

総務省自治行政局市町村課
第4回 地域コミュニティに関する研究会 報告

自治会活動に求められる 「防災」のあり方

国立大学法人 小樽商科大学
社会情報学科 深田 秀実

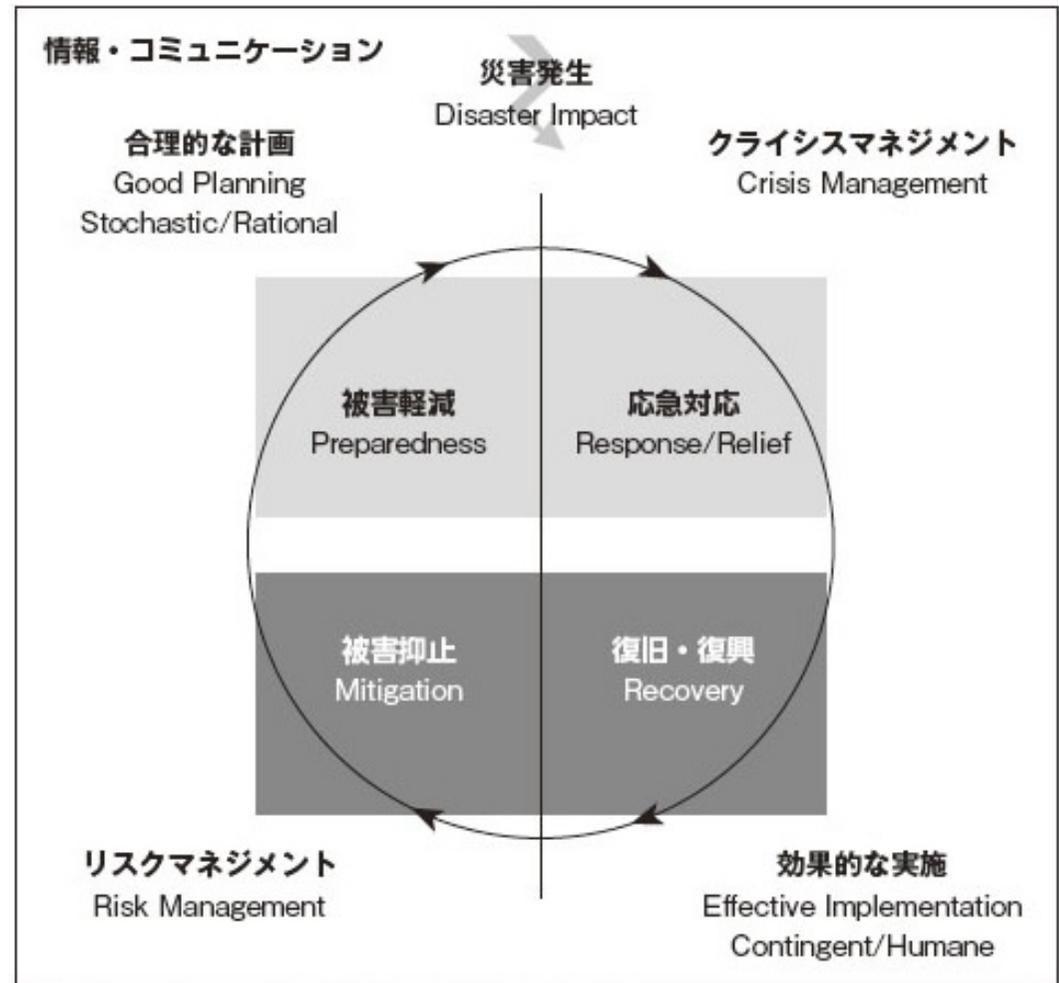
－ アウトライン －

1. 危機管理としての防災のあり方
2. 地域防災を担う共助の主体
3. 自治会・町内会が防災・減災に果たす役割
 - 3-1. 集会施設(自治会会館)等における「防災用品・非常食の備蓄」
 - 3-2. 大規模災害時における近隣自治体からの避難受け入れ
4. まとめ

1. 危機管理としての防災のあり方

- 災害マネジメントサイクル
 - 右図：合理的な計画
 - 被害軽減＝事前防災
 - 起こりうる災害に備えるための**事前防災（事前準備）**
-
- 事前防災（事前準備）：
例えば，
 - 救急救命システムの整備
 - 避難所の運営マニュアル整備

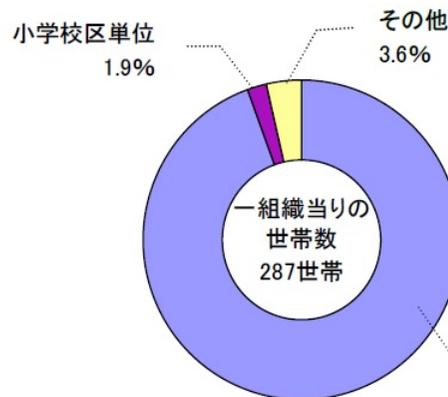
発生した被害を最小限にするための**ソフト対策**
⇒自治会・町内会による**共助のための事前準備**



出典：京都大学 林春男，第2章 防災「社会の防災力とDisaster Management Cycle」，
『防災と開発－社会の防災力の向上を目指して－』国際協力事業団国際協力総合研修所，2003.

2. 地域防災を担う共助の主体

- 自主防災組織の規模
- 全国平均で一組織あたり、およそ287世帯であり、主に町内会単位を基準とする場合が多い（94.5%）。
- 自治会・町内会≒自主防災組織



・ 自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数
46,502,791 世帯

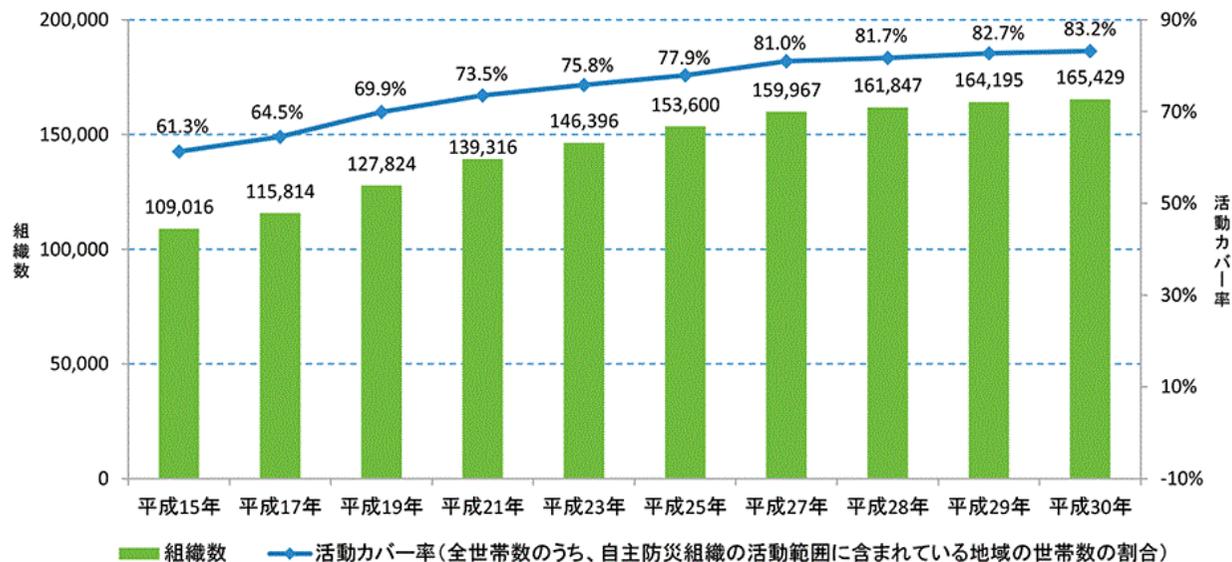
・ 自主防災組織数
161,847 組織
(平成28年4月1日現在)

自主防災組織の規模

出典：消防庁「自主防災組織の手引」, 平成29年3月.

https://www.fdma.go.jp/mission/bousai/ikusei/items/bousai_2904.pdf

- 自主防災組織の推移
- 組織数は増加傾向
- 活動カバー率＝
「自主防災組織がカバーする世帯数」は、平成30年時点で総世帯数の83.2%をカバーしている。



自主防災組織の推移

出典：「令和元年版 防災白書」, 附属資料43:自主防災組織の推移,

消防庁「消防防災・震災対策現況調査」, 各年4月1日現在.

3. 自治会・町内会が防災・減災に果たす役割

■ 被害の限定化：

□ 事前防災（事前準備）

- 地域単位での防災訓練
- 避難所等へ向かう「避難経路の確認」
- 集会施設（自治会会館）等における「防災用品・非常食の備蓄」

□ （災害発生時の）応急対応

- 災害時における「安否確認」（今後、デジタル化していくことが望ましい）
- 大規模災害時における近隣自治体からの避難受け入れ

■ 想定される事態：津波避難，大規模洪水

□ 集会施設（自治会会館）等における「防災用品・非常食の備蓄」

- ケース1：北海道釧路市の道営住宅ビル（津波避難ビル）

□ 大規模災害時における近隣自治体からの避難受け入れ

- ケース2：荒川氾濫時における江東5区からの避難受け入れ

3 - 1. 集会施設（自治会会館）等における 「防災用品・非常食の備蓄」

ケース 1：北海道釧路市における道営住宅ビル
（津波避難ビル）の場合

北海道釧路市の津波避難計画

□ 釧路市の概要 (2015年国勢調査)

- 人口：174,742人
- 世帯数：82,078

□ 釧路市が策定した津波避難計画によれば、

- 中心市街地：ほぼ全域が津波浸水想定5 m以上.
- 想定する大津波の到達予想時間：釧路市の中心市街地で概ね30分¹⁾.
- 津波避難ビル：67棟指定

1) 釧路市防災危機管理課(2018)：釧路市津波避難計画 第5版.

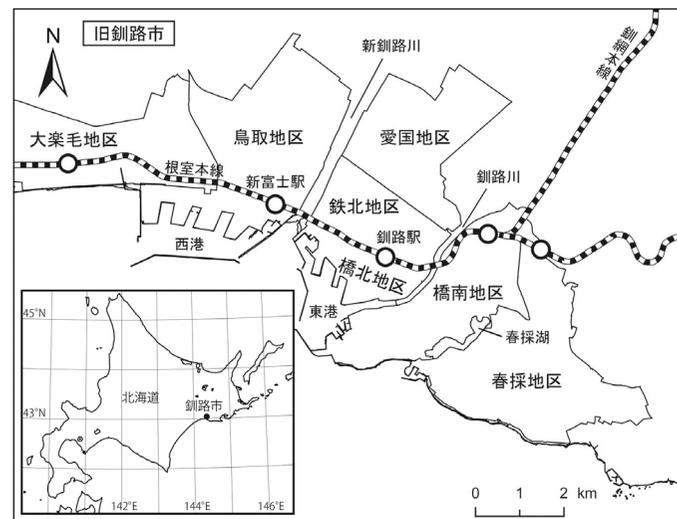
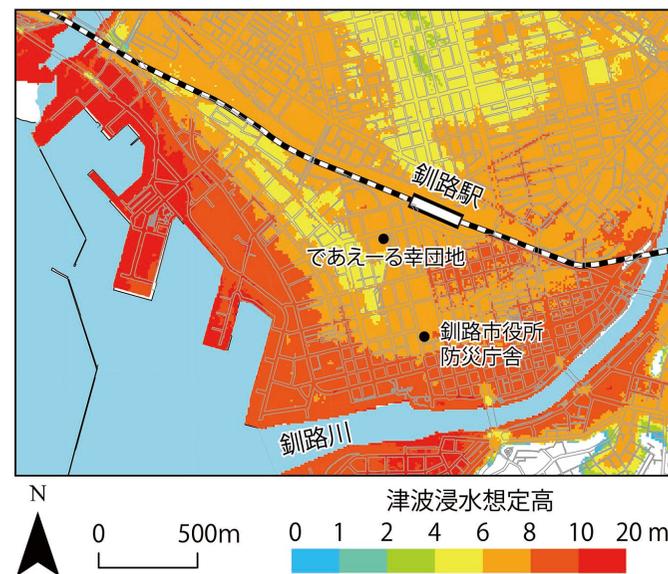


図-1 釧路市橋北地区の位置



釧路市浸水想定図

釧路市連合町内会と釧路市：連携基本協定の締結

- 全市を挙げての町内会加入促進の取り組みとして、釧路市連合町内会との「連携基本協定」を締結（平成26年9月26日）
 - 釧路市連合町内会は、町内会（単位町内会）と町内会が地区ごとにまとまった地区連合町内会で組織
- 「連携基本協定」における市民協働の取り組み
 - 防犯や交通安全の推進
 - 地震や津波など、もしもの自然災害に備えて、地域の特性を考えた防災訓練の推進。
 - 地域で子どもたちを見守り、育むため、住民相互の理解と連帯意識を深め、関係機関との連携による犯罪防止などの健全育成活動。など
- 釧路市連合町内会の防災訓練
 - 令和元年7月6日 ≪防災研修会≫
 - 避難所運営ゲーム「HUG」の体験研修を釧路市消防本部で実施。



釧路市連合町内会

2020年2月13日

地区連合町内会長会議を行いました。

釧路市連合町内会の事業経過について黒木会長から「商工会議所のご協力で市内の事業者に対してアンケートを実施。企業から町内会に対する協力の申し出も多数寄せられている」との報告がありました。また、皆さんから各地区連合町内会の事業などについてご報告いただきました。

防災事業の取り組みや外国人居住者の町内会加入、商店会との連携などについての事例報告や会員減少による町内会の存続危機などの懸案事項についてもお話があったところです。



釧路市連合町内会Facebook

<https://www.facebook.com/946renchou/>

北海道釧路市橋北地区：津波避難ビル

釧路地方
合同庁舎

道営住宅
「であえーる幸」団地
(12階建て)



JR釧路駅付近から橋北地区方向を望む
(撮影者：深田秀実)

道営住宅ビルの建築位置：

- ・海岸から約600m,
- ・予測される最大浸水深 6.4m



道営住宅ビル「であえーる幸」
(津波避難ビル)

「であえーる幸」団地ビル（津波避難ビル）内の状況



「であえーる幸(12階建て)」(南側)



集会室(最上階:避難スペース)

- 道営住宅として2013年に建築された。
- 津波避難ビル：津波発生時における収容可能人数は約1,000人。
- 屋上階：太陽光発電設備，及び蓄電設備が設置されている。
- 屋上：ヘリコプター対応(ホバリング)
- 集会室：電気床暖房



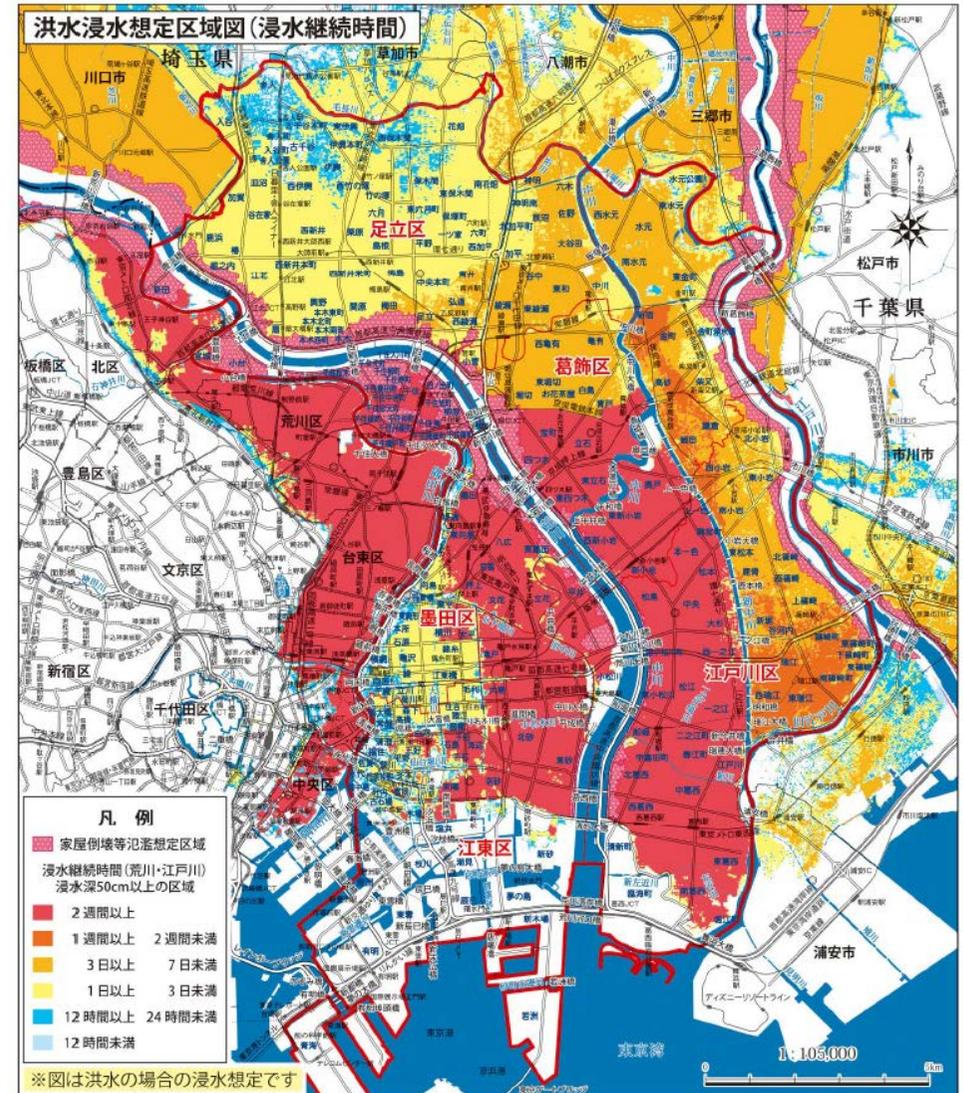
非常食などの備蓄品

3 - 2. 大規模災害時における近隣自治体からの 避難受け入れ

ケース 2 : 荒川氾濫時における江東 5 区からの
避難受け入れの場合

- 河川氾濫しても救助こない？命守るには「水平避難」を - (朝日新聞 2021年6月19日付： 本文より一部抜粋)

- 「あなたが救助される順番は、回ってこない。避難指示が出たらどこに逃げるのか、自分の避難先を常に考えていてほしい」。東京都東部地区の防災担当者たちは、異口同音にこう語る。
- 2019年10月に関東を直撃した台風19号では危機的な状況となり、荒川と隅田川を分離する岩淵水門(北区)で氾濫危険水位まで53cmに迫った。
- 最悪の水害が起きた場合、2週間は水が引かない。墨田区は、ほぼ全域が浸水する。最も低地にある墨田4、5丁目の水深は5~10メートルに達すると試算されている。
- 墨田、江東、足立、葛飾、江戸川の「江東5区」が共同で作ったハザードマップは、ほぼ全域が水没を示す赤やピンク色に染まる。
- 5区の人口は計約260万人。自衛隊、警察、消防がフル稼働しても、救助できるのは1日最大2万人とされる。・・・(途中省略)・・・自分の順番は、回ってこないと考えるのが現実的だ。



江東5区大規模水害時の最大浸水深継続時間の想定(洪水氾濫)
(出典: 江東5区大規模水害ハザードマップ)

https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/10884/koto5_main.pdf

江東 5 区大規模水害広域避難計画 (1/2)

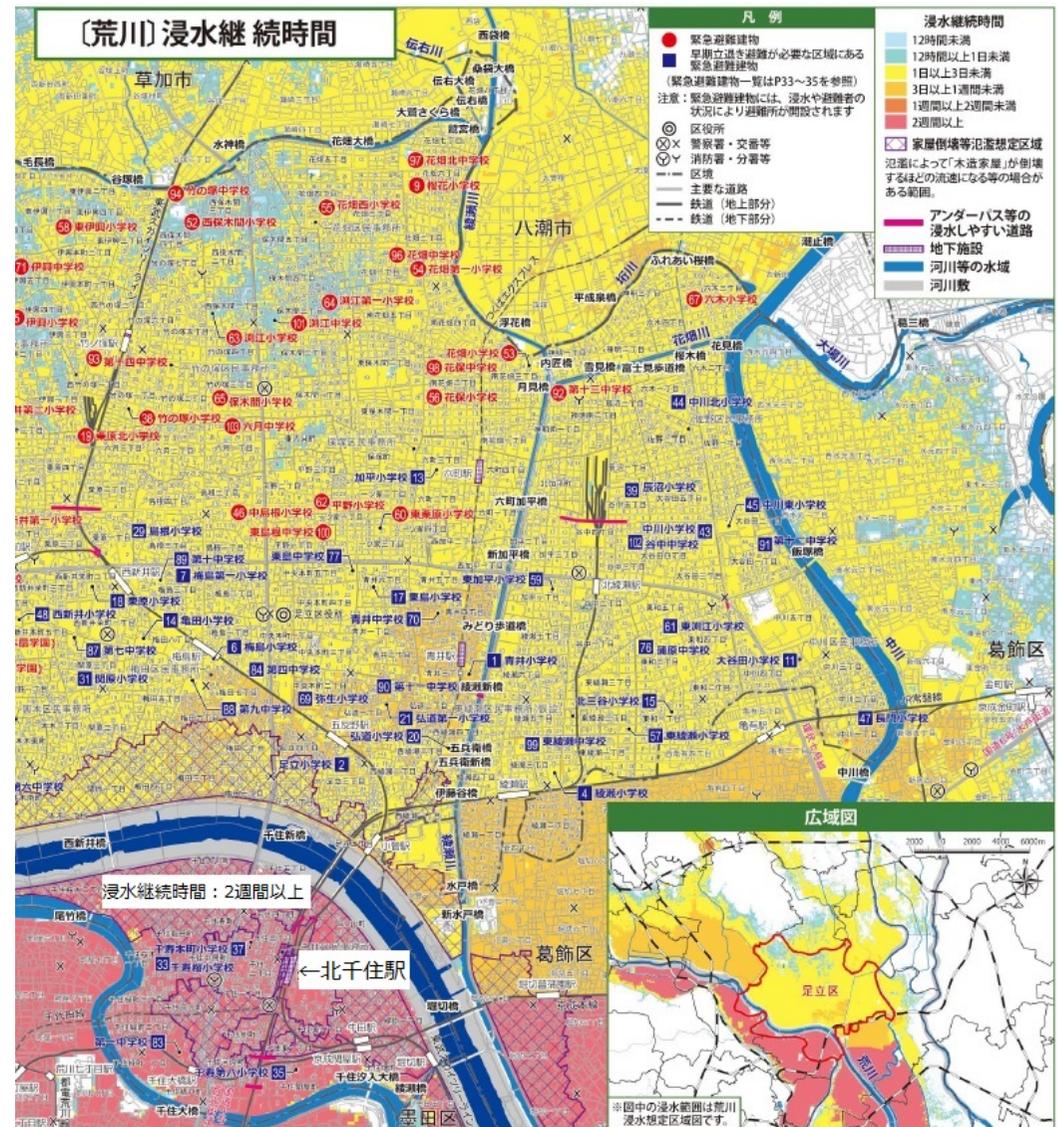
- 対象とする水害：今までに経験したことがないような巨大台風の接近・上陸に伴う高潮の発生、また、台風や前線の活動により荒川と利根川（江戸川）の流域に大量の降雨が続くことによる大規模な洪水の発生巨大台風による豪雨により東京都内で荒川と江戸川が同時に氾濫
- 想定される浸水の深さは最大約10m、浸水継続時間は2週間以上



出典：フィクションドキュメンタリー「荒川氾濫」
国土交通省 荒川下流河川事務所 YouTubeチャンネル
<https://www.youtube.com/watch?v=h3YylcsxOyU>

江東 5 区大規模水害広域避難計画 (2/2)

- 江東 5 区の人口260万が避難対象となる可能性
- 課題：情報伝達，避難場所の確保，渋滞対策，要支援者対応など
 - 260万人が広域避難
 - ⇒ 避難すること自体が困難な状況に陥る可能性あり
- 課題：避難場所
- 避難行動及び避難場所
 - ① 浸水想定区域内の住民には、自主的広域避難を推奨する
 - ② 自主的広域避難をする住民は、自ら情報を収集、判断し、各自が確保した親戚、知人宅や宿泊施設等に早めに避難する



足立区洪水ハザードマップ: 荒川(浸水継続時間)

<https://www.city.adachi.tokyo.jp/documents/2808/05-08.pdf>

避難に配慮を必要とする人々への対応

■ 要配慮者（災害弱者）：

（災害時に自力での避難が通常の者より難しく、避難行動に支援を要する人々）

- 障がい者，傷病者，体力の衰えた高齢者，妊婦・乳幼児・子供，
- 短期滞在の外国人・観光者，一時滞在者（出張などによる都内滞在者），
- 学生（都内の地理不案内な大学生・専門学校生など）

■ 要配慮者への対応（江東5区大規模水害広域避難計画）

- ① 要配慮者は可能な限り早く自主的広域避難を実施する
- ② 入院・入所者で避難そのものがリスクになる場合は屋内で安全を確保する
- ③ 在宅の避難行動要支援者は、可能な限りあらかじめ定めた近距離の避難施設への避難や、自宅での屋内安全確保を検討する

➤ 実効性に課題あり

広域避難：避難先の確保に課題

- 浸水想定区域内の江東5区の住民（255万人程度）⇒自主的な広域避難を推奨
 - 特に、要配慮者であって、自力での避難先を確保することが困難な場合は、どのようにして避難先を確保するのか？
- 「首都圏における大規模水害広域避難検討会」にて検討中.
- 大規模水害時における住民の避難行動パターン（次ページ）
 - 首都圏における大規模水害広域避難検討会：大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について（令和3年6月）
 - https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/964/6/4.pdf

- 私案：
 - 広域避難先：公共・民間を問わず、受け入れ施設を検討する必要がある
 - 東京都西部や千葉・埼玉・神奈川で災害リスクが低い自治会・町内会
 - 自治会館・集会所等を有する自治会・町内会が受け入れを表明することが必要
 - 事前防災（事前準備）として、自治会館等に支援物資を備蓄.
 - 特に、飲料水、携帯トイレ、非常食、妊婦・乳幼児・子供向けですぐに入手できない物資、スマートフォンへの充電対策（高齢者向けにはラジオ）など.

- 共助による備蓄は「自分たちのため」でもあり、「支援するため」でもある.

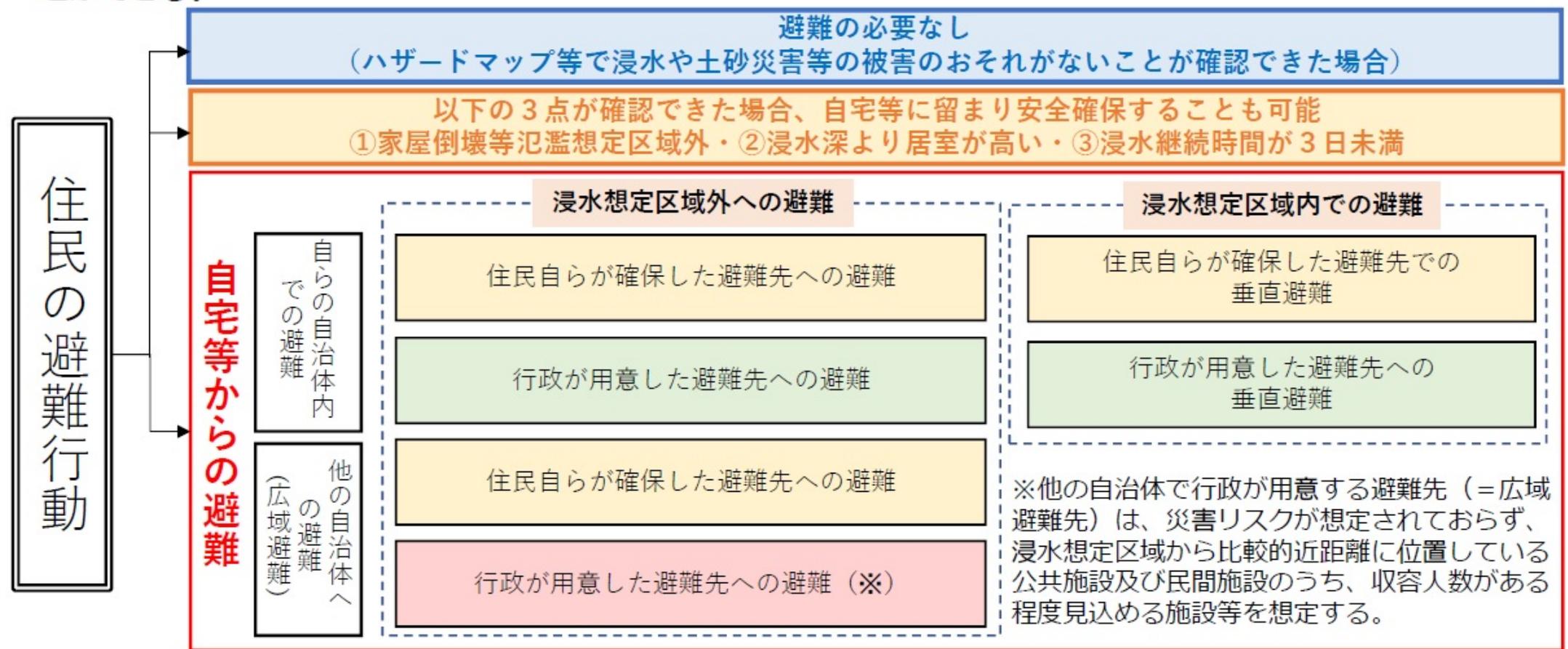
広域避難の課題を踏まえた今後の検討の方向性

今後の検討の方向性について

- 各自治体の地域特性等に応じ、広域避難だけではなく、現実的に対応可能な複数の避難行動パターンを組み合わせ、大規模水害時の住民避難を検討
- 自治体や地域によって、現実的に対応可能な避難行動のパターンが異なることに留意
- 避難行動パターンごとに適切な動き出しのタイミングや考慮すべきリスク等が異なることに留意

避難行動のパターンについて

- 大規模水害時における住民の避難行動として、以下のとおり、避難先に応じて、いくつかのパターンに分類することができる。



4. まとめ

- 自治会活動に求められる防災のあり方
- 改めて、「共助」の重要性を確認したい。
- 防災・減災に関して、各自治会において、出来ることを検討し、出来ることから実行する。
 - 集会施設（自治会会館等）を活用し、個人では備蓄できない防災用品の備蓄。
 - 地域の小さな防災訓練として、備蓄非常食の提供（年1回：ローリングストック）。
- 大規模広域災害に備えて、今後は、自治会・町内会（自主防災組織）の広域連携も必要。
- 事前防災（事前準備）を確実に実行する ⇒ 地域防災力の向上に繋がる。

