

創政会先進地視察報告書

視 察 日 令和8年7月6日（月）～7日（火）

視察先及び 1 北海道札幌市「町内会の支援策について」

視 察 目 的 2 北海道北広島市「北広島市防災食育センターについて」

1 北海道札幌市「町内会の支援策について」

[札幌市概要]

札幌市は、石狩平野の南西部に位置する北海道の道庁所在地であり、大正11年の市制施行以来、近隣町村との度重なる合併・編入によって市域・人口を拡大し、昭和47年に政令指定都市に移行した。令和8年7月1日現在の人口は約196万人、面積は約1,121平方キロメートルである。

この北海道最大の都市の地域コミュニティの中核を担う町内会への支援策について視察した。

(1) 各種支援策に至った経緯及び概要について

札幌市内には、令和8年度時点で各地域にある町内会、自治会等（以下「町内会」という。）である単位町内会が約2,200団体、その連合体である連合町内会が約90団体組織されている。

一方で、町内会加入率は、平成初期には約80パーセント程度であったものが、令和5年度時点では約68パーセントまで低下している。ただし、町内会加入世帯数そのものが大きく減少しているのではなく、単身世帯や集合住宅の増加など、世帯構造の変化により総世帯数が増加し、結果として加入率が低下しているという側面もある。

こうした状況を踏まえ、同市では令和5年4月1日に「札幌市未来へつなぐ町内会ささえあい条例」を施行し、町内会を地域コミュニティの中核として位置付け、市、地域住民、事業者が一体となって支える仕組みづくりを進めている。

ア 全庁的な町内会支援体制

札幌市では、町内会支援を一部の担当部署のみの取組とせず、全庁的に推進するため、町内会支援推進本部会議を設置している。町内会活動は、市民自治分野だけでなく、ごみ、防災、防犯、福祉、土木など、市の様々な分野と関係しているため、各部局が連携し、町内会に関する課題や支援策について横断的に検討を行う体制としている。

イ 町内会の負担軽減及びまちづくりセンターの活用

札幌市では、支援策を検討するだけでなく、市が町内会へ依頼している業務についても見直しを行い、町内会の負担軽減につなげる取組を進めている。また、まちづくりセンターを地域との交流の場としてより活用することを目指し、情報共有や

意見交換を十分に行いながら取組を進めている。

(2) 効果について

ア 参加しやすい環境づくりと条例による位置付け

札幌市では、市民が安心して地域活動に参加できる環境づくりとして、地域活動保険制度を設けている。町内会活動やボランティア活動などでは、活動中の事故やけが、第三者への損害など、予期せぬトラブルが発生する可能性があるため、こうした不安を軽減し、住民が安心して活動へ参加できる環境づくりを支援している。

また、町内会アドバイザー派遣事業では、担い手不足や加入促進、組織運営など、それぞれの町内会が抱える課題に対して専門的な助言を行っている。自分が住む地域の町内会を検索できる「マチトモNavi」や、不動産事業者との連携による加入促進、各地域の成功事例をまとめた「町内会活動のヒント」の作成など、情報発信や参加のきっかけづくりにも取り組んでいる。

条例では、町内会、地域住民、事業者、市が、それぞれ地域を構成する主体として役割を持つことが示されている。市が町内会を管理するものではなく、町内会を地域コミュニティの重要な主体として位置付けるとともに、町内会側にも、開かれた運営、情報発信、多様な価値観の尊重などが求められている点が特徴である。

イ デジタル活用・外部団体との連携による活動支援

町内会の課題解決や活動の活性化を目的として、デジタル活用の導入を検討している町内会に対し、町内会デジタル活用促進補助金を実施している。紙資料の作成・配布、会議運営など、従来の運営方法による負担を課題と感じている町内会も多く、デジタル技術を活用することで、役員間の連絡や情報共有を効率化し、持続可能な町内会運営につなげることを目的としている。

一方で、デジタル機器に不慣れな方もいることから、単にデジタル化を進めるだけでなく、地域の状況に応じた活用が求められている。さらに、町内会デジタル化出前講座では、LINEなど身近なデジタルツールの活用方法について講座を実施し、実際の町内会運営に取り入れやすい支援を行っている。

また、町内会と地域活動に関する知識や経験を持つNPOなどをつなぎ、地域活動の活性化を図る取組である地域連携促進事業は、防災、健康づくり、多世代交流、子ども向け事業など、それぞれ専門的な知識やノウハウを持つ団体と連携することで、町内会活動の幅を広げている。

(3) 市民の反応について

町内会アドバイザー派遣制度の令和7年度実績が19団体(8年度募集は14地域から18地域程度)、町内会デジタル化出前講座の支援団体数が20団体程度といったことはじめとして、各種支援策が必要に応じて町内会に利用されている。また市民の意見

等については、市民ワークショップや会議など様々な場面で、意見交換の機会が設けられている。

(4) 今後の課題について

札幌市の一連の取組は、町内会活動を行政が代替するものではなく、町内会が地域コミュニティの主体として継続的に活動できる環境を整えることに重点が置かれている。全庁的な支援体制、デジタル活用、外部団体との連携、保険制度、情報発信などを組み合わせることで、町内会の負担軽減や活動の幅の拡大、住民が参加しやすい環境づくりにつながっている。

一方で、町内会加入率の低下や役員の担い手不足は、人口構造や生活様式の変化、価値観の多様化と深く関わっており、短期間で解決できる課題ではなく、デジタル化についても、一定の効果が期待されるものの、機器に不慣れな住民への配慮や、地域ごとの状況に応じた進め方が必要となっている。

今後は、町内会に「所属しているかどうか」だけでなく、防災、子育て、環境美化、行事運営など、自分のできる分野で関わる「参加型」の地域活動へと考え方を広げていくことが重要であり、加入率という従来の指標を大切にしつつ、地域活動への参加人口という新しい視点も必要となっている。

(5) 所感

今回の視察で最も印象的だったことは、札幌市の取組が単なる「町内会加入率向上策」ではなく、これからの地域自治の在り方そのものを考える取組であった点である。町内会や自治会は、これまで地域を支える大きな役割を担ってきた一方で、人口構造や生活様式は大きく変化している。

共働き世帯や単身世帯の増加、価値観の多様化などにより、従来のように「地域に住んでいるから加入し、役割を担う」という形だけでは継続が難しくなっている。しかし、それは地域のつながりそのものが不要になったということではない。

必要なことは、昔の形へ戻すことではなく、地域活動の価値を残しながら、時代に合わせて形を変えていくことだと感じた。町内会離れの原因を単に「住民意識の低下」と捉えるのではなく、負担の偏りや参加しづらさといったことも踏まえ、任意団体自身も時代に合わせて変化していく必要がある。

行政は地域活動を代替する存在ではなく、地域が主体的に活動し続けられる環境を整える存在である。理想だけでは地域は変わらない一方で、現実だけを見ても未来は変わらない。大切なことは、目指す地域の姿を描きながら、その姿を持続可能で実現可能な形に落とし込んでいくことである。同市の取組は、人口規模や財政規模が異なるため、そのまま本市へ導入できるものではない。しかし、市民、地域団体、企業、行政がそれぞれの役割を持ちながら地域を支えるという考え方は、自治体規模に

関係なく重要な視点である。

今後の知多市においても、地域コミュニティを次世代へどのようにつないでいくのかを改めて考えていく必要性を感じる視察となった。

2 北海道北広島市「北広島市防災食育センターについて」

〔北広島市概要〕

北広島市は、札幌市と新千歳空港の間に広がるなだらかな丘陵地帯にあり、緑の環境とともに交通網が整備されている自然と都市機能が調和した町である。令和8年6月末現在の人口は約5.6万人、面積は約119平方キロメートルである。

同市の8小学校等の学校給食約3,000食分を提供し、災害時には備蓄食料の提供や支援食料の受入れ等を行う複合施設である北広島市防災食育センターについて視察した。

(1) 建設の経緯について

北広島市では、昭和49年から市内の6小学校と1中学校へ給食を提供する旧給食センターが稼働を開始し、1日約1,700食規模の学校給食を提供してきたが、老朽化、狭隘化の問題が顕在化していた。

都市計画法上増築増床ができないため、食物アレルギー対応の給食用調理室の整備や、現在の「学校給食衛生管理基準」に対応する設備の配置、空調の整備が困難で、本市の現状と非常に似通った課題を抱えていた。また、洪水ハザードマップの見直しにより、旧給食センターは、一級河川千歳川、二級河川輪厚川で水害が発生した場合に、浸水被害が生じる浸水想定区域に位置することとなった。

給食センターの建替えを計画するに当たって、当初は学校給食センターとして、文部科学省の事業補助（学校施設環境改善交付金（学校給食施設整備事業））を受けることも検討した。しかし、数字上は補助率3分の1（建替えの場合）であるものの、補助単価の計算及び基準面積の条件が厳しく、実質的な補助額は整備費用の約1割程度にとどまることが分かった。そこで、ほかの補助制度を調査した結果、北広島市、札幌市、千歳市及び恵庭市の4市にまたがる国内最大級の「陸上自衛隊北海道大演習場（島松着弾地）」が所在する点に着目し、防衛省の「民生安定助成事業」を活用して、災害時の炊き出し提供を中心とした活動拠点となる「防災施設」の平時利用方法としての学校給食センター整備を進めることとなった。

平成31年に「北広島市まちづくり基本構想」及び「北広島市まちづくり基本計画」を策定し、災害に強いまちづくりの文脈で、災害時には被災者の支援拠点機能を有し、平時は小学校給食の提供と、防災・食育等を学習するなどの複合的な機能を併せ持つ施設の整備がスタートした。

その後、2年間かけて市民説明会、意見交換会、パブリックコメント、関係団体との協議を踏まえて、令和2年に「北広島市まちづくり実施計画」を策定し、4年7月

に着工、6年6月に竣工、8月から「北広島防災食育センター」が稼働を開始した。
総事業費は32億4,200万円で、そのうち対象経費の4分の3を防衛省からの補助金で賄っている。

(2) 施設の概要及び機能について

北広島市防災食育センターは、災害時に「備蓄食料の提供」「炊き出し」「支援食料の受入れ」を行い、市内の避難所に配送するなど、食料の調達と供給を行う防災施設である。一方で、平時には市内の小学校8校と、特別支援学校1校へ1日約3,000食の給食を提供する給食センターとして機能する複合施設となっている。

ア 防災機能

北広島市では、災害時、市内に最大34か所の避難所が設営され、約8,000人が避難生活を送ることが想定されている。同センターは、避難生活者に対する食料供給の任を負う。

(ア) 備蓄食料

災害時直ちに供給できるアルファ化米やレトルトパンなど約8,000食を施設2階の「備蓄庫」に備蓄している。「備蓄庫」と称しているものの、災害時の作業性を考慮して、一般的な倉庫のような扉のある個室ではなく、カーゴ台車に備蓄食料が既に積まれた状態で、オープンなスペースにチェーンでひとまとめにしてある状態となっている。

(イ) 応急給食（炊き出し）

想定される避難者約8,000人に対し、おにぎり2個（米100グラム）と汁物の提供を1人1日1回、3日間実施する（計24,000食）こととしている。そのための備蓄米2,400キログラムや、汁物用の乾燥野菜と顆粒みそなどが備蓄されている。これらの備蓄食材は、賞味期限が切れる前に、学校給食の企画「防災給食」の食材として使用し、補充するローリングストック方式を採用している。

給食調理業務の委託先と北広島市の間で連携協定が結ばれており、災害時はおにぎり担当10人、汁物担当7人、洗浄担当3人の20人体制で炊き出しに当たることを想定している。導入されているおにぎり形成機・包装機は、1時間当たり4,800個のおにぎりを形成・包装できる能力がある。

(ウ) 活動持続性

災害時にエネルギーやインフラが寸断されても、同センターでの活動が継続できるように様々な備えがなされている。

地震等による道路の寸断を想定して、敷地の北側にヘリポートが設けられ、空輸による支援食料の受入れが可能となっている。停電に備えて発電容量625キロボルトアンペアの自家発電機が整備されており、地下の燃料タンクには3日間稼働継続できる25,000リットルの燃料が備蓄されている。LPガスの供給停止に備

えて、平時使用分と災害用備蓄を合わせて、常時50キログラム（ボンベ18本分）のLPガスを用意している。災害時は断水も想定されることから、約100立方メートルの受水槽が整備されている。受水槽は揺れを検知すると自動でロックされるようになっており、平時は常に水の循環があり、衛生的に保ちつつ、災害に備えられるようになっている。断水の長期化に備え、給水車から受水槽へ水を供給できる給水口も設置されている。

その他、平時に防災や食育について学ぶ研修室やホールが、災害時には支援物資の一時保管室や仕分室となるほか、建物以外の敷地にかなりの余裕を持っており、災害時に自衛隊の支援活動拠点となることが想定されている。また、すぐ隣が北広島市消防署大曲出張所であるなど、平時から災害時への移行と、消防・自衛隊との連携がスムーズになる様々な工夫が施されている。

イ 学校給食機能

(ア) 安全安心な給食提供

「学校給食衛生管理基準」に適合するとともに、衛生管理の考えとして「HACCP（ハサップ）」へ対応した施設としている。

HACCPとは、食品等事業者自らが食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因（ハザード）を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去または低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理の手法のことである。

この手法を給食センターへ適用し、食材の搬入から調理済み食品の発送まで、作業の流れが「ワンウェイ導線」となり、決して後戻りしない作業室、調理機器の配置としている。床の色の塗分けにより作業場所も明確に区別されているほか、下処理室と煮炊き調理室の間は食材のみが通る窓だけの構造になっており、人の交差を防いでいる。これにより、「汚染作業区域（食材の加熱調理前。検収から下処理まで）」と「非汚染作業区域（加熱調理から学校へ届けるコンテナへ格納し、配送を待つまで）」を明確に区分している。

床面からの跳ね水による食材への二次汚染防止や、調理室の温度、湿度上昇防止、雑菌の繁殖防止のため、調理室の床面に水やお湯を流さない「ドライシステム」を導入している。

学校給食衛生管理基準で示されている「温度25度以下、湿度80パーセント以下」を保つことができるような空調設備を導入している。

(イ) 新機能の追加

防災機能を主とした複合施設であることから、旧給食センターにはなかった炊飯室を設け、米飯を自家炊飯できるようになった。これによりチャーハンや味噌飯など献立の幅が広がっただけでなく、炊飯済みの米を調達するよりも1食当たり40円程度コスト下げることができ、その分副菜の充実が図られている。

また、アレルギー食専用の調理室を設け、1日で最大50食分の「乳」「卵」除去食または代替食を提供することができるようになった。提供する食器に学年、組、氏名、対応内容を明記した上で、防災食育センターを出発して児童が喫食するまでに複数回確認が入り、提供間違いがないように徹底されている。

(ウ) 食育・防災教育の推進

災害時に支援物資の受入れや仮置き、仕分に使用する会議室やホールは、平時には食育・防災教育推進のための研修室や展示スペースとして使用される。災害時も使える調理機器の展示や体験コーナー、防災給食や地場産品を使った給食の紹介、災害時の自衛隊の活動紹介、北海道に拠点を置くプロ野球チームとその親会社とのコラボメニューの紹介等がされている。2階廊下からは、野菜類の下処理から上処理、煮炊き調理の工程、さらに、食器や食缶類の洗浄工程が見学できる。

(3) 市民への説明及び市民の反応について

北広島市では、防災食育センターの建設に当たり、平成30年度に3回の市民説明会を開催している。その際に、給食調理場を自校方式にしてほしいといった要望はあったが、そのほかには特に反対意見等はなく、同センター建設が市民に理解されていた認識とのことであった。

(4) 今後の課題について

災害時の対応の整理として、避難所生活者への応急給食と、学校給食の提供がふくまうした場合の対応について調理委託業者と検討を進める必要があるほか、災害時の職員配置は状況に応じた対応にならざるを得ない点が課題となっている。

また、広域的な被害をもたらす災害が発生した場合は、北広島市と陸上自衛隊との間の「災害時の連携に係る協定」に基づき、自衛隊の活動拠点が置かれる可能性がある。その際に、防災食育センターの応急給食機能を十分に発揮しつつ、自衛隊の活動も損なわないスムーズな連携が求められる。

中学校給食センターとの統廃合について、北広島市には、小学校と特別支援学校へ給食を提供する防災食育センターのほかに、市内の中学校へ給食を提供する給食センターが2か所あるが、平成12年から14年の完成で、20年程度経過している。どちらの給食センターも調理能力に対して、現在、4割から7割程度の調理食数にとどまっているが、防災食育センターは調理能力に対して、実際の調理数が9割以上の稼働となっており、統合はできない状況である。今後、児童生徒数の減少が進んだ場合の給食提供体制の検討が必要となっている。

(5) 所感

北広島市の旧給食センターは、昭和49年に稼働を開始しており、56年の本市の給食センター開設より7年先に稼働しているが、ほぼ同世代である。食物アレルギー対応の給食用調理室の整備や、現在の学校給食衛生管理基準に対応する設備の配置、空調が整っていないなど、本市の給食センターと同じ課題を抱えていた。

学校給食センターとしての設備や機能面で痛感したことは、これからの給食センターにとって、ドライシステムやワンウェイ導線をはじめ、「学校給食衛生管理基準」が求めるHACCPに準拠した高水準の衛生管理及び諸設備は、最新式の特別なものではなく、もはや当然に備えるべき標準的なものであるということだ。福祉文教委員会による視察も踏まえると、国立市と北広島市、両センターの設備や機器、導線に見える施設全体のシステムは、ほぼ同一である。この点において、本市の現給食センターを改修し、長寿命化して使用することでは対応は難しく、また、建替えを行う場合には、両市と同水準の設備を整えることは必須となるだろう。

今回の視察で特筆すべきは、文部科学省所管の学校施設環境改善交付金を活用したとしても、実質的な補助額が少ないという課題を、施設そのものの機能を転換することで克服したという、発想の柔軟さである。

北広島市防災食育センターは、主たる使命を防災施設、従たる使命を学校給食センターとする複合施設である。この主従逆転の発想によって、防衛省の民生安定助成事業を活用することができ、より多くの補助を受けた充実の施設とする道が開かれている。一方で、防災施設と定義したことによって、施設の能力は想定避難者数の制約を受けることになり、将来の児童生徒数の減少に伴う、既存の給食センターとの統廃合に課題を残した。

本来的に使われるべき交付金が選択肢にならなかったことの問題点は別途議論されるべきとして、本市としても給食センターの建替えに当たっては、財源の問題には必ず直面する。知多市公共施設再配置計画で検討されている民設民営による代替も一つの手段である。また、国立市のように学校施設環境改善交付金を利用しつつ、PFI手法による費用削減・平準化を組み合わせることも一つの手段である。そして、北広島市のように様々な可能性を探り、全く別の施設として整備しながら、学校給食施設としての実を取ることも一つの手段である。いずれにしても、知多市の置かれた状況と、財源や整備後の効果も含めて、あらゆる整備手法のメリット、デメリットを慎重に勘案し、最適な選択がなされるよう、議会としても調査研究を続ける必要性を再認識する視察となった。