地区防災計画作成マニュアル

令和３年４月

津島市

目次

[**はじめに** 1](#_Toc58241516)

[**地区防災計画とは何か** 2](#_Toc58241517)

[**地区住民等による共助の計画** 2](#_Toc58241518)

[**地区防災計画の意義** 2](#_Toc58241519)

[**まずは喫緊の課題へ対処 ～『命を守り、命をつなぐ』～** 2](#_Toc58241520)

[**地区防災計画を取り込むことで地域防災計画の実効性が高まる** 3](#_Toc58241521)

[**地区防災計画の内容・項目** 4](#_Toc58241522)

[**地区防災計画の作成方法** 4](#_Toc58241523)

[**計画提案制度** 9](#_Toc58241524)

[**地区防災計画策定後の取組**](#_Toc58241525) 12

[**最後に** 12](#_Toc58241526)

# **はじめに**

　　平成７年１月に発生した阪神・淡路大震災が契機となり、地域の絆の大切さや地域における自発的な自助・共助による防災活動の重要性が認識されることとなりました。そして、平成23年３月に発生した東日本大震災において、自助、共助及び公助があわさって初めて大規模災害後の災害対策がうまく働くことがあらためて強く認識されました。

　　これは、行政機能が麻痺するような大規模災害が発生した場合、まず自分の身は自分で守ること（自助）が重要であり、その上で、地域コミュニティでの相互の助け合い（共助）が重要であることが再認識されたということでもあります。

　　その教訓を踏まえて、地域コミュニティにおける共助による防災活動推進の観点から、災害対策基本法が改正され、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（以下、「地区居住者等」という。）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度（以下、「本制度」という）が新たに創設されました。（平成26年４月１日施行）

　　本制度は、市町村の判断で地区防災計画を市町村地域防災計画に規定するほか、地区居住者等が、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めるため提案することができる仕組み（計画提案）を規定しています。

　　地区防災計画は、ただ作成して終わりというものではなく、継続できる計画であることが最も重要です。地域の代表者のみが作成するのではなく、地域防災力を高めて、その結果、平常時・災害時等を通じて、地域コミュニティを維持・活性化することを目的としています。そのため内容に多くの制限があるわけではありません。大切なのは、行政（公助）に限界があることを理解した上で、課題を洗い出し、地域が継続できる範囲内でわが町の防災ルールを作り、それを実際に継続することです。

　　これらを踏まえ、市では、それぞれの地区の特性を踏まえた自主・自律的な「地区防災計画」を作成する際の参考としていただくことを目的として「地区防災計画作成マニュアル」を定めました。

# **地区防災計画とは何か**

## **地区住民等による共助の計画**

　　　地区防災計画は、災害対策基本法において『市町村内の一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者（地区居住者等）が共同して行う防災訓練、地区居住者等による防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害が発生した場合における地区居住者等の相互の支援その他の当該地区における防災活動に関する計画』（災害対策基本法第42条第３項）と定義されています。

　　　計画内容の例示として、防災訓練、物資及び資材の備蓄、地区居住者等の相互の支援が示されていますが、住民等がお互いに支援し合う共助の活動内容であって当該地区に必要なものを自由に記載できる計画です。

## **地区防災計画の意義**

　　　地区防災計画は、地区住民等が、自助、共助の精神に基づき、皆様で安全な地区をつくるためのツールであり、計画に定める共助の取組は、自分が、そして自分の親が、高齢になっても安心して暮らせるための自分事の取組でもあります。地区の大人たちが積極的に計画を考え、実施する姿勢は、地区の安全を高めることにとどまらず、地区を守ろうという次世代を育む防災教育の効果をも有するものです。

　　　現役世代もいずれ高齢となり、要配慮者となります。自分が、そして自分の親が、高齢になっても安心して暮らせる地域を目指し、地区防災計画の策定や実施の過程で、次世代の災害対応力が育まれる効果があります。

　　　また、地域社会全体で地区の取組が共有されることで、「自助」「共助」「公助」がつながるだけでなく、ともすればばらばらに取組まれていた「共助」と「共助」がつながる契機にもなります。

## **まずは喫緊の課題へ対処 ～『命を守り、命をつなぐ』～**

　　　近年、平成30年７月豪雨や台風第21号、令和元年房総半島台風や令和元年東日本台風など災害が頻発化、激甚化しています。また、平成28年熊本地震や平成30年北海道胆振東部地震など地震災害はいつどこで発生するかわからず、さらに南海トラフ地震などの巨大地震災害も切迫しています。住民等の命を守り、守った命をつなぐ取組をより確実なものとすることが、防災・減災対策として早急に求められています。

　　　災害リスクの周知、避難情報の伝達などの公助の取組はもとより、近所で、地域で、住民等が支援し合い、皆様が助かるようあらかじめ準備することが重要で、この準備こそが地区防災計画です。まずは地区の皆様が、話し合って計画内容を決め、理解し、実際の災害時に動けるよう訓練いただきますようお願いします。

## **地区防災計画を取り込むことで地域防災計画の実効性が高まる**

　　　地区防災計画は、津島市地域防災計画の一部となり、市による公助と住民等による自助・共助が連携（公助の計画と自助・共助の計画が繋がって一体となる）します。

　　　地区防災計画が策定されると、災害時に各地区の現場で、住民等が、地区で助け合いながら避難時や避難生活での相互支援の活動をどのように行うかが具体的に整理され、明らかになります。市が、この住民等の行動、活動を把握できれば、公助の支援で何を補えばよいかを整理できます。公助と自助・共助の計画が認識しあうことが重要な点です。

　　　市は、住民等の行動、活動を踏まえ、公助の支援内容を見直す、すなわち地区防災計画の内容を踏まえ、地域防災計画を見直して、両計画の整合を図ることも考えられます。

　　　地区防災計画により、災害時の現場の動きが具体的に整理されることで、住民等が全員助かる仕組みが地域防災計画の中に組み込まれ、地域防災計画の実効性がより高まるといえます。

　　　地区防災計画は、住民一人ひとりが、自分の身近な災害の危険を知り、その危険から身を守るための必要な重要ツールです。災害から身を守るためには、自らが災害に備える「自助」や、避難情報や指定緊急避難場所の提供、救命救助など行政による「公助」ももちろん大切ですが、これまでの実際の災害でも、避難や救命救助などに大きな役割を果たしてきた地区での助け合い、支え合いの「共助」は欠かせません。

　　　災害が差し迫る場面では、個人の力や行政など公の支援には限界があります。地区のみんなが助かるため、地区での共助の力を強くすることがとても重要です。地区の共助の計画である地区防災計画は、行政による公助を補い、代替する側面もあります。また、計画作成や計画に基づく防災の取組を通じ、コミュニティを活性化する点では、地域づくりの活動の一つとも言えます。

# **地区防災計画の内容・項目**

　　地区防災計画は地区の特性に応じて、自由な内容で防災計画を作成することが可能になっていますが、津島市としては地区防災計画に定める主な内容として次のとおりと考えております。

　　・計画の作成趣旨・目的などの基本方針

　　・作成主体の種別、規模、構成員

　　・地区の特性、予想される災害

　　・「平常時」の取組、「災害時」の取組

　　・避難行動要支援者の支援の取組

　　・具体的な防災対策

　　・防災マップ（視覚的に地区特性を把握するため）

　　・計画作成後の研修、訓練の実施の考え方

　　地区の自然特性を把握し、地区における過去の災害事例を踏まえ、想定される災害について検討を行い、実際に活動を行う活動主体のレベルにあわせて、項目を計画に盛り込むことが重要です。

　　さらに、地区内の居住者、要配慮者（高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する方々のことです。）の状況、昼間と夜間の人口の違い、地区のネットワークの状況、信頼関係・協力関係の状況、帰宅困難者の予想発生数など、具体的に計画内容を決めることが有用です。

# **地区防災計画の作成方法**

　　計画を作成するに当たっては、地区の特性、防災活動を行う活動主体の目的や活動のレベル等を踏まえ、以下のような事項を盛り込むことを検討することが重要になります。

**（１）地区の特性の把握と防災マップ作成等**

**①災害履歴の調査**

　　　地区で想定される災害には、どのような種類のものがあるのでしょうか。

　　　各地区で過去に発生した大規模な自然災害を調べ、どのような災害によってどのくらいの被害が発生し、災害対応において、どのような問題があったのか、そこから判明した教訓は何か等について知ることが、地区における災害対策を考えるにあたり、重要になります。

**②行政による被害想定の把握**

　　　国・県・市において、被害想定等（想定地震震度分布、出火延焼拡大エリア、建物倒壊及び浸水危険区域等）を推定したものを参考にしたり、ハザードマップ等を活用したりして、それらを調べ、地区内の災害対策を考えることが重要です。

**③地区特性の把握**

　　　実際に地区を歩き（防災まち歩き）、行政関係者、学識経験者等の専門家によるワークショップ等を通じて、実際に、地区内の危険箇所等を把握することが重要です。

　　　具体的には、①②で調べた各地区において過去発生した災害や被害想定等も踏まえつつ、地区の地形などの特徴を調べながら危険になりそうな場所（豪雨時に浸水被害に遭いそうな場所、火災時に火が燃え広がりそうな場所、地震発生時に建物が倒壊しそうな場所、津波が来たら浸水等による被害を受けそうな場所等）、地区の避難路、指定緊急避難場所、指定避難所、消火栓、防火水槽等の防災設備の所在等について確認します。

**④要配慮者の状況把握と訓練**

　　　東日本大震災では、犠牲者の過半数を65歳以上の高齢者が占め、また、障がい者の犠牲者の割合が、健常者の２倍程度に上ったと推計されています。こうした被災傾向は、過去の大規模な震災・風水害等においても共通してみられるもので、災害時に自力で迅速な避難行動をとることが困難な者に対する避難支援等の強化が重要になります。

　　　そのためには、日頃から、地区居住者等と要配慮者が顔の見える関係を形成し、災害発生時に、要配慮者が迅速に避難できるような体制を整えて、十分な訓練を行う必要があります。

　　　平成25年の災害対策基本法改正において、災害発生時の避難に特に支援を要する者の名簿（避難行動要支援者名簿）の作成等が市町村長に義務付けられたことを受け（同法第49条の10～第49条の13参照）、市内の各小学校区において名簿を作成しています。

　　　これらの名簿情報を活用しつつ、消防団、自主防災組織等と連携して訓練等を行うことも有用です。なお、その際には、個人情報の取扱いに十分に留意することが必要です。

**⑤防災マップの作成**

　　　防災まちづくりワークショップ、防災まち歩き等、地区内を実際に歩くイベント等を行い、地区を示す地区内にある消火栓、防火水槽等の防災設備の位置、危険箇所等を示したマップ及び市が想定している地域の危険度を示した「ハザードマップ」を重ね合わせて、より詳細な当該地区の「防災マップ」を作成します。なお、ハザードマップにおいて、想定されていない地域まで浸水等の被害が発生する場合もあり、ハザードマップはあくまでも想定の一つであるため、災害時には、より安全に行動することに留意する必要があります。

　　　この防災マップを基に、地区居住者等が、地区の安全な場所及び危険な場所を認識し、災害時に安全な場所に避難するための方法等について検討を行います。

**（２）活動体制の構築**

　　地区防災計画を作成するための活動体制としては、例えば、町内会・自治会、小学校区、マンション単位等の自主防災組織、婦人防火クラブその他防災関連の地域住民によって構成されたNPO、事業者、事業者によって構成された協議会等の例が考えられます。

　　事業者が中心となって活動体制を検討する場合には、転勤、異動等を前提に活動体制を検討する必要があり、前任・後任者の引継等についても配慮する必要があります。

　　地区内で自主的な活動体制を整備するためには、その体制を取りまとめる会長等を決め、各メンバーの平常時、災害時等における役割分担を具体的に決定し、班編成を行うことが有用です。なお、班編成は、組織の規模や地区の実情を踏まえ、最低限の班編成から徐々に編成を充実させると効果的です。

**（３）避難路、指定緊急避難場所及び指定避難所について**

　　避難については、市役所と十分協議の上で避難計画をつくり、関係者に周知徹底しておくことが重要ですが、その際には、指定緊急避難場所及び指定避難所を確認し、そこに至るまでの避難路を定め、安全に避難する方法について十分に検討しておくことが重要です。

　　具体的には、地区の標高などの特徴や危険な施設の場所、建物耐震化の状況、避難時間等を考慮して、避難路を決めます。経路選定に当たっては、想定される災害によって異なった経路を選定し、代替のルートについても決めておくことが重要です。

　　また、避難行動要支援者に対して、無理のない範囲で支援する方法についても決めておくことが重要です。

　　なお、被災時に避難所等が使用不能となることも考えられるため、必要な食糧、飲料水、資機材等を準備することも重要です。

**（４）初動対応等**

　　災害発生時に、被害を最小限にとどめるためには、地区内の多様な主体が連携し、防災設備を活用して、出火防止、初期消火、救出・救護等の初動対応を適切に行うことが重要です。

1. **出火防止・初期消火**

　　　地震発生時の火災は、被害が大きくなる可能性があるため、出火防止が重要です。

　　　地震発生の際に火災を未然に防止することができれば、火に追われて避難する必要もなく、また、負傷者を落ちついて救出・救護することが可能になります。地区内で出火した場合には、自分自身及び家族の安全確保を前提として、消火器、防災設備等を使用して、初期消火及び延焼防止を行うことが重要です。

**②救出・救護**

　　　災害発生時には、建物倒壊や落下物等による多数の負傷者が発生し、救出・救護が必要になる場合があります。

　　　その場合には、自分自身及び家族の安全確保を前提として、倒壊物やガレキの下敷きになった人を、資機材を活用して救出にあたるほか、負傷者には、応急手当等を行い、病院へ搬送する等の支援を行うことが必要です。

　　　また、必要と認められる場合には、速やかに消防機関等の出動を要請するほか、二次災害の防止に努めることも必要であり、あらかじめ救出・救護計画を定めておくことが有用です。

**（５）指定避難所等の開設及び運営**

　　災害時に、地区の被災者の安全を確保し、また、指定避難所等に滞在する被災者の生活を維持するために、関係者の安否確認、指定避難所等の活用・運営方法、給水、給食、避難者の受入れ方法、要配慮者への支援方法等について、行政機関、施設管理者等と調整し、決定しておくことが重要です。

**（６）資機材、食糧、飲料水の備蓄**

　　発災時に初期消火、救出・救護活動、避難誘導、炊き出し等を効果的に行えるように、資機材等を備蓄することが重要です。

　　その際には、地域の実情、活動体制等を踏まえ、どのような資機材を備えるべきか、その保管場所をどうするか等について、市役所の支援を受けて十分検討することが重要になります。

**（７）近隣の地区居住者等、自主防災組織、消防団、地域団体等との連携**

　　大規模災害の発生時には周辺地域等広範囲で被害が発生することが想定されるため、近隣の地区居住者等、自主防災組織、消防団、地域団体等と連携することが重要です。

　　そのため、これらの者と、平常時から情報交換、人的交流を進め、防災まちづくりに関する取組を共同実施する等友好な関係を築き、いざというときの応援要請の在り方等について決めておくことが重要です。

　　特に、大規模災害時には、市や常備消防の対応だけでは限界があるため、消防団との連携や地域の防災リーダーの活用が大変重要になります。

　　また、日頃から、アドバイザーとして、消防団に協力を求め、連携することも重要です。

　　さらに、事業者と効果的に連携することによって、事業者が雇用している従業員の地域の防災活動への参加や、事業者が保有する物資や資機材の提供等の協力が得られる場合があります。

　　なお、市内で積極的な防災活動を行っているNPOやボランティア等の協力を得ることも、防災知識を身につけるに当たり有用です。

**（８）帰宅困難者対策等**

　　商業施設を有する事業者等が、地区防災計画を作成するに当たっては、帰宅困難者対策について配慮する必要があります。つまり、不特定多数が集まる集客施設が立地する地区や商業地域では、大規模災害時に帰宅困難者が発生することが考えられることから、統計データ等を活用して地区内の昼間人口を把握し、地区内に滞在する買い物客、観光客、従業員等の安全を確保するため、指定緊急避難場所、指定避難所等を記載した「防災マップ」等を作成することが重要です。

# **計画提案制度**

　　地区防災計画制度では、地区居住者等の皆様が作成した地区防災計画の素案を津島市地域防災計画へ定めるよう津島市防災会議に対して提案を行うことができます。これを「計画提案」といいます。

○「計画提案」に必要な手続きは以下のとおりです。

**（１）「計画提案」のフロー**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 【地区】 |  | 【市】 | 【防災会議】 |
|  |  |  |  |
| 地区防災計画（案）の作成 |  | 計画（案）の作成支援・連携 |  |  |
|  |  |  |  |  |
| 提案書の提出(必要書類等添付) |  |  | 地域防災計画に定めるか否かの審査 |
|  |  |  | 《否》市の地域防災計画に抵触する場合等 | 《是》 |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
| 再検討 |  | 是非の回答 |  |  |
|  |  |  |  | 市の地域防災計画に地区防災計画を規定 |

**（２）提案書及び素案の提出**

　　地区防災計画を作成した場合、次のとおり提出書類を市長公室危機管理課に提出し、計画提案を行ってください。

　　【提出書類】

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 提出書類 | 備考 |
| ア | 地区防災計画提案書 | 様式１　１部提出 |
| イ | 地区防災計画の素案 |  |
| ウ | 当該地区居住者等であることを証明する書類 | 例　居住者　　・住民票　　・各委嘱状の複写　　・消防団長の辞令の複写　　・運転免許証の複写 等　　事業者　　・登記事項証明書 等 |
| エ | 計画作成にあたり合意形成を行った過程がわかる資料 | 会議の議事録や会議日程、参加者がわかる資料等（地区防災計画の素案に記載があれば省略可能） |

**（３）市防災会議での審議**

　　作成された地区防災計画は、津島市防災会議で津島市地域防災計画に定める必要があるかどうか審議されます。主な審議項目は次のとおりです。

|  |
| --- |
| ・計画作成に関して地区居住者等の間で合意や理解がなされていること・対象地区の範囲が明確になっていること・活動の目的、目標が決まっていること・地区の特性（自然特性及び社会特性）を把握していること・各種ハザードマップを参考としていること・平常時、災害時（避難行動）の活動を検討していること・計画の見直しについて規定していること・津島市地域防災計画に抵触していないこと |

**（４）審議結果の通知等**

　　津島市防災会議において津島市地域防災計画に定める必要があると認められたときは、その旨及び理由を提案者へ通知し、津島市地域防災計画の資料編に計画名や策定年度等を掲載します。

**（５）津島市公式ホームページへの掲載**

　　津島市地域防災計画に定められている地区防災計画は、津島市公式ホームページの「地区防災計画」のページに掲載させていただきます。

　　掲載の際には、個人情報等の非公開情報は掲載可否を確認した上で否であれば非公開とさせていただきますので、地区防災計画には個人情報等を記載いただいて差し支えなく、必要な情報は積極的に記載してください。

様式１

○○年○○月○○日

　　　津島市防災会議会長

　　　津島市長 〇〇 〇〇 様

（地区団体名）〇〇区自主防災会

（地区代表者）会長 ○○ ○○

地区防災計画提案書

　見出しのことにつきまして、災害対策基本法第４２条の２第２項の規定に基づき、津島市地域防災計画に下記の地区防災計画を定めることについて、必要書類を添えて提案します。

記

　１　計画名称「○○地区防災計画」

　２　提案者

　　　氏名・法人名 住所・所在地 連絡先（電話番号等）

　３ 添付書類

　　①　「○○地区防災計画（案）」

　　②　資格証明書類

　　　（ア）申請者全員の住所が確認できるもの（提案者が個人の場合）

　　　　　　・免許証写し、住民票抄本等

　　　（イ）登記事項証明書（提案者が法人の場合）

# **地区防災計画策定後の取組**

**（１）防災訓練の実施**

　　地区居住者等が、災害時に地区防災計画に定められている活動を行うことができるように、毎年災害を想定した訓練を実施することが必要です。訓練を実施する際、市役所にご相談いただければ、必要に応じて支援させていただきます。

　　地区防災計画を策定して満足するのではなく、訓練を行うことで地域防災力を維持・向上していくことが重要です。

**（２）計画の見直し**

　　地区居住者等は、活動の検証等を踏まえ、定期的に地区防災計画の見直しを行うことが大切です。その際、見直した内容によっては、再度計画提案を行い、津島市防災会議で審議することになる場合がありますので、計画の見直しの際には一度市役所にご相談いただければと思います。

# **最後に**

　　大規模な災害が発生した際に、発災直後の市民の皆様の初動期の行動が命を守るための岐路になります。そのためには平常時からの備えが非常に重要です。

　　お住まいの地区の特性を把握するとともに、当該地区で発生が予想される災害を想定して、自らの命を守るための家庭ごとの取組（自助）や地区全体での取組（共助）をあらかじめ計画として定め、地区全体で共有し、この計画に基づく防災訓練・避難訓練の実施、学習会の開催などにより、地区全体の防災力・減災力を高めていくことが不可欠です。

　　今回作成しました、「地区防災計画作成マニュアル」を参考にしていただき、市民の皆様が協力・連携してそれぞれの地区における「地区防災計画」の作成に取組んで頂くことをお願いいたします。