

令和6年度北上市議会総務常任委員会
行政視察報告書

1 期 日

令和6年11月13日（水）から11月15日（金）まで

2 視察先及び視察内容

(1) 栃木県鹿沼市（11月13日）

消防団を中核とした地域防災力の充実強化について

(2) 千葉県市原市（11月14日）

自助、共助による防災体制の強化について（小学校区単位での地区防災の取り組み）

(3) 静岡県富士市（11月15日）

個別避難計画づくりの推進等について

3 参加者

委員長 平 野 明 紀

副委員長 原 利 光

委 員 藤 原 慶

白 鳥 顕 志

高 橋 久美子

藤 原 常 雄

高 橋 晃 大

小 原 享 子

梅 木 忍

同 行 危機管理監 小 原 義 幸

随 行 議会事務局主任 佐 藤 和 成

鹿沼市の概要

面積： 490.64平方キロメートル

人口： 91,033人（令和6年4月1日現在）

- ・栃木県の県央西部に位置し、圏域の北部は国際観光地の日光に隣接、南東部には東北縦貫自動車道鹿沼インターチェンジがあり、近接して北関東自動車道が走っている。
- ・県都宇都宮市に隣接し、東北新幹線との連絡も容易な位置にある。市内には、東武日光線とJR日光線が通り、いずれも東京までの所要時間は約80分であり、広域交通の要衝として高い地理的優位性を有している。
- ・市内の約7割は森林で覆われており、西北部の奥深い山々を源として、大芦川、荒井川、粟野川、思川、永野川が、日光方面からは黒川が南流している。西北部の奥深い山々と、その山々を源流とする幾筋もの河川は、山と高原、清流と溪谷という特色ある美しい景観を成し、前日光県立自然公園を形成している。市街地は、鹿沼地域では黒川の河岸低地と東部高台に、粟野地域では思川と粟野川が合流する平地に形成されている。

説明者

鹿沼市消防本部 消防総務課担当者

視察内容

【視察テーマ】消防団を中核とした地域防災力の充実強化について

1 視察内容について

(1) 消防団の強化について

鹿沼市消防団では、地域防災の核として消防団員の充足率向上と組織力の強化に取り組んでいる。

① 充足率の向上

- ・条例定数770名に対し、実員数712名（充足率92.47%）を維持。
- ・高校生や大学生への広報活動を強化し、若年層の加入を促進。

② 支援団員制度

- ・新たに設置された支援団員制度では、これまで消防団活動を経験した方が、柔軟な形で消防団活動に参加可能。
- ・現在134名が登録され、広報活動や事務補助などで支援。

③ 団員育成

- ・防災フェスティバルや防災教室を通じた次世代の防災リーダー育成。令和5年度には18回の防災教室を実施。
- ・トレーディングカードを活用し、地域住民との親和性を向上。

(2) 地域における防災体制の強化について

消防団を中核に据えた地域防災力向上を目指し、住民・自治会・学校と協力した取り組みを展開している。

① 地域との連携

- ・防災フェスティバルでは住民参加型の防災訓練を実施。
- ・自治会や学校へのアウトリーチ活動を強化し、住民と防災の重要性を共有。

② 防災イベントの拡充

- ・防災フェスティバル（参加者数 令和4年度：2,123人、令和5度：3,800名）を開催。
- ・地域住民に向けた放水訓練、避難体験、防災用品の展示などを実施。

③ 防災教育

- ・保育園・小学校で防災教室や防災紙芝居を通じて子どもたちへの啓発を実施。
- ・防災教室（2023年度実施回数：18回、延べ参加者数：1,000名以上）。

④ ヤクルトレディとの連携

- ・宇都宮ヤクルト販売株式会社と協定を締結し、ヤクルトレディを防火防災啓発活動に活用。ヤクルトレディは日常業務を通じて地域住民に防火防災情報を提供し、消防団活動の広報支援を実施。

⑤ 市による防災に関する指導者の確保・養成・資質の向上

- ・地域防災のリーダーとなる防災士を養成するための講座を平成30年度から開催しており、令和5年度末で265名を養成。
- ・防災士は、地域での防災訓練等において指導・助言したり、地域イベントで啓発活動を行ったりしている。養成講座において基本的な知識や技能を習得するとともに、市主催のフォローアップ研修等で資質の向上を図っている。

⑥ 自主防災組織に対する市の援助

- ・自主防災組織の設立において、その準備段階から説明会や研修会の開催、事務手続きの助言等を行うとともに、活動に必要な資機材を支給するなどの支援を実施。
- ・自主防災組織による防災訓練や避難訓練、研修会等を実施する際には、必要に応じて指導や助言、講師の派遣等を行っており、さらに必要な資機材の支給を実施している。

(3) 消防団員の負担軽減について

団員の活動負担を軽減し、持続可能な消防団運営を目指している。

① 報酬制度の整備

- ・団長：21万3,000円／年、一般団員：4万6,000円／年。
- ・災害時出動手当や訓練・警戒活動手当を支給（7時間45分以上で8,000円）。
- ・団員へのアンケートを踏まえて報酬の支払い先を分団から個人に変更した。

② 柔軟な参加形式

- ・支援団員制度で限定的な役割に従事可能。

- ・勤務時間や家庭事情に応じた活動の選択肢を提供。

③ 広報活動の支援

- ・トレーディングカードの制作

分団毎のトレーディングカードを作成。全18種類で、分団毎の特色を反映したデザインとなっている。団員の写真やキャッチフレーズを用いることで、地域住民に親しみやすいイメージを提供。

- ・SNS活用

Instagram、Facebook、YouTubeなどを中心に情報発信を行い、団員の日常活動やイベント情報を共有。令和5年度末時点でのSNSの総フォロワー数は3,000人以上。

- ・PR動画の制作

平成29年度から制作したYouTubeのPR動画は累計再生回数20,000回以上。地域住民への防災意識啓発を目的に活用されている。

- ・ポスター・チラシの制作

令和4年度にポスター500部、チラシ5,000部を制作し、地域の公共施設や学校で掲示・配布している。市独自で制作したものが多く、デザインも多様。

(4) 女性活躍について

① 女性消防団員の状況

女性消防団員が中心となり、防災力向上に寄与する取り組みが目立つ。

ア 女性消防団員の現状

- ・女性消防団員は10名在籍。
- ・女性特有の視点を活かし、防災教室や地域イベントで活躍。

イ 女性目線での防災啓発

- ・高齢者や子どもを対象とした防災教室や避難訓練を実施。
- ・家庭内防災の啓発や子ども向けの防災紙芝居の実施。

② 地域防災における女性活躍の状況

- ・防災対策においても女性や高齢者、障がい者等をはじめ多様性への配慮が求められており、特に女性の参画は重要だと考えているが、女性に限定した活動状況は把握していない。
- ・防災士265名のうち女性は76名で、構成比は28.7%。

③ 防災会議における女性の人数と割合、募集方法

- ・防災会議の委員（会長を含む）39名のうち女性は6名で、構成比は15.4%。
- ・委員は、市議会や行政機関、ライフラインに係る公共機関のほか、知識経験を有する者として関連団体や事業者の代表としている。
- ・各機関・団体からの推薦等により委員を任命しており、公募は行っていない。

④ 自主防災会組織における女性の参画状況

- ・自主防災組織の組織率は95.3%となっており、地域の実情に合わせた自主的な活動を実施しているが、女性の参画状況については把握していない。

2 質疑応答

(1) PR動画の活用と音楽の使用について

Q PR動画はどこで使用しているか。また、動画内の音楽の使用許可はどのようにしているか。

A PR動画は消防団のホームページで公開しており、音楽は外部での使用を目的としていないため、特別な許可は取得していない。

(2) 高校での防災教室の参加分団について

Q 防災教室に参加する分団はどのように決まっているか。

A 実施場所の高校の管轄分団が主に参加し、団本部や女性部も協力している。

(3) ポスターの部数と配布方法について

Q ポスターはどの程度の部数で作成され、どのように配布しているか。

A 令和4年度に500部のポスターを作成し、さらに5,000部のチラシも作成し、広報活動やイベント時に配布している。

(4) アウトリーチ活動の企画と依頼方法について

Q アウトリーチ活動の企画はどのように行い、依頼はどのように受けているか。

A 分団長会議で企画が検討され、自治会や事業所から協力依頼書を受けて活動している。

(5) 広報活動とメディア対応について

Q PR動画やSNSの広報活動はプロの関与があるか。また、メディア対応はどのようにしているか。

A 企画や制作は職員が主体となり、映像はケーブルテレビに委託。メディアにはプレスリリースで取材を依頼している。



所感

○平野明紀委員長

国内で大災害が毎年のように発生し、自助、共助による地域防災力の向上を考えたときに、自治会活動の担い手不足と高齢化、消防団のなり手不足が深刻さを増す中で、2013年に「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が施行され、地域防災において消防団に期待される役割は大きくなっている。

北上市においては、消防団員のなり手の減少が続く中で、消防団員応援の店、協力事業所、団員報酬の引き上げ、2023年度から機能別分団、機能別団員制度など取り組まれているが、要となる一般団員の加入には結びついておらず、実効性をあげていくために、広報活動やイメージアップ、負担軽減、資機材の整備、加入に向けたアプローチなどどのような取り組みが効果的なのか、地域の防災組織との連携はどのように行われているのか、事業所と連携した取り組み・女性団員の拡大が、消防団活動の活性化にどう寄与しているのかなど、先進的に取り組んでいる、鹿沼市の取り組みを視察し、学ぶところが多かったと思う。

鹿沼市消防団の状況について、まず感じたのは、団員の平均年齢が40.89歳と若いという点。経験者をなり手とした65歳以下を対象とする支援団員を含めた平均で、北上市と比べて団員の年齢層が全く異なると感じた。

団員の処遇について、総務省のモデルを上回る団員46,000円（総務省モデルは36,500円）に設

定され、独自に高く設定されていること、さらに、報酬の支給方法について、本人へ確実に直接支払われるようにしたことも要因として大きいと感じた。

鹿沼市で「消防団を中核とした地域防災力強化」に取り組み始めたきっかけは、平成27年の関東・東北豪雨、令和元年の東日本台風の豪雨災害によって被害を受けたこと、想定される首都直下地震への備えのためとのことだった。やはり、実際に災害を経験したことは、その後の防災意識の高まりにつながっていることが理解できた。

団員確保に向けた取り組みでは、報酬引き上げのほか、消防団サポート店の拡充とサポートカードのデザイン一新などの処遇改善に加え、消防団活動への認識、理解を促進するためのPR、広報活動は重要だと感じた。SNS、テレビ、新聞、ポスター、チラシなどの媒体に加え、分団ごとにトレーディングカードを作成し、広報に活用していることはインパクトがあった。さらに、地元ヤクルト販売会社をはじめ、地域の事業所を媒体とした広報戦略、さらには、団員の拡大は参考にしたいと思った。女性団員による防災教室の取り組みは、子どもたちにも親しみを感じさせる取り組みで、保護者へのアプローチにも有効ではないかと感じた。ほかにも、消防フェスティバルで、広く市民にアピールすることで、市民の認知度の高まりにつながると考える。

今後の担い手確保に向けて、地元高校を会場に防災教室を実施しているとのことだったが、参考にしたい取り組みだと思った。

もう一つ、注目していた消防団と地域コミュニティ、自主防災組織との連携については、日常的に連携した活動が行われているわけではなく、地域コミュニティや自主防災組織から消防団に対する要請に応じているとのことだった。こうした取り組みに積極的に応えることで、地域住民の消防団への関心につながっていくのではないかと感じた。

○原利光副委員長

- ・消防団と連携した防災活動には感銘を受けた。各分団の独自の企画・取り組みで団員募集も良いところと思う。消防団活動には、地域住民・企業の協力は不可欠である。女性団員の意識が素晴らしい。
- ・将来の担い手問題は深刻ですが、管轄分団による小学校への防災教室で様々な体験が出来る。幼稚園への女性消防団員の防災教室や防災演劇や各種指導も良いと思う。
- ・鹿沼市消防フェスティバルの開催では関係団体との連携で参加者が増えていることにも繋がっていると思う。
- ・県と協働による高校生へのアプローチでも広がりも伺える。
- ・地域と連携し被災時にはスムーズに活動が出来ると思った。

○藤原慶委員

鹿沼市消防団の活動は、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化」を実現するための先進事例だ。団員の負担軽減や女性活躍推進、地域との連携強化など、北上市の課題に対応する参考になる具体的施策が多く見受けられた。

特に、市が消防を直営していることが、柔軟でダイナミックな事業運営につながっている。消

防組合ではなく、市が直接運営することで、地域特有のニーズに迅速に対応できる仕組みが整っている点が印象的だった。

また、鹿沼市は、市民が消防団を身近に感じられるような「関わり代」をうまく設計している。防災フェスティバルや防災教室などのイベント、分団毎のトレーディングカード制作を通じて、市民が参加しやすい機会を提供し、消防団との距離感を縮めている。このような取り組みが、市民の防災意識を高め、消防団活動への理解と協力を促進していると感じた。

○白鳥顕志委員

*鹿沼市の視察で参考になったこと

消防団員を増やすため、テレビ出演、高校へのPR、SNS発信などの活動。納得したことは下記のようなイメージを市民が持っている…という市民目線。

- ・消防団員に一度入ると抜けられない
- ・訓練が厳しいのではないか
- ・危険性が高いのではないか
- ・酒飲みばかりしているのではないか

加えて私（白鳥）は、消防団が普通の仕事をしながら空いた時間で消防団員をしていること自体、知らなかった。

*北上市として消防団員を増やすのであれば視察中にイメージ出来たこと

- ・中学生、高校生へのPR、実務体験は必要（北上市だと小学生の鬼ジョブから）。

加えて、やはり『郷土へ誇りを持つ教育』ひいては『日本という国へ誇りをもつ教育』が必要だと思います（単純な報酬目当ての作業ではないと思うので）。

1か月1時間くらい、学校でそういう誇りを持てる授業の時間を取れないものか。

- ・大学生などに1年間限定でアルバイト感覚でもいいので体験入団をしてもらうのはどうか（風紀が乱れなければ）。

※いずれにしても根本治療としては、『地域を守るという意識』『利他の精神』『人の役に立つ誇り』を持ってもらうことが一番で、それに報酬が十分にプラスされることが必要。

ここも地域通貨が一つのポイントになると思っています。

○高橋久美子委員

- ・消防団の強化は、当市のような消防組合ではなく鹿沼市の事業となっているため情報、対策、実施すべてにおいて正確で早い、当市でも参考にしたい部分がある。
- ・基本団員とは別に「支援団員」が各分団に10人いて、例えば火災発生時などに迅速に現場に駆けつけることができることは一番の強みだと思った。
- ・その支援団員が65歳以下の消防団員経験者のため、初期消活動や避難誘導を行うことで被害の拡大を防ぐ大きな効果がある。これは当市でも参考にしたい。
- ・これまでの想定外の浸水被害などの経験から多くを学び、この先必ずくる大震災を想定しているからこそ地域住民をまきこんで真剣に取り組んでいると感じた。
- ・令和2年度には消防団定数と入団促進のあり方に関するアンケートを実施し実態を把握に努

め、定数の適正化と処遇改善を実施していることが地域住民との信頼関係を築けていると強く感じた。

- ・ 当局が言う「攻撃的な広報物品の作製」積極的なSNSの活用は、更に地域住民から信頼され、この関係が避難指示や防災対策の実効性を強めるものとなると感じた。
- ・ 特定の企業との連携は自分の頭にはなかったが、同じ目的のもと宇都宮ヤクルト販売等との連携をしていることも良いことだと感じた。
- ・ 消防団の人員確保の高齢化問題と、若い世代の参加促進や女性団員の増加、多様で持続可能な体制は、どこでも同じ課題だと感じた。

○藤原常雄委員

鹿沼市消防団の研修会は、首都圏における歴史地震の履歴に基づいて最悪の事態を想定し、消防団を中核とした地域防災力を強化して、特に課題である消防団員確保のために向けた多くの施策に取り組んでいる。特に消防団に対する理解の促進や消防団の加入促進に向けた施策の広報活動（テレビ・ポスター作成・チラシ・分団毎トレーディングカード・動画等）に消防団自ら参加して取り組んでいるので素晴らしいと思った（驚いた）。他機関と連携した広報戦略は参考になった。

また、女性消防団員は10人であるが、地域での様々な活動に取り組んでおり女性団員の入団促進に繋げている。その他、防災フェスティバルは市民が参加しやすく企画しており参加人数も多く、若い人に人気があり、また各高校から依頼がきている。招来の担い手に期待が大である。

「消防団が地域を理解」「地域が消防団を理解」する事により、それぞれの意義や役割等の取組みが「地域防災力向上」「団員の確保」につながると思った。

○高橋晃大委員

栃木県鹿沼市では、消防団の強化に取り組んでいる。消防団の組織は1本部、14分団、49部体制で活動しており、消防団員数は712人・充足率は92.47%、平均年齢は40.89歳となっており、北上市と比較しても団員数は北上市の方が多いが平均年齢は鹿沼市の方が若く、若者世代が多いように感じられた

また、団員確保策としてポスター・チラシは定番であるが、他にもトレーディングカードやウエットティッシュ、コースターなどのグッズも活用されていた。その他にも民間企業との協定締結などにより、宇都宮ヤクルト販売・郵便局・佐川急便と他機関と連携したPR活動も展開されていた。市民目線で取り組んでいるのが分かりやすくて非常に良い取り組みだなあ〜と感じた。特にもトレーディングカードは分団ごとの団員が写真になっており消防団員として一人一人がやりがいを感じられると思う。こういうアイディアは、北上市でも取り入れるべきではないかと改めて思えた視察でありました。

○小原享子委員

「消防団を中核とした地域防災力の充実強化について」

消防団員確保に必要なのは、報酬・処遇改善も大事ではあるが、消防団に対する理解の促進が重要と感じた。「消防団は地域住民の生命、身体、財産を守るために必要不可欠な地域防災の要である。」という誇りをもって活動できることである。その為に、消防団全体のイメージアップを図ることであり、市民に伝わる広報が重要である。鹿沼市においては、様々な広報手段が考えられていた。トレーディングカード、ポスター・チラシなども工夫が凝らされていた。特に分団毎で作成しているというトレーディングカード。特色あるカードは分団のイメージアップにもつながるのではと感じた。また消防団の広報に、ヤクルトや郵便局、佐川急便など他機関との連携した広報戦略、メディアの活用など、多くの市民に先ず消防団に目を向けてもらう工夫がされていた。

幅広い市民の入団促進でも、小学校への防災教室を地域の消防団員が行うことで、将来の担い手確保とつながる。子どもの時から「消防団かっこいい」と思えば、将来の団員確保になるかもしれない。消防団員にとっても、モチベーションアップにつながるのではないだろうか。消防団が地域から認められ、活動の楽しさを団員本人が気づきモチベーションアップしたという成果が一番大事であり消防団員確保につながり、更には地域防災力に繋がると実感した。当市に於いても、消防団員自身のモチベーションアップする取り組みが必要と感じた。

○梅木忍委員

- ・消防団員確保に向けた取り組みとして、攻めの広報活動が功を奏している。若年層に訴えるビジュアルコンテンツ動画やセンスあるSNSの効果が最大限に活かされ、一般的な消防団に対するマイナスのイメージをプラスに転じているのはお見事だ。トレーディングカードの導入やヤクルトレディとのタイアップ、このような機知に富んだ発想ができる職員、団員が存在している。宇都宮大学から消防団員活動体験の依頼がその効果を証明している。
- ・東日本大震災では防災計画に女性の視点が全く取り入れていないことが、特に避難所環境により露呈された。発災時、様々なデリケートな問題を抱える女性にとって女性消防団員の存在は心強いと言われている。
女性消防団員は徐々に増えており喜ばしいことではあるが、当市でも鹿沼市のように、女性消防団員ならではの活躍を更にクローズアップしていくことの必要性を感じた。
- ・{いちご市}と称する鹿沼市、数時間の滞在の中で感じたのはシティプロモーション・発信力が素晴らしいこと。それが、市の全ての施策につながっているのだろう。

市原市の概要

面積： 368.17平方キロメートル
 人口： 268,068人（令和6年4月1日現在）

- ・千葉県のほぼ中央に位置し、都心から50km圏内、東京駅、羽田・成田両空港まで約60分という立地にある。
- ・市北部には石油化学工業をはじめとする大手企業が多数進出し、コンビナート群が形成・発展しており、このコンビナート群は「工場夜景」を楽しめる観光資源にもなっている。
- ・市南部は養老溪谷に代表される水と緑豊かな里山の風景が広がり、この里山を背景に小湊鐵道が走る姿は多くの人々を惹きつけている。さらに2020年1月、約77万年前の地磁気逆転現象が世界中で最もよく観察できる場所として、養老川流域田淵の地層が国際基準となったことにより、注目を集めている。

説明者

市原市役所総務部 危機管理課担当者

視察内容

【視察テーマ】 自助、共助による防災体制の強化について

1 経緯

- ・平成25年「災害対策基本法改正」に伴い、市内、一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が平成26年4月に創設された。
- ・平成30年「いちほら防災100人会議」、「地域防災力を高めるために」をテーマに、市民で話し合った。地区防災計画の必要性や方向性を決めて、地区防災計画策定の手引きを作成。平成29・30年に6回会議を開催。令和元年度から地区防災計画の策定支援を開始。

構成員

区部	団体	人数
各地区選出委員 60名	町会・自主防災会	11
	消防団	7
	地区社会福祉協議会	11
	学校	11
	外国人団体	3
	障がい者団体	3
	企業・事業者	11
	高校生	4
無作為抽出委員 40名	案内状を送付し応募いただいた方から選出	40

2 事業の概要（特徴など）

○ 地区防災計画の特徴

- (1) 地区の特徴に応じた計画
- (2) 地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画（自治会が独自で）
- (3) 継続的に地域防災力を向上させる計画

○ 地区防災計画策定エリア【小学校区単位を計画策定単位としている理由】

- (1) 市原市防災カルテを小学校単位（46）で作成
- (2) 小域福祉ネットワーク（民生委員・消防団・保健師・PTA・医療施設・事業所・幼稚園・保育園・高齢者施設・子ども会）（アドバイザー・大学・研究機関・NPO等サポーター・市役所）の存在
- (3) 小学校が指定避難所となる

○ 地区防災計画の主な内容

自助について

- (1) 自分、家族の安全確保
- (2) 家庭内の備蓄品、持出品
- (3) 家庭との連絡体制
- (4) 災害時の情報収集
例：備蓄のローリングストック

共助について

- (1) 隣近所の安否確認
- (2) 高齢者などの避難誘導體制
- (3) 在宅避難や避難所のルール
例：地区のタイムライン

***災害時に困らないように、事前に決まり事を決めておく**

○ 地区防災計画のプロセス

- ・地域の災害リスクの把握（ハザードマップなど）
↓
- ・地域の現状を知る（自主防災組織、訓練、人の意識etc.）
↓
- ・ワークショップで対策を考え、「集合知」で計画
↓
- ・計画の実行、検証、見直しの仕組みを作り、拡充、改善を継続的に実行する。

プロセス1

地区のリスク・備えを知るための『方法・手段』

- ・水害ハザードマップ、地区別防災カルテ
⇒地区ごとの被害特徴を把握
- ・地区防災計画事前チェックシート
⇒地区の防災活動の状況、地区のリスク
- ・アンケート
⇒自宅の備え、地域の備え、住民の意識など
- ・まち歩き
⇒避難経路、土砂災害警戒区域等、危険なブロック塀、要支援者対応など

プロセス2

ワークショップで対策を考え「集合知」で計画化

- ・ワークショップで地区のみんなで意見を出す
- ・意見集約（地区の負担を減らすため、市職員やコンサルタントで素案作成を支援）
- ・素案提出

プロセス3

継続的な取り組み（継続・発展段階）

- ・取り組みに向けた活動

計画を活用して、いざというときに地域コミュニティ、地区の年中行事など、普段の活動にも取り入れる

計画をPDCAサイクルで実践する

- (1) 計画をPDCAサイクルで実践、検証
- (2) 活動の効果を測る（計画は作ったけれどこれで満足しているのか。これから何をしたらいいのか…）

○ 計画策定後の取り組み

事例1 地区全体での訓練実施

- ・避難所開設訓練
（ブルーシートの配置、避難者受け入れなど）
- ・応急救護訓練
（倒壊家屋からの救助、AEDを用いた救護など）

事例2 安否確認のルール構築

- ・無事ですボードにより安否確認

○ 策定後の支援

「地区防災計画活動支援補助金制度」

☆補助金額 補助率100% 1年度につき

- ・1～5回目まで 上限15万円

- ・ 6回目以降 上限5万円

☆補助対象

補助対象となるもの（地区防災計画に基づくものに限る）

- ・ 防災訓練に係わる費用
- ・ 災害時の安否確認及び避難誘導を円滑にするために必要な消耗品、資機材等
- ・ 避難所運営の円滑化等に要する消耗品、資機材等
- ・ 防災に関する広報啓発に関する費用
- ・ 計画の見直しに必要な費用

3 成果や評価

計画策定済み地区は46地区中17地区（令和2年4月～令和6年11月）

活発的に活動している地区は有事の際にも機能が発揮できていることは評価できる。

4 課題

防災計画・活動に積極的な地区と消極的な地区があり、後者について、どのように地区防災計画策定の機運を醸成していくかが課題。地区の役員体制を把握し地区が率先して取り組むことではあるが、市としての係わりも必要。

5 主な質疑

- Q 住民の転出入が多いと、町会加入率が低いのではないかと。若い階層の市民の考えはどのようにして反映させているか。
- A 市民の意見は100人会議で集約している。女性に特化した防災ミーティングも開催しており、備蓄や避難所環境について、女性の意見も取り入れている。
- Q 意識が高い人は、ワークショップに参加したり、地域にも入っていくと思うが、転入者や学生、近所付き合いが全くないことが課題ということだが、転入した際に、例えば手引を渡したり、防災計画を配ったりしないのか。キャンプなどで誘っている話はあったが、他に何か工夫している点は。要介護者は、民生委員、福祉ネットワークの方々が共有してとのことだが、名簿の公表に同意しない人の対策はどうなっているのか。
- A 転入者への対応は、地区防災計画を策定するときには、まず地区の全世帯に声をかけるようお願いしている。転居の際には、市が作成するハザードマップに、市内全避難所、マイタイムライン、地震時の対応などを示したものを配っている。防災意識を高めるよう取り組んでいる。外国人も、地区防災計画を全世帯に配っていただき、地域の防災意識を高めている。避難行動要支援で同意をもらっている方は市内で3,800人ぐらい。避難行動要支援者が3万5000人ぐらい。そういう方への対応は、本市でも課題である。特に地震への対策としては今、個別避難計画の策定も進めている。高齢者、障がい者、知的障がい者含め、保健福祉部と連携して、福祉専門職の方にも協力を頂き、危機管理課と一緒に戸別訪問をして、避難ルート、防災情報がとれるのか確認をしながら、計画をつくり始めている。
- Q 地区防災計画策定後の補助金の活用はどうなっているか。防災リーダーの育成、出前講座

- のほか、市民大学の講座も行っているとのことだが、具体的な内容は。
- A 令和5年度末で14地区で計画を策定済み。6地区が補助金を使って、炊き出し訓練とか、無事ですタオル（災害時に玄関先に出しておけば、無事だと確認できるもの）をつくっている地区もあり、そういうものに補助している。利用率は、6地区で、予算は200万ほどだが、執行率は40%で90万ぐらい。リーダーの育成は、市民大学で今年は防災コースで30人定員、それを18人参加頂いて、1年かけて毎月1回ぐらい、年間12講座実施。防災意識を高めたいという方もあるが、地域の町会とか地区防災計画の策定にリーダーとして関わっている方もある。防災NPO団体もあるので、そこで活動している人もいる。平成24年から25年ぐらいから始めており、トータルで今500人ほどが終了している。災害ボランティアコーディネーターの講座には500人ほどが受講、トータルすると相当な数になると思う。
- Q 地区防災計画、46地区中17地区が完了とのこと。この計画の進め方は、順番を決めているのか、地区からの希望でスタートするのか。市からの働きかけはどのような形で行っているのか。地区防災計画を策定する場合のワークショップは、誰が進めるのか。
- A ワークショップの運営は、基本的には地区主体でやっていただく。自分たちの計画であると最初に説明し、策定の支援でワークショップに入り、市が町会にコミットして細やかにやっている。未策定の地区に対しては、2月と9月の年2回、各地区の町会、小域福祉ネットワーク、各地区に対して、打診をする通知を出している。毎年地区防災計画の策定を進めていきたいという話が地区から出るので、大学の先生を招いた勉強会をやって、その後ワークショップという形で進めている。
- Q 女性に特化したミーティングで、避難所の環境云々という話があったが、このミーティングの構成、女性の声の拾い方はどのようにされたのか。
- A 平成29年に開催している。防災女性ミーティングの位置づけで、無作為抽出だったと思う。避難所運営で女性がいないと、相談しづらいとか、避難生活に必要な備蓄品とか、資機材も含めて、どういうものが必要なのかを聞いて、それを参考に、プライベートテントとか、段ボールベッドとか、おむつなど、必要なものについて意見を頂いたので、その声に基づき、備蓄品の購入を進めている状況。
- Q 最近、夏の暑さが違ってきているが、避難所の空調整備の状況はどうか。備蓄品の状況はどうか。
- A 夏場のクーラー、暑さ対策は、小学校、公民館、コミュニティーセンターなどの施設が94か所あるが、風水害のときは早めに開設する避難所を決めていて、主に各公民館12か所は空調があるので、優先的に避難いただく。学校は、地震の際に、体育館や武道場などが主な避難場所になるが、暑い時期は、まず教室棟に避難し、状況に応じて、体育館に移っていただく想定。備蓄品は、94避難所のうち、先ほどの12か所では、備蓄している。小中学校は、必ずそこに避難してくるかどうかわからない状況なので、集中的に備蓄倉庫を配置し、やりくりしている。
- Q 地区防災計画の主体・事務局はどうなっているか。計画策定までのスケジュールはどんな感じか。市職員やコンサルはどうかかわるのか。
- A 1番多いパターンは地区防災計画策定の担い手として町会が多い。町会長から声をかけて

地域防災計画にとっかかることが多い。ワークショップの呼びかけ等は地域住民に広く参加を募るので町会長経由で進めていくパターンが多い。スケジュールは、2月の打診に呼応して、勉強会を開催して計画策定に着手し、約1年かけて年度末につくるのが1番早いパターン。地区によって1年間ワークショップに時間をかけて、2年スパンで計画策定する地区も多い。素案作成の際は、市の職員またはコンサルが入る。

Q 経費について、策定段階においては市の補助はないという話だが、策定にかかる財源はどうなっているか。

A 地区防災計画策定支援事業の委託ということでコンサルに委託しているので、コンサルに策定委員会に入ってもらうこともある。地区のアイデアをもとに、素案の形をつくってもらったり、たたき台をつくってもらっている。委託予算は、今年は2,300万円措置しているが、計画策定の件数が減ってしまえば、執行率も下がる。今年度は、500万円ほどの執行。

Q 個別避難計画の担当はどうなっているか。

A 担当は庁内的には危機管理課、保健部署で高齢者支援課、障がい者支援の福祉部門と連動した事業になっている。

Q 避難所の防災用井戸の整備は国の補助などあるか。

A 94か所のうち88か所に井戸がある。市の単独事業でやっている。

Q 地域防災マネージャーの導入の効果はどうか。

A 防災に関しては専門家なので、避難、指示命令系統とか、避難行動とか、考え方は本当にすぐれていて、我々も指導を受けながら、災害時の災害対策本部の中で率先して訓練を先導してやっていただいている。気象防災アドバイザーは、導入してみたい話もあるが、今は、気象庁のホットラインがあるので、ある程度状況確認ができる。

Q 職員が防災士の資格を取得する場合の経費はどうなっているか。

A 市のほうで予算化して、年間10人ほど、とれるように予算化している。

Q 消防団は危機管理課で担当しているのか。小学校の規模について、49あるとのことだが、大規模校から小規模校の区域もあると思うが、どうなっているか。

A 危機管理課は、危機管理係、防災対策係、防犯対策係の3係。消防団については消防局で担当。担当の関わりは直接ないが、消防局から毎年1名、危機管理課に配属をしていただいて、消防局と連携をとっている。小学校の規模は、子どもの数が減っているので、来年閉校になるところもあるが、都市部では若い方々が多く、子どもも多い。1つの地区で小学校が3つ、中学校が2つあるところもある。地区防災計画を策定する上では、学校がなくなっても居住する方はいるので、旧何々小学校区という形で、小学校、旧小学校区単位で策定を進めている状況。

○ 事前質問への回答

- Q 小学校単位で取り組む枠組み作り、インセンティブなどは。
- A トップダウンではなく、ボトムアップ型の計画であることから、住民自身が計画に対する自発的参加意識が強まると考えるが、地区での温度差もある。
- Q 地区防災計画の策定主体は「策定委員会」や「避難所運営委員会」となっているが、その構成はどうなっているか。
- A 町会・自治会、自主防災会、民生委員・児童委員、消防団、PTA、子ども会、老人クラブ、事業者、地区社会福祉協議会、NPO、ボランティア、福祉施設などの主要な役員等。
- Q 地区防災計画における消防団の位置づけは。
- A 計画策定主体となったり、地区の防災訓練に参加。18人
- Q 防災リーダー、避難誘導リーダーの育成のしくみは。
- A 出前講座「おでかけくん」、市民大学防災コース、災害対策コーディネーター養成講座を通じて養成。
- Q 防災士の状況はどうか。
- A 【取得状況】
- ・危機管理課職員
 - ・現地連絡本部となる市内10カ所の支所職員（支所長、支所長補佐）
- ※防災士を取得している職員数63名
（うち女性9名）（令和6年度調査）
- Q 自主防災組織の結成状況、活動状況はどうか。「策定委員会」との関係はどのように整理されているか。
- A 市内に471団体（R5年度末現在）組織されており、平時には市の総合防災訓練等への参加など、災害時には、初期消火や情報収集・伝達に従事。
- ※地区防災計画の活動と自主防災活動の違い
- 共助の活動という点では共通しているが、自主防災組織単独では難しい避難所運営などを、地区内の多様な主体との連携により実現することを目指している。
- Q 防災計画の策定は、地区によって順次取り組まれているようだが、策定にあたっての市の関わりはどうか。
- A 策定支援（ワークショップ開催、外部講師による勉強会など）、策定後の補助金制度、地区の訓練への職員参加など
- Q 安否確認用名簿の作成、避難行動支援にあたって、各町会、自主防災組織等の役割分担はどうなっているか。
- A 避難行動要支援者名簿を各町会に配布し、平常時の見守り活動に役立ててもらっている。また、発災時の避難支援（任意）を行っていただいている。
- Q 要配慮者の把握方法と地域での共有方法はどうか。
- A 名簿掲載への同意取得を得た方について、町会・民生委員へ情報共有。
- Q 各地区の計画に「市配備職員」とでてくるが、どのような位置づけか。

- A 市内94か所の指定避難所に避難所担当職員2名をあらかじめ指名している（発災当初の避難所開設・運営を担う）。
- Q 地区防災の取り組みを進めることによって、町会加入率が上がるなどの効果はあるか。
- A 計画策定プロセスにおいて、コミュニティが活性化する効果は実感しているが、町会加入率が向上したかどうかは数字では把握していない。
- Q 災害防災井戸の確保は地区防災組織の取り組みか。市としても取り組んでいるのか。
- A 地区防災計画事業としてでは別事業としての整備。指定避難所94か所のうち、88施設に災害用井戸を整備している（電動式ポンプの災害用井戸を設置した施設には停電時に備えて発電機を導入している）。
- Q 感震ブレーカーの設置普及は、市として取り組んでいるのか。
- A 推奨のみ（補助金制度は無し）。



所感

○平野明紀委員長

災害対策基本法で地区防災計画の位置づけが行われ、全国の多くの地域で、地域コミュニティや自主防災組織が中心となった地区防災計画策定が広がっているが、北上市においては自治会や自主防災組織まかせとなっており、取り組みが進んでいないこと、地域づくり組織や自主防災組織の組織実態、活動実態にかかる市の関与が薄い現状にあって、いざというときへの備えの不十分さが懸念されていることから、市が地区防災計画策定の方針を示し、具体的な策定、実践に取り組まれている市原市の取り組みは、今後の北上市の地域防災力向上に向けた重要なヒントになるのではないかと期待を持ち視察に臨んだ。

まず、この取り組みをはじめるとあって取り組んだ「いちほら防災100人会議」については、自治会関係者をはじめ地域にかかわるさまざまな機関、団体、外国人、障がい者、高校生など多様な階層から選出された委員によって、これからの防災の姿が議論されていることは大きな意味があると感じた。

地区防災計画について、北上市における取り組みは、地域づくり組織や自主防災組織が、自ら取り組む防災計画やマニュアルをそれぞれにおいて自主的に策定するとの考えにとどまっているが、市原市における取り組みは、地区の特性に応じた計画としながら、従前から小学校区単位で作成されている「防災カルテ」、同じ単位で構成されている「小域福祉ネットワーク」が存在すること、そして、小学校が指定避難所となることなどから、市の方針として、小学校区単位で地区防災計画を策定することを方針化し、段階的に進めているとのことで、市として、そうした取り組みの必要性について市民の理解を促し、防災意識を高めるとともに、策定に向けた支援体制を確立することで、段階的にでも取り組みが進んでいることがわかった。市原市の例で特徴的なのが、地域住民や自治会、民生委員、消防団、PTA、子ども会、老人クラブ、福祉施設などで構成する小域福祉ネットワークの存在が大きく、小学校区単位での計画づくりが進めやすい環境があるのだと感じた。

策定に向けたプロセスにおいて、①勉強会、②ワークショップ、③市やコンサルによる素案作成、④継続的な取り組み（PDCAサイクル）と、市やコンサルの支援によって計画策定を具

体的に進めること、策定後においても、「地区防災計画活動支援補助金制度」を活用し、継続した活動がメニュー化されていることで、作って終わりではなく、継続的な活動につながっていることが理解できた。また、計画策定プロセスにおいて、地域コミュニティの活性化の効果もあるとされ、地域づくりの面でも有効だと感じた。

逆に、このように、市が丁寧に関わっているからこそ、段階的に毎年数地区での策定にとどまっている現状も課題としてうかがえた。

北上市にあてはめた場合、「小域」にあてはまるのが地域づくり組織と考えられ、市が旗振り役として地区防災計画策定を進める場合、16の地域づくり組織を起点に、各自治会や自主防災組織、関係団体と連携することで進めやすくなるのではないかと感じた。

このほか、注目したのは、防災リーダー育成の取り組みと災害用井戸の整備の取り組みであった。防災リーダー育成では、出前講座のほか、市民大学防災コース、災害対策コーディネーター養成講座が実践され、踏み込んだ内容で、地域防災力の向上には大きいのではないかと感じた。また、市原市では、今年度から地域防災マネージャーを防災担当主幹として新たに登用されており、取り組みの強化につながっていることがうかがわれた。災害用井戸は、市の事業で、指定避難所94か所のうち88施設に整備されているとのことで、災害が相次ぐ中で、参考にすべき取り組みだと感じた。

○原利光副委員長

- ・いちほら防災100人会議の開催で地域住民と垣根を超えた参加者で取り組みの成果がよくわかる。活発な取り組みの地域とそうではない地域との温度差は、何処の地域でもある。計画の立案には多方面の意見が反映されているところも良いと思う。実際、行動・活動が行われ小学校単位での地区割は市原市独自で面白い。

あらためて自助・共助を事前に確認し、マニュアル化で見える化も良いと思う。地区リスクの備えとしてハザードマップを活用し、実際にまち歩きで危険箇所、避難経路の再確認も良いところと思う。

- ・地区防災計画活動支援補助金制度の後押しも良いと思う。

○藤原慶委員

市原市の取り組みは、地域特性を活かし、市民主体で計画を進める「ボトムアップ型」のアプローチが極めて先進的だった。住民が自ら関与し推進することで、防災意識が向上し、計画の実効性が高まっている点が北上市にとって参考になる。

特に、小学校区単位での計画策定、安否確認ルールの策定などは、北上市の防災体制強化にも応用可能な事例である。今後、こうした取り組みをモデルに、地域全体の防災力向上に寄与する政策提案を進めるべきだと感じた

○白鳥顕志委員

- *市原市の防災対策のグループが「小学校学区単位」「旧小学校学区単位」ということで、46の小学校区（人口26万人：盛岡規模）をコミュニティで1グループとしている。

<理由>

①もともと小学校区単位で『市原市防災カルテ』を作成してある

②小学校が指定避難所になる

という意味では納得の分けなのかな…と思います。

*市原市の取り組みで参考になったポイント

①地域防災計画作成のプロセス

- ・地域ごとに自分たちで地区防災計画つくる（ワークショップ～計画策定まで計6回前後の会議）※自ら関わった計画だからこそ成し遂げようとする意欲につながる
- ・地区防災計画の取り組みをしている先生に『地区防災計画の必要性』を講話してもらう
- ・市の職員から地域住民へ、ハザードマップなどによる『地域ごとの危険ポイント』を伝える説明会
- ・アンケートなどで問題意識をもってもらう
- ・白紙で考えるのではなく、ある程度、穴埋めをして防災計画をしていく。
- ・ワークショップでお互いに話し合うことが意識を高めて、より精度の良い防災計画が出来上がる傾向がある。

5年で17地区の地区防災計画が完成/46地区は素晴らしい進捗だと感じました。

17地区の完成後の活用・訓練・について質問しそびれてしまいました。

②定期的に訓練をする

- ・避難所開設訓練（例）
- ・応急介護訓練（例）

③訓練から浮かび上がる防災計画の見直し

*北上市で行う場合のイメージ

- ・やはり小学校学区が人のつながり（PTA、自治会、民生委員など）の面から適正規模なのかなあ…と感じました。
- ・5～8回の説明会～ワークショップ～防災計画策定まで、マンパワーが続くかどうか…がイメージできません（市原市がうまくやっているので意外と大丈夫なのかなあ…）

『地域への貢献意識』

『地域を守るという使命感』

『地域の役員という責任感』

『お互いのためという共同意識』

ほぼボランティアと考えると、時間と労力を多くの人が共有する方法（モチベーションの維持）がイメージしにくいです。

- ・北上市の災害で想定されるのは2つかな…と思います。

『東日本級の大震災』と『川の氾濫』

※ある程度予想出来て時間を使える『気候的災害（川の氾濫）』時の避難誘導

※突発的な災害（地震）時の避難誘導

とすると必要なのは、

①自助となる非常食などの災害備品の各自確保の定期的な意識づけ

- ②共助となる避難時の助け合いと逃げ遅れ防止
- ③公助となる指定避難所のトイレと寝床の快適性

↓

- ①は、広報誌などで1年に1回くらい意識づけのお知らせ⇒自助を意識させるマンガ？
- ②は、班長制度の復活。『防災班長』⇒班長は20～30軒の緊急時の連絡先を保有しておく
- ③は、ヒアリングと参考物件の視察と整備予算が絡むので、地域通貨の開発がポイントかな？

○高橋久美子委員

- ・いちほら防災100人会議など、他にはない「小域福祉ネットワーク」が存在していることが1番強みだと感じた。
- ・無作為抽出された市民や多様な団体が6回に渡り議論を行う形式で地域住民が主体となった活動、地域の特性に合った防災計画を2年間ほどかけて作成している。市原市もこの中にしっかり入り込んで地区防災計画を策定する手順をまとめた「市原版地区防災計画策定の手引き」が作成され地域全体で活用されていることを参考にしたい。
- ・地域によって温度差はあるが、小学校単位での各地区が「自助」「共助」の観点から持続可能な防災対策を構築することは当市でも考えていきたい。
- ・様々な理由で地域防災組織への情報提供を明らかにしていない方々が3万人をこえ、今後、本当に支援が必要かなど見直していくことが急がれる。しかし、これが一番時間がかかり難しいことだと感じた。
- ・災害用井戸の確保は能登地震から学び、地下水を活用できるようにすることはとても大事なことだと感じた。

○藤原常雄委員

平成25年に災害対策基本法改正され「地区居住者等」による自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設され、地域防災力を高めるために、平成30年に「いちほら防災100人会議」地区防災計画策定して、市は令和元年度から地区防災計画の策定支援を開始しており、地区は全体で46地区あるが、計画に基づいて自発的に実施されているのは17地区、29地区では実施出来ていない？地区防災計画は地区の特性に応じた計画・地域主体のボトムアップ型の計画・自発的に継続的に地域防災力の向上である。地区防災計画エリアは小学校単位であり、小学校が指定避難所である。

基本的に地域が主体的にワークショップ等で計画の実行・検証・拡充・改善を継続的に実行しているのが素晴らしいと思ったがなかなか難しさもあると思われる。

○高橋晃大委員

千葉県市原市では、平成30年に地区防災計画を策定されており、自助・共助（近助）による防災体制強化に取り組んでいる。平成30年には「いちほら防災100人会議」を年6回開催されており、メンバーも様々な団体・個人が参加されており、規模感が違うんだなあと感じられた。

小学校単位で46地区中17地区が策定済みとなっており、地域によって関心の有無は北上市と同じように思えた。

災害時、自助…は出来るとしても共助…はご近所付き合いも希薄になっている昨今、ますます難しくなってきたように思える。

○小原享子委員

「自助、共助による防災体制の強化について」

地区防災計画は、トップダウンではなく、地域の意見を吸い上げて、地域の実情にあった計画でなければ、実際災害時には活用されないという事は理解できる。しかし、地域の実情にあった、地域住民の声を吸い上げての計画にするためには、中心になって又は情熱のある中心者が必要と思う。

市原市の地区防災計画の策定エリアについて、指定避難所となっている小学校単位としてことを考えると、当市に於いては16地区ごとの防災計画となるかと思う。しかし、当市の16地区には、地域の面積の広さに大きな差があり、旧小学校区域くらいでの計画でなければ災害時に活用できる計画とはならないのではないかと感じた。

計画は、実践し、見直しが行わなければ災害時には活用できない。

地域住民が、我が事として計画から訓練まで実際参加し実用性のある計画策定が求められると考えさせられた。

○梅木忍委員

- ・公助には限界があるということを、まずひとりひとりが認識しなくてはならない。自助・共助で住民自らが助け合い策定する地区防災計画だからこそ成し遂げられるのだろう。
- ・いちほら防災100人会議やリーダー育成のプログラム充実に加え、その後の支援を含め策定までのプロセスがしっかりしている。策定後の防災活動補助金制度もあり活動の後押しをしている点は当市でも見習うべきであると感じた。
- ・地域によって防災リスクや防災意識がことなるため活動に温度差があるのは当市も同じ課題を抱えていると感じた。

富士市の概要

面積： 368.17平方キロメートル

人口： 247,121人（令和6年4月1日現在）

- ・日本列島太平洋岸のほぼ中央、静岡県東部に位置し、「世界遺産 富士山」の広大な南麓に広がっている。東京へは146km、大阪へは410kmのところであり、東海道新幹線、東名及び新東名高速道路、国道1号などが市内を横断し、交通の要衝として国の産業・経済を支える動脈網を形成している。
- ・気候は温暖で豊富な地下水に恵まれ、古くから製紙産業が盛んで「紙のまち」として成長。その後、紙パルプのほか化学、電気機械などの産業が発達し、「産業都市・富士市」として発展してきた。
- ・令和4年度からスタートした第六次富士市総合計画では、めざす都市像を「富士山とともに輝く未来を拓くまち ふじ」とし、市民一人ひとりが自らの希望を実現し、いきいきと輝けるまちを目指している。

説明者

富士市役所福祉部 福祉総務課担当者

視察内容

1 災害時ケアプランの取り組みの経緯

- ・2018年の西日本豪雨では51人死亡くなり、そのうち42人は避難行動要支援者だった。
- ・東日本大震災、宮城県では障がい者の死亡率が全体の死亡率の2倍。この格差は、障がい者が在宅で暮らせる福祉の仕組みが整ってきているが、いざという時のことは想定されていなかった危機管理の狭間で障がい者が取り残されたのが原因。防災と福祉が連携することで救える命がある。災害時、誰一人取り残さないための災害時ケアプランである。
- ・令和3年5月災害対策基本法が改正され、個別避難計画の作成が義務化された。その半年前に静岡県が、モデル事業として一緒にやる自治体を募集。当時、兵庫県、大分県別府市ではすでに先進的に取り組まれおり、富士市として取り組むことを、防災部局と相談の上、静岡県モデル事業として手上げをして採用となった。

2 事業の概要（特徴など）

(1) 災害時ケアプランについて

① 主体

- ・モデル事業では、福祉部局（福祉総務課）が主体となり、防災危機管理課、高齢者支援課、介護保険課、障がい福祉課と連携し、取り組みを進めた。福祉専門職である福祉事

業所、ケアマネージャー、相談支援専門員とは、福祉総務課は関りがないため、担当課との連携が必要になる。

- ・地域主体で計画作成をする際は、町内会・自治会や自主防災会が中心となることを想定。
- ・令和5年度は、防災危機管理課が主体となって、モデル事業を実施した富士南地区で地域主体での計画作成に取り組んだ。

② 個別避難計画の作成

- ・令和3、4年度モデル事業として、11件の計画を策定。関係者が一堂に会して支援者や避難経路等を検討し、進めた。
- ・計画作成の対象は、同意者のみ。ただし、同意の有無に関わらず、防災アプリを利用した個別避難計画作成機能やマッチング機能は利用可能。
- ・避難行動要支援者の当事者、家族の実状を把握する福祉専門職に依頼し事業をすすめた。
- ・兵庫県「防災と福祉の連携による個別避難計画作成促進事業」の事業実施フローを参考にし、専門職には県が企画した災害時ケアプランに関する研修会に参加してもらった。
- ・計画策定報酬1件7,000円としたのは、兵庫県など他の先進自治体に倣ったもの。福祉専門職が災害時ケアプラン1件あたり約3.5時間要していること、厚労省の介護従事者処遇等調査に基づくケアマネージャーの平均単価が1時間あたり約2,173円だったことから、概ね適切な金額であった。
- ・モデル事業で1件の計画作成に市職員として最大5時間関与。調整会議の進行、防火訓練や関係団体との連絡調整など。計画作成には相当な時間がかかった。
- ・関係者が一堂に会して支援者や避難経路を検討するため、作成された計画は充実したものになった。
- ・報酬の財源は、令和3、4年度は、県のモデル事業ということで、年間30万円の補助があった。
- ・令和5年度以降は、市の単費で実施している。(個別避難計画作成経費は普通交付税措置されるが、不交付団体であるため。)

③ 災害時ケアプランに基づいた避難訓練の実施

- ・支援者を地域から選ぶことになるため、防災活動が盛んな地域に住む避難行動要支援者の計画作成にモデル事業として取り組んだ結果、自主防災組織や地域住民とスムーズに連携できた。
- ・実際の避難訓練の様子の動画が県社協のホームページからも見られるようになっている。

(2) 避難所について

- ・担当の防災危機管理課から説明いただくことができず、事前質問への回答は別紙2のとおり。

(3) 防災アプリの活用について

- ・パッケージに市の仕様を反映させている。導入に9,075,000円 維持経費は209,000円/月。
- ・ダウンロード数11,007回 支援者登録数737人 要支援者登録数531人(いずれも11/5現在)

(4) 自主防災組織補助金について

- ・担当の防災危機管理課から説明いただくことができず、事前質問への回答は別紙3のとおり。

り。

3 成果や評価

- ・進め方に慣れていくと全体的な時間を短縮出来る可能性がある。
- ・事業に係る全員が協力的で支援者等もスムーズに決まったのでこの時間で済んだかもしれない。
- ・関係者が一堂に会して支援者や避難経路等を検討するため、作成された計画は充実したが、相当な時間がかかった。
- ・モデル事業を通し、元々の計画作成対象者(=避難行動要支援者)の数が多く、地域で対象者を把握できていないこと、個別避難計画の書式の記載事項が多いことなどがわかった。
- ・防災アプリを利用した戸別避難計画作成機能やマッチング機能が利用可能となっている。
- ・計画作成済みの割合は7%(防災アプリに要支援者として登録完了している数から)

4 課題

- ・取り組みの主体をどうするか。自治会や自主防災組織担う場合に、活動経費の裏づけをどうするか。
- ・福祉専門職等の協力をいかにして得るか。モデル事業で実施した1件7,000円の報酬でできるのか。
- ・個別避難計画作成に相当な時間がかかることから、災害時ケアプランの手法で作成する対象は、ある程度限定する必要がある。
- ・地域主体で計画作成する際は、町内会・区(=自治会)や自主防災会が中心となることを想定しているが、取り組みを各地区にどうやって広げていくか。
- ・元々の計画作成対象者(=避難行動要支援者)の数が多く。
- ・地域で対象者を把握できていない。
- ・個別避難計画の書式の記載事項が多い。
- ・計画作成の優先度については検討中。

5 今後の展開

個別避難計画の作成に取り組んでいく中で、次の問題が見えてきた。

「(1) 元々の計画作成対象者(避難行動要支援者)の数が多く」

「(2) 地域で個別避難計画作成対象者を把握できていない」

「(3) 個別避難計画の書式の記載事項が多い」

(1) 75歳以上の単身高齢者や高齢者のみ世帯、市独自制度(災害支援キット)に基づく手上げ方式による名簿登録も行っていましたが、名簿を精査すると、自力で避難行動が可能の方が相当数名簿に掲載されていることを確認したため、避難行動要支援者の定義を見直した結果、避難行動要支援者の数は1/3になった。

(2) 地域で個別避難計画の作成を進めていくためには、市の基準によって避難行動要支援者とされた方の情報も提供していく必要があることから、本年度、全ての避難行動

要支援者に対して意向確認を行い、今月から町内会・区や民生児童委員に対して、情報提供に同意が得られた方の名簿を配布している。

- (3) 個別避難計画の様式は、個別避難計画の法定事項に加えて、かかっている病気や服薬内容等といった、被災後の生活にも役立つ情報を記載できる書式になっているが、記載項目が多いことから、全ての項目を埋めるには、かなりの労力を要する。このため、「基本情報（住所や氏名等）」「避難のタイミングと避難先」「支援に必要な情報」が埋まれば個別避難計画が完成したものとすよう現在、見直しを行っている。また、地域の方が要支援者に必要な支援が何なのか簡単に判断できるような、チェックシートの作成も検討している。

このほか、当事者団体や機能団体の勉強会において、個別避難計画や避難行動要支援者名簿に関する説明及び周知も行っている。

6 主な質疑

Q 精神障がい者の方の必要性と、家族の同意を得ることが難しいのでは。

A 当市でも、精神障がい者の方を対象にしていなかったが、自分たちが考えることとは違う行動をしたりすることがわかり対象者にした。同意を得るのは精神障がい者に関わらず、さまざまな理由がある。周知を図るためにチラシを対象世帯に送っている。

Q 時間が経つとともに災害関連死が増えている。これを防ぐための対策は個別避難計画に盛り込まれているのか。

A 災害関連死については国も力を入れている。都道府県単位で研修会など行われている。防災部、保健部、いろいろな部局に声をかけて参加してもらったが、そこで止まっている。ただ、熱海市、静岡市は、災害ボランティアセンターが発展し地域支え合いセンターとなっている。社協さんが主となっているようだ。そこでの情報カードという名称が個別避難計画となっている。

Q 発災時の福祉避難所開設については。

A 避難協定施設があるが機能するとは限らない。避難所運営マニュアルというものがあるので、小中学校の中に要配慮者向けのスペースを活用していくことにしている。

Q 要支援者の名簿提供など同意しない場合は、各自治体で条例を策定すれば公表できるのではないか。

A 町内会とかに名簿を配ることは相当な配慮が必要。条例については昨年検討したが本市としては条例化ではなく同意率をあげていくことにした。

Q 関係課の調整はどうされているか。

A 年2回の関係課協議を行っている。

○ 事前質問への回答（避難所について）

- ① 避難所の充実の必要性が問われる中、プライバシーへの配慮、少しでも快適な生活環境が必要である。避難所について工夫していることはあるか。

<回答（防災危機管理課）>

全ての市指定避難所について、使用する自主防災会が中心となり避難所運営マニュアルを作成しており、その中で、各避難所に高齢者等配慮が必要な人のための要配慮者スペースを設け、レイアウトに反映させています。

また、備蓄資機材としてダンボール製の間仕切りを備蓄し、プライバシーが確保できるようにしています。

- ② 避難所の状況はどのようになっているか。

・避難所の設置状況（設置数・設置における考え方）

<回答（防災危機管理課）>

市立小・中・高等学校 43 校（閉校 2 校を含む）、市立幼稚園・保育園 2 園、県立高等学校 3 校、私立高等学校 1 校、市立体育館 1 館、地区公会堂 1 施設の計 51 施設を市指定避難所としています。

避難所設置に当たっては、耐震性の高い公共施設を選定し、地域の偏りが極力出ないように考慮しています。

・福祉避難所の設置状況

<回答（福祉総務課）>

当市には現在、15 の指定福祉避難所と 35 の避難協定施設（＝主として緊急入所を想定した協定）があります。

災害時に必要に応じて開設される二次的避難所の位置付けであり、国が示す直接避難については、現在検討中です。

・避難所設置時の管理体制。市職員と地域住民の協力体制。

<回答（防災危機管理課）>

①の避難所運営マニュアルを基に、避難所開設期においては地域の協力者と、施設管理者、市職員が協力して避難所運営に当たり、開設 1 週間後までを目途に、徐々に避難者主体の運営に切り替えていくこととしています。

市職員は、各避難所に 3 名ずつ派遣する計画となっており、開設当初の避難所建物の使用可否を判断する簡易応急危険度判定や受付、運営の補助に当たり、避難者中心の運営サイクルが確立された後は、避難所に常駐せず、他の復旧、復興業務に当たることとしています。

・避難所の設備状況（エアコン・常備品・ベッド・トイレ）

<回答（防災危機管理課）>

各避難所によって異なるものの、学校や体育館については避難スペースにエアコンは設置されておらず、公会堂1施設のみエアコンが設置されている状況です。

物資については、非常食としてアルファ化米とクラッカーが想定避難者数の約3日分備蓄をしているほか、簡易トイレ、携帯トイレを想定避難者数や倉庫の容量に応じて各避難所に数百～6千枚程度備蓄しています。

また、簡易ベッドや間仕切りについては、一部の避難所には備蓄していますが、備蓄していない避難所については、発災後に市の防災倉庫や協定締結先から提供されたものを運び込むこととしています。

・乳児に対する備蓄品の状況（特にミルクの備蓄と期限近いミルクの活用方法）

<回答（防災危機管理課）>

乳幼児に対する備蓄は、市内26か所のまちづくりセンター及び妊産婦を対象とした福祉避難所1か所の計27か所にアレルギー対応粉ミルク、液体ミルク、哺乳瓶用の乳首、洗剤、除菌剤を備蓄しています。

粉ミルクと液体ミルクについては、消費期限がいずれも1年～1年半程度と短いため、毎年入れ替えを行っており、入れ替え後は市立保育園・幼稚園・こども園の給食や困窮家庭等への支援物資として活用しています。

・避難所運営訓練の状況と方法

<回答（防災危機管理課）>

令和5年度には、市内51か所の避難所のうち、17か所の避難所で運営訓練が実施されました。実施主体は各避難所の運営委員会やまちづくり協議会となっています。

訓練の内容としては、避難者の受け付けまでの流れの確認や、体育館内の避難スペースの区割り、段ボールベッドの組み立て訓練などを行っています。

開設訓練の他にも、避難所運営マニュアルの勉強会が24か所の避難所で計37回開催され、避難所運営の流れや運営班の役割について確認を行うなど、住民へ周知も行っています。

○ 事前質問への回答（自主防災組織補助金について）

① 自主防災組織運営補助金の使途、活用状況はどうか。

<回答（防災危機管理課）>

自主防災組織運営補助金の概要としましては、補助額が「世帯数×150円＋（一律）15,000円」となっており、補助の対象は自主防災組織の活動や運営に必要な物品又は経費（消耗品、防災資器材、印刷製本費、修繕費等）としています。ただし、補助金を次年度への繰越しや積立て、別要綱で用意している器材購入費補助金を受けた器材との二重補助、防災倉庫等の土地購入費、弁当・アルコール類の購入、親会などの飲食、防災訓練などへの参加賞（お弁当やお菓子、おもちゃなど）、役員への謝礼に充てることはできません。

平常時の活動に使用する物品を購入する場合は、その主たる利用目的が防災啓発活動や防災訓練で使用する事、またはその活動を補助するものである必要があり、汎用性の高いものについては、利用目的を確認の上、可否を判断しています。

補助金の活用状況としましては、390の自主防災組織のうち、毎年9割以上の組織が補助を受けている状況です。

② 自主防災組織の活動状況について、市で把握しているか。

<回答（防災危機管理課）>

上記自主防災組織運営補助金の申請に当たって、当年度の事業計画や役員名簿を提出いただいているほか、9月1日の総合防災訓練と12月第1日曜日の地域防災訓練については、個別に訓練計画を提出いただいております。そちらで活動状況を把握しています。



所感

○平野明紀委員長

令和3年度の災害対策基本法の改正によって、避難行動要支援者にかかる個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされ、北上市においても計画づくりが進められているが、いざという時の実効性を高めるためには、要支援者の現状に即した計画づくりと具体的な支援体制の確認、実効性を検証する訓練の実施が必要だと感じていた。今年行われた日本防災士会の研修で、災害時ケアプランのモデル事業に取り組んだ富士市の事例が紹介され、直接聞いてみたいと思っていた。

視察でまず感じたのは、取り組む側の本気度がいかに重要かである。放映された動画の中で同志社大学の先生から「避難行動要支援者の担当者は、要支援者名簿を町内会長にお願いして終わりではなく、覚悟を決めて、いざという時の個別避難計画作りに、福祉の担当部局と防災の担当部局をつなぎ、介護事業者や地域包括支援センター、福祉関係者とスクラムを組んでタッグチームの中に入れてもらう。そのために汗をかくことが担当者に求められている」と言われており、この取り組みの本質を表していると感じた。

富士市で取り組んだモデル事業では、個別避難計画作成対象者369人の森島区において、行政職員、福祉専門職、自主防災組織がタッグを組み、研修、アセスメント、計画作成、訓練・検証が行われ、対象者を限定した中での事業とのことだったが、要支援者に与える安心、地域の防災力向上の面で大きな成果が確認されていると思う。ただ、質疑の中でも言われていたが、こうした取り組みに要する労力を考えると、こうしたきめ細かい取り組みを行う対象者は、自ずと限られると思う。

富士市においては、防災アプリによる個別避難計画の作成も可能で、同意の有無に関わらず、本人の意思で計画づくりが行うことができ、要支援者の登録は531人に上るとのこと。一方で、支援登録者は737人とどまり、これを増やすことが課題として認識されていた。

モデル事業を踏まえ、富士市として、モデル地区における取り組みの継続、他地区へ広げていく考えは示されたが、簡単ではないと感じた。

注目されたのは、ケアプラン作成に関わる福祉専門職の報酬1件7,000円という設定がどうな

のかという点だった。計画作成にかかる実働が3.5時間とのことだったが、研修に加え、準備や移動にかかる時間、福祉専門職の人手不足を考えると、この報酬単価では無理があるのではないかと感じる。ただ、先進事例として、兵庫県では、同じ1件7,000円で実施している自治体もあり、実績、成果など掘り下げて調査する必要があると感じた。また、一方の担い手である自主防災組織に対する金銭的な手当はなく、自主防災組織の補助金でやりくりせざるを得ない実態もあり、実現に向けたハードルは高いのかもしれない。防災アプリを活用した個別避難計画づくりは、今後の取り組みにおけるひとつのヒントになるかもしれない。

富士市への視察にあたり、防災の取り組みを調べてみると、防災全般について先進的に取り組まれていることがわかった。そうした内容についても調査項目に加えたが、今回、防災部局は視察に対応できないとのことで、書面での回答となった。

注目したのは、自主防災組織補助金が、390の自主防災組織のうち、毎年9割以上の組織が補助を受けており、組織・活動実態について、事業計画や役員名簿の提出、防災訓練の計画の提出を求めているとのことで、自主防災組織の組織・活動実態が市において把握されており、地区住民の防災意識の向上にもつながっているのではないかと感じた。

最後に、富士市の防災動画配信は充実しており、これらを視聴するだけでも、市民の防災意識を高めていくことにつながると思う。

○原利光副委員長

- ・災害ケアプランの策定には、福祉部局（福祉総務課）が主体ではあるが、防災危機管理課・高齢者支援課・介護保険課・障害福祉課が連携して個別避難計画を作成している。
- ・支援者は地域から選ぶことになり、事前に災害・緊急支援情報カードに記載して回収しデータ化する。
- ・実際の避難では、支援者・家族・地域の方々の協力が必要であり、支援者へのコンタクトや配慮が不可欠。
- ・個別避難計画作成には、一人の支援者に対してかなりの時間を要することになる。
- ・報酬額も適正と思う。
- ・避難所設置でも、避難所運営マニュアルで関係機関と連携が取れていて、避難スペースや備品確保も進んでいると思う。
- ・自主防災組織運営補助金の活用も、毎年9割以上の組織が補助を受けていることは、自主防災の意識が高いと思われる。

○藤原慶委員

富士市の取り組みは、災害時ケアプランの策定を通じて防災と福祉の連携を強化し、市民一人ひとりの支援体制を整備している点が特徴的だった。北上市では、防災と福祉の部局間連携が十分でないため、富士市の事例を参考に平時からの協力体制を構築する必要性を感じた。

特に、精神障がい者や高齢者へのケアプラン策定において、対象者の特性に応じた柔軟な対応や手上げ方式の意向調査が参考になった。職能団体や地域の支援者を巻き込みながら、効率的で持続可能な支援体制を整えることが求められる。

また、防災アプリを活用した情報共有や啓発活動は、北上市のデジタル化推進にとって有益な事例となる。避難計画の簡素化と地域支援者との連携を進め、住民が安心して避難できる環境を整備することが重要だと感じた。

○白鳥顕志委員

富士市の個別避難計画で参考になったこと

- ・避難行動要支援者 約8,000人のうち、名簿情報提供同意者数が3,500人と約40%。それ以外には『個人情報』というものを重視してのハードルなのかな。

北上市は30%くらいが名簿情報提供同意者数

- ・あとから個別に質問した内容

Q『富士山の噴火時の避難計画もしているんですか?』

A『噴火時のポイント、溶岩流の流れを想定して避難計画をしている』

*北上市で行う場合のイメージ

- ・北上市の災害で想定されるのは2つかな…と思います。

『東日本級大震災級の大地震』と『川の氾濫』

※ある程度予想出来て時間を使える『気候的災害（川の氾濫）』時の避難誘導

※突発的な災害（地震）時の避難誘導

とすると必要なのは、

- ①自助となる災害時の食料備蓄、備品備蓄の定期的な意識づけ
- ②共助となる避難時の助け合いと逃げ遅れ防止
- ③公助となる指定避難所のトイレと寝床の快適性

↓

①は、広報などで定期的な意識づけ

②は、班長制度の復活。『防災班長』⇒班長、副班長、三役は20~30軒の緊急時の連絡先を保有しておく。各班内で災害時は班長が中心に電話連絡網の決めておく。

近所で暮らす班長、三役程度であれば、電話番号を教える程度はハードルが低くなり、

「名簿情報提供同意者」という堅苦しい名称より連絡先登録の%は上がると思います。

災害時は『お互いさまの精神』で避難行動要支援者を支援する地域のつながりを意識づけしておく（地域行事のときのあいさつで）。

○高橋久美子委員

- ・災害時ケアプランの経緯についての説明の前段でのDVDを観る中で、「2018年西日本豪雨で51人亡くなり、うち42人は避難行動要支援者だった。東日本大震災でも、宮城県では障がい者の死亡率が全体の死亡率の2倍だった」という事実で改めて衝撃を受けた。同じことを繰り返さないため、少しずつ1つ1つ確実に積み上げていくことの大切さを強く感じた。このDVDは議員全員に観てもらいたいと思った。
- ・被害を受けるのは、高齢者、障がい者などの災害弱者であることを改めて認識できた。
- ・避難訓練なども何気にやっているが、それに参加出来たり、個人、家族、事業組織でシミュレ

ーションを行なっている場合、いざとなればなんらかの行動が出来る。それ以外の方々にどう対策していくかが一番の問題であり、3ヶ所の視察先全体を通して一番の課題と感じた。

- ・モデル事業ではあったが実際の要支援者を知ることからはじめ、関わる方々と本人、家族のつながり、普段からのコミュニケーション、これが要だと学んだ。

○藤原常雄委員

個別避難計画は、要支援者ごとに避難支援を行う者や避難先等の情報を記載したものであり、民生委員や自主防災組織などが避難場所・避難経路・支援者名と連絡先など作成して、避難支援が必要な人が災害時の避難に活用し地域で共有している。

個別避難計画に基づいて、モデル事業として富士市森島区・富士南地区が実施して計画の内容に照らし合わせて、検討会を開催して課題・問題について地域・福祉専門職・当事者と意見交換等を行い改善に努めている。

モデル事業の取組には、市の職員が調整会議の進行や防災訓練や関係団体との連絡調整等を行い、地域も主体となって取り組んでおり素晴らしことだと思いました。

○高橋晃大委員

モデル事業として、森島区で行った避難行動要支援者である知的障がい者を対象にした避難訓練は成果があったと思える。普段、お付き合いがない生活をされているにも関わらず、知り合いの人がいるから訓練に当事者が参加出来た点は非常に良かったと思う。一番大事なことは、日頃からの顔が見えるお付き合いがあればこそ、災害時には効果が発揮されるのではないかと感じられた。

○小原享子委員

「個別避難計画づくりの推進等について」

県のモデル事業ということではあったが、避難行動要支援者に対し、福祉専門職と防災危機管理課、地域住民、当事者、家族と一緒に計画を作れることは理想的と思った。一人一人の特性に応じた避難計画、それに合わせた避難訓練まで行えていれば、災害時にも計画は生きるし、現実的計画作成ができる。時間がかかっても、チームを作り検討することの必要性は感じた。避難行動要支援者の中でも、多くの問題を抱えている要支援者への計画づくりの参考になるものであった。

地域が主体となって、個別避難計画の作成に取り組むことは、地域の避難行動要支援者数、対象者が把握でき、地域の現状が明確となる点では必要である。災害に対する知識をもっている中心となる人の育成も重要である。

個別避難計画の様式の書式の検討、周知方法など個別の避難計画を考える参考になった。

○梅木忍委員

- ・法改正に伴い努力義務となったが、なかなか進まない個別避難行動の作成は多くの自治体が抱える問題であろう。富士市では作成のモデル地区となるべく依頼が県からあり避難行動支援者

を担当する福祉担当員に協力依頼している。とても丁寧な計画作成が進められていると感じた。ただ、ケアマネージャーに支払う報酬は国の補助対象外、富士市は不交付団体であるということを知って驚いた。

- 富士市の防災アプリに登録してみた。個別避難計画作成機能や、支援者と要支援者のマッチング機能も利用でき防災DXも充実している。感心するだけでなく良いところをどんどん取り入れるよう提言していかなければ。