

第1回 気候変動に対応した防災・減災のまちづくりに関する研究会 議事概要

日時：2023年2月7日（火）10：00-12：00

場所：日本都市センター研究室内会議室・オンライン開催

出席者：内海麻利座長(駒澤大学)・大谷基道委員(獨協大学)・田中尚人委員(熊本大学)・中村晋一郎委員(名古屋大学)・松川寿也委員(長岡科学技術大学)

事務局：米田研究室長・高野研究員・田井研究員

1. 調査研究における検討項目・論点について

(1) 事務局より概要説明

- ・ 本調査研究は、気候変動による豪雨災害の頻発、激甚化を背景として、水害、土砂災害を対象とした防災・減災に関する自治体の対応について、検討することを趣旨としている。
- ・ 豪雨に伴う水害、土砂災害に対して、国では「流域治水」の考え方に基づいて、流域治水関連法が制定されるなど、様々な対応策が検討、推進されつつある。
- ・ 総合的な治水にあたっては、大まかに3つの対策があると考えられる。
 - ▶ 河川自体の治水・防災能力を高めるハード対策
 - ▶ 土地利用計画・規制によって被害を軽減、回避する土地利用対策
 - ▶ 発災前のリスク情報の周知や発災時の避難経路・避難場所に関する情報共有など避難対策
- ・ 本調査研究ではこのうち土地利用対策を軸として、都市自治体が流域治水に取り組むにあたっての課題と対応について検討する。
- ・ 主要な検討項目は、①土地利用計画自体のあり方、②計画を推進する過程におけるまちづくり、③計画検討・事業推進を担う自治体の組織・人材・業務のあり方の3点である。
- ・ ①については、目下の実務的課題として、立地適正化計画における誘導区域の設定のあり方、災害・浸水リスクに対する防災指針への対応が主要な検討項目である。また、都市計画区域外も含めた市域全体の一元的な土地利用行政において、開発規制が緩やかなエリアにおける太陽光発電施設や廃棄物処理場、残土処理場など、災害リスクを高める可能性のある施設の立地コントロールが挙げられる。
- ・ ②については、防災のために災害リスクが高いエリアでは基本的に土地利用規制が強化されることとなるが、それを実現するための合意形成、コミュニケーションが重要な要素となる。単純に規制を強化することには抵抗感がある事は確かであるが、一方で人口減少が進む地域において、河川・災害との付き合い方を含めた将来的な地域像を議論しなければならないだろう。近年は全国各地で水害は発生しており、その復旧・防災対策事業で河川整備が行われる際、積極的な住民参加を取り入れて、防災機能を高めるだけでなく、豊かな河川の利用を両立する親水機能をもった優れたデザインとしている事例もある。
- ・ ③については、市役所における土木技術職の確保が難しくなっている中で、流域治水に関する専門性は都市計画と河川工学に跨っており、組織としてこれらを総合的、横断的に検討できる体制を構築することが課題である。また、人材確保における都道府県や国との連携、業務のあり方そのものを見直すDXの推進など、多角的な検討が必要である。

(2) 座長・委員より質疑・意見等

- ・ 立地適正化計画が都市の防災を検討する上で重要なツールであることは確かだが、まちづくりの現場の実情とは乖離している部分もあり、計画と現実の間を擦り合わせていくことが重要ではないか。
- ・ 計画をつくっても、それが実現するまでのプロセスはほとんど議論されていないのが実態だと感じる。住民が最も関心があるのは計画が実現するまでのプロセス・シナリオであり、その部分における合意形成が重要になるのではないか。
- ・ 立地適正化計画では居住誘導区域や都市機能区域を設定するが、信濃川が中心市街地を貫いて流れる長岡市に代表されるように、どうしても浸水リスクのあるエリアを誘導区域に設定しなければならない都市は、少なからず存在している。誘導区域の設定をするのと併せて、防災指針では対策事業が位置づけられるが、これらをどのように実現していくかというロードマップが示されておらず、既存の対策事業の羅列になっているのが実態ではないだろうか。
- ・ 地方分権改革後、権限とともに市町村の業務負担が増えており、市町村の組織・人員で対応することが難しくなっている実態があるように思われる。河川で線的につながっている領域における治水、防災のまちづくりを考えるうえでは、改めて役割分担を見直す議論が必要ではないだろうか。
- ・ 立地適正化計画などの業務にあたる都市計画課には、実態として土木技術職ではなく事務職が配置されている自治体が多い。市町村と都道府県・国との関係において、少なくとも人的な面では、市町村が独自に確保するのは難しい段階に入っており、都道府県がまとめて確保し、その分の人件費は地方交付税で措置するという枠組みが、総務省から示されている。
- ・ 流域治水と言うと大掛かりなインフラ整備を伴う「大きな土木」によって安全性を高めるイメージがあるが、本来は住民が主体的に地先の安全を守りつつ、身近な水辺の環境を楽しむといった、恵みと災いのバランスを持った「小さな土木」も重要である。地方分権によって市町村に権限は下りてきているが、業務の負担も大きくなり、土木の専門職でない職員があらゆる分野の業務にあたらなければならないようになると、そのようなバランス感覚を考える余裕がなくなってしまうように感じられる。
- ・ 総務省の研究会では、日本全体の労働人口が減少する中で、2040年には自治体の職員も現在の半分で運営できるようにする必要があるという事が示されている。DXの推進、AIやRPAの活用などによって、ルーティンワークの負担が減れば、職員は独自に頭を使って考える仕事に集中できるようになると想定され、職員のモチベーションは上がってくると思われるが、一方では少数精鋭で複数の業務をこなさなければならない状況はより強まり、現在以上に職員に余裕がなくなり、疲弊してしまう恐れもある。
- ・ 自治体の土木職に志望動機を調査したところ、地元だからという理由が最も多かった。特定の分野でやりたいことがあるという人は、ゼネコンやコンサルなどに就職してしまうのだろう。地元が好き、地元に戻りたいという動機を、仕事のモチベーションにつなげていくことが重要ではないか。
- ・ 国や都道府県から権限とともに業務負担が市町村に下りてくる中で、市町村で扱えない部分は、一部はDXなどによって解消されるかもしれないが、現実的には地域コミュニティ・住民に下りていくのであろう。自治体とコミュニティ・住民との間の責任や負担の関係性について、従来の曖昧な関係ではなく、協定などに基づいて、双方が納得する形で連携・協働していく方法を考えることは、喫緊の課題であろう。

2. 現地ヒアリング調査・アンケート調査について

(1) 事務局より概要説明

- ・ 現地ヒアリング調査は、基本的には先進的・特徴的な取り組みを行っている自治体を対象としているが、防災・減災まちづくり、特に土地利用というテーマにおいては、何を基準として事例を選定すべきかが難しい。
- ・ 近年は全国的に大小さまざまな水害が発生しており、自治体単位でみても全く被害を受けていないところは稀であると思われる。大きな被害を経験した地域は、今後も災害リスクが高い地域でもあり、その対策の取り組みは重要な示唆があると思われるが、復旧・復興の状況によって慎重に事例を検討する必要がある。
- ・ 立地適正化計画や総合的な土地利用行政の取り組み、あるいは職員の確保、育成など、論点ごとに特徴的な取り組み事例を候補として取り上げ、検討を進めていきたい。
- ・ アンケート調査では、全国網羅的に課題認識等を把握する。設問項目は、以下の4つの論点に対応して構成することを検討している。
 - ① 災害リスクに対する認識、災害の被災履歴に関する質問
 - ② 土地利用計画、立地適正化計画に関する質問
 - ③ まちづくり、地域住民とのコミュニケーション、合意形成に関する質問
 - ④ 流域治水・防災まちづくりに取り組む自治体組織・人材に関する質問
- ・ 計画に関わる質問が中心となるので、都市計画課が主に回答することを想定するが、設問によっては河川や防災の担当部署、あるいは人事や企画などの担当部署に照会して回答することもある。

(2) 座長・委員より質疑・意見等

- ・ 立地適正化計画の防災指針に挙げられた対策事業の実効性について調査したい。立地適正化計画の策定に際して新たに検討・改訂・追加された事業があるかなどを尋ねると、その後の現地調査対象の検討にあたって参考となるとと思われる。
- ・ 防災と土地利用・立地適正化計画の関係性については、必ずしも上手くいっている自治体ばかりではなく、課題を抱えているところも多いように見受けられる。現地調査で、課題がある、予定通りに進んでいない要因を個別に尋ねるのは難しいかもしれないが、そうした自治体からの示唆についても検討できる良いだろう。
- ・ 大規模な地震災害の後の被災地自治体への調査では、「やっておいてよかったことと、やっておけばよかったことをセットで教えてください」とシンプルに質問し、その後に大いに参考となった。今回のアンケート調査でも、流域治水に関して「既にやっていること、自慢できること」などを質問できるとよいだろう。
- ・ 流域治水関連法が制定されてから流域治水協議会が全国の主要河川で設置されたが、自治体と河川管理者(国・都道府県)との関係性については模索している段階である。河川管理者から提供される情報(想定最大規模のハザードマップなど)を、自治体の都市計画担当はどのように受け止めればよいのか、ミスマッチがあるように思われる。アンケート、ヒアリングいずれかで、流域自治体との連携、河川管理者との関係などについて調査するべきだろう。
- ・ アンケート調査の①の項目で災害リスクに対する認識、災害の被災履歴を尋ねる方針であるが、過

去の災害経験の有無は、その後のまちづくり、都市計画に大きな影響を及ぼしていると考えられるため、非常に重要な質問である。

- ・ 現地調査の候補としては、流域治水の先進的な取り組みとして滋賀県の事例は興味深い。滋賀県全体の取り組みについて、県庁あるいは滋賀県をフィールドに研究をしている学識者にヒアリングをしたうえで、特に注目すべき自治体を検討、調整するべきだろう。
- ・ 人材確保について、特に都道府県との連携は都道府県単位で画一的な回答となることが想定されるほか、総務省が都道府県を対象とした調査を行っているので、そちらを参照すべきであり、殊更本調査で自治体に質問する必要はないだろう。
- ・ 自治体における人材確保の点では、公務員の定年延長が来年度から始まるが、60歳を超えた職員は役職定年となる。特に技術職の60歳以上の職員をどのように活用しようとしているのか、自治体ごとの対応を調査できれば興味深い。
- ・ 2016年度の土地利用行政研究会でも、土地利用計画やその担当部署の人員等についてアンケート調査を行っており、その回答を改めて精査するとともに、同様の質問を本調査でもすることで、時系列的な変化を確認できるとよいだろう。

3. その他

- ・ 第2回研究会は3月30日（木）14：00-17：00に開催する。