

# 災害時の議会・議員活動 ～まとめと展望～

令和元年度 市町村議会議員研修(4)

全国市町村国際文化研修所

令和2年1月9日・10日

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

(元板橋区危機管理担当部長、前区議会事務局長)

鍵屋 一

## 事業継続（BC）の目的

- 組織が災害で被害を受けても
  - ・組織関係者の人命を守る
  - ・重要業務を（なるべく）中断しない
  - ・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

※何が何でも事業継続ではない！

※人々や地域社会に迷惑をかけてはならない！

⇒では、議会・議員はどうする？



## 応急対策期の議会、議員

### ■「じゃまをしない」を超えて！

活動ルール（議長への情報一元化）

活動の道具（情報、場所、機会）

積極的な情報提供（行政、市民双方に）

積極的な地域活動

## 復旧・復興期の議会、議員

### ・通常時の対応を超えて

国や県との政治的調整

議長のリーダーシップ

審議方式（全議員、特別委員会、通常の委員会）

行政と住民のパイプ役、無駄は許さず

地域特性を踏まえ、エゴは許さず



## 議会ルール策定の順序

1 魂を入れる

(心。対話で仲間づくり)

2 仏を作る

(形。計画、モノの確保)

3 仏を磨く

(継続。訓練・見直し)

## 地方議会の役割

二元代表制の一方の機関

① 監視機能

② 政策立案機能

主として、平常時の議会開会中の質疑を通じて行う

⇒ 災害時：法制度も実態も役割が明確ではない。先行研究もない。



# 災害時の議会・議員の使命

住民の命を守る！（余力があれば財産も）

※議会・議員だけではできない

⇒市町村執行機関と協働し、国、都道府県、防災関係機関、国民に働きかける

## 平常時の議会質疑

- ・議会質疑で明確にすべき論点
- ・施策の発生源（法律、計画、公約・・・）
- ・検討した他の施策案等の内容
- ・他自治体の類似施策との比較検討
- ・国の法制度
- ・総合計画や地域防災計画上の位置づけ
- ・施策の財源、将来負担などなど



# 議会の災害対応規定の状況

出典：全国自治体議会の運営に関する実態調査2016

## ■ 議会基本条例等で災害時の責務を規定

2012 0.8%

2014 2.7%

2016 5.2%

## ■ 議員行動マニュアルの策定

2012 3.9%

2014 11.4%

2016 19.9%

⇒関心は高まっているが、全体としてまだ低い！

## 大災害時の地方議会・議員の例

### 1. 阪神・淡路大震災時の神戸市会

「行政の邪魔をするな」「行政にたのまれたことをやろう」と議会重鎮が主導

### 2. 東日本大震災時の東松島市議会

- ・議長が災害対策本部に常駐
- ・市長に専決依頼
- ・議員は地域活動中心



## 法定上の災害対策本部

### 災害対策基本法23条

- ・自治体が首長を本部長に、自治体職員を本部員として設置
- ・実施事務
  - ①災害情報の収集
  - ②災害予防・応急対策の方針作成及び実施

## 議会の災害対策本部等(14/119市議会)の位置づけと役割

- 法定ではない任意の機関
- 自治体内部に、法定の災害対策本部と議会災害対策本部が並立する
  - ⇒人的資源配分、内部調整、対外調整が課題
- 情報収集は可能
- 議会災害対策本部は実施機関ではないため、予防・応急対策の実施はできない
  - ⇒災害予防・応急対策の監視・提言(平常時の本来役割)はできるか？



## 発災後の執行機関の状況

- 被害拡大の防止、救助・救命、生活支援活動など膨大な行政需要が噴出

⇒議会对応の時間がない

- ニーズに対する資源不足

⇒公平・公正・効率は困難

※突っ込みどころ満載

## 災害時にトップがなすべきこと(1)

被災市区町村トップたちの提言 H29.4

### 【平時の備え】(抜粋)

- 大規模災害発生時の意思決定の困難さは、想像を絶する。平時の訓練と備えがなければ、危機への対処はほとんど失敗する。
- 日頃から住民と対話し、危機時の意思決定について、あらかじめ伝え、理解を得ておく。
- 市区町村長の責任は重いが、意思決定を体系的・専門的に支援する仕組みは、整っていない。



## 災害時にトップがなすべきこと(2)

被災市区町村トップたちの提言 H29.4

### 【直面する危機への対応】

- 何よりもまず、トップとして判断を早くすること。※人の常として、事態を甘く見たいという心理が働き、判断が遅れがちになる。
- 「命を守る」ということを最優先し、避難勧告等を躊躇してはならない。

## 災害時にトップがなすべきこと(3)

被災市区町村トップたちの提言 H29.4

### 【救援・復旧・復興への対応】

- トップはマスコミ等を通じて住民の前に姿を見せ、被災者を励ます
- 職員には、職員しかできないことを優先させる。
- 住民の苦しみや悲しみを理解し、トップはよく理解していることを伝える
- 忙しくても視察を嫌がらずに受け入れる
- 職員を意識的に休ませる
- 視察に来る政府高官や政治家に訴え、マスコミを通じて世論に訴えて、強い意志で制度・運用の変更や新制度の創設を促す



## 災害前の議会・議員の役割

(2015年10月5日・6日 全国市町村国際文化研修所(JIAM)研修から)

- 議会、議員の災害時のルールが必要 49件  
⇒マニュアル作り(10件)、BCP作成(7件)、議会災害対策本部(4件)、条例作り(2件)
- 議員自身の知識、行動力向上 8件  
⇒マニュアルに基づいた訓練 3件
- 政策提案機能 7件  
⇒特別委員会設置 3件
- 地域との関係を明確化 6件  
⇒民間協定の確認 2件、要援護者対策 2件

## 災害後の議会・議員の役割

(2015年10月5日・6日 全国市町村国際文化研修所(JIAM)研修から)

- 議会活動のあり方 44件  
⇒特別委員会設置 19件、政策提言 13件
- 議員活動のあり方 33件  
⇒地域・市民と行政の橋渡し 9件、地域・被災者支援 9件、行政を応援し邪魔をしない 3件
- 情報収集、発信、共有 33件  
⇒議員が担当地域を決めて情報収集(5件)、情報の一元化(2件)
- 議長の役割 9件  
⇒災害対策本部に常駐 4件、議会召集 3件



## 応急対策期の心得

マスコミの行政批判は、住民の行政への信頼感を損ね、分断する。

⇒ 応急対策への住民協力が得にくくなる。

⇒ 復興期も、住民説明、交渉が難しくなり、復興が遅れる。

## 応急対策期の議会・議員の方向性

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。

⇒ 行政と議会・議員は、平時と異なり、心を合わせ、同じ方向性で応急対策期を乗り越える。



## 議会のサイレントタイムを！

- 災害対策本部が行う予防・応急対策中は、議会活動を休止
- 執行機関が議会資料を作成し、説明が物理的に可能になる時期以降に再開を

### 災害時の議会、議員の役割（1）

#### ■地域での支援活動

避難所の運営支援、在宅避難者情報のニーズ把握など地域リーダーの一員としての活動。できることは何でも。

⇒やってはならないこと（ネガティブリスト）だけを規定するのも効果的（大声を出さない、職員に指示しない・・・）



## 長野市議会議員の対応（豊野地区）

- 12日夜に避難のエリアメール
- 13日6時半に佐藤議員事務所（豊野地区）集合、既に濁流が押し寄せ、救助支援
- 「胸まで水が！」平屋高齢者夫婦から連絡があり、住民40人と防災倉庫から船を出し救助
- 「議員の要望⇒議会事務局⇒災害対策本部」と決まっていたが...
- 地元の声を集める⇒私設ボラセンの運営

96

## 災害時の議会、議員の役割（2）

### ■情報収集と災对本部への提供

⇒窓口を議長に一元化する

※「言ったもの勝ち」を防ぐ、職員を守る

※「あれ、どうなった!？」問題

### ■災对本部情報等の住民への提供、情報発信

※特に、在宅避難者や高齢者・障がい者への重要情報提供が重要



## 議員の本音は？

○議員要望案件について

1. 優先対応してもらいたい
2. 優先でなくてもいいが、公平に対応してもらいたい

⇒暗黙のうちに、職員の**忖度**を期待している？！

## 職員の本音は？

○現場職員：

議員要望は混乱の元なので勘弁してもらいたい

○(一部)幹部職員：

**議員要望を「忖度」することで評価されたい**

⇒指示、叱責による混乱



## どうすれば良いのか？

○議員が情報提供し、長が対策の優先順位を判断

⇒全体最適を共に目指す

○議会が「議員要望を優先する必要がない」と表明する

⇒これを受けて、長が「ありがたい」と表明する

### 災害時の議会、議員の役割 (3)

#### ◎視察の受入れ

執行機関は、視察受入で時間、人手をとられ応急対策に支障が出る

⇒第2の災害

⇒議員が視察を受入れることで、執行機関の負担を軽減しつつ、外部支援の確保を図るのはいかがでしょうか。



## 災害時の議会、議員の役割（4）

### ◎要望活動

自治体職員が時間をかけて手続きを踏むよりも、議会・議員がその政治力を活かして国や関係機関に要望し、早期に対策を実施させる

※県、市町村への要望はどうするか？

## 災害時の議会、議員の役割（5）

**復興計画**：被災自治体で復興計画を策定した32市議会のうち9市議会が、地方自治法第96条第2項により復興計画を議決事件に追加

※議決による正統性確保

※変更しづらく硬直的

⇒復興ビジョンのような大きな枠組みを議決し、具体策は議会質疑を通じて充実するのではどうか。



## 議員の行動指針(案)

1. 自らが被災しないように準備する  
災害直後は、落ち着いて安全の確保を！人命第1！
2. 地域での支援活動を
3. 情報の収集と地域への提供を
4. 個別の要請は避け、地域の情報は議会に集約
5. 地域と議会・執行機関との橋渡しを

## 災害時議会・議員活動の考え方

- 議会が監視機能と政策提案機能を発揮すると、災害対応全体が遅滞する
- 議会と執行機関が協力すると混乱は少ない



- 応急対策時は議員は地域支援
- 復興時はまちの未来形成⇒議会審議
- 執行機関任せにしない⇒平時から議会・議員の政策形成能力向上



## 議会が、正常化の偏見を破ろう！

・危機時は、危機管理部署だけが対応するのではなく、全庁的に対応する必要性がある。

⇒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あり。

⇒防災以外の常任委員会で各部署の防災の質疑を！

## 三不忘！

議会こそ、平時から危機管理を！

○易経では、古来より国家にとって忘れてはならない要諦が三つあり、三不忘という。

- 一、 治まりて乱を忘れず。
- 二、 安くして危を忘れず。
- 三、 存して亡を忘れず。



# 防災の正四面体

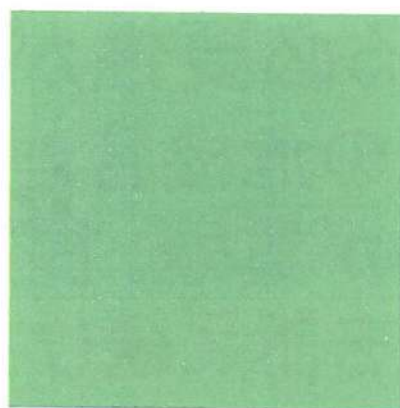
## 自助

(減災対策、家族情報、持ち出し品)

## (新たな) 共助

ボランティア、  
NPO、企業な  
ど)

→ 多様な主体  
の(三者)連  
携



## 近助

(従来からの共助)

近所、消防団、自  
主防災会、福祉  
など)

→ 地区防災計画

## 公助

行政(国、自治体、警察、消防、自衛隊)、病院、  
学校など) → 防災計画、BCP、広域連携

## 孤独なボウリング

R・パットナム (米国政治学会元会長)

**ボウリングする人の数は減っていないが、  
みんなでする人は減り、一人が増えた!**

◎アメリカの組織社会への参加率

以前のアメリカは市民の「つながり」が強  
かった。そのつながりが幸福な暮らしと民主  
主義を支えてきた。

**1960年頃は30%⇒2000年頃は10%**

⇒治安が悪化し、格差が大きくなり、社  
会の効率が悪くなった



## 決め手は「ご近所力」①

### ◎社会関係資本 Social Capital

人や地域のつながり = 信頼の絆 = ご近所力  
社会関係資本は、人々を賢く、健康で、安全で、豊かにし、公正で安定した民主主義を可能とする。

- ※ 「ご近所力」は付加的価値ではない
- ※ 「ご近所力」こそが、安心安全の源泉

## 決め手は「ご近所力」②

### ◎ご近所 = コミュニティには2つの意味

- ① 地縁的・財産管理的な組織  
・自治会・町内会、学校区組織、マンション管理組合
- ② 共通の目的・価値で活動する組織  
・消防団、PTA、商店街、地域ボランティア・NPO・・・

地区防災計画は、①②を縦横斜めに連結し、地域全体の防災力とコミュニティ力、個人の幸福感を高める



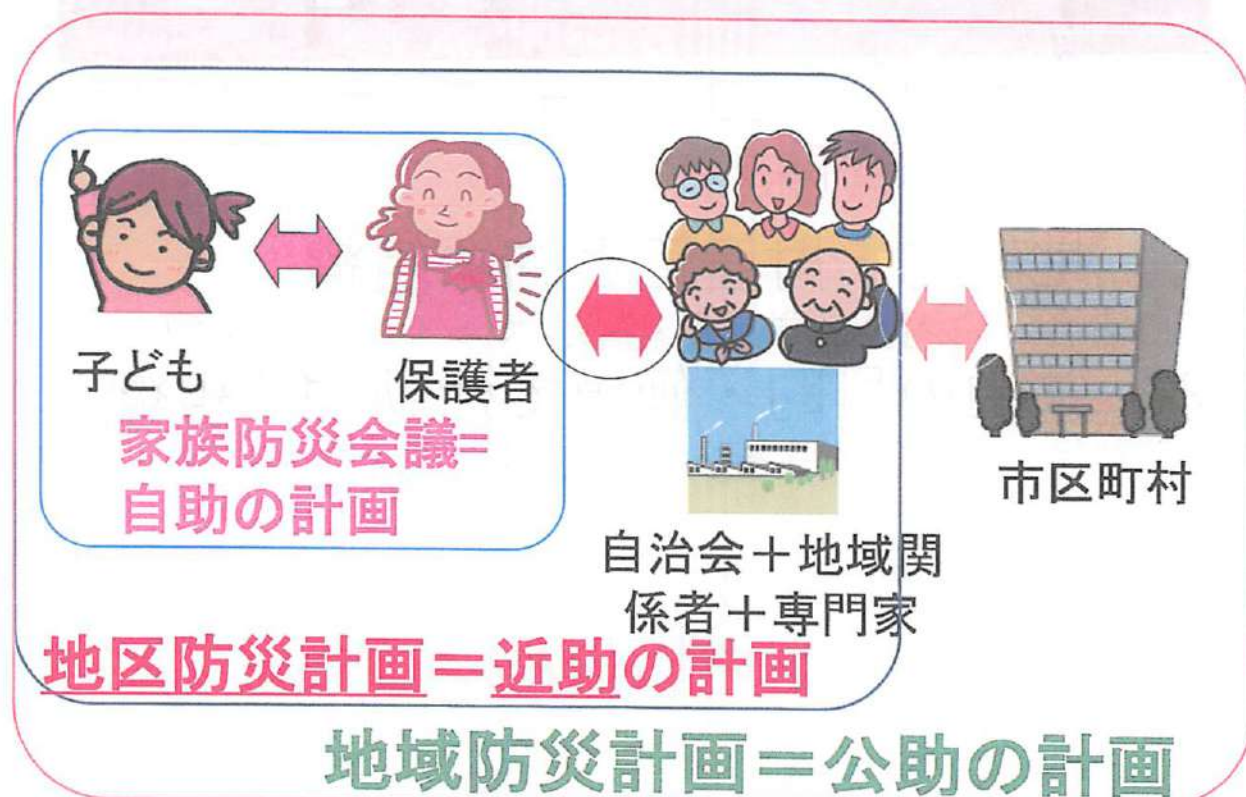
# 平成26年度 地区防災計画制度施行

- 地区防災計画は「近助」の強化を主目的



⇒近助が強くなれば、自助も新たな共助も公助も強くなる！

## 地区防災計画がつなぐ自助・公助





## 近助と公助の役割分担

公助1: リスクを科学的に把握する

公助2: 避難所を指定する

公助3: 避難勧告等を放送

近助1: 安否確認する

近助2: 避難誘導する

近助3: 避難所等で支え合う

## 地区防災計画とは？

- 市区町村内の地区住民及び事業者が行う**自発的**な防災活動計画
- 住民と企業、NPO、ボランティア、学校、医療・福祉施設などの**連携**
- 市区町村への計画提案で**公的**な性格

➡市民の命を守る

「近助の計画」



## 大槌町安渡地区

安渡地区は東日本大震災で1943人中、218人が犠牲となった。

平成24年4月、3つの町内会を一つに統合し、安渡町内会防災計画づくり検討会を設置し、全11回の検討会、報告会、住民懇談会、住民意向調査を経て平成25年10月地区防災計画を作成した。

## 地区防災計画策定等の経緯

- 2011. 10月一避難行動等のヒアリングの実施
- ・2012. 6月一「検討会」の設置と熱心な議論(計画策定まで11回開催、1回あたり3～4時間)
- ・2012. 9月生存者296人への避難行動等のアンケート実施
- ・2013. 1～2月「安渡地区死亡状況調査」の実施(ヒアリング 22人、犠牲者203人)
- ・2013. 10月「安渡地区津波防災計画」の発刊
- ・2013. 8月一「安渡町内会・大槌町懇談会」の開催と地域防災活動の制度化(途中)
- ・2014. 3月2日町との「合同防災訓練・検証会議」の開催→町と連携、計画の検証、要援護者支援の検討など



## 安渡版 避難行動のルール

- ・支援の内容を限定する(安全な避難場所に向かって、率先避難、声かけ、避難所運営等)
- ・予め登録している(一定の自助活動を行っている)要援護者を対象とする
- ・要援護者の家族は、移動に必要な準備や避難訓練に参加する
- ・地震時に、家族は要援護者を玄関先まで出す
- ・車避難は、要援護者との同伴避難に認める

## なぜ、ここまでやるか

自分たちのためではない志(自分たちは、経験したから次の津波では助かるだろう)

・新しく地区に引っ越してきた人たち、これからの世代が生き残るために、ここまで考え、議論した経過を見せることが大事だ

・一度決めたことでも、誰かが問題があると言えば、何度でも、どんなに時間がかかろうと見直す

・この計画を、新しいコミュニティ再生の契機としたい！  
安渡町内会長 佐々木慶一氏



## 地区防災計画策定の順序

1 魂を入れる

(心。仲間づくり)

2 仏を作る

(形。計画、モノの確保)

3 仏を磨く

(継続。訓練・見直し)

## 地区防災計画策定の具体的プロセス

1 地区のリスクを知り、対象とする災害を決める

2 地区の備えを知る

(まち、施設、防災計画・訓練、人の意識・・・)

3 ワークショップで意欲を高め、集合知をつくる

4 計画、実行、検証、見直し



# 地区防災力向上のためには？

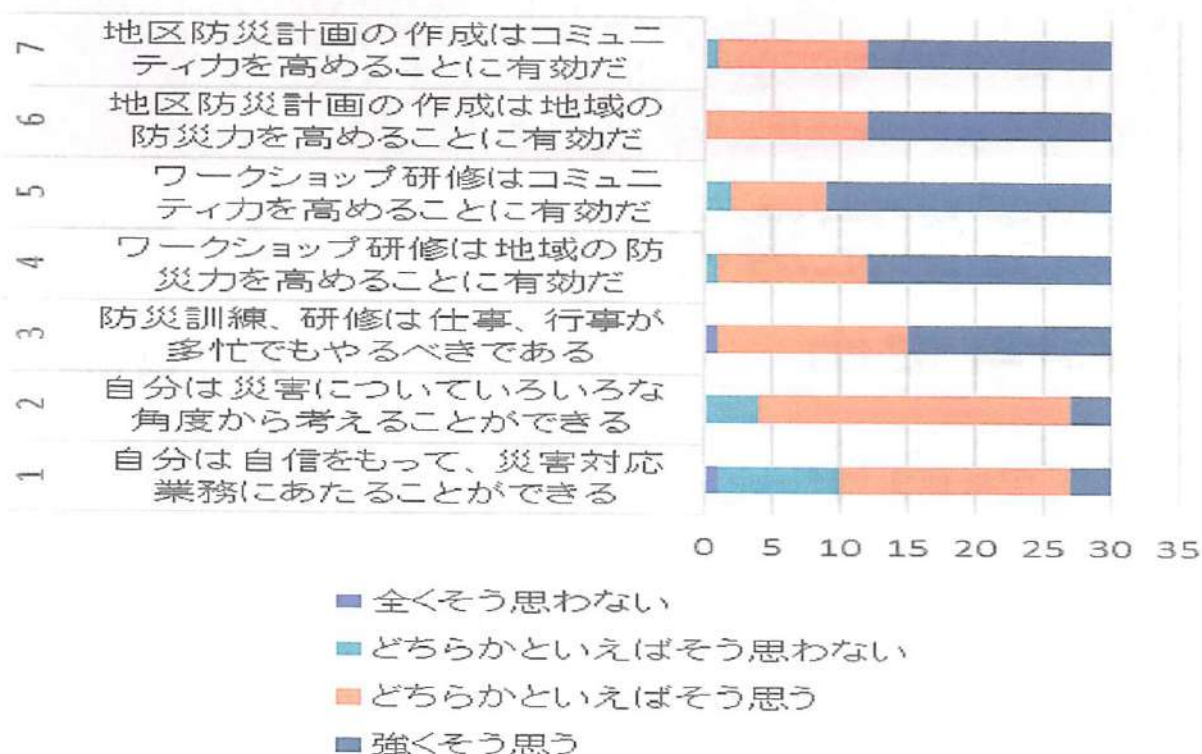
## ■ 地区防災計画作成

⇒地区の避難、避難生活、地域・行政連携、教育・訓練、運用管理  
しかし、**計画だけでは不十分！**

## ■ 災害時に最適な判断、行動ができる**人間力向上**

## ■ 災害時に支え合える**コミュニティ力向上**

地区防災計画の研修前と比較して  
あなたの考えに最も近いもの

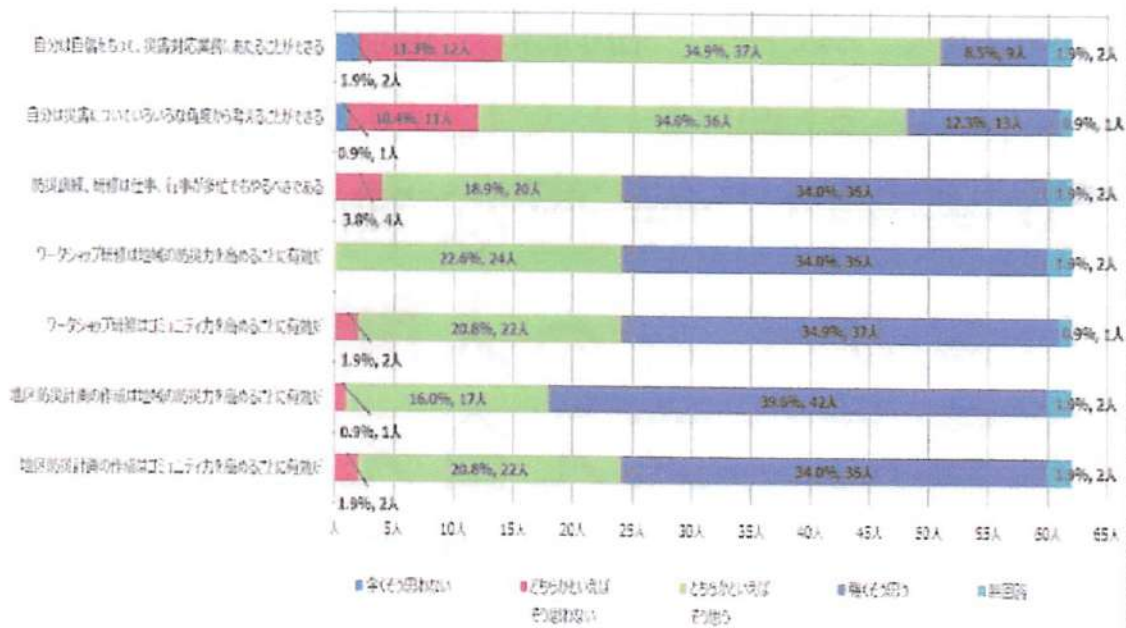




# ワークショップは地区防災計画づくり、コミュニティづくりに有効だ！

いちほら防災100人会議アンケート結果より

図3. 以下のそれぞれの項目を読み、「100人会議参加前と比較して、あなたの考えに最も近いと思われる番号1つだけ」をつけてください。

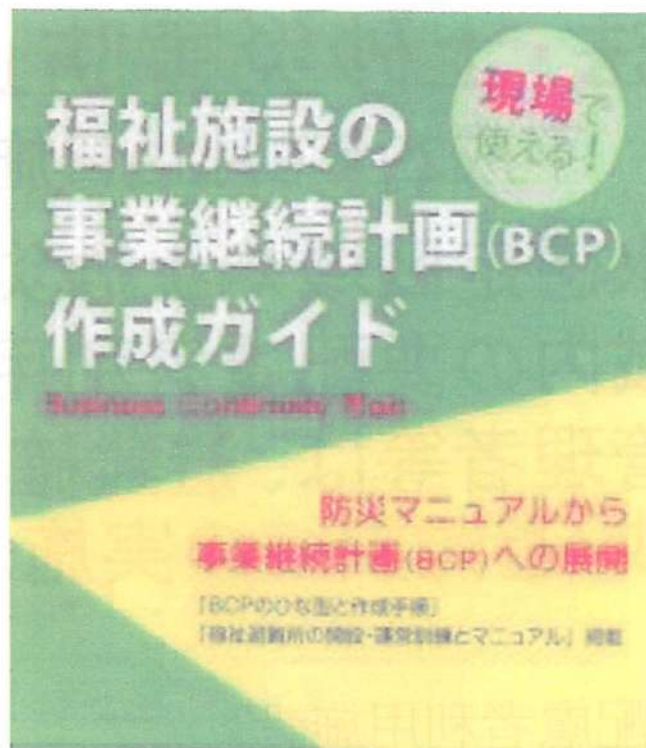
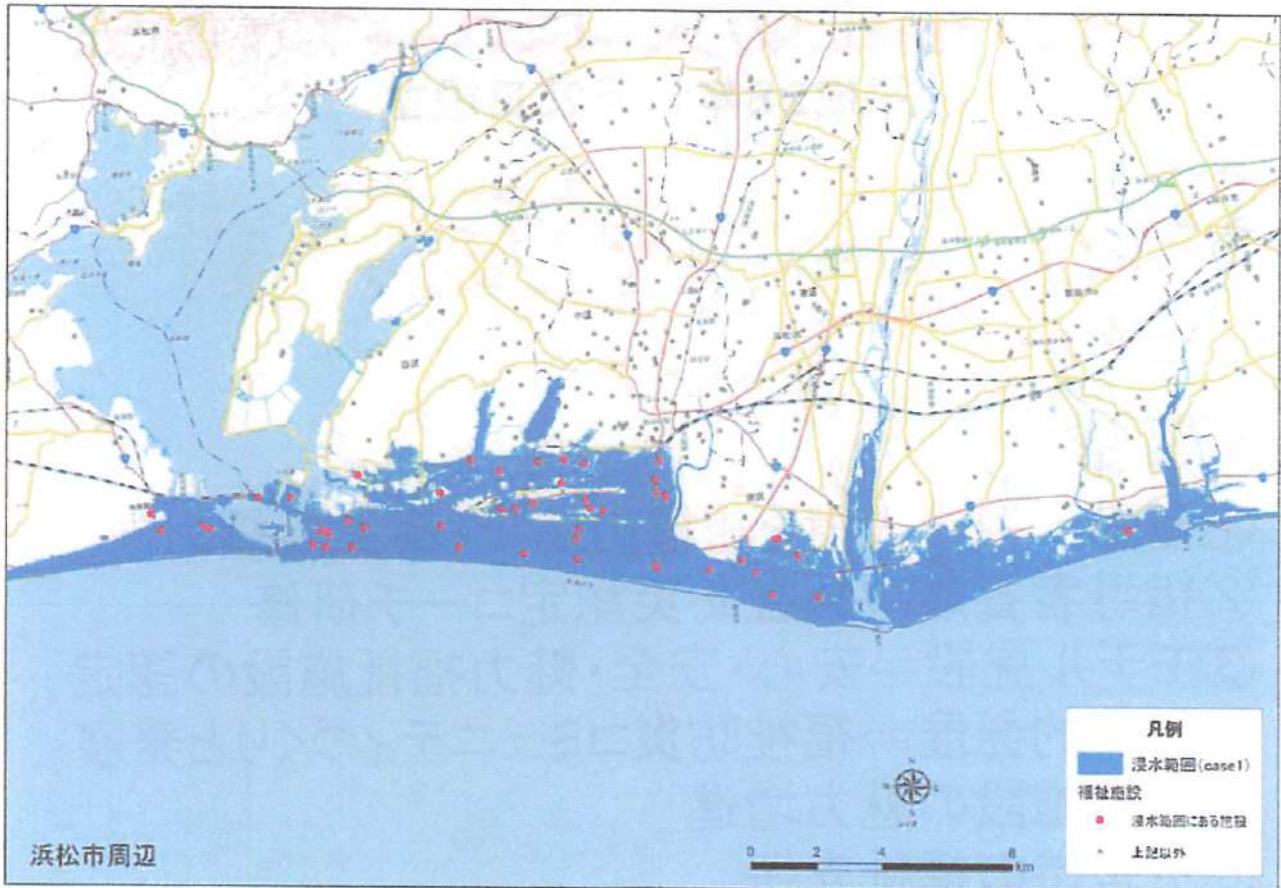


## 福祉事業者も不十分だ！

福祉施設の事業継続計画（BCP）の現状  
2013年8月：内閣府「特定分野における事業継続計画の実態調査」（579施設）

- BCPを策定済み 4.5%
- BCP策定中 6.9%
- BCP検討中 18.3%
- BCP策定の予定なし 29.2%
- BCPを知らない 40.9%





監修・編集 藤澤 一  
著者 岡崎 生幸

公益財団法人 東京都福祉保健財団



# (一社)福祉防災コミュニティ協会

平成28年11月25日設立

**【目的】** 福祉施設・職員の災害対応能力の向上と平時からの魅力増進を支援する

## 【事業】

- ①研修⇒福祉人財と組織の防災・事業継続力向上
- ②指導者養成⇒福祉防災認定コーチ研修
- ③モデル施設⇒安心・安全・魅力福祉施設の認定
- ④継続的発展⇒福祉防災コミュニティづくりと発展
- ⑤福祉施設の魅力増進
- ⑥災害時の福祉支援

## 水防法・土砂災害防止法改正

平成29年6月19日施行

浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設※の管理者等は、**避難確保計画の作成・避難訓練の実施が義務**

※要配慮者利用施設

社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する方々が利用する施設



# 大災害時、学校の消防・防災計画は有効か？

■学校が大被害で使えない

- 安全な避難→△
- 代替施設での子供たちのケア→？

■学校は使えるが周囲が大被害

- 避難所、福祉避難所→？

⇒「大災害対応」

防災計画が必要だ！

「大災害対応」 防災計画とは？

大災害を念頭に、防災計画のレベル向上、事業継続、地域貢献を加える

<p>[1]従来の防災計画 ⇒災害直後の安全確保 (避難・救助・消火等)</p>	<p>[3]事業継続計画 ⇒子供の長期保護、人員確保、備蓄物資充実等</p>
<p>[2]避難確保計画等 ⇒非構造部材耐震化、複数の避難路・避難方法等</p>	<p>[4] (福祉) 避難所 ⇒避難者の受入れ、福祉ニーズの充足等</p>



# 「大災害対応」防災計画の重要要素

(一社)福祉防災コミュニティ協会「福祉施設の事業継続計画(BCP)ひな型」から引用

- 避難場所・方法
- 安否確認
- 事業の優先順位
- 職員参集、応援の確保
- 地域貢献・福祉避難所
- 物資の準備

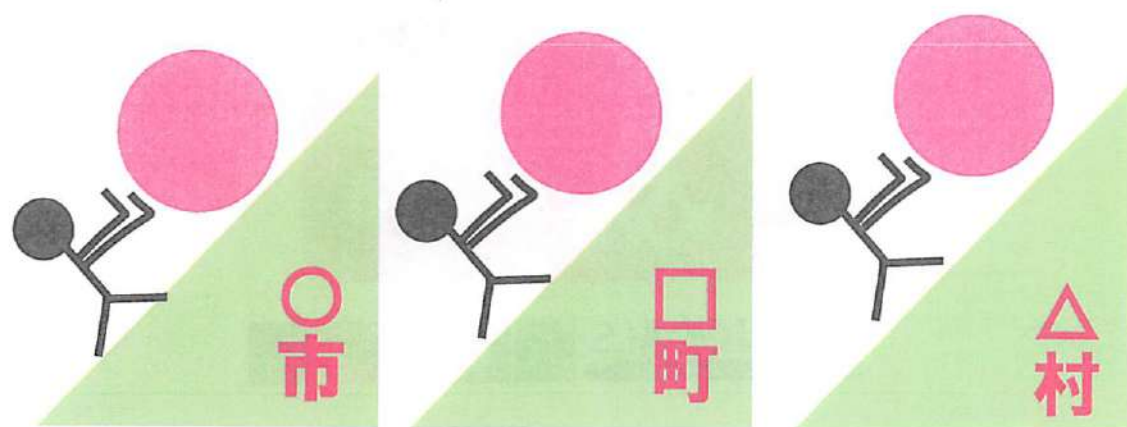
## 高齢者等を支える福祉避難所



写真：熊本地震時の避難所となった福祉施設  
熊本県益城町特別養護老人ホーム いこいの里提供



# 自治体縦割りの失敗モデル



準備不足  
対応不可

準備不足  
対応不可

準備不足  
対応不可

## 福祉避難所

## 自治体間連携の提案







一般社団法人 福祉防災コミュニティ協会

助けあいジャパン

一般社団法人 危機管理教育研究所

協力 HONDA 日本セイフティー株式会社

2019年10月

福祉避難所キット

137

**外部給電器**

福祉避難所で特に重要となる、精密機器に適した給電器

防災時の避難所でブラックアウトに備えるための給電器。精密機器に適した、交流波形の乱れが少ない「きれいな電気」を供給します。他の地域から電気自動車やPHEVでかけつけ、給電による支援を行うことも可能です。

**HONDA Power Exporter 9000**

主電源 定格出力：9.0kVA 出力電圧：AC100-200V (単相三線式) 周波数：50、60Hz (両対応) 電力変換方式：インバーター方式	重量：50.8kg 全長×全幅×全高：755×387×438mm 出力端子：100V/6E1/200V×1口 電源規格：電圧変動中対応電源システム ガイドライン V2L DC類	
---	--	--

**バリアフリートイレ**

水なしで衛生的に処理できる自動ラップ式トイレ

仮設トイレの設置を待たずに即稼働できるポータブルトイレ。自動ラップ式なので避難所を清潔に保つことが可能です。

**福祉避難所開設・運営マニュアル**

短期間で福祉避難所を開設・運営するノウハウが詰まっています

責任者がいなくても避難所の開設・運営をスムーズに行うための「指示書」「コミュニケーションボード」などが含まれています。平常時にはこのマニュアルを使用して訓練と振り返り研修を行います。

- 福祉避難所開設指示書
- 運営マニュアル (自治体ごとの研修で作成)
- キットの使用法説明書・指示書
- 避難所設置シールセット
- ホワイトボードシート
- 模造紙・筆記具…など

**福祉避難所案内**

すぐに福祉避難所だとわかるカンバン

すぐに福祉避難所だと視認できる、非常事態に使用する大きなカンバンです。ロール式なので収納、持ち運びに便利です。クラウドファンディング協力者の名前も入ります。



ふるさと納税（クラウドファンディング）の実施

住民や出身者を中心に、全国から福祉避難所の整備資金を募ります。ふるさと納税の寄付金控除制度を活用できるため、寄付者は少ない負担で支援を行うことが可能です。

寄付する側の自己負担は実質2,000円\*

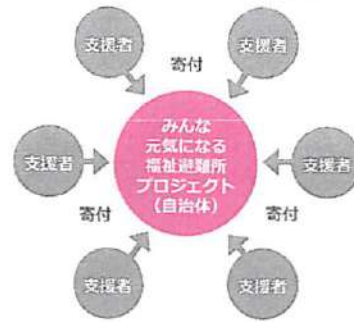
寄付した金額はその年の所得税より還付、翌年度の個人住民税より控除されます。さらに、サラリーマンの方はめんどろな確定申告が不要な制度もあります。

\*控除上限額の範囲内で寄付すると、2,000円を超える部分の金額が控除または還付されます

寄付者の名前は、福祉避難所のカンパに掲載されます



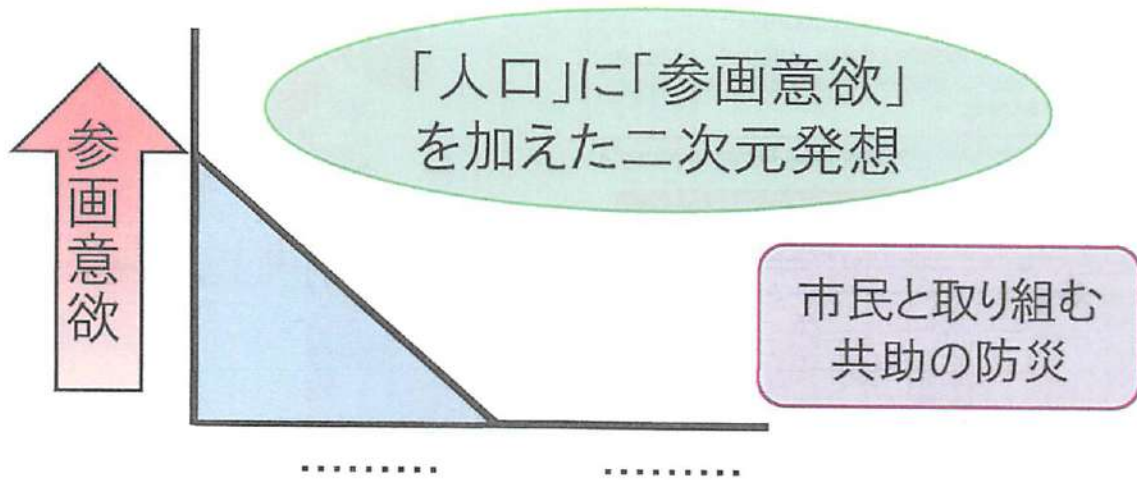
ふるさと納税を活用しながらクラウドファンディングを実施。Web上で広く呼びかけること新たな資金調達を行います。



**返礼品は  
「いつか誰かの  
命を助ける」。**  
社会課題の解決を目指す  
**ふるさと納税の提案！**

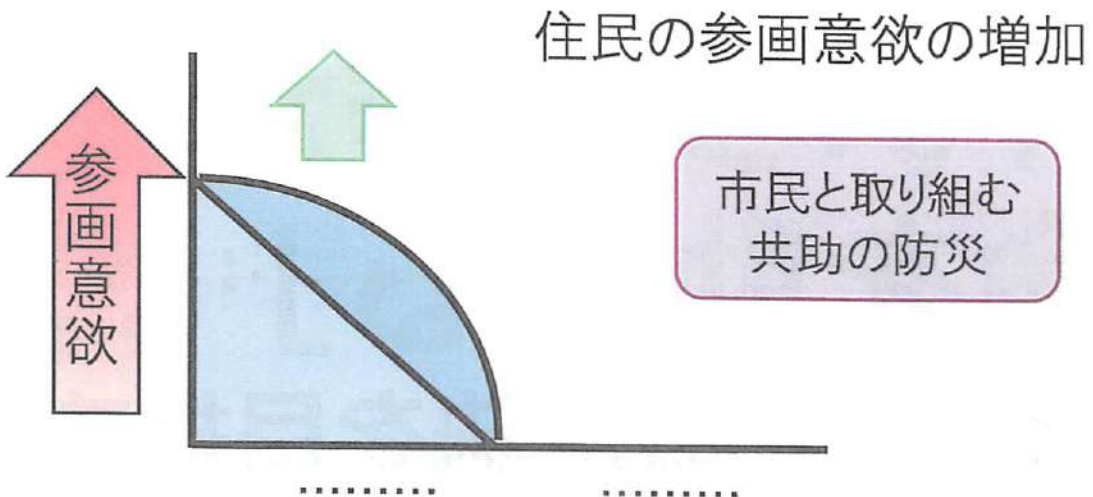


# 災害に「も」強い自治体とは何か？



東海大学 河井孝仁  
教授資料を鍵屋修正

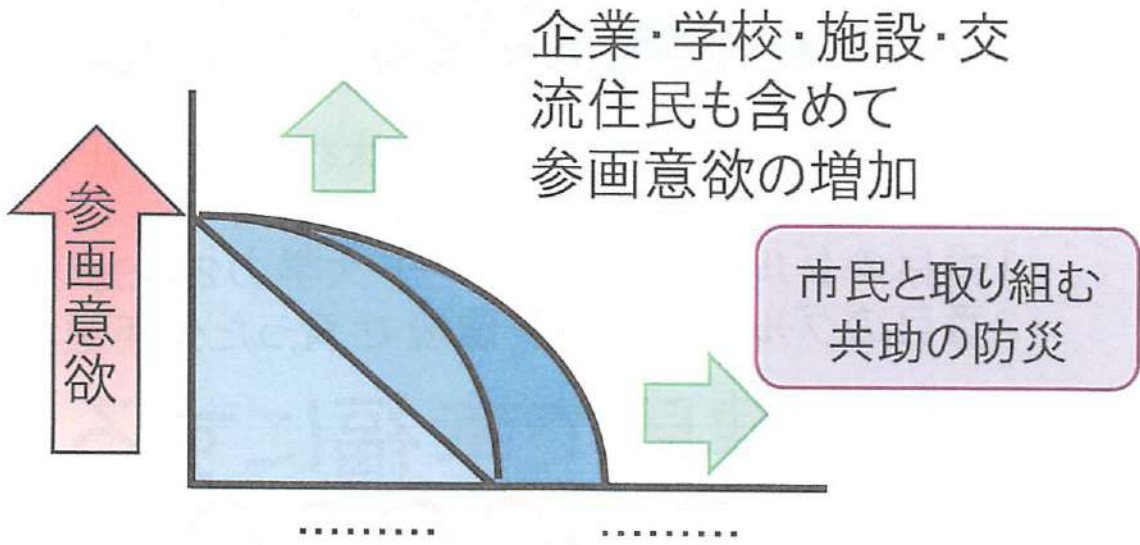
# 災害に「も」強い自治体のイメージ



東海大学 河井孝仁  
教授資料を鍵屋修正

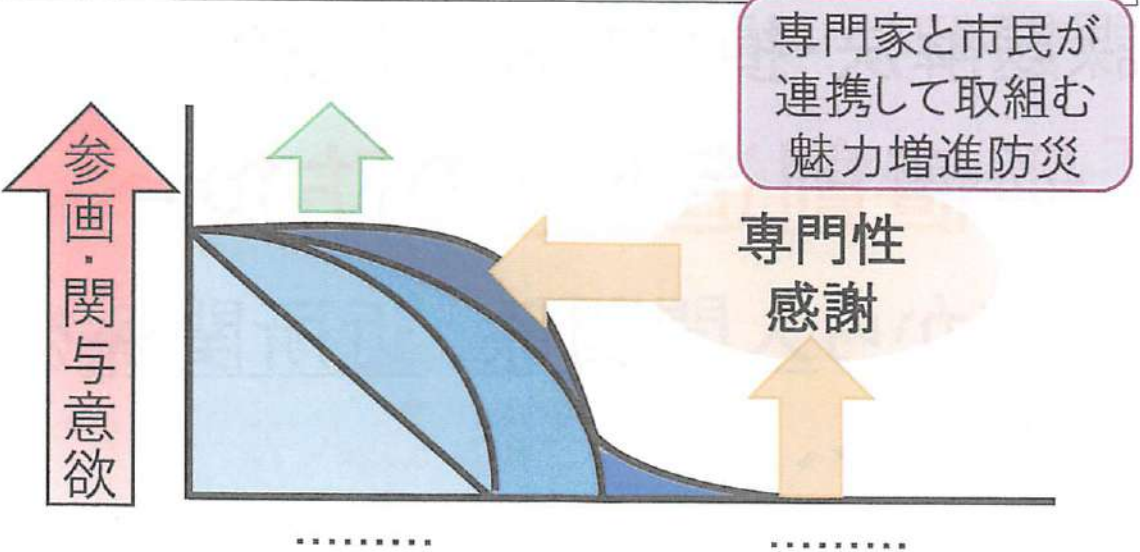


# 災害に「も」もっと強い自治体のイメージ



東海大学 河井孝仁  
教授資料を鍵屋修正

# 専門家とも連携して、 災害に「も」強い地域のイメージ



域外住民

東海大学 河井孝仁  
教授資料を鍵屋修正



## 人生を幸せにするのは何？

ロバート・ウォールディング「心理学者、ハーバード成人発達研究4代目リーダー」最も長期に渡る幸福の研究から 出典:TED.com(2016年2月2日)

- ・75年間724人の男性を追跡し 休むことなく仕事や家庭生活 健康などを記録
- ・1番目のグループはハーバード大学の2年生
- ・2番目のグループは極貧環境で育った少年達

人を健康で幸福にする  
のは **良い**○○○○に  
尽きる

## これからの防災は？

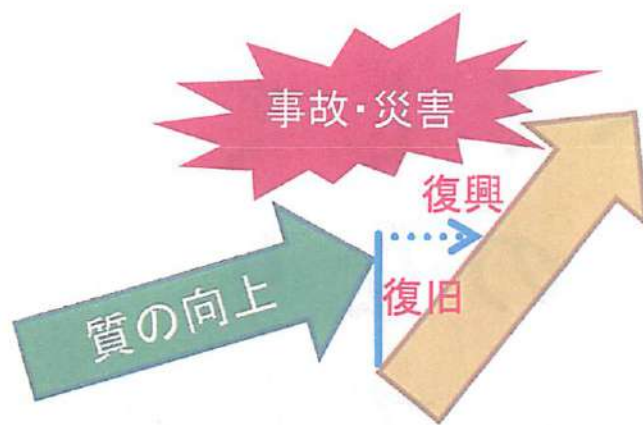
課題解決・損失を減らす防災から、

### 「価値創造型」の防災へ

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、魅力ある地域**を作ることが、災害や危機にも強くなる！



# 価値創造型防災の概念



- ◎価値創造、魅力増進への継続的取り組み
  - ◎質の低下を最小に、早期に復旧復興を進める
- ⇒両方を実現する防災への取り組み

今日を愛し、明日に備える





古の善く勝つものは、  
勝つべくして  
勝つものなり  
善く戦いて勝つや、  
勇功なく智名なし  
孫 子