

共通編

第1章 防災都市づくり計画策定の背景と目的

1-1 計画策定の背景

これまでの都市防災では、阪神・淡路大震災（1995（平成7）年1月17日）の教訓を踏まえた都市や地区レベルでの都市火災対策が推進されてきましたが、東日本大震災（2011（平成23）年3月11日）による甚大な「地震災害」や、近年、全国各地で頻発する局地的大雨などによる「水災害」などの教訓を踏まえ、今後発生が予想されている南海トラフ巨大地震や地球温暖化などにより激甚化する豪雨への対策など、様々な自然災害に対応するための都市づくりが必要となっています。

こうした背景から、国土交通省は、2013（平成25）年5月に公表した「防災都市づくり計画策定指針」において、防災を明確に意識した都市づくりを計画に位置付け、「災害に強い都市」を将来像の一つとして都市づくりを行うべきとしています。

また、近年の大規模災害の切迫性などを鑑みると、災害の発生に備え、事前に被災地の状況に即した復興まちづくりの目標や実施方針などの検討が求められることから、国土交通省は、2023（令和5）年7月に「事前復興まちづくり計画検討のためのガイドライン」を公表しました。

こうしたことから、本市では、様々な自然災害に対応した安全・安心な災害に強い都市を実現するため、防災・減災対策と復興事前準備の双方を兼ね備えた「浜松市防災都市づくり計画（以下、本計画）」を策定します。

1-2 計画策定の目的

これまで本市では、過去の災害や被害想定を踏まえ、「浜松市地域防災計画」を基本に、地震・津波については、「浜松市地震・津波対策アクションプログラム」や「浜松市津波防災地域づくり推進計画」、洪水などについては、「浜松市総合雨水対策計画」などを策定することにより、防災対策の強化を図ってきました。しかしながら、都市計画分野においては、様々な災害ハザードを考慮した検討や復興事前準備を含めた総合的な検討は十分とは言えませんでした。

都市の災害リスクは、「ハザードと市街地の分布の重なり（位置）と集積（量）、脆弱性（街の質）」が揃うことによって高まるものと考えられます。そのため、これらの要素をコントロールし、災害に備える必要があります。

一方で、災害リスクの軽減に向けては、行政による対応だけでは限界があり、市民や事業者による地域ぐるみの取組との相乗効果を発揮することが不可欠となります。市民一人ひとりと事業者各々が、自らのまちの課題を認識し、どのようなまちを目指すのかを考えることが地域の防災力の向上に結びつきます。また、こうした取組を継

続し、危機感を持ち続けることで、実際に大規模災害が発生し、復旧・復興を進める場面において、大きな効果を発揮するものと考えられます。

以上を踏まえ、本計画では、都市の災害リスクに対して、関連計画と連携しながら「被害を予防・軽減する空間づくり」、「災害時に活動しやすく、対応できる空間づくり」、「円滑、速やか、かつ適切な復旧・復興」を目指し、各災害リスクに対する課題などを整理し、基本的な方針や効果的な施策を示すとともに、本計画の策定が市民一人ひとりの防災意識の醸成の契機となることを期待します。

1-3 計画策定の視点とねらい

これまでの防災対策は、主に災害が発生する前の事前対策に重点を置いてきましたが、近年の大規模災害の被害状況を踏まえると、事前の防災・減災対策のみで被害を完全に防ぐことは困難です。

平時から災害の発生を想定し、どのような災害が発生しても対応できるよう、事前の防災・減災対策と併せて、円滑、速やか、かつ適切な復旧・復興に向けた復興事前準備の取組を推進することが重要です。

そこで、本計画は災害発生前の「防災・減災」から、災害発生後の被災したまちの「復旧・復興」までの時間軸を踏まえた計画としています。また、各編と対応する計画策定のねらいを下図で示します。

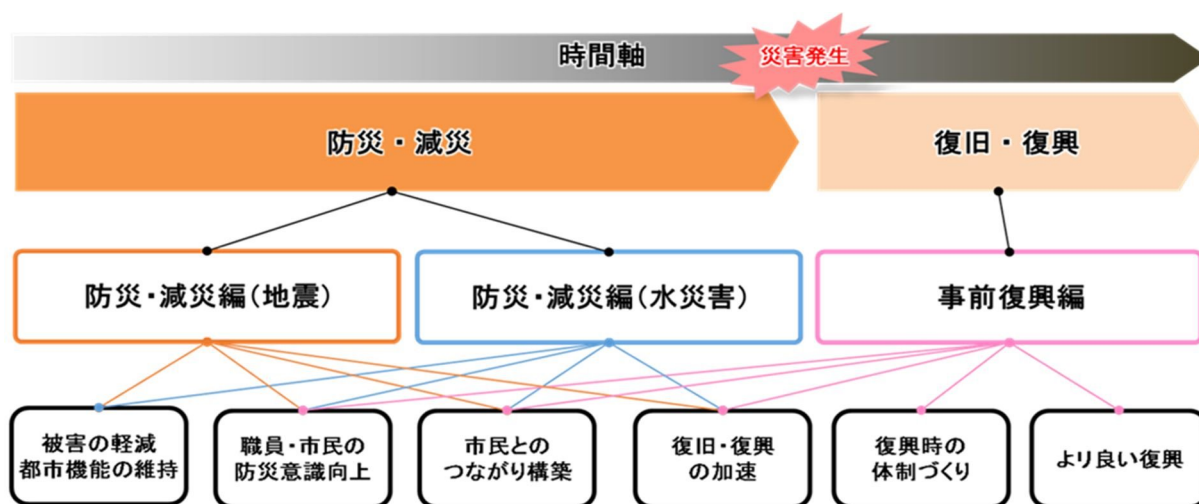


図 計画策定の視点とねらい

1-4 防災都市づくりにおける将来像

浜松市総合計画や浜松市都市計画マスタープランで掲げる目標や計画策定の目的を踏まえ、本計画で目指す将来像を以下のように設定します。

安全・安心・快適に暮らし続けることができる
災害に強いまち

第2章 防災都市づくり計画の位置付けと構成

2-1 計画の位置付け

本計画は、都市の将来像・まちづくりの基本方針である「浜松市都市計画マスタープラン」と総合的かつ計画的な防災行政の整備・推進を目的とする「浜松市地域防災計画」などを双方向につなぐものとして策定します。

浜松市都市計画マスタープラン（2021（令和3）年3月改定）では、都市防災の基本的な考え方として、災害を防ぐ「防災」対策と、被害を最小化する「減災」対策とともに、事前に災害時や被災後の復興に向けて準備をしておく「備え」の観点から、ハード・ソフトの対策を適切に組み合わせた総合的な取組を進めることによって、災害に強い都市づくりを実現することを掲げています。

また、本計画を「浜松市立地適正化計画」における防災指針として位置付けます。

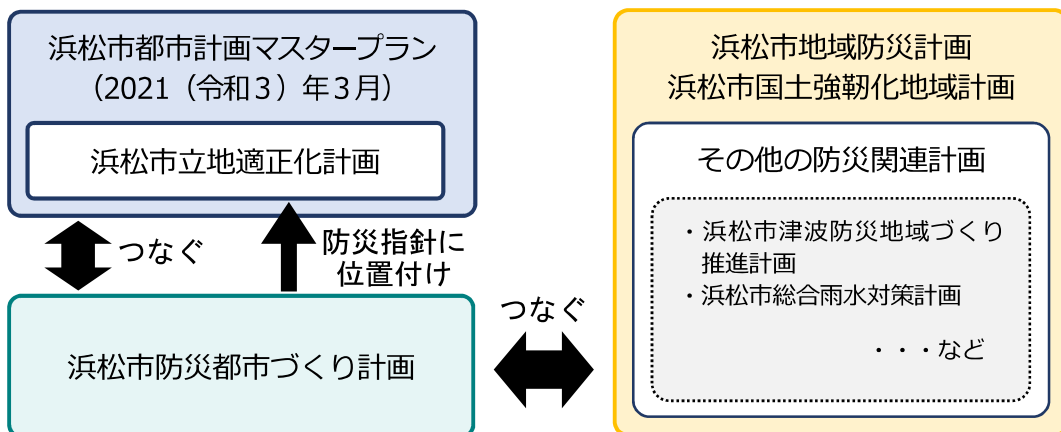


図 計画の位置付け

2-2 計画の対象区域

本計画は浜松都市計画区域を対象とします。

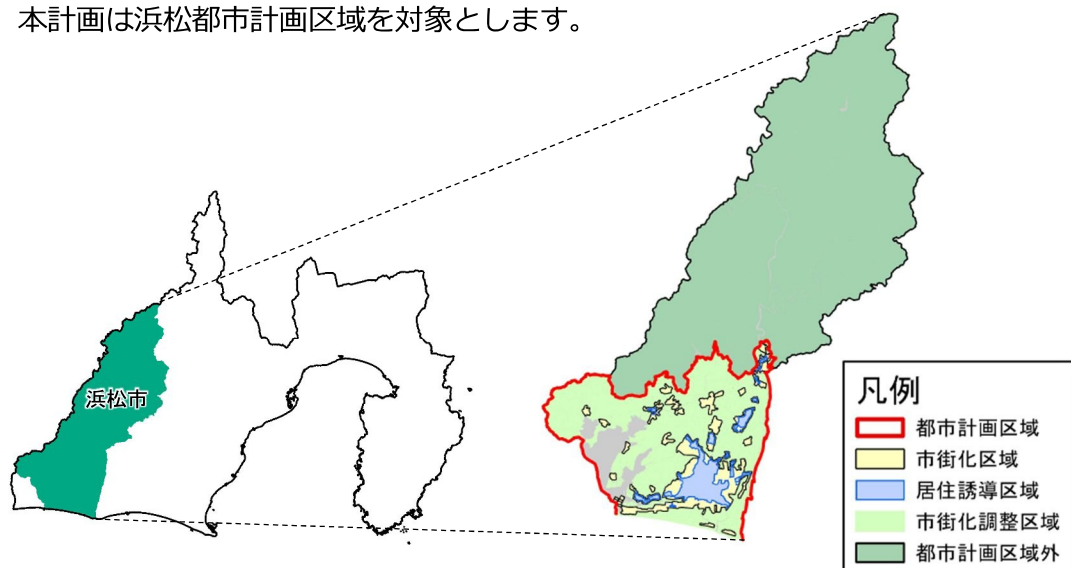


図 計画の対象区域

2-3 対象とする災害

本計画で扱う災害は、本市の都市計画区域において想定される「地震、洪水、雨水出水（内水）、土砂災害、ため池決壊」とします。ただし、津波については、関連計画である「浜松市津波防災地域づくり推進計画」において、目標や基本方針などを示し津波対策の取組を推進していることや、「浜松市立地適正化計画」において、災害リスクの高い地域として津波浸水想定区域（L2 ケース 1（防潮堤整備後））を居住誘導区域から既に除外していることを踏まえ、本計画ではハザード情報まで示します。

なお、事前復興編では、復興が必要となり得る大規模災害のうち、「地震、洪水」を対象とします。

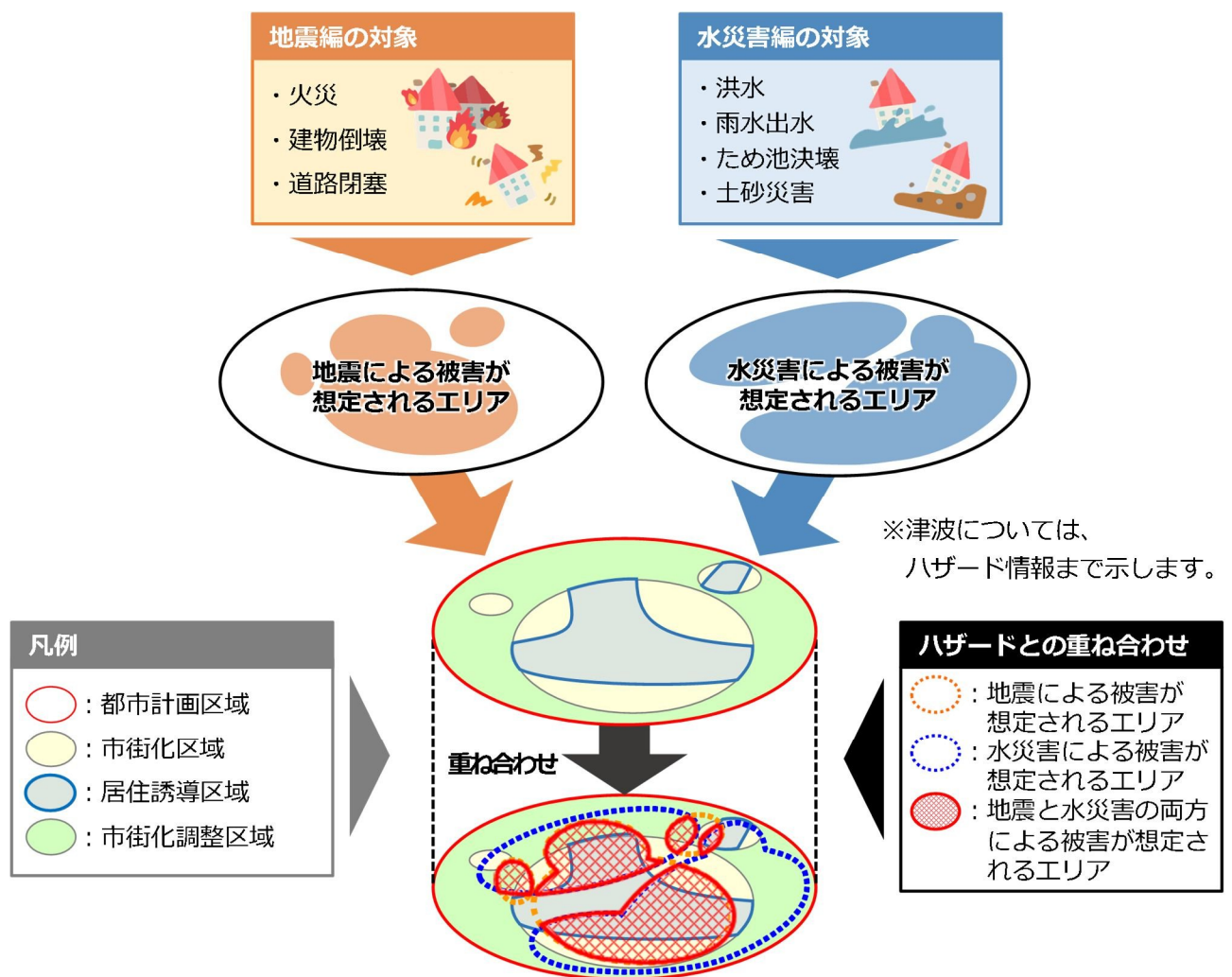


図 対象とする災害

2-4 計画の構成

防災都市づくり計画は、以下の4編により構成します。

◆共通編

防災都市づくり計画の策定にあたり、計画の背景や目的、計画の進行管理とロードマップなど、防災・減災編（地震・水災害）、事前復興編の共通事項を整理します。

◆防災・減災編（地震）

南海トラフ巨大地震が発生した場合に想定される最大規模の災害に対するリスクを分析・評価し、被害を最小限に抑えるための基本方針と具体的な取組を検討します。

◆防災・減災編（水災害）

洪水や土砂災害などの水災害に対するリスクを分析・評価し、被害を最小限に抑えるための基本方針と具体的な取組を検討します。

◆事前復興編

災害は必ず起きることを前提として、被災後の「円滑、速やか、かつ適切な復旧・復興」のため、事前に復興まちづくり方針などを検討します。

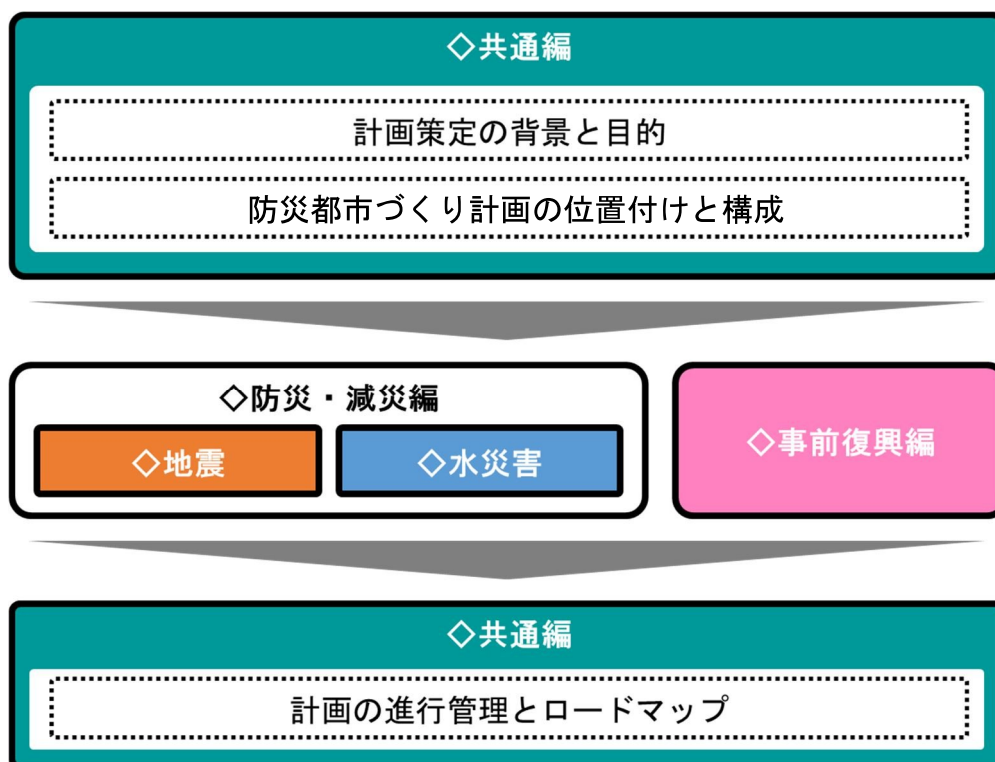


図 計画の構成