

平成29年度 総務委員会行政視察報告

[参加委員]

委員長 宮川英之
副委員長 山本貴広
委員 野村幹男、小林訓二、山本敏昭、有田 敦、尾上頼子、小田村克彦

1 視察月日

平成29年5月16日（火）～5月18日（木）

2 視察先及び視察事項

- ・愛知県新城市 「若者議会」について
- ・和歌山県和歌山市 「機能別消防団」について
- ・岡山県倉敷市 「高梁川流域中枢都市圏」について

3 視察目的

- ・市民意見を政策に反映させる取り組みの参考とするため、先進事例を調査する。
(愛知県新城市)
- ・消防団員数減少に対する取り組みの参考とするため、先進事例を調査する。
(和歌山県和歌山市)
- ・連携中枢都市圏にかかる取り組みの参考とするため、先進事例を調査する。
(岡山県倉敷市)

4 視察概要

(1) 愛知県新城市

若者議会について

山口市では、第二次総合計画策定に当たって、幅広い市民の声を取り入れながら本市の未来を一緒に考えていきたいとの思いから、各分野・各世代の市民から意見を伺う「いっしょに創る未来懇話会」を設置しました。この中で、高校生や大学生といった若者世代にも参加してもらい、その声を直接聞く機会を設けています。市民意見を政策に反映させるための取り組みを推進する上で、

特に“若者”をターゲットにした事業で注目を浴びている新城市の取り組み「若者議会」を先進事例として調査・研究するため視察先に選定しました。

ア 日時

平成29年5月16日（火）午後2時30分～午後4時30分

イ 対応

新城市企画部まちづくり推進課 課長

若者政策係 係長 他2名

ウ 内容

新城市は、面積499.23km²、人口47,150人で愛知県と静岡県の県境に位置し旧設楽郡の玄関口にあたる。2005年10月1日に、新城市、南設楽郡鳳来町、作手村が合併したことにより、愛知県内では豊田市に次いで2番目に広い面積を有する自治体となりました。

県東部の中山間地に位置する新城市は、人口流出対策が喫緊の課題とされてきました。日本創成会議・人口減少問題検討分科会による推計では、2040年までの20歳から39歳までの女性人口の減少率が56.5%とされ、愛知県下で唯一消滅可能性都市の選定を受けたことによって、さらに危機感が高まり、同時に、有権者における若者の割合が低いことから若者に不利な政策になりがちなシルバーデモクラシーと呼ばれる弊害も問題視され、市長のマニフェストの一つである「若者が活躍するまち」を目指すこととなります。平成26年度に「若者政策ワーキング」で始まった若者の声を拾う取り組みの中で、海外のニューキャッスル市と交流し、欧州では当たり前にある「若者の意見を実現する場」を求め若者が本気となり、平成27年度の「若者議会」誕生へとつながったとのことです。これに至るまでに行政では、若者条例と若者議会条例を制定し若者の本気に応える準備を進めています。この2つの条例における「若者」の定義——若者条例では13歳から29歳、若者議会条例の委員は16歳から29歳としていますが、若者議会条例における委員の年齢は、以前から開催されている「中学生議会」（市内の各中学校の生徒代表が、市長に対し市政に関する質問や提案を行う）とのすみわけが関係しています。このように新城市では、若者を行政に取り込み、参加してもらう試みを以前から実施されており、

そうした取り組みが基盤となり「若者議会」の成功につながっているものと考えられます。若者議会は、政策を作る若者集団として位置づけられ、委員は1年任期で、所信表明・中間報告・市長答申までを行います。その後、執行部が採択された提案事業を実施するとのことでした。委員は非常勤職員として1回3千円の費用弁償（交通費は実費）で活動し、任期中の会議回数は全体会やチーム分科会など等を合わせると100回近くになることもあるようです。その運営費は1,300万円程度とのことでしたが、これには提案事業を実現するための予算は含まれていません。具体的には平成27年度末に提案した図書館2階フロア改修や、医療費削減を目標とした健康づくりのための取り組みであるバブルサッカーの普及など提案事業を実施するための支出、平成29年度予算では、28年度末に提案された7事業の実現のための予算約1,000万円が承認されています。新城市の若者議会は、1期目及び2期目の活動で図書館や、まちなみ情報センターにおける若者の拠点・情報共有スペースの立ち上げや施設のリノベーションを提案し、事業完了後の施設利用率を増加させるなどの実績を積み、その活動を上手くPRすることに加え、マニフェスト大賞で受賞することによって全国的に注目を浴びることとなりました。取り組みの初年度から委員定数に変更はないものの、若者を支えるメンター（市職員と市民）の人数や、市外委員を加えることなどの変更を経て、今年度も委員募集をしているとのことでした。「若者」＝「資源」として捉え、その可能性を信じて若者が持つ新しい視点と圧倒的なパワーを行政に取り入れ、黒子に徹しながら若者の成長を促し、若者が活躍する場を与える。その結果として、若者の市に対する愛着心や誇りを生み、若者の本気に負けない周りの大人の本気が若者議会本来の目的である「若者が活躍するまち」に加えて、委員経験者や影響を受けた若者が新城市に定住する、あるいは帰郷してくるといった副産物も生んでいるとのことでした。

エ 所感

今回視察した新城市では、その地理的要因などからも若い世代が近隣他市へ転出する傾向が続くことが想定される中「若者議会」の取り組みは切実な思いが込められた施策の一つであったと思います。「若い世代の声を聞く」というフレーズは新城市のみならず各地で聞かれますが、実際に施策として取り上げ、実行に移すには「大人」の存在が大き過ぎ、なかなか行政の中で生かされるこ

とが少ないのが現状と思えます。しかし、新城市では若者を地域の資源として捉え、市長の諮問に対する柔軟な発想からの提案は着実に成果を上げています。この政策提言の様子は市ホームページに掲載され、市民にも若者議会の進捗状況を明らかにしています。周りを巻き込み、市職員とサポーター的な「大人」が積極的に運営参加しながらも決して「大人」が表に出ない、黒子に徹する姿勢で関わっていることは重要であると感じました。新城市では、過去より中学生議会が継続的に開催されており、そうした地道な努力が若者議会の成功につながっているものと考えられます。さらに、この施策は人口の減少に対する即効性のある取り組みではなく、むしろ「郷土愛」「故里志向」を醸成する取り組みと感じました。同時に、選挙権が18歳から与えられることとなった現在、市政への関心を引き起こし政治参加を促すことにもつながると思われま。この度の説明では投票率の変化などには言及がありませんでしたが、大学生が多く居住する本市においても参考としたい取り組みでした。

今回、市民の意見を如何に政策に反映させるかという視点で視察に臨みましたが、新城市の「若者」をターゲットにした取り組みを「市民」に置き換えることで参考となる部分が多くありました。役所内に市民や若者の声を受け止める気風が生まれることも、取り組みから得られる効果の一つと感じます。「いっしょに創る未来懇話会」を設置し、市民の意見を行政に反映させるべく取り組みを進めている本市においても「若い世代の声を聞く」という取り組み自体はまだまだ不十分であり、若者世代の自由闊達な意見交換の場を設け、若者世代から自らの市の行政や政策づくりにかかわることはシビックプライドの醸成などに役立ち、長期的には転出者の減少などの効果を発揮するものと思われることから、本市の将来のために必要な取り組みであると感じました。



(2) 和歌山県和歌山市

「機能別消防団」の取り組みについて

山口市では、少子高齢化による若年層の減少、就業構造の変化、地域社会への帰属意識の希薄化などの社会環境の変化によって、消防団員数は減少傾向にあり高齢化が進んでいます。その一方、大規模災害発生への懸念から地域防災力の中核として活躍する消防団への期待は高まっています。本市においては「学生消防団」を発足させ消防団員数減少に対する取り組みをしていますが、課題克服のために複数の機能別消防団を組織するなど、より先進的な取り組みをしている和歌山市の現状と、活動の中で見えてきた課題について調査・研究し、本市における取り組みの参考とするため視察先に選定しました。

ア 日時

平成29年5月17日（水）午後1時10分～午後3時10分

イ 対応

和歌山市消防局消防総務課 課長 他2名
消防予防課 予防調査班1名

ウ 内容

和歌山市は近畿地方の南西部、和歌山県の北部に位置する面積208.84k㎡、人口364,285人の県庁所在地で、和歌山県のプライメイトシティであり、平成9年には中核市に指定され県人口の約4割が暮らしています。

機能別消防団の制度は、総務省消防庁が平成17年から導入を促し、和歌山市では平成24年に創設、和歌山県内では初めてのことだったようです。消防分団の訓練や指導補助を担う「OB団員」、消防音楽隊で活動する「防火広報団員」が24年10月1日に任命され、和歌山市の機能別消防団として発足。その後、全国的に緊急消防援助隊にかかる期待が高まる中、和歌山市においても市内の消防力維持と向上、有事の際の消防力強化を図ることを目的に「特別OB団員」を機能別消防団に加えました。OB団員は、主に管理監督的な役職に就いていた消防職・団員の退職者で構成され、その活動は長年培った知識と経験を生かして消防団の実施する訓練の指導補助を行うというものです。原則、市内42地区に1名ずつ採用して消防団本部の直轄組織に加えるとのことであ

りましたが、現在の団員数は39名となっています。また、その身分は基本団員と同様、非常勤の特別職地方公務員とし階級は部長級です。防火広報団員は、消防音楽隊の隊員として音楽演奏活動を通じてイベントなどにおける防火広報活動や消防団員の募集広報を行うというものです。団員は公募により募集し、現時点で27名が在籍しており、消防団本部の直轄組織となっています。また、その身分は基本団員と同様、非常勤の特別職地方公務員とし階級は団員級です。特別OB団員は、緊急消防援助隊として和歌山市消防局が応援出動した場合、市内の消防出張所に補完要員として配置され、また、市内において大規模災害が発生した場合は手薄になった地区の消防出張所に配置されます。また、従来のOB団員とともに知識と技術を現役の消防職・団員に伝承してもらい、その活動は指導による機能強化という直接的な効果のほか、不足している消防力を補うことで和歌山市としての災害対応能力が向上し、市民の安全にも貢献するものとのことでした。20名の退職後間もない（再任用期間中も入団可能）消防職員を採用し、消防団本部直轄組織とされ、その身分は基本団員と同様、非常勤の特別職地方公務員で階級は部長級としています。機能別消防団員は、退職報奨金や公務災害補償（いずれも基本団員同様）の適用があり、年額報酬（14,000円）、出動手当（災害、訓練ともに2,000円）が支給されます。現在の機能別消防団員数は86名で消防団員総数における割合は約5%、条例定数1,750名に対する平成29年度4月時点の総団員数は1,715名（うち53名が女性）であり、充足率は98%と高い水準を保っています。OB団員のうち、職員OBは70歳、団員OBは75歳を定年（基本団員の定年は70歳）とし、防火広報団員は55歳、特別OB団員は70歳を定年としています。防火広報団員の平成28年度における活動は、音楽訓練61回、音楽派遣23回とのことでした。また、平成29年度の予算は、基本団員を含む出動手当予算が17,036千円です。その内、防火広報団員の音楽訓練、音楽派遣にかかる予算は2,800千円が計上されており、消防団にかかる平成29年度予算総額は153,387千円（施設維持費・施設整備費除く）となっています。

機能別消防団に関する視察終了後、消防局に併設された「防災学習センター」を視察しました。この施設は個人・地域における災害への危機意識を促し、防災意識の高揚を図りながら、防災への動機づけと、いざという時の行動力を高めて災害対応能力を向上させることを目的とした学習施設です。見て、聞いて、

体験して、学習することのできるセンターで、その運営及びガイドは和歌山市消防協会に委託しています。南海トラフも関係する巨大地震についての説明から始まり、和歌山市における災害特性の解説と、有事の際に自分がとるべき行動の指導、煙避難体験を初めとする様々なコーナーを巡り、来館者が学習体験できる内容と同様の説明をいただきました。



エ 所感

和歌山市は関西の大型資本が市内中心部に集中しており、人口規模より発展しているように感じられ、市域のうち北部・東部・南部には中山間地があるものの行政施設については和歌山城を中心とした市域に集中し、コンパクトで利便性が高いように思われました。

視察対象の「機能別消防団」の推進は、和歌山市が総務省からの呼びかけにいち早く対応したもので、団員充足率の低下を十分意識されていた故のレスポンスの早さであったと思います。改善に向けた積極的な取り組みは、その後の消防団全体の充足率が5%以上向上していることから明らかで、問題解決のために労を惜しまず知恵を絞り、そして結果を出すその取り組み方には見習う点が多々あると考えます。団員数の充足率は向上しているものの、若年層の取り込みに関しては今後の課題であると説明されましたが、北部・東部・南部の中山間地における地域ごとの課題と、中心部での課題が乖離している点もあり、和歌山市として課題解消に向けた一律の枠組みを設けることには理解が得られない部分もあるとのことで、市域の広い本市においても同様であるように感じました。また和歌山市では、市民全体における防火意識の向上が消防団参加へのステップになるという発想があり、その発想は本市ではあまり見受けられないように思われます。消防団員の充足率の問題、あるいは高齢化の問題について、それらの課題解消のためには発想の転換も必要で、そういった意味で新たに退職消防職員を中心としたOB団員制度などの機能別消防団を設立すること

は、効果的な取り組みになるのではないかと感じました。しかし、OBの活用は短期間における人員不足の穴埋めになるものの、抜本的な人員確保策とはならないことを認識しておく必要があります。

防災学習センターの視察では、災害体感シアターやガイドの方の説明で、地震、台風に対する防災知識などを分かりやすく学ぶことができました。火災時の煙避難体験や、初期消火体験など、見て、聞いて、体験して学習することができる施設で、学校の課外教育などを通じ、早い段階からの防災教育に役立てられていることが感じられました。かなり大掛かりな施設ですが、防災教育や防災組織づくりなど、学習できる内容は想定外の災害が相次いでいる近年において大変重要なテーマであると思われ、本市において今後の取り組みの参考としたい事例でした。



(3) 岡山県倉敷市

高梁川流域連携中枢都市圏について

山口市では平成29年3月、山口市・宇部市・萩市・防府市・美祢市・山陽小野田市・島根県津和野町の7市町で「県央連携都市圏域」の連携協約を締結しました。同時に圏域ビジョンを制定し、今後は県や自治体の壁を超えた連携を進めていくこととしています。平成27年3月に連携協約を締結し、取り組みから2年が経過した連携中枢都市である倉敷市の現状と課題を調査・研究することは、本市における今後の取り組みや連携中枢都市としてのあり方に生かすことができると考えられることから視察先に選定しました。

ア 日時

平成29年5月18日(木) 午後1時00分～午後2時30分

イ 対応（説明者）

倉敷市企画財政局企画財政部企画経営室 主任 ほか2名

ウ 内容

倉敷市は、面積355.63平方メートル、人口477,435人。隣接する岡山市と、県を越えるが広島市という大きな2都市に挟まれる位置にあります。平成29年4月には、単一市町村内でストーリーが完結する「地域型」日本遺産に岡山県で初めて登録されるなど観光の街であり、その一方、西日本を代表する工業都市でもあります。

倉敷市の市西部を流れる高梁川、その流域にある7市3町が参加する「高梁川流域圏における広域連携」は、7世紀後半に設けられた備中国域と圏域を同じくし、過去より地域間の強いつながりが引き継がれています。昭和29年には「高梁川流域連盟」を設立しており、産業や文化・教育など流域全般の文化向上に寄与する取り組みを進めていました。そうした中、連携をより強固なものにし、まちづくりにかかる課題解決に共同で取り組むべく、平成25年に連盟創設60周年記念サミットを開催し、7市3町の首長と議長がそれを宣言しました。さらに平成27年3月、気候や風土、主要産業においても多種多様な7市3町が連携することで、県域の特色を最大限に生かして地域の総合力をもって人口減少・少子高齢化社会への対応と圏域全体の経済成長を目指すことを目的に連携協約が締結されました。平成27年度より連携事業がスタートされていますが、圏域内の井原市・笠岡市、早島町・総社市についてはそれぞれ他の圏域と重複している関係から、中心市である倉敷市は連携市町に対し魅力ある事業展開を丁寧にアピールして実施に結びつける必要があるということでした。初年度の連携事業数は48事業（関係予算総額355,755千円）、平成28年度は63事業（関係予算総額500,457千円）、平成29年度は65事業（関係予算総額516,698千円）で、交付税措置など地方財政措置を除くと、市における各年度平均しての財政負担は、実質1億円程度とのことでした。その取り組みは、圏域内の官民一体となった観光力の強化、圏域の魅力発信・周遊ルートの形成、外国人観光客の更なる誘致拡大、地域資源の発掘・発信、販路開拓支援、創業・ソーシャルビジネスの支援、高品質な農産品等の発信・需要喚起、ビッグデータ等の利活用推進・人材育成、郷土への愛着・誇りの醸成と将来を担う人材育成、保育士不足の解消・保育サービスの向上、医

療・介護や障がい福祉の連携推進、学習機会の拡大、圏域内交流人口の増加、圏域への移住定住の促進・婚活支援、公共ファシリティマネジメントの推進となっています。これらの事業は、詳細な現状把握とデータの分析から始まっており、圏域全体の人口推移から人口動態（自然動態・社会動態）の状況、観光動態の状況などの調査を実施しています。ビッグデータを活用した観光動態の調査結果では、発地域別圏域来訪者や性別・年齢別の圏域来訪者の割合を分析することで、中国地方と近畿地方からの来訪者が全体の8割強を占めること、男性の来訪者が女性よりも多く、来訪者の年齢層別では男女ともに50歳以上の割合が高いことなどが判明しています。さらに、来訪者の約半数は倉敷市中心部を訪れていることも確認できたとのことでした。また泊数別に来訪者の動態を分析することにより、圏域来訪者の約6割が日帰り、周遊箇所数は全体で1.07箇所と圏域内における周遊傾向は極めて弱いことも確認され、周遊の弱さは来訪者の6割が日帰りであることと相互に起因しているとの分析結果でした。判明した圏域の弱点と、それを補う改善策で目標とする将来像の実現を目指し、最善の事業を展開されていると感じました。中心市である倉敷市単独でも、これらの事業は実施可能であるにもかかわらず、それでも連携する理由として、圏域内の市町と共存・共栄することが重要であることを挙げられました。圏域の面積は広く、交通の便も良好とはいえない中で、連携市町民は外食・買い物・通院などで中心市である倉敷市の都市機能を使用して生活していることが判明——つまり、連携市町の人口減少が倉敷市に与える影響は大きいことを認識しているとのことでした。「中心市として圏域全体のメリットを考え、スケールメリットを生かした事業展開を図ることで中心市も連携市町も共栄でき、それによって初めて倉敷市の発展がある」と連携中枢都市としての自覚を強く持ち、熱く御説明いただきました。

エ 所感

倉敷市は、道路などの通行環境も積極的に整備されており、潤沢な資金で都市開発を進められた跡が見受けられました。今回の連携中枢都市圏域の設定に当たり、岡山市と広島市に挟まれる中で地域の独自性を周辺地域も巻き込みながらアピールすると共に、倉敷市に一段と「人」「金」「物」の集約が進められる意図もあったのではないかと感じられましたが、経済規模の大きい団体には官・民に限らず大きな吸引力があり、一時的に力が分散することはあっても最

最終的に小が大に吸収されることは歴史的な事実です。倉敷市においても、岡山圏域と広島圏域に埋没する不安を周辺自治体との連携で解消するために、地域の存続をアピールし圏域としての人口流出に歯止めをかけることは重要であると思われまじ、行政として能動的に事業展開をしていく必然性は高いと感じました。しかし、アウトレット進出で賑わう北側と、シャッター通りとも言える人通りの少ない商店街がある南側——倉敷駅の南北に見られるような明暗を考えると、圏域全体においては、このような明暗がさらにはっきり表れてくることも懸念されます。

山口市においても、福岡圏域・広島圏域に挟まれる地理的要因を今更覆すことは不可能であり、両圏域の間で如何に山口オリジナルの独自性を出すかが重要なポイントになると思います。倉敷市では、連携事業がスタートして2年が経過した今、行政の意気込みや熱意は感じられますが、市民の方から喜んでいただいている声は届いていないように思われました。連携が人口流出を防ぎ、高齢化に対処するという基本的な部分は本市においても十分認識されていると思いますが、最も重要な点は市民の声であり、有利な財政措置を狙っての安易な事業展開で終始することは問題であり注視する必要があると感じました。

倉敷市を視察して、本市における連携中枢都市のあり方を想像することができたように思います。本市においては宇部市との2市型の連携であり、倉敷市にはない困難な政策調整も必要となるでしょう。今後、事業を推進する中で起こり得る課題や事案に対して、議会としては長期的かつ総合的な視野に立ち、それぞれの事案に対応することが重要であるということを感じました。



倉敷市役所玄関前



視察の様子(倉敷市)