

# 地域の守り手（自主防災リーダー・消防団員・民生委員）を守る

## 安全管理マニュアル

### はじめに

2011年に発生した東日本大震災では、消防団員や民生委員、地域の自主防災リーダーなどの、いわゆる「地域の守り手」が多数犠牲になりました。「地域の守り手」は、普段コミュニティで暮らし、災害時にはコミュニティの住民の安全を守ったり、住民の避難の支援を行う人々です。「地域の守り手」が犠牲になることは、地域の守り手本人の命はもとより、本来守られるはずであった住民の命をも失う結果につながります。私たちは、災害時に「地域の守り手」が犠牲にならずに、円滑に地域住民の安全確保支援を行える社会をつくっていかなくてはなりません。

本マニュアルは、以上のような観点から、「地域の守り手」を守るために地域の守り手自身や地域住民が行うべき対策や必要な知識を提案し、安全な地域づくりの一助とあることを目指して作成しています。

### 1. 災害時における地域の守り手の役割

### 2. 過去の災害における活動の問題と課題

### 3. 対策事項（自治体・守り手）

### 4. 対策事項（守り手；組織）

### 5. 対策事項（地域住民）



## 1. 災害時における地域の守り手の役割

## 2. 過去の災害における活動の問題と課題

## 3. 対策事項 (自治体・守り手)

## 4. 対策事項 (守り手：組織)

## 5. 対策事項 (地域住民)

災害によって生じる地域への影響は、災害の規模や地域の地形・地質の特徴、そして地域の減災力により、地域ごとに異なります。特に地域の減災力は、地域住民の減災に対する意識や地域の結束力、地域の守り手による減災活動の力が大きく影響してきます。「地域の守り手」としての活動を担う人としては、自主防災リーダー・消防団員・民生委員のほか、避難所となることが多い学校(教員)、自治体職員、警察・消防(署員)なども挙げられることがありますが、地域の減災リーダーとしては、自主防災リーダーと消防団員が担うものと考えられている地域が多い傾向にあります。

### 《自主防災リーダー》

自主防災組織は、既存の町内会・自治会単位や学区単位で構成されることが多く、町内会や自治会の会長・防災部長などを組織の長として役員が自主防災リーダーを担う場合が多いようです。

#### 【平時の役割】

- ・役所、役場が行う防災啓発活動の支援
- ・住民自主防災に関する検討、情報提供
- ・防災訓練、防災学習の企画、実施
- ・緊急連絡網の整備
- ・要配慮者の把握と避難支援体制の構築

#### 【災害時の役割】

- ・役所、役場からの防災情報の伝達支援
- ・緊急連絡網を活用した防災情報の伝達
- ・要配慮者の避難支援
- ・避難所等における被災者生活支援活動

### 《消防団員》

消防団員は、市町村における非常勤の特別職地方公務員です。日頃は本業を持ちながら居住する地域の消防団に所属し、訓練を受けた地域密着性や即応性の高い組織として、災害時の地域の安全を守る核となる存在です。

#### 【平時の役割】

- ・防災活動のための訓練、技術研鑽
- ・地域の危険箇所の把握

#### 【災害時の役割】

- ・防災活動
- ・防災、避難情報等の広報
- ・救助・救出活動
- ・避難行動要支援者の避難支援

### 《民生委員（児童委員）》

民生委員には、地域の減災に関する責務を規定した法律は存在しません。しかし、日頃から災害時の要配慮者との関係を構築し、災害時に要配慮者の安全確保などの支援を行う「地域の守り手」のひとつと考えられています。

#### 【平時の役割】

- ・要配慮者の状態把握
- ・要配慮者の災害時行動の確認
- ・要配慮者に対する防災啓発

#### 【災害時の役割】

- ・要配慮者に対する防災情報の伝達
- ・要配慮者の避難支援
- ・避難所等における被災者生活支援活動

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

地域の守り手や住民の皆様は近年発生した大規模災害を振り返って頂き、災害時の対応に関する課題やそれを受けて平時から実施しておくべき教訓などを調査しました。大規模な災害では、発生当初に行政や関係機関が地域の隅々まで対応することに限界があるため、地域の守り手をはじめ地域住民が自分たちで地域の安全を守ることが必要になります。挙げられた課題を分類し、「情報伝達」「活動計画・マニュアル」「守り手の確保・維持」「住民・他団体との連携」の4つについて、災害経験から感じた問題点と課題を記載します。過去の対応の問題点や課題を明らかにし、平時に備えておくことが、地域の守り手の安全と地域の安全につながります。

## 【1. 情報伝達に関する問題と課題】

自主防役員

- マスメディアでの情報収集では地域の個別リスクの把握が困難である。
- 自治体からの災害・防災情報の伝達が断片的であったため、地域の個別リスクやリアルタイムの状況把握が難しい。
- 自治体・地域との連絡は電話が中心であるが、固定電話や携帯電話が不通になると代替手段がなく、情報を得たり地域に伝えることができない。

消防団員

- 団本部からの指令が原則だが、自治体や消防署からの情報が集約されずに、バラバラに活動指示が行われ困惑した。
- 消防団の無線がない、受令のみ、又は積載車にのみ配備されているなど、現場作業中の団員がリアルタイムの情報を得づらく、危険接近の認知が難しい。

民生委員

- 主に自治体の福祉部署や社会福祉協議会から災害・防災情報が伝達されるが、情報が来ない場合も多く、自治体の範囲全体の情報に限られるため、地域の個別リスクやリアルタイムの災害状況の把握が難しい。
- 連絡対象の要配慮者と連絡が繋がらない場合も多く、直接訪問すべきか迷う。

### 〔対策すべき課題〕

地域レベルの災害・防災情報がリアルタイムで入手できる手段と仕組みが必要

電話通信の不通を見据えて、電話以外の情報伝達手段を備えておくことが必要

守り手に情報や指示を出す機関は、総合的かつ統一的な情報の集約・提供を行うことが必要

緊急時に情報提供・支援を行う対象と平時から連絡・支援方法を共有しておくことが必要

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

地域の守り手や住民の皆様は近年発生した大規模災害を振り返って頂き、災害時の対応に関する課題やそれを受けて平時から実施しておくべき教訓などを調査しました。大規模な災害では、発生当初に行政や関係機関が地域の隅々まで対応することに限界があるため、地域の守り手をはじめ地域住民が自分たちで地域の安全を守ることが必要になります。挙げられた課題を分類し、「情報伝達」「活動計画・マニュアル」「守り手の確保・維持」「住民・他団体との連携」の4つについて、災害経験から感じた問題点と課題を記載します。過去の対応の問題点や課題を明らかにし、平時に備えておくことが、地域の守り手の安全と地域の安全につながります。

## 【2. 活動計画・マニュアルに関する問題と課題】

自主防役員

- 自治体に提出した書類で災害時の役割分担をしているが、対応経験がなく実際に即したものとなっていない。
- 自主防独自の計画やマニュアルがあるところのごくわずかで、自治体の地域防災計画にも活動基準となる明確な記載はほとんどない。
- リーダーの被災回避の基準はほとんどないが、計画の必要性を感じる。

消防団員

- 地域防災計画や水防計画、消防マニュアル等に基づくことが多い。
- 団独自の計画やマニュアルがあるところは半数以下に留まる。
- 計画やマニュアルの存在の認知や記載内容の把握は、上位の役職者であるほど理解度が高く、現場対応を行う人ほど知らない。
- 活動の優先順位や退避基準の計画はほとんどないが、必要性を感じる。

民生委員

- 法律では民生委員は防災活動を行う規定がなく、全民児連による「民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針【第1版】」や各自治体の地域防災計画に活動の方向性が記載されているのみであるが、民生委員に十分浸透しているとは言えない。
- 災害時対応は民生委員個々によって判断が様々で、明確な基準がない。

### 〔対策すべき課題〕

守り手の役割を含めた地域ごとの防災計画やマニュアルが必要

各守り手組織(自主防・消防団・民児協等)で、災害時の守り手の「活動優先順位」「退避基準」を明記したマニュアルが必要

計画やマニュアルは、守り手一人ひとりが確実に理解し、個人が臨機に判断できるようにしておくことが必要

各守り手は、互いの役割を共有し、重複する活動がないよう明確に分担することが必要

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

地域の守り手や住民の皆様には近年発生した大規模災害を振り返って頂き、災害時の対応に関する課題やそれを受けて平時から実施しておくべき教訓などを調査しました。大規模な災害では、発生当初に行政や関係機関が地域の隅々まで対応することに限界があるため、地域の守り手をはじめ地域住民が自分たちで地域の安全を守ることが必要になります。挙げられた課題を分類し、「情報伝達」「活動計画・マニュアル」「守り手の確保・維持」「住民・他団体との連携」の4つについて、災害経験から感じた問題点と課題を記載します。過去の対応の問題点や課題を明らかにし、平時に備えておくことが、地域の守り手の安全と地域の安全につながります。

### 【3. 守り手の確保・維持】

#### 自主防役員

- 自主防の役員は退職した年配者がほとんどで、平時の活動で若者が参加することはごく稀。(都市部になるほど年配者の割合が高い傾向)
- 災害時に最も頼りになる若者は、ほとんど自主防活動に参加することがなく、日中は地域外に出ているため活動が難しい。
- 災害時の活動に対する補償がなく、発災時や直前の活動は難しい。

#### 消防団員

- 引退する団員が勧誘するのが慣例だが、特に若者の確保が難しく、多くが日中は地域外に勤務しているため、団の活動参加が難しくなっている。
- 事業所勤務の団員は業務時間中の緊急出動に対する補償や周囲の理解が乏しく、団の活動に参加することが難しい。
- 平時の活動参加の減少により、ノウハウの継承や理解浸透が難しい。

#### 民生委員

- 独居老人の増加や支援ニーズの多様化などにより、民生委員の負担が増加しており、引き受け手が減少している。(平均で年165回の活動)
- 防災活動の役割が不明確なため、民生委員個人による判断が大きく、防災活動を行う民生委員はさらに少ない。
- 災害時の活動に対する補償がなく、発災時や直前の活動は難しい。

#### 〔対策すべき課題〕

昼間に若者が不在となる地域は、外部支援等の対策を講じておくことが必要

生産年齢の消防団員をはじめ自主防役員や民生委員が地域の守り手活動を行いやすいよう、事業所への理解を求めていくことが必要

平時や災害時の守り手活動に対する補償や優遇措置を強化することが必要

平時から地域住民と交流したり情報交換する機会を増やし、守り手活動への理解と協力を得ていくことが必要

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

地域の守り手や住民の皆様は近年発生した大規模災害を振り返って頂き、災害時の対応に関する課題やそれを受けて平時から実施しておくべき教訓などを調査しました。大規模な災害では、発生当初に行政や関係機関が地域の隅々まで対応することに限界があるため、地域の守り手をはじめ地域住民が自分たちで地域の安全を守ることが必要になります。挙げられた課題を分類し、「情報伝達」「活動計画・マニュアル」「守り手の確保・維持」「住民・他団体との連携」の4つについて、災害経験から感じた問題点と課題を記載します。過去の対応の問題点や課題を明らかにし、平時に備えておくことが、地域の守り手の安全と地域の安全につながります。

## 【4. 住民・他の守り手との連携】

### 自主防役員

- ほぼ全住民が加盟しているが、活動への参加は年配者に限られる。
- 消防団員や民生委員の兼務が多く、災害時活動はそちらが優先される。
- 消防団や民生委員との平時の防災に関する協議はほとんどされていないため、緊急時の対応に関する自主防の役割が自主防自身にも、地域住民にも明確になっていない。

### 消防団員

- 平時に地域住民や自主防、民生委員と接する機会が少なく、災害時の役割分担や地域住民の活動に対する理解が得られていない。
- 危険が高まった段階でも、住民からの救助や安否確認等の要請があれば出動せざるを得ず、団員が危険な状況にさらされる。
- 緊急時に自主防や民生委員と情報共有をする仕組みがない。

### 民生委員

- 対応すべき要配慮者と平時から災害時の行動について話し合うことが少なく、緊急時にどのような対応・支援をすべきかわからない。
- 要配慮者の避難支援は民生委員一人で対応し切れない。
- 自治体(災対本部)や自主防、消防団との情報交換の機会がなく、リスク情報の入手や要配慮者の避難支援の協力を得ることが困難。

### 〔対策すべき課題〕

複数の役割を兼務している人は、災害時にどの活動に従事するかを明確にし、災害時に不足する役割に人材を増員するなどの対策が必要

平時に自主防・消防団・民生委員に(状況に応じて)学校や自治体を加え、災害時の役割分担を協議・明確化しておくことが必要

守り手の役割は平時から住民に周知・理解を図り、支援が必要な住民は守り手に必要な支援を伝えておくなど、協力し合う関係を構築しておくことが必要

避難勧告・指示が発令された際の地域住民の安否が地域の守り手にわかるようにすることが必要

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員（民児協等）が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

### 地域の守り手に対する 地域レベルのリアルタイム情報 集約・伝達システムの構築

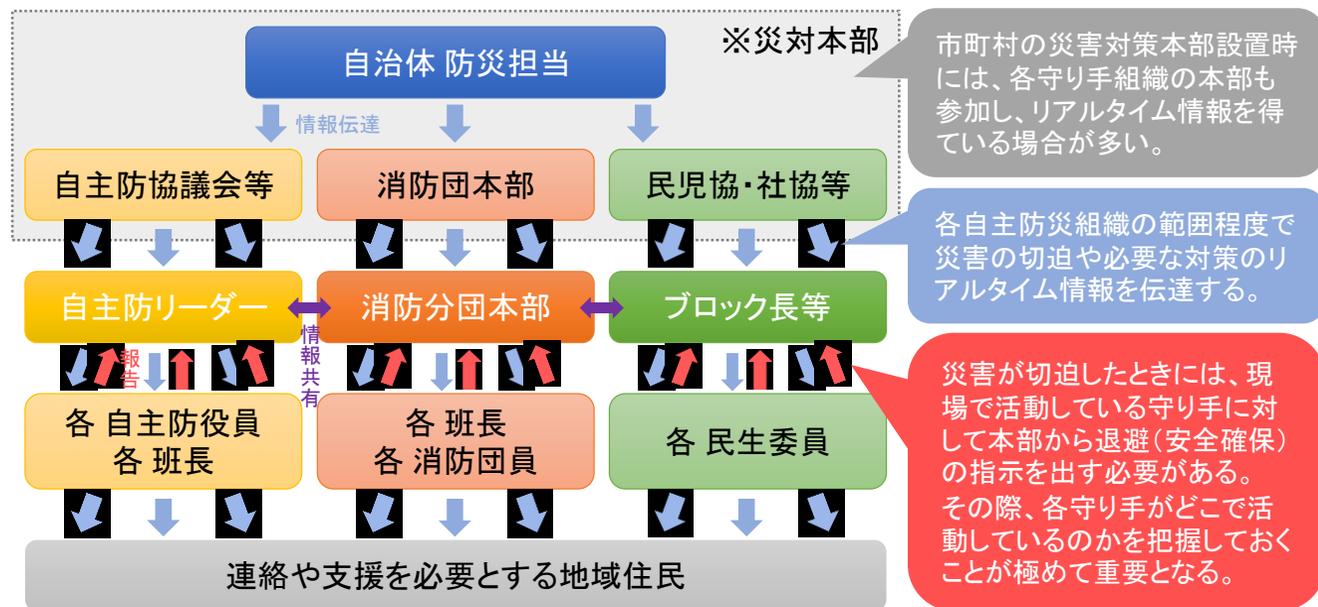
それぞれの守り手が活動する地域に災害が発生する可能性が生じた場合、

- ・その地域にどのような危険が迫っているのか
- ・災害発生までの猶予時間はどの程度あるのか
- ・周辺地域で被害が発生しているのか
- ・避難等の支援が必要な人は誰か
- ・危険性や避難の情報を伝えるべき人は誰か

といった情報を逐次入手していることが、守り手自身や支援する住民の安全確保に不可欠です。

多くの場合、ローカルな災害・防災情報は、自治体の防災担当に集約されるので、その情報が自主防の役員や消防団、民生委員（民児協等）にリアルタイムで伝わり、各組織の本部から個別の守り手に確実に伝達される仕組みを作っておく必要があります。

また、危険が切迫したときに守り手を退避させるため、守り手個々が活動している場所や守り手が把握した現場の状況を、各組織の本部が常に把握・集約できる仕組みを作っておくことも求められます。



上記のような伝達系統図は、地域防災計画や各種防災マニュアル等にも記載されていますが、伝達する情報の内容や頻度などの規定はほとんどされていません。東日本大震災の教訓では、守り手の安全確保に必要な、「個別地域のリスク情報をリアルタイムで伝達」ということはほとんど行われず、守り手の被災が拡大したことも指摘されています。

大規模災害時でも、上記の仕組みが十分に機能するためには、「伝達」「報告」の矢印でつながる主体同士が、平時から情報の内容や頻度、手段等について話し合い、定期的に訓練しておくことが重要です。

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員(民児協等)が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

### 電話不通時でも 災害・防災情報が伝達できる 手段の導入

近年発生した大規模災害では、情報伝達において最も活用される「電話」の不通が、防災対応や安全確保上の問題として挙げられています。特に一刻を争うような状況下でも現場に出ていることが多い守り手にとって、最も確実にリスクを認知できる手段である電話の不通は致命的です。しかし、現在のシステムでは、基地局の被災や輻輳などで電話が不通になることは避けられないため、別の伝達システムを考えていくことが必要です。

現在、消防団では双方向の消防無線やトランシーバなどの配備が進められています。切迫した状況では、リアルタイム情報を入手できる消防団員が近くにいる環境下で守り手活動を行う方法が考えられます。屋外に防災行政無線が設置されている地域では、防災行政無線を活用した退避(安全確保)の指示をすることも可能です。コミュニティラジオを受信可能な地域では、自治体等が災害時協定を結び、リアルタイム情報を提供するなど、地域の状況に応じたリスク認知の方法を確立することが必要です。

#### A 個人・双方向 情報ツール

##### 携帯電話・スマホ

- 【利】双方向通信可能
- 【利】ローカル情報入手可能
- 【欠】不通になりやすい
- 【欠】やりとりは個人のみ



##### 衛星携帯電話

- 【利】双方向通信可能
- 【利】ローカル情報入手可能
- 【欠】整備に費用膨大
- 【欠】やりとりは個人のみ



##### 消防無線

- 【利】双方向通信可能
- 【利】ローカル情報入手可能
- 【欠】整備に費用膨大
- 【欠】やりとりは個人のみ



#### B 一斉・単一方向 情報ツール

##### 屋外防災行政無線

- 【利】多数に一斉配信可能
- 【利】リアルタイム情報可能
- 【欠】双方向のやりとり不可
- 【欠】特定地域情報は不向き



##### インターネット通信可 スマホ・タブレット等

- 【利】多数に一斉配信可能
- 【利】リアルタイム情報可能
- 【欠】双方向のやりとり不可
- 【欠】環境整備に費用膨大

##### 防災情報メールサービス

- 【利】多数に一斉配信可能
- 【利】リアルタイム情報可能
- 【欠】双方向のやりとり不可
- 【欠】特定地域情報は不向き



##### 携帯ラジオ

- 【利】多数に一斉配信可能
- 【利】リアルタイム情報可能
- 【欠】双方向のやりとり不可
- 【欠】特定地域情報は不向き  
→コミュニティラジオの活用有効



防災情報の伝達ツールは、おおよそ上記ABのような2種類に大別することができます。Aグループは双方向で通信できるが個人にしか情報を伝えられず、停電や輻輳で不通となる可能性があるもの、Bグループは受信のみしかできないが一斉に情報が伝えられ、比較的停電や輻輳等の影響を受けにくいもので、このAB2種類を組み合わせることで互いの欠点を補完し、守り手が必要な情報を適時得られる可能性が高まります。地域の通信環境に応じて守り手組織等でツールを選定し、日頃から訓練等で熟達しておくことが大切です。

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手：組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員（民児協等）が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

### 地域の守り手の人員確保と 地域の状況に応じた災害時の 人員の融通

近年の社会ニーズの多様化や少子高齢化による作業量の増加は、自主防災組織役員・消防団員・民生委員の成り手の減少を招き、新たな担い手の加入を困難にしています。また、新たな担い手が加入しても、日中居住地域から離れて事業所等に勤務する人が多く、緊急時にすぐに地域に駆けつけることが難しいため、総じて地域の守り手機能の弱体化と現在の守り手一人ひとりの負担が増加する結果を招いています。しかし、居住地域で自営業を営む人は減少傾向にあり、今後もこの流れが変わることはないと考えられます。

この問題に対処するためには、事業所勤務の若者が守り手活動を行いやすい環境を整えて、加入促進を図ることが必要になります。また、事務所勤務等で日中に若者が極端に減少する地域では、突発的な災害に対して防災力が低下してしまうため、同じ自治体の中や、場合によっては周辺自治体等の守り手の迅速な応援を得られるよう、守り手人員の融通を検討しておくことも重要です。

#### ① 事業所勤務の若者が守り手活動に参加しやすい環境の整備

守り手を雇用する事業所への守り手活動に対する協力要請

自治体や各守り手の組織が、従業員に地域の守り手のいる事業所に対して、守り手活動の重要性や緊急時に守り手活動に向かうことへの理解協力を求め、守り手活動により負担をかける可能性のある同僚にも理解を求める取り組みを推進することが必要である。

守り手を雇用する事業所に対する補償や優遇措置の検討

事業所は緊急時に守り手が業務から離脱することによる生産性の低下を懸念する。自治体などが協力を要請する際には、事業所が得るはずだった利益を補償したり、複数の守り手を抱える事業所に減税などの優遇措置を講じることも合わせて検討する必要がある。

守り手に対する補償や優遇措置の検討

守り手自身も被災者でありながら地域住民を守るための活動に従事する。その活動時間分の経済活動は停止するため、ボランティアであってもその分の対価を補償する必要がある。また、災害によって被災した場合の補償も一層充実することが求められている。

#### ② 地域の守り手が極端に減る時間帯での人員の融通

各地域で守り手が不在となる時間帯やその減少率などを調査

→  
な  
応  
援  
が  
必  
要

周辺で人員の融通が可能な地域を選定

両地域の守り手による情報共有や意見交換

合同での訓練等を通じて、地域住民に周知

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項 (自治体・守り手)

4. 対策事項 (守り手：組織)

5. 対策事項 (地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員(民児協等)が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

地域の守り手と自治体・学校・地域住民が平時に情報共有や意見交換する場の構築

地域の守り手が災害時に地域で活動する際に、自治体や地域の避難場所となることが多い学校、地域住民との協力関係を作っていることは、守り手活動の円滑性・効率性や守り手自身の安全確保に重要です。特に災害時に地域の守り手の支援が必要な住民とは、平時に連絡や支援方法を確認しておくことで、災害時のスムーズな支援が可能となります。また、活動地域が同じ自主防災組織・消防団・民生委員の間で平時に役割分担を明確化し、災害時に連携しながら活動することも有効です。

担い手が変わっても関係が継続していくためには、「守り手」「学校」「地域住民」に「自治体」を加えた各主体間の防災活動に対する理解共有の場を構築し、定期的に情報交換することが必要です。特に地域の守り手の退避や活動の優先順位などを定めた際には、それを地域住民が理解していることが、災害時の活動の円滑性・効率性・守り手の安全確保において極めて重要になります。

地域の守り手 × 地域の守り手

- 災害時の役割の相互理解・分担
- 複数の守り手を兼務する人の優先参加先の明確化

地域の守り手 × 自治体

- 情報伝達の流れと必要情報等の確認
- 装備・備品・資機材の確認

地域の守り手 × 学校

- 避難所運営方法等の確認
- 地域の児童生徒の避難等支援

地域の守り手 × 地域住民

- 守り手活動の理解促進
- 避難時の安否確認方法の確認

地域の守り手 × 地域住民 (要支援)

- 災害時の支援方法の確認
- 災害時の連絡方法の確認



地区住民防災会議など

地域の各主体(左記)が一堂に会して、災害時のそれぞれの行動や対応内容について認識共有を図る。年1回以上の定期的な開催により、各主体の担当者が変更しても、ノウハウや取り決め事項が継続することを目指す。

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手；組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員（民児協等）が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

## 災害時活動時の 退避基準と活動優先順位 の明確化

津波災害などでは、災害発生までのリードタイムが短いため、地域の守り手は多量の防災活動を短時間で処理し、自らの安全確保をしなければなりません。状況によっては、すべての活動を完了する前に退避（安全確保）することが必要な場合もあります。

東日本大震災では、多くの守り手が地域での防災活動中に犠牲になりました。その教訓をもとに、各組織において、活動の優先順位と退避の基準を定め、活動地域で災害が発生する前に退避が完了するよう取り決めておく必要があります。特に活動する地域から安全な場所まで移動するのにかかる時間を予め計算し、地域の状況に応じた退避のタイミングを定めておくことが重要です。

「使命感」が強く、発災ぎりぎりまで活動を続けようとする守り手の方が多くいますが、「守り手の被災は、その後に支援を受けられるはずの人まで被災させてしまう」ということを十分に理解し、自らの被災を絶対に避けなければなりません。

### ① 退避基準を定める

たとえ防災活動中であっても、即刻それを途中でやめて安全な場所まで移動を開始するタイミングを定めます。

地域で起こり得る災害の影響範囲を確認し、最寄の安全な退避場所を定める

最も遠い場所から退避場所までの移動可能時間を計算する

災害発生予想時刻を全ての守り手に確実に伝達するルールを共有する

### ② 活動優先順位を定める

守り手が安全に退避するためには、活動を途中でやめることを前提に、地域及び地域住民の安全を守るために最も効果的なものから順に活動していく必要があります。

災害時の対応業務を抽出・整理する

各作業に十分な人数を配置できるよう役割分担を行う

各守り手の作業に対し、地域の安全を守るために効果的な順に優先順位を定める

### ③ 地域住民への理解を図る

「災害が目前に迫っていても、住民に求められれば危険を承知でも現場に向かう」という言葉が守り手から多く聞かれます。したがって、定めた退避基準や活動優先順位は、地域住民が理解し、了解していることが必要不可欠です。

他の守り手との協議の場をつくる

地域の訓練に参加する

活動を宣伝する

1. 災害時における地域の守り手の役割

2. 過去の災害における活動の問題と課題

3. 対策事項  
(自治体・守り手)

4. 対策事項  
(守り手；組織)

5. 対策事項  
(地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員（民児協等）が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

## 災害時活動マニュアルの作成と理解浸透

災害の規模が大きくなればなるほど、平時に準備した情報伝達や指示命令等の仕組みはうまく機能しなくなります。守り手に対して情報提供を行う本部や自治体も被災したり、広範囲にわたる対応に追われて、個々の地域に対する災害・防災情報の伝達や対応・退避の指示も難しくなります。つまり、最終的には、地域で活動する守り手一人ひとりが適切な判断のもとで行動をすることが、自らや地域の安全を守ることにつながります。

したがって、自主防災組織の役員や消防団員、民生委員一人ひとりに、退避基準や活動優先順位をはじめとする災害時の活動の指針や具体的なマニュアルを示し、理解浸透を図ることが必要となります。研修や訓練による理解浸透はもとより、「災害時行動マニュアル」等の文書として残しておくことで、統一的な活動基準の理解を図ることができ、担い手が変わっても継承していくことが可能になります。

## ■ 災害時活動マニュアルの作成

マ  
ニ  
ユ  
ア  
ル  
記  
載  
内  
容  
例

活動地域の概要（人口・世帯数・要配慮者数・自主防の有無など）

各守り手に求められる災害時の活動内容

退避基準や活動優先順位の規定

災害時及び災害警戒時の情報・指示伝達系統

平時及び災害時に連携する自治体や他の守り手組織

研修による全組織員  
への理解浸透

【目的】

- 守り手活動のノウハウやルール  
の理解共有・継承
- 守り手個々の適切な判断力の  
強化

訓練での活用・検証

【目的】

- マニュアルを基本に現場で  
臨機応変な対応を行う判断  
力の育成
- マニュアルの実効性の検証  
と改善

自治体・他の守り手・住  
民との連携協議での活用

【目的】

- 地域住民や他の主体との災害時  
の役割の理解共有と分担調整

## 1. 災害時における地域の守り手の役割

## 2. 過去の災害における活動の問題と課題

## 3. 対策事項 (自治体・守り手)

## 4. 対策事項 (守り手：組織)

## 5. 対策事項 (地域住民)

調査によって得られた地域の守り手の現状や災害経験の教訓から、以下に自主防災組織・消防団・民生委員（民児協等）が平時から対策しておくべき事項を記載しました。大規模災害時でも、守り手の命を守りつつ、円滑に地域住民の支援を行うために重要な取り組みです。守り手一人ひとりが意識を持つだけでなく、組織全体や自治体・他組織と連携して協議・対策していくべき事項が多数含まれていますので、本マニュアルを参考に自治体や各組織で取り組みを推進してください。

### 避難時に住民の安否(所在)情報が地域の守り手に確実に伝わる仕組みの構築

近年の大規模災害では、避難勧告や避難指示が発令された地域で、地域の守り手が取り残された住民がいなくどうかの確認作業に多くの時間を要しています。このことは、守り手が本来実施するはずだった活動ができなくなったり、守り手を危険にさらすことにつながります。

避難する住民は必ずしも地域の避難場所に行くとは限らず、親類や友人宅などに一時的に身を寄せる人も多いため、その住民が避難したかどうかの判別が困難であり、確認に時間を要します。また、避難場所に避難した場合でも、避難所での避難者の把握が進まなければ、無事避難したことを確認できない住民は安否不明として、地域の守り手の搜索対象になります。

したがって、無事に避難した地域住民は、自治体や自主防災組織等を通じて、自らの安否情報を迅速に守り手に伝わる仕組みを構築するとともに、協力する意識を持つことが重要になります。

### ■避難場所での名簿の作成と連絡

避難所が設置された当初の運営は自治体から派遣される職員や地域の町内会・自主防災組織等が担うことが多い。避難所運営に携わる主体は、避難者名簿の作成が避難所運営の最初の重要な業務であることを認識し、平時から共通理解を持っておくことが必要である。また、作成した名簿は自治体や自主防災組織等に伝達し、住民の安否確認にあたる守り手に迅速に伝わるよう、関係主体で協力する。

○○○名簿

NO.	氏名	住所	年齢	備考
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				

### ■避難場所以外に避難する際の自治体や自主防災組織等への連絡

親類や友人宅などの指定避難所以外の場所に避難する住民は、無事に避難し安否確認の必要がないことを速やかに守り手に伝えることが重要となる。地域によって多様だが、基本的には自治体や自主防災組織等に連絡を入れる等の地域のルールとして共通認識を持つことが望ましい。

### ■玄関先への貼紙掲示等による情報発信

上記のほか、近年各地で、家族が無事避難したことを示す貼り紙等を玄関先に掲示するといった取り組みが進められている。地域の守り手が地域住民の安全確認のために巡回してきたときに、「この家の住民は避難済みである」ことが一目でわかるようにするためである。地域の実情にあったこのような取り組みを「地域の防災ルール」として定め、地域住民で共有しておくことが重要である。

### 私たちは避難しました。

- この家に住む以下の者が避難しました。  
**全員 ・ 一部**
- 所在の確認がとれていない家族は、  
**います ・ いません**
- 私たちの避難先は以下の場所です。  
・ 最寄の指定避難所  
・ 親戚、知人の家  
・ 近くの高台（一時避難場所）  
・ その他
- 以下のところに避難する旨の連絡をしております。  
**役場 ・ 自治会役員 ・ していない**