

燃えにくいまちを目指して
（仮称）さいたま市防災都市づくり計画

基本方針編 検討資料

平成26年1月

【 目 次 】

1	防災都市づくり計画の目的及び計画体系の整理.....	1
	（1）さいたま市における防災都市づくり計画策定の背景と目的.....	1
	（2）上位計画・関連計画の概要整理.....	4
	（3）防災都市づくり計画の全体構成.....	11
2	本市の防災上のハード面における課題の整理.....	13
	（1）地区の災害リスクを軽減するための課題の整理.....	14
	（2）本市の将来都市構造を実現するための課題の整理.....	18
	（3）災害時に市民の生活を守るための課題の整理.....	26
	（4）被災後の復興を進めるための課題の整理.....	30
3	防災都市づくりの基本方針の検討.....	32
参考	都市計画分野における防災施策のあり方検討.....	34
	（1）災害リスクが高い地区を優先的・重点的に改善する施策.....	34
	（2）将来都市構造を実現していく過程で都市の防災性を高める施策.....	34
	（3）災害時に市民の生活を守るための都市機能を確保する施策.....	35
	（4）被害を受けても円滑に復興するための備えを進める施策.....	35

(1) さいたま市における防災都市づくり計画策定の背景と目的

① 本市で指摘されてきた災害危険性

本市が実施した被害想定調査（平成 21 年度）では、本市に最も影響を及ぼすと考えられる「さいたま市直下地震」が発生した場合、約 61,000 棟が全半壊し、約 38,000 棟以上が延焼火災により焼失するとの推計が行われている。さらに、平成 24 年度の「防災都市づくり計画（基礎調査編）」において、市内の建築物の構造及び立地状況から延焼危険性が高いエリアを抽出した結果、燃えやすい市街地が広範囲に分布していることも明らかになっている。また、水害に関しては、一部の市街地が河川の浸水想定区域に含まれており、近年の都市化によって自然地・農地の保水・遊水機能が低下したことから、水害が発生しやすい状況が報告されている。

なお、本市では、東日本大震災において想定を超える地震・津波が発生し、広域かつ甚大な被害が生じたことを踏まえ、被害想定調査の見直しを実施しており、本市に大きな被害をもたらす可能性がある地震、風水害の被害を想定するとともに、今後の防災対策に反映する基礎資料となる地区別防災カルテの作成・公表を行うこととしている。

② 近年の災害と防災都市づくり計画策定の必要性

大正 12 年 9 月 1 日の関東大震災では、空地や道路が少なく、木造住宅が密集した市街地を中心に大規模な延焼火災が発生し、広域にわたって壊滅的な被害を受けたことから、その後の我が国における都市防災対策は、延焼遮断帯や広域避難地の整備など、骨格的な防災施設の強化に重点が置かれることとなった。

平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、関東大震災のような全面的な市街地大火は発生しなかったものの、木造住宅が密集する市街地では、建築物の倒壊・焼失により多数の死傷者が生じ、高度に発達した都市が災害に対していかに脆弱であるかが浮き彫りになった。また、大規模災害発生時における行政による応急・復旧活動の限界、そして住民、地域による自主的な避難、救援・救護の重要性が指摘される契機ともなった。

こうした教訓を踏まえ、都市防災における重要課題も、骨格的な防災施設の強化から、危険性の高い密集市街地の改善や市民の防災意識の向上など、地区レベルの防災対策へと重点が移り、特に、個々の建築物や構造物の耐震化・不燃化に関する重要性が認識されることとなった。また、国は平成 9 年 10 月に「都市防災構造化対策の推進について」を通知し（都市防災対策室長通知）、都市の実情に応じた主体的な都市防災構造化に向けたマスタープランとして、「防災都市づくり計画」の策定を推進することとした。

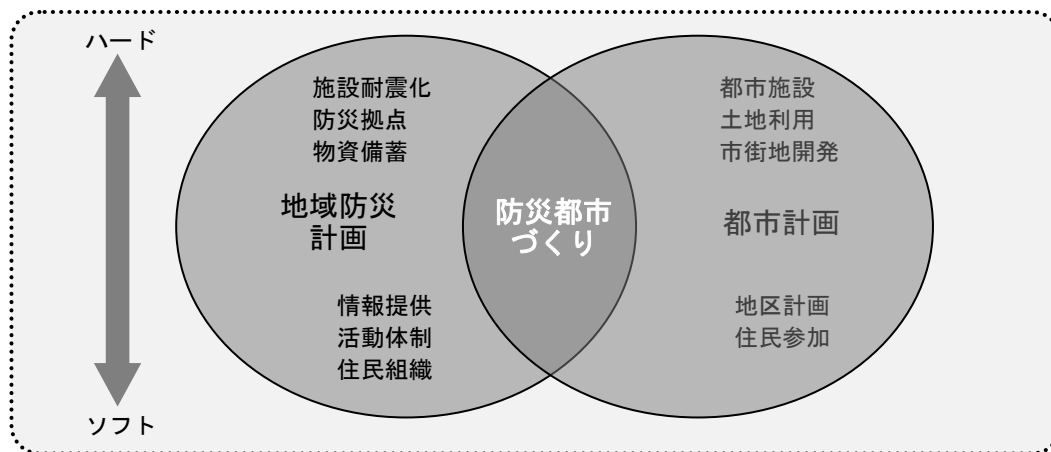
平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、想定もしていなかった未曾有の大規模災害が起こりえること、そして、構造物等による防災対策だけで都市を守ることは不可能であることが明らかとなり、いつ起こってもおかしくない大規模災害に対して、自助・共助・公助による一体的な減災の取組の必要性・重要性があらためて認識されることとなった。また、広域にわたって被災した場合の復旧・復興の困難さが明らかになるにつれ、被災した場合の復興に向けて事前の準備をしておくことの重要性が指摘されることとなった。

こうした教訓を踏まえ、国は平成 25 年 5 月に「防災都市づくり計画策定指針」を公表し、様々な災害リスク評価に基づき、総合的な防災都市づくり計画の策定・見直しを推進することとした。

③ 「防災都市づくり計画」の計画体系上の位置付け

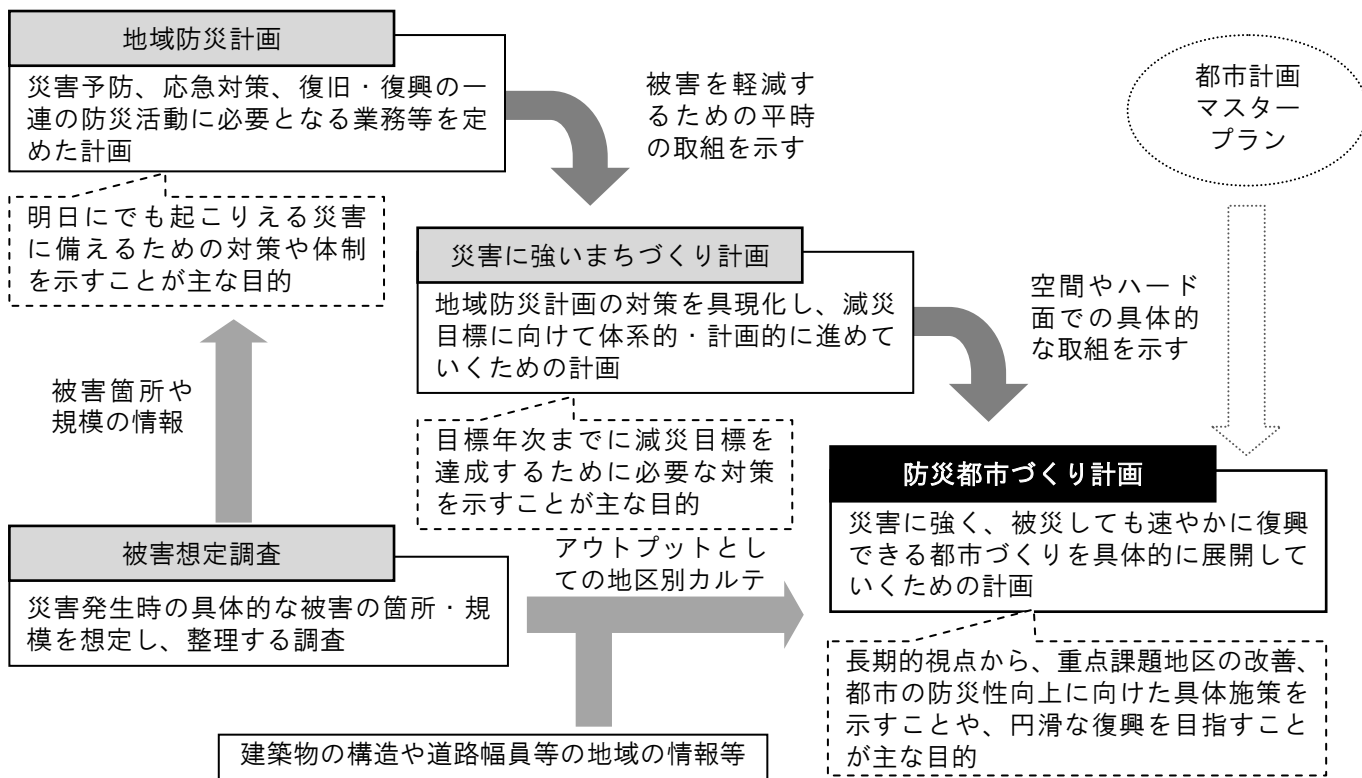
「防災都市づくり計画」は、地域防災計画等で示された各種防災対策のうち、特に都市空間を対象として重点的な対応が必要な内容を扱う計画であり、国土交通省では、防災対策の分野と都市計画の分野の連携による施策を定める計画として「防災都市づくり計画」を位置付けている。

図 国土交通省における防災都市づくりの位置付け



本市では、地域防災計画で定めた各種対策のうち、目標年次までに減災目標を達成するためのアクションプランとして「災害に強いまちづくり計画」を定めており、「防災都市づくり計画」は、このうち空間やハード面に係る具体的取組について示す計画として位置付ける。また、「防災都市づくり計画」は、都市計画マスタープランで示す「防災まちづくりの方針」をより具体的に展開するための計画であるため、被害想定調査から明らかになる被害箇所や規模を踏まえて、都市の防災性向上に向けた具体施策を示すことを目的とするものである。

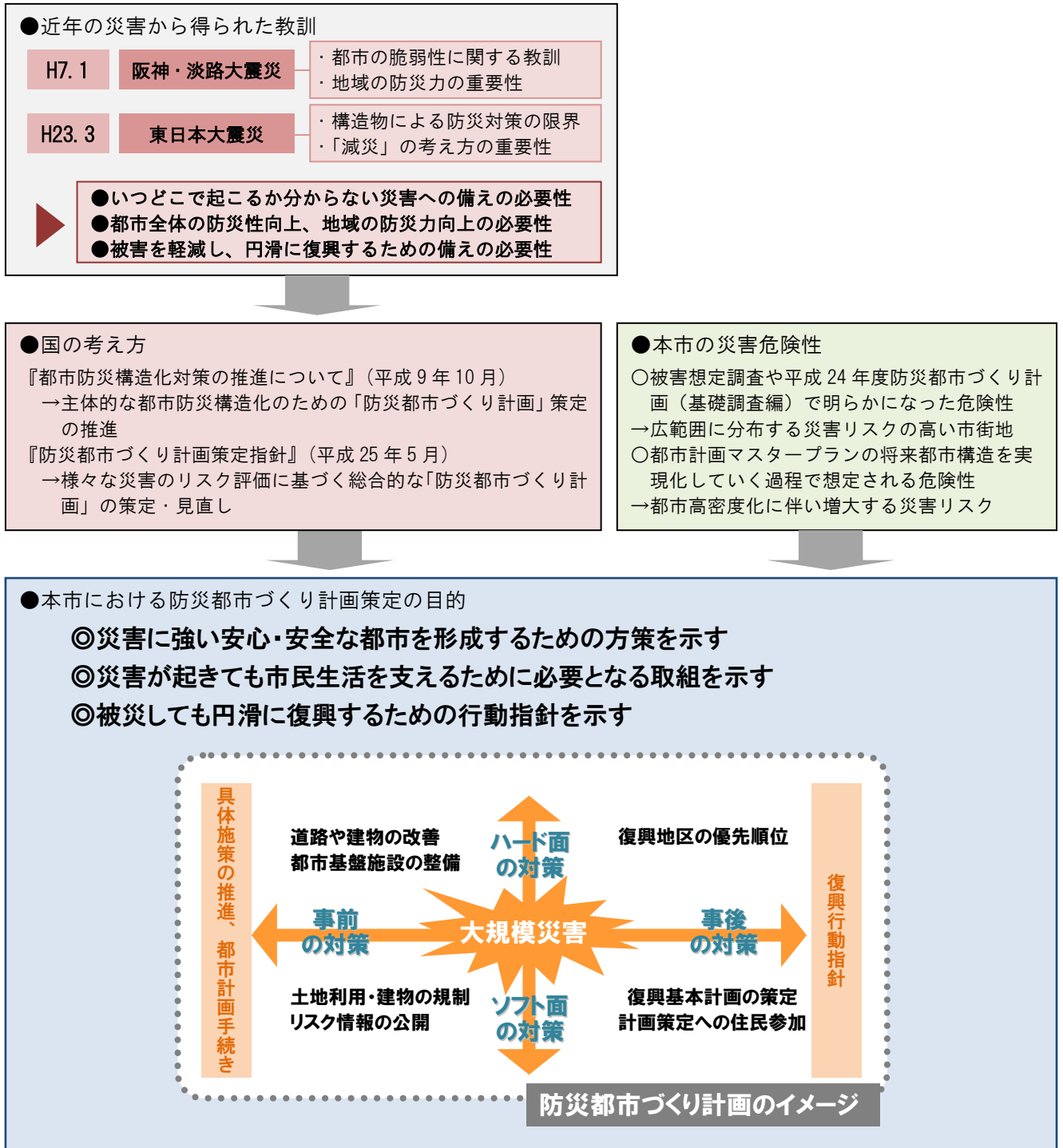
図 本市における「防災都市づくり計画」の展開フロー



④ 「防災都市づくり計画」策定の目的

「防災都市づくり計画」は、近年の災害から得られた教訓を踏まえ、本市で想定される災害危険性に対して、平時から安全で安心できる都市を形成するための取組、たとえ災害が起きても市民生活を支えるための都市機能を確保するための取組、そして、万一被災しても円滑に復興するための取組について定めることを目的として策定するものである。

図 防災都市づくり計画策定の背景と目的



(2) 上位計画・関連計画の概要整理

a. さいたま市地域防災計画【改訂版】（平成24年6月）

- ・「さいたま市地域防災計画」は、災害対策基本法第42条に規定された計画であり、「防災関係機関がその有する全機能を有効に発揮して、市民との役割分担を基に、本市の地域及び施設並びに市民に係わる災害に備え、災害予防、応急対策と復旧・復興に至る一連の防災活動を実施することにより、市民の生命、身体及び財産を災害から守ることを目的」としている。
- ・「さいたま市地域防災計画」は、「共通編」、「震災対策編」、「風水害・大規模事故等対策編」、「資料編」の4編から構成されている。このうち「共通編」では、総則、災害予防計画、震災復旧・復興計画、災害応援計画が示され、「震災対策編」、「風水害・大規模事故等対策編」では、応急対策計画のみが示されている。

表 地域防災計画（共通編）の構成

第1部 総則	第1章	計画の方針
	第2章	さいたま市の概況
	第3章	地震・風水害・その他の災害特性
	第4章	地震災害・風水害・大規模事故等の被害想定
	第5章	災害対策の方針
	第6章	防災関係機関の役割分担
	第7章	市民及び事業所の基本的責務
第2部 災害予防計画	第1章	災害に強い都市環境の整備
	第2章	災害に強い防災体制の整備
	第3章	行政と市民の協力による防災対策
	第4章	災害の防止に関する調査研究
第3部 災害時受援計画及び 復旧・復興計画	第1章	災害時受援計画
	第2章	総合的な復旧・復興計画
	第3章	民生安定のための措置
第4部 災害応援計画	第1章	災害応援の基本
	第2章	災害応援活動の展開
	第3章	相互応援協定の発動
	第4章	被災者の生活支援

- ・地域防災計画のうち、都市計画、都市づくりに最も関連がある施策が示されているのは、災害予防計画のうち「第1章 災害に強い都市環境の整備」であり、この章では、次表のような施策体系で防災施策が示されている。

表 「災害に強い都市環境の整備」の施策体系

第1節 災害に強い都市空間の整備	
第1 地震災害に強い都市空間の整備	1 防災都市づくりの推進
	2 地盤災害の予防
	(1) 液状化危険地域の予防対策
	(2) 造成地の予防・対策
	(3) 地盤沈下の防止
	(4) 土地利用の適正化
	(5) 急傾斜地崩壊危険箇所の予防対策
	(6) 被災宅地判定体制の整備
	3 面整備事業の推進等による安全な市街地の整備
	(1) 市街地再開発事業の推進
(2) 土地区画整理事業の推進	
(3) 都市防災不燃化促進事業等の推進	
(4) 重点密集市街地の解消	

表 「災害に強い都市環境の整備」の施策体系（続き）

第1 地震災害に強い都市空間の整備（続き）	4 防災空間の確保 (1)公園の整備 (2)緑地・生産緑地の保全 (3)緑化推進事業
	5 交通ネットワークの整備 (1)道路の整備 (2)橋梁の整備
第2 風水害・その他災害に強い都市空間の整備	1 風水害に強い都市空間の整備 (1)流域総合治水計画 (2)河川・下水道の整備 (3)地盤沈下対策 (4)水害危険地域の土地利用の適正化 (5)水防用資機材の整備
	2 その他災害に強い都市空間の整備
第2節 都市施設の安全化	
第1 都市施設安全化の推進	1 耐震化等地震に対する都市施設安全化の推進 (1)建築物の耐震化・不燃化
	2 風水害・その他災害に対する都市施設安全化の推進
第2 交通施設の安全化	1 道路施設の安全化 2 鉄道施設の安全化
第3 河川施設の安全化	1 本市管理河川の安全化 2 各河川管理者との連携
第4 ライフライン施設の安全化	1 上水道施設の安全化 2 下水道施設の安全化 3 都市ガス施設の安全化 4 都市ガス施設の安全化 5 LPガス施設の安全化 6 電気施設の安全化 7 電気通信設備の安全化
第3節 防災拠点の整備	
第1 防災拠点のネットワーク化	
第2 防災拠点施設の整備	1 防災中枢拠点の整備 2 防災中核拠点の整備 3 避難場所の整備 4 備蓄拠点の整備 5 防災設備の整備の推進
第4節 安全避難の環境整備	
第1 避難計画の策定	
第2 一時避難場所・避難場所・各避難所の整備	1 避難場所・指定避難所の整備 2 広域避難場所の整備 3 一時避難場所の整備 4 一時集合場所の把握 5 災害時要援護者優先避難所及び福祉避難所の整備 6 二次避難所の確保 7 一時滞在施設の確保
第3 避難誘導體制の整備	1 避難路の指定 2 避難場所標識の整備 3 誘導體制の確立 4 市民への周知 5 自主防災組織に対する個別避難支援プランの作成
第4 広域的な避難体制の整備	

b. さいたま市災害に強いまちづくり計画【改訂版】（平成 25 年 3 月）

- ・「災害に強いまちづくり計画」は、地域防災計画で示された様々な対策を具現化し、市民・企業と行政との協働のもと、明確な目標を持って体系的・計画的に事業を進めていくことを目的に策定された計画である。
- ・「災害に強いまちづくり計画」では、市民の備蓄や地域の防災訓練といった自助・共助の役割や、災害発生後及び復旧・復興時における防災体制の整備などのほか、行政の各部局が所管する事業内容や計画の目標・工程が横断的に示された計画となっている。
- ・なお、定量的な減災目標と目標を達成するための施策・事業内容は示されているが、具体的な施策・事業等の進捗管理は各部局で行うこととなっている。

表 災害に強いまちづくり計画の構成

1. 計画の前提	(1) 策定の背景 (2) 計画の必要性 (3) 計画の位置づけ (4) 災害に強いまちづくりの考え方 (5) 計画の期間
2. 本市の現状と防災上の課題	(1) 市の特性からみた現状と課題 (2) 防災の取組からみた現状と課題 (3) 過去の災害からみた現状と課題 (4) 想定されている災害からみた現状と課題
3. 災害に強いまちづくりの基本理念	(1) 基本理念 (2) 市民と行政との役割分担
4. 災害に強いまちづくりの目標設定	(1) 災害に強いまちづくりの視点 (2) 災害に強いまちづくりの基本目標 (3) 災害に強いまちづくりの定量的減災目標
5. 計画の体系	
6. 実施計画	(1) 基本目標 1 「災害に強い市民・組織の育成」 (2) 基本目標 2 「災害に強い防災体制の整備」 (3) 基本目標 3 「災害に強い都市環境の整備」
7. 重点対策	
8. 進行管理	

表 災害に強いまちづくり計画の基本目標

災害に強い市民・組織の育成	○災害に強い市民の育成 ○防災訓練の充実 ○防災組織の育成強化
災害に強い防災体制の整備	○防災体制の強化 ○復旧・復興体制の強化
災害に強い都市環境の整備	○災害に強い都市空間の整備 ○都市施設の安全化

表 災害に強いまちづくり計画の施策体系

1	市民防災意識の高揚	①防災知識の普及・啓発 ②災害に関する意識の高揚 ③出火防止対策の推進
2	防災教育の推進	①市民への防災教育 ②学校における防災教育
3	防災訓練の充実	①総合防災訓練等の実施 ②事業所、自主防災組織及び市民の訓練の推進 ③他都県市防災訓練への参加
4	防災組織の育成強化	①自主防災組織の育成 ②企業防災の推進
5	災害時要援護者への支援	①災害時要援護者の避難対策に関する支援
6	防災ボランティアとの連携	①ボランティアセンターの整備 ②防災ボランティアの育成・確保
7	災害活動体制の整備	①広域応援体制の充実 ②広域防災の推進 ③事業継続計画（BCP）の整備
8	人材育成体制の整備	①職員等の防災教育
9	災害情報収集伝達体制の整備	①災害情報連絡体制の整備 ②被害状況の早期収集体制の整備
10	消防体制の強化	①消防力の整備
11	医療体制の整備	①初動医療体制の整備 ②医療施設の充実
12	非常用物資の備蓄	①飲料水・食糧・生活必需品の備蓄 ②救援物資の受入
13	緊急輸送体制の整備	①緊急輸送道路の確保 ②輸送車両等の確保 ③ヘリコプターによる輸送
14	帰宅困難者の支援体制の充実	①帰宅困難者の安全確保 ②帰宅困難者への防災知識の普及・啓発 ③帰宅困難者を対象とした訓練の実施
15	復興への備えの整備	①住宅復興の体制づくり ②産業復興の体制づくり
16	地盤災害の予防	①造成地の予防対策 ②地盤沈下の防止 ③土地利用の適正化
17	安全な市街地の整備	①市街地再開発事業の推進 ②土地区画整理事業の推進
18	防災空間の確保	①都市公園等の整備 ②緑地の保全と創出 ③狭あい道路の拡幅整備
19	防災に資する都市基盤の整備	①交通ネットワークの整備 ②河川・水路の整備 ③下水道の整備 ④治水対策の実施 ⑤防災設備の整備
20	建築物の耐震化・不燃化	①公共建築物の耐震化 ②一般建築物等の耐震化 ③不燃化の推進
21	交通施設の安全化	①道路施設の安全化 ②鉄道施設の安全化
22	河川施設の安全化	①河川管理者との連携
23	ライフライン施設の安全化	①上水道施設の安全化 ②下水道施設の安全化 ③共同溝・電線類地中化の推進

c. さいたま市都市計画マスタープラン【改定案】（平成 26 年 3 月公表予定）

- ・「さいたま市都市計画マスタープラン」は、都市計画法第 18 条 2 に規定された「市町村の都市計画に関する基本的な方針」に当たり、さいたま市の都市全体及び地域の将来像を示すとともに、市が定める個別具体の都市計画の基本的な指針としての役割を担う計画である。

表 都市計画マスタープランの構成

はじめに	
序章 都市計画マスタープランの前提	1. 計画の位置づけ 2. 策定の目的と役割 3. 計画の前提 4. 計画の構成
第 1 章 現況と課題	1. さいたま市の特性 2. 現況と課題
第 2 章 全体構想将来都市構想	1. 目指すまちの姿 2. まちづくりの視点 3. まちづくりの目標 4. 将来の都市構造
第 3 章 全体構想分野別の方針	1. 土地利用の方針 2. 交通体系の方針 3. 水とみどりの方針 4. 防災まちづくりの方針 5. 低炭素・エネルギーまちづくりの方針 6. 景観まちづくりの方針 7. 区別まちづくりの方針
第 4 章 都市マネジメントの導入推進	1. 都市マネジメントの導入 2. エリアマネジメントの推進 3. 都市施設マネジメントの推進
第 5 章 まちづくりの進め方	1. 参加と協働によるまちづくりの推進 2. 地域別まちづくり構想に基づくまちづくりの推進 3. 都市計画マスタープランの評価と見直し

- ・「さいたま市都市計画マスタープラン」では、目指すまちの姿、まちづくりの視点、及びまちづくりの目標を次のように掲げており、この目標の中で、安全で安心な生活を実現するために災害時の被害を軽減する防災性を向上することを位置付けている。

表 目指すまちの姿、まちづくりの視点、及びまちづくりの目標

目指すまちの姿	○環境と共生し、安全・安心で、郷土としての愛着と誇りが持てる『住み続けたいまち』 ○活力があり、美しく、魅力に満ちた『訪れたいまち』
まちづくりの視点	環境 環境と都市活動が調和したまち 生活 誰もが快適に安心して暮らすことができるまち 経済 都市の活力や自立性の向上につながる活発な経済活動のあるまち
まちづくりの目標	環境 環境と都市活動が調和したまち (略) 生活 誰もが快適に安心して暮らすことができるまち ・安全で安心な生活の実現 ・誰もが暮らしやすい都市空間の形成 ・誰もが都市的サービスを享受できる機会の充実 ・多様な地域性を生かした快適性の向上 経済 都市の活力や自立性の向上につながる活発な経済活動のあるまち (略)

- ・分野別方針の「防災まちづくりの方針」では、市全体や地区レベルの防災上の課題に対応した効果的な施策を推進することとし、密集市街地の改善、建築物・施設の耐震化・耐火化、防災避難施設の整備や総合的な治水対策を進めていくこととしている。

表 「防災まちづくりの方針」の体系

火災・震災に強いまちづくりの推進	①地域特性に応じた防災性の向上 ②災害時の安全性の確保
水害に強いまちづくりの推進	①総合的治水対策の推進 ②浸水災害防止のための無秩序な市街化の抑制
災害対策の充実とライフラインの強化	①防災機能の充実 ②ライフラインの強化 ③防災関連施設の整備 ④被災後の復旧・復興対策
協働による防災まちづくりの推進	①防災意識の共有化 ②地域における防災まちづくりの推進

- ・また、「さいたま市都市計画マスタープラン」では、将来都市構造を「水とみどりに囲まれたネットワーク型の集約型都市構造」と掲げ、その実現に向けて、集約的な土地利用の推進と自然的土地利用の維持・保全を図ることとしている。

図 都市計画マスタープランにおける「将来都市構造」

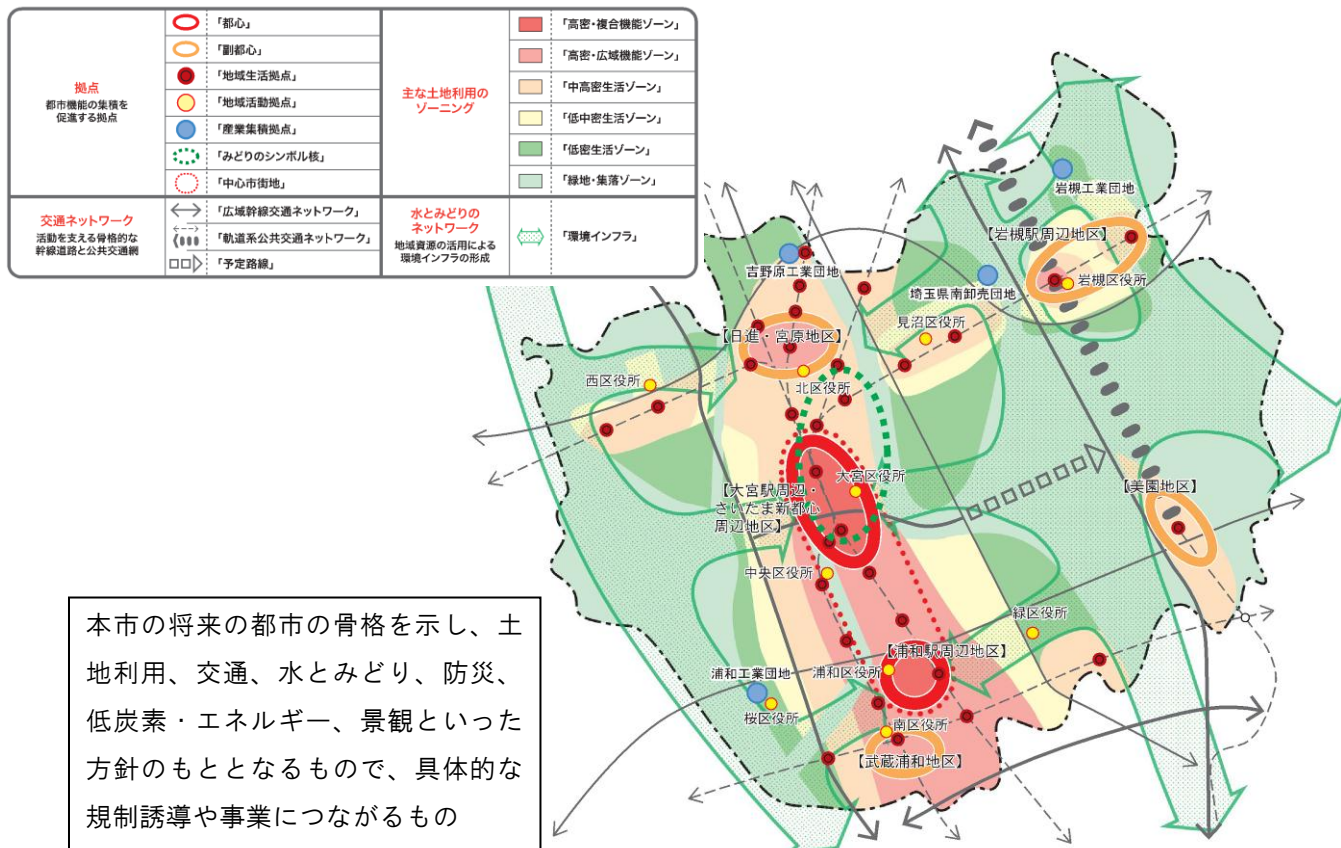
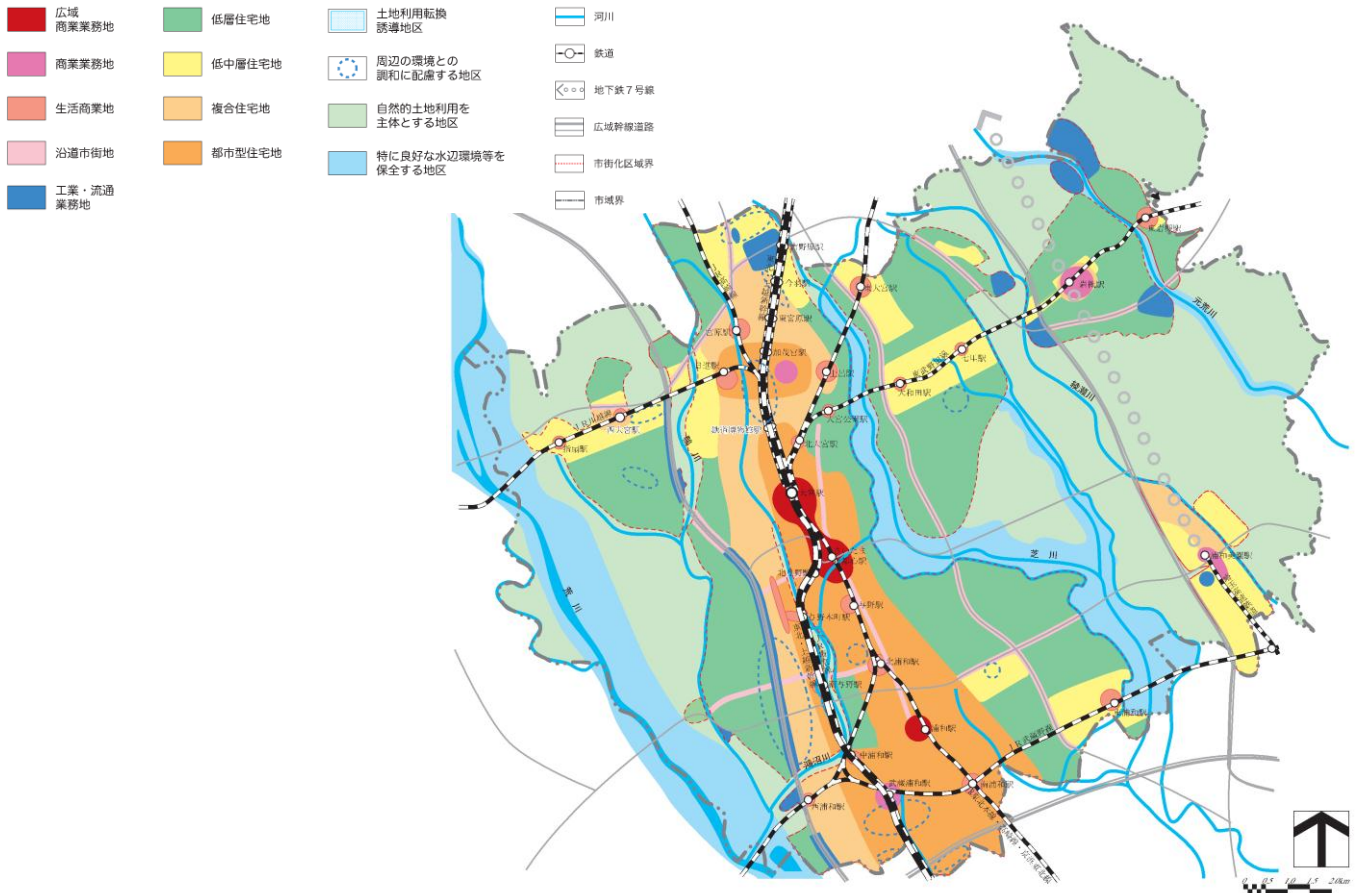


図 都市計画マスタープランにおける「土地利用の方針図」



(3) 防災都市づくり計画の全体構成

本市では、「防災都市づくり計画」の策定に先立ち、防災に係る基礎情報を整理するための「防災まちづくり情報マップ」を作成している。

「防災都市づくり計画」は、「基礎調査編」、「基本方針編」、「具体施策編」の3編によって構成される計画であり、防災に係る基礎情報をもとに本市の災害リスクを分析した上で、防災都市づくりの基本方針と今後推進すべき具体施策、そして、復興における基本的考え方と都市復興行動指針を示すこととしている。

「基礎調査編」では、市内の防災に関する各種情報から災害リスクを整理し、リスクを踏まえた防災上の課題整理を行っている。

「基本方針編」は、基礎調査編を踏まえ、さいたま市における防災都市づくりの基本的な方針を設定し、都市計画分野における防災施策のあり方を示すものである。

「具体施策編」では、選択と集中、自助・共助・公助の考え方から、都市計画分野において今後重点的・優先的に実施すべき具体施策を示すとともに、これら施策の効果を発揮させるための仕組みについても検討を行う予定としている。

図 「防災都市づくり計画」の全体構成

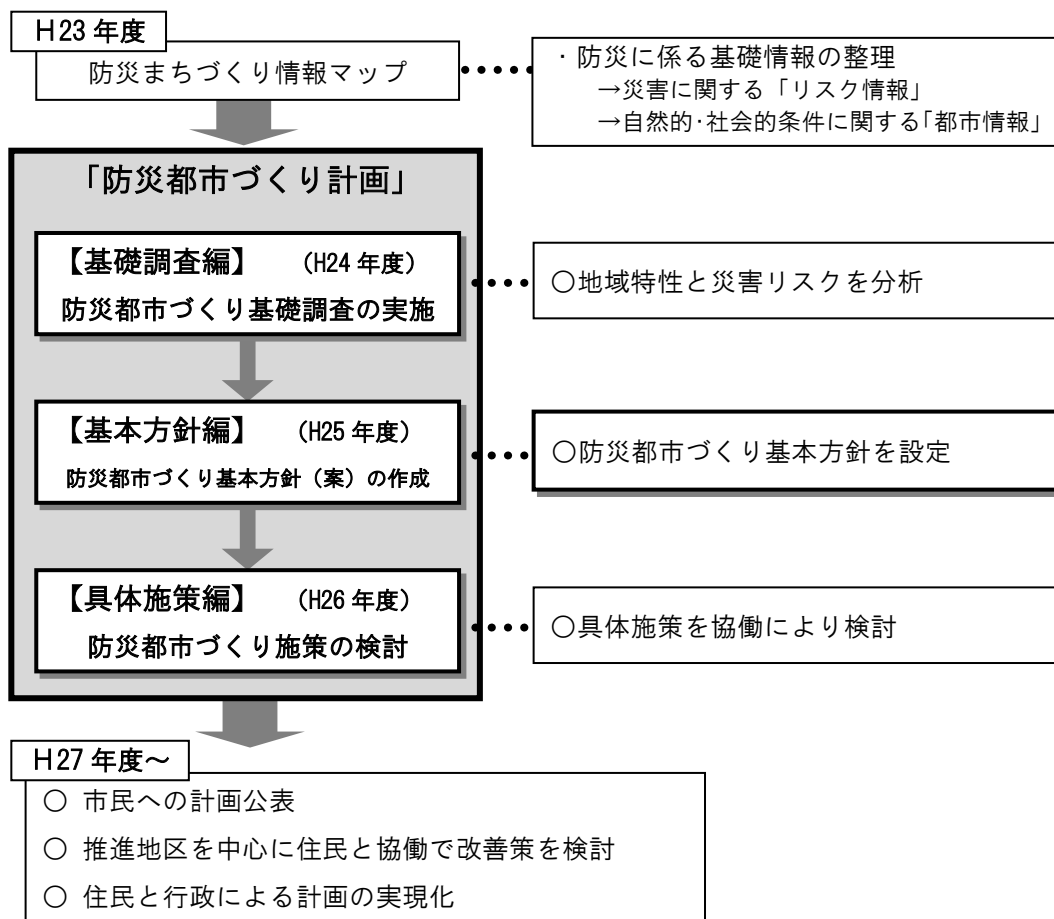
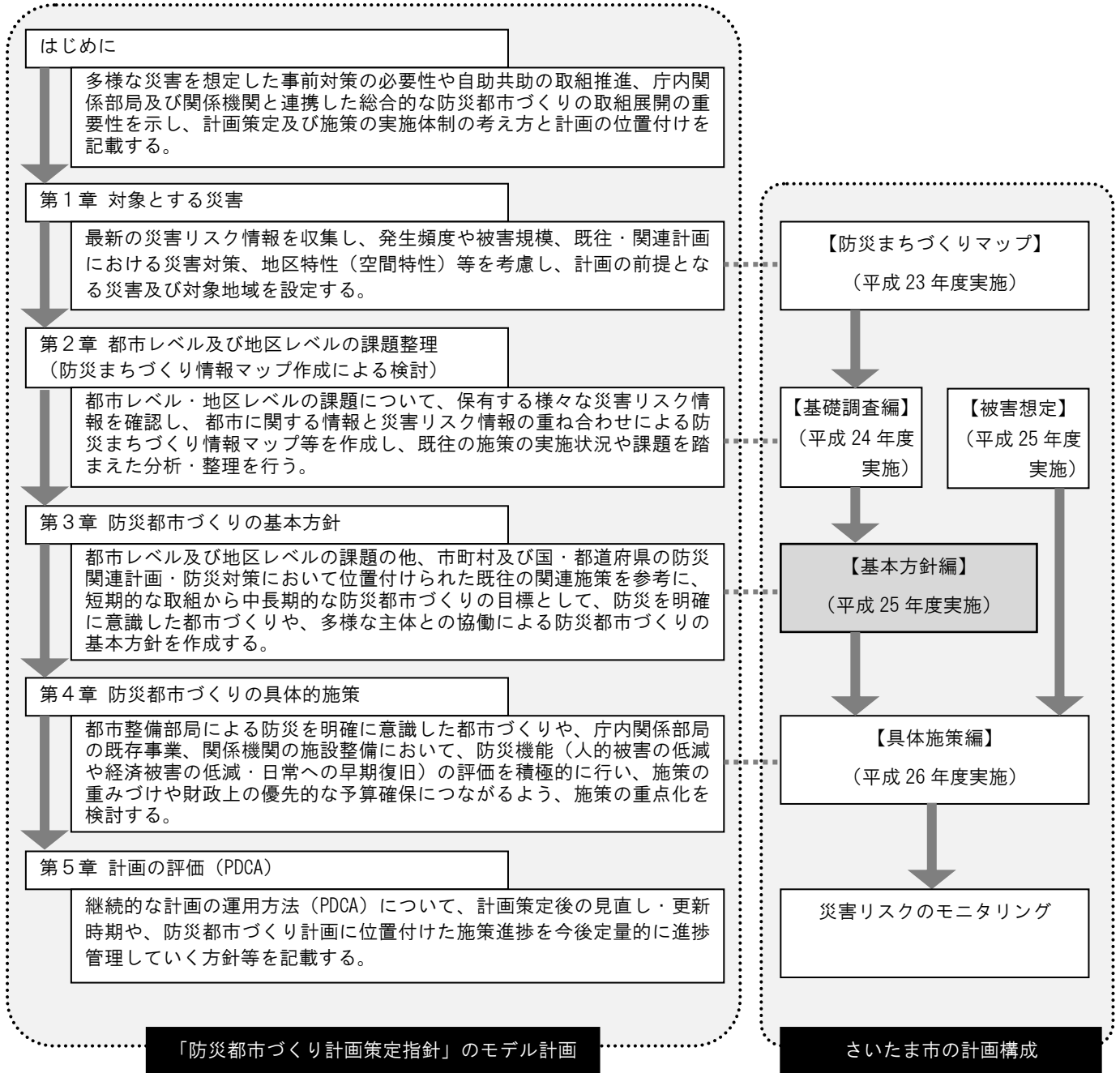


図 「防災都市づくり計画策定指針」のモデル計画との対応



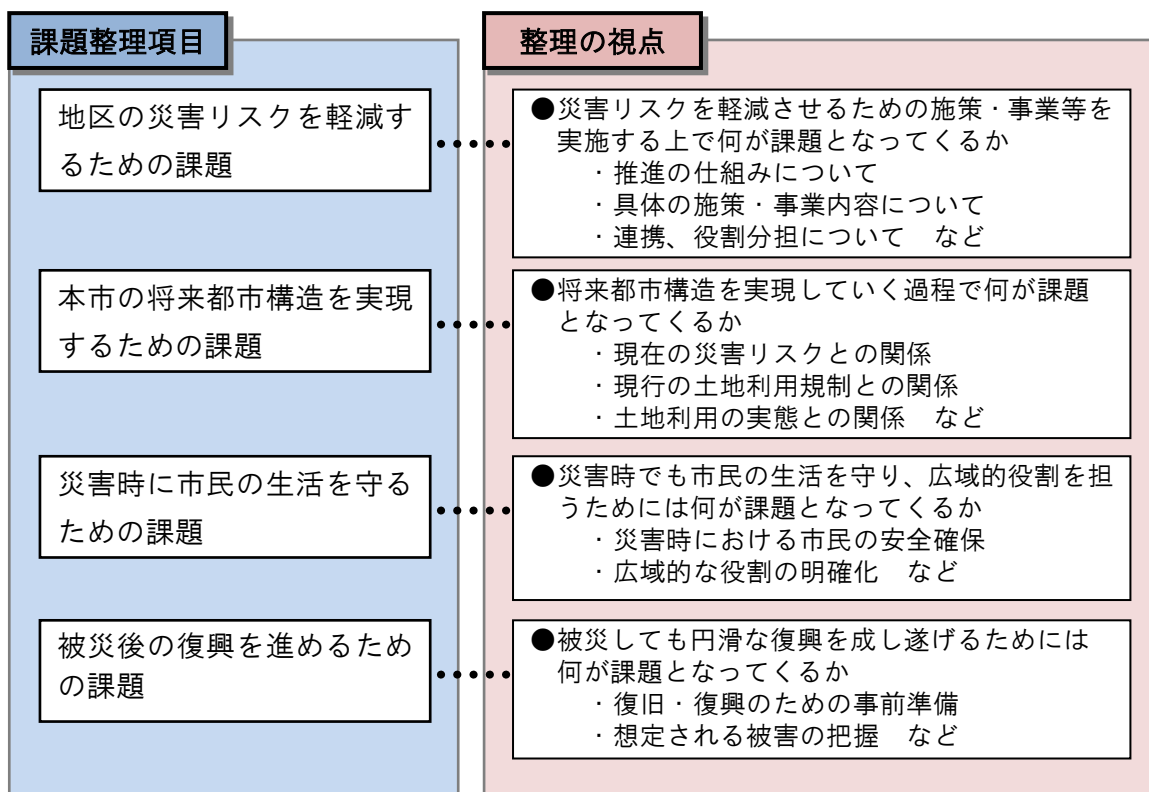
2 本市の防災上のハード面における課題の整理

平成24年度の「防災都市づくり計画（基礎調査編）」では、本市が抱える災害リスクを踏まえて、これら問題点を解決するための取組課題について整理をしている。

しかし、本市の防災都市づくりを検討するに当たっては、現在確認されている災害リスクを軽減させていくという視点は当然として、将来の都市の変化の中で想定される災害リスクへの対応、政令指定都市・県庁所在都市として担うべき役割への対応という視点も必要となってくる。さらに、平時の防災対策だけでなく、災害が発生した後の応急・復旧、復興を円滑に進めるための事前対策も重要であり、こうした様々な視点から本市の防災上の課題を整理することが必要である。

ここでは、災害リスクを軽減するための様々な方策を具現化していくに際して想定される課題を整理するとともに、将来都市構造を実現していく過程で想定される課題、災害時に市が担う役割を果たすために検討しておくべき課題、さらに、万一被災した場合に迅速かつ円滑な復興を成し遂げるために検討しておくべき課題について整理を行う。

図 本市の防災上の課題整理の視点



なお、本市においては、津波や火山、河川氾濫による災害のおそれは少ないが、喫緊の課題として首都直下地震への備えが必要である。

また、市街地を取り囲む荒川、見沼田圃、元荒川等の自然緑地空間があり、延焼遮断等の防災面の機能も有している。この機能を活用して、市域全体の防災性を向上するためには、市街地のリスク分析と具体的な対応等の検討が必要である。

そのため、まちの構造に着目し、大規模地震による現状のリスク分析とともに、今後のまちの変化を37万棟にも及ぶ建物現況調査を活用した地理空間情報データによりモニタリングを行い、適切に規制・誘導することで、安心安全な都市の形成を進めることとする。

(1) 地区の災害リスクを軽減するための課題の整理

ここでは、「防災都市づくり計画（基礎調査編）」で整理された本市の災害リスクとそれを軽減するための防災施策を中心に、災害リスクを軽減するために一般的に考えられる施策を実施する上でどのような課題が想定されるかについて整理を行う。

① 本市の災害リスクと解決すべき課題

「防災都市づくり計画（基礎調査編）」では、本市における災害リスクの概況を踏まえ、解決すべき課題を以下のように整理している。

表 本市におけるリスク概況と解決すべき課題の整理結果（防災都市づくり計画（基礎調査編）より）

リスク概況と問題点		解決すべき課題
延焼リスク	○燃えやすい、燃え移りやすい市街地が広範に分布	<ul style="list-style-type: none"> ● 駅周辺等の拠点的な地区における耐火性能の向上 ● 個々の建築物の耐火化の促進 ● 一定の道路幅員の確保による狭隘な隣棟間隔の是正 ● 緑地や公共空地等のオープンスペースの保全・活用及び適正配置
	○延焼拡大の抑止に寄与するオープンスペースが存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 緑地や公共空地等のオープンスペースの保全・活用及び適正配置
	○住居系用途地域内に出火・延焼の誘因施設が立地	<ul style="list-style-type: none"> ● 住居系用途地域に立地する2号特定建築物の耐震化による、出火・延焼の誘因の除去
初動活動困難リスク	○道路閉塞により消防活動が困難になる道路が存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 消防活動に対応した有効道路幅員を確保するための老朽建築物の倒壊の防止（特に閉塞率の高い区域における優先化） ● 消防活動に対応した有効道路幅員を確保するための細街路・狭隘道路の解消（特に閉塞率の高い区域における優先化）
	（緊急輸送に関するリスク）	<ul style="list-style-type: none"> ● レスキュー車両や緊急車両による初動活動に対応した防災拠点等へのアクセス道路の確保
	○緊急輸送道路を閉塞するおそれのある沿道建築物が存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急輸送道路沿道に立地する3号特定建築物の倒壊の防止
液状化リスク	○液状化の可能性のある地盤条件の存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 道路空間における液状化の発生の抑止 ● 液状化の発生による建築物・橋りょう等構造物の損壊等の防止
避難困難リスク	○道路閉塞により避難が困難になることが懸念される市街地の存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 一次的な避難に対応した有効道路幅員を確保するための老朽建築物の倒壊の防止 ● 一次的な避難に対応した有効道路幅員を確保するための細街路・狭隘道路の解消
	○一次的な避難に対応した避難場所の不足	<ul style="list-style-type: none"> ● 一次的な避難に対応したオープンスペースの確保
	○広域避難に対応した避難場所の不足	<ul style="list-style-type: none"> ● 広域避難に対応したオープンスペースの確保
浸水リスク	○市内各河川の外水氾濫による想定浸水区域が存在	<ul style="list-style-type: none"> ● 河川流下能力の向上による外水氾濫発生の防止 ● 洪水防御機能、保水・遊水機能、貯留・流出抑制機能の確保 ● 外水・内水氾濫からの土地や建築物等の被害の低減 ● 外水氾濫による浸水リスクに対応した安全な避難所の確保
	○市内各地に内水氾濫による浸水実績区域が点在	<ul style="list-style-type: none"> ● 洪水防御機能、保水・遊水機能、貯留・流出抑制機能の確保 ● 外水・内水氾濫からの土地や建築物等の被害の低減 ● 公共下水道の雨水排水処理能力の向上 ● 緊急輸送道路等のアンダーパス箇所における雨水排水機能の向上
	○都市化の進展による雨水流出量の急増	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共下水道の雨水排水処理能力の向上 ● 緊急輸送道路等のアンダーパス箇所における雨水排水機能の向上

「防災都市づくり計画（基礎調査編）」では、延焼、倒壊、避難、浸水の区分で施策・事業を整理しているが、これら施策・事業を地域防災計画の施策分類をベースに再整理すると次表のとおりとなる。

表 「防災都市づくり計画（基礎調査編）」で検討された施策・事業の再分類結果

対策区分	地域防災計画の防災施策分類	「防災都市づくり計画（基礎調査編）」 で検討された施策・事業
準備	●災害に強い市民・組織の育成	—
	●災害に強い防災体制の整備	—
予防	●土地利用の適正化	○敷地の嵩上げや建築物の構造等の誘導
	●地盤災害の予防	○地盤の液状化対策の促進
軽減 (減災)	●災害予防施設の整備	○計画的な河川改修の推進 ○公共下水道雨水事業の推進 ○開発調整池、雨水貯留施設（学校・公園等公共施設）の設置 ○調節池、排水機場の整備 ○透水性舗装・浸透側溝の設置 ○雨水浸透柵・浸透トレンチの設置
	●安全な都市空間の整備	◎災害発生要因の軽減（主に建築物） ○建築物の耐震化 ・耐震診断の実施促進 ・耐震改修・建て替えの実施促進 ・老朽建築物の改善などの促進等 ○建築物の不燃化 ・商業地域及び容積率 300%の近隣商業地域の区域における防火地域の指定 ・建ぺい率 60%以上の区域への準防火地域の指定 ・新たな防火規制の指定の検討 ・延焼遮断帯の形成により、延焼クラスターを分節化することが可能な都市計画道路沿道における防火地域の指定 ◎災害拡大要因の軽減（主に基盤施設） ○市街地開発事業等の推進 ○道路の整備 ・延焼遮断帯の軸となる都市計画道路の優先的な整備 ・狭あい道路拡幅整備事業の促進 ・防災街区整備地区計画等による地区防災施設としてのアクセス道路の確保 ○公園の整備 ・都市公園整備事業等の推進 ・防災街区整備地区計画等による地区防災施設としての公園の整備 ○その他オープンスペースの確保 ・各種の法制度の活用によるオープンスペースの保全 ・防災協力農地協定制度の検討
	●避難場所・防災拠点の整備	○広域避難場所の指定 ○避難所の建築物の耐水化
	●都市施設の安全化	○液状化リスクを考慮した計画・設計及び工法による都市計画道路の整備

② 各種防災施策を実施する上で想定される課題

「防災都市づくり計画（基礎調査編）」で検討された施策・事業については、本市で解決すべき課題に対して、本市を含め一般的に実施されている施策・事業を整理したレベルのものであり、具体の実施に向けて、さらに詳細の検討・調整を重ねていくことが必要である。

個々の防災施策等を実施する上で想定される課題としては、現時点で以下のように整理することができる。

a. 予防に係る防災施策を実施する上で想定される課題

災害の発生を未然に防止する観点から、浸水や液状化に関する災害リスクに配慮した土地利用や建築物の構造誘導を行うためには、具体の規制内容（立地基準や技術基準）に関する検討を行うとともに、すでに立地している建築物の改善や移転に対する支援に関する必要性や妥当性について検討を行う必要がある。

また、浸水被害を軽減させる観点から、河川改修や下水道整備、さらに調整池や雨水貯留施設の設置を促進するためには、重点的・優先的に整備を進めるエリアを明確にするほか、新たな開発や整備を行う際に貯留施設等の設置を原則化するなど、防災施策の実効性を高める工夫について検討する必要がある。

その他、災害リスクに関する情報の公開・提供だけでは、意識の高い住民や資金に余裕のある住民等による改善にとどまる可能性があるため、自助・共助・公助の役割分担を踏まえつつ、行政による関与や支援をどの程度まで行うか検討する必要がある。

b. 軽減に係る防災施策を実施する上で想定される課題

市街地開発事業や道路・公園等の都市施設整備に関しては、防災の観点から重点的・優先的に実施すべき区域を明確にし、限られた財源を効果的・効率的に投入することが必要となる。また、これら事業や施設整備だけで地域の防災上の課題を全て解決することは困難であるため、事業実施とあわせて土地利用や建築物の構造に関する規制誘導を適切に導入するなど、事業効果が連鎖的に発揮される工夫を取り入れる必要がある。

建築物の耐震化・不燃化、狭隘道路の改善についても、市全体を対象とする一律の取組では、延焼の災害リスクが高い区域の改善につながらない可能性があるため、重点的・優先的に改善を進めるべき区域を明確にし、他の地域との差別化に関して地域の理解を得ていく必要がある。

また、農地や緑地を含むオープンスペースの確保については、防災的観点から保全すべき農地・緑地の具体箇所を明らかにするとともに、保全を担保するための具体の制度、及び適正に維持管理するための制度について検討することが必要である。

③ 地区の災害リスクを軽減する上で想定される課題のまとめ

● 優先的・重点的に施策・事業を推進する仕組みの確立

- ・災害リスクが高いエリアに関しては、様々な要因からこれまで面整備や基盤整備が進まなかったエリアであり、これらエリアの整備・改善を進めるためには、他よりも優先的・重点的に施策・事業を展開するという姿勢を行政と住民の間で共有しておく必要がある。
- ・また、災害リスクが高いエリアにおいて重点的な取組を実施するためには、選択と集中の考え方に立ち、耐震化促進や狭隘道路改善といった既存の事業・制度も含めて、重点実施区域を設定して他の地域よりも優先的・重点的に事業を推進する仕組み（助成拡充や要件緩和等）やインセンティブを確立することが必要である。

● 各種防災施策の総合的展開に向けた庁内部局間の連携

- ・地域防災計画で網羅された様々な施策のうち、防災都市づくりの観点から積極的に推進すべき施策と都市部局が担うべき具体的な役割を明確にした上で、庁内部局間の分野横断的な連携のあり方を示すことが必要である。
- ・建築物の耐震化と一体的な不燃化の促進、市街地開発事業と併せた敷地・建築物の規制誘導や地区防災施設確保など、各種防災施策を複合的・重層的に展開することで、効果的かつ効率的に災害リスクを軽減させる工夫が必要である。

● 実施すべき規制・保全方策に関する具体的内容の検討

- ・土地利用規制、建築物構造規制を導入すべき範囲を明確にするとともに、具体の規制内容（立地基準、技術基準等）について詳細化していくことが必要となる。また、規制導入に対する住民等からの理解を得るためには、法的又は技術的根拠を明確にした上で、規制による影響と効果を検証することが必要となる。
- ・緑地・農地等の保全に関しても、保全の対象とする土地を明確にするとともに、将来に渡って保全を担保するための制度や手法を具体的に検討することが必要である。

● 公共施設や都市基盤施設への防災機能追加の原則化

- ・あらゆる公共施設や都市基盤施設の新設・改修に際して、地域の災害リスクを踏まえて防災機能を追加することを原則化し、そのための財源を確保する必要がある。
- ・ただし、施設整備に対する過剰投資を避けるためには、各地域の災害リスクを踏まえて追加すべき防災機能を設定するほか、代替方策によるリスク軽減効果を考慮して整備水準を設定するといったことも検討する必要がある。

● 「自助」を促すための適切な「公助」のあり方の検討

- ・災害リスクに関する情報の公開・提供を通じた「自助」による取組だけでは十分な効果が得られない場合、より具体的な改善へと誘導するためのガイドラインの提示、さらに、必要に応じて強制力のある規制誘導方策を導入することも検討する必要がある。
- ・建築物の改修や建替など、本来であれば「自助」のよる取組が中心となるべき分野であるが、災害リスク軽減に向けてより円滑な建築物更新を促進するためには、資金面での支援だけでなく、改修や建替などに対して何らかのインセンティブを付与するといった支援も検討する必要がある。

(2) 本市の将来都市構造を実現するための課題の整理

本市の都市の将来像を示す「さいたま市都市計画マスタープラン【改定案】」では、市全体や地区レベルの防災上の課題に対応した効果的な施策を推進しながら、「水とみどりに囲まれたネットワーク型の集約型都市構造」に向けて、集約的な土地利用の推進と自然的土地利用の維持・保全を図ることとしている。

ここでは、「防災都市づくり計画（基礎調査編）」で把握された主な災害リスク（延焼リスク、浸水・液状化リスク）の分布状況を踏まえ、将来都市構造を実現する上で留意すべき事項を整理するとともに、現行の土地利用・建築物に係る規制内容、及び都市基盤整備状況から、都市施設の整備や土地利用の更新を進める上で留意すべき事項について整理を行う。

① 「延焼リスク」からみた将来都市構造等

a. 延焼クラスターと将来都市構造の関係

大規模な延焼火災が起こりえるエリア（2000棟以上が連たんする延焼クラスター）の分布は、将来都市構造における高密・中高密ゾーンから低中密さらに低密のゾーンにまで広く分布している。また、現在の用途地域で見ると、低層住居専用地域を含む住居系の用途地域を中心に分布しており、ほとんどが防火地域・準防火地域に指定されていないという特徴が見られる。

このうち、集約的な土地利用を推進する高密・中高密ゾーンにおいては、現在よりも建築物密度が増大する方向へ誘導するため、都市計画道路等の基盤整備により土地の高度利用を実現するとともに、建築物不燃化に向けて防火地域・準防火地域を拡大することが必要となる。一方、低中密・低密の土地利用を展開するゾーンにおいては、今後、建築密度の減少につながるオープンスペースの確保（農地等の保全、狹隘道路の改善、隣棟間隔の確保等）が基本となるが、これら方策が困難な場合は、建築物の不燃化による延焼クラスターの分断に取り組む必要がある。なお、指定建ぺい率60%以下で指定容積率200%以下の住居系用途地域では、戸建て低層住宅が大半を占めており、防火地域指定は地域住民に過度な負担を与える可能性が高いことから、準防火地域による不燃化促進が中心になると考えられる。

b. 延焼クラスターと用途地域・都市施設等の関係

本市の高容積率の商業系用途地域においては、市街地開発事業区域を中心に防火地域が指定されているが、それ以外のエリアは準防火地域、又は無指定という状況となっている。都市計画道路を含めて、既に基盤が整備されたエリアでは、高度利用に伴う建築物の耐火化が進んでいるケースが多いため、大規模な延焼クラスターは分布していないものの、低層の木造建築物が集積している一部エリアでは、建築密度の増大に伴い、部分的にでも延焼リスクが増加する可能性がある。このため、高密の土地利用を展開すべき高容積率の商業系用途地域に対しては、土地の高度利用を可能にする基盤整備を促進するとともに、防火地域による建築物の不燃化を計画的に誘導する必要がある。

なお、本市では建ぺい率60%・容積率200%のエリアが広範囲にわたって指定されており、将来都市構造における土地利用密度と必ずしも連動はしていない状況となっている。このため、建ぺい率・容積率に基づき防火地域・準防火地域の指定拡大を検討するのは適切ではなく、目指すべき土地利用密度へ誘導するために必要な都市基盤整備のあり方や、農地や空地等の活用・保全のあり方等と併せて、具体の指定範囲や指定基準を検討することが必要となる。

図 「延焼リスク」と将来都市構造の関係

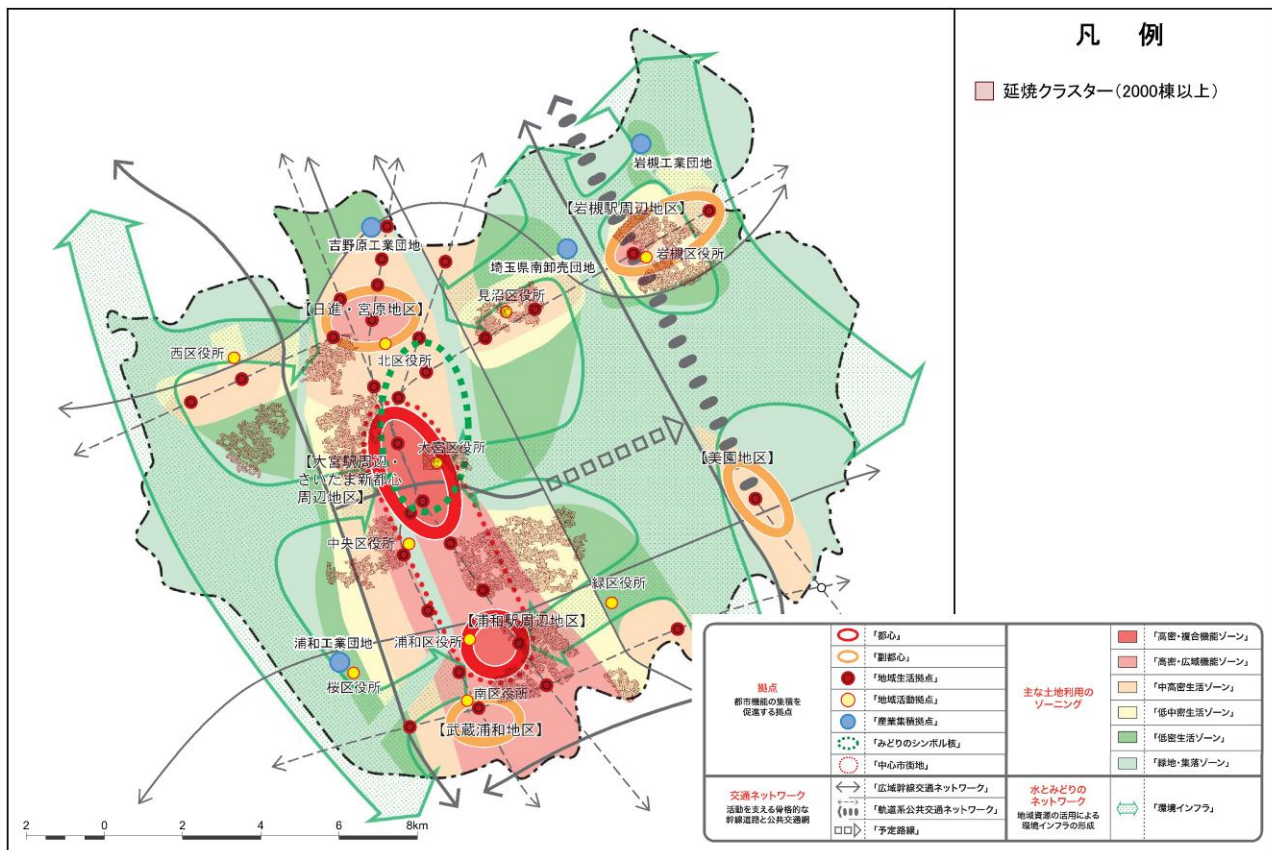


図 「延焼リスク」と将来土地利用方針図の関係

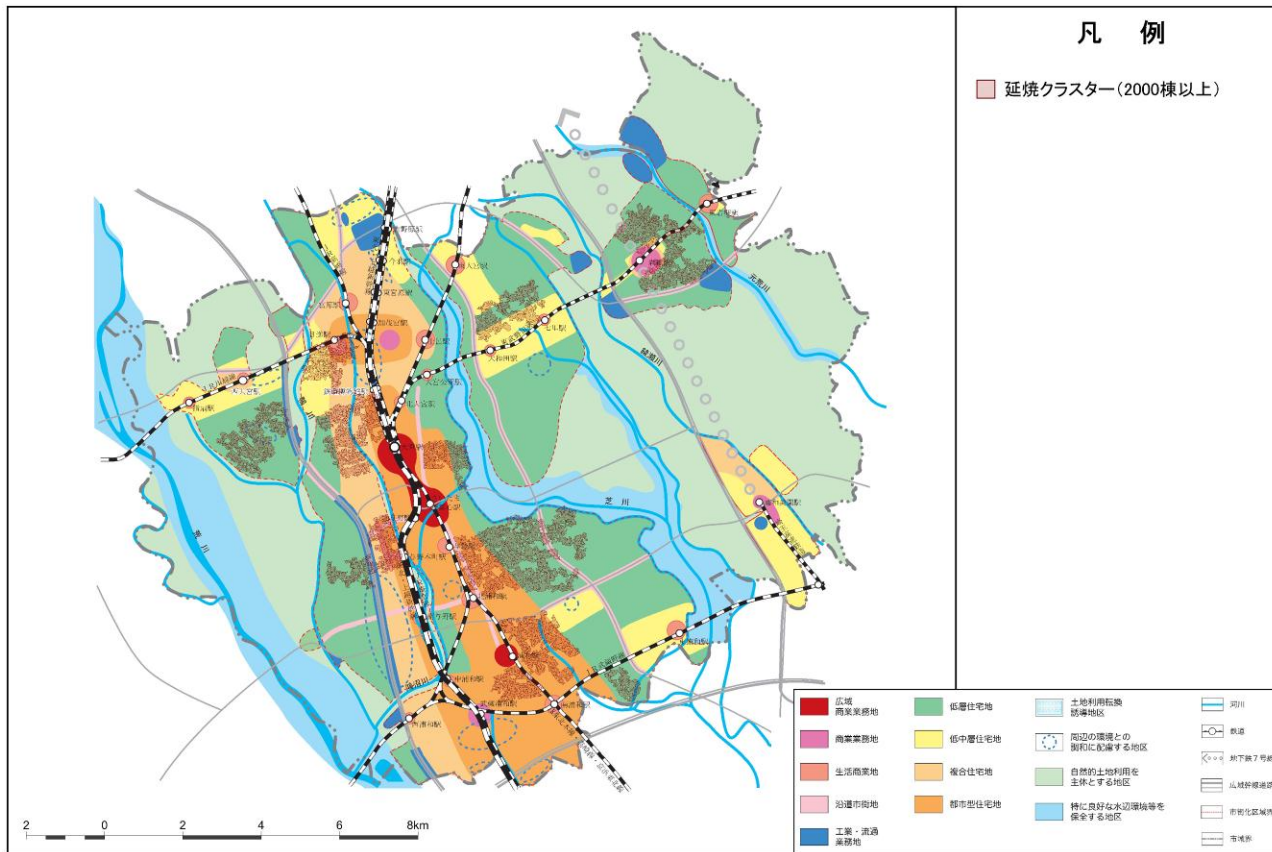


図 「延焼リスク」と用途地域等の関係

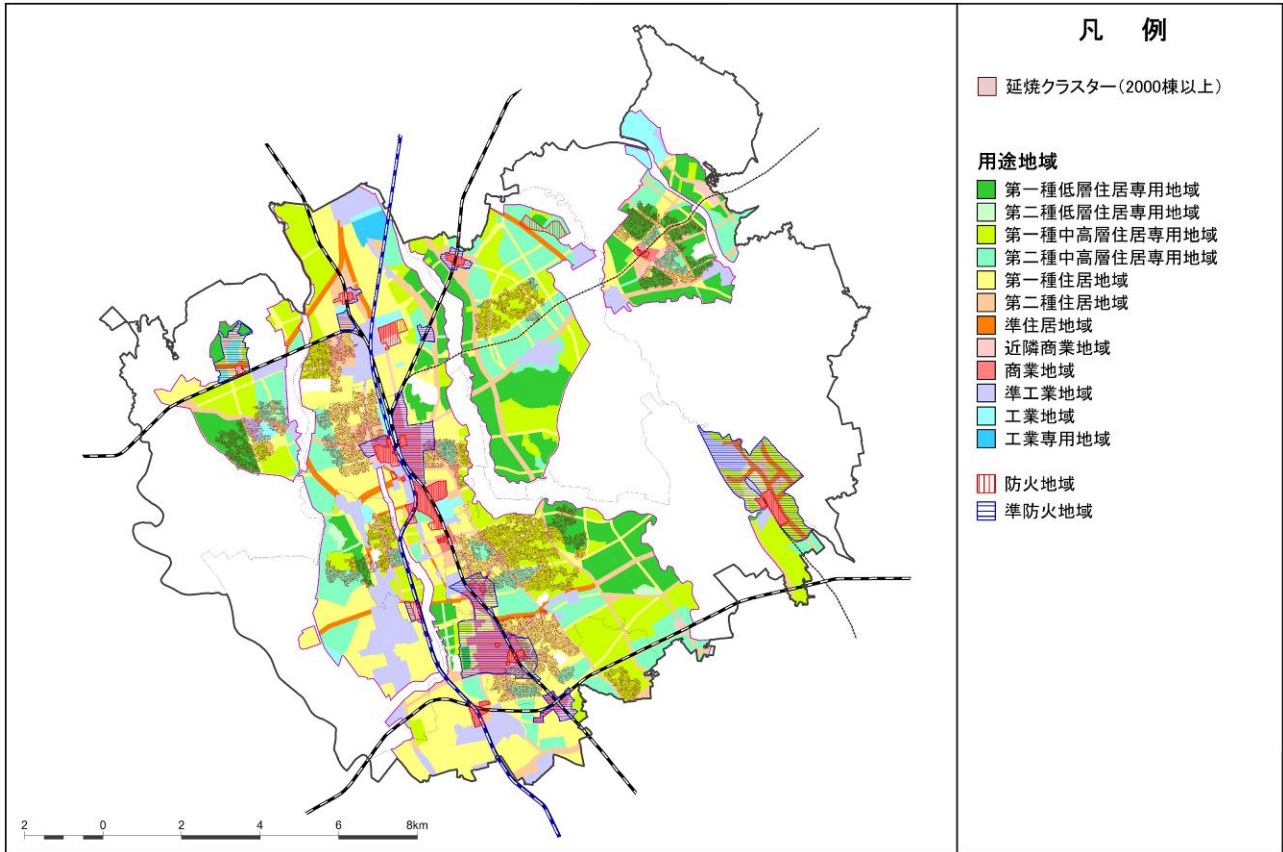


図 「延焼リスク」と指定容積率の関係

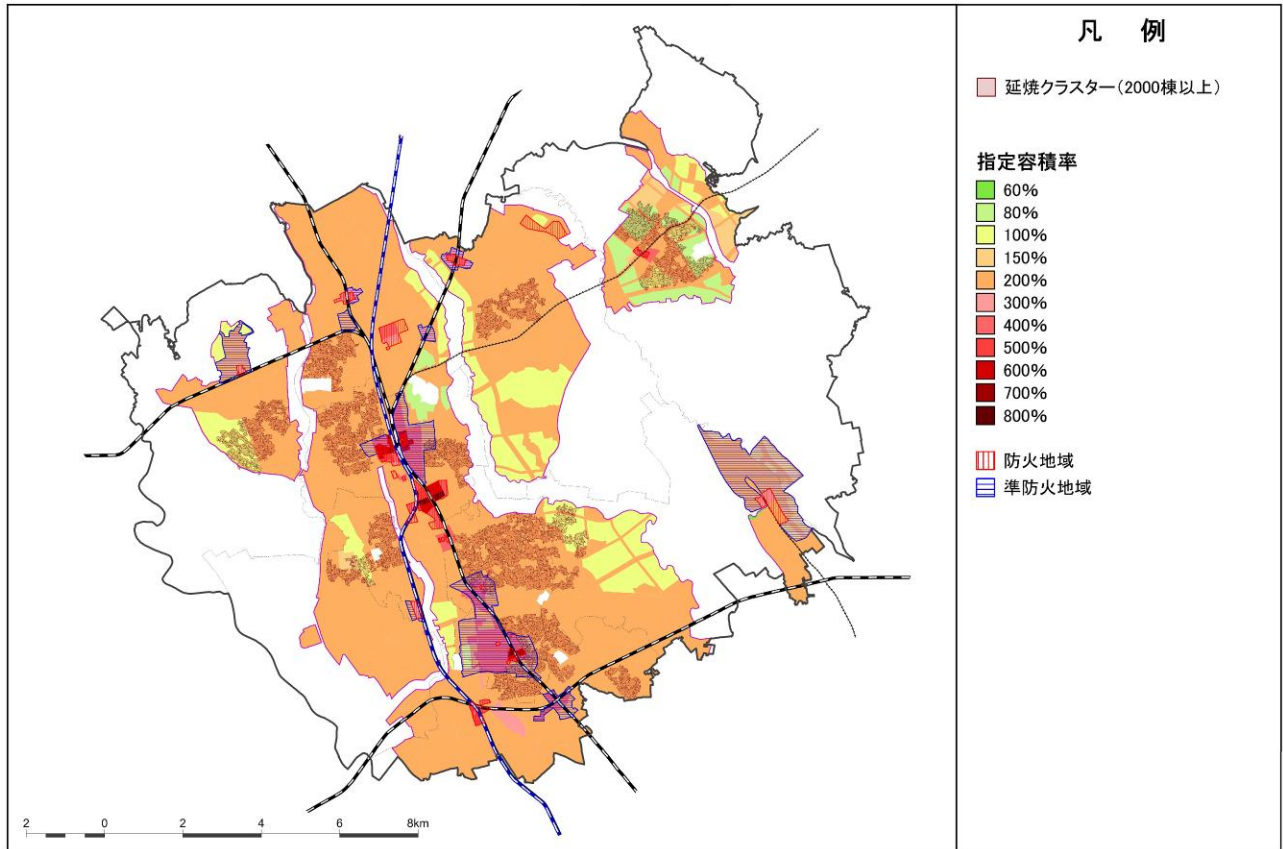


図 「延焼リスク」と指定建ぺい率の関係

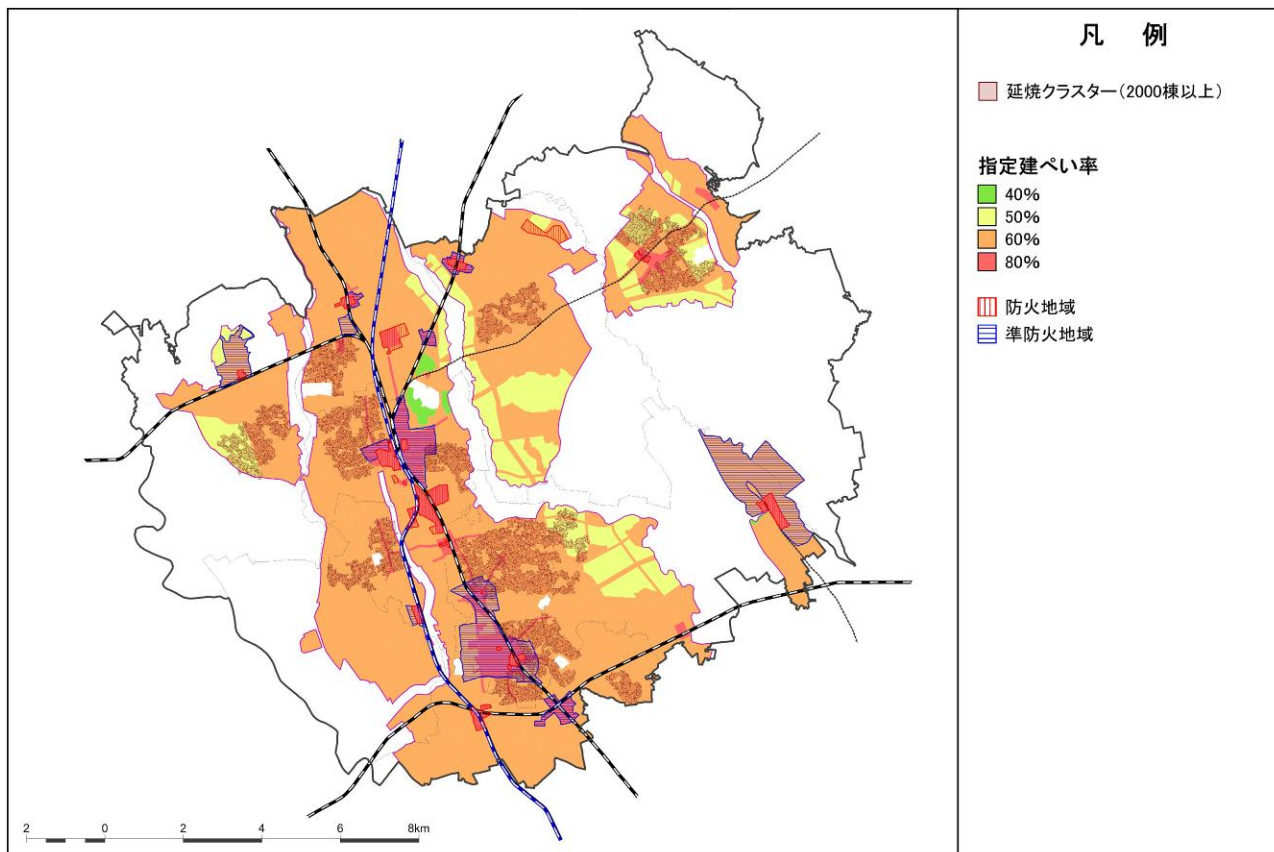
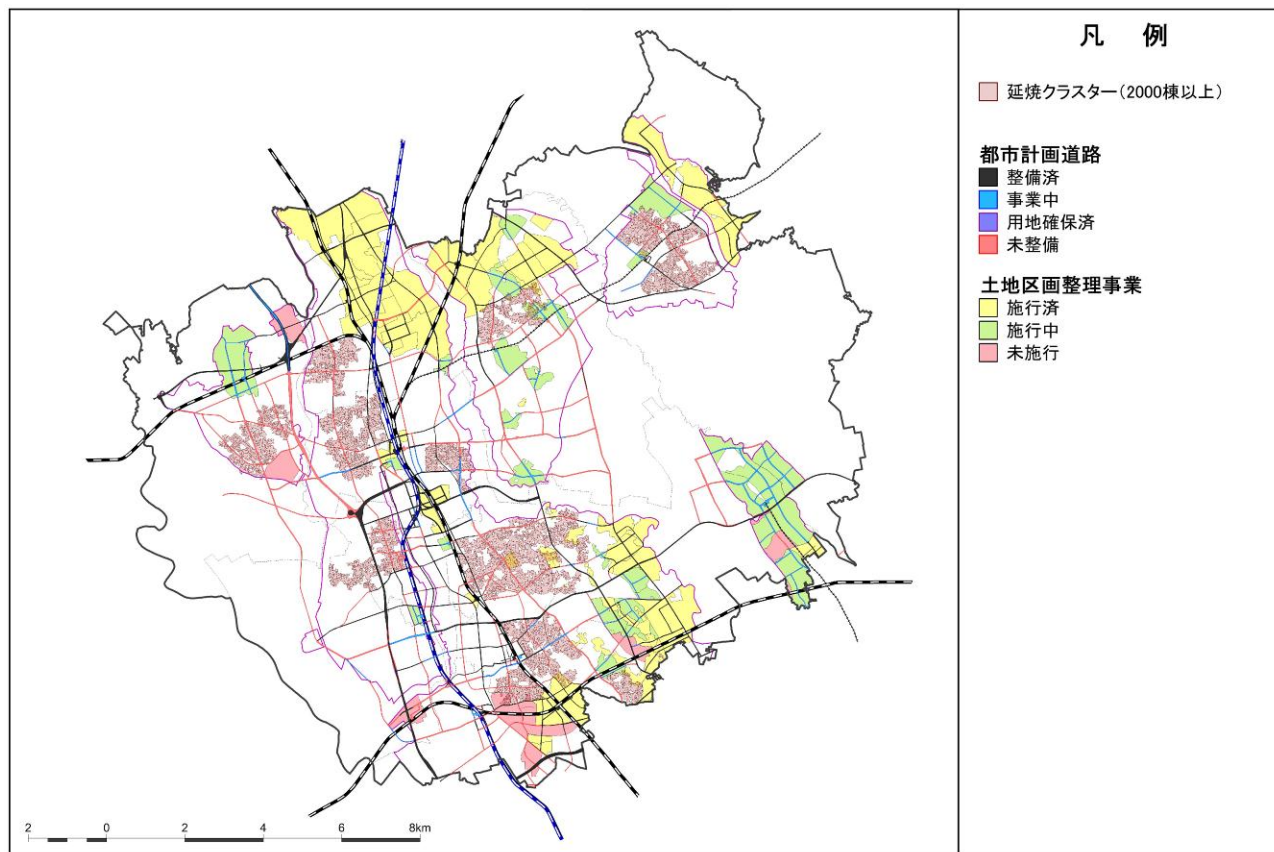


図 「延焼リスク」と都市基盤整備状況の関係



② 「浸水・液状化リスク」からみた将来都市構造等

浸水又は液状化の災害リスクのあるエリアの多くは市街化調整区域に指定されているが、西部から南部の低地部に広がる市街化区域一帯も災害リスクのあるエリアに含まれている。なお、これらエリアは、将来都市構造及び将来土地利用方針でも市街地として位置付けられており、低密・中低密のゾーンだけでなく、高密・中高密のゾーンにも位置付けられている。

浸水（外水）又は液状化については、地形・地質等の主に自然的条件に起因するリスクであり、このような災害危険性が高い区域に関しては、原則として市街化調整区域に指定しておくことが望まれるが、これまでの市街地形成過程や基盤整備の経緯からも、既存の市街化区域を急激に縮小することは実質的に困難であるため、当面は市街地としての土地利用を前提として各種対策を実施することが必要となる。

このうち、高密・中高密のゾーンに関しては、商業業務ビルや共同住宅などへの新築・建替を誘導するゾーンであることから、建築物更新と併せて浸水・液状化を防止するための各種対策を実施する仕組みを導入することが必要である。一方、低層・低密のゾーンに関しては、個々の敷地単位で対策が実施されるまでには長期間を要することが想定されるため、新たな市街地形成を抑制し、将来的には市街化調整区域に指定することも視野に入れて検討・調整を行う必要がある。

土地区画整理事業を施行中又は未施行のエリアに関しては、災害リスクを踏まえて事業実施の必要性を再度検証した上で、事業施行と一体的に浸水・液状化を防止するための各種対策を実施することが必要である。また、浸水又は液状化の災害リスクのあるエリアに計画された都市計画道路に関しては、施設の耐震化を重点的に行うことを前提に財源確保した上で事業着手することが必要である。

図 「浸水リスク」と将来都市構造の関係

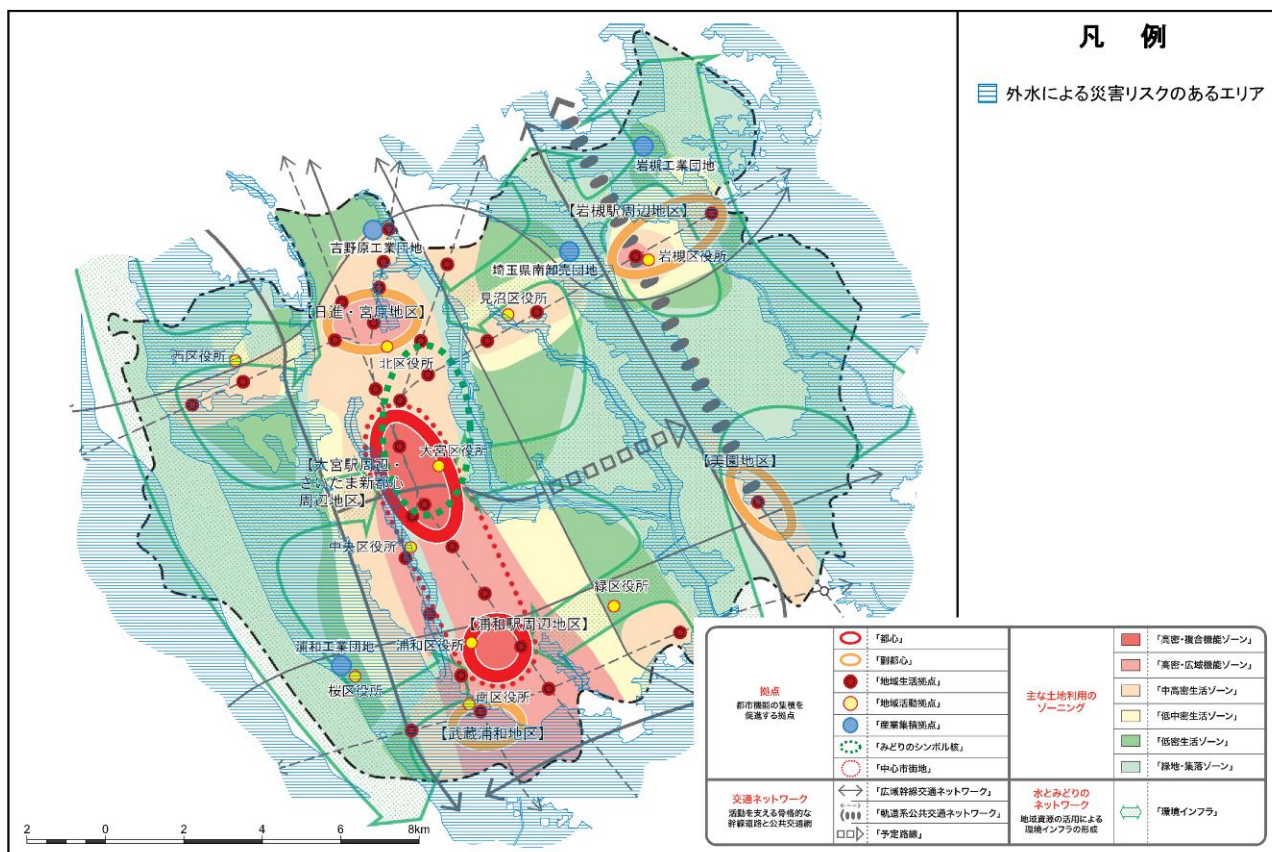


図 「浸水リスク」と将来土地利用方針図の関係

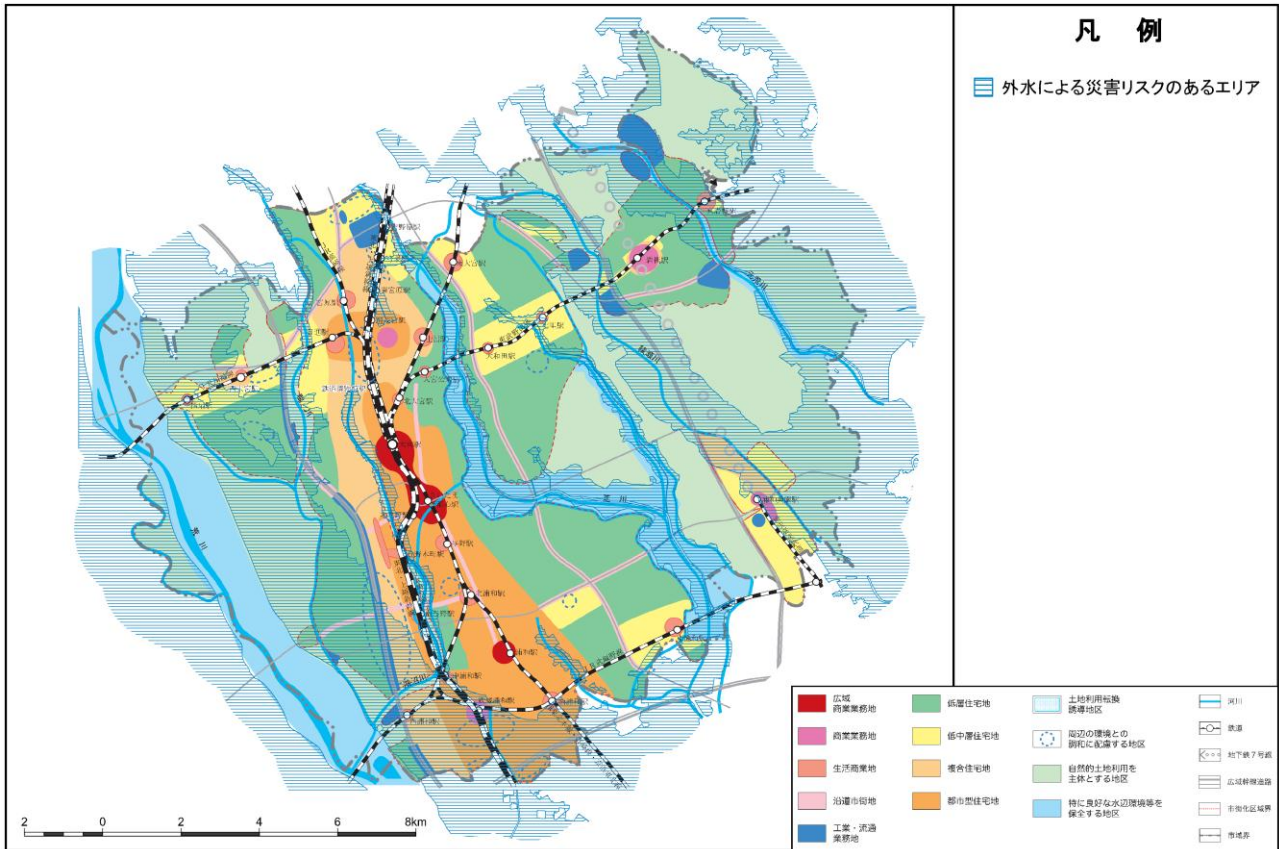


図 「延焼リスク」と用途地域等の関係

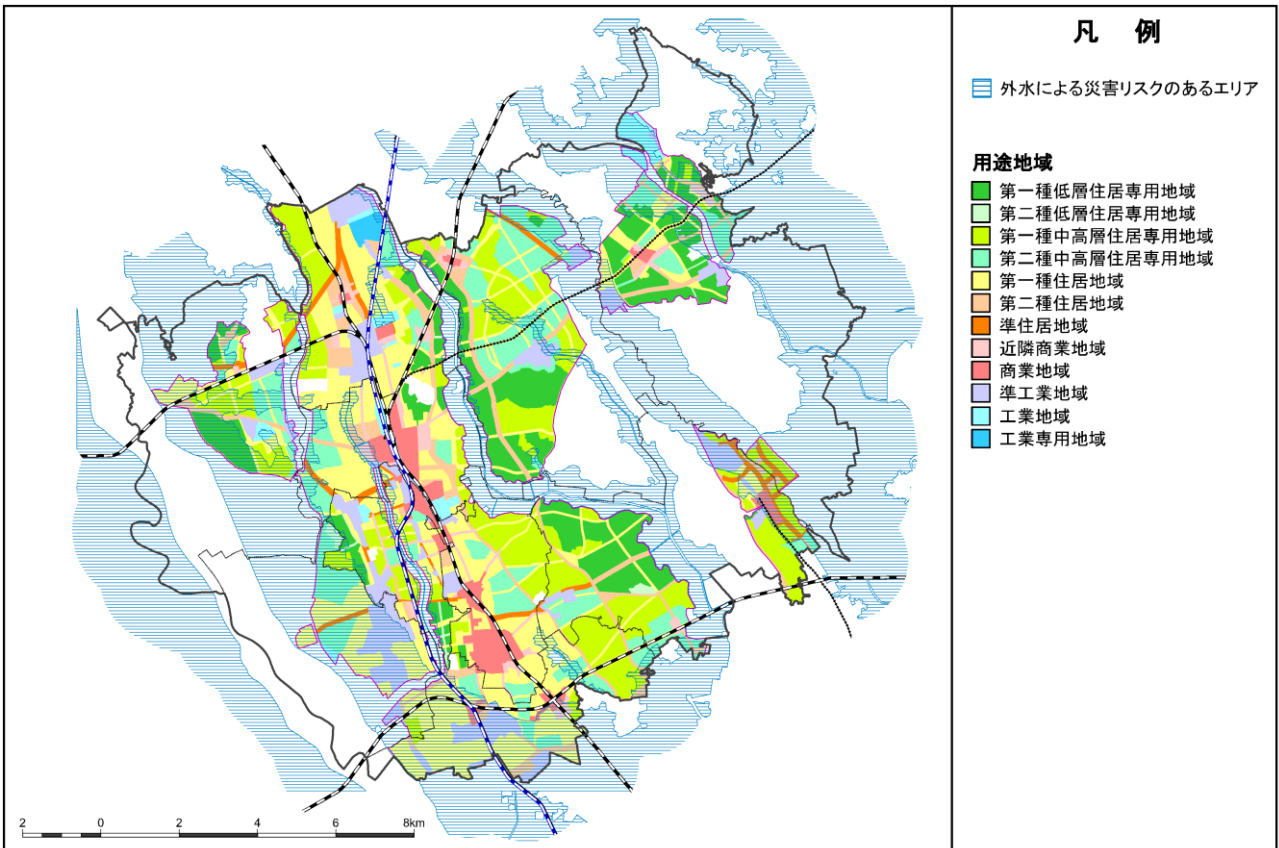


図 「浸水リスク」と都市基盤整備状況の関係

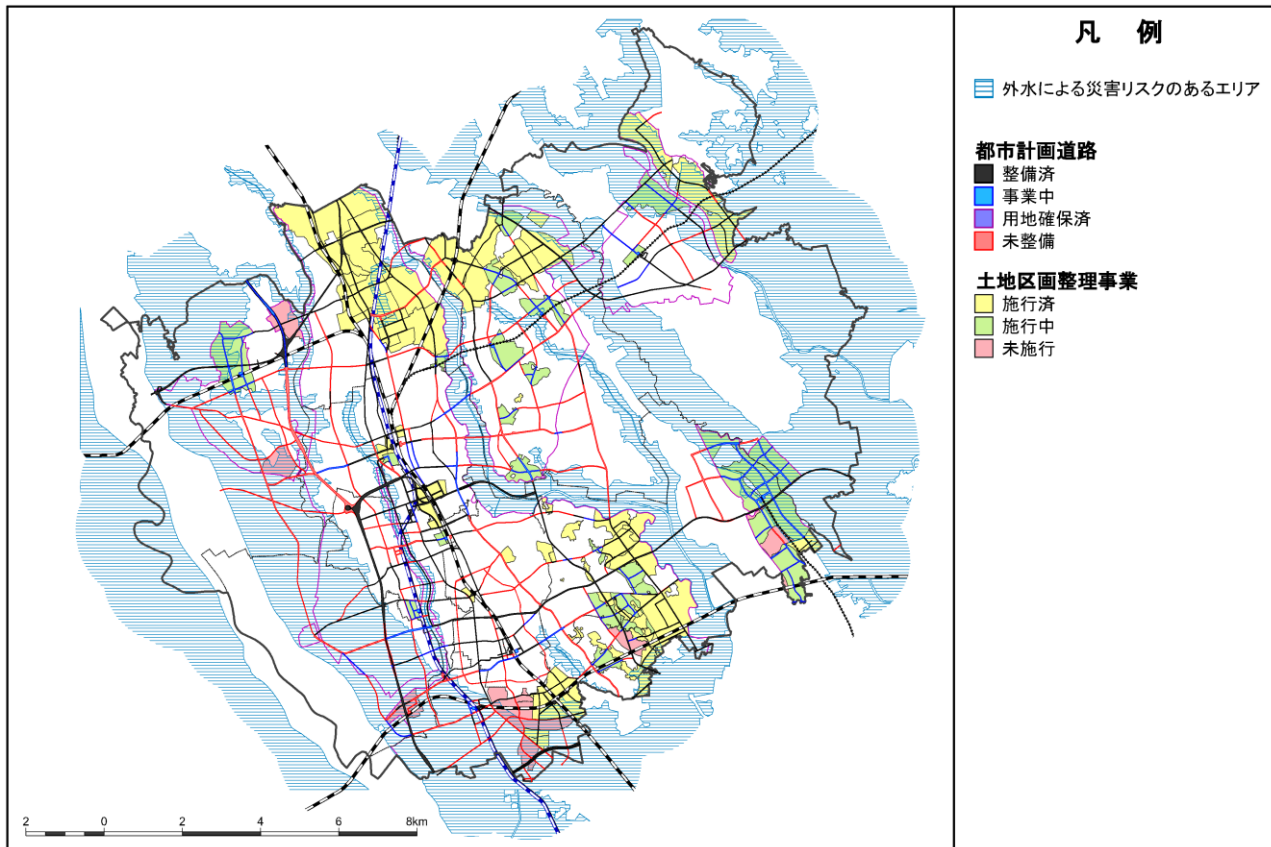
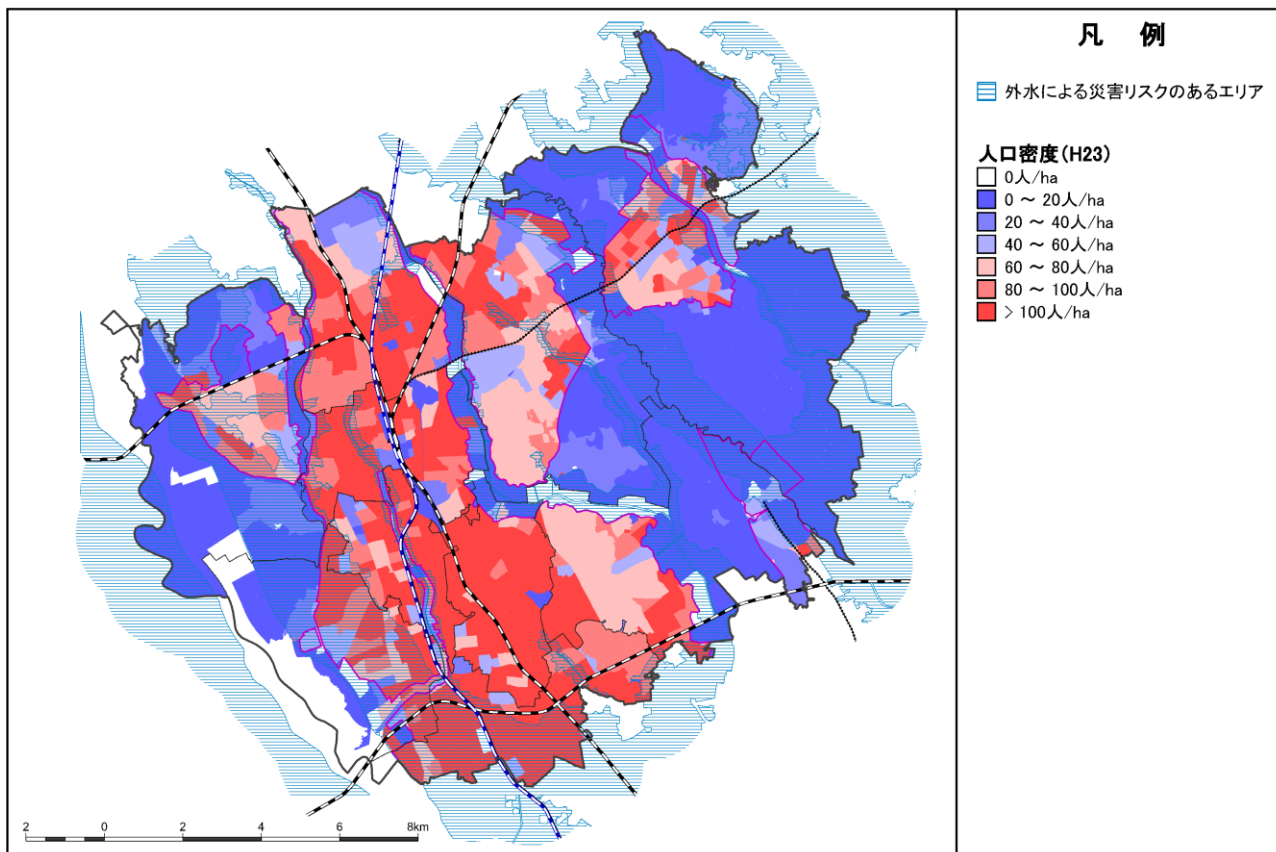


図 「浸水リスク」と人口分布の関係



③ 本市の将来都市構造を実現するための課題のまとめ

● 将来都市構造を踏まえた防災施策の実施

- ・同じ災害リスクを抱え、同じ用途地域、建ぺい率・容積率が指定されていても、将来、高密度な土地利用を展開すべきエリアと、低密度な土地利用に抑制すべきエリアとでは、防災施策を区別して実施することが必要である。
- ・このうち、高密・中高密な市街地として集約化を促進すべきエリアに関しては、高度利用を支える基盤整備を実施する一方で、個々の建築物の不燃化を促進する必要がある。一方、低密度な市街地の形成を目指すべきエリアに関しては、道路空間を含むオープンスペースの確保や敷地レベルでの隣棟間隔の確保等によって、市街地の低密度化を進める必要がある。
- ・また、現時点で延焼リスク等の災害リスクが低いエリアであっても、目指すべき土地利用へと誘導する過程において災害リスクが増大する可能性がある場合については、あらかじめ必要な防災施策を実施しておくことが必要である。
- ・このため、集約型都市構造へ誘導するため、地域特性に応じた都市計画制度を整理し、具体化することが必要である。

● 災害リスクの実態を踏まえた詳細な土地利用の誘導

- ・将来都市構造や将来土地利用方針図では、自然的条件に起因する災害リスクを抱えるエリアも市街地として位置付けられているため、長期的には、防災の観点を取り入れた土地利用方針をきめ細かく設定し、災害が発生しても被害を最小限に抑えることができる市街地へと改善していくことが必要である。
- ・特に、市街化調整区域については、新たな市街化を抑制し、自然的土地利用の保全を図ることが基本となっているものの、実際には既に多くの建築物が立地しており、新たな開発が行われるケースが見られる。このため、災害リスクのあるエリア内に関しては、現行基準よりも規制を強化するなどの方策を検討する必要がある。
- ・さらに、今後は、土地利用等の変化に伴う災害リスクの変化も見据えて、きめ細かく土地利用を誘導することが必要である。

(3) 災害時に市民の生活を守るための課題の整理

万一災害が発生した場合、本市では、市民の生命や財産を守ると同時に、政令指定都市・県庁所在都市として、周辺都市の応急・復旧を支援する役割を果たすことが求められる。

ここでは、災害が発生した際に本市が担うべきこうした役割を果たすに当たって想定される課題について整理を行う。

① 災害時に市民の安全を確保するための方策

「平成 21 年度さいたま市被害想定調査」では、さいたま市直下型地震が発生した場合、市内のライフラインの被害と復旧の見通しを以下のように想定している。

表 ライフラインの被害想定

施設区分	被害想定	復旧見通し
上水道	・配水管 900 箇所以上が被害 ・50 万世帯以上が断水（断水率 42%）	復旧まで 1 ヶ月程度 最大応急給水量 8,100 t / 日以上
下水道	・4,000 箇所以上が被害	応急復旧は約 5 日 復旧工事は半月～2 ヶ月後に開始
都市ガス	・約 700 箇所が被害 ・全市で都市ガス供給が停止	復旧まで 1 ヶ月程度
電力	・電柱 11,100 基以上が被害 ・約 96,000 世帯が停電（停電率 19%）	復旧まで 27 日程度
電話	・電柱 5,000 基以上が被害 ・120,000 世帯以上が回線普通（支障率 23%）	復旧まで 27 日程度

「さいたま市都市計画マスタープラン【改定案】」では、災害が発生した場合でも、市民の安全を確保し、速やかに市民の生活や経済を安定させることを目的として、以下の取組を進めることとしている。

■ さいたま市都市計画マスタープランにおける防災都市づくりの方針（抜粋）

防災都市づくりの方針

【基本方針】（抜粋）

生活：大規模な災害時にも一定期間自立した生活ができるように、防災・避難拠点の整備を行うとともに、速やかな復旧を支える交通施設や上下水道、電気、通信、ガスなどの基幹的なライフラインの確保を進めます。

【災害対策の充実とライフラインの強化】

① 防災関連施設の整備

- 防災拠点や避難場所となる施設の耐震化・耐火化を促進し、その安全性を確保します。
- 学校や公民館、公園などの避難場所を適正に配置するとともに、安全な避難路の確保に努めます。
- 各防災施設、緊急避難道路、避難所の安全性の検証を進めます。

② ライフラインの強化

- 道路や橋梁などの交通施設、上下水道の耐震性の向上を図るとともに、電気、通信、ガス等については事業者積極的に対応を働きかけていきます。
- 災害時に一定期間、復旧活動に必要なエネルギーをまかなうことを可能とするため、再生可能エネルギー、コージェネレーションシステム、蓄電池等による自立・分散型エネルギーシステムの導入を検討します。
- 無電柱化の促進や共同溝の整備など、災害時における被害の軽減と安全性の確保に配慮した施設の整備を進めていきます。

② 大規模災害発生時に本市が広域的に果たすべき役割

a. 地域防災計画等における広域的役割に関する位置付け

「さいたま市地域防災計画」では、さいたま市の拠点性、特にさいたま新都心の広域防災拠点としての位置付けに言及しつつ、「災害対策の基本的視点」の中では、本市が広域的に果たすべき役割は特に示されておらず、「災害応援計画」の内容は、職員の派遣や支援物資の搬送、廃棄物の受入等が中心となっている。また、交通機関等が広域にわたって障害を受けた場合に、駅及び駅付近の大規模収容施設（公共施設、民間施設）を滞在施設として活用するなどの帰宅困難者対策は、東日本大震災発生時の教訓を踏まえて強化されている。

■ 地域防災計画(抜粋)

○さいたま市の位置、土地利用
本市は政令指定都市であり、かつ県庁所在地、業務核都市でもあり、東日本の交流拠点都市に位置づけられる。また、さいたま新都心は、首都圏の行政拠点であるとともに国の広域防災拠点に位置づけられている。
○災害対策の基本的視点
(5. 広域支援体制の整備)
被害想定の結果では、想定地震によっては本市の中核部で大きな被害が予想され、本市の防災体制のみでは、発生災害のすべてに対応できないことが予想される。こうした事態に備えて、九都県市や他市町村及び防災関係機関と広域支援体制を整備する。

なお、さいたま市を含む9都県市の災害時相互応援に関する協定では、さいたま市以外の都県市が被災した際の調整都市が以下のように定められており、埼玉県内及び東京都が被災した場合の調整優先順位に関しては、さいたま市が最上位に位置付けられている。

表 被災都県市・広域調整都県市

被災都県市	調整都県市			
	特	1位	2位	3位
さいたま市以外の埼玉県	さいたま市	千葉県 千葉市	神奈川県 横浜市 川崎市 相模原市	東京都
千葉市以外の千葉県	千葉市	神奈川県 横浜市 川崎市 相模原市	東京都	埼玉県 さいたま市
東京都		埼玉県 さいたま市	千葉県 千葉市	神奈川県 横浜市 川崎市 相模原市
横浜市、川崎市及び相模原市 以外の神奈川県	横浜市 川崎市 相模原市	東京都	埼玉県 さいたま市	千葉県 千葉市

また、「災害に強いまちづくり計画」でも、市の位置的特性からみた課題を以下のように整理しているが、広域的役割を担う具体の事業としては、広域応援体制の強化、帰宅困難者支援体制が位置付けられている。

■ 災害に強いまちづくり計画(抜粋)

- ★東京都心部が大被害を受ける災害の場合、首都に近接する都市として、本市が避難者の受け入れなどのバックアップ機能を果たすことが求められます。
- ★首都圏の環状都市群を形成する業務核都市として、本市の都市機能の麻痺・停滞が周辺都市に与える影響は大きく、そのため、災害時には情報収集や応援・受援、広域防災拠点の活用等において、周辺都市と連携した体制をとることが求められます。

b. 国等におけるさいたま市の広域的役割に関する位置付け

さいたま新都心は、国の広域防災拠点の一つとして位置付けられており、「首都圏広域防災拠点整備基本構想（平成13年8月27日）」（首都圏広域防災拠点整備協議会）では、立川広域防災基地（約115ha）、横浜海上防災基地（約2ha）も含めて、基幹的広域防災拠点の3つの候補地として位置付けられていた経緯がある。ただし、この時点から、救援物資の集積・荷捌き、広域支援部隊等の受入れのための十分なスペース確保が困難であることが課題として示されていた。

現在は、国の防災基本計画（平成24年9月）において、「防災中枢機能等の確保、充実」の項の中で「国〔内閣府等〕は、立川広域防災基地及び東京湾臨海部基幹的広域防災拠点の運用体制の強化を図るとともに、京阪神都市圏における基幹的広域防災拠点の整備を推進する。」ことが明示され、さいたま新都心におけるバックアップ機能の充実・強化を図る動きは特に見られない状況となっている。

こうした経緯を踏まえ、さいたま市を含む9都県市では、平成25年11月に国に対して「首都圏の防災力強化に関する提言」を実施し、この中で、さいたま新都心の整備・充実等について以下のように要望している。

■ 首都圏の防災力強化に関する提言(抜粋)

- 1 首都直下地震をはじめとする災害から首都圏3500万住民の生命、身体及び財産を守ることと、国の政治経済の中核機能への打撃を最小限にとどめることを最優先にし、国として新たな被害想定を早急に示し、首都圏内における防災力の更なる強化のための施策を推進すること。
- 2 さいたま新都心を、立川広域防災基地に次ぐ緊急災害対策本部の代替拠点として指定すること。あわせて、通信施設等、緊急災害対策本部機能を担う防災対応設備の整備・拡充を行うこと。
- 3 各府省庁の代替拠点については、首都圏内の地方合同庁舎や大規模施設などの集積を活かし、複数確保するなど、迅速かつ確実に機能し得る首都圏内におけるバックアップ体制の充実・強化に向けた検討を早急に進めること。

表 広域防災拠点と基幹的広域防災拠点の役割分担

名称	特性・役割分担	具体的な機能構成・施設	背後圏
基幹的広域 防災拠点	災害対策本部の補完・代替機能を有し、各都県防災拠点全体の支援を行う	・国と県の合同現地対策本部機能 ・備蓄機能 ・救援物資集積・配送機能 ・駐屯機能 ・通信・ライフライン機能	首都地域
広域防災拠点	基幹的防災拠点のサブ拠点であり、各都県間の広域的な連携窓口となる。 要員・物資を適切に整理した適時・的確に被災地に送り込むための制御機能を有する。	・各都県の災害対策補完機能、備蓄機能 ・救援物資集積・配送機能 ・駐屯機能 ・通信・ライフライン機能	各都県 全域

(資料：首都直下地震対策専門調査会報告（平成17年7月）)

③ 災害時に市民の生活を守るための課題のまとめ

● 都市全体の防災性向上

- ・災害リスクを軽減させるための取組には長期間を要するものも多く、いつ起こるか分からない災害が発生した時でも市民の安全や生活を守ることができるよう、安全な避難は迅速な復旧を可能とするインフラ整備を平時から進めておく必要がある。
- ・また、本市における被害が軽微であっても、広域にわたって大規模な被害が生じた場合は、本市の生活や産業にも深刻な影響が及ぶことが想定されるため、こうした事態も想定して都市機能を確保しておく必要がある。
- ・さらに、埼玉県内都市や東京都が甚大な被害を受けた場合、さいたま市からこれら被災都市の復旧・復興に関する各種応援を実施する必要があることから、周辺都市よりも迅速な応急・復旧が可能となるよう、都市全体の防災性向上に向けた取組をさらに強化する必要がある。

● 広域的な役割の明確化と関連する都市基盤の強化

- ・本市は、政令指定都市かつ県庁所在地であり、東日本の交流拠点都市であることから、埼玉県内、さらに首都圏が甚大な被害を受けた際には、これら被災地の応急・復旧を支援する拠点としての役割を担う必要がある。
- ・現在検討中の「さいたま新都心ビジョン」では、さいたま赤十字病院、県立小児医療センターの移転立地を進めることを位置付けているが、広域防災拠点としてのさらなる機能強化に向けた課題として、活動場所となるオープンスペースの確保を位置付けている。
- ・このため、広域防災拠点における防災対応設備の整備・拡充を国等に対して要望する一方で、さいたま新都心周辺における遊休地や農地・自然地等を活用した防災用空間の確保方策について検討する必要がある。
- ・また、広域防災拠点に集積される救援物資等を被災都市に迅速に輸送するためには、緊急輸送道路をはじめとする道路ネットワークが寸断されないことが重要となるが、本市の道路網については、南北方向の軸に対して東西方向の軸が少ないことが課題となっているため、東京方面だけでなく、県内の近隣周辺都市に連絡する東西方向の道路網の整備強化を図ることが必要となる。

(4) 被災後の復興を進めるための課題の整理

いつ起こるか分からない災害に対しては、災害が発生しても被害が最小限となるよう平時の防災都市づくりを着実に進める一方で、災害が発生した後の復興をいかに円滑に進めることができるかという視点から事前の準備をしておく必要がある。

ここでは、被災した後の復興を円滑に進めていく観点から想定される課題について整理を行う。

① 復興に関する準備の必要性

東日本大震災により甚大な被害を被った被災地では、被災直後から復旧・復興に向けた取組を進めてきたが、震災発生から2年半以上が経過した現在でも復興事業の遅れが指摘されている。特に、未曾有の災害を体験した直後に、復興によって創り出すべき新たな市街地のイメージを住民も行政も持てなかったこと、さらに、復興に用いることができる制度や手法が不透明であったことが、各市町村における復興計画の策定を遅らせる要因となった。ただし、復興計画策定に至るまでに、計画の策定手順や策定体制の検討に時間を要したことも指摘されており、平時から被害状況の想定や策定体制の検討など復興計画策定に向けた準備をしておくことで、初期段階の遅れは相当程度短縮できたと言われている。また、約半年以上かけて策定した復興計画の多くが、復興後の都市空間や市街地の姿を詳細に示すことができず、事業地区別に作成する復興整備計画の段階で具体的な事業調整を行う形となっている。

このような教訓を踏まえ、現在では、平時の防災まちづくりが災害までに間に合わなかった場合に備えての「フェールセーフ※」としての復興準備の必要性・重要性が指摘されている。特に、南海トラフ巨大地震や首都圏直下地震など発生により甚大な被害が想定されている自治体では、市街地復興マニュアルや被災者生活再建マニュアルを含めて、災害発生後の行動内容や市街地復興の進め方を検討する動きが見られるようになっている。

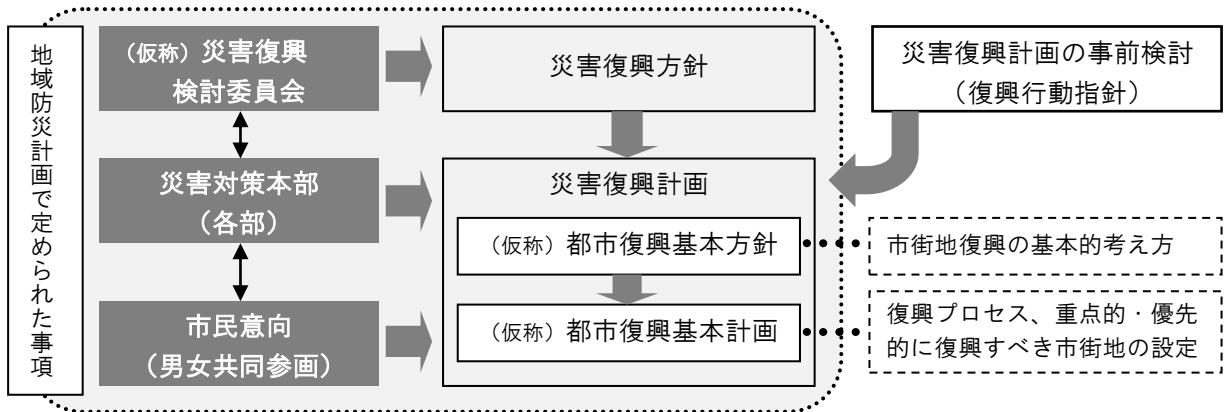
※フェールセーフ

障害や災害が発生することをあらかじめ想定し、被害を最小限にとどめる工夫を多重的にしておくという考え方。

② さいたま市における復興準備の考え方

「さいたま市地域防災計画」では、被災により災害復興の必要性を確認した場合、市長を本部長とする災害対策本部を設置することとしており、「(仮称) 災害復興検討委員会」が災害復興方針を策定し、この方針に基づき具体的な災害復興計画の策定を行うこととしている。また、被害想定等に基づき復興計画の事前検討を行い、実施に係る問題点等をあらかじめ整理することとしている。ただし、具体的な計画策定体制や市民意向の反映方法、さらに、復興計画の内容や事前に検討すべき事項については、地域防災計画では特に明記されていない。

図 災害復興計画策定の流れ



③ 被災後の復興を進めるための課題のまとめ

● 円滑に復旧・復興するための事前準備

- ・復旧・復興の過程で無用な混乱や遅滞を避けるには、行政及び市民・企業が被災後に迅速かつ適切な行動を起こせることが重要であり、関係者がそれぞれの役割を理解すると同時に、他の関係者がどのような行動をするのか把握することで、効率的な行動を起こすことが可能となる。
- ・被災後の詳細な行動をあらかじめマニュアル化することは困難であり非現実的であるが、想定される被害に対して概略の復旧・復興プロセスを検討し、復興の計画や手続きに関する事前の検討を行っておく必要がある。
- ・また、これまでの災害の教訓からも、被災後の荷捌き空間、仮設住宅設置場所、がれき置き場等の確保において調整が難航し、緊急対応として設置したこれら防災用空間が復興事業の妨げになるようなケースも報告されていることから、復旧・復興において必要となる空間を平時から確保しておく必要がある。

● 想定される被害の継続的な把握

- ・今後発表される被害想定結果を踏まえ、市内で具体的にどのような被害が起こるか、被害が起きた後どのような復興が必要となるのか、という復興イメージを事前に検討し、これら復興を進めるための体制についてもあらかじめ検討しておく必要がある。
- ・ただし、土地利用の変化や建物の更新によって災害リスク及び想定被害も変化することから、一時点の災害リスクに基づく被害想定のみで今後の対策を固定するのではなく、災害リスクを継続的に把握することによって、復興への備えについても継続的に更新していくことが必要となる。

3 防災都市づくりの基本方針の検討

本市が抱える災害リスクや防災面での地域特性、そして本市における防災上の課題を踏まえ、今後防災を明確に意識した都市づくりを推進していくための基本方針を次のように設定する。

本市の防災上のハード面における課題

① 地区の災害リスクを軽減するための課題

- 災害リスク情報の重ね合わせにより抽出されたリスクが高いエリアの施策・事業を、優先的・重点的に推進するための仕組みやインセンティブが必要
- 耐震化・不燃化の促進や誘導などを進める体制として、庁内部局間の連携が必要



② 本市の将来都市構造を実現するための課題

- 水とみどりに囲まれた集約・ネットワーク型都市構造へ誘導するため、地域特性に応じた都市計画制度等を整理し、具体化することが必要
- 今後の災害リスクの変化を見据えて、きめ細かく土地利用を誘導することが必要



③ 災害時に市民の生活を守るための課題

- 安全な避難や迅速な復旧を可能とするインフラ整備を進めることが必要
- 首都圏と東北・上信越方面の交通の結節点である本市の地理的ポテンシャルを活かし、道路ネットワークの形成や公園・緑地などの都市基盤を強化することで、広域的な役割を発揮することが必要



④ 被災後の復興を進めるための課題

- 円滑な復旧・復興を実現するためには、復興の計画や手続きに関する事前の検討が必要
- 復旧・復興の際に求められる多様な用途に活用できる空間の確保が必要



基本方針

◎ 災害リスクが高い地区を優先的・重点的に改善する

- ・災害リスクが高い地区に関しては、他の比較的安全な地区よりも優先的に市街地改善や都市基盤整備を推進するとともに、土地利用及び建築物に係る規制誘導やソフト面での対策に関しても、一般的水準より重点的に実施する仕組みを確立する。
- ・災害リスクが高い地区の改善においては、都市分野のハード面の施策・事業だけでなく、ソフト面の規制誘導や防災活動も含めて、防災性向上に寄与する対策を複合的・重層的に組み合わせることで、効率的・効果的に防災上の課題解消を図る。

◎ 将来都市構造を実現しながら都市の防災性を高める

- ・現在の災害リスクや市街地の実態だけで防災対策を一律に実施するのではなく、将来目指すべき市街地の姿、特に将来の土地利用形態や土地利用密度などによって規制内容や整備水準を適切に使い分けるなど、地域の特性や役割に応じて、適切に都市計画制限や都市基盤整備を実施する。
- ・現在は災害リスクが低い市街地であっても、今後土地利用の変化や建物の更新によって災害リスクが増大することがないように、土地利用の変化や建築物の更新状況のモニタリングを通じて災害リスクを把握し、適切な対応策を講じる。

◎ 災害時に市民の生活を守るための都市機能を確保する

- ・災害発生時に市民の生命を守るための避難路・避難場所を確保するとともに、市民の生活や経済を麻痺させることがないように、ライフラインや公共施設をはじめとする各種都市機能の防災性向上を図る。
- ・大規模災害が発生した際、本市が首都圏や周辺都市の応急・復旧を支援すること、逆に本市が被災した際には周辺都市から支援を受けることを視野に入れて、首都圏及び周辺地域と連絡する道路ネットワークの整備をはじめ、広域的な支援・受援を可能とする都市基盤の強化を図る。

◎ 被害を受けても円滑に復興するための備えを進める

- ・平時からの防災対策を着実に進めていく一方で、現在の災害リスク想定される被害を踏まえ、事前にハード面に係る復興計画を検討し、地域と行政で共有しておく。
- ・円滑に復興を進めるためには、仮設住宅設置場所やがれき置き場など、一定のまとまりを持つ空間を速やかに確保できることが重要であるため、被災後の空間計画を検討しつつ、平時の都市づくりの中で復興に必要な空間を様々な制度を活用して準備しておく。

参考

都市計画分野における防災施策のあり方検討

防災都市づくりの基本方針を踏まえ、ここでは、都市計画分野で推進する具体施策を検討する際の基本的なあり方を検討する。

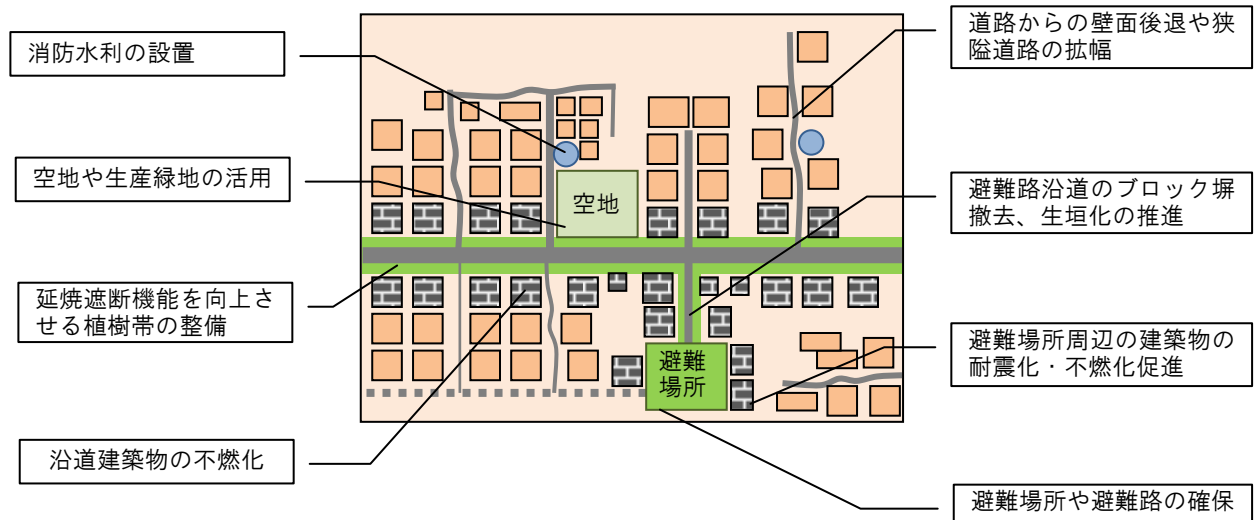
なお、施策の具体内容については、平成 26 年度の「具体施策編」の中で検討するものである。

(1) 災害リスクが高い地区を優先的・重点的に改善する施策

災害リスクが高い地区を優先的・重点的に改善するための施策については、以下のあり方をもとに検討を行うものとする。

- 延焼遮断帯や避難場所の整備、建築物の耐震化・不燃化、狭隘道路の拡幅、地区計画などの施策・事業を、優先的・重点的に実施する
- 基盤整備状況などの地域特性を踏まえて、地域や住民に過度な負担をかけないように、実態に即した柔軟な施策・事業を展開する
- 基盤整備などのハード面の取組に加え、地域や住民の防災活動などのソフト面の取組を組み合わせ、効果的に施策・事業を展開する

図 展開イメージ

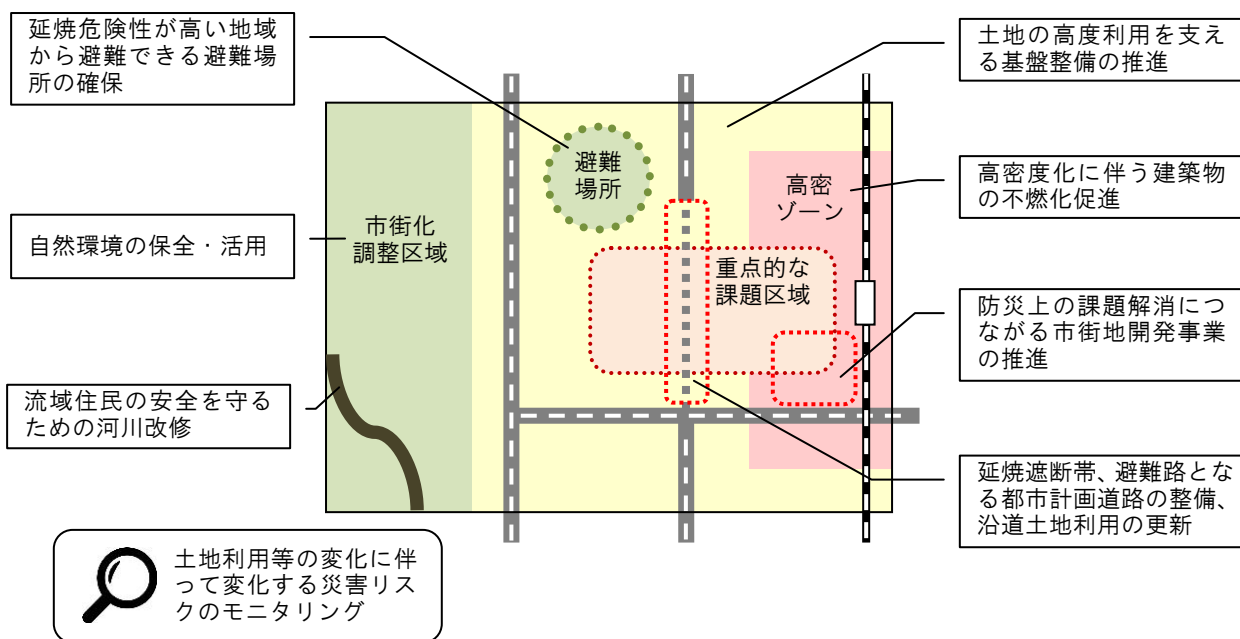


(2) 将来都市構造を実現していく過程で都市の防災性を高める施策

将来都市構造を実現していく過程で都市の防災性を高めるための施策については、以下のあり方をもとに検討を行うものとする。

- 地図情報を活用して、建築物の建てづまりや老朽化などの災害リスクを継続的に把握する
- 基盤整備等の実施に合わせて、防火・準防火地域の指定など、災害リスクの増大を未然に防止するための方策を導入する
- 市街地における適切な土地利用や建築物の規制誘導、延焼危険性が高い地域における基盤整備などを実施する

図 展開イメージ



(3) 災害時に市民の生活を守るための都市機能を確保する施策

災害時でも市民の生活を守り、広域を支援できる都市機能を確保するための施策については、以下のあり方をもとに検討を行うものとする。

- 地域の災害リスクを踏まえて、避難路・避難場所を確保するとともに、主要な公共施設における防災対策の充実を図る
- 災害時に人員や物資を輸送するための高速道路網や鉄道網など、東日本と首都圏を結ぶ広域交通ネットワークを整備する

(4) 被害を受けても円滑に復興するための備えを進める施策

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については、以下のあり方をもとに検討を行うものとする。

- 地域防災計画の被害想定を踏まえ、ハード面の復興計画について、継続的に柔軟な検討を続ける
- 平時には住民の憩いの場として機能し、災害発生時には避難場所や仮設住宅設置場所などとして機能するオープンスペースを確保する