



1 自主防災組織の必要性



▲同時に多発する火災

(1) 住民全体の防災力向上の必要性

防災対策の基本は、

- ①**自助**…住民一人ひとりが自分の命は自分で守る
 - ②**共助**…地域住民が連携して町の安全はみんなで守る
 - ③**公助**…行政が災害に強い地域の基盤整備を進める
- の3つであるといわれています。これらが上手く連携を保つことで、防災対策は効果を発揮することができます。

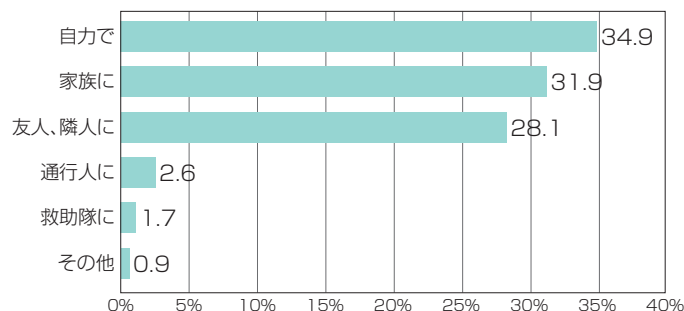
平成7年に発生した阪神・淡路大震災以前は、「防災は行政の仕事」「官と民の間には一線がある」といわれていました。しかし、阪神・淡路大震災クラスの大規模な災害が発生すると、交通の阻害や同時多発する火災への対応から、公的な防災関係機関の活動能力は著しく低下します。

事実、阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊による生き埋めや建物などに閉じ込められた人のうち、約95%は自力または家族や隣人に救助され、消防などの公的機関に助けられたのは、わずか1.7%だったというデータがあります。

災害が大きくなるほど、被災者は膨大になり、情報は混乱し、道路や橋梁等の公共施設が被害を受けるため、防災機関などの適切で迅速な対応は困難となります。

このため、発災直後の人命救助や初期の消火活動は、近隣住民の協力が大きな役割を果たすことになります。

■生き埋めや閉じ込められた際の救助



(公社)日本火災学会：「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」による

(2) 自主防災組織の育成は行政の重要な役割

自主防災組織は、災害対策基本法において、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」として、市町がその充実に努めるよう規定されています(5条第2項)。愛媛県では、地域の実情に応じて、町内会や小学校区などを単位とした自主防災組織の結成が進められており愛媛県における自主防災組織の組織率は、全国平均の83.2%(平成30年4月)を超える93.7%(平成30年4月)まで向上しました。

また、愛媛県では、今後非常に高い確率で発生が懸念される南海トラフ地震や台風災害などによる被害を軽減するため、平成18年12月に「愛媛県防災対策基本条例」を定め、個人(自助)、地域(共助)、行政(公助)が、それぞれの立場でやるべきことを示し、災害に強いえひめづくりに取り組んでいます。

参照 P33・災害対策基本法

参照 P35・愛媛県防災対策基本条例

(3) 自主防災組織をコミュニティ活動の核に

近年、地域住民の連帯意識の低下が見られますが、良いコミュニティづくりを推進することは、地域の防災力を高め、安全で住みやすい地域づくりを進める視点からも重要です。

平常時からの人々の交流を通じた、「自分たちの地域は自分たちで守ろう」という地域防災のための住民活動は、さまざまなコミュニティ活動の核となるべきものです。

(4) 協働による地域防災体制の確立

自主防災組織の育成強化、地域の防災力向上のためには、防災の専門機関である消防署や消防団と緊密な連携、協力のもとに取り組んでいくことが必要です。

また、NPO(民間非営利組織)やボランティア団体、学校、事業所等、さまざまな組織やグループ等と連携しながら、地域ぐるみで防災力の向上を図っていくことが必要です。

参照 P24・協働による自主防災組織の活性化

コラム

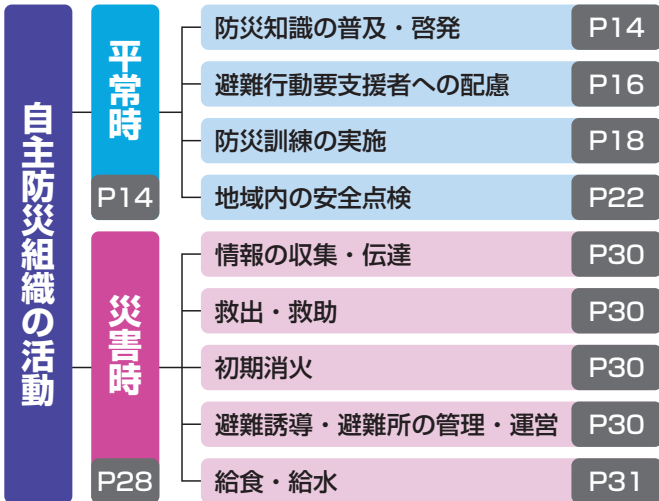
自主防災組織の新たな役割

自主防災組織は、自分の住む町や自分たちの隣人を自発的に守り合うための組織です。しかし近年は、「武力攻撃事態における国民の保護のための措置に関する法律」(国民保護法 平成16年6月成立)などにも見られるように、自然災害以外の非常時においても、地域の安心・安全を守る活動として、大規模災害時の初動対応のような避難住民の誘導や被災者の救援等での協力が期待されています。従来は大規模地震等を想定してつくられた自主防災組織ですが、社会情勢の変化に応じ、テロ、有事、地域安全の観点からも、今後さらにその役割は重要になってきています。



2 自主防災組織の役割

自主防災組織は、平常時には防災知識の普及や啓発、地域内の安全や設備の点検、防災訓練などを行います。災害が発生した場合には、情報を収集して住民に迅速に伝え、初期消火活動、被災者の救出や避難誘導、避難所の運営などの役割を担います。



3 自主防災組織とはどんな組織か

(1) 自主防災組織の意義

自主防災組織とは、地域住民が「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づいて自主的に結成する組織です。自主防災組織は、災害発生時に、災害による被害を防止し軽減するために、実際に防災活動にあたる「実働部隊」として結成されます。

地域によって、想定される災害や自然条件、住民の意識等はさまざまです。それぞれの地域の実情にあった、自主防災組織のシステムを整備しなくてはなりません。

自主防災組織の整備にあたっては、住民と市町、消防機関等が十分協議したうえで、組織として実施すべき活動を具体化した防災計画を策定し、これに基づき迅速かつ効果的に防災活動を行えるよう、組織での役割分担を明確化しておくことが必要です。

(2) 自主防災組織の規約

自主防災組織の活動を円滑に行うためには、組織の位置付けや体系、役割分担などを明確にした運営ルールを策定しておくことが重要です。

- ① 自主防災組織を設置する根拠は、組織に参加する住民相互の合意にあり、相互の合意を明確化した規約を定めておく必要がある。
- ② 自主防災組織を、町内会の一つの組織として設ける場合は、町内会の規約を改正すればよいが、新たに自主防災組織を設ける場合は、規約により必要事項を明確にする必要がある。
- ③ 規約は、組織の目的、業務内容等を明らかにするとともに、役員を選任および任務、会議の開催、防災計画の策定等について定めるものである。

(3) 自主防災組織の防災計画

参照 P36・資料編/計画例

災害発生時、自主防災組織があわてず効果的な防災活動を行うためには、あらかじめ防災計画を立てておくことが必要です。策定にあたっては、日頃どのような対策を進め、災害時にはどう活動するかを、具体的な内容で計画しましょう。

河川が氾濫しやすい、高齢者が多いなど、地域の実情をふまえた上で、細かな防災計画を立てることも重要です。

また、市町が作成している「地域防災計画」と密接に関係しますので、市町や消防署などの防災関係機関と十分話し合い、適切な計画を立てるようにしてください。

防災計画に盛り込む内容例

- 自主防災組織の編成と任務分担
- 防災知識の普及・啓発事項、方法、実施時期
- 防災訓練の種別、実施計画と時期、回数
- 防災資機材の調達計画、保管場所、管理方法
- 情報の収集・伝達方法
- 出火防止対策、初期消火対策
- 救出・救護活動、医療機関への連絡
- 避難誘導の指示と方法、避難経路、避難場所
- 避難行動要支援者への対応
- 食料・飲料水の確保、配給、炊き出し
- 他組織との連携

(4) 自主防災組織の編成

参照 P36・資料編/組織図例

自主防災組織の編成は、基本的に取りまとめの会長、副会長、役割別の活動班の構成となります。活動班ごとに班長を決めておき、活動班員は特定の地域に偏らないように気をつけます。専門の知識や経験を生かした配置を行い、訓練の度に活動量や分担を見直して、適切な組織体制を整えます。

また、水害やがけ崩れなどの地域の実情を考慮したり、在宅者が異なる昼夜で組織編成を考えることも必要です。

災害時に起こる想定外の事態に対しても、臨機応変に弾力的な運用や指揮命令ができる対策を、きちんと考えておきましょう。

さらに、地域住民に対して組織の編成を周知し、各班の具体的な活動内容を理解してもらうことが、災害時のスムーズな協力体制の構築に繋がります。

班編成のポイント

- 地域内でバランスよく対応できる編成
人口や世帯数、昼間地域にいる人員等を考慮し、災害の発生時間帯によって班の人員に偏りなく配置する
- 班の活動に実効性をもたせる経験者の登用
消火班には、消防団員等経験者、救護班には、医師、看護師経験者など、班の活動内容に応じた専門家や経験者を登用することが望ましい
- 地域内の事業所との連携
地域内にある事業所の自衛消防組織や従業員との応援協定を結び、補完できる体制を構築する
- 避難行動要支援者に対する取組み
福祉活動に従事する方や団体との連携、専任の班の編成を検討する

4 リーダーとして行うべきこと

(1) 自主防災組織の現状把握

自主防災組織のリーダーは、自ら防災に関する基本的な知識と技術を身につけ、日頃から住民の防災意識を高める努力をすることが必要です。災害発生時には、自主防災組織を適切に指導し、率先して行動することが要求されます。

このように重要な役割を果たすリーダーですが、まずは自主防災組織と地域の現状を知ることから始めましょう。

① 各種台帳の点検・整備

自主防災組織には、最低限必要な台帳が4つあります。自主防災組織台帳、世帯台帳、人材台帳、要支援者台帳です。

リーダーは、台帳を常に更新して、「だれが、どこに」いるかを正確に把握しておく必要があります。

ただし、台帳には個人のプライバシーに関わる事項も多いため、保管は厳重にするよう気をつけてください。

自主防災組織台帳

参照 P40・資料編

組織の世帯数や役員、防災訓練などの活動状況と、危険箇所や避難場所、装備品などについて、年次ごとに概要を記録したものです。人数や資機材などは毎年点検して、見直すことが必要です。会長が交代する場合は、台帳を渡すだけでなく、必ず内容を理解してもらえらるまで説明してから、引き継ぐようにしましょう。

世帯台帳

参照 P42・資料編

各世帯ごとの構成員、年齢、性別、血液型や居場所などについて記載された台帳です。主に避難場所で世帯の人数や、けがをした場合の血液型の確認などに使用します。

ただし、プライバシーに触れる項目については、記入しなくてもよいなどの配慮を忘れないようにしてください。

人材台帳

参照 P43・資料編

災害が発生したときに、医者や看護師、消防団員などの資格や技術を持った人材を、応急救護や救出援助に活用できるよう、まとめておく台帳です。

避難行動要支援者情報カード

参照 P44・資料編

災害時に、要介護高齢者や障がい者などを支援できるよう、要支援者などの実態を正確に把握するための情報カードです。しかし、プライバシーに関わるものなので、要支援者や家族の協力を得られるよう、災害時にどのようなサポートを想定した計画を立てるのかを具体的に説明した上で、可能な範囲で情報収集に努めるといった柔軟な姿勢の積み重ねが重要です。また、把握した情報の取り扱いには、十分に配慮しましょう。

避難行動要支援者台帳

参照 P45・資料編

自主防災組織内で介護が必要な人などの状況を把握するための台帳です。避難を誘導したり、避難所での対応に配慮が必要なため、地区の民主・児童委員の協力を得て作成します。ただし、プライバシーに関わる部分には十分注意しましょう。

② 防災資機材の点検整備

参照 P41・一般的な資機材例

自主防災組織が、災害時に防災活動をスムーズに行うためには、それぞれの活動に必要な資機材を揃えておく必要があります。地域の実情や組織の構成を考えたうえで、よく検討してください。補助制度を設けている市町もありますので、各市町の防災担当課に相談するのも有効です。

また、備えておくだけで、いざというときに使えなければ意味がありません。日頃から有効期間などに配慮して点検を定期的に行い、訓練などで取り扱いをマスターしておくようにします。

一部の人だけでなく、全員が使えるように交代で練習するようにしましょう。各家庭では、消火器や応急医薬品、水、食料などを備えておくよう、あわせて指導しておきます。



③ 避難計画書の点検整備

大規模な災害が発生した場合、多くの避難者で大混乱になることが予測されます。避難者が集まる避難所で、自主防災組織は、秩序をもった避難生活を支えるという、大役を担っています。あらかじめ、避難生活計画書や避難台帳を作成しておきましょう。

また、避難生活は、複数の自主防災組織が集まって運営される場合も想定されます。同じ避難所に避難する自主防災組織同士でよく話し合い、共同でより実用的な計画書を作成しておくといでしょう。

● 避難場所運営本部組織図

参照 P46・避難台帳1

大規模災害発生時、避難所がスムーズに運営できるよう、あらかじめ運営組織図を作成しておきましょう。平常時は、自主防災組織の組織図として利用できます。

● 安否確認カード

参照 P47・避難台帳2

大規模災害発生時に、住民の安否を正確に確認することは、応急対応を行う上で、最も重要であり、そのための基礎データとなるものです。

● 避難者名簿

参照 P48・避難台帳3

避難者名簿の作成は、避難所を運営していく上で、最初に行わなければならない作業です。

● 避難所日誌

参照 P49・避難台帳4

避難所の問題点や課題を明らかにし、その対応や対策を行う上で参考となります。また、後日、災害を記録として保存するときに役立ちます。

● 避難者集計票

参照 P50・避難台帳5

避難所の状況を把握するための基礎資料となるものです。この集計票をもとに、給水や食糧供給等の計画を作成します。

コラム 避難行動要支援者名簿作成の義務化

東日本大震災では、犠牲者の過半数は高齢者が占め、障がい者も健常者の2倍程度に上ったことが推計されました。

災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者への支援等の強化が必要であり、このため高齢者や障がい者等の名簿の作成が市町村に義務付けられました。(災害対策法49条の10)

名簿を作成する市町と連携して、要支援者を把握していくことが必要です。



(2) 地域の情報把握と防災地図の整備

①地域の安全点検

参照 P22・地域の災害危険箇所の把握

防災の基本は、まず自分の地域についてよく知ることで、どんな危険があるか、どんな人が住んでいるかなど、次の項目についてじっくり点検してみましょう。

●**地理的条件**

- 地形、地質、水利、住宅密集度
- 避難所に適しているか など

●**社会的条件**

- 世帯数・昼夜別人口
- 生活必需品の取り扱い店舗
- 行政や医療機関の位置と所要時間
- 交通・通信手段 など

●**人間関係**

- 各世帯の家族構成、乳幼児・高齢者・病人などの居住状況
- 救助活動経験者（防災士、元消防士、元看護師等）、利用可能な建物所有者などへの協力依頼 など

●**防災上の危険要因**

- 道路・橋梁の幅と使用の可否
- 爆発物、有毒物、可燃物などの集積場所
- 倒壊の恐れのある家屋、煙突、塀、自動販売機 など

●**防災上の設備**

- 井戸、貯水槽などの水源
- 資機材設置場所、避難路や避難所に適した場所の確認 など

②防災マップの整備

参照 P27・防災マップの作り方

地域内の危険区域や防災施設を把握したら、その内容を記載した防災マップを作成します。これは住民に正しい情報を伝え、災害による被害を軽減するために有効な手段となります。

防災マップを作成する際には、県や市町が公表している被害想定調査の結果（→P6・南海トラフ巨大地震の被害想定参照）や危険箇所マップ（→P9・土砂災害マップ参照）などを参考にしてください。

コラム 家族や同僚、隣人など、身近な大切な人を守る 民間の防災リーダー「防災士」

防災士とは、「自助」「共助」を原則として、社会の様々な場で、減災と社会の防災力向上のための活動が期待され、かつ、そのために十分な意識・知識・技能を有する者として、NPO法人日本防災士機構で認められた人のことをいいます。

災害発生時には、それぞれが所属する団体・企業や地域などの要請により、避難誘導や救助、避難所の世話などにあたり、公的な組織やボランティアと“協働”して活躍します。

また、平常時にあっては、地域や企業・団体で、防災意識の啓発や救急救命等の知識の普及、初期消火や防災訓練の推進、さらに求めに応じて防災計画の立案などにあたります。

愛媛県では、平成31年1月末現在で、12,415人の防災士が登録されており、自主防災組織の即戦力としても活躍が期待されています。

(3) 自主防災組織の活動目標の設定

自主防災組織の現状を把握したら、次はその内容を分析し、地域の実情にあった活動目標を策定します。

地域の防災活動の現場においては、住民の関心が急に高まる、あるいは活動レベルが一気に向上することはなかなか期待できません。消防署など防災の専門家からのアドバイスを受ける機会を定期的に設けて、防災の知識を深めながら、実際の活動を通じて徐々に活動レベルを上げ、これに応じて目標を修正していくことが重要です。

したがって、活動計画の策定にあたっては、まず、中・長期的な視点に立った活動目標を設定し、前年の活動状況や年間を通じて、どのような防災活動を行う必要があるかについて班ごとに検討し、実際に行う活動内容を取りまとめ、年間の活動計画を具体化していくとよいでしょう。

また、こうした活動目標を掲げ、計画に沿った組織活動を進めることによって、メンバーのモチベーションが高まり、地域防災力を向上させることが期待できます。

1 班別に計画を検討する

班別に検討することで、活動のものをチェックできるようになります。できるだけ多くのメンバーで、意見を出し合ひましょう。

2 優先順位をつけて検討する

班別の意見をテーマ別に関連付けて整理し直し、優先順位を考えて討議します。重要度や緊急性を考慮して、実現可能なものを検討するようにしましょう。

3 時間や予算を考慮して計画を作る

テーマ別に整理された内容に、時間的な制約や予算といった要素を加味して討議します。組織の現況を把握して、活動計画を立てましょう。

4 年間重点項目を決定する

年間活動計画に重点項目（目玉事業）を設けることで、メリハリのきいた計画ができます。中長期計画を立てるうえで役立つので、検討してみましょう。

[年間計画例] 平成〇年度 ○○自主防災会年間活動計画

- 月 台帳見直しのための用紙配布
- 月 総合防災訓練の打ち合わせ
- 月 家具の固定アンケートの実施
- 月 総合防災訓練
- 月 台帳の作成
- 月 地域防災訓練
- 月 班単位の検討会
- 月 個別訓練の実施打ち合わせ
- 月 防災資機材の点検
- 月 個別訓練
- 月 家庭内対策の講習会

コラム 毎年

12月21日「えひめ防災の日」

12月17～23日「えひめ防災週間」

愛媛県では、昭和21年に死者26人の被害を出した「昭和南海地震」が発生した、12月21日を「えひめ防災の日」と定め、12月17日から12月23日まで1週間を「えひめ防災週間」として、防災キャンペーンに取り組みます。県民や自主防災組織による「自助」及び「共助」の取り組みを促進するため、市町や消防等と連携しながら、防災キャンペーンや防災意識啓発講演の実施、自主防災組織による防災訓練の支援などを行います。自主防災組織の年間計画を立てる際、防災活動の実施日として予定に入れておきましょう。