

5 災害に強いまちづくり計画



(7-2) 長期的視点でのまちづくり

施策 7-2-⑱

都市計画マスタープラン等の策定

共通

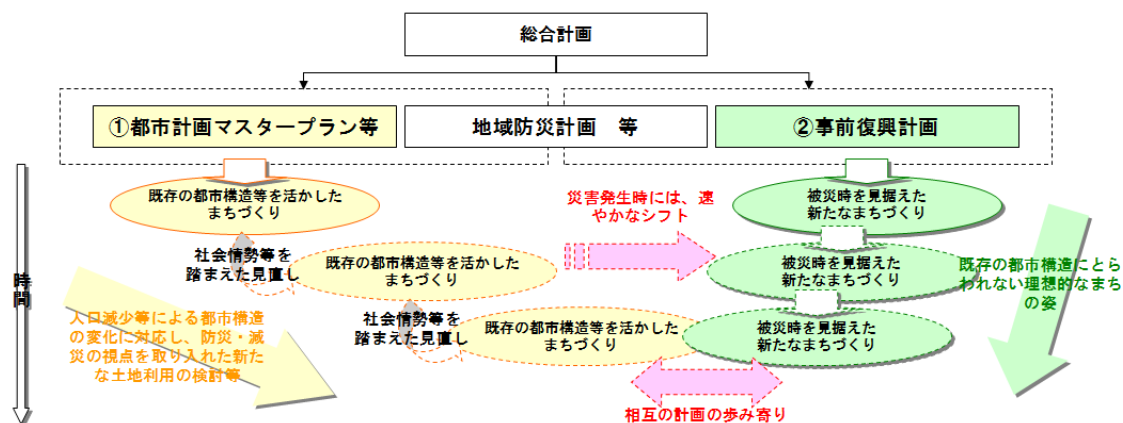
【取組の概要】

市町村総合計画や都市計画マスタープラン等は、市町村のまちづくりを行う上での重要な計画です。災害に強いまちづくりを目指して、都市計画マスタープラン等を活用し、20～30年といった長期的な視点でまちの構造を災害に強いものに変えていくことが可能であり、都市計画マスタープラン等に位置づけ進めていく必要があります。

また、長期的な視点でまちづくりを検討しておくことは、大規模な災害が発生した際に、速やかな復旧・復興につなげていくことにも効果的です。

災害に強いまちの将来像を検討する方法として、都市計画マスタープラン等と事前復興計画があります。両者の違いは以下のとおりです。

- ・都市計画マスタープラン等の計画は、既存の都市構造（土地利用や人口、道路ネットワーク等）を踏まえたうえで、将来動向を見据えながら作成する計画であり、社会情勢や土地利用等に大きな変化が生じた際に、随時、見直しを進めていくものです。
- ・事前復興計画は、災害発生時を見据えた計画であり、新たな土地利用のあり方など、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という一面を有しています。
- ・人口減少等が進む中で、都市計画マスタープラン等の計画においても、人口の定着や地域の活性化につながる新たな土地利用等の検討が必要となることから、将来的には相互の計画の歩み寄りが生じるものと想定されます。



長期的計画と事前復興計画の位置づけイメージ

5 災害に強いまちづくり計画



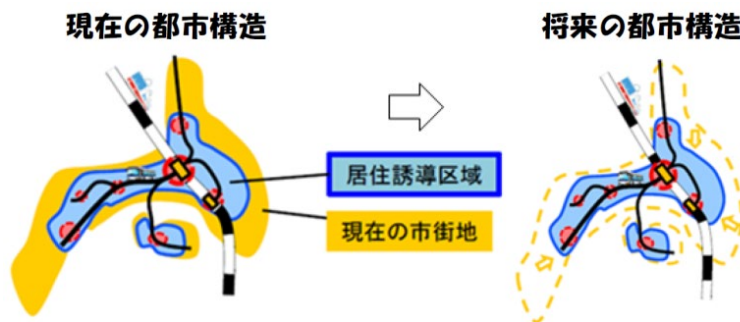
○都市のコンパクト化の推進と併せた防災・減災対策の検討

右肩上がり時代が終焉した現在、少子高齢化、防災、環境、経済などの様々な社会的課題に都市が対応していくためには、コンパクトなまちづくりを推進することによって、限られた資源の集中的・効率的な利用で、持続可能な都市を実現していくことが重要です。

このことを踏まえて、平成26年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画が創設されました。平成27年7月31日現在、全国542の自治体、四国地方整備局管内でも27自治体が、立地適正化計画の作成について具体的な取組を行っています。

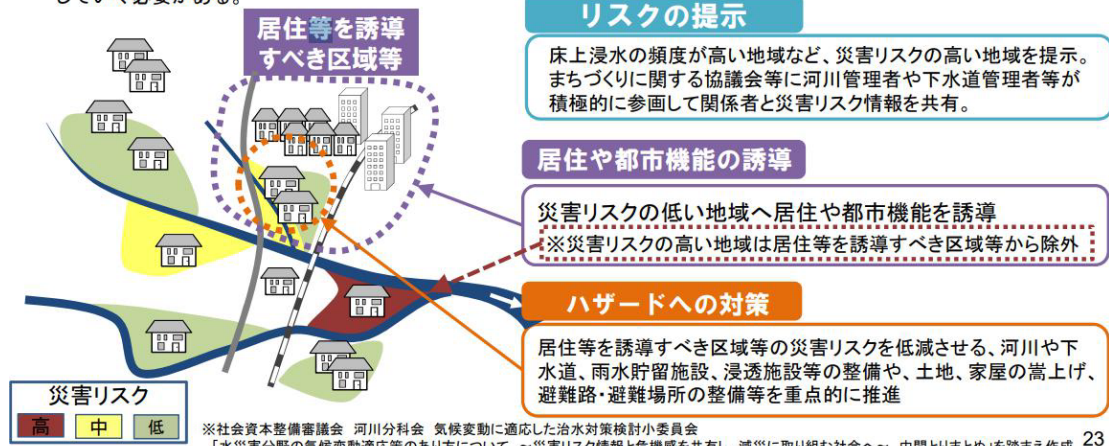
国土交通省都市局都市計画課から示された「立地適正化計画作成の手引き（令和2年12月改訂）」には、立地適正化計画の策定にあたって、「災害リスクの低い地域への居住や都市機能の誘導を推進することが重要」であり、計画内には「ハード・ソフトの防災対策とあわせて検討・記載することが望ましい」とする考え方が示されています。

また、災害リスクの低い地域へ居住を誘導するだけでなく、既存のビルを津波災害時の避難ビルとして指定するなど、「ソフトとハードの両方を組み合わせた防災対策」を、地域の特性に応じて検討することが重要です。



立地適正化計画によるコンパクトなまちづくりの推進のイメージ

※気候変動の影響により近年頻発・激甚化する自然災害に対応するため、水災害リスクを低減させるための堤防、遊水地、下水道等のハード整備とともに、想定される災害リスクを分析し、まちづくりにおいて総合的な防災・減災対策を講じていく必要がある。



立地適正化計画の作成における防災施策との連携

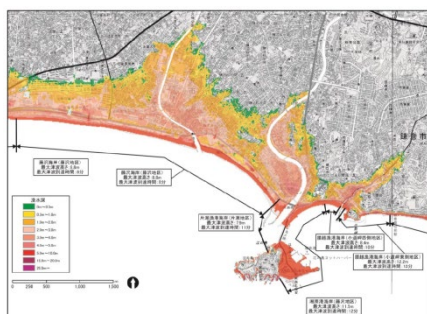
(出典：「立地適正化計画作成の手引き（令和2年12月改訂、国土交通省都市局都市計画課）」)



○藤沢市の取組み

・立地適正化計画と津波防災まちづくり

- ・藤沢市では、津波浸水区域内には、約 25,000 世帯の居住があり、すでに都市基盤が整備され、居住誘導区域内への誘導という考え方が現実的ではないため、立地適正化計画の策定の検討において、原則として津波浸水想定区域は居住誘導区域に含めないが、藤沢市が独自で設定する「防災対策先導区域」として位置づけています。
- ・また、防災対策先導区域における対策においては、ハザードエリアであることの再周知を行い、災害に対する事業者や市民等の意識啓発を図るとともに、防災・減災対策を重点的に行っていく区域として、行政が先導し、事業者や市民等と連携して、より安全・安心な居住環境づくりを進めることとしています。その具体的な対策として、自治会・町内会ごとの津波避難勧告に基づく津波防災訓練や、津波浸水想定CGふじさわ防災ナビを活用した津波に対する意識啓発を図ることなどを計画内で示しています。

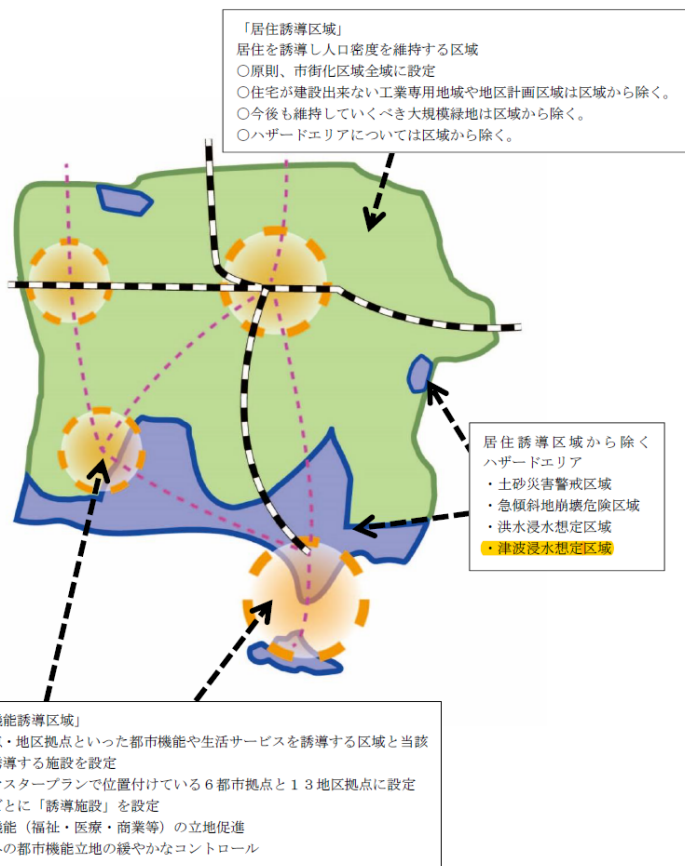


資料：相模トラフ沿いの海溝型地震（西側モデル）による津波浸水想定図（神奈川県（平成27年））

津波浸水想定図



津波浸水想定CG



「居住誘導区域」および「防災対策先導区域」の検討

出典：藤沢市立地適正化計画

5 災害に強いまちづくり計画



○安全で魅力的なまちづくりの検討

頻発・激甚化する自然災害に対応するためには、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの推進の観点から総合的な対策を講じる必要があります。また、生産年齢人口の減少、社会経済の多様化に対応するため、多様な人々が集い、交流できる空間を形成し、都市の魅力を向上させる必要もあります。

このような背景から、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が令和2年2月7日に国会で可決・成立されました。これにより都市の魅力を向上させるため「魅力的なまちづくり」に取り組むとともに、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制や、移転促進、防災まちづくりを踏まえた「安全なまちづくり」について取り組むこととなりました。

・災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制

内容：事業者による自己業務用施設の開発の原則禁止、市街化調整区域内における浸水ハザードエリアでの開発許可制度の見直し、居住誘導区域外の災害レッドゾーン内での住宅開発に対する勧告に事業者が従わない場合、市町村による事業者名の公表

・災害ハザードエリアからの移転の促進

内容：市町村による災害ハザードエリアからの円滑な移転を支援するための計画作成

・災害ハザードエリアを踏まえた防災まちづくり

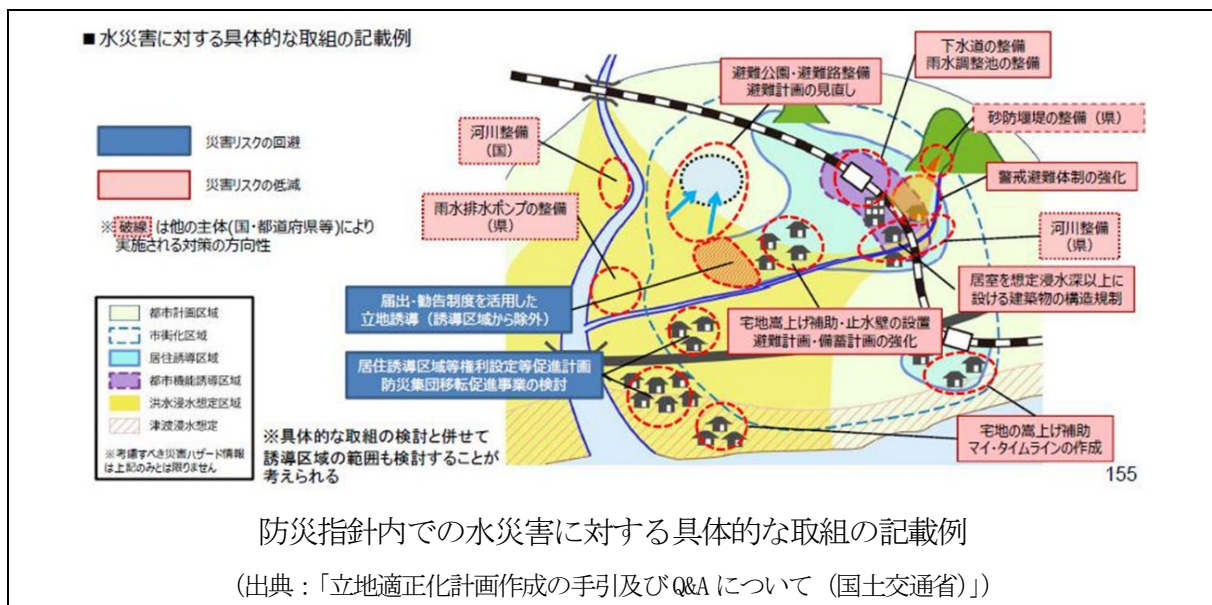
内容：居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外、『防災指針』の作成

『防災指針』とは、市町村が立地適正化計画内に定める指針であり、居住誘導区域内の災害リスクに対して、防災・減災対策に取り組みコンパクトで安全なまちづくりを推進するものです。『防災指針』を作成する際、①～③に留意し検討する必要があります。

①立地適正化計画の対象地域における複数の災害情報より災害リスクの高い地域の抽出

②抽出した地域に対する課題を地図上へ整理

③課題に対する取組方針と具体的な方針の検討と地図上への整理



防災指針内での水災害に対する具体的な取組の記載例

(出典：「立地適正化計画作成の手引及びQ&Aについて(国土交通省)」)



〇ひたちなか市の取組み

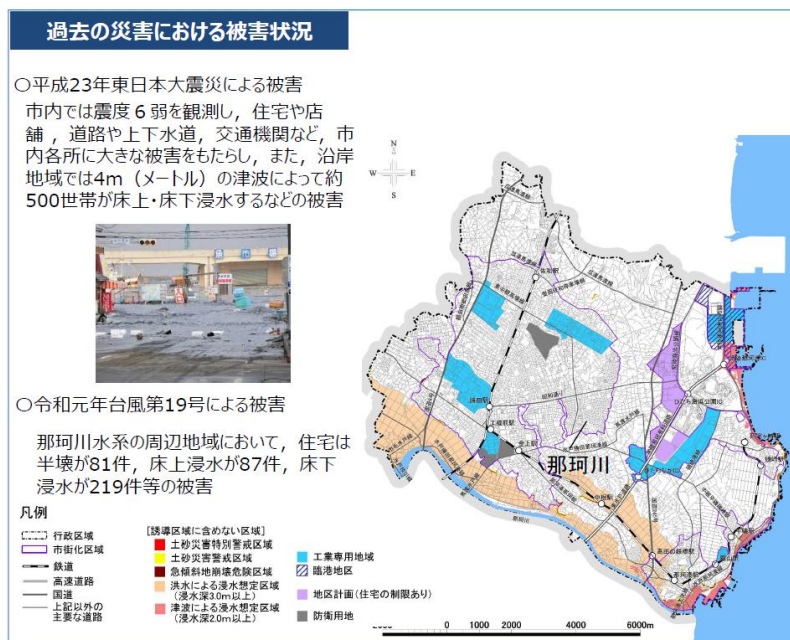
・立地適正化計画における防災指針の検討

茨城県ひたちなか市の背景と現在の取組状況

- ・茨城県ひたちなか市では、東日本大震災の地震及び津波、令和元年台風第19号による洪水などの大きな水害（市の南側を流れる那珂川水系の周辺）を受けてきました。令和3年3月に防災指針の公表に向けて、都市計画マスタープランの見直し及び立地適正化計画の策定を実施中です。（防災指針の案を作成、11月よりパブリックコメント実施中。）

防災指針を作成する際に検討を行う災害リスクと対策

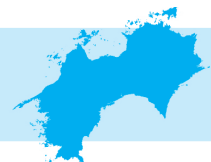
- ・ひたちなか市では、那珂川水系の周辺地域において、市街化区域の一部を含む区域で洪水による浸水が想定されているほか、沿岸部の市街化区域ではL2津波による浸水が想定されています。これに対する防災対策の方向性として、立地適正化計画の居住誘導区域から津波浸水想定区域の浸水深2m以上の区域（一部を除く）を除外、那珂川水系で発生する洪水に対しては、那珂川の堤防整備及びソフト対策を検討しています。また沿岸部の津波浸水想定区域では、避難シミュレーションに基づいた高台への避難の徹底を検討しています。



茨城県ひたちなか市 概要

（出典：第2回コンパクトシティ形成支援チーム防災タスクフォース会議（国土交通省都市局都市計画課））

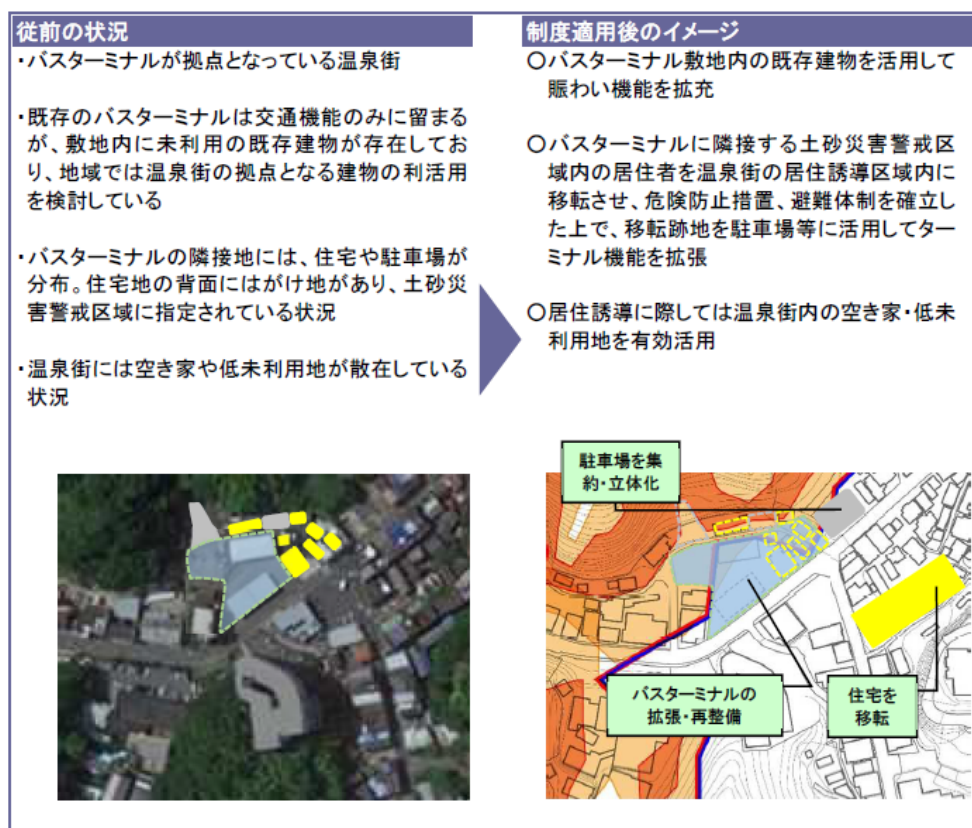
5 災害に強いまちづくり計画



○都市のスポンジ化対策の推進と併せた防災・減災対策の検討

先述の「都市のコンパクト化」に向けた取組に加え、「都市のスポンジ化」への対応を検討することも重要です。「都市のスポンジ化」とは、空き地・空き家等の低未利用地が時間的・空間的にランダムに発生することであり、人口減少時代のまちづくりの課題となっています。スポンジ化の進行は、日常的な管理が行われない土地・建物が増えることによる治安・景観の悪化などを引き起こし、地域の魅力・価値を低下させるものであり、これによってさらにスポンジ化を進行させるという悪循環を生み出します。また空き地・空き家等により発生したスペースは、地域の防災性を高める場所になることもあります。これらを踏まえた上で、低未利用地の利用促進や発生抑制等に向けた適切な対策を講じることが求められています。

都市のスポンジ化の対応の関係で、都市再生特別措置法が改正され（平成30年7月15日施行）、「低未利用土地権利設定等促進計画」や「立地誘導促進施設協定」の制度が創設されました。国土交通省都市局都市計画課の「都市のスポンジ化対策（低未利用土地権利設定等促進計画・立地誘導促進施設協定）」活用スタディ集」では、新たな制度を活用した都市の安全性向上の取組イメージが複数示されています。



低未利用土地権利設定等促進計画による防災施策のイメージ

（出典：「都市のスポンジ化対策活用スタディ集（国土交通省都市局都市計画課）」）

5 災害に強いまちづくり計画



○神戸市の取組み

・まちなか防災空地の整備

- 神戸市では、密集市街地において、火事や地震などの災害時に地域の防災活動の場となり、平常時は広場・ポケットパークなどのコミュニティの場としての利用できる空地（まちなか防災空地）の整備を進めています。まちなか防災空地事業は、土地所有者、まちづくり協議会等、神戸市の三者で協定を締結し、神戸市が土地を無償で借り受け、まちづくり協議会等がその土地を整備・管理するスキームとなっています。平成24年度にまちなか防災空地事業が創設され、平成29年度末時点で市内64か所で整備されています。



兵庫北部



整備後



東垂水



整備後

5 災害に強いまちづくり計画



○所有者不明問題への対応と併せた防災・減災対策の検討

我が国では、人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地（不動産登記簿等の公簿情報等により調査してもなお所有者が判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地）が全国的に増加しており、今後も、相続機会の増加に伴って増加の一途をたどることが見込まれています。

このような背景から、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が平成 30 年 6 月 6 日に国会で可決・成立し、当面の対応策として、所有者不明土地の公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みが導入されることになりました。

また、都道府県知事が公益性を確認し、一定期間の公告（6 ヶ月）に付した上で、利用権（上限 10 年間）を設定し、地域住民等の福祉・利便の増進に資する事業が実施できる「地域福利増進事業」も創設されました（平成 31 年 6 月 1 日施行予定）。当該事業の活用によって、例えば、適切に管理されていない所有者不明土地について、まちなか防災空地などとして整備することにより、都市の防災性が向上することも今後の方向性として考えられます。



地域福利増進事業のイメージ

5 災害に強いまちづくり計画



○津波防災地域づくり計画の作成

平成23年12月に成立した「津波防災地域づくりに関する法律」では、津波防災地域づくりを総合的に進めるため、市町村は、ハード・ソフト施策を地域の実情に応じて効果的に組み合わせ総動員する「推進計画」を作成することができることとされています。

全国の津波の影響がある市町村においては、将来発生しうる最大クラスの津波に備えるため、地域の実情に応じた推進計画の作成、計画に基づく対策の実施等を通じて、ハード・ソフト施策を総動員した津波防災地域づくりの総合的な推進を図っていくことが求められています。

○静岡県伊豆市の取組み

・環境・観光・防災のバランスのとれたまちづくりの推進

- 伊豆市では、「津波防災地域づくりに関する法律」に基づきながら、伊豆市全域を推進計画区域とした【環境】・【観光】・【防災】のバランスのとれたまちづくりを進めるうえでの方向性や取り組みを示すことを目的に、『伊豆市“海と共に生きる”観光防災まちづくり推進計画』を策定しました。
- 同計画の作成過程では、土肥町温泉組合など多様な主体が参加し、検討がなされています。



5 災害に強いまちづくり計画



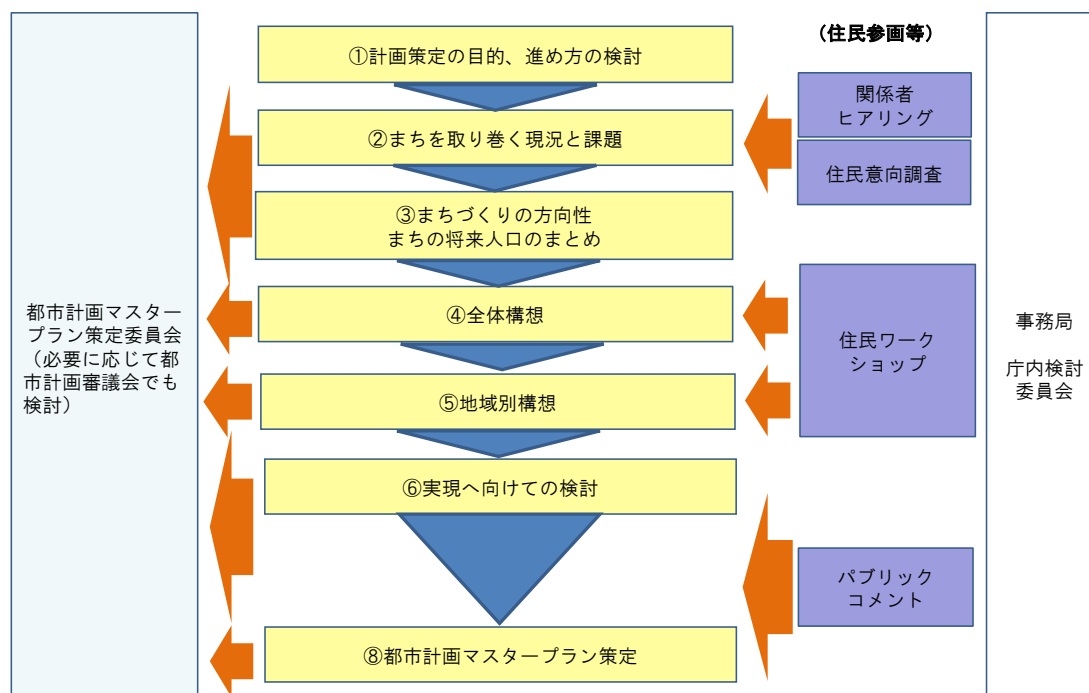
○国土強靱化地域計画の作成

災害に強いまちづくりに関連する計画として、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が平成28年4月に施行され、県又は市町村の区域における国土強靱化地域計画を定めることが求められています。

この計画は、あらゆる災害リスクを見据えつつ、最悪な事態に陥る事が避けられるような「強靱」な行政機能な地域社会、地域経済を事前につくりあげていこうとするものです。

【計画、整備にあたっての着眼点・留意点】

- ・都市計画マスタープランによるまちの将来像検討のフローの一例を下図に示します。効果的な住民参画を行うことが重要です。
- ・同時に事前復興計画についても検討し、都市計画マスタープラン等にもとづく長期的なまちづくりが、徐々に事前復興計画に近いものになるように検討することが必要です。
- ・都市計画マスタープランは、被災後のまちを検討するものではなく、既存のまちが存在する中での将来のまちづくりの検討となります。しかしながら、被災時に必要となる「災害廃棄物置き場」「応急仮設住宅」「災害公営住宅」等の整備用地は、現状においても確実に確保しておく必要のある用地であるため、都市計画マスタープラン等に明記しておくことが必要です。
- ・新たに防災拠点を整備する場合においても、都市計画マスタープラン等に明記しておくことが必要です。



5 災害に強いまちづくり計画



◆参考資料

- ・国土強靱化地域計画策定ガイドライン（第3版）（内閣官房国土強靱化推進室 平成28年5月24日）
- ・立地適正化計画作成の手引き（令和2年12月改訂）

〇美波町の取組み

・美波町国土強靱化地域計画の策定

- ・美波町では、平成28年8月に、徳島県内の市町村では最も早く、美波町国土強靱化地域計画を策定しました。
- ・「美波町の“強み”を活かした強靱化におけるリーディングプロジェクト」として、以下の3つを位置付けています。
 - ✓ 高台整備構想を主とする事前防災・減災対策
 - ✓ サテライトオフィス等のICTを活用した防災・減災対策
 - ✓ 住民の自主的な活動による防災・減災対策

美波町の“強み”を活かした美波の強靱化におけるリーディングプロジェクト

本町がこれまで取り組んできた全国においても特異的・先進的な防災・減災対策等は、これまでの、また、これからの強靱なまちづくりを築いていくために重要な取組みである。そこで、以下の3つのプロジェクトを「美波の強靱化におけるリーディングプロジェクト（美波強靱）」として位置付け、重要な推進を図るものとする。

【プロジェクトの概要】

Ⅰ. 高台整備構想を主とする事前防災・減災対策	Ⅱ. サテライトオフィス等のICTを活用した防災・減災対策	Ⅲ. 住民の自主的な活動による防災・減災対策
<p>目的地区における高台整備をはじめとした様々な事前防災・減災対策を策定し、定期から年度・復興期までの段階的実施を促すことに取り組む。</p> <p>○ 目的地区における高台整備の推進（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 市街地の大部分が準常高台地域となっており、被害の軽減や被災後の復旧の円滑化のため、公共施設については、基本的に準常高台地域内である高台への移転整備に取り組む。 ● 高台整備（目的地区） 建設費計9億000万→工事費9億000万</p> <p>○ 南紀浜内地区高台整備の推進（関連する主要リスクシナリオ①-1-2） 防災委員会を中心として避難誘導防止を目的とする高台造成整備に向け、徳島大学、徳島建設士会、徳島県、町の連携のもと、住宅地帯向けコンパクトシティを推進し、地盤が不安定なエリアに公共施設を集約し、防災にもつながる高台への移転整備に取り組む。 ● 高台造成整備（南紀浜内） 建設費計10億000万→工事費9億000万</p> <p>○ 高台整備の促進（関連する主要リスクシナリオ①-1-1、①-1-2） 平成28年8月に、高台整備を促進する「高台整備促進法（国・県・市町村）連携による高台整備促進法」が施行され、町が町民の防災意識の向上を図るため、高台整備促進法の活用に取り組む。 ● 高台整備促進法（国・県・市町村）連携による高台整備促進法（高台整備促進法） 策定（R2）</p> <p>○ 避難所の確保（関連する主要リスクシナリオ①-1-1、①-1-2） 高台への移転など、避難所の確保が緊急課題であるため、準常高台地域に高台への避難所を確保し、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。また、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。 ● 高台への避難所確保（高台への避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 避難所の確保（関連する主要リスクシナリオ①-1-1、①-1-2） 高台への避難所確保が緊急課題であるため、準常高台地域に高台への避難所を確保し、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。また、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。 ● 高台への避難所確保（高台への避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 避難所の確保（関連する主要リスクシナリオ①-1-1、①-1-2） 高台への避難所確保が緊急課題であるため、準常高台地域に高台への避難所を確保し、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。また、避難所としての機能、トイレ・炊事場など、地域防災力の向上を図る。 ● 高台への避難所確保（高台への避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p>	<p>これまで多くのサテライトオフィスの誘致実績を有しており、誘致企業のある10CT等をはじめとした技術や人材が防災・減災対策に活用する。</p> <p>○ サテライトオフィスの誘致に向けた「高台への避難所確保」の推進（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） サテライトオフィスの誘致における空き家の活用等と合わせて、避難所や一時滞在スペースの確保、住宅の耐震化等を促し、災害に強いまちづくりの形成を図る。 ● 高台への避難所確保（高台への避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 地盤の強化の促進（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 防災委員会の検討にあたっては、サテライトオフィスの誘致に準ずる居住者等の入居を促すなど、多様な取り組みを実施する。 ● 地盤の強化促進（高台への避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ ドローン等の新たな技術の活用（関連する主要リスクシナリオ①-1-2） ドローンを活用した災害時の情報収集、災害現場での避難者の捜索や救助の支援、避難所の確保など、防災・減災対策の推進を図る。また、ドローン等の新たな技術の活用に取り組む。 ● ドローン等の新たな技術の活用（ドローン等の新たな技術の活用） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 地盤強化とICT企業の技術と人材の活用（関連する主要リスクシナリオ①-1-1、①-1-2） サテライトオフィス企業と連携し、ICT企業が持つドローン技術（ドローン技術）やドローン技術を活用した災害時の情報収集、災害現場での避難者の捜索や救助の支援、避難所の確保など、防災・減災対策の推進を図る。また、ドローン等の新たな技術の活用に取り組む。 ● 地盤強化とICT企業の技術と人材の活用（地盤強化とICT企業の技術と人材の活用） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p>	<p>「自らの命は、自らを守る」という自助を基本とし、住民、自主防災会、町等の関係者が連携し、防災・減災対策に取り組む。</p> <p>○ 防災委員会の強化（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 町民が主体となった防災委員会の強化に向け、各町民会に防災委員会の設置を促す。また、防災委員会の強化を図る。また、防災委員会の強化を図る。 ● 防災委員会の強化（防災委員会の強化） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 自主防災会による避難所の確保（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 町民が主体となった自主防災会による避難所の確保に向け、町民会に自主防災会の設置を促す。また、自主防災会の強化を図る。また、自主防災会の強化を図る。 ● 自主防災会による避難所の確保（自主防災会による避難所の確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 多様な活動の推進（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 自主防災会を中心とした町内一斉避難訓練を毎年行っており、防災意識の向上を図る。また、防災意識の向上を図る。また、防災意識の向上を図る。 ● 多様な活動の推進（多様な活動の推進） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p> <p>○ 自主防災会が主体となった避難所確保（関連する主要リスクシナリオ①-1-1） 町民が主体となった自主防災会による避難所の確保に向け、町民会に自主防災会の設置を促す。また、自主防災会の強化を図る。また、自主防災会の強化を図る。 ● 自主防災会が主体となった避難所確保（自主防災会が主体となった避難所確保） 建設費計1億000万→完成済1億000万</p>

【計画の推進と連携管理】

推進体制 町、徳島県、事業者、自主防災会、住民等の連携を軸とし、総力を挙げた体制で、町が主体的に、または連携して取り組むものとする。

計画の推進管理 計画の推進管理と連携を行うための体制を整備する。推進方針で設定した重要課題の目標値を用いて進捗管理を行うとともに、進捗等の進捗状況を把握し、必要に応じて適切な対応を行う。なお、重要課題の進捗については、進捗の達成や遅延した場合は進捗管理に即して対応するものとする。

美波町国土強靱化地域計画概要版（出典：町提供資料）