

# 自主防災組織の活動を再考する

～ 少子高齢化社会の進展を見据えて ～



公益財団法人市民防災研究所  
主任研究員 伊藤 英司



公益財団法人  
**SBK** 市民防災研究所

熊本地震(2016/4/19撮影)



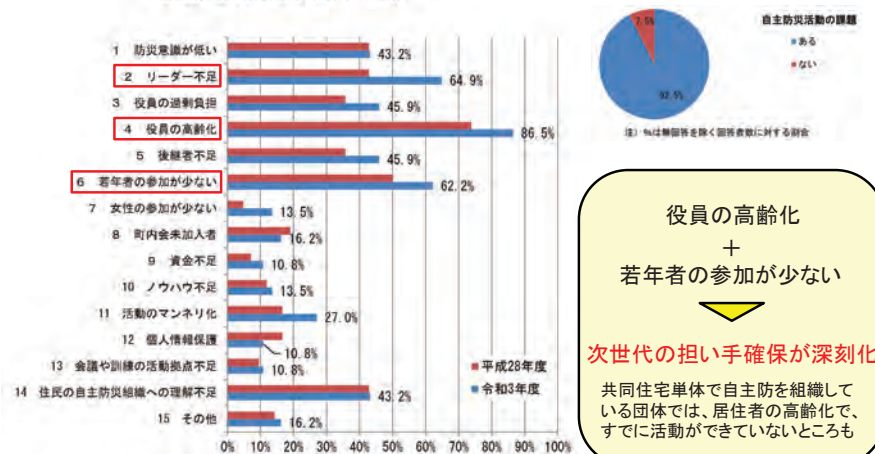
## 自主防災組織の課題

川崎市宮前区自主防災組織対象のアンケート調査結果から

## 自主防災組織の現状の課題

川崎市宮前区の自主防災組織を対象としたアンケート調査

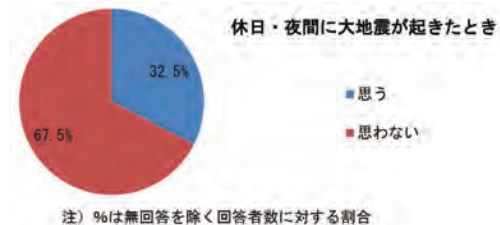
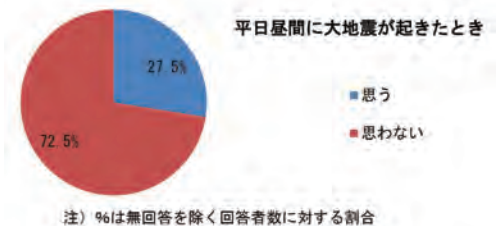
自主防災活動の課題 (母数: 37票)



出典: 自主防災組織活性化に向けた課題等に関するアンケート調査【集計結果報告書】(令和4年2月)

## 大地震が起きたとき、自主防災組織が機能するか？

川崎市宮前区の自主防災組織を対象としたアンケート調査

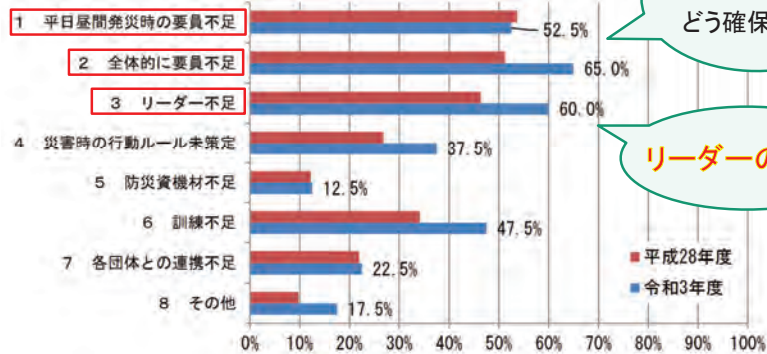


出典: 自主防災組織活性化に向けた課題等に関するアンケート調査【集計結果報告書】(令和4年2月)

## 災害対応上の課題

川崎市宮前区の自主防災組織を対象としたアンケート調査

災害対応上の課題（母数：40票）



要員不足！

どう確保する？

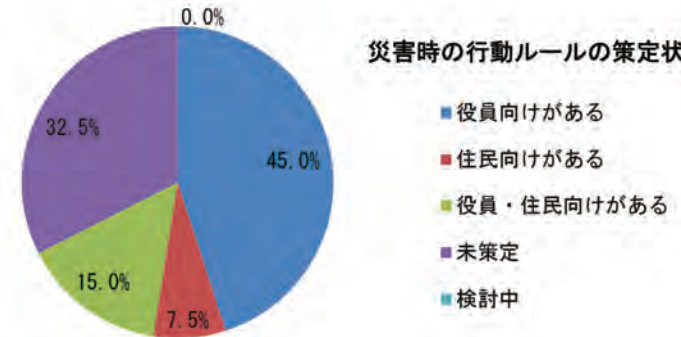
リーダーの育成

出典：自主防災組織活性化に向けた課題等に関するアンケート調査【集計結果報告書】(令和4年2月)

## 災害時の行動ルール策定状況

川崎市宮前区の自主防災組織を対象としたアンケート調査

災害時の行動ルールの策定状況



役員向け 60%

住民向け 23%

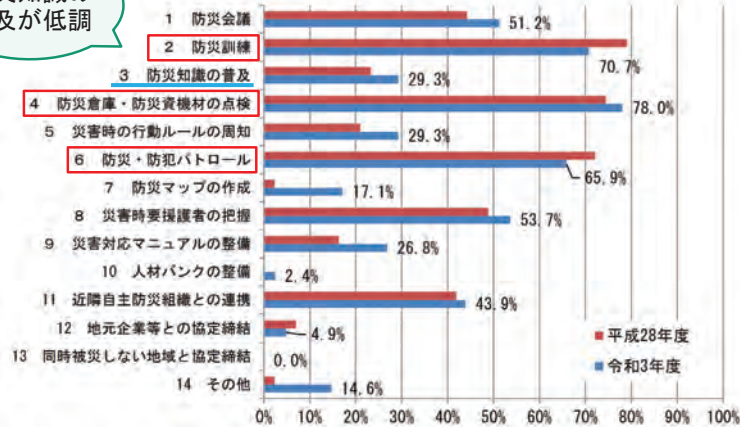
出典：自主防災組織活性化に向けた課題等に関するアンケート調査【集計結果報告書】(令和4年2月)

## 自主防災活動の実施内容

川崎市宮前区の自主防災組織を対象としたアンケート調査

自主防災活動の実施内容

防災知識の普及が低調



出典：自主防災組織活性化に向けた課題等に関するアンケート調査【集計結果報告書】(令和4年2月)

## 防災対策の基本は「自助」です

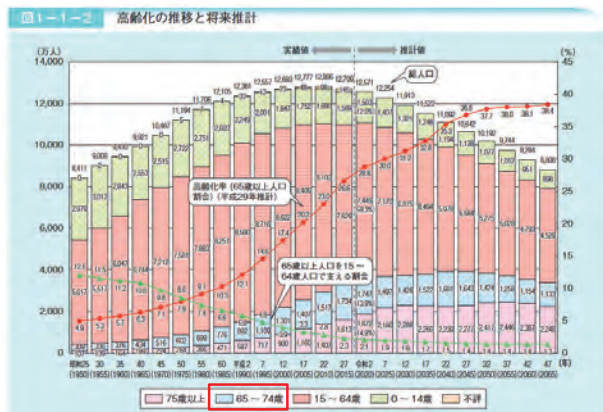
### 自助力を高めること

- 被害を軽減することができます
  - 共助の負担が軽減されます
  - 災害後に、共助の担い手になることができます
- (自分・家族のいのちを守り、けがをしないことが共助への第一歩)

自主防災組織の大きな役割の一つ  
「自助力アップ」(自助の意識啓発)

## 自主防災組織は今後どうなっていく？

今後も少子高齢化が益々進展していく予測も



地域防災の担い手

キーポイント: “元気な” 高齢者 と 学生

## 自主防災組織は今後どうなっていく？

### 宮前区自主防災組織アンケート結果

- 5年前と比べて自主防災活動の活発度が**低下**している。
- 役員の高齢化の進展と次世代の担い手である若者の参加が進まず、**自主防災活動の継続的活動が困難**となりつつある。
- 共同住宅ではすでに、役員及び住民の**高齢化により自主防災活動ができない**団体がでてきている。

持続できる自主防災組織にしていく必要があります

- 共助力が低下していく可能性があり、**自助力をアップ**していく必要があります。
- 自主防災組織も他団体と**連携**するなど、負担を分かち合いながら活動を継続していくことが求められます。
- 災害時は、**地域住民が集まってくるような仕組み**を作り、協力できる体制を構築していくことが望まれます。

## 自主防災組織の基礎知識

### 自主防災組織のメンバーはだれ？

自主防災組織は、町会・自治会などが母体となって結成された組織です。

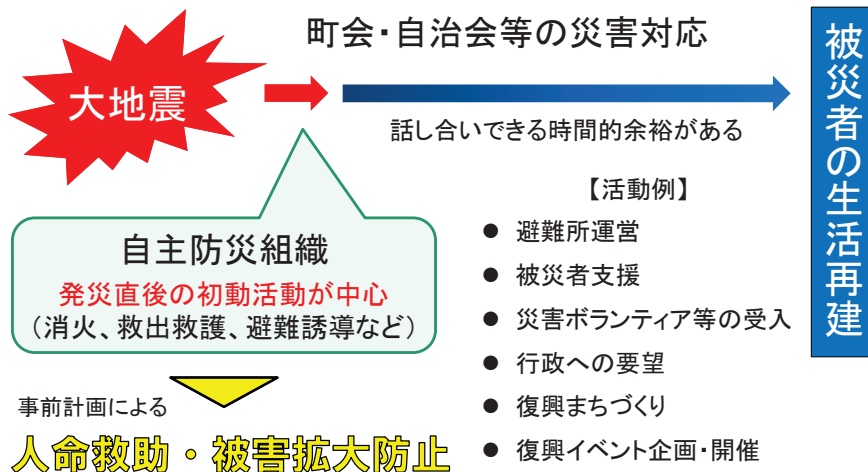
基本的には、**母体組織の加入者全員が自主防災組織に参加していること**になります。

(役員だけが組織の構成員ではありません)



災害時住民一人ひとりの役割を明確にします。

自主防災組織の有無に関わらず  
町会・自治会等として災害対応が求められます！



## 自主防災組織を結成するメリットとは

- 地域の「**総合力**」(地域力)で**迅速**に災害に立ち向かうことができる
- 自主防災組織の育成に係る行政等の支援が受けやすくなる

地域防災力を  
より一層高めることが期待できる！

(地域防災力を高めるためには“**継続的な活動**”が大切です)

## 近年の地震災害に学ぶ

## 大阪府北部を震源とする地震

日時:平成30年6月18日(月) 7時58分

震源地:大阪府北部、深さ13キロ ※通勤・通学時間帯

マグニチュード:6.1

各地の震度

震度6弱 大阪府:大阪市(北区)、高槻市、枚方市、茨木市、箕面市

震度5強 大阪府:大阪市(都島区、東淀川区、旭区、淀川区)、寝屋川市、吹田市  
摂津市、交野市、島本町、豊中市

京都府:京都市(中京区、伏見区、西京区)、八幡市、久御山町、亀岡市  
長岡京市、大山崎町



出典:気象庁報道発表資料「大阪府北部の地震について」

## 地震による人的被害

今回の地震では、家屋の倒壊による犠牲者はゼロ  
(1996年以降、最大震度6弱の地震でも家屋倒壊による犠牲者はゼロ)

### ■ 地震で5人(直接死)が犠牲に

場所	年齢・性別	要因
高槻市	9歳女児	ブロック塀の崩落に巻き込まれて死亡
大阪市東淀川区	80歳男性	ブロック塀の崩落に巻き込まれて死亡
茨木市	85歳男性	本棚(高さ2.2m)の下敷きになり死亡
高槻市	66歳男性	本やDVDなどの下敷きになって倒れて死亡 → <b>地震翌日に発見(家族)</b>
大阪市東淀川区	50代男性	多くの書籍の下敷きになって死亡 → <b>地震の約2週間後に発見(一人暮らし)</b>

## 家具の転倒などにより部屋の中で犠牲に



●人の体感・行動、屋内の状況、屋外の状況

震度階級	人の体感・行動	屋内の状況	屋外の状況
5弱	大半の人が、恐怖を覚え、物につかまりたいと感じる。	電灯などのつり下げ物は激しく揺れ、棚にある食器類、書籍の本が落ちることがある。座りの悪い座物の大半が倒れる。固定していない家具が移動することがあり、不安定なものは倒れることがある。	まれに窓ガラスが割れる。電柱が揺れるのがわかる。電線が揺れることがある。
5強	大半の人が、物につかまらなさと歩くことが難しいなど、行動に支障を感じる。	棚にある食器類や書籍の本で、落ちるものが増える。テレビが台から落ちることがある。固定していない家具が倒れることがある。	窓ガラスが割れて落ちることがある。補修されていないブロック塀が倒れることがある。電柱が倒れることがある。電線が揺れる。自家用車が揺れる。停止する車も揺れる。

建物に被害がなく同居者がいないと発見が遅れる

建物被害がなくても安否確認は必要

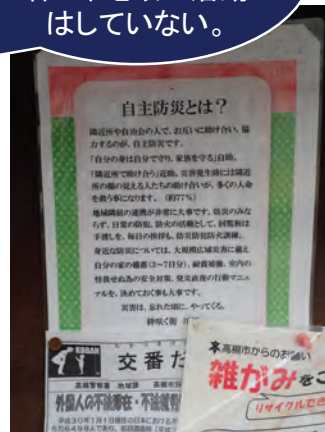
出典：気象庁「気象庁震度階級関連解説表」

## 自主防災活動が行われなかった?!...



大阪府高槻市

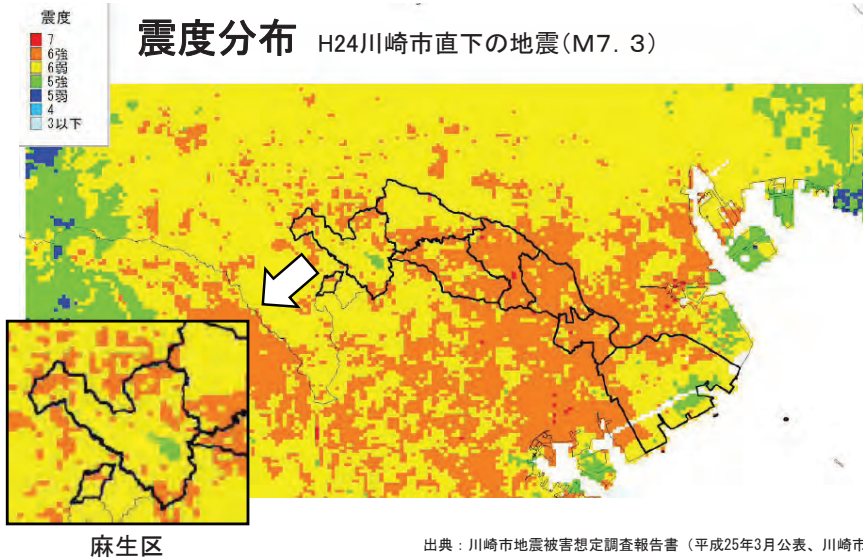
【地区住民談】  
自分のことで精一杯で、地域で活動はしていない。



自主防災組織の地震発生時の活動開始基準を定めておくことが必要

## 川崎で直下型地震が起きると...

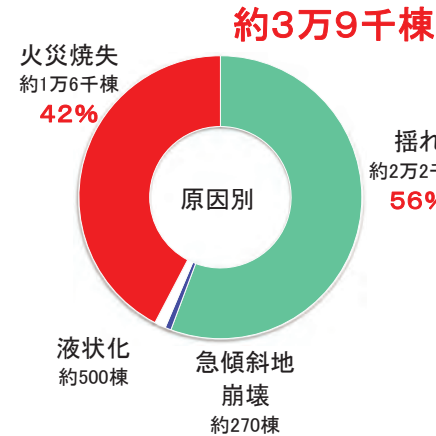
# 川崎で直下型地震が起きると？



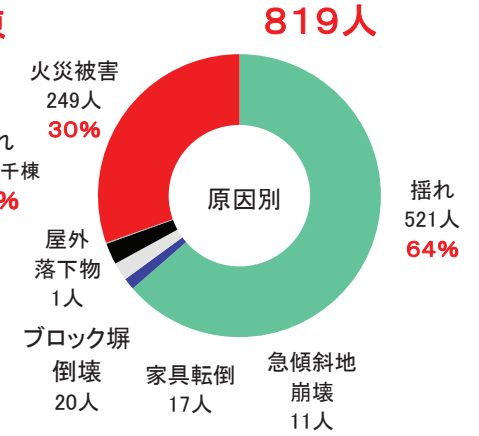
# 市内全域での被害想定は・・・

H24川崎市直下の地震(M7.3) 冬18時、風速6m/秒

## ① 建物全壊・火災焼失棟数



## ② 死者数



出典：川崎市地震被害想定調査報告書（平成25年3月公表、川崎市）

# 麻生区内の被害想定は・・・

川崎市直下の地震(M7.3) 冬18時、風速6m/秒

建物 全壊 1,098棟 (揺れ、急傾斜地崩壊)  
半壊 5,037棟 (揺れ、液状化、急傾斜地崩壊)

火災 出火 16件 焼失棟数 1,683棟

死者 43人 / 負傷者 1,148人

避難生活者数 28,806人 (1~3日後)



※麻生区人口の約19%に相当

※川崎市全体:約36万人 東日本大震災:最大避難者数 約47万人

※地震が起きる「時間」「季節」「曜日」などによって被害は異なります。

出典：川崎市地震被害想定調査報告書（平成25年3月公表、川崎市）

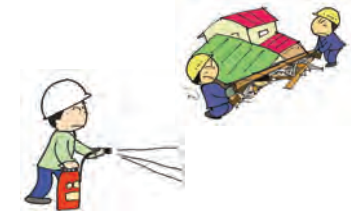
# 地震被害を軽減させる3つのポイント

## ポイント1:【建物の耐震化】

- 地震の揺れで建物が倒壊しないようにすること。

## ポイント2:【出火防止対策】

- 火災を起こさないこと。



## ポイント3:【初期消火対策】

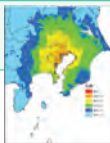
- もし出火しても小さい火のうちに消し止めること。

地震による被害を起こさない・軽減するには「自助」が重要

起きた被害を軽減するには「共助」の力が必要

## 膨大な避難者が発生する可能性大

発生年月日	災害名	最大避難所 避難者数	避難所閉鎖
1995年 1月17日	阪神・淡路大震災	約32万人	6カ月
2004年10月23日	新潟県中越地震	約10万人	2カ月
2011年 3月11日	東日本大震災	約47万人	7カ月(岩手県) 9カ月(宮城県)
2016年 4月14日	熊本地震	約18万人	7カ月
2018年 9月 6日	北海道胆振東部地震	約1万7千人	2カ月半
20XX年	首都直下地震 (都心南部直下地震)	約290万人	XXカ月 (長期化の恐れ)



※首都直下地震は、平成25年に公表した内閣府の被害想定を引用しています。  
 ※在宅避難者・避難所外避難者は、避難者数に含まれていません。

## 外部の支援は期待できない可能性大

### 問題意識

- 過去の被災地で行われた同様の支援は期待できません
- 支援は被害が大きく、多く報道された地域に集中します  
 (市内では、麻生区よりも大きな被害が予想されている区があります)



- 災害時に活動できる自主防災組織にすること
- 自主防災組織同士が連携すること
- 地域の団体とも連携すること
- 自助力を高めること

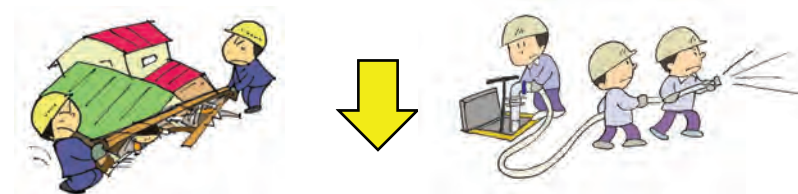
自主防災組織  
で取り組むこと

## 自主防災組織が取り組んでいくこと

- その1 災害時に活動できる組織づくり
- その2 避難所を核としたゆるやかな「連携」
- その3 自助力アップ(自助の意識啓発)
- その4 地域防災の次世代の担い手確保

## 大地震直後の自主防災活動

- 人命救助 (命を守る)
- 被害拡大防止 (まちを守る)



住民の安否確認と被害状況の把握

## どんなとき、誰を対象に実施する？

### ●安否確認の**実施基準**

自主防災組織  
活動開始基準

例)川崎市で**震度5強以上**の地震が発生したとき

立っていることが困難になるほどの強い揺れを感じたとき  
(震度6弱の状況)

### ●安否確認の**対象者**

- 避難行動要支援者名簿
- 地域住民全員(町会・自治会等の母体組織構成員)



## 安否確認の方法(例)

### ■ 安否確認実施方法(参考)

訪問型	各世帯を個別訪問して安否を確認する方法		
掲出型	無事の場合には、タオル等の安否確認ツールを門戸に掲げて無事であることを示す方法		
報告型(集合型)	無事の場合には、身近な集合場所に行って自ら無事であることを伝える方法		無事を示す バンダナ

## 安否確認の組み合わせ(例)

POINT

無事で動ける人に協力してもらう  
(訪問して安否確認する世帯を減らす)

避難行動要支援者	無事で動ける人
訪問型	訪問型・掲出型・報告型

- 訪問型
- 掲出型+訪問型
- 報告型+訪問型
- 報告型+掲出型+訪問型

## 全住民一丸となった防災体制の構築

地域防災の「活性化」と「防災力向上」に向けて

- ▶ 小グループ単位(防災隣組)で安否確認する体制を構築する。
- ▶ 住民一人ひとりの災害時の役割を明確にする。

**例:無事であれば自ら安否・被害状況を報告**

(報告型の安否確認を推奨)

共助と言っても何をすればいいの？



1. 迅速な安否確認体制(避難行動要支援者も含む)が構築できる。
2. 災害時の**マンパワー**を確保することができる。



# 地域の災害対応と避難所開設

## 地域の災害対応

- 住民の安否確認
- 被害情報の把握
- 救出救護
- 初期消火・延焼防止活動
- 避難誘導 など

人命救助  
被害拡大防止



- 一時集合場所の避難者対応
- 避難所開設

## 避難者対応



避難所運営を円滑に進めるためには避難所開設が鍵

# 避難所開設の重要性

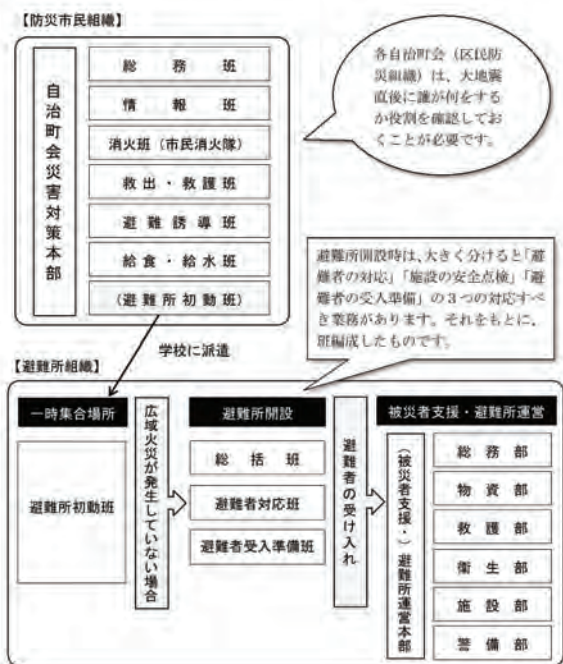
避難所の開設は、その後の避難所運営を円滑に進めることができるかどうか大きな鍵を握っています。

過去の災害では、避難者が校舎の鍵を壊して侵入したり、一度自分のスペースを確保すると移動をお願いしても移動してもらえないことが起きています。

そうすると、トラブルの原因にもなり避難所の運営が円滑に進まなくなることも考えられます。

避難所の開設は、市職員、学校教職員、避難所運営組織のメンバーが主体となって、避難者の統制をとりながら、避難者を受け入れるための準備をして避難者を施設内に受け入れていくことが大切です。

# 自主防災組織と避難所組織の連携



【葛飾区新小岩地区の事例】

# 自主防災組織の組織編成



出典：川崎市自主防災組織の手引き（平成25年度改訂）

## 自主防災組織の組織編成

表2-2 組織の基本的な班編成(例)

編成班名	日常の役割	災害時の役割
総務班	全体調整 他機関との連絡調整 避難行動要支援者の把握	全体調整 他機関との連絡調整 報告・避難状況の全体把握 (避難行動要支援者の避難状況等)
情報班	情報の収集・伝達 広報活動	状況把握 報告
消火班	器具点検 防火広報	火災発生時の対応
救出・救護班	資機材点検	負傷者等の救出
避難誘導班	避難路の確保	避難誘導
給食・給水班	器具の点検	給食・給水活動

指揮班

災害時は一人で

何役もこなさないとはいけない

分担せずに「活動班」にする。

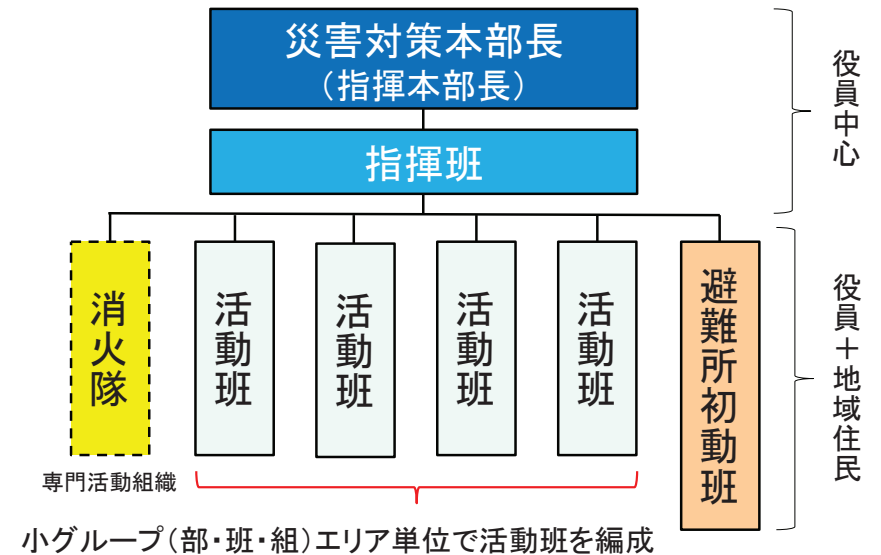
※必要に応じて専門組織を編成する。

避難所の役割とし廃止

+ 避難所初動班

出典：総務省消防庁「自主防災組織の手引き」(平成29年3月発行)

## 自主防災組織(全住民参加型)の組織編成



小グループ(部・班・組)エリア単位で活動班を編成

## 災害時に活動できる 自主防災組織を構築するためには...

POINT

- 全住民参加型
- 小さいグループ・エリア単位で助け合う



- 住民一人ひとりの災害時の役割を明確にする
- 報告(集合)型の安否確認体制の構築

人が集まってくると、自然と活動がはじまっていくはず...?!

## 自主防災組織が取り組んでいくこと

- その1 災害時に活動できる組織づくり
- その2 避難所を核としたゆるやかな「連携」  
※避難所以外にも連合町会での連携なども
- その3 自助力アップ(自助の意識啓発)
- その4 地域防災の次世代の担い手確保



## 自主防災組織が取り組んでいくこと

その1 災害時に活動できる組織づくり

その2 避難所を核としたゆるやかな「連携」

※避難所以外にも連合町会での連携なども

その3 自助力アップ(自助の意識啓発)

その4 地域防災の次世代の担い手確保

## 自主防災組織同士の連携(例)

### ● 避難所の運営

※複数の自主防で運営する場合には連携は不可欠

### ● 防災意識の啓発活動

(例) ・防災イベント・防災訓練の共同開催

・防災リーフレットの作成・配布

訓練を合同で実施するメリット

- (予算・人員面で)お互いに負担を分かち合いながら、規模の大きな訓練を実施することができる
- 合同で訓練をすることで、自主防同士の連携がより深まる

## +プラス防災のすすめ



防災倉庫の大掃除+役員防災研修

- 音楽イベント+起震車体験
- 敬老会の会合+防災講話
- 町会広報紙+防災記事掲載



キーワード

+ (プラス) 防災

防災以外のことに「防災」を加える考え方



ラジオ体操+防災訓練