

危機管理ハンドブック⑰

地震・津波

について知ろう

共助・
公助編

住民課



一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会



この刊行物は、宝くじの社会貢献広報事業として助成を受け作成されたものです。



地震・津波

について知ろう 共助・公助編

目次

～このパンフレットの特徴～ 3

1 共助と公助 4

- 1 自助、共助、公助とは?
- 2 共助：いざという時、誰に救助されたか
- 3 公助：災害発生前から発生後まで

2 共助による防災活動 6

- 1 地域による共助の取組
- 2 自主防災組織をつくる
 - 1 自主防災組織について話し合う 2 規約や組織編成を考える
 - 2 町内会での議決、市町村への連絡
- 3 地区防災計画をつくる
 - 1 地区防災計画とは 2 計画に盛り込むべき内容
 - 2 計画作成の流れ
- 4 災害時の活動・教訓と平時の訓練

3 共助による避難所運営 10

- 1 避難所運営は共助で!
 - 1 地域による運営が生活再建の早道です
 - 2 避難所の脱を「誰が」「どのようなルールで」開けるのか市町村に確認しましょう
 - 3 避難所開設と運営について
- 2 過ごしやすい避難所環境の確保
 - 1 トイレの確保・管理 2 生活空間の確保
 - 2 食事の回数の確保 3 生活用水の確保

4 公助(自治体・国からの支援等)を活かす 13

- 1 災害発生前の公助
 - 1 ハザードマップ、防災メール、戸別受信機の提供 2 耐震診断、耐震改修への補助
 - 2 防災出前講座の実施 3 防災資機材の補助・貸与
- 2 災害発生後の公助
 - 1 被災証明書・被災証明書の発行(公助を受けるために) 2 住宅の応急修理制度
 - 2 応急仮設住宅の提供 3 さまざまな支援の実施

地域の地震対策が
命を守ることに繋がります

～このパンフレットの特徴～

- このパンフレットは「危機管理ハンドブック⑧ 地震・津波について知ろう 自助編」の姉妹編です。
- 大規模な地震について、地域での備え、地域でとれる対策、国や自治体の支援策を紹介しています。
- 大規模な地震による被害を最小化するために大切なのは、「自助」と「共助」の力です。
- 大規模な地震災害の際に実施されてきた、公的な生活再建支援策に関する情報も掲載しました。
- このパンフレットを皆さんの地域の防災力の向上にお役立てください。



1 共助と公助

1 自助、共助、公助とは？

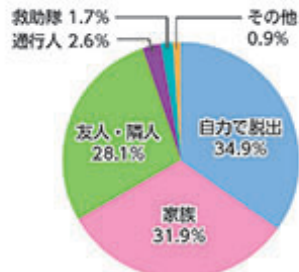


2 共助：いざという時、誰に救助されたか

1995年の阪神・淡路大震災では6,400人以上の死者・行方不明者が発生しました。

この時、約9割が自力で脱出、もしくは家族、友人・隣人などによって救出されました。消防署は大規模火災への対応にあたらねばならない状況でした。

都市化が進んだ神戸市等でも、共助が大きな役割を果たしていたことがわかります。



出典：(社)日本火災学会(1996)「1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」

COLUMN 1

釜石での共助の事例

2011年の東日本大震災では、釜石市のほとんどの小中学生が、地域の人びとも避難を促しつつ、地域の人びとに助けられ、津波から避難することができました。度重なる津波被害を教訓に、積み重ねられてきた防災教育と防災訓練が共助につながりました。



3 公助：災害発生前から発生後まで

災害発生前

→ 詳しくは13頁へ

- 1 防災インフラの整備**
道路・水道管の耐震化、防潮堤の整備、砂防・治水事業などを進めます。
- 2 ハザードマップ、防災メール、戸別受信機の提供**
ハザードマップや防災メールなどを通じて防災情報を提供します。
- 3 耐震診断、耐震改修への補助**
自宅の耐震性の確認、改修に補助を実施しています。
- 4 防災出前講座の実施**
防災出前講座など、地域への助言を行っています。
- 5 防災資機材の補助・貸与**
防災倉庫の備蓄品や防災資機材への助成を行っています。
※③～⑤は、お住まいの自治体によって実施の有無や内容が異なります。



災害発生後

→ 詳しくは14、15頁へ

- 1 救援・救助活動**
消防、警察、自衛隊、海上保安庁を中心に救援・救助活動、捜索活動等を実施します。
- 2 リ災証明書・被災証明書の発行**
住家の被害の程度を証明するなど、保険金や見舞金等の請求に使用します。
- 3 住宅の応急修理制度**
被災した住宅を修理して住み続けるときに申請します。
- 4 応急仮設住宅の提供**
一次的な居住場所として住まいを失った被災者に提供します。
- 5 さまざまな支援の実施**
弔慰金や見舞金の給付、生活再建の支援などを実施します。



COLUMN 2

公助の限界？

阪神淡路大震災の当時、神戸市消防局には1,329人の職員が在籍し、発災した早朝の時点では消防署に292人、管制室に13人が勤務していました。これに対して、当時の神戸市の人口は152万人。すぐにほぼ全職員が対応にあたりましたが、消防局の定員は平時の火災や救急などを想定して定められています。大震災による甚大な被災地域に対応していくには、公助だけでなく、共助や自助との連携が不可欠でした。



写真提供：神戸市

2 共助による防災活動

1 地域による共助の取組

平時

自主防災組織をつくる



地域の方々が防災活動を行う組織をつくりましょう。

⇒ 次の頁

地区防災計画をつくる



普段の取組や災害時の活動を定めた計画をつくりましょう。

⇒ 8頁

防災訓練をする



防災の知識や技術を身につけるために防災訓練をしましょう。

⇒ 9頁

災害時

安否確認、避難誘導、救出・救護活動、初期消火などをする



災害時は、公助の活動が大きく制限されます。地域の方々による安否確認、避難誘導、隣近所での救出・救護活動、初期消火などを行う必要があります。普段の防災訓練が大事です。

⇒ 9頁

重要
避難所運営をする



避難所内の衛生を保ち、生活環境を整えるには、地域の方々で避難所を運営しなければなりません。避難所生活が長期になることも想定して、役割分担やルールを決めておきます。

⇒ 10頁

2 自主防災組織をつくる

1 自主防災組織について話し合う

自主防災組織は、地域の方々が自主的に防災活動をするための組織です。どのタイプが地域の実情に即しているか話し合みましょう。



2 規約や組織編成を考える

自主防災組織の規約や組織編成(班の編成)について話し合います。市町村が規約や組織の例を紹介している場合もあります。お住まいの市町村の防災担当課に相談してください。

組織編成の一例



3 町内会での議決、市町村への連絡

自主防災組織の結成を町内会で議決したら、**お住まいの市町村の防災担当課に届け出ましょう。**資機材や補助金等の交付を行っているところもあるので、担当課と相談して申請手続きを行いま



3 地区防災計画をつくる

1 地区防災計画とは

地区防災計画とは、地域の方々による防災活動の計画です。普段の取組や災害時の行動を計画に盛り込んで活動します。また活動後は課題や改善点を発見・検証し、次の活動に活かします。



2 計画に盛り込むべき内容

地区防災計画は**地区の特性に応じて、自由な内容**で作成することが可能ですが、内閣府の「地区防災計画ガイドライン」では、内容の一例として次の8つがあげられています。

- | | |
|-------------|-------------------|
| ① 計画の名称 | ② 計画の対象範囲 (位置・区域) |
| ③ 基本方針 (目的) | ④ 活動目標 |
| ⑤ 長期的な活動予定等 | ⑥ 防災訓練 |
| ⑦ 物資及び資材の備蓄 | ⑧ 地区居住者等の相互支援 |



内閣府
地区防災計画
ガイドライン

3 計画作成の流れ

- ① 計画の説明会 …… 市町村の防災担当課から地区防災計画について学びます。
- ② 防災まちあるき …… 地域の危険箇所、避難経路について把握します。
- ③ 防災マップの作成 …… 地域特性やリスクについて理解を深めます。
- ④ 計画案をつくる …… まちあるきやマップ作成で気付いたことを踏まえて、活動内容を検討し、計画案を作成します。
- ⑤ 計画案の提出 …… お住まいの市町村に計画案を提出します。市町村の防災会議の承認を経て、地区防災計画は完成です。



出典：志免町役場



出典：内閣府「避難所における生活環境の確保に向けた取組事例集（令和6年3月）」



4 災害時の活動・教訓と平時の訓練

災害時の活動



各家庭に掲げられる黄色い小旗

災害時の活動・教訓事例

駒取ニュータウン町内会 (仙台市) では、家族全員が無事の場合は玄関先に「黄色い旗」を出すと決めていました。その結果、東日本大震災では、短時間で全世帯の安否確認ができました。

平時の訓練

「黄色い旗」や布類を玄関に掲出し、住人の無事知らせる安否確認の防災訓練をします。

避難所での活動



こすばる (いやがる) 老人を説得して
避難支援をする訓練

出典：内閣府「みんなで作る地区防災計画 地区防災計画モデル地区の取組 安渡地区 (岩手県大槌町)」

災害時の活動・教訓事例

東日本大震災では自宅から避難せずに津波に遭った方や、避難誘導中に津波に遭った方がいました。

平時の訓練

岩手県大槌町の安渡地区では、地震発生後、一定時間が過ぎたら、支援者自身が避難行動をとるルールを実践した避難訓練をしています。

救出救護・初期消火



初期消火訓練の様子

出典：札幌市手稲区市民福祉センターの防災センター

災害時の活動・教訓事例

中越地震では多くの集落が孤立しました。そのため、小千谷市の塩谷集落では、住民が生き埋めになった人達を救出しました。また阪神・淡路大震災では、住民のバケツリレーで初期消火が行われました。

平時の訓練

救出救護や消火に必要な資器材と使い方を学ぶことが重要です。消防署と協力して、救出の手順や救護・消火の方法を学びます。

COLUMN 3

グループワークで学ぶ防災活動の例

クロスロードゲーム

災害時の判断・行動についての二者択一式ゲームです。



内閣府のページ

DIG (災害図上訓練)

地図を使って災害対応を学ぶ訓練です。



静岡県ページ

HUG (避難所運営ゲーム)

避難所運営を模擬体験するゲームです。



静岡県ページ

3 共助による避難所運営

1 避難所運営は共助で!

1 地域による運営が生活再建の早道です

被災者が行政から支援を受けるには、**市町村が発行するり災証明書が必要です**(14頁参照)。熊本地震では多くの行政職員が避難所の運営業務を行ったため、り災証明書の交付事務を担当する職員が不足しました。**共助(被災者やボランティア)で避難所運営**をすることにより、市町村職員は本来業務を優先することができるようになります。



2 避難所の鍵を「誰が」「どのようなルールで」開けるのか市町村に確認しましょう

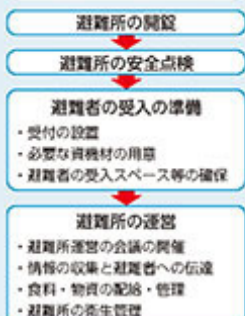
2024年元日の能登半島地震では、避難者が避難所に到着しても鍵が開いておらず、**扉や窓を破損し避難する事案が発生**しています。避難者が殺到してケガをすると判断し、当初は避難所の鍵を開けなかったところもありました。



3 避難所開設と運営について

以下の流れで避難所の開設・運営を行います。避難所では「一人ひとりが安心できる」ように、**配慮が必要な方への対応も重要**です。詳しくは「危機管理ハンドブック⑪ みんなで取り組む避難所の運営」をご覧ください。

避難所開設・運営の流れ



配慮が必要な方



2 過ごしやすい避難所環境の確保

2024年元日の能登半島地震を受けて、過ごしやすい避難所環境を確保するためのポイントとして、次の4つの項目が特に注目されています。

1 トイレの確保・管理

災害発生当初は、**避難者約50人当たり1基**、避難が長期化する場合、約20人当たり1基のトイレの確保を国は推奨しています。**男性用と女性用を区別し**、女性用トイレを多く設置します。屋内のトイレは障がい者、高齢者、女性や子供が使用します。**衛生面の配慮も必要**です。**避難所開設時から当番を決めてトイレの清掃**をします。**仮設トイレの備蓄やトイレ管理のルール作成**は、市町村と相談しましょう。



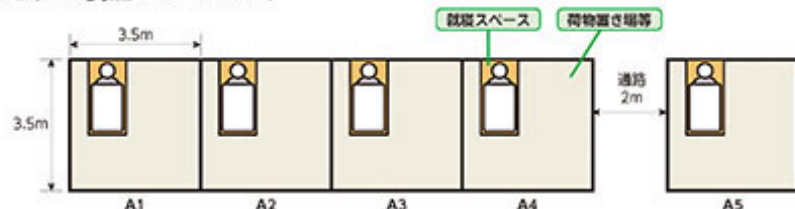
仮設トイレ(汲み取り式)

2 生活空間の確保

事前に避難所の**レイアウトを作成**し、**パーティションや段ボールベッド**を備蓄します。開設時にはそれらを設置して居住環境を確保します。**1人当たり最低3.5m**の居住スペースの確保が推奨されています。また感染症防止のため、避難所は**土足厳禁**であることを徹底します。



避難者1人分のスペースを縦横3.5mとした場合の例です。人数に応じて区画の広さを調整してください。



飛沫感染を防ぎ、プライバシーを確保するために、パーティションは座位で口元より高いことが望ましいです。



3 食事の質の確保

栄養不足を防ぎ、健康・栄養状態を維持するために、食事に気を配りましょう。栄養バランスのとれた適正量を安定的に確保するため、市町村や県の栄養士会と普段から相談しましょう。



トイレに行けないため水分を控えがちですが、できるだけ我慢せずに飲みましょう。水分が不足すると体に支障をきたします。

ビタミンやミネラル、食物繊維が不足しがちです。野菜や果物のジュース、栄養食品などが手に入ったら積極的にとりましょう

体力・健康の維持のため、ご飯やパンなどの炭水化物、甘いものを選んで食べましょう。なお、できるだけ早く避難所で温かくバランスの良い食事を作りましょう。

COLUMN 4

食中毒に気をつけましょう

調理の前、食事の前は石鹸で手を洗いましょう。水が使えないときは、消毒用アルコールやウエットティッシュを使います。食品は基本的に加熱調理し、開封した食品はできるだけ早く食べるようにしましょう。食事にアレルギーがある方や食事制限が必要な方は、早めに避難所スタッフや医師・保健師・栄養士等に相談してください。

4 生活水の確保

トイレや入浴、避難所の清掃、洗濯、器材の洗浄など「生活水」は欠かせません。地域の皆さんが所有する井戸を**防災井戸（災害用井戸）**として市町村に登録し、生活水として提供しましょう。井戸を利用させてもらう方々は、所有者の指示に従います。

仮設風呂などの入浴施設は50人に1つ設け、男女別に提供することが国から推奨されています。入浴機会や洗濯機会が確保されるよう普段からの準備を市町村と相談しましょう。



防災井戸（災害用井戸）と標識（例）



仮設風呂
出典：株式会社ハマネツ

4 公助（自治体・国からの支援等）を活かす

1 災害発生前の公助

1 ハザードマップ、防災メール、戸別受信機の提供

自治体は様々な防災情報や機材を提供しています。はじめに**ハザードマップ**で避難場所や避難経路を確認し、**家族の集合場所**を決めておきましょう。

ハザードマップは市町村で配布しています。Webでも右のQRコード「ハザードマップポータルサイト」から確認できます。

自治体によっては、**防災メール**や**防災アプリ**などを提供し、災害情報を提供しています。

防災無線を屋内で受信できる**戸別受信機**を町内会や個人宅へ貸し出している自治体もあります。

お住まいの自治体のホームページなどで確認しましょう。



出典：ハザードマップポータルサイト

2 耐震診断、耐震改修への補助

自治体によっては、**耐震診断費用**や耐震化や不燃化の**改修費用の補助**が受けられます。

1981年5月31日以前に建築確認を受けた建物は「倒壊する可能性が高い」とされています。2000年までに建築された家屋も、さらなる耐震化によって、被災後も住み続けられる可能性が高まります（右図）。



出典：東京建設業ポータルサイトHP

3 防災出前講座の実施

自治体によっては、職員が皆さんの地域に出向き、自治体が行う防災対策や、地域・家庭でできる災害の備えなどについて、**画像や映像などを使用して説明する「防災出前講座」**を実施しています。



出典：内閣府「令和6年度防災白書」

4 防災資機材の補助・貸与

自治体によっては、**自主防災組織などに対して防災資機材の整備や更新に関する補助金を交付**したり、**防災資機材を貸与**したりしています。事前の申請が必要な場合もありますので、必ずお住まいの自治体に相談しましょう。



2 災害発生後の公助

救助などの応急対応が一段落すると、生活再建に向けた公的支援が開始されます。自治体によって受付開始・提供のタイミングが異なりますので、自治体HPや地域FM、避難所の掲示板などを定期的に確認しましょう。

1 リ災証明書・被災証明書の発行(公助を受けるために)

自治体などへの見舞金等の請求、所得税の確定申告等(災害減免・雑損控除)をする際に必要となる場合があります。お住まいの市区町村に申請をします。

被害の程度	損害判定基準
全壊	50%以上
大規模半壊	40%以上50%未満
中規模半壊	30%以上40%未満
半壊	20%以上30%未満
準半壊	10%以上20%未満
準半壊に至らない(一部損壊)	10%未満

●リ災証明書

- 自然災害による住家(居住のために使っている建物)の被害程度を証明します。
- 発行にあたり、家屋の被害状況について職員が現地調査を行い、被害の程度(全壊、大規模半壊など6区分;右表)を認定します。

●被災証明書

- 被害程度の判定を必要としない家屋の被害、家屋以外の家財(家具・家電等)、棚・倉庫やカーポートなどの工作物を対象とします。
- 写真等で確認し、被災した事実を証明する書類です。

2 住宅の応急修理制度

災害救助法が適用された災害で住家に被害を受け、引き続きその住宅を応急修理して住む場合にお住まいの市町村に申請します。住民からの申請に基づき、市町村が施工者に修理を依頼し、実施します。修理対象は、屋根や壁・窓、台所・トイレ、上下水道等の配管・配線など日常生活に必要な不可欠な部分です。

2025年度の例

- 全壊、大規模半壊、中規模半壊、半壊 …… 739,000円以内
- 準半壊 …… 358,000円以内

※金額は年度によって変動します

3 応急仮設住宅の提供

大規模な自然災害で住宅を失った被災者に対し、恒久的な住宅を確保するまでの一時的な居住場所として、原則家賃は無料で提供されます(光熱水費は自己負担)。

●建設型応急住宅(建設仮設)

災害発生後に空き地などにプレハブ住宅などを建設し、提供します。提供までに時間がかかることがあるため、東日本大震災ではトレーラーハウスやコンテナハウスが活用された例もあります。



●借り上げ型応急住宅(みなし仮設)

都道府県等が民間所有の空き室や空き家を借り上げ、被災者に提供します。既存の建物を利用するため、設備が整っていることが多いのがメリットです。ただし、近隣に適した物件が必要なだけではありません。

4 さまざまな支援の実施

国や自治体は大規模な自然災害で被災した方々に対して、弔慰金や支援金などの給付、必要な資金の貸付など、さまざまな支援を実施します。その一例を紹介します。

●災害弔慰金

1市町村で5世帯以上滅失した災害により死亡された方のご遺族に対して災害弔慰金を支給します。お住まいの市区町村で受け付けます。

- 生計維持者が死亡した場合:市町村条例で定める額(500万円以下)を支給
- その他の者が死亡した場合:市町村条例で定める額(250万円以下)を支給

●災害障害見舞金

1市町村で5世帯以上滅失した災害による負傷、疾病で精神又は身体に著しい障害が出た場合、災害障害見舞金を支給します。お住まいの市区町村で受け付けます。

- 生計維持者が重度の障害を受けた場合:市町村条例で定める額(250万円以下)を支給
- その他の者が重度の障害を受けた場合:市町村条例で定める額(125万円以下)を支給

※「重度の障害」には別途基準があります。

●被災者生活再建支援制度

一定規模以上の被害が出た災害により、居住する住宅が全壊するなど、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して支援金を支給します。便途に制限はありません。お住まいの市区町村で受け付け、都道府県がとりまとめます。

	基礎支援金		加算支援金		計
	(住宅の被害程度)		(住宅の再建方法)		
①全壊(損害割合50%以上) ②解体 ③長期避難	100万円	—	建設・購入	200万円	300万円
			補修	100万円	200万円
			賃貸(公営住宅を除く)	50万円	150万円
④大規模半壊 (損害割合40~49%)	50万円	—	建設・購入	200万円	250万円
			補修	100万円	150万円
			賃貸(公営住宅を除く)	50万円	100万円
⑤中規模半壊 (損害割合30~39%)	—	—	建設・購入	100万円	100万円
			補修	50万円	50万円
			賃貸(公営住宅を除く)	25万円	25万円

※世帯人数が1人の場合は、各該当額が3/4になります。

●災害復興住宅融資制度や農林漁業・自営業などへの支援など

大規模災害発生後には、住宅再建のための公的融資や、農林漁業・自営業者の方への事業再建のための支援など、様々な被災者支援が実施されます。右のQRコードから各種の支援策について確認することができます。



危機管理ハンドブック 地震・津波について知ろう 共助・公助編

監修 中野 卓 明治大学名誉教授
 編集発行 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会
 〒105-0001 東京都港区虎ノ門2-9-16 日本消防会館6階
 Tel: 03-6264-6021 Fax: 03-6264-6022
 URL: <https://boukakiki.or.jp>
 印刷 株式会社アイネット
 発行 2026年1月





消防団防災学習



宝くじ桜



移動採血車



宝くじドリームジャンボ絵本

宝くじは、 みんなの暮らしに 役立っています。



一輪車

宝くじは、少子高齢化対策、災害対策、
公園整備、教育及び社会福祉施設の
建設改修などに使われています。



青色回転灯装備車



検診車



パブリックアート



滑り台広場



一般財団法人 日本宝くじ協会は、宝くじに関する調査研究や
公益法人等が行う社会に貢献する事業への助成を行っています。

一般財団法人
日本宝くじ協会
<https://jla-takarakuji.or.jp/>

