

V 防災都市づくり計画の具体施策

1 施策の概要

1. 「災害リスクが残る市街地を、まちづくりのなかで総合的に改善する」ための施策

事前

(1) 基本的な方向性

本市の都市構造で示す袋井駅周辺を中心核、上山梨周辺の副次核や集落拠点となる笠原地区では、複合リスクを改善し市民の生命や財産を守るために、地域と共にワークショップなどを活用したなかで、総合的に危険度改善を図る施策の検討を行います。

また、浅羽支所周辺における南部副次核や次の地域についても、具体の対策を推進する候補地として掲げ、総合的に複合リスクの解消をしていくため、地域とともにワークショップ等で検討を進めます。

なお、この他の地区についても、将来都市構造を実現するなかで、個別の災害リスクに留意し、必要に応じた防災対策を推進します。

(2) 具体的な施策

1) 地区防災計画の策定検討

地区防災計画は、市の地域防災計画や被害想定、ハザードマップ等を基に、地区ごとに策定する計画です。

計画の内容は、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進を図るため、防災訓練、物資や資材の備蓄、災害発生時の住民や事業者相互の支援等、地域住民の意見を踏まえ、独自に定めることが可能です。

計画策定により、地域の災害リスクの周知、避難場所・避難路の指定やその安全性向上を図ります。

地区防災計画の項目例（イメージ）

△△地区防災計画

1 計画の対象地区の範囲

【例】〇〇町会、〇〇小学校、〇〇株式会社 等

2 基本的な考え方

- (1) 基本方針（目的）
- (2) 活動目標
- (3) 長期的な活動計画

3 地区の特性

- (1) 自然特性
- (2) 社会特性
- (3) 防災マップ

4 防災活動

- (1) 防災活動の体制（班編成）
- (2) 防災活動の内容（状況別）
 - ① 平常時の活動
 - ② 発災直前の活動
 - ③ 災害時の活動
 - ④ 復旧・復興期の活動
- (3) 江戸川区、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携

5 実践と検証

- (1) 防災訓練の実施・検証
- (2) 防災意識の普及啓発
- (3) 計画の見直し

地区防災計画の策定イメージ
（出典：東京都江戸川区
「地区防災計画作成の手引き」）

2) 総合的に危険度の改善を図る施策

① 地区計画制度の導入

地区計画とは、用途地域等の既存の都市計画を前提に、住民の合意のもと、地区の特性にあったよりきめ細かい土地利用の規制誘導を図る制度です。

最低敷地面積や建築物等設置場所の壁面位置の制限等を設定することにより、着実に、住環境の維持・向上と一体的に災害リスクの低減を図ります。



川井西地区まちづくり協議会の状況

■ 地区計画の中で制限する主な内容

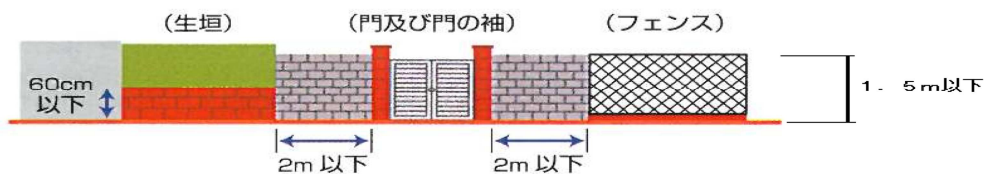
◇ 最低敷地面積の設定

敷地の細分化による建て詰まりを解消し、住宅の密集化や不整形な敷地の発生を抑制します。



◇ 垣・柵の構造の制限

生垣の設置や危険なブロック塀の撤去・改善を図ります。



◇ 壁面の位置の制限

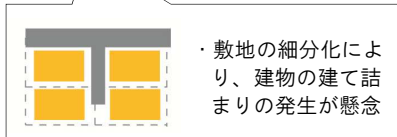
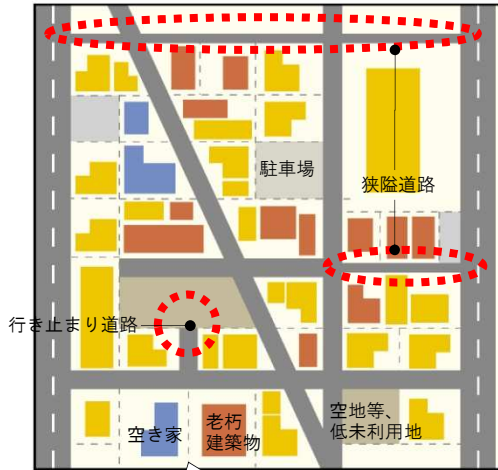
建物や柱の設置場所について、道路や隣地から一定の距離の中への設置を制限します。



■ 導入の効果イメージ

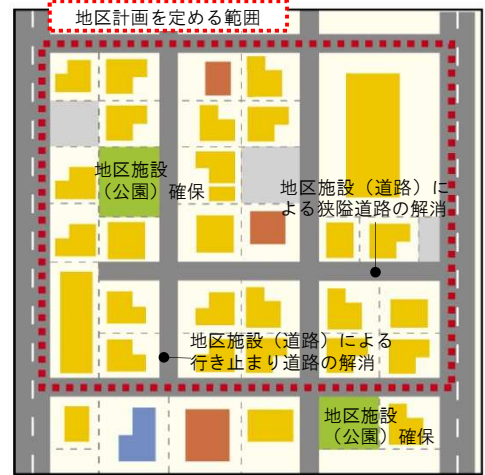
【地区計画の整備前のまちのイメージ】

- ・ 狭隘道路や行き止まり道路がみられる
- ・ 公園・緑地が少ない
- ・ 空家、老朽建築物などの敷地で、狭小宅地が発生することが懸念される



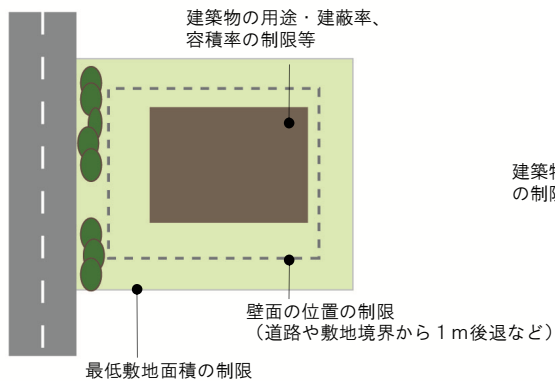
【地区計画に基づくまちづくりのイメージ】

- ・ 老朽建築物の建替え等と併せ、狭隘道路を解消
- ・ 低未利用地、空き家等を活用し、公園・緑地の確保及び行き止まり道路の解消
- ・ 最低敷地面積の設定により、敷地の細分化防止



狭隘道路の解消
行き止まり道路の解消
公園・緑地の確保
狭小宅地発生防止

【地区計画策定後の敷地のイメージ】



【地区計画策定後の建築物のイメージ】



② 複数敷地の集約・整序

空き家・空地の課題がある地区等で、敷地整序型や小規模連鎖型の土地区画整理事業により、複数の敷地の集約・整序を行い、防災上必要な都市機能を整備することを検討します。併せて、建物の更新が行われることで、建物倒壊、延焼火災、道路閉塞を軽減します。

■ 小規模連鎖型土地区画整理事業イメージ (出典：国土交通省・山形県鶴岡市ランドバンク事業)

【ランドバンク事業】

○「NPOつるおかランドバンク」が実施する空き家・空き地を活用した小規模連鎖型の土地区画整理事業。土地の取得、除却、道路用地の確保、隣地への売却等のコーディネートを行い、隣地住民のニーズ（子ども世帯の住宅用地確保、駐車場の確保等）にこたえつつ、狭隘道路の拡幅や狭小宅地の解消による住環境の向上を図る。

○コーディネートを行う仲介業者には仲介手数料等の対価が支払われるが、本事業が対象とする不動産の資産価値は低いため、基本的に仲介手数料のみでは権利者調整に要する多大な時間・労力に見合わない。このため、これを補てんする観点から、NPOが運用するファンドからコーディネート活動に対する支援が行われている。(上限30万円、補助率4/5)

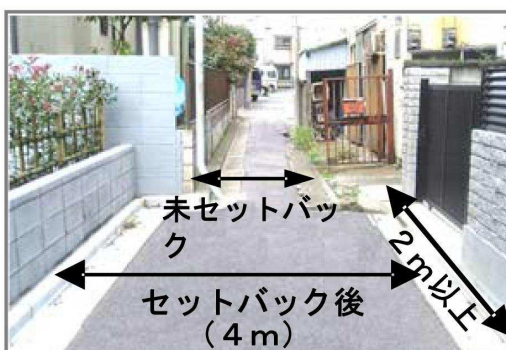


3) 建物倒壊などによる道路閉塞を防ぐ施策

① 狭隘道路整備事業の推進

幅員4m未満の狭隘な道路に接する建物の敷地は、建築基準法第42条第2項の規定により建築時に道路中心より2mセットバックすることが義務付けられているものの、後退した敷地が道路の用に供されていないなど安全な市街地の形成を阻害する要因となっています。このため、平成29年度中に狭隘道路の拡幅整備に関する要綱を制定し、平成30年度から国の狭隘道路整備等促進事業等を活用するなどして道路閉塞の解消を図り安全な避難路などの確保に努めます。

■ 狭隘道路整備等事業促進事業の概要 (出典：国土交通省・狭あい道路整備等促進事業概要)



- ソフト事業
 - ・ 狭隘道路に係る調査・測量や、分筆・登記に要する費用の助成
- ハード事業
 - ・ 狭隘道路の拡幅整備に必要な道路の測量、設計、用地の取得、舗装に対する助成
 - ・ 狭隘道路の拡幅整備に必要な土地を提供するための門、塀等の除去又は移設に対する助成
 - ・ 門、塀等の新設に要する費用の助成

② 建築物の耐震化などの促進

昭和 56 年以前に建てられた木造建築物を対象とする自助による建築物の耐震補強工事を促すことで、老朽木造建築物等の耐震性を向上し、地区の建物倒壊や道路閉塞のリスク軽減を図ります。本市では、平成 14 年度から昭和 56 年以前木造建築物を所有する住宅を対象として木造住宅耐震補強助成制度を設け、一般住宅には 60 万円、高齢者住宅には 80 万円の補助金を交付しています。

静岡県第 4 次地震被害想定や災害危険度判定調査の周知とあわせ、本市独自の住宅や建築物の耐震診断・耐震補強の助成制度等を広報、ホームページ、地域の防災会議等で更に周知し、平成 32 年度 95%の耐震化を目指します。

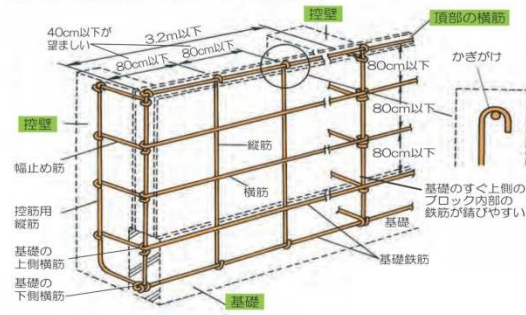
③ 危険なブロック塀の撤去・改善

自助による道路閉塞の軽減を図るため、市域全域を対象としブロック塀の撤去費に対する補助金を交付し、更に緊急輸送路沿いや津波避難困難地域では、ブロック塀の撤去費に加え耐震改修に対しても補助金を交付する「ブロック塀等耐震改修促進事業費補助金交付要綱」を定め、緊急輸送路と避難路の確保に努めています。今後は、ブロック塀安全度判定シートを配布するなどブロック塀の撤去・改善に向け更なる周知を図ります。

■ 熊本地震におけるブロック塀倒壊の状況



■ 鉄筋の配置によるブロック塀の耐震性向上



④ 老朽化した道路照明灯やカーブミラー等の撤去・更新

老朽化し災害時に倒壊が懸念される道路照明灯やカーブミラー等の撤去・更新を推進し、道路閉塞の軽減を図ります。現在、市では 5 年毎に定期点検を行い適切な維持管理に努めていますが、今後は、財政状況なども厳しくなり想定される大規模地震に備えるために、(仮称)袋井市道路附属物等更新計画の策定を目指します。

■ 撤去・更新が必要な道路附属物のイメージ



⑤ 無電柱化の促進

地震の揺れで電柱が倒壊することによる道路閉塞や、電線が垂れ下がることによる火災の発生などの危険リスクを解消するため、都市計画道路の整備や地区計画の導入と併せて、無電柱化を促進します。

無電柱化により、道路閉塞の軽減に加え、緊急車両の通行性向上など応急・復旧期にも寄与し、更に平時においても快適な通行空間の確保や、都市景観の向上などの効果が期待されます。

■ 無電柱化のイメージ



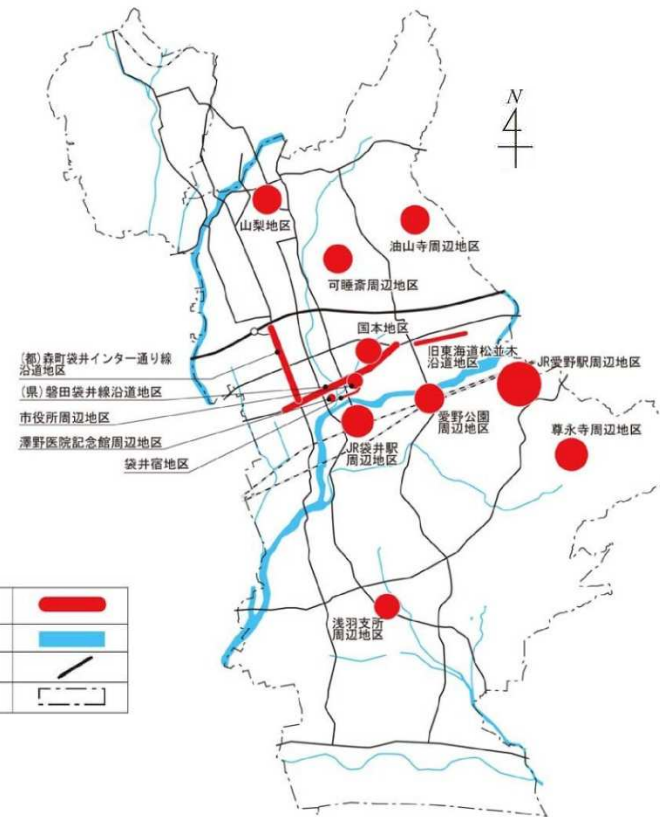
■ 他計画等における無電柱化促進の位置付け

駅南都市拠点都市計画において、平成 32 年を目指し、袋井駅南口の都市計画道路の無電柱化を進めています。

また、景観計画では、地域の特性を活かし良好な景観形成を図る地区として、特定地区候補地を位置付けています。

これらの地域では、地域の道路閉塞リスクを踏まえ、中長期的な無電柱化の促進を検討していきます。

<景観形成ガイドラインにおける特定地区候補地>



4) 道路閉塞と延焼火災を防ぐ施策

① 都市計画道路の整備による延焼遮断施設の確保

上山梨地区では、(都)下山梨上町春岡線、高尾地区では(都)田端宝野線が配置されています。

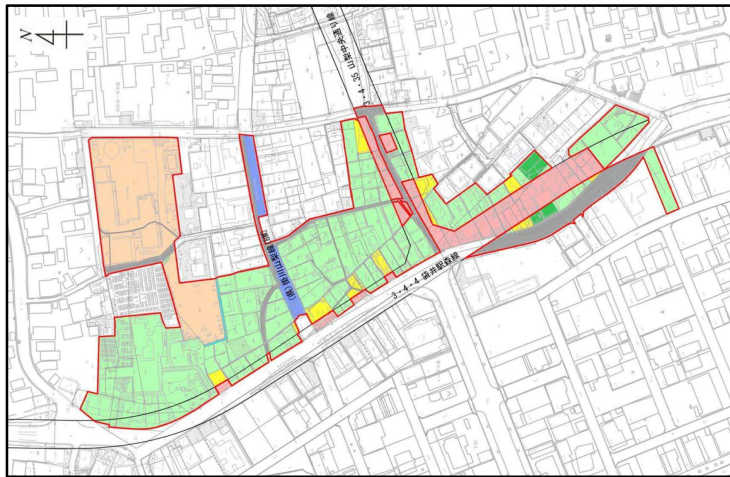
これらの道路は、拠点としての機能強化を図る観点から整備が必要な路線であるとともに都市計画道路の拡幅により、建物倒壊による道路閉塞の解消と、火災による延焼被害の拡大が防がれることから、延焼遮断施設となる街路事業の整備を促進します。

なお、事業実施にあたっては、地権者の現地残留希望や代替地希望に柔軟に対応できる沿道整備街路事業の導入の検討を行うなど、地域に適した事業手法の選定を行います。

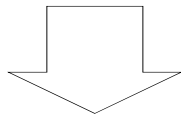
■ 沿道整備街路事業の取り組み事例 ※上山梨沿道整備街路事業（土地区画整理事業）

(都)袋井駅森線と(都)山梨中央通り線は交通の要衝にあり、両路線とも早期の整備路線に位置付けられている。このため、両路線を円滑かつ効率的に事業推進し、早期開通を実現するために“沿道住民の様々なニーズ（土地の売却希望、代替地希望や現地残留希望等）に応える”敷地レベルでの換地手法を用いた沿道整備街路事業を導入し、良好な市街地形成を進めている。

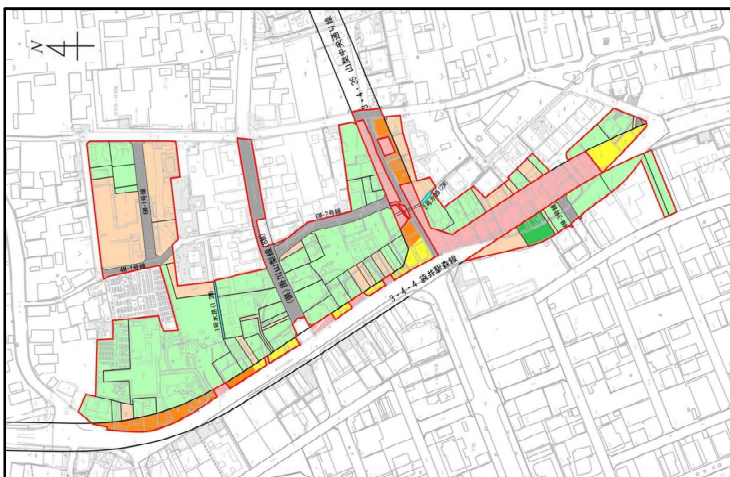
【施行前】



| 凡 例 | |
|--------------------|--|
| 街路事業 対応 | (都) 3-4-4袋井駅森線及び(都) 3-4-35山梨中央通り線の用地買収に応諾された土地 |
| | 施行地区界 |
| 土地区画 整理事業 対応 | 現地残留を希望された土地（換地希望） |
| | 現地残留を希望された土地（個別売却希望） |
| | 道路内民有地（法第95条第6項（換地不交付）対象地） |
| | 袋井市の宅地（換地対象） |
| | 公共施設用地（都市計画道路）の充当買収に応諾された土地 |
| | 地区内公共施設用地（道路） |
| | 地区内公共施設用地（水路） |



【施行後】



| 凡 例 | |
|--------------------|--|
| 街路事業 対応 | (都) 3-4-4袋井駅森線及び(都) 3-4-35山梨中央通り線の用地買収に応諾された土地 |
| | 施行地区界 |
| 土地区画 整理事業 対応 | 現地残留を希望された土地（換地希望） |
| | 現地残留を希望された土地（個別売却希望） |
| | 袋井市の宅地（換地対象） |
| | 公共施設用地（都市計画道路）の充当買収に応諾された土地の帰属地 |
| | 公共施設用地（都市計画道路）の充当買収地以外の管理者帰属の土地 |
| | 地区内公共施設用地（道路） |
| | 地区内公共施設用地（水路） |

② 防災空地の確保

空き家跡地や空地等の低未利用地を活用した防災空地の創出により、延焼火災のリスク軽減を図ります。特に老朽木造建築物が建て込む地区や、公園・緑地等の空閑地が少ない地区等、延焼リスクが高い地区で優先的に防災空地を確保する施策を展開していきます。

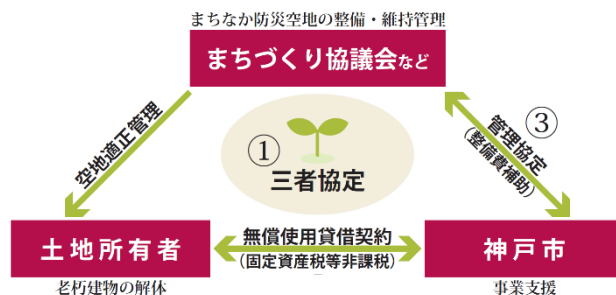
今後は、平成 30 年度末を目途に策定を進めている袋井市空き家等対策計画において、空き家跡地などを防災空地として活用が可能となる施策を位置付けるとともに、地域の広場、公園等として、平時から適切に維持管理ができるよう、組織体制についても整備を図っていきます。

■ 阪神淡路大震災の教訓を生かし、防災空地を創出した事例 (出典：神戸新聞NEXT)

神戸市では、阪神・淡路大震災時に、市内 59 か所で発生した火災により、全焼 6,965 棟と甚大な被害を受け、その教訓から、住宅密集地における防災・防火対策事業の一つとして「防災空地整備事業」を推進しています。こうした防災空地は、火災などの延焼を防止するスペースを確保するほか、一時避難場所や消防活動などの防災活動の場として、また平時には広場などの地域コミュニティの場として活用され、現在 27 か所が整備されています。

また、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、市が土地を無償で借り受け、維持管理を行っていくなど、役割分担も明確化されています。

○組織体制のイメージ図



○実施状況



2. 「都市基盤上の要所となる防災力を高め、災害時の都市機能を確保する」のための施策

復旧

(1) 基本的な方向性

万一被災した場合でも、市民の生命や生活を守るためには、被災後に、応急・復旧活動の要となる拠点や道路ネットワークが機能を発揮することが必要です。

このため、平時から、市役所や消防署などにおける救助・救援や復旧・復興に係る行政機能の向上や、被災後の都市活動を支える各種生活サービス施設の確保を図るとともに、新東名高速道路森掛川 I C から東名高速道路袋井 I C や国道 1 号バイパス堀越 I C を経由し国道 150 号まで繋がる(都)森町袋井インター通り線など、広域的なネットワークの確保と橋梁などの耐震化を進め、防災性向上を意識した基盤整備に取り組みます。

(2) 具体的な施策

1) 広域的なネットワークの確保

大規模な震災により被害が甚大化・広域化した場合、広域からの援助の受入れのための広域的な道路ネットワークが必要です。また支援物資の各地域への輸送、救急救助施設や避難地間の円滑な移動のためには、市内部のネットワークの確保が必要です。

このため、平時における利便性向上や渋滞解消に加え、こうした防災上の観点を持って、「袋井市みちプログラム」による計画的な道路整備の推進に努めます。

2) 緊急輸送路における橋梁の耐震化

本市における市指定緊急輸送路の耐震化は、平成 14 年度から広愛大橋の耐震化に着手し、平成 28 年度末までに高西橋や和橋など 6 橋の耐震化を進め、現在、諸井橋の耐震化を進め平成 30 年度までに完了する予定である。また、県指定緊急輸送路となる睦美橋や柳原橋など 9 橋の耐震化が完了している。残る横手橋、小笠橋については、平成 29 年度に完了する予定である。

今後は、平成 30 年度末を目途に進めている橋梁点検結果をもとに、緊急輸送路以外の幹線道路などにおける長寿命化や耐震化に向けた方針を示す(仮称)袋井市橋梁長寿命化(耐震化)計画を平成 31 年度末までに策定し安全な避難路の確保に努めます。

復興

3. 「被害を受けても円滑に復興するための備えを進める」ための施策

(1) 基本的な方向性

万一被災した場合でも、迅速かつ円滑に復興するために、復興を進める際の手順や役割分担の検討を進めます。その際、行政だけで取り組むのではなく、災害に対する自助・共助の力を高めていくため、市民や地域とともにまちづくりのなかで検討に取り組むこととします。

こうした取り組みを進めるなかで、大規模震災により現在の土地利用等の制約条件が無くなった場合等に理想として掲げる、被災後のまちの将来像についても検討していきます。

(2) 具体的な施策

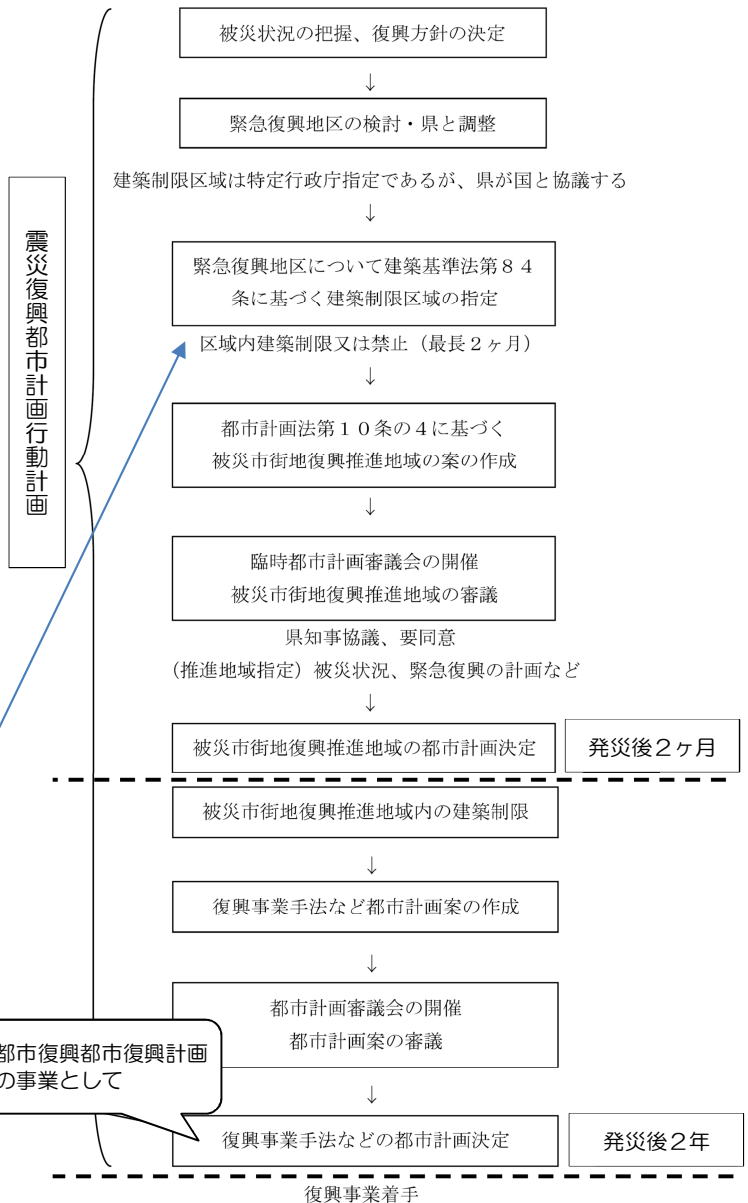
1) 震災復興行動計画の策定

震災復興行動計画は、円滑な復興を図るため、復興事業に着手するまでに関係機関がとるべき都市計画に関する手続きの手順や、自助・共助・公助の役割分担による復興の進め方等を定める計画です。防災・減災対策には時間がかかるものもあることから、万一の被災に備え、平成 29 年度の策定を目指します。

策定にあたっては、過去の復興事例に習うだけでなく、本市の地域特性、想定される被害規模・状況を踏まえた計画づくりに努めます。

建築基準法第 84 条
 (被災市街地における建築制限)
 特定行政庁は、市街地に災害のあつた場合において都市計画又は土地区画整理法による土地区画整理事業のため必要があると認めるときは、区域を指定し、災害が発生した日から一月以内の期間を限り、その区域内における建築物の建築を制限し、又は禁止することができる。

■ 復興都市づくりの手順のイメージ
 (出典：静岡県焼津市震災復興行動計画)



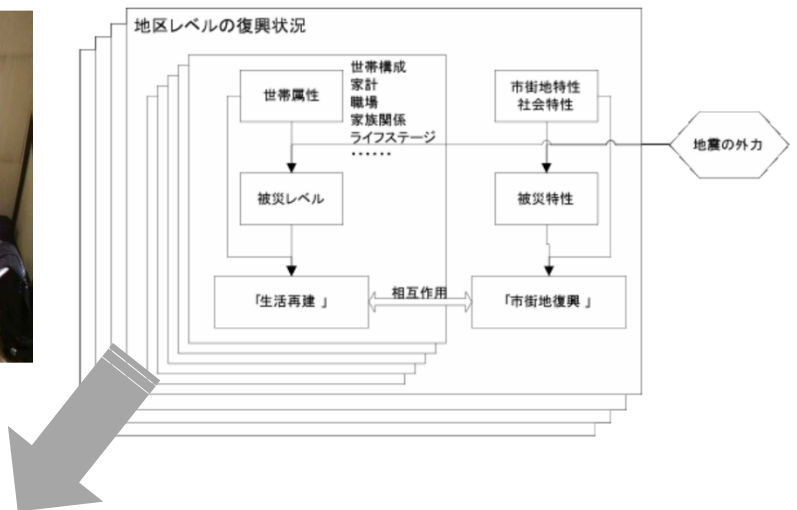
2) 復興イメージトレーニングの実施

復興イメージトレーニングとは、未経験の復興状況を想定し、ワークショップ等の手法により、復興に向けたシナリオを検討する手法です。具体的には、前提となる被害予測・地域特性を整理したうえで、被災・復興の当事者となりきり、生活再建シナリオ、市街地復興シナリオ、また生活再建と市街地復興のバランス調整を検討していくものです。

普段から復興に向けたトレーニングを行うことで、早期の復興に繋げるとともに、地域・行政の災害に対する意識の高揚を図ります。

まずは、行政内で、生活者と行政の双方の視点から復興イメージトレーニングを継続的に行い、行政内部の災害時の対応力向上や復興に係るノウハウの蓄積を図ります。次いで、防災訓練等の機会を使い、地域とともに市内の具体箇所を対象にトレーニングを行っていきます。

■ ワークショップ形式での復興イメージトレーニングの実施 (出典：埼玉県 復興まちづくりトレーニング HP)



■ 復興シナリオの作成イメージ (出典：首都直下地震特別研究プロジェクト HP)

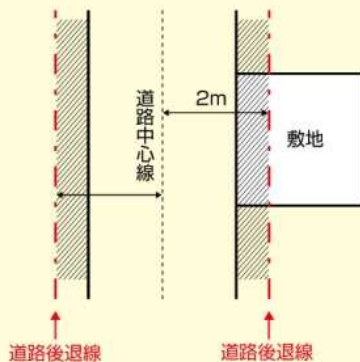
| 市街地復興シナリオ・カード | | 生活再建シナリオ・カード | |
|---|--|--|---|
| 記入者： _____ | | 記入者： _____ | |
| タイトル <small>(将来ビジョンを簡潔に)</small> 住民が同じ地域で、住宅再建し、生活復興できる市街地復興 | 市街地復興シナリオ <small>(目標とする市街地像に至る復興プロセス(=住宅再建を含む)を具体的に記述)</small> ①体育館での避難生活から、応急仮設住宅に入居 ②行政が積極的に、誘導を行う ○高齢者 ・子供との2世帯住宅の建設を促進。低利融資制度の活用・創設 ・地区内の一角を買収し、公営住宅を建設して居住してもらう(住宅市街地総合整備事業の活用) ○ローンを抱えた子育て世帯 ・低利融資制度の活用・創設により、住宅再建資金を確保できる施策を展開(相談窓口の設置) ・駅前マンション(復興による再開発で建設)への移住を促進(土地売却などによるローンの削減・解消) ○半壊については、建てかえではなく補修を促進。 ○プラスαの整備 ・6m道路の復旧に合わせて、クランク、植樹帯を整備。 ・水路を活用した、水辺空間の整備 | 世帯名 F 1 | 生活再建シナリオ <small>(住宅再建に至るプロセスを具体的に記述)</small> ・ひとまず夫の妹世帯(東京にマンション)で、同居する。 ・被害を受けた建物を取り壊して、新しい住居を建てる計画を立てる。 ・住宅ローンを新しく組むこととする。 ・新居ができ次第この地に戻ってくる。 ・妻は夫の妹世帯と同居している間は、パートをして少しでも再建の足しにする。長女の面倒は夫婦に見てもらう。 |
| 理由 <small>(そのシナリオを想定した理由を記述)</small> ・被災者が、できる限り被災前と同じ生活に戻れるようにすることが、行政の役割と考えた。 ・道路・下水道など、インフラ整備は完了しているため、面整備などは必要ないと考えた。 | 理由 <small>(そのシナリオを想定した理由を記述)</small> ・すでに住宅ローンはあるが、自分の身内に迷惑をかけるわけにいかないので、さらにローンを組まざるを得ない。 ・せっかく子の戸を選んで家を買ったのに、この地を離れたくない。 ・3階建てを考える理由は、夫の両親をゆくゆくは引きとることを考えているため。 | 条件 <small>(そのシナリオが成立するための条件を記述)</small> ・住宅債務償還特別対策を活用 ・被災者生活再建支援制度の活用(300万) ・学費保障の充実 | |

3) 地積調査の実施推進

地積調査未実施地域において、地震や土砂崩れ、水害などの災害により土地の形状が変化することが予測されます。この様な災害が発生した場合には、元の土地の境界に関する正確な記録が所在しないことから、復旧計画の策定や換地事務に時間を要するなどの課題が生じます。阪神・淡路大震災や東日本大震災においても、地籍調査未実施地域では復旧・復興事業に向けた用地境界の確定に膨大且つ難航する作業が生じています。本市では、平成 27 年度末までに市域 108 km²に対し土地区画整理事業や地籍調査により市域の約 6 割となる約 65 km²の地積が完了しましたが、高尾、袋井、上山梨地区をはじめ旧市街地においても調査が完了していない状況であります。過去の大規模災害の教訓を踏まえ、地籍調査未実施で特に危険度の高い市街地において地籍調査を積極的に推進し、災害時における復旧・復興事業の迅速化と狹隘道路整備事業における道路後退位置の明確化による事務の効率化を図ります。

「地籍調査はなぜ必要か(国土交通省)」から引用

道路後退位置の明確化による事務の効率化



- 建築基準法では、幅員4m未満の道路であっても、建築基準法の施行時に既に建物が建ち並んでいる幅員4m未満の道で、特定行政庁が指定したのものについては、建築基準法上の道路とみなすことができることとされています（いわゆる「2項道路」）。
- この2項道路に接した敷地では、道路の中心から2m後退した線を道路境界線とする後退義務（セットバック）が生じますが、2項道路指定当時の道路中心線の状況が不明な場合は、**建築確認の申請の都度、担当職員が現地で中心線を決めたり、申請者の負担で中心線の位置を調査したりする場合があります。また過去に一度セットバックしたにもかかわらず再度セットバックを求められるケースや、必要以上にセットバックしてしまうケースもあります。**
- 地籍調査を行い、官民境界を明らかにすることで、建築確認に必要な道路中心線の把握にも役立ちます。

地籍の有無による災害復旧の進捗の比較



- 左の図は、台風に伴う集中豪雨により土石流が発生し、大きな被害が発生した町の例です。
- 既に地籍調査済みであった地区では、**土地の境界の座標値が得られていたため土地の境界確認作業が円滑に進み、復旧工事を素早く行うことができました。**
- 一方、同じ町における地籍調査未実施のB地区においては、現地が著しく改変された中で、**従前の公図等を頼りに土地境界の確認を行わなければならなかったため、復旧に著しい時間を要する結果となりました。**



被災直後の様子

2 体系図

