

**特集**

## 災害弱者を地域で守る

- 「寄稿1」災害時要援護者対策  
自治体に求められるポイント……………10  
同志社大学社会学部教授 ● 立木茂雄
- 「寄稿2」地域主体・当事者本位の要援護者支援の大切さ……………13  
NPO法人さくらネット代表理事、有限会社「コラボねっと」取締役 ● 石井布紀子
- 「寄稿3」地域で見守る災害時要援護者避難支援計画  
「新・地域見守り安心ネットワーク」……………16  
須坂市長 ● 三木正夫
- 「寄稿4」渋谷区の災害時要援護者対策について……………19  
渋谷区長 ● 桑原敏武
- 「寄稿5」地域の絆でともに育み支えあい  
安心して暮らせるまち長浜  
「災害弱者を地域で守る」……………22  
長浜市長 ● 藤井勇治

- とっておき！美しい都市の景観……………3  
「卯之町の町並み」西予市（愛媛県）
- 食から考える カ・ラ・ダいきいきライフ（服部幸應 監修）……………4  
にんにく・パセリ・レモンのソースで爽やかに  
マダコのカルパッチョ

**動き**

- 世界の動き／日露接近には対中牽制の狙い 時事総研客員研究員 ● 金重 紘……………26
- 経済の動き／大都市の特区構想について考える 東京大学大学院教授、総合研究開発機構理事長 ● 伊藤元重……………28
- 自治の動き／道州制という幻影 ジャーナリスト ● 松本克夫……………30

- マイ・プライベート・タイム……………38  
心のシアンチエイジング  
羽曳野市長 ● 北川嗣雄
- 世界市民の目線から見た都市行政……………40  
国じゅうの飼い犬に、マイクロチップ義務づけ 作家 ● デュラン・れい子……………44
- わが市を語る……………44  
◆「健康」「環境」「観光」の3つの柱で目指す 上市市長 ● 横戸長兵衛  
◆「住んで良かったと心から思える元気なまち」を目指して 座間市長 ● 遠藤三紀夫  
◆「住み続けたい、住んでよかった山口市」の実現に向けて 山口市長 ● 渡辺純忠
- 新連載 アスクレピオスの杖を探して 地域医療再生への道……………52  
城西大学経営学部教授 ● 伊関友伸  
医師不足はなぜ起きるのか

- 歴史に見る リーダーと、それを支えた人たち……………54  
沸き出る世界への好奇心―新島 襄（二）― 作家 ● 童門冬二
- 編集後記……………58
- 市政ギャラリー―都市の素顔……………59  
「人吉市中の島附近」(熊本県)

表紙イラスト：山本 陽  
本文イラスト：川名 京

### 市政ルポ……………32



別府市（大分県）  
別府の未来予想図  
ONSENツーリズムのまちづくり  
別府市長 ● 浜田 博

- 都市のリスクマネジメント……………42  
指定管理者制度の危機管理―自治体の事前準備  
明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長、(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長 ● 中邨 章
- 全国市長会の動き― Mayors' Action……………56
- 〔東北復興応援企画〕美味しい!! 楽しい!! 美しい!!……………58

## 災害弱者を地域で守る

地震をはじめ、さまざまな災害への備えが求められている中、「災害弱者」への対策が大きな課題となっています。要援護者の名簿作成・共有については、今国会で審議中の「災害対策基本法改正案」に盛り込まれたほか、現行の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」も見直しを検討されています。また、各自治体においても、災害時の支援体制、避難インフラ、外国人支援に向けたボランティア制度の拡充など、さまざまな災害時要援護者対策に取り組んでいます。

今回の特集では、自治体に求められている災害弱者対策のポイントや課題などについて紹介するとともに、独自の取り組みを行う都市の事例をあわせてご紹介します。

寄稿 1

### 災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

寄稿 2

### 地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボねっと取締役 石井布紀子

寄稿 3

### 地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長 三木正夫

寄稿 4

### 渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長 桑原敏武

寄稿 5

### 地域の絆でともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 ～災害弱者を地域で守る～

長浜市長 藤井勇治

# 災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授

たつきしげお  
立木茂雄



## 災害とは？ 災害時要援護者とは？

災害とはそもそもどのような現象だろう。一見すると、それは地面の揺れであり、津波であり、豪雨・強風であり、住宅への浸水であり、急傾斜地の土砂の崩落といった自然現象に思える。しかしながら無人島で地震・津波が発生しても、災害にはならない。地震や津波といった危険な事象は災害を引き起こす誘因(これをハザードと呼ぶ)である。これらの誘因に社会の側の脆弱な部分が曝されることにより災害が発生する。つまり自然災害は、誘因である自然現象としてのハザードと、素因である社会の脆弱性の交互作用が引き起こす現象であり、災害の被害はむしろ社会的に構築されると考えてよい。これを式的形で表現すれば次のようになる。

### 災害リスクⅡハザード × 脆弱性 (1)

ここで、さらに脆弱性の意味について考えてみよう。脆弱性とは災害の被害を生み出す直接の原因となるが、それは具体的にはどの

ようなことだろう。例えば、いざという時に一人では安全なところに避難することができない高齢者や障害者に備わる、いわゆる「災害弱者」の属性として考えられがちである。

本稿で後述する東日本大震災をはじめ、これまでの災害では、高齢者や障害者ほど被害に遭う割合が高いことが知られている。しかし、これは「障害者や高齢者Ⅱ弱者」であることを意味するのだろうか。答えは「否」である。いざという時に近隣の支援者が駆けつけ、安全な場所への避難誘導を助ける環境づくりが進んでいれば、高齢や障害があるからといって必ずしも弱者にはなるとは限らないからだ。

高齢者や障害者は、そのことで「弱者」となるのではない。むしろ、いざという時に周囲からの支援を必要とする「要援護者」としてとらえなければならない。脆弱性は関係性の概念だからである。ここで重要なのは、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざ」という時に助けに駆けつけてくれる人の割合は、宮城県で最も高く、続いて福島県、そして岩手県の順となっていた。

の高い人は、言い換えれば要援護性が高いのであるから、周りからの支援とつながるような環境整備を進めておくこと、とまとめることができる。

## 高齢者や障害者と東日本大震災

わが国における災害時要援護者対策は、2004年7月の新潟・福島豪雨水害、同年10月の中越地震や台風23号水害などを受けて検討が本格化した。翌2005年3月に災害時要援護者避難支援ガイドラインの初版が公開されるや、ほぼ5～6年のうちに1600を超える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、2割を超える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至っている(総務省消防庁の調べ)。このような準備が進められてきた中で東日本大震災は発生した。そして震災発生から2年を越えた現時点では、各種の統計資料の検討から、東日本大震災時における災害時要援護者避難の実態と課題が明らかになってきた。

高齢者に注目すると、人口構成割合と比較した死者の年齢別の構成割合は60代を越えるに急に高くなり、70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていた。さらに高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。また年齢別の人口割合に比べた死者割合の比は、東北3県で違いがあった。すなわち高齢者の被害

があるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害時に脆弱となるかを決める決定的な要因となる。このことを式で表せば次の式(2)のようになる。

### 脆弱性Ⅱ個人の要因 × 環境の要因 (2)

(2)式で示される脆弱性を、周囲で生活する市民の側からとらえると、必要とされる資源の動員量と等価となる。つまり脆弱性とは要援護性そのものなのである。この脆弱性(要援護性)を(1)式に代入すると以下のような関係が成り立つ。

### 災害リスクⅡハザード

### × (個人の要因) × 環境の要因 (3)

この(3)式が示唆することは、災害時要援護者の災害リスクを減じる方策は、地域で想定されるハザードの性質や特徴についてよく知り、そのハザード域内に暮らす個人のうち、いざという時の避難や避難生活で周りの助けや配慮が必要となる可能性の高い人を洗い出し、その一人一人について周りとの関係性の強弱という観点から査定を行い、脆弱性

の割合は、宮城県で最も高く、続いて福島県、そして岩手県の順となっていた。高齢犠牲者が宮城県で高かった理由の一つに、高齢者向け入所施設における被害の差がある。岩手県と福島県の施設入所者の被害率はそれぞれ2.1%と0.4%であったのに対して宮城県では5.2%と非常に高かった。

宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手県では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差が出ていた。その一方で、施設入所者は介護スタッフにより24時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい。このような観点から、老人向け施設入所者の割合を3県で比較すると、岩手県(2.6%)、宮城(2.0%)、福島(2.5%)となり、東北3県の人口の過半を占める宮城県ではむしろ入所率が低く(言い換えるなら在宅高齢者の割合が高く)、このため津波による影響がより高く出た可能性がある。

障害者でも同様に県別で較差があった。岩手県と福島県では、障害者の死亡率は全体死亡率の1.2倍弱であったのに対して、宮城県では2倍弱と開きがあった。そして、この理由も施設入所率が関係していた。身体障害者について福祉施設入所者の割合を比較すると、岩手(3.1%)、宮城(0.7%)、福島(1.3%)であり、東北3県で障害者人口の

過半を占める宮城県では、身体障害者については、施設入所率が極めて低い(すなわち地域で在宅の生活を送る人の割合が極めて高い)。しかしながら、逆にその結果として、地域で津波被害に遭う可能性がより高かったことが示唆される(立木 2013; Tatsuki 2013)。

本稿の冒頭に、災害リスクは(3)式に示したように、ハザード要因と、個人の要因、そして環境の要因の3つの相互作用によって決まると説明した。東北3県における障害者死亡率の較差は、まさに環境要因、つまり在宅で生活する障害者は、施設入所者と比べると見守りが手薄となり、いざという時の支援と結びつきにくいという事情によって、在宅障害者の割合も、その実数も最も多い宮城県で被害が拡大していたのである。

以上の結果を下にして、「高齢者や障害者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者は与しない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者や障害者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりを通じて包摂することにより命や生活を支える取り組みを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的に進めなければならぬ、と考える。

## 情報の整理と共有・運用での留意点、今後の対策に求められること

今回の東日本大震災を受け、個別避難支援

## 地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボなっと取締役

石井布紀子



計画づくりで留意しなければならない点を最後にまとめた。その第1は、要援護者に関する情報とは、そもそもどのようなものであるべきか、という点である。例えば、福島県南相馬市では、計画的避難区域や警戒区域に指定されたにもかかわらず、移動手段や避難後の生活環境の困難さから、あえて自宅にとどまった人たちがいた。その多くが高齢者や障害のある市民層であった。ところが行政が作成した災害時要援護者リストは、行政からの広報や呼び掛けに応じて「手を挙げた」人たちだけが掲載されたものであったため、要援護性の高い市民のうち、誰が自宅にとどまり、誰が避難をしたのかをつかむためのおおもとのリストが存在しなかった。結果として網羅的なリストを再度作り直し、そのリストを当事者団体や地元NPOに提供し、安否確認を依頼する結果となった。個別避難支援計画づくりのための手挙げ者や同意者リストと、安否確認のため（手挙げも同意もしなかったが要援護性が高い対象者を浮かび上がらせるため）の母集団（網羅的）リストという2つを同時に整備することが求められるのである。

第2は福祉避難所の整備である。内閣府のガイドラインは、冒頭に述べたように2004年7月の新潟・福島豪雨水害や同年10月の台風23号などの水害時の避難に関する検討会の議論を出発点としていた。そのため、長期間にわたる避難生活のありようについては踏み込んだ議論はしていない。この点で、今回の仙台市の対応はグッドプラクティスと言える。同市では各区単位で福祉避難所の開設と運営について、市内の社会福祉法人などと事前に協定を結んでいた。これにより要援護者対応が法人の側で「わがこと」として実感されており、行政からの要請を待たずに自主的に運用が始まった所も多かった。福祉避難所は場所ではなく、運用する人（法人）を第1に考えるべきである。

第3は支援の分断の問題である。災害時要援護者は時間経過に伴い、自宅からの避難・福祉避難所・仮設住宅と生活の場を移す。そこに連続性の視点が欠けていた。必要なことは、被災後の時間経過に伴い刻々と変化する要援護者のニーズに寄り添い、その折々に資源やサービスの調整・マッチングを行う仕組みである。このためには平時の福祉サービスの利用の段階から、災害時にはどのようなケア・プランの提供を行うのかについてあらかじめ計画する災害時ケアマネジメントの考え方が必須となる。

第4は、一般避難所における要援護者や要配慮者への対応の問題である。今回の震災では、一般避難所の中で避難者や関係者が一定の配慮を行うことで、住み慣れた地域に近い避難所で生活できた事例も報告されている。その一方で、間仕切りがないため、あえて人目に着かない室外に出て授乳をせざるを得な

かったり、洗濯物を干すと盗まれるために、下着の洗濯もままならなかったり、生理用品の配布が一齐に館内放送されたために、恥ずかしくて受けとりにいけなかった女性たちがいた。このような問題を解決するためには、地域防災計画を見直し、避難所の運用にあたっては、避難者に等しくあまねく公平に対応するという「公平原理」に加えて、要援護者には避難所資源の提供で配慮を行い、資源が適切に当事者とつながるようにする「公正原理」を制度化する必要がある。

### 参考文献

- 立木茂雄 (2013) 高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題、消防科学と情報冬号、7-15
- Tatsuki, S. (2013) Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake. *Earthquake Spectra*, Volume 29, No. S1, S403-S432.

### 災害弱者対策の見直しが進んでいる

東日本大震災の被災地では、複数の自治体において、障害のある人の死亡率の高さ（被災市民全体の死亡率の2倍など）が明らかになった。また、阪神淡路大震災やその後の国内災害、東日本大震災の被災地においても、高齢者の死亡率は軒並み6割を超えている。

守れる生命はなかったのか。中越大震災の被災地では、震災関連死者の数が直接死者を上回り、東日本大震災において震災関連死者は2000人を超えた。その大半は高齢者であった。東日本大震災の被災地では、福祉避難所が複数設置されたが、不足を指摘されている。運営を担った社会福祉法人などの報告から、情報が途絶える中、仕組みの未整備は地域格差の原因となっていたことが明らかになった。

阪神淡路大震災以降、各地に設置された避

難所では、女性や高齢者の視点が不十分である。学校などの公的施設は、応急避難施設として早期閉鎖を前提として避難所を設置するため、被災者に対する生活支援は展開しにくい。多くの被災地で弱者課題が増大する中、東日本大震災の被災地では、民間施設などを活用する新たな試みが生まれ始めている。

筆者は、阪神淡路大震災における被災者支援の経験を経て、脆弱性や周縁化の課題を抱える市民を災害時要援護者と定義している。市町村では、「介護保険認定4以上の高齢者」といった狭義の定義を掲げる動きがあるが、有事に判断を誤る危険性を感じている。また、災害時要援護者支援はフェーズごとに対策を講じることとし、避難行動時の要援護者、避難判断・情報活用における要援護者、避難生活における要援護者、それぞれの対象と対策について、官民協働で進める動きにかかわってきた。

現在、被災地においても広域支援においても、災害時要援護者支援に関する課題は

山積みである。一方、平常時から庁内に推進体制をつくり、仕組みづくりと市民による運動的な取り組みを両輪で推進することにより、対策は進化し得る。災害時要援護者対応の先進地では、「日常の地域の活動は、生命・くらしを守る力になる」という声を聞くことができる。

平成25年5月、NPO・NGOの有志が集い、「兵庫行動枠組」（現在、唯一の国際的な防災指針。平成27年3月に日本で開催される国連防災会議にて、改正予定）への提言について検討を行った。災害時要援護者の定義を見直し、脆弱性を想定するために複数の指標を開発する必要があると合意された。対象だけを指標にせず、原発などの2次災害に関するリスク、災害の種別の被害特性、官民協働の可能性などの関連から、リスクは想定できるという考えに基づき提案内容となった。災害弱者対策の課題は、東日本大震災の発生を経て、解決に向けて新たな段階を迎えたと感じている。



京都市内の老人保健施設で実施した福祉避難所設置訓練の様子

地域・専門関係機関・当事者・ボランティア、市町村・都道府県・国が連携するため、仕組みづくりと具体的な取り組みが求められる。次に、「災害時に行政は間に合わない」からこそ、市民との協働が欠かせない。しかし、現状では、市町村において、部局横断の仕組みを創設し、発展させることが難しいと感じている。「防災は危機管理の仕事、あるいは、起こり得ない未来に向けた優先順位の低

い仕事」という庁内の意識は根強く、複数年度のプロジェクトの実施などを試みてきたものの、十分な成果の蓄積にはつながらなかった。縦割の壁を乗り越え、部局横断の取り組みを充実させるためには、人事・研修の仕組み、行政評価の枠組みなどを見直す必要があると考えられる。また、官民協働を進め、自助・共助の力を高めるためには、市町村自治体職員に幅広い市民との対話・調整機能が求められる。職員のコーディネートスキルを高める取り組みを継続させ、中核となるスタッフを養成する仕組みづくりが必要になると推察している。

### 地域・当事者の主体的な かかわりを引き出せるか

筆者は、平成19年度から、堺市における要援護者支援の取り組みに参画している。災害時要援護者避難支援プラン策定、災害時要援護者支援におけるモデル事例の創出、福祉避難所運営に関する協定化・マニュアル策定、災害ボランティアセンター設置マニュアル策定、災害ボランティアセンター運営委員会の継続的な運営、などの動きに継続的にかかわってきた。同時に、平常時の要援護者における福祉課題解決として、複合する課題や制度の隙間の課題を抱える世帯への生活支援の

か、名簿の作成に際し、必要な個人情報を利用できることが明文化され、平常時にどのような要援護者の名簿を作成し、活用するのかについて検討しやすくなった。⑤地域防災計画を立案することが明文化され、多様な市民の参画により具体的な提案にまとめ、実践を伴う防災減災活動のPDCAサイクル化を促せるようになった。阪神淡路大震災の被災地では、民間組織が官民協働による取り組みに数多く参画できた。復興施策の検討や検証、住宅再建制度づくりのためのアプローチ、県民共済による住宅再建の仕組みづくり、などの場面において、NPOやさまざまな民間組織の関係者が行政とともに創造的復興に向け、努力を重ねた。筆者は、協働の取り組みの中でエンパワメントされ、災害時要援護者支援の当事者となる人とともに活動を継続してきた。今回の災害救助法の改正を、現場の声の蓄積だと考えている。今後も市民が要援護者対策に積極的にかかわる必要があると考えている。

### 災害救助法改正の動きを どう生かすのか

平成24年6月、平成25年4月、災害救助法が2度にわたり改正された。国、都道府県、

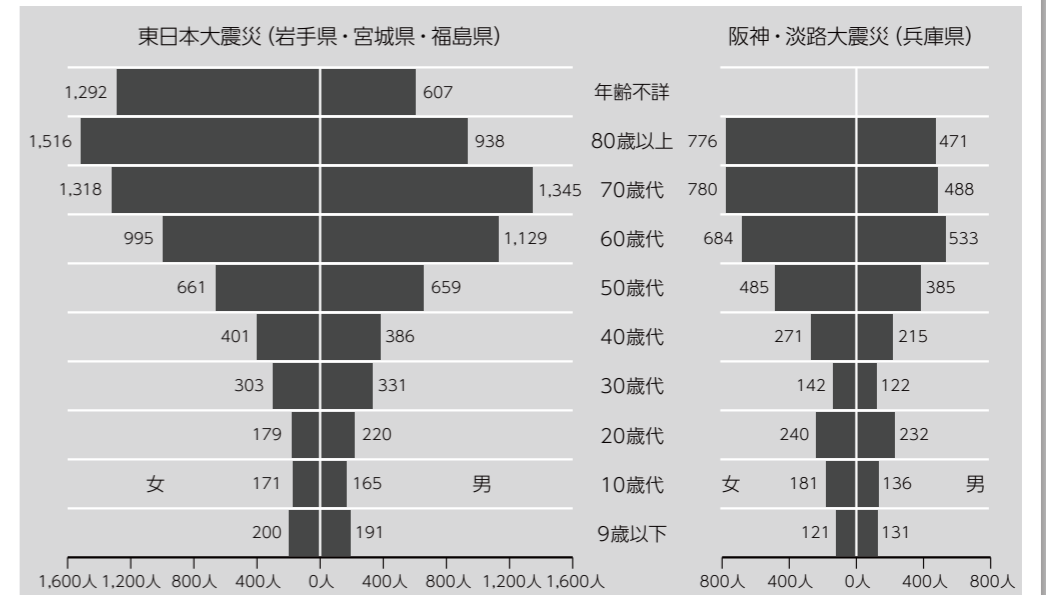
この重要性が明文化された。④高齢者、障害者などの災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員などの関係者にあらかじめ情報提供するものとするほどの重要性が明文化された。

③市町村ごとに災害対策としての情報戦略と効果的手法について検討する

### 部局横断による 災害時要援護者支援の難しさ

平成25年の3月に公開された「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」（内閣府）には、避難行動における要援護者支援と避難生活における要援護者支援について、それぞれ具体的な取り組みが示されている。

図1 東日本大震災と阪神・淡路大震災の男女別年齢別死者数



(注) 東日本大震災：警察庁資料から内閣府作成。平成23年4月11日現在、検視等を終えている者を掲載（性別不詳128人は図から省略）。阪神・淡路大震災：兵庫県資料（性別不詳9人は図から省略）  
出典：平成23年防災白書（同掲載データをもとに編集部で作成）

# 地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長（長野県）  
三木正夫



## 須坂市社会福祉協議会での活動

須坂市では、在宅の寝たきり老人、ひとり暮らし老人、老人夫婦世帯、重度心身障害児者などの援護を要する世帯の、災害による事故や孤独死などの不測の事故を未然に防止する必要性を感じ、検討してきました。

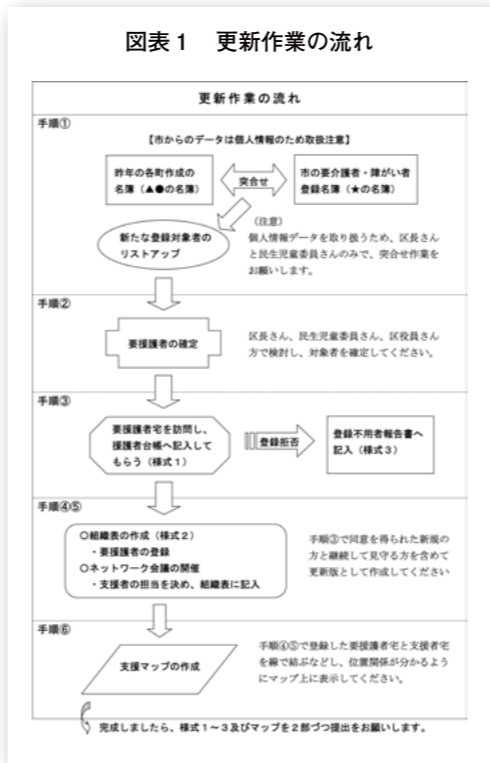
そこで、昭和53年から須坂市社会福祉協

議会が中心となって、当該世帯が日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めた、地域全体で安心ネットワークを発足させ、「助け合い起こし」活動を進め、誰もが安心して暮らせる地域づくりを推進する「地域見守り安心ネットワーク」に取り組んできました。

## 須坂市としての取り組み

平成17年3月に内閣府により災害時要援護者の避難支援ガイドラインが示され、その中で市町村が実施する避難支援プラン策定のための情報収集方法が提案されました。また、平成18年度には須坂市個人情報保護条例の改正に伴い、「地域見守り安心ネットワーク」は援護を要する者の同意を得て実施することが必要となりました。

ちょうどこのころ、本市においても、長野県の地域防災計画における市町村が実施する「災害時要援護者避難支援計画」の策定について検討をしていたことから、個人情報保護に配慮した災害時における要援護



各町において、区長、民生児童委員、消防団員、赤十字奉仕団員、老人クラブ会員、婦人会員、保健補導員と、その他必要と認める機関・団体などによって「地域見守り安心ネットワーク会議」を組織し、危険な環境の確認、暖房やガス器具等の安全の確認、緊急通報装置や火災報知機等の設備の必要性の調査、健康状態等の確認、

者の避難支援計画を、従前からある「地域見守り安心ネットワーク」の取り組みを拡大することで策定することとしました。

そこで、平成18年度にモデル地区として

3町を指定し、市、区、民生児童委員、社会福祉協議会による推進組織による会議を開催し、市から要援護者のデータを提供し、要援護者の確定を行い、それを基に民生児童委員が個別に要援護者宅を訪問し、個人情報同意を得た上で、支援者も含めた組織表、台帳、マップの作成を行いました。

市からデータとして提供したものは、身体障害者手帳（1級・2級）の所有者、療育手帳（重度）の所有者、要介護認定者（介護度3から5）であり、ひとり暮らし老人については各町の民生児童委員が把握しているデータを使用しました。

平成19年度にはこの活動を市内の全69町を対象とし取り組みこととし、名称も「新・



ネットワーク会議の様子

地域見守り安心ネットワークとし、高齢者や障がい者など「災害時要援護者」の情報や各町区に提供し、安否確認や

避難支援の体制づくりにつなげることをしました。

## 「新・地域見守り安心ネットワーク」の概要

本市の「新・地域見守り安心ネットワーク」は、地震や水害など、いざ災害となった時には、隣近所の助け合いが最も重要であるという認識から、援護を必要とする皆さんの日ごろの見守りや災害時において避難支援を行うための体制づくりを、町の区長や民生児童委員を中心に行っています。

特に、町の役員や団体のほかに、日常的に連絡を取り合っている親しい方や近隣者などを含めて、地域全体で要援護者を見守ることができる体制をつくっています。

町のネットワーク組織表に登録し、情報を共有するほか、要援護者をマップに落とし、日ごろの見守りやスムーズに避難できる体制をつくり、訪問活動や安否確認など、当該世帯の同意に即応した方法により活動が定期的かつ継続的に行えるようにしています。

また、個人情報を取り扱うことから、須坂市、須坂市社会福祉協議会、須坂市区長会、須坂市民生児童委員協議会の4者で業務契約を締結し、要援護者の個人情報提供の同意が得られるまでは、契約の当事者である4者の範囲内での個人情報取り扱いとし、個人情報の保護に配慮をしています。

## 連携した取り組み

「新・地域見守り安心ネットワーク」では、見守りマップの作成にあわせて、総務課から「地域防災マップ」「災害時に役立つ人材、資機材台帳」「町避難計画」の作成をお願いしています。これは、避難場所などの確認、災害時に障害となる構築物の確認、災害時に役立つ施設や人材の把握、日ごろから注意する場所の把握などに有効です。地域の方々が主体となって防災を考え、地域の課題を洗い出し、認識し解決することにより、住民の関心を喚起し、地域の防災活動の指針として活用することができます。

また、高齢者福祉課では、ひとり暮らしの高齢者の在宅での安全と安心を守ることを目的として、緊急時などの連絡先を記入して冷蔵庫に貼っておけるマグネットシートにより情報の共有を図る、「暮らしのあんしん板」事業を平成22年度から実施しています。

緊急連絡先、かかりつけ医、担当の民生

暮らしのあんしん板  
緊急時連絡先氏名  
電話  
かかりつけ医  
電話  
民生委員 氏名  
連絡先  
地域包括支援センター  
026-245-4566 (24時間対応)  
須坂警察署 110  
火事・救急 119

# 渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長（東京都）

桑原敏武



## はじめに

過去の大震災において、家屋の倒壊や家具の転倒により、尊い生命が犠牲になりましたが、一方で、ご近所同士の助け合いにより多くの生命が助け出されました。とりわけ、自力避難が困難な高齢者や障害者については、日ごろからの備えを行い、地域が一体となって避難支援をルーラル化しておくことが大変有効であることが指摘されてまいりました。

渋谷区では、平成5年から「手上げ方式」により災害時要援護者（当時は「災害弱者」）の避難支援に取り組んでまいりましたが、平成18年、自主防災組織や民生委員等の地域、消防・消防団や警察と名簿を共有する、「関係機関名簿共有方式」を採用することとし、個人情報保護の課題に対応するため、渋谷区個人情報保護及び情報公開審議会の審議を経たのち、渋谷区震災対策総合条例の一部改正をいたしました。

さらに、自主防災組織、民生委員、高齢者

われる情報を掲載した「みまもるくん通信」を、民生児童委員さんにより随時配布しています。

## 今後の展開

平成19年度に市内全69町で策定に取り組んだ「新・地域見守り安心ネットワーク」は、平成20年度以降、毎年データの更新を経て現在に至っています。その間、各町では事業の目的を理解していただき、要援護者のリストアップ、要援護者の確認、要援護者の台帳記入同意の確認、組織表への登録、支援マップの作成といった更新作業を通じて、地域の見守りや支援体制の確認、整備をしていただいています。

この事業を通じ、地域の皆さまからは、「自分たちの身は、自分たちで守ろう」とする意識の変化や、人と人とのつながりや、いざ災害という時の隣組単位での支援の重要性の確認ができた、要援護者など刻々と変化に対応した今後の見直しを行っていく必要性を感じたなどのご意見をいただいています。

市が実施する市民総合防災訓練においても、「新・地域見守り安心ネットワーク」を活用した要援護者の避難誘導訓練などへの展開が図られています。

## 最後に

平成23年度を初年度とする「第五次須坂市総合基本計画」では、本市の将来像を「一人ひとりが輝き、磨かれた『ほんもの』の魅力あふれるまち 須坂」とし、みんなが助け合い、健康に暮らせるまちづくりを目指しています。

今後も、住民が主体となった、隣近所の助け合いにより、援護を必要とする方の日ごろの見守りや災害時における避難支援を行うための体制づくりを推進することで、みんなが助け合う福祉を実現してまいります。

の見守りを行う見守りサポート協力員を中心に、避難支援の個別プラン、避難支援マップを作成し、安否確認や避難支援の訓練を積み重ね、有事に備えてまいりました。

このたび、災害対策基本法の一部改正案に、自治体の責務として災害時要援護者名簿の作成と関係機関との共有が盛り込まれることとなりましたが、本区が先がけて取り組みを進めた対策が積み重なり、東日本大震災などの災害の経験を通じて、反映したものであると自負しております。

本区の取り組みが、各自治体における災害時要援護者対策の参考となれば幸いです。

## 渋谷区の概要

本区は、東京都23区の西南部に位置し、昨年（平成24年）に区制施行80周年を迎えました。全国有数のターミナル駅と繁華街を擁し、若者だけでなく、多様な世代によるさまざまな文化が根づいています。

本区では、震災対策として、「早期の災害

平成24年度には、要援護者データと支援マップを電子システム化することで、データ更新をスムーズに行い、住民異動者の把握に確に対応できる体制を整えることとしました。

相次ぐ豪雨や台風災害、大きな被害をもたらす地震災害などでは、高齢者や避難行動が困難な要援護者の方々を地域で見守り支える仕組みが益々重要となってきました。

本市では、いざというときに災害弱者を地域で見守り支え合う、災害時要援護者避難支援計画「新・地域見守り安心ネットワーク」に、市内全町の協力により取り組んでいます。

**渋谷区の妖精**

あいらっすん (IRISSN)  
(渋谷区PRキャラクター)

面積 15.11km<sup>2</sup>  
人口 21万3630人  
(平成25年4月末現在)

庁舎位置 東京都渋谷区宇田川町1番1号  
区の木 ケヤキ  
区の花 ハナショウブ  
PRキャラクター あいらっすん

## 手上げ方式による要支援者への支援

本区では、平成5年から災害時要援護者（当時の呼称は「災害弱者」）登録制度として、災害時に一人で避難することが困難な高齢者や障害者が、自らの意思によって申し出る「手上げ方式」を採用し、要綱に基づき運用してま

図表2 組織表記入例

（様式第2号）（策定例）

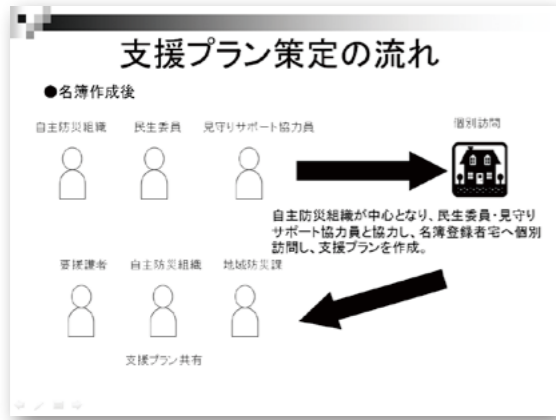
平成〇年度 新・地域見守り安心ネットワーク組織表

（須坂市）

資料3

区分	氏名	年齢	性別	電話番号	家族	所見	緊急連絡先	見守り訪問者・地域支援者					
								個人訪問者	団体の訪問者	ネットワーク会議員等	その他		
1	田村 花子	62	女	246-0000	夫、長男と同居	要援護者	246-0000	田村 太郎	田村 花子	田村 太郎	田村 花子		
								田村 太郎	田村 花子	田村 太郎	田村 花子		
2	山田 太郎	75	男	246-0000	妻、長男と同居	要援護者	246-0000	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎		
								山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎		
3	中村 花子	65	女	246-0000	夫、長男と同居	要援護者	246-0000	中村 太郎	中村 花子	中村 太郎	中村 花子		
								中村 太郎	中村 花子	中村 太郎	中村 花子		
4	山田 花子	75	女	246-0000	夫、長男と同居	要援護者	246-0000	山田 太郎	山田 花子	山田 太郎	山田 花子		
								山田 太郎	山田 花子	山田 太郎	山田 花子		
5	川口 一郎	80	男	246-0000	妻、長男と同居	要援護者	246-0000	川口 一郎	川口 一郎	川口 一郎	川口 一郎		
								川口 一郎	川口 一郎	川口 一郎	川口 一郎		
6	田村 太郎	65	男	246-0000	妻、長男と同居	要援護者	246-0000	田村 太郎	田村 太郎	田村 太郎	田村 太郎		
								田村 太郎	田村 太郎	田村 太郎	田村 太郎		
7	山田 太郎	48	男	246-0000	妻、長男と同居	要援護者	246-0000	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎		
								山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎	山田 太郎		
8	西 花子	80	女	246-0000	夫、長男と同居	要援護者	246-0000	西 花子	西 花子	西 花子	西 花子		
								西 花子	西 花子	西 花子	西 花子		

児童委員、市役所、警察署、消防署などの必要な情報が記入できるシートを、毎日使う冷蔵庫に貼ることで、緊急時に誰が見ても連絡先がわかるように工夫をしたものです。更に、親しみをもっていただくために考案したキャラクター「みまもるくん」を活用した、ひとり暮らしの高齢者に必要と思



「避難支援プラン」を作成していただいたいます。ここでは、近所に住む支援者を2人以上決めていただき、本人ご了解の上、普段の生活状況、定期的な外出時間帯、就

手帳の視覚障害、下肢障害又は体幹障害の障害程度がそれぞれ二級以上のもの、であります。ここで、個人情報の取り扱いが課題となりました。「関係機関情報共有方式」を採用するにあたっては、いくつかの手法が考えられますが、「渋谷区個人情報保護及び情報公開審議会」において、「災害時要援護者のことはプライバシーが他に知られることとなるので、目的外使用と外部提供を行うだけでは不十分であり、区民の代表である区議会の中で十分に議論していただくことが適切である。」との意見をいただきました。

また、高齢者や障害者については耐震化助成の補助額を増額し、家具転倒防止金具の取り付けも3点まで無償として、積極的に呼びかけてまいりました。とりわけ耐震化については、経済的な負担や工事の負担があるとの

自主防災組織には、それぞれの区域にいる災害時要援護者の名簿を交付したのち、担当の民生委員や見守りサポート協力員と連携して、それぞれ本人にヒアリングし、「避難支援プラン」を作成していただいたいます。ここでは、近所に住む支援者を2人以上決めていただき、本人ご了解の上、普段の生活状況、定期的な外出時間帯、就

平成17年に実施した「渋谷区震災対策基礎調査」を活用するため、調査結果の外部提供に係る規定整備を行いました。本調査では、区内の住居等の建築物をすべて外観目視により倒壊危険度を調査し、7ランクの評価を行いました。このデータを有効に活用して、発災時の安否確認を円滑に行うため、倒壊危険度の高い家屋に生活する要支援者の情報を地域とも共有することとしました。

現在の災害時要援護者対策は、発災直後の安否確認や避難誘導に重点を置き、地域ぐるみで取り組みを続けているところでもあります。他方、阪神・淡路大震災や東日本大震災など過去の震災においては、被災後の生活再建の上で、避難所や仮設住宅などにおいて高齢者や障害者が大変お困りになる事例が報告されており、今後、保健師の活用、在宅被災者の見守り体制など、中長期の視野に立った対策を講じてまいります。

### 自主防災組織等による支援プラン、支援マップ作成

災害時要援護者の安否確認や避難支援は、自主防災組織等の地域の力で助け合う仕組みづくりが鍵となります。

傾向がわかりましたので、負担なく備えができるよう、全国でも初めてとなる、無料の「簡易補強工事」を新たに支援メニューとして用意しました。この工事は必ず無料の耐震診断を受けていただき、希望する部屋の内壁を補強すると言うものです。これには利用者の負担金はありません。また、耐震シェルター、耐震ベッドの設置も支援メニューとしました。

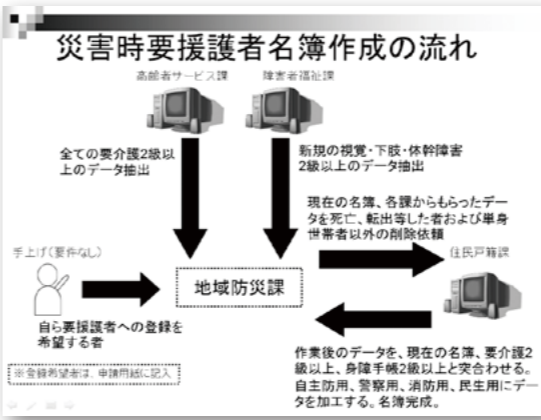
策基礎調査に基づく建築物の状況も共有できることといたしました。このことにつきましましては、NHKを初め多くのマスコミが取り上げ、社説にも紹介されました。

また、要支援者の個別プランの作成と並行して、町会内の要支援者の居住場所をすべて地図上に落とし、安否確認や避難の状況を一目瞭然に把握できるような工夫をし、「支援マップ」の作成も進められています。

助成額は、設置費用込みで50万円まで利用者負担なしといたしました。これまでの実績では、ほとんどのの方が経済的負担無しで助成を受けております。

### 結びに

また、小中学校、幼稚園、保育園の子どもの安否確認メール導入、外国人被災者（とりわけ帰宅困難者）対応のための通訳活用など、広い意味での災害時要援護者対策にも取り組んでおり、今後拡充してまいります。



災害時要援護者名簿登載者数(平成25年度)

高齢者	障害者	手上げ	合計
312人	133人	382人	827人

「法令に定めがあるときは本人の同意を得ないで目的外利用ができる」と定められています。また、15条2項1号では、「法令に定めがあるときは本人の同意を得ないで外部提供ができる」と規定されています。また、同条例では「緊急かつやむを得ないと認められるときには、本人の同意なくして目的外利用と外部提供ができる」と規定されています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報をも目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

従って本区では、「渋谷区震災対策総合条例」の規定を改正し、対策の充実に図る方が、災害時要援護者対策の位置づけが明確になると考えました。このような御意見、御提言をいただきまして、平成18年の第4回定例会におきまして、渋谷区総合防災条例の一部を改正する条例を議決し、条例第三十六条第三項に自主防災組織等が要援護者の情報等を共有できること、さらに、同条第四項で自主防災組織が震災対

いりました。自主防災組織では、登録された要支援者と面接し、本人と相談の上で避難支援プラン(当時の呼称は「避難計画」)を作成してきました。手上げ方式は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて平成8年に公布した「渋谷区震災対策総合条例」に引き継がれ、運用してまいりました。

提供ができる」と規定しています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報をも目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

提供ができる」と規定しています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報をも目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

### 渋谷区震災対策総合条例の改正

提供ができる」と規定しています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報をも目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

提供ができる」と規定しています。しかし、この規定は、災害が発生した直後に要援護者の個人情報をも目的外利用および外部提供を可能にするもので、事前の対策において有効ではありません。

渋谷区震災対策総合条例(抄)  
第七節 災害時要援護者の援護  
(災害時要援護者の援護)  
第三十六条 区長は、震災発生時に災害時要援護者(高齢者、障害者、乳幼児等震災発生時に特に配慮を要する者をいう。以下同じ。)を救助し、又は援護する体制が地域において整備されるよう、必要な助成及び助言を行わなければならない。  
2 区長は、災害時要援護者が被災した場合において、必要と認めるときは、区立福祉施設等の介護可能な施設で、当該災害時要援護者に対し、適切な援護を行わなければならない。  
3 区長は、第一項に規定する体制の整備又は前項の援護を行うため、災害時要援護者に係る個人情報(渋谷区個人情報保護条例(平成元年渋谷区条例第四十号。以下「保護条例」という。)第二条第一号に規定する個人情報をいう。以下同じ。)のうち区規則で定めるものについて、保護条例第十四条第二項の規定により目的外利用をし、又は自主防災組織、消防団、消防署、警察署及び民生委員(以下これを「自主防災組織等」という。)並びに区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をし、必要な個人情報と共有させることができる。  
4 区長は、第一項の規定による救助又は援護を行うため、震災対策基礎調査(区内の全建築物を対象に実施した建築物の倒壊危険度及び危険箇所を明らかにする調査をいう。)に基づく建築物の個別情報(区規則で定める倒壊危険度の建築物に係るものに限る。以下同じ。)を、自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、提供することができる。この場合において、区長は、当該個別情報に個人情報に該当するものが含まれるときについても、当該個人情報を自主防災組織等及び区規則で定めるものに対して、保護条例第十五条第二項の規定により外部提供をすることができる。



# 地域の絆でともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 災害弱者を地域で守る

長浜市長（滋賀県）

藤井勇治



## はじめに

長浜市は、滋賀県の東北部に位置し、北は福井県、東は岐阜県に接している。平成18年2月に旧長浜市と隣接2町が合併した後、平成22年1月に再び北部の6町と合併し、面積は琵琶湖の面積とほぼ同じとなる680・79km<sup>2</sup>と県内2番目の広さとなり、人口は県内3番目である12万5000人を有する市となった。

市の北部地域は県境の1000m級の山々に囲まれた山間地域となっており、西には日本一雄大な琵琶湖に面し、中部から南部地域にかけては、豊かな田園地帯と水鳥が集う湖岸風景が広がり、自然景観に恵まれている。この地は戦国時代に繰り広げられた歴史ドラマの舞台であり羽柴秀吉が初めて築いた城下町であることから、当時を偲ばせる城跡、古戦場や、渡岸寺の国宝十二面観音立像等の

他、子ども歌舞伎で有名な曳山祭り等の数多くの歴史的、文化的遺産を有している。また、中心市街地は黒壁ガラス館を中心に黒壁スクエアがレトロな街並みをかたちづくっており、年間200万人を超える観光客が訪れたいへんな賑わいを見せている。住民同士の結束は強く、お互いに助け合う精神が今も強く残っているものの、核家族化、少子高齢化の進行に伴い、地域人口の半数以上が高齢者となる。限界集落が山間部のみならず中心市街地でも見られるようになり、地域コミュニティ機能の減退が危惧されている。災害弱者への対応など、互いに助け合い支えあう地域福祉の重要性はますます高まっている状況にある。

## 災害時要援護者支援制度について

地域における福祉活動の核となる民生委員・児童委員の皆さんには、日ごろから地

なる人を把握し、その一人ひとりについて、誰がどのように支援して、どこで避難所等に避難させるかを定めるとともに、要援護者への情報伝達や避難支援を円滑に行えるよう、日ごろの見守り体制もあわせて整備したものである。

本制度の流れは、次のとおりである。

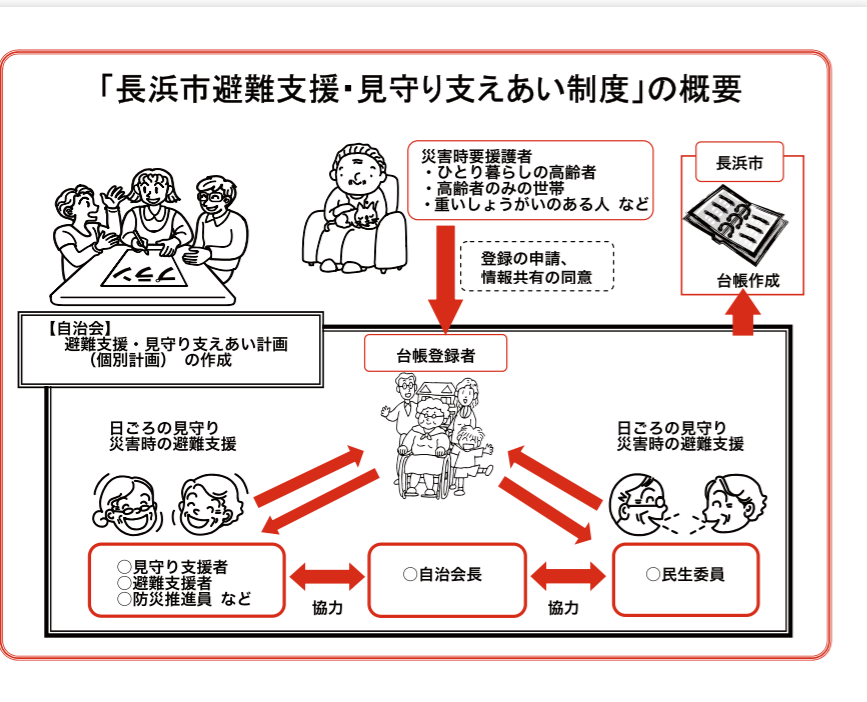
①制度への登録を希望する要援護者に、「登

録申請書」および「個人情報共有についての同意書」を長浜市に提出していただく。

②自治会等（自治会長、避難支援者、民生委員・児童委員）、長浜市社会福祉協議会、長浜市で申請をされた要援護者の登録情報を共有する。

③自治会等において、登録のあった要援護者一人ひとりの避難支援および日常的な見守りに必要な事項を定める個別計画を作成し、地域ぐるみで要援護者を支援する。

④作成した個別計画の登録内容については、要援護者本人、自治会等、長浜市社会福祉協議会、長浜市で共有する。



「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」の特徴としては、手助けがほしい、不安だと思っ方などなたでも申し込める点が挙げられる。また、災害時にスムーズに避難を行うには、日ごろからの住民同士のつながりが大事であり、見守りや声かけなどのコミュニケーションの積み重ねが大切であるため、日ごろの見守り支援を合わせた制度にしていることも特徴の一つである。

本制度による取り組みを進め

域住民の暮らしの相談・支援活動を行っていただいております。災害時などの緊急時の対応に生かせるよう、一人暮らしの高齢者や重いしよがいのある人など「要援護者」の実情について調査を実施し、情報収集に努めていただいております。災害時の要援護者支援を充実させるためには要援護者についての情報を民生委員・児童委員だけではなく、自治会等の地域ぐるみで共有することが肝要である。

本市においては市町合併により、平成20年に地域防災計画を見直した際に、災害時において要援護者を地域ぐるみで支援する体制を整えておく必要性から、地域に住む人同士で支えあい、助けあう地域づくりを目指すことを目的とした「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」を創設した。

本制度は地域の支えあいを基本としており、災害時の避難等に当たって支援が必要とすることで、「近隣のコミュニティ活動が復活した」「地域課題検討のきっかけとなった」などのお声をいただいているが、自治会によって取り組みへの考え方が異なるなどの課題もあり、今後、本制度が広く地域に根ざしていくよう取り組みを進めていきたいと考えている。

## 見守り支援ネットワーク推進事業について

前述した「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」は、市の防災計画に基づき、災害時における高齢者等の要援護者の避難支援を主な目的としており、平時の民生委員・児童委員の見守り等と併せ、それぞれの地域で、支えあい、助けあいを推進していこうというものである。

一方、生活困窮者やひとり暮らし世帯での孤立死や孤独死、虐待なども全国各地で報告されているなか、本市においても、このような事例が増えてくる可能性があることから、現在の「長浜市避難支援・見守り支えあい制度」や地域での共助の取り組みだけでなく、見守り支援の輪をより一層広げていく必要があると考え、事業の拡充の検討を進めていたところである。

そして、昨年11月に、各種事業者の方の協力をいただきながら日常の見守りを行っていただける県外の事例を参考に、本市も「見守り

支援ネットワーク推進事業」を立ち上げたところである。

本事業は、市内の各種事業者の方が日常業務（配達、検針、営業等）の中で、気づきというところで、地域の見守り活動をさりげなく無理のない範囲で行っていただくというもの



「長浜市・地域の安心見守り活動」協定証伝達式（新聞販売店）

で、日ごろとの違いを感じたり、何か異常を発見した場合には、速やかに異変の内容を市の担当窓口に通報していただき、市の担当窓口が関係部署と連携を図り、速やかに対応していくというものである。

そこで、日常的に市内の各地域において事業活動を行っている事業者に働きかけるところ、新聞販売店と宅配事業者から協力の申し出をいただき、昨年11月に市内の全新聞販売店（18店舗）と宅配事業者（1者2事業所）との間で協定を締結し、市内における地域の安心見守り推進事業をスタートすることができ、さらに本年3月には水道企業団との協定を締結し、ネットワークの推進を図ってきたところである。

市としては、関係部署との情報共有や連携の強化を図りながら、今後も官と民が一体となった地域福祉の推進を図ればと考えており、今後もさらに他の市内各種事業者との協定締結を進め、平常時における地域の見守り支援ネットワークを充実させていきたいと考えている。

地域の見守り支援は、さまざまな方法で幾重にも行うに越したことはなく、効果的な見守り方法については確

立したものが無いため今後、常に研究、模索をしていく必要があると考えている。

### おわりに

このように地域の支えあいで誰もが安心して暮らせるまちを築くため、福祉分野に共通する課題の解決に向け、地域福祉の指針となる「長浜市地域福祉計画」を平成25年1月に策定した。この計画は、地域の絆とともに育み支えあい安心して暮らせるまち長浜を地域福祉推進の理念とし、互いに助け、支えられ「お互いさま」の精神によって、誰もがいきいきと地域の福祉活動に取り組む環境づくりを進めるものである。

また、この計画と連携して具体的な地域福祉事業を展開するため、長浜市社会福祉協議会が「長浜市地域福祉活動計画」を本年度に策定することになっており、今後はこの2つの計画を車の両輪として長浜市の地域福祉を推進していくこととしている。

本市は、町衆によって継承されてきた長い歴史の中で、人と人とのつながりや絆を大切にすることによって地域を創り上げてきた。これからも地域コミュニティを基盤として、地域のさまざまな主体の連携のもと、災害時の弱者対応にしっかりと取り組んでいきたいと考えている。

# 別府の未来予想図 ONSENツアーリズムのまちづくり

## エンタテイメントシティへの第1歩

今年のゴールデンウィーク初日となった4月27日(土)、名物共同浴場・駅前高等温泉や幾筋ものレトロな雰囲気の商品街が交差・展開して人気が高い、JR別府駅から別府港・北浜公園に至る道筋およびその周辺地区に、前日までとはちよっと違う面白い風景が見られた。「Welcome to BEPPU」の文字とともに「ヤッターマン」や「タイムボカン」「みなしごハッチ」などアニメの人気キャラクターを使ったカラフルなポスター、のぼり、顔出しパネルなどを多数設置。家族連れや中高年を中心とする観光客がのんびり歩く伝統的な温泉街の様相が一変して、より華やかでポップな雰囲気を醸し出す演出が随所でなされていたのだ。

別府市は今年4月23日、これまでに数々の人気アニメキャラクターを生み出してきた大

手制作会社・タツノコプロとの提携を発表した。来年3月まで同プロのキャラクターとバーチャルアイドル「初音ミク」とのコラボレーションにより、別府八湯の地域特性を生かしたさまざまな企画(「エンタテイメントシティ・別府」プロジェクト)を展開する計画である。

ゴールデンウィーク初日はそのキックオフイベントとして、中心市街地をタツノコプロの人気キャラクターが席卷したほか、北浜公園では午後2時から浜田博別府市長をはじめとする関係各位の参加の下、別府温泉ファン、アニメファンが全国から多数参加する特設会場において、同プロジェクトの発表会(ウェルカムパーティ in 別府)が実施された。

全国から訪れた若者や家族連れの観衆が生み出す熱気の中、ウェルカムパーティ in 別府は浜田市長による「国際観光温泉文化都市・別府市がこれまで以上に楽しいまち、世界に通用するまちを発信するエンタテイメントシ



「エンタテイメントシティ・別府」プロジェクトのウェルカムパーティ in 別府の様相



タツノコプロのキャラクターパネルやフィギュアを展示する商店街スペースでは立命館アジア太平洋大学の女子学生が案内

資金を投入し続けた立志伝中の人物だ。別府温泉の

「別府市の観光客数は近年800万人前後を推移する状況となっています。日本の温泉観光地であるという自負は今も変わりありませんが、この別府のまちをもう一度、根本から活性化したい。その思いで突き進んできた10年でした」(浜田市長)

後に述べるように、エンタテイメントシティ・別府プロジェクトは、浜田市長が陣頭指揮を執って粘り強く推進してきたONSENツアーリズムのまちづくり事業を、さらに全国発信、世界発信するための第一歩なのだ。



市内に130以上ある共同浴場の象徴・竹瓦温泉(別府温泉)

## 世界に向け開かれた 国際観光温泉文化都市

昭和初期に一大観光地としての地歩を築いた別府は、その後の歩みを通し、観光地としては既に完成していた感がある。それが別府のイメージの固定化につながり、観光地として安定的な成績は挙げるものの、新たな飛躍を妨げる要因ともなっていた。市長の言葉にもあるようにその間、観光入込客数は漸減の

折しも今年、昭和初期に別府が観光地として初めて積極的に全国発信した際の立役者であり、今も「別府観光の父」と市民から敬愛されている油屋熊八翁の生誕150年の節目(生中継)を通じて広く発信された。



はまだひろし 浜田博 別府市長



留学生も積極的に参加する別府の新名物「夏の宵まつり」(7月)



油屋熊八翁生誕150年の今年、次代の人材育成を目的とする「油屋熊八中学校」開設が計画中(写真は熊八翁碑前まつり)

道をたどり続けた。

地域の基幹産業である観光の状況に比例して、別府のまち全体に根本からの活性化が必要なのは官民の共通認識だった。しかし、従来のように小手先の観光振興を繰り返すだけでは脱皮はできないことも、官民の共通認識となっていた。

だからこそ、飛躍を図るには行政も民間も市民も一体となった、全市を挙げた取り組みにする必要があった。今まで先人が積み上げてきた地域の財産を生かし、温泉を核とするまちであるという基盤を中心に据えながら、まったく新しい発想での取り組み――。

ツーリズムやグリーンツーリズムが導入されて以降、より幅の広い総合的な概念を持つに至った。どちらも単なる観光振興策ではない。地域ぐるみの取り組みが必要なこと、地域の人々が自分たちの地域の環境の良さを発見・発信するとともに、市外から訪れる人もそれを楽しめるだけでなく保全に協力する。そのような環をを広げることで、経済的な意味をも含めた地域の活性化と環境保全とを両立させる仕組みづくりだ。そこが旧来の単なる観光(物見遊山)とはまったく違う新しい観光(ツーリズム)の概念をもたらしたわけだが、別府市のONSENツーリズムはさらに幅が広い。

そんな観点から浜田市長は、市長就任(平成15年4月)直後の同年10月、各界有識者から成る諮問機関「別府観光推進戦略会議」(座長 立命館アジア太平洋大学・小方昌勝教授)を設置した。そうして約1年間、多角的な観点から議論が尽くされ、同会議が最終的に答申した結論こそ、前述の「ONSENツーリズム」の振興を基盤とする全市を挙げたまちづくり運動なのだった。

なぜ温泉でなくONSENなのか。「一つには温泉をJUDO(柔道)のような世界の共通語にしたいという思いがある」と浜田市長は語る。ご承知のように別府市には立命館アジア太平洋大学、別府大学および別府溝部学園短期大学という、留学生を積極的に受け入れてきた伝統を持つ大学があり、市内には常に世界の80を超える国や地域から訪れた留学生が市民に溶け込み、温泉にも親しみながら生活している。実際、取材中にしばしば、共同浴場で外国人留学生の姿を見た。別府市の人口に対する留学生の占める率は日本トップレベルで、これだけ多数の国から留学生の集まる都市は、世界的にもまれなのではないだろうか。

「源泉数約2500カ所を有するとともに、世界に存在する泉質11種のうち10種が別府八湯にはあります。別府市はまさに世界に誇れるべき国際観光温泉文化都市であり、数多くの留学生たちが何の違和感もなく地域に溶け込む、国際的な学園都市でもあるのです。常に

世界的な観光温泉都市であるというアイデンティティを、行政・民間・市民がまず改めて共通認識する。そこを基盤に全市民的な取り組みによって、すべての経済活動および文化活動がONSENツーリズムのまちづくりの一環なのだという仕組みをつくるのが最大の特徴といえる。同プロジェクトの本質はまさにそこにある。「ONSENツーリズムのまちづくりは、別府市を挙げた総合産業なのです」という浜田市長の言葉が、それを端的に物語る。

別府市はそのために平成17年4月1日付けで大幅な機構改革を実施。市の基幹産業である観光全般をそれまで統括していた観光経済部を廃して、ONSENツーリズム局(後にONSENツーリズム部)を発足させた。前述「別府観光推進戦略会議」の提言を具現化したもので、ONSENツーリズム部は現在、

温泉課・商工課・農林水産課・文化国際課・観光課・競争事業課の6課を包含するに至った。「温泉・観光・農林水産・文化・国際交流」の主要諸部門が連携・集中し、常に横断的な判断でONSENツーリズムのまちづくりにまい進することを機能的に明確にした。



江戸時代から行われてきた温泉熱活用の地獄蒸し料理の体験施設(地獄蒸し工房)



各国の留学生が顔をそろえる立命館アジア太平洋大学のミーティングスペース

「おもてなしの心」で遠来のお客さまをお迎える美風を全市に植え付けてくださった油屋熊八翁の教えは、現代において世界から来る留学生に対しても発揮されています。温泉を核に培われ、はぐくまれてきた別府の歴史・文化は、世界の多文化が共生しながらも、なおかつ伝統的な温泉情緒を色濃く残すという、現在の別府の姿を構築する原動力になったといえます。ONSENツーリズムの心(基盤)もまた、その「おもてなしの心」なのです」(浜田市長)

ツーリズムはかつて観光や観光旅行と訳されるが多かったが、ご承知のようにエコ

### 総合産業としての ONSENツーリズム

ONSENツーリズム部設置を含む大幅な機構改革を実施し、別府市はいよいよONSENツーリズムのまちづくりを本格的に始動する。総務省が平成19年度～22年度に掛けて実施した「頑張る地方応援プログラム」に応募し、その趣意書には「歴史風土を活かしたまちづくり」を基本に、総合産業としてのツーリズム(ONSENツーリズム)を地域住民との協働により推進し、「住んでよし、訪れて



別府国際観光港第4埠頭に横付けした大型国際クルーズ船の勇姿

別府市が10年来展開してきたONSENツーリズムのまちづくりが、今春から始まったエンタテイメントシティ・別府プロジェクトによってさらに進化を図りつつある概況をここまでご紹介してきたが、今回の取材で改めて強く印象に残ったのは立命館アジア太平洋大学のキャンパスの雰囲気だ。アジア・アフリカ・中東・欧州・北米・南米・オセアニアの80を超える国と地域から約2500名の

### 世界に羽ばたくか、別府のDNA



ONSENツーリズムの一環として随時開催される「音楽のあふれるまちづくり」がコンセプトの「音泉タウン音楽会」

よし』のまちづくりに取り組むこと」が明記された。  
この事業で具体的に実施された成果目標および、そのために実施された各種事業は次の通りだ。

#### 〔成果目標〕

◇別府の地域資源を地元ガイドにより案内する「別府八湯ウォーク」への参加者の3割増／まちづくりに取り組む団体・個人数を6割

増／別府八湯文化の発掘と情報発信事業(各種HPのアクセス増)／年間観光客数の2%増加／外国人旅行者宿泊者数の25%増加

#### 〔実施事業〕

◇地域通貨(泉都)モデル推進事業等各種まちづくり推進事業／温泉道段位認定事業／油屋熊八市民学校事業／ONSENツーリズム研究事業／各種誘客推進事業／各種祭礼・イベント支援事業／内外観光客の長期宿泊実現にまつわる各種事業(観光ルネサンス事業)／音泉タウン推進事業ほか

これらの各種まちづくり事業を通して、全市を挙げて取り組む総合産業としてのONSENツーリズムのまちづくりへの認知度は、市職員はもとより、市民にも民間にも飛躍的に高まったといえる。

同時に外国人留学生のボランティアガイド養成事業は、近年、別府国際観光港への相次ぐ大型国際クルーズ船寄港に際して多大な効果を発揮している。今年度の大型国際クルーズ船の寄港は、予定が取り消されているが、浜田市長は「決して悲観しない」と語る。

「多感な時期を別府市で暮らし、市民に溶け込み、温泉を愛し、大型国際クルーズ船が寄港する際には、留学生ボランティアたちが大歓迎で出迎え、さらには市内を案内し、帰国されるときにはみんなでお見送りするというスタイルは、今やアジア全域の観光業者の間でも話題になっています。今はクルーズ船が減少していますが、これまでに別府を訪れ

留学生(国内学生は約3000名)が集まるキャンパスは、まさに外国と日本が無理なく混交する多文化共生社会の様相だった。それぞれに異なる文化的・政治的背景を抱えつつ、国の枠を超えてフランクに議論したり、勉強し合ったり、若者特有の他愛ないおしゃべりに夢中になったりしている。日本人も含む学生たちのそんな様子を見ると、夢物語とされがちな「世界平和」が決して夢想ではないという気さえしてくる。やはり留学生の多い別府大学なども含め、別府市が世界に向けて開かれた窓になりつつあるという現実を、改めて目の当たりにする思いがした。

「ONSENツーリズムのまちづくりはエン

タテイメントシティ・別府プロジェクトの開始で、新たな段階に入ったとはいえます。しかし、道はまだ半ばにも達していません」という浜田市長だが、今は健康増進の為に温泉を活用し



国の重要文化的景観の「別府の湯けむり」(鉄輪地区)



別府の湯はさまざまな楽しみ方をされている



別府竹製品協同組合が商店街に設けた竹工房での竹製品づくりの実演(写真は大橋重臣さん)

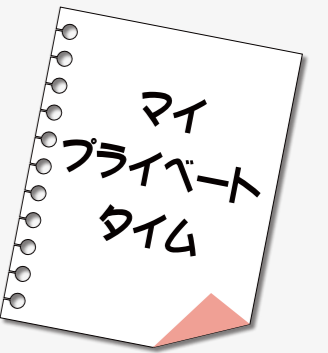
た方たちは必ずや、また別府に行きたいと考えておられると信じています」(浜田市長)  
別府観光の父・油屋熊八翁は若き日のアメリカ放浪体験から、ホスピタリティの素晴らしさに目覚め、それを徹底した「おもてなしの心」として、別府観光に根付かせたとされる。熊八翁の衣鉢を継ぐONSENツーリズムの基本精神「おもてなしの心」には、舶来のDNAが潜んでいるのだ。それを今、別府を第2の故郷とする外国人留学生たちが、母国からの観光客に対し自然に発露している。まさに歴史的な好循環、といえる。

た長期滞在型観光や、まち全体がジオパークともいえる環境を生かした別府まるごとONSEN博物館構想など、別府市ならではの独自の計画も数多く控えている。その行方はまだ予測さえつかないが、世界に着々と広がりつつある「国際的視野を持った別府育ちの若者たち(卒業生および在学生)」のネットワークと今後、本格的にリンクし合ったとき、確実に大きな新段階を迎えるだろう。

繰り返しになるが、それは同時に、油屋熊八翁が別府に植え付けた精神的DNA(おもてなしの心)が世界に羽ばたく(還る)瞬間、といえるのかもしれない。

(取材・文 遠藤 隆)

# 心の“アンチエイジング”



はびきの きたがわ つぐお  
羽曳野市長(大阪府) 北川嗣雄  
*Tsuguo Kitagawa*



古市古墳群の中の1つ 墓山古墳を歩き通勤する筆者

## 感性を磨く

私は市長就任前、市議会議員としての3期目まで、洋酒製造会社に勤務し、製造部門に携わっていました。主に製品管理、いわゆる「テイステイング」のセクションです。その出来栄が、温度や湿度など日々の環境の変化に敏感に影響を受けるさまは、まるで生き物のようでもあり、次第にその面白さと、有史以前から人の生活とともに作られてきた「お酒」の魅力に、まさに「心酔」していたのです。そうやって、自分の味覚、嗅覚、視覚を駆使してより良いものを造る作業を積み重ねてきたことで、「感性を磨いて、ひらめきを捉える」という手順を、いつの間にか自分の力として身に付けることができたのだと思っています。

現在は羽曳野の特産品でもあるワインが趣味の一つでもあります。最初は「郷土愛」をきっかけとして嗜むようになったのですが、今は特に赤ワインの魅力にすっかりはまっています。人にお勧めできる様なワイン選びの技量を持ち合わせているわけはありませんが、自分なりに、味わい、香り、そしてその雰囲気、時に賑やかに、時に静かに楽しみながら過ごすことは、私のリフレッシュできるひと時となっています。

たくさん美味しいもの、香りのいいものに触れることで、感性を豊かに保つことができると思います。そして、多くの仲間や地元の方々と、語り、杯をたたむけることも、記憶の中の何かと何かをつなげ、編集し活用するという「創造」の素材となっています。

さまざまなものに対する好奇心を大切にし、感性を磨き、「創造」する意欲を失わないよう、仕事でも日々の生活でもワクワクする気持ちを常に持ち続けています。

## リズムカルに

私の朝は6時の起床、そして入浴から始まります。ここ10年来続けている朝の習慣(リズム)です。自宅浴室には、半身浴の状態でちょうど視線の高さになる位置に、坪庭が見えるよう小窓を造り付け

集う場所に顔を出し、襟を開いて語り合うことがしばしばあります。

一週間のうち2回は、電車と徒歩で出勤するようにしています。職場の最寄り駅より数駅前で降車し30分以上歩く日もあります。すれ違う市民の皆さんや私を自転車で追い越す職員らと言葉を交わしながら、歩くスピードでわがまちを眺めるのも良いものです。普段は時間に追われ、車でばかり移動していると気づか



毎年5月恒例となっている孫たちとのハイキング

ない、そのスピードだからこそ目に入る人や物、景色を楽しんでいます。一年の中でも毎年必ず訪れる場所があります。3月、梅の美しい季節に、滋賀湖南の丘陵に広がる梅林で花を愛でその香りに浸ります。5月、息子、娘たちの家族とともに出かける奈良明日香の里へのハイキング。孫たちの成長に目を細めます。7月、涼を求めて京都貴船へ。川床料理に舌鼓を打ちます。11月、奈良国立博物館で開催される正倉院展で、悠久の時を旅した宝物の当時の姿に思いを馳せます。

## 座右の銘

私は「空(くう)」という言葉が好きです。仏教に由来する言葉で、その意味は実際にはさまざまな説明がなされており、どれも唯一正しいということでもない、と理解してい



執務室にて現在愛用の電子ノート

ます。その中で、私は消極的な意味での「空っぽ」というよりも、積極的な意味で「なにもにも煩わされず開放された自由な空間の広がり」だと言う解釈に共感しています。この言葉に多種多様な解釈が存在すること自身がまさにそうであるように、絶対的なものを否定し、何物にも執着しない。そんな「空」の考え方が、人を、寛容で謙虚で、感謝の気持ちに溢れた存在にしてくれるものだと思います。

何かのためという人生のゴールを目指すのではなく、プロセスの軌跡そのものが人生。あるがままを受け入れ、それを楽しむことは、私の心の「アンチエイジング」なのです。皆さんにも是非お勧めしたいと思っています。



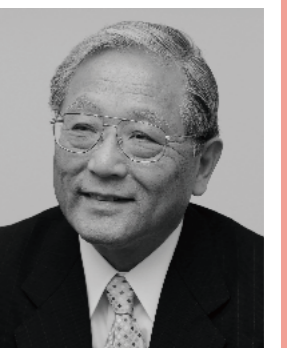
竹内街道沿いの居酒屋で地元の方々と言葉を交わす1コマ

第39回

## 指定管理者制度の危機管理 — 自治体の事前準備

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長  
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中 邨 章



### 指定管理者—制度創設からの10年

2013年は、指定管理者制度が始まって10年、節目の年に当たる。2013年4月号で指摘したように、指定管理者制度には利点も多いが課題も残る。この制度では、事故が発生した場合に誰が責任をとるか、責任主体の明確化という点に問題がある。これには2つの理由が考えられる。一つは、自治体の多くが指定管理者制度を経済性や利便性という側面から評価してきたことである。事件や事故が発生する可能性など危機管理という切り口から、この制度を考えるとほとんどなかった。

2つ目に、この制度には発注者の自治体と、受注者である事業者との呼吸が合わないという欠陥がある。自治体は民間企業などに事業の管理運営を委託し、協働態勢をとることで住民サービスの向上を期待している。一方、委託された側は、自治体サイドとは異なる動機から、この制度に参入す

法と、出口になる事業者が選定され施設の管理運営が本格化してからの評価を充実し、危機に備える手法である。

一方、ソフト・アプローチは制度をそれほど重要とは考えない。危機管理の基本は、制度ではなく、施設担当者それぞれの意識の問題であり、認識や知識に関わる課題と考える。制度に代えてより基本的な職場環境の改善等に力点を置き、不測事態を生み出さない職場の雰囲気や文化を作り出すとするのが、ソフト・アプローチである。

その内、今回は入口である指定管理者の選定過程を危機管理対策という文脈からを説明する。事業者の選定には、「公募」と「それ以外」の2つの方法がある。市町村の場合、施設を指定管理者に委託する件数は、総計5万8712件になる。その内、公募で候補者が決まるのは、2万2837件(38・9%)である。これ以上に多いのは、旧制度の管理受託者そのまま指名する事例と、すでに委託している指定管理者を引き続き選定するケースである。それらは、合わせて3万1397件(53・5%)になる。

公募が最善というつもりはない。公募にしても応募者が少なく、制度が時間と経費の浪費に終わる場合も多い。ただ、都道府県(63・8%)、政令指定都市(63・3%)に比較すると、市町村の公募率が低いことが目を引く。経験則から言うと、公募以外の方法をとれば、自治体のリスクは上がる。

場合が多い。施設の管理と運営を任せられた事業者にとって、指定管理者制度は格好のビジネスチャンスである。手がけたことのない事業にも、利益追求を目的に指定管理者として手を挙げるのが往々にして起こる。指定管理者制度自体に危機が潜むと見込まれる理由である。

制度が抱える矛盾が、指定取り消しなどの事例を引き起こしてきた。総務省が2012(平成24年)年に公表した調査結果を市町村に限って紹介すると、2009(平成21年)年から2012(平成24年)年の3年間に、指定管理者の指定取り消しなどの措置がとられた件数は、合計1724件に上る。そのうち、1045件(60・6%)は「指定期間の満了をもって指定管理者制度による管理を取り止めた事例」に当たる。施設の休止や廃止、それに統合、あるいは民間への譲渡などが、満期終了の理由である。これに対して指定期間内に指定管理者の指定が取り消された事例は、635件(36・8%)

そのことを示す事例が、アメリカで発生している。

ボストンのローガン空港の警備は、伝統的に市長の裁量によって決められてきた。過去、空港の警備管理は市長選挙に貢献した企業に委託されるのが通例であった。その結果、ローガン空港の警備員は質が悪く、ハイジャック対策は緩慢という悪評を得てきた。事実、2001年9月11日には10名以上のテロリストが、全員、ローガン空港の警戒をすり抜け民間航空に乗りこんでいる。彼等がハイジャックに成功し、9・11のテロ事件に連なったことは周知の通りである。この失敗をきっかけに、アメリカ政府は急遽、空港警備を民間から連邦政府の管轄下に置くことに変えた。

### 指定管理者の公募と課題

公募については、自治体の多くが既に選定基準を作成している。運用選定手続きを含め、選定に関する資料を公表しているところも多い。横浜市がその一例であるが、自治体の多くは施設の平等な利用が確保されることや、サービスの向上が期待されること、それに管理経費の節減や受託団体の業務遂行能力などを選定の基準要件としてきた。

それらを間違いないのではない。しかし、既存の選定基準にもう一つ、危機管理責任を明確に示した要件を付け加えるべきでないか。緊急時の命令系統が確立されて

になる。その中身は、事業者が経営困難で撤退した例が127件(20・0%)、それに指定管理者の不正による取り消しが23件(3・6%)などである。他には、業務不履行による取り消しがあるが、その数は9件(1・4%)である(総務省自治体行政局行政経営支援室、平成24年11月、「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」)。

### 指定管理者制度 — 選定段階での危機管理

不測事態の発生に、自治体はどう対処するか。対応策には、大きく2つの方法がある。

一つは「ハード・アプローチ」(Hard Approach)、もう一つは「ソフト・アプローチ」(Soft Approach)である。ハード・アプローチは、規則や規制など制度を充実し、リスク回避に当たろうとする施策である。これは、さらに2つの項目に枝分かれする。制度の入口の部分に当たる、指定管理者の選定作業を精緻化しリスク低減を目指す方

いるか、不測事態の発生に備え職員の召集態勢が作られているか、さらには、利用者の安全を守る対策は十分かなどを、指定管理者に名乗りを挙げた候補団体に質すことが必要である。

指定管理者制度は、もともと自治体施設の管理運営に、多様な事業主体が参入することを企図して創設されている。事業者の選定基準をむやみに上げたり、あまり窮屈にすると、制度本来の意図が生かされないという問題が出る。この矛盾を緩和するため、面接など選定作業で集めた結果は、出来る限り定量化しておくことが望ましい。応募してきた事業者の評価を指数化し、その上で総合点に基づき候補者を決める方法を採る必要がある。自治体が客観的なデータに基づいて進めた選定作業は、リスクを低減させる回避策に結びつくことは、ほぼ間違いがなさそうである。

### 筆者プロフィール

中 邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ピクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。

現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。

# 「健康」「環境」「観光」の3つの柱で目指す 上山型温泉クアオルト事業

## 3つの顔を併せ持つまち

「上山は清潔で空気がからりとしたところである。美しい宿屋が高いところにある、楽しい家々には庭園があり、丘を越える散歩道がたくさんある。ここは日本でもっとも空気がからりとしているところの一つだといわれる。もしここが外国人の容易に來られる場所であったら、美しい景色を味わいながら各方面にここから遠足もできるから、彼らにとって健康的な保養地となるであろう」。この言葉は、明治11年にイギリスの女性旅行家イザベラ・バードが上山市を訪れ、その旅をまとめた著書『日本奥地紀行』に記した言葉です。この言葉にある通り、本市には熊野岳を主峰とする蔵王連峰をはじめとした自然環境と開湯から555年

を迎えた歴史ある温泉、少人数から団体まで幅広い旅行者に対応したさまざまな宿泊施設があり、市街地の中心に観光のシンボル上山城がそびえ、江戸時代の名残りとどめる武家屋敷が軒を連ねます。このように本市は、城下町、市場町、温泉町の3つの顔を持つ全国的にも珍しい市であります。

## 滞在型健康保養地を目指して

本市では、平成20年度の内閣府「地方の元気再生事業」を足掛かりに、「健康」「環境」「観光」の3つの分野を柱に据え、市民の健康増進や交流人口の拡大による地域活性化を目的に滞在型の新たなクアオルト(健康保養地)を目指した「上山型温泉クアオルト事業」に取り組んでおります。

具体的には、健康ウォーキングをはじめとして、地元食材を生かしたクアオルト弁当、旅館でのヘルシーなクアオルト膳、ラ・フランス果汁を使用したクアオルト館などの商品開発も進められています。また、市内5カ所に疲れた足を気軽に癒やせる足湯があるほか、健康ウォーキング参加者は市内に7カ所ある公衆浴場の無料利用券、もしくは市内12カ所の旅館の温泉にワンコインで入れるサービスが受けられるなど温泉を利活用し、さらには、地元医師などの地域医療とも連携しながら滞在型の健康保養地を目指し、多岐にわたる分野で事業を展開しています。



華やかな日本舞踊で市内を練り歩く「踊り山車」

周辺でのまちなかウォーキングや拠点施設整備などによりまちなかにぎわいをつくり出し、滞在時間の延長につなげてまいります。

## 国内初の認定コースで健康ウォーキング

温泉街に近い里山や標高1000mの蔵王高原坊平など5カ所8コースにわが国初となるドイツ・ミュンヘン大学認定のウォーキングコースを設定し、ドイツで利用さ

れている、楽しく歩き、運動効果の顕著な「気候性地形療法」の手法を導入し、クアオルト健康ウォーキングとしてバリエーション豊かなプログラムを開発するとともに、専任ガイド「蔵王テラポイント」を養成し、約50名が活躍しています。クアオルト健康ウォーキングの取り組みの一つとして、本市の持つ特徴的な自然や地形を生かし、より効果的な運動療法として確立するため、医学的な効果検証を重ねています。また、札幌市立大学と共同で、気候性地形療法の心理的効果を検証するなど、医学的な見地に立つことで、さまざま



自然を歩くクアオルト健康ウォーキング

行われているウォーキング手法との差別化を進めています。

平成23年4月からは、市民や観光で訪れた人が「いつでも、だれでも、一人でも」参加できる年間360日開催の「毎日ウォーキング」を実施しています。さらに、地元の企業や健康保険組合との「企業コラボウォーキング」、旅館街の裏手にある葉山コースでは、市民に旅館宿泊者も合流し、朝食前にさわやかに散歩をする「早朝ウォーキング」が行われ好評を博しており、今では温泉街の名物イベントに成長しています。私自身もほぼ毎日の日課としてこのコースでの早朝ウォーキングと公衆浴場での入浴を行っております。また、職員にも健康意識が波及しており、ランチタイム前のウォーキングに多くの職員が取り組んでおります。

こうした活動が認められ、平成24年3月に日本ヘルスツーリズム振興機構の『第4回ヘルスツーリズム大賞』を受賞するなど、多方面から評価をいただいています。

## 10年先の未来を見据えて

少子高齢化が進行する中で、市民が将来に渡って安心して暮らし

ていくために、生活習慣病などを予防し、温泉・食などの自然環境を生かした健康づくりを推進し、健康寿命の延伸を図ってまいります。そして、10年後の未来を見据えて、日本を代表する滞在型温泉保養地として心と体がうるおうまちを目指していきます。

学省より東日本で唯一指定を受けている蔵王坊平アスリートヴィレッジを有していることから、アスリートの長期滞在にも力を入れており、引き続きトップアスリートの育成にも尽力してまいります。今後も選抜と集中を重ねながら、市民一人一人が自信と誇りを持って、そして故郷を離れた方々にも誇れるまちづくりを推進し、市民と一緒に「元氣なかみのやま」づくりに努めてまいります。

## プロフィール

- ◆ 面積 241km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 3万3036人
- ◆ 世帯数 1万1356世帯

〔将来都市像〕「健やか交流都市 かみのやま」

〔まちの特徴〕蔵王連峰の裾野に位置し、奥羽三楽郷の一つに数えられ、豊かな自然と温泉を有するまち

〔特産品〕さくらんぼ、ぶどう、ラ・

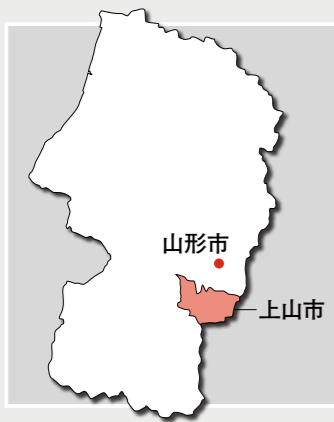
フランス、紅干し柿、こんにやく料理  
上山特産ワイン

〔観光〕上山城、武家屋敷、斎藤茂吉記念館、羽州街道榎下宿、蔵王坊平アスリートヴィレッジ

〔イベント〕上山城まつり、蔵王坊平クロスカントリー大会、かみのやま温泉全国かかし祭、民俗行事カセ鳥踊り山車



上市市長  
横戸長兵衛



※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。



# 「住んで良かったと心から思える 元気なまち」を目指して

はじめに

強い日差しを受け、太陽に向かつて咲き誇る55万本のひまわり——座間市の夏の風物詩です。

このひまわりから生まれた妖精が市のマスコットキャラクターの「ざまりん」。各種のイベントなどで、まちのイメージアップに貢献してくれています。

そして、東京から40km、横浜から20kmの首都近郊に位置しながらも、豊富な地下水を利用した独自の水道事業を営むなど、恵まれた自然環境の中で個性あるまちづくりを進めています。

### キーワードは市民との協働

現在の第4次総合計画を貫く姿勢は「市民との協働」です。

この総合計画の策定段階におい

のみに適用されていた定期借地権を活用した国有地の貸し付けを医療施設にも導入する全国初の事例として認めていただき、初期費用の軽減ができることになりました。こうして2つのハードルを越えた今、病院事業者の公募、選定、そして具体的建設へと着実なステップを重ね、目標としている平成28年春の病院開業はクリアできると確信しています。

さらに、この跡地利用には以前からの継続課題であった老朽化が進む消防庁舎を建て替え、新消防庁舎を建設する計画を位置付けています。東日本大震災の教訓も含め、災害時の拠点となる新消防庁舎の建設は一層重要な課題として認識しており、その機能や施設内容などを十分に精査しながら、具体的建設に着手していきたいと考えています。また、新消防庁舎を返還地内に建設することにより、先述の誘致病院との連携が容易になり、市の救急体制の充実につながるものと期待しています。

座間の未来へ向けての重要なテーマである「キャンプ座間」の一部返還跡地の有効活用。今後とも、これを実りあるものとして成就さ

ては、地域別懇談会の開催やはがきによる意見募集などにより約3500名、5000件を超える市民の方々からのご意見、ご提案をちょうだいし、可能な限りそれらを計画に反映させていただきま

した。市政運営の根幹をなす総合計画をさまざまなチャンネルを活用した市民協働により策定できたことは、今後の施策推進、事業展開において、市民協働が標準化され、ブラッシュアップされる礎になると確信しています。既にさまざまな政策決定の場において実感を感じているところです。

### 基地返還跡地に病院を誘致

本市には、在日米陸軍司令部・第一軍団(前方)司令部が置かれていた「キャンプ座間」(市域面積約62ha)が所在しており、陸上自衛隊

せる決意です。

### 公共施設を良質な資産として次世代へ

本市は、昭和30年代後半からの高度経済成長とともに首都圏近郊のベッドタウンとして急激に人口が増加したまちの一つです。

そして、公共施設の整備も集中的に行われましたが、その公共施設の多くが、これから一斉に大規模な改修や改築を必要とする時期を迎えようとしています。税金が伸び悩み、少子高齢化の影響から扶助費の増大が予想される中で、これらの公共施設の保全や整備が、市にとって大きな財政負担となることが危惧されます。

そのため、いわゆる「ファシリテイマネジメント」(資産運用)によって、現在の公共施設を良質な資産として整備・活用し、いかに次世代に引き継いでいくか、その具体的方策を検討していかなくてはなりません。

その第一歩として、本市の公共施設の運営状況やフルコストを含め、施設の現状と課題を明らかにする必要があると考え、本年3月に「座間市公共施設白書」を取りま

の施設部隊が昭和46年から共同使用しています。

この「キャンプ座間」の一部約5.4haの返還が平成23年10月に日米間で基本合意されており、返還後の跡地を市の財政負担を極小にする中で有効に活用すべく具体化に取り組んでいるところです。

その中心となるのが「病院の誘致」。市民が急病の際に市外へ緊急搬送される割合が74%を超えている現状から、救急医療体制の充実のため、そして総合計画の策定過程においても市民の切実な要望として受け止めさせていただいた総合的病院を誘致するものです。

これまで病院誘致には超えなくてはならない高いハードルが2つありました。一つは、本市が属する二次医療圏の病床過剰地域の解消、すなわち病院建設に必要な病

とめました。

今後は、この白書を基礎資料とし、適正な施設配置と効率的な管理運営の在り方を市民の皆さまとともに考え、模索するとともに、施設再編などを具体的に進めるための公共施設活用指針の策定に着手してまいります。

### 結びに

現在の市政を取り巻く環境は決



市内中学校演奏会で指揮する市マスコットキャラクター「ざまりん」

して楽観を許すものではありませんが、私は座間市を「住んで良かったと心から思える元気なまち」にするため、さらには、第4次総合計画に示す将来像「ともに織りなす活力と個性きらめくまち」を実現するため、自らが先頭に立たせていただき、今後とも誠心誠意・粉骨砕身・不転の姿勢で、市民皆さまとともに歩ませていただく所存です。

### プロフィール

- ◆ 面積 17.58km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 13万5773人
- ◆ 世帯数 5万7969世帯

〔将来都市像〕ともに織りなす活力と個性きらめくまち  
〔まちの特徴〕人と自然が共生する首都圏有数の名水のまち  
〔特産品〕やまといも、ひまわり米、どんぶり豆腐、座間産地粉うどん、座間納豆、「ざまみず」アルミボト



座間市長 遠藤三紀夫



- ル缶
- 〔観光〕星谷寺、鈴鹿神社、東原桜並木、大風揚げ、農村歌舞伎
- 〔イベント〕緑化まつり(4月)、座間市大風まつり(5月)、ひまわりまつり(8月)、市民ふるさとまつり(11月)

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

# わが

## Active Arida 誇れるまちづくりのために

有田市ってどんなまち？

有田市。この地名から皆さんは何を連想されるでしょうか？ 生産量日本一の「有田みかん」、はたまた高校野球ファンには懐かしい思い出として、公立高校で初めて甲子園春夏連覇(昭和54年)の偉業を成し遂げた箕島高校や高校野球史上最高試合として今も語り継がれている箕島高校vs星稜高校の延長18回の熱戦等を思い浮かべる方も少なくないのではないのでしょうか。

全国の各自治体にはいろんなまちの特色があると思いますが、まずはわがまちの特色や強みを少し紹介させていただきます。本市は紀伊水道に面したりアス式海岸の突出した和歌山県の紀中地域に位置し、黒潮の影響を受け、比較的温暖な気候を有しています。また、

市のほぼ中央を流れる有田川は弘法大師(空海)ゆかりの霊場高野山を水源とし、紀伊水道に注ぐ延長94kmの二級河川であり、その河口地域に当たるわがまちは自然の恩恵を受け、古くから有田みかんや漁獲量日本一の「太刀魚」漁といった第一次産業が盛んであります。また、先人が築き上げた文化や歴史を辿っていきますと、京都伏見

大社創建よりも約60年ほど古くに創建された日本最古の糸我稲荷神社や日本で初めて除虫菊栽培に成功し、世界で最初の「棒状蚊取線香」が誕生するなど「まちの誇り」は数多く存在します。一方でまちの雇用、財政に大きな影響をもたらす基幹産業として石油精製工場を有しているのも特徴の一つです。昭和14年7月に航空機用燃料と航空機用潤滑油の製造を目的に「準国策会

社」として設立された工場が約3年前、今度は政府のエネルギー施策により存続の危機に立たされたのも何か因果とも言えるのではないのでしょうか。会社と地域が一体となって取り組んだ結果、この危機を脱した地域力も誇れる一つであると思います。

### まちの意識改革

さて、私は今から約4年半前の平成20年9月、36歳で市長に就任し、現在2期目に入っています。先述のとおり、わがまちは一次産業と主要産業がうまく調和しながら比較的恵まれた環境の中、発展を遂げてきました。しかしすべて順風満帆に事が運んだわけではなく、どの自治体も課題を抱えているように、本市も例外ではありませんでした。例えば地場産業の価

格低迷や後継者問題があります。そういう状況下に加えて景気の低迷期真っ只中での市長就任でありました。とにかくこの閉塞感漂う

まちを何としても活気付け、元気を取り戻さなければならぬ、そのためには「情熱に勝るものはない」という強い思いの中、「なぜ必ず成る」を自身に言い聞かせ、とにかく「やれることはなんでもやってみる」の思いのもとスタート地点に立ちました。まちには「何をしてもダメだ」というネガティブな空気が漂っていただけに、とにかくこの雰囲気を変えたい。そのため、いろんな仕掛けをしながらわがまちに目を向けてもらいたい注目してもらおう、そしてまちが認められることで市民の方々の気持ちも元気で明るくなる活路を見いだす、そのためには失敗を恐れずとにかく可能性のあることは何でもやってみよう、そんな意気込みで覚悟を決め走り出しました。有田市からの挑戦の始まりです。

### 地域ブランドを世界に発信

市の面積36・92km<sup>2</sup>、人口約3万人余りの小さなまちの誇りとして私はずまず目を付けたのが市内全体世帯の1割の方々が何らかの形で従事するみかん産業でした。「まちの特徴を最大限生かす」ことをまちづくりの原点とし、フランスやイタリアのような地域ブランドでまちづくりを進めていくというイメージを持っていました。

まずは有田みかんの再ブランド化というコンセプトの下、食の専門家にお墨付きをいただき市が認定する「原産地呼称管理制度」を立ち上げました。この制度は生果では全国初の画期的な仕掛けでありました。また、加工品についても



「ノエル・アリダ・スイーツコンテスト」の様子

いろんな方々のアドバイスをいただきながら、みかんのアイス、ワインの開発、商品化や有名パティシエの協力をいただき、有田みかんを使ったクリスマスアイスをイメージ

### 行政の基本を大切に

本市の主要施策をいくつか紹介させていいただきましたが、行政の基本は「市民の生命と財産を守る」との思いでこの軸足はぶれることなく行政運営を行っております。市長就任後、何はさておき取り組んだことは保育所、小・中学校の耐震化でした。「子どもたちの命を守る」ために、道路整備もほとんどトップしたことで批判もありましたが、4年間で100%達成させたことはまちの誇りでもあります。

### 誇りを実感してもらえ まちづくり

地方のまちが独自の特色を生かし、小さくともキラリと輝きを放ちながらお互いを高め合う、その集合体として豊かな日本国が形成

されるものと私は確信しております。そのための努力を惜しまず、すべてはまちのために情熱を傾注しなければなりません。まちづくりは行政だけでなく、民間企業や市民の方々の協力をいただきながら「協働」をキーワードに進めています。新たな取り組みが市民の方々に「まちがよくなった」と実感してもらえている

### プロフィール

- ◆ 面積 36・92km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 3万0871人
- ◆ 世帯数 1万1838世帯

- ◆ 将来都市像 Active Arida  
活力あふれる明るい未来のために
  - ① 日本一元気で生き生きとしたまち (Active City)
  - ② 積極的に地域活動に参加する市民 (Active Citizen)
  - ③ 未来を見据えた計画の確実な実行 (Active Plan)
- 【まちの特徴】海・山・川といった素晴らしい自然の恩恵を受け、紀伊水



有田市長  
望月良男



※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

# わが

## 「住み続けたい、住んでよかった山口市」の実現に向けて

はじめに

山口市は、山口県の中央部に位置しており、平成17年、22年の合併を経て、瀬戸内海に面する南部地域から中央部の山口盆地、そして西中国山地の西端に当たる北部地域と、広大な面積を有する風光明媚な都市です。南部の海水浴場、北部のスキー場、本州南限のりん



日本三名塔の一つに数えられる「瑠璃光寺五重塔」

この産地や車えび養殖発祥地、山陽路随一の豊富な湯量、良質な泉質を誇る「湯田温泉」など、多様な特色と資源を有しています。

室町時代には、大内氏が京に模して、まちづくりを行い、大内文化が開花しました。また、幕末の文久3(1863)年に藩主毛利敬親が藩庁を萩から山口に移してからは、明治維新の策源地となりました。

市内の中心市街地には「瑠璃光寺五重塔」「龍福寺本堂」をはじめ、幕末の志士たちが倒幕の密議を行った「枕流亭」や「十朋亭」など、大内文化や明治維新に関する史跡が数多く残されています。

また、昨年8月には、ロンドンオリンピック卓球女子団体戦で、本市出身の石川佳純選手が日本卓球界史上初の銀メダルを獲得すると

いう大変喜ばしい出来事がありました。石川選手には本市初の市民栄誉賞を贈らせていただきました。

### 後期まちづくり計画の策定

平成25年3月に策定した山口市総合計画後期まちづくり計画は、合併後最初の総合計画において取り組んできた「協働によるまちづくり」と「広域県央中核都市づくり」を引き続き政策の柱とし、広大な市域の中で、市民一人一人が幸福感や安心感を実感できる地域社会を実現するとともに、「地域力」や「都市力」を強化していくこととしています。

### 協働によるまちづくり

平成21年に「山口市協働のまちづくり条例」を施行し、地域自治の拠点施設として「地域交流センター」を21の各地域に設置するとともに、

地域内のさまざまな団体が連携、協力して地域づくりに取り組む「地域づくり協議会」の組織化に取り組む、税を地域に還元する形として、市税の約1%に当たる約2.4億円の「地域づくり交付金」を創設しました。

地域づくり交付金の拡充や地域担当職員の配置などにより、各地域が抱えるさまざまな課題を解決するための自主的な取り組みが行われるようになってきています。

本年は、地域づくりをさらに推進するため、人材育成や地域づくりの専門的な支援を行う「地域づくり支援センター」を設置しました。今後、山口らしい地域力の強化を図っていきます。

### 広域県央中核都市づくり

山口県は、地理的に福岡、広島という中枢都市圏の狭間にあることに加え、中核となる都市がなく、中小都市が分散した都市構造であるため、都市間連携を通じた地域

資源の有効活用や経済循環の活性化など、市域を越えた人口60万、70万人規模の「広域経済・交流圏」を形成することが重要であると考

えています。その中において本市は、求心力を発揮し、圏域の発展に貢献できる「広域県央中核都市」の創造を進めています。

中でも、最重要プロジェクトとして取り組んでいるのが、「新山口市ターミナルパーク整備」です。

JR新山口市駅は、広域交通の結節点ではあるものの、駅や駅前広場の利便性・機能が不足し、また周辺に広大な低未利用地が存在するなどの課題を有しています。そ



世界に向けた情報発信を続ける山口情報芸術センター [YCAM]

のため、まずは先導的基盤整備として、平成28年度の供用開始に向け、駅の橋上駅舎化や南北自由通路の整備、駅前広場の整備などを進めています。

また、これからの都市、圏域の成長、発展をけん引する産業交流拠点として、事業所などの集積を進め、新たなビジネス拠点の魅力を高める市街地形成を図っていくこととしています。

### 山口市からの情報発信

本市が新たな価値の創造・発信を目指す、平成15年に設置した山口情報芸術センター「YCAM」は、情報技術をテーマに、オリジナル作品の制作・発表を行うなど、国内でも類を見ない公共施設です。

また、教育普及活動にも力を入れ、オリジナルワークショップを開発、実施しています。こうしたワークショッププログラムが評価され、平成24年には第6回キッズデザイン賞で最優秀賞(経済産業大臣賞)を受賞しました。現在は、本年7月6日から始まる開館10周年記念事業に向け、アーティストック・ディレクターの坂本龍一氏を中心に準備を進めているところです。

さらに本年7月31日から8月8日の間、「第16回日本ジャンボリー」第30回アジア太平洋地域スカウトジャンボリー」が山口市阿知須きから浜で開催されます。約1万5000人を超える青少年とその関係者を温かくお迎えするととも

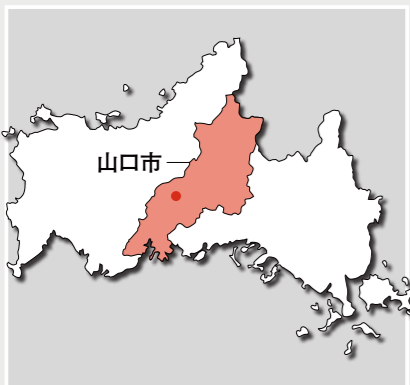
### プロフィール

- ◆ 面積 1023.31 km<sup>2</sup>
- ◆ 人口 19万5345人
- ◆ 世帯数 8万2281世帯

- 〔将来都市像〕ひと、まち、歴史と自然が輝く交流と創造のまち山口
- 〔まちの特徴〕豊かな自然に包まれ、歴史と文化の薫るまち
- 〔市町村合併〕平成17年10月1日、旧山口市、小郡町、秋穂町、阿知須町、徳地町が合併、平成22年1月16日、阿東町と合併
- 〔特産品〕大内塗、山口萩焼、外郎、車えび、りんご、阿知須くりまさる、



山口市長 渡辺純忠



やまのいも、徳地牛、阿東牛、はなっこりー

〔観光〕湯田温泉、瑠璃光寺五重塔、常栄寺雪舟庭、龍福寺本堂、八坂神社、今八幡宮、枕流亭、十朋亭、菜香亭、一の坂川、SL山口号

〔イベント〕山口七夕ちようちんまつり、山口祇園祭、えび狩り世界選手権大会、湯田温泉白狐まつり、アイトふる山口、日本のクリスマスは山口から

※面積は国土地理院「全国都道府県市区町村別面積調」に、人口・世帯数は「住民基本台帳」による。

# 全国市長会の

# 動き

4月23日～5月8日

全国市長会ホームページURL

<http://www.mayors.or.jp/>


石垣・新見市長（一番左）、南・天理市長（左から2人目）

自民党道州制推進本部役員と  
地方団体との意見交換において、  
南・天理市長、石垣・新見市長が  
意見陳述

5月8日開催の自由民主党道州制推進本部において、道州制推進本部役員と全国市長会及び全国市議会議長会との意見交換が行われ、本会から行政委員会委員長の南・天理市長、副会長の石垣・新見市長が出席した。南・天理市長並びに石垣・新見市長から、①道州制への移行は、都道府県の廃止など国の仕組みを根底から変える改革であり、国民生活に多大な影響を与えるもの

であることから、現場で行政を担っている地方団体の意見を十分聞くとともに、広く国民の声を聞くことが必要、②法案では、道州制国民会議において3年以内に答申し、答申後2年を目途に必要な法制の整備を実施するとしているが、基本法案の段階で期限を設けることはいかがか、③道州制は、市町村合併を前提とするものであつてはならず、平成の大合併の結果をよく検証したうえで議論することが必要、④道州制の実現までに時間がかかると思われるが、そのために地方分権の推進が停滞することがあつてはならないなどの発言を行った。

〔行政部〕

