

2023年 5月 8日

議員視察報告書

赤穂市議会

議長 土遠 孝昌 様

議員氏名 荒木 友貴

下記のとおり、研修会に参加しましたので、報告します。

記

1. 実施日

令和5年度 市町村議会議員研修[2日間コース]

「防災と議員の役割」

2023年4月27日(木) ●講義 13:00~14:35

「災害リスク低減に果たす議会の役割」

●講義 14:45~16:05

「平時の防災と議員の役割」

●演習 16:10~17:40

「平時の防災と議員の役割」

4月28日(金) ●事例紹介 9:00~10:05

「災害時における村上市議会の対応と取組」

●講義・演習 10:25~11:30、12:30~3:35

「災害時、復旧・復興期の議員の役割」

●講義 13:45~14:45

「ふりかえりとまとめ」

2. 開催地及び主な研修項目(詳細については別紙のとおり)

全国市町村国際文化研修所 滋賀県大津市唐崎2丁目13番1号

別 紙

研修会名 令和5年度 市町村議会議員研修[2日間コース]
「防災と議員の役割」

2023年4月27日(木) ●講義 13:00～14:35

「災害リスク低減に果たす議会の役割」

講師：京都大学名誉教授 林 春男氏

●講義 14:45～16:05

「平時の防災と議員の役割」

講師：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

●演習 16:10～17:40

「平時の防災と議員の役割」

講師：防災企業連合関西そなえ隊事務局 湯井 恵美子氏

4月28日(金) ●事例紹介 9:00～10:05

「災害時における村上市議会の対応と取組」

講師：新潟県村上市議会 議長 三田 敏秋氏

●講義・演習 10:25～11:30、12:30～13:35

「災害時、復旧・復興期の議員の役割」

講師：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

●講義 13:45～14:45

「ふりかえりとまとめ」

講師：同上

【目 的】2022年度にひょうご防災リーダー講座を受講し、各自治体において市民、行政、民間と一体となって取組むべき防災・減災に関する課題を学んだ。それを元に、災害発生時、復旧・復興時に議員という立場でどのように行政と協力し、また地域の中で役割を果たせば良いのか学びたいと考え受講した。

【研修会内容】

(1) 「災害リスク低減に果たす議会の役割」講義

講師：京都大学名誉教授 林 春男氏

大規模な災害が発生する回数は自治体によって異なり、1995年から2022年までの災害救助法の適用回数を比較すると、0回の滋賀県から19回の新潟県まで差がある(兵庫県は7回となっている)。一市町村で災害対応ができない場合、災害救助法が適用され

るが、災害規模によって国・都道府県・市町村が果たす役割が異なることが十分に理解されておらず(現場調整と後方調整)、被災者の直接支援にあたる市町村がスムーズに動けない場合もある。

国難規模での災害が予想されているため、災害を乗り越える力＝災害レジリエンスの向上が求められている。①少しでも発生する被害を減らす努力を続けること、②重要な社会機能については、高い事業継続能力を持つこと、③社会全体として、速やかな復旧・復興を実現すること、この3つの達成目標をレジリエンスと呼んでいる。レジリエンスの向上方策には、予測力、予防力、対応力の3つの観点からどのようなリスクにも立ち向かえるようにしておくことが重要であると学んだ。また、具体的な方法では被災者と対面する基礎自治体が現場で効果的な対応が取れるように、基礎自治体を中心となって活躍する業務を中心に、クラウド上で標準化し、過去の経験から災害対応業務をシミュレーションして対応できるようにする工夫も提案されている。

(2) 「平時の防災と議員の役割」

講師：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

講師が秋田県男鹿市の出身であるため、男鹿市に伝わるナマハゲの伝統から防災への取組みを考えることから講義が始まった。少子高齢化の中で、ナマハゲの役割が従来の子どもがいる家庭を訪問することから、高齢者の家庭を戸別訪問し情報把握に努めることで、個別避難計画を策定する役割を果たすようになってきているとの話であった。平時にはコミュニティと福祉専門職による高齢者支援が、災害時には避難支援に繋がるということが理解できた。

災害被害の規模は、自然の外力×人口(暴露量)×社会の脆弱性の相乗的な結果となっており、特に社会の脆弱性では地域の高齢化や障がい者への配慮の不足、消防団員や役所職員といった公助の部分の人員減などが課題となり、形だけの避難計画を立てても実行に移せない背景となっている。人は正常化の偏見により自分だけは大丈夫だと情報を過小評価しがちであることや、支援する組織側も「非日常」への対処が苦手であり危機管理を敬遠しがちであることも災害対応の遅れに繋がっている。

東日本大震災の教訓として、高齢者や障がい者の非難に着目した地区防災計画や個別避難計画を立てることの重要性が取り上げられてきた。また、熊本地震では災害そのものより自宅等に留まった場合の災害後1か月以内の災害関連死が直接死より多かったことから、災害後の避難生活で心身状況が急激に悪化することを防ぐ取組みが重要と言われるようになった。避難所にいる人だけでなく、自宅に留まっている避難所外避難要支援者への見守りができるように、罹災後早期に官民連携の拠点となる被災者支援センターの立ち上げもBCPに組込んでおく必要があることを学んだ。

(3) 「平時の防災と議員の役割」 演習

講師：防災企業連合関西そなえ隊事務局 湯井 恵美子氏

「岩手県大槌町の災害対応～平野総務部長(現町長)に聞く～」という手記を読み合わせ、ワールド・カフェの手法を利用してワークショップを班ごとに行った。東日本大震

災発生時に、町長はじめ多くの職員が死亡する中で災害対策本部を立ち上げ陣頭指揮を執ることになったこと、国や近隣市町などからの関係機関からの支援の受け入れ調整、マスコミや住民対応、通常業務への移行期の困難さ、遺族となった職員家族への対応、復旧・復興期の課題と総務部長の立場で対応した内容を読み、災害が起こった際に行政職員はどのような状態に置かれるのか情報を共有し、平時に何をしておくべきか具体的なハーベストを出し合った。

特に重要だと感じたのは、災害時には職員が全員計画通り持ち場に参集できる訳ではないため、在職の職員の例えば4割しか機能しない想定で防災計画を作り訓練しておく必要があることである。行政改革の一環で赤穂市でも職員数を減らしているため、避難所運営では現職だけでは運営できないと思われるので、まずは普段から地域住民の中でのキーパーソンとの関係構築やOB・OG職員も含めた連携を取れる体制を作っておく必要がある。また、技術職の不在や危機管理専門職の人数が少ないことも、即応力や現場復旧対応には大きく影響してくる。さらに災害時には職員は職員自身も被災者であることを住民に理解されがたく、過度の負担を長期間強いられる結果になりかねないので、「復興の要となる職員を守る」ための具体的な計画も想定して共有しておく必要を強く感じた。

(4) 「災害時における村上市議会の対応と取組」

講師：新潟県村上市議会 議長 三田 敏秋氏

令和4年8月の土石流・河川氾濫災害が起こり地域全体が被災した際に、議会や議員がどのように対応したか、その際の課題は何であったか学んだ。①発災直後は災害対策本部も情報が錯綜し混乱しているため、議員個人からの直接連絡は避けること、②議員からの要望は、議会内で集約調整の上传達することが必須であると述べられていた。議会BCPを定めていても、議員が地域で被災し、市からの情報が伝わりにくい状況になると個々の議員から担当部署に直接連絡してしまうケースもあり、市の災害対策本部と議会の代表としての議長、議会の位置づけを会派代表者会などで定期的に共有しておく必要性を感じた。議会は行政が災害直後に地域の情報収集することの補完を行うといった連携の取り方も理解できた。

また村上市議会では、議員提案で市民への見舞金の支給や荒川流域の3市村で国への意見書を発議するなど、議会全体で申し入れを集約し、市長も予算措置として応じていた。日ごろからの議会と行政との信頼関係の構築があつてこそ、両輪となって災害復旧・復興に取り組めるので、議会としてできること、議会が果たさなければならない役割を議員間で共有することが重要だと感じた。

(5) 「災害時、復旧・復興期の議員の役割」

講師：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

大災害が起こった後のクライシスマネジメントは、負け戦の負け方を少し減らすもので、大きく減らすためには事前のリスクマネジメントで根本的な解決を図っておくことが必要になる。高齢化している現在では、避難所に避難せず在宅避難する高齢者が短期

間で衰弱し、災害関連死につながるので、福祉関連のBCPの整備や地域での見守り、官民連携の拠点となる「被災者支援センター」を早期設置できる体制づくりをしないとイケない。

また、地震被害を大幅に軽減するためには、弱い木造住宅と木造住宅密集市街地の耐震化が重要になる。個人宅の耐震化を進めるためには、経済的な理由で自序のできない低所得者が置き去りにされてしまわないように、公序の政策で解決しないとイケない。具体的には、持ち家、賃貸住宅ともに、低所得者層が利用するエリアは地域丸ごと耐震化を進めるために、自己負担を大幅に軽減するもしくは負担をなくす舵取りが有効である。将来的な人命に対するリスク軽減や、復旧・復興にかかる経済的な波及効果を考えれば、地域全体の耐震化を行うことが理にかなっている。

福祉避難所の運用自体に課題も多い。福祉避難所は二次避難所なので、一般の避難所に行けない認知症高齢者、知的・精神障がい者、乳幼児等が直接避難できるようになっていなかったり、一般の人が大勢非難すると混乱するので公表をしていなかったりする。福祉避難所の新たな方向性として、事前マッチングを行い、受け入れ者を限定した公示を行うなど工夫を行っている自治体もある。福祉避難所が指定されていない人については、まずは近くの指定避難所の福祉スペースを利用し、そこから指定福祉避難所、必要に応じて医療機関への移送を行う連携を取っている。また、特別支援学校を福祉避難所にし、障がいのある子やその家族が非難するための福祉避難所とすることも必要になってくる(例、新潟県上越市、熊本県熊本市)。赤穂市でも、現在社会福祉協議会を中心に、福祉避難所の設置や運用マニュアル策定を進めているが、実践的なものになるように事例を検証してアップデートしていくことと、福祉避難所自体の地域での位置づけの周知も進めていく必要があると感じた。

ワークショップでは、「東日本大震災での宮城県東松島市市議会議員の行動」という聞き取り資料を基に、議員がとるべき行動、とってはいけない行動を意見交換した。災害が起こるとまず議員の安否確認をし、市の災害対策本部の中にオブザーバー参加の形で議長・副議長が加わり情報を一元化する必要がある。議会事務局職員がすぐに対応できる状況にあるかも不明なので、議員間の連絡手段やリモートでも打ち合わせができる準備はしておくことが必須となる。地域の中での役割は、地域のリーダーを超えないように議員自身がスタンドプレーをしないことや、地域からの要望や情報も議会に集約し、議長を通して市に伝えることを徹底しないとイケない。また、復旧・復興に関しては、議会が立ち上がった後も、まずは行政の責任追及ではなく、いかに早く復興を進めるかに主眼を置いた行動を議会として取ることが重要になる。

(6) 「ふりかえりとまとめ」

講師：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

議会BCPでカバーしなければならない損失が何なのか、平時と災害時の議会の役割、トップの役割を元に説明を受けた。市町村長の役割は直面する危機への対応として、長としての判断を早くすることである。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が、市町村長の意思決定を手助けできる体系的・専門的な仕組み

が整っているとは言えないので、自分の自治体の危機管理の仕組みを見直す必要がある。災害時にトップがすべきこととして、被災市区町村のトップたちが提言していることとして、①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こと、②職員には職員しかできないことを優先させること、③忙しくても視察を嫌がらずに受け入れ、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こと、④職員を意識的に休ませることなどを挙げている。

議会・議員の役割としては、応急対策時には、議員は地域支援を行うこと、復興時は議会審議を通じまちの依頼形成をすることが挙げられている。行政に負担をかける議会運営、応急対策への批判的質疑が議会が避けるべきこととされている。何としても通常の状態を再開することを目指すのではなく、オンライン議会を開催できるようにし、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議会の再開を目指すように合意形成をしておく。また短時間で提案型質疑をできるようにするよう、日ごろから議員の政策形成能力を高めておくことを目指す必要がある。

災害時の問題点として、議員の要望が多く、行政の対応能力を超えてしまうことが被災経験自治体職員の振り返りとして挙げられている。議員が地域の情報を提供し、長が対策の優先順位を判断するという、全体最適を共に目指す姿勢が重要である。平時の議会行動とは矛盾するが、災害時には「議員要望を優先する必要がない」ということを議会自体が表明し、長がそれを受ける連携体制が必要である。

【所 感】

2022年度にひょうご防災リーダー講座を受講し、地域の中での災害時に即応力・対応力を発揮するための心構えを学び、改めて議員・議会としてどのように災害時に行動すれば地域を守り、速やかな復旧・復興に繋がられるか学ぶために受講した。市長がトップとして優先順位を判断し、その下で職員が職員でしかできない業務に専念できるように、災害発生時、災害後すぐの緊急対応時、復旧・復興時の対応を長及び行政職員の行動と議会の対応を並列で学んだことで、今の赤穂市議会でも足りない部分や地域中で果たす役割についてイメージができた。

まず、議会としては緊急対応時には避難所を中心とした地域での支援を行えること(HUGなどを利用して議員も避難所運営の方法を積極的に学んでおく)や、議長を窓口とした情報の一元化、平時・災害時の議会機能の整備と議員間の協力をできるようにしておきたい。講義の中で、被災自治体の議会や行政職員から聴取された対応記録が提示されたが、いずれの自治体でも議会としての情報の一元化や、議員による市民やメディアへの情報発信の仕方が課題になっていた。よかれと思って地域のために問い合わせや要望活動をすることが、行政を疲弊させてしまったり、メディア露出により地域と行政を分断することになりかねないので、議会BCPからさらに踏み込んで「しないことリスト」を共有しておくことも必要だと感じた。また、議会機能が復旧するまでに議員自身も地域で避難所運営や地域の情報把握などに関わるが、同じ地域内に複数人議員がいる所やまったくいない地域など、議員個人の動き方も変わってくるの

で議会全体の意思統一はもちろんだが、地区内の議員間の協力体制も普段から相談しておかないと混乱が生じる可能性があると思った。

総合的な防災担当は赤穂市で言えば市長公室危機管理担当になるが、防災に関わる分野は危機管理だけでは担えないので、例えば福祉の分野の危機管理、教育の分野での危機管理、商工経済の分野での危機管理というように、様々なアプローチから質問や提案を行い赤穂市全体の災害レジリエンスを高めておくことが議員のできる仕事だと考える。