

総務企画委員会行政視察報告書

- 1. 実施日** 平成29年11月16日（木）～11月17日（金）
- 2. 視察地** 1）香川県高松市（11月16日）
2）香川県丸亀市（11月17日）
- 3. 視察項目** 1）高松市「地域コミュニティ継続計画の作成支援について」
2）高松市「消防団活動の活性化について」
3）丸亀市「防災まちづくり活動について」
- 4. 出席者** 総務企画委員 板津博之、山根一男、林則夫、可児慶志、澤野伸
川合敏己、中村悟、勝野正規
議会事務局 山口紀子

5. 視察結果報告（高松市）

説明者：危機管理課長 宮脇一正 氏

（1）視察地の概要

高松市は、多島美を誇る波静かな瀬戸内海に面し、県都として、また、四国の中枢管理都市として発展を続けてきた、海に開かれた都市である。気候は年間を通して寒暖の差が小さく、降水量の少ないのが特色である。明治維新の廃藩置県後、香川県の県庁所在地となり、明治23年2月15日に市制をしき、全国40番目の市としてスタートした。これまでに大正、昭和、平成を通じ、8回にわたる合併で、北は瀬戸内海から南は徳島県境に至る、にぎわいのある都心やのどかな田園など、海・山・川など恵まれた自然を有する広範な市域となっている。恵まれた風土と地理的優位性を生かし、四国の中枢管理都市として発展してきたが、特に昭和63年の瀬戸大橋開通や平成元年の新高松空港開港、平成4年の四国横断自動車道の高松への延伸などにより高松市を取り巻く環境が大きく変化する中、平成11年4月、中核市に移行した。「文化の風かおり光かがやく瀬戸の都・高松」を目指して、それぞれの地域の特徴をいかした、都市的利便性と自然的環境が享受できる都市の実現に向け、コンパクトで持続可能なまちづくりを進めている。

（2）視察の目的

「地域コミュニティ継続計画の作成支援について」学び、今後の可児市のコミュニティ形成及び地区防災計画について考える。

(3) 視察の内容

行政単位より小さなコミュニティを継続させるために、高松市がモデル的に取り組んでいるのが「地域コミュニティ継続計画」だ。自治会レベルで住民が主体となり、平時における防災体制と災害発生後の対応などを考えていくというものである。

東日本大震災後の地域防災計画の改定作業において、議会サイドからは『役所の中だけで計画を作っても、市民と一緒に防災の取り組みができなければ意味が無い。市民に対して地域防災計画の内容をより分かりやすく伝えたとともに、市民が高松市の地域防災計画に参画できるような制度を作らないとうまくいかない』という指摘を受け、地域防災計画に書かれている市民活動に関わる内容をできる限りコンパクトに集約するとともに、災害時に地域コミュニティはどう取り組めばいいかなどを検討してもらう仕組みとして、地域コミュニティ継続計画制度を作った。

地域コミュニティ継続計画の概要



地域コミュニティ継続計画作成ガイドには、南海トラフに起因する地震災害の被害想定と河川氾濫や土砂災害の被害想定個所、災害情報の入手方法、市の対応概要、避難準備・避難勧告・避難指示などへの対応方法などが分かりやすくまとめられている。同時に、地域コミュニティ単位で、市が指定する避難所以外の一時避難所や、災害時の地域の重要拠点などを地域住民に書き入れてもらうよう工夫されている。

市では、地域コミュニティの継続計画作成ガイドを自治会やコミュニティ協議会など市内 44 地域に配布。これに加えて、避難所運営の手引きも配布した。さらに、コミュニティごとに防災マップを作成するよう呼びかけ、①地域コミュニティ継続計画、②避難所運営の手引き、③防災マップの 3 点セットでの防災体制を推奨している。これによって避難体制を確立することができ、地域住民の安否確認、避難支援、避難所運営、応急対応、市災害本部への情報伝達など情報共有をはかる事で共助を生かして、災害直後からスムーズに応急対策を開始することを目指せるものとしている。そしてこの地域コミュニティ継続計画を策定している 13 地域では、自主防災組織等による防災訓練時に計画内容を取り入れて実施している地域があるなど、取り組みの効果が出ている。

取り組みを進める上での苦労と変化

平成 25 年から平成 30 年度までに小学校区をベースとした 44 の地域コミュニティ協議会で計画策定を行ってきたが、平成 29 年 10 月現在で計画策定済み 13、策定中 26、策定を検討中・予定なし 5 となっている。中でも「策定を検討中・予定なし」については取り組みに対する考え方や、誰がどの様に進めていくのかが決らないなど、受け止め方の考えや思いの違い

から足並みが揃っていない。一方で実災害を想定した自主防災訓練で警察・消防・葬祭事業者など地域の企業や各種団体等の共同訓練を行っている地域がある場合や、地域の実情により、災害時での要配慮者への対応にも考慮され始めているので、今後も地域ごとに要援護者台帳の活用や、地域の介護施設等との共同訓練について更なる推進を期待していきたい。

今後の展望と課題

1. 行政サポートをはじめ、更なる地域防災力の向上のために香川大学や防災士の協力による専門的な知見を取り入れること。
2. 地域ごとに被災や避難状況が異なることから、災害時に的確な避難所運営を行うための避難所マニュアルの策定。
3. 自治会加入率が 50%を下回っている状況の下、避難所や計画の存在を知らない自治会非加入世帯、若い世代等はどうするのか。
4. 計画に基づいた防災活動を実践し、活動が形骸化しないように評価、見直しを行いながら継続性を持たせること。

(4) 質疑応答

問 平成 26 年度に二丁目地区コミュニティ協議会が国のモデル地区として選定されているが、その経緯と効果は。

答 経緯については、既存のコミュニティ協議会に対して平成 25 年から作成してきた「地域コミュニティ継続計画」を地区防災計画として位置づけるため、二丁目地区コミュニティ協議会を、内閣府の地区防災計画モデル地区として応募し、平成 26 年度 10 月に採用された。その後、計画策定に向けて国の有識者からの意見を聞きながら二丁目コミュニティ協議会と高松市が協働して、香川大学の意見も取り入れながら継続計画を取りまとめた。効果については、同計画をベースにして各コミュニティに説明を行い、地域コミュニティ継続計画を策定済みの 13 地域では、自主防災組織等による防災訓練時において、防災マップ等含めた計画内容を取り入れながら実施できる地域がでてきた。防災意識の向上にも寄与した。

問 市民参加型の訓練を実施するための方策は。

答 高松市の市防災会議が中心となり、例えば警察、消防、消防団、葬祭事業者など地域の各種団体や企業と共同して市民参加型の震災対策総合訓練を年 1 回、開催地域を選定して実施している。各地域コミュニティでも各種団体、企業と共同で実施している。

問 自治会未加入者、若い世代、単身者等に対して、地域コミュニティ継続計画の策定及び住民主体の避難所運営への効果的なアプローチは。

答 地域住民や防災士、小中学校、地域の企業や団体、行政のサポートによる様々な視点での啓発活動を行うなど、一層の地域防災力の向上を目指している。

問 地域コミュニティ継続計画策定に際し、地域コミュニティ協議会間の温度差をどの様に解消

したか。

答 44 地域コミュニティの内、「予定なし」・「策定を検討中」の地域が 5 地域あったが、策定依頼の訪問をこれまで 2 地域済ませている。残りの 3 地域に関しては訪問日の調整が出来次第再度、訪問依頼を行う予定である。

(5) 考察 (まとめ)

今回の視察で考察されるのは、地域の自主防災会そのものが本市とはまったく違う視点で組織されているということである。高松市では主に小学校区をベースにして、そのエリア内で地



域コミュニティが形成され、その中で自主防災会が作られている。従来の自治会、自治連合会組織もあるのだが、あえてそうした組織体に頼らず、自治会等の組織に加わっていない人でも抵抗なく一緒に防災の取り組みが出来るようにするためである。これは新たな地域コミュニティを作ることによって、自治会等加入に抵抗がある人など、一人でも多くの市民に参加していただくための判断があったのであろう。

本市では大抵の地域行事は自治会や自治連合会単位で行われる。義務教育に通う子供がいる若い世帯は子供会の関係で自治会との繋がりが辛うじてあるかもしれないが、自治会に加入していない世帯、アパート在住世帯などは、地域で行われる行事には参加することが殆ど無いと言っても過言ではないだろう。高松市では、こうした課題をクリアできる新しい地域コミュニティの中で地域防災を考えたことは有効といえる。

それでは本市はどうすべきであるのか。既に長い時間をかけて作り上げてきた単位自治会ごとの防災組織があるため、新たなコミュニティでの防災組織の構築は考えにくい。また自治会が自治会に加入していない人のために自主防災の組織参加を呼びかけることも難しいと考える。そのため、共通の避難所エリアの中で自治会未加入世帯や、アパート在住の単身者同士で新に防災組織を考えていくことが一つの方法として考えられる。しかしその実現に向けては、現在、地域活動の多くを自治会組織に担ってもらっている行政の知恵の絞りどころであり、難しい課題となるであろう。

6. 視察結果報告 (高松市)

説明者：消防局総務課 課長補佐 香西修武

(1) 視察の目的

消防団活動の活性化について学び、消防団員の確保及び機能別消防団等の課題解決へとつなげる。

(2) 視察の内容

◆消防団応援制度について

香川県消防協会を窓口とし、平成 28 年から「消防団応援制度」を開始した。主な内容はうどん店を中心に消防団に対しての優遇制度。→消防団の加入促進と地域経済の活性化へとつなげるものである。加入事業所は発足当時の 3,000 事業所から 1 年余で 3,300 事業所へと増加傾向にある。→徐々にではあるが浸透している。

◆機能別消防分団制度について

これは特色のある制度である。平成 20 年消防庁長官から消防団員確保の更なる推進についての通知から始まった。

その主な理由は、災害発災直後の情報連絡員、避難所における被災者支援を始めとする後方支援体制の強化である。（若者は活動量が豊富である）

⇒平成 21 年 機能別消防分団制度の導入に向け、香川大学と協議開始

⇒平成 24 年 香川大学・高松市連絡協議会において、同制度を連携協力事業として高松市から提案

⇒平成 25 年 香川大学において、同制度を組織化することを了承

⇒平成 26 年 機能別分団結成式を実施（結成時は「香川大学学生防災士クラブ」の学生を中心に 56 人）

（主な制度）

区分	消防団員	機能別消防団員
名称	消防団員	香川大学、高松大学機能別消防分団
人員	1, 7 1 0 人	9 8 人（主に現役大学生）
災害活動	火災その他全般	大規模災害時における、避難所での情報連絡、応急手当、支援物資管理等
募集形態	地域や各種広報媒体	大学において募集
公務災害	適用	適用
費用弁償	災害 6,000 円（8H 以上） 2,600 円（4H 以上） 訓練 2,600 円 研修 2,000 円	同左
報酬	有	左記の 1/6 程度
退職報奨金	有（5 年以上）	同左
被服	制服等一式	パトロールベスト、キャップ



*機能別分団の初期の目的は、大規模災害時における後方支援であるため、現在のところ活動実績は無い

◆その他

・平成 21 年度には女性消防団員が入団し、防ぎょ活動とは違った防火診断、救命講習、広報

活動など、女性団員ならではの活動に取り組んでいる。（現在 39 人）

- ・消防支援隊組織は、消防署管理職・消防団幹部のOBを中心に組織があり、消防団への指導をはじめとする、後方支援活動を行っている。

- ・消防操法訓練状況は可児市と同様 60 回程度の出動があり、相当負担をかけているのが現状である。

（３）質疑応答

問 機能別消防団の実績はあるか。

答 現在のところはない。

問 機能別消防団員の活動中における、道交法上の対応はどうなっているのか。

答 消防団員定数 1, 710 名に入っているので、大丈夫である。

問 消防支援隊の組織体制は、どのようなものか。

答 消防署の管理職 OB、消防団長・副団長・団員 OB が主体である。

問 消防支援隊は消防団員とみなすのか。

答 ボランティアである。

問 ならば、消防支援隊活動中にけがをした場合の対応は、どうなるか。

答 公務災害補償で対応する。

問 市職員の多くは消防団になっているのか。

答 100 名位は公務員であるが、平成 18 年度の合併以降に市職員が団員になったケースは少ない。

問 火災予防週間等の消防団活動は。

答 女性消防団員が独居老人宅の啓発に回る。もちろん消防団として年末夜警も含めて巡回は行う。

問 操法訓練の頻度について

答 60 回位の出動があり、負担は大きいものと認識している。

（４）考察（まとめ）

消防団の訓練・活動・環境整備は可児市と同様であるが、災害発生後の体制として避難所の円滑な運営には、若く体力のある防災士資格を有する機能別団員（大学生等）の活動が不可欠であり、ここを行政と一体となって取り組んでおり、避難所の運営はもとより物資の搬入がスムーズになる。すなわち受援力の強化につながるものであると確信した。

平素はもとより、災害時の後方支援として、消防署管理職・消防団幹部のOBを中心とした消防支援隊組織は、可児市でも必要であると感じた。

消防団員の確保は同じように悩みの種である。応援制度（ポイント・割引など）では若者の心をつかむことは困難である。プライドとやりがいを感じられるようにすることが大切だと思うが、火災や災害の場所に出動するためには、相当の訓練を積まなければならないため、安易に消防団活動に参加することはできない。

その点で、高松市で実施している女性消防団やOBを中心とする消防支援隊や消防協力隊に加えられた機能別消防団活動は有効的である。本市においても岐阜医療科学大学の開校後には看護学部もあることから、機能別消防隊の設立をすべきである。また、本市以外の大学に通う学生たちを対象とする機能別消防隊の設立も考えるべきである。

さらに、人口40万人以上を要する都市で1600人の消防団員を確保し、しかも市職員の構成比率が1割以下であることはその手法を学ぶべきである。今回の視察では踏み込めなかったが、普段の団員確保に対する全市的取組姿勢が当市とは異なるところがある。1つには、市消防局と組合消防の差からくる危機感の差なのかもしれないと感じた。

7. 視察結果報告（丸亀市）

（1）視察地の概要

丸亀市は、香川県の海岸線側ほぼ中央部に位置し、北は風光めいびな瀬戸内海国立公園、南は讃岐山脈に連なる山々、陸地部は讃岐平野の一部で、平坦な田園地帯が広がっている。そして、瀬戸内海には本島、広島、手島、小手島、牛島などの島々が点在している。

広ぼうは、東西 24.16 キロメートル、南北 23.82 キロメートル。市の陸地部の中央に標高 422 メートルの飯野山（別名、讃岐富士）がそびえ、その北方に青ノ山、中心には土器川が流れ、多数のため池が水辺空間を創出している。

総面積は、111.78 平方キロで、そのうち島しょ部の面積 23.57 平方キロとなっている。土地利用については、田と山林がそれぞれ約 20%と大きな割合を占めており、可住地面積比率は 73%で県平均 52%を大きく上回っている。

（2）視察の目的

防災まちづくりについて

（3）視察の内容

説明担当者：川西地区防災会 会長 岩崎 正朔氏

包丁のように細長い川西地区には約 7 千人が暮らし、防災活動では全国でも有名な地域である。出迎えて頂いた方々の服装に、先ず驚いた。揃いの防災服を身にまとっているのです。



コミュニティセンターの前では、防災服を着た等身大人形「川西花子さん」と岩崎会長の御夫人に出迎えていただきました。全国各地を飛び回ること多忙の中、岩崎正朔(せいさく)会長直々にご講演を頂きました。「我が地域は地域の手で守る」との強い意識から、平成 14 年、地域コミュニティの中に自主防災組織を立ち上げたとの事。主な活動は次の通り。



- ①防災マップの作製
- ②防災の手引きの作成
- ③防災に関する講演
- ④防災会議の開催
- ⑤学校を巻き込んだ防災活動
- ⑥防災備蓄については、企業の建物や、商店の倉庫、プレハブなどに分散して備蓄。

組織の立ち上げにあたっては、「企業はもちろん、田畑で働く人にも啓もう活動をしてきた」とのことでした。川西地区自主防災組織については、活動を通じての、住民間の強い絆を感じてきたところです。会では、総理大臣賞、総務大臣賞なども受賞している。

(4) 質疑応答

問 川西地区は単位自治会が集まってできた連合自治会なのか。

答 小学校校区エリアをひとつの組織体としている。大きい所は 1 万 4 千人くらいいる。市内には 17 地区ある。

問 東日本大震災などで炊き出しをされているが、そのスタッフの方の訓練はどのようにしてきたのか。

答 芋炊き大会が以前からあり、多いときは 900 食くらい作っていた。その体験が、被災地の炊き出しでも役に立ったのではないかな。

問 自主防災活動とは別に、単位自治会ごとの活動もあるのか。

答 自治会は単位自治会として機能しているが、連合自治会はほとんど形だけになっている。

(5) 考察 (まとめ)



資機材備蓄倉庫



発電機格納庫

高松市と同様に、丸亀市においては昭和の末期から小学校区ごとにコミュニティづくりが開始されている。活動内容は自治会活動とほぼ同じようだが、川西地区においては、「防災による地域づくり」が行われている。各コミュニティに高松市ほどの補助金が出されているわけではないが、川西地区においては事業所などからの資金も含めた協力で活動が成り立っている。

川西地区の活動の原動力は、以下のように指摘されている。

- ・地域をまとめるリーダーがいること。
- ・リーダーをサポートするチームがあること。
- ・ノウハウ・技術を持った地域内の企業と、地元の大学の協力を得ること。
- ・地元のことを良く知っている地元住民の声を聞くこと。
- ・県や市と連携して、適切な支援を得ること。
- ・防災だけでは長続きしないので親睦行事の中に防災訓練の要素を加える。
- ・活動資金を確保するため、各種の助成制度を活用すること。

川西地区の防災まちづくりは、文字通り防災ということをキーとしながら、良好な地域コミュニティを創り上げている。キーマンになる方のリードが大きいのが、活動を継続していくための様々な工夫が成されている。自主防災に大切なことは、自主性であり自分たちで工夫しながら、地域の実情に合わせて進めていくことだと再認識できた。