

## 常任委員会視察報告書

委員会名	総務常任委員会
視察先 調査事項 など	<p>市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、現在地の跡地利用について、防災対策について（高知県黒潮町）</p> <p>・10月24日（水）13時30分～16時00分 ・説明課：情報防災課</p> <p>市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、現在地の跡地利用について、デマンド交通について（高知県四万十市）</p> <p>・10月25日（木）9時30分～12時00分 ・説明課：総務課、企画広報課</p>
視察先 概況	<p>1 高知県黒潮町の概況</p> <p>黒潮町は、高知県の南西部に位置する、人口約1万1000人、面積は188.4平方キロメートルの、平成18年3月に大方町と佐賀町の合併により誕生した町です。気候は、温暖で、雨量も多く年間平均気温17度、降雨量2800ミリメートル前後と、雨が多いいところす。佐賀地域では「土佐カツオ一本釣り漁業」も盛んです。</p> <p>旧黒潮町役場本庁舎は、昭和45年度に建設されており、老朽化や業務スペースの確保等の課題から新庁舎建設の検討が進められてきました。また、国が実施する国道の改良事業の計画法線上に旧庁舎が位置していること、旧庁舎が津波浸水浸水想定区域に位置していることなどの要因から、検討、事業が進められ、平成30年1月には高台に移転した新庁舎の供用が開始しました。</p> <p>一方、黒潮町は、南海トラフ巨大地震の想定において、最大津波高が34.4メートルとの予測が出されており、町を挙げた「犠牲者ゼロ」を目指す地震・津波対策への取り組みが行われています。</p> <p>当委員会では、本庁舎整備に係る経緯等のほか、地震・津波対策等について、視察を行いました。</p> <p>2 高知県四万十市の概況</p> <p>四万十市は、高知県の南西部に位置する、人口約3万4000人、面積は632.29平方キロメートルの、平成17年4月に中村市と幡多郡西土佐村の合併により誕生した市です。気候は、温暖で雨量が多く、植物の育成に適した気候条件を具備しています。土佐の小京都と呼ばれるまち並みのほか、日本最後の清流とも言われる四万十川を有しており、四国西南地域の中核都市として発展すべく各種事業に取り組んでいます。</p> <p>四万十市の旧本庁舎は、昭和33年に建設されており、老朽化のほか庁舎機能の分散化や狭い駐車場等の課題を抱えており、合併前の中村市の時から、検討が進められてきました。移転の話も出たとのことですが、旧庁舎と同敷地内に新庁舎を建設し、平成22年3月に完成しました。</p> <p>また、平成12年からデマンドバス事業を開始し、地域によって3種類のバスを運行しており、市民の貴重な交通手段として利用されています。</p> <p>当委員会では、本庁舎整備に係る経緯等のほか、デマンド交通の状況等について、視察を行いました。</p>

「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、現在地の跡地利用について」（高知県黒潮町・同 四万十市）、  
「防災対策について」（黒潮町）、「デマンド交通について」（四万十市）

総務常任委員会では、上記の調査項目にもとづき、10月24日に黒潮町、25日に四万十市の視察を行いました。南海トラフ巨大地震による大きな被害が想定される地域で取組まれている防災対策および防災・減災に配慮した庁舎整備が、鎌倉市にとっても参考になると考えました。

高知県南西部では、1市2町1村で合併を協議していた時期がありましたが、2004年1月に新市の市庁舎を中村市役所の所在地で整備することが決まったため、大方町と佐賀町が協議会を離脱、残った中村市と旧西土佐村が合併して2005年4月に四万十市が誕生しました。離脱した大方町と佐賀町が2006年3月に合併してできたのが黒潮町です。

#### <黒潮町>

南海トラフ巨大地震の想定で、最大震度7、最大津波高34.4mという日本一厳しい数字が示された黒潮町では、「犠牲者ゼロ」を掲げてハード面、ソフト面で防災の取組みを進めています。住民から提案された避難路230箇所の9割の整備を達成、避難困難区域の解消をはかる津波避難タワーは6地区に1基ずつ整備済みです。職員地域担当制 や戸別津波避難カルテづくりなどの地域密着型のソフト対策もされています。

ハード面での整備は、緊急防災・減災事業債を活用し、県の交付金も受けて、町費負担ゼロ（利子分のみ）で行われています。しかし、取組みの進捗は、国の財源を引っ張ってこられるかどうかだけにかかっているのではありません。町庁舎の高台移転の予定地は民有地でした。用地交渉から設計、工事、竣工までを国との移転補償契約の年限である4年間で行ったとのこと。危機意識と熱意が大きな鍵を握ると感じました。

#### <四万十市>

四万十市の市庁舎は、東日本大震災の1年前の完成ですが、免震構造（鉛プラグ入り積層ゴムの免震装置）を採用し、雨水利用・自然採光の活用・ペアガラスの使用による断熱効率などの環境配慮策も含め、災害時の事業継続が可能な庁舎をめざした事例であると言えます。

庁舎があるのは、四万十川と後川に挟まれた三角地帯で、旧中村市の市街地です。上述の合併協議の時期には、南側の羽生山を開発して新市の庁舎を整備することが検討されましたが、旧中村市中心部の商業者や住民が高台移転に反対したため、1市1村による現在地建替えに至りました。

ハザードマップを見ると、現在地は四万十川の洪水浸水想定域にあります。同市の担当者の説明では、現在地の地盤は頑丈であり、建物下に2mのコンクリート層を施工して、過去に起きた、わかり得る限りで最大の浸水被害が再び起きても浸水しない高さで造成しているとのことでした。

現在地に市庁舎を整備した最大の要因は、中心市街地を過疎化させない、ということだったそうです。庁舎案内のパンフレットにも、「庁舎は市民が集う『地域のデパート』であるべき」という理念が掲げられていました。

四万十市のデマンド交通についても、基本的に過疎化対策であると受けとめました。きめの細かい制度設計がされ、苦心のほどが伺われます。

#### <総務常任委員会の視察報告について>

当委員会の今回の視察では、具体的な情報を数多く得ることができたことから、委員を2つのグループに分け、3名が黒潮町、他の3名が四万十市について報告します。

保坂令子  
委員長  
所管

くりはらえりこ委員 所感	<p>1 「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、          現在地の跡地利用について」(高知県黒潮町)</p> <p><b>キーワード①【全世帯アンケート】</b> 新庁舎建設にあたり、住民意見の反映をする為に【全世帯アンケート】を行い、回収率 33.7%は高かったと評価されている。元の庁舎の反省点として、住民は駐車場が狭くて駐車しづらい事や満車が多い事、案内が分かりにくい事などを挙げている。役割や機能に関しても同じく、窓口が分かり易くまとまっている事や駐車スペースが十分に有る事を求めており、元の庁舎への不満と新しい庁舎への期待が、リンクしている事が伺える。その他、庁舎として必要最小限の機能で良いという意見が多いものの、新たに加えて欲しい機能として、公共交通の乗り入れや誰もが利用出来る談話・休憩スペースという事も挙げられている。</p> <p><b>キーワード②【指名型プロポーザル方式・JV（共同企業体）】</b> 設計業務は、指名型プロポーザル方式で提案を受けて決定。建築工事は、町内事業者の受注機会確保も考え、地元にお金が落ちる仕組みとして町内事業者と準大手ゼネコンとでJV（共同企業体）を組ませ、入札で決定。</p> <p><b>キーワード③【地域要件の設定】</b> 下請施工には、町内に主たる事業所を有する地元企業を10%以上使う事や、町内産材（ヒノキ）の使用を行うなどの、地域要件の設定を行った。</p> <p><b>キーワード④【伐採木の有効利用】</b> 敷地造成で出た杉・ヒノキは木材センターに、他樹種は木質バイオマス発電所に売却。根株は破碎し農業者に譲渡。</p>
	<p>2 「防災対策について」(高知県黒潮町)</p> <p><b>キーワード①【高台移転】</b> 新庁舎建設予定地に関して検討している中で東日本大震災が有り、過去の記録から平均して114年に一度来ている南海地震の津波被害を鑑み、新庁舎は【高台移転】と決定され、耐震性を確保した災害対策拠点としての整備が行われた。</p> <p><b>キーワード②【犠牲者ゼロ】</b> 海の恵みが有る反面、最大クラスの南海トラフが来ると最大津波高34.4mが推計され、町の存続すら危ぶまれるという所から、町長と防災課長を中心として、避難放棄者を出さず【犠牲者ゼロ】を目指す地震対策が取られた。行政のやる気が感じられる。</p> <p><b>キーワード③【地域担当制】</b> 全職員による【地域担当制】は、その地域に住む職員や、その地域出身者、配偶者の故郷など、縁の有る人が通常業務と共に防災業務を担当する事とした事が、功を奏したと考えられる。各地域で避難経路・避難場所点検をし、避難空間や津波避難タワーを整備し、地区別懇談会の住民の参加率も6割を超え、避難訓練や全世帯の戸別津波避難カルテづくり・地区防災計画の策定を2年半で行っている。</p> <p><b>キーワード④【防災文化】</b> 地域住民自らが自分の命を護り、我が事として地域特性を理解し、避難所開設・運営についての取り決めや備蓄計画も、地区毎に進めている。これまで行政がリードして来た構造を、段階的に住民主体にする為にも、学校現場において防災教育に力を入れ、繰り返しと継続をする事で全世代が災害に強い地域文化【防災文化】を作る事を目指している。</p>

1 「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、  
 現在地の跡地利用について」、「防災対策について」（高知県黒潮町）

(1)特筆すべき事項について

①平成 18 年、大方町と佐賀町が合併し黒潮町が誕生し、大方町役場を黒潮町本庁舎、佐賀町役場を佐賀支所として運営していたが、年々手狭になったことから本庁舎の近傍地に新庁舎を建設する計画でいた。**東日本大震災を契機に庁舎の重要性、特に庁舎が被災した場合に復旧・復興が遅れる事例を目の当たりにしたこと**、国交省の国道 56 号大方改良事業の法線上にある本庁舎の移転が課題になっていたことから、平成 20～21 年度の間に検討協議を経て**津波浸水区域外の高台にある山林、民有地に移転**を平成 23 年 9 月議会に表明し、議会も防災のために高台移転をほぼ全会一致で賛成した。

②旧庁舎近隣の町民の方から当初は「自分たちだけ逃げるのか。」「町役場も一緒に津波に流されてくれ。」など反対の声もあった。旧庁舎は津波避難施設も兼ねていたため、**避難タワーは旧佐賀町 2 つ、旧庁舎近辺には 4 つ作り、更に展望台を兼ねた避難広場も作りなど避難施設を作る**ことにより無理やり納得してもらった。

③市庁舎新設工事は、町内事業者では受注しにくい規模であったため、地元業者を使うべく **JV を組んで予備指名を採用**し、山本建設は地元業者、飛島建設との JV である **飛島・山本特定建設工事共同企業体**を事業者とした。

④また、**地域要件の設定し契約額の 10%以上の地元業者に下請け発注**を行うことを条件とした。10%とした理由は、10%以上は他の事例を調べたがなかったこと、公正な取引の観点（公正取引委員会との関係）から。

⑤加えて、**町内産ヒノキを使うことも特記仕様書**に盛り込み、幡東森林組合を通すこと、産地証明書を提出すること及び町役場職員が可能な限り伐採、搬出、製材、加工に立ち会うようにし確認した。

⑥最大想定 34m の津波に対し犠牲者ゼロという地震対策、**津波避難タワー（国県の負担）・避難空地の整備、職員地域担当制、個別避難カルテ、地区防災計画**など防災対策は充実している。

(2)特筆すべき事項についての所感 ((1)の各項目に対応)

①町役場は災害時の司令塔となるべきであり、合理的な判断と考える。

②旧庁舎がなくなる代替を用意することは重要であり、鎌倉市も市庁舎を移転するならば、手続き面、また沿岸部の津波避難施設の整備は不可欠でありそれがなければ「自分たちだけ逃げるのか」となりかねない。

③・④地元建設業者が災害時に頼らなければならない存在であることは東日本大震災で確認されており、健全な事業者育成を自治体は考える必要がある。そのため、事業者維持のためにどの程度の仕事を地元業者に発注することと税金の効率的な使い方というものを研究していく必要がある。

⑤地場産業の保護も地域雇用維持や地域活性化の観点から必要なものである。前項目同様に重要である。

⑥ハード面は充実しているのでソフト面が課題であると感じた。鎌倉市はハード面が遅れており国県の補助金を活用し力を注ぐべきである。

飯野眞毅  
 委員 所感

1 「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、  
現在地の跡地利用について」、「防災対策について」（高知県黒潮町）

行政視察で高知県黒潮町に伺いました。東日本大震災後に出された津波想定高が日本一高いことで危機感を深めたことを契機に、職員と住民が力を合わせた防災の取り組みを本格的に進めている町です。「2012. 3. 31ショック」といわれる最大34. 4mの津波高推計値を受けて、町長は「町の存続が危ぶまれる」という事態認識を持たれたそうです。そのことが「犠牲者ゼロ」「避難放棄者」を出さない町の理念につながり、そのためにどうするか、という視点が全ての施策に貫かれていることが根本にあります。

なかでも特徴的なのは「職員地域担当制」を導入し、浸水区域の40地区に全職員を分担（兼務）して、住民とともに取り組む体制整備を行ったことです。職員の約25%は市外居住者ですが、地域事情に詳しい職員と適切に組み合わせるなどして、地域に入って一緒に避難上の地形的・物理的課題を図面に整理するなど、短期間に大きく取り組みが進んだ要因になったとのこと。鎌倉でも沿岸地域（鎌倉・腰越地域）を対象に、住民に心から寄り添い、地に足をつけた体制づくりが必要であることを学びました。

以上のことを土台に、ソフト面では、地域毎のワークショップ、避難経路の点検と訓練、戸別の避難カルテづくり、そして地区（手作りの）防災計画に結実させ、それらを横串する防災教育に力を入れていることが特徴です。

ハード面では、市内に6基ある津波避難タワーの一つが全国最大級のものであり、整備費の市町村負担分（3割）を県がほぼ全額補助していることが整備の進む要因になっていることを知り、神奈川県との差を痛感しました。また、避難空間として、高台の山に上がる階段も整備されており、住民任せではない責任ある対策が必要なことを改めて認識しました。鎌倉市の現状は、地域間の取り組みの差が激しいだけに、市職員と地域住民が協働する中で、困難地域を含めた具体的な対策を進めることができるのではないのでしょうか。

市庁舎の移転整備については、東日本大震災後、当初の移転先を変更して、津波地震対策の拠点となる高台に整備され、住民的にも説得力のある経過を辿った印象を受けました。全世帯（約5, 800世帯）を対象にしたアンケートは広く住民の意見を吸い上げるうえで大切なことであり、また、議会としても責任ある現地調査を行うなどして、町民の間で大きな異論が生じない状況がつくられてきたのだと認識しました。こうした合意形成のプロセスは、鎌倉の現状にてらして生かすべきではないかと強く感じました。

市役所移転の大きな理由として災害対応を掲げるのであれば、誰が聞いても納得せざるを得ない「大義」が必要です。黒潮町の場合、避難道の整備とともに避難場所・避難施設として拠点となる地区を移転先としました。そのために高台となる民有地の山林を買収（交渉は苦労したとのこと）し、関係者との信頼関係を構築しながら完成に至ったエピソードは大変印象に残りました。

高野 洋一  
委員 所感

「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、現在地の跡地利用について」、「デマンド交通について」（高知県四万十市）

◆四万十市新市庁舎建て替えの経緯について

平成3年から検討が始まり平成22年に完成するまで大変長い年月をかけているが様々な経過があったようである。当初移転して建設する事が望ましいとされていたが、平成の大合併がらみの議論も含めて、賛否が様々出て議会でも陳情、請願、予算削除修正案、等々の審査がおこなわれたが、結局現位置敷地拡張建て替えで決まった。特に街の中心部から郊外に移ってしまうと街がさびれるとの経済的視点が大きかったようである。中村商工会議所、中村市商店街振興組合連合会が、現位置より変更した場合は、合併反対の意思を表明し、あらゆる手段を行使する決議を採択している。

※昭和63年10月-庁舎建設基金条例制定

※平成3年4月-庁舎建設検討委員会設置(庁内組織による)

※平成4年2月-庁舎建設検討協議会設置(民間・議員・執行部25名で組織)

※平成8年2月-第15回庁舎建設検討協議会開催

→庁舎位置を羽生山地区の市街地に近い位置に移転建設する事が望ましい。

※平成11年7月-中村市庁舎建設検討協議会設置(民間・執行部で22名)

→庁舎位置について現位置での建設が望ましい。

※平成16年8月-中村市・西土佐村合併合併協議会

→新庁舎建替建築は原則中村市の建設構想を引き継ぐ。

詳細については新市において検討するものとする。で合意

※平成17年4月-庁舎建設庁内検討委員会設置(庁内組織19名)

※平成18年3月-基本構想、基本計画、基本設計委託業務完了

※平成18年6月-四万十市庁舎建設検討協議会設置(民間10名で組織)

→平成19年8月四万十市新市庁舎建設設計監理業務の委託契約を締結

→平成19年10月仮庁舎移転→平成19年12月解体工事完了→

→平成20年6月工事着工→平成22年3月新庁舎完成部分引き渡し

★平成22年5月新庁舎業務開始

◆四万十市のデマンド交通について

日本初のデマンド交通と言われている。様々試行錯誤で運行されて来たようであるが、補助金が無いと運行は厳しいと思われる。鎌倉で実施の場合、アプリなどを使って観光需要と組み合わせる事が出来れば事業化可能か？

○市街地のデマンドバス「中村まちバス」

- ・電話FAXによりバス運行予約、10～15分程で迎えに来る。
- ・トヨタハイエース1台、運行ルート上バス停で乗り降りができる。
- ・運行エリアは中村地域市街地付近、大人200円、高知西南交通

○中山間地域のデマンドバス(エリア型)「ふれ愛号・ふれ愛タクシー」

- ・電話によりバス運行予約、トヨタハイエース5台、中型タクシー1台
- ・中村地域7エリア、西土佐地域3エリア
- ・1エリア200円、2エリア300円、エリア外500円、高知西南交通

長嶋竜弘  
副委員長  
所感

山田直人 委員 所感	<p>1 「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、 現在地の跡地利用について」</p> <p>①新庁舎の準備については、昭和 33 年建設の旧庁舎に対し、昭和 63 年には 庁舎建設基金条例を制定していること、また、平成 17 年度に着工を目指すと して、約 50 年の耐用年数を予め考慮した準備が行われていることは参考と すべきである。(建設工事費 39.1 億円の財源内訳…合併特例債 32.2 億円、国 庫補助金 3.8 億円、基金 3.1 億円 (充当率一約 8%))</p> <p>②当初設置された建設検討協議会が、民間・議会・執行部で組織されたこと は重要な視点である。(但し、協議会の取り纏め結果である「羽生山地区」移 転が、商店街振興組合連合会の「現地拡張建替」の陳情により、一転現地建 替となったことは、課題を残したことにならなかったのか)</p> <p>③商工会議所、商店街振興組合連合会の、庁舎移転による中心市街地の過疎 化への危機感が、庁舎を現地拡張建替への選択へと導いた。市役所に求めら れる真の機能の捉え方に課題があったとは言えないか。(大きな企業等がな く、中心市街地の活性には市役所利用者や職員への依存度が高いこと、市役 所駐車場が商店街利用者に無料で開放されている)</p> <p>④4 市町村 (中村市、大方町、佐賀町、西土佐村) の合併協議の中で、現地と 他候補の提案が合併不調の要因にまでなった。その後の 2 市村の合併協定に 現地建替構想が引継がれたことは、いかに合併前の中村市庁舎が現地 (現四 万十市役所) にあることの意義が大きいかを物語っている。</p>
	<p>2 「デマンド交通について」</p> <p>①市街地中心に運行する中村まちバス (不定期路線、バス停 72 ヶ所、1 万人 /年利用) は、市民 (高齢から若年-通院、買物用途)、観光客が運行予約をし て利用する。指定バス停まで 10~15 分で到着、市負担は事業経費の欠損額約 1 億円/年であり、市民理解の及ぶ限度ではあるが妥当性の高い施策である。</p> <p>②国の提案に応じて導入した全国初のデマンドシステムであり、補助金 1.8 億円がなければ導入はできなかった。非免許世代を対象にした市街地活性化 にも寄与していると考えられる。</p> <p>③システム維持費 (システム更新で 6.7 百万円、保守料 26 万円/年) につい ては、節減の努力がうかがえ、車両台数の追加、エリア拡大に対応しやすい。 (但し、現行 1 台からの増は、その他の経費負担増で現在は考えていない)</p> <p>④区域運行型デマンド交通「ふれ愛号・ふれ愛タクシー」(運行時間制約の中 で電話予約-中村 5 地域、西土佐 2 地域) と、不定期路線型デマンド交通「ふ れ愛タクシー」(電話予約-八束地区) の事業は、高齢化が進む中山間地域の 足として重要な施策であると考えられる。(市負担は、30~40 百万円/年)</p> <p>⑤区域運行型デマンド交通の利用者は指定場所 (自宅) 登録を行い、送迎が 容易にできるよう配慮されており、バス停までの歩行を援助している。</p> <p>⑥交通空白地域を無くす施策であり、当該地域人口 2,500 人に対し、中村地 域で 500 人、西土佐地域で 500 人の利用登録があるとのことである。運行経 費の節減努力は必須であるが、地域交通網を支える重要な施策と考える。</p>

伊藤倫邦  
委員所感

1 「市民にとっての市役所機能のあり方について及び移転先の整備、  
現在地の跡地利用について」（高知県四万十市）

平成 30 年 10 月 25、26 日、総務常任委員会において、高知県黒潮町、及び四万十市に視察にまいりました。四万十市における市庁舎移転に関わる経過等四万十市職員による説明を伺いました。中村市、西土佐村合併により四万十市が誕生した市です。（平成 17 年 4 月）

移転計画に約 25 年の歳月を要し完成したとの事でした。現在の建設場所は旧庁舎の隣の敷地に建設された事により市民の方達からあまり苦情の意見がなかったと聞いておりますが計画を進める中で建設検討協議会を設置し、民間、執行部 22 名で組織し約半数が民間の方達に入って頂き協議を重ねて来たそうです。特徴として免震装置、授乳室、多目的トイレ、氷蓄熱を取り入れている事でした。

庁舎内の配置に付いては市民の方達がオープンで良い雰囲気ではありますが人口がさほどいないため良いが、鎌倉においてあまりオープン過ぎるのは考え物ではないかと思われます。

また建物の構造的な問題で天井がそれ程高くなく、議場の椅子のスライドが狭すぎるので自席での発言の時機に脚がぶつかるとの事、外壁等メンテナンスがしづらいそうです。鎌倉の本庁舎設計に対してはメンテナンス等含めて考えてほしいものです。

2 「デマンド交通について」（高知県四万十市）

市民の足としてデマンド交通の取り入れによる市民の日常生活の向上に大変役立っている事を認識致しました。行政がバス事業者等と契約し運行を代行している事で安全面も確保し市民が利用しやすくなっています。自宅より電話にて申し込みを行っているそうで、目的地までの送迎を年齢は問わず行っているそうです。

鎌倉においては、高齢者の方達が急速に増加しており市民の足としてデマンド交通に真剣に取り組む必要があり、先送りせず市民の声を聴きながらどのようにしたら高齢者の皆様が家に閉じこもることなく外室出来る事が出来るか考えてまいりたいと思います。

例えば、自宅より路線バス停留所まで送るとか、集会所等に送るとか、今高齢者の皆様が免許証返納に積極的に考えてもらう事が出来れば、交通事故が少しでも無くなる事が出来ると思われますので考えてまいりたいと思います。