

# 災害対策における地方議会・議員の役割についての一考察

—— 地方議会議員研修の成果を踏まえて ——

鍵 屋 一

## A Study on the Role of Local Council and Legislators in Disaster Countermeasure

—— Based on the Results of the Local Legislators Training ——

Hajime KAGIYA

**要 旨**：災害時の地方議会、議員のあり方については、法制度上も実態的にも明確ではない。そこで、市町村議会議員研修「防災と議員の役割」の成果を踏まえて、地方議員の集合知を紡ぎ出した。その結果、災害時の地方議会・議員の役割については、「災害後に議会、議員が適切に行動するために、事前にルールを取り決める必要がある」「災害後は、情報収集・共有・発信が重要であり、議員もその役割を担う必要がある」「災害後の議員の役割は、被災地、被災者支援が中心である」「災害後の議会の役割は、特別委員会を設置して政策提案をすることが主である」「災害時には議長のリーダーシップが重要である」ことが明らかになった。

**キーワード**：災害時の議会・議員 地方議員研修、ワールドカフェ、集合知、議会災害対策本部

## 1. はじめに

地方議会は、地方自治の二元代表制の一方の機関として、執行機関と緊張関係を保ちながら切磋琢磨し、住民福祉の向上を目指してより良い地域経営を行うことが責務である。実際には、主として議会会期中に執行機関に対する本会議、委員会質疑を通じて監視機能と政策立案機能を発揮する。

しかし、これらは平常時を前提としており、災害時の地方議会のあり方については、災害対策基本法に議会、議員に触れる条文が皆無であるなど法制度上も実態的にも明確ではない。そこで、2015年10月に行われた市町村議会議員研修「防災と議員の役割」の成果を踏まえて、災害時の地方議会・議員の役割について考察をする。

なお、先行調査としては、全国市議会議長会の協議会である都市行政問題研究会（以下、研究会と称する）が、2014年2月に「都市における災害対策と議会の役割」報告書を公表している。研究会加盟86市及び大規模災害被災自治体33市（合計119市、回収率100%）のアンケート調査を行っているので、その調査結果をも引用する。

## 2. 市町村議会議員研修の概要と成果

### (1) 市町村議会議員研修「防災と議員の役割」の概要

2015年10月5日、6日の2日間にわたり、全国市町村議会議員80名を対象とした「平成27年度 市町村議会議員研修 [2日間コース]「防災と議員の役割」」が実施された。具体的なプログラム構成については表1に示した通りである。

本研修は、任意参加であることから、市町村議員の中でも防災に関心の強い者が申し込んでいる。また、表2のように9項目にわたる事前アンケートを実施した。研修プログラムにおいては、議会、議員の役割を考えるために、山口大学の瀧本浩一准教授による「地域防災の考え方と向上」、筆者による「執行機関の災害対応」、そして東日本大震災時の東松島市議会議員長の佐藤富雄議員による講義に3時間15分を費やしている。これらから、防災対策に相当程度

の意欲、知識がある者を対象としていると考えられる。

併せて、多くの参加者で「集合知」<sup>(1)</sup>を引き出す話し合い手法の1つワールドカフェ<sup>(2)</sup>を採用した。「カフェにいるときのようなリラックスした雰囲気の中で、会議のような真剣な討議を可能にする」ように設計されており、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていく点に特徴がある。このワールドカフェ方式によるグループワークは、3回に分けて、合計4時間を費やした。最後に筆者がまとめの講義を行った。

1回のワールドカフェは、20分×3セットで行い、2セット目にメンバーを変え、3セット目は1セット目と同じメンバーで行う。また3セット目は、話し合いを続けながら、課題や解決の方向性、具体的なアイデアを3～5項目を成果として書き出した。

このように、全国の地方議会議員を対象に、大規模な形式で講義とワールドカフェを活用して、防災と議員の役割について集合知を紡いだのは全国でも初めてとみられる。

表1 「防災と議員の役割」プログラム

平成27年度 市町村議会議員研修〔2日間コース〕「防災と議員の役割」時間割

(敬称略)

月日	曜日	1時間 (9:25-10:35)	2時間 (10:50-12:00)	3時間 (13:00-14:10)	4時間 (14:25-15:35)	5時間 (15:50-17:00)	課外 (17:00-)
10/15	木		11:00-12:00 受付 11:30- 昼食  12:30- 開講式 開講オリエンテーション 入寮オリエンテーション	【講義】  地域防災の考え方と向上  山口大学大学院理工学研究科 (総務省消防庁消防大学校 客員教授) 准教授 瀧本 浩一  (13:00-14:45)	【講義】  執行機関の 災害対応 (導入講義)  跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一  (15:00-15:20)	【演習】  執行機関の災害対応 と議員の役割 (ワールドカフェ)  跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一  (15:20-17:00)	17:30- 交流会
			JIAN ホール	JIAN ホール	大教室1	大教室1	
10/16	金	【事例紹介】  災害直後、復旧・復興期に おける議員の役割  東松島市議会議員 佐藤 富夫  (コーディネーター 跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一)  (9:25-10:35)	【演習】  災害直後の議員の役割 (ワールドカフェ)  跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一  (10:50-12:00)	【演習】  復旧・復興期における 議員の役割 (ワールド・カフェ)  跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一  (13:00-14:00)	【講義】  まとめと 今後の展望  跡見学園女子大学 観光コミュニティ学部 教授 鍵屋一  (14:10-15:00)	15:00-15:15 事務連絡、閉講	
		JIAN ホール	大教室1	大教室1	大教室1		

表2 事前アンケートの内容

1	あなたの地域で最も気になる災害、懸念している災害は何ですか。
2	あなたの自治体の防災推進に関わる政策・事業は充実していると思いますか。
3	2で、なぜその回答になったのか、その理由をお書きください。
4	地域防災を推進し、充実するために最も必要なものは、何だと思いますか。
5	あなたは、議員個人として、災害時に地域でどのような活動を行いましたか。あるいは行う予定ですか。(議会での質問や、他の地域への視察は除く)
6	あなたのご所属の議会において、「議会」として災害時の活動ルールを決めていますか。
7	「議会」が災害時に活動する際の課題は何ですか。また、その課題解決の障害となっているものは何ですか。
8	「議員」が災害時に活動する際の課題は何ですか。また、その課題解決の障害となっているものは何ですか。
9	講師に質問したいことがあれば、ご記入ください。

## (2) 研修成果の整理

ワールドカフェ研修で4人一組の班が書き出した成果物は233枚となった。これらを写真1のように広げ、災害の前と後、項目別に整理した。項目については「課題の提示」にとどまるもの、「解決策の方向性」を示したもの、「具

体案」まで提案したものの3類型に分類ができた。また、記述内容を議会活動、議員活動、行政や地域との関係など、平常時の議会活動に準じてさらに分類し、写真2のように整理した。各項目の内容と成果物の数は、表3、表4のとおりである。



写真1 議員研修成果物の整理中、跡見学園文京キャンパス、2015.11.28. 筆者撮影

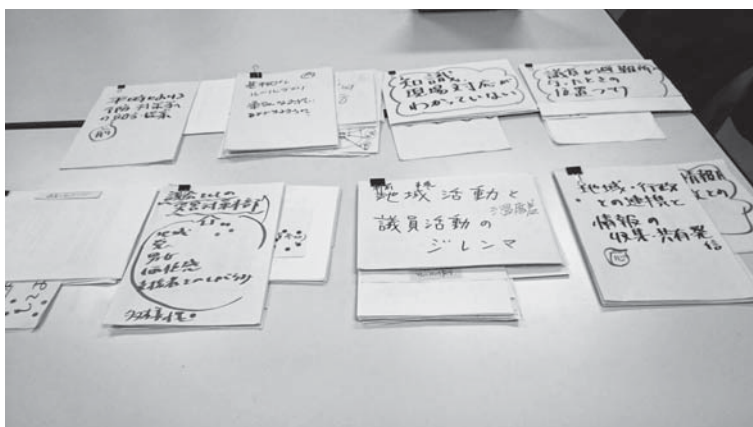


写真2 議員研修成果物の整理後、跡見学園文京キャンパス、2015.11.28. 筆者撮影

表3 災害前の議会、議員の役割

課題	数	解決の方向性	数	具体案	数				
議会、議員の災害時のルールが必要 行政との役割分担を明確化	20	仕組みづくり	6	マニュアルづくり	10				
				BCP作成	7				
				議会災害対策本部 条例づくり	4 2				
議員自身の知識、行動力向上	5			マニュアルに基づいた訓練	3				
				HUG訓練	1				
				特別委員会設置	3				
政策提案機能	4			条例化	1				
				通年議会	1				
				災害対策本部のバックアップ	1				
				要援護者の住宅政策	1				
				民間協定の確認	2				
地域との関係を明確化	2	市民の理解を得る	1	作業服・長靴で現場へ	1				
				要援護者対策の強化	2				
				自主防災組織を設置	1				
				合計	37		7		40

表4 災害後の議会、議員の役割

課 題	数	解決の方向性	数	具体案	数	
情報収集、発信、共有が重要	26			議員が担当地域を決めて情報収集	5	
				職員がまちの事業者を巡回	1	
議員活動のあり方	12	情報一元化	2	議長にまとめる	2	
		地域・市民と行政の橋渡し	9	住民要望を聴く	3	
		地域、被災者支援	9	ボランティアをする	3	
				コンビニ、民間事業者との協定活用	3	
			行政を応援し邪魔をしない	3		
			応急対応の優先順位	3		
			地域・現場の調整をする	2		
議会活動のあり方	12			議員自身の安否報告	1	
				被災者として声を上げる	1	
議長の役割	2	リーダーシップを発揮する	1	特別委員会を開催	19	
				政策提言	13	
				近隣自治体との連携	1	
議会の取組み				災害対策本部に常駐	4	
				議会、議員の招集	3	
				議員は議長の指示のもとで活動	2	
				議長の権限で国等への陳情	1	
合計	62		29	代理順位を3位まで定める	1	
					58	

### 3. 災害前の議会、議員の役割の考察

#### (1) 災害時の活動ルール

ワールドカフェ方式で3回の真剣な討議の成果物として、災害前に行うべき議会、議員の課題として、最も多かったのは「議会、議員の災害時のルールが必要」というものであった。2番目に多い「行政との役割分担を明確化」も、災害時の活動ルールの一部と考えられるので、これが最も多くの班で重要な課題と認識されていた。解決の方向性としては、議会、議員、執行機関、住民をも含めた全体の仕組みづくりが必要とされ、具体案としては、マニュアル、業務継続計画（BCP）、災害対策本部、条例を作成することが挙げられている。そして、議会BCPを作成した大津市議会の取組みが、全国初ということから特に注目を集めていた。

前述した研究会報告書によれば、災害が発生した場合に、議会、議員のとりべき行動等を定めたマニュアルを策定している市議会は11市議会（9.2%）である。その後、いくつか増えていると思われるが、多くの議会では未作成のままである。

問題は、多くの議員が重要課題として認識し、解決の方向性、具体案もあるのに、なぜマニュアルさえ作成されないかということである。

筆者の議会事務局長時の経験に照らせば、議会は議会内部において党派や人により緊張関係があり、議会関連の課題に関して新たに合意形成することは一般に困難である。そもそも、執行機関との関係では与党党派と野党党派があり、災害時の対応についても積極的な立場を取る議員と執行機関に任せる考え方の議員がいる。また、自治体が多く課題を抱え、それらに対する党派の立場を明確にし質疑を行うために議員は常に多忙であるのが通例である。なんらかの大きなきっかけがなければ、緊急性に乏しい災害時のマニュアル等整備のために時間を取ること自体が、合意を形成しにくい。東日本大震災発生後、5年を迎えようとする現在、マニュアルを検討する機運が徐々に薄れていることは想像に難くない。

## (2) 議員自身の知識、行動力の向上

ついで、議員自身の知識、行動力の向上が課題として挙げられ、具体案としては防災訓練が必要としている。東京都内では、本会議場の議長席に天井が崩落したところもあった。幸いにも開会中でなかったため難を逃れているが、自らの身を守ることは、災害時の対応の基本であり、公職にある者の責務と考える。東日本大震災以後、いくつかの議会で本会議中の避難訓練をしているが、ワークショップなどをしながら、どんな場面でも自らの身を守り、住民の命を守る知識、行動力が必要である。

## (3) 政策提案

先の研究会調査によれば地域防災計画を作成する地方防災会議への議会代表として、議長、副議長、防災を所管する委員長など議員の参画は、調査対象市119市のうち29市でその事例が見られる。地方防災会議以外に、議員が政策提案をする場として、3班から常設の特別委員会設置により執行機関に防災対策の充実を促すとしていた。これは本来の議会の役割であるが、本研修ではあまり重要視されていなかった。おそらく、参加した議員の関心の中心が災害時にいかに行動すべきかであったため、通常の議会審議の範囲にある政策提案が相対的に少なくなったと考えられる。

# 4. 災害後の議会、議員の役割の考察

## (1) 情報収集・共有・発信

災害後に行うべき議会、議員の課題として、情報収集・共有・発信が最も多かった。東日本大震災の経験などで、災害時の情報の重要性を深く認識していることが伺える。情報収集の具体案としては議員が担当地区を決めて自ら情報収集をすることを5班が挙げていることは注目される。地域では行政職員よりも、議員のほうが日常活動を通じて情報収集ルートを持っていることが多い。そこで市町村が機能縮小、停止しているときに、議員が情報面から支援しようとする積極的な姿勢が見られる。

また、議長に情報を一元化すべきとの方向性も示されている。議員がそれぞれに、行政職員に情報提供したり要望を伝えるのではなく、いったん議長の元に情報を一元化し、次に議員、行政が共有化し、住民に向けて発信するのが、透明で公正な情報管理であることは言うまでもない。研修では、「我田引水と取られる言動をしない」「個人プレーをしない」などの意見も出ており、議員間の公平性が強く意識されている。

## (2) 議員の役割

次に議員の役割であるが、行政と住民との橋渡し役を9班が挙げている。日常から、住民ニーズを行政に伝えることが多いためと思われる。同じく9班が地域、被災者の支援を挙げている。具体策として挙げられた住民要望を聴いたり、ボランティア活動も、この範疇に含まれる。議員は住民の代表であるとの自覚が強く伺われる。実際に、東日本大震災の被災地では、災害直後から自らの担当地区（選挙地盤）に戻って支援活動を行った議員が多い。

ところで災害時は、執行機関が繁忙を極めるために、大多数の議員は行政職員に対して自制的な行動をとる。本研修でも議員は行政の応援団となり邪魔をしない、などの声が挙げられている。しかし、自制するよりも強く要望することで存在感を示そうとする議員がいた場合、これに行政職員が誠実に答えれば答えるほど、言ったもの勝ちという望ましくない状況に陥る。現状では、議員要望への制度面での歯止めはない。そこで、執行機関がどの議員にも公平な対応をするためには、議員要望の伝達先、取りまとめなどの窓口を議長や議会事務局等に一元化するなどの仕組みが必要と考える。

## (3) 議会の役割

特別委員会を設置し、政策提案をすることを多くの班があげている。つまり、本来の議会活動に戻ることが重要であると考えている。これは、議会開催の暇がない災害直後のことではなく、復旧・復興時を念頭においていると思われる。

災害直後については、議会災害対策本部の必要性を4班が挙げている。また、先にあげた研究会調査によれば、災

害時に、情報収集や市の災害対策活動の支援等を目的に、議会独自の災害対策本部や災害対策支援本部等を設置している市議会は、119市議会のうち14市議会（11.8%）である。このうち、東日本大震災時に限定したものと思われる事例が3市議会あり、恒常的なものは11市議会（9.2%）である。

議会災害対策本部のあり方については、議員の関心が強く、今後の重要課題となるので、さらに考察を進めたい。

災害対策本部は、法定のものとしては、災害が発生した、又は発生するおそれがある場合に、災害対策基本法23条により自治体が首長を本部長に、自治体職員を本部員として設置するものである。自治体災害対策本部が実施する事務は次のように法定されている。

- 一 当該自治体の地域に係る災害に関する情報を収集すること。
- 二 当該自治体の地域に係る災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成し、並びに当該方針に沿って災害予防及び災害応急対策を実施すること。

（下線は筆者による）

議会災害対策本部が設置されたとすれば、法定の本部事務のうち、その範囲は情報収集にとどまると考えられる。議会は執行機関ではないため自治体としての予防・応急対策の方針作成、実施を行うことはできないからである。

一方で、議会が災害対策本部を設置したとなれば、情報収集では物足りず、議会本来の権能である予防・応急対策の監視、提言まで進んでいく可能性がある。そうなれば、議会の権能から考えて相当に強い影響力を持つ。災害時の議会対応の法制度がない中では、議会が平常時と同様に執行機関に出席、説明を求めた場合、執行機関は原則として出席の義務が生じるからである。

では、議会が災害時に監視機能、政策立案機能を果たすことが効果的だろうか。執行機関が災害対策を公平、公正、効果的、効率的に行うかを監視したり、住民福祉向上のための具体的な提案を行うことは、議会の本質的で重要な役割である。しかし、その役割を果たすためには、執行機関に説明を求め、さらには審議のために拘束しなければならない。

平常時の議会審議であれば、議会は執行機関の実施した対策の発生源、検討した他の対策案等の内容、他の自治体の類似した対策との比較検討、国の法制度、総合計画や地域防災計画上の位置づけ、対策の財源、将来負担などの論点を質疑によって明らかにし、その対策の是非を判断する。

しかし、災害時に執行機関がこのような議会の要請に十分に応えることは著しく困難である。災害発生直後の予防対策の目的は災害被害拡大の防止にあり、応急対策の目的は被災者の救命・救助・生活支援を可及的速やかに実施することにある。緊急性のある災害対策が膨大に噴出し、首長や職員はその対応に忙殺されるため、議会対応の時間がないのが実態だからである。

また、災害対策の性質上、ニーズに対して資源が著しく不足することが多く、またそのニーズや状況が時々刻々と変化するため、執行機関が一般的な評価軸である公平、公正、効果的、効率的な事務を行うことは明らかに困難である。さらに付け加えるならば、後で批判されると思えば、現場の指揮官は判断を慎重にせざるを得ない。判断を待つ間に、事態がますます悪化する可能性もでてくる。

一方で、議員も被災住民が最も厳しい生活をしているときに、議会活動に拘束されて支援活動ができないとなると、政治的に厳しい状態におかれる。たとえば、本研修で講演をした当時の東松島市議会議長の佐藤富夫議員は、議長の責務と判断して100日間、市役所に泊まり込み、首長とともに応急対策活動に従事したが、地元の住民からは肝心な時にいないとの批判を受けて、非常に辛かったと述懐している。

このように考えると、議会が監視機能、政策立案機能を発揮するのは、災害対策本部が行う予防・応急対策が一段落し、執行機関が議会資料を作成し、説明が物理的に可能になる時期、そして被災住民の生活が一定の落ち着きをみせた後になると考える。

#### (4) 議長の役割

具体案として災害対策本部に常駐したり、議会、議員の招集権を持たせたり、議員の行動を指揮することなど、強いリーダーシップを求めた班が12に上った。これは、2日目に講義をした佐藤元議長の影響も考えられるが、議会は

議長の求心力が不可欠だということではないだろうか。良い議会、議員活動をするうえで、議長の役割は重要と考えられる。

## 5. まとめと今後の課題

本研修では、事前に学識経験者による地域防災に関する講義を受けたうえで、研修生が4名で雑談風に話し合うワールドカフェ方式を採用した。その理由はリラックスした雰囲気の中で、真剣な討議を可能にするように設計されており、参加者ひとり一人の知識や力を引き出し、そこからグループ全体の意見へとつなげていくからである。その上、地方議員は平常時から議論して結論を出すことに習熟しているため、この意見は、単なる思い付きではなく、討議を踏まえた高度なレベルにあると推察される。

本研究ではこれらの意見を整理、分類することにより、地方議員の集合知の導出を試みた。この集合知を概観すると、次の事項が明らかになったと言える。

- (1) 災害後に議会、議員が適切に行動するために、事前にルールを取り決める必要がある。
- (2) 災害後は、情報収集・共有・発信が重要であり、議員もその役割を担う必要がある。
- (3) 災害直後の議員の役割は、被災地、被災者支援が中心である。
- (4) 災害後の議会の役割は、特別委員会を設置して政策提案をすることが主である。
- (5) 災害時には議長のリーダーシップが重要である。

なお、議会には、国会、都道府県議会、市町村議会がある。災害直後に国では主に平常業務が行われ、一部で災害対応業務がある。都道府県は災害規模にもよるが、災害対応業務の割合が高くなる。そして被災市町村では災害が大きくなれば、ほとんどが災害対応業務になる。したがって、国、都道府県と被災市町村では災害対応の位置づけが全く違う。当然に議会、議員の役割も違うはずである。また、その役割は災害規模に応じても変化すると考えられる。その変化はどのようなものなのかは、今後の課題である。

また、今回は地方議会議員のワークショップと地方議会に対する先行調査から考察をおこなったが、執行機関及び住民の意見、考え方については考察をしていない。適切な議会、議員の役割を考える上で、執行機関及び住民の意思もまた重要な要素となる。その研究も今後の課題である。

謝辞：本研究における議員研修を実施するにあたっては、全国市町村国際文化研修所の高岡秀祐氏、桐畑正彦課長に大変にお世話になった。また、金谷裕弘学長からもバックアップを頂いた。心からお礼を申し上げたい。また、東松島市議会の佐藤富夫元議長、上田勉副議長、小野幸男議員からは、震災復興に邁進され、ご多用な中をヒアリング調査にご協力いただいた。心から感謝申し上げる。成果物をまとめるにあたり、跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科1年の室内直美、熊原果南、小林瑞季、丹野朱果、永井彩香にも協力いただいた。ここに記し謝意を表したい。

## 注

- (1) 集合知は、論者によりさまざまな意味でつかわれるが、ここでは「多くの人の知識を蓄積し、その知識を分析したり体系化したりして、活用できる形にまとめたもの」とする。『集合知とは何か—ネット時代の「知」のゆくえ—』（西垣通，中公新書，2013.2.）では、未知の事柄について人々の間に集団的偏見が無く、中立的にランダムな判断をするという仮定が成立する場合に、集合知が有効であるとの見方を示している。本研究は、定説がない地方議会・議員の災害対応について全国の参加者が基本的な情報を得た上で、自由討議を重ねる中から意見を出しており、概ねこの仮定が成立すると思われる。
- (2) アニータ ブラウン・デイビッド アイザックス・ワールド・カフェ・コミュニティ（著）、香取 一昭・川口 大輔（翻訳）：『ワールド・カフェ〜カフェの会話が未来を創る〜』ヒューマンバリュー、2007.9.

## 参考文献

- 中島正郎「議会実務ガイドブック」1994年、ぎょうせい  
江藤俊昭「図解地方議会改革」2008年、学陽書房  
鍵屋 一「市区町村の災害対策と議会の役割」『地域防災最前線第51回～第53回』地方行政・時事通信社、2014年6月