

令和8年度市町村議会議員研修「防災と議員の役割」 報告書

令和8年5月1日

貝塚市議会議長 阪口 芳弘 殿

小谷 真章

[開催概要]

- 日 時 第1日：令和8年4月22日（水）
- 13：00～【講 義】過去の災害の教訓をこれから活かすために
講師：福井大学 名誉教授、特命教授
酒井 昭子 氏
- 14：45～【事例紹介】災害時の議員及び議会としての対応
講師：石川県輪島市議会 議長
大宮 正 氏
- 16：10～【演 習】意見交換会
- 第2日：令和8年4月23日（木）
- 9：00～【講 義】平時からの防災と防災庁設置に向けた動き
講師：名古屋大学 名誉教授
あいち・なごや強靱化共創センター長
福和 伸夫 氏
- 10：45～【事例紹介】郡山市議会のBCP（業務継続計画）について
講師：福島県郡山市議会事務局 課長補佐
赤沼 研志 氏
- 13：00～【講 義】近年の大災害と自治体の重要な防災対策
講師：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
- 15：30～【演 習】災害時、復旧・復興期の執行機関の取組み
- 第3日：令和8年4月24日（金）
- 9：00～【演 習】災害時、復旧・復興期の議員の役割
- 10：30～【講 義】ふりかえり／まとめ
講師：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

会 場 全国市町村国際文化研修所／JIAM（滋賀県大津市）
主 催 公益財団法人全国市町村研修財団

第1日

【講義】過去の災害の教訓をこれから活かすために

講師：福井大学 名誉教授、特命教授 酒井 昭子 氏

国内外の地震や水害の被災地に入って、直接、被災者支援に関わってきた経験に基づいての講義は、主に令和6年（2024年）能登半島地震、珠洲市の事例をあげた報告であった。

同地においては、地震と豪雨災害が連続したことで、支援の困難な孤立地域が多数発生した。水の不足からの衛生状態の悪化、感染症の拡大などで災害関連死も多かった。資材、マンパワーとも不足する中で、真に支援が必要な対象者を把握し、適切な対応することが必要であった。

課題1は、情報の共有であった。

支援では様々な個人、組織団体が活動する。市役所の部局、警察、消防、自衛隊、自治会、医師会、歯科医師会、社会福祉協議会をはじめ、地域で活動する組織団体が関係する。

それぞれの個人、組織団体は震度分布に始まり建築物、道路の被害状況や通信、ライフライン、生活物資、被災者の個別情報など幅広い情報を持っている。しかし、支援がどこまで行き渡り、どこで、どのような必要が発生しているのか。支援を届けるにはどのような手立てが必要で、どこが担うのが適切かなどを判断し、効果的に行動するためには、共有した情報に基づく会議が必要とされる。同地では情報共有システムとして「kintone」を利用し、スマホ、タブレットを中心に関係者で状況を共有、それを情報共有会議で調整して支援活動を行なったのは効果的であったとのことである。

課題2は、避難所における被災者支援のあり方である。

従来、避難所という場所の整備に注目されてきた。もちろん、ハード面の充実は大切であるが、個々の被災者をどう支援するかの問題が見直された。支援するボランティア人材を地域で育成する仕組みや研修の充実、バーテーション、段ボールベッド、暖かい食事、衛生的なトイレの迅速な提供、あるいは自宅避難者への支援などが課題として浮上した。取り分け、体力の消耗を軽減するためには就寝環境が重要であり、そのためには段ボールベッドが効果的で、誰でも容易に取り扱えるように標準化された段ボールベッドが望ましいとのことであった。

課題3は、災害関連死対策である。災害を生き延びたとしても、体力の衰え、抵抗力の低下、人間関係、生活環境が変化することでの精神的な影響などで災害から1ヶ月後、1年後などに命を落とすケースは多い。特に高齢者が影響を受けやすい。

支援に関わる団体、チームで避難者の状況を共有し、対応を継続的に考えることが必要とのことであった。

課題4は、地域コミュニティの問題だ。被災を契機として、避難や転出でこれまでのコミュニティを離れるケースが多くなる。復興には地域のコミュニティの連帯が欠かせないが、コミュニティは高齢化、人口減などで復興には向けた活力を失ってしまう。

地域コミュニティ維持のための助成金、手助け、住まいやまちづくり等のための専門家の派遣が被害発生直後から必要であり、平時から個別防災計画、地区防災計画などを整備する必要性が指摘された。

課題5は、被災者支援の充実（福祉サービス）である。

災害関連死ともつながる問題であるが、災害時の避難、復旧が叶うまでの避難生活において、認知症高齢者、障害者は一般人以上に困難を伴う。本人だけでなく、介護を担う家族や福祉施設の職員も、自身も被災した中でのサポートとなるため、平時以上の負担がかかる。

これら関係者への支援、福祉サービス、要介護者に配慮した福祉避難所の設置、人材確保、福祉避難所における事務負担の軽減などの必要性が指摘された。

福井県での豪雨災害（2004年、2022年）からの教訓についても2点、課題が挙げられた。

課題6として挙げられたのは、住まいの再建。地域コミュニティの維持発展のためには、その地域で続けて暮らせることが必要であり、住宅の再建への支援が欠かせない。再建が進まず、コミュニティが活力を失えば、災害関連死など二次被害も広がってしまう。

課題7としては、個別避難計画・地域防災計画を確立することが指摘された。

防災においては、災害関連死あるいは人の尊厳とも関わって福祉の視点を連携させなければならない。真に支援が必要な方の把握、迅速に支援・復旧を進めるために関係者の動きを効率的に連携する地域調整会議の開催、平時においては実効性のある避難訓練を行うことや、必要時に備えた個人情報に係る条例の整備などが指摘された。

【事例紹介】災害時の議員及び議会としての対応

講師：石川県輪島市議会 議長 大宮 正 氏

令和6年（2024年）能登半島地震、同年奥能登豪雨の災害時に、議員としてどの様に対応したかの具体的な体験を聞くことができ、災害時に議員として如何に行動するかで参考になった。

地震では同議員の住む南志見が孤立、発災後一週間は通信網も途絶したので、8地区の区長さんが情報を同議員に持ち寄り、唯一携帯電話が繋がったポイントで市役所と連絡を取り合ったこと。避難所は燃料が尽きたり、感染症が広がったりしたために閉鎖せざるを得なくなり、住民は金沢へ集団避難、地域の留守を同議員が預かったこと。そのため、住宅緊急修理制度の申請書も預かって1ヶ月間254棟の修理に立ち会ったこと。人が居なくなった地域を狙った空き巣が出没するようになり、夜回りも行なったことなど、住民から地域を託された議員の苦勞が語られた。

また、再開した議会においては、行政当局を復興に専念させるために、議会運営を簡素化しており、例えば全議員の質問を議会でまとめて副議長が代表して行なったという。

復興は進んでいるが、地震に加えての9月の豪雨被害や「生業の目処が立たない」「インフラ整備の遅れ」などもあって地域に住むこと諦めて立ち去る住民が増え、また、市の職員の退職者も相次いでいるという。厳しい状況だが、言葉を詰まらせながら「輪島を元よりも良くしたい」と述べられ、議員としても矜持を感じた。

【演習】参加議員がグループに分かれて討論を行なった。

私が参加したグループでは、以下の3点に意見が集約された。

- ① 情報共有が必要。その共有対象者は、同僚議員、他の自治体の議員、地域のキーパーソン（自治会長をはじめ、地域の様々な団体関係者）など。
- ② 防災知識の普及。そのために議員が率先して防災士資格を取得し、啓発する。小中学校での防災教育充実。知識が普及することで、避難所開設、運営に好影響をもたらすだろう。
- ③ 平時から住民の声を聴き、コミュニケーションをしっかりと取り、有事の際には住民と一丸となって協働することが必要。

第2日

【講 義】平時からの防災と防災庁設置に向けた動き

講師：名古屋大学 名誉教授

あいち・なごや強靱化共創センター長 福和 伸夫 氏

平時からの防災の取り組み、減災の取り組みの重要性が語られた。

近年の発生した2011年東北地方太平洋沖地震、昨年のカムチャッカ地震等は想定を上回る規模であったという。2004年スマトラ島沖地震、2010年チリ中部地震などもあり世界的に災害が多発している。南海トラフ地震は正確な発生時期は予測できないもの、確実に起こると見られている。

政府は防災力を高めるべく、防災庁設置を進めている。防災大臣を置き、地方には防災局を設置、研修及び研究を行う「文教研修施設」を設ける方針の様だ。国から地方に防災関係の指示、支援が行われることになるので地方自治体も同庁に対応する体制作りが求められる。防災関連の人員の拡充が必要なるだろう。

政策は打ち出されるもの、一方で現状はなかなか難しいとのことだ。

都市においては、長周期の地震が発生すると大きく揺れることが想定される超高層ビルが林立している。集中する人口に対応するために、オフィス、住宅、公共施設等の建物は埋立地等の軟弱な地盤や、浸水しやすい低地に広がっている。東京、大阪はその典型だ。

一度、南海トラフのような大規模地震が発生すれば、国土の3割、国民の半数が被災する。支援のマンパワーをどれほど期待できるだろうか。

災害は複合化すると予想されている。地震、余震、地盤が液状化したり、沈下したり、傷ついた堤防に津波が押し寄せれば浸水被害は拡大する。火事も発生するだろうし、エレベーターや建物に閉じ込められる人も発生する。消火活動、救助活動も道が寸断されると捗らない。

災害を乗り越えても、港湾、公共交通、情報通信、物流、ライフライン、従業員など破壊された産業基盤の立て直しは簡単には進まない。個人の生活支える住宅再建も資材、技術者不足で必要を満たすことは難しいという。住環境の悪化で、災害関連死も増えることになる。

平時からの備えがなければ、社会の受けるダメージ大きく、取り返しのつかない事態に落ち込むことになる。被災後の住宅の再建よりも、平時での耐震補強の方がコストは低いとの指摘もされた。

日本の急所となる、港湾、サプライチェーン、医療、デジタル依存等、様々な弱点を平時のうちに明らかにして解消を進めなければならないとのことだ。

そのためには、複数の専門領域を深く持ち、それらを横断的に接続し、社会実装まで一貫通貫で動かせる人材育成も欠かせない。

防災庁設置が象徴する様に、国も防災、減災に本腰を入れつつある中、地方議会、議員もその視点をしっかり持って議論を深めないといけないと感じた。

【事例紹介】郡山市議会のBCP（業務継続計画）について

講師：福島県郡山市議会事務局 課長補佐 赤沼 研志 氏

同市におけるBCP作成の経緯、効果等を聞くことができた。

平成23年（2011年）3月11日、東日本大震災が発生した。それに伴い福島第一原子力発電所では原子炉が爆発し放射能が広範囲にわたって拡散するという深刻な事態まで発生した。

同市においては市の職員が避難者支援、復旧に努めることになる。会期中であった議会も、市の取り

組みを妨げないために、議事は最小限に絞り、議員の議会質問も省くなど協力をした。しかし、明確なルール等を定めていなかったこともあり、議会事務局が議員の安否確認、諸連絡などで手を取られた。災害対策本部に個々の議員が案件を持ち込んで職員を混乱させてしまうなどの事例もあった。これらを踏まえて、大災害が各地で発生する情勢のもと、議会として、議員としての行動指針を定める必要性を感じたという。

策定にあたっては、平成29年12月15日から平成31年2月21日までの期間、議会改革特別委員会で調査研究したという。

構成は①BCPの目的②災害時の議会及び議員の行動指針③災害時の市との連携・協力関係④議会BCPの発動基準（想定する災害）⑤業務継続に係る体勢及び活動基準⑥情報収集⑦議会の防災計画と防災訓練⑧BCPの運用（見直しについて）⑨計画の体系図

制定後に令和元年の東日本台風被害などあったが、円滑な議会運営が継続できたようである。

災害時の対応の経験があればBCPは不要との意見もあるが、経験だけでは、正常化バイアスに囚われて対応が遅れることもある。事前に計画を立て、行動することが必要とのことであった。

【講 義】近年の大災害と自治体の重要な防災対策

講師：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

2024年の能登半島地震や各地で発生している豪雨被害 2011年の東日本大震災などで明らかになった災害の特徴が最初に整理された。

能登半島地震においては死因の多くは「住宅の下敷き」であり、高齢者においては、栄養不足、体力低下による感染症、循環器系疾患での関連死だった。建物の耐震性、避難所でトイレ、薬、ベッド、食事などの生活環境の重要性が見直された。

豪雨被害も多発しているが、それに地震が重なると想定以上の堤防の決壊により、住宅の水没が予想以上に広がる危険性がある。ハザードマップを周知することが重要となっている。

東日本大震災では津波による死亡がクローズアップされた。自治体職員、消防団員、民生委員、高齢者福祉施設の職員など避難を支援する立場の方が多数亡くなり、支援者の危機管理能力、任務放棄の基準などが必要となった。

災害被害の大きさは「自然の外力×人口（被害を受ける範囲）×社会の脆弱性」で決まってくる。

これらのうち、人がコントロールできるのは、人口要因や社会の脆弱性要因かと思われる。

高齢化、自治体職員や消防団等の公的な要員の減少、自助共助の基盤となる自治会への加入率低下など部分的に社会の脆弱化が進んでいる。

そういった中で自治体が地域防災政策を推進するにあたって重要な点として、①住宅の耐震化②要配慮者（高齢者、障害者等）支援③防災教育が示された。

住宅の耐震化が進めば、倒壊による圧死は避けられる。住宅が残れば災害後の生活再建も容易になる。耐震化推進に重要なのは自己負担の有無である。黒潮町における設計費30万円、改修工事費125万円までは自己負担がない、すべての人が耐震改修できる先進事例が紹介された。

要配慮者支援については、個別避難計画の作成、高齢者、障害者等も含めた防災訓練、福祉避難所の整備などが必要とのことであった。高齢者の方などが地域の人たちと避難所まで「さんぽ」する岡崎市

の「ひなんさんぽ」は参考にすべき取り組みだと思った。福祉避難所については、熊本市は特別支援学校を福祉避難所に指定し整備を進めていること、男鹿市、浜田市、常総市においては企業版ふるさと納税を活用して整備を進めている例が紹介された。

「自分は大丈夫」との正常化の偏見がはたらきがちであり、「日常」業務が中心となることから、自治体をはじめ組織においては災害等「非日常」は苦手である。平時からの計画、準備、訓練が大切であると感じた。

【演習】大槌町幹部職員の方のレポートを読み「大災害時に行政が効果的な対応をするために平時にすべきこと」をテーマに参加議員がグループに分かれて討論を行なった。

私のグループでは「崩壊する危険のある場所や、被害者数など最悪の事態を想定し、目を背けずに計画を作ることが必要」「岡崎市のひなんさんぽの様に平時から地域をつなぐ活動を実施することが必要」「防災計画を実行できる組織づくりや、必要なノウハウを持つ個人、企業との平時からの情報交換、連携が必要」などの意見を出し合った。

第3日

【演習】能登町町議会議長のレポートを読み「大災害時に議会、議員が効果的な対応をするために平時に取り組むこと」をテーマに参加議員がグループに分かれて討論を行なった。

私のグループでは「平時から地域の人や団体とつながり、情報が集まる関係を作っておく」「災害発生時、自分自身が生存できる防災準備をしておく」「活力のある議会を作り、BCPの整備や、災害時の議員の役割を共通認識としておく」「情報共有を円滑に行うために、議会としてタブレットの使い方に精通しておく」などの意見を出し合った。

【講 義】ふりかえり／まとめ

講師：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

災害時の議会、議員活動について3日間の講義のまとめ、展望が行われた。

災害時にはトイレ、食料、就寝など健康を維持するために必要な環境が不足し、それが高齢者、障害者、あるいは女性などに悪影響を及ぼすこと、支援する立場の自治体職員や自治会関係者なども被災者であるから十分なマンパワーはあてにできないことなどについて、これまでも聞きはしていたが、再度認識した。被災地での支援に関わり、その経験をもとに研究を深めている講師陣の指摘だけに具体的であり、理解がすすんだ。

議会における「日常」の課題をテーマに質問することが多くなり勝ちだが、防災・減災の視点から市の取組について情報を集め、質問を組み立てることを大切にしたいと感じた。