

行政視察等報告書

平成 31年 3月 29日

境港市議会
議長 栄 康弘 様

会派名 公明党
代表者 田口 俊介



下記のとおり行政視察（調査・研修）を行ったので、その結果を報告します。

記

1 観察等期間	平成31年1月10日（木）～1月11日（金）
2 観察等先 及び内容	平成30年度 市町村議会議員研修「防災と議員の役割」 講師： 明治大学 特任教授 中林 一樹 氏 跡見学園女子大学教授 鍵屋 一 氏 研修場所：全国町村国際文化研修所（JIAM） 主催：財団法人全国市町村研修財團 全国市町村国際文化研修所
3 観察等議員	足田 法行
4 総 経 費	合計（1名）20,220円 （一人当たり20,220円） ※一人当たり経費に端数が出る場合は円未満切り捨て
5 所 見 等	別紙のとおり

表題：「防災と議員の役割」

講師： 明治大学 特任教授 中林 一樹 氏
跡見学園女子大学教授 鍵屋 一 氏

内 容： テーマ1. 地域防災力を向上させるために(自治体BCP・国土強靭化・防災教育を考える) 中林 一樹 氏
テーマ2. 平時の防災マネジメントと災害時の議会・議員活動
鍵屋 一 氏

【概要】

テーマ1. 地域防災力を向上させるために(自治体BCP・国土強靭化・防災教育を考える)

- (1) 広域巨大災害と自治体の自助・共助・互助・自助
- (2) 自治体BCP - 災害時にどこまで出来るか
- (3) 事前復興の理念と戦略
- (4) 国土強靭化基本法と自治体
- (5) 地域と連携すべき学校の防災教育

これまでの防災のアプローチとは、その地域に歴史的に発生した最大規模で次に発生しうる確率が高い地震が現在発生したらどのような被害になるのかを被害想定し、その被害に対してどのような対策を打つかというアプローチである。地震の想定から積上げる防災計画、これが従来の防災の考え方だが、そこに「想定外」の落とし穴があったのではないか。そうではなくて、「こんな事態になったら、今の防災対策ではギブアップだ」という、どのような地震で発生するのかではなく、結果から（結果として発生する事態から）考えてみようという発想である。その事態にも対応できる取り組みを進めようというのが「国土強靭化」なのである。国土強靭化の大前提是、「それがどのようにして起こるのか」を議論する前に、「こんなことが起きたら大変だ、ひょっとしたらギブアップかもしれない」ということを、人間のみが持つ「想像力」を働かせて考えてみる。そして議論をし、「なるほどそういう事態は起こるかもしれない」となったら、次に、そういう事態を引き起こさないためには何ができるのか、何をすべきかについて考えてみる。それが、いわば「想定外」を「想定内」にするための取り組みであると同時に、事前に被害を減らしていく国土の強靭化の取り組みなのである。事後を「想定外」にさせないためには、事前に被害を減らす取り組みをしっかり実践しなければならない。だから、国土強靭化の発想というのは「想定外に対して事前に実践して想定内にする」計画なのである。事後にどうするかは災害基本対策法に基づく地域防災計画で取り組めばいいのである。国土強靭化とは、事後に取り組む計画ではなく、事前に起こしてはならない事態を軽減する地域づくりを実践する取り組みなのである。

- ・国土強靭化の対象となる「起こしてはいけない事態」
 - (1) 地域空間や機能（ライフライン・道路・家屋など）が壊滅する被災地域
 - (2) その地域空間に存在していたコミュニティ（地域社会）が災害によって破壊されてしまう被災社会
- (3) 地域の経済の被災です。経済を支えている産業、それが被災をする
- (4) 一人ひとりの市民、被災者の生活の被災「個々の被災生活をどう復興するのかが、被災からの復興の基本課題」

- ・国土強靭化の発想のし方と概念設定が重要

起こしてはいけない事態とは何なのか、ということをみんなで考えてみる。そして、その事態をどのようにして事前に縮減していくか。どの位まで縮めればいいのか。その「どれ位まで」というのは、起こしてはならない事態が従来の被害想定を超えているのであれば、BCP（業務継続計画）で対応できるレベルにまで被害を減らすこと、つまり、BCP 対応で地域継続できるレベルまで被害を減らすことが、国土強靭化の短期的な計画目標である。さらに、国土強靭化の長期的な計画目標とは、被害も、犠牲もほとんどゼロになる、起こしてはならない事態が起こらないような地域を目指して、将来の地域づくり・まちづくりを計画し実行していくことです。さらに、災害が起きる前に「復興」を考えるところから発する「事前復興」という発想が、国土強靭化で考える長期的な地域像を導くのである。

- ・自治体 BCP と国土強靭化

従来の考え方でいえば、その事前防災がなかなかうまく進まない。例えば建物の耐震化も、分かっていても耐震化が進まない。だから、もうあきらめて、被害が出たら何とかしよう、ではなく、まずそれをしっかりとやろう、というところに国土強靭化の発想がある。その目標として、BCP（業務継続計画）ができるレベルまで被害を減らす。さらに、南海トラフ地震では、被害想定の 32 万人が死んでから高台に移転するのではなく、32 万人死ぬ前に高台に移転をすればどのようなまちができるのか。これから日本は、人材が最大の資源。32 万人も資源をなくさない本気の事前防災を長期的なまちづくりの目標にしていくことである。この事前防災としての強靭化、そして、今、自治体も BCP を求められる時代である。自助で我が家を災害に強くするということは家族の生活を継続することが最大の目標。その考え方方が、地域の居住者や企業を支える地域サービスや機能を継続する重要性に焦点を当てて、いかなる事態が発生し地域行政自体が被災しても必要な地域サービスや地域機能を継続するための取り組みが必要だとして、自治体も BCP（業務継続計画）が不可欠になっている、と考えるようになってきている。復旧復興を急がなければならぬというのは、間接被害を減らすためで、関連死を減らし、被災者の所得減を減らし、地域の税収減も減らすために復興が急がれるのである。国土強靭化で目指す長期的な目標である地域づくり像を考える鍵となるのが「事前復興」である。それは、復興についても被害想定を基に、事前に準備し、できることは実現させておくことで、間接被害のみならず直接被害も減らす。その結果、被災後にも余力が地域に残るから、復興もまさに創造的にできてくる。発災直後に大きく資源が失われ、地域がギブアップしてしまうような事態が起こると想定できるのであれば、そ

れを防ぐために、事前にどこまで被害を減らしておくべきか、という考え方がある。国土強靭化の発想で、強靭な地域づくりの短期目標である。地域計画では、国の国土強靭化基本計画で発想していることをなぞっても、本当にその地域が強靭化として取り組むべき知恵は出てこない。そこはやはり地域の特質に合わせて、本当に地域でギップアップとは何なのかを地域の市民、民間企業が考えないといけない。被害想定に基づいて、市長になったつもりで、そういう被害状況になったとき地域をどのように復興するのか、みんなで考えてみる。こんな復興になるんじやないか、こういう復興をするんじやないか、ということをまとめて、それに一步でも二歩でも近づけていく取り組みが、「想定外」を絶対起こさない長期的な国土強靭化の地域づくりである。

東京都は初めて東京直下地震の被害想定を取りまとめていて、55万棟もが全壊全焼するという想定結果だった。それは、阪神・淡路大震災の5倍の被害であった。これから復興を阪神と同じスピードで成し遂げるには、被害想定に基づいて、事前にできることは全部やっておかねばならないと東京都に提言し、取り組み始めたのが、東京の事前復興対策である。どのような法律を運用して施策を立案していくのかを考えねばならない。さらにそれらをどのように実践するのか、地域の被災者や被災企業と協働して復興を実現していく方法についても今から考えておこうと震災復興マニュアル（復興プロセス編）を策定した。さらに、ではどのような目標に向かって東京都は復興を目指すのかについても事前に検討しておこうと、「震災復興グランドデザイン」をつくり、公表している。さらに、そのマニュアルを準備しただけでは、人事異動とともにすべて忘れられてしまうので、訓練が必要だと提案した。防災訓練ではなくて復興訓練である。被害を想定し復興を想定する、頭の訓練をしようと、今年で20回を数えるが、東京都の行政職員に復興について、マニュアルにしたがって、モデル地区で復興を考えてみようという訓練をしている。

・国土強靭化の地域計画策定ガイドライン

住宅の耐震化に補助をするのは、住宅課とか建設課かもしれないが、補助を使って実際に住宅の耐震化が進むかどうかは、一般市民が、我が家を耐震化しようと思い立ってするかどうかで決まる。民間企業も、うちの工場もつぶれると大変だから、補強しておこう、そうすれば地域の雇用を守ることにもなるし、というように思い立つかどうかで、実績が上がるかどうかが決まる。あなたの家が倒れて、道路を塞いじゃったら、周りの人が犠牲になりますよ、あなたが耐震化してくれると、まちのみんなが守られるのですよ、ということが、市民の方、民間企業の方に読みとれるように、地域強靭化の取り組みをまちぐるみで、地域ぐるみで実践できるように、工夫をしていくことが、国土強靭化地域計画を策定し実践する上で、一番大事なことだろうと思っている。例えば5年間、補助率をこれぐらい上げます、費用を支援します。市民の皆さんには市が費用負担しますから、まず耐震補強診断をしてください。耐震化が必要なときは、耐震化設計の設計費用についても、市で負担をします。あと、工事費がかかりますが、工事費については助成プラス、例えば（市が利子補給をして）無利子で借りられるように金融機関を紹介します。このように主語を明確にして、市民の皆さんのが耐震化することの意味とその進め方をきちんと書く

ことが重要。最後に、「想像力」と「創造力」この2つの「そうぞう力」が試されているのが国土強靭化の取り組みではないかと思う。イマジネーションが新しい取り組みを思い浮かばせ、それを実現するために様々に工夫するクリエーション。そのような発想で全職員ぐるみ、全所管ぐるみで想定外を乗り越えていけるまちづくりを目指すべきである。

テーマ2. 平時の防災マネジメントと災害時の議会・議員活動

<平時の防災マネジメント>

防災マネジメントは被害抑止や災害対応準備などで被害そのものを減らそうとするリスクマネジメントと、それでも発生する災害被害を最小化して復旧につなげるクライスマネジメントからなる。大被害を受けた自治体のクライスマネジメントの困難さは、人的・物的資源が大きく損なわれる一方で、反比例して膨大な災害対応業務に直ちに取り組まなくてはならないことである。すなわち、被災者がありがなら、最大の支援者として活動しなければならない。災害対応は被害に比例して業務量が大きくなる。熊本の地震において、益城町は人口約3万3,600人で、人口74万1千人の熊本市より直後の死者が多く、全壊世帯はほぼ同じの2,300棟あまりである。避難者は一番多いときで住民の約半分、1万6千人にも上った。災害直後、行政はご遺体対応と全壊、半壊住宅等からの避難者対応が中心になるが、熊本市の人口20分の1以下の益城町に、熊本市とほぼ同量の災害対応業務量があった。

・職員の判断の重要性

災害直後、自治体のクライスマネジメントで最も重要なことは、被害を局限化し拡大させないことだ。益城町は、4月14日の大地震の直後から、避難所の設置、運営に全力を挙げた。町立の総合体育館は2千人を収容する避難所として指定されていたが、14日の地震後、天井の安全性が確認できないとして、アリーナへの立ち入りを禁止した。当時、屋外で避難する住民に対して、行政の対応の不備が指摘されたが、それでも住民を中に入れなかった。そして、16日の地震で、アリーナの天井板が多数崩落した。行政職員が二次災害を未然に防止する判断をして大勢の命を救っていたのだ。このような行政職員の活躍がほとんど知られていないのは残念だ。ただ、このように的確な判断を誰もができるかは疑問だ。災害時に現場で人命を守るなどの重要な対策は、個人の資質に任されるのではなく、首長や行政職員の最低限の知識、態度、技能に血肉化される必要がある。

・膨大かつ不慣れな災害対応業務

職員には膨大な数の電話がかかってくる。そして一つの電話に対して、記録し、関係者に連絡し、調整してつなぐという作業が発生する。これが、災害発生後、ずっと続く。特に、幹部職員は役所の内外を問わず電話対応に忙殺される。おそらく普段の10倍以上の電話があるのではないだろうか。しかも、これまで全く付き合いのない組織、人からの電話も多い。また、大規模自治体であろうと、小規模自治体であろうと基本的に災害対応業務は変わりがない。しかも、そのほとんどはこれまで職員がやったことのない仕事である。つまり、災害対応業務の量と質の両面から被災自治体職員は追い回される。

内閣府では、主に自治体職員向けに防災スペシャリスト研修を行っているが、現在、クライスマネジメントを中心とした標準テキスト作成に向けて検討を重ねている。今後、このような研修を充実させ自治体職員のクライスマネジメント能力向上を図ることが重要である。

・災害時の庁舎問題

自治体の災害対策本部は、クライスマネジメントの中核である。本部業務は、災害対策基本法で「情報収集」「災害予防、応急対策方針作成及び実施」と定められている。実際には、前者について情報を収集するだけでなく、情報の整理、共有、提供が求められる。後者については、情報を分析したうえで計画作成、実施が求められる。それには、災害対策本部に従事する職員が十分に働く物理的なスペース、資機材が必要である。しかし、益城町は本部スペースがなく人員を招集できないことにより、本部業務の情報収集まではできるが、その後の整理、共有、提供は困難であった。また、応急対策の方針作成、実施についても十分な分析、検討をする場が作れなかった。このようにクライスマネジメントの拠点である庁舎被災による空白時間は、阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つだ。東日本大震災でも、庁舎が被災した自治体は全く同じ困難に直面した。自治体の業務継続の観点からも、本庁舎が被災しても代替庁舎を考えておくことは重要だ。たとえば消防事務組合の防災庁舎に首長室・幹部室・災害対策本部執務室・会見室を用意する。または、多くの職員が参集できる場所として体育館・公民館を仮執務スペースとする、などが考えられる。ただ、益城町は代替施設の可能性のあった総合体育館も中央公民館も被災して使えなくなってしまった。どちらも耐震性が確認されていたのだが、天井やガラスなどの非構造部材が落下して使えなくなったのは、不運であった。今後は、非構造部材の耐震性へも目配りをしなくてはならない。

・自治体間連携の課題

大災害への応急対策を進める上で、被災自治体職員だけでは当然に足りなくなる。そこで、次のクライスマネジメントは自衛隊、国、県など防災関係機関、及び自治体間連携による応援職員の確保である。熊本地震における自治体間連携は一部の例外を除けば、当初はそれほどうまくいってないよう思えた。たとえば、全国市長会は早い段階で被災自治体に応援人数がどの程度必要かを照会しているが、どの業務に何人程度という数字がなかなか出てこない。応援要請の人数を考える時間がないほど、現場は目前の業務に追われているのだ。それどころか地震でFAXが故障したり、電源が確保できなかったりする場合さえある。遠くに離れていると現場感覚がわからなくなるものだ。災害対策基本法は、大規模災害であっても被災自治体が通常時と同様に関係機関に応援要請できることを前提にしている。しかし、大災害時にはそうはいかないことは、東日本大震災で経験済みだったはずである。また、応援職員が被災自治体で十分に仕事ができる仕組みが、ほとんど整備されていない。現在の自治体間相互応援協定等は、応援のきっかけとして効果があるが、残念ながら観念的、抽象的で現場での実効性には乏しい。

・クライスマネジメント経験者の活用

自治体間連携は、日常的にはほとんど必要ない。したがって、被災自治体がリード

ダーシップを発揮して、多くの応援職員をマネジメントする経験は乏しい。一方で、応援職員も被災自治体を差し置いてリーダーシップを発揮することはできない。つまり、雑多な応援職員部隊を動かす船頭がいなくなる。こういうときは、災害対応のマネジメント経験のある自治体幹部職員が、被災自治体首長や幹部職員を補佐するマネジメント体制が必要になる。たとえば、熊本県西原村では、4月23日から東日本大震災時に東松島市総務部長として指揮をした小野弘行氏らのチームがサポートに入った。このときまで、役場の課長級職員でさえ、避難所、物資、がれき置き場などで現場作業をしていたという。そこで、東松島市の経験を活かしたマニュアルに基づき、6つの課の職員を避難所、支援物資など10の班に再編した。そして、現場から徐々に災害対策本部に職員を戻していく。たとえば、避難所は被災者中心の自主運営に切り替え、村の職員を半分に減らした。ごみ処理では応援職員と住民に職務を担ってもらうようにした。また、罹災証明発行業務でも、経験ある職員を派遣して、正確な被害認定調査を行うように支援している。この事例からは混乱する被災現場を、いかに地域防災計画等に書かれた理想像に持っていくかの調整、すなわち地域防災マネジメントが特に重要なことがわかる。良い計画、良いマニュアルだけでなく、それが直ちにできないときにどうするのかが問われる。うまくいかなければ、被災現場の混乱が長引き、住民の不安、不満が募り、自治体への信頼が弱くなる。

クライスマネジメントには災害経験がやはり大きくものをいう。したがって、大災害を乗り越えた自治体幹部職員がマネジメント支援するのが理に適っている。しかも、被災現場の自治体職員の気持ちがわかる人間性も必要である。これまで、応援職員については、人数が重視されてきたが、マネジメントのできる応援職員の力をフル活用することが重要である。西原村と東松島市の事例は、自治体間連携がうまくいったというより、むしろ小野氏とそのチームによるマネジメント力と、これを受け入れた西原村の受援力とが上手にかみ合った成果と考えている。「災害派遣行政支援チーム」を制度化、これを単なる事例にとどめず、一般的な制度化にまで高めたい。たとえば、クライスマネジメントを的確に行うために、被災地で経験ある市町村幹部職員の登録システムを作る。具体的には、平時からその幹部職員（OBを含む）を、派遣元自治体の了解を得て、内閣府なり総務省なりの兼務辞令を出して専門研修等で研鑽を積ませ、他自治体の研修講師として派遣する。発災時には、直ちに政府の一員として被災自治体に派遣され、災害対策本部で首長、幹部職員を市町村の立場で支援する。このとき、派遣元の自治体がきちんとバックアップが必要だ。また、現場作業の支援には、現場で動ける一定の経験、素養を持った市町村職員を登録しておき、災害時には要請を待たずに被災自治体に業務別に数十人規模で派遣する。このような「災害派遣行政支援チーム」を制度化することが自治体を支援するには極めて有効と考える。

復旧復興対応では、被災自治体職員がクライスマネジメントの中心になる必要がある。それは、職員が将来のまちづくりを恒久的に担うからである。

応急対応が一息ついた時点で、自治体の復興を専任で考える参謀部隊を、被災自治体職員と国、県、経験ある応援職員で編成することを提案したい。被災自治体職

員はどうしても現場の状況が気になって、将来を考える気持ちになりにくい。そこで現場の喧騒から離して復興組織を設置することが重要だ。目前の急迫事態への対応だけでなく、長期の対応の両方をバランスよく考えるのがクライスマネジメントでは必要だ。応急対応の時期は短く、復旧復興期は長期にわたるからだ。熊本地震の記憶がまだ生きしく、防災に住民の理解を得やすい今は、「政策の窓」が開いている。庁舎の耐震化など重要課題は、今が議論を進める好機だ。しかし、この窓が開いている時間は短く、すぐに閉じてしまう。自治体は、この機を逃さずにクライスマネジメントの重要性を学び、組織と職員に定着させなければならない。

<災害時の議会・議員活動>

一東日本大震災での宮城県東松島市議会議員の行動一

(佐野元議長) 津波発生後、災害対策本部が立ち上がっていて、議長は本部のメンバーになっておらず、押しかけて本部に入った。しかし、何をすべきか悩んだ。職員も右往左往していて、機能していなかった。すぐに、議員の安否確認をして20名中一人死亡、一人入院していた。発災3日目、市長と二人で、陸上自衛隊のヘリで被災状況を確認した。人脈を通して、海上自衛隊にも応援を頼んだ。議員団としては何も出来なかった。避難者は議場まで入り、犬までいた。

(上田議員) 避難所運営を3月31日までした。最初の避難者は、1445名集まってきた。10日間で避難所運営組織を作り上げた。教室ごとに班長を決め、災害対策本部の情報を伝えた。実際、マニュアルが文書としてあってうまくいかなかった。

(小野議員) 消防団の分団長として20分で地元に戻った。海が盛り上がってきただので、慌てて山に登った。高台の住民が、備蓄の米や布団を差し入れてくれた。次の日から各区長、自主防災会、役場の人、私で朝晩、対策会議を開いた。寒さ対策、食事確認すべて班ごとに分けた。困ったのはトイレで水を汲んで流したが、すぐに一杯になり、たまたま、衛生車が来たので、それを使った。毛布と水が3日目にへりで届いた。

(佐藤元議長) 議会としては他の被災自治体の議員と情報交換して連携して、中央まで行って要望した。

議員の安否が分かって、何をやったかというと、4月5日にやっと20人が集まって震災対策の特別委員会を立ち上げた。まとまった行動には、1ヶ月近く掛かった。

(小野) 議員であるが故に、やりやすかった面はあるが、逆に頼りにされすぎて、「やるのが当たり前だ」になってきたところもあり、奥さんを亡くされた議員はつらかったと思う。毎日、要望対応状況も含めて、役所から情報を持ってきて、住民に伝えた。

1カ月過ぎてから、議会として、水道や電気などのライフラインなどの要望をまとめて、議長から本部に伝えて、復旧が出来たことはよかったです。

(佐藤元議長) 在宅の人に支援が届きにくかった。

(小野議員) 支援が行き届いてくると、自分で余分に確保するようになる。手厚すぎる支援は人をだめにする。

(佐藤元議長) 議会が市当局と並行して災対本部を設置するのは、難しい。災対本部の中に、正副議長・常任委員長の範囲で議会部として参画するのがいいと思う。国への陳情は、行政と議会が一体となる方がいい。災害時での議会の権限は大きいから、それを振り回すべきでない。

(佐藤元議長) いかに復旧・復興を早く進めるか行政と一体で進めた。災害時では議員は、スタンドプレーやリーダーを超えてはだめである。

【考察】

テーマ1. 国土強靱化・自治体BCPの意味するところを学べて、防災に対する意識がさらに深まりました。市民に対する意識啓発に関しては、主語を明確にして、市民の皆さんのが耐震化することの意味とその進め方をきちんと書いて説明することが重要。国土強靱化の取り組みで重要な点は、「想像力」と「創造力」この2つの「そうぞう力」が試されるので、イマジネーションが新しい取り組みを思い浮かばせ、それを実現するために様々に工夫するクリエーション。そのような発想で全職員ぐるみ、全所管ぐるみで想定外を乗り越えていけるまちづくりを目指すべきとの中林氏の言。大災害が想定される今、真剣に考えていかなければと思いました。

テーマ2. ワークショップ形式で、岩手県大槻町の災害対応一当時、(町総務部長) 平野氏と宮城県東松島市議会議員の行動のそれぞれのインタビュー原稿を読んでグループで討議をして、発表しました。自分ならどうしていただろうと想像しながら、地域を代表する議員としての心構え・リーダーシップ、議員同士の連携、議会としての行動、行政と一体となって早い復旧・復興を図ることなどたいへん勉強になったとともに、具体的な行動として準備しなければと思いました。あと、平時からの具体的な取り組みや準備が、防災・減災だけでなく、復旧・復興、新しいまちづくりを進めることが出来ることがよく理解できました。

報告者 : 足田 法行