

安全・安心まちづくり小委員会における意見の概要

第1回 平成20年 9月25日

第2回 平成20年11月30日

第3回 平成20年12月11日

(): 小委員会開催回

基本的考え方

- ・災害への対応には、予防、応急、復旧・復興の各段階があるが、各段階において必要な対応が十分あるいは円滑になされるよう、都市構造の強化の観点から事前対策を講じることが必要ではないか。
- ・安全・安心まちづくりを実現するためには、非常時利用と平常時利用の組み合わせなど複合的な機能の発揮の観点、異なる災害を横断的に見る視点、複合災害の考慮など、横断的・総合的な視点が重要ではないか。
- ・政策展開の検討に当たっては、施設単体レベル、地区レベル、都市圏レベルなど様々なレベルで考えることが必要ではないか。
- ・完全に安全なまちをつくることは不可能であり、被害ゼロをめざすよりも、むしろ各主体が日常からリスクについて学び、対処方法を知っていることが重要なのではないか。

< 情報と対策 ~ 「安全で安心して暮らせる」とは ~ >

- ・完全に安全なまちをつくることは不可能だが、知識を持って事前対策、事後対策を知っていれば安心して暮らせる。(第1回)
- ・危険性の情報によって多くの国民は不安になる。自助だけに任せると諦めにつながる。行政の施策は分野別にちぐはぐな場合もあり、多面的にとらえて対処法をアドバイスできるようにすべきである。(第1回)

< 安全に関する現状と目標の捉え方 >

- ・リスク情報について、どういうものがあり、どう関わっているのかを整理し、オーバーレイできるようにして問題点が見えるようにしないと、都市の診断ができず、まちづくりには役立てられない。機能(目的)も複合的なはず。リスクも、人命に関わるもの、財産に関わるものなど多様なはずで、マトリックスにして分かるようにしないと次の一歩につながらない。(第1回)
- ・何故これまで進まなかったのかの検証が必要。(第1回)
- ・どのくらい危険なところがどのくらいあるかという全体の枠組みの視点が重要。(第2回)
- ・昔から地域では知られていたことが知られなくなってきたし、技術の進歩が感度を鈍くしている面もある。ポンプの整備が進むと、来るときは急に来ることになる。むしろ、都市と農地、山など総合的に土地利用を考える必要がある。(第1回)
- ・市街地類型と地形条件から見た防災の対策課題と事業手法に応じた対応策の整理

(沿岸・埋立地/沖積地・0メートル/丘陵・傾斜地/山地・斜面地、高層高密市街地/中小ビル密集市街地/木造住宅密集市街地/郊外市街地等)(第2回)

- ・世論やマスコミは事後対策に目を向けがちだが、事前対策こそ行政の役割。密集など構造の強化をメッセージとして発出する必要。(第1回)
- ・日本では私が強すぎ、公共のための個人の務め、役割というパブリックに対する考えが教えられていない。今後、土地利用を考えましょうというときに、そのような教育が重要。(第1回)
- ・一番危険なところを底上げする対策と、90点を100点にする対策とがあり、それぞれ必要な地域で適用していくということが重要。(第2回)
- ・「本当に安全な場所はどこか」を示しつつ、都市づくりを誘導することも大事な視点。(第2回)
- ・日本でもこういうところは安全だという国際的なアピールも重要。(第2回)

<非常時と平常時のつなぎ、横断的な視点>

- ・縦割りの弊害をなくせば新たなアイデアが生まれる。非常時に利用するものと平常時に利用することをうまく組み合わせることが必要。(第1回)
- ・日常から行っていないことは非常時にはできない。(第1回)
- ・雪害は、雪と地震の複合災害が危険。(第1回)
- ・火山も忘れないように。降灰など広域的に影響する。(第1回)
- ・昼間人口が多いところと夜間人口が多いところでは、職を失うかどうかという点で被害の出方が違う。ライフスタイルや暮らし方を踏まえながら、地区レベル、都市圏といった様々なレベルで考えることが必要。(第1回)
- ・総論賛成でも各論では矛盾することもあり、政策間の調整に目配りする必要がある。(第1回)

<マルチセーフティ>

- ・地震と台風といった複合災害を考えると、停電によってポンプが止まる、河川敷を避難場所にする危険性などがある。複合的な災害という視点から100年先をにらんだ本当に安全な都市を考える必要がある。(第1回)
- ・「本当の安全」とは何か。マルチセーフティを編み出さないといけない。(第2回)
- ・今まで縦割りだったが、マルチで対応することが必要。(第2回)
- ・耐水型住宅の一つであるピロティ形式は、地震には弱い。昔の水屋は石積みの上であり、地震にも強かった。(第2回)
- ・地震の避難所が洪水のリスクがあったりする。住民に災害別の対応を求めるのは大変。(第2回)
- ・まちづくりでマルチセーフティを目指す検討が必要。(第2回)
- ・地震、水害、土砂等、すべての災害から安全なところが日本にどの程度あるのか。地域特性に応じた優先順位を決め、住民に理解してもらう必要がある。(第2回)

- ・母小島の例は、地域コミュニティの孤立化や、教育施設までの通学路の安全性の心配がある。そもそも、農家に被害を負担させて良いのかという疑問もある。(第2回)
- ・対象の総合化(治水対策、地震対策、防犯対策をバラバラではなくトータルで考える。)(第3回)

<まちづくりにおける防災の位置づけ>

- ・デザインについて全体的な計画ができていないので、パーツもきちんとできない。(第3回)
- ・防災の視点だけでなく、都市の中でのあり方のチェックが必要であり、総合的に考え、絵を描くことが必要。例えば、公園は防災面からの必要量と日常生活での必要量は異なる。(第3回)
- ・建築構造の筋交いのような、都市の分野でも、外してはいけないものが必要。今は都市の筋交いを知らない人間が、都市を計画している。(第3回)
- ・密集市街地は本当にダメなのか。コミュニティをつぶして整備して、本当に安全になったのか。(第3回)
- ・空間の総合化が必要(国土レベルのインフラ整備と、まちづくり、密集市街地の解消を総合的にとらえる。)(第3回)
- ・総合治水のように、都市防災にも、ハード・ソフト色々なシステムを組み込む発想が必要。コミュニティと空間構造と技術がそろって安全が確保できる。(第3回)

<評価方法>

- ・これまで、安全は数値基準で評価できる分野だった。デザインやコミュニティでは、何をもって安全と評価するのか。(第3回)
- ・定性的評価と定量的評価があるが、これまで定量的評価ばかりみてきた。定性的評価も見る必要がある。(第3回)

<役割分担>

- ・県・市町村の都市計画部局へメッセージを発信する際に、都市局と河川局、国交省と農水省、総務省、複数の地方公共団体等、各組織から「越境」するような取組みが大事だということを伝えることが重要。また、それぞれの都市計画部局がそのようなメッセージを発信することが重要。(第2回)
- ・各種対策について、いつ、だれが、どのように関与し、実現するかを考える必要がある。(第2回)
- ・公園や道路など必要な整備もある。税でやること、市民にやってもらうことを整理することが必要。(第3回)

<その他>

- ・災害の全体像を「鳥の目」でつかむことが重要。(第1回)

リスクの明確化、周知、活用

- ・自然災害の多い我が国において、安全・安心な暮らしを実現するためには、行政・地域住民が十分なリスク情報に基づく危機意識と対応策を持つことが必要ではないか。
- ・そのためには、これまで分野別に整備されてきたハザードマップ等の即地的な情報をとりまとめ、住民にとってわかりやすく、また、まちづくりにおいて活用しやすい情報として整備することが必要ではないか。
- ・リスク情報を安全・安心まちづくりの実現に活用する仕組みが必要ではないか。
- ・さらに、高密度市街地や造成宅地等の災害に対するリスクの把握、対策が必要ではないか。

<情報の整理、課題>

- ・リスク情報について、どういうものがあり、どう関わっているのかを整理し、オーバーレイできるようにして問題点が見えるようになると、都市の診断ができず、まちづくりには役立てられない。機能（目的）も複合的なはず。リスクも、人命に関わるもの、財産に関わるものなど多様なはずで、マトリックスにして分かるようにしないと次の一歩につながらない。（第1回）【再掲】
- ・ハザードマップの統合化、活用は重要。特に、活用については、避難対策だけでなく、都市整備に活用することが重要。以前に比べると、ハザードマップの情報提供に対して理解は進んでいる。（第2回）
- ・昔から地域では知られていたことが知られなくなってきたし、技術の進歩が感度を鈍くしている面もある。ポンプの整備が進むと、来るときは急に来ることになる。むしろ、都市と農地、山など総合的に土地利用を考える必要がある。（第1回）【再掲】

<リスク情報と対策に関する情報の重要性>

- ・「安全・安心」は、安全でなくても知らなければ安心していられるとも見えるが、「安全で安心できる」でなければならない。（第1回）
- ・どこに住むかは各々の価値判断でよいが、「知らなかった」と悪質なものは防ぐべき。（第1回）
- ・完全に安全なまちをつくることは不可能だが、知識を持って事前対策、事後対策を知っていれば安心して暮らせる。（第1回）【再掲】
- ・危険性の情報によって多くの国民は不安になる。自助だけに任せると諦めにつながる。行政の施策は分野別にちぐはぐな場合もあり、多面的にとらえて対処法をアドバイスできるようにすべきである。（第1回）【再掲】

<まちづくりへの情報の活用>

- ・「本当に安全な場所はどこか」を示しつつ、都市づくりを誘導することも大事な視点。（第2回）【再掲】
- ・海外ではリスクコミュニケーションで自らのリスクを認識させている点が重要。協議型

など日本とは大きく違う。日本では、技術的にも国民性としてもコミュニケーション方式は難しいかもしれないが、これを突破できれば、色々と可能性がある。(第3回)

- ・リスクコミュニケーション方式は現行の都市計画では難しい。(第3回)

リスクを踏まえた都市構造への誘導

- ・リスクを回避・軽減する都市構造への誘導を推進するための具体的方策の検討が必要ではないか。特に、財政的な制約の下、都市の将来像の実現のため、長い期間をかけて徐々に災害リスクを踏まえたまちを実現する手法が必要ではないか。
- ・災害に強いまちづくりに向けて、公共施設の整備については、分野横断的な視点や非常時と平常時の利用の組み合わせなどの工夫をしながら進めることが重要ではないか。また、建築物やライフラインなど民間施設の整備についても、都市の安全に寄与するよう誘導することが重要ではないか。
- ・災害発生時の円滑な応急対応のため、避難地・避難路や防災拠点、福祉施設等の配置のあり方の検討、商業業務地域等における災害時の円滑な避難・誘導、復旧等のための地域内の連携等の対策が必要ではないか。
- ・コンパクトシティや市街地の縮退を含め、長期的な視点から都市の将来像について合意形成を図るべきではないか。万一、被災した場合、復興まちづくりにおいても、事前に長期的なまちづくりについて検討し、合意形成を図っておくことが有効ではないか。

<ハザード、脆弱性、土地利用の関係>

- ・土地の使い方と災害リスクとの相互作用があることを説明し理解してもらうことが必要。(第2回)
- ・安全・安心なまちづくりを実現するためには、まず最初にリスクの高いところの土地利用は避けるということを基本とすべきであり、長い将来を考えると抜本的解決策になる。(第2回)
- ・市街地類型と地形条件から見た防災の対策課題と事業手法に応じた対応策の整理
(沿岸・埋立地/沖積地・0メートル/丘陵・傾斜地/山地・斜面地、高層高密度市街地/中小ビル密集市街地/木造住宅密集市街地/郊外市街地等)(第2回)【再掲】
- ・激化するハザード(地震、豪雨)に対して、脆弱性が軽減された都市の再生を目指す(第2回)
- ・ハザードの高い地区での都市開発の規制(市街化抑制区域、防災都市緑地制度、安全安心都市づくりの広域連携化)、リスクの高い地区での都市整備改善(防災風味のまちづくり・公共事業、中小ビル密集街区再整備、マンション防災更新事業)、高度な防災街区整備(第2回)
- ・密集市街地は木造だけでなく中小ビル密集市街地をどういうふう再生していくかも課題。(第1回)

<横断的視点と都市像の必要性>

- ・揺れは地盤条件の悪いところで大きくなりがちだが、このような場所は水にも弱いことが多い。揺れや水への弱さなど合わせて考えるべき。(第3回)
- ・流域治水について土地利用や都市計画でいきなり対応することは難しい。地域をどうしたいのかの議論がまず必要。(第2回)

- ・昔から地域では知られていたことが知られなくなってきたし、技術の進歩が感度を鈍くしている面もある。ポンプの整備が進むと、来るときは急に来ることになる。むしろ、都市と農地、山など総合的に土地利用を考える必要がある。(第1回)【再掲】
- ・土砂法の危険区域は、計算式が決まっているので計算すれば特定されるが、地域性もある。公共団体は防災計画をつくらされているという意識もある。(第2回)
- ・対策の意味の理解と、計画論的判断が重要。(第2回)
- ・耐水型住宅の一つであるピロティ形式は、地震には弱い。昔の水屋は石積みの上であり、地震にも強かった。(第2回)【再掲】

< 長期的視点による対応・復興まちづくりを視野に入れた対応 >

- ・地震と台風といった複合災害を考えると、停電によってポンプが止まる、河川敷を避難場所にする危険性などがある。複合的な災害という視点から100年先をにらんだ本当に安全な都市を考える必要がある。(第1回)【再掲】
- ・21世紀型都市づくり事業手法が必要(長期にわたる事業展開、「復興の都市ビジョン」につなげる「事前の都市ビジョン」)(第2回)
- ・今日、明日すぐにできなくても、30、50年の間にできるような作戦を考えるべき。(第3回)
- ・30、50年では、場所によっては地震が起きてしまうところもある。よって、復興の視点も含めて取り組むことが必要。(第3回)
- ・首都圏の復興ランドデザインを考えるべき。(第1回)

< リスクコミュニケーションと多様な施策による対応 >

- ・海外ではリスクコミュニケーションで自らのリスクを認識させている点が重要。協議型など日本とは大きく違う。日本では、技術的にも国民性としてもコミュニケーション方式は難しいかもしれないが、これを突破できれば、色々と可能性がある。(第3回)【再掲】
- ・リスクコミュニケーション方式は現行の都市計画では難しい。(第3回)【再掲】
- ・日本で、フランス、イギリスのように開発業者にどのような責任をとらせるべきか。保険の仕組みも含め、更に勉強が必要。(第3回)
- ・いい住まいやいい地域の作り方があっても制度化が難しく時間がかかる場合もあるが、制度化の前に好ましい仕様とか性能という形で知らせることが重要。(第1回)
- ・規制やペナルティまで必要なところもあれば、誘導で良いところもある。規制は厳しいものでないと機能しない。(第2回)
- ・アメリカのFEMAの補償のような制度は、土地利用とはなじまないのでは。(第2回)
- ・規制、誘導、補償でどのように対応するか。計画規制の合理性を問われた時にどうなるか。(第2回)
- ・土地利用規制は非常に難しく、理解してもらう努力が必要。(第2回)
- ・イギリスでは、国が水害に対する都市計画における基本方針を提示及び水害地図を提供

し、これらをもとに地方公共団体が都市計画を策定。市場と情報開示を利用した土地利用誘導の実施と、土地利用規制が仕様コントロールではなく個別審査である点が特徴。

(第3回)

- ・フランスでは、国が自然災害に関する図面、土地利用に関する規則等を策し、これらが地方公共団体が策定する都市計画に反映される。国が策定する PPR を中心に保険や取引時の告知義務など諸制度が緊密に結び付けられた土地利用規制を行っている点が特徴。

(第3回)

- ・今後は、白鬚や亀大小のような大規模な整備はできない。コミュニティが壊れない、育つようなまちづくりをどうすべきか。これからは、環7、中央線沿いをどうしていくか考えることが必要であるが、現場では、三項道路ができるかを考える状況。(第3回)

まちづくりにおける防災に寄与する施設のあり方

- ・公共施設の整備は重要。(第1回)
- ・縦割りの弊害をなくせば新たなアイデアが生まれる。非常時に利用するものと平常時に利用することをうまく組み合わせることが必要。(第1回)【再掲】
- ・物資の配送に手間がかかる。郊外に集配拠点の整備が必要。(第1回)
- ・民間のハード整備も都市の安全に寄与していることを評価することが必要であり、ガイドラインの作成などにより民間を積極的に利用する仕組みを作るべき。(第1回)
- ・安全・安心のためには都市に立地する医療・福祉施設に周辺の地域の人々が安心してアクセスできるような道路整備の観点もある。(第1回)
- ・地震の避難所が洪水のリスクがあったりする。住民に災害別の対応を求めるのは大変。(第2回)【再掲】

まちづくりにおける水害への対応の可能性

- ・異常な豪雨が増えて洪水の頻度も増えたと、河川の施設整備だけではできない。土地利用の誘導・規制などが必要。(第1回)
- ・洪水被害は場所を選ぶことができる。被害を最小にするなら都市は守るけれども農地にはそれなりの手当てをしながら我慢してもらうということも考える必要がある。(第1回)
- ・都市化による洪水流出量の増大と被害ポテンシャルの増大に対して、河川単独での対応への限界となり、総合治水対策による対応してきたが、地球温暖化による治水安全度の低下が懸念されている。今後は、水災害適応型社会の形成に取り組むべき(ある程度溢れることを前提、河川と他部門との連携、市町村との連携)。(第2回)
- ・水害について土地利用の制限ができるのか。被害を受ける地域が被害を受けていない地域の土地利用を制限することになる。(第2回)
- ・農家に被害を出さないようなシステムが必要。誰かが犠牲になるのというのではなく、下流域の感謝で成り立つことが必要。(第2回)
- ・土砂法がどのように機能しているか、どのような課題があるかなどを報告してもらい、

参考にするといいいのではないか。(第2回)

- ・フランスとイギリスの水害に対する方向性の違いは、地形条件の違いによるのではないか。フランスは沖積平野で危ないところに市街地があり日本に近い状況。イギリスは危ないところには住まないことを原則としており、危ないところに住むのは自己責任。(第3回)

活断層法の可能性

- ・カリフォルニア州や NZ では、都市計画のなかでハザード情報利用が制度化されており、対象ハザードとして、もっとも地震被害に関与する強震動等ではなく、もっとも場所特定しやすい断層破断を先行している。(第3回)
- ・地震災害は、土地条件に強く規定されるため、土地条件、社会的条件に見合ったと土地利用が望まれる。具体の手法は、情報提供から強制的な排除まで、幅広い。(第3回)
- ・活断層法は日本でも可能性がある。活断層上の幅400mくらいの範囲には日本の人口の2%くらいしかいない。少子高齢化で人口が2~3割減少し、今の住宅地が不要になる。条件の悪いところから、良いところに長期的に誘導していく施策が必要。(第3回)
- ・カリフォルニアや NZ は横ズレで場所の特定が容易であるが、日本は縦ズレが多く、特定が難しい。ただし、活断層法の可能性はあるはず。(第3回)

特定施設のあり方

- ・危険施設(原発など)と災害との関係も考慮すべき。(第1回)
- ・電力・情報は都市には不可欠であり、ライフラインのあり方も検討する必要がある。空中のものはダメになる。(第1回)

ボトムアップによる課題認識、地域力による対応

- ・安全・安心な暮らしのためには、非常時はもとより平常時から、自助・共助が重要ではないか。
- ・地域の人々の目から、交通事故の多い交差点や危ない空き地・空き家の位地、避難路・避難所の利用のし易さ等の安全・安心の点検を行うことにより、地域の課題をきめ細かに明らかにするとともに、地域の人々が課題を共有し、具体的な対応策につなげることが必要ではないか。
- ・行政は、地域からの情報を活用するとともに、リスク情報をわかりやすく明示しつつ、地域連携を支援することが必要ではないか。

< コミュニティ防災の可能性 >

- ・コミュニティは被災時に役立つ。ネットワーク化で力を発揮する。人材育成を進めている。(第1回)
- ・地域力はそれほど衰退していない。日本は海外より地域コミュニティは強い。(第1回)
- ・海外からの流入によってコミュニティの質が変わる可能性も念頭に入れておくべき。(第1回)
- ・日常から行っていないことは非常時にはできない。(第1回)【再掲】
- ・防災と景観は市民から見て分かりやすく、こういうところを総合的な土地利用を考えていくための手掛かりにするとよい。(第1回)
- ・コミュニティ防災で、本当にまちを変えられるのか。(第3回)
- ・担い手の総合化(トップダウンではなくボトムアップ、パートナーシップで地域性や市民性を入れながらまちをつくる。)(第3回)

< 支援のあり方 >

- ・エリアマネジメントなどへのソフトへの支援の仕組みができないか。自助・共助は期待するだけでなく、支援、公的な仕組みに組み込むことが必要。(第1回)
- ・情報は、出し方・受け方・活かし方。このうち受け方が欠けており、行政とキャッチボールできる人材の育成が重要。(第1回)
- ・防災の取組みについてリアリティの検証をすると、コミュニティしか残っていない。コミュニティもなくなってきたが、命に関わることでありインセンティブを入れるとコミュニティでの取組みも進むのではないか。コミュニティ防犯論を参考に、コミュニティ防災の力を育てることが必要ではないか。(第3回)

< 地域特性に応じた課題・対応 >

- ・「高密度市街地」というよりは「複合空間」といえる。平面的に捉えるのはこれまでやってきたが、3次元になると基礎自治体で対応は無理。テナントの組織作りなどのソフトが必要。(第1回)
- ・密集市街地は本当にダメなのか。コミュニティをつぶして整備して、本当に安全になったのか。(第3回)【再掲】