

研修報告書

研修名 市町村議会議員研修「令和6年度第1回防災と議員の役割」
日 時 令和6年4月25日（木）～26日（金）
場 所 全国市町村国際文化研修所（J I A M）
報告者 森脇 久夫

講演① 過去の災害の教訓をこれからは活かすために

—みんなで取り組む地区防災計画—

香川大学四国危機管理

教育・研究・地域連携推進機構 地域強靱化研究センター

特命准教授 磯打 千雅子 氏

- 1 極端な気象現象の増加
 - ・日本の年平均気温は、変動を繰り返しながら長期的には100年あたり1.26℃上昇
 - ・太平洋側の地域に接近する台風の数が、過去40年で増加し、移動速度の遅くなる傾向が見られ、台風の来た地域の降水量と強風時間が多くなっている。
- 2 地震について

確率的地震動予測地図によると、今後30年間に震度6以上の揺れに見舞われる確率は、東海・東南海・南海地震の想定される地域が高いものの、日本全国に分布しているため、どこにいても大きな地震災害を受ける可能性がある。
- 3 防災から始めるまちづくり まちづくりから始める防災
 - ・風水害や地震への対応計画がすべての地域で必要
 - ・防災がきっかけになり、目的・目標にもなる。
 - ・阪神・淡路大震災で公助の限界と自助・共助の重要性を認識
 - 推定される要救助者約35,000人のうち、公助による救出者は約7,900人（約23%）、共助による救出者：約27,000人（約77%）
- 4 住民主体の防災の取組
 - ・組織作り
 - ・活動の基本となる「地区防災計画」の策定
- 5 地区防災計画
 - ・地区居住者が主体となり、地域の特性を活かした災害時の「マイルール」を作る。
 - ・特徴
 - ①地区の特性に応じた計画
 - ②ボトムアップ型の計画
 - ③継続的に地域防災力を向上させる計画
 - ・地区防災計画策定における3つの視点
 - ①地域特性を活かした支え合いの仕組みづくりとして、日頃のあいさつや付き合いを大切にする。

- ②多くの関係者を巻き込む。
- ③文書にすることで明確化し、多くの方で共有する。

講演② 平時の防災 ～マネジメントを中心に～

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部まちづくり学科
教授 鍵屋 一 氏

- 1 なぜ行政の災害対応は大変か？
平時 : 業務量 (需要) = 職員の数・質 (供給)
大災害時 : 業務量 (需要が増加) ≠ 職員の数・質 (供給の低下)
- 2 災害被害の方程式
自然の外力 × 人口 (被害を受ける範囲) × 社会の脆弱性
 - (1) 自然の外力
 - ・降水量は増えている。
 - ・過去の地震は、一定の空白期間がありながらも、15年～30年ほど継続して発生している。(大災害は忘れない頃にやってくる。)
 - (2) 社会の脆弱性
 - ・高齢化の進展 (直近25年で2.6倍) と高齢単身世帯の激増 (同25年で3.2倍)
 - ・近所付き合いの減少、町内会への参加が低下
 - ・消防団員数の低下 (昭和30年194万人、令和4年78万人)
 - ・公助を担う自治体職員が減少 (平成6年328万人、平成31年274万人)
 - ・正常化の偏見「自分は大丈夫」
 - ・組織は「非日常」が苦手
 - 危機時は、臨機応変な対応が必要
 - 「非日常」は、内容・程度・過程が多様で、マニュアル化に限界
 - 職員は危機管理を敬遠しがち
- 3 東日本大震災における死者の教訓と対策
 - ・高齢者が約6割、障害者死亡率は約2倍、支援者も多数死亡
⇒ 地区防災計画や個別避難計画を平時に作成し、対応する。
 - ・震災関連死が3,802人 (うち89%が66歳以上)
⇒ 福祉施設BCP作成の義務化と福祉避難所を多数整備
- 4 高齢社会における災害対応
 - ・避難所についての体制を含めた計画作成に加え、避難所外避難者の支援体制・計画も必要
 - ・被災地では、自治体・社会福祉協議会等も被災し支援能力は低下するが、支援ニーズは増加するため、官民協力して「被災者支援センター」を設置し、外部支援と調整を行う。

講演③ 災害時における議会の対応と取組

福島県いわき市議会 議長 大峯 英之 氏

1 大雨の概要

令和5年9月8日午後から9日にかけて福島県浜通り地域（太平洋岸）に線状降水帯が発生し、大量の降水で河川氾濫等の災害が発生した。

2 議会の対応

- ・ 9月定例会開催中だったが、一般質問は中止を含め日程を変更して対応
- ・ 市議会危機対策本部に関する要綱が制定されていたが、要綱を見直して対応
- ※議会の意思決定には全議員の参加が必要となっていて、議員活動に支障が生じる懸念があったため。

3 議員の災害対応

河川氾濫による浸水被害の多かった地区における災害対応は

- ①避難所関係
- ②災害ボランティア関係
- ③災害廃棄物関係
- ④住宅支援関係
- ⑤現地支援センター関係
- ⑥入浴関係

4 まとめ

- ①災害発生時は、被災地、執行部、議員とも混乱（バタバタしている）状況にある。
- ②被災者に対応するには、被災状況や被災者支援の施策などの情報が重要
- ③議員が現場で得た情報・要望を直接執行部へ伝えることは有効。また、情報収集や要望のため執行部に足を運ぶことは必要だが、度を過ぎると執行部の災害対応に支障が生じる。
- ④そのため、議会として危機対策本部を設置して、情報や要望の交通整理が必要
- ⑤危機対策本部設置にあたっては、速やかに行うことと、会議開催や執行部への要望といった活動に迅速性が求められる。
- ⑥危機対策本部の活動と被災地における議員活動の両立を図ることが重要

講演④ 平時の防災 ～重要な地域防災政策～

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部まちづくり学科
教授 鍵屋 一 氏

1 重要な地域防災政策

- ・ 住宅の耐震化（+家具止めなど室内の安全化）
- ・ 要配慮者支援
- ・ 防災教育

2 福祉避難所の運営・支援計画（体制）

- ・ 福祉専門職、防災行政、地域住民が連携した避難支援体制をつくる。
- ※それぞれの「強み」を生かし、それぞれの「弱み」を補完する。

講演⑤ 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まちづくり学科

教授 鍵屋 一 氏

- 1 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。
 - ・重要業務を中断した場合は、できるだけ早急に復旧させる。
- 2 災害時の議会・議員の使命
住民の命と尊厳を守る。
⇒ 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。
- 3 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
 - ・活動道具：情報、場所、機会
 - ・積極的な情報提供：行政へ、市民へ
 - ・積極的な地域活動
- 4 議会のサイレントタイムと再開
 - ・災害対策本部が応急対策実施中は、議会活動休止
 - ・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
 - ・短時間で提案型質疑
 - ・感染症期は模範的対策実施
- 5 これからの防災
 - ・「損失を減らす防災」から「価値向上型の防災」への転換
 - ・日常から人間関係、近所関係を良好にし、誰一人取り残さない魅力ある「地域共生社会」を作る。

演習

ワークショップ① 平時の防災

東日本大震災を経験した自治体幹部へのヒアリング記録から平時に行っておく対応についてワールドカフェで話し合った。

ワークショップ② 災害時の議会・議員活動

東日本大震災を経験した自治体議員へのヒアリング記録から平時に行っておく対応についてワールドカフェで話し合った。

所感

西脇市内において地震による大きな災害は経験していないものの、局所的な大雨は発生するなど、以前より自然災害を他所事ではなく自分事としていく必要があると考える。最初の講義では、温暖化傾向にあるデータや、これまでの地震発生状況から現代が地震

の発生確率の高い時期にあることなどをデータで示され、減災のために事前対策の重要性を改めて認識できた。その一つとして「地区防災計画」策定については、その計画を作ることと、そのため地域で関係する多くの人を巻き込むことが重要とされ、防災意識を啓発し、対応できるようにするための必要なことが理解できた。ただ、西脇市内で発生した大きな自然災害と言えば約20年前の台風水害で、現在も河川改修などの対策は継続されているものの、記憶は風化しつつあり、防災に対する意識啓発や、対応計画策定にはかなりの労力を要するだろうと考える。自然災害はいつ発生してもその対応を怠ることはできないため、事前の啓発については具体的に見えるものとして取り組むことが必要だと思われ、例えば「防災士」資格の取得補助など、災害時にリーダーとなる人材育成を通して、防災計画を地区ごとに立案し、実行できる仕組み作りが対応策のひとつになるのではないかと考える。

また、議会、議員として災害発生時の対応については、住民と市役所をつなぐパイプ役が求められると考えるが、発災からの経過時間によって、対応方法を切り分けないと混乱を増長しかねない場合があり、議会としての対応マニュアルの重要性を理解することができた。ただ、講義を受けた事例から、いわき市議会では議会としての危機対策本部設置をルール化していたが、西脇市議会では災害対応をマニュアル化しているものの、対策本部設置までは踏み込んでおらず、その点の検討は今後の課題と認識した。いずれにせよ、災害対応については、住民の安心を確保するため、初動期（発災直後～3日程度）、中期（4日目頃～7日目頃）、後期（8日目頃～30日目頃）など、ステージを明確にして対応することが必要だと理解できた。

今回の研修を通して、行政や地域での災害に対する事前の取組や議員としての対応の重要性を改めて学ぶことができたので、今後の活動に活かしていきたい。

以上