

平成23年12月20日

三鷹市議会議長 白 鳥 孝 様

総務委員長 石 井 良 司

総務委員会管外視察結果報告書

本委員会は、平成23年度管外視察を下記のとおり実施したので報告いたします。

記

1 視察期日

平成23年10月18日（火）から10月19日（水）まで

2 視察先

松阪市（三重県）、三田市（兵庫県）

3 視察項目

(1) 松阪市総合計画（松阪市）

本市では現在、次期総合計画となる第4次三鷹市基本計画の策定に向けた取り組みを進めており、同計画においては、計画期間を従前の10年から12年とし、改定の時期を市長の任期と連動させて4年ごととするとともに、並行して策定や改定を行う24の個別計画についても基本的に同様の仕組みとすることにより、基本計画及び個別計画の策定期間・改定期間を有権者の参加機会である選挙に連動させるという「地域主権」と「マニフェスト」の時代にふさわしい計画行政を模索する取り組みが行われているところである。

このことから、市議会としても基本計画策定等のあり方を検討するに当たり、基本構想及び基本計画、実施計画の計画期間を市長任期と連動させる取り組みを行った三重県松阪市の視察を行った。

(2) 「減災」への取り組み（三田市）

本市では、震災や風水害などの災害に強い都市の実現に向けた施策の展開と、防災機関、市民、事業者などとの協働による防災コミュニティづくりを柱とした災害に強いまちづくりを推進しており、学校施設を初めとする公共施設等の耐震化や家屋への家具転倒防止器具の設置普及、事業継続計画（BCP）の策定、災害時要援護者支援事業の展開、防災関係機関との連携訓練の実施、防災

公園街区整備事業の手法を活用した防災拠点施設の整備などさまざまな取り組みが進められているところである。

このことから、市議会としても今後の災害に強いまちづくりのあり方を検討するに当たり、関西学院大学との協働により「減災のまちづくり調査研究事業」に取り組む兵庫県三田市の視察を行った。

4 出張者

(1) 総務委員

石井 良司、赤松 大一、加藤 浩司、伊東 光則、高谷真一郎、
野村 羊子、岩田 康男

(2) 同行職員

総務部調整担当部長・危機管理担当部長 馬男木 賢一

(3) 随行職員

議会事務局副主幹 富永 幹雄

松阪市総合計画

1 松阪市総合計画策定の目的及び経緯

松阪市では平成21年1月に市長選挙が行われ、ローカル・マニフェスト（「松阪を変える山中光茂の8つの決意」）を掲げ当選した山中光茂市長は、マニフェストに沿った市政運営を進めていく旨の所信表明を行った。折しも旧総合計画に係る後期基本計画の策定を控えた時期でもあり、こうした課題について研究を行う必要があることから、平成21年7月から平成22年3月にかけて三重中京大学地域社会研究所と市担当職員による総合計画研究会を開催し、その成果として次期総合計画の策定に向けた基本方針が提言された。

この基本方針では、(1)市長がマニフェストを掲げて選挙に挑み、市民の信任を得た以上、総合計画はマニフェストを実現するという観点で策定すべきであること、(2)計画期間は市長の任期と整合性を持たせた4年とすることが望ましいこと、(3)総合計画を市民との協働でまちづくりを進める計画と位置づけ、策定段階から市民参画等を行うことが必要であることなどの方向性が示されており、松阪市ではこうした方向性をもとに総合計画の再検討を行った結果、旧総合計画は5年前倒しで終了とし、新たに基本構想及び基本計画の策定を行うこととした。

新たな計画の策定に当たっては、松阪市民意識調査による市民意識・要望等の把握（平成21年9月）や合併前の旧市町区域を単位として設置された各地区地域審議会における地域づくりの方向性についての協議（平成21年9月～平成22年9月）、公募市民で構成された「みんなで描く「松阪の未来」会議」による市の将来像などの検討（平成21年12月～平成22年3月）など、市民意見の幅広い聴取や反映に取り組むとともに、総合計画地域懇談会での協議（平成22年10月）や総合計画審議会への諮問・答申（平成22年11月～平成23年1月）、基本構想（案）に対するホームページ等での市民意見募集（平成23年1月）など、策定過程における多様な市民参画に取り組んだ。

こうして、市長のマニフェストを反映させるとともに計画期間を市長の任期と連動させた、特色ある、新しい松阪市総合計画が平成23年3月に策定されたところである。



松阪市総合計画ダイジェスト版
(出典：松阪市視察資料)

2 松阪市総合計画の概要

(1) 計画名（愛称）

「市民みんなの道標」^{みちしるべ} ～未来につなげるまちづくり計画～

(2) 計画の構成

基本構想、基本計画及び実施計画により構成するものとし、それぞれの役割を下記のように位置づけている。

ア 基本構想

中長期的なまちづくりの目標として、松阪市の未来の姿（将来像）を明らかにし、その実現のために取り組む政策を分野に分け明らかにする。

イ 基本計画

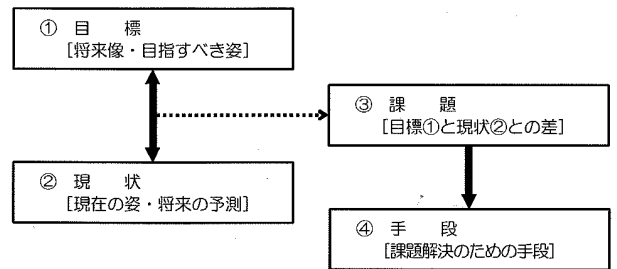
基本構想で示した将来像の実現に向け必要となる施策を体系的に整理する。

ウ 実施計画

基本計画で示した施策を実行するため計画期間内に取り組む具体的事業を明らかにする。

※ 構成のイメージ

基本構想及び基本計画では、まず目指すべき「①目標」を設定するとともに「②現状」の分析を行い、目標と現状の差から導き出される「③課題」を解決するための「④手段」としての政策や施策を明らかにするものとし、実施計画においては上述のとおり基本計画で明らかにした施策を実行するため、計画期間内に取り組む具体的な事業を明らかにするものとした。



	基本構想	基本計画
①目標	松阪市の将来像として設定しています。	施策ごとに設定しています。
②現状	市民意識調査、「みんなで描く『松阪の未来』会議」での意見、今後の財政見通しなどから分析しています。	施策ごとに分析しています。
③課題	①と②の差から、3つの課題を導き出しています。	施策ごとに①と②との差から、それぞれ導き出しています。
④手段	③を解決するための手段を、単位政策と地域政策として整理しています。	③を解決するための具体的な手段を、施策の展開として明らかにしています。

松阪市総合計画に係る構成イメージ
(出典：松阪市総合計画)

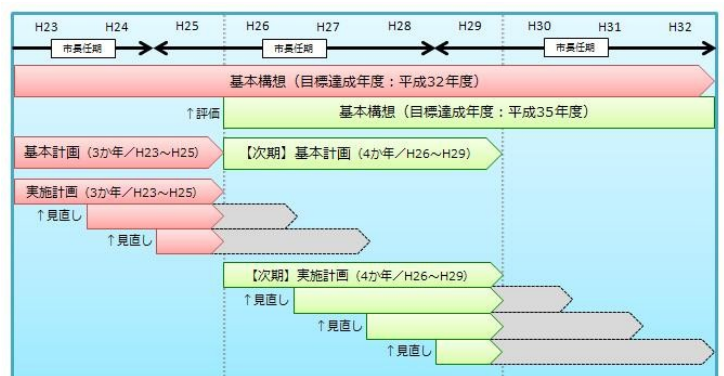
(3) 計画期間

ア 基本構想

平成23年度からおおむね10年先を想定。4年ごとに評価を行い、必要に応じて見直しを実施

イ 基本計画

平成23年度から平成25年度までの3年（市長の任期に連動。なお、本来は4年であるが、今回は現市長の任期に合わせ調整）



松阪市総合計画に係る計画期間イメージ
(出典：松阪市ホームページ)

ウ 実施計画

平成23年度から平成25年度までの3年とし、毎年度見直しを実施（市長の任期に連動。本来は基本計画と同様に4年であるが、今回は現市長の任期に合わせ調整）

(4) 第4次三鷹市基本計画との比較

ア 基本構想について

松阪市	概ね10年先を想定していますが、基本計画の見直しが行われる4年ごとに評価を行い、必要に応じて見直しを図ります。なお、今回の基本構想は、将来像の目標達成年度を平成32年度としています。（松阪市ホームページより引用。以下同様）
三鷹市	基本構想は平成27年を「おおむねの目標年次」としている。現行の基本構想については、その基本理念、基本目標及び高環境・高福祉のまちづくりを進める8つの施策等に掲げる取り組みの方向性等について引き続き有効であると考え、今回、新たな基本構想の策定は行わず、その目標年次までは現行基本構想に基づく取り組みを進めるとともに、新たに策定する第4次基本計画の目標、体系等については現行基本構想を踏まえたものとする。（「第4次基本計画及び個別計画の策定等に関する基本方針」より引用。以下同様）

イ 計画期間及び改定時期について

松阪市	計画期間を市長の任期（4年）に合わせ、就任のたびに計画の見直しを図ります。なお、今回の基本計画は市長の任期と合わせるため、計画期間は平成23年度～平成25年度の3年間とします。
三鷹市	計画期間を従前の10年から12年とし、改定の時期を首長の任期と連動させて4年毎とするとともに、並行して改定を行う20を超える主要な個別計画についても基本的に同様の仕組みとする。

ウ 実施計画について

松阪市	毎年度の予算編成に反映させるため、毎年見直しを行います。なお、今回の実施計画は基本計画と合わせて、計画期間は平成23年度～平成25年度の3年間とします。
三鷹市	（第3次基本計画策定時より基本計画との統合を図り廃止）

エ その他の個別計画について

松阪市	（連動した改定や策定は行わない）
三鷹市	第4次基本計画策定においては、基本計画と多数の主要な個別

	<p>計画の改定や策定を同時並行的に進めるとい、三鷹市として初めての取り組みを行うこととなる。(中略)第4次基本計画の策定とともに改定や策定を行う個別計画については、その体系や主要事業等について基本計画との整合・連動を一層図るとともに、基本計画では、施策の課題と取り組みの方向、事業の体系と重点課題等を明らかにし、一方、個別計画では、基本計画の体系に基づく各事業の目標、スケジュール及び詳細な取り組み内容等を掲載することによって、基本計画と個別計画の機能的な役割分担を図るものとする。</p>
--	--

(5) その他の特徴点

ア 評価システムについて

総合計画の進捗管理を行うに当たっての評価システムを新たに構築し、平成26年度から本格運用を行う予定である。

イ 愛称の公募について

総合計画に対する関心を喚起する取り組みとして愛称の募集を行い、11人28件の応募の中から現在の愛称に決定した。

3 今後の課題等

現総合計画による初めての実施計画策定を通じて明らかになった点も含め、下記のような課題が挙げられた。

(1) 施策の選択と優先性について

ア 各部局において、目標と施策の関係についての理解が不十分であったため、「目標と施策が結びつきにくい」、「施策イコール事業となっている」、「予算づけの担保にしたと思われる」など、施策の選択にあいまいさを残したこと。

イ 施策の優先度を明らかにするため、重点施策と主要施策に分類したが、施策の順位づけが難しく、「本当に重点施策として位置づけるべきか」、「重点と主要が逆ではないか」などの課題が生じたこと。

ウ 記載する施策数に制限を設けたため、重要な事業でありながらも実施計画に記載されない事業が存在すること。

(2) 数値目標の設定について

ア 数値目標が必ずしも施策の進捗度を示す指標とはなっておらず、単に事業の達成目標化していること。

イ 達成しやすいように比較的低位の数値を設定しているため、初年度で達成される数値も存在すること。

ウ 数値目標がすべての施策には設定されていないこと。

(3) 市長任期とマニフェストの連動について

ア 任期途中で市長交代に伴う基本計画見直しの要否等については、現時点では検討を行っていないこと。

イ マニフェストに記載された取り組みをそのまま施策として取り入れることへの是非（松阪市においては施策体系の構築に反映するとともに、既に具体化された事業については施策に位置づけている）

ウ 総合計画における施策評価とマニフェストとの連動のあり方について（松阪市ではマニフェストの進捗度を「マニフェスト・レポート」として公表しており、施策評価と「マニフェスト・レポート」との連動を図る必要がある。）



2010 マニフェスト・レポート
(出典：松阪市視察資料)

◎ 主な質疑

- ・ 市長マニフェストの反映と行政の継続性における課題等について
- ・ 基本計画及び実施計画の策定・見直し過程における財政規律の考え方について
- ・ 総合計画策定過程への市議会の参画等について
- ・ 市民意見の聴取・反映に係る具体的取り組みと施策選択に係る考え方について
- ・ 評価システムの導入と今後の「マニフェスト・レポート」のあり方等について
- ・ 基本構想と基本計画における具体的関係性について

◎ 主な提供資料

- ・ 総合計画「市民みんなの道標^{みちしるべ}」について
- ・ 総合計画について（三鷹市議会視察資料）
- ・ 松阪市総合計画「市民みんなの道標^{みちしるべ}」～未来につなげるまちづくり計画～
- ・ 松阪市総合計画ダイジェスト版「市民みんなの道標^{しみん}」～未来につなげるまちづくり計画^{みちしるべ}～
- ・ 2010マニフェスト・レポート

「減災」への取り組み

1 減災のまちづくり調査研究事業の目的及び経緯

兵庫県の南東部に位置し南を神戸市に接する三田市は、平成7年1月の阪神・淡路大震災により市内において23人が負傷し、家屋約2,000棟が一部損壊するなどの被害を受けるとともに、これまでも市内を流れる武庫川の水害や土砂災害等の被害を幾度となく受けてきた経緯がある。

こうしたことから三田市では、発生した災害の被害をできる限り減少させる「減災のまちづくり」の必要性について認識するとともに、市内に神戸三田キャンパスを有する学校法人関西学院との間で締結した「三田市と学校法人関西学院の連携協力に関する協定（※1）」の一環として、三田市の今後の減災対策の強化に資することを目的に、来るべき大規模災害に備え、行政及び地域社会の災害対応力を強化するための方策を総合的に調査研究する「減災のまちづくり調査研究事業」を平成22年度からの3カ年事業として実施することとした。

この減災のまちづくり調査研究事業においては、これまで中央防災会議専門委員、人と防災未来センター上級研究員、海外災害援助市民センター副代表等を歴任し、現在、防災研究者の第一人者である室崎益輝関西学院大学教授を中心として、1カ年目は「公助」をテーマとして、防災拠点や避難所、防災倉庫等のあり方並びに的確な災害情報の収集と伝達などを中心とした調査研究について、2カ年目は「共助」をテーマとして、地域の災害リスクに応じたハザードマップと防災マニュアルの作成を通じた地域防災団体等の育成に係る調査研究及び実践について、3カ年目は「自助」をテーマとして、自己判断能力の育成や企業市民に対する危機管理の意識づけを通じた個人の意識改革のためのプログラム開発についてそれぞれ取り組むこととしており、現在は2カ年目を迎え、「共助」による防災力向上に向けた調査研究等に積極的に取り組んでいるところである。

※1 三田市と学校法人関西学院の連携協力に関する協定

三田市と関西学院大学を運営する学校法人関西学院との間において、まちづくり、学術・研究、芸術・文化、産業などの分野において相互に協力し、三田市のまちづくりなど互いの発展に寄与することを目的とし、平成17年2月1日に協定書を締結したものである。なお、これまでの連携事業としては映像コンテンツの制作研究や市民意識調査の分析・助言等の事例がある。

2 減災のまちづくり調査研究事業の概要

(1) 名称

「三田市減災のまちづくり調査・研究事業」

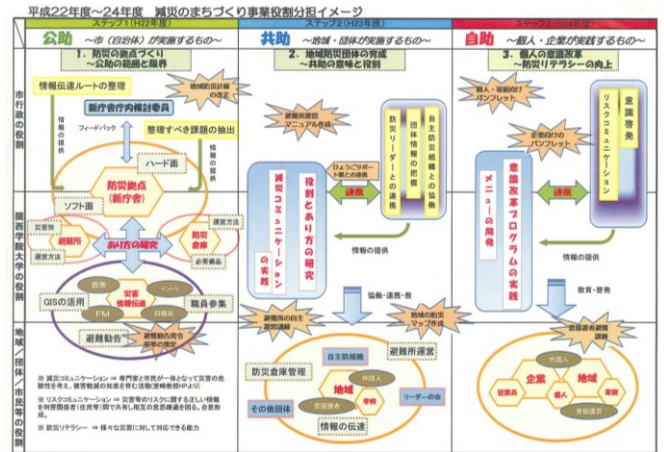
(2) 調査・研究主体

関西学院大学総合政策学部 室崎益輝研究室（研究室学生を含む）

※ 三田市と関西学院大学（室崎益輝研究室）との役割分担

1カ年目においては、市は調査研究の方針を決定するとともに調査研究に必要な資料の提供等を行い、関西学院大学（室崎益輝研究室）では、課題の整理・分析等を実施し、報告書（提言）を作成する。

また、2カ年目以降においては、市はモデル事業の実施地域（モデル地域）の指定や調整等を行うとともにモデル事業を実践し、関西学院大学（室崎益輝研究室）では、当該モデル事業に係る提案等を行う一方、市と共同してモデル事業を実践し、報告書を作成する。



減災のまちづくり事業役割分担イメージ
(出典：三田市視察資料)

(3) 研究内容

ア 平成22年度

(ア) 防災の拠点づくりと公助の基本的な考え方の調査研究

～公助の範囲と限界を明確にすることにより、行政の担うべき役割と考え方を整理し、提言を行う～

- ・新市庁舎の建設に向けて、防災の拠点のあり方を整理
- ・防災拠点に必要なハードとソフトとは何か
- ・地域にとっての防災拠点である避難所のあり方とは
- ・防災倉庫の整備（行政の倉庫と地域の倉庫の役割）
- ・的確に災害被害を伝達する方法とは（GISの活用等）
- ・避難準備情報、避難勧告等の判断基準 など

(イ) 主なスケジュール

- 平成22年 5月 調査研究内容（業務内容）、スケジュール及び事業の全体像などに関する調整
- 6月 契約に要する仕様内容及び具体的な研究項目等の整理、業務委託契約の締結
- 7月 「防災の拠点づくり」に係る調査研究を開始
- 11月 中間報告会の開催
- 12月 的確な災害情報伝達に係る調査研究
- 平成23年 3月 報告書（提言）の作成、最終報告会の開催
次年度以降の進め方の確認等

※ 年度を通じ月2回程度の頻度で定例会議を開催し、進捗状況等を確認・調整

イ 平成23年度

(ア) 地域防災団体等の育成についての調査研究と実践

～共助の意味と役割を明確にし、地域住民に伝える～

- ・ 自主防災組織の役割と必要性を明らかにして、地域に伝える
- ・ その他地域団体（防災リーダー等含む）との連携、活用、育成
- ・ 地域住民による実践活動支援（地域版防災マップ、地域版防災マニュアル（避難所自主運営マニュアル）等の作成、支援）
- ・ 災害弱者（要援護者、外国人）への理解と対応 など

(イ) 主なスケジュール

平成23年4月 調査研究内容（業務内容）、スケジュール及び事業の全体像等の調整、契約に要する仕様内容及び具体的な研究項目等の整理、業務委託契約の締結

5月 モデル地域の選定作業
（地震想定地区、水害想定地区、土砂災害想定地区等）

7月 地域実践の開始
（キックオフセミナー、まち歩きの実施、地域防災マップの作成、地域防災マニュアルの作成等）

11月 中間報告会の開催（地域防災マップの完成）

平成24年1月 避難所自主運営訓練の実施

3月 研究報告書及び実践報告書の作成、最終報告会の開催
（地域防災マニュアルの完成）、次年度の進め方の確認等

※ 年度を通じ月2回程度の頻度で定例会議を開催し、進捗状況等を確認・調整

ウ 平成24年度

(ア) 個人の意識改革のためのプログラム開発

～防災リテラシー向上のためのプログラム開発を行い、個人レベルで実践できる防災知識や知恵を伝え、意識を高める～

- ・ 自己判断能力育成（危機意識醸成）のためのプログラムとは
- ・ 企業市民に対する危機管理と意識づけ
- ・ 要援護者や外国人等災害弱者への思いやりと対応を伝授する など

(イ) 成果物

研究報告書及び実践報告書、自助啓発のパンフレット原稿

3 経費（調査・研究事業委託費）

343万3,000円（3カ年度合計）

(平成22年度100万円、平成23年度143万3,000円及び平成24年度100万円)

4 減災のまちづくり調査研究事業の成果

本事業は、あくまでも行政及び地域社会の災害対応力を強化するための方策を総合的に調査研究するものであり、「減災のまちづくり」に向けたいわば「入り口」となる取り組みと位置づけているものであるが、具体的成果としては下記の内容が挙げられる。

(1) 1カ年目における成果

ア 新庁舎建設に向けた検討への具体的な反映

イ 情報システム構築に向けた具体的検討

ウ 地域防災計画の改定に向けた検討

(2) 2カ年目以降に想定される成果

ア 地域防災マップづくりサポート事業の開始

イ 防災教育の継続実施（市民出前講座への反映）

公助	共助	自助
～市（自治体）が実施するもの～	～地域・団体が実施するもの～	～個人・企業が実施するもの～
防災の拠点づくり ～公助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 市庁舎の築地に向けて <ul style="list-style-type: none"> (1) 防災拠点のあり方（H23～24 基本計画） <ul style="list-style-type: none"> ☆ 目的・役割を明確にする（H24 完成） ☆ 場所・人員の配置（平時と有事の体制） (2) 拠点に必要なハードソフト整備 <ul style="list-style-type: none"> ☆ 防災センターの機能は変わるか ☆ GISシステムの導入 ☆ 備蓄分室（バックアップ機能）の検討（消防署内） 2 避難所の整備 <ul style="list-style-type: none"> (1) 避難所のあり方 <ul style="list-style-type: none"> ☆ 目的・役割・必要性を明確にする ☆ 災害別の避難所を検討 ☆ 避難所に必要な設備・用品 ☆ 安全な場所と施設補強の必要性 (2) 避難の仕方 <ul style="list-style-type: none"> ☆ 避難の主体は誰なのか。（市職員か、住民か） ☆ 立上時～避難時～解散時 3 防災意識の啓発（避難準備含む） <ul style="list-style-type: none"> (1) 防災意識の醸成、使い方 <ul style="list-style-type: none"> ☆ どこに、どれだけ、何を、配属すべきか (2) 防災意識の醸成 <ul style="list-style-type: none"> ☆ 行政と住民との役割分担 ☆ メンテナンスと管理運営の方法 4 防災の広報啓発の改善と促進 <ul style="list-style-type: none"> (1) 全市民へ伝える情報伝達の方法 <ul style="list-style-type: none"> ☆ 避難勧告の発令情報の伝達 (2) 特定地域への情報伝達する方法 (3) 特定人への情報伝達する方法 (4) 職員の出前啓発方法 (5) SNSの活用 	地域防災団体の育成 ～共助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 自主防災組織の育成 <ul style="list-style-type: none"> (1) 地域における役割と必要性を明らかに (2) 稼働するための具体的な支援 2 その地域団体の育成・連携 <ul style="list-style-type: none"> (1) 団体の育成、育成支援 (2) 防災リーダーの育成 3 地域住民による実践活動 <ul style="list-style-type: none"> (1) 地域の防災マップを作成 (2) 地域防災マニュアル（避難所運営等）の作成 4 災害訓練（避難訓練、外国人）への理解と対応 <ul style="list-style-type: none"> (1) 要援護者を地域で支える (2) 在住・来日外国人への周知 	個人の意識改革 ～自助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 自己判断力の育成（危機意識の醸成） <ul style="list-style-type: none"> (1) 防災・災害情報の入手方法 (2) 自ら取って行動の意識 (3) 自分のいのちを守る意思の伝達 2 防災リーダーの育成 <ul style="list-style-type: none"> (1) 地域と地域を結ぶ防災リーダー組織の役割 (2) 募まれる具体的な活動とは <ul style="list-style-type: none"> ☆ 地域の防災リーダーに任じられる 3 企業向け～危機意識の醸成 <ul style="list-style-type: none"> (1) 企業の危機管理と対応力 (2) 企業市民としての地域貢献 4 災害訓練（避難訓練、外国人）への理解と対応 <ul style="list-style-type: none"> (1) 要援護者を地域で支える (2) 在住・来日外国人への周知
地域防災マップづくり ～公助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 地域防災計画の改訂（節の検討） 2 避難勧告発令基準の策定に向けて検討 3 地域防災マップの作成指導 4 モデル地域の指定 	地域防災マップづくり ～共助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 地域防災マップの作成指導 2 地域防災マップの作成 3 モデル地域の指定 	個人の意識改革 ～自助の軸と役割～ <ol style="list-style-type: none"> 1 減災のまちづくりフォーラムの開催 2 個人・家庭向けの自助ハンドブックの作成 3 企業向けのパンフレット作成

減災のまちづくり事業全体イメージ
(出典：三田市視察資料)

◎ 主な質疑

- ・本事業による提言と防災拠点づくりの今後の方向性等について
- ・防災意識向上に向けた具体的施策等について
- ・本事業による取り組みと地域防災計画等との関係性について
- ・災害時要援護者支援に向けた取り組みの現状と課題等について
- ・ハザードマップ事業におけるモデル地域選定と今後の全市展開等について
- ・東日本大震災の発生に伴う市民の防災意識の変化等について
- ・防災教育における現状と課題について

◎ 主な提供資料

- ・減災のまちづくり調査・研究事業の推進について
- ・関西学院大学包括連携事業 減災のまちづくり調査研究事業（東京都三鷹市視察資料）
- ・減災のまちづくり調査・研究事業 平成22年度 三田市調査研究報告書
- ・乙原ご近所マップ等地域防災マップ作成事例
- ・ハザードマップさんだ 改訂保存版 平成21年（2009）7月
- ・2008市勢要覧N E X T 50（三田市市勢要覧）

〔最後に〕

以上、調査事項について資料等による説明、各委員の質疑等によって判明したことを含め、視察の概要を記した。

なお、視察項目の設定に当たっては、前述のとおり本市における現在の行政課題等を念頭に行ったものである。

また、視察時間を有効に活用するため、事前に視察項目に関する資料を取り寄せ、本市事業との比較、検討を行った上で視察に臨んだ。

本委員会は、これらの成果を今後の委員会活動はもとより、市行政に反映させていくことを確認し、管外視察の結果報告とする。