

総務産建常任委員会所管事務調査報告書

本委員会の所管事務調査として、閉会中の継続調査に付託された事件について、調査の経過及び結果を会議規則第 77 条の規定により報告する。

平成 25 年 2 月 26 日

上富良野町議会議長 西村 昭 教 様

総務産建常任委員長 今村 辰義

記

調査事件名 先進市町村行政調査の件

I 調査の経過

本委員会は、平成 23 年第 4 回定例会において、本委員会の閉会中の継続調査に付託された先進市町村行政調査について、平成 23 年 12 月から 7 回の委員会を開催し、「防災対策について」及び「観光振興について」に関し、現状把握とともに先進市町村の選定調査などを行い、平成 24 年 11 月 6 日から 10 日までの間、長崎県島原市、熊本県上天草市・宮崎県高原町を視察し調査を行った。

II 島原市（防災対策）

1 島原市の概要

(1) 位置と地勢

本市は、長崎県の南東部にある島原半島の東端に位置し、気候の温暖な都市であり、その面積は 82,780 km²で、島原半島の約 18% を占めている。中央部の眉山（標高 818.7m）を中心として東側の有明海へ伸びる傾斜地となっている。眉山の東斜面には 1792 年の大規模崩壊跡があり、崩壊下部より九十九島周辺の海域にかけては多数の流山が分布している。

また、眉山の背後には、平成 2 年に 198 年ぶりに噴火した雲仙・普賢岳があり、その溶岩ドームは平成 8 年に「平成新山」と命名されている。

(2) 人口（平成 24 年 9 月末日現在）

男 22,434 人

女 25,966 人 計 48,400 人 世帯 19,139 世帯

2 島原市の復興の経緯について

島原市では平成 2 年～7 年の間続いた雲仙・普賢岳噴火による災害を教訓とした自然災害に対処するために、住民代表や学職経験者からなる災害復興検討委員会での検討を踏まえ、平成 5 年 3 月に「島原復興計画」を策定したが、火砕流や土石流の被害が拡大したことから、地域の再建策を取り入れた計画の見直しを進め、平成 7 年 3 月に復興計画の改訂版が策定されていた。その後、災害の長期化によって疲弊した島原半島全体の

復興を目的として、長崎県が中心となり、地元民間団体や市、学職経験者や国の機関の代表者等からなる委員会によって、平成9年3月に島原地域再生行動計画（愛称：「がまだす計画」{がまだす}とは、[頑張る]の意）を策定して事業の推進が図られていた。さらに、雲仙岳災害対策基金及び島原市義援金基金を運用し、被災者住宅再建助成や家賃助成、農業共同施設等の再建助成や商店街対策助成や観光振興対策助成など、復興支援・振興事業が進められていた。

島原市地域防災計画書が平成23年11月に修正されていたが、長崎県防災計画の見直しに合わせて島原市地域防災計画書も改定されるとのことである。

防災対策事業として、砂防・治山ダムなどの整備、水無川河川を始めとした河川の改修事業などが実施されていた。避難道路としての機能も併せ持つ「島原中央道路」なども完成し、共用が開始されていた。

3 島原市の自主防災組織について

雲仙岳噴火災害後は、地域住民自ら自然災害に対する対応策が求められるようになった。

島原市の自主防災組織は、雲仙岳噴火災害前は眉山の土石流に備えた5組織のみ結成されていた。雲仙噴火災害後は、防災組織の体制整備が求められ、全町内会に自主防災組織の結成を促すために、平成4年に島原市義援基金による自主防災組織設立助成基金が設けられていた。これらの他にも、自主防災意識高揚事業助成、防災資材整備事業助成金などを設けて自主防災組織設立の支援をしていた。現在は、自主防災会が行なう消火訓練時に、3本分の消火器の薬剤詰替えに対する補助、消防学校が行なう自主防災課程への入校費用補助、役員研修講演会開催の支援などを行っていた。また、避難訓練も実施していた。その結果全町内会に自主防災組織が結成されるにいたった。（組織数：227 自主防災組織）加入率は75.1%になっていた。

自主防災組織の課題も見受けられた。自主防災組織の活動が休止状態になりつつあることから、噴火10年を迎えた平成12年8月に、島原市全自主防災組織を対象に「自主防災会」の活動状況に関するアンケートを実施した結果、「自主防災組織の結成は形式的であり、具体的な活動は行っていない」とする回答の割合が70.5%であった事から、研修会の充実、防災リーダーの育成、防災組織単位の訓練、代表的な自主防災組織の視察などの育成が必要とのことであった。

4 災害ボランティアと福祉避難施設の対応について

雲仙岳噴火災害時においては、これまで経験したことのない大規模な災害に見舞われ、対応能力を超える業務が発生し、国、県など関係機関などの支援を受けながら対処していた。

平成3年6月3日に発生した大火砕流の翌日には、青年団からなる地域お越し団体を母体として「島原ボランティア協議会」が立ち上げられ、全国から駆けつけたボランティアの受入れ調整や救援物資の仕分けなどの窓口となり、被災者救援の役割を担っていた。

島原市では、これらを踏まえて隣接する長崎県、島原市社会福祉協議会、南島原市社

会福祉協議会、熊本県、天草市社会福祉協議会、上天草市社会福祉協議会、苓北町社会福祉協議会、鹿児島県、長島町社会福祉協議会が相互に応援・協力し、被災地を有する社会福祉協議会が、独自では災害ボランティアセンターの運営ができない場合に、職員の派遣を行ない相互に協力し合う協定を結んでいた。また、大規模災害が発生した場合における災害ボランティアセンターの設置運営の手順や平常時の取り組みのマニュアルが、長崎県災害ボランティア連絡会において作成されていた。

福祉避難施設は4箇所指定されていたが、充分かどうかの再検討が必要だと話していた。避難施設における備蓄品の確保についても再検討が必要だと話していた。

5 まとめ

大規模災害時には、行政等において被災者支援のために行われる様々な対策と合わせて、被災者のニーズに迅速に対応することができるボランティアによる救援活動が重要であると改めて感じた。

特に、多くの災害ボランティアが駆け付け災害救援活動を行うことが予想されることから、被災者のニーズとボランティアの力を効果的に結びつけ、被災者救援と被災地の早い復興につなげるためには、近隣の県・市町社会福祉協議会と相互に応援協力し、職員の派遣などを行って協定や関係機関との相互の連携体制づくりが必要と考える。そして、災害時における「災害ボランティアセンター」の設立が肝要であります。

また、自主防災組織においても、共助による防災活動を行い、お互いの生命や財産を守り、そして災害時要援護者となる高齢者、身体障がい者や介助の必要な方を救助できるのはその方々の住む地域であるため、本町においても、早期に自主防災組織の整備と、全町内の地域防災・高齢者マップの策定をすることが喫緊の課題であると考えます。

Ⅲ 上天草市（観光振興）

1 上天草市の概要

(1) 位置と地勢

上天草市は、熊本県の西部、有明海と八代海が接する天草地域の玄関口に位置し、天草地域に浮かぶ大矢野島、上島、そのほかの島々から構成されている。

また、市のほぼ全体が雲仙天草国立公園に含まれ、日本三大松島の一つにあげられる松島の風景や龍ヶ岳・白嶽をはじめとする九州自然歩道（観海アルプス）からの眺望など景勝地として四季折々に美しい表情を見せている。

気候は、典型的な西海型気候で、年間平均気温が約17.1℃、年間降水量が2,376.5mm（平成22年松島観測所）、降雪は数えるほどしかなく、海岸部の一部は無霜地帯となっています。年間を通して比較的温暖な気候を有しているところから、果樹や花きの栽培が盛んに行われている。

面積は、全体で126.06平方キロメートルを有しており、東西約15キロメートル、南北約28キロメートルにわたり広がっています。内訳は、山林60.8%、田畑10.9%、宅地が5.2%となっており、大部分は急峻な山ひだが海岸線まで迫り、全体的に平坦地が少ない地勢です。その中であって、大矢野島は比較的傾斜が緩やかな丘陵地が多く、花き栽培や酪農が行われている。

(2) 人口(平成24年9月30日現在)

男 14,554人

女 16,408人 計 30,950人 世帯数 12,268世帯

2 上天草市「観光マスタープラン」計画策定の背景

当市ではマスタープラン策定の背景として、八代海や有明海に囲まれた美しい景観をはじめ温暖な気候風土による豊かな農林水産資源やキリシタン関係に関連した歴史・文化などの資源を有している。また、人口減少や少子高齢化、経済のグローバル化など、取り巻く環境が急激に変化し続けていることに加え、経済面においては市民一人当たりの所得が熊本県の平均を下回っており、市民がゆとりある生活を実感できる状況にないということから基軸となる観光計画づくりを進めた。

3 計画策定の目的

上天草市総合計画にある「人と海のふれあうまち」や、平成24年度に策定した、上天草市第一次経済振興戦略等、他の諸計画を踏まえ、所得の向上や雇用の場の確保など、持続的に安心して暮らせる社会づくりや地域振興につながるよう、根幹となる上天草のチカラと地域の魅力を推進すべく市民・観光業者・観光関係団体・行政が綿密な連携・協働を図り創意工夫を活かした先進的な取り組みを推進することを目的としている。

計画の期間は策定後から平成33年度を最終年とする10カ年計画。また上天草市を取り巻く環境の変化に対応して効率的な施策展開が図られるよう見直しができる。

計画の基本的な考え方の基軸となる観光づくりの理念(コンセプト)と主たるターゲットを明確にした観光づくりを推進するとともに、地域に存在する多様な観光資源の特性を最大限に活かし、顧客1人あたりの滞在時間を伸ばすため、着地型観光を推進する。また、観光による経済の活性化と、雇用の確保をはじめとする市民の豊かな生活の実現を具現化するために計画を策定する。

4 将来ビジョン

(1) 将来ビジョンとして、5つの項目で設定している。

- ① コンセプト 「美と癒しと食の楽園(パライズ)上天草」
- ② サブテーマ 観光でつくる上天草のチカラと地域の魅力
- ③ サードテーマ 上質で大人な「美・時間」高級でノスタルジックな「癒・空間」
A級で本物の「食・健康」
- ④ 主たるターゲット ワンランク上、本物志向の大人の女性
- ⑤ 目標設定 平成33年度には平成23年度の120%UP 10年間の経済効果66億円

(2) 具体的な方向性として5つの項目を設定している。

- ① イメージ戦略の推進 ② 商品開発の後押し ③ 観光インフラ整備
- ④ 総合的な観光推進組織づくり ⑤ 外国人観光客獲得のアクション

5 まとめ

上天草市は、周りを海や山々に囲まれ自然が豊かで、歴史・文化に恵まれた地域である。観光と6次産業化は市長のマニフェストに謳われており、現在において計画ができ、推進中である。今回説明を受けた観光マスタープランだが、非常に具体的な計画になっているのが印象に残る。コンセプトにおいても、抽象的な部分は少なく、はっきりと打ち出している。またターゲットは、マーケットが成熟していて経済的にも余裕のある大人の女性とはっきり打ち出した計画になっている。全体として総花的ではなくいわゆるエッジがたっている印象である。

総合計画とも連動させていて、過疎地域自立支援計画（平成22年度）や、第1次経済振興戦略（平成24市長通達）、さらには「6次産業化マスタープラン」のアクションプランとも連動している。また特に印象に残ったのは計画策定の背景にあった、“市民一人あたりの所得が熊本県の平均を下回っており、市民がゆとりある生活を実感できる状況ではない・・・”というくだりである。ここに上天草市の観光にかける熱い思いがうかがえる。美しい景観や今ある産業やそこに住む市民が協働し、観光開発をより一層進めることにより、雇用の創出・経済的なゆとりを見出していく想いが詰まった計画だと感じられた。また、オレルという韓国発祥の自然の中を散策して楽しむというもので、海外の観光客誘致、特に、韓国を対象にしている。

わが町上富良野にも「フットパス」という先進事例があり、大いに活用していくことがまちの観光の発展にも寄与すると考える。

このように、より具体的な目標を掲げながら、且つ、柔軟な取り組みができる計画が望ましい。また、観光面のみにスポットを当てるのではなく、まち全体の産業や、雇用の促進といったことなどを視野に入れつつ、町民の協働と連携し、住んで良かった、これからも住み続けたい上富良野と思えるまちを創造していくことが、まち全体の発展に繋がるものと考えられる。

IV 高原町（防災対策）

1 高原町の概要

(1) 位置と地勢

高原町は、宮崎県の西南部、国立公園霧島山を境に鹿児島県と接する静かな山あいに位置している。

町の面積は85.38km²。およそ50%を山林原野が占めている。また、霧島山系からの豊富な水が大小河川として町内を流れていることから、水とみどりに富んだ自然豊かな町としても知られている。

町の主幹産業は農業であり、中でも畜産業の割合が高く、農業粗生産額の約7割は畜産で占められている。とりわけ、肉用牛の生産が盛んで、その肉質の良さは県内外でも高く評価されている。

主要な交通網としては国道221号線、223号線のほか、県道5本が通っている。また、九州縦貫自動車道えびの・宮崎間の全線開通にともない、町内にインターチェンジが設置され、宮崎県内はもとより九州各地との時間距離が大幅に短縮されるなど、交通網の整備がすすんでいる。

(2) 人口（平成 24 年 9 月 1 日現在）

男 4,603 人

女 5,085 人 計 9,688 人 世帯数 4,057 世帯

2 災害対策本部の対応

霧島周辺、栗野岳・韓国岳・新燃岳など活火山が集中していることから、火山防災対策がとられており、平成 23 年 1 月 26 日 15 時 42 分、昭和 34 年以来 52 年ぶりに新燃岳が噴火。災害対策本部が 16 時 20 分にすばやく設置された。

3 災害ボランティアセンターの充実

新燃岳の噴火や東日本大震災の発生を受け、初動対応の重要性を再認識した。宮崎県社会福祉協議会と県内 26 の市町村社会福祉協議会が、主に、災害ボランティアセンターの設置・運営などで協力するために、災害発生時に人材派遣などで連携を約束する災害時相互応援協定を結んでいる。

宮崎県の市町村社会福祉協議会の業務は、災害時、災害ボランティアセンターを設置し、社会福祉協議会職員 6 名、民生委員、NPO 法人、災害本部、警察、医師、看護師の協力を得ながら避難所に対応したり、ボランティアを受け入れたりする。被災世帯に国が支援する生活福祉資金の貸付窓口業務などを担っている。

また、ボランティアセンターの広報活動として、マスコミ対応、行政担当窓口、ボランティア募集、行政ホームページ等での呼びかけ、情報収集、関係機関との協議・調整・意見交換、民生委員にニーズの拾い出しの依頼やボランティア登録、募集などを担っている。

4 自主防災組織について

行政区 20 各区に区長が在籍しており、各区の中で数班～10 数班に分かれている。各班に班長が在籍し、区長は町長からの委嘱、2 年任期（非常勤特別職）手当は年間 39 万 8 千円である。

区長会は毎月 1 日・15 日役場で開催。行政文書の配布、火山活動の情報提供、防災研修などを行っている。

5 町議会議員の災害時の行動について

高原町では新燃岳災害時、議員個々に町内や住民会に協力するのではなく、町の議員であるとの自覚のもとに、主な議員（一部被災地域の議員を除く。）は役場に集合し、特別委員会を立ち上げ、一堂に会して行動し、サブ対策本部的な役割を担ったりする。

今後、我々も災害時の議員の在り方・行動に関して、研究・取り組みの必要性がある。

6 他市町村などからの支援

健康相談などへの対応支援のため、西諸医師会、看護協会、小林市、えびの市から延べ 88 名の支援があり、386 件の健康相談を行った。ここでの教訓は、ボランティアセンターと同じく、日ごろの他市町村などとの調整・協定が重要であることと、インフ

ルエンザなどへの対策（濡れたタオル、加湿器の準備）が思いのほか重要とのことであった。

また、連日、全国から支援物資が届けられた。特に、担当者、受け入れ場所、配分要領など事前準備が重要である。

7 復興再生への町づくり

厄介ものの降灰の活用（熟成たかはる灰干し）、地域経済の活性化対策（復興対策事業、商品券の発行）、活動火山周辺地域防災営農対策事業（洗浄機械の導入、乗用型摘採前洗浄機械の導入）を行い、また、児童・生徒への防災教育・防災対策や区長の防災研修（气象台による20区長への講話）を行って脅威の風化防止に務めている。さらに、新燃岳噴火支援事業として、5つの事業（復興たかはる「美味しい農畜産物」山林事業、食育フェア、人と緑と花のふれあい事業、たかはる農産展事業、観光PR推進事業）を推進している。

8 まとめ

高原町の新燃岳噴火後の対応については、迅速な災害対策本部の設置、地域住民へのハザードマップの配布、日頃からの危機管理への意識高揚策、自主防災組織への月2回の情報の提供や防災研修、ボランティアセンターの運営等に取り組んでおり、これらは大いに参考とすべきである。

また、我が町の社会福祉協議会独自での「災害ボランティアセンター」への対応は職員数からも脆弱だと思われる。災害ボランティアセンター設立・運営や貸付窓口業務などへ対応するためにも、他市町村の社会福祉協議会との災害時に助け合う「協定」を速やかに結び、職員の確保や情報共有などで連携することが必要であると考えます。

そして、自主防災組織の長（主に住民会長）の町長からの委嘱や非常勤の特別職としての処遇、手当の均一化など参考とするものがあつた。

自然との共生（恵と災害）の大切さを、300年前との遭遇と題して過去の歴史の見直しを図り、地域住民への情報提供の重要性（収集・伝達）・共有化が必要であり、气象台の情報などを、地域住民へいかに早く伝達するなどの対応が極めて重要である。

心の温かさ、関係機関との連携の重要性、未来への贈り物と題する資料の展示・保存など今回の噴火の経験を無駄にしない取り組みがなされており、前向きな姿勢は大いに参考として、町の防災対策に役立たせる必要があると考えます。