

# 防災リーダーの役割 /住民(構成員)の自助意識を高めるには

令和2年12月1日(火)

(一財)消防防災科学センター

研究開発部長兼統括研究員 黒田 洋司

1

## 自己紹介

(一財)消防防災科学センター研究開発部長兼統括研究員  
黒田洋司

### 【略 歴】

昭和58年 3月 北海道大学文学部行動科学科卒業(社会行動学研究室)  
昭和60年 3月 北海道大学大学院環境科学研究科環境計画学専攻(修士課程)修了  
昭和60年 4月 宮崎県庁入庁  
平成 3年 4月 財団法人 消防科学総合センター入所  
平成28年 4月 一般財団法人 消防防災科学センター(名称変更)  
10月 日本大学危機管理学部非常勤講師

□神戸市災害受援計画策定委員会委員(平成24年度)

□内閣府「防災スペシャリスト養成研修企画検討会」委員(平成25年度-令和元年度)

□平成25年伊豆大島土砂災害第三者調査委員会委員(平成27年度)

□総務省消防庁「自主防災組織等の地域防災の人材育成に関する検討会」委員(平成30年度-令和元年度)

### 【主な研究成果】

- 「「自主防災組織」その経緯と展望」(平成10年度地域安全学会発表)
- 「地震災害時の危機管理」『災害危機管理論入門』(共著)平成20年4月 弘文堂
- 「災害時に活動する組織・集団の分析視角」『災害情報論入門』(共著)平成20年12月 弘文堂
- 「東日本大震災における市区町村の支援活動について」(日本災害情報学会2011年学会大会発表)
- 『図上演習入門』(共著)平成23年7月 内外出版
- 「広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について」『都市政策』平成25年4月号 神戸都市問題研究所
- 『災害情報学事典』(共著)平成28年3月 朝倉書店
- 「風水害における避難の指示等の意思決定と組織間関係についての予備的考察」(日本災害情報学会2018年学会大会発表)
- 「平成30年7月豪雨災害時の創発的・即興的な組織対応-広島県と愛媛県の対応から-」(日本災害情報学会2019年学会大会発表)

## 本日の目的

- 総務省消防庁において作成した「自主防災組織のリーダー向け研修用教材」について紹介し、県内市町等における自主防災組織のリーダー等の人材育成に活かせるようにする。

3

## 本日の構成

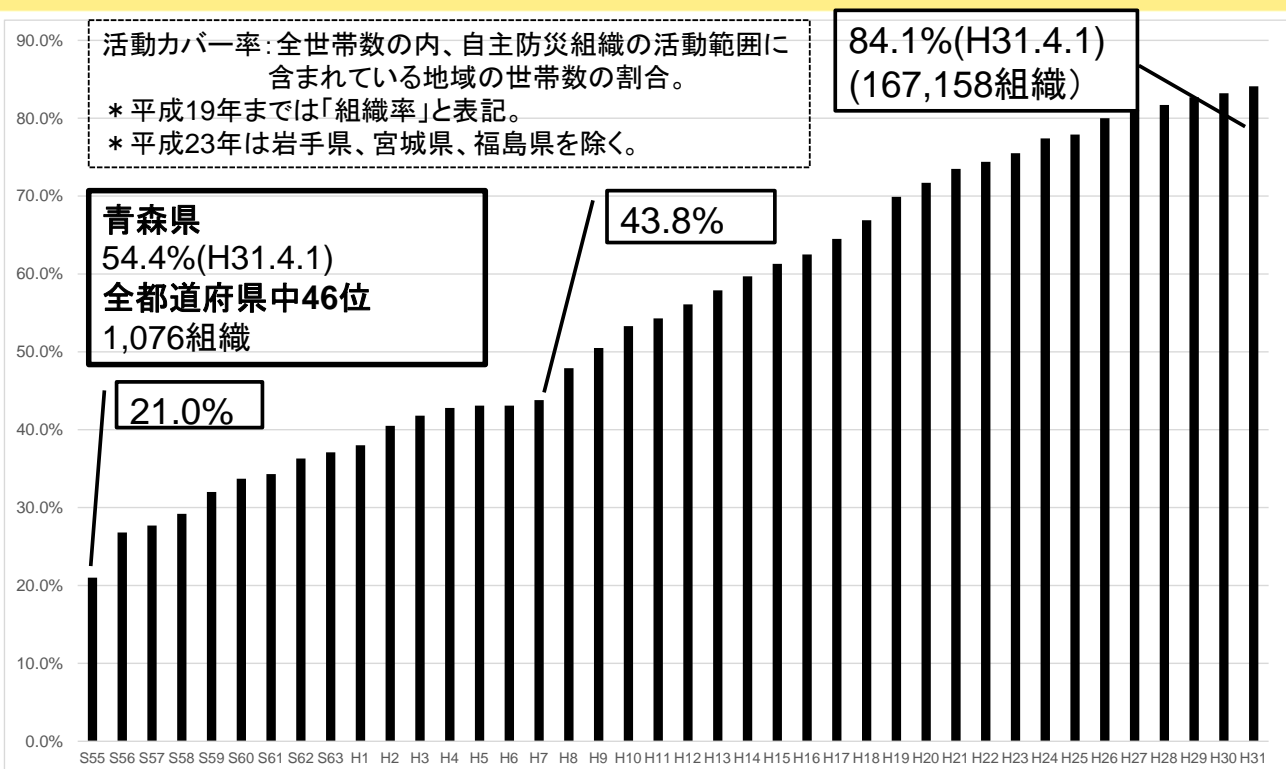
第1部	取組みの背景及び教材 についての解説	13:10-15:00	座学& 体験
第2部	教材を活かすために	15:10-15:50	グループ ワーク
まとめ		15:50-16:00	座学

4

# 第1部

## 取組みの背景及び 教材についての解説

### 1 自主防災組織の活動カバー率の推移



(出典) 消防庁, 『地方防災行政の現況』各年版より作成

## 2 消防庁のこれまでの主な取り組み

名称	公表年	概要
自主防災組織の手引	昭和48(1973)年以降、随時改訂 (H29.3が最新)	● 自主防災組織の必要性、組織・運営体制の整備、期待される活動、活性化方策を解説。
自主防災組織指導者用教本	平成17(2005)年 平成18(2006)年 平成19(2007)年	● 自主防災組織リーダーが活動するにあたっての考え方及びヒントとなる事例や手法を掲載。 ※消防大学校作成
チャレンジ！防災48	平成22(2010)年	● 各種防災教育を行う場合の、指導者用テキスト、実技・演習等を補完する補助教材、映像・写真等を搭載。 ※防災・危機管理e-カレッジから利用可能

(注)インターネット上で閲覧できます。

7

## 3 自主防災組織の奏功事例

### 長野県北部を震源とする地震(H26.11.22) ＜長野県白馬村＞

#### ○白馬村神城堀之内地区における倒壊家屋からの救出

##### ・近隣住民による資機材を使用しての救出

崩れた家の下敷きになり、布団の中で身動きが取れなくなっていた住民を、10人ほどの近隣住民が協力してジャッキでがれきを持ち上げ、1時間以上かけて布団ごと引きずり出し救出した。

##### ・近隣住民と事業所が協力しての救出

耳と目が不自由で、屋根が崩れ落ちた家の中で動けずにいた住人を、近隣住民3, 4人が屋根を持ち上げて救出しようとしたがびくともしなかったため、近くにある建設会社に協力を求め、重機(フォークリフト)を用いて屋根を持ち上げて救出することができた。

(出典)消防庁資料

8

# 東日本大震災(H23.3.11) ＜仙台市鉤取ニュータウン町内会＞

## ◆黄色い旗で安否確認

- ・災害時、**家族全員が無事の場合は玄関先に「黄色い旗」を出すとの取り決め**があり、東日本大震災でも機能した。
- ・午後2時46分の地震の後、全世帯の8割が黄色い旗やハンカチ、タオルなどで無事を知らせた。

町内会役員が残りの世帯を回り、午後3時20分ごろまでに、けが人などがいないことを確認した。

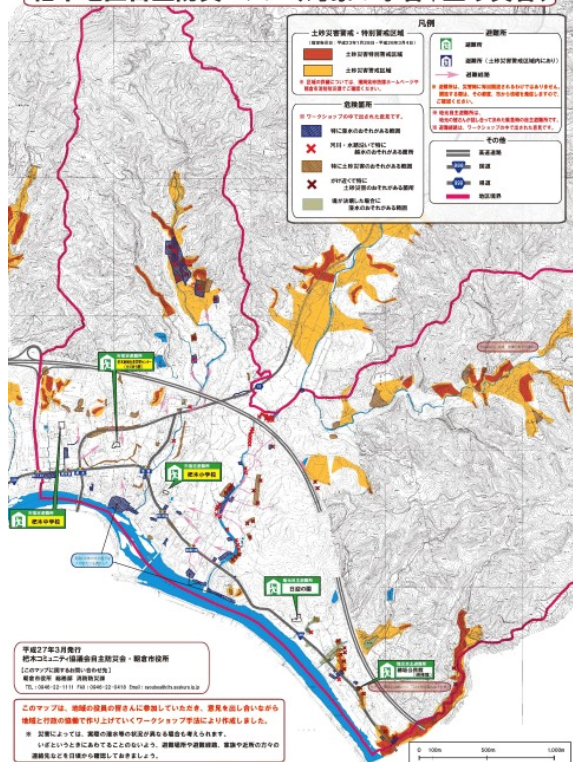
- ・2006年に「黄色い旗」を導入。防災訓練でも黄色い旗による安否確認に取り組んできた。



(出典) 消防庁国民保護・防災部防災課『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書』平成23年12月

# 平成29年7月九州北部豪雨災害 ＜福岡県朝倉市＞

杷木地区自主防災マップ（対象：水害、土砂災害）



朝倉市では、地区ごとに自主防災マップを作成し、今回の災害でもそれが避難の促進につながったという報道もあった。





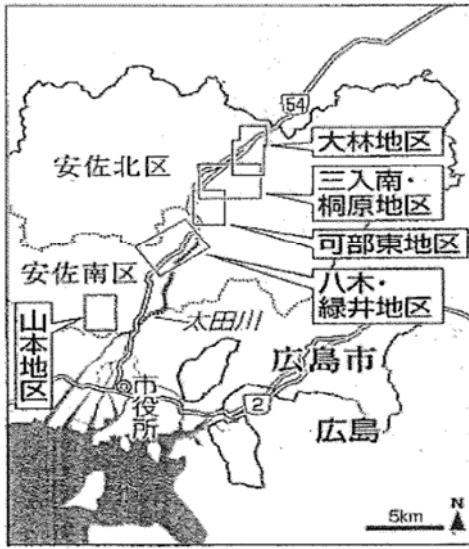
14年70人超犠牲 広島・安佐北、南区

# 「早めの避難」教訓生きた

## 意識変化、人的被害なし

西日本豪雨が襲った広島市安佐北、安佐南両区の5地区では、2014年8月前の教訓を受けた自主防

人的被害がなかった5地区



災の取り組みが早めの避難につながり、今回の豪雨で人的被害はなかった。住民は「行政任せにせず、自分たちで防災に取り組む意識に変わった」と話す。5地区のうちの一つ、安佐南区の「八木・緑井」地区では、住民による自主防災会連合会が独自に危険箇所や避難経路を調べた防災地図を作り、約5千世帯に配るなど住民の防災意識を高めてきた。

広島市が公表した

## 工場爆発、水害に迅速避難

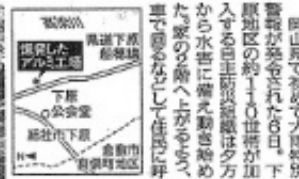
各地に甚大な被害をもたらした西日本豪雨で、8日から7日にかけて大雨と地元のアルミ工場爆発といふ二つの非常事態に直面した総社市下原地区では、300人余りの住民が迅速な避難を遂げた。明暗が近い高田川が氾濫して多くの命が失われた記憶を胸に、毎年防災訓練を実施。真夜中にもかかわらず、素早く避難した動きを見せたことが、その後に浸水した地区で一人の死者も出ないことに役立った。

総社・下原地区



豪雨で倒壊した総社市下原地区の建物。川田さんが指す通り浸水した。

# 生きた防災訓練



岡山県で初めて大雨特別警報が発令された8日、下原地区の約110世帯が加入する自主防災組織は夕方から水害に備え動き始めた。家の土留めが崩れ、二次災害の恐れから一帯を早い段階で避難させた。総社市長の川田一博さん（69）は「早めの避難が功を奏した。10年前に避難を志上りた経験が重なり、時には命を犠牲にするためだ」と



倒壊したアルミ工場（左）と洪水の被害（右）。総社市下原地区

# 勧告50分前避難促す

## 広島・湯来東小校区 マップ作り啓発

西日本豪雨の避難情報に対応し、広島市の避難所への避難率が23・4%と、市内で4番目に高かった佐伯区の湯来東小校区。町内会単位で防災マップを作り、豪雨が起きた7月6日は自主防災会が日中から住民に避難の声掛けに努めた11面関連。(江川 亮介)

谷間の住宅地は大半が土砂災害警戒区域にある。3日前から雨が続き、ずっと警戒していた。水内地区町内会連合会長で自主防災連合会長の品川 昌彦さん(左)は振り返る。土砂災害警戒情報が出た後の6日午後2時半ごろ、全15町内会に連絡網で避難を促した。市の避難勧告よりも約50分早い判断だった。自主防災会のメンバーたちは電話や訪問で住民に



防災マップを見ながら豪雨時の避難行動を振り返る中尾会長(左)と品川会長

伝えて回った。市の避難所の湯来福祉会館(サンレオゆき)には一時、183人が避難。上五原町内会自主防災会が4月に災害協定

**決算**

を結んだJA広島市水内支店など4施設や、警戒区域外の家に逃げた住民もいた。防災意識を高めたのは、

# 自主防災組織 知ってる?

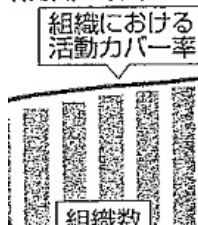
「組織率8割」というけど...

自主防災組織の普及度を示す指標として国や市体が公表する「組織率(活動力パー率)」に対し、態を反映していないとの指摘が相次いでいる。組織率は、組織の活動がどれだけの世帯をカバーできているかを示し、全国平均で現在ほぼ80%。国は将来の上昇に備えて100%を目指す。実際には組織の存在が住民に知られていなかったり、活動実態がなかりする例も多く、総務省消防庁も問題視している。

「聞いたことない」 「自主防災組織なんて、聞いたこともない」。組織率が100%とされる東京都練馬区で暮らす男性会社員(32)は、こう言い切る。全世帯数に対する、自主防災組織が存在する地域の世帯数がどれだけかを示す

自主防災組織 主に町内会や自治会単位で結成される住民の任意団体。役員名簿や規約、カバー対象の世帯数などを市町村に届けて登録を受け、災害に備えて防災訓練や物資の備蓄、啓発活動などを行う。国や自治体は災害対

組織の推移



組織率は、2013年国平均が77・9%(総消防庁まとめ)。10の同区の場合、全ての世帯がカバーされていることになる。 ※消防白書に基 各年4月1日

## 4 自主防災組織の課題 「組織率8割」と言うけど・・・

- 有馬昌宏兵庫県立大学教授が行ったアンケートで「自主防災組織に加入している自覚がある」と答えた人は9.2%。  
・・・地域に自主防災組織があることを知らない人も多い。
- 規約すらない組織、防災倉庫や資機材を持たない組織も多い・・・活動実態がない。
- 自主防災組織を作っても、防災訓練に参加する住民はわずか。

(出典)読売新聞 平成26年5月26日付け

15

## 熊本地震

- 機能しなかった自主防災組織

「みんな自分の身を守るのが精いっぱい、救助などの活動は一切できなかった」。

多数の住宅が損壊した熊本県益城町の自主防災組織「益城町婦人防火クラブ」の富田(とみた)セツコ会長(77)は、悔しそうに振り返る。

救急法や消火器の使用、炊き出しなどの講習・訓練を年に4、5回重ねてきたが「こんなに大きな地震が来るとは思っておらず、差し迫った感覚がなかった。頭が回らなかった」と打ち明けた。

クラブには約150人が名を連ねるが、60代以上が約3分の2を占め、40代以下は十数人しかいない。富田さんは、大規模災害にも動じず即応するための「**踏み込んだ訓練**」と、**若手の参加**を課題に挙げた。

町の防災担当者は「今回の地震で、自主防災組織が救助したり火災を食い止めたりしたとの例は聞いていない」と説明。「**自らが被災者となると、なかなか機能しにくい**」と助け合いの難しさを指摘した。

(出典)Web東奥 2016年5月15日

16



## 5 今回の取り組み

### ■ 自主防災組織のリーダー育成のための教育・訓練カリキュラム

自主防災組織のリーダーが地域において自主防災活動に取り組む上で学習することが望まれる標準的な項目を網羅的にまとめ、その全体像を示したもの。



### ■ 自主防災組織のリーダー育成研修プログラム例

上記カリキュラムを踏まえ、実際の研修プログラムの例をテーマ別に示したもの(3テーマ)。

- ①防災リーダーの役割/住民(構成員)の自助意識を高めるには
- ②災害から住民の命を守るには
- ③避難所の運営を円滑に進めるには



### ■ 研修教材

上記プログラムを実施する際の研修テキスト。パワーポイント形式。その他、メモ欄に補足情報、演習を実施する際の補助教材(配付資料等)付き。

17

## 1 限目：災害発生 of 危険性と避難

### 学習目標と内容

#### ● 学習目標

地域防災リーダーとして、最低限理解しておきたい基本的なことを理解する

#### <目次>

- わがまち(地域)の災害発生のおそれ
- 災害時に取るべき行動(全般)
- 安全な避難行動

## 2限目：被害を最小限とするための取り組みと 地域に対する防災知識の普及

### 学習目標と内容

#### ●学習目標

災害発生時に取るべき行動を理解するとともに、情報収集を通じてどのように安全に避難するかを、自主防災組織のリーダーとして、住民等に伝えることができる。

#### <目次>

- 地域の情報収集・伝達
- 要配慮者の地域ぐるみでの支援体制

19

## 3限目：地域防災リーダーの役割

### 学習目標と内容

#### ●学習目標

地域で自主防災活動に取り組む際に、リーダーとして最低限必要と考えられる知識を身につける

#### <目次>

- 自主防災活動の必要性
- 仲間を増やす
- 地域をとりまく団体等との連携
- 住民の防災意識の向上

20

## 6 教材の活用

□ 使いやすいようにカスタマイズしましょう！

 自分なりの研修テキストに！

- 研修にかけられる時間に応じてカスタマイズ
- 研修の相手に応じてカスタマイズ
- 自分が話しやすいようにカスタマイズ

21

# 第2部 教材を活かすために (グループワーク)

22

## テーマ

- 今回の教材を地元でどのように活用することができそうか、みんなで考えてみましょう。

**誰を対象に行うか。**

**何人位を対象に行うか。**

**どんな地元情報を盛り込むか。**

**どういう戦略でリーダーを増やしていくか。**

**この教材はこの辺を工夫して活用する。等**

(参考)

## 自主防災組織の現況

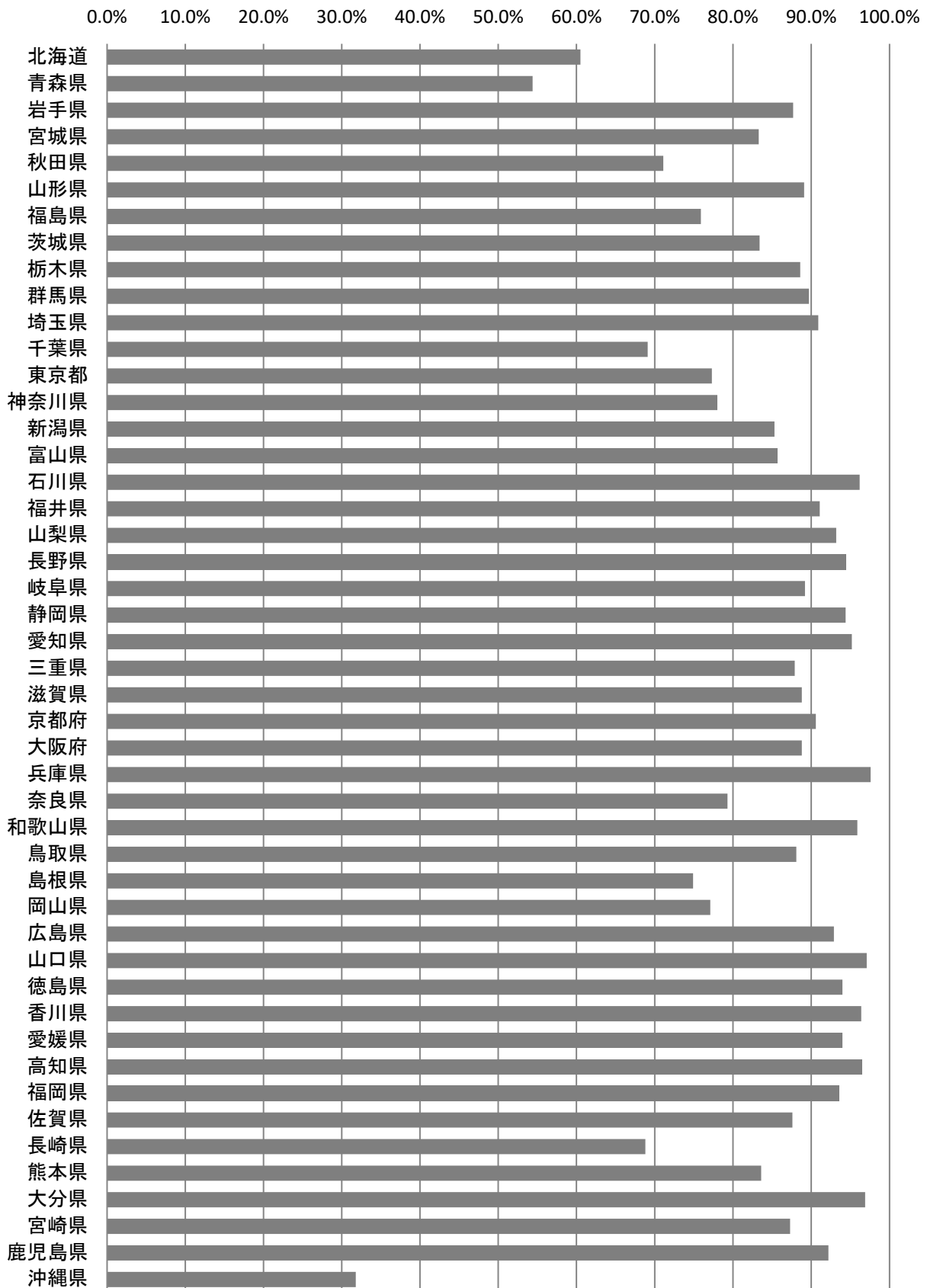
都道府県名	市区町村数 A	自主防災組織を有する 市区町村数 B	自主防災組織を有する 市町村の割合 B/A	活動カバー率*
北海道	179	146	81.6%	60.5%
青森県	40	40	100.0%	54.4%
岩手県	33	33	100.0%	87.7%
宮城県	35	35	100.0%	83.3%
秋田県	25	25	100.0%	71.1%
山形県	35	35	100.0%	89.1%
福島県	59	56	94.9%	75.9%
茨城県	44	44	100.0%	83.4%
栃木県	25	25	100.0%	88.6%
群馬県	35	35	100.0%	89.7%
埼玉県	63	63	100.0%	90.9%
千葉県	54	54	100.0%	69.1%
東京都	62	54	87.1%	77.3%
神奈川県	33	33	100.0%	78.0%
新潟県	30	29	96.7%	85.3%
富山県	15	15	100.0%	85.7%
石川県	19	19	100.0%	96.2%
福井県	17	17	100.0%	91.1%
山梨県	27	27	100.0%	93.2%
長野県	77	77	100.0%	94.5%
岐阜県	42	42	100.0%	89.2%
静岡県	35	35	100.0%	94.4%
愛知県	54	54	100.0%	95.2%
三重県	29	29	100.0%	87.9%
滋賀県	19	19	100.0%	88.8%
京都府	26	25	96.2%	90.6%
大阪府	43	43	100.0%	88.8%
兵庫県	41	41	100.0%	97.6%
奈良県	39	39	100.0%	79.3%
和歌山県	30	30	100.0%	95.9%
鳥取県	19	19	100.0%	88.1%
島根県	19	19	100.0%	74.9%
岡山県	27	27	100.0%	77.1%
広島県	23	23	100.0%	92.9%
山口県	19	19	100.0%	97.1%
徳島県	24	24	100.0%	94.0%
香川県	17	17	100.0%	96.4%
愛媛県	20	20	100.0%	94.0%
高知県	34	34	100.0%	96.5%
福岡県	60	60	100.0%	93.6%
佐賀県	20	20	100.0%	87.6%
長崎県	21	21	100.0%	68.8%
熊本県	45	45	100.0%	83.6%
大分県	18	18	100.0%	96.9%
宮崎県	26	26	100.0%	87.3%
鹿児島県	43	43	100.0%	92.2%
沖縄県	41	30	73.2%	31.8%
合計	1,741	1,684	96.7%	84.1%

\*活動カバー率：管内世帯数の内、自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数の割合。

(出典)消防庁『地方防災行政の現況』データは平成31年4月1日現在



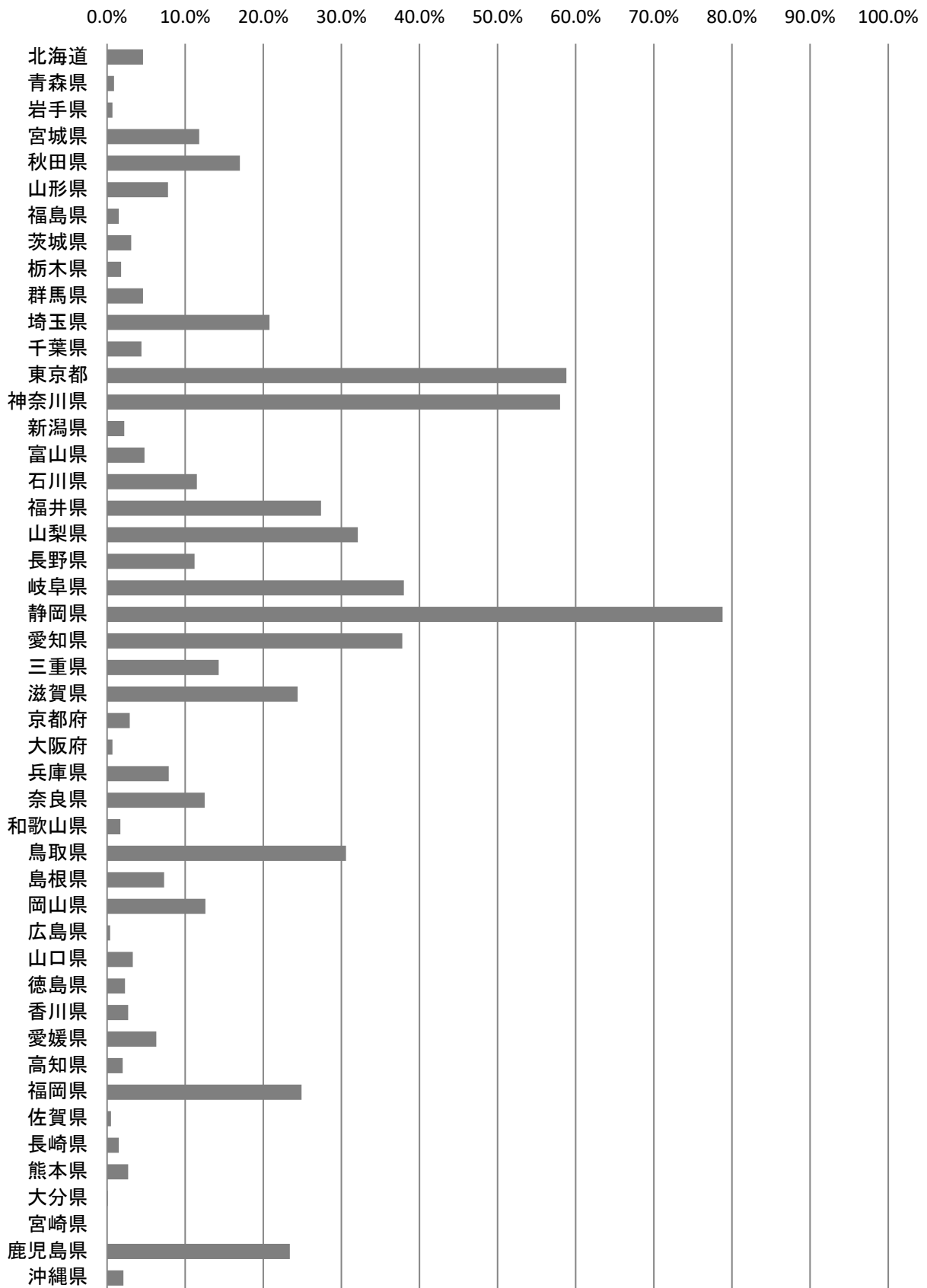
都道府県別自主防災組織活動カバー率(H31.4.1) 全国 84.1%



(出典) 消防庁 『地方防災行政の現況』令和2年3月より作成

都道府県別自主防災組織組織率(S55.4.1)

全国 21.0%



(出典) 消防庁 『地方防災行政の現況』