






議 長	局 長	次 長	主 幹	主 査
				

平成 29年 7月 24日

養父市議会議長 様

議員氏名 田村 和也





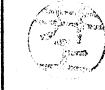


政務活動概要報告書

政務活動の概要を下記のとおり報告いたします。

記

- 1 活動月日 平成 29年 7月 20(木)・21日(金)
- 2 活動場所 東京都豊島区東池袋1-6-4 伊藤ビル6F
アットビジネスセンター池袋駅前別館「603」号室
- 3 活動者氏名 (株)地方議会総合研究所
議会の役割と危機管理のあり方セミナーin東京
講師 新川 達郎 氏
- 4 活動内容 議会のBCP(業務継続計画)
 - ① 非常災害時の議会の機能の回復と確保
 - ② 議会・議員の防災マニュアルのあり方
 - ③ 議会の業務継続計画策定に向けて：その意義を考える
 - ④ 災害の想定と議会・議員の被災
 - ⑤ 議会が優先的に確保・回復する機能
 - ⑥ 災害時の議会・議員・事務局の行動
 - ⑦ 災害時の議会の権限行使のあり方：議決権、監視権



議 長	局 長	次 長	主 幹	主 査
				

別記様式

平成 29 年 7 月 24 日

養父市議会議長 様

養父市議会議員 田村 和也



研修成果報告書

養父市議会議員研修要項第7条の規定により、下記のとおり成果を報告します。

記

- 1 研修日時 平成 29 年 7 月 20 日(木)～
平成 29 年 7 月 21 日(金)
午後 2 時～午後 5 時
- 2 研修先 アットビジネスセンター池袋駅前別館「603」号室
東京都豊島区東池袋 1-6-4 伊藤ビル 6F
- 3 研修目的 議会の役割と危機管理のあり方セミナー
- 4 研修内容 議会のBCP(業務継続計画)

研修内容は別紙にて報告します。



テーマ 議会のBCP（業務継続計画）

事前に防災があり、減災対策があり、発災時の救援があり、その後の復旧があり、復興がある。そうした一連のプロセス全体を眺めて災害に対する議会の対応を考えなくてはならない。その観点で、当面どうしてもやっておかなければならない重要なポイントの1つとしてBCP、業務継続計画が位置づけられる。議員自身が議会人である前にまず住民として災害に対応している。その中で同時に執行機関との連絡、住民の要望のとりまとめ、地域の避難体制づくりで、議員が議員として果たす役割は大きいものがある。

1. 非常災害時の議会の機能の回復と確保

議会の防災体制は多くの場合、議場、委員会室、議員控室、事務局それぞれに管理者がいて管理しているわけですが、庁舎管理自体は執行機関の管理下にある。災害が起きても議会自身で行うことは意外になく、議会が被災しても執行機関で対応する構図になっている。議会と議員自身の危機管理の必要性を認識し、議会防災計画・議会災害時対応マニュアルの策定等、議会や市民・地域の災害状況の把握と対応可能な組織体制の整備や、予防、救援、復旧、復興を促進する議会体制の確立が求められている。

2. 議会・議員の防災マニュアルのあり方

議会災害時等行動マニュアルは、市内で大規模災害等の緊急事態が発生した場合に、市民の生命、身体及び財産を保護し、並びに市民生活の平穏を確保するため、総合的かつ機動的な活動が図られるよう、議会及び議員並びに議会事務局職員がどのように行動すべきか、共通の認識を持ち、議会としての体制の整備を図るものである。

※災害確認、初動期にての経過後の行動マニュアルの策定

3. 議会の業務継続計画策定に向けて：その意義を考える

災害時の行動マニュアルをもとに、議長の緊急登庁、事務局による議員安否の確認、災害時対策会議の設置、災害情報の収集と提供を行い、同時に議員からなる地区組織を動員して、地域の情報を収集して運営会議に報告するなどの業務継続計画の策定が必要である。

4. 災害の想定と議会・議員の被災

初動期（発生後～3日） 災害対策会議設置（安否確認、情報収集、災害対策会議に参集するまで地域活動などに従事）

中期（3日～7日） 災害情報の収集・把握・共有（災害対策会議の指示に基づき参集し、議員活動に専念）

後期（7日～1カ月） 議会機能の早期復旧（本会議・委員会を開催し、復旧・復興予算などを審議）

一カ月後、平常時の議会組織体制へ（復興計画などについて、議会として審議）

5. 議会が優先的に確保・回復する機能

復興計画策定への議会の参加が必要であり、議会における復興計画の対案づくり、提案をすべきである。議会独自の市民参加と市民協働による対案作成、市民参加による議会提案をすべし。今後の課題として、復興まちづくり計画を議会の議決事件にして、議会も復興基本構想や基本計画づくりの計画主体の責任を持つべきである。

6. 災害時の議会・議員・事務局の行動

議会の災害時対応として、議会機能の物理的停止への対応が求められている。議員・事務局職員が被災者となる可能性があり、非常時の安全確認、参集体制、連絡網、議会機能維持の確保等災害時のチェック項目の検討等求められている。

住民代表の議会として、復興に関与し予算審議、条例審議、計画審議し、復興への地域住民の願いを議会として責任をもって対応することが求められている。

7. 災害時の議会の権限行使のあり方：議決権、監視権

議決案件への対応(議会機能が問われている状況)、専決処分への対応(専決処分の多発)など、自治法改正に取り組み、執行機関による災害対策など、議会説明の確保を明確にすべきである。緊急の決定事項の処理方法として、災害時の委任規定、通年議会、議決権の範囲、首長裁量権限の範囲等、検討すべきである。

議会のBCP(業務継続計画)

災害時における議会の役割

自治体の議会は災害発生の非常時に際し、特に何をするかという役割はなかった。事前に防災があり、減災対策があり、発災時の救援があり、その後の復旧があり、復興があります。そうした一連のプロセス全体を眺めて災害に対する議会の対応を考えなくてはなりません。その観点で、当面どうしてもやっておかなければならない重要なポイントの1つとしてBCP、業務継続計画が位置づけられる。議員自身が議会人である前にまず住民として災害に対応しています。その中で同時に、執行機関との連絡、住民の要望のとりまとめ、地域の避難体制づくりで、議員が議員として果たす役割は大きいものがあります。

防災と減災 災害対策で優先すべきこと

災害時において最優先に考えなければならないことは、人命を守ることです。人命最優先をどう実現していくかである。日本は災害大国である。被災直後の生命の維持、生活の維持をどう考えるか。また、支援物資、支援人員の供給体制をどう確保するか。これは単に、人や物を確保する、大きな備蓄倉庫をつくることではない。支援物資は被災者1人ひとりのところに届かないと話にならない。支援物資は、供給する側だけでなく供給を受ける側の体制も整え準備しなければいけない。物のサービスも人的サービスも、医療サービスも福祉サービスも、それをどこに、1人ひとりの被災者にどのように届けるかというしくみを準備しておくことが必要である。

地域防災計画に 議会の姿が見えない

議会の位置づけは全く議論されていない。地域防災計画の中に「議会」という言葉を探してみても見当たらない。例えば具体的には、庁舎の議会棟が壊れた時に議会は何ができるのか、どのようにしたらよいのかということ、議会棟は議会のものでなく執行機関のもので、議会は行政が作成した地域防災計画を使うだけという状況である。しかし、議会が会議を開く場所が他人任せでよいのか。そんな事態になった時、本格的に議会が機能する議場をいつまでに確保できるかを考えると、庁舎の建て直しまで待たなければならない話になる。法律上も議会の緊急事態対応はあまり期待されていない。地方自治法も、何かあったときに議員たちが集まることをそれほど考えていない。例えば、以前から臨時議会の招集は議長や議員が請求すれば行えましたが、残念ながら知事や市町村長が招集しなければできない構図になっていました。それが鹿児島県阿久根市で問題になり、ようやく2年前の地方自治法改正で臨時議会の招集権限が議長に与えられた。

議員が情報の受信・発信のつなぎ目になれるか

自分の生命、財産、家族を守りながら近隣社会と関係を持つ個人としての役割と、議員として議会を構成し、地域についての意思決定をする重要な公共的役割を果たす公人としての役割を、分けて考えなければならない局面に立たされている。議会を生かすために個人としての活動に一定の制約が発生せざるを得ない。議員が被害状況を把握しながら現場で活動すると同時に、被災情報を災害対策本部など執行機関に伝達し、執行機関の災害対策がよりの確に進むよう働きかけるといふ、議員活動のもう一方の重要な役割も果たしている。しかし、発災時、発災直後、復旧初期の時期に個別の議員が、立ち上がったばかりの災害対策本部に次々に連絡すれば何が起こるか。それは大混乱である。そのため結局、連絡したことがほとんど役に立たない状況になる。

議会や議員の第一の役割は 情報を結びつけること

議会として防災にどのように対応するのか、危機発生時に議会や議員はどのように動けばいいのかなどを考えなければならない。災害時、住民は現地、現場の情報がなかなか手に入らない。マスコミの一般的な情報はあっても個別の情報はなかなか手に入りにくい。情報を的確に住民に伝えることが議員の役割になるケースも多々ある。避難所の運営でも同じように議員が情報を伝える役割が大きくなることがある。議会も災害対策とその後の復旧・復興に大きな責任を負う。その立場でいえば議会は復旧や復興にもっと早い段階から目を向けなければならない。議員一人ひとりが問題をしっかり考えながら救援、復旧活動に当たることが必要である。単に議員が地元の状況を把握するだけでなく 議会が被災の状況をしっかり確認するべきである。実際に被災状況を把握して応算を考える必要があるし、議会内でできる限り整理した上で政策的な対応を議論することが求められる。それは議会だけではできず、外部からの支援や、何よりも執行機関との連携・協力が必要。議会内部では議会組織や議会事務局の機能回復が必要になる。

災害時の議会の危機管理体制 を考えるには

議会が住民の救援や復旧で働くには、議会が情報提供できる体制を早くつくること、住民の要望を受けて議会内で整理し、執行機関にきちんと伝えるしくみをつくることにかかっている。個々の議員でやろうとすると混乱のもとですが、議会で整理した情報を伝えれば災害対策本部も高い優先順位で対応せざるを得ない。別の言い方をすれば、災害対策本部に思い込みで勝手なことをさせないためにも、議会として救援や復旧の対策をできるだけ早い段階でまとめる必要がある。「執行機関優先」「首長主義」と言われる地方自治制度では、災害時は特に首長に権限が集中したわけだが、そのような制度でも議会がやれることは山ほどあり、執行機関の災害対策に議会として対応できると考えるべきである。防災体制とは別の言い方をすれば危機をどのように上手に管理するかであり、危険が起こりそうな可能性に対し、あらかじめどのような準備をして対応するか、いざ大変な事態が起こ

った時、それに対応してどのように動けるかが問われている。現在は、議会に危機管理計画のようなものがあるわけでも、議会独自の防災計画があるわけでもない。あくまでも執行機関でつくった地域防災計画があるだけである。その防災計画の一環として業務継続計画、BCP が執行機関側で作成されるケースが増えている。しかし、危機管理計画だけで物事が進むかという、進みまない。具体的に日常の活動で扱う災害時の対応マニュアルをつくらなければいけない。被災直後の対応においては地域防災計画のレベルではなかなか難しく、それこそ地震が起これば最初の 30 秒間は何をするか、3 分間で何をするか、3 時間で何をするか、3 日間で何をするかという初歩的なものしかないのが現実である。そのような災害時の対応を具体的なマニュアルとして考えることも、被災状況全体を把握して組織体制を整備することも重要である。

危機管理において、想定内は防災、想定外は減災

災害は一般的に想定内の災害と想定外の災害に分けるが、危機管理は想定されるものが起こった時、どのように対応するかだけでなく、想定に入らない新しい種類の危機、想定を超えた大規模な危機がやってきた時、被害をどのように小さくするかも考える側面がある。したがって、危機管理は想定内と想定外の両方が基本で、想定内のはあらかじめ防げるので防災が主、想定外のは被災の程度をどのくらい下げるかという減災の考え方が重要である。効率性から考えれば想定内のもも含め減災の考え方をベースに危機管理体制、防災計画体制に対応すべし。リスクは震災や集中豪雨だけでなく、土砂崩れや雪の多い地方では豪雪もある。リスクの管理は、まず自主的、自立的に物事を考えることが重要で、それに応える自主的な行動が期待される。議会の自主的な活動があってはじめて住民や他の機関に対し発言することができる。そうした災害に対し、議会としての対応策を具体的にどのようにルール化し、危機管理体制づくりをどのように進めればよいか、議会基本条例を全国 500 か所の自治体の議会で作っている。議会の危機管理、災害対策が進むかと言えばそうではなく、やはり議会としての防災活動、防災体制の整備がなければ実際には進まない。災害対策本部は執行機関の災害対策本部とまぎらわしいので、議会らしい災害対策の組織体制を考える必要もある。執行機関でつくる復興計画も、計画づくりの段階から議会としてきちんと発言することが必要である。議会として防災計画をつくり、業務継続計画をつくり、そのもとで議会機能をできるだけ早い段階で回復させ、その機能を維持する。それがこれから基本になると考える。

台風で議会 BCP が発令された 大津市の事例

議会の機能を被災時、少しでも早く回復させるのが業務継続計画の基本的な考え方である。災害時に議会がどのように集まって議論できるか、その前提となる議員との連絡、安否確認も含めた体制をどのようにつくればよいか、議会事務局の職員はどのような位置づけで集まればよいか。現行では多くの場合、議会事務局は災害時に執行機関の総務部

門に位置づけられ、災害対策本部の総務部門のお手伝いに行くという位置づけですが、それであれば議会の機能を回復させるために議会事務局に動いてもらいやすいように、工夫する必要があります。1つの事例として、滋賀県大津市のBCPで「市議会だより」に趣旨と内容が掲載されている。議会としてのBCPを策定したが、なぜつくったかという災害時に議会の本来の役割を果たし続けられるよう、あらかじめ体制づくりを行っておこうという業務継続計画の必要性への基本認識があった。災害時、議会と議員がどのように動き活動すればいいかを改めて確認した。被災時の執行機関との協力、支援だけでなく、執行機関が適切に働いているかをチェックする役割も大きい。大津市の場合は地域防災計画をベースに議会BCPを策定した。その基本になったのが業務継続の体制づくり、そのための活動の基準づくりであった。業務継続体制で、最初に必要なのが議会事務局による議員と職員の安否確認。職員同士の安否確認、議員の安否確認を当然行う。大津市の場合は安否確認後、緊急時に参集する事務局職員の順番を決めている。災害対策会議で議員が、最初に必要な基本的な行動も決まっている。初動期は安否確認、情報収集と、議会内に災害対策会議を設置する。この会議に参集するまで時間的な余裕があるとき、その間は地域の救援活動等にしっかり従事する。災害対策会議が設置された後には議員活動に専念し、3日から1週間の間は情報収集を行う。災害対策会議は議員個々の事情に配慮しながら指示を出す役割を果たす。約1週間が経過すると災害対策会議の役割は終わり、次のステップで議会の通常機能において災害復旧対策、復興対策を進めていく。この段階で災害対策会議は解散します。災害対策会議は議長、副議長、議会運営委員会の委員長、各会派の代表で構成されます。集まる人の順番なども決めている。よほどのことがない限り必ず参集できるしくみである。この時期は交通手段を確保し議会活動を物理的にどう維持するかという観点も大事である。防災計画が想定する大、中、小の災害発生時、議員がいろいろなシチュエーション、状況や条件のもとでどう行動すればいいか、全てBCPに入っている。BCPの役割は安否確認や参集だけではなく、重要なのは議会の機能を維持すること。さて、業務継続を考える時、議会の仕事はまずきちんと審議して執行機関に的確な情報を伝えることにあり、その観点でどのような情報を収集し、どのように整理し政策の意思決定に生かすかという情報収集機能が非常に重要である。地域の災害情報の収集は個々の議員の力量によるところが大きく、各議員を通じて情報を集められるような議会内のしくみ、災害情報の収集体制をつくらうとしているが、実際はなかなか難しい。計画はつくっただけでは何にもならない。計画に基づいて年2回程度、図上演習で災害を想定し、実際に動いてみることをやっている。そのような演習を通じてBCPの精度を上げるよう、考えている。大津市では2014年の台風18号、19号の水害で被災し災害対策本部もでき、議会BCPが初めて発令された。残念ながら議員の参集はうまくいかなかった。