



令和4年 2 月 15 日

岩倉市議会

議長 伊藤 隆信 様

会派名 公明党

代表者名 鬼頭 博和

令和3年年度市町村議会議員研修「防災と議員の役割」
このことについて、下記のとおり実施しましたので報告いたします。

記

1 実施日 令和4年1月6日（木）～1月7日（金）

2 研修先 全国市町村国際文化研修所

滋賀県大津市唐崎二丁目13-1

3 出席人数及び氏名

1名	鬼頭 博和	

4 復命事項

別紙のとおり

公明党会派議員研修報告書

令和 3 年度市町村議会議員研修「防災と議員の役割」

- 日 程 令和 4 年 1 月 6 日（木）～7 日（金）
1 月 6 日 13:00～17:30
1 月 7 日 9:00～14:45

- 場 所 全国市町村国際文化研修所
滋賀県大津市唐崎 2 丁目 1 3 番 1

- 参加者 鬼頭 博和

【研修概要】

1 月 6 日(木) {13:00～14:30}

「災害に備えた危機管理」

森総合研究所 森 健 氏

危機管理について、最初にドイツのノーベル物理学賞受賞者であるハイゼンベルグ博士の言葉を紹介して下さいました。専門家とは、「その専門とする分野において起こり得る最も重大な間違いを知っており、従って如何にしてこれを回避できるかを知っている人」であり非常に多くの知識を持っている人ではないということで、危機管理には非常に重要な視点であることを教えていただきました。

防災・BCP の現状と課題

- ・ 指導的立場に「現場感覚」が欠如している。→ 専門家のマンネリ化
- ・ 表層的な議論が中心で、本質的な議論・課題解決に至っていない。
- ・ 住民の利益を考えた啓発・議論・BCP 普及活動になっていない。
- ・ 結果としての全体的な閉塞感

課題克服のためのヒントは、現場・実務的な視点を重視することで、現場のことが分かっていないコンサルが作成した計画やガイドラインが役に立たないことが多いのは、現場を知らずに策定していることが多々あるので、実務・現場経験のある者の声に耳を傾けた計画の策定が必要。また、災害時の戦略が必要で、常に現在から未来を見据えて考えていくことが最も必要である。

危機管理の定義

・ 危機の発生を事前に予想・防止し、また現実に危機が発生した場合に、通常のプロセスではなく、危機管理体制を構築したうえで被害を最小限度に止めるためになされる諸活動。災害対策基本法では、「災害予防」「災害応急対応」「災害復旧・復興」という表現を

用いている。リスクマネジメントは一元管理が重要で、市であれば市長が危機の本質をどこまで理解しているかが最も重要。

次に2015年（平成27年）9月に発生した関東・東北豪雨で被災した常総市の報告書を基に自治体の検証事例を講義していただきました。災害対策本部で実際に行った行動に対する課題を明確にし、そこから課題解決の方向性を導き出しているのが、大変説得力がありました。検証から課題の克服に向けて出された内容は次の通りです。

- 1.情報収集・情報分析については、① 少ない情報を分析して今後の事態を予測する能力と② 膨大な情報を瞬時に整理し対応の優先順位付けを行う能力の両方が必要である。また、情報整理をする上で「地図の活用」は必須である。
- 2.災害対策本部の意思決定で重要なのは① 対策本部内の意思決定プロセスを明確にしたうえで、事前に役割分担を決めておき、その通りに本部運営ができるよう訓練を実施しておくこと。② 災害発生後の基本的な状況を予め時系列に整理しておき、段階ごとに戦略を決めておくことである。
- 3.防災担当課の役割としては、いつか巨大災害に見舞われることがあると真剣に考え、楽観的に考えず悲観的に準備し、現実的に対応できる方法を訓練を通じて習得しておくことが重要である。
- 4.地域防災計画の実効性を高めるために、災害種別、発生時刻、発生位置、災害程度などの基本パターンの想定可能な範囲で詳細に決定し、そのパターンに応じて実際に機能できる体制を構築しておく事である。地域防災計画に関連するマニュアル類を整備し、これらを具体化する教育、訓練を重要な業務を位置付けるべきである

住民避難誘導に関する実務課題

- ・住民への啓発活動に戦略がない。災害知識（ハザードマップ情報、住民避難の情報体系など）に対する啓発が不足している。
- ・地域防災訓練の形骸化や住民向け啓発活動が単発化しており、具体的な「避難行動の選択肢」に関する啓発が不足している。
- ・適時適切に住民に対して危機感が伝わらない。防災行政無線だけでなく、高齢者などにも配慮した情報伝達の方法が不足している。

住民避難誘導の実効性向上策

- ・一般住民向け、高齢者向けなど対象別に教育体系を整理して、防災教育を体系化することが必要である。
- ・小学校区を有効活用した地域ぐるみの取組み。例えば夏休みの宿題や自由研究などで防災を軸にして子どもたちも巻き込んだ訓練なども有効である。
- ・災害発生後の対応としては、住民に確実かつシンプルに伝える努力、批判を恐れず常

に最悪に備えた早めの対応が必要である。

自治体の業務継続計画（BCP）とは

災害時に行政自らも被災し、ヒト、モノ、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や業務手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定め、地震等による大規模災害発生時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画である。

自治体 BCP の重要ポイント

- ① 首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制を定めておく。
- ② 本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定にあたっては、実際に本庁舎勤務の職員が代替庁舎に移動して執務できるかという視点で、IT インフラ面も含めて検討する。
- ③ 電気、水、食料等の確保。災害応急対策を実行する職員のための備蓄も重要であり、この対策の優先順位は下げていけない。
- ④ 災害時にもつながりやすい多様な通信手段（災害時有線電話の増設、衛星携帯電話の導入等）の確保。
- ⑤ 業務の遂行に必要となる重要な行政データのバックアップを確保する。
- ⑥ 非常時優先業務の整理→災害時には全ての資源（人、モノ、情報等）に一定の制約がかかるため、全てに対応するのは無理である。したがって発災後の段階を時系列に区分し、その段階・区分ごとにどの業務を実施していくかという全体的な構想・基本方針を定めておくことが必要である。

【所感】

危機管理について、様々な角度から講義していただきました。特に防災と BCP の現状と課題については、多くの自治体で陥っている課題を浮き彫りにしていただいたと思います。茨城県常総市の検証事例は大変参考になりました。発災時にパニックにならないよう、平時からしっかり訓練しておくことが最も重要であり、そのための実践的な BCP となっているかのかが大事な視点であると感じました。岩倉市においても、このような事例を参考にして検証していくべきであると考えます。今後は、一般質問等を通して提案していきたいと思います。

1 月 6 日(木) {14:45~17:30}

「平時の防災と議員の役割」

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一 氏

秋田県男鹿市の「なまはげ」（ユネスコ無形文化遺産）は、現代では災害ボランティアのような役割を果たしている。なまはげ台帳には、家族構成などが詳しく書かれており、現代版の個別避難計画となっている。

コロナ禍での新しい避難生活様式は、これまで行ってきた避難生活とは異なっており少

人数で分散避難生活をしなければなりません。自宅の被害が少ない場合は在宅避難できる準備を行い、自宅が倒壊したり火災に巻き込まれた場合は、親族・知人、ホテル・旅館、福祉避難所に避難することで、密になることを防ぐべきである。

今後起こる災害リスクについては、局地的豪雨による水害、南海トラフ巨大地震（死者32万3千人）、日本海溝・千島海溝沖地震（20メートル以上の津波発生）、首都圏直下型地震（死者2万3千人）など、多くの死者や建物の焼失・倒壊などが予想されている。

災害被害の方程式は、**自然の外力×人口（暴露量）×社会の脆弱性**である。

しかし、**社会の脆弱性**は限りなくゼロに近づけることが可能である。このことによって災害被害は大きく減少させることができる。

近年の高齢化や単身世帯の増加により、高齢者の被災者に対する割合も増加を免れていない。

平成30年7月豪雨 60歳以上の死者数は約70%

令和元年19号台風 65歳以上の死者数は約65%

令和2年7月豪雨 65歳以上の死者数は約79%

障がい者についても25年間で62.5%増加しており、社会的弱者が被災する割合が非常に増加している。一方、ご近所づきあいや自治会活動への参加も減少している。（共助の低下）また、自治体職員数も25年間で16.5%の減少している。（公助の低下）さらに、**正常化の偏見**（自分にとって都合の悪い情報を無視したり過小評価してしまう人間の特性）により自助についても意識の高まりが進んでいないのが現状である。このような状況を変えていくには、繰り返し防災訓練、防災教育を行っていくしかない。

東日本大震災からの教訓

- 1.個別避難計画・地区防災計画を実態に合わせて作成し、訓練も含めてご近所や福祉とのつながりを強化すること。
- 2.個別避難計画の作成と訓練の実施で支援者（自治体職員、消防団員、民生委員等）の危機管理能力の向上を図る。
- 3.高齢者や障がい者が移動や避難所で衰弱しないよう福祉避難所、福祉施設のBCPが必要である。

災害後の注意点として、要介護者の認定数が、東日本大震災では前年比24%の増加、熊本地震においても約20%の増加しており。仮設住宅など避難先の生活の影響により心身が衰えていくことが、増加理由となっている。熊本地震では直接死者数より関連死者数が約4倍となっている。

高齢社会の災害では、災害関連死を防ぐことが最重要の応急対策となる。特に、在宅の高齢者・基礎疾患等々の早急な見守り、体調管理、保健・医療・福祉・生活支援が重要となる。

重要な地域防災政策

1. 住宅の耐震化→ 東京・神奈川・千葉の老朽木造住宅 190 万戸（一戸当たり 100 万円で合計約 2 兆円弱）の耐震化で 67 兆円の被害軽減。
 - ・高知県黒潮町の例：戸別訪問の徹底と、地元大工さんの参入によって耐震化が大幅に向上。
2. 要配慮者支援
 - ・個別避難計画の作成が努力義務化（令和 3 年）ケアマネジャーが作成に参画することで、スムーズな計画作成が可能となる。
 - ・福祉避難所の新たな方向性は、直接避難の受け入れができるよう避難所と住民のマッチングが重要となる。
 - ・福祉、防災、地域の連携で「強み」を生かし「弱み」を補完する避難支援体制を構築すべきである。
3. 防災教育→ 釜石の奇跡は、日頃からの防災教育の賜物。当初の避難場所は被災し、さらに上の避難所を目指した。子どもたちの命を守る行動が、住民を巻き込み被害を最小限に防いだ。

ワークショップ 1

岩手県大槌町の幹部職員（元総務部長）の話、震災当時の行動や対応を読む

- ・課題、教訓、知恵など思ったことをポストイットに記入し、ホワイトボードに張り付けながらお互いの意見を発表し関連付けていく。
- ・「大災害時に行政が効果的な対応をするために、平時にすべきこと」についてグループ内 3 人で意見交換、途中で他のグループのアイデアを共有し発展させた後、内容をまとめました。以下が内容となります。
 - ① トップに立つ人とその人の代理となりうる人を決めておく。
 - ② 指示系統を一元化する
 - ③ 指示する人の優先順位を決める。
 - ④ 災害対策本部はリスクを想定して設置する。（避難場所と同じ場所にしない）
 - ⑤ 定期的に職員の防災教育をするべき。ワークショップなどを取り入れる
- ・最後に他のグループで出されたアイデアを見て良いものにシールを貼り互いの意見を共有・共感し、講師のまとめで終了しました。

【所感】

非常に内容の濃い講義でした。災害被害の方程式は、**自然の外力×人口（暴露量）×社会の脆弱性**で、特に社会の脆弱性は高齢化と障がい者の増加によってますます高まっています。この脆弱性を克服するには、東日本大震災の教訓を生かして住宅の耐震化、要配慮者支援、防災教育について本市の取り組みをもう一度チェックし今回学んだことについて

提案していきたい。また、要配慮者支援については個別避難計画の作成が努力義務化されますますます必要性が高まっており、本市の個別避難計画の早期策定に向けて議員として行動していきたい。

1月7日(金) {9:00~10:10}

「大船渡市議会の取組」オンライン講義

大船渡市議会 総務常任委員会

災害時の議員・議会のそれぞれの動きを直接聞くことで、実際の活動時の困難さが伝わってきました。現在の議員19名中7名のみが当時議員であったということで、実態を知っている議員が減少している。その後、災害対応指針を策定し、災害対応の訓練を毎年行うことで震災の風化防止が図られている。

復興特別委員会の部会による活動

- ・総務部会、教育福祉部会、産業建設部会それぞれが関係する団体と意見交換し、その中から政策提言につなげている。さらに、予算化された提言については検証を行いPDCAサイクルができています。このような活動を通して議会基本条例の策定へと至っているため活動方針が明確化されています。
- ・新型コロナウイルス感染症対策についても各種の関係団体からヒアリングを行い提言を行っている。

市議会BCPの特徴

- ・災害時は、災害対応指針に従って議会・議員が行動し対応する。また、災害時の議会機能を維持するため、オンライン会議ができる体制を整えている。
- ・震災後に議会で行ってきたことを整理し、部会活動と防災訓練について明記している。
- ・発災後の議会对応を時間軸で整理し、被災地域（津波浸水地域）と被災地域外（山間地域）の対応を明記している。

【所感】

被災した体験を基にして、災害対応指針が作られているので、実行性が伴った内容となっている。復興特別委員会では各部会が積極的に関係団体や市民と意見交換しながら、政策提言まで行っている事は素晴らしい取り組みであると思いました。当市議会においてもコロナ禍が落ち着いてくれば、各常任委員会で関係団体や市民と積極的に意見交換し政策提言できるよう取り組んでいきたい。

{10:25~13:35} 11:30~12:30 昼食

「災害時、復旧・復興期の議員の役割」

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一 氏
防災企業連合関西そなえ隊事務局 浅井 恵美子氏

ワークショップ2

東日本大震災での宮城県東松島市議会議員の震災当時の行動や対応を読む

- ・ 前日と同様にワールドカフェ方式で「大災害時に議会、議員が効果的な対応をするために、すべきこと」についてグループ内3人で意見交換、途中で他のグループのアイデアを共有し発展させた後、内容をまとめました。以下が内容となります。
- ① 避難所運営の指示システムを明確にするために地域のリーダーを育てる。
- ② 議員の安否確認に171災害伝言ダイヤルを使う。
- ③ 情報の一元化をするために情報の受け皿を一つにする。(例 議会による対策支援本部の立ち上げなど)
- ④ 議員(地元の声)を吸い上げ、議長(支援本部)と双方向でやり取りする。
- ⑤ 女性の視点を入れて避難所運営のマニュアルを作る。
- ⑥ 国や県へ議会ですべてまとめて要望する。

{13:45~14:45}

「災害時の議会・議員活動 ~まとめと展望~」

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授 鍵屋 一 氏

事業継続(BC)の目的

- ・ 組織が災害で被害を受けても、① 組織関係の人命を守る。② 重要業務をなるべく中断しない。③ 重要業務が中断した場合はできるだけ早急に復旧させること。

災害時の議会・議員の使命

住民の命と尊厳を守るため、市町村当局と協働し、国、都道府県、防災関係機関、国民に働きかけること。

2017年JIAM議員研修アンケートより(総数70)

災害時議会がすべきこと

- 1位: 災害時の議会・議員活動方針策定(66)
- 2位: 情報の一元化(64)
- 3位: 行政に負担をかけない議会運営(57)
- 4位: 平時の防災特別委員会(56)

災害時議員がすべきこと

- 1位: 情報収集・提供(68)

2位：地域支援活動（68）

3位：国等関係機関への要望（50）

4位：視察の受入れ（35）→ 執行機関の負担軽減のため、議会が受入れを積極的に。

応急対策期の議員心得

議員は影響力が大きく、議員による行政批判もマスコミ同様に行政と住民を分断するので、行政と議会・議員は、平時と異なり一体となって力を合わせ、同じ方向性で応急対策期を乗り越えなければならない。

議会BCPの留意事項

1. 職員の災害対応専念と議会の役割とのバランス
2. 議会災害対策組織の位置づけ→ 支援本部や会議が望ましい
3. 議会機能の復旧→ 日程に縛られないよう配慮
4. 議会事務局職員の任務を明確に

組織（行政）は「非日常」が苦手である。議会が、正常化の偏見を破るべき

- ・危機時は、危機管理担当課だけでなく、全庁的に対応する必要がある。従って、行政職員の危機管理能力を高めるには、議会が質疑、提案等を通じて重要性を訴え続ける必要がある。防災以外の常任委員会でも各部署の防災について質疑を行うべきである。

地区防災計画

- ・弱くなった近助の強化を主目的に作成することで、自助も公助も強くなる。
- ・地区防災計画の内容としては① 地域の災害リスクの把握② 避難・安否確認の仕組み③ 避難誘導の方法④ 避難所の運営ルールの4つである。
- ・地域住民とのワークショップによる地区防災計画づくりは、同時にコミュニティづくりにも有効である。
- ・企業版ふるさと納税を活用し1モデル地区の防災計画に約1千万円の寄付を募ることで計画の推進費用に充てることができる。最大9割の法人税等の軽減となるので企業にとっても利益がある。企業の社会貢献、SDGs推進につながる。

結論：これからの防災は、課題解決・損失を減らす防災から、「価値創造型」の防災へ向かうべきである。日常から人間関係、近所関係を良好にし、排除される人がいない、魅力的な地域を作ることが災害や危機にも強くなるはずである。議員は、このご近所力を高めるため、自治会・町内会等の地縁的組織と消防団、PTA、地域ボランティア等の共通の目的・価値で活動する組織のつなぎ役となって、地域全体の防災力、コミュニティ力を高める活動をするべきである。

【所感】

研修 2 日目は、ワークショップで多くの意見や考え方に触れ、災害時の議員の行動や対応について多くを学ぶことが出来ました。最後のまとめと展望の講義では、議会BCPの実効性を高めるための方法について教えて頂きました。岩倉市の議会BCPについても、今後に向けてより良いBCPとなるよう、見直しや検証を行い改善していきたいと思えます。地域住民とのワークショップによる地区防災計画づくりは、同時にコミュニティづくりにも有効であるため、市民の皆さんと共にご近所力を高めるべく、本市でもぜひ取り組めるように一般質問や議案質疑を通して提案していきたい。