

安全・安心まちづくり小委員会

中間とりまとめ

～安全・安心まちづくりビジョン～

# 中間とりまとめ ～安全・安心まちづくりビジョン～

## 目次

第1章	はじめに	1
	（「安全・安心まちづくり」とは）	
第2章	都市の安全・安心をめぐる状況と課題	4
2-1.	これまでの取組みと課題	4
	（1）自然災害への対応	4
	（自然災害に対して脆弱な我が国の都市）	
	（予防の取組み）	
	（復旧・復興の取組み）	
	（2）日常の安全性の向上への対応	7
	（事故対策）	
	（バリアフリー化）	
	（防犯まちづくり）	
2-2.	社会的状況の変化に対応した都市の安全・安心に関する新たな課題	9
	（1）ハザードの増大等に対応する施設整備の限界、総合的な取組み	9
	（2）ハザードへの対応力の低下と新しい地域力の活用	9
	（3）情報技術の進歩とリスク情報の活用	10
	（4）都市構造の変化と新たな脆弱性への対応	10
第3章	政策展開の方向性	12
3-1.	基本的考え方	12
	○リスク情報の活用と連携によるまちづくり	
	○多様な手法の組み合わせによるまちづくり	
3-2.	政策の方向性	15
	（1）リスク情報の明確化、周知	15
	（まちづくりに向けたリスク情報の充実）	
	（地域におけるリスク情報の共有のための周知）	
	（2）リスク情報を活用した都市の将来像の検討	16

(安全・安心の観点からの都市の将来像)	
(将来像づくりにおける工夫)	
(3) 将来像を踏まえた都市構造への誘導	17
(土地の使い方の工夫)	
(官民による施設整備の工夫)	
(4) 地域力による安全性の向上	20
(地域力による対応)	
(地域力が発揮しやすい環境整備)	
第4章 おわりに	22

## 第1章 はじめに

我が国の国土は、自然的条件から災害が発生しやすく、21世紀に入ってから最大震度6強以上の地震がすでに5回も発生しており、また、記録的な集中豪雨による浸水被害が頻発するなど、近年、災害が多発する傾向にある。一方、防犯や交通安全等の日常の安全・安心についても、子供の犯罪被害への不安や高齢者の安全・安心な生活環境等が問題となっている。

また、少子高齢化、人口減少時代の到来、地球温暖化問題等に対する取組みとして、集約型都市構造への転換等、今後の都市計画や市街地整備のあり方についても検討が進められているところである。さらに、都市部のターミナル駅周辺等において高層建築物や地下街の集積が進んでおり、このような高度利用市街地における災害時の安全性の確保や、戦後に整備されてきた道路、河川、下水道等の公共施設が更新時期を迎えつつあり効率的・効果的な維持管理・更新が、新たに重要な課題となっている。

これまでの安全・安心まちづくりに関する取組みは、個別施設等分野ごとの対策が中心であったといえるが、今後は、災害リスクの高まり、人口減少の進展等の近年の都市をめぐる情勢変化を見通しつつ、安全・安心の観点からのまちづくりの将来像をもって、ハード、ソフトの両面を含め、分野を横断した総合的な取組みを進めることが必要であると考えられる。

以上を踏まえ、「安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策」について専門的に検討を行う必要があることから、都市計画部会に「安全・安心まちづくり小委員会」を設置し、これまでに小委員会を6回開催し検討を行ってきた。本中間とりまとめは、自然災害のリスクの高まりや人口の減少等を前提とし、安全で安心して暮らせるまちづくりの実現に向けた具体の推進方策の検討にあたっての方向性を示す「安全・安心まちづくりビジョン」としてとりまとめたものである。本中間とりまとめを踏まえ、「安全で安心して暮らせるまちづくり推進方策」について引き続き小委員会で検討を進め、最終的なとりまとめを行う予定である。

なお、安全・安心まちづくり小委員会は都市計画部会の下に設置されたものであり、本中間とりまとめは今後の都市行政における具体的な推進方策の検討にあたっての方向性を示すものである。しかしながら、安全で安心して暮らせるまちづくりは都市行政のみで対応できるものではなく、関連分野との連携が求められ

るため、都市行政以外の分野も含めて広範な検討を行った。また、安全で安心して暮らすためには、雇用や福祉、防災、事故対策等の様々な分野の取り組みが求められるが、本小委員会における検討は都市空間の整備と密接に関わる災害や事故等を対象にしている。

### （「安全・安心まちづくり」とは）

人々が生活し多様な活動が行われている都市においては、災害や事故等、様々なリスクが存在し、被害に見舞われる可能性がある。被害には、直接的な被害として人的被害、物的被害があり、その原因として、自然現象、社会的要因が挙げられる。また、都市活動を支える機能を有する施設の物的被害は、経済活動の停滞、生産の停止等の間接的な被害へと波及すると考えられる。

都市における被害は、原因となるハザード（外力）と脆弱性（社会の弱さ）との関係で「被害＝ハザード×脆弱性」と表現することができ、ハザードである自然現象は人間の力でコントロールすることはできないが、脆弱性は減少させることが可能である。安全で安心して暮らせるまちづくりの実現のためには、市街地における防災環境軸の整備や堤防整備等のハード整備で対応する方法や、リスクの高いところでは宅地等の利用を避けるなど都市自体をハザードを受けやすい地域から離す方法等によって、都市の持つ災害等に対する脆弱性を減少させることが必要である。

・ハザード	: 自然現象（地震、豪雨、津波、高潮、大雪、噴火等）や社会的要因（犯罪、事故等）等の被害のきっかけとなる外力
・脆弱性	: 都市構造（密集市街地の存在、オープンスペースの不足、耐震性の不足、氾濫原の市街化、排水能力の不足、無秩序な地下利用等）や社会構造（高齢化、近隣関係の希薄化等）等のハザードに対する脆さや弱さ
・被害	: 人的被害（生命、身体、精神）や物的被害（建物（住宅、事務所、工場、学校、病院等）、交通施設（道路、鉄道、港湾、空港等）、供給処理施設（電気、ガス、上水道、下水道）、情報通信施設）
・リスク	: 被害が発生する可能性
・リスク情報	: ハザード、脆弱性、被害、リスクに関する情報

防災については、時間の経過とともに、

①災害予防（災害発生前の公共施設の整備・点検や建物の耐震化・不燃化、防

災訓練の実施、ハザードマップの提供等)

②災害応急対応（発災直後の救急、救援等）

③災害復旧・復興

の段階があり、それぞれの段階において適切な対応を行うことが被害の軽減につながる。災害予防では、道路や堤防等の公共施設の整備や耐震化等の災害による被害を抑止するための対策とあわせ、発災時に円滑に避難できるようにするためのハザードマップの提供や避難場所の整備、復旧・復興を円滑に進めるための対応計画や支援制度の整備等の災害応急対応や災害復旧・復興の段階のための事前の準備も重要である。また、災害復旧・復興は、次の災害に対する予防につながる。

今後、安全で安心して暮らせるまちづくりを実現するためには、都市（周辺の農地・自然等を含む）をどのように形成し、つくり変え、使っていくかという観点から、各種ハザードに対する都市の脆弱性を減少させる具体の推進方策について検討することが重要である。

## 第2章 都市の安全・安心をめぐる状況と課題

### 2-1. これまでの取組みと課題

自然災害への対応や事故対策・防犯等の日常の安全性の向上に関する取組みは、様々な分野で取組まれているが、都市計画、都市整備の分野における取組みを中心に、これまでの概況と課題について述べる。

#### (1) 自然災害への対応

##### (自然災害に対して脆弱な我が国の都市)

我が国は、地震、火山活動が活発な地域に位置し、世界の0.25%という国土面積に比して、マグニチュード6以上の地震の発生回数は世界全体の約2割を占めており、また、地理的、地形的、気候的諸条件から、台風、豪雨、豪雪等多発するなど自然災害が発生しやすい環境である。

このような状況下において、防災関連の制度や施設の整備等により、自然災害に対する安全性は向上し、死者・行方不明者数は長期的には通減傾向にある。しかし、ひとたび阪神・淡路大震災のような対応力を上回る外力が人口の集積している地域で発生すると、甚大な被害が生じている。また、近年、それほど切迫性が高いと指摘されていなかった地域において地震が起きているとともに、三大都市圏に大地震が発生する切迫性は高いといわれている。水害については、我が国の人口の約50%、資産の約75%が、国土の約10%である洪水氾濫区域に集中し、約540万人が海拔ゼロメートル地帯に居住しているため、洪水が起きた場合には被害が深刻なものとなる可能性がある。加えて、都市において局地的大雨や集中豪雨による被害等が発生しており、今後、集中豪雨の発生回数の増加や雨量の増加等、地球温暖化に伴う気候変動によって自然災害のリスクが更に高まり被害が大きくなる可能性がある。

##### (予防の取組み)

##### 情報の整備

近年、洪水や内水、地震、土砂災害、火山等の各種ハザードマップが作成されてきており、各種災害による被害想定や避難場所等が示され、住民等の地域の人々に配布されている。このように、災害リスク情報は、主に避難のための

情報として活用されているが、都市の脆弱性を把握し、予防や減災のための基礎資料として、まちづくりに活用することが求められる。

## **震災対策**

都市計画道路や都市公園の整備、市街地再開発事業や土地区画整理事業等の面整備事業等の各種施策を講じ、避難地、避難路の確保、下水道等の公共施設や建物の耐震化等を行い、市街地の防災性の向上を図っている。

特に、密集市街地については、平成 13 年に都市再生プロジェクトにおいて、密集市街地のうち特に大火の可能性の高い危険な市街地（重点密集市街地）約 8,000ha について、平成 23 年度までに最低限の安全性を確保することが決定され、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律の改正や、各種支援制度の拡充に取り組んでいるところである。しかしながら、進捗は平成 19 年度末時点で約 35% であり、平成 23 年度までの目標達成は厳しい見通しである。このため、現行の支援制度等の積極的な活用により、さらに取り組みを推進するとともに、進捗状況等を点検し安全性の確保のための課題の検証と対応策について検討することが必要である。

地震時に下水道施設の被害が生じると、公衆衛生問題や交通障害が発生するほか、トイレが使用不可能になるなど社会的な影響が大きい。このため、平成 17 年の下水道法施行令の改正により、施設の重要度等に応じた下水道施設の耐震性能を規定するとともに、地震対策の支援制度を創設するなど、耐震化等を進めているが、重要な下水道管の耐震化率は平成 19 年度末時点で約 1 割となっており、被災を想定して被害の最小化を図る減災対策も含めて震災対策の一層の促進が課題である。

また、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震等において大規模盛土造成地で滑動崩落による被害が多発したことを受け、その後の研究で、崩落のメカニズム等の技術的知見が高まったことから、平成 18 年に宅地造成等規制法を改正し耐震性を確保するための基準を定め、また、変動予測調査や滑動崩落防止に対する支援を講じている。しかしながら、同法改正後、都道府県や政令指定都市等のうち、大規模盛土造成地の位置と規模等を示す宅地ハザードマップを公表している地方公共団体は、平成 20 年度末時点で約 3% にとどまっているため、取り組みの促進が課題である。



## 水害・土砂災害対策

水害対策については、都市の浸水対策として河川や下水道の整備、津波や高潮に対して防波堤や防潮堤の整備等を行い、土砂災害対策として急傾斜地等の整備や土砂災害警戒区域等の指定による警戒避難体制の整備、建築・開発規制等に取り組んできた。

都市の浸水対策の進捗については、近年床上浸水被害を受けた約9万戸のうち、被災時と同程度の降雨に対して、河川や下水道の整備によって5年間に床上浸水被害が解消された戸数は、約3.5万戸である。また、概ね5年に1回又は10年に1回の大雨に対して下水道が整備されている地域は約54%となっており、引き続き、河川や下水道の整備が求められている。

さらに、集中豪雨の多発や都市化の進展に伴う河川や下水道への雨水流出量の増加や、気候変動による降雨強度の一層の増大等により、増大する浸水リスクへの対応を早急に図ることが必要である。

この増大する雨量や流量に対して、河道改修や下水道整備等の施設整備のみで対応することが極めて困難な場合があるため、河川や下水道の整備に加えて、雨水流出抑制のための貯留・浸透機能の確保や洪水・内水ハザードマップの作成支援、降雨、水位などのリアルタイムの災害情報の提供等、流域における総合的な浸水対策の推進が課題である。

## 雪害対策

雪害対策に関しては、下水処理水の消融雪用水への活用や雨水の排水路を利用した流雪水路等の整備等による積雪対策や、積雪・堆雪に配慮した体系的な都市内の道路整備、冬季の地震災害時に避難所等として活用可能な屋内活動施設を備えた都市公園整備等に取り組んでいる。

一方、平成10年から19年までの10年間の自然災害における犠牲者のうち約4割を雪害が占めており、また、152名の死者が出た平成18年豪雪においては、高齢者を中心に屋根の雪下ろしの作業中の事故が多発しており、今後、雪害による犠牲者を減らすためには、ハード整備とともに、高齢者が無理することなく除雪できる体制の整備促進が課題である。

### (復旧・復興の取組み)

前述のような発災前の対策に加え、災害発生後の公共施設の復旧、堆積土砂や

浸水した水の排除、降灰の除去を速やかに行うための取組みを行っている。また、復興時に防災性の高いまちづくりを実現するため、被災市街地復興特別措置法において、都市計画に被災市街地復興推進地域を定めることにより、無秩序な建築行為等を制限することが可能であり、さらに、被災者への生活再建支援に加え、最低限の復旧だけでなく、復興によるまちの活性化が重要との認識の下、復興まちづくりに対する支援制度を創設し、復興に向けた取組みを行っている。

災害の発生やその被害については、時期や規模等の予測の難しいものであるが、できる限り混乱を小さくし円滑に復旧・復興するためには、万一災害が発生した場合を想定し、対応の段取りや役割分担、被災状況等に応じた復旧・復興の方向性等について事前に検討しておくことが有効と考えられ、地方公共団体相互の連携や、まちづくりにノウハウを有する公的機関の活用等も念頭におきながら、取組みを推進することが今後の課題といえる。

## **(2) 日常の安全性の向上への対応**

### **(事故対策)**

日常の安全性の向上への対応について、道路については歩道の設置・拡幅や、連続立体交差化による踏切除却等により安全性の向上を推進している。ただし、交通事故による死者数は減少しているものの、歩行中、自転車走行中の事故死者数に占める高齢者の割合は7割近く、今後とも誰もが安全に移動できる道路の整備が求められる。

また、都市公園の遊具施設による事故や、下水道管路の老朽化等による道路の陥没が起きており、公園管理者による長寿命化を含めた公園施設の安全確保や下水道管の長寿命化対策を引き続き推進することが求められる。

### **(バリアフリー化)**

都市公園や交通結節点、建物等の各種施設のバリアフリー化の推進により、高齢者や障害者等の移動等の円滑化を図っているところである。高齢社会の到来により、さらなるバリアフリー化の推進が求められるとともに、観光や労働等で来日する外国人が増加していること等からも、ユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、平常時・非常時ともに、身体的状況、年齢、国籍等を問わず、可能な限り全ての人が安全で安心して利用できる生活環境、移動環境の整備・改善に取り組むことが重要である。

### (防犯まちづくり)

刑法犯認知件数は、近年では減少しているものの、依然として昭和 40 年代の 1.5 倍を超える高い水準にあり、検挙率も 30%程度と低い水準にある。また、多くの人が子供の犯罪被害の不安を感じており、地域の人々の視線が届かなくなることが問題となっている。都市における犯罪発生をまちづくりの観点から予防するため、市街地整備事業等における防犯に配慮した設計や、地域における人通りの少ない道等の危険を感じる場所等の点検、防犯パトロール等を行い、安全で安心して暮らせるまちづくりの実現に向けて取り組むことが重要である。

## 2-2. 社会的状況の変化に対応した都市の安全・安心に関する新たな課題

少子高齢化、人口減少社会の到来、公共事業に対する財政的制約、地域コミュニティの変化等の社会的状況の変化、豪雨等のハザードの増大により、次のような新たな課題がある。

### (1) ハザードの増大等に対応する施設整備の限界、総合的な取組み

未知の断層の活動による地震や計画を上回る集中豪雨のように、これまでの施設整備の想定を上回るようなハザードの増大が懸念されている。しかしながら、近年、高齢化に伴う社会保障関係費の増大等に伴い、公共事業関係費に対する制約は厳しくなっていることから、今後、公共施設のみによって、自然災害のリスクの高まりなどに対応することは困難となることが予想される。

また、戦後の高度経済成長とともに整備されてきた公共施設が老朽化しつつあるが、このような財政的制約の下、適切な維持管理・更新が行われなければ、事故の発生や機能障害による都市活動の低下等を引き起こすおそれがある。

このため、公共施設の整備、維持管理・更新を効率的に行いつつ、都市の脆弱性を小さくするようなハード・ソフトの多様な手法を講じて、総合的に取組むことが重要である。

なお、老朽化した公共施設の更新は、技術開発による安全度の向上や、知見の積み重ねによる技術基準の強化によって、ハザードを施設によって防御する性能が向上してきているため、安全性を高める好機ととらえることができる。

### (2) ハザードへの対応力の低下と新しい地域力の活用

高齢化率の高まりとともに高齢者のみの世帯も増加し、災害時要援護者が増え、円滑な避難・応急対応が困難となることが想定される。また、公共施設の整備により安全性が高まったことによって災害対応の経験や知見が減っており、発災時に的確な判断や行動ができず被害が拡大することも懸念される。さらに、人口減少・高齢化による自治会等の従来型の地域コミュニティの衰退や、地域の人との付き合いの希薄化、消防団員や水防団員の減少など、地域における災害対応力が低下している。

一方、まちづくりNPOの取組み等まちづくりへの関心の高まりが見られるとともに、退職によって地域活動に参加する時間のゆとりのある人が増加している。また、業務地をはじめとして住民が少ない地区もあり、住民を中心とした組織だ

けでなく、企業を含めた対応が重要である。よって、地域力の強化に向けて、企業やNPO、退職者等、地域の人的資源を活かすことが有効である。

### (3) 情報技術の進歩とリスク情報の活用

調査研究や技術開発により、ハザードや都市の脆弱性に関する知見が集積されるとともに、予測や情報伝達技術が進歩し、災害に関するハザードや脆弱性等のリスク情報の精度や活用方法が充実しつつあるが、内水や大規模盛土造成地のように整備が遅れている分野がある。また、整備されたリスク情報は、住民の防災意識の啓発や避難対策への活用が進められているが、まちづくりには十分に活かされているとはいえない。これは、分野ごとに整備されたリスク情報を行政内部で共有するような体制となっていないことや、まちづくりに活かされやすい情報として提供されていないといった要因があると考えられる。

安全で安心して暮らせるまちづくりに向けて、リスク情報の整備、表現等の工夫を進めることが重要である。

### (4) 都市構造の変化と新たな脆弱性への対応

戦後、都市においては人口増加等による開発圧力によって、必ずしも安全性が高くない地域の宅地化が進展したが、最近では、中心市街地の空洞化、密集市街地や郊外住宅地における急速な高齢化や居住者の減少等が起きている。中心市街地や郊外住宅地の衰退は、防災や防犯の視点から問題といえる。一方、宅地供給量は減少傾向にあり、空き家数は増加していることから、今後、人口減少によって必要とされる宅地面積が減少する可能性があるため、新たに遊休となる宅地を活かすことによって、課題解決に向けて都市構造を変える選択肢がひろがる可能性がある。

このような平面上のひろがりの変化だけでなく、地下から高層までの上下方向への空間のひろがりや、複数の建物が地下でつながるなど空間の連続化等も見られる。大都市において、高層建築物や地下空間が増加し、特に、拠点となる駅周辺では、商業・業務施設や鉄道駅等の様々な用途の空間が高密度に集積し、連続している。これらは集合体として、災害発生時の円滑な避難等の安全性が十分に検討できていないため、災害に対する脆弱性が増していることが懸念されている。さらに現代社会は、経済活動等が広範囲にひろがっているため、一部地域における物流や交通手段、情報網等の途絶、企業活動の停止によって、その影響が全国

さらには海外にまで波及するおそれがある。

よって、都市の脆弱性の把握と課題に応じた対応が必要である。

なお、少子高齢化、人口減少社会に対応し、拡散型都市構造から集約型都市構造への転換の動き等が見られ、社会的状況の変化を踏まえ都市の将来像を描く時期を迎えており、安全で安心して暮らせるまちづくりを実現する好機ともいえる。

以上のように、都市をめぐる情勢変化を見通しつつ、安全・安心の観点を踏まえた将来像をもとに、行政だけでなく、行政、地域、企業・住民がそれぞれ力を発揮し、各主体が連携し、総力を結集して取組むことによって、安全で安心して暮らせるまちづくりを実現することが有効といえる。

## 第3章 政策展開の方向性

### 3-1. 基本的考え方

安全で安心して暮らせるまちづくりは、豊かな暮らしの実現、活力ある地域づくり、国際競争力の強化等、様々な取組みの基盤であり、安全で安心な状態が一時的ではなく持続することが求められる。このため、リスク情報を踏まえ、被害を受けないような対策を講じるとともに、万一被災した場合にも、深刻な被害とならず、復旧が容易となるよう、発災前の事前対策を十分に行うことが重要であり、行政、地域、企業・住民それぞれがリスク情報を活用し、公共施設の整備とあわせ、土地の使い方の工夫による安全性の向上等、多様な手法の組合せによる取組みを行うべきである。

#### ○リスク情報の活用と連携によるまちづくり

安全で安心して暮らせるまちづくりのためには、行政、地域、企業・住民それぞれがハザードや都市の脆弱性について認識し、対応策を持ち、平常時から連携して取組むべきである。

##### 平常時の役割

- 行政 : 都市計画等による都市の将来像の明示や都市の骨格的な公共施設整備、リスク情報の整備、地域、企業・住民によるソフトやハードの取組みの支援等
- 地域 : 危険箇所の点検等きめ細かな課題の認識や対応、発災時の避難や近隣住民の安否確認の方法等の確認や訓練等
- 企業・住民 : 家具の固定や建物の耐震化・不燃化、ハザードマップの確認等

各主体がハザードや都市の脆弱性について認識し、危機意識を持つためには、近年充実しつつあるハザードマップ等の即地的なリスク情報を十分活用することが必要である。

リスク情報に関しては、これまで分野別に整備されてきているハザードマップの整備をそれぞれの分野で進めるとともに、使用する目的に応じてわかりやすい形で整理することが重要といえる。安全で安心して暮らせるまちづくりに向けて、様々なリスク情報を横断的に整理し、都市計画の基礎情報のひとつとして位置づ

けるなど、まちづくりに活用することが有効である。安全で安心して暮らせるまちづくりは、ハザードマップ等のリスク情報の整備主体をはじめとして、行政において関係部局が多岐にわたるため、リスク情報の整備、具体の対策の実施、企業・住民への周知等において、地域防災計画等の現行の連携の仕組みを活用すること等によって、行政内部の認識を共有した上で、連携を強化することが重要である。

一方、企業や住民の意識を高め、家具の固定や建物の耐震化・不燃化、民地における雨水浸透ますの設置等、身近でできる取組みを推進するためには、企業・住民が「自らは自らが守る」意識が必要であり、行政が災害に関するリスク情報を生活者の視点でわかりやすい形で提供するとともに、行政は地域からの提案等を受け止める体制を整えることが重要である。

### ○多様な手法の組み合わせによるまちづくり

地域特性に応じて、公共施設の整備だけでなく、多様な手法を組合わせて、行政、地域、企業・住民が連携し、安全で安心して暮らせるまちづくりを実現すべきである。

これまでの対応策は、災害を抑止するための公共施設の整備と、これら施設整備の想定を超える場合の避難が中心であったといえる。公共施設の整備による安全性の向上は重要であるが、施設整備だけでは完全に安全性を確保することは困難である。

一方、建物の耐震化やハザードを受けやすい地域への防災上重要な施設の立地の回避、雨水浸透ますの設置、遊水機能を有する農地の保全というような土地の使い方の工夫によって、脆弱性を減らし、危険性を小さくできる可能性がある。開発圧力の減少により、ハザードを受けやすい地域における新たな開発を回避し、また、新たに遊休となる宅地を活かしハザードを受けやすい地域からの移転を誘導できる可能性もある。

また、ハザードマップ等のリスク情報の整備は行政が行うべき役割であるが、きめ細かな地域の課題の把握まで行うことは難しいため、地域において、まち歩き等により安全・安心の点検を行い、地域内で課題を共有し、防犯パトロールの重点箇所を決めるなど地域内での対応策につなげ、また、状況に応じて行政に対して情報を提供するなど地域主体の取組みによっても都市の脆弱性を小さくする



ことができる。

このように、行政、地域、企業・住民がそれぞれの役割を認識し、公共施設の整備とあわせ、土地の使い方の工夫による安全性の向上、地域力による危険箇所の把握と犯罪の未然防止等、多様な手法を組み合わせることが重要である。また、このような様々な主体による各種取組みの積み重ねの総体として、着実に安全で安心して暮らせるまちづくりが実現されるためには、それぞれの主体が長期的視点による都市の将来像を共有することが重要である。さらに、都市の将来像を検討する際には、災害のリスク情報等を踏まえ、社会的状況の変化も見通しつつ、大きく安全性を向上させるような抜本的な都市構造の転換を進めることも有効と考えられ、人口減少社会を踏まえ、集約型都市構造への転換を捉えて、災害リスク情報を参考にし、リスクが高いところを避けて都市機能を集約するなど、都市構造の誘導による抜本的な対策に取り組む視点が重要といえる。

## 3-2. 政策の方向性

### (1) リスク情報の明確化、周知

#### (まちづくりに向けたリスク情報の充実)

安全で安心して暮らせるまちづくりを実現するためには、行政、地域、企業・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ある。

そのためには、整備が遅れている内水や大規模盛土造成地等の分野のハザードマップの整備を進めるとともに、これまで分野別に整備されてきた洪水等のハザードマップ等を横断的に整理し、さらに、地形・地質、土地利用、施設の位置等即地的な情報とあわせて、総合的に都市のリスクを分析することが必要である。また、ターミナル駅周辺に代表されるような高密度で多様な用途を有する各種施設が集積した高度利用市街地における、発災時の円滑な避難等、集合体としての安全性等、知見が不十分なリスクについての検討が求められる。

情報を整備する際には、行政内部で共有できるような情報、企業や住民にわかりやすい情報となるよう目的に応じた表現上の工夫が必要である。また、各主体が対策を講じる必要性を認識し、危険度を判断できるように、発生確率を明示し、あわせて、浸水深や揺れの程度等を街区や敷地レベルで把握できる縮尺で示した情報等を整備することが求められる。

#### (地域におけるリスク情報の共有のための周知)

企業や住民がリスク情報に基づく危機意識と対応策を持つためには、行政がわかりやすい形で情報の周知を図ることが重要である。このためには、防災や防犯に関する教育によって、企業や住民の意識や対応力を高めるとともに、特に、関心がない人に対しても情報が伝わるように日常生活の中でリスクが可視化される工夫が重要であり、不動産情報との連携などが考えられる。また、具体の対応策の提示等、行動に移るための環境を整えることが重要である。

なお、情報の精度が十分ではない場合であっても、早めに提供されることにより対応について議論を始めることが可能となるため、不確実な点を明示した上で、必要に応じてできる限り早く情報を提供することも重要である。このような場合、企業・住民に混乱を与える可能性もあるため、十分な配慮が必要である。また、発災時に迅速かつ円滑な対応ができるように、降雨情報等のリアルタイム情報の提供を充実させていくことが必要である。

## (2) リスク情報を活用した都市の将来像の検討

### (安全・安心の観点からの都市の将来像)

安全で安心して暮らせるまちづくりは、行政、地域、企業・住民のそれぞれの取組みの積み重ねの総体として実現されるものであるが、その実現には長い時間を要する場合も少なくない。これら各主体による取組みによって、着実に都市の安全性を向上させるためには、長期的視点を入れた都市の将来像を共有し、その実現に向けて連携して取組むことが必要である。このような、安全で安心して暮らせるまちづくりに向けた都市の将来像は、リスク情報を活用し、ハザードや都市の脆弱性、リスクを踏まえ検討することが重要である。

そのための仕組みとして例えば、都市計画や地域防災計画等、既存の仕組みを用いることが考えられる。都市計画を検討する上での現況把握のための基礎情報のひとつとしてハザードマップ等のリスク情報を位置づけ、活用することや、あるいは、安全・安心の分野についても、地震や水害等の各種自然災害への対応、防犯や事故等の日常の安全性の向上への対応等多岐にわたるため、安全・安心の観点から見た計画を策定し、他の施策との調整を図った上で、都市計画や地域防災計画に安全・安心まちづくりの実現のための方針として必要な都市施設や市街地開発事業、開発を抑制すべき地域等を位置づけていくことが考えられる。その際、災害危険度評価を行い具体の対策を設定する防災都市づくり計画の仕組みはあるが、地震対策が中心となっているため、横断的にリスク情報を活用した安全で安心して暮らせるまちづくりを推進するための仕組みとして見直し活用することも有効といえる。

また、都市は多様な活動、機能の集合体であることから、将来像を検討する際には、防災や事故等、安全・安心の視点が重要であることを認識した上で、都市の規模、歴史的背景、コミュニティの状況等の特性に照らしつつ、豊かな暮らしの実現、活力ある地域づくり、国際競争力の強化等、総合的な視点が重要である。

### (将来像づくりにおける工夫)

将来像を描く際には、行政による公共施設の整備だけでなく、地域、企業・住民による対応方針も含めた検討や、施設レベル、地域レベル、都市レベル等の視点を持ち、レベル間の連続性や周辺地域との調整が重要である。都市の将来像には都市レベルの方向性が提示されるが、流域等における広域的に連携すべき課題

についても協議等を踏まえ必要に応じて都市の将来像に反映し、また、地域のきめ細かな課題に対応して地域レベルの方向性を詳細に検討するなどの工夫が重要と考えられる。

また、大都市圏における大地震の可能性が高まっている状況等を踏まえ、万一、被災した場合に備え、災害発生後の迅速かつ円滑な都市復興を推進するため、事前に策定すべき計画や合意形成手法等の方策についても検討が必要である。このような事前に復興のための計画を検討することによって、骨格となる公共施設の整備、企業・住民が行うべき建物の耐震化等の必要性についてもイメージしやすくなるため、予防の取組みの促進にも有効である。加えて、現代社会では、経済活動等が広範囲にひろがり、大都市における都市機能障害の影響が全国さらには海外にまで波及するおそれがあることを踏まえ、都市機能の継続性の確保や早期復旧のための発災前の取組みも重要といえる。

さらに、災害リスクの高まり、人口減少など社会的状況の予測が難しく、また、合意形成に時間を要することから、将来像を描く段階で具体の手法を詳細に決めるのではなく、複数の手法を提示し、状況に応じて決定するような方法も有効と考えられる。また、歴史的背景やコミュニティの状況等の地域特性によって、将来像や実現のための手法は異なる可能性もあり、リスクの大きさや対策に要する費用の比較、行政と住民等との役割分担とその効果の評価、他のまちづくりの課題の緊急性や重要性等との比較を行い、安全で安心して暮らせるまちづくりの進め方について、地域の合意を得ることが必要である。

### **(3) 将来像を踏まえた都市構造への誘導**

#### **(土地の使い方の工夫)**

これまで、自然災害に対しては、建物の耐震化や密集市街地の解消等、民地における対策も推進してきたが、河川事業や下水道事業による浸水対策、まちづくりにおける避難地・避難路の整備等、それぞれの分野において行政による施設整備による対策が中心であった。

ハザードを受けやすい地域では宅地等の利用を避けることが抜本的な対策となり得るなど、建物の立地や構造、土地の被覆の状況によってリスクが変わること、すなわち、土地の使い方によって脆弱性が変わり、リスクを変えることができることを認識し、土地の使い方の工夫を実現する手法を検討することが求められる。今後、開発圧力の減少、必要な宅地面積の減少により、新たに遊休となる宅地を

活かすことによって、脆弱性が小さくなるように誘導できる可能性がある。

例えば、浸水対策については、下水道や河川への雨水の流出量をこれ以上増やさない、減らす、地下空間のような浸水しやすい施設の安全性を確保する取り組み等が挙げられる。流出量を増やさない手法としては、開発に伴う流出量の増加分への対策を実施する以外に、農地等における遊水機能の保全が有効であり、河川部局、都市部局、農林部局等関係部局間における認識を共有化し、効果的に土地利用をコントロールすることが考えられる。また、市街化区域内の残存農地を保全することも有効であることから、このような農地を保全するため、防災の視点も考慮した生産緑地への指定や、宅地需要等の状況を踏まえた上で市街化調整区域に変更するような対応もある。一方、市街地の雨水の流出量を減らすためには、学校や公園等の行政が管理する施設における対策のみならず、民地における雨水の貯留・浸透を促進することが必要である。この場合、建物が建つ敷地だけでなく、駐車場等の非建築利用地についても舗装の方法によって雨水の流出量が変わることから、貯留・浸透を促すような対策が求められる。地下空間については、浸水しないように地上出入口における流入防止を個別の地下施設で行ったとしても、地下空間の連続化によって、連続している他の施設から浸水するおそれがあることから、連続化している施設による一体的な対策が求められる。

地震に対しては、各種施設の耐震化や密集市街地の解消等に取り組んでいるが、今後は、科学的根拠に基づき判明した活断層によって地盤が変位する可能性が高い地域や、液状化により大きく地盤の状態が変わる可能性が高い地域には、その直上では建物の構造や配置に配慮する、防災上重要な施設の立地を避けるといった被害を回避・軽減する対策が考えられる。

また、昨今、空き地・空き家の発生による地域の衰退や防犯上の課題等が問題となっている。このような問題の要因となっている空き地・空き家を地域の再編、再構築に活かし、安全性の向上等を図ることが有効である。例えば、敷地が細分化され倒壊や焼失の危険性の高い老朽化した建物が密集した地域においては、空き家となっている建物の除却等により暫定的な防災空地を確保し、一定の空き地が確保できた段階でそれを地域の再編、再構築のための種地にし、面的な市街地整備等も活用しつつ敷地の再編や道路等の基盤を整備することが有効と考えられる。また、郊外市街地のうち、公共交通の利便性が低く、都市基盤も脆弱な地域においては、空き地等の緑地等の自然的土地利用への転換の誘導や宅地の集約化等により、著しく生活環境を悪化させることのないよう、低密度化をコントロー

ルることが必要と考えられる。道路等の基盤が整っており、安全性の高い中心市街地においては、発生している空き地・空き家を危険性の高い地域からの移転先として活用することも有効といえる。

以上のような土地の使い方の工夫を実現する手法としては、行政による事業実施、法令による規制、補助・税制・保険等の経済的手法の活用、情報提供による自助・共助の促進等の様々な可能性がある。これら手法は単独で用いるだけでなく、組み合わせることによって効果をあげる可能性があるとともに、企業・住民による自主的な取組みを促進するためには、補助・税制等によるインセンティブによって誘導することが有効であると考えられる。国内外における具体的事例も含めた検討を進め、現行の土地利用状況等の地域特性に応じた都市構造の誘導のための推進方策を整理し、制度設計に結び付けていくことが必要である。

なお、既に宅地等に利用がなされており、これまで人々が築いてきた生活環境を大きく変貌させる可能性も少なくなく、生活再建や規制に伴う補償のあり方等の課題があり、具体的方策については今後詳細な検討が必要である。また、安全性を確保するためには、災害種別や地域の状況に応じて、様々な対応の仕方があるが、まずは、災害の発生のおそれのある範囲やリスクが明確化され、それらリスク情報が共有されることが求められる。

#### **(官民による施設整備の工夫)**

公共施設は都市活動を支える重要な基盤であり、都市の将来像を踏まえ、必要な公共施設の整備、維持・管理を効率的に行うことが重要である。このような行政による施設整備は引き続き重要であるとともに、民間の施設についても、災害に備え、一時滞在施設等として提供できる空間や緊急電源の確保、雨水の貯留浸透施設の設置等、地域の安全性を向上させるように誘導・活用することが重要である。特に、民間投資が活発な都市においては、平常時から地域内でリスク情報を把握し、共有し、建物の用途や規模等を踏まえた機能分担等を協議し、開発時に誘導するなど、連携を図ることが必要であり、あわせて、行政による情報提供や財政的支援等も重要である。

また、避難場所等の災害時に必要な施設は、馴染みのある場所、使い慣れた施設であれば戸惑うことも少なく利用しやすいと考えられるため、日常から活用されることが重要であり、分野横断的な視点や非常時と平常時の利用の組合せ等工夫すべきである。加えて、いつでも使える状態に維持しておくことが必要である

ことから、整備だけでなく、その後の管理、運用も重要である。

防災性や日常の安全性の向上に向けて、従来の施策を引き続き推進するとともに、施策を検証し制度改善を図ることが必要である。特に、以下のような施策について重点的に取り組むことが必要である。

- 密集市街地の改善の加速化に向けた各地区の進捗状況の点検を踏まえた、避難地・避難路の整備、建物の不燃化・共同化の促進と、形成経緯や現況等の地区特性を踏まえた対策の実施
- 地震時に滑動崩落のおそれのある大規模盛土造成地において、造成宅地防災区域の指定や必要な防止対策を実施していくための、行政機関等との適切な連携・協力による宅地所有者の円滑な合意形成等の推進方策の検討
- 被災時に上部の道路空間等に多大な被害をもたらすおそれのある地下街の耐震性の確保や、連続的に広がる地下空間の一体的な浸水防止対策等、地下空間の安全性を確保するための現状の把握とその対策の推進
- 誰もが安全で安心して利用しやすい道路の整備に向けた無電柱化や踏切対策等の推進
- 平常時における住民の快適な利用の確保とともに、災害応急対策施設を備え、非常時には、地域住民や帰宅困難者のための避難地、復旧・復興活動の拠点として機能する都市公園の整備の推進
- 下水道管の耐震化、老朽化対策の推進とともに、大規模地震時にも社会的な影響を最小限にするためのBCP（事業継続計画）の取組みの推進
- 学校、公園等の公共空間における雨水の貯留・浸透の促進等の行政間の連携の強化や民地における雨水の貯留浸透施設設置の促進、ハザードマップ等の情報提供を組合わせた総合的な浸水対策の推進

#### （４）地域力による安全性の向上

##### （地域力による対応）

行政による公共施設整備等の取組みとあわせ、企業や住民等地域における共助の取組みが重要であり、災害発生時の行政が対応できない状態における応急対応だけでなく、平常時からの取組みが有効である。

例えば、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・空き家の位置、移動等円滑化のためのバリア箇所、浸水頻発箇所、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

らかにし、そのような課題を地域の人々が共有し、課題を踏まえ、ブロック塀を生垣に変える、防犯パトロールを実施するなど地域特性にあわせ具体的な対応策につなげることが重要である。さらに、浸水頻発箇所や避難所の状況等、行政に対して情報を提供し、行政の対策にも必要に応じて反映することが求められる。また、市街地整備事業等において、住民の参画を得ながら、計画的、面的に整備を進めていく中で、事業後のまちの管理・運営に備えた取組みを進めていくことも有効である。

地域力の担い手として、自治会等の従来型の地域コミュニティだけでなく、まちづくりNPOや退職者等、地域に目を向け、関心を持つ機会が増えている。まちづくりに参加することが人々の生きがい、満足感につながる面もあることから、人々の関心や意欲をくみとり、地域の主体的な役割を重視することにより、地域における対応の実効性を高めることが重要である。

また、企業も地域の構成員であり、特に、高度利用市街地では常住人口に比して就業者や来街者が多く、地域住民や地方公共団体のみでは対応が難しく、企業活動が行われる空間のまちづくりであることを踏まえ、住民だけでなく企業も地域の一員として位置付けることが必要である。

#### **(地域力が発揮しやすい環境整備)**

地域と行政との関係については、これまでは行政の各分野の担当が、情報提供や活動支援等、個別に対応しているために、情報がわかりにくいといった点や、地域の課題認識やまちづくり提案を行政が受け止められていないといった状況もある。

したがって、情報をまとめてわかりやすく提供するとともに、地域の活動をコーディネートする人材等の育成や財政的支援、地域の課題認識やまちづくり提案を行政が受け止める仕組み等の地域力が発揮しやすい環境整備が必要である。

例えば、高齢化等により地域力が強く求められている雪処理の担い手の確保については、まず第一に、地域の住民等による共助による雪処理活動を行う仕組みをつくることが重要である。その際、市町村と自治会等が中心となる連絡協議会を組織し、雪処理の安全管理等を担う管理者を選任して、地域一斉除雪等を推進することが有効といえる。一方、地域内の共助だけでは、雪処理が困難な場合には、市町村は道府県と連携して、地域外のボランティア等の担い手を確保し、地域に派遣するといった仕組みを整備する必要がある。



## 第4章 おわりに

今後、本中間とりまとめを基礎にし、安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策の検討を進めるが、検討にあたっては以下の点に留意すべきと考える。

まず、各主体の役割と連携について留意が必要である。行政、地域、企業・住民については、各主体がそれぞれの役割を認識し連携し取組む必要があるが、「自らは自らが守る」という発想は人々に十分浸透しているものではない。このため、企業・住民に対する意識啓発や支援策の充実等によって、それぞれが果たすべき役割の認識を図り、取組みを推進することが重要である。一方、国・都道府県・市町村の役割分担については、地方分権によって都市計画、都市整備に関する市町村の権限が大きくなると推測されるが、ハザードに関する情報の整備等、高い専門性が求められる内容が含まれているため、各機関の体制や財政状況等の実態を踏まえた検討が必要である。さらに、都市行政のみで対応できるものではなく、防災、住宅、河川、農林、福祉等の関係部局にまたがる課題であるため、行政内部での連携を図ることも重要である。

また、自然災害によるリスクの高まり等を踏まえると、施設整備のみの対策には限界があるため、安全で安心して暮らせるまちづくりの実現のためには、土地の使い方の工夫を誘導することが重要になると考えられる。土地の使い方の工夫は、前述のように詳細な検討が必要であるものの、安全性の高い都市空間を形成し維持していく上で欠かすことができないものであり、生活環境の変化や私権への影響に配慮しながら、具体的な推進方策を検討することが重要である。

このような留意すべき課題を踏まえつつ、安全で安心して暮らせるまちづくりが、豊かな暮らしの実現、活力ある地域づくり、国際競争力の強化等、様々な取組みの基盤であることを認識するとともに、人口減少、公共施設の更新時期の到来等の社会的状況の変化を好機ととらえ、安全性の向上に活かすという発想のもと、安全で安心して暮らせるまちづくりの実現に向けた推進方策の検討が求められる。また、安心して暮らすためには、防災や防犯にとどまらず福祉の向上や雇用の安定等、さまざまな分野があるため、防災や防犯というテーマをきっかけとして、地域における安全・安心に関わる様々な議論や対応につながり、安全で安心して暮らせる活力あるまちの実現に資することが期待される。

## 都市計画部会における今後の検討方向について

### ～安全・安心まちづくり小委員会の設置～

〔平成20年9月25日社会資本整備審議会第4回都市計画・歴史的風土分科会、  
第11回都市計画部会及び第13回歴史的風土部会合同会議 資料4（抜粋）〕

#### 1. 都市計画部会における検討課題

平成17年6月30日に国土交通大臣より社会資本整備審議会に対し「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。」について諮問させていただいたところであり、具体的な検討課題として、次の5項目を挙げさせていただいている。

- ① 人口減少等に対応した新たな都市計画制度の基本的枠組み
- ② 中心市街地の再生を図るための、広域的な都市機能の規制誘導施策及び中心市街地への都市機能の集積誘導施策
- ③ 持続可能な都市を構築するための都市・生活インフラの整備の推進方策
- ④ 安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策
- ⑤ 歴史的な風土を活用したまちづくり、地域づくりのあり方

今般、④の「安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策」について、ご検討をお願いしたいと考えている。

#### 2. 小委員会による検討

我が国の国土は、気象、地理的に極めて厳しい条件下にあり、特に、近年、災害が多発する傾向にあり、新潟県中越沖地震、岩手・宮城内陸地震等の大地震が発生し、また、記録的な集中豪雨による浸水被害が頻発している。一方、防犯や交通安全等の日常の安全・安心についても、子供の犯罪被害への不安や、高齢者の安全・安心な生活環境等が問題となっている。

また、少子高齢化、人口減少時代の到来、地球温暖化問題に対する取組みとして、集約型都市構造への転換等、今後の都市計画や市街地整備のあり方についても検討が進められているところである。さらに、都市部のターミナル駅周辺等において高層建築物や地下街の集積が進んでおり、このような高密度市街地における災害時の安全性の確保や、戦後に整備されてきた社会資本が更新時期を迎えつつあり効率的・効果的な維持管理・更新が重要な課題となっている。

これまでの安全・安心まちづくりに関する取組みは、個別施設等分野ごとの現状の課題に対する対症療法的な対策が中心であったと考えられるが、今後は、災害リスクの高まり、人口減少の進展等の近年の都市を巡る情勢変化を見通しつつ、安全・安心の観点からのまちづくりビジョンをもって、ハード、ソフトの両面を含め、分野を横断した総合的な取組みを進めることが必要であると考えられる。

以上を踏まえ、都市計画部会に「安全・安心まちづくり小委員会」を設置し、「安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策」について、専門的に検討を行う必要がある。

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会  
安全・安心まちづくり小委員会委員名簿

(平成21年4月1日時点、敬称略)

【委員】

	青山 侑	明治大学公共政策大学院教授
委員長	岸井 隆幸	日本大学工学部教授
	小浦 久子	大阪大学大学院准教授
	虫明 功臣	東京大学名誉教授

【臨時委員】

委員長代理	小出 治	東京大学教授
	藤吉 洋一郎	大妻女子大学文学部教授

【専門委員】

	国崎 信江	危機管理教育研究所危機管理アドバイザー
	重川 希志依	富士常葉大学大学院環境防災研究科教授
	田中 淳	東京大学大学院情報学環附属総合防災情報研究センター長
	中林 一樹	首都大学東京教授
	古米 弘明	東京大学大学院工学系研究科教授
	室崎 益輝	関西学院大学総合政策学部教授
	目黒 公郎	東京大学都市基盤安全工学国際研究センター長
	森 民夫	長岡市長

## 審議経過

平成 20 年 9 月 25 日 第 1 回安全・安心まちづくり小委員会

- 都市・地域における安全・安心まちづくりに関する取組み概要と課題
- 論点、審議の進め方
- 自由討議

平成 20 年 10 月 30 日 第 2 回安全・安心まちづくり小委員会

- 委員からの発表
  - ・中林専門委員：減災のための都市構造・土地利用について
  - ・虫明委員：これまでの治水、これからの治水
- 自由討議

平成 20 年 12 月 11 日 第 3 回安全・安心まちづくり小委員会

- 委員・ゲストスピーカーからの発表
  - ・室崎専門委員：「安全・安心まちづくり」をいかに進めるか？
  - ・村山山形大学准教授：活断層情報による土地利用規制－海外の実例と日本の可能性－
  - ・国土交通政策研究所：英・仏における防災土地利用と関連社会システム
- 自由討議

平成 21 年 1 月 28 日 第 4 回安全・安心まちづくり小委員会

- ゲストスピーカーからの発表
  - ・新潟市：市民との協働による安心安全まちづくり
  - ・江戸川区：ゼロメートル市街地におけるまちづくりについて
  - ・東京駅周辺防災隣組：東京駅周辺防災隣組の活動について
- 小委員会報告（中間とりまとめ：安全・安心まちづくりビジョン）に向けた討議

平成 21 年 3 月 27 日 第 5 回安全・安心まちづくり小委員会

- 委員からの発表
  - ・目黒専門委員：地震災害に強いまちや住まいを実現する環境整備のために
- 小委員会報告（中間とりまとめ）に向けた討議

平成 21 年 5 月 29 日 第 6 回安全・安心まちづくり小委員会

- 小委員会報告（中間とりまとめ）に向けた討議