

# 令和5年度 企画総務委員会 行政視察報告書



**期 間** 令和5年11月8日（水）～11月10日（金）

**視察先** 山口県山口市  
「率先避難や呼びかけ避難体制の構築」  
山口県下関市  
「下関市リノベーションのまちづくりガイドライン」  
大分県別府市  
「別府市におけるインクルーシブ防災事業」

**参加者** 議員 委員長 犬飼勝博、副委員長 山本道代  
稲垣一夫、本郷照代、大塚久美子、  
松崎隆治、小林孝幸、福西章人  
随行 危機管理局 危機管理課 主任主査 鈴木 徹  
議会事務局 議事課 主査 杉浦弘樹

## 率先避難や呼びかけ避難体制の構築について

【日時】令和5年11月8日(水) 15時～16時30分

【場所】山口市役所

### 1. 視察地の概要

山口市の市街地形成は、1355年頃、西国の覇者大内氏が山口に居館を構えたことで原型が出来上がった。

明治4年の廃藩置県により山口県庁が置かれ、昭和4年に市制を施行した。

平成17年に小郷町などと合併し、新「山口市」が誕生。平成22年には阿東町が編入し、面積1,023㎢。人口約197,000人の県庁所在地となった。



(山口市役所にて)

### 2. 調査事項の概要

山口市では「平成30年7月豪雨」の検証結果を踏まえ、災害リスクを抱える地域住民による自主的な避難体制づくりを県と市町が一体となって推進する必要があった。

住民の高齢化や、住民ごとの防災意識の違いの解消を課題と捉え、災害時の緊急連絡網を活用し、各地区の防災リーダーが中心となって、情報伝達や実働避難の訓練を行っている。こうした訓練を通じ、率先避難や呼びかけ避難体制の定着を図っている現状と課題などを視察した。

### 3. 主な質疑とその回答

**Q. 「平成30年7月豪雨」の当時の被災状況やその時の対応、また、その際の経験を基にした今日に至る災害対策などを教えてください。**

A. 山口市における被災状況については、床下浸水6件で大きな被害はありませんでした。西日本での被害から、ハザードマップに示している災害リスクの高い地域で、災害による死者が発生・避難行動をとっていなかったことから、ハザードマップの有効性を再認識し、災害リスクの周知と災害リスクに応じた対策（住民避難行動促進事業）を推進しました。

**Q. 各地区の防災リーダーの選任方法はどのようなですか。また、男女比についてはどのようなですか。**

A. 防災リーダーについては、自主防災組織において、適任者を選定しており、市は選任しておりません。

また、本市では、毎年自主防災組織フォローアップ研修を実施しており、研修において、地域防災リーダー研修の講義を実施しています。

各組織の防災リーダーについては、管理しておりませんが、地域防災リーダー研修の受講者の男女については、令和元年度から令和4年度までの4年間で、278名中、女性は24名の参加であり、女性の参加率は約8%です。

**Q. 防災リーダーの任期についてはどのようなのですか。また、研修などは行っていますか。**

A. 任期については、各自主防災組織の役員変更等によるので、任期を定めていません。

研修は、自主防災組織フォローアップ研修を実施しています。

また、県の事業として地域の防災活動促進に寄与する意思のある方を対象とした「自主防災アドバイザー養成研修」を受講し、山口県自主防災アドバイザーとして登録された方については、毎年活動意向を調査しております。

**Q. 一つの地区の規模（世帯数や住民数など）は、平均してどのくらいですか。**

A. 市内 21 地域で区分いたしておりますが、最多は小郡地域の 12,505 世帯 25,412 人、最少は名田島地域の 555 世帯 1,202 人で、平均すると 4,311 世帯 8,937 人です。

なお、実際の活動単位については、自治会単位でありグループ作りについては概ね自治会の班単位となります。

**Q. 緊急連絡網の所持者はどなたですか。また、連絡するときの手段についてはどのようなのですか。**

A. 連絡網の所持者については、緊急連絡網の班員の方となり、市に提出は求めていませんが、自主防災組織の編成等の変更時に、緊急連絡網を市に提出される場合もあります。

連絡手段については、連絡網による電話や、訪問・拡声器等を使用した呼びかけ等があります。

**Q. 情報伝達や実働避難の訓練を実施してみえますが、訓練の中で見えてきた課題はどのようなのですか。**

A. 地域の状況は様々であり、地域にあったやり方ですすめながら、よりよい体制を作り上げる必要があるということです。



(視察中の様子「委員長挨拶」)

**Q. 呼びかけ避難の対象者は、どのような方ですか。**

A. ハザードマップ等で災害リスクがある地域に住まわれている方要配慮者等に対象を絞り込みはしているものではありません。

**Q. 訓練の際、避難先で防災講話を実施してみえるとのことですが、具体的な効果として挙げられるような事例がありましたら、ご教示ください。**

A. 本市では、防災士会に講師を依頼して、防災講座を実施しており、避難訓練の避難所を会場として、防災講座を実施することで、訓練に参加した多世代を対象に防災に関する意識向上に繋がっています。

**Q. 住民ごとの防災意識の違いとは、具体的にどのようなものですか。また、その対応策についてはどのようなのですか。**

A. 防災情報に関する関心の程度が違い、自主防災会で避難時持ち出しグッズを配付しても、避難訓練時には、持参するものがいなかった等地域で積極的に防災に取り組んでいても、住民には浸透していない等の例がありました。



(企画総務委員会・山口県山口市)

過去の災害経験や災害リスクの有無などの要因から、地域によって危機意識の差があることから、地域特性に応じた災害（高潮や土砂災害等）を想定した実動訓練を実施し、住民の防災意識の啓発に努めています。

#### 4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

- 平成 30 年 7 月豪雨で山口市では大きな被害はなかったが、県が検証した結果、被災した地域のほとんどが、ハザードマップで土砂災害警戒区域の災害リスクがあると公表していた地域であった。更に県が実施したアンケート結果では、被災者は「危ない」と感じていても、48.7%の人は避難行動をとっていなかったことが分かった。その結果から、災害からの逃げ遅れゼロを目標に、住民自身が災害リスクを正しく認識し、早期に避難行動をとることで災害からの逃げ遅れによる人的被害ゼロを目標に、県と市町が一体となって率先避難に関する体制づくりを推進する事業を行ったと説明を受けた。

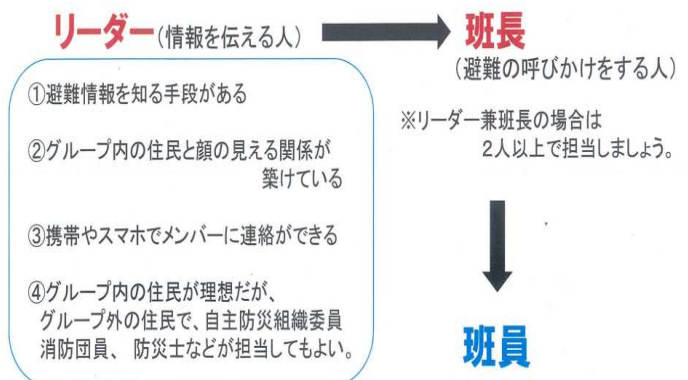
具体的な取組では、各地域から推薦を受けた自治会の中からモデル自治会を選定し、自治会役員への説明会や避難体制の中心となる防災リーダーの選定、連絡網構築の支援等を行い、その後、全地域に展開完了した。避難体制の構築に向け、避難体制づくり支援員を派遣し、住民が呼びかけあって避難する体制を作ることや、避難所を運営するための手引を作る等、有効な取組と感じた。

山口市の視察を行い、改めて住居地の災害リスクをハザードマップ等で認識し、率先避難や呼びかけによる避難体制づくり、避難訓練の必要性等を認識することができた。

本市でも、地球温暖化等の影響により、豪雨災害による被害が発生している状況であり、豪雨災害による人的被害を防ぐためにも、今回視察した内容の率先避難や呼びかけ避難体制の構築が求められるので、先進事例を参考に西尾市の防災・減災対策の取組に繋げていく必要がある。

- 山口市では、平成 30 年 7 月の豪雨災害時、災害リスクが高いと公表していた地域で死亡事案が発生し、避難行動をとっていない人が 48.7%おり、この時の教訓から、地域住民による避難体制づくりを県と市町が一体となって行われている。市民が主体となって活動するためには、日頃からの町内会の活動、また近隣の人との顔が見える関係性が重要になってくる。地域によって防災意識の違いがあると考えられるため、自主防災会への積極的な啓発活動を本市にも働きかけていきたい。

呼びかけグループは10世帯以内で構成しましょう。



(山口市「呼びかけグループ」の例)

(企画総務委員会・山口県山口市)

- 山口市では、平成 30 年 7 月豪雨の発生により、当時の被災状況やその対応、経験を基にした災害対策事業として、住民避難行動促進事業を展開した。ハザードマップの有効性を再確認し、災害の有効性と災害リスクに応じた対策を推進しながら今日に至っている。呼びかけ避難の対象者は、ハザードマップ等において、災害リスクのある地域に住んでいる住民を対象にしているが、該当者を絞ることはしていないとのこと。本市においては、全て実施していない現状から要支援者だけでも取り組んでいけるようになれば、町内会、民生委員の方々も安心されると思われるので、実施すべきと考える。その為にも、早めの情報の発信をすることに取り組むべきである。

- 「率先避難」と口で言うのは容易いが、実際に災害リスクが高まってきた時、避難行動が取れるか甚だ自信がないというのが多くの人の本音ではないだろうか。山口市においても平成 30 年 7 月の豪雨災害時には、実に 48.7%の人が避難行動を取っていなかったということである。これは本市においても同様のことが言えると思う。そこで考えられたのが、避難体制づくり支援員を養成し、避難所運営の手引きを作成、避難訓練・避難所運営訓練に結びつけていくという仕組みである。

率先避難・呼びかけ避難の体制づくりでは、呼びかけグループを 10 世帯以内で構成するよう示され、リーダー⇒班長⇒班員へと情報を伝える、としている。このような具体的なノウハウは地区役員にも分かりやすいと思う。たいていは地区役員も 1 年交替で、引き継ぎをしっかりとしないか毎年毎年、一からやり直しになってしまうからである。こうしたマニュアル作りは、是非とも本市の各町内会で進めるべきと感じた。地域の状況は様々なので、地域にあったやり方で進めながらより良い体制づくりを、とのことだが、全く同感であるし、本市においてもすぐにでも取り組んで行く必要があると思う。



(広島市「豪雨災害伝承館」にて)

山口市を視察する前に「広島市豪雨災害伝承館」(令和 5 年 9 月 1 日開館)を見学したので、一層、豪雨災害の悲惨さ、備えることの重要性が痛感され、いつかでなく、今すぐ備えを！という強迫観念に似た思いが募った。

- 近年の豪雨災害から住民の適切な避難行動を促進することは重要であり、実践的な地域における避難について学んだ。地域性もあるが、住民の防災意識の向上や取組に行政の働きかけが重要であると考え。地域の防災リーダーが中心となって、地域住民を対象とした避難訓練を実施している。それに進んで参加する住民の防災意識をどのように培うかが本市の課題である。本市において、これから防災リーダーの養成することは難しいと考えるが、もっと行政が地域に入りながら、地域の実情に合った避難訓練の実施に取り組んでいくことを望むものである。山口市を参考に行政は、地域と一緒に、いざという時のための避難訓練を積極的に行ってもらいたい。

(企画総務委員会・山口県山口市)

- ・ 災害において危険な状況があっても、自分は大丈夫という思い込みで避難行動をとらない方が多い中で、身近な方が呼びかけをすることによって、避難行動を促すことができるこの取り組みは、災害時において重要な取り組みである。率先避難を促すために、防災リーダーなどの育成や体制作りなどに地域の協力が不可欠であるが、いつ起こるかかわからない災害に対して、普段からの意識づけが最も重要になる。本市でも逃げ遅れゼロを実現するために、是非進めてもらいたい。



(視察中の様子「副委員長お礼」)

- ・ 山口市では、平成30年7月豪雨災害で、災害リスクが高いと公表していた地域で「危ない」と感じていても48.7%の住民は避難行動をとっていないのとの検証結果を踏まえ、地域住民による自主的な避難体制づくりを県と市町が一体となって推進する必要があった。そこで、災害時の緊急連絡網を活用し、各地区の防災リーダーが中心となって、情報伝達や実動避難の訓練を行っており、率先避難や呼びかけ避難体制の定着を図っている。人は「自分は大丈夫」という思い込みに陥りやすいが、近所や知人からの避難の呼びかけがあったり、周りの人が逃げている姿を見ると避難行動を起こしやすい。山口市は令和4年台風11号において、山口市南部沿岸に位置する自治防災会が中心となって、連絡網を活用して、自主避難の呼びかけを行い、率先避難を実施した例を聞いた。本市においても、各町内会の自治防災会と連携し、事前に危険だと予測可能な台風などの場合は、連絡網を利用して避難呼びかけを行うことが重要だと考える。

- ・ 災害リスクに対する防災意識は、全国的に高まっている。特に近年では線状降水帯によって引き起こされる局地的豪雨による被害が拡大しており、甚大災害指定される事例もある。現実的な問題として、ハードによる災害対策には予算やスピード感に限界があり、本市においても災害に対する住民の意識を高めることが急務である。

今回の山口市住民避難行動促進事業では、住民主体の組織的な避難体制づくりと、自分が住んでいる地域の災害リスクに対する啓発活動の手法を学んだ。住民が自主的に率先避難や呼びかけ避難をする体制づくりを、行政が防災講座を企画するなどしてフォローアップしながら進めていることが、住民の防災意識を高めることに繋がっていると感じた。



(山口市議場にて)

災害による人的被害の主な原因は「逃げ遅れ」である。そうした意味では災害ではなく、人災ということもできる。住民一人一人が、自分の住む地域の災害リスクを正しく理解することが自主的な率先避難に繋がり、被害を最小限に留める最大の近道である。災害への対策は、避難所を作るといったハード的なことよりも、まずは住民の知識と意識を高め、認識を深めるといったソフト的な対策が重要である。



## 下関市リノベーションまちづくりガイドラインについて

【日時】令和5年11月9日 13時30分～15時

【場所】下関市役所・ARCH 茶山及び ARCH 豊前田

### 1. 視察地の概要

関門海峡の北岸に面し本州最西端に位置する下関市は、人口約268,000人の都市で、時代の変り目の舞台となってきた。

源平合戦が行われた壇ノ浦や宮本武蔵と佐々木小次郎の決闘が行われた巖流島、さらには奇兵隊を創設した高杉晋作の活躍の舞台、明治維新ゆかりの地であることや日清講和条約が調印された場所などとして、日本史における数々の重要な出来事に関係が深い都市である。また、山陽道の終点であり山陰道との結節点でもあることから、江戸時代から北前船の経由地であったことから海陸交通の要衝として繁栄してきた。

フグの取扱量日本一の下関では、フグのことを福にちなんで「ふく」と呼ぶ。江戸時代、食用を禁じられていたが、明治になり、元萩藩士で初代総理大臣になった伊藤博文が、その美味しさに感動して解禁したと言われている。

平成17年に菊川町、豊田町、豊浦町、豊北町と合併し新下関市が誕生し中核都市へ移行した。



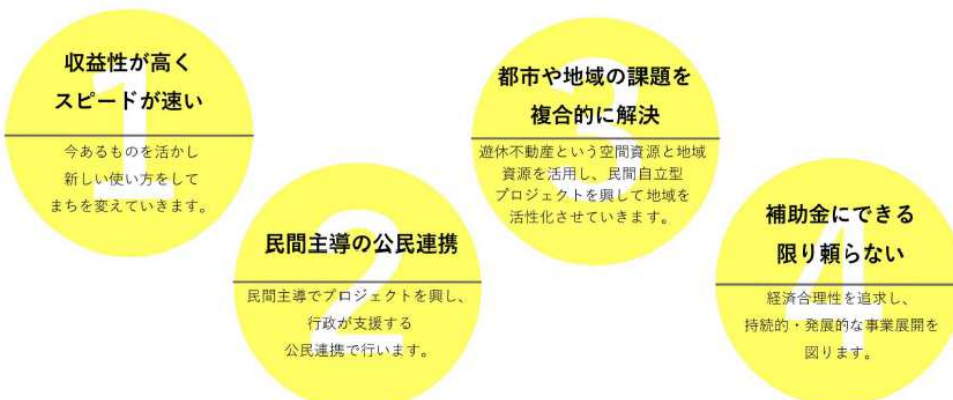
(下関市役所にて)

### 2. 調査事項の概要

下関市では、まちなかに雇用と産業の創出を図っていくため、公民連携のもとリノベーションによるまちづくりに令和2年度から取り組んでいる。リノベーションまちづくりとは、今あるものを活かして、新しい使い方をしてまちを変えることである。

下関市リノベーションまちづくりガイドラインは、令和4年7月から12月までに全3回開催した「下関市まちづくり構想検討委員会」において、委員や一般参加者との議論を踏まえ、遊休不動産の利活用を通じた取組の方向性を官民で共有し、方向性に沿った複数の事業を連鎖的に展開していくことで、面的な効果を生み出していくために策定したものである。

#### リノベーションまちづくりの特徴



下関市は、人口減少や高齢化などにより、商店街の衰退や空き家・空き店舗などが増加し、都市機能やまちのにぎわいの低下が懸念されており、本市においても同様の課題がある。

### 3. 主な質疑とその回答

**Q. 下関市リノベーションのまちづくりガイドラインを作成した経緯とその詳細は。**

**A.** ・下関市における空き家率が国 13.6%に対し 18.5%と深刻な状況であった。

・人口減少や高齢化などにより商店街の衰退や空き家・空き店舗などが増加し、都市機能やまちなぎわいが低下していた。

・特に玄関口である下関駅周辺は、JR やバス、国際ターミナルなど複数の公共交通機関が結節しているが、訪れる人の多くは滞在せずに市内を通過し、流れていくばかりで多くの交流人口増加の機会を損失している状況にあった。

・これまでと同じような手法でまちを維持・発展させることには限界があり、これからの時代にあったやり方を検討し、持続可能な魅力あるまちづくりを進めていく必要がある。

以上のことから、まずは中心市街地内に多くの存在する空き家や空き店舗、未利用公共空間等の遊休ストックの活用に着目し、今あるものを新しい使い方をしてまちを変える「リノベーションまちづくり」の手法を活かした、賑わいの創出エリアの再生を目的に策定したものである。

**Q. まちづくりセミナーや実践ワークショップなどを開催され、事業化のきっかけづくりに取り組んでくださいました。まちづくりプレイヤーの発掘はどのようにされましたか。また、育成に市はどのように関わりましたか。**



(視察先「ARCH 茶山」の様子)

**A. 【発掘】**

「リノベーションまちづくり等を活用した新たな人通り創出モデル事業」3か年で約 20 回程度のセミナーやワークショップを実施し人材の発掘に努めた。

**【育成】**

この事業で生まれた民間プロジェクトを対象に、リノベーションまちづくりの専門家を交えたフォローアップ(事業化する上での進め方、課題や問題点への相談や他市での事例紹介など)を随時行い人材の育成に努めた。



(これまで3年間の下関市の動き)

**Q. ARCH 茶山や ARCH 豊前田等をオープンされましたが、どのような変化や効果がありましたか。**

**A.** ・利用したい興味のあるプレイヤーが顕在化された。

・空き家利活用に興味のある方や家守に興味のある方が顕在化された。

・イベント開催による関係人口が増加した。



(企画総務委員会・山口県下関市)

- ・茶山と豊前田に訪れるプレイヤーやユーザー、イベント参加者が ARCH として掲げる地域を盛り上げたい、地域の人に貢献したいという想いに共感し、また、その関係者を繋げてやることにより、新たなコミュニティの自走がいくつも始まった。
- ・拠点にテーマを付すことでプレイヤーとの相乗効果でお互いに認知度アップや収益に結びつけられた。
- ・自分のオリジナルテナントを持ち、スタートアップしたい方からの依頼や相談があり、何らかで携わることができた。(ARCH 運営以外で6店舗目予定)
- ・関わる人の中で、障害者、LGBTQの方との関わりもあり、当事者として地域に関われる拠点にしたいと個別にイベントや集客、情報発信が進み、地域共生社会の一步となっている。まだ発展して行きそうな見込み。
- ・社会貢献意欲、スタートアップ意欲のある人が顕在化された。
- ・ただのユーザーか、プレイヤーになる人かを見極め、マッチングすることで次に繋がるアクションが自走し始めた。
- ・シェアキッチンでチャレンジしてからの、街中テナント開業に繋がる見込者あり。
- ・Web ミーティング利用者が一定数あり、なかなか場所が他にないということだった。

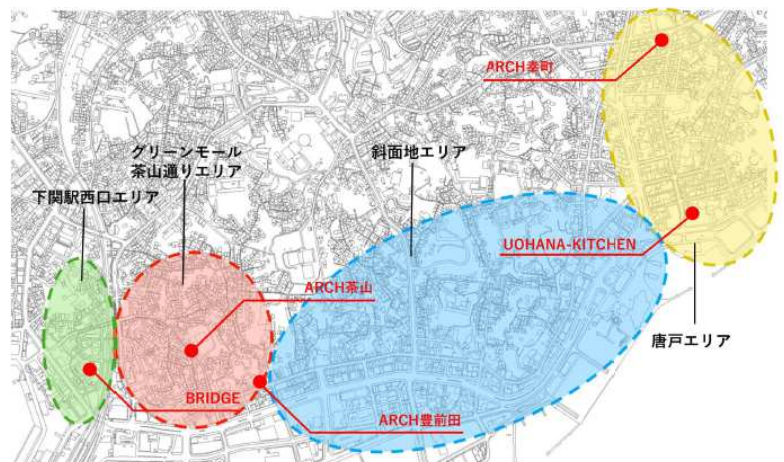
**Q. エリアごとの分析をどのような方法で行われましたか。また、その効果をどのように考えていますか。**

**A. 【手法】**

対象となるエリアの過去の路線価推移や人口増減の定量分析を行うとともに、市民参加型のまち歩き WS を実施し、まちのポテンシャルの把握、空き物件、空き地の活用方法、エリアを再生する新しいコンテンツや手法について議論を行い、エリアの目指すべきビジョンなどを決定した。

**【効果】**

自分事として将来ビジョンを考えることで、まちづくりに関わりたい、自分に何ができるか、何がしたいかななどの意識変化に繋がり、志のある不動産オーナーやまちづくりを担う者、ビジネスプレイヤーとなり得る人材の発掘に繋がった。



(まちなかエリア分析図)

**Q. 下関まちづくり構想検討委員会の主なメンバーは。また、市はどのように関わっていますか。**

**A.** ・主な委員は副市長をはじめ、リノベーションまちづくりの専門家、家守、家守候補者、まちづくりの学識経験者、創業支援専門家の9名。上記委員に加え、公募による市民、既にまちなかエリアや周辺地域で活動しているプレイヤーや金融機関、市の関係部局担当者など、テーマに応じて参加者を変えるなど、全3回延べ約130名が参加した。市の関わりとしては、ガイドラインを策定するために任意で立ち上げた組織であり、事務局として委員の選定や市民参加の公募、議題の検討などを実施した。

**Q. 公民連携で、行政が実際に行ったこと、行っていることと、民間事業者が実際に行ったこと・行っていることの実例はありますか。**

A. 【行政】

- ・物件調査とオーナーの発掘・人材発掘と育成・物件と家守のマッチング
- ・民間プロジェクトのフォローアップ・モデル拠点整備に係る補助金支援など

【民間】

- ・物件の提供とその物件のリノベーション・独自のまち歩き
- ・リノベーション自体のイベント化・リノベーション物件を活用したセミナーなど

**Q. 点ではなく線で考える必要があると思うが、住民や観光客などの人流をどのように考えていますか。また、部局間の連携をどのように図っていますか。**

A. 【人流】

- ・まずは市民が行きたくくなるような拠点をづくり下関ならではのスポットとすることで、観光客を引き込み、さらなる賑わいが生まれることを期待する。

【部局間】

- ・建設部：居心地の良く歩きたくなるまちなかを目的とした、ウォークブル推進事業により歩道の拡幅や高質化、照明、情報版の設置などハード整備を担当。
- ・総合政策部：その沿線でのリノベーションの拠点整備をエリアビジョン推進室が推進。
- ・産業振興部：空き物件活用ビジネス支援事業費補助金により、空き家空き店舗の利活用を促進。



(視察中の様子「下関市エリアビジョン推進室説明」)

**Q. 現在の課題はありますか。**

- A. ・リノベーションまちづくりに賛同してくれる不動産オーナーや物件の発掘
- ・その物件を活用する家守の発掘と育成
  - ・物件と家守のマッチング

#### 4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

- ・視察した下関市では、令和2年度から令和4年度までの3年間において、リノベーションまちづくり等を活用した、新たな人通り創出モデル事業を実施していた。これは、今あるものを新しい使い方をしてまちを変える、いわゆる「リノベーションまちづくり」をキーワードにエリアを再生し、賑わいの創出、新たな人通りの創出を図り、エリアの価値の向上を目標としたもので、最終年度となる令和4年度に事業の取組や成果を踏まえ、リノベーションまちづくりガイドラインを策定した。

(企画総務委員会・山口県下関市)

3カ年で実施した主な取組では、リノベーションまちづくりへの理解を深めてもらうためのセミナーを開催し、参加された方が自分ごととして考えることで、志のある不動産オーナーやまちづくりを担うもの、ビジネスプレーヤーとなりうる人材の発掘に繋げていた。仕組みづくりでは、不動産オーナーと事業プレーヤーを繋ぐ役割として、民間自立型まちづくり会社(家守)が単にテナントとして貸付するだけでなく、地域やコミュニティの再生を担う家守を経由することで、エリアの価値や魅力を高めることができると考え、不動産オーナー家守・事業プレーヤーの構築を行っていた。リノベーションまちづくりの目指す方向性は、「魅力ある賑わいを構築して点から線へ、最終的には面的な効果を生み出し、エリア全体の価値の向上を図ること」との説明があった。

本市では、西尾駅周辺の中心市街地において、未来のまちづくりを目指す中心市街地活性化ビジョンの策定を進めているが、視察したリノベーションまちづくりガイドラインや先進自治体の事例を参考に、より良いビジョンの策定に繋げていく必要がある。

- 空き家、空き店舗、人口減少や高齢化、交通手段などの課題に対し下関市では、「リノベーションまちづくり等を活用した新たな人通り創出モデル事業」で自分事と考える不動産オーナーや家守、学識経験者、専門家を巻き込んで戦略会議が開催された。特に女性の不動産業者の働きかけ、柔軟な発想力やアイデア、人や企業を巻き込む影響力に大変感銘を受けた。キーとなる人材を発掘していくことが、事業を進めていくポイントになると考えられる。本市においても人財育成や発掘に力を注いでいただきたい。



(「ARCH 豊前田」リノベーション前の様子)

- 自分たちの生まれ育った地域の商店街のシャッターを1件でも多く開けてほしい。高齢者や子育て世帯が自然に連携できる昔のような温かい地域づくりを目指し、リノベーションによる街づくりとして、官と民の協力・連携し取り組んだ事例であった。今の本市に必要な事例であった。特に地元を熟知している、地域不動産業者と連携し、職員のやる気を削ぐような行動をとらない行政でなくてはならない。



(「ARCH 豊前田」リノベーション後の様子)

- 本市においても「にぎわい創出事業」などが展開されているが、下関市では「今あるものを新しい使い方をしてまちを変える」、つまりリノベーションによって賑わいの創出に取り組んでいる。そこに深く関わっているのが下関市で不動産業を営む「榊上原不動産」である。



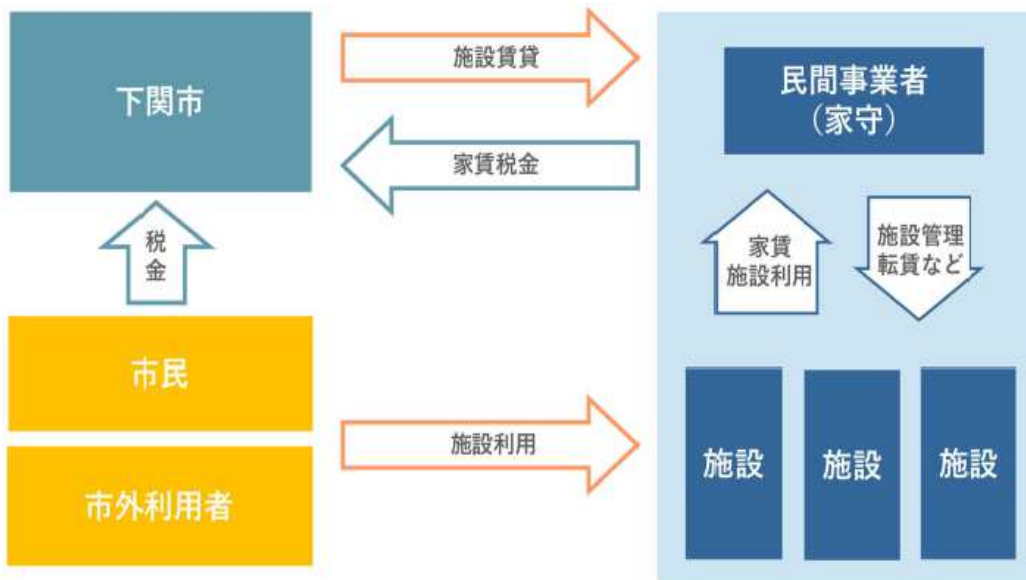
不動産業の視点から未来に繋がるまちづくりを民間主導で公民連携する取組は刺激的であった。橋本千嘉子さんというパワフルで強烈な個性を持った代表者が「ARCH活動」と銘打ってワークショップ、まちづくりワークショップ、実際の物件オーナーとスピード感を持って仕掛けていく様は爽快で潔いとさえ感じた。

空き家を所有している人にとっても不動産業者が賃貸として、借り手・貸し手双方に利のあるようプランを提示できるのは強みである。不動産業の視点というのがとても重要である、という指摘は「目からうろこ」であった。何より物件を色々かかえ、その事情に通じているのは不動産業者なのだから。本市もぜひ参考にしていきたい。



(視察中の様子「榎上原不動産 橋本氏説明」)

- ・ 人口減少や高齢化による空き家、空き店舗の利活用については、本市でも参考にすることができる取組である。官民連携による担当者の熱意に感銘を受けた。利益を二の次にして、人と人を繋ぐことに奔走する姿が印象的であった。人が何を望んでどう繋げていくかというところには、センスやアイデアが必要で、この人だからできたと思える場面がいくつもあった。まちづくりは人材の確保が重要な鍵である。本市においても、空き家空き店舗対策に民間の活力を利用する必要があると考える。
- ・ リノベーションした施設を核に、その地域の活性化を促すことのできる当該取組は本市にとっても必要である。セミナーやワークショップなどを行い、プレイヤーと呼ばれる実際の担い手を発掘した。約 200 回行われたことによって、様々なつながりができ、可能性を膨らませることができた。主導的に協力した団体などが 2 グループあり、それぞれが、エリア再生に



取り組んでいる。個人プレーでなく、協調性をもって主導的に協力していただける方や団体が進めることによって、多くの良い影響が生まれるため、その発掘が重要になる。

(下関市リノベーションまちづくりの仕組み)

- 下関市では、令和2年度より、まちなかに雇用と産業の創出を図っていくため、公民連携のもと、リノベーションによるまちづくりを積極的に取り組んでいる。空き家等を活用し、今あるものを活かして、新しい使い方をしてまちを変えること。下関市では、家守と言われる民間事業者、市役所関係部局、金融機関などが自分事としてリノベーションまちづくりに関わっているため、フラットに議論できる協議会を整備、運営をして情報発信を行っている。訪れた ARCH 茶山では、築 80 年の空き家を改装し、起業・副業へのチャレンジ施設、レンタルスペース及びカフェバーとしてリノベーションし利用されていた。本市においても、空き家の利活用について動き始めてはいるが、より公民が連携し、民間の事業者が起業しやすいように行政がアクションを起こし、事業を始める場を整えていただけることを期待する。
- まちづくりは全国においても多くの自治体が抱える課題であり、遊休不動産を利用した「リノベーションまちづくり」を実施している自治体も増えてきた。実際に本市でも、行政サイドで「空き家等活用事業」が実施され、また民間サイドでは「さかさま不動産西尾支局」が創設されたりと、官民双方で遊休不動産の利活用を通じた地域振興の動きは強まっており、市はこのような取組をいかにして支援いくべきかという点において、下関市の事例は大変参考になると感じた。



## 別府市におけるインクルーシブ防災事業について

【日時】 令和5年11月10日 10時～11時30分

【場所】 別府市役所

### 1. 視察地の概要

別府市は、九州の北東部、瀬戸内海に接する大分県の東海岸のほぼ中央に位置し、南は野生のニホンザルで有名な高崎山をへだてて県都大分市と隣接、北は県北・国東テクノポリス地域としてハイテク関連企業が進出する国東半島の市や町と接し、西は阿蘇国立公園に属する由布岳、鶴見岳の連山を中心に南北に半円形に連なる鐘状火山（トロイデ）に囲まれ、その裾野がなだらかに波静かな別府湾に続く扇状地である。



(別府市役所にて)

市内には、古くから「別府八湯」と呼ばれる温泉群が点在し、2,800を数える源泉から湧出する温泉は、毎分約10万3千リットルにも及び、医療、浴用等々、市民生活はもとより観光、産業面にも幅広く利用されている。

### 2. 調査事項の概要

2007年の「別府群発地震とマンション火災死亡事故」をきっかけにして、インクルーシブ防災事業の取り組みが始まった別府市は、2014年に「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」を施行している。「災害時要配慮者を地域で守る仕組みを作り、障がい者等のインクルーシブ防災の実現を目指す」をキャッチフレーズとして、積極的に要配慮者の個別避難計画の作成やケアプランの作成、障がい者も自主防災会の防災訓練に参加できる働きかけや環境づくりをしている。福祉部、観光部局、政策企画部局、教育部、地域協働、防災部局など、行政内の連携を重要視した先進的な取り組みをしている別府市の先進事例を視察に行った。

### 3. 主な質疑とその回答

**Q. 始めに、インクルーシブ防災事業が始まった経緯を教えてください。(2007年の別府群発地震とマンション火災死亡事故の状況やその時の対応などもお聞かせください。)**

A. 2003年宮城県北部連続で約2週間被災地の生活支援を行ってから、全国的な被災地に出向き被災された方々の生活支援を行い、これまで学んできたことや教訓が活かされず、同じことで被災者が苦しんだり悲しんだりを繰り返されている現状を目の当たりにした。被災する人達を減らさないと根本的な解決にならないと思い、被災しない住民や地域を作るため、仕組みにできることは仕組みにし、仕組みにできないものは関係機関や地域で支え合いながら、命と暮らしを守る日常的なつながりを作る必要があると考えインクルーシブ防災事業を始めた。



(企画総務委員会・大分県別府市)

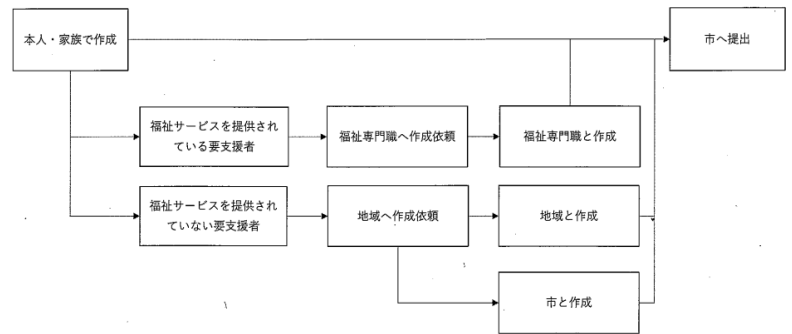
また「2007年の別府群発地震とマンション火災死亡事故」で震度4の地震により、自力で避難できない「障がい者」の不安は大きく、この問題を自身の問題と受け止め行動を開始したのが、障がいのある人たちがつくる「福祉フォーラム in 別府速実行委員会」(以下、フォーラム実行委員会)である。「フォーラム実行委員会」は別府市障害福祉課、環境安全課(当時)に呼びかけ、行政との協働を重視した取組を続けてきた。

**Q. 本市では、防災部局と福祉部局の連携が上手くいかず、要支援者対策に苦慮しています。うまく連携をするためのコツはなんですか。**

A. 取組を始める時、政策企画課において課長補佐(当時)が間に入って、各部局と連携を取り「インクルーシブ防災事業」の仕組みづくりをしていた。その後、危機管理課で災害のこと、避難所運営などを担当課に教えていたが、政策企画課でないとインクルーシブ防災事業の仕組み作りが難しいため、市長にも交渉し、今年度から政策企画課に変わって、具体例を作っていると思っている。

**Q. 貴市における個別避難計画作成までの流れをお聞かせください。また、回収した計画はどのように保管していますか。**

A. まずは紙ベースでいただいた内容をシステムに取り込み、データ化して保管すると同時に、システム化したデータを紙媒体でも管理する。(計画作成の流れは右図参照)



(個別避難計画作成までのフロー図)

**Q. 個別避難計画の策定を上げるための対策をお聞かせください。**

A. 同意を得られた方の個別避難計画を作成していたが、令和5年3月10日別府市個人情報保護法が施行されたタイミングで、個別避難計画作成時の同意を不要とした。同意がなくても作成できるようになり、要支援者や対象者の計画を作成できるようになった。

福祉部局で会計年度職員1名が担当していたが、今年度より防災部局の正規職員2名(その他募集中)3名程度の体制で進めている。障害福祉課、介護保険課、高齢者福祉課(民生委員)、防災危機管理課(自主防災会)など、それぞれの所管を通じて、作成支援依頼や支援方法の説明を行うことで、本人家族で作成が難しい場合のバックアップ体制を構築している。

**Q. 災害時にはどのように活用することをイメージしていますか。**

A. 大きな課題は南海トラフ地震と考え、地形的に火山、土砂、津波の全ての災害が一気に起こることが考えられる。進行型災害における避難行動の促しや地域の避難支援、避難生活の支援。また、警察消防による安否確認や救出活動に支援部隊投入エリア検討などに、活用できるのではないかと考えている。

Q. 貴市では災害時の議会中止基準や公共施設の閉館（休館）基準はありますか。また閉館基準は、統一で運用しているのか、また施設ごとに基準があるのか。

A. 災害の度合いにもよるので、一律の中止基準までは踏み込めていない。避難所と指定しているところにおいては、全て予定をキャンセル。その他施設は、施設ごとに判断している。

Q. 地域の防災リーダー育成のために何か取り組んでいることはありますか。

A. 県と共に防災士資格取得試験、防災士ハリーアップ研修を行っている。別府市独自としては、防災士の資格取得スキルアップ研修を行っている。

Q. 市民への防災啓発事業で特に力を入れている内容はなんですか。

A. 地域防災を推進するうえで自助・共助が果たす役割が大変重要であるとする。まずは、自分の身を守るためにできることに意識を持ってもらい、そのうえで地域の人達が互いに協力共助しながら防災活動に取り組んでもらえるような啓発事業を行っている。

具体例として、市内企業及び店舗と協力し「べっぷ防災フェア」を行ったり、事業所、教育機関を巻き込んでのシェイクアウト訓練、地域が中心となる避難所運営訓練をしたり、防災危機管理課による講話で啓発を行っている。

Q. 自治体が指定した避難所、避難場所以外に地域の町内会、自主防災会等が決めた集合場所のような場所がありますか。

A. 把握をしていない。地域防災計画の位置づけはしていないが、大規模災害時、自然発生的に避難者が集まった情報が入ってくるので、指定の避難所に促し避難者の管理をすることをマニュアルに設定している。

Q. 貴市の防災部局が主体となって行う防災訓練はどのようなものがありますか。

A. 地震津波の初動対応を行っていたが、コロナ禍により3、4年は行っていない。2017年・2018年にはマグニチュード5、6の地震を想定した訓練を行った。2018年には、JR車両からの避難訓練や路線バスを使った避難所輸送訓練を実施。

Q. 災害対策本部設置時における各部局の非常配備体制（協力体制）をお聞かせください。

A. 初動マニュアルを作成し、非常配備体制を整えている。

災害対策初動マニュアル

目次
第1章 総則
1 マニュアルの目的
2 マニュアルの位置づけ
3 対象とする災害
4 災害に対する職員の仕事と心構え
5 初動体制の確立
6 別府市災害対策本部等組織
7 別府市災害対策本部の事務分掌
8 組織体制の確立
(1) 地震発生時の配備体制
(2) 津波発生時の配備体制
(3) 風水害の配備体制
(4) 火山災害の配備体制
(5) 大規模事故等の配備体制
(6) 原子力災害の配備体制
9 対策本部等の解散基準
第2章 緊急初動体制
1 緊急初動時の災害対策
2 緊急初動体制での対応
第3章 突発型災害発生時の職員行動
1 勤務時間内の職員行動
2 勤務時間外の職員行動
第4章 進行型災害発生時の職員行動
1 発生時の行動フロー
第5章 動員命令等
1 勤務時間内の動員
2 勤務時間外及び休日等における動員
3 動員状況の把握・報告
第6章 参集行動
1 勤務時間外及び休日等
第7章 発災当初（24時間）の対策本部等運営要領
1 運営要領
第8章 避難災害対応
1 情報の収集・整理・報告
2 交通規制
3 情報の提供
4 道路閉鎖
5 避難所開設の実施
6 避難所開設状況の把握
7 応急応復活動等
第9章 避難所の開設
1 避難所の役割
2 避難所開設及び運営責任者
3 活動要領
4 避難対象者
5 避難所の管理運営
第10章 広報活動
1 広報活動
2 情報の発信時の留意点
3 報道対応
第11章 外国人対応
1 情報収集
2 情報の発信
3 災害時多言語実現センター設置
別紙名簿等
1 対策本部初動対応委員名簿
2 避難所前出一覧
様式等
1 参集途上状況報告書(様式1号)
2 避難者カード(様式2号)
3 避難者名簿(様式3号)
4 避難所状況報告書(様式4号)
5 避難所安全チェックリスト
6 避難所引継書
参考資料
1 防災無線局一覧
2 防災無線機輻射図書

(企画総務委員会・大分県別府市)

**高齢者等避難などを発令しても避難者がほとんどいないのが現状ですが、貴市では避難を促すための対策として実施しているものはありますか。**

A. ホームページ、SNS (Facebook、LINE 等) などが考えられる。SNS やマスコミ関係で情報の提供。それに合わせて防災士への連絡をしている。

高齢化しているので、避難所までの距離や手段、どのように自宅に帰るのが課題になっている。

**Q. 本市でも防災アプリを導入していますが、貴市の導入時期、ダウンロード数、特徴（特に使われている機能など）、アプリの活用方法、導入により改善された点、また今後あるとよい機能をご教示ください。**

A. ・導入時期：令和2年7月15日

・ダウンロード数：1,161件（R5.8.31現在）

・アプリの特徴

① 防災スピーカーからの放送と同じ音声アプリから流れます。

② 受信した音声は、後から情報を選んで何度でも聴き直すことができます

③ 通常放送と緊急放送の2種類があり、緊急放送場合はマナーモードでも音声流れます。別府市外にいても、情報を受信できます。「別府市外に住んでいるが、家族が別府に住んでいて情報を受信したい」という方も、どうぞご利用ください。

④ 視覚障がいのある方も音声により防災情報を取得できます。ぜひご利用ください。

・アプリの利用状況

① 実災害

防災スピーカー（市内沿岸部11カ所）の補完として期待しているが、幸いに実災害での実績なし

② 防災訓練等

別府市シェイクアウト訓練において災害情報伝達手段の一つとして活用

③ Jアラート全国一斉伝達試験

防災スピーカーとともにJアラート全国一斉伝達試験時に機能確認を実施



(視察中の様子「防災危機管理課説明」)

#### 4. 所見・西尾市政への反映に向けた課題

- ・別府市では、個別避難計画の作成において、本人・家族で作成できる場合はそのまま市へ提出することを基本としているが、本人・家族で作成できない場合、もしくは本人から返信がない場合、福祉サービスを受けている方については、福祉サービス事業所において個別避難計画の作成を福祉専門職と作成を行い、福祉サービスを受けていない方は、地域に作成依頼を行い地域や市で作成していた。令和5年3月10日に個人情報保護法の施行条例を制定し、個別避難計画の作成時の同意を不要とし、同意がなくても個別避難計画を作成可能とした（令和5年9月1日現在、対象5,969人中1,325人で22.19%）取組は参考となった。インクルーシブ防災事業では、「これまでの被災地での教訓はなんだったのか」と感じるこ



(企画総務委員会・大分県別府市)

とが多く、被災地では、これまでの被災地と同じ苦しみを被っていることが繰り返し起こっており、被災する前に教訓を学び、被災しない住民、被災しない地域をつくる必要があると考えた。別府市のインクルーシブ防災事業は、別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例（通称：ともに生きる条例）が基となり、別府市総動で災害から命と暮らしを守る取組を推進していた。

本市は、南海トラフ地震等による災害発生が危惧されている地域であり、誰ひとり取り残さない防災事業の構築が必要となりますので、視察したインクルーシブ防災事業や先進自治体の事例を参考に、今後の防災・減災対策に繋げていく必要がある。

- ・もともと県の社会福祉協議会にいた村野氏が、被災地支援の経験を活かし、障がい者に寄り添った避難訓練や避難所の運営についてなど、インクルーシブ防災事業の仕組みづくりに尽力をされたことで、各部局との連携をした取組みができていたことが伺えた。全体を統括でき、柔軟な発想を持つ職員がいることで行政の縦割りを超えて、市民にとって最良な施策仕組みが考えられると感じた。障がい者や高齢者、妊婦や子どもといった弱者とも言われる立場に寄り添った災害対策や避難所作りが必要であると感じ、本市においても行政の縦割りを超えて取り組んでいただきたい。
- ・まだ、本市では何も手を付けてないインクルーシブ防災事業。災害時要配慮者を地域で見守る仕組み作りと障がい者のインクルーシブ防災の実現をし、一人の犠牲者を出さない施策に取り組まなければならない。まず、要支援者の把握だけでなく、今一步地元と協働での取組を積極的に取り組まなければならない。
- ・「個別避難計画」を地元自主防災会で作ろうという気運が高まってきたが、何をどこから手を付けて行けば良いかが分からなかった。しかし、今回の視察で示していただいた「フロー図」を拝見してよく分かった。要するに、まず、第一に計画は家族や支援者がそれぞれ作る⇒施設に入っている人はその施設で、そうでない人は支援している人に頼んで、ということ



(視察中の様子「企画政策課 村野氏説明」)

になる。こういった仕組みが制度として機能するようになるには、相当に入念な地域での説明会を通じて「一緒にやる」という意識が行政・住民共に醸成されなければ意味をなさない。それが難しいことだから、全国で災害が起こるたびに同じような被害状況が繰り返されてきたと言わざるを得ない。

南海トラフ地震が想定される現在、言葉通り真剣に対策を立てておくべきと私たちひとり一人が自覚すべきであると痛感した。

- ・講師は社会福祉協議会の元職員であり、その福祉の視点から、避難所運営についての気づきがあったといえる。地域の実情を踏まえ行政と一緒に汗をかかないと誰も聞いてくれないとの講師の言葉がすべてを物語っている。行政は、課題を傍観しながら机上で政策を考えても、それは住民の意思を反映するものにならない。大変な中で助かった人が劣悪な環境

の避難所で亡くなっていく。実施にボランティアに行った講師の言葉である。こんなことを本市で起こしてはならない。まだ大災害に巻き込まれたことがない市民にとって、有事に安全な避難行動ができるようにすることが大切であると教えている。インクルーシブ防災を進めていく上では、事前にさまざまな仕組みを作る必要がある。要配慮者に寄り添い、中心となって取り組む人材の確保が必要である。このことから、まずは、個別避難計画を福祉関係課に移し、個々の要配慮者の信頼得る計画にしていくことが急務である。

- 障がいの種類によって状況が違い、自発的に避難できる人、呼びかけの必要な人、補助の必要な人など様々である。まずはその細かな把握が必要で、そのためには行政の横断的な対応が必要になる。市民の全てを災害から守るためには、行政・地域・障がいを持った方の連携・協力が不可欠であることを改めて感じる事ができた。
- 別府市では、2007年の別府群発地震とマンション火災死亡事故で、自力で避難できない「障がい者」の不安は大きく、この問題を自身の問題と受け止め行動を開始したのが、障がいのある人たちがつくる「フォーラム実行委員会」であった。2014年に「別府市障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」を制定している。ご説明をいただいた政策企画課の村野氏は、東日本大震災の際、現場に足を運び、被災地での障がい者や要援護者の避難の大変さ、その経験を活かし、別府市のインクルーシブ防災に大きく寄与していることを知った。本市においても、誰ひとり取り残さない防災に向け、自治防災会などとも連携し、障がいのある人もない人も安心して安全に暮らせるまちづくりに取り組んでいただきたい。
- 災害時に一番大切なことは、まず自分の命を守ることである。自分の身の安全が確保されたら、次にすることは他の人を助けること、つまり「自助と共助」であり、今回の視察内容の別府市の「インクルーシブ防災事業」は共助にスポットを当てた事業である。災害時や避難時という非常時においては、最低限の生活や安全を確保することが最優先となるため、高齢者や障がい者に寄り添った環境や避難計画が作りづらい実情がある。そうした現状を解決するために、誰ひとり取り残さない防災に取り組んでいる別府市の事業は、行政では気づきにくい点に焦点を当てた、まさに目からウロコの事業であった。地域の住民が避難所調整会議や訓練を通じて、障がい者との意思疎通を図る取組は素晴らしい。こうした相互理解が個別避難計画の作成を後押しし、住民の自主的な避難に繋がっていることを確認した。本市においても、まずは地域の障がい者や高齢者と防災について話し合う機会の創出し、市民のインクルーシブへの理解の浸透が必要だと感じた。

