

平成 25 年 6 月盛岡市議会定例会
防災対策特別委員会調査報告書

平成 25 年 6 月 28 日提出

近年，地震，豪雨，竜巻さらには爆弾低気圧など自然災害による甚大な被害が多発傾向にあり，市民の安全・安心が脅かされる事案が続いています。

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分，マグニチュード 9.0 の大地震が発生しました。この大地震は東北 3 県の太平洋沿岸を中心に甚大な津波被害等をもたらし，未曾有の大災害，東日本大震災を引き起こしました。

この災害により，私たちは長時間にわたる停電，公共交通機関の運休やガソリンスタンドの休業による移動手段の制限，物流の停滞による食料品や日用品の調達困難などそれまで想定していなかった事態を経験しました。さらに，情報の収集や伝達方法が絶たれ，周辺地域以外の被災状況を把握することができず，状況がいつ回復するかめどがたたない状態であったことが一層不安を募らせる要因となりました。

私たち議員は，発災時に開催されていた委員会を直ちに散会し，それぞれの地域において，市民の安全確保や避難所対応に努めました。

しかし，災害時に議員・議会としてどのような役割を果たすべきかについて，議員相互の意志疎通が十分でなかったという反省があります。

この反省から，災害時の議会としての対応や議員の責務の重要性について再考する気運が大きく醸成されました。

平成 23 年 10 月 27 日に設置された当特別委員会は，東日本大震災の経験と教訓を踏まえ，本市を「日本一安心・安全なまち」にするために，「災害に強いまちづくり」，「市民協働による防災対策」そして「災害発生時における議員・議会の役割」について調査研究を行いました。その調査結果について，次のとおり報告します。

記

1 災害に強いまちづくり

(1) 現状と課題

本市の防災対策の現状，東日本大震災における災害対応活動と災害時要援護者対策について調査しました。その結果，次に掲げる課題が明らかになりました。

① 長時間停電への対策

生活の多くを電化製品に頼っている現状では、電気は欠くことのできないものとなっております。東日本大震災の際には停電が長時間に及んだことにより、家庭では照明や暖房、調理等の器具が使えず、道路では信号機が機能せず交通が混乱するなど生活のあらゆる場面で著しく不便を来したことから、停電時の市民生活や安全への対策について多方面にわたる関係機関等との対策検討が必要であるものと考えられます。

② 避難所対策

東日本大震災の際には、市からの避難指示等は出されませんでした。市民が自主的に市の施設等に避難したこと、盛岡駅等において帰宅困難者が発生したこと、そして避難所において非常電源、備蓄品の配備等の不足が生じたことへの対策が必要であることが明らかになりました。

また、沿岸被災地での避難所の実態から、必ずしも避難者のプライバシーに対する配慮が十分ではなかった例があったことが分かりました。

③ 情報収集・伝達体制の充実・強化

市から報道機関や市民に分かりやすくタイムリーに情報伝達が行われなかったことへの反省として、対応策の検討が求められます。

なお、市では、上記3点の検討課題を踏まえ、平成24年3月に地域防災計画の見直しを実施しました。また、自然災害を含む市民等の生命、身体又は財産に直接重大な被害が生じ、または生じるおそれがある緊急の事態等である「危機」に対応するために、同時期に盛岡市危機管理指針を策定し、同年4月から同指針の運用を開始しました。

④ 災害時要援護者対策

要援護者名簿への登録促進、「あんしん連絡パック」の情報の更新、安否確認などの地域支援者の役割の重要性等を踏まえ、地域との協働による取り組みを進める必要があります。

これらに述べたほかに、本市では国の定めた「消防力の整備指針」に対する消防職員の充足率は、本年4月1日現在67%となっております。

(2) 先進地の状況

① 兵庫県明石市では、阪神・淡路大震災を教訓として、「災害に強

いまちづくり計画」を策定し、この計画に基づいて、備蓄倉庫、飲料水兼用耐震性貯水槽などを備えた防災公園の整備、防災行政無線システムの整備などハード面の整備を進めています。また、総合防災訓練において警察、電気・ガス事業者等の関係機関も実働訓練を行うとともに、地域の地図を題材に、近隣同士でコミュニケーションをとりながら、地域の防災について楽しくゲーム感覚でかつ真剣に考える訓練、DIG（災害図上訓練）を取り入れながら地域の防災力向上に努めるなど、ソフト面での防災体制の充実に取り組んでいます。

- ② 神戸市では、防災中枢拠点である危機管理センターや市民への情報伝達体制、避難誘導施設等の整備をはじめ、耐震診断、耐震改修補助や家具の固定補助等、市民の住宅の耐震化促進事業を実施しているほか、地域の防災拠点となる小中学校の耐震化を進めており、平成26年度までに耐震化率100%を目指しています。
- ③ 静岡県三島市では、東海地震の発生を想定し、無料耐震診断、木造建築物耐震補強助成、耐震シェルター整備、家具転倒防止、防災ラジオ購入補助等の事業を実施しています。
- ④ 新潟県長岡市では、近年、2度の豪雨と中越大震災と中越沖地震の2度の大きな地震に見舞われた経験から、既存の小・中学校の体育館の出入口にスロープを設置し、トイレを洋式化するなど、避難所環境の整備に取り組むとともに、大規模災害発生時には災害ボランティアセンターや緊急物資の一時集積所として災害支援活動の拠点となる、「子育ての駅」と「市民防災」の拠点機能が融合した全国初の施設である「ながおか市民防災センター」を整備し、防災力向上を図っています。
- ⑤ 滋賀県は、洪水対策の考え方を、従前の河川整備から「流域治水」に変えて、「ためる・とどめる・そなえる」の考え方で河川改修の対策を進めています。

（3）施策の提言

本市においては、前述した先進的な取り組みに多くを学び、具体的には次のような防災施策の充実に努めるべきものと考えます。

- ① 防災対策の基本となる、消防職員等の配置については、国の消防力の整備指針に沿って計画的に充足率の向上に努めること。
- ② 東日本大震災を教訓として、災害時の停電対策のため、避難所に発電機が配備されたところですが、必要に応じて関係機関等と

協議し、燃料の備蓄についても検討を進めること。

- ③ 災害時要援護者に係る「あんしん連絡パック」について、有効に活用されるよう、その趣旨と効果について、さらに周知に取り組むこと。また、災害時に要援護者の支援が円滑に行われるよう要援護者名簿等個人情報の取扱いを適切に行うこと。
- ④ 市民の財産を守るという観点から、住宅の地震対策として神戸市や三島市の取り組みを参考に、耐震診断，耐震工事，家具固定等の補助制度について，研究，検討を進めること。
- ⑤ 災害発生時において，市民に対して情報が適切かつ適時に提供されるよう，避難所のインターネット環境の整備，集客施設等への災害情報受信ラジオの設置，臨時災害放送局用設備の整備など，情報伝達手段の検討を進めること。
- ⑥ 水防について，防災ハザードマップの配布だけではなく，それぞれの地域に対応した避難計画の設定・周知を行い，避難訓練を継続すること。また，河川改修時には，滋賀県の取り組みを参考に，「ためる・とどめる・そなえる」という考えからの対策を検討すること。
- ⑦ 妊産婦や子どもへの配慮など女性の視点が施策に生かされるよう防災会議の女性委員の登用率の向上に努めること。
- ⑧ 行政においても，職員教育により災害対応能力の向上に努め，市民との協働への取り組みをさらに進めること。

2 市民協働による防災対策

(1) 現状と課題

災害が発生した場合，特にその災害が大規模であればあるほど，行政の対策活動「公助」が行き渡るには，時間がかかることが想定されます。

このため，発災時は自分たちで地域を守ることが基本であり，防災対策の主体はあくまで市民自身という市民の自発的な行動が極めて重要であることを，市民みずからも東日本大震災の経験から認識することとなりました。

「自らの身は自ら守る」という防災の原点に立ち，日頃から災害の発生に備え，あるいは災害による被害をなるべく少なくするための準備を行うこと及び消防団や婦人防火クラブ等，自主防災組織の方々が地域の防災意識を高める役割を担うことが重要であります。

阪神・淡路大震災において，実に 98%の方が救助隊ではなく，一般

市民の方々に救助されたか、または自力で逃れたという結果が出ており、このことから地域は自らの地域を守ることに大きな意味があると考えます。

この「自助」及び「共助」の重要性は、広く市民の間でも認識されつつありますが、「自助」及び「共助」の力をいかに高めていくかが課題です。

自助力や共助力を発揮するには、消防団や婦人防火クラブ等、自主防災組織の役割が大きいことは言うまでもありません。本市においては、特にマンション等では住民同士のつながりが希薄化してきており、自主防災組織の結成率の向上も課題となっています。なお、本市における自主防災組織の結成率は、平成25年3月末現在72.0%（世帯数）となっています。

（2）先進地・被災地の状況

神戸市では、消防署がリーダー研修を行い30～50世帯に一人を目安とし、災害時に自主的に地域の先頭に立って活躍する「市民防災リーダー」の育成を実施しており、年間約700～800名のリーダーを育成しています。

東日本大震災の沿岸被災地では、津波から避難する際の合言葉として、「津波てんでんこ」として知られているとおり、個人の判断で避難するのが原則となっています。また、災害対応の最前線に当たったのが、消防団であったことは報道等で広く知られているところであり、自主防災組織や婦人防火クラブなど、実際に避難誘導、救助、避難所の運営、安否確認等に携わった方々からも、「自分たちの地域は、自分たちで守る」という相互扶助や連帯の精神が生かされたと感じられたとの声があるところです。

（3）施策の提言

本市において自助力や共助力を高めていくため、具体的には次のような防災施策の充実に努めるべきものと考えます。

- ① 自主防災組織や地域住民が集まる場を設定し、地域の防災対策を推進するリーダーの養成を図ること。
- ② 地域、学校及び社会教育の場などで防災教育を実施する環境の充実に努めること。
- ③ 地域の実情に応じた防災計画や避難計画を地域でつくりあげ、それに基づき防災訓練が実施できる体制の整備を支援すること。

- ④ 沿岸被災地では消防団の活動が救助活動等に果たした役割は大きいものであったところであり、消防団に対する装備品等について不足の解消とともに充実に努めること。

3 災害発生時における議員・議会の役割

(1) 先進地の状況

当市では、災害発生時の議員・議会の役割やマニュアルを整備していなかったことなどから、東日本大震災の発生時には、議会としてどのように行動すべきであったのか良く分からなかった、あるいは市民、議員相互及び行政との意志疎通が十分でなかったという反省があります。

仙台市議会では、将来の災害に対する議員・議会としての対応について、あらかじめ定めることにより議会の危機管理を確実なものにし、将来に引き継いでいくためとして、災害対応指針と災害対策会議設置要綱を定めました。また、札幌市議会では、議会基本条例に、災害時の議会の役割の規定を設けています。

(2) 提言

被災県の県都として、今後、大規模災害が発生した際に議員・議会としての役割を果たすためには、本市議会においても、これらの先進的な取り組みに学び、あらかじめ災害時の対応をマニュアル化しておくことが必要であると考えます。

専門家が指摘されているように、災害対策に落とし穴がないか市民の視点から常に注意しておく、また、危機管理においてもあらゆる場面で調整する能力が要求されうるということも念頭に置いて行動する必要があるものと考えます。

当特別委員会では、「盛岡市議会災害発生時における対応指針」及び「盛岡市議会災害対策会議設置要綱」の制定を提言します。

本指針及び要綱につきましては、文末に記載します。

まとめ

自然災害等の発生自体を防止することは、予知などを含み、限定されるものであることから、災害の発生を想定したうえで、人的・物的被害を最小限に留める「減災」の考えから事前の対策を練ることが重要です。

総合防災対策について、当市の場合、津波はないものの、地震、水

害（河川の氾濫，土石流），土砂崩れ，火山噴火なども想定されるため，これらを網羅した総合的な対策を検討しなければならないと考えます。

盛岡市では平成28年の消防体制のデジタル化に向けた対策を始めるなど，防災対策の充実を図っておりますが，防災対策は災害対策だけでなく各方面多岐に及ぶものであり，防疫対策等新たな対応が日々求められております。

時代に即した対策を図り，盛岡市民の生命，財産を守り「日本一安心・安全なまち」を実現することで盛岡のまちの魅力がより一層向上することを願い報告いたします。

盛岡市議会災害時における対応の指針

1 指針の背景

平成 23 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分、東日本大震災発災時、本市議会は教育福祉常任委員会開催中であった。

長く続く激しい揺れと庁舎のきしむ音、委員会室の窓から見えるビルは大きくたわみ、中津川の流れが大量の鮭の遡上を思わせるように飛び跳ねていた。

出席者の誰もが、募る恐怖心をおさえることができなかった。

委員会は直ちに散会し、私たち議員は地域において市民の安全確保と応急対策にあたったが、議会としての意思疎通に欠け混乱した反省点が見られた。

結果的に全国死者数 15,883 人[岩手県 4,673 人]、全国行方不明者数 2,676 人[岩手県 1,150 人]（*平成 25 年 5 月現在、警察庁発表）となった未曾有の大災害を、私たちは風化させてはならない。

本市議会は、東日本大震災の体験と教訓を踏まえ、大規模災害発生時には県都としての自覚と統一性を持って、的確に行動するため以下の基本姿勢に立った取り組みを行うこととする。

2 基本姿勢

- (1) 当局が災害対応に専念できるよう必要な協力、支援を行う。
- (2) 国、県及び関係機関に対し、適時適切な要望活動を行い、当局の復旧・復興の取り組みをバックアップすること。
- (3) 上記にあたっては、県都として被災自治体に対する後方支援も考慮し、広域的な視野に立って関係自治体の議会と積極的に連携すること。
- (4) 大規模災害時においては、議員、職員、庁舎自体も被災することが想定されることから、状況に応じて的確な対応を図るほか、随時、訓練を実施する。

3 対応の基本方針

- (1) 議会は、災害の状況に応じ必要な体制を取りながら、盛岡市災害対策本部（以下、「市本部」という）が行う災害対応に最大限の協力をを行う。
- (2) 議長は、議会の災害対応に関する事務を統括する。
- (3) 議員は、(1)のほか、地域の一員として、自助の取り組みを推進

すると共に市民の安全確保と応急対応に当たり、地域における共助の取り組みが円滑に行われるよう努める。

- (4) 盛岡市議会災害対策会議（以下、災害対策会議という）設置の期間は当局が災害対応に専念できるよう、会派及び議員から当局への要望は、緊急の場合を除き窓口を経由し提出する。

4 災害発生時の対応

[初動期] (災害発生時から概ね24時間が経過するまで)

(1) 会議開催中の対応

- ① 議長は、本会議中に災害が発生した場合、必要に応じ、会議を休憩又は散会とするとともに、議会事務局職員に対し、避難誘導その他安全確保のための対応を行わせる。
- ② 委員会開催中は、委員長も同様とする。
- ③ 議長又は委員長は、議員が速やかに地域での支援活動等を行えるよう配慮する。

(2) 議員の対応

- ① 議員は市内で震度5強以上の地震が発生した時は、自ら安否を議会事務局に連絡する。
- ② 議員は、地域における被災者の安全確保や、避難所への誘導等にできる限り協力する。

(3) 議会の対応

- ① 議会事務局は、議長に、被害及び市の対応状況を速やかに報告する。
- ② 議長は、①の報告を踏まえ、自らの判断または議員からの意見具申により必要と認めた場合に登庁し、必要な議員の参集を求め、災害対策会議を設置するなどの対応を行う。
- ③ 議長は、必要と認める場合、議会事務局を通じて議員の安否を確認する。
- ④ 議長は、災害対策会議を設置した場合、市長へ通知する。

[初動期経過後]

(1) 議員の対応

- ① 議員は、自ら所在を明らかにし、連絡体制を確立する。
- ② 議員は、地域における被災状況や被災者の要望等の情報収集に努め、必要に応じ、議会事務局に情報を提供すると共に、地域の一員として避難所支援、議長から受けた災害情報の発信など共助

の取り組みが円滑に行われるよう、できる限り協力する。

(2) 議会の対応

- ① 議長は被災情報を収集し、市本部へ提供する。
- ② 議会事務局は、市本部からの情報を速やかに議長に報告する。
- ③ 議長は、会派又は議員に対し、収集・把握した災害情報の的確な提供を行う。
- ④ 議長は、状況の確認と所要の対応を行うため、必要に応じ、市本部長との連絡調整にあたる。
- ⑤ 議長は、被災の実情を踏まえ、国、県、関係機関等に対し、適時適切に要望活動を行う。この場合には、広域的な観点に立って関係自治体の議会とも十分な連携を図る。
- ⑥ 議長は、前各号に定めるもののほか、この指針を踏まえ、必要な対応を行う。

盛岡市議会災害対策会議設置要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、盛岡市議会災害対策会議（以下「災害対策会議」という）の設置に関し、必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 議長は、次に掲げる場合には、災害対策会議を設置することができる。

- (1) 市内で震度5強以上の地震があったとき。
- (2) 岩手県内で大津波等の大規模災害が発生したとき。
- (3) 大雨，大雪，洪水，暴風雨，火山噴火等により，市内に災害が発生し，かつ，拡大するおそれがあるとき。
- (4) 市内に大規模な火災，爆発その他重大な災害が発生したとき。
- (5) その他議長が必要と認めたとき。

2 議長は、災害対策会議を設置した場合は、市長に通告する。

3 議長に事故があるときは、副議長がこれを設置することができる。

(組織)

第3条 災害対策会議は、議長，副議長及び各会派から選出された議員をもって組織する。

2 議長は、災害対策会議を代表し、その事務を統括する。

3 副議長及び各会派幹事長は、議長を補佐し、議長に事故あるときは、副議長がその職務を代理する。

4 議長は、必要と認めるときは、その他の議員の参加を求めることができる。

(所掌事務)

第4条 災害対策会議は、次に掲げる事務を所掌する。

(1) 被災情報を収集し、整理して、盛岡市災害対策本部（以下「市本部」という）へ提供すること。

(2) 市本部から災害情報に基づき、議員へ情報提供を行うこと。

(3) 市本部からの要請事項についての対応に関すること。

(4) 市本部へ要望及び提言を行うこと。

(5) 国，県，関係機関等対し，要望活動を行うこと。

(6) その他議長が必要と認める事項に関すること。

(議会事務局の役割)

第5条 議会事務局は、議長の命を受け、災害対策会議の事務を補佐する。

(その他)

第6条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、議長が会議に諮って定める。

附 則

この要綱は、平成 年 月 日から実施する。