

第3章 基本的な考え方

3-1 基本理念

国土強靱化の趣旨を踏まえるとともに、住民一人一人が誇りを持って暮らすことのできるまちづくりを実現するために、「時代の流れを力に 新しい未来を切り拓く 強く、しなやかなまち 下田」を本計画の基本理念として定めるものとする。

－下田市国土強靱化地域計画の基本理念－

**時代の流れを力に 新しい未来を切り拓く
強く、しなやかなまち 下田**

3-2 国土強靱化の基本目標

国の国土強靱化基本計画に定める目標と調和を図りつつ、静岡県との連携を十分に考慮した上で、本市の持続的な成長を促し、「時代の流れを力に 新しい未来を切り拓く 強く、しなやかなまち 下田」を実現することが求められる。

このため、いかなる災害が発生しようとも、

- ① 人命の保護が最大限図られること
- ② 地域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 市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

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。

3-3 対象とする災害

本市の地域特性上、最も甚大な被害を及ぼすと想定される南海トラフ巨大地震を中心とし、風水害や高潮、土砂災害などを含めた、大規模自然災害を対象とする。

3-4 国土強靱化を推進する際に特に配慮すべき事項

国土強靱化基本計画及び静岡県国土強靱化地域計画との調和・整合を図る観点から、国及び県の基本的な方針に準ずることとする。その上で、基礎自治体としての役割を果たすとともに、行政・市民・民間事業者等が自然災害への危機感を共有し、各々の主体性と連携を念頭に防災に取り組むことで、協働による国土強靱化を推進する。

特に以下に留意して本計画を推進する。

(1) 取組姿勢

国土強靱化を損なう原因へのあらゆる面からの検証を踏まえた長期的な視点に基づく計画的な取組の実施やP D C Aサイクルによる適切な進捗管理を図る。

(2) 施策の効果的な組合せ

施策の推進に当たっては、防災・減災の視点に加え、地域成長や自然環境の保全、各種リスクを見据えた長期的な効率性・合理性の確保など、複合的・長期的視点をもって取り組む。

(3) 防災人材の育成・活用

地域の防災力を強化するため、災害発生時に自らの判断で的確な行動をすることができる知識、知恵及び技術を持った人材や、次世代の地域防災の担い手となる人材などの育成・活用を推進する。

(4) 民間防災の促進

国土強靱化を実効あるものとするために、県、市のみならず、民間事業者の主体的取組が極めて重要であり、事業継続計画（BCP）の策定など、民間における防災対策の促進を図るとともに、官と民が適切に連携、役割分担をして推進する。

(5) 国や他県、関係団体等との連携

国土強靱化を効果的に進めるため、県及び県内市町は元より、国や他県、関係団体等と十分な情報共有・連携を確保する。

第4章 脆弱性評価と重要課題の整理

4-1 脆弱性評価の実施手順

本市の国土強靱化の推進を図る上で必要な事項を明らかにするために、本市が直面するおそれがある大規模自然災害に対し、現行の取組のどこに問題があるかを明確にするために脆弱性評価を行う。

脆弱性評価の実施手順を以下に示す。

【脆弱性評価の実施手順】

- ① 事前に備えるべき目標と「起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）」の設定
- ② 脆弱性評価の実施
- ③ 脆弱性評価に基づく配慮すべき重要課題

国土強靱化の推進方針の作成

4-2 事前に備えるべき目標と「起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）」の設定

4つの基本目標を達成するため、9つの事前に備えるべき目標と、その妨げとなるものとして36の「起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）」を以下のとおり設定した。

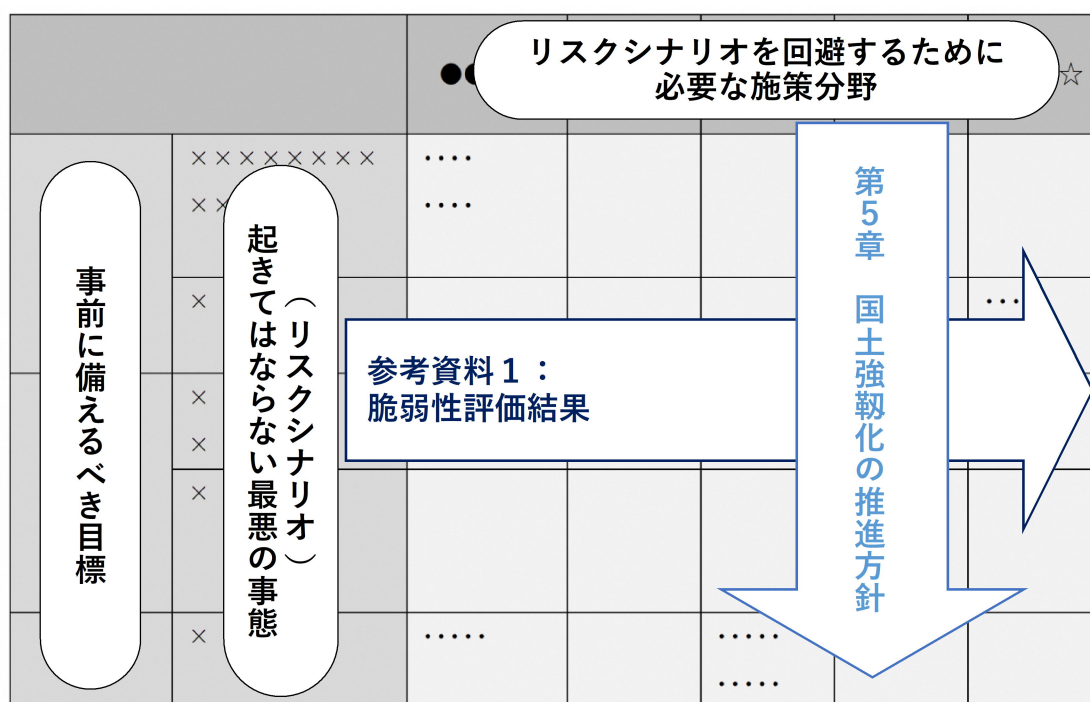
事前に備えるべき目標	起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）	
1 直接死を最大限防ぐ	1-1	地震による建物等の倒壊や火災による死傷者の発生
	1-2	広域にわたる大規模津波等による多数の死傷者の発生
	1-3	突発的又は広域かつ長期的な市街地等の浸水による多数の死傷者の発生
	1-4	大規模な土砂災害（深層崩壊）による多数の死傷者の発生
2 救助・救急、医療活動等が迅速に行われるとともに被災者等の健康・避難生活環境を確保する	2-1	被災地での食料・飲料水・電力・燃料等、生命に関わる物資・エネルギー供給の停止
	2-2	多数かつ長期にわたる孤立地域等の同時発生
	2-3	警察、消防、海保、自衛隊等の被災等による救助、救急活動等の絶対的不足
	2-4	救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶
	2-5	想定を超える大量かつ長期の帰宅困難者（観光客を含む）の発生、混乱
	2-6	医療施設及び関係者等の絶対的不足・被災、支援ルート、エネルギー供給の途絶による医療機能の麻痺
	2-7	被災地における疫病・感染症等の大規模発生
	2-8	劣悪な避難生活環境、きめ細やかな支援の不足による心身の健康状態の悪化・災害関連死の発生
	2-9	緊急輸送路等の途絶により救急・救命活動や支援物資の輸送ができない事態
3 必要不可欠な行政機能は確保する	3-1	市の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下
4 必要不可欠な情報通信機能・情報サービスは確保する	4-1	防災・災害対応に必要な通信インフラの麻痺・機能停止
	4-2	テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
	4-3	災害時に活用する情報サービスが機能停止し、情報の収集・伝達ができず、避難行動や救助・支援が遅れる事態
5 経済活動を機能不全に陥らせない	5-1	サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による経済活動の停滞
	5-2	社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止
	5-3	基幹的交通ネットワーク（陸上、海上、航空）の機能停止
	5-4	食料等の安定供給の停滞
6 ライフライン、燃料供給関連施設、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	6-1	電力供給ネットワーク（発電所、送配電設備）や石油・ガスサプライチェーンの長期間の機能の停止
	6-2	上水道等の長期間にわたる供給停止
	6-3	汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止
	6-4	地域交通ネットワークが分断する事態
	6-5	応急仮設住宅等の住居支援対策の遅延による避難生活の長期化
	6-6	防災インフラの長期間にわたる機能不全
7 制御不能な二次災害を発生させない	7-1	風評被害等による地域経済等への甚大な影響
	7-2	原子力発電所の事故による原子力災害の発生
	7-3	農地・森林等の被害による国土の荒廃
8 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	8-1	大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態
	8-2	貴重な文化財の地震の揺れや火災による被災、さらには被災を起因とした地域コミュニティの崩壊等による有形・無形の文化の衰退・喪失
	8-3	広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復旧・復興が大幅に遅れる事態
	8-4	事業用地の確保、仮設住宅・仮店舗・仮事業所等の整備が進まず生活再建が大幅に遅れる事態
	8-5	復興を支える人材等の不足、より良い復興にむけたビジョンの欠如等により復興できなくなる事態
9 防災・減災と地域成長を両立させた魅力ある地域づくり	9-1	企業・住民の流出等による地域活力の低下

4-3 脆弱性評価の実施

脆弱性評価では、担当課へのヒアリングにより、それぞれの「起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）」、本市が実施している又は実施予定の事業を整理し、本市の国土強靱化に向けた課題の整理を実施した。

「参考資料1：脆弱性評価結果」に、脆弱性評価の評価結果を示す。

【脆弱性評価の作業イメージ】



脆弱性評価では全141事業があげられた。また、それぞれの「起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）」に該当する事業数の一覧を以下に示す。

事前に備えるべき目標	起きてはならない最悪の事態（リスクシナリオ）	脆弱性の評価
1 直接死を最大限防ぐ	1-1 地震による建物等の倒壊や火災による死傷者の発生	35
	1-2 広域にわたる大規模津波等による多数の死傷者の発生	26
	1-3 突発的又は広域かつ長期的な市街地等の浸水による多数の死傷者の発生	11
	1-4 大規模な土砂災害（深層崩壊）による多数の死傷者の発生	12
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・避難生活環境を確保する	2-1 被災地での食料・飲料水・電力・燃料等、生命に関わる物資・エネルギー供給の停止	9
	2-2 多数かつ長期にわたる孤立地域等の同時発生	8
	2-3 警察、消防、海保、自衛隊等の被災等による救助、救急活動等の絶対的不足	17
	2-4 救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶	11
	2-5 想定を超える大量かつ長期の帰宅困難者（観光客を含む）の発生、混乱	3
	2-6 医療施設及び関係者等の絶対的不足・被災、支援ルート、エネルギー供給の途絶による医療機能の麻痺	21
	2-7 被災地における疫病・感染症等の大規模発生	1
	2-8 劣悪な避難生活環境、きめ細やかな支援の不足による心身の健康状態の悪化・災害関連死の発生	12
	2-9 緊急輸送路等の途絶により救急・救命活動や支援物資の輸送ができない事態	10
3 必要不可欠な行政機能は確保する	3-1 市の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下	5
4 必要不可欠な情報通信機能・情報サービスは確保する	4-1 防災・災害対応に必要な通信インフラの麻痺・機能停止	4
	4-2 テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態	4
	4-3 災害時に活用する情報サービスが機能停止し、情報の収集・伝達ができず、避難行動や救助・支援が遅れる事態	8
5 経済活動を機能不全に陥らせない	5-1 サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による経済活動の停滞	1
	5-2 社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止	1
	5-3 基幹的交通ネットワーク（陸上、海上、航空）の機能停止	7
	5-4 食料等の安定供給の停滞	1
6 ライフライン、燃料供給関連施設、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	6-1 電力供給ネットワーク（発電所、送配電設備）や石油・ガスサプライチェーンの長期間の機能の停止	3
	6-2 上水道等の長期間にわたる供給停止	6
	6-3 汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止	6
	6-4 地域交通ネットワークが分断する事態	7
	6-5 応急仮設住宅等の住居支援対策の遅延による避難生活の長期化	3
	6-6 防災インフラの長期間にわたる機能不全	9
7 制御不能な二次災害を発生させない	7-1 風評被害等による地域経済等への甚大な影響	0
	7-2 原子力発電所の事故による原子力災害の発生	1
	7-3 農地・森林等の被害による国土の荒廃	3
8 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	8-1 大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態	3
	8-2 貴重な文化財の地震の揺れや火災による被災、さらには被災を起因とした地域コミュニティの崩壊等による有形・無形の文化の衰退・喪失	1
	8-3 広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復旧・復興が大幅に遅れる事態	1
	8-4 事業用地の確保、仮設住宅・仮店舗・仮事業所等の整備が進まず生活再建が大幅に遅れる事態	6
	8-5 復興を支える人材等の不足、より良い復興にむけたビジョンの欠如等により復興できなくなる事態	6
9 防災・減災と地域成長を両立させた魅力ある地域づくり	9-1 企業・住民の流出等による地域活力の低下	5

4-4 脆弱性評価に基づく重要課題

脆弱性評価結果を受けて、本市の状況を踏まえた課題や複数の事業に共通する事項等について、計画を推進する上で特に配慮すべき重要な課題として整理した。本市の国土強靱化を図る上では、この重要課題を念頭におき、総合的かつ計画的に施策に取り組むことが求められる。

(1) 事前復興の視点を取り入れた安全・安心で魅力ある地域づくり

東日本大震災以降、津波の危険性が高い沿岸部の市街地や集落等から内陸・高台部へ移転する企業や住民の動きが見られる中、地域の活力が低下することを防ぐとともに、大規模災害に係る復旧・復興段階をも事前に見据えた、安全・安心で魅力ある地域づくりを行う必要がある。特に、本市では、沿岸地域に多くの人口や資産、基幹的インフラ等が集中しているため、沿岸部においては、防潮施設、避難路、避難施設の整備等の防災・減災対策を最優先とし、地域資源を活用した新産業の創出・集積等を進めることが求められる。これに対し、脆弱性評価結果についてみると、「9-1 企業・住民の流出等による地域活力の低下」に対する事業として震災復興のための都市計画行動計画を策定する等の取組を進めているが、被災後に混乱で後れを生じることなく、円滑な復旧・復興を進めるため、より一層の事前復興のための取組を強化していく必要がある。

(2) ハード対策とソフト対策の効果的な連携

平成25(2013)年度に県が公表した静岡県第4次地震被害想定では、南海トラフ巨大地震による県内の死者数は最大で約10万5千人、うち津波による死者が約9万6千人と想定している。これに対し、本市では、津波から一人でも多くの市民の命を守ることを最重点の課題として対策を推進しており、脆弱性評価結果からも、「1-1 地震による建物等の倒壊や火災による死傷者の発生」、「1-2 広域にわたる大規模津波等による多数の死傷者の発生」については、多くの事業が進められていることが把握できる。

ハード対策については、港湾施設や津波対策施設の整備・維持管理、確実な情報伝達を行うための同報系防災行政無線等の維持管理、建築物の耐震化、緊急輸送路・避難路確保のための整備・維持管理等の推進が求められる。

ソフト対策については、市民とともに観光客も含めた円滑な避難のための取組や公共施設等に係る防災機能の強化を図るとともに、防災講座の開催、広報誌やホームページを活用した啓発活動、ハザードマップの作成及び周知、地域における防災訓練等の実施や自主防災組織における活動の促進等により、適切な避難行動の周知

徹底を図ることが求められる。

また、令和元（2019）年房総半島台風や令和元（2019）年東日本台風など大型台風が襲来し、全国各地で多くの被害が発生している。特に、河川の下流域の低平地に人口や資産が集中している本市においては、河川等が氾濫した際には、大規模な水害が発生し、大きな被害をもたらすことになる。

このため、水災害対策においても、河川管理や土砂災害防止施設などのハード対策と、地域住民や関係機関と連携した警戒避難体制の整備等のソフト対策を組み合わせた防災・減災対策を、これまで以上に推進する必要がある。

（３） 超広域災害に備えた地域防災力の強化、民間との連携

災害対応は、住民一人一人が主体的に取り組む自助、自主防災組織を中心に地域の住民や事業所、学校などが協力して取り組む共助が基本である。南海トラフ巨大地震等の超広域災害では、地域の消防や警察だけでは十分な救出・救助活動ができない事態となり、広域支援についても遅れや不足が生じることも想定されることから、地域の防災力の一層の強化を図る必要がある。さらに、自主防災組織を中心とした地域コミュニティの強化は、避難行動や初期消火、救出・救助等の災害対応力の向上のみならず、避難所や応急仮設住宅でのきめ細やかな支援や、地域の復興を迅速かつ円滑に進めることにも寄与する。このため、本市では、住宅の耐震化や家具の固定等の家庭内対策の促進等にも努めるとともに、地域の防災用資機材の整備や実践的な訓練の実施、自主防災組織と学校、事業所などの連携・協働、地域防災力の担い手となる人材の育成・活用などを推進する必要がある。

脆弱性評価結果についてみると、「2-3 警察、消防、海保、自衛隊等の被災等による救助、救急活動等の絶対的不足」、「2-6 医療施設及び関係者等の絶対的不足・被災、支援ルート、エネルギー供給の途絶による医療機能の麻痺」に対する事業として自主防災組織における取組等が進められており、引き続きそれらの取組を推進することが求められる。

また、国土強靱化を進める上では、国や県、市のみならず、ライフライン関係事業者による施設の耐震対策や復旧体制の整備、災害時応援協定に基づく道路啓開や支援物資の輸送、さらには、地域の経済活動・雇用の継続を図るための各事業所の取組など、民間事業者の主体的な取組が不可欠である。このため、平時から、ライフライン関係事業者や災害時応援協定を締結している事業者との情報共有や訓練の実施などにより、連携体制を強化するとともに、事業所の防災・減災対策や事業継続計画（BCP）の策定を促進する必要がある。

(4) 行政、情報通信、エネルギー等の代替性・多重性等の確保

いかなる災害等にも対応するためには、個々の施設の耐震性などをいかに高めても万全とは言い切れない。特に、行政、情報通信、エネルギー等の分野においては、システム等が一旦途絶えると、その影響は甚大であり、バックアップ施設やシステムの整備等により、代替性・多重性等を確保する必要がある。これに対し、脆弱性評価結果についてみると、「3-1 市の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下」に対する事業として、耐震性があり防災拠点としての役割を備えた新庁舎の整備や市業務継続計画の策定等、「4-2 テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態」に対する事業として、同報系防災行政無線と連動した、緊急速報メール、登録制メール配信システム、防災アプリ、戸別受信機等情報発信の多重化の取組が進められており、引き続きそれらの取組を推進することが求められる。

(5) 基幹的交通ネットワークの機能確保、代替性確保及び輸送モード相互の連携

本市は、国道414号、国道135号、国道136号、市道敷根1号線等の基幹的交通インフラが整備されているが、津波による被害が想定される沿岸部を始め、大規模災害時により、これらの基幹的交通インフラの機能が停止し、復旧までに相当な時間を要する事態が予想される。

これらの基幹的交通インフラは、大規模災害時における救助・救急活動や支援物資の輸送等の機能を担う「命の道」となることから、その安全性の確保、被災時の早期復旧は、重要な課題である。

このため、伊豆縦貫自動車道の整備促進を始め、大規模災害時において応急復旧支援や緊急物資輸送機能が発揮できる道路網を確保するとともに、緊急輸送路や橋梁等の耐震化等を推進することが求められる。また、陸・海・空の各輸送モードの機能確保だけでなく、輸送モード相互の連携、代替性の確保を図る必要がある。