

# 災害時に組織的な活動ができる 自主防災組織へ

～阪神・淡路大震災 20 年へむけて～



平成 26 年 3 月

神戸市消防局



# 目次

はじめに	1
第1章 神戸市の自主防災組織「防災福祉コミュニティ」	2
1 防災福祉コミュニティの組織とは	2
(1) 背景・経緯	2
(2) 防災福祉コミュニティの概要	2
(3) 神戸方式の自主防災組織の特性	2
2 神戸市の防コミ活動に対する支援	4
第2章 震災19年の検証	6
1 これまでの地域の取り組み	6
(1) 東日本大震災以降の地域の取り組み	6
(2) 防災福祉コミュニティアンケートの分析・考察	6
(3) 地域での具体的な取り組み	7
(4) BOKOMIの世界発信の推進	9
第3章 震災20年に向けて	10
1 防災福祉コミュニティを単位とした組織的な防災活動の推進方策	10
(1) 小学校区単位で結成されている自主防災組織での災害対応	10
(2) 地域防災活動の指揮調整の体系の整備	10
(3) 防災福祉コミュニティの災害時の役割	10
災害時活動内容のポイント	12
(4) 地域コミュニティをまとめる防災リーダーの育成	17
(5) 地域おたすけガイド（地区防災計画書）の作成	17
(6) 防災資機材助成制度の創設	21
(7) 求められる今後の防災訓練	21
(8) さまざまな地域団体との連携と地域力の向上	22
(9) BOKOMI サポーター制度の創設	22
(10) 「BOKOMI」を共通ロゴに	23
2 まとめ	24
【資料】	
1 防災福祉コミュニティの活動等についてのアンケート結果（概要版）	25
2 地域おたすけガイド（地区防災計画書）	41
3 奈良県の防災活動事例	58
4 防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会の開催要綱	64
5 検討会開催状況	65
6 検討会委員一覧	66
7 防災福祉コミュニティの活動等についてのアンケート結果（集計表）	67

## はじめに

防災福祉コミュニティは、阪神・淡路大震災を教訓に結成され、各地域で防災訓練をはじめ、震災の教訓を継承するための防災教育などにも取り組み、地域防災力の向上において大きな役割を担ってきました。

しかしながら、阪神・淡路大震災から19年が経過するなか、災害も大規模化・複雑多様化してきております。

さらに、平成26年2月に兵庫県が公表した南海トラフ巨大地震の被害想定によると、神戸市においても最大震度6強という大きな揺れとともに3.9mの津波が来襲するとの想定であり、津波からの避難など地域が直面する新たな課題も出てきています。

そこで、防災福祉コミュニティが、大規模災害時等においても相互に協力し、積極的かつ組織的な防災活動を実施できるよう、学識経験者や防災福祉コミュニティの代表者などを委員として「防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会」を開催しました。

具体的な検討項目としては、「防災福祉コミュニティの災害時の組織的な活動」、「新たなリーダー研修制度の創設」、「地域活動の支援制度（BOKOMIサポーター制度）」、「地域における訓練等のあり方」、「防災教育などによる震災の教訓の伝承」、「災害時の要援護者の支援」等です。

検討をすすめるにあたり、活動実態や防災意識等についてアンケート調査を実施し、その結果を踏まえ、検討会の委員の皆様とともに議論を深めてまいりました。

大規模災害には「自助」「共助」「公助」が一体となって対応する必要があります。これまで、防災福祉コミュニティの皆様方の努力で活動を続けてきていただきましたが、今後も被害を最小限に抑えるために皆様方と協働で取り組んでまいりたいと考えております。この検討結果を今後の組織づくりや活動の参考にさせていただき、一層の地域防災力の向上に努めていただきたいと思います。



平成26年3月

神戸市消防局長 嶋 秀穂

# 第1章 神戸市の自主防災組織「防災福祉コミュニティ」

## 1 防災福祉コミュニティの組織とは

### (1) 背景・経緯

神戸市では、昭和60年から「自主防災推進事業」を推進し、概ね小学校単位で市内166地区に「自主防災推進協議会」が結成されていました。この協議会では、防災知識の普及や防災意識の啓発のための活動を主に行い、初期消火や救出・救護、避難誘導等の災害活動の位置づけが弱かったため、震災時には組織的に活動ができない地域がありました。

そのため、阪神・淡路大震災を教訓に、平成7年から防災福祉コミュニティ事業をモデル事業として開始し、平成20年度中には市内全域で結成され計191地区となりました。

神戸市には、震災前から地域福祉センターを活動拠点として福祉活動を中心に行っている「ふれあいのまちづくり協議会」があり、その結成単位が概ね小学校単位となっているため、これと連携・融合した活動ができるよう防災福祉コミュニティの結成単位（規模）も同じように概ね小学校区単位としています。

「防災福祉コミュニティ（略称：「防コミ」）」は、災害活動等につながる訓練等の活動を積極的に実施しており、神戸市ではそういった活動を、消防局をはじめ各部局で支援してきました。

### (2) 防災福祉コミュニティの概要

防災福祉コミュニティは、地域の自治会や婦人会、老人クラブ、民生児童委員、青少年育成協議会、PTA、消防団、地域の事業所などで組織され、地域の防災活動や福祉活動の連携を通じて、ご近所での助け合いの精神や顔の見える関係を醸成し、いざという時にも活動できる組織作りを目指しています。

### (3) 神戸方式の自主防災組織の特性

自主防災組織は「自分たちの地域は自分たちで守る」という目的に向かって住民の自助、共助で防災活動を行う組織であります。

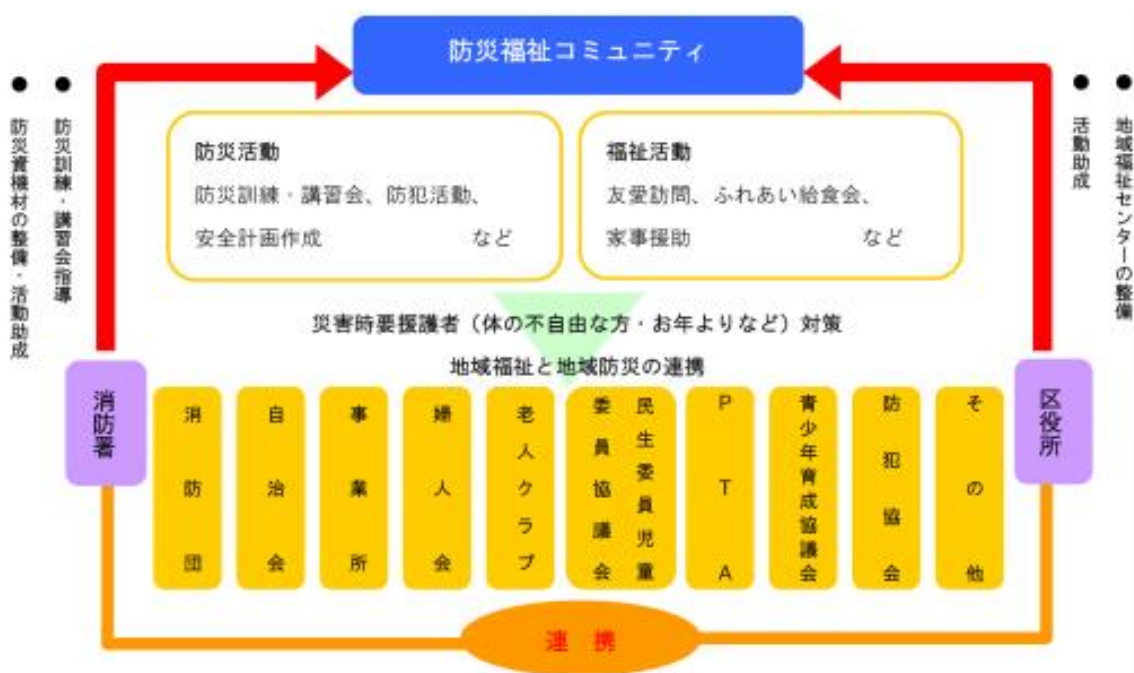
全国の自主防災組織の規模を見ると、町内会単位が94.1%、小学校区単位が2.0%、その他が4.0%となっています（平成22年4月1日現在）。このように全国的には、自治会（町内会）が母体となった自主防災組織が主流ですが、防災福祉コミュニティの組織は、概ね小学校区をその範囲としています。

小学校区を単位とすることで、防災拠点である小学校を活用した大規模な防災訓練が可能で、住民の防災意識の向上を図りやすく、避難所運営についても一つの地域としてまとまった活動が出来ると考えられます。また、人材が豊富で、災害時に対応できるリーダーも複数いることも特徴としてあげられます。

一方、自治会単位での結成については、小学校区と比べると範囲が狭く地域住民の意思形成は容易で、多くの住民が参加しやすい環境であると考えられます。

そういった小学校区を単位とした神戸市の自主防災組織の採長補短には、年1回の地域全体の総合訓練に加え、各ブロック単位での小規模訓練により、より多くの方が訓練に参加しやすい環境づくりが望まれます。

## 防コミ組織の概念図



## 2 神戸市の防コミ活動に対する支援

神戸市では、地域の防災活動を推進するため、次のような支援を実施してきました。

### (1) 新規結成時の防災資機材の配備（H20 年度完了）

防災福祉コミュニティが結成されるときに、資機材庫や小型動力ポンプ、ジャッキ、バール、のこぎりなど、54 品目の中から地域が選択した防災資機材を配備しました。

これらは、地域の公園や学校内に配置する防災倉庫に保管され、普段の訓練や災害時などに使用されます。倉庫の鍵は、近くにお住まいの防コミ役員が保管し、使用時に開錠するようになっています。

### (2) 活動経費の一部助成

防災福祉コミュニティはあくまで自主的な防災組織ですが、活動にあたってその活動経費の一部を助成しています。

通常の活動や資機材の更新などに必要な経費を「運営活動費」として1 地区あたり上限 14 万円（1 年あたり）、地域特性を持った活動や先駆的な活動等に対する経費を「提案型活動費」として1 地区あたり上限 20 万円（1 年あたり）をそれぞれ助成しています。

なお、提案型活動費については、申請があった企画について、審査会を開催し、助成対象を決定しています。

### (3) 市民防災リーダーの養成

阪神・淡路大震災では、市民により初期消火・救出活動などの活動が行われ、そのなかでもリーダーのいる地域が特に組織的な防災活動がなされていきました。

各消防署では、リーダーとしての役割や各種防災訓練の指導法などを学ぶ「市民防災リーダー研修」を毎年行っており、平成 24 年度には約 1,400 名育成しています。

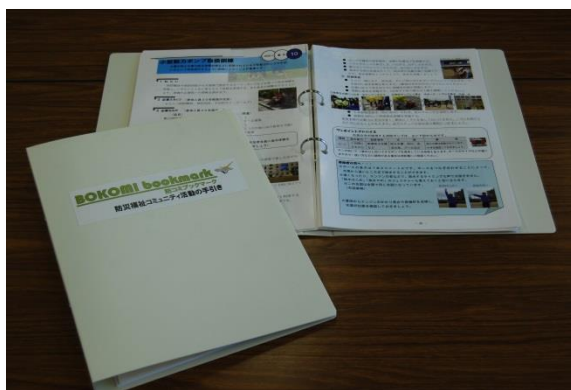
### (4) 消防係員地区担当制による地域防災活動の支援

平成 19 年 4 月から、防災福祉コミュニティ活動を支援するため「消防係員地区担当制」をスタートしました。災害現場経験の豊富な交替制勤務の消防係員が特定の防災福祉コミュニティを担当し、地区担当者として「顔の見える関係」を築き、地域のニーズに沿った支援を目指しています。

地区担当者が災害出動や水利調査などで消防署にいない時には、消防係に在籍する毎日勤務の地域防災調整者が地域の方の相談対応をする体制もとっています。地域に密着した防災福祉コミュニティの組織づくり及び防災訓練等の指導・支援を行うため、消防係員地区担当制を導入しています。

## (5) 活動の手引き「BOKOMI bookmark」の作成

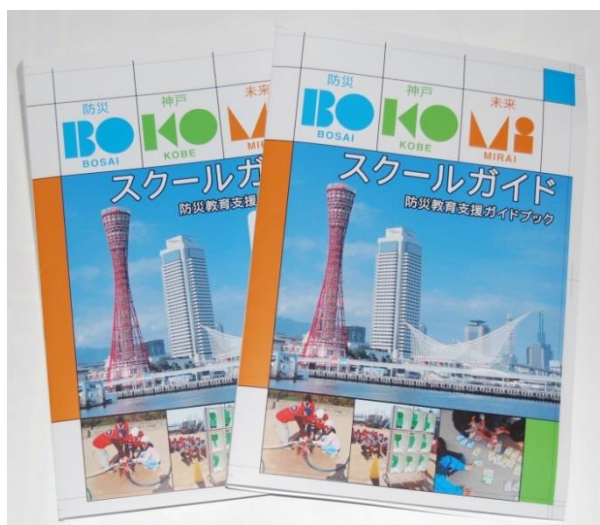
地域で行う訓練を計画・実施するための参考となる各種訓練メニューの紹介や、助成金申請様式や活動に付随する各種届出事務のマニュアル、各種防災資機材のメンテナンスや使い方、さらには、地域で防災意識の啓発をする際にチラシなどを盛り込んだ「BOKOMI bookmark」を平成21年に発行しました。



## (6) 防災教育のガイドブック「BOKOMI スクールガイド」の作成

地域と学校が連携して活動することを支援することで、未来を担う子供達へ防災知識を高めると共に、地域の活性化につなげようと、防災教育のツール「BOKOMI スクールガイド～防災教育支援ガイドブック～」を作成しました。

この、ガイドブックには、学習内容や対象学年に分類した楽しみながら防災を学べるメニューを計41メニュー紹介し、消火器の取り扱いや毛布担架による搬送はもちろん、カードゲームやすごろく、DVDコンテンツなどのプログラムも取り入れています。





## 第2章 震災19年の検証

### 1 これまでの地域の取り組み

平成7年から防災福祉コミュニティ事業をモデル事業として開始し、平成20年度中には市内全域で結成され計191地区となりました。

各地で年1回の総合訓練、自治会単位のブロック訓練の実施、市民防災リーダー研修によるリーダーの育成等を実施し、地域の防災力が向上しはじまりました。

地域における防災訓練等も平成18年度の543回に対し、平成24年度は896回と約1.7倍に増加しており、一定の活性化が図れていると言えます。

#### (1) 東日本大震災以降の地域の取り組み

平成23年3月11日に発生した東日本大震災では、津波により甚大な被害となりました。兵庫県は平成23年10月に、これまでの津波高さを暫定的に2倍と想定した浸水想定区域図を策定しました。

それにより、津波による浸水の恐れがある18地区において(平成25年9月現在)、地域津波防災計画(地域津波マップ)を作成し、津波からの避難訓練や、地元の小中学生たちと一緒にまち歩きをしながら、子どもたちに津波の危険性などを伝える防災教育などを行うなど、地域全体で減災に取り組んでいます。

#### (2) 防災福祉コミュニティアンケートの分析・考察(P.25~P.40 資料1・P.63~P.97 資料7 参照)

平成25年6月~7月に、防災福祉コミュニティの役員の方々を対象にアンケートを実施し、活動実態や防災意識の調査を行いました。

訓練等の取り組みや、地域内での防災福祉コミュニティの存在感等に関しては概ね満足されており、阪神・淡路大震災の経験や南海トラフ巨大地震への危惧などにより、防災に関する意識が非常に高いことが伺えます。

しかしながら、災害時に防災福祉コミュニティの役員が集まる場所を計画に明記しているという地域は全体の約16%しかなく、災害時に組織的な活動を行うためには課題もみえてきました。

また、災害時要援護者の支援については、避難支援訓練を実施し、支援計画を立てている地域の多くは、災害時にも支援活動ができると感じていますが、訓練を実施しておらず計画もない地域については要援護者の避難支援が難しいと感じていることから、改めて訓練や事前の計画の重要性が確認できました。

訓練等への参加者の層で見ると、中学生までの参加が特に目立ち、30~50歳のその親の世代の参加も高いことからこれまで取り組んできた小学校と連携した防災教育の成果もみえましたが、その一方で、高校生~20代の参加が少なく、また、アンケートの自由意見の中には「人材育成の難しさ」や「担い手の高齢化や参加者の固定化」などを課題として挙げる回答もあり、

多くの防コミにおいて、若い世代の人材を新たに取り込むことに苦慮されていることが浮き彫りになりました。

そのほか、自由意見の中には、各防コミに配備している資機材について、「劣化しているので交換してほしい」との意見や、今後の課題として「資機材の見直し（古いもので使われなくなったものを処分し、必要なものや新しくよいものを取り入れる）」を挙げている意見もありました。

資機材については結成時に配備していますが、防コミ事業が開始されてから19年が経過しており資機材の老朽化が進んでいることや、地域の実情に応じて新しい資機材を取り入れたいというニーズを確認しました。

### (3) 地域での具体的な取り組み

#### ① 地域における防災教育の取り組みの強化

各地域では、小学校と地域が連携して、子供達にスクールガイドのメニューにある、「消火器で的あてゲーム」や「毛布を使った搬送体験」により災害に対処する技を学んだり、「防災ダッグ」と呼ばれるジェスチャーゲームで災害時の身の守り方などの防災の知識を伝えるなどの、防災教育を行っており、地域の公園などで実施されている防災訓練も含め、平成24年は152（191地区中：約80%）の防コミが防災教育を実施しています。この防災教育の効果としては、子供達に震災の教訓を伝えるということもありますが、子供達やその保護者などの幅広い世代が参加することで、地域の活性化につながっています。

アンケートの結果でも、50代までの参加が約42%となっており、この防災教育事業の効果もでてきていることから、今後も引き続き、小学校と連携した防災訓練の実施が望まれます。

#### ② 防災ジュニアチームの取り組みの推進

防災福祉コミュニティでは、現在、小・中学生を対象としたジュニアチームを市内で17団体結成しています。その活動は防災訓練のほか、清掃活動や地域の見守り活動など、防災にとどまらず、福祉活動も行っているチームがあります。

西区の竹の台地区では、ジュニアチームのメンバーが高校生や大学生になっても地域と共に活動を行っている例もあります。このように地区内で子供達の活動が継続すれば、地域の活性化と共に、災害時に活動できる若い世代の確保にも繋がります。

北区のひよどり台では、毎月1回市民救命士講習会や、プールでの水難救助訓練、消火訓練などの防災活動に取り組んでいます。この防災活動のほかに、地域イベントの支援、高齢者地域のゴミ出し支援や高齢者宅に電灯がついているか、ポストに郵便物がたまっていないかなどを外から確認する見守り活動も行なっています。

### ③ 地域の特徴的な取り組みの推進

#### (ア) 魚崎地区の取り組み

東灘区の魚崎地区では、「地域みんなでお助け隊」という、地域内の高齢者など災害時要援護者の避難支援の取り組みを平成 18 年より始めました。

これは、あらかじめ本人の同意により登録された名前や住所等の要援護者情報を「要援護者登録票」として各自治会の特定の役員と支援者のみで共有し、いざという時の救出や避難支援活動に役立てようとするもので、この要援護者のデータを元に毎年繰り返し避難支援訓練を行っています。

また、南海トラフの巨大地震の対策として地域津波防災計画（津波防災マップ）を作成し、毎年避難訓練を実施しています。その際には高台に位置し、浸水の恐れのない本山第 2 小学校区防災福祉コミュニティも避難を受け入れるという連携訓練を実施しています。

#### (イ) 井吹東地区の取り組み

西区の井吹東地区では、防災・防犯と福祉の各活動が融合した活動が行われています。

地域独自で災害時要援護者の登録や、その方々を支援するボランティア登録を呼びかけ、災害時登録マップを作成しています。

そして、福祉避難所訓練では、高齢者に地域福祉センターへ避難していただき、その受け入れ訓練を実施しています。

また、この地域では小中学生により組織された「防災ジュニアチーム」との定期的な防災訓練の実施しているほか、民間救急講習団体「FAST」にも登録し、地域住民にとどまらず、近隣の企業に対しても救急講習を実施しています。

#### (ウ) 名倉地区の取り組み

長田区の名倉地区では、小学生の防災教育に特に力を入れており、名倉小学校の児童 24 名を「防災キッズ」に任命しています。その取り組みでは、「キッズ防災検定」として学年に応じたクイズにより防災知識を取得するほか、まちの「もちつき体験交流会」や「クリーン作戦」に参加してもらいながら、地域との交流を深めています。

また、丸山中学校の防災 Jr チームの育成にも協力し、毎年 1 月 17 日には任命式と防災訓練を実施しています。

そのほか、高齢者の交流の場である「ふれまち喫茶」のなかでも防災の講演会を行うなど、日頃の福祉活動と防災活動の連携を重視した活動を行っています。

#### (4) BOKOMI の世界発信の推進

阪神・淡路を教訓にした防災福祉コミュニティの活動は海外からも注目され、各地域から訓練視察を受け入れています。

また、神戸市消防局でも、JICA（国際協力機構）関西と共同で、防災福祉コミュニティの仕組みや取り組みなどを紹介する「コミュニティ防災」研修を毎年実施しています。

そういったなか、インドネシアのジョグジャカルタの方が活動に共感され、自分たちの街にも BOKOMI をつくりたいと、平成 22 年、インドネシアに海外初の「バッドラン BOKOMI」が結成されました。このように、BOKOMI は世界各国に広まりつつあります。



バッドラン BOKOMI の訓練の様子

## 第3章 震災20年にむけて

### 1 防災福祉コミュニティを単位とした組織的な防災活動の推進方策

#### (1) 小学校区単位で結成されている自主防災組織での災害対応（神戸市方式の確立）

防災福祉コミュニティ結成時には、地域における災害対応のために消火班、救出・救護班等を編成し、防災活動に取り組んできました。

小学校区という大きな組織のなかでは、それぞれのブロック単位であらかじめ班編成を行い、災害のときは、その班による防災活動を行うことが理想的ですが、①地域住民の入れ変わり②被災の状況により集まれる人が分からない、といった自主防災組織の現状があります。

すべての役員が集まなくても、集まってきた役員の人たちで組織運営を行い、集まってきた地域の人たちで活動班を再編成するということが、現実的な対応であると考えられます。

#### (2) 地域防災活動の指揮調整の体系の整備（班編成の考え方）

防災福祉コミュニティの範囲内で複数の災害が発生している場合には、各ブロック毎（自治会等单位）で市民防災リーダーが中心となり、その地域の居住者で初期消火や救出・救護活動などの初期対応をします。

そして、防災福祉コミュニティの役員の人たちは、小学校など予め自分達で決めた場所で防コミ運営本部を開設し、集まってきた人たちで班を再編成し、人手の足りていないところへの応援隊を派遣するなどの調整が初動期の主な役割となります。（P.11 下段「災害時の防コミ活動イメージ図」参照）

これは、米国における標準化された災害時のマネジメントシステムである「ICS（Incident Command System）」をモデルとした考え方ですが、防災福祉コミュニティの中にもICSの仕組みを取り入れることによって、明確な指揮調整機能を持たせることが可能となります。

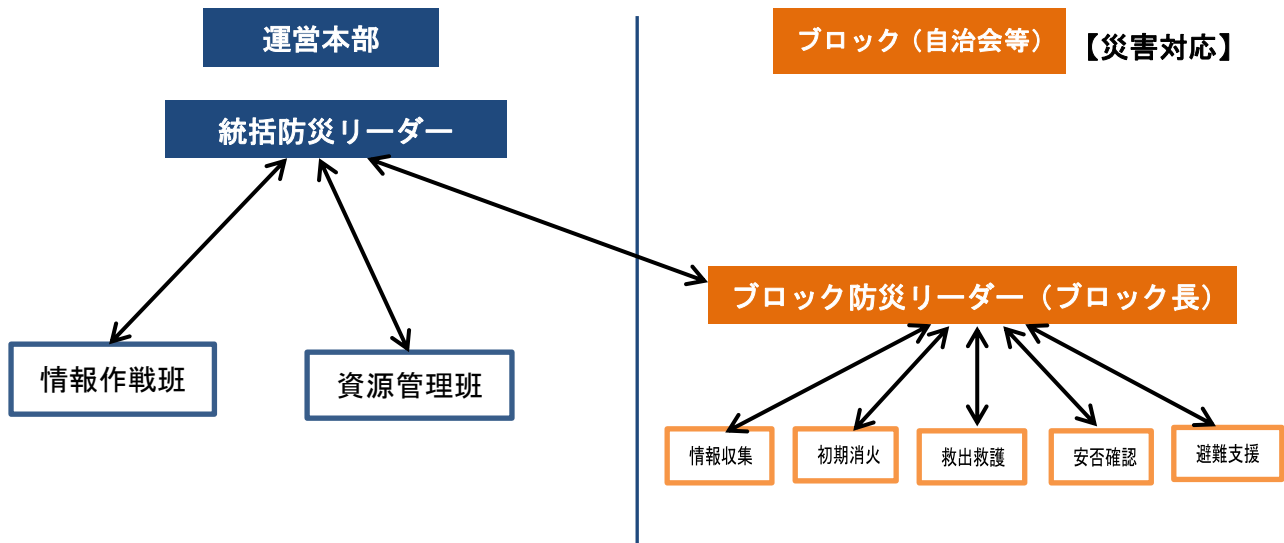
#### (3) 防災福祉コミュニティの災害時の役割

災害時に必要な初動対応は、災害の種別（風水害、地震、津波など）によって異なります。いずれの災害も運営本部の開設や情報収集が重要であることは言うまでもありませんが、災害種別が「風水害」「津波」のときは、実際に災害が発生する前に運営本部の開設や避難行動を起こすことで被害の軽減に繋がりますし、「地震」のときは、災害発生後、負傷者の救出、救護や火災の初期消火などを優先して活動しなければなりません。

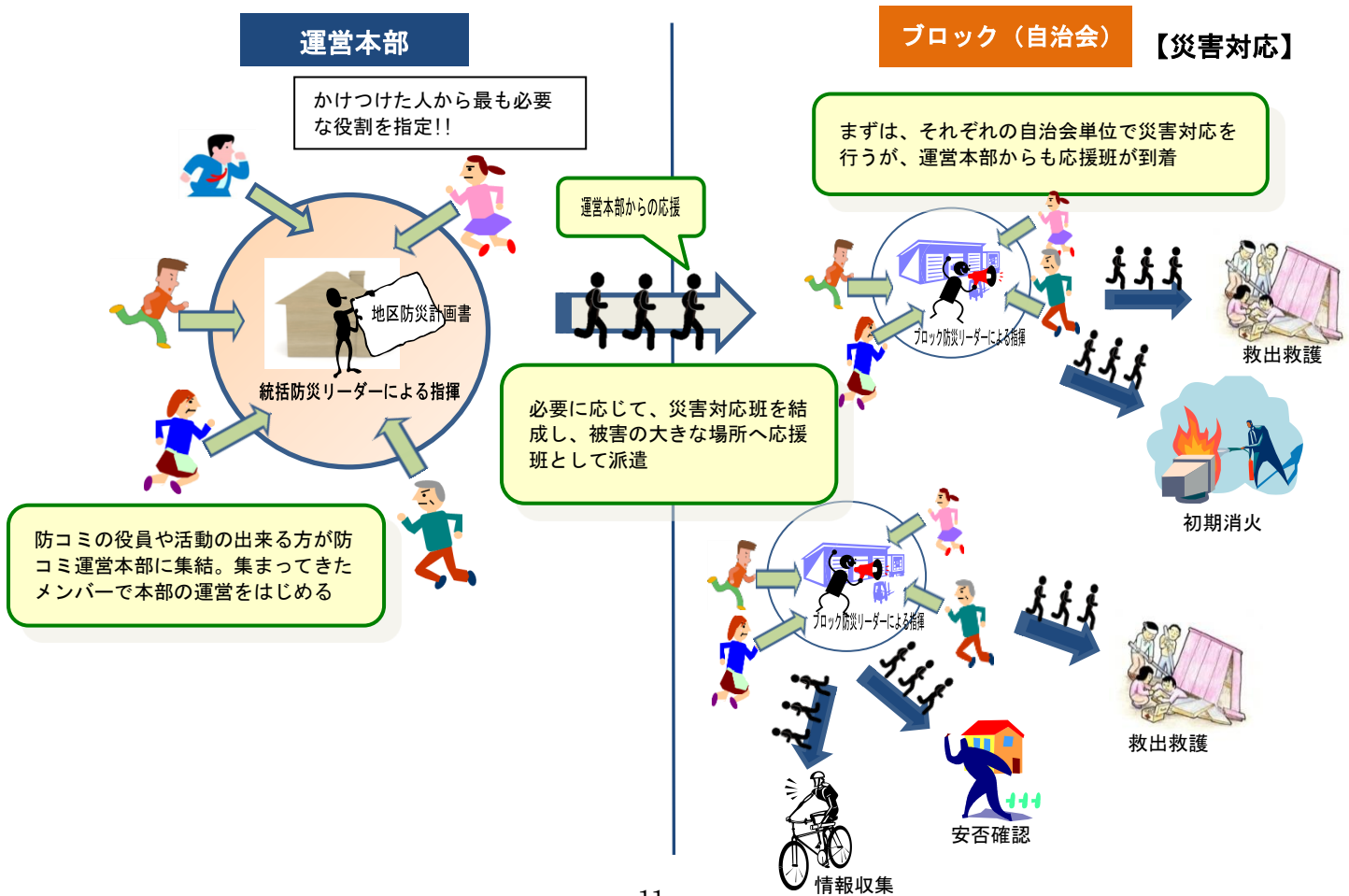
しかし、いずれにしても、災害対応を行う際は、周囲の状況をよく確認し、自らの安全を確保し、無理をせず、自分達のできる範囲で活動することが大切です。

（災害別活動内容のポイント（例示）をP.12～P.16に列記しています。）

## 災害時の組織図



## 災害時の防コミ活動イメージ図



## 災害別活動内容のポイント（例示）

### ①風水害（災害発生前）

#### 防コミ運営本部の対応

●台風が最接近している3時間は活動を控えて自らの安全を確保する。（それまでに活動を切り上げる）

#### ●防コミ運営本部の設置

- ・本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- ・活動者の安全を確保する。
- ・小学校や地域福祉センターなど、あらかじめ定めた場所に運営本部を設置する。（役員がそろわなくても、最初に集結したメンバーが統括防災リーダーとなり、運営本部を開設する。）
- ・統括防災リーダーは、集まってきたメンバーで、必要に応じて情報作戦班、資源管理班等の班編成を行う。

#### ●情報作戦班（プランニング）

- ・防コミ運営本部に地域の地図、防災マップなどを配置し、防災行政無線、ラジオ、テレビ等から気象情報、土砂災害警戒情報等を収集する。
- ・有線電話、携帯電話等を使用して、各自治会・ブロックの市民防災リーダー（ブロック長）等に警戒情報等、状況を伝達する。

#### ●資源管理班（ロジスティクス）

- ・組織内の連絡体制を確保する。
- ・防災資機材を確保する。
- ・避難所での非常食等の確保をする。
- ・必要に応じて、避難所を開設する。

#### ブロック（自治会等）単位での対応

#### ●情報収集・伝達

- ・ブロック長は、防コミ運営本部から得た気象情報、土砂災害警戒情報等を、有線電話、携帯電話等を使用して、ブロック内の地域住民に伝達する。
- ・ブロック体制で活動すべきことを確立する。

#### ●災害時要援護者の避難支援

- ・ブロック長は、洪水や土砂災害の危険性が予測される場合は、災害時要援護者に早期の自主避難を呼びかける。
- ・ブロック長は、洪水や土砂災害の危険性が予測される場合は、災害時要援護者の避難支援体制を確保する。



## ①風水害（災害発生後）

### 防コミ運営本部の対応

#### ●情報作戦班（プランニング）

- ・防災行政無線、ラジオ、テレビ等から気象情報、土砂災害警戒情報等を収集する。
- ・有線電話、携帯電話等を使用して、各地区内の被害状況を調査する。
- ・住民の安否等の状況調査を行う。
- ・状況調査から対応すべき課題の把握をする。
  - \* 安否確認
  - \* 被災者の救出救護
  - \* 区や消防署へ被害状況等の連絡
- ・とるべき災害対応を決定する。
- ・必要に応じて活動班を再編成し、人員の不足している地区の支援を行う。
- ・ブロック長に必要な情報を提供し、関係者間で被害状況や対応状況についての状況認識の統一を図る。

#### ●資源管理班（ロジスティクス）

- ・組織内の連絡体制を確保する。
- ・必要な物資を調査する。
- ・防災資機材の確保をする。
- ・避難所での非常食等の確保をする。
- ・避難所の開設、運営を行う。

#### ●各ブロックへの指示、連絡

- ・ブロック長からの報告を受ける。

### ブロック（自治会等）単位での対応

防災活動が可能な市民は、最寄りの「防災資機材庫」等に集まり、ブロック長等の指揮のもとに、数名で班を編成し防災活動を行います。

#### ●指揮・調整

- ・ブロック長は、ブロック内の状況を把握し、必要な活動班を編成する。

#### ●情報収集

- ・ブロック内の情報を収集し、ブロック長に連絡する。
- ・収集した情報を防コミ運営本部の情報作戦班に連絡する。

#### ●安否確認

- ・事前に用意している災害時の要援護者名簿に基づき安否確認を行う。
- ・事前に用意していない場合は、自治会長や民生・児童委員等と協力し、安否確認を行う。
- ・安否確認の結果をブロックの指揮・調整者に報告する。

#### ●救出・救護

- ・ブロック単位で防災資機材を活用し、協力して救出・救護活動を行う。
- ・救出・救護の活動結果をブロックの指揮・調整者に報告する。

#### ●災害時要援護者の避難支援

- ・避難所等に避難する必要がある災害時要援護者の避難支援を行う。
- ・災害時要援護者の避難状況をブロックの指揮・調整者に報告する。



## ②地震

### 防コミ運営本部の対応

#### ●防コミ運営本部の設置

- 本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- 活動者の安全を確保する。
- 小学校や地域福祉センターなど、あらかじめ定めた場所に運営本部を設置する。（役員がそろわなくても、最初に集結したメンバーが統括防災リーダーとなり、運営本部を開設する。）
- 統括防災リーダーは集まってきたメンバーで、必要に応じて情報作戦班、資源管理班等の班編成を行う。

#### ●情報作戦班（プランニング）

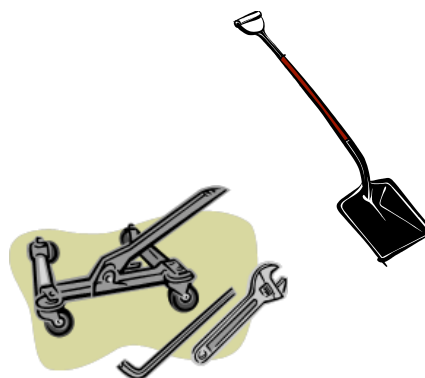
- 被害状況や地域住民の安否、上下水道やガス・電気等の状況を調査する。
- 状況調査から対応すべき課題の把握をする。
  - \* 安否確認
  - \* 消防署への緊急連絡
  - \* 負傷者の救出、救護
  - \* 初期消火の実施
  - \* 災害時要援護者の避難支援
- とるべき災害対応を決定する。
- 必要に応じて活動班を再編成し、人員の不足している地区の支援を行う。
- ブロック長に必要な情報を提供し、関係者間で被害状況や対応状況についての状況認識の統一を図る。

#### ●資源管理班（ロジスティクス）

- 組織内の連絡体制を確保する。
- 必要な物資を調査する。
- 防災資機材の確保をする。
- 避難所での非常食等の確保をする。
- 避難所の開設、運営を行う。

#### ●各ブロックへの指示、連絡

- ブロック長からの報告を受ける。



## ②地震（前頁の続き）

### ブロック（自治会等）単位での対応

防災活動が可能な市民は、最寄りの「防災資機材庫」「耐震性防火水槽」等を集まり、ブロック長等の指揮のもとに、数名で班を編成し防災活動を行います。

#### ●指揮・調整

- ・ブロック内の状況を把握し、必要な活動班を編成する。

#### ●情報収集

- ・ブロック内の情報を収集し、市民防災リーダー（ブロック長）に連絡する。
- ・収集した情報を防コミ運営本部の情報作戦班に連絡する。

#### ●安否確認

- ・事前に用意している災害時の要援護者名簿に基づき安否確認を行う。
- ・事前に用意していない場合は、自治会長や民生・児童委員等と協力し、安否確認を行う。
- ・安否確認の結果をブロックの指揮・調整者に報告する。

#### ●初期消火

- ・ブロック単位で耐震性防火水槽の小型動力ポンプ等を活用し、初期消火を行う。
- ・初期消火の結果をブロックの指揮・調整者に報告する。



### ③津波（津波浸水想定区域に位置する防コミの場合）

#### 防コミ運営本部の対応

##### ●防コミ運営本部の設置

- 十分な避難時間をもって自らも安全な場所に避難する。
- 本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- 活動者の安全を確保する。
- 市からの情報が無くても、長い揺れ（1分以上）を感じた時は、津波が発生すると判断し、小学校や地域福祉センターなど、あらかじめ定めた津波の影響を受けない場所に運営本部を設置する。（役員がそろわなくても、最初に集結したメンバーが統括防災リーダーとなり、運営本部を開設する。）

##### ●情報作戦班（プランニング）

- 防コミ運営本部に地域の地図、防災マップなどを配置し、防災行政無線、ラジオ、テレビ等から津波警報、津波注意報等を収集する。
- 有線電話、携帯電話等を使用して、ブロック（自治会）長等に伝達する。
- 災害時要援護者に早期の自主避難を呼びかける。
- 必要に応じて防コミ運営本部から活動班を編成し、人手の不足している地区の避難支援を行う。

#### ブロック（自治会等）単位での対応

##### ●情報収集・伝達

- 防コミ運営本部から得た津波警報、津波注意報等を、有線電話、携帯電話等を使用して、ブロック内の地域住民に伝達する。

##### ●率先避難と災害時要援護者の避難支援

- ブロック内の住民で協力しながら、災害時要援護者の避難支援を行う。
- 避難の際には「津波が来るから逃げろ！」等の呼びかけを行い、率先して避難する。

#### (4) 地域コミュニティをまとめる防災リーダーの育成

##### ① 「市民防災リーダー研修」のあり方

これまで、各消防署において「市民防災リーダー研修」を実施し、累計で12,500名を超える方々を育成してきました。この研修は、訓練の指導的な立場や、災害時に各班の先頭となって活動される方の育成を目指し、実施してきました。大規模災害時は、いたるところで火災や救助事案が発生するため、そういった各事案に複数名で対応するためのリーダー（班長）という意味合いで、多くの方が必要となります。

そういったことから、これまで市民防災リーダー研修は、ブロック単位で災害時や訓練時にリーダー（班長）となる方の育成のために、防災の実技の面を主に研修内容としてきました。ブロック単位でのリーダーの存在は災害時に非常に重要となりますので、この市民防災リーダー研修については、引き続き各消防署において実施していきます。

##### ② 「防災マネジメント研修」の創設

防災福祉コミュニティが自主防災組織として組織的な活動を行うためには、会長等の代表者の方々に平常時もさることながら、災害時の組織マネジメント（運営）が必要となります。

災害対応の組織マネジメントは、地域の人との関わりだけでなく、災害時という非日常な出来事の中で組織運営をする必要があるため、防災の知識に加え防災リーダーとしての資質が求められます。

また、それぞれのブロックで対応している災害についても地域内の情報を収集し、班を再編成し、被害の大きいところに活動班を派遣するなどの調整も必要となってきます。また、そういったリーダーが地域内に複数いることが理想的です。

そこで、消防局では、組織全体をマネジメント出来る統括防災リーダーを育成していくために、防災福祉コミュニティの役員の方などを対象に「防災の知識」と「組織のマネジメント能力」を向上させるための、新たな防災マネジメント研修が必要であると考えています。

#### (5) 地域おたすけガイド（地区防災計画書）の作成

アンケート結果では、現在約16%の防災福祉コミュニティが、災害時に集まる地域の災害対策本部を設置する計画を立てています。大規模災害に備えるには、地域で事前に対応計画を作成し、防災訓練で防災意識や知識並びに技術を向上させ、災害発生時には地域全体で災害の対応にあたり、統括防災リーダーが組織をマネジメントしていくことが被害の軽減に繋がると考えられます。

大規模災害発生時は、それぞれの地域で発生している事象に対して、近くの人が集まって、近所の力を集結して災害対応を行うこととなります。その際、防災福祉コミュニティのリーダーが、集結場所に集まってきた地域の人たちの中から活動が可能な方々で活動班を編成し、手の足りていない地域に応援に派遣するなど、地域全体で災害対応を行うことが大切です。

その災害対応を組織的にかつ、災害状況に応じた対応がとれるよう、事前にワークショップなどを開いて、災害時に何処に集まるか等を話し合い、計画を立てておき、その計画書を集結場所等に備えておきます。また、作成した計画書をもとに検証訓練を実施し、訓練の結果、課題が見つければ再度計画を見直すなど、PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルで管理することが望まれます。

いざ、大規模災害が発生すれば、地域で作成した計画書を基に、それぞれのブロック単位で災害事象に対応し、人員が不足している場所には防災福祉コミュニティ内で応援し合うといった「助け合い」の精神で対処します。

そのためには、組織的な活動を行うことを予め地域全体で理解しておく必要があります（地域の防災訓練等の機会を活用し周知してください）。

### ① 地域おたすけガイド（地区防災計画書）とは（P.41～P.57 資料2参照）

地域おたすけガイドとは、『防コミの役員や各ブロック（自治会）の方々はどこに集まるのか等を明記した章（P.43 参照）』、そして、『災害対応に必要な事項をチェックリスト方式で明記した章（P.44～P.51 参照）』から成る2段階の地域の災害対応計画書です。

地域おたすけガイド（地区防災計画書）の作成には、地域の総会や会議等の機会に、ワークショップを開き、地域の皆様で話し合いながら集結場所などを決定し、地域特性や災害リスクに応じた防災活動を検討していきます。

この計画書は、対応計画をチェックリスト方式とすることで、防災福祉コミュニティの代表者等が仕事や旅行で地域内に居ない場合や、災害の状況により参集できない場合にも、他の役員の人たちで組織運営をすることを可能とし、作成が比較的簡単で、更新も容易であるといった形式にしています。

また、「情報収集・伝達」「安否確認」等、各ブロックの災害対応班が現場ですべきことを記載した『活動事前指示書（P.53～P.57）』を各班のメンバーに手渡すことで、行動をわかりやすく示すことができます。

### ② 計画策定のポイント

- ア 大規模な災害時に組織的な活動をするために、防災福祉コミュニティの役員の人たちが集まる防コミ運営本部の設置場所を決める。
- イ 個別の災害に対応するため、ブロック（自治会）単位で集まる場所を資機材庫のある場所や耐震性貯水槽の場所などに決める。
- ウ 地域の災害リスク及び危険個所を確認する。
- エ チェックリストについて、自分達の地域でさらに必要なことなどを精査する。（P.12～P.16の「災害別活動内容のポイント（例示）」を参考にしてください。）

### ③ 防コミ運営本部の設置判断基準

震度 5 弱以上若しくは兵庫県瀬戸内海沿岸に津波警報が発表された場合、地震による災害が発生し、又は災害が拡大する恐れがある場合、そのほか大雨等により土砂災害警戒情報、特別警報が出された場合に加え、予め、地域で定められた基準により、この地域おたすけガイドを基に活動します。（ただし、台風の際は台風が最接近する 3 時間前は活動を控えて自らの安全確保を優先してください。）

活動の際には、阪神・淡路の教訓で、近隣の方々に助け合うことはとても重要です。しかしながら、周囲の状況をよく確認し、自らの安全を確保し、無理をせず、自分達の出来る範囲で防災活動を行います。

#### 【参考】神戸市地域防災計画地震対策編に定める神戸市災害対策本部等の設置基準

##### (1) 災害警戒本部の設置基準

神戸市域で震度 4 の地震が発生した場合、震度 3 以下でも兵庫県瀬戸内海沿岸に津波注意報が発表された場合、又は東海地震に関する警戒宣言が発令された場合は、災害警戒本部を設置し、関係職員が担当業務に従事します。

##### (2) 災害対策本部の設置基準

神戸市域で震度 5 弱以上の地震が発生した場合、兵庫県瀬戸内海沿岸に津波警報が発表された場合、地震による災害が発生し、又は災害が拡大する恐れがある場合、神戸市災害対策本部を設置します。また、市職員に対しては、防災指令第 3 号が自動発令され、全職員が参集し、計画書に基づき、担当業務に従事します。

#### 【参考】土砂災害警戒情報とは

大雨警報（土砂災害）が発表されている状況で、土砂災害発生の危険度が非常に高まったときに、市町村長が避難勧告等の災害応急対応を適時適切に行えるよう、また、住民の自主避難の判断の参考となるよう、対象となる市町村を特定して都道府県と気象庁が共同で発表する防災情報です。（気象庁ホームページより）

神戸市では、記録的な大雨等、災害発生の危険性が高まっている場合、いつでも避難ができるよう、家族等の連絡や非常持出品の用意等、避難準備のための情報提供を行います。

#### 【参考】神戸市地域防災計画に定める避難準備情報の発令時期

##### (1) 土砂災害の場合

大雨警報が発表され、引き続き降雨が予想され、土砂災害警戒情報が発表された場合で、避難に時間のかかる方には自主的な避難を、それ以外の方には避難の準備を勧め又は促す必要がある場合

##### (2) 河川あふれの場合

浸水想定区域が指定された河川において、河川水位の観測値がはん濫注意水位を突破し、避難勧告・指示の発令には至らないものの、人的被害の発生する可能性が高まっており、避難に時間のかかる方は自主的な避難を、それ以外の方は避難の準備を勧め又は促す必要がある場合

# 震度と揺れ等の状況(概要)

<p><b>0</b></p>  <p><b>[震度0]</b> 人は揺れを感じない。</p>	<p><b>1</b></p>  <p><b>[震度1]</b> 屋内で静かにしている人の中には、揺れをわずかに感じる人がいる。</p>	<p><b>2</b></p>  <p><b>[震度2]</b> 屋内で静かにしている人の大半が、揺れを感じる。</p>	<p><b>3</b></p>  <p><b>[震度3]</b> 屋内にいる人のほとんどが、揺れを感じる。</p>
<p><b>4</b></p>  <p><b>[震度4]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ほとんどの人が驚く。</li> <li>● 電灯などのつり下げ物は大きく揺れる。</li> <li>● 座りの悪い置物が、倒れることがある。</li> </ul>	<p><b>6弱</b></p>  <p><b>[震度6弱]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 立っていることが困難になる。</li> <li>● 固定していない家具の大半が移動し、倒れるものもある。ドアが開かなくなることがある。</li> <li>● 壁のタイルや窓ガラスが破損、落下することがある。</li> <li>● 耐震性の低い木造建物は、瓦が落下したり、建物が傾いたりすることがある。倒れるものもある。</li> </ul> <p>耐震性が高い      耐震性が低い</p>		
<p><b>5弱</b></p>  <p><b>[震度5弱]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 大半の人が、恐怖を覚え、物につかまりたいと感じる。</li> <li>● 棚にある食器類や本が落ちることがある。</li> <li>● 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。</li> </ul>	<p><b>6強</b></p>  <p><b>[震度6強]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● はわなないと動くことができない。飛ばされることもある。</li> <li>● 固定していない家具のほとんどが移動し、倒れるものが多くなる。</li> <li>● 耐震性の低い木造建物は、傾くものや、倒れるものが多くなる。</li> <li>● 大きな地割れが生じたり、大規模な地すべりや山体の崩壊が発生することがある。</li> </ul> <p>耐震性が高い      耐震性が低い</p>		
<p><b>5強</b></p>  <p><b>[震度5強]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 物につかまらなると歩くことが難しい。</li> <li>● 棚にある食器類や本で落ちるものが多くなる。</li> <li>● 固定していない家具が倒れることがある。</li> <li>● 補強されていないブロック塀が崩れることがある。</li> </ul>	<p><b>7</b></p>  <p><b>[震度7]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 耐震性の低い木造建物は、傾くものや、倒れるものがさらに多くなる。</li> <li>● 耐震性の高い木造建物でも、まれに傾くことがある。</li> <li>● 耐震性の低い鉄筋コンクリート造の建物では、倒れるものが増える。</li> </ul> <p>耐震性が高い      耐震性が低い</p>		

**地震が起きたら**      **あわてず、まず身の安全を!!**      **緊急地震速報を見聞きしたら**

- 頭を保護し、丈夫な机の下など安全な場所に避難
- 運転中は、ハザードランプを点灯し、緩やかに減速
- あわてて外に飛び出さない(落下物や車が危険)
- 近づくな、門や塀、自動販売機やビルのそば
- 揺れがおさまってから、あわてず火の始末
- 海岸でぐらっときたら高台へ
- あわてた行動、けがのもと

家屋の耐震化や家具の固定など、日頃から地震に備えましょう!!

## (6) 防災資機材助成制度の創設

防災資機材については、防コミが結成されるときに、資機材庫や小型動力ポンプ、ジャッキ、バール、のこぎりなど、地域が選択した資機材を配備してきました。

しかし、防コミ事業が開始されてから19年が経過しており、防コミアンケートの自由意見においても、資機材が老朽化していることから「交換をしてほしい」等の要望が挙げられています。

また、防コミが災害時に組織的な活動をするにあたり、新たに必要とされる資機材や、より安全で軽量化が図られた資機材等についても導入していくことができるように、今後、消防局では新たに「防災資機材助成制度」を充実し、防コミ活動の支援をしていきたいと考えています。

## (7) 求められる今後の防災訓練

地域における防災訓練については、これまで地域の象徴的なイベントとして地域の活性化のひとつになっているものや、地域の祭りの際などに組み込みながら「いつのまにか防災」に触れているといったイメージで地域の防災意識の向上に寄与してきたものなど、地域の実情にあったさまざまな取り組みがなされてきました。訓練の内容については、これまで通り、小型動力ポンプや消火器を使用した「初期消火訓練」や「毛布担架搬送訓練」のほかに、土嚢や水嚢を使った「水防訓練」等、それぞれの地域特性や災害リスクに併せたものが必要となります。

また、南海トラフの巨大地震対策としては、避難経路を確認する「まち歩き」や「避難訓練」も重要で、近年実施されている津波からの避難訓練には多数の方が参加しています。

若い世代や子供達の参加につなげるためには、楽しみながら学べる防災メニューを取り入れることも鍵となります。

そして、災害時要援護者支援のために「車椅子搬送訓練」等を行い、地域の福祉施設の方や援護を必要とされる方に声をかけることも福祉的な顔の見える関係づくりや参加者の増加にもつながります。

新たに地域おたすけガイド（地区防災計画書）をつくった際には、図上訓練などによる組織運営訓練を追加することも防災福祉コミュニティが大規模災害に活動するために役立ちます。

これらの訓練を地域の実情や災害リスクに応じたものを選択し、地域の回覧や掲示板などの活用により訓練の広報をしながら、一人でも多くの方の参加がしやすい環境をつくる必要があります。





## (8) さまざまな地域団体との連携と地域力の向上

神戸市では、概ね小学校区単位で防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、エコタウン、青少年育成協議会など様々な地域団体が活動していますが、近年、地域コミュニティが直面する課題が多様化・複雑化する一方で、地域活動の担い手不足が深刻化しており、連携の必要性が高まっています。

資料1のアンケート結果でも、防災福祉コミュニティは組織として各種地域団体と連携が図られ、訓練時にも多くの団体が参加しており、防コミの理念は19年経過した今でもしっかりと引き継がれています (P.38「訓練で連携している団体」参照)。

今後、これら各種団体間の連携が何より必要ですが、それに加え、小学校と連携しながら子供達や保護者の参加に繋がる防災教育の取り組みも、防災にかかわる人の裾野を広げていくことに繋がります。

また、同アンケートで地域力の要素である「人と人とのつながり」が豊かな地域ほど災害時要援護者の避難支援ができると回答(資料1 P.39～P.40 参照)されていたように、地域力が高い地域ほど防災力も高くなります。このことから、各種地域団体と連携し、地域の防災機能を強化する上でも、地域の力を総合的に高めていくことが重要です。

## (9) BOKOMI サポーター制度の創設

防災福祉コミュニティの方々には、地域の特性や災害リスクに応じた訓練を実施して、現在では896回(平成24年度)まで増加してきており、地域の方々には熱心に防災活動に取り組んでいただいております。しかしながら、アンケートの結果でも、新たな参加者の取り込みには苦勞をされています。

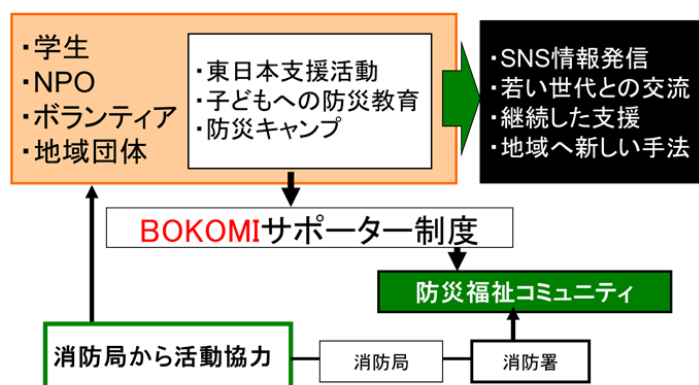
これまでも消防局では、防災の知識のある消防係員の地区担当者により、訓練の相談や訓練時の活動支援を行ってきましたが、新たな形での地域防災活動の支援が必要であると考えています。

新たな防災メニューを取り入れたり、地域内にはいない外部の方による支援などがあれば、一歩前に進めることが出来る地域もたくさんあります。

そこで、消防局では、BOKOMI サポーター制度を今後創設したいと考えています。これは、大学のボランティアグループや防災に関する専門的な知識やコンテンツを有する団体などを予め消防局で登録し、地域がその登録団体のなかから支援して欲しい団体を選び、地域活動の支援をいただく新たな制度です。

また、このような仕組みを活用して、地域特性に応じた先進的な取り組みを進める防災福祉コミュニティがBOKOMI サポーターとなり他の防災福祉コミュニティをサポートすることで、相互に刺激を受けながら防コミ活動が活発化していく可能性もあります。

## ■BOKOMIサポーターの仕組み■



既存の活動に加えて、防災福祉コミュニティのサポート活動にも目を向けてもらう

33

### (10) 「BOKOMI」を共通ロゴに

阪神・淡路大震災の時に、神戸市は日本国内を始め、世界中から温かい支援と励ましを受けました。

その感謝の気持ちも込め、震災後の神戸の取り組みや教訓といったものを他の国々や地域の参考となるよう、これまで様々な機会を通じてご紹介してきました。

この震災教訓そのものとも言える「防災福祉コミュニティ」の取り組みを国内外に紹介することで、その地域のコミュニティ防災力の向上に少しでも役に立てれば、震災を経験した神戸市として何よりの恩返しになると考えています。

現在、海外に防災福祉コミュニティを紹介するときには、英語表記で「BOKOMI」として紹介しています。自主防災組織のことを「BOKOMI」と呼ぶ国なども出てきており、今後、防コミ (BOKOMI) が世界で通じるようになる日が来ることを期待しています。

そこで、この「BOKOMI」という言葉に、より存在感を持たせるため、共通ロゴを作成し、国内外を問わず、防コミのシンボルとして展開していきたいと考えています。

下図のデザインは、平成21年に作成した防災教育支援ガイドブック『BOKOMI スクールガイド』に使用したのですが、「BOKOMI」が「防コミ」という本来の意味だけでなく、「防災・神戸・未来」という、それぞれの頭文字を用いた新しい言葉として展開されています。これも、震災から時を経て、神戸市から未来に向かって防災を発信していることを意味する神戸市らしいネーミングであると思われます。



## 2 まとめ

阪神・淡路大震災では多数の尊い命や財産が奪われました。その震災の教訓は「自助」として日ごろから災害に備え、いざというときは自らの生命を守り、そして隣近所の方々に助け合い、行政も一体となり災害に立ち向かうことです。

まもなく震災後 20 年を迎えることから、これまでの 19 年を検証し、防災福祉コミュニティの役員として活動されている皆様にアンケートの協力をいただき、その結果を学識経験者や地域で活動されている方々とともに議論してまいりました。

防災福祉コミュニティが災害時に組織的に活動するためには、これまで皆様が行ってきた防災訓練により市民の皆様方の防災意識を向上させ、消火や救助の防災技術を身につけていくことが土台になりますが、消防局では今後、次の 4 点を特に推進すべき事業と考えています。

- ①防災福祉コミュニティの役員の方々を対象に、平常時や災害時の組織マネジメント能力向上のための「防災マネジメント研修」の開催
- ②どこに役員があつまり、どのような活動を行うのかについて、地域の皆様と消防職員とで「地域おたすけガイド（地区防災計画書）」の作成
- ③防災訓練等の活動のさらなる活性化のための「BOKOMI サポーター」制度の創設
- ④防災資機材が老朽化していること等から「防災資機材助成制度」の創設

大規模な災害から被害を最小限に減らすためには、皆様の地域の实情や災害リスクに応じた防災活動を、地域の皆様と行政が協働で取り組んでこそ達成されるものであります。今回の検討会のまとめとなるこの報告書を地域の皆様の活動の参考書としていただき、神戸市全体で災害に備えていければと思います。

### 【参考文献】

中島 康『アクションカードで減災対策』日総研出版（2012年12月31日）

NPO 法人ひょうご地域防災サポート隊『「自主防災行動計画」作成マニュアル』（2012年3月）  
静岡県公式ホームページ 『突発地震発生時の自主防☆初動チェックリスト』

立木茂雄・松川杏寧 ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心（最新版）『都市問題研究』（平成24年春号,pp.30-56）

# 防災福祉コミュニティアンケート結果（概要版）

## 調査概要

### 1 調査目的

本調査は、現在の防災福祉コミュニティ（以下、防コミ）の現状や役員の意識を把握し、今後の防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討の基礎的な資料とするものである。

### 2 調査概要

- (1) 調査企画  
防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会（神戸市消防局）
- (2) 調査協力  
兵庫県立大学 木村玲欧研究室
- (3) 調査対象  
防災福祉コミュニティの役員等
- (4) 調査数  
配布数 573 票（防コミ 191 地区×1 地区 3 人）
- (5) 調査方法
  - ①回答者への配信方法  
防コミ代表者へ郵送、防コミ代表者から防コミの役員等へ配布
  - ②回答方法  
配布された各防コミ役員からの郵送返却
- (6) 調査期間  
平成 25 年 6 月 24、25 日発送・平成 25 年 8 月 7 日締切

### 3 回収状況

有効回答数は 419 票（有効回答率は 73.1%）であった。防コミ単位で見ると 191 地区中 166 地区から回答があり、防コミの回答率は 86.9%であった。

### 4 分析について

分析について、基本的には有効回答者数（n=419）を 100%として算出し、小数点第 2 位を四捨五入している。このため、各項目の割合の合計が、100%にならない場合がある。

## 主なアンケート結果

### 1-1 大規模地震発生時に組織・個人が行う活動

大規模地震発生時の防コミ組織の活動について、多くの活動は「自分たちの防コミ組織でできそう」と回答していた。一方で、地域の災害対策本部の立ち上げ（46.3%）、要援護者の避難支援（43.7%）、消火（34.8%）、避難所での要援護者の支援（27.2%）の4活動は「活動できる」と回答した回答者が半数を下回っていた。

また、平成25年4月の淡路の地震時における活動をたずねたところ、神戸市内で最大震度4であったこともあり、防コミとして活動したところは少なかった。

大規模な地震が発生した場合の防コミの活動について、発災直後に行う個人の活動、地域の災害対応の計13項目をあげてたずねた（図1）。最初の間では「大規模な地震が発生した場合に、すべきだと思う活動」（赤棒グラフ）、2問目では「大規模な地震が発生した場合に、これまでの活動実績をふまえて実際にできると思う活動」（黄棒グラフ）、3問目では「平成25年4月13日の淡路島を震源とする地震（マグニチュード6.3）（神戸市の最大震度4）で実際行った活動」（青棒グラフ）をたずねて、回答傾向の違いを明らかにした。

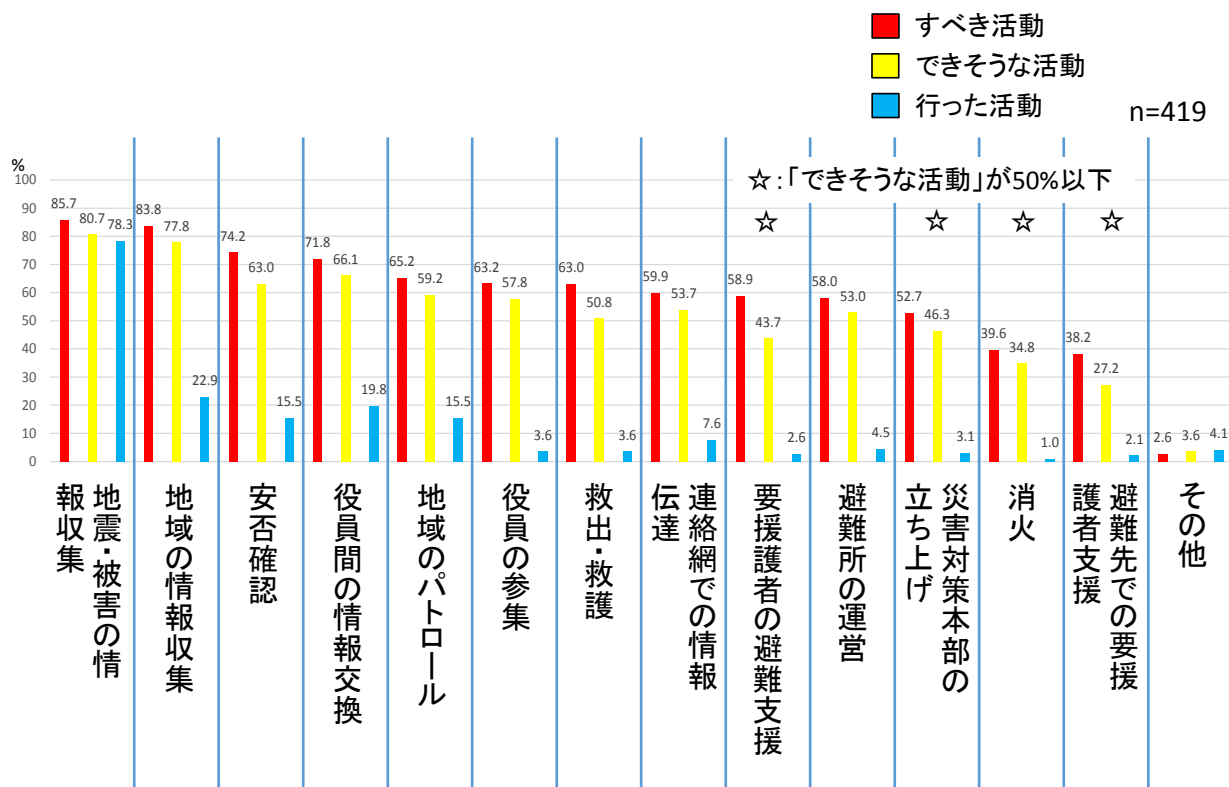


図1 大規模地震発生時に組織・個人が行う活動(n=419)

## 1-2 すべき活動とできる活動の差異

大規模地震発生時の防コミ組織としての活動について、「活動をすべき」という回答の割合と、「活動が実際にできそう」という回答の割合の差をみると、要援護者の避難支援（-15.3%）、救出・救護活動（-12.2%）、安否確認（-11.2%）、避難先での要援護者支援（-11.0%）は特に回答の割合の差が大きく、すべきだと思うものの、現在の状況では実際にできるとは考えていないことがわかった。

「大規模地震発生時に組織・個人が行う活動」（図1）において、活動をすべきだと答えた回答者の割合と、活動ができそうだと答えた回答者の割合の差を算出し、その差が大きい活動を明らかにした（図2）。

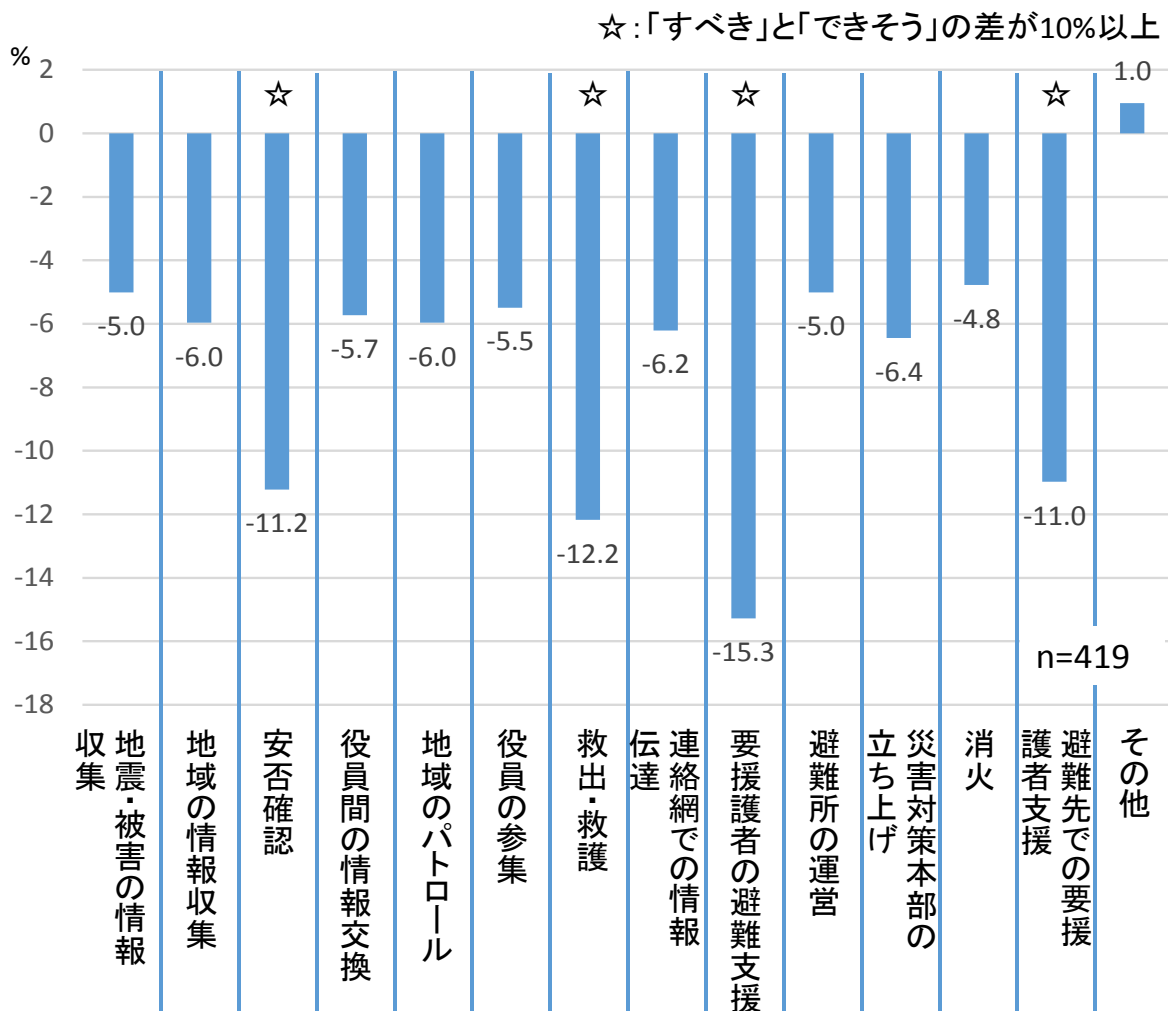


図2 活動をすべきと答えた回答者と活動ができそうと答えた回答者の割合の差 (n=419)

## 2 南海トラフ巨大地震時の津波による浸水の恐れ

南海トラフ巨大地震時に、自分の居住する地域が津波で浸水するかどうかについて、概ね正しく認識されていることが考えられる（大部分が浸水：16地区、一部が浸水：26地区、浸水なし：149地区）。

南海トラフ巨大地震が起きた時、回答者が居住する防コミに津波による浸水の恐れがあるかをたずねた（図3）。また、回答者を居住区ごとに分類して、居住区ごとの回答傾向をみた（図4）。

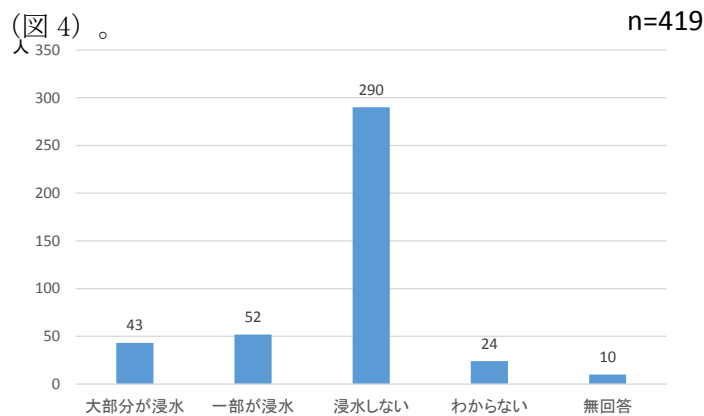


図3 南海トラフ巨大地震時の津波による浸水の恐れ(n=419)

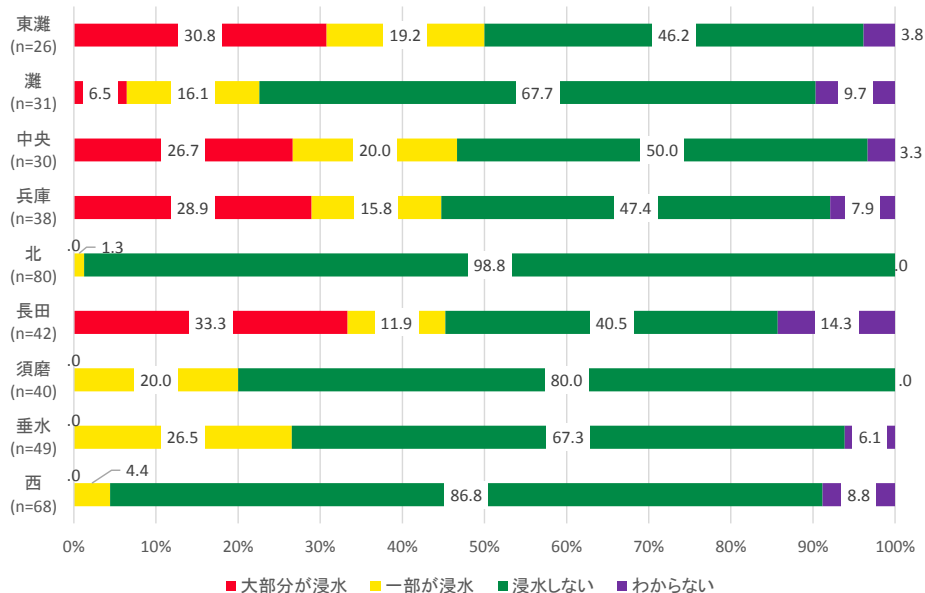


図4 南海トラフ巨大地震時の津波による居住区別の浸水の恐れ

### 3 総合訓練参加者の年齢構成

総合訓練参加者の年齢構成について、高校生～20代の参加が少なかった（3.8%）。しかし、中学生まで（16.6%）やその親の世代である30代～50代（21.5%）の参加を合わせると、全体の約4割を占めており、小学校・中学校と連携した防災訓練・防災教育による効果（さまざまな世代の参加）が考えられる。

回答者が属する防コミでの総合訓練について、参加者の年齢構成の割合をたずねた。「中学生まで」、「高校生～20代」、「30代～50代」、「60代」、「70代」の計5項目を挙げてそれぞれの割合を回答してもらった（図5）。

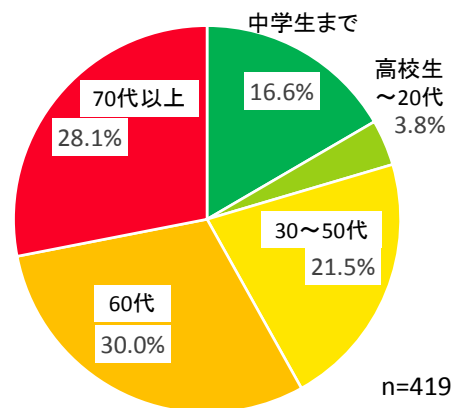
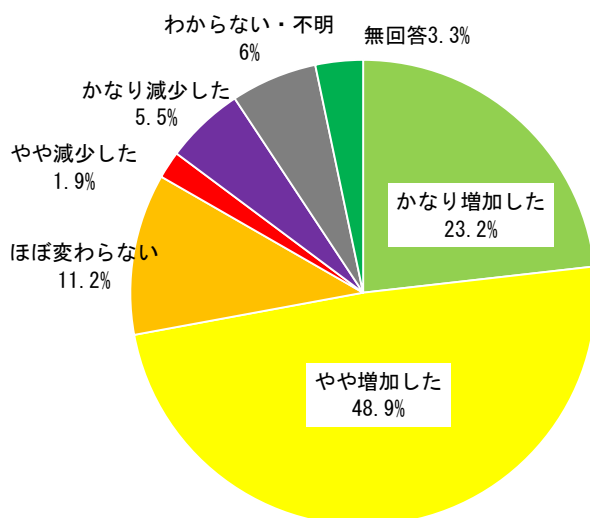


図5 総合訓練参加者の年齢構成(n=419)

### 4 総合訓練の参加者数の変化

約5年前と比べた総合訓練の参加者数は「増加した」が約7割（かなり増加（23.2%）、やや増加（48.9%））で、東日本大震災以降、あらためて自主防災活動の取り組みの重要性が市民に再認識されたと考えられる。



回答者が属する防コミの総合訓練の参加者数が約5年前（平成20年頃）と比べて、どのように変化しているかをたずねた（図6）。

図6 総合訓練の参加者数の変化 (n=419)



## 5-1 災害時要援護者の安否確認・避難支援訓練

災害時要援護者の安否確認・避難支援訓練について、実施しているという回答が46.1%（合同訓練実施（29.4%）、単独訓練実施（16.7%））であり、実施していないという回答（42.7%）とほぼ同じであった。

回答者が属する防コミにおける災害発生時の「災害時要援護者の安否確認・避難支援」に関する訓練の実施状況についてたずねた。「いくつかの組織・団体が合同で訓練を実施している」、「防災福祉コミュニティが単独で訓練を実施している」、「防災福祉コミュニティでは訓練を実施していない」、「わからない」の計4項目を挙げて回答してもらった（図7）。

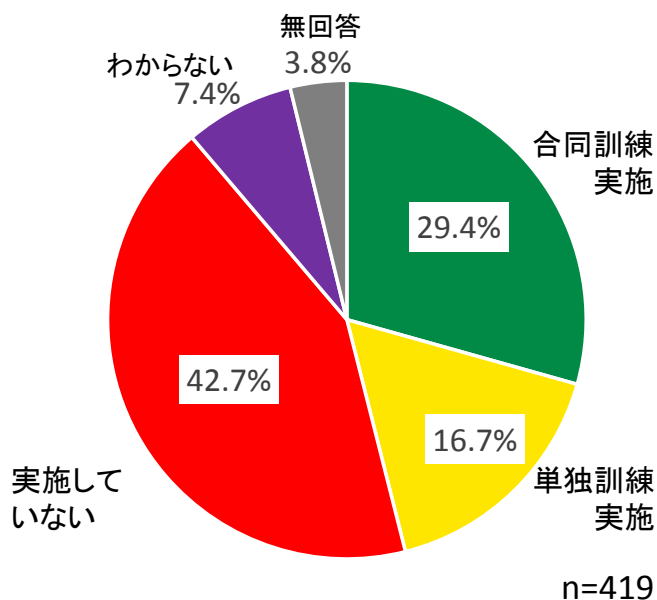


図7 災害時要援護者の避難支援訓練の実施状況(n=419)

## 5-2 災害時要援護者の安否確認・避難支援計画

災害時要援護者の安否確認・避難支援計画の作成状況について、いくつかの組織・団体が合同で計画を作成している（25.3%）と単独で計画を作成している（14.3%）を合わせると、39.6%と約4割が計画の作成を行っていることがわかった。

回答者が居住する防コミにおける災害発生時の「災害時要援護者の安否確認・避難支援」に関する支援計画の作成状況についてたずねた。「いくつかの組織・団体が合同で計画を作成している」、「防災福祉コミュニティが単独で計画を作成している」、「防災福祉コミュニティでは計画を作成していない」、「わからない」の計4項目を挙げて回答してもらった（図8）。

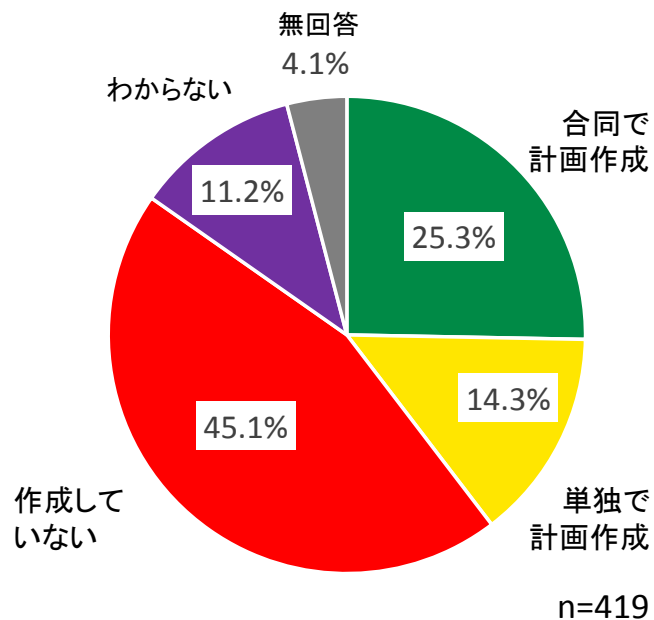


図8 災害時要援護者の避難支援計画作成の実施状況(n=419)

### 5-3 災害時要援護者の避難支援計画・訓練と活動可能性

災害時要援護者の避難支援について、「訓練と計画作成の双方を実施している防コミ」に所属する回答者の約6割が、災害時要援護者の避難支援ができると回答していた。一方で、「訓練と計画作成のどちらも実行していない防コミ」に所属する回答者は、約6割が災害時要援護者の避難支援ができないと回答していた。

災害時要援護者の安否確認・避難支援について、「訓練と計画作成を実行している防コミ」、「訓練のみ実行している防コミ」、「計画作成のみ実行している防コミ」、「どちらも実行していない防コミ」に所属という計4項目に回答者を分類し、要援護者の安否確認・避難支援ができるかどうかについて、回答者の回答傾向を明らかにした(図9)。

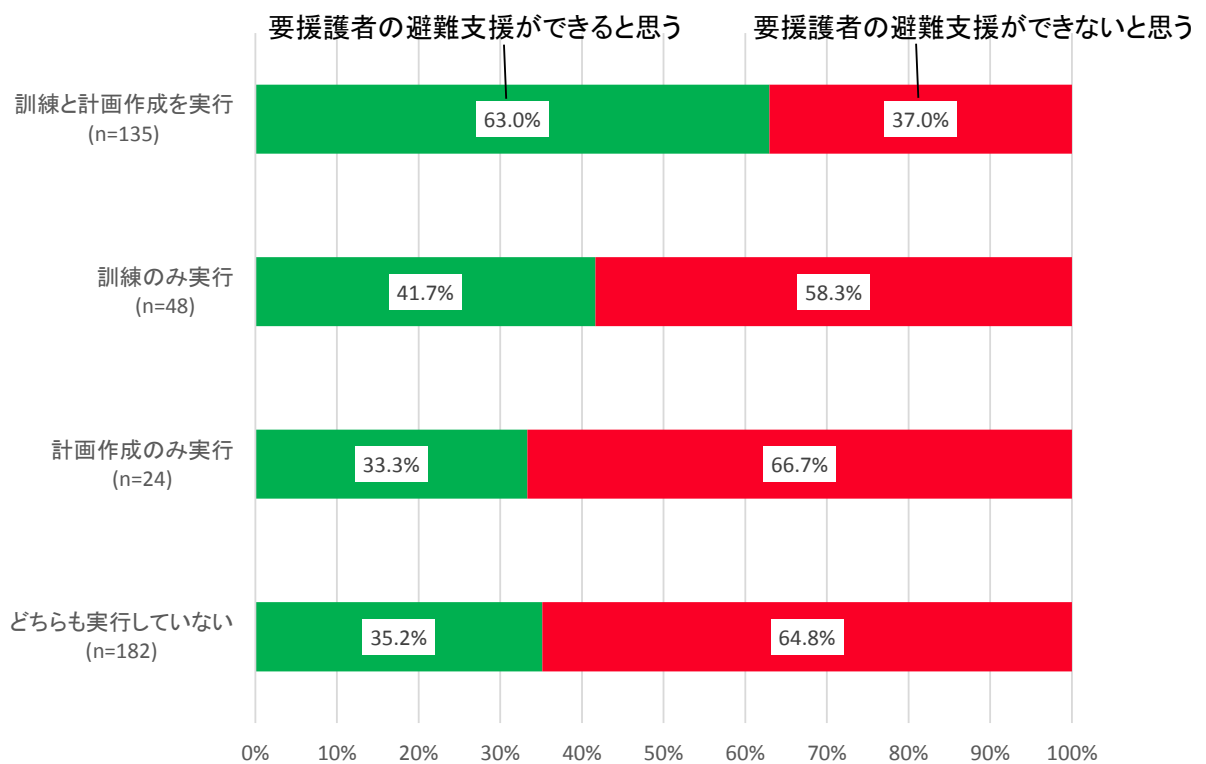


図9 要援護者避難支援訓練・計画作成の実施状況と活動可能性

## 6 地域の災害対策本部の設置計画

地域の災害対策本部の設置計画の有無について、分析したところ、地域の災害対策本部の設置計画を「計画書等に明記している」という回答は 15.8% しか無く、多くの防コミでは地域の災害対策拠点の設置方法・活動内容等について明記した計画書を作成していなかった。

防コミにおいて、災害発生時に「地域の災害対策本部」（役員などが集合して 情報収集・対応指示をする拠点）を設置する計画があるかどうかをたずねた。「文書等に明記」、「明記されていないが設置する」、「設置する計画無し」、「わからない」の計 4 項目を挙げて回答してもらった（図 10）。

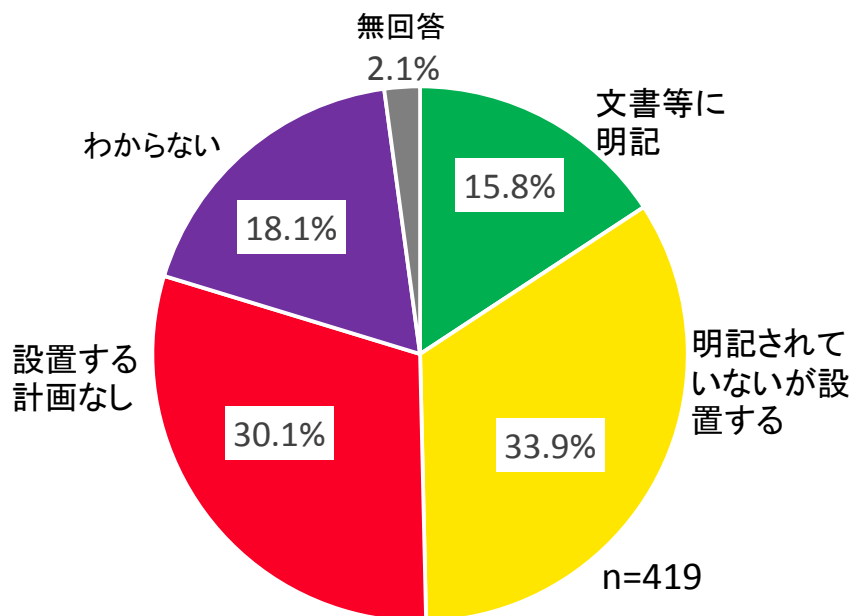


図 10 地域の災害対策本部の設置計画 (n=419)

## 7 防コミが組織活動を行う際の特徴

回答者が所属する防コミの特徴を回答してもらったところ、「代表者・役員の役割がはっきりしている」が約8割（そう思う（37.0%）、どちらかといえばそう思う（43.4%））であった。一方で、「人材と物的資源が十分ではない」は約4割（十分だと思わない（13.1%）、どちらかといえば十分だと思わない（25.1%））であった。

回答者が属する防コミでは組織活動を行う際に、組織にどのような特徴があると思うかについてたずねた。組織活動を行う際の組織の特徴に関する10項目について、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらでもない」、「どちらかといえばそう思わない」、「そう思わない」の5段階で回答してもらった（図11）。

n=419

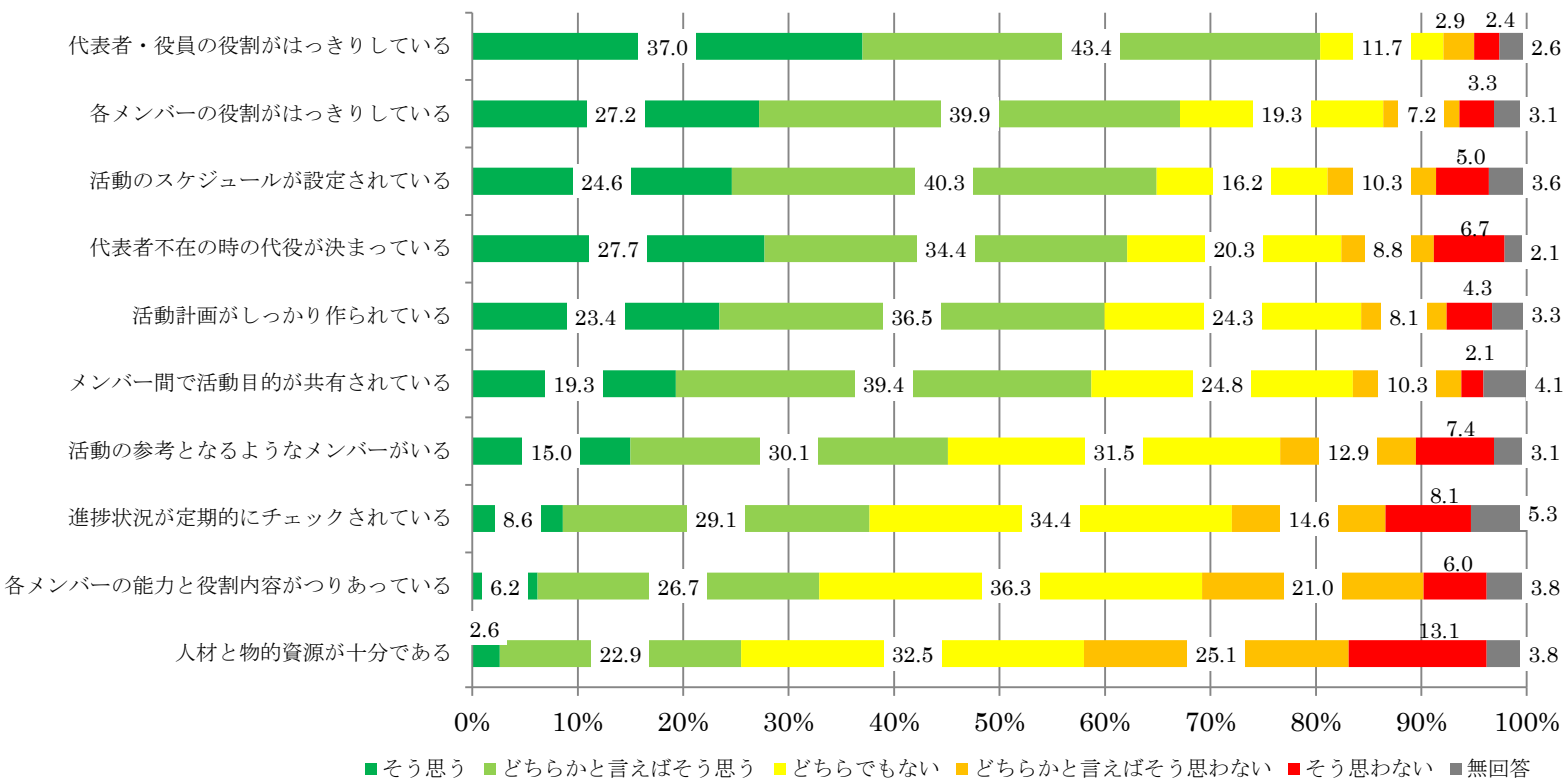


図11 防コミが組織活動を行う際の組織の特徴 (n=419)

## 8 コミュニティ内の結束を保つ工夫

コミュニティ内の結束を保つ工夫について、「組織の和が保たれている」が約7割（そう思う（21.7%）、どちらかといえばそう思う（48.4%））であった。以下、「チームワークが活動に活かされている」と「公正公平な活動ができている」が約6割であった。一方で、「メンバーの人数が適正でない」が約3割（適正でない（9.3%）、どちらかといえば適正でない（21.5%））であった。

コミュニティ内の結束を保つために、回答者が居住する防コミがどのような工夫をしていると思うかについてたずねた。コミュニティ内の結束を保つための工夫に関する10項目について、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらでもない」、「どちらかといえばそう思わない」、「そう思わない」の5段階で回答してもらった（図12）。

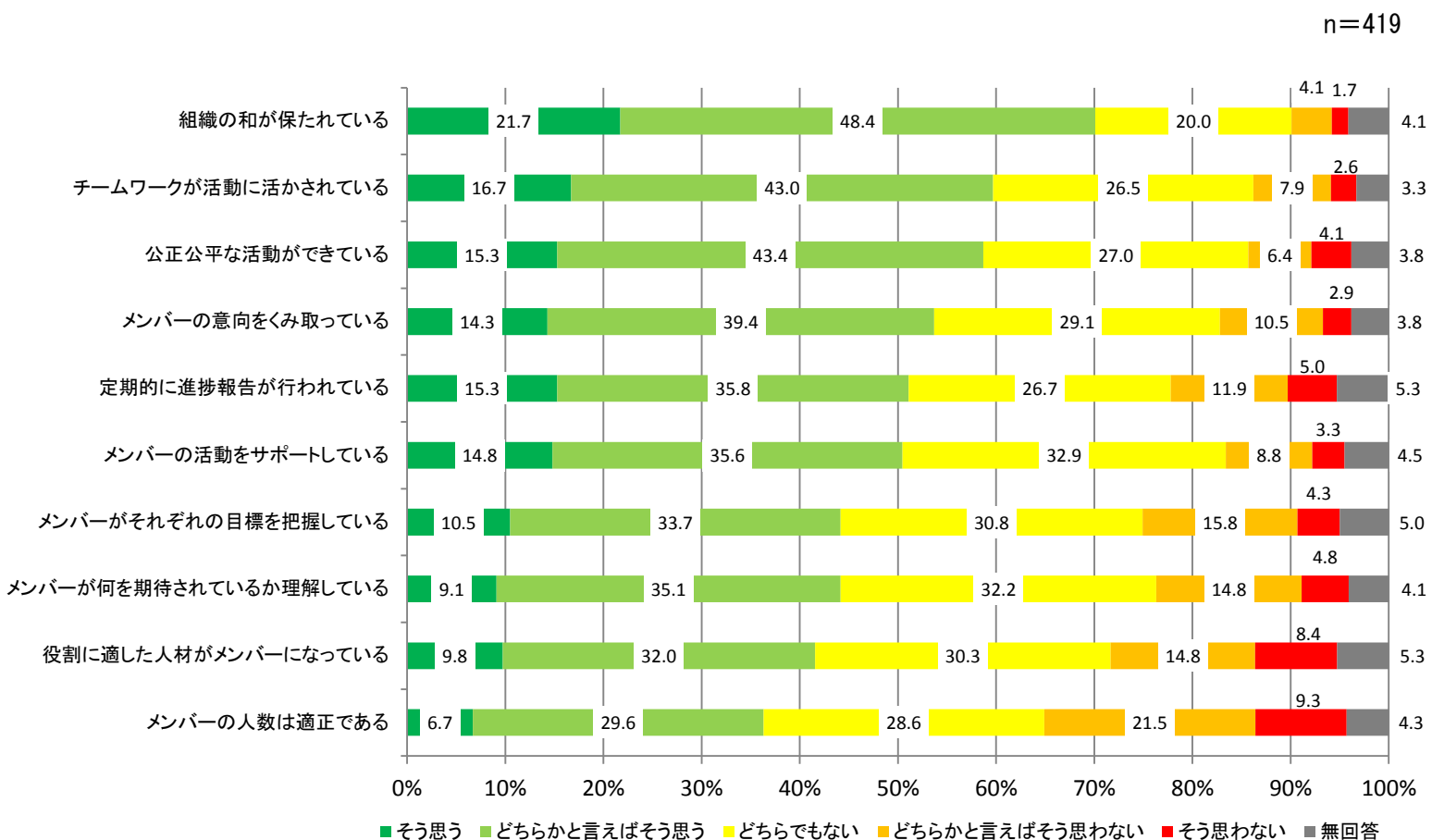


図12 コミュニティ内の結束を保つための組織の工夫(n=419)

## 9 メンバー育成のためにしている工夫

メンバー育成のために防コミが行っている工夫について、「新しく加入した人をメンバーに紹介している」と「メンバー間で相談する機会がある」が約6割、「能力向上のための研修・機会が設けられている」と「自分の役割の内容を正確に把握している」が約5割であった。

防コミのメンバーの育成のために、回答者が居住する防コミがどのような工夫をしているかについてたずねた。メンバー育成のための工夫に関する10項目について、「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらでもない」、「どちらかといえばそう思わない」、「そう思わない」の5段階で回答してもらった(図13)。

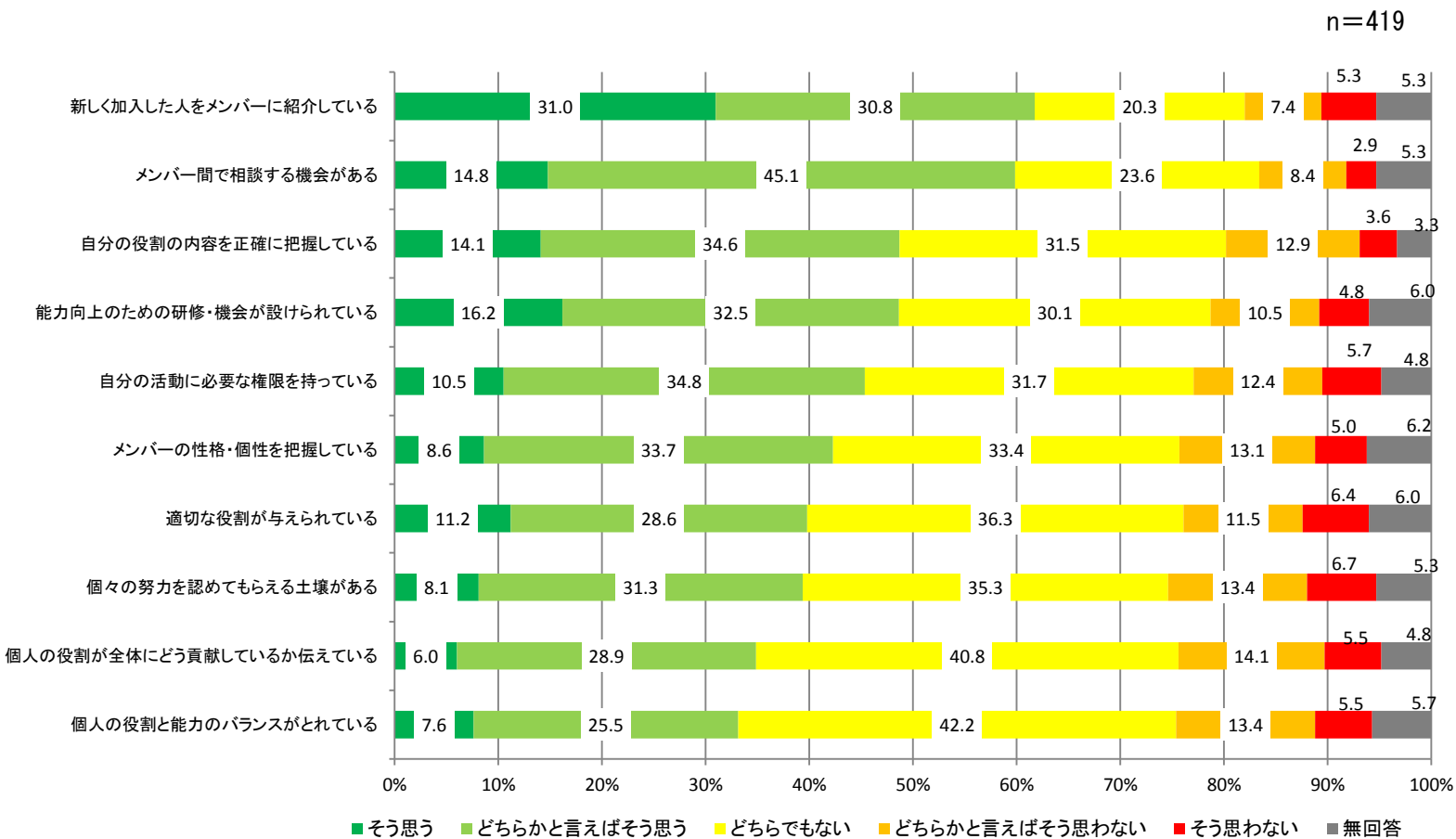


図13 メンバー育成のための組織の工夫(n=419)

## 10 防コミに対する満足度

防コミに対する満足度について、「総合訓練の内容に満足している」が約7割（満足である（16.5%）、やや満足である（55.1%））であった。以下、「組織内の結束」「組織内の人間関係」「防コミの活動内容」が約6割で高い満足度であった。

また、「防災福祉コミュニティ自体の地域での存在感」については、不満に思う回答者は約2割（不満である（3.8%）、やや不満である（14.8%））であった。

一方で、相対的に満足度の低いものをあげると、「普段の活動に参加する人数」を不満に思う回答者が約3割（不満である（4.3%）、やや不満である（23.2%））であった。

回答者が属する防コミにおけることから8項目に対する満足度をたずねた。「満足である」、「やや満足である」、「どちらでもない」、「やや不満である」、「不満である」の計5段階で回答してもらった（図14）。

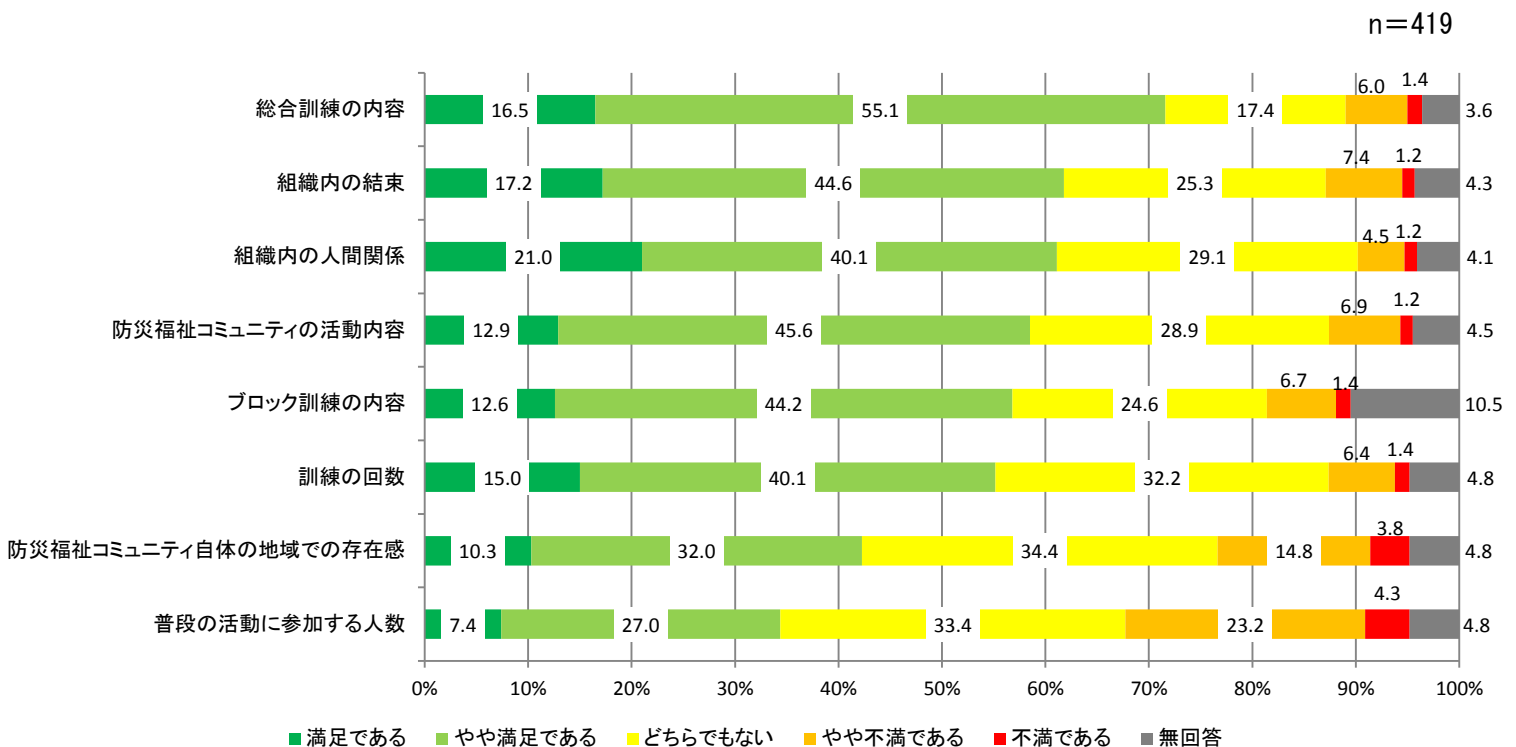


図14 防コミに対する満足度(n=419)



## 11 訓練で連携している団体

訓練時に連携している団体は、自治会（87.6%）、ふれあいのまちづくり協議会（83.3%）、小学校（66.3%）、老人会（63.7%）、消防団（54.4%）が多かった。一方で、どことも連携していないという回答者はほとんど無く（0.7%）、地域内の様々な団体と連携している実態がわかった。

回答者が属する防コミでは、訓練（総合訓練・ブロック訓練（自治会単位等の小規模訓練））において、どのような地域の団体等と連携しているのかをたずねた（図 15）。

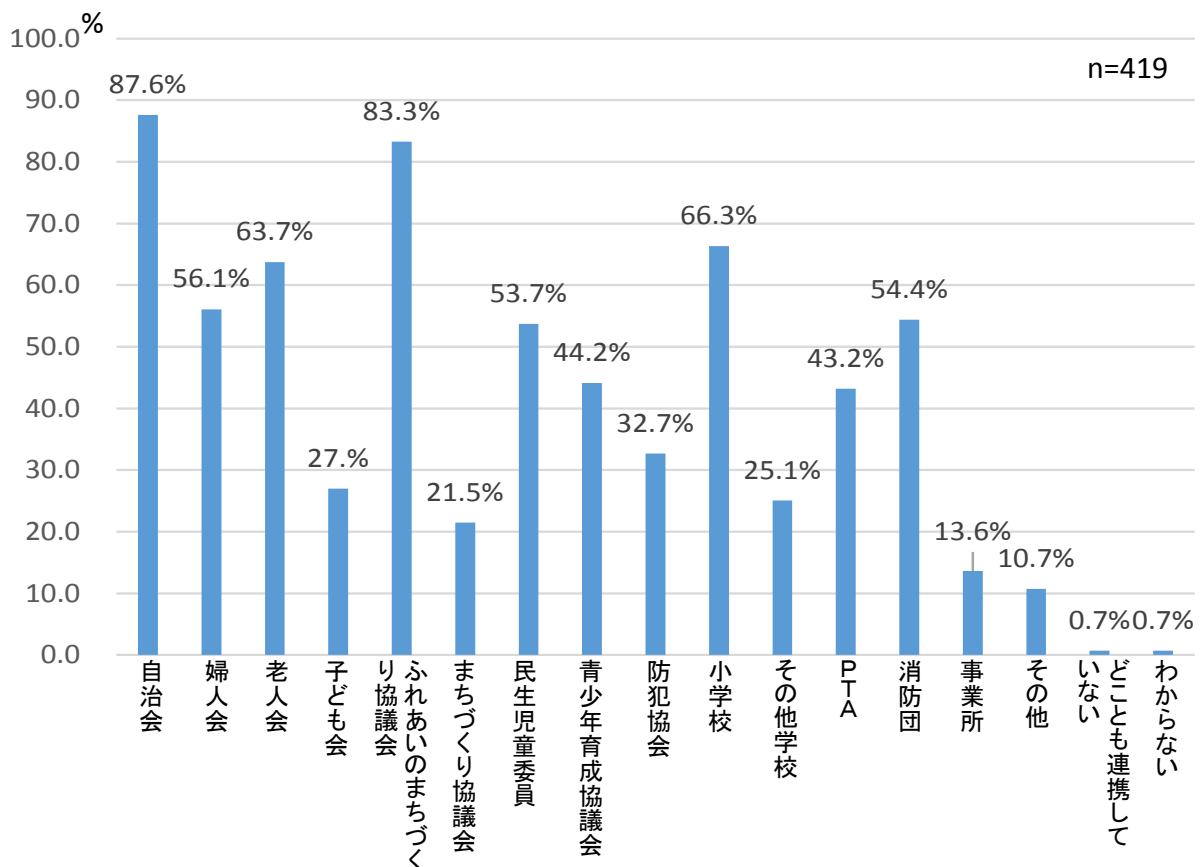


図 15 訓練で連携している地域の団体 (n=419)

## 12-1 ソーシャルキャピタルと活動の可能性

人と人のつながりの豊かさをあらわすソーシャルキャピタル\*について質問をし、人と人のつながりが豊かな地域にいると考えられる回答者ほど高い得点になるように、回答を得点化した。

災害時要援護者の避難支援について、ソーシャルキャピタル得点が最も高いグループの回答者の約5割は避難支援ができると回答していた。一方で、ソーシャルキャピタル得点が最も低いグループの回答者の約7割は災害時要援護者の避難支援ができないと回答していた。

人と人のつながりの豊かさをあらわすソーシャルキャピタルに関する項目（「近所の人同士があいさつを行うこと」等）について、「ある程度行っている」、「たまに行っている」、「どちらとも言えない」、「どちらかと言えば行っていない」、「ほとんど行っていない」の5段階で回答してもらい、その合計点をソーシャルキャピタル得点とした。

また、災害時要援護者の安否確認・避難支援について、回答者をソーシャルキャピタル得点により4つのグループに分類し、要援護者の安否確認・避難支援ができるかどうかについて、回答者の回答傾向を明らかにした（図16）。

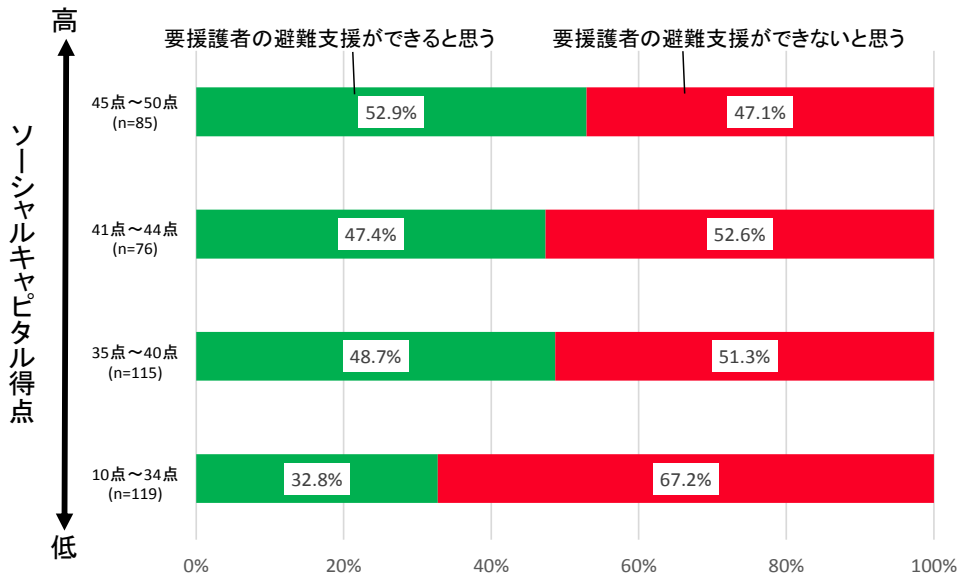


図16 ソーシャルキャピタル得点と活動可能性

\* 参考文献: 立木茂雄・松川杏寧(2012). ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心 (最新報), 『都市問題研究』, 平成24年春号, pp.30-56.

### 【ソーシャルキャピタルとは?】

社会関係資本と訳されることが多い。1993年、アメリカの政治学者ロバート・パットナムが『哲学する民主主義』の中で提唱した「人々の協調行動を活発にすることによって、社会の効率性を高めることのできる「信頼」「互酬性」「ネットワーク」といった「社会的仕組みの特徴」という定義が一般的です。ここでは、より理解しやすくするため「人と人とのつながり」という訳を充てています。

## 12-2 多様な住民参加と活動の可能性

災害時要援護者の安否確認・避難支援について、多様な立場の住民参加得点が最も高いグループの回答者の約6割が災害時要援護者の安否確認・避難支援ができると回答していた。一方で多様な立場の住民参加得点が最も低いグループの回答者の約6割は災害時要援護者の安否確認・避難支援ができないと回答していた。

ソーシャルキャピタルを促進する要因である多様な立場にある住民参加に関する項目（「地域の訓練・行事・イベントに、住民が参加するよう促すこと」等）について、「ある程度行っている」、「たまに行っている」、「どちらとも言えない」、「どちらかと言えば行っていない」、「ほとんど行っていない」の5段階で回答してもらい、その合計点を多様な住民参加得点とした。

また、災害時要援護者の安否確認・避難支援について、回答者を多様な立場の住民参加得点により4つのグループに分類し、要援護者の避難支援ができるかどうかについて、回答者の回答傾向を明らかにした（図17）。

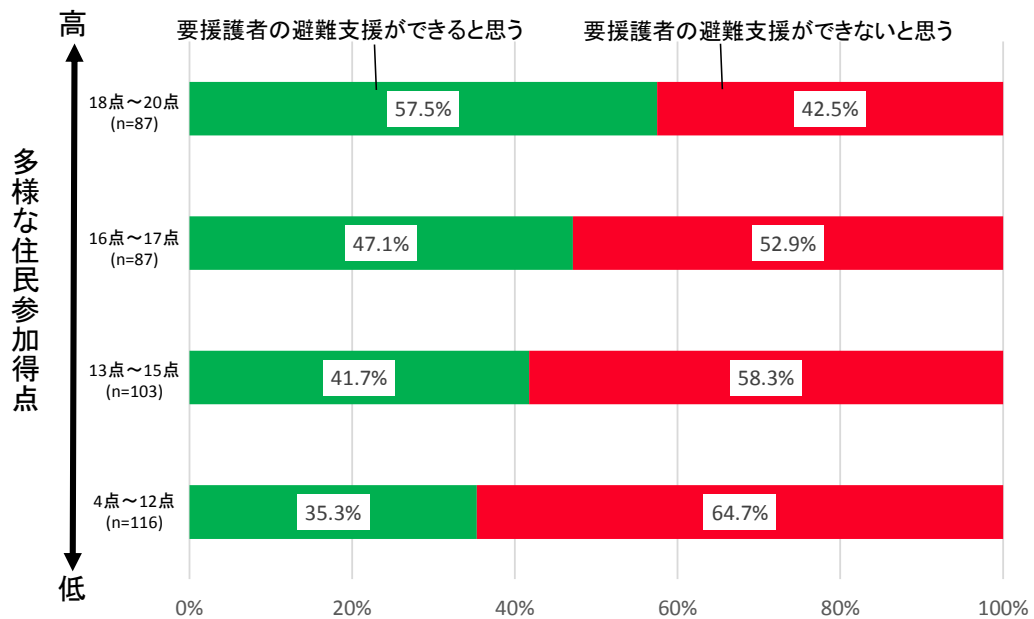


図17 多様な住民参加得点と活動可能性

\* 参考文献: 立木茂雄・松川杏寧(2012). ソーシャルキャピタルの視点から見た地域コミュニティの活性度と安全・安心 (最新報), 『都市問題研究』, 平成24年春号, pp.30-56.

(地域おたすけガイド作成例)

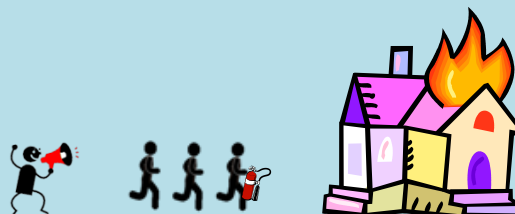
【資料2】

# ●●防災福祉コミュニティ 地域おたすけガイド (地区防災計画書)

平成●●年●月作成

地域おたすけガイドを作成する前に…

- (1) 地域おたすけガイドは、地域の皆さんが災害時に活動する際に、活用するものです。災害時は、周囲の状況をよく確認し、自らの安全を確保し、無理をせず、自分たちのできる範囲で活動を行うことが大前提です。
- (2) 皆さんの災害時の活動をより効果的にするために、これまでに各地域で取り組まれた優良事例を参考に、この地域おたすけガイド(例)を作成しました。
- (3) しかし、この地域おたすけガイド(例)に記載している内容は完全ではありません。
- (4) ぜひ、皆さんの防コミで訓練を通して繰り返し検証して、地域に適したガイドにするために、どんどん見直していきましょう。



# 〇〇防災福祉コミュニティ地域おたすけガイド（例）

## （地区防災計画書）

### 防コミ運営本部設置基準

- 震度 5 弱以上若しくは兵庫県瀬戸内海沿岸に津波警報が発表された場合、地震による災害が発生し、又は災害が拡大する恐れがある場合。
- 特別警報が出された場合。
- 上記のほか、大雨等で神戸市に土砂災害警戒情報が発表された場合。

### 活動方針

阪神・淡路の教訓で、近隣の方々に助けあうことはとても重要です。しかしながら、周囲の状況をよく確認し、自らの安全を確保し、無理をせず、自分達の出来る範囲で防災活動を行いましょう!!

防コミ運営本部 設置場所			
ブロック本部設置場所			
防災資機材庫の場所			
避難所			
耐震性防火水槽			
災害時要援護者 名簿保管場所			
防災行政無線保有者			
地域内の危険箇所			

□は、その行動が完了したら✓をつける。

## ①風水害

### 【災害発生前】

#### 1 防コミ運営本部の立ち上げ

- 防コミ運営本部に役員が揃わないことが予想されるが、集まったメンバーで本部を立ち上げる。
- 本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- 統括防災リーダーは集まってきたメンバーで、情報作戦班、資源管理班等の班編成を行う。
- 本部に地域の地図、防災マップ、災害時要援護者名簿などを配置する。また、メンバーで情報を共有するためホワイトボードや模造紙を準備する。

#### 2 情報収集・伝達

- 防災行政無線、ラジオ、テレビ等から気象情報、土砂災害警戒情報等を収集する。
- 収集した情報は、有線電話、携帯電話等により、ブロック（自治会）長に伝達する。
- 洪水や土砂災害の危険性が予測される場合は、災害時要援護者に早期の自主避難を呼びかける。また、各ブロックの活動班による災害時要援護者避難誘導が実施できるよう体制を整える（人員確保等）。

#### 3 組織内の連絡体制の確保

- 情報伝達の手段や順番（誰が誰にどのように伝えるのか）をあらかじめ整理しておく。

#### 4 災害時要援護者の避難誘導

- 洪水や土砂災害の危険性が予測される場合で、災害時要援護者が自ら避難できない場合は、各ブロックの活動班により避難誘導を実施する。

#### 5 資機材等の確保

- 災害発生時に備えて、防災資機材の確保や非常食等の確保をする。

## **【災害発生直後】**

### **1 防コミ運営本部による指揮**

- (【災害発生前】と同様の方法で防コミ運営本部を立ち上げる。)
- 情報作戦班は地区内の被害情報を収集し、被害状況に応じて、各ブロックに活動内容の具体的指示(情報収集・伝達、安否確認、被災者の救出・救護等)を出す。
- 各ブロックの活動班の人員が不足している場合は、本部から人員を派遣する。

### **2 ブロック毎の災害対応**

- 防災活動が可能な市民は、最寄りの「防災資機材庫」や「耐震性貯水槽」に集まり、数名で班を編成し防災活動を行う。
- ブロック長(単位自治会長等)は「救出・救護」など、対応すべき災害に応じた班を集まってきた市民で編成する。

### **3 情報収集・伝達**

- 防災行政無線、ラジオ、テレビ等から気象情報、土砂災害警戒情報等を収集する。
- 防災行政無線等により収集した気象情報等は、有線電話、携帯電話等により、ブロック長に伝達する。
- 有線電話、携帯電話等により、ブロック長から各地区内の被害状況や住民の安否等の状況調査を行う。

### **4 安否確認**

- 事前に用意している災害時の要援護者名簿に基づき安否確認を行う。
- 事前に用意していない場合は、民生・児童委員等と協力し安否確認を行う。  
\* ドア等に安否確認済みの目印をつける、安否不明者宅に連絡票を張るなどによる区別も効果的です。

### **5 救出・救護**

- 二次災害に注意しながら、ブロック単位で防災資機材を使用し、被災者を救出する。
- 被災者が負傷している場合は、止血等の応急手当を実施し、医療機関に搬送する。



## 6 区や消防署への連絡

- 被害情報、活動情報等を区役所や消防署に連絡する。
- 避難所運営で必要な事項を区役所等へ伝える。

## 7 避難所のたちあげ

- 学校関係者や区役所職員と協力して避難所をたちあげる。
- 避難者名簿を作成する。

## ②地震

### 【災害発生直後】

#### 個人の行動

##### 1 地震発生直後の安全の確保

- 火を使用している場合は、可能な限り火を止める。
- 地震の揺れを感じたら、まず、丈夫なテーブルの下に隠れるなど、身の安全を確保する。
- 家族の安全を確認する。
- 火災が発生すれば消火器等で初期消火を行う。
- ラジオなどで情報の確認。

#### 防災福祉コミュニティとしての活動

##### 1 防コミ運営本部の立ち上げ

- 防コミ運営本部に役員が揃わないことが予想されるが、集まったメンバーで本部を立ち上げる。
- 本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- 統括防災リーダーは集まってきたメンバーで、情報作戦班、資源管理班等の班編成を行う。
- 本部に地域の地図、防災マップ、災害時要援護者名簿などを配置する。また、メンバーで情報を共有するためホワイトボードや模造紙を準備する。
- 情報作戦班は地区内の被害情報を収集し、被害状況に応じて、各ブロックに活動内容の具体的指示（情報収集・伝達、安否確認、被災者の救出・救護等）を出す。
- 各ブロックの活動班の人員が不足している場合は、本部から人員を派遣する。

##### 2 ブロック毎の災害対応

- 防災活動が可能な市民は、最寄りの「防災資機材庫」や「耐震性貯水槽」に集まり、数名で班を編成し防災活動を行う。
- ブロック長（単位自治会長等）は資機材庫で、消火や救助など、対応すべき災害に応じた班を集まってきた市民で編成する。

### 3 情報収集・伝達

- ラジオ、テレビ、防災行政無線等で地震情報等の収集を行う。
- 防災行政無線等により収集した地震情報等は、伝令等により、ブロック長に伝達する。
- 伝令等により、ブロック長から各地区内の被害状況や住民の安否等の状況調査を行う。  
\*地震時は有線電話、携帯電話は使用できないと考えた方がよいです。

### 4 安否確認

- 事前に用意している災害時の要援護者名簿に基づき安否確認を行う。
- 事前に用意していない場合は、民生・児童委員等と協力し安否確認を行う。  
\*ドア等に安否確認済みの目印をつける、安否不明者宅に連絡票を張るなどによる区別も効果的です。

### 5 消火活動

- ブロック単位で耐震性防火水槽の小型動力ポンプやあらゆる消火器具等を活用し初期消火を行う。
- 出火場所を確認する。
- 消火活動人員の割り振りをする。  
\*火災の規模によっては消火器やバケツリレーでの消火も重要です。

### 6 救出・救護活動

- 二次災害に注意しながら、ブロック単位で防災資機材を使用し、負傷者を救出する。  
\*救出にはジャッキやバール、のこぎりなどが有効です。
- 救出活動人員の割り振りをする。
- 被災者が負傷している場合は、止血等の応急手当を実施し、医療機関に搬送する。

### 7 災害時要援護者の避難支援

- 自宅の損傷の状況等により、避難所等に避難する必要がある災害時の要援護者の避難支援を行う。
- 支援者の割り振りをする。



## 8 区や消防署への連絡

- 被害情報、活動情報等を区役所や消防署に連絡する。
- 避難所運営で必要な事項を区役所等へ伝える。

## 9 避難所のたちあげ

- 学校関係者や区役所職員と協力して避難所をたちあげる
- 避難者名簿の作成

## ③津波

### 1 防コミ運営本部の立ち上げ

- 市からの情報が無くても、強い揺れや長い揺れを感じた時は、津波が発生すると判断し、小学校や地域福祉センターなど、あらかじめ定めた津波の影響を受けない場所に運営本部を設置する。
- 防コミ運営本部に役員が揃わないことが予想されるが、集まったメンバーで本部を立ち上げる。
- 本部に駆けつけた役員の中から統括防災リーダーを決定する。
- 統括防災リーダーは集まってきたメンバーで、情報作戦班、資源管理班等の班編成を行う。
- 本部に地域の地図、防災マップ、災害時要援護者名簿などを配置する。  
また、メンバーで情報を共有するためホワイトボードや模造紙を準備する。
- 各ブロックの活動班の人員が不足している場合は、本部から人員を派遣する。

### 2 情報収集・伝達

- 防災行政無線、ラジオ、テレビ等から津波警報、津波注意報等を収集するとともに、有線電話、携帯電話等を使用して、ブロック長に伝達する。
- 災害時要援護者に直ちに避難を呼びかける。

### 3 避難支援

- ブロック内の住民は、直ちに避難が困難な災害時要援護者の避難支援を行うとともに、避難の際には「津波が来るから逃げろ！」等の呼びかけを行い、率先して避難する。

#### 災害時要援護者とは

災害が発生した場合に、安全な場所に避難したり、避難場所での生活において困難が生じて、まわりの人の助けを必要とする方

- ・障がいのある方
- ・介護が必要な方
- ・高齢者（ひとり暮らしの方、高齢者世帯など）
- ・難病患者、乳幼児、妊産婦のほか、災害時に負傷した方など自力で避難することが難しい方

## ④共通事項

【数時間後～3日（72時間）ぐらいまで】

### 1 役割分担の見直し

- 防災福祉コミュニティの役員の集結状況や災害の状況に応じて役割を、見直す。

### 2 避難所の運営

- 学校関係者、区役所職員や災害ボランティアと協力して避難所の運営にあたる。
- 女性や子育て家庭への配慮
- 同行避難してきたペットへの配慮
- 災害時要援護者への配慮（要援護者ご本人やご家族の意向を踏まえ、避難所内に一般の方と区分けした要援護者のための福祉避難室を設けるなどの対応：保健室の利用など）

※特に、知的や精神、発達障がい者のうち、集団生活に対応することが困難な方、透析患者やオストメイト（人工肛門など）などの内部障がい者について、特別な配慮が必要であることを、他の避難者に理解していただくことが大切。

### 3 生活情報の収集

- 生活情報の収集及び住民への周知

### 4 防火・防犯パトロール

- パトロール班を結成し、交代で地域内のパトロールを行う。

### 「福祉避難所」について

神戸市では、避難所での生活において、何らかの特別な配慮を要する方のための二次的避難所として、地域福祉センターや特別養護老人ホームなど、320箇所を「福祉避難所」に指定しています（平成25年8月末時点）。

福祉避難所の対象者は、市の保健師が避難所で行う健康調査等をもとに、ご本人やご家族の意向や状況を踏まえ、市が決定します。

※福祉避難所の開設は、対象者の人数や施設の状況、対応可能な人員や物資の確保の状況等を踏まえて、市が判断します。災害時に常に開設される訳ではありませんので、要援護者の方を含め、まずは一般避難所へ避難していただくことになります。



# 情報収集・伝達

- 1 ラジオ、テレビ、防災行政無線等で地震情報等の収集を行う。
- 2 地域内の災害情報を把握する。

## 情報収集・伝達手順

### 1 情報収集

収集した情報はホワイトボード等に時系列で記載する。

#### (1) ラジオ等での情報収集

通信手段が確保されている場合は、ラジオ、テレビ、防災行政無線のほか、電話等も活用する。

#### (2) 行政からの情報収集

各種機関へ直接連絡を取り、必要な情報を収集する。また、定期的に区役所等に出向くなどして、公開されている情報を収集する。

#### (3) 各ブロックからの情報収集

### 2 情報伝達

情報を伝える手段として、ハンドマイク、広報掲示板、回覧板も効果的に活用する。



# 安否確認

- 1 安否確認情報の収集
- 2 安否不明者の確認
  - (1) 事前に用意している災害時の要援護者名簿に基づき安否確認を行う
  - (2) 事前に用意していない場合は、民生・児童委員等と協力し安否確認を行う

## 訪問先での確認手順

- 1 外観の確認  
建物に甚大な被害がないかを確認してください。
- 2 声かけ・呼びかけ確認  
門の外側で大きな声で呼びかけ、安否を確認する。
- 3 ドアをノックする  
応答がないときは、呼びかけと一緒にドアをノックしてみてください。
- 4 庭、勝手口等の確認  
状況が把握できないときは、庭、勝手口などの確認をしてください。
- 5 確認シール貼付  
確認した状況に応じて、玄関ドアにシールを貼付してください。

必ず右上部付近に貼付

### シールの色分け

- 救助・支援の必要あり      ● 安否の確認できず      ● 確認済み・支援の必要なし

# 救出・救護活動

- 1 ブロック、自治会単位で防災資機材（ジャッキ、のこぎり、バール等）を活用し、協力して救出活動を行う。
- 2 救護（応急手当）を実施する。

## 救出・救護手順

### 1 被害の実態把握

- (1) 倒壊建物に取り残されている人がどのような状態か（けがの程度も含めて）確認する。
- (2) 建物の倒壊状況および内部に進入するスペースがあるかを確認する。
- (3) 二次災害が発生する危険要因がないか確認する。

### 2 二次災害の防止

- (1) 木片、トタン、ガラス等の軽量物を除去する。
- (2) 柱、梁等の大きな物の周辺物を除去するときは、これらの大きな物がずれたり倒壊しないようにロープ等で支持、固定する。
- (3) 火災の発生に備え、消火器や水バケツを用意する。ガスの元栓や電気のブレーカーは早期に閉止や遮断を行う。

### 3 要救助者の救出

- (1) 要救助者の近くまで掘り進んだ後は資機材を使わずに手作業にする。
- (2) 要救助者を無理に引き出そうとしない。

### 4 応急手当

出血しているときは清潔なガーゼ等で傷口を圧迫止血する。

# 消 火 活 動

- 1 ブロック、自治会単位で耐震性防火水槽の小型動力ポンプ等を活用し初期消火を行う。
- 2 出火場所を確認し、消火活動人員を割り振る。

## 消火活動手順

### 1 消火用水の選定

- (1) 火元に近い消火用水を選定し、強風時には風上側の消火用水を使うなど風向きに注意する。
- (2) 河川使用時はストレーナーを水の流れに向けて投入し、浮かび上がらないようにする。
- (3) ポンプから水面までの高低差はC級で7m以内、D級で4m以内を目安とする。

### 2 ホースの延長要領

- (1) 道路、建物の曲がり角では大きく曲げて、折れやねじれ、引きずりを避ける。
- (2) ホースの結合は漏水しないように確実に行う。

### 3 送水の時期

- (1) ホースの延長状況や筒先担当の「放水始め」の合図があつてから送水する。
- (2) 放口コックを開けるときは筒先の反動力を考え徐々に行う。

# 災害時要援護者の避難支援

自宅の損傷の状況等により、避難所等に避難する必要がある災害時の要援護者の避難支援を行う。

## 避難支援のポイント

- 1 一人暮らし高齢者**  
迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認および状況把握が必要。
- 2 寝たきりの要介護高齢者**  
避難時は車いす、担架、ストレッチャー等の補助器具が必要  
なことがある。
- 3 認知症の人**  
安否確認、状況把握、避難誘導の援助が必要。
- 4 視覚障がい者**  
音声による情報伝達や状況説明が必要。避難誘導等の援助が  
必要。
- 5 聴覚障がい者**  
補聴器の使用や、手話、文字、絵図等を活用した情報伝達お  
よび状況説明が必要。
- 6 言語障がい者**  
手話、筆談等によって状況を把握することが必要。
- 7 在宅人工呼吸器使用者**  
避難所での電源確保が必要。

奈良県の防災活動事例

災害を「わがこと」として広げる仕組みづくり

～奈良県安全・安心まちづくりチャレンジ事業

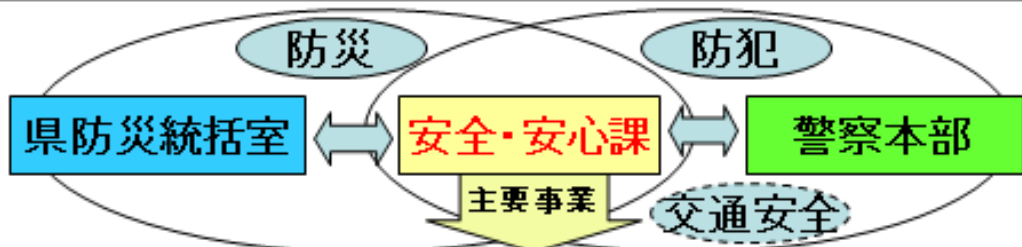
兵庫県立大学 環境人間学部 木村 玲欧



「安全・安心まちづくり推進課」の設置

平成19年11月、知事部局に「安全・安心まちづくり推進課」を設置

これまでは別々に取り組んでいた自主防犯・防災活動の取り組みを「一体的に支援」することが、主な目的（自助・共助の部分）

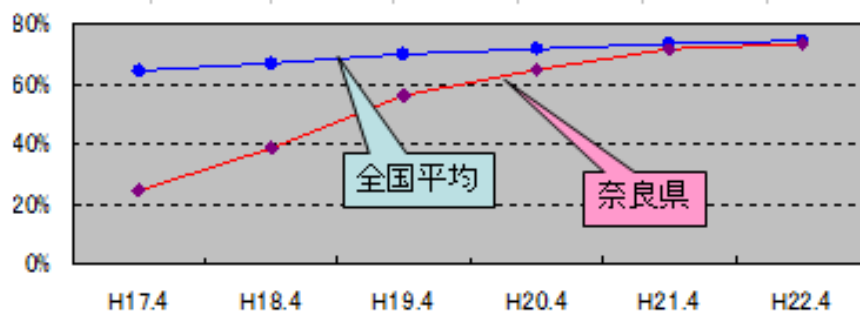


- ① 安全・安心まちづくり推進事業(企画調整)
- ② 安全・安心まちづくり普及啓発事業
- ③ 自主防犯・防災に関する講演会
- ④ 自主防犯・防災リーダー研修会
- ⑤ 自主防犯・防災団体等に対する支援事業(ほか)

# 自主防災組織率の推移(府県別)

<府県>	H17.4	H18.4	H19.4	H20.4	H21.4	H22.4
全国	64.5%	66.9%	69.9%	71.7%	73.5%	74.4%
滋賀県	61.6%	68.9%	77.9%	82.3%	85.2%	86.2%
京都府	84.7%	85.5%	87.1%	87.7%	88.8%	88.4%
大阪府	64.8%	67.9%	73.3%	73.7%	75.8%	80.4%
兵庫県	94.7%	95.1%	95.6%	95.7%	96.1%	95.9%
奈良県	24.4%	38.7%	56.1%	64.8%	71.7%	73.6%
和歌山県	69.2%	71.3%	75.4%	73.2%	74.9%	77.7%

## 奈良県の数値目標・H27年度末→93%



※組織率は、「管内世帯数」に占める「組織されている世帯の世帯数」の割合(%)(消防庁:「地方防災行政の現況」による)

## 安全・安心まちづくりチャレンジ事業

県内の自主防犯・防災活動の組織化・活性化を推進するため、安全・安心まちづくりアドバイザーと、有識者・市町村・消防・学校・警察・県職員等の支援者による協働事業を実施。H22とH23年度で、96の活動指導案を作成し先進事例集として取りまとめました。自主防犯・防災活動を一体的に取り扱う先進事例集は、都道府県では全国初のチャレンジで、今後、安全・安心まちづくりアドバイザーが市町村や地域に出向き先進事例集の普及啓発に一役買っていただきます。



# 例④

## 「子どもサバイバルキャンプ」 「災害時要援護者避難訓練」 の連携による 地域防災力向上作戦

奈良県上牧町(かんまぎちょう)

西大和6自治会連絡会

(桜ヶ丘2丁目自治会)

<発案者>

◇桜ヶ丘2丁目防災特別委員

(大阪市消防局職員)

岩川 世和 (いわかわ としかず)

◇上牧町立上牧第2小学校教頭

新子 隆則 (あたらし たかのり)



### 西大和6自治会連絡会地域防災力向上作戦

- 1) 「子ども」を地域につなぐために、「子どもサバイバルキャンプ」を行ってきた
- 2) 昨今、地域の「災害時要援護者」への支援の必要性をひしひしと感じてきた
- 3) 「子どもサバイバルキャンプ(6回目)」+  
「災害時要援護者避難訓練」(初めて)を連携実施  
→大人から子どもまで訓練に参加することで  
地域防災力の向上を図る

#### 4) 地域内の各種団体の参画を得る

自治会、子ども会  
上牧第2小学校  
消防署  
消防団  
民生・児童委員、  
シルバークラブ小地域ネットワーク  
上牧町  
教育委員会  
社会福祉協議会等

#### 5) 地域外からアドバイスを得る

チャレンジプランに応募  
奈良県  
専門家のアドバイス



訓練や打合せに、地域内外の多くの団体が参加



上牧町長も参加！

## 子どもサバイバルキャンプ

実施日 8月21日(土)～22日(日)

**目的:**地域の将来の防災の担い手に防災への関心を高め  
てもらう。

**対象者:**地域の小学生

**効果:**キャンプの実施を通して、地域の様々な主体が参画  
(自治会、自主防、学校、PTA等)

**プログラムの背景:**

- ①大地震発生後、ライフラインが通じないという想定
- ②テントで野営して、模擬避難生活を体験する
- ③ゲームなどを通して楽しく防災の知識を学ぶ
- ④資機材を使って体験する
- ⑤子どもへの指導を通して、大人の避難所運営訓練にも  
なる

### 参加者のアンケート結果から

- ・子どもたちが楽しみながら一生懸命に防災知識を得て、協力し合って過ごせた
- ・全員元気で無事終了できた
- ・ランタンが幻想的で周辺住民にも関心をもって  
もらった
- ・若者、社協の研修生(大学生)がゲームの手伝  
いをしてくれた



## 災害時要援護者避難訓練

実施日 8月21日(土)

**目的:**参加者が要援護者役に扮し、高齢者疑似体験  
装置を装着し、実行

**体制:**大人の部は組織別訓練を実施

(3班:自治会役員、シルバークラブ、民生・児童委員)

子どもの部は3班で訓練を実施

**工夫:**

- 要援護者の擬装装具を使った
- 8台のトランシーバで同時連絡を実施他
- 本部・見回り班・情報班・救援班・介護班・救  
急班をつかった
- 大人訓練、子ども訓練を連続して実施

### 参加者のアンケート結果から

- ・関係各機関の支援を得られた(上牧所役場、上牧所教育  
委員会の支援(後援)(県安全安心まちづくり推進課)(社  
協、民生・児童委員、シルバークラブ、子ども会の協力)
- ・地域住民が大勢参加し、地震時の対応についての自治  
意識をもつことができた
- ・ケガ人を車椅子に乗せるとき、どのように注意したらよ  
いかを大人がわかりやすく教えてくれた(子どもの意見)
- ・自分で6年生を運べたことがよかった(子どもの意見)
- ・トランシーバーを使ったことがよかった(子どもの意見)





## 中間発表会の指摘を受けて・・・

### 実行委員から

- 子どもサバイバルキャンプによって地域につながり、めた子どもを、どのように要援護者訓練に活用していくのかを考えて欲しい
- 要援護者安否確認台帳および支援者(助ける人)登録台帳の作成をどのようにすればよいのか工夫して実施してほしい



中間報告会での発表

### そこで・・・

#### ①要援護者(支援者)台帳を作成

#### ②台帳に基づく支援者による訓練を企画(帳票「要援護者発見状況情報記録」を作成)

#### → 要援護者作成のために、桜ヶ丘2丁目自治会の全戸を戸別訪問

9月～11月に約400世帯(約1,200人)を戸別訪問し、

**70名の要援護者、約230名の支援者(助ける人)**を登録

#### → 支援者をベースに、第2回・要援護者避難訓練を実施

5班のうち、1班は子ども班(小学生)、帳票「要援護者発見状況情報記録」を使用

◇1月9日(日) 事前説明会

◇1月16日(日) 第2回・要援護者避難訓練  
(大人の部・子どもの部)

## 安否確認台帳・支援者確認台帳の作成 支援者の募集

**目的:** 災害時に「地域の人的被害を最小限に」したい

**対象者:** 1人では一時避難所へ行けない方

ご家族に一時避難所へ誘導してくれる人がいない方

お年寄りで身体が不自由な方、障害者の方、幼児(0歳～3歳)

### 工夫したこと

- 個人情報への配慮、記入を最小限にする様式の作成
- 最初に、回覧板で広報した後、自治会長とブロック委員が全戸を戸別訪問 (9月～11月実施)

### 良かったこと

- 戸別訪問で主旨を丁寧に説明することで個人情報提供やその他の不安を解消
- 助け合い・お互い様で、支援者も同時に募集
- 約1,200名の住民のうち約70名の要援護者と、約230名の支援者を登録

### 発掘できた支援者230名

<専門職> 医師、看護師、消防士、建築士、電気工事士、重機操作、パソコン操作、

<役割> 子守り、炊き出し、買い物、話し相手、安否確認、お手伝い、歌・手品など

→ 自分達のまちを自分達で守ろうという意識が真に強まった



記入例		上野町 桜ヶ丘2丁目自治会	
氏名	鈴木 太郎	性別	男
年齢	75	住所	〒100-0001 東京都千代田区千代田1-1-1
電話番号	03-1234-5678	連絡先	03-1234-5678
職業	定年退職	備考	
要援護者	○	支援者	○
登録日	2023.10.01	更新日	2023.10.01

## 第2回・要援護者避難訓練(大人の部)

### 事前説明会(1月9日)の内容

- ・支援者の役割を説明
- ・訓練の流れ、各班の役割、機器操作、三角巾の使い方の説明

### 避難訓練(1月16日)の内容

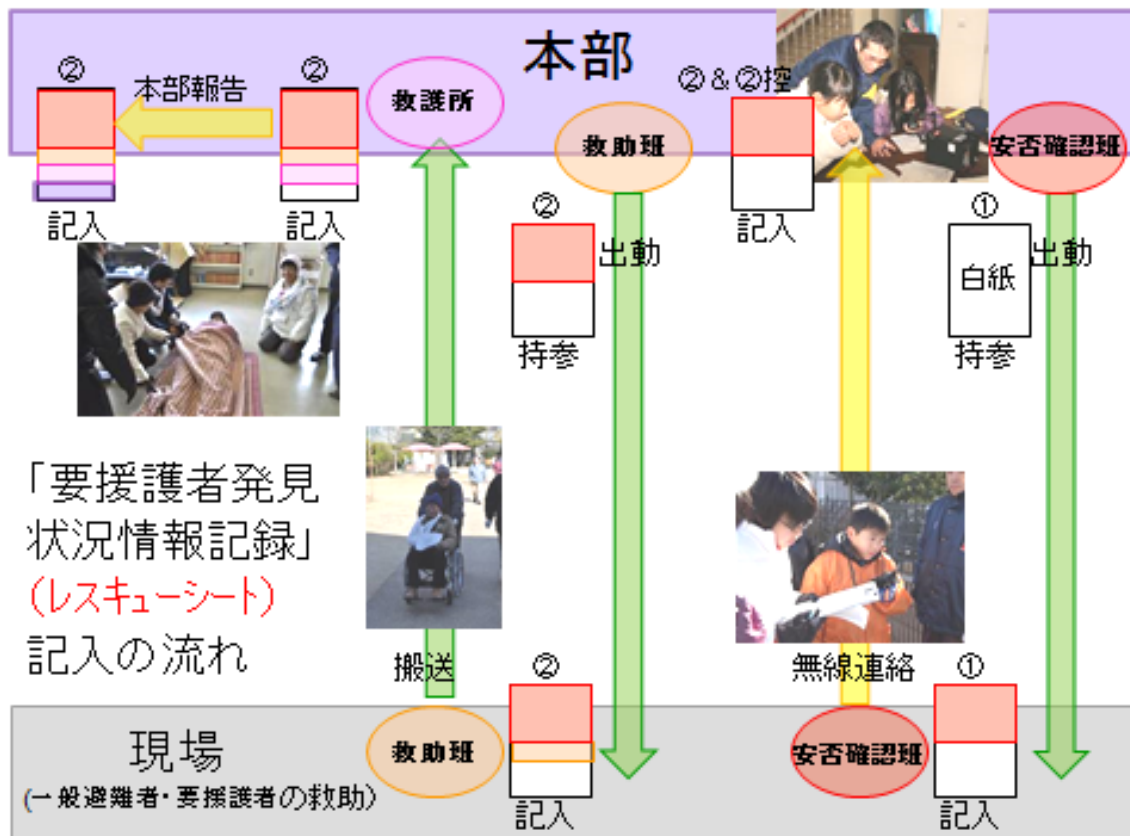
- ・要援護者の安否確認、応急手当、救護所への搬送、本部運営、簡易トイレ組み立て
- ・避難所運営訓練(HUG)等

### 工夫した点

- ・地震の被害想定をイメージした実践的な訓練
- ・ブラインド方式を実施(要援護者の居場所等を状況付与せず、支援者に捜索してもらう)
- ・避難所運営訓練(HUG)を取り入れ
- ・障害物(倒れた電柱)の設定(地図で状況付与)
- ・災害時のトイレの重要性を説明(簡易トイレ組立訓練)

### 良かった点

- ・支援者登録の230名に訓練参加を呼びかけ、85名が訓練に参加(登録直後の呼びかけが◎)
- ・支援者である医師・看護師による救護班設置(要援護者発見状況情報記録紙によりトリアージ)
- ・「三角巾での応急手当」「無線の取り扱い」実践的な活動の習得
- ・実際の避難所運営を地図を使って訓練。通路確保等の気づき



## 【資料4】

### 防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会 開催要綱

平成25年2月19日

消防局長決定

#### (目的)

第1条 市民が非常時において、相互に協力して、積極的に組織的かつ自主的な防災活動を実施できるよう、近年の災害形態や地域コミュニティの現状を踏まえた、防災福祉コミュニティの今後の方向性を検討するにあたり、専門的な見地及び市民の立場から幅広く意見を求めることを目的として、検討会を開催する。

#### (名称)

第2条 検討会の名称は、「防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会」（以下「検討会」という。）とする。

#### (委員)

第3条 検討会の委員は、広く消防行政及び自主防災活動に知見を有するものから消防局長が委嘱する。

#### (会長の指名等)

第4条 消防局長は、委員の中から会長を指名する。

2 会長は、会の進行をつかさどる。

3 消防局長は、会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、前項の職務を代行する者を指名する。

#### (期間)

第5条 委員の任期は、平成25年12月31日までとする。ただし、消防局長が必要と認めた場合は、期間を延長することができる。

#### (招集)

第6条 検討会は消防局長が招集する。

2 消防局長が必要と認めるときは、委員でない者の出席を求め意見を聞くことができる。

#### (雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、検討会の開催に関して必要な事項は、消防局長が定める。

#### 附 則

この要綱は、平成25年3月1日から施行する。

## 防災福祉コミュニティの事業に関する検討会開催状況

### 1 第1回

平成25年3月26日（火）10時から

神戸市危機管理センター1階 本部員会議室

- 神戸市のコミュニティ施策について
- これまでの防災福祉コミュニティ事業の取り組み（現状と課題）
- 先進的な取り組みの紹介（神戸市内）
- 神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例について

### 2 第2回

平成25年5月20日（月）13時30分から

神戸市危機管理センター1階 本部員会議室

- 他都市の事例について
- 防災福祉コミュニティの災害時の活動について
- 地域における訓練等について
- 防災福祉コミュニティへのアンケートについて

### 3 第3回

平成25年9月27日（金）15時から

神戸市危機管理センター1階 本部員会議室

- 防災福祉コミュニティのアンケート結果について
- 地域における防災教育について
- 災害時の自主防災活動について
- 地域コミュニティをまとめる防災リーダーの育成について
- 地域活動の支援について
- コミュニティ施策の方向性に関する中間提言について

### 4 第4回

平成25年12月13日（金）10時から

神戸市役所1号館14階 大会議室

- 大規模災害時の安全確認訓練について
- 防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会報告書（案）について

防災福祉コミュニティ事業の推進に関する検討会 委員一覧  
(50音順、敬称略)

植野久仁子	名倉地区防災福祉コミュニティ本部長
木村玲欧 (副会長)	兵庫県立大学准教授
清原孝重	魚崎町防災福祉コミュニティ副会長
坂本津留代	井吹東ふれあいのまちづくり協議会 防災防犯部会委員長
林 春男 (会長)	京都大学防災研究所 巨大災害研究センター教授
船木伸江	神戸学院大学准教授

計6名

《オブザーバー》

森田 拓也	市民参画推進局 市民協働推進担当部長
三木 敦史	危機管理室 計画担当課長
中村千佳子	保健福祉局 地域福祉担当課長
小林 昌人	教育委員会事務局 指導課首席指導主事
《事務局》	
松山 雅洋	予防部長
波方 宏彰	予防課長 (25年3月31日まで)
奥村 芳彦	予防課長 (25年4月1日から)
秋田 稔之	予防課 地域防災支援係長 (25年9月30日まで)
真柴 由実	予防課 地域防災支援係長 (25年10月1日から)
大津 暢人	予防課 地域防災支援係
手塚 寛	予防課 地域防災支援係
《調査協力》	
友安 航太	兵庫県立大学 大学院環境人間学研究科