

令和6年度柴田町議会9月会議

常任委員会行政視察研修報告書

総務常任委員会

常任委員会等行政視察研修報告書

目 次

1. 総務常任委員会行政視察報告書	3
-------------------------	---

令和6年9月2日

柴田町議会
議長 高橋 たい子 殿

総務常任委員会
委員長 桜場 政行

委員会行政視察報告書

先に実施した総務常任委員会行政視察の結果を、下記のとおり報告します。

記

- 1 期 間 令和6年5月15日（水）～5月17日（金）
- 2 視察地及び視察内容
 - ①広島県大竹市
 - 住民や自主防災組織等に対する防災の取組について
 - 防災リーダー育成事業について
 - 自主防災組織の取組について
（新町1丁目自治会・元町1丁目自治会等の取組について）
 - ②広島県安芸郡熊野町
 - 住民や自主防災組織等に対する防災の取組について
 - 熊野町防災・減災まちづくり条例について
 - 熊野東防災交流センターについて（現地見学）
 - ③広島県広島市
 - 豪雨災害伝承館（見学）
- 3 参加者
（委員長）桜場 政行 （副委員長）石森 靖明
（委員）吉田 清、広沢真
（議長）高橋 たい子 ※5月16日のみ、体調不良により研修欠席
- 4 視察概要 別紙のとおり

1 町の概要

大竹市（おおたけし）は、広島県の西部県境に位置する臨海工業都市。

市域の産業は、明治には和紙生産、鰯網漁業を中核として発展した。特に和紙は、木野川（小瀬川）の良水に恵まれ、全国に名声を高めた。

昭和20年の終戦と同時に日本経済の復興の波に乗って重化学工業の誘致気運が高まり、昭和29年9月、市制が施行されてから、市の積極的な工業都市建設計画により企業誘致が行われ、化学繊維・パルプ・石油化学工業を中心とする大企業5社と、既存の大企業2社を含める7大企業が沿岸部に立ち並び、瀬戸内海工業地帯の一角として飛躍的な発展を遂げている。



人 口： 25,551人（令和6年4月1日現在）
世 帯 数： 12,821世帯（令和6年4月1日現在）
一般会計当初予算： 170億43,925千円（令和6年度）

2 研修内容

— 研修項目 —

- 住民や自主防災組織等に対する防災の取組について
- 防災リーダー育成事業について
- 自主防災組織の取組について
（新町1丁目自治会・元町1丁目自治会等の取組について）

【取組の概要について】

○住民や自主防災組織等に対する防災の取組について

自主防災組織等に対する防災の取組として、広島県で作成した避難の呼びかけ体制づくりマニュアルを活用して呼びかけ体制、※¹集合訓練、※²ステップアップ訓練を実施している。全ての自主防災組織が実施すべきであるが、集合訓練は40組織ある自主防災組織のうち4組織が、ステップアップ訓練は35組織が未実施となっている。また、集合訓練については令和4年度をもって終了し、未実施の組織についてはステップアップ訓練にて対応するとのことだった。

訓練は、希望調査票を各自主防災組織の代表へ配布し、提出してもらう形で取りまとめている。

なお、ステップアップ訓練を実施済の自主防災組織については「避難の呼びかけ

体制構築支援事業補助金」の申請を促し、1組織当たり最大10万円の補助金を交付している。この補助金は県の避難の呼びかけ体制構築支援県補助金を活用している。

※1 複数の自主防災組織が同時に参加し、各組織から代表者数人が参加する形で、図上訓練や避難に関するワークショップを行う訓練のこと。

※2 単一の自主防災組織ごとに市で実施している、主に自主防災組織の班長以上を対象とした個別型の訓練のこと。訓練内容は図上訓練や情報伝達訓練、避難に関するワークショップなど。

○防災リーダー育成事業について

防災士と違い、防災士の枠に留まらない地域の防災リーダーの養成を図りたいとして平成30年度から始まった。視察時まで延人数54名を育成している。講習は広島県が認定する自主防災アドバイザーが講師を務め、認定は市が行っている。

防災リーダーは、市が実施する防災リーダー育成研修会を全て完了した者が認定される。また年に1回、フォローアップ研修を行い、市内ほか地域の防災リーダーとの交流や意見交換なども併せて実施している。

現在活動中の防災リーダーは49名。中学生のリーダーもいるとのことだが、平均年齢は約70歳と高齢なため、若い世代のリーダー養成が課題となっている。

○自主防災組織の取組について

(新町1丁目自治会・元町1丁目自治会等の取組について)

どちらも自治体も、広島県から他の模範となる優良な自主防災組織として、県知事表彰を受賞している。

新町1丁目自治会は、令和2年度から始まった広島県が各市町と共同で推進している「自主防災組織による避難の呼びかけ体制」事業の訓練を、大竹市で初めて全て完了させた組織である。その後に行ったステップアップ訓練では、実施困難とされるブラインド型訓練（あらかじめ避難訓練のシナリオが実施者に伝えられていない訓練）を選択し、自らの組織の課題を積極的に洗い出した。

また、令和3年には避難行動要支援者についても重きを置き、名簿に記載のない地域の要支援者を把握し、当年に実施したステップアップ訓練では、それら支援者のことも考慮した訓練を行った。

それらの取組が評価され、令和4年度に県知事表彰を受賞した。

新町1丁目自治会は、災害の種別ごとに連絡網と対応要領を作成し、その内容に実施性が伴われているかどうか、令和4年に検証を含めた避難訓練を行っている。

また、令和5年には南海トラフ巨大地震を想定した避難訓練も行い、その際には電話が繋がらないことを想定し、既存のスケジュール調整アプリ（SNS）で以て連絡網を構築、その体制が有効であることを確認した。

それらの取組が評価され、令和5年度に県知事表彰を受賞した。

3 各委員等からの所感と考察

- 活動が活性化しない組織に行政からの積極的な働きかけは、実施していないが機会を捉え、できることから無理なく取り入れていただけるよう、働きかけていくとのことでした。本町においても出前講座を始め、自主性を重んじながら、自主防災組織の大切さや防災・減災の観点から活発な自主防災組織の訓練が実施できる環境づくりができるよう努めていきます。
- 防災士のフォローアップ研修は年1回でも実施すべきである。資格を町の補助金を活用し、資格を得ただけでは無駄金になりかねない。他行政区の防災士との交流や意見交換を実施できるよう働きかけていく。
- 避難行動要支援者名簿は、本町においても、行政区ごとに組織の状況が異なっているため一律の取扱いは難しいが、先進地区を参考にしながら、どうすれば、どのようにしたら、支援のできる行政区になれるかを今後検討していく。
- 大竹市においては県や消防庁の補助金を有効に活用して、市独自の支援制度を創設するなど、各自治会（自主防災組織）の防災に係る自主的な取組を後押ししており、この点は本町でも参考となると考える。訓練をすることによるインセンティブを与えることにより、防災に対する意識の醸成につなげることにとどまらず、防災に係る備品等の拡充にもつながるなどの相乗効果も期待できる。
- 自治会（自主防災組織）ごとの防災に対する意識に濃淡があることとその解消に向けた方策について尋ねたところ、「無理強い逆効果」「防災は行政ではなく地域が主となり取り組むもの」という大竹市の防災担当者の答えがあった。本来、防災については自助と共助が基本であり、それで補えないものを公助が支える構造が基本と考える。そういう意味においても、防災を自分事として捉え、自主的な仕組み作りが必要であると改めて感じた。
- 大竹市の7割の住民が沿岸地に集中して暮らしている。漁業を生業として生計している方々が多い。庁舎も海からすぐの所にある。私は東日本大震災で被害に遭った南三陸町の庁舎や石巻市で犠牲になった小学校の児童生徒のことが頭に浮かび、津波についての質問をした。返答は、津波に関しては、安永1772年～1781年頃に一度だけ大きな被害が遭ったようだが、それ以降は大きな津波はないとのことでした。しかし、いざという時の備えに対しては、東日本大震災の教訓があり、陸地への避難、避難物資の備え、今後有事に備えての備蓄状況など、住民の生命と財産を守るとの思いが十分に伝わり、大変に勉強になりました。今後は柴田町の住民の皆様に安心していただけるような、まちづくりに尽力したいと思います。
- 昨今、地震、水害など至る所で災害が頻発している。各種災害に対応するため、行政も地域の自治会も対策を進め、柴田町でも地域防災会を全行政区でつくり、防災士を全区に配置する援助を行ってきた。しかし、総務常任委員会と地域防災会の懇談会ではそれぞれが避難対策で悩みを抱え、結成から数年足踏みをしている実態が明らかになった。地区防災会ではどのように進めればいいのかを悩み、行政はどこまで関わっていけばいいのかを判断しかねている。「自主」防災会の自主性を尊重するということがジレンマになっている。今回の行政視察ではこのジレンマを乗り

越えようとした取組に着眼し調査を行った。大竹市も「自主」防災のジレンマについて柴田町と同様に悩みを抱え、取組としては一部柴田町の方が進んでいる感があるが、取組の姿勢として悩んだままにせず、試行錯誤をしながらも取組を広めようとする意気込みを感じた。特に大きな災害を経験していないことからの「正常性バイアス」を克服しようという考察は重要である。総務常任委員会で議論している地区防災会の経験交流について、進めていきたい。

- 自主防災組織が機能しやすく、組織への声かけ、アドバイスが徹底している。活動しやすいよう、指導している工夫があった。



1 町の概要

熊野町（くまのちょう）は広島県西部に位置し、広島市から東南へ約12キロメートルの地点にあり、安芸郡に属している。町の南部は呉市に接し、東部は東広島市黒瀬町、北西部は広島市安芸区、北部の一部が海田町に接している。

地形は周囲を山に囲まれた標高約220メートルの高原状の盆地であり、町の北東から南西にかけては原山、洞所山、嵩山(城山)、金ヶ燈籠山など500～700メートルの山々が連なり、南部は石岳山など400～500メートルの山地となっている。河川は盆地の中央部を流れる熊野川、二河川と平谷川の3本の二級河川が流れている。222か所のため池もある。

産業は、江戸時代から伝わる筆の製造を産業の中心として「筆の都」として栄えてきた。天保9年(1838年)に毛筆製造技術がもたらされると、上方の職人の指導により技術普及が図られ、筆の生産が盛んに行われるようになり、「熊野筆」という名に変わった今でも、熊野の筆作りは町の大きな産業の一つとして、その生産量は全国一を誇っている。



人 口： 23,472人（令和6年3月31日現在）
世 帯 数： 10,843世帯（令和6年3月31日現在）
一般会計当初予算： 102億18,009千円（令和6年度）

2 研修内容

— 研修項目 —

- 住民や自主防災組織等に対する防災の取組について
- 熊野町防災・減災まちづくり条例について
- 熊野東防災交流センターについて（現地見学）

【取組の概要について】

- 住民や自主防災組織等に対する防災の取組について

町と町民の協働による防災・減災対策を推進するため、平成30年度に「熊野町防災・減災まちづくり会議」を開催している。参加者は町ホームページ等で公募し、防災に関する講演会やワークショップなどを行っている。開催日は主に土日としている。

令和5年度までに延べ689人が参加しており、会議の様子は熊野町の公式YouTubeチャンネルでも公開されている。

また、参加者は「熊野町防災サポーター」として認定され、熊野町独自の缶バッジを贈呈されている。

○熊野町防災・減災まちづくり条例について

平成30年7月豪雨により発生した土石流や浸水害により、町内は甚大な被害が発生し、町民12名が命を落とす事態となった。これらの経験を基に、熊野町では町全体で防災・減災に取り組むために「自助」「共助」「公助」の役割を明確にし、災害に強いまちづくりを実現するため、当条例を制定した。

制定には検討委員会を立ち上げた。メンバーは大学客員教授、町議会議員、消防団本団長、自治会連合会会長、商工会会長など計12名で構成された。

検討委員会は令和元年から令和2年まで計4回協議を行い、条例案を作成した。条例案を策定する過程においては、町民の意見・ニーズを反映させるため、同時期に開催していた先述の「熊野町防災・減災まちづくり会議」において上げられた意見を取りまとめ、検討委員会へ提出するとともに、条例素案についてのパブリックコメントも募集した。

条例は全26条で構成されている。町民向けには概要版として写真やイラストを用いた冊子として配布している。

○熊野東防災交流センターについて（現地見学）

平成30年7月豪雨を受けて当町は、町内を3エリア（東部・西部・中央部）に分け、それぞれに防災拠点施設を整備して町内の防災機能を強化する「地域防災拠点施設整備構想」を策定した。この構想に基づき、令和3年に熊野東防災交流センターが新設された。それ以降は既存の施設を増築したり、改装するかたちで令和4年に熊野西防災交流センターを、令和5年4月に熊野中央防災センターを開館して



熊野東防災交流センター

なお、財源は国の社会資本整備総合交付金を活用していると伺っている。今回見学した熊野東防災交流センターの特徴は以下の5つである。

① ペットと同行避難ができる

平成30年7月豪雨でペットがいるという理由で、避難を躊躇する町民が見受けられたため

②乳幼児世帯専用のスペースを確保

避難所での環境整備が遅れている乳幼児世帯への対応を優先

③シャワー室等水道設備の充実

長期避難に備え、衛生面で必要な設備を整備

④備蓄倉庫を整備

東部の拠点として物資を大量保管。ペットフードも備蓄

⑤非常用電源を整備

緊急時、必要最低限の電力を確保

特に①については、先述した他の2つの防災センターでも可能となっている。

飼い主とペットを対象とした避難訓練、も令和4年度と令和5年度に実施しているとのことだった。

3 各委員等からの所感と考察

●①防災・減災まちづくり条例

平成30年7月の豪雨により発生した土石流や浸水害で、大きな被害が発生し、これまでにない災害となりました。大切な命を守るために、自らの命は自ら守る「自助」、地域で共に支え合う「共助」、町が町民等を守る「公助」の理念のもと、協働により防災・減災に取り組むことの重要性を改めて強く認識したことが条例制定の背景となっている。条例策定に当たって「条例検討委員会」は、「熊野町防災・減災まちづくり会議」や、議会から出た意見を組み入れており、今後の条例策定の参考になりました。条例策定後、町内の小中学校で防災学習を行う機会が増える等、町民の防災意識は少し高まっているが、条例制定の目的を町民に浸透させていくことが、今後の課題だと思いました。

②熊野東防災交流センター

大変素晴らしい施設です。本町の財政を鑑みると、建設は無理であると思う。ペットとの同行避難は、専用の部屋の確保やゲージ等の予算を調査していかなければと思いました。

●防災・減災まちづくり会議（防災サポーターの養成・認定）の取組については大変参考となる内容だった。熊野町の場合には、プログラムの内容を防災分野の企画コンサルティング業者に300～400万円で委託しているとのことであったが、本町においては例えば、仙台大学が一般向けに実施している防災講座（防災士養成講座）を町との連携事業として開催することも考えられる。

本町においては現在、防災士養成のための予算として160万円（一般財源）を充てているが、町費で養成した防災士が必ずしも自主防災組織の中心的役割として活動していない状況や、行政区の防災を必ずしも防災士が担わなくてはならないわけではないことに鑑みれば、防災リーダーのような町独自の認定制度を創設することに予算を置き換えることも一案であると考えられる。

今後、仙台大学の防災講座担当者と団体懇談会等を通じ、その方向性について模索

する価値はあるものとする。

また、今後、防災士を対象とした講習会の開催のほか、防災士会の立ち上げも検討しているということから、今後の熊野町の動向について注視していきたい。

さらに、熊野町では防災・減災まちづくり会議の研修資料を町ホームページにアップしているほか、講演会などの様子をYouTubeで配信（期間限定でオンデマンドでも配信）しており、この取組に参加できない町民に対して防災・減災の意識を持っていただく手段として参考にするべき点であるとする。

- 熊野町で行われているペットとの同行避難については、ペットと人間との居室を別にしており、その点について新たな気づきを得ることができた。ペットも家族の一員と考える飼い主がいる一方で、動物嫌いな方も一定数いることに鑑みれば、現実的な取組であり、今後本町においても参考とするべき事例であるとする。

- 「筆の都」として江戸時代から伝わる筆の製造を産業として栄えた町であるため、役場の公用車や至るところに筆文字で書かれている看板を目にしました。

防災交流センター1階には、消防団の詰所があり、消防ポンプ車両1台と休憩スペースもかなり広い。外から室内に入るにも、障害のある方や、高齢者にも配慮した造りになっている。普段は地域のコミュニティプラザにもなっているので、調理室、子どもたちの絵本や、ミニコンサートホールもあり、ピアノも設置してある。ペット避難時にも配慮した、備蓄のエサやゲージもあり、室内や室外にも対応されている。このような防災交流センターが本町にもあればと思う。

- 前述しているが、「自主」のジレンマの悩みは共通で町がどこまで防災会の取組に関わるかについては同じであった。しかし、熊野町防災・減災まちづくり条例を制定し、防災・減災まちづくり会議を行うなど次のステップに踏み出そうとしているのは大竹市と同様である。ペットとの同行避難に関しては全国的にも先駆的な取組であり、柴田町でもぜひ参考にしていきたい。

柴田町は現状で悩んで停滞するのではなく、改めての問題提起と取組を進めるべきである。

- ペットの同行避難を始め、本町で未整備の部分は、検討の余地はあると思う。



〈 Ⅲ. 豪雨災害伝承館 〉

令和6年5月17日視察

1 豪雨災害伝承館概要

広島市安佐南区八木に令和5年9月1日に開館された公共施設。^{※3}平成26年(2014年)8月20日豪雨で犠牲となった住民への哀悼と鎮魂の場となるシンボリックな拠点施設であるとともに、災害時は避難施設としても活用可能な造りとなっている。

※3 平成26年(2014年)8月20日未明に、広島市安佐南区などで、死者77人(災害関連死含む)の人的被害と、住家全壊179棟、道路・橋梁・河川堤防1,079件の物的被害をもたらした豪雨災害のこと。

<施設内でできること>

- 「見る」…展示スペースの見学(土石流のCG映像を含めたガイダンス映像、被害の全容、災害のメカニズム、復旧・復興のあゆみなど)
- 「聴く」…被災者による語り継ぎ(インタビュー映像の展示)
- 「学ぶ」…研修室での防災・減災学習講座
- 「体験する」…訓練などの体験学習

広島市豪雨災害伝承館でできること

※災害時は避難施設として活用

見る

展示スペースの見学

- 土石流のCG映像を含めたガイダンス映像
- 被害の全容(災害記録など)
- 復旧・復興の状況
- 災害のメカニズム
- 復興のあゆみ

聴く

被災者による語り継ぎ

- 被災者のインタビュー映像・展示
- 「まさにそのとき」「振り返って…」
- 語り部による伝承

学ぶ

研修室での防災・減災学習講座

- 防災・減災教室(一般高齢者・小・中学生向けなど)
- 防災・減災のための研修会や講演会
- 避難訓練
- 救急・救命・AED学習
- 防災グッズの紹介 など

体験する

訓練などの体験学習

- かまどベンチでの炊き出し訓練・防災東屋[※]を備えた隣接公園での訓練
- 災害時にテントをかけて救護施設などへ応用
- 被害の跡が残る場所や砂防施設の見学

フロアガイド

見る

CGによる土石流の再現映像

聴く

「語り継ぎ」映像は被災者の想い…

学ぶ

研修室1

体験する

多様なプログラムにも対応

体験する

バーティションを外すと最大120名収容の研修室に

2 各委員等からの所感

- 2014年の8月に発生した豪雨による災害などの自然災害から得られた教訓や知識を伝承し、地域の防災の防災活動の促進などといった、防災まちづくりの推進を図ることを目的に、広島市豪雨災害伝承館条例に基づき広島市が設置した。市の指定管理者となった梅林学区復興まちづくり協議会が管理している。事業費は約4億円。

建物2階の展示エリアでは、パネル展示や災害の再現CGで被害の様子や土砂災害のメカニズム、備えのポイントなどを解説している。防災について学ぶ研修室も設けられており、被災者や外部講師による防災講習も行われる。

再現CGを見ましたが、土砂災害が起こったのは夜中です。水害の可能性が高い時は気象庁の情報を得て命を守ることを一番に考え、早めの避難が絶対必要と思いました。

- 広島市豪雨災害伝承館については、平成26年(2014年)8月20日未明に発生した豪雨により、同館が立地する安佐南区などで死者77名を出した豪雨災害を次世代に語り継ぐこと等を目的に令和5年に開設された施設である。

館内には災害発生前から発生後までの様子を刻銘に再現した映像や、被災者の生の声、復旧・復興までに至る過程等を展示しており、発生した災害の甚大さをうかがい知ることができた。また、今回の視察では見学しなかったが、研修室も備えられており、災害伝承はもちろん、防災に係る各種研修が定期的開催されるなど、広島市がいかに災害伝承や防災に力を入れているかについて感じ取ることができた。

柴田町においても、令和元年の台風19号で大きな被害を受けたが、その当時の様子については町ホームページで見ることにはできるものの、次世代に生かすための伝承という部分が欠けていたことに気づかされた。

今後、本町において過去発生した各種災害を後世に伝え、それを防災に役立てることができる何らかの仕組みの構築が必要であると考えます。

- 幾度となくニュースで見た、広島市安佐南区の土砂災害警戒区域の現場を直接見ることができました。傾斜の山が多く、犠牲となられた方々の自宅と思われる跡地が多く、この場所から移動されたものだと思います。傾斜地に家が並び、高齢者や足の不自由な方にとっては大変な苦勞があるかと思えます。伝承館寄りのJR西日本可部線梅林駅の構内で、地元の方と色々とお話をさせていただきました。一人の女性から「午前1時過ぎくらいから、凄い雨音と警戒情報が鳴り、本当に怖かったです」と、「そして今いる梅林駅の線路を超えて土砂や家屋までが流されたんですよ。まさか、ここでこんなことが起こるなんて考えたこともなかったです。今でも怖いですよ」と、言われました。

伝承館展示エリア奥には、メッセージがたくさん貼られたボードがありました。災害はいつ起こるかわからない。災害は他人ごとではない。災害は自分ごととして捉え生きていく。同じ経験を繰り返してはいけない。命を守る行動に限界はな

い。犠牲者のご家族や展示室を訪れた方々が書いたものである。

改めて災害の怖さ、柴田町も傾斜地に隣接する住宅地も多くあります。まさか、柴田町は、と思う心を排し、災害に備える気持ちを持つことが大事だと認識させられました。本町では東日本大震災では、津波被害はありませんでしたが、水害の被害は過去に何度もあります。今後、起こり得る様々な有事に備え、改めて防災・減災を考えさせられた視察研修になりました。

- 実際の災害現場は山肌に張り付いた住宅街で、山に降った雨水が沢筋を伝って行く地形で広範囲にわたって危険地帯が続いている。

災害の検証をし、対策を進めている。しかし、自然の地形を変えるわけにもいかず引き続きの警戒と対策が必要になっている。避難の誘導、経路の確立、地区防災の訓練など自分が思いつくだけでもやるべきことは山積している。特に広域にわたって被害が予想される地域だけに、避難所をどこにするかは大きな課題となると考える。

- 10年前に発生した豪雨災害で、復興まちづくりが進められているが、砂防堰堤やダム等、避難所、雨水排水施設等の整備は完了されてはいるが、災害が発生しやすい地形、地質が大きな原因のとのこと。そのような地形がわが町でも少なからずあることから、注意を払っていくことが大切と再認識させられた。



〈 IV. おわりに 〉

当委員会で検討課題となっている自主防災組織等に対する防災の取組について、行政視察を行った。

両自治体とも、行政から自主防災組織へのはたらきかけについて悩みを抱えており、その取組をどうするか模索中であった。これについては柴田町も同様であり、町として地区の防災組織が何に悩み、何が足りていないのかを把握し、さらなる取組に一步を踏み出す必要性を感じた。そのため、自主防災組織、防災士及び防災指導員の悩みや経験を共有する機会が必要ではないかと考える。その具体的な内容について、今後、さらなる調査を行っていききたい。

この視察で得た見識を基に、政策提言につなげていききたい。