

■令和元年度 総務政策委員会 所管事務調査報告

調査テーマ：地域と連携した避難所運営

1. 本市の現状

◆避難所運営訓練について

本市では、防災講話や避難訓練については、これまで区や自主防災組織に対して、精力的な支援を行ってきたが、避難所運営に関する訓練は実施した例が少ない。

一方、市内における自主防災組織の自主的な取組としては、旭校区防災ネットワークが、延岡市立旭中学校と連携し、同校を活用した避難所運営訓練を実施している。

◆自主防災組織数について

- ・団体数：278 団体（平成 31 年 3 月 31 日現在）
- ・組織率：82.79%

◆地域の防災訓練・防災講話の実績(平成 30 年度)

- ・防災訓練 80 箇所 12,039 人参加
- ・防災講話 189 箇所 9,470 人参加

2. 本市の主な取組

◆指定避難所運営マニュアル(案)の作成

避難所運営のための手順や書式等を定めたマニュアルであり、指定避難所に派遣される市職員が避難所運営に活用するとともに、各地区における指定避難所ごとの避難所運営マニュアル作成の参考としてもらうことを目的としている。平成 28 年 4 月に内閣（府防災担当）が作成した避難所運営ガイドラインをもとに作成している。マニュアル完成後は、職員を始め、区長や自主防災組織、避難施設管理者などへの配付を予定している。

◆防災ハンドブック事業

住民主体の防災意識の高い社会を目指すことを目的に、あらゆる自然災害に対して主体的に避難行動を取り、「逃げ遅れゼロ」を目指すもので、「知る」「備える」「考える・伝える」の章からなり、災害ごとの基本的な知識や本市の災害リスクの確認方法、日ごろからの備え等が掲載されている。また、市民が災害種別に応じた避難計画を記載できる頁も設けられている。

令和 2 年 5 月頃に全戸配布し、防災講話などで活用していく予定としている。

◆防災士養成助成事業

自主防災組織に参画し、地域の防災力向上に貢献する防災士に対して認証登録料に必要な費用を補助するもの。

◆ハザードマップ作成事業

洪水・土砂災害ハザードマップ作成に向けて、その基となる資料整理やデータ整備を行うとともに、津波ハザードマップの増刷を行うもの。

◆避難行動要支援者名簿作成及び個別計画作成

高齢者や障がい者など避難する際に手助けを必要とする方々の名簿を市が作成し、各地域が個別計画を作成するもの。

3. 他自治体の取組状況

岩沼市（宮城県）

① 東日本大震災における被災状況

東日本大震災では、市域の48%にあたる約29km²が津波により浸水し、沿岸6地区が壊滅し、住家400戸が流された。人的被害として、180人の直接死と6人の間接死が確認されている。

そのような中、東日本大震災以前の避難所運営は、市職員中心の運営が行われていたため、長期化する避難所対応に時間が割かれ、職員が復旧・復興業務に従事することができないといった課題が浮き彫りとなった。現在は住民主体の避難所運営に移行するため各種取組を推進している。

◆東日本大震災における避難や被害の状況

➤ 避難状況

指定避難所を含む26の避難施設を開所

→約6,800人が避難

➤ 住家被害（平成26年3月末）

全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	計
736戸	509戸	1,097戸	3,086戸	5,428戸

➤ 非住家被害（平成26年3月末）

非住家被害
3,126棟

➤ 浸水被害（平成26年3月末）

床上浸水	床下浸水
1,611棟	114棟

➤ ライフライン被害

電気	水道
全戸停電	全戸断水

② 岩沼市の取組

◆総合防災訓練

東日本大震災を教訓に、住民主体の避難所運営を目的として、総合防災訓練を実施している。平成 24 年度から 27 年度までは市東部地区を対象に津波避難訓練を実施し、平成 28 年度からは、全国各地で豪雨被害が発生していることを受けて、市内全域を対象として大雨・洪水・土砂災害を想定した総合防災訓練を実施している。令和元年度は、関係機関及び市内の小・中学校、各町内会、自主防災組織などの参加のもと、災害発生時における応急活動体制や自助・共助の協力体制の確認を目的に開催し、76 町内会のうち、約 50 町内会が参加した。

(訓練の内容)

- ・避難訓練、避難所開設訓練、要配慮者避難誘導訓練、炊き出し、防災講話など

◆防災士資格取得支援事業(防災士養成講座)

地域防災の担い手の育成を促進し、自主防災組織を中心とする地域防災力の向上を図ることを目的として、防災士資格の取得を希望する市民に対し、資格取得に要する費用を補助する事業を平成 29 年度から実施している。事業を活用して、これまでに 142 名の防災士が誕生している。

◆避難行動要支援者名簿の改訂

町内会の協力を得て、5 年前に作成した避難行動要支援者名簿の見直しに取り組んでいる。改定後は、自主防災組織や町内会に配付し、活用を促していく予定としている。

◆各種ハザードマップの配付と活用

洪水ハザードマップと土砂災害ハザードマップを対象世帯に配付しており、防災講話や自主防災組織の訓練などに活用している。

③ 取組の効果

◆自主防災組織による地区避難所運営マニュアルの作成

複数の町内会の避難所となる岩沼中学校では、避難所運営協議会が組織されており、避難者自らが避難所を運営していくことを前提としつつ、行政と連携を図っていくための岩沼中学校避難所運営マニュアル(初動期対応)を作成しており、防災訓練で活用している。

◆防災士連絡会の開催

市内の防災士が、互いの活動を共有し、防災意識や防災活動のレベルアップを図ることを目的として、平成 31 年 2 月に初めて防災士連絡会を開催しており、今後も定期的を開催することとしている。

④ 今後の課題

◆地区避難所運営マニュアルの普及と自主防災組織の育成

岩沼中学校の避難所運営委員会が作成した地区避難所運営マニュアルについて、他の町内会でも計画策定の普及に努めているが、住民の高齢化などにより自主防災組織の組織力が弱いため普及が難しく、加えて、自主防災組織を組織することが困難な町内会もあるとのことであった

4. まとめ

本市では、昨年9月の竜巻災害をはじめ、台風や大雨などによる自然災害が、毎年のように発生している。

一方、国においては、九州北部豪雨や西日本豪雨を教訓に、今年度から、防災気象情報に5段階評価で警戒レベルを表示しており、気象台と自治体とが連携して避難情報等の発信に努めている。また、報道機関においても頻繁に情報発信を行っているが、昨年10月の台風19号では、逃げ遅れにより、全国で約90名が亡くなる人的被害が発生しており、国民の防災意識や避難行動要支援者等への対応に関して、改めて課題が浮き彫りとなったところである。

そのような中、本市においては、逃げ遅れによる人的被害を防ぐため、災害の基本的な知識や本市の災害リスクの確認方法、日ごろの備えなどを盛り込んだ「防災ハンドブック」の作成に取り組んでいるほか、避難者による円滑な避難所運営を支援するため、災害時の避難所運営の手順や書式等を定めた「指定避難所運営マニュアル」の作成に取り組んでいる。

このようなことから、災害による人的被害を最小限に食い止めるためには、これらの防災ツールを市民が主体的に活用する機会を提供し、適切な判断や避難行動について、市民の理解を促していくことが重要である。

そのためには、今後は、「指定避難所運営マニュアル」や「防災ハンドブック」の周知に注力するとともに、各地区における避難所運営マニュアルの作成については、スピード感をもって進め、加えて、行政と地域が連携した避難所運営訓練を市内全域で実施できるよう支援していくことが必要である。

調査テーマ：移住・定住の推進

1. 本市の現状

◆延岡市の人口ビジョン

国立社会保障・人口問題研究所が平成 25 年 3 月に公表した「日本の地域別将来推計人口」によると、本市の人口は、2040 年には、96,146 人にまで減少すると推計され、さらに、同様の条件で推計すると 2060 年には、72,638 人にまで減少するとされている。

年度ごとの推移を見ると、出生数の減少により自然動態の減少幅が年々大きくなっており、社会動態は、平成 28 年度以降、750 から 800 人程度の社会減で推移している。また、5 歳階級別の社会動態推移では、15 歳から 24 歳までの若者の転出超過が非常に大きい傾向にある。

このため、延岡市人口ビジョンでは、社会減の改善や合計特殊出生率の向上を図ることで、「2060 年に総人口 90,000 人を維持・確保することを目指す」ことを掲げている。

2. 本市の主な取組

◆延岡新時代創生総合戦略

延岡市人口ビジョンにおける 2060 年の人口目標を達成するために、平成 27 年に策定された延岡新時代創生総合戦略では、平成 27 年度から平成 31 年度までの 5 年間で「雇用創出プロジェクト」、「移住・定住推進プロジェクト」、「結婚・出産・子育て支援プロジェクト」、「持続可能なまちづくりプロジェクト」の 4 つのプロジェクトに重点的に取り組んできており、その中の「移住・定住推進プロジェクト」では、具体的に 5 つの施策に取り組んできた。

- ① 移住専門窓口の設置による住居・仕事・生活等の総合的な情報のワンストップサービスの提供
 - 移住定住推進室の設置（平成 28 年 4 月）
- ② 多様な住まい方の情報発信と支援策の強化
- ③ 観光交流の拡大のためのプロモーション活動や観光関連事業の実施
- ④ 地元学生の定住を促進するための支援の実施
- ⑤ ふるさとへの愛着と誇りを醸成する教育の推進

◆情報媒体や移住相談会を活用した情報発信

- 延岡市移住・定住サイト
 - 延岡市の仕事や住まい、暮らしに関する支援策等の情報を一元的に掲載し、移住希望者に対して情報発信するための専用サイト
- LINE@
 - 季節ごとのイベントや風景、まちの様子等を情報発信し、移住・定住の動機づけを図っている。

➤ 移住相談会への参加

都市部で開催される移住相談会に年6回程度参加し、移住相談者への直接的な情報発信を行っている。

※平成30年度の相談実績：計81世帯131名

◆移住支援策と実績

移住支援策と実績（令和2年1月24日時点）

① 移住・子育て住まい支援事業

移住世帯及び子育て世帯に対し、住宅の取得費用の一部（上限100万円）を補助するもの。

- ・基礎額：移住世帯（新築物件） ⇒80万円
- 移住世帯（中古物件） ⇒50万円
- 子育て世帯（中古物件） ⇒20万円
- ・加算額：子ども1人につき ⇒10万円
- 空き家バンク登録 ⇒20万円

- 利用実績：移住世帯（新築） ⇒11世帯42名
- 移住世帯（中古） ⇒11世帯39名
- 子育て世帯（中古） ⇒43世帯179名
- 合計65世帯260名（住み替え住宅バンク利用者：2世帯9名）

② 移住・子育て家賃補助金

市内に転入し、民間の賃貸住宅に入居した子育て世帯の家賃の一部を補助するもの。

- ・補助額：月1万円×12か月分
- ・上乗せ：看護師等として就業する者がいる世帯は、月額5千円上乗せ

- 補助実績：6世帯20名に対し、合計40万5,000円を補助
（うち2世帯は、上乗せ補助対象の保育士と看護師）

③ お試し滞在支援事業

移住希望者が移住活動を目的として市内に滞在する際の宿泊費とレンタカー代の一部を補助するもの。

- ・宿泊補助：上限2,000円/人×6泊分まで
- ・レンタカー代補助：上限3,000円×7日分まで

- 補助実績：8世帯15名が96日滞在。合計13万7,600円を補助

④ 延岡市お試し暮らし施設

- ・施設：旧三極小校長住宅
- ・使用期間：2週間以内
- ・使用料：無料

- 使用実績：4世帯9名が34日滞在

2. 移住・定住の実績

◆重要業績評価指標(KPI)の達成状況(令和元年12月末時点)

	KPI	実績	進捗率
ホームページアクセス数	50,000件	54,725件	109.5%
移住相談件数	500件	527件	105.4%
移住者数	100世帯	150世帯	150.0%

◆移住世帯の状況(令和元年12月末時点)

本市への移住世帯の年代は、40代以下が86%、30代までが66%を占めており、また、40代までの子育て世帯と夫婦で57.3%を占めていることから、若い子育て世帯の移住が多いのが特徴となっている。

➤ 世帯主の年代

20代	30代	40代	50代
47世帯	52世帯	30世帯	6世帯
60代	70代	80代	
13世帯	1世帯	1世帯	

➤ 世帯構成

40代までの単身男性	40代までの単身女性
33世帯	10世帯
50代以上の単身男性	50代以上の単身女性
4世帯	4世帯
40代までの夫婦	50代以上の夫婦
14世帯	9世帯
40代までの子育て世帯	50代以上の子育て世帯
72世帯	4世帯

➤ 主な移住元

関東地方	中部地方	近畿地方	中国地方	九州地方	その他
33世帯	4世帯	17世帯	6世帯	86世帯 (県内:49世帯)	4世帯

2. 今後の施策の方針について

◆国:まち・ひと・しごと創生基本方針2019の閣議決定

第2期(2020年度~2024年度)では、第1期(2015年度~2019年度)における4つの基本目標に向けた取組を実施するにあたり、新たに6つの視点に重点をおいて施策を推進することとしている。

① 地方へのひと・資金の流れを強化する

*将来的な地方移住にもつなげる「関係人口」の創出・拡大
→地方創生推進交付金によるUIJターンの推進

② 新しい時代の流れを力にする

③ 人材を育て活かす

④ 民間と協働する

⑤ 誰もが活躍できる地域社会をつくる

⑥ 地域経営の視点で取り組む

◆県:宮崎県人口減少対策基金の設置

*基金総額：30億円

*事業期間：4年間

*基金活用事業：26新規事業（総額6億300万円）※令和元年度

【基金の活用例】**わくわくひなた暮らし実現応援事業**

地方創生推進交付金を活用した移住支援金や県独自の移住支援金を、市町村を通じて支給するもの。（就業：最大100万円、起業：最大300万円）

◆市:若者の地元定着とUターンを促進するためのその他の取組事業

本市では、移住・定住の推進のための直接的な取組のほか、さらなる若者の地元定着やUターンを促進するための各種の取組を推進している。

① 関係人口の創出

「島業」創出支援事業、クラウドファンディング連携事業、ふるさと納税、地域おこし協力隊、インターンシップ、お試し滞在支援制度、都市部でのPR

② 子育て環境の充実

（仮称）延岡こども未来創造機構、子育て支援総合拠点施設、子育て世代包括支援センター、児童クラブの新たな開設、子どもも大人も楽しめる施設の整備、医療費助成対象の拡大等

③ ふるさと教育の推進

延岡市キャリア教育センターによる「よのなか先生」の派遣と延岡高校・延岡星雲高校でのキャリア教育、九州保健福祉大学における「日向国地域論講座」、WorkCafe事業等

④ Uターンの促進

ふるさと就職説明会、市内卒業生のデータベース化、市外転出者に対する地元情報の発信、採用・人材確保のためのガイダンスブックの作成、中小企業の人材確保の取組に対する補助等

3. 他自治体の取組状況

鶴岡市（山形県）

① 鶴岡市の現状

平成 31 年 3 月 31 日現在の世帯数は 48,718 世帯、人口は 126,195 人。自然動態は平成 6 年に初めて死亡者数が出生数を上回り、その差は年々拡大している。社会動態は一貫して転出超過となっており、人口収支はマイナスとなっている。転出超過の要因は県外移動によるものであり、15 歳から 24 歳の転出超過数が突出していることから、進学や就職を機に転出していることが分かる。男女ともに 15 歳から 29 歳の転出が多く、20 歳から 34 歳の転入が多くみられる。

② 鶴岡市の特徴的な取組

◆移住コーディネーターの設置

平成 27 年に地域振興課に嘱託職員として配置。業務は、移住相談や移住に関する情報の収集や発信、関係機関との連絡調整や移住相談会等におけるプロモーションなど多岐に渡る。潜在的な移住希望者の掘り起こしを行いながら、移住・定住人口の増加を図るため、移住・定住に関するワンストップ相談窓口として、各分野の専門人材と連携したトータルサポートが行われている。

◆移住・定住促進サイト 前略つるおかに住みマス

暮らしや住まい、就業・起業、就農、結婚・子育て、移住体験談等、移住に関する各種情報が移住者目線で集約されている。特に移住者へのインタビューが充実しており毎月更新されている。

◆移住者ネットワーク交流事業

移住した方の定住に向けたアフターフォローとして、移住者同士の交流会を開催しており、参加者相互の情報交換や交流促進が図られている。

◆帰省者交流会

就職・進学などで地元を離れた帰省者と地元の方との交流の場であり、Uターンなどにより鶴岡に移住して活躍する先輩からのプレゼンなどを行っている。鶴岡の今を知り「面白い」と感じてもらうことで若者の移住定住促進につなげることが目的。盆と年末の年 2 回開催しており、これまで計 9 回開催している。

◆つるおか Uターンサポートプログラム

首都圏の Uターン希望者を対象に、7 月から 1 月の半年間、鶴岡市を会場としたフィールドワークと東京を会場としたブラッシュアップ研修を繰り返し行う中で、自身の仕事、地域との関わり方をプランニングする取組。

⇒地域との繋がり不足や情報不足を解消しながら、Uターンを人生の選択肢として具体的に検討してもらう機会を創出している。

◆民間賃貸物件「お試し住宅」

宅建協会と協議し選定した物件に県外在住の移住希望者が入居する際、最長 6 か月の家賃と契約時の初期費用を補助し、腰を据えた仕事や住まい探しを支援するもの。家賃補助の月額上限は 31,000 円。

◆市営住宅「お試し住宅」

高齢化に伴い空き住戸となった市営住宅の最上階を月額 12,000 円という安価で賃貸するもの。賃貸期間は最長 1 年間で、生活家電は備え付き。

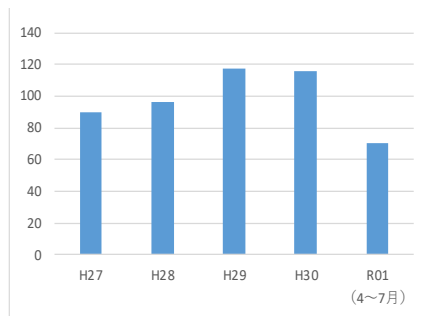
③ 移住・定住の実績

本格的に移住・定住施策を開始した平成 27 年から相談件数は増加しており、取組が認知されてきている。移住件数は年間 20 件～40 件で推移しており、年代別では 30 代までで 57%を占める。また、前住居地別では首都圏からの移住が約半数を占めており、世帯構成では単身世帯が約半数を占めている。移住の種別では、Uターン 44%、Iターン 47%で、ほぼ同じ割合となっている。

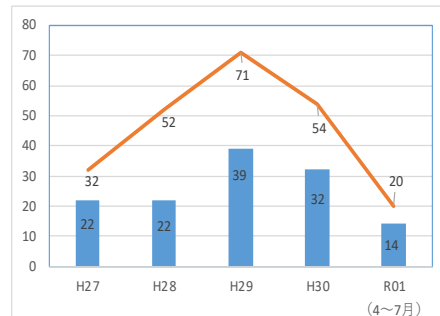
◆移住世帯の状況

	H27	H28	H29	H30	R01 (4～7月)	合計
相談件数	90	96	117	116	70	489
移住件数	22	22	39	32	14	129
移住人数	32	52	71	54	20	229

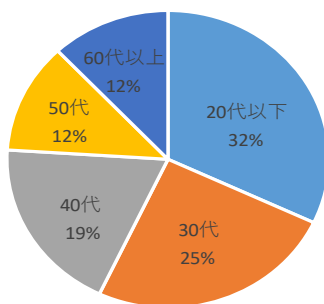
①相談件数



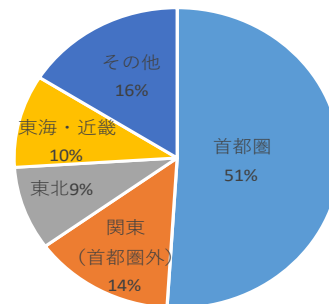
②移住件数・人数



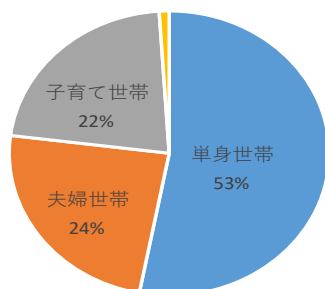
②-1 移住件数のうち年代別の割合



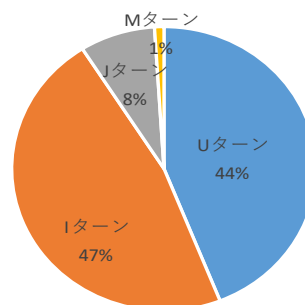
②-2 移住件数のうち前住居地別の割合



②-3 移住件数のうち世帯別の割合



②-4 移住件数のうち移住種別の割合



3. まとめ

地方における人口減少やそれに伴う地域の活力低下が問題となる中、地方創生の一環として、多くの自治体が移住・定住の推進に取り組んでいる。本市でも、延岡市人口ビジョンにおいて2060年に総人口90,000人を維持・確保することを目標に掲げ、その実現に向け延岡新時代創生総合戦略を策定しており、「移住・定住プロジェクト」では具体的に5つの施策に取り組んできたところである。その結果、昨年12月末時点におけるKPIは、ホームページアクセス数、移住相談件数、移住者数のいずれも目標値を上回る結果が出ており、一定の効果が表れている。

しかしながら、平成30年度の本市と県内他市との人口動態の比較においては、人口増減率が9市中7番目、社会増減率は8番目と県内9市の中でも下位に位置しており、加えて、出生数の減少による自然動態の減少もあり、依然として、人口減少・流出は進んでいる。

そのような中、調査を実施した鶴岡市では、潜在的な移住希望者の掘り起こしを行うために、専任の移住コーディネーターによる情報の収集及び発信、地域資源とネットワークの開拓、各種情報媒体の活用、移住相談会等でのプロモーション活動などが展開されており、相談機能や受入体制の強化が図られていたところである。

また、同市が運営する移住・定住サイトでは、移住の主なタイミングとなるライフイベントに応じた施策や支援制度が分かりやすく整理されていることに加えて、移住希望者が移住後の生活を想像し、プランニングしやすいように移住者インタビューを多数掲載するなど移住者目線の情報発信が行われていたところである。

現在、本市では、移住定住推進室と関係課が連携しながら、都市部から本市への新たな人の流れを作るための移住・定住施策を推進している。また、令和2年度は、マスタープランの後期基本計画や次期延岡新時代創生総合戦略、人口ビジョンを一体的に策定するための取組が進められることとなっている。

今後、それらを指針として新たな取組が展開されていくが、潜在的な移住希望者を掘り起こし、確実に移住者を確保するためには、新たな支援策を講じることはもとより、きめ細やかな移住者目線の情報発信が必要である。また、組織体制についても、移住コーディネーターを登用するなど、さらなる充実が望まれるところである。