

平成 28 年度
第 4 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 29 年 3 月 1 日（水）10 時 00 分から 12 時 00 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、国崎委員、黒田委員、佐野委員、
篠原委員、菅委員、中川委員、水嶋委員、宗片委員

4. 会議経過

1. 開会

【事務局】

開会に先立ちまして、傍聴席の皆様をお願いを申し上げます。一般の取材につきまして
は検討会終了まで行って頂いて結構でございますが、撮影につきましては、冒頭の資料説
明が始まるまでとさせていただきますので、ご了承のほどお願いいたします。

時間となりましたので、ただ今から「第 4 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の小此木と申します。
よろしくお願いいたします。

なお、金原委員、筑紫委員、松田委員につきましては、本日所用により欠席というこ
とでご連絡を頂いております。

それでは、本日お配りしました資料の確認をさせていただきます。資料 1「自主防災組織の
手引（改訂版案）」、資料 2「報告書（案）」でございます。不足がございましたら、その都
度、挙手いただければ差し替えさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

この後の進行につきましては、室崎座長をお願いいたします。

2. 議事

【室崎座長】

それでは、早速、議事に入らせて頂きます。本日は、次第のように、1つは手引の改訂
と報告書のご審議をして頂くことになっておりますので、その 2つを、まず事務局からご
説明頂いてから、ご意見を伺うようにしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

- (1)「自主防災組織の手引」の改訂について
- (2) 報告書について

【事務局】

それでは、資料 1「自主防災組織の手引」につきまして、前回からの改訂内容等につい
て、ご説明します。

資料1の「自主防災組織の手引（改訂版案）」につきましては、第3回検討会でお示ししました「自主防災組織の手引（改訂版素案）」に対し、検討会の後、個別に頂いた委員の皆様からのご指摘を踏まえ内容を修正するとともに、レイアウトの変更等を行っております。極力ページ数を抑えまして、見やすいレイアウトにするために、内容に大きな支障がない範囲で、表の一部や写真の一部を削除しております。

また、全般的な部分ですが、前回検討会の黒田委員からのご指摘を踏まえまして、2ページの一番下にありますとおり、関連する内容につきまして、手引内のどのページに関連資料があるかを分かるように示しております。また、前回の検討会で申し上げましたとおり、本編第5章「自主防災組織等の活動事例集」に24事例を新たに掲載しています。

では、1ページおめくり頂きまして、「手引の活用について」でございます。時点修正など細かい修正を除く主な修正部分につきましては、黄色で着色しております。「はじめに」の次、「手引の活用について」は、黒田委員からのご指摘を踏まえ、最も伝えたいことである、今後自主防災組織が担うことが期待される防災教育、避難行動要支援者対策、避難所運営を中心に改訂するとともに、これらの活動事例を紹介していること、自主防災組織の課題として多く挙げられている、防災活動への参加者が少ない、リーダー等の人材育成が進んでいない等の解決に資する活動事例を紹介している旨、記載しております。

次ページの「目次」でございますが、項目の変更等により一部変更がございます。

6ページ、第1章「自主防災組織の必要性」の第2節「自主防災組織とは」の「自主防災組織の役割」では、中川委員からのご指摘を踏まえまして、災害が発生した場合、市町村は災害応急対策に当たることとなりますが、自主防災組織は市町村と協力して災害応急対策を行うこととなると記載しております。また、熊本地震では避難所運営に多数の職員が忙殺されたことで、本来職員が行うべき復旧・復興業務が困難な事例が発生したことを紹介しています。

15ページ、第2章「自主防災組織の整備」、第1節「自主防災組織の設置」でございます。黒田委員からのご指摘を踏まえまして、既にある団体を活用する場合と、新たな組織として結成する場合の一般的なメリット、デメリットをそれぞれ記載しています。

25ページ、コラム3「地区防災計画制度の紹介」では、中川委員からのご指摘を踏まえまして、「地区防災計画の作成に取り組んでいただきたい」と表現を修正しています。

26ページ、第2節「自主防災組織の運営体制の整備」の「3. 財源確保及び活動費を抑える工夫」では、佐野委員と中川委員からのご指摘を踏まえまして、市町村は自主防災組織の充実を図るよう努めなければならないことや、自主防災組織としては自主財源の確保とともに、市町村等による補助等を活用しながら組織の運営や活動を行うことが重要であると記載しております。

28ページ、「4. 組織を担う人材の募集・育成」では、宗片委員からのご指摘を踏まえまして、人材を活用する仕組みをつくる必要があることを記載しています。

45ページ、第3章の「自主防災組織の活動」でございますが、「3. 防災訓練」中の「④

避難訓練」では、筑紫委員からのご指摘を踏まえまして、津波を想定した避難訓練では、できる限り迅速に高い場所へ避難することと、率先して避難行動を取ることにについてご指摘頂きましたので、追加で記載しております。

49 ページ、「感震ブレーカーの設置の必要性」について、篠原委員と中川委員から、停電時に明かりがなくなり暗くなる点についてご指摘頂きましたので、停電時に作動する明かりを設置することと、在宅用医療機器がある場合は電力供給を遮断するコンセントを選択できる「コンセントタイプ」の設置が必要である旨を追加記載しております。

54 ページ、コラム 10「避難行動要支援者名簿の活用」では、井上委員、松田委員からのご指摘を踏まえまして、「日頃から適正な情報管理に努め、その管理方法を住民に丁寧に説明していくことにより、個人情報保護に関する誤解を解き、避難行動要支援者からの積極的な協力を得ることにもつながる」という肯定的な書きぶりに修正しています。

62 ページ、コラム 11「災害・避難カードの紹介」でございますが、筑紫委員からのご指摘を踏まえまして、45 ページと同様、津波からの避難における即時避難、率先避難の重要性を記載しています。

65 ページ、「給食・給水」でございますが、粹囲みのアレルギーにつきまして、どういう内容なのかと指摘を頂いておりましたので、食事の原材料の表示等という表現を追加しております。

66 ページ、コラム 14「避難所における被災者の健康対策」では、中川委員のご指摘を踏まえまして、「生活不活発病」について追記しています。

73 ページ、第 4 章「連携による自主防災組織の活動の活性化」の第 1 節「連携の必要性」の「連携の考え方」では、大西委員と中川委員からのご指摘を踏まえまして、行政が自主防災組織と連携する重要性をより強調するため、「平成 25 年に成立した、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の第 3 条の基本理念にあるとおり、地域防災力の充実強化は、住民、自主防災組織、消防団、水防団、地方公共団体、国等の多様な主体が適切に役割分担をしながら相互に連携協力して取り組むことが重要である」という旨を記載しています。

75 ページ、「連携の効果」の中の図の「様々な地域活動団体との連携とそのメリット」について、大西委員と篠原委員からのご指摘を踏まえまして、連携先団体に「関係行政機関」と「その他市民団体」を追加させて頂きました。

83 ページ、「消防団との連携」の「(2) 消防団と連携した活動」でございますが、活動の継続性を確保する観点から、黒田委員からご紹介頂きました、消防団員を組織のリーダーとしている、秋田県の大仙市南外地域の自主防災会の事例を追記いたしました。

87 ページ、コラム 17「防災教育を進める上でのヒント」では、井上委員と中川委員からのご指摘を踏まえまして、「一日前プロジェクト」と「防災教育チャレンジプラン」について紹介させて頂きました。

90 ページ、「4. 地域の様々な団体との連携」の「(4) 災害ボランティア (NPO 等)、社

会福祉協議会との連携」については、松田委員からのご指摘を踏まえまして、災害ボランティアとは何を指し、何をするのか、また、災害対応経験が豊富で高度な専門知識を持つNPO等が避難所運営等で活躍している旨を追記しています。

99 ページからは、自主防災組織等の活動事例に移ります。第5章「自主防災組織等の活動事例集」では、本検討会におけるアンケート調査の結果、自主防災組織の課題として多く挙げられていた、防災活動への参加者が少ない、人材育成が進んでいないことに対して解決に資する事例を、第1節「防災活動への参加者を増やす取組」、第2節「人材の育成と掘り起こしの取組」に掲載しております。また、この2つの課題の原因となっている、防災意識が低いことに対して解決に資する事例や、報告書において、自主防災組織が担うことが期待されている防災教育の事例を第3節「防災意識を高める取組」に掲載しております。防災教育の他に、自主防災組織が担うことが期待されている、避難行動要支援者対策と避難所運営に関する事例を、第4節「避難行動要支援者対策の取組」、第5節「避難所運営の取組」にそれぞれ記載しております。さらに、前回の検討会での室崎座長からのご指摘を踏まえまして、自治体の事例、特に自主防災組織の一番の課題となっている人材育成の事例を、第6節「自治体における人材育成の取組」に掲載しています。

100 ページ以降でございますが、第1節「防災活動への参加者を増やす取組」では、現地視察しました、静岡県袋井市、上山梨連合自主防災隊、大阪府八尾市、美園地区自主防災組織の事例や、マンション管理組合と連携した事例として、東京都昭島市、つつじが丘北防災協議会、事業所との連携の事例としまして、東京都中央区日本橋三丁目西町会において参加者を増やした取組を掲載しております。

109 ページ以降の、第2節「人材の育成と掘り起こしの取組」におきましては、地域に存在する、防災に詳しい人材をアドバイザーとして組織の人材育成に活用している、神奈川県横須賀市公郷台自治会自主防災組織の事例や、現地視察を行いました、グランドメゾン杉並シーズン管理組合防災会の事例、神奈川県藤沢市御所見地区防災組織連絡協議会の事例、県域レベルの連絡協議会により県内の自主防災組織に防災のノウハウを伝授している、かがわ自主ぼう連絡協議会の事例を掲載しています。

117 ページ以降の、第3節「防災意識を高める取組」におきましては、現地視察に行きました、埼玉県新座市石神自主防災会の事例や、愛知県豊橋市野依校区防災会連絡協議会の事例、生活に身近な食をテーマにした啓発活動を行っている、三重県名張市中央ゆめづくり協議会の事例や、現地視察を行いました、福井県福井市円山地区自主防災連絡協議会の事例を掲載しています。

125 ページ以降の、第4節「避難行動要支援者対策の取組」では、高齢者等の重要支援者の地図入り名簿を作成していたことで、東日本大震災時に迅速な安否確認を可能にした、宮城県仙台市福住町町内会の事例や、現地視察に行きました、長野県白馬村堀之内区自主防災組織の事例、避難行動要支援者を含めた実践的な避難訓練を行っている、千葉県柏市西山町会防災会の事例を掲載しています。

131 ページ以降の第5節「避難所運営の取組」では、地域住民が中心となり、小中学校や行政と協働した避難所運営訓練を行っている、三重県津市南が丘地区自主防災協議会の事例、東日本大震災時に避難所運営を行いました、宮城県石巻市新橋町内会自主防災会の事例、平成28年熊本地震時に避難所運営を行いました、熊本県熊本市一新校区第8町内自主防災クラブの事例と、熊本県益城町広安西小学校の事例を掲載しています。

139 ページ以降の第6節「自治体における人材育成の取組」では、自治体における取組を掲載しております。自分の住んでいる地域の特性を理解することに重点を置いた研修を行っている、宮城県仙台市の「地域防災リーダー養成講習会」の事例、東京都国分寺市の「市民防災まちづくり学校」の事例、兵庫県神戸市消防局のリーダー研修の事例、防災に関する知識と実践力を身に付けた大学生を育成する、愛媛県松山市「実践的學生リーダー育成プログラム」の事例、同じく大学生を対象にした、福岡県北九州市の「みんな de Bousai 人材育成事業」の事例を紹介しております。

最後に208ページの「Q&A」でございますが、座長からのご指摘を踏まえまして、前回は最初に掲載していたQ&Aを開いてすぐに見れるよう最後のページに入れ替えるとともに、208ページの1「これから自主防災組織の結成をお考えの方」の最初の問の回答に、松田委員からのご指摘を踏まえまして、自主防災組織に期待されている役割に、平常時の役割を追記しています。

資料1の「自主防災組織の手引き」のご説明につきましては、以上でございます。

【室崎座長】

それでは、続いて資料2のご説明もよろしく申し上げます。

【事務局】

引き続き、資料2「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会報告書（案）」について、ご説明申し上げます。

はじめに、報告書の案につきましては、第3回検討会でお示した骨子案を基に、前回の検討会での黒田委員と佐野委員のご意見を踏まえ作成しております。さらに、巻末に本検討会で行ったアンケート調査の報告書を、簡単な解説とともに附属資料として付けております。

内容の要点についてご説明申し上げます。まず、1ページ目の「はじめに」ですが、本検討会の目的や報告書の内容を記載しています。

2ページの「1 本検討会の基本的な考え方」でございますが、「(1) 自主防災組織を取り巻く状況」では、近年、全国各地で災害が頻発していることや、これまで自主防災組織がどのようなことを行うことが期待されていたか、また、年々組織数が増加する一方、人口減少や少子高齢化が進む中で、今後、多くの地域で防災の担い手が減少することに加え、災害時の要配慮者が増加することが見込まれる状況であることを記載しております。

3ページでございますが、「(2) 自主防災組織の活動の活性化に向けた基本的な考え方」では、自主防災組織の意義として、自主防災組織は住民に一番身近な存在であり、公的機

関と比較して動員力に優れ、被災者からの様々な支援のニーズに対し、生活者の多様な視点を反映したきめの細かい対応をすることができることに加え、自主防災組織の活動を通じて、コミュニティの維持・活性化にも寄与すること、一方、自主防災組織は、組織化が図られたものの、様々な課題を抱えていることから、自主防災組織の長所を生かし、自主防災組織の活動を活性化するためには、行政が自主防災組織の自主性、自発性を最大限尊重した上で、自主防災組織の抱える悩みを共有し、その活動を支援していくことが必要である旨を記載しています。

「2 自主防災組織に期待される役割の拡大と課題」の「(1) 自主防災組織の役割の拡大」では、東日本大震災などの近年発生した災害の教訓を踏まえ、頻発する災害の被害を軽減し、将来の地域防災を担う人材を育成する観点から子どもに対する防災教育や、増加する高齢者の犠牲者を減らす観点から避難行動要支援者対策、避難生活の質を確保し、市町村職員が復旧・復興業務を迅速に行えるよう、自主的な避難所運営について自主防災組織が担っていくことが期待される旨を記載しています。

5 ページ、「(2) 自主防災組織が抱える主な課題」では、本検討会におけるアンケート調査の結果、課題として多くの自主防災組織が挙げておりました、防災活動への参加者が少ないことの原因として、「住民の防災意識が低い」、「若年者の参加が少ない」と回答した組織が多く、自主防災活動に対する住民の理解が不足していることが伺える旨を記載しております。

6 ページには、同じく課題として多くの自主防災組織が挙げていた、「リーダー等の人材育成が進んでいない」ことの原因として、防災活動への参加者が少ないことと同じ原因が挙げられていることに加え、「リーダーの負担が大きい」「リーダーの任期が短く経験の蓄積が進まない」と回答した組織が多く、防災の担い手の確保が困難になっているということが伺える旨を記載しております。

6 ページ中段、「3 課題の克服に向けた自主防災組織の活動事例」でございます。こちらは、本検討会において行った自主防災組織に対するヒアリング調査において、自主防災組織が抱える課題に対して、組織単独ではなく地域の団体と連携することで成果を挙げている組織が見られましたので、具体的な事例を挙げて記載しております。ご覧のとおり、埼玉県新座市の石神自主防災会、福井県福井市の円山地区自主防災連絡協議会、静岡県袋井市の上山梨連合自主防災隊、神奈川県藤沢市の御所見地区防災組織連絡協議会の事例を紹介しております。

7 ページ中段ですが、「4 自主防災組織の活動の活性化に向けて」では、支援方策の基本方針として、自主防災組織に期待される新たな役割である防災教育や、避難行動要支援者対策、避難所運営を担っていくためには、1つの自主防災組織では困難であり、地域の多様な主体と一緒に取り組む必要があること、その際には、多様な主体が適切に役割分担しながら、相互に連携・協力する体制を構築することが重要であることを記載しております。また、自主防災組織が抱える課題を克服していくためには、若年者などの幅広

い世代や女性の参加を促進し、地方公共団体における防災の担い手を育成するための取組を促進することが必要である旨、記載しております。

8 ページ「(1) 多様な主体との連携の推進」では、地域の多様な主体と連携することは、相互の得意分野で補完し合うとともに、住民の防災意識の向上や地域コミュニティの活性化にもつながること。連携にあたっては、平常時と災害時に分けた上で、適切に役割分担して協力していくことが重要である旨、記載しております。

また、第 27 次消防審議会最終答申において、「地区防災計画」及び具体的事業計画の策定は、地域の防災に関わる組織が参画・議論するための非常に有益な機会であり、議論を通じてその地域ならではの防災に関する役割分担や連携協力、協働がなされることが期待できるとされています。このことから、地区防災計画と具体的な事業計画の策定推進、地区防災計画の策定が難しい場合は、地域の防災上、特に重要なことだけを取りまとめることも考えられることを記載しております。

地方公共団体においては、連携に関する議論をする場として、地域単位、市町村単位、都道府県単位の連絡協議会の設置の推進、市町村においては、多様な主体との連携を主導するとともに、地区防災計画の策定の支援や、具体的な事業計画の策定を進める必要がある旨、記載しております。国におきましては、連携の取組事例を収集し、全国に紹介していくとともに、連絡協議会の設置を支援し、全国レベルの連絡協議会設置に向けた機運の醸成を図るべきであると記載しております。

9 ページ、「(2) 住民への啓発活動の強化」では、住民の防災意識が低く、特に若年者の参加が少ないことが課題とされていることから、若年者向けに啓発活動を強化することの重要性や、特に子どもが参加しやすいイベントを行うことでその保護者も参加することから、子どもをターゲットとした啓発活動を推進することが必要であるという旨、記載しております。地方公共団体においては、子どもをターゲットにした防災イベントの開催など、若年者向けの啓発活動の強化、国においては地方公共団体が行う啓発活動を支援するため、啓発用資料の作成や、全国レベルでの防災イベントの開催などを行うべきと記載しております。

10 ページ、「(3) 人材育成の取組の支援」では、リーダーの育成等につきまして、これまでの検討会で頂いたご意見を反映しております。自主防災組織において、リーダーの負担が大きいことが課題とされていることから、組織内で複数のリーダーを育成し、特定の人に過度の負担が掛からないよう、適切に役割分担するとともに、女性のリーダーを育成・活用することが必要である旨、記載しております。また、リーダーの任期が短く、経験の蓄積が進まないことが課題とされていることから、地域に存在する消防団や防災に詳しい地方公共団体のOB、これまで防災に携わってきた企業のOBなどの人材をリーダーにすることや、人材育成の指導者として活用することが必要である旨、記載しております。

地方公共団体においては、人材育成のための研修会の開催に加え、地域にいる防災に詳しい人材を発掘し、自主防災組織へ繋げる取組の推進、市町村においては、自主防災組織

の人材育成に消防団を積極的に関与させ、指導的な役割を担わせること、国においては女性の視点を含めた自主防災組織の標準的な教育訓練のカリキュラム作成を行うべきであると記載しております。

12 ページ、「おわりに」でございますが、地方公共団体はこの報告書に基づきまして、地域の実情に合った支援方策を検討し、積極的に取り組むことを期待していること、国においては今後、標準的な教育訓練のカリキュラムを作成するため、さらなる検討を進めていくことが求められている旨、記載しております。最後でございますが、アンケートの調査とヒアリングの調査にご協力頂いた、自主防災組織の方々とは地方公共団体の関係者にお礼の言葉を記載いたしまして、結びとさせて頂いております。

さらに、13 ページにおきまして、今年度4回検討会を開催しておりますが、当検討会の開催経過、開催日と主な議題等について、記録として掲載しております。さらに、14 ページに、今回の検討会の委員の皆様の名簿を掲載させて頂いております。

「附属資料」としまして、次のページからアンケート調査結果として、解説等を加えながら記載するとともに、80 ページ以降に実際のアンケート調査の用紙を掲載しております。

報告書の説明は以上でございます。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。それでは、資料1、資料2についてご意見を伺いたいと思います。本日が最終回ということですが、少しでも良い成果物を作るということで、修正すべき点や追加すべき点についてご指摘頂けますとありがたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

では、井上委員、国崎委員の順でお願いします。

【井上委員】

要支援者について、52 ページから 54 ページにかけて訂正頂き、ありがとうございます。さらに、名簿は平時にも活用でき、積極的に活用することも大事だということが分かるように、少し表現を工夫して頂きたいです。

地域の方にお話を聞くと、名簿が使いにくい、使うのが怖い等、どうしても管理に手間がかかることに目が行ってしまい、名簿を使いたがらない地域が多い印象があるので、そのハードルが下がるよう、工夫して頂ければと思いました。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。続いて、国崎委員、よろしくお願いいたします。

【国崎委員】

幾つかありまして、今、井上委員が提案された箇所に関連して、52 ページの(1)「地区内の避難行動要支援者の把握」という表現を、例えば「名簿の取り扱い方」といったタイトルに変更したうえで、今、井上委員がおっしゃったような内容を記載すると良いのではないかと思います。

54 ページのコラムの黄色部分ですが、名簿の取り扱いの前に、今もなお個人情報保護法

があるから名簿を作れないと思われている方もいらっしゃると思います。この現状を踏まえますと、「個人情報保護法に関する誤解」をもう少し明確にすると、より名簿を作りやすくなると思います。個人情報保護法には当たらないことを明確に書いている文章が、実はありそうでないため、明確にすると良いのではないかと思います。

それから、細かい点ですが、87 ページの「一日前プロジェクト」と「防災教育チャレンジプラン」については、できればそれぞれのホームページを掲載して頂きたいです。

90 ページの黄色部分については、「NPO 及び有識者」というように、「有識者」を追記頂ければ、内閣府の熊本地震の検証ワーキングと同じような表記になるかと思えます。内閣府としては、正直、NPO に限界を感じているところがあり、人材育成をどうするかという課題もありますので、有識者を追記頂ければと思います。

他に気になったのが、103 ページと 113 ページのチラシの見づらさです。もう少しきれいなデータでないと、何が書いてあるのかよく分からないと思いますので、差替えて頂きたいと思えます。

それから、155 ページ以降ですが、防災計画の例に、避難所運営の訓練が一切書かれておりません。154 ページの「2 計画事項」から、「6 防災訓練」、158 ページの「給食・給水」の前に、避難所運営についての記載があるべきではないかと思えます。そう考えると、159 ページの「班編成」にも影響してくるのですが、給食などの物資や、掃除、衛生といった内容は、避難所運営に含まれるのではないかとも思えます。治安や救出、消火という点とは別に、避難所運営に関することは、班編成の中でも一目で見やすく、構成を明確に分けたほうが良いのではないかと思えました。

最後ですが、イメージトレーニングとして、171 ページに HUG、クロスロード、DIG 等が事例として載っていますが、現在、避難所運営訓練の「FM ボックス」というツールもありますので、もし可能であれば、追加して頂きたいと思えます。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。委員から意見を頂いた後、事務局でも意見等があれば、都度発言してください。私が特にコメントなく、流している部分については、私も賛同していると理解して頂いて結構です。

今回新たに報告書等でも強調しているのは、避難所運営、避難行動要支援者、防災教育で、たった今頂いた意見はどれも関係する重要なご指摘・ご意見だと思いますので、事務局での取りまとめ、よろしくをお願いします。

【事務局】

先ほど国崎委員からご指摘頂きました内容について、URL や写真が不鮮明なものについては対応いたします。

また、イメージトレーニングにつきましては、掲載可否を検討したうえで対応させていただきます。

防災計画につきましては、どこまで追記可能かを確認いたします。ただ、避難所は非常

に重要な部分というのは認識しておりますので、可能な範囲で対応させていただきます。

【室崎座長】

イメージトレーニングに関連してですが、今回の報告書では、防災教育に対し消防庁として力を入れて取り組むという意思表示をされていると理解しています。アメリカの CERT のプログラムが前回議論になりましたので、それも含めた人材育成と、自主防災組織等の能力アッププログラムのような内容を作成してほしいです。また、従来と同じことの繰り返しではなく、新しい技術や方法、ゲーム等もあると紹介できれば、是非対応して頂けるとありがたいと思います。

それでは、続いて、よろしく願いいたします。

【中川委員】

手引の 9 ページに、自主防災組織等における変遷が書かれています。平成 7 年阪神・淡路大震災以前から災害対策基本法で「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、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」と明記されていますから、自主防災組織をサポートしない自治体はあり得ない話であり、市町村には責務があります。

災害対策基本法に記載されている、「市町村の有するすべての機能を十分に発揮する」ということは、災害発生時には地域の全ての機関が一緒になって活動することが求められているということであり、その中で住民に関する組織というのが自主防災組織等と言われているわけです。「住民が勝手に活動している組織なのだから、知らないけどお願いね」というような姿勢の自治体がまだまだあると思うので、消防庁から発破をかけるためにも、もう少し自治体の責務であることを強調して書くべきではないかと思いました。

東日本大震災や熊本地震を見ても、行政と自主防災組織との連携によって、法に求められる「有するすべての機能を十分に発揮」できた自治体と、そうでない自治体の差が明らかになった部分があると思います。この差について、経緯・変遷として記載できれば良かったのではないかと思います。

また、平成 23 年以降の変遷について、「自助・共助を含めた総合的な防災対策の促進」で、東日本大震災では消防団のところに記載がありますがけれども、もっと大きなところでは災害対策基本法の改正があります。その中に、自治体の責務としての防災教育の実施や、「住民等の責務」として盛り込まれた「過去の災害から得られた教訓の伝承」も自主防災組織の役割になっているわけですから、それについても記載頂きたいと思いました。

報告書を読んで感じたこととして、今回の検討会の中で扱うのは難しいとしても、「避難所運営の事前の計画や訓練」に関して、もっと掘り下げる必要があるのではないかと強く感じました。

今回のアンケート結果で、住民主体の避難所運営訓練を実施している自主防災組織は、他の訓練も満遍なく実施していることがわかりました。現時点で、今回の報告書や手引に盛り込むことは時間的にも困難ですから、避難所運営の事前計画や訓練のあり方について

の詳細な調査を行い、手引などを作成する必要があるということを、報告書に明記していただきたい。

これまでも、事前に避難所運営の計画作りや訓練の実施が望ましいと言いつつも、私が知る限り、厚生労働省や内閣府で特に具体的な取組が見えてきませんでしたので、例えば避難所運営訓練のマニュアルを作っている自治体や、地区防災計画の制度が始まる前から避難所運営訓練を実施していた地域について、調査すると良いと思います。2000年の有珠山噴火の時の壮瞥町の事例等も調査すると良いかと思います。

全体として、この時点で大きく変えることや材料集めも困難でしょうから、中途半端には書かないで、その部分は宿題として明確にしておけば、よいと思います。ちゃぶ台返しにはならないとは思いますが。

また、活動の活性化に向けた基本的な考え方についてですが、市町村は自主防災組織に対して「支援」するだけではなくて、やはり「連携」すべきなのだろうと思います。災害対策基本法では「支援」という書きぶりはなく、育成に努めなければならないと記載されていることを踏まえると、「支援」という表現では少し弱いのではないかと思います。自主防災組織と一緒に仕事をする事で行政が鍛えられる場合もあるので、やはり「連携」と記載したほうが良いのではないかと思います。

報告書3ページの2「役割の拡大」で、「今後～期待される。」という記載がありますが、すでに記載されている役割を担っていた自主防災組織は多くあるため、「次のような役割が“より”期待される」という書きぶりが良いのではないかと思います。

また、「防災教育」については、災害対策基本法の改正で住民の義務になった点は記載してほしいですし、教育だけではなく、教訓の伝承も含めて記載してほしいです。記載することで、地域特性といった要素が入ってきて、学校教育との連携がよりやりやすくなるのではないかと思います。

2の(1)の③「避難所運営」ですが、アンケートで避難所運営訓練を実施している自主防災組織はほぼ一通りの訓練を実施しているという結果が出ていたので、それを引用していただきたい。

7ページの活性化に向けた記載ですが、地区防災計画について記載頂きありがとうございます。ただ、地区防災計画として項目を立てて記載したほうが良いのではないかと思います。

また、例えば静岡や横浜など、阪神・淡路大震災以降、住民主体の避難所運営訓練をしてきた地域が、実は一回りして煮つまっていて、結局何をしたら良いのか困っている場合もあると思います。ですので、20年経過して固定化してしまった活動を、一歩進めさせるためにはどうしたら良いかといったアドバイス等を、地域が現在抱えている悩みも踏まえてできると良いのではないかと思います。

【室崎座長】

今のお話は、ちゃぶ台はひっくり返すような内容ではないと思います。要するに、熊本

の実例とか、壮瞥町の例のように、避難所運営を自主防災組織が担うことが期待されていますが、運営のあるべき姿については、今後しっかり検討すべきだということだと思えます。そして、今回の議論が全てではなく、今後の課題とすれば良いかと思えます。

ただ、アンケートからも、熊本の事例からも読み取れるように、やはり自主防災組織が避難所運営を実施している場合に、大きな成果が挙げられているということは報告書に書き込み、あとは今後の課題として提示すると書いて頂くと良いかと思えます。

事務局から、何かご意見はございますでしょうか。

【事務局】

避難所運営につきましては、おっしゃるとおり非常に重要なことで、当初から各委員よりご指摘頂いたところでございます。やはりアンケートも実施しましたので、おっしゃるとおり、今後の課題等を報告書に入れるかも含め、検討させていただきます。

また、中川委員からお話がありました、3ページの(2)の「基本的な考え方」の、「自主防災組織の抱える悩みを共有し、その活動を支援していく必要がある」という箇所の、支援と連携の部分でございますが、実は、これは法律等に基づいて記載しておりまして、支援と連携ではどちらが重い意味となるか考えた場合、法的には「支援」と記載されているケースが多いため、「支援」と記載したところでございます。

【室崎座長】

今、自主防災組織に関する考え方が、大きく変わろうとしていると思えます。良きパートナーとして、自主防災組織が頑張ってくれたら一番助かるのは誰かという、結局、自治体自身が助かるわけです。やはりパートナーとして位置付けるのだというニュアンスを今回は少し出したほうが良いので、従来どおりの「支援」という書きぶりではなく、パートナーとしてしっかり連携していく、という視点も大切だと思います。

特に報告書については、自治体向けに我々はメッセージを出しているわけです。今までの考え方を少し変えてください、という意味の報告書なので、パートナーとしてきちんと捉えて一緒に活動するのだと記載頂いたほうが、この報告書の持っているメッセージが伝わりやすいと思えます。

【事務局】

はい、分かりました。

【室崎座長】

ありがとうございます。続いて、菅委員、よろしくお願ひします。

【菅委員】

私もまだ全体を十分に確認できていませんが、とりあえず90ページの「(4) 災害ボランティア (NPO 等)、社会福祉協議会との連携」という点について、昨日、松田委員ともメールでやりとりをしました。現在「災害ボランティア (NPO 等)」との記載になっていますが、近年、災害時のボランティア活動も、個人のボランティアがボランティアセンターに駆け付けてお手伝いをするのではなくて、黄色のマーキングがしてある「豊富で高度な知

識を有する NPO 等」と書かれていますが、組織として、仕事として災害救援を行うような団体も、東日本大震災以降、増えてきています。実際に、国際協力 NGO などが、国内事業として救援活動をするようなケースも増えてきているので、「NPO・NGO 等」とし、現在書かれているように括弧の中に入れるのではなく、個人の活動であるボランティアと組織的に活動する団体を明確に分け、併記して書いたらどうかと思います。具体的に、「災害ボランティア、NGO・NPO 等」をどのような表記にするかは難しいですが、タイトルの部分は「社会福祉協議会との連携」というように少し変えてはいかがかと思います。

この部分は、おそらく本文中でも幾つか訂正を加えたほうが良い箇所があると思いますので、確認して改めてご連絡差し上げたいと思います。

【室崎座長】

ボランティアの中に NPO とか NGO をただ入れるのではなくて、いわゆる災害ボランティアと、それとは別に NPO や NGO、さらには企業も今は参画しているので、少し幅広い連携というイメージを出すことが大切かと思います。そのため、NPO を災害ボランティアの中の括弧に入れるということではないと思います。とても大事な点ですので、修正頂いたほうが良いと思います。

【菅委員】

災害ボランティアと社会福祉協議会の間に、どういう言葉を使うかというのがポイントだと思います。

【室崎座長】

はい、そこも難しい部分があります。

【菅委員】

それを「NPO 等」にするのか、それとも市民団体等にするか・・・

【中川委員】

先ほど国崎委員がおっしゃっていた、有識者や学会等の組織も当然関わることもありません。

【室崎座長】

言いだしたらきりがありませんが、従来のような、災害ボランティアセンターだけが全てだとか、災害ボランティアが全てだというわけではなく、多様になってきている、ということ菅委員はおっしゃっているのだと思います。あるいは、自発的な組織の動きがとても重要である、ということだと思います。

では、菅委員から事務局に、この箇所はこのほうが良いという点があれば指摘頂いて、事務局のご判断で、削るなり受け入れるなりして頂ければ良いと思います。

では続いて、佐野委員、よろしくお願ひします。

【佐野委員】

先ほどの中川委員の避難所のお話にも関連するのですが、在宅避難についてです。東日本大震災の記録を見ますと、避難所に入りきれず、家が半壊に近いような状態でも自宅に

残っていた場合があったようです。そのような方々は、行政の立場からすると、なかなか一軒一軒回っての状況把握が難しく、給食や支援物資も配りにくかったと思います。

こうした在宅避難者が災害によっては多くあったと思うのですが、これまで自主防災組織が行政と在宅避難者との間に入って、何か非常に良い役割を果たした事例はあるのでしょうか。これも自主防災組織の1つの役割ではないかと思えますし、在宅避難をされている方のほうが避難所に入られる方よりはるかに多いのではないかと思うので、在宅避難に関する活動について付け加えられたらどうかと思いました。

2点目ですが、思い付きではありますが、日本の自主防災組織がCERTに影響を与えたという話や、前回の検討会ではトルコにも自主防災組織のような組織があるという話がありました。ですので、日本の自主防災組織というのは、国際的に見ても非常に進んでいるということを少し入れるのはいかがでしょうか。

【室崎座長】

非常に進んでいるとは言い難いです。エビデンスがありません。

最初は確かに日本から派生しました。しかし、アメリカ社会は日本のような地域社会等のコミュニティベースではなく、むしろ宗教の影響が強いです。また、アメリカは距離的にも離れて住んでいる人がいるので、日本とは状況が異なります。そのような状況下で、アメリカも「これは重要だ」と着目して力を入れ始めました。もしかすると、現在はアメリカのほうが進んでいるかもしれません。

【佐野委員】

アメリカはともかくとして、東南アジアや、発展途上国と言うと語弊があるかもしれませんが、そのような地域に対して、日本では自主防災組織という組織があって、非常に良いものなのですよ、とアピールするのはどうでしょうか。

【中川委員】

日本はそもそも自然災害が多発する国であることも深く関係していると思います。トルコやアメリカは軍事組織が絡んでいる。背景が日本と違うのではないかと思います。一方、おっしゃるように同じような気候風土で災害多発国でもあるアジアの国々に対しては、有効ではないかと思います。

【室崎座長】

災害の経験を培ってきた日本の防災文化として、自主防災組織を発信することはできるかもしれません。

【佐野委員】

3点目ですが、前回井上委員から、教育や研修について評価の軸がないというお話がありました。もし、委員の皆さん方が今、市町村等で行われている自主防のリーダー研修について、お考えになっていることがあれば、この場でご紹介して頂きたいです。

【井上委員】

今のお話に関連して、まず、先ほど中川委員と国崎委員から意見のあった避難所運営で

すが、避難所運営について記載した時に、単独の自主防災組織でやらないといけないと捉えられてしまわないよう、配慮をお願いしたいと思います。

また、マンションや団地の自治会の方々のように、避難所に行かないで頑張ろうという自治会や町会もあります。また、よく町会の方から質問されることとして、町会長が「災害時、町会に残るべきか、避難所に行ったほうがいいのか」といつも悩んでおられる方もいらっしゃるのので、記載方法に配慮して頂けたらと思います。

【中川委員】

厚生労働省の大規模災害救助検討会の2001年の報告書で、避難所は地域の防災拠点であって、避難者を受け入れる収容スペースとするだけではないと明言しています。先ほどの在宅避難者もそうですが、地域の様々なことのお手伝いをする場として、避難所はあるべきと記載されている。

ですので、地区防災計画もそうですが、自主防災組織の方々に、全部やれと言っているわけではなくて、行政も含めて互いに高めあい、地域の中核になるような避難所という場所を、自主防災組織の方々も一緒になって動かしていくようなイメージですよ。

【井上委員】

はい、そうです。あともう1つ、在宅避難の話なのですが、これはもう地域防災計画に在宅避難者を支援しなさいと書かれ始めていることも含め、「助けを求めている」と思ってもらうことは大事だと思うのです。在宅避難者に対しても、避難所に支援物資等を個々に取りに行くと、避難者優先で、在宅避難者には支給しないという話が今までも起こっているので、町会として、組織として、在宅避難者のための物資を行政から調達するような話や、支援を求めて良いといった内容は記載しても良いのではないかと思います。

新潟中越沖地震の際、ある自治会では町会が代表して、軽トラックに乗って何人分かの水・食料を行政から調達して、配るのは町会で行う、といった動きもあったので、それが標準化していくと良いのではと思います。在宅避難者支援については、手引の65ページの給食・給水の箇所に書き込んで頂く等、何か工夫して頂けたらと思います。

【室崎座長】

在宅避難者については、どこでどう間違ったのか分からないのですが、災害救助の最初から、避難所に来た人だけを助けてはいけない、ということになっています。また、避難所外の人に対してもきちんと食事の供与をしなさいと、災害救助法の最初に記載されています。それが途中で、自宅から避難所に物をもらいに来た人に物をあげないという勘違いを生んでしまっています。

【中川委員】

町内会で避難所を運営した場合に、町会外の人には支援をしない場合がありますよね。

【井上委員】

それもあります。だから、その町会の加入者と加入者ではないところで分けるという話もあります。

【室崎座長】

コミュニティの防災拠点として、コミュニティ組織が地域住民を支援する。地域で本当に困っている人全体を視野に置いたような取組を自主防災組織が実施すべきというのは、井上委員が言われる通りだと思います。この議論についての深掘りは別の機会としたいと思います。

【中川委員】

報告書 10 ページの「啓発活動の強化」で、国が何をするかということが書いてあり、啓発活動の強化を図るべきで、国は地方公共団体の活動を支援する他、資料の作成とか、全国レベルのイベントの開催等について記載されていますが、少し違うのではと思っています。事例を集めや、イベントもいいですが、もう少し違うことをすべきではないかと思えます。今の記載だと、チラシを作っておしまいなのかな、と感じてしまいます。やはり良い事例を集め、整理する過程があるべきだと思います。

一方で、報告書の後半には、「自主防災組織の標準的な教育訓練のカリキュラムの作成など」ということまで書いてあります。啓発活動や、災害対策基本法で記載されている防災教育等が、文部科学省が学校教育で言う内容とは違うイメージもあると思うので、そのような違いについて整理をし、実際に地域で役立ててもらえるようなカリキュラム等を提供していく。その1つがイベントであっても悪くはないと思いますが、ただ単にイベントをやるだけではあまり意味がないかと思ったので、この書きぶりはもう少し委員の皆様のご意見も聞いて、変えたほうが良いのではないかと思いました。

【室崎座長】

この記載については、今、意見のあった全国の先進事例の紹介や普及、あるいはモデル的プロジェクトの推進等があると良いと思います。やはり、模範になるような事業を生み出して行って、それを広げていくような役割というのは、国が先陣を切ることができることだと思います。一言にイベントと言っても、様々な内容が含まれていると思いますが、何かシンポジウムをやっておしまい、という印象を持たれると困るという意見だと思います。

ここで、事務局のご意見を聞きたいと思います。

【事務局】

今、中川委員からご指摘があった点につきましては、三位一体の改革で、直接市町村に対してお金を給付することは難しくなっているため、現在は交付税に振り替えています。国が主導して事業を行っているものは幾つかあります。当然、国が主導して実施しなければならぬものから、数も限られてしまっているという状況がございます。

その中で、例えば「防災まちづくり大賞」を開催いたしまして、先進的な事例を表彰するとともに、冊子を作成して配布する。今回の手引内でも、事例を幾つか記載しております。また、東日本大震災の災害の教訓とし、語り部事業を実施しております。約 50 名の方に語り部として登録して頂き、毎年約 100 カ所に派遣しておりますが、こちらについてもその結果について報告書にまとめ、広める事業を実施しております。

さらに、来年度から、幾つからの先進的な自主防災組織に対しまして、連携や活性化の活動に対して、モデル的に事業を行って頂き、それを国費で支援していくという事業を実施しまして、その結果については取りまとめ、広く PR することを考えております。

ですので、必ずしも啓発ペーパー 1 枚だけというわけではありません。

【室崎座長】

ただ、私もペーパー 1 枚という印象を受けますので、もう少し具体的に記載頂いたほうが良いと思います。

【事務局】

はい。工夫いたします。

【室崎座長】

では、井上委員、よろしくお願いします。

【井上委員】

先ほどの評価軸の話で、前回、訓練に対して、うまくいった、うまくいかなかったというような点を、参加人数以外でも評価できると良いのではないかと思います。マンネリ化しているという話の中で、何か 1 つ、訓練の成功など、自主防災組織が自己肯定できるような基準が何か入っていると良いのでは、という意見だったと思うのですが、自主防災組織自体の成長度をチェックするような、「ここまでできたよ、ここまでできるよ」といった要素が将来的にはあったほうが良いと思うのです。

例えば防災訓練を実施して、30 人しか集まらなかったと言って落ち込んでしまう自主防災組織よりは、少人数でも継続して訓練を実施しているほうがよほど素晴らしいことで、マンネリ化と言われても、繰り返し同じことをする大事さもあると思うので、このような毎年の活動を認められるような考え方を、手引の中で謳えれば良いのではと思います。もし、何か工夫できるようであれば、お願いしたいと思います。

【室崎座長】

重要なことですが、おそらくそれも今後の課題かと思えます。やはり、教育のプログラムを作ろうと思ったら、自主防災組織、あるいは一人一人の住民がどういう力を持つべきかという議論から始めないといけません。そして、力を発揮するためにはどういう方法があるか。その議論を今ここに書けと言われても書き込めないと思うので、今後新しいプログラムを開発する、あるいは防災教育で言うと、まさに内閣府の「防災教育チャレンジプラン」や「ぼうさい甲子園」等、教育の実践例を踏まえてやっていくということかと思えます。

我田引水ですが、私自身関わっている例で言うと、プラス・アーツという団体の「カエルキャラバン」の開発を、これまで一緒にやってきたのですが、この団体は自主防災組織のイベントを無料で実施するので、自主防災組織からの引き合いが、今、とても多いです。年間に何百という自主防災組織から要請があり、応えきれないです。おそらく、このキャラバンの何かが、自主防の訓練にマッチしているのだらうと思います。今、どん

どん防災教育の取組が進んで様々な事例があり、岐阜辺りでも活発ですので、次の防災教育のプログラム開発等の際には、是非取り入れて頂ければ良いと思いますし、大西委員の自主防災組織でも、子どもに向けて一生懸命教育や訓練を実施されていますので、参考とすると良いと思います。

【中川委員】

今ここで結論に見えることを書いてしまうと、座長がおっしゃるように、逆に不十分だと思うので、評価軸に関する問題意識を持っているということをしっかり記載し、是非、別途検討の機会をつくっていかねばいけないと、改めて思いました。

【室崎座長】

黒田委員、宗片委員、篠原委員、水嶋委員、今日は最後なので遠慮なく、意見がございましたら、お願いします。

【黒田委員】

手引のほうからですが、まず、6、7ページで「自主防災組織の役割」と書いてあるのですが、報告書のほうでは「役割の拡大」といった大見出しとなっていますので、ここは、現時点で、これまでの役割からさらに自主防災組織に期待されている役割が大きくなるということ、もう少しメリハリをつけて記載したほうが良いのではないかとというのが1点目です。

2点目ですが、21 ページで「避難行動要支援者」という言葉が上から2行目に出てきていますが、こちらについても分からない方がいるかもしれないので、注釈等の補足を入れたほうが良いのではないかと思います。

次に57 ページですが、「地震災害時の活動」ということで、最初に「情報の収集及び伝達」と始まっているのですが、事前に防災計画を作成するといったような内容も入れたほうが良いと思います。災害時の行動について計画を立てることで、実際災害が発生した際には情報の収集等の活動に繋がっていく、といった流れが良いかと思います。

続いて、報告書に関してですが、今回のアンケートの対象は、熱心に活動されている自主防災組織だったので、活動拠点が無いといった回答はかなり少なかったかと思います。私自身は自主防災組織にとって平常時の活動拠点があるというのはとても大事なことと考えており、手引でも触れられています。その中で、報告書の9ページ「連携の推進」、国や地方公共団体で支援する方策について書かれている箇所には、やはり活動拠点づくりを支援していくことも頭出ししたほうが良いのではないかと思います。

東日本大震災の時でも、例えば消防団の詰め所が、消防団の方と地域の自主防災組織の方との拠点になって、様々な取組が促進されたといったことも聞いていますので、活動拠点は大事だと思います。それについて、国とか地方公共団体が金銭面で支援するのは、様々な制約があると思うのですが、少なくとも、例えば全国的にこういった場所を活動拠点にして、こういうものを用意している等の事例集を作成し、他の自主防災組織にとっての参考情報とするといった取組はできるのではないかと考えています。ですので、活動拠

点について、9ページ辺りで、支援策の1つとして挙げたほうが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した。活動の拠点づくりの支援も記載頂いたほうが良いと思います。それでは、ご発言のない委員の方に、一通り順番に当てますので、よろしくお願ひします。

【宗片委員】

今回の手引きの中には、随所に女性の人材活用を入れて頂き、大変良かったと思っておりますが、1点、どのように考えれば良いかという点があります。手引の93ページに、「女性(婦人)防火クラブとの連携」とありますが、この中で期待されることが、「日中の防災活動の支援」となっているのです。地域の中には、災害時に男性が少ないということで、女性の力が期待されるというのは分かるのですが、この女性防火クラブというのは地域に密着した組織で、自主防災組織とも近い関係にあるわけです。ですので、日中だけ、と限定するのではなく、むしろ地域の防災活動の支援、というように幅広く活動してもらうことを期待したほうが良いと思います。とても大きな組織ですし、大変熱心に活動されている方々ですので、そういう期待を込めたほうが良いのではないかと思います。

【室崎座長】

おっしゃる通りだと思います。こちらの記載は「地域に密着した防災活動の支援」等のほうが良いですね。地域に密着して、地域のことを細やかに知っているからこそ、女性防火クラブはお年寄りの見守りや、住宅火災警報器の設置等で活躍しています。「日中」というと誤解を生むかもしれませんので、よろしくお願ひします。

水嶋委員、よろしくお願ひします。

【水嶋委員】

これまで計4回、一緒に勉強させて頂きまして、ありがとうございました。つい1週間ほど前、隣の東郷町で、名古屋大学の先生による防災に関する講演がありました。そうしましたら、大西委員が池上彰さんの番組で取材を受けられていた場面が映像で流れ、今、大西委員と一緒にメンバーでやっておりますよということで、地区の消防団長や担当課長、部長と自主防災の勉強会を通じてお話ができました。愛知県では猿投断層が川の上に通っていますが、その地域の最大予測震度の見直しがあり、以前は震度6弱でしたが、それが震度6強になりましたが、防災マップはまだ黄色でした。この地域はもう真っ赤ですよというところから話が始まりまして、すぐに防災マップを直してくださいというようなお話から入りました。

私は消防団で、報告書の最後の11ページにありますように、「市町村は、自主防災組織の人材育成に消防団を積極的に関与させ、指導的な役割を担っていくべきである」と、強いメッセージを頂きました。その最後に「。」がないので、「。」を追記しぐっと締めて頂けるとありがたいと思います。

これは、特に市町村のほうに配布されるとお聞きしましたので、我々消防団がどういう立場で自主防災に携わり連携をするか、そして消防団がこの手引の中にありますように、どうしても少子高齢化になって、我々消防団も高齢化が進んでいる所もあります。そんな中で、私ども日進市でも早く若い人たちに参加してもらい、「消防団の教育は我々がやりますよ」と言ってもらいたい。そして、消防団としての教育を受けた人たちが、この自主防災の役割で早く巡回できるようにしなくてはいけないということを、私は3年ほど前、団長になった時から発信してきました。このようなことを、行政によって温度差が違うところもありますので、報告書の中で強く言って頂きたいと思います。

手引の中に、私どもの役割や連携するところがこうなのだ、ということも含め、我々は若者を教育し、訓練や室崎先生のやっておられる研修センター、防災センター等を通じて、多く若い人たちが、今後、自主防災における役割を担っていけるような手引になると良いかなと思っております。

良い勉強をさせて頂き、感謝とお礼を申し上げます。そして、今度、3月21日には、愛知県消防協会が法人化になるということで、その際に室崎先生のご講演を、21日にお会いして聞けるということで、楽しみにしておりますので、またよろしくお願いします。ありがとうございました。

【室崎座長】

どうもありがとうございました。

篠原委員、ずっと地元で市民活動をやられていた視点から、いかがでしょうか。何か、まだ抜けているところがあれば、ご指摘頂ければと思います。

【篠原委員】

これまで指摘させて頂いたことを、全部反映して頂き、ありがとうございます。

先ほど、佐野先生から言われた、実際、市と一緒に防災リーダーについてどんなことをしているかについて、うちの場合、市との協働事業を4年実施させて頂きました。最初の2年は市が、阪神・淡路大震災後、防災フォーラム講演会のような会を毎年1月か2月に継続してきました。しかし、その活動がマンネリ化してしまったので、市から誰かどこかでやってくれませんかということで、それに手を挙げて2年間やらせて頂きました。

平塚の場合、235の自主防災会があり、その代表者を1人ずつ集めて、市が年間3回から4回講演会を実施し、AEDやトイレの組立をやってきたのですが、私どもがやらせてもらえるなら、講演会后に、235の代表者からもう少し進んだ、中級編をやりませんかと提案しました。市はその提案を受け入れ、中級コースを募集したら、235の中から50人くらいが手を挙げてくださり、その後、秋から翌年にかけて参加しますとおっしゃって下さいました。

内容としては、我々の会員に地学の先生がおり、中川委員も入って様々な指導をしてくださいましたが、時間の関係もあり幾つもできないので、DIGを中心にお話をし、白地図を見てから街に実際に出て、特に危ない街、狭い街、車が入らない街を回って、こうやって

防災マップを作りましょう、といった内容を、最後に市の方も呼んでお伝えして、それぞれの地域に戻ってもらっています。最終的には2つの自主防災会しか最後まで実施されませんでした。他の自主防災会もいずれどこかで役に立つのではないかと考えています。

また、その2年間の最後に、今度は市がリーダーを集めて、もう少し実践的な教育をするということで募集してくださいました。

これらの活動を通じて、市の方とも様々な連携が取れるようになりました。当時、市と一緒に「防災ニュース」を作成し全理事会に配っていました。その後も、我々が自費で同じようなニュースを、年に1回か2回作ったのですが、市が全自治会長宛に1部ずつ、配布してくださいました。これを通じて、様々な活動ができています。

その後、静岡の災害ボランティア協会とも様々な連携ができ、実は岩手県の大槌という小さな町にこれまで20回ほどお伺いして、幼稚園・保育園・学校を支援しているのですが、その中で実際に保育園の園長先生がこういうことがあった、こんな思いをした、子どもたちが亡くなったという話を、静岡県ボランティア協会でも講演をされていました。その話を聞くだけではなく、絵本にして伝えていきたいというので、『あの日～おおつち保育園 3.11～』という絵本ができました。静岡県の絵本作家の方が作られて、これを様々な団体に計400冊ほど購入頂くと同時に、平塚市の学校や図書館に寄付したり、学校に寄付したり、方々で読み聞かせたりしました。昨年5月には大規模のイベントを実施し、その後、絵本の先生とも繋がり、今度、東京で原画展をやるので、大槌町のパネルを持って行く予定です。絵本はもちろんのこと、子どもたちの防災教育が出ていましたけれども、幼稚園・小学校・高校の生徒と先生に、我々、いろいろな防災のDIGとか防災かるたというのを作っていますので、いろいろなことを子どもたちや先生方に伝えようと思っています。

また、平塚に養護学校があって、肢体不自由児と知的障害、合わせて220人くらいを160人の先生と職員が担当しているのですが、防災に対しどのように取り組めば良いかという話があり、ちょうど昨日、トルコに海外支援を行った方と行ってきました。打ち合わせをし、3月15日に80分くらいのワークショップを行うこととなりました。肢体不自由児1クラスを3名か4名の先生が見ているのですが、その先生が、自分が見ているクラスのAさんBさんが、震度6くらい大きな地震が来たらどうなるかを中心に、ワークショップをやる予定です。我々も養護学校とは初めての取り組みで、どのようになるか期待を膨らませています。

もう1つだけすみません。平塚にFMナパサというのがあるのですが、その音頭取りで、市内にいらっしゃる女性の防災リーダーや我々のような組織が、とにかく大学の学生が防災に興味を持ってもらえるよう開催しているイベントを1度実施しました。その少し後に2011年3月11日の東日本大震災がありました。それ以来、別の会を組織し、大勢来てくださいというのをやっています。

その中で、3月11日前後に「ひらつな祭」というイベントを行っており、我々と神奈川大学、東海大学があるので、学生や商店街のオーナー、FMナパサ、JC等、多くの人が参

加し、毎年続けてきています。また、募金も行っており、熊本には約 200 万円、仙台に約 300 万円、大槌には毎年約 10 万円をそれぞれ届ける活動を継続しています。

例としてお話させて頂きました。ありがとうございます。

【室崎座長】

どうもありがとうございます。それでは大西委員、よろしくお願いいたします。

【大西委員】

我々は行政に多くは言っておりません。鼻から行政は当てにしていけないためです。なぜかというと、継続された事業が全くないからです。我々が参加させて頂いた防災伝道師の事業にしても、いつ終わったのかも分からず、登録だけされて、使い捨てのような状態なのです。その後、担当が変わると事業が継続されていない。防災アドバイザーも登録はしたものの、連絡もなく終了しているという状況です。行政自体、やる気があるのかなという疑問を抱きつつ、私は今から手引についてお話させて頂きます。

私は、ずっと口酸っぱく申し上げていた、地方公共団体との連携が、今回は 75 ページに關係行政団体として記載頂いています。その一方で、報告書の 12 ページの「おわりに」ということで、「地方公共団体においては、この報告書に基づき、地域の実情に合った支援方策を検討し」とまで書かれるのであれば、手引の 77 ページで、連携の中心となる団体には、やはり地方公共団体を記述すべきだと私は思います。

その中で、地方公共団体が自主防災組織に向かって何をどうしていくのかということも、もう少ししっかりと記載して頂かないと、報告書内で地方公共団体に向けて書いていても、自主防災組織側からすると、地方公共団体と連携すべきということはまず分からないと思います。最初に言った、上から目線の手引という、我々が使えない手引になるということだと思いますので、しっかりとそれは記述してほしいと思います。

6 ページに、行政の職員が熊本地震において、忙殺されていたということまで記載するのであれば、やはり市民も頑張っているわけです。もう少し市町村と自主防災組織が協力するということであれば、必ず 77 ページ以降に「地方公共団体と自主防災組織の連携」を、しっかりと記述するようお願いいたします。どこか、行政が逃げる穴をつくっているように思います。

特に、77 ページの①に追記頂くほうが良いかと思います。それと②ですが、誰と協力するのかということもしっかり記載頂きたいです。84 ページの「地域のさまざまな団体との連携」では、地方公共団体がもう出てこないわけです。いつの間にか消しているという意図が見えるような気がしてならないので、保育園・幼稚園を記述するのであれば、一番上に、地方公共団体をしっかりと記載して、自分たちは何をすべきなのかを明確にさせて頂きたいです。その後、85 ページの 1 「学校との連携」があるのであれば、1 は地方公共団体との連携で、なおかつ、この報告書にある地方公共団体に向けた言葉を書くべきだと、私は思います。

それがなければ、本当に穴が空いたような手引になってしまうので、よろしくお願いいたします。

たいと思っております。

あと別件で、避難所運営等を書いて頂けると、非常にありがたいです。避難所運営に関することが追記されればいいのですが、やはり避難所運営が一番費用がかかります。その費用に関しての助成金というのは、ほぼ付かない状態ですので、自主防災組織は避難所運営をやりたくてもできない。どこから資金を出すのか。自治会なのか。我々のように管理組合があればお金が出てきますが、実際、全員加入していない自治会や町会がお金を出してくれるかという、やはり出てこない。この辺に関しても、行政がしっかりとした助成金の支援を明記して、初めて避難所運営ができると思います。いくら書いても、ない袖は振れなければ、やりたくてもできないという状態であるということが、自主防災組織の実情です。

今日が最後ということなので、記載されていなければメールですと「まだですか」というお願いをしていくと思いますので、ぜひとも、報告書の終わりに書かれているのであれば、しつこいようですが、行政との連携をもう少し明確に、しっかりと記述をお願いいたします。以上です。

【室崎座長】

大西委員の言われるとおりですが、私などは二枚舌を使っているのです。自主防災組織や住民に対しては、自分たちの命、自分たちの地域のために、あなた方がやることなので、行政に何かしてもらおうとかいうのは言わないほうが良い。行政は当てにならないのだと言っています。取り組んでいく中で、行政をうまく巻き込みなさいということで、あまり行政の責任にしていないのです。

一方、行政に言う時は、自主防災組織をきちんと育てるのは行政の責任ですよと伝えていきます。むしろ、パートナーとしてやるべきと伝えていきます。ですので、むしろ報告書では、かなり厳しく行政の責任でやりなさいと言うけれども、手引は柔らかい表現で書くと良いかと思います。おそらく、私の二枚舌が少し反映されているのかもしれませんが、大西委員のおっしゃる通りなので、ご指摘の点で直せるところはきちんと直して頂きたいと思います。

手引のほうでも、住民としても、行政もパートナーだということを理解しておかないといけないと思いますので、その点の書きぶりを工夫して頂けると良いと思います。

あと残された時間をフリーで。では、中川委員、菅委員の順番でお願いします。

【中川委員】

冒頭申し上げたように、災害対策基本法第5条の2の記載の中で、「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」との記載を踏まえると、この理念を地方公共団体が分かっているかどうか、ということです。理解していれば良いのですが、おそらく自主防災組織は自主防災組織、という話になる可能性があることをどう防ぐか。どの箇所にもどのような内容を記載すべきかが焦点だと思います。

災害対策基本法に書いてある理念を果たすために、自主防災組織との連携等を強化し、

多様な地域資源を活かせるようにすることが、おそらく自主防組織等の意味だと思っております。

実際に災害が発生した時には、当然自治体にはやるべきことがたくさんある。その時に、地域は地域のことを、企業は企業のことを、学校は学校のことをやる。それぞれの組織が自分の組織のことをやれるだけやってみましょう。それが、最終的には地区防災計画のような形で地域の結びつきができる。市町村単位では地域防災計画があり、その中の1組織として自主防災組織があるので、そういった考え方が分かるようにしたほうが、先ほど大西委員が言われた意見に繋がるのではないかと思います。

大西委員がおっしゃったように、後半部分は確かに少し書きぶりが弱いと、私も思いました。

再度確認ですが、今後の課題とした避難所の話とは別に、報告書のうち、地区防災計画の活性化に向けたところで、多様な主体と連携の推進に地区防災計画を挙げており、自治体のところでは地区防災計画の話だけが書いてあるようなので、この点について議論したほうが良いのではないかと思います。

報告書の9ページに「全国レベルの連絡協議会設置の機運の醸成を図るべきである」との記載がありますが、これは地区防災計画を作っている市町村等の地区が、室崎座長が会長をされている地区防災計画の学会とは別の団体を作ると言うことでしょうか。もちろん、何か連携できるほうが良いというのは、私もそのとおりだと思います。

ですので、「多様な主体との連携の推進」で、最後に出てくる「連絡協議会」というのが、これは地区防災計画についての記載であれば、地区防災計画として1つに切り出したほうが良いのではないかと思います。

市町村は、様々な組織の底支えになる必要があり、それによって平時からの力を強くするし、いざという時に、皆で役割分担して、様々な活動が進んでいくという話であるということが記載されたうえで、住民啓発活動、人材育成の取組の支援、もしくは1と2の間で地区防災計画の話を、1つ別に切り出すほうが良いのではないかと思います。

【室崎座長】

難しい課題で私はやはり自主防災組織が全てだと思っています。自主防災組織の取組の中で、自分たちが事前に皆で作成した計画が地区防災計画だと思っています。そのため、地区防災計画と連絡協議会が結びつくのではなく、やはり私は自主防災組織の連絡協議会が重要だと思うのです。その取組の中で、地区防災計画についても情報交換や刺激し合うといった関係性なのではないかと思います。

ただ、この地区防災計画と自主防災組織の関係は、それぞれが今、旗を立てているような状態で、まだ整理されていません。そのため、私たちは遠慮がちになってしまうのです。本来は、自主防災組織が自ら率先して作ったみんなの計画を、行政が「良い計画だ」と認めることによって、初めて地区防災計画という認定がされるわけです。本当は自主防災組織の計画の中に地区防災計画を作ることを基本にして進めるのだと言い切れば良いのです。

が、おそらく、今そこまで言い切ってしまうと、まだ様々な余波が起きるような気がします。

中川委員の意見に反対するわけではありませんが、この点については、どこまで踏み込むか難しいところだと思っています。

【中川委員】

分かります。なので、自主防災組織の連絡協議会というのが、いったん成立してしまうと、例えば消防団とか女性防火クラブだとか、様々な全国組織がある中で、また一つの新たな縦割りができると複雑になるという意見もあります。

【室崎座長】

そうですね。地区防災計画であれば、今度は消防団がみんな一緒にやるという議論ができるという話が出てきますね。

【中川委員】

そうなのです。そのため、せっかく地区防災計画の策定で、多様な人たちが集まり1つのプラットフォームで議論している時に、別の連絡協議会のような組織ができて勝手に議論していくと、それぞれのステークホルダーがどうやって乗るかが課題となってしまいます。例えば、地区防災計画という具体的なミッションがある中で、その人たちだけで議論をしておき、様々なステークホルダーが地区防災計画には必要と記載されているので、後から別のステークホルダーが乗るほうが良いのではないかと思います。何とも言い切れない状況です。

本来であれば、おそらく自主防災組織の連絡協議会に全ての団体が乗ることが望ましいと思います。ボランティアにしても、様々ないきさつがあると思いますので。

この辺、消防庁として、報告書に「国は」と書いてある箇所の、9ページの醸成のイメージをどう思っておられるかを含め、より適切な書きぶりがあると思います。

地区防災計画の記載を緩やかにされるのであれば、「多様な主体との連携の推進」から、もう少し地区防災計画の記載を抑え、企業等の様々な主体との連携や、大西委員や篠原委員のような団体との連携について記載すると良いのかもしれません。

ただ、どうしても市町村から積み上げると、縦割りの仕事になると思うので、消防庁のほうで、連絡協議会のような組織で、大きな網をかけたような形にして、そこから浸透させていくイメージでも良いかと思っています。あれこれしなさい、という三位一体の話とは全く違う話として、モデル的な事例を集めたような場をつくっていきながら広めていくイメージや、どうしていくのが良いかも含めてイメージしないと、このような書きぶりだと、どのように転ぶか分からないなという感じがします。

【室崎座長】

なかなか難しい課題ですので、今はご意見として聞いておくだけで良いでしょうか。おそらく、中川委員と同じような意図で記載されていると思うのです。全国レベルの、何かこう、がちとしたものではなくて、大きな防災の流れを作っていくかが、おそらく背景

にある書きぶりだと思います。

では、菅委員、よろしくお願いします。

【菅委員】

私は、調査報告書ではなく、自主防災組織の手引のほうについて、追加でお話させていただきます。まず、自分が自主防のリーダーとして、この手引を受け取ったら、どのステージで何をするかという時間軸をイメージしにくいだらうなと感じました。また、欲しい情報にもっとアクセスしやすい体裁にするために、もう少し工夫できるのではないかと、という印象を持ちました。

そうした観点から、2つ指摘しておきたいと思います。1つは事例集についてですが、中川委員等の話を聞いていると、何かを推進するためには、社会全体を見据えた制度や、組織をつくるが必要になってくることは分かります。しかし、農村部なのか、マンションなのか、繁華街なのかといった地域特性によって、どういう災害に対する危険があるのかが変わってきますし、またそれによって、備え方も全く変わってくると思うのです。

それらを全部引くくめて、「自主防災」ということで取り上げているので、例えば、この事例集では、テーマごとにまとめられています。さらに、マンションであるとか、集合住宅であるとか、繁華街であるとかを、ページの右上にどういった地域特性の事例なのかをアイコンのようなもので示せると良いのではないかと思います。また、URL等、記載できるものはできるだけ本文に記載しておく、おそらく手引をスマホ等からPDFで見られる場合も多いと思うので、考慮すると良いのではないかと思います。アイコンを付ける作業は大変かもしれませんが、どのようなカテゴリを設定するかが非常に重要になるので、この段階での追記は厳しいかもしれませんが、可能であればたくさん集めて頂いた事例が活きるのではないかと思います。

もう1点、特にイメージしにくかった箇所が連携についてです。改めてざっと連携に関する箇所を確認したら、ボランティア、社会福祉協議会、企業、これに医療関係者も入ってくるでしょうか。これらの多くは被災地の外部にある組織ではないかと思います。同じ被災地の中であって、一緒に被災しながらも何かを協働する組織は、普段から接点があるので、様々な事前の備えも一緒にできる。互いに災害時の避難所運営で協働パートナーになれる組織でもありますが、災害ボランティアや企業、事業所等、外部から入ってくる人や組織は、時期的にもう少し後に活動することになるので、後半に持ってくる等、災害のステージごとに何をするのかをもう少し整理しながらまとめられるのではないかと思います。

例えば、災害時のボランティア活動の場合、ボランティアセンター自体は地元の社会福祉協議会が担うことが多いのですが、そこに来るボランティアたちの活動は、復旧・復興段階でのがれきの片付けや、家の中の泥かきになります。これらは、一時的に地域の中で対応しきれないマンパワーを補填する活動になりますし、企業や専門性を持った団体が屋根のブルーシートを張るといった活動も災害後のある時期に必要な一時的な活動だと

と思いますが、こうした外部から来る人・団体との連携において重要なことは、自分たちが支援して欲しい部分や内容（ニーズ）をいかにきちんと伝えられるか、そのためにどんな準備が必要になるのかを考えておくことだと思っております。ですので、日常的に避難所の運営、非常時にも顔を合わせる人たちが日常的にどう備えていくかという部分と、特に災害時に足りなくなる資源を、被災地の外部からどう入れていくのかという部分を、少し分けてまとめていくと、読者は時間的にも空間的にも分けてイメージしやすくなるかなと思っておりました。

【室崎座長】

とても重要なことで、57 ページの図などをもう少し改善するということになると思っております。事務局でどこまで対応できるか分かりませんが意見として頂戴します。

今日は、もう時間が来てしましまして、まだたくさん意見があったと思うのですが、あと1週間程度の時間があると思うので、事務局に遠慮なく言って頂ければと思います。一方で、おっしゃって頂いた意見をそのまま取り入れられるかという点、おそらく限界もあると思っておりますので、事務局もできる範囲で工夫して改善をして頂くということにさせて頂きたいと思っております。そして、最終的な決断は、私と事務局にお任せ頂ければありがたいと思っております。

【国崎委員】

1つだけよろしいですか。

【室崎座長】

では、国崎委員、どうぞ。

【国崎委員】

皆様に、これは共通認識なのかどうかということを確認したいことがありまして、私は1回目、2回目から自主防災組織では避難所運営に関わって頂きたいという話をしました。一方で、誤解されているかもしれないと思ったのは、自主防災組織は、被災したら避難所の自主運営に関わるべきではなくて、それはそこにいる避難者の住民がすべきことと認識しています。なので、事前に住民に対し自主運営の重要性や、その技術を普及啓発する立場であると思っております。この認識が、もしかしたら違うのではないかと考えています。

私は、今まで平時は市の防災アドバイザーをしていましたが、今回、熊本県の益城町で初めて被災自治体の防災アドバイザーになって、避難所対策チームで避難所の自主運営を内閣府と一緒にやってきたのですが、ことごとく失敗しました。NPO、NGOの方も頑張ってくださいましたが、彼らが入って頑張れば頑張るほど、住民の方々の自立心というものが失われて、自分たちで何とかしていこうということもなく、ずっと避難所にいるということがありました。

ですので、基本的には、地区長が実際に避難所にもいないのに、避難所の支援をして疲れ果てたということもありますが、本来は、そこにいる避難者の方々が自らの生活の自立を目指して、自分たちのすべきことは自分たちでやる。それを、日頃から自主防災組織が

支援をする。これが、私は本来のあり方ではなかろうかと思っています。

【中川委員】

避難所の機能を、被災者の生活の拠点としてしか位置付けていないという発想が誤っており、避難所というのは地域の防災拠点であって、災害が発生した時に、様々な機能を持ちなさいというのが、救助法の位置付けなのです。そのため、生活の場面だけではなくて、その地域に住んでいる方々の様々な支援をする場所が避難所だと認識しています。その地域内の、先ほど言っていた、在宅被災者の支援だとか、情報支援とか、場合によってはボランティアの調整であるとか、いろいろなことは、その避難者である、その中にいる人だけでやることではなく、その地域の方々に関わることです。それを含め、自主防災組織に関わる仕事であって、主体者でなければいけないと思います。

しかし、その避難所の中の、自分たちの生活に関することについては、もちろん、中にいる人たちが自分たちで自分たちのこととしてやるという話があります。ですので、どうしても避難所というのが、生活の場面だけで捉えているのではないと思います。避難所というのは、そういう位置付けとして開設すべきであり、救助法でも求められているのです。

【国崎委員】

開設はそうですが・・・。

【室崎座長】

この議論をし始めると、せつかく今後の課題とした部分について、次の仕事なくなりますので、次の課題としたいと思います。

あとは事務局にお返ししますので、よろしくお願いします。

3. 閉会

【事務局】

室崎座長をはじめ、本日は委員の皆様、長時間にわたりまして活発なご議論を頂き、大変ありがとうございました。また、円滑な議事の進行にもご協力頂きまして、誠にありがとうございました。重ねてお礼申し上げます。

本日、ご審議頂きました報告書、手引につきましては、出来上がりましたら消防庁ホームページに掲載しますとともに、冊子にいたしまして、地方公共団体に送付する予定にしております。今回頂いたご意見につきましては、準備の都合もございますので、来週前半までに、室崎座長に、本日のご意見を踏まえた報告書と手引の修正についてご了解頂きまして、それぞれの最終版を委員の皆様にお送りいたしますので、ご承知おきください。

それでは、この検討会が最終回となりますので、検討会の閉会にあたり、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を申し上げます。

【中野室長】

それでは、時間も過ぎておりますので、簡単にお礼のご挨拶をさせていただきます。

委員の皆様方におかれましては、半年間という本当に大変短い間に、4回の検討会、現

地へのヒアリング調査など、大変ご熱心にご協力頂きましたこと、厚く御礼を申し上げる次第でございます。

頂きましたご意見を踏まえて、手引、報告書ということで最終的にまとめてまいりますけれども、これによりベースが整ったと感じております。さらに、自主防災組織の活動を進化させていく、深めていく、深掘りしていくためには、今後の課題となりました避難所、リーダー育成、教育等々、さまざまなパーツでさらに議論を深めていかなければいけないと思っておりますので、また、ぜひ皆様方のご協力を、引き続き頂ければと思っております。

我々としては、地域防災力の強化、どんな災害が起こっても住民の皆様の命、暮らしが守られる、そんな地域をしっかりとつくっていくために全力を尽くしてまいりますので、引き続き、どうぞよろしくお願いいたします。

改めまして、ありがとうございました。

【事務局】

それでは、以上をもちまして「第4回自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」を閉会いたします。皆様、どうもありがとうございました。