

板橋区議会における

# 東日本大震災の考証

令和元年 10 月

板橋区議会区議会事務局

## 目次

1	はじめに .....	- 2 -
2	発災当時の状況や対応の経過.....	- 3 -
	(1) 平成 23 年 3 月 11 日（金）～3 月 12 日（土）の状況 .....	- 3 -
	(2) 平成 23 年 3 月 14 日（月）の状況 .....	- 5 -
	①予算審査特別委員会 当初予算総括質問 1 日目の中止 .....	- 5 -
	②臨時で幹事長会、予算審査特別委員会理事会を合同で開催 .....	- 6 -
	③臨時で議会運営委員会を開催 .....	- 9 -
	(3) 平成 23 年 3 月 15 日（火）～3 月 16 日（水）の状況 .....	- 10 -
	①文書質問に関する参考文献等 .....	- 10 -
	②文書質問の検討結果 .....	- 10 -
	(4) 平成 23 年 3 月 17 日（木）の状況 .....	- 11 -
	(5) 平成 23 年 3 月 22 日（月）の状況 .....	- 12 -
3	災害対応ガイドライン策定に向けて.....	- 13 -
4	参 考 .....	- 17 -

# 1 はじめに

「板橋区議会における東日本大震災の考証」は、平成31年2月28日の議会運営委員会理事会に「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン【骨子案】について」を報告した際に、『東日本大震災発生時に板橋区議会でどのような動きがあったかを踏まえて区議会の災害対応のガイドラインを策定すべき』との意見が出され、幹事長会として合意したことを踏まえ作成するものである。

本資料は、委員会の議事録などの保存している資料や発災当時に区議会事務局に在籍していた書記の体験談をもとに、東日本大震災の発災当時の動きを調べながら、東日本大震災を教訓として災害発生時にどのような対応が必要であったかという区議会事務局の視点でまとめ、「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン」の検討材料とするために議会運営委員会理事会及び議会運営委員会に報告するものである。



## 2 発災当時の状況や対応の経過

### (1) 平成 23 年 3 月 11 日（金）～ 3 月 12 日（土）の状況

下表のように予算審査特別委員会の分科会審査終了後の事務整理日の 3 日目であり、翌週の 14 日（月）から予算審査特別委員会当初予算総括質問を控えているという状況であった。

東日本大震災発生前の当初の議会日程

月	日	曜	会 議	
2	28	月	10. 幹事長会・議会運営委員会理事会 13. 同委員会	
3	1	火	9:45 議案説明会 10. 本会議〔第 2 日〕（施政方針）	
	2	水	（事務整理日）	
	3	木	（事務整理日）	
	4	金	10. 本会議〔第 3 日〕（代表質問）	
	5	土		【 会 期 37 日 間 】
	6	日		
	7	月	10. 予算委〔当初〕企画総務・区民環境・健康福祉分科会	
	8	火	10. 予算委〔当初〕都市建設・文教児童分科会	
	9	水	（事務整理日）	
	10	木	（事務整理日）	
	11	金	（事務整理日）	
	12	土		
	13	日		
	14	月	10. 予算委〔当初〕総括質問（1）	
	15	火	10. 予算委〔当初〕総括質問（2）	
	16	水	10. 予算委〔当初〕総括質問（3）・表決	

地震発生

板橋区で震度 5 強を記録した午後 2 時 4 6 分の地震発生当時の本庁舎北館 10 階の様子は次頁の記録写真のとおりである。

各議員控室や区議会事務局の執務スペース、議会図書室等の各部屋の什器が倒壊するなどの被害に見舞われた。なお、本庁舎北館 10 階から 12 階までの各部屋の復旧作業は、12 日（土）にも行われた。

なお、11 日（金）の地震発生当時の 11 階では都市計画審議会等の複数の審議会が開催されていた。本庁舎北館の 10 階や 11 階は大きく揺れたため、事務局の判断で 10 階の議員控室にいた議員や 11 階の審議会出席者とともに階段で 1 階へ避難したが、1 階や 2 階の低層階の窓口は通常どおり業務が行われていた。本庁舎北館の中でも低層階と高層階である 10 階以上では、建物の揺れに大きな違いがあったことが窺える。

▶ カウンターや棚が倒れた区議会区議会事務局の様子



▶ 書籍が散乱し、書棚が壊れた議会図書室の様子



▶ 書棚等が倒れ書類が散乱している各議員控室の様子



(2) 平成 23 年 3 月 14 日 (月) の状況

**<対応の概要>**

当初の予定では、予算審査特別委員会の当初予算に対する総括質問の 1 日目が開催される予定であったが、以下の対応が行われている。

**【対応内容】**

- ① 予算審査特別委員会 当初予算総括質問 1 日目の中止
- ② 臨時で幹事長会、予算審査特別委員会理事会を合同で開催
- ③ 臨時で議会運営委員会を開催

**① 予算審査特別委員会 当初予算総括質問 1 日目の中止**

朝 8 時に板橋区災害対策本部が開かれ、①計画停電による影響・課題・節電の取組みを各部で取りまとめること、②本日の業務体制を確認し報告すること以上の 2 点について指示があった。これにより各管理職が対応にあたることから、3 月 14 日の総括質問を中止できないかとの要請が区側から入った。

区の要請を踏まえ、議長及び予算審査特別委員長に相談のうえ、電話等により予算審査特別委員会副委員長や同特別委員会理事委員にも確認し、“本日の中止は止むを得ない”との見解をいただいたため、総括質問の中止について全議員へ電話にて連絡した。

## ②臨時で幹事長会、予算審査特別委員会理事会を合同で開催

会議時間	午後 1 時～午後 4 時 4 4 分 ※途中休憩あり
------	-----------------------------

予算審査特別委員会の運営についてを議題とし、今後の対応を協議するため、幹事長会と予算審査特別委員会理事会が合同で開催される。

会議の中では、区議会事務局より執行機関から対応可能との確認を得ている残り 2 日間（3 月 15 日・16 日）について以下の日程案を示している。

### 案①：2 日間に総括質問の時間を短縮

2 日間について従来の会議時間（午前 10 時～午後 5 時）で総括質問を開催する案

月	日	曜	会 議		
3	14	月			
	15	火	10. 予算委〔当初〕総括質問（1）		
	16	水	10. 予算委〔当初〕総括質問（2）		
	17	木	10. 幹事長会・議会運営委員会理事会	13. 同委員会	会 期
	18	金	[中学校卒業式]		
	19	土			↓
	20	日			
	21	月	[春分の日]		↓
	22	火	9:45 議案説明会 休憩中－企画総務委員会、健康福祉委員会	10. 本会議〔第 4 日〕 本会議終了後－議員懇談会	

### 案②：従前 3 日分の質問時間を 2 日間で確保

2 日間について、会議時間を午前 10 時～午後 8 時に変更し総括質問を開催する案

月	日	曜	会 議		
3	14	月			
	15	火	10. 予算委〔当初〕総括質問（1）（10:00～20:30）		
	16	水	10. 予算委〔当初〕総括質問（2）（10:00～20:00）		
	17	木	10. 幹事長会・議会運営委員会理事会	13. 同委員会	会 期
	18	金	[中学校卒業式]		
	19	土			↓
	20	日			
	21	月	[春分の日]		↓
	22	火	9:45 議案説明会 休憩中－企画総務委員会、健康福祉委員会	10. 本会議〔第 4 日〕 本会議終了後－議員懇談会	

以上の2案を示した際に、議員より出された意見は以下のとおり。

【議員からの意見】	
●	理事会等の会議を開かずに総括質問の中止を調整した区議会事務局の対応は遺憾である
●	予算審査は重要であるが、非常事態なので、部課長が災害対応にあたるように日程の短縮や文書での質問や回答を得る等の対応を考えるべき
●	短縮することは止むを得ないが、時間を短縮して通告どおり全体予算の審査をすべき
●	開会時間を遅くしたり、閉会時刻を延長するなど、従来のを確保するための調整の余地はあるのではないかと。質問する権利はあるのだから、時間を使い切るか短縮するかは、会派の意向を踏まえ、会派ごとに対応すればよい
●	明日(15日)から会議を行うのではなく、状況は刻々と変化しているため、災害に関する状況把握が優先であり、それが済んでから、月末までに会議を開催すればよいのではないかと
●	残り2日間あるが、災害対応を優先させるために1日間の開催で良いのではないかと。
●	質問が予定されていない部課長は自席待機にするなど拘束時間を減らすべきである

上記の意見を踏まえ、修正案を調整するために会議を休憩した。休憩中に各会派間の調整を進めたが、意見がまとまらず会議時間の殆どを休憩するなど調整に時間を要したが、最終的に2つの修正案にまとめ、午後4時過ぎに会議を再開した。

**修正案①：予算審査を優先し、従前の会期内で早く予算を成立させる**

3月16日から2日間総括質問を開催し、17日に予定されていた幹事長会・議会運営委員会を総括質問終了後に開会する案

月	日	曜	会	議
3	14	月		
	15	火		
	16	水	10. 予算委〔当初〕総括質問(1)	
	17	木	10. 予算委〔当初〕総括質問(2) 終了後一幹事長会、議会運営委員会理事会、同委員会	会期
	18	金	〔中学校卒業式〕	
	19	土		
	20	日		
	21	月	〔春分の日〕	
	22	火	9:45 議案説明会 10. 本会議〔第4日〕	
			休憩中一企画総務委員会、健康福祉委員会 本会議終了後一議員懇談会	↓

**修正案②：執行機関の災害対応を行う時間を確保し、会期を1日延長**

3月17日から総括質問を開催し、22日の本会議で1日間の会期延長を議決した後、総括質問2日目を開催する。23日に予算議案表決のための本会議を開催する案

月	日	曜	会 議	
3	14	月		
	15	火		
	16	水		
	17	木	10. 予算委〔当初〕総括質問（1） 終了後—幹事長会・議会運営委員会理事会、同委員会	会 期
	18	金	〔中学校卒業式〕	
	19	土		
	20	日		
	21	月	〔春分の日〕	
	22	火	9:45. 本会議〔第4日〕 終了後—予算委〔当初〕総括質問（2）・表決 終了後—幹事長会・議会運営委員会理事会、同委員会	
	23	水	9:45. 議案説明会 10. 本会議〔第5日〕 休憩中—企画総務委員会、健康福祉委員会	↓

再開後の会議の中でも、

修正案①：予算審査を優先し早く予算を成立させるべきとの意見

修正案②：執行機関に災害対応を行う時間を与えるべきとの意見

に分かれ議論が行われたが、最終的に修正案②で合意に至った。

なお、当初予算総括質問を2日間で開催することとなったことに伴い、各会派の持ち時間と審査日程の変更を行っている。

## 【各会派の持ち時間と審査日程の変更内容】

(各会派の持ち時間)

	変更前	変更後
① 自 民 党	4 時間 5 1 分 ⇒	3 時間 1 4 分
② 公 明 党	4 時間 1 3 分 ⇒	2 時間 4 9 分
③ 民 主 ・ 市 民	2 時間 5 9 分 ⇒	1 時間 5 9 分
④ 共 産 党	2 時間 5 9 分 ⇒	1 時間 4 7 分
⑤ み ん な の 党	3 7 分 ⇒	2 4 分
⑥ 生 活 者 ネ ッ ト	2 0 分 ⇒	1 2 分

(審査日程)

変更前

3 月 1 4 日	自 民 党 総 括 質 問、公 明 党 総 括 質 問 ( 3 9 分 )
3 月 1 5 日	公 明 党 総 括 質 問 ( 3 時 間 3 4 分 )、民 主 ・ 市 民 総 括 質 問 ( 1 時 間 5 6 分 )
3 月 1 6 日	民 主 ・ 市 民 総 括 質 問 ( 1 時 間 3 分 )、共 産 党 総 括 質 問、み ん な の 党 総 括 質 問、生 活 者 ネ ッ ト 総 括 質 問、表 決

変更後

3 月 1 7 日	自 民 党 総 括 質 問、公 明 党 総 括 質 問
3 月 2 2 日	民 主 ・ 市 民 総 括 質 問、共 産 党 総 括 質 問、み ん な の 党 総 括 質 問、生 活 者 ネ ッ ト 総 括 質 問、表 決

### ③臨時で議会運営委員会を開催

会議時間	午後 4 時 4 4 分～午後 4 時 4 8 分
------	---------------------------

「今後の当初予算総括質問等の運営について」を議題とし、合同で開催した幹事長会と予算審査特別委員会理事会にて決定した内容を説明した。

議会運営委員会の中でも、議員としても地域の被害状況の把握やお見舞いの必要性がある中で議会日程を優先しているのに理事会等の会議を開かずに総括質問の中止を調整した区議会事務局の対応について遺憾であるとの意見が出されたが、最終的には、当議題は了承された。

### (3) 平成23年3月15日(火)～3月16日(水)の状況

#### <対応の概要>

3月14日に合同で開かれた幹事長会、予算審査特別委員会理事会の中で、検討課題となっていた“文書での質問や回答を得る等の対応”について、事務局内で検討を行い、執行機関との調整を行った。

#### ①文書質問に関する参考文献等

##### ア) 文書による質問が認められるか

参考とした文献には、文書による質問について以下のような趣旨の記述がある。

議会における論議は言論によるものであるから、質問は口頭によることが原則である。しかしながら文書質問は法令で禁止されていないので、質問者が多数にのぼる場合や口頭による質問を補完する場合に、文書による質問を認めることができる。このためには会議規則に根拠となる条文を規定する必要がある。標準会議規則では質問は口頭によることを原則とすることから、文書質問の制度を規定していない。

～『議会運営の実際 2』(㈱自治日報社 発行)より抜粋～

なお、文書による質問を認めている都道府県議会はいくつかある。参考として東京都議会の会議規則における文書質問の記述は以下のとおりである。

##### (文書質問)

第八十四条 議員は、会期中執行機関等に対し文書で質問することができる。

- 2 前項の質問は、簡明な趣意書を議長に提出しなければならない。
- 3 質問趣意書は、議長が答弁書提出の期日を指定して執行機関等に送付する。
- 4 議長は、質問趣意書及び答弁書を各議員に配付する。

～『東京都議会会議規則』より抜粋～

#### ②文書質問の検討結果

##### ア) 事務局の検討結果と執行機関との調整

文書質問に関する様式の設定や答弁書提出期限の設定については、予算議案の議決に間に合わせる必要がある。執行機関への確認では、文書質問を実施した場合、答弁書の作成や決裁処理を行うことは時間が必要であり議決に間に合わせる事が困難であることが分かった。

以上のことから、緊急事態であるため、文書質問などの例外的な対応の必要性は認めるものの、文書質問を一時的に実施することは、かえって執行機関の負担を増大させるものと判断に至った。

事務局としては議会における議論は口頭によるという原則のとおり、従来の方法で総括質問を実施すべきとした。

#### イ) 議員との調整

3月16日に、上記の事務局での検討結果及び執行機関との調整の結果について、幹事長会及び予算審査特別委員会理事会の関係議員に説明し、文書質問を実施しないことについてご了解をいただいた。

#### (4) 平成23年3月17日(木)の状況

##### <概要>

予算審査特別委員会 当初予算総括質問 1日目を開催した。

会議時間	午前10時～午後2時40分
------	---------------

自民党総括質問(河野ゆうき議員、桜井きよのり議員、佐々木としたか議員)及び公明党総括質問(なんば英一議員、白井よう子議員)を行った。

委員会終了後、当日の総括質問において、質問を行わずに「通告した内容について参考として、区の現状や見解についての資料が欲しい。」との要求があったことについて、“質問をしていないのに参考資料を要求することはいかかなものか”との意見が多数出された。

(5) 平成 23 年 3 月 22 日 (月) の状況

**<概要>**

予算審査特別委員会 当初予算総括質問 2 日目を開催し、当初予算議案に対する表決を行った。

<b>会議時間</b>	午前 10 時～午後 2 時 35 分
-------------	---------------------

予算審査特別委員会開会前の午前 9 時 30 分から 35 分にかけて、予算審査特別委員会理事会を開催し、3 月 17 日 (木) の当初予算総括質問 1 日目で問題となった“質問を行わずに通告した内容について参考として、区の現状や見解についての資料が欲しいとの要求”の取り扱いについて協議を行った。

協議の結果、予算審査特別委員会内での委員要求資料ではなく、委員会外で議員が行う“議員要求資料として別途請求する”ことを決定し、予算審査特別委員会の開会后、冒頭で理事会の結果を報告している。

なお、第 1 回定例会終了後の 3 月下旬に、執行機関より“当初予算総括質問の中で質問をせずに要求された資料のうち、従来のような数値等の確認のための資料要求については回答できるが、区の見解や考え方を問う資料については、文書答弁することと同じであり出すことはできない。”との申し入れがあり、当該資料の要求を行った議員に説明の上、議員要求資料としての請求を取り下げている。

### 3 災害対応ガイドライン策定に向けて

「2 発災当時の状況や対応の経過」において当時の対応の中で問題や課題となったことについて、どのように対応すべきであったかを検証し、「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン」を策定するうえで、“ガイドラインに盛り込むべき視点”や、“東日本大震災の経験を踏まえたうえでの災害対応の方向性”をまとめる。

<b>視点1</b>	<b>災害発生直後の、会議の開催・中止等の運営方法に関する決定プロセスを定める必要がある。</b>
<b>考察</b>	<p>東日本大震災の時のように、発災してから対応を一つひとつ話っていると検討に時間を要してしまう。一方、災害がどのような状況で発生するかは計り知れないため、“事象を大別して様々な場面に对应するための”ガイドライン(=判断基準(拠りどころ))が必要である。</p> <p>本年2月に示した「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン【骨子案】」では、災害発生時の初動対応(発災～3日)として①会議(本会議・委員会)中、②会議時間外、③視察等区外の3つの場面についてまとめる方向性を示しているため、その中で会議の開催・中止等の運営方法の決定プロセスの方向性を示していく。</p>
<b>方向性</b>	<b>「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン」の初期対応(発災～3日)をまとめるなかで、会議の開催・中止等の運営方法の決定プロセスの方向性を示す。</b>

<b>視点 2</b>	<b>災害発生時の執行機関の意向確認や情報共有の方法の確立</b>
<b>考察</b>	<p>東日本大震災の時は、事務局の確認のほかに、各会派の議員が危機管理室等への問合せを行った。災害発生時における執行機関の負担を考えると、効率的・能率的な情報管理方法とは言えない。</p> <p>執行機関が災害対応に集中できるように、事務局が執行機関の意向確認や情報共有の調整を行うために、災害対応における事務局の位置づけの明確化が必要である。</p>
<b>方向性</b>	<p>「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン」の初期対応(発災～3日)から、中期(3日～7日)、後期(7日～1か月)までの全体を通じて、執行機関からの情報収集や執行機関への情報提供などについて、役割・方法を明確にするなかで、“視点1”の決定プロセスに基づき運営を決定していくための共有方法と事務局の役割の明確化を行う。</p>

### 視点3

## 緊急対応としての文書質問等の有用性と文書質問等の導入の可否

### 考察

東日本大震災の時のように、発災してから対応方法を話っていると検討に時間を要してしまい、災害対応に要するべき時間を浪費してしまう。

東日本大震災の教訓として、当時、対応手段として提案のあった文書質問と文書答弁が有用な緊急対応手段となり得るかを検証する必要がある。

東日本大震災の際は、文書質問・文書答弁については、緊急対応手段として実施することで、かえって執行機関の負担を増大させることになるとの判断があり実施に至っていない。

平常時から文書質問や文書答弁を実施していれば、導入に係る労力を低減することは可能と考えるが、本来、議会における議論は口頭が原則であり、口頭質問以外に平常時から文書質問を実施することは、今まで以上に執行機関の負担増大を招くため、実施は困難である。

### 方向性

緊急対応手段として文書質問・文書答弁を導入することは適当ではない。

<p>視点4</p>	<p>見解や考え方を資料で求めることについて</p>
<p>考察</p>	<p>平常時でもこのような要求は起こり得るが、災害発生時は、議論を急ぐがゆえに見解や考え方を資料で求めるような対応を取りかねない。</p> <p>議員の議会における質問に対し、見解や考え方を資料で求めることは、もはや資料要求ではなく実質的に文書答弁を求めることと同じであり、執行機関の負担を増すものであることから、災害時における対応としては適切ではない。</p> <p>視点3と同様、議会の議論は口頭によることが原則であり、特に区の見解や考え方を問う質問については、一般質問等で口頭により行うべきである。</p>
<p>方向性</p>	<p>議員の議会における質問に対し、見解や考え方を資料で求めることは行うべきではない。</p>

<p>視点5</p>	<p>本会議場や委員会室利用時の避難誘導</p>
<p>考察</p>	<p>議会として必要な議事を行いつつも、区議会の各会議室が10階以上に位置しているという状況を踏まえ、庁舎全体における避難誘導との整合を図りながら、迅速かつ安全な避難誘導を行うために、区議会における各場面に合わせた具体的な行動計画（タイムライン）を定めておく必要がある。</p>
<p>方向性</p>	<p>「(仮称)板橋区議会災害対応ガイドライン」の初期対応(発災～3日)をまとめるなかで、避難誘導の行動指針を示す。</p>

## 4 参 考

参考として、平成 23 年の東日本大震災発災当時開催した一連の会議の構成メンバーは以下のとおりである。

### ●幹事長会

議 長 川 口 雅 敏  
幹 事 長 茂 野 善 之  
幹 事 長 おなだか 勝

副 議 長 はぎわら洋 一  
幹 事 長 中 野くにひこ  
幹 事 長 大 田 伸 一

### ●予算審査特別委員会理事会

委 員 長 稲 永 壽 廣  
理 事 委 員 河 野 ゆうき  
理 事 委 員 小 林 公 彦  
理 事 委 員 松 岡しげゆき

副 委 員 長 まとば 栄 一  
理 事 委 員 熊 倉 ふみ子  
理 事 委 員 高 沢 一 基

### ●議会運営委員会

委 員 長 茂 野 善 之  
理 事 委 員 大 田 伸 一  
委 員 河 野 ゆうき  
委 員 石 井 勉  
委 員 松 岡しげゆき

副 委 員 長 中 野くにひこ  
理 事 委 員 おなだか 勝  
委 員 松 崎 いたる  
委 員 小 林 公 彦  
委 員 佐 藤としのぶ

議 長 川 口 雅 敏

副 議 長 はぎわら洋 一

### ●区議会事務局 (上記会議出席職員)

事 務 局 長 細 井 榮 一  
議 事 係 長 杉 山 光 治  
調 査 係 長 大 谷 鋭  
書 記 藤 原 仙 昌

事 務 局 次 長 藤 田 雅 史  
庶 務 係 長 織 原 真理子  
議 事 副 係 長 丸 山 博 史  
書 記 浅 子 隆 史