

【令和6年3月策定】

【令和8年2月改訂】



 **湖西市**
津波防災地域づくり推進計画

～みんなで作ろう いのちを守り 地域の未来をつなぐまち KOSAI～

令和8年2月

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災では、想定をはるかに超える巨大な地震・津波が発生し、多くの尊い命が津波により失われ、甚大な被害をもたらしました。平成 25 年 6 月には、南海トラフ沿いで発生する巨大地震・津波について、静岡県第 4 次地震被害想定が発表され、本市でも最大 15m の津波により約 4,300 人も犠牲者が想定されており、地震・津波対策は本市にとって喫緊の課題となっています。

このようなことから、ハード・ソフト対策を総合的に組み合わせ、市民の生命・財産・経済活動を守るため、本市における津波防災地域づくりを着実に推進することを目的として、令和 6 年 3 月に本計画の第 1 版を策定しました。

計画策定後は、第 1 版において基本方針のみに留まった津波減災計画について、「防潮堤整備」と「防潮堤の代替となる施策」について総合的な視点による比較検討を重ねました。その結果、南海トラフ地震が今後 30 年以内に 60%~90% 程度以上の発生確率が想定され、いつ津波が襲来するか明確に分からない中、市民の生命を守るため、第 2 版では防潮堤に代わる対策として「津波からの確実な避難」と「早期の復旧・復興」を実現するための体制整備を中心に、津波防災の取組を推進していくことといたしました。

本計画では、津波防災地域づくりを推進するための基本方針を「みんなでつくろう いのちを守り 地域の未来をつなぐまち K O S A I」としました。ソフト事業とハード事業が一体となった多重防御による対策に取組む一方、市民の皆さまが自ら行う「自助」、地域で助け合う「共助」、行政が行う「公助」をバランスよく連携させ、湖西の未来を見据え、より安全で、誰もが安心して生活できる地域づくりを実現するとともに、本市の掲げる「魅力的な湖西市を子どもたちへ」をさらに推進します。

最後に、本計画の策定に当たり湖西市津波防災地域づくり推進協議会において、活発にご議論いただきました委員の皆さま、意見交換会等において、地域の課題や取組に係るご意見をいただきました市民の皆さまに厚く御礼申し上げます。

令和 8 年 2 月

湖西市長 田内 浩之

湖西市津波防災地域づくり推進計画

目次

第1章. 湖西市津波防災地域づくり推進計画の目的・位置付け	1
第1節. 推進計画策定・改訂の背景と目的.....	1
第2節. 計画の位置付け	7
第3節. 推進計画の区域	8
第2章. 市内の現況とこれまでの取組	9
第1節. 湖西市の歴史・変遷	9
第2節. 人口・産業	17
第3節. 土地利用・交通	27
第4節. これまで実施してきた地震・津波に対する取組	32
第3章. 津波防災地域づくりの課題	52
第1節. 津波の浸水深と想定される被害	52
第2節. 地震・津波により想定される被害.....	54
第3節. 全市的な課題.....	63
第4節. 津波防災地域づくり上の課題.....	67
第5節. 地域別の課題.....	69
第4章. 津波防災地域づくりを推進するための基本的な方針	75
第1節. 津波防災地域づくり推進の基本的な方針	75
第5章. 土地利用と警戒避難体制の基本的な考え方	80
第1節. 土地利用	81
第2節. 警戒避難体制の整備	84

第6章. 津波防災地域づくり推進のための事業・事務	89
第1節. 事業・事務の整理.....	89
第7章. 推進計画の実現に向けた今後の進め方	124
第1節. 推進体制.....	124
第2節. 計画の見直しと更新.....	125
参考資料	参-1
検討経緯の概要.....	参-1
参考資料1：湖西市津波減災計画（令和8年2月の計画改訂により廃止）	参-2
参考資料2：推進計画第1版（令和6年3月策定）の検討経緯.....	参-16
参考資料3：推進計画第2版（令和8年2月策定）の検討経緯.....	参-35
参考資料4：施策案1～3の総合的な評価.....	参-43
参考資料5：湖西市津波防災地域づくり推進協議会設置要綱.....	参-70
湖西市津波防災地域づくり推進協議会委員名簿	参-72

第1章. 湖西市津波防災地域づくり推進計画の目的・位置付け

本章では、湖西市津波防災地域づくり推進計画（以下「推進計画」という。）策定の背景と目的、計画の位置付け、推進計画の区域について示します。

第1節. 推進計画策定・改訂の背景と目的

（1）推進計画策定の背景

本市は、風光明媚な浜名湖、遠州灘、湖西連峰に囲まれ、水産物にも恵まれ、釣りやマリンスポーツ、トレッキング等、多様なレジャーを楽しむことができます。また、古来から、東海道の要衝としてまちが盛え、ひとつのつながりも強く、地域の祭りやイベントは大いに盛り上がります。中心産業は自動車関連産業で、製造品出荷額は全国でもトップクラスです。田園風景が広がる地域もあり、畜産や農業も盛んです。一方で、静岡県が平成 25 年（2013 年）に公表した第 4 次地震被害想定では、建物倒壊や火災、津波の浸水などによる甚大な被害が想定されています。そこで本市では、これまで海岸堤防などのハード整備及び自助・共助の意識を高めるソフト事業の両面で防災対策を進めてきました。

また、平成 23 年（2011 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災を受け、津波防災及び減災の考え方の下、将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域づくりを推進するため「津波防災地域づくりに関する法律（平成 23 年法律第 123 号）」が制定されました。

上記の法律に基づき、本市では、津波防災地域づくりを総合的に推進し、将来にわたって安全・安心に住み続けられるまちの実現に向け、推進計画を策定することとし、計画の作成状況等を学識経験者や国・県行政関係機関、地域住民代表、庁内関係部局で構成される「湖西市津波防災地域づくり推進協議会（以下「協議会」という。）」に提示しながら検討を進めました。

さらに、地域住民を対象としたワークショップ形式の意見交換会や沿岸域（新居・白須賀地区）説明会等を開催し、津波防災地域づくりの方向性や防潮堤整備に関する市民の意見を丁寧に把握した上で、令和 6 年 3 月に「湖西市津波防災地域づくり推進計画（以下「推進計画第 1 版」という。）」及び、推進計画の一部として最大クラスのレベル 2 津波に対する防潮堤整備の方針を取りまとめる「湖西市津波減災計画（以下「減災計画」という。）」を策定しました。

計画策定に向けて実施した協議会や意見交換会等の開催概要は、表 1-1、表 1-2、及び参考資料（巻末）に示すとおりです。

表 1-1 令和 4 年度の実施内容

	実施時期	実施内容
●地区ヒアリング	令和 4 年 11月2・9・ 17日	<ul style="list-style-type: none"> 令和 5 年度の意見交換会に向けて、各地区の自治会長・自主防災会長等を対象に、以下の項目についてヒアリングを実施 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地域の現状 ➤ 推進計画の検討に当たり重要となる事項 ➤ 令和 5 年度意見交換会の進め方 など
○第 1 回協議会	令和 5 年 1月13日	<ul style="list-style-type: none"> 計画の位置付け 津波防災に係る現況と課題 今後の検討の進め方
○第 2 回協議会	令和 5 年 2月28日	<ul style="list-style-type: none"> 第 1 回協議会の振り返り 推進計画（骨子案）の提示 今後のスケジュール 「逃げる対策」、「土地利用の対策」、「守る対策（防潮堤）」3つのテーマに係る現状と課題

●：市民の意見聴取、○：協議会

表 1-2 令和 5 年度の実施内容

	実施時期	実施内容
●第 1 回意見交換会	令和 5 年 5月28日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画・災害リスクの共有 静岡大学防災総合センター原田賢治准教授による講演
●沿岸域説明会	令和 5 年 6月6～29日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画・災害リスクの共有 ※新居・白須賀地区の住民を対象に全 6 回実施
●第 2 回意見交換会	令和 5 年 7月9・23日 [*]	<ul style="list-style-type: none"> 地震・津波・土砂災害等に係る課題
○第 3 回協議会	令和 5 年 9月29日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画基本方針及び取組方針（案）の提示 意見交換会における防潮堤に関する情報提供
●第 3 回意見交換会	令和 5 年 10月14・28日 [*]	<ul style="list-style-type: none"> 地域・行政の取組、守る取組（防潮堤）
●第 4 回意見交換会	令和 5 年 12月2日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画（案）について 防潮堤整備の在り方の検討
○第 4 回協議会	令和 5 年 12月14日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画・減災計画（案）の提示 意見交換会の実施報告
○第 5 回協議会	令和 6 年 3月18日	<ul style="list-style-type: none"> 推進計画・減災計画の承認 今後の検討の進め方

●：市民の意見聴取、○：協議会

※浸水想定区域内（新居・白須賀地区）と浸水想定区域外（鷲津・岡崎・入出・新所・知波田地区）の地区に分けて実施。

(2) 推進計画改訂の背景

令和6年3月に策定した推進計画第1版においては、減災計画について防潮堤を「造る・造らない」を含めた整備の方向性を明確に示すことができず、今後の課題として残されました。

このため、令和6年度から7年度にかけて「防潮堤整備」と「防潮堤の代替となる施策」について比較検討を行いました。評価対象とした施策は以下の3つです。

- **施策案1：防潮堤整備事業（保安林案[※]）**
- **施策案2：防災集団移転促進事業（高台移転）**
- **施策案3：事前の避難支援、早期復旧・復興支援事業**

※防潮堤の整備位置について、「海岸案」、「道路案」、「保安林案」の3案で課題やメリット等について比較検討を行いました。その結果、「保安林案」は「海岸案」と比較し、イニシャルコスト及びランニングコストが低く、工事期間の短縮が見込めます。「道路案」は、事業化そのものを国に委ねる形になるため、市としては検討の余地がなく、完成時期の見通しもつきません。また、市民を対象とした意見交換会等において、海岸等の自然を残してほしいとの意見も出たため、整備位置は、「保安林案」を軸に検討を進めることとなりました。（参-27~34 参照）

これらの施策について、「施策効果」、「概算事業費」、「国・県の補助制度」、「事業期間」について定量的に評価するとともに、「施策を実施する上での課題」を含めた総合的な評価を行いました。結果については表1-3のとおりです。（参考資料4「**施策案1~3の総合的な評価**」参照）

表 1-3 防潮堤整備に係る総合的な視点による検討結果（定量評価のみ抜粋）※1

評価項目	施策案1 防潮堤整備事業 (保安林案)	施策案2 防災集団移転促進事 業（高台移転）	施策案3 事前の避難支援、 早期復旧・復興支援事業
定量評価			
概算事業費	400 億円【△】	2000 億円※4【×】	150 億円【○】
国・県の補助制 度	市の単独費を予定	国の補助制度が 活用可能	一部の事業で国・県の 補助制度が活用可能
事業期間※2	80 年【△】	230 年【×】※5	35 年【○】※6
年間事業費※3	市 13 億円【△】 国・県補助：なし	市 40 億円【×】 国補助：30 億円	市最大 6 億円【○】 国・県補助：最大 3 億円
施策効果※7			
死者数の軽減	5 年後に 0%軽減 30 年後に 0%軽減 80 年後に 100%軽減	5 年後に 2%軽減 30 年後に 13%軽減 80 年後に 35%軽減	5 年後に 32%軽減 30 年後に 73%軽減 80 年後に 75%軽減
精神的負担量の 軽減	5 年後に 0%軽減 30 年後に 0%軽減 80 年後に 100%軽減	5 年後に 2%軽減 30 年後に 13%軽減 80 年後に 35%軽減	5 年後に 50%軽減 30 年後に 93%軽減 80 年後に 94%軽減
財産損失の軽減	5 年後に 64%軽減 30 年後に 64%軽減 80 年後に 100%軽減	5 年後に 65%軽減 30 年後に 69%軽減 80 年後に 77%軽減	5 年後に 77%軽減 30 年後に 90%軽減 80 年後に 90%軽減

※1 最も優れている結果を赤字で記載

※2 施策にかけられる市の年間予算を 5 億円と仮定した場合

※3 事業期間を一律 30 年で設定した場合（南海トラフ地震の発生確率を考慮）

※4 移転者負担は含まない（移転者負担金：3,000～4,000 万円／世帯）

※5 概算事業費 2,000 億円を年間事業費 9 億円（市予算 5 億円、国補助 4 億円）で割った数字の一桁目を切り上げて算出

※6 施策案 3 はハード・ソフトの様々な事業で構成されており、各事業の事業開始時期や事業期間が異なっている。市が負担する予算が 5 億円を超えないよう、各事業の年間事業費を事業期間内で調整して実施することを想定し、全ての事業が完了した際の事業期間を算出

※7 「5 年後」…近い将来

「30 年後」…南海トラフ地震の発生確率が 30 年以内に 60～90%程度以上であることを考慮

「80 年後」…防潮堤完成見込み（本検討における仮定）

この評価結果を踏まえた推進計画改訂の基本的な考え方は、次に示すとおりです。

<改訂の基本的な考え方>

たとえ明日地震がおきたとしても、みんなの努力で生命を守り、
早期の復旧・復興により地域の未来をつなぐ

- 南海トラフ地震が今後 30 年以内に 60%~90%程度以上の発生確率が想定され、いつ津波が襲来するか明確に分からない中、市民の生命を守るために、早い段階で効果を発揮する施策の推進が急務となります。
- 「施策案 3（事前の避難支援、早期復旧・復興支援事業）」が最も早く効果を発揮することが見込まれ、その効果を確実に積み上げることができ、事業期間についても最も現実的であるという結果になりました。

これらの検討を踏まえ、

- 施策案 3（事前の避難支援、早期復旧・復興支援事業）におけるハード・ソフトの様々な事業・事務について強化・充実させていくことを推進計画に位置付けて、本市における津波防災地域づくりを推進することとします。

また、計画本編に掲載していた減災計画については、防潮堤は整備せず、代替となる施策を実施することとなったため、

- 令和 8 年 2 月の計画改訂のタイミングで廃止とし、これまでの検討経緯は巻末に参考資料として掲載することとしました。

表 1-4 令和 6・7 年度の実施内容

	実施時期	協議内容
○第 6 回協議会	令和 7 年 3 月 18 日	• 推進計画・減災計画の承認 • 今後の検討の進め方
○第 7 回協議会	令和 7 年 6 月 30 日	• 防潮堤整備に係る総合的な評価結果案の提示・承認
○第 8 回協議会	令和 7 年 11 月 6 日	• 計画更新案の提示・承認 • 協議会の結論を市長に提言
●パブリックコメント	令和 7 年 12 月 ~令和 8 年 1 月	• 市と協議会の結論を市民に提示
○第 9 回協議会	令和 8 年 2 月 5 日	• 最終的な計画更新案の確認・承認

●：市民の意見聴取、○：協議会

< 参考資料 >

検討経緯の概要	参-1
参考資料 1：湖西市津波減災計画（令和 8 年 2 月の計画改訂により廃止）	参-2
参考資料 2：推進計画第 1 版（令和 6 年 3 月策定）の検討経緯	参-16
参考資料 3：推進計画第 2 版（令和 8 年 2 月策定）の検討経緯	参-35
参考資料 4：施策案 1～3 の総合的な評価	参-43
参考資料 5：湖西市津波防災地域づくり推進協議会設置要綱	参-70
湖西市津波防災地域づくり推進協議会委員名簿	参-72

（3）推進計画の目的

本市では、静岡県が設定する津波浸水想定を踏まえ、様々な主体が実施するハード・ソフト対策を総合的に組み合わせ、津波防災地域づくりの推進を図ることが求められています。推進計画では、津波防災地域づくりを推進し、達成すべき事項の実現に向けてまち全体に展開する施策を具体化し、市民の生命・財産・経済活動を守るために、本市の津波防災地域づくりを着実に推進することを目的とします。

第2節. 計画の位置付け

推進計画は、市の上位計画であり、誰もが「住みたい・住み続けたい」と思えるまちづくりの指針となる第6次湖西市総合計画、国土強^{じん}靱化に係る施策の総合的かつ計画的な推進を図る「湖西市国土強靱化地域計画」を基本とし、市の将来都市像を示す「湖西市都市計画マスタープラン」、「湖西市立地適正化計画」、防災対策等の取組を定めた「湖西市地域防災計画（以下「地域防災計画」という。）」、地域防災計画内の津波対策に係るソフト施策を具体化した「湖西市津波避難計画」との整合を図り、策定しています。

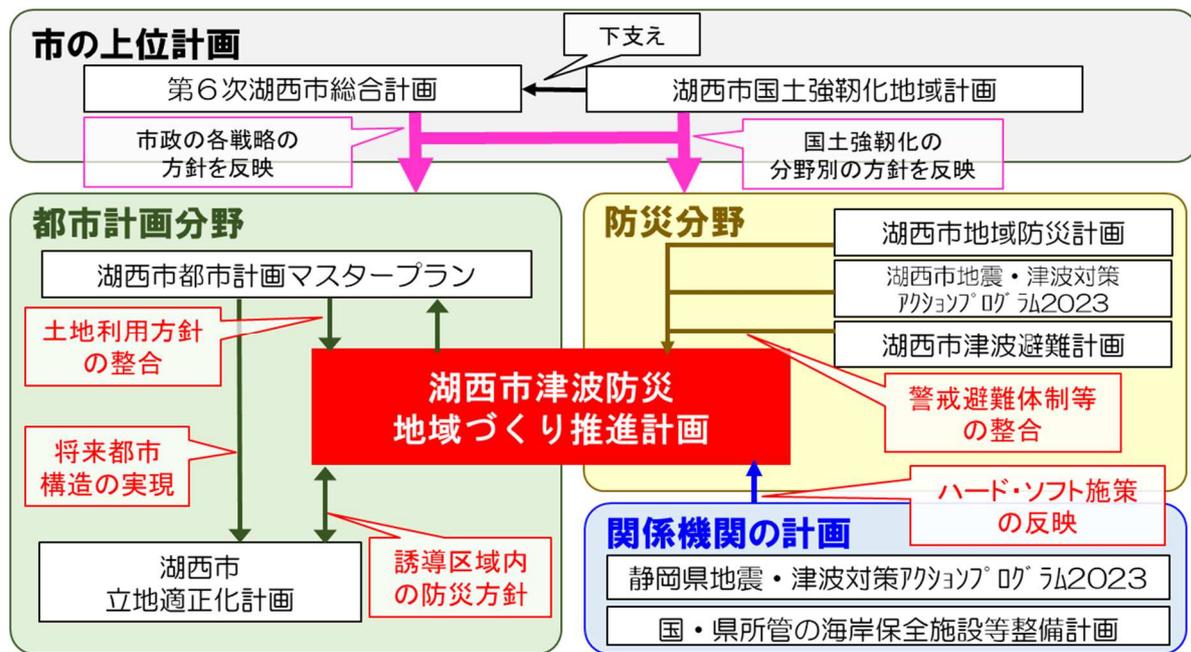


図 1-1 推進計画の位置付け

第3節. 推進計画の区域

津波防災地域づくりに当たっては、浸水想定区域内における津波対策施設や津波からの避難環境の整備だけでなく、浸水想定区域外における防災拠点の整備や支援体制の構築、緊急輸送路を利用した被災地への救助活動・物資輸送、医療施設における災害医療活動などの対策を総合的に進めていく必要があります。これらのことから、「市全域」を推進計画の区域とします。

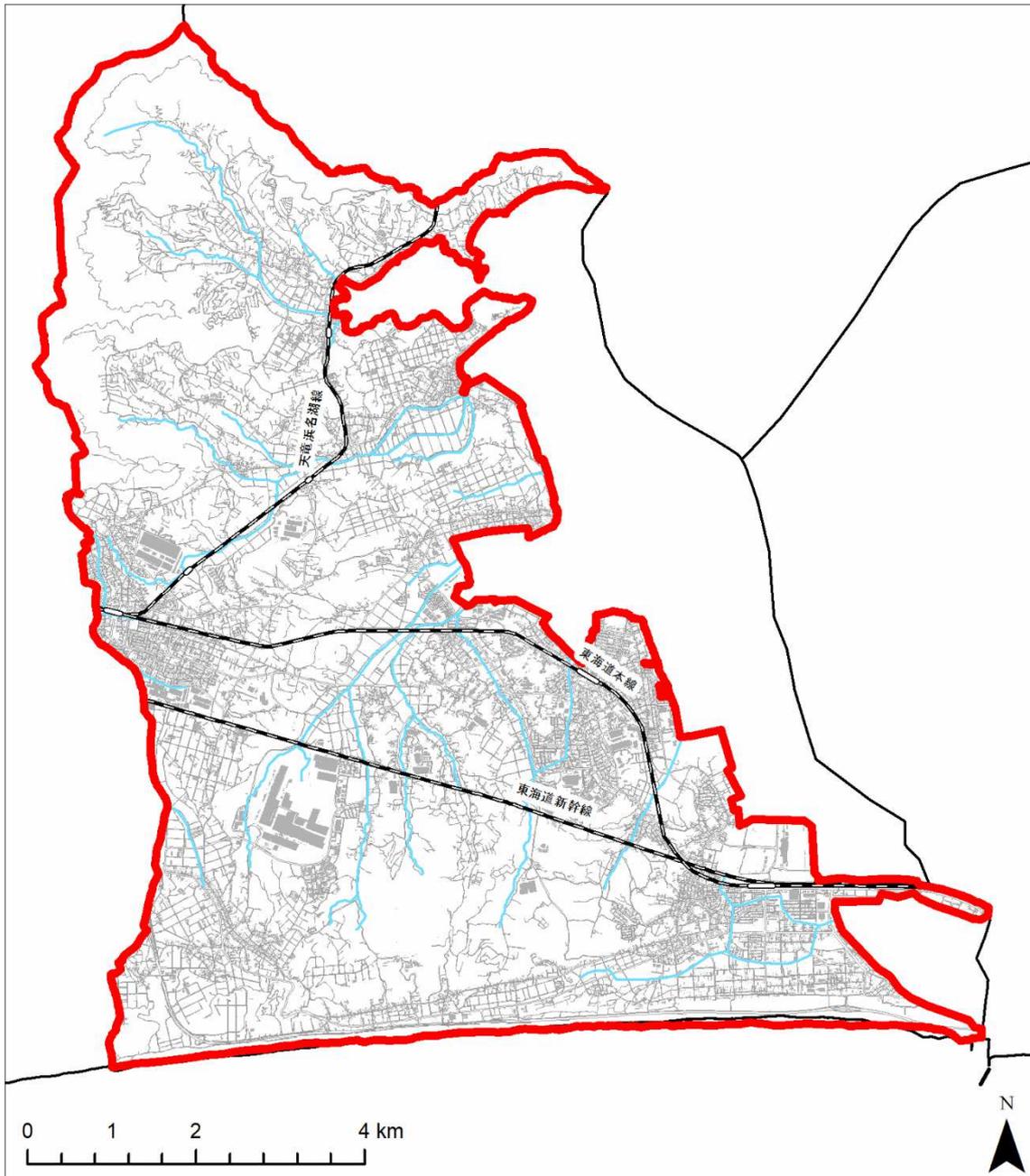


図 1-2 推進計画の対象区域

出典：国土数値情報