

# 平成27年度総務常任委員会行政視察報告書

期 日 平成27年8月5日(水)～8月7日(金)

視察地 広島県 広島市 [8月5日]  
広島県 東広島市 [8月6日]  
広島県 呉市 [8月7日]

視察者 総務常任委員会

委員長	安道佳子
副委員長	紺野博哉
委員	杉山捷治
委員	永澤美恵子
委員	山本秀和
委員	平山五郎
委員	近藤常雄

所管部長

企画部長	田中利之
総務部長	石川定夫
市民部長	田雑弘章

事務局(随行)

参事兼次長	宮岡寛
主幹	石井英寿

視察事項

広島県 広島市	「風水害、土砂災害対策について」
広島県 東広島市	「住民自治協議会について」
広島県 呉市	「新庁舎建設について」

## 8月5日（水） 広島市

〔人 口〕 1,189,518 人

〔面 積〕 906.53 km<sup>2</sup>

〔概 況〕

広島市は、16世紀末、戦国武将の毛利輝元が太田川デルタを干拓して築城を開始したのをきっかけに地域の中核機能が太田川デルタへ移り、都市としての広島の発展が始まり、江戸時代には、広島藩42万石の城下町として藩主浅野氏のもとで発展した。

明治時代に入ると、陸海軍の拠点が集まる軍事都市として、日清戦争時には、臨時の首都機能を担った。第2次世界大戦末期の1945年8月6日アメリカ軍の爆撃機によって広島市中心部上空に原子爆弾が投下された。市街地は一瞬にして破壊され、投下当日中に数万人の人名が奪われた。原爆投下後は一時的に人口が減少したが、戦後は重工業や自動車産業を中心に復興し、現在では日本の主要な工業都市の一つとなっている。

1980年4月1日には札幌市・川崎市・福岡市に続いて全国で10番目となる政令指定都市に指定された。

地理的には山陽地方のほぼ中南部に位置しており、太平洋ベルトを構成する広島都市圏の核となっている。京阪神と福岡都市圏のほぼ中間に位置しているため、中国地方あるいは中国・四国地方を統括する政府機関や、全国規模で展開している企業の地方拠点も多く置かれている。

また、瀬戸内工業地域を構成する西日本有数の工業都市でもあり、沿岸部は工業地帯となっている。また、沿岸漁業も盛んである。

### 【視察テーマ：風水害、土砂災害対策について】

#### 1 平成26年8月20日の豪雨災害の概要

平成26年8月20日午前3時20分から40分にかけて、局地的な短時間大雨によって安佐北区可部、安佐南区八木・山本・緑井などの住宅地後背の山が崩れ、同時多発的に大規模な土石流が発生した。4時20分頃には可部三丁目付近で根谷川が氾濫した。

## 2 被害状況（平成 26 年 12 月 26 日時点）

### (1) 人的被害

死者	負傷者	計
74 人	69 人	143 人

### (2) 物的被害

#### （住家）

全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水	計
179 棟	217 棟	189 棟	1,084 棟	3,080 棟	4,749 棟

#### （公共土木施設）

道路・橋梁	河川堤防	計
667 件	412 件	1,079 件

### (3) ライフライン被害

区分	被害状況	復旧状況
電 気	ピーク時（8 月 20 日 4 時）は、安佐南区、安佐北区で 7,100 戸が停電	8 月 29 日 19 時復旧
水 道	ピーク時（8 月 20 日 16 時）は、西区、安佐南区、安佐北区で 2,662 戸が断水	10 月 1 日 17 時復旧
下水道	被災地区に埋設された管路延長 64km のうち、西区 2 か所、安佐南区 37 か所、安佐北区 9 か所、計 48 か所の被害を確認	復旧完了 42 か所（安佐南区 35、安佐北区 7） 仮復旧完了 6 か所（西区 2、安佐南区 2、安佐北区 2）
J R	8 月 20 日可部駅～横川駅間 始発より運転見合わせ	9 月 1 日始発より全線運転再開

## 3 災害応急対策

### (1) 救助活動等

	期 間	延人数等
陸上自衛隊	8 月 20 日～9 月 11 日	14,990 人
警察（広島県警他） （広島県警災害警備対策本部）	8 月 20 日～9 月 20 日 （平成 26 年 8 月 20 日～平成 27 年 1 月 20 日）	約 40,000 人 （約 66,400 人）
県内広域消防相互応援	8 月 20 日～9 月 5 日	1,471 人、車両 309 台
緊急消防援助隊	8 月 20 日～9 月 5 日	2,634 人、車両 622 台、 ヘリコプター 68 機
消防団（県内・市内）	8 月 20 日～9 月 30 日	4,758 人
災害救助犬に係るボランティア団体	8 月 20 日～26 日	30 団体、135 人、108 頭

## (2) 国・県からの支援体制

- 「政府現地災害対策室」を広島県庁に設置（8月20日～8月22日）
- 国県市合同本部員会議の開催（8月21日～9月19日）
- 「平成26年（2014年）8月豪雨非常災害現地対策本部」を広島県庁に設置（8月22日～8月26日）
- 広島市役所に移設（8月26日～9月9日）
- 政府現地連絡調整室に移行（9月9日～9月19日）

## (3) 応急復旧

- 国・県・市による「8.20土砂災害応急復旧連絡会議」を設置  
（土砂災害による道路等に堆積した土砂等の処理など、現地における課題解決を迅速かつ包括的に進めるために応急復旧連絡会議を設置、施設管理者の枠を超えて現地での応急復旧を進める）
- 応急復旧計画の発表（9月5日）
- 国・県・市による応急復旧計画に関する地元説明会・意見交換会
- 道路・河川・民地のがれき・土砂撤去
- 災害ゴミ・ガレキの処分  
（中間処理施設を建設、平成27年12月までに最終処分を完了）

## 4 8.20豪雨災害で浮かび上がった防災上の主な課題と対応

### (1) 課題と対応

- 区役所の情報収集・判断体制の早期立ち上げ
  - ⇒ 災害応急組織体制の強化
    - 【新設】 注意体制 大雨注意報発表時
    - 【新設】 警戒体制 大雨警報発表時
    - 災害警戒本部体制
    - 災害対策本部体制（第1次～第4次）
- 情報収集・分析の時間間隔の短縮
  - ⇒ 防災情報共有システムの構築
    - ・被害情報等の収集・共有機能
    - ・雨量等各種防災情報の収集・共有機能
    - ・避難勧告等の支援機能
    - ・市民への情報提供機能 など

【整備スケジュール】

27年度 システムの実施設計、システムの構築

28年度 システムの構築、他システムとの連携、運用開始

○ 危険度判断基準の明確化

⇒ メッシュ情報の活用

5km四方ごとに土砂災害の危険度を示す気象庁の「メッシュ情報」を活用することで、市全域に出される注意報や警報よりも、避難が必要な地域を絞り込むことができ、より正確な避難情報の提供につなげることができる。

土壌中の雨量データなどを基に、土砂災害発生の危険度を5段階で判定する。

○ 避難情報の住民への周知と伝達、夜間等における避難所の開設

⇒ 危険度の段階に応じた避難情報の発信

	注意喚起 (自主避難の呼びかけ)	避難準備情報	避難勧告	避難指示
市が発信	大雨警報発表で自主避難の呼びかけなど注意喚起	警戒基準雨量に達するか、5 <sup>キロ</sup> 四方ごとの雨量や土壌雨量の予測情報により発信	避難基準雨量に達するか、土砂災害警戒情報などにより避難勧告	大雨特別警戒発表か、記録的短時間大雨情報発表で避難指示
市民の行動	雨の降り方や周囲の状況に注意。危険を感じた場合は自主避難	いつでも避難できるように準備。避難に時間がかかる人は避難開始	避難開始。非難が困難と判断した場合は、付近の堅固な建物への移動や建物内の安全な場所（上階）に待避するなど身を守る行動を。	

⇒ 避難情報の発信と避難所の段階的開設

	注意喚起 (自主避難の呼びかけ)	避難準備情報	避難勧告
発信媒体	防災情報メール、防災行政無線、ホームページ、SNS（ツイッター、フェイスブック）	公共情報commons	緊急速報メール、サイレン
避難先		・公的避難所を開設（該当する学区で原則1箇所の公的避難所）	・順次、必要な避難所を開設
	・あらかじめ決めておいた知人宅 ・自主防災会の判断による一時的な避難場所の自主的な開設など		

## (2) 危機管理室の新設

市全体の組織を挙げた危機管理体制の構築を図るため、消防局にあった危機管理部門を市長事務部局に移管し、危機管理に係る全庁的な指導・調整機能を強化（危機管理室の新設）

危機管理室が所掌する事務を、各局等と円滑に調整しつつ、より強力に進めるため、危機管理担当局長を配置

### ● 視察後の意見交換会

- 被災地を実際に見て、線引き上、建築可能な場所であっても、危険な箇所はよく審査して、なるべく建てさせないようにするなどの対処をするべきと思った。
- 入間市内にも危険箇所が何箇所もあるが、情報開示はしっかりとしていかなくてはならない。特に危険箇所に住もうとする方には事前に周知すべきと感じた。
- 今後、自治会長・区長が避難勧告のような指示が出せるようにしたいという話を聞き、入間市でも災害発生時には地元の区長に先導役を担ってもらうことを検討すべきだと思う。
- 入間市内の危険箇所についても、国や県と協議し、事前に砂防堰堤などの対策を施してもらえれば、市民の安心につながると感じた。
- 広島市では消防局の危機管理課を市長部局に移すという組織変更を行っているが、危機管理監の設置を含めて、危機管理体制の見直しが必要と感じた。
- 河川は上流に降る雨によって氾濫することもあるので、雲の流れを考慮して周辺地域の雨量の把握も必要になると思った。
- 何も無い時の備えが大切で、防災訓練の想定は地震だけではなく、風水害、土砂災害を想定して行うことも必要と感じた。
- 市で得た雨量予測などの情報は区長にも提供すべきである。
- ピンポイントの情報を提供できるFMチャッピーをより活用し、市は災害発生時にはFMチャッピーを聞くことを市民に周知していくべきと感じた。

### 8月6日（木） 東広島市

〔人 口〕 184,681 人

〔面 積〕 635.16 km<sup>2</sup>

〔概 況〕

東広島市は1974年4月20日、賀茂郡内の西条町、八本松町、志和町、高屋町の4町が合併し、広島県内で12番目に誕生した。2005年2月7日には、黒瀬町、福富町、

豊栄町、河内町及び安芸津町と合併し、新市は人口約178,000人、面積は約635平方キロメートルと広島県の約7.5%を占める広いエリアを有する広島県中央地域の中核都市となった。

新市のまちづくりの基本は、「未来にはばたく国際学術研究都市」と定め、新市の多彩な個性を活かしたまちづくりを推進するため、「豊かな自然環境・文化・歴史を活かしたまちづくり」、「国際・学術・技術・研究機能を活かしたまちづくり」、「県央の交通拠点性を活かしたまちづくり」を掲げ、住民福祉の向上はもとより、新市の一体性の速やかな確立と均衡ある発展を図ることを目的として、具体的な施策を展開している。

市域は瀬戸内海沿岸から中山間部にまでわたり標高差が大きく、県で最も広い盆地である西条盆地を中心にその周辺に点在する小盆地から構成される。

東へは沼田川、南へは黒瀬川、西へは瀬野川と、各河川本流の源流となっており、北部では中央分水界がかすめている。

盆地であるため、夜と昼、冬と夏で寒暖の差が大きいが、そのことが酒造りに適しており、神戸の灘と京都の伏見と並び、「日本三大酒処」の一つとして知られている。一方、市の中心部との間を蚊無峠で隔てられた安芸津町は瀬戸内海に面しており、比較的温暖である。

市の中央を山陽本線、山陽新幹線、山陽自動車道が東西に横断している。

## 【視察テーマ：住民自治協議会について】

### 1 住民自治協議会設立までの背景

#### (1) 市民サイドから見た社会背景

個人主義の浸透・コミュニティの稀薄化から地域社会の支え合いや助け合いが薄れている。また、地域における様々な課題に対して、地域活動維持の心配があり、進展が見られない。

これら問題を、解消する為に、市民の特色を活かし、地域を知り地域に愛着を持つ市民によるまちづくりの必要性が出てきた。

#### (2) 行政サイドから見た社会背景

市民の生活様式・価値観の変化からそれぞれのニーズの多様化・高度化してきた。これに対応するには、行政への依存度傾向が進行し、肥大化・財政状況の逼

迫が懸念される。

この対応において、長期的視野からより効率的でコンパクトな行政の確立が必要であるが、現状では細かなサービスの提供は能力・財政とも限界となってきた。そこで、行政区制度から住民自治協議会の設置された地域へ段階的に業務を移行するよう進める事となった。

上記の理由から、各町行政区への事務委嘱から同一課題を持つ小学校区の住民自治協議会との協力・協働という「パートナーシップ」の関係に移行しようと進められたものである。

## 2 住民自治協議会の組織構成

地域の課題等に総合的また柔軟に対応するため、「地域を代表する組織づくり」を目指し、小学校区単位を基本に、住民個人のほか、自治会、各種団体、市民活動団体、地域の学校、企業、事業者などで構成し、地域住民の連帯感と自治意識の高揚により、地域の課題を地域全体で解決を図っていくことを目的としている。

平成 21 年度に市民協働のまちづくり指針、同行動計画を策定し、あらたな自治協議会組織の展望と目標年度等を明確に示し意識啓発に努めた。

平成 22 年度から 24 年度を、重点支援期間として、初年度は設立準備会の設置に努めた。区長会やまちづくり協議会など、地域の各種団体を包括した組織がある場合は、その団体を移行、発展させて準備会を設立した。設立準備会では、①住民周知・住民、各種団体への参加呼びかけ ②地域課題のあらいだし、夢・方針づくりの検討 ③地域まちづくり計画の作成 ④組織化・役割分担の明確化等を図った上で設立総会の開催にいたっている。また平成 24 年度には第 2 期行動計画を策定するとともに、市民協働センターを各協議会だけでなく、市民、学生、各種団体の交流拠点として設置している。この間、市の支援として、専門的な助言や司会等のできる人材の派遣、設立や初期活動にかかる経費の助成を行っている。

組織体制として、地域づくり部会、生涯学習部会、環境部会、福祉部会、防災・防犯部会などの導入を推奨し、各部会と類似した活動を行っている各団体が連携しながら、地域一体となった部会活動の展開を期待している。

### ■小学校区を単位とする理由

- ① 学校行事を通じて愛着が生まれやすいこと



- ② 子どもや高齢者がおおむね歩いていける範囲、保護者や地域住民が関心を持ちやすいこと
- ③ 転入者や域外居住者から見てもわかりやすく、新たな住民参加を生み出す素地があること
- ④ さまざまな団体の活動範囲がおおむね小学校区であること

#### 4 運営経費と財源

活動財源として、各種団体の活動補助金を可能な限り一本化し、地域の裁量で各事業への配分や使途の決定ができる地域づくり推進交付金として住民自治協議会に一括交付する仕組みを創設している。各担当課がそれぞれの団体に報酬や補助金として支出していたものを、地域政策課に統合し住民自治協議会に交付するため効率性が図られる。

##### ■統合した活動財源等

- ① 区長報酬
- ② 地域づくり推進助成事業補助金
- ③ 小学校区体育振興会補助金
- ④ 青少年育成東広島市民会議団体事業補助金
- ⑤ 連合組織等の活動補助金

地域はそれぞれの重要課題に重点配分することが可能となる。交付金の各協議会への算定額は、各種統合補助金と事務経費等加算からなる均等割 73 万円と基準世帯数等を基準とする世帯割で構成されている。1 協議会あたり、平均 1400 世帯に対し 280 万円の交付金となっている。その他協議会が活用できる支援制度として、元気・やる気応援補助金などの制度もある。

また行政はまちづくりに対する、国や広島県の補助、助成制度の情報提供に努め、積極的に活用している団体もある。

#### 5 地域担当職員制度

行政と住民自治協議会とのパートナーシップ構築のため、地域担当職員制度を採用している。体制は全職員により住民自治協議会の区域ごとの在住職員を基本構成とする班を構成し（1 協議会 1 班）、班には管理職による「班長」「副班長（協議会規模により複数）」を配置する。班長、副班長の職務は、住民自治協議会の会議に出

席し、地域の情報や課題を共有するとともに、行政情報を提供しながら、地域との信頼関係を構築する。

また班員は、地域行事等に積極的に参加する。

## 6 今後の課題

過疎地域を含む小規模な住民自治協議会は、少子高齢化により役員の固定化や、なり手不足などが深刻なことである。中心市街地など大規模住民自治協議会では、世帯規模が大きいものの人間関係が希薄なため、同様に役員の固定化や人材不足が深刻であることと住民自治協議会の中での連携が取れていないことである。

### ●視察後の意見交換会

- 面積は入間市と比べてかなり広い市にもかかわらず、3年間という短期間で市内全域に住民自治協議会を設立したことは、素直にすごいと感じた。
- 入間市にそのまま当てはめることはできないと思うが、自治会加入率が下がっている現状を考えたとき、各地域で抱えている問題を拾い上げることができる新たなまちづくりが必要だと改めて感じた。
- 各地域にいろいろな団体が分野ごとに分立しているが、ほとんどの団体に区長が構成員として入っている現状がある。住民自治協議会でも課題はあるということではあるが、入間市でもこういった仕組みを考えていかなければならない。

### 8月7日（金） 呉市

〔人 口〕 234,510 人

〔面 積〕 352.80 km<sup>2</sup>

〔概 況〕

地形的に天然の良港と言われ、古くは村上水軍の一派が根城にしており、明治時代以降は、帝国海軍・海上自衛隊の拠点となっている。

第二次世界大戦中は、帝国海軍の拠点でもあり、当時は全国10大都市に数えられるほどの実に40万人を越える人口を抱えていた。2005年3月20日に周辺の安芸郡音戸町・倉橋町・蒲刈町、豊田郡安浦町・豊浜町・豊町を編入した。これによって呉市は本州ある地域と下蒲刈島、情島に加え、南の倉橋島、上蒲刈島、豊島、大崎下島を加えて人口25万人規模の市となった。

造船・鉄鋼・パルプ・機械・金属などを中心とした臨海工業都市として発展している。また、大和ミュージアム・てつのくじら館など海軍に関する博物館がある。

呉市は広島県の南西部に位置し、瀬戸内海に面した気候温暖な都市。三方を山に囲まれたすり鉢状で、平坦地が少なく53%が山林という特異な地形をしている。昭和25年になると、平和産業港湾都市への再生を目指し、旧軍施設への企業誘致活動により、造船、鉄鋼、パルプなど臨海工業地帯の基盤を確立した。昭和59年にはテクノポリス地域に、平成6年には呉地方拠点都市地域に指定され、「創造とふれあいの海洋・拠点都市」づくりへ踏み出している。

## 【視察テーマ：新庁舎建設について】

昭和37年竣工の現庁舎は、阪神淡路大震災が発生して以降、耐震化対策あるいは老朽化対策といったことが問題となり、庁舎整備のあり方の検討を重ねてきた。

### 1 現庁舎の現状と課題

- (1) 耐震性の不足による防災拠点機能への不安
- (2) 老朽化の進行による安全性の低下
- (3) ユニバーサルデザインへの対応の限界
- (4) 窓口の狭あい・分散化による行政サービスの低下
- (5) 市民協働の拠点となる施設の不足
- (6) 高度情報化への対応の限界

多くの課題を抱える現庁舎に応急措置的な対応を施しただけでは根本的な解決が困難な状況であり、これからのまちづくりを見据え、時代のニーズに即した行政サービスを適切に提供できる環境整備に向け、新庁舎建設を早急に進めることが必要となった。

平成22年3月に呉市庁舎建設基金を設置して、毎年5億円の積立てを開始し、平成23年3月に第4次呉市長期総合計画で、庁舎整備の検討を5年間で取り組む重点プロジェクト事業に位置付けた。

### 2 新庁舎の基本理念

市民と共に ～絆と信頼「安全・安心」の庁舎～

#### ■基本理念の実現に向けた6つのコンセプト

- ① 市民の生命と財産を守る庁舎
  - ・ 防災拠点機能の強化

- ・ セキュリティ機能の充実
- ② 市民にやさしい庁舎
  - ・ 窓口サービスの向上
  - ・ ユニバーサルデザインへの配慮
  - ・ 公共空間（パブリックスペース）の検討
- ③ 市民のまちづくりの拠点となる庁舎
  - ・ 市民協働の拠点機能の充実
  - ・ 誰もが参加しやすい環境の形成
- ④ 呉らしさが感じられる庁舎
  - ・ 周辺の景観との調和
  - ・ 歴史や地域性の表現
- ⑤ 多機能で環境にやさしい庁舎
  - ・ 共用可能な多機能スペースの導入
  - ・ 環境負荷の低減
- ⑥ 将来の変化に対応できる庁舎
  - ・ フレキシブルなスペースの活用
  - ・ 情報通信技術（ICT）の有効活用

### 3 新庁舎建設地の検討・決定

呉市庁舎整備検討懇話会からの「現在地とあまり離れていない地域に立地するのが望ましいと思われる」「公共用地の再利用を中心に考えるのが適当と思われる」という提言を踏まえ、新庁舎建設候補地として3地区を抽出した。

各候補地を「防災拠点性」「経済性」「市民の利便性」「地域活性化」の4つの視点で比較・評価し、現庁舎の隣接地を新庁舎建設地に決定した。

## 4 事業計画

### (1) 整備スケジュール

合併特例債の活用を前提とした新庁舎整備スケジュール（発注準備、業者選定手続き、契約手続などを含まない。）

- |                       |                           |
|-----------------------|---------------------------|
| ○ 基本・実施設計             | ：平成23年度・平成24年度            |
| ○ 建設工事（新庁舎）           | ：平成25年度・平成26年度            |
| ○ 解体工事（現庁舎）、来庁者用駐車場整備 | ：平成26年度（設計）<br>平成27年度（施工） |

(4) 建築概要

敷地面積	11,807 m <sup>2</sup>	
棟名・階数	庁舎棟（地上 9 階）	延べ面積 38,834 m <sup>2</sup>
	議会棟（地上 4 階）	
	市民ホール棟（地上 3 階）	
	公用車駐車場棟（地上 6 階）	
建築面積	8,506 m <sup>2</sup>	
来庁者駐車場	現庁舎跡に整備予定（約 180 台）	

(3) 概算事業費

内容	金額（億円）
建築費	114～130
既存建物解体費	3
外構・附帯工事等	17
合計（全体事業費）	134～150

(4) 財源

内容	金額（億円）
市債（合併特例債）	128
うち交付税措置	90
うち市負担分	38
庁舎建設基金	15
一般財源	7
合計	150

●視察後の意見交換会

- 庁舎の建替えについては、職員が贅沢をしていると捉えられがちで、説明をしても市民にはなかなか理解してもらえないと感じた。入間市の庁舎も耐震か建替えかを決めなくてはならないが、今あるものを活かしながら、市民の理解が得られるような計画にしていかななくてはならないと感じた。
- 呉市は市長が途中で加速させたから、この年末で建替えが完了するようだが、議論自体は 10 年以上前から行われていたということなので、入間市ももう始めな

ければいけない。

- 財源として呉市は合併特例債が使えたが、入間市が建替える場合はまず財源から考えなくてはならないので、呉市のようにはいかないが、防災拠点機能や市民ホール機能をはじめ、多くの機能を備えた呉市の新庁舎は、建替える場合には参考になる点が多いと感じた。