

平成 28 年度
第 1 回自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会
議事録

1. 日時 平成 28 年 9 月 23 日（金）13 時 30 分から 15 時 45 分
2. 場所 TKP ガーデンシティ永田町「カンファレンスルーム 3 F」
3. 出席者
メンバー： 室崎座長、井上委員、大西委員、金原委員、国崎委員、黒田委員、
佐野委員、篠原委員、中川委員、水嶋委員、宗片委員

4. 会議経過

1. 開会

【小此木補佐】

開会に先立ちまして、事務連絡をさせていただきます。傍聴席にいらっしゃいます報道関係者の方、傍聴の方、皆様をお願いします。一般の取材につきましては、検討会終了まで行っていただいて結構ですが、写真については、冒頭の資料説明が始まるまで、室崎座長のご挨拶が終了するまでとさせていただきます。

それでは、ただ今から「第 1 回自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」を開催いたします。

本日、進行を務めます、消防庁地域防災室課長補佐の小此木です。よろしくお願いいたします。

検討会の開会に当たりまして、主催者を代表して、消防庁地域防災室長の中野からご挨拶申し上げます。

2. 主催者挨拶

【中野室長】

消防庁地域防災室長の中野です。よろしくお願いいたします。まずは委員の皆様方におかれましては、大変お忙しい中、この検討会の委員にご就任をいただきまして、御礼申し上げます。近年大規模な自然災害が頻発しています。この夏にも台風、春には熊本地震、さらにその前には東日本大震災ということで、自然災害が頻発している状況です。住民の命、暮らしを守ることを考えたとき、私ども消防庁でやっております常備消防といった公助だけではままならないのが現状かと認識しています。消防団をはじめとする共助、自主防災組織をはじめとした自助、これらをなくして、今後も予想される大規模な自然災害について対応することが非常に困難だと考えています。平成 25 年には消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が成立、施行されています。この法律では、地域防災力の充実強化については、消防団の強化と併せて、住民の防災意識を高め自発的な防災活動への参加を促進すること、そして自主防災組織等の活動を活性化することなどによって地

域における防災体制の強化を図ることを旨として行われなければならないことが書いてあります。また、この法律を受けて第27次消防審議会でも議論がなされ、消防団を中核とした地域防災力の充実強化のあり方についても答申がなされているところです。このようなことを踏まえ、自主防災組織等の活動の活性化を図るための支援方策について検討するために、今回自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会を、皆様にお願ひして発足したところでございます。委員の皆様方におかれましては、自主防災組織の手引の改訂に向けまして、自主防災組織の支援方策などについて忌憚のないご意見をいただきますようお願いいたします。これから年度末にかけて長丁場になりますが、皆様のご議論が活発に行われますことをお願いして私のご挨拶とさせていただきます。よろしくお願いいたします。

【小此木補佐】

続いて、本日お配りした資料の確認をさせていただきます。皆様のお手元の第1回自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会の次第に、本日お配りしている資料を記載しています。資料は1から6、参考資料は1から3までの3種類がございます。資料がない、中身が落丁している等の場合には、事務局までご連絡下さい。

3. 委員紹介

【小此木補佐】

続きまして本検討会の委員の皆様をご紹介します。

お手元の参考資料2「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会委員名簿」に沿ってご紹介いたします。

まず、座長にご就任いただきました、神戸大学名誉教授、室崎 益輝様です。

引き続き、委員の皆様です。

防災ネットワークプラン 代表、井上 浩一様です。

加古川グリーンシティ防災会 会長 大西 賞典様です。

神戸市消防局予防部予防課 課長 金原 克司様です。

危機管理教育研究所 代表 国崎 信江様です。

一般財団法人消防防災科学センター 研究開発部長兼統括研究員 黒田 洋司様です。

一般財団法人日本防火・防災協会 理事長 佐野 忠史様です。

ひらつか防災まちづくりの会 代表 篠原 憲一様です。

時事通信社 解説委員 中川 和之様です。

日進市消防団 団長 水嶋 義弘様です。

特定非営利活動法人イコールネット仙台 代表理事 宗片 恵美子様です。

なお、このほかに、

静岡県危機管理部危機情報課 課長 筑紫 利之様、

関西大学社会安全学部・大学院社会安全研究科 准教授 菅 磨志保様

長岡技術科学大学環境社会基盤工学専攻 准教授 松田 曜子様

におかれましては、本日、所用により欠席されています。今回 14 名の委員の方にご就任いただき、本日は 11 名の方にご出席いただいています。大変ありがとうございます。

それでは、議事に入る前に、室崎座長から、一言ご挨拶を頂きたいと思います。室崎座長、よろしく願いいたします。

4. 座長挨拶

【室崎座長】

室崎でございます。よろしく願いいたします。

今さら、この検討会の意義を話す必要もないかと思いますが、東日本大震災から、つい先ほどおきた熊本地震、北海道、岩手の水害などがあり、改めて自主防災組織のあり方が厳しく問われている状況にあります。さらに言うと、もっと大きな災害がもうすぐやってくるということで、ますます自主防災組織の役割が重要になってきています。次の首都直下地震や南海トラフ地震その他の災害が発生してもしっかり国民の命と暮らしを守れるような仕組みを作ることが、おそらくこの検討会の主眼だろうと思っています。これまで、自主防災組織については組織数などの量が求められてきましたが、次の巨大災害を見据えると、量だけでなく質、形だけではなく中身を問い直さないといけない時代になってきています。そういった意味で今までの自主防災組織の手引の中身も検討しながら、自主防災組織のこれからのあり方をしっかり議論していただき、それにつながるような手引にしたいということですので、よろしくご協力をお願いします。

5. 議事

【小此木補佐】

どうもありがとうございました。それでは、傍聴の方、取材の方、撮影は終了とさせていただきます。

それでは議事に移ります。ここからの進行につきましては室崎座長をお願いします。よろしく願いいたします。

【室崎座長】

お手元の次第をご覧くださいますと、議題はその他まで含めると 7 つございます。それに加えて委員の数がトータル 14 名、本日のご出席は 11 名と、多くの委員の方においでいただきましたが、時間が 2 時間しかありませんので、進行にもご協力いただく一方で、発言もしっかりしていただきたいと思います。

まず議事の 1、2 は検討会を進める上でのベーシックなご説明を事務局からいただきます。それから本日は少し勉強もするというので議事の 3、4 は委員としておいでいただいている加古川グリーンシティ防災会の方と、防災福祉コミュニティの取組について神戸市消防局の方から本日はお話をいただくということになります。その後、議事の 5、6 がこれからどうするのかということなので、大きく 3 つのグループに分けて進めさせていた

だこうと思っておりますのでよろしくお願いいたします。

それでは議事の1、検討会の進め方について事務局からご説明をお願いします。

(1) 検討会の進め方について

【小此木補佐】

事務局より検討会の進め方について説明いたします。お手元の資料1-1、資料1-2を基に、今後のスケジュールを含めて説明いたします。まず、主な検討事項として2つ柱があります。自主防災組織等に対する支援方策、自主防災組織の手引です。先ほど、資料説明の際に申し上げるのを失念しておりましたが、お手元に「自主防災組織の手引」というオレンジ色の表紙の冊子を準備いたしました。こちらは平成23年に一部改訂しておりますが、東日本大震災以降、改訂すべき内容についてご検討いただければと思います。具体的な調査内容ですが2番目の枠に記載しております。まず、自主防災組織等の実態の把握です。現在の自主防災組織の実態や活動、課題や必要な支援策のアンケートを自主防災組織、都道府県、市町村へアンケート調査をします。また、自主防災組織を横につなげるために協議会のような団体を設置しているか、行政としての課題等がないか等をアンケート調査したいと考えております。アンケートの具体的な内容については、この後の議事でご説明いたします。資料向かって右側ですが、自主防災組織等の役割の整理ということで政府報告書の文献調査を実施します。東日本大震災等、先ほどの手引発行以降、防災基本計画等の改訂や、私ども消防審議会の答申等が出ておりますので、それらの内容を踏まえて自主防災組織がどう支援していくべきかを整理したいと考えております。さらに、海外におきまして、米国、オーストラリアの例が有名ですが、これらの国の自主防災組織について事務局が文献調査を行いますので、後日改めてご報告させていただき、今回の報告書と手引に反映したいと考えております。資料に記載しております報告書の構成イメージについてはご意見があれば賜りたいと思いますが、今回の検討の目的、さらにアンケートの結果等をふまえた現状と課題、活動事例、国等が実施すべき自主防災組織等に対する支援策を盛り込む想定です。ここで言う支援策というのは、私どもが考える場合、通常予算が必ず絡んでくるのですが、予算に限らず体制の整備や、アドバイザーの派遣等を含めた支援策として考えております。

資料向かって右側ですが、自主防災組織の手引の改訂についてです。先ほどご覧いただいた、前回の自主防災組織の手引は昭和の時代から消防庁が作成しておりますが、逐次必要な改訂をしてまいりました。最近の改訂内容については、先ほど座長の方からも簡単にお話ありましたが、特に組織のあり方を盛り込んでおります。自主防災組織の手引の改訂にあたっては、直近、災害対策基本法が改正され、さらに消防団等充実強化法が成立しました。自主防災組織についても触れられていますので、少なくとも法律については手引に何らかの内容を盛り込んでいく必要があるのではないかと考えております。

さらにアンケート調査結果を踏まえて、具体的には各自主防災組織等でどういった好事

例があるかを踏まえた上で、報告書や手引に盛り込めればと思っております。進め方は以上です。

次の資料1-2は、今後のスケジュールについてです。色々と申し上げた上に、大変短い期間で恐縮ですが、基本的には来年の3月までに報告書案を作りたいと考えております。その間、11月にアンケートの調査結果や文献調査結果を報告いたしますので、皆様からご意見をいただければと思います。また、アンケート調査の結果、良い自主防災組織等があれば、委員の皆様にも現地に赴いていただき実際に調査していただくことを考えております。2月には第3回の検討会ということで、現地視察の結果や文献調査の結果、手引等の案を提示いたします。3月には第4回の検討会として最終的な報告書案を作成しまして、皆様のご了承が得られればと思っております。非常に短い期間で、皆様お忙しいところ恐縮ですが、よろしく願いいたします。スケジュール等の説明については以上です。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。続いて、議事の2、自主防災組織等の現状につきましてもご説明いただきたいと思います。よろしく願いします。

(2) 自主防災組織等の現状について

【小此木補佐】

対象の資料の右上に、資料2と書いてあります。こちらの資料でご説明いたします。

2ページ目ですが、現在私どもで実施している自主防災組織の調査や、実際の制度の内容について簡単にまとめたページです。大規模災害時の役割分担(例)と記載されておりますが、災害が発生したときの消防の役割は市町村長が行うことと、消防法上規定されています。災害があった場合はまず市町村長がトップとして動きますが、その中でどのような組織が災害に対応できるかを整理しております。市町村長、消防本部が公助にあたる部分で、消防団以降が共助・自助という位置づけになります。消防団は消防機関としての活動を行います。自主防災組織には、女性の防火への意識を高めるための組織としての女性防火クラブ等々も挙げられると考えています。その他、各団体の活動を簡単に記載しております。そして、資料の下段に自衛隊、ボランティアとありますが、市町村長の権限の中で活動ができなくなった場合には、国、自衛隊、全国の消防組織からなる緊急消防援助隊、さらにはボランティアやNPO、他の都道府県からも力を借りるという枠組みが今の大規模災害が発生したときの流れです。

そのため、自主防災組織というのは非常に重要な位置づけであり、さらにそれを表したのが次の3ページです。ピラミッドの図がございまして、上位下達という意味ではなく、災害があった場合は組織の積み重ねで活動していくのだということを表しております。日ごろは公助・共助の一部の力を持って消防機関は災害対応をしておりますが、それでも手に負えない場合は自助、つまり自主防災組織が強い力を発揮します。

続いて4ページです。自主防災組織の現状について改めて整理しています。自主防災組

織の現況ですが、平成 27 年 4 月 1 日現在、組織数は全国で 159,967 団体、人員は約 4,300 万人です。地域住民が、自分たちの地域は自分たちで守るという意識に基づき自主的に結成して防災活動をしております。活動内容例については資料の左下に記載しております。資料右下の推移ですが、組織数は着実に増えているという状況です。

続いて 5 ページです。より具体的な数字について毎年調査を実施しております。まず、「4 自主防災組織の内訳」です。これはどのような単位で自主防災組織が結成されているかを表しております。町内会単位というのが 9 割を超える状況です。さらに自主防災組織連合体を有する市区町村は 415 市区町村です。現在、市区町村数は 1,741 ですので、そのうちの 415 が連合体を組織している状況です。

6 ページですが、さらにリーダーに対する育成・指導研修はどのような内容が行われているかを記載しております。主体は 6 割が市町村の防災主管課、4 割 5 分が消防本部となっております。育成・指導の研修方法ですが、実際に訓練等を行っている、パンフレット等の手引の活用、講演会等を利用している、といった内容が主となっております。

7 ページです。自主防災組織の任務とされている活動項目別組織数を、平常時と災害時に分けて記載しています。平常時は防災訓練、防災知識の啓発、活動範囲内の防災巡視が多く、災害時は情報収集・伝達、初期消火、住民の避難誘導、負傷者等の救出・救護が主な内容となっております。

8 ページですが、自主防災組織の資機材の保有状況を記載しています。ヘルメット、防火衣等個人装備品、消火器、バケツ等初期消火用資機材が 4 割強、ハンドマイク等情報連絡用資機材が 4 割強といった状況です。

9 ページは自主防災組織に対する助成状況です。行政から自主防災組織に助成している補助金のうち、資機材の購入費補助が 4 割程度と大きな割合を占めています。また、運営活動費補助も 4 割程度を占めています。資料の右側、行政が購入して渡す現物支給ですが、それぞれの資機材を 1 割前後の割合で支給している状況です。

次に 10 ページです。自主防災組織に類する組織のうち、女性防火クラブについてです。女性防火クラブは組織数が 8,889 クラブ、人員が約 130 万人でございます。女性防火クラブは昭和 37 年の消防庁長官通知に基づき、全国で結成されています。地域の実情や特性を活かした防火・防災活動、高齢化社会の到来に伴う福祉活動を実施しています。活動内容例については、平常時と災害発生時でそれぞれ活動しており、推移については近年減少傾向にあるという状況です。

11 ページですが、女性防火クラブの活動別の組織の割合や、どのような活動をしているかを表しています。円グラフの(a)ですが、予防の啓蒙啓発を中心に実施というのが 4 割程度、加えて炊き出し、連絡、救助、救護等を実施しているのがさらに 4 割程度です。赤色の(c)ですが、消火活動も加えて全て実施している団体は 1,654 組織あり、約 2 割程度を占めています。

続きまして 12 ページの少年消防クラブについてです。子どものうちから防火防災の意識

を高めようということで、昭和 25 年、国家消防庁の通知により編成されました。活動内容については 18 歳までの少年の組織ですので直接消火活動を行うわけではなく、防災訓練への参加や、防火防災知識の普及等を行っています。組織数は 4,493、人員は約 42 万人となっております。資料右下の推移ですが、少子化と言われている昨今においても、ほぼ横ばいの状況を保っています。おそらく地域の指導者が少年たちを集めることにご尽力されている結果と思っております。

13 ページは、少年消防クラブの結成単位の内訳です。組織数 4,493 のうち、小学校単位が 6 割、中学校単位が 1 割、地区単位が 2 割程度となっております。なお、町内会や消防署等で結成している場合には消防署の所轄単位となります。また、少年消防クラブの指導者は、現在約 14,000 人いるという状況です。

続きまして、自主防災組織等に関する法律についてです。

15 ページをお開きください。災害対策基本法に何が記載されているかを示しております。防災に関する理念・責務ですが、防災に関する組織、防災計画の根本になる重要な部分となります。さらに災害対策の推進、被災者保護対策、財政金融措置、災害緊急事態について定めています。

16 ページは、特に自主防災組織についてどのように記載されているか抽出しています。基本理念の第 2 条の 2 の第 2 号で、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」となっております。さらに市町村や住民の責務が災害対策基本法には定められており、第 5 条第 2 項には、「市町村長は、自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」とありますが、この中には自主防災組織も含まれます。第 7 条の住民等との責務ですが、「住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない」と記載されています。自主防災組織ですので、自発的な参加が強く求められているということです。施策における防災上の配慮等ということで第 8 条ですが、災害発生の予防や拡大を防止するために国、地方公共団体が行うことが定められていますが、同条第 2 項第 13 号に自主防災組織の育成が書かれています。法律の概要は以上です。

続いて 17 ページですが、先ほど、手引のところで災害対策基本法が改正されたと申しましたが、いくつかに分けて改正されており、概要が内閣府から出ております。平成 24 年 6 月 27 日に改正された災害対策基本法の概要の 3 のところで、多様な主体の参画による地域防災の向上が挙げられています。「住民の責務としての災害教訓の伝承を明記」「地域防災計画に多様な意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、自主防災組織を構成す

る者又は学識経験のある者を追加」と記載されています。これを受け、市町村の方で地域防災計画を作成する際には、自主防災組織の代表の方も入り意見を出していただく機会が設けられました。

18 ページですが、こちらは平成 25 年 6 月 21 日に公布された第 2 弾の災害対策基本法の改正の概要になります。2 の住民等の円滑かつ安全な避難の確保ですが、「市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員及び自主防災組織等の関係者にあらかじめ情報提供するものとする」という点が新たに定められております。さらに 4 の平素からの防災への取組の強化で、「住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとする」と定められています。

続いて 19 ページです。地区防災計画制度を簡単にまとめています。防災計画の全体像として、国から中央防災会議があって防災基本計画を作成する、それに従い、順に防災業務計画、地域防災計画、地区防災計画を作成するという順序になっております。資料向かって右側に全体のイメージを記載しております。吹き出しで地区防災計画の特徴と書いてありますが、地区居住者等の提案制度ということで、ボトムアップ型であることが特徴になっております。当然、地区の特性に応じた計画となっており、対象、主体、内容は基本的に自由に決められることになっております。

20 ページですが、消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律が、3 年前の平成 25 年 12 月に成立されております。こちらにも自主防災組織に対する支援等、地方公共団体の責務について書かれております。

21 ページには、基本理念の第 3 条として、多様な主体が地域防災力に関わっている点が記載されています。住民、自主防災組織、消防団、水防団、地方公共団体、国等が挙げられていますが、これらが相互に連携協力して取り組むことが重要であるということです。さらに自主防災組織等の活動を活性化することにより、地域における防災体制の強化を図ることが記載されています。

22 ページでは、地域における防災体制の強化を図るにあたっての国、地方公共団体の責務が記載されています。「国及び地方公共団体は、前条の基本理念にのっとり、地域防災力の充実化を図る責務を有する」と定められております。さらに「国及び地方公共団体は、地域防災力の充実強化に関する施策を効果的に実施するため必要な調査研究、情報の提供その他の措置を講ずるものとする」とされております。これらを踏まえた上で、住民の役割は「できる限り、居住地、勤務地等の地域における防災活動への積極的な参加に努めるもの」と定められています。さらに、基本理念に記載のあった関係者相互の連携及び協力について、第 6 条で定められています。

23 ページでは、単に消防団を活性化してだけでなく地域防災力を、全組織を通じて充実強化していくという趣旨で、自主防災組織等の役割や防災体制の強化について記載されております。第 17 条では、市町村における防災体制の強化、第 18 条では、自主防災組

織等の教育訓練における消防団の役割が記載されております。同条は、「教育訓練において指導的な役割を担うよう必要な措置を講ずるよう努める」ということで、消防団が自主防災組織等の教育訓練に指導的な役割を担うように、市町村が必要な措置を講ずるよう定めております。第 19 条では、自主防災組織等に対する援助について記載されております。国及び地方公共団体は教育訓練を受ける機会の充実、必要な援助を行う、という内容です。第 20 条では、市町村に対する援助について記載されております。これは国及び都道府県が市町村に対して行う援助についてですが、自主防災組織及び女性防火クラブ等の育成発展を図るための取組を支援するために必要な援助を行うものとする定められております。

24 ページですが、これらの法律を受けまして昨年の平成 27 年 12 月に答申が出されました消防審議会の概要を記載しております。制度的な概要については以上です。

25 ページ以降は消防庁がどのような支援を行っているかを記載しています。

26 ページでは、自主防災組織の手引を市町村等に配布し、かつ消防庁のホームページにもアップロードして皆様にご覧いただけるようにしております。

27 ページ、28 ページは、消防庁の予算事業についてです。今年度までの事業ですが、地域防災リーダー育成事業として、自主防災組織等に資機材を貸し付けて自主防災組織の活性化を図ろうという事業を行っております。28 ページには、災害伝承 10 年プロジェクトということで、特に東日本大震災で被災体験を受けた方に被災体験を語り継いでもらおうということで、41 名の方に登録いただき、この方々を全国に派遣して各地域で行われている講演会で話をさせていただくという取組です。また、この取組は、単に防災だけではなく被災体験に特化している点が特徴です。

29 ページでは、少年消防クラブの活性化のために実施している「少年消防クラブ交流会」を記載しております。

30 ページでは、全国から優れた取組を表彰、紹介することで、皆様の活動の参考にしていただくために実施している「防災まちづくり大賞」を記載しております。

31 ページでは、優れた活動実績を挙げた少年消防クラブや指導者を表彰する「優良少年消防クラブ・指導者表彰」を記載しております。

32 ページ以降については、消防庁の方でコンテンツを作成し、ホームページないしは冊子を配布して、防災についての知識を深めてもらおうと取り組んでいるという内容になっております。

以上で自主防災組織の現状についての説明を終わります。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。それでは検討会の進め方と今の自主防災組織の現状につきまして意見交換させていただこうと思いますがいかがでしょうか。

中川委員、よろしく申し上げます。

【中川委員】

中川です。よろしく申し上げます。

今回の消防団等充実強化法の成立、それから災対法の改正を前提にして、私は自主防災組織が大きく踏み出して防災全体に入ってきていると認識をしています。消防法でいうところの災害には規模規定がありませんが、災対法には規模規定があります。消防における災害というのは一件の火事、一件の事故が災害になるわけですが、大規模災害ということを見ると、発想を変えなければいけないと思います。今回の法改正で、消防団もいよいよ大規模災害に踏み出したと認識しており、付随して自主防災組織も考え方を大規模災害に踏み出してきていると私は理解しています。

また、自主防災組織が大規模災害を視野に入れるのであれば、常備消防、消防団、自主防災組織という概念ではなくて、実際の地域防災や日ごろの未然防止策、減災、またレスキューだけでなく避難所運営、生活再建、復興まで一連の流れというものを、事前にできるだけ考え備えるべきではないかと思います。資料の3ページ目にあるような、三角の上位下達に見えるような概念を示すと、この概念に囚われてしまうように思います。

一方で、常備消防も大事ですし、消防団も大事だと思います。地震災害が特に大きく取り上げられがちですが、災害を大きくする要因が火事である場合は、初動の段階で消防団の方が避難所運営の手伝いをするのではなく消火にあたる等、地域の役割分担を改めて考え直さなければならないのではないかと思います。

また、避難所の運営を自主防災組織で実施しているところと、実施していないところがあると思いますが、このあたりを今回どこまで視野に入れるべきなのか悩みどころのように思います。東日本大震災の場合は、ほぼ地域主体でやらざるを得ませんでした。それは阪神淡路大震災と同じで、結局手が足りないので地域主体になりました。その後、あらゆる形の災害があり、今回の熊本になると逆に手が足りすぎて避難所が自主運営できず、地域住民の生活再建が難しくなるという事例もありました。そのため、どのような場合まで想定して検討するのか、また、行政でなければできないことと、市民がやるべきことの振り分けの中で自主防災組織の役割が何なのかを踏まえた上での避難所運営の話というのが2つ目に確認したい点です。

3つ目ですが、自主防災を考えるときに今回の熊本でも明らかになったと思うのですが、行政でなければできないことを、自主防災組織の役割を考える上でもよく理解しておかないと、その後の色々な手順が遅れていくように思います。

4つ目ですが、私も横浜にいて地元で関わっているのですが、20年前に今の自主防災の形を作って避難拠点の自主運営の組織を結成しました。一方で、いわゆる町内会の自主防災組織をマンション内でやっているのですが、20年前の自主防災組織と比較すると、問題意識のずれがあり、なかなか前へ進んでいけないという経験をしました。一方で、地域の町内会レベルになると、地域福祉計画の策定を通じて、ボトムアップ形式で進めていくことに慣れていることもあり、前出の自主防災組織とはまた別の問題意識を持っているという事例もありました。地域内意識差のようなものをどう捉えるかが自主防災組織の課題になるのではとずっと思っていました。

消防防災と防災の違いの話、避難所の話、行政でなければできないことも考えておかなければならない話、地域の意識差といった点が、今後の課題としてどのように検討していくのかと思ひまして、まず事務局のお考えがあればお伺ひしたいと思ひます。

【室崎座長】

それでは、本日はあまり深く議論する時間はないと思ひるので、現時点でのご意見を事務局からお願いします。

【小此木補佐】

ありがとうございます。基本は自主防災組織ということですので、法律にもありますとおり自主的な活動に任せるとするのが基本となりますが、災害については基本的に消防機関が活動しています。また、避難所等においては、消防団が活動していたという話もございますので、可能であれば地域住民の方に実施してほしいと考えています。今回、特に熊本においても一部の避難所で自主防災組織がうまく機能したという話も聞いていますので、そういった実例を踏まえながら、手引等に反映させていきたいと思ひております。基本的には現在の法律の活動範囲に基づいて自主防災組織としてこれまでの災害の経験を踏まえて何ができるか等を、アンケート結果から抽出できればと思ひております。地域差につきましても、当然災害がよく発生している地域や災害が起こりそうな地域で問題意識も違うことも我々は認識しておりますので、アンケート結果等を踏まえて議論していければと思ひております。以上です。

【室崎座長】

中川委員のご質問はいずれも、とても重要なご指摘です。

大昔の自主防災組織というのは、日本の社会でいうと火事で町が火の海になるということもありますし、一軒の火事がとても重要なので、そういう部分を自主防災組織がしっかり担っていこうということで、火災対策中心の自主防災組織が編成されてきました。ところが最近の災害は、例えば東日本では火事が起きましたが、津波等の新たな災害が出てきている等、火災対策だけではなく、色々な課題が地域社会に増えています。

災害の種類が増えていることを鑑みると、地域や団体内・団体間のネットワークが重要になると思ひます。横のつながりの例として、火災においては消防団のネットワークがあったり、自主防においても、会長が実は防犯協会の会長も兼務していたり、防犯では警察経由のルートで広がりを持っていたりなど、かなり広域なネットワークが構築されています。縦割りの防災という面では、最後は受け皿として自主防災組織が全部受けているのですが、縦割りと横つなぎの組織をつなげて、総合的な組織・システムに変えていく必要があるということだと思ひます。縦割りのつながりや、最近の災害の広域化、役割の多様化という状況の中での横のつながり等の交通整理が必要なのだろうというのが、中川委員のご意見だと思ひます。従来の狭い考え方で考えていると、自主防災組織というのは非常に狭いものになるのではないかとと思ひます。

避難所運営についても、行政の果たす役割とボランティアの果たす役割、地域コミュニ

ティの果たす役割が、実は逆転しており、行政しかできない役割を、もしかしたらボランティアやコミュニティに押し付けているかもしれません。公助と自助、共助の交通整理の中で自主防災組織をどう位置付けるか。避難所運営はとても難しいが最終的には被災者自身が運営をする、ただ設置責任は行政が持っているという形も良いかもしれません。また、ここで大事なことは、行政が全て対応するべきではないという点です。先生が子どもの宿題を全部やってはいけなくて、最終的には子ども自身が自分で問題解決できるよう、行政は後ろから背中を押すべきだと思います。大きな災害になると、コミュニティや自主防災組織が避難所運営に関わるとも重要な要素になってきますが、地域防災計画の中にそれぞれの組織がどのように関わるかが明記されているかというところではなく、誰がやるのかよく分からないということもあります。益城町では、行政が避難所対応に入り込んでしまい、他の支援が進まないという事態が起きていました。

その他ご意見、ご質問ないでしょうか。

井上委員よろしくお願いします。

【井上委員】

今回気になっていたのが地区防災計画制度と自主防災組織の手引がどう関わってくるのかという点です。地区防災計画制度については、地域にとってハードルが高いという印象があります。一方で、地区防災計画制度を地域に根付かせなければならないと思いますが、どうやって根付かせるかが課題だと思います。

もうひとつは、自主防災組織だけでなく、地域コミュニティの人材をどう養成していくかも今回の議論の中に入るのかを教えてくださいたいと思います。

【小此木補佐】

地区防災計画の参画については、まだまだ住民の方々がボトムアップしていくというのは知られていないところですので、他の地区の例なども交えながらどのように関与していくかを、例えば手引に含めることができるのではとっております。

コミュニティについてですが、実は前々回改訂された際に、コミュニティにおいてどのように自主防災組織を作っていくか、また人材教育していくか等が盛り込まれておりますので、これらをブラッシュアップし、特に近況を踏まえた内容にしていければと思っております。以上です。

【室崎座長】

井上委員の言われた地区防災計画との関わりはとても重要なことで、これも今回の全体検討会の地区防災計画と自主防災組織の活動とどうすり合わせ、つなげていくかが課題だという確認でよろしいでしょうか。はい、その他いかがでしょうか。

宗片委員、よろしくお願いします。

【宗片委員】

被災地の場合、東日本でも被災地3県、それと熊本、北海道と次々に災害が発生していますが、被災地では特に地域コミュニティが崩壊しています。それを再生するための動き

が現在各地で進んでいます。再生し切れていない状況で自主防災組織を併せて立ち上げることは難しいというのが現状だと思います。ただ、自分の地域は自分で守るという考えは、被災された方が特に実感していることだと思いますので、崩壊しているコミュニティに対してどのような支援が必要なのか、また、今後のことも考え地域コミュニティの再生と、自主防災組織の立ち上げを、どのように連動させ支援していくのかも今後の課題かと思いますが、どのようにお考えか伺いたいと思います。

【小此木補佐】

おっしゃるとおりでして、コミュニティが崩壊している現状がありますが、災害に遭ったからこそ、自分の地域は自分で守ると強く意識されていることは、我々も認識しています。今回、災害に遭った地域を含め、アンケートを自主防災組織 1,000 団体に対して実施しますので、その結果を受けて新たな動きをキャッチし、手引等に反映させられればと思っています。

【中川委員】

私もこれまでのマンションでの自主防災組織で実感しているのですが、自主防災組織を実現することで、地域コミュニティを再生できる可能性もあると思います。被災地だけでなく、被災地以外の地域コミュニティを強くするために、誰もが向かい合わなければいけない災害に取り組むことで、日頃のコミュニティ力が強くなると思いますし、ひいては文科省のいう「コミュニティスクール」等への取組にもつながると思うので、広い視野で見えていただいても良いのではないかと思います。

【室崎座長】

旧来の自主防は応急対応が中心でしたが、近年は予防・教育の組織づくりについて触れるようになりました。宗方委員の話は、さらに事後の復旧復興段階や再生段階で、コミュニティや自主防災組織でどのような努力をすべきかを考えるべきで、加えて復興サイクルの中での自主防災組織の位置づけが必要ではないかというご指摘だと思います。次々と重要な課題が出てきており、来年の3月までに終わるのかという気はしますが、それくらい今ダイナミックに見直しが必要な状況が生まれているということだと思います。

国崎委員、お願いします。

【国崎委員】

この検討会のタイトルを見たときに、自主防災組織等の充実強化というところで、何を充実させて、何を強化させていくのかが、事前にいただいた資料をいただいてもよく分かりませんでした。多くの委員がご指摘されているように、私自身も自主防災組織が地方公共団体の地域における位置づけというのが非常にあいまいで、実際にやっていることと、災害時にできること、できないこと等があまりにもかけ離れているように思います。例えば、自主防災組織の一般的なイメージというと、地域での防災訓練の計画・運営・実施をするという内容ですが、災害時に本当に彼らが救助や避難準備をできているかという、できていない事例もたくさんあります。そういった中で、限界はあるかもしれませんが、

この自主防災組織の充実強化という目標を達成するために、何を持って達成するのかを明確にしないと、最終目標があいまいになってしまうのではないかと思います。

【室崎委員】

自主防というのは自分たちの地域は自分たちで守るための組織です。その地域が減災等、色々な災害のリスク計算をし、全体として被害を軽減できる力を持つことが大事であると思います。それはどういう力なのか、あれもこれもやりなさいと言って課題を山のよう押し付ける、手引等のマニュアルを全部やりなさい、というような押し付け型で良いのかと言うと、そうではないというのが国崎委員の意見だと思います。1つでもいいからしっかり取り組める力を持たせることも必要だし、みんなで相談しておくだけでもいざというときに行動できるということかもしれません。それこそ手引に、なんでもかんでもやろうとするべきではない、ということを書き込むべきではないでしょうか。

【国崎委員】

個人的には、避難所運営の充実強化に的を絞って検討する必要があると考えています。誰が何を担うのかといったときに、行政は設置、運営は住民といったなかで、組織として動ける自主防災組織が良いのではないかと思います。例えば、避難所運営のタイムラインを意識した訓練を実施し、さらに避難所に関わる課題を地域の特性を踏まえて勉強会を開催し避難所運営の知識や関係機関との連携、支援体制の整備などを強化していくことが望ましいと思います。

【室崎委員】

これまでは、良い事例を手引に含めて「こうやればうまくいく」という事例を紹介し、共有を図る、という趣旨で話を進めています。優良な事例を示すだけでいいのか、どうすれば広まっていくのかも課題だと思います。

本日答えを出すわけではないので、議事を進めさせていただければと思います。本日は重要な議題が3点あり、1点目は終了しましたが、2点目として、先進事例のご紹介や現状を理解するというので、お二方から説明いただきます。まず議事3「自主防災組織の活動事例」として、加古川の事例を大西委員から説明していただければと思います。

(3) 自主防災組織の活動事例（加古川グリーンシティ防災会）

【大西委員】

我々の活動報告の場をいただき、ありがとうございます。まず2ページ目ですが、1986年に14階建てを中心とした7棟として加古川グリーンシティが完成しております。阪神淡路大震災までは、大して何も活動していませんでした。コミュニティもありません。「隣の人は何する人ぞ」という状態でした。

3ページ目に移りまして、我々の防災会の概要としては、防災会は加古川市のマンション、加古川グリーンシティの住民によって組織化しております。584世帯の全住民約2000人が参加する防災組織となっています。

4 ページ目に移りまして、当初入居した住民で、マンションの管理組合を結成しました。消防隊もマンションとして組織化したものです。そのなかに、消防防災委員会を設け、のちに防犯防災委員会となります。自衛消防隊と消防防災委員会が同じようなことをしているため、名称の変更に至ったと聞いています。ところが阪神淡路大震災を受けて、我々もこのようなことではダメだということで、防災に目を向けるようになります。というのも、我々のマンションには神戸・大阪に通勤される方が多くいらっしやって、阪神淡路大震災の思いが強く、自分の家族を残して家を出ないといけない、という辛い思いを抱いていました。そこで、我々も防災組織としてしっかり確立しようということで、自衛消防隊と防犯防災委員会を統合して、加古川グリーンシティ防災会として設立します。また、この設立は兵庫県からの結成の呼びかけに我々が答えたという形でも設立しています。

5 ページ目に移りまして、まずはマンションの災害対策に取り組みました。プライバシーが守られる反面、近所つきあいが非常に薄い状態でしたので、何とか解決しようという話になりました。一方で、楽しくなければ防災の輪は広がりません。そこで、楽しく防災活動しようというテーマを掲げました。なぜかと言うと、防災というのは人が反対しにくい内容です。その防災を錦の御旗とかかけて、人を取り込んでいこうという、邪な考えから始まりました。ただ、この楽しく防災活動というのはマンションだけでなく、すべての活動に通じているような気がしてなりません。資料上に、もうひとつ大事なコンセプトを書き忘れているのですが、我々はどうのような活動をする際にも、防災と語らずとも防災の役割を果たすこと、正面から防災をぶつけない、というコンセプトで活動しています。

6 ページ目ですが、そのなかで、防災会と共通の部分でもあるのですが、マンションの管理組合を法人化しました。併せて、行政に対する組織も一元化していて、自治会を自治会委員会として、管理組合のなかに組み込みました。過去の大災害後のマンション再建において、法人化は避けて通れないという、多くの方々の意見を取り入れた結果です。

7 ページは、我々のマンション・団地管理組合法人の組織図となっています。団地管理組合法人のなかに、防災会という組織がありますが、自治会とは分離した組織で、管理組合とも分離した組織です。ただ、平時では、管理組合の1つの防災委員会として、各委員会に所属しています。

8 ページ目以降は時系列でお話させていただきます。1998年に自主防災組織「加古川グリーンシティ防災会」を設立することになりますが、当初は何をしていいかわからない状態で、全くの手探りでした。そのなかで自警団を結成して防犯をやってみたり、消防をやってみたり、防犯防災カメラを設けたりしました。1999年は、もちつき大会を実施しますが、このあたりからコミュニティの要素が含まれてきます。並行して、防災の活動として救命講習や消防訓練にも力を入れました。しかし、このような活動で良いのだろうかと思いつつながら、ある講演会を受講したことで、全国でも多く活用されている「特技登録制度」に行き着きました。この講演会を受けて、「町内チャンピオンマップ登録」「ひと声かけてください登録」を開始しています。ハードの部分では、防災倉庫や防災資機材をこの時期

から徹底して揃えるようになります。

10 ページ目ですが、2000 年にはマンションを長屋化しようと宣言します。マンション組合の中だけでなく、外部に発信していこうと、神戸新聞を取り込んで、元旦の一面に載せてもらうことにしました。防災にはコミュニティが欠かせないという訴えかけを、新聞を通じて行いました。また、防災マップを自分たちなりに作成し、あんしんカード等も実施しました。エレベータホールには緊急情報伝達システムを設置すると同時に、この時期からあいさつ運動を徹底してやろうと動きます。これは今でも続いており現在に至るまで 20 年近く継続しています。「あいさつなくして防災なし」という思いのもと、実施しています。一方、ハード面でも費用をかけて、長周期地震対策として、高置水槽及びブルーバールーフ撤去等を行いました。

11 ページですが、2002 年、もう少し幅広い世代に防災を理解してもらおうと、子どもたちを取り込む意味でスポーツ等の観戦会を始めました。ちょうど日韓ワールドカップの観戦会を設けることができ、現在も観戦会は続いています。一方、過去の災害で経験した不安要素として、情報が枯渇しているのではないかという点が課題として挙がりました。そこで緊急情報伝達「グリーンネット」を設置、また、各家を LAN ケーブルで結んで、双方向ネットワークシステムを 2002 年に確立しました。

12 ページですが、LAN ケーブル等の設置後、問題となったのが、まだまだパソコンの普及率が低く、自分の家にはパソコンがないからネットワークシステムを利用できない、というクレームをいただきました。そこで、ハードの部分では各家庭のテレビの空きチャンネルに、24 時間の自主コミュニティ放送を始めました。運用はとても大変ですが、現在でもスタッフ全員で頑張っています。2004 年には、災害図上訓練「DIG」を取り入れました。この年は、防災活動に行き詰った年で、このときに全国の消防組織・管理組織に情報提供を依頼しました。このとき、静岡県の防災局から大量の資料が届き、そのなかに災害図上訓練や、我々の取組である「命のライセンス」の原型となる「命のパスポート」などの情報が得られました。

2005 年には、災害図上訓練をもっと深めようと、1 年かけて徹底して研究し、模擬的に開催していきました。その訓練のなかで、マンションの法人化は絶対避けては通れないという意見があり、この秋に総会を通じて「団地管理組合法人加古川グリーンシティ」となりました。

2006 年には、防災 1 号井戸が完成します。これは阪神淡路大震災の教訓から、生活用水を確保する目的で、2000 年から協議立案し、5 年かけてつくりあげたものです。非常にきれいな水で、今も活用しています。また、2005 年に発生した、千葉県の北西部地震によってエレベータが 40,000 台止まり、そのうち 42 台で閉じ込めがあったという事例から、我々もエレベータの緊急時救出訓練を行いました。このときは法律の壁があり、すぐに訓練することができませんでしたが、エレベータの管理会社と協議を繰り返して、最終的には訓練ができました。また、おもしろい事例として「イカ焼き訓練」を開催しました。このア

イディアは、大阪出身の防災会の副会長が自分で立案、プレゼンし、購入先まで徹底して調査されていたということで実現しました。今、他自治体でもイカ焼き機を購入している防災組織があるので、意外な波及効果があったようです。

2007年には、全国の組織から情報を発信してほしいという要望から、書面等もあったが、音声でもと言うことで「防災インターネットラジオ局」を始めます。同時に、我々の地域内での「緊急情報伝達システム」も構築します。

そして2008年には企業とのコラボレーションということで、コカコーラボトラーズとのAEDの協定を結びます。これが功を奏して、当初はAEDが3台だったのが、コカコーラの売り上げが大きく、現在はマンション内に5台のAEDを設置・運用できています。また、同年にはリアル災害図上訓練や命のライセンスの改正、帰宅時支援サポーターというものも発行しました。その場でできること、出先でできることを徹底して考えよう、という発想から生まれた活動です。一方、エレベータの訓練に関して、訓練には限界があるのではないか、という結論に至ります。そこで、エレベータ耐震化工事も行いました。

2009年には、行政に要望しても避難所の看板を設置してくれませんでした。そこで我々は自分たちで避難所案内看板を敷地内に設置していきました。また、地域のFMラジオがインターネットラジオとコラボしたいということで、「防災ショットバー」という番組を開始しました。これは、全国各地のお酒を購入し、お酒を飲んでラジオ番組を放送するというものですが、この番組が中川先生の方で表彰いただきました。一方、資機材等としては防災ベンチや階段の昇降機等も徹底して導入していきます。

また、もっと防災放送の設備の拡充を、という要望のなかで、防災放送を近隣に向けても放送できるようにしました。これは、加古川市が防災無線を設置しないことが契機となり、近隣との話し合いもあってスタートしています。2011年には大きな災害がありましたが、その中でも教訓や防災を徹底して伝えられないか、ということで楽しみながら防災を学ぶということで、防災ゲーム等の開発も実施しています。

2012年には、防災マニュアルは今までもあったが、災害対策本部を立ち上げるまでのマニュアルがないということで作成しました。並行して、敷地内のバリアフリー化を目指して、大型消防車の進入を可能とし、さらにバリアフリー化を通じてお年寄りが歩いて健康となり、要援護者とならないような対策を実施しています。2013年には、安否確認シートの配布や、玄関内側には安否確認シート、外側には役割分担シールを徹底して貼付してきました。また、1号井戸では足りないとの要望から、防災2号井戸を設置しました。

2014年には、地上デジタル化がされたということで、我々のコミュニティ放送もデジタル化し、dボタンを活用した文字放送等も行っています。非常に活用されています。また、おもしろい活動として、宗教的な問題もありましたが、加古川にある国宝鶴林寺と防災コラボを実施しました。鶴林寺が過去の災害で移転を余儀なくされたということから、移転の謎から黒田官兵衛という題目で多くの方に参加いただきました。

2015年、防災会への参加が3割から増えていかないという課題が出てきました。協力し

てくれそうな人はいるが、何をしたいか分からない、そもそも興味がない、防災が何か分からない、という方々の興味や趣味の部分から防災活動の協力者を増やせないかと考えました。そこで、防災会がゴルフ部や園芸部を結成してしまいました。しかし、部活動を通じて多くの方が新規参加されたので、とても効果があったと喜んでいますが。また、震災20年を忘れないということで、防災井戸にイルミネーションを備えつけました。

毎月の活動としては、防災日よりや防災ラジオを徹底して活動しています。

そして22ページです。防災活動において、一番大事なことは、本当のライフラインとは、水道・ガス・電気ではなく「コミュニティ」ではないかという考え方です。この考え方を徹底して啓発しています。

ページが飛びまして38ページには、あいさつ運動が加古川グリーンシティの取組の基本であることを記載しております。

さらにページが飛びまして、55ページになりますが、室崎先生が座長であった「兵庫あいさつ21世紀機構」において、あいさつ運動が防災につながるか、という実験をしました。あいさつ運動から始めると、多様な参加が推進されます。そうすると更なる参加を促すためのイベントを開催したいと思うようになります。ここから、町が動き出すような音が聞こえる瞬間がありました。自分たちが町を創造している感覚や、自分の町に興味や愛着を持つようになる感覚です。並行して、無作法な人、マナー違反者も活動に参加します。このような状況のなかで、スキルや情報の無さから、他団体に情報を求めます。求めることで、集める手段のスキルアップや多くの情報を得られます。そうすると、今まで行政をあてにしていたのが、自立を目指すようになります。このレベルに達すると、マナー違反者が非常に減少したことに気づきました。あいさつが防災を核にして、町づくりが進む。そうすると町が住みやすくなって、楽しくなり、強くなって、大切になっていく、ということがよく分かりました。究極的には防災力は、あいさつが生み出すのではないか、という結論に至りました。

最後の結論として、56ページですが、市民の努力によってソフト面の整備は可能であり、限界はないと考えています。地域の人が持っている知恵・知識を出し合い、お互い様の精神を忘れなければ、信頼関係や人間関係が向上し、社会的ネットワークが構築されます。結果として、関係が豊かになり、住みやすい町ができて、おまけとして防災力がついてくると考えています。ただし、我々はこの20年のなかで、ソフト事業だけでは乗り越えられない壁もあることに気づきます。

57ページですが、ハード面の防災整備の必要性が必ず出てきます。ただし、ハード面においては市民に限界があり、ある程度で諦める必要もあると考えています。なぜなら防災事業には多額の費用がかかるためです。我々も20年間で4億円以上の費用をハード面にかけています。住民の理解を得たとしても、これ以上は無理という限界点がありました。この限界点を補うのが行政ではないかと考えます。

行政は災害に備える人にも支援し、備えようとしないう人にも支援します。実現可能かは

分かりませんが、行政には「備えようとしている人」を優先して支援してほしいと考えます。過去の災害においても、備えている人の備蓄品を、備えていない人があてにしているという実情があり、かなりの負担となっていると聞いています。そのようなことがないように、法整備も含めて一考していただきたいと考えます。

最後に、兵庫県の現状として、「ひょうご安全の日推進事業助成金」というものがあります。100万円の事業をすれば、50万円助成してもらえると、いうものです。ただ、一町内会が防災に対し100万円も費用をかけられるかという、ありえないことです。また、防災減災の活動に支援する費用であって、資機材や備蓄品を整備する助成金ではありませんので、我々は知恵を絞って予算をつけてもらっています。これは他の自主防ではかなり大変という声を聞きますので、実質的に支援を受けていない状態であると認識しています。このことから、資機材の整備が法律のなかで抜けているのではないかと思います。阪神淡路大震災から20年が経ちますが、自主防災組織の支援は当時から全く変わっていないように思っています。

我々は防災というのは定義がなければならないと考えています。その定義は「死なない対策」です。自主防の活動は、多くが「生き残った活動」です。避難所運営にしても、消火活動にしても、生き残ったからできることです。そのため、やはり災害が起こった瞬間に死なない対策を徹底できる活動を今後考えていくことが、今後の対策支援を考える上で大事ではないかと考えています。以上です。

【室崎座長】

どうもありがとうございます。それでは引き続いて、神戸市消防局の金原さんから、防災福祉コミュニティの概要の説明をお願いします。

(4) 自主防災組織に対する支援事例（神戸市消防局）

【金原委員】

神戸市消防局の金原でございます。よろしく申し上げます。

防災福祉コミュニティの概要という表題をつけていますが、背景は平成7年の阪神淡路大震災です。昭和60年当時から自主防災の推進事業としてあらゆる協議会を組織していましたが、震災当時は機能せず、組織としての活動ではなく、あくまで隣近所としての支援活動を行う程度でした。数字の上では相当数の地域の方を助け出し、震災の落ち着いた段階で地域の方と膝を突き合わせて、どのような組織が必要かについて話をしました。震災当時、我々も十分な活動ができなかったということで、かなり強い言葉やお叱りもいただいたのですが、その中でどのような組織が必要かを中心にお話し、ご理解いただいた上で現在に至っています。

阪神淡路大震災のときは、基本的に自然発生的に活動が起こっていった、というのが現実でした。なぜ、組織として対応できなかったかを話し合うと、阪神淡路大震災のような大規模災害はイメージが湧かなかったというご意見をいただきました。消防署や市役所か

ら発信する防災の内容については、ほとんど火災への対応に特化した内容で啓発を行っていたこともあり、実際に自主防災組織を改めて組織するにあたっては、阪神淡路大震災クラスの大きな災害がもう一度起きても対応できる組織づくりをしようという方針で理解いただき、徐々に進めてきたところです。

阪神淡路大震災当時は、相当の地域がダメージを受けて、コミュニティが崩壊している数もかなりありました。その中で色々な地域を回らせて頂いて、平成7年、8年はまずモデル事業として始めようということで、きれいごとではなくて、事実を踏まえて人間対人間で話し合いを重ね、組織化を進めていきました。

1ページの中央にイメージ図がございます。防災福祉コミュニティとは何かを表しておりますが、防災を日常的なものとして考えるというコンセプトがあったので、平日頃から自治会の活動や大きなコミュニティの活動として実施されている、友愛訪問やふれあい給食会など、福祉活動のなかに防災を取り込む方向で進めております。

組織単位としては、小学校区単位としています。大きな災害となると、自治会という小さい単位では組織的な活動は不可能であるため、できるだけ横の自治会、特に両隣の自治会との連携を重視しています。さらに、自治会ごとに役員を決定いただき、その役員が集まった団体を束ねるのが「防災福祉コミュニティ」です。

「2 組織化の現状」ですが、先ほど申し上げたとおり、非日常を日常にというコンセプトで、従前から「ふれあいのまちづくり協議会」という協議会があり、それが小学校区単位でした。できるだけ既存の組織を生かそうということで、「ふれあいのまちづくり協議会」内に防災部会を設ける形で組織しました。

2ページ目ですが、事業の継承ということで、平成7年にモデル事業を実施してから、全小学校区（191区）に防災福祉コミュニティが結成されたのが、平成20年でした。その段階で今まで実施してきた事業の20年を総括して、今後どういう方向に進めば良いのかを、有識者や地域の代表者に集まって頂き、検討会議を開催しております。基本的には役所から検討項目は提示せず、第1回の検討会で提案いただいた内容を踏まえ、第2回から本格的な検討に入っていました。検討項目については、資料の2ページから3ページにかけて計7項目あり、これらに絞って検討しました。2ヵ年という長期間にわたる検討会を行いました。今の消防局の支援事業は、主にこの検討会の結果を踏まえて実施しています。

「4 神戸市消防局の防災福祉コミュニティ支援策」に移りまして、実際に行政として防災福祉コミュニティに対し、どのような支援策を実施するのかを記載しております。まず、一番大切なこととして、最初の組織化にあたり、膝を突き合わせて同じ目線で話をしたので、この関係を切りたくないという思いから、消防署に地区担当制の支援体制を敷いています。1つの防災福祉コミュニティに対して、1人ないしは2人の職員を固定化して支援にあたり、平日頃からの相談事には基本的に固定の職員が対応するというシステムです。年度当初に大きな総会等がありまして、全体の防災福祉コミュニティや、各消防署単位でもいくつかの防災福祉コミュニティがありますが、防災福祉コミュニティ単位での総

会を年1回実施しています。それ以外に、各防災福祉コミュニティの会合が隔月で開催されていますので、担当職員は必ず参加し話をするようにしています。防災訓練をしたいという相談があれば、それに合うようなアドバイスをしています。ただ、消防署については、現在3交代制勤務であり、担当職員が3日に1日しか勤務していません。そのため、担当職員が不在となると臨機応変な対応ができないため、各消防防災課に地域防災調整者という日勤の担当を配置しています。不在の場合は、この調整者が中心となって調整するという、二段構えの体制を整えています。

資金面についてですが、運営費はどうしても必要な費用です。その中で防災福祉コミュニティの結成が進められたことから、運営にかかる経費として、平成9年から運営活動費の助成制度を設けています。最初は微々たる金額でしたが、段階的に引き上げ、現在は1地区あたり14万円支給しています。主な用途としては、会の運営や訓練経費として使用いただく費用です。また、要援護者の支援を行いたい場合、どうしても14万円では足りないという意見が出たため、提案型活動費を設けました。時代の先駆けとなるような企画・提案に対し、審査を行った上で20万円を上限に提案活動費として支給しています。防災資機材整備費ですが、平成7年当時、防災福祉コミュニティを立ち上げる際に、簡易的な救助資機材を行政側が配布しております。それらがどうしても老朽化して使えないという状況が出てきていますので、更新に加え、新たに必要な資機材の提案をいただければ、その内容を審査した上で防災資機材整備費を支給しています。神戸市では、3種類の助成制度を設けています。

次に「4（3）地域内の防災リーダーの育成（研修制度）」ですが、人づくりについてです。当時の検討会でも要望が出た事項ですが、市民防災リーダーについては研修制度を設けてほしいとの要望をいただきました。各防災福祉コミュニティに対して、現在一番課題となっている内容は何か、最新情報は何かを提供してほしいとの要望がありましたので、各消防署が実施主体となって、所轄エリアの防災福祉コミュニティに対してリーダー養成のための研修会を実施しております。年間、700人に対して実施しており、累計15,000人を超えています。次に、防災マネジメント研修ですが、平成26年度から開催しています。リーダーをまとめる「統括リーダー」が必要だという要望を受けて、開催しています。対象は、防災福祉コミュニティの代表者、それに次ぐ立場にある方、10年後にトップに立たれる方を選別していただいて、各防災福祉コミュニティから2名ずつ、必ず1年に1回参加いただいています。例えば熊本地震のようなトピックスについては、ほぼ包み隠さず当時の状況について情報提供し、注意点や、実際に動く際に役立つ情報として、例えば気象庁のお話や土砂災害があれば国土交通省の情報を見る等の情報提供を行っています。

続いて「4（4）BOKOMI サポーター制度」です。人材育成において、どうしても消防署だけだと情報が偏るため、市内で防災まちづくりに日頃から取り組んでおられる方や専門家に予め登録いただいて、ご要望があれば登録された方を派遣します。資料4ページの一番下に、BOKOMI サポーター認定式という写真がありますが、神戸市内にある神戸学院大学

で「防災女子」というチームが認定されている様子です。これは、非常食を毎日食べていると飽きてしまうので、飽きない調理方法を広めている団体です。

次が最後になりますが、「4（5）地域おたすけガイド（災害時初動対応計画書）の作成支援」です。防災福祉コミュニティに対し、災害時初動対応計画書を作成いただいております。平成27年度末で48の防災福祉コミュニティが作成しています。災害が発生したら最初に何をすれば良いか分からないという声がありましたので、災害初動時に行うべき行動を、チェック方式を設け、役割分担しながら、当初の3日間活動する内容をまとめた計画書です。

昨日、一昨日、防災会議が開催されておりました。これについては災対法に基づく地区防災計画に位置づけようという方向で検討を進めております。

今後も幅広く活動していきたいと考えていますが、今回、加古川グリーンシティ防災会様の話も伺ったので、今後の参考としたいと考えています。

ありがとうございました。

【室崎座長】

ありがとうございます。詳しい話は個別に話していただくことにして、簡単な質問等ありましたらお願いいたします。いかがでしょうか。

井上委員、お願いします。

【井上委員】

阪神淡路大震災のときは、加古川のマンション自体に被害があったのですか。

【大西委員】

ありました。行政発表では加古川地区は震度4でしたが、体感的には震度5はあったと思います。また、マンション自体の被害で、約3,000万円の被害がありました。一番の被害は、一棟と棟の間をエクスパンションでつないでいる階段が地震によって分離し、その復帰に2,000万円近くかかりました。後は壁面工事があるのですが、3,000万円には含まれていません。他に諸々の費用がかかって約3,000万円となっています。

【室崎座長】

その他、いかがでしょうか。

宗片委員、お願いします。

【宗片委員】

消防署がこれだけの取組を行うというのは、負担が大きいと思います。そのなかで区役所とも連携されているとのお話がありましたが、それぞれの役割分担を伺いたいのと、私は仙台含め宮城県内で女性の防災リーダーの養成をしているのですが、「市民防災リーダー」「統括防災リーダー」それぞれの女性の割合を伺いたいと思います。

【金原委員】

まず、市民防災リーダーの女性の割合なのですが、約5%くらいです。統括防災リーダーですと、まだ養成数自体が少ないのですが、10%程度です。

役割分担については、全体的に防災をどこが担うかによるかと思いますが、基本的な考え方としては、区役所などの各行政区が全体の防災業務を担っています。例えば避難所の運営や全市・全区一斉防災訓練を実施する際の窓口は区となっています。業務内容については、消防署が対応する部分もあり、役割分担しています。福祉については、区役所のかの福祉事務所が連携をとりながら行っています。

【佐野委員】

本日の資料に記載されている内容は、全て消防局で実施していますか。

【金原委員】

婦人会やPTA、青少協もあるが、教育委員会事務局や地域でしたら市民参画推進局という組織で行っています。この組織から、部局連携し、市の方でそれぞれの団体を担当している部局が連携をとりながら実施しています。

【室崎座長】

実質はこの消防職員の地区担当制が効いていて、職員がかなりとりまとめしています。福祉部局というよりは消防が担っていたと思います。

【佐野委員】

運営活動費や提案型活動費等は、すべて消防局の予算で実施しているのですか。市長部局が実施している事業も含まれているのですか

【金原委員】

そうです。消防局の予算です。

【室崎座長】

おそらく、阪神淡路大震災の直後に、消防はなかなか火災対応をししてくれなかった。そのため、住民の消防に対する風当たりが強くなった。その状況下で、消防が地域に入っていかなければならなかった、というのが原点としてあるのではないかと思います。消防の思いも強くあるのだらうと思います。

中川委員、お願いします。

【中川委員】

地域担当になると福祉の精神やまちづくりのイメージが芽生え、意識が変わると思うのですが、この20年間で神戸の消防の中で変化したことがあれば教えてください。

【金原委員】

一番変わったのは、職員の意識です。震災以前は福祉に関する相談があっても、土日を挟んだ場合だと、3日後に区役所に報告して対応してもらおうというのが普通であるという意識でした。それが、震災後は職員の意識が「お待たせしない」という意識に変わりました。消防としても福祉事業の内容も知っておく必要があると考え勉強し、少なくとも区役所などの部署に聞けば相談内容を解決できるかは把握しておくよう指示しています。

【室崎座長】

よろしいでしょうか。おそらく事例の見学のようなものが用意されていますので、機会

があれば現地視察の際に聞いていただくということで、本日はここまででよろしいでしょうか。

もう1点決定しなければならない大きな議題がありまして、自主防災組織の手引の改訂についてと、アンケート調査の内容について、ご説明よろしく申し上げます。

(5) 「自主防災組織の手引」の改訂について

【小此木補佐】

自主防災手引の改訂とアンケート調査内容について、私の方からご説明します。自主防災手引改訂の内容については、資料5に基づき説明します。また、参考資料3に「自主防災組織の手引の概要」という、今の自主防災組織の概要をまとめた資料を作成しています。基本的には、現在の自主防災手引の改訂を進めていきますが、冒頭にも申し上げた通り、資料5に最低限盛り込むべき内容を整理しています。

まず改正災害対策基本法の反映ということで、反映予定の条文としては、まず地区防災計画の提案制度を明記します。単に条文を明記するだけでなくどのように提案すると良いかを追記できればと思っています。

また、避難行動要支援者名簿の作成についても盛り込む必要があると思っています。市町村は、この名簿を本人から同意を得て自主防災組織を含む関係者にあらかじめ情報提供することになっております。

さらに消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律では、関係機関と連携・協力が法律で定められており、必要性が明記されておりますので、内容を手引に盛り込むことを想定しています。

教育訓練の関係ですが、条文上は消防団が主導的な役割となっておりますので、これについても実例等があれば踏まえて、実例等がなければ、別の何か適切な内容を追記すべきかと思っています。

アンケートについては、この後もご説明しますが、結果の利活用と、結果を踏まえた現地視察を実施します。当然、先生方の意見等も踏まえてと思っています。特に避難所運営につきましては、熊本地震につきましても、先ほど座長がおっしゃったとおり、非常に重要な部分です。ただ、一方で避難所運営の細かい部分まで手引に含めると、かなり量が多くなってしまいかと思います。避難所のあり方については、内閣府等でも作成しておりますので、その要素を入れて避難所運営について、どうあるべきか考えていく際に使える手引にできればと思っています。自主防災組織の手引の骨子についての説明は以上でございます。

(6) アンケート調査の内容について

【小此木補佐】

続きまして、アンケート調査でございます。資料6-1、資料6-2、資料6-3がありま

すが、まず資料6-2と資料6-3から説明します。

今回、都道府県と市町村に対してアンケートを実施します。まず都道府県用の資料6-2をご覧ください。

まず2ページですが、基本はまず各行政でどのような支援策を実施しているかと、先ほど神戸市消防局様のご説明がありましたが、予算をつける、予算に限らず専門家を派遣する等の支援内容を調査できればと思っています。続けて4ページです。市町村との違いは問2です。連絡協議会、都道府県の連絡協議会は現在全国でも数件ありますが、現在の状況と課題について改めて確認する想定です。問5では、都道府県として国に求める支援策はあるかを確認する予定です。

続いて、市区町村・消防本部のアンケートです。こちらは調査する際に防災担当をしている部局はどちらか、それぞれの市区町村で選んでいただき消防本部もしくは市区町村に回答いただく予定です。都道府県と同様に何か支援策を実施しているかを確認します。協議会については、市区町村には聞いていません。4ページには課題と、国または都道府県に求める支援策について、何かあれば記載いただくということで聞いています。こちらの行政関係、都道府県と市区町村については、47都道府県と1,741市区町村ありますが、すべての団体にアンケートを発出する想定です。

次に資料6-1です。自主防災組織等の実態に関するアンケート調査ですが、これは個別の自主防災組織に送付し回答いただく予定です。調査数は全部で1,000組織の想定であり、その中には女性防火クラブや少年消防クラブも含めます。全部で1,741の市町村があり、今回の調査対象は1,000としております。どの市区町村を選ぶかについては、私どもで各市区町村の自主防災組織等の数を確認しておりますので、多い団体に対して市区町村が自主防災組織を選定いただき、アンケートを送付いただく想定です。ほぼ1市区町村に1団体となり、市区町村の中でもおそらく活発に活動している団体かと思しますので、有意義な回答が出てくると思います。また、今回は優れた活動内容を発掘し、報告書や手引に反映することを想定していますので、アンケートの対象組織は特に活発な自主防災組織を選定し、調査する方針としています。具体的なアンケートですが、2ページ、3ページに基本的な組織の概要に関する回答欄があり、組織の内容や人数、高齢者の状況を確認しています。4ページには、活動実態として防災訓練の活動頻度、防災訓練の参加者数、問13としてどういった訓練を行っているか、問14として防災訓練以外の活動について何を行っているか、問15は横の連携状況について確認しています。問16は連携している具体的な活動内容について確認しております。問17は、組織の課題を確認しています。さらに問18として課題がなぜ起きているかと自身はどう思っているかを確認しています。問19は、貴組織の活動で工夫していることの確認で、防災活動の参加者を増やす工夫や積極的に動いていただくための核となるためのリーダー育成の工夫、防災活動を企画・実施する上での工夫、どのように防災訓練に参加してもらうかの工夫、財源に関する工夫、活動拠点や資機材保管場所を確保する工夫について確認しています。その他にも工夫していることが

あれば、記載いただく想定です。問 20 では今後の方向性をどう考えているかを確認しています。さらに問 21 と 22 について、その他の支援策や意見等ありましたら記載いただく想定です。定性的な設問が多くありますが、以上の内容を 1,000 団体に対しアンケートする想定です。以上です。

【室崎座長】

ありがとうございました。時間が来てしまったので、まず、手引については次回も議論できると思いますので、委員の方には本日配布している手引をしっかりと読みいただいて、変更・追加すべき内容を国の災害対策基本法や消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律を踏まえて、ご検討いただきたいと思います。

もう 1 つのアンケートについては、本日決めて調査に走り出さないと次が開けませんので、こちらについてはまず、優れた活動をしている 1,000 団体アンケート対象を絞るということで良いかを確認したいと思います。1,000 団体を対象を絞るというのはよろしいですかね。あまり進んでないところに聞いても回答がないと思います。ですので、アンケート結果を読む際には、非常に進んだ組織や、比較的進んでいる組織の回答という前提とし、積極的な活動をしている自主防災組織を選定いただいて配るということで、よろしいでしょうか。

【中川委員】

こちらから選べないので、自治体が選定した理由を知りたいです。それだけ集めてもらえるとありがたいです。

【室崎座長】

重要なお意見です。後はアンケート調査の項目ですが、どうしてもこの設問は欲しい、という意見があればまずお聞きして、それ以外はまた本日確認しただけではよく分からないと思いますので、各自でお読みいただいて修正箇所を事務局に伝えていただき、事務局と私で最終決断するというところでよろしいでしょうか。

中川委員、お願いします。

【中川委員】

市町村においても、横のつながりは大事だと思いますので、都道府県だけでなく、市町村に対しても横のつながりに関する設問が必要ではないか。一方で実際に自主防災組織をやってらっしゃる側の方でも連絡協議会等に参加する方がいると思うので、併せて聞くことで全体像が見えてくるのではないか。協議会のような場を通じて、人材育成にもつながると思います。

2 点目は、自主防災組織は阪神淡路大震災から始まったものがたくさんあって 20 年経過しました。人材が昔から変わっていない、活動内容が変わっていない等、問題点がたくさんあります。その原因はおそらく最新の課題をキャッチアップできていない点にあると思いますので、これにつながるような質問を入れたいです。最近新しく取組み出した活動内容や、トップが交代しているか否かに関わる実態を確認したいと思いました。

3点目は自主防災組織の方に、連携する相手となる行政の部局や消防部局、防災部局、福祉部局、教育部局等とどう連携しているか聞くと、様々な活動が見えてくるのではないかと思います。

【室崎座長】

事務局、よろしいですね。特に反対する点はないですね。

【小此木補佐】

はい、そうですね。

【室崎座長】

佐野委員、よろしくお願いします。

【佐野委員】

今回の検討会の目的にも関係しますが、先ほどの中川先生のお話にもありましたが、室崎先生のご挨拶の中にもありましたが、ダイナミックに自主防災組織の見直しをすとか、大規模災害を前提とした自主防災組織のあり方を検討していくということが、もっとはっきりとこのアンケート調査の前書きに表現されていた方が良いのではないかと思います。

先ほどの神戸市消防局の金原委員の資料にもありますが、「阪神淡路大震災前、自主防は専ら日常的に地域で発生する火災や緊急事故に対する防災意識の普及や啓発に重点を置いた活動を行っており、大規模災害時の初期消火や救出・救護、避難誘導等の活動を目的とした組織ではなく、そのための資機材の保有や訓練もほとんど行っていませんでした。」同資料の14行目あたりに、「これらの教訓をもとに、平成7年度から大規模災害において組織的な防災活動を行えるよう」自主防災組織を作るようにしてきたと記載されています。これが今回の検討会で消防庁が目指していく方向だと思います。大規模災害時に組織的な防災活動ができるような自主防災組織を育成していく、充実強化させていくとはっきり打ち出して、それに対応したようなアンケートの質問を入れてほしい。おそらく自主防災組織のうち、半分程度は旧来型の発想であり、まだ意識改革ができていないのではないかと思います。

それから、市町村の防災行政担当者にも意識改革が進んでいないと感じる節があるので、それがはっきり調査結果として分かるような質問が必要なのではないかと思います。

もうひとつ、「自主防災組織等の現状」の資料の6ページを見ると、自主防災組織のリーダーに対する育成・指導研修において、育成・指導研修の主体が消防本部である割合が45.4%との記載があります。神戸市消防局の取組と比べて劣っているように感じますが、実施していない消防本部に対して「なぜやらないのか」と聞くというのも、啓発的な意味もあって良いのではないかと思います。

【室崎座長】

ありがとうございます。前書きはとても重要なご意見なので、ちょっと工夫をしながらご意見をうまく入れ込むようにしたいと思います。

井上さん、黒田さん、順番でお願いします。

【井上委員】

関東や静岡の自主防災組織は、阪神・淡路大震災の前から熱心に活動しているところもあるので、言い回しについては配慮していただければと思います。

【黒田委員】

アンケートでは、現在の自主防災組織がどの程度実効性のある体制を整えるかという観点も聞いた方が良いと思います。三重県も全自主防災組織を調べていまして、興味深い質問があります。災害時には防災に関するいろんな情報が発表されますが、避難勧告や指示等の情報が発表されたとき、自主防災組織としてどう動くのか決めていますか、という質問に対して、大体3割くらいの自主防災組織しか決めてないという結果でした。要するに自主防の実効性がどの程度確保されているのかという観点から、避難勧告や指示情報が出たときにどのように対応しているか等を聞いても良いと思います。

また、せっかく手引を作成するので、作成後どうやって多くの人に読んでもらうかについても議論すべきではないかと思います。

【室崎座長】

それは次回でも議論できると思います。

まだたくさんご意見があると思いますが、それは事務局にお出しいただくことにしたいと思います。

【中川委員】

「死なない防災」への対策となるような項目をアンケートの回答項目として反映していただきたい。

【室崎座長】

時間が10分超過していますので、その他の議題があるかもしれませんが、ここで閉めさせていただきます。アンケートについては積極的なご意見を事務局に送っていただいて、最後私と事務局で、場合によっては提案者の方にもう一度ご意見を聞くことになると思います。このような流れで対応したいと思いますのでよろしく願いいたします。

本日は長時間どうもありがとうございました。その他何かございましたら事務局までお願いします。

6. 閉会

【小此木補佐】

本日は室崎座長はじめ委員の皆様、長時間にわたりありがとうございました。

それでは、第1回自主防災組織の充実強化方策に関する検討会を閉会させていただきます。

では、次の第2回検討会については11月の開催を予定しております。後日、日程照会のご連絡をさせていただきますのでよろしく願いいたします。

以上です。本日はどうもありがとうございました。