

「減災に向けた国土利用の転換と防災意識の醸成」に関して
ご議論いただきたい論点について(案)

1. 国土に対する自然の脅威をどのように認識するか

(視点の例)

- (1) 首都圏直下型地震、東海地震、東南海・南海地震に代表される大規模地震は、地震規模が大きく、広範囲かつ甚大な被害となるおそれがあり、また、津波を伴う場合には被害がさらに拡大することが懸念されるため、国土計画からの検討が必要ではないか。
- (2) 水害は、近年多発し、長期的な気候のトレンドを見ても集中豪雨は増大傾向にある。また、長期的にみると、今後地球温暖化に伴う影響が顕在化していく恐れがある。流域での土地利用や避難対策など様々な視点から総合的な対応が必要であり、国土計画からの検討が必要ではないか。
- (3) 土砂災害は、大規模地震を除けば、例年最も多い犠牲者を出している。都市が山麓などに拡大するに伴って土砂災害に対する脆弱性が増していることから、国土計画からの検討が必要ではないか。
- (4) その他、高潮、海岸侵食、雪害、火山災害など、わが国は様々な自然災害の脅威にさらされている。国土計画においてはこのような要素を十分に考慮するとともに、原子力災害、油の流出事故等の事故災害やテロ等の人為災害についても視野に入れる必要があるのではないか。

2. 社会の脆弱性について、どのように認識するか

(視点の例)

- (1) 都市化の急速な進展に伴い、自然災害の被害を受けやすい地域に人口・

- 資産が密集している。また、多くの高層ビルや地下街の発達等もみられる。
- (2) 高齢者(とりわけ独居老人)、障害者、外国人等いわゆる災害時要援護者の増加、近隣扶助の意識の低下がみられる。反面、多発する災害により安全に対する関心や、自助意識の高まりもみられる。災害被害を軽減するためには、さらなる備えの実践が必要となっている。
- (3) ライフライン、コンピュータ、情報通信ネットワーク、交通ネットワーク等への依存度が増大している。災害発生時のこれらの被害は、日常生活、産業活動に深刻な影響をもたらす。
- (4) これまでに防災基盤の整備水準は着実に上昇してきたが、上述のような自然災害のリスクの高まり、社会的状況の変化に対応して、引き続き推進する必要がある。
- (5) 国土の約 7 割を占める中山間地域では、農林業の低迷等により国土の管理水準が低下し、場合によっては、土砂災害の発生を招く恐れがある。また、震災等の広域災害の場合、立地条件によっては道路の途絶により集落の孤立を招く恐れがある。

3. 自然災害への対策を国土計画でどのように認識するか

(視点の例)

- (1) 検討の切り口として、例えば以下のような視点が重要ではないか
- (a) 多くの恵みをもたらす一方で災害の脅威ともなる「自然」と持続可能な形で共生を図っていくためには、災害を完全に防ぐ(これは不可能)というより、たとえ被災しても被害を少しでも小さくする「減災」の考え方を基本とすべきではないか。とりわけ、被災リスクも考慮に入れた土地利用の規制・誘導や、国民が的確に判断・行動できる体制づくり・人材づくりへの取り組み、民間や市場の力を活かした社会全体のコンセンサスづ

くりが重要となるのではないか。

- (b) 海面上昇に対応した防波堤の建設など、地球温暖化に伴う被害の軽減や防止を行う「適応策」の観点からの取り組みも重要ではないか。
- (c) 防災サイクルの各フェーズ(予防・減災、事前準備、応急対応、復旧・復興)における国土計画の役割とは何か。
- (d) 減災にあたっては、「被害の抑止」(建築物の耐震化や施設整備、土地利用規制等による危険な土地への居住制限等)と、「被害の軽減」(保険制度等によるリスク分散、被災後の迅速・適切な災害対応)の組み合わせが重要である。国土計画の観点からどのような取り組みが重要であるか。

(2) 「土地利用を通じた減災」として、例えば以下が考えられるのではないか

- ・ 人口減少によって生じる土地利用の余裕を考慮し、災害リスクを前提とした土地利用の規制・誘導等(例えば、防災拠点の整備や不足する緑地などオープンスペースの確保を図るとともに、危険地域における居住を回避し集約化を進めるなど)を漸進的に進めることが重要であると考えるが、どのような手法が考えられるか。また、そうした土地利用の状況に伴い、地域特性に応じた、従来以上に多様な手法の導入によるハード整備の質的転換が可能となるのではないか。
- ・ 木造低層密集市街地の解消、都市内の防災拠点施設の整備を進めることは、地域の防災力向上に大きく貢献するが、一層促進するためにはどのような手法が考えられるか
- ・ 災害情報の伝達、ハザードマップの作成など、災害発生時の切迫した状況下でも、国民が適切に判断・行動できる体制づくりを進める必要があり、それを土地利用計画にも反映させることは有効ではないか。

(3) 地域の防災意識を醸成するためには、どのような取り組みが必要か

- ・ 土地利用規制・誘導を進めるためには、ハザードマップ等の災害情報を反映した土地利用方策について、地域全体で合意形成を図ることが重要であるが、どのような仕組みが考えられるか。そしてこれを地権者や居住者の防災意識の醸成にどのように結びつけていくか。
- ・ ハザードマップのように土地の災害危険性を示す情報は、土地所有者や居住者の防災意識を高めるものとして極めて重要であり、その作成・公表が進められているところである。このような情報が明らかになっている土地のほうが資産としても信頼度が高くて安心であるという価値観を確立して定着させることはできないか。
- ・ 住民が地域の土地利用計画策定プロセスに参画意識をもち、土地利用が整序・集約化され自然が適切に再生・保全されているような、管理が行き届いた地域は、連携・コミュニティが強く、結果として地域防災力を高めることにも資するのではないか。

(4) 以下のような課題に対しては特に広域的・総合的な対応が必要ではないか

(a) 超巨大災害に対する取り組み

- ・ 東海地震や東南海・南海地震のような超巨大災害に備える観点から、国土全体における人口・諸機能の適度な集積と分散、重複(リダンダンシー)、交通・情報通信ネットワークなどが重要と考えるが、現在の国土の状況をどう考えるか。国土計画として、今後どのような点が重要と考えるか。

(b) 流域における取り組み

- ・ 水害、土砂災害、海岸侵食などの自然災害は、流域の視点から総合的に検討することが重要であり、各種対策の有機的連携を図るなど、これらを総合的にマネジメントしていくためにはどのような取り組みが考

えられるか

(c) 沿岸域における総合的な津波対策

- ・ 大規模な津波は、地域一体を消滅させるほどの破壊力をもつ場合もあり、防潮堤などのハード整備、適切な土地利用への誘導、迅速な避難などを組み合わせて被害を最小に収めることが重要であるが、現在の状況をどのように考えるか。

(d) 中山間地域での取り組みの在り方

- ・ 中山間地については、過疎化、高齢化や、集落の分布や立地条件等の状況を考慮した、都市域とは異なる地域防災力向上のあり方について検討することが必要ではないか
- ・ 例えば、集落としての機能の維持が明らかに見込めない場合には、より安全度の高い集落へ集積を誘導することも一方策か

4. 復旧・復興の理念をどのように考え、国土計画でどのように位置づけるか

(視点の例)

- (1) 人口減少・高齢社会等の今後の国土を巡る潮流に鑑み、大規模災害が発生しても、原型復旧を基本とする復旧・復興だけでなく、地域性や、将来の地域の姿などを予測した復旧・復興という方策もあり得るのではないかと。そうした新たな復旧・復興の理念はどのようなものがあり得るのか。
- (2) 被災後を想定した復旧・復興ビジョンを作成し、長期的なまちづくり、地域づくり、国土づくりに活かしていくことは有用ではないか。