

# 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、会議規則第 75 条の規定により、閉会中の継続調査として申し出した次の事件について、調査を終えたので同規則第 77 条の規定により報告する。

平成 25 年 6 月 11 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
- 1 防災対策について
  - 2 観光振興について
  - 3 先進市町村行政調査の件

### 1 調査の経過

平成 23 年 12 月 14 日に開催された平成 23 年第 4 回定例会において、閉会中の継続調査として申し出した調査事件について、平成 24 年に 9 回、平成 25 年に 7 回の計 16 回、委員会を開催して調査を行なったほか、平成 24 年 11 月 6 日～10 日の 5 日間、長崎県島原市、熊本県上天草市、宮崎県高原町の先進市町村行政調査を行った。

(調査の経過は別紙のとおり)

### 2 防災対策について

#### (1) 調査の結果

##### ア 上富良野町の現状と課題

##### (ア) 自主防災組織の現状と課題

今年度、町は十勝岳火山災害・風水害・地震災害等を想定した地域防災計画の見直しを計画しているが、不備な点や是正すべき個所はしっかりと見直す必要があると考える。

現在、町は自然災害に備え地域防災力の強化に努めているが、具体的には 25 住民会すべてに自主防災組織を設置することを目標にしている。自主防災組織と高齢者マップの作成を終えた組織が 21 団体になり、残り 4 団体の作成が急がれる。また、自主的に避難訓練を実施する住民会も出てきている。さらに地域の防災力を高めるために欠かすことのできない防災士を 25 住民会すべてに養成するための（住民会各 2 名の 50 名予定）防災士資格修得支援交付金制度を実施している。防災士の資格取得状況は、平成 24 年度には 14 名が取得し、平成 25 年度には 18 名が取得を予定している。

自主防災組織の活動状況は、防災アドバイザーを講師として、防災訓練・災害

要支援者避難訓練を実施している。避難訓練などを実施する組織も生れてきているが、普段から防災計画立案・災害対応手順の確認、役割分担、資機材の確保などを進める必要がある。

自主防災組織として、防災訓練や住民への防災啓発を進めるにはこれからという現状にある。

#### (イ) 高齢者・障がい者等要援護者の現状と課題

町では、今年度中に見直す地域防災計画の策定に当たっては、その中に災害時における要援護者である高齢者や障がい者等の避難支援の必要性、位置付けなどの要援護者の避難対策を計画にしっかり網羅することが重要である。町の地域福祉計画には、防災対策の推進として、『災害時における要援護者の支援方策として、各地域において、高齢者や障がい者など災害時の避難にあたって支援が必要となる人を特定し、その一人ひとりについて、災害時に誰が支援してどこの避難場所等に避難させるかを定める「避難支援プラン」を策定していく必要がある。』と定めている。すでに推進の必要性は地域福祉計画に謳われているので、課同士の横の連携を進め実りある地域防災計画の見直しを図られなければならない。

災害時には、高齢者や障がい者等の要援護者の避難対策が大切である。

#### (ウ) 災害発生におけるボランティアの現状と課題

先進地調査において、島原市・高原町でも大規模な災害に見舞われ、対応能力を超える多様な業務が発生し、一自治体では対応の限界を超えるため、国・県・関係機関などの支援を受けなければ対処しきれないことが見られた。

災害は豪雨・地震など様々だが、上富良野町は十勝岳という活火山があり大正15年のような山に残雪が多く残っている時期には泥流が市街地まで流れることが予想される。

両市町にも見られる様に我が町にも多くのボランティア活動が行われているが、一つにまとめた組織がないのが現状である。普段におけるボランティアセンターは社会福祉協議会が担っているが、町には災害時のボランティア協議会が存在しない。早急な上富良野町「災害ボランティアセンター」の設置が必要と考える。

### イ 本論（対策）

#### (ア) 自主防災組織の対策

一般に災害の規模が大きければおおいほど、救援活動を実施する行政機関も被災する可能性が高い。しかも道路・建物などの損壊・渋滞や情報伝達の支障などによって、救援部隊の被災地到着や組織的な救援活動が本格化するには時間を要することは、阪神・淡路大震災で明らかになった。行政機関による初動体制の限界は、東日本大震災においてもさらに顕著になった。数多くの住民や行政職員が津波によって命を失い、負傷し、家族との離散や家・財産を失うという事態に直面して、行政がただちに本来の救援活動の任務にあたるのが不可能になった。

こうしたことから大規模災害発生時には、地域住民自身も自分たちの命や町を守ることが求められている。

上富良野町には、活火山の十勝岳があり大正時代末期の噴火では 144 名の尊い命が犠牲になっている。昭和に入っても 2 回の噴火を起こしており、今後も周期的な噴火が予想される。また近頃では、局地的な大雨などにより家屋の浸水や土砂の流失なども発生している。そのことを考えれば、上富良野町においても自然災害に備え、いざというときに避難の呼びかけ・誘導・救出・救助、初期消火、避難所の運営等を行うための地域防災を担う自主防災組織の組織化が求められている。

#### (イ) 高齢者・障がい者等要援護者の対策

防災は平常時の備えが大切であり、災害が発生する前に町でも防災マップが住民会単位で作成されつつあるが、要援護者ごとに避難支援プランを作成し、支援の対象を特定したリストを基に、公助と共助の支援関係機関等、メンバーと要援護者が共同して避難支援プランを作り、要援護者側との情報共有ができていく必要がある。

障がい者団体が自主的に実施する防災対策も必要と考える。また、要援護者自らも福祉事務所や、消防署等に登録しておくことも重要と考える。

##### a 住民が迅速に避難するために

- (a) 町による避難準備・勧告・指示の決定が時間的に余裕を持ってなされること。
- (b) 適切な内容の避難準備・勧告・指示情報が発表されること。
- (c) 避難準備・勧告・指示情報が迅速、確実に伝達する手段が整備されていること。
- (d) 安全で近い避難所・避難路が整備されていること。
- (e) 住民が避難準備・勧告・指示を受容し迅速に避難すること。
- (f) 災害時、要援護者の避難誘導體制が整備されていること。

##### b 福祉関係者等が対応する計画が必要

###### (a) 社会福祉協議会の役割

連絡調整を意識的に務め、コーディネートできる人材の育成。職員防災対策の研修。

###### (b) 民生委員・児童委員

民生委員・児童委員は、地域の高齢者等の見守り支援を日頃から行っているため、災害時には要援護者の情報を行政や関係機関につなぐ。

###### (c) 医師・保健師・看護師

要援護者は、避難所等については介護サービスだけでなく、医療行為や健康の維持、心のケアなど医師・保健師・看護師などによる支援も必要である。町としては現状調査・連絡体制の確認・担当職員を派遣するなど積極的な対応を求めたい。

###### (d) 企業

企業には、市町村が要援護者対策に必要なメニューをあらかじめ示して協力企業を地域や近隣から募集し、企業が地域社会の一員として社会的な役割を果たすことになる。

(ウ) 災害発生におけるボランティアの対策

災害時には東日本大震災でも見られるように、全国各地から駆けつけてくれるであろうボランティアの受け入れ、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だくことが重要なことと思われる。

初動対応が最も重要なことから、社会福祉協議会等が中心となりボランティアセンターの設置、運営など、災害発生時に人材派遣などで連携を約束する災害相互応援協定を隣接する町はもちろんのこと、道や管内の市町村と協定を結ぶことも重要と思われる。

災害時におけるボランティアセンターの活動はマスコミ対応、行政担当窓口、ボランティア基準、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・調整など多くの業務を担っていただくこととなる。

上富良野町は初期活動に重要な役割を担っている住民会、自主防災組織の支援や活性化のため、防災士資格を有する防災アドバイザーの配置などきめ細やかな対応がされているが、関係機関だけでは一人ひとりに対する対応が難しいのが現実であり、ボランティアの人々の支援が大きな力となる。

(エ) 先進市町村事例

平成24年11月7日長崎県島原市、9日に宮崎県高原町において、防災対策として先進市町村行政調査を行った。

a 島原市

島原市を行政調査して、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助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、被災者支援と被災地の早い復興につなげるためには、近隣の県・市町の社会福祉協議会と相互に応援協力し、職員の派遣等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」の設立が肝要である。

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。

b 高原町

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、職員の確保や情報の共有などで連携することが必要であると考え。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、気象台の情報などを、地域住民へいかに早く伝達するか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が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る。

## (2) まとめ

我が町上富良野においては、十勝岳火山災害・風水害・地震災害などを想定した地域防災計画の見直しを今年度計画している。自主防災組織の設立・運営・維持などや高齢者・障がい者など要援護者の避難支援の必要性・位置付けあるいは災害ボランティアセンターの設立や運営についてしっかりと計画に反映する必要があると考える。

まず、自主防災組織は、地域の住民同士が話し合い、いざというときに避難の呼びかけ・誘導・救出・救助・初期消火や避難施設の運営を自主的に行なう組織である。そのことを考えれば、普段から地域の住民と話し合い、防災訓練を効果的に実施するためには、役割分担をきめておくことが必要と考える。例えば「自主防災活動マニュアル」を作成することも必要である。

訓練の実施においては、1人でも多くの住民が参加してもらうことを心がけること、町内会の運動会、レクリエーションなどと組み合わせたりしながら家族ぐるみで参加できるように工夫すること、日常的に地域住民と結びついて自主防災組織の役割を理解してもらうことなどが必要だと考える。

高齢者・障がい者要援護者の避難対策については、町でも防災マップが住民会単位で作成されつつあるが、要援護者ごとに避難支援プランを作成し、支援の対象を特定したリストをもとに、公助と共助の支援関係機関等、メンバーと要援護者が共同して避難支援プランを作り、要援護者側との情報共有がきちんとできている必要があり、平時の備えが大事である。

障がい者団体が自主的に実施する防災対策も必要である。自らも福祉事務所や、消防署等に登録しておくことも必要であると考え。

また、大規模な災害時には被災者の発生が予想されることから、被災者支援のために行われる様々な対応とあわせて、被災者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。

災害発生時には多くのボランティアの方々が駆けつけてくれることが考えられることから、被災者ニーズ、ボランティアの力を効果的に結びつけ救援と被災地区の復興につなげるため、近隣の関係機関との相互の連携体制づくりはもちろんのこと、「災害ボ

ランティアセンター」の設立が肝要である。

我が町では全町に自主防災組織が立ち上がっているが、自主防災組織は要支援者の安否確認、避難所の開設、受け入れ、避難者の確認、誘導等を行う。ボランティアの方々については災害発生後には重要な役割を担うものと考えられ、活動を支援するための施策をより一層充実させることが必要と考える。

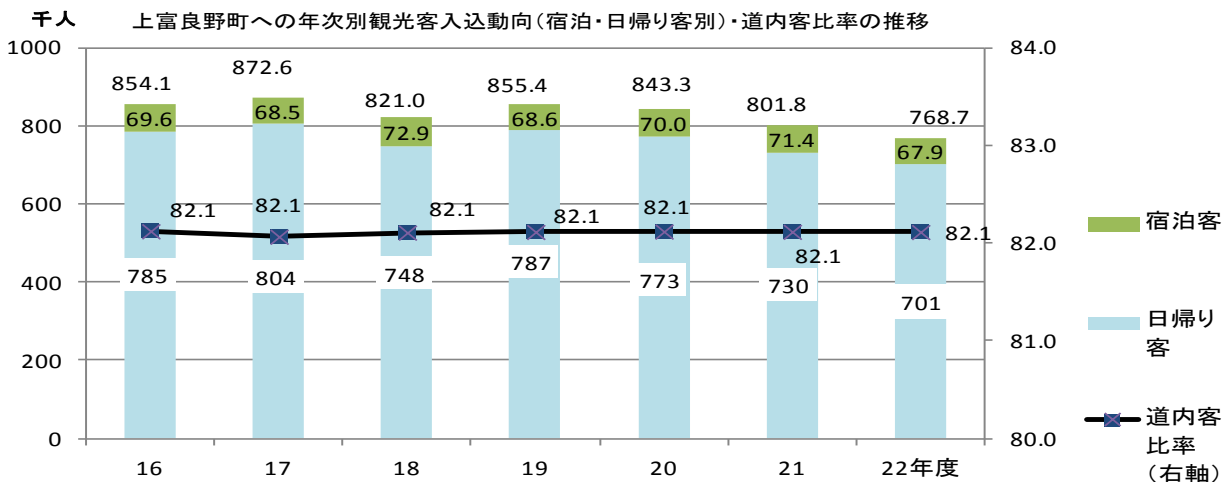
### 3 観光振興について

#### (1) 調査の結果

平成 24 年 6 月 26 日及び 10 月 29 日の委員会において、産業振興課から上富良野町の現状について説明を受け、また、7 月 19 日に観光協会役員との懇談会を行い、委員の共通認識とした。

#### ア 上富良野町の観光の現状

(ア) 既存のデータによると観光客入り込みは、概ね 80 万人台で推移しているが、近年にかけて減少傾向にある。また、観光客の多くは日帰り客であり、道内客のウエートが高くなっている。さらに近年にかけては外国人の観光客も増加している。



(イ) また、各月ごとの観光客の入込状況を見ると、7月・8月の夏場に集中しており、冬場のイベントなどはあるものの11月から4月にかけて観光客入り込みが少なくなっている。町で行われているイベントごとの集客数においても、夏に行われる「花と炎の四季彩まつり」が突出している。また、この時期はラベンダーに代表される花観光の最盛期でもあり、来訪者の多くが花観光を目的としていると考えられる。

(ウ) 上富良野町は「花」、「温泉」、「芸術」、「登山」など多くの観光資源を有しているが、観光の現状は道内客を中心に夏場の観光に大きく依存していることが大きな特徴であると考えられる。

また、北海道開発局が過年度実施した「富良野・美瑛地区観光圏整備事業と連携する社会資本整備事業の検討調査業務」の結果によると、富良野・美瑛エリアを訪れる観光客の交通手段の中心は車であり、個別宿泊施設の魅力を高め

ないと通過型になりがちなこと、冬の観光資源の発掘・PRとラベンダーのような強力な観光資源を増やしていくことの必要性が指摘されている。

## イ 上富良野町の観光の課題

- (ア) 課題1：近隣地域に宿泊者が奪われている
- a 上富良野町の観光は夏場を中心に道内の日帰り観光客に大きく支えられているのが特徴の一つとなっている。
  - b 上富良野町は、美瑛町から富良野市を含めた観光地の位置付けであり、富良野市や美瑛町の観光客と多くが重複していると考えられる。
  - c 富良野市や美瑛町の観光客入込状況と比較すると、夏場に観光客が集中していることは共通しているが、上富良野町は道内客の比率が高く宿泊客の割合が低くなっている。このように上富良野町は富良野から美瑛とともに観光エリアを形成しているが、宿泊客が近隣地域に奪われており、通過型の観光地であることが課題のひとつであると考えられる。
- (イ) 課題2：通過型の観光
- a 観光の現状でも触れたように、車での来訪が中心の上富良野観光は通過型の観光地の性格が強いと考えられる。
  - b 富良野－美瑛間の観光は、国道の交通量が非常に多いことから、上富良野町の観光資源を磨き、上手に発信していくことで、上富良野町内を周遊しお金を消費してもらう観光客を増やしていくことが今後必要と考えられる。
  - c 観光協会では、「のんびり温泉めぐりコース」「丘めぐりコース」「大自然満喫コース」「かけあし通過コース」など、おすすめ観光ルートを紹介している。例えばこうしたコースを観光客に回ってもらうと同時に、ルート上で魅力ある食・体験などの観光資源を発掘・育成し、観光客に立ち寄ってもらうための仕組みを作り上げていくことが重要と考えられる。
- (ウ) 課題3：通年観光の展開
- a 先述のように上富良野町は夏場に観光客の入り込みが集中しており、これは美瑛や富良野を含めた地域全体の特徴でもある。
  - b 登別市の観光の入り込み変動をみると、比較的年間を通じて安定している。観光産業の育成と地域経済の活性化に向け、通年観光の展開が求められ、今後はとりわけ観光客入り込みが落ち込む11月から4月にかけての対応が必要と考えられる。
- (エ) 上富良野町の知名度アップに向けた対応
- a 上富良野町は近接する「美瑛町」や「富良野市」と比べて、認知度が相対的に低いものと考えられる。今後、宿泊客の獲得や効果的な物販活動などを展開するためには観光資源を積極的に発信していくことを通じて「上富良野」そのものの知名度アップが必要と考えられる。
  - b 平成25年度より上富良野町においても、観光振興計画が策定され、計画に則って、遂行されることになるが、関係各機関はもちろんのこと、情報の共有と町民を挙げての協働により実行されることが重要である。

## ウ かみふらの十勝岳観光協会との意見交換

かみふらの十勝岳観光協会(以下、観光協会)の設立から現在に至る概要、会員の推移、事業内容の説明(公益事業・オーナー事業・収益事業)、事務局体制、PR方法等の説明を受けた。

観光協会は昭和8年に発足し、昭和60年に社団法人化し、平成24年に一般社団法人化という経緯にある。

会員に関しては、平成19年に正会員104件、賛助会員87件であり、平成24年に至っては正会員101件賛助会員86件と、ほぼ横ばいに推移して現在に至っている。

事業に関しては、山開き・紅葉祭り・花と炎の四季彩まつりに力を注いでいる。

公益事業の財務状況においては、年々収支差額が無くなって改善の方向に向かっている。

オーナー事業についてはオーナーの件数が年々減少傾向ではあるが、平成24年やや回復傾向にある。

収益事業においてはばらつきがある。なお、全体の財務状況は過去のマイナスから脱却している。

事務局体制は平成23年度までは事務局長と主事・事務員1名の3名体制だったが、平成24年度より、事務局長・主事・事務員4名の6名体制となっている。

わが町の観光振興における魅力は主に、温泉・観光施設・文化施設・景勝地・イベント等であり、これらの資源を活用して振興に努めている。

また観光協会が考える課題としては以下の4点がある。

- (ア) 特産品や文化、ブランドづくりにむけた協力体制
- (イ) 外国人観光客への取り組み、ホスピタリティの充実
- (ウ) 「ラベンダーのまち」に相応しいラベンダー園造り
- (エ) 観光振興に向けた連携

以上が課題としての捉え方である。

また、観光客入込み増加への取り組みとして以下の4点を考えている。

- (ア) 観光資源を活用した観光スポットの造成
- (イ) 観光誘致・PRへの取り組み
- (ウ) 外国人観光客への取り組み
- (エ) また訪れたいくなるまちへの取り組み

## エ 先進市町村事例

平成24年11月8日に熊本県上天草市において、観光振興に対する先進市町村行政調査を行った。

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、いく想いが詰まった計画だと感じられた。

## (2) まとめ

わが町上富良野においては、先に挙げた「観光振興計画」が策定されたが、北海道や富良野圏域をはじめ、観光協会や各種関係機関はもとより、町民が参画し、情報共有と協働により、着実に計画を進めていくことが重要である。また、観光の内容においても、見る・食べる・経験するといったことだけでなく、目的を持ったアクティビティがあり、また細分化しており、ニッチ(※)な需要にも対応できる感性とサービスが必要と考える。

観光振興計画の初期段階においては町をはじめ、町民の観光に対する考えを醸成しボトムアップする事が望ましい。また、中長期段階においては、観光がわが町の基幹産業の農業に匹敵し得るような産業になり、雇用と経済とがリンクするような環境になることが、町民の生活に資するものと考え。また、第 5 次総合計画のスローガンである、「住んでいて良かった、これからも住み続けたいまち上富良野」を構築することにもなり、まち全体の発展に繋がるものと考え。

(※) ニッチ：適所。商売上割り込めるところ。小さい(狭い)がシェアが持てる部門  
～現代基礎知識からの引用～

総務産建常任委員会 閉会中の継続調査経過について

| 月 日                                    | 内 容   |
|--|---|
| 平成 23 年 9 月 16 日                       | 閉会中の継続調査のテーマについて、何点か出して、次回委員会で決定する。   |
| 平成 23 年 11 月 2 日                       | 正副委員長打ち合わせにおいて、①災害に強い街づくりについて、②産業を支える担い手づくりについてと決定した。   |
| 平成 23 年 11 月 11 日                      | 調査テーマ 「防災対策について」と「観光振興について」で決定される。  |
| 平成 23 年 12 月 6 日                       | 調査テーマの確認。   |
| 平成 23 年 12 月 14 日                      | 第 4 回定例会において、調査テーマが議決される。   |
| 平成 24 年 2 月 29 日                       | 今後の進め方について、最初に防災対策の調査を行い、次に観光振興の調査ということで決定する。   |
| 平成 24 年 5 月 16 日                       | 本町の防災対策について、所管(総務課)からの説明を受ける。   |
| 平成 24 年 6 月 12 日                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・調査テーマのポイントについて、観光については、「観光振興計画の策定状況について」、防災については、「自主防災組織について」、「避難体制のあり方について」、「ボランティアの対応について」で決定する。</li> <li>・観光振興についての説明・日時の決定をする。(6/26)</li> </ul> |
| 平成 24 年 6 月 26 日                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・観光振興について、所管(産業振興課)より本町の現状と課題について説明を受ける。</li> <li>・7月19日に観光協会との懇談会を決定する。</li> <li>・先進地調査について、九州方面で決定する。</li> </ul>                                   |
| 平成 24 年 7 月 19 日                       | 観光協会役員との懇談会を実施。   |
| 平成 24 年 9 月 11 日                       | 先進地の調査先及び日程が決定される。  |
| 平成 24 年 10 月 29 日                      | <p>それぞれ所管より説明を受ける。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・観光振興計画の策定状況について</li> <li>・自主防災組織について</li> <li>・避難体制のあり方について</li> <li>・ボランティアの対応について</li> </ul>                               |
| 平成 24 年 11 月 6 日～<br>平成 24 年 11 月 10 日 | <p><b>【先進市町村行政調査】</b></p> <p>長崎県 島原市 (防災対策について)<br/>         熊本県 上天草市 (観光振興計画策定状況について)<br/>         宮崎県 高原町 (防災対策について)</p>  |

| 月 日               | 内 容                            |
|-------------------|--------------------------------|
| 平成 24 年 11 月 15 日 | 調査報告書の作成について、グループ割り当て作成依頼。     |
| 平成 24 年 12 月 4 日  | 調査報告書の素案作りの確認(委員長、事務局)         |
| 平成 25 年 1 月 22 日  | 先進市町村行政調査報告書案の確定。              |
| 平成 25 年 2 月 26 日  | 調査報告書のグループ割り当て決定。              |
| 平成 25 年 3 月 5 日   | 先進市町村行政調査報告書の議会での報告。           |
| 平成 25 年 3 月 13 日  | 最終報告書案を 2 グループで分担し作成することを決定した。 |
| 平成 25 年 3 月 29 日  | 分会長を決め、2 グループで報告書作成の打合せを行った。   |
| 平成 25 年 4 月 26 日  | 分会ごとに報告書案を委員長に提出した。            |
| 平成 25 年 5 月 20 日  | 委員長が報告書を集約し、最終案を協議した。          |
| 平成 25 年 6 月 11 日  | 報告書（案）を協議し 6 月定例会への報告を決定した。    |