

# 視 察 研 修 報 告 書

令和 6 年 3 月 7 日

真岡市議会議長 様

会 派 名 もおか新時代

代表者(議員)名 中村 和彦

下記のとおり視察研修を実施いたしましたので、報告します。  
記

1 期 日

令和 6 年 1 月 2 3 日 (火) ～令和 6 年 1 月 2 5 日 (木)

(2 泊 3 日)

2 参加者氏名及び参加人員 3 名

中村 和彦、春山 則子、七海 朱美

3 視察研修場所及び視察研修事項・目的

兵庫県相生市

・子育て応援施策「11の鍵」について

岡山県高梁市

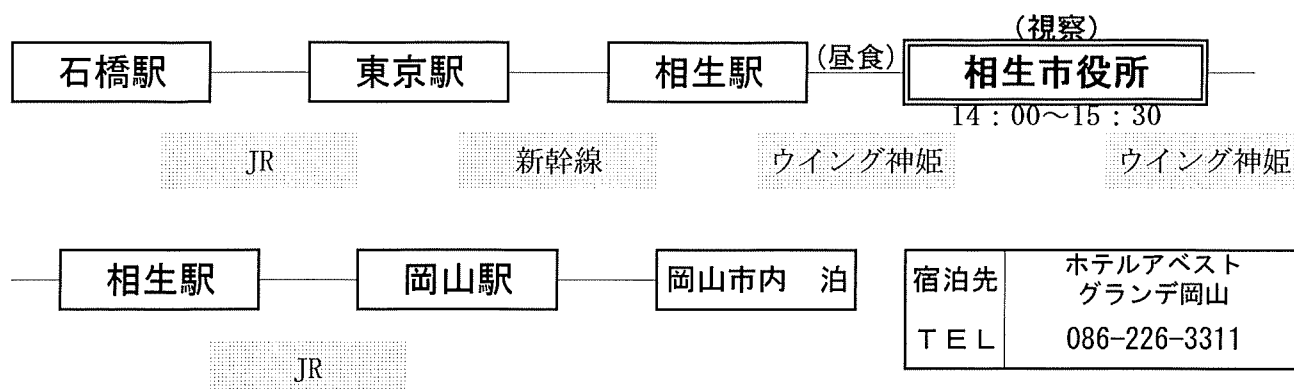
・平成30年7月豪雨災害の復興に向けての進捗状況及び  
災害を教訓とした防災対策について

4 視察研修日程 (別紙添付)

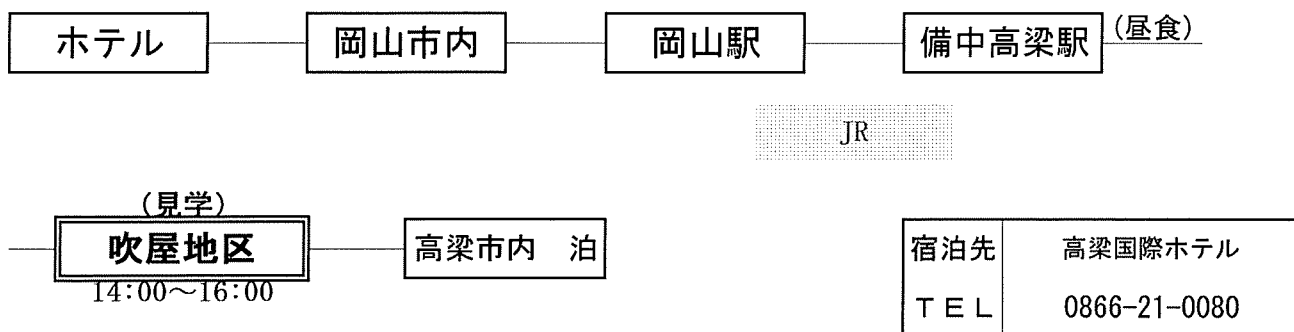
5 視察研修の成果及び所見 (別紙添付)

# もおか新時代 行政視察日程

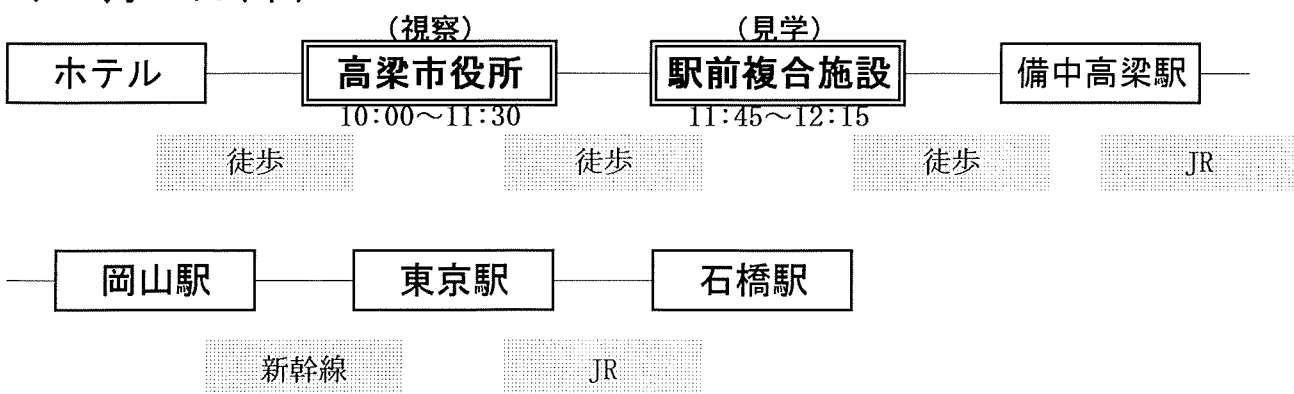
## ◆1月23日(火)



## ◆1月24日(水)



## ◆11月25日(木)



### 視察内容

- ◎兵庫県相生市 子育て応援施策「11の鍵」について
- ◎岡山県高梁市 平成30年7月豪雨災害の復興に向けての進捗状況及び災害を教訓とした防災対策について

## 【 視 察 報 告 】

### 兵庫県相生市 子育て応援施策「11の鍵」について

実施日：令和6年1月23日（火）

会 場：兵庫県相生市議会 第1委員会室

説明者：久保敏宏氏（相生市企画広報課長兼定住促進室長）

堤 琢磨氏（相生市企画広報課企画係定住促進室主査）

#### 1. はじめに

わが国において人口減少の流れが加速しているが、それは真岡市も例外ではない。旧二宮町との合併直後である平成24年度には約8万3千人いたのが、令和4年度には約7万8千人にまで減少している。

超高齢社会に突入し、死亡数が年々増加している一方で、出生数は平成26年度まで700人台を維持していたのが、27年度からは600人台に減少し、元号が令和に替わって以降は500人台にまで落ち込んでいる。

そうした「自然増減」では減少傾向が続いているが、転入者数と転出者数の差を示す「社会増減」については、平成28～30年度、そして令和2、4年度「社会増」となっている。特に、令和4年度は471人の社会増（人口全体として見れば57人減）という結果が示されたことは、明るい話題と言える。

その要因の1つとして、真岡市が実施している子育て支援策が高い評価を受け、子育て世代の移住が増えていることが挙げられる。したがって、今後も子育て支援策の充実化を推し進めていくことは必須の課題であると思われる。

そうした中、平成23年に「子育て応援都市宣言」を行い、子育て支援策において全国でも高い評価を受けてきたのが兵庫県相生市である。

#### 2. 相生市について

相生市は兵庫県の南西端に位置し、姫路市へは東へ約21km（新幹線で約10分）、さらに神戸市へは約76km（新幹線で約30分）の距離にある。

明治時代の後半からは、石川島播磨重工業などによる造船業で栄え、昭和30年代には年間の進水量で世界首位に立つほどだった。昭和17年には市制を施行している。

しかし、昭和40年代以降の造船不況の影響により、相生市の人口はピークである昭和49年の約4万2千人から、現在は約2万8千人台にまで落ち込んだ。

全国的に見ても早い段階から人口減少の課題に直面してきた相生市だが、そこに平成16年度から始まる「三位一体の改革」の影響を受けることになる。財政運営が危機的状況に陥る見込みとなり、平成17年3月に「財政SOS宣言」を

行い、それとともに平成 18～22 年度を期間とする「第 1 期行財政健全化計画」を策定した。

この計画では、①市民への受益者負担（約 267 万円の増収）、②投資的事業の見直し（約 20 億円の削減）、③繰上償還等による市債残高の削減（約 2 億 9 千万円の減少）、④職員数、人件費の削減（43 人減少、約 3 億 5 千万円の削減）、⑤下水処理センター、図書館業務の民間委託、⑥財政調整基金積立金の増加（約 7 億 5 千万円の増加）などの取組を進め、平成 22 年度当初予算額を約 20%削減（平成 17 年度と比べて）させることに成功した。

### 3. “守り”の計画から“攻め”の計画へ

予算縮減には成功した相生市であったが、その一方で加速する人口減少が深刻な課題として浮上してきた。特に、年少人口の少なさが深刻で、平成 17 年度に実施された国勢調査の結果では、全人口に占める年少人口の割合は、兵庫県で最も低い値（12.3%）を示した。

そうした中で、平成 23～27 年度を期間とする「第 2 期行財政健全化計画」が策定され「地域活力向上」をテーマに、①人口減少対策、②教育・子育て・少子化対策、③産業の活性化対策という 3 本柱が掲げられた。前述の「第 1 期行財政健全化計画」が“守り”の計画であるならば、「第 2 期行財政健全化計画」は“攻め”の計画と言えるかも知れない。

3 本柱の中でも、特に重視されたのは子育て支援策である。平成 23 年 4 月 1 日には「子育て応援都市宣言」を行い、子育て世代をターゲットに定住促進を図ることを目指した。

### 4. 子育て応援施策「11 の鍵」

「子育て応援都市宣言」に合わせて、平成 23 年度から実施してきたのが子育て応援施策「11 の鍵」である。

これは、相生のローマ字表記「Aioi」の中に「i」が 2 つあり、それが数字の「11」にも見えるということに由来しているものらしい。民間事業者からの提案を取り入れている。すでに 10 年以上が経過し、支援策も新たなものが加わっているが、メニューを入れ替えて 11 という数だけは増減なく維持されて今日に至っている。

令和 5 年度の時点で実施されている「11 の鍵」の事業名、予算額、事業内容は次のページの通りである。

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| ①あつまれ新婚さん新生活応援金                                                                            | 24,000 千円  |
| 市内で若年新婚世帯が新生活を始める際の住宅費用を、最大 60 万円補助する。加えて、継続して市内に 3 年間住み続けた場合、15 万円を追加交付する。                |            |
| ②住宅取得奨励金                                                                                   | 12,000 千円  |
| 市内に住宅を新築または購入した 40 歳未満で、夫婦または子どもを養育している世帯に 25 万円を助成する。                                     |            |
| ③妊活カップル応援金                                                                                 | 4,500 千円   |
| 体外受精及び顕微授精を行う夫婦に対し、1 クールの治療あたり 5 万円を支給する。(年 6 回まで)                                         |            |
| ④出産祝金支給                                                                                    | 14,903 千円  |
| 市内に分娩施設がなく、その経済的負担軽減として、出産祝金 6 万円を支給。また、母子手帳交付時にも 5 万円を贈る。総額 11 万円                         |            |
| ⑤こども医療費助成                                                                                  | 56,817 千円  |
| 県事業の医療費助成（一部負担金あり）に加え、市単独で 18 歳（高校生など）までの医療費を無償化。                                          |            |
| ⑥子育て応援券交付                                                                                  | 2,405 千円   |
| 子どもが生まれた世帯に、3 歳になるまでの有料の子育て支援サービス（保育所一時預かり、延長保育、ファミリーサポート、任意の予防接種など）に利用できる子育て応援券 2 万円分を贈る。 |            |
| ⑦3 歳時保育事業                                                                                  | 12,787 千円  |
| 市立幼稚園全園で、幼児期に基本的な生活習慣を身につけるため、3 歳児保育を実施。                                                   |            |
| ⑧市立幼稚園預かり保育事業                                                                              | 7,499 千円   |
| 4～5 歳児を対象に、通常保育終了後 17 時まで、無料で預かり保育を実施。                                                     |            |
| ⑨給食費無料化                                                                                    | 105,836 千円 |
| 市立幼稚園、小学校、中学校で栄養バランスのとれた給食の提供と給食費の無料化。                                                     |            |
| ⑩相生っ子学び塾事業                                                                                 | 3,598 千円   |
| 児童の安全な放課後の居場所づくり、自学自習力と基礎学力の向上を目的に、地域の人々や教員 OB の協力のもと、小学 5、6 年生を対象に、国語、算数、英語などについて実施。      |            |
| ⑪ワンピース・イングリッシュ事業                                                                           | 23,802 万円  |
| 幼児期から中学校卒業まで、段階に応じた英語教育のため、総合的なプログラムを実施。                                                   |            |

「11 の鍵」の中で、特に市民から好評を博しているのは、市立幼稚園、小学校、中学校で平成 23 年度から実施している給食費の無料化とのことであった。ちなみに、全国の市の中で、給食費の無償化に踏み切ったのは相生市が最も早い。

こうした取組が功を奏し、相生市においては平成 25 年度、27 年度、そして 28 年度については人口が社会増になっている。

## 5. 所 見

長きにわたる厳しい財政運営を強いられている中で、私たちは「選択と集中」という言葉をしばしば使っている。しかし、日頃の政策立案において、この「選択と集中」ということをどこまで意識してきただろうか。

今回視察に赴いた相生市は平成 23 年度に、全国の市では初めて給食費の無料化に踏み切った。しかし、決して財政的に恵まれた市ではない。約 20 年前には「財政 SOS 宣言」まで行っている。現在の一般会計の規模を見ても 136 億円程度である。そうした市が、給食費の無料化のために 1 億円以上の財源を投入している。これは「選択と集中」以外の何物でもない。

相生市が、給食費の無料化をはじめとする「11 の鍵」の施策を展開することができた要因として、現在 6 期目の谷口芳紀市長の強力なリーダーシップによるところが大きいと感じた。今でこそ、高い評価を受けている政策であるが、市民はもちろんのこと、市職員からも当初は疑問の声があがっていたという。そうした中で谷口市長は、市民との対話集会「コスモストーク」などあらゆる機会を通じて、市民や市職員からの理解を得ることに努めてきた。

また、今回の視察で私たちが感心したものの 1 つに、相生市が行っている情報発信の手法も挙げられる。行政が発信する情報というのは、得てして盛り込み過ぎになり、受け手側に十分伝え切れないケースが多々見受けられる。そうした中、子育て支援策を「11 の鍵」と称して、パッケージ化させている点は注目に値する。また、リクルートの「ゼクシィ」や「SUUMO」など情報誌及び情報サイト、さらには「ティーバー」などへの広告掲載を積極的に進めている。これまで情報発信の面で課題を指摘されてきた真岡市としては、相生市の売り込み方や情報発信の手法は、ぜひとも参考にしていきたい。

さて、冒頭の部分で、現在真岡市は子育て世代の移住が増えていることについて触れた。それについては、今回視察した相生市と重なる点が多いと感じた。子育て支援策が、移住者を増やすためには極めて重要な政策課題であることが改めて裏付けられたように思える。

ただし、相生市では「子育て支援策が充実しているまち」というイメージを、市外の人々に植え付けることには成功している一方で、人口の推移を見ると、平成 25、27、28 年度以外は社会減となっている（減少幅は周囲の自治体と比較し

て半分程度に抑えられているが)。子育て支援策の分野は、激しい自治体間競争に晒されていることを再認識させられた。

真岡市においても、現状に満足することなく、常に時代のニーズを捉えながら、新たな子育て支援策を、まさに「選択と集中」で実施していくことが重要である  
と考える。

(文責：中村和彦)



## 【 視 察 報 告 】

### 岡山県高梁市 平成 30 年 7 月豪雨 高梁市の状況と復興の取組

実施日：令和 6 年 1 月 25 日（木）

会 場：岡山県高梁市議会 委員会室

説明者：川上正典氏（高梁市防災復興推進課 課長補佐兼防災推進係長）

#### 1. はじめに

「平成の大合併」によって、全国に 3,251 あった市区町村も、現在は 1,724 と半分近くにまで減少している。

合併による効果と課題については様々な意見があるが、課題として特に目立つのが「行政と住民の距離が遠くなる」という指摘ではないだろうか。これは、平常時での関係はもちろんだが、災害が発生した際の非常時において顕著になるような気がしてならない。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を振り返っても、被害が大きかった東北地方の太平洋沿岸の自治体には「平成の大合併」を経験したところが多い。また、平成 30 年 7 月豪雨で甚大な被害を受けた岡山県倉敷市の真備地区も、かつては 1 つの町だったが、平成 17 年 8 月に倉敷市に編入している。

令和 6 年は、真岡市と旧二宮町が合併して 15 周年という節目を迎える。合併した自治体の災害対策のあり方について、再検証をするにはいい時期ではないだろうか。

そこで、平成 16 年 10 月に 1 市 4 町（高梁市、有漢町、成羽町、川上町、備中町）の合併をした後、平成 30 年 7 月豪雨での被災も経験している岡山県高梁市を視察した。

#### 2. 高梁市について

高梁市は岡山県の中西部に位置し、岡山県の三大河川の 1 つである高梁川が市の中心部を南北に貫流している。

古くから備中国の中核を担い、日本で最も高い場所にある城である備中松山城の城下町として栄えてきた。高梁市は、茶どころとしても知られているが、これは幕末期に、藩政改革を推し進めた山田方谷が産業振興のため奨励したものであると言われている。また、市内には江戸時代に赤の顔料「ベンガラ」の生産で、明治期には銅の生産で繁栄した吹屋地区があり、同地区は令和 2 年に日本遺産の認定を受けている。

平成 16 年 10 月に高梁市と周辺の有漢町、成羽町、川上町、備中町が合併（新設合併）の合併をし、市の面積は 546.99 km<sup>2</sup>。総面積は岡山県内で 4 番目の広さ



を有するが、山林が全体の 60%程度を占めている。合併直後は約 3 万 9 千人いた人口も、現在は約 2 万 9 千人にまで減少している。

その一方で、平成 2 年に吉備国際大学が開学したことで、多くの学生が市内で生活するようになり、活気をもたらしている。

近年の大きな話題としては、平成 27 年に高梁市役所の新庁舎が、また同じ年には備中高梁駅の新駅舎も完成した。さらに、平成 29 年には駅舎の隣りに、図書館などの複合施設も開設されている。

### 3. 平成 30 年 7 月豪雨について

平成 30 年 7 月豪雨は、同年 6 月 28 日から 7 月 8 日にかけて西日本を中心に広い範囲に被害を与えた。消防庁の発表によれば、人的被害としては死者 263 人、行方不明者 8 人、負傷者 484 人。さらに、建物の被害では全壊 6783 棟、半壊 1 万 1346 棟、一部破損 4362 棟、床上浸水 6982 棟、床下浸水 2 万 1637 棟に及んだという。平成に入ってからのもっとも大きな豪雨災害としては初めて死者数が 100 人を超え、「平成最悪の水害」と言われている。

高梁市においては、7 月 5 日の夜から雨が降り出し、翌 6 日の 19 時に 1 時間降水量が 20mm に達したのに続き、22 時には最大の 26mm を記録し、雨は 7 日の夕方頃まで続いた。

この雨により、市内各所で洪水や土砂災害をもたらした。その結果、人的被害としては死者 2 人（いずれも災害関連死）、行方不明者 1 人、負傷者 3 人。建物の被害では全壊 59 棟、大規模半壊 81 棟、半壊 203 棟のほか、半壊にいたらない浸水・土砂災害 281 棟という被害を受けている。また、7 月 7 日から 8 月 14 日までの期間で、避難生活を余儀なくされた市民は約 2,700 人にも及んだ（開設された避難所は 26 ヶ所）。

また、前にも述べたように、高梁市は岡山県の三大河川の 1 つである高梁川が市の中心部を南北に貫いているが、それに加えて、成羽川も市内を流れている。今回の豪雨では、この 2 つの川が合流するポイントで、洪水の被害が特に大きかったようだ。さらに、この 2 つの川はそれぞれ河本・小阪部ダム、黒島ダムを有しているが、今回の豪雨ではダムが持ちこたえることができず、大量の水を放水したことも、洪水の被害を大きくしたと思われる。

市民が口々に「当日は、そんなに雨が降ったという印象はなかった」と語っているが、その結果として避難が遅れ、自衛隊などによる救助が必要となるケースも少なくなかった。

### 4. 復興と災害対策の強化について

平成 30 年 7 月豪雨での被災を受けて、高梁市では平成 30 年度から 10 年間で

期間とする「復興計画」を策定した。この計画では、当初の3年間で住宅、生活基盤、インフラなどの復旧に力を注ぐ「復旧期」。次の4年間で復旧と連動し、被災前の活力を回復する「復興期」。そして、最後の3年間で、新たな魅力を創出する「発展期」に分けている。この計画に必要な財源については、約80億9千万円程度と見込んでいる。

今回の視察で、私たちが特に関心を抱いたのは、高梁市が平成30年7月豪雨での教訓を踏まえて進めている災害対策だった。主な取組を列挙してみたい。

|                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ●モデル地区における地区防災マップの作成・配布等                                                                            |
| 自主防災組織の設立支援のモデル地区として、市内2つの地区（成美地区、仁賀地区）を指定し、地区防災マップを作成。地区内住民への配布、集会所への掲示を行った。                       |
| ●自主防災組織活動状況現地調査                                                                                     |
| 自主防災組織のモデル地区において「高梁市地域防災力向上委員会」の正副委員長が、防災講話、活動状況報告、防災ワークショップ、意見交換を行った。                              |
| ●防災士・自主防災組織等連絡会全体会                                                                                  |
| 市内の防災士や自主防災組織のメンバーが、専門家を招いて、防災に関する知識を高めるとともに情報交換などを行った。                                             |
| ●平成30年7月豪雨被災写真展                                                                                     |
| 大きな災害を風化させることなく、次の世代へ継承していくことを目的に、高梁市図書館で約1ヶ月間、写真展を行った。                                             |
| ●防災マップと防災関係動画を作成                                                                                    |
| 防災情報冊子とハザードマップで構成される防災マップを各戸へ配布。また、防災マップの内容を分かりやすく動画にして、市ホームページやYouTubeで公開。                         |
| ●小中学生を対象とした防災講話等                                                                                    |
| 小中学生を対象。令和5年度で38回実施し、延べ1,467人が参加。特に、高梁青年会議所と連携して「マイタイムライン」の普及活動に力を入れたほか、ARI ゴーグルを活用しての浸水疑似体験なども行った。 |

こうした、市民の意識高揚に関する取組のほか、高梁市では国のプロジェクトである「IDR4M」の実証実験に加わっている。これは、気象状況や概況、過去の膨大な災害・防災情報やビッグデータなどを基に、AI技術を活用して短時間で分析・評価し、情報として分かりやすく表示するシステムである。住民に対して避難情報発令及び解除の判断、さらにはその対象エリアを的確に判断するのに大きな効果がある。なお、この実証実験には高梁市のほか、茨城県常総市、千葉県香取市、東京都足立区、兵庫県加古川市、福岡県東峰村が参加している。

## 5. 所 見

今回の視察は、合併した自治体の災害対策のあり方について検証することが最大の目的だった。平常時から「行政と住民の距離が遠くなる」という課題が指摘されている中で、災害発生時にどのような影響を及ぼすものか、そうした疑問が出発点にあった。

この疑問について、高梁市の担当者は、災害対策を進める過程で「合併による影響は感じなかった」と述べている。その一方で、今回の視察の仲介をし、視察の場にも同席していただいた高梁市議会の宮田公人議員は、消防団員が被災中に行った活動において、自分の地元以外（特に、自分の住んでいる旧市町のエリア外）は土地勘が乏しいため、戸惑うケースが少なくなかったと語っている。

高梁市では、昭和 9 年、昭和 47 年、そして平成 30 年と、40～50 年の周期で大規模な水害を経験している。1 市 4 町による合併後は、平成 30 年が初めてということになる。そうした中で、行政側でも避難勧告解除後に 2 回目の避難勧告及び避難指示を行うといった、避難判断に苦慮したケースは見られたようである。

やはり、災害発生時における合併の影響というものは、少なからず存在するように思えてならない。そして、高梁市ではその経験が、市民の意識高揚に力点を置いた災害対策の構築に向かうきっかけになったようにも映るのである。

自主防災組織のモデル地区を指定した上で、防災マップの作成や講話、さらには意見交換などを行ってきた。また、小中学生などへの防災意識の高揚に向けた取組、特に「マイタイムライン」の普及にあたっては、青年会議所のような民間団体と連携して進めていた点は注目に値する（なお、高梁青年会議所はこの活動が認められて、令和 5 年 9 月に「防災功労者内閣総理大臣表彰」を受賞している）。さらに、とても地道な取組化かも知れないが、災害の記憶を風化させないために、災害発生から 5 年目の時期に豪雨被災写真展を行っている。

真岡市が東日本大震災で被災してから 13 年が経ち、の記憶が風化しているのではないかと感じることもある。「天災は忘れた頃にやって来る」と言われる。年明け早々には令和 6 年能登半島地震が発生した中で、災害の記憶を風化させない取組、そして市民の防災意識高揚について今一度考えてみる必要があるだろう。

現在、真岡市でも自主防災組織の充実化や「マイタイムライン」の普及は課題となっているが、今回視察した高梁市の取組は、これからの参考になるのではないだろうか。

加えて、市民の防災意識の高揚とは一線を画すが、高梁市が実証実験に参加している国のプロジェクト「IDR4M」については、真岡市もその動向を注視し、効

果について検証する必要があるということも付け加えておきたい。

(文責：中村和彦)

