

第12回小委員会における主なご意見

【都市居住の安全確保について】

〈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）〉

- 居住誘導区域のハザードエリア内に、既存不適格の形で進み続けている場合、自治体がどこまで責任を負わなければならないのか、常に問題になる。立地適正化計画制度において、ハザードエリアを含まないよう、技術的助言を強化すべきではないか。
- 全体として情報開示をなるべく徹底していく考え方は正しい。既に取り組まれているが、ハザードエリアへの新たな立地をさらに抑制する、という方向性は必要なのではないか。
- 居住誘導区域にハザードエリアを含めないということは、以前より寛大になってきている災害復旧等に対して、逆方向で不利益変更することになるのではないか。実現するためには自治体がインセンティブを感じる仕組みが必要ではないか。
- 横浜市は立地適正化計画を策定していないが、策定の内部検討の際に出てきた話として、ハザードエリアを居住誘導区域から外そうとしても既存住宅があるため、居住誘導区域から外すことが難しい。また、横浜市では、構造をRC造にするなどでハザードエリアであっても住居を建てることができる。都市の状況に依ってハザードエリアの実態は異なるので、一律で居住誘導区域に入れるかどうかを議論することは困難ではないかと感じる。
- ハザードエリアからエリア外へ移転させることは、ハザードエリア内にあ
る既存住宅の量を考慮すると、行政のマンパワーや財政面で困難であること
から、事前に情報周知を行うことが重要と考える。その意味でも、立地適正
化計画の居住誘導区域からハザードエリアを可能な限り抜くことが重要と考
える。
- 前回の都市計画基本問題小委員会で空き家の多い市街地をスポンジシティ

と命名されていたが、スポンジ（＝海綿）の効率的構造特性に照らせば、本来適切でない名称といえる。現在海外では、スポンジシティは、吸水性能、防災性能が高い都市として取り扱われている。歴史的に見ても3メートル程度の盛り土をして水屋や水塚を作るなどで対策がなされてきたが、このようにスポンジシティ（吸水性能の高い都市）を形成する必要もあるのではないか。

- 住むということはリスクゼロにはできないということと、国や地方公共団体が出すリスク情報の精度が悪いということから考えた場合、精度の悪い情報に従って事前に居住を禁止するエリアを定めたり、移住を行うと、それに要した費用が無駄となってしまう。一方、事後的な対策は全国一律で行われており、国や公共団体から危険エリアであると情報が出されていても被災すれば復興費用が投入され、事後的に補償されるため、地価が安いこととあいまって、危険エリアへの居住を誘発してしまうため、事前に対策するエリアを作るよりも、事後対策を行わないエリアを作ることが重要ではないかと思う。
- 事務局提出資料の居住誘導区域におけるハザードエリアの資料であるが、対象となる面積、建物棟数、人口の数値などがあってもよいのではないか。
- リスクをある程度許容して居住するというリテラシーを、ハザードエリアの住民にまずは理解してもらうことが、今後、この問題を検討していく上での近道になると思われる。
- 現行では、イエローゾーン、レッドゾーンに設定されていれば危険、設定されていなければ安全と判断がなされているが、ハザードエリアには発生頻度の視点が抜けている状況。本当にそれで良いのかどうか。また、ある条件下で色がついただけで、色がついていないエリアでもリスクは存在すると思う。居住誘導区域から抜いたとしても、リスクは存在するので、リスク評価をもう少しきちんと言う必要はあると思う。
- ハザードの特性を、もっと丁寧に読み解く必要があるのではないか。限られた指標や横並び比較のみで判断してしまうと、結果としてあるリスクだけに注目してしまうことになりかねない。さらに、地域の特性、市街地の特性を

丁寧に見ておく必要があると考える。居住あるいは都市機能誘導区域から抜くべきか否かは単純な話ではない。市街地特性・ハザード特性に応じて検討されるべきである。もちろん居住あるいは都市機能誘導区域から抜くべき地域もあるが、リスクがあるとしても、ハザードの特性を理解し、その対処方法を工夫した上で、あえて区域に含むべき地域があるはずだ。その際には、建物の形態、機能の誘導等によってリスク低減を図る手法を考えることに価値がある。

〈2. ハザードエリア内からエリア外への誘導〉

- ハザードエリアからエリア外への誘導は、自分の地域の中での移転だけでなく、中心市街地には空き家などの資源があり、生活も便利であることを踏まえると、生活圏の中でハザードエリア外への誘導を考えていくことが重要ではないか。
- ハザードエリアに関する情報を発信するだけでなく、逆に安全なエリアの情報を発信することで誘導できるのではないか。
- 東京の木造住宅の密集市街地は、関東大震災の移転先となったエリアである。移転先のまちづくりについては、現行の開発許可や建築基準法だけに依らず、丁寧にコントロールする必要があると考える。
- ハザードエリアから居住者が移転した後の土地は、収益性が下がってしまうため、農地や緑地に活用するのは現実的には難しいのではないか。冠水や土砂崩れが起きるような場所は農業、林業という観点から考えても非常に生産性が低いケースが多い。海外では、国・州・自治体が組織を作って公的資金を投入して対応した事例があるが、半世紀前の話である。
- 経済的インセンティブを無視して議論することは難しく、どれくらいのインセンティブなら付けることができるのかについても、検討する必要があるのではないか。
- 居住誘導区域内のハザードエリアにいる居住者を、災害が発生する事前に強制的に移転させることは、どれくらいリアリティがあるのだろうか。一方で情報のコントロール等により移転を促すことは可能だと思う。
- 気候変動の影響を考えると、河川の許容量を超える降雨が当たり前になってくる可能性がある。その際、浸水場所の不確実性が解消されれば、事前に情報提供することができるのであれば、計画的に、ある意味では、行政の責任で移転誘導を図る施策も可能になり得るのではないか。

その他（総論）

- 真備町の浸水災害の際も災害後に、人々は横のつながりを求めていたところであり、横のコミュニケーションを事前に構築することも重要ではないか。
- 経済学の観点から人命の価値が特定できる前提とするのであれば、エクステンシブマージンとインテンシブマージンの二つのマージンで考えることが一般的である。災害が起こる確率（エクステンシブマージン）と起こった際にどれぐらいの被害が起きるか（インテンシブマージン）をかけ算すると同じ数字を出してしまうこともあるので、現行のイエローゾーンとレッドゾーンという単純な設定でいいのかと感じる。
- 建物修繕について計画修繕と突発的修繕を比較した場合、人命の価値を特定できるとすれば計画修繕をするよりも突発的修繕を行った方がコストを要しないのが一般的。しかし、今回の議論では人命の価値は特定できないためコストの視点から議論することがいいのか疑問を感じる。
- 情報を生産するだけではだめで、市場参加者の行動を変える為にどのように情報を伝えるかが重要である。パリやロンドンでは地球温暖化によるセーヌ川、テムズ川の氾濫リスク増加に伴い、ハザードマップを作成し、住宅の借り手や購入者に氾濫の可能性を認識したことを署名させるようにした。行政の情報生産とその周知される市場が整っているかによって、行政と民間の責任や役割の在り方が変わってくると考える。
- 都市を集約していくことが正しいと考えていたが、集約することで災害が起こった際に被害が大きくなるリスクがある。集約のあり方は様々な軸から検討する必要がある。
- 民間に公開されず行政しか持っていない情報がある状況下では、行政には情報発信を行う責任があるのではないか。今後行政のみが持っている情報と民間の持つ情報をどのように融合させるのかという点についても、行政と民間の役割は生まれてくるのではないかと考える。
- スポンジ化とは状態の表現であり、良い状態でも、悪い状態でもない。穴の

空いたところをどのようにポジティブに活用していくかが重要ではないか。

- 施策を打つ側としては、ニュータウンの地域住民からのソーシャルキャピタルが事前に発揮されることを過度に期待しないほうがよいと思う。金勘定だけで動く人たちに対してどのような情報を出していくのが重要と考える。東日本大震災の後、自力復興か集団移転か市営住宅に入るかを悩まれる人達にどれを選択しても大きく金額が異なることを示した結果、自力復興を選ばれる方が多かった。お金に関する情報を周知することも重要である。
- 同じ条件下でハードを整備しても、地域におけるリスクの理解度により、ソフト機能の差が発生し、整備効果が異なるが、それを説明するためには、例えばコミュニティのような、数字以外のプラスアルファの情報が必要と感じる。併せて、例えば固定資産税のような行政が持っている情報をどこまで開示することができるか検討しなければいけないと思う。
- 現時点では、堤防は国費や県費で整備しているが、民間の建築物にはあまり援助をしていない。民間が自らデッキを整備することは期待しにくいということを考えると、災害発生時に一時避難場所として寄与する一定程度以上の規模の建物については、公的部門がどこまで助成するのかというのは考えないといけないと思う。
- 全国一律で整理するのは難しいからと言って市町村に一任するのではなく、国として、市町村が検討するためのツールを用意して、例えば技術的な部分は国、実際の判断責任は市町村、というように責任を分担することを考える必要もあるのではないか。
- 地域や自治会は法人格がないため、地域のソフトを基準に施策を進めることが実際には難しく、自治体の公的責任の中でどこまでできるか、ということとで考えていくしかないのではないか。
- ハザードエリアへの新たな立地の抑制、ハザードエリア内からエリア外への誘導に関する問題は即効的に解決する問題ではなく、次の10年後に対して今回の連携をどのように活かすか、という視点が重要なのではないか。また、

立地適正化計画を策定していない都市への対応も考える必要があるのではないか。

- 日本的大海綿都市をつくる、すなわち、工夫して住むことが重要ではないか。工夫して住むことと移転を促すことは対立構造にあるように見えるが、市街地の成り立ちにより異なる問題であり、被災可能性の有るエリアに従前から住んでいる人たちは、被災するリスクを承知した上で暮らしているが、新たに住み始めた人たちは知らないまま住んでいる。この辺りを区別して対策する必要があると感じる。
- まちを変えようとしたときに、ネガティブな情報だけでは、財力がある人だけが移動して高齢者が取り残されてしまい、結果としてまちのリスクを高めるなど、悪い方向にしか変わらないのではないか。このため、防災以外の目的も含めて、ポジティブな意味づけをすることが重要であり、プロセス全体のデザインを事前にイメージした上で、物事を決めることが重要ではないか。