

瑞穂市防災会議
委員説明資料

瑞穂市国土強靱化地域計画（案）について

目次

瑞穂市国土強靱化地域計画（案）について	2
I. 国土強靱化について	2
1. 国土強靱化とは	2
2. 理念と基本方針	3
3. 国土強靱化（計画）と防災（地域防災計画）の違い	3
II. 国土強靱化地域計画について	4
1. 国土強靱化地域計画の性格	4
2. 国の基本計画との調和について	5
3. 都道府県と市町村の地域計画における調和について	6
4. 計画策定のメリット	6
III. 瑞穂市国土強靱化地域計画の概要	7
1. はじめに	7
(1) 計画の趣旨	7
(2) 計画の性格	7
(3) 計画期間	7
2. 強靱化の基本的考え方	8
(1) 強靱化の理念	8
(2) 基本目標	8
(3) 強靱化を推進する上での基本的な方針	9
3. 目標達成に向けた計画策定の流れ	9
(1) 策定手順	9
(2) 想定するリスク	9
(3) 「起きてはならない最悪の事態」の設定	9
(4) 脆弱性評価を行ったうえで、リスクシナリオ回避に必要な施策分野の整理	11
4. 強靱化の推進方針	12

瑞穂市国土強靱化地域計画（案）について

I. 国土強靱化について

1. 国土強靱化とは

我が国は、その地理的、地質的特性から、度重なる大規模自然災害により、様々な被害がもたらされてきました。

主な災害

● 関東大震災【1923年（大正12年）】

M7.9の巨大地震が近代化した首都圏を襲った初めての大地震であり、広い範囲で被害が生じたことに加え、大規模火災が発生し、死亡者の約9割の方が火災で亡くなりました。

● 伊勢湾台風【1959年（昭和34年）】

台風被害としては死者・行方不明者数が明治以降最多の5,098名に及ぶ被害を引き起こしました。

● 阪神・淡路大震災【1995年（平成7年）】

観測史上最大の震度7の直下型地震が初めて大都市を直撃し、死者数の約8割が家屋の圧壊等によるものとなりました。また、密集市街地を中心とした大規模な市街地延焼火災の発生、高速道路の高架橋の倒壊等、多大な人的、物的被害が発生しました。

● 東日本大震災【2011年（平成23年）】

観測史上最大のM9.0の巨大地震と最大の遡上高が40mを超える大津波が発生し、防潮堤などは津波を遅らせる等の効果がありましたが、完全に防ぐことができず、多くの方が死亡・行方不明となる大災害となりました。また、帰宅困難者の発生、ガソリン不足などが深刻な問題となりました。一方、「釜石の出来事」のように日ごろからの防災教育に基づいた避難行動が命を救った例もありました。東日本大震災は、これまでの「防護」という発想によるインフラ整備中心の防災対策だけでは、限界があることを教訓として残しました。

このような大規模自然災害の歴史を顧みると、これまで種々の災害対策を講じてきたものの、

「大規模自然災害の発生」→「甚大な被害」→「長期間にわたる復旧・復興」

を繰り返してきました。この現実を目をつぶることなく、これを避けるためには、過去の教訓に学び、とにかく人命を守り、また経済社会への被害が致命的なものにならず迅速に回復する「強さとしなやかさ」を備えた国土利用、経済社会システムを平時から構築しておくという発想が重要です。こうした発想に基づく持続的な取組こそがより安心・安全な国づくりに資することとなるとの考え方から、「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」(平成 25 年 12 月成立・公布・施行)が制定されました。

2. 理念と基本方針

大規模自然災害等の発生の際に甚大な被害を受け、その都度、長時間をかけて復旧・復興を図る、といった「事後対策」の繰り返しを避けるため、大規模自然災害等への備えについて、予断を持たずに最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範疇を超えて、まちづくり政策・産業政策も含めた総合的な地域づくりの指針が必要です。

このため、いかなる災害等が発生しようとも、以下の7点を基本方針として、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な地域・経済社会の構築に向けた「国土強靱化」(ナショナル・レジリエンス)を推進することとなっています。

7つの基本方針

- ①人命の保護が最大限図られること
- ②国家及び社会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国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- ④迅速な復旧復興
- ⑤ソフト対策とハード対策の組み合わせ
- ⑥「自助」「共助」「公助」のベストミックス
- ⑦財政資金の効率的な使用による施策の持続的な実施(平時における利活用)

3. 国土強靱化(計画)と防災(地域防災計画)の違い

「国土強靱化」と「防災」は、災害への対策という点で共通しますが、以下のような違いがあります。

「防災」は、基本的には、地震や洪水などの「リスク」を特定し、「そのリスクに対する対応」をとりまとめるものです。したがって、地域防災計画では、各災害に共通する「一般対策編」を設けつつ、「地震災害対策編」「水防計画」など、リスクごとに計画が立てられます。

また、対象とするフェーズは、主に発災後の施策を想定しており、計画に基づく行動対象者は、主に市役所・消防・警察などの行政機関となります。

一方、国土強靱化は、リスクごとの対処対応をまとめるものではありません。①あらゆるリスクを見据えつつ、②どんなことが起ころうとも最悪な事態に陥る事が避けられるような「強靱」な行政機能や地域社会、地域経済を事前につくりあげていこうとするものです。

そのため、8つの「事前に備えるべき目標(評価指針)」を設定し、「起きてはならない最悪の事態(リスクシナリオ)」を明らかにしつつ、最悪の事態に至らないための事前に取り組むべき施策を考えるというアプローチを行います。

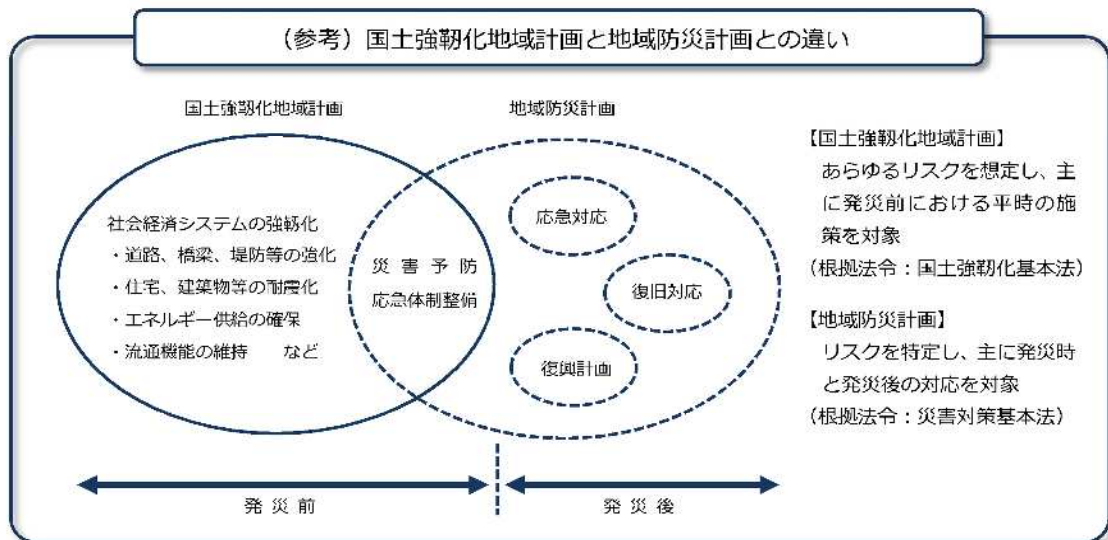
つまり、国土強靱化は、そうした最悪の事態を起こさない強靱な仕組みづくり、地域づく

りを平時から持続的に展開していこうとするものです。

また、対象とするフェーズは、主に**発災前の施策を想定**しており、計画に基づく行動対象者も行政機関だけでなく、**地域住民や自治会をはじめとした地域づくりに関わるすべてのステークホルダー**となり、行政と連携・協力しながら進めるものとなります。

国土強靱化（計画）と防災（地域防災計画）の主な違い

項目	国土強靱化（計画）	防災（地域防災計画）
検討のアプローチ	包括的に検討	リスクごとに検討
対象とするフェーズ	主に発災前（平時）	主に発災後（緊急時）
対象となる行動者	地域づくりのステークホルダー	主に行政機関



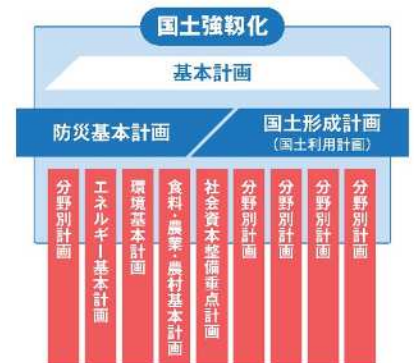
II. 国土強靱化地域計画について

1. 国土強靱化地域計画の性格

「国土強靱化基本計画」は国が策定する計画で、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となるべき計画です。一方、「国土強靱化地域計画」は都道府県・市町村等の地方自治体で作成する計画で、国における国土強靱化基本計画と同様に、地域における**国土強靱化に係る計画等の指針（アンブレラ計画）**としての性格を有するものです。

そのため、地方公共団体の各種計画等について、新規作成や見直し時等において、国土強靱化の観点を取り入れるための指針となります。

アンブレラ計画のイメージ



2. 国の基本計画との調和について

国土強靱化基本法において、国の基本計画は、国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画であり、国土強靱化に係る国の計画等の指針となるべきものとして定めるものとされており、具体的には下記の点について定めるものとされています。

- ①基本計画の対象とする国土強靱化に関する施策の分野
- ②国土強靱化に関する施策の策定に係る基本的な指針
- ③国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための必要な事項

そのうえで、国土強靱化基本法第 14 条において、**地域計画は、国の基本計画との調和が保たれたものでなければならないことと定められています。**

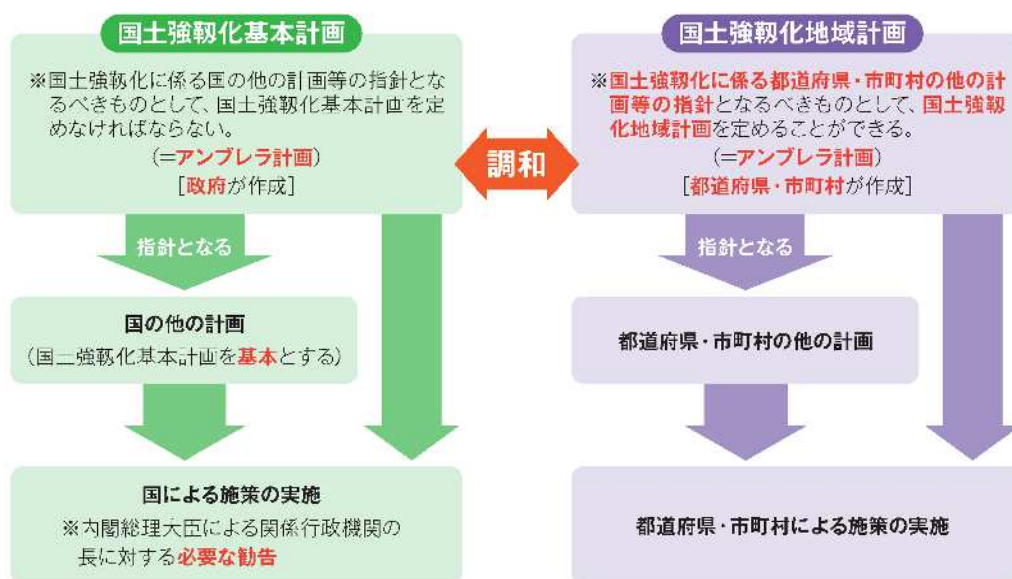
そのため、地域計画の策定にあたっては、上記の 3 点のみならず、国の基本計画における基本目標と調和を保つ必要があります。

国の基本計画における基本目標

いかなる災害等が発生しようとも、下記の 4 点を基本目標として、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築に向けた「国土強靱化」を推進する。

- ①人命の保護が最大限図られること
- ②国家及び社会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国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- ④迅速な復旧作業

国土強靱化基本計画及び国土強靱化地域計画の関係



3. 都道府県と市町村の地域計画における調和について

国土強靱化基本法において、地域計画間の調和規程は設けられていません。しかしながら、国土強靱化基本法第 6 条の趣旨も踏まえ、当該地域の都道府県が策定した地域計画を参考にし、調和を図ることが、効率的・合理的と言えます。

4. 計画策定のメリット

政府は、平成 25 年 3 月に、国土強靱化に関し、関係府省庁が情報交換・意見交換を行い、連携を図るとともに、総合的な施策を検討・推進するため、「国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議」を設置しました。

国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議では、国土強靱化に向けた国の施策だけでなく、国土強靱化地域計画に基づく地方自治体の取組に向けた、政府による支援策についてとりまとめを行っています。

その中で、地方公共団体が策定する国土強靱化地域計画に基づき実施される取組に対しては、平成 30 年 12 月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化のための 3 カ年緊急対策」等に鑑み新設された補助金や関係 9 府省庁の所管の交付金・補助金の交付判断にあたって、一定程度配慮されることになりました。

「防災・減災、国土強靱化のための 3 カ年緊急対策」については、令和 2 年度で終了しますが、令和 3 年度以降の対応については、政府・与党で議論が行われています。

骨太方針、国土強靱化「大きな柱に」西村担当相が見直し明言

2020.7.12 10:42 | 政治 | 政策 家内



首相官邸に入る西村経済再生相 = 11日午後

西村康稔経済再生担当相は12日のNHK番組で、来年度予算編成の指針となる「骨太方針」について、「国土強靱（きょうじん）化や防災・減災を、国民の命や財産を守るという観点から、大きな柱として位置付けたい」と述べた。梅雨前線による記録的な豪雨の被害が発生しており「毎年、頻繁に大きな災害（が起き）、激甚化している」と理由を語った。その後の記者会見で、「草立てを含めて修文作業をしている」と明らかにした。

政府がまとめた骨太方針の案では、国土強靱化に関し「取り組みの加速化・深化を図る」などと昨年と同様の記載にとどまっており、自民党の二階俊博幹事長や公明党から不満が挙がっていた。国土強靱化の3カ年緊急対策が今年度で終了するため、予算確保を求める意見が強まっている。

令和 2 年 7 月 12 日産経ニュース記事

III. 瑞穂市国土強靱化地域計画の概要

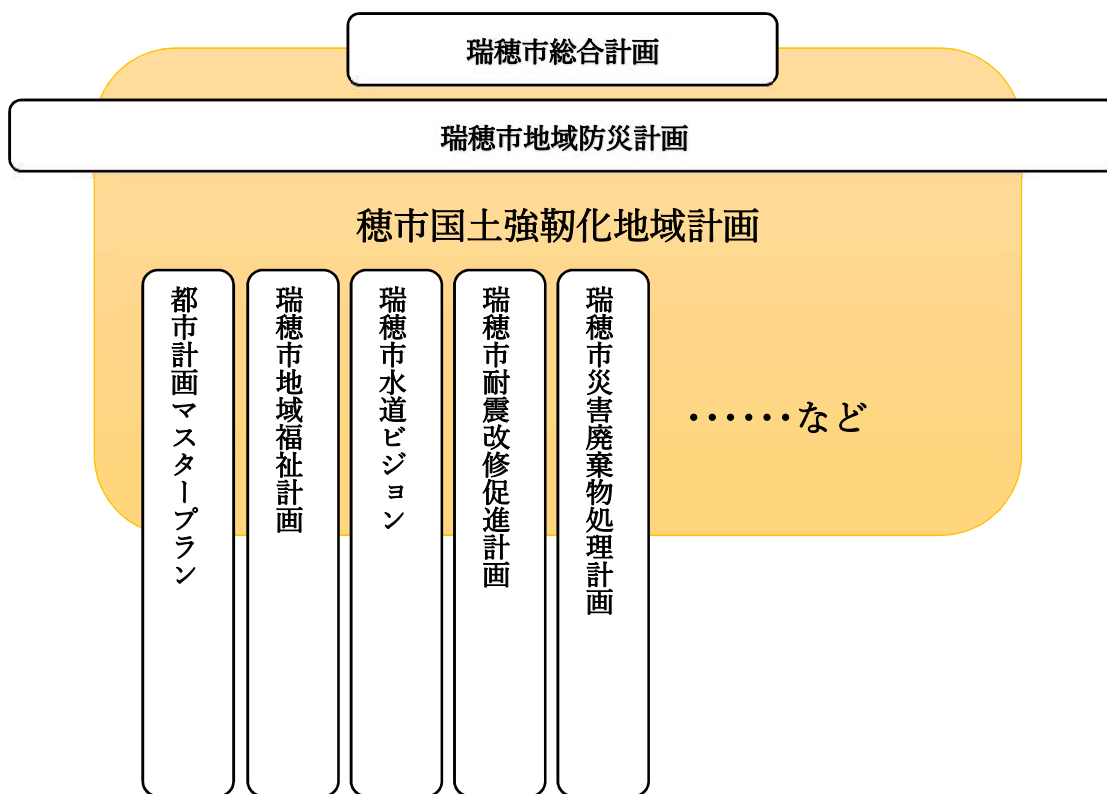
1. はじめに

(1) 計画の趣旨

「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」に基づき、国の基本計画及び岐阜県国土強靱化計画と整合を図りつつ、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、国土強靱化地域計画を策定します。

(2) 計画の性格

本計画は、強靱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**となります。



(3) 計画期間

令和3年度（2021年度）から令和7年度（2025年度）までの5年間とします。

2. 強靱化の基本的考え方

(1) 強靱化の理念

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

①想定外の常態化ともいえる自然災害に備え、強靱化の取組を強化する

②自助、共助及び公助により命を守り、命をつなぐ

③豊かな水と緑があふれるまち、瑞穂を守る

(2) 基本目標



①市民の生命の保護が最大限図られること



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



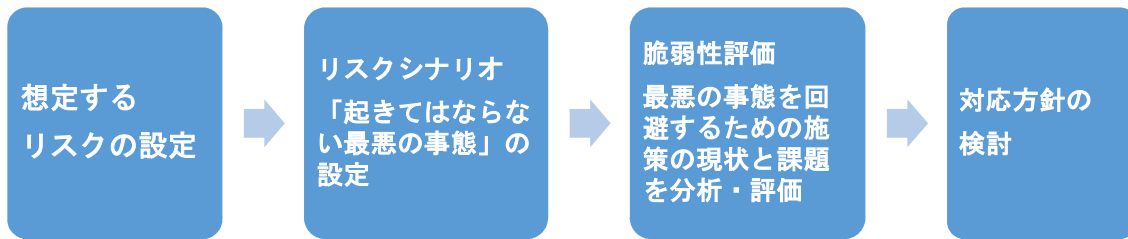
④迅速な復旧復興を図ること

(3) 強靱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
- ②効率的・効果的な取組の推進
- ③防災教育・人材育成と官民連携の取組の推進

3. 目標達成に向けた計画策定の流れ

(1) 策定手順



(2) 想定するリスク

- ①風水害（風害・水害）
- ②巨大地震（内陸直下地震、南海トラフ地震）

(3) 「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、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・評価を行っています。

また、県の強靱化計画においては、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」を設定しています。

本計画においては、県の強靱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」を設定しました。

【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靱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

(4) 脆弱性評価を行ったうえで、リスクシナリオ回避に必要な施策分野の整理

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・評価したうえで、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いました。

<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～ |

4. 強靱化の推進方針

施策分野	施策項目	
	重点化施策項目	
(1) 行政機能	<p>【行政】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災拠点の確保・整備 ・災害時職員行動マニュアル（地震編・水害編）の策定 ・情報伝達手段の耐災害性の強化（電源喪失対応、エリアメール等） <p>【消防・救急、水防】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消防力の強化 <p>（常備消防・消防団、消防水利の整備）</p>	<p>【行政】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務継続体制、バックアップ、非常時通信の整備 ・職員の移動手段の確保 ・被災住宅への支援（被害認定、罹災証明発行、制度の適用等） ・災害物資受援計画の整備 <p>【消防・水防】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・救助に必要な資機材の備蓄 ・地域防災力の向上 <p>【情報伝達】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民への情報伝達の強化 ・外国人に対する情報提供 ・長期停電時の対応強化 <p>【備蓄】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災備蓄の充実 ・非常用電源と燃料備蓄 <p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受援計画の策定 ・湯水対応タイムラインの作成 ・災害廃棄物処理計画 ・公共交通機関との連携強化
(2) 地域保全	<ul style="list-style-type: none"> ・総合的治水対策 ・排水機場の能力強化・維持管理・改修 	<ul style="list-style-type: none"> ・樋門など河川管理施設の維持管理・改修 ・下水道施設による雨水施設整備
(3) 交通・物流	<ul style="list-style-type: none"> ・救助・救急活動に必要な道路の確保 ・道路通行情報の提供 ・橋りょうの整備・点検、耐震化、長寿命化修繕 ・交通結節点への連絡強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・支援ルートの確保 ・道路の維持管理 ・道路啓開体制 ・負傷者等の搬送手段の確保 ・避難経路の確保
(4) 住環境	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅の耐震化の促進 ・J R穂積駅周辺市街地の整備の促進 ・防火対策の促進 ・空家対策の推進 ・通行障害物対策 	<ul style="list-style-type: none"> ・密集市街地の面的整備 ・避難所の防災機能・生活環境の向上 ・応急仮設住宅の円滑かつ迅速な供給 ・被災住宅への支援 ・特定建築物の耐震化促進 ・雨水及び地下水の有効活用 ・地籍調査の実施 ・被災動物の救援

施策分野	施策項目	
	重点化施策項目	
(5) ライフライン	<ul style="list-style-type: none"> ・上水道施設の耐震化、老朽化対策の推進 ・下水道施設の機能保全対策の推進 ・ガス管の耐震化 	<ul style="list-style-type: none"> ・倒木対策 ・避難施設の通信手段の確保 ・無電柱化の推進
(6) 衛生環境	<ul style="list-style-type: none"> ・河川流出ごみの撤去 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害廃棄物仮置き場候補の選定 ・ごみ、し尿等の衛生処理施設の計画的な維持管理・更新 ・有害物質対策
(7) 保健医療・福祉	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営マニュアルの更新 	<ul style="list-style-type: none"> ・要配慮者支援の推進 ・要配慮者利用施設での備蓄等の支援 ・医療・福祉施設の災害対応マニュアル等の整備促進 ・避難所における健康管理体制の整備 ・福祉避難所運営マニュアルの整備、訓練の実施 ・大規模火災時の対応
(8) 教育・文化	<ul style="list-style-type: none"> ・学校における防災対応(避難訓練、防災教育等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校における防火対策
(9) 産業・経済		<ul style="list-style-type: none"> ・事業所への情報提供 ・業務継続計画(BCP)等の策定支援 ・多面的機能の維持管理
(10) リスクコミュニケーション	<ul style="list-style-type: none"> ・住民主体での避難対策の強化 ・リスクコミュニケーションの促進 ・自主防災力の強化 ・自主防災組織の育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・要配慮者支援の取組 ・自宅外からの避難対策 ・防災人材の育成 ・避難所運営リーダーの養成 ・防犯ボランティアへの支援 ・外国人の防災リーダーの育成 ・学校における防災教育の推進
(11) 老朽化対策	<ul style="list-style-type: none"> ・上水道施設の耐震化、老朽化対策の推進(再掲) ・公共施設等の維持管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・下水道施設整備の早期概成と接続促進 ・私立保育施設の整備支援を行うとともに、保育施設の認定こども園化による老朽化対策の推進
(12) 官民連携・広域連携		<ul style="list-style-type: none"> ・広域避難への対応 ・支援物資の供給体制の強化 ・迅速な復旧 ・災害ボランティアの確保