

常磐地区防災計画（素案）

基本計画編

令和6年12月改定
常磐小学校区自主防災会

1. 常磐地区防災計画の位置づけ

我が国は、災害対策基本法に基づいて「防災基本計画」を備えています。そして、国の防災基本計画を受けて都道府県で策定した「地域防災計画」が存在し、更に市町村単位で「地域防災計画」を持っています。我が観音寺市の地域防災計画は、『一般対策編』『津波対策編』『地震対策編』の3つの編で構成されています。

<表1>

法	災害対策基本法		
国	防災基本計画		
香川県	地域防災計画（香川県防災会議）		
観音寺市	地域防災計画（観音寺市防災会議）		
	一般対策編	津波対策編	地震対策編
常磐地区 (常磐小学校区自主防災会)	(計画策定対象外) ハザードマップに集約される被害想定は、公助による防災活動により十分克服できるレベルにあると考えられる。		(計画策定対象) 被害想定が甚大で、小学校区単位の広域共助が必要。

そして、災害対策基本法第42条の2は、「地区居住者等は、共同して、市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る地区防災計画の素案を添えなければならない。」と定めています。この法42条の2に基づいて定めるのが、常磐地区防災計画（素案）です。<表1>のとおり、当計画は、市の地震対策編を公助とするなら、地震対策における常磐地区の自助、共助を計画策定対象としています。

2. 地震対策における避難所開設編を計画の中心とする理由

常磐地区防災計画（素案）は、令和4年12月に初版を作成しました。その初版より、計画の中心は「地震対策における避難所開設編」としています。以降にその理由を記載し、その後に「計画の基本的な考え方」を述べます。

(1) 南海トラフ地震の被害想定（国と香川県）

平成23年8月、内閣府は、「南海トラフ巨大地震モデル検討会」を設置し、起点となる「科学的知見に基づく、発生しうる最大クラスの地震・津波」を想定し、第一次報告として、「震度分布・津波高（50mメッシュ）」を、第二次報告として「津波高（10mメッシュ）・浸水域等」を発表しました。

また、平成24年4月、中央防災会議防災対策推進検討会議の下に「南海トラフ巨大地震対策ワーキンググループ（以下WGとします）」が設置されました。WGは、南海トラフ沿いで想定すべき最大クラスの地震・津波に対する被害想定を平成24年8月29日、平成25年3月18日に公表し、その被害に基づく減災目標を基本計画に定め、防災対策を推進してきました。

(2) 香川県の被害想定調査報告書

平成26年6月、香川県危機管理総局危機管理課は「香川県地震・津波被害想定調査報告

書」を発行しました。

同報告書の被害想定総括表は、想定地震を、「南海トラフ（L 2）」「南海トラフ（L 1）」「中央構造線」「長尾断層」の4種別に、想定項目を、「建物被害揺れによる被害」など30項目とし各自を示しています。そして、県下17市町別にも示していますので、観音寺市の被害想定を以降の根拠とします。想定地震は、「南海トラフ（L 2）」を対象として進めます。

(3) 観音寺市の被害想定

<表2>「香川県地震・津波被害想定調査報告書」より観音寺市分を抜粋

震度分布は、「南海トラフL 2」最大クラス、 観音寺市の臨海部で震度7、平野部全域が震度6強の分布分。		
種別	区分	規模
建物被害（冬18時）	（全壊）	7,600棟
人的被害（冬深夜）	（死者数）	790人
人的被害（冬深夜）	（負傷者数）	2,500人
人的被害	（自力脱出困難者）	1,100人
人的被害	（津波による要救助者）	20人
避難者（発災直後）	（避難所）	13,000人
避難者（1か月後）	（避難所）	6,900人
避難者（発災直後）	（避難所外）	8,700人
避難者（1か月後）	（避難所外）	16,000人
断水人口（発災直後）	88%	54,000人
断水人口（1か月後）	32%	20,000人
停電率（発災直後）	100%	-----
停電率（1か月後）	17%	-----
固定電話不通率（発災直後）	78%	-----
固定電話不通率（1か月後）	8%	-----
（ライフライン2項目、交通施設3項目、災害廃棄物量等は記載略）		

(4) 常磐地区の被害想定：観音寺市の被害想定より

常磐地区人口は、観音寺市内の10.9%に当たりますから、常磐地区被害は<表2>の市の被害規模を比例させてイメージしてください。想定死者数が86人と読めて多いですが、ここでは、説明進行上、常磐地区における避難所避難者数を1422人と求めます。

<表3>

公表の被害想定	人的被害 避難所への避難者数	
	観音寺市全体	常磐地区（人口比例数）
震度6強（一部7） 南海トラフ最大クラス冬深夜	13,000人	1,422人
震度5強（一部6弱） 南海トラフ（発生頻度が高いL 1）	2,700人	295人

☆観音寺市全体の数値は、観音寺市地域防災計画地震対策編資料編中の香川県第四次被害想定を転記。

☆常磐の人口は、令和4年6月1日時点を使用。

(5) 常磐地区の被害想定：熊本地震よりイメージ

「南海トラフL2」の場合、常磐地区の震度分布は、6強です。これは、平成28年熊本地震における熊本市内最大震度と同じです。<表4>に、熊本市と常磐地区の単純な人口比例で被害の全体像を記載しましたので、震度6強の地震被災をイメージしてください。

熊本市内では、最大避難所避難者数が110,750人に達しましたが、人口比率を同じにして常磐地区に換算した場合は、950人という避難所避難者が推定されます。

<表4>

常磐地区の避難者数等のイメージ（熊本市の実績に対する単純な人口比世帯数比による）		
	平成28年熊本地震 熊本市（震度6弱～強）	熊本市内を常磐に換算 人口・世帯比を同率として
人口	740,822人	6,354人
世帯数	315,456世帯（棟）	2,786世帯（棟）
死者	88人	0.8人
重傷者	771人	6.6人
住家全壊	5,764件	49件
〃大規模半壊	8,972件	77件
〃半壊	38,960件	334件
〃一部損壊	82,915件	711件
住家被害合計	136,611件	1,171件
避難者数（被災前想定）	58,000人	497人
最大避難者数（実際）	110,750人	950人
車中泊テント泊を含む避難者数（実際の推定）	約300,000人	-----

※熊本市人口世帯数は、平成27年10月1日国勢調査。被害データは、熊本市ホームページ>熊本地震関係>熊本の今（「震災復興計画の総括」データブック版2021.3）より抜粋。常磐地区人口世帯数は、令和4年6月1日時点を使用。

※熊本地震は、平成28年4月14日の益城町、16日の益城町・西原村の2か所で震度7を記録したが、熊本市内は、6弱～6強を記録。

(6) 地震対策における避難所開設編を計画の中心とする理由

○風水害等は公助

常磐地区における防災対応として、風水害や津波・高潮の分野は、公助による防災活動により十分克服できるレベルにあると考えられます。この根拠は、令和4年12月初版計画の「2. 地区特性」を参照ください。

○避難所避難者数が大きい

先に常磐地区における最大避難所避難者数を1422人または950人と推定しました

が、これらは車中泊やテント泊を除く避難者数です。数字の大きさは、避難時の交通渋滞、屋内収容面積不足、避難所での感染症防止策、衛生管理、要配慮者対策、受援体制管理、長期運営（熊本市は4～9月まで開所）などを考慮した場合、多少の準備があっても混乱し災害関連死等の第2次災害を招く大きさです。

○巨大地震は自助・共助＝公助がない時期への対応意義が極めて大きい

巨大地震対策において、常磐小学校区（常磐地区）で行うべきことを考えた場合、極めて明確な目標が見えます。それは、発災後に助かった命が集積する場所、すなわち校区避難所に避難者が集まったタイミングで避難所を開設するという目標です。

南海トラフ最大クラスのような大震災の場合は特に広域に被災しますから、指定避難所であっても、支援人員も支援物資も一切来ないし届かない状態が続くと言われます。公助がない日数は、能登半島地震で平均1週間ですから、南海トラフでは月単位に及ぶ可能性もあります。

発災後、常磐小学校に避難者が押し寄せますが、それは、避難住民のみの集まりであって、市職員の人的な公助がありません。この時こそが住民主導の対応が求められる場面です。

3. 計画の基本的考え方

このように、常磐地区では、巨大震災時に千人規模の避難所避難が想定され、且つそこに公助がない時期への対応という大きな課題が見えていることから、「地震対策における避難所開設編」を地区防災計画の中心に置きます。

当然ながら、計画の内容として、例えば、発災直後に物資が一切届かない場面に地区的備蓄がどれだけ可能か、千人規模の開設準備をどのような方法で行い、どれだけの人員を要すか、収容面積不足への対応、このような要素を一举に計画し完結することは現実には困難です。反面、近年は住宅の耐震化率も上昇しつつある様子にて、被害想定も小さくなるものと期待します。併せて、観音寺市の避難所対策も進展しますので、計画負荷が小さくなる要素も注視しつつ市との連携も保ちつつ計画を進めます。したがって、常磐地区防災計画（素案）は、令和4年12月初版以降、進捗に合わせて追補や改定を行います。

また、地区防災計画としては、平時からの備え、発災時の命を守る行動、救命救護など、住民の自己責任や隣近所のコミュニティが担うべき分野への対応も欠かせませんが、これらは、中心に置いた計画と訓練を核として核から派生させるよう取り組みたいと考えます。

<注記1>当計画書作成に当たり、後々のプリントアウトの負担や電子容量を節約するため、カラー画像等の掲載を避けています。必要に応じて「観音寺市総合防災マップ2023年度版」「香川県ホームページ」などの広報を参照ください。

4. 計画対象となる地区と作成主体

(1) 計画の対象となる地区

<表5> (令和4年6月1日現在)

町名	自治会名	自治会 加入世帯数	町世帯数	町人口
流岡町	丸山自治会	4 9		
	丸中自治会	5 5		
	丸西自治会	4 5		
	中原自治会	4 2		
	小計	1 9 1	4 9 7	1 0 7 1
村黒町	上自治会	7 0		
	下自治会	4 8		
	小岡自治会	7 4		
	常磐団地自治会	1 2 7		
	小計	3 1 9	5 3 3	1 0 9 2
植田町	原自治会	3 6		
	上自治会	1 9		
	大道自治会	5 1		
	下中自治会	8 3		
	高木自治会	3 5		
	四ツ辻自治会	2 0		
	田井自治会	6 2		
	宮北自治会	1 5		
	西下自治会	1 1 7		
	小計	4 3 8	8 6 4	2 1 0 5
出作町	北上自治会	6 5		
	北下自治会	1 0 8		
	南自治会	1 4 6		
	小計	3 1 9	8 9 2	2 0 8 6
対象	地区合計	1 2 6 7	2 7 8 6	6 3 5 4

☆各自治会内に自治会単位の自主防災会を組成している。

☆常磐小学校区自主防災会は、自治会員で構成し、各町代表の自治会長が理事に就任している。

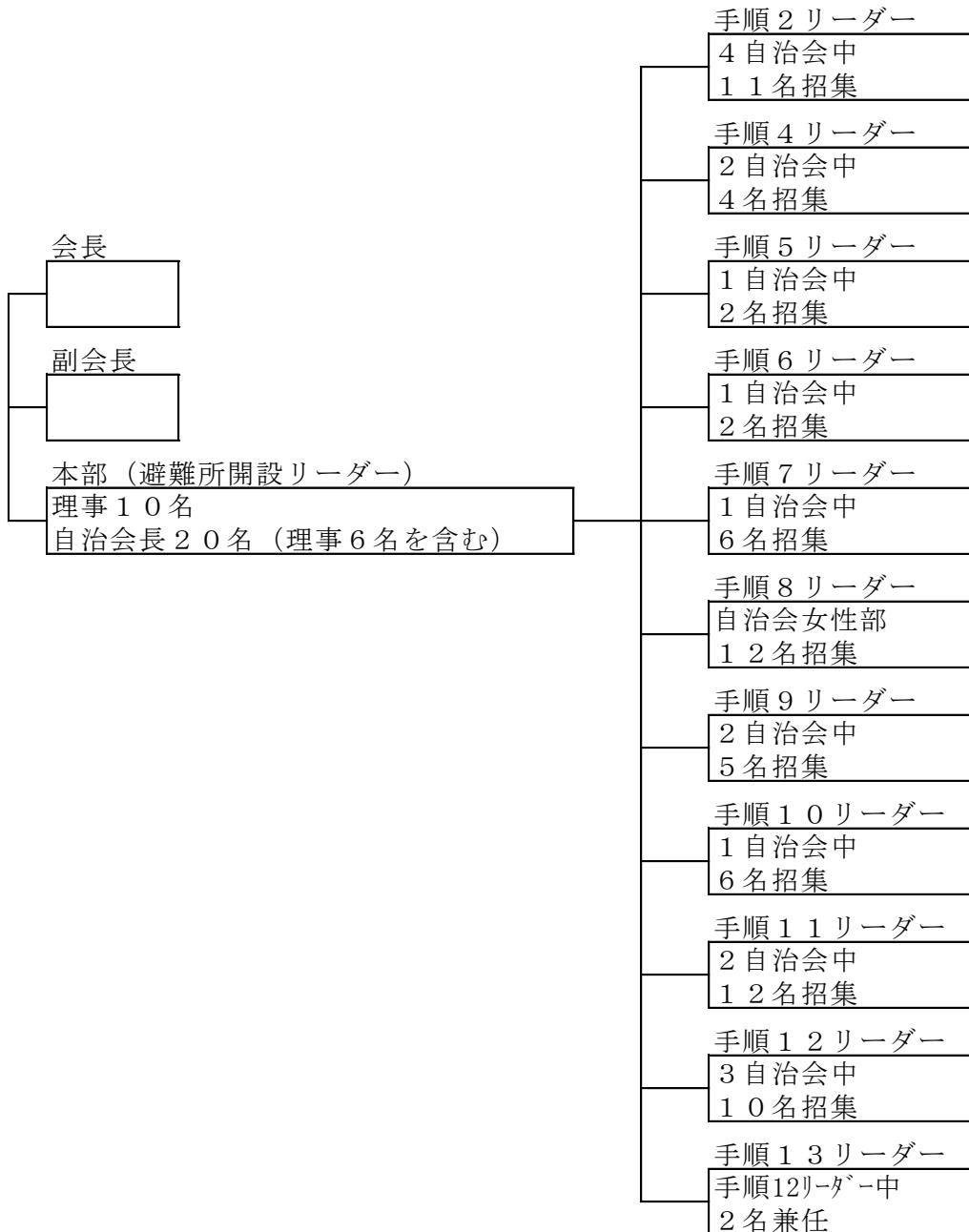
(2) 計画の作成主体：常磐小学校区自主防災会

【位置付】	常磐地区自治会協議会の連結団体
【組織図】	<表6><表7>
【規約】	<表8>
【定例会議】	偶数月の第3火曜日
【情報公開】	ホームページと会報
【ホームページ】	常磐地区自治会協議会のホームページ内
【LINE】	公式アカウント「観音寺市常磐地区自治会協議会」と兼用
【訓練実績等】	ホームページ内「あゆみ」「会報」を参照

<表6>組織図（役員構成図）

常磐小学校区自主防災会（全役員）			
常磐公民館運営協力委員会企画広報部会			
会長	部員	常磐地区自治会協議会	会長
副会長	部員		副会長
理事	部員		流岡総務委員
理事	部員		村黒総務委員
理事	部員		植田総務委員
理事	部員		出作総務委員
理事	部長	長春クラブ	会長
理事	副部長	前委員長	
理事	部員	常磐地区体育協会	会長
理事	部員	常磐地区青少年育成会	会長
理事	部員	常磐地区社会福祉協議会	会長
理事	部員	女性部長	
理事	部員	公民館長	
理事	観音寺市立常磐小学校校長		
理事	観音寺警察署生活安全課常磐駐在		
理事	観音寺市消防団常磐分団長		

<表7>組織図（令和5年度実動）



<表8>規約

常磐小学校区自主防災会規約	
(名称)	第1条 この会は、常磐小学校区自主防災会（以下「本会」という。）と称する。
(活動拠点の所在地)	第2条 本会の活動拠点は、次のとおりとする。 (1) 平常時は観音寺市植田町458番地3常磐公民館内とする。 (2) 災害時において校区避難所を開設する場合は観音寺市立常磐小学校とする。
(目的)	第3条 本会は、住民の隣保協同の精神に基づく自主的な防災活動を行うことにより、地震その他の災害（以下「地震等」という。）による被害の防止及び軽減を図ることを目的とする。
(事業)	第4条 本会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。 (1) 防災に関する知識の普及、啓発に関すること。 (2) 地震等に対する災害予防に資するための地域の災害危険の把握に関すること。 (3) 常磐小学校、及び常磐公民館に避難所を開設する場合の当該避難所開設運営訓練に関すること。 (4) 地震等の発災時における初期消火、避難誘導、避難所運営、救出救命、情報の収集伝達、給食給水等応急対策に関すること。 (5) 防災訓練の実施に関すること。 (6) 防災資機材等の整備に関すること。 (7) 他組織との連携に関すること。 (8) その他本会の目的を達成するために必要な事項
(会員)	第5条 本会は、「常磐公民館運営協力委員会」と「常磐地区自治会協議会」の2団体で構成するが前者の意思決定機関に後者の意思決定者である各地域代表を含むことから実質的には単体組織である。また「常磐公民館運営協力委員会」は、常磐地区の事業・活動等の全般を協議する目的を持ち、「常磐地区自治会協議会」は、自治会活動の適正なる運営を計ることを目的とし地区内自治会長をもって構成される。よって、本会の会員は、常磐地区内自治会会員である。
(役員)	第6条 本会に次の役員を置く。 会長 1名、原則、常磐地区自治会協議会会长が兼任する 副会長 1名、原則、常磐地区自治会協議会副会长が兼任する 理事 4名、原則、常磐地区自治会協議会総務委員4名が兼任する 理事 6名、原則、常磐公民館運営協力委員会企画広報部員6名が兼任する 理事 1名、原則、常磐公民館長が兼任する 理事 3名、原則、常磐小学校校長、観音寺警察署常磐駐在所長、観音寺市消防団常磐分団長が兼任する 2 役員の任期及び上記原則以外の運用は、原則適用のある役員相互の協議により決する。

(役員の責務)

第7条 会長は、本会を代表し、会務を総括する。

- 2 副会長は、会長を補佐し、会長に事故のあるときはその職務を行う。
- 3 理事は、会務を執行する。
- 4 理事は、対外的な必要に応じて、本会を代表して会務を執行する。
- 5 理事は、本会の運営を企画し、活動の継続性を担保する。

(経費、会計管理、財産の管理及び処分)

第8条 本会の運営に要する経費は、「常磐地区自治会協議会：防災対策費」をもってこれにあてる。

- 2 本会の収支予算、決算、監査（以下「会計管理」という。）は、「常磐地区自治会協議会：防災対策費」の会計管理をもって行う。
- 3 行政による補助金等を活用するため会計管理を別に要する場合は、特別会計等を設定し当該補助金等交付組織の規定に適応する。
- 4 本会の会務のために、「常磐地区自治会協議会：防災対策費」を充当して取得する5万円以上の用品用具備品は、常磐地区自治会協議会が所有する財産として「資産台帳」に計上する。

(総会)

第9条 本会の総会は、次の2項をもってこれに充てる。

- (1) 常磐公民館運営協力委員会総会において、同委員会の実施事業として本会の事業実績報告を行うこと。
- (2) 常磐地区自治会協議会総会において、本会の事業実績報告、並びに会計管理報告を行うこと。

(役員会)

第10条 役員会は、第6条第1項に定める者によって構成する。

- 2 定例会は、原則、偶数月の第3金曜日19時より常磐総合コミュニティセンターにおいて行う。

(雑則)

第11条 本会は、令和3年10月21日に第5条に記載の常磐地区2団体が防災訓練の開始を決し活動を始め、令和4年4月25日の第1回避難所開設訓練時において当規約第1条の名称に変更した経緯があるため、設立日を令和3年10月21日と明示する。

第12条 この規約に定めない事項で、本会の運営に必要な事項は、役員会が定める。