

「共助」の取組促進の手引き

～地域主体の防災対策の強化をめざして～

令和３年３月

三 重 県

三重県・三重大学 みえ防災・減災センター

目 次

はじめに	1
本手引書の構成	1
本手引書の使い方ガイド	2
手引の枠組（事例一覧）	4
第1章 地域における「共助」の促進	12
第1節 取組準備	12
1 市町内の課題認識	12
2 方針・目標設定	14
3 取組地区の選定	17
4 取組体制の構築支援	20
5 市町内促進体制・手法	24
第2節 取組実行	27
1 取組行程の作成等全般	27
2 地区における主体性の意識醸成（準備・学習）	30
3 地区における取組方向づくり（意見交換による展開）	31
第3節 取組継続・展開	34
1 地区での継続	34
2 他地区への水平展開	37
第2章 個別の課題への対応	41
第1節 避難計画の作成	42
1 取組準備	42
2 取組実行	45
第2節 避難行動要支援者への支援	53
1 取組準備	54
2 取組実行	57
3 取組継続	70
第3節 避難所運営マニュアルの作成	74
1 取組準備	75
2 取組継続	79
第4節 地区防災計画の作成	81
1 取組準備	81
参考1 地域防災課題解決プロジェクト各地区取組の概要	86
参考2 参考文献	98

はじめに

平成 29 年度に「三重県防災・減災対策行動計画」を策定するにあたり、これまでの取組を検証したところ、特に「共助」の取組で計画どおり進んでいない項目があることが明らかになりました。

そこで、三重県、三重大学、みえ防災・減災センター、伊勢市、松阪市、伊賀市で「地域防災課題解決プロジェクト」を立ち上げ、平成 30 年度から令和元年度の 2 箇年にわたり、地域での実践をふまえて解決策を見いだす活動を展開しました。

活動に関連して課題認識のために、平成 30 年度に県内市町に対して防災取組のヒアリングを実施したところ、避難計画の策定や避難所運営体制の整備といった課題の解決には多くの経験（ノウハウ）・知恵が必要であることや平成 28 年度に実施した自主防災組織実態調査では、地域に取組を進めるにあたっての「きっかけ」がないといったことがわかりました。

この手引書は、このような課題をふまえて、防災に携わる市町職員の皆さんや地域で活動する防災人材の皆さんが、防災課題解決のための「きっかけ」づくりや着手後の課題解消、取組の継続に向けたヒントの提供を受け展開できるよう、プロジェクトでの実践や先行事例を収集・整理したものです。

この手引書が、県内各地域における防災・減災に向けた取組の一助となれば幸いです。

（内閣府においても令和 2 年 3 月に『地区防災計画の素案作成支援ガイド～地方公共団体の職員の方々へ～』として事例集が出されており参考になります。これと比べると本手引書は細分した身近な事例を多数収録しているといえます。令和 2 年度の追加にあたり、いくつかを本手引書の追加事例として引用しました。（「素案ガイド p〇」として掲載頁もあわせ記載）

本手引書の構成

手引書は、取組を進めるうえで共通する取組手順や事例を紹介する第 1 章と取組を進めていくうえで課題となる主な項目（避難計画・避難行動要支援者・避難所運営・地区防災計画）への対応を紹介する第 2 章で構成しています。

第 1 章は、「共助」の取組を進めていくうえで押さえていただきたい項目を事例とともに紹介しています。第 1 節「取組準備」は、市町における防災面での課題の把握から目標設定、取組地区の選定、取組体制の構築支援、取組の促進に向けた体制・手法などの紹介です。取組の基礎となる、いわば「種まき」の作業です。育ちやすい環境の整備や肥料の追加など丁寧な対応が求められます。第 2 節「取組実行」では、取組行程の作成や地域の主体性を育むための工夫、取組方向の協議手法などをお示ししています。種が大きく実を結ぶかどうかのカギとな

る重要な部分です。第3節「取組継続・展開」では、毎年、取組の成果が実り、あるいは新たな地で芽吹くようにするための工夫として、地区における取組の継続や他地区への水平展開の手法を紹介しています。

第2章では、第1章の紹介をふまえて、各個別課題で参考としていただきたいポイントを紹介しています。基本的な構成は第1章と同じですが、課題項目によっては「取組実行」や「取組継続・展開」が第1章の内容と重なるために割愛しています。詳しくは、37頁の表をご覧ください。

また、後半の参考資料でプロジェクトに参加いただいた伊賀市、伊勢市、松阪市の取組を紹介しています。各事例の中で「PJ」と表記しているのは、この3市の取組成果の紹介です。詳細は参考資料の各市のレポートをご覧ください。

本手引書の使い方ガイド

本手引書は、県内市町の防災担当者や地域で市町と連携して対策を進めている防災人材の皆さんに活用いただくことを目的として作成したものです。

各地域で対策を進めるうえで、様々な課題で生じて、対応に悩むこともあるかと思います。次頁の「手引書の枠組」で、取組で生じる課題とそれに対応した事例を一覧表で整理しました。それも参照いただきながら課題解決に向けた事例集、ヒント集としてご活用いただければと思います。

ここで想定している活用事例をいくつか紹介します。

◆何から手を付ければ良いかがわからない

⇒ まずは第1章をご覧ください。例えば、取り掛かり易い目標としては防災訓練の実施があり、その場合の事例として伊賀市の取組が参考になりますので、参考資料をご覧ください。

◆地区で取り組んでいるが、活動が滞りがちである

⇒ 滞りの原因を整理、確認した方がよさそうです。第1章の内容と必要に応じ第2章も参考に取り組状況を点検してみてください。

◆地域住民とともに地区避難計画の作成に着手したい

⇒ 地区へのアプローチ手法については第1章をご覧ください。計画作成については、国や県のマニュアルを参考に第2章をご覧ください。ヒントがあるかもしれません。参考資料の松阪市の取組も参考になると思います。

◆要支援者の個別計画をつくりたい

⇒ 第2章第2節で国の事例集を抜粋していますのでご覧ください。

◆避難所運営マニュアルをつくりたい

⇒ 作成に向けた体制の整備等は第1章及び第2章第3節をご覧ください。実際の作業は既存手引類を参照してください。また、巻末参考伊勢市の例があります。

◆地区防災計画をつくりたい

⇒ まずは個別課題に対応する計画の作成から着手し、地区防災計画の作成にステップアップすることが考えられます。第1章は地区防災計画の作成を意識した構成となっていますので、ご参考としていただき、段階を踏んで取組を進めていただければと思います。

手引書の枠組（事例一覧）

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県県国 内外	掲載 頁
第1章 1 取組準備 A				
市町内の課題認識 (A-1)				
(1)地区防災カルテ等による客観的な状況把握 A-11	111名古屋 地区防災カルテ：各区。地域特性22＋活動13項目 112東京都 地域危険度測定調査：町丁目。総合危険度順位5段階 113四日市市 地区別防災カルテ：知る・考える・備え逃げるで構成 114桑名市 対象全世帯にアンケート調査(津波避難行動対象) 115PJ 地区カルテ(試作)：12項目に絞り5段階評価	大 大 大 大 大中	外 外 内 内 P	13
(2)総合的な情報による状況把握 A-12	121鈴鹿市地域カルテ：市総合計画の一環。現状と目標値。	大	内	13
(3)職員の経験による状況把握 A-13				14
方針・目標設定 (A-2) (なにを・どこまで・いつまでに)				
(1)取組着手に向けた動機付け(「きっかけ」の提供) A-21	211①PJ伊賀市：防災訓練 ②PJ伊勢市：避難所運営 212①PJ伊勢市：避難所→要配慮者 ②PJ松阪市：避難→要支援者 213内閣府 防災活動のきっかけづくり情報ヒント集	大中 大	P P 国	15
(2)総合的な取組としていくための工夫(手引きの提供) A-22	221飯田市H26.9『地区防災計画策定の手引』 222南伊勢町 地区災害時行動計画『地区災害マニュアル作成の手引き』	大 小	外 内	15 16
(3)地域の状況(市町の強み、弱み)に応じた進め方 A-23	231PJ松阪市 市津波避難計画で優先度を勘案 232明和町 避難所運営マニュアル策定に全地区で取り組む 233防災カルテの活用	大 中	P 内 P	16
(4)時間軸を考慮した進め方 A-24	241PJ伊勢市 作成作業に地区への段階的移行を織り込む等 242尾鷲市 全体作業工程立案用に規模別に試行し所要時間を把握 243伊賀市 地域で持続できるやりたいことを見つけ出す	大 大 中	P P 内	16 17 17
(5)その他 方針・目標設定 における事例 A-25	251亀山市・鳥羽市 方針等の検討に手引書を参照する試み	中	内	17
取組地区の選定 (A-3) (どこで)				
(1)取組地区の対象範囲の設定 A-31	311PJ3市 概ね小学校区の単位の各協議会で取り組む 312 関連する既定の制度等の各組織所管エリアの勘案 313亀山市 協議会単位で取り組み、自主防活動の支援を行う事例	大中 中	P 内	18
(2)モデル地区での展開 A-32	321津市 内閣府モデル事業で地区防災計画策定 322亀山市 市街地類型別(街・山・川)に要支援者対応のモデル実施	大 中	内 内	18 19
(3)市町内での一斉展開 A-33	331南伊勢町 地区災害時行動計画 332明和町 地域防災懇談会の採択テーマを全地区一斉展開	小 中	内 内	19
(4)動機づけ(きっかけの提供)・底上げによる対象地区の設定 A-34	341PJ伊勢・松阪・伊賀各市 地域にきっかけを提供する試み 342防災カルテの活用 343鳥羽市 「きっかけ」づくりを意識した配付物活用の検討例	大中 中	P 内 内	19 20 20
取組体制の構築支援 (A-4) (どのように・地区)				
(1)現行組織を考慮した体制の構築 A-41	411関連する既定の制度等の各組織所管エリアの勘案 412鳥羽市 ネットワークで対応しようとする試み	中	内	21

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県県国 内外	掲載 頁
(2)現行組織の状況に 応じた体制の構築 A-42	421松阪市 構成員中自治会代表は短い任期の影響を受けない者で 422伊勢市 やむなき役員の異動でも総替えてない等の工夫 423亀山市 暦年の自治会長任期と市の年度内事業の折衷例	大 大 中	内 P 内	21
(3)まちづくり協議会等 による体制の構築 A-43	431PJ 3 市 概ね小学校区の単位の各協議会単位 432亀山市 まち協内防災部会で取り組む地区が多い 433 自主防組織から協議会等大きな組織へ人を出すことで連携	大中 中	内 内	22
(4)新たな組織による体 制の構築 A-44	441明和町 地域防災懇談会 442松阪市 地域の特定の課題に対して新組織で対応 443内閣府 防災活動のきっかけづくり情報ヒント集	中 大	内 内 国	22 22 23
(5)自主防災組織(自治 会)による体制の構築 A-45	451 自治会長は自主防隊長の選任役に回る等負担減を図る 452PJ松阪市 避難計画WSは協議会より小さな単位で実施	大	内 P	23
(6)消防団と自主防災 組織との連携 A-46	461県H30.6『消防団・自主防災組織連携実践モデル事業事例集』 462消防庁H29.3『自主防災組織の手引』	大中小	内 国	23 24
市町内促進体制・手法 (A-5) (どのように・市町)				
(1)上位計画等への位 置付けによる取組推進 の強化 A-51	511鈴鹿市総合計画目標2023:地区防災計画等作成地区数 512津市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例 513各取組個別計画 PJ松阪市津波対策 基本方針/市避難計画	大 大 大	内 内 P	25
(2)支援員制度による 取組の推進 A-52	521御浜町 全職員に防災係(一部限定)の併任辞令で全庁体制維持 522南伊勢町 町職員で全38地区に3, 4人地域支援員を配置	小 小	内 内	25 26
(3)組織体制の強化 A-53	531津市 時限的に組織体制を強化して地域防災を推進 532御浜町 支援員制度(全町職員) 要支援者対策の個別指導役	大 小	内 内	26
(4)外部人材の活用 A-54	541県防災技術指導員やみえ防災・減災センターの人材バンクを活用 542亀山市・鳥羽市 外部人材との情報共有のための表の作成	大中小 中	内 内	26
第1章 第2節 取組実行 B				
取組工程の作成等全般 (B-1)				
(1)地域の状況に応じ た対応 B-11	111PJ松阪市 計画策定過程等で応じる 112PJ伊勢市 取組地区内の意識の差への対応	大 大	P P	28
(2)地域の負担感の解 消 B-12	121PJ伊賀市 地域の負担感への対応	中	P	28
(3)自主性の尊重B-13	131PJ松阪市 地区の自主性の尊重 132鳥羽市 市の発議で町内会実施した事例	大 中	P 内	29
(4)自主防災組織の班 別役割をテーマとした ワークショップでの企 画検討例 B-14	141亀山市 参加者を自主防災組織班長とする事例 142亀山市 状況付与の事例 143亀山市 その他進行上の工夫の事例 144亀山市 ワークショップ非参加者への展開を意識した事例	中 中 中 中	内 内 内 内	29
地区における主体性の意識醸成(準備・学習) (B-2)				
	211PJ各市 学識経験者の講演会～机上模擬訓練、体験的訓練 212PJ伊勢市・伊賀市 避難所運営訓練の一環でブースによる体験 213PJ松阪市 自分事感を高めるためより小さな単位で参加率向上 214PJ 市販のゲーム類の試用 215長野市下諏訪町第一区(内閣府事例 26-7) 地区役員が説明すること が有効だった事例	大中 大中 大	P P P P	30 30 30 31 31

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県県国 内外	掲載 頁
地区における取組方向づくり(意見交換による展開) (B-3)				
(1)意見集約の方法 B-31	311PJ各市 アンケート実施で発言外・不参加者意見を収集 312松阪市 HUGをゲームに留めずマニュアル・訓練に反映 313先例やたたき台の提示をすることのよしあし(素案ガイドp70)	大中 大	P 内 国	32
(2)意見のとりまとめ方法 B-32	321PJ松阪市 定型的様式で全体像見える化・作業簡便化 322PJ松阪市 DIGを模擬にとどめず結果を計画に反映 323飯田市 まとめる項目例 何を・いつまでに・誰が・どのように 324亀山市 文字化を促した事例	大 大 中 中	P P 外 内	32 32 32 33
(3)WS非参加者への対応 B-33	331PJ各市 作業途中やまとまった後は広報紙等で活動紹介 332大洲市三善地区 WS非参加者への対応例(素案ガイドp4) 333WS非参加者への対応例 334亀山市 ワークショップ非参加者への展開を意識した事例	大中 中 中	P 外 内	33
第1章 第3節 取組継続・展開 C				
地区での継続 (C-1)				
(1)計画自体のPDCA C-11	111PJ伊勢市 気づきを増やせるマニュアル(その後も位置づけ) 112①PJ伊勢市 ②PJ松阪市 比較的容易な課題から着手し拡大 113 内閣府H23.3情報・ヒント集 継続性等に着目した事例 114世田谷区下馬・野沢地区 行動計画の作成例(素案ガイドp27)	大 大 大	P P 国 外	34 35 35 35
(2)訓練による取組検証 C-12	121PJ伊賀市 市総合防災訓練を年度ごとに各地区持ち回り実施 122南伊勢町・度会町・亀山市 要支援者訓練参加 123PJ伊勢市PJ松阪市 子育て世代の参加のしかけ 124茅ヶ崎市 訓練による検証方法(研修会資料) 125大槌町安渡地区 訓練結果等により津波後の支援時間を15分に限定した例(内閣府事例26-1) 126鳥羽市 広報紙上防災訓練の取組	中 中小 大 大 小 中	内 内 P 外 外 内	35 35 35 36 36 36
(3)人材確保・育成 C-13	131後継者を育成する 内閣府『地区防災計画モデル事業報告』 132松阪市 構成員中自治会代表は短い任期の影響を受けない者他 133四日市市 避難所運営訓練に中学生が参加	 大 大	国 内 内	36 36 37
他地区への水平展開 (C-2)				
(1)自主防災組織を活用した展開 C-21	211御浜町自主防災組織連絡会議 3階層。要支援者対策へも展開 212津市自主防災協議会 4階層。連携・情報共有の場合 213県 自主防災組織交流会 先進例の学習・意見交換会	小 大	内 内 内	37 37 38
(2)自主防災組織以外の組織を活用した展開 C-22	221明和町 地域防災懇談会 222松阪市 市内ブロック単位等の複数の協議会によるネットワーク	中 大	内 内	38
(3)発表会・報告書を活用した展開 C-23	231PJ松阪市 防災講演会と合わせた計画策定事例発表会 232県 みえの防災大賞 233報告書 ①津市(津波避難・要援護者) ②県(消防団連携)	大 大	内 内 内	38 38 39
(4)蓄積したノウハウを活用した展開 C-24	241PJ伊賀市 前年他地区の経験をふまえて対応 242PJ伊勢市伊賀市 この手引書の水平展開の模擬的实施	中 大中	P P	39
第2章 第1節 避難計画の作成				
1 取組準備				

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓ P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県国 内外	掲載 頁
市町内の課題認識 (1a-1)				
1a-11	111PJアンケート結果	大中	P	43
方針・目標設定に関連して先行地区例 (1a-2)				
1a-21	211津波計画策定例 ①津 ②松阪 ③Myまっぷラン ④桑名	大中小	P内	43
	212風水害・土砂災害計画策定例 ①津 ②松阪 ③四日市(逃げどきマップ) ④紀宝町(コミュニティタイムライン) ⑤伊賀市	大 中小	P内 内	43
	213PJ松阪市 地区計画の上位計画：市基本方針・市避難計画	大	P	44
	214飯田市 ①土砂災害WS ②わが家の避難計画 ③住民間協定	大	外	44
2 取組実行				
避難計画の行程 (1b-1)				
1b-11	111津波の行程 Myまっぷラン手引／熊野／鳥羽／松阪	大中	P内	46
	112土砂災害の行程 ①PJ松阪市大石地区 ②伊賀市高尾地区	大中	P内	46
	113地区の状況に応じた複数のWSの形態の提示 Myまっぷラン＋(プラス)の行程			47
ハザード等情報の認識 (1b-2)				
1b-21	211国土交通省ハザードマップポータルサイト		国	47
企画～個人の避難計画 (1b-3)				
(1)地域の計画作成作業の企画 1b-31	311 Myまっぷラン＋(プラス)による事例		内	48
	312 他県の事例		外	
(2)タウンウォッチング等で地区の課題を認識 1b-32	321 Myまっぷランによる事例		内	48
(3)個人の計画作成 1b-33	331 Myまっぷランによる事例		内	48
	332 「災害・避難カード」による事例		国	49
地区の避難計画化 (1b-4)				
(1)地域で検討(避難行動の起点) 1b-41	411PJ松阪市 警戒レベルを避難行動の起点とする	大	P	49
	412津市 警戒レベル以外の情報も避難行動の起点とする	大	内	
(2)地域で検討(避難経路) 1b-42	421 Myまっぷランによる事例		内	49
	422PJ松阪市 津波避難計画による事例	大	P	50
(3)訓練で検証 1b-43	431PJ松阪市 津波避難計画による事例	大	P	50
(4) その他地区の避難計画化における事例 1b-44	441鳥羽市 検討における状況付与に実際の気象データを使う検討例	中	内	50
	442和歌山県 ワークショップでの状況付与の例			
	443鳥羽市 指定された津波避難ビル以外の建物も避難先と想定して検討	中	内	
災害時の取組と事前準備 (1b-5)				
(1)情報伝達 1b-51	511下諏訪町 HP・メール・防災行政無線が聞こえない方への配慮	中	外	51
	512 内閣府H31.3避難勧告等に関するガイドライン		国	
	513津市 自主防災会の「情報収集・伝達班」の役割分担	大	内	

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県県国 内外	掲載 頁
(2)安否確認・避難誘導 1b-52	521桑折町 家族や近隣住民の安否確認方法 等のルール作り	小	外	51
	522名古屋市 町内会「組」を活用した安否確認体制のルール作り	大	外	51
	523津市 自主防災会の「避難誘導・安否確認班」の役割分担	大	内	52
	524大槌町安渡地区 訓練結果等により津波後の支援時間を15分に限定した例 (内閣府事例26-1)	小	外	52
第2章 第2節 避難行動要支援者への支援				
1 取組準備 (2a)				
市町内の課題認識 (2a-1)				
2a-11	111県内市町調査結果 (消防庁調査) 112PJアンケート結果	大中小 大中	P	54
全体計画 (2a-2)				
(1)全体計画の作成 2a-21	211朝日町 避難行動要支援者避難行動支援プラン	小	内	55
	212津市 避難行動要支援者避難支援マニュアル	大	内	
(2)要支援者本人・家族 の「自助」の促進 2a- 22	221 自助の促進の啓発事項 (県・三重大学 マニュアル作成指針)	小	外	55
	222 (できることの例) 大阪府忠岡町 「避難済」案内掲示			56
体制の構築 (2a-3)				
(1)取組体制の構築支 援 2a-31	311国指針 市町取組の連携先としての自主防災組織の役割列挙	大	内 国	56
	312伊勢市 県聴覚障害者支援センターと協定締結			
(2)市町内促進体制の 構築 2a-32	321四日市市 危機管理監・健康福祉部・市民文化部の3部連携	大	内	57
	322御浜町 支援員制度(全町職員) 要支援者対策の個別指導役	小	内	
	323国指針 庁内連携組織「避難行動支援者連絡会議(仮)」の設置	大	外 国	
	324春日部市 近隣市町村と避難場所相互利用協定締結			
2 取組実行 (2b)				
名簿作成 (2b-1)				
(1)法定名簿(避難行動 要支援者名簿) 2b-11				58
(2)別名簿等による実 効性確保 2b-12	121南伊勢町 見守り支援対象者登録制度	小	内	59
	122大台町 区長作成のボトムアップの支援名簿	小	内	
	123明和町 実効的な世帯台帳の作成に着手	中	内	
	124鳥羽市今浦地区 地域内の緊密なつながりを活用 (H18時点)	中	内	
(3)要支援者抽出の条 件 2b-13	131県内状況	大中	内	59
	132四日市・松阪・亀山・熊野各市：年齢の引上げ・撤廃 他		内	60
	133 年齢要件は慎重に扱う			60

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県国 内外	掲載 頁
(4)同意方法 2b-14	141 問いかけ方 ①津市 手下げ ②松阪市 全員から回答	大	内	60
	③紀北町 未返信者を訪問	小	内	
	142 同意促進等方法 ①名張市 防災ラジオ配付時	中小	内	60
	②南伊勢町 地区説明会等 ③東員町 消防団戸別防火啓発時	中	内	
	④他			
	143高崎市:必ず支援されるとは限らないことの記載	大	外	60
	144 条例による取組:①他県複数例 原則提供拒否申出非提供	大中小	外	61
	②津市 ①の別例	大	内	
	③対象を限定し同意不問 渋谷区・茅野市・日之影町	大中小	外	
	145秦野市・苫前町 個人情報保護審議会に諮問する取組	大 小	外	62
名簿提供・活用 (2b-2)				
(1)名簿の提供 2b-21	211県内状況(消防庁H30.6時点)		内	
	212名簿の共有～精査:御浜町:支援員(全町職員)による促進	小	内	63
(2)名簿の活用(法定名簿以外も含む) 2b-22	221平時 ①南伊勢町 普段の見守り ②亀山市 訓練使用も意図	中小	内	
	222災害等での活用例 ①紀北町 台風時 ②伊勢市 火災時	大 小	内	63
個別計画作成 (2b-3)				
(1)県内事例 2b-31	311御浜町 個別訪問。モデル実施を経てR2完了予定	小	内	
	312朝日町 H28全体計画策定～R2モデル地区に着手	小	内	64
(2)避難支援等関係者への対応 2b-32	321支援者への対応(マニュアル類)	大 小	外	65
	322支援者への対応(その他)①色麻町 倒壊家屋等除去講習会 他	小	外	65
	323支援者不足への対応(しくみで)①熊野市 10世帯程度で検討	中	内	65
	②東松島市 自身で支援者を記入 ③大分市 本人と自主防で	大 中	外	
	④廿日市市 十数世帯で支援体制 ⑤ひたちなか市 グループ支援	大	外	
	⑥墨田区 自治会に要配慮者サポート隊	大	外	
	324支援者不足への対応(福祉施策連携) ①三沢市 ご近所サポーター	中	外	65
	②柏崎市・名古屋市長 介護サービス事業者との協定	大 中	外	
	③那珂市 支援度大は社協対応 ④練馬区 災害ボランティア制度活用	大 中	外	
	325支援者不足の対応(近所の企業)沖縄県南城市	中	外	66
(3)車使用による避難 2b-33	331亘理町 車使用の地域を定め、また避難路整備も行う	中	外	
	332大槌町安渡地区 避難支援を15分間に限定。車使用限定許可	小	外	66
	333Myまっぷラン報告書での言及		内	
福祉避難所 (2b-4)				
2b-41	411武蔵野市 福祉避難所の避難者の判断基準の策定	大	外	
	412熊野市 協定施設ごとの運営マニュアル作成中	中	内	
	413京都府 一般避難所での福祉避難室の取組	大	外	67
	414田原市 原則社会福祉施設で要配慮者を受入れ	中	外	
	415高知市 指定施設周辺の住民に対する協力依頼	大	外	
災害時の取組と事前準備 (2b-5)				
(1)情報伝達 2b-51	511中能登町 地域ぐるみの情報伝達体制	小	外	68
(2)安否確認 2b-52	521池田町 問い合わせ等を統括する安否情報窓口	小	外	
	522名古屋市 介護サービス事業者団体と協定	大	外	68
	523練馬区 避難拠点に確認用名簿。ボランティアを活用	大	外	

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県国 内外	掲載 頁
(3)避難誘導 2b-53	531美瑛町 支援度大の方は町立病院との連携	小	外	69
(4)避難所での配慮 2b-54	541春日部市 避難所運営基本マニュアルで言及 542常陸太田市 引き継ぐ内容等の事前取り決め	大 中	外 外	69
(5)名簿提供不同意者 への対応 2b-55	551立川市 情報提供をするかの判断基準 552岐阜市 防災倉庫内に施錠し名簿を保管 553亀山市 地区作成名簿の更新の取組	大 大 中	外 外 内	69 70 70
3 取組継続 (2c)				
更新 (2c-1)				
(1)名簿の更新 2c-11	111大台町 名簿の年次更新は女性消防団員が訪問	小	内	71
(2)個別計画の更新 2c-12	121神川町 担当民生委員等の見守り活動時に個別の変更 122芦屋市 民生委員が情報把握、必要に応じ更新	小 中	外 外	71
訓練 (2c-2)				
(1)避難行動要支援者 の訓練参加促進 2c-21	211南伊勢町・度会町・亀山市 避難行動要支援者の参加 212板橋区 無事ですバンダナ(安否確認用) 213新潟市 補助金の増額助成基準に名簿活用訓練を位置づけ 214熊本地震時宇城市 例年の訓練により災害時迅速対応できた	中小 大 大 中	内 外 外 外	72
(2)避難所関係訓練内 容等 2c-22	221色麻町 避難所受付担当者によるトリアージ訓練 222東伊豆町 福祉避難所協定締結事業者と無線使用訓練 223香取市 自治会役員を中心とした役割分担	小 小 中	外 外 外	73
第2章 第3節 避難所運営マニュアルの作成				
1 取組準備 (3a)				
市町内の課題認識 (3a-1)				
3a-11	111PJアンケート結果	大中	P	75
方針・目標設定 (3a-2)				
(1)PDCA・訓練の重視 3a-21	211PJ伊勢市 作成は簡易にPDCAを重視 212東員町 全8地区において毎年1か所訓練実施 213南伊勢町 文書はなくとも1/3程度の地区が開設訓練実施 214国指針p12 ページ数は少なく、わかりやすくすることに言及	大 中 小	P 内 内 国	76
(2)類型別の展開 3a- 22	221朝日町 避難所類型別に作成 222尾鷲市 規模別作成	小 中	内 内	76
(3)機運の醸成 3a-23	231松阪市他HUG(避難所運営ゲーム)によるきっかけ 232紀北町 自主防災会研修等でマニュアル作成の研修 233度会町 町でなく、外部の者が一緒にやろう、は有効 234三重県 避難所イメージゲーム・防災DVD教材による子どもの 理解促進	大 小 小	内 内 内	77
(4)在宅避難者の拠点 的機能への拡張 3a- 24	241国指針p24 位置づけ		国	77
体制の構築 (3a-3)				

人口規模 大:合併前10万人級 小:町(菰野・東員・明和除く) 中:大小の中間 ↓P:プロジェクトの事例

手法	事例	大中小	P県国 内外	掲載 頁
(1)取組体制の構築支援 3a-31	311国ガイドp1 避難所運営委員会 避難所運営会議 312津市 避難所運営委員会を組織し進める 313伊勢市 23あるまちづくり協議会単位(小学校区) で取り組む 314度会町 消防団が避難所を開け運営の手伝い	大 大 小	国 内 内 内	78
(2)市町内促進体制の構築 3a-32	321国指針p6 関係部局等による「避難所運営準備会議(仮称)」		国	78
(3)外部人材の活用 3a-33	331熊野市 県防災指導員の支援の他、産学官連携を活用	中	内	78
2 取組継続 (3c)				
マニュアルの改訂 (3c-1)				
3c-11	111四日市市「男女共同参画の視点を取り入れた避難所運営の手引き」 112津市 要配慮者、女性、車中避難者などの項目を追加 113PJ伊勢市 PDCAを重視する考えの「マニュアルシート」	大 大 大	内 内 P	79
訓練 (3c-2)				
3c-21	211内閣府H25.3『地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集』 212朝日町 H30各自主防が集まって訓練、H31個別避難所で予定 213東員町 全8地区において毎年1か所訓練実施 214四日市市 女性の視点を入れた訓練実施。そのDVDは閲覧可 215松阪市 継続的な訓練による改善例	小 中 大 大	国 内 内 内 内	79 80 80 80 80
第2章 第4節 地区防災計画の作成				
1 取組準備 (4a)				
方針・目標設定に関連する先行地区例 (4a-1)				
4a-11	111地区防災計画 112地区防災計画相当の取組 ①津市南が丘 ②名張市つつじが丘自治連合協議会 ③伊賀市柘植地区 ④いなべ市大貝戸坂本地区 ⑤紀北町三浦地区	大 中 中 小	内 内 内 内	82
手引類 (4a-2)				
4a-21	211津市：地区防災計画の提案に係る手続について (A4版2頁) 212飯田市H26.9『地区防災計画策定の手引』 213南伊勢町：『地区災害マニュアル作成の手引き』 214市町による審査手続きの制定 (素案ガイドp7～)	大 大 小	内 外 内 国	83 83 84 84

第1章 地域における「共助」の促進

第1節 取組準備

地域における「共助」を発展性のある活動として継続していくには、地域住民が主体となった取組にしていくことが重要です。ただし、同じ市町内であっても地域によって条件が異なるため、一律にまたは一斉に取り組むことは困難です。各地域の地形や災害リスク、地域住民の意欲や防災活動の状況、市町として実施できる支援の状況等をふまえて、取り組む地域の選定や取組の内容を検討する必要があります。また、住民が主体となって、取組内容を検討、実施し、継続していくかが重要です。このような取組の準備の段階で必要な取組を紹介しています。

1 市町内の課題認識 (A-1)

取組概要

「共助」の取組を実際の災害が発生した際に機能させていくには、地域住民が活動の主体となり、率先して防災活動に取り組んでいただく必要があるため、地区防災計画等の計画やマニュアルの作成には、地域の共通理解を得ることが不可欠です。

市町内でそうした計画やマニュアルを作成するには、多大な人的支援が必要になり、効率的に作成を進めていくことが求められるため、取組対象・地区の優先順位等を検討する必要があります。

最初の段階として、市町内の各地域の地形や災害リスク、防災活動状況などの防災に関する情報を収集・整理・分析して、市町内の課題を認識しておく必要があります。

手法・参考事例

市町内の課題認識には、あらかじめ取組の開始に必要な情報項目等を整理しておく必要があります。一方で、一度収集した情報を更新する場合も同様に時間と手間がかかることを事前に考慮しておく必要があります。

手法としては、防災についての全体的・詳細な情報が認識できるよう防災に特化したカルテを作成するものや学区を単位に所管地域の全容が一目で把握できる方法、総合計画の数値データを活用して防災以外も含めた総合的な情報として把握する方法、職員の経験を基に整理する方法などがあります。

(1) 地区防災カルテ等による客観的な状況把握

A-11

愛知県名古屋市 地区防災カルテの取組事例

A-111

名古屋市では、「我がまち」の現状を把握・分析し、災害への備えや災害対応をどうすべきかを考え、具体的な取り組みにつなげていくための一助として「地区防災カルテ」を作成しています

その内容は、地域の地形や災害リスクなど地域特性、自助の取り組みや訓練など防災活動から構成され、各6つの値を抽出してレーダーチャートで分かりやすく表示を行い、地域の分析を行っています。

東京都 地域危険度測定調査の取組事例

A-112

5千余の町丁目ごとの地域危険度測定調査(建物倒壊・火災・道路整備の度合い)を定期的に実施し、総合危険度を順位で5段階に区分し公表しています。

三重県四日市市 地区別防災カルテの取組事例

A-113

24地区の数値や地図等の台帳形式にまとめ、その内容は、①地区を知る(人口特性・避難所)、②みんなで考える(アンケート結果を5つのレーダーチャートで表示)、③みんなで備える逃げる(取組の参考情報)で構成し、他に当該地区の取組課題も記述しています。また、地図は、履歴・各災害のハザード等の8葉で表しています。

三重県桑名市 住民に対するアンケート調査(予定)の取組事例

A-114

南海トラフ地震発生時の避難行動(どの緊急避難場所に避難するか、長期避難する際の避難先等)について、郵送による全数調査(津波浸水想定区域の住民約21,000世帯を対象)を実施しています。この結果も参考に浸水想定区域の住民を高台へ避難させる避難計画を策定する予定です。

【PJ】プロジェクトの一環で地区カルテを試作した事例

A-115

名古屋市の地区防災カルテの項目を参照に地域特性7項目、防災活動5項目に絞り5段階評価するものを試作してみました。簡便で地域でも作成・更新が可能な項目としています。

(2) 総合的な情報による状況把握

A-12

三重県鈴鹿市 市総合計画関連のカルテでの防災分野の事例

A-121

各地区の人口特性や、子ども・教育等7項目の現状・市総合計画の目標値を示したものです。「安全・安心」では自主防災組織率、自然災害からの安全性確保

の満足度、備え等3つの市民の取組の現状・目標等を記載しています。

(3) 職員の経験による状況把握

A-13

地域防災の取組では市町職員個人と地域のリーダー間の信頼関係が促進のための一つの要素ともいえる現状があります。この点では、個人の経験の蓄積により総合的な状況把握がなされていれば展開しやすいものといえます。

一方で、人間関係に頼り切らず、書面として記録することや、組織内での（複数の職員との）共有を図ることが必要です。

2 方針・目標設定 (A-2)

取組概要

次の段階では、市町の課題認識を踏まえて、地域の課題解決のために「何を」、「どこまで」、「いつまでに」取り組むかの方針・目標を立案します。立案にあたっては、可能な限り、地域住民が主体となって取り組むよう促進を図ります。

基本的に、「何を」については、「市町内の課題認識 (A-1)」の結果をふまえることとなりますが、一方で、「まずはやってみる」として、着手優先型で行動を重視する考え方もあります。

「どこまで」、「いつまでに」については、短期間で実施すると、市町からの支援が手厚い中で、地域の自発性が発揮されず、地域への負担が大きくなる場合があります。そのような場合は、持続性を担保したうえで一步步取組を進め、ノウハウを蓄積する方法もあります。

手法・参考事例

方針・目標設定には、地域住民が活動主体となるため、地域の負担や取組の継続性を考慮する必要があります。また、こうした取組には、その「きっかけ」づくりが重要となるため、例えば市町の訓練等をその機会に活用することが考えられます。

手法としては、「着手」を優先して動機づけによって取組を促す方法や、地区防災計画の手引き等の提供によって展開する手法、強み・弱みといった地域の状況に応じて方針を考える方法などがあります。

なお、地区・市町ともに全体像を大きくイメージしすぎると、着手すること自体をためらうかもしれませんが、命を守るため早急に議論を始めることが大切であり、例えば計画事項を避難に限定した「小さな地区防災計画」でもよく、小さく生んで大きく育てる発想も有効です（素案ガイド p15～16）。

（１）取組着手に向けた動機付け（「きっかけ」の提供）

A-21

【PJ】三重県伊賀市・伊勢市 きっかけの提供で着手した事例 A-211

- ①PJ 伊賀市：市から市総合防災訓練実施の打診をすること
- ②PJ 伊勢市：地域の「昨年の一時避難訓練に続き避難所を考えたい」との意見に応じる

これらのきっかけの提供や地域の思いの汲み上げにより、方針・目標設定をすることがあります。これにより、地域の自律性につながると最善の展開といえます。

行政と地域の認識の差に対しては、まずカルテ類の情報等をもとに地域と調整することのほか、地域づくり全般の課題解決にも資するよう地域がめざす方向を見つけ出すことを当面の目標とすることもあります。

【PJ】三重県伊勢市・松阪市 きっかけからさらに広げる事例 A-212

- ①PJ 伊勢市：避難所運営から要配慮者対策へ展開
- ②PJ 松阪市：避難計画から要支援者対策へ展開

このように、まず着手して意識の醸成を図り、着手の翌年はさらに広げようとするものです。①では子どもに絞り込み、今後は地区の要支援者名簿作成へと、②では避難訓練への参加・関係づくりに着手し今後は個別計画作成へと展開予定となっています。

内閣府 H23.3『地域における防災活動のきっかけづくり情報・ヒント集』

A-213

取組のきっかけと継続性に着目した全国6つの事例を掲載し、きっかけづくりの3つのポイントとして、①日常コミュニティの基盤、②地域の「リーダー」「キーマン」の存在、③継続への工夫を挙げ、「皆さんの地域で防災活動のきっかけを見いだすにあたり、3つのバランスを考えながら、どれに注目すればよいか考えるヒント」を示しています。

（２）総合的な取組としていくための工夫（手引きの提供）

A-22

長野県飯田市 H26.9『地区防災計画策定の手引』の事例 A-221

平成26年9月に「地区防災計画策定の手引」を策定し、各地区による策計

画策定の促進を図っています。めざす計画は、①対象地区の範囲、②地区の特性、③防災活動の内容、④実践と検証で構成しており、③については、体制・4つの時間区分・連携について、表頭を「何を／いつまでに／誰が／どのように」として表化・例示されています。穴埋め的なつくりで、地区防災全体を意識しながらひとつずつ検討していくような進め方ともいえます。

三重県南伊勢町 地区災害時行動計画『地区災害マニュアル作成の手引き』の事例 A-222

マニュアル作成手引きの内容は、災害初期の行動に関するもので、対策組織/参集/避難場所/避難道/安否確認/地区のリスク確認/避難訓練/備品/インフラ(電気・通信・飲料水・生活用水)の13項目となっています。町内全38地区で策定済です。

(3) 地域の状況に応じた進め方 A-23

【PJ】三重県 松阪市 市津波避難計画による優先度を勘案した事例 A-231

喫緊の課題である津波避難について、一定条件のもと優先度を勘案し、津波避難困難地域・道路狭あい地域を抽出し、地区避難計画を策定しました。

三重県明和町 「地域防災懇談会」で検討する事例 A-232

地域防災懇談会での検討を経てテーマを決め、全地区で取り組むこととしています。令和元年度は、策定済(案)の避難所運営マニュアルについて見直しを行います。

防災カルテを活用する事例等 A-233

防災カルテに数値として挙げられている項目は、例えば、ある地区(取組)において何に(どこで)取り組むかを考えるにあたり、ある取組(地区)は市町内平均と比較し低調なことから、それを採択し、平均に引き上げようと住民の方へと働きかけることなどが考えられます。

(4) 時間軸を考慮した進め方 A-24

【PJ】三重県伊勢市 作成と同等以上にその後を位置づけておく事例 A-241

避難所運営マニュアル作成での地区との年次計画の調整で、1年目は自分たちの意見で事を進めたという感覚を持っていただき、2年目は自分たちで資料を作成し、自分で作ったマニュアルにする、というものです。さらに3年目

降は地域主導とし、テーマに沿って必要な取組を増やしていき、行政に対しては助言を求めるような状態をイメージしています。

短期で作ろうとする場合には外形を満たすことに注力してしまいがちですので、それを防ぐために、作成後のことを位置づけておくことは重要です。

三重県尾鷲市 所要時間の全容を把握しようとする事例 A-242

避難所運営マニュアルの作成作業で、全体作業行程立案のために指定避難所の規模別（大中小）に試行し、所要時間を把握しました。

【PJ】三重県伊賀市 時間をかけて地域でやりたいことを見つけだそうとする事例等 A-243

地域の取組状況に応じて、当初設定した期間に関わらず、一定の時間をかけ、①地域が持つ防災力（地域力）を理解し、②（地域・行政とも）持続できる取組を目標とする考えもあります。

（５）その他 方針・目標設定 における事例 A-25

三重県亀山市・鳥羽市 方針等の検討に手引書を参照する試み A-251

取組初期の検討時に、それ以前に得ていた情報から適用できそうな事例を挙げたものを資料として用いました。

3 取組地区の選定 (A-3)

取組概要

次の段階では、方針・目標設定を踏まえて、「共助」の取組の対象となる地区を選定します。

取組地区は、学区や自治会等の所管エリアも勘案するとともに、地域住民のこれまでの活動を基本に発展させていくことになるため、対象と想定される地区の住民へのヒアリングや協議を重ねて設定します。

手法・参考事例

取組地区の選定には、①課題の大きさ、②地域住民の取組意欲（熱意）、③市

町の支援体制（マンパワー等）に左右されることを考慮する必要があります。

手法としては、地区の活動範囲の設定（小学校区単位、自主防災組織等の事例）を整理したうえで、取組の方法を「モデル地区型」、「市町内一斉展開型」、「底上げ型」などから選択していきます。また、モデル地区を設定して展開する場合は、取組の前から他地区で展開する際の労力の軽減を意識しながら地域への支援の手順を検討していくことが重要です。

（１）取組地区の対象範囲の設定

A-31

【PJ】三重県伊勢市・松阪市・伊賀市

概ね小学校区の単位の各協議会で取り組む事例

A-311

- ①伊勢市 まちづくり協議会 避難所運営マニュアルを作成する単位
- ②松阪市 住民協議会 防災活動の基本的な単位
- ③伊賀市 住民自治協議会 持ち回り開催の市総合防災訓練の実施単位

また、上の例とは異なりますが、協議会の範囲は広く、一方で土砂災害等は局所的な場合があり、その場合でも、地区全体として支援を考えることが望まれます。この考え方は避難行動要支援者への対応にもつながります。

関連する既定の制度等の所管エリアを勘案する事例等

A-312

学区・自主防災組織・自治会・まちづくり協議会・消防団・民生委員等のそれぞれの所管エリアを勘案して、取組対象地区を設定します（あるいは対象地区に応じた体制構築をします）。

三重県亀山市 協議会単位で取り組み、自主防活動の支援を行う事例

A-313

協議会の地区単位で作成した地区防災計画で、協議会の構成員にあたる自主防災組織の班の取組を整理しました。

（２）モデル地区での展開

A-32

当該地区では成功体験が得られることで、取組の拡大に向けた水平展開に有効で、市町内ではノウハウの獲得と蓄積もできます（文字化しておくことが必要です）。

活発な地区と連携する場合、当該地区は、市町から防災だけでなく他の行政課題も投げかけられ、活動が集中していく可能性があります。

三重県津市 内閣府モデル事業の採択を受けて地区防災計画を策定した事例 A-321

・H26 香良洲地区(津波対策)：これまでの活動や暗黙のルールを整理し、自

立的な活動・役割分担の明確化等「防災まちづくり」へ向けた方針を立案しました。

・H27 丹生俣地区(土砂災害避難計画)：テーマをシンプルに「地域で支える早期の避難行動」としたことで、効率的に展開しました。

三重県亀山市 市街地類型別モデル展開の事例 A-322

避難行動要支援者の取組において、市街地類型別(市街地・山部・川部)に各々でモデル的に実施することを予定しています。

(3) 市町内での一斉展開 A-33

共通作業は一度で実行できれば省力化を図れますが、短期集中的に実施する場合、職員のマンパワーが必要となり、また各地区の問題認識の差による影響も受けます。

三重県南伊勢町 地区災害時行動計画(A-222 関連)での事例 A-331

3年かけて全38地区で策定しました。当初の活動は活発ではありませんでしたが、各地区での作業状況を情報提供することで相互に刺激を受ける工夫をして取組を促進しました。

三重県明和町 地域防災懇談会の取組事例 (A-232 再掲) A-332

地域防災懇談会での検討を経てテーマを決め、全地区で取り組むこととしています。令和元年度は、策定済(案)のマニュアルについて見直しを行っています。

(4) 動機づけ(きっかけの提供)・底上げによる対象地区の設定 A-34

自主防災組織の実態調査結果では、「取り組む動機が欲しい」との要望があることがわかりました。この課題への対応については、方法によっては、それぞれの地区の声を聞いて取組を進めるため、市町の負担が大きくなることや、的確にニーズを把握しなければ、市町の対応が地区の声に合致しない場合もあるため、注意が必要です。

【PJ】地域にきっかけ・持続性を提供する試みの事例 A-341

大半の地域が第2章の個別取組に取り組まれていない状況を鑑みて、設問に答えることで簡単な防災手引ができるような工夫をした、「きっかけ」づくりを意識した配付物を作成して全域に提供しました。被災地の先例も載せ、少し

ずつ継続的に取り組めるようなものとし、これを題材に市町・地域間で双方向のやりとりをできるようにしました。

防災カルテを活用する事例等

(A-233 再掲) A-342

防災カルテに数値として挙げられている項目は、例えば、ある地区(取組)において何に(どこで)取り組むかを考えるにあたり、ある取組(地区)は市町内平均と比較し低調なことから、それを採択し、平均に引き上げようと住民の方へと働きかけることなどが考えられます。

三重県鳥羽市 「きっかけ」づくりを意識した配付物活用の検討例 A-343

上の A-341 で作成した配付物について、市としては避難所運営を広く展開したいことから、市の標準的な運営マニュアルになじませたものに修正して使えないかを検討しています。

4 取組体制の構築支援 (A-4)

取組概要

次の段階では、取組地区の選定を踏まえて、「共助」の取組を推進する取組体制の構築を支援します。

地域住民の参画を得ながら、現行組織の活用やまちづくり協議会等による体制づくり、新たな組織の創設など体制の構築を支援します。

特に、取組を持続、発展するものとしていくには、地域で中心的な役割を果たしている「リーダー」や「キーマン」とコミュニケーションを図りつつ、組織内で継続性を意識した工夫を行うように助言していくことも重要です。

手法・参考事例

取組体制の構築に向けた支援では、地域での活動を主体的、自律的なものとしていくため、その地域における現行組織の活性化を図るなど、地区の判断を尊重し、取組体制や手法等について支援していく必要があります。

手法としては、現行組織やまちづくり協議会等による体制の構築、新たな組織による体制の構築などがあります。

あわせて、「地域防災課題解決プロジェクト」の検討段階で課題の一つとなっていた「自主防災組織と消防団との連携」について参考事例を掲載しました。

（１）現行組織を考慮した体制の構築

A-41

対象地区に応じた体制構築の事例

（A-312 再掲） A-411

学区・自主防災組織・自治会・まちづくり協議会・消防団・民生委員等のそれぞれの所管エリアを勘案して、取組対象地区を設定します（あるいは対象地区に応じた体制構築をします）。

三重県鳥羽市 ネットワークで対応しようとする試み

A-412

取組体制に含めないものの、既存の高齢者の集まり（岩崎いきいきサロン、岩崎老人クラブ（真寿会）など）との連携を重視し模索しました。

（２）現行組織の状況に応じた体制の構築

A-42

三重県松阪市 松尾地区の避難所運営検討委員会での事例

A-421

自治会役員が短期で異動することの影響を少なくするため、委員への残留依頼や会長以外の代表者を構成員とするなどの工夫をしました。

また、医療や介護などの専門職も構成員に加えました。

【P J】三重県伊勢市 役員異動への対応の事例

A-422

役員の異動はない方がよいのですが、2年目は半数が異動しました。主要なメンバーは継続されたため、再任後のしばらくの間は、取組に向けた下準備に充てる対応としました。

三重県亀山市 暦年の自治会長任期と市の年度内事業の折衷例

A-423

自治会連合会の活動において、自治会長（自主防災組織会長）の任期が暦年であるのに対し、市の支援期間である年度末までの間の取組として、連合会全体を対象とするのではなく留任自治会長のいる地区でモデルWSを行いました。モデル外・非参加の自治会でも展開できるように資料を工夫しました（B-141～144 参照）。

（３）まちづくり協議会等による体制の構築

A-43

事務局を構えていれば組織的・継続的な対応が期待できます。

ただし、防災は地域課題のひとつであるので、各地域における優先順位を高めていく必要があります。

【P J】三重県伊勢市・松阪市・伊賀市 協議会と連携した事例

(A-311 再掲・追記) A-431

各市とも概ね小学校区の単位の各協議会で取り組みました。この場合は自治会加入者かどうかは大きな問題とはなりませんでした。

①伊勢市 協議会の安心して住めるまちづくり委員会(通称：安心委員会)

②松阪市 津波対策地区では、まちづくり協議会も含めた代表者会議(例：鵜地区 7 人)・全体会議(同 23 人)を組織。土砂災害対策地区ではまちづくり協議会を母体。

③伊賀市 協議会の防災安全部会と防災検討会(区長会。取組 2 地区とも 10 人程度)

三重県亀山市 まちづくり協議会での取組の事例

A-432

多くの協議会は組織内に防災部会を設けて取り組んでいます。また、これと直接的な関係はないですが、市まちづくり基本条例で「安全で安心な街の構築に」についての努力義務を掲げています。

また、まちづくり協議会会長が任期が短い自治会長の意識向上を試みた例があります。

三重県 H30 自主防交流会で話題に挙げた事例

A-433

自主防災組織から協議会等大きな単位へ人を出すことで双方の連携を図っています。ただし、自治会長などの代表者には大きな負担がかかるおそれもあります。

(4) 新たな組織による体制の構築

A-44

目的志向の枠組を構築することが可能となる一方で、新しく組織を立上げることになるため、相当注力して構築を行う必要があります、

三重県明和町 地域防災懇談会の事例

A-441

地域の防災・減災について検討し、防災力の向上を図る場として、町内 5 地区に設置しています。構成員は自治会長、民生委員、学校の管理職、PTA、老人会、地区社協、消防団から構成されており、年 4 回開催しています。

三重県松阪市 中原地区「子ども達を守る防災計画推進協議会」の事例 A-442

登下校時の児童の安全確保という特定課題に対応することを目的として、教育分野と連携し、沿道住民と連携する別組織を発足させました。この組織にお

いても防災に関する意見交換を実施しています。構成員は、小学校長、学童保護者会長、幼稚園・保育園長、自治会長、まちづくり協議会役員です。

内閣府 H22.3「地域における防災力向上のための組織づくり情報・ヒント集」
A-443

防災隣組の考えで活動した全国 10 の事例を掲載し、人の輪をつくる情報・ヒント 4 項目で構成し、例えば既存の住民組織・まちづくり組織を活用して、他の主体を巻き込むことが重要であるといった内容を提示しています。また、活動のきっかけをつくる情報・ヒント 6 項目で構成し、例えば、地域住民の日頃の行動を防災活動にも活かす工夫を仕掛けることや、防災活動を地域の活性化に活用するといった内容をまとめています。

(5) 自主防災組織（自治会） による体制の構築 A-45

防災のための組織で、小規模な組織であるため、「自分事」化して取り組むためには適しています。

代表者の任期も含めた事務的な体制に課題があり、また、自治会との関係が強い場合は非加入者の扱いが問題となるおそれもあります。

三重県 H30 自主防交流会で話題に挙げた事例 A-451

自治会長が主で動く負担大になります。自治会長が自主防隊長を選任する等で回避できます。

【PJ】三重県松阪市状況に応じた事例 A-452

協議会単位での計画作成を目指す中、避難計画ワークショップはその単位より小さな規模で実施しました。

(6) 消防団と自主防災組織との連携 A-46

三重県 H30.6「消防団・自主防災組織連携実践モデル事業事例集」（「ちから・いのち・きずなプロジェクト」）
A-461

6つの事例で構成し、自主防災委員会が主体となる取組に消防分団も参画しマップ作り・訓練等（鈴鹿市稲生）、自主防主体の他地区避難者の受入体制の整備と消防団と連携した訓練（尾鷲市光ヶ丘）等の事例を示しています。

① 鈴鹿市稲生：自主防災委員会が主体となる取組に消防分団も参画しマップ作り、訓練等

を実施

- ②伊賀市青山：地域内 6 地区の DIG・HUG・訓練等の企画に分団が指導役として参画(→図上訓練をした奥鹿野地区では H30 に土砂災害避難計画づくりに向けた勉強会開催)
- ③尾鷲市光ヶ丘：自主防災会主体の他地区避難者の受入体制の整備と消防団と連携した訓練
- ④四日市市橋北：防災組織連絡協議会(消防団も構成員)の子ども・女性対象の取組・訓練
- ⑤鳥羽市大明東町：自主防災会主体の訓練、避難所運営マニュアル策定に消防団員も参画

消防庁 H29.3『自主防災組織の手引—コミュニティと安心・安全なまちづくり—』 A-462

項目「3. 消防団、常備消防、自治体との連携」で、災害時の自主防災組織と消防団が相互に連携した消防・救助活動の向上、平時の消防団による様々なアドバイス(防災に対する知識・技術の向上)等を示しています。

5 市町内促進体制・手法 (A-5)

取組概要

次の段階では、取組体制の構築支援をふまえて、支援側の市町内の促進体制や手法を整備します。

将来を見据えて地域住民と市町が協議しながら、役割分担を整理し、体制や手法を検討します。また、市町が取組を支援していくうえで、防災担当職員だけでなく、必要に応じて地区に関わる職員が対応することも取組の促進に役立ちます。

手法・参考事例

市町内促進体制・手法には、取組の主体は住民であるため、主体性・自律性を尊重しつつ、的確なフォロー等を行う体制を構築していく必要があります。また、法律・制度面の支援だけでなく、地域からは慣れない事務手続きなどの面でフォローを求められることもあります。

手法としては、取組を市町の総合計画や条例に基づく計画などの上位計画等

として位置づけることや、総合行政の視点で支援する職員を配置すること（市町職員を全員防災係や地域支援員に任命する等）、組織体制の強化、外部人材の活用があります。ひな形を市町が作ることは大きな支援になりますが、あまり議論が進められないまま定めることにならないよう注意が必要です（素案ガイド p70）。

（１）上位計画等への位置付けによる取組推進の強化

A-51

地区の内外に取組を明示することが可能であり、職員が取組を進めるうえでの目標にもなります。上位計画等に位置付けることから、目標達成等に向けて作業・手続きに注力する必要があり、柔軟に対応していくことが難しい場合も考えられます。

三重県鈴鹿市 総合計画目標 2023 の事例

A-511

「地区防災計画などが作成された地域数（累計）」を総合計画目標に位置づけています。

三重県津市 避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例の事例

（2-24 で詳述） A-512

要支援者名簿登載の条件である本人同意について、拒否の申し出がない場合などは避難支援等関係者に平時から名簿情報を提供できるようにしました。

【P J】三重県松阪市各地区での計画作成の上位の計画の事例

A-513

各地区津波避難計画の上位に位置するものとして、市津波避難対策基本方針と市津波避難計画があります。

（２）支援員制度による取組の推進

A-52

市町職員を支援員に任命することで、幅広い視点からの対応が可能となり、地区側の問題意識は多岐にわたることにも柔軟に対応することができます。また、この支援を契機に庁内連携を強化するという考えもありえます。

ただし、市町の組織が大きい場合、庁内合意に時間等を要します。

三重県御浜町 支援員制度の取組事例

（A-532 参照） A-521

全町職員が各自主防災組織の活動を支援する制度で、全職員に防災係（自主防災組織支援員に限る）の併任辞令を出して、全庁体制により自主防災活動を維持しています。

三重県南伊勢町 地域支援員の取組事例**A-522**

町職員で全 38 地区に 3、4 人地域支援員を配置し、単なる「御用聞き」的な役割から「地域防災の促進役」へと脱却して取組の支援に携わっています。

(3) 組織体制の強化**A-53**

防災部局の組織体制を強化（人員増等）する場合は、職員のモチベーションアップが期待できます。一方で、庁内における調整が必要になるため、目標を共有するため方針・目標設定は明確化する必要があります。

三重県津市 「災害対応力強化集中年間」の事例**A-531**

平成 24、25 年度を災害対応力強化集中年間と位置付け、主に津波避難対策の推進、地域防災計画の徹底見直し等、災害対応力の更なる強化を実施しました。危機管理部職員数としては強化前の 14 人を 21 人としました。

三重県御浜町 「支援員制度」の事例**(A-521 参照) A-532**

平成 23 年から全町職員が各自主防災組織の活動を支援しています。個人情報扱うため研修も行っています。

(4) 外部人材の活用**A-54**

外部人材の活用により、市町としては、方針策定等の意思決定に注力が可能となりますが、外部組織との調整が必要となります。

また、外部人材の支援する水準が課題となる場合があります。

三重県 県防災技術指導員等の事例**A-541**

御浜町避難所運営・熊野市避難計画その他で、県防災技術指導員やみえ防災・減災センターの人材バンクを活用しています。市町職員が地域に対して説明が難しい場合に外部の立場から説明するのは、住民の方に理解を得るために有効との意見もあります。

- ・ 県防災技術指導員活動実績（平成 30 年度）193 箇所、参加人数 9022 人
市町別箇所数：津 32 熊野 29 伊賀 18 亀山 17 四日市 13 鈴鹿 10 他
- ・ みえ防災人材バンク登録者数 500 名

三重県亀山市・鳥羽市 外部人材との情報共有のための表の作成**A-542**

支援の外部人材と地区の情報を共有するため、取組の目標設定や活動状況をまとめた表を作成しました。

第2節 取組実行

取組着手に向けた準備が整ったら、地域住民の合意を得ながら計画的に取組が進められるよう行程表を作成します。実施・実践の段階に移る際は、地域が主体となった取組となるよう、意識の醸成を図るための工夫や方向性の決定も意見交換を通じて行うなどの配慮が必要です。また、取組を進めていく中で住民間の意識の差や取組の中心となっている人材に負担感が生じていないかなどを確認していくことも重要なポイントです。

1 取組行程の作成等全般 (B-1)

取組概要

最初の段階として、地域住民との合意を得ながら、計画的に取り組む必要があるため、あらかじめ行程表等を作成します。

行程表に記載する項目は、地域で状況が異なり、一律ではありませんが、概ね①準備・事前学習、②意見交換を通じた計画づくり、③実施・実践、④検証（※第3節 取組項目1 PDCAの構築（検証））となっています。

手法・参考事例

取組行程の作成等には、手順として段階を踏んだものにする必要があり、参考となる行程として、以下の3類型がありますが、概ね、準備・学習、計画づくり、実施、訓練、検証等を含むものとなっています。

三重県・三重大学 H18.4『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き』の行程例

手順として、①STEP1 学習、②STEP2 計画づくり、③STEP3 訓練、④STEP4 検証を提示しています。

内閣府 H29.3『地区防災計画モデル事業報告』の行程例

手順として、①STEP1 計画準備、②STEP2 計画骨子作成・実施・検証、③STEP3 計画素案策定・運用を提示しています。

国交省都市局都市安全課・街路交通施設課 H25.6『津波防災まちづくりの計画策定に係る指針』p63-70 行政主導で合意形成を求める場合の行程例

国の指針第5章住民等との合意形成の図り方で、行政担当者向けの指針中、各段階における住民等とのかかわりとしては情報提供と意見把握があるとして、次の段階に分け、右の内容について行政の作成した案に対する意見交換会

の開催例を示しています。

【意見交換会の開催例】

- | | | |
|------|-----|-----------------------|
| 第一段階 | 第1回 | 検討目的、前提条件、避難困難地域(原案)等 |
| 第二段階 | 第2回 | 対策案(複数案)、案の比較評価 |
| | 第3回 | 訓練概要と評価手法(その後訓練の実施) |
| | 第4回 | 対策案(修正案)、案の比較評価 |
| 第三段階 | 第5回 | 津波避難計画案 |

手法としては、地域の体制や意識の差といった地域の状況に応じた方法、目的や必要性の共有、雰囲気づくり、成果・やりがいの発見等により負担感を解消する方法、地域発意の促進による地域の自主性を尊重する方法があります。

(1) 地域の状況に応じた対応

B-11

【PJ】三重県松阪市 計画策定過程等で地域の状況に応じた事例 B-111

策定過程では推進体制・ワークショップ開催単位・行程について、また、策定後の周知についても、各地区の状況に対応しました。

【PJ】三重県伊勢市 取組地区内の意識の差への対応事例 B-112

同じ地区内でもハザードの状況や避難先が異なるため、目標とするイメージに違いを生じることがあったため、「現在の避難先だけを考えるのではなく、近隣の避難先や避難先が遠隔地になった場合でも対応できる知識を得ていきましょう」などと説明しました。

(2) 地域の負担感の解消

B-12

【PJ】三重県伊賀市 地域の負担感への対応事例 B-121

地区側から仕事増との意見が出ましたが、取組の必要性の説明、雰囲気づくりに配慮するなどして、成果・やりがいを見いだせるよう努めるほか、当初の目標を将来の目標(単なる延期でなくそれに向け着実にこなしていく将来目標)に変更しました。(A-243・C-241 参照)

その他、地域の従前からの事業に上乘せすること、より近いところで行うこと(A-452 参照)により負担感を減らせる場合もあります。

(3) 自主性の尊重

B-13

地区防災計画は「地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画」であり、できるだけそれに近づけるよう市町による地域の支援が望まれます。

【P J】三重県松阪市 地区の自主性の尊重	B-131
大石地区では、市は助言や情報提供を行いつつ、地区の自主性を尊重しました。	

三重県鳥羽市 市の発議で町内会実施した事例	B-132
南海トラフ地震臨時情報対応の検討では、市が高齢者等事前避難対象地域を定めるにあたり、町内会と合同で住民説明会を実施しました。コロナ禍も勘案し、350 程度の世帯を町内会内の「組」で分け、3 回開催し、半数近い世帯の参加を得ました。	

(4) 自主防災組織の班別役割をテーマとしたワークショップでの企画検討例	B-14
--------------------------------------	------

三重県亀山市 参加者を自主防災組織班長とする事例	B-141
新型コロナウイルス対策で一般住民を集めにくい状況もあり、災害時の個人の行動でなく、自主防災組織の班別役割の検討として、各班長（または相当する自治会役員）を参加者としてしました。	

三重県亀山市 状況付与の事例	B-142
地震を対象に、発生直後の個人の行動の確認の後、一時避難場所での行動（救助・消火要請への対応等）、避難一般、避難支援の状況を付与しました。	
また、この事例ではないですが、風水害の場合は警戒レベルを徐々に上げていく付与が考えられます（雨の降り方、河川水量を例示する等の工夫も行う）。	

三重県亀山市 その他進行上の工夫の事例	B-143
参加する複数の自主防災組織の平時の活動の活発さが異なる場合でも、活発な組織は「どの班が」「どのように」を検討するだけでなく「どれだけ」という数もイメージして検討するようにすることで、同じ想定時間の流れの中で進行できるようにしました（県被害想定による町丁目内の想定全壊棟数（率）も付与）。	

三重県亀山市 ワークショップ非参加者への展開を意識した事例 (B-334 としても再掲) B-144	
モデル的に実施したワークショップの配付資料に前出 A-341 の配付物（説明が少なくてもそれなりに取り組めるもの）の一部を取り込み、モデル外・非参加の自治会においてワークショップの場でなくても一定の検討はできるようにしました。	

2 地区における主体性の意識醸成（準備・学習）（B-2）

取組概要

次の段階では、取組行程の作成等をふまえて、地区における主体性の意識醸成を図ります。

取組の最初に学習の場を設け、自分達の地域における防災の課題の共有やそれへの対策の検討につなげ、意識の醸成を図ることが大切です。このことが取組の継続性や発展性につながる大きなポイントとなります。

手法・参考事例

地区における主体性の意識醸成には、地区の災害履歴の確認・共有等により取組を他人事ではなく「自分事」として地域で共有する必要があります。

手法としては、学識経験者による講演会や実体験としてのタウンウォッチング、避難訓練等の実践的な訓練、模擬体験としてのゲーム的手法の活用があります。

【P J】三重県伊賀市・伊勢市・松阪市 意識醸成の共通の事例 B-211

学識経験者による講演会での机上模擬訓練（クロスロード、避難でのDIG（災害図上訓練）、避難所運営でのHUG（避難所運営ゲーム））、体験的訓練（避難所運営訓練等）をはじめとした取組は効果的であり、取組の最初にキックオフイベントを行い、意識の醸成・高まりにつなげました。

獲得できるポイントに菓子類を使えばゲームとしての面白さは増すようで、また、P Jの事例ではないですが、地区側へクロスロードとはどのようなものかを説明する例としては、「市民編 5006 海辺の集落の自主防災組織のリーダーとして、津波時姿の见えない家族を探しに戻る？」「市民編 5009 市民として、家族同然の愛犬をいっしょに避難所に連れていく？」が使えるそうです。

【P J】三重県伊勢市・伊賀市 訓練のうちの体験的部分 B-212

避難所運営訓練の一環で、体験ブース（収容スペース・段ボールベッド等）を設置しました。

【P J】三重県松阪市 自分事感を高めるため工夫した事例 B-213

最初に行うキックオフ講演会は協議会単位で、DIG のワークショップは（複数）自治会という小さな単位で実施することで参加率が増えました。

「地域防災課題解決プロジェクト」において、以下のゲーム類を試用し、有効性を確認しました。中でも、所要時間や参加できる世代の幅、災害イメージの面で①のゲームが参考となるとの意見が多くありました。

- ①『なまずの学校 かみしばいカードゲーム』PA
 - ②『防災すごろくゲーム ぐらぐらタウン』PA
 - ③『防災カードゲーム シャッフル』PA 幻冬舎 2012
 - ④『みんなで遊んで たすカルテット』PA、(公社)セブ・ザ・チルドレン・ジャパン
 - ⑤『ぼうさいまちがいさがし きけんはっけん』PA
 - ⑥『EVAG 避難行動訓練 豪雨災害編』国土防災技術(株)
- (企画・制作等の NPO 法人プラスアーツは「PA」と略)

長野市下諏訪町第一区（内閣府事例 26-7） 地区役員が説明することが有効だった事例 B-215

町職員が説明をした際には、ハード整備等災害時の対応でない要望が出されたため、地区の役員が説明・進行の主体とする対応へ変えたことで、自らの危険を回避することの気づきが生まれました。

3 地区における取組方向づくり（意見交換による展開）（B-3）

取組概要

※次の段階にあたる訓練は次節で扱います。

次の段階では、地区における主体性の意識醸成をふまえて、地区における取組方向づくりを図ります。

地区での災害の共通認識ができれば、災害対策として何が必要か話し合い、具体的な取組を検討します。

具体的な進め方としては、付箋紙に、気づいたことやアイデアなどを記載し、順番に意見を発表し、順次付箋紙を貼ってグループ化して、意見を集約することが考えられます。

手法・参考事例

地区における取組方向づくりには、子どもやお年寄りなど、幅広く参加していただくと、より地域の課題に気づく可能性が高まることに留意する必要があります。

手法としては、地域住民からより多くの意見をいただくことや、それらを取りまとめることがあります。

言い出した者がその後の作業を担うことになる場合は、よいアイデアでも口にしないことになりがちなので、対策が必要です（例：アイデアを出した者は主たる作業者にならないルールなど）。

（１）意見の表出

B-31

【P J】三重県伊賀市・伊勢市松阪市 各地区アンケート実施 B-311

アンケート調査によるワークショップ参加者以外からの意見や、地域住民を対象にWSに参加されていない方の意見を収集しました。また、伊賀市では、取組目標の設定において、市と地区の役員とで差が生じていたため、全戸アンケートの結果をふまえ、地区の考えを基本とすることにしました。

三重県松阪市 松尾地区の避難所運営検討委員会での事例 B-312

HUG をゲームに留めず、終了後にじっくり意見交換を行い、その結果を精査してマニュアル・訓練に反映させました。

先例やたたき台の提示をすることのよしあし（素案ガイド p70） B-313

先例やたたき台等を示すと、ゼロから生み出すよりはやりやすいので効果的な場合があります。なお、メリットだけでなく、計画の意義を失わないよう注意が必要です。

（２）意見をまとめる・とどめる

B-32

【P J】三重県松阪市 様式を活用する事例 B-321

定型的様式を使用することで、全体像の見える化や作業の簡便化を図りました。「穴埋め」を埋めるという手段の目的化に陥らないよう配慮もしました。

【P J】三重県松阪市 DIG を模擬にとどめず結果を計画に反映した事例 B-322

DIG をゲームに留めず、出された意見をまとめて計画に反映させました。

長野県飯田市 H26.9『地区防災計画策定の手引き』でまとめる事例 B-323

まとめる項目例は 何を・いつまでに・誰が・どのように（どうやって） としています。

三重県亀山市 文字化を促した事例

B-324

WS での発言はしっかり記録しないと、非常に有用な情報であっても残せません。記入することになれない住民がいることにも配慮しましょう。

(3) WS 非参加者への対応

B-32

【PJ】三重県伊勢市・松阪市・伊賀市 地区の自主性の尊重

B-331

ワークショップ不参加者との共有のため、作業プロセスの中の節目や完成後は広報紙等で活動を紹介します。

- ① PJ 伊勢市 伊勢市神社地区ぼうさい通信
- ② PJ 松阪市 鵜地区防災計画概要版全戸配布
- ③ PJ 伊賀市 山田地域防災つうしん

愛媛県大洲市三善地区 WS 非参加者への対応例 (素案ガイド p4)

B-332

地区防災計画素案の作成に参加しなかった住民に対しても、各地区で全戸参加の説明会を3カ月かけて行いました。

WS 非参加者への対応例

B-333

My まっぷラン+（プラス）ではワークショップで説明等をして個人で作成することを想定している個人の避難計画について、自主防災組織の役員等ワークショップ参加者が自ら属する小さな単位の非参加者に対して伝達できるような様式を載せることにしています。

三重県亀山市 ワークショップ非参加者への展開を意識した事例

(B-144 再掲) B-334

モデル的に実施したワークショップの配付資料に前出 A-341 の配付物（説明が少なくてもそれなりに取り組めるもの）の一部を取り込み、モデル外・非参加の自治会においてワークショップの場でなくても一定の検討はできるようにしました。

第3節 取組継続・展開

取組が軌道に乗れば、取組を継続させ、次の取組や改善につなげていくことを目的として、計画がPDCAサイクルで回るよう工夫を促します。

また、取組事例を市町の他地区に水平展開できるよう、情報共有やその展開方法を検討します。

1 地区での継続 (C-1)

取組概要

最初の段階として、当初から計画等の中にPDCAサイクルを位置づけて、取組を継続させるとともに、次の取組や改善につなげます。

構え過ぎず、最初は骨格的な内容だけにして、毎年度ブラッシュアップしていくといった進め方や、PDCAサイクルと言わずとも、年間のスケジュールや日常の中に組み込むことも有効です。また、取組を継続させるためには、後継者の育成や裾野の拡大をねらいとした取組を検討します。

訓練については、既に取り組んでいる地域も多いものの、単に取り組むだけでなく、検証（チェック）を意識すると取組の改善や次の活動への示唆に気づく可能性が高まります。

手法・参考事例

地区での継続には、後継者の育成や裾野の拡大をねらいとした取組を検討する必要があります。

手法としては、計画の中にPDCAを織り込んでおくことや、訓練に多くの参加を求めチェックすること、人材の確保・育成のために工夫する方法があります。

(1) 計画自体のPDCA

C-11

【PJ】三重県伊勢市 気づきを増やせるマニュアルシートの事例 C-111

避難所運営マニュアル作成と同等以上にその後を位置づけて継続できるようにしています(A-241 関連)。また毎年新しい「気づき」を増やせる様式にもしています。

【P J】三重県伊勢市・松阪市 比較的容易な課題から着手し拡大する事例
(A-212 再掲) C-112

①PJ 伊勢市：避難所運営から要配慮者対応に展開

②PJ 松阪市：避難計画から要支援者対応に展開

まず着手して意識の醸成を図り、着手の翌年はさらに広げたものです。①では子どもに絞り込み、今後は地区の要支援者名簿作成へと、②では避難訓練への参加・関係づくりに着手し今後は個別計画作成へと展開予定となっています。

内閣府 H23. 3「地域における防災活動のきっかけづくり情報・ヒント集」の
取組事例 C-113

取組のきっかけと継続性に着目した全国6つの事例を掲載しており、継続への工夫として、イベント実施の達成感にとどまらず、『次に何を必要があるか』を考え、継続への工夫を事前に意識しておくこと」の重要性を強調しています。

東京都世田谷区下馬・野沢地区 行動計画の作成例 (素案ガイド p27)
C-114

PDCA のためのアクションプランとして、今できること／1, 2 年でできそうなこと／3～5 年以上かかること に整理します。

(2) 訓練による取組検証 C-12

【P J】三重県伊賀市 市総合防災訓練を各地区持ち回り実施する事例 C-121

持ち回りで実施する地区に対しては、防災取組を始める契機を提供することを意識して対応しています。

三重県南伊勢町・度会町・亀山市 訓練参加者の拡大の事例 C-122

訓練に避難行動要支援者の参加を図っています。また、南伊勢町は訓練で地区独自の名簿も活用しています。

【P J】三重県松阪市・伊勢市 子育て世代の参加のしかけの事例 C-123

①PJ 松阪市 土曜授業(グッズ制作・防災体験等)と合同で防災訓練

②PJ 伊勢市 土曜授業と連携。5年生キャンプに防災要素を入れ込み

上のような保護者が参加できる小学校行事と防災訓練を合わせ行うことで、多忙な子育て世代でも防災訓練に参加しやすくなります。

神奈川県茅ヶ崎市 訓練による検証方法の事例

C-124

茅ヶ崎市平成 26 年度第三回自主防災組織活動マニュアル研修会資料では、訓練による検証について以下のように記載されています。

活動マニュアルを基に実践的・現実的な訓練を企画しましょう。企画手順：訓練 STEP 1 訓練で検証したい活動内容を決める／2 マニュアルに沿って、行動手順を書き出し『訓練実施要領』を作成する／3 訓練の流れを参加者に説明して、マニュアルの行動手順を理解してもらう／4 訓練を実施して、反省会を開催（訓練は失敗することが大事、振り返ることはもっと大事）／5 訓練の反省をもとに、マニュアルを見直す／6 訓練が終わったら、『防災だより』など回覧・広報誌で地域に防災活動を発信し PR しましょう

また、亀山市野村地区ではこれに基づき、地区に対して提案を行いました。

岩手県大槌町安渡地区 訓練結果等により津波後の支援時間を 15 分に限定した例（内閣府事例 26-1）

C-125

東日本大震災での被災とその後の調査、訓練による検証をふまえ、地震直後の要援護者支援のための活動時間を 15 分に限定するなど地区防災のルールを根本から見直しました。

三重県鳥羽市 広報紙上防災訓練の取組

C-126

広報紙 3 頁を使い、居住地のハザード、避難先、要支援者、避難のタイミングなどの事項についての情報を提供し、返信ハガキにそれらにかかる問いかけの回答をしていただく形式としています。1 箇月余りの募集期間に 204 件の回答が得られました。

(3) 人材確保・育成

C-13

内閣府(防災担当) H29.3「地区防災計画モデル事業報告」の取組事例 C-131

後継者の育成を念頭に、地区のまちづくり活動の一環として、若手メンバーが防災学習プログラムを取り入れた宝探しゲームの企画・運営を担うといった取組や、中学生を対象にしたジュニア地域防災リーダーの育成のあり方を示しています。

三重県松阪市 松尾地区の避難所運営検討委員会の事例

(A-521 再掲) C-132

自治会の短期の役員異動の影響を少なくするため、委員への残留を依頼した

り、会長以外の代表者を構成員としたりしました。

三重県四日市市 内部地区の避難所運営訓練に中学生が参加している事例 C-133

四日市市内部地区では、内部中学校が地域の避難所となっているため、中学校と自主防災組織が連携して、避難所運営訓練に中学生が参加しています。

2 他地区への水平展開 (C-2)

取組概要

次の段階では、取組事例の中で優良事例を他地区が取り組むことができるよう、他地区へ水平展開を図ります。

その第一歩として優良事例の情報共有を図り、それを参考にその地区の状況に応じたあり方や進め方を検討します。

手法・参考事例

地区での水平展開には、優良事例の共有が効果的であり、「みえの防災大賞」への応募といった表彰制度等を活用して地域のモチベーションの向上を図ることなども検討します。

手法としては、情報共有の場として自主防災組織や自主防災組織以外の組織を活用した方法、その他の情報共有の方法があります。

(1) 自主防災組織を活用した展開

C-21

三重県御浜町 自主防災組織連絡会議等の事例

C-211

単なる情報共有にとどまらず要支援者対策(個別計画)を町と連携し展開する場として活用しています。なお、3層構成になっており、町全域における連絡会議、6地区あるブロック会議、64ある自主防災組織となっています。

三重県津市 自主防災協議会の事例

C-212

最小の自主防災会まで4階層で構成しています。成員は各下位団体の代表が基本で、連携・情報共有の場です。(協議会：市全域>協議会各支部：10ある旧市町村単位>地区協議会(62組織)：主に小学校区単位で成員には域内各種団体等も含めており地区内の活動を効果的に運用>自主防災会(約690組織)：

自治会が中心)

三重県 自主防災組織交流会の事例

C-213

県では、先進事例を学び意見交換を行うことで交流を深めること等を目的として「三重県自主防災組織交流会」を開催しています。県内の先駆的な取組事例等を発表いただくとともに、参加組織間で議論を深めるためのパネルディスカッションを行い、各団体の取組の参考としていただいています。

平成 30 年度には 3 事例の発表、自主防災組織の体制・継続、実効性ある災害時要支援者対策等について意見交換をしました。

(2) 自主防災組織以外の組織を活用した展開

C-22

明和町 地域防災懇談会の取組事例

C-221

地域の防災・減災について検討し、防災力の向上を図る場として、町内 5 地区に設置し、自治会長、民生委員、学校の管理職、PTA、老人会、地区社協、消防団で構成され、年 4 回開催しており、この懇談会の場を通じて、取組の展開を図っています。

三重県松阪市 組織の集まりの事例

C-222

取組単位相互間で何らかの共通要素を持つ場合や市内ブロック単位等といった複数の住民協議会によるネットワークの形成例があり、その場で情報共有をしています。

(3) 発表会・報告書を活用した展開

C-23

【PJ】三重県松阪市 先例の発表の場を設ける事例

C-231

大規模な防災講演会の第二部として地区防災計画策定事例の発表会を実施しました。

三重県「自主防災組織交流会」による「みえの防災大賞」の情報共有の事例

C-232

県では、県内各地で自主的な防災活動に取り組んでいる団体を表彰し、活動を県民への皆さんに広く知っていただき、災害に強い三重づくりを進めることを目的として、平成 18 年度から「みえの防災大賞」表彰制度を実施しています。

受賞者には自主防災組織交流会で発表していただく他、の取組内容を紹介し

た「みえの防災活動事例集」を作成するとともに、県ホームページへの掲載などを行うことにより情報共有を図っています。この大賞への応募を取組のモチベーションアップに活用していただいている団体もあります。

・令和元年度受賞団体

- | | |
|-----------|-------------------|
| 大賞（1 団体） | 浜郷地区まちづくり協議会（伊勢市） |
| 特別賞（1 団体） | 津本地区自主防災会（紀宝町） |
| 奨励賞（4 団体） | 株式会社山下組（志摩市） |
| | 上市木地区自主防災組織（御浜町） |
| | 桐ヶ丘自主防災連絡会（伊賀市） |
| | 4 自治会防災対策協議会（伊勢市） |

三重県津市・三重県 報告書の作成の事例

C-233

① 津市危機管理部 H26. 3『津波避難計画作成・災害時要援護者対策モデル事業取組報告書』（後者については現在 H28. 1 津市危機管理部・健康福祉部『津市避難行動要支援者避難支援対策マニュアル』で展開中）

事例を報告書にとりまとめて、他の地区への周知等に活用しています。6 事例で、各取組の困難な状況への対応を各 4 頁にわたり紹介しています。

② 県 H30. 6『消防団・自主防災組織連携実践モデル事業事例集』

平成 27～29 年度に取り組んだ「ちから・いのち・きずなプロジェクト」の 5 地区の成果を記載しています。

（4）蓄積したノウハウを活用した事例

C-24

【P J】三重県伊賀市 1 年目のノウハウを翌年度の別地区に適用した例 C-241

「地域防災課題解決プロジェクト」2 年目の取組地区では、1 年目での経験をふまえて対応しました。具体的には、訓練後のふりかえりでの次年度計画の検討について、長期と来年度の二つの目標を設定するよう提案しました。

【P J】三重県伊勢市・伊賀市 この手引書の水平展開の試行の事例 C-242

「地域防災課題解決プロジェクト」の取組で避難所に関係する 2 市複数地区において合同で取り組み、試行錯誤する中で対応した例を別の地区へ展開し（例：訓練での避難所体験ブース、要配慮者である子どもへの取組）、さらにそれを次の機会に別の地区へと連鎖させていくことを試みました。

また、地区防災計画の発想はコミュニティ起点であるため、市町境界をいったん離れて自由な発想で検討することは、例えば近隣市町同士で地域の強みを

生かして連携し、効果的・効率的に進めていくといった展開の可能性があります。

第2章 個別の課題への対応

第2章は、地域で共助の取組を促進するうえで課題となる主な項目（避難計画の作成、避難行動要支援者への支援、避難所運営マニュアルの作成、地区防災計画の作成）について、参考となる事例等を紹介します。

なお、冒頭の「本手引書の使い方ガイド」で記載していますが、本手引書は地域で防災対策を促進するうえで基本となる内容を第1章で紹介し、第2章では各取組に特化した手順や事例を紹介しています。そのため、第1章の各節の内容と第2章とは関連しており、第1章と第2章の関係性については、下図を参照してください。

また、本手引書では、平時の取組を基本に紹介していますが、「避難計画の作成」と「避難行動要支援者への支援」では、災害直後の行動の準備に参考となる事例も紹介しています。（事例は1b-5, 2b-5）。

【第1章と第2章の関係性】

下の表のとおり、全般的・共通的な事例を載せる第1章の各節とその下位の手順の構成を、第2章各節内に関連づけています。また、斜線箇所は、第2章の記述はなく、第1章や既存の手引き類を参照いただくことにしています。

第1章 (全般的・共通的な事例)	第2章 (個別の課題についての事例)			
	1 避難計画の作成	2 避難行動要支援者への支援	3 避難所運営マニュアルの作成	4 地区防災計画の作成
A-1 課題認識	1a-1 PJ 調査結果	2a-1 国・PJ 調査結果	3a-1 PJ 調査結果	
A-2 方針・目標	1a-2 先行地区例	2a-2 全体計画	3a-2 方針・目標設定	4a-1 先行地区例
A-4, 5 体制構築		2a-3 体制構築	3a-3 体制構築	4a-2 手引類
B 取組実行	1b-1～ 全体 行程・各詳細	2b-1～ 名簿・ 個別計画等		
	1b-5 災害時対応	2b-5 災害時対応		
C-1 取組継続		2c-1 更新 2c-2 訓練	3c-1 改訂 3c-2 訓練	
C-2 水平展開				

第 1 節 避難計画の作成

避難計画は、地震・津波、風水害・土砂災害等を想定し、指定緊急避難場所や避難所等に無事たどり着けるように、あらかじめ検討しておくものです。

平成 30 年 7 月豪雨では、ハザードマップ等で災害リスクが高いと公表されていた地域で多くの被害が発生し、居住地の災害リスクを認識していなかった多くの住民が適切に避難できなかった事例があります。(H30. 12 中央防災会議 防災対策実行会議の避難のあり方報告)

また、避難に要する時間やタイミングに関する課題は、地域によって異なるため、津波避難における津波到達時間や風水害避難での避難行動のタイミング等を事前に検討し、家族や地域で話し合っていくことが重要です。

県内では、これまでも自治会や自主防災組織と市町が連携して「My まっぷラン」を活用した津波避難計画を策定するなど、さまざまな手法で避難計画策定に取り組んでいます。

以下の項では、これまでの取組や県内外の事例等をふまえ、最初に行うアンケート調査、避難計画策定事例を紹介したあと、策定取組の行程事例、ハザード等情報の認識事例、個人の避難計画・地区の避難計画事例及び災害時の取組と事前準備事例を紹介します。

(参考となる既存の手引)

・ 三重県 H25. 3 『「My まっぷラン」を活用した地域における津波避難計画策定の手引き』

1 取組準備 (1a)

取組概要

市町内の各地区の地形や災害リスク、防災訓練の実施状況、市町内のアンケート結果等をふまえて、地区の防災活動を取り巻く状況や課題を整理・分析し、対象地区等を決定します。

自治会や自主防災組織、その他の関係者の状況を考慮し、取組体制の検討や構築を行います。市町の支援体制は、防災担当部が中心となって、関係部が連携・協力して対応します。

課題を認識する手法については第 1 章第 1 節中 市町内の課題認識 (A-1) の補足としてアンケート結果、方針・目標設定については先行地区例が参考となります。それ以外は第 1 章第 1 節を参照してください。

市町内の課題認識 (1a-1)

第1章第1節中 市町内の課題認識(A-1)の項目に該当します。ここでは参考としてアンケート結果の事例を紹介します。

手法・参考事例

【PJ】PJによるアンケート結果

1a-111

地区避難計画が作成されているのは下記の照会先の24%でした。作成されていない主な理由の筆頭は「機会がない」、次は「担い手不足」となっています。(アンケートは伊勢市・松阪市はほぼ小学校区単位、伊賀市は自主防災組織単位の発送数合計342を集計した結果です。)

方針・目標設定に関連する先行地区例 (1a-2)

第1章第1節中 方針・目標設定(A-2)の項目に該当します。ここではその参考として避難計画作成地区例を紹介します。

手法・参考事例

津波避難計画策定の三重県内事例

1a-211

① 津市香良洲地区(地区防災計画 H26 内閣府モデル事業)

みんなが安全・安心の防災まちづくり：これまでの活動や暗黙のルールを整理して、①自主防災組織の自立的な活動の実現、②地域活動の役割分担の明確化、③地域住民の防災意識の向上、④避難時の行動計画・ルールの共有、⑤災害時の避難行動要支援者対策を重要視した、「防災まちづくり」へ向けた取組方針(計画骨子案)を決定しました。

② 松阪市鵜・西黒部・港地区(地区防災計画)

市津波避難計画による津波避難困難地域(前二地区)、避難道路狭あい地域(港地区)を含む地区です。DIGを策定のツールとして用い、避難経路・避難先等を整理しています。平成30年に着手した鵜・西黒部地区では2年目に要支援者へも展開しました。

③ 「My まっぷラン」による県内取組(令和2年1月現在)

令和2年1月時点で、津市、明和町、伊勢市、鳥羽市、南伊勢町、紀北町、熊野市、御浜町、紀宝町内の各地区において「My まっぷラン」を活用して津波避難計画を策定しています。

④ 桑名市 市内浸水想定区域の避難計画を策定予定

住民に対する南海トラフ地震発生時の避難行動についての全数調査(浸水想定区域内約 21, 000 世帯を対象)も参考に浸水想定区域の住民を高台へ避難させる避難計画の策定を予定しています。(A-114 再掲・抄)

風水害・土砂災害避難計画策定の県内事例

1a-212

① 津市丹生俣地区(地区防災計画。H27 内閣府モデル事業)

タイムラインを考慮した早期避難で「被災者ゼロ」を目指す！

テーマをシンプルに“地域で支える早期の避難行動”としたことで効率的に事前打合せやワークショップを開催でき、対策の深掘りを実現しました。今後は、訓練等を通じ計画の検証を行い、防災活動の継続と質的向上を目指しています。

② 松阪市大河内・大石地区(地区防災計画)

①同様に避難行動の起点にかかる 4 段階のタイミングについてまとめています。また、大石地区では要支援者対策について次年度以降も検討を続ける予定となっています。

③ 四日市市 逃げどきマップ

浸水域と建物構造・階数により自らの避難行動が確認できる内容となっており、避難のタイミングは警戒レベルに対応しています。

④ 紀宝町 コミュニティタイムライン

風水害時に住民の命とともに、自主防災会や消防団、民生委員、輪中 堤管理者等の「地域の守り手」の命を守るため、「誰が」「いつ」「何を」すべきか取りまとめた行動計画となっています。

⑤ 伊賀市高尾地区自主防災会(市地区市民センター単位)

避難のタイミングを 4 段階とした避難計画を作成しました。地区人口の 1/6 が参加し、講演の後、ハザードをもとに話し合い、2 時間 30 分程度で 9 集落それぞれの計画を作成しました。(タウンウォッチングは省略)

具体的な内容(様式)は 2 頁からなり、地図にはハザード・避難先・経路を掲載し、目標(スローガン)・基本的な心構え・地区のルール(要配慮者等)・避難場所・避難の判断 4 段階(台風接近前・台風接近直前・レベル 3 発令時・同 4 発令時)等を記載しています。

【PJ】松阪市 上位計画の事例

1a-213

- ・ 『松阪市津波避難対策基本方針』 平成 30 年 2 月
平成 29 年度に津波避難対策検討会を設け、議論してきたことを方針として整理したものです。
- ・ 『松阪市津波避難計画』 平成 31 年 3 月
津波対策の推進に関する法律第 9 条第 2 項に基づき策定しました。地域防災計画を上位計画とし、詳細な事項は地区津波避難計画で定めることになっています。

長野県飯田市の一連の取組の事例

1a-214

飯田市では避難についての新たな試みを続けています。

- ・ 平成 24 年～ 土砂災害から命を守る検討会：住民主体でワークショップを行い、1 年に 1 集落で実施しています。
- ・ 平成 27 年～ わが家の避難計画づくり：以下の避けるべき「難」4 区分ごとに検討し、家のわかりやすい場所にシールを貼っていく取組です。
(①いつ／②どこへ／③何に注意して、④どこを通過して)
- ・ 平成 29 年～ 災害から命を守るパートナーシップ協定：浸水域内居住者と受入者が個人間で協定を結んでいます。

2 取組実行 (1b)

取組概要

対象地区での防災活動の状況等をふまえて、取組行程を作成します。

避難計画作成の行程については My まっぷラン他を紹介するとともに、以降でハザードの認識、個人の計画、地区の計画という流れで設定しています。

また、災害時の項目取組についても紹介しており、今後事例を充実させていく予定です。

避難計画の行程 (1b-1)

着手から完成まで、地区にあった作業行程を進めていくことができます。

手法・参考事例

津波避難計画策定取組の行程事例

1b-111

「My まっぷランの手引き」を取組市の状況に応じて応用させたものおよび松阪市津波避難計画に記載の津波避難計画取組の行程を紹介します。

(住民向けの会合実施は(○数字)で記載)

My まっぷラン手引 3 回	三重県熊野市 4 回	三重県鳥羽市 2 回	三重県松阪市 4 回
○役員等で WS 企画	①講演：備えの必要性	○市で案の作成～役員で修正	①講演：津波の危険性の理解を深める
①課題の認識 (タウンウォッチング：TW)	②TW～ 防災マップ	①検討会：作成手順説明～TW(省略 or 別途時間をかけるのも可)	②DIG：津波からいかに避難するか考える
○個人計画作成(各自)	○個人計画作成	○市・役員で修正	
②個人の集計～検討	③集計結果報告～要援護者避難を話し合う		
③訓練～検討	④訓練：時間計測もして、終了後今後の地区の取組検討会	②完成報告会～TW(①で実施なら省略)	③避難訓練：検証する
○役員等：地域の津波避難計画の作成・今後の取組	※地域の状況により②③同時	○印刷・配布	④計画素案化今後の津波対策を考える
		○自分の経路を記入、家族で共有	

意識醸成

意見交換

訓練(検証・継続)
今後の展開

土砂災害避難計画の行程の事例

1b-112

① PJ 松阪市 大石地区

住民向けのキックオフ講演会を行った後、大雨に対応する DIG (①地理の理解②被害状況をイメージ③状況を進行させる予測型訓練)、避難訓練等

の説明（近傍の被災状況の説明ことでハザードの認識を高める）とコアメンバーによる検討を経て、地区主体で4つの警戒レベルに応じた個人と地区の行動起点他を含む地区防災計画（素案）を作成しました。

- ② 三重県伊賀市高尾地区 （事例 1a-212⑤参照）
- 講演を含め2時間 30 分程度時間で様式に落とし込む方式で計画の作成を行っています。防災意識や危険箇所の認知等の状況に応じて、進め方を検討する必要があります。

地区の状況に応じた複数のWSの形態の提示 My まっぷラン+（プラス）の行程 1b-113

My まっぷラン+（プラス）では、地区の状況に応じた展開ができるように標準的なワークショップ実施形態以外の類型（簡易に実施、月例の会合を利用ほか）も示しています。

ハザード等情報の認識 (1b-2)

避難計画策定に必要なハザードマップ・警戒レベル等の情報を適切に提供する必要があります。ハザードマップは各市町で配布等を行っている他、以下の事例も参照できます。

手法・参考事例

国土交通省ハザードマップポータルサイトの事例 1b-211

① 重ねるハザードマップ

災害リスク情報（洪水・ため池・津波土砂災害警戒区域等・土砂災害危険箇所）、道路防災情報、指定緊急避難場所、標高の情報が得られます。平成30年には地形分類図（土地の成り立ち）も活用等できるようになりました。

② わがまちハザードマップ

全国市町村ハザードマップが検索可能です。（洪水、内水、ため池、高潮、津波、土砂災害、火山、地震防災・危険度の各図が掲載されています。）

企画～個人の避難計画 (1b-3)

ハザードや自宅の構造・階数、要支援者や車使用可否等を勘案した避難経路、避難タイミング（津波以外）等からなる個人起点の避難計画の作成を促します。また地区として個人の避難計画策定を促すこともあります。

以下では、作業行程に沿って事例を紹介します。

手法・参考事例

(1) 地域の計画作成作業の企画

1b-31

My まっぷラン+（プラス）による事例

1b-311

地域の防災人材や市町職員と連携し、デジタルマップで自然災害リスクの確認や避難経路作成が可能となるよう避難計画作成のしくみを構築する計画で、その中で個人の計画を含めた活動を地区の展開へとつなげることを促進します。

他県の事例

1b-312

・和歌山県 平成 H29 年 3 月 『避難対策ワークショップ運営の手引き』：

地域住民が主体となり、「一人ひとりの避難計画」や「地域の避難計画」の作成を効果的に進め、地域で避難計画を作成するためのワークショップの実施を支援する手引きです。水害用、土砂災害用、地震・津波用があります。（ホームページから抄録）

・京都府 令和元年 10 月改定『水害等避難行動タイムライン作成指針』：

府防災会議専門部会で検討し作成した指針で、災害発生のおそれが高まったとき、住民の方が自らの判断により、お互いに声を掛け合い助け合いながら的確に避難するために、市町村の動きと雨量・河川水位について情報収集し、「いつ」「どこへ」「どのように」避難するのかを検討するものです。（ホームページから抄録）

(2) タウンウォッチング等で地域の課題を認識

1b-32

My まっぷランによる事例

1b-321

地図による「まち」の構造の把握と、実際に避難経路等を歩いて防災マップにまとめることで、地域の防災課題を再認識することができます。また、危険箇所の情報等は共有して経路の選定に反映させます。

(3) 個人の計画作成

1b-33

My まっぷランによる事例

1b-331

専用の用紙があり、表面には個人情報や連絡先、非常持ち出し品のリスト等

を、裏面には自宅、避難場所、避難経路や経路上の危険な箇所も記載します。さらに、これを用いて地区の避難計画への展開も可能です。

「災害・避難カード」による事例

1b-332

内閣府(防災担当)『災害・避難カード事例集』としてまとめられているこの取組は、避難場所までの経路などを記載した「マイマップ」、災害種別ごとに避難行動の内容と避難の合図について整理した「タイミング表」、個人情報・連絡先等を記したシートで構成されています。これも上の事例と同様に、地区の避難計画への展開が可能になっています。

地区の避難計画化 (1b-4)

個人の避難計画がある場合はそれを集約し、津波以外は地区としての避難のタイミングも含めた地区の避難計画を作成します。

地区で展開することにより、個人の行動の実効性が高まります。

タイミングについては、各自で判断して行動することになりますが、その情報が伝わらないおそれがあるため、情報がなくても行動できるようにする必要があります。

以下では、作業行程に沿って事例を紹介します。

手法・参考事例

(1) 地域で検討(避難行動の起点)

1b-41

【PJ】三重県松阪市 警戒レベルを避難行動の起点とする事例 1b-411

松阪市大石地区の計画では、行動の起点を4段階で設定(警戒レベル2, 3, 4, 5)し、それに応じた行動を規定しています。

三重県津市 警戒レベル以外の情報も避難行動の起点とする事例 1b-412

津市丹生俣地区の計画では、台風接近前／台風接近直前／避難勧告等発令時／八手俣川増水時 の4段階で設定しています。

(2) 地域で検討(避難経路)

1b-42

My まっぷランによる事例

1b-421

1 回目のワークショップで自宅から避難先までの経路を記入する地図を配付し説明を行い、次回のWSで各自の記入した経路を持ち寄ります。持ち寄っ

た経路を参考に地区の避難経路の検討を行います。

【P J】三重県松阪市 津波避難計画による事例 1b-422

ワークショップでD I G(被害状況をイメージし状況を進行させる予測型の災害図上訓練)を行い、それを参考にして、各自治会単位で主たる避難経路を設定します。

(3) 訓練で検証 1b-43

【P J】三重県松阪市 津波避難計画による事例 1b-431

訓練ではワークショップで選定した経路や避難先の検証を行い、地区が独自に協定を結んだ避難先の解錠の方法や収容先の確認も行いました。訓練の振り返りでは「避難経路も見直してよかった」との意見も得られました。

(4) その他地区の避難計画化における事例 1b-44

三重県鳥羽市 検討における状況付与に実際の気象データを使う検討例 1b-441

地区内で小規模な土砂崩れが起きた 2 週間後の検討の場の状況付与に、県土砂災害情報提供システムの 60 分間積算雨量・土壌雨量係数や気象情報等発令状況を使うことを検討しました(岐阜県の「災害避難カードを作成する取り組み」ではケーススタディ資料として図化されています)。

和歌山県 ワークショップでの状況付与の例 1b-442

前出 1b-312 の手引きにおけるシミュレーション型図上演習の状況付与カードとして、短期間の強い雨用に約 30 分刻み 12 枚 6 時間分、長時間の雨用に 20 枚 18 時間分について作成されています。

三重県鳥羽市 指定された津波避難ビル以外の建物も避難先と想定して検討 1b-443

南海トラフ地震臨時情報対応の検討では、指定津波避難ビル以外の建物や、指定津波避難場所以外の津波浸水想定区域外の場所も避難先と仮定して、津波到達時間内の歩行距離による円弧の起点と扱い、高齢者等事前避難対象地域の検討を行っています。

災害時の取組と事前準備 (1b-5)

災害時の行動に応じた準備も必要です。具体的には、情報伝達→安否確認→避難誘導です。以下では、事例を紹介します。

手法・参考事例

(1) 情報伝達

1b-51

長野県下諏訪町 地区防災計画モデル事業の事例（国報告 p53） 1b-511

今後の課題として、①雨量・気象情報のHPによる情報提供、②メール配信による情報提供（高齢者への配慮）、③防災行政無線が聞こえない方々への対応強化を図ることとしています。

内閣府（防災担当）『避難勧告等に関するガイドライン①（避難行動情報伝達編）』平成31年3月 1b-512

このガイドラインは、現在は平成30年7月豪雨を受けた改訂版で、「3.2 被害発生のおそれが生じた場合における情報の伝達」～「4 避難勧告等の伝達手段と方法」として市町の避難勧告等の考え方が整理されてします。

三重県津市 自主防災会内の「情報収集・伝達班」の役割分担の事例 1b-513

平時の役割：防災に関する知識の普及・情報収集伝達訓練など

災害時の役割：情報の収集・伝達・記録、デマの防止、防災関係機関との連絡など

（津市危機管理部防災室 「自主防災会の手引き 概要版」資料抜粋）

(2) 安否確認・避難誘導

1b-52

福島県桑折町 地区防災計画モデル事業の事例（国報告 p47） 1b-521

委員会で検討の結果、①家族や近隣住民の安否確認方法、②地区の一時避難場所と避難所、③災害時の収集方法 他のルールを定めました。

愛知県名古屋市 地区防災計画モデル事業の事例（国報告 p73） 1b-522

町内会ごとに一時集合場所を設定し、「組」を活用した安否確認体制、情報伝達・収集、避難行動要支援者等の個別支援に関する地区のルール作りを行いました。

三重県津市 自主防災会内「避難誘導・安否確認班」の役割分担の事例 1b-523

平時の役割：避難計画の作成・周知 避難誘導訓練など

災害時の役割：避難の呼びかけ 安全な避難誘導など

（津市危機管理部防災室 「自主防災会の手引き 概要版」資料抜粋）

岩手県大槌町安渡地区 訓練結果等により津波後の支援時間を15分に限定した例（内閣府事例 26-1）（C-125 再掲） 1b-524

東日本大震災での被災とその後の調査、訓練による検証をふまえ、地震直後の要援護者支援のための活動時間を15分に限定するなど地区防災のルールを根本から見直しました。

第2節 避難行動要支援者への支援

避難行動要支援者とは、自力避難が困難で円滑・迅速な避難のために支援が必要な者をいい、平成25年災害対策基本法改正で市町村長にその者の把握、避難の支援、安否の確認等の義務を課しており、その義務に加え実効性についても配慮が必要とされています。

県内には、令和元年6月現在で178,781人の避難行動要支援者が確認されています。避難行動要支援者名簿は全市町で作成が済んでいるものの、提供は4市町（一部提供18市町）、個別計画の作成は1市町（一部作成8市町）にとどまっています。

※要配慮者とは、高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（法第8条第2項第15号）をいい、要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者を、避難行動要支援者（法第49条の10第1項）といいます。

以下の項では、最初に行うアンケート調査、全体計画、体制の構築の事例を紹介したあと、課題となっている名簿同意や個別計画作成の事例、災害時の情報伝達・安否確認の事例、訓練や名簿更新の事例を紹介しています。あわせて福祉避難所についても記載しています。

（既存の手引）

法改正で、内閣府（防災担当）により指針と事例集が作成されています。

（以下、この節で「国指針」「国事例」と略称）

- ・『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』平成25年8月
- ・『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集』平成29年3月

国指針は以下の「手順の概要」等の記述の参考としました。

国事例は、1名簿作成／2避難支援等関係者／3制度の周知、研修、訓練等の全国事例や災害時の活用例を紹介しています。この手引書では県内市町事例がないものを中心に引用しています。

また、法改正前ですが、三重県・三重大学で平成18年4月に下記の作成指針等を作成しました。

- ・『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針』
- ・『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き』

1 取組準備 (2a)

取組概要

避難行動要支援者名簿の作成状況、名簿の提供状況、個別計画の策定状況や市町内のアンケート結果等をふまえて、避難行動要支援者を取り巻く状況や課題を整理・分析し、対象地区等を決定します。

自治会や自主防災組織、その他の避難行動要支援者の支援にあたる関係者の状況を考慮し、取組体制の検討や構築を行います。

市町の支援体制は、的確な支援を実施するため、防災担当部や福祉担当部が中心となって、関係部が連携・協力して対応します。

課題を認識するために第1章第1節中 市町内の課題認識(A-1)の補足として調査結果を、方針・目標設定については全体計画を挙げ、さらに体制構築にも触れます。それ以外は第1章第1節によります。

市町内の課題認識 (2a-1)

第1章第1節中 市町内の課題認識(A-1)の項目に該当します。ここでは参考としてアンケート結果の事例を紹介します。

手法・参考事例

アンケート調査を実施する場合には、全地区調査が困難な場合は対象を絞った調査の検討も必要です。

国指針による手順に即した県内状況（消防庁 R1.6 時点）の事例 2a-111

2-2 名簿の作成：全市町で作成済です。（名簿登載の人口比は 2.0～31.8%）

2-3 名簿の更新：25 市町で行っています。

2-4 名簿情報の提供：名簿登載数＝提供数(100%提供)は 6 市町あります。

4 個別計画の策定：全部作成済 2 市町、一部作成済 5 市町という状況です。

【PJ】プロジェクトによるアンケート 2a-112

要支援者個別の支援方法が検討できているのは下記の照会先の 15%となっており、検討されていない理由の筆頭は「担い手不足」、次は「機会がない」となっています。（アンケートは伊勢市・松阪市はほぼ小学校区単位、伊賀市は自主防災組織単位の発送数合計 342 に対し集計した結果です。）

全体計画 (2a-2)

方針・目標設定は概ね第1章A-2によります。ここでは以下のとおり国指針から全体計画等について紹介します。

避難行動要支援者に係る全体的な考え方を整理し、地域防災計画に重要事項について定めるとともに、下位計画として細目的な部分も含めた「全体計画」を定めます。

法上の必須事項(p13 法第49条の10～第56条)：

- ①避難支援等関係者となる者
- ②名簿掲載者の範囲
- ③名簿作成に必要な個人情報と入手方法
- ④名簿の更新に関する事項
- ⑤名簿情報保護のため市町村が求め講ずる措置
- ⑥要配慮者が円滑避難のための通知・警告の配慮
- ⑦避難支援等関係者の安全確保

全体計画と、支援者自身も自らの身は自ら守ったうえで「できないこと」を支援していく考え方が必要ですので、それについても紹介します。

手法・参考事例

(1) 全体計画の作成

2a-21

三重県朝日町 避難行動要支援者避難行動支援プラン H29.3 2a-211

国指針をふまえ、町における避難行動要支援者の避難援助対策について、その基本的な考えや進め方を検討し平成29年3月に策定したものです。

(webでは、H30.3全体計画版 様式込全28pとなっています)

三重県津市 津市避難行動要支援者避難支援マニュアル H28.1 2a-212

平成27年7月に制定した「津市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例」にあわせて、全体計画として位置付けるマニュアルを作成しました。

(2) 要支援者本人・家族の「自助」の促進

2a-22

自助の促進の啓発事項の事例]

2a-221

三重県・三重大学『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針』p10～に、自助促進の取組が記載されています。

- ① 災害時要援護者も、自らの身は自ら守るという姿勢を持ってもらう。
- ② 必要とする支援等を周囲の人たちに明確に伝えられるよう予め記載。

- ③ 避難生活用の物品の準備（医薬品・食料・（必要に応じ）おむつや装具）。
- ④ 自宅からの避難経路を確認し迅速に避難できるようにしておく。
- ⑤ 自宅の対策（特に玄関周りの障害物をなくす（引用者補足：耐震化も））。
- ⑥ 日常の地域の人たちとのつきあいや防災訓練への参加等積極的にコミュニケーションを図るようにする。

国事例（p124）大阪府忠岡町 自助対応の事例

2a-222

要支援者が避難を終えているところについては、要支援者の自宅の玄関等、目につきやすい位置に「避難済」の案内を掲示しています（ただし、空き巣対策を講じる必要があります）。

体制の構築（2a-3）

要支援者対応の体制づくりは、最も重要で、自治会や自主防災組織、その他の避難行動要支援者の支援にあたる関係者の状況をよく考慮し、取組体制の検討や構築を行います。（個別計画作成体制は別によります（2-3）。）

以下では、市町内と地区の体制について事例を挙げています。

手法・参考事例

（１）取組体制の構築支援

2a-31

国指針 市町取組の連携先としての自主防災組織の事例等

2a-311

国指針では、自主防災組織は以下の役割を有しています（数字は頁）

・ 避難支援等関係者／・ 避難行動要支援者名簿の提供先 20／・ 個人情報の観点からの指導先 22／・ 市町発の避難情報の受け手 25／・ 個別計画策定の協力者 35／・ 検討主体（避難支援を行う者／避難支援での留意点／避難支援の方法・先・経路／不在時等）35／市町から個人情報に関し説明を受ける者 36／・ 避難行動支援者連絡会議に必要に応じ参画 38／・ 人材育成の客体 39／・ 平時からの地域づくりが災害時に役立つ 39／・ 訓練の参加者 40

国事例（p171）伊勢市 支援協定締結の事例

2a-312

県聴覚障害者支援センターと情報伝達・安否確認・避難所での支援等について協定を締結し、名簿を提供するなど避難行動要支援者対策を進めています。

(2) 市町内促進体制の構築

2a-32

三重県四日市市 庁内連携の事例

2a-321

避難行動要支援者対応は、危機管理監・健康福祉部・市民文化部の3つの部署が連携して進めています。

三重県御浜町 支援員制度の事例

2a-322

3箇年計画で個別計画を作成するため、方針を示し、支援員制度(A-532 参照)により自主防災組織と連携して推進しています。「名簿の共有～精査」から「個別計画作成」まで一貫して進めています。

国指針(p38)による庁内連携組織「避難行動支援者連絡会議（仮称）の設置」の事例等]

2a-323

当指針では、支援体制の構成として、避難行動要支援者の支援業務を的確に実施するため、防災部局及び福祉部局が中心となり、保健関係部局、地域づくり担当部局等が参加した横断的な組織で構成し、必要に応じ避難支援等関係者の参加を得ることが必要であると示されています。

また、発災時から避難生活まで組織的な避難行動要支援者対策ができるよう、平常時から全体計画及び地域防災計画に盛り込む事項や、それに沿った役割分担を検討・決定しておくことを検討することを求めています。

埼玉県春日部市 近隣市町村との連携の事例

2a-324

近隣市町村との間で災害時における避難場所相互利用に関する協定を締結しています。

2 取組実行 (2b)

取組概要

対象地区での避難行動要支援者名簿の作成・提供に関する状況等をふまえて、取組行程を作成します。

取組の参考となる事例は、県内のみならず、全国にあるため、事例収集や事例検討の学習や意見交換を通じて、取組方向を定める必要があります。

また中心となる取組は、避難行動要支援者名簿の提供、個別計画の作成、避難行動要支援者の実際の支援、福祉避難所の運営、災害時の情報伝達・安否確

認・避難誘導・避難所での配慮といった支援であり、自治会や自主防災組織等が中心となって、取組を進めます。

避難行動要支援者の対応においては、課題も多いため、できるところから課題の検討を行うことが必要です。以下は名簿提供における同意方法、名簿の共有・提供、個別計画作成、福祉避難所について事例を紹介しています。

名簿作成 (2b-1)

要介護状態区分、障害支援区分、家族の状況等を考慮し、避難行動要支援者の要件を設定し、名簿を作成します。

・災害対策基本法（避難行動要支援者名簿の作成）第49条の10

市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置…を実施するための基礎とする名簿…を作成しておかなければならない。

- 2 避難行動要支援者名簿には、避難行動要支援者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。（後略）

以下では、名簿の実効性確保に触れ、作業詳細の順といえる抽出から同意までを紹介します。

手法・参考事例

名簿提供における同意方法については、本人同意を前提としていますが、より積極的に避難支援を実効あるものとする等の観点から、地方公共団体が条例で特に定めることで、同意を要しないこととする取組があります。

市町長に作成義務である避難行動要支援者名簿と現場で役立つものに違いがあることが想定されますので、実効性確保ができるよう、地域住民が独自に住民台帳を作成・運用することも考えられます。

(1) 法定名簿（避難行動要支援者名簿）

2b-11

災害対策基本法（上の囲み）による名簿を作成します。県内全市町で作成済です。新たに抽出する場合は（3）要支援者抽出の条件によります。

(2) 別名簿等による実効性確保

2b-12

市町長の義務である名簿と現場で役立つもののズレがあることに對し、そのしくみ内での解決でなく実効性確保ができるよう、地域住民自らが住民台帳を作成、運用します。

住民が作成する台帳は日常使用で PDCA サイクルにより現状にあったものに保つことはできますが、一方で法定名簿も管理しなければならないため、二重の手間が必要となります。実施するには地域住民の協力が不可欠で、都市部では困難となる場合もあります。

三重県南伊勢町 見守り支援対象者登録制度の事例

2b-121

平成 27 年 6 月からの制度で、「見守り支援」を行うのは、「災害時」、「緊急時」、「災害時や緊急時を容易化のための日常生活」、「その他」と位置付けています。制度の対象外であっても希望者も含めて普段の見守りで使用するものです。

三重県大台町 区長作成名簿の事例

2b-122

区長に依頼して作成した支援名簿が整備されています。地域に密着した名簿である反面、地区の取組状況によって名簿の内容の差が大きいものとなっています。

三重県明和町 地域防災懇談会との連携の事例

2b-123

「地域防災懇談会」(A-541 参照) の場で、より実効的な世帯台帳を提案し、地域に対し作成の協力依頼を行っています。

三重県鳥羽市今浦地区 旧制度下でのモデル地区実践の事例

2b-124

地域内の緊密なつながりを生かし台帳などは作成せず、隣近所で所在把握や救出を行うこととしています。

(3) 避難行動要支援者抽出の条件

2b-13

県内状況（消防庁 H30. 6 時点）の事例

2b-131

数字は避難行動要支援者抽出の対象に含めている市町数を表します：

28 要介護認定者・障がい者	15 掲載希望者	10 難病患者
6 自治会長が認めた者	19 その他年齢等。	

三重県内 四日市市・松阪市・亀山市・熊野市 抽出条件の改訂の事例 2b-132

抽出条件の改訂として、名簿対象年齢の引き上げ等を行っています。

年齢要件は慎重に扱うとする事例等 2b-133

年齢要件だけでは、支援の必要がない健康な高齢者が入ることで対象者が膨大となり、実効的な名簿にならず、また、更新作業も煩雑になります。

(4) 同意方法 2b-14

制度を周知し、名簿の共有するために同意を得る必要があります。

同意をするかの問いかけ方の事例 2b-141

- ① 三重県津市 いわば「手下げ方式」であり、条例で規定しています。
→2b-144
- ② 三重県松阪市 郵便で同意不同意に関わらず回答を求めています。
確実に意向把握ができる反面、返信のないに対応が必要になります。
- ③ 三重県紀北町 未返信者へ職員が訪問して意向を確認しています。

同意促進等の方法についての事例 2b-142

- ① 三重県名張市 防災ラジオを配布する際に同意取得を行っています。
同様の国事例として、緊急キットの申請用紙で同意も問う方法
(国事例 p9 杵築市)、町内会に対する災害支援キットの申請をした
者が名簿掲載者とする方法(国事例 p163 富士市)があります。
- ② 三重県南伊勢町 同意は郵送で行っており、地区ごとの説明会、ケーブ
ルテレビによる放映により促しています。
- ③ 三重県東員町 消防団の戸別防火啓発に合わせて個人の意向をつかん
でいます(※全対象者ではない)。
- ④ その他国事例では郵送・訪問・窓口・相談対応・広報媒体等の事例が
あります。

群馬県高崎市 全面的な支援が約束されない説明の事例 2b-143

記載文例は以下のとおりです(抄)。

「…次の支援を受けることが可能になります。

1. 平常時…あなたの情報を基に、素早く避難するための準備や、日頃か
らの避難訓練などを行います。
2. 緊急時…災害情報を伝えます／安否の確認を行います／避難場所へ
の付き添いや介助を行います。

※ ただし、同意することにより、あなたへの支援が必ずなされることを保証するものではありません。」

条例による取組の事例

2b-144

本人同意を前提としていますが、より積極的に避難支援を実効あるものとする等の観点から、地方公共団体が条例で特に定めることで、本人同意を要しないこととする取組です。

- ① 国事例(p39-64) 拒否の申し出で提供対象外とする事例：条文例は第1項で提供するものとし、第2項で前項の規定にかかわらず拒否(8例。1例は「同意しない旨」)を申し出た場合は提供できない、と同意にふれ、第3項は例外として災害発生等の場合に、必要があると認めるときは前項の規定は適用しないというものです。
- ② 拒否の別例(国事例にも所収 p51-)：条文の構成が①とは異なっています。

津市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例(抄)

平成27年6月25日条例第31号 (名簿情報の提供)

第3条 市長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、津市地域防災計画の定めるところにより、避難支援等関係者に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、次に掲げる場合を除き、名簿情報を提供することについて本人(当該名簿情報によって識別される特定の個人をいう。)の同意が得られない場合は、この限りでない。

- (1) 避難行動要支援者が当該名簿情報の提供に関し、規則で定めるところにより拒否の申出をしていない場合
- (2) 前号の拒否の申出をした場合であっても、津市防災会議において、避難支援等の実施のために名簿情報の提供が必要であると認める場合
- (3) 第1号の拒否の申出をした場合であっても、津市情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴いて、市長が避難支援等の実施を支援するために名簿情報の提供が必要であると認める場合

- ③ 国事例(p47-, 50-, 64-)東京都渋谷区、長野県茅野市、宮崎県日之影町 提供対象を限定して同意を不問とする取組事例
対象を限定して同意を不問としています。

- ・ 東京都渋谷区
自主防災組織・消防団・民生委員 他警察・消防
- ・ 長野県茅野市
民生委員 他警察・消防
- ・ 宮崎県日之影町

民生委員・介護保険地域包括センター・町社会福祉協議会・地域
における支え合い活動関係者(規則で規定) 他警察・消防

神奈川県秦野市、北海道苫前町 個人情報保護審議会に諮問する取組事例
2b-145

個人情報保護審査会に名簿作成に伴う個人情報の取扱いを諮問し、本人同意を原則不要とした取組です。

名簿提供・活用 (2b-2)

名簿を提供することに同意を得られた避難行動要支援者について、平常時から消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等の避難支援等関係者に名簿を提供します。

・ 法第 49 条の 11 (名簿情報の利用及び提供)

市町村長は…(名簿情報)を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

2 市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、…民生委員、…市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者(次項において「避難支援等関係者」という。)に対し、名簿情報を提供するものとする。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがある場合を除き、名簿情報を提供することについて本人…の同意が得られない場合は、この限りでない。

3 市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。

(名簿情報を提供する場合における配慮) 第 49 条の 12

(秘密保持義務) 第 49 条の 13

名簿の提供とその次段階にあたる活用(平時/災害時)について紹介します。

なお、自治会の名簿不受理が避難支援の負担感である場合は、2b-32「避難支援等関係者への対応」が参考になります。

手法・参考事例

(1) 名簿の提供

2b-21

県内状況（消防庁 H30. 6 時点）の事例

2b-211

① 提供先

民生委員(27 市町)、自主防災組織(25 市町)、消防本部(署)、社会福祉協議会(23 市町)、消防団(19 市町)、警察署(18 市町) となっています。

なお、自主防災組織は、全組織へ提供しているとは限りません。

② 提供率

木曽岬町・鈴鹿市・大紀町・度会町・名張市・尾鷲市(100%)、亀山市(90%)、四日市市(75%)、桑名市(74%)の順となっています。

三重県御浜町 名簿の共有～精査の取組の事例

2b-212

支援員(A-432 参照)が 64 の自主防災組織をすべて訪問することにより普及を図り、令和 2 年 1 月時点で 63 組織へ名簿提供しています。提供後、名簿の精査は自主防災組織に委ね、助けが必要な人だけを抽出し実質的な名簿「生きた名簿」にしています。

(2) 名簿の活用(法定名簿以外も含む)

2b-22

平時の名簿活用の事例

2b-221

① 三重県南伊勢町 名簿を普段の見守りで使用しています(再掲)。

② 三重県亀山市 訓練での使用も想定して名簿を提供しています。中山間地域では要支援者も訓練に参加している事例もあります。

災害等での活用の事例

2b-222

① 三重県紀北町

三浦地区では独自の名簿があり、台風時避難支援に活用しています。

② 三重県伊勢市

商店街火災時の安否確認に名簿(法改正前のもの)を使用しています。

個別計画作成(国指針 p35-) (2b-3)

地域の特性や実情をふまえつつ、名簿情報に基づき、市町村又はコーディネーター(民生委員等)が中心となって、避難行動要支援者と打ち合わせ、具体的な避難方法等についての個別計画を策定します。

・体制の構築：

市町村は、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織や自治会、福祉事業者等に、「①受援者支援者間の打合せの調整」、「②支援等関係者間の役割分担の調整」等を行うコーディネーターとしての協力を得て、連携しながら、作成内容や進捗状況、フォローアップ状況等を把握し、実効性のある避難支援等がなされるよう、個別計画の策定を進めます。

・作成方法：

避難行動要支援者を個別に訪問し、本人と具体的な避難支援等の方法について打合せ、市町村や避難支援等関係者間で避難支援等に必要な情報を共有できるよう、避難行動要支援者名簿に記載されている情報に加え、次の情報等を記録します。（様式例は国指針（P37）を参照）。

・記載する内容：

支援時の留意点・同居家族・緊急連絡先・特記事項（寝室の場所等）・支援者・避難場所経路

・受援者支援者間のマッチングでの実効性向上のポイント：

できる限り複数の避難支援等関係者とし相互に補完する。

一人の避難支援等関係者に役割が集中しないよう適切に役割分担する

・個人情報に対する配慮を支援等関係者に説明

・避難支援等関係者の安全確保（国事例 p89-）、補償（国事例 p93）

個別支援計画の各論として、避難支援等関係者への支援と車避難があり、以下では、それらの事例を紹介します。

手法・参考事例	
（１）県内事例	2b-31
三重県御浜町 個別計画の作成の事例	2b-311
内容確認の個別訪問を実施し個別計画作成に着手し、モデル的に実施し課題の洗い出しを行っています。	
（個別計画作成に先立ち名簿の共有を実施 2b-212）	
三重県朝日町の事例	（2a-211 関連） 2b-312
平成 28 年度の全体計画策定以降取組を徐々に広め、令和 2 年 1 月からモデル地区での展開に着手しています。	
（２）避難支援等関係者への対応	2b-32

国事例(各頁) 支援者への対応(マニュアル類)の事例 2b-321

- ① 避難支援マニュアル配付(北海道比布町 p188)
- ② 避難支援フローチャート(北海道別海町 p188)
- ③ 安否確認チェックシート(東京都中央区 p199)

国事例(各頁) 支援者への対応(その他)の事例 2b-322

- ① 宮城県色麻町(p189) 農業用機器(車両)を使った倒壊家屋や土砂の除去の方法を防災講習会で指導しています。
- ② (p268)課題認識:土砂災害警戒情報発令箇所へ自治会長等支援者を向かわせることの是非があります。

県内事例(熊野市)・国事例(各頁) 支援者不足への対応の取組事例 2b-323

- ①三重県熊野市 10 世帯程度の単位で要支援者を抽出し、支援を地域で考えています。
- ②宮城県東松島市(p215)要支援者が支援者を記入し、空欄は近所で調整します。
- ③大分県大分市(p219) 本人・家族による計画(未完成)を自主防災組織に提供して作成を依頼します。本人には加えて自分できる範囲での災害への備えを促します。
- ④広島県廿日市市(p83)個人支援に加えて団体支援を推進しています。十数世帯の「班」単位で支援体制づくりを自治組織に依頼しています。
- ⑤茨城県ひたちなか市(p223) 個別での支援からグループによる支援を行います。
- ⑥東京都墨田区(p123)各町会自治会で結成した要配慮者サポート隊が支援に協力することとしています。

※(国事例外) 一般の安否確認も合わせた全体で考える必要があります。

国事例(各頁) 支援者不足の対応(福祉施策との連携)の事例 2b-324

- ① 青森県三沢市(p166) 「ご近所サポーターや地域福祉協力員」 他に(p167)群馬県高崎市「福祉協力員」でも類例があります。
- ② 新潟県柏崎市(p170)・愛知県名古屋市(p191)介護サービス事業者との協定を結んでいます。他に神奈川県開成町(p155)福祉タクシー事業者と移送協定を結んでいます。
- ③ 茨城県那珂市(p215) 支援の程度の大きい者は社会福祉協議会で対応します。他に(p216 他)都内各区では人工呼吸器使用者等の計画作

成を訪問看護ステーションに委託しています。

- ④ 東京都練馬区(p82) 災害ボランティア制度を活用し、登録者が災害時避難拠点に参集し、名簿による安否確認等を補助します。

国事例(P81)支援者不足の対応(近所の企業)の事例 2b-325

沖縄県南城市では、支援員が個人では難しい地域においては、鉄工所、クリーニング店、スポーツ用品店、タイヤ販売店、介護事業所、観光センター、自動車整備工場など、近所の企業に協力をお願いしています。

(3) 車使用による避難 2b-33

宮城県亘理町での車使用検討の事例 2b-331

亘理町は南北に長い形で、中央部の水田地帯を住宅地が取り囲む地形です。町が策定する「津波避難計画」において、徒歩避難を基本としながらも、海岸部は西側の内陸部まで約5kmの距離があり、徒歩避難が困難地域もあることから、自動車での避難を考慮した避難計画が策定されました。

自動車を使用する地域を決め、避難路整備や退避場所(駐車場)整備なども行われています。

岩手県大槌町安渡地区での車使用検討の事例 2b-332

大槌町安渡地区は、大槌川を挟んで市街地と隣接する沿岸部に位置します。東日本大震災の被災経験をもとに、地区防災計画が策定されました。

避難支援を15分間に限定したほか、避難行動要支援者の避難について、自動車の使用を限定的に認めた計画です。

My まっぷラン報告書での車使用の事例等 2b-333

東日本大震災をふまえ、検討の初めから選択肢に含めないことは不適当とし、要支援の程度と避難距離に基づき話し合う際の観点を列挙しています。

福祉避難所 (2b-4)

内閣府(防災担当)H28.4『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』に平時・災害時における取組がまとめられています。以下の熊野市以外の事例の他、災害時の事例、ツール類として要援護者トリアージ、協定・各種様式類を所収しています(上記ガイドライン附属資料①事例p1～)。

手法・参考事例

東京都武蔵野市 福祉避難所の避難者の判断基準策定の取組事例 2b-411

避難者を避難所、おもいやりルーム、福祉避難所、医療機関に振り分ける基準を示している。それぞれの避難者を適切な避難場所に振り分けることによって、避難者の医療・保健衛生・福祉を維持。医療系のトリアージのように特別な資格や技術が不要な方法について検討しています。

三重県熊野市 協定施設ごとの運営マニュアルの取組事例 2b-412

協定施設ごとの運営マニュアルについて平成 27 年度から三重大学の磯和先生の協力を得て産学官連携で取り組んでおり、現在、協定 4 施設中 3 施設でマニュアルを作成しました。

なお、運用時の体制は各施設に市職員を 24 時間体制で 2 名配備するとしています。

京都府 一般避難所での福祉避難室の取組事例 2b-413

大規模災害の場合すべての要配慮者への対応は困難になることから、一般の避難所をユニバーサルデザインにするための指針として「福祉避難コーナー設置ガイドライン」を作成しています。

愛知県田原市 原則社会福祉施設で要配慮者を受入れる事例 2b-414

福祉避難所開設の必要が生じた場合、施設・設備等が整っている市内の福祉施設で受入れが行えるよう、市内事業者と協定を締結しました。収容能力等で困難な場合には、市内福祉センター等福祉避難所を開設します。

高知県高知市 指定施設周辺の住民に対する協力依頼の事例 2b-415

福祉避難所指定時に、当該施設近隣住民に対し説明し、福祉避難所運営の支援を依頼（食事の準備や清掃等）しています。また、介護等行うための専門職員不足についても市内ヘルパー事業所等と協議することとなっています。

災害時の取組と事前準備 (2b-5)

この手引書は平時の取組ですが、災害時の行動に応じて準備します。

以下では、時間経過（情報伝達→安否確認→避難誘導→避難所での配慮）に沿って事例を紹介します。

手法・参考事例

(1) 情報伝達

2b-51

(国指針 p13、25)「要配慮者が円滑に避難のための立退きを行うことができるための通知又は警告の配慮」は地域防災計画の必須事項である(改正災対法第 56 条。内閣府(防災担当) H31. 3『避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動情報伝達編)』「5 要配慮者等の避難の実効性の確保」が参照できます。)

国事例(p175) 石川県中能登町 情報伝達の取組事例

2b-511

ファクシミリのほか、電子メール、防災無線、音声告知端末、放送事業者、広報車等様々な手段を確保し、要配慮者へ避難準備情報等の防災情報を提供(中略)発令された避難準備情報等が要配慮者を含めた住民全員に確実に届くよう、電話連絡、直接の訪問等双方向を基本とする地域ぐるみの情報伝達体制の整備を推進しています。

(2) 安否確認

2b-52

(国指針 p30)名簿を有効に活用して確認する。介護者・保護者の被災もあり得るため安否未確認には注意が必要です。

国事例(p191) 北海道池田町 問い合わせを統括する窓口の事例

2b-521

民生委員、障がい者団体、福祉関係団体、自主防災組織等のネットワークを活用します。上記関係機関による安否確認、問い合わせ等を統括して対応するため安否情報窓口を設置します。

国事例(p191) 名古屋市 介護サービス事業者団体と協定

2b-522

障がい者団体や介護サービス事業者団体と協定を締結しています。例えば、介護サービス事業者団体との連携については、大規模災害が発生したとき、介護サービス事業者が確認した安否情報を市に提供していただきます。

東京都練馬区 安否確認の取組事例

2b-523

区内 99 か所にある小中学校を避難拠点(避難所+防災拠点)と位置付けています。避難拠点に災害時要援護者名簿を設置して、避難拠点に参集した区職員、学校職員、地域住民で構成される避難拠点運営連絡会・民生委員等で協力して安否確認を行います。

災害ボランティア制度を活用し、登録された対象者が災害時避難拠点に参集し、名簿による安否確認、避難後の支援等を補助します。

(3) 避難誘導

2b-53

手法の概要(国指針 p27-)：避難支援等関係者は名簿情報に基づき避難を支援する。市町村長は避難支援等関係者等が、可能な範囲で避難支援等を行えるよう、避難支援等関係者の安全確保に十分に配慮すること(法 50 条第 2 項)。

国事例(p185) 北海道美瑛町 避難誘導の取組事例

2b-531

重度心身障がい者、人工呼吸器や温度調整が必要な方については、町立病院と連携し対処します。

(4) 避難所での配慮

2b-54

国事例(p125) 埼玉県春日部市 避難所での配慮の取組事例

2b-541

避難所運営基本マニュアルで、避難支援等関係者から、医療的な措置を受ける必要がある方や持病の薬を持参できなかった方など、継続的な支援を要する災害時要援護者等の情報を、災害対策本部に報告することとしています。

国事例(p128) 茨城県常陸太田市 事前取り決めの事例

2b-542

地震津波・風水害を想定し、引き継ぎにあたっては、個別計画に掲載の情報を引き継ぐことを基本とし、個別計画に記載されていない情報の伝達については、本人の承諾を得て、避難生活に必要な情報について引き継ぎます。引き継ぎを受けた避難所の責任者等は、その情報を適切に管理し避難者の見守り活動に活用します。

(5) 名簿提供不同意者への対応

2b-55

(国指針 p, 29, 40)現に災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において…必要があるときは、その同意の有無に関わらず、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に名簿情報を提供できる(法 49 条の 11 第 3 項)。

名簿情報の提供先となる避難支援等関係者その他の者として、ボランティア団体、障がい者団体、民間の企業等の力を借りることも有効な方策の一つであることから(中略)あらかじめ名簿情報の提供について協定を結ぶなど、必要な連携を図ることが適切である。

国事例(p204) 東京都立川市 発災時の情報提供の判断の事例

2b-551

地震時は、市内の被害状況等を勘案して総合的に判断します。風水害時は、

避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示(緊急)のいずれかが発表された場合に、対象地域の要支援者の安否確認を実施します。

国事例(p208) 岐阜市 より現場近くで保管する事例 2b-552

地域ごとに市が設置している防災倉庫の中のキャビネットに避難行動要支援者名簿を入れ施錠し保管し、災害時には自主防災組織がそのキャビネットから名簿を取り出します。

三重県亀山市 地区作成名簿の更新の取組 2b-553

地区防災計画の策定にあたり、協議会独自で作成した要援護者台帳(名簿)、それらの者を書き込んだ地図(災害福祉マップ)の更新を行いました。また、あわせて規約や様式類の確認も実施しました。

3 取組継続 (2c)

取組概要

避難支援に必要となる情報を適宜更新し、共有します。特に、名簿については、更新する期間や仕組みをあらかじめ構築し、名簿情報を最新の状態に保っていきます。

個別計画に関しても、名簿同様に状況は変化すると考えられることから、平時の見守り活動時に個別計画を更新します。

また、訓練によって、想定・計画していたことが実際に機能するか点検します。

以下では、名簿・個別計画の更新と訓練(要支援者の参加促進、訓練内容)の事例を紹介します。

更新 (2c-1)

(国指針 p19-) 避難支援に必要となる情報を適宜更新し、共有します。名簿については、更新する期間や仕組みをあらかじめ構築し、名簿情報を最新の状態に保ちます。

＜仕組みの例＞

- ① 転入者等：転入してきた要介護高齢者、障がい者等や、新たに要介護認定や障害認定を受けた者のうち、避難行動要支援者に該当する者を避難行動要支援者名簿に掲載するとともに、新規に避難行動要支援者名簿に掲載された者に対して、平常時から避難支援等関係者に対して名簿情報を提供することについて同意の確認を行う。
- ② 転居や死亡等：避難行動要支援者の異動が住民登録の変更等により確認された場合は、避難行動要支援者名簿から削除する。なお、避難行動要支援者名簿の記載事項として法上の「住所」と「居所」に留意。また、避難行動要支援者が社会福祉施設等へ長期間の入所等をしたことを把握した場合も避難行動要支援者名簿から削除する。

個別計画に関しても、名簿同様に状況は常に変化しうることから、平時の見守り活動時に個別計画を更新新します。

手法・参考事例

転入・転出、入退院、死亡される方がいることを意識して、避難行動要支援者名簿や個別計画を更新する仕組みを構築していくことが必要です。

（１）名簿の更新

2c-11

大台町 女性消防団の協力

2c-111

名簿の年次更新は女性消防団員が対象者宅を訪問して掘り起こしを行っています。

（２）個別計画の更新

2c-12

国事例 (p228) 埼玉県神川町 個別計画更新の事例

2c-121

担当民生委員・児童委員の見守り活動時には個別の変更を、一斉改選時には担当委員の継続・変更のお知らせを兼ねて個別計画の更新・見直しをそれぞれで行っています。

国事例 (p228) 兵庫県芦屋市 個別計画更新の事例

2c-122

民生委員による訪問活動で情報把握を行い、変更や修正があれば個別支援計画を更新します。また、福祉部局により計画の見直しに関する案内文を郵送しています。

訓練 (2c-2)

(国指針 p40-) 訓練により想定・計画したことが実際に機能するか点検します。

避難行動要支援者の訓練参加により、各参加者の理解に寄与するほか、機会を生かし、防災のパンフレット等を点字訳や拡大文字、音声等でも提供することなど要支援者一人一人の防災意識を高めることが適切です。

＜訓練例＞ 避難準備情報等の発令や伝達／避難場所への避難行動支援／避難行動要支援者名簿の平常時からの避難支援等関係者への提供に不同意であった者への支援の開始／発災直後の安否確認／避難場所から避難所等への運送

以下では、避難行動要支援者の訓練参加促進と訓練内容の事例を紹介します。

手法・参考事例

訓練によって、実際に活動するか確認するのみならず、避難行動要支援者の訓練参加により、参加者の理解の促進や、要支援者一人ひとりの防災意識を高めていくことが必要です。

(1) 避難行動要支援者の訓練参加促進

2c-21

三重県南伊勢町・度会町・亀山市 要支援者の参加の事例

(C-122 再掲) 2c-211

訓練に避難行動要支援者の参加を図っています。また、南伊勢町は訓練で地区独自の名簿の活用も行っています。

国事例 (p153) 東京都板橋区 避難行動要支援者の訓練参加促進の事例

2c-212

防災訓練への参加呼びかけを目的として安否確認用バンダナ(無事ですバンダナ)を配布しています。

国事例 (p159) 新潟県新潟市 避難行動要支援者の訓練参加促進の事例

2c-213

補助金の増額助成基準で名簿を活用した訓練実施を位置づけています。

国事例 (p248) 熊本地震時宇城市 訓練の有効性の事例

2c-214

例年、三者(行政区嘱託員・民生委員・消防団)で安否確認訓練を行っていたため発災時に迅速にできました。

(2) 避難所関係訓練内容等

2c-22

国事例 (p126) 宮城県色麻町 避難所関係訓練の取組事例

2c-221

要支援者の避難場所について協議し、統一した場所を選定しています。要支援者に対して、避難時における情報手帳など持出品について説明し、避難所受付担当者によるトリアージ訓練を実施しています。

国事例 (p127) 静岡県東伊豆町 避難所関係訓練の取組事例

2c-222

防災訓練時、町と福祉避難所の協定を締結している事業者と開所状況と受入体制等の確認について無線を使用し実施しました。

国事例 (p128) 千葉県香取市 避難所関係訓練の取組事例

2c-223

避難場所に避難後、自治会役員が中心となり、各自治会の独居高齢者等の安否を確認し、市の担当者に報告しています。民生委員はいくつかの自治会をまとめて担当しているため、自治会役員と市の間をつないで、安否確認に協力していただきます。

第3節 避難所運営マニュアルの作成

指定避難所は、「避難した住民等を災害の危険性がなくなるまで必要な期間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させることを目的とした施設」とされています。（令和元年度版 防災白書 p92）

法的には、避難所の開設等は市町村が行う自治事務で、災害対策基本法第 86 条の 6 で、災害応急対策責任者は、①避難所の必要な安全性良好な居住性の確保 ②生活関連物資の配付 ③保健医療サービスの提供 ④その他生活環境の整備について講ずるよう努力義務があります。

県内では現在、1,434 箇所の避難所が指定されています。（令和 2 年 1 月）

災害が起きるたびに避難所の課題や教訓が多く出されており、できることから課題の解決に着手し、円滑な避難所運営につなげることが重要です。

以下の項では、まず最初に行うアンケート調査、PDCA の事例を紹介したあと、類型別の展開事例、マニュアル改訂の事例、訓練による検証事例を紹介しています。

（参考となる既存の手引）

内閣府（防災担当）

- ・『避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針』平成 25 年 8 月（以下この節で「国指針」）。
- ・『避難所運営ガイドライン』平成 28 年 4 月（以下この節で『国ガイド』）
国指針に基づき災害対応実施すべき対応（19 の項目）を、「仕事」に細分し、いつ（準備、初動、応急、復旧の災害の各段階）、だれが（市町担当部局）、指示・確認したかのチェックリストの形でとりまとめたものです。
- ・『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』平成 28 年 4 月
- ・『避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン』平成 28 年 4 月
- ・「平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」
国ガイドに即して熊本地震の被災団体に聴取しまとめたものです。

三重県

- ・『三重県避難所運営マニュアル策定指針』（平成 30 年 11 月）
- ・『避難所運営マニュアルづくりの手引き』／『避難所運営マニュアル基本モデル』

1 取組準備 (3a)

取組概要

市町内の各地区の避難所運営マニュアルの作成状況や訓練実施状況、市町内のアンケート結果等を踏まえて、避難所運営を取り巻く状況や課題を整理・分析し、対象地区等を決定します。

詳細を検討していく前の作業手順としては、①市町共通マニュアル(ない場合は県の指針)を三者(施設管理者・町・区長)で共有、②その三者で解錠等においてマニュアルが実際に機能するかの話し合い、③複数の避難所がある場合はどの地区はどこへ行く等事前の検討、④訓練での話し合い・検討結果の検証が考えられます。

また、自治会や自主防災組織、その他の関係者の状況を考慮し、取組体制の検討や構築を行います。

課題を認識する手法については第1章第1節中 市町内の課題認識(A-1)の補足としてアンケート結果、方針・目標設定についてはポイントが参考となります。また体制構築も紹介しています。それ以外は第1章第1節によります。

市町内の課題認識 (3a-1)

第1章第1節中 市町内の課題認識(A-1)の項目に該当します。ここでは事例としてアンケート結果を紹介します。

手法・参考事例

【PJ】プロジェクトによるアンケート

3a-111

避難所運営マニュアルが策定されているのは下記の照会先の17%でした。策定されていない理由の筆頭は「担い手不足」、次は「機会がない」となっています。(アンケートは伊勢市・松阪市はほぼ小学校区単位、伊賀市は自主防災組織単位の発送数合計342に対し集計した結果です。)

方針・目標設定 (3a-2)

骨格となる作業フローとしては、①市町共通マニュアル(ない場合は県の指針)を三者(施設管理者・町・区長)で共有 ②三者で解錠等マニュアルが実際に機能するかの話し合い ③複数の避難所がある場合にどの地区の住民はどの避難所へ避難するのか検討 ④訓練で話し合い・検討結果を検証が考えられます。

手法・参考事例

(1) PDCA・訓練の重視

3a-21

【PJ】三重県伊勢市 作成は簡易にPDCAを重視する事例 3a-211

1年で完成でなく、毎年新しい「気づき」を増やせる／（小分けして）A4 1枚で視覚的にわかりやすい／渡すだけで指示書になる 「マニュアルシート」としてしています。

三重県東員町 訓練によるマニュアルの見直しの取組事例 3a-212

全8地区において毎年1か所毎に訓練を実施することにより、課題の把握に努めています。

三重県南伊勢町 訓練先行による取組事例 3a-213

文書化された各避難所マニュアル作成は一部にとどまるものの、町の防災訓練において1／3程度の地区が避難所開設訓練を実施して、課題の把握に努めています。

国指針 p12 分かりやすくする必要性の事例等 3a-214

ページ数の多い手引は活用し難いこと、また平時に想定した役割分担者が被災することも想定し、市町村の避難所関係職員以外の者でも避難所を立ち上げることができるよう分かりやすい手引の整備を求めています。

(2) 類型別の展開

3a-22

避難所の施設のタイプ・規模・立地等の属性ごとに展開していくことが考えられます。

三重県朝日町 類型別のマニュアルの取組事例 3a-221

平成29年保健福祉センターで公民館の管理者、社会福祉協議会、避難所担当者、学校管理者、自治会の代表者が参加して避難所運営マニュアルを作成しました。公民館、学校、福祉センターの3つのグループに分けて、公民館グループにおいては2つの事例をベースに検討しました。

三重県尾鷲市 類型別のマニュアルの取組事例 3a-222

避難所の規模を念頭に、大中小の避難所をそれぞれ一つずつモデルとして取り組み、マニュアル作成等の所要時間を確認して、市内全域へ展開していくことを検討しています。

(3) 機運の醸成

3a-23

松阪市他 HUG(避難所運営ゲーム)の活用事例

3a-231

HUGは各市町できっかけづくりとして多く活用されています。

松阪市では自治会連合会防災研究会・住民協議会等で数十回取り組まれている他、マニュアル作成に活用した例があります。

三重県紀北町 機運醸成の取組事例

3a-232

自主防災会研修等において避難所運営マニュアル作成の研修を実施しています。

三重県度会町 行政主体に関する事例

3a-233

町と住民が密接な関係にあるため、町としては住民主体を言いにくい面があります。外部の者が関わることでうまくいくことがあります。

三重県 避難所イメージゲーム・防災DVD教材による子どもの理解促進

3a-234

主に小学校高学年を対象に、避難所がどのような場所であるか、避難生活とはどのようなものを学ぶことを目的とした、カードゲーム形式の避難所イメージゲーム「ひなんじょ なんナン？」と防災DVD教材「なんナンちゃんと『防災と避難』を学ぶDVD～みんなで過ごしやすい避難所をつくろうよ～」を作成しました。これにより、取組の裾野を広げます。

(4) 在宅避難者の拠点的功能への拡張

3a-24

国指針 p24 在宅避難者の拠点機能の事例等

3a-241

避難所の運営に当たり、避難所で生活する避難者だけでなく、個々の事情によりその地域において在宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者等も、支援の対象とすることが適切です。支援内容は、避難所の機能である緊急物資の受け渡し、情報発信・収集、健康を含めた相談等があります。

体制の構築 (3a-3)

以下では、地区と市町内の体制の事例について紹介します。

手法・参考事例

(1) 取組体制の構築支援 3a-31

国ガイド p1 地区内体制の事例等 3a-311

住民も含めた以下の組織を紹介しています。

- ・避難所運営委員会：市町村防災担当者・避難所運営責任者(避難者の代表者)
施設管理者、避難所派遣職員
- ・避難所運営会議：庁内関係部局・上の避難所運営委員会・外部支援者等で、
定期的に会議を行う等「顔の見える」関係を構築

三重県津市 避難所運営委員会の組織化の取組事例 3a-312

避難所運営委員会を組織して 51 指定避難所で個別マニュアル作成しています。(全 172 避難所中)

三重県伊勢市 協議会単位(小学校区)で取り組む事例 3a-313

23 あるまちづくり協議会単位(小学校区)で取り組んでいます。

三重県度会町 消防団参画の取組事例 3a-314

消防団が避難所を開設できるよう協議しており、そのまま運営への参画も検討しています。

(2) 市町内促進体制の構築 3a-32

国指針 p6 市町内体制の事例等 3a-321

平常時から市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健衛生関係部局が中心となり、関係部局等が協力して、「避難所運営準備会議(仮称)」を開催し、要介護高齢者、障がい児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等や在宅者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担などについて決めておきます。

(3) 外部人材の活用 3a-33

三重県熊野市 産学官連携の事例 3a-331

県防災指導員の支援の他、平成 26 年度から 29 年度まで産学官連携で地域ごとのマニュアル作りに取り組んでいます。

2 取組継続 (3c)

取組概要

以下では、マニュアルの改訂と訓練の事例を紹介します。

マニュアルの改訂 (3c-1)

被災地の教訓や国の新たな考えをふまえた市町標準マニュアルの見直したうえで、個別避難所マニュアルの見直しを行うという流れがある一方、改訂を合わせて行う方法もあります。

手法・参考事例

三重県四日市市 男女共同参画の視点を入れた避難所運営の取組事例 3c-111

「男女共同参画の視点を取り入れた避難所運営の手引き」（平成 28 年 2 月）の内容を個別の避難所運営マニュアルに取り込むように普及啓発に取り組んでいます。

三重県津市 マニュアルの更新の取組事例 3c-112

平成 29 年 3 月に市のマニュアルを改訂し、要配慮者、女性、車中避難者などの項目を追加して、各避難所のマニュアルの改訂を進めています。

【PJ】三重県伊勢市 作成は簡易に PDCA を重視する事例 (事例 3-2 再掲抄) 3c-113

1 年で完成でなく、毎年新しい「気づき」を増やせる「マニュアルシート」を活用しています。大規模災害ごとに避難所運営の課題が見つかり続けることに応じています。

訓練 (3c-2)

訓練等を通じて課題等を見つけ出して、避難所運営マニュアルの見直しや取組の改善を図り、共有します。特に、PDCA を回すことを重視した仕組みを構築しておくことが有効です。

手法・参考事例

内閣府 H25. 3 『地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集』 3c-211

訓練を軸に訓練前後のワークショップや被害想定 of 勘案、各班活動も含め訓練をパッケージ化して紹介しています。H25. 2-3 にかけて行われた尾鷲市、県

外 2 市の実施例の簡単な紹介も含んでいます。

三重県朝日町 自主防災組織による訓練の取組事例 3c-212

個別にマニュアルがあり、平成 30 年度は各自主防災組織が集合して訓練を実施し、令和元年度は個別の避難所で訓練を実施しています。

三重県東員町 訓練によるマニュアルの見直しの取組事例
(事例 3-3 再掲) 3c-213

考えるだけでは課題等が分からないことから、全 8 地区において毎年 1 か所訓練を実施して、課題の把握に努めています。

三重県四日市市 女性の視点を入れた訓練の取組事例 3c-214

女性の視点を入れた訓練を実施し、その DVD を各地区市民センターで閲覧可能にして、情報共有を図っています。

三重県松阪市 松尾地区の訓練による改善例の事例 3c-215

平成 28 年度訓練後には、簡易受付表の導入、食料配布動線の改善、初動期開設ボックス（必要な道具類を箱にとりまとめ）を実施しました。平成 29 年度訓練後には、渡り廊下スロープ支障物の移動、受付前段差の解消を実施しました。

第4節 地区防災計画の作成

地区防災計画は、平成25年6月に改正された災害対策基本法により位置付けられました。地区防災計画は地域の住民や事業者が主体となって、地域の特性に応じた計画を策定します。

市町にとっては、避難所運営などの自助・共助が担う役割との分担が明確になり、災害時の自助・共助・公助の連携が図られ、効果的に地域全体の防災総合力が向上します。また、地区にとっては、地区のルール共有と実践的な訓練で、自助・共助の意識が高まり、災害による被害の軽減や迅速な復旧・復興につながります。さらに、住民参加型の取組プロセスを通じて、地域コミュニティにおける良好な関係づくり、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与することが期待されます。

計画を「作る」ことが重要ではなく、プロセスを踏むことにより、住民の皆さんにいかに浸透したものにするか、持続性あるものにするかが重要であることに注意が必要です。

県内市町では、津市、松阪市の2市で市町地域防災計画に位置付けており、地域防災計画には位置づけていないが取り組んでいる市町や普及啓発を行う必要があると考えているが行えていない状況にあります。

以下の項では、県内市町の事例を紹介するほか、国が示す地区防災計画の作成が円滑に進む手引の事例を紹介します。

(参考となる既存の手引)

内閣府(防災担当)

- ・『地区防災計画ガイドライン』平成26年3月(以下この節で「国ガイド」)
- ・『地区防災計画モデル事業報告 ー平成26～28年度の成果と課題ー』平成29年3月(以下この節で「国モデル」)

1 取組準備 (4a)

取組概要

以下では、先行地区の事例と手引類の事例について紹介します。

方針・目標設定に関連する先行地区例 (4a-1)

地区に入る取組項目における方針・目標設定は第1章第2節によりますが、地区防災計画作成例を挙げています。

地区防災計画はすべての項目を一度に作成する必要はなく、まずは特定の

課題についての骨格的に作成し、地域防災計画に位置付け、毎年度ブラッシュアップしていく方法が考えられます。

手法・参考事例

地区防災計画作成の事例 津市・松阪市分の内容は第 1 節にあります。
4a-111

- ・津波避難：津市香良洲地区 松阪市鵜・西黒部・港地区
- ・風水害： 津市丹生俣地区 松阪市大河内・大石地区

- ・亀山市野村・川崎地区

市で作成支援を行った初めての地区防災計画です。地震を想定したまちづくり協議会の地区単位の取組で、内容はまちづくり協議会の地区内の活動単位である自主防災組織（自治会）の班別役割を中心としたものです。コロナ禍で訓練での検証は次年度以降としています。

・内閣府 防災情報のページ 「みんなでつくる地区防災計画」に多くの情報があります。

その中の「地区防災計画ライブラリ」では、都道府県別（全国 9 ブロック）、テーマ別、ストーリー別に検索できるようになっており、多数の先例が確認できます。

同じく、「平成 26 年度モデル地区の取組」では、比較的初期に取り組みられた 15 地区の作成過程が各数頁にまとめられています（H27, 28 年度は一覧のみ）。

地区防災計画相当の取組の事例 4a-112

地区防災計画は法上は地域防災計画に位置づけられるものですが、県内には、その手続きを経していないものの準じた取組があるので、それを紹介します。

① 津市南が丘

高台にある当地区への近隣 3 地区からの円滑な津波避難が可能となるよう、当地区が中心となり「津橋南地区防災連絡協議会」（学校等施設管理者・住民代表・市職員で構成）を H26 に設置し、合同での避難所運営訓練等、広域的な対応力を高めています。

② 名張市つつじが丘自治連合協議会

防災活動マニュアルを作成し、平時における家庭での防災から有事の際の地域での避難所運営について、定期的な訓練・講習会等を通して検証を

行い、マニュアルの浸透と住民の防災意識の向上に努めています。

③ 伊賀市柘植地区：「柘植地域自主防災マニュアル」

平時から避難所までをカバーし地域の災対本部の立上げ等を整理したもので、第1編防災・減災対策マニュアル(日頃の備え・避難の流れ等)、第2編 災害時安否確認マニュアル、第3編 大規模災害時避難所運営共通マニュアルから構成されています。

④ いなべ市大貝戸坂本地区

人的被害は生じていないものの、大雨が降ると土石流が発生し、土石流対策協議会を設置するなど、地域で日頃から検討しており、ワークショップ等による自宅の警戒区域内外の学習や、個別避難計画に関して民生委員と一緒にとなった訓練を実施しています。

⑤ 紀北町三浦地区

地区の避難所運営の基本マニュアルを作成しました。その中で、住民の自治による開設・運営を掲げ、在宅避難者・要援護者にも配慮したものとなっていることに加え、地震発生直後の対応にも触れています。マニュアルによる訓練も毎年実施しています。

手引類 (4a-2)

地区防災計画の作成における事務作業が円滑にいくよう手引類を整備します。

手法・参考事例

三重県津市 事務手続きの事例

4a-211

「地区防災計画の提案に係る手続について」として、事務的な必要物、手続の流れをA4 2頁にとりまとめています。

長野県飯田市 H26.9『地区防災計画策定の手引』の事例

(A-221 再掲抄) 4a-212

計画の構成は以下のとおりとなっています。

2 対象地区の範囲／3 地区の特性／4 防災活動の内容／5 実践と検証

南伊勢町 総合的な例

(A-222 再掲抄) 4a-213

地区災害時行動計画（地区災害マニュアル作成の手引き）として、災害初期の対策 13 項目を決めています。

市町による審査手続きの制定（素案ガイド p7～）

4a-214

地区災害時行動計画（地区災害マニュアル作成の手引き）として、災害初期の対策 13 項目を決めています。

【参考】 国モデルによる作業手順

国モデル(p11-30)による作業手順とそのあらましは以下のとおりとなっています。その項目に応じた全国事例も掲載されています。ただし、省略可能な手順もあります。

- STEP1：計画準備：主な担い手を決める／幅広い主体の参画を促し組織化する／地区の範囲や活動の目的を決める／アドバイザーやサポーターを探す／市区町村等の関係者と連携する／計画策定の重要性や防災意識を共有する／身近なリスクを理解する／地区の課題を抽出して共有する
- STEP2：計画骨子作成・実施・検証：課題を共有し特定する／課題に対する対策を検討する／計画骨子をまとめる／計画骨子を検証する
- STEP3：計画素案策定・運用：計画素案を作成する／運用に向けた仕組みをつくる
- STEP4：市区町村への提案：計画素案を提案する
 - ・ 市町地域防災計画に地区防災計画を位置付ける方法は2つ
 - ① 市町防災会議の判断で地区の活動に関する計画を地域防災計画に規定
 - ② 住民のみなさん等が素案を作成し、市町防災会議に対して提案
 - ・ 注意点 作成後の計画に基づく活動実践を重視するので、実際に体制が機能すること、実効性があることが重要（＊1 p37）／極めて対象範囲が限定される場合は一考（＊1 p39）
 - ・ 添付物 災害対策基本法施行規則第1条第2号 計画提案を行うことができる者であることを証する書類（住民票・法人の登記事項証明書等）
 - ・ 地区防災計画を位置づけるための地域防災計画改訂事例：資料編として計画を添付／本編の文修正と資料編に地区一覧（計画名）を追加／新章を追加し計画概要を記載（国モデル p26）
- 継続的な取組に向けての活動：計画を PDCA サイクルで実践・検証する／活動の効果を図る（定量評価）／後継者を育成する／知見を可視化、継承する（世代交代を可能にする）／多様な活動主体をメンバーにする（裾野の拡大）／活動資金を確保する／成果を外部に公表し、共有する

参考1 地域防災課題解決プロジェクト各地区取組の概要

本プロジェクトに連携研究員として参画している伊勢市、松阪市、伊賀市の職員が中心となり、取組項目を定めて、それぞれの市のプロジェクトのフィールドの対象地区の関係者の皆さんと連携しながら取組を進めました。その研究レポートを紹介します。

1. 伊賀市「地域の防災に対する意識の向上」	87
2. 伊勢市「避難所運営マニュアルの作成 （マニュアルの改善サイクルを地域に落とし込む活動）」	90
3. 松阪市の取組「津波・土砂災害に対する避難計画 （地区防災計画）の策定」	93
各地区概要一覧	97

参考2 参考文献	98
----------	----

1. 伊賀市「地域の防災に対する意識の向上」

(1) 取組方針・体制

伊賀市では平成28年の熊本地震を契機に、防災意識の向上を図るべく、地域への防災講話等の取組をスタートし、平成29年度には三重県・伊賀市・尾鷲市・紀北町総合防災訓練を行い、今までよりも地域の防災への関心が少なからず高まっている気配があることから、平成30年度以降は地域と一緒に実動型の市総合防災訓練を行うこととしており、これと絡めた地域防災力向上取組を行う方針としました。

そのため、プロジェクトでは、地域の防災に対する意識の向上と、主体的で継続した取組を図れるような仕組みづくりを検討することとしました。地域とともに実施する実動型の市総合防災訓練を、取組成果を確認する場所に据えて、「地域主導で今後も取組を継続していこう」をコンセプトとし、取組を行う地域は、平成30年度は山田地区、令和元年度は三田地区としました。

当市では、地域ごとに住民自治協議会を設立しており、取組を行う両地域の協議会にアプローチし、防災取組を進めるにあたり、市総合防災訓練での地域との連携を念頭に、地域主体での避難所運営訓練ができるようになることを目標としました。

当初は地域全体で防災を推進していくために避難所運営検討委員会（仮）のようなチームを立ち上げるイメージでしたが、現状の組織の枠を変更するようなことは難しく、結果的に、両地域とも協議会の防災を担当する部会で検討、実施することとなりました。

なお、市総合防災訓練と連携した地区防災訓練を行いますが、取組内容について市役所との関りは小さい取組となっています。

(2) 取組経過・成果

当初取組案（2地区共通）

- ① 防災講演会(キックオフ)：意識向上とやる気アップ
- ② 避難所運営ゲーム(HUG)訓練
- ③ 避難所訓練検討会議：準備
- ④ 訓練実施
- ⑤ (③に同じ)：ふりかえり・次年度計画

ア. 平成30年度 山田地区 取組経過

防災講演会(キックオフ)の後、今の地域の力では、避難所運営はとてできないとの意見があり、地域の意識を把握するために地域住民全戸アンケートを実施しました。HUG訓練は部会員の実施希望があり、スキルアップを狙って

そのまま実施。住民主体の避難所運営訓練を行うには、今のレベルでは困難であると感じ、まずは地域全体の防災意識の底上げを目指し、地域が一緒になって防災訓練をするところからスタートさせるべく、「防災検討会（避難所訓練検討会ではない）」を行い、今の地域にできること、必要なことを考えて頂いた結果、11月の防災訓練では、地域の防災意識の底上げを狙って「地区の中で避難訓練を行い、安否確認をきちんとできるようにすること」「避難所の受付と収容、体験」をする方向で意見がまとまり、実施しました。



イ. 令和元年度 三田地区 取組経過

当初の地区役員との話し合いでは、昨年度同様地域として避難所運営訓練は困難という意見があり、昨年も有効であったと考える地域の意識を把握するための地域住民全戸アンケートを実施しました。また、取組を行う上で生活環境部会員のスキルアップが必須だと思われたことや避難所運営までのハードルが高いと考えられるため、早々に取組案の修正を行った。「地域防災検討会議（避難所訓練検討会ではない）」において、訓練を通じて【やりたいこと、共有したいこと】として出た意見から、「被災体験（避難所体験）」「安否確認」「役割分担」を主軸に訓練を行うことを決定し実施しました。



このように、各地区のそれぞれの状況に応じたアプローチをして市総合防災訓練の実施までに至れたことが取組の成果と考えています。

（３）取組の過程で発生した問題点・課題及びその解決策

問題点・課題	解決策
目標認識のミスマッチへの対応（目標のハードルが高い）	（２）で述べたように、当初に目標としていた避難所運営訓練は将来の目標とし、その実現に向け、少しずつ取組を積み重ねていくこととしました。
部会員の会議に対し、地域の側では、単純に仕事増となる感覚	市としては、単なる協力依頼にとどめず、防災への取組の必要性を理解してもらい、地域が防災力を必要とする雰囲気を作り、成果ややりがいを見出せるように努めました。しかし、そのような雰囲気作りはなかなか難しく今後の課題と認識しています。

（４）当該地区の PDCA、他地区への展開

訓練後のふりかえりでは、山田地区は確たる目標設定には至らなかったため、三田地区では長期的・来年度の目標設定をしました。今回取り組んだ２地区ではまだ PDCA を行うまでのレベルには届いていない状況です。防災取組が継続して行われ、地区防災計画が作成できるまでになっていただきたいと願っています。

他地区への展開にあたっての参考事項の一点目は、「課題の認識」です。防災の課題は、もともとの地域の課題でもあるものが多く、「子供や若い年代の参加が少ない」「地域内の交流が希薄になっている」「役員の交代が早く、また１からやり直し」などの課題があります。解決が困難な課題ですが、防災を切り口に地域づくりに取り組むということが解決への一助になると考えています。また、現状を把握し、そこから地域の向かいたいあるべき防災目標を見つけ出せるような取組を積み重ねていくことがまず大切であると考えています。

二点目は、「目標の水準と時間」です。一般的に地区防災計画を早急に作成し、PDCA サイクルを回そうという方向に持っていきがちですが、PDCA に必要な「きちんとした計画を立てること」「実行し、毎年継続する」ためには、地域の防災意識を上げてから少しずつ実行していくこと（継続）が必要で、今更ではあるかもしれないが、地域の持つ力を把握し、柔軟に地域に合わせた取組を行うこと、「地域主導で今後も取組を継続していこう」といえるレベルに成長させるため行政側ができる範囲で手を放すことなく引っ張っていくことが必要だとも考えています。

【地域へのアプローチ手法】

- ① 地域の持つ防災力（地域力）を理解する。
- ② 無理せずできるレベル（地域だけでなく行政側も）を把握する。
- ③ 地域がやりたい方向で取組を実施する。

2. 伊勢市「避難所運営マニュアルの作成

(マニュアルの改善サイクルを地域に落とし込む活動)」

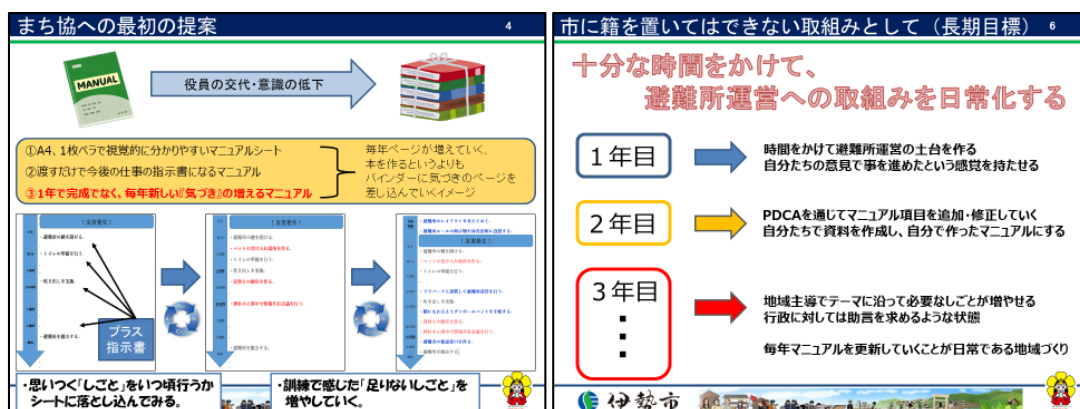
(1) 取組方針・体制

神社(かみやしろ)地区は平成28年にも避難所運営マニュアル策定に向けた取り組みを行っていましたが、当時の地域の関心とのズレから頓挫してしまった経緯がありました。そこで今回は地域の歩幅に合わせ、取り組む意義を腹に落としこむ活動プロセスに重きを置きました。決め事が決まった段階でまちづくり協議会全体での情報共有を行い、防災訓練においても住民主体を基本とし、それぞれが「我が事」となる防災活動を常に念頭に置きました。

地域と目標イメージを共有する際に、まちづくり協議会の会長より、「今やって欲しい事が分かるような指示書となるマニュアルにしたい」との意向があり、時間軸に沿って一目で見て何をすれば良いのか分かるマニュアルシート作りを基本コンセプトとしました。また、通常避難所運営マニュアルを手掛ける際、役員が入れ替わらない1年間で他の地区を模倣してある程度完成したものを作ることが多いのが現状ですが、今回は、完成することなく、常に追加と修正を行っていくことを二つ目のコンセプトとしました。取組方法としては、地域の想いを込めた魂のあるマニュアルとするため、まずは簡単な時系列に沿った「やるべき項目」を列挙したシートを作り、その項目を達成する為に順を追ってチェックシートを進める手順書を整備し、毎年の活動の中で修正・訓練・グループワークを繰り返し、肉付けをしていく形でマニュアルを整えていきました。例えるなら「完成しないマニュアル」であり、BCP※だけではなくBCM※のような役割をもった位置づけの避難所運営マニュアルを目指しました。

※BCP…Business Continuity Plan の略。事業継続計画。自然災害など不測の事態が発生しても、重要な事業を中断させない、または中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針、体制、手順等を示した計画。

※BCM…Business Continuity Management の略。事業継続マネジメント。BCP 策定や維持・更新、事業継続を実現するため継続的な改善などを行う平常時からのマネジメント活動。



取組は神社まちづくり協議会の活動推進組織である「安心して住めるまちづくり委員会（以下、安心委員会）」を軸としました。その理由は、自主防災組織より活動が活発であること、区長や小学校長等の役割者が揃っていることによります。安心委員会の月1回の集会を意見の集約と共有の場とし、討議を重ねました。なお、これまで伊勢市として取組んできた手法とは異なる試みのため、市役所との関りは小さい取組となっています。

（２）取組経過・成果

平成30年度は、時間をかけて「なぜ避難所運営マニュアルを自分たちで作るのか」という理解から始めました。その後はグループワークを毎月行い、マニュアルシートに記載した項目ごとにレイアウトやルールを検討しました。委員メンバーには、必ず意見出しと発表を行っていただき、整理したものを翌月の委員会で共有・承認を得て進めることを基本としました。このことにより、「マニュアルに記載されている事は、安心委員会で自分たちが決めた事だ」という当事者意識が委員の中で生まれてきたと感じています。2月の防災訓練においては委員会で定めた内容を試すために体験ブースを設営しました。委員から参加者に説明を行うことで委員はより深い理解が必要になり、さらに住民に安心委員の顔や活動を知ってもらうことで、地域全体の防災意識向上を目指しました。

令和元年度については昨年度の課題としてあげられた、若年層への地域活動への参加を促す一環として、神社小学校の児童に対し、5年生のキャンプや4・6年生の土曜授業の中で避難所を知る・体験する活動を行いました。住民よりレベルの高い体験をしてもらった小学生には、防災訓練において住民に教える先生役として協力してもらうことで、若い力が防災力をつけていることを地域に示せたと感じています。



これら2年間の活動を通じて形としたものは20ページ程のマニュアルであり、現状、避難所運営マニュアルとして完成していませんが、進行形のマニュアル作りへの着手を本活動の成果と位置付けたいと考えています。

(3) 取組の過程で発生した問題点・課題及びその解決策

問題点・課題	解決策
地区内でもハザードの状況や避難先に違いがあり、目標とするイメージに違いが生じる	神社小学校の為に集まっているのではなく、近くの公民館や遠方避難した先でも同じように使える知識が得られる事を何度も説明しました。津波で神社小学校の体育館は使えなくなる、という意見に対しても同様に話を行いました。
2年目の安心委員会のメンバーは半数が入れ替わり、昨年と同様といったステップの省略ができない	メンバーの入れ替わりは地域のシステムなので、外部支援者として指摘し難い部分。神社においては2年目の活動は6月からと言われたため、4・5月にコアメンバーと神社小学校に何度も訪問し、すぐに小学生との活動が始められる下準備を行いました。
手順書の整備などアウトプットまで地域で完結する状態はハードルが高い	特定人物に頼らず、それぞれの町で役割を決めて責任者を設定しようとしたましたが、PCの扱いが苦手な委員も多く、上手く誘導できませんでした。手書きで進め、技術のある人がデータ化する、といった分業が必要でした。

(4) 当該地区のPDCA、他地区への展開

課題のとおり、地域にPDCAを落とし込むまでには2年間の活動で至りませんでしたが、継続して活動してもらう為の工夫として、地区に対しては今年の訓練で検討すべき項目だけでなく、今後検討しなければいけないもの、もっと細かくルールを決めるべきもの、といった形で次年度以降への宿題を残し、意識させるよう心がけました。

また、マニュアルの手順書の中にもあえて空白を作るようにし、これからもっと書くべき事を探して頂く工夫を用意しました。それでも「支援者側が準備をしてくれる」という委員の意識を変えるには至りませんでした。ただし、神社まちづくり協議会は、会長も安心委員長も変わらず継続しているため、コアメンバーにはその意図が残ると考えています。

ただし他地区では関わったメンバーの多くが入れ替わる可能性もあるため、もっとシステム的なPDCAを展開する必要があります。一案としては、年度ごとに数年先まで防災訓練のテーマをあらかじめ設定し、それに向けて1年間でマニュアル整備を行うといった手法等が考えられます。

本マニュアルで実際に人が行動できるのか、といった部分は今後の検証が必要ですが、初動期に避難者を「お客様」にせず運営に協力してもらうための指示書としては一定の機能を果たすものとなっていると考えています。完成しないことへの不安が伴う手法ではありますが、地域住民が決めた、住民のためのマニュアルの第一歩にはなったと感じています。

3. 松阪市の取組「津波・土砂災害に対する避難計画(地区防災計画)の策定」

(1) 取組方針・体制

それぞれの地区が抱える災害リスクを考え、被害軽減に向け地区防災計画の策定に着手しました。

取組手法として、防災講演会を実施し、地域住民の防災意識の高揚、地区防災計画策定に向けた説明会、ワークショップ(以下「WS」)や防災訓練(避難訓練)を実施し地区の課題の洗い出し、解決に向け地域住民と協働で取り組みました。

地区の選定については、平成30年度に松阪市津波避難計画を策定し、西黒部地区、鵜(かささぎ)地区の一部地域を『津波避難困難地域』、港地区の一部地域を『避難道路狭あい地域』と指定し、ソフト面のサポートとして地区防災計画策定に着手しました。

大石(おいし)地区においては、平成29年度に土砂災害特別警戒区域などの指定・公表がされ、平成30年度に土砂災害ハザードマップの配布・説明会を行ったところ、住民の危機意識がさらに高まりました。また、地区独自で作成していた『大石地区防災カルテ』※の更新のタイミングでもあり、地区で土砂災害を考える機会となりました。

※大石地区防災カルテ：地区独自で作成。地区内に居住する80歳以上の方を対象とし、住所・氏名・連絡先や就寝場所の間取りなどが記載されています。

枠組みとして「代表者会議」「全体会議」を設定しました。代表者会議のメンバーは、住民協議会長や住民協議会役員、自治会長など10名程度で構成しています。全体会議は、代表者会議メンバーに加え自治会役員(区長)、民生委員、小中学校長、幼保園長、消防団長など20名～40名程度で構成しました。メンバー選出は、住民協議会長や地区連合会長(自治会)など地区を代表する方々と協議し決定しました。代表者会議では、事業方針や方法、スケジュールを協議し、全体会議では、実施に向けた具体的な協議を行いながら事業を進めました。大石地区ではまちづくり協議会の組織を母体とし、他の3地区は市関係部局も全体会議の構成員となっています。

(2) 取組経過・成果 (各地区の今後のPDCAを含む)

ア. 西黒部地区(平成30年度～)

平成30年度においては、各自治会内の班(区)の単位で、地震・津波を想定したWS(DIG)を実施し、自助の重要性を再確認し津波避難経路や避難先の整理を行いました。

WSでは、津波避難先を見直し従来の緊急一時避難場所を変更した地域もあり、一定の整理ができました。しかしながら、自助努力で解決しなければならない事も多数あ



り、今後もより一層の防災への取り組みが必要である事を確認しました。WSの成果として、主たる避難経路、避難先を決め、『西黒部地区防災計画』を策定しました。（平成31年2月松阪市防災会議にて承認）

令和元年度においては津波避難を考える中で課題となった、「避難行動要支援者」をどのように助けるか？について取り組み始めました。

市の避難行動要支援者名簿掲載者の内、個人情報開示に同意を得られた名簿（以下：同意済み名簿）をもとに、自治会単位で日頃の声掛けを始め、避難訓練前には同意済み名簿を元に訓練参加の呼びかけや、訓練時には安否確認を行いました。

今後は、同意済み名簿を元に防災以外の様々な行事（イベント）への参加を促し「地域で顔の見える関係作り」につなげ、さらには個別の支援計画の作成につなげていきたいと考えています。

イ. 鵜地区（平成30年度～）

平成30年度に、西黒部地区同様WS（DIG）を、当地区では自治会単位で行いました。

WSでは、避難経路上の課題が多数挙げられ、特に液状化に対する意見が多く出されましたが、何処で発生するか予測不可能なため、津波避難時は徒歩又は自転車で避難するよう話し合われました。また、自助努力で解決しなければならない事も多数あり、より一層の防災への取り組みが必要である事を確認しました。WSの成果として、主たる避難経路、避難先を決め、『鵜地区防災計画』を策定しました。（平成31年2月松阪市防災会議にて承認）



令和元年度においては津波避難を考える中で課題となった、「避難行動要支援者」をどのように助けるか？について取り組みを始めました。

自治会単位で避難行動要支援者への対応を考えるWSを実施し、ケーススタディーの方法で避難行動要支援者への対応として「声掛け同行避難」「一部介助同行避難」「全介助が必要」がイメージできる内容としました。「全介助が必要な人」以外は、すぐに取り組めることを認識し、同意済み名簿をもとに、自治会単位で日頃の声掛けをおこない「地域で顔の見える関係作り」を始めています。

今後は、「全介助が必要」な方への対応として当事者を取りまく、自治会長、民生委員、消防団などの方々と、個別の支援計画の作成に着手していきたいと考えています。

ウ. 港地区（令和元年度～）

自治会単位で地震・津波を想定したWS（D I G）を実施し、自助の重要性の再確認、津波避難経路や避難先の整理を行いました。

近くに津波一時避難ビルがあるが、道路が狭く、ブロック塀や家屋の倒壊で避難経路が使用できる可能性が低いと再確認し、より安全な避難経路を選び、より遠方にある津波緊急一時避難ビルへ避難する、と見直した地域もありました。

10月には、三重県・松阪市総合防災訓練にて、津波避難訓練、物資搬送訓練、傷病者搬送訓練を実施しました。避難訓練では、ワークショップで選定した避難経路や避難先の検証を行い、地区独自で協定した避難先（株式会社桃屋松阪工場）の解錠方法や収容先の確認も行いました。訓練の振り返りでは、「避難経路を見直して良かった」など一定の成果が得られました。さらに、12月には港小学校児童と合同防災訓練を実施し地震体験や煙体験、防災講話を通し防災意識の高揚を行いました。

その後、WSや協議を重ね「港地区防災計画」を策定し、令和2年3月に開催された松阪市防災会議にて承認されました。

今後は、防災訓練や避難訓練を実施し住民の防災意識のさらなる高揚につとめ、避難経路上にあるブロック塀の除却や、避難行動要支援者への対応を地区で進めていきたいと考えています。



エ. 大石地区（令和元年度～）

防災講演会、地区防災計画の説明会、WS（D I G）、避難訓練を実施しました。また避難訓練後、土砂災害で被災された地区（多気町長谷地区）への依頼を行い、講演会を開催し土砂災害を我が事に捉えるきっかけを作りました。

WSでは、避難のタイミングを再確認し「早めの避難」の重要性を認識しました。しかし、地区内の一部地域は土砂災害のハザードから外れている所もあり、住民の土砂災害をはじめとする災害に対する意識の温度差があることも確認できました。

WSや協議を重ね、「大石地区土砂災害タイムライン（行動計画）」（地区防災計画）を3月に開催された松阪市防災会議にて承認されました。

今後は、個人防災意識向上に努め、各家庭の「非常持ち出し袋 100%」を目標とし防災啓発活動を続けていきます。また、地区としては「防災カルテ」と「同意済み名簿」の整合をはかり避難行動要支援者への取組を進めていく予定です。

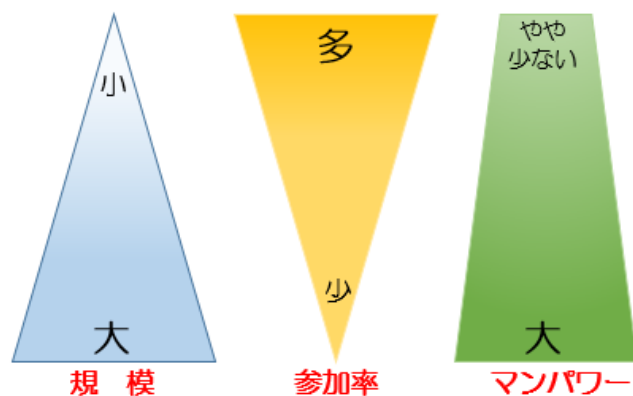


(3) 取組の経過で発生した問題点・課題及びその解決策

問題点・課題	解決策
沿岸部3地区、山間部1地区で取り組んだが、地域特性があり地区に働きかけるタイミングや誰を中心とするかについて、地区別に対応する必要性が生じた。	体制については、津波避難3地区では取り組む組織を新たに立ち上げ、大石地区では既存の住民協議会の組織を軸としました。
	注意点は、早い時期からアプローチし年度計画に位置づけること、協議会等で周知できるようにすること等があります。
	WS開催単位では、住民協議会単位や、自治会単位、またより小さい班（区）の単位でワークショップを実施するなど、住民ニーズに沿った対応をしました。規模により、住民参加・浸透で一長一短があります(下図)。
WS参加者の代表性	行程では、地区の都合と市の都合を勘案して設定しました。
	地区防災計画は個人の義務につながるものではありませんが、計画内容の周知等でよりきめ細かな対応を要したことがありました。

(4) 他地区への展開

この4地区を例に、市内各地区へ地区防災計画策定の推進をしていきたいと考えています。ひとつの取組としては、地区防災計画自体の市民の認知度を高めるために、1年目で計画策定に至った地区の紹介を講演会に引き続きシンポジウム形式で行いました。市として多数の地区に同時に係わる場合、マンパワーが必要となりどのようなかわりを持つかが今後の課題です。



プロジェクト取組 各地区の概要一覧

市名	A 伊賀市		B 伊勢市	C 松阪市			
人口・高齢者比率	90,581人 31.6%		127,817人 29.3%	163,863人 27.9%			
地区名	山田	三田	かみやしろ 神社	かささぎ 鵜	西黒部	港	おいし 大石
取組単位	各住民自治協議会		まちづくり協議会	各住民協議会			
地区内自主防数	12	5	5	6	3	16自治会	3
人口（人）※1	3,447	1,909	6,316	2,123	2,215	4,272	1,544
高齢者人口比率※1	33.2%	29.4%	21.8%	27.7%	35.3%	27.9%	38.1%
主世帯数(住宅居住)※1	1,082	767	2,512	720	655	1,546	573
地区概要	市中央やや東に位置し、合併前大山田村の中心部を含み、中央を服部川と国道163号が貫通。盆地の山際と水田地帯に集落が点在。	市北西部に位置し、南辺を西流する柘植川に向けた緩傾斜地に集落が立地。東西にＪＲ・国道25号、南北に国道422号が貫通し、交点付近に大規模工場も立地。	市北部の宮・勢田・五十鈴川の集まる低平地の一角を占め、地区東部の過半に工業団地、南部を貫通する幹線国道沿いに商業施設が立地。	市北東部の雲出・三渡・櫛田川等の河口が集まる部分の周囲に各地区が位置。低平な水田地帯に集落が点在し、鉄道・幹線道路(国道23号、同バイパス)からはやや距離を置く。			合併前松阪市域の南西端に位置し、地区南限の櫛田川沿いの平地とそこへ下る谷沿いに集落・棚田がある他は山林が広がる。
災害履歴 ・ハザード情報 ※2 【 】 内は略称	・地区東部南北に頓宮断層。 ・【洪水】では山際でない集落で、服部川南岸は0.3m未満も含めほぼ浸水、北岸も一部集落は浸水。 ・盆地山際の集落はほぼ【土砂(Y)】を伴い、一部建物は【土砂(R)】内。	・地区中央部東西に木津川断層帯。 ・【洪水】では、JR以南はほぼ浸水域で一部は5m以上。 ・北部山地から下るほぼすべての谷が【土砂(Y)】を伴い、一部建物は【土砂(R)】内。	・地区全域が【津波】で浸水深5m以内、水深30cm到達予測は概ね60分。 ・【洪水】は宮川は全域、勢田川は斑状に分布。	・地区全域が【津波】で浸水深5m以内、水深30cm到達予測は概ね30分で、鵜の五主町、西黒部の松名瀬・高須町の各一部が津波避難困難地域、港地区は避難道路狭あい地域 ・各地区とも【洪水】内。			・集落ほぼ全域が【土砂(Y)】内なのは、東の六呂木、西の谷川沿い。小片野の一部にもかかる。一部の建物は【土砂(R)】内。 ・【洪水】はないが、過去に橋脚部の流木のせき止めで溢水したことがある。
防災活動 市全般	活動は比較的小さく、取り組みきっかけが無いことを課題と認識している地区が多い。		活動は比較的小活	活動は活発で、なんらか活動する中で、マンパワー不足を課題と認識している地区が多い			
地区 ※3	活動実績は少ない。地区内の人のつながりを活用。	比較的活動実績は多い。	市内では平均的な活動状況。活動の継続性について心配しているとのこと。	3地区ともかなり活動実績が多い。住民の防災意識の向上がさらに必要との認識。			比較的活動実績は多い。活動の継続性について心配しているとのこと。
取組概要	・地域の防災に対する意識の向上 ・主体的に継続して取り組む仕組みづくり 具体的には市総合防災訓練は地区持ち回りで開催		・避難所運営マニュアルの策定 (マニュアルの改善サイクルを地域で実践)	・津波避難困難地域の地区津波避難計画の策定 ・避難行動要支援者への取組			・土砂災害対策の地区防災計画の策定 ・避難行動要支援者への取組

※1…人口、高齢者人口比率、主世帯数は平成27年国勢調査より

※2…各略称の名称 【洪水】…洪水浸水想定区域 【津波】…津波浸水想定区域

【土砂(R)】…土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）【土砂(Y)】…土砂災害警戒区域（イエローゾーン）

※3…平成28年度三重県自主防災組織活動実態調査、及び、令和元年度地域防災課題解決プロジェクトで実施したアンケートより

各地区・年度別主な行事

市地区年度 月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
伊賀山田H30			☆					★				
伊賀三田R1	○	○	○	○☆	○	○	○★	○				
伊勢神社H30			○	○	☆	○	○	○	○	○	★○	○
伊勢神社R1	○	○○	☆○○	○★	○★	○	○	○	○		★	
松阪鵜H30		●		● ◎☆	○	○ ★				☆		
松阪鵜R1		(☆)	☆	○	○	★						
松阪西黒部H30		●	◎	☆	○○	☆	○○○	○○○○	○○○★	○		
松阪西黒部R1	●	●(☆)	○○○	○○		★						
松阪港R1	●	●		◎	○	○○○○	●★		◎●★			
松阪大石R1	●	●◎	☆	☆		★	●		●			

凡例 共通：☆地区講演会・WS ★地区訓練等活動

伊賀、伊勢：○役員等打合せ（基本はWS形式）

松阪：●代表者会議等 ◎全体会議等 ○住民向け小WS

参考2 参考文献

既存の手引き類を中心にまとめています。

地区防災計画

- ① 内閣府(防災担当)H26.3『地区防災計画ガイドライン ～地区防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～』
- ② 内閣府『平成26年度 防災白書』中冒頭部分「特集 共助による地域防災力の強化 ～地区防災計画制度の施行を受けて～」(白書の特集として、自助・共助・公助に関するデータのうち、特に共助に焦点をあてて、地域防災力強化の方向性について検証を行ったものです。)
- ③ 内閣府(防災担当)H29.3「地区防災計画モデル事業報告 ー平成26～28年度の成果と課題ー」

避難計画

- 内閣府(防災担当)H29年度改訂『災害・避難カード事例集』
- 内閣府(防災担当)H31.3『避難勧告等に関するガイドライン①(避難行動・情報伝達編)』

避難計画(県)

- ① H25.3『自分の命を守るため!地域の未来を守るため!一人ひとりが考え、ともに行動する! ー津波避難に関する三重県モデル事業実施報告書ー』
- ② H25.3『「My まっぷラン」を活用した地域における津波避難計画策定の手引き』

避難行動要支援者

第2章第2節で、③は「国指針」④は「国事例」として引用しています。

- ① 災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について
(国通知文書 H25.6.21 付け府政防第559号消防災第246号社援総発0621第1号)
- ② 「避難行動要支援者名簿」の早急な作成等について
(国通知文書 H29.11.2 付け府政防第1366号消防災第186号)
- ③ 内閣府(防災担当)H25.8『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』
- ④ 内閣府(防災担当)H29.3『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集』

避難行動要支援者(県)

- ① H18.4『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成指針』
- ② H18.4『地域住民のための「災害時要援護者避難対策マニュアル」作成手引き』
(地域で話し合う場合のノウハウも所収しています。)

避難所運営

第2章第3節で、①は「国指針」、②は「国ガイド」として引用しています。

- ① 内閣府(防災担当)H28.4改訂『避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針』
- ② 内閣府(防災担当)H28.4『避難所運営ガイドライン』
- ③ 内閣府 H29.4『平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』

- ④ 内閣府 H25. 3『地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集』
- 内閣府(防災担当)H28. 4『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』『避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン』

避難所運営（県）

- ① H30. 11(当初 H15)『三重県避難所運営マニュアル策定指針』（普及版として以下2点があります。）
- ② 避難所運営マニュアルづくりの手引き ③ 避難所運営マニュアル基本モデル

自主防災組織（消防団の連携）

- ① 消防庁 H29. 3『自主防災組織の手引ーコミュニティと安心・安全なまちづくりー』

自主防災組織（消防団の連携）（県）

- ① 『自主防災リーダーハンドブック』
- ② H30. 6『消防団・自主防災組織連携実践モデル事業事例集』

その他

- 内閣府 H23. 3『地域における防災活動のきっかけづくり 情報・ヒント集』
- 内閣府 H22. 3『地域における防災力向上のための組織づくり 情報・ヒント集』
- 国交省都市局都市安全課・街路交通施設課 H25. 6『津波防災まちづくりの計画策定に係る指針』（住民等との合意形成の図り方部分を B-1 で抄録しています。）