのようにつくるか、これも考える必要がある。

③選科Bについて

公共施設等総合管理計画の作り方には、それぞれの自治体により、様々な方法があるが、講師が言われた中で2つの点が重要と言える。1つは、まちづくり計画の中

に位置づけると言うこと。地域ごとにどのようなまちづくりを進めるかを明らかにし、そのためにはどのような公共施設が必要かを考えるべきであること。もう1つは、住民参加と納得を重視すると言うこと。時間がかかるが納得してもらうことが最低限必要ということ。「しかたがない」と思ってもらう話し合いが必要と言うこと。

例えば、長野県飯田市では、講師は都市内自治と言われたが、旧町村単位で各地区の基本構想をつくり、地域の特色を活かした協働により、将来像の実現を目指している。公共施設を「全市的施設」と「地域的施設」に分類し、前者には「目的別検討会議」、後者には「地域別検討会議」をそれぞれ設置している。地域別検討会議に対して、市は公共施設のデータを提供し、市民が主体的にそれらの利用方途（継続、長寿命化、廃止、集約、多機能化、民営化等）を検討している。住民に各地域の将来を自ら考えてもらうという自治の涵養の取り組みをしている。

日本一広大な高山市でも、こうした方法を検討すべきではないか。

以上