

調査報告書

委員会名	南海地震等災害対策調査特別委員会
派遣委員	11名
調査目的	南海地震等災害対策調査特別委員会所管事務調査のため
行先 及び 調査事項	浜松市：浜松市議会大規模災害対応行動マニュアルについて 横浜市：横浜市会BCP（業務継続計画）について 仙台市：仙台市議会災害対応指針について 八木山動物公園の災害対策について 名取市：名取市議会大規模災害対応指針について
日程	平成30年5月9日（水）～11日（金）
報告事項	別紙のとおり

◇報告事項

○議会の災害対応について（浜松市，横浜市，仙台市，名取市）

浜松市，横浜市，仙台市，名取市にて，災害時における議会の対応について調査を行った。各議会における災害時の行動規定の主な内容は下の表のとおりである。

自治体	浜松市	横浜市	仙台市	名取市
規定方法	マニュアル	B C P ・ 要綱	指針 ・ 要綱	指針
対象災害	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震度 6 弱以上 ・ 東海地震注意情報発表 ・ 警戒宣言発令または東海地震発生 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市災害対策本部が設置され，職員全員に配備命令が発せられたとき ・ 議長が認めるもの 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震度 5 弱以上の地震 ・ 津波警報または大津波警報発表 ・ 気象特別警報，高潮特別警報，波浪特別警報の発表等 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 震度 6 弱以上の地震 ・ 津波警報，大津波警報発表 ・ 気象特別警報 ・ 市災害対策本部設置 ・ 議長が認めるもの
災害時に設置される組織	—	横浜市会災害対策会議 (正副議長，各会派代表者，議会運営委員会正副委員長・理事の 15 名で組織)	仙台市議会災害対策会議 (正副議長，各派代表者で組織)	—
災害発生時の取り組みに関する記載内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ フェーズごと（初期対応期，中期，後期）の議長及び議員の対応 ・ 議会開催時の対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フェーズごと（初動期，応急期，復旧・復興期）の議会及び議員の対応 ・ 議会開催時の対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フェーズごと（初動期，初動期経過後）の議会及び議員の対応 ・ 議会開催時の対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・ フェーズごと（初動期，初動期経過後）の議会，議員，事務局の対応 ・ 議会開催時の対応
議員の安否確認	議員が事務局に安否連絡をする	災害等緊急時連絡システムにより，議員にメールが配信される。議員は，システムにメールを返信して安否を知らせる	議員が事務局に安否連絡をする	議員が事務局に安否連絡をする
地域での活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報収集 ・ 地域の要請事項の把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 防災組織活動 ・ 地域防災拠点の運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報収集 ・ 避難所支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被害状況の把握 ・ 市民の安全確保と応急対応 ・ 避難所支援

浜松市

浜松市議会大規模災害対応行動マニュアル

1 経緯

平成24年に全国市議会議長会主催の都市行政問題研究会に参加した議長から提案があり、同年10月にマニュアルを作成し、適用した。

その後、平成29年7月に熊本地震の被災自治体を視察した特別委員会から、災害時には市当局の災害対応の妨げとなる行動は避けるべきではないかとの提案があり、同年10月にマニュアルに基本方針を追加し、議員は災害時に市への個別の要請を避けることを定めた。

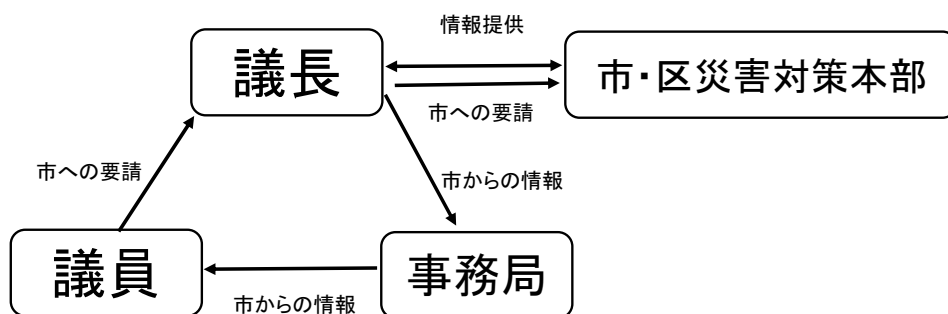


2 マニュアルを作成する上で重視した点

議会の行動が、市当局の災害対応の妨げとならないようにすること。

3 情報・要請伝達の流れ

- ・ 議員と市・区災害対策本部との間の情報のやり取りや、議員から市への要請は議長を通す。
- ・ 事務局は、議長からの指示により、議員へ情報提供を行う。



4 備考

- ・ マニュアルの基本方針や初動体制、災害時の連絡手段を記したカードを作成し配付しており、議員は免許証や名刺入れに入れて携帯している。
- ・ 職員の情報伝達訓練に合わせて年に2回、事務局が議員にメールを配信し、議員がそのメールに返信するかたちで安否連絡の訓練を行っている。返信率は90%程度である。

【主な質疑】

- 議会のなかに災害対策組織を設けていない理由はなにか。
→ 市の面積が広く、本部を設けても災害時に参集することが困難な状況が予想され、また、本部への参集よりも地域での活動を重視した結果、議会のなかに災害対策組織を設けないという結果になった。
- マニュアルでは、議長の役割が大きいですが、実際の災害時には議会事務局が担う業務も多くなるのではないかと推測される。そのことに関する議論はあったか。
→ もちろん、災害時には議長だけではなく、副議長や事務局職員も議会での対応を担うこと

になる。議員から市への情報提供や要請は議長を通じることとなっているが、実際には直接議長に連絡するのではなく、議会事務局が間に入って情報の整理を担うことになると考えている。

【委員からの意見】

- いざというときに指針となるものが身近にあるとパニックを少しでも和らげることができるため、本市においても初動期の対応を記したカードを議員に配付すべきである。
- 災害対応時において、議会としての立ち位置を基本方針として設定することについては、混乱防止の意味合いから一定の意義があるものとする。
- 議員が市当局の妨げとならないという観点は、本市においても検討が必要である。
- 議員と市との情報のやり取りは議長を通じることになっているが、浜松市は市域が広く、災害時には区の災害対策本部も設置されるため、地元で活動する議員は、自主防災組織や町内会組織とともに区の本部に情報提供するケースも想定されるのではないかと。
- 必要最小限の対応が分かりやすくまとめられており、とても分かりやすかった。災害時に実際に機能させるためには、議員と議会事務局との情報伝達の在り方など、もう一步踏み込んだ検討が必要ではないかと。



横浜市

横浜市会BCP

1 経緯

東日本大震災を契機に、平成26年3月に制定した横浜市議会基本条例第6章（議会の災害対応）を土台として、平成27年6月から議会BCPの検討を開始した。

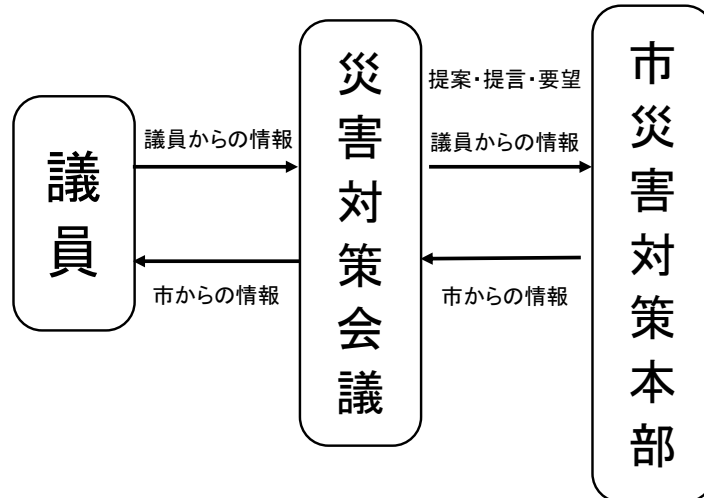
基本条例は、3年間の議論の末に制定されており、その間、議会・議員の役割に関する議論が十分になされていたこともあり、議会BCPは比較的短い検討期間で策定がなされた。（平成27年10月策定）

2 BCPを作成する上で重視した点

- ・ 災害時の体制を整備し、各々の役割を示す。
- ・ 発災時の行動を明確にする。

3 情報・要望伝達の流れ

- ・ 議員からの市災害対策本部への被災状況に関する情報提供及び市災害対策本部からの議員への情報提供は、災害対策会議を通じて行う。
- ・ 災害対策会議は、必要に応じて市災害対策本部に災害情報の説明を求める。
- ・ 災害対策会議は、市災害対策本部に提案、提言、要望等を行う。



4 通信手段

(1) 安否確認の手段

① 災害等緊急時連絡システム

- ・ 災害発生時に全議員に安否確認のメールを配信
- ・ 平成21年度から導入
- ・ 初期導入費約35万円，導入後の改修費合計約170万円，年間経費約6万5,000円
- ・ 年2回，システムを用いて議員にメールを配信し，返信してもらう内容で安否確認の訓練を実施している。

(2) 情報伝達の手段

- ・ 電話が使用できなくなったときは，メールを使用する。
- ・ 急を要する議員との連絡には，発信時に優先扱いとなる災害時優先電話を使用する。
- ・ 正副議長と議会局との連絡には，衛星電話も活用する。

5 備考

議会BCPの内容を踏まえて，議会局職員の災害時の行動を定めた議会局危機管理対策マニュアルを作成しており，このなかで職員一人ひとりの役割が決められている。

【主な質疑】

- 災害時に議員に情報が正確に伝わらない，また議員が求めている地域に合った情報が伝達されないなどの懸念はないか。
→ 提供の漏れを防ぐとともにタイムリーな情報提供が行えるよう，災害対策会議で協議された内容は，全て全議員にメールで配信することとなっている。
- 災害対策会議から市災害対策本部への情報提供は迅速であることが求められると思うが，15名の災害対策会議のメンバーで対応可能なのか。
→ 災害対策会議で協議を行った後，議会局の職員が事務作業等を補佐することで迅速な要望・提案を行っていく。
- 議会局職員は，災害時にどのような業務を担うのか。
→ 市災害対策本部と議会との業務を兼務することとなるが，市災害対策本部の業務量は配慮

されている。主には議会での災害対策会議に係る業務を行うことになる想定している。

- 災害対策会議設置要綱第5条において、災害対策会議は市災害対策本部からの依頼事項への対応を行うとあるが、この依頼事項とはどのような内容を想定しているのか。
- 県，国，関係機関への要望活動や、地域の防災拠点への情報提供を想定している。

【委員からの意見】

- 災害等緊急時連絡システムは、比較的安価な経費での運用が可能であり、効果も期待できることから、本市においても導入することを検討すべきである。
- 地方自治の本旨に基づく二代表制の趣旨が、災害対応の制度運用面で充分発揮されるシステムが構築されている。事務作業としてはかなり合理的な形になっているが、実際の大規模災害時において計画に沿った内容を円滑に進めることができるかどうかが課題であると感じた。
- 横浜市会は議員数が多く、災害対策会議の設置が必要であるが、本市の場合、既存の代表者会を対策会議として運用することで足りるのではないか。
- 横浜市は、人口規模が大きく、議員数も多いため、議員全員の状況を掌握し、議員と情報をやりとりするだけでも大仕事となるため、詳細なBCP策定は有用と考えられるが、人口や市域、地震の想定被害などが異なる本市においては、同様のBCP策定が必要なのかを十分に検討する必要がある。



仙台市

仙台市議会災害対応指針

1 経緯

東日本大震災を経験し、今後、大規模な災害が発生した際に備え、議会や議員としての役割やその体制を定めておくべきではないかとの声が議会内から出され、災害時の議会の役割について、当時の議長が中心となり整理したものをベースに作成した。

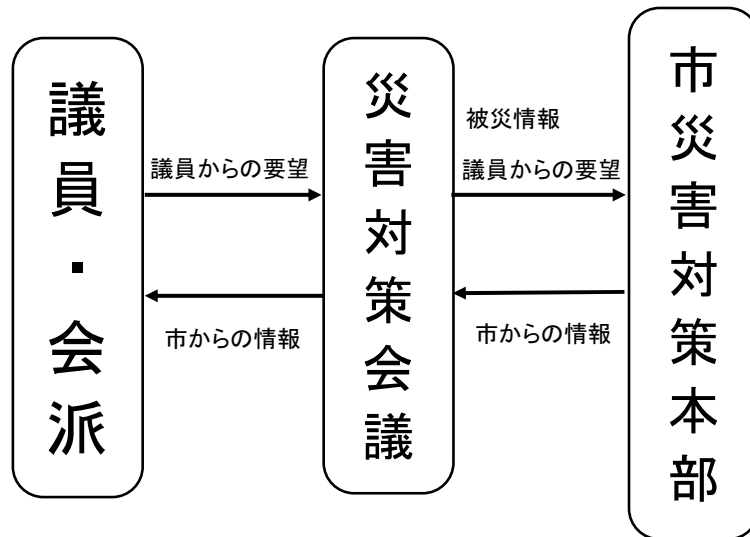
東日本大震災の発災初期に、各議員がそれぞれの地域の要望などを対策本部に直接連絡したり、また、要望のあった地域だけが優遇されるなどの事態が発生し、市災害対策本部が大変混乱した。その反省に立ち、対応指針では、会派及び議員からの市への要望は、対策会議を窓口とすることにした。(対応の基本方針④)

2 対応指針を作成する上で重視した点

- ・ 議会は、災害時に何をすべきかという観点を重視し、議論を進めた。

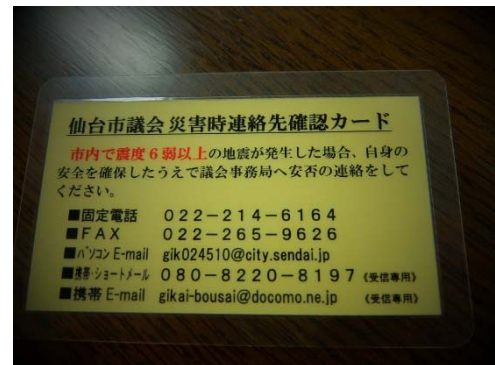
3 情報伝達の流れ

- ・ 議員、会派からの要望は、災害対策会議を窓口とする
- ・ 市災害対策本部から議員への情報提供は、災害対策会議が行う。



4 備考

- ・ 震災当時に国等への要望活動に力を入れ、行政とともに要望活動を行ったことは、行政の助けになった（平成23年3月25日「平成23年東北地方太平洋沖地震災害に対する緊急要望」を提出）。
- ・ 議員は、安否連絡や所在連絡を自ら行う。
- ・ 参集訓練や議員からの安否連絡の訓練を行っている。議会事務局に携帯電話を設置し、災害時に有効だったショートメールで連絡を取ることにしている。
- ・ 30年度は、議場からの避難訓練を予定している。



▲全議員に配付している災害時連絡先確認カード。ラミネート加工が施されている。

【主な質疑】

- 対応指針の「対応の基本方針」に、災害初期においては、議員から市への要望は緊急の場合を除き、仙台市議会災害対策会議を窓口とするところがあるが、この「緊急の場合」の定義はあるのか。
 - 速やかに対処しなければ重大な事態に陥ってしまうような、人命に関わる事件を想定している。
- 「対応の基本方針」の④をまとめるのに苦労したとのことであるが、その詳細について教えてもらいたい。
 - 初め、議員・会派からの情報は、仙台市議会災害対策会議で議長を中心に情報を整理し、まとめた上で市へ提供することを検討していたが、会派の要望を整理されるとニュアンスが伝わらなくなってしまうのではないかといった意見が出されたため、議員・会派からの情報は同対策会議を窓口とし、そのまま市に提供することとした。

- 議員から対策会議に出された要望は、迅速な対応が求められると予想される。議会災害対策会議で時間をかけて検討しているのは、間に合わなくなる恐れもあると思う。出された要望はその日のうちに市災害対策本部に提供するのか。
- 対策会議はあくまで窓口なので、出された要望はそのまま市災害対策本部に提供する。

【委員からの意見】

- 議会（議長，議員）の対応方針が，初動期とその後に分けて明記されており分かりやすい。
- 東日本大震災の被害と復興を体験していることから，説得力のある，実践的な対応指針になっていると感じた。
- 議会災害対策会議の設置は，情報収集や議員への情報伝達方法を考える上で参考とすべきである。
- 災害時に混乱している市災害対策本部に，議員個人が要望することは制約しなくてはならず，地域の状況や市民の要望等を集約する議会災害対策会議の設置は必要である。

名取市

名取市議会大規模災害対応指針

1 経緯

東日本大震災の際に，議員としてどのような行動をすべきか判断に迷ったことから，議員から議長に対し，災害時における議会の行動指針を作成するべきであるとの申し入れがあり，会派代表者会において協議を開始した。

会派代表者会議においては，

- ・ 災害時における議会の立場を明確にするために，議会としての対策会議の設置が必要である（→実際には対策会議を設置することにはなっていない）。
- ・ 議員は，現場を第一主義とするべきである。
- ・ 災害時の混乱を避けるための基本的な指針は定める必要があるが，議員を強く拘束するべきではない。
- ・ 市職員は，市災害対策本部の対応に当たらなくてはならないので，議会事務局職員は議員の安否確認や連絡対応に当たらないようにするべきである。
- ・ 議員が，市に直接，災害情報を得るための連絡をすることは禁止するべきである。

などの意見が出された。

協議を重ね，平成29年8月に対応指針を策定した。



2 重視した点

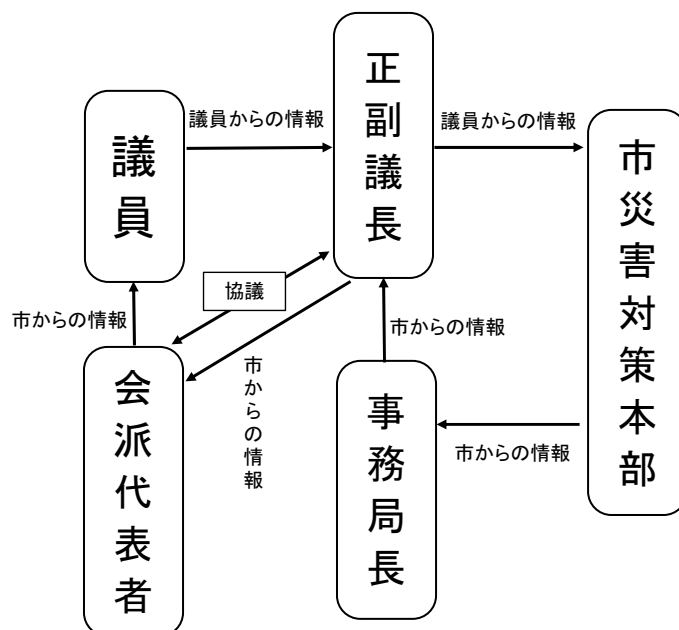
対応指針「3基本方針」

- (1) 市議会は，状況に応じ必要な体制を整備するとともに，市災害対策本部が災害対応に全力で専念し，応急活動を円滑に実施できるよう必要な協力を行う。
- (2) 議長は，議員へ適切な情報の提供を行うとともに，議員から報告される被災情報を，一括して市災害対策本部に伝達する。
- (3) 議員は，地域の一員として地域における被害状況を把握し，市民の安全確保と応急対応

に最大限努力する。

3 情報伝達

- ・ 議員と市災害対策本部相互間の情報の提供は、議長を通じる。
- ・ 議会事務局長は、市災害対策本部からの情報を正副議長に報告する。
- ・ 正副議長は、必要な場合は会派代表者を参集し災害対応について協議する。



【主な質疑】

- 対応指針が少し曖昧であるという印象を受けたが、細かく行動を定めなかった理由は。
→ 対応指針では、対応の大枠を決めるだけでよいという意見が総意となった。指針の作成が目的ではなく、災害時に実際に機能することが大切だと考えている。
- 東日本大震災の反省をどう生かしたか。
→ 議員個人の行動が市災害対策本部を混乱させた事例もあったため、対応指針では市災害対策本部と議会との関係を明記することとした。
- 東日本大震災の際には、議員の安否確認を行ったか。
→ 電話が通じなかったため、議員が車で市内を回り安否確認を行った。対応指針では、議員自らが議会に連絡することとした。
- 災害時には災害対策のための組織を新たに設置せず、既存の代表者会で対応するということでよいか。
→ 場合によっては議会運営委員会の開催も必要になると思うが、初動期については会派代表者を招集することとしている。
また、市災害対策本部に局長が入り、そこで得た情報を正副議長に提供する。その後、正副議長でどのような対応を取るかを判断してもらい、会派代表者を通じて各議員に情報提供を行う。市災害対策本部との情報のやりとりは、議長に一本化する。
- 議会のなかに災害対策のための組織を設けることとしなかった理由はなにか。
→ 市災害対策本部と議会の災害対策組織の2つの組織があると、市民にも混乱をきたすと考えられ、議会の災害対策組織と市災害対策本部とが同じ方向を向かない可能性も生じると考えた。
また、議員が集まって要望等をまとめて執行部に伝えるような余裕は、議会にも執行部にもなく、さらに、議会として意見を出すと執行部も尊重しないわけにはいかなくなり、それが混乱のもとになるのではないかと考えた。
- 災害時の議会、議員の役割として大切なものは何だと考えるか。

→ 東日本大震災の際は、行政からの公助の前に自助・共助が強く働いていた。議員として、災害が来る前に地域の力をまとめ、地域のつながりをつくっておくことが大切ではないか。

【委員からの意見】

- 初動期には、特別な組織は立ち上げず、議長を中心に議員が地域で臨機応変に対応して役割を発揮することに重きを置いたものになっているが、本市においては、議会事務局の関わりや議会としての対応についても検討が必要ではないか。
- 議会が必要なときに必要な対応をすればよいという考えは、本市の対応を考える上でも参考とすべきである。
- 名取市のように、できるだけ議会事務局職員の手間を省くという考えも必要である。
- 大規模災害時にきちんと機能するかどうかは、ケースバイケースであるという意見に強い印象を受けた。議員は各地域で活動しており、地元の住民からは議員としての活動を求められるため、災害時には市災害対策本部とのしっかりとした情報共有が必要となると感じた。議員は地域に張り付き、常に自助・共助に寄り添っていることから、災害時の議員個々の活動について制約を加えるような統制のあり方については、賛否の議論があったのではないかと感じた。
- 議員数が19名と小規模な議会であることも、議会の災害対策組織を設置していない一因となっているのではないか。中核市である本市においては、議会の災害対策組織の設置の有無について検討する必要がある。
- やや曖昧な対応指針のようにも見えるが、東日本大震災を経験しているだけに説得力があり、議会に新たな災害対策組織を設置せず、既存の会派代表者会議などを機能させる仕組みも納得できた。

名取市では、津波で甚大な被害を受けた閉上地区の現地視察も行いました



▲日和山

津波で流出した閉上湊神社と富主姫神社を祀ってある。



▲震災慰霊碑

この地区に襲来した津波の高さと同じ高さになっている。

○仙台市八木山動物公園の災害対策について（仙台市）

仙台市八木山動物公園は、1936（昭和11）年に開園し、年間来園者数約50万人、約130種650点の飼育動物を有し、57人の職員で運営している。仙台市の内陸部に位置しているため、東日本大震災では、津波の被害は受けなかったものの、震度6強の地震の揺れにより園舎等の施設が被害を受けた。震災の約1カ月後である2011年4月23日に再開園している。

1 東日本大震災による被害

(1) 建物

- ・ 施設のガラス破損
- ・ 駐車場ののり面崩壊
- ・ サイ、カバ舎のボイラー煙突亀裂
- ・ 猛獣舎の木組み崩落
- ・ サル山亀裂
- ・ 送水管の破損

○ 獣舎の檻は強い耐震性を有しており、檻が破損して動物が逃げ出すようなことはなかった。

○ 開園から50年以上が過ぎ、各設備に老朽化の影響が見られた。

(2) ライフライン

- ・ 停電（3日間）
- ・ 断水（10日間）
- ・ ガスの供給停止（36日間）
- ・ 重油、灯油、ガソリンの納入停止（10日間）

↓

○ 園舎の清掃、温度管理等に支障が生じた。

○ 電気柵が使用不可となり、動物を外に出せなくなった。

(3) 動物

- ・ 余震のストレスからチンパンジーが餌を食べなくなり、低血糖性の昏睡状態に陥った。
- ・ 温水で飼育していたカバを冷水で飼育せざるを得なくなり、起立及び歩行困難になった。
- ・ 暖房設備の故障により、オウム科のアオメキバタンが死亡した。

2 支援物資

- ・ 日本動物園水族館協会や全国の動物園から、多くの飼料が配送された

3 対策

- ・ ガソリン式発電機4台を設置
- ・ 非常用電源設備を平成30年度に設置予定
- ・ 燃料等の備蓄量は、現時点で震災当時と比較し増加は図られていないが、どの程度増加すべきかを今後検討する予定
- ・ 施設の老朽化が進んでいるため、平成30年度に園内の建物等の老朽化調査を実施し、その結果を基にインフラの更新・整備を検討する予定

【主な質疑】

- 動物よりも人間を優先すべきとの市民の声もあると思うが、震災後も備蓄品を増やしていないのは、そういった市民感情に配慮してのことなのか。
 - 確かに震災当時は、人を優先すべきという声と動物愛護を進めるべきという声の両方があったが、備蓄品を増やしていない理由は、市のライフラインの長寿命化計画に動物園も組み込まれているため、調査の結果を待って効率的に備蓄したいと考えているからである。
- 猛獣に対する対策は取られているのか。
 - 頑丈な檻を整備しているため、動物が脱走することは考えにくいですが、脱走した際の対策は定められている。
- 動物園に職員の食料は備蓄していたのか。
 - 震災当時は備蓄していなかったため、他の動物園や消防局から支援してもらった。現在は備蓄している。
- 本市に対する助言
 - 普段から、市民に動物の命の大切さを理解してもらうための活動を実施することが大切ではないか。

【委員からの意見】

- 被災時には、職員が寝泊まりする事態になることが想定されるため、食料の備蓄や宿泊場所が必要である。
- 災害時には、全国の動物園が支援を行う体制が既にできており、本市においては、その支援物資を運搬する手段の確保等が課題となる。
- 日本動物園水族館協会のみには頼ることはリスクがあるため、本市独自でライフラインの確保や備蓄を図るべきである。
- 本市の動物園は、津波の被害も想定されているため、津波への対策について独自の検討が必要である。



