

# 第 章 はじめに

## 1. 本計画について

だれもが豊かで安全・快適に暮らすことができる魅力ある浜松市を実現するために、本市では総合計画等の方針に基づき、さまざまな事業を進めています。道路や公園、下水道といった社会資本の整備もその一部ですが、人口減少・少子高齢化社会の到来等、昨今の厳しい社会情勢や限られた財政状況下においては、真に必要なものを選び、効果的、効率的かつ戦略的に進めていくことが重要となります。また、東日本大震災を受け、本市では、市民の命を守るため、今後被害が予想される東海・東南海・南海地震の三連動地震等への地震・津波対策の見直しについて重点的に取り組んでいます。

### 予想される巨大地震による「津波」への対策について

本市は、遠州灘沿岸部で約 18km の海岸線を有し、標高 6 ~ 10m の砂丘が形成されています。また、砂丘から三方原台地の間は、標高 2 ~ 4m の低地が広がっています。

本市周辺に被害をもたらしたといわれる有史以来の地震は、右表のとおりで東海・東南海・南海地震の連動した地震が 100 ~ 150 年の周期で発生していると推定されています。特に、1498 年の明応地震では、浜名湖が太平洋とつながり「今切」を形成し、浜名湖周辺で約 1 万余人が津波により亡くなったといわれています。

このように本市は、幾多の地震や津波を受けて現在に至り、東海地震の震源域では、安政東海地震以来 150 年以上、地震が発生しておりません。

そのため、本市では静岡県第 3 次地震被害想定結果に基づき、今まで地震・津波対策を行ってきました。しかし、東日本大震災の津波被害を受け、国・県の新しい想定が公表されるまでの間、遠州灘の海岸地形に似ている仙台平野の被害状況を踏まえて海岸からおおむね 2 km の範囲を暫定的な津波対策範囲として設定し、現在、津波対策を行っています。

対策の中心は、今すぐできる「津波から逃げる対策」、「津波を知らせる

表 浜松市が大きな被害を受けた過去の地震

地震名称	発生年	マグニチュード	東海・東南海・南海地震の区分	浜松市周辺に関する記載
			南海   東南海   東海	
明応地震	1498年	8.0 ~ 8.4 (推定)	南海   東南海   東海	浜名湖が太平洋とつながり、今切という湾口を形成。浜名湖周辺で1万余人が溺死。津波の高さは遠州灘海岸で6 ~ 8mと推定。
慶長地震	1605年	7.9 (推定)	南海   東南海	舞阪では、20艘余の釣船が山際まで打上げられ行方不明。津波の高さは、舞阪で5 ~ 6m、浜名湖口で4 ~ 5m、新居宿で5 ~ 8m、白須賀で8mと推定。
宝永地震	1707年	Mw 8.7	南海   東南海   東海	浜名湖周辺は沈降、浜名湖北岸の気質で2,654石の水田が沈降。浜名湖と繋がる半島は津波により切り離され島となり半島にあった新居関・新居宿ともに流失した。津波の高さは、舞阪で5.3m、新居で3 ~ 5m、白須賀で9mと推定。
安政東海地震	1854年	8.4	東南海   東海	浜名湖北岸の気質では沈降により、2,800石が潮下に。津波の高さは、篠原で3.9m、馬郡で3.2m、宇布見で2.3m、舞阪で10m、新居で5 ~ 8mと推定。
安政南海地震	1854年	8.0	南海	
東南海地震	1944年	7.9 (推定)	東南海	地震により浜名湖沿岸(池川町や伊場町)で建物被害。津波の高さは遠州灘で1 ~ 2m、舞阪で3m、新居で1m、白須賀で2mと推定。
南海地震	1946年	8.0	南海	

凡例:

- ; 文献資料あり
- ; 文献資料は未発見だが他の物的証拠あり

東海を震源とした大地震は150年以上起きていない

対策」を重点として、「津波から逃げる対策」では、避難スペースの確保を目的に、津波避難ビルの指定や小中学校に屋上フェンス・避難階段の設置、津波避難マウンド・タワーの設置、海岸部における建築物の高さ制限の緩和に取り組んでいます。さらに、「津波を知らせる対策」では、遠州灘海岸付近に同報無線の屋外スピーカーの増設などを行いました。

< これまでに実施した主な津波対策 >

【津波から逃げる対策】

- 津波避難ビルの指定…………… 228 棟 (H24.4.1 時点)
- 小中学校の屋上避難施設設置…………… 8 校 (H24.7 月末時点)
- 避難路の橋梁耐震調査…………… 741 橋
- 市街化調整区域内の建築物の高さ制限の緩和

【津波を知らせる対策】

- 同報無線の屋外スピーカー増設…… 8 基
- エリアメールの導入

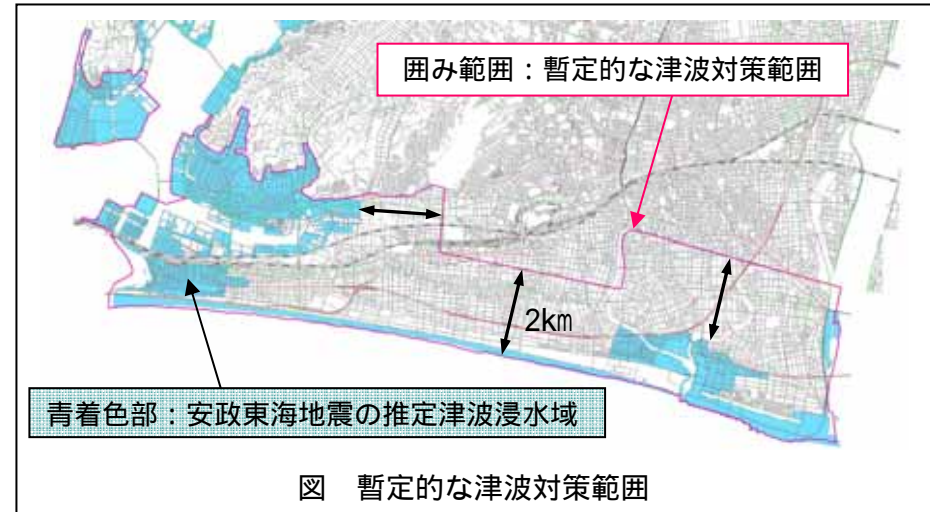


図 暫定的な津波対策範囲



写真 津波避難ビルの指定



写真 小中学校の屋上避難施設  
西区：舞阪小学校



写真 同報無線の屋外スピーカー

< 現在検討中の津波対策 >

【津波から逃げる対策（イメージ写真）】

津波避難タワー



津波避難マウンド

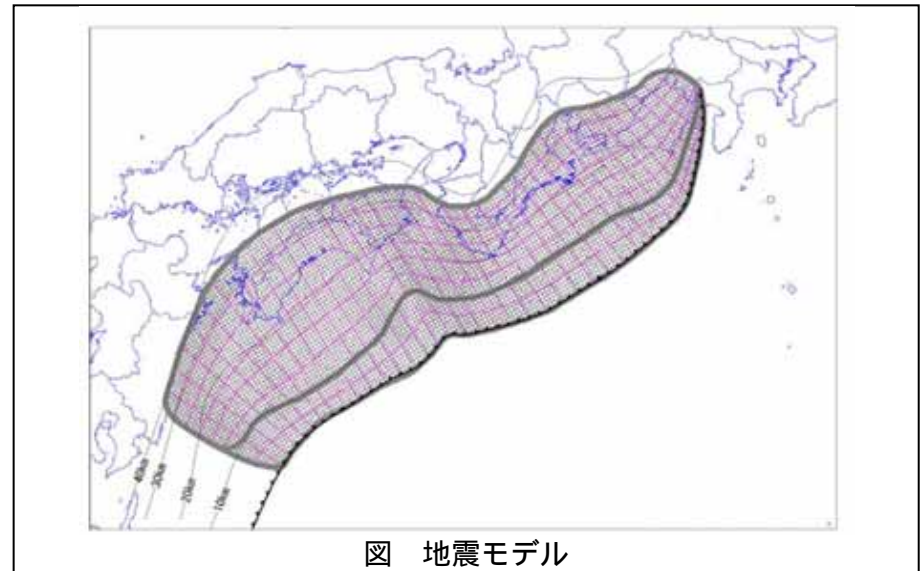


避難路の橋梁耐震



内閣府は「南海トラフの巨大地震モデル検討会」（平成 24 年 3 月 31 日）において、右図の東海・東南海・南海地震が連動した場合、マグニチュード 9.1 の地震が発生し、津波高は、浜松市西区・南区の海岸線で、それぞれ 14.3m、14.8m となる推計結果を公表しました。今後、この結果をもとに、静岡県は、平成 25 年 6 月ごろに第 4 次地震被害想定を公表する予定です。

本市は、前述の今すぐできる対策を進めるとともに、国・県の新しい被害想定結果を踏まえて津波対策を見直していきます。また、平成 23 年 12 月 27 日に施行された「津波防災地域づくりに関する法律」に基づき、市民と協働で「津波防災地域づくりを総合的に推進するための計画（推進計画）」の策定を行い、ハード・ソフトの施策を組み合わせたまちづくりを推進します。



以上のような地震・津波防災対策を推進していくと同時に、都市計画に求められる課題や市民生活に直結する様々な課題を解決し、『みんなが幸せになれるまち・はままつ』を築いていくために、どのような視点で、どのような分野に重点的に事業を行っていくのかを考えなくてはなりません。本市では、都市整備部・土木部・上下水道部の各部が協力して都市・生活基盤分野における社会資本整備の方向性を定め、事業に取り組むことにより、市民生活の向上や経済社会の発展等、どのような効果が期待されるのかを市民のみなさんへご説明するものとして本計画を作成しました。

社会資本：道路、河川、公園、上下水道等の産業や生活の基盤となる施設のことです。

地震・津波災害対策についてのその他の取組みは、第 4 章「地震・津波対策の推進」を参照ください。

< 計画の役割 > 本計画は、以下の 4 つの役割を担います。

市民への情報提供を通じた、市民協働の推進  
社会資本整備の総合性・一体性の確保

将来都市構造“拠点ネットワーク型都市構造”の構築  
持続可能な社会資本の維持管理・更新の推進

< 計画の概要 >

計画期間 平成 24 年度から平成 28 年度までの 5 年間

目標年次 平成 28 年度

対象事業

- ・ 道路、河川、公園、緑地、上下水道、土地区画整理、市街地再開発、市営住宅、土砂災害対策、公共交通確保等の市が事業主体となる事業（浜松市都市整備部、土木部、上下水道部で実施される社会資本整備に関連するすべての事業）
  - ・ 国や県等が事業主体となって浜松市内で実施する事業のうち、市民生活に多大な影響を及ぼす事業  
(例：新東名・三遠南信自動車道・国道 1 号・天竜川ダム再編・河川事業・海岸事業・土砂災害事業・県営公園・西遠流域下水道等)
- 社会資本整備に関連する事業の範囲：主には各種施設整備（工事、ハード事業）ですが、市民協働（計画段階から維持管理までの市民ワークショップ等）や土木施設長寿命化計画策定といったソフト事業等も対象としています。



## < 計画の構成 >

- (第 章) はじめに : 計画の策定経緯から概要までをまとめてあります。
- (第 章) 現状と課題 : 市の現状とその課題を整理し、求められる対策を導き出します。
- (第 章) 方針と取り組み : 4 つの分野において、14 の方針を定め、社会資本についての課題に対する取り組みを示します。

- |                                  |                          |                  |
|----------------------------------|--------------------------|------------------|
| 1. 「市民の暮らし」分野                    |                          |                  |
| 【方針 1】 地震・津波対策の推進                | 【方針 2】 風水害対策の推進          | 【方針 3】 交通安全対策の推進 |
| 【方針 4】 日常生活の快適性の向上               | 【方針 5】 使いやすい公共交通の確保と利用促進 |                  |
| 2. 「都市活力」分野                      |                          |                  |
| 【方針 1】 都市活力を生む道路ネットワークの形成        | 【方針 2】 都心の活性化支援          | 【方針 3】 多様な交流の振興  |
| 3. 「自然環境」分野                      |                          |                  |
| 【方針 1】 川や湖の環境保全                  | 【方針 2】 美しい“みどり”の提供       |                  |
| 【方針 3】 自然とのふれあいや自然環境を活用した教育機会の提供 |                          |                  |
| 4. 「ストック活用型社会」分野                 |                          |                  |
| 【方針 1】 <u>社会資本ストック</u> の長寿命化の推進  | 【方針 2】 社会資本ストックの計画的な運営管理 | 【方針 3】 協働の推進     |

- (第 章) 主要事業概要 : 主要な対象事業とその箇所図について示します。

## 2. 本計画の関連計画

浜松市では、「浜松市総合計画」を最上位の計画として定めています。その方針に従い、都市計画マスタープランや、さまざまな事業別計画を策定しています。

本計画は、これらの計画を踏まえ、都市・生活基盤分野（都市整備部、土木部、上下水道部）における社会資本整備の実行計画として位置付けられます。

### 1) 浜松市総合計画との関係

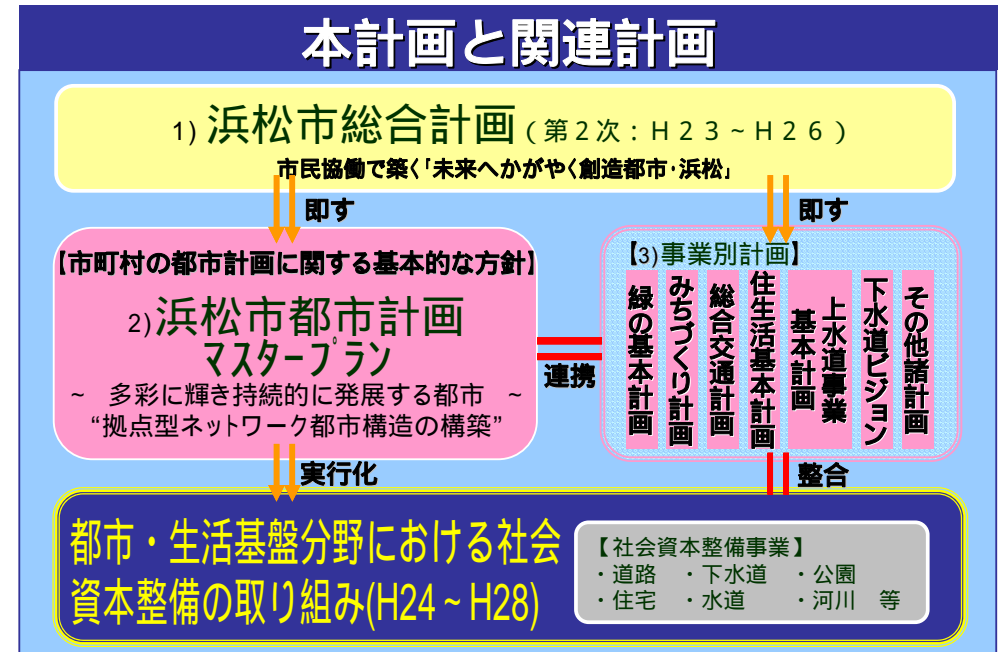
「第2次浜松市総合計画」では、都市の将来像を“**市民協働で築く「未来へかがやく創造都市・浜松」**”と定め、政策の形成・実行・評価・改善において多くの市民の参画を促すとともに、徹底した情報公開により、市民との協力体制を築くとあることから、本計画もその方針に基づき、市民のみなさんに向け公表しています。

また、都市・生活基盤分野の将来像についても総合計画で定めており、基本政策を設定しています。

**将来像** “自然と都市が融合するゆとり・ゆめみらい都市”

- 基本政策**
- ・多彩に輝き、持続的に発展する都市づくり
  - ・みどり生活を愉しむまちづくり
  - ・安全・安心な道路・河川空間の創出及び災害に強いまちづくり
  - ・快適な居住環境の創出と安全で安心な公共建築物の整備
  - ・安全で安心な水道水の供給と快適な生活環境を保つための下水道の整備

以上の方針に基づき、本計画の政策も定めております。



## 2) 浜松市都市計画マスタープランとの関係

平成 22 年に策定した「浜松市都市計画マスタープラン」では将来都市像“多彩に輝き、持続的に発展する都市”を定め、それを達成するための将来都市構造“拠点ネットワーク型都市構造”の構築を図ることで、低炭素都市形成や効率的な都市経営が可能となる集約型の都市構造の実現を目指しています。それらの実現に向け、“自然環境”、“市民の暮らし”、“都市活力”の3つの“基本的枠組み”で政策方針を整理していることが特徴であり、本計画においても、将来都市構造と基本的枠組みを踏襲しています。

また、総合的・一体的なまちづくりを目指しており、本計画も社会資本整備分野においてその達成を促進します。

### 浜松市都市計画マスタープラン

都市計画法第 18 条の 2 に定められた「市町村の都市計画に関する基本的な方針」。市町村が地域の特性を踏まえ、将来的なまちづくりの方針や、目指すべき将来像を示すもの。概ね 20 年後の 2030 年を目標とした浜松市の都市像を示し、その実現に向けたまちづくりの考え方を明らかにしている。【都市計画マスタープランの詳細については、浜松市ホームページをご覧ください

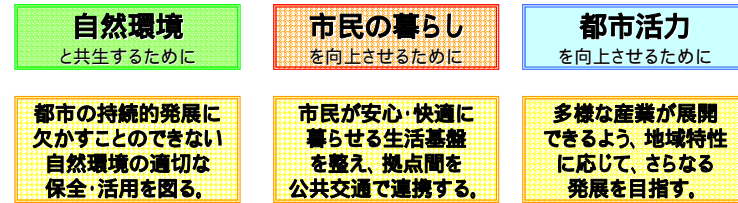
<http://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/lifeindex/participation/city/tosike/masterplan/index.htm>

### 拠点ネットワーク型都市構造

都市機能が集積した複数の拠点形成と公共交通を基本とした有機的な連携による都市構造。

## 将来都市構造の基本的枠組み

以下の3つの基本的な枠組み整理し、将来都市構造に反映します。



豊かな自然環境との共生と都市活力の向上を図りつつ、市民の快適な暮らしを可能とする

**拠点ネットワーク型都市構造** の構築を図ります。

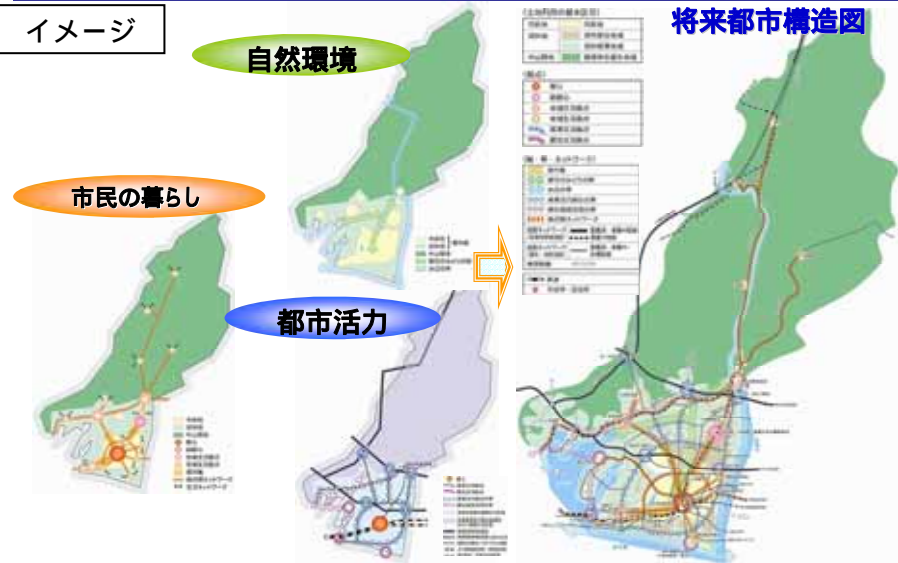
集約型都市構造

- ・低炭素都市形成
- ・効率的な都市経営

## 拠点ネットワーク型都市構造

イメージ

将来都市構造図



### 3) 事業別計画との関係

各事業の社会資本整備方針については事業別の計画（緑の基本計画、みちづくり計画、下水道ビジョン等）があり、本計画掲載の事業はこれらに整合するよう定めています。

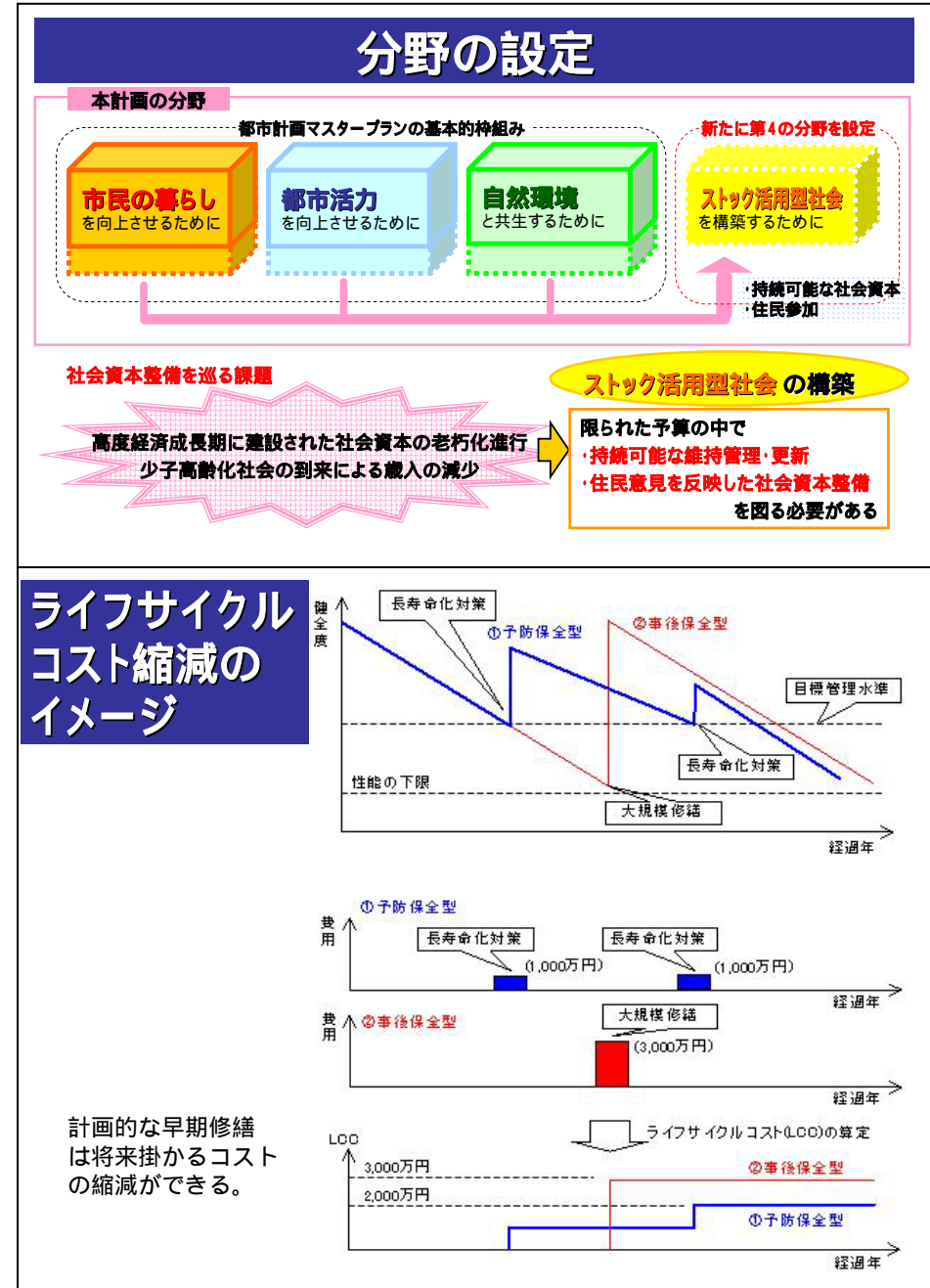
## 3. 本計画の体系

### 1) 分野の設定

本計画では、第1節の計画の役割を達成するために、第2節の関連計画を踏まえ、4つの分野を設定します。市民が安心して快適に暮らせる生活の基盤を整える“市民の暮らし”、地域特性を活かしながら活力ある産業と多様な交流を支える基盤づくりを進める“都市活力”、持続可能な環境共生社会の実現を進める“自然環境”の都市計画マスタープランの“基本的枠組み”である3分野を基本とし、新たに、計画的な維持管理・更新、住民参加を推進するものとして“ストック活用型社会”を第4の分野に設定し、重点的に取り組みます。

#### ストック活用型社会

道路・公園・上下水道等の「既存の社会資本（社会資本ストック）」を活かしつつ、計画的に維持管理・更新を行うことにより、高い質を保ちながら、ライフサイクルコストの縮減等、効率的な都市経営を図る社会のこと。





## 2) “ストック活用型社会” の新規設定

この“ストック活用型社会”は、本市の社会資本の多くが高度経済成長期に整備しており、今後老朽化した施設がますます増加していくこと、本格的な少子高齢社会の到来によって歳入の減少が予測されること、この2点から、限られた予算の中であっても計画的な維持管理・更新により高い質を保ち、住民意見を反映した整備を図ることが、社会資本整備における喫緊の課題であることから、本計画の分野として新たに設定しています。

## 3) 方針・取り組みの設定

本計画では“市民の暮らし”“都市活力”“自然環境”“ストック活用型社会”の4つの分野ごとに複数の方針を掲げ、それらを達成するための取り組みを具体的に示すことにより、社会資本整備の効果を市民の皆さまへ説明します。

## 4) 計画の進捗検証と継続的な改善の取組

本計画は一定期間経過後、進捗状況を検証し、必要に応じて事業・施策のあり方に反映するなど継続的な改善に取り組みます。これらは“PDCAサイクル”と呼ばれ、本計画はこの考え方を取り入れながら事業・施策を進めます。

