

事前防災・複合災害ワーキンググループ（第2回） 議事要旨

1. 日時

令和3年3月5日（金）10:00～12:00

2. 出席者

委員：藤井座長、池内委員、大木委員、片田委員（途中退席）、加藤委員、
小池委員、土屋委員、田中委員、福和委員、中井委員、中林委員、
廣井委員

政府側：赤澤副大臣、五道次長、松本審議官

3. 議事次第

（1）開会

（2）流域治水・土地利用の課題と対応方策

- ・流域治水・土地利用の課題と対応方策について（内閣官房）
- ・気候変動下における強靱（レジリエント）で持続可能な社会の構築（小池俊雄 委員）
- ・災害リスクと土地利用（中井検裕 委員）

（3）意見交換

（4）閉会

4. 議事要旨

赤澤副大臣から、流域治水・土地利用について様々な取組が進んでいる中、土地利用規制には非常に難しい問題があり、各省と連携しながら内閣官房の視点で課題解決に取り組んでいきたい旨について説明があった。その後、各委員からいただいた主なご意見は以下のとおり。

- 災害リスクの高い地域においても、許容できるリスクを合意の上で、対処によって災害リスクを軽減し、利用できるようにしていく考えも必要である。
- 災害リスクに対する地域住民の前向きな姿勢を形成するために、専門家による支援が必要である。
- 治水や河川管理、洪水の管理に加え、避難などソフト対策についても、国管理の本川と県管理の支川がそれぞれ動くのではなく、流域全体で考えることが重要である。
- 諸外国のように、都市計画と併せ、建築基準も水害リスクを考慮したものにしていくべき。全ての建物で水害リスクを考慮することは難しいかもしれないが、例えば、高層マンションや病院のように浸水すると重大な機能支障が生ずるような建物や、市役所のように浸水することによって地域社会に与える影響が大きな建物については、水害リスクを考慮した建築基準に改善していくべきではないか。
- 国管理の本川と都道府県管理の支川の合流部でバックウォーターによる浸水被害が頻

発している。本川への合流部で整備水準が低い箇所は国と都道府県の管理境となっていて、このような個所の整備を重点的に進めるため、過去に交付金化した予算を補助金にもどし、個別補助によりこのような個所の整備を促進するとともに、国と都道府県が連携して、このような個所の整備計画を策定し、整備の進捗状況を把握・公表していくことが重要。

- 河川管理を担う国の地方組織の定員は、これまでの定員削減で大幅に減少してしまっているが、水害の激甚化に対応するために、定員をもっと増やして体制を整備していく必要がある。
- 中小河川や水路から大河川への出口となっている水門・樋門等の許可工作物については、大河川の河川管理者も管理状況をしっかり監視する必要がある。また、それが可能となる体制を整備していく必要がある。
- 200分の1の洪水、すなわち、200年に1回の発生頻度の洪水という、まれにしか起こらないというイメージを持たれる。一方で、200分の1の洪水は30年間に発生する確率が14%であると説明すると、決してまれではないことを理解していただける。このようなリスクコミュニケーションの取り方の工夫も重要。
- 複合災害の観点が非常に重要であり、地震対策と水害対策を複眼的に展開していく必要がある。
- 地震や水害に対する土地利用対策については、短期対策だけでなく、長期対策も必要となってくることから、それぞれの対策を短期と長期に切り分けて考える必要がある。
- 短期的には、新規開発規制及び既存施設の改修等による許容リスクの低減させておき、建替時に安全な地域に移転するような長期的な土地利用目標、事前復興の達成に結び付けることが望ましい。
- 立地適正化計画は大都市部でも策定を進めるべき。長期的なビジョンの下、少しずつ立地の適正化を図っていく必要があるが、きっかけとして、地域が住民に対して危険区域を示すため、例えばUR住宅等で浸水深以下のものは賃貸に出さないといったことができることよい。
- 短期的な対策の一つとして、建物単体を災害に対してより安全に建築していく計画を作成することで、土地利用の長期目標の達成につながっていく。
- 都市全体を安全にしていくために、将来人口に合わせた立地適正化・コンパクトシティー化を図るとともに、既に投資された都市インフラを上手く活用していくべきである。土地区画整理事業による土地のかさ上げについては、民間事業者が区画整理に取り組めるように、安全な都市を作るための負担を補填できるようにするなど、制度設計を見直さなければならない。
- 農地を流域治水の中で活用することは非常に有効であり、安易に転用されず、優良な遊水地やダム機能を有する農地として維持出来る制度が必要。
- 災害リスクの観点から土地利用の社会的な合意を考えるには、ハザード情報が経済的インセンティブとして働くよう、東北の震災で高まった意識を制度的に維持していく、外部不経済の内部化が必要である。
- 内閣官房として、マルチハザードのリスク評価などを考えることが望ましい。
- 立地誘導において、経済的インセンティブを高めると、経済的に優位な者とそうでない者の格差が生まれてしまうので、この課題への対処の仕方を検討する必要がある。
- 土地利用に関する地域の合意形成の議論に必要な材料として、インフラへの投資コストと災害による損失コストについて、できればメッシュデータが作成され、コスト評価ができる情報が必要。
- インフラ整備に対する民間投資を受け入れるような方向を何らか考えられないか。
- 建築基準法は最低基準を規制しているが、防災対策の観点から、建築物単体のあるべき姿を示すような建築の法の仕組みが必要。

- 複合災害及び地域全体としての災害という観点から議論していく必要があり、対策のために、地方版の内閣府防災担当のような役割を担う組織が必要。
- 東京、大阪、名古屋はそれぞれ地域特性が異なるため、三大都市圏といっても、それぞれの違いをきちんと踏まえながら議論をしなければならない。
- 気候変動のスピードを踏まえると、短期的な成果をある程度出ししながら、スピードを上げて対策を進める必要があるとともに、流域治水では流域全体で最適化を図っていくことが必須である。
- 河川氾濫がどこで起こるかわからない、という不確実性を下げ、氾濫箇所を計画的に作っていくことが対策コスト削減や協議の時間の縮減の面からも有効。
- 河川側と都市側のより強力な連携が必要。市街地側の対策を踏まえ河川側で対策し、氾濫水を制御するところまで踏み込むといった視点が必要。
- 流域治水に関する個々の対策が評価できるようなシミュレーションのプラットフォームのようなものが必要。
- 大都市と地方部あるいは要配慮者施設などをピックアップして、短期と中長期でマトリクスの方針を提示した上で、方針をぶれさせずに取り組むことが必要。
- 危険度などは地域ごとにも変わることもあり、浸水区域に住むことはよくないと一括りにすることで、居住者の自己責任にしまいかねない社会の雰囲気違和感を覚える。居住誘導は解像度の高い判断と方針調整がきちんと提示することが必要。
- マルチハザードなリスク、さらにはその中で優先されるハザードの絞り込みも重要。
- 地方部について短期的に見た場合、浸水区域化からの撤退はデメリットが大きい。資力の低い人や高齢者など一度被災したら回復できない人々がリスクの高い場所に住み続けることになりかねないので、適切なセーフティネットの設計をするべき。
- 大都市では、3Dで見ると浸水空間の人口が減少している可能性もあり、高台まちづくりのような環境整備の実現の仕方を検討するのがよく、コストの観点から中高層建築物をペDESTリアンデッキで繋ぐような形がよいと考える。
- 最終的には、地域固有の課題や実情に合わせて想定ハザードの曝露量、脆弱性及び対応力の組合せの再評価することが目標であり、これら3つのバランスの適正化のために、地域単位での検討の場、技術、専門家の関与が必要となる。そこで出た許容リスクや共通の要望などを制度化して活かしていくやり取りも必要。
- 土地利用における合意形成については、スペックだけでなく、感情的な部分も入ってくるので、どのように寄り添っていくかが重要であるとともに、科学的・専門的な評価をわかりやすく伝えるということよりも、相手の恐怖感上に寄り添い、話を聴きながらコミュニケーションを取ることが大切。
- 感染症のリスクは本来医学的には感染力と毒性の強さで決まるが、人のリスク認知は恐ろしさ因子と未知性因子で決まっていて、コロナはリスク認知が非常に不安定な状態にあった。この解消には、科学的なリスク評価を伝達するコミュニケーションではなくて、専門家から見れば非科学的でも、人の恐怖感情を考慮したコミュニケーションと透明性、情報へのアクセシビリティで解消できる。土地利用や災害も、ある情報が決定事項かどうかとか、情報の欠落がないように情報にアクセスができるとか、科学的な評価を分かりやすく伝えるというコミュニケーションではなく、恐怖感情に寄り添ってコミュニケーションをしていくのが有効。人に関わることを扱っていくときには、これは不可欠なこと。
- 計画の重要性を改めて認識して、それを流域や土地利用という非常に複雑で総合的な社会現象へのフィードバックを試みない限り、流域治水・土地利用における問題は解決されない。
- 計画の情報発信やマーケットメカニズムを活用しつつも、危険なところからは移転す

ればいいといった乱暴な議論でなく、もっと合理的な人々の幸福のための都市・地域をつくっていくことが大切。

- 氾濫をうまくコントロールすれば被害軽減の可能性も高く、こういった対策を地域で合意形成していくことを進めている。現場当事者と科学的な知見の溝を埋めるためにも、地域住民との信頼関係や問題を明らかにしていくファシリテーターを育成しなければならない。
- 土地利用の誘導と防災を併せて考える場合、投資をすることによって生まれる間接的な効果によってリターンが生まれ、これを内部化するメカニズムをきちんとつくる必要がある。
- 河川管理について、個別補助事業を使うことで、都道府県と国が協力して地方管理の区域を協力して守るという体制ができつつある。これによって、単に施設を造るだけではなく、地方が自らを守る力を育てることができることが重要である。
- 許容リスクレベルは時間軸で変えていくことが出来る。
- これまでの投資、土地利用上の重要性、対策費用についてコスト評価を考えることも重要。
- 土地利用に対する経済的インセンティブによる格差の進行については、立地規制で対応していくことも考えられる。
- 立地適正化計画は大都市では市街地が既に形成されており、ほとんどが居住を誘導したい地域で、人口減少も顕在化しておらず、ハザードとの関係を考えるのが難しいので、避けているような傾向がある。考えるきっかけにするためにも立地適正化計画の策定を義務化したほうがよい。現在の立地適正化計画は比較的マーケットメカニズムを取り込みながら考えていくものであり、活用を進めてほしい。
- 既存施設の改修に対する支援と、新規開発に対する規制を合わせた短期的な取組みとして、病院、福祉施設等入院患者や高齢者・障害者など、避難困難者が集合して居住している施設であり、特にコロナ禍で、感染者を含めた病院や施設からの避難は不要にすることが基本である。既存の施設では、耐震化とともに、浸水区域内の施設には、非浸水階以上を居室や生活空間と機械室等の利用に制限し、浸水階はその他の利用とするのがよい。
- 長期的土地利用対策として、都市計画マスタープランに「復興都市づくりの方針」を「防災都市づくりの方針」と別に加えて、目指すべき方向を掲げることが重要である。また、それは立地適正化計画とリンクすべき都市像でもあり、無災害で描く「将来像」と、災害復興で目指す「将来像」を併記することになるが、災害後に不連続に進めつつ都市復興の目標を、平時の都市づくりの延長に見せる化することができる。それを市民と共有することが、困難な合意形成への戸羽口になると考えられる。