

地区防災計画 作成の手引き

八王子市

地区防災計画作成の手引き 目次

1.制度の概要および背景	……P.3
(1)地区防災計画とは	
(2)地区防災計画ができた背景	
(3)地域防災力の必要性	
(4)計画におけるPDCA	
2.地区防災計画の構成	……P.4
(1)地区防災計画の位置づけ	
(2)地区防災計画の目次案	
(3)策定エリアについて	
(4)地区計画策定までの大まかな流れ(例)	
3.ワークショップから計画の確定まで	……P.6
(1)ワークショップの下準備	
(2)ワークショップの実施 1 回目(意識啓発)	
(3)ワークショップの実施 2 回目(地域課題の洗い出し)	
(4)ワークショップの実施 3 回目(課題に対する対策の検討)	
(5)ワークショップの実施最終回(目標設定と今後の活動計画)	
(6)計画の確定および周知	
4.防災体制の維持継続(計画の随時見直し)	……P.12
(1)計画の提案	
(2)計画の維持継続(計画の見直し)	

1. 制度の概要および背景

(1) 地区防災計画とは

地区防災計画とは、一定の地区にお住まいの方が行う自発的な防災活動等について策定する計画です。自分たちの地域の人命、財産を守るために主に共助について定めた計画のことを言います。

(2) 地区防災計画ができた背景

従来、防災計画としては国レベルの総合的かつ長期的な計画である「防災基本計画」と、地方レベルの都道府県及び市町村の「地域防災計画」を定め、それぞれのレベルで防災活動を実施してきました。しかし、東日本大震災において、自助、共助および公助が合わさって初めて大規模広域災害後の災害対策がうまく働くことが強く認識されました。その教訓を踏まえて、災害対策基本法では、自助および共助に関する規定が追加されました。その際、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者および事業者(地区居住者等)が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画が新たに創設されました。(平成 26 年 4 月 1 日施行)

(3) 地域防災力の必要性

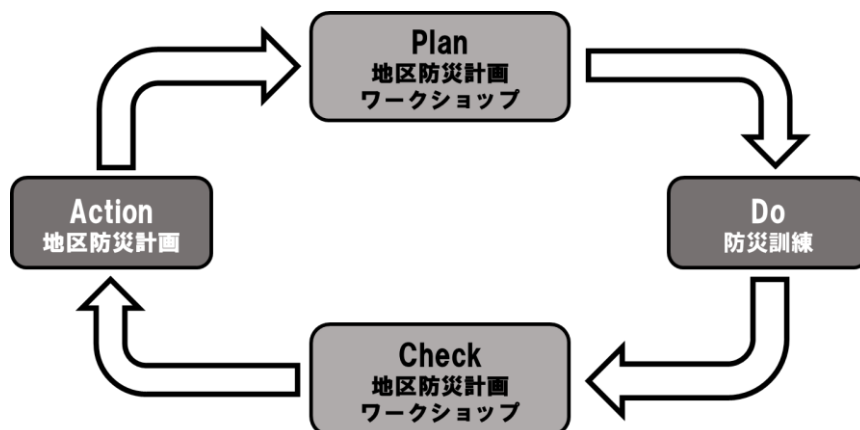
阪神・淡路大震災では、倒壊家屋の下から救出された全体の約 8 割の方々は、地域の近隣住民の方々により助け出されました。

東日本大震災では、地震・津波によって市町村の行政機能が麻痺してしまい、住民自身による自助、地域コミュニティにおける共助が避難所運営等において重要な役割を果たしました。

これらの震災での経験を踏まえ、今後発生が危惧されている首都直下地震、多摩直下地震等の大規模災害に備え、自助・共助の役割の重要性が高まっています。

(4) 計画における P D C A

地区防災計画は一度計画を作成したら完成というものではありません。計画を実行し、検証した後、改良を加えていくことで、実情に合った計画に仕上がっていきます。地区防災計画は、このようなサイクルを意識して取り組みましょう。



2. 地区防災計画の構成

(1)地区防災計画の位置づけ

地区防災計画は、地区住民等により自発的に行われる防災活動であり、地域コミュニティが主体となったボトムアップ型の計画です。各地区の特性(自然特性・社会特性)や想定される災害等に応じて計画を策定できます。地区の中には、先進的な取り組みをしている町会・自治会や自主防災組織、避難所運営委員会などが個別に防災に関する計画やマニュアルなどを整備している場合もありますので、先進事例の考え方を計画に反映することで、地区防災計画の実効性が高められます。

(2)地区防災計画の目次案

地区それぞれで災害時に必要と思われることを検討し計画する。というのが地区防災計画の基本ですが、一定の方針があったほうが、話し合いをはじめやすくなることから、本市における地区防災計画の目次案を以下の通り示します。

- 1:計画対象地区の範囲
- 2:基本的な考え方
 - 2.1:基本方針
 - 2.2:短期目標と長期目標
- 3:地区の特性
 - 3.1:自然特性
 - 3.2:社会特性
 - 3.3:町防災マップ
- 4:防災活動の内容
 - 4.1:防災活動の体制
 - 4.2:平常時の活動
 - 4.3:発災時の活動
 - 4.4:復旧・復興期の活動
- 5:実践の検証
 - 5.1:防災訓練の実施と検証
 - 5.2:防災意識の普及啓発
 - 5.3:地区防災計画の見直し
- 6:今後の活動イメージ

防 災 基 本 計 画 (国)

東京都地域防災計画 (都)

八王子市地域防災計画 (市)

〇〇地区防災計画 (住民等)

【地区防災計画の全体イメージ】

なお、この目次案は、策定に向けた基本的な事項として示すものであり、それぞれの地区防災計画は地域の方々の創意工夫で充実を図るものとします。

(3)策定エリアについて

本市の地区防災計画を策定するエリアとしては、複数の自主防災組織と、その他の機関により構成される団体、もしくは避難所運営協議会等の作成した単位を基本とします。しかし、地域の実情によりエリアを変更することもできます。

(4)地区計画策定までの大まかな流れ(例)

ア. 事前準備

- ・災害に対する備え(準備)の重要性や地区防災計画の必要性を共有します。
- ・地区防災計画のワークショップ実施のための下準備をします。
- ・対象地区の決まりごとや現状の計画を事前に把握します。
- ・範囲の設定やワークショップのメンバーの決定、地区防災計画策定のためのスケジュールや取組内容の検討、ワークショップの必要物品の準備をします。
- ・地域住民のアンケートなどにより、地域の実情を把握し、現状の防災力の確認をします。

イ. ワークショップの実施

(ア)第一回目

地区防災計画の策定にあたり、対象地区の地域特性を把握し、起こりうる自然災害(リスク)を推定します。地域のリスクを把握するための補完作業として、防災まち歩きや災害図上訓練(DIG)などを行い、地区の「いいところ」、「足りないところ」、「危険なところ」を洗い出します。

(イ)第二回目

ワークショップ形式で推定した自然災害リスクによる被害想定(課題抽出)を行います。洗い出された地区の「いいところ」、「足りないところ」、「危険なところ」など、地区が抱える課題を明確にし、ワークショップで個別具体のことを検討していきます。

(ウ)第三回目以降

前回までに抽出した課題に対する減災対策を協議し、防災活動(訓練、備蓄、その他共助支援策)等を計画した「計画素案」を作成します。必要に応じて複数回開催してもよいでしょう。

(エ)最終回

ワークショップを振り返り、重点的に取り組む内容を選択します。ワークショップでの意見交換の結果を文章で計画として落とし込みましょう。防災に詳しくない方でもわかるように専門用語の使用を控える、補足を入れるなどしてわかりやすくまとめる必要があります。

ウ. 住民への周知

策定した計画案を対象地区の住民の方へ周知を行います。

完成した冊子を全戸配布するだけでなく、説明の機会を設けるとよいでしょう。

(5)防災体制の維持継続(計画の随時見直し)

地区防災計画は策定して終了ではありません。日ごろから地区の住民等が力を合わせて計画に基づく防災活動を実践するとともに、防災訓練を通じて見直しを行いつつ、防災活動を継続することが重要です。

3. ワークショップから計画の確定まで

(1)ワークショップの下準備

地区防災計画を策定するうえで、意見交換を必要としない、既にわかっていることや決まっていることはあらかじめ調べて把握しておき、地区防災計画案に盛り込んでおきましょう。

ア. 計画対象地区の決定

対象地区の範囲に決まりはありませんが、複数の自主防災組織と、その他の機関により構成される団体、もしくは避難所運営協議会等の作成した単位を基本とします。計画策定の中で、地域の実情により地域を設定しましょう。

イ. 地域特性

地形や立地等に焦点をあてた「自然特性」と人口比率や住民の気質、地域のつながり等に焦点をあてた「社会特性」の2つの視点でまとめます。「自然特性」については、八王子市総合防災ガイドブックの地図面(ハザードマップ)を参考ください。また、まち歩きを通じて、町の「いいところ」「足りないところ」「危険なところ」の洗い出しで出てきた住民目線の情報を加えると、より精度の高い情報となります。

ウ. 町防災マップ

地区防災計画の策定にあたり、災害が起こった際にどのような状況に陥るのかを、なるべく詳細に想定、シミュレーションすることが重要です。そこで、準備として過去の災害の被害状況や、地域と似ている別の地域での災害の被害状況、防災を扱っている研究者や、NPO、ボランティア団体などから話を聞くなどしておく有効です。

エ. 日程や場所、構成員の調整

地域の主要な役員等で、ワークショップの構成員を決めます。ワークショップは、市民センターや町会会館、集会所などで行うことが想定されますが、地域の方が集まりやすく、かつ模造紙などを広げてワークショップができる場所を検討し、設定するとよいでしょう。

また、災害時には女性の視点が求められる場合も多いため、女性をメンバーに加えることが有効です。

オ. 物品の準備

ワークショップ形式で行う際は、次のものがあると議論をまとめやすいでしょう。

品例: 名札/マジック/付箋紙/模造紙/テープまたはマグネット/カメラ など

カ. 告知およびアンケート

ワークショップを始める前に、回覧板等で住民に対して地区防災計画の検討開始を周知します。それと同時にワークショップの参考情報を収集するために、住民を対象に地域の実情や

現状の防災対策状況を確認しましょう。

(2)ワークショップの実施 1 回目(意識啓発)

初回は住民に対して防災に関する基礎知識と地区防災計画策定の必要性を周知することが目的なので、なるべく多くの住民の方に参加してもらえよう声掛けをしましょう。防災の基礎知識がないまま町の防災上の課題を話し合っても、有意義な意見交換を行うことはできません。まずは参加者の防災に関する基礎知識をつけ、町の防災上の課題を自分ごととするためにも、「防災士」等、防災の有識者を呼んで、防災に関する講演等を行ってもらいましょう。地域に住んでいる方で、「防災士」の資格を持っている方などがいれば、話を聞いてみるのも良いでしょう。

防災課では、職員による出前講座を受付しておりますので、活用ください。また、災害時の対応方法をシミュレーションできる道具として、「クロスロード」があります。阪神淡路大震災で、災害対応にあたった神戸市職員の声をもとに作成されたカードゲーム形式の教材で、設問には「Yes」「No」どちらかの回答を選んでも何らかの犠牲を払わなければならないジレンマが多数あり、自分なりの理由を考えて回答をだし、最終的に回答の理由を共有します。このゲームは、災害を自分ごと引き寄せて考えると同時に他者の考えを知ることができる点で様々な想定を立てるのに役立ちます。

※クロスロードについて詳しく知りたい方は、内閣府ホームページ 災害対応カードゲーム教材「クロスロード」(減災への取組)を参照ください。

(<http://www.bousai.go.jp/keigen/torikumi/kth19005.html>)

ワークショップ実施後には、必要に応じて参加者にアンケートを取りましょう。アンケートの目的は、住民の意識確認と、次回ワークショップの参考にするためです。また、ワークショップ内で話しきれなかった内容を拾うことにも役立ちます。アンケートを行う場合、内容はその回のプログラムに合わせて作成し、各回で実施しましょう。そして、次回のワークショップまでに集計し、ワークショップの冒頭などで参加者に報告することで、前回の振り返りになります。

(3)ワークショップの実施 2 回目(地域課題の洗い出し)

地区防災計画の策定にあたり、目次の上から順に検討していくやり方もありますが、より効率的に検討を進めるために、検討していく内容に優先順位をつけて重要なものから検討を進めていくといいでしょう。

検討していく優先順位をつけるために、町の「いいところ」「足りないところ」「危険なところ」を意見交換して洗い出すことで、町の特有の豊かさを知り、その豊かさを活かしていく議論につなげ、「足りないところ」「危険なところ」を洗い出すことで、町が抱える課題を明確にし、今後のワークショップで検討していきます。(課題の洗い出し方法の参考情報)町内の危険箇所や注意すべきことを洗い出す手法として 2 点紹介します。

ア. 災害図上訓練(DIG)

地図上に透明シートを敷き、その上から地域特性や与えられた被害状況、そこから推測される状況を書き込み、グループで討論しながら対処方法を導き出します。ゲーム感覚で手軽

にでき、問題を可視化できる点が優れており、参加者のレベルに応じて地域の問題検討から実際の防災訓練まで幅広く応用できることが特徴です。

・用意するもの

町内地図(A1 サイズなどなるべく大きいほうが見やすい)

透明シート(直接書き込める地図であればなくても大丈夫です)

所要時間は、本格的にやろうとすると、1～2時間ほど必要です。このゲームを通じて町に足りないところ、危険なところの抽出が期待できます。

※災害図上訓練(DIG)について詳しく知りたい方は、静岡県ホームページ災害図上訓練(DIG)を参照ください(<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/dig/>)

イ. 町防災マップ

災害図上訓練(DIG)の実施はハードルが高いという場合、また町会で作成する町防災マップが作成済みであれば、その防災マップを手掛かりにしましょう。防災マップを活用する場合は、すでに危険箇所等が記載されているかと思えます。その情報が古くないか、追加や修正はないか意見交換することで、足りないところや危険なところが見えてくるでしょう。

(4)ワークショップの実施3回目以降(課題に対する対策の検討)

地区防災計画の詳細の議論に入ります。計画に盛り込む項目として下記に項目例を挙げています。さらに、町独自の必要な項目があれば追加するなど、アレンジを加えてもよいでしょう。第2回目のワークショップで抽出した課題を検討する優先順位を決めたら、それに関連する項目から検討していくと進めやすいです。目次例にある「基本方針」「短期目標と長期計画」は、最終回のワークショップで検討するといいいでしょう。

各項目について

ア. 防災マップ

町の防災マップが作成済みかどうかを確認します。ワークショップの第2回目までに作成していなければ、いつ作成するかを議論しましょう。作成済みであれば内容を確認し、改訂の必要があるかどうかを議論し、決定したことを地区防災計画に記載します。新しく作成するにあたっては、地区防災計画の検討と同様に、様々な視点からみた情報をまとめることが重要です。防災に関心が薄い住民の方でも理解できるように意識して作成する必要があります。

(例:ブロック塀、土砂災害(特別)警戒区域、消火栓・消火器の位置など)

すでに作成してある防災マップの改定の検討をする場合は、近隣退避場所に決めていた場所に建物が建っていたり、避難場所までの道のりに危険があつたりしないかなどを再確認しましょう。また、更新する時期についても決めておきましょう。

イ. 防災活動の体制

災害が起こった際に対応する体制の確認から行いましょう。名簿や、組織図では整理しているが、実際に災害が起きた時に機能しない恐れもあります。地区防災計画を考える際に、実

際に機能させるためにはどうしたらよいのかについて話し合いましょう。また、地域の役員には男性が多い傾向にあります。しかし、災害時に求められる役割の中には、女性のプライバシーの保護やきめ細やかな配慮などの点で、むしろ女性の方が適任となるものも多々あります。発災時における防災活動の担い手について、曜日や時間帯別に担い手を想定する必要があります。具体的には、現役世代が町内にいる曜日・時間帯と、いない曜日・時間帯でどのような担い手の想定をするか検討するとよいでしょう。元消防士や、元消防団の方など、すでに防災に関する知識や技術を十分に持った方が町内に在籍していたら、災害時に協力してもらえるような関係を作っておくとよいでしょう。

ウ. 発災時の活動

災害の種類(地震・風水害)や警報、避難情報の状況ごとにどのような動きをするか意見交換するとよいでしょう。発災時にどのような問題が起きるかを細かくシミュレーションすることが重要です。初動対応として、誰が誰に指示を出すのか、避難を促すため誰が誰にどのタイミングでどのような方法で連絡を回すのか、などについて検討しましょう。

エ. 復旧・復興時の活動

復旧・復興時の活動の最も重要な役割のひとつに「避難所運営」があります。市で指定している避難所では、市の職員が開設を行いますが、避難所の運営には地域の方々の協力が不可欠です。

避難所運営では、数々のジレンマやトラブルに見舞われるでしょう。その対策として、避難所でどのような問題が起きるのかをシミュレーションする「避難所運営ゲーム(通称HUG)」があります。このゲームは、避難者の年齢や性別、国籍などを考慮した間取りの検討や避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験するゲームで、適切な部屋割りによる生活空間の確保や、炊事場や仮設トイレ等の配置、視察や取材対応などの出来事に対して話し合いながらゲーム感覚で避難所の運営を学ぶことができるので、こうしたシミュレーションの実施についても検討しましょう。実際にHUGを実施した後は、出た意見をまとめておき、実際の避難所運営に活かせるよう保管しましょう。避難所運営では、避難者だけで避難所生活を進められるようにするのが理想です。誰がどのような役割を担うべきか、検討し、考えておきましょう。

※避難所運営ゲーム(HUG)について詳しく知りたい方は、静岡県ホームページ避難所運営ゲーム(HUG)を参照ください。

(<http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/about.html>)

オ. 平常時の活動

災害時の動きを想定したうえで、その行動をとるために日ごろからどのような備えをしておくか検討します。主に以下の点について、地区の現状と今後について話し合いましょう。発災時や復旧・復興時にどのような活動をするか話し合った後に、検討すると考えやすいでしょう。

(ア) 要配慮者の把握、地域福祉活動の連動

避難行動などにおいてサポートが必要な高齢者や独居者、障害者等のケアを誰がど

のように行うかを検討します。

(イ)防災倉庫、備蓄品

災害時に活用する器具や資材、備蓄品が現状どうなっていて、今後どうするつもりであるかについて確認しておきましょう。

(ウ)危険個所の点検

地震や風水害が発生した際、地区内に倒壊が懸念される老朽家屋や閉塞が懸念される道路や、土砂災害(特別)警戒区域に指定された場所がないか確認します。建築物の新耐震基準が施行されたのが 1981 年なので、これ以前に建てられた建物は特に注意が必要です。地図上での確認はもちろん、必要に応じて現地視察なども検討しましょう。

(エ)協力事業所との災害協定の締結

災害が起こった際に、協力や活躍の期待される事業所などがないか確認しましょう。建設会社や運送会社、薬局、スーパー、病院などを指します。資器材の貸し出しや近隣退避場所の提供など、協力の約束を記した書式(協定書)を作成して取り交わしておくといでしょう。

(オ)防災訓練の実施と検証

現状の防災訓練がどのようになっているのかを確認し、これまでの議論を踏まえて、防災訓練の内容(参加対象や訓練の中身など)を改良する必要があるか検討しましょう。また、防災組織の名簿や連絡網が形式的なものになっていることが懸念されます。連絡網が実際に機能するか点検することも重要な訓練のひとつなので、こうした確認や点検活動をどのように行うのか話し合って決めておきましょう。

(カ)防災意識の普及啓発

防災に関する人材育成は、「一般向けの意識啓発」と「幹部(役員)向けの研修」の 2 種類に大別することができます。住民の防災への関心度やどのような点が不足しているかを把握して、最適なメニューを検討しましょう。「一般向けの意識啓発」では、防災に関するアンケートの実施や、総合防災ガイドブックを使用した勉強会、防災イベントへの参加などが考えられます。「幹部(役員)向けの研修」では、専門家(市職員、大学職員、防災系 NPO 等)を招いた研修会の開催などが考えられます。防災課では、自主防災組織の役員を対象とした防災指導員育成研修を年 2 回開催していますので、ご参加ください。防災に関する知識や技術を十分に持った住民が地域にいれば、住民向けの講習会の講師を依頼するなど、町内の人材を活用することも検討してみましよう。新たに研修や会合を設定すると負担が大きいという意見もあるので、例年開催している防災訓練や総会、町会の行事など、関係者が集まる催しに、防災に関する普及啓発のプログラムを追加したり、組み込んだりといった工夫が有効です。

(5)ワークショップの実施最終回(目標設定と今後の活動計画)

ア. 議論の進め方

各項目について対応策を検討し、地区防災計画としてまとめただけでは、計画を立てただけで終わってしまう可能性があります。最終回のワークショップでは、しっかり実施に移せるよ

うに具体的な目標や計画を検討していきます。

イ. 基本方針

検討する地域において、自主防災活動を考えるうえで大切にしたいことについて検討し、明記します。今までの検討会、ワークショップで出てきた課題や対策を基に検討しましょう。

ウ. 短期目標と長期目標

自主防災活動によって得たい成果目標と短期的には実現が困難であるが、中長期的に実現したいことを記載します。ここまでのワークショップで決めてきた内容で、特にどんな点に重きを置くかを考えると設定しやすいでしょう。

例：全家庭で、災害時の備えを1週間分備えることを徹底する。

例：住民同士の顔が見える関係づくりを高めていく など

エ. 地区防災計画の見直し

誰が地区防災計画を管理するのかを決めます。その次に、どのような機会に誰が見直しの号令をかけるのかを決めます。地区防災計画は、策定して終わりではなく、実際に計画が機能するか、確認を行っていくことが重要です。計画に基づいた防災訓練を行った後などに見直しを行うのが望ましいです。定期的に地区防災計画の見直しを行うようにしましょう。

オ. 今後の活動イメージ

これまでの議論をふりかえり、今後対策が必要な課題は何で、どのような活動を実際に行うかについて、まとめておきましょう。実行に移すために、誰が、いつやるかまで決められるとよいでしょう

カ. その他

地区防災計画の奥付を整理しましょう。いつ発行したものか、発行主体はだれか、計画策定にかかわった方々の名簿、検討会議の経過などをまとめておきましょう。また、ワークショップの参加者やとりまとめ者による、地区防災計画作成にあたっての「思い」を後記してもよいでしょう。

(6) 計画の確定および周知

ア. 地区防災計画の確定

ワークショップが終わった段階では「アイデアとしては出たが、実施を前提とした計画として記載してよいか未確定」なものや「計画としての詰めが甘いもの」があります。こうした項目に関する最終調整をワークショップがすべて終了した後に、地区の主要な役員等で別途行い、出た意見の中で地区として本当に実施するのかどうかを確認し、計画を確定させます。また、地区防災計画の未検討項目がある場合は、この最終調整で協議し決定します。

イ. 地区防災計画の周知

計画の確定後、地区防災計画のとりまとめと住民への周知を行います。町の総会やお祭りなど、住民が集まるタイミングで説明の時間を設けたり、回覧板等を活用したりするとよいでしょう。

4. 防災体制の維持継続(計画の随時見直し)

(1) 計画の提案

災害対策基本法第42条2の規定により、策定した地区防災計画案を八王子市防災会議に付議(提案)することができます。大まかな流れは下記の通りです。

- ア. 地区から、防災課へ地区防災計画提案書(修正案)の提出
- イ. 八王子市防災会議事務局による事前審査
- ウ. 八王子市防災会議にて、地域防災計画に定めることを審査
- エ. 八王子市地域防災計画に地区防災計画として定められる。

(2) 計画の維持継続(計画の見直し)

住民に地区防災計画を周知した後、防災訓練等で実際に計画を実践してみましょう。
計画を実践することで浮かび上がってきた問題点等を見直し、よりよい地区防災計画に更新していくことが大切です。

