

## 土砂災害に関する地区防災計画の策定に向けての現状と課題

(一財) 砂防フロンティア整備推進機構 赤沼 隼一 町田 尚久  
NPO 法人 土砂災害防止広報センター ○井良沢 道也 玉木 賢治 緒統英章

### 1. はじめに

地区防災計画は、地区内の住民、事業所、福祉関係者など様々な主体が、地域の災害リスク、平時・災害時の防災行動、防災活動について話し合っただけで定め、その後、市町村の地域防災計画に位置付けられることで、「自助」・「共助」と「公助」をつなげるものである。計画内容はもとより、地区住民等が話し合いを重ねることで、継続的に地域防災力を向上させることが期待される。2025年版防災白書によると、2024年4月1日現在、43都道府県244市区町村の2,727地区の地区防災計画が地域防災計画に定められ、さらに46都道府県463市区町村の7,701地区で地区防災計画の策定に向けた活動が行われている。制度創設から10年以上が経過し、地区防災計画がさらに浸透していくことが期待される。

土砂災害に関する地区防災計画を考える上では、地区住民とともに危険箇所や避難上の課題を共有することで、実際の避難行動につなげる支援者が重要である。全国的に組織されている砂防ボランティアは支援者としての役割が期待される。本稿では、資料収集、有識者ヒアリング、地区防災計画の先進地に対する聞き取り調査を踏まえ、地区防災計画（土砂災害）策定に向けた現状と課題を述べたい。

### 2. 有識者ヒアリング

地区防災計画に実践的に取り組んでいる有識者2名（K准教授、T教授）に2025年12月4日、12月11日にそれぞれヒアリングをWeb形式で行った。

K准教授は持続可能な防災組織に関する研究に取り組まれている。ヒアリングでは、近年激甚化・頻発化する自然災害への警戒避難の課題や、社会的背景を踏まえた避難体制のあり方について述べられた。ヒアリング結果を以下4点にまとめる。

- 高齢化が進む地方の集落では防災体制を自助・共助だけに頼ることには困難な面もあり、地域の実態に即した現実的な対策を考えていく必要がある。
- 土砂災害は地域全体の問題として捉えにくく、他の災害と重ね合わせていくなど、防災計画策定の際

には工夫が必要である。

- 地区防災計画のポイントは活動の持続性にあり、そのためには伴走型の支援体制が欠かせない。
  - 所属する大学では、大変な労力を要するが、伴走支援を担っていく人材育成を行っている。
- T教授は砂防分野に精通し、土砂災害対応に適した地区防災計画制度の適用のあり方について研究を進めている。ヒアリングでT教授は、激甚化する自然災害への警戒避難に関し、土砂災害警戒区域や警戒情報の整備が進む一方で、住民がハザードマップの区域や色分けを誤解し、避難行動に混乱や不安が生じていることを指摘された。

ヒアリング結果の要点として以下の5点にまとめる。

- ハザードマップの色分けや区域の性質に関する住民の誤解が、避難行動の混乱や過度な不安につながっている。
- イエロー区域にも安全な場所があること、砂防対策の進捗によってリスクが変化することなど、住民への丁寧な説明が求められる。
- 地域に寄り添った情報提供が必要であり、砂防ボランティアなど専門人材の活用が重要である。
- 地形や地域事情に応じたきめ細やかな施策展開には地区防災計画制度が有効である。
- 地区防災計画の策定を進める上で重要なのは、最初のハードルを高くしすぎないことである。

### 3. 地区防災計画の先進地への聞き取り調査

地区防災計画の先進地として岐阜県恵那市における聞き取り調査を実施した。本市を選定した経緯は、有識者2名から先進事例として推薦されたことにある。有識者2名の意見は以下の通りである。

・岐阜県恵那市は恵那市防災研究会（会長 岩井慶次氏）を伴走者として、継続的かつ長期的に取り組んでいる好事例と思う（K准教授）。

・岐阜県恵那市の地区防災計画は、それぞれの地区ごとに個性的なものを作っている。それぞれの地区防災計画は画一的ではない、地区ごとに違う色がある。恵那市には土砂災害もある。三郷地区はハザー

ドマップを横断して避難するため、避難を3か所、住民がマルチシナリオで決めた。個々の判断で避難できる（T教授）。

聞き取り調査を行った恵那市は2004年に旧恵那市と恵那郡の5つの町村が広域合併により誕生した、中山間地を多く含む市であり、人口は45,436人、世帯数は20,039世帯である（2026年1月1日現在）。

恵那市における聞き取り調査では、同市の伴走者である恵那市防災研究会会長の岩井慶次氏に連絡をとり、聞き取り調査を2026年2月2日に行った。恵那市危機管理課課長らにも、聞き取り調査に同席いただいた。

実施した聞き取り調査の結果を以下にまとめる。

- (1) 恵那市の地区防災計画は2015年度に旧恵那市と恵那郡の5つの町村すべての13地区で策定された。
- (2) 恵那市で地区防災計画を策定する上では2005年度に結成された恵那市防災研究会（会長 岩井慶次氏）を伴走者として協働して策定できたことが大きな要因であった。恵那市地区防災計画では恵那市防災研究会（会長 岩井慶次氏）を伴走者として、行政、市民、社会福祉協議会からなる3者連携の防災運営組織により運営されている。

(3) 恵那市の地区防災計画は、地区の住民だけでなく、事業所や学校など多様な関係者が参加できるような計画づくりを心がけている。

(4) 恵那市では地区防災計画策定のフォローを熱心に行っている。絵に描いた餅にならないように、実現を追求するためPDCAサイクル（恵那市では「C+DAP」と命名）を行い、関係者が協働して作成し、実践できる仕組みづくりを考案している（表1）。



写真1 2025年8月31日恵那市大井町での避難訓練

(5) 市として留意している点としては次の通り。行政としては、地区住民の主体的な取組を尊重することが重要である。そうすることで住民の間から自

助・共助が生まれてくる。地区防災は、住民自身が主体となることで成立する。地区防災訓練の実施などを通じて、地区防災計画は市行政にとっても効果をもたらす（写真1）。

表-1 恵那市自主防災隊・運営ガイドの自主防災活動のチェックリスト

チェック	作業項目	備考
<b>1. 活動準備段階</b>		
<b>① 活動を定義しよう</b>		
<input type="checkbox"/>	対象地域を明らかにしよう	
<input type="checkbox"/>	ステークホルダー(地域の防災に関係する組織や住民)を明らかにしよう	
<input type="checkbox"/>	活動の目的を決めよう	
<input type="checkbox"/>	最終成果物を決めよう	
<input type="checkbox"/>	予算を決めよう	
<input type="checkbox"/>	期間を決めよう	
<input type="checkbox"/>	終了条件を決めよう	
<input type="checkbox"/>	活動推進に求められる役割構成を決めよう	
<b>② 活動を立ち上げよう</b>		
<input type="checkbox"/>	コミュニティのキーパーソンに協力要請しよう	
<b>2. リスク分析段階</b>		
<b>① コミュニティーの計画策定チームを作ろう</b>		
<input type="checkbox"/>	地区防災計画策定メンバーを集めよう	
<b>② コミュニティーの現状を分析しよう</b>		
<input type="checkbox"/>	コミュニティの既存の防災への取り組みを列挙しよう	例えば、夜回り、消防団の活動、防災無線、避難訓練、ハザードマップ作りなどの活動です。列挙することによりコミュニティとしての活動の程度(現実的な実行可能性や限界等)を把握します。
<input type="checkbox"/>	外部の団体から学ぼう	消防、警察、役所、病院、ライフライン関連企業などから、地域での防災への取組みについて話しを聞いてみましょう。
<input type="checkbox"/>	条例と規則について確認しよう	地域の防災に関してどのような決まりごとがあるのか行政担当者に確認してみましょう。
<input type="checkbox"/>	人的資源について確認しよう	コミュニティには、どのような人がどのような時間帯に存在し、実際にどの程度の活動が可能かを調べてみましょう。
<input type="checkbox"/>	コミュニティの物的資源について確認しよう	災害時に使用可能な機材(防火・消防機材、通信機材、応急手当用品、緊急事態用補給物資、警報システム)や利用可能な施設があるか確認してみましょう。
<input type="checkbox"/>	外部の資源について確認しよう	国や県、消防・警察、地域に関連する大企業、ボランティア団体等からどのような支援が得られるか確認してみましょう。
<input type="checkbox"/>	保険について確認しよう	コミュニティにとって重要な施設については、火災保険・地震保険への加入も検討してみましょう。
<b>③ コミュニティーの脆弱性を分析しよう C+DAPシート3</b>		

#### 4. まとめ

あらためて地区防災計画の推進において、①地域では何から取り組めばよいか分からない場合が多く、外部の伴走支援者の存在は欠かせない。②とりわけ、中山間地の集落では、人口減少と高齢化の進展が激しい。警戒避難においては警戒避難では、高齢者等の要支援者の避難行動をサポートする仕組みづくりが必須である。③砂防ボランティアは行政の仕組みがわかり、砂防や土砂災害に対する知識も備えているので、土砂災害の恐れがある地区での伴走支援者として適任である。④計画は策定して終わりではなく、より実効性のあるものとしていくためのフォローが必要であり、この点でも伴走支援が重要である。

本報告においては、有識者2名、恵那市防災研究会会長の岩井慶次氏、恵那市危機管理課、そして大分県砂防課ならびに大分県砂防ボランティア協会の皆様に大変お世話になりました。

#### 主な引用文献

活用できる 恵那市自主防災隊・運営ガイド 「私たちの地域は自分たちで守る」