

# 序章

## 序. 1 本ガイドラインの目的

本ガイドラインは、具体的な防災公園等の計画、設計を進めるに際して必要となる、総合的な指針を整理したものである。

### 【解説】

#### 1. 本ガイドライン（初版）作成の背景と目的

戦後、わが国の住宅・社会資本整備は、荒廃した国土の復興と相次ぐ大災害への対処に始まり、時代時代の要請を踏まえつつ、一貫して豊かな国民生活と経済発展の基盤をいかに均衡のとれた形で作り上げていくかとの課題に正面から取り組んできた。この結果、目覚ましい経済発展のもと、国民生活は著しく向上し、今、我々はかつてない豊かな経済社会の中で生活している。

戦後、直面した大災害は、枕崎台風（昭和 20 年 9 月）、カスリーン台風（昭和 22 年 9 月）等異常気象に起因するものであり、このような自然災害による甚大な被害は、昭和 34 年の伊勢湾台風まで続いた。その後、超大型台風の上陸や都市部を襲った大規模直下型地震の発生がなかったこともあり、自然災害による人的被害は著しく減少したが、この間にあっても、自然災害の発生に備え、安全性の向上を目標に、河川改修、ダム、海岸保全、土砂災害対策、道路防災、都市防災等の事業を計画的にかつ着実に進めてきた。

そもそも、自然災害は、その対策に膨大な投資と時間を必要とするものであり、地震等のように何世代も超えた時間の間隔をおいて突然に発生するものもある。一方、都市は、人の手によりつくられるものであり、自然災害への備えと都市づくりとを同じ時間のスケールの中で捉えることには、困難な面がある。こうした困難さの中にあって、これまでの安全・安心対策は、自然の猛威から身を守るために、常に自然から学び、常に自然に働きかけることを通じて、我々の環境を人間の生存や活動に、より適したものへとつくり変えることであった。

換言すれば、これまでの安全で安心できる国土づくりの歩みは、便利で豊かな暮らしを達成するために、これまでの自然災害の経験を活かしながら、必要な対応力の強化を着実に図ってきたものである。

平成 7 年 1 月 17 日早朝、兵庫県南部地震が発生し、神戸市を中心に阪神・淡路地域で死者 6,400 人を超え、建築物の倒壊と市街地の延焼、高速道路・新幹線等の公共施設の被災、電気・ガス・水道等のライフラインの大きな被害等、戦後最悪の大災害となった。

かねてより、このような大都市で大地震が発生した場合、経験のない複雑な被害が生じかねないと指摘されていたが、阪神・淡路大震災では、木造密集地域で発生した市街地火災、ライフラインの機能停止による市民生活への打撃、交通網の寸断による国内外の生産活動への多大な影響等、我々の予想を上回る大規模な被害をもたらした。このことにより、大地震、特に直下型地震はいつ起きるのかは現在の科学では必ずしも予知できるものではなく、その規模も我々の経験の範囲を超えることもあり得ることや、都市環境、国内外の交流等経済社会環境の変化は、ひとたび大地震が発生すれば、大きな被害を招く危険性があることを認識させられた。

阪神・淡路大震災を受けて、建設省では平成 7 年 4 月に「震災に強いまちづくり構想」を策定し、災害に強い都市構造の形成、防災性向上のための根幹的な公共施設の整備、住宅・建築物、公共施設の安全性の向上等に係る総合的な諸施策を展開することとした。

都市防災に資する根幹的な施設である公園緑地については、それまでも地震に起因して発生する市街地火災等の二次災害時における国民の生命、財産を守るため避難地、避難路として機能する防

災公園の整備や防災緑地緊急整備事業等を推進してきたが、阪神・淡路大震災後に改訂した建設省防災業務計画を受けて、これらの防災公園の対象や内容を拡大するとともに、防災公園の整備方針・整備計画等を明らかにし、効率的・効果的な事業推進を図るための「防災公園整備プログラム」を策定することとなった。

本ガイドライン（初版）は、防災公園等を具体的に整備推進するために、阪神・淡路大震災で得られた知見を加えて、計画、設計に際して必要となる計画・設計方法、防災機能を発揮させるための技術及び施設、装置の理解などの総合的な指針を整理したものである。

## 2. 本ガイドライン改訂（平成 27 年 9 月）の趣旨

阪神・淡路大震災から 20 年が経過し、この間に発生した中越地震、東日本大震災等においては、公園が避難地や復旧・復興活動の拠点として活用され、新たな役割も見出された一方、津波や液状化による施設被害、帰宅困難者への対応など新たに対応すべき課題も生じた。また近年、温暖化の進行により危惧されているような極端な降雨が現実には発生し、雨の降り方が明らかに変化してきていることから、地震・津波対策だけでなく水害等への対策においても「最悪の事態」を想定した備えが求められている。こうしたことから、近年発生した大規模災害において公園が果たした役割、課題等について検証するとともに、対応方策をガイドラインに反映することにより、今後発生が想定される南海トラフ地震、首都直下地震、大規模水害等に対応した防災公園の効果的な整備を一層推進することが必要である。

そこで平成 26 年度に、阪神淡路大震災後の東日本大震災等の災害に係る知見を踏まえて、防災公園計画・設計ガイドラインの改訂を検討し、平成 27 年 9 月に改訂を行った。

## 3. 本ガイドライン再改訂（平成 29 年 9 月）の趣旨

前回ガイドラインの改訂時に開催された「防災公園計画・設計ガイドライン改訂検討委員会」において、防災公園が災害時に適切に機能を発揮するためには、施設の整備だけでなく、平常時を含めた管理運営に関する内容の一層の充実化を図る必要性が指摘された。また、平成 28 年 4 月に発生した熊本地震でも、阪神・淡路大震災以降に整備が進められた防災公園などにおいて、防災上の役割を發揮する一方、利活用上の課題が見られることがあった。

そこで平成 28 年度に、これまでの災害発生時における防災公園等の管理・活用に係る教訓や知見をもとに、平常時及び災害時に実施すべき管理運営面の内容をより充実させた改訂を検討し、平成 29 年 9 月に再改訂を行った。

## 4. 本ガイドラインの構成

本ガイドラインは、大別して、「防災公園の定義と制度上の位置づけ」、「防災公園等の配置の考え方」、「防災公園の計画・設計の考え方」及び「防災公園等の管理運営の考え方」で構成している。

「第 I 章 総説」は、過去の大震災で緑とオープンスペースが果たした役割を整理したうえで防災公園の定義を示し、防災公園の計画・整備に際して上位計画等で位置づけるべき事項について説明している。

「第 II 章 防災公園等の配置」は、各防災公園の配置の考え方として、防災公園の配置基準、配置指針及び諸元について説明している。

「第 III 章 防災公園の計画・設計」は、大別して「条件整理」「防災公園の計画」及び「防災公園の設計」からなり、防災公園の計画に際しての調査、導入施設の検討、ゾーニング・動線計画等の計画に係る事項、各種公園施設の設計に係る事項について説明している。

「第 IV 章 防災公園等の管理運営」は、公園管理者を主な対象として、各防災公園等が災害時に求められる機能を適切に發揮できるように、平常時及び災害時に果たすべき管理運営上の役割や対応

について説明している。

なお、当初のガイドラインより、第Ⅱ章は防災公園だけでなく、「身近な防災活動拠点の機能を有する都市公園」も対象に含めて「防災公園等の配置」としているが、今回の再改訂で追加する第Ⅳ章についても、過去の災害で被災直後に多くの地域住民がこれら「身近な防災活動拠点の機能を有する都市公園」を避難場所等として利用していた実態を踏まえ、第Ⅱ章と同様に「防災公園等の管理運営」としている（防災公園の具体の定義については、本書の「Ⅰ．２ 防災公園とは」を参照）。

防災公園の計画・整備は、各市町村がその実情に応じて「防災公園整備プログラム」を策定し、効率的・効果的な事業推進を図るものである。

本ガイドラインは、各市町村が防災公園の整備・管理に関する計画を策定するにあたっての参考となる手法等を示すものであり、実際の作業にあたっては各地域の実情に応じた計画を策定するため、策定主体である各市町村が自らの判断において、種々の創意工夫を発揮していくことが期待されるところである。

なお、新たな防災公園の計画・設計に限らず、都市公園の新設、既存の都市公園の再整備、及び公園施設の耐震・耐火性を高めるなど、都市公園の防災性の向上を図る際においても、本ガイドラインに示した考え方等を参考にされたい。

## 序. 2 本ガイドラインで対象とする災害

本ガイドラインで対象とする災害は、「地震に起因して発生する市街地火災や津波等の二次災害（地震災害）」及び「水害」とする。

### 【解説】

#### 1. わが国における災害と防災対策

わが国は、台風の常襲地帯に位置するとともに、地震、火山活動が非常に活発な太平洋プレート境界である環太平洋地震帯・火山帯に位置している。また、豪雨や豪雪にも見舞われやすく、気象的、地形・地質的にも、自然災害<sup>\*</sup>に対し脆弱であるといえる。

※災害：災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条第1号で定める用語の意義は、次のとおりである。

災害……暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

災害対策基本法施行令第1条「政令で定める原因」……法第2条第1号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

また、わが国の都市の多くは、デルタや氾濫原等の沖積層を主体とする軟弱地盤上に立地しており、その形成過程において政治・経済・文化等の諸活動により高い効率性が求められ続けた結果、拡大し複雑化してきた。このため、わが国の都市は、異常な自然現象や人為的原因に起因する災害のポテンシャルの増大という大きな弱点を有しており、これまで、都市の防災性を向上させるために、治山、治水、都市計画、都市の面的整備、市街地の不燃化、土木施設・建築物の耐震化など、各種の防災施策が実施され、一定の成果を得てきたところである。

#### 2. 本ガイドラインで対象とする災害

都市における防災性は向上したものの、市街地は依然として木造家屋を中心として構成されており、地震に起因して発生する市街地火災等の二次災害（地震火災）に対して脆弱な都市構造となっている。

災害に対する都市の脆弱性は、都市の立地条件、土地利用を含めた都市の形態・構造及び過密な状態に起因するものであり、都市の防災性を強化するためには、基本的には土地利用の再編成、オープンスペースの確保を含めた都市の改造、建築物の不燃化、さらには人口及び大都市機能の分散・再配置等が必要である。

しかし、現実の問題としては、現に活動を続けている都市の骨格構造を改造することの困難さ等各種の制約のため、これらの基本的施策の実施には極めて長期の期間を必要とするが、このうち、既成の都市における地震災害対策としては、あらかじめその発生を防止することが不可能な大震災及びこれに伴う同時多発火災が発生した場合の被害を最小限にとどめるための避難地・避難路として最も有効な役割を果たす都市公園等の緑とオープンスペースの確保が、都市の骨格構造の改善を進める観点からも緊急に進められねばならない。

さらに、都市公園等の緑とオープンスペースは、地震火災に限らず、津波や水害など様々な災害に対して防災・減災効果を発揮するものである。そのため、本ガイドライン（改訂版）では初版で対象としていた地震火災に加えて、近年、特に大規模で甚大な被害が発生している又は危惧されて

いる災害のうち、公園緑地分野での対策について一定の知見が取りまとめられている津波災害及び水害を対象とする。

また、近年の大規模災害の教訓を踏まえ、災害発生場所によっては発災時に地盤の液状化や帰宅困難者の発生等が課題となるほか、広域に被害を及ぼす大規模な地震災害等に対しては、自治体を越えた連携による対応を特に考慮する必要があることから、これらについても対策が必要な事項として本ガイドラインで扱うこととする。