

災害に強いまちづくりに向けた自治体支援の 取り組みについて

山口 照政¹

¹中部地方整備局 建政部 都市整備課 (〒460-8514 名古屋市中区三の丸2-5-1)

昨今の頻発・激甚化する自然災害や南海トラフ地震の発生により甚大な被害が想定されるなか、中部地方整備局が実施する管内自治体の安全・安心なまちづくり支援に関する取り組みである「災害に強いまちづくりガイドラインの策定」「立地適正化計画（防災指針）策定支援」「災害に強いまちづくりの実践力向上支援」の3つの支援方策について報告する。

キーワード 災害に強いまちづくり、ガイドライン、立地適正化計画、防災指針、シンポジウム

1. はじめに

東日本大震災の教訓を踏まえ、中部地方整備局では、中部圏の国、自治体、学識経験者、地元経済界等で構成する「南海トラフ地震対策中部圏戦略会議（以下「戦略会議」と記す）」を設立した。戦略会議では、南海トラフ地震等の巨大地震に対して総合的かつ広域的視点から重点的・戦略的に取り組むべき事項「中部圏地震防災基本戦略¹⁾（以下「基本戦略」と記す）」を策定している。

中部地方整備局建政部においては、基本戦略の取り組みのひとつに位置付けられている「災害に強い国づくり、まちづくり」を推進するため、自治体による「災害に強いまちづくり」を支援している。

2. 災害に強いまちづくりの取り組み背景

(1) 昨今の頻発・激甚化する自然災害

東日本大震災（2011年3月）後も熊本地震（2016年4月）、大阪北部地震（2018年6月）、北海道胆振東部地震（2018年9月）、令和6年能登半島地震（2024年1月）と大規模な地震災害が発生している。また、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風（2019年10月）、令和2年7月豪雨等の風水害も毎年のように発生している他、2021年7月に静岡県熱海市で大規模な土石流により多くの人的・物的被害が発生した（伊豆山土石流災害）。

このような自然災害の頻発・激甚化を受け、国土交通省は2020年1月に地震災害や風水害等あらゆる自然災害に対し、総力を挙げて防災・減災に取り組む「防災・減災対策本部」を設置し、防災・減災、国土強靱化

等の取り組みを更に強化することとした。こうしたなか、まちづくり政策としても、立地適正化計画への防災指針の位置付けや流域治水等、総合的な防災・減災対策の推進が求められている。

(2) 戦略会議への位置付け

基本戦略では、構成機関は連携して11の連携課題の取り組みを進めている。この連携課題のひとつに「災害に強い地域づくり」があり、「被害の最小化に向けた事前対策」「迅速な応急対策、早期復旧の実施体制の整備」「地域全体の復興を円滑に進めるために」の3つの柱を横断する取り組みとして位置付けられている（図-1参照）。



図-1 基本戦略の取り組みと11の連携課題

図4 実線編 (洪水氾濫 抜粋)

(2)立地適正化計画（防災指針）策定支援

a)立地適正化計画について

近年の人口減少と高齢化等を背景に、将来の都市構造について「コンパクトなまちづくり」の取り組みを進めていくことが重要であるとして、2014年8月に「都市再生特別措置法」の一部を改正し、「立地適正化計画制度」が創設された。

中部管内においては、2023年度末時点で84自治体が立地適正化計画について具体的な取り組みを行っており、このうち、68自治体が計画を作成・公表しているところである³⁾（表-1参照）。

表-1 立地適正化計画の取組状況（2023年度末時点）

	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	中部管内 全体
立地適正化計画を作成・公表済み	5	13	11	6	68
防災指針を含む立地適正化計画を作成・公表済み	3	10	18	2	
立地適正化計画を作成中・作成予定	4	1	4	7	16
合 計	12	24	33	15	84

b)防災指針の策定について

前述のとおり多くの自治体で立地適正化計画の作成・公表が進められるなか、昨今、全国各地において水害をはじめとした大規模な自然災害に見舞われ、居住誘導区域内においても浸水被害を受けるなど、立地適正化計画における都市機能や居住の誘導にあたり、どのように安全を確保するかという課題が浮き彫りになってきた。

これを受け、2020年9月に「都市再生特別措置法」の一部を改正し、頻発・激甚化する自然災害に対応するため、立地適正化計画の居住誘導区域における災害リスクをできる限り回避あるいは低減させるため、立地適正化計画に「防災指針」を定めることが位置付けられた。

（図-5参照）

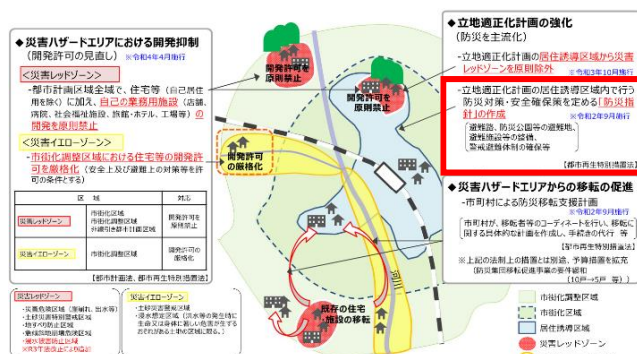


図-5 都市再生特別措置法の2020年改正概要

防災指針には、災害リスク分析により災害危険性があると判断した区域を居住誘導区域から除外すること明示したり、居住や都市機能の誘導を図るうえで必要となる防災対策を定め、居住誘導区域内の災害リスクを回避・低減させるためハード・ソフト対策の両面から、適切な

防災・減災対策を位置付けている。

c)自治体の計画策定支援

立地適正化計画は、都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加えて、居住や都市機能の誘導により「コンパクト・プラス・ネットワーク」の形成に向けた取り組みを推進しようとするものであり、都市計画の中核的な担い手である自治体である市町村において作成することとなっている。

2023年度より、自治体が立地適正化計画を作成・変更する際に、自治体の課題解決を図り策定促進することを目的として、国への相談の目安（図-6参照）を自治体に提示した。2023年度には、24自治体に対して事前相談を実施した。

立地適正化計画の作成・変更における相談の目安

国土交通省

○ これまで立地適正化計画を作成・変更する上で、国との協議は不要だが、地方整備局等にワンストップ窓口を設けており、必要に応じて相談、と方針を示してきたところ、「必要に応じて」について国の見解を以下の通りお示しますので、ご参考ください

新規作成の場合

新規の計画作成にあたっては、以下のタイミングを目安に相談することをご検討下さい

- 複数市町村での共同策定や広域立地適正化の方針の策定に向けた具体的な検討を開始しようとする場合
- 現状分析を踏まえたまちづくりのターゲットおよび達成すべき目標（目標値）の策定を作成した場合
- 誘導区域や誘導施設、誘導施策に係る案を作成した場合
- 防災指針の策定を作成した場合
- 住民意見の聴取や都市計画審議会の意見聴取後であって上記の事項に係る変更がある場合

計画変更の場合

計画変更にあたっては、以下の場合を目安に相談することをご検討下さい

なお、相談を行う場合は、検討や策定にあたり手戻りが生じないよう、なるべく早い段階で相談することをご検討下さい。

- おおむね5年ごとに実施する評価、分析の結果を踏まえて、計画変更の方針が定まった場合
- 都市計画法に定める「経費の変更」に該当しない変更を行う場合
- 住宅及び都市機能増進施設等の立地適正化に関する基本的な方針の変更
（安全誘導区域、都市機能誘導区域の変更）など
- 都市の骨格となる基幹的な公共交通輸送の新たな位置づけの場合
- 目標値・指標の根本的な変更、追加を行う場合

図-6 2023年度に自治体へ提示した相談の目安

事前相談においては、計画検討段階における自治体からの質問について回答するとともに、居住誘導区域の見直しや計画内に記載の目標設定・取組方針の内容等について提案するなど、より実効性のある防災指針となるようアドバイスを実施した。

こうした取り組みの結果、防災指針の策定自治体は、2021年度末から2022年度末にかけて6自治体の増加だったものが、2022年度末から2023年度末にかけて24自治体と4倍に増加し、33自治体で策定されているところである（図-7参照）。

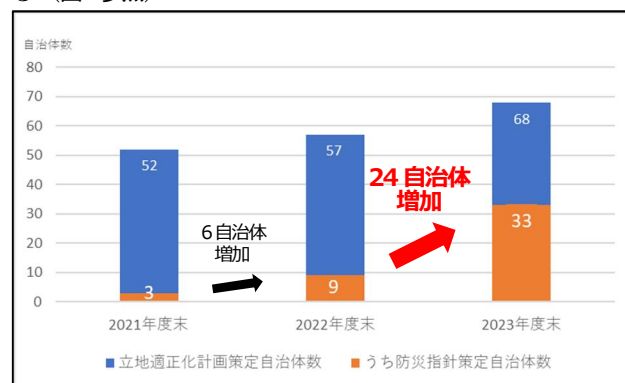


図-7 中部管内の立地適正化計画（防災指針）の策定状況

a) 「災害に強いまちづくりシンポジウム」について

「災害に強いまちづくりシンポジウム」（以下「シンポジウム」と記す）は、基本戦略に示す連携課題「災害に強い地域づくり」の取り組みのひとつとして、2013年度から開催している。新型コロナウイルス感染症拡大のため一時開催を見合わせたが、2022年度から再開し、より多くの方に参加していただけるよう対面とWEB配信併用で開催している。

表-2 これまでに開催したシンポジウムのテーマ

開催年度	テーマ
2013年度	地震・津波災害に強いまちづくりに向けた今後の取り組み
2015年度	過去の地震に学ぶその後のまちづくりとこれから
2016年度	災害に強いまちづくりに向けた取り組み、東北や熊本の地震に学ぶ
2017年度	災害に強いまちづくりに向けた取り組み（復興事前準備）
2018年度	津波防災地域づくり ～効果的な防災の取り組みと魅力溢れる地域づくりを目指して～
2022年度	中部地方全体で大災害に備える ～南海トラフ地震に備えるハード・ソフト対策～
2023年度	「事前復興」 ～先進事例から学ぶ南海トラフ地震への備え～

b) 2023年度シンポジウムの企画と効果

発生の切迫性、中部管内の各自治体における復興まちづくりの目標や実施方針の検討着手の必要性、国土交通省の「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」の公表（2023年7月）を踏まえ、「事前復興」をテーマとして企画した。加えて、関東大震災から100年、昭和東南海地震から80年の節目であることも反映した企画とした（図-8参照）。また、全国の自治体職員の参加を募るとともに、一般の方々の会場への参加も募り、対象者を拡大して開催した。

参加者アンケートでは、事前復興の取り組みについて「積極的に取り組みたい」と回答した自治体職員が19.4%、「取り組みたい」と回答した方が52.8%と、約72%の自治体職員が事前復興への取り組み推進の意欲を示す結果となった（図-9参照）。

今後もニーズに即した内容とするとともに、令和6年能登半島地震における教訓を踏まえるなど、引き続き、中部管内の災害に強いまちづくり推進に資する情報提供を行っていく予定である。



図-8 2023年度シンポジウムの開催報告

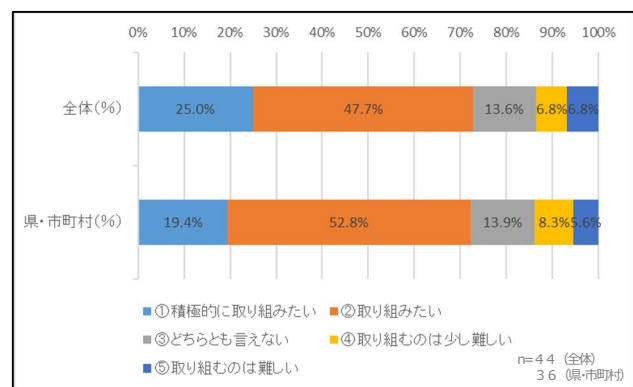


図-9 事前復興の取り組み意欲に関する参加者アンケート結果

4. 課題、今後の展望

(1) ガイドラインの活用促進

2024年7月に中部管内の市町村を対象にガイドラインに関するアンケートを実施した。その結果、ガイドラインの認知度は64%であった（図-10参照）。今後、自治体職員に一層の活用促進を図るために、ガイドラインの認知度をさらに上げるための取り組みが必要となると考える。

また、ガイドラインを「知っていたが読んでいない」と答えた割合が全体の34%となっており、その理由の8割以上が「通常業務が忙しく読む時間がない」とのことであった。こうしたことから、ガイドラインの認知度を高めるための周知を積極的に行い、活用を促進していくとともに、ガイドラインの全体を把握できる「概要版」を作成するなど工夫していく必要があると考える。

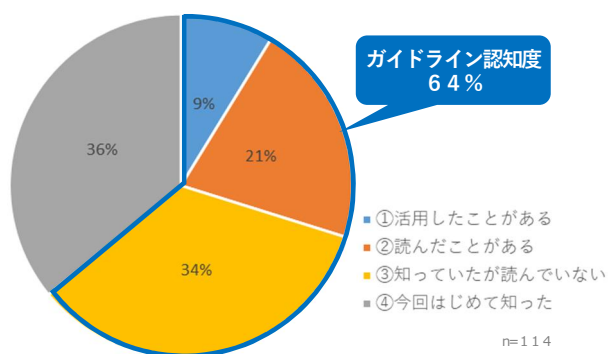


図-10 ガイドラインに関する市町村アンケート結果

アンケートにおいてガイドラインの参考になったところを自由記述で聞いたところ、「防災指針作成時にリスク分析の取り組みについて活用した」や「各市町における立地適正化計画の取組事例が参考となった」との意見もあったことから、引き続き、自治体職員の技術情報のニーズを把握しながらガイドラインを更新していきたい。

(2) 立地適正化計画（防災指針）の策定促進

2020年度から立地適正化計画に防災指針の策定が義務付けられたことを受け、災害リスクをどこまで許容してまちづくりを検討するかなど、防災指針検討時の技術情報のニーズは高いものがあつた。これに対応するため、前述のとおりガイドラインには防災指針策定を想定した流れを提示して計画づくりのポイントや留意点をとりまとめるとともに、2023年度からは立地適正化計画検討時に自治体への事前相談による策定支援を実施してきたところである。

これらの取り組みにより、立地適正化計画（防災指針）を策定した自治体は確実に伸びているが、2023年度末現在、中部管内で立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている市町村84自治体は、都市計画区域を有する市町村全体の約58%に留まっている³⁾。こうしたことから、災害に強いまちづくりを進めるための基となる防災指針について、引き続き、未策定の自治体における策定促進を図っていく必要があると考える。

5. 結び

中部地方整備局では、近い将来の発生が危惧されている南海トラフ地震を想定し、予防の観点からの災害に強いまちづくりの自治体の取り組みを支援してきた。令和6年能登半島地震等の大規模地震とともに、大型台風や線状降水帯による洪水、土砂災害の発生等、自然災害による被害が頻発・激甚化している。中部管内で起こり得るあらゆる自然災害に、国、県、市町村の行政、住民、企業等あらゆる関係者が連携した取り組みがさらに求められている。

2023年7月に国土強靱化基本計画が改定され、この新たな国土強靱化基本計画で位置付けられた5本の施策の1つに「地域における防災力の一層の強化」が掲げられている。地域の特性に応じてコミュニティを強化し、あらゆる人々が安心して暮らし続けることのできる地域づくりを推進する方向性が示された⁴⁾。このことにより、住民等にとって身近な存在である自治体の、住民等と連携した取り組みがより重要となっている。

そのなかで、中部地方整備局として、自治体におけるハード・ソフト両面の取り組みを効果的に推進するために必要な支援を今後も継続して実施することにより、安心して住める安全な都市づくり・地域づくりに尽力していきたい。

参考文献

- 1) 南海トラフ地震対策中部圏戦略会議：中部圏地震防災基本戦略【第三次改訂版】，2021年5月
- 2) 国土交通省中部地方整備局：災害に強いまちづくりガイドライン，2024年4月
https://www.cbr.mlit.go.jp/kensei/jutaku_seibika/guidelines_R0604.html
- 3) 国土交通省：立地適正化計画の作成状況，2024年3月31日時点
- 4) 内閣官房国土強靱化推進室：国土強靱化地域計画策定・改定ガイドライン（第2版），2023年10月