

土砂災害に備える地区防災計画に盛り込むマルチ避難シナリオ

名古屋大学減災連携研究センター・田中隆文

1. はじめに

昨年度は「個別具体性～抽象性」軸と「文脈依存性～普遍性」軸を用いて公助・共助・自助の特徴を整理した。本発表では、3助のガバナンスとしての地区防災計画の立ち位置について考察を進めたい。

2021年の避難勧告と避難指示の一本化について「避難情報に関するガイドライン」(令和4年9月版)は令和元年東日本台風時の住民意識が十分ではないこと、避難指示の位置づけがわかりにくいなどを理由として挙げている。同ガイドラインには「わかりやすい・わかりやすく」が7回、「わかりにくい・わかりにくく」が6回用いられる一方、「自主的」が33回、「主体的」が8回用いられる。「わかりやすい避難指示」が「自主的な避難」に繋がることが期待されている。しかし防災科研の講座「自然災害をどのようにして防ぐか 8. 避難」⁽¹⁾では「災害の具体的な状況はその時々やそれぞれの場所で異なり、警報や避難指示あるいは事前に与えられている避難情報に単純に従うというだけではなく、自ら判断し行動」と記載され、「避難情報に単純に従う」と「自ら判断し行動」との乖離が指摘されている。しかし主体的な避難(自助・共助)の実効化は、避難情報(公助)の改善だけではなかなか結び付かず、3助のガバナンスの構築が必要である。その方策として地区防災計画制度の活用がある。

2. 公助による単純なシナリオ設定の難しさ

単純な避難指示が地区特性に対応していない場合もある。例えば埼玉県春日部市では利根川、江戸川など7河川の洪水リスクがあり、市配布のハザードマップには利根川氾濫時と江戸川氾濫時では異なる避難方向が示されていた(2018年当時。現在公表のマップ⁽²⁾には避難方向は示されていない。)

土砂災害警戒情報は雨量情報のみを用いた計算方法が採用されているため雨量以外の要因が関与する災害についてはカバーできない。土石流と多発の表層崩壊が対象である。様々な要因に備えるためには単純な判断では対応できない。

3. 自助・共助・公助の融合を育むマルチシナリオ

住民の主体的な判断のもと想定される避難は、だが、いつ、どこへという多様な選択肢に基づいたものとなり、自助・共助・公助の事情の違いも加わり、整合性が最初から実現しているわけではない。最大公約数的な単純なシナリオにまとめるのではなく、整合が取れていないこと自体の共有に意義をおく必要がある。地区防災計画案には、多様なシナリオの併記や具体的な不整合な事項を課題として掲載するなどして計画提案を重ねながら実効化にむけて取組みを進めていく必要がある。性急な議事進行ではなく粘り強く課題を共有していく必要がある。

4. 都道府県作成の策定マニュアルで指摘される地区防災計画制度の特徴

都道府県作成の地区防災計画策定マニュアルがネットで公開されている。筆者がWEBで入手した7例(令和8年4月5日閲覧)を表1に挙げる。いずれも地区防災計画制度が有する3つの特徴(①ボトムアップ型、②地区の特性への対応、③継続的な地域防災力向上)が説明され、具体的な策定のアドバイスが記載されている。地区防災計画を自助と共助と公助の連携と3助のガバナンス構築に関わる記載を表1に転記したが、それらは前項で必要性を挙げた粘り強い取組みの環境を整えるものとなる。

5. おわりに

地区防災計画を自助と捉えてはいけぬ。ボトムアップによる計画提案と「市町村地域防災計画への規定」(災対法第四十二条の二第3項)によって3助に魂が入る。都道府県作成の地区防災計画策定マニュアルは要点を適切に押さえ、活用が期待される。

注

(1) https://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/08hinan.html 2025年12月30日閲覧

(2) https://www.city.kasukabe.lg.jp/anshin_anzen/bosai/hazardmap/9201.html 2025年12月30日閲覧

表1 都道府県作成の地区防災計画策定マニュアル

県名	題名（出典リンク）	参照の版	総頁	地区防災計画制度の本質に基づいたマニュアル記載事項（一部）
福島県	福島県 地区防災計画作成の手引き	令和3年3月	20	<ul style="list-style-type: none"> 市町村地域防災計画との関係：地区防災計画が策定されると、(略)、市町村がこの住民等の行動、活動を把握できれば、公私の支援で何を補えば良いかを整理できます。 重要なのは、計画作成や訓練等の実践に多様な住民に参画していただくこと。 まず避難を確実にを行う取組の計画から作成することが大切です。 計画のひな型を市町村がつくることは、(略) 同様な計画が量産されるだけで、実効性を伴わないものとなるのが危惧されます。 5年後、10年後にどのような地区を作っていきたいか、という観点をもち。そこに向けて少しずつ行動していく。
栃木県	みんなが主役地区防災計画策定マニュアル	令和4年2月	34	<ul style="list-style-type: none"> 地区防災計画の意義：市町にとっては、(略)、地域防災計画における公助の支援内容をどうするか明確に整理できます。 自主防災会の役員が代わっても、(地区防災) 計画が作ってあれば、継続的な取組ができる。 栃木県地区防災計画策定映像教材へのリンク 24地区の事例を紹介
富山県	地区防災計画作成の手引き・事例集	令和6年5月	26	<ul style="list-style-type: none"> 地区防災計画の意義：市町村にとっては、(略)、地域防災計画における公助の支援内容をどうするか明確に整理できる。 地区防災計画を作成する上で配慮すべきポイント：①女性の視点を取り入れた計画、②要配慮者への支援、③子どもの参画を積極的に取り入れた取組 市町村は地区防災計画を定めた地区について、地区居住者等の参加の下、地域防災力を充実強化するための具体的な事業に関する計画を定めることとされています。〔消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律〕
滋賀県	地区防災計画作成の手引き・事例集	令和5年3月	50	<ul style="list-style-type: none"> 地区防災計画を作成する上で配慮すべきポイント：①女性の視点を取り入れた計画、②要配慮者への支援、③子どもの参画を積極的に取り入れた取組 地区の状況に応じて、緩やかな集まりから始めても、正式な体制を構築してから始めても、どちらでもよい。 幅広い主体に参画してもらうことは重要であるため、防災士や民生委員、子育て世代、中高生などに参画してもらうことや、学校や幼稚園、保育園、高齢者福祉施設などの施設と連携することなども効果的である。 16地区の事例を紹介
岡山県	みんなで作る！地区防災計画作成マニュアル	令和6年3月	118	<ul style="list-style-type: none"> 最初から完璧を目指す必要はありません。計画事項の一式がそろわないと不十分であるというのは誤解です。 「小さく始めて大きく育てる」という意識で取り組んでみましょう。 市町村防災会議への計画提案：「自助」「共助」の計画と「公助」の融合により、災害時の現場の動きが具体的に整理されるところが重要なポイントです。
香川県	地区防災計画策定の手引き—自分たちの手で、自分たちの計画を作ろう	令和4年5月	18	<ul style="list-style-type: none"> 自助、共助及び公助がうまくかみあわないと、災害後の災害対応が円滑に進まない。 地区防災計画は、地区の実情に合った計画を自分たちの手で考え、策定することで、その実効性を高めるものですので、計画策定を全て専門家任せにしたりしない。
鹿児島県	みんなでつくる地区防災計画作成マニュアル	令和6年3月	20	<ul style="list-style-type: none"> 最初から満点の計画を作成する必要はありません。 『作成例』を示していますが、このすべてを盛り込む必要もありませんし、これ以外の事項を盛り込むこともできます。 大切なこと：最初から完成度の高い計画を作る必要はありません。まずは手の届くところから。

文献

内閣府「避難情報に関するガイドライン」(令和3年5月改定、令和4年9月更新 <https://www.bousai.go.jp/oukyu/>)
西澤雅道・筒井智士, 2014, 『地区防災計画制度入門—内閣府「地区防災計画ガイドライン」の解説とQ&A—』NTT出版。
スピックス, W.A. 2009 『マネジメント・セオリー』培風館

田中隆文・熊谷冨矢子・大津悠暉・西田結也「ボトムアップ的発言を醸し出す場の条件の検討(その1)一住民の意見や気づきを河川・防災に活かすために—」水利科学2018, 61巻6 p. 52-75
田中隆文「ケアの倫理」とのアナロジーおよびその責任論からみる地区防災計画制度の特徴と意義。地区防災計画学会誌、2025, 第34号 p.5-17