

総務消防委員会行政視察報告

視察第1日 岡山県瀬戸内市 2023年5月15日(月)

●視察先・視察項目

瀬戸内市役所 「自主防災組織の強化について」

瀬戸内市の概要

瀬戸内市は、平成16年11月に邑久郡の邑久町、牛窓町、長船町の3町が合併し、瀬戸内市となった。岡山県の南東部、県庁所在地の岡山市の東隣に位置しており、市内にはいくつかの住宅団地が造成され、JR赤穂線や国道2号を利用しての通勤通学客も多くベッドタウンとなっている。

さらに、瀬戸内海国立公園を形成する海や海岸線をはじめ、緑豊かな丘陵などの自然に恵まれた美しい景観や西日本最大級のヨットハーバーなどがあり、観光客が多く訪れる。

また、農業はもちろん、沿岸漁業や牡蠣などの養殖も盛んである。

○人口：36,366人

○世帯数：15,919世帯

○面積：125.46km² (2023年4月1日現在)

1 視察目的

本市は、合併前の昭和54年に東海地震に係る地震防災対策強化地域に指定され、さらに平成15年には東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されたが、大規模災害が発生した時の対応として、特に被災後の初期段階においては公助を期待することは難しく、地域住民自身の災害対応力(自助・共助)が重要であり、各行政区に自主防災会を設置しているものの、活発な活動が行われているところはあまり多くなく、自主防災会の活性化と実際の災害時の対応力向上が長年の課題となっている。

そこで、これまで自主防災組織の強化に取り組んでこられた瀬戸内市の事例を勉強し、今後の本市の自主防災会強化につなげていくことを目的とする。



2 視察内容

〔対応者〕 瀬戸内市議会：廣田議長、大原事務局長
総務部危機管理課：武藤参与（兼課長）、新田主幹、園田主任

〈瀬戸内市の災害記録と災害想定〉

1. 瀬戸内市の災害記録と災害想定

- 浸水害 : 一級河川「吉井川」とその支流「干田川」・「千町川」氾濫による浸水害
※昭和 20 年に吉井川、昭和 51 年、平成 2 年に支流 2 河川が氾濫
大規模災害を経験
- 高潮災害 : 牛窓地域、邑久町東部の沿岸部で被害
※平成 16 年台風 16 号では床上・床下浸水 733 戸
※平成 23 年台風 12 号では床上・床下浸水 122 戸
- 土砂災害 : 急傾斜地、土石流の土砂災害警戒区域指定 1 2 8 区域
- 地震津波 : 南海トラフ地震 最大震度 6 弱
津波高 最大 2.8 m（発災後約 2 時間で到達）
液状化・津波により、死者・負傷者約 300 人、建物被害約 4,000 棟を想定

2. 自主防災組織の強化に関する取り組み

- ◎組織数（R5.3.31 時点）：187 組織（うち 55 組織を認定）
◎組織率（R5.3.31 時点）：75.7%（岡山県：87.9%）

【自主防災組織の強化に関する取組年表】

- H18 : 防災行政無線整備を契機に組織結成と要配慮者への連絡体制整備を呼び掛け
- H23～25 : 協働の防災まちづくりモデル事業（備前県民局事業）
・県講師が防災ワークショップを開催し、防災マップを作成（市内7自治体）
- H23～30 : 自主防災組織活動促進事業
- H23 : 「自主防災組織の手引き」策定
- H25～ : せとうち防災リーダー養成講座
- H25～ : 「自主防災組織認定要綱」策定
- H25～R3 : 「自主防災組織活動支援事業補助金」創設
・自主防災活動や防災資機材整備に係る経費の1/2を補助（上限額あり）
- H27～29 : せとうち防災ミーティング
・地域の防災力向上について、ワークショップ形式の意見交換会を実施
- H30～R1、R4～ : せとうち防災リーダー フォローアップ研修
・防災リーダーを対象として、スキルアップおよび活動交流の機会を提供
- R4 : 瀬戸内市防災マップ作成モデル事業
- R5～ : 「自主防災組織活性化促進事業補助金」創設
・補助率を10/10に引き上げ、支援メニューを増設（R5～R7の3年間限定）
- R5 : 住民自治による避難所運営モデル事業
（消防庁「自主防災組織活性化推進事業」）
・学区等を単位とした避難所運営モデル事例を形成（長船町美和地区）
: 内閣府「避難生活支援リーダー／サポーター研修モデル事業」
- H22、25、27、R4 : 市民を対象とした防災研修会を開催

【自主防災組織活動促進事業（H23～30）】

- ・自主防災組織の結成及び活動の活性化を目的に実施。
- ・災害図上訓練DIG、防災マップ作成、活動計画づくり、災害時要援護者支援（現：避難行動要支援者）などに関する研修会を実施（年間3～5回プログラム）。
- ・学区等を単位として、延べ21地区で実施。
- ・沿岸部の観光地（牛窓地区）については、地域防災力向上のための取り組みのほか、観光施設等における観光客に対する避難対応等の検討についても推進。
- ・自主防災組織、自治会、地域コミュニティ協議会、小中学校及びPTA、民生委員児童委員、消防団、市社会福祉協議会等が参加。

【自主防災組織の手引き（H23策定）】

- ・自主防災組織の立ち上げ方や、平常時・災害時の活動等について記載。
- ・H23以降、定期的に改定。

- ・R4年度は、「防災リーダーの役割」「男女共同参画の視点を取り入れた防災対策」について新たに追記。

【せとうち防災リーダー養成講座（H25～）】

- ・H23～H24年度の自主防災組織活動促進事業により、地域の防災意識が高まり、自主防災組織の結成・活動促進に繋がった。
- ・一方で、「研修受講者以外（受講していない・したくない等）に理解が広がらない」「自治会役員の関心が薄い地域では組織化も活動も前に進まない」「受け身・待ちの姿勢の地域がある」「組織化・活動推進を引っ張る人材が不足している」などの課題も見えてきた。

「行政主導の取組」から「地域主体の取組」への移行＝「せとうち防災リーダー」の育成

- ・H25年度以降、毎年1回開催（R2年はコロナ禍で中止）。
- ・R4年までに、延べ700名以上が受講。
- ・修了者には修了証書と記念品（ベスト、キャップなど）を配布。
- ・R1年からは、新規受講者のみを対象に実施。

【せとうち防災リーダー フォローアップ研修（H30～）】

- ・地域防災力向上を進める人材として必要な実践的な知識・技能の習得を目的とした研修会等を実施。
- ・総合防災訓練と連動した取り組みを展開。（H30～R1）
- ・市内・外の自主防災組織の活動事例の共有、防災関連資料・書籍等の展示・配布、市の主要事業等紹介。（防災マップ作成、個別避難計画作成など）（R4～）

【瀬戸内市防災マップ作成モデル事業（R4）】

- ・①自主防災組織の育成・活性化への支援、②「瀬戸内市防災マップ作成の手引き」の完成、の2点を目的に、地区を選定して地区独自の防災マップを作成。
- ・モデル地区となった長船町磯上地区は、役員の交代やコロナ禍で活動が休止している状況であったことから、住民の防災意識を高め、今後の自主防災活動の活性化のきっかけとするために事業実施を要望。
- ・完成したマップは、各地区の公会堂に掲示するほか、「【新規】自主防災組織活性化促進事業補助金」を活用して、R5年度に清書・冊子化して各戸に配布する予定。
- ・磯上地区自主防災会長高原氏は、「防災マップを作成して終わりにするのではなく、今後の地域での防災訓練や、消火栓などの点検に活用していきたい」とのこと。
- ★本事業を通して、住民の皆さんが地域の危険個所や災害時に必要な行動などについて、熱心に考え合う姿が印象的だった。また、過去の災害の記憶をたどりながらまち歩きをすることで、住民から住民へ世代を超えて地域の災害リスクを伝えることもでき、

防災マップを完成させること以上に、その作成過程で多くの学びが得られたのではないかと感じた。

防災「も」まちづくり。住民による自主防災活動を起点として、様々な地域コミュニティ動を活性化させていくという積極的な視点を。

【「自主防災組織活性化促進事業補助金」創設】

◎令和5年度から令和7年度の3年間限定

◎補助率は10/10（上限あり）

〔1号事業 自主防災活動促進事業〕

内容：防災訓練や研修会等の自主防災活動に係る費用を補助

対象経費：次に掲げる事業に要する経費（学区等を単位とする事業を除く）

- (1) 防災意識啓発のための活動
- (2) 地区内におけるハザード等の状況把握
- (3) 防災訓練の実施
- (4) 要配慮者の居住状況の把握
- (5) 避難行動要支援者の避難支援体制づくり（個別避難計画の作成）

上限額：5万円

加算措置：①該当年度において新規に自主防災組織として認定された団体の場合
→ 上限額に2万円を加算
②事業（5）に取り組む場合 → 計画作成1件あたり3,000円を交付

〔2号事業 防災資機材整備促進事業〕

内容：防災資機材の整備に係る費用を補助

対象経費：次の通り（学区等を単位とする事業を除く）

- (ア) 初期消火用：街頭用消火器、消火器格納庫、バケツ、発電機等
- (イ) 救出救助用：自動体外式除細動器（AED）、ヘルメット、バール、ロープ、リヤカー、ジャッキ、テント、救急箱、担架、脚立、防煙マスク、毛布、のこぎり等
- (ウ) 避難誘導用：ラジオ、無線機器、メガホン、標旗、強力ライト等
- (エ) 給食給水用：給水タンク、ろ水装置、飲料用水槽、炊飯装置等
- (オ) 要配慮者避難用：車いす、非常用階段避難車、簡易ベッド、手すり付き簡易トイレ等
- (カ) その他：簡易資機材倉庫

上限額：8万円

加算措置：①該当年度において新規に自主防災組織として認定された団体の場合
→ 上限額に2万円を加算

- ②（オ）要配慮者避難用に該当する資機材の整備に取り組む場合
→ 上限額に4万円を加算

〔3号事業 学区等連携促進事業〕

内容 : 学区等の防災体制の整備・強化に係る費用を補助

対象経費 : 次に掲げる事業に要する経費

- (1) 学区等の防災意識啓発のための活動
- (2) 学区等の自主防災組織と連携した防災訓練の実施
- (3) 学区等の自主防災組織と連携した避難行動要支援者の避難支援体制づくり
(個別避難計画の作成)
- (4) 学区等で必要な防災資機材の整備 など。

上限額 : 20万円

- 加算措置 : ①該当年度において新規に自主防災組織として認定された団体の場合
→ 上限額に5万円を加算
- ②事業(2)のうち、特に避難所運営体制の強化を目的とした訓練を行う
場合 → 上限額に3万円を加算
- ③事業(3)に取り組む場合 → 計画作成1件あたり3,000円を交付

〔4号事業 防災マップ作成促進事業〕

内容 : 地域独自の防災マップを作成する事業に係る費用を補助

対象経費 : 次に掲げる事業に要する経費

- (1) 対象地域内の危険箇所等を把握し、点検・確認するための活動
- (2) 防災マップ作成に要する物品等の購入
- (3) 作成した防災マップの清書・印刷

上限額 : 5万円(対象経費(3)のみを実施する場合は3万円)

【住民自治による避難所運営モデル事業(消防庁「自主防災組織活性化推進事業」)】

〔事業背景〕

近年、地震や風水害などの自然災害が頻発・激甚化しているが、被害の拡大を防ぐためには、行政の対応(公助)だけでは限界があり、早期に実行性のある対策をとることが難しいため、自分自身のみを自分の努力によって守る(自助)とともに、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、互いに協力し合いながら、防災活動に組織的に取り組むこと(共助)が必要である。特に大規模災害時には、避難生活の長期化が予想されることから、住民自治による避難所運営体制を平常時のうちから構築しておくことが重要である。

従来、瀬戸内市においては、自治会単位を基本とした自主防災組織の結成・自主防災活動の展開を進めてきたが、大規模災害が発生した場合、様々な地域から大勢の住民が避難し共同生活を送ることが予想されるため、小学校区やコミュニティ協議会を

単位とする自主防災活動を展開する必要がある。

[事業内容]

対象者

- (1) 小学校区やコミュニティ協議会単位で結成する自主防災組織
 - (2) コミュニティ協議会防災部会
- ※新たに結成する組織も含む。

事業内容

- (1) 住民自治による避難所運営体制の構築のため、①～④の取り組みを支援。
 - ①小学校区やコミュニティ協議会単位の自主防災組織（防災部会）の結成
 - ②自主防災組織（防災部会）の役員会の運営
 - ③地区住民を対象とした避難所運営に関する研修会の開催
 - ④学校等と連携した避難所運営訓練の実施
- (2) 地区内の自治会単位の自主防災組織（連合組織も可）の結成促進を支援。

その他

- ・ 消防庁「自主防災組織等活性化推進事業」を活用（上限200万円）。
- ・ 上記事業の採択を前提とする。

【内閣府「避難生活支援リーダー／サポーター研修モデル事業」】

- ◎内閣府では、災害の頻発化、避難の長期化の中、意欲のある地域のボランティア人材に、避難生活環境向上のためのスキルを身につけてもらうためのモデル研修を令和4年度から開始。
 - ◎こうした人材が地域で活動できる仕組み作りを通じて、担い手の拡大と「災害関連死・ゼロ」の実現を目指す。
- ・ 自主防災組織や防災リーダー、民生委員児童委員、社会福祉協議会、消防団、ボランティア団体等、幅広い立場の方が避難所運営に関する知識・技術を習得。



3 所感

本市の自主防災会は132あり、一部二つの行政区で一つの自主防災会を設置しているものの、136の行政区全てに自主防災会が設置されているのに対し、瀬戸内市の自主防災組織については、地域の実情に応じて自主的に結成していることもあり、組織率は75.7%、組織数187組織となっている。補助金を活用できるのは、規約・組織図を作成して市の認定を受けた組織であり、55組織が認定されている。

そのため、瀬戸内市内全域で自主防災組織が結成されることも大きな目標の一つとなっているようであり、そのための取組にも力を入れているが、その取組が地域コミュニティの活性化や、市民の防災意識の高揚、既存の自主防災組織の活性化につながっている。

「自主防災組織の手引き」の策定については、自主防災組織の立ち上げ方や活動内容などが詳しく記載されており、自主防災組織の必要性等を理解してもらい、組織結成を促す資料となっている。

「せとうち防災リーダー養成講座」については、それまでの取組から「受講者以外に理解が広がらない」「自治会役員に関心が薄い地域」「受け身・待ちの姿勢の地域」「引っ張る人材の不足」などの課題が見えてきたことから、「行政主導の取組」から「地域主体の取組」へ移行するため「せとうち防災リーダー」を育成することを目的に実施されており、平成25年以降、毎年1回開催し、令和4年までに延べ700名以上が受講した。令和元年からは新規受講者のみを対象としたが、防災リーダーには別に「せとうち防災リーダー フォローアップ研修」を開催し、地域防災力向上を進める人材として必要な実践的な知識・技術の習得を目的とした研修会等を実施している。

本市の自主防災会では、会長を区長が担う所も多く、区長が代わるたびに会長が代わるため、活動の盛衰に波があるという課題があるが、瀬戸内市でも自治会の役員が自主防災会の役員になる所が多く、防災リーダーの育成を進めることで、防災リーダーに組織化や活動推進を引っ張ってもらうことを期待してこれらの事業を実施している。本市においても、活動を引っ張っていける防災リーダーの育成が必要であり、そのための施策を更に進めて行くべきであると考えます。

「瀬戸内市防災マップ作成モデル事業」については、自主防災組織の育成・活性化への支援、「瀬戸内市防災マップ作成の手引き」の完成、の2点を目的に、モデル地区を選定して地区独自の防災マップを作成した。モデル地区となった長船町磯上地区は、役員交代やコロナ禍で活動が休止している状況であったことから、住民の防災意識を高め、今後の自主防災活動の活性化のきっかけとするために事業実施を要望した。本市でもモデル地区を選定し、地域独自の防災マップ作成等、同様の事業を実施したが、それ以降、他の地区への展開が見られないので、モデル地区での取組を参考にして、全ての地区（全ての自主防災会）での取

組にしていくべきである。瀬戸内市ではこの事業を通して、「防災“も”まちづくり。住民による自主防災活動を起点として、様々な地域コミュニティ活動を活性化させていくという積極的な視点を。」持つことが必要であると考え、担当職員が自治会や地域コミュニティ協議会、小中学校及びPTA、保育園幼稚園、社会福祉協議会の各種講座会場、民生委員児童委員の会合等、様々なコミュニティに出向き、防災意識の高揚や自主防災組織の結成推進、活動の活性化等を図っている。担当職員は、「要望があればどこにでも出向きますよ。」という意気込みで、様々なところへ出向いている。「忙しくて、自分で自分の首を絞めているが頑張る。」「地域のつながりが無いと防災ができないと考えていたが、防災をやるからできるつながりがある。防災は全ての人に関わりのあるテーマなので、それを起点に地域のつながりを作ってもらえればと考えるようになった。」という言葉が非常に印象的であった。

自主防災組織への支援として、令和5年度から「自主防災組織活性化促進事業補助金」制度を始めた。今まで活動費の1/2の補助であったものを、3年間限定で100%に作り替えた。予算とメニューを増やし、支援を厚くした。

「住民自治による避難所運営モデル事業」については、消防庁の「自主防災組織等活性化推進事業」に応募して採択されたもので、避難所運営をテーマに、小学校区でモデル的に住民主体の避難所運営の取組を行う。

「避難生活支援リーダー／サポーター研修モデル事業」については、内閣府の事業であり、こちらも応募して採択されたもので、避難生活の支援にかかわる人、自主防災会や民生委員児童委員、社会福祉協議会、防災士といった幅広い人に研修を受けてもらい、避難生活支援の専門的な知識を身につけてもらうモデル事業である。

これらの取組を通じて、各地で住民主体の避難所運営、避難生活支援ができるようにしていくことを目指す。

瀬戸内市の取組は、大変参考にできるものが多く、本市においても、国や県の補助事業等を可能な限り有効に活用するなどして、自主防災会活動の更なる支援を進める必要があると考える。

防災活動は、行政主導の取組ではなく、地域主体の取組であるべきだが、本市ではまだまだ地域主体で活発な活動ができていない自主防災会が多いことを考えれば、地域の自主性や活動の活性化を促す仕掛けづくりや施策を積極的に実施し、行政が市民の火付け役になるべきであると感じるとともに、市議会総務消防委員会が行政の火付け役になるよう、引き続き委員会活動を進めて行かなければならないと感じた視察であった。

