

自主防災組織等のリーダー育成に関する国内外の文献調査（中間報告）

〇目的

自主防災組織のリーダー及び構成員（以下、「リーダー等」とする）のニーズに対応した標準的な教育訓練のカリキュラムや教材の作成、その他自主防災組織の人材育成の検討のため、既存成果物の整理・分析を行う。

〇調査対象

- ①【国内事例】自主防災組織の人材育成に関する教育訓練教材等の成果物として、消防庁その他の行政機関等から公表されている文献（次ページの代表的な5文献）の内容を整理・分析
- ②【海外事例】自主防災組織の人材育成に関する海外の先進的な事例の一つとして、米国連邦緊急事態管理庁（F E M A）が住民の自主防災組織であるCERTに対する教育訓練のために作成している教材・教本

〇整理・分析内容

主に次の①～④の点に関する記載状況を整理し、その特徴を分析する

- ① **自主防災組織のリーダー等に対する「ニーズ（求められること）」**
 - リーダー等に求められる「資質」や「要件」、身につけておいて欲しい「知識、スキル」、平時・災害時に求められる「役割」など
- ② **リーダー等の育成の考え方、教育内容と学習段階との関係を示した「カリキュラム」等**
 - リーダー等が学ぶべき内容を示しているもの、学習段階を考慮しつつ配列した計画・プログラム
 - リーダー等の知識・技能レベル等を考慮して設計された研修の「スケジュール」や「時間割」
- ③ **研修教材や講師が教えるための説明資料等の「教材」等**
 - リーダー等に対する研修教材、カリキュラムの内容を学習するための教材
 - 講師が簡単に効果的な教材を作れるように用意された素材、参考資料
- ④ **その他、リーダー等の育成のための手法、取組事例等**
 - リーダー等の育成をはかるための効果的な手法やツール（研修パッケージ等）、育成の取組事例

①国内事例:「人材育成に関する教育訓練教材等の成果物」の主な内容・特徴

No	名称	各文献の主な内容・特徴
1	「防災・危機管理教育のあり方に関する調査懇談会報告書」 (平成15年3月 総務省消防庁)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 我が国の防災・危機管理教育の必要性と現状・課題を整理(地域防災リーダーに対する教育の現状と課題を含む) ○ 防災・危機管理教育のあり方、内容等を検討の上、標準カリキュラム、実践的手法、プログラム例を提案(地域防災リーダー向けの標準カリキュラムや住民向けのプログラム例(3日間の実施/座学+体験・実技)も明示) ○ eラーニングの活用を念頭に、4コースからなる地域防災リーダー等向けのコースを設計
2	『防災研修カリキュラム・講師支援教材』 (平成20年3月 総務省消防庁)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村等で実施される一般向けの防災研修の支援を目的に、講師となる自治体職員向けの防災研修カリキュラム・講師支援教材として作成 ○ 知識向上を目標として座学形式で教えるべき内容を示した防災研修カリキュラム項目とその情報源を整理 ○ 「90分コース」、「半日コース」、「カリキュラムの全項目を学習する場合」のそれぞれ教えるべき内容と時間割を示した時間割サンプルを明示 ○ 教材作成支援として、カリキュラム項目に対応した解説資料サンプル、素材を掲載
3	『自主防災組織の手引ーコミュニティと安心・安全なまちづくりー』 (平成29年3月 総務省消防庁)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 自主防災組織の必要性をはじめ、運営体制の整備、取り組むことが期待されている活動の内容、活動の活性化に向けた連携の方策についてまとめたもの ○ 人材育成に係る事項としては、第2章2節の「4. 組織を担う人材の募集・育成」で、自主防災組織の活動を担う人材を育成する必要性、リーダーの要件を整理 ○ また、「第5章 自主防災組織等の活動事例集」において、人材の育成と掘り起しの取組、防災意識を高める取組、自治体における人材育成の取組等、事例を掲載
4	『自主防災組織づくりとその活動-自主防災組織教育指導者用教本-』 (平成19年3月 総務省消防庁消防大学校)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「自主防災組織を育てる」、「リーダーシップを発揮する」、「自然災害に対する地域の防災力を高める」、「国民保護と自主防災組織の関わり」の各編と、資料編及びコラムから構成 ○ 自主防災組織の位置づけ、役割、体制等とともに、災害発生後の各活動段階で実施すべき災害時の活動を整理。また、備えとしての平時の活動を整理。その他、平時の活動事例を紹介 ○ リーダーの役割、資質、リーダーとして身につけておくべき教育・説得技法、知っておくべきポイント等を整理
5	『地域防災リーダー育成用研修テキスト』 (平成26年3月 内閣府(防災担当))	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域防災リーダーが習得すべき内容を検討・整理 ○ 地域防災リーダー育成のための標準カリキュラム案(2日間の実施/座学+演習の組み合わせ、地域特性に応じカスタマイズする講座を明示)を提案 ○ 地域防災リーダー入門(講座の一部)の研修テキスト案を作成(テキスト使用上のポイントを掲載)

○自主防災組織のリーダーに対する「ニーズ」(1)

リーダーに求められる資質や要件、身につけておくべき知識・スキルの範囲

内容

リーダーに求められる資質や要件

※心構えやふるまいなど「態度」を含む

- 行動力がある、先頭に立って行動できる
- 構成員との的確なコミュニケーションを図ることができる(地域の多くの意見をまとめる見識、能力がある)
- 指導力があり、信頼される
- 気配りができる
- 地域をよく知り、地域を大切に思う心がある
- 防災に積極的な関心がある
- 様々な活動目的の達成のために臨機応変な対応ができる
- 災害、事故等が、いつ何時でも自分や家族を襲いうることを認識する
- 長いスパンで地域を盛り立てて防災力を向上しようという考え方で進められる
- どんなときも、真摯に向き合い話をする
- 自己中心的でなく、地域住民全体のために考える
- 多数意見を取りまとめ、少数意見を尊重する
- 着実な成果を目指して辛抱強く活動できる、忍耐強く活動が継続できる

リーダーが身につけておくべき知識・スキルの範囲

- 自分や家族の安全を守る「自助」に関する知識・能力と、隣人等と協力して地域の安全を守る「共助」に関する知識・能力
- 地域の災害、防災に関する基本的な知識や技術

○自主防災組織のリーダーに対する「ニーズ」(2)
リーダーに求められる平時・災害時の活動

平常時

災害時

活動

- リーダーシップを発揮し活動をリードする。
- 地域住民が協働して活動するための環境整備を行う上での要となる。(場づくり)
- 地域の安全点検(住んでいる地域の理解、危険が予想される箇所の把握)
- 防災知識の普及(自助の推進)、地域住民の防災への関心の確保
- 情報収集・伝達のしくみづくり
- 防災資機材の整備
- 避難行動要支援者の把握及び体制づくり
- 避難所運営体制づくり
- 関係機関との連携・受援力の強化
- 防災訓練・イベントの指導
- 自主防災組織の維持、運営マネジメント・活動の主導・評価、是正
- 新たな女性を含めたリーダー発掘・育成

- 現場をとりしきる。組織を適切に指導するとともに、周囲に声をかけ、活動の協力を求める。
- 被害情報収集の指示、被害状況を把握
- 状況判断、組織としての活動方針を決定、活動内容を指示・指導
- 組織構成員への適切な情報提供
- 活動状況の把握(必要に応じ活動を修正)
- 行政、他の地域組織、ボランティアとの連携
- 復旧・復興のための地域要望・意見の集約、合意形成

【参考】自主防災組織に求められる平時・災害時の活動内容

平常時の活動	災害時の活動
<ul style="list-style-type: none">● 防災知識の普及・啓発 地域ぐるみでの防災意識の醸成／家庭内の安全対策● 地域の災害危険個所の把握● 家庭の安全点検・災害への備え(家庭の防災対策) 家の中の安全対策／家の周囲の安全対策／非常持ち出し品の準備／災害時の連絡方法や情報入手先の確認／避難場所や避難経路、避難方法の確認等／地域での防災活動への参加● 防災訓練 個別訓練(情報収集・伝達、消火、救出・救護、避難、避難所運営訓練(避難所体験訓練)、給食・給水)／総合訓練／体験イベント型訓練／図上訓練● 防災資機材等の整備● 避難行動要支援者対策 地区内の避難行動要支援者の把握及び名簿の管理／避難行動要支援者への支援方法の整理／災害時の外国人支援など● 他団体と連携した訓練活動の実施 近隣の自主防災組織との合同訓練／消防団との各種訓練 社会福祉協議会等の福祉団体等との避難訓練／ 企業(事業所)との合同防災訓練／学校等との避難所運営訓練● 自主防災組織の体制づくり	<ul style="list-style-type: none">● 情報収集・広報活動<ul style="list-style-type: none">➢ 情報収集、伝達➢ パニック防止のための広報等● 消火・出火防止活動<ul style="list-style-type: none">➢ 初期消火の実施➢ 出火防止の広報● 救出・救護活動<ul style="list-style-type: none">➢ 救出・救護活動● 自主防災組織管理統括活動<ul style="list-style-type: none">➢ 連絡・調整／各班統括・指導➢ 住民等の救出救護状況の確認● 避難及び避難所運営<ul style="list-style-type: none">➢ 避難誘導➢ 避難所の開設・運営等● 物資調達、配分活動<ul style="list-style-type: none">➢ 救助物資等の配分協力➢ 炊き出し、給水

※『自主防災組織作りとその活動～自主防災組織教育指導者用教本～』(H19.3 消防庁消防大学校)

※『自主防災組織の手引ーコミュニティと安心・安全なまちづくり』(H29.3 消防庁) より抜粋・一部加筆

②海外事例：CERTのリーダー・メンバーに求められる要件（特徴・責任範囲）

- CERTでは、「チームリーダー」と「メンバー」のそれぞれの立場に応じた特徴（要件）と責任範囲を明確に示している。
- チームリーダーには、主にリーダーシップを発揮するための指導に必要な知識・スキルの習得が求められる

	チームリーダー	メンバー
特徴 (要件)	<ul style="list-style-type: none"> ● やる気 ● 鼓舞 ● 目標指向 ● 優先順位の明確化 ● 決断力 ● 信頼性 ● 倫理性 ● コミュニケーション力 ● 冷静沈着 ● 柔軟 	<ul style="list-style-type: none"> ● やる気 ● 精力的 ● 働き者 ● 適応性 ● 有益性 ● 忠誠心 ● 責任感
責任範囲 (役割・活動)	<ul style="list-style-type: none"> ● チーム指揮系統を確立する ● チームメンバーに責任を委譲する ● 目標を立て、目標ごとに必要な任務を挙げる ● 常に全体を見渡す ● 変化を予測し、潜在的な問題に備えて計画を立てる ● チーム内の諸問題を解決する ● チームメンバーの安全と幸福を確保する ● 個人の安全と幸福に気を配る ● チームから連絡しやすい状態にいる 	<ul style="list-style-type: none"> ● 快く従う ● 指揮系統の指示に従う ● 与えられた任務を完了する ● 最善の努力を払う ● チームリーダーへの報告を怠らない ● 理解できない場合、明確化を求める ● チームリーダーの行動を支援する ● チーム仲間との助け合う ● 現場の安全確保
リーダーシップを発揮する有効な指導技術	<ul style="list-style-type: none"> ● 動機付け ● 責任の負い方 ● 決断力で行動する ● 効果的通信 ● 倫理的行動 ● 信頼の構築 	<ul style="list-style-type: none"> ● 赤字部分は、リーダーに関する記載事項としてCERTに特有の記載

②海外事例：CERTメンバーが得る基礎的技能(授業を通じて身につけるべきこと)

- CERTの一員が身につけるべき知識やスキルは、消火、救命・救助の方法と心のケア、組織体制に関する基本事項が対象(避難や避難所運営は対象ではない)

授業テーマ	各授業の項目	目標(授業を修了した受講者ができるようになること)
災害への準備	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ防災準備:役割と責任 ・ハザード及びその潜在的な影響 ・家庭内及び職場での準備 ・減災を通してハザードの影響を低減すること ・CERT災害対応、災害作業員の保護 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自宅や職場、近隣に影響を及ぼす可能性が最も高いハザードの種類を説明すること。 2. 災害に対して自身とその家族が備えるための策を講じること。 3. 即時対応におけるCERTの役割と自身の任務について説明すること。
火災時の安全とユーティリティの管理	<ul style="list-style-type: none"> ・火災の化学、火災とユーティリティのハザード ・火災評価時に考慮すべき事項 ・消火手段 ・消火時の安全、危険物 ・実習:小火の消火 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自宅や職場、近隣において火災のハザードを確認してその可能性を低減すること。 2. ファイヤーパンの火を消し止める基本的な消火方法や消火手段を利用し安全策を講じてチームで協力すること。
災害医療オペレーション-パート1	<ul style="list-style-type: none"> ・生命に関わる状態の処置 ・トリアージ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 気道確保や、出血過多の管理、ショック状態の処置を行うための技術の適用。 2. シュミレーション済みの災害状況下におけるトリアージの実施。
災害医療オペレーション-パート2	<ul style="list-style-type: none"> ・公衆衛生面で考慮すべきこと ・災害医療オペレーションの役割 ・医療処置を行う場所の設営 ・全身評価の実施、熱傷の処置、創傷の手当 ・骨折・脱臼・捻挫・捻挫(重度・軽度)の処置 ・鼻の怪我(鼻血)、虫刺され(咬傷と刺傷) ・低温下・高温下で生じる傷病の処置 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 患者に対する全身評価の実施。 2. 治療部位の選定と準備。 3. 様々な怪我に対する基本的な処置と、骨折や捻挫が疑われる場合の副子の適用。
探索及び救助活動	<ul style="list-style-type: none"> ・探索及び救助活動中の安全 ・屋内及び屋外での探索活動の実施 ・救助活動の実施 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 探索と救助を行う可能性に対する計画立案及び評価要件の確認。 2. 構造物を探索する最も一般的な方法の説明。 3. チームで協力して安全な方法で瓦礫撤去及び生存者の救出を行うこと。 4. 探索及び救助活動中に救助者を保護する方法の説明。
災害時の心理	<ul style="list-style-type: none"> ・災害のトラウマ ・チーム活動の好例と方法、 ・生存者のトラウマへの働きかけ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 災害後の情緒環境と、救助者が自身及び被災者のストレスを緩和するために採り得る方法を説明すること。
CERT組織	<ul style="list-style-type: none"> ・CERT組織、CERT動員、文書化 ・体験学習:ICSの役割、机上演習 	<ol style="list-style-type: none"> 1. CERT組織と文書化要件について説明すること。

○【国内事例】各文献における自主防災組織のリーダー等への「ニーズ」に関する記述（1）

文献	頁	主な記載内容	区分
文献1 「防災・危機管理教育のあり方に関する調査懇談会報告書」 (平成15年3月 総務省消防庁)より抜粋	46	● 地域の防災リーダー・災害ボランティア、住民については、まず、 災害、事故等 が他人の問題ではなく、 いつ何時でも自分や家族を襲うことを認識する 必要がある。その上で、自分や家族の安全を守る 「自助」に関する知識・能力 と、隣人等と協力して地域の安全を守る 「共助」に関する知識・能力 を身につける必要がある。	心構え／身につけておくべきこと
	46	● 地域の防災リーダー・災害ボランティアは、災害や事故等の発生時に、自分や家族の安全を守る 「自助」に関する知識・技術 を修得していることを前提とし、防災リーダーや災害ボランティアに求められる役割を果たす必要がある。	身につけておくべきこと
	46	● 地域の防災リーダーの役割としては、地域住民が協働して1人でも多くの人命を救い被害軽減のため活動する際に、 リーダーシップを発揮して活動をリード するとともに、平時より 地域住民が協働して活動するための環境整備を行う上での要 となることが求められる。	役割・活動 (平時)
文献3 「自主防災組織の手引(改訂版) — コミュニティと安心・安全なまちづくり —」 (平成29年3月 消防庁)より抜粋	28	● 自主防災組織の活動を担う人材とりわけリーダーは、自らが防災に関する 基本的な知識や技術を身につけるとともに、	身につけておくべきこと
	28	● 平常時には地域の安全点検、防災知識の普及、防災資機材の整備、危険が予想される箇所や避難行動要支援者の把握、防災訓練の指導等を行い、 日頃から住民の防災意識を高めることに努める必要がある 。また、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 が求められる…	役割・活動 (平時・災害時)
	28	● 人材の募集・育成にあたっては、地域における生活者の多様な視点を反映するためにも、 女性の参画を促進し、リーダーに複数の女性が含まれる ようにするとともに、地域に存在する防災に関心の高い人材を活用する仕組みをつくる必要がある。	役割・活動 (平時)
	29	● 自主防災活動は、住民の自主的な活動であり、その活性化には、リーダーの資質と熱意に負うところが大きいため、 自主防災組織のリーダーには、地域の多くの意見をまとめる見識、能力があり、かつ防災に積極的な関心のある人 が望ましい。	要件・態度
	29	● 自主防災活動にとって望ましいリーダーの要件 ・防災に関心が高い(災害対策の経験があればなお良い)／・行動力がある。／ ・地域において人望が厚い／・自己中心的でなく地域住民全体のために考えられる／ ・多数意見を取りまとめ、また、少数意見を尊重できる。 ・(災害発生直後)非常時の現場の状況をとりにしきる力がある。 ・(災害発生直後)他人に声をかけ、活動に参加させる力がある。 ・(災害発生直後)消火、救助、避難誘導、安否確認などに関する知識や知恵がある。	要件・態度

○【国内事例】各文献における自主防災組織のリーダー等への「ニーズ」に関する記述（2）

文献	頁	主な記載内容	区分
文献4 『自主防災組織教育指導者用教本 自主防災組織づくりとその活動』 (平成19年3月 総務省消防庁消防大学校)より抜粋	5	● リーダーとして大切なことは、肩肘を張らずに、楽しく、長いスパンで防災力を向上しようという考え方で進めることです。	要件・態度
	22	● 防災マップづくりでの要援護者のときも、避難説得のときも、避難所での食事不足のときも、いずれも“地域のリーダーが真摯に向き合い話をする”ことが重要な鍵でした。	要件・態度
	36	● あらためて“いざ”というときの知識を持ってもらったら、何か起こったとしても、きっとリーダーとして動いてもらえると思います。	身につけておくべきこと
	48	● 自主防災活動は、平常時、災害時、復旧・復興時に分けられます。また、その活動内容は多岐に渡ることが予想されます。そして置かれている環境や構成員の数や特性などに応じて変わります。 このような活動を主導するリーダーには、自主防災組織の様々な活動目的の達成のために、幅広い能力や臨機応変な対応力などが求められます。	要件・態度
	48	● リーダーには、新たなスタッフ(リーダー集団の構成員)を発掘していくことも大切な役割となります。	役割・活動(平時)
	48	【通常時】 ○ 自主防災組織の組織維持、運営マネジメント ○ 自主防災組織の活動の主導 緊急時の活動方針の策定、活動体制の構築の主導、 平時の防災訓練・活動の主導 ○ 地域住民の防災への関心の維持・確保(地域から信頼される存在となること) ○ 自主防災組織の活動の評価、是正リーダーの役割 【災害時】 ○ 災害現場における的確な状況判断【災害時】 ○ 組織成員への適切な情報提供 ○ 組織成員への的確な行動指示 【復旧・復興時】 ○ 復旧・復興に向けた要望の取りまとめ ○ 地域の復旧・復興対策、基本的方針策定に向けた合意形成への主導	役割・活動(平時・災害時)
	49	● リーダーはどのような時期、状況下であるかに関わらず、常に自主防災組織の構成員との間において適切なコミュニケーションが図れるものでなければなりません。 ● リーダーは地域と共にあり、共に成長する存在です。	要件・態度

○【国内事例】各文献における自主防災組織のリーダー等への「ニーズ」に関する記述（3）

文献	頁	主な記載内容	区分
文献4 『自主防災組織教育指導者用教本 自主防災組織づくりとその活動』 (平成19年3月 総務省消防庁消防大学校)より抜粋	49	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域を大切に思い、地域活動を楽しみ、盛り立てていこうという姿勢が大切です。 ● 地域防災力の向上には時間のかかる息の長い活動が求められます。したがって、リーダーは拙速な成果を追うことなく、自主防災組織の防災力向上に資する着実な成果を目指して辛抱強い活動をする必要があります。 	要件・態度
	49	<ul style="list-style-type: none"> ● 自信：地域をよく知ることと地域を大切に思う心が自信につながります。 ● 防災知識・技能：地域の災害、防災についての知識・経験習得、訓練による災害被害軽減技能の蓄積などを通じて防災の“知恵者”となることも人から信頼されるリーダーの資質の一つになります。 ● 指導能力：指導力の基礎は、構成員との的確なコミュニケーション力です。相手の要望・状況を適切に把握し、かつ自らの考えを相手に的確に伝えることが重要です。それが出来れば十分な指導力を持った立派なリーダーとなれます。 	要件・態度
	49	<ul style="list-style-type: none"> ● リーダーの資質：自主防災組織のリーダーやスタッフに求められる資質としては、次のようなものが挙げられます。自主防災組織の活動は、平常時に訓練などを積み重ねて地域防災力を向上させていくことがメインとなります。円滑に活動を進めるためには自主防災組織の構成員に理解を得られるよう十分にコミュニケーションをとる、すなわち「心配りができる」ことが求められるでしょう。また、活動を継続するためには「忍耐強い」ことが必要で、さらに、訓練など企画運営するためには「先頭に立って」行動していくことが求められるでしょう。 	要件・態度
	50	<ul style="list-style-type: none"> ● 自主防災組織のリーダーとして、住民に様々な知識を身につけてもらい、活動を進めていく場面は多くあります。 	平時の役割
	55	<ul style="list-style-type: none"> ● 説得者の信憑性(信頼性と専門性)：信頼できる人からの話ほど説得されやすい現象があります。リーダーとしていざという時に住民の協力を得るためには、普段から地域の皆さんとコミュニケーションを取りながら信頼の醸造をしておくことが大切です。 	要件・態度
	55	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の防災に関する情報(災害時に援護の必要な方の情報、地域の危険箇所など)の把握に努め、専門知識を積極的に学ぶなどして専門性を高めておくことでより適切な判断ができ、住民から一層信頼を寄せられるようになるでしょう。 	身につけておくべきこと

○【国内事例】各文献における自主防災組織のリーダー等への「ニーズ」に関する記述（４）

文献	頁	主な記載内容	区分
文献5 『地域防災リーダー育成用 研修テキスト』 （平成26年3月 内閣府（防 災担当）より抜粋	11	○災害時のリーダーの役割 1) 被害情報収集を指示し、被害状況を把握する 2) 防災組織としての活動の方針を決定し、活動内容を指示する 3) 組織の活動状況を把握し、必要に応じて活動の修正を図る 4) 行政、他の地域組織、ボランティアとの連携を図る 5) 復興のため、地域の意見集約や合意形成を図る	役割・活動 （災害時）
	14	○目指すリーダー像（平時） ● 防災に関心を持つ（災害対策の経験があればなお良い） ● 行動力がある ● 自己中心的でなく、地域住民全体のために考える ● 多数意見を取りまとめ、また、少数意見を尊重する	要件・態度
	14	○目指すリーダー像（災害時） ● 非常時の現場の状況を取りしきる ● 周囲に声をかけ、災害対策活動に協力を求める ● 応急対策活動や避難所運営、地域の復興の進め方など防災活動に関する知識や知恵を活用する	役割・活動 （災害時）
	28	○平常時にリーダーが率先すべき活動 ①住んでいる地域の理解 ②自助の推進 ③情報収集・伝達のしくみづくり ④防災訓練やイベントの実施 ⑤避難所運営体制づくり ⑥要配慮者支援体制づくり ⑦関係機関との連携 ⑧受援力の強化	役割・活動 （平時）