

総 務 常 任 委 員 会
所 管 事 務 調 査 報 告 書
(地域防災力の向上)

令和 2 年 5 月 2 8 日

目 次

1	調査に至った経緯	1 ページ
2	所管事務調査の概要	1 ページ
	(1) 所管事務調査の決定	1 ページ
	(2) 委員会の開催状況	2 ページ
	(3) 執行部からの説明	2 ページ
	(4) 委員構成	2 ページ
	(5) 調査のため出席を求めた説明員	2 ページ
3	調査結果	3 ページ
	(1) 第1回（令和元年9月6日開催）	3 ページ
	(2) 第2回（令和元年11月11日開催）	6 ページ
4	委員会としての所見	8 ページ

1 調査に至った経緯

本市は、総合計画の中で、まちづくりの目標の一つとして「市民が主役の小田原」を掲げ、地域の課題を地域自らが解決できるような市民の力や地域の力の醸成を進めてきている。

地域に期待される役割が重みを増す一方で、年々人と人とのつながりが希薄化し、地域で支えあう力は低下してきており、特に自治会をはじめとする地縁による活動団体については、加入者の減少や高齢化が進み、十分な活動が難しくなりつつある地域や団体も存在する。

そのような中、地域活動が充実発展し、持続していくために必要なことを改めて検証するため、この度の総務常任委員会所管事務調査では、地域における活動や人材について取り上げることとした。

また、本市は、神奈川県西部地震などの大地震による被害が想定されている上、最近では全国的にも記録的な台風や集中豪雨による甚大な被害が発生していることから、これまで以上に災害に強いまちづくりが求められている。

そこで、調査対象としては幅の広い地域活動全体についてではなく、市民にも関心が高く、地域活動の中でも特に重要な防災の面について絞ることとし、テーマを「地域防災力の向上」に設定した。

2 所管事務調査の概要

(1) 所管事務調査の決定

令和元年9月2日の本常任委員会において、次のとおり、調査事項、目的、方法及び期間を決定し、小田原市議会会議規則第70条第1項の規定により議長に通知をした。

ア 調査事項

地域防災力の向上

イ 目的

地域の防災組織とその活動等について調査し、自主防災組織における人材面の課題を中心に地域防災力の向上について研究し、また必要に応じて提言をすること。

ウ 方法

委員会の協議により、所管課に報告や必要な資料の提出を求めるとともに、必要に応じて参考人招致等を行い、報告書を作成する。

エ 期間

調査終了まで

(2) 委員会の開催状況

本委員会は、令和元年9月6日から令和2年2月19日まで、5回開催された。
開催状況は、次のとおりである。

回 数	開 催 日	主 な 内 容
第1回	令和元年9月6日	地域における防災体制の在り方（防災対策課）
第2回	令和元年11月11日	防災リーダーの役割及びその活動について（防災対策課）
第3回	令和元年12月5日	活動の抽出及び提言のとりまとめ
第4回	令和2年1月30日	報告書の検討
第5回	令和2年2月19日	報告書の検討

(3) 執行部からの説明

市執行部の関係する所管から、第1回及び第2回に説明を受けた。

(4) 委員構成（記載の会派名は、委員会開催時点）

委 員 長	俵	鋼 太 郎	（新 生 ク ラ ブ）
副 委 員 長	鈴 木	和 宏	（誠 風）
委 員	川 久 保	昌 彦	（志 民 の 会）
委 員	池 田	彩 乃	（誠 風）
委 員	奥 山	孝 二 郎	（公 明 党）
委 員	井 上	昌 彦	（誠 風）
委 員	武 松	忠	（志 民 の 会）
委 員	岩 田	泰 明	（日 本 共 産 党）
委 員	杉 山	三 郎	（無 会 派）

(5) 調査のため出席を求めた説明員

防 災 部 長	杉 山	博 之
防 災 部 副 部 長	中 村	信 也
防 災 対 策 課 長	倉 橋	亮

ほか関係職員

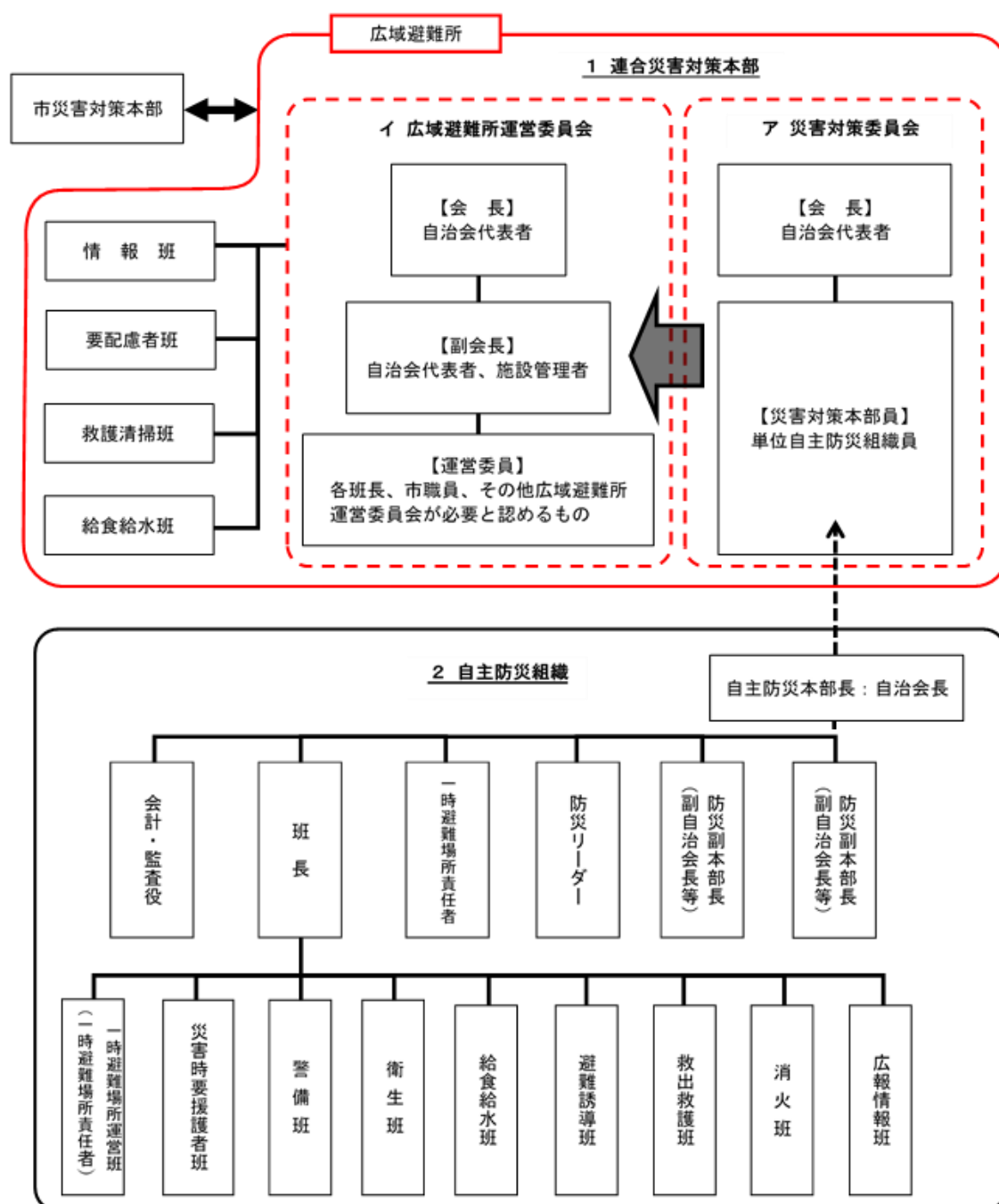
3 調査結果

(1) 第1回（令和元年9月6日開催）

地域における防災体制の在り方（防災対策課）

本市では、地域の防災体制として広域避難所単位で構成する「連合災害対策本部」と単位自治会により構成される「自主防災組織」によって、地域の人同士が助け合う「共助」による防災体制を確立している。

〈地域防災体制基本構成図〉



ア 連合災害対策本部

広域避難所の開設、円滑な運営を目的に、災害対策委員会と広域避難所運営委員会をもって組織されている。

(ア) 災害対策委員会

大規模災害発生時、広域避難所が開設される前に地域内の被害情報を集約するため、各自主防災組織から派遣された人員（自治会長等）をもって組織される。

【災害時の活動】

- ・大規模災害発生時における連合災害対策本部設置に関すること
- ・災害による被害状況の収集及び集約に関すること
- ・直接広域避難所へ避難した避難者への対応策に関すること
- ・市災害対策本部との情報受伝達に関すること
- ・広域避難所運営委員会への円滑な移行に関すること

(イ) 広域避難所運営委員会

多数の避難者が臨時の生活拠点とすることを前提に、広域避難所が、避難者にとって秩序のとれた施設として機能するよう、平常時から各広域避難所に設置されている。

委員は主に次の者で構成されており（総勢20名程度）、会長は自治会連合会長で、副会長は、自治会代表者と施設管理者である学校の教職員から選出されている。

- ・自治会代表者（7～8名程度）

自治会連合会長、連合会役職者、単位自治会長のほか民生委員1名

- ・施設管理者（4名）

学校教職員。原則、小学校は校長、教頭、防災担当教諭の3名、中学校は1名（校長・教頭等）。中学校は当該学区内すべての小学校の運営委員会に分担して参加。

- ・自主防災組織の各班長（4～5名）
- ・市職員（3名）

地区配備職員2名、（平常時のみ）防災対策課職員1名

【平常時の活動】

- ・広域避難所の円滑な管理及び運営に関すること
- ・広域避難所2次施設及びその他の避難所との連絡調整に関すること
- ・地震災害対策に係る情報交換及び防災訓練への参加に関すること
- ・広域避難所運営組織の体制等について定めた「広域避難所運営マニュアル」の作成に関すること

- ・その他、広域避難所の管理及び運営に関し必要と認められる事項

【災害時の活動】

- ・市災害対策本部からの情報の伝達
- ・避難所生活でのルール徹底
- ・避難者からの要望等を取りまとめ、市災害対策本部との協議
- ・各班の作業内容等の確認
- ・各班の作業にあたっての要望等を取りまとめ、市災害対策本部との協議

イ 自主防災組織

地域の自治会を単位に、自治会長を防災本部長として自主防災組織が結成されており、その数は現在251になる。

組織内の班編成については、それぞれの組織の規約で定めることとされている。（3ページの地域防災体制基本構成図を参照）

各班の編成にあたっては、自治会役員だけではなく、その地域に住んでいる専門的な知識や技術を有する方（例えば、引退した医師や看護師などの医療関係者、介護関係者、消防職員や消防団のOBなど）にも参加いただくことが被害を最小限にするためにも有効となる。

【平常時の活動】

災害時にその被害を最小限に抑えるための活動を効果的に行うことができるよう、防災リーダーを中心に、日頃から地域内の危険箇所の確認や点検、防災訓練の計画・実施、防災資機材の整備・点検、地域住民への防災知識の普及・啓発活動など。

【災害時の活動】

地域住民の安否確認、被災者の救出救助・応急救護、初期消火活動、情報収集と伝達、避難所の運営など。

(2) 第2回（令和元年11月11日開催）

防災リーダーの役割及びその活動について（防災対策課）

ア 防災リーダーについて

市内のすべての自主防災組織から防災リーダーを選任していただき、251名が市長から委嘱を受けている。平成5年度から各自主防災組織に配置するよう推進し、平成8年度に全自主防災組織への配置が完了し現在に至っている。任期は一期2年。

（ア）防災リーダーの活動内容

防災リーダーは、災害時には自主防災組織の防災本部長である自治会長を補佐し、人命救助活動をはじめとする防災に関するリーダーシップを発揮していただくことになっている。

また、平常時には自治会長と調整を図りながら、防災知識の普及・啓発活動などを行い、地域防災力の向上に力を注いでいただくことになっている。

【平常時の活動】

- ・研修などで習得した知識を生かして、防災訓練や防災教室を企画・開催し、地域住民とともに参加することで、地域の防災意識の高揚を図る。
- ・自治会の防災規約、防災計画書及び班編成を見直し、避難ルートや一時避難場所の点検を行い、住民に周知徹底する。
- ・防災倉庫及び防災資機材などの点検を地域住民と一緒にを行い、必要な物を購入または整備する。
- ・その他、防災に関する資料の収集を行うとともに、地域内の防災対策及び災害発生時の対応において必要な事項を検討し、改善する。

【災害時の活動】

- ・自主防災組織における防災活動のリーダーとして、防災資機材を利用した救出・救護や初期消火活動の指揮等の「人命救助」活動を行う。
- ・地域内での防災活動休息後は、広域避難所の運営にも協力する。

イ 防災リーダーの構成比

60歳以上の方が約6割を占めており、20歳代の防災リーダーはいない。

男女構成比については、9割超が男性であり、女性は8名で、全体の3.2%にとどまってい

る。

また、約半数の方が会社員として仕事に就きながら活動している。

約1割の方が10年以上継続して委嘱されている一方、約7割の方は、5年未満となっており、今年度は、62名（24.7%）の方が新任となっている。

ウ 防災リーダー研修会等

年に3回程度の研修会が実施されている。

まず、新任の防災リーダーを対象とした基礎的な研修。次に、全防災リーダーを対象に、消防職員を講師として災害活動に必要な実技を習得する研修、そして、神奈川県総合防災センターにおいて神奈川県消防学校の教官などを講師とした、実技や講習を通じて技術・知識の向上を図る研修を行っている。

また、市総合防災訓練や防災講演会などが行われる際には、参加を促すようにしているところである。

4 委員会としての所見

本委員会における「地域防災力の向上について」の所管事務調査は、幅広い視点がある中、自主防災組織における人材面の課題を中心に行った。第1回においては、地域における防災体制について、第2回においては防災リーダーについて、それぞれ執行部からの説明を受け、現状の把握を行い、第3回目以降は、問題点・課題点等の整理を経て、次のとおり意見集約を行った。

(1) 自治会長の負担を軽減 一役職の重複の解消一

自治会長をはじめとする自治会役員は、自主防災組織だけでなく、災害対策委員会や広域避難所運営委員会の委員も担うことになっている。特に、自主防災組織の本部長である自治会長は、さらに災害対策委員会の会長や広域避難所運営委員の会長又は副会長、その他組織（地区社会福祉協議会や地域コミュニティ組織）における役職をも担っており、発災時に確実に役割が果たされるためにも適切な分担が課題である。

自治会長については、自主防災組織の本部長の役職を主とし、その範囲ですべき職務、あるいはできる職務を、平常時、発災時、長期避難時、それぞれの場合で整理し、兼務の範囲を明確化する必要がある。

(2) 地域の宝（人材）を発掘・育成 一地域における人材の確保・充実一

各自治会では役員の高齢化が進んでいる上、新たな担い手もなかなか見つからず、人材不足が深刻な課題となっていることから、自主防災組織においては、自治会役員以外からも広く人材を確保する必要があると考える。

地域住民の中には、防災に対する意識や関心が高いものの、実際にはどうしてよいかかわからない方が少なからずいるはずであり、そういった人材を掘り起こし、地域へとつなげていくことは大切である。

他市では、防災に関する一定の知識・技能を習得した者を認証する、日本防災士機構の「防災士」を活用している例があるが、本市でも人材育成の一つとして、「防災士」の養成について検討されたい。

また、既存の人材の活用という点では、防災部の説明のように、その地域に住んでいる医療関係者、介護関係者、消防職員や消防団のOB等の参画は効果があると考えるので、今後、具体的に人材登録バンクの作成に取り組み、登録者については、自主防災組織への参画や、防災訓練等への積極的な参加等をとおして、地域において顔の見える関係づくりを進めていただきたい。

さらに、広域避難所運営委員会については、臨時の生活拠点としての運営を担うという役割から、より広く地域住民に関わっていただくよう、地区社会福祉協議会や地域コミュニティ組織など、各種団体の参画、連携を促すことも必要と考える。

(3) 住民一人ひとりがレベルアップ ―地域住民の防災意識や知識・技術の向上―

災害時において、自主防災組織には、住民の安否確認、救出・救助、初期消火などの活動が求められている。これら自助・共助が確実に機能するためには、平常時からの研修や訓練が大切であるが、防災訓練等への参加は一部住民に固定化しがちである。

また、近年、自治会未加入世帯が増えつつあるが、発災時には、加入・未加入に関わらず住民相互の協力等が求められるため、未加入世帯への対応が課題である。

災害時にとるべき行動を住民一人ひとりが理解し実践できるよう、防災訓練においてより実践的な訓練を取り入れたり、自主防災組織やその活動内容について、折に触れて地域住民に説明をし、広く周知を図ったりしていく必要がある。

また、防災訓練にこだわらず、地区の区民祭等で、楽しく防災の知識や技術が得られる種目等を取り入れることも効果があると考ええる。(例：土のうづくり、傷病者搬送、昼食の炊き出し等)

(4) 避難場所の開設は誰が ―避難場所のスムーズな開設―

近年、台風や集中豪雨等により、一時的な避難のために、避難場所を開設する機会が増えている。避難場所の開設作業には、多くの人数と、刻々と変化する状況に応じて適切な判断ができる人材の配置が必要であるが、特に令和元年の台風第19号の際に避難場所に避難した市民の中には、人材配置が十分でなかったと感じた方が少なからずいたと聞く。発災時に避難場所が確実に機能するよう適切な人材の確保・配置が課題である。

現在置かれている広域避難所運営委員会は、主として生活拠点となる避難所の運営のための組織であるため、避難場所開設時については、別途、自主防災組織、市、学校の3者で、それぞれの役割や開設のルールを明確にしておくことが必要と考える。

(5) もっと防災リーダーの出番を ―防災リーダーの更なる活用―

防災リーダーは、地域における防災活動の鍵となる存在である。活動の更なる活性化のため、発災時は自主防災組織の防災本部長が、平常時の防災活動は防災リーダーがという形で、責任を持つ場を明確化し、防災リーダーに一定の責任と自主性を持たせることも大切と考える。

また、自主防災組織において、防災啓発のための班の設置を促したり、防災リーダーを必要に応じて1名以上配置できるようにしたりするなど、防災リーダーが一人で防災活動等の企画・計画から実行までの責任と負担を抱え込まないようにする体制づくりや、防災リーダーの知識・技術向上のため、前述の「防災士」の導入も検討いただきたい。

なお、自治会を横断した防災リーダーの連絡会を組織し、情報交換や研修等を行ったり、近隣自治会が合同での啓発事業等を行ったりできるサポート体制づくりも効果があると考ええる。

以上、本総務常任委員会所管事務調査報告書が、今後の地域防災の向上の一助となることを望むものである。