

令和元年度 総務教育常任委員会行政視察報告書

1. 視察日程

令和元年5月14日（火）から5月17日（金）まで

2. 視察先及び視察内容

(1) 愛媛県大洲市

防災対策(自主防災組織の活動)について

(2) 愛媛県四国中央市

① 児童見守りシステムについて

② 新宮小中わくわくプランについて

3. 参加者

委員長 石田 勝弘

副委員長 中村 正志

委員 目時 睦男 瀨田 栄子 白井 二郎

4. 視察内容

◎愛媛県大洲市（5月15日（水））

【市の概要】

大洲市は、平成17年1月11日に旧大洲市、長浜町、肱川町及び河辺村の1市2町1村の広域合併により、新大洲市として誕生した。

伊豆の小京都とも呼ばれる大洲市は、県庁所在地である松山市の南西約50キロメートルに位置し、城下町の名残を留め、昔ながらの古い町並みが至る所に残されている。

山々に囲まれ、県下最大の一級河川である肱川を擁し、上流の肱川・川辺地域から、大洲盆地へと開ける中流域の大洲を経て、瀬戸内海伊予灘に面する河口の長浜地域へと続き、この流域に沿って田畑や集落、市街地が形成されている。

【調査事項】

防災対策(自主防災組織の活動)について

説明者・・・大洲市防災安全部危機管理課長

丸山 幸宏

【概要】

≪災害の特徴≫

○大洲市の防災対策の歴史は肱川の治水対策の歴史

肱川及び流域の特徴

①河川の勾配が緩やかで水がたまりやすい。

- ②河口付近に狭隘なV字谷が形成され流水がはげにくい。
- ③河川の総延長に対し、源流から河口までの直線距離が短い。
- ④支流が多く（474 河川（全国 5 位））、流域から大洲盆地に一斉に水が押し寄せてくる。

○山間地域であり、土砂災害危険箇所が多数存在（1,965 カ所で県内 2 番目）

《平成 30 年 7 月豪雨及び災害対応の概要》

肱川流域において、梅雨前線及び温帯低気圧の影響により、7月4日午後10時頃から断続的に降雨が観測されていた。

7日未明から1時間当たり20ミリメートルを超える降雨が続き、午前7時には野村ダム上流域の平均雨量が1時間当たり最大で53ミリメートルを記録。

このため、48時間の降雨量は野村ダム上流域で421ミリメートル、鹿野川上流域で380ミリメートルを記録し、肱川本川においても、大洲第2観測所の水位がこれまでの観測結果最大の8.11メートル（7日午後0時20分）を記録し、大規模な氾濫が発生した。



○人的被害

死者：5名（直接死4名、関連死1名）

重傷者：2名

○住家被害（床上浸水以上のもの）

全壊：395棟 大規模半壊：523棟

半壊：1,141棟 一部損壊：16棟 床上浸水：21棟

○浸水面積

平野部を中心として1,372ヘクタール（市面積432.22平方キロメートルのおよそ3.17%）が浸水。数字のうえで3%ほどの浸水面積だが、4分の3が中山間地域であることから、平野部のかなり広い範囲で浸水が起きていたといえる。

○被災した市の公共施設

- ・庁舎：肱川支所、市民サービスセンター
- ・福祉施設：特別養護老人ホームかわかみ荘、総合福祉センター等
- ・教育施設：市立図書館、久米公民館、大成体育館等
- ・観光施設：道の駅清流の里ひじかわ、鹿野川荘等
- ・学校：久米小学校、三善小学校、肱川中学校、肱川幼稚園等
- ・集会所等：集会所23カ所、社会教育集会所3カ所
- ・公営住宅：柚木第1～3団地、阿倉第2団地等
- ・公園：ふれあいパーク、肱南ピクニックランド等

○指定避難所への避難状況

避難者数が最大となった7月7日午後10時時点で、1,121世帯1,469人が避難

○災害発生時の対応等

避難指示の発令

避難勧告等の基準は水位で定めていたが、同じ水系の上流である西予市で大雨が観測されていたこと、また、朝の時間帯であったことから、水位によることなく市内全域に対して避難指示を行った。これについては、平成7年に起きた水害において、朝の通勤時間帯に河川が氾濫（現在の大洲IC付近）したことにより、通勤途中であった人が車で身動きがとれなくなり、近くのビルに避難したという事例があったことから発令したものであった。

しかしながら、地区によっては水増しするまでの時間差がかなりあったことによる苦情が多く寄せられたことから、今後は原則に立ち返り、定めた水位により、対象地区への避難指示することとし、その一方で、現在の災害状況を住民へ周知する必要があることから、放送自体は全域へ向けて放送する予定としている。

放送文の工夫

雨音等により、防災無線が聞き取りづらい状況での放送文については「水位が上昇し堤防を超える」「今までに経験の無い浸水」「すぐに避難」という文言で端的に伝達を行い、また、「避難して下さい」ではなく「避難せよ」という、違和感を感じさせる文言で伝達を行った。

情報伝達

主に防災行政無線を使用しており、これには聞こえづらい等の苦情が寄せられるが、東日本大震災経験者の「最後に役に立ったのは防災無線だった」という話から、また、今後予想される南海トラフ地震への対策としても防災行政無線を主軸に使用することとしている。

避難情報の発令時刻

地区名	避難準備	避難勧告	避難指示
全市（市内一斉）			7/7 7:30
菅田、大川		7/6 8:02	
柚木、久米、只越、五郎	7/6 9:05	7/7 6:10	
東大洲、平	7/7 6:20		
春賀、八多喜、伊州子	7/7 5:40	7/7 7:00	
豊中、白滝	7/7 5:50	7/7 7:10	
大和、上老松、沖浦、長浜		7/7 6:30	

防災行政無線の放送文

放送文のひな形	実際の放送
<p>こちらは、防災大洲市役所です。</p> <p>大洲市災害対策本部は、〇時〇分に平地区と東大洲地区に避難指示を発表しました。</p> <p>肱川の大洲第2観測所では、水位が6.3メートルを超えており、平地区と東大洲地区は、浸水など大変危険な状態であります。</p> <p>ただちに、次に避難所へ避難してください。</p> <p>避難所は、平公民館、平小学校、徳森児童センター、防災センター、大洲北中学校、大洲隣保館です。</p>	<p>こちらは、防災大洲市役所です。</p> <p>大洲市災害対策本部から避難指示をお知らせします。</p> <p>肱川の水位が上昇し、堤防を超えることが予想されます。</p> <p>今回の水位は、過去最大の水位で、これまで浸水していない場所も浸水の恐れがあります。</p> <p>ただちに、避難所へ移動するか、高いところへ避難せよ。</p>

《自主防災組織の概要》

大洲市自主防災組織は33組織（自治会単位）で、全世帯加入組織率100%となっており、平時の活動については、地震等災害に関する講話・講習、救命救急等の実技講習、消火活動や炊き出し等の訓練、備蓄物資・資機材等の点検、防災士等の講習会への参加等を実施している。

なお、平成29年度は、全組織において講習・実技・訓練等の活動を実施。（159件、延べ3,842人の参加）

活動等詳細

訓練等の状況（平成29年度）

項目	件数	延べ人数
講話・講習	82件	1,690人
実技・講習（主に屋内）	15件	758人
訓練等（主に屋外）	11件	1,293人
その他	51件	101人

人材育成の状況（平成29年度）

研修・講習名	実施数	参加人数
消防学校地域防災リーダー養成講座	8回	15人
防災士養成講座	2回	29人
えひめ防災インストラクター養成講習会	2回	4人
防災士スキルアップ研修	1回	34人

防災士の資格取得の状況（平成 29 年度末現在）

区 分	人 数	備 考
自主防災組織	165 人	33 地区
市職員	55 人	
教職員	40 人	
合 計	260 人	
男 性	198 人	76.2%
女 性	62 人	23.8%

○三善地区の自主防災活動

三善地区は、肱川と矢落川の合流地点下流域にあり、肱川が中央を流れる地域で、たびたび水害に見舞われることから防災意識が高く、平成 27 年に四国で一番最初となる地区防災計画を策定するなど、積極的な防災活動に取り組んでいる。

平成 28 年には災害・避難カードモデル地区として、ハザードマップをもとに、実際に自分たちで家から避難場所まで歩き、災害時には通行不可能な道など危険箇所の詳細情報を書き入れた A 3 版サイズの地図を作成した。

平成 30 年 7 月豪雨の際には、各自がこの災害避難カードに基づき避難行動を実施し、指定避難所ではなく自分たちで考えた施設への避難も行われている。また、氏名・住所・生年月日、家族の連絡先等を記載した、首から下げられる携帯サイズのカードを作成し、避難の際に他の人に自分のことが伝わるようにしており、これが避難所での避難者名簿作成の際に有効であったとのことであった。

三善地区の災害・避難カード

名刺サイズ
自分のことを掲載した、避難の際に携帯する災害・避難カード

A 3 サイズ
避難場所や避難ルートを書いたマップ形式の災害・避難カード

○自主防災組織活動の諸課題

- ・災害の頻度（平野部と山間部）による防災意識の違い
- ・地区の防災に対する自主性の重要さの理解促進
- ・住民の自治会への加入促進
- ・防災関連研修の定型（マンネリ）化

○自主防災組織への補助金・交付金等

自治会自主防補助

自治会への会長手当や自治活動補助等一括交付金に含まれる補助金で、1自治会当たり平均10万円を補助。

地区防災活動推進交付金

各自主防災組織で策定した地区防災計画に基づき、地域住民の安心安全を確保することを目的に実施する活動に要する経費が対象（講師謝礼、先進地視察旅費、防災関連備品購入費等）で、10万円を限度に1組織1回限り補助。

災害・避難カード事業費補助金

災害・避難カードを作成及び活用する事業に要する経費が対象（講師謝礼、先進地視察旅費、ワークショップ実施に係る諸経費、災害・避難マップやカード作成に係る諸経費等）で、100万円を限度に1組織1回限り経費の10分の9を補助。

○避難行動要支援者名簿の外部提供について

避難行動要支援者名簿については個人情報が含まれるため、外部提供にあたっては本人に掲載確認及び外部提供する旨の文書を送付し、承諾書を返送してもらう手法をとっていたが、承諾書の返送は少なく1割ほどの掲載率であった。

これでは実際の災害では意味をなさないものであったため、個人情報保護審議会に諮り、要支援者名簿の外部提供を可能とする手続きを踏んだうえで、平成28年度より名簿には原則掲載とし、掲載を希望しない場合に不同意の連絡を受けることとした。

これに際しては、愛媛県市部初の防災に特化し、また、避難行動要支援者に関する情報の外部提供を規定した「大洲市災害に強い地域づくり条例」を制定することをもって、市民に対して情報公開を行うことを宣言した。

【主な質疑】

Q 自治会の単位でもある公民館に配置されている市職員の役割は何か。

A 公民館業務と兼任して、地域自治担当として自主防災組織等のお手伝いをしている。ただ、市職員の減少や組織改編等による職員の配置、公民館職員への地域活動の依存というのが、今後検討していかなければならない問題となっている。

Q 早い時期に市内全域で自主防災組織が立ちあがった原動力及び要因は何か。

A 平成16・17年の大規模な水害の発生、また、当時合併したばかりであったことから新市、新市長のもとで強力に防災組織結成が推進されたことによる。

Q 避難行動要支援者名簿の提供範囲及び目的外の使用による罰則等はあるか。

A 提供範囲については消防署、警察署、社会福祉協議会、自治会等となっており、組織内で施錠できる場所に保管すること。（市職員が保管場所を確認）
組織内での運用規定を定め、誓約書を提出してもらっている。罰則は特になし。

【委員の所感】

- ・ 本市と比較し、面積は 50%、人口・世帯数は 70～75%、財政規模 83%であるが地理的に水害の常襲地帯であることから災害対策が課題であったが、現市長になって、人身災害の防止には公助・共助・自助を有機的に結合する必要を政策に掲げ、1億2千万円の年間予算を計上して 33 の自治会と 538 の区長会（本市の町内会）の自治会長の年 12 万円、区長に 10 万円の報酬や、1自治会年 110 万円の活動費や敬老会補助 1,700 万円等自主防災補助を含め一括交付金制度を創設して創意工夫した自主的活動を尊重していることと、それぞれの組織に担当職員を配置して運営をサポートしていること等、市民と行政が一体となった取り組みに感心した。
- ・ 当市での自主防災組織の世帯カバー率が約 23%であり、全国平均の約 83%に比べて圧倒的に低い数字だが、早い時期に市民や町内会に周知して、組織率を上げる必要があると感じた。
- ・ 公民館を中心に防災組織の立ち上げは良いアイデアだと思う。管理監を配置し、結成後も指導を繰り返し行って自主運営できるところまでいければいいと思う。災害時のお知らせは市内全体とし、避難指示は地区ごととしているのも良いと思う。全体で状態の共有をして、交通マヒなど起こさないことが大切だと思う。今後ますます高齢化が進むと思うので、「災害・避難カード（携帯サイズ）」の配布は当市においても実現していきたい。
- ・ 昨年起きた大規模水害をはじめとして、防災の意識の高い住民が多い地域であると感じている。「災害・避難カード」の取り組みは当市でも有効であり、すぐにでもできそうである。当市での自主防災組織の立ち上げには、条例改正など行い、行政主導による取り組みも必要と考える。
- ・ 自主防災組織に全世帯が加入しており、市民の防災に対する意識の高さを感じられた。組織されている自治会には、手厚い交付金などの行政の支援の必要がある。市防災専門官による研修など日頃からの訓練などが大切である。



◎愛媛県四国中央市（5月16日（木））

【市の概要】

四国中央市は、平成16年4月1日に川之江市、伊予三島市、土居町、新宮村が合併し誕生した。

愛媛県の東端に位置し、東西25キロメートルの海岸線が広がっており、市街地はその南側に形成され、海岸線の東側は市の基幹産業である全国屈指の製紙・紙加工業の工業地帯となっている。

四国で唯一4県が接する場所であり、また、四国の高速道路網を象徴する「エクスハイウェイ」の中心に位置することから、四国各県の県庁所在地まで約1時間で連絡することが可能となっている。

【調査事項】

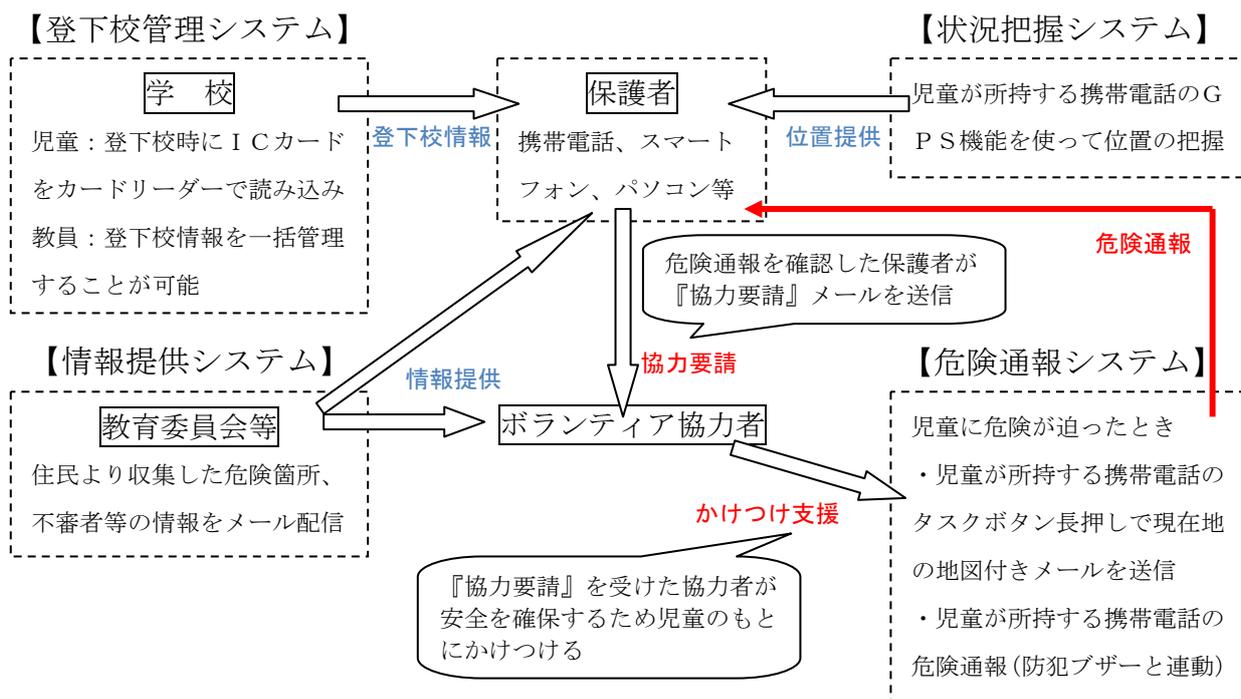
① 児童見守りシステムについて

説明者・・・四国中央市政策部情報政策課情報政策係長 富原英友

【概要】

《地域児童見守りシステム》

現在運用しているユビキタスタウン構想推進事業の前身となる、総務省モデル事業「地域児童見守りシステム」は、平成19年に、地域で児童を見守るためにICTを活用したシステムモデルの構築、運用及び評価を総務省より委託を受ける形で行った。また、その成果を地域モデルとして全国展開をはかることを目的とした事業であり、全国で16の団体が選定され、四国中央市は四国で実施した唯一の団体であった。



《各システムの運用》

○登下校管理システム

市内小学校 19 校のうち、6 校の低学年（1 年生から 3 年生）児童 560 人を対象に実施。登下校時に、児童が所持する IC カードを学校に設置されたカードリーダーで読み込み、登録している保護者の携帯電話等にメールで通知を行う。

登下校システム設計時の運用課題と対策

- ① IC カード忘れや、カードリーダーへのかざし忘れ・かざしミスへの対策。
 - ・カードリーダーは基本的に児童が必ず通過する下駄箱や玄関に設置。
 - ・IC カード忘れやかざし忘れの確認及びそれらを忘れた児童の保護者に、パソコンから確認メールを送信する等の教員用パソコンを教室に設置。
- ② IC カードリーダーへのいたずら、遊び感覚での複数回読み込みへの対策。
 - ・IC カードの 1 回目の読み込みから、一定時間経過内の読み込みはいたずらと判断し、メールが送信されない仕組みを構築。

モデル事業で明らかとなった運用課題

- ① 教員の負担増大（特に登校時間帯において児童と向き合う時間が大幅減）。
- ② 登校時のかざし忘れの児童等に対して、教員がパソコンから登校処理を実施しない場合、下校時のカード読み込みが登校と判断される（下校時に登校メールが送信）。
- ③ システム障害やネットワーク障害発生時の、保護者への障害発生通知手段の確保。

○状況把握システム、危険通報システムの運用

小学校高学年（4 年生から 6 年生）の希望者を対象に GPS 付き携帯電話を使用し、モデル事業期間中の携帯電話使用料を無料とした。ただし通話等の制限を設け、1 カ月当たり、通話については 3 分間を 5 回、位置検索については 40 回まで無料で利用できるが、これを超えると使えなくなっていた。なお、ストラップを引くことで動作する危険通報電話については当該限度を超えても使用可能とされていた。

○情報提供システムの運用

各システムから得た情報や、システムに登録したユーザーから得た情報をメールアドレスに登録した保護者に対し通知を行う。

《モデル事業実施後の検討》

これらモデル事業実施後の保護者アンケートの結果から、事業の有効性は高く、かつ継続して使用したいという保護者が多く、事業終了後もその継続が強く求められていたが、予算の確保が厳しく、平成 20 年度以降の事業展開が課題であった。



この検討においては、公立学校における携帯電話の持ち込み公認が全国的にみてまれであったことなどから、取り扱いについて全国的に注目されたが、携帯電話を使用したシステムについては、保護者への携帯料金の負担増加となることから継続せず、モデル校以外の学校及び全ての学年で利用したいという声があった、ＩＣカードを使用する「登下校管理システム」を継続することとした。

《子育て支援ユビキタススクール推進事業》

「地域児童見守りシステム」の継続には、保護者からの強い要望があったため、厳しい財政状況の中ではあったが、当初は年間１から２校程度の規模で市単独予算で順次拡大していく計画であった。そのような折、平成２１年６月に総務省より当該事業の公募があり、補助事業として見守りシステムは新たなスタートを切ることとなった。

現在は、前身となるモデル事業の機能を拡張した４つのシステム「電子黒板」「保護者連絡網システム」「広域版登下校管理システム」「放課後子ども教室管理システム」を運用している。

《各システムの運用状況》

○電子黒板

登下校システムのクライアントとして利用できるほか、授業での利用や災害時にケーブルテレビで行政チャンネルを利用した情報提供が可能。

○保護者連絡網システム

教員等が事前登録されたグループに対してお知らせメール（運動会の延期等）の一括送信や開封確認が可能。

○広域版登下校管理システム

前身の登下校管理システムの機能拡張版で、問題点の修正等により使いやすいシステムを構築し、市内全１９校の全学年児童約４，９００人へ運用を拡大した。

前身のモデル事業での課題解決のための対策

- ①教員へＩＣカードを付与することにより、かざし忘れ・カード忘れ児童の登下校処理を一括処理。
- ②パソコンからの手動による確認メール送信機能の改善による処理の効率化。
- ③ＩＣカードリーダーは玄関だと児童が一斉に集中してしまうため、基本的に教室の入口もしくは教室に設置。
- ④保護者一斉連絡メール配信機能の導入。
- ⑤正午以降のカード読み込みは、１回目でも下校と判断し、下校メールを送信するシステムを構築。

○放課後子ども教室管理システム

登下校管理システムの拡張機能で、登下校時間に加えて放課後児童クラブの入退室時間についてもメール送信。

【主な質疑】

Q ICTの活用のほか、地域の人達による見守り活動は行われているか。

A ICTだけでは子どもの安全は確保できない、地域ボランティアによる見守り活動が行われている。

Q 見守りシステム導入後の事件・事故の発生状況はどうか。

A 特にそういった事案は発生していない。

【調査事項】

② 新宮小中わくわくプランについて

説明者・・・四国中央市教育委員会事務局教育指導部学校教育課

指導監

篠原隆輔

【概要】

《新宮小中わくわくプラン》

旧新宮村に唯一残る新宮小中学校において、他校では経験できない体験の中から、児童生徒が自分の可能性や目標を見つけ、少人数を生かしたシステムにより、それぞれの力を伸ばしていく教育。

新宮小中学校は小学生43名、中学生17名の小規模校であり、合併前の旧新宮村地域にあり、市街地からは30分から40分ほどの距離。平成19年度より小中一貫教育校として取り組んでおり、新宮小中わくわくプラン事業開始前から少人数や豊かな自然を生かした体験学習、外国語指導助手の常駐により、小学校から英語にふれる機会に力を入れていた。

しかしながら、山間部ということもあり、徐々に児童生徒が減少していったことから、平成29年1月に新校舎となったことを機に、小規模特認校制度により他地域からの児童生徒を募集し、それまで行っていた特色ある教育をさらに魅力ある教育に再編した。

○特色ある教育

少人数を生かしたきめ細やかな指導

- ・個人カルテの作成（それぞれにあった目標を設定することで学力の向上を目指す）。

地域文化の体験学習

- ・茶摘み、林業教室、カヌー体験、砂金掘り等。

英語学習

- ・小学部：全学年対象の週1回朝の英語集会、3年生からの外国語活動の実施。
- ・中学部：英語の全授業に外国語指導助手が参加。

愛媛大学、三島高校との連携

- ・ロボット教材を使ったプログラミング授業や紙に関する講座の実施。
- ・サマースクール（夏休み中の学習指導や野外活動等を通じて大学院生等と交流）の開催。

放課後わくわく教室

- ・小学生を対象に午後4時から午後6時までの時間で放課後の生活をサポート。
- ・教員OBによる学習指導や、英会話教室やスポーツ教室を行う。

通学サポート

- ・スクールバス及びスクールタクシーを朝1便、放課後2便ほど運行し、遠方から通学する児童生徒をサポート。

【主な質疑】

Q 他校と比較して人的・予算的に優遇されているところはあるか。

A 人的な優遇は特にはないが、無料でスクールタクシーを利用する場合の費用、サマースクール実施時の大学生への謝礼、パンフレット作成費用等に対する予算措置がある。

Q 入学希望者は全て入学できるのか、また障がい児の受け入れはどうか。

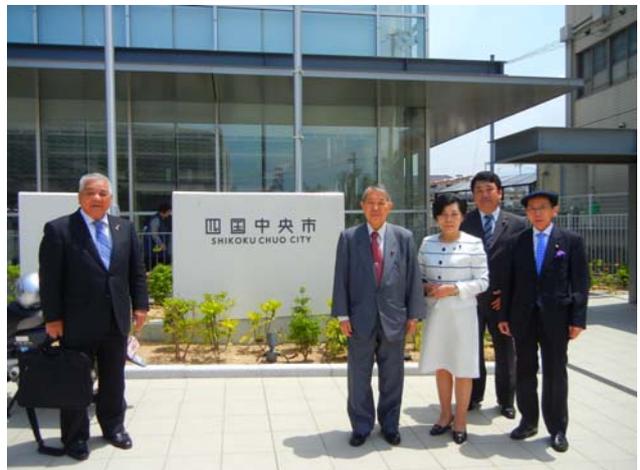
A 急激に人数が増えると不安に感じる子どもがいることや、新宮の良さを継続したいということから、募集は毎年10名程度で、初年度からの実績で平成29年度は13名申請で8名、平成30年度は27名申請で11名、平成31年度は27名申請で10名入学している。

他地域からの児童生徒は60名中28名のため、来年度は他地域からの児童生徒が地元の児童生徒数を逆転する。また、申請に際して保護者と子どもに面談して、入学の可否の判断をしている。

障がい児については、現在耳が不自由なお子さんが支援学級に在籍している。

Q 放課後わくわく教室は登録すれば参加できるのか

A 放課後児童クラブもあるが、これとは別の文部科学省の制度で、小学校1年生から6年生の希望者が参加している。人数が増えてきているため将来的にはわからないが、現在は希望者は全員受け入れ可能となっている。



【委員の所感】

- ・ICTは、親が安心するための方法のような気がする。実際登下校中に問題が発生したとしても助けてくれるのは近くにいる人しか出来ないと思う。新宮小中わくわくプランについては、理想的な学校経営だと思います。語学力の強化は当市においても出来ることなので力を入れていきたいと思います。世界ジオパークを目指すためには子ども達の語学力は大きな力になると思う。

- ・ 総務省のモデル事業に応募し、採択され児童の登下校管理にＩＣカードを活用した事業であるが、カード管理に頼りすぎて地域・保護者・学校・児童のコミュニケーション不足があるのではないかと疑問に感じた。小中一貫教育にキャリア教育の推進や探求型の授業を行い、少人数教育で小規模校ならではの特色を生かし、遠距離地域から通学をサポートするスクールタクシーを運行するなど過疎地域の活性化に繋げていることに共鳴を感じた。
- ・ ＩＣカードによる児童の登下校管理は、安全確認のためにはかなり有効だと思った。新宮小中わくわくプランは、これからの僻地校などの対策として見習うものがある。少子化対策にも有効ではないかと感じた。
- ・ 「地域児童見守りシステム」については、子どもの安全を守る方策の一つとして有効であると感じた。このネットワークの使い方には子どもの登下校だけでなく、それ以外の活用も可能であり、今後ともその拡大に注目していきたい。「新宮小中わくわくプラン」については、少人数を生かし、個人カルテの活用を含め、きめ細やかな指導が行われていると感じた。
- ・ むつ市内の小中一貫教育とは違い、学区以外からも教育委員会として、入学転入学生の募集を行い、入学希望者の説明会などがなされている。生徒には手厚いサポートがなされて、特に小学校１年生から外国語や愛媛大学などとの連携など、９年間の継続性がなされている。

上記のとおり視察報告いたします。

令和元年 6 月 28 日

むつ市議会議員 白井二郎様

総務教育常任委員会

委員長 石田勝弘