

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月に「災害に強いまちづくりガイドライン」を策定しておりますが、同ガイドラインの改訂に向けて平成25年度においては、新たに瀬戸内海側の坂出市、上島町及び津波想定高の高い黒潮町の3市町を地域モデルに追加し「災害に強いまちづくり計画（案）」を検討しました。また、新たな試みとして美波町、安芸市、黒潮町、愛南町の4市町を地域モデルに「時間軸での備え」に関する検討を行いました。

これら地域特性の追加及び時間軸の検討によって、ガイドラインに補足すべき事項を抽出し、同ガイドラインを改訂しましたのでHPにて公表いたします。

併せてガイドラインの参考として今回検討を行った6市町の地域モデルにおける「災害に強いまちづくり計画（案）」をHPにて公表いたします。

※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>) をご覧ください。なお、HPでの公表は3月31日以降となります。

※ 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】

- ① 新たに公表された最新データにより更新
 - ・徳島県南海トラフ巨大地震被害想定（第二次）の公表について（2013年11月）
 - ・香川県地震・津波被害想定（第二次公表）について（2013年8月）
 - ・愛媛県地震被害想定調査結果（最終報告）について（2013年12月）
 - ・南海トラフ巨大地震による被害想定について（2013年5月）

- ② 新たに3つの地域モデル（海岸平野部：坂出市、山地が迫る沿岸部：黒潮町、半島・島しょ部：上島町）について、「災害に強いまちづくり計画(案)」を検討。
また、4つの地域（美波町、安芸市、黒潮町、愛南町）で「時間軸での備え」に関する検討を実施し、特に課題となる項目（事前復興計画、高台移転、避難時の生活環境等）の詳細検討を行い、1つの基本方針、5つの基本施策、10の施策（導入メニュー）を追加

- ③ 現地視察を兼ねた検討会を4市町で開催し、「災害に強いまちづくり計画（案）」等を検討。開催市町は下記のとおり
 - ・H25. 8. 1 坂出市
 - ・H25. 10. 23～24 黒潮町
 - ・H25. 12. 10～11 上島町
 - ・H26. 2. 13～14 美波町

【ガイドライン（改訂版）の特徴】

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
2. 机上だけではなく、設定したモデル地区において検討会を開催し、現地視察の実施等によりまちづくり計画の検討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
3. 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、4つの基本方針、17の基本施策、49の施策（導入メニュー）に体系化して整理
4. 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
5. 2つの手法でまちの課題を把握（対象地域の現状把握、分析、課題の抽出・「時間軸での備え」に関する検討）
6. 災害に強いまちづくりを進めるための大切な視点のとりまとめ
7. 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

～計画・整備にあたっての着眼点・留意点～

概要

国土交通省四国地方整備局

1 ガイドライン策定の目的と利用方法

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です。

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」です。
- 活用していただく対象は、四国地方の「地方公共団体職員」です。

ガイドライン等の見直し

- 各地方公共団体の「災害に強いまちづくり」の取組み等を踏まえ、ガイドラインは継続的に見直すことを想定しています。
- 市町村が作成する「災害に強いまちづくり計画」は、まちの状況変化や新しい知見の取得等に応じて見直すことが重要です。

2 ガイドラインの特徴

○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

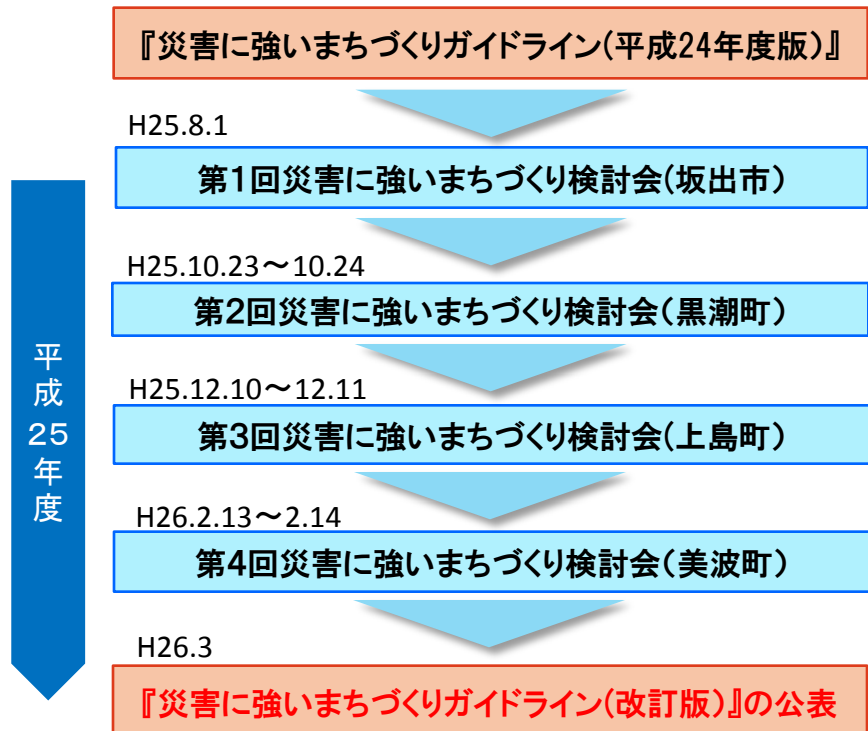
- ・ 災害対策に先駆的に取組む11の地方公共団体首長・四国4大学（徳島・香川・愛媛・高知）の学識経験者・4県・四国地方整備局と防災・まちづくりに関係する者が一同に会する検討会を設置し、協働でとりまとめたものです。

○机上だけではなく、設定したモデル地区の視察・まちづくり計画の検討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、10市町において「災害に強いまちづくり計画（案）」を作成し、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を実施

災害に強いまちづくり検討会・委員

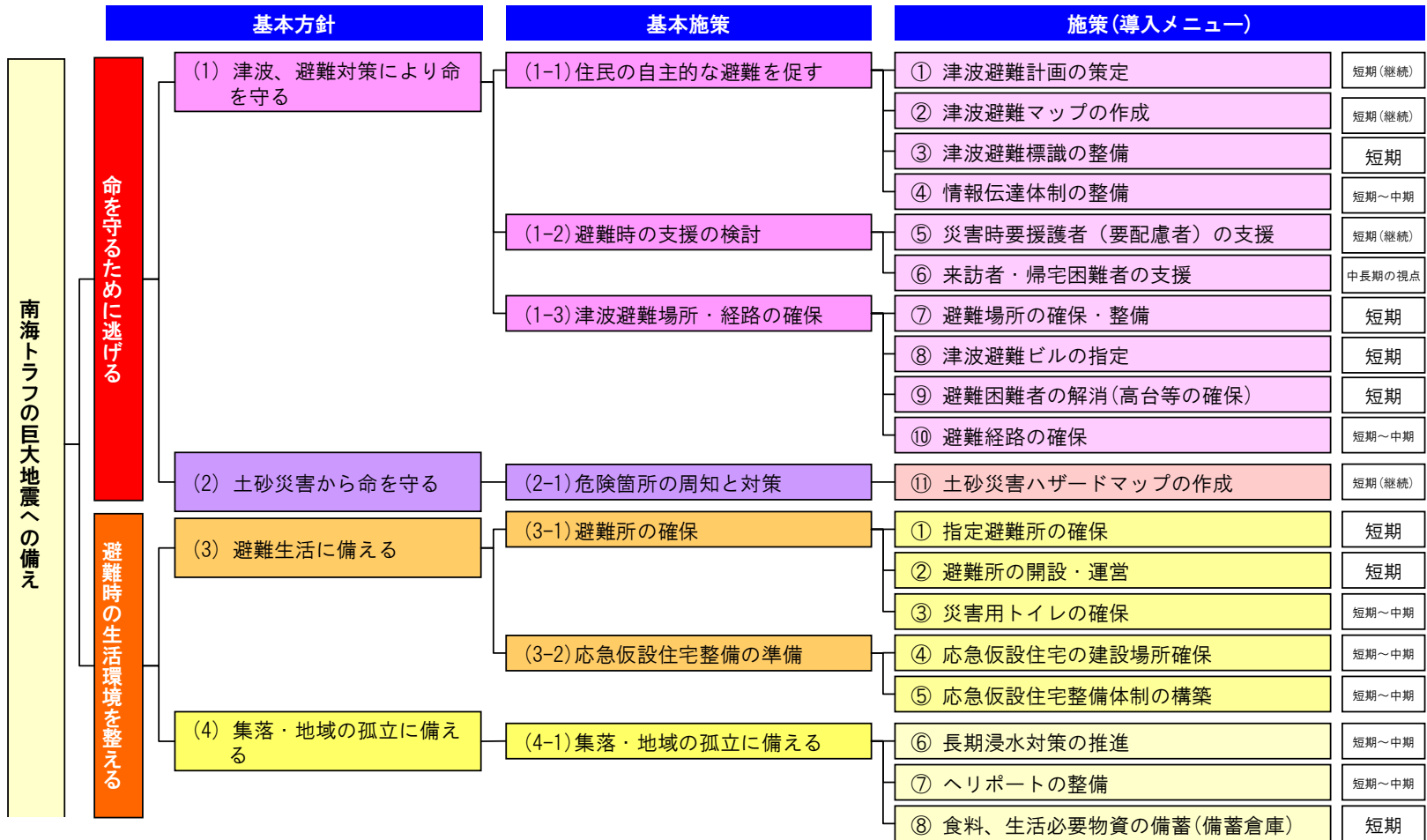
所 属	役 職
愛媛大学(座長)	柏谷名誉教授
徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部 エコシステムデザイン部門	奥嶋准教授
徳島大学大学院 ソシオテクノサイエンス研究部 (工学部建設工学科)	渡辺助教
香川大学 工学部 安全システム建設工学科	野々村准教授
愛媛大学大学院 防災情報研究センター	二神准教授
高知大学 南海地震防災支援センター	原准教授
美波町、坂出市、東かがわ市、八幡浜市、 上島町、愛南町、安芸市、香南市、大豊町、 中土佐町、黒潮町	市町長
徳島県県土整備部、香川県土木部、 愛媛県土木部、高知県土木部	部長
国土交通省 四国地方整備局	局長、企画部長、 建政部長



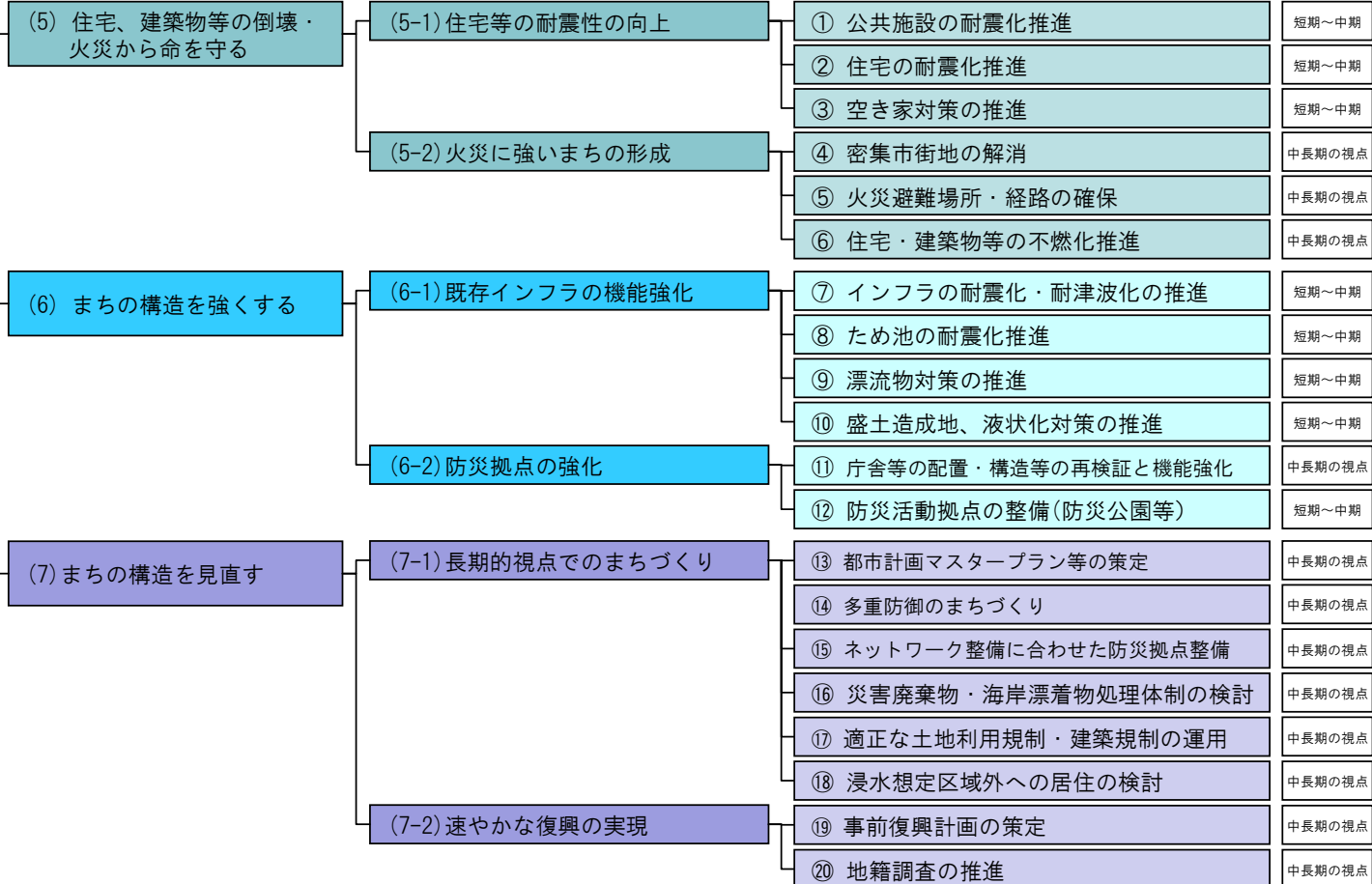
2 ガイドラインの特徴

○各地方公共団体が、地域の实情にあった基本方針等を選択するための参考として、4つの基本方針・17の基本施策・49の施策（導入メニュー）に体系化して整理

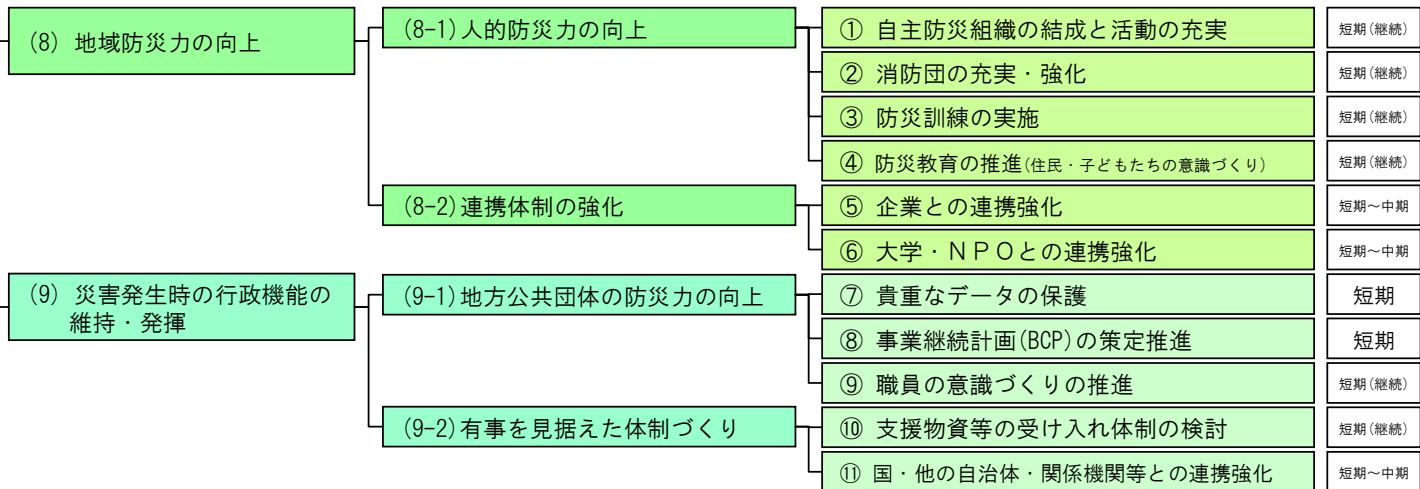
南海トラフの巨大地震への備え体系図（案）



災害に強いまちをつくる



災害に負けない人・組織等をつくる



2 ガイドラインの特徴

○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つの地域条件ごとのイメージ図にて留意すべき事項を整理

地域条件	① 海岸平野部	② 山地が迫る沿岸部	③ 半島・島しょ部	④ 中山間地域
イメージ (地域モデル)	安芸市 (安芸中心部) 香南市 (吉川地区) 坂出市 (坂出中心部)	美波町 (日和佐地区) 八幡浜市 (八幡浜市街地) 中土佐町 (久礼地区) 黒潮町 (佐賀地区)	愛南町 (由良半島) 上島町 (弓削・生名・岩城島周辺)	大豊町

基本施策	人的防災力の向上体制の強化
施策 (導入メニュー)	自主防災組織の結成と活動の充実 消防団の充実・強化 防災訓練の実施
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 自助・共助・公助による危機対応の意識づくり ✓ 災害時の消防団の安全確保、役割分担の再検討 ✓ 津波避難計画やマップに即した防災訓練の実施 ✓ まちで起こった災害履歴の把握 ✓ 高齢化の進行を踏まえた人的防災力の向上(危機意識の高揚、コミュニティの醸成等)

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 情報伝達体制の整備
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 津波避難計画等に示された避難場所・避難経路を踏まえ、速やかな避難を促す施設配置の検討 ✓ 車利用のルール明確化 ✓ 津波避難マップを住民参画で作成

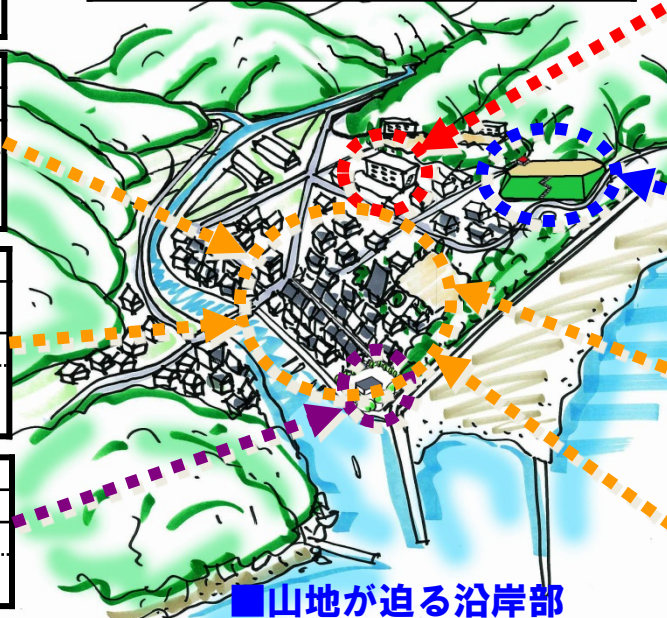
基本施策	長期的な視点でのまちづくり
施策 (導入メニュー)	浸水想定区域外への居住の検討
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 高台移設の検討

基本施策	集落の孤立に備える
施策 (導入メニュー)	ヘリポートの整備
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市町村の規模に応じたヘリポートの確保 ✓ 離発着時の砂埃対策(芝張り等) ✓ 小中学校グラウンド等を活用した臨時ヘリポートとしての活用検討

基本施策	既存インフラの機能強化
施策 (導入メニュー)	インフラの耐震化等推進 (機能強化)
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ インフラ・ライフラインの耐震化 ✓ 迅速な航路啓開のための拠点港のガレキ処理、岸壁の耐震化、液状化対策

基本施策	住宅等の耐震性の向上
施策 (導入メニュー)	住宅の耐震化推進 空き家対策
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 住宅の耐震化促進のための啓発 ✓ 空き家の危険性の啓発 ✓ 住宅耐震化・安芸対策に関する支援制度の確保

基本施策	集落・地域の孤立に備える
施策 (導入メニュー)	津波浸水対策の推進
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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	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】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 更に高い所へ避難できる場所や周辺の状況が確認できる場所の確保 ✓ 避難場所への滞在を見据えた備蓄・機能等の確保 ✓ 速やかな避難が可能となる経路・道路幅員の確保

基本施策	津波避難場所・経路の確保
施策 (導入メニュー)	津波避難ビルの指定 避難困難者の解消(高台等の確保)
【施策導入の留意事項】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 避難困難地区では、津波避難ビル・津波避難タワーの整備

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】	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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

3 災害に強いまちづくりに向けて

○2つの手法でまちの課題を把握

- ・まずは、まちの現状の把握・分析を行い課題を抽出し、その後時間軸に沿って、課題を網羅的に点検するフローで検討

○災害に強いまちづくりを進めるための大切な視点のとりまとめ

- ・まちの現状の把握、課題の分析、施策の検討や展開にあたり、常に意識しておくべき重要な視点を記述

施策展開の重要な視点

①長期的な視点

- ・防災・減災の視点をもったまちづくりを都市計画マスタープラン・事前復興計画等を活用し、長期的なビジョンで実施
- ・被災しても復旧しやすい「災害に強いまちづくり」への取組み

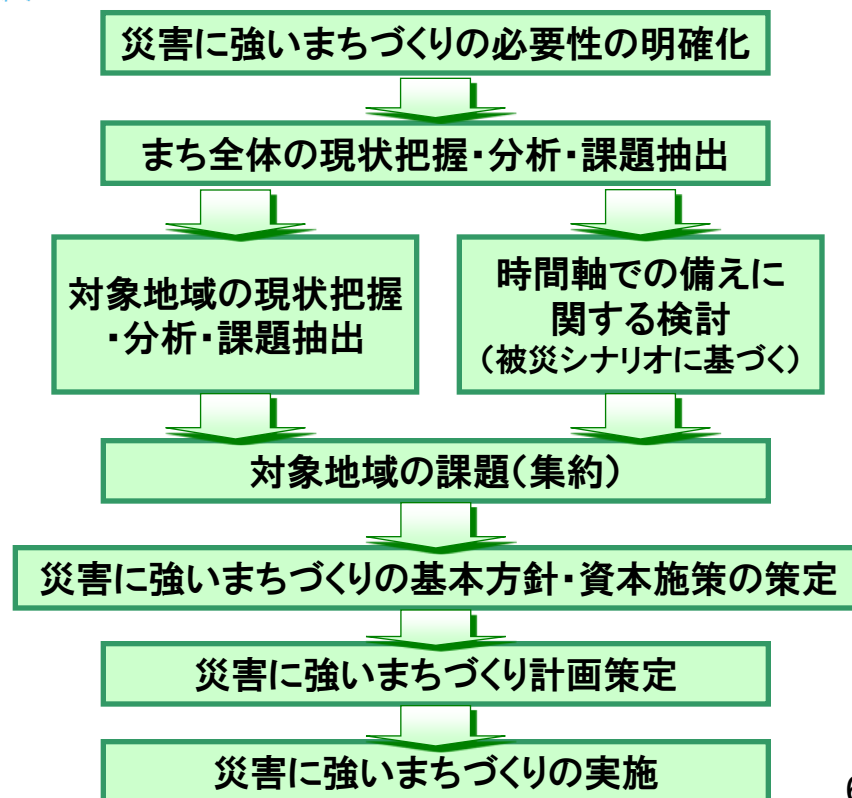
②限界を知る

- ・限られた人員、資材での災害対応は「限界がある」
- ・被害想定を十分に行った上で、それに対する防災・減災対策を進めていくことが重要

③住民・大学等との連携

- ・住民や関係者等と一緒に、まちづくりを行うための施策等を考えていく
- ・専門的な立場からの支援やアドバイスは有効

検討フロー



4 災害に強いまちづくり計画（施策・事例紹介）

○個別の施策や取組は、四国内外の取組事例を具体的な図や写真によりわかりやすく説明

【命を守るために逃げる】(1) 津波、避難対策により命を守る
基本施策 1－3 津波避難場所・経路の確保

⑨ 避難困難者の解消（高台等の確保）

取組みの概要

- ・避難困難地区における避難場所確保には、津浪避難ビルの指定や人工的に設ける高台として津波避難タワー・築山整備がある。

計画、整備に当たっての着眼点・留意点

- ・人工的な高台・築山や津波避難タワーの整備にあたっては、高齢者や子ども等の災害弱者や要配慮者を考慮した階段勾配・スロープ整備の検討
- ・長時間の避難を考慮した備蓄倉庫・簡易トイレ等の設置
- ・夜間利用を考えた照明（太陽光発電式等）の整備

●静岡県吉田町の取組み

道路をまたぐ構造の津波避難タワーの整備

- ・静岡県吉田町では、横断歩道橋を兼ねた津波避難タワーの整備を検討しています。道路をまたぐ構造とし、道路管理者用地等を活用するため、整備に要する日数を短縮できるとしています。



4 災害に強いまちづくり計画（施策・事例紹介）

【避難時の生活環境を整える】(3) 避難生活に備える 基本施策3-1 避難所の確保

①指定避難所の確保、② 避難所の開設・運営

取組みの概要

- ・ 発災時に多くの避難者を受け入れる避難所の指定が必要（指定避難所）
- ・ 警報が解除された後、速やかに避難所を開設し、避難者の健康が悪化せず快適に生活できるよう避難所の運営を行う必要
- ・ 事前に「避難所運営マニュアル」等を作成し、開設に向けた手順、関係機関の役割分担等を整理しておくことが有効
- ・ 災害時要援護者等に対する福祉避難所の開設

計画、整備に当たっての着眼点・留意点

- ・ 女性、子ども、高齢者、障害者が快適に生活できるよう、「避難所運営マニュアル」等の作成段階に参画することが重要
- ・ 避難所開設・運営は市町村の職員が行うが、職員も被災者となることを想定し、自主防災組織等、市町村職員がいなくても避難所の開設・運営が行えるような体制づくりが必要

●仙台市の取組み

東日本大震災の教訓をもとに避難所運営マニュアル策定



4 災害に強いまちづくり計画（施策・事例紹介）

【災害に強いまちをつくる】(7) まちの構造を見直す 基本施策7-2 速やかな復興の実現

⑱ 事前復興計画の策定

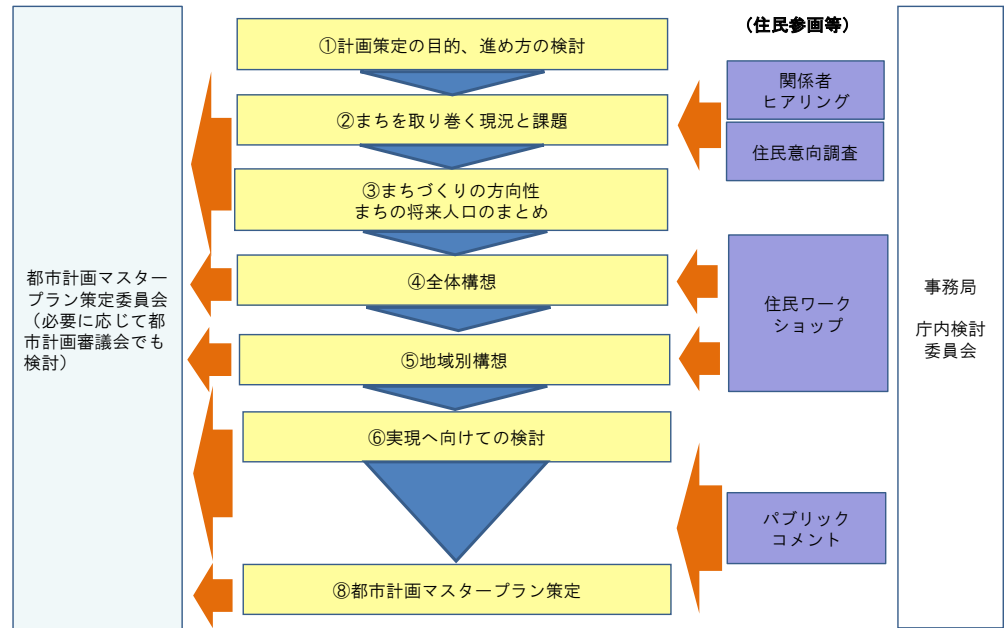
取組みの概要

- 東日本大震災では、復興後のまちの姿に対する住民の合意形成に時間を要している。被災後のまちの姿を策定しておく「事前復興計画」は、日頃から自分たちのまちを考える機会を与え、被災後の復興を早める。

計画、整備に当たっての着眼点・留意点

- 被災時を出発点とするため、既存の都市構造の範疇を超えた理想的なまちの検討を行うことが可能
- 防災・減災の視点に特化することなく、地域活性化や持続可能な社会の視点等も取り入れたまちを目指すことが必要

事前復興計画策定フロー（イメージ）



4 災害に強いまちづくり計画（施策・事例紹介）

【災害に負けない人・組織等をつくる】(8) 地域防災力の向上 基本施策8-1 人的防災力の向上

④ 防災教育の推進（住民・子どもたちの意識づくり）

取組みの概要

- ・ 災害の経験や教訓を後世に語り継ぎ、住民や子どもたちの防災意識の向上を図る

計画、整備に当たっての着眼点・留意点

- ・ 東日本大震災では、「釜石の避難事例」をはじめ、防災教育によって多くの命が助けられたといわれている
- ・ 学校から家庭へ、家庭から地域へ、様々な機会を通して防災の文化を高めていくことが重要（揺れたら、すぐに逃げる習慣づけ）

● 愛南町の取組み

- ・ 愛南町、愛南町教育委員会、愛媛大学防災情報研究センター、四国地方整備局大洲河川国道事務所の4機関にて「防災教育の推進に関する協定」を締結



【参考】災害に強いまちづくり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
 - ・ 災害に強いまちづくりを行う手順（フロー図）
 - ・ 南海トラフの巨大地震への備え体系図
 - ・ 災害発生時の時間軸でみた施策・取組み
4. 地域条件による災害に強いまちづくり
 - ・ 4つの地域条件、地域別の留意事項
5. 災害に強いまちづくり計画
 - ・ 57施策について着眼点・留意点、事例を紹介
6. おわりに
 - 〈参考1〉 災害に強いまちづくり検討会
 - 〈参考2〉 津波防災地域づくりに関する法律案等について
 - 〈参考3〉 大学と地方公共団体が連携した取組み
 - 〈参考4〉 防災事業支援メニュー

別冊「災害に強いまちづくり計画」地域モデル（案）

- ・ 徳島県美波町、香川県坂出市、愛媛県八幡浜市・上島町・愛南町、高知県安芸市・香南市・大豊町・中土佐町・黒潮町

■防災全般についての問合せ ： 四国地方整備局 企画部

■ガイドラインについての問合せ： 四国地方整備局 建政部