

第13回小委員会における主なご意見

【都市居住の安全について②】

〈1. ハザードエリアへの新たな立地の抑制（居住誘導区域など）〉

- 「ハザードエリア内の居住を完全に排除することは困難」とあるが、国として何がなんでも抑制するという姿勢を示すべきではないか。旧市街地など安全な場所への移住誘導をもう少し強く訴えても良いのではないか。
- 居住誘導区域は国が法律を作って居住を誘導すると宣言している区域であり、その運用については国が一定の責任を持つべきである。地方自治体の居住誘導区域の設定状況を把握した上で、「ハザードエリア内の居住を完全に排除することは困難」としているのであればこれまで示してきた方針（原則含まないこととすべき）と矛盾するのではないか。もう少し居住誘導区域の設定については、踏み込んで関与していく必要があるのではないか。
- ハザードエリアにおける居住誘導区域の取扱については、地域の事情により異なるとは言え一定のルールは必要であると思う。災害の種類によって別々に考えるべきであり、例えば、河川の氾濫により市街化区域のほとんどが浸水する想定区域については、全て立地を除外するとすれば住む場所がほとんどなくなってしまう場合がある。本市では、家屋倒壊等氾濫想定区域については、居住誘導区域から外した。また、堤防決壊を遅らせるためのハード整備や避難情報の徹底などのソフト施策などの徹底措置を講じているところは、居住誘導区域としては良しとするなどの設定をしては。
- 土砂災害特別警戒区域などは住民の合意形成が図りやすいが、浸水想定区域は浸水被害のレベルがエリアによって異なる。旧市街地の中でも浸水被害があった際に一番に沈んでしまうような地域においては、居住誘導区域から抜くことについて、住民の中に賛成の人がいても、地元の議員や首長などからの反対意見があるなど、合意形成が困難な状況がある。

- 藤沢市の例については、防災対策先導区域は居住誘導区域、都市機能誘導区域に入らないようにしているのか。このように工夫されている事例があると他の地域の参考となり、合意形成が図りやすい。

- 見える化ツールの活用は有効だと思う。ただし、一部データが古いままのものもあるのでアップデートのサポートをお願いしたい。

- ハザードエリアについては、住民の反対もあるためかなり抑制的ではあるが、法律に基づき危険箇所を示してきた実績がある。他方、居住誘導区域について、法律に基づき誘導を促すということをやっているとすると、国が法律に基づいてアクセルとブレーキを同時に踏んでいるような状況だと思う。
ハザードエリアへは居住を誘導すべきでないというのが大原則であって、居住の実情や安全対策の担保により居住できるようにするのであれば、その挙証責任は地方公共団体がしっかりと負うべきであり、地方公共団体の説明責任を明示するような制度設計とすべきではないか。

- 開発許可においてハザードエリアの不許可の対象から自己居住用・自己業務用を除外している点については、正当化の根拠を今一度整理すべきである。
土砂災害防止法では、避難の観点から安全確保を図るために許可制としている。立地の観点でも、旅館・ホテル、福祉施設など第三者に対する安全配慮義務を負うような業態は、原則不許可とするなど解釈の再整理が必要ではないかと思う。

- 東日本大震災の後、液状化等の被害を受けた地域で地価が下がり、その結果新しく若い人たちが居住する傾向が見られている。ハザードエリアにすることによって地価が下がり、経済行為としてそこに居住地を求め方がいることについて、何らかの対策が必要ではないかと思う。

- ハザードエリアでは、災害保険料を適切に高く設定することが自己責任の取り方として考えられる。このような経済活動との連携を取らなければ、居住を止められないのではないかと思う。

- 危ないところに住まないという原則は正しいと思うが、実際のリスクは全て相対的で、これまでしっかり計れなかったこと、これからさらに想定外のリスクが出てくる可能性があることを勘案すると、現在、計れているリスクに基づいて、住んではいけないとはなかなか言えず、結局は、地域と住民が自己責任で住むか住まないかを定めるべきというのが基本的な考え方と思う。
- ハザードエリアに居住誘導区域を含めることは原則不可、例外的な部分については可とした方が制度設計的には良いのではないか。その際、個別解で判断する仕組みをつくれれば良いと思う。例えば、地域や民間デベロッパーが個別解に対し提案できる仕組みを設けるなどが考えられるのではないか。
- 居住誘導区域から外すことについての住民理解の観点から、移転の元地と移転先のまちづくりをどのようにするかという点に加え、都市防災総合推進事業のような制度があった方が良いと思う。
- 本件は居住誘導区域内での議論であり、そこから外して居住禁止区域などにする話ではないと思う。一方で、近年、法制度に対する見方が厳しくなってきたおり、ハザードエリアと居住誘導区域については、矛盾がないよう整理する必要があると思う。その際、ハザードエリアの設定について、技術的な見地から再設定・見直しを行うことを前提に、居住誘導区域からハザードエリアを外すといった手続きが必要ではないか。
- 基本的にはハザードエリアと居住誘導区域は重複させない方がよい。
居住誘導区域に含める、含めないの違いにより、不動産にどのような影響があるか、市民が理解できているのかどうかはわからない。都市情報をどこまで提供し、モノを買うようにしていくのか。不動産を買う際、あえて危険な場所を自分から選ぶ人はおらず、マーケットとの連動をどう考えるかという点も大事ではないか。

〈2. ハザードエリア内からエリア外への誘導〉

- ハザードエリア内からエリア外への誘導は安全性の立場から考えていくべき。観測計器等の設置などにより、危険度を周知し、その上で安全地域への誘導を図っていくことが重要ではないか。

- 移転跡地の利用・管理については、どのような利用・管理が考えられるか検討しても限界があるので、都市計画の提案制度のように、住民や民間からの提案を活用する方が実情に合っていると感じる。提案とこれをサポートしていく仕組みがあると良いと思う。

- 移転については、面的に被災する津波でなければ、1件ずつ土地がゆるく動いていくこと（スポンジ化）を前提にすることが大事。空いたところに防災施設を当てはめ、結果的に安全性を高めていくなど、シナリオ的に考えていく必要があると思う。その際、区画整理の換地（減歩なし、照応の原則なし）のような仕組みがあれば、効果的ではないかと感じる。

その他（総論）

- ハザードのリスクだけでなく他のリスク（経済の不況など）も含めた広域的な視点でまちづくりを考えないとゆがんだ地域づくりが生じる可能性があると思う。

東日本大震災の後、静岡県内で中心市街地が沿岸にある自治体と内陸にある自治体間で大きな人口移動がおき、一方では中心市街地が衰退した例が見られた。移住のような極端な動きのほかにも、リスクに対する様々な選択肢があることを提示することが必要であると思う。

その際、都道府県の役割も重要ではないか。生活圏域全体でのリスク管理を行うことが大切だと思う。

広域的な視点は、個々の自治体による対策のモチベーションにもつながると思う。リスクを高く見過ぎてまちから人が出て行ってしまうのは大きな問題であり、なるべく正確なリスク把握・提示を行い、極端な動きが生じないようにすることが国の役割としてあるのではないか。

- 自治体内の全てが巨大津波などによりハザードエリアに含まれるような場合について、居住誘導区域や都市機能誘導区域の設定の是非も含めて県が広域的視点からお手伝いする役割も重要と思う。
- ハザードエリアに存する施設を必要であるとして残す場合、自治体のインフラコストを踏まえて、少し慎重に考える必要があるのではないか。
- 本来であれば勧告がもっと実施されるべきではないか。居住誘導区域外への立地への勧告の例は全国で藤沢市の1例のみと認識しているが、この状況を踏まえどのような勧告をしていくのか考えていくべき。
- 防災対策は、現在居住している人をどれだけ安全にするかという視点、居住誘導区域は、将来このようにしたいという視点であり、両者は時間軸が少し異なる話。この点をどのように論点の中で整理していくのかは一つの視点かと思う。

【コンパクトシティ政策に係る今後の方向性について】

〈1. 立地適正化計画の5年間の評価と今後の取組の方向性〉

- 各市町村の都市計画部局内、庁内全体、広域連携する市町村とそれぞれの階層ごとにできること、できていないことの観点から整理すると良いのではないか。その整理の中にハザードエリアの取扱いに関する方向性についてもあると良いのではないか。
- 資料において「立地適正化計画は、マスタープランのほか、地域公共交通網形成計画や緑の基本計画との連携・一体的な検討・作成を図るべき」とあるが、既に連携はされているので、「連携」という表現は削除し「一体的な」という表現に変更してはどうか。
- 立地適正化計画制度を含む都市計画全体を把握した上で、例えば都市計画の見直しの際に人口、世帯、空き地・空き家の動向についてメッシュで分析し、計画と実態の乖離が大きい自治体に対し説明を求めて是正できる措置を技術的に助言するなどを行う必要があるのではないか。
- 駅が交通結節点の中心にはなりにくい都市や、小集落が散在しているために居住誘導区域の設定が困難な都市など、立地適正化計画制度の考え方と実態が整合しないケースがある。様々な都市に沿った計画を作成してもらうため、制度の運用自体の継続的な改良・改善を目指して頂きたい。

〈2. コンパクトシティの説明の強化〉

- コンパクトシティ政策の効果が5年やってでていないという新聞報道などがある。コンパクトシティ政策は、カンフル剤ではなく、都市の体質改善が目的であり、時間を要するというメッセージも必要ではないか。一方で、関係者に対しては、政策検討のスピードアップを促すべきではないか。
- 自治体によっては、将来持続可能なまちづくりに立地適正化計画が必要という考え方ではなく、補助金ありきで立地適正化計画を作成し、継続性のない計画内容になってしまう事例があるように見受けられる。各自治体に対して、立地適正化計画の制度だけではなく、作成目的、意義についても十分に認識させる必要があるのではないか。
- コンパクトシティ政策の説明方法として、二酸化炭素の排出量削減や財政上の効果、生産性向上など、自治体にとってメリットが感じられるものだけではなく、「安全で活力あるまちをこうやってつくる」など、一般市民にとっても魅力的な打ち出しが必要ではないか。
- 自治体と住民との間で価値観・ビジョンが共有されていないことが問題。各自治体に対して、まちづくりの価値観・ビジョンをしっかりと示す必要性についても周知徹底する必要があるのではないか。

〈3. 立地適正化計画における広域連携の推進〉

- 大都市圏をはじめ、市町村を越えた都市圏の形成は先進諸国でも共通の問題。例えば、アメリカなどでは広域連携で複数の都市が協働して計画が示された場合のみ交通関係の補助金を交付している事例がある。広域連携に対し、より直接的な支援策を検討しても良いのではないか。
- 広域連携を推進するため、計画の作成段階から、中核的な都市を中心に、複数の都市が事務作業の段階から一体的に進めていくことについて、言及する必要があるのではないか。
- 広域連携にあたって都市間で利害の対立が起きた場合、例えば、自治法に基づく勧告、是正を前提とした事前協議など、解決を図るための協議の場を設ける工夫をすることが必要ではないか。
- 立地適正化計画で広域連携をしても、畑の真ん中にショッピングセンターが整備されたり、市街化調整区域に公共施設が整備されている事例がある。広域連携の推進にあたっては、計画や策定プロセスだけでなく、実態を踏まえた評価をするべきだと思う。
- 地域公共交通網形成計画は複数の市町村で作っているが、立地適正化計画は連携していないケースが見受けられる。コンパクト・プラス・ネットワークを目指すにあたり、「ネットワーク」だけ複数市町村で取組み、「コンパクト」は各市町村が連携せずに計画することが良いのかどうか。また、「複数の市町村で計画を定めるべき」とするのか、ある程度義務付けするのか、県がやるのか、検討が必要ではないかと考える。

〈5. いわゆる非集約エリア（市街化区域内的の居住誘導区域外）の将来像〉

- 非集約エリアは、テクノロジー活用によるリモートオフィスや緑地・農地などの利用などビジョンが示せるとも感じる一方で、非集約エリアの外部不経済を防止することについては、良好な居住地を維持していくような印象を与えるため、あくまで経過措置として位置付けられるものと整理した方が良いのではないか。

- 非集約エリアとすることに対する理解を得るためには、空き地・空き家ばかりの居住誘導区域よりも、非集約エリアで自由にやったほうが資産価値としてもプラスとなるというメッセージが必要である。居住誘導区域内では空き地・空き家を放置することができない旨の私権制限を行う代わりにインセンティブを与える一方、非集約エリアでは空間的・時間的な活用の自由度が高くなることを認める等、双方の魅力を打ち出していく必要があるのではないか。

- 非集約エリアは第一種低層住居専用地域になっていることが多く、新たなライフスタイルの実現を目指すことが難しい場合もあると思う。非集約エリアに適した用途地域が現行では存在しないと思われるため、検討が必要かと思う。

- 市街化区域内的の居住誘導区域はハザードエリアが多く、これをどう取り扱うかは今後の課題ではないかと思う。

- 非集約エリアの活用には、ハザードエリアと同様に住民や民間による提案型の土地利用があっても良いのではないか。

- イギリスではグリーンベルトが広がった結果、1つの都市が丸ごとグリーンベルトの域内に含まれて開発が難しくなったり、アメリカのオレゴンでは後から成長管理線を引いた結果、線引きされた外側が自由に開発できなくなっていった事例がある。仮にコンパクト化を目指すのであれば、今後の非集約エリアの環境、開発の在り方を厳しく考えていく必要があるのではないか。

〈6. 市街地拡散の抑制〉

- 11号条例については、条文の趣旨をもう一度整理する必要があるのではないか。条文を確認する限り、柔軟に解釈できる構造にはなっていないと思う。また、非線引きとのバランスもあるが、市街化調整区域のあり方が市街化区域にどのような影響を与えるかなどを整理した上で、見直しについて検討すべきではないかと考える。

- 未だに若い世代が郊外に戸建て住宅を購入するケースがある。コンパクトシティの実現を目指し、そのツールとして立地適正化計画制度を定めているのだから、いつまで現状のような開発を容認するかなど、市街地拡散の抑制について明確に打ち出すべきではないか。

その他（総論）

- コンパクトシティ政策に関わる人手が不足していると感じている。人的資源や専門家の確保などについても言及した方が良いのではないか。
- 今後、居住誘導区域だけでなく、都市機能誘導区域についても十分な議論が必要ではないか。
- コンパクトシティ政策において、都市構造の見える化ツールの活用は有効だと考える。
- 立地適正化計画が、防災対策、開発許可の在り方や11号条例、市街化区域エリアと居住誘導区域との乖離など、様々な問題を提起していると思う。立地適正化計画が、問題発見、問題提起し、解決のための調整を進めるようなモーターのような役割を果たすことが大切だと考える。
- 鶴岡市では高齢化が進む中心市街地は居住回帰を促進するために居住誘導区域に設定している一方、過去に区画整理等がされて若い世代が住むエリアについては、当面、高齢化の心配もないこと、また居住誘導区域外で育った若い人達が世代交代の際に中心市街地へ回帰する循環型の都市という考え方に基づいて、居住誘導区域外としている。

以 上