

研修参加報告書

令和 3年 5月17日

会 派 名 江政クラブ
会派代表者 河合 正猛

(参加者： 長尾光春、田村徳周)

研修参加の結果について、次のとおり報告します。

年月日	令和3年4月22日(木)～23日(金)
研修時間	13:00～17:30、 9:00～14:45
研修場所	全国市町村国際文化研修所(JIAM)
研修内容	令和3年度 市町村議会議員研修[2日間コース] 第1回 「防災と議員の役割」 講師：名古屋大学 減災連携研究センター 教授 福和 伸夫 氏 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 (元板橋区危機管理担当部長、前区議会事務局長) 教授 鍵屋 一 氏 防災企業連合 関西そなえ隊事務局 湯井 恵美子氏 長野市 企画政策部 復興局長 兼 復興推進課長 小池 啓道 氏

研修参加報告書

年月日	令和3年4月22日（木）～23日（金）
研修時間	13:00～17:30、 9:00～14:45
研修場所	全国市町村国際文化研修所（JIAM）
研修内容	<p>令和3年度 市町村議会議員研修[2日間コース] 第1回 「防災と議員の役割」</p> <p>講師：名古屋大学 減災連携研究センター 教授 福和 伸夫 氏 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 （元板橋区危機管理担当部長、前区議会事務局長） 教授 鍵屋 一 氏 防災企業連合 関西そなえ隊事務局 湯井 恵美子氏 長野市 企画政策部 復興局長 兼 復興推進課長 小池 啓道 氏</p>
■目的	<p>地震や記録的な豪雨、大型台風などによる自然災害は、毎年のように各地で発生している。加えて、新型コロナウイルス感染症への対応も求められる今、住民の命と生活を守るため、各地域においては、改めて、日ごろからの防災意識の向上、訓練や備え、助け合える関係づくり、また、行政との緊密な連携が重要となっている。</p> <p>本研修では、平時・災害発生時・復旧・復興期というそれぞれの段階において、市区町村議会や議員の果たすべき役割について考える。</p>

■内容

1日目

(講義内容)

- ・過去の災害教訓を活かした防災・減災

名古屋大学 減災連携研究センター

教授

福和 伸夫 氏

- ・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

(元板橋区危機管理担当部長、前区議会事務局長)

教授

鍵屋 一 氏

防災企業連合 関西そなえ隊事務局

湯井 恵美子氏

福和氏の講義では、これまでの日本で発生した自然災害(地震・火山噴火・台風)・疫病の歴史と、これらの災害・疫病が一定の周期で発生していること、主な被害状況を学びました。特に地震災害については、昭和後半の30年に比べ、平成の30年間の方が圧倒的に多く発生しているし、大規模化していることがわかりました。

また、西日本内陸直下型の地震が多く発生していることも特徴的な現象で、その1つに2016年に発生した熊本地震が含まれていることも印象的な事例として紹介されました。

台風についても、大規模な被害が出た台風には名前が付けられており、直近では2019年の「令和元年房総半島台風」と「令和元年東日本台風」がありますが、実は、台風の名前がついたのは58年ぶりのことでありました。

結果論ではありますが、近年における自然災害のほうに被災者の数が増えています。これは、大都市圏への人口集中が原因の1つであるとともに、本来、海であったところを埋め立てして作った都市構造であり、浸水被害が発生すると都市の半分以上が水没する状態になっていることが原因として挙げられていました。

さらには、大都市圏においては、ビルの高層化が進み、当たり前のようにエレベーターが設置されているが、災害が発生し停電になった場合、二次災害としてエレベーター内での餓死者が相当数発生することも、潜在的な問題として挙げられていました。例を挙げると、東京都心内には、約16万基のエレベーターがあり、地震および停電により、そのほとんどが即時停止する構造になっているようです。16万基のエレベーター内に取り残された場合、1か月で、全エレベーターから閉じ込められた人を救助することは困難であるとのことでした。

遠くない未来において、必ず大きな自然災害が発生することは、歴史からみても明らかであるし、その被害状況が年々大きくなっていることも、否定できない昨今、個人、地域、自治体においては、想定される災害に対して正面から向き合い、少しでも被害を減らす(減災)対策をしておくことが必要であることを理解しました。

鍵屋氏、湯井氏の講義では、「平時の防災」としての取り組みとして、“防災・減災サイクル”の理解と実践の重要性についての説明がありました。

<防災・減災サイクル(Disaster Management Cycle)>

【災害発生】→①応急対応 →②復旧・復興 →③被害抑止
→④対応準備 →① → ② →③ →④ …。

これは、災害が発生した際に予め対応準備がされていればそれだけ被害を抑えることができることから、過去(前回含む)の災害を教訓に対応策を検討しておき、災害発生時の実践結果を次回のためにフィードバックすることが、必要であるにも関わらず、これを実践できている自治体がほとんどないということでした。

また、コロナ禍において、「避難」の生活様式も大きく見直しが必要になっているが、これがBCP(事業継続計画)に反映されている自治体もかなり少ないということでした。

被災時の対策としてよく言われている、「自助」「共助」「公助」については、年々市民どうしの交流が減っている中、うまく機能しないケースがふえていることが問題となっており、これに対する対策として「近所(従来からの共助)」での助けあいに加え、「新たな公助(ボランティア、NPO、企業支援の協定)」を導入することで、被災後の生活レベルを一段と高めることが可能になることがわかりました。

また、人間にのみ備わっている「正常化の偏見」というものが被災時の避難行動に大きなマイナスとして作用しているとの説明がありました。これは自分にとって、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であることがわかりました。これにより、災害発生時に避難が遅れ、被災者になるケースが昨今増えていることを理解しました。

被災者を減らすための準備として、避難訓練はとても有効な手段であり、被害の大小にかかわらず、無意識に避難行動がとれるようになることで、自分が被災者になるリスクが大きく減ることも科学的な調査で証明されているとのことでした。

これらのことから、平時において、事前準備として発生する可能性がある災害を想定することとともに、どのような避難行動をするかも想定しておくことが今後の生活の中で必須要件であることがわかりました。

講義の後で、「災害イメージづくりのプロセス」と学ぶことを目的とした演習を行いました。演習は参加者が4人1チームとなり、16チームに分かれて行いました。

<災害イメージづくりのプロセス>

1. 災害に学ぶ(暗黙知) →生々しい経験談を読む
2. 課題、教訓、知恵を抽出する(形式知)
3. ワールドカフェで話し合っ、知恵、教訓を共有する

今回の演習では、岩手県大槌町の災害対応について、総務部長(現町長)の体験談を読みましたが、地震発生後に津波がくることを想定せず、町庁舎前に災害対策

本部を設置し、ほとんどの職員が津波に飲み込まれ行方不明になったことなどが記載されていました。この内容から、大災害の発生後に行政は何をするべきか？行政職員はどうなるのか。また、平時に何を準備しておくべきであったかなど、課題、教訓、知恵を各自で洗い出し、その内容を一切の否定をしないルールの中で、参加者で情報共有を図りました。

参加者ごとに同一事象に対して異なる視点からの課題、教訓、知恵が出され、多くの情報共有をすることができました。

情報共有の最後に、「行政が平時に行っておくべきこと」としてのアイデアを複数点書き出し、そのアイデアシートを参加者全員で見て回り、よいアイデアに各自が持つ、ポイントシールを貼りました。結果としてたくさんのポイントを集められたアイデアが、参加者全体で優秀なアイデアであるとの評価であり、これらの演習を繰り返し行うことで、実践すべき行動がわかってくる、ということがわかりました。

演習の後、再びチームに戻り、アイデアシートのポイント数を見つつも、「行政が平時に行っておくべきこと」のアイデアについての意見交換を行いました。それぞれの参加者が積極的に発言し、充実した意見交換が行えました。

2日目

(講義内容)

- ・令和元年東日本台風災害の被災地長野での対応 ～避難所の運営について～
長野市 企画政策部 復興局長 兼 復興推進課長
小池 啓道 氏

- ・災害時、復旧・復興期の議員の役割
- ・ふりかえりとまとめ

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
(元板橋区危機管理担当部長、前区議会事務局長)
教授 鍵屋 一 氏
防災企業連合 関西そなえ隊事務局
湯井 恵美子氏

小池氏の講義では、「令和元年台風19号(令和元年東日本台風)」における長野市の被害状況や復興に向けた対応経過などの説明がありました。また、豊野西小学校の体育館を避難所として開設し、運営を行った経過やそこで得た教訓などの説明がありました。

避難所での大きな行動の変化としては3つあり、「緊急期」「応急期」「再建期」として、それぞれの時期に避難者がどのような行動を取り、行政としてどのような対応を行ったか、理解することができました。

同台風では一級河川の氾濫により、日本中で記憶に新しい、「新幹線の車両基地

が浸水し、同基地に止めてあった新幹線すべてが廃車になった」ニュースがありました。その裏では浸水により約 4000 戸の家屋が被災していたこともわかりました。同年では、まだ新型コロナウイルス感染症の影響は出ておらず、体育館である程度の密状態で被災者が避難していたが、今、同様の災害が発生した場合には、前回と同じ対応をすることは不可能であることもわかりました。

台風による一級河川の氾濫は、日本全国では、発生しうる災害であることから、この災害への対策については、十分すぎるくらいの検討、事前準備をしておくことが必要であることを理解しました。

講義の後で、昨日と同じ演習を再び行いました。

今回の演習では、宮城県東松島市の災害対応について、佐藤議長（当時）の体験談を読みましたが、議会最終日に地震が発生し、その後の議会、議長、議員の活動状況などが記載されていました。この内容から大災害の発生後に議会・議員は何をするべきか。何をしてはいけないか。また、平時に何を準備しておくべきであったかなど、課題、教訓、知恵を各自で洗い出し、その内容を一切の否定をしないルールの中で、参加者で情報共有を図りました。

前日と同じ方式での演習でしたが、今回は議会・議員としての活動についての議論であったため、より活発なアイデアが出てきました。一番行ってはいけない行動の中に、災害対策本部に議員が乱入し、意見や指示を出しまくりに、行政の活動を混乱させることがあげられていました。また、議員が平時から交流のある、国や自衛隊に勝手に災害救助要請を出すなど、目に余るような行動が行われていたこともわかりましたが、本人たちはそれにより、救助が早く開始できたと言っており、結果的に場当たりの対応が肯定されていたことがわかりました。

これらも含め、平時において「どのような状況になった場合」「誰が」「どのように」災害救助要請をするべきか、を検討しておき、正しい手順で行動をする必要があることを理解しました。

災害発生時には、議会・議員は、あくまでも市民の声を正しいルートで行政へ届ける役割を担うとともに、被災情報なども行政へ届けること。さらには行政の活動内容を市民に周知させること。これらに徹することが重要であることもわかりました。

議会・議員がやるべきことは、平時において、災害発生時の行動計画を策定し、これらの行動計画に沿って活動を的確に行えるよう、訓練を行っておくことであることを理解しました。

最後に、鍵屋氏、湯井氏により、「ふりかえりとまとめ」の講義がありました。災害時において、一番必要なものはBCP（事業継続計画）であるが、これは組織が被害を受けても、①組織関係者の人命を守る。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。が目的であり、必ずしも事業継続を優先するものではないことがわかりました。

議会におけるBCPも議会での損失を最小化することが目的であるが、議会における損失とはなにか？と問われると、平時の議会活動が行えないことであることが

ら、いかに早く平時の生活状況に戻れるか？ということが最重要課題となることがわかりました。

被災時にはこれらも考慮した、議会活動の実施が必要であり、行政側に負担をかけるような対応をすることは断じて起こさないようにしなければならないことを理解しました。

また、被災地の情報収集を行う際には、デマや間違った情報や推測などの情報が多くなるため、しっかりとした事実のみを的確に捉え、正しく解釈し、正しく行政へ届けることが、今後より重要になることを理解しました。

■所感

今回は、他市町での災害時における行政や議会・議員の行動内容について、事例紹介を交えて意見交換を行うことで、有意義な知識習得を行うことができたが、当市において、議会でのBCPがないことや、当市において発生しうる大規模災害を想定した避難計画なども存在していないことがわかった。

今後の議会活動を行う中で、他議員にも働きかけを行い、議会としてのBCPを作成したり、他市町の資料を参考にするなど、大規模災害発生時を明確に意識した対策計画を作成できるよう、尽力していきたいと思いました。