

自主防災組織設置促進の指針



芦別市

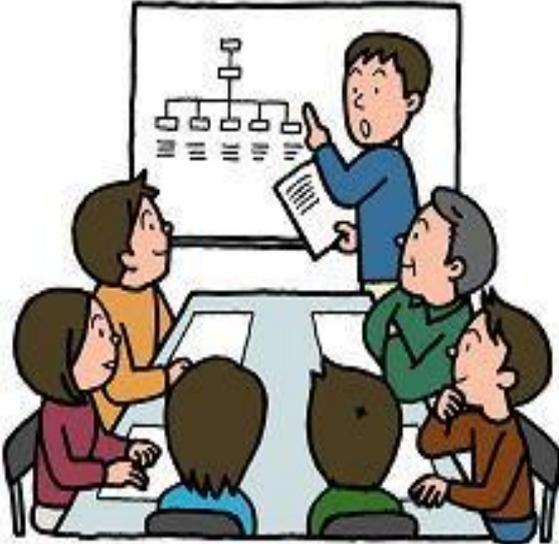
目 次

第 1 章 自主防災組織の必要性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・P1～3

第 2 章 災害対策基本法等に基づく自主防災組織の設置促進・・・・・・・・P4～6

第 3 章 自主防災組織設置促進の支援等の整備・・・・・・・・・・・・P7

第 4 章 自主防災組織設置促進の具体的な手法・・・・・・・・・・・・P8～9



第1章 自主防災組織の必要性

近年、集中豪雨等の自然災害や、火災・事故等により、全国各地で大きな被害が発生しています。

平成26年8月に、広島市で豪雨による土砂災害が発生（死者74名）、9月には長野県と岐阜県の県境の御嶽山の噴火（死者57名、行方不明者6名）が発生し、多くの尊い命が犠牲となっています。

このため、全国的に、防災・減災対策の抜本的な見直しや応急対策の強化が進められ、また近い将来において懸念されている大規模地震に備え、地域住民の安心・安全への関心も高まっています。

さて、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の経験から、地域における防災活動の重要性、自主防災組織の必要性について極めて貴重な教訓を得ました。

大規模な災害が発生した場合、その被害の拡大を防ぐためには、市の対応（公助）だけでは限界（P2 大規模災害時の応急活動体制）があり、早期に実効性のある災害応急対策や救出救助活動が難しい場合も想定されるため、自治会や町内会が主体となって防災活動に組織的に取り組むこと（共助）が必要となっており、全国の自治会・町内会による自発的な自主防災組織の設置が進んでいます。

図1 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

救助された人 約 35,000 人	
近所の住民らによって救助された人 約 27,000 人 (約 77%) 【共 助】	警察・消防・自衛隊 によって救出された人 約 8,000 人 (約 23%) 【公 助】

■全国・北海道における自主防災組織の組織率

全 国	平成 18 年	66.9%	・参照 P3 表 1 全国の自主防災組織の組織率
	平成 25 年	77.9%	
	平成 30 年	83.2%	
北 海 道	平成 30 年	57.9%	都道府県別で 45 番目と低迷
芦 別 市	平成 30 年	34.8%	・参照 P3 表 2 空知管内都市の自主防災組織設立状況

(※資料 消防白書、北海道ホームページ（地域防災力）)

北海道内市町村の自主防災組織の設置状況は、全国平均を大きく下回っています。

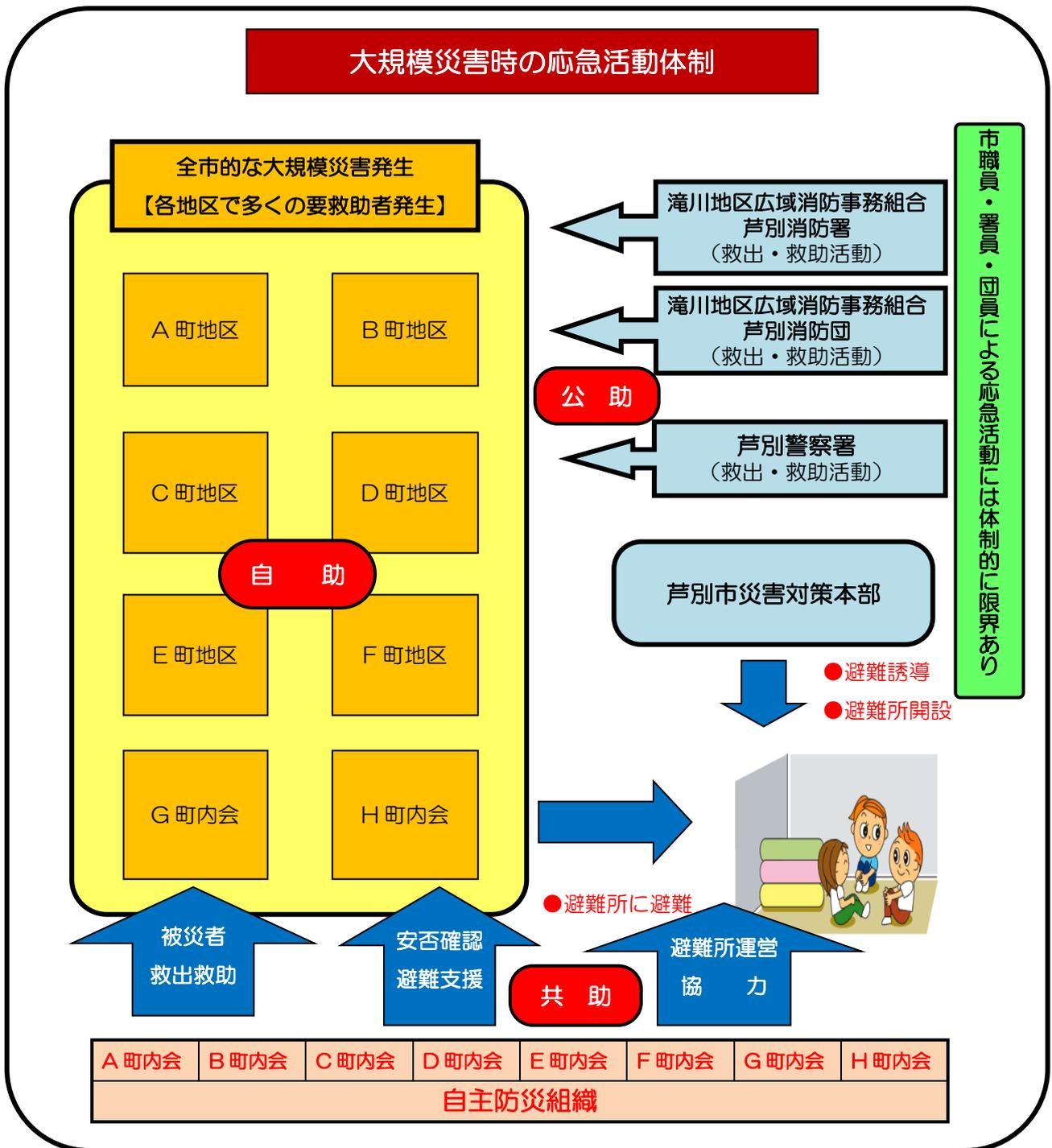
本市においても、自主防災組織設立が進んでいない状況となっており、その大きな要因としては、比較的、災害が少ないまちであることから、「芦別市は大規模な災害が発生しない」との思いや願いがあるためと思われる。

「自主防災組織」とは、「自分たちの地域は自分たちで守る（共助）」という自覚と連帯感に基づき自主的に設立する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織です。

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・減災活動に組織的に取り組むことは、災害による被害を最小限に止めることになり、地域の防災力の向上が図られます。また、地域のコミュニティとして地域の様々な活動と防災・減災活動を組み合わせること、また消防団や地域の様々な団体、施設と連携することが、地域活動の活性化や継続につながります。

災害発生時には、自主防災組織が一体となって地域の住民を守り、助ける行動が迅速かつ的確に行えるよう、平常時から災害に備えた行動の取り方や知識の取得が必要なのです。

このことから、本市において、町内会が主体かつ自発的な自主防災組織の設立促進と、自主防災活動に対する支援政策を整備するため「**芦別市自主防災組織設置促進の指針**」を定め、「**自主防災組織設立100%達成**」を目標に掲げ促進します。



■表1 全国の自主防災組織の組織率（活動カバー率）

区 分	市区町村数	世帯数 (A)	自主防災組 織を有する 市区町村数	組織地域の 世 帯 数 (B)	活 動 カバ ー 率 (B/A)%	対前年差
平成30年4月1日現在	1,741	57,230,376	1,679	47,602,299	83.2%	+0.5
平成29年4月1日現在	1,741	57,000,355	1,679	47,164,345	82.7%	+1.0
平成28年4月1日現在	1,742	56,945,893	1,674	46,502,791	81.7%	+0.7
平成27年4月1日現在	1,741	56,198,213	1,666	45,529,330	81.0%	+1.0
平成26年4月1日現在	1,742	55,638,152	1,657	44,533,453	80.0%	+0.1

(※資料 消防白書)

■表2 空知管内都市の自主防災組織設立状況（平成30年4月現在）

市 名	組織率	順 位
夕張市	0.0%	9位
岩見沢市	39.3%	3位
美唄市	19.6%	5位
芦別市	34.8%	4位
赤平市	0.0%	9位
三笠市	18.2%	6位
滝川市	92.1%	2位
砂川市	15.1%	7位
歌志内市	100.0%	1位
深川市	14.7%	8位
空知管内	40.9%	

(※資料 北海道ホームページ（地域防災力）)



第2章 災害対策基本法等に基づく自主防災組織の設置促進

1 災害対策基本法

- 災害対策基本法は、昭和34年の伊勢湾台風を契機として昭和36年に制定された、我が国の災害対策関係法律の一般法です。
- この法律は、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として制定されました。
- この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を被害から保護し、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資するべく、様々な規定を設けています。

法の概要	①防災に関する責務の明確化	※市町村、住民等の責務
	②総合的防災行政の整備	
	③計画的防災行政の整備	
	④災害対策の推進	
	⑤激甚災害に対処する財政援助等	
	⑥災害緊急事態に対する措置	

2 災害対策基本法（抜粋）

（基本理念）

第2条の2 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

- (1) 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情報の変化を踏まえ、**災害の発生を常に想定する**とともに、災害が発生した場合における被害を最小化及びその迅速な回復を図ること。
- (2) 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これに併せて、**住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。**
- (3)～(6) （省略）

【条文の解説】

- 1 「自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織）」とは、具体的には自治会、町内会などを構成単位とする自主防災組織である。

これらの組織は、現行制度上は市町村の組織ではありませんが、事実上市町村と住民の間の意思疎通機関等として機能しているものが多い。災害に際しては、情報の伝達、避難の指示、物資の配分その他の災害応急対策に効果的な働きをしているものが多い。

（市町村の責務）

- 第5条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。
- 2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び**自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り**、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。
- 3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第1項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

【条文の解説】

- 1 市町村には、**自発的自主防災組織の育成が義務付け**されている。
- 2 自主防災組織は、防災に関する責務を全うするため、地域住民が自分達の地域は自分たちで守ろうという連帯感に基づき、自主的に結成する組織である。

（住民等の責務）

- 第7条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、基本理念にのっとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。
- 2 災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、基本理念にのっとり、災害時においてこれからの事業活動を継続的に実施するとともに、当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するように努めなければならない。
- 3 前二項に規定するもののほか、**地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自らの災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。**

【条文の解説】

- 1 「住民」とは、自然人のみならず法人も含まれる。
- 2 「自ら災害に備えるための手段を講ずる」とは、災害予防に関する住民の責務を明らかにしたものであり、例えば、防災についての知識を身につけること、非常持出品の用意や備蓄品の点検、家具等の転倒防止等が挙げられる。

（施策における防災上の配慮等）

- 第8条 （省 略）
- 2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。
- 一～十二 （省 略）
- 十三 **自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項**
- 十四～十八 （省 略）

3 市地域防災計画

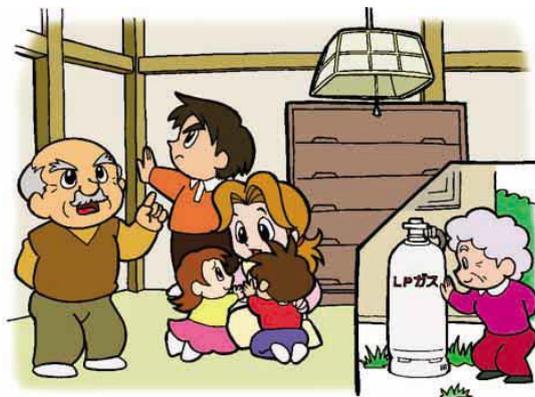
市地域防災計画（平成25年4月全部修正）では、市による自主防災組織の設置及び育成の推進を定めています。

●第4章 災害予防計画

第14節「自主防災組織の育成等に関する計画」

- 1 地域住民による自主防災組織
- 2 事業所等の防災組織
- 3 自主防災組織の編成
- 4 自主防災組織の活動
- 5 育成の方法

- 自主防災組織設置促進規則（平成30年5月14日）の制定
- 自主防災組織の防災活動・事業に対する支援制度の創設を踏まえた計画内容の修正が必要



第3章 自主防災組織設置促進の支援等の整備

自主防災組織は、自治会や町内会が主体的、自発的に設置する組織ですが、災害対策基本法第5条の市町村の責務で「自主防災組織の充実と住民の自発的な防災活動の促進」が規定されていることから、**防災・減災行政の推進において自主防災組織の位置付けや市との関係を明確にするための規則制定や、平常時からの防災活動に対する支援制度の創設が必要となります。**

1 自主防災組織設立促進規則の制定

本市は、町内会の自発的な自主防災組織の設置促進のため、「**芦別市自主防災組織設置の促進に関する規則（平成30年5月14日）**」を制定しています。

全国の市町村による自主防災組織の設置促進は、行政機関の内部規定で法的拘束力のない「要綱」を定めている市町村が圧倒的に多い状況にあり、北海道内においても「要綱」が主流となっています。

そこで、本市は、大規模な災害に備えた場合、各地区や地域の自発的な災害活動が必要不可欠であり、平常時から地域・地区の防災力の向上を図るため、また本市の防災力の維持・向上に必要な組織であることから「規則」を制定するものであります。

区分	制定の根拠	制定権者	性格	法的拘束力
条例	憲法	議会	法規	あり
規則	地方自治法	市長	法規	あり
要綱	なし	市長 (担当課)	内規	なし

■ **芦別市自主防災組織設置の促進に関する規則**

別添のとおり

2 規約・組織図・活動計画案の作成と提供

本市の地域防災力の向上と、町内会単位をもって自発的に設置される**自主防災組織の防災活動に対する支援制度創設を検討**しています。

なお、全国の市町村における自主防災組織の育成・活動支援の状況としては、

- 防災資機材整備（防災資機材の備蓄など）
- 自主防災組織防災活動（防災訓練、避難訓練、図上訓練など）に対し、補助金、助成金等の交付をもって行っている市町村が多く存在しています。

第4章 自主防災組織設置促進の具体的な手法

1 自主防災組織設置の促進手法の整備

自主防災組織は、設置目的や活動の継続性から、地域住民や町内会が自発的に設置することが理想であり、多くの市民が防災・減災に関心を抱くことが必要であるものの、

- どのように設置するのか。
- どのような組織で設置するのか。
- どのような活動を行うのか。

などから、**市による情報提供やきっかけづくり、具体的な手法による設置の指導や助言が必要**です。

そこで、自主防災組織設置の手法としては、二つの手法が考えられます。

- 設置手法① 町内会等の既にある団体をベースとする場合が一般的です。
- 設置手法② 既存の施設とは別に新たな組織として結成する手法です。

【自主防災組織の設置手法】

手 法	説 明
既にある団体を 活用する場合	<ul style="list-style-type: none"> ●町内会等の既存の団体を、そのまま自主防災組織として兼ねる。 ●既存の団体の下に、別の自主防災部門をつくり、その部門を自主防災組織とする。
新たな組織として 設置する場合	<ul style="list-style-type: none"> ●地域住民に働きかけながら、既存の組織とは別に、新たな組織を結成する。

そこで、本市の場合は、平常時から地域住民の連携や協力により、各々の独自性や地域性をもって地域のコミュニティー活動を行っている現状と、即効性及び実効性の高い設置手法から、**町内会を単位とする自主防災組織の設置を促進**します。

しかしながら、町内会の規模等により町内会単独による設置が難しい町内会の実情から、地域の地理的条件や一体性を考慮し、**複数の町内会による連合体の自主防災組織設置も一つの手法として促進**します。

このため、**町内会単独又は複数の町内会の連合体に設置促進から、市が自主防災組織設置（案）を作成・提案し、各町内会との協議・調整により取り進める**こととします。

2 規約・組織図・活動計画案の作成と提供

自主防災組織は、市が制定する規則で認定を規定するため設置において、

- 規約または会則
- 組織図・役員名簿
- 活動計画

などを作成する必要があることから、市においてそれぞれひな形を作成し各町内会に提供します。

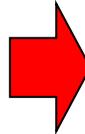
なお、このひな形は、一つの町内会による自主防災組織を設置するケースと、複数の町内会による自主防災組織の設置のケースが予想されるため、各ケースに合わせた資料を作成し、提供します。

- 一つの町内会で設置するケースの各資料 規則(単独)1～規則(単独)5のとおり
- 複数の町内会で設置するケースの各資料 規則(連合)1～規則(連合)5のとおり

自主防災組織設置の手法

●町内会単独で設置する場合

〇〇〇〇町内会



〇〇〇〇町内会自主防災会

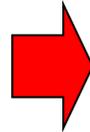
●複数の町内会の連合体で設置する場合

□□□町地域

〇〇〇町内会

〇〇〇町内会

〇〇〇町内会



□□□町地域町内会
自主防災連合会

【自主防災組織設置促進の指針】

令和2年4月 発行

【問い合わせ先】

芦別市役所 総務部危機対策課危機対策係担当
〒075-8711 芦別市北1条東1丁目3番地
TEL 0124-22-2111 (内線 211/212)
FAX 0124-22-9696