

## 四国オリジナル

# 『災害に強いまちづくりガイドライン』を改訂 ～地方公共団体の取組をサポートします～

災害に強いまちづくりに向けて、地方公共団体の取組をサポートするため、平成24年1月10日に策定した「災害に強いまちづくりガイドライン」について、その後新たに内閣府及び各県から公表された津波高等の最新データを用い、四国の市町を地域モデルとして、具体的な「災害に強いまちづくり計画(案)」を検討すること等により、ガイドラインに補足すべき事項を抽出し、改定しましたので公表いたします。

※詳細については、四国地方整備局HP

(<http://www.skr.mlit.go.jp/kensei/machizukuri/10toshibousaijigyo/05shikoku.html>) をご覧下さい。

※ この施策は、四国圏広域地方計画の広域プロジェクト【No.6 防災力向上プロジェクト】に該当します。

※ この施策は、四国地震防災基本戦略の取組に該当します。

### 【問い合わせ先】

国土交通省 建政部 都市・住宅整備課 TEL 087-811-8315

課長 高橋 涼 (たかはし りょう)

○ 課長補佐 石原 弘之 (いしはら ひろゆき)

## 【今回のガイドライン改訂のポイント】

- 新たに公表された最新データにより更新
  - ・内閣府：「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等（第二次報告）及び被害想定（第一次報告）について（平成24年8月）」
  - ・徳島県：「徳島県津波浸水想定公表について（平成24年10月）」
  - ・高知県：「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波浸水予測について（平成24年12月）」
  
- 新たに2つの地域モデル（市中心部が浸水想定される海岸平野部：安芸市、市中心部が浸水想定される山地が迫る沿岸部：八幡浜市）について、「災害に強いまちづくり計画(案)」を検討、  
また、昨年度までの5つの地域モデルの中から選定した2つの地域モデル（美波町、香南市）について、特に課題となる項目（避難困難地域の明確化、自主防災組織のあり方、事前復興まちづくり）の詳細検討を行い、以下の施策を追加するとともに、関係する施策の留意事項等を更新
  - ・地籍調査の推進
  - ・大学、NPOとの連携
  
- ガイドライン策定以降、復興の取組等全国の地方公共団体における参考となる取組について情報収集し、関係する施策の留意事項等を更新

## 【ガイドライン（改訂版）の特徴】

- 学識経験者及び国・県・市町の防災・まちづくり関係者が協働でとりまとめ
- 机上だけではなく、設定したモデル地区の視察・まちづくり計画を行いながら参考となる施策を抽出しガイドラインに反映
- 施策のガイドラインではなく、施策を横断的にとりまとめ
- 各地方公共団体が、地域の実情にあった基本方針等を選択するための参考として、3つの基本方針、12の基本施策、39の施策（導入メニュー）に体系化して整理
- 検討項目を時間経過の中に位置付け、より具体的、実践的なまちづくりとなるよう、津波・土砂災害発生時に関する施策・取組を各々の時間軸にて整理
- 各地方公共団体が、地域課題や方策をより具体的にイメージできる参考となるよう、4つの条件ごとのイメージ図にて留意すべき事項を整理
- 個別の施策や取組は、復興の取組等全国の地方公共団体の取組事例や、四国内の取組事例を具体的な図や写真によりわかりやすく紹介

# 「災害に強いまちづくりガイドライン（改訂版）」の概要

## ガイドライン策定の目的

- ・本ガイドラインは、四国地方の地方公共団体が、災害に強いまちづくりを計画・実施する上において参考になる事項についてとりまとめたもの

## ガイドラインの利用方法

- ・想定する災害は、… 南海トラフの巨大地震の発生による津波及び土砂災害
- ・活用していただく対象は、… 四国地方の地方公共団体職員

## ガイドラインの特徴（その1）

学識経験者及び国・県・市町の防災・まちづくり関係者が協働でとりまとめ

- ・災害対策に先駆的に取り組む8つの地方公共団体の首長、四国4大学（徳島・香川・愛媛・高知）の学識経験者、4県、四国地方整備局と防災・まちづくりに関係する者が一同に会する検討会を設置し協働でとりまとめ

机上だけではなく、設定したモデル地区の視察・まちづくり計画を行いながら参考となる施策を抽出しガイドラインに反映

- ・四国の特徴を踏まえるため、実際に7市町において「災害に強いまちづくり計画（案）」を作成しながら、四国の地方公共団体の参考となる事項について意見交換

施策のガイドラインではなく、施策を横断的にとりまとめ

- ・各施策のガイドラインではなく、まちづくりの必要性から計画・整備にあたっての施策（導入メニュー）の着眼点・留意点までの「災害に強いまちづくり」の計画・実施に関連する全てを網羅し、施策を横断的にとりまとめたガイドライン

# 「災害に強いまちづくりガイドライン（改訂版）」の概要



## ガイドラインの特徴（その2）

各地方公共団体が、地域の実情にあった基本方針等を選択するための参考として、3つの基本方針、12の基本施策、39の施策（導入メニュー）に体系化して整理

### 【3つの基本方針】

命を守るために逃げる

まちの構造を見直す

災害に負けない人・組織等をつくる

検討項目を時間経過の中に位置付け、より具体的、実践的なまちづくりとなるよう、津波・土砂災害発生時に関する施策・取組を各々の時間軸にて整理

各地方公共団体が、地域課題や方策をより具体的にイメージできる参考となるよう、4つの地域条件毎のイメージ図にて留意すべき事項を整理

個別の施策や取組は、復興の取組等全国の地方公共団体の取組事例や、四国内の取組事例を具体的な図や写真によりわかりやすく紹介

# 「災害に強いまちづくりガイドライン（改訂版）」の概要



## 今回のガイドライン改定のポイント

新たに公表された最新データにより更新

- ・内閣府：「南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等（第二次報告）及び被害想定（第一次報告）について（平成24年8月）」
- ・徳島県：「徳島県津波浸水想定公表について（平成24年10月）」
- ・高知県：「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波浸水予測について（平成24年12月）」

新たに2つの地域モデル（市中心部が浸水想定される海岸平野部：安芸市、市中心部が浸水想定される山地が迫る沿岸部：八幡浜市）について、「災害に強いまちづくり計画（案）」を検討、また、昨年度までの5つの地域モデルの中から選定した2つの地域モデル（美波町、香南市）について、特に課題となる項目（避難困難地域の明確化、自主防災組織のあり方、事前復興まちづくり）の詳細検討を行い、以下の施策を追加するとともに、関係する施策の留意事項等を更新

- ・地積調査の推進
- ・大学、NPOとの連携

ガイドライン策定以降、復興の取組等全国の地方公共団体における参考となる取組について情報収集し、関係する施策の留意事項等を更新

# 「災害に強いまちづくりガイドライン（改訂版）」の概要



## ガイドラインの構成

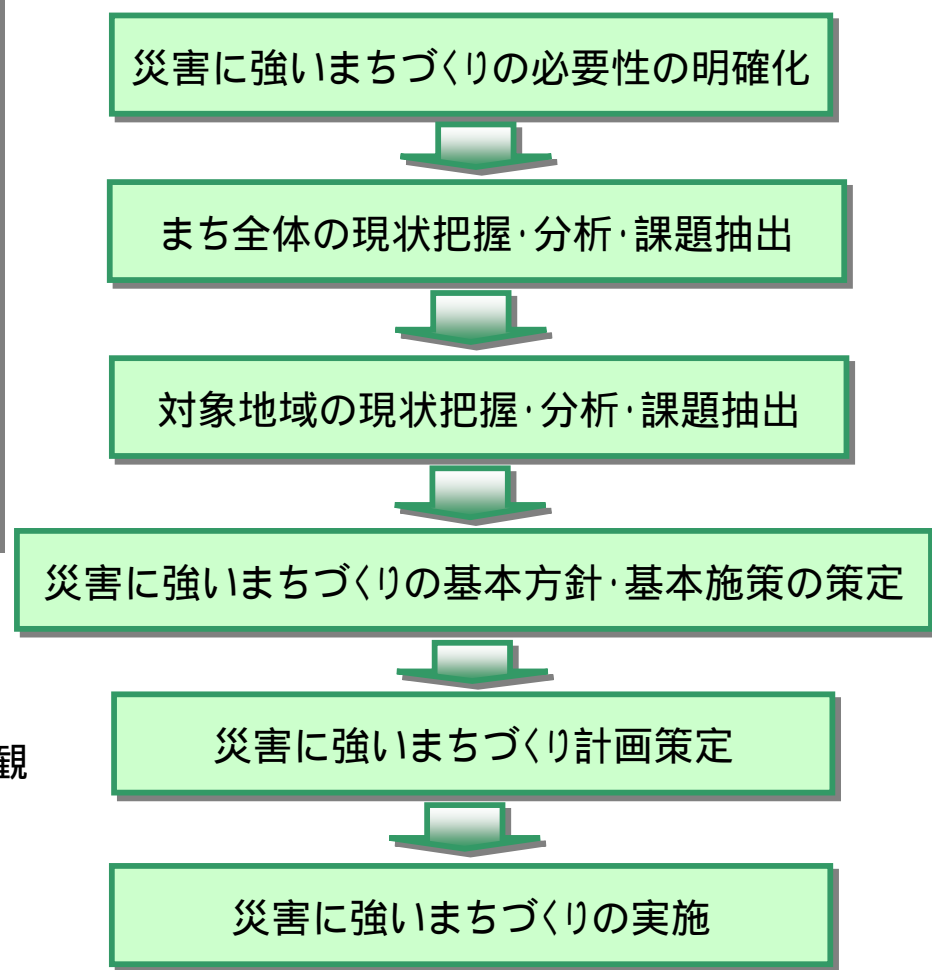
- はじめに
- 1 ガイドライン策定の目的と利用方法
  - 2 災害に強いまちづくりの推進に向けて（ ）
  - 3 災害に強いまちづくりの検討 【参考1】
  - 4 地域条件による災害に強いまちづくり 【参考2】
  - 5 災害に強いまちづくり計画
    - ・命を守るために逃げる 【参考3】
    - ・まちの構造を見直す 【参考4】
    - ・災害に負けない人・組織等をつくる 【参考5】
  - 6 おわりに

参考 「災害に強いまちづくり計画」地域モデル（案）



## 災害に強いまちづくりの検討フロー

地方公共団体が、災害に強いまちづくりを計画する際のフロー



- ( ) 災害に強いまちづくりの推進に向けて
- ・地域特性の把握による「四国」らしい施策  
既存の災害履歴、多数の孤立集落、急激な高齢化、優れた歴史景観
  - ・長期的な視点 長期的なビジョン、防災・減災・早期復興の観点
  - ・限界の認識 公助（人材・資材）の限界
  - ・住民、大学等との連携 自助（自立）、共助（連携）の意識付け

（注）最新時点での幅広い知見に基づく整理を踏まえながら、必要に応じて随時見直しを実施

# 災害に強いまちづくり検討会

検討にあたり、「災害に強いまちづくり検討会」を設置（H22:3回開催、H23:4回開催）  
 今回の改定にあたっては、地域モデルの市町において検討会を開催(第1回を除く)し、現地視察を行った上で、計画（案）等について意見交換

## 検討会の開催経緯

➤平成24年1月10日 ガイドライン策定

H24.7.10

第1回 災害に強いまちづくり検討会(高松市)

H24.10.10～11

第2回 災害に強いまちづくり検討会(安芸市)

H24.12.18～19

第3回 災害に強いまちづくり検討会(八幡浜市)

H25. 2.12～13

第4回 災害に強いまちづくり検討会(中土佐町)

➤平成25年3月28日 ガイドライン改定

平成24年度

## H24検討会委員名簿

座長

愛媛大学	柏谷名誉教授
徳島県 美波町	影治町長
香川県 東かがわ市	藤井市長
愛媛県 八幡浜市	大城市長
愛媛県 愛南町	清水町長
高知県 安芸市	松本市長
高知県 香南市	清藤市長
高知県 大豊町	岩崎町長
高知県 中土佐町	池田町長
徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部	奥嶋准教授
徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部	渡辺助教
香川大学 工学部 安全システム建設工学科	野々村准教授
愛媛大学 防災情報研究センター	二神准教授
高知大学 南海地震防災支援センター	原准教授
徳島県 県土整備部	県土整備部長
香川県 土木部	土木部長
愛媛県 土木部	土木部長
高知県 土木部	土木部長
国土交通省 四国地方整備局	局長
国土交通省 四国地方整備局	企画部長
国土交通省 四国地方整備局	建政部長

# 【参考1】南海トラフの巨大地震への備え体系図（案）

各地方公共団体が、地域の実情にあった基本方針等を選択するための参考として、3つの基本方針・12の基本施策・39の施策（今回2施策を追加）に体系化して整理

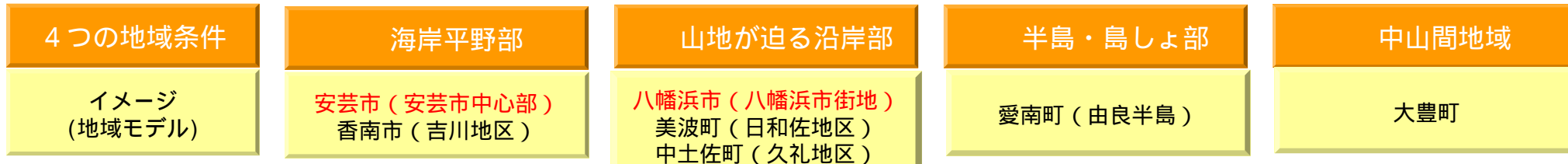
南海トラフの巨大地震への備え体系図





# 【参考2】 地域条件による災害に強いまちづくり

各地方公共団体が、地域課題や方策をより具体的にイメージできる参考となるよう、4つの地域条件毎のイメージ図で留意すべき事項を整理（今回2地域モデルを追加）



（例）山地が迫る沿岸部

基本施策	住民の自主的な避難を促す
施策（導入メニュー）	津波避難計画の策定、津波避難マップの作成
【施策導入の留意事項】	✓ 河川等による津波の遡上への配慮

基本施策	津波避難場所・経路の確保
施策（導入メニュー）	津波避難ビルの指定
【施策導入の留意事項】	✓ 市街地が形成されている地域では、民間施設の津波避難ビルとしての積極的な指定

基本施策	津波避難場所・経路の確保
施策（導入メニュー）	津波浸水対策
【施策導入の留意事項】	✓ 人口密度が高い地域では、ポンプ場整備が理想 ✓ 地盤沈下が生じる可能性がある地域への積極的な対策が必要

基本施策	多重防御のまちづくり
施策（導入メニュー）	災害に強いまちに向けた土地利用の推進 適正な土地利用規制・建築規制の運用 盛土造成地、液状化対策
【施策導入の留意事項】	✓ 都市計画区域内では、都市計画制度（用途地域等）の活用 ✓ 都市計画マスタープラン等による目指すべき都市構造等の明確化 ✓ 大規模盛土造成対策に留意 ✓ 埋立地等の液状化対策に留意

基本施策	津波避難場所・経路の確保
施策（導入メニュー）	避難場所の確保・整備
【施策導入の留意事項】	✓ 急傾斜地危険箇所等の背後地を活かした避難場所の確保

基本施策	津波避難場所・経路の確保
施策（導入メニュー）	避難経路の確保
【施策導入の留意事項】	✓ 漁村集落などの老朽建築物等が多い地域では、安全な移動が可能となる道路幅員の確保

基本施策	火災に強いまちの形成
施策（導入メニュー）	密集市街地の解消 火災避難場所・経路の確保
【施策導入の留意事項】	✓ 延焼危険性・閉塞危険性が高い地区については、重点密集市街地に指定し、「狭い道路整備等促進事業」の活用により整備 ✓ 空家除去等によるポケットパーク整備、建替え時のセットバックによる道路幅員確保、接道条件の確保等

## 命を守るために逃げる

## 津波避難計画の策定

### ➤ 取組みの概要

・地区の自主防災組織等による「地区津波避難計画」の策定の支援、「市町村津波避難計画」の策定に取り組む

### ➤ 計画・整備にあたっての着眼点・留意点

- ・避難時間に余裕がある場合には行政や消防等の「専門的な組織」が率先して避難を行う考え方も選択肢の一つ
- ・車での避難については、その是非、車避難の対象者の限定、渋滞防災のためのルール化等についての合意形成が必要

## 命を守るために逃げる

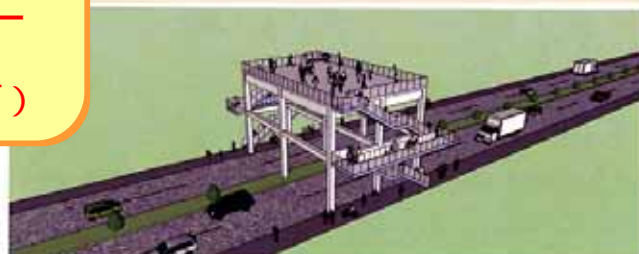
## 避難困難者の解消（高台等の確保）

### ➤ 取組みの概要

・地震発生後に津波が短期間で襲来し、高台や避難場所まで避難することが困難な場合には、緊急的、一時的な避難場所として避難用施設を整備、或いは公共施設や民間施設等を利用して津波避難ビルを指定

避難の妨げとなる道路の上を利用し、横断歩道橋を兼ねた津波避難タワーを整備（静岡県 吉田町）

### 津波避難タワー イメージ図（あくまでもイメージです！）



イメージイラスト



設置箇所が増えつつある津波避難タワーについて、自治体向けに「設計のための手引き」を平成24年12月に作成（高知県）

### 津波避難タワー設計のための手引き（案）の概要

手引きの必要性

○現状と課題  
 ○平成24年9月に国が公表した津波高の推計結果を受け、新たな津波浸水予測に対応した避難場所整備のスピードアップが求められている。  
 ○自然地形を利用し、高台に避難することが困難な地域や、周辺に避難に利用できる高いビルがない地域では、津波避難タワーを整備することにより、避難場所の確保を進めなければならない。  
 ○しかしながら、津波避難タワーの設置に関する明確な基準がないため、「津波避難ビル等に係るガイドライン」を準用して整備する事例が多く、市町村ごとに整備の考え方が異なったり、検討に時間が必要となっている。

津波避難タワー設置に係る業務を適切かつ効率良く進めるためには、津波避難タワーの設計に関する基準や情報をとりまとめた手引きが必要

とりまとめのポイント

Point① 設置に必要な検討項目を時系列で整理

Point② 津波高に対する余裕高の考え方を提示  
津波避難タワーの津波高に対する余裕高の考え方を2mから4m程度と提示。

Point③ 備えるべき施設や設備の提示  
屋根や誘導灯、トイレなどの設置に対する考え方を示すとともに、階段やスロープなどを設置する際の基準となる値を提示。

Point④ 津波の威力に対する考え方を提示  
津波避難タワーに作用する津波の威力に対する考え方を提示。

Point⑤ 津波避難タワーの維持の提示  
津波避難タワーの適切な管理を行うため、管理に必要となる機能を管理できる様子を提示。

## まちの構造を見直す

## 多重防御のまちづくりの推進

## ➤ 取組みの概要

- ・道路、防波堤、防潮堤等のハード整備による多重防御、ライフラインの耐震化の促進等に取り組む

## ➤ 計画・整備にあたっての着眼点・留意点

- ・まちづくり計画については、国等の施設管理者と調整の上、防災上の役割を位置づける等の連携を推進する

## まちの構造を見直す

## 住宅の耐震化推進

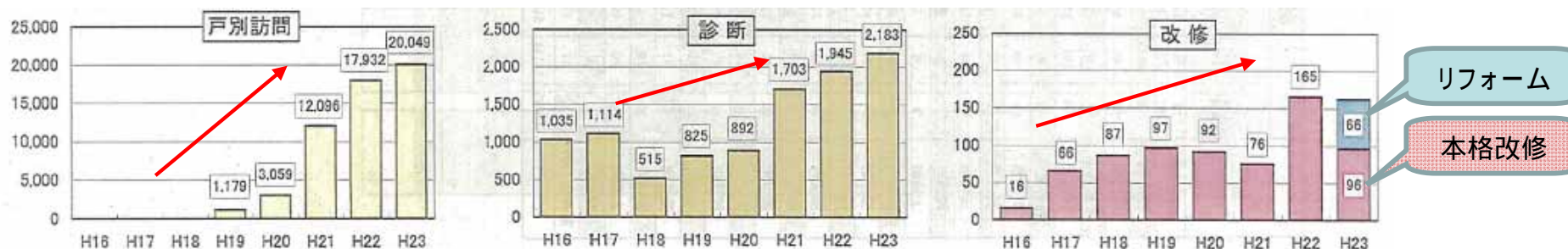
## ➤ 取組みの概要

- ・耐震改修促進計画を策定し、それに基づいて住宅、特定建築物及び公共施設の耐震化を推進する

## ➤ 計画・整備にあたっての着眼点・留意点

- ・住宅の耐震化は、「自助」の意識を高めることが必要。戸別訪問は効果的な取組みの一つ

平成19年度より戸別訪問を実施し、耐震診断や耐震改修が増加（徳島県）



出典：国土交通省四国地方整備局 第1回耐震改修促進WG 徳島県提出資料

## 災害に負けない人・組織をつくる

## 大学・NPO等との連携強化

## ➤ 取組みの概要

- ・ 防災や減災の検討にあたっては、地域の知の拠点としての地元の大学や研究機関の人材や知見を活用する

## ➤ 計画・整備にあたっての着眼点・留意点

- ・ 地元大学の先生の検討会等の委員就任などの機会をとらえ、相談しやすい人脈やネットワークの形成を図ることが必要

「避難問題研究会」を設置し、

- ・ 災害時の避難情報提供の在り方の検討、
- ・ 個別市町要援護者支援プランの策定、
- ・ 合意形成型避難計画の策定を通じ、避難行動の促進・要援護者支援プランの策定

などをサポート

(愛媛大学防災情報研究センター)

