

瑞穂市国土強靭化地域計画

令和2年9月

目次

はじめに.....	1
1 計画の趣旨.....	1
2 計画の性格.....	1
3 計画期間.....	2
第1章 強靭化の基本的考え方.....	2
1 強靭化の理念.....	2
2 基本目標.....	3
3 強靭化を推進する上での基本的な方針.....	3
(1) 本市の特性を踏まえた取組の推進.....	3
(2) 効率的・効果的な取組の推進.....	4
(3) 防災教育・人材育成と官民連携の取組の推進.....	4
第2章 本市の概況.....	5
1 地理.....	5
2 気象.....	6
3 人口・世帯数.....	6
4 産業.....	6
第3章 計画策定に際して想定するリスク.....	7
1 風水害（風害、水害）.....	7
(1) 風害.....	7
(2) 水害.....	7
2 巨大地震（内陸直下地震、南海トラフ地震）.....	8
(1) 震災.....	8
第4章 脆弱性評価.....	9
1 脆弱性評価の基本的考え方.....	9
2 「起きてはならない最悪の事態」の設定.....	9
3 「起きてはならない最悪の事態」を回避するための施策の分析・評価.....	11
第5章 強靭化の推進方針.....	12
1 推進方針の整理.....	12
2 施策分野ごとの強靭化の推進方針.....	12
(1) 行政機能～公助の強化～.....	13
(2) 地域保全～河川、治水対策～.....	16
(3) 交通・物流～交通ネットワークの強化～.....	16
(4) 住環境～災害に強いまちづくり～.....	17
(5) ライフライン～生活基盤の維持～.....	19
(6) 衛生環境～災害廃棄物及び有害物質対策～.....	20
(7) 保健医療・福祉～医療救護体制確保及び要配慮者への支援～.....	21
(8) 教育・文化～学校防災及び防災教育の推進～.....	22

(9) 産業・経済	～農業関連施設の整備及び企業のB C P策定支援～	22	
(10)	リスクコミュニケーション	～自助・共助の底上げ～	22
(11)	老朽化対策	～インフラ施設の耐震化、長寿命化対策～	24
(12)	官民連携・広域連携	～民間リソースの活用と他市町村との協力体制の整備～	24
第6章 計画の推進		25	
1	施策の重点化	25	
2	計画の見直し	25	
(別紙1) 「起きてはならない最悪の事態」ごとの脆弱性評価結果		29	
(別紙2) 施策分野ごとの脆弱性評価結果		45	
(別紙3) 「起きてはならない最悪の事態」ごとの推進方針		59	

はじめに

1 計画の趣旨

平成 25 年 12 月「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靭化基本法」(以下「基本法」という。)が公布、施行された。

基本法では、その第 13 条に「都道府県又は市町村は、国土強靭化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靭化に関する施策の推進に関する基本的な計画（以下「国土強靭化地域計画」という。）を、国土強靭化地域計画以外の国土強靭化に係る当該都道府県又は市町村の計画等の指針となるべきものとして定めることができる。」と規定されている。

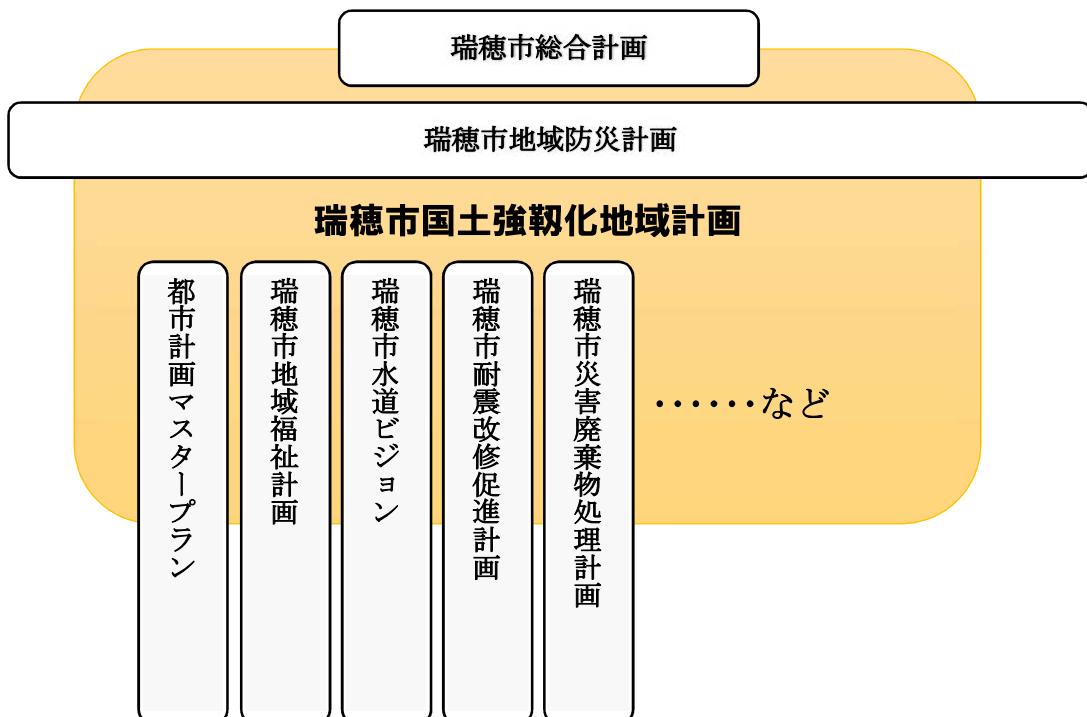
本市においても、この規定に基づき、どんな災害が発生した場合でも、致命的なダメージを回避し、被害を仮に受けることがあっても、それを可能な限り最小化し、迅速に回復することができるよう、国土強靭化地域計画を策定する。

なお、災害対応については岐阜県とも密接に連携を図る必要があることから、当市の国土強靭化地域計画の策定においてはすでに策定されている岐阜県国土強靭化計画と十分な整合を図るものとした。

本計画に基づく事業の実施を通じて、強く、しなやかな瑞穂市の実現を目指す。

2 計画の性格

- ・本計画は、強靭化に関する施策を総合的かつ計画的に進めるための指針として策定する。
- ・強靭化に関する内容については、本計画以外の市の様々な計画等の指針となるべき性格を有するものとする。（各計画との位置関係を下記に示す。）



・本計画における施策については、SDGsの達成を意識したものとし、SDGsの目標を瑞穂市国土強靭化地域計画アクションプランにて明記する。

※SDGs：SDGs（エスディージーズ：Sustainable Development Goals 持続可能な開発目標）とは、2001年に制定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2016年から2030年までの国際目標。地球規模の問題を解決し、持続可能な世界を実現するために「誰一人取り残さない」という共通理念のもと、17の目標・169のターゲットを設定している。

3 計画期間

本計画が対象とする期間は、令和3（2021）年度から令和7（2025）年度までの5年間とする。

第1章 強靭化の基本的考え方

1 強靭化の理念

～強く、しなやかで、健やかな幸せを感じるまち 瑞穂 を次世代に引き継ぐために～

本市は、東には長良川、西に揖斐川が流れ、市内を多くの中小河川が南北に流下している地域である。温暖な気候や豊かな水に恵まれ、古くは稲作を中心とした農業が営まれてきた。

その一方で、古来よりたびたび水害に見舞われる中、先人たちがたゆまず治水の努力を重ね、教訓と知恵を伝承し、住みよい郷土を築き上げてきた。

そして今日、生活の利便性の良さ・住みやすさから、人口も増加しているところであり、災害に「強く、しなやかで、健やかな幸せを感じるまち 瑞穂」をつくり、次の世代へ引き継いでいくために、私たちは豪雨災害や巨大地震といった危機を常に念頭に置きながら、平時からの備えを怠たらず進めていかなければならない。

（1）想定外の常態化ともいえる自然災害に備え、強靭化の取組を強化する

本市では、これまで国・県と連携し、放水路や排水機場の整備、ハザードマップの更新などハード・ソフトの両面にわたり、各分野において様々な自然災害予防の取組を進めてきた。

しかし、平成27年9月の関東・東北豪雨や平成30年7月の西日本豪雨をはじめ、近年の気候変動の影響による全国各地で豪雨災害の激甚化・頻発化、さらには、東日本大震災や熊本地震など震度5以上の大規模地震の発生回数の増大など「想定外の常態化」ともいべき状況にあり、南海トラフ巨大地震等の被害想定を踏まえれば、まさに「明日は我が身」の心構えで今後も強靭化の取組を緩めることなくさらに強化していく必要がある。

（2）自助、共助及び公助により命を守り、命をつなぐ

近年、特に激化する気象災害の様相を踏まえ、「公助」に過度に依存した対策には限界が指摘されており、阪神・淡路大震災や東日本大震災では、住民同士の助け合いによって多くの命が救われている。したがって、大規模災害が発生したとしても、市民の命を守り、命をつないでいくためには、これまでの想定が及ばないような事態も起こりうる可能性を踏まえると、「自助」（自ら

の命は自らが守る)、「共助」(自分たちのまちは自分たちで守る)による取組の底上げを図っていくことが不可欠である。そのため、市民、学校、企業、ボランティア等との連携を深めることが重要である。

また、「公助」に課せられた責務も重大である。平時においては、防災・減災のためのハード対策を加速していくことに加え、「自助」、「共助」が促進されるよう防災教育及び人材育成をはじめとした取組を強化するなど、効果的な施策を展開していくことが求められる。その上で、災害が発生した際には、消防機関などをはじめとした各機関がその力を総動員し人命の救出・救助を行い、被害を最小限に食い止めることはもとより、被災者に寄り添った支援と速やかな復旧・復興に総力を挙げてあたることが責務である。

(3) 豊かな水と緑があふれるまち、瑞穂を守る

本市は、水害との戦いの歴史もあるが、長良川や揖斐川などの清流からの豊富な水資源や豊かな自然は、農業用水や生活用水にも欠かせないものになっている。国土保全の観点からは、多面的機能を有する農地が適切に保全されることが重要であり、農業をめぐる営みはその重要な役割を担っている。

また、地域の豊かな伝統、地域文化の源である農村集落地域が元気であること、新たな市街地地域のコミュニティが維持されていることが、災害対応力を高める上でも重要である。

2 基本目標

基本法第14条で、国土強靭化地域計画は、「国土強靭化基本計画との調和が保たれたものでなければならない」と規定されている。

これを踏まえ、本計画の策定にあたっては、国土強靭化基本計画及び第2期岐阜県強靭化計画の基本目標を踏襲し、以下の4つを基本目標として、強靭化を図ることとする。

- ①市民の生命の保護が最大限図されること
- ②市の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること
- ③市民の財産及び公共施設に係る被害の最小化を図ること
- ④迅速な復旧復興を図ること

3 強靭化を推進する上での基本的な方針

(1) 本市の特性を踏まえた取組の推進

- ・定住人口の増加や、JR穗積駅を中心とした圏域15万人の通勤通学など広域からの人口流入といった本市を取り巻く社会経済情勢を踏まえた取組を進める。
- ・過去の災害から得られた教訓を最大限活用するとともに、これまでの想定を超える事態が常態化してきたことも念頭に置き取組む。
- ・県の主要都市である岐阜市と大垣市の中間にあり、国道21号など東西交通の要衝に位置するという地理的な重要性や、東西を長良川と揖斐川に囲まれ市内を18本の一級河川が流れ、避難や救急・救助、物流では多くの橋梁がボトルネックとなる可能性があるという災害リスクを

踏まえ、隣接市町村との連携など広域的な視点で取組を進める。

- ・地域が有する潜在力を最大限活用するとともに、消防団員、水防団員や建設業、介護人材といった地域の安全・安心を担う人材の育成・確保を平時から進めるなど、足腰の強い地域社会を構築する視点を持って取組にあたる。

(2) 効率的・効果的な取組の推進

- ・国、県、民間事業者、住民など関係者相互の連携により取組を進める。
- ・「自律・分散・協調」型の国土構造の実現に向けた取組を国全体で進める中で、地域間の連携、広域的なネットワークの構築を重視して取組にあたる。
- ・非常時のみならず、日常の市民生活の安全・安心、産業の活性化、都市間競争に資する対策となるよう工夫する。その際は、現在進められている「地方創生」の取組との連携を図る。
- ・限られた資源の中で、国・県の施策の積極的な活用や民間投資の促進を図るとともに、強靭化に向けたハード整備においては、将来の世代に過大な負担が生じることのないよう、ライフサイクルコストを含め、事業の効率性確保に特に配慮する。
- ・国・県と連携しながら、必要となる予算・財源の安定的確保に取り組み、強靭な郷土づくりを強力かつ継続的に進める。

(3) 防災教育・人材育成と官民連携の取組の推進

- ・強靭化の担い手は市民一人ひとりであるという考え方のもと、自らの災害リスクや防災気象情報、避難情報等を我が事として認識し身を守る行動につなげられるよう、学校や職場、自治会、自主防災組織等を通じ継続的な防災教育の取組を進める。
- ・平時における防災教育の担い手として、また、災害時における避難誘導や避難所運営支援など地域防災力の要として、防災リーダーや消防団員、水防団員など防災人材の育成を男女共同参画の視点にも配慮しつつ推進する。
- ・郷土の強靭化を実効性のあるものとするためにも、行政機関のみならず、企業・団体、N P O、ボランティアなど民間事業者等との連携による取組を進める。

第2章 本市の概況

1 地理

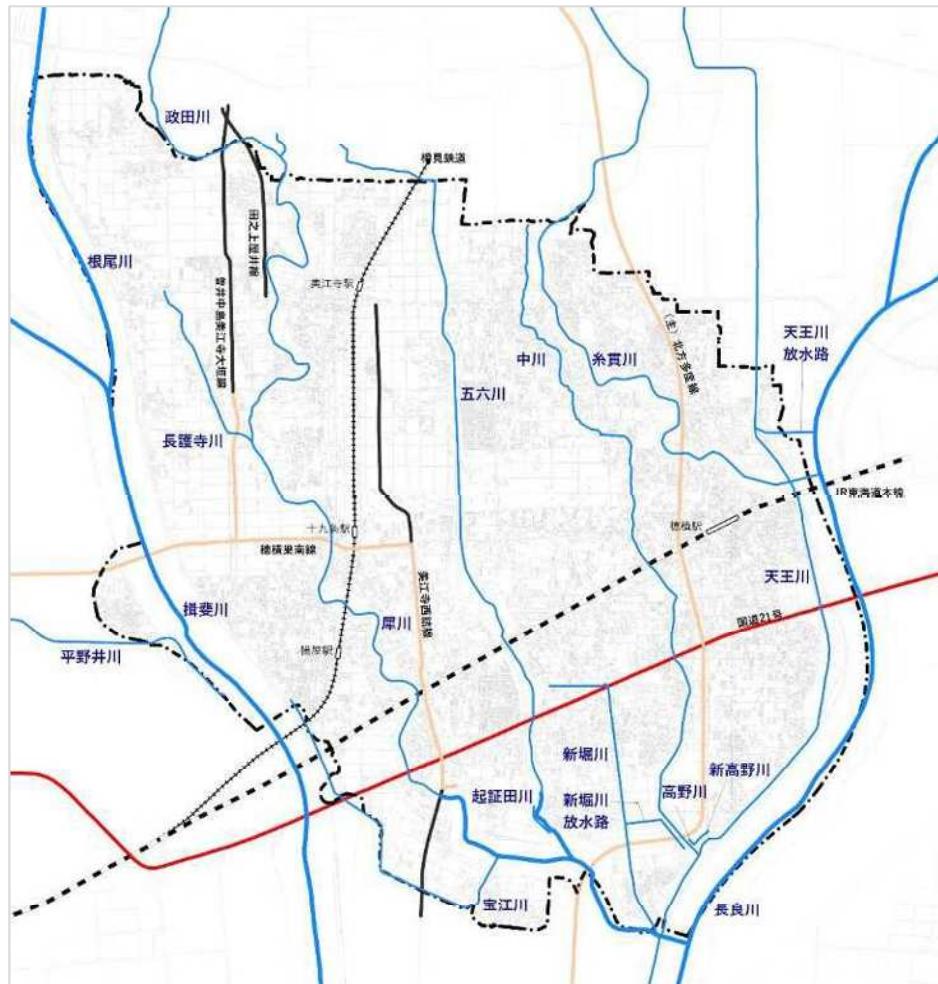
本市は、濃尾平野の北西部、岐阜県の南西部に位置し、県都岐阜市と大垣市に挟まれた東西約5.5 km、南北約6.5 km、総面積28.19 km²の平坦地である。

東西には国道21号やJR東海道本線が横断し、JR穂積駅から中京圏の中心地である名古屋までは約25分と近く、東京や大阪へも日帰りで往復できる交通至便の位置にある。

地形は主に長良川・根尾川によってできた扇状地帯で、また、長良川や揖斐川をはじめとして犀川や五六川など18本の一級河川が流れ、北西より東南に緩やかに傾斜している低湿平坦な地帯である。古くは集落が自然堤防上に形成され、周囲に多くの田畠などの田園地帯が広がっていたが、近年は田畠を造成して作られた新たな市街地が形成されている。

地質は沖積層で、上流は粒子が荒く砂利混ざりで、下流は砂、シルト、粘土の混和、堆積した肥沃な土地である。

【主な道路と河川位置図】



2 気象

本市の気象は一般にいう太平洋気候に属し、夏は南東の季節風の影響を受け、温暖多湿であり、冬は北西の季節風並びに伊吹おろしの影響を受け、気温は低いが、積雪はあまり多くない。

しかし、年間降雨量は 2,000 mm 近くに達し、全国平均の 1,700 mm を上回っている。特に、揖斐川上流域では年間 3,000 mm を超える地域もある。また、近年では、短期的・局所的豪雨が増加しており、どこで災害が発生しても不思議ではない気象状況となっている。

一方、岐阜県内では少雨による異常渇水も発生している（平成 6 年、7 年、17 年）。

3 人口・世帯数

- ・住民基本台帳による人口・世帯数は、令和 2 年 3 月末で 55,016 人、世帯数は 21,717 世帯で、過去 10 年間増加傾向にあるとともに、当面の間も増加傾向が継続することが見込まれている。
- ・平成 27 年の国勢調査による平均年齢は 41.3 歳と県内で最も若い。
- ・高齢者数は、令和 2 年 3 月末の住民基本台帳においては 11,793 人で高齢化率は 21.3% である。
- ・要介護認定者数は、令和 2 年 3 月末現在 1,591 人であり、施設入所者は 238 人で在宅者が 1,353 人である。
- ・障がい者数は、令和 2 年 3 月末において 2,422 人であり、肢体不自由者が 800 人を超えている。
- ・住民基本台帳による外国人人口は、令和 2 年 3 月末で 2,423 人となっており、国別では、フィリピン共和国、中華人民共和国、ベトナム社会主义共和国、ブラジル連邦共和国の順となっている。

4 産業

- ・平成 28 年の経済センサス活動調査による市内の産業大分類別事業所数は、1,877 事業所、従業者数は、17,882 人であり、製造業がやや持ち直し、卸・小売業が増加している。
- ・平成 27 年の農林業センサスによる農家総数は、1,140 戸であるが、専業農家は 101 戸と 1 割に満たず、自給的農家が約半数を占めている。
- ・平成 30 年の工業統計調査によると事業所は、114 事業所で、従業者数は 4,036 人となっている。

第3章 計画策定に際して想定するリスク

1 風水害（風害、水害）

（1）風害

本市の台風による直接の被害は、沿海地帯に比べ少ないが、昭和34年の伊勢湾台風、あるいは昭和36年の第2室戸台風のように大型台風が琵琶湖上を北上する場合には、甚大な被害が予想される。

また、昭和60年には馬場・生津地区を竜巻が襲い、家屋の損壊や車両が飛ばされるなど多くの被害が出た災害となったことからも、警戒が必要である。

発生年月日	被害状況（市）
昭和60年7月1日	・被災家屋数109戸（内、半壊家屋数22戸） ・損壊車両29台

（2）水害

本市の地勢条件から、各河川の堤防、護岸の決壊、溢水等による家屋の流失並びに浸水が発生することが予想される。また、台風による直接の被害は、沿海地帯に比べ少ないが、昭和34年の伊勢湾台風、あるいは昭和36年の第2室戸台風のように大型台風が琵琶湖上を北上する場合にあっては、大被害の発生が予想される。

過去の水害では、昭和51年9月の「安八豪雨」において、最大浸水深210cmを記録し、市内各所に当時の浸水深を表示している。

また近年では、平成25年9月に台風17号が変化した低気圧の影響による豪雨があり、犀川排水機場・犀川河川観測局雨量計では、2時間で130mmの降雨を記録した。さらに、平成29年10月には台風21号による浸水及び冠水被害が発生している。

本市では、平成31年3月に「防災読本」を発行した。この中には、概ね1000年に一度程度想定される最大規模の降雨により、各河川が氾濫した場合の浸水想定区域を示しており、揖斐川流域の2日間の降水量が667mmとなった場合などには、市内の多くの地域で浸水深が5mを超え、家屋の2階まで浸水すると想定している。

また、昭和51年9月以降のすべての水害が内水氾濫によるものであり、下水道事業での浸水対策が求められている。

主な水害の履歴

発生年月日	種別	被害状況（市）	備考
昭和35年8月13日	台風11号 台風12号	浸水被害	・8/11～12に台風11号、12号が高知県室戸岬に上陸 ・長良川中上流域で2日間に200～400mmの豪雨 ・関市保戸島、岐阜市芥見地区で長良川氾濫
昭和36年6月27日	梅雨前線	浸水被害	・6/24～28までの総雨量が長良川中上流域で約460mm ・関市保戸島で長良川が氾濫
昭和51年9月12日	台風17号と豪雨（安八豪雨）	浸水被害	・9/8～14朝にかけて台風17号と停滯する前線により長時間にわたる大雨 ・12日には、安八町地先の長良川本流堤防が破堤 ・市内降水量は、1週間で961mm ・市内最大浸水深は210cm

資料：「瑞穂市防災読本」（H31.3）

2 巨大地震（内陸直下地震、南海トラフ地震）

（1）震災

本市における地震による大規模な被害は、明治 24 年の濃尾大震災のみであるが、他の災害と異なり発生予知または直接的な予防が困難であるため、もし大規模な地震が発生すれば、家屋が密集し危険物施設が点在している現在において、濃尾大震災以上の被害が予想される。

近年、駿河湾から遠州灘、熊野灘、紀伊半島の南側の海域及び土佐湾を経て日向灘沖までの広大な地域を震源とする南海トラフ巨大地震の発生が危惧されている。内陸型地震においては、平成 7 年の兵庫県南部地震や、平成 16 年の新潟中越地震のような活断層に沿った地震の発生が懸念されている。

本市には活断層の存在は確認されていないが、市の南西方向には関ヶ原・養老断層系が走行しているため、地震発生に備え住宅等が密集している地域を中心に震災対策の整備が必要である。

◆想定される地震の規模（瑞穂市内）

想定地震	最大震度	PL 値：液状化可能性
南海トラフ巨大地震	5. 92 (震度 6 弱)	56. 58 : 高い
阿寺断層系地震	5. 12 (震度 5 強)	4. 89 : 低い
跡津川断層地震	5. 28 (震度 5 強)	7. 23 : 可能性がある
養老・桑名・四日市断層帶地震	6. 47 (震度 6 強)	49. 21 : 高い
高山・大原断層帶地震	5. 24 (震度 5 強)	7. 47 : 可能性がある

資料：「岐阜県南海トラフの巨大地震等被害想定調査結果」(H25. 2)」

◆想定される人的被害（冬・午前 5 時）

(単位：人)

想定地震	死者数	重症者数	負傷者数	要救出者数	最大避難者数
南海トラフ巨大地震	13	23	252	67	5, 905
阿寺断層系地震	0	0	15	0	367
跡津川断層地震	0	1	40	3	989
養老・桑名・四日市断層帶地震	98	173	782	513	11, 399
高山・大原断層帶地震	0	0	21	0	646

資料：「岐阜県南海トラフの巨大地震等被害想定調査結果」(H25. 2)」

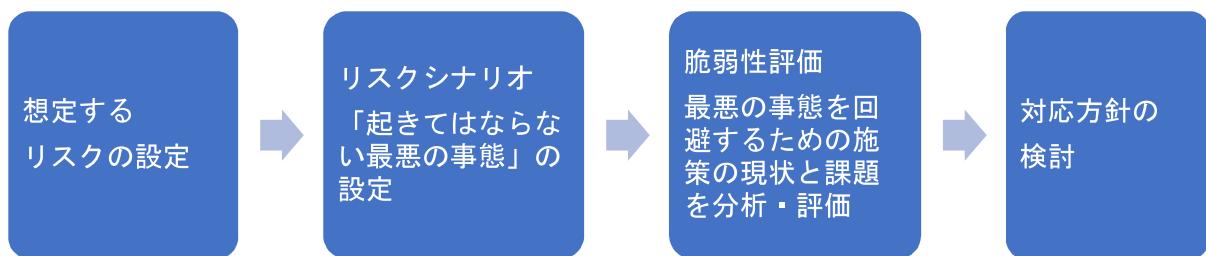
第4章 脆弱性評価

1 脆弱性評価の基本的考え方

「強靭」とは「強くしなやか」という意味であり、国土強靭化とは、私たちの国土や経済、暮らしが、災害や事故などにより致命的な障害を受けない強さと、速やかに回復するしなやかさを持つことである。

国・県の計画では、「強靭性」の反対語である「脆弱性」を分析・評価し、脆弱性を克服するための課題とリスクに対して、強く、しなやかに対応するための方策を検討している。

本計画策定に際しても、国・県が実施した手法を踏まえ、以下の枠組み及び手順により、脆弱性の評価を行い、対応方策を検討した。



2 「起きてはならない最悪の事態」の設定

国の基本計画では、基本法第17条第3項の規定に基づき、起きてはならない最悪の事態を想定した上で脆弱性評価を実施している。

具体的には、8つの「事前に備えるべき目標」と45の「起きてはならない最悪の事態」を設定し、分析・評価を行っている。

また、県の強靭化計画においては、本県の地域特性を踏まえ、それぞれ追加・統合を行い、7つの「事前に備えるべき目標」と26の「起きてはならない最悪の事態」を設定している。

本計画においては、県の強靭化地域計画を参考としつつ、本市の地域特性を踏まえ、7つの「事前に備えるべき目標」と22の「起きてはならない最悪の事態」を設定した。

【事前に備えるべき目標と起きてはならない最悪の事態】

事前に備えるべき目標		起きてはならない最悪の事態	
1 直接死を最大限防ぐ		1	巨大地震による住宅・建築物の倒壊や木造住宅密集地等の大規模火災に伴う甚大な人的被害の発生
		2	集中豪雨による市街地や集落等の大規模かつ長期にわたる浸水被害による人的被害の発生
		3	木造住宅密集地や不特定多数が集まる施設における大規模火災による甚大な人的被害の発生
		4	避難行動に必要な情報が適切に住民に提供されないことや情報伝達の不備による、人的被害の発生
2 救助・救急、医療活動等が迅速に行われるとともに、被災者等の健康・避難生活環境を確実に確保する		5	被災地での食料・飲料水等、電力、燃料等、生命に関わる物資・エネルギー供給の長期停止
		6	自衛隊、警察、消防等の被災等による救助・救急活動等の遅れ及び絶対的な不足
		7	鉄道の運転停止に伴う帰宅困難者への水・食料等の供給不足
		8	医療・福祉施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による施設機能の麻痺
		9	劣悪な生活環境、不十分な健康管理による多数の被災者の健康状態の悪化・死者の発生
3 必要不可欠な行政機能は確保する		10	行政機関の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下
4 生活・経済活動を機能不全に陥らせない		11	サプライチェーンの寸断等による企業の生産力の低下による競争力の低下
		12	幹線が分断する等、基幹的交通ネットワークの長期間にわたる機能停止
		13	食料や物資の供給の途絶
5 ライフライン、燃料、交通ネットワーク等の被害を最小限に留めるとともに、早期に復旧させる		14	ライフライン（電気、ガス、上下水道、情報通信等）の長期間にわたる機能停止
		15	地域交通ネットワークが分断する事態
		16	異常渇水による用水の供給の長期間にわたる途絶に伴う、生産活動への甚大な影響
6 制御不能な複合災害・二次災害を発生させない		17	堤防、防災施設等の損壊・機能不全による二次災害の発生
		18	農地等の荒廃による被害の拡大
7 地域社会・経済が迅速かつ従前より強靭な姿で復興できる条件を整備する		19	災害廃棄物の処理の停滞等による復旧・復興の大幅な遅れ
		20	人材等の不足による復旧・復興の大幅な遅れ
		21	鉄道、道路等の基幹インフラの損壊や液状化及び地盤沈下等により復旧・復興が大幅に遅れる事態
		22	地域コミュニティの崩壊、治安の悪化等により復旧・復興が遅れる事態

※サプライチェーン：商品が消費者に届くまでの原料調達から製造、物流、販売といった一連の流れを指す。

3 「起きてはならない最悪の事態」を回避するための施策の分析・評価

22の「起きてはならない最悪の事態」各々の関連施策を洗い出し、取組状況を整理し、成果や課題を分析・評価する。

その上で、分野横断的な視点で分析・評価するため、改めて以下の施策分野ごとに脆弱性評価を行い、施策分野の間で連携して取り組むべき施策の確認などを行う。

<個別施策分野>

- | | |
|-----------|-------------------------|
| ① 行政機能 | ～公助の強化～ |
| ② 地域保全 | ～河川、治水対策～ |
| ③ 交通・物流 | ～交通ネットワークの強化～ |
| ④ 住環境 | ～災害に強いまちづくり～ |
| ⑤ ライフライン | ～生活基盤の維持～ |
| ⑥ 衛生環境 | ～災害廃棄物及び有害物質対策～ |
| ⑦ 保健医療・福祉 | ～医療救護体制確保及び要配慮者への支援～ |
| ⑧ 教育・文化 | ～学校防災及び防災教育の推進～ |
| ⑨ 産業・経済 | ～農業関連施設の整備及び企業のBCP策定支援～ |

<横断的分野>

- | | |
|----------------|---------------------------|
| ⑩ リスクコミュニケーション | ～自助・共助の底上げ～ |
| ⑪ 老朽化対策 | ～インフラ施設の耐震化、長寿命化対策～ |
| ⑫ 官民連携・広域連携 | ～民間リソースの活用と他市町村との協力体制の整備～ |