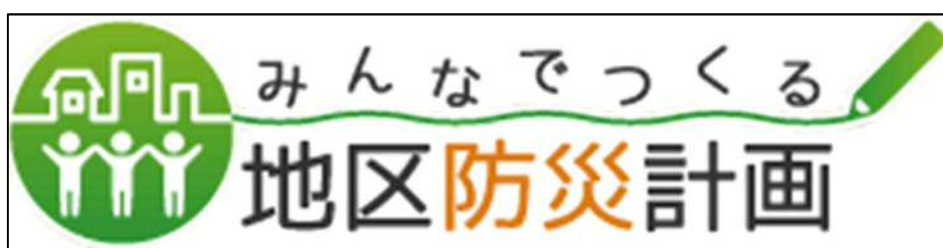


地区防災計画作成の手引き



平成29年8月
名古屋市防災危機管理局
地域防災室

目次

1	はじめに	1
2	地区防災計画とは	2
3	地区防災計画の内容・項目	3
4	地区防災計画の作成方法	6
5	計画提案制度	16
6	地区防災計画策定後の取り組み	19
7	最後に	20

策定・改定経過

平成29年8月 策定

1 はじめに

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広域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が新たに創設されました。（平成26年4月1日施行）

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やる気になってできるものではなく、地域の皆さまの防災意識が全体として高まり、「自分たちで何とかしよう」「わが町を自分たちで守っていく」という防災マインドが醸成され、実際に継続していけることが真の目的です。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。

名古屋市としては、防災に関するさまざまな取り組みを通じて、自助、共助、つまり地域防災力の向上を支援し、地域の防災意識を高め、地区防災計画の作成につながるようにと考えています。

この手引きは地区防災計画を作成しようとしている皆さまの一助となるようにポイントを整理し、どのように地区防災計画の作成を進めていけばよいか、名古屋市の地区防災計画として必要と考える内容・項目はどのようなものかを示し、地区防災計画を作成する際の参考としていただくためのものです。

2 地区防災計画とは

(1) 地域コミュニティ主体の計画

地区防災計画は、行政から指示されて作成するようなトップダウン型ではなく、地区居住者等が自発的に行う防災活動について、ボトムアップ型で定める計画であり、地区居住者等自らが活動主体となり、率先して防災活動に取り組む自助・共助に特化した計画です。

地区の特性をよく知っている地区居住者等が自ら計画作成に参加することによって、その地区の実情に即した地域密着型の計画を作成することが可能となり、結果として、地域コミュニティのさらなる活性化にもつながるものと考えます。

(2) 地区の特性に応じた計画

地区防災計画は、都市部、工業地、マンション、戸建住宅等あらゆる地区の地区居住者等を対象に、範囲も自治会、町内会、学区、マンション単位等多様なものが想定されています。

そして、自然特性（沿岸部・内陸部）、社会特性（都市部・郊外の住宅地）、想定される災害特性（地震・洪水・土砂災害）等地区の特性（災害リスク）を踏まえた上で、活動主体のレベルや経験等に応じて、具体的な防災活動の内容を自由に決めることができます。

(3) 継続的に地域防災力を向上させる計画

地区防災計画は、単に計画を作成するだけでなく、日頃から地区居住者等が力を合わせて計画に基づいた防災活動を実践するとともに、定期的に評価や見直しを行い、防災活動を継続することが重要となります。

3 地区防災計画に定める内容・項目

(1) 計画に定める内容

計画には、まず、地区における過去の災害事例やハザードマップ等の被害想定を踏まえ、想定される災害について検討を行った上で、実際に活動を行う活動主体の目的やレベルに合わせて、地区の特性に応じた防災活動を盛り込むことが重要となります。

なお、名古屋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考えております。

項目	内容
計画の対象範囲	・ 防災活動が実践できる範囲を指定します。
計画の目的・目標	・ 地区における防災活動の課題を整理することで目的を明確にし、課題を解決するための具体的な目標を設定します。
地区の特性	・ 地区における過去の災害事例やハザードマップを参考とする等、地区の自然特性や社会特性を調査し記載します。
具体的な防災活動 (※)	・ 平常時に実践する防災活動について定めます。 ・ 災害時に実践する防災活動について定めます。 ・ 災害時の避難行動について定めます。
計画の見直し	・ 防災訓練の検証結果等を踏まえ、策定した計画の内容について定期的に見直しを行うよう定めます。

(※) 具体的な防災活動は、活動主体の目的やレベルに合わせて、定めていただくものです。なお、名古屋市としては、災害時に実践する防災活動のうち特に避難行動については、防災活動の中に盛り込んでいただきたいと考えております。

また、計画に定めるべき内容について悩まれている場合、まずは、地域として平常時に重要視していることは何か（例：お年寄りの住みやすさ、子どもの教育、地場産業の活性化、名所旧跡の維持等）を考えてみましょう。

次に、わが町が被災したときを想像して、これら平常時に重要視していることのうち、何が欠けるとわが町らしさをなくしてしまうのかを考えます。すると地域として優先して取り組むべきことは何なのか見えてくるのではないのでしょうか。

（２）地区防災計画の具体的な項目

内閣府の地区防災計画ガイドライン（平成26年3月作成）では、次のとおり地区防災計画の項目の例が示されております。

しかし、この項目はあくまで例示です。地区防災計画は地区の特性、活動主体のレベルや経験等に応じて決めるものであり、さらには各地区の特性に応じて、実際に実践することができる地区防災計画を作成することが重要です。

○地区防災計画の項目例（「地区防災計画ガイドライン（内閣府）」より）

1 計画の対象地区範囲

〇〇区△△学区（町内会）等

2 基本的な考え方

（１）基本方針（目的）

（２）活動目標

（３）長期的な活動計画

3 地区の特性

（１）自然特性

（２）社会特性

（３）防災マップ

4 防災活動の内容

（１）防災活動の体制（班編成）

（２）平常時の活動

（３）発災直前の活動

（４）災害時の活動

（５）復旧・復興期の活動

（６）市町村等、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携

5 実践と検証

（１）防災訓練の実施・検証

（２）防災意識の普及啓発

（３）計画の見直し

4 地区防災計画の作成方法

地区防災計画を作成する目的は、地域コミュニティの共助による防災活動を地区居住者等が議論するとともに、平常時・災害時の取り組みを通じて地域防災力を高め、地域における被害を軽減させることにあります。

では、実際に地区防災計画を作成するにはどのようなことから始めればよいのでしょうか。次のとおり、実際に地区防災計画の作成に取り組んでみましょう。

(1) はじめに

まず、地区防災計画を作成する第一歩は地域における防災意識の高まり、防災マインドの醸成です。

災害が発生した際、名古屋市としては、災害に対して最大限対応させていただくのですが、災害の規模に対して十分に対応が行き届くとは限らず、公助には限界があります。

そこで、災害の被害を軽減するには地域の方が「自分たちでなんとかしよう」と考えることが重要であり、そういった防災マインドが醸成されれば、おのずとやるべき対策、地区防災計画に記載すべき事項は見えてきます。あるいは、地区防災計画を作成していく作業の中で防災に関する機運が高まっていくこともあるかもしれません。

まずは、どのような形でも良いので、地域の防災意識を高め、個々の防災マインドを変えることが重要であり、現在名古屋市としては、普及啓発や訓練、避難行動計画作成支援等の事業を通じて、そういった地域自身の取り組みの重要性をお伝えしているところです。

地区防災計画作成のイメージ（まずは区役所に相談しましょう！！）

計画の対象範囲・・・学区、町内会・自治会、共同住宅、事業所等

《地区の特性を知る》

自然

過去の災害を知る

各種マップの確認

防災まち歩き

防災マップの作成

社会

地域社会の把握

助け合いの仕組みづくり（避難行動要支援者の把握）

地区の特性を踏まえた上で、平常時・災害時の活動は…

《平常時・災害時の活動の検討》

【平常時】

【災害時】

●活動体制

平常時の役割分担

災害時の役割分担

●初動対応

自主防災訓練

自助、共助

●避難行動

災害種別ごとの避難場所
及び避難経路の確認

災害種別ごとの避難行動

●指定避難所開設・運営

指定避難所開設・運営訓練

自主運営

●備蓄物資

家庭内備蓄及び避難所内
の備蓄物資の把握

備蓄物資の活用

●各種地域団体との連携

顔の見える関係

役割の整理

●帰宅困難者対策

マップ等の作成

むやみに移動しない

検討内容を踏まえた上で、地区防災計画の作成へ…

地区防災計画素案の作成

※ なお、これらの項目すべてを実施しなければならないということではありません。地区の特性、活動主体のレベルや経験に応じて、選択し実施してください。

（２）区役所への相談

実際に地区防災計画を作成しようとした場合、まずは区役所に相談してください。防災に関する資料を提供したり、地区の会議に参加させていただいたり、最終的に検討内容を計画として文章化するにあたっての支援等をさせていただきます。

（３）計画の対象範囲を決定する

対象範囲を適切な範囲で決定することは、地域コミュニティにおける共助の推進という地区防災計画の目的を達成するために重要となります。一家族や数世帯単位のみといった極めて限定的な範囲で防災活動を検討することも重要ですが、地区防災計画の対象範囲としてはふさわしいものではありません。

名古屋市においては、学区単位、町内会・自治会（自主防災組織）単位、共同住宅単位、事業所単位等が対象範囲として適切であると考えており、基本的に住んでいる地区、勤務している地区が対象範囲となります。

このうち学区や町内会等の重なる地区で既に別の計画が規定されていても差し支えありませんが、相互に連携するよう努めてください。

（４）地区の特性を知る（現状を把握する）

計画の対象範囲が決定したら、続いては地区の特性を知ることが重要になります。この地区はどのような災害が想定されるのか、実際に過去にはどのような災害があったのか、居住している（勤務している）人はどのような年齢層が多く、災害時に支援を必要とする人はどのくらいいるのか、危険箇所はどこで、避難路はどう考えるべきか等を明らかにします。これにより、平常時や災害時にすべき活動というものが見えてきます。

ア 自然特性の把握

① 過去の災害

各地区において、過去にどのような自然災害があり、どのくらいの被害が発生したのかを調べることによって、どのような災害に対する対応を考えていけばよいのかの参考となります。

- ・ 地域の災害を実際に経験した人に話を聞く
- ・ 地域史を調べる
- ・ 名古屋市の浸水実績図

(<http://www.city.nagoya.jp/ryokuseidoboku/page/0000021585.html>)

- ・ 過去の災害から学ぶ名古屋

(<http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000093310.html>)



② 各種マップ

名古屋市ではさまざまなハザードマップ等を作成しています。各地区の被害想定が一目でわかるようになっており、それらをもとに被害想定や避難場所を把握します。

また、名古屋市都市計画情報提供サービスでは、建物倒壊の危険性、道路閉塞の危険性、火災延焼の危険性を確認することができます。

- ・ ナゴヤ避難ガイド（各区版）

(<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-8-11-5-0-0-0-0-0.html>)

- ・ あなたの街の地震ハザードマップ（各区版）

(<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-5-14-0-0-0-0-0-0.html>)

- ・ あなたの街の洪水・内水ハザードマップ（各区版）

(<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-6-6-0-0-0-0-0-0.html>)

- ・ あなたの街の津波ハザードマップ

（中村・熱田・中川区版、瑞穂・南・緑区版、港区版）

(<http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000057004.html>)

- ・ 名古屋市都市計画情報提供サービス

(<http://www.tokei-gis.city.nagoya.jp/index.asp?dtp=11&mcf=>)



③ 防災まち歩き

上記①、②で調べた各地区の過去の災害や被害想定を踏まえつつ、あらためて危険箇所（豪雨時にがけ崩れが発生しそうな場所、火災時に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、津波の浸水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、指定避難所の実態を昼間と夜間それぞれ実際にまち歩きして確認しておくことが有効です。

まち歩きをする場合、対象範囲を歩きながら地図に危険箇所や防災施設等を記入し、必要に応じて写真撮影やメモを取ります。行政やボランティア等まち歩きに協力してくれる人と一緒に行うことも効果的です。



④ 防災マップの作成

上記③で調べた情報をもとに防災マップを作成し、より多くの人に地区の安全な場所や危険な場所を認識してもらい、安全な場所に避難するための方法等について検討するための材料とします。

なお、名古屋市では大規模な地震が発生した際に、地域の特性に応じた災害時の行動を、地域の皆さまが自ら話し合い、地域の避難行動マップとしてまとめる「地域避難行動計画」の作成支援の事業を展開しています。

過去の事例は名古屋市の公式ウェブサイトを確認することができますので、防災マップ作りの参考としてください。

- 地域避難行動計画

(<http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000081464.html>)



イ 社会特性の把握

① 地域社会の把握

社会特性は各地区において大きく違います。ファミリー世代が多いのか、高齢者が多いのか、どのような企業があるのか等を調べることで、災害時に実際に活動できる人はどのような人で、協力してもらえる企業があるのかどうか等を検討する上での参考となります。

また、地区の実情を知るにはアンケート調査を実施することも有効です。アンケート調査をすることで行政が把握しきれない地域の詳細な実態を把握することが可能となります。

- 人口
- 面積
- 高齢化率
- 世帯数
- 地域防災協力事業所
- 世帯状況（詳細）
- 関心のある災害
- 耐震化や家具の固定
- 食料等の備蓄状況 等

② 助け合いの仕組みづくり（避難行動要支援者の把握）

名古屋市では、災害時に地域住民の方が迅速に安否確認、救助及び避難支援を行うため、事前に避難することが困難な高齢者や障害者の方等がどこに住んでいるか、どのように避難するか等を話し合い訓練を行うことで、顔の見える関係を形成する「助け合いの仕組みづくり」を推進しています。

災害時に支援が必要な人はどこにいて、どのような支援を必要としているのかを具体的に把握します。



なお、これらの自然特性・社会特性の把握は地区の特性を知ることが目的であり、すべて実施しなければならないということではありません。地区の特性、活動主体のレベルや経験に応じて、必要なメニューを選択し実施していただけます。

(5) 平常時・災害時の活動の検討

上記(4)において現状を把握した上で、地域で対策が必要かつ取り組み可能な事項を整理します。以下に検討すべきポイントをいくつか挙げていますが、すべてを網羅しなくてはならないというものではありません。

取り組みは平常時、災害時の活動に分け、平常時の活動は「事前対策、訓練、活動の見直し、各種団体との連携強化等」について検討し、災害時の活動は「誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか」を直前、初動、応急、復旧及び復興の各段階に分けて整理し、体制と手順を検討することが必要です。

① 活動体制

地区防災計画を作成するための代表的な組織としては、自主防災組織（町内会・自治会）、学区連絡協議会（学区防災安心まちづくり委員会）等の地域住民または事業所により構成された組織が考えられます。

この組織の中で各メンバーの平常時、災害時における役割をできる限り決めておくことが有効です。



② 初動対応

災害発生時には、早期に出火防止、初期消火、救出・救助、避難等の初動対応を適切に行うことが重要です。

大規模災害時には公助が名古屋市内全域に行き届かない可能性が考えられます。そこで非常に重要になってくるのが自助や共助です。

出火防止、初期消火、救出・救助、避難等の方法について話し合いを行うことや、近隣の自主防災組織と連携し自主防災訓練等に参加をすることも効果的です。



③ 避難行動

災害によっては、避難が必要になる場合もあります。想定される災害によって異なる避難経路を選定したり、代替の経路も検討しておくことより円滑に避難が可能です。さらに、避難することが困難な高齢者や障害者等（避難行動要支援者）の避難方法を事前に検討しておくことも重要です。

しかしながら、災害が発生したら絶対に指定緊急避難場所や指定避難所に避難しなくてはならないというわけではありません。自宅の安全が確保されていれば、自宅で避難（在宅避難）することも一つの避難の方法です。災害時には、できる限り在宅避難ができるように食料等の備蓄、家具の固定、自宅の耐震化等、つまり自助をしっかりと行っておくことが重要です。



④ 指定避難所の開設及び運営

指定避難所は、避難者の中からリーダー（区政協力委員等）を選び、リーダーのもと、「市の職員」や「施設管理者」の支援を受け、自主運営することになります。

名古屋市では指定避難所の運営に関するマニュアルを作成し、指定避難所運営の事前準備や災害時の効率的な指定避難所運営に関して記載しております。



また、各学区において年に1回「指定避難所開設・運営訓練」を実施していますのでこのような機会をとらえて、指定避難所の開設及び運営について話し合いを行うことも効果的です。

⑤ 備蓄物資

名古屋市では、各指定避難所に備蓄物資を分散備蓄しています。地区内の指定避難所の備蓄物資や地域で準備した備蓄物資を把握することで、地域の実情、活動体制を踏まえて、どのような備蓄物資が必要かどうかを検討することが必要です。

さらに、個人では自宅において7日分程度（うち非常持出品として3日分程度）準備することをお願いしています。



⑥ 各種地域団体との連携

大規模な災害が発生した場合、地区の広範囲で被害が発生することが予想されます。そこで、自主防災組織、消防団等の各種地域団体と連携することが非常に重要となります。

平常時から顔の見える関係を築き、各々の役割を整理することで、いざというとき円滑に連携することが可能となります。



⑦ 帰宅困難者対策

商業施設を有する事業者等が地区防災計画を作成する場合は、帰宅困難者についても検討しておきたいところです。

そのため、この地区に不慣れな方でもわかるような防災マップの作成等の準備をしておくことが効果的です。

また、災害時には一斉帰宅による混乱を防止するため、「むやみに移動を開始しない」ことが重要となり、帰宅する際にも段階的に帰宅を促すことが混乱防止のために大切です。

名古屋市では、公式ウェブサイト上に「帰宅困難者支援サイト」を作成しており、帰宅困難者対策のポイントをまとめてありますのでご活用ください。



- ・ 帰宅困難者支援サイト

(<http://www.city.nagoya.jp/kurashi/category/20-2-5-16-0-0-0-0-0-0-0.html>)

(6) 地区防災計画（素案）の作成

これまで検討していただいた項目を実際に地区防災計画（素案）として作りあげるという作業になります。活動方針や活動内容を文章化するにあたっては、名古屋市も支援をさせていただきますので、必要な時はご相談ください。

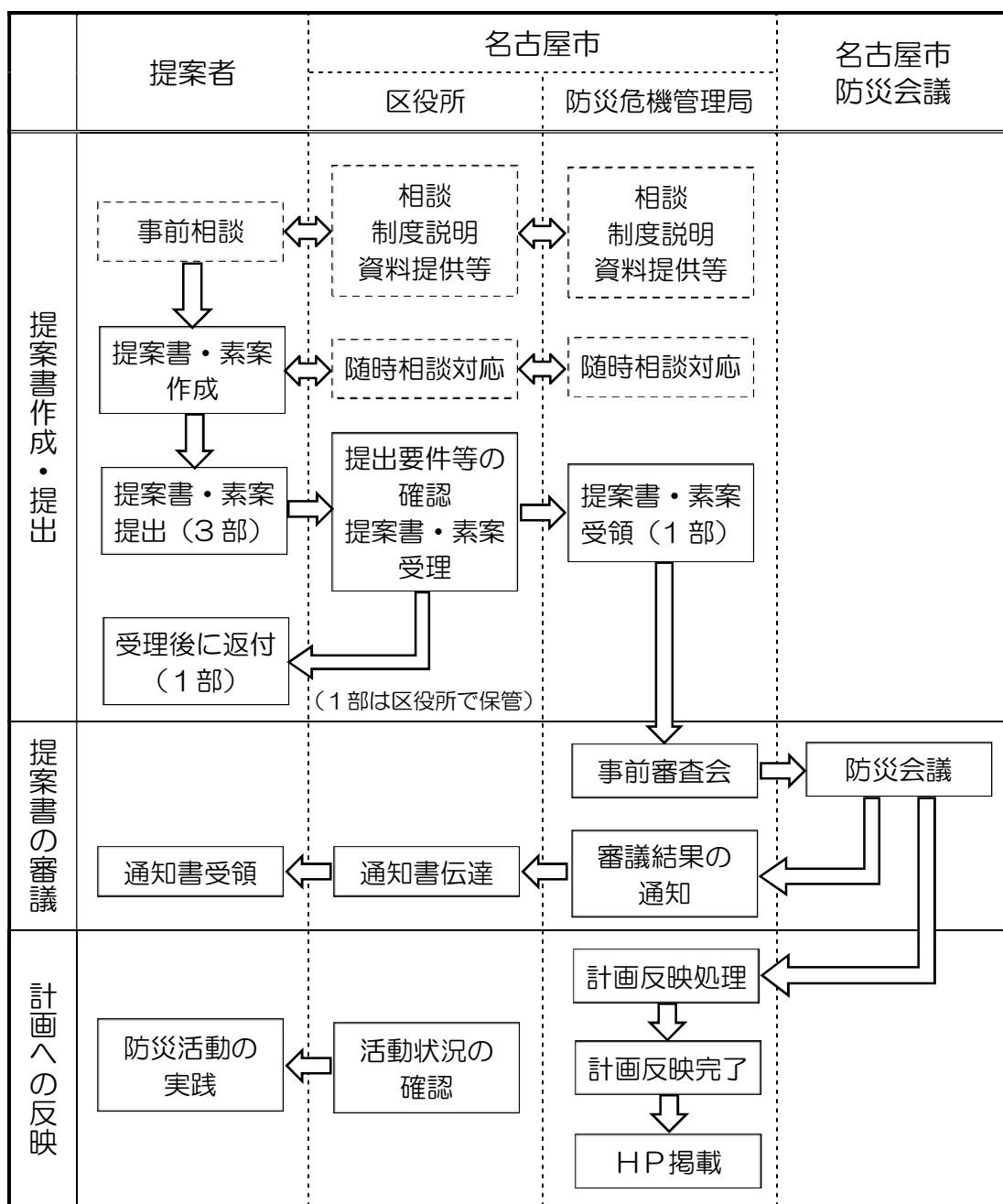
なお、地区防災計画の制度上、名古屋市防災会議で認められて初めて地区防災計画となるため、まずは素案を作成していただくということになります。

基本的には上記３（２）の地区防災計画の項目例（５ページ）に沿ってまとめていただくことになりますが、計画の内容については自由に決めることができるため、項目例にこだわる必要はありません。必要な項目は追加、必要でない項目は削除するとともに、今後検討していくべきものは、「今後検討」としていただいても差し支えありません。地区の実情に即した地域密着型の計画として作り上げてください。

5 計画提案制度

地区防災計画制度では、地区居住者等の皆さまが作成した地区防災計画の素案を名古屋市地域防災計画へ定めるよう名古屋市防災会議会長（市長）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。

《計画提案の流れ》



① 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当該区役所の総務課に提出し、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	3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	④ 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できます）

② 名古屋市防災会議での審議

作成された地区防災計画は、名古屋市防災会議で名古屋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
- ・ 名古屋市地域防災計画に抵触していないこと

③ 審議結果の通知等

名古屋市防災会議において名古屋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、名古屋市地域防災計画の附属資料編に計画名や策定年度等を掲載します。

【掲載例】

地区防災計画一覧					
番号	区名	地区名	計画名	策定年度	備考
	△区	〇〇	〇〇地区防災計画	平成□年度	

④ 名古屋市公式ウェブサイトへの掲載

名古屋市地域防災計画に定められている地区防災計画は、名古屋市公式ウェブサイトの「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。

- ・ 地区防災計画

(<http://www.city.nagoya.jp/bosaikikikanri/page/0000095062.html>)

6 地区防災計画策定後の取り組み

(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。訓練をする際、区役所や消防署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。

名古屋市では総合水防訓練、なごや市民総ぐるみ防災訓練、指定避難所開設・運営訓練を実施しており、このような訓練に参加することも有効です。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、名古屋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区役所にご相談いただければと思います。

7 最後に

「災害は忘れた頃にやってくる」といわれています。

いざというときに地区居住者等が、地区防災計画を活用し、地域コミュニティごとに効果的な防災活動を実施することは、地域防災力の向上、つまり防災・減災に直結します。また、平常時・災害時を通じた地域コミュニティにおける防災活動は、防災だけではなく、様々な地域コミュニティ活動の維持・活性化にもつながることと思います。

また、地区防災計画を策定していても、災害時は計画外のことが多数発生します。そのため、すべてを計画化することはできません。災害時に計画外のことが発生しても、地域コミュニティにおいて適正に対応できるようにするためにも、平常時からの地域コミュニティの維持・活性化が重要です。

繰り返しですが、自助、共助、公助とある中で、公助をただ待つのではなく、公助に頼らず「わが町を自分たちで守っていく」という防災マインドがとても大切なのです。

この地区防災計画の作成を通して、共助による活動が活発化し、地域コミュニティの良好な関係が構築され、防災・減災に着実に繋がっていくことを期待します。

《問い合わせ先》

名古屋市防災危機管理局

地域防災室 地域防災係

〒460-8508

名古屋市中区三の丸三丁目1番1号

Tel：052-972-3591

Fax：052-962-4030

Mail：a3591@bosaikikikanri.city.nagoya.lg.jp