

行政調査特別委員会行政視察結果報告書

平成25年12月12日

報 告 者	第2班〔会派：成和、市民フォーラム志向〕		
参 加 者	班長 佐藤和之	副班長 齊藤正三	和田公伸
	塩生勇一	生井一郎	山越梯一
	野沢一敏	山越一治	

◆視察項目

実施年月日	平成25年10月8日（火） ～ 平成25年10月11日（金）		
視 察 目 的	1 生活交通確保対策について		福岡県朝倉市
	2 秋月地区の観光について		福岡県朝倉市
	3 災害対応と自主防災組織の取り組みについて		福岡県八女市
	4 観光ボランティアガイドについてについて		鹿児島県鹿児島市
視 察 先 要 概	朝倉市	*人 口：56,335人 *面 積：246.73K m² *特 徴：平成18年に3市町合併により誕生。江戸時代に豊前街道と日田街道が交差する交通の要衝として栄え、重要伝統的建造物群保存地区である「秋月地区」を有する。	
	八女市	*人 口：69,057人 *面 積：165.44K m² *特 徴：平成の2度の合併で3町2村を編入した。八女茶や電照菊などの農業、仏壇・提灯・石灯籠・手漉和紙などの伝統工芸が有名。	
	鹿児島市	*人 口：605,846人 *面 積：547.07K m² *特 徴：桜島や錦江湾などの自然に恵まれ、島津77万石の城下町として栄える。現在は南九州の中核都市。	

◆視察結果（個別票）

個別項目	生活交通確保対策について 【福岡県朝倉市】			
	視察先担当課	総務部ふるさと課交通対策係	添付資料	有 ・ ☐ 無

I 視察要旨

日光市において喫緊の課題となっている「生活交通確保対策」について、先進地である福岡県朝倉市の「地域公共交通総合連携計画事業」を視察した。

◎朝倉市地域公共交通総合連携計画（平成 21 年度～平成 25 年度）

【計画の背景と目的】

朝倉市は、平成 18 年 3 月に、甘木市と朝倉郡朝倉町、杷木町の合併により誕生した人口約 5 万 9 千人の市である。新たな朝倉市が誕生したことにより、市域の拡大や各地域の課題もさまざまとなり、公共交通における課題についても新たに検討することが必要となった。

市内の公共交通は、路線バス（西鉄バス、甘木観光バス）と鉄道（甘木鉄道と西鉄電車）のほか、旧市町単位での福祉バス、また、甘木地域の高木・江川地区にスクールバスがあり、その維持にはかなりの行政負担が生じていた。一方、地域により公共交通のサービスレベルが異なり、公共交通が不便な地域も多く存在しており、自家用車を自由に利用できない住民にとっては、移動に制約が生じていた。

このような状況のなか、既存の公共交通機関を活用しつつ、市民の利用実態や市民ニーズを把握し、路線バスをとした公共交通システムを構築するための計画として「地域公共交通総合連携計画」を策定した。

【計画の経過】

(1) 平成 21 年度

① 市街地巡回バス事業（福祉バス廃止代替事業）

→ 市街地を運行していた福祉バスを見直し（廃止）、誰でも乗ることのできるコミュニティバスの導入を図る。結果的に本格運行を断念し、路線バス（美奈宜の杜線の市街地循環部分）を活用したリニューアル路線へ転換した。

(2) 平成 22 年度

① あいのりタクシー黒川線（路線バス廃止代替事業）

→ 路線バス黒川線を見直し（廃止）、その代替路線としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 24 年度：3 年目】

② あいのりスクールバス：高木地域（スクールバス混乗化事業）

→ 路線バス佐田・矢野竹線の見直し（一部区間廃止）、その代替路線として同じようなコースを運行していたスクールバスを活用し一般住民も同乗できる「スクールバス混乗化事業（愛称：あいのりスクールバス）」を導入。【平成 24 年度：3 年目】

(3) 平成 23 年度

① あいのりスクールバス：上秋月地区（スクールバス混乗化事業）

→ 路線バス松丸線を見直し（廃止）、その代替路線として同じようなコースを運行していたスクールバスを活用し一般住民も同乗できる「スクールバス混乗化事業（愛称：あいのりスクールバス）」を導入。【平成 24 年度より、あいのりタクシー上秋月・安川線事業へ転換】

② 朝倉地域コミュニティバス事業（福祉バス廃止代替事業）

→ 市街地を運行していた福祉バスを見直し（廃止）、誰でも乗ることのできるコミュニティバスの導入を図る。【平成 24 年度：2 年目】

(4) 平成 24 年度

① あいのりタクシー上秋月・安川線（路線バス及びスクールバス混乗化事業廃止代替）

→ 上秋月（江川）地区の児童・生徒がいなくなったことから、あいのりスクールバス

上秋月地区（スクールバス混乗化事業）改め「あいのりタクシー上秋月・安川線（スクールバス機能付き）」に事業転換を行う。

② あいのりタクシー長湊線（路線バス廃止代替事業）

→ 路線バス長湊線を見直し（廃止）、その代替路線としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 24 年度：1 年目】

③ あいのりタクシー馬田線（交通空白地区解消事業）

→ 交通空白地区に新たな公共交通としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 24 年度：1 年目】

④ あいのりタクシー福城線（交通空白地区解消事業）

→ 交通空白地区に新たな公共交通としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 24 年度：1 年目】

⑤ あいのりタクシー杷木東部線（交通空白地区解消事業）

→ 交通空白地区に新たな公共交通としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 24 年度：1 年目】

(5) 平成 25 年度

① あいのりタクシー矢野竹線（路線バス廃止代替事業）

→路線バス矢野竹線を見直し（廃止）、その代替路線としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 25 年度：1 年目】

② あいのりタクシー美奈宜の杜線（路線バス廃止代替事業）

→ 路線バス美奈宜の杜線を見直し（廃止）、その代替路線としてデマンド（事前予約型）型乗合タクシー（愛称：あいのりタクシー）を導入。【平成 25 年度：1 年目】

③ 甘木市街地循環線（路線バス活用事業）

→連携計画事業の最終年度を迎え、郊外から市街地への移動手段の確立をはかる時期（平成 25 年度）にあわせ、市街地における循環機能を見直し、機能性の確保と利用者及び市街地住民の利便性の向上、福祉的な取り組みも合わせ持った路線バスの活用事業とする。【平成 25 年度：1 年目】

II 事業の成果・課題

【成果】

① 各路線を年次的に確保・創出・維持することにより、市域全体での交通空白解消が図ることができ、このことは、交通弱者（高齢者等）の日常生活に必要不可欠な移動手段が確保され将来的に持続可能な公共交通づくりの最初の道筋をつけることができた。

② 「市街地と幹線と支線」のネットワークが連携・確立することで、効率的かつ合理的な運行体系が実現できた。さらには、交通弱者の外出促進・地域活性化にもつながった。

【課題】

① 利用者の推移…平成 21～25 年度に取り組んだ連携計画事業の利用者推移を見ていく必要がある。利用者増の施策は、「利用者の声を如何に集約し事業に反映するか（ニーズに沿って使いやすくするか）」や「地道ではあっても利用促進策を講じて利用者増に繋げることができるか」にかかっている。

② 経費…今回の大幅な公共交通全体の見直しは、行政側の課題としては“行財政改革の一環”であった。それまでの路線バスの“維持費＝赤字補填額は年々増大”の一途を辿っていたからである。

計画事業の成果として評価できるのは、経費枠（最大約 9,000 万円）の中で路線事業内容の変更はあれど、サービスレベルを拡大する方策を展開し（交通空白地区解消）

経費を抑えることができたことにある。実際、計画事業に着手した平成 21 年度をピークに削減効果が見られ、新規事業の交通空白地区解消事業を導入してもなお、枠内の経費に収まっている。

今後想定されるのは“真の意味での定着路線”になるまでに紆余曲折（事業内容の変更）があることと思われ、それは需要に応じて事業内容は変化・進化させていくことになる。その判断には経費の見立てが必要であり、利用者推移（受益者負担の運賃収入額）を見越したうえで総合的な判断を要する。

③ 制度の見直し（評価のあり方）…今後事業内容の見直しをすとなれば、利用者推移、経費の数値に基づく「評価＝費用対効果」を何れかの時期に求められる。その時期は、緒に就いたばかりの路線事業が安定（定着・浸透）するために要する期間、3～5 年後となる。

しかし、この連携計画事業は“生活路線の確保・維持・改善”が第一義でスタートしているため、基本的に「（当面の間）利用者が少ないのでやめる」という考え方はない。それは“これからの時代”に必要不可欠な事業だからである。

合理的・効率的な施策として、“必要なときに、必要な分だけしか運行しない＝必要最小限の無駄のない運行”方式への実現を果たした。よって、現時点でのスタンスは改善策を見出していきながら事業を進める考え方であり、見直しをすれば、「あまりに利用者が少ない路線の統合」や、“需要多し＝確実な利用者増”が見込める場合の「隔日（平日 3 日）運行を毎日運航」に、そのほか利用実態に基づいた時刻表の目安の変更、増減便判断などの内容になるものと考えられる。

後年、いよいよ手を尽くしても事業として継続が困難になる場合（利用者減）は、“費用対効果”の概念により存廃について検討することになる。その際の基準については、通常管理を行う「年次的な路線利用者推移」や「稼働率」、「運行経費（利用者 1 人あたり、1 便あたり、運賃収入、収支率）」のそれぞれの数値に“目標設定”を行い、その結果如何で判断を余儀なくされるものとする。

④ 住民意識の高揚

連携計画事業の推進により将来性を見越した新路線事業を展開し始めたものの、未来永劫このままで存在し得るとは考えられない。このままで“マンネリ化”するよりも、むしろ“何らかの形で変化・進化”するぐらいの事業であるべきだ。そのために必要不可欠なものは“おらが路線＝自分たちの生活に必要な交通を守る意識づくり”が全てである。行政が旗を振っても、運行事業者が一生懸命に安全・安心運行をしても、肝心の利用者たる沿線住民が“あれば助かるぐらいの意識”では、将来的に持続

可能な生活交通を守ることができないからである。

その意味では、常にあらゆる情報を収集・提供し、共有し続けていく必要性がある。その共有化の中で危機感を敢えて醸成し「みんなで創り育み守って行く公共交通づくり」を希求しなければならない。実はこの住民の意識改革が最も時間とエネルギーが必要で“最大の困難な課題”であると認識している。

Ⅲ 視察所見

生活路線は、路線バスがそうであったように一定の時間（期間）をかけて定着をしていくものである。朝倉市の公共交通全般の見直し事業は、これから本格的に到来するであろう「“超高齢社会”の準備＝費用対効果」を見越した先行投資のインフラ整備の一面があり、今日的にはその準備が整ったに過ぎない。

これまでの朝倉市の公共交通は路線バスを中心とした路線網であった。高度成長期の昭和の時代はそれだけの需要があったのは確かである。現代も大量輸送機関である路線バスが主流であることに変わりはないが、平成に入り以前より懸念されていた全国的な高齢社会の到来に加え、車社会の成熟や少子化、過疎化、人口の都市部集中化など、地方を取り巻く路線経営環境（利用者減、経費増嵩、減便・廃止などの悪循環）は徐々に厳しくなっていた。朝倉市においても同様の事態であったため、時流にあわせた変化&進化の「市民が安全・安心に暮らすことのできる根本的な公共交通施策を見直す時機」に未来を見越して取り組まざるを得なかった。

そこで、朝倉市は法改正や合併にあわせ“将来を見越した全市的な公共交通の見直し”を手掛けたのである。しかし、環境は整えたが新しい公共交通時代のスタートラインに立ったばかりである。この計画事業が目標に掲げる“将来的に持続可能な公共交通づくり”に向けた努力はこれからも市民とともに歩み、創り上げて行こうとする決意を感じた。

◆視察結果（個別票）

個別項目	秋月地区の観光について（重要伝統的建造物群保存地区の活用・大河ドラマへの対応）【福岡県朝倉市】		
	視察先担当課	商工観光課・都市計画課	添付資料 有 ・ ☐ 無

I 視察要旨

秋月地区での観光行政については、過去の歴史を背景に様々な視点でまちづくりに取り組み今日に至っております。

そこで市と似通っている点での歴史活用方法や大河ドラマへの取り組みについて、どのような対応をされているか調査致しました。

II 事業の成果・課題

まず、朝倉市全体の観光入込客が平成23年で291万4千人のところ26万7千人が秋月地区であり、過去においては昭和54年のNHK放送後に年間60万人という驚異的な入込客を記録するなど観光地として非常に恵まれた地区でありましたが、更にテレビ放映後に観光客が増加するという事例がありました。その後、平成10年には秋月町のほぼ全域となる地域が武家を中心とした町並（城下町）として重要伝統的建造物群保存地区として国に選定され、選定後も様々な関係省庁の助成による秋月地区整備事業が進み、市と地域が一体となって秋月地区のまちづくりに取り組まれておりました。

そのような中、黒田官兵衛と縁の地である地域に転機が訪れ、2014年NHK大河ドラマ「軍師官兵衛」の放送決定を受け、福岡県、福岡市をはじめ多くの自治体が共同し協議会を設立し、朝倉市でも市を挙げてNHKへの働きかけを強力に押し進められ秋月地区でも市民を巻き込んだ取り組み進められておりました。

課題としては日光市同様、夏冬の観光客激減や秋月地区が重伝保存地区のため新たな観光道路建設困難など渋滞緩和対策が出来ないこと、更には大河ドラマからの観光振興策になかなか結び付けづらく、進まないことなど幾つもの課題が挙げられておりました。

III 視察所見

この度の「秋月地区の観光について」では朝倉市として様々な好条件が整いつつも、重伝保存地区の法の縛りや伝統文化による住民感情など問題はあるものの、や

はり、その地域独自性やその地域しかないブランドだからこそ活き、そこに人が集まり、観光誘客に自然と結びついていくことがわかりました。日光市としても歴史や自然、文化を活かした取り組みが市の様々な各種事業の効果に反映されると思います。

それには今後、新たな観光振興策や産業振興策につながると考えられる『自然・歴史環境』が市民に理解され、市民と行政の協働のまちづくりにおいて末永く歴史文化を守っていかなければならないと思いました。

◆視察結果（個別票）

個別項目	災害対応と自主防災組織の取り組みについて		【福岡県八女市】	
	視察先担当課	総務部地域支援課防災安全係	添付資料	有 ・ ☐ 無

I 視察要旨

平成 24 年 7 月の九州北部豪雨における八女市の災害状況、災害対応と自主防災組織の取り組みについて伺いました。

災害の主な要因は集中豪雨によるものであり、矢部川の上流に日向ダムがあるものの、その下流に位置する多くの河川の支流が矢部川に流れ込み、その結果河川が氾濫し護岸等の決壊が原因のようです。

その被害状況については人的被害死者 2 名、住宅被害は全壊等合わせて約 1200 棟、土木災害や農地農業用施設は計 2,574 ヶ所で金額にして約 214 億円、他に道路河川、農作物等の被害額は約 154 億円、合わせて約 368 億円の被害額となっています。指定避難所は 23 か所を開設したが、実際は 135 か所に 6,659 人が避難しています。

また、孤立集落 2,013 世帯、断水戸数 3,889 世帯、停電 6,322 世帯、電話不通約 8,500 件との状況になっています。

災害時に重要な情報の収集と障害については、電線・電話回線・光ファイバー等の断線、携帯用中継塔の使用不能など、大規模災害ほど情報の収集は困難となったようです。

災害発生時における災害時要支援援護者には、プランの個別支援計画に基づき行政区長、民生員、消防、社協などが活用して避難活動を行っています。

災害規模の情報を収集する際に、被災者の感想として「自分だけは大丈夫」と過信していたようです。つまり正常性バイアス（人は安心して生きるために、心の中に「あそび」の部分を持ち合わせており、ある範囲までの異常は異常と感じず、正常範囲内と受け止められてしまうこと「自分の中で大丈夫と思う心理」のこと）が避難行動の遅れの一因として人の心の中に働くようです。

災害時の避難状況としては自治会長・自主防災組織代表が避難誘導する際に高齢者の中には従わない方も多く、避難勧告の発令を知らせたら「脅しているのか」と消防隊が話しても従わない方もいたようです。

今回の豪雨の際、行政区や自主防災組織など（地元・地域）で 93.5%の人が活動したと答えています。自主防災組織の活動内容については、被害箇所の調査報告 49%、

避難の呼びかけ 48%、避難所の開設 42%、避難誘導 22%、炊き出し 10%、（複数回答）とあり、自主防災組織と行政区長等の果たす役割は非常に大きく（リーダーの指示により避難した直後に、家屋を災害が襲った例もあった）、今後住民には発災直後には公助が期待できないこと、自助共助で安全を確保する必要があることを事前に伝えるべきとしています。

また、人的被害が比較的少なかった背景として、八女市の自主防災組織率は9割に達しており、地元区長を中心に自主防災組織、住民が一体となり避難誘導及び避難所の設置を行ったことや、自主防災組織及び消防団で訓練を実施し、防災講演会等に取り組んでいたことから、災害に対する危機管理意識が高かったことが上げられています。

避難所の運営については、指定避難所 23 箇所を開設したが、実際には 135 箇所に避難（6,659 人）これを考えても避難所の指定と周知は重要であるが、避難については市の考えどおりにはならないようです。

八女市の防災の取り組みとして、コミュニティ FM の整備と活用、自主防災組織率向上と訓練支援（独自の支援制度と地域コミュニティの醸成、要援護者の登録率の向上と支援員の確保、防災研修・訓練への取り組み（自助・共助の重要性を啓発）等をあげています。

その中のコミュニティ FM（FM 八女）事業概要については、放送局を運営し、緊急告知防災ラジオを全世帯に配布し八女市地域防災情報システムを作り上げています。

そして、いつ発生するかわからない災害に備え、大災害時の被害を押さえるために、地域の防災力のイメージとして、自分の身は自分で守る自助を 7、地域や近隣の人が互いに協力し合う共助を 2、国や県、市等の行政、消防機関による救助、援助等公助を 1 とし、この関係比率が効果的としています。

地域のコミュニティの重要性としては、市民全員へは情報が伝わらない（FM 八女、エリアメール、テレビ、ラジオ、ポスター、広報誌、ホームページ）し、被害が大きくなるほど消防車、救急車はすぐに現場に到着できない（道路損壊、冠水、救急業務の多発）状態になり、特に大災害時には行政は頼りにできない（職員の被災、参集不可、市内全体の救助業務）ことが予想されます。

これ等を考え合わせると、頼りになるのは、向こう三軒両隣であり、自主防災組織は地域の防災力の要と言い切っています。

II 事業の成果・課題

平常時における災害の被害防止の情報収集については消防本部、消防団、警察との電話による連絡、区長・市民からの電話通報などがあるが、課題として情報収集の障害があり、大規模災害ほど情報の収集は困難となることであります。

災害時に自治会長・自主防災組織の活動により避難誘導が行われたが、課題として高齢者の中には避難誘導や避難勧告に従わない方がいる。

自主防災組織などで活動された住民の 93.5%の方がいて、活動内容については視察要旨にもあるように、自主防災組織と行政区長等の果たす役割は非常に大きい。課題は発災直後には公助が期待できないことを自助共助で安全を確保する必要があることを事前にどの様に伝えるか考える必要があります。また、自主防災組織の訓練を実施することにより災害に対する危機管理意識が高まっていますが、人員人材の高齢化が大きな課題となっています。

避難所の運営の成果は大きかったようですが、課題については指定避難所へ誘導するタイミング、運営マニュアルの準備、備蓄食糧と供給協定を進める必要があります。

八女市の取り組みについてはコミュニティ FM の整備と活用、自主防災組織率向上と訓練支援、要援護者の登録率の向上と支援員の確保、防災研修・訓練への取り組みが事業の成果と捉えられるが、独自の支援制度と地域コミュニティの醸成自助・共助の重要性の啓発をどのように進めるのかを課題としています。

市では、災害と防災について全市民に知らせるのにコミュニティ FM を介し、緊急告知防災ラジオを自動起動させ放送している。課題は一部地域で電波の届かない場所もあり、個別対応が欠かさないし、年間約 4,400 万円の放送局運営負担金が必要であることです。

いつ発生するかわからない災害の備えとして地域の防災力の向上については、地域のコミュニティの重要性を認識することが大事である。課題は（頼りになるための向こう三軒・両隣）の日頃の付き合いを如何に持続させるかであり、普段からのご近所つきあいが助けた命もあります。

III 視察所見

八女市は過去の災害に学び、今回の豪雨による災害について詳細に検証し記録を残していること、その中で情報収集の徹底、避難情報の発令、災害時における自治会長・自主防災組織の代表の俊敏な行動、災害の種類により避難場所が変わること。

要援護者への取り組み、自主防災組織での活動者が 93, 5%いたことや、活動についても多彩なものであり、防災や避難についての周知を FM 八女から緊急告知防災ラジオを活用して行うなど、また、防災訓練を実施するなど災害に対する危機管理意識の高いことが伺い知れました。

日光市において避難や防災の情報を市民にどのような方法で行う事がベストなのか、早急な検討が必要であり、八女市の担当者からも大災害時に行政は頼りにできないと断言しています。この事からも地域コミュニティの重要性を市民に強く訴える必要があります。自主防災組織は地域の防災力の要であり、また自助・共助で大災害を乗り越え、日常のコミュニティを大切にすることが大事と考えさせられました。

◆視察結果（個別票）

個別項目	観光ボランティアガイドについて（組織及び育成）		【鹿児島県鹿児島市】	
	視察先担当課	観光企画課・公益財団法人鹿児島観光コンベンション協会	添付資料	有・ ☐ 無

I 視察要旨

旅行スタイルの変化により、滞在先における「着地型観光」のメニューを充実させる。滞在先での楽しみを、増やすことが求められていることから、付加価値の高い観光コースを提供するとともに、観光ガイドの解説を受けながらまち歩きを楽しむ環境を整備することで、本市の個性を生かした着地型観光の充実を図る。

II 事業の成果・課題

① 組織について

平成20年度に、本格的に鹿児島市観光企画課で募集・研修を実施し、公益財団法人鹿児島観光コンベンション協会に管理運営を委託されスタートし現在活動中であります。

② ボランティアガイドの活動内容は、概ね3点に区分され登録者数244名(平成25年4月1日現在)で、まち歩きガイド・観光地(定点)ガイド・観光サポーターであり、まち歩きについては22コースの案内、観光地については8カ所でのガイド、観光サポーターについてはコンベンション会場やイベント会場での観光案内などを行っている。実施内容については

(1) まち歩きガイド（113人）

- ・ 一定のコースを、15名程度の観光客の方を引率し、そのコースのまつわる歴史やエピソードなどを紹介しながら案内する。現在、22コースで実施し24年度実績は3,233人の案内者でした。

(2) 観光地ガイド（92人）

- ・ 主要観光地において、来訪した観光客に対して案内する。原則として土、日、祝日。
- ・ 主要観光地6ヶ所で実施 西郷銅像前、城山展望台などで、平成24年度は108,310人の観光案内を行った。

(3) 観光サポーター（39人）

- ・ 市内で開催される各種大会、イベント等の際に観光案内を行う他、まち歩

きのサポートを行ない、活動回数延べ6回、活動人数延べ48人でした。
※各ボランティアのガイド料等については無償。但し、交通費として1日あたり1人1,000円を支給しています。(市からの支給補助あり)。なお、まち歩きガイドを希望する観光客の参加料は、1人500円(高校生以上)、中学生以下は無料とのこと。

③ ボランティアガイド育成について

- ・ 毎月1回～2回の班別研修会実施(リーダー・サブリーダー指導)
- ・ 協会主催の研修会実施 年3回～4回実施(講演会・接遇語学研修等)
- ・ 各種歴史講座への積極的な受講要請

Ⅲ 視察所見

事業の成功として観光客誘致の前に、市民が地元の歴史、文化などに愛着と誇りを持って自分たちの街のよさを再発見し、それを「ガイド」という形で観光客に伝えたい、この市民の姿勢こそが大切と思われる。すなわち、「街づくり」と「人づくり」を同時に行ったのであります。また行政と市民、企業(ホテル、外食産業、交通機関)とNPOなどが協働の関係を築いたことが成功の要因と強く感じ、当市においても同じ観光地として更なる市民との協働の取り組みが必要ではないかと考えます。