

# 会津若松市議会 予算決算委員会 第2分科会 最終報告書 (令和元年8月～令和5年6月)



令和5年6月14日  
予算決算委員会第2分科会

委員長	原	田	俊	広
副委員長	丸	山	さよ	子
委員	高	橋	義	人
委員	奥	脇	康	夫
委員	讓	矢		隆
委員	古	川	雄	一
委員	横	山		淳

## 【目次】

はじめに	1
第1 政策研究方針	1
1 前期議会からの申し送り事項	1
2 今期議会における政策研究の具体的検討テーマ及びその政策研究方針	4
第2 具体的検討テーマごとの政策研究内容	5
●具体的検討テーマ1 地域との連携による防災・減災対策	5
1 課題認識	5
2 政策研究方針	5
3 政策研究経過	6
(1) 行政調査の実施	6
(2) 自主防災組織との意見交換会	11
(3) 専門的知見の活用	12
4 政策研究内容	13
I 具体的研究項目① 災害情報の収集・伝達	13
1 現状と課題	13
(1) 市の災害対応における課題	13
① 市の取組状況	13
② 東日本台風における市の災害情報伝達	14
③ 市災害対応検証報告 避難判断・情報伝達	15
(2) 市民の声	16
(3) 行政調査実施自治体における取組状況	17
2 委員間討議による意見集約	19
(1) 市の取組への評価	19
(2) 取組が必要な事項	19
(3) 今後の研究項目	20
II 具体的研究項目② 平時における地域での防災の取組	21
1 現状と課題	21
(1) 自主防災組織育成の取組状況	21
(2) 市民の声	24
(3) 行政調査実施自治体における取組状況	26

2	委員間討議による意見集約	27
(1)	市の取組への評価	27
(2)	取組が必要な事項	27
①	自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の 充実・強化	27
②	防災対策普及員の増員	27
③	防災リーダーの育成	27
④	町内会・自主防災組織と消防団の連携強化	28
⑤	市民参加型の防災訓練の充実	28
Ⅲ	具体的研究項目③ 住民との協働による避難対策	29
1	現状と課題	29
(1)	避難行動要支援者対策	29
①	市の取組状況	29
②	市民との意見交換会	29
(2)	避難所運営	31
①	市の取組状況	31
②	市災害対応検証報告 避難所・備蓄	31
(3)	市民の声	33
2	委員間討議での意見集約	35
(1)	市の取組への評価	35
(2)	取組が必要な事項	35
①	全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化	35
②	避難に係る環境整備の推進	35
5	政策研究の総括	36
●	具体的検討テーマ2 地域住民が皆社会参加できる地域づくり	40
1	具体的検討テーマに係る課題認識	40
2	政策研究内容	40
(1)	市の高齢者福祉施策	40
(2)	つながりづくりポイント事業の開始	41
(3)	市民の声	41
(4)	令和3年度決算審査における質疑及び要望的意見	42
(5)	文教厚生委員会協議会（令和5年1月25日）で示された今後の取組	43

(6) 令和5年度当初予算審査における質疑	44
3 政策研究の総括	44
<b>●具体的検討テーマ3 学校における学習環境の整備</b>	45
1 具体的検討テーマに係る課題認識	45
2 政策研究内容	45
(1) 行政調査の実施	45
(2) 当初予算審査及び決算審査における質疑	48
① 特別支援教育の充実に向けた取組	49
② 不登校の児童・生徒への支援	50
③ 専門的な人材確保に向けた取組	50
3 政策研究の総括	52
<b>●具体的検討テーマ4 ごみ減量化の取組</b>	53
1 具体的検討テーマに係る課題認識	53
2 政策研究内容	55
(1) 行政調査の実施	55
(2) 当初予算審査及び決算審査における質疑	58
① ごみ総排出量の推移	58
② 燃やせるごみ排出量の推移	58
③ ごみ減量化の取組	59
④ ごみ減量化の課題	59
3 政策研究の総括	60
<b>第3 次期議会への申し送り事項</b>	61
<b>第4 取組経過一覧</b>	64

## はじめに

予算決算委員会第2分科会（政策討論会第2分科会を含む。以下「第2分科会」という。）は、平成23年12月8日に開催された政策討論会全体会で割り振られた10の討論テーマのうち、「防災などの地域の諸問題解決に向けた地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築について」、「高齢社会及び少子化社会における社会保障サービスとその負担のあり方について」、「教育・学習環境の整備について」及び「地域環境の保全について」の4つの討論テーマについて、それぞれ具体的検討テーマを設定し、先進的な取組を行っている自治体への行政調査、市民との意見交換会等による市民意見の聴取、予算審査及び決算審査等さまざまな機会を通して調査研究を行い、認識を深めてきた。

今般の報告においては、政策研究方針、具体的検討テーマごとの政策研究内容、政策研究の総括、次期議会への申し送り事項を示し、今期議会における政策研究の最終報告とするものである。

## 第1 政策研究方針

### 1 前期議会からの申し送り事項

前期議会の第2分科会においては、少子高齢化や格差の拡大により顕在化してきた社会変化に対応するための社会福祉政策や生活困窮者対策のあり方や、公民館や学校を核とした地域の教育力の向上と地域と学校をつなげる取組の重要性について政策研究が行われた。

前期議会からの申し送り事項を表1に、市長への政策提言事項を表2に示す。

【表 1 前期議会からの申し送り事項】

討論テーマ	具体的検討テーマごとの申し送り事項
<p>高齢社会及び少子化社会における社会保障サービスとその負担のあり方について</p>	<p>・ <b>具体的検討テーマ 1 生活困窮者対策と支援の在り方</b></p> <p>執行機関の庁内連携体制による各種支援制度の充実や実効性のある就労支援の実施、地域における支え合い体制構築の必要性を再確認するとともに、生活困窮者の真の自立を支えるためには、最低限のライフラインの確保など、現行の仕組みをさらに発展させなければ対応しきれない課題も多く存在していることから、今後もこれらの課題に対する取組について、引き続き、注視していく。</p>
	<p>・ <b>具体的検討テーマ 2 子どもの居場所づくり</b></p> <p>執行機関において整備が予定されている「子どもたちや子育て世代の方々のための施設」に望まれる機能や整備の方向性、さまざまな専門職の人材確保のために必要な安定した身分保障のあり方などについて積極的に提言等を行っていくとともに、その取組を注視していく。</p>
<p>教育・学習環境の整備について</p>	<p>・ <b>具体的検討テーマ 3 学校建築のあり方について</b></p> <p>学校は単に教育施設としての役割から、地域コミュニティの核となる役割も期待されており、そのためには施設の新たな建築に限らず、大規模改修等がなされるような場合であっても、地域住民からの意見聴取の機会を設けることを検討する必要があると考える。</p> <p>今後においては、執行機関による学校建築の進め方を注視する。</p>

## 【表2 前期議会における市長への政策提言事項】

### ○子どものための各種施設機能の整備・充実に関する提言事項

学校内における子どもの居場所については、平成31年2月定例会における予算決算委員会第2分科会の質疑でも議論となった観点も踏まえ、学校図書館の重要性を再認識し、本市が学校司書と位置づける学校図書館支援員の配置も含め、その機能強化を図る必要がある。

また、今後整備が予定されている「子どもたちや子育て世代の方々のための施設」については、市民要望の多い子どもたちの遊び場としての機能以外にも、中高生の居場所としての機能や不登校の傾向にある子どもの受け入れ機能、さらには生活困窮世帯の子どもへの支援につながる機能など、子どもたちの持つさまざまなニーズに応えるとともに、子育て支援包括支援センター機能や、城前地内の会津若松市保健センターの機能も含めた複合的な施設整備を目指すべきである。

### ○子どものための支援体制の充実に関する提言事項

子どもの居場所は、単に施設機能が整っていることだけが重要ではなく、子どもたちに寄り添い、その成長に合わせた支援を行うさまざまな専門職員の存在が重要となると考える。本分科会においては、これら専門職員の人材確保とその処遇改善について、平成30年9月定例会において要請的意見により指摘するとともに、平成31年2月定例会においても論点を抽出し、新年度の施策の方向性を確認してきたところである。

そのような中、令和元年5月24日に会津若松市教育予算確保協議会会長から議長に提出された「令和2年度会津若松市教育予算編成に関するお願い」においても、特別支援員、学校事務員及び学校図書館支援員の配置・増員など、人的体制の充実を求める意見が多く示されており、学校現場や保護者からの切実な要望として、早急な対応が求められている。

人的確保が困難である理由の1つとして、これら専門職員の多くが臨時的な雇用としての位置づけのため長期的な勤務が難しいなど、不安定な雇用条件に置かれていることがあることから、執行機関においては人的体制に必要な予算の確保に努めるとともに、その処遇改善に向けた検討を進め、人的確保を行う必要がある。

## 2 今期議会における政策研究の具体的検討テーマ及びその政策研究方針

令和元年10月の東日本台風において、市の防災対策に課題があったことから、第2分科会の政策研究における具体的検討テーマとして、「地域との連携による防災・減災対策」を設定し、令和3年7月まで集中的に調査研究を行った。

令和3年8月からは、前期議会からの申し送り事項を踏まえ、「地域住民が皆社会参加できる地域づくり」、「学校における学習環境の整備について」を加え、さらに、令和4年8月からは「ごみ減量化の取組」を加え、表3のとおり4つの具体的検討テーマを設定した。

政策研究方針は、先進的な取組を行っている自治体への行政調査、市民との意見交換会等による市民意見の聴取、予算審査及び決算審査等さまざまな機会を通して、地域課題について認識を深めながら、調査研究を進めることとした。

【表3 今期議会における政策研究の具体的検討テーマ】

討論テーマ	具体的検討テーマ
防災などの地域の諸問題解決に向けた地域と行政機関等との連携による新たな地域社会システムの構築について	・ 具体的検討テーマ1 地域との連携による防災・減災対策
高齢社会及び少子化社会における社会保障サービスとその負担のあり方について	・ 具体的検討テーマ2 地域住民が皆社会参加できる地域づくり
教育・学習環境の整備について	・ 具体的検討テーマ3 学校における学習環境の整備について
地域環境の保全について	・ 具体的検討テーマ4 ごみ減量化の取組

## 第2 具体的検討テーマごとの政策研究内容

### ●具体的検討テーマ1 地域との連携による防災・減災対策

#### 1 課題認識

令和元年10月の東日本台風では、本市においても土砂災害や洪水の危険性が高まったことから災害対策本部が設置され、本市初となる避難勧告の発令をはじめ、避難所の開設などの対応が行われた。

東日本台風における本市の災害対応については、令和元年11月26日の文教厚生委員会協議会において、市民部から「令和元年台風第19号による災害対応の検証について」（以下「市災害対応検証報告」という。）が示され、避難勧告の発令や、災害情報の伝達、避難所の運営などに課題があったことが報告された。

また、令和元年11月に開催された第23回市民との意見交換会においても、市の災害対応の在り方や防災対策について多くの意見が出された。

東日本台風における本市の災害対応について、早急に検証を行い、課題を明らかにするとともに、地域との連携による防災対策の在り方を検討する必要があるとの課題認識から、「地域との連携による防災・減災対策」を具体的検討テーマとして設定し、集中的に調査研究を行った。

#### 2 政策研究方針

災害対策は、平時の備え、災害の初動段階、応急段階、復旧段階などの段階に応じ必要となる対策や、地震や風水害など災害種別ごとに必要となる対策、ハード面やソフト面の対策などと広範多岐にわたるが、今期の政策研究においては、迅速に防災体制の改善を図るため、東日本台風の対応において明らかとなった課題を中心として研究項目を絞り込み、重点的に政策研究を進めていくこととした。

研究に当たっては、基本的な認識として、防災及び減災の取組において、自助・共助の重要性が強調されているが、自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっていることを前提として確認した上で、第23回市民との意見交換会でいただいた意見を踏まえ、①災害情報の収集・伝達、②平時における地域での防災の取組、③住民との協働による避難対策の3点を具体的研究項目に設定した。

## 【政策研究方針】

### 具体的検討テーマ

「地域との連携による防災・減災対策」

#### ○基本的認識

自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっている。

#### 具体的研究項目

- |                   |
|-------------------|
| ① 災害情報の収集・伝達      |
| ② 平時における地域での防災の取組 |
| ③ 住民との協働による避難対策   |

## 3 政策研究経過

### (1) 行政調査の実施

具体的検討テーマ「地域との連携による防災・減災対策」について、認識を深めるため、災害を教訓とした防災対策の取組を進めている自治体の事例について、行政調査を実施した。

#### ア) 調査地：茨城県常総市

調査事項：平成27年9月関東・東北豪雨を教訓とした防災対策

実施日：令和2年1月20日

概要：

#### ・平成27年9月関東・東北豪雨による被害概要

常総市は、平成27年9月関東・東北豪雨により、鬼怒川の堤防が約200メートルにわたって決壊し、市域の3分の1に当たる約42平方キロメートルが浸水した。死亡者は災害関連死を含め15名、住宅被害は全壊53件、大規模半壊1,591件、半壊3,519件など、甚大な被害が発生した。

## ・常総市水害対策検証委員会による課題の検証と改善策の提言

常総市は、災害対応の課題と教訓を整理し、防災対策の改善を図ることを目的とし、大学教授等で構成する常総市水害対策検証委員会を設置した。

検証委員会は、災害対策本部の運営、市の災害対応の組織体制、避難勧告・指示発令の決定過程、避難所の運営、地域防災計画等について詳細に分析を行い、問題点を明らかにするとともに、具体的な改善策の提言を行った。

## ・災害を教訓とした防災対策

### ①鬼怒川緊急対策プロジェクト

国、県、市により堤防整備やタイムラインの整備などハード面とソフト面が一体となった防災対策を実施した。

### ②災害情報システムの整備

要配慮者向け（テロップ表示）や外国人向け（多言語対応）などに対応した防災情報を提供できる災害情報システムの整備を進めている。

### ③市組織の機構改革

災害発生時における常総市の防災担当は2名であったが、平成28年4月以降、危機管理監の配置など数度の組織改編を行い、防災危機管理課として再編され、課長以下、正規職員12名及び臨時職員2名体制となり、さらに、市長公室内に位置付けられ、市長と緊密な連絡体制が行えるように組織されている。

### ④常総市「タイムライン」「マイタイムライン」の策定

鬼怒川・小貝川下流域減災対策協議会（国・県・10市町）により、関係機関が連携した避難勧告・指示等を伝達するタイムラインを策定するとともに、各家庭においてもそれぞれの事情や特性に応じたマイタイムラインを作成する取組を進めている。

### ⑤小・中学校における防災教育

市内小・中学校において、マイタイムラインの作成など防災について学ぶ時間を設けている。

### ⑥実効性のある防災訓練の実施

市内一斉の実動訓練を行い、全避難所を使用した避難訓練など、多くの市民を巻き込んだ防災訓練を実施している。

#### ⑦自主防災組織の取組

常総市における自主防災組織の組織化率は令和元年4月時点で54%となっている。市もかかわりを持ちながら組織化への助言等を行っているが、組織化率は伸び悩んでいる。

#### ⑧防災士育成の取組

自主防災組織のサポートを担ってもらえる考えから、常総市防災士連絡協議会と連携するとともに、防災士認証登録料の助成を行うなど、防災士育成に取り組んでいる。

### イ) 調査地：栃木県日光市

調査事項：防災対策の取組

実施日：令和2年1月21日

概要：

#### ・平成27年9月関東・東北豪雨による被害概要

日光市は、平成27年9月関東・東北豪雨により、記録的な豪雨となり、道路の崩落や落石、土石流などが市内各地で発生した。死亡者は1名、住宅被害は全壊9件、半壊110件など、甚大な被害が発生した。

#### ・災害を教訓とした防災対策

##### ①土石流災害対策及び避難情報発令基準の引下げ

日光市の山間部に位置する日光市芹沢地区において、平成27年9月関東・東北豪雨の際に、多数の土石流災害が発生した。日光市においては、国土交通省との連携のもと砂防堰堤の設置を進めている。また、芹沢地区は、その地形上、降雨を確認し、避難情報を発令しても間に合わない可能性が非常に高いことから、関係機関との協議のもと、独自の避難情報発令基準を定めている。

##### ②ダム緊急放流への備え

平成27年9月関東・東北豪雨の際に、ダムの計画水位を超えた場合の緊急放流について、浸水域等を想定しておらず、緊急情報の発令に時間を要した。緊急放流時の浸水想定区域をシミュレーションし、浸水の恐れのある区域を把握し、緊急放流時の避難情報の発令に備えるとともに、洪水避難地図を作成し、住民の早期避難につなげている。

### ③避難行動支援システムの整備

現行の日光市における避難勧告等の発令基準は、県からの土砂災害警戒情報の発令をもとに判断しているが、県からの情報伝達手段がスムーズでないこと、また、明確な危険区域の特定が困難であり、避難勧告等の発令判断に迷いが生じるなどの課題があることから、避難行動支援システムの整備に取り組んでいる。

### ④防災行政情報システムの整備

一般的な同報系無線（同時に複数の相手に通報する無線）に使用される60メガヘルツ帯電波より電波出力が高い280メガヘルツ帯電波により、少ない送信局、中継局で市全体をカバーできる防災無線システムの構築に取り組んでいる。

防災行政情報システム整備の内容は、配信局整備（親局1局・本庁）、送信局整備（2局）、屋外拡声子局整備（299基）、個別受信機（防災ラジオ）導入（標準タイプ・文字表示盤付き合わせて11,000台）となり、整備費用は約13億円（緊急防災・減災事業債が7割）となっている。

### ⑤防災士の養成

地域における自助、共助の取組を推進するため、防災に関する専門的知識や実践力を体系的に取得し、防災の現場で専門家として活躍できる防災士の養成に取り組んでいる。平成21年度から養成を開始し、日光市内に現在564名の防災士資格取得者がいる。

### ⑥自主防災組織の取組

自主防災組織の組織化を行政主導で進めてきた経過にあり、その組織化率は100パーセントとなっている。

ウ) 調査地：東京都荒川区

調査事項：避難行動要支援者の支援体制をはじめとする地域防災力の向上  
※令和4年1月26日に行政調査を予定していたが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により中止。その代替として、書面調査を実施。

概要：

・避難行動要支援者の個別支援計画作成の取組

荒川区は、高齢者を対象とする個別支援計画について、平成30年度から、ケアマネジャーに委託し作成している。

課題として、個別支援計画作成の委託ができる居宅介護支援事業所を増やしていく仕組みづくりと、本人が外部提供に同意せず、個別支援計画作成につながらない方がいるため、本人の理解が得られやすくする仕組みづくりが必要であることを挙げている。

・防災区民組織への支援

荒川区は多くの木造密集地域など、災害時における危険度の高い地域を有している。防災区民組織と連携し、日頃から避難所開設運営訓練の実施等（コロナ禍においては動線や資器材の確認など）災害に備えている。町会には、災害時に優先的に通話が可能なスマートフォンの配置の他、荒川区防災アプリの更新（2021年更新）などにより地域に密着した支援を実施している。

・小中学校と連携した防災対策

荒川区立全中学校に防災部があり、校内の避難訓練での主導的役割、地域の防災訓練や区の防災関連事業への参加、学校を越えた防災情報の共有やディスカッション等を行い、児童・生徒への防災意識の向上を図っている。

・地域住民への防災知識向上に向けた取組

町会や福祉施設の他、大学や区民団体等に向けて年間10回から20回程度、防災講話を実施している。コロナ禍においては対面での実施が難しく、回数は減っているものの、ZOOMを活用したオンライン講話など工夫して実施している。地震時の避難方法の原則や水害時の区内の浸水想定など、基本的な知識を身に付けてもらうことを目的とし、継続して取り組んでいる。

## ・ 水害への対策と課題

荒川区は荒川が氾濫した場合のハザードマップを作成し、浸水想定区域について周知を行っている。避難等と呼びかける際の情報伝達としては、防災行政無線の他、CATVや区のホームページ、SNSの他、防災アプリへの配信等の情報伝達手段を整備している。

避難場所の運営については、水害時避難場所担当職員を指定し、毎年実地にて避難場所の確認を行い、運営マニュアルを更新している。

荒川区内の9割が浸水する想定であるが、広域避難場所が決まっていないため、広域避難について検討を進める必要がある。

## (2) 自主防災組織との意見交換会

### ・ 開催目的

令和元年10月の東日本台風後に開催された第23回市民との意見交換会では、市の情報伝達がわかりにくい、避難所運営が適切でないなど、市の災害対応についての意見が出された一方で、町内の防災マップ作成や、地区での避難行動の話し合い、自主防災組織による防災活動など平時における災害への備えの重要性を指摘する意見があった。

自主防災組織は、特に、平時における地域での防災の取組において重要な取組であるが、令和元年度における本市の自主防災組織の組織率は2.9%と、全国平均の組織率84.1%に対して著しく低い状況にあり、自主防災組織の充実・育成が喫緊の課題である。

このため、自主防災組織の設立及び充実した活動支援についての調査研究を行うため、市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織と意見交換会を実施することとした。

### ・ 開催中止の経過

自主防災組織との意見交換会は、新型コロナウイルス感染症対策を十分に講じ、令和2年12月23日開催を予定していたが、令和2年12月21日に、市内で新型コロナウイルス感染症の集団感染が発生したことから、意見交換会の中止を決定した。

### ・ 自主防災組織へのアンケート

意見交換会は新型コロナウイルス感染症の影響により中止となったが、意見交換項目について、事前にアンケートを依頼しており、この回答をもとに、自主防災組織の活動状況、課題等について確認を行った。

### (3) 専門的知見の活用

地域における防災意識の醸成と自然災害への備え、共助による地域防災力の強化等について学ぶため、下記、政策研究セミナーの開催を企画した。

- ・ **テーマ**：災害への備えと地域との連携による防災・減災の取組
- ・ **講師**：福島大学人間発達文化学類 中村 洋介 准教授
- ・ **開催日**：令和2年3月27日

しかし、講師都合により、急遽中止となった。

#### 4 政策研究内容

##### I 具体的研究項目① 災害情報の収集・伝達

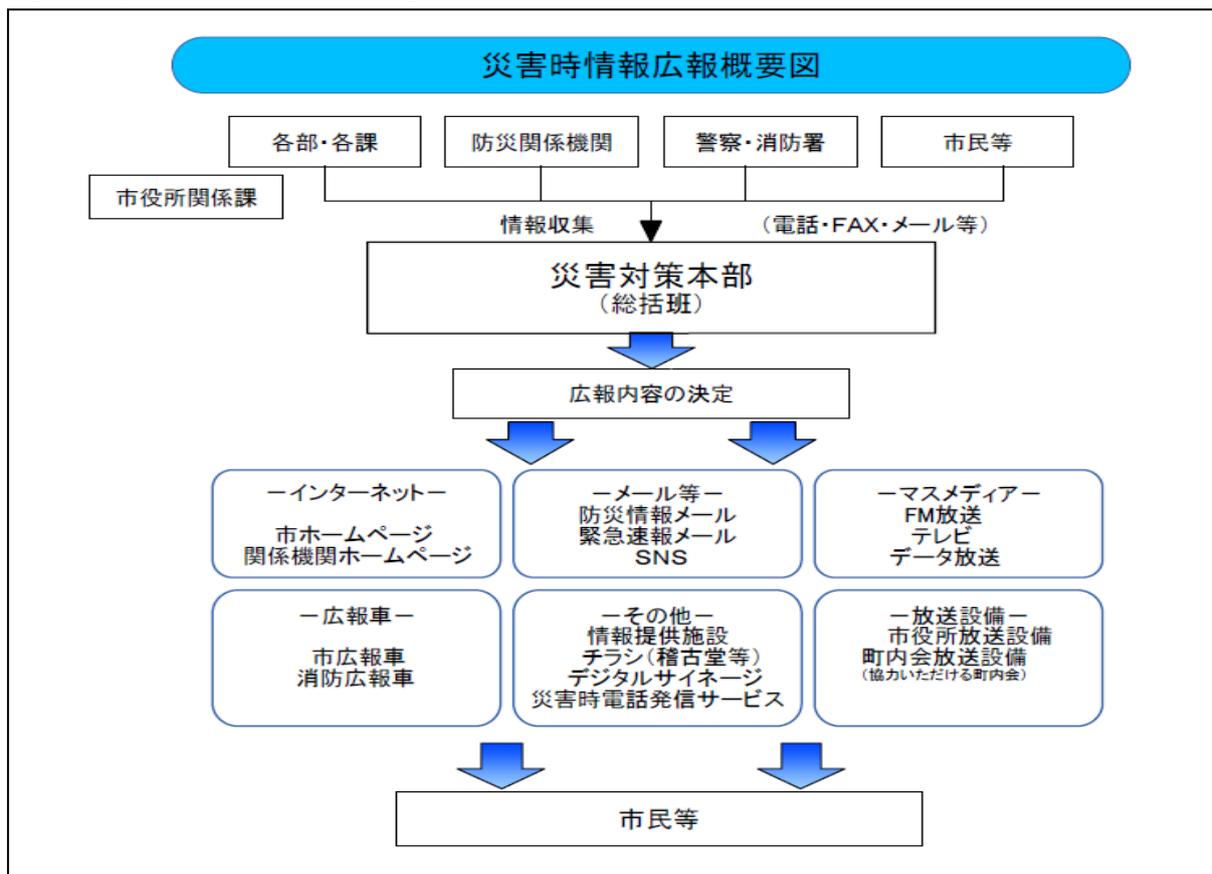
###### 1 現状と課題

###### (1) 市の災害対応における課題

###### ① 市の取組状況

市は災害情報の収集・伝達について、地域防災計画において、「災害時の情報伝達は、ICT（SNSなど）の活用を優先させる一方で、情報弱者への配慮やリスク分散のため複数の伝達手段によって行う」（地域防災計画99頁）ことを基本的な考え方とし、重層的な伝達体制の整備を進めてきた経過にある。さらに、令和3年度から、災害が想定される地域に居住する携帯電話を所有していない高齢者等へ避難情報等を伝達するための災害時電話発信サービスに取り組むなど、情報伝達体制の充実に努めている。

【市災害時情報広報概要図】



出典：会津若松市地域防災計画（105頁）

### 【災害時電話発信サービスの登録者数実績】

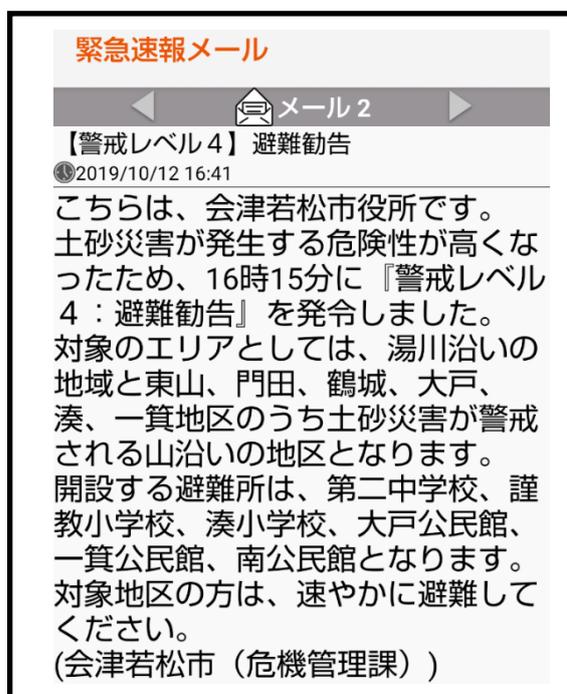
年度	登録世帯数	内訳
令和3年度	481世帯	高齢者459世帯、障がい者22世帯
令和4年度	635世帯	高齢者605世帯、障がい者30世帯
※(令和5年1月末現在)		

出典：会津若松市危機管理課データにより作成

### ② 東日本台風における市の災害情報伝達

東日本台風においては、湯川沿い及び土砂災害警戒区域（東山、門田、鶴城、大戸、湊、一箕）を対象地区とし、本市初となる避難勧告が発令された。

避難勧告の発令後、広報・伝達班により、避難勧告の発令及び避難所の開設について、対象地区へ3班体制による広報活動が実施された。



出典：令和元年10月12日 避難勧告（市メール）

### ③ 市災害対応検証報告 避難判断・情報伝達

令和元年11月26日の文教厚生委員会協議会において、市民部から、災害対応の検証内容として、下記事項が報告された。

課題・市民等からの意見	改善策等
警戒レベル3の避難準備・高齢者等避難開始の発令がなく、警戒レベル4の避難勧告の発令となり、要配慮者の支援者の中で一部混乱があった。	午後になり、急激に土砂災害危険度分布、洪水危険度分布の危険度が高まったため、状況としては警戒レベル3の避難準備・高齢者等避難開始の発令基準であったが、日没後の避難とならないよう、警戒レベル4の避難勧告を発令した。夜間の避難を避けることと、台風の規模や強さを考慮し、いずれ発令の基準を満たすことが予想される場合には、前倒しして早めに発令することを検討する。なお、市民等に対しては、警戒レベルの段階を踏んで発令されない場合もあり得ることを周知する。
警戒レベル5相当情報の大雨特別警報が出されたが、市からの発令は無かった。	大雨特別警報は警戒レベル5の気象情報であるが、河川の水位は避難勧告等の発令基準にまで至っておらず、避難指示（緊急）を発令する状況ではなかった。
避難勧告の発令対象エリアが明確でなかった。	事前に土砂災害、洪水エリアに応じた地区名を抽出しておき、「大字」「町名」などで指定できるようにしておく。また、市民一人一人が自らの地区の災害リスクを把握できるよう、ハザードマップ等で啓発を図る。
避難勧告が発令されたが、どこに避難したらいいのか、何をしたらいいのかわからない人がいた。	災害への備え、災害が発生した場合の行動について、市民への啓発を図る。
広報車のアナウンスが聞き取れない状況があった。	広報車による広報は伝えることに重点を置き、わかりやすく、簡単な内容とし、具体的な情報は、テレビやホームページ、防災メール等で補うこととし、啓発していく。
自主避難所が閉鎖された後に避難してきた人がいた。	避難所の閉鎖についても防災メール等で周知する。自主避難所であっても、土砂災害警戒区域の東公民館と湊公民館は開設しないこととする。

課題・市民等からの意見	改善策等
夜間避難の危険性を踏まえ、自宅2階への垂直避難の周知の知らせは良かった。	市民に対し、早めの避難を促すとともに、状況に応じて、生命を守るための行動にどのようなものがあるか、理解促進を図る。
避難勧告の解除前に帰宅する人がいた。	雨が上がった後でも、洪水、土砂災害の危険性があることを市民に周知するとともに、避難所へ情報提供し、帰宅する人に注意を促すこととする。
携帯電話などの情報端末を持たない、持っていても使い方がわからず、情報が伝わらなかった人がいた。	災害時の情報伝達の多様化、重層化を図り、全ての人に情報を伝達できる体制を構築していく。また、市民に対し、テレビのデータ放送などの情報入手の方法を啓発するとともに、地域の中での声がけと避難誘導などの共助の取組を推進していく。

出典：会津若松市危機管理課資料により作成

## (2) 市民の声

市民との意見交換会において、東日本台風の際に発令された避難勧告について、市民からは、避難勧告の対象地域がわかりにくい、何が危険なのかがわからず避難すべきか判断できなかつたとの意見が出された。

また、広報車による放送が聞こえにくかつたので、高齢者などへの情報伝達手段をしっかりと考えてほしいという意見、さらに、区長に対する連絡体制についての意見が出された。

### 【第23回市民との意見交換会における災害情報の伝達に関する意見】

市民意見の主な内容
<p>●避難勧告等のわかりにくさ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難勧告が出たが、川が氾濫しそうなのか、土砂崩れのおそれがあるのか避難指示の理由がわからなかつた。</li> <li>・東公民館に避難とのメールが来たのに、東公民館に行ったら第二中学校に行ってくださいと言われた。</li> <li>・市から避難勧告の知らせがきたが、詳細がわからず、何が危険なのかがわからなかつた。情報不足で危機感も低かつたため、近所の住民も避難しなかつた。</li> <li>・防災緊急メールで避難勧告が出たが、危険箇所はどの場所を言っているのかわからなかつた。</li> </ul>

### ●広報車の聞き取りにくさ

- ・広報車で避難場所を案内していても聞こえにくかったので、高齢者などのための情報伝達手段をしっかりと考えてほしい。

### ●区長への連絡体制

- ・区長会長には環境生活課から連絡がきたが、区長に対する連絡体制はどうなっているのか。

⇒環境生活課に確認「各地区区長会長までは連絡をした。区長で連絡したのは、広報できる放送設備を持っている町内会の区長にだけ連絡した」との回答。

## 【第1～22、24～26回市民との意見交換会における災害情報の伝達に関する意見】

### 市民意見の主な内容

#### ●区長への連絡体制

- ・災害時の情報等を区長に連絡する必要はないと市の発言があった。区長に期待していないのかと残念である。地区として情報弱者への伝達のあり方は、民生委員・児童委員、地域包括支援センター、社会福祉協議会などの様々な団体と連携して支援体制づくりを行ってきた。連携や統一的な社会福祉の仕組みづくりが必要（第10回謹教）
- ・区長への連絡手段としてタブレットを配布できないか（第11回謹教）

#### ●地区の放送設備

- ・地区の放送設備が老朽化している、不具合がある。（第14回東山、第15回門田、第22回日新）
- ・地区の防災サイレンの修繕について、行政の支援が必要である。（第26回湊）

#### ●防災無線

- ・防災無線が必要。（第13回湊、第15回門田、第20回河東）

## 【令和2年11月 広報広聴委員会実施の市議会への意見募集に対する意見】

### 市民意見の主な内容

#### ●地域防災の取組

避難勧告が発令された際、避難所に避難者が殺到したため、定員オーバーと判断し、激しい雨の中を別の避難所へ移動する危険にさらされた。避難所の在り方や情報提供の在り方について議会として課題解決に取り組んでもらいたい。

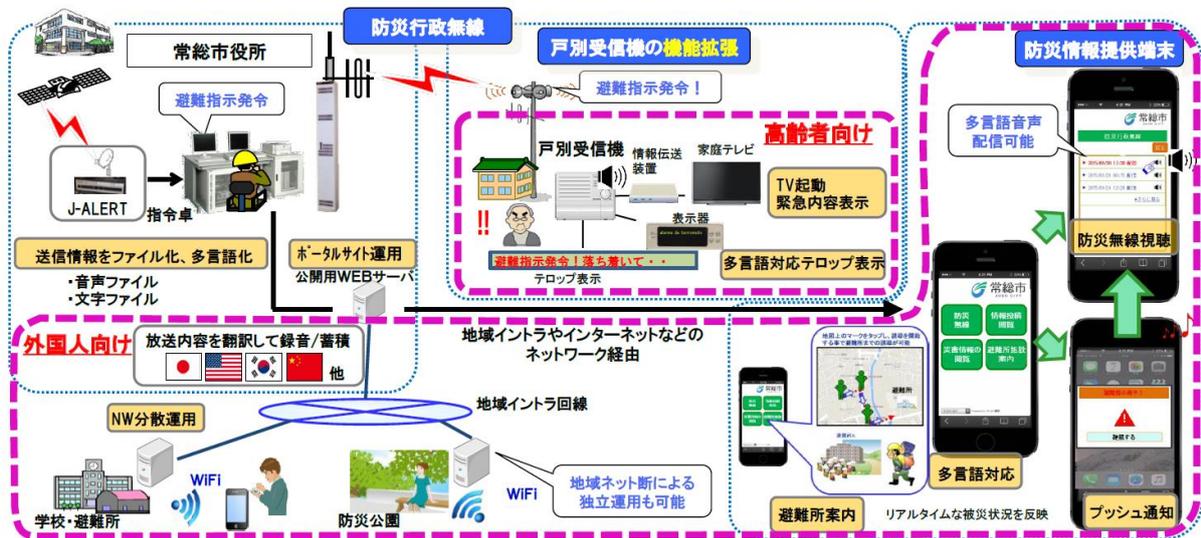
### (3) 行政調査実施自治体における取組状況

平成27年9月関東・東北豪雨を教訓とし、防災対策を強化している茨城県常総市及び栃木県日光市の主な災害情報伝達に係る取組は次のとおりである。

ア) 茨城県常総市

- ・ 要配慮者や外国の方に配慮した災害情報システムを整備

戸別受信機、テロップ表示器（多言語対応）、テレビへ自動による緊急文字表示、防災情報のプッシュ通知（多言語対応）等を行うスマートフォンアプリ等、要配慮者や外国の方に配慮した災害情報システムを整備。



出典：常総市行政調査資料

イ) 栃木県日光市

- ・ 避難行動支援システム及び防災行政情報システムの整備

避難行動支援システムにより避難勧告の決定や住民への伝達を整備。また、280MHz 電波帯を使用した防災無線システムを整備。

○ 避難行動支援システムの整備

避難行動支援システムは、気象警報や降雨データなど避難勧告の決定に必要な情報を自動収集し、どこに発令すべきかの意思決定を支援を実施。決定した避難勧告等の情報は、すぐに情報伝達メディアを経由して住民に配信することが可能。



出典：日光市行政調査資料

## 2 委員間討議による意見集約

### (1) 市の取組への評価

市は、重層的な災害情報の伝達体制の構築を進めてきた経過にあり、さらに、令和3年度に携帯電話を所有していない高齢者等へ避難情報等を伝達するための災害時電話発信サービスに取り組むなど、さらなる重層的な伝達体制の構築に努めていることは評価できる。

### (2) 取組が必要な事項

災害情報を迅速かつ確実に伝達するため、次の3点の事項について取組が必要であるとの共通認識を確認した。

#### ① 住民への丁寧な意見聴取によるきめ細かな情報伝達

高齢の方・障がいのある方・情報通信技術の利活用が困難な方・外国の方などに伝わる情報伝達の在り方については、障がい特性への配慮や、多言語による情報発信など、さらに意を用いる必要があるが、その際には当事者や支援者等から丁寧に意見を確認する必要がある。

#### ② 自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制の構築

地域の共助の中核である自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制については、災害時における役割の整理及び役割に応じた情報連絡体制の構築が必要である。地域防災計画には、自主防災組織の役割として、「災害情報の収集・伝達」（地域防災計画33頁）が挙げられている。また、町内会は「町内会放送設備利用による地域住民への迅速な情報提供」（地域防災計画37頁）、「災害危険区域内の区長を情報連絡員とし、大雨、洪水等の警報が発令されたときなど、災害発生の恐れがある場合には、状況を把握するとともに、早急に地域住民に周知徹底を図るなどの協力を行うものとします」（地域防災計画101頁）とされている。さらに、避難行動を促すうえで、地域における声かけが重要となることも想定される。しかし、現状においては、各町内会の災害時における役割の認識には差異があり、また、市も、町内会放送設備の有無によって、情報伝達の取り扱いを変えている。混乱を防ぐためにも、自主防災組織と町内会の災害時における役割の整理及び役割に応じた市との情報連絡体制の構築が必要である。

#### ③ 災害種別、リスク等地域特性に応じた迅速な情報伝達システムの構築

洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域など、地域特性や想定される災害種別、災害リスクに応じた災害情報や行動指針を、迅速に伝達する仕組みを構

築する必要がある。

### (3) 今後の研究項目

なお、災害情報の収集・伝達について、論点としてあげられたが、今期の政策研究において、整理に至らなかった項目について、2点示す。

#### ① 防災行政無線

防災行政無線は、令和4年度の行政評価に「地域防災計画に基づく、多様な情報伝達手段の強化に向けて、行政防災無線の設置・整備を検討するとともに、現行の情報伝達手段を踏まえ、災害時において、全ての市民が情報確知できる伝達体制の確立について、費用対効果を考慮しながら、検討を進める。」と位置付けられている。防災行政無線は情報通信技術の利活用が困難な方に対する情報伝達手段として有効であるが、整備費用や維持管理コストの問題、必要とする地域や対象者などについて、研究が必要である。

#### ② 市と市民の双方向の情報伝達の在り方

情報通信技術を活用した市役所と市民との双方向の情報伝達の先進事例として、千葉市の取組事例である「ちばレポ」がある。これは、公園の遊具が壊れている、道路が傷んでいるなどの地域課題を、情報通信技術を活用して市民が市役所に報告し、市民と市役所が課題を共有し、合理的・効率的に解決することを目指す仕組みとされているが、こうした仕組みにより寄せられた情報の正確さの確認や、有効活用の在り方などについて、研究が必要である。【予算決算委員会第4分科会 最終報告書〔令和5年6月14日〕10頁参照】

## II 具体的研究項目② 平時における地域での防災の取組

### 1 現状と課題

#### (1) 自主防災組織育成の取組状況

市は自主防災組織について、「地域の共助の要となる自主防災組織の育成、支援対策を進める」（地域防災計画29頁）とし、また、令和2年10月19日の予算決算委員会第2分科会において、市民部は、令和元年11月に実施した区長アンケートに自主防災組織の設立を検討していると回答した65町内会について設立を支援していくとともに、災害リスクの高い地域について設立を積極的に働きかけていくという考えを示した。

#### 【自主防災組織についての目標値】

目標名	策定時	現状値	目標値	備考
自主防災組織活動カバー率	0% (H24年度)	3.2% (R2年度)	10% (R5年度)	活動カバー率＝自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数/全世帯数
目標設定の考え方				消防署とも連携し、自主防災組織の設立支援を行う。またガイドラインの公表などにより40組織（7.9%）の設立を目標とする。将来的には全国の活動カバー率を目標とする。 *H29年4月現在の全国の活動カバー率：82.7%

出典：会津若松市地域防災計画（7頁）

#### 【自主防災組織の設立及び活動状況】（令和5年1月時点）

※令和5年2月現在における自主防災組織率4.6%

自主防災組織	活動概要
①慶山自主防災会 (H27.4.29結成) 活動範囲 慶山町内会 (東山地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成27年度に国の地域防災リーダー育成事業を活用し、防災資機材（折畳担架、ハンドマイクなど）の無償借用</li> <li>平成28年度に市のコミュニティ助成事業補助金を活用し、防災放送設備の整備を実施</li> <li>町内の危険箇所点検の実施</li> <li>防災広報紙「防災かわらばん」による自主防災組織の活動や防災に関する広報・啓発活動実施</li> <li>市と共同し、地区防災マップの作成</li> <li>出前講座を活用した、住民への防災知識の普及活動</li> <li>防災放送設備を活用した避難訓練、消火訓練の実施</li> </ul>
②本町（融通寺町） 安心・安全まちづくり 協議会 (H30.7.13結成) 活動範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成29年度に市の行政提案型協働モデル事業補助金を活用し、地区防災マップの作成、自主防災組織の先進地の視察（仙台市、日光市、宇都宮市）、2名の防災士の資格取得などを実施</li> <li>活動範囲内の危険箇所点検実施</li> </ul>

自主防災組織	活動概要
融通寺町町内会及び 本町商店街振興会 (日新地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地区行事に防災体験コーナー（煙体験）を設置し、地区住民の防災意識の高揚を図った</li> </ul>
③東年貢二区自主防災 活動会 (H26. 7. 5結成) 活動範囲 東年貢二区町内会の 一部 (門田地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成30年度、令和元年度に県の地域コミュニティ強化事業を活用し講師を招き、地区防災マップ、地区防災計画を作成</li> <li>・地区防災訓練を実施し、避難広報や消火器の使用方法の確認を実施</li> <li>・非常食の試食会の実施</li> </ul>
④城前二之区防災隊 (R1. 7. 1結成) 活動範囲 城前二之区町内会 (鶴城地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和元年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災資機材の整備</li> <li>・出前講座を活用した、住民の防災意識の高揚、防災知識の普及活動</li> <li>・令和2年度は地区防災マップの作成</li> </ul>
⑤旧年貢自主防災会 ※H30に仮結成 (R4. 7. 24結成) 活動範囲 旧年貢町内会 (門田地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成30年度に市の行政提案型協働モデル事業補助金を活用し、地区防災マップの作成、自主防災組織の先進地の視察（富谷市、山形市）、県自主防災組織防災リーダー研修会への参加、防災倉庫の設置などを実施</li> <li>・出前講座を活用し、住民の防災知識の普及活動（令和4年度：マイ・タイムライン作成）を実施</li> <li>・地区防災訓練を実施し、地区で定めている避難場所及び避難場所までの避難経路の確認や救急講習、消火器の取扱訓練などの実施</li> <li>・非常食の展示や試食会を実施</li> <li>・メーリングリストサービスを活用した町内での連絡体制を整備</li> <li>・デジタル田園都市国家構想推進交付金事業によるデジタル防災アプリの実証への協力</li> </ul>
⑥天神町自主防災チー ム (R1. 11. 30結成) 活動範囲 天神町町内会 (門田地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和元年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災資機材の整備、地区防災マニュアル及び地区防災マップ作成</li> <li>・出前講座を活用した、住民の防災意識の高揚、防災知識の普及活動</li> <li>・LINEを活用した町内での連絡体制を整備</li> <li>・デジタル田園都市国家構想推進交付金事業によるデジタル防災アプリの実証への協力</li> <li>・地区防災マニュアル及び地区防災マップを更新し各世帯へ配布</li> </ul>
⑦金堀町内会自主防災 組織 (R1. 6. 1結成) 活動範囲 金堀町内会 (一箕地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・令和元年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災資機材の整備</li> <li>・出前講座を活用した、住民の防災意識の高揚、防災知識の普及活動</li> <li>・消防団（8分団）と連携し、地区防災訓練を実施。組織員の役割や防災資機材の使用方法の確認</li> <li>・令和2年度は、出前講座を活用し、住民の防災意識の高揚及び防災知識の普及</li> </ul>

自主防災組織	活動概要
⑧ 芦ノ牧地区自主防災会 (R2. 8. 1結成) 活動範囲 芦ノ牧町内会 (大戸地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和2年度総合防災訓練に参加。</li> <li>地区防災マニュアル及び地区防災マップ作成</li> <li>株式会社若郷（芦ノ牧プリンスホテル）との災害協定を締結。災害時に一時避難所をして利用。</li> </ul>
⑨ 天神城南区自主防災組織 (R2. 12. 6結成) 活動範囲 天神城南区町内会 (門田地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和3年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、地区防災マニュアル及び地区防災マップ作成、防災資機材の整備。</li> <li>出前講座を活用した、住民の防災意識の高揚、防災知識の普及活動</li> <li>令和4年度に住民の避難誘導訓練を兼ね避難訓練を実施</li> </ul>
⑩ 白虎町内会 (R4. 4. 1結成) 活動範囲 白虎町内会 (一箕地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和4年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災だより等の作成機材、防災資機材を整備。</li> <li>出前講座を活用した住民の防災意識の高揚、防災知識の普及活動</li> <li>町内での避難所運営などの防災教育の実施</li> </ul>
⑪ 横堀区防災協議会 (R4. 5. 1結成) 活動範囲 横堀町内会 (河東地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和4年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災資機材を整備。</li> <li>危険箇所へのカラーコーン等を設置</li> <li>組織における要支援者に対する支援基準を整備し、役員に対し要支援者に関する情報を共有し支援に向けた取組みを実施。</li> <li>町内老人ホームとの避難訓練を実施</li> </ul>
⑫ 対馬館団地自主防災チーム (R4. 6. 29結成) 活動範囲 対馬館団地町内会 (城西地区)	<ul style="list-style-type: none"> <li>令和4年度に市の自主防災組織設立補助金事業を活用し、防災資機材を整備</li> <li>町内防災訓練の実施、町内での防災知識の普及活動</li> </ul>

出典：会津若松市危機管理課資料により作成

### 【市自主防災組織設立補助金の内容】

対象団体	対象経費	補助額
行政区や自治会等の地域で活動する団体	<ol style="list-style-type: none"> <li>自主防災組織の設立のための説明会の開催、普及啓発資料の作成、防災カルテ、防災マップの作成その他自主防災組織の設立に必要な事業に要する経費</li> <li>自主防災組織の設立に必要な資機材及び備蓄食料の購入に要する経費</li> </ol>	5万円＋世帯割（1世帯あたり500円とし、100世帯を上限とする。）以内とする。ただし、複数の地域団体等で組織する場合、世帯割の上限を200世帯とする。

出典：会津若松市危機管理課資料により作成

## (2) 市民の声

自主防災組織については、東山地区などの災害への危機感の高い地域において取組が進められており、市民との意見交換会において、市の支援の必要性について意見が出されてきた。

### 【第23回市民との意見交換会における自主防災組織に関する意見】

市民意見の主な内容
<p>●自主防災組織について</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・自分たちの地域は自分たちで守る。自主防災組織を立ち上げて、認識を高めていくのがいいのではないか。</li><li>・自主防災組織の組織率が低い。積極的な働きかけが必要ではないか。</li><li>・自主防災組織のモデルがなく、他市から個人的に取得した。担当課から助言等お願いできないか。</li><li>・消防団員は様々な経験があり知識もあるので、自主防災組織につなげるためにも町内会から若い消防団員を出してほしい。</li></ul>

### 【第1～22、24～26回市民との意見交換会における自主防災組織に関する意見】

市民意見の主な内容
<p>●自主防災組織について</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・自主防災組織と市や消防など連絡調整の総合プロデュースを市がしてほしい。(第14回東山)</li><li>・防災組織に町内会(20地区の地区会長)を入れてほしい。町内会の連携は取れている。(第14回謹教)</li><li>・慶山地区のような自主防災組織を城西地区でも組織すべき。(第18回城西)</li><li>・慶山地区の自主防災組織では、地区住民に自主的に緊急時の連絡先を提出いただいている。これまで避難訓練を4回ほど実施してきた。平常時に体で覚えることが重要である。(第21回東山)</li><li>・自主防災組織は必要であり、避難マニュアルを作成し、年に1回各地区で避難訓練を実施すべき。(第22回日新)</li><li>・自主防災組織もなかなか立ち上げられないなかで、どのように人命を守っていくのか。(第26回門田)</li><li>・自主防災組織を設立すべく、各地区に委員会を発足させ、消防団や民生委員等に出席いただきながらワークショップなどを開催している。今後設立総会を開催するため意見交換をしている最中である。自主防災組織に対する市の支援策は、各地区割りとして上限が5万円。加えて世帯割が500円×世帯数となっており、こちらも上限5万円まで最大で10万円補助される。今後地区の役員は更に多忙となり、役員手当の引上げも必要であると考えますが、なぜこの支援制度は初回のみ、設立時のみであるのか。地区の財政に不安がある。年度ごとに補助金が必要ではないのか。(第26回大戸)</li><li>・世帯数が少ない地区への自主防災組織の設立は、人的配置ができないなど現実的ではない。区長は先頭に立つ必要がある。このままでは区長のなり手がなくなる。(第26回大戸)</li></ul>

## ○ 市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織の意見

自主防災組織の設立及び充実した活動支援についての調査研究を行うため、市で先駆的に組織を立ち上げ、活動している自主防災組織と意見交換会の開催を企画したが、新型コロナウイルス感染症の影響により、やむなく中止した経過にある。意見交換を予定していた項目については、事前にアンケートを依頼しており、この回答をもとに、自主防災組織の活動状況、課題等について確認を行った。

### 【自主防災組織へのアンケート結果】

アンケート項目	回答概要
自主防災組織設立に至った契機、設立に当たって苦労した点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自然災害の頻発、金融詐欺の頻発等、個人はもとより地域一丸とならなければ対応できない事案が増加してきた。</li> <li>・設立に当たっての規約作成、組織構成が難しかった。</li> <li>・人材の確保</li> <li>・最低限必要となる資機材の購入に必要な資金確保</li> </ul>
災害対策における地域の課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の高齢化による活動の限界、地域住民の交流機会の減少</li> <li>・アパート等の集合住宅の住民との協力体制</li> <li>・活動の担い手の確保</li> </ul>
自主防災組織で取り組んでいる活動とその成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民の防災意識の高揚が図られた。</li> <li>・地区防災マップ、地区防災計画の作成</li> <li>・緊急連絡メール網の構築</li> </ul>
自主防災組織の活動充実に向けた課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動の担い手の減少</li> <li>・新型コロナウイルス感染症の影響による集会機会の減少</li> </ul>
自主防災組織の設立及び充実した活動を行うため、市に期待する役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>・先進事例等の情報提供</li> <li>・活動資金の支援</li> <li>・防災活動の学習や、防災マップの作成等への支援</li> </ul>
消防団や地域包括支援センター等地域組織との連携状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防団との連携は過去の災害で地区の地形や河川を理解していただいている。</li> <li>・消防団との連携なし。</li> <li>・地域包括支援センターとの連携は定期的な情報交換の場があり、大いに助かっている。</li> </ul>
東日本台風において、災害情報の収集伝達や、高齢者などの避難支援について課題と感じたこと	<ul style="list-style-type: none"> <li>・夜間、風雨が強い状況での安否確認は困難</li> <li>・大雨、台風時での避難行動を訓練すべきであった</li> <li>・市の避難所運営に課題があった</li> <li>・刻々と状況が変化するなか判断が困難であった</li> </ul>
防災対策全般についてのご意見	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日頃からの防災意識の普及により個人個人が自分で動くことの重要性を意識してもらう必要がある</li> <li>・各町内会の実情を把握し、適切なアドバイスを行うコーディネーターが必要</li> </ul>

### (3) 行政調査実施自治体における取組状況

#### ア) 茨城県常総市

令和元年4月時点の自主防災組織率54%。市もかかわりを持ちながら組織化への助言等を行っているが組織化率は伸び悩んでいるとのことである。

#### 【常総市自主防災組織補助金】

種別	補助対象	上限額	限度
結成	説明会開催、先進地調査等、結成に要する経費	5万円	1回のみ
資機材等整備	避難誘導旗、腕章等自主防災組織の資機材に要する経費	1/2以内 10万円	10年間に1回
育成	防災訓練の実施等自主防災組織の育成に要する経費	3万円	結成翌年度から5年間
活動		2万円	5年目以降

出典：常総市行政調査資料

#### イ) 栃木県日光市

行政主導で自主防災組織の組織化を進め、100%の組織化率となっている。

#### 【日光市自主防災組織補助金】

種別	補助対象	上限額
自主防災組織	防災資機材等の整備経費、防災訓練等防災活動経費、その他活動経費	2万円
自主防災連合組織	防災訓練、防災マップの作成、その他の地域防災力の向上を図る活動経費	10万円

出典：日光市行政調査資料

## 2 委員間討議による意見集約

### (1) 市の取組への評価

自主防災組織の育成について、市は地域防災計画において、令和5年度における活動カバー率の目標値を10%に設定し、設立を検討している町内会や、災害リスクの高い地域について設立を積極的に働きかけていくとしている。しかし、本市の自主防災組織の組織率は4.6%（令和5年2月時点）であり、全国平均の組織率84.7%（令和4年消防白書）に対して、著しく低い状況にあるため、自主防災組織の組織率を向上させるため、取組を強化すべきである。

### (2) 取組が必要な事項

平時における地域での防災の取組について、次の4点の事項について、充実・強化が必要であるとの共通認識を確認した。

#### ① 自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化

自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化が必要である。地域防災計画における自主防災組織の目標値として、令和5年度の組織活動カバー率10%が掲げられているが、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測され、防災対策の取組をより強化していく必要がある。自主防災組織の目標値の設定についても、見直しを行い、組織設立や充実した活動への支援など、自主防災組織の育成に向けた取組を強化する必要がある。また、地域防災計画では、自主防災組織の結成促進を「町内会、地区、学校、事業所等を単位として行います」（地域防災計画74頁）としている。しかし、世帯数が少ないため町内会単位での活動が難しい地域や、地域づくり委員会、地区社会福祉協議会などの先進的な活動が進められている地域もあることから、地域の実情に応じた防災対策における自主防災組織の取組を充実・強化する必要がある。

#### ② 防災対策普及員の増員

防災対策普及員を増員し、防災知識の普及啓発を強化していく必要がある。令和2年度から、新たに防災対策普及員1名が配置され、出前講座等による防災知識の普及が進められているが、より一層の防災知識の普及や、小・中学校における防災教育の充実のため、防災対策普及員の増員が必要である。

#### ③ 防災リーダーの育成

防災士等、地域における防災のリーダーとなる人材の育成を進める必要が

ある。防災士の資格取得費用の助成など、防災士の育成・確保に向けた取組が必要である。

#### ④ 町内会・自主防災組織と消防団の連携強化

自主防災組織へのアンケート結果では、「消防団との連携は過去の災害で地区の地形や河川を理解していただいている」との回答があった一方で、「消防団との連携なし」との回答もあった。消防団は災害対応において重要な役割を担っているため、市による消防団と町内会・自主防災組織の連携強化に向けた取組が必要である。

#### ⑤ 市民参加型の防災訓練の充実

市民参加型の地域に応じた防災訓練の充実が必要である。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域など、地域ごとの災害リスクに応じた訓練や、地域における防災訓練の取組への支援、学校や福祉施設と連携した効果的な訓練など、防災訓練の充実が必要である。

### Ⅲ 具体的研究項目③ 住民との協働による避難対策

#### 1 現状と課題

##### (1) 避難行動要支援者対策

###### ① 市の取組状況

市は平成30年3月に災害時要配慮者支援プランを策定し、避難行動要支援者対策を進めている。

令和5年1月現在における避難行動要支援者対象者数7,856名に対し、名簿情報提供同意者数は4,445名であり、同意率は56.6%にとどまっている。このため、制度の趣旨について理解していただき、本人の同意を得る取組が必要である。

さらに、令和3年5月に災害対策基本法が改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となり、避難経路や避難時に配慮が必要な事項などを盛り込んだ、より実効性ある個別避難計画の作成と、平時から個別避難計画の作成を軸にした地域で支え合う仕組みづくりについて、市が責任を持って進めていくことが求められている。

市は令和4年度に避難行動要支援者のデータ管理を行うシステムを導入するとともに、個別避難計画について、市直営による作成のほか、居宅介護支援事業所等へ委託し、居住する地域のハザードリスク等を踏まえ、優先度の高い方から、令和8年度までの年次計画により作成を進めていくこととしている。

##### 【避難行動要支援者の状況 令和5年1月時点】

対象者数	名簿提供同意者数	個別避難計画作成者数
7,856名	4,445名（同意率56.6%）	83名

出典：会津若松市危機管理課データにより作成

###### ② 市民との意見交換会

避難行動要支援者対策については、市の対策が甘いとの意見や、現実的に、要支援者の避難行動支援を行えるか不安があるとの意見が出された。

##### 【第23回市民との意見交換会における避難行動要支援者対策に関する意見】

市民意見の主な内容
<p>●避難行動要支援者対策</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・町内会としては、寝たきり家庭3世帯の方々に避難してくれとは言えなかった。どこに避難するのか行先が確定していないので、避難できる体制をつくつ</li></ul>

てほしい。

- ・避難行動要支援者への対策が甘いのではないか。一人暮らしの方などへの避難支援があってもよい。
- ・高齢者が避難できる方法を考えてほしい。

## 【第1～22、24～26回市民との意見交換会における避難行動要支援者対策に関する意見】

### 市民意見の主な内容

#### ●避難行動要支援者対策について

- ・要支援者について、緊急避難時の対応において個人の下承や登録をどうするのかなど、きちんとマニュアル化してもらいたい。(第13回謹教)
- ・避難は隣近所の方々に協力をいただかないといけない。民生委員・児童委員の力だけでは、どうにもならない。避難行動要支援者名簿をもらっただけでは、どうしていいのかわからない。慶山地区のように班ごとに取り組む必要があると感じている。危機管理課とも話をしているが、民生委員・児童委員もまずは、自分の身を守り、自分の家を守り、次に障がいを持つ子どもたち、複数の要支援者がいる世帯など、近所を含め、どう支援をしていくのか、話し合いが必要であると考え。(第21回東山)
- ・避難行動要支援者名簿を作成することは良いことであるが、災害時などに避難する時に、誰と誰を支援するということが決まっていればいいが、現実的には、いざという時に支援すれば、共倒れとなる危険性もあると考え、助けにいかない場合、のちに、そのことを責められるとってしまう。(第21回東山)
- ・これまでの皆さんからのご意見は前向きでいいと思うが、災害などが発生した時は、1人で逃げるのが、悪いことではない。私はプライバシーに関わる避難行動要支援者名簿への記載には同意しない。その中で、名簿記載への同意率が46%であることは、奇跡に近いという感覚である。町内会も民生委員・児童委員の皆さんには敬意を表するが、そんなに頑張らなくてもいいと思う。(第21回東山)
- ・要支援者を助けるのは、身近にいる人であると思う。災害時といっても実際は、避難勧告から始まるのではないか。避難が開始された場合は、身近な方が支援すべきではないか。慶山地区では、10人程度、班ごとに、一緒に避難しましょう、という話し合いをしている。(第21回東山)
- ・慶山地区では自主防災組織があり、班ごとに、十分ではないにしても要支援者名簿を揃えており、避難訓練時においても活用している。平常時に誰が、どの方を支援するのか、話し合いで決めている。(第21回東山)
- ・本当に支援が必要な人が避難行動要支援者名簿に記載されているのか、そうではない場合もある。申請があったからではなく、本人が災害時に本当に支援が必要なのか確認する必要があるのではないか。市に強く言っていただきたい。(第21回大戸)
- ・地区の高齢者の避難行動要支援者名簿を危機管理課からいただいた。支援が必要な人、必要でない人も入っているが、本当に支援が必要な人が入っていない。実態を把握していない。精査しておかないと、いざという時に使えないと思

う。名簿は個人情報の問題があるので、名簿は返した。各区長として持っている敬老会の名簿も持っていない。(第21回門田)

- ・避難行動要支援者名簿は紙1枚でいただいているが、引き継いでいなかったため、わからなかった。今年はファイルでいただき管理をしている。中身は精査しないと正確ではない。若松第3地域包括支援センターの5班の方で情報交換をして1つのデータをつくる取組をしている。(第21回門田)
- ・避難行動要支援者名簿は昨年区長になってからいただいたが、名簿は出してもよいと言った方だけの提出となっている。地域の要支援者は民生委員・児童委員の方が知っているが民生委員・児童委員が良いと言わないと名簿は出てこない。(第21回門田)
- ・若松第3地域包括支援センターでは避難行動時に支援が必要な高齢者は把握している。高齢福祉課でも把握をしているが市役所では教えてくれない。(第21回門田)
- ・体の不自由な方の対応についても、避難行動要支援者名簿に登録することが嫌だと思える人もいる。いろんな機会を通じて意識を高めていただきたい。(第22回北会津)
- ・私たちの地区で災害といえば、水害を想定する。要支援者全員をおんぶしながら避難させるのは、大変である。移動手段としてリヤカーなどを用意しなければならないのか、そうした道筋をつけることを市にはお願いをしたい。(第22回日新)
- ・民生委員・児童委員であるが、市から避難行動要支援者名簿をいただいている。障がいのある子どもも名簿に記載されているが、どう対応していいのかわからない。私個人で、回りきれぬのか、不安だ。私自身が不在だったり、夜中だったりする場合もある。(第21回東山)

## (2) 避難所運営

### ① 市の取組状況

市は、避難所の運営について、避難所開設キットの配備を進めるとともに、地域住民と連携した避難所運営訓練の取組を進めるとしている。

### ② 市災害対応検証報告 避難所・備蓄

令和元年11月26日の文教厚生委員会協議会において、市民部から、市災害対応の検証内容として、下記事項が報告された。

課題・市民等からの意見	改善策等
各公民館は指定避難所ではなかったため、自主避難所からの移行に際し、人的、物的に準備が不足した。	公民館職員等、地域対策班に対しても、避難所運営班や要配慮者対策班に準じた訓練を実施する。備蓄についても避難所開設キット等を配備することとする。地域対策班内の連携・応援体制を検討する。

ペット同伴の避難の対応が不明確だった。	対策本部への問い合わせに対しては、避難所の屋内には入れないことを説明したが、あらためて、避難所運営マニュアルに記載して、対応を明確化することとする。
避難所開設キットを備えておいた学校では、初動の動きが取れた。	未整備の学校や、自主避難所となり得る公民館、コミュニティセンターにも必要物品の配備を進めていく。
避難所に車イス用のトイレがなかった。	各避難所の設備について確認し、バリアフリー対応の避難所を優先的に開設することとする。
避難所間の連絡手段について、個人の携帯電話での通信だけでは、情報量に限りがあり、輻輳などにより、情報が途切れる場合もある。	避難所の連絡用としてタブレット端末やIP無線等の導入を検討する。
避難所における環境整備の要望があった。(喫煙所、スマートフォンの充電、テレビ等)	施設使用のルール化については、避難所運営マニュアルに記載し、対応する。スマートフォン等の充電は、配線と場所を確保するようにする。テレビ等については、学校等の備品の活用や受信環境の整備、レンタル業者との協定等を検討していく。
早期の自主避難所の開設があったのは良かった。また、各地区ごとに自主避難所の開設を求める声があった。	今回は、土砂災害の危険度を鑑み、対象となる地区に自主避難所を開設した。市民に対し、自主避難所の考え方について、理解促進を図る。
開設した避難所が遠かったため、避難ができない人がいた。	一部の地区においては、近隣の民間施設との協議により、一時的な避難場所を独自に確保した事例もあり、こうした共助の取組を支援するとともに、自助の観点では、必ずしも、避難所へ行くことだけが避難行動ではないことを啓発する。
避難所の駐車場スペースが狭く、避難できない人がいた。	避難所となる学校における駐車可能スペースをあらかじめ決めておくとともに、近隣の駐車可能な土地の確保を検討する。
避難所に何も持ってこない人がいた。荷物を取りに戻る人がいた。	非常持出品の必要性等について、平時から市民への周知を図るとともに、避難情報の発令の際も注意を促す。
避難所の毛布が薄く、寒かったとの意見があった。	保温機能の高い毛布の備蓄を検討する。
流通業者に避難所への支援物資を依頼したが、急な要請に対応できない事業者もあった。	流通業者の調達状況を踏まえた物資の発注方法を検討する。また、家庭内備蓄の推進や市の備蓄の在り方についても検討していく。

### (3) 市民の声

#### ① 市民との意見交換会

避難所については、避難経路や土砂災害警戒区域内に指定されている避難所の問題、備蓄の状況等についての意見が出されてきた。

#### 【第23回市民との意見交換会における避難所運営に関する意見】

##### 市民意見の主な内容

###### ●避難誘導、避難経路

- ・ 区長から町内会住民へ避難の要請をおこなった。死者が出たときの区長の責任など、心配なことが多く、区長として何をやればよいのか明確でない。
- ・ 避難勧告がでたが、雨、夜間のため町内会では住民の自主性に任せた。

###### ●避難所運営等

- ・ 避難所運営がスムーズでなかったと聞いた。
- ・ 避難所への距離や収容人数の関係から、民間施設と協定を結び避難所にすべきでないか。
- ・ ハザードエリア内の公民館が避難所に指定されている。避難所の見直しが必要ではないか。
- ・ 地域防災計画が、町内単位でマッチしているのか微妙である。学校についても、体育館は避難所として開放するが、校舎は開放しないとしている。

#### 【第1～22、24～26回市民との意見交換会における避難所運営に関する意見】

##### 市民意見の主な内容

###### ●避難誘導、避難経路

- ・ 避難に対する経路、連絡等非常に大事である。避難経路、まち全体の避難のあり方の整備はどうなのか（第8回鶴城）
- ・ 城北地区はあまり水害はないが、いざという時何処に避難をするのかわからない。市民がわかる方法を示してほしい（第9回城北）
- ・ 今回、ハザードマップの見直しが行われたが、5m前後の浸水が想定されることになり、もしそうなれば溺死してしまうことになる。そうならないためにも早めの情報提供と早めの避難行動が必要になってくる。しかし、自分だけは大丈夫と考えてしまいがちな「正常性バイアス」の問題もある。それを避けるには防災訓練が一番よいのだが、今回は中止になってしまった。市の指定避難所は第三中学校であるが、想定浸水が2～5mであることから避難先の確保ができるのかが心配である。市には避難誘導の指示をしてほしい。（第21回謹教）
- ・ 避難所の一番は学校だが、そこにどうやっていくのか。岡山では、夜だったため学校に避難してもカギが閉まっていたり、駐車場が満杯になったという事例もある。北会津は平地や・高台がない。その中での避難経路をどうするか、一

時避難、二次避難等、各集落で検証をしていかなければならない。議会もどのように関わっていくのか。(第22回北会津)

### ●避難所の場所

- ・城西地区には、水害や地震の際の避難場所をどうするのかという問題がある。城西地区は2つの大きな川に挟まれており、水害危険地域だ。(第3回城西)
- ・避難場所に指定されている公園があるが、使い道があいまいで避難場所にはふさわしくない。(第9回東山)
- ・避難場所の東山小は警戒区域内に入っている。どうするのか。(第14回東山)
- ・ハザードマップで見ると、避難場所である東公民館と東山小学校が土砂災害警戒区域に指定されているのはおかしい。砂防ダムができるまでは避難場所を変更するべきではないか。慶山地区としては、避難場所について2年ぐらい前から市のほうに頼んでいるが、「考えましょう」と言いながらいまだに回答がない。「町内の独自案を示してください」と言われた。避難場所として行仁小学校と第二中学校を検討したが遠い。(第19回東山)
- ・急がなければならないのは避難場所の決定である。避難場所や施設が行政区を超えているので、行政区を越えた協議・意見交換の場を設定してほしい。(第19回東山)
- ・東山小学校は、防災の土砂災害危険個所になっている。防災ダムの建設までに、避難場所についての提案をしていただきたい。避難場所についてももう少し具体的に知らせてほしい。(第20回東山)
- ・東山小学校が避難場所になっているが、砂防ダムが完成するまで、避難場所とすべきではない。(第21回東山)
- ・東山地区の避難所は、東山小学校か東公民館しか場所がない。市もよく協議して、不安材料を取り除いて欲しい。(第22回東山)
- ・令和元年の台風19号の際、日新地区住民に対して指示された避難場所は謹教小学校であった。距離も遠く、謹教小学校には馴染みがないことから実際に謹教小学校に避難した人は少なかった。(第25回日新)

### ●避難所運営等

- ・避難所、避難場所に対してどのような備品を準備しておくのか、備品のあり方について市の現状はどうか。発電機、ガソリンなども含めた、備品のリストアップが必要である。(第9回謹教)
- ・城北小は避難所の指定も受けているが、毛布などの物資の場所、緊急時の連絡の取り方など知らせて欲しい。(第12回城北)
- ・避難所に来た方は着の身着のままの人もある。本当に困った人をどう助けられるのか誰も知らない。地域住民の安心をつくっていくことが必要だが、地域だけでできるのか。市はどこまでできるのかが問題。(第22回北会津)
- ・湯川沿いで洪水氾濫の危険も高い地域である。福祉避難所が利用できるのか不安である。(第24回謹教)

## 2 委員間討議での意見集約

### (1) 市の取組への評価

避難行動要支援者の支援体制構築について、避難行動要支援者データ管理システムの整備などにより、市民部と健康福祉部の情報共有強化を進めていること、また、質疑等を通してマイ・タイムラインの作成を提案し、令和3年度からは出前講座を開始するなど、防災意識の醸成を図っていることは評価できる。しかし、災害時において要支援者の生命を守るために必要となる。地域の支援体制の構築が喫緊の課題であることから、全庁的な推進体制により、スピード感を持って対策を進めていく必要がある。

### (2) 取組が必要な事項

避難行動要支援者対策や避難所運営などの住民との協働による避難対策について、次の2点の事項について、取組が必要であるとの共通認識を確認した。

#### ① 全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化

災害時において要支援者の生命を守るために、地域における支援体制の構築を、全庁的な推進体制によりスピード感を持って進めていく必要がある。災害対策基本法が令和3年5月に改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。市の責任により早急に個別避難計画の作成など要支援者対策を講じていく必要がある。さらに、支援者から現実的に避難行動を支援できるか不安を感じるとの声が多数あることから、市が平時から要支援者と支援者の関係構築や、避難行動訓練の実施、支援に係るコーディネートなど支援体制の構築を行う必要がある。

#### ② 避難に係る環境整備の推進

避難所運営については、避難指示が発令された場合に、確実に避難を受け入れることができるように、避難所の確保・駐車場の対策を講じておく必要がある。また、増水している河川を超えて避難所へ移動することに不安を感じるとの声や、土砂災害警戒区域内に避難所を指定しているのはおかしいとの声があることから、避難所の指定及び避難経路について精査する必要がある。さらに、避難所の衛生環境やプライバシー確保など、安心して避難できる環境整備について対策を講じておく必要がある。

## 5 政策研究の総括

近年、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測されている。水害は、気象情報により予測し、市から住民へ適切に災害情報を伝達し、避難行動を促すことなどによる減災が可能である。

市民の生命を守るため、平時から災害対策の取組を強化し、また災害対応から顕在化した課題については、迅速な対策を講じていく必要がある。

防災及び減災の取組において、自助・共助の重要性が強調されているが、自助・共助の取組を推進し、実効あるものとするために、公助が果たすべき役割がより重要となっている。このことから、市の防災対策について、特に充実強化すべき取組は下記のとおりである。なお、次の(1)から(3)は令和3年8月に市長へ政策提言を行っている。

### (1) 災害情報の収集・伝達

災害情報の収集・伝達は、市民が避難などの適切な行動をとり、人的被害を最小限にするため、非常に重要な役割を担っており、全ての市民に、迅速かつ確実に伝わるようにすることが必要不可欠である。このため、さらなる重層的な伝達手段の充実とともに、下記事項の取組が必要である。

#### ① 住民への丁寧な意見聴取によるきめ細かな情報伝達

高齢の方・障がいのある方・情報通信技術の利活用が困難な方・外国の方などに伝わる情報伝達の在り方については、障がい特性への配慮や、多言語による情報発信など、さらに意を用いる必要がある。その際には当事者や支援者等から丁寧に意見を確認し、情報の受信者がわかりやすい情報発信の在り方を検討する必要がある。

#### ② 自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制の構築

地域の共助の中核である自主防災組織や町内会と市との情報連絡体制について、自主防災組織と町内会の災害時における役割の整理及び役割に応じた市との情報連絡体制の構築が必要である。

#### ③ 災害種別、リスク等地域特性に応じた迅速な情報伝達システムの構築

洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域など、地域特性や想定される災害種別、災害リスクに応じた災害情報や行動指針を、迅速に伝達する仕組みを構築する必要がある。

## (2) 平時における地域での防災の取組

災害時における被害を最小限とするため、平時における地域での防災の取組を強化する必要がある。平時から、自主防災組織などの地域コミュニティによる防災対策の取組や、住民一人一人の防災行動計画であるマイ・タイムラインなどの防災知識の普及啓発、小・中学校における防災教育の取組、防災士等の地域における防災のリーダーとなる人材の育成、市民参加型の防災訓練の充実など、防災対策の取組を充実・強化していく必要がある。このため、下記事項の取組が必要である。

### ① 自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化

自主防災組織の育成等地域コミュニティにおける防災の取組の充実・強化が必要である。地域防災計画における自主防災組織の目標値として、令和5年度の組織活動カバー率10%が掲げられているが、台風や集中豪雨による水害が国内各地で頻発しており、さらに、温暖化の影響による水害リスクの高まりが予測され、防災対策の取組をより強化していく必要がある。自主防災組織の目標値の設定についても、見直しを行い、組織設立や充実した活動への支援など、自主防災組織の育成に向けた取組を強化する必要がある。また、世帯数が少ないため町内会単位での活動が難しい地域や、地域づくり委員会、地区社会福祉協議会などの先進的な活動が進められている地域もあることから、地域の実情に応じた防災対策における自主防災組織の取組を充実・強化する必要がある。

### ② 防災対策普及員の増員

防災対策普及員を増員し、防災知識の普及啓発を強化していく必要がある。令和2年度に新たに防災対策普及員1名が配置され、出前講座等による防災知識の普及が進められているが、より一層の防災知識の普及や、小・中学校における防災教育の充実のため、防災対策普及員の増員が必要である。

### ③ 防災リーダーの育成

防災士等、地域における防災のリーダーとなる人材の育成を進める必要がある。防災士の資格取得費用の助成など、防災士の育成・確保に向けた取組が必要である。

### ④ 町内会・自主防災組織と消防団の連携強化

消防団は災害対応において重要な役割を担っているため、市による消防団と町内会・自主防災組織の連携強化に向けた取組が必要である。

## ⑤ 市民参加型の防災訓練の充実

市民参加型の地域に応じた防災訓練の充実が必要である。洪水浸水想定区域や土砂災害警戒区域など、地域ごとの災害リスクに応じた訓練や、地域における防災訓練の取組への支援、学校や福祉施設と連携した効果的な訓練など、防災訓練の充実が必要である。

## (3) 住民との協働による避難対策

避難行動要支援者対策について、災害時における要支援者の円滑な避難の実効性を確保するため、早急に対策を進めていく必要がある。避難行動要支援者対策の周知や、制度趣旨の理解を促すことにより、名簿提供の同意率向上を図るとともに、支援者を確保し、個別避難計画の作成を進めていかなければならない。また、確実に避難を受け入れることができるように対策を講じておく必要がある。このため、下記事項の取組が必要である。

### ① 全庁的な推進体制による早急な避難行動要支援者対策の強化

災害時において要支援者の生命を守るために、地域における支援体制の構築を、全庁的な推進体制によりスピード感を持って進めていく必要がある。災害対策基本法が令和3年5月に改正され、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。市の責任により早急に個別避難計画の作成など要支援者対策を講じていく必要がある。さらに、支援者から現実的に避難行動を支援できるか不安を感じるとの声が多数あることから、市が平時から要支援者と支援者の関係構築や、避難行動訓練の実施、支援に係るコーディネートなど支援体制の構築を行う必要がある。

### ② 避難に係る環境整備の推進

避難所運営については、避難指示が発令された場合に、確実に避難を受け入れることができるように、避難所の確保・駐車場の対策を講じておく必要がある。また、増水している河川を超えて避難所へ移動することに不安を感じるとの声や、土砂災害警戒区域内に避難所を指定しているのはおかしいとの声があることから、避難所の指定及び避難経路について精査する必要がある。さらに、避難所の衛生環境やプライバシー確保など、安心して避難できる環境整備について対策を講じておく必要がある。

以上については、令和3年8月に市長への提言を行っているところであるが、これに下記事項を追加する。

● **自主防災組織への支援の在り方**

自主防災組織は、災害による被害を未然に、また最小限に防ぐための組織で、地域にとって重要な役割を担っており、今般、本市ではさまざまな町内会において自主防災組織の設立が検討されているところである。現在、市では自主防災組織設立時のみに補助金を交付しているが、この自主防災組織が継続的に充実した活動ができ、組織力の強化が図られるためには、設立後においても継続的に財政支援を行う必要がある。また、支援に当たっては、各自主防災組織のニーズを適確に把握した上で、各地域の実情に応じた補助の在り方を検討すべきである。

## ● 具体的検討テーマ 2 地域住民が皆社会参加できる地域づくり

### 1 具体的検討テーマに係る課題認識

地域との連携による防災・減災対策について研究を進めていくなかで、避難行動要支援者に対する地域住民による支援の在り方など、地域全体で支え合う仕組みづくりが改めて大きな課題であることが確認された。

市は、地区社会福祉協議会や地域づくり協議会など、地域における支え合いの仕組みづくりを進めており、さらに、令和3年度からはポイント付与をきっかけとし、ボランティア活動など、地域における支え合いを広げていくことを目的とする「つながりづくりポイント事業」の取組を始めた。

このため、つながりづくりポイント事業について、予算審査及び決算審査における抽出論点とし、事業効果や課題等について認識を深めてきた。

### 2 政策研究内容

#### (1) 市の高齢者福祉施策

市は、令和2年9月16日の文教厚生委員会協議会において、以下のとおり高齢者福祉の課題と今後の方向性を示した。

高齢者福祉の課題として、2025年問題（2025年にいわゆる団塊の世代の方が75歳以上の後期高齢者となり、医療、介護等に大きな影響が生じること）に示されるように、高齢者の増加と支える側の負担増が見込まれることから、持続可能な高齢者福祉施策を構築していく必要がある。

今後の方向性として、①エイジレス社会の実現、②ICTを活用した地域支援ネットワークシステムの構築、③持続可能なサービスへ向けた選択と集中に基づき、高齢者福祉施策を進めていく考えを示した。

## 【市の高齢者福祉施策の方向性】

### 柱1 エイジレス社会の実現

全世代の方が地域活動に参加できる仕組みづくり

具体的な事業：つながりづくりポイント事業

### 柱2 ICTを活用した地域支援ネットワークシステムの構築

ICTを活用した平常時、緊急時の切れ目のない支援体制の構築

具体的な事業：福祉・医療・防災地域連携強化事業における避難行動  
要支援者システムの構築等

### 柱3 持続可能なサービスへ向けた選択と集中

高齢者が役割や生きがいを持ち社会参加の促進・介護予防の推進に寄  
与することを目的とした事業への転換

具体的な取組：敬老祝金の見直し等

出典：令和2年9月16日文教厚生委員会協議会資料から抜粋

## (2) つながりづくりポイント事業の開始

上記(1)の高齢者福祉施策に基づき、令和3年度一般会計12月補正予算にお  
いて、つながりづくりポイント事業が予算化された。(債務負担行為の設定)

当該事業は、①市民の地域活動参加、②高齢者の社会参加、③介護予防の3  
点を推進し、ボランティア活動や介護予防等のための活動などの実績に基づき  
ポイントを付与し、地域における高齢者等を含めたつながりづくり「お互いさ  
までみんなをつなぐまち」づくりを目的としている。

事業初年度である令和3年度は、制度の周知を図ることを目的とし、ボラン  
ティア活動や介護予防等の活動を行わずに利用できる「つなポンお得先取り券  
(利用額2,000円)」を75歳以上の高齢者に配布した。

## (3) 市民の声

第26回市民との意見交換会において、つながりづくりポイント事業に対し、  
事業目的が市民に伝わっていない、事業に魅力が無いなど、事業の改善を求め  
る意見が出された。また、高齢者のための予算を減らしたという厳しい意見も  
あった。

## 【第26回市民との意見交換会におけるつながりづくりポイント事業への意見】

### 市民意見の主な内容

- ・つながりづくりポイント事業については、2年位前から始まっているが、当初から目的や取組内容が伝わっていないと感じる。敬老祝金も無くして、この事業の財源に充てたと聞いている。趣旨として、自ら身体づくりに取り組むことが重要であることは理解するものの、内容が一般の皆さんに伝わっていない。もっとPR、アピールして多くの人に参加してもらおうよう取り組んでもらいたい。(第26回鶴城)
- ・つながりづくりポイント事業について、敬老祝金の代替事業の意味があると理解している。しかし、認知度が低いので、広報等でPRをしたり、身近に利用できる店舗が増えればもっと利用できるようになるのではないかと。(第26回河東)
- ・つながりづくりポイント事業は改善されたのか？ポイントが使える場所が少ないなど、魅力を感じない。(第26回北会津)
- ・つながりづくりポイント事業は、敬老祝金を廃止し始めたが、高齢者に冷たい市政のあらわれに思える。この制度は、重点政策といている割には尻つぼみになっており、高齢者のための予算を減らすために行ったのではないかと。(第26回一箕)

#### (4) 令和3年度決算審査における質疑及び要望的意見

令和3年度決算審査において、つながりづくりポイント事業の効果と課題を検証するため、抽出論点に設定し質疑を行った。

事業周知を目的として75歳以上の高齢者に配布した、つなポンお得先取り券は、発行額35,948千円(1人2,000円×17,974人に配布)に対し、利用額は15,380千円であり、利用割合は42.8%にとどまった。

登録団体数は59団体(支援型2団体、参加型57団体)、登録者数は1,448人(支援型45人、参加型1,403人)であり、協力店舗数は128店舗(温泉9、理容51、美容63、バス・タクシー5)であった。

このような令和3年度の実績に対し、市は、若い世代を含めた支援型の登録者数の拡大について検討を行う必要があり、また、市民の認知度向上や、手続きの見直しなどによる事業の利便性の向上、協力店の拡大など、事業の魅力度向上に向けた取組を推進していくとの考えを示した。

委員間討議においては、事業目的が市民に十分理解されているとは考えにくく、事業の魅力度向上に関する課題も多い。また、若い世代も含めた支える側の参加拡大に向けた取組が必要である、との共通認識を確認し、下記のとおり要望的意見を取りまとめた。

## 【令和4年9月定例会議 予算決算委員会第2分科会要望的意見】

### ・つながりづくりポイント事業の改善に向けた取組について

つながりづくりポイント事業は、市民の地域活動参加、高齢者の社会参加の促進、介護予防の推進を目的とする事業であるが、その事業目的が市民に十分理解されているとは考えにくく、また、利用手続きの煩雑さや、協力店数が少ないなど、事業の魅力向上に向けた課題も多い。市は、本事業を重要施策として位置付け、課題の検証を行いながら、市民の認知度向上や、手続きの見直しなどによる事業の利便性の向上、協力店の拡大など、事業の魅力向上に向けた取組を推進していくとしているが、本事業により、地域におけるつながりづくりを推進していくために、市民の認知度の向上に向けた取組、事業の魅力向上に向けた取組と併せて、若い世代も含めた支える側の参加拡大に向けた取組を行うことを要望するものである。

### (5) 文教厚生委員会協議会（令和5年1月25日）で示された今後の取組

令和3年度決算審査における上記の要望的意見を踏まえ、市は令和5年1月25日の文教厚生委員会協議会において、市民ニーズの把握に努めながら、事業の認知度及び魅力向上に向けた取組を進めていくとの考えを示した。

### 【つながりづくりポイント事業について】

#### ○ ニーズ把握（利用者の声）

- ・個人での活動や既存のボランティアなども広く対象としてほしい。
- ・社協でのボランティア活動は対象事業とならないのか。
- ・市民以外のボランティア登録を認めてほしい。
- ・活動期間が短く年度ごとのポイントが貯まらない。
- ・申請手続きがわかりにくい。
- ・登録者名簿を作成するのが大変。
- ・シールを貼るのが面倒。
- ・団体の管理者の負担が大きい。
- ・高齢者だけでは書類作成やシール管理などを行うことが大変。
- ・普段利用する店舗が協力店ではない。
- ・本人が利用券をどこで何に使えるのか分かっていない。 など

#### ○ 事業検証・課題の整理

- ・参加型として登録する高齢者が中心であり、若い世代を含めた支援型の登録が進んでいない状況にある。また、未登録の既存団体もあり、再度の周知を行う必要がある。
- ・市民からは、近くに利用できる店舗がない。普段利用する店舗が協力店ではない。などの声があり、協力店の拡大による事業の魅力向上を図る必要がある。

- ・市民からは、支援型については、個人での活動や既存のボランティアなども広く対象にしてほしい。市民以外のボランティア登録を認めてほしい。などの声があり、参加拡大に向けた制度の検討が必要である。
- ・市民からは、登録申請の他、手帳やシールの管理など、手続きが多く大変。などの声があり、団体の管理者の負担が大きくなっていることが伺われる。

出典：令和5年1月25日文教厚生委員会協議会資料抜粋

## (6) 令和5年度当初予算審査における質疑

令和5年度当初予算審査では、市がどのような改善を図ったかを確認するため、抽出論点に設定し質疑を行った。

しかし、事業改善に資するような具体的な見直しの内容は示されず、さらに、令和5年度における事業の目標値も示されなかった。

このため、委員間討議においては、具体的な改善の取組が不十分であるとの意見、登録団体数や協力店舗数の増加などの取組は一定程度評価できるものの、支え合いの推進やボランティア活動の拡大などの事業目的を推進するためには、健康福祉部のみならず、全庁的な取組が必要であるとの意見、さらに、本事業は老人福祉費に計上されている事業であり、高齢者福祉の向上という本来の目的に立ち返った抜本的な見直しが必要であるとの意見など、様々な認識が示された。

## 3 政策研究の総括

つながりづくりポイント事業は、「全世代の方が地域活動に参加できる仕組みづくり、地域における支え合いを広げていく」ことを目標としている。しかし現在は、地域活動に参加することでポイントが付与される仕組みであり、活動への参加を希望するものの、高齢による身体的不調などから地域活動に参加できない高齢者も一定数いる課題が挙げられる。共生福祉相談員との面談なども活動の一つとして認めるなど、参加条件を柔軟にし、利用者が社会とつながっていることを認識できる仕組みづくりが必要である。また、敬老祝金からつながりづくりポイント事業へと事業移管したことで、市民からは高齢者に対する予算が減らされたとの厳しい声もあることから、高齢者福祉の向上をはじめ、制度の再構築も必要である。

## ● 具体的検討テーマ 3 学校における学習環境の整備

### 1 具体的検討テーマに係る課題認識

前期議会では、具体的検討テーマを「子どもの居場所づくり」として設定し、政策研究が進められた。

まず、学校内における居場所づくりとして、学校図書館の重要性を再認識し、本市が学校司書と位置づける学校図書館支援員の配置も含め、その機能強化を図る必要がある。また、整備が予定されている「子どもたちや子育て世代の方々のための施設」については、市民要望の多い子どもたちの遊び場としての機能以外にも、中高生の居場所としての機能や不登校の傾向にある子どもの受け入れ機能、さらには生活困窮世帯の子どもへの支援につながる機能など、子どもたちの持つさまざまなニーズに応えるとともに、子育て支援包括支援センター機能や、城前地内の会津若松市保健センターの機能も含めた複合的な施設整備を目指すべきであるとした。

さらに、子どもの居場所は、単に施設機能が整っていることだけが重要ではなく、子どもたちに寄り添い、その成長に合わせた支援を行うさまざまな専門職員の存在が重要であり、これら専門職員の人材確保とその処遇改善に向けた検討を進め、人的確保を行う必要があるとした。

このような前期議会における政策研究を踏まえ、今期議会は、具体的検討テーマを「学校における学習環境の整備」とし、特別支援教育の充実や、不登校児童生徒の支援、スクールカウンセラー等による相談支援体制の充実に向けた専門職の人材確保の取組について研究を行った。

### 2 政策研究内容

#### (1) 行政調査の実施

産官学との連携、科学的根拠に基づく教育施策、多様な学びの場の提供等を柱とする教育改革を進めている埼玉県戸田市の取組について、行政調査を実施した。

- ・ 調査地：埼玉県戸田市
- ・ 調査事項：学習環境整備の取組
- ・ 実施日：令和4年10月20日
- ・ 教育相談支援体制の充実と多様な学びの場の提供

戸田市は、不登校の児童・生徒への支援のため、学校復帰のみを目指すのではなく、児童・生徒の社会的自立を促すことを目標とし、誰一人取り残さない教育を実現するため、教育相談支援体制の充実と多様な学びの場の提供に取り組んでいる。

この一つとして教育支援センター「すてっぷ」が挙げられる。教育支援センターとは、不登校児童・生徒などに対する指導を行うために学校以外の場所や余裕教室等において行われる支援のことで、戸田市の教育支援センター「すてっぷ」では、不登校の子どもたちと保護者をサポートする支援などを実施している。

## 【戸田市教育相談体制の充実】



### ① 多様なニーズに応じた教育相談体制

学校生活におけるさまざまな悩みや不安、困りごとに寄り添い、「切れ目のない」「きめ細やかな」サポートができるように、児童生徒や保護者がいつでも気軽に相談できる多様なニーズに対応した教育相談体制を整備しています。



学校で相談できるのは、先生だけではありません！

#### 小学校・中学校

##### 小学校・中学校 スクールカウンセラー

心理面や発達について  
サポートします

- 児童生徒や保護者などの不安や悩み、発達に関する相談
- 教室訪問で学習や生活の様子を観察、支援策を教職員へ助言
- 必要に応じて発達検査の実施 など

##### スクールソーシャルワーカー

子供を取り巻く環境の  
問題をサポートします

- 不登校への対応
- 児童生徒虐待への対応
- 家庭訪問対応
- 福祉機関との連携 など

##### さわやか相談員 ボランティア相談員

各中学校相談室には  
専門の相談員がいます

- 児童生徒、保護者などとの相談
- 教育センター、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーとの連携 など

多様なサポート  
スタッフがいます

#### 市立教育センター

##### 教育心理専門員

土日も  
相談できます

- 児童生徒、保護者などの相談
- 早期就学相談
- 発達検査の実施
- 5歳児発達健診での相談 など

##### 教育支援センター 「すてっぷ」

不登校の子供たちと  
保護者をサポートします

- 不登校対策の拠点
- 不登校児童生徒に応じた支援プログラムの実施
- 不登校児童生徒の保護者支援 など

##### 教育相談コーディネーター 心の教育アドバイザー

学校と関係機関を  
つなぎます

- 学校と各関係機関をつなぐ教育相談体制の構築
- 小・中学校、幼稚園・保育園と連携、訪問、相談
- 一人一人の教育的ニーズに応じた就学相談 など

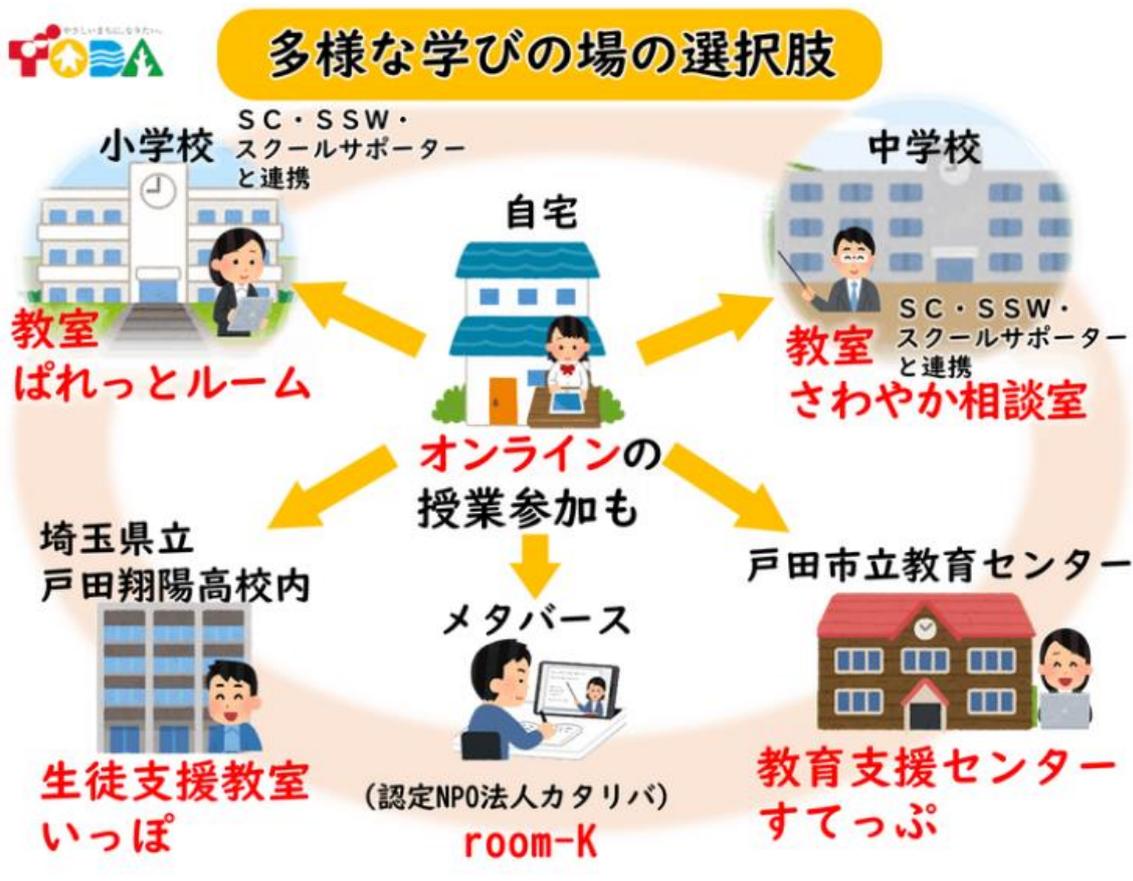
##### 日本語指導員

日本語の学びを  
サポートします

- 市内小・中学校への日本語の訪問指導およびサポート
- 日本語指導が必要な児童生徒などへのアセスメント
- 日本語指導が必要な児童生徒および保護者との相談 など

出典：戸田市ホームページ

## 【戸田市多様な学びの場の提供】



出典：戸田市行政調査資料

### ○教育支援センターすてっぷ

不登校児童支援の拠点として、戸田市立教育センター内に教育支援センターすてっぷを設置。

- ・平日10時から午後3時まで 年190日程度開設
- ・不登校支援の専門家による教育相談支援を提供
- ・一人一人に応じた支援プログラムを提供

### ○校内サポートルームぱれっとルームの設置

不登校傾向にある児童・生徒を早期支援するため、学校内に「ぱれっとルーム」を設置。家、教室以外の第3の居場所として早期支援を行っている。

- ・令和4年度時点で小・中学校12校中3校に設置。全校に拡大予定。

### ○インターネットを活用した不登校支援

認定 NPO 法人カタリバと連携し、インターネットを活用し、不登校児童・生徒へ教育相談、学習支援を提供。

・ 戸田市の教育改革の取組について

戸田市の教育は、教師の「経験と勘と気合い」から、「客観的な根拠に基づく科学的手法」に基づく教育へ改革を進めている。

教師の経験、勘、気合いのみで互いに納得し合ってしまう文化から、データなどをもとに証拠の確保や説明責任を果たし、科学的根拠に基づき、授業や生徒指導、学校経営を行う仕組みづくりを教育改革の柱としている。

そのための取組の一つとして、教育総合データベースの構築など、データに基づく子どもへの支援の仕組みづくりを進めている。

## 戸田市教育政策シンクタンク 教育総合データベース

- ① 誰一人取り残されない、子供たち一人一人に応じた支援の実現  
(子供たちのSOSの早期発見・支援等)
- ② EBPM (EIPP) の推進 (行政課題特定の精緻化や施策の効果測定等)
- ③ 新たな知見の創出  
(匠の技の可視化、学校カルテによる学校現場へのフィードバック等)
- ④ 関係機関の連携促進 (教育委員会と福祉部局等との連携等)

- 教育委員会及び市長部局に分散している子供に関わるデータについて、教育分野を軸にした「教育総合データベース」を整備する。
- 併せて、データの標準化やデータフォーマットのオープン化等により、他自治体においても導入しやすい基盤となることを目指す。

デジタル庁「子どもに関する各種データの連携による支援実証事業」実施団体に採択

<今後の検討課題>

- ✓ 具体的活用イメージ、データ項目・IDの整理
- ✓ 個人情報保護措置、倫理面での配慮
- ✓ 効果的・効率的な活用の在り方
- ✓ 整備すべきシステムの在り方
- ✓ データリテラシーの育成
- ✓ 学校におけるデータ活用の可能性

出典：戸田市行政調査資料

### (2) 当初予算審査及び決算審査における質疑

当初予算審査及び決算審査において、具体的検討テーマを踏まえ、一人一人の状況に応じた教育の充実に向けた相談支援体制の充実、専門的人材確保に向けた取組を抽出論点に設定し、課題の検証を行った。

## ① 特別支援教育の充実に向けた取組

特別支援学級数及び特別支援学級に在籍する児童・生徒数は、毎年増加している。平成24年度と令和4年度を比較すると、特別支援学級数及び特別支援学級在籍児童生徒数は約2倍の増加となっている。

### 【特別支援学級及び在籍児童生徒数の推移】

#### ・特別支援学級数

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4
小学校	18	18	21	21	23	24	30	34	35	38	39
中学校	10	10	11	9	14	14	15	19	18	17	18
合計	28	28	32	30	37	38	45	53	53	55	57

#### ・特別支援学級在籍児童生徒数

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4
小学校	81	77	80	81	80	88	103	128	159	177	201
中学校	40	47	48	44	45	46	42	42	55	59	70
合計	121	124	128	125	125	134	145	170	214	236	271

出典：会津若松市学校教育課データにより作成

また、文部科学省は、通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童・生徒数の割合（推定値）は、小・中学校で8.8%であり、10年間で2.3ポイント増加していることを発表した。（通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査 令和4年12月発表）

特別な支援を要する児童・生徒の数は、特別支援学級だけではなく、通常学級においても増加しており、子どもたち一人一人の状況に応じたきめ細かな支援体制を整える必要がある。

会津若松市教育予算確保協議会（各小・中学校長及びPTA会長により構成）から、市議会に対して毎年度提出される市教育予算編成に関する要望書においても、特別支援教育支援員の継続配置及び増員が要望事項の1番目に挙げられており、教育現場における特別支援教育支援員の重要性がうかがえる。

こうしたことから、予算審査及び決算審査では、特別支援教育支援員など高い専門性を必要とする人材の確保に向けた処遇改善の考え方について、繰り返し質してきたが、市からは、特別支援教育支援員について、学校からの要望や状況を踏まえながら計画的に増員を図っており、また、処遇については、会計年度任用職員とすることで一定程度の改善は図られているとの答弁が繰り返された。

しかし、後述するように特別支援教育支援員の処遇は決して良いものとは言えず、専門性がある人材の確保のためには、処遇改善が必要不可欠であると考えらる。

### 【特別支援教育支援員配置人数の推移】

	H30	R1	R2	R3	R4	R5
小学校	19	19	20	21	24	23
中学校	4	7	8	8	8	11
合計	23	26	28	29	32	34

出典：会津若松市学校教育課データにより作成

### ② 不登校の児童・生徒への支援

不登校の児童・生徒数は、平成24年の小・中学校合計103名から、令和4年は244名となり、10年間で約2.4倍に増加している。

市は適応指導教室ひまわりや教育相談支援の取組等を行っているが、さらなる支援体制の充実や、医療・福祉等の関係機関との連携強化に向けた取組が必要である。

また、児童・生徒や保護者の様々な悩みや不安に対し、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、教育相談員等が、一人一人に寄り添った相談支援に努めているが、教育相談件数は年間6千から7千件ののぼり、さらに、子どもの成長・発達に対し不安を抱える保護者への早期支援などの専門的な相談支援の重要性が増している。

### 【不登校児童生徒数の推移】

	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4
小学校	13	22	24	25	20	31	46	59	62	65	63
中学校	90	115	115	135	141	139	153	151	161	212	181
合計	103	137	139	160	161	170	199	210	223	277	244

出典：会津若松市学校教育課データにより作成

### ③ 専門的な人材確保に向けた取組

上記①の特別支援教育の充実、また、②の不登校の児童・生徒への支援において、大きな役割を担っているのは、特別支援教育支援員や、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、教育相談員などの専門的な人材である。しかし、その雇用条件は決して良いと言えるものではない。

## 【学校における専門スタッフの雇用条件】

学校における専門スタッフの雇用条件（令和5年度予定）

No.	職名	区分	勤務形態
1	学校給食栄養支援員	会計年度任用職員 (専門員・パートタイム)	7時間45分/日 月16日
2	スクールソーシャルワーカー	会計年度任用職員 (専門員・パートタイム)	4時間/日 月12日
3	教育相談員	会計年度任用職員 (専門員・パートタイム)	7時間45分/日 月15日
4	学校図書館支援員	会計年度任用職員 (専門員・パートタイム)	4時間/日 月16日
5	複式学級非常勤講師	会計年度任用職員 (専門員・パートタイム)	6時間/日 週5日
6	特別支援教育支援員	会計年度任用職員 (補助員・パートタイム)	7時間/日 週5日
7	学校事務補助員	会計年度任用職員 (補助員・パートタイム)	7時間/日 月10日、年間90日
8	スクールカウンセラー	有償ボランティア (行政協力員)	2時間/回 年間1校あたり8~28回
9	心の教室相談員	有償ボランティア (行政協力員)	5時間/日 年間105日

出典：会津若松市学校教育課資料

特別支援教育支援員は、会計年度任用職員の中の補助員として雇用されているが、月額報酬は138,327円である。（令和5年4月採用予定 受験案内記載の月額報酬金額）

さらに、スクールカウンセラー及び心の教室相談員は有償ボランティアとしての対応となっている。

子どもたちの豊かな心の育成や、一人一人の状況に応じた教育の充実において、大きな役割を担っている専門的人材について、その専門性に見合った処遇改善の取組が必要不可欠であると考えます。

第2分科会は、予算審査及び決算審査において以上の確認した事項を踏まえ、次のとおり要望的意見を取りまとめた。

## 【令和4年9月定例会議 予算決算委員会第2分科会要望的意見】

### ・特別支援教育の充実に向けた取組について

特別支援学級に在籍する児童・生徒数は、年々増加しており、また、通常学級においても、特別な支援を必要とする児童・生徒が一定数在籍している状況にある。一人一人の状況に応じた教育を充実させていくため、教育現場における専門性の高い人材確保に向けた取組が必要である。このため、県に対してスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなどの専門スタッフの充実について要望するとともに、特別支援教育支援員について、専門性に見合った雇用条件の改善を行い、人材確保に努めることを要望するものである。

## 3 政策研究の総括

### ①科学的データによる特別支援教育支援員をはじめとする専門スタッフの確保

本市では、特別支援教育支援員をはじめとする専門スタッフを確保しているものの、実際の教育現場で話を聞くと、人員不足に悩まされていることがうかがえる。また、教育予算確保協議会からも特別支援教育支援員の継続配置及び増員が要望事項の1番目に挙げられており、十分な人員配置には至っていない。このため、戸田市の「客観的な根拠に基づく科学的手法」のように、データをもとにした特別支援教育支援員をはじめとする専門スタッフの適切な人員配置が必要である。

### ②不登校児童・生徒への支援体制の構築

本市においては、各学校に特別支援教育支援員が配置されているものの、横断的なつながりがなく、事例や支援の在り方が十分に共有できない状況にある。また、スクールカウンセラーやソーシャルワーカーなどは複数校を担当する状況で、限られた時間での児童・生徒対応となっており、十分な支援体制とはいえない。さらに、本市には適応指導教室ひまわりがあるものの、教室に訪れた児童・生徒への対応に留まっている状況にある。

## ● 具体的検討テーマ 4 ごみ減量化の取組

### 1 具体的検討テーマに係る課題認識

ごみ減量化の取組については、政策討論会第2分科会（平成19年4月から平成23年8月まで）において、具体的検討テーマとして設定し政策研究が行われた経過がある。

当該政策研究では、環境政策を専門とする東洋大学経済学部山谷修作教授を招聘した政策研究セミナーの開催、三条市バイオマスタウン構想に取り組む新潟県三条市及び産学官民協働によるごみ減量化に取り組んでいる石川県金沢市への行政調査などによる研究や、市のごみ減量化の取組についての検証が行われ、次のとおり政策提言を行った。

#### 【ごみ減量化についての政策提言 政策討論会第2分科会（平成19年4月から平成23年8月）】

##### 1 ごみ減量化に向けた意識啓発の充実・強化

###### (1) 分別収集の周知・徹底を促進すること

少しの手間で大きな効果を得られやすい生ごみの水切り徹底やたい肥化の推進、雑がみの分別徹底など、ごみの分別方法はもちろん、その意義や目的など根本的な部分も含めて市民へ周知、徹底を図ることが必要である。その周知方法としては、出前講座など直接対面形式で行う双方向型の情報提供に積極的に取り組む必要がある。

###### (2) 環境教育の充実・強化を図ること

ごみ問題を既存の行政の枠組みの中だけでなく全庁的な問題としてとらえ、市民一人ひとりが自発的かつ継続的に実践したり、大人と子どもが相互に協力しあいながら取り組めたりするような環境教育のあり方を構築、推進していく必要がある。

###### (3) 組織横断的な取組の推進を図ること

ごみ減量化に取り組む組織体制として、子どもたちへの教育であれば教育委員会との連携が、高齢者や障がい者のごみ問題であれば健康福祉部との連携が必須である。担当部署だけの限定的な取組はもはや限界であり、全庁横断的な取組として推進することが必要である。

(4) 5 Rの実践を普及すること

リフューズ（断る）、リデュース（排出抑制）、リユース（再使用）、リペア（直す）、リサイクル（再資源化）の5 Rの実践を市民に広く普及、推進していくことが必要である。特にごみは発生させないことが第一であることから、マイバック・マイ箸運動や食事を食べ残さないなどリフューズ、リデュースを支える行動を積極的かつ重点的に推進していくことが必要である。

(5) インセンティブ等を効果的に付与すること

ごみの減量化の取組に対してインセンティブを効果的に付与するしくみをつくり、市民が減量化に取り組みやすい土壌の形成を図る必要がある。

(6) 協働による取組を推進すること

市民・行政・事業者・NPOなどが連携してそれぞれ役割分担し、共通の意識のもと、協働によるごみ減量化の推進に取り組んでいくことが重要であり、必要である。

(7) 情報の積極的な公開を図ること

本市が抱えるごみをめぐる問題について、その費用も含めて詳細かつ積極的に市民へ公表し、説明責任を果たしながら市民のごみに対する意識の高揚を図ることが必要である。

2 ごみの有料化についての継続的な調査研究

ごみの有料化については、全国において半数以上の自治体が導入しその効果を実証されているものの、本市においては経済状況の悪化やごみの排出量が減少していることなどから時期尚早との判断に至った。しかしながら、会津若松地方広域市町村圏整備組合における焼却施設の更新をはじめ新たな最終処分場の確保など、100億円を超える巨額の建設費用（ごみ焼却処理施設及び最終処分場の建設費）を要するごみ処理施設整備問題を抱える本市にとって、ごみの減量化とごみ処理経費の削減は喫緊の課題であり、費用対効果の面から考えてもごみの有料化は避けては通れない問題である。よってごみの有料化については、経済状況等を十分に踏まえながら、ごみの減量化によって生み出された削減費用を施設整備のために基金化することも含め、導入時期や導入手法等も含めて継続的に調査研究を進めていくべきと考える。

しかし、政策提言を行ってから10年が経過した今日においても、ごみ排出量について改善の状況はみられない。

また、令和8年4月稼働予定である、会津若松地方広域市町村圏整備組合が建設する新ごみ焼却施設について、本市の排出割当量が1日当たり82.1トンとして示されたことにより、市は燃やせるごみの排出量について、令和7年度の目標値を年間29,983トン（1日当たり82.1トン）に設定し、緊急減量化対策事業などにより、燃やせるごみの排出量削減を重点的に進めていくこととしている。

ごみの減量は地域環境のみならず、地球環境の保全にも大変重要な課題であり、さらに、ごみ処理に係る市の財政負担は非常に大きな問題であることから、具体的検討テーマを「ごみ減量化の取組」とし、本市におけるごみ減量化の取組について研究を行った。

## 2 政策研究内容

### (1) 行政調査の実施

ごみ減量の取組を継続して実施し、ごみの排出量全国第2位（1人1日当たり632グラム）を達成している東京都日野市の取組について、行政調査を実施した。

- ・調査地：東京都日野市
- ・調査事項：ごみ減量化の取組
- ・実施日：令和4年10月19日
- ・日野市におけるごみ減量化取組内容

平成11年当時、多摩地域31町村において、日野市が不燃ごみ量及びリサイクル率においてワースト1位、1人1日当たりごみ量はワースト4位であった。

日野市のごみは、多摩地区25市1町で構成する東京たま広域資源循環組合の最終処分場に埋め立てられるが、ごみ排出量増加により、億単位の追徴金が課されるおそれがあり、ごみ排出量の削減が大きな課題であった。

#### ○第1次ごみ改革の実施（ごみ収集方式の変更及びごみ処理手数料の有料化）

日野市はごみ排出量増加の主たる原因を当時のごみ収集方式として採用していたダストボックス収集方式にあると考えた。

ダストボックス収集方式は、ごみを24時間いつでも誰でも何でも出せる方式であり、ごみの分別・資源化に不適當であり、また、設置場所周辺的生活環境を悪化させ、交通の支障とまでなっていた。

### 【日野市のダストボックス収集の様子】



出典：日野市ホームページ

日野市は平成12年にダストボックス収集方式から、戸別収集方式に切り替えるとともに、ごみ処理を、有料指定袋制による有料化とした。

戸別収集方式+ごみ処理有料化は、排出者の責任の所在が顕著であり、排出量に応じた手数料負担が課される。また、戸別収集について、高齢者の見守り支援やごみ出し困難者への支援を実施するなど、付加価値を高める取組を行っている。

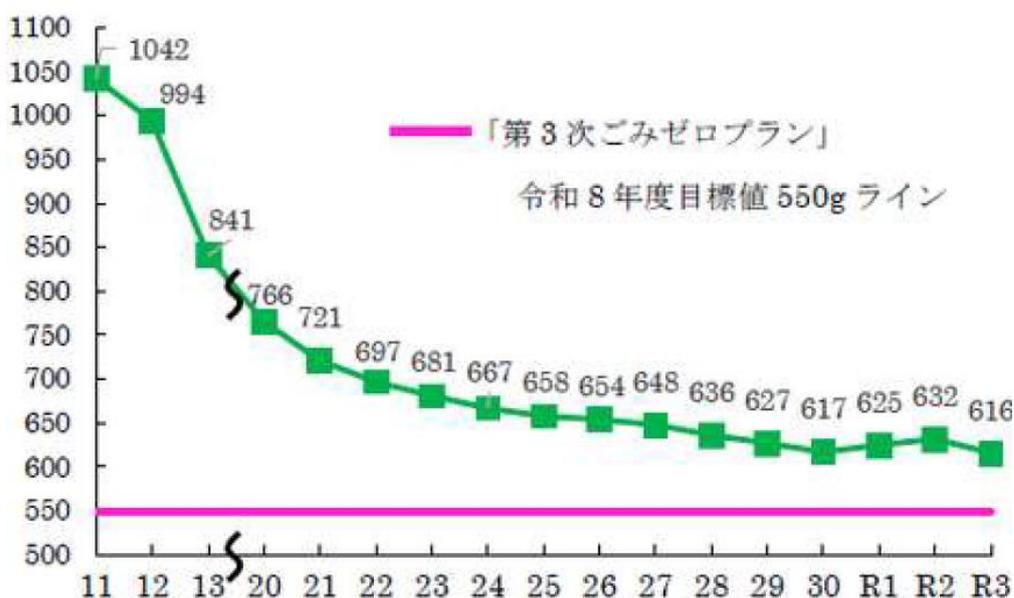
この大きな制度変更に当たっては、市内全域で説明会を600回以上開催するなどし市民理解を得ることに努力した。

### 【日野市のごみ収集方式の変更概要】

ダストボックス収集方式	戸別収集・有料方式
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ダストボックスは可燃ごみは30世帯に1個、不燃ごみは15世帯に1個の割合で設置し、市内7,200箇所設置。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・可燃ごみ、不燃ごみは有料指定袋により各戸排出。(集合住宅棟は共同排出場所に排出)</li> <li>・ごみ処理手数料は、1リットル当たり2円に設定                      小袋10リットル=1枚20円                      中袋20リットル=1枚40円                      大袋40リットル=1枚80円</li> </ul>

この取組の結果、一人一日当たりのごみ排出量は、平成11年：1,042g から平成13年：841g の201g 減となった。ごみ減量の効果はその後も継続しており、令和2年度実績値は632g となっている。

## 【日野市 ごみ排出量の推移】



出典：日野市ホームページ

### ○第2次ごみ改革の実施（プラスチック類ごみの資源化推進）

第1次ごみ改革から20年が経過した平成31年当時、市民のごみ減量に対する意識が薄れ、ごみ排出量の減少幅が小さくなっていた。

また、不燃ごみの約8割を占めるプラスチックごみの資源化が大きな課題となっていた。

このため、日野市はプラスチック類ごみの資源化推進を柱とする第2次ごみ改革を実施した。

プラスチック類ごみは、①プラスチック製容器包装、②製品プラスチックの2種類がある。①プラスチック製容器包装については、容器包装リサイクル法に基づき、消費者は分別排出、市町村は分別収集、事業者はリサイクルの義務を負っている。

日野市は、①プラスチック製容器包装に加え、②製品プラスチックも一括して収集することにより、プラスチック類ごみの資源化推進、不燃ごみ排出量の削減を推進している。

### ○日野市のごみ減量化の取組（その他）

- ・平成20年度に市民、スーパー等の事業者、市により「レジ袋無料配布中止に向けた共同会議」を設置し、レジ袋無料配布中止の推進とマイバック運動を展開

- ・ダンボールコンポストの普及による生ごみ排出量削減の推進
  - ・株式会社ジモティー（インターネット掲示板サービス事業者）と連携した粗大ごみのリユースの推進 など
- ごみ減量化の取組を推進している。

## (2) 当初予算審査及び決算審査における質疑

令和5年度当初予算審査及び令和3年度決算審査において、ごみ減量化の取組を抽出論点に設定し、課題の検証を行ってきた。

### ① ごみ総排出量の推移

市では、ごみ減量の目標値として令和7年度の1人1日当たりのごみ総排出量について、970グラムに設定している。

しかし、実績は約1,250グラムの横ばいで推移しており、目標値から乖離した状況が続いている。

#### 【ごみ総排出量の推移（単位：1日当たり、グラム）】

ごみ総排出量の推移

（単位：1人1日当たり グラム）

	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7
目標値	1,216	1,185	1,154	1,124	1,093	1,062	1,031	1,001	970
実績値	1,259	1,250	1,257	1,241	1,231	1,229			

出典：会津若松市廃棄物対策課データにより作成

### ② 燃やせるごみ排出量の推移について

市は令和3年4月に改訂した一般廃棄物処理基本計画において、重点目標として、燃やせるごみの排出量を令和7年度年間29,983トン（1日当たり82.1トン）に設定し、燃やせるごみの排出量削減を重点的に進めていくこととしている。

#### 【燃やせるごみ排出量の推移（単位：1日当たり、グラム）】

燃やせるごみの排出量の推移

（単位：年間排出量、トン）

	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7
目標値	41,962	41,269	41,305	39,418	37,531	35,644	33,757	31,870	29,983
実績値	41,962	41,269	41,305	39,665	38,410	38,043			

出典：会津若松市廃棄物対策課データにより作成

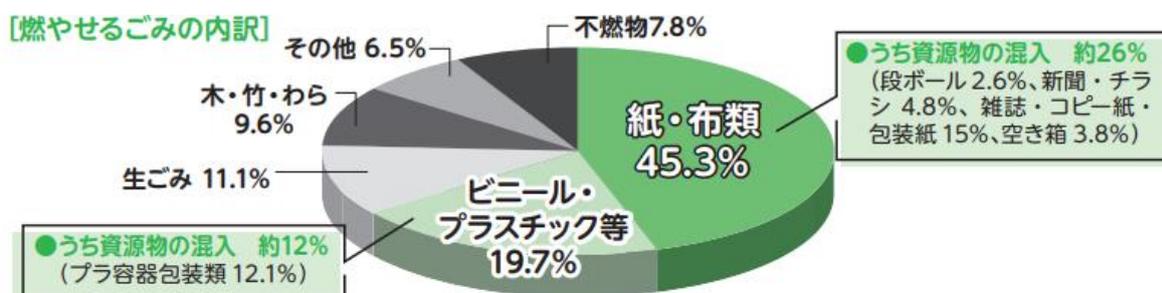
### ③ ごみ減量化の取組

上記のごみ排出量目標値の達成に向け、市は資源化品目の追加（古着の拠点回収）、全市一斉ごみ減量運動（市清掃指導員によるごみステーションでの立合い・排出説明）、雑がみの分別徹底、ごみ情報紙の発行、事業系ごみの適正排出の推進など、リサイクルの推進と市民意識の啓発の取組を進めている。

### ④ ごみ減量化の課題

#### ・燃やせるごみの削減に向けたごみ分別の徹底

市が重点目標としている、燃やせるごみの削減について、燃やせるごみには、資源化が可能な紙やプラスチック類が大きな割合で含まれていることがわかっており、ごみ分別の徹底が必須である。



出典：会津若松地方広域市町村圏整備組合環境センター「令和2年度燃やせるごみのごみの組成検査より」

#### ・市民意識の啓発

ごみ減量化に向けては、一人一人がごみの減量を「自分ごと」として取り組む必要がある。そのためにも、引き続き、全市一斉ごみ減量運動などの意識啓発の取組を進めていく必要がある。



出典：会津若松市ホームページ

#### ・ ごみ処理有料化の検討

ごみ処理の有料化は、ごみ排出の抑制やリサイクルの推進等を目的に導入する自治体が増加し、全国では約6割を超える自治体が既に導入している。

また、会津若松地方広域市町村圏整備組合の構成自治体のうち、会津坂下町が既に有料化を導入しており、6町村が令和7年度までに有料化について検討することとしている。

市は、新ごみ焼却施設の整備において、ごみ処理有料化の検討が国の補助要件となっており、検討を進めていくとしている。

ごみ処理の有料化については、行政調査を実施した日野市においても、生活保護世帯や児童扶養手当受給世帯等に対する減免措置のほか、子育て世帯や高齢者世帯におむつ専用収集袋を配布するなど、市民生活に配慮した制度設計を講じている。

ごみ処理の有料化はその効果や市民生活に対する影響など課題が数多くあり、慎重に検討を行う必要がある。

### 3 政策研究の総括

ごみ減量化に向けた啓発活動の一つとして、職員がごみステーションに赴き、直接市民に減量や分別の説明をし、減量啓発の取組を行っていることは評価できる。ただし、ごみの分別が徹底されておらず、集積するのみとなってしまうごみステーションもある。そのため、このような町内会に対し、どのような指導を行っていくのか今後とも注視していく必要がある。

### 第3 次期議会への申し送り事項

#### 1 「地域との連携による防災・減災対策」について

##### ① 避難行動要支援者の取組

令和3年5月に改正された災害対策基本法により、個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。平成30年度3月に災害時要配慮者支援プランを策定した本市の名簿情報提供同意者数は、令和5年1月現在において7,856名中4,445名と同意率が56.6%となっている。

今後、さらなる同意者数を増やすには、名簿情報提供について本人の同意を得るための取組や、個別避難計画を福祉分野と連携し作成するなどの作成手法、名簿情報の管理の在り方、避難時における実効性をどのように確保するかなど検討が必要な課題が数多くあり、引き続き市の取組を注視する必要がある。また避難行動要支援者の避難経路・避難計画については、市が責任をもって構築する必要がある。

##### ② 自主防災組織等の地域における防災活動の取組

自主防災組織の組織率は令和5年2月現在で4.6%にとどまっているものの、多くの町内会では自主防災組織設立の意思があることが令和5年度の予算審査において明らかになった。また、大戸地区においては大戸町地域防災委員会が「大戸町防災マップ」を独自に作成し、またいくつかの新たな自主防災組織の設立が検討されるなど、地域での防災意識は高まっている。

市は、災害リスクの高い地域について自主防災組織の設立を積極的に働きかけていくとしているが、世帯数が少ないなど現実的に町内会単位での防災活動が難しい地域がある。このため、地域づくり委員会や地区社会福祉協議会など、一定程度広い地域単位による防災活動の取組について検討する必要がある。

また、自主防災組織に対する市の助成は設立時のみとなっているが、継続的に充実した活動ができるよう、支援の仕組みについて検討する必要がある。支援に当たっては、自主防災組織がどのようなものを必要としているのか、何に取り組みたいかなどのニーズを調査した上で、地域の実情に応じた適切な補助の在り方を検討する必要がある。

#### 2 「地域住民が皆社会参加できる地域づくり」について

つながりづくりポイント事業は、市民の地域活動参加、高齢者の社会参加の促進、介護予防の推進を図る取組であるが、その趣旨が市民に十分理解されている

とは考えにくい。市民の認知度や事業の魅力向上に向けた取組と併せて、若い世代も含めた支える側の参加拡大に向けた取組となっているか注視していく必要がある。また、つながりづくりポイント事業の抜本的な事業見直しを含めて研究・検討する必要がある。

### 3 「学校における学習環境の整備」について

#### ①特別支援教育支援員をはじめとする専門スタッフの人材確保

特別支援学級に在籍する児童・生徒数は年々増加しており、また、通常学級においても、特別な支援を必要とする児童・生徒が一定数在籍している状況である。一人一人の状況に応じた教育を充実させるため、教育現場における専門性の高い人材確保に向けた取組が必要である。このため、特別支援教育支援員をはじめとする専門スタッフについては、専門性に見合った雇用条件の改善を行い、人材確保に努めているか引き続き注視する必要がある。

#### ②特別な支援を必要とする児童・生徒への支援の在り方

市では、適応指導教室ひまわりにおいて不登校児童・生徒への支援活動をしているものの、実際には教室を訪れた児童・生徒に対しての支援にとどまっており、その他の環境においての支援がいきわたっていない状況にある。本来の教育支援は不登校児童・生徒への対応に留まるものではないことから、適応指導教室ひまわりが教育支援のセンター的役割を担い、一人一人の実情に応じた包括的支援を行うことについて考える必要がある。

#### ③義務教育学校の在り方

令和3年度には、本市において初めて河東学園が義務教育学校となった。小学校から中学校までの義務教育を一貫して行う新たな学校の仕組みの中で、教育の在り方や子どもたちの学習環境など、さまざまな課題を研究・検討する必要がある。

#### ④コミュニティ・スクールの役割

子どもの減少による子ども会の規模縮小をはじめ、子ども会へ入会しない家庭がみられるほか、同じ地区に住んでいても通学する学校が異なるなどの理由から、子どもたちの地域とのつながりが減少していることも不登校の要因の一つと考えられる。そこで、地区の特色を生かして運営するコミュニティ・スクールは、子どもや保護者のつながりに寄与し、その役割はますます重要となってくることから、取組を進めていく中での課題を注視する必要がある。

#### ⑤小規模特認校へ長距離通学となる家庭に対する支援の在り方

小規模特認校は、少人数教育により児童・生徒がきめ細やかな指導を受けることができ、学校復帰をする児童・生徒への教育において重要なものである。長距離通学になる児童・生徒もいることから、その支援を検討する必要がある。

### 4 「ごみ減量化の取組」について

ごみの減量化について、市では令和7年度までに1人1日あたりのごみ排出量を970グラムとすることを目標としていることから、この目標達成に向けた手法や進捗状況を注視する必要がある。また、ごみの有料化については、導入時期や手法も含め慎重に取り組む必要がある。

### 5 「新型コロナウイルス感染症対策」について

新型コロナウイルス感染症について、市では会津若松市新型コロナウイルス感染症対策総合本部を設置し、ワクチン接種の実施、基本的な感染対策の徹底、福祉施設等での感染対策及び緊急経済対策など、部局を横断し全庁的にさまざまな対応を行ってきた。また、第2分科会では予算審査及び決算審査を通じて、新型コロナウイルス感染症対策や新型コロナウイルスワクチン接種などの各種事業が適切に事務執行されているのか確認してきたところである。令和5年5月8日、新型コロナウイルス感染症は、感染症法上の取扱いが「新型インフルエンザ等感染症（2類）」から「5類感染症」の位置付けとなったが、今後とも感染症対策については注視する必要がある。

## 第4 取組経過一覧

### 1 政策討論会第2分科会の政策研究経過

年	月 日	内 容
令和元年	9月3日	□自主研究（前期議会からの申し送り事項の確認、政策研究テーマの検討）
	10月1日	□自主研究（政策研究テーマの検討）
	10月29日	□自主研究（政策研究テーマの検討）
	11月8日	□自主研究（今後の進め方、行政調査等の検討）
	11月26日	□自主研究（行政調査に向けての研究）
	12月5日	□自主研究（地域課題の検討）
	12月13日	□自主研究（地域課題の検討）
	12月25日	□自主研究（政策研究テーマに係る課題、政策研究セミナーの検討）
令和2年	1月14日	□自主研究（行政調査に向けての研究、政策研究セミナーの検討）
	1月20日～21日	□行政調査（茨城県常総市・栃木県日光市＝災害を教訓とした防災対策の取組）
	1月24日	□自主研究（行政調査の総括、政策研究セミナーの検討）
	2月13日	□自主研究（政策研究に係る市民意見、政策研究セミナーの検討）
	3月19日	□自主研究（政策研究セミナーの検討）
	3月27日	□政策研究セミナー（福島大学准教授・中村洋介氏「災害への備えと地域との連携による防災・減災の取組」）※講師都合により中止
	4月23日	□自主研究（今後の進め方の検討）
	6月17日	□自主研究（政策研究に係る地域課題の検討）
	7月8日	□自主研究（政策研究に係る地域防災計画の検討）
	7月16日	□自主研究（政策研究に係る市民意見の検討）
	7月28日	□自主研究（政策研究に係る地域防災計画の検討）
	8月7日	□自主研究（今後の進め方の検討）
	10月13日	□自主研究（政策研究に係る中間報告について）
	10月20日	□自主研究（政策研究に係る中間報告について）
	10月29日	□政策討論会全体会・中間報告
	10月29日	□自主研究（分野別意見交換会について）
	11月13日	□自主研究（分野別意見交換会、防災対策普及員の取組の検討）
	12月3日	□自主研究（分野別意見交換会について）
	12月16日	□自主研究（分野別意見交換会について）
	12月23日	□自主防災組織との分野別意見交換会※新型コロナウイルス感染症の影響により中止

年	月 日	内 容
令和3年	1月15日	□自主研究（自主防災組織へのアンケート結果の確認）
	2月8日	□自主研究（自主防災組織へのアンケート結果の総括、政策研究に係る地域福祉計画、高齢者福祉計画・第8期介護保険事業計画、障がい者計画の検討）
	5月14日	□自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	5月20日	□自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	6月28日	□自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月5日	□自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月14日	□自主研究（政策研究に係る中間総括のまとめ）
	7月19日	□政策討論会全体会・中間総括
	9月2日	□自主研究（前期体制からの申送り事項の確認、今期体制における政策研究テーマの検討）
	9月22日	□自主研究（政策研究テーマの検討）
	10月13日	□自主研究（政策研究テーマの検討）
	10月27日	□自主研究（具体的検討テーマの設定、行政調査の検討）
	11月12日	□自主研究（調査研究手法の検討、行政調査に係る事前学習）
	11月17日	□自主研究（河東義務教育学校の現地確認）
	11月19日	□自主研究（河東義務教育学校の現地確認の総括、行政調査に係る研究項目の検討）
	12月15日	□自主研究（行政調査に係る研究項目の検討）
12月23日	□自主研究（行政調査に係る研究項目の検討）	
令和4年	1月21日	□自主研究（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う行政調査の中止及び代替手段の検討）
	2月9日	□自主研究（行政調査事項について、東京都荒川区からの書面による回答に対する確認）
	4月12日	□自主研究（地域防災、地域福祉、教育についての課題の確認）
	4月27日	□自主研究（地域防災、地域福祉、教育についての課題の確認）
	5月26日	□自主研究（市民との意見交換会で出された意見についての確認）
	6月17日	□自主研究（地域防災をテーマとした地域住民との分野別意見交換会の検討）
	6月22日	□自主研究（地域防災をテーマとした地域住民との分野別意見交換会の検討）
	7月20日	□自主研究（地域防災をテーマとした地域住民との分野別意見交換会の検討）

令和4年8月に、通年議会の導入と併せて、政策討論会の政策研究機能を、予算決算委員会の機能として整理し、各分科会の政策研究が引き継がれた。

## 2 予算決算委員会第2分科会の政策研究経過

年	月 日	内 容
令和4年	8月10日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査の調査項目及び調査対象とする自治体の検討）
	8月19日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査の調査項目の検討）
	10月7日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査の事前学習）
	10月19日 ～20日	<input type="checkbox"/> 行政調査（東京都日野市：ごみ減量化の取組、埼玉県戸田市：学習環境整備の取組）
	10月21日	<input type="checkbox"/> 自主研究（行政調査の総括）
	11月14日	<input type="checkbox"/> 自主研究（地域防災をテーマとした地域住民との分野別意見交換会の検討）
令和5年	4月19日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る最終報告のまとめ）
	4月25日	<input type="checkbox"/> 予算決算委員会・所管事務調査の報告
	5月11日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る最終報告のまとめ）
	5月22日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る最終報告のまとめ）
	6月1日	<input type="checkbox"/> 自主研究（政策研究に係る最終報告のまとめ）