議会改革度調査2016

災害と議会

2011年3月に起こった東日本大震災のあと、議会における災害時の対応のあり方が注目されるようになりました。最近は、地震だけでなくさまざまな災害が全国各地で多発しています。非常事態に議会はどのように備え対応すべきでしょうか。現状から課題を考えます。

早稲田大学マニフェスト研究所
議会改革調査部会

災害時など非常事態における議会の対応について

早稲田大学マニフェスト研究所では、災害時など非常事態における議会の対応について、次の理由から重視しています。

■2011年3月に東日本大震災が起きたのち、全国でさまざまな災害が多発し、議会としての対応のあり方が注目されるようになっています。

■災害対策基本法は自治体に地域防災計画を定めることを規定していますが、地域防災計画のなかに議会に関する記述はほぼないと言われています。そのため、**議会として災害（防災、減災、災害時、復旧、復興）にどのように関わるのか**、議会自身が議論し定める必要があります。

■自治体は、首長と議会の二元代表制をとっていますが、議会は**非常時においても「議事機関」としての機能を担保**することが必要です。

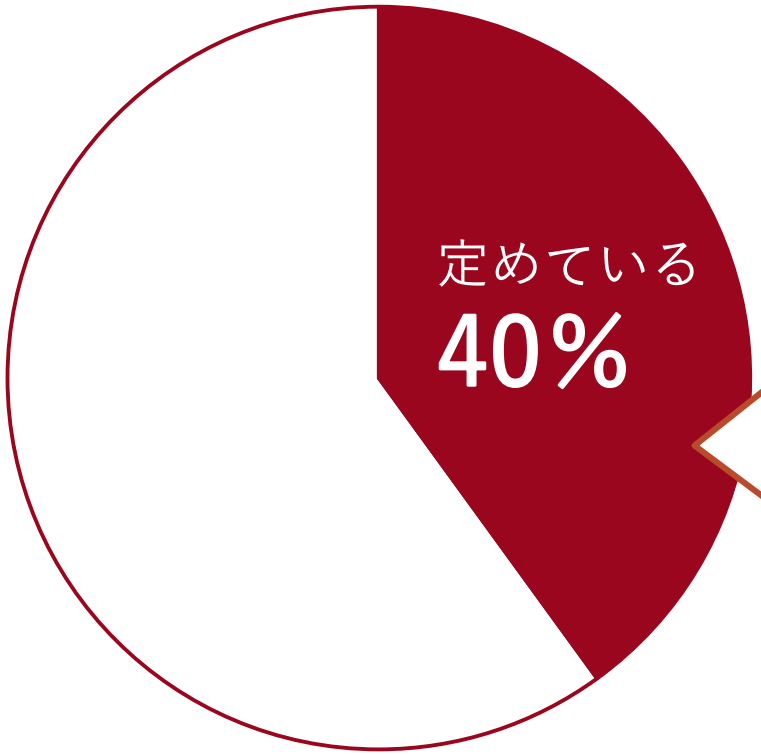
■災害時の行動指針を定めるだけでは「絵にかいた餅」になってしまう可能性があります。実効性をもたせるために、**訓練と検証が必要**です。

■**住民の自助・共助の意識を高める**機会や政策・提言をつくることも、議会として肝心です。

「災害時など非常事態における
議会の行動指針を定めていますか？」

非常事態における議会の行動指針の作成状況

「災害時など非常事態における議会の行動指針」を定めている議会は4割にとどまっている。名称や形式は自治体によりさまざま。

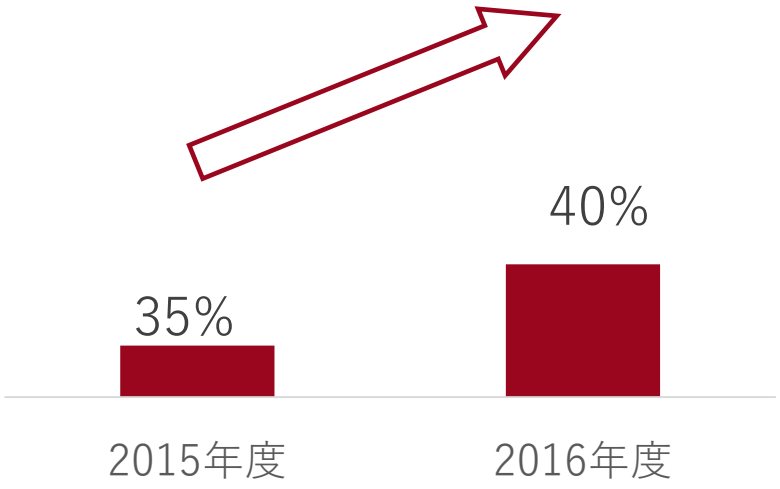


（例）
- 災害対策連絡**要綱**
- **行動計画**
- 大規模地震対応**マニュアル**
- 危機発生時における議会の対応に関する**申し合わせ**
- 議会災害対応**指針**
- 議会**BCP**（業務継続計画）など

n=1,337議会

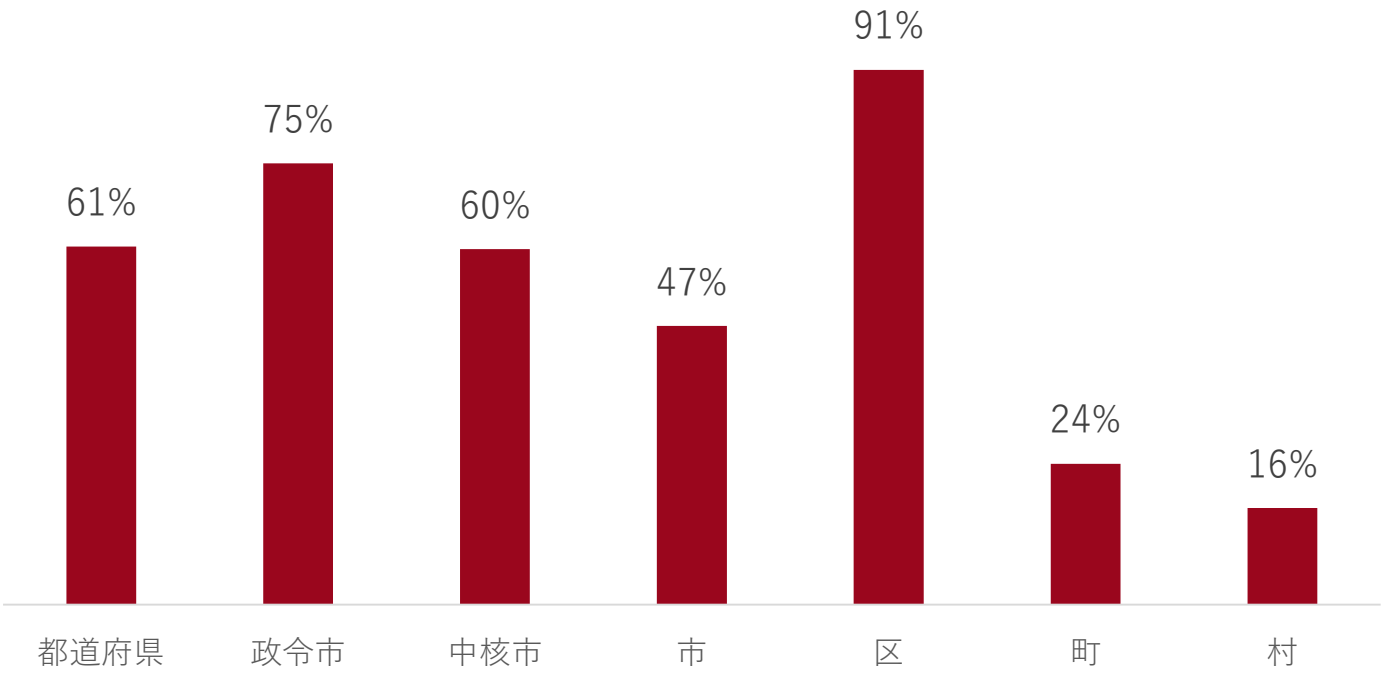
行動指針の作成状況の推移

「災害時など非常事態における議会の行動指針」を定めている議会は前年度より5%増加。51議会増加し、538議会となった。



自治体規模別　行動指針の作成割合

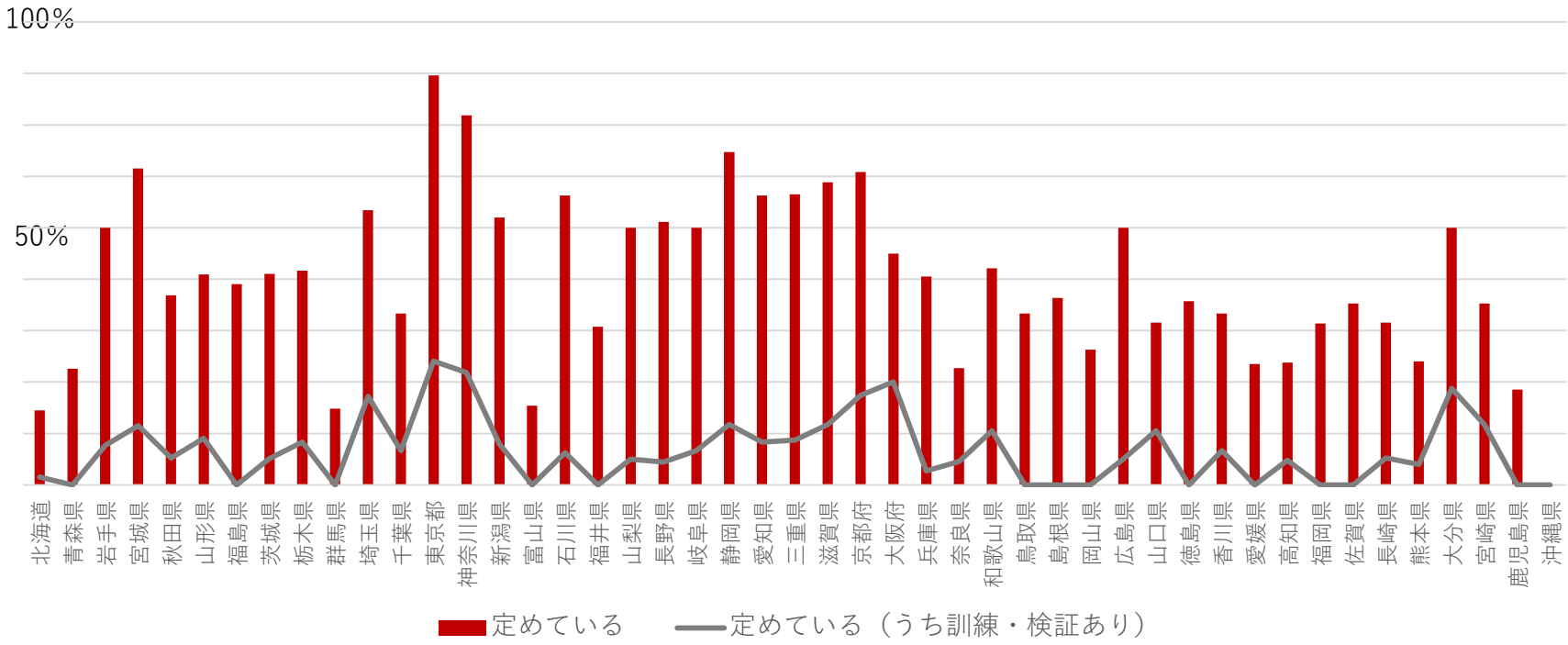
自治体規模別にみると、東京23区が91％で一番高い。
町では24％、村では16％と定めていない議会が多い。



n=1,337議会

都道府県別 行動指針の作成割合

都道府県別にみると、地域によって作成状況に差があることがわかる。
東日本大震災のあった東北地方のなかでは、宮城県が62％で一番高い。
熊本地震のあった熊本県は24％にとどまっている。



※調査に回答した議会のうち、行動指針を定めている議会の割合と
行動指針を定めかつ訓練と検証を行っている議会の割合を都道府県別にて掲載。

n=1,337議会

例）宮城県内における行動指針の内容と検証・訓練

議会名	名称	指針	検証	訓練
宮城県議会	災害対応マニュアル	○	○	○
仙台市議会	仙台市議会災害対応指針	○		○
石巻市議会	石巻市議会災害対応指針	○		
塩竈市議会	—			
気仙沼市議会	気仙沼市議会大規模災害対応要領	○	○	○
白石市議会	大規模災害時における白石市議会議員の行動マニュアル	○		○
名取市議会	—			
角田市議会	—			
岩沼市議会	岩沼市議会大規模災害発生時対応要領	○		
登米市議会	登米市議会災害対応要領	○		
栗原市議会	栗東市議会災害対応指針、栗東市議会災害対応連絡会議設置要綱、大規模災害時の栗東市議会議員の行動マニュアル	○	○	
東松島市議会	—			
大崎市議会	大崎市議会災害対策連絡会規程	○	○	
富谷市議会	—			
蔵王町議会	災害対応指針	○		
大河原町議会	議会基本条例で規定(具体的な行動指針等はなし)	○		
村田町議会	—			
柴田町議会	柴田町議会災害対策本部設置要綱、柴田町議会災害対策行動マニュアル	○		
亘理町議会	—			
松島町議会	申し合わせ事項	○		
利府町議会	—			
大和町議会	大和町議会災害時対応マニュアル	○	○	
色麻町議会	—			
加美町議会	—			
涌谷町議会	涌谷町議会災害対策本部設置要綱	○	○	○
美里町議会	議会災害対策本部設置要綱、災害時議員行動マニュアル	○		

例）熊本県内における行動指針の内容と検証・訓練

議会名	名称	指針	検証	訓練
熊本県議会	—			
熊本市議会	—			
八代市議会	八代市議会災害対策会議	○		
人吉市議会	人吉市議会災害対応指針	○		
荒尾市議会	—			
水俣市議会	—			
玉名市議会	—			
山鹿市議会	—			
菊池市議会	菊池市議会災害対策行動マニュアル	○		
宇土市議会	—			
上天草市議会	上天草市議会災害対策本部設置規定、上天草市議会災害対策本部対応マニュアル	○		
宇城市議会	宇城市議会における災害発生時の対応マニュアル	○		
天草市議会	—			
合志市議会	—			
南阿蘇村議会	—			
五木村議会	—			
長洲町議会	—			
和水町議会	—			
大津町議会	—			
菊陽町議会	—			
山都町議会	—			
津奈木町議会	—			
多良木町議会	—			
苓北町議会	—			
山江村議会	災害時の行動マニュアル	○	○	○

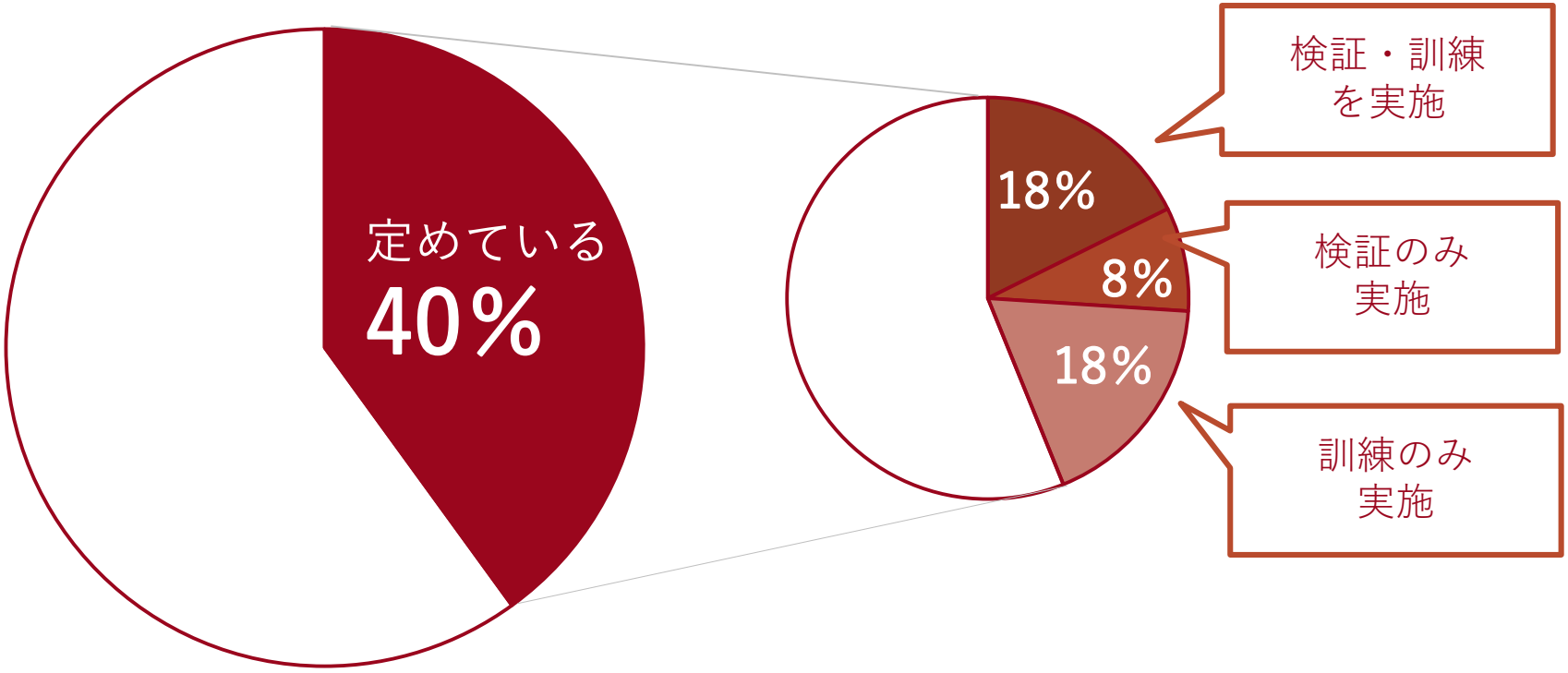
都道府県別 行動指針の作成状況

行動指針の作成状況を都道府県別にみると、東京都が80％で一番高く、沖縄県が0％で一番低い。訓練と検証をともに行っている割合は、東京都でも24％にとどまっている。

上位	下位
1位　東京都　80% うち訓練・検証あり　24%	1位　沖縄県　0% うち訓練・検証あり　0%
2位　神奈川県　72% うち訓練・検証あり　22%	2位　北海道　15% うち訓練・検証あり　2%
3位　静岡県　65% うち訓練・検証あり　12%	2位　群馬県　15% うち訓練・検証あり　0%
4位　宮城県　62% うち訓練・検証あり　12%	2位　富山県　15% うち訓練・検証あり　0%
5位　京都府　61% うち訓練・検証あり　17%	5位　鹿児島県　19% うち訓練・検証あり　0%

訓練・検証の実施状況

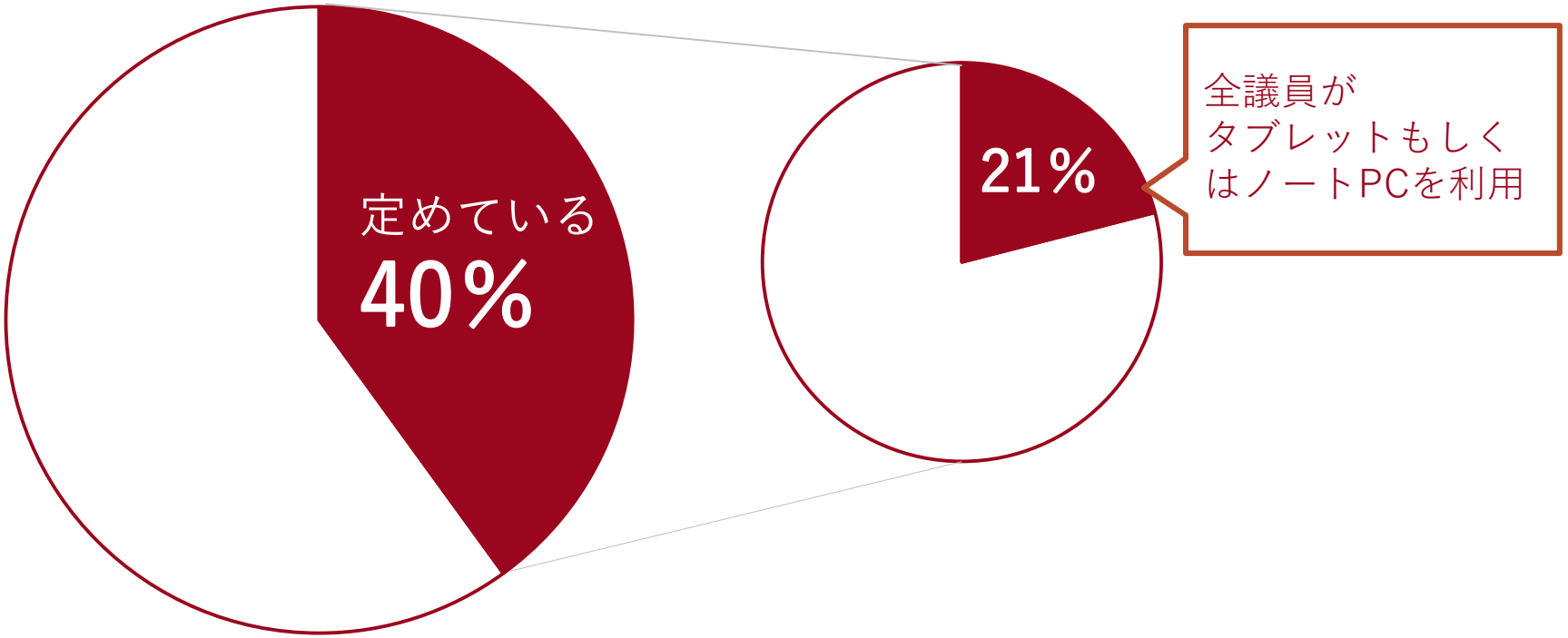
「災害時など非常事態における議会の行動指針」を定めている議会のうち、訓練も検証も行っていない議会は半数以上ある。非常時に実践できるよう、平常時に検証や訓練を行うことが重要。



n=538議会

タブレット・ノートPCの利用状況

災害時には、情報の共有と集約が肝心である。災害時に活用が期待されるICT化の一つの指標として、全議員が「タブレット利用」もしくは「ノートパソコン利用」を行っている議会は21%。



n=538議会

議会BCP（業務継続計画）の作成状況

民間企業や自治体で策定が進んでいるBCP（業務継続計画）について議会独自で定めているのは、わずか0.35％。

n=1,337議会

BCP（業務継続計画）とは

BCP：Business Continuity Plan

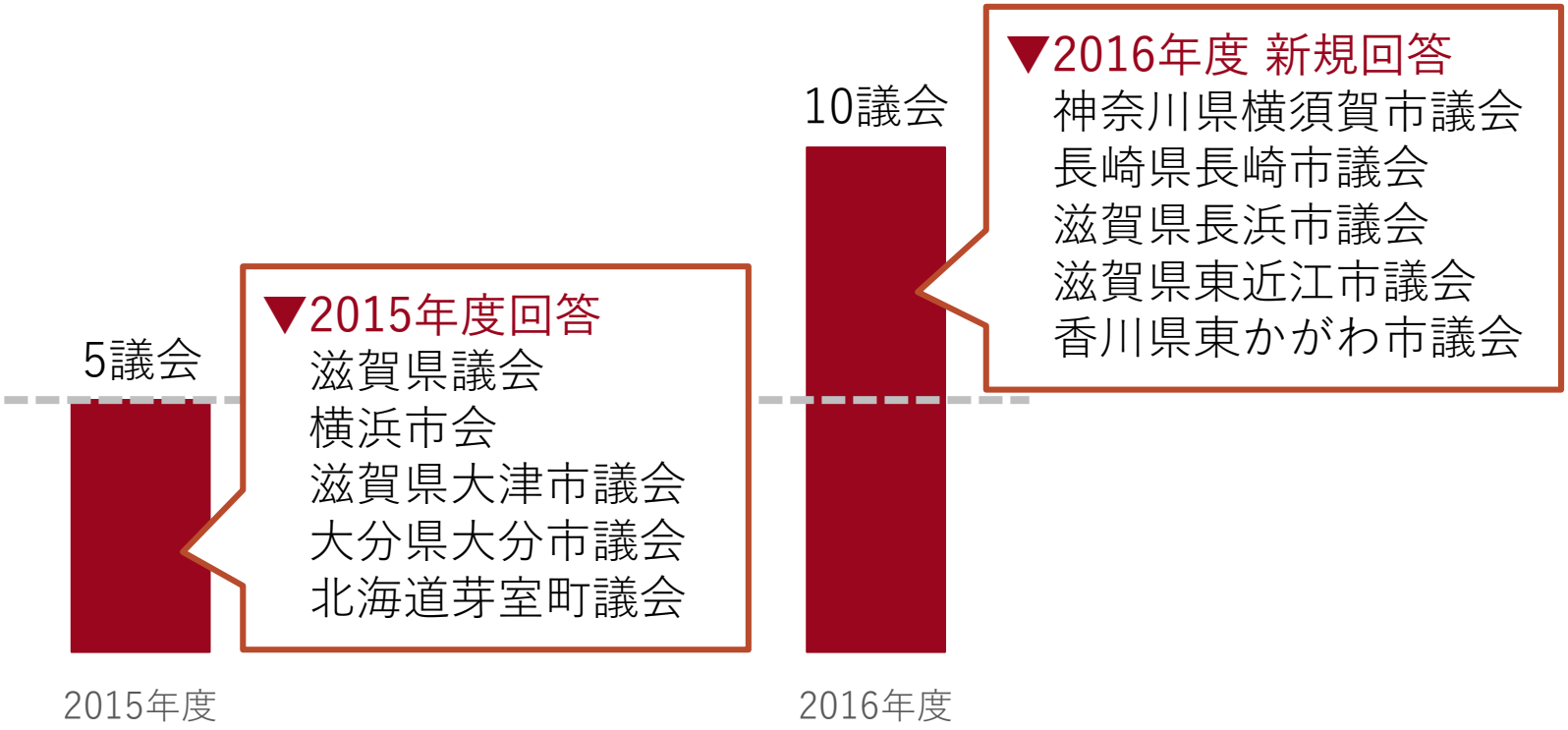
業務継続計画とは、災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定め、地震等による大規模災害発生時にあっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画。

※内閣府webサイトより

参考）自治体における業務継続計画策定状況＜総務省消防庁資料：調査基準日 2017年6月1日＞
都道府県 100％（前年比± 0 ポイント）
市町村 64.2％（前年比＋22.3 ポイント）
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h29/12/291201_houdou_2.pdf

議会BCPの作成状況の推移

議会独自のBCP（業務継続計画）を定めている議会は、前年度より5議会増え倍増した。滋賀県大津市議会が2014年3月に初めて策定してから少しずつではあるがひろがっている。



例）議会BCP ＜項目＞

横浜市会	滋賀県大津市議会
1 目的、対象とする災害 （1）目的 （2）対象とする災害 2 議会・議員等の役割、情報伝達 （1）議会の役割 （2）議長の役割 （3）議員の役割 （4）議員と市本部、災害対策会議等との情報伝達 3 災害対応組織 4 初動、応急、復旧・復興段階における議会・議員の具体的取組 （1）初動期（概ね発災当日） （2）応急期（概ね発災１～３日後） （3）復旧・復興期（概ね発災４日後以降） 5 発災時対応に向けた環境整備 （1）通信手段 （2）備蓄品 6 他計画との関係、運用方法（訓練・見直し） （1）他計画との関係 （2）運用方法（訓練・見直し）	1．業務継続計画の必要性と目的 2．災害時の議会、議員の行動方針 （1）議会の役割 （2）議員の役割 3．災害時の市との関係 4．想定する災害 5．業務継続の体制及び活動の基準 （1）業務継続（安否確認）体制の構築 ① 議会局の体制、② 議会の体制 （2）行動時期に応じた活動内容の整理 ① 行動形態、② 行動基準、③ 議員の参集方法など （3）審議を継続するための環境の整理 ① 庁舎の建物・設備、② 通信設備 ③ 情報システム、④ 備蓄品などの確保 6．情報の的確な収集 （1）地域の災害情報の収集など （2）タブレット端末の活用 7．議会の防災計画と防災訓練 （1）地域の災害情報の収集など （2）議会の防災訓練 8．計画の運用 （1）議会ＢＣＰの見直し （2）見直し体制 （3）携帯ハンドブック 9．計画の体系図 （1）時系列にみる基本的行動パターン

例）議会BCP ＜訓練の規定＞

実効性を担保するために、議員が参加する訓練を規定している議会BCPの例。「毎年1回」「定期的」「計画的」などの表現がある。

横浜市会	「本ＢＣＰが対象とする災害の発生等を想定した、**議員・職員の参加する訓練等を定期的に実施**し、災害対応に対する意識の醸成と対応行動の十分な習得を図る」
滋賀県 大津市議会	「議会ＢＣＰの作成を踏まえ、災害時における議会と議会局の体制や行動基準、非常時優先業務の内容などを検証・点検し、より実効性のあるものとするため、併せて災害に対する危機意識を高める観点から、**議員と議会局職員を対象とした防災訓練（机上訓練・図上演習など含む。）を毎年１回は実施することが必要**である」
北海道 芽室町議会	「議会災害時対応基本計画の作成を踏まえ、災害時における議会と議会事務局の体制や行動基準、非常時優先業務の内容などを検証・点検し、実効性のあるものとするため、併せて災害に対する危機意識を高める観点から、**議員と事務局職員を対象とした防災訓練を計画的に実施することが必要**である」

例）議会BCP ＜検証・見直しの規定＞

見直しを行う旨の規定を設けている議会BCPの例。適宜見直しを行い、「レベルアップ」「スパイラップ」などの表現がある。

滋賀県 大津市議会	（１）議会ＢＣＰの見直し 議会ＢＣＰに基づく必要資源の確保や防災訓練などの実施により得られた情報、新たに発見された課題などについては、適切に計画に反映させ、**計画をレベルアップ**させていく必要がある。また、検討課題に対する対策が完了した場合や実施すべき内容・手順などに変更が生じた場合においても、それらを計画に反映させる必要があることから、議会ＢＣＰは**その必要の都度、適宜継続的に改正**を行うものとする。なお、**今後の見直しに当たっては、外からの応援・支援を受け入れる受援力についても、重要な検討ポイント**になると思われる。 （２）見直し体制 議会ＢＣＰの見直しは、**対策会議**を中心に行うものとする。なお、必要に応じて計画策定時の議員は、対策会議に参加できるものとする。
滋賀県 長浜市議会	議会ＢＣＰの見直しは、**議会運営委員会**において行う。議会運営委員会は、議会の業務継続力の向上を図るため、防災訓練の結果や計画の検証・実行等を通じて、課題の検討を行い、計画を更新するという**PDCAサイクルによるスパイラルアップ**に努め、**必要に応じて、議会ＢＣＰを継続的**に改善する。

例）議会BCP ＜ICT活用＞

災害時には電話連絡が不可能となる場合もあり、情報収集・共有は議会としての重要な役割である。タブレット端末の活用を具体的に規定している例もある。

滋賀県 大津市議会	（１）地域の災害情報の収集など （中略）災害情報の収集においては、別添様式２「情報収集連絡表」を活用するとともに、市民への情報のフィードバックや議員間での情報の共有化を図るため、**全ての議員に貸与されているタブレット端末を有効に活用**するものとする。 （２）タブレット端末の活用 議員は、災害現場において災害写真などを撮影したときは、**災害情報収集マニュアル**に基づき、タブレット端末（会議（同期）システムの災害用フォルダ）に保存する。また、**災害対策会議などにおいては、フェイスタイム（テレビ（音声）通話）を活用**し、**最新情報の共有化**を図るとともに、**効率的な会議の運営**に努めるものとする。

例）議会BCP ＜ICT活用のマニュアル化＞

大津市議会では、「災害時情報収集マニュアル」を作成している。誰でもすぐに実践できるよう、わかりやすく作成しているのが特徴。フェイスタイム（FaceTime）の使い方、災害写真等の入力方法、写真・動画の撮り方など、画像を中心に説明している。

「防災や復興に議会として
どのように関わっていますか？」

「地域防災計画」議決事件の有無

地方自治法96条第二項により「地域防災計画」を議会での議決事件として定めていると回答した議会は1％に満たない。

秋田県潟上市議会
埼玉県富士見市議会
三重県四日市市市議会
大阪府泉大津市議会
長崎県壱岐市議会
宮城県色麻町議会
福島県会津美里町議会
石川県中能登町議会
長野県飯綱町議会
長崎県新上五島町議会
沖縄県南風原町議会
千葉県長生村議会

※基本計画、基本構想以外の議決を追加していると回答した議会のうち、その内容について「地域防災計画」と記載した議会。「～等」と記載した議会が56議会あるため、実際はもう少し多い可能性がある。

n=1,332議会

「復興計画」議決事件の有無

地方自治法96条第二項により「復興計画」を議会での議決事件として定めていると回答した議会は、東北を中心に7議会のみ（ただし、復興計画は必要に応じて策定される）。

滋賀県大津市議会
岩手県大船渡市議会
岩手県陸前高田市議会
宮城県気仙沼市議会
宮城県名取市議会
茨城県鹿嶋市議会
岩手県田野畑村議会

※基本計画、基本構想以外の議決を追加していると回答した議会のうち、その内容について「復興計画」と記載した議会。「～等」と記載した議会が56議会あるため、実際はもう少し多い可能性がある。

n=1,332議会

災害に関する議員提案条例の制定状況

2013年以降、災害に関する条例を議員提案にて定めた議会は10議会ある。

徳島県議会	徳島県消防防災人材の育成の推進に関する条例（2015年3月制定、議員提出）
仙台市議会	仙台市防災・減災のまち推進条例（2017年3月制定、議員提出）
横浜市会	横浜市災害時における自助及び共助の推進に関する条例（2013年5月制定、議員提出）
神戸市会	神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例（2013年2月制定、議員提出）
静岡市議会	静岡市いのちを守る防災・減災の推進に関する条例（2016年3月制定、議員提出）
滋賀県大津市議会	災害等対策推進条例（2015年3月制定、議員提出）
茨城県常総市議会	常総市防災の日を定める条例（2016年8月制定、委員会提出）
三重県いなべ市議会	いなべ市みんなで支え合う災害対策基本条例（2013年6月制定、議員提出）
兵庫県篠山市議会	篠山市被災者生活再建支援条例（2014年6月制定、委員会提出）
鳥取県鳥取市議会	鳥取市防災の日を定める条例（2013年12月制定、議員提出）

例）横浜市災害時における自助及び共助の推進に関する条例

横浜市会では議会BCPを策定したうえ、市民及び事業者の「自助・共助」の役割を明らかにすることにより災害を軽減する減災社会の実現を目指した条例を議員提案で制定した。

「横浜市災害時における自助及び共助の推進に関する条例」目次

第1章　総則
- 第1条(目的)
- 第2条(定義)
- 第3条(基本理念)
- 第4条(市民及び事業者の責務)
- 第5条(自助及び共助を促進するための市の責務)

第2章　自助
- 第6条(生活物資の備蓄等)
- 第7条(地震への備え)
- 第8条(連絡方法の確認等)
- 第9条(防災知識の習得等)
- 第10条(自主避難等)
- 第11条(従業者等の安全確保等)
- 第12条(事業活動の継続)
- 第13条(従業者の一斉帰宅抑制等)

第3章　共助
- 第14条(町の防災組織)
- 第15条(地域防災拠点の運営)
- 第16条(災害時に備えた地域連携)
- 第17条(災害時要援護者の支援)

例）市民の防災意識向上の場

岐阜県可児市議会は、熊本地震を視察した会派による視察報告会を開催。「自助・共助・公助」のあり方や、ボランティアを受け入れる「受援力」についてパワーポイントを使用しながら説明し議論した。報告会会場となった議場には、自治連絡協議会や防災の会、災害ボランティアサポートをはじめ80名を超す市民が集まった。

会場では、独自に撮影した大西一史 熊本市長からのメッセージも配信した。

提言

議会は、二元代表制の一翼を担う住民の代表機関、議事機関であり、非常時も同様である。災害時に議員が個別ばらばらに要望等を行うと執行部の混乱を招く可能性があり、「議会」として災害時にどのように動くのか、災害にどのように関わるのか、あらかじめ議論し定める必要がある。

（１）災害に関する議会としての関わり方を議会内で議論する
（２）非常時の議会としての行動指針を定める
（３）行動指針の実効性を担保するため訓練・検証する
（４）ICT活用の環境を整える
（５）地域防災計画等を議決事件とする
（６）防災に関する政策や場に関わる

ご案内

調査結果に関しては、下記サイトにて随時公開していきます。
お気づきの点がございましたら下記までご連絡ください。

早稲田大学マニフェスト研究所
議会改革調査部会ページ

http://www.waseda-manifesto.jp/gikaikaikaku

※「議会改革度調査2016」は、2016年度の取り組みを対象にしています。

調査概要はサイト内にてご参照ください。

早稲田大学マニフェスト研究所
議会改革調査部会　担当：永尾、青木

〒103-0027 東京都中央区日本橋1-7-12
国土施設ビル3Ｆ
Mail：mani@maniken.jp
Tel：03-6214-1315
fax：03-6214-1186