

令和3年度「住民による避難力強化支援事業」報告書

■事業の目的

地区内で想定される自然災害に対して、地区住民（自主防災組織）と地区内及び周辺の各種団体等が、災害時はもとより事前の備えにおいても、地区の実情に応じて得意分野を連携対応できるように地区防災計画を策定する。また、各世帯ではマイタイムラインや避難カードによる早期避難等の安全確保を目指した個別避難計画を策定する。

これらの計画策定過程において、住民の防災意識の向上と事前準備を促進して避難力の向上を図るとともに、地域防災力の強化を図り減災を実現する。

■事業実施手法

事業を実施するにあたり、地区住民への説明、ワークショップの開催、計画案の検討を一連の流れとして、以下の通りに実施した。

- 1、事業実施地区に最適化された取り組みとするため、自然災害や社会構造、地域特性について、地形や災害履歴、人口関連統計、地域社会資源などの事前調査を行った。
- 2、対象地区の行政担当者や自主防災組織や自治会組織役員、事業所責任者等といった地区のキーパーソンに事前説明を行った。
- 3、調査結果を基に、地区住民や事業者等に対して当該地区に特化した防災説明会を開催し、対象地区における自然災害リスクや避難行動上の社会的リスクを提示し、地区防災の活性化、ならびに各主体との連携の必要性理解を促進した。
- 4、地区防災計画策定の過程で展開されるワークショップなどの活動を通して、自主防災組織（地区住民）と各種団体との連携（ネットワーク化）や自主防災活動の活性化の意義を解説し、防災・減災意識の向上を図った。また、ワークショップにおけるリスクコミュニケーションを通して、地区住民の防災意識の向上と自助としての備蓄や避難経路の把握、互助・共助としての役割分担と連携、防災訓練や備蓄計画、ならびに地区防災計画や個別防災計画の必要性理解を促進した。

○ワークショップの内容

- ・災害図上演習（DIG）
- ・自然災害経過想定訓練（タイムラインを基にしたシュミュレーション：SIM）

※感染症対策の一環として、まち歩きなど人が集団で行動するワークショップは開催しなかった

- 5、内閣府の地区防災計画策定ガイドラインに基づき、地区の防災上の課題を分析し、地区住民が連携して取り組む地区防災計画の素案を作成。これを基に地区住民と検討を行い、地区防災計画（タイムラインや個別避難計画を含む）を策定した。
- 6、策定された地区防災計画の目指すところと計画に収載した個別避難計画等の記載方

法について説明会を開催し、計画書引き渡し以降の活動を見越した講話を行い、より実効性のあるものとした。

- 7、避難行動要支援者の個別計画については、避難カードを作成して早めの避難行動を促すとともに、計画を避難行動要支援者名簿に紐付けることを可能とし、関係機関と情報共有できるようにした。

■地区防災計画について

成果物としての地区防災計画は、地区の概況と想定される自然災害、避難計画、訓練計画、備蓄計画を柱とした、組織編成や役割分担、各種書式、地区防災マップの内容で構成される。ただし、薩摩川内市においては、地区住民が行ったワークショップから得られた情報から計画書の他に概要版を作成して配布することとした。

- 地区防災マップについては、地区住民が図上演習で示した情報をベースとして、公的機関が示した情報を加えたものとした。
- 各種書式はコピーして実際に利用できる形式とし、個別避難カードにあっては記入後、情報共有のためのツールとして利用できる形式を採用した。

■事業実施地区参加世帯、協力団体等

○薩摩川内市

- ・自治会 160 世帯、対象人口 450 名（自治会未加入者を含む）
- ・協力団体：消防団等

○鹿屋市

- ・町内会 339 世帯、対象人口 596 名（自治会未加入者を含む）
- ・協力団体：消防団等

■事業実施に伴うその他の活動

- 各地区の行政担当者、自主防災組織、町内会組織、事業所などの関係者との連絡調整。
- 現地の災害履歴や地形、社会基盤整備状況等の調査を基にした、自然災害リスク、および社会的要因リスクの説明用スライド等各種資料の作成。
- 事業所等への BCP（事業継続計画）策定の啓発。
- ワークショップを通じて得られた資料（DIG、SIM の成果物）、住民の気づきや意見を集約した地区防災計画、個別避難計画原案の作成とその修正。
- 各自治体には、地区防災計画案の内容検討を依頼し、地域防災計画との整合性を図った。

■事業成果

- 住民が自ら地区防災計画を策定に取り組むことによって、自然災害リスクに伴う共通認識をもって活動に取り組む意識が芽生え、協働して防災・減災を目指すことが可能となった。特に薩摩川内市では、住民自ら防災リテラシーが低かったことに気づき、「分かり易く活動に参加しやすい防災・減災」を目指して取り組む姿勢が芽生えた。
- 地域に根差す事業所の取り組み（社会貢献活動）として、災害発生時のみならず、普段から自主防災組織と連携した活動を積極的に取り組む姿勢が醸成された。
 - ・鹿屋市では、事業者が資材を災害時の復旧活動に駐車場を緊急時の避難場所として提供する協定を結び、自主防災組織との連携が促進できた。
 - ・自治体の避難情報発令前でも、自治会組織や事業所が管理する施設を自主避難場所として利用することになった。
- ワークショップを行う過程で、普段から地区内の要配慮者を見守る体制作りが構築された。
 - ・気になる人（要配慮者）の見守りを普段から行い、災害時にはスムーズに支援できるようにする。
 - ・地区住民が自ら災害時要配慮者と支援候補者を抽出し、事前に支援名簿を作成することにより、より迅速な避難体制構築が実現した。
- 事前の備えから避難、避難生活、復興に至るまでの防災・減災のイメージが、文章や図表により可視化され、より具体的な活動に繋がられるようになった。
 - ・計画策定過程で、地区住民らが互助の取り組みの可能性を協議して、どの程度の連携が可能であるか確認できた。

■事業を行うことによる防災上の効果と課題

- 県が行っている出前講座事業とは異なり、地区の状況に応じた災害を想定し、防災・減災についての解説や多種のワークショップを集中して複数回行い、継続した支援を行うことで、住民自身が住んでいる地区の防災・減災について可視化することができるため、自然災害リスクに対する考え方や理解が深められた。
- 計画策定過程において、地区住民等が自助、互助、共助による防災・減災の必要性、重要性を共有するとともに、自主防災組織の活性化に寄与した。
- 計画策定過程で地区内の課題が「可視化」され、普段からの自治組織の取り組み、事業所の社会貢献と協働といった、自主防災組織活動との相乗効果が再認識された。
- 計画を策定したことにより、最低でも年 1 回の地区防災計画や個別避難計画の見直しと立案、事業所等との継続的な話し合い、協働した訓練などを行うこととなり、これにより自主防災活動の形骸化や活性低下の予防のみならず、避難行動要支援者等の災害弱者に対する関係者間の支援情報共有が可能となった。

○上記の事から、地区住民が、漠然と抱えていた不安や災害に対する対策・対応を、自主防災組織の活動として認識できた。

以上のことから、地区防災計画の策定や避難カード作成により、地区住民、事業所等の各主体が連携して地区内で起こりうる自然災害を知り、普段行うべき訓練や備蓄、避難行動の心構えなどの発災時対応を共有することが可能となった。また、自主防災組織や事業所等における災害対応力、特に、事業の目的である自助、互助、共助、および公助との組み合わせによる避難力の底上げを実現することが、以下の例示の通りにできたと考える。

- ・自助：各自が計画書式を完成させ、災害に備えた個別の防災計画を作成し、確実な避難行動につながる。
- ・互助・共助：上記情報を共有することで、地区における避難力強化が図られるとともに、地区全体の防災・減災力の向上が実現する。
- ・公助：個別避難計画を行政の情報と紐付けることにより、災害弱者対策や福祉避難所対策が容易になる。

一方、昨今の COVID-19 感染症対策に最大限の留意を払わねばならず、講話やワークショップへの参加者、開催回数を最小限に絞り込んだ。また、ワークショップ開催時のフェイスシールド装着や、検温、名簿作成、会場レイアウトの工夫など地区住民への負担を強いる場面もあった。このことにより、地区住民の自主防災への理解促進や意識向上がどこまで達成されたか、自主的な防災・減災活動がどこまで達成されるか、未知数の部分があることは否めない。事業を実施した地区では意欲的なコメントを聞き取ることができたが、行政、消防等の防災機関からのフォローアップが適宜必要になると思われる。

■今後の動き

○薩摩川内市

今回の事業で地区住民の防災リテラシーの低さを自らが認識したことにより、概要版作成や自主的な検討会を行うなど、防災意識の向上が図られた。特に避難カードの有効利用を念頭に、普段からの自助、互助活動が意識されるようになったことは、有意義であると考え。自主防災組織では、地区の企業など事業所に対して防災協定を結ぶことも視野に入れており、このことから、策定された地区防災計画を基に、より充実した自主防災活動を行いたいとのことである。

○鹿屋市

今回の事業で策定した計画をスタートと位置付け、要配慮者対策として、災害弱者の把握とその情報共有を図ることになった。また、緊急時避難場所の備蓄や運営方法、および避難のタイミングなどの計画事項を確認するため、消防団や協定を結んだ事業所と連携した自主防活動を行い、防災、減災を実現する気運と防災意識の向上を図っ

ていくとのことである。

○実施自治体

薩摩川内市では来年度以降、今回のモデル事業をもとに、実施可能な地区を選定して、地区防災計画や個別避難計画を策定していきたい旨の意向を表明された。鹿屋市でも、本事業の知見をもとに同様の計画を策定し、個別避難計画の策定促進を図ることである。

■薩摩川内市事業経過

8月22日	事前調査 ・地区全体、自治会周辺を実踏し、土砂、水害等の公的情報と比較して自然災害リスクを評価。社会資源の位置など基礎情報を収集。  
8月24日 19時～	自治会長等事前説明会 住民11名、市職員3名同席 ・地区コミュニティ会長、自治会長等に対し、事業の概要と計画策定の必要性を説明する。 ・コロナ感染対策の見地から事業を中止すべきとの意見が出て、事業展開を組みなおす必要性が生じる。 ・自治会、薩摩川内市と事業の展開について協議することとなる  
10月5日 19時～	住民事業説明会 薩摩川内市2名、地区住民9名 薩摩川内市から自治会住民に対して、地区防災計画モデル事業実施の説明を行い了承される。 ・事業の重要性、必要性を説明 ・実施回数の制限、開催時の感染対策を説明
10月21日 19時～	防災ワークショップ（講話、DIG、SIM） 薩摩川内市2名、地区住民10名、県職員2名同席 ・地区の自然災害リスクについての講話 ・事業、防災計画の概要等説明 ・自然災害リスク、集落内危険箇所一時避難場所、避難経路の把握（DIG）と、防災資源、要配慮者、避難についてタイムライン形式の災害経過想定演習（SIM）を行う。

	 
11 月 18 日 19 時～	地区防災計画案検討会 薩摩川内市 2 名、住民 12 名 ・ 地区防災計画の素案を提示し、内容説明を行う。 ・ DIG、SIM の結果を踏まえ防災計画素案を検討したが、自主防災組織の存在や住民の防災リテラシー希薄さを考慮し、主たる計画の他に概要版を作成することを提起される。
12 月 1 日 19 時～	地区防災計画案検討会 薩摩川内市職員 2 名、住民（自治会役員）9 名 ・ 薩摩川内市と検討して作成した地区防災計画完全版、概要版について、文言や組織図、防災マップを検討し、修正案を策定
1 月 3 日 19 時～	地区住民による地区防災計画検討会 ・ 住民が独自に会合を持ち、組織の役割分担や班長等の役員配置を検討。 ・ 概要版の地区防災マップについて再修正意見が出たため再修正
2 月 3 日 19 時～	地区防災計画説明会 薩摩川内市 2 名、地区住民 17 名 ・ 地区防災計画の完全版、概要版、避難カードの引き渡し ・ 計画内容と避難カードの書き方、活用法の説明 ・ 今後の自主防災活動について検討   

■鹿屋市事業経過

8月10日	事前調査 ・町内会周辺を実踏し、土砂、水害等の公的情報と比較して自然災害リスクを評価。社会資源、人口構成など基礎情報を収集。
8月25日 19時～	地区公民館長等事前説明：4名、県職員2名同席 ・地区公民館長、鹿屋市職員2名に対し、事業の概要と計画策定の必要性を説明。 ・地区公民館長、鹿屋市職員と事業の展開について協議。
10月25日 19時～	住民説明会、ワークショップ（DIG） 地区住民（民生委員を含む）、消防団：14名 鹿屋市2名 県職員2名 ・地区住民に向けて事業の概要と計画策定の必要性、自然災害リスクを説明後、DIGによる地域の構造、土砂災害、水害想定区域の把握、要配慮者の抽出を実施する。
12月14日 19時～	災害想定経過ワークショップ（SIM） 地区住民（民生委員を含む）、消防団：12名 ・対応に沿った組織編成、連携、備蓄の検討 ・普段の対応（事前準備）の検討 ・要配慮者の個別避難について検討

1月26日 16時～	計画案検討会打ち合わせ：町内会長，協力事業所等 ・ DIG、SIM の結果を踏まえた防災計画素案を検討 ・ 町内会（自主防）と協力事業所との協定案検討 ・ 計画素案と避難カード、協定書案を計画案として取りまとめる
1月27日 ～30日	・ コロナ対策のため、町内会役員、協力事業所等へ計画案を配布して文書決済の方法を取って修正意見を集約し、文言とマップを修正
1月31日 16時～	計画案検討会 地区住民代表（町内会長）、鹿屋市職員2名 ・ 地区防災計画案の検討、文言とマップを再修正し、地域防災計画との整合を図る
2月7日 10時～	町内会長、協力事業所：5名 災害時の減災活動に関する協定を締結
2月11日 18時30分～	地区防災計画住民説明会 地区住民（民生委員を含む）、事業所、消防団 地区防災計画書、避難カードの引き渡し ・ 計画内容、タイムライン、個別避難カード等記載方法説明 ・ 今後の自主防活動について検討
3月以降	地区防災計画策定を鹿屋市長、防災会議に報告予定