

災害に強いまちづくりガイドライン

中部圏の災害に強いまちづくりの推進に向けた取組

国土交通省 中部地方整備局 建政部 都市整備課 かじはら ゆうじ
梶原 裕二

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の甚大な被害を受け、「地震・津波災害に強いまちづくり検討委員会」（委員長：名古屋大学減災連携研究センター・センター長（現：あいち・なごや強靱化共創センター・センター長）福和伸夫教授）において南海トラフ巨大地震の発生により甚大な被害が想定される中部圏における防災・減災のまちづくりを進めるための着眼点・留意点を踏まえて、「地震・津波災害に強いまちづくりガイドライン」（以下、「ガイドライン」という）を平成 26 年 2 月に策定しました。

ガイドライン策定後も、熊本地震（平成 28 年 4 月 14 日・16 日）、大阪北部地震（平成 30 年 6 月 18 日）、北海道胆振東部地震（平成 30 年 9 月 6 日）等の大規模な地震災害が発生しました。また、地震災害に加え、関東・東北豪雨（平成 27 年 9 月）、平成 30 年 7 月豪雨（平成 30 年 7 月）、令和元年東日本台風（令和元年 10 月）、令和 2 年 7 月豪雨等の激甚な水害が毎年のように発生しています。

頻発する自然災害に対し、国土交通省では令和 2 年 1 月にあらゆる自然災害に対し、総力を挙げて防災・減災に取組む「防災・減災対策本部」を設置し、防災・減災、国土強靱化等の取組をさら

に強化することとしました。立地適正化計画への防災指針の記載や流域治水等、総合的に防災・減災対策を推進する施策が展開されています。

このような背景を受け中部地方整備局は、地方公共団体の防災・減災の取組をより一層支援するため「災害に強いまちづくりガイドライン」（以下、「本ガイドライン」という（図-1））を新たに策定しました。

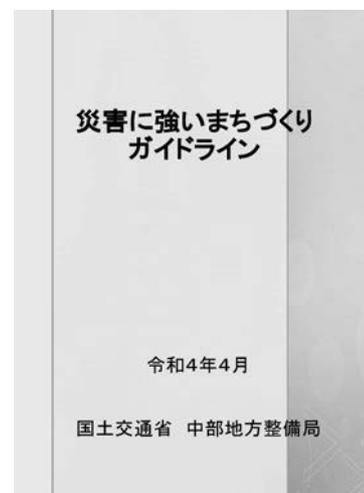


図-1 災害に強いまちづくりガイドライン

2. 災害に強いまちづくりガイドラインの概要

(1) 従前のガイドラインの課題と更新方針

災害に強いまちづくりに係る動向の把握や管内

自治体へのアンケート調査等により、平成26年2月に策定したガイドラインの課題を以下のとおり整理しました。

① 利用実態からみた課題

1) ガイドラインの位置付けの見直し

ガイドラインの位置付けをまちづくり基本方針の策定にこだわらず、「市町村の防災・減災対策を推進するための参考資料」としての位置付けに見直す。

2) 活用市町村の拡大化

津波被害を受けない市町村の災害に強いまちづくり推進にも資するようガイドラインを更新し、周知を図る。

3) 複数の部署で利用することを想定した内容の充実化

防災・減災対策には防災部門やまちづくり部門といった複数の部署が従事していることを踏まえ、これらの部署における活用につながる取組事例や事業情報の追加・充実を図る。

4) スリム化と検索性向上

それぞれの市町村の災害特性や地域特性、課題となっている施策などに応じて容易に必要な情報が得られるよう、検索性の向上を図る。

5) ガイドラインの周知

ガイドラインを知っている市町村と知らない市町村とでは、ガイドラインの活用意向に差があるため、あらゆる機会を通じて防災・減災対策に関わる複数の部署へ一層の周知を図る。

② 災害に強いまちづくりの動向からみた課題

1) 上位関連計画等の反映

ガイドライン策定後、国では「津波防災地域づくりに関する中間とりまとめ」（国土交通省 津波防災地域づくりと砂浜保全のあり方に関する懇談会 平成30年6月）、「復興まちづくりのための事前準備ガイドライン」（国土交通省都市局 平成30年7月）の公表、国土強靱化基本計画や南海トラフ地震防災対策推進基本計画への宅地耐震化の推進の位置付けなど、東日本大震災とともに、その後に発生した熊本地震や北海道胆振東部地震等の教訓を踏まえた取組

を推進している。

これらの国の動向や防災・減災に係る上位関連計画の内容を、ガイドラインへ反映することが必要である。特に、コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりの展開、被災を前提とした事前復興まちづくりの取組の必要性が高まっており、これらの都市課題に対応した更新が必要である。

2) 市町村の特性に対応した情報提供

市町村では、それぞれの災害特性や地域特性に応じた施策を推進するため、特性や課題に応じた情報を必要としている。また、人口や財政等の自治体の規模によっても優先的に実施する必要がある施策の選択が異なってくる。市町村の特性に対応した情報が得られるよう、ガイドラインの内容を見直す。

3) 立地適正化計画の防災指針検討への対応

令和2年の都市再生特別措置法の改正により、立地適正化計画へ災害ハザードが重複する居住誘導区域において防災指針を記載する事項が追加された。中部圏内には災害ハザードと居住誘導区域が重複している市町村は多く、ハザードを許容しつつ安全性を確保するまちづくりは多くの市町村に共通する課題である。

本ガイドラインは、市町村が立地適正化計画で区域設定をする際の資料としての活用を想定しており、防災指針の検討に役立つ土地利用の考え方や避難対策の考え方等の情報を掲載していく必要がある。

4) 事前復興の取組検討への対応

東日本大震災の復興の教訓を受け、事前復興まちづくりの必要性がさらに高まっている。過去の災害では、地籍調査の未実施など基礎データの不足、復興まちづくりの取組内容や手順等の知識不足、復興業務に対応できる職員の不足などが復興まちづくりを円滑に進める上で解決すべき課題として指摘されている。

本ガイドラインは、予防の観点からの災害に強いまちづくりの取組支援を目的として策定されているが、被災を前提として早期かつ的確な

復興のための事前準備の取組も推進する内容としていく必要がある。

(2) 新たなガイドラインの全体像

前述の課題を踏まえて新たにとりまとめる本ガイドラインは、地震、津波、洪水氾濫、高潮、土砂災害等、中部地方整備局管内で起こりうるすべての自然災害を対象としました。令和4年4月に地震、津波に関する内容を掲載しており、洪水氾濫、内水氾濫、高潮、土砂災害などに関する内容を順次追加予定です。

また、各災害事象について「計画編」と「実践編」で構成しています（図-2）。

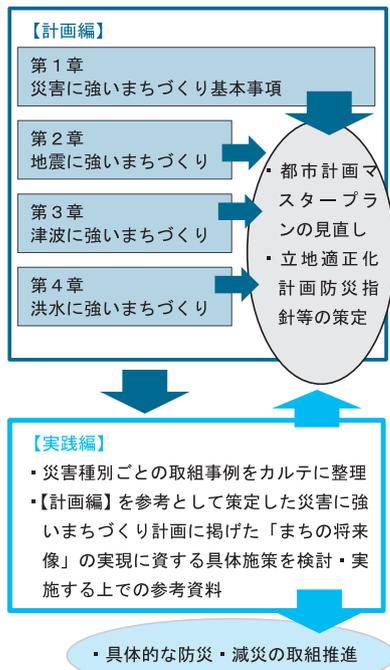


図-2 ガイドラインの構成の概念図

「計画編」は、立地適正化計画の防災指針検討時や都市計画マスタープランの防災まちづくり編の見直し時等、災害に強いまちづくり計画検討時の参考資料としての活用を想定しています。

「実践編」は、災害事象ごとに取組事例を掲載することで、地域の災害危険に応じたハード・ソフトそれぞれの防災・減災対策の実施を検討する際の参考資料としての活用を想定しています。

3. 災害に強いまちづくりガイドラインの具体的な内容

(1) 地震・津波災害【計画編】

計画編の第1章では、中部圏で災害に強いまちづくりを進めるための基本的な考え方や留意点等を取りまとめています（表-1）。対象とする災害は地域によって異なりますが、防災・減災のま

表-1 計画編第1章（災害に強いまちづくり基本事項）の主な記載内容

項目	ポイント	
災害に強いまちづくりの視点	①被害を最小化する減災のまちづくり ②被災しても早期回復できるまちづくり	
災害に強いまちづくりを進めるための計画づくり	①防災性の高い持続可能なまちの将来像の検討 ②ハード対策とソフト対策の両輪による取組の検討 ③短期施策と中長期施策の組み合わせによる推進方策の検討	
防災・減災の基本的な考え方（基本事項）	①安全で確実な避難の確保 ②災害に強い都市構造の構築 ③災害に強い組織・人・企業を作る ④事前復興まちづくりの準備	
土地利用の基本的な考え方	①災害ハザードエリアへの新規立地を抑制 ②災害ハザードエリアからの移転の促進 ③居住エリアの安全確保	
目指すべき都市の骨格構造の検討	①概ね20年先の都市の姿を展望	
災害に強いまちづくり計画策定	1. 災害に強いまちづくりに関する計画や関連施策の整理	①他部局の計画の収集・整理 ②人的特性、市街地特性の両方に係る現況を把握
	2. 都市が抱える課題の分析及び解決すべき課題の抽出	①都市全体（マクロ的）の視点に立った分析 ②地区（ミクロ的）の視点に立った分析
	3. まちの将来像とまちづくり方針の検討	①防災・減災を明確に意識 ②地区特性や持続性を意識
	4. 災害に強いまちづくり方策の検討	①ハードの取組とソフトの取組の組み合わせ ②短期対策と中長期対策の組み合わせ ③財源の確保
自助・共助の地域防災力の向上	①地域の災害危険への住民等の理解の醸成 ②災害に強いまちづくり計画策定への住民等の参加 ③地区防災計画の作成の推進	
早期回復するまちづくり	①仮設期の住まいの事前確保 ②事前復興計画等の検討	
災害に強いまちづくりへのデータの活用	①データを活用する目的の明確化 ②3D データを活用した災害リスクの情報発信	

ちづくりを進めていく上で基本となる考え方や、防災・減災のまちづくり計画の策定の流れ等、各災害共通となる事項を整理しています。立地適正化計画の防災指針検討時や都市計画マスタープランの防災まちづくり編の見直し時等、管内自治体が災害に強いまちづくりを進めるための計画策定の参考とすることを想定しています。

第2章以降は、災害種別ごとの着眼点や留意事項をとりまとめています。現在は「地震に強いまちづくり」と「津波に強いまちづくり」について掲載しており、それぞれ地域の災害危険に応じて該当する章を参考としていただけるような構成としています。(表-2, 3)

また、各取組を進める上で管内自治体実践している工夫点や、関連する技術資料を掲載しています。

(2) 地震・津波災害【実践編】

災害種別ごとの取組事例について、概要、取組ポイント等をカルテ形式でコンパクトに掲載しています(図-3)。地域の災害危険に応じたハード・ソフトそれぞれの防災・減災対策の実施を検討する時に参考とすることを想定しており、カルテ形式の検討にあたっては、以下の事項に留意しました。

- ・災害事象を明示し、災害事象で検索できるようにする
- ・取組主体の地方公共団体の人口、世帯、都市計画指定状況等の諸元を掲載し、自治体規模や都市計画指定状況に応じて検索できるようにする
- ・取組内容を視覚で理解できる情報を掲載する
- ・取組概要を簡潔に記載する
- ・取組の特徴的な内容を「取組のポイント」として記載する
- ・活用した補助事業や制度を掲載する
- ・各取組事例は1枚または2枚程度のボリュームで整理する

実践編に掲載する取組事例は、従前のガイドラインを踏襲し、「災害に強いまちづくり施策体系(例)」の枠組みに沿って整理しました(図-4)。

表-2 計画編第2章(地震に強いまちづくり)の主な記載内容

項目	ポイント
建築物や構造物の耐震化によるまちづくり	①建築物の耐震化による人的被害防止 ②建築物や構造物等の耐震化による道路閉塞の防止 ③長期計画の策定による構造物の耐震化の推進
延焼火災の危険性のある地域のまちづくり	①燃えない空間を確保する ②消防活動ができる空間と水利を確保する ③延焼火災時の避難場所は2キロ圏内のオープンスペースを設定
防災活動を行うことができるまちの整備	①幅員6m以上の道路ネットワークの形成 ②地域住民の防災活動拠点の整備 ③防災活動の主体となる地域住民の活動を支援
地震に対する自助・共助の地域防災力の向上	①地震時に地域に起こる危険性への住民等の理解の醸成 ②安全な環境づくりに向けた取組への支援

表-3 計画編第3章(津波に強いまちづくり)の主な記載内容

項目	ポイント
津波の危険性のある地域の土地利用	①壊滅的被害の回避 ②浸水深の許容範囲を踏まえた検討 ③用途(居住、業務、公共等)による分類と配置 ④津波浸水想定区域における建築構造 ⑤避難施設の配置 ⑥地域特性を反映したまちづくり ⑦津波防災地域づくり推進計画による土地利用の検討
津波避難場所の確保や避難路の確保	①津波避難施設配置の考え方 ②夜間や雨天時等も想定した避難場所の整備 ③沿道の耐震化等による避難経路の安全確保 ④南海トラフ地震臨時情報発出時の避難の事前検討
広範囲な浸水が想定される地域における避難の安全確保	①津波避難施設の整備による特定避難困難区域の解消 ②住宅等の耐震化、個別避難計画等による早期避難率の向上
事前復興まちづくりの推進	①防災拠点や避難所となる施設の高台移転 ②要配慮者利用施設の高台への再配置 ③地域産業も見据えたまちの将来像の検討

冒頭に基本事項、基本施策、導入メニューに沿ったツリー形式で掲載事例を整理しており、視覚的に検索しやすい形式で作成しています。

また、施策検討時の参考情報として、メニューごとに「短期」、「中長期」といった取組に要する期間を掲載することで、段階的な施策の組合せ検討などへの活用を想定しています。なお、今後も各自治体によるさまざまな取組を実践編へ掲載していくことでさらなる内容の充実を図っていきます。

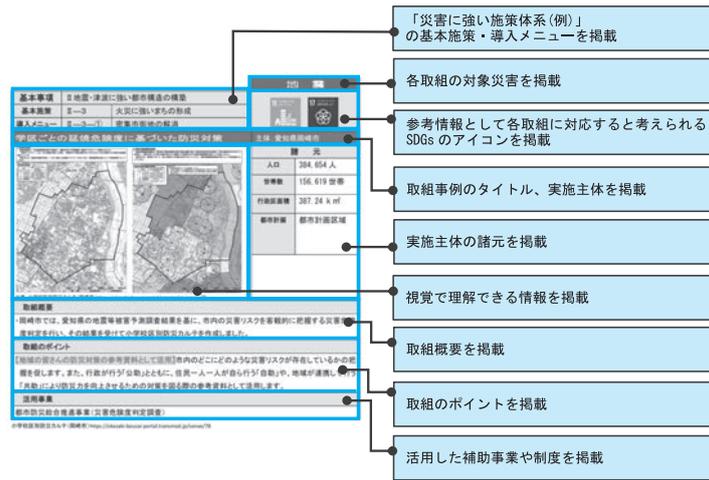


図-3 実践編の取組事例カルテの構成



図-4 災害に強いまちづくり施策体系(例)の一部

4. おわりに

令和4年4月に本ガイドラインを公表しましたが、平成26年に策定したガイドラインを基にとりまとめていることから、現在は、地震、津波災害に強いまちづくりの取組推進に関する内容を掲載しています。

ただし、昨今は自然災害が頻発・激甚化していること、それに伴って防災・減災に関する施策も年々変化していることから、今後は洪水氾濫、内水氾濫、高潮、土砂災害など、中部地方整備局管内で想定される災害に対応する内容を順次追加し、ガイドラインの充実を図っていく予定です。

まずは、「水災害対策とまちづくりの連携のあ

り方」検討会より「水災害対策とまちづくりの連携のあり方について(提言)」がとりまとめられたこと、防災指針作成にあたっては水害リスクに係るさまざまな評価・分析が必要となることを踏まえ、市町村ニーズの高まりが想定される洪水氾濫への対応をガイドラインに反映する予定です。

また、昨今発生している土石流災害などは、中部地方整備局管内の多くの地方公共団体に共通するリスクであるため、順次、土砂災害等に係る内容も掲載していく予定です。

今後は、ガイドラインの内容拡充とあわせてさまざまな機会を通じてガイドラインの周知を図り、多くの地方公共団体担当者の方々手に取っていただくことで、中部地方整備局管内の地方公共団体が推進する防災・減災の取組支援を図っていきます。