

委員会行政視察報告書

大崎市議会 調査活動概要報告書

1. 視察概要

委員会名	建設常任委員会
委員名	加藤善市、佐藤仁一郎、氷室勝好、相澤孝弘、山田和明、木内知子、佐藤和好
日時	平成 28 年 10 月 25 日(火)～10 月 27 日(木)
視察先	1.愛知県小牧市 2. 滋賀県彦根市 3. 京都府福知山市
出席者 (説明者)	1.愛知県小牧市総務部総務課長 笹原浩史 氏 2.滋賀県彦根市都市建設部市街地整備課長 久保達彦 氏、同部都市計画課副主幹兼景観・まちなみ保全室長補佐 志萱昌貢 氏 3.京都府福知山市総務部危機管理室次長補佐 森下邦治 氏、上下水道部下水道課長 大槻訓宏 氏、土木建設部都市整備課参事 榎本雅之 氏

2. 視察内容

視察項目	1.庁舎建設事業について(愛知県小牧市) 2.市街地再開発について(滋賀県彦根市) 3.豪雨災害復興状況について(京都府福知山市)
視察内容 【質疑応答】	1.庁舎建設事業について 小牧市の新庁舎は、「人と環境にやさしい親しまれる庁舎」の基本理念のもと、平成 24 年7月に完成されました。建築面積は 3,649.14 平方メートル、延床面積が 1 万 7,049.52 平方メートル、地上6階、地下1階、塔屋1階の階数であり、鉄骨造、一部鉄筋コンクリート造の免震構造となっております。 事業費は、設計、監理、工事費の合計で 50 億 9,000 万円、財源内訳は、市独自の建設基金が 48 億 7,900 万円、一般財源が1億 3,900 万円、国費が 7,200 万円であり、職員数は約 680 名、建設単価は1平方メートル当たり約 30 万円であり、緑化施設整備や地域交流活動施設整備として社会資本整備総合交付金を活用しております。 建設に至る経緯としては、昭和 63 年の南庁舎(現東庁舎)建設時に第2期工事も含めた計画でコンペを実施し、第1期工事として南庁舎を建設しましたが、第2期工事は未定でありました。平成8年に旧本庁舎耐震診断を実施した結果、耐震性に問題があることから、平成 13 年頃から旧本庁舎の建てかえの議論が本格化し、庁舎建設市民懇話会や庁舎建設委員会などが発足され、建てかえの是非から建設位置の選定も含め、数年にわたって議論がなされ、建設位置を中心市街地にとの検討もなされましたが、平成 16 年に庁舎建設委員長から新庁舎の建設位置に関する報告書が議長に提出され、定例会において報告があり、新庁舎を現在の位置に建設することとなりました。

小牧市のシンボルである小牧山への広がりと連続性をもたせるため、新庁舎を既存の南庁舎と平行に配置しながら、低層部の屋上を緑化し、中庭である市民プラザを中心とした配置を計画しており、市民及び職員にとって利用しやすい、安全・安心で、「人にやさしい」庁舎、省資源、省エネルギー対策を取り入れた、自然との共生に配慮した「環境にやさしい」庁舎、市民にとって気軽に利用できるよう市民自治の拠点となりながら、小牧山の歴史、自然や環境と調和した「親しまれる」庁舎とすることが基本理念となっております。

新庁舎の特色については、市民利用の中心となる窓口部門を低層部に広く確保し、展示スペース、キッズコーナー、授乳室、多目的スペースなどを設置しており、市民が気軽に立ち寄ることができるものとなっております。

災害時には市役所庁舎を防災拠点とするため、市役所機能が麻痺しないように最も耐震性のある免震構造を採用しており、水害対策として庁舎機械設備等を6階に設置し、地下には貯水槽を設置しております。執務室等では、6階に危機管理課を配置し、防災行政無線、高度情報通信ネットワーク、Jアラート、デジタル移動系防災無線、災害現場撮影カメラなどの機器が設置されており、危機管理課横の会議室には、32インチモニター6台と55インチモニター4台が設置され、テレビやインターネット、災害現場撮影カメラの受信映像などをモニタリングでき、平時は会議室として、また災害時は災害対策本部として活用されております。災害時機能としては、防火水槽や非常用発電用の地下タンクが1カ所、非常用発電機や災害対策用資材倉庫を備えるとともに、飲料水や雑用水の備蓄及び排水の貯水能力は4日間分を確保しております。

環境に配慮した機能としては、屋上緑化として低層部屋上に緑化を取り入れ、植栽の断熱作用及び蒸散作用により、屋上面の表面温度を下げ、外部熱負荷の低減を図っております。また、東西面は外壁の熱負荷が大きくなるため、ガラスカーテンウォールのダブルスキンで構成されており、夏期はベンチレーション効果を利用した自然換気と外部ブラインドにより効率的な廃熱を行い、冬期は暖められた空気の断熱層による熱負荷低減を図っております。

ほかにも、屋上に太陽光発電パネルを設置し、自然エネルギーを利用するとともに、太陽光発電パネル自体により屋上面への直接日射量を抑え、外部熱負荷の低減を図っており、西側低層部には、日差しを遮蔽し、穏やかな光を室内に取り組む縦型ルーバーを設置し、壁面緑化を兼ねたグリーンルーバーとすることで周辺的环境にも配慮されております。雨水の再利用としては、建物に降った雨水を植栽への散水等に再利用しており、照明制御としては、LED照明やエコ照明を採用しながら、明るさセンサーにて適切な照度に調光し、省エネルギー化を図っております。

駐車場については、新庁舎建設基本構想において、来庁者駐車場をおおむね200台確保するとされており、一部に地下駐車場が採用されております。新庁舎完成後の課題については、空間が広くて出入口が多く、免震構造上の隙間

もあり、空調の調整が難しいことや、運用方法、管理規程の見直しが必要とのことでした。

2.市街地再開発について

彦根市では、市街地再開発事業として、彦根市本町土地区画整理事業「四番町スクエア」と彦根駅東土地区画整理事業についての説明を受けました。

まず、彦根市本町土地区画整理事業における「四番町スクエア」の名称は、城下町彦根らしい四番町という旧町名を復活させるとともに、町の中央にパティオを中心とした出会いの広場(スクエア)やポケットパークを配した楽しい町をイメージするなど、面的なにぎわいを期待して命名されました。昭和 53 年ころから、総人口は増加傾向にあるものの、中心市街地の人口は減少の一途をたどっており、四番町スクエアはもとは彦根市場商店街と呼ばれ、中心市街地の中でも代表的な商店街の一角を成している地域でありましたが、店舗数が昭和 40 年代の 80 店舗から、平成 10 年代には 23 店舗に激減するとともに、未利用地率約 70%と空き店舗の増加、店主の高齢化、後継者不足、不在地主の多くが売却または長期貸し付けを希望していることなどによる空洞化が進行したことから、これに歯どめをかけ、彦根の顔とすべく、行政の支援のもと住民主体のまちづくりが始まりました。

平成 8 年 12 月に、将来に強い危機感を抱いた若手商店主が「檄の会」を結成し、行政に依存しない町再生の道を模索しながら新たなまちづくりを提言し、平成 10 年には街なか再生土地区画整理事業が創設され、「檄の会」は全権利者による組織として計画づくりに着手しました。その後、平成 11 年 1 月に彦根市中心市街地活性化基本計画が策定され、「檄の会」は土地区画整理組合の準備組織となる「ほんまち夢工房」を設立し、平成 11 年 8 月にほぼ全員の賛同を得た上で本町土地区画整理組合が設立されました。

事業の推進組織として、土地所有者等を含む組合員 77 名で構成される区画整理事業を行う土地区画整理組合と、にぎわいの仕掛けづくりやまちづくりの仕組みづくりを行う共同整備事業組合を同時に設立したことがこのまちづくりの最大の特徴であり、共同整備事業組合には、まちづくり協定委員会、にぎわい再生委員会、テナントオーナー会、はいからクラブがあり、「檄の会」が中心となって活動しておりました。

また、事業の特徴として、土地区画整理事業における集約換地と飛び換地の手法により、散在する商店や共同利用希望者の土地を集約し、商店街街区、集約施設街区等を形成しており、街区ごとにおおまかな業種を決め、個々の店舗はみずからの業種によって換地先を決定する手法を用いました。

四番町スクエア整備の事業面積は 1.3 ヘクタールであり、事業費は区画整理事業が 27 億 6,900 万円、中核施設事業が 7 億 300 万円、修景関連事業 2 億 2,000 万円、その他の事業 3 億 5,900 万円の、合計 40 億 5,100 万円で、減歩率が 23%となっており、権利者は 77 名構成のもと、平成 11 年度から 18 年度に施行されました。

事業経過については、平成 11 年 11 月に仮換地の指定を行い、平成 12 年 7 月にまちづくりに関する協定を制定し、平成 15 年 10 月には施設を整備、運営する組織としてまちづくり会社「株式会社 四番町スクエア」が設立され、平成 17 年 3 月には市や地元企業、地元金融機関の出資を得て、第三セクターとなりました。にぎわいの核となる施設の整備については、平成 17 年 5 月に「ひこね街なかプラザ」がオープンし、観光スポットや交通、イベント、商店街など彦根に関するさまざまな情報を提供する施設が完成しました。平成 18 年 5 月には「ひこね食賓館四番町ダイニング」がオープンし、彦根の食文化をテーマに「食」が持つ歴史性や文化性、彦根市の気候風土が育んだ素材などを紹介するスペースを設け、味わいながら食べることのできるレストランや店舗が併設され、完成しております。

その後、平成 19 年 3 月に彦根市本町土地区画整理組合が解散され、同年 4 月には彦根市本町地区共同整備事業組合が解散となり、四番町スクエアは全てのまちづくり事業を終え、新たな管理の時代に入りましたが、中心市街地の再生には、これまでに培った地域コミュニティーを糧に、町の資産の効率的な活用を図る検討が必要とされているとのことでした。資産の所有と経営を分離するなど、一気に先進的な手法を取り入れたため、戸惑いの中で何度もの試行錯誤の末に完成されたとのこと。土地活用モデル大賞「国土交通大臣賞」など、まちづくりに関する賞も多く受賞されております。この成果は、彦根市のみならず全国の中心市街地の活性化に資するリーディングタウンとして、確固たるまちづくりの地域を築いていくための大きな財産になるものと感じられました。

次に、彦根駅東土地区画整理事業は、彦根市の中心市街地における彦根駅東側について、駅に隣接する立地条件にありながら、東口が未開設で、無秩序な開発が進む地域となりつつあるため、彦根駅東口開設計画に伴い、駅前広場及びこれに接続する都市計画道路を整備し、交通拠点機能を高めるとともに、公共施設等の整備を図り、湖東、湖北地域の中核都市にふさわしい多様な都市サービス機能を備えた町となるよう実施しており、基盤整備と魅力あるまちづくりを行うために事業が始まりました。

事業概要は、面積が 17.7 ヘクタールであり、権利者は 163 人、移転建物が 81 件、減歩率が 35.12%、事業費は 92 億 8,800 万円で、施行期間は平成 11 年度から 30 年度であり、施行者は市であります。

事業経過としては、昭和 63 年に駅東地区土地利用構想が策定され、平成 10 年 3 月に都市計画決定し、平成 11 年 11 月に事業計画が決定されました。平成 14 年 12 月に第 1 次仮換地指定を行い、平成 15 年 2 月に工事を着手しました。

また、平成 16 年 8 月に彦根駅東地区ふるさとの顔づくり計画を策定し、平成 21 年 3 月には彦根駅東口駅前広場を開設しました。平成 18 年から 27 年 5 月までに 5 回の事業計画変更を行い、平成 27 年 12 月に彦根駅東土地区画整理事業区域内町名町界検討委員会が設置されております。

今後の取り組みと課題については、町界や町名の整理を初め、換地計画の確

定や換地処分を行っていく中で、高齢者が多く、若いリーダーがいないため、住民リーダーの育成が必要とのことでした。

3.豪雨災害復興状況について

福知山市は、平成 25 年 9 月 15 日から 16 日にかけての台風 18 号による台風災害、平成 26 年 8 月 16 日から 17 日にかけての豪雨災害と、2 年連続の災害に見舞われ、甚大な被害を受けました。

平成 25 年 9 月の台風 18 号による災害では、1 級河川由良川流域の広範囲において、豪雨による由良川の水位上昇により、主に外水によって浸水被害が生じました。一方、平成 26 年 8 月の豪雨災害では、従来の由良川氾濫ではなく、主に内水氾濫によって被害が生じたため、従来の由良川水位を重視しての災害対応では対応しきれませんでした。

このことから、由良川流域(福知山市域)における総合的な治水対策協議会が設置され、国土交通省、京都府、福知山市の治水対策ハード事業の実施主体の明確化とハード対策、ソフト対策が計画され、ハード事業を進めても完全に自然を制御することはできないという教訓から、市民との協働による「市民とともにつくる災害に強いまちづくり」を推進することになりました。

主な施策については、情報収集、伝達機能の強化で災害に即応できるまちづくりとして、急激な降雨による災害進行の把握など、市及び市民の情報収集体制の強化、浸水想定地域外の浸水被害の発生などを踏まえた地域ごとの災害リスクの把握強化、市民への情報伝達の強化となっています。具体的には 7 つの事業があり、防災情報ライブカメラ整備事業として、内水氾濫の警戒地点 3カ所にライブカメラを設置し、平成 27 年 6 月からホームページで公開しており、同ページでは国、府の河川ライブカメラも閲覧が可能で、平成 28 年度については 2 基増設されております。

また、内水ハザードマップ作成事業として、平成 27 年度中に内水ハザードマップを作成し、市内に全戸配布しており、土砂災害ハザードマップ作成事業としては土砂災害警戒区域内の全戸に作成し、配布するとともに、自主防災組織地域防災マップ作成事業として、地域版防災ハザードマップを作成し、初年度には公募による 20 地域に対してモデル事業の実施を行い、市では作成支援及びマップ印刷を行っております。平成 27 年度は 20 地域で作成に取り組みましたが、翌 28 年度においては 28 地域で作成に取り組んでおります。

そのほかに、防災行政無線整備事業として、災害時の防災行政無線の放送内容が確認できるテレフォンガイドシステムを導入したり、防災情報緊急告知ラジオ導入事業として、浸水地域の要配慮者、土砂災害警戒区域等世帯へは同ラジオの無償貸与を行い、希望者には半額程度で販売しております。防災協定の締結推進として、コンビニエンスストアとの情報提供協定の締結推進や、わかりやすい防災情報の入手、伝達や市民のメール登録の強化にも取り組んでおります。

次に、「自助、共助、公助が生きる災害に強いまちづくり」として、大規模災害では公助までの所要時間がどうしても必要なことから、自助、共助体制の強化が不可欠であり、水防団としての消防団の機能強化、避難所の開設など急激な災害進行に即応できる機動的な体制の構築を図るための4つの事業があります。

まず、自主防災組織育成事業として、未結成自治会の解消を図るため、現在の自主防災組織の組織率 74%から、数年以内での 100%達成を目指し、積極的な協力要請を行っております。各自主防災組織が互いに連携を強めて地域防災力を高めるために、自主防災組織の連絡協議会を設立する予定となっております。

また、土のうステーションの設置促進等については、下水道雨水排水区内に自主防災組織と連携した土のうステーションを 33カ所に設置しており、管理方法及び設置場所について調整を図っております。

その他、浸水救助資機材整備事業、水防活動事業については、浸水時の救助体制を強化するため、救助用ボートや安全装備品の充実を図り、消防団が使用する土のうなどの水防資機材を整備し、水防訓練に取り組んでおり、災害に即応できる最適な広域避難所の再配置としては、避難所の再配置及び即座に開設できる体制として、避難所近隣の自治会長等に鍵を共有していただき、緊急時に開設できるよう運用を開始しております。

次に、「市民とともにつくる災害に強いまちづくり」として、集中的で激甚な豪雨により都市排水機能の限界が生じたことから、市民総体での流出抑制に取り組んでおります。

具体的には、5つの事業があり、各戸雨水貯留施設普及促進事業として、市民や住宅メーカー等の協力により家庭用雨水貯留槽の設置促進による治水対策を進めており、補助金の補助割合を引き上げ、設置家屋の増加を図っております。また、開発許可指導による治水対策として、福知山市の開発指導要綱を平成 27 年 4 月 1 日に改正し、面積要件 1,000 平方メートル未満を 300 平方メートル未満に緩和するとともに、同年 7 月 1 日の改正では、土地に自立する太陽光発電設備を対象として追加いたしました。

また、ため池の治水対策効果の推進として、ため池管理者の協力をいただき、出水期前の貯水量の調整により洪水調整機能を高めており、水田貯留事業としては、平成 27 年度から水田を活用した治水対策として、一時的に洪水調整を行うための「水田貯留事業」をモデル的に実施しております。

さらに、林地保水力の強化のため、市営林を含む流域全体の森林整備面の実施方法について地元調整を実施しており、間伐の促進等による林地保水力の強化、土砂災害の発生抑止に努めております。

前述の2つの災害の教訓は生かされなければ教訓ではないという原則から、行政と市民が危機管理対応力の強化として対策を講じております。避難情報は、避難勧告等の判断、内閣府の伝達マニュアル作成ガイドラインを参考に、本部の意思決定、発令をスピーディーにすること、避難所開設の決定に伴う開設は空振りも

	<p>想定しながら、近隣自治会との鍵の共有を手段に早期準備体制にすること、避難所開設、警戒放送は日没前の明るいうちに行うこととされており、そのため情報収集、意思決定の逆算を徹底しております。また、ハードに依存しない住民の危機意識の高まりが安全をつくり出す方策であり、わかりやすく具体的な情報で市民へ注意喚起をし、行政の情報提供が間に合わない場合でも住民みずから防災行動をとれる仕組みが市民とともにつくる災害に強いまちであるとのことでした。</p>
<p>考 察 【所感・課題 ・提言等】</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.新庁舎建設に当たり、基金の積み立てなどの確な財源の確保のもと、防災拠点としての機能や省資源、省エネルギーの環境に配慮した機能を備え、誰もが親しみやすく市民のニーズに対応する庁舎であり、本市の新庁舎建設に向け、大変参考となる事業でありました。 2.彦根市での土地区画整理事業として、住民主導と市主導の、2つのまちづくりについて説明をいただき、まちづくりについては地元住民の意欲が大きく影響することを改めて痛感しました。本市の市街地整備事業においても、今後の取り組みに向けて大変参考となる調査でありました。 3.本市においても、平成 27 年9月に関東・東北豪雨により災害に見舞われ、復旧復興に向けて現在も取り組んでおりますが、水害対策の強化に向けて大変参考となる調査でありました。

以 上