

## VII

## 防災指針

### 1. 基本的な考え方と留意点

### 2. 災害リスクの分析

### 3. まちの安全性を高める取組と進め方

- 暮らしやすさと観光の魅力を高める民間投資を誘導する際に、「防災も」含めて考えることで、まちづくりの中で都市機能誘導区域や居住誘導区域の安全性を高めていきます。
- 防災・減災や復旧・復興の取組に当たっては、安全性を高めることだけに注力し熱海の特性を損なわぬよう、「都市デザイン」の観点を持って総合的に検討することに留意します。

## 1. 基本的な考え方と留意点

- 暮らしやすさと観光の魅力を高める民間投資を誘導する際に、「防災も」含めて考えることで、まちづくりの中で都市機能誘導区域や居住誘導区域の安全性を高めていきます。
- 防災・減災や復旧・復興の取組に当たっては、安全性を高めることだけに注力し熱海の特徴を損なわぬよう、「都市デザイン」の観点を持って総合的に検討することに留意します。

### (1) 基本的な考え方

防災指針とは、都市再生特別措置法に定める「居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針」のことです。都市計画運用指針においては、想定されるハザード情報をもとに災害リスクを適切に分析した上で、具体的な取組や施策の進め方を位置付けることとされています。

本市では、津波など災害リスクが想定されるエリアであっても、まちの成り立ちに深く関係し、これからのまちづくりに欠かせないエリアは、都市機能誘導区域や居住誘導区域に含めることとしました。これら区域では、災害リスクの点検・観測・周知を強化するとともに、既往の防災対策に加え、防災・減災の視点を持って立地適正化計画の制度を有効活用し、暮らしやすさと観光の魅力を高める民間投資を誘導することで、対策を「より早く」、リスクを「より低く」することに取り組みます。

なお、具体的取組については、熱海市国土強靱化地域計画と整合を図りつつ、今後、詳細なリスク分析や関係機関や地元関係者との協議・調整により、「どこで」、「何を」、「どれくらい」等を明確にした上で、本計画に改めて位置付け、進めていくこととします。

### ■ 熱海市国土強靱化地域計画の概要

#### 【計画の趣旨】

国土強靱化地域計画は、当計画以外の国土強靱化に係る計画の指針となる計画です。当計画は、リスクごとの対処対応をまとめるものではなく、「あらゆるリスクを見据えつつ」「どんな事が起ころうとも最悪な事態に陥る事が避けられる」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く計画となっています。

#### 【12の重点施策】

本市では、直面する大規模自然災害のリスクを回避する上での「効果の大きさ」「緊急性・切迫性」「施策の進捗状況」「平時の活用」「国全体の強靱化への貢献」などの視点を総合的に勘案し、12の重点施策を定めています。

- ① 建築物等の耐震化、老朽空き家対策
- ② 津波避難計画等の点検、津波避難施設の整備、適切な避難行動の周知徹底
- ③ 水道の基幹施設の耐震化
- ④ 避難所の安全確保
- ⑤ 緊急輸送路等の周辺対策
- ⑥ 港湾・漁港施設及び海岸保全施設の機能確保
- ⑦ 業務継続に必要な体制整備
- ⑧ 緊急輸送路等の整備・耐震対策
- ⑨ 応急仮設住宅等、被災者の住宅の支援
- ⑩ 公共事業の持続的な担い手確保
- ⑪ 住宅対策（被災者の自力再建支援、災害公営住宅等の供給関連）
- ⑫ 被災地の迅速な復旧対策を図る地籍調査の推進

## (2) 防災・減災や復旧・復興に係る取組における留意点

都市の安全性を高めることだけに注力すると、熱海の特性を損なうことにつながりかねません（例えば、津波のリスク軽減のために、海が全く見えないほどの堅牢な堤防を築く等）。

このことから、防災・減災や復旧・復興を取り組む際には、圧倒的な交流人口、海に面する立地、急峻な地形などの熱海の特性を踏まえた上で、「都市デザイン」の観点をもって総合的に検討することに留意します。

### ■ 防災・減災や復旧・復興に「都市デザイン」の観点を持つ意義

(出典：国土交通省 復興まちづくりにおける景観・都市空間形成の基本的考え方 等)

#### 【都市デザインの意味】

地域の姿は、個々の事業や取組みが一体となって、周囲の自然環境とともに総合的に織りなすものであり、良好な景観や都市空間形成を図る取組としての「都市デザイン」は、このような総合的な視点を見失うことなく、望ましい地域の姿を検討していく作業と位置づけられる。

そのため、都市デザインは、まちづくりの骨格が定まった後の付け足し作業と捉えるのではなく、機能性や安全性など、復興まちづくりを検討する上での基本的諸元と一体となって、なるべく早期の段階から検討が行われることが望ましい。

#### 【災害への備えを美しい地域づくりにつなげている事例】



○ 水屋（岐阜県大垣市）  
水屋は洪水時の避難場所及び貴重品を守る倉庫として主屋よりも一段高い位置に設置されている。石垣や盛土で基礎を立ち上げるなどして、特徴的な風景を作り出している。



○ いぐね（岩手県奥州市）  
防風・防火等の役割を持つ屋敷林であり、水田の中に緑が散在する風景を作り出している。東日本大震災の津波では津波漂流物を捕捉する効果も見られた。

### ■ 命を守るに加え、街の特性に留意して、復興まちづくりに取り組んだ大船渡市の事例

(出典：高知県 東日本大震災における復興まちづくりの事例)

**目指すべき大船渡市の姿**

◇ 命を守り、夢を育むまちづくりと防災に協働するまち大船渡

出典：大船渡市復興計画

被災前

被災後

出典：岩手県復興基本計画 参考資料 (H23.8)

土地を戻すことを通じて商業を復活(主に非売地)

土地区画整理事業区域 33.8ha

キャッセン大船渡エリア 10.4ha

出典：大船渡市災害復興局大船渡駅周辺整備室 キャッセン大船渡エリア(津波復興拠点整備事業区域)の概要

**命を守る視点**

- ◇ 津波浸水想定区域内の住宅等は、高台移転やかさ上げ等による安全な立地が前提
- ◇ 公共施設については、津波被害を受けない地域への配置を基本
- ◇ 道路等による防災機能の付加は、浸水リスクを考慮した土地利用、建築制限等を地域の状況に応じて組み合わせ、適切に実施

**生活を再建する視点**

- ◇ 被災市街地と残存市街地が存在するため、新たな居住環境の連続性が保てるよう配慮

**なりわいを再生する視点**

- ◇ 基幹産業である水産業を早期再建
- ◇ 遊休農地の有効利用を踏まえながら、被災した農地などを早期に復旧
- ◇ 商店街は、居住環境との分離も含めまちづくりと運動した形態や機能の再編成を検討

**歴史・文化を継承する視点**

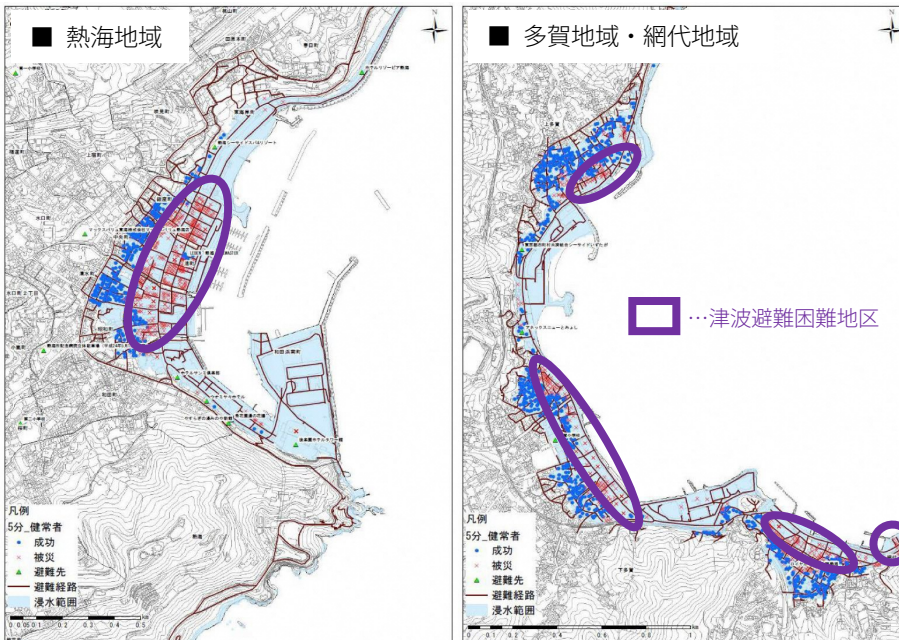
- ◇ 天然の良港を基盤に発展した歴史があり、港を活かした産業振興を軸とした復興

**地域の課題等の解決につなげる視点**

- ◇ 工業用地の早期整備による地場産業振興と企業誘致の推進による雇用の創出
- ◇ 少子高齢化や家族構成の多様化が進む中で健康で安心して暮らせるまちづくりの推進

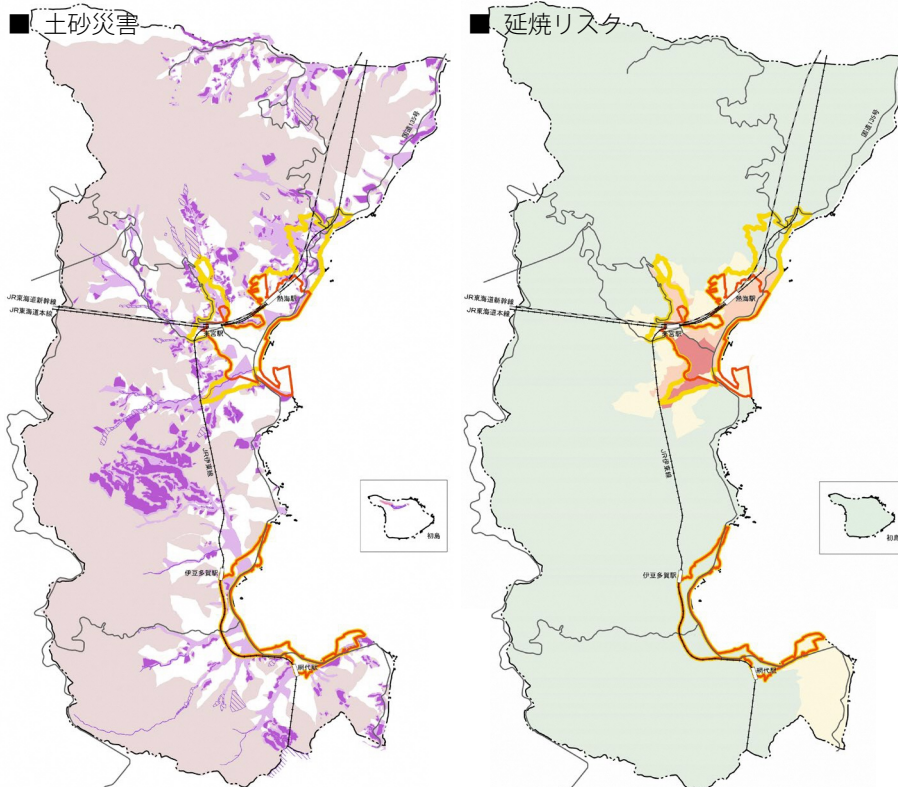
## 2. 災害リスクの分析 (\*既往の調査・計画をもとに整理)

### (1) 津波避難困難地区 (出典：熱海市津波避難計画、地震発生後5分で避難開始した場合)



- 熱海地域、多賀地域・網代地域ともに、都市機能誘導区域・居住誘導区域内に、津波避難困難地区が存在
- 津波避難困難地区は、定住人口だけでなく、交流人口を考慮すると、さらに広がる懸念

### (2) その他のリスク (出典：静岡県 GIS みんなのハザードマップ、静岡県第3次地震被害想定)



- 熱海地域、多賀地域・網代地域ともに、都市機能誘導区域・居住誘導区域内に、土砂災害等のリスクが分布
- 熱海地域は、オープンスペースが少なく細街路が多い上に、老朽化した木造建築物が多いことから、地震による建物倒壊や、狭隘道路の閉塞、延焼リスクなども懸念

\* 本市では、急勾配により大雨が降ってもすぐ海まで流下することもあり、洪水浸水想定区域はありません。

### 3. まちの安全性を高める取組と進め方

#### (1) 災害リスクの点検・観測・周知の強化

○ 都市機能誘導区域や居住誘導区域では、災害リスクの点検・観測・周知を強化します。

- ❶ 災害リスクの点検・観測に、3次元点群データ等を活用
- ❷ 災害リスクの周知に、あらゆる機会を通じて情報提供や防災教育を推進

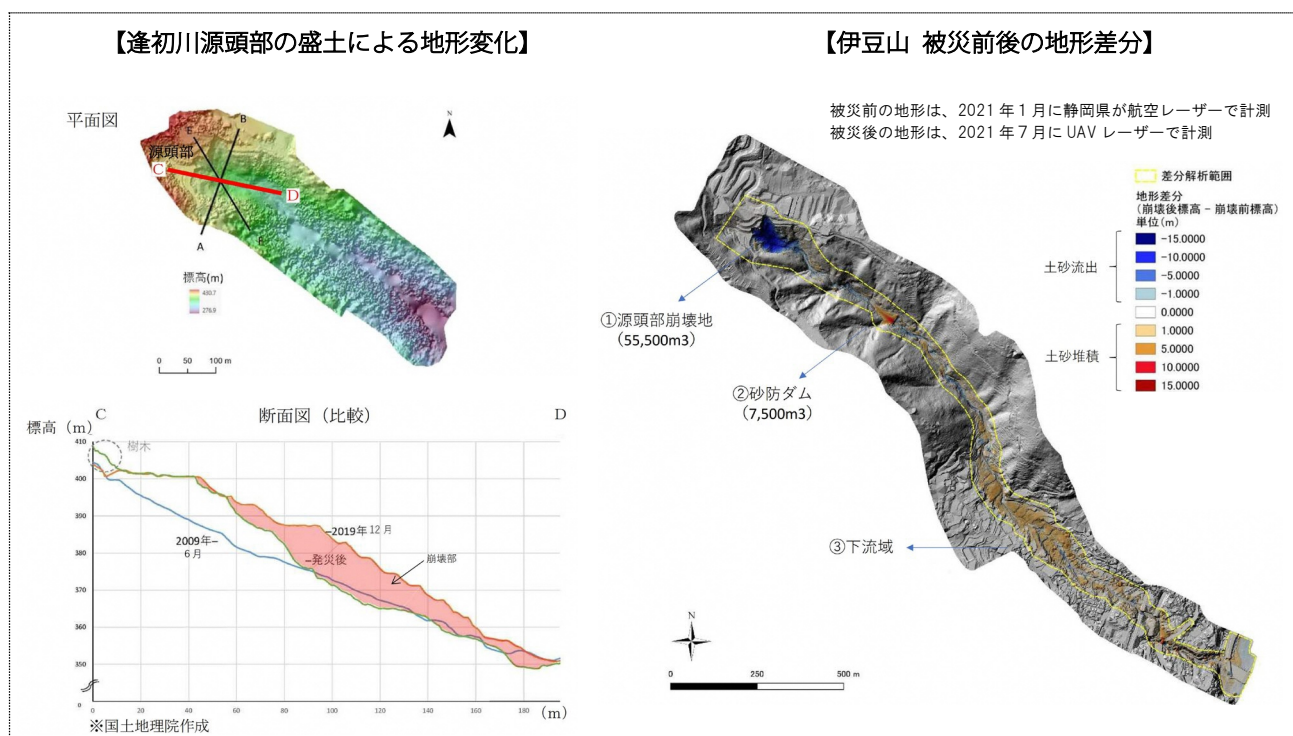
#### ❶ 災害リスクの点検・観測に、3次元点群データ等を活用

- 地形・地山の変状、構造物の変状などの点検
- データ蓄積による変化の観測
- 判明した老朽化・劣化箇所への点検・観測強化
- リスク改善や復旧工事における設計・施工・検査にもデータの活用推進

#### ❷ 災害リスクの周知に、あらゆる機会を通じて情報提供や防災教育を推進

- あらゆる機会を通じて、災害リスク情報の提供  
(立地適正化計画等の計画策定と併せたリスクの提示、土地建物取引時の情報提供、SNSを活用したリアルタイムの情報提供等)
- 避難行動要配慮者の避難対策の推進
- 防災教育の推進 (学校でのDIG(図上避難訓練)の実施、災害履歴の学習等)

#### ■ 3次元点群データによる地形変化の可視化 (出典：静岡県 逢初川土石流の発生原因調査検証委員会資料)



## (2) 津波リスク低減に向けた取組と進め方

○ 対策の時間軸を踏まえ、以下のステップで津波対策を推進し、段階的に安全性を高めます。

- ① 「津波避難対策計画」(仮称)により、施策の実施箇所・進め方を検討
- ② 避難できる環境を用意(=避難困難地区の解消)
- ③ 適切な避難行動をとれるように準備
- ④ 避難阻害要因を改善
- ⑤ 「津波防災地域づくり推進計画」により、逃げ遅れに対応

### ① 「津波避難対策計画」(仮称)により、施策の実施箇所・進め方を検討

- 避難困難地区の抽出(定住人口だけでなく、交流人口を含めて検討)
- 津波避難ビル候補の抽出(建物用途、耐震、階数等を考慮)
- L1堤防による浸水域の軽減、津波到達時間の遅延等の反映
- 逃げ遅れへの対応など、中長期の対策が必要な課題の整理

### ② 避難できる環境を用意(=避難困難地区の解消)

- 津波避難ビルの追加(ホテル等の津波避難ビル化とそのため支援検討等)
- 特別用途地区を活用した居住や宿泊の安全性向上(下層:商業、上層:居住)
- 港への津波避難タワーの設置(平時には観光商業施設として機能)

### ③ 適切な避難行動をとれるように準備

- ハザードマップ配布や図上避難訓練など、防災に係るソフト施策の充実
- 地区防災計画や逃げ地図作成等、地域主体の津波避難対策への支援

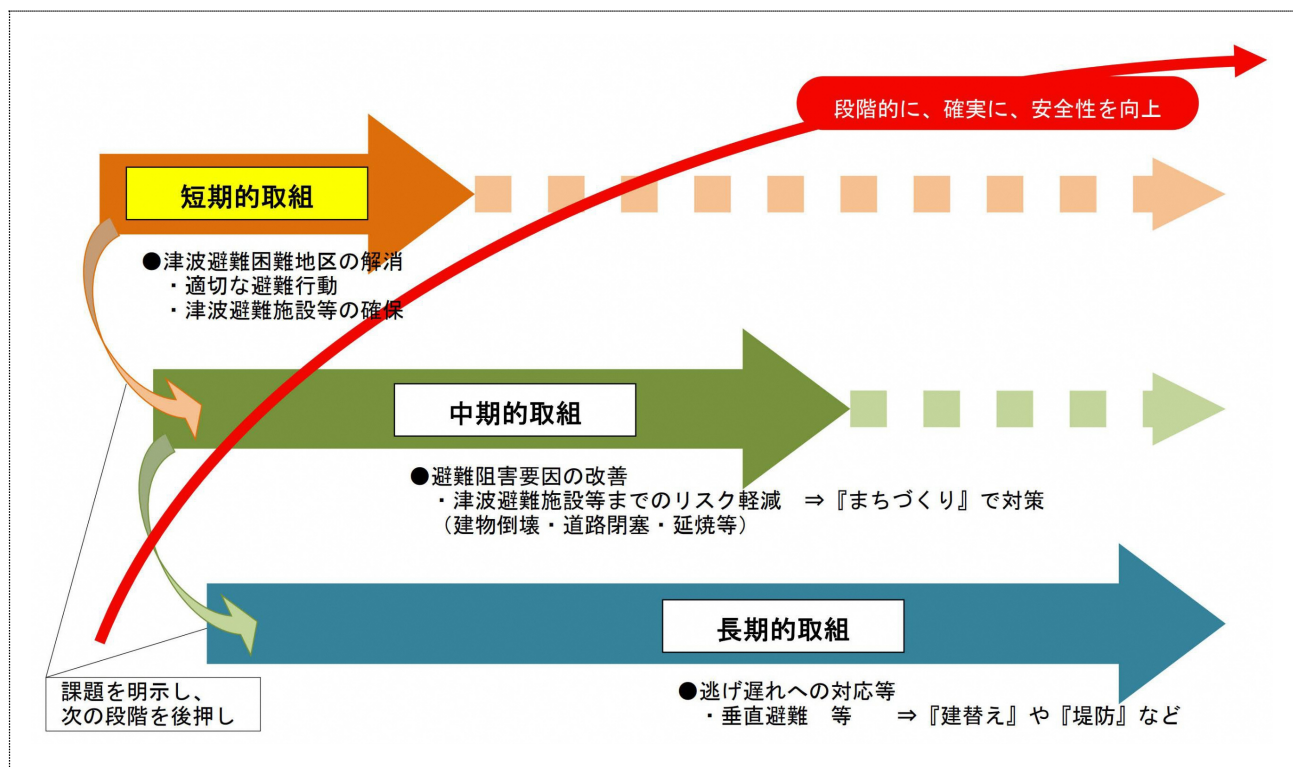
### ④ 避難阻害要因を改善

- 「災害危険度判定調査」、「防災都市づくり計画」による対策優先エリアの精査
- 建物の耐震化・不燃化の促進
- 狭隘道路の改善、無電柱化の推進

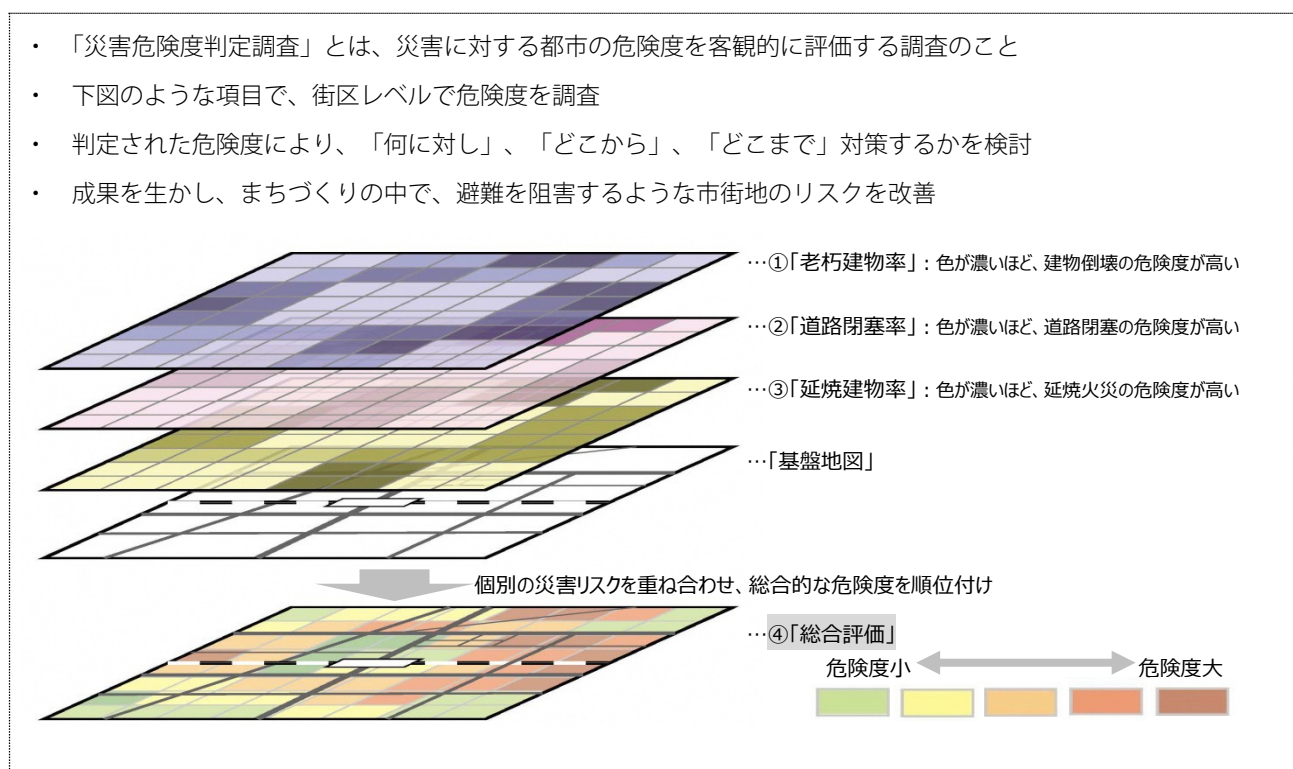
### ⑤ 「津波防災地域づくり推進計画」により、逃げ遅れに対応

- ハード整備による浸水域の軽減、津波到達時間の遅延(堤防、護岸改修、水門整備等)
- 耐浪性のある居住・民間施設等を増やすことで、垂直避難等

■ 時間軸を踏まえた「津波対策」のイメージ



■ 「災害危険度判定調査」により地区ごとのリスクを精査するイメージ



### (3) 災害に対する脆弱性改善に向けた取組と進め方

- 災害に対する地域ごとの危険度の濃淡や、そのリスク要因（老朽建築物、木造密集市街地、オープンスペース不足等）を明確にし、地域特性に応じた防災・減災対策を推進します。

- ① 地区ごとの危険度の濃淡を明確にし、対策を検討
- ② まちづくりの中で、市街地の脆弱性を改善
- ③ 防災・減災に資する都市計画や法規制を適切に活用
- ④ 備えきれない災害に対し、復旧・復興を準備

#### ① 地区ごとの危険度の濃淡を明確にし、対策を検討

- 「災害危険度判定調査」により、地区ごとのリスク精査
- 「防災都市づくり計画」により、リスク要因に応じた対策の検討・位置付け

#### ② まちづくりの中で、市街地の脆弱性を改善

- リノベーションまちづくりやまちなか居住促進等の取組により、建物の耐震化・不燃化を促進
- 民間投資を生かした優良建築物等整備事業等により、まちの魅力を高めつつ、都市空間の安全性を向上

#### ③ 防災・減災に資する都市計画や法規制を適切に活用

- まちづくりの状況に応じ、防火地域や地区計画などの都市計画を指定・見直し
- 土砂災害警戒区域や大規模盛土造成地は、必要に応じ、法による土地利用規制や対策工事を検討

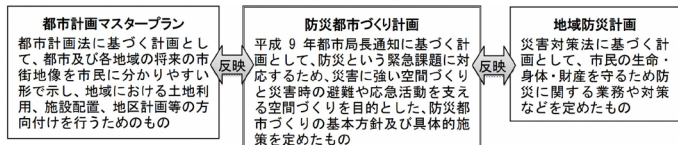
#### ④ 備えきれない災害に対し、復旧・復興を準備

- 「事前都市復興計画」により、被災後の円滑な復旧・復興を誘導
- 応急復旧活動を展開するための拠点やネットワークを確保

(泉支所を防災拠点のサテライトとして位置付け活用の検討、観光促進に加え迅速な復旧・復興に寄与する伊豆湘南道路の整備促進等)

### ■ 「防災都市づくり計画」とは (出典：防災都市づくり計画のモデル計画及び同解説)

- ・ 「防災都市づくり計画」とは、主に短期的な施策を位置付けた「地域防災計画」と、主に長期的な都市の将来像を示す「都市計画マスタープラン」の間を双方向につなぐものとして位置付けられる計画です。



- ・ 立地適正化計画作成の手引きでは、防災指針の検討に当たっては、防災都市づくり計画の考え方にに基づき取組を進めるよう、記載されています。