

総務経済常任委員会

行政視察報告書

期 間：令和元年10月16日（水）～18日（金）

視 察 先：広島県竹原市、岡山県高梁市、広島県安芸高田市

視察項目：防災対策について
移住定住について
地域公共交通について

参加委員：委員長 辻本 智
副委員長 宮澤 孝司
委 員 近沢 弘幸 田中 昌幸 田畑 陽美
太田 幸一 北名 照美

■ 広島県竹原市

◎平成30年7月豪雨における災害対応について

《視察時の状況》

- ・視察日時 10月16日（水） 10:00～11:30
- ・視察場所 竹原市役所
- ・応対者 竹原市議会 大川議長、堀越副議長、矢口庶務係長、前本主事
- ・説明者 危機管理課 堀信課長、平本専門員

《竹原市の概要》

竹原市は、広島県の南央部に位置し、面積118.23平方キロメートル、山林が72.1%を占めている。急峻な地形が海岸線まで迫り、二級河川の賀茂川が市中心部を貫流し瀬戸内海に注いでいる。古くから製塩業と港で栄え、塩は北前船で大阪や江戸に運ばれた。当時の町並みは、国の重要伝統的建造群保存地区に指定され、「安芸の小京都」と称されている。江戸時代の儒学者頼山陽が育った地で、まち中に銅像がある。また、NHK朝ドラ「マッサン」の竹鶴政孝の生誕地で、今も竹鶴酒蔵がある。



《視察の目的》

近年、これまでの想定をはるかに上回るような規模の災害が日本各地で頻発しており、今回、西日本豪雨の災害発生時における被災状況や災害対応について、また、復旧・復興に向けた「復旧・復興プラン」策定などの取り組みの具体的な内容と、取り組みの中で見えてきた必要な見直しや今後の課題等について学ぶもの。

《市政との関連性》

深川市においても、平成28年、30年と大きな水害が発生し、道路や河川、農地等

にも被害を受けている。竹原市と深川市は三方を山林に囲われ、市内中心部を河川が流れるといった地形的な共通点なども多く、災害時の対応や復興・復旧に向けた取り組みを視察することで、今後の防災に関する市の施策の参考にするもの。

《竹原市の被害の概要》

竹原市は、昨年夏の西日本豪雨により大きな被害に見舞われた。7月3日朝から8日正午まで、24時間降水量は観測史上最大の283ミリを記録した(7日)。被害は、死者6人、家屋被害693件(全壊・大規模半壊79件)、道路、橋梁、河川の損壊164カ所、農地、農道、林業の損壊117カ所、土砂災害179カ所、上下水道断水1,622世帯。この災害で家族を失ったご遺族のお話として、「もっと危険性の認識があったら、多分助けられた」、「大丈夫だろうと甘い判断をしていた」、「残念なのは、あの時もう一押ししておけばよかった」とのことであった。



《主な質疑》

Q 竹原市内の河川につながるダムはあるのか。ある場合には、昨今のダムの緊急放水等が問題視されているが、国や県との連携について伺う。

A 竹原市内を流れる賀茂川上流部に県が管理する治水用のダムが1カ所ある。(広島県に賀ダム)

西日本豪雨災害の際、他県のような緊急放水による人的被害はなかったが、県とも情報共有を密にして進めていくということを確認している。

Q 災害発生時の住民への周知方法について伺う。

A 防災無線は整備していないが、有線の告知放送スピーカーが市内に23カ所と、公民館等の43カ所に告知放送端末を設置し周知している。その他としては他の自治体でも整備している防災情報メールの発信や、消防・消防団・警察に広報をお願いしている状況。

Q 西日本豪雨災害時に自衛隊派遣を要請しているが、経過について伺う。

A 土砂が宅地に流れ込んだとの通報があり、その中に人がいたのかの情報が不明であったことから確認に時間を要した。自衛隊派遣要請後も、道路の寸断や、たまたま駐屯地の部隊が演習に出ていたこともあり、到着・対応までに時間を要してしまった。

Q 二晩にわたっての災害であったが、職員の体制について伺う。また、議会側でもマニュアルを作成しているとのことで、その際の対応についても伺う。

A 職員の体制は、警報や注意報などの気象情報に応じた体制をあらかじめ決めており、災害発生当日は事前に災害対策本部を立ち上げ、全職員で対応することとしていたもの。

議員の行動マニュアルは、東日本大震災を契機に平成26年から検討を始め、29年6月に策定した。1年後に今回の災害が発生し、議長、副議長と議長が指名した議員2人の計4人で支援連絡会を立ち上げ、議員全員の安否を電話で確認し、その後、各議員が収集した災害情報とりまとめ、災害対策本部からの災害情報の議員への周知を、支援連絡会が間に入って行うことで、議員から直接市へ連絡し混乱させることはしないよう取り進めた。

Q 災害復旧にあたり、業者の状況や技術面、資材等の調達など、現状の課題といったものはどのようなものがあるのか。

A 公共土木の復旧の進捗率はあまり進んでいない状況。竹原市に限らず、業者がいない、また入札でも不落札となるというケースも多く、歩掛かりを上げるといったことなどで対応している状況。

Q 昨年の災害前の備蓄の状況について伺う。

A 竹原市の避難所の設置は第1段階として各地の公民館等、次に大きな体育館という考えで開設しており、第1段階の避難所には食料や飲料水を備蓄していた。

災害後の見直しとしては、市で物資を揃えるには限度があるため、市民に非常持ち出し品の準備をお願いし、自分の身は自分で守るという自助・共助の部分を周知していきたいと考えている。

また、市でも物資の調達に関し市内の事業所と協定を結ぶなどの取り組みを行っている。

Q 昔と比べて災害対応への整備はされてきていると思うが、歴史的この辺の地域は過去にも災害が多い地域であったのか。また、今回のこれまでのハザードマップを更新することとした経過について。

A 過去には、このような災害が昭和42年頃に発生している。この地域の災害としては台風による高潮の浸水被害が主なものであり、ここ十数年はこういった土砂災害はなかった。

また、ハザードマップの更新について、これまでは、高潮だけ、洪水だけという形で作成していたが、昨年度、県による土砂災害危険区域の指定が終了したので、昨年の災害も踏まえた、総括したマップを新たに作っていくというもの。

Q 災害から1年を経過したなかで、昨年策定された復旧・復興プランの計画と現状との比較で、どのくらい進んでいる状況か。

A 復旧・復興プランの3つの大きな施策のうち、「くらしの再建」、「そなえの強化」の部分はある程度当初の計画どおり進んでいるが、「まちの復旧」については、業者が少ないことなど、小規模な箇所や農地の災害にかかる土木復旧といった部分で、なかなか計画どおりに進んでいないのが現状あり、国や県も見直をしている状況ではあるが、一丸となって今後も取り組みを進めていく考え。



《所 感》

～太田委員～

「竹の街・安芸の小京都 竹原」市庁舎ロビー右手壁面いっぱい『復幸の書』が竹原高校と忠海高校の書道部が復興の願いを込めての秀作が目飛び込む。

このまちでの視察は昨年夏の『西日本豪雨』。線状降水帯が数日間続き『大雨特別警報』が発令され最大で竹原市だけで791人の避難者数、土砂崩壊や河川の氾濫は5人の死者、行方不明1人を出す。本州独特な急峻な地形、加えて日本の治山治水対策の先送り。石狩川雨竜川の先送りを改めて懸念する。

～北名委員～

近年、地球の気象状況に異変が起きている。「かつてない大雨」「いのちの危険なほどの大雨」とテレビ（気象庁）が避難を呼びかけている。

深川市も、石狩川、雨竜川が走り、その上流にダムがあり、何度か被害も出ているが、なかには「まだ大丈夫」という意識があるのも事実である。同時に、市民意識として「備え」について考え始めているという状況もある。

その点ではタイムリーな視察であったと思う。

■岡山県高梁市

◎移住・定住の促進について

《高梁市の概要》

高梁市は、平成16年に、旧高梁市、有漢町、成羽町、川上町、備中町の1市4町が新設合併し、547㎢を有する深川市529㎢より少し広い面積に、人口3万人が住む、天空の山城として名高い備中松山城の城下町で、猫城主「さんじゅーろー」で話題になっている所です。

歴史と文化の薫るまちとして、吹屋ふるさと村や備中神楽、頼久寺庭園があり、備中たかはし松山踊りは8月14～16日の3日間踊り続ける伝統行事となっています。

県下トップの人口減少率等、様々な諸課題に対応するため、「高梁市まち・ひと・しごと総合戦略」により人口減少を抑制することで、誰もが住み続けられるまちづくりを進めている。



《視察時の状況》

- ・視察日時 10月17日（木） 10：30～12：00
- ・視察場所 高梁市役所
- ・対応者 高梁市議会 小林議長、河邊議事係長
- ・説明者 住もうよ高梁推進課 上森課長、高橋田舎暮らし推進係長

《視察の目的》

人口減少社会にあって、人口増対策として移住・定住の促進策が重要になっており、深川市においても道内上位の移住実績があるが、地域おこし協力隊との連携でまちを元気にする取り組みと併せた実績のある、道外先進地の高梁市の取り組みを学ぶため。

《市政との関連性》

平成の大合併によって、市域が 547 km²と深川市とほぼ同じ面積で、人口 3 万人、議員数 16 名で、農林業を基幹産業に持ち、旧 5 市町の市街地形成など非常に多くの共通点があることなどから視察地として選択したが、視察の結果、20 歳代の人口減少が突出することや、大学、看護師専門学校など、地方都市にしては多くの学生を抱える点でも多くの共通点があった。



《主な質疑》

Q 地域おこし協力隊員としてこれまで13名を任命し、現役3名と途中退任2名を除く8名全員が高梁市への定住につながったとのことだが、サポート体制など、ほかと比べてここがポイントというのがあれば伺いたい。

A ほかの自治体では、担当課がバラバラでミーティングもしていないところもあると聞くが、高梁市ではひとつの部署で担当し、月に1度、定例でミーティングを行う。また、職員の人事評価と同じような目標シートを作成して、課題をいつまでに、どのように行うということを設定してもらい、その中には、受け入れの委託先である地域のまちづくり協議会の方も参加し聞いていただき、また中間でも随時相談できる体制にしている。

Q 高梁市に移住された方の年代や特徴を伺う。

A 当初、取り組みを始めた頃は定年後のスローライフを求める人が多いだろうと考えていたが、実際には20代、30代の子育て世代が多かった。ここ最近の傾向としては二極化していて、定年後に農業をしたいという方も増えてきてはいる。

就職については、高梁市では移住後に就職するという事は少なく、市内に製造業の求人も多くある中、田舎暮らしをしたい人は、ものづくりだとか自分のやりたいことをする方が多い。

移住の傾向として、岡山県全体では40代の移住が多い中、高梁市では20代から80代と幅広い世代から相談を受けている。

移住の実績としては、平成30年度の相談件数244件のうち、25件54人が移住に至っており、移住前・後のきめ細かいサポートを移住コンシェルジュが担っていることも満足度が高い要因ではないかと考えている。

Q 移住者の就労の状況について伺う。

A こちらに相談に来る方のほとんどが、サラリーマンではなく自分の夢をかなえるために入ってくる方が多いので、東京と比べると生活費も安い中で自分の時間をもつということで、働き口も多い中、仕事を求めるという人は少ない状況。

Q 深川市でも空き家情報の仕組みはあるが、移住定住という対象よりも市内の方に向けてという考えのほうが強いと思われる。高梁市においては移住定住の所管が対応しているが、市内の方も同じように利用できるのか。

A 空き家情報バンクを利用するには事前の登録が必要ですが、登録に当たっての制限はないので、市内の方が物件を購入されたものもある。

Q 空き家情報の潜在的な調査を行っているとのことだが、一軒家で一人暮らしの高齢者がどのくらいいるという情報はもっているのか。

A 個別でのアプローチはデリケートな問題もあるためできていませんが、地域の集まりの中で空き家情報バンクについてお話をし、地域の方のほうから空き家に関するご相談もできますよということをお伝えいただくこともある。

Q 高梁市の賃貸住宅の状況に伺う。

A 市が大学を誘致したときにワンルームマンションが多く建設され、今、空いているのはそのワンルームマンションが多い状況。

高梁市に足りないのが世帯向けの賃貸物件で、おととしまではその建設に助成し、何件か建った経緯はあるが需要が多いためすぐに売れてしまう。昨年、子育て世帯向けの賃貸マンション建設に助成を考えていたが、豪雨災害のため予算が見送られた。

世帯向け賃貸物件の需要はかなりあると思われ、狭いワンルームマンションをくっつける補助も用意したが、駐車場がないためマンション自体を別のものに活用できるような方策が必要と考えている。

Q 空き家の家財処分に対する助成内容について伺う。

A 空き家バンクに登録する際には家財が残っている状態が多い。助成金の申請は、貸主・借主どちらでも申し込むことが可能。10万円以上の経費がかかることが要件だが、入居される多くの方が利用される助成となっている。

平成27年度から始めた事業だが、そこから流動化が進み効果があったと考えている。ホームページ上にきれいな状態がアップされることにより、引き寄せられる部分も出ていると考える。

Q 定住サポート制度の「人材確保U・Iターン支援事業助成金」の実施状況を伺う。

A 平成30年度では2件、Iターン者の看護師に助成を行い、今年度は5件、ほぼIターン者ですが助成を行っている。職種を限定しているので、職種をふやしてほしいといった要望の問い合わせもある。



《所 感》

～田中委員～

移住定住に関しては深川市が先進地のため、どんな取り組みがあるのか期待していましたが、高梁市市民生活部住もうよ高梁推進課の担当者である、上森課長、高橋係長の意気込みにまずもって感心させられました。

さらに、地域おこし協力隊で移住して来た若者たちが、そのままそれぞれの活動を主体としながら、その殆どが定住していることには、大きな成果を感じます。

また、空き家バンクの取り組みで、移住を促進している点は深川市でも大いに参考になるものと思いました。

～田畑委員～

人口減少が課題となっている市町村は多くありますが、その中で深川市よりも1年程早く移住コンシェルジュを設置している高梁市では、どんな取り組みをしているのか、関心と期待をもって、お話を聞かせていただきました。

高梁市では、欠けている点をアンケート等で導き、重点的に支援を展開している中の一つとして、空き家情報バンク制度を運用、人口減少により増えていく空き家を有効的に活用しており、深川市も参考にすべき取り組みだと思えます。

また、地域おこし協力隊においては、それぞれの人との繋がりが密接で、コミュニケーションがしっかりとれており、任期終了後も殆どが高梁市で活躍しており、定住成果をあげています。

人との繋がりは物事において大きく左右するものだ改めて実感し、深川市の今後において取り組むべき課題の一つだと感じました。

■ 広島県安芸高田市

◎ 地域公共交通（お太助ワゴン・お太助バス）について

《安芸高田市の概要》

安芸高田市は、当時の吉田町、八千代町、美土里町、高宮町、甲田町、向原町の6町が合併（新設合併）し、平成16年3月に現在の「安芸高田市」が誕生。広島県の中北部に位置し、北は島根県、三次市、南は広島市、東広島市、東は三次市、西は北広島町に接しており、面積は537.75平方キロメートルで、多くを森林が占める中山間地域である。

広い市域に対して、人口は29,488人（平成27年国勢調査）で人口密度は54.8人/㎢となっており、加えて高齢化率は38%を超えており、過疎化と高齢化が同時に進行している状況。

また、緑なす山、清らかな川、日本100名城の「郡山城」、国の無形民俗文化財の「安芸のはやし田」、伝統を継承している「神楽」など、豊かな自然と歴史、文化に恵まれている。



《視察時の状況》

- ・ 視察日時 10月18日（金） 10:00～11:30
- ・ 視察場所 安芸高田市役所
- ・ 対応者 安芸高田市議会 先川議長、岡総務係主任主事
- ・ 説明者 政策企画課 森本企画調整係長、齋藤企画調整係主査

《視察の目的》

深川市は、広い面積をもつなか、人口減少と高齢化が進んでおり、地域で暮らす交通弱者にとって必要な移動手段である公共交通を確保していくことは重要な課題となっている。先進地での新たな公共交通システムの調査が必要なことから、行政視察を行った。

《市政との関連性》

深川市でも、バス利用者の減少による赤字路線となったことなどで、路線バスの減便や土・日・祝日の廃止等があり、また、運転者の高齢化による免許返納などでも住民の足の確保が大きな問題となっている。

平成21年から開始されている路線バスや、運行区域を限定したデマンド型タクシー導入の先進的な取り組みを視察することで、今後の市の施策の参考にするもの。



《主な質疑》

Q 公共交通システムの運用に至るまでの期間・経過について。

A 平成17年度に計画を策定し、20年3月に住民を含めた公共交通協議会を設立。21年10月から運行を開始した。

今でこそデマンド交通が広がっているが、当時バス以外はタクシーしかない状況で、運輸局との協議でもいろいろな法の規制もある中で、そういった方法は非常に難しいという話もあった。そこを相談しながら、ワゴンの車両の手すりやステップの改造なども確認しながら検討を進めたためこのくらいの期間がかかってしまった。現在は比較的多くのところで導入しており、決まった形があるので導入はしやすいと思う。

また、住民への周知が難しかった。私たちもどのようにこの仕組みを説明したらいいのかと。バスの代わりではあるがタクシーのように家まで迎えに行く。ではタクシーなのかというと、電話をすればすぐ来てくれるものではなく、時間を決めて、皆さんと一緒に乗っていただくというもので、なかなか理解をしていただくのが難しかった。

地域の振興会や高齢者の集まりの際に出向いてこの仕組みを説明するなどし、導入には1、2年かかってしまった。

Q 予約受付センターの業務内容と、アプリ等の導入の考えについて。

A 現在、受付センターには2名常駐し、業務としては予約の受付をして、目的地と時間から配車の整理をすることと、運行ルートの設定を行っている。運転手へはカーナビ型の車載端末とデータのやり取りを行い、ルートと利用者の情報が表示される仕組み。利用者は出発時間の30分前までに予約ができることから、いったんルートを作

ったあと、新たに予約が入った場合はルートを作り直さなければならなかったり、車を分けなければならなかったりということもある。システムやAIを使ってできればいいのだが、道幅や抜け道など地図に載っていないものもあるため、その辺を調整しながら受付センターで配車をしている状況。

受付センターに関しては好評でうまくいっているが、アプリなど、できるだけ人を少なくして経費の節減ということもあるが、アプリだけにしてしまうと利用される高齢者等がスマートフォンを扱えるのかということもあり、併用していくとなると経費を抑えことはなかなか難しい状況。

Q デマンド交通の導入に向けて、どのように地域の声を吸い上げたのか。

A 最初の計画を立てるときに、高齢者を中心に住民にアンケートを実施し、現在の移動手段、バス利用の有無、バスを利用しない理由・不満などを聞かせていただいた。その中で、やはり歩くのが難しいので家まで来てほしいという声が多く、バスでは近くまで行くことが難しいことから小さな車両で、しかし、小さな車両では乗車人数が限られることから、何台の車両が必要なのかを計算し、一部地域において実証実験を行った。すると、今までバスを利用しなかった方が利用するなど人気が高く、翌年、全域で運行することとしたもの。

運行開始後の利用者の声については、年に1度、お太助ワゴン利用の上位200人にアンケートを実施して声を拾い上げている。

前回のアンケートでは満足度95%をいただいている。

Q デマンド交通も10年近く経過し、車両の更新等が必要になってくるが、導入時には補助があるが、更新の場合はどうなのか。

A 資料の11ページに記載した追加投資部分で、平成26年と28年に車両の更新をしていて、比較的早く更新を迎えてしまった。タクシーなどは営業車両のため壊れにくい部品を使用して長く走行距離を走れるようだが、ハイエース等は普通の車両のため部品が壊れやすいということで、おおむね30万キロで更新が必要となった。

更新のための直接的な補助金はないが、その時々で活用できたメニューがあったので、全額ではないが何かしらの補助は使えると思う。

Q 町外への乗り換え（乗り継ぎ）はどのように行うのか。

A 各町で乗り換えできる場所が決まっていて、受付センターへの申し込み時に、次に乗り換えする場所の確認を行う。

地図にあるそれぞれの町の区域を超えて移動する場合には、車両を乗り換える必要がある。区域運行という制度の許可になるため、外への運行は難しい。また、1時間以内で目的地に届けますということにしているため、広い範囲だと乗せられる数が少なくなってしまうため、あまり遠くに行かない運用としている。

Q ショッピングセンターで乗車する利用者の写真が掲載されているが、実施にあたり、市内の事業所等に協力を求めたものがあるのか。

A 待合所の写真を掲載しましたが、基本的にお太助ワゴンにはバス停という概念がなく、指定するところに行きますよとしているが、大きなショッピングセンターなどでは入口が複数あったりして、決まった場所がなければ混乱することから、事業者にお太助協力店として協力いただき、場所を決めていただいているもの。

また、協力店には、利用者が帰りの便を予約するときに電話を持っていない場合に、お店のほうから利用者に代わって予約の電話をしていただくような協力依頼もしている。

事業者もこれがあると使ってもらえやすいということの期待も含めPRしている。

Q お太助バス・ワゴンの導入にあたり、運行を受託しているタクシー会社からどのような意見があったのか。

A 運行はタクシー会社が行っており、公共交通システムの導入によりバスも運転していただくこととなる。これまでバスの運転はしていないことから、非常に難しいという話もいただいたが、それでも協力いただけた。

お太助ワゴンがタクシーのお客を奪ってしまうのではないかとという反発が最初は非常に多く、社長と激論した経過もあるが、話していく中で、地域に協力していかなければ、人口減少によりタクシー会社側もじり貧になり、自分たちも生きていけないということで、すべてのタクシー会社に協力いただき参加いただけた。

タクシー会社の問題としては、60歳以上の運転手が非常に多くなり手がいない状況となってきており、お客も減っているため、昔のように走らせれば走らせるほど儲けていたころとは違ってきた。

お太助ワゴンが走らない時間にはタクシーも動かないという状況で、お太助ワゴンで出てきたお客が、すぐ近くに移動するため、予約が必要なお太助ワゴンではなくタクシーを利用するといったように、人が動いていればタクシーも動くということも聞いている。



《所 感》

～宮澤委員～

本市とほぼ同じ面積であり、事業開始にあたっては、十分な地域ニーズの把握に努め、運行形態に合わせ2種類の路線バスとデマンド型ワゴンをタクシー会社等に委託し運

行している。

事業導入を考える上で、車両購入やシステム導入で多額の初期投資が見込まれるが、財源は交付金等を活用し、公共交通空白地域における、デマンド型ワゴンの運行は必要と考える。

担当者から、「公共交通はインフラの一部と考える」との話は、事業の重要性を感じるものであった。

～近沢委員～

少子高齢化による人口減少で過疎化は加速し、高齢化に伴う運転免許証返納など、地域住民の足の確保は喫緊の課題である。

安芸高田市は、10年前からこの事業に取り組んでいる先進地であり、デマンドの運行に向けて、地域を細かく分けて、データ集めをコンサルタントにお願いし、運行にあたっては民業圧迫にならないか心配したが、意外とスムーズに進む事が出来た。問題が発生した場合は見直しを行い改善しているとのことで、今後の課題は、車両更新だと伺った。

深川市に全て当てはまるものではないが、今後の取り組みに役立つ視察だった。