

平成29年12月14日

宗像市議会
議長 花田 鷹人 様

総務常任委員会
委員長 吉田 剛

所管事務調査（行政視察）報告書

本委員会は、下記のとおり行政視察しましたので、報告します。

記

- 1 期 日
平成29年10月11日～10月13日（3日間）
- 2 視察地及び調査事項
 - (1) 宮城県名取市（10月11日）
 - ・震災復興の取り組みと防災・減災のためのまちづくりについて
 - (2) 岩手県西磐井郡平泉町（10月12日）
 - ・世界遺産登録後の取り組みについて
 - (3) 宮城県石巻市（10月13日）
 - ・子育て世代包括支援センターについて
- 3 調査内容
概要は以下のとおり。資料は議会事務局に保管。

◆宮城県名取市（人口77,962人、面積98.17km² [H29.4.1現在]）

【市の概要】

宮城県のほぼ中央に位置し、政令指定都市である仙台市に隣接している。JR仙台駅と仙台空港を結ぶ仙台空港アクセス鉄道が平成19年3月に開通するなど、交通の要衝でもある。

昭和30年4月、2町4村の合併により名取町が誕生し、昭和33年10月に市制を施行した。

全国の都市を対象とした「住みよさランキング2017年度版」で、北海道・東北エリアで7年連続第1位、全国で第11位にランキングされた。

平成29年度一般会計予算：394億8千万円

【調査事項】

〔震災復興の取り組みと防災・減災のためのまちづくりについて〕

- 1 地震の状況について
本震：平成23年3月11日（金）14時46分、三陸沖深さ24kmでマグニチュード9.0、震度6強の東北地方太平洋沖地震が発生。
津波：本震発生後1時間6分後の15時52分、名取市閑上港に最大浸水高9.09m、最大浸水距離約5kmの津波第一波が到達。
仙台東部道路（高速道路）が堤防の役割となり、市内中心部への浸水を防いだ。

人的被害 : 死者 9 2 3 人
建物被害 : 1 3, 9 9 1 件
非住家被害 : 2, 8 0 5 件
避難所開設状況 : 震災発生の日には 5 2 カ所 1 1, 2 3 3 人が避難。約 3 カ月後に全ての避難所を閉鎖。
仮設住宅入居状況 : 震災から約 2 カ月後の 5 月 3 日に入居開始。プレハブなどを含んだ同年 1 0 月ピーク時の入居者数は 5, 6 6 3 人。うち約 2 0 % が現在も居住中。

2 名取市震災復興計画について

(1) 計画の概要

- ・震災から 7 カ月後の 1 0 月 1 1 日に、市議会において名取市震災復興計画を可決・計画決定。
- ・名取市第五次長期総合計画をふまえた、復旧・復興に関する震災対策の特別計画。
- ・当初は、「再生期」「展開期」「発展期」の計 7 カ年で「暮らし」「産業」「まち」の復興を目指す計画であったが、平成 2 8 年度に延長し 9 カ年計画となった。
- ・県内で 2 番目に計画が策定されたにも関わらず、地元住民の同意を得るために多くの時間を要したため、計画期間を延長した。

(2) 主な事業

①被災市街地復興土地区画整理事業、防災集団移転促進事業、災害公営住宅整備事業

ハード面についてはほぼ全額を国からの復興財源から、ソフト面に関しても国からの被災者支援総合交付金で賄っている。

②津波防災対策

特色は多重防御にあり、国土交通省の直轄事業で第一次防御ラインとして海拔 7. 2 m 地点に堤防を築き、第二次防御ラインとして県道南北線を軸に海拔 5 m の高さに合わせて盛土し、地盤をかさ上げすることによって、居住地域への浸水被害を軽減させる。第一次防御ラインから第二次防御ラインまでの地区は災害危険区域として非居住区域指定し、産業立地地区とする。現時点で数社の企業誘致に成功している。非居住区域内にある土地は、防災集団移転促進事業として、工場等を除き国が居住者から買い取る。

③閑上地区の復興公営住宅計画

最終的には 7 5 5 戸、約 2, 1 0 0 人規模の集落となる予定であるが、もともとの人口の半分にも満たない規模であり、スーパーマーケットや病院といった、居住者にとって必要不可欠な施設の参入が難しく、生活の利便性を担保できないという課題がある。

④かわまちづくり整備事業計画

河川防災ステーション施設を平常時でも有効活用できるように設計するだけでなく、船着き場に隣接する側帯上に平常時は仮設店舗を出店させ、災害時はこの側帯の土を切り崩し防災ステーションとして使用できるように整備している。

(3) 被災者の心のケアについて

宮城心のケアセンターへの相談と対応件数は、平成 2 3 年度は約 1, 1 0 0 件、震災の 2 年後には最大相談件数約 1, 3 0 0 件を記録したが、平成 2 9 年度現在においては約 3 0 0 件に減少。高齢者による相談が多いが、震災による心のケアが必要な相談者かどうかの判断がつかないケースが多い。

【所 感】

- ・深刻な被災状況であったが、市民、行政、議会が一丸となった震災復興計画の策定、そして実行があったからこそその現状であることを実感した。住みよさランキングが北海道・東北エリアで 7 年連続第 1 位であった名取市が、今後どのような復興をしていくか、心から応援したい。
- ・現地を視察したことで、改めてその災害規模の大きさを実感し、何もかもが全く新しいまちづくりを果たそうとする復興が、いかに大変であったかを知ることができた。本市においても参考になるのはもとより、現在も続く様々な復興支援の基礎となりうるものであると感じた。災害時にはそれまでの人のつながりが復興に大きく影響を与えるため、本市においても、有事の際に役立つコミュニティのあり方を考え、人間関係の強化を図ることの必要性を感じた。
- ・水田の復旧が進んだものの、稲作でなく大豆栽培にとどまっていることが残念である。復興住宅とし

て、集合住宅や戸建て住宅の建設が進められていたが、市街地から離れたところに位置するので買い物をする施設もなく、日常生活を送る上ではどうなのかと思う。高速道路の南と北では被害状況に大きな違いがあり、津波対策として高速道路の役割は大きいと感じた。

- ・復興の目標を新たな未来づくりとし、「暮らし」「産業」「まち」とそれぞれに目標を掲げ未来志向で復興に取り組んでいるところに、名取市の力を感じた。震災復興計画に、「再生期」「展開期」「発展期」を設定し、互いに支え合い未来を感じて安心して暮らせるまちを目指していることが、市民にとっては分かりやすく、希望を抱かせるまちの復興となったのではないだろうか。本市では津波に対する意識が薄いように感じるが、常に予期しない事態に備え、海岸線の有識者による点検と最大浸水高ごとの津波の襲来による浸水距離等を予測し、どこへ避難すべきかを市民へ知らせるべきではないかと考える。
- ・仮設住宅への入居の際、町内会ごとに振り分けられたのは、孤独死を防ぐためであり、阪神淡路大震災の経験者からのアドバイスによるものである。日頃からの地域のつながりの大切さを感じた。市営の集合住宅は一人暮らしの人たちが多く住んでいるため、集会所（おしゃべりの場）をつくり、その利用者が月に延べ500人になるという。住民が孤独にならないように配慮することを忘れてはいけないと思った。
- ・一定の復興計画は順調に進んでいるが、震災から6年が経過した今も快適な住環境が形成されたとは到底言い難く、ゼロからの復興の難しさを感じた。集合復興公営住宅には単身者が多く入居しており、今後の災害発生の際に効率的に声かけ、あるいは避難誘導できるというメリットを持つ。本市においても、今後の姿としてコンパクトシティを標榜し、また災害の際における要支援者に対する保護活動の課題などを考えると、住民を合理的に住み替える施策をとるべきなのか、一つの参考になった。

◆岩手県西磐井郡平泉町（人口7,851人、面積63.39km² [H29.4.1現在]）

【市の概要】

岩手県南部に位置し、南は一関市、北は奥州市に接している。北上川など河川沿いの沖積地と山地暖斜面を利用して、古くから「米作プラス商業的畑作」という複合経営が営まれている。国道4号の西沿いを東北自動車道が通っており、平泉丘陵の東端に平安末期の中尊寺、毛越寺、無量光院跡など藤原三代の遺跡・文化が多く残っている。

平成29年度一般会計予算：48億円

【調査事項】

〔世界遺産登録後の取り組みについて〕

1 平泉の文化遺産の概要

- (1) 名称 : 平泉一仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺産群一
- (2) 構成遺産 : 中尊寺、毛越寺、観自在王院跡、無量光院跡、金鶏山
- (3) 特徴 : ①仏教に基づく理想世界の実現を目指して造営された政治・行政上の拠点である。
②寺院建築や庭園群は、現世における浄土世界を表現した顕著な空間造形の傑作、その背景を成した精神性は、宗教儀礼・行事を通じて現在にも確実に継承している。

2 世界遺産登録までの経緯

- ・平成12年：文化財保護審議会で暫定リスト入り。
- ・平成18年：政府からユネスコ世界遺産センターに推薦書を提出。
- ・平成20年：カナダで行われた世界遺産委員会にて登録延期の審議結果となる。
- ・平成22年：イコモスの勧告内容や世界遺産委員会における決議文の内容を整理検証し、一部の構成資産を除外するなど、再提出する推薦書に反映させ再提出。
- ・平成23年：世界遺産委員会にて記載の決議がされる。その後、拡張登録の取り組みを行っている。

3 課題

(1) 資産の保存管理

登録された資産の適切な保護・保全、未整備の庭園遺跡の計画的・学術的な発掘調査と整備、景観

の保全と開発との整合などが必要。

(2) 普及啓発

次世代を担う子ども達へ平泉の文化遺産の価値を伝え、郷土に誇りを持ってもらう活動を行う。

(3) 情報発信

ホームページ、VR（バーチャルリアリティー）を活用した魅力づくりを行う。

4 世界遺産登録推進関連事業費

- ・登録活動（平成12年度から平成23年度）：約1億8千万円
登録後（平成24年度から平成28年度）：約7,200万円
合計：約2億5千万円
- ・世界遺産登録における経済効果は、特産品販売などにより約26億9,900万円とされる。

5 観光行政について

(1) 観光客入込数

平成12年から平成22年まで163万人から221万人の間で推移していたが、平成23年は東日本大震災における減少と世界遺産登録効果による増加とが相殺され、平年並みの190万人となった。平成24年は大幅に増加し、264万人となり、その後は横ばいで推移。

(2) 外国人観光客数

平成23年以降は台湾からの観光客を中心に右肩上がり増加しており、平成28年には3万2千人となった。

(3) 教育旅行

平成28年は553校、49,100人であり、グリーンツーリズムの一環で行った農業体験と併せた民泊事業では、11校450人を受け入れた。

(4) 観光客の誘致

平泉町、中尊寺、毛越寺、商工会、平泉観光協会で組織している平泉観光推進実行委員会で事業計画を策定し、大都市圏や海外、学校に対して誘致活動を行っている。

(5) 外国人観光客の受け入れ整備

観光案内所の外国語対応、英語を表記するサイン整備、QRコードの活用、ホームページの多言語化、外国語パンフレットの作成、音声ガイドペンの導入、受け入れ対策セミナー、海外旅行業者に対するバス助成、平泉の文化をわかりやすく映像で見せる浄土思想多言語普及啓発映像作成事業、民泊施設整備などを行っている。

(6) 二次交通の充実及び渋滞対策

巡回バスの充実、語り部タクシードライバー養成、仙台国際空港直通の観光バス、臨時駐車場の整備などを行っている。

(7) 滞在型観光に向けた取り組み

宿泊施設は6カ所程度であるが、座禅や農家生活などの体験メニュー、道の駅整備、電柱の地中化などを行っている。

(8) 住民参加型の観光地づくり

菜の花を休耕田に植え、油を採取して中尊寺の「不滅の法灯」の燃料として奉納する活動を住民自らがやっている。また住民組織を立ち上げ、中尊寺通りの整備、無料休憩所の設置、イベント開催などを行っている。

6 幼保小中による平泉学への取り組み

(1) 平泉学の目標

- ①平泉の良さを理解し、平泉に愛着を感じ、平泉を誇りに思う子どもを育てる。
- ②文化遺産について理解し、その価値について理解を深め、文化遺産を尊重する態度を育てる。
- ③平泉学を通し、平和への願い、未来の自分、平泉について考え、発信する態度を育てる。

(2) 平泉学の進め方

体験的な学習や地域の行事に参加する参加体験型学習、知って話し合い、知識を深める知識思考型学習、地域や他県へ発信、行動する発信行動型学習の3つをサイクル的に進める。

【所 感】

- ・もともと観光地であるため、世界遺産によって大幅に観光客が増えたという結果ではない。町のスケールや人間関係の密接さを利用して、じっくり観光行政を進めている感じがした。また、900年の歴史と仏教の精神性を心の拠り所としている。歴史と神道の精神性を中心として、地元と共にじっくりと宗像独自の観光スタイルを見出していくべきだと感じた。
- ・平泉町では、世界遺産に関連する場所に市民がボランティア等で積極的に参加している。本市においては、世界遺産に関する市民意識のばらつきがあり、意識の高い市民の力を生かすといった考え方が不足していると感じる。幼保小中による平泉学への取り組みについては、知識を経験に変える探究的な学習が行われている。世界遺産を通して行政、地域住民がつながり、同じ目標に向かって一致団結することによって、時を超え次世代までその価値を継承できるしくみがあり、多岐にわたる世代の人々が活躍している。世界遺産のこれからの取り組みには、「市民力を生かすこと」が必要である。
- ・世界遺産登録を意識した街並み整備については、よくぞここまで整備できたものだったと思った。子どもたちの世界遺産に関連する活動は、学校教育の中で無理なく行われていた。外国からの観光客に対してのガイドの方法については、もっといろいろな工夫が必要だと感じた。
- ・初めて訪れる観光客は、そのまちにそれぞれのイメージを持って訪問すると思うので、何を感じてほしいのか、しっかりと見定め全体で共有することが大事であると感じた。平泉は、豊富な観光資源が点在し、それらによる現世の仏国土としての悠遠のかなたを連想させる趣がある。世界遺産を観光資源として活用するには、平泉をヒントとして民泊事業を立ち上げ、宗像大社と協力して三女神等の神話をテーマにした語りを大社の広間で行うなど、大胆な発想が必要と思う。また、子どもたちへの世界遺産を有する故郷を誇りに思う愛郷の教育が大切であり、宗像大社の復興等に尽力した出光佐三翁を広く市民に知ってもらうことが、来訪者へのおもてなしの心に発展すると感じた。
- ・平泉駅から史跡を巡回するバスの運行、近隣の自治体と連携した仙台国際空港発着のバスの周遊、語り部タクシードライバーの養成など、交通アクセスの充実を図っている。本市の場合も、東郷大社口から巡回バスを走らせたり、観光案内ができるタクシーを大社口に待機させたり、天神から宗像大社までのバスを増便したり、交通アクセスを良くする必要性を実感した。子どもたちに向けた世界遺産の教育だけでなく、地域学習（平泉学習）を実施し、保護者や地域の住民も一緒に歴史や文化を学んでいる。子どもを中心に地域住民と一緒に学習する場をつくることは有効だと思う。
- ・平泉町では、文化的景観の保存についての修繕費用は個人・企業を問わず全て個人負担であり、具体的な目的を持って組織した住民団体が、直接県に政策提言することにより無電柱化の計画が実行されるなど、住民主体の活動が盛んである。また「伊達な広域観光推進協議会」に参画することで、広域観光の推進を図っている。本市においても、住民参加の輪を市全体により広げていく環境づくり、また観光の広域化という点では他市、そして福岡県全体を巻き込んだ観光周遊の導線を強化していく必要がある。平泉学を通して、地域住民が世代を超えて共に学びを深めており、定住化施策により転入した新住民等に対し、宗像をより深く知ってもらうという視点からも大変参考になった。

◆ 宮城県石巻市（人口 146,991 人、面積 554.58 km² [H 29.4.1 現在]）

【市の概要】

北上川の河口に位置し、宮城県北東部地域を代表する風光明媚な都市。金華山沖は世界三大漁場の一つに数えられ、かつお・いわし・さばなどの水産資源の宝庫となっている。

昭和39年に新産業都市の指定を受けてからは、工業都市としても発展を遂げてきた。平成13年7月には、マンガランド構想の中核施設となる「石ノ森萬画館」が完成した。東日本大震災では、沿岸部を中心とする広い範囲で未曾有の被害を受けた。

平成29年度一般会計予算：1,891億1千万円

【調査事項】

【子育て世代包括支援センターについて】

1 センター開設の背景

若い世代の就労・結婚・妊娠・出産・子育ての希望を実現し、安心して子育てができる環境を整備するため、結婚・妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援、石巻市版「ネウボラ」を実施する。

2 センターの概要

平成28年11月に利用者支援事業の「母子保健型（健康部健康推進課）」・「基本型（福祉部子育て支援課）」・「特定型（福祉部子ども保育課）」をそれぞれの担当課に立ち上げ、緊密な連携のもと総合窓口を子育て支援課に設置して一体的な支援を行う。

相談窓口に来て相談できない人のために、ホームページ内に子育てメール相談を設置している。また、相談に来た人が相談しやすい環境にするため、週1回の託児サービスを行っている。

3 対象者

- 基本型 : 妊産婦及び18歳までの児童がいる家庭
- 母子保健型 : 妊産婦及び乳幼児がいる家庭
- 特定型 : 保育を必要とする家庭

4 相談内容

- 基本型 : 妊産婦、生活、発育（発達）、医学的問題、家庭環境等に関する相談
- 母子健康型 : 妊産婦及び乳幼児に関する専門的な相談
- 特定型 : 保育所入所に関する相談

5 主な支援事業

(1) 妊産婦相談事業

- ・妊娠中の事や育児についての心配事に助産師が個別に相談に応じる。

(2) 特定不妊治療者助成事業

- ・不妊治療を受ける夫婦の経済的な負担の軽減を図るため、特定不妊治療（体外受精または顕微鏡受精）に要する費用の一部を助成する。

(3) 助産師による産前産後の「心と体のトータルケア」推進事業

- ・マタニティ向け、祖父母向け、1歳までの赤ちゃん向けの3コースがある。

(4) 地域子育て支援拠点事業

- ・子育て親子や祖父母と孫が気軽に自由に利用できる。専門スタッフと一緒に遊んだり、育児相談もできる。

(5) ファミリーサポート事業

- ・「子どもを預かってほしい人」と「子どもを預かることができる人」がそれぞれ会員登録して、相互の信頼関係のもとに、子どもを預けたり、預かったりする地域ぐるみの子育て支援活動。

(6) 子育てパパ育成事業

- ・イクメン講演会を開催し、マタニティ体験、赤ちゃん抱っこ体験等の学習をすることで、育児に対する男性の意識改革を図り、母親の育児負担軽減を目指すもの。

(7) 男性の育児参加促進事業

- ・育児を女性だけの仕事にしないために、父子手帳の配布などを行っている。

(8) 親になるための教育事業

- ・市内中学生を対象として、父親・母親の疑似体験を実施することにより、妊産婦への思いやりを育み、命の大切さや子どもを産み育てることの意義を理解させるもの。

6 今後の課題

- ・子育て親子の育児に対する不安を少しでも解消し、精神的負担を軽減させるため、相談業務体制の充実や相談窓口の設置方法についての検討が必要である。
- ・これまでのように、子育て親子が相談に来るのを待っているだけでなく、子育て親子が集まる場所に出向くアウトリーチ型の相談業務を拡大することで、親子の育児に対する精神的負担の軽減に努め、子育てしやすいまちづくりを目指していく。
- ・妊娠期から青年期まで重層的に子育て支援ができる仕組みをつくっているが、ファミリーサポートセンターなど支援する側と支援される側のニーズの格差があるため、その原因が何かを評価する必要がある。

【所 感】

- ・ 少子高齢化という日本共通の課題にも、東日本大震災からの復興が大きく影響していると感じた。公営住宅への入居や核家族化などから、さらに若い世代の結婚、妊娠、出産、子育てを各方面から支援する必要性を感じた。災害を乗り越えることで、生きることの大変さ、助け合うことの大事さが伝わってきた。支援を行う精神を学び、今後の宗像に生かしていきたい。
- ・ 震災後の大変な時期に子育て世代包括支援センターを開設したのは、震災後増えたであろう家族の問題が子どもに与える影響が大きな課題となることが予測されたためであったと思われる。住む地域、環境が異なっても、未来を担う子どもたちが健全に成長するために重要な施策であると感じた。本市においても来年4月に子ども・若者支援センター（仮称）（以下「センター」という。）を開設する予定であるが、妊娠期から青年期までワンストップで子育て支援をするために、ハード面の整備を行う前の関係部署、関係各課の連携強化、人材育成が重要であることが理解できた。
- ・ 子育て世代包括支援センターがある市庁舎は、民間の元デパートを改築した建物を使用しており、駅からのアクセスも良く、相談に来る市民の利便性も高い。震災直後に訪問したことがあるので、JR仙石線が復旧・開通して、まちの基幹交通手段が確保されたことの大きさをしみじみと感じた。よくぞここまで復興し、子育て世代包括支援センターの運営にまで着手したなという思いであった。
- ・ 今回の事業は包括的に子どもの支援を行うことを目的としているにもかかわらず、相談窓口が一本化していないことには矛盾を感じた。基本型の相談事業では直営と委託があるが、直営の相談件数が委託事業者に比べると極端に少ないことについては、研究が必要だと思う。子育てパパ育成事業の参加者が多いとのことだが、本市で開設予定のセンターにおいては、父親が育児参加しやすいような環境づくりにも力点を置いて欲しいと思う。
- ・ 窓口に来て相談することができない人のためにホームページ内に子育てメール相談を設置したり、相談に来た人が相談しやすい環境にするために託児サービスを行ったりと、相談しやすい工夫がされていて、とても大切なことだと思った。ファミリーサポート事業は、子どもを預けたり預かったりする支援で、お互いのことを知るために、交流会が行われている。こういったことを通して、地域の中で知り合いが増え、子育てしやすい環境になり、助け合える地域づくりになるのではないかと思った。
- ・ 石巻市版ネウボラは平成28年11月にスタートしたばかりの事業であるため、内容についてはさらなる充実を検討中との印象を受けた。特に直営基本型の相談に関しては待ち時間等もほとんどない状況となっているが、相談窓口を外部に設置している委託基本型や母子保健型の相談件数は非常に多くなってきており、潜在的な相談需要はまだまだ存在しているように思える。本市で開設予定のセンターにおける取り組みに際し、潜在的な相談需要をしっかりとくみ取ることができる環境づくりを行う必要がある。