

## 自主防災組織の役割を考える

～共助による地域防災力の強化を目指して～

長野県千曲市 宮本 将司



はじめに

千曲市は、平成 15 年 9 月 1 日に更埴市、埴科郡戸倉町、更級郡上山田町の 1 市 2 町が合併し誕生した、人口 59,754 人(平成 29 年 11 月 1 日現在、推計人口)の市であり、長野県北信地域の南東部に位置している。

現在、市の北部には、首都圏と北陸圏を結ぶ上信越自動車道と、中央自動車道につながる長野自動車道が結ばれる更埴ジャンクションがあり、高速交通網の要の役割を果たしている。

防災面に関しては、合併に伴う防災体制の統一、地域の広域化に伴う防災体制の充実などを図ってきたが、今後も防災体制の強化・充実に努める必要がある。

これらを踏まえて、「自らの身の安全は自らが守る」、「自らのまちは自らが守る」を基本に、市民、地域(近隣)、行政機関がそれぞれの役割を「自助」、「共助(互助)」、「公助」として有機的につながる必要がある。

そこで本レポートでは、これらの中の「共助(互助)」という役割において、普段から顔を合わせている地域や近隣の人々が集まって、互いに協力し、防災活動に組織的に取り組む「自主防災組織」について注目し、千曲市が今以上に安心安全なまちであるためには、どのようにすればよいのかを考察したい。

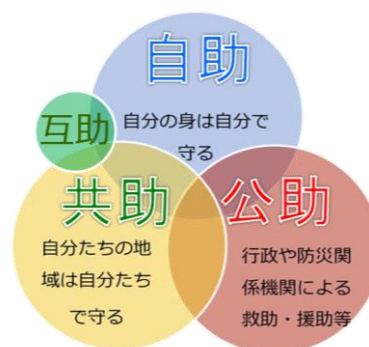


図 1 自助・共助(互助)・公助

### 1. 千曲市の自然的条件から見る災害の種類

千曲市は、市名の由来ともなった千曲川が市の中央を南北に流れ、その両岸に平野が広がっている。市の東西は、山地に囲まれており、山地から平野へ至る地域には、扇状地が発達している。この地形からわかるように、千曲市は風水害、土砂災害が発生しやすい地域である。

千曲川は過去に、氾濫を繰り返しており、中でも 1742 年(寛保 2 年)の「戌の満水」は最大の被害であった。この洪水は近世以降最悪の洪水と言われ、7 月 27 日から 8 月 1 日まで降り続いた豪雨により、千曲川流域で死者約 2,800 人、建物被害約 6,300 戸が発生したとされている。現在の千曲市内においては、上徳間村、内川村付近で堤防を押し切った洪水被害により、寂蒔村で死者 158 名、上徳間村、



図 2 千曲市図

内川村で死者 104 名にのぼった。

国土交通省北陸地方整備局千曲川河川事務所、長野県が想定した浸水想定区域図によると、今後、千曲川及び一級河川(沢山川、三滝川、佐野川、更級川、荒砥沢川、女沢川)で 100 年に 1 回の大雨(2 日間で連続 186mm)が降り続き、氾濫した場合、市内の区域において最大で 5m 以上の浸水が想定されている。

土砂災害に関しては、市内には土砂災害危険箇所が数多く存在し、過去に戸倉・更級地区では、山地の崩落で民家に土砂の押し出し被害、佐野地区では、土石流が発生している。

周辺の主要な活断層としては、①長野盆地の西縁に沿って分布する長野盆地西縁断層帯(信濃川断層帯)と、②糸魚川 - 静岡構造線断層帯が挙げられるが、特に糸魚川 - 静岡構造線を震源とする地震は、今後、千曲市に最も影響をもたらす地震として、考えられている。

糸魚川 - 静岡構造線断層帯は、北は長野県北安曇郡小谷村付近から姫川に沿って南下し、白馬村、大町市等を経由し、山梨県北杜市、韮崎市等を通り、概ね富士川沿いに南下して早川町に至る、緩い S 字を描いて北北西 - 南南東方向に延びる長さ約 158 km の断層帯である。構成する活断層の特徴等に基づき、4 つの区間に分割されるが、千曲市に最も影響を

もたらす地震としては、長野県小谷村から安曇野市に至る長さ約 50 km の北部区間である。

北部区間全体が 1 つの活動区間として活動する場合、マグニチュード 7.7 程度の地震が発生する可能性がある。発生する長期評価は S ランクであり、長期確率は、30 年以内で 0.008%~16%、50 年以内で 0.02%~20%、100 年以内で 0.05%~40%と想定されている。

## 2. 地域コミュニティの役割

平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災では、甚大かつ広域に渡って被害が発生した。また、自治体の庁舎や首長を始めとした職員が被災し、「公助」が十分に機能しえない状況に陥った。このような状況下では、自分の身は自分で守る「自助」と近隣同士とで助け合う「共助(互助)」に頼るほかはなくなる。

平成 7 年 1 月に発生した阪神・淡路大震災では、生き埋めや閉じ込められた人の約 8 割が、家族や近所の住民らによって救出されたという報告がある。

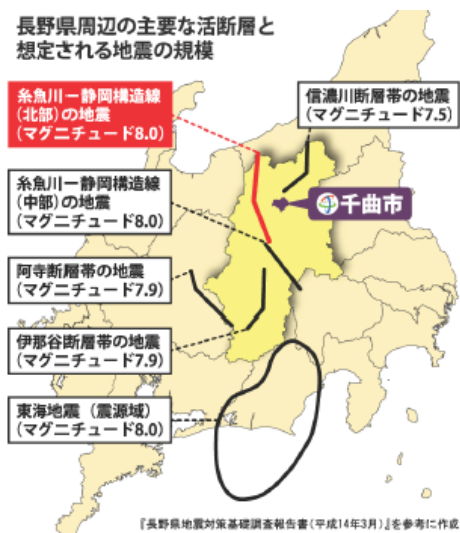
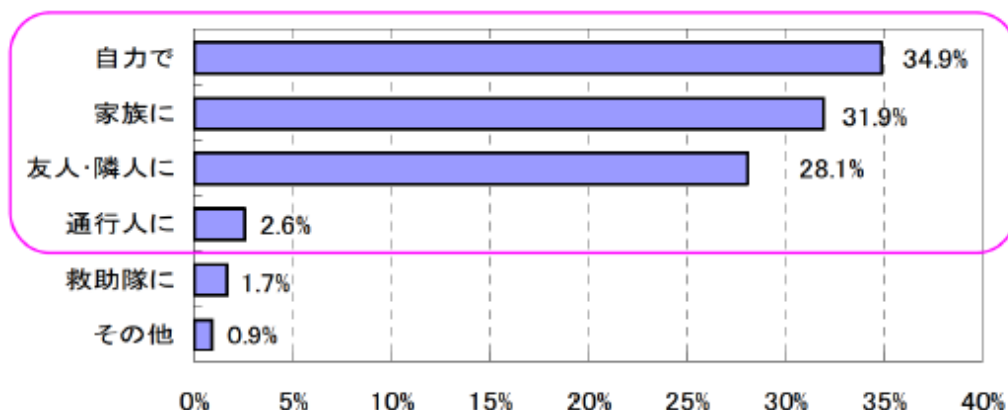


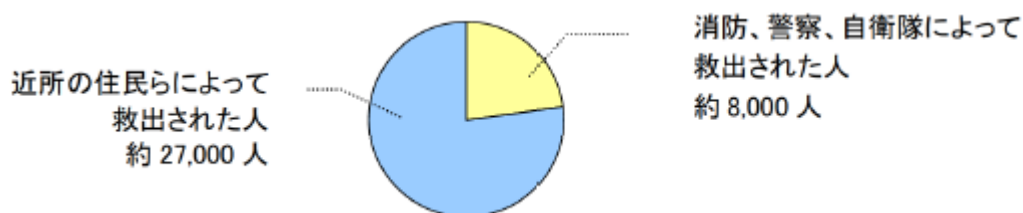
図 3 長野県周辺の主要な活断層と想定される地震の規模  
出典:「千曲市防災ガイドブック」

図 4 生き埋めや閉じ込められた際の救助



出典：「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書(神戸市内、標本調査)」  
(日本火災学会)

図 5 阪神・淡路大震災における市民による救助者数と消防、警察、自衛隊による救助者数の対比



出典：「大規模地震災害による人的被害の予測」(河田恵昭 自然災害科学第 16 巻第 1 号)

旧北淡路富島地区(現淡路市)では、この地震による発災後の活動として、震源地に近く全半壊の建物が 8 割と甚大な被害を受けたにも関わらず、普段からの見守りネットワーク活動が機能し、さらには近隣同士の助け合い、消防団の活動により、発災当日の午後 3 時過ぎには全員の安否確認が終了した例や、地区ぐるみでのバケツリレーによって火災の拡大を食い止めた神戸市長田区真野地区での例が報告されている。

また産経ニュースの記事によると、平成 26 年 11 月に発生した長野県北部地震において、白馬村では 40 棟以上の家屋が全半壊しながら、住民らによる迅速な安否確認と救助活動が功を奏し、死者をゼロに抑えた。

白馬村は 29 の行政区に分かれており、地区ごとに形は異なるものの、「区長」を頂点としたピラミッド型の住民組織が築かれている。特に 36 棟が全半壊した 86 世帯 230 人の堀之内地区では、区長の下に 10 世帯ほどを束ねる 8 人の「組長」が、さらに各組長の下に補佐役として 2 人の「伍長(ごちょう)」がおり、災害時には、伍長は受け持ち世帯の住民の安否を組長に伝え、組長が区長に伝える仕組みがあらかじめできていた。このように、日頃から地域に濃密な人間関係があったからこそ死者ゼロという奇跡が起きたのである。

こうした各災害の例からもわかるように、普段から支え合う関係を近隣同士でつくり、地域社会とのつながりを築くことの重要性がみえてくる。

そして、支え合う関係が、大規模災害が発生した際の犠牲者を最小限に食い止めるため

の大きな役割を果たしている。

### 3. 千曲市の地域での防災活動について

千曲市では、毎年 9 月に総合防災訓練を実施しており、重点地区と重点地区以外に分かれて防災訓練の実施をしている。

訓練内容としては、重点地区では消防本部によるはしご車や救助工作車を使用した救助訓練、長野県警察交通機動隊による被害状況調査訓練、長野県企業局水道管理事務所による給水車を使用した給水訓練、赤十字奉仕団による市で実際に備蓄している災害用非常食を使用した炊き出し訓練、参加地区住民による避難訓練、重量物撤去訓練、避難所設営訓練、水防訓練、消火訓練等の住民体験型訓練を実施しており、防災機関、住民が一体となって地域の実情に即した実践的な訓練を実施している。一方、区・自治会単位の訓練では、区・自治会毎に内容は異なるが、区・自治会の役員、自主防災組織、そして消防団が中心となり、消火訓練、放水訓練、水防訓練等を実施している。

**写真：平成 29 年度千曲市総合防災訓練重点地区**





平成 29 年度の総合防災訓練の動員人数は、重点地区では 1,425 名、重点地区以外では 8,462 名であった。平成 29 年 9 月 1 日現在の推定人口によると、千曲市内の総人口は 59,807 人であったので、総合防災訓練への総人口当たりの参加比率は約 16%という結果であった。また、同時期の千曲市内の世帯数に置き換えてみると、世帯数が 21,899 世帯だったので、総合防災訓練への 1 世帯当たりの参加比率は約 45%という結果であった。

#### 4. 自主防災組織について

##### (1) 自主防災組織の役割

自主防災組織とは、「自分たちの地域は自分たちで守る」という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う共助の中核を担う組織である。

自主防災組織が取り組むべき活動については、災害の種類、地域の自然的、社会的条件等によって様々であることから、地域毎の実情に応じた活動を進めることが必要である。そして、自主防災組織は、地域において「共助」の主体となるべき組織であるため、自治会等の地域で生活環境を共有している住民達によって、結成・運営されることが望ましく、近年の災害の教訓を踏まえ、防災教育、避難行動時要支援者対策、避難所運営に取り組むことがより期待されている。

##### (2) 千曲市における自主防災組織の結成状況

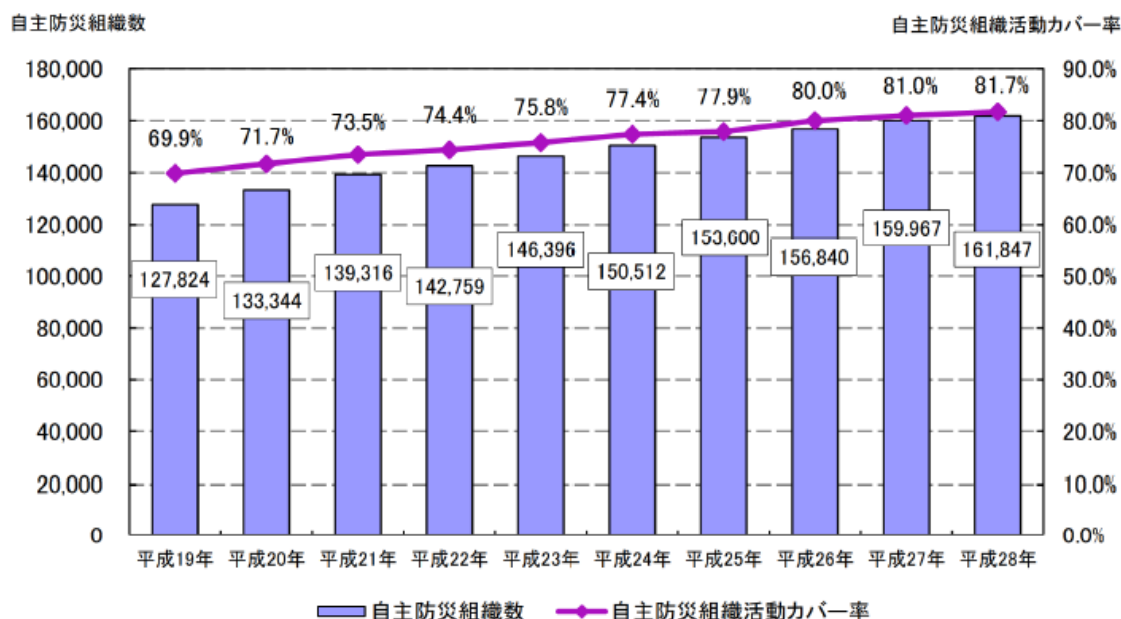
平成 29 年度現在、千曲市内には 64 の区と 8 の自治会が存在する。そして自主防災組織は、64 区、8 自治会中 62 団体が組織されている。区・自治会単位で組織している団体が 60 団体あり、地区単位で組織している団体が 2 団体ある。地区単位で組織している団体は 2 団体ともに 6 区が合同で組織している団体となっている。62 団体中、区・自治会長が自主防災組織の長を兼務している団体が 35 団体であった。また、各団体の結成人数としては、10 名以下の団体が 5 団体、11 名から 50 名までの団体が 48 団体、51 名から 100 名までの団体が 7 団体、101 名以上の団体が 2 団体であった。

千曲市内における自主防災組織活動カバー率<sup>1</sup>は 100%であり、平成 28 年 4 月 1 日現在、全国の自主防災組織の結成状況は、全国 1,741 市町村のうち 1,674 市町村で設置され、その数は、161,847 組織である。全国の自主防災組織活動カバー率は、81.7%であることから、

千曲市の自主防災組織の結成率は全国平均より高いことがわかる。

しかし、消防庁が平成 28 年度に行った自主防災組織に対するアンケート調査では、多くの自主防災組織で、防災活動の参加者が少ないなどの組織の活動環境に対する課題が挙げられたことから、結成率が高いからといって地域防災が守られているとは必ずしも言えず、千曲市にとっても当てはまる課題である。

図 6 自主防災組織の推移(各年 4 月 1 日現在)



出典：「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」(消防庁)

<sup>1</sup> 自主防災組織活動カバー率…世帯数に対する自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数の割合(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— 抜粋)

### (3) 千曲市における自主防災組織の活動状況

千曲市では、毎年度、自主防災組織に補助金を交付しており、その際に、前年度の活動報告を提出してもらっている。その結果から、平成 28 年度は、全ての自主防災組織が活動をしていた。

活動内容としては、千曲市総合防災訓練には 62 団体すべてが参加しており活動率が 1 番であった。続いて、活動団体が多かった活動内容としては、器具点検・操作訓練であり、具体的な内容としては、各団体が保有する可搬ポンプや各地域内にある消火栓の点検や操作訓練である。

この他の活動内容としては、各団体で消防署職員を講師として AED 講習を開催したり、各地域内にある災害時要配慮者施設との合同防災訓練を実施している団体もあった。

また、千曲市では、土砂災害の危険性のある区・自治会を対象に区・自治会が中心となって実施してもらう住民主導型土砂災害警戒避難体制づくりという事業を実施している。平成 28 年度に活動はなかったが、平成 27 年度までに 4 区・1 自治会がこの事業を実施し、

区・自治会と共に自主防災組織も中心となって活動をしており、このように非常に活発な活動をしている団体もある。

しかし、各団体に言えることは、活動内容が毎年同じ内容であり、活動のマンネリ化が見られていることから、マンネリ化しない取組が必要である。

## 5. 千曲市の自主防災組織の現状の課題

千曲市の自主防災組織の現状の課題としては、次の 2 つが挙げられる。

### (1) 自主防災組織の活動を担う人材の育成

自主防災組織の活動を担うリーダーやリーダーを支えるフォロワーの人材育成が進んでいない。自主防災活動は、住民の自主的な活動であり、自主防災組織のリーダーには、地域の多くの意見をまとめる見識、能力があり、防災に積極的な関心がある人が望ましい。また、フォロワーはリーダーと同じように防災に関する基本的な見識や能力がありつつ、リーダーを能動的に支えることができる人が望ましい。

しかし、千曲市の自主防災組織では、メンバーは大多数が区・自治会の役員が兼務しており、1年で交代してしまうため、なかなか人材の育成ができず、行政としてもリーダーを育成するための研修や講座を開催できていない点が課題である。

### (2) 防災活動のマンネリ化

前節の千曲市における自主防災組織の活動状況で述べたように、防災活動の内容が毎年同じような内容であり、活動のマンネリ化が課題となっている。

防災知識の啓発や訓練等は、災害に備えて継続して取り組むべき活動であるため、活動を長続きさせ、より多くの人たちが参加できるよう工夫していく必要がある。

## 6. 他自治体の活動事例

本章では、他自治体の自主防災組織に関連する活動について触れてみる。

### (1) 他自治体における人材育成の取組

#### ① 宮城県仙台市

仙台市では、東日本大震災の経験を踏まえ、自主防災活動の中心的な役割を担う人材として、平成 24 年度より仙台市地域防災リーダー(以下「SBL」という。)を養成している。

講習会の開催頻度は、年度毎の SBL の養成人数によって左右されるが、2 日間の研修を実施している。講師は、市職員の仙台市地震防災アドバイザーをはじめ、消防局に所属する消防隊員、大学教授、防災士等が担っている。

講習内容としては、自助・共助・公助の役割等の基本的な知識やハザードマップ等の活用により、自分の地域の自然環境と社会環境を把握するための方法を学び、自分の住んでいる地域の特性を理解することに力を入れている。

また、地域と連携した活動が重要であるという観点から、講習会の受講者は各区の連合町内会協議会からの推薦者を基本とし、女性や若い世代の受講者の増加を図るため、一般公募枠も設けて人材育成を図っている。

SBL が養成された結果、これまで町内会長等が担っていた防災活動の企画運営を防災知識や技術を有した SBL が中心となって実施することで、町内行事等と同時に対応していた町内会長等の負担を減らし、以前よりも充実した内容とする効果をもたらしている。

## ② 神奈川県横須賀市

横須賀市の公郷台自治会自主防災組織では、町内に潜在する防災技術を持っている人をアドバイザーとし、組織の人材を教育している。登録者には、消防職員や看護師・介護士だけでなく、仮設工事が必要な場合に協力する工務店や、災害時に重機を提供する水道工事店等がいる。

これらの登録者は貴重な戦力となるばかりでなく、警察関係者は警備班、自衛官は給食・給水班等、それぞれの専門人材としてアドバイスをすることができる。これにより、各班がスムーズに活動でき、組織内の人材の育成が進み、自主防災組織自体の強化に繋がっている。

また、同組織では、市の防災指導者研修や訓練研修を受講した人材を防災専門委員として組織内で複数年の任期で専任化している。防災専門委員の防災意識は高く、中核要員として強いリーダーシップにより、住民に対し自主防災活動への関心を高めている。

## (2) 避難所運営の取組

### ① 三重県津市

津市の南が丘地区では、地域住民が中心となり小中学校・行政と協働して避難所の運営をしている。

具体的な取組としては、先生方は、子供たちの安全確保を最優先に、避難者が教室に入り込まないように避難経路の誘導や、避難所である体育館等の開錠、立ち入り禁止区域の明示等を行う。地域住民は避難所レイアウトの決定や各運営班に分かれての避難所受入や避難所運営を小中学生と一緒に行う。

また、毎年繰り返し実施する啓発や訓練には、小中学校の先生、生徒だけでなく、民生委員等とも連携し、防災だけでなく各種行事や夏祭りを一緒に実施している。

防災活動を運営していく中心は、南が丘地区自主防災協議会の役員であり、南が丘地区における各自治会長・役員の任期は基本的に1年のため、ほとんどの防災会長(自治会長)・役員は毎年新しい人になる。これに対応するため、自主防災協議会としては、毎年これらの自主防災会長・役員に対し様々な啓発活動や研修会を実施している。これを毎年継続することで地区内の避難所運営等の体験者数を増やし、災害時に協力してもらえる人材の育成を行っている。

## 7. 千曲市の自主防災組織への提案

千曲市の自主防災組織は 62 団体中 35 団体で区・自治会長が自主防災組織の長を兼務している。そして、メンバーも区・自治会の役員の割合が高く、自主防災組織のメンバーは



ほぼ 1 年で交代してしまうため、人材の育成が難しく、自主防災組織の活動を担うリーダー等の育成がなかなかできていない。また、区・自治会との兼務による多忙さもあるが、防災活動のマンネリ化も課題である。

自主防災組織には、リーダーの育成と日々の防災活動が非常に重要であるため、以上の課題を解決していくための 2 つの提案をしたい。

#### (1) 組織を担う人材の育成

千曲市の自主防災組織は 6. で述べた通り、人材の育成ができていないという課題がある。しかし、自主防災組織内はもちろんだが、区・自治会の中には自主防災組織に加入していなくても防災に関心の強い人材がいると思われる。

このような人材を各区・自治会で推薦してもらい、防災士を取得している市職員や消防本部に所属する消防隊員が講師となり、自主防災組織の中心的なメンバーとなってもらうための講習会を開催し、受講した人材は防災専門委員として自主防災組織内で複数年の任期で専任化することにより、中核要員として活動してもらおう。講習会を毎年継続的に開催し、自主防災組織内に複数の防災専門委員が加入することにより、リーダーとリーダーを支えるためのフォロワーが存在する体制が重要である。

また、各自主防災組織としても地域内に潜在している防災技術を持っている人を発掘していくことが重要であり、そのような人たちから防災技術を学ぶことにより、自主防災組織の強化に繋がっていく。

#### (2) 楽しく身に付ける防災活動

各自主防災組織の主な防災活動は年に 1 度市内全域で行う千曲市総合防災訓練である。防災訓練を行うことは、もちろん大切なことであるが、「防災」と冠した訓練や活動を行うだけでなく、日常の活動の中で、防災にも役立つノウハウを楽しく身に付ける活動をする工夫も必要である。

例えば、地域のお祭りなどに参加し炊き出し訓練として、焼きそばや豚汁などを子どもたちと楽しく一緒に作るなどすることができる。

地域住民が参加しやすいテーマで地域の活動と防災活動を結びつけることで、自主防災組織の活動を長続きさせ、活性化させることに繋がっていく。

おわりに

このレポートにより、普段から顔を合わせている地域や近隣の人々が集まって、互いに協力し、防災活動に組織的に取り組む「自主防災組織」について注目し、千曲市が今以上に安心安全なまちであるためには、どのようにすればよいのかを考察することで、他自治体の活動事例を参考に、千曲市の実情にあった具体的な提案をすることができたと思う。

各自主防災組織毎に、現状の組織体制や活動内容は異なると思うが、今回の提案を参考にこれからの各地域に応じた防災活動を考えるきっかけづくりになればと感じている。

また、地域の防災リーダーを育成していくためには、行政からのフォローも必要不可欠な要素であると思うので、行政と地域が各々の役割を認識し行動することで千曲市が今以

上に安心安全なまちになるのではないかと思う。

《参考文献》

- ・ 鍵屋一（2005）『“地域防災力”強化宣言（増補）－進化する自治体の震災対策－』ぎょうせい
- ・ 消防庁（2017）『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－』
- ・ 千曲市（2016）『千曲市地域防災計画 本編』
- ・ 千曲市（2014）『千曲市防災ガイドブック』
- ・ 山村武彦（2010）『あなたと家族の命を守る 目からウロコの防災新常識』ぎょうせい
- ・ 産経新聞ニュース『長野地震 「白馬の奇跡」で死者ゼロ・・・全国の防災モデルに』  
<http://www.iza.ne.jp/smp/kiji/events/news/141128/evt14112821310053-s.html>  
(平成 29 年 12 月 10 日アクセス)
- ・ 千曲川河川事務所 HP『主要洪水の概要』  
<http://www.hrr.mlit.go.jp/chikuma/shiru/kouzui/gaiyou/index.html>  
(平成 29 年 8 月 21 日アクセス)