

自主防災組織 リーダーマニュアル



令和8年4月
鴨川市危機管理課

はじめに

大規模な災害が発生したとき被害の拡大を防ぐためには、国、都道府県、市町村の対応（公助）だけでは限界があり、発災直後から救出・救護活動を行うことが難しいため、自分の身を自分の努力によって守る（自助）とともに、近隣の人々が集まり、互いに協力し合いながら、組織的に初期防災活動に取り組むこと（共助）が必要です。

共助の主体となる自主防災組織が活動を円滑に進めていくためには、十分な資質を持ちリーダーシップを発揮できるリーダー及びフォロワー（※1）の存在が必要不可欠です。

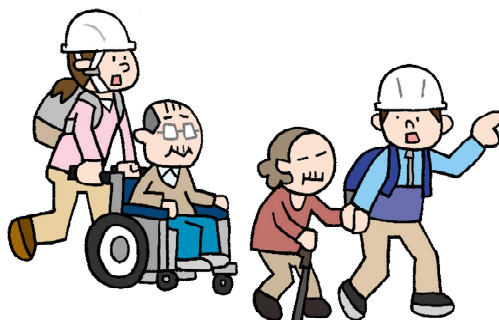
本冊子は、そうした方々が自主防災活動の内容を十分理解し、中心となって進めていくために、自主防災組織の活動を支えるリーダーの資質、主要な役割、その他のポイントなどを整理し、分かりやすくマニュアル化したものです。

皆さま方の地域における自主防災組織の活動の参考として活用いただければ幸いです。

※1 リーダーとは、「リードする人、先に立って歩く人」、これに対してフォロワー（※2）とは、「後からついていく人」を指し、本マニュアルでは班員や地域住民を指します。リーダーは、フォロワーの存在によってその役割が成立します。

もちろん一人で全てを行うリーダーも中にはおりますが、例えば、「効率よく作業を進めることが得意な人」、「人の気持ちをとらえて動かすことが上手な人」など、それぞれの特徴を生かした複数の人が組んでリーダーシップをとることもあります。

※2 本マニュアルにおけるフォロワーとは、各班の班員や協力して活動する地域住民を指します。



～目次～

1	複数のリーダーの必要性	1
2	リーダーの役割	2
3	リーダーを務めるにあたって	2
4	リーダーの資質と要件	3
5	説得技法	4
	(1)説得者（リーダーとして）の信頼性	4
	(2)イメージ効果	4
	(3)一面提示と両面提示	5
	(4)集団から組織へ	5
6	「地域の危険箇所・要注意箇所」を確認しましょう	7
7	地区防災計画づくり	8

1 複数のリーダーの必要性

自主防災組織の活動は、平常時、災害時、復旧・復興時に分けられます。

その上、活動内容は多岐にわたることが予想されることに加え、置かれている環境や構成員の数、特性などに応じて変わります。

このような活動を主導するリーダーには、自主防災組織の様々な活動目的達成のための「幅広い能力」や「臨機応変な対応力」などが求められます。

また、自主防災組織の組織運営に必要なリーダーシップと災害現場におけるリーダーシップでは必要な能力も発揮の仕方も異なってきます。

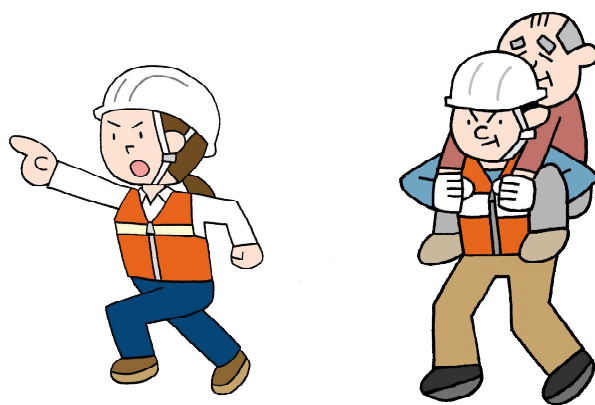
これらの現状を踏まえると、リーダーシップの発揮は、必ずしもある一人のリーダーに期待するのではなく、自主防災組織に集まる、防災に関心が高く、防災知識・技能を持った複数の人々が、その時々において適切なリーダー役を果たすという考え方が現実的です。

そのため、新たなスタッフ（リーダー集団の構成員）を発掘していくこともリーダーの大切な役割となります。

ここでの重要なポイントとして、自主防災組織における女性の参画を促進するとともに、リーダーに複数の女性が含まれるようにすることが挙げられます。

自主防災組織の特定の活動（例えば、避難所における炊き出し[給食・給水]やトイレの清掃等）が偏ることがないように、単に女性ということだけで役割を決めることがないようにすることも重要です。

これらの基本的考え方に立って、リーダーの役割について具体的に示すと次のようになります。



2 リーダーの役割

【通常時】

- (1) 自主防災組織の組織維持、運営マネジメント
- (2) 自主防災組織の活動の主導
 - ① 緊急時の活動方針の策定、活動体制の構築の主導
 - ② 平時の防災訓練・活動の主導
- (3) 地域住民の防災への関心の維持・確保
(地域から信頼される存在となること)
- (4) 自主防災組織の活動の評価、是正



【災害時】

- (1) 災害現場における的確な状況判断
- (2) 構成員への適切な情報提供
- (3) 構成員への的確な行動指示

【復旧・復興時】

- (1) 復旧・復興に向けた要望の取りまとめ
- (2) 地域の復旧・復興対策、基本の方針策定に向けた合意形成への主導

3 リーダーを務めるにあたって

- (1) リーダーはどのような時期、状況下においても常に自主防災組織の構成員との間で適切なコミュニケーションを図れるよう努めなければなりません。
- (2) リーダーは地域と共にあり、共に成長する存在です。
- (3) 地域を大切に思い、地域活動を楽しみ、盛り立てていこうという姿勢が大切です。
- (4) 拙速な成果を追うことなく、自主防災組織の防災力向上につながる着実な成果を目指して辛抱強い活動をすることが必要です。
- (5) 小さな成功事例の積み重ねが、次の活動への意欲につながります。

＜リーダーシップ発揮のための三つの基盤＞

(1) 自信

地域をよく知ることや地域を大切に思う心が自信につながります。

(2) 防災知識・技能

防災や地域で起こり得る災害についての知識や経験の習得、訓練による災害被害軽減技能の蓄積などを通じて、防災の「知恵者」となることも人から信頼されるリーダーの資質の一つになります。

(3) 指導力

指導力の基礎は、構成員との適切なコミュニケーション力です。相手の要望・状況を適切に把握し、自らの考えを相手に的確に伝えることが重要です。それが出来れば十分な指導力を持った立派なリーダーとなれます。

4 リーダーの資質と要件

自主防災組織のリーダーやスタッフに求められる資質としては、次のようなものが挙げられます。

- ① 気配りができる ② 忍耐強い ③ 行動する時は先頭に立つ

自主防災組織の活動は、平常時に訓練などを積み重ねて地域防災力を向上させていくことがメインとなります。円滑に活動を進めるためには、自主防災組織の構成員に理解を得られるよう十分なコミュニケーションをとる。すなわち「気配りができる」ことが求められるでしょう。また、活動を継続するためには「忍耐強い」ことが必要であり、訓練などの企画運営をするためには「先頭に立って」行動していくことが求められます。

リーダーの要件

- (1) 防災に関心が高い。(災害対策の経験があればなお良い)
- (2) 行動力がある。
- (3) 地域において人望が厚い。
- (4) 自己中心的でなく、地域住民全体のために考えられる。
- (5) 多数意見を取りまとめ、また、少数意見を尊重できる。

さらに災害発生直後に・・・

- (6) 非常時の現場の状況を取り仕切る力がある。
- (7) 他人に声をかけ、活動に参加させる力がある。
- (8) 消火、救助、避難誘導、安否確認などに関する知識や知恵がある。

5 説得技法

自主防災組織のリーダーとして、住民を説得して活動を進めていかなければならない場面に立たされることもあるでしょう。そういったときには、災害発生からしばらくの間の混乱した状況下において役立つと考えられる「説得技法」が特に有効に働きます。

(1) 説得者の信頼性（専門性）

人間は、信頼できる人からの話ほど説得されやすいという現象があります。

リーダーとして、いざという時に住民の協力を得るためには、普段から地域の皆さんとコミュニケーションを取ることで、信頼関係を築いておくことが重要です。

また、地域の防災に関する情報（災害時に援護が必要な方の情報、地域の危険箇所など）の把握に努め、専門知識を積極的に学ぶなどして、専門性を高めておくことで、より適切な判断ができるようになり、住民から一層の信頼を寄せられるようになるでしょう。

(2) イメージ効果

人間は、パニック時において、理性に訴えるよりも、イメージなどの感性に働きかける方が説得に乗りやすい傾向にあります。

そのため、例えば避難所において、住民が寝起きする場所を確保しようとするときに、「ご高齢の方などを優先してください」と一般論でよびかけるよりも、次のような実例を挙げてイメージに働きかけることが効果的となります。

「阪神・淡路大震災では、地震そのものから生き延びることができたものの、その後の避難生活で亡くなった方が1,000人近くおられました。これらの多くは高齢の方でした。その原因については様々ですが、一説には、年齢が高くなるとトイレが近くなるということで、寒さなどには配慮せず、画一的にトイレ近くに場所を与えられたりして、体調を崩された方が多かったためと言われています。このような時だからこそ、互いに思いやって場所を決めていきませんか。」

というように呼びかけを行うと納得を得やすくなり、避難所運営などが円滑に進みやすくなります。



(3) 一面提示と両面提示

両面提示は、「利点」と「課題」の両方を教えて説得する方法です。これに対して、一面提示は、結論を明確に伝える方法です。混乱した状況下や問題意識が低い者への説得は、一面提示の方が効果的です。

災害発生からしばらくの間は、住民から様々な要求が出てくることが予想されます。このような時には、両面提示をしてしまうと、選択の余地がなくなり「ちょっと調べてきます」とその場のしぎで答えることになってしまうため、「できること」「できないこと」をその場で伝える一面提示を行うほうがよいといえます。

例えば、避難者が20人のときに弁当が10食分しか得られなかった場合に、「あと10食届くかどうか調べますが・・・」と言葉を濁してしまうと、残りの10食を調達できなかった時、さらなる混乱を招きかねませんので、「10食しかありませんが、これをどのように分けたいのか一緒に考えてください。」と言った方が良いでしょう。

(4) 「集団」から「組織」へ

人の集まりの形態は、「集合」「集団」「組織」と分類することができます。単に人が集まっているだけの形態を「集合」、共同で作業をし始める形態を「集団」、人々の役割を決めて作業を進めていく形態を「組織」と言います。

災害発生時などでは、「集団」の形態になっていることが多いですが、そこから「組織」へと一歩形態を進めることで、住民の納得が得られやすくなる場合があります。

なお、「集団」にいる人々には次のような傾向が見られます。

①集団への同調

集団に影響されて、自らも意識せずに行動化してしまう傾向があります。

②集団極性化

一人で考えるよりも、より極端な方向（より危険な方向や、より安心してしまふ方向）へ移行します。

③集団行動無責任化

自ら何をすべきかということ認識させていなければ、集団としての行動が無責任なものとなります。

このような「集団」を動かすためには、適切な知識や経験を背景とした強いリーダーシップが求められますが、災害発生時の混乱した状況下で、リーダーシップを発揮しトラブルに対応していくことはなかなか難しいと考えられます。

では、リーダーとして一体どのようにすればよいのでしょうか。

阪神・淡路大震災では、班（「組織」）をつくることで避難所におけるトラブルを回避することができた事例があります。

例えば、避難所に全員分のお弁当が届かなかったとき、一部の人に配るよりもいっそ誰にも配らないほうがトラブルにならないのではないか、と判断に迷う場合であっても、班をつくっておいたことで、各班に3個ずつ配れば、班内での配分は班ごとにルールを決めて行うようになったそうです。

また、体が弱い人（乳幼児や高齢者等）から優先的に食事を提供する、班内のみんなに均等に配分するといったように、班の中で決めたルールはきちんと守ったそうです。

このように人々の集まる形態を「集団」から「組織」に進めることでトラブルを回避することができる場合があるのです。



6 「地域の危険箇所・要注意箇所」を確認しましょう

(1) 「防災マップ (WEB 版含む)」を確認しましょう。

- ① 鴨川市では、地域の浸水想定区域や危険箇所などを示した防災マップ (WEB 版含む) を作成しています。
- ② 防災マップ (WEB 版含む) を参考にして、地域の浸水想定区域や危険箇所を地図に写して確認しましょう。
- ③ 過去の浸水区域や鉄砲水などの通り道等が分かる場合には、それも記入しましょう。
- ④ 土砂災害警戒危険区域などについても、防災マップ (WEB 版含む) で公表している資料を参考にして記入しましょう。

ア 土石流危険渓流及び土石流による被害の恐れのある箇所

イ 急傾斜地崩壊危険箇所及び崖崩れによる被害の恐れのある箇所

ウ 地すべり危険箇所及び地すべりによる被害の恐れのある箇所

エ 異常気象時通行規制 (通行止) 区間 (道路管理者が指定)

⑤ その他の危険箇所

ア アンダーパスや地下道、急勾配道路

イ 地下室のある建物など

ウ 大型広告看板、路上看板

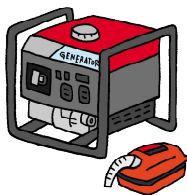
エ 局所的な強風域 (風道、ビル風等)

オ 高波が打ち寄せる海岸区間など、その地域固有の危険箇所



(2) 「地域の防災資源」を確認しましょう。

- ① 避難所
- ② 風水害時に一時避難できる施設
- ③ 3階建て以上の鉄筋コンクリート造の建物など
- ④ 防災倉庫
- ⑤ 食料・日用品、薬品、燃料等の販売店
- ⑥ 重機等を持っている企業 など



7 地区防災計画づくり

確認した地域の弱点と防災資源を基に、災害に際して自主防災組織がどのような活動を行うべきかを地域で整理し、地区防災計画としてまとめてみましょう。

弱点だけをみると、あれもこれもしなければならないということに気づくかもしれません。

しかし、住民の能力や防災資源を考えると、その全てを行うことは困難です。

そのため、地域の実情を踏まえ、「現状できることは何か」、「早急に対応しなければならないことは何か」、「今後の課題とせざるを得ないことは何か」などを組織の中で話し合っ、互いに合意しておくことが大切です。

そして、機器の準備や災害時用の備蓄が必要であれば実際に確保し、地域の工夫で排除できるリスクは地域で協力して排除していくなど、実際の行動につなげていきましょう。