

災害に強いまちづくりガイドライン

～計画・整備にあたっての着眼点・留意点～

(令和3年3月)

令和3年3月

はじめに

2018年は地震や豪雨が頻発した年であり、改めて自然災害の多い我が国の地勢や厳しさを再認識させられた。6月18日に発生した大阪府北部を震源とする地震では、従来からその危険性が指摘されながら根本的対策が進められていなかった建築基準法に準拠しないブロック塀が倒壊し、将来のある児童の命が奪われた。平成30年7月豪雨では、停滞する梅雨前線の影響により四国地方で総雨量が1800mmを超え、土砂災害や河川氾濫からの逃げ遅れ、ため池の決壊などにより西日本の広い範囲で人的・物的被害が生じ、愛媛県や高知県など四国の広い範囲で大きく被災した。9月6日には北海道胆振東部地震が発生し、強い揺れによる斜面の崩壊や液状化による被害が見られ、エリア全域が大規模に停電するなどの日常生活に影響を及ぼす事態に発展した。このような制御不能な自然災害は今後ますます増加することが予測され、地域の安全・安心を守るためには多くの時間と優れた解決策が必要になっている。特に四国地域では、切迫度の高まる南海トラフを震源とする地震に対して、国や地方自治体レベルにとどまらず地域を挙げた防災・減災対策の必要性が高まっている。

2010年に発足した本検討会は、発足から10年を迎えることとなった。災害に強いまちづくりの重要性が十分浸透していない中、十分な資料や知見のないまま手探りの状態から始められた会議であったが、自治体の垣根を超えた活発な討議や、被災地の視察から得られた教訓、四国地域の地域事情に即した対応策や最新の動向などを根気よく丁寧に取りまとめ、2012年には早くも全国でも珍しい「災害に強いまちづくりガイドライン」を完成させた。現在も継続的な議論がなされ、まちの状況の変化や新しい知見を取り入れながら定期的に加筆修正され、年度末に更新版が公開されている。最近では、参加自治体からガイドラインに記載があるような公共施設の高台への移設や、仮設住宅の適地選定などの具体的な取り組みが報告されるようになり、熟慮を重ねた検討会の重みや重要性を再認識させられる。2017年からは「事前復興まちづくり」にも本格的に取り組むが、東日本大震災以降の被災地の復興過程における経験を踏まえた対応策や、時々刻々と変化する課題を解決するための具体的な検討、災害の予防、施設の保全、リスクマネジメントにも言及し、応急対応や具体性のある復興策を体系化した内容は、課題の本質を捉え説得性に富むものである。（公社）土木学会レジリエンスの確保に関する技術検討委員会では、2018年6月に「国難を伴う巨大災害への対応策」として、短期間に復旧可能な水準に被害をとどめ、国民の生活に回復不能な致命的な影響をもたらさないような強靱（レジリエント）な国土を作ることを提言した。一連の検討会の成果は、どちらかと言えば対応が後手に回りがちなソフト面での課題解決策の一

はじめに

助となるであろう。

「災害に強いまち」を実現するためには、地方自治体による「公」の立場のリーダーシップと行動力に加え、住民一人一人の防災意識改革と地域をつなぐ地域共同組織の積極的な行動が不可欠であろう。自助・共助の仕組みが無いところに投入される公助は持続性がない。無計画なまちづくりには将来の希望や明るい姿は見えない。巨大災害を経験した今まさに、得られた教訓を置き忘れない姿勢と実行力が問われている。

一方、災害時の被災者ゼロを目指した取り組みは「自助」、「共助」の連携に負うところが多い。2017年11月より運用が開始された「南海トラフ地震に関連する情報」は事前の情報を生かしきる対策が求められているが、臨時情報を生かすための「公」の立場からの計画の策定に加え、臨時情報を正しく理解するための啓発や、適切な行動をとるための訓練が必要になっている。「公」は住民に寄り添いながらも、自然・地域・コミュニティーに潜むリスクを知ることの重要性を理解するための継続的な取り組みが必要であろうし、各種の防災計画を立案するために必要不可欠な情報収集や現状認識、関連機関との連絡調整と訓練、まちづくりの基本となる体制の構築や調整、被災後を見据えた計画づくりを怠ってはならない。

早いもので東日本大震災から10年が経過した。発災した3月11日の前後には多くの特集番組が生まれ、まちの復興や地域の賑わいが繰り返し報道された。この間の住民、行政の努力は計り知れないが、地域により復興のスピードや格差が広がりつつある。特に沿岸域の津波被災地は、復興の過程において人口流出が加速し賑わいが喪失しつつある現状は、過去の被災の教訓を正しく理解し、早くから長期的視点に基づく計画を立案し、即座に実行に移すことの重要性を伝えるものである。災害の多発する四国において、四国の市町村が一丸となり、来るべき大災害に対する備えを蓄積する能力と行動力が試される。

2021年3月

災害に強いまちづくり検討会 座長 原 忠

目 次

1	ガイドライン策定の目的と利用方法	1
	(1) ガイドライン策定の目的	1
	(2) ガイドラインの利用方法	2
	(3) 東日本大震災	4
	(4) 南海トラフの巨大地震	10
	(5) 四国地方における水害・土砂災害	19
2	災害に強いまちづくりの推進に向けて	29
	(1) 災害に強いまちづくりの必要性	29
	(2) 四国地方における災害に強いまちづくり	30
3	災害に強いまちづくりの検討	34
	(1) 災害に強いまちづくりの検討	34
	(2) 災害に強いまちづくりの必要性の明確化	36
	(3) まち全体の現状把握、分析、課題抽出	38
	(4) 対象地域の現状把握、分析、課題抽出	51
	(5) 時間軸での備えに関する検討及び課題の集約	55
	(6) 基本方針の策定	62
	(7) 基本施策の策定	63
	■四国地方における災害に強いまちづくりに向けた備えに関する 体系図（案）の作成	64
	■災害発生時から1ヶ月程度の時間軸でみた施策・取組み	66
4	地域条件による災害に強いまちづくり	72
	(1) 5つの地域条件	72
	(2) 地域条件による留意事項	77

5	災害に強いまちづくり計画	88
	【命を守るために逃げる】	
	(1) 危険な場所を知る	89
	(2) 速やかな避難により命を守る	93
	【避難時の生活環境を整える】	
	(3) 避難生活に備える	142
	(4) 集落・地域の孤立に備える	158
	【災害に強いまちをつくる】	
	(5) 住宅、建築物等の倒壊・火災から命を守る	167
	(6) まちの構造を強くする	180
	(7) まちの構造を見直す	206
	【災害に負けない人・組織等をつくる】	
	(8) 地域防災力の向上	242
	(9) 災害発生時の行政機能の維持・発揮	272
6	おわりに	288
	〈参考1〉 災害に強いまちづくり検討会	291
	〈参考2〉 津波防災地域づくりに関する法律等について	294
	〈参考3〉 大学と地方公共団体が連携した取組み	297
	〈参考4〉 防災事業支援メニュー	315
	〈参 考〉 「災害に強いまちづくり計画」地域モデル（案）	別冊