

令和8年1月26日

松阪市市会議長 濱口 高志 様

松阪市議会 公明党 奥出 かよ子

## 受講報告書



講義：「防災と議員の役割」

日時：令和8年1月13日14日

場所：全国市町村国際文化研修所

### ★研修のねらい★

1. 平常時からの防災の心構えや災害時の対応を理解し、議員の役割を考える。
  2. 受講者間で防災に関する現状や課題を共有し対策を討議する。
  3. 災害時・復興期の事例から議員として何ができるか、住民とどのように関わるかを学ぶ。
- 
1. いつも混乱する災害対応・防災者支援をなんとかするため、
    1. 議会内デジタル連絡網の即時構築  
災害時、庁舎に縛られず迅速に動くための最優先事項です。
      - ・ 具体策： 「LoGo チャット」等の導入を決定し、全議員のスマートフォンで運用を開始する。
      - ・ 目的： 庁舎に行かなければ予定がわからない「アナログ管理」を脱却し、安否確認や現場情報のリアルタイム共有を可能にする。
    2. 「災害対策協議会」の運用ルールの明文化  
有事の際の「指示系統」の混乱を防ぎます。
      - ・ 具体策： 災害発生時に誰が情報を集約し、どう意思決定するかを定めた

マニュアルを作成する。

・目的： 現場での議員の「介入しすぎ（邪魔）」を防ぎつつ、全議員の声を公平に行政へ届ける仕組みを平時から作っておく。

### 3. 防災倉庫の「総点検」と「可視化」プロジェクト

「いざという時に使えない」リスクを排除します。

・具体策： 地域の自主防災組織と連携し、倉庫内の資機材（ジャッキ、ボール等）の動作確認を行い、内容物リストを倉庫外側に掲示する。

・目的： 備蓄品の「化石化」を防ぎ、パニック状態でも誰もが何がどこにあるか分かる状態にする。

## 2 平常の防災～マネジメントを中心に～

### 災 害関連死の教訓

熊本地震では在宅避難者の災害死が多数。

能登半島地震では高齢者の死亡が多く、避難所・介護施設での見守り体制の弱さが課題。

コミュニティによる見守りと、早期の医療・福祉支援が重要。

### 住 宅耐震化の重要性

阪神・淡路大震災では倒壊による圧死が多数。

耐震化は直接死と火災延焼を防ぐ「最も効果的な命を守る投資」。

### 防 災教育と避難訓練

防災教育は正常性バイアスを乗り越える鍵。

釜石の事例のように、主体的に考える訓練が命を救う。

高齢者も参加しやすい「楽しい訓練」や、福祉施設での夜間訓練が効果的。

### 福 祉避難所の課題

多くの自治体で開設が遅れ、要配慮者が初動で行き場を失う。

国は「発災直後から開設する一時避難所」と位置づけており、運用見直しが必要。

## 主な内容

過去の災害では高齢者・障害者の犠牲が多く、支援者側の負担も大きい。多くの福祉施設が津波浸水リスクのある場所に立地しており、BCP（事業継続計画）の整備が不可欠。

個別避難計画の作成は地域のつながりを強め、支援者の負担軽減にもつながる。

将来的には全ての福祉施設が福祉避難所として機能する体制を目指す。

事業継続計画（BCP）の重要性について、国内外の事例や過去の災害を交えながら解説するものである。平常時と災害時での議会の機能の違い、議会は行政批判を控え一体となって対応し、住民の不安を解消し地域を支える活動に注力すべきだと強調。そのためのルールとしてBCPを策定すること、平時から仮設住宅用地の確保などを議論し災害に備えることの重要性を説く。さらに、被災者支援の理念として「スフィア基準」を紹介し、すべての被災者が尊厳を保ちながら支援を受けられる社会を目指すべきだと提言。また、個人の幸福と社会全体の安定には「人とのつながり」（ソーシャルキャピタル）が不可欠であり、防災を共通テーマとすることが地域全体の幸福度向上に繋がる実践的な方法として提案されている。

## 知識点

### 1. 災害時における議会の役割とBCP

#### 事業継続計画（BCP）の目的と策定

議会BCPは、事業継続自体が目的ではなく、避難生活を送る住民の「不安」を解消するために議会として何をすべきかを定めるルールである。

事務局任せにせず、議員自らが魂を込めて議論し作成することが重要。大津市議会のように毎年読み合わせを行い、内容を浸透させることが実行可能性を高める。

#### ●BCPの策定状況と議員の意識

全国の市のうち、何らかの災害対応方針を策定しているのは83%だが、BCPまで策定しているのは約4割にとどまる（町村は含まず）。

議員アンケートでは、災害時に議会が「すべきこと」として「活動方針作」「情報の一元化」「行政に負担をかけない運営」が上位に挙げられた。

#### 平常時と災害時の議会の機能

平常時、議会は監視機能と政策立案機能を担うが、災害時の役割や対応は明確に決まっておらず、平常時と同じやり方は通用しない。

#### ●オンライン議会の現状と課題

総務省は現在、委員会のオンライン質疑は認めるが、本会議の採決は現地参加を求めている。これが災害時に議会機能の停止を招き、最終決定が首長の専決に委ねられる「首長リスク」を生む。

## 2. 地方自治制度と議会の権限

### 欧州（スウェーデン）と日本の比較

スウェーデンのように議会と執行機関が一体で力が強い制度と異なり、日本の地方自治制度は議会と首長を分離・牽制させることで自治体の力を弱めるように設計された。

かつての機関委任事務の仕組みが災害対策基本法にも踏襲され、地方議会が関与しにくいシステムとなっている。

## 3. 災害時の議会・議員の具体的な行動

### 応急対策期の議会の姿勢

人命がかかる応急対策期（通常1ヶ月、大災害で3ヶ月）は、議会は活動を休止し（議長以外）、行政批判を避けるべきである。批判は住民の行政不信を招き、復旧の妨げとなるため、行政と一体となり協力する姿勢が重要である。

#### ●当局との協働とルール・ツールの重要性

議会は単独で活動できないため当局との協働が不可欠。

一体となれば力は強くなる。

議会が円滑に機能するためにはBCPなどのルール整備が不可欠。ルールがなければ後々問題になる可能性がある。

タブレット端末などの情報ツールは非常に有効で、情報共有を促進する。

#### ●議会が行うべき具体的な活動

情報収集と提供： 行政の公式情報は遅れがちで分かりにくいいため、議員は「こういう方向で動いている」といった中間情報を伝え、住民の不安を和らげる役割を担う。特に在宅被災者など情報弱者への提供が重要。

要望活動： 政治力を活かして国や関係機関に直接要望し、早期対策を実現させる。国会議員を動かすことが地方議員の役割である。

視察の受け入れ： 視察者は後の応援団となるため、積極的に受け入れるべきである。

窓口の一元化： 職員の混乱を避けるため、要望や情報の窓口を議会として一元化することが極めて重要。

#### 4. 平時からの災害への備え

通常の委員会での防災に関する質問

防災担当以外の部署は防災対策を後回しにしがち。各常任委員会で所管部署の災害時計画について繰り返し質問し、役所に対応を促すことが有効である。

##### ●復興に向けた事前準備

仮設住宅の建設用地を平時から決定しておくことが重要。準備不足は建設の遅れを招き、学校のグラウンドを使用するなど子どもの成長の場を奪う結果につながる。

#### 5. 災害時の行政（執行機関）の状況と課題

行政職員の過大な負担

災害時、行政職員は膨大な業務に追われる（熊本地震では避難所担当課長の仕事量は平常時の約20倍）。議会对応をしたくてもできないのが現実である。

不適切な議会对応の事例（東日本大震災）

ある市では、臨時議会で攻撃的な質問が相次ぎ、担当課長が答弁作成や議会对応に追われ、本来の災害対策業務の時間を奪われる結果となった。全員協議会など簡素な仕組みで意見交換すべきだったと指摘されている。

#### 6. 災害時における首長の役割と提言

平成29年の被災首長による提言

大規模災害時の意思決定は困難を極めるため、

平時からの訓練と備えが不可欠。

危機に直面した際は、正常性バイアスに陥らず、

トップとして迅速な判断が求められる。

##### ●トップとしての役割

メディアを通じて住民の前に姿を見せ、被災者を励ますことが重要。

視察を嫌がらずに受け入れ、職員を意識的に休ませる必要がある。職員を休ませられなかったために退職者が相次いだ事例もある。

#### 7. 被災者支援の理念と国際基準

##### ★スフィア基準の哲学

これは単なる数値基準ではなく、2つの核となる信念

- (1. 被災者は尊厳を持って援助を受ける権利がある、
2. 支援者はそのために実行可能なあらゆる手段を尽くす義務がある)

に基づいている。

「災害だから我慢」ではなく、全員がこの信念を共有することが重要。

スフィア基準の具体的な適用

トイレを例にすると、まず「全ての人安全に使えること」といった質的基準があり、その上で「50人に1基、早期に20人に1基」といった数値目標が示される。

災害対策基本法と「尊厳」

現行法の目的は「生命、身体、財産」の保護であり、「自由」や「尊厳」が欠けている。

国は動かないが、戸田市や熊本市のように、地方から条例に「尊厳」を盛り込んでいくことが望ましい。

## 8. 人生の幸福とソーシャルキャピタル

ソーシャルキャピタルの重要性

政治学者R. パットナムは、人や地域のつながりを「ソーシャルキャピタル」と名付け、これが豊かな地域は人々が賢く、健康で、安全で、豊かであることを科学的に証明した。

近所付き合いなどのつながりは、金銭では得られない安心安全をもたらす本質的な価値を持つ。

ハーバード大学の長期研究

75年間にわたる追跡調査の結果、人の健康と幸福を決定づける唯一最大の要因は「良い人間関係」であることが明らかにされた。

防災と地域コミュニティ

防災はすべての人に関わる共通の課題であり、これをテーマに日常的に話し合うことが、近所付き合いを良好にし、地域全体の幸福につながる。

どのような災害が起こるか予測は困難だが、事前にルールを定め、住民と行政が協力体制を築くことが重要である。

## 所見

災害時に最も影響を受けるのは要配慮者であり、住宅耐震化、地域の見守り、個別避難計画、福祉避難所の早期開設など、平時からの準備が不可欠である。防災教育や訓練の工夫により、地域全体で命を守る体制づくりが求められる。