

中間とりまとめ ～安全・安心まちづくりビジョン～ 骨子（素案）

目次

第 1 章 はじめに

（「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

2 - 1 . ハザード（外力）の状況と被害

2 - 2 . これまでの取組みと現状

（ 1 ）自然災害への対応

（自然災害に対して構造的に脆弱な我が国の都市）

（予防・減災の取組み）

（事前準備）

（復旧・復興対策）

（ 2 ）日常の安全性の向上への対応

（事故対策）

（ユニバーサルデザイン、バリアフリー化）

（防犯まちづくり）

2 - 3 . 社会的状況の変化と都市の安全・安心に関する新たな課題

（ 1 ）社会的状況の変化を踏まえた都市の将来像の構想

（ 2 ）ハザードの高まりに対応する分野ごとの施設整備の限界、総力結集

（ 3 ）コミュニティの衰退と新しい地域力の活用

（ 4 ）情報技術の進歩とリスク情報を活かしたまちづくり

第 3 章 政策展開の方向性

3 - 1 . 基本的考え方

安全・安心はまちづくりの基本

ハザードと脆弱性の認識の共有と連携による対応

安全性が持続するまちづくり

地域力の発揮

3 - 2 . 政策の方向性

（ 1 ）都市の将来像の共有

（ 2 ）リスクの明確化、周知、活用

（リスク情報の充実、都市の脆弱性の把握・分析）

（リスク情報の周知・活用）

（ 3 ）リスクを踏まえた都市構造への誘導

（施設整備と土地利用の誘導の組合せ）

（土地利用の誘導によるリスクの回避・軽減）

- (官民による施設整備の工夫)
- (4) ボトムアップによる課題認識、地域力による対応
 - (平常時からの自助・共助)
 - (地域力が発揮しやすい環境整備)

第4章 おわりに

第1章 はじめに

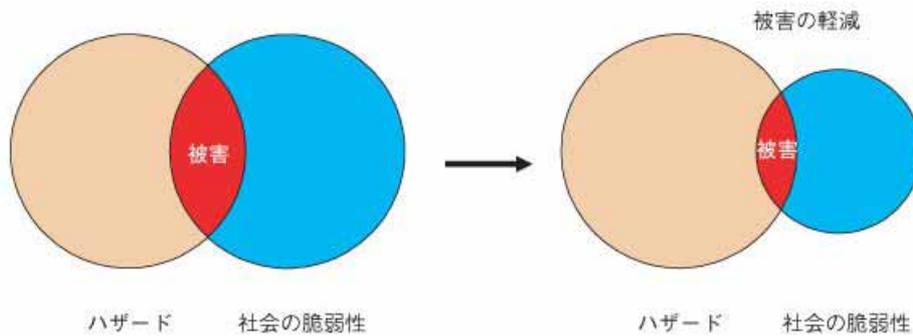
- ・ 我が国の国土は、気象、地理的に極めて厳しい条件下にあり、特に、近年、災害が多発する傾向にあり、新潟県中越沖地震、岩手・宮城内陸地震などの大地震が発生し、また、記録的な集中豪雨による浸水被害が頻発
- ・ 防犯や交通安全などの日常の安全・安心についても、子供の犯罪被害への不安や、高齢者の安全で安心して暮らせる環境などが問題
- ・ 少子高齢化、人口減少時代の到来、地球温暖化問題に対する取組みとして、集約型都市構造への転換など、今後の都市計画や市街地整備のあり方についても検討が進められているところ
- ・ 都市部のターミナル駅周辺などにおいて高層建築物や地下街の集積が進んでおり、このような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都市基盤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・更新が重要な課題
- ・ これまでの安全・安心まちづくりに関する取組みは、個別施設など分野ごとの現状の課題に対する対症的な対策が中心であったと考えられるが、今後は、自然災害のリスクの高まり、人口減少の進展など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
- ・ 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 回開催し検討を行ってきた
- ・ 本中間とりまとめは、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
- ・ なお、当安全・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が、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についても、安全・安心まちづくりの観点から期待される事項について検討を行った
- ・ 今後、国においては、「安全・安心まちづくり」に向けた地方公共団体及び地域住民などの関係者による取組みの進捗が図られるよう、本中間とりまとめに示した方向性に基づき施策を早期に具体化することを期待

(「安全・安心まちづくり」とは)

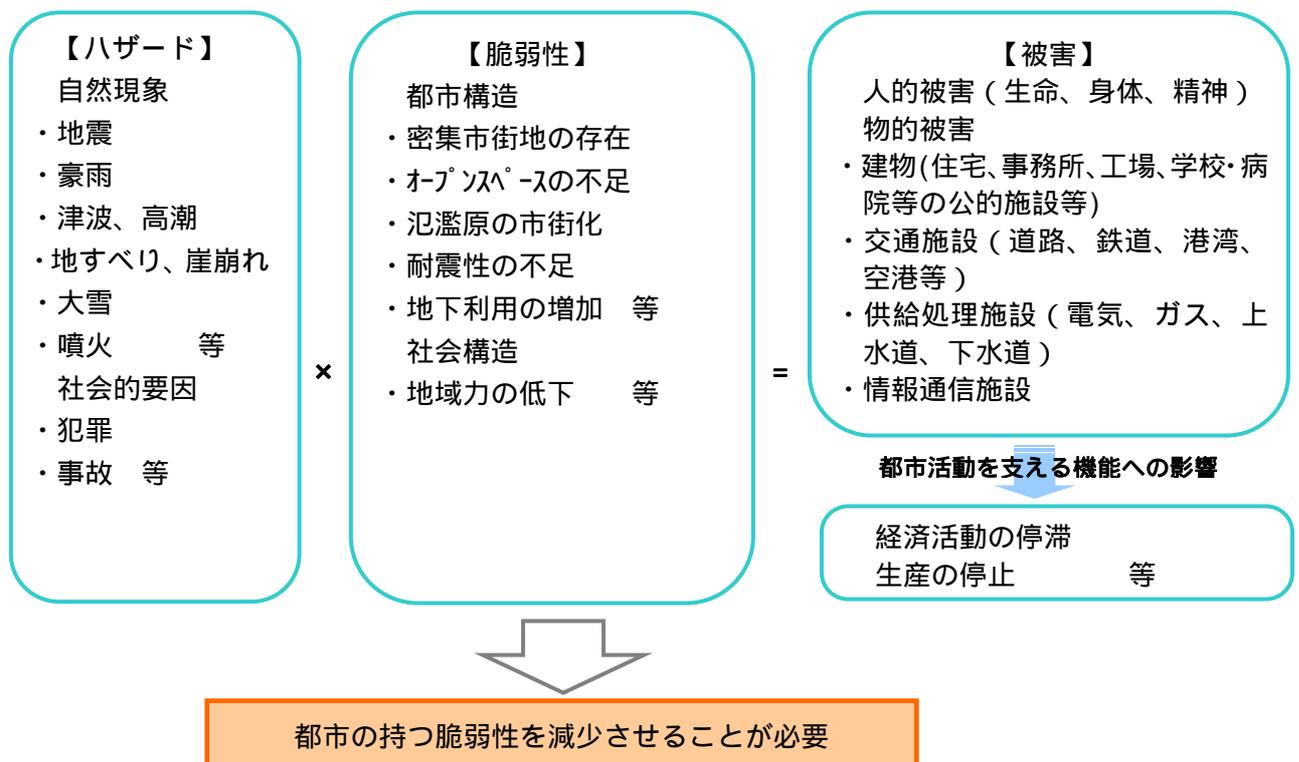
- ・ 人々が生活し様々な活動が行われている都市においては、様々なリスクが存在し、被害に見舞われる場合がある。被害には、直接的な被害として、人的被害、物的

被害があり、その原因として、自然災害、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、生産の停止など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、安全で安心して暮らせるまちづくりの実現のためには、施設構造の強化等に対応する方法や都市自体をハザードから離す方法などによって、都市の持つ災害などに対する脆弱性を減少させることが必要



（資料）「平成17年度防災白書」（内閣府）

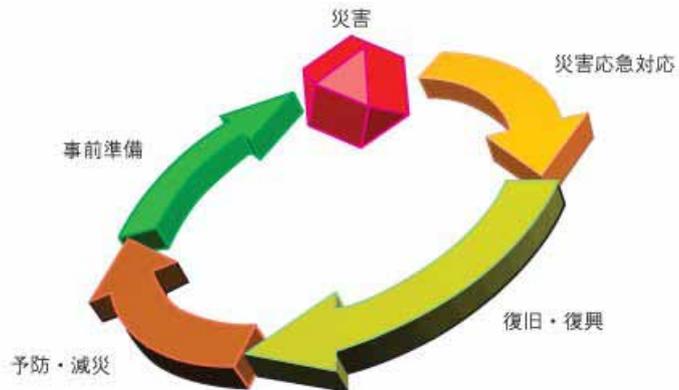


- ・ 防災については、その対応のサイクルは、
 予防・減災（事前の防災施設の整備、耐震化など）
 事前準備（防災訓練の実施、ハザードマップの提供など）

災害応急対応（災害直後の救急、救援など）

復旧・復興

の4つの段階から構成され、都市の脆弱性を減少させるためには、これらの防災のサイクルの各段階において、適切な対処を行うことが重要



（資料）「平成17年度防災白書」（内閣府）

- ・ 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・自然などを含む）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、上記のサイクルに関する考え方を踏まえつつ、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

第2章 都市の安全・安心をめぐる状況と課題

2-1. ハザード（外力）の状況と被害

- ・ 日本は、地震、火山活動が活発な位置。また、地理的、地形的、気候的諸条件から、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすい
- ・ 日本は、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20.8%と極めて高い
- ・ 防災関連の制度や施設の整備により、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減少
- ・ 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が集積している地域で発生すると、甚大な被害が生じる
- ・ また、近年、切迫性が指摘されていなかった地域における大規模地震による被害や、都市における局地的豪雨（いわゆるゲリラ豪雨）による水害などが発生
- ・ 今後、集中豪雨の発生回数の増加や雨量の増加など、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につながる可能性がある

2-2. これまでの取組みと現状

(1) 自然災害への対応

(自然災害に対して構造的に脆弱な我が国の都市)

- ・ 自然災害への対応については、施設整備などにより安全性は高まった
- ・ しかし、我が国の人口の約50%、資産の約75%が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
- ・ 我が国の都市は、都市基盤施設の整備が十分に行われないうまま人口、産業などの集中による都市化が急速に進展したため、地震などの各種ハザードに対して構造的に脆弱な面もある

(予防・減災の取組み)

震災対策

- ・ 都市の骨格となる避難地、避難路の整備や施設の耐震化などを行い、防災上危険な市街地の総合的な防災性の向上を図り、密集市街地においては、都市計画道路の整備、市街地再開発事業や土地区画整理事業などの面整備事業など、各種施策を講じている
- ・ 特に大火の可能性の高い危険な重点密集市街地の解消については、平成19年末時点で%であり、平成23年度までに最低限の安全性を確保するという目標達成は厳しい見通し
- ・ 大規模盛土造成地について、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が、取組の促進が課題

水害対策

- ・ 都市の浸水などに対しては、河川や下水道の整備に取り組み、また、津波や高潮

に対しても防波堤や防潮堤の整備などに取り組んできたところ

- ・ 宅地化の進行、近年の局地的豪雨、今後の地球温暖化による海面上昇などに対しては、施設整備だけで対応することは困難

雪害対策

- ・ 雪害対策に関しては、下水道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対応した公園整備に取り組んでいるが、豪雪地帯などにおいて、除雪対応に課題

(事前準備)

- ・ 事前準備の情報の整備については、洪水や地震、火山などの各種ハザードマップの作成やリスクの把握と周知に関する取組みも行われているが、より効果的な活用が求められる

(復旧・復興対策)

- ・ 前述のような発災前の対策に加え、災害後の公共施設の復旧、堆積土砂や浸水した水の排除、降灰の除去にも支援
- ・ 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支援

(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は、踏切事故の解消などを図るため、歩道の設置・拡幅や踏切除却などにより安全性の向上を推進
- ・ 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割近い
- ・ 公園の遊具施設による事故対策や下水道管の長寿命化による道路陥没事故の防止を推進

(ユニバーサルデザイン、バリアフリー化)

- ・ 公園や交通結節点のバリアフリー化の推進により、誰もが安全で安心して暮らせるまちづくりを推進
- ・ 高齢社会の到来によりバリアフリー化が重要
- ・ 観光や労働などで来日する外国人の増加なども踏まえ、平常時・非常時ともに多様な者の利用を可能とするようユニバーサルデザインへの取組みが重要

(防犯まちづくり)

- ・ 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、防犯の視点を計画段階から取り入れた設計の配慮や、防犯パトロールなどのソフト対策を支援することにより防犯まちづくりを推進
- ・ しかし、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るとともに、検挙率も30%程度と低い水準にあり、また、多くの人の子供の犯罪被害の不安を抱えているなど、地域の人々の視線が届かなくなることによる防犯上の課題などが問題

2 - 3 . 社会的状況の変化と都市の安全・安心に関する新たな課題

- ・ 豪雨などのハザードの高まりや、公共事業に対する財政的制約、地域の体制の変化など社会的状況の変化により、次のような新たな課題があり、今後は、これらを踏まえ、既存施策の改善や充実などを図りつつ、安全で安心して暮らせるまちづくりに取り組むことが必要

(1) 社会的状況の変化を踏まえた都市の将来像の構想

- ・ これまで、人口増加など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。最近では、中心市街地の空洞化、郊外での商業開発の進展、郊外住宅地における急速な高齢化や居住者の減少などの問題の発生。一方、今後は人口減少による宅地面積の減少、遺産相続による土地の流動化などによって、都市構造を変える選択肢がひろがる可能性
- ・ 大都市において、高層建築物や地下空間の増加とこれらが高密度に集積し、連続することにより、災害に対する脆弱性が増している懸念。活動・情報などが高度に集積していることから、機能障害を生じた場合に、影響が全国・海外にまで波及するおそれ
- ・ 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など、都市の将来像を描く時期。新たな脆弱性の把握と課題に応じた対策に取り組むことにより、安全で安心して暮らせるまちづくりを実現する好機

(2) ハザードの高まりに対応する分野ごとの施設整備の限界、総力結集

- ・ 未知の断層の活動による地震や計画を上回る集中豪雨など、これまでの施設整備の想定を上回るハザードが起きる可能性
- ・ また、戦後の高度経済成長とともに整備されてきた都市基盤施設が老朽化し、適切な維持管理・更新が行われなければ、事故や機能障害による都市活動の低下などを引き起こすおそれ
- ・ 近年、高齢化に伴う社会保障関係費の増大などに伴い、公共事業に対する財政的制約は厳しくなっており、今後、自然災害のリスクの高まりなどに対応するための公共事業のみによる対応や、都市基盤施設の質を維持することは困難
- ・ なお、施設によってハザードから防御する性能は、技術開発や知見の積み重ねで向上しており、老朽化した施設の更新は安全性向上の好機
- ・ 都市を巡る情勢変化を見通しつつ、安全・安心を踏まえた将来像をもとに、防災のための施設整備に加え、情報提供などによる土地利用の誘導など、ハード・ソフトの両面を含め分野を横断し総合的に取り組むことが重要
- ・ 行政だけでなく、自助・共助など、行政・地域・住民がそれぞれ力を発揮し、各主体が連携し、総力の結集により安全で安心して暮らせるまちづくりが有効

(3) コミュニティの衰退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世帯も増加し、災害時要援護者が増えることが想定され、円滑な避難・応急対応が困難となる懸念
- ・ ハード整備による安全性が高まったことによる災害対応経験、知見の不足
- ・ 人口減少・高齢化により自治会などの従来型の地域コミュニティの衰退や、都市においては地域の人との付き合いが希薄化。消防団員数の減少に見られるように地域防災力が低下
- ・ まちづくりNPOの取組みなどまちづくりへの関心が見られ、また、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。様々な能力や経験を有しており貴重な人的資源
- ・ 自助・共助の取組みが重要であり、地域力の強化に向けて、これら新しい動きを活かすことが有効

(4) 情報技術の進歩とリスク情報を活かしたまちづくり

- ・ 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や予測、情報伝達技術が進歩
- ・ 災害に関するリスク情報が充実しつつあるが、整備が遅れている分野があり、また、整備されていても住民の防災意識の啓発や避難対策には活用されているものの、まちづくりには十分に活用されていない
- ・ 安全で安心して暮らせるまちづくりに向けて、リスク情報を活用し災害リスクを踏まえた都市構造へ転換することが重要。特に、人口減少、地球温暖化などを踏まえた集約型都市構造への転換に向けた検討の機会を捉えることが有効

第3章 政策展開の方向性

3 - 1 . 基本的考え方

安全・安心はまちづくりの基本

- ・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、国際競争力の強化など、様々な取組みの基盤。安全・安心をまちづくりの基本とすべき
- ・都市計画、都市整備は都市空間の形成を通じた取組み。人口減少や地球温暖化などの社会的状況の変化に応じて都市構造を転換していく中で、様々な災害を横断的・総合的にとらえ将来像を描き長期的な視点で、都市計画、都市整備に取り組むことは、安全で安心して暮らせるまちづくりにおいて重要な役割
- ・集約型都市構造を実現するため、諸機能が集積した拠点的市街地の形成が進められる中で、安全・安心の観点から土地の利用状況に応じた空間のつくり方やマネジメントが重要

ハザードと脆弱性の認識の共有と連携による対応

- ・安全で安心な暮らしのためには、各主体がハザードや都市の脆弱性について認識し、対応策を知るとともに、各主体が役割を認識し連携し取り組むべき
- ・各主体が役割を果たすためには、ハザードや都市の脆弱性に関する情報の共有が重要であるが、調査研究の進展や技術開発により、リスク情報の活用の可能性が拡大
- ・地域への情報提供や都市計画、都市整備の主体は市町村が基本であるが、対象の範囲にあわせ、市町村間の連携や都道府県、国による対応が必要。一方、地域レベルのきめ細かな課題認識や対応策の検討・実施については、地域の住民・企業などが主体的な役割を果たすことが必要。行政だけでなく、自助、共助が必要
- ・行政においては、都市計画や都市整備の担当だけでなく、住宅、河川、農政、福祉などの関係部局との連携が必要

安全性が持続するまちづくり

- ・施設整備と土地利用の誘導を地域特性に応じて適切に組み合わせ、予防・減災から復旧・復興まで含めた対応により、安全性を保つことができる持続可能なまちづくりを実現すべき
- ・土地の利用を変えれば、都市の脆弱性を変えることができる
- ・開発圧力の減少により、危険性のある地域における新たな開発を回避できる可能性
- ・都市基盤施設や建築物の更新、土地の流動化は、構造物の質の向上や土地利用を変える好機
- ・施設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。施設整備の想定を超える場合に、深刻な被害が生じないような対応が重要

地域力の発揮

- ・ N P O や退職者など、地域に目を向け、関心を持つ機会が増えており、地域力の強化に向けて、こうした地域の資源を活かすべき
- ・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
- ・防災や防犯というテーマをきっかけとして、地域における様々な課題が発見され、議論され、対応がなされることによって、安全で安心な暮らしの実現につながる可能性

3 - 2 . 政策の方向性

(1) 都市の将来像の共有

- ・ 安全で安心して暮らせるまちづくりは、行政・地域・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ため、方向性を共有するためには将来像が必要
- ・ 少子高齢化、人口減少や公共事業に対する財政的制約などの社会的状況の変化、リスクを踏まえ、地区ごとの目指すべき安全の度合いを検討し、施設整備の水準や土地利用の誘導による対応方針、行政・地域・住民などが担う役割も含めて都市の将来像を描くことが重要

< 将来像の留意点 >

マルチハザードの視点が重要

施設レベル、地区レベル、都市圏レベルなどの視点が重要であるとともに、レベル間の連続性や周辺地域との調整が重要

自然災害は地域や災害の種別・規模によって異なるが発生確率が低いため、都市基盤施設や建築物の更新の機会をとらえ徐々に安全性を高めるような、短期間による対応だけでなく長期的な視点でとらえることが重要

将来像は被災した場合の復興の視点も含めて計画することが望ましく、事前に合意形成しておくことが迅速な復興に有効

防災の視点が重要であることを認識した上で、豊かな暮らしの実現、活力ある地域づくり、国際競争力の強化など、総合的な視点が重要

(2) リスクの明確化、周知、活用

(リスク情報の充実、都市の脆弱性の把握・分析)

- ・ 自然災害の多い我が国において、安全で安心して暮らせるまち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
- ・ そのためには、未整備のリスク情報の整備を進めるとともに、情報の精度の向上を図り、また、これまで分野別に整備されてきたハザードマップなどとあわせて、地形・地質、土地利用、施設の位置など即地的な情報をとりまとめ、総合的に都市の脆弱性を分析することが必要
- ・ また、ターミナル駅周辺などに代表されるような高密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集合体としての安全性について検討することが必要

(リスク情報の周知・活用)

- ・ リスク情報に基づく危機意識と対応策を持つためには、住民にとってわかりやすい情報として整備し、周知を図ることが重要

- ・ そのためには、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の整備や、具体的な対応策の提示など、各主体が具体的な行動に移るための環境を整えることが重要
- ・ なお、正確な情報にまとめるためには時間を要する場合には、必要に応じて不確実な情報であることを明示した上で早めに提供し、対応について議論を始めることが重要

(3) リスクを踏まえた都市構造への誘導

(施設整備と土地利用の誘導の組合せ)

- ・ 安全・安心の確保については、河川事業などによる水害対策、まちづくりにおける避難地・避難路の整備や密集市街地の解消など、それぞれの分野で主に施設整備により取り組んできたが対症療法的な対策が中心
- ・ 土地利用の仕方によって脆弱性が変わり、リスクも変えることができ、リスクの高いところは土地利用を避けることが抜本的な対策となり得ることを認識
- ・ 開発圧力の減少、必要な宅地面積の減少により、脆弱性を高めるような土地利用を避ける、あるいは、脆弱性の高い地域の土地利用を変更し被害を避けるような土地利用を誘導しやすい可能性
- ・ 予想を超える豪雨時に施設整備では抑止しきれない場合も想定し、土地利用の誘導などまちづくりを変えることを通じて深刻な被害を生じないようにすべき
- ・ 施設整備による安全性の確保は引き続き重要であるが、社会的状況の変化を踏まえ、地区ごとの目指すべき安全の度合いを勘案し、施設整備や土地利用の誘導を組合せることが重要

(土地利用の誘導によるリスクの回避・軽減)

- ・ 防災上の観点からの土地利用の誘導には、予防・減災、避難の円滑化などの目的があるとともに、都市基盤施設や建築物の構造、立地の工夫による対応があり、また、手法についても、行政による事業実施、法令による規制、補助・税制・保険など経済的手法の活用、情報提供による自助・共助の促進など様々な可能性
- ・ 土地利用の誘導の具体的方策については、既に土地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などの課題があり、今後詳細な検討が必要
- ・ 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など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

(官民による施設整備の工夫)

- ・ 行政による公共施設整備は引き続き重要であるとともに、民間の施設の誘導・活用も重要
- ・ 災害時に必要な施設も、日常から活用されてい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など工夫すべき。整備だけでなく、その後の管理、運用が重要

- ・ これまでの施策を検証し、制度改善を図りつつ推進

(4) ボトムアップによる課題認識、地域力による対応

(平常時からの自助・共助)

- ・ 安全で安心して暮らすためには、非常時はもとより平常時から、自助・共助が重要
- ・ 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不能であり、また、自治会などの従来型の地域コミュニティではなく、NPOなどのまちづくりに対する新たな動き。住民だけでなく企業やNPOなど地域の資源を活用することが必要
- ・ 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、避難路・避難所の利用のし易さなどの安全・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、地域特性にあわせ具体的な対応策につなげることが必要

(地域力が発揮しやすい環境整備)

- ・ 地域力が重要だが、これまでは各分野別のバラバラの対応だった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
- ・ 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など地域力が発揮しやすい環境整備が必要

第4章 おわりに

- ・ 人口減少、更新時期の到来など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が重要
- ・ 具体の推進方策を検討するにあたっては、これまでの施策の検証を行うことが重要
- ・ 各主体が役割を認識し連携し取組む必要があるが、行政と地域、住民のそれぞれが果たすべき役割と責任のあり方について検討することが必要
- ・ 国・都道府県・市町村の役割分担について、現行制度や財政状況などの実態を踏まえた検討が必要
- ・ リスクの高いところは土地利用を避けることが抜本的解決策となりうるが、既に土地利用がなされているところについては、影響が大きく慎重な検討が必要であり、土地利用状況などを十分に把握することが重要
- ・ 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など、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を期待