

共通の脆弱性を有する圏域全体における地域計画の合同策定

自治体名

- 青森県むつ市 ■ 青森県風間浦村
- 青森県大間町 ■ 青森県佐井村
- 青森県東通村

地域計画の履歴

令和3年1月又は3月 単独策定
令和8年3月 合同策定予定

事例の概要

青森県下北圏域は下北半島の先端に位置しており、災害時の道路寸断により孤立集落が発生するおそれがある。そこで、下北圏域のむつ市、大間町、東通村、風間浦村、佐井村（以下「5市町村」という。）が地域計画を合同策定し、孤立集落への支援や広域避難等、連携して取り組む施策（以下「連携施策」という。）を地域計画に盛り込むこととした。

取組の概要・ポイント

取組の背景や課題

- ✓ 令和3年8月の大雨では、下北圏域のむつ市及び風間浦村において、道路寸断による孤立が発生した。また、令和6年能登半島地震では、同じく道路寸断による孤立等が発生し、半島性を有する地形特有の課題が明らかになった。
- ✓ 下北圏域では、災害時にこれらの半島特有のリスクが想定されるため、圏域全体が連携し、強靱化施策を推進する必要があると考えた。
- ✓ 従来から定住自立圏構想の枠組みはあったが、防災分野における連携体制はなかったこともあり、下北圏域において地域計画を合同策定することとした。

取組の内容

- ✓ 半島特有の事象である孤立による支援不足等を想定し、下北圏域の5市町村が連携して横断的に取り組む5つの「連携施策」を検討の上、地域計画に位置付けた。
- ✓ 策定後は5市町村が一体となって連携施策を推進及び評価していく必要があるため、進捗管理の手法を検討した。

取組の効果

- ✓ 合同策定したことにより、単独策定と比較し、計画策定に係る各団体の事務負担の軽減につながった。
- ✓ 地域計画に基づいて5市町村が協働して連携施策に取り組むことにより、孤立集落発生時の円滑な対応・相互支援等が可能になることが期待される。
- ✓ 地域計画の策定過程において顔の見える関係性を構築したことにより、市町村間の連携強化につながった。



- 災害時に道路寸断により孤立のおそれ
- 地域強靱化のためには市町村間の連携が不可欠

下北圏域5市町村が国土強靱化地域計画を合同策定

■ 近年の他地域を含めた災害発生状況及び教訓の整理

- 青森県下北圏域の5市町村では、令和3～7年度を計画期間とする国土強靱化地域計画を団体ごとに策定し、各強靱化施策を推進してきた。
- 令和7年度の期間満了に伴う計画改定に向け、令和6年度は改定計画へ盛り込む要素を整理するため、まずは他地域を含めた災害発生状況及びその教訓を調査することとした。
- 下北圏域における近年の災害としては、令和3年の大雨及び令和4年の大雨がある。令和3年8月9日から大雨では、風間浦村の下風呂観測所で24時間雨量369mm（観測史上1位）を記録し、小赤川橋の崩落や国道への土砂流入により道路が通行止めとなり、むつ市及び風間浦村の複数の集落が孤立した。また、令和4年8月3日から大雨においても、道路崩壊による国道の通行止め等の被害が発生した。

小赤川橋の崩落



国道279号の斜面崩落



- さらに、全国における近年の災害の1つとして、令和6年能登半島地震がある。本地震では、道路寸断による孤立の発生、被災地の状況把握の困難性、物資・人員支援の途絶等の半島性を有する地形特有の課題が明らかになった。これらの半島特有の課題は、下北圏域にも該当するものである。

下北圏域5市町村による地域計画の合同策定

- 下北圏域における半島特有の課題を検証するため、下北半島に位置する他市町村の現行の地域計画を確認し、災害リスクや地域課題を調査した。
- その結果、以下の調査結果及び考察が得られた。

- ✓ 下北半島に位置する5市町村の各地域計画は、計画期間が同一、計画の構成が共通、計画本編の章構成が類似、災害リスクが共通、強靱化事業が一部共通している。
- ✓ すなわち、下北圏域の市町村は、災害リスクや脆弱性に共通する部分が多く、結果的に類似した計画になっている。
- ✓ 各市町村の目指すところは同じであるため、災害リスクの分析や整理、それに基づく施策・事業を各市町村が独立して実施するのではなく、連携して実施することも一考の余地がある。
- ✓ 下北圏域では、従来から5市町村で圏域活性化の取組を進める定住自立圏構想の枠組みがあるが、防災分野に特化した連携体制や防災担当者との関係構築はできていなかった。
- ✓ 他地域の事例では、地域計画を合同策定し各市町村が連携して取り組む施策等を計画に位置づけており、下北圏域においても合同策定を検討することで、地域間で顔の見える関係をつくるきっかけにもなる。

- 上記を踏まえ、下北圏域においても地域計画を合同策定し得るか検討するため、合同策定の意義や事例等を調査した。

意義	近隣市町村との広域連携の実現
	地域計画策定・改定事務に係る職員の負担軽減
パターン	完全合同策定：複数団体で1つの地域計画
	一部合同策定：複数団体で地域計画の一部を共通化
	共同策定：団体毎に地域計画を策定するがプロセスは共同
プロセス	担当課長会議を設置して計画の大枠を検討した事例が多い
他事例	全国で11件（うち青森県内6件）

- 地域計画の合同策定は近隣市町村の連携強化に寄与し、県内でも6件の合同策定事例があることから、半島特有の脆弱性を有する5市町村が地域計画を合同策定することは地域の強靱化にとって有効であると考えた。
- 5市町村にて合同策定への賛同の意向を確認したため、令和7年度に下北圏域で地域計画を合同策定することとした。

下北圏域5市町村が連携して取り組む施策の整理

- 令和6年能登半島地震では、下北圏域と同様に半島性を有する能登地域が被災し、土砂崩れ等に伴う道路通行止めにより、現地における被災状況把握の難航や孤立集落の発生、物的・人的支援が届かない事態等が生じた。
- 下北圏域において令和6年能登半島地震と同規模又はそれ以上の規模の災害が発生した際には、交通経路が途絶し、他地域から下北圏域へのアクセスが困難となり、水、食料、物資、医療、福祉等の支援を受けられなくなるリスクがある。
- そのような被害や課題が発生しないよう、半島特有の事象である孤立による支援不足等を想定し、下北圏域5市町村が連携して地域内の強靱化を推進する必要があると考えた。
- 上記を踏まえ、下北圏域5市町村が連携して横断的に取り組む連携施策を整理した（次頁参照）。



Point

- 連携施策の洗い出しや今後の対応方策の検討は、下北圏域5市町村の各担当で構成される策定委員会を設置し、各者が意見を出し合って協議しながら進めた。
- 策定委員会はオンライン会議のみならず、対面会議も実施することで、地域計画の策定段階から市町村同士の顔の見える関係性を構築し、連携強化を図った。
- また、策定委員会には県の地域計画担当者、防災担当者、半島振興計画担当者が参加し、県内で地域計画を共同策定した他地域の事例の提供、地域計画と下北地域半島振興計画の整合性を確保するため下北地域半島振興計画の改定に関する情報の提供等を受け、検討の参考とした。

策定委員会の様子



策定委員会の構成員



オブザーバー



下北圏域 5 市町村が連携して取り組む施策

連携項目	連携項目の必要性（リスクシナリオや脆弱性）
孤立集落発生時の支援体制の構築	下北圏域では、半島という地理的条件に加え、山間・沿岸部が混在し、基幹道路が限られていることから、地震による橋梁崩落、津波による道路浸水、大雨による土砂崩れ等の発生により、災害時に孤立集落が多数発生することが予想される。孤立が長期化すると、災害関連死の増加にもつながる。そのため、孤立集落発生時において、国・県・隣接市町村から海路による人員派遣・物資輸送等の支援が行える体制を構築する。また、道路啓開による陸路の確保や空路を活用した支援も検討し、孤立集落が多数発生した場合においても被災者に確実に支援が届くようにする必要がある。
広域避難体制の強化	自団体の避難施設が被災した場合に、住民や観光客が隣接市町村の避難施設へ避難することが予想される。そのため、自団体の避難施設における隣接市町村からの避難者の受け入れ体制の確保、隣接市町村の避難施設への避難経路（陸路以外も含む。）及び避難手段（地域公共交通等）の確保等を行い、住民や観光客が市町村を超えて避難できる体制を構築する必要がある。
広域的な物資支援体制の強化	災害時に大量の避難者が発生した場合や災害により備蓄の一部が消失した場合等は、地域内で必要な物資が不足することが予想される。そのため、平時から各市町村における備蓄体制を強化するとともに、災害時は市町村間で物資を共有する仕組みを構築する等、広域的な連携体制を強化する必要がある。
建設、医療、福祉分野における人材確保	建設、医療、福祉分野における人材不足により、災害時に被害箇所の応急対応が迅速に進まず二次被害が発生したり、十分な医療・福祉サービスを受けられず災害関連死が発生したりするおそれがある。そのため、下北圏域全体で人材確保・育成やIT技術の活用を進めるとともに、災害時には市町村間で人員を派遣し、支援し合う体制を確保する必要がある。
災害時における市町村間の情報共有の強化	災害時には災害情報、被害情報、災害対応状況等の多様な情報が錯綜し、行政の意思決定の遅れや災害対応の停滞につながる可能性がある。また、被災状況によっては、人員不足や被災地へのアクセスの困難性により必要な情報を入手できない事態も考えられる。そのため、平時から5市町村や関係機関が連携した情報伝達訓練を実施する等により、災害時に密接な情報共有を行い、正確かつ迅速な状況把握、意思決定等を行えるようにする必要がある。

計画策定後の進捗管理手法の検討

- 地域計画は策定して終わりではなく、地域計画に位置付けた各強靱化施策が計画どおりに推進されているか、課題がないか等、定期的に進捗管理を行い、施策の進捗状況や社会情勢の変化等を踏まえ、不断の見直し・内容充実を図る必要がある。
- 特に連携施策については、市町村単独で推進するものではなく5市町村の連携が不可欠であることから、推進状況や課題の共有、今後の取組予定の検討を5市町村合同で実施する必要があり、進捗管理の方法には工夫を要する。
- 5市町村で連携施策の進捗管理手法を協議した結果、下北圏域の中心市であるむつ市が事務局を担い、毎年度対面会議を開催し、以下の地域計画別紙を更新することにより、進捗管理を実施することとした。

連携施策の進捗管理に用いる地域計画別紙の構成イメージ

【連携施策名】 孤立集落発生時の支援体制の構築						
脆弱性評価			対応方策			
主要道路の通行止めにより、孤立集落が同時に多数発生するおそれがあり、圏域内で相互支援できるよう体制構築する必要がある。			<ul style="list-style-type: none"> ・海路を活用した物資支援の在り方を検討する。 ・5市町村の合同訓練の実施を検討する。 			
団体名	令和7年度の取組状況	令和8年度以降の取組予定	KPI	当初値	現状値	目標値
むつ市	XXX	XXX	●●率	0%	■%	100%
大間町	●	●	●	●	●	●
風間浦村	●	●	●	●	●	●
東通村	●	●	●	●	●	●
佐井村						

■：毎年度更新する箇所 ※記載はあくまで記入例



Point

- 連携施策の進捗管理においては、各市町村の推進状況や今後の取組予定のとりまとめ等、事務局の負担が大きいことが推測される。事務局の負担軽減を図るため、対面会議での協議結果を踏まえ、市町村ごとに別紙を更新できるよう様式を工夫した。

取組の効果

- 基本目標、基本方針、起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）等の5市町村で共通する部分を合同策定したことにより、単独策定と比較し、計画策定に係る各団体の事務負担の軽減が図られた。
- 地域計画に位置付けた連携施策を下北圏域5市町村が一体となって推進することにより、大規模自然災害により孤立が発生した際でも、圏域内の他市町村から海路により孤立集落へ物資供給や職員派遣の支援を実施したり、被災状況や物資の不足状況を共有し迅速な災害対応を実現したりすることが期待される。
- また、地域計画の策定過程で市町村間の顔の見える関係性を構築できたことから、今後の強靱化施策の推進に当たり、より一層市町村が相互連携し地域強靱化の加速化を図ることが期待される。

周囲の声（市町村職員）

- 道路の寸断等による孤立化は半島地域特有のリスクであるため、今回の計画の合同策定により、今後5市町村がより一層連携することで、迅速な災害対応等につながることを期待する。（市職員）
- 下北圏域の職員が顔を合わせ共に計画を作成したことで、下北半島全体の地域強靱化の加速が期待される。（町職員）
- 共有する体制が構築されたことにより、共通課題等に対する検討の円滑化が図られ、圏域全体での強靱化推進に繋がる。（村職員）
- これまでの意見交換等を通じて、下北管内に共通するリスクが整理され、優先課題や共通認識が進んだ点が大きな効果だと感じる。一方で、訓練や人員・資機材確保、受援体制の具体化等、平時から回していく仕組み作りが課題と感じる。今後は、管内で定期的に見直しを行いながら実効性を高めていくことを期待する。（村職員）

今後の展開

- 地域計画は令和8年3月に合同策定（公表）される予定である。
- 令和8年度以降、地域計画に位置付けられた連携施策を推進しつつ、事前に検討した進捗管理手法に基づき、定期的に進捗管理を行っていく。