

令和 8年 4月 27日

瀬戸内市議会議長
小野田 光 様

瀬戸内市議会議員 広野 真智子

政務活動費研修報告書

政務活動費を使用して、次のとおり研修活動をしましたので、その結果を報告します。

期間	令和 8年 4月 22日 令和 8年 4月 23日 令和 8年 4月 24日
研修会名	令和 8年度市町村議会議員研修「防災と議員の役割」
開催場所	全国市町村国際文化研修所（滋賀県大津市唐崎二丁目13番1号）
研修目的・内容	4月22日 ・過去の災害の教訓をこれからの活かすために ・発災時の議員及び議会としての対応 ・演習（意見交換会） 4月23日 ・平時からの防災と防災庁設置に向けた動き ・郡山市議会のBCP（業務継続計画）について ・近年の大災害と自治体の重要な防災対策 ・演習（災害時、復旧・復興期の執行機関の取り組み） 4月24日 ・演習（災害時、復旧・復興期の議員の役割） ・ふりかえり まとめ



1. 過去の災害の教訓をこれからは活かすために
福井大学 名誉教授 特命教授 酒井 明子 氏

酒井氏は災害が起こったら、次の日には現地に入り、被災地での活動を主にされている。今回の講義は能登半島地震での被災直後からを詳しくお話ししていただいた。外部支援としてとても詳しく参考になった。

●能登半島地震での活動

避難に関する問題は主に高齢化。住民コミュニティがしっかりして、住民の中から誰が一番、避難に大変か日頃から個別支援計画を立てておくことが重要。

●能登半島地震の現状

これほどまで人間の尊厳が失われた災害はないと感じたのは、断水が一番の原因。

●珠洲市では

・珠洲市の概要

震度6強が3回。孤立と断水が一番の問題だった。断水の原因は、財政が厳しく、水道管の耐震工事をすることが出来ていなかった。住宅の67.5%が半壊以上。発生直後から住まいの問題を考える。避難状況は孤立していたので、支援も物資もなく全くわからない状態だった。1月1日に地震発生し、支援や物資の目途がたったのが1月中旬。それまでは介護のボランティアが頑張られていた。

●被災地における連携

これから地域をずっと守っていくのは、地元の病院やクリニック。外部支援の場合、地元のことをしっかりとヒヤリングしてから支援することが大事。現地はナイーブなので支援の入り方が大切。災害コーディネーターは1週間で入れ替わるので、指示を出す人が変わるので大変だった。その連携をうまくやっていったのが地元議員だった。

課題1 情報について

災害時、個人、組織は同時並行で異なる活動をする。それぞれが固有の情報を保有している。

情報の連携。循環する社会の実現に向けて日頃から考えておくことが重要。

課題2 避難所における被災者支援

避難所の環境整備で、全国から13種類以上のいろんな段ボールベットが来て大混乱の一因になった。

段ボールベットの標準化が災害関連死に直結している。

場所の支援から人の支援へ。災害関連死の情報は普段をよく知っている住民からの情報が一番信頼があり、異常に気付きやすい。

課題3 災害関連死対策

- ・データを関連死チームが共有できる事。
- ・関連団体が現場で継続的に検討する事。
- ・変革する事（データ管理・基準・審査）

災害関連死の連鎖を断ち切る対策を早期に検討

例 地元の住民主体になってお茶会を開催等。

課題4 地域コミュニティ

- ・地域コミュニティへの早急な助成金の対応
- ・災害発生直後から住まいやまちづくり等の専門家派遣。
- ・個別避難計画や地区防災計画の推進

課題5 被災者支援の充実（福祉サービス）

- ・認知症高齢者・家族・施設への支援
- ・福祉サービスの充実
- ・介護負担の軽減や相談体制の整備

●個別避難計画

- ・誰が、誰と、いつ、どのように、避難するのかをみんなで決める。
- ・コミュニティ単位でみんなが助かるにはどうすればいいかを考える。

2. 発災時の議員及び議会としての対応

石川県輪島市議会 議長 大宮 正 氏

地元議員としての活動を赤裸々にお話してくださる。お住まいは輪島市の東部「南志見」地区。人口700人。まだまだ復興の入り口という状態。議会としてもとても大変な状況が伝わってきた。

【令和6年能登半島地震の概要】

- ・令和6年1月1日16時10分ごろ、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6の地震が発生。輪島市や志賀町で最大震度7を観測したほか、能登地方の広い範囲で強い揺れを観測。
- ・市内の避難者数は最大13771人、住家被害は6割の6282棟が半壊以上になるなど、甚大な被害が発生。
- ・能登自動車道や国道246号、主要地方道8路線、一般県道13路線、市道1372路線等に多くの被害が発生。
- ・農地や農業施設、林道なども多く被災したほか、漁港については、市が管理する全ての漁港で1mから4mの地盤隆起が確認される。

【令和6年奥能登豪雨の概要】

- ・令和6年9月21日、線状降水帯が発生し、輪島市で1時間に121ミリの猛烈な雨を観測。大雨特別警報が発表された。河川の氾濫や土砂崩れが発生、死者や不明者が相次ぎ、市内の孤立集落は99集落、約4400人が一時孤立し、能登半島地震の仮設住宅が浸水するなど、

再び大きな災害に見舞われた。

・水防団活動

令和6年9月21日から10月6日にかけて、水防団延べ231名が出動。浸水した仮設住宅から22名を救助・避難誘導、土砂災害により孤立した地区では121名の安否確認・避難誘導を実施。行方不明者の捜索活動も実施された。

【体験談と現状】

お正月に誰も想像していなかった災害。家が壊れるほどの揺れで一步も動けず。家の外に出ると、裏山が崩れ、庭が土砂に埋まった状態。海だった所が陸になっており、発災時は津波の引き潮だと思われていたが、後に隆起だとわかる。

指定の避難所の体育館に300人くらいがいる状態になってしまい急遽、旧小学校も避難所にし、150人～200人が避難できた。

現地では火災も起きており、消防車のサイレンで団員を集め、普段訓練していた吸水は海の水だったが、そこは陸になっていたため、距離のある川から水をひいた。

寒い季節でストーブ、燃料は持ち寄り。お正月だったのでおせち料理があり食料は助かった。水の確保は消防団員が火災に出ているため、自警団の人が可搬ポンプで川からくみ上げた。救助されたご遺体も安置する所がなく、体育館で避難者と同じ空間に安置するしかなかった。大宮議員は市役所、市長へ連絡と相談。アツという間の数日間で10日ごろには限界を感じた。その頃、県道1本が開通するも700人が孤立。物資も集まらず燃料もなく限界と判断し、集団で避難を決行。自衛隊の小型ヘリでグラウンドから中継地点まで、そこからは大型ヘリで金沢まで避難。荷物も一人一つという制限付き。

13日には南志見の避難所は閉鎖された。地元には大宮議員の家族のみ残り現地での活動。民家に雨避けのブルーシートの手配。補助金1家に5万円。おのおので申請するのが普通だが、大宮議員が全員をまとめて代理で申請される。民家にブルーシートを張る作業も地元業者は対応不能。大宮議員が地図で名前と家を確認し、外部業者をお願いする。作業は254棟で1カ月くらいかかる。後半に対応した家はすでに水が入っていたり、勝手に家に入ったりで叱責されることもあったとのこと。マスコミで全国に報道されてからは、治安が悪化し見守り作業。金沢の避難所へ細目に出向き、現地の報告をされていた。4カ月くらいで仮設住宅が完成し、150世帯が地区に戻るも、豪雨に襲われる。南志見もさらに大きな被害を受ける。ライフラインもダメになり道路も寸断されたが、幸い20人の解体業者が入っており、ボランティアで2日後には道路が開通された。震災で残ったものを仮置きしていた倉庫が流され、住民が住むのを諦めて

去っていく人が出てきたが、集会所を中心にイベントを開催するなど、楽しく頑張っていた。復興するまで頑張っていく。

【質問】

・議会としての状況把握

本庁に2日集まれる人だけ議員が集まった。常に連絡とれるよう情報交換。この年の3月の議会の質問者は、質問書を集めて当時副議長だった大宮議員が代表して一人だけ質問。それは行政職員の手をとらないようにする工夫。現在も議会の会期は2週間と短めにし、一般質問も会派代表のみくらいにおさえて、職員の仕事を優先してもらっている。

・輪島朝市の火災状況

大宮議員の聞いた話。避難するにも道路がなく、消防車も入れない、水もなく燃え放題の状態。倒壊家屋の下敷きになり、スマホで電話しながら亡くなっていく人が多かった。誰がどう助ける等の次元ではない状況とのことだった。

・現在役場の人手不足

100名近く辞めていった。理由は生活できないのと、家族の事情等。なので周辺から100人くらい応援に来てもらっているが、まだ30人くらいは人手が欲しい。

3. 平時からの防災と防災庁設置に向けた動き

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

地元愛知愛にあふれる講義だった。災害発生時、議員は絶対に生き残って、地域を守るための講義だった。

●日本は未だに安全よりも、お金儲け主義の安全対策。

自然と地理と向き合う事。南海トラフ地震があれば、今だと日本は確実に終わる。モードチェンジをしていこう。

・日本の消防は地域消防、南海トラフのような国全体での火災の対応は難しい。また、高層ビルの火災はワンフロアで起きた火災のみを想定。ビル全体となると、エレベーターに取り残される事態が起きるであろう。

●防災庁設置法案のポイント

- ・内閣直下に設置、総理大臣を組織の長とする。
- ・防災庁の事務を統括し、各府省庁の尊厳義務を伴う勧告権等を有する防災大臣を置く。
- ・地方機関として、防災局を設置。
- ・研修及び研究を行う、文教研修施設の設置。

●南海トラフ地震と歴史の転換

・社会が混乱するのは、災害と病気。歴史の勉強で災害史の勉強はしていない。過去は地震後に復興し、歴史が動いている。

歴史はほとんどあらゆる災難の歴史である。

●天災は忘れたところにやってくる。

・災害において人間は大したことが出来ないので、お互いにちゃんと社会をつかっていこうというのが地方の考え方。

・関東地震を乗り越えた建物は、壁が多く背の低い建物。柱の多い建物は壊れる。

・昭和南海地震

地震で建造物は壊れ、昔の風景に戻る。地盤沈下があった場所に建造物が多く立ち並んでいるので危ない。

・阪神・淡路大震災

耐震改修促進法→目標 2015年 90%、2020年 95%

あまり目標通り、耐震化は進んでいない。

●東日本大震災

・震災対応当事者の言葉

「機転だけでできたことは、一つもなかった。備えていたことしか役には立たなかった。災害が起きる前にどれだけ準備できていたか、というのが非常に大きかった」

●今後の課題 基本計画の変更ポイント

・「命を守る」「命をつなぐ」対策の重点化

・超広域かつ多分野に渡る被害への対応

・災害関連死防止のための生活環境整備等

・時間差をおいて発生する地震への対策等の推進

・複数の災害等への同時対応

・主体的に防災対策に取り組む社会

・総力を結集した対策を推進するための連携

●事前防災＝南トラの被害軽減

・勝負は地震前に決まる

・徹底的な耐震化・強靱化

・危険を避ける土地利用

・同時被災を避ける過密解消

・弱部を洗い出し、事前防災を推進。

●ゲジゲジ型人材の発掘

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。

単一の専門では解けない「複雑系」社会に対し、複数の領域を深く理解し、つなぎ、動かせる人を育成する。

●防災庁設置準備 A 会議 報告書前文

国民と共に考え、共に備え、共に守る。

災害から命を守り抜き安心して暮らせる社会、防災により新たな価値観を生み出す未来を創る。そのような未来を実現するのが防災庁である。

※南海トラフ地震を乗り越えないと、この国の未来がない。

【質問】

●人がたくさん住んでいる所は、地震に弱いところ。

空き屋の耐震化。太陽光パネルや蓄電池を空き屋に設置。普段はテレワークの場所。

●市の弱点を見つける。津波の被害が大きいか、地震の被害が大きいか、土砂崩れしやすいか。等

4. 郡山市議会のBCP(業務継続計画)について

福島県郡山市議会事務局 課長補佐 赤沼 研志 氏

東日本大震災の実体験を入れて作成されたBCPについて、震災当時の議会の状況や困難だった事を赤裸々に講義してくださる。BCP作成にあたり、とても参考になった。

●自己紹介

赤沼氏は議会事務局に8年間所属。昨年度までは議事運営をしていたが、職員が移動になりBCPの担当を引き継いだ。東日本大震災時も議会事務局におり、非常時ほど議会が大切。それは議事議決機関だから。

●東日本大震災の体験談

・当時3月11日(金)は会期中だったが、卒業式のため休会中。翌週の月曜日が本会議で閉会。平成23年度の当初予算の議決が最終日に行われる予定だった。建物の状況は、本庁は立ち入り禁止だったが、議場のある西棟は大丈夫で、電気も来ていた状態だった。

閉会と議決だけはしてしまわないといけなかったので、予定通り議会を継続させる決断。12日議会事務局から、月曜日は予定通り議会を開会することを議員に伝えたいが、半分の議員と連絡が取れず、事務局が議員の自宅を訪問して伝える。本会議は定足数に達成したため開かれる。服装は全議員、防災服で出席。9時15分から議会運営委員会を開き、当日の議会運営を協議。市内の被災状況等を報告。時間の都合で報告のみとし、質疑は受け付けず。本会議では議決前の委員長報告も超ショートバージョンで行い、日程も短縮して支援を最優先する。この会期の後は改選の予定だったが、半年間延長で9月3日に投開票。なので今でも8月に行う真夏の選挙戦。

・議員はボランティアに徹していたが、先走りすぎる議員もあり、クレームの対象となる。議員自身の考え等を伝えるために、勝手に

対策本部に訴えにきたり、議員が地域の情報を対策本部に個々に上げてきたりで、ちょっと迷惑というクレーム。議会事務局が取りまとめをして、当局へお伝えするという仕組みが、BCP に活かされている。

●東日本大震災における郡山市議会の取り組みについて

ルール上、閉会中は特別委員会を作れないので議員の対策本部を設置。議長、副議長を除く全議員が所属。9月の改選後の事。

・東京電力福島第一原子力発電所事故放射能対策→目的は放射能から市民を守るための調査・研究（H23.10.20～H25.2.22）

・東日本大震災及び台風15号水害対策→目的は東日本大震災と台風15号水害からの復旧・復興についての調査・研究（H23.10.20～H25.2.22）

・災害復興対策→目的は東日本大震災、東京電力福島第一原子力発電所放射能事故からの復興の加速化及び市民の安全、安心を守る災害に強いまちづくりについての調査・研究（H25.12.16～H27.6.15）

●議会災害対策 制度化の動き（全国）

・議会基本条例制定状況 制定済 591市/815市 72.5%

・議会独自の災害対応方針制定状況 制定済 682市/815市 83.7%

・BCP制定状況 制定済 305市/815市 37.4%

●郡山市議会 BCP 策定の経緯

・議会改革特別委員会の中で調査・研究し策定へ（H29.12.15～H31.2.21）

・郡山市議会基本条例(H27.6.17)の実施状況を検証。

検証結果を踏まえ、「郡山市議会 BCP」を策定することになった。

・郡山市議会基本条例 第6章「議会の災害対応」

・第6章 議会の災害対応(災害等発生時の体制の整備)

第18条 災害等発生時の体制の整備

市民生活の安全安心を確保することに最大限の努力を果たしていく内容。

第19条 災害等発生時の議会の役割

市長等や国、県。関係機関などに対し、政策立案、政策提言、要望等を行うべきことを定めている。

第20条 災害等発生時の議員の役割

・災害時は議長へ自ら安否と所在を明らかにする事。

・地域の一員として、共助の取り組みが円滑に行われるよう努める。

・情報収集に努め、必要に応じて、議長に報告する。

●BCPの内容

1,BCP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,BCPの発動基準(想定する災害) 5,業務継続

に係る体制及び活動基準 6,情報収集 7,議会の防災計画と防災訓練 8,BCPの運用 9,計画の体系図

●市議会 BCP の目的

・議会として議員として災害時における行動指針の必要性が感じられた。→目的は議事、議決機関、住民代表機関としての議会が、市民の生命、身体及び財産を保護し、並びに市民生活の平穩を確保するために、迅速な意思決定と多様な市民ニーズの反映に資するという議会の機能維持を図る。

●市議会 BCP 議会・議員の行動指針

・議会の行動指針

非常事態における議会機能保持。災害対応体制整備。大きな責務と主体的役割を担う。

・議員の行動指針

議決機関として議会機能を維持し根幹的な役割を認識する。地域の救援・救助活動などに従事する役割も担う。

●市議会 BCP 市との連携・協力体制

災害情報の共有を主体とする。協力、連携体制。

執行機関→災害の情報収集。応急対策業務。

議会→執行機関が初動体制や応急対応に専念できるよう配慮。

●市議会 BCP 発動基準

発動基準は決めているも、基本は議長が必要と認めたときは発動。

●市議会 BCP 災害対策本部の構成 設置基準

委員長（議長）、副委員長（副議長）、委員（各会派代表者）

災害復旧が続く場合は、状況に応じて議長決定。

●市議会 BCP 議員の基本的行動と議員の行動基準

・議員の基本的行動

・発生時期に応じた議員の行動基準

災害が会議中だった時と、それ以外に発生時と細かく決められている。

【質問】

・市議会防災訓練を毎年行うと書かれているが、市の防災訓練に積極的に参加している。（記載の見直し必要かも）

・新人議員へ BCP の説明は、選挙後の新人議員レクの時に説明している。

・見直しや、検討は現状に合わせて行っている。（感染症対策について今後は盛り込んでいきたい）

5. 近年の大災害と自治体の重要な防災対策

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 鍵谷 一 氏

23日の午後と24日の午前と2日に渡って講義があった。この研修の総まとめ的な講義だった。

やったことがないことは、災害に限らず上手くできない。日頃からの訓練や練習が重要。

●鍵谷氏の出身、男鹿市のナマハゲについての避難対策

ナマハゲは災害ボランティア。

ナマハゲ台帳→平時に地域をナマハゲとして訪問し、個別避難計画を記入されたもの。

・平時は五穀豊穡、家内安全を祈る来方神と、コミュニティと福祉専職による支援。

・災害時は、要配慮者情報に基づいて避難支援。

・避難場所は普段から神社等を使う。避難場所までの参道を整備。

確実な避難方法を考えておく。

●能登半島地震

・今までの災害が活かされていなく、住宅の耐震化が進んでいなかった。(法律が追いついていない)

・高齢者などの避難生活支援。生き延びるための仕事を自治体に任されている。災害関連死が多く発生。

・地震関連死の事例

80代女性。近くのビニールハウスに避難しており、トイレが使用できないため、近くの畑に行き転倒。自力で動けない状態となり、低体温症のため死亡。

●トイレ不足

トイレは命に係わる、最も重要な場所。

・災害用トイレを1回分でも備蓄している人は22.2%

・4日以上備蓄している人は4%

・備蓄しない理由は「特になし」が45%

●進み続ける高齢化

75歳以上は30年で約3倍。

今年は関東大震災103年

・1923年の平均寿命 男41歳 女43歳

・2023年の平均寿命 男81歳 女87歳

・激増する高齢者単身世帯。30年で3.4倍

・障害者は25年で約62.5%増

・多くの被災地を回った経験から、障害者にとって地域の助け合いは重要だが、うまく行われていないと思う。

●公助にも限界が。自治体職員は25年で16.5%減。

・町内会自治会活動への参加は低下。

・弱い立場の人も安心安全な避難生活や、自立ができる政策、福祉防災の視点が重要

●正常化の偏見「自分は大丈夫」

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。

●凶器はマイホーム

地震災害のボトルネックは弱い木造住宅と住宅密集市街地

・耐震化が進まない理由の大半はお金の問題。

黒潮町の事例。

設計費30万円、改修工事費125万円までは自己負担がない。

郵便局職員と連携し、一軒ずつ職員が回り申請を代筆。地域の大工職人の仕事を守る活動にもつながる。

東京都内自治体は自己負担があり、自助できない低所得者は置き去りにされている。

●災害対策基本法の改正（2025年5月28日）

・災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加

・法改正の目的は災害時「も」尊厳が守られる社会づくり。

●これからの防災は

損失を減らす防災から、「価値向上型」の防災へ

日常から人間関係、近所関係を良好にし、誰一人取り残さない魅力ある地域社会を作ることが重要。

【演習】

1日目 意見交換会

4人くらいのグループになり、自己紹介後、災害時に議員が効果的な活動をするために重要なことを話し合う。

いろいろな意見があるも、「自分の命を一番に守ることが大切」という結論に至る。

2日目 災害時、復旧・復興期の執行機関の取り組み

防災企業連合関西そなえ隊 幹事 温井 恵美子 氏

4人くらいのグループになり、講義のないようを踏まえ、災害時における執行機関の取り組みについて、平時から何をしておくべきか、ワールドカフェ形式による意見交換を行った。

参考事例は、岩手県大槌町の災害対応～平野総務部長（現町長）

3日目 災害時、復旧・復興期の議員の役割

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 鍵谷 一 氏

前日と同じグループ分けで行う。災害時の議会・議員の対応は平時からルール化し、毎年確認することが重要。災害時および復旧・復興期における議員の役割について、ワールドカフェ形式による意見交換を行った。

参考事例は、令和6年能登半島地震における対応と取組

～金七 祐太郎 能登町議会議長

・2日間を通して、災害時、自分は「無知である」と自覚して周りを頼って行動する事。

・災害時の議会では特別委員会や議運ではなく、全員協議会を開き、必要になる委員会報告等を省略する方法を考える。

・議員が持っているタブレットも災害時はお互いの連絡をとるのと、参考資料が入っているのとても有効。しかし、何日間か使えなかったため、BCPや災害対応のマニュアルの一部は紙に印刷したものを常に持っていた方が便利。

同じグループだった愛知県尾張旭市は手帳に入るハンドサイズのマニュアルを職員、議員が全員携帯しているとのことで、現物を見せていただいた。

・災害時のトイレはトイレカーが有効。トレーラータイプのトイレカーだと300万円くらい。助成の対象となる。

・能登町の事例にあった、非常時のガソリンスタンドという制度があり、非常時の契約をしていたり、機材を添えたりしているようだった。

ディーゼルエンジンで電気を起こす装備や、避難所へ灯油を配って回るという仕組みはとても参考になった。