

自主防災組織等の地域防災の
人材育成に関する検討会
報告書

令和2年3月

自主防災組織等の地域防災の人材育成に関する検討会

〇はじめに

平成 28 年度に行われた「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」では、自主防災組織等の活動の活性化を図る支援方策が検討され、国において自主防災組織の役割の変化に応じた教育訓練等について検討を進めていくことが求められたところである。

一方、近年、平成 28 年の「熊本地震」や「平成 30 年 7 月豪雨」、「令和元年東日本台風」などの大規模災害が頻発している。また、今後も、気候変動の影響等により既存の想定を上回る災害の発生や、南海トラフ地震、首都直下地震等の発生が懸念されている。これらの大規模災害を想定すると、行政による「公助」はもとより、住民一人一人が自発的に行う防災活動である「自助」や、自主防災組織をはじめとした、地域の多様な防災組織が連携して行う防災活動である「共助」なくして、被害の軽減を図ることは困難である。そのため、地域防災の担い手となる自主防災組織等の活動の活性化を図ることが重要である。

自主防災活動は住民の自発的な活動であるため、活動の活性化はリーダーの資質と熱意に負うところが大きい。しかしながら、自主防災組織等では、活動の中心となるリーダーの担い手の不足や、防災活動への参加者の不足などの課題を抱えている組織が少なからず存在

する。そこで、この課題の解決に向けて、本検討会では、平成30年度から自主防災組織のリーダー等の育成に資する教育訓練のカリキュラム等の作成について検討した。

本報告書は、検討の成果として、「教育・訓練カリキュラム」、「研修プログラム例」及び「研修教材」を作成し、とりまとめたものである。

○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」 について（資料１）

自主防災組織の育成に携わる市区町村等の担当者が、自主防災組織を育成する際に活用することを想定した教育訓練のカリキュラム（以下、「教育・訓練カリキュラム」という。）の作成に当たり、地方公共団体と自主防災組織を対象に、教育・訓練の実施状況やリーダー育成の課題等についてアンケート調査を実施した。アンケートの結果からは、組織の代表や役員（リーダー）が頻繁に交代する組織では継続的な活動が難しい状況が見られ、自主防災組織において人材育成を行うノウハウが乏しいことが改めて認識できた。

これを踏まえ、「教育・訓練カリキュラム」は、自主防災組織の育成に携わる市区町村等の担当者が、主に結成しはじめの組織や長期間活動していないような組織に対して、自主防災組織のリーダーを育成するために活用することを念頭においたものとした。

自主防災組織は災害時だけではなく、日頃からも多くの活動を行うことが期待される。そのため、「教育・訓練カリキュラム」は、自主防災組織の活動をする上で学習することが望まれる項目（以下、「学習項目」という。）を網羅的に記載するとともに、学習項目の関係や体系等を一覽的に理解できるよう、「カリキュラムの全体像」に

についても示している（図1）。また、学習項目ごとに、「学習項目の概要」、「学習のねらい」、「学習内容（メニュー）例」を区分けし、学習の目的や学習内容の例、学習の参考となる情報の入手先等を記載している。

学習項目のとりまとめに際しては、自主防災組織のリーダー等の人材育成に関して先進的な取組を行っている地方公共団体及び積極的に講習・訓練を行っている自主防災組織等に対し、教育・訓練の取組等に関する現地調査を実施した。加えて、自主防災組織等のリーダーや一般住民向けの既存の資料等の整理・集約を行い、検討した。

なお、自主防災組織は様々な活動状況にあることから、必ずしも学習項目の全てを学習することを必須と考えているものではない。組織の活動状況や地域の状況等に応じて「教育・訓練カリキュラム」の中から、適宜学習項目を選択して学ぶことを想定している。

カリキュラムの全体像

■: 大項目 / 【 】: 中項目

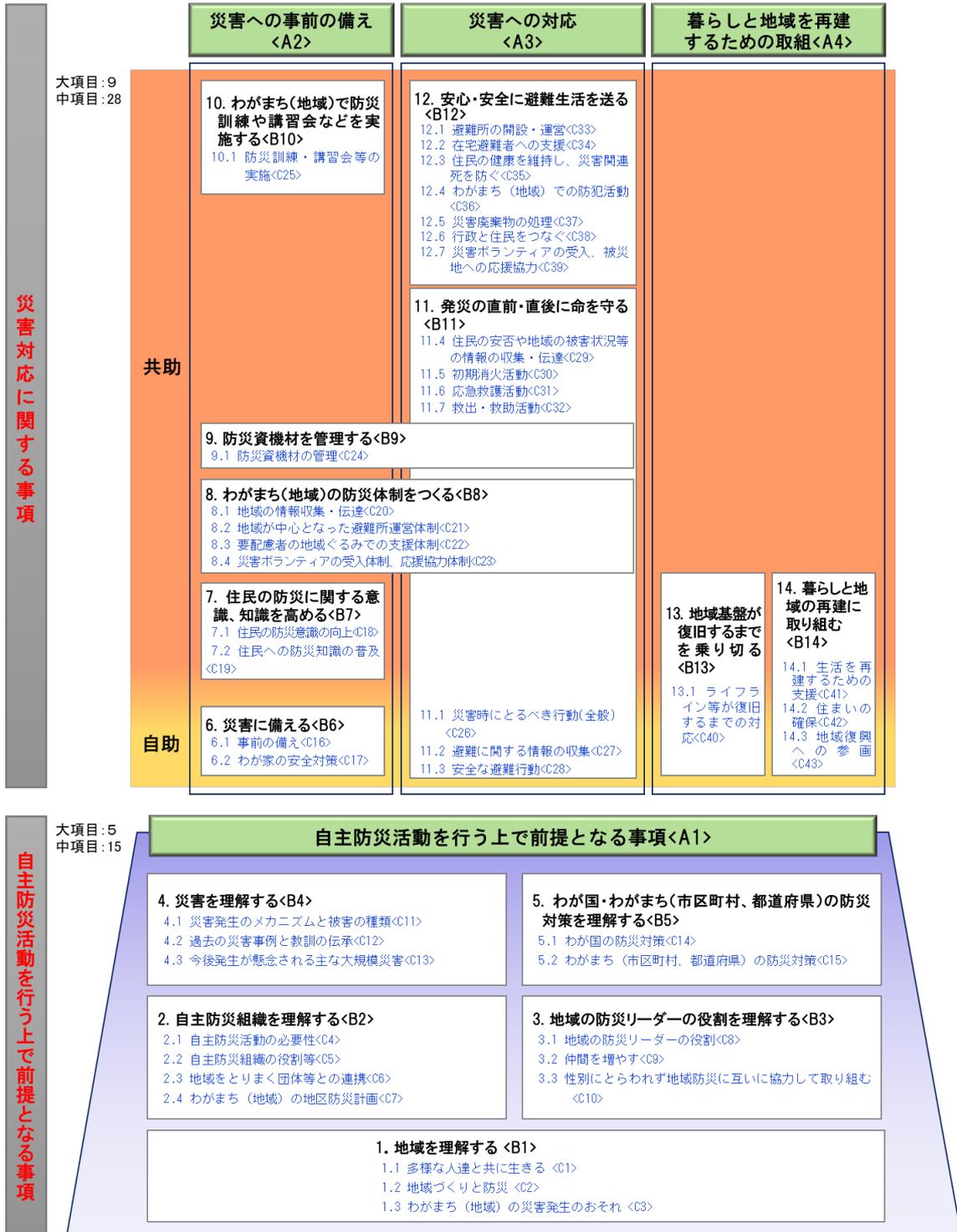


図 1. カリキュラムの全体像

○「研修プログラム例」について（資料2）

「教育・訓練カリキュラム」は、自主防災組織のリーダーが、自主防災活動をしていく上で学習することが望まれる項目を網羅的にまとめたものであり、実際の研修に当たっては、自主防災組織の育成に携わる市区町村等の担当者が、組織の活動状況や地域の状況に応じて、ふさわしい学習項目を選定して、多様な研修プログラムを企画することを想定している。

しかしながら、自主防災組織には、継続して積極的に自主防災活動を実施している組織、結成しはじめの組織、長期にわたり活動が行われていない組織など様々な組織が存在し、組織の活動状況や地域の状況に応じて「教育・訓練カリキュラム」の中からどのような学習項目を選定して研修プログラムを企画するか、難しい点もある。そこで、研修プログラムを企画する際の参考としてもらうために、どの学習項目をどの程度の時間で学習させるのかなどの目安を示した研修プログラム例（以下、「研修プログラム例」という。）を作成した。

「研修プログラム例」は、「教育・訓練カリキュラム」に対応した学習項目と学習内容、学習時間を記載し、研修会における時間割の形式とした。その上で、地域における防災活動の裾野を広げるために、結成しはじめの段階及び長期にわたり活動が行われていない組織を

念頭に、習得すべき必要性、緊急性の観点から優先度が高いと考えられるテーマとして、

「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」、

の3つを設定した。それぞれのテーマにおける学習項目についても、習得すべき必要性、緊急性の観点から優先度が高いと考えられるものに限定することで、半日程度（2～3時間）の短期間で行うことを想定した「研修プログラム例」とした（図2）。

この「研修プログラム例」は「教育・訓練カリキュラム」を活用した研修を実施する際のサンプルとして作成したものである。実際の研修に当たっては、この「研修プログラム例」を一助として、研修を実施する担当者等が、自主防災組織の活動状況や地域の状況等に応じて、「1週間コース」、「半年コース」、「要配慮者支援コース」などの様々な研修プログラムを企画することを想定している。

テーマ1

自主防災組織のリーダー育成研修プログラム例 ～ 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 ～

【本研修プログラムのねらい】

- 3時間程度の研修を通じて、地域で自主防災活動に取り組む際や、住民の自助の取組を促進するために最低限必要と考えられる知識とスキルを身につけることのできるプログラムです。
- 本プログラムは、地域(地区)において、地域防災リーダーとして自主防災活動を行う上で初期の段階で理解することが望まれる事項と、住民(自主防災組織の構成員)それぞれの防災に対する関心を高め、ひいては地域(地区)全体の住民の生命、身体等を守るために自主防災組織による取組や活動が必要であることを住民(構成員)が認識し合うことを目的として学び理解することが望まれる事項を、「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」の中から抽出したものです。
- 具体的には、「自主防災活動を行う上で前提となる事項」のうち、「地域を理解する」、「自主防災組織を理解する」、「地域の防災リーダーの役割を理解する」の主要な項目と、「災害への事前の備え」のうち、「災害に備える」、「住民の防災に関する意識、知識を高める」の主要な項目について学習する構成としています。
- 単元毎の時間は目安として示しています。必要に応じ延長・短縮して実施するなどの活用も考えられます。
- なお、本プログラムは自主防災組織のリーダー向けのものですが、消防団、女性防火クラブ、民生委員・児童委員、社会福祉協議会などの自主防災組織以外の地域防災に関わる団体や組織のリーダー向けの研修においても活用することができます。

ワークショップ・演習可

| 単元 | 単元の学習項目 | | 各単元の学習内容 (学習項目の概要) | 所要(分) | | 備考 | |
|-------------------------------|-----------------|------------------------|-------------------------|--|----|---|---|
| | 大項目 | 中項目 | | 詳細 | 計 | | |
| 1限目 地域の災害発生のおそれと自主防災活動の必要性 | 1 | 地域を理解する<B1> | 1 わがまち(地域)の災害発生のおそれ<C3> | 50 | 60 | ハザードマップ等を活用し、地域に生じる被害をイメージ | |
| | 2 | 自主防災組織を理解する<B2> | 1 自主防災活動の必要性<C4> | 10 | | | 自主防災活動の必要性(自助、共助の重要性など)について学ぶ。 |
| 2限目 地域防災リーダーの役割 | 1 | 自主防災組織を理解する<B2> | 1 自主防災組織の役割等<C5> | 10 | 60 | ワークショップを通じて、仲間を増やす方法を学ぶ | |
| | 2 | 地域の防災リーダーの役割を理解する<B3> | 1 地域の防災リーダーの役割<C8> | 5 | | | 自主防災組織の代表や、代表を支え防災活動の中心となる者が組織の防災リーダーとして果たす役割、リーダーシップとして心掛けることについて学ぶ。 |
| | | | 2 仲間を増やす<C9> | 35 | | | 多数の住民に自主防災活動への参加を促し、活動を展開していくために、住民とのコミュニケーションの関り方(傾聴、会話、調整)や、地域の防災に関する人材の発掘方法などについて学ぶ。 |
| 3 | 自主防災組織を理解する<B2> | 1 地域をとりまく団体等との連携<C6> | 10 | 消防団、女性防火クラブ、民生委員・児童委員、社会福祉協議会等、地域で防災活動に携わる多様な主体の存在を理解するとともに、事例をとおして互いに連携・協力しながら地域防災活動を進めることの重要性について学ぶ。 | | | |
| 3限目 自助の重要性と災害への備え | 1 | 災害に備える<B6> | 1 わが家の安全対策<C17> | 25 | 60 | 消防庁の映像を用いて、わが家の安全対策を学習 チェックリストを用いて、わが家の備蓄状況をチェック | |
| | | | 2 事前の備え<C16> | 20 | | | 非常用持出品、備蓄品などあらかじめ備えておくべきことなど、家庭であらかじめ備えておくべきことについて学ぶ。 |
| | 2 | 住民の防災に関する意識、知識を高める<B7> | 1 住民の防災意識の向上<C18> | 15 | | 地域の防災意識の向上のための平時からの継続的な取り組みを通じた教育・訓練の方法について学ぶ。 | |

図2. 「研修プログラム例」 テーマ1

○「研修教材」について（資料3）

「教育・訓練カリキュラム」の学習項目から設定した3つの「研修プログラム例」を示すだけでは、市区町村等の担当者における教材作成等の負担が大きく、研修の実施が進まないことも想定された。そこで、3つの「研修プログラム例」に基づいた研修会を行う場合に、その研修会で利用することを想定した研修教材（以下、「研修教材」という。）を作成した。

「研修教材」は「研修プログラム例」で示した單元ごとに、研修会で使用するパワーポイント形式で作成し、ノート部分には補足説明を加えている。また、その作成に当たっては、できる限り文字を少なくし、図等を多く採用したほか、座学だけではなく、ワークショップも多く採り入れている。さらに、研修講師が自主防災組織の活動状況や地域の状況等に応じて「研修教材」の内容を作り変えてもらえるようにしている（図3）。

「研修教材」の作成に当たっては、本検討会における検討に加え、よりよい教材とするため、令和2年1月から全国4箇所で行った「研修教材（案）を活用した研修会」を行って、研修受講者及び講師に対するアンケートを実施し、その結果をできる限り、「研修教材」に反映するようにした。

なお、今後の研修に当たっては、研修を実施する担当者等が、自主防災組織の活動状況や地域の状況等に応じて、「研修プログラム例」及び「研修教材」の追加、修正等を行うことを想定している。実際に研修講師となる方は、市区町村の職員だけでなく、消防職員、消防団員、地域の防災リーダー等多様な方が想定される。講師を担える方が地域に多数存在することは、それだけ地域への働きかけを幅広く行える可能性を高める。地域の自主防災組織のリーダーへの直接的な研修だけではなく、講師を育てるという観点からも本教材が活用されることを期待したい。

■■市に想定されている地震の被害

● 想定地震

- 地震（震源： マグニチュード： 最大震度： ）

● 主な被害

- 人的被害（死者●●名、負傷者●●●名）
- 物的被害（建物倒壊、火災、液状化、土砂災害）

「地震災害」と「風水害」の2種類がありますので、説明する方が、地域の実情に合わせて、適宜選択してご利用下さい。

また、本スライドの赤枠の内容は、研修を行う地域で発生が想定されている地震についての被害想定図等に置き換えて下さい。本スライドでは、首都直下地震の震度分布図を例示しています。

研修会の受講者や規模にあわせて、被害想定図等を用意して下さい。



【補足説明】

- 本スライドの赤枠の内容は、研修を行う地域で発生が想定されている地震の被害想定図等の情報に置き換えて下さい。
- 自地域で想定されている地震（想定地震の名称、震源、マグニチュード、最大震度）と被害の概要を説明します。

図3. 研修教材（一部抜粋）

〇おわりに

本報告書は、本検討会において作成した「教育・訓練カリキュラム」、「研修プログラム例」及び「研修教材」を報告するものである。

国においては、「教育・訓練カリキュラム」、「研修プログラム例」及び「研修教材」を有効に活用していくための研修会等の方策を推進するとともに、自主防災組織の役割や状況の変化に応じた一層の改良を進めていただきたい。

併せて、各地方公共団体におかれても、「教育・訓練カリキュラム」、「研修プログラム例」及び「研修教材」を積極的に活用し、リーダー育成をはじめ、自主防災組織の各種支援により一層取り組んでいただきたい。

自主防災組織の活性化、ひいては地域防災力の充実強化に向けた取組は、継続的に進められることが重要である。

本報告書が、それぞれの地域の自主防災組織等の活動の活性化を図るための一助になり、地域防災力の充実強化につながることを強く望む。

最後に、御多用中にもかかわらず、アンケート調査、現地調査、「研修教材（案）を活用した研修会」にご協力いただいた、自主防災組織や地方公共団体の関係者に厚く御礼申し上げます。

自主防災組織等の地域防災の人材育成に関する検討会開催経過

| | 開催日 | 主な議題 |
|-----|-------------|--|
| 第1回 | 平成30年8月20日 | <ul style="list-style-type: none"> ○検討会開催の背景・目的 ○自主防災組織等の人材育成の現状及び課題等 ○検討会の進め方 ○自主防災組織等の人材育成に関する文献調査 ○アンケート調査の実施 ○人材育成先進事例調査 |
| 第2回 | 平成30年12月14日 | <ul style="list-style-type: none"> ○カリキュラム・教材の対象とするリーダー ○リーダーを対象とした教育・訓練カリキュラムの作成方針 |
| 第3回 | 平成31年1月31日 | <ul style="list-style-type: none"> ○自主防災組織のリーダーを対象とした教育・訓練カリキュラム |
| 第4回 | 平成31年3月28日 | <ul style="list-style-type: none"> ○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（素案） ○自主防災組織のリーダー育成研修プログラム例（素案） ○研修プログラム例（素案）に対応する教材作成の進め方 |
| 第5回 | 令和元年8月7日 | <ul style="list-style-type: none"> ○今年度の進め方 ○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（案） ○自主防災組織のリーダー育成研修プログラム例（案） |
| 第6回 | 令和元年11月11日 | <ul style="list-style-type: none"> ○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（案）及び研修プログラム例（案） ○自主防災組織のリーダー育成研修教材（素案） |
| 第7回 | 令和元年12月9日 | <ul style="list-style-type: none"> ○自主防災組織のリーダー育成研修教材（案） ○研修教材（案）を活用した研修会の実施 |
| 第8回 | 令和2年3月19日 | <ul style="list-style-type: none"> ○研修教材（案）を活用した研修会の実施報告 ○報告書（案） |

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名簿

(敬称略、五十音順)

- 座長 室崎 益輝 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長)
- 委員 吉川 肇子 (慶應義塾大学商学部教授)
- 黒田 洋司 (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)
- 阪本 真由美 (兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科准教授)
- 永田 宏和 (特定非営利活動法人プラス・アーツ理事長)
- 西藤 公司 (一般財団法人日本防火・防災協会理事長)
- 宗片 恵美子 (特定非営利活動法人イコールネット仙台代表理事)