

研修参加報告書

令和 6年 3月21日

会 派 名 江政クラブ
会派代表者 長尾 光春

(参加者： 長尾光春)

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5年11月20日(月)～21日(火)
研修時間	11月20日 12:30～17:40 21日 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5年度 市町村議会議員研修 第2回 「防災と議員の役割」 講師： 東京大学 名誉教授 平田 直 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 教授 鍵屋 一 氏 防災企業連合関西そなえ隊幹事 湯井 恵美子氏 熊本県人吉市議会議員 徳川 禎郁 氏

研修参加報告書

年月日	令和5年11月20日（月）～21日（火）
研修時間	11月20日 12:30～17:40 21日 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5年度 市町村議会議員研修 第2回 「防災と議員の役割」 講師： 東京大学 名誉教授 平田 直 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 教授 鍵屋 一 氏 防災企業連合関西そなえ隊幹事 湯井 恵美子氏 熊本県人吉市議会議員 徳川 禎郁 氏
■目的 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。住民の命と生活を守るため、日頃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や、行政との緊密な連携が改めて重要となっている。 本研修では、災害発生に備え、平時からの防災の心構えや地域での連携の重要性について学び、現在の防災対策に関連する諸課題や議会・議員の果たすべき役割について考える。	
■内容 1日目 (講義内容) ・【講義】「大規模地震災害の予測と対応策」 東京大学 名誉教授 平田 直 氏 ・【講義】【演習】「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 教授 鍵屋 一 氏 防災企業連合関西そなえ隊幹事 湯井 恵美子氏 ■平田氏の講義では、1. 地震と震災、2. 最近の南関東の地震、3. 超巨大地震：M8～9クラス、4. 首都直下地震：M7クラス、5. 震災への備え、について学びました。 1. 地震と震災では、最初に「地震発生の予測」について、国や地方公共団体の	

考え方を学びました。国では、災害対策の根幹をなすものとして「防災基本計画」を作成しているが、この基本計画を作る前提となるのが“被害想定”であることがわかりました。一方、地方公共団体では、国が作成した「防災基本計画」を基に「防災業務計画」「地域防災計画」「地区防災計画」を作成していることがわかりました。

一方で、“地震の予測”と“被害想定”は全く別のものとして捉えられており、“地震の予測”は過去の状況も踏まえ、科学的な根拠に基づき推定を行うものであり、前提条件により複数の予測結果が出てくるが、災害対策は特定の条件下で発生する“一つの被害”に限定しており、その他は対象としていないものであることがわかりました。

2. 最近の南関東の地震では、2023年5月26日に発生した千葉県東方沖の地震（M6.2）について学び、それが1923年関東地震（M7.9）に類似していることから、余震として強い揺れが続発することを予測し、それに備えることで、追加の被災を少なくすることができたことがわかりました。

3. 超巨大地震：M8～9クラスでは、2011年東北地方太平洋沖地震（M9.0）について学び、日本列島の東半分という“空間的に広く”、10年後の現在でも影響が続いている“時間的に長い”地震であるとともに、東北地方の地盤が東西に3～4mほど伸張する結果となっていることもわかりました。

今後発生するとされている超巨大地震としては南海トラフ地震や日本海溝・千島海溝巨大地震が想定されており、南海トラフ地震に対しては2012年時点における今後30年以内に発生する確率が70%～80%であると発表がされているし、同地震が発生した場合の被害想定についても、様々なシミュレーションが行われていることがわかりました。

4. 首都直下地震：M7クラスでは、2016年に発生した熊本地震（M7.3）を始め、M7以上の規模の地震は毎年1～2回程度発生していることから首都圏で熊本地震規模の地震が発生し大災害を引き起こす可能性があることが想定されていることがわかりました。

5. 震災への備えでは、これまでの災害予測や防災計画をしっかりと各個人が把握するとともに、自分のこととして防災に取り組むための基本知識として学ぶことが重要であることがわかりました。災害に対する事前対策としては避難ルートの確保や自宅において電源や、水が供給されない状況になった場合にどうするかなど、日常生活を通じて被災時の対応や生活方法などを検討しておくことが必要であり、必要な物資を確保しておくことが重要であることがわかりました。

国では、直近の超巨大地震の一つとして南海トラフ地震に注目しており、南海トラフ地震に対する「防災対応検討ガイドライン（改訂版）」を令和元年5月に発表したり、大規模地震対策特別措置法に基づく地震防災応急対策を行うための計画を作成したり、広域にわたる被害予測を行うなど、多くの準備作業を行っていることがわかりました。

近い将来、確実に南海トラフ地震が発生することを前提に、地方公共団体においては被害想定を明確にするとともに、それぞれの被害に対する事前対策を実施することが重要であることを改めて理解しました。

全体のまとめとして、現在は不確実性（リスク）が増大する時代であり、東日本

大震災の影響が今も残っている中、南海トラフ地震が発生する見込みであり、同地震が予想を大きく上回りM9に至る可能性もあるとともに、都市部では新たに、タワーマンション問題（電力ダウンによる高層階居住者の避難が困難になる問題）も発生することがわかってきたことから、新たな被害想定及び対策も必要になってくることを予想し、対策していくことが必要であることを理解しました。

■鍵屋氏の講義では、「レジリエンスの3要素+1」の紹介とともに、防災教育、避難計画・復旧計画・業務継続計画、そして避難訓練・復旧訓練・避難所運営訓練などの必要性について、学びました。

レジリエンスの3要素とは、「危機を予測する力」「危機を予防する力」「危機に対応する力」のことであり、そこに新たに追加される要素（+1）として「大災害時にはさらに「危機から回復する力」が必要になることがわかりました。

このレジリエンスの3要素+1について、平時では教育や計画によって頭で理解させるとともに、訓練によって、体に覚えさせることが特に重要であり、その教育・計画・訓練によって、結実した結果が、東日本大震災で“釜石の軌跡”と呼ばれる避難行動であることがわかりました。

「危機を予測する力」では、いかに正常化の偏見（正常性バイアス）を排し、起こっている事象を科学的に予測することが重要であることを学び、「危機を予防する力」ではどのような危機が発生するか考え、「被害抑止」「対応準備」を行うことが重要であることを学び、「危機に対応する力」では発生する被害に対応し、最小限に収めることが重要であることを学びました。

さらに、今年、関東大震災から100年目の年であり、同大震災から現代の人々は大きく5つの教訓を得ていることを学びました。

【教訓】

1. 初期消火の重要性と官民あがての延焼防止の仕組みづくり
2. 流言に惑わされるな
3. 遺体の増加による被災者支援の弱体化
4. 広域避難
5. 復興計画の重要性

1. 初期消火の重要性と官民あがての延焼防止の仕組みづくりでは、関東大震災当時、江戸のまち火消しの伝統が消えていて、民間による消火が行われず、大規模火災に対して対応することができなかった結果を受け、現在の官による消防組織だけでなく、民の消防団を配置し、できる限り早い段階での消火（初期消火）を徹底することが重要であることを理解しました。

2. 流言に惑わされるなでは、大震災発生直後に朝鮮人が毒を井戸に入れたとの流言が広まり、数千人の朝鮮人のみならず、地方出身者が民間の自警団に殺害される事件が起こったことを受け、正しい情報伝達と流言防止の仕組みづくりが重要であることを理解しました。

3. 遺体の増加による被災者支援の弱体化では、大震災により多くの方が亡くな

り、行政はその遺体処理に追われることで生存者対策がおざなりになり、公衆衛生面でもとてもひどい状況が続いたことがわかっており、これを防ぐためには、大震災によって、亡くなる方を一人でも減らし、遺体処理にかかる行政の負担を減らすことが重要であることを理解しました。

4. 広域避難では、大震災の発生直後から、東京の被災者を地方の支援者が支援し、当時の東京から約175万人を東京から地方に避難させたことがわかっており、これにより、被災者支援の負担を被災地の行政が負うのではなく、負担の広域化をすることが重要であることを理解しました。

5. 復興計画の重要性では、同震災の直後に後藤新平氏が「帝都復興ノ議」を提出し、復興院を中心に復興が進んだ経緯があるが、その復興計画については、1921年に東京市政刷新要綱で16の重大事業構想を発表していたものを活用したものであることがわかっており、準備なしには、大きな仕事ができないことから事前に復興計画を立案しておくことが重要であることを理解しました。

■鍵屋氏、湯井氏の演習では、「岩手県大槌町の災害対応～平野総務部長（現町長）に聞く～」の資料の中から、特筆すべき行動のキーワードを各自でピックアップし、それを演習グループのメンバーで共有し、その後どのような行動をするべきであるか、事前にどのような準備をしておくべきであるか、などの対策案に対する意見交換を行いました。約90分の時間の中で見つかった対策案をまとめ、用紙に書き出し、それぞれの案を他のグループのメンバーに見てもらい、良いアイデアだと思う案にシールを貼り付けるところまで行いました。その後、講師からシールの多いアイデアが客観的に見て評価が高いアイデアであり、ぜひ、地元の議員同士でも同様の取組を行い、よい対策案を見つけるよう取組を行ってほしいとの説明がありました。他者から出された対策案をそのまま受け入れるのではなく、また、自ら出した対策案に固執するのではなく、客観的な評価を加えることで、全体として良いと判断できる対策案を見つけ出し、採用していくことが重要であることを理解しました。

2日目

（講義内容）

- ・【事例紹介】 災害時における議会の対応と取組

熊本県人吉市議会議員 徳川 禎郁 氏

- ・【講義】【演習】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

コミュニティデザイン学科 教授 鍵屋 一 氏

防災企業連合関西そなえ隊幹事 湯井 恵美子氏

- ・【講義】振り返りとまとめ

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 教授 鍵屋 一 氏

防災企業連合関西そなえ隊幹事 湯井 恵美子氏

■徳川氏の事例紹介では、2020年に人吉市で発生した河川の氾濫による被害の状況や避難、復旧・復興の状況について学びました。

人吉市は熊本県の最南部に位置し、鹿児島県、宮崎県と隣接する人口30,734人の市とのことですが、大規模災害後に人口が流出し、現在は3万人を切っているかもしれないとのことでした。面積の約7割が山間地であり、市の中央を球磨川が流れている地形であるとのことでした。

球磨川は、400年の間に106回、昭和に入ってから40回の水害が発生しています。令和2年の水害では、全体の5分の1が浸水し、一番深い所は4mを超えているところがありました。今回は20名の方が亡くなり、その原因は避難が遅れたことでした。毎年のように小規模の水害があり、それに慣れ切ってしまった近隣住民の方が、今回の水害の際にも大丈夫と勝手な判断をした結果、気づいたときには、腰の高さまで水に浸かり、どこにも逃げ場がない状況に陥ったことでした。当時、行政の広報担当者が車で避難を呼びかけて回っていたにも関わらず、一周してきて現地へ行くとまだ避難しておらず、それどころか準備をしていないご家庭があったようです。

今回の水害は、新型コロナウイルス感染症の感染の拡大期であり、災害ボランティアの受け入れについても大きな制限がかかる状況下の災害であり、現場では、誰でもよいので、応援に来てほしいにも関わらず、社会福祉協議会では、熊本県民以外はボランティアの受付を断り、絶対的に人数が足りない状況下での復旧・復興を行ったことがわかりました。

被災後、2日目から、支援物資が全国各地から届くようになったにも関わらず、人吉市には支援物資を備蓄するスペースはどこにもなく、市中心部で水没したスポーツ用品店を借り、掃除をしたうえで備蓄所として整備して集まった物資を避難所や家庭避難している方達へ配布していたが、1カ月もすると同スポーツ用品店が食糧販売所として利用されることになり、軽トラック50台分以上の物資を手作業で近所の歯医者施設に移動させ、また、同施設が取り壊しになることを受け、さらに引っ越しを余儀なくされ、結果7回も物資の備蓄所を移動することになったことがわかりました。

備蓄所を運営する中で、一つ大きな問題があることがわかったとの紹介がありました。災害救助法では避難所に避難されている方に対しては、支援物資の配給がされるものの、在宅避難をしている方に対しては法律で配給がされない仕組みになっているとのことでした。人吉市では、在宅の方に対しての配給は、サテライトの備蓄所から暗黙的に実施されていたものの、市としてはその活動に対して見て見ぬふりをして配給がされていたとのことでした。

2カ月くらい過ぎたころから、応急仮設住宅が建設される話が出てくる中、災害救助法のもう一つ大きな問題が見つかったとの紹介がありました。仮設住宅にはテレビも冷蔵庫もエアコンもベッドもカーテンも用意されており、すべての生活環境が準備された状態であるにも関わらず、県が借り上げた公営住宅などは、家財をすべて避難者が準備しなければならないというものでした。ましてや在宅避難者に至っては、住むところから、下着一枚まで自分で準備しなければならないというものでした。

同じ被災者でありながら、法律により支援内容に大きな違いが出るのが実際に被災するまでわからないということを理解しました。

議会として、議員としてこの被災時に何ができるのかと、自問自答の中での災害救助法の壁により、こぼれ落ちる被災者の支援を行っていけるよう、当局に働きかけを行うとともに、支援の輪を広げていく活動を進めて行ったとのことでした。また、サテライトの備蓄所に常駐し、被災者の方の声を直接聞き、それをまとめ、当局にその声を届け、市からの支援を備蓄所経由で被災者に届ける活動を行ったとのことでした。

議会として一番重要な活動は、被災者の方の声を聞き、まとめ、市にしっかりと届けることであるとともに、それにより市から受けられる援助を被災者の皆さまに届けることが必要であることを理解しました。

■鍵屋氏の講義では、1. 住宅の耐震化、2. 要配慮者支援、3. 防災教育について学びました。1. 住宅の耐震化では、兵庫県南部地震における神戸市内の死者の死因分析の結果から、死因の83.3%が建物倒壊等によるものであり、古い家や木造アパートが原因により、お年寄りと若者に被害が集中したことがわかっていました。また、平成17年3月に国で作成された東海、東南海、南海地震を対象とした地震防災戦略の策定において、住宅の耐震化を行うことで、想定死者数が約4000人減少するとともに、経済被害が約11兆円減少する試算結果が出ていることもわかりました。首都圏では老朽木造住宅190万戸の耐震化で、約67兆円の被害を軽減できる試算もされており、今後の日本において、住宅やアパートの耐震化がいかに必要になっているかということが、客観的に見た数値だけでもしっかりと把握することができました。

2. 要配慮者支援では、近年の豪雨災害において、高齢者が被災者となる割合が高くなっていることから、国でも介護福祉事業所、障害福祉サービス事業者に対して、BCPの作成を義務付けするとともに、市区町村の努力義務として要配慮者に対する個別避難計画の作成を義務化するなどの対応が進んでいることがわかりました。また、これにより要支援者だけでなく、それを支援する支援者の命も合わせて守る配慮が含まれていることがわかりました。個別避難計画を作成する中で、当事者、地域、福祉が一体的につながり、地域全体として要配慮者を守っていく取組がこれから広がっていくとともに、福祉避難所の設立、運営を二次避難所扱いではなく、個別避難計画に基づき、要配慮者に対する優先避難所としての役割を確立していくことが重要であることを理解しました。

3. 防災教育では、東日本大震災における釜石市の小中学校の避難の実績「釜石の奇跡」を基に、普段から行っている防災訓練以上のことは、いざというときに行うことができず、被害の発生状況を安易に予測するのではなく、最大の被害が発生した場合を想定した普段の訓練どおりに行動した結果、誰一人死亡することなく、全生徒が無事に避難することができた事例を学びました。災害が発生すると人は、被害の規模をできるだけ少なくしようとする思考（正常性バイアス）が働き、普段行えている行動が行えなくなる傾向があることがわかっており、これにより、これ

までに発生した災害において、多くの方が被災していました。災害発生時には常に最悪の場合を想定した行動を行えるよう、日常の訓練においても気を緩めず行うことが重要であることを理解しました。

■鍵屋氏、湯井氏の演習では、「東日本大震災での宮城県東松島市議会議員の行動」の資料の中から、特筆すべき行動のキーワードを各自でピックアップし、それを演習グループのメンバーで共有し、その後どのような行動をするべきであるか、事前にどのような準備をしておくべきであるかなどの対策案に対する意見交換を行いました。約90分の時間の中で見つかった対策案をまとめ、用紙に書き出し、それぞれの案を他のグループのメンバーに見てもらい、良いアイデアだと思う案にシールを貼り付けるところまで行いました。その後、講師からシールの多いアイデアが客観的に見て評価が高いアイデアであり、ぜひ、地元の議員同士でも同様の取り組みを行い、よい対策案を見つけるよう取り組みを行ってほしいとの説明がありました。他者から出された対策案をそのまま受け入れるのではなく、また、自ら出した対策案に固執するのではなく、客観的な評価を加えることで、全体として良いと判断できる対策案を見つけ出し、採用していくことが重要であることを理解しました。

■鍵屋氏、湯井氏の講義では、振り返りとして、今地元に戻った際に大規模災害に襲われた場合、議員という立場として、最初に何をすべきであるか、そしてその準備段階としての日常生活の中で何をしておく必要があるのか、何を決めておく必要があるのか、何が足りていないのか、それぞれを地元に戻ったあと、一人一人が考え、そのアイデアを全員で持ち寄り、意見交換し、少しでも多くの備えを整えておくことが重要であることを学びました。また、自助、共助、公助の枠組みを明確にし、それぞれの被災者がまず自立することを前提とした被災者支援を行うことが重要であり、その実現に向けた準備がさらに重要であることを理解しました。

■所感

今回は、近い将来に発生することが想定されている南海トラフ地震における現在の被災想定内容とともに、被害を最小限にするために行うべき予防対策について学ぶことができ、とても参考になりました。また、防災教育の重要性を再認識するとともに、日本の従来の木造住宅やアパートなど耐震化されていないことによる、被害の拡大、経済的損失の増加についても理解することができました。

演習を行う中で、われわれ市議会議員は大規模災害発生時にどのような役割でどのような活動を行うべきであるか、一つのヒントを得ることができたが、他にもやるべきことは多岐にわたるのではないかと考えます。

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を早期に作成することや、市民の意見をどのように捉え、まとめ、行政に届けていくのか、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実効性のある計画を作り上げていくことが重要であると認識しました。

