

総務教育環境委員会行政視察報告書

先進地視察における調査結果について、下記のとおり報告します。

令和5年9月1日

光市議会議長 木村 信秀 様

総務教育環境委員会

委員長	仲山	哲男
副委員長	早稻田	真弓
委員	木村	信秀（議長）
委員	仲小路	悦男
委員	中本	和行
委員	西崎	孝一
委員	西村	慎太郎
委員	林	節子
随 行	市川	恵美

記

- 1 視察年月日 令和5年8月1日（火）～2日（水）
- 2 視 察 場 所 愛媛県大洲市 被害軽減の取組について
愛媛県松山市 選挙コンシェルジュ、選挙クルー・プロジェクト
について
- 3 視察調査結果 別紙のとおり

総務教育環境委員会行政視察調査結果

日 時	令和5年8月1日（火）14:20～16:20		
市町村名	愛媛県大洲市（人口 40,029人 面積 432.12km ² 議員定数 21名）		
テ ー マ	被害軽減の取組について		
視察場所	愛媛県大洲市大洲690番地1 大洲市役所 4階 会議室		
応 対 者	大洲市危機管理課 大洲市議会事務局	矢野晃課長 森野啓二事務局長	井上裕樹主査 堀部達也主査

1 防災対策について

(1) 大洲市災害に強い地域づくり条例（市民憲章型）

ア 策定の経緯

東日本大震災や熊本地震などの大規模災害を想定し、防災対策について、市民、自主防災組織、市の役割を明らかにし、自発的な防災活動の推進を図り、災害に強い地域づくりを目指すため、平成28年9月14日に制定。



イ 策定後の展開

(ア) 地区防災計画の推進

(イ) 災害・避難カード作成の推進

(ウ) 避難行動要支援者名簿情報の提供、個別避難計画の作成

(2) 地区防災計画

ア 策定過程・メンバー

平成27年度より作成を開始。令和5年3月末現在、33地区中29地区作成済み。各地区自主防災組織主導で作成。

イ 活用状況と課題

災害時の対応に活用しているが、作成後、計画の改定が行えていない地区が多い。

(3) 避難行動に向けた取組

ア マイタイムライン

作成に向け各自主防災組織で取り組んでいる。

イ 我が家の「避難行動マニュアル」

各自の避難行動に活用できるよう作成。市公式ホームページで閲覧可能。

ウ 「防災放送アプリ」の活用

「防災行政無線による放送が聞こえない、聞き取りづらい」といった課題を解消するため、スマートフォンアプリ（コスモキャスト）への防災行政無線音声配信システムを導入。令和2年4月運用開始。令和5年6月末現在2,334名が登録済み。

エ 災害・避難カード

避難すべき場所などをあらかじめ認識しておくための仕組みづくり。

※詳細は「2 災害・避難カードの取組みについて」に記載。

(4) 平成 30 年 7 月豪雨災害後の取組

ア 教訓を生かす取組

(ア) 情報提供の多重化の推進

災害前・・・防災行政無線、大洲市災害情報メール、緊急速報メール

災害後・・・上記に加え、防災放送アプリ（コスモキャスト）、X（旧 Twitter）、大洲市公式LINEを活用

(イ) 浸水被害に関する判断基準の見直し

(ウ) 防災教育の推進

市内小中学校への出前講座、市内各地区での講和

(エ) 各自主防災組織における災害・避難カード作成とマイタイムライン作成への取組

2 災害・避難カードの取組みについて

(1) 災害・避難カードとは

災害発生時に、どんな情報をもとに、どのタイミングで、どこに避難するのか、災害から命を守る手順を一目でわかるようにしたカード。



リーフレット
自宅の冷蔵庫等、普段、目にとまる場所に貼る。

大洲市 三善地区「災害・避難カード」

表	裏								
<p>「災害・避難カード」ーわたしの情報</p> <p>ふりがな 名前</p> <p>性別 血液型</p> <p>生年月日</p> <p>住所</p> <p>電話番号</p> <p>留意事項 持病、飲んでいる薬など</p> <p>避難時は、このカードを持って行く！</p>	<p>家族（頼りになる人）の緊急連絡先</p> <table border="1"><thead><tr><th>氏名</th><th>連絡先（電話番号・携帯など）</th></tr></thead><tbody><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td></tr></tbody></table> <p>電話が つながらないときは、171（災害用伝言ダイヤル）</p> <p>自分の場所を伝える 録音「1」</p> <p>家族の場所を調べる 再生「2」</p>	氏名	連絡先（電話番号・携帯など）						
氏名	連絡先（電話番号・携帯など）								

名刺タイプ（携帯可能なサイズ）のカード
首にかけて避難する。

表：氏名、住所、生年月日、血液型、持病等
裏：頼りになる人の連絡先、災害伝言ダイヤルの使い方

(2) 災害・避難カードの推進

平成 28 年度

三善地区が内閣府募集の「災害・避難カード事業」に申込み、実施。

平成 31～令和 4 年度

「災害・避難カード事業費補助金」制度を創設。事業費に係る費用について、100 万円を上限に、その 10 分の 9 以内の額を補助。

令和 5 年 3 月末現在、33 地区中 23 地区が作成済み。

(3) 三善地区の取組

- ア 地区の概要 面積 1,113ha 人口 789 人 401 世帯 (R5. 6. 30 現在)
- イ 自主防災組織 平成 18 年 2 月 自主防災組織結成
平成 27 年 8 月 地区防災計画策定
平成 28 年度 災害・避難カードモデル事業実施
平成 29 年度 災害・避難カード地域内配付

ウ 災害・避難カード作成後の自主防災組織の取組

地区内全ての区でワークショップを開催し、カードの趣旨、使用方法等を説明。ワークショップの中で、要配慮者と支援者を関連付、「顔の見える関係」の構築に努める。

エ 平成 30 年 7 月西日本豪雨での被災状況

- 浸水面積 約 102ha
- 浸水家屋 (住家) 床上浸水 58 棟
(全壊 1 棟、大規模半壊 10 棟、半壊 47 棟)
- 床下浸水 29 棟

人的被害 なし

3 主な質疑と回答

Q：災害・避難カードの取組みが避難行動で特に活かしたことは？

→ワークショップの中で、避難のタイミングや避難先を確認しておくだけでなく、気にかかる人、支援が必要な人を事前に記載しておいたことが、特に民生・児童委員の連絡などの対応に活かされ、人的被害ゼロという結果に結びついたと考える。

Q：防災士の資格取得の支援体制は？

→現在 360 名が防災士として地域の自主防災組織で活躍している。

各地区の自主防災組織からの推薦者数名のほか、学校の教職員、市職員にも資格取得を推進し、受講等に係る経費 40 名分の全額を市で毎年予算化し、防災士を養成している。

大洲市役所で 9 月に 2 日間の防災士養成講座及び資格試験が行われる他、近隣の市町や県の地方局でも受講、受験できる。

また、市の事業として年 1 回防災士スキルアップ研修を開催している。



4 各委員の所感

仲山 哲男

大洲市では、市民、自主防災組織、市の役割を明確にし、自発的な活動により災害に強い地域を目指す「災害に強い地域づくり条例」を平成29年に制定し、自主防災組織が中心に「地区防災計画」などに取り組んでいる。

光市と同じく平成30年7月西日本豪雨で被災した際、その前から内閣府モデル事業として取り組んできた「災害・避難カード」の取組が活かされ、床上浸水58棟という中、人的被害がなかった三善地区の取組みや、情報の伝達の多重化については特に防災放送アプリ「コスモキャスト」の有用性や、旧1町1村で進められてきた個別受信機のこと、人的被害を減らす鍵となる避難行動要支援者の個別避難計画の策定を市が主導的に進めていることなど、命を守る方針が明確であることが印象に残った。また、毎年40人防災士を養成し通算360人に達している取組みなど、様々な取組みについても情報が得られ光市の防災を考える上で参考になる視察となった。

早稲田 真弓

大洲市は平成28年に「災害に強い地域づくり条例」を制定し、避難行動要支援者名簿情報の提供を行い、個別避難計画の作成では対象者2,000人中500人程度が提出したとの説明で、対象者全てが作成・提出できるものではないと理解しました。

また、「地区防災計画」については、各地区自主防災組織主導により平成27年から令和5年3月末現在、33地区中29地区作成済みであるが、作成後、計画の改定が行えていない地区が多い課題があるとのことでした。

三善地区での「災害・避難カード事業」では、住民自らがカードを作成できるように自主防災組織主催のワークショップを開催、補助金制度も創設するなど推進を図り自助を促す共助の取組を行っていました。

それらの活動により、平成30年7月西日本豪雨では人的被害がゼロだったという結果をうかがい、災害が起きる前の準備が重要であり、まずは行政も住民も防災意識の向上が必要だと認識しました。

木村 信秀

大洲市では、平成28年度より「大洲市災害に強い地域づくり条例」や「地区防災計画」及び「避難行動に向けた取組」として「我が家の避難行動マニュアル」等、積極的な防災活動に取り組まれている。平成30年7月の西日本豪雨災害では大洲市内全域でも大きな影響が発生したが、迅速な避難で犠牲者を出さなかった三善地区は「災害・避難カード」導入しており、住民自身による適時適切な避難がきわめて重要であることなど、多くを学ばせていただいた。

仲小路 悦男

平成17年に1市2町1村が合併し、現在は旧市町村を地域としており、その中の自治会が地区となっています。33地区があり、その世帯数において大きな違いがあり、更に地域性も異なる中で、29地区において地区防災計画が作られていることは注目に値します。

また、避難についてわかりやすく書かれて自宅に置いておくリーフレット版と避難時に首にかけるカード版の災害・避難カードを作成する取組をしている地区が 23 となっており、更に、防災士が現在 360 人で、年間 40 人ほどが新たに増えていることに、市民の意識の高さがうかがえます。数十世帯の小さな地区でも防災を担う方がおられることも、大きな要因です。

光市においても、防災に係る人をどのように育てていくかを今後の大きな課題としていかなければならないと思います。

中本 和行

旧大洲市、旧長浜町、旧肱川町及び旧河辺村の 1 市 2 町 1 村の広域合併より新大洲市が誕生した。伊予の小京都とも呼ばれ、昔ながらの町並みが、至る所に残されている。

県下最大の一級河川肱川の流域の大洲が出来て市街地が形成され、過去たびたび洪水被害に悩まされていた。平成 30 年 7 月 4 日肱川流域において、梅雨前線の影響に、未明から降雨が続き、48 時間の雨量は 421 ミリを記録し大規模な氾濫が発生し、人的、住家甚大な被害を受けた。

度重なる洪水被害に悩まされ、自主防災組織の立ち上げと災害避難カードの配布を実現し、市民上げて防災に対する意識の高さを感じた。

また、自治会に対して行政の手厚い交付金などがあり行政と市民が一体となり取り組まれている。

私も災害経験者として大洲市の取り組みが大変参考になり、本市の災害対策に活かしていきたいと思いました。

西崎 孝一

平成 30 年 7 月の西日本豪雨で肱川が氾濫した。

平成 28 年 9 月に「大洲市災害に次要地域づくり条例」を制定。

また、内閣府募集の「災害・避難カード」を作成し、個人ごとに避難先や家族連絡先、血液型等を記入したものを首から下げるようにしている。

災害時に市議会においても災害対策体制づくりをするため条例がある点は、特筆。

また、人口（41,000 人）のわりに財政規模が大きいことに驚き。

	大洲市	光市
一般会計	29,870 百万円	23,368
特別会計	11,985	12,283
企業会計	8,074	

西村 慎太郎

大洲市には 33 地区の自治会があり、その内 29 地区で地区防災計画が策定されている点が素晴らしいと感じました。中には自主防災組織の組織役員が必要に応じて対策本部を設置し、連合自治会・自治会長・班長のように情報を伝達し地域で協力して防災をするという意識が感じられました。

そういった雰囲気醸成をしている一つの要因は、防災士の多さであると私は感じました。大洲市には現在 340 名ほどの防災士がおり、さらに毎年 40 名の防災士が増えるように取り組みをしております。各自治会などの推薦によるものだそうですが、受験費用約 3 万円は全額を市が補助し、受験も大洲市でできるという事で防災士の数が今後も増えていく体制であることが見て取れました。市における人口当たりの防災士の数が増えていくことは自主防災の意識が高まることにつながると感じます。本市に人口規模が近い先進地であり、自助・共助・公助の仕組みづくりにおいて大変勉強になりました。

林 節子

大洲市では、平成 28 年度、内閣府募集の「災害・避難カード」に申込み、モデル地区として実施。自然災害による災害軽減のためには、住民自身が避難すべき場所など認識しておく必要がある。そのため「災害・避難カード」を 33 地区中 23 地区が作成済み。リーフレット版は自宅の目に留まる場所へ、カード版は首にかけて避難する。カードには住民情報、血液型、留意事項、家族の連絡先が記載。電話がつかないときは災害用伝言ダイヤル（171）もある。

平成 20 年 7 月の豪雨災害を受け、「統合型防災マップ」を作成。水害だけではなく、土砂、地震、津波、火災、原子力対策も記載。日頃からの備え、身の守り方、防災放送アプリなど、防災意識を高めるものになっている。

災害時、職員は多忙であるが、避難対策マニュアルがあり、スムーズに誘導できるよう作られている。細かい対策があれば、意識も高まり、被害も軽減できると感じた。

日 時	令和5年8月2日（水）9：40～11：40		
市町村名	愛媛県松山市（人口 50万1,373人 面積 429.35km ² 議員定数 43名）		
テ ー マ	選挙コンシェルジュ・選挙クループロジェクトについて		
視察場所	愛媛県松山市二番町四丁目7番地2 松山市役所 別館6階 委員会室		
応 対 者	松山市選挙管理委員会事務局 松山市議会事務局	大西一司事務局長 山内充事務局次長	白川剛士副主幹 合田美奈子主任

1 投票率向上の取組み

全国的な課題でもある若年層の投票率向上を目指し、①投票環境の向上、②参画型の啓発、③主権者教育の充実に重点をおいた取組みを行っている。

参考：事業費・予算（令和5年度）

事業名：若者と取組む選挙啓発推進事業

事業費：約143万円

- ・選挙コンシェルジュ謝礼金 約67万円
(@1,115円/h)
- ・選挙クルー謝礼金 約17万円
(@8,300円/1件 20回分)
- ・その他（消耗品、印刷費等） 約26万円
- ・職員時間外手当、市内旅費等 約33万円



(1) 投票環境の向上

若者が多く集まる場所として全国で初めて大学内に期日前投票所を設置。この取組みは大きな反響を呼び、3年後には全国に98か所の大学内の期日前投票所が誕生。

(2) 参画型の啓発

ア 選挙コンシェルジュ

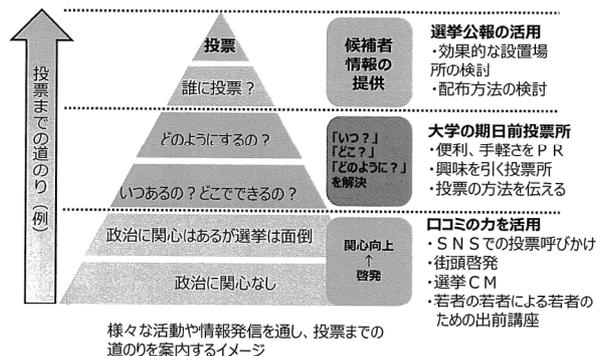
平成26年2月から選挙啓発のセミプロとして選挙啓発に熱意のある高校生・大学生・専門学校生を認定。令和5年7月時点で18名が在籍。

概ね月に1度、ミーティングを行い、平常時は啓発イベントの企画、学校での出前講座を行う。

選挙時は啓発のチラシやポスター

コンシェルジュ=案内役

【選挙コンシェルジュのイメージ】



のデザイン作成、街頭啓発、防災行政無線を使用した投票呼びかけのほか、選挙ごとに選挙管理委員会とコンシェルジュで企画会議を行い、イベントを実施。大学での期日前投票所の設営、報道対応も行う。

イ 選挙クルー

市の投票率向上プランに賛同する団体で現在6団体が活動。

啓発活動の企画、実際の啓発活動、学校へ出向いての主権者教育も担う。選挙コンシェルジュが企画したCMを、大学の映像製作サークルである選挙クルーの協力を得て制作。

(3) 主権者教育の充実

高校などで実施する生徒会選挙で、記載台や投票箱を貸し出すだけでなく、実際の選挙に近い方法で実施するなど、選挙を身近に感じてもらう企画を実施。

小学校では、記載台等の他、読み取り分類機や計数機などを実際に作動させたりし、選挙を身近に感じてもらう取組みも実施。

選挙管理委員会事務局に代わり選挙コンシェルジュや選挙クルーが主権者教育に出向くこともある。

(4) 取組みの検証

若者の主権者意識の醸成と投票率向上を目的に、選挙コンシェルジュ・選挙クルーと連携して行ってきた活動の成果や課題の検証及び今後の啓発活動の参考とするため、「若者の投票行動に関する調査」を実施（令和2年度）。

(5) 近年の啓発

ア 啓発の対象を大学生だけでなく専門学生や子育て世代にも広げる。

親が選挙に行き投票をするという行動を見て育つ子どもたちが、投票に行くことを「あたりまえ」と思うようになることで将来の投票率向上にもつながる。啓発の実例として、児童館で購入するおもちゃを候補者にし、模擬投票で決定する「おもちゃ総選挙」を実施。

イ 大学生を対象に行ったアンケート（複数 回答）の結果、投票棄権理由の1位が住民票を移していないことであり、大学生への選挙啓発に力を注ぎ続けても住民票の問題を解決しないことには効果が見込めないことから、学生に住民票の異動を呼びかける啓発活動を実施。



2 主な質疑と回答

Q：選挙コンシェルジュや選挙クルーの活動で、特定の候補者が有利にならないか？

→特定の政党や候補者の応援はしないということは事前に説明している。SNS を活用した情報発信は、学生ではなく選挙管理委員会が運営している。

Q：大学内期日前投票所での二重投票防止の確認方法は？

→大学内での期日前投票所では、オンライン等の環境整備にコストがかかるため、逐一電話で選挙管理委員会へ問い合わせをする方法で対応している。行政サービスコーナーがある大型商業施設では、オンライン回線があり、その回線を使うことで期日前投票所を設置できている。

Q：住民票を異動せず、進学等で市外に在住している学生への啓発はどうしているか？

→3月の市の広報や高校3年生向けのチラシに「進学などで住所を異動するときには住民票も異動させましょう」という啓発を掲載している。

選挙ごとに不在者投票について市のホームページやSNSで周知を行っている。

また、不在者投票の話は異動してからでは伝わりにくいため、高校3年生向けの主権者教育の場でも必ず取り上げるように心がけている。

5 各委員の所感

仲山 哲男

若年層の投票率向上に向け、10年以上積極的に取り組んできている松山市の「学生と考える投票率向上プラン」の歩みを詳細に伺った。

選挙コンシェルジュとして、若者ならではのアイデア・企画で、得意な分野で、大学生はもちろん高校生も結構活躍しており、また、選挙クルーとして、得意分野で専門的・具現化能力を持ったグループが、コンシェルジュと連携協力して、投票啓発のためのCMやポスターなどを制作したり 出前講座など主権者教育を実施したり、若者に伝わる周知啓発活動を展開している。予算化され、それぞれ有償で行われているものの、経費が安価で済むことや、若者の取り組みがマスコミに取り上げられやすいため、広報効果が大きいことなどメリットが大きいことも理解できた。アンケート調査により、エビデンスが得られた傾向を読み解き、親子での投票を働きかけていることなど、参考になる点も多くあり、光市でも考えてみるべきヒントが得られた。

早稲田 真弓

人口をはじめ、大学が複数存在するなど本市とは状況が異なり取組がすべて活用可能ではないと感じました。しかし、松山市選挙管理委員会が積極的に投票率向上に向けて若者と共に活動している様子や熱意が感じられました。

選挙コンシェルジュは令和5年7月時点大学生18名が在籍し、月に一度のミーティング、平常時は啓発イベントの企画や学校での出前講座、選挙時はチラシやポスターのデザイン作成、イベントの実施など、行政側の指示ではなく自発的な活動が素晴らしいです。報道にも積極的に取り上げられ、お金をかけない選挙周知・啓発も市のメリットです。

本市においても商業施設での期日前投票について提案してきましたが、松山市では不正投票、二重投票を防止するため電話で登録確認を行っており、通信回線の整備も必要とあらためて課題を認識できました。

視察で得た情報を整理し本市における投票向上の施策を検討していきたいと考えます。

木村 信秀

松山市では、「選挙コンシェルジュ、選挙クループロジェクト」について、募集対象や方法、参集の頻度や活動実績、コンシェルジュからの提案・提言等、学生と考える投票率向上プラン等、若者が参画しやすい環境整備に取り組まれていた。また、若者の投票行動に関する調査を実施し、分析を行い、これまでの活動の成果や課題などを検証しておられ、手応えや感想をお聞かせいただいた。工夫と努力を参考とさせていただきたい。

仲小路 悦男

選挙管理委員会における対応について、次の3点に注目したいと思います。

1つ目は、高校生、専門学生、大学生を対象とした選挙コンシェルジュの取組そのものも重要ですが、その意見や提案を最大に尊重しており、若者がのびのびと能力を発揮できている点です。

2つ目は、行った施策について、結果を分析し効果について検証し、その後の対策に活

かせるようにしている点です。

3つ目は、効果の有無以前に特定の市民に利益或いは不利益にならないよう慎重であるべきであることを厳格に守っている点です。

このことによって、失敗を恐れず、責任を持ちながら思い切って挑戦ができるのではないかと思います。

光市において投票率向上を進める上で、対応策以上に取組の姿勢について見習う点が十分にあると思います。

中本 和行

投票率向上は、若年層の投票率を上げていくという基本的な構想のもと、具体的な政策、18歳から20歳の投票率向上を狙い、次の三つの施策について積極的に取り組まれている。

- 1 大学での期日前投票所設置(全国初)
- 2 選挙コンシェルジュ、選挙クルーの活用(選挙啓発集団)
- 3 主権者教育の推進(小・中、高校、大学への出前授業、模擬選挙実施)

この、具体的な施策と実例を勉強し大変勉強になり、本市の投票率向上に活かしたいと思いました。

西崎 孝一

選挙コンシェルジュに高校生から大学生の若者を中心として高校で「生徒会プロデュース企画」や大学において「期日前投票所の設置」等で若者の投票率の向上を積極的に図っている。しかし、これは若者の投票率の向上につながっているかは疑問。また、若い候補が有利にならないかという懸念もある。

今後、デジタル投票の導入等も検討していくとのこと。

西村 慎太郎

投票率の向上に関する取り組みをテーマに視察しましたが、様々な取り組みをされておられました。中核市であるので、大学や商業施設が多くあり期日前投票所の効果的に配置をするなどの取り組みもしっかりされており、本市においても大変参考になる内容でした。

特に期日前投票所の設置に掛かる障害はあるのかとの問いに対して、二重投票の防止が一番注意すべき点であると回答いただきました。松山市においては期日前投票所となっている商業施設には、住民票等を取得するため、行政との回線が引かれており、期日前投票所でも役所と連携したデータ処理ができるので件数が多くても対応が可能という話でした。回線がないところでは、電話で情報を市役所と共有し対応しているとのことでした。本市においてもコンビニなどに回線は引いているはずなので期日前投票などではできることもあるのではないかと感じました。学んだことをしっかりと今後の活動に活かします。

林 節子

松山市では、若者の投票率の向上の取組みのため、平成25年7月、全国初となる大学構内に期日前投票所を設置。学生を選挙啓発のセミプロである「選挙コンシェルジュ」と認

定（専門学校生、大学生で構成）。啓発イベントの企画立案や実施の統括・補佐を主体的に行う。若者目線の啓発活動は同世代に分かりやすく、関心のない若者に響きやすい。出前講座も親しみやすい内容となっており、インスタグラムの投稿もカウントダウンなど考えられている。模擬投票などの体験もあり、主権者教育も充実している。

選ばれた議員は、選挙コンシェルジュの期待にこたえられるように、精進しなくてはならないと感じた。