

令和2年2月10日

筑紫野市議会  
議長 高原 良視 様

会派 公明党筑紫野市議団  
報告者 宮崎 吉弘

## 令和元年度 公明党筑紫野市議団 研修報告書

公明党筑紫野市議団が参加した研修について、下記のとおり報告します。

### 記

1. 日 時  
令和2年1月9日（木）から10日（金） 1泊2日
2. 研修先及び研修項目  
「防災と議員の役割」  
（住所：滋賀県大津市唐崎2丁目13-1）
3. 研修者  
宮崎 吉弘 計 1名
4. 内容 別添のとおり

# 令和元年度 全国市町村議会議員研修〔2日間コース〕

## 「防災と議員の役割」

### 【講義】地域防災力を向上させるために

首都大学東京 名誉教授 中林 一樹

#### 1.荒ぶる 21 世紀と地域社会の脆弱化

- ・自然災害が続発する“荒ぶる 21 世紀の自然環境！”
  - \* 大地動乱・・・多発する大地震・火山噴火
  - \* 大水氾濫・・・多発する豪雨・土砂災害・洪水
  - \* 大気乱流・・・多様化する気象・超巨大台風
- ・要支援者が増大する“脆弱化する 21 世紀の地域社会”
  - \* 高齢社会・・・高齢者比率が急増する社会
    - 高齢者が犠牲者の 8 割以上を占める時代
    - 水害も震災も、直接死も関連死も“高齢者”！
  - \* コミュニティの崩壊・・・地域の高齢化/地縁の喪失
    - 村議会の議員定数が満たせず地方自治の崩壊に？！
  - \* 国際化・・・外国人が激増する国際社会化

#### 2.災害が複合化・広域化する 21 世紀：二つの「複合災害」と「広域巨大災害」

##### ①「複合災害：同時被災型」

同じ被災地が、復旧復興途上において再び災害を被り、被害が甚大化する空間的複合災害

##### ②「複合災害：同時対応型」

同じ自治体内で、異なる複数の災害が異なる地域で発生し、同時対応が必要な対応的複合災害

### ③「広域巨大災害：同時被災・同時対応型」

3 都道府県以上が同時に被災して各々1000 人以上の犠牲者を出し、被害拡大と同時対応を近隣からの支援なく実施。複合災害化することが多い。

#### 最近の災害の複合化①

- ・ 7 月豪雨（見附市） 死者 15 名、床上浸水 2,141 棟

- ・ 台風 23 号：2004 年 10 月 19 日（沖縄上陸） 20-21 日

西日本各地の水害で死者不明者 98 人。中越の山間にも大雨。

- ・ 新潟中越地震：2004 年 10 月 23 日 17 時 58 分頃発生

大雨後の山間地域を震源に震度 7、大規模な山塊崩落が多発道路寸断の為、山古志村は全村が長岡市に 2 年半以上避難

- ・ 豪雪（被災者の仮設住宅入居後（12 月末）降雪。2005 年 1 月—3 月）翌 4 月に長岡市と合併した山古志村の住家の被害は、地震で被災した住家が積雪で圧壊するなどしたが、翌春の被害状況で罹災証明を発行した。

#### 最近の災害の複合化②

- ・ 東日本大震災：2011 年 3 月 11 日 14:46(M9.0)

- ・ 地震動で 半壊建物 281,000 棟

- ・ 巨大津波で 40 分後以降に津波が来襲 全壊流出：121,000 棟 死者不明者：18,500 人

- ・ 原子力発電所水素爆発（放射能飛散）

12 日 15:36—1 号機。 14 日 11:01-3 号機。 15 日 06:14-4 号機

震災関連死 3,676 人中 2,005 人以上？

### 最近の災害の複合化③

- ・熊本地震：2016 年 4 月 14 日 21:28（震度 7） 4 月 16 日 01:28（震度 7）

地震学的には「前震」と「本震」としたが災害科学としては、2 つ地震の複合災害！

14 日：9 人直接死者 16 日：41 人直接死者 災害関連死：223 人

- ・降雨災害の複合化も：震災関連死には 6 月 19 日～25 日に発生した豪雨による被害も熊本地震との関連が認められ、5 名が認定。

### 最近の災害の複合化④

- ・6 月 18 日 7:58 大阪府北部地震・・ 出動困難・ 帰宅困難
- ・全壊 18 棟にも関わらず、6 人が犠牲になった
- ・犠牲者の 83%が（6 人中 5 人）が高齢者
- ・ブロック塀・万年塀の転倒で 2 人が死亡
- ・塀は、歩行者の命を奪う凶器・・・ 損害賠償責任・ 刑事責任も発生！
- ・家具転倒や落下で、自宅内で 4 人は死亡
- ・塀は、歩行者の命を奪う凶器・・・ 損害賠償責任・ 刑事事件も発生！
- ・近隣関係が希薄化し、住宅の被害は見えない為近隣からの声掛けもなく発見が遅れ死に至る
- ・6 月 28 日～7 月 9 日：西日本豪雨
- ・9 月 4 日：台風 21 号は屋根シートを飛ばし、一部損壊住家で雨漏り
- ・一部損壊住宅 4 万棟が、台風で 5 万 6 千棟に増大！

### 2019 年台風 15 号・19 号・21 号災害の複合化⑤

- ・台風15号：風害で建物被災 & 送電線施設被害
- ・広域長期停電に伴うライフライン支障が拡大
- ・屋根の被災で、降雨による建物、家財の被災拡大
- ・台風19号：千葉県では、さらに降雨被害拡大
- ・広域の豪雨で多くの河川が氾濫：越水・破堤・内水氾濫が同時多発した広域水害

土砂災害+洪水（土砂流入）で、農業に大きな被害、膨大な災害廃棄物・人手不足で被災住家の修復遅れ

- ・高齢社会での同時多発広域災害は同時被災・同時対応型複合災害・災害ボランティアも不足している。

### 3.日本の高齢社会化と巨大災害時の支援体制

2018,2043年における巨大災害時の支援者1人あたりの要配慮者

		都心南部地震		南海トラフ巨大地震		
		2018	2043	2018	2043	
被災地域人口		3,200万人	3,000万人	4,700万人	4,300万人	
非被災地域人口		9,400万人	7,800万人	7,900万人	6,500万人	
日本の全人口		126百万人	108百万人	126百万人	108百万人	
被災地	要配慮人口	A	1,090万人	1,280万人	1,600万人	1,830万人
	健全者人口		2,110万人	1,720万人	3,100万人	2,470万人
非被災地	要配慮者		3,210万人	3,320万人	2,700万人	2,770万人

健常者人口	B	6.190 万人	4.480 万人	5.200 万人	3.730 万人
要配慮者/支援 B		10/10	1 4/10	1 4/10	1 9/10
A - a/B+a		6/10	9/10	7/10	10/10

a：被災地域の健常者の 70%が事前防災で自立して“支援不要”となった場合

### 高齢社会・災害による二つの死

①直接死：圧死・窒息死・焼死・・・高齢者の増加傾向

阪神・淡路大震災は住宅倒壊で直接死 5,500 人の 90%が地震から 15 分以内に発生。

東日本大震災では巨大津波で 18,550 人の直接死が発生。

②災害関連死：80～90%が高齢者。

「自宅でいつもの生活を失う」ことで、命を縮めた。

阪神淡路大震災：直接死 5,500 人/関連死 932 人

新潟県中越地震：直接死 16 人/関連死 52 人

東日本大震災：直接死 18,550 人/関連死 3,723 人

熊本地震：直接死 50 人/関連死 2 2 3 人

### 4.二つの「危機管理」と「地域防災力」

#### ●Risk management(リスク管理)

発生する可能性があるリスク（潜在している危機）に対して、事前に「リスク軽減」及び「リスク対応の準備（計画・訓練・備蓄）」を実施する“危機管理”

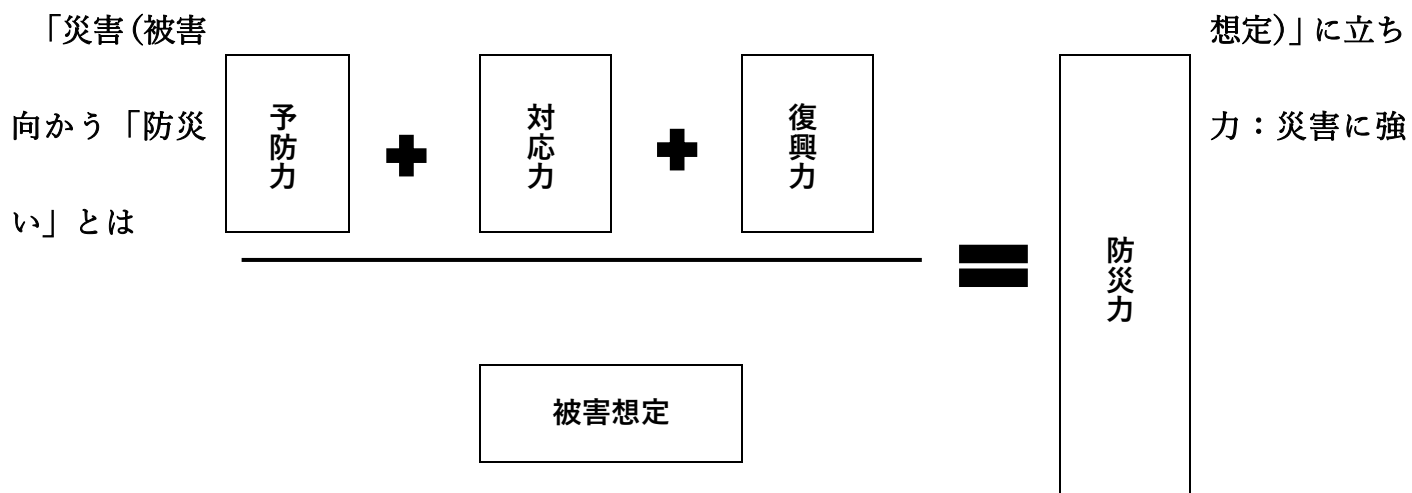
#### ●Crisis management(クライシス管理)

発生したクライシス（顕在化した危機）事態に対応し、その拡大を防ぎ、迅速に収束させる

“危機管理”

### 災害に強い地域・まち・市民・企業の「防災」とは

★災害に強い地域・都市・街とは、①危機を起こさない、②危機を拡大させない、③素早く復興させること。



### 5.事前情報の有無で異なる「予知災害」と「突発災害」

予知災害・・・リスクが顕在化する前に“危険予側情報”が出されそれを認知してリスク回避ができる災害。

特別警報	大雨、暴風、暴風雪、大雪、波浪、高潮、津波
警報	大雨、防風、暴風雨、大雪、波浪、高波、洪水、土砂災害、津波、火山噴火
注意報	大雨、防風、大雪、波浪、高潮、洪水、強風、風雪、雷、融雪、雪崩、着氷

	着雪、低温、濃霧、乾燥、霜、波、火山噴火
事後予報	緊急地震速報、記録的短時間豪雨
避難情報	避難準備、高齢者等避難開始情報、避難勧告、避難指示

突発災害・・・事前に注意報・警報・特別警報などの予知情報が発令されることなく、リスクが発令されることなく、リスクが突発する災害。

予知災害と突発災害で異なる「避難場所」と「避難所」

- 避難場所（指定緊急避難場所）・非常事態に、緊急的に「命を守るための避難」をする場所
- 避難所（指定避難所）・災害によって生活の場を失い、自力で確保できない被災者が「避難生活する」ための施設

災害対応・・・特に事前情報がある“風水害”〈「空振り」は命を救うが「見逃し」は死を招く〉

- ・気象災害は、直前まで多様な「情報」が提供される。
- ・（情報を）信じる者は救われる。
- ・気象情報を信じて、避難情報を早めに出す。
- ・「避難準備・高齢者等避難開始情報」は、早めに出して、時間を稼いで始めて「高齢者が避難できる」のである。
- ・高齢者の「避難訓練」として、避難所開設・避難行動支援をやってみるのが重要。

予知災害である「風水害への備え」3カ条

★地震と違って、事前に情報がある風水害にどう備える？

①気象情報・水位情報・避難情報を信じる・誰もが思う「正常化の偏見」を戒める



②避難するなら早めに限る・「空振りには命を救うが、見逃しは死を招く」

③近所に声掛けして避難所で楽しもう

- ・地震対応の避難所が、水害時に使えるのか、確認しておく
- ・避難の動機は「近所の声掛け」
- ・例えば、全避難所には、カラオケ（楽しみ）とテレビ（情報）を整備しよう（持ち込み可）

## 6.突発災害（地震）のリスク管理としての「事前防災」

①防災街づくり：被害軽減を目指す災害予防

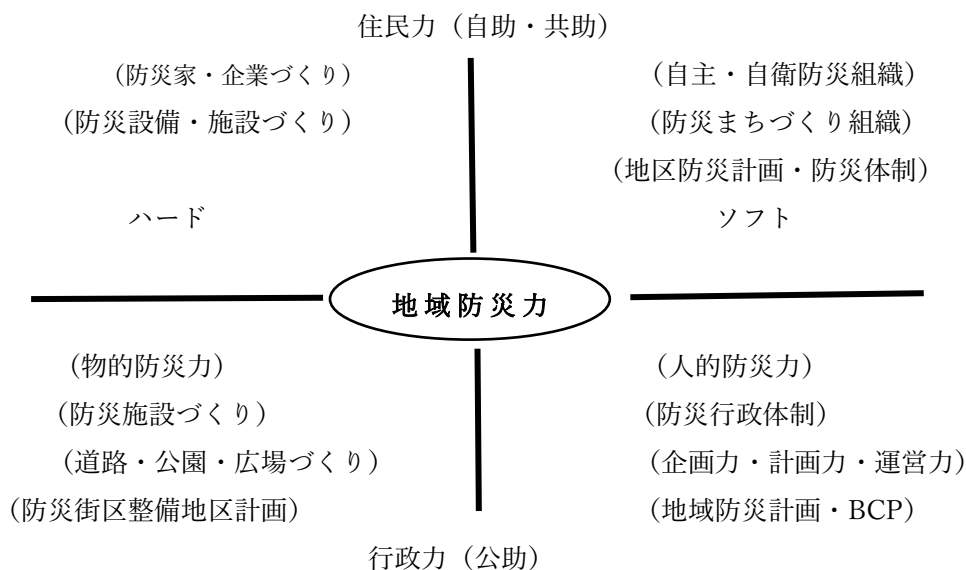
- ・建物の耐震化（耐震改修促進計画）
- ・建物の不燃化（都市防災不燃化促進事業）
- ・防災基盤整備（防災街区整備地区計画）

②防災訓練：災害対応によって被害軽減する訓練

- ・消火/救出救助/避難/避難所運営/体制・・・

③防災備蓄：被災後の人的被害軽減のための備蓄

- ・食料/飲料水/生活用具/トイレ/ポンプ・・・



## 7.事後のクライシス管理としての「災害対応」

★「地域防災計画」→「災害活動マニュアル」→「BCP」へ

### ①「地域防災計画」「企業防災計画」

- ・災害対策基本法による地域自治原則の行政が策定する計画
- ・全庁的に誰（担当部課係）が何（災害対応業務）を行うかを体系化した百科事典。

### ②「災害活動マニュアル」・・・阪神・淡路大震災後に

- ・時間の概念を入れて、誰が何を何時やるのか、プログラム化したもの。
- ・しかし前提は役所も職員も被災することは想定していない。

### ③「自治体 BCP と企業 BCP」・・・東日本大震災・中越沖地震後に

- ・「首都機能を継続するためには、政府・自治体も自らの被災を想定したうえで、どの災害対応業務をどの順番（重要性）で、何時までに対応すべきかを計画。
- ・重要な平常業務も、いつ再開していくかを検討し、計画する。

☆公的機関の BCP（業務継続計画）VS 民間企業の BCP（事業継続計画）

### 災害時活動マニュアル（DRM）と業務（事業）継続計画（BCP）の違い

「活動マニュアル」とは・・・○どの業務を誰が、どういう手順で行うのか。

- 全職員が被災せず、取り組む。
- それぞれの担当係ごとに、行うべき活動が、活動の着手時間と業務開始時間の整理はされていない。

「業務継続計画」とは・・・○資源の制約を想定し、限られた資源での対応を考える。

- 限られた人員で行うための重要業務の順位付け
- 重要業務の業務再開目標時間の設定
- 業務再開の為の着手時間の設定

## 8.クライシス管理としての「応急復旧」

－震災関連死を防ぐ住まい・ライフラインの確保－

- ・被災者の命を守るために、被害に対応して進める「応急復興」
- ・特に、高齢者の割合が高い「復興関連死」を防ぐクライシスマネジメントとして、応急復旧の意義は、高齢社会で高くなる。

## 9.将来のリスク管理としての「災害復興」－災害復興と事前復興－

- ・「災害が地域トレンドを加速する」
- ・「災害のバネが地域トレンドを変える」

- ・どのような地域を目標に、被災地を復興するのか。
- ・地域衰退のトレンド（地域存亡のリスク）を回避するまちづくりが「復興まちづくり」とならねばならない。
- ・『復興まちづくりとは、被災地の存亡にかかわる“リスク管理”のまちづくりである』

### 被災地の衰退に備える事前復興対策～東京における5段階の事前復興計画の取り組み～

- (1) どのような復興を目指すのか・・・  
復興デザイン・ビジョン論：復興目標像づくり「震災復興グランドデザイン（復興計画論）」
- (2) どのように復興計画を策定するのか・・・  
計画・事業ガイドライン論：復興計画・政策づくり・「震災復興マニュアル（復興施策論）」
- (3) どのように復興を進めるか・・・  
復興プロセス・運営論：復興プロセス管理・「震災復興マニュアル（復興プロセス編）」
- (4) どのように継続するか・・・  
復興まちづくり訓練論：復興訓練からの新しい防災の発想・「都市型復興図上訓練・復興まちづくり訓練事前実施論」
- (5) どのように事前に実施するか・・・  
事前復興まちづくり実践論：復興まちづくりの事前実践論・「地籍調査・復興まちづくりの地区計画策定事前高台移転・・・」

## 10.まとめー自然災害における危機管理と防災ー

### 「超高齢者率社会の備え」の基本理念

●支援者が減少し、要支援者が多くなる「超・超高齢社会」だからこそ、平時に自助・共助の仕組みを

- ①高齢者こそ「自助」をすべき・支援者が不足するので、高齢者も我が家の耐震化・家具固定・食料の備蓄など「自助」で被害を軽減
- ②「自助」が「共助」を可能にする  
「自助」で被害を軽減した人が「共助」を可能とする
- ③自助と共助が公助を有効にする  
「自助・共助」の地域の余力が、人手が不足している「公助」を有効に機能させる

### 気象災害からの避難の基本条件（自助と共助）

- ・事前に「気象情報」、「災害情報」があり、自治体から「避難情報」が発生前に出される気象災害には「マイタイムライン」「マイ避難計画」で備える避難場所整備と仕組みづくりを！
- (1) 要支援者の「事前避難」で安全確保
  - ・「避難所」ではなく「洪水避難所」として、楽しく過ごせる設備（カラオケ、備蓄食料、テレビ）を事前に整備し、空振りを楽しむ避難所に
- (2) 全員が「広域避難」を推進して安全確保

・遅くとも1～半日前までに「事前避難」を完了。

・『空振りには許される、が見送りは許されない』

(3) 1日～6時間前には「計画運休」「交通規制」

(4) 2時間前では、「垂直避難」で命を確保

地震災害時等の避難の基本条件（自助と共助）

(1) 避難行動要支援者の「支援の前提として生活空間の安全確保」を

・住宅の耐震化（生命の確保）・居室の家具固定（身体の確保）・廊下・玄関の通路確保（避難空間の確保）

(2) 地震火災時等の広域避難の支援体制と安全の確保

・地域での避難行動等の支援体制の確保（共助の確保）・避難場所等への避難道路の安全確保（ブロック等）

(3) 「避難所避難」と「在宅避難」を地域で運営する仕組み」の確保

・火災鎮火後、自宅が大破すれば、避難所（小中学校等）で避難生活する。

・しかし関連死を防ぐためにも、被害軽微の自宅での「在宅避難」が重要。

・そのためには、在宅の避難生活を含めた地域運営が不可欠で、避難所の名称を「地域避難生活運営拠点」とし、運営マニュアルも改めるべき。

地方議員に最も期待する「防災の取り組み10ヶ条」

①地方議員は、公人である前に住民として“防災達人”たれ。

②災害時の活動は、平時以下でも、平時以上でもない。

③学校防災の強化にもっと目を向け、地域を支える“人材育成”

④地域防災計画、災害活動マニュアル、BCPを十分理解する。

⑤事前防災も発災対応も、住民目線、女性目線を忘れない。

⑥発災7日間は、地域住民として、地域で活動する。

⑦議員としての活動は、議会として“会派連携”が基本

⑧発災後の対応は、“公平・平等・公正”が原則。

⑨職員も被災しているので、行政を支援し、住民を支援する。

⑩復旧・復興計画策定からは“復興後の地域の維持管理”を念頭に、執行部（行政）に対する「チェック機能」を。

行政に不可欠な、危機管理に必要な能力—二つの「そうぞう力」と一つの「決断力」—

●未災の事態に対するリスク管理には、二つの「そうぞう力」

①想像力・・・顕在化するであろう「リスク」を創造する能力

②創造力・・・想像されるリスクに対して、適切な予防策・対応策を創造（工夫）する能力

●発生した危機管理（クライシス）に対し、的確かつ適時に判断し、対応を決断し、実行するには、一つの「決断力」

③決断力・・・空振りを恐れない能力“空振りには許されるが、見逃しは許されない—クライシス管理”

## 【講義】 平時の防災～マネジメントを中心に～議員の役割

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

鍵屋 一氏

(元板橋区危機管理担当部長、前橋区議会事務局長)

### 大阪府北部地震 (2018.6.18 AM7:58) M6.1 最大震度 6弱

⇒それほど大きくない地震で多大な被害

○ブロック塀 (死者2名) と家具転倒 (死者2名)

○大きな経済損失 866億円の地震保険 (3位)

○エレベーターの緊急停止と閉じ込め・6万6千台が緊急停止、399人が閉じ込め

⇒首都圏直下閉じ込め地震では3万台が停止、(特にタワーマンション1,800台)

※大阪のエレベーター保守台数7万6千台、東京は16万5千台、神奈川6万1千台

※地震停止時機能は全国で1/4が未導入

### ナマハゲは (災害) ボランティア!

■平時は五穀豊穡、家内安全を祈る来訪神

■災害時は、要配慮者情報 (ナマハゲ台帳) に基づいて避難支援

↓

●避難場所 (神社) を日頃から使う

●避難場所までの参道を整備

●確実な避難方法 (同行避難)

平成23年3月11日 東日本大震災

死者: 19,418名

計: 22,223名 (消防庁: H2 8,3,8)

行方不明者: 2,566名

避難者: 154,782名 震災関連死: 3,674名 (復興庁 H30、3)

### 誰が逃げろと伝えたか?

- ・第1位 101人 家族・同居者
- ・第2位 97人 近所、友人
- ・第3位 74人 福祉関係者
- ・第4位 30人 警察・消防 (団を含む)

内閣府「避難に関する総合的対策の推進  
に関する実態調査結果報告書」(東日本大  
震災時、315人、複数回答あり) 2013年

### 誰が逃げるのを支援したか?

- ・第1位 85人 家族・同居者

- ・第2位 60人 近所、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進  
に関する実態調査結果報告書」  
(東日本大震災時、315人、複数回答  
あり) 2013年

## ⇒近所・友人と福祉関係者の支援が強い

### 東日本大震災 死者の教訓

○高齢者が約6割、障がい者死亡率は、2倍（体力がない、地域とのつながりが弱い）

⇒近所や福祉とのつながりが大切

○自治体職員 221名、消防団員 254名（H25年9月9日 NHK オンライン）民生委員 56名。福祉施設職員 86名（H23年12月13日河北新報社）・守り手、支援者の危機管理者能力が弱い。

○3,472名の震災関連死（H28年6月復興庁）・95%が66歳以上、移動や避難所で衰弱

⇒福祉防災計画が必要！

## なぜ、地区防災計画支援に取り組むのか（個人的後悔）

2004年 災害時要援護者の避難支援ガイドライン検討会に委員として参加

⇒高齢者中心、水害避難から始める

⇒津波非難はハードルが高いので後回し

2011年 東日本大震災 2万人いじょうの津波犠牲者（関連死含む）

※準備すれば助かる命がある！

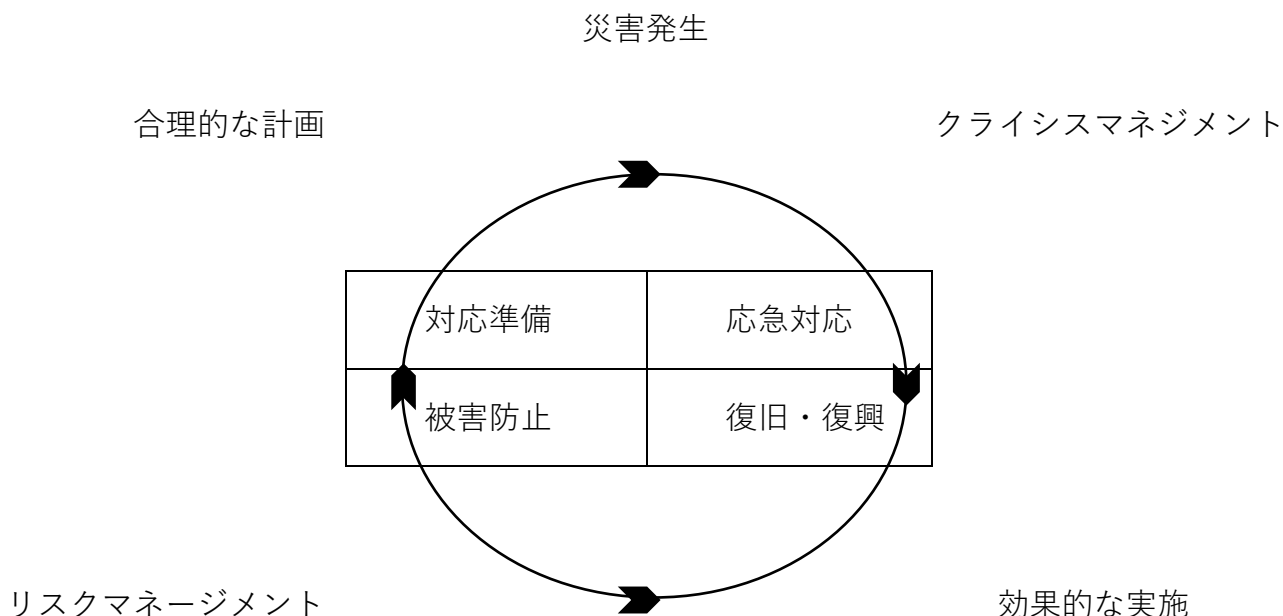
最後の判断は住民自身。その背中を押すために、事前に地域、福祉、自治体連携で計画

## ケアプランに災害時対応を！

高齢者のケアプラン、障がい者のサービス等利用計画に災害対応を入れる⇒兵庫県の先進事例

- ・福祉事業者研修などで個別支援計画作成（例）避難所、避難支援者、仲の良い親族、避難方法

※重要な副次的効果：福祉関係者の災害対応力を高め、二次被害の防止、地域防災力の向上に資する



### 脆弱な基礎自治体の防災体制と実効性を欠く地域防災計画（2012年12月 土木学会）

- ・大都市圏の膨大な被害想定⇒首都直下地震、南海トラフ地震で、約35万人の人命と約300万棟の建物消失、約310兆円の経済被害
- ・自治体の脆弱な体制⇒都市自治体は大被害への対応力不足。全国では人口10万人以下の自治体が全体の85%、3万人以下が53%。
- ・地域防災計画の実効性不足⇒縦割りが所管がなく目標統合されていない。災害時には、実務の基準とならず、殆ど役に立たない。

### 地域防災計画における重要課題（2012年12月 土木学会）

- ・防災・減災マネジメント⇒減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない。
- ・被害防止⇒社会インフラ予防計画に関しては、縦割り事業主体が作成した事業計画の転記。
- ・被害軽減⇒「公助」・「共助」・「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が希薄。
- ・応急対応①⇒対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠如。
- ・応急対応②⇒国を含む広域連携の対処方策が不十分
- ・復旧：復興⇒実質的な内容が乏しい。

## レジリエンスの3要素+1

- 危機を予測する力・「正常化の偏見」を排し、科学的に予想する。
- 危機を予防する力・「被害抑止」と「対応基準」
- 危機に対応する力・発生する被害に対応し、最小限に収める。※大災害時にはさらに
- 危機から回復する力・村田 兆治、与田 剛、板東 英二

## 災害対策基本法、地域防災計画の目的は正しいのか？【災害対策基本法（地域防災計画）】

国土（地域）及び国民（住民）の生命、身体及び財産を災害から保護する。

※ジョン・ロックの基本的な人権は生命、自由、財産⇒「自由」を「身体」と言い換え？

## 災害対策基本法、地域防災計画の目的の身体を自由に変えよう

自由には人間らしさや自己実現の追及を尊重する思想が含まれる。また、自分が自由であるためには、お互いに認め合い他者を尊重しなくてはならない。⇒「身体」から「自由」へ2文字変えるだけで災害時においても自由という人権を尊重する規定になる。

## Days Before プロジェクト①京都大防災研究所 矢守教授ら

15,16と連休になりましたから、娘は、下の妹と1日中遊んで、夜もギリギリまで遊んで。昨日や今日遊んだ楽しいことをお友達に話すということで、ニコニコとうれしいそうに眠ったんですね。

（阪神・淡路大震災で小学校5年生の娘さんを亡くされたお母さん）

## Days Before プロジェクト②京都大防災研究所 矢守教授ら

16日の夜、次男が2階へ上がってきて、お父さん一緒にお風呂行きましょうって。ほな行こうかって。そんなこと今まで一回もなかったんやろけどな。風呂屋では、いろいろ話したわな。大学の生活とか、卒業したらどういするとか。（阪神・淡路大震災で大学2年生の息子さんを亡くされたお父さん）

- ・近所づきあいは減っている・町内自治会活動への参加も低下・減り続ける消防団員・公助にも限界が・・・
- ・減り続ける自治体職員

## 大災害は忘れない頃にやってくる（1）



## 大正・昭和の時代

- ・ 1923 年、M8 関東大震災（関東）
- ・ 1936 年、M7.4 宮城県沖地震（東北）
- ・ 1944 年、M8.2 東南海地震（中部・関西）
- ・ 1946 年、M8.4 南海地震（関西・四国）
- ・ 1948 年、M7 福井地震（北陸）

## 大災害は忘れない頃にやってくる（2）

そして「平成の時代」

- ・ 1995 年、阪神・淡路大震災（関西）
- ・ 2004 年、中越地震、その他中越沖地震、能登半島地震、岩手・宮城内陸地震
- ・ 2011 年、M9 の東日本大震災（東北）
- ・ 20XX 年、首都直下地震？・西日本大地震？富士山噴火？
- ・ 25 年後なら・・・

## 大地震の発生確率（30 年）首都直下地震（M7 級）70%g 南海トラフ地震（M8 級）70~80%

◎30 年間の危険率

- |                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| ・ 火災で死傷する確率                           | 0.2% |
| ・ 交通事故で死亡する確率                         | 0.1% |
| ・ 交通事故で負傷する確率                         | 25%  |
| ・ ジャンボ宝くじで 100 万円当たる確率（年/4 回 20 枚買って） | 0.7% |

南海トラフ巨大地震！（最悪のケースでは死者 32 万 3,000 人、倒壊・焼失建物が 238 万 6,000 棟）

○なぜ、人は備えないのか？

○なぜ、行政の災害対策の優先順位は低いのか？

○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

・ 逃げない非常レベル・・・初着のリスク情報の無視

○高齢社会の災害

・ 直接死 建物の下敷き、津波、火災からの逃げ遅れ

- ・災害関連死 災害子の避難生活の困難さで、体調が急激に悪化⇒最重要な応急対策は、災害関連死を防ぐこと！

## 熊本からの提言

熊本県内 19 特別支援学校の保護者を対象に行った「平成 28 年熊本地震に関するアンケート調査」の結果と今後の課題に関する一考察（代表 木村文彦）

### （1）福祉避難所・福祉避難スペースの確保

- ・障がいのある子どもと家族のニーズに特化

### （2）福祉避難所等での合理的配慮。人材育成とマニュアル策定

### （3）伝わりやすくわかりやすい情報伝達と相談窓口の整備

⇒防災計画見直しと、家庭—学校—地域—医療機関—行政等の連携強化

⇒自助の意識を高める⇒自助バッグ！

⇒地域住民と支えあう関係性を築く

## 災害関連死を亡くすために 支えあいセンターの早期設置を！

避難所生活をする高齢者等への支援

- ・地域で張り合いある仕事や生活をしてきた高齢者等が、避難生活が長くなると、コミュニティの支援が弱くなり、支援慣れする。

- ・日常活動の低下、介護予防や健康診断が行われず、自立度が下がる人が増える。

※社協等が「支えあいセンター」を早期設置

※コミュニティの見守り、声掛け、茶話会で、早めに高齢者等の体調変化を把握。

※保険師の増員、応援職員などで医療・保険・介護予防の専門的取り組みの強化

## ～ワークショップ1回目（平時の防災）各班の成果物～

### 【演習】《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》

- ・日頃から職員、部等の交流をし、業務内容を互いに把握しておく
- ・災害時の体制づくりについてあらかじめ決めておく
- ・具体的な避難訓練が必要
- ・以前にもやったという固定観念を捨てて、危機感を持つ
- ・現場対応だけで目一杯
- ・ねぎらいの言葉をかけて欲しい
- ・県からの連絡してください
- ・災害協定を結ぶ
- ・防災訓練など具体的なマニュアルをしっかりと作成する
- ・派遣に出す内容をしっかりと被災地域と相談する
- ・女性消防団の設置、充実
- ・避難所での対応
- ・多様性の対応
- ・大規模災害時の消防団の別組織の設置
- ・人材育成、確保
- ・認識の確保
- ・昼間、夜間の防災訓練
- ・食料、水の備蓄を計画的にしておく
- ・平時に⑨地域のリーダーを決めておく
- ・リアルな避難訓練をする＝役割分担が明確
- ・OBを活用する
- ・システムづくり、導入
- ・行動できる人材の育成、確保
- ・誰でもわかるマニュアルを作る（図等で分かりやすく）
- ・議会内のマニュアル作成
- ・キーマンの配置（防災のプロ意識）
- ・防災訓練の多様化、場所
- ・普段から各部署で誰もがわかる資料などを作っておき、その人がいなくても分かることが大事
- ・復興予算の精査手法を考えておく
- ・避難所のリーダーを避難者の中から選ぶ
- ・非常時の人事異動はしない
- ・広域連携
- ・派遣職員の長期受け入れ
- ・災害対策本部の独立、体制と役割の分掌明確化
- ・職員OBの協力体制
- ・新たな災害に学ぶ仕組みづくり、常に更新を

- ・災害発生時を想定した訓練を行う
- ・日頃からリアルな防災訓練をしっかりと実施する
- ・職員数に関して、精査をして確保する
- ・透析患者の対応については日頃から
- ・広域での連携と協定をしておくべき
- ・他自治体からの応援職員の活用について、期間などを工夫すべき
- ・一人で抱え込まない
- ・白旗を上げる
- ・近隣自治体と広域連携
- ・避難所と対策本部を分ける（建物を別にするか、部屋を別にするか）
- ・住民のキーパーソンを養成、男女一人ずつ事前に養成セミナーを実施
- ・避難した中から避難所のまとめ役を選任
- ・住民（民生委員、自治会等）の意見を取り入れた防災計画の策定
- ・まちなかにハザードマップ（まちごと、まるごとハザードマップ）
- ・災害対策本部を避難場所と別にする
- ・防災計画を実際にやって訓練（体験する）
- ・ハグゲーム（カードを使って）で（体験）する
- ・全て行政は無理！！⇒住民リーダーの養成
- ・BCP の作成と訓練の実施、業務の優先順位の洗い出し
- ・派遣職員の「受け入れ」を想定した防災計画、BCP の策定！
- ・実践的な訓練の継続的な実施を！
- ・避難所運営の住民リーダーの養成！
- ・OB の力、声をかけとく、リスト UP
- ・避難所の現場でリーダーを決める
- ・常に派遣したがるキーパーソンから逃げる
- ・絶えず情報を把握し、整理してやれるべきことを決定する
- ・何事も普段からキーパーソンを把握しておく
- ・応急体制⇒D マット⇒優先することを決定する
- ・身近なところに避難所を住民の手で⇒行政の支援を
- ・災害後に戻すべき基準作りとその手順
- ・自助・共助を軸に考えたコンセンサス作り
- ・女性目線を取り入れた計画作りと訓練
- ・首長に災害ボランティアに行ってもらおう
- ・人事異動のスペンが短すぎる
- ・人員削減は慎重に行う
- ・災害の訓練や体験をしっかりと継承（失敗に学ぶ）
- ・災害非常時の行動マニュアル
- ・外部からの派遣職員に行ってもらい仕事を決めておく
- ・早々に白旗を上げて住民に「助けてください」と頼む
- ・本部の連絡も行う

- ・行政が主導になって各校区・団体等住民を巻き込んだ訓練の実施
- ・行政の事例<訓練>

## 災害弱者への対応～熊本地震における経験より～（車いす利用者からの視点）

【講義】

熊本市議会議員 村上 博氏

(5 期目)

### 地域の避難所はどのような状況だったのか

多くの人であふれる避難所⇒車中泊を余儀なくされる人たち

熊本市に 8 年前避難所の問題を伝えると⇒一般の避難所は少しずつバリアフリー化を進めますが、一般の避難所での避難が難しい方は福祉避難所もありますから、そちらで避難できます。

東日本大震災の時のように大きな災害が起きた時、今の避難所には問題がたくさんあります。一般の避難所のバリアフリー化は予定していますか？

熊本地震の際の避難者 最大 11 万人

○熊本市の人口約 37 万人の 15%が避難

○災害弱者と呼ばれる障がい者の人口は 4 万 4 千人

(障がい者の 15%が避難した場合 6 千 6 百人)

○福祉避難所の避難者は 8 月上旬までで 252 名 (9 か所)

※福祉避難所だけを避難所とすると受度の障がい者を受け入れるだけで 2620 か所全ての障害者

であれば 5240 か所必要になる。

### 障がい者の避難先について

○福祉避難所に全員は避難できない

○地域の避難所にも避難できない



## 熊本地震ではどこに避難したのか？⇒ほとんどの人が自宅避難

### 本人の場合

○五福小学校が避難所になっている。

○体育館は2階

○車いすトイレは1階

○人の手が必要となる⇒心苦しい

### 本人の場合（避難先）

○熊本大学医薬学部 体育館とグラウンド

○老健施設

○熊本学園大学

○熊本学大学の取り組み

○インクルーシブ避難所への挑戦

### インクルーシブ避難所とは

○広域避難所となった熊本学園大が取り組んだ避難所の活動。

○障がい者、高齢者への合理的配慮として広いホールが解放された。

○ホールについては4月16日～5月28日まで解放された。

### インクルーシブ避難所はなぜ実現できたのか

○多目的トイレや建物内での動線の確保

○学校の理解による障がい者、高齢者への配慮

○介助をすることができる人員の確保

○全国からのボランティア

**避難所だけでは終わらない生活再建に向けて・・・**

### **従来のバリアフリー仮設住宅**

○入口まではスロープがついていても中の構造は一般仮設住宅と変わらない。

○車いすで生活する想定がされていない。

○阪神・淡路大震災、新潟中越地震、東日本大震災でも同じ問題が起きていた。



### **真のバリアフリー仮設受託とは（実際に改善された）**

○玄関とお風呂以外の仕切りはアコーディオンカーテンで

○スロープで上がりきった後も車いすが3台は並べるほどの広さが確保されている。

（外の床は滑りにくい材質になっている。

○玄関中にはまっすぐ入ることができるようになっている。

○炊事場は（流し台下）は空間があり車いすの足先が当たらないように出来ている。

○窓の高さも腰高以上の位置にある。

○スイッチやコンセントは全て車いすから手が届く範囲に配置されている。

○広さは標準の仮設住宅の2DKの1.25倍(37.5)

○トイレやお風呂の介助スペースも確保されている。

**平成29年4月1日からの改正点**（災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準より）

○部屋の面積を自治体の実情によって決められる。

○経費の上限が5,516,000円になった。（現在は5,714,000円）

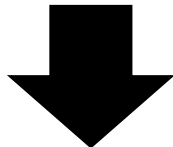
### **災害救助事務取扱要領**

- 高齢者・障がい者等の利用に配慮した受託の仕様はだれにとっても利用しやすいことから、通常の建設型仮設住宅にあってもできる限り物理的障壁の除去された（バリアフリー）仕様とすることが望ましい。
- 個別の事情に応じた多様なタイプの応急仮設住宅を提供する事がむしろ望ましい。

### 被災した本会議場はどのような状況だったか

○議場の天井の照明などが落下

○天井のパネル数枚、壁に掛けられた額や装飾パネル等落下していた。



日中に議会開催中であったなら間違いなく死傷者が出ていたであろうと推測される。



## ～ワークショップ2回目（災害時の議会・議員活動）各班の成果物～

### 【演習】 《大災害時に議会、議員が効果的な対応をするために》

（）内は“イイね”数である。1シートに複数記入している場合は省略する。

- ・災害時の議会の運営 議長・副議長の他の順番を決めておく（ナンバリングしておく）  
※議長・副議長が被災した場合の為（25）
- ・議会の災害対応 マニュアルも大事だが災害時に機能するには日常的な連携が必要（7）
- ・平時から災害対策特別委員会を作っておく（12）
- ・連携・人脈が大事！国・県・市コミュニケーション、日頃から仲良く！党派を超えて！（16）
- ・大規模災害の時の「議員心得」をつくる、スタンドプレーをしない、個人として被災者して助け合う（32）
- ・議員間協議 空白エリアの担当議員（18）
- ・連携 人脈を日頃から情報共有する（8）
- ・議員として何をするか事前にマニュアルで確認訓練する：議員が中心となり議員への集中、情報収集、指示する  
議員相互の連絡網確立、地域割りで全域の情報を把握し、報告する。議会と対策本部の連携を密にする。（16）
- ・平時における組織の役割 市民→市議→県議→国へのルートを決める、各人脈を作っておく（10）
- ・災害時の議会のあり方 議員間の情報共有の為、ICT化、ネットワーク化を進める。災害時には、それにより情報共有を図ること。災害発生時後、どこかの時点で全議員が集まる場所、行政と話し合う場を持つこと。災害種別に合わせた議会マニュアルを作成すること。（14）
- ・避難所運営 班長 役を決める。災対本部の連絡。話し合いを密に。想定訓練を行い検証する。（11）
- ・議会の意思統一 心得、わがままは許さない、全体を見る、コミュニケーションを密に。議長が代表として災体本部と連携。対外対策。（33）
- ・災害対策本部内に議会枠を入れる 地域リーダーとの協力。国県への要望、橋渡し。避難所での協力（12）
- ・隣接する自治体との福祉避難所・備蓄・発電・給水車等協力するための計画を作成する。（21）
- ・行政をサポートするための議長を中心とした業務継続計画（BCP）を作成する。（17）
- ・議会 ICT化 タブレットで安否確認、状況共有を行う。（11）
- ・災害時の議会リーダー 1議長 2副議長 3各派代表連で決定する。（4）
- ・災害前に各議員のエリア分け決定させる。（15）
- ・議会としては、議会事務局が中心となり、議員への指示要望を受けつける。タブレットも良いが、防災無線を議員に配備。（24）
- ・非常時を推測して職員の仕事を明確に決めておく（人数に応じて管理者が指示）（3）
- ・議員に順番を付け、議員は地元で働く。（6）
- ・議場での防災訓練を行う。（皆さんされていますか？）（20）
- ・議会対策本部組織 議長以下の代表が欠けた時の補充順位をきめておく。（23）
- ・議員は市民の代弁者；議員でないと叶わない発言力がある。県や国へのパイプを大いに使って役に立つ。国を動かす。（25）
- ・災害発生時、中間、長期展望；議会と議員の役割と対策、パイプライン。（26）

- ・避難所の運営は地域の長が行う。(28)
- ・議員が行政の足を引っ張らないこと。(25)
- ・収集した情報を議長に一元化し、行政に伝える。(28)
- ・議員がばらばらに行政へ課題や要望を上げるのではなく、「議長に情報を一元化」して、行政へ上げること。(20)
- ・議員のパフォーマンス(スタンドプレー)、私利私欲のために働くべきではない、行政への圧力はやめるべき。(21)
- ・スタンドプレー禁止！(23)
- ・議員は各地域の情報を収集し、議員相互で情報を共有する。(24)
- ・議会は原則統一行動、情報共有の為に窓口一元化(32)
- ・災害対策本部と議会の関係性を整理しておく。(26)
- ・災害発生時の議会、議員の役割、使命の明文化。(25)
- ・議会と議員の災害時行動マニュアルの策定。(25)
- ・情報収集、伝達の一元化を図る。(27)
- ・情報共有が大事！被災状況、自治体を議会、区長会、民生委員。(32)
- ・行政と十二分に協議してタイアップしたマニュアル(議会運営)があればいいね！(20)
- ・平時における災害対策マニュアルの作成。(20)
- ・中央との連携として、防災訓練時に中央(国交省、自衛隊)も入る。(23)
- ・議会としてのマニュアル作成(議長としての役割、議員としての役割、常任委員会としての役割等)(24)
- ・災害発生時のマニュアルの中に正副議長、常任委員長の役割を明記(災害対策本部での)(31)
- ・避難所の運営に関り、地域の情報を収集する→県や国へ要望。(29)
- ・地域組織(民生委員)との連携で在宅避難者を守る。(20)
- ・発災直後は地域住民として活動する。一定期間後は議会として一つになって活動する。(26)
- ・議員は地域の声を拾うことに専念、女性リーダー必要！行政→地域コミュニティ←女性会議(妊婦・若い女性)←オブザーバー、区長、議員(23)

## 【感想】

災害対応マニュアルを作成されている議会が少ないように感じた。とにかく災害が起こった場合は、自身の安全の確保→家族の安否確認→地域の中であくまでサポート役に徹する→(活動の中でラインアプリを使用し、状況は随時アップ)→一定期間を過ぎた場合議長に報告をする。このことが議会人としての共通の行動であることが確認できた。地域や被災地など様々なボランティア活動を通してたくさん経験を積み身近に災害が起こった場合即行動に移せるように今後も活動をしていきたい。

今回の研修は実際に災害現場で活動されたり、被災者(要援護者)であったりと直接生の声を聴けたことは貴重であった。それを地域やボランティア活動活用していきたい。