

会 議 議 事 録

1 会議名	第1回長岡市立地適正化計画策定委員会
2 開催日時	令和3年9月28日（火曜日）午前10時～正午
3 開催場所	アオーレ長岡 西棟3階 市民交流ホールB・C
4 出席者名	<p>■出席委員（7名） 佐野委員長、樋口委員、松川委員、松田委員、福本委員、西脇委員、小村委員</p> <p>■オブザーバー（2名） 国土交通省北陸地方整備局建政部 音瀬都市・住宅整備課長、新潟県土木部都市局 上村都市政策課長</p> <p>■事務局（6名） 若月都市整備部長、高頭都市政策課長、辻都市防災まちづくり担当課長、葦澤都市政策課長補佐、小林都市防災まちづくり担当課長補佐、小島都市政策担当係長</p>
5 欠席者名	なし
6 議題	<ol style="list-style-type: none"> 1 長岡市立地適正化計画の概要 2 国の動向及び全国的なトレンド 3 本市の現状と将来見通し 4 まちづくりの方針 5 検討スケジュール
7 審議結果の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・上記議題に関する質疑応答を行い、今後のまちづくりの方針について、各委員の意見を集約した。 ・次回以降の委員会の議事に反映する。

8 審議の内容	
都市政策課長補佐	はじめに、高見副市長からご挨拶申し上げます。
副市長	(副市長あいさつ)
都市政策課長補佐	<p>初回の委員会ですので、事務局より委員の皆様をご紹介させていただきます。</p> <p>なお、長岡市立地適正化計画策定委員会設置条例第5条第2項に基づき、委員長は、長岡技術科学大学 佐野教授にお願いしている。 (委員長及び委員、オブザーバー、事務局の紹介)</p> <p>本日は、議事録の作成のため、録画及び録音をしているので、ご了承ください。</p> <p>それでは、早速、議事に入らせていただく。議事の進行は委員長にお願いしたい。</p>
委員長	<p>私は都市計画ではなく交通が専門のため、各先生のお力添えを得て計画策定に協力できればと思う。</p> <p>今回は防災がメインということで、長岡市はほとんどが浸水想定区域内にあるという難しい課題がある。先ほど副市長もおっしゃられたタイムラインなり確率なりを考え合理的に計画を立てられればと思う。</p> <p>それでは、お手元の資料に従い、議事を進行させていただく。</p> <p>資料は約 80 ページにわたるため、事務局には簡潔な説明をお願いする。資料の構成上、議事(1)と議事(2)はそれぞれ分けて説明し、ご意見・ご質問を伺いたい。また、議事(3)(4)(5)は一括で説明し、その後、ご意見・ご質問を伺いたい。</p>
事務局	(議事(1)資料説明)
委員長	ただいまの説明に対してご質問等ありましたらご発言ください。
A 委員	前提条件として、立地適正化計画に関する住民、市民の捉え方がどうだったのか状況を知りたい。例えば、計画策定時点のパブコメの意見だとか、立地適正化計画は住んで良いエリアと住んではダメなエリアを決める計画だと勘違いされやすいと思うので、そういっ

都市政策担当係長	<p>た部分に関する周知や啓発活動等を少し補足いただきたい。</p> <p>ご心配いただいたとおり、この計画の準備説明で地域を回った時には色々な反応があった。特に支所地域や立適区域外から、なぜ自分たちの所は入らないのか、住んではいけないのか等の拒否反応的なご意見が多数あった。そこで、郊外居住区域という区域を独自に設定し、居住誘導区域ではないが、長岡市として今まで区画整理等で整備してきた住宅地を維持していく意思表示をしている。</p> <p>また、居住誘導策の1つで、まちなか居住区域定住促進事業という固定資産税を減免する制度があり、市内から市内への移動を対象外とする等の配慮をしている。今回の見直しで、防災指針が入ってきた時に、こういった形でハレーションを押さえながら説明していくかということは、課題と認識しているので対応していきたい。</p>
委員長	<p>P25の3つの「改定の趣旨」のうち、最初の現行計画の中間評価については、どのような数値で評価するのか。</p>
都市政策課長	<p>評価については、基本的に P24で設定している目標値で評価する。現行計画策定時、10年後の令和7年度、中間評価年次でも設定している。</p>
委員長	<p>施策と数値の関連性はクリアになっているということでしょうか。</p>
都市政策課長	<p>居住誘導の成果は、限界があると認識しているが全ての数値との直接的な関わりについては検証しているところ。評価する際にはこれまでの施策等がここに効いていると説明できるようにまとめたかと思っている。その上でご覧いただいてご意見をいただきたい。</p>
委員長	<p>では、議事（2）国の動向及び全国的なトレンドについて、事務局から説明をお願いしたい。</p>
事務局	<p>（議事（2）資料説明）</p>
委員長	<p>ただいまの説明に対してご質問等ありましたらご発言ください。</p>
B 委員	<p>先ほどの副市長のあいさつの中でも色々な制度が組み込まれて</p>

<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>いるというお話があったが、防災指針を定めるに当たり、整合を取らなければならない項目が P44にある。地域防災計画やマスタープランとの整合を図らなければいけないということがわかった。現在の懸念として、具体的に何が競合しているのか、どこに矛盾点があるか等、現時点でわかっているものがあれば、教えていただきたい。</p> <p>もともと策定年次が異なっていることもあるが、ハザードについて矛盾しているところは、確率規模である。洪水について、立地適正化計画では計画規模で記載しているのに対し、ハザードマップでは想定最大規模で示している。そもそもハザードマップは、国民の安全を守るために、避難に用いることを目的として作られているため、まちづくりを想定最大規模で進めていくとおかしいことになる。計画規模でこういう影響がある、もしくは発生確率が高い規模でこういう被害がある、こういった危険度が高いということで、まちづくりから除外するかどうかについて議論することになるかと思う。矛盾というよりも立ち位置が違う。それぞれの位置付けが違うことを理解していくことが、矛盾を解消することに繋がると思い、位置付けを記載している。棲み分けができていることをご理解いただくために、このような整理をしている。</p>
<p>都市防災まちづくり担当課長補佐</p>	<p>今回の防災指針は、リスク分析をしてまとめる形になっている。国土強靱化地域計画は、起きてはならない最悪のシナリオに基づいてどういう取組を行うかという形で示しているが、具体的なリスク分析はしていない。その部分でどういう整合が図れるかを考えていきたい。</p>
<p>B 委員</p>	<p>確率の問題を取り込んだ時に、一般市民への説明も含めて、どうしたら合理性を保てるかがポイントになると思う。</p>
<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>確率という話になると、確率を持っているハザードは非常に少なく、土砂災害などは確率規模がない。河川でしか、雨等による確率を作っていない。地震もない。確率規模がないハザードに対して、今後評価をどうしていくかという課題がある。</p>
<p>C 委員</p>	<p>地域防災計画等の他計画と関係をとっていかなければいけない中で、それぞれの計画とのキャッチボールというか、その辺の流れ</p>

<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>はどういった形になっているのか。</p> <p>担当者は当然違うが、市の内部で検討会を作り議論している。そこでそれぞれ反映していくことは可能。地域防災計画等については避難の基準が変わっており、避難指示を見直していかなければならないので、そういうところを反映していく。</p>
<p>A 委員</p>	<p>防災指針をどう作っていくかが重要。空間評価をする時に、どこがどのくらい危険かというリスク評価をしたり、ハザードを示したりすることが主眼になっていて、防災指針の実効性を考えると、どこが危ないというだけでは防げない。そこに住まう人がどうやってそれを乗り越えていくか、乗り越えるためにどのような資源があるかというような資源の把握の部分が相当重要になる。防災指針を理想的に掲げただけで、実効性が伴わないということになりかねない。長岡市として、被害を出さないための資源で空間的に把握しているものがあれば教えていただきたい。なければ大きな課題になる。</p>
<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>まずどういうハザードがあるかについては、長岡市だけで検討しているのではなく、国土交通省信濃川河川事務所、新潟県管理河川の状況を踏まえての評価を空間的に確認する。その際に、そこにどのような資源、被害の脆弱性があるかということも含めて評価していく。評価を踏まえ、具体的にどのような対策ができるか。立地適正化計画なので、実効性を伴う必要がある。先ほど申し上げた補助制度等の活用や、民間でもできるものもあるので、そういったものをまとめて実際にやっていくことで、長岡市の安全性を高めていく。</p>
<p>都市防災まちづくり担当課長補佐</p>	<p>標高が高い所の空き地など、避難可能な場所や対策の種地として使えるような場所があるかについて、昨年度の水まちモデル都市でも検討した。中心市街地のホテル等、高さのある建物が浸水した場合、どのくらいの階層が実際使えるか使えないか、設備を上層階に上げることで、避難場所として活用できるか等の検討を今後進めていきたい。そのような基礎的な情報について収集しているところ。</p>
<p>A 委員</p>	<p>商業福祉の分野では、コミュニティ推進の部分が、行政の想定よ</p>

	<p>り被害が大きい時に活躍するポイントになると思うので、そちらの記載や指針をどうやって入れていくか。例えば中越大震災の時は山古志の建設業の方々が自力で道を開通した例もある。そういった意味での企業の活躍や、普段からの自主防災だとか福祉分野の取組といったものを、どうやってこの指針に入れていくかという観点が大事になる。</p>
D 委員	<p>立地適正化計画というのは、基本的に都市の基盤づくりの計画だと思っている。そこに住んでいる住民の安全をどのように守っていくかという視点をどこまで入れ込むのかというのは、疑問に思っていたところ。今後計画の検討を進めていく中で、またご意見させていただく。非常に気にかかっている点である。</p>
都市防災まちづくり担当課長	<p>立地適正化計画で検証、評価を行っていき、そこで見えた課題については、例えば地域防災計画等を書くことにより、さらに別の実効性が高まり、地域の安全性・避難に繋がる。連携が非常に重要だと思う。立地適正化計画は都市計画区域の限られたエリアの話になってしまうので、全市的に広げるためには、地域防災計画に要配慮者の観点も記載することになる。その内容に漏れが無いように連携していく。</p>
D 委員	<p>それぞれの分野の個別計画があつて、そこでしっかり書き込んでいても、色々な分野のキャッチボールが行われていないと、それぞれの計画が絵に描いた餅になってしまう。例えば福祉であれば、地域福祉計画等色々ある。そういう部分と今回の立地適正化計画、地域防災計画の間のキャッチボールを内部の検討委員会でしっかり調整していただくことで、個別計画には書き込まないとしても、市民にとって実効性のある計画として、活きた計画になると思う。</p>
A オブザーバー	<p>事前防災であるとか、福祉部局、河川部局との連携、キャッチボールという話があつたが、説明の中にも非常にタイムリーな形で、特定都市河川という話が出てきた。まさに河川部局と都市部局のキャッチボールのベースになると思っている。結局今までの防災というのは、「まち」なら「まち」、「川」なら「川」と分けて考えられていたので、整合が取れていないとまでは言わないが、密接に関係はできていなかった。それが「まち」と「川」一体で考えようとい</p>

委員長	<p>う動きが出てきている。長岡市は川と一緒に共生していくというような市のモデルになっていると思うので、そこに関して今までの議論を集約していき、国、民間の力を借りながら実効性のある計画を立てていくべき。</p> <p>では、委員会の途中ではあるが、新型コロナウイルス感染予防対策のため、5分間の換気及び休憩を行う。</p> <p>次の議事は11時10分から始める。</p> <p>(休憩)</p>
委員長	<p>それでは、議事を始める。</p> <p>議事（3）本市の現状と将来見通し、（4）まちづくりの方針、（5）検討スケジュールについてお願いしたい。この議事については、計画の方向性に関わるので、積極的なご意見をお願いしたい。</p> <p>それでは、説明をお願いしたい。</p>
事務局	<p>(議事（3）、（4）、（5）資料説明)</p>
委員長	<p>ただいまの説明に対してご質問等ありましたらご発言ください。</p>
A 委員	<p>P66は、空き家の実態調査の結果かと思うが、これから評価、新たな指針を入れ込んでいく時の基本的なデータとしては、できれば既存ストックの実態の変化、イメージ的には人口の動態で整理したほうが良いと思う。この地図にある空き地のうち、例えば流通産業団地の空き地は使うことが決まっている空き地であるため、誤解を与えるので外していただき、駅前中心市街地の平面駐車場等の問題視したい部分をクローズアップできるような情報の出し方が必要。</p>
都市政策課長	<p>空き地については、ご指摘の通り課題とすべきところではないものが入っている点があるので、しっかり対処する。</p>
A 委員	<p>空き地と同じで、使われる空き家と、ずっと使われていない空き家があるわけで、それを時系列で把握していないと基本的なデータとして扱いにくいと思うので、できる範囲でそういった視点を入れていただきたい。</p>

<p>都市政策課長</p>	<p>今年度、空き家計画の5年目の見直しをしており、調査をしているので把握できるかどうか確認してみたい。</p>
<p>E 委員</p>	<p>住宅の視点でコメントしたい。お話を聞いていると、まちなか居住区域等、エリアの問題になっている。そのため面的にここが危ないと言われると、全部危ないことになってしまう。しかし、まちなかの住まい方として、例えばマンションの3階以上に住んでいる人は、水害に関しては、浸水深3mでも5mでもおそらく基本的には大丈夫で、単身の高齢者の方は比較的逃げずに留まっていたりする。一方で、不安を感じられてもいる。どう逃げるかということを考えると、住まい方の問題にも関わってくる。今回の改定で、エリアの問題とは別に、住まい方の問題に言及するのか検討頂ければと思う。というのも、今は感染症のこともあり、まちなかの皆さんがどこへどうやって逃げるかという時に、避難所の問題が生じる。国も自宅避難を推奨しており、住まい方という問題にどう対応するかということもあるのではないかと。</p> <p>2つ目は、高齢者の方が老朽化した住宅を建て替える時に、平屋建てにされる方もいる。居住誘導区域の浸水深3mのエリアに平屋建てで住むということになると、新築のため、地震、台風、雪に対しては強いかもしれないが、雨については、浸水深3mは非常に厳しい。その場合にどうするかということ。</p> <p>3つ目は、先ほど、市の話にあった、市内から市内への住み替えに対しては補助が出ないということ。市内移転で住み替える方はボリュームゾーンだと思う。郊外の住宅地に住んでいる方に以前調査を行ったことがある。賃貸住宅に住んでいた方が新築住宅を郊外に建てる時に一番多いのが、郊外にあるアパートから郊外にある住宅地への住み替え。その方たちにまちなかの方へ来てもらおうと非常に良いが、土地を選ぶ理由は値段ということで、防災情報以前に価格で動かれてしまう。誘導施策を本当にやろうとするならばボリュームゾーンに向けた施策が必要。予算的な問題もあるかもしれないが、それに対応できるかどうかの可能性を次回の委員会時に教えていただきたい。</p> <p>もう1つ。P76に課題の整理ということで、広範な課題が載っている。この委員会の中で、P76に記載されている全てについて、本市オリジナルとして検討するのか。それとも、防災指針を取り入れた改定ということになるのか。長岡市の計画のスタンスにもなると</p>

<p>都市政策担当係長</p>	<p>思う。どこまで検討可能なのかを示して頂いた方が良い。課題としてこれだけ出されると、本当にできるのか微妙なところがあるので教えていただきたい。</p> <p>1点目と2点目の住まい方については、私どもも重要な視点だと思っている。特にご提案いただいた災害ハザードとの関連性のところはきちんと考えていかなければいけない。具体的には計画における取組の項目の1つとして、例えば中心市街地のように高層マンションの高いところは、避難場所として想定できるかの検証が必要。一方で平屋建てについては逆に水害に弱いのでどうしていくか。避難経路等と結び付けた検討を進めていかないといけないと思う。</p> <p>3点目の市内から市内への住み替えのボリュームゾーンについて。先ほどA委員のご質問の中でも、区域外の方へのメッセージとして市内移転は対象外としたとご説明をさせていただいた。実際3年間補助事業を実施してみて、ご指摘のあったとおり、市内から市内への移転も対象にしてほしいという要望を非常に多く受けている。来年度予算の編成に向けて、市内移転を可能にできないかと検討に着手しているが、冒頭申し上げたとおり、区域外の方へのメッセージという点からも慎重に進める必要がある。可能性としては0ではない。</p> <p>4点目の課題の整理のところは、非常に盛りだくさんな内容だが、立地適正化計画の評価指標として挙げたものを意識しながら並べ替えたものである。今後、検討を進めていく過程で、課題の中でもできること・できないことがはっきりしてくると思う。例えば、浸水深3mのところを20万人住んでいる長岡市の状況において、20万人を一気に動かすことはできない。できること・できないことを精査する意味でも、1回まな板の上に載せたという状況になっている。内部関係課と連携して情報を精査していく中で、課題の中からふるいにかけるといったところにも、取り組んでいく。</p>
<p>都市政策課長</p>	<p>ボリュームゾーンというご指摘もあるが、長岡市全体の存続を考えた時に、郊外と居住誘導区域のバランスも考慮しなければならない。課題についても意識していかなければいけないところではあるが、立地適正化計画は実効性のある計画ということで、今回の計画期間でどこまでできるかということをしつかり検討しながら、皆さんと意見交換できればと思う。</p>

<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>1つ目の防災面の観点について、マンション居住の方の避難の件だが、高い階にいれば浸水では当然助かる。しかし、その後、浸水がどれだけ継続するかで、生活が成り立たなくなり孤立化することにもなり得る。物資の補充やトイレ、基本的に1階にある電気の受電設備といったようなところが対策されていないと、非常に問題になる。具体的な支援策で受電設備の耐水化も可能であるし、ハザードマップでは、早めの避難や、感染症対策として知り合いの家への避難を推奨している。そういうところは共有し連携を図っていけると思う。</p>
<p>A 委員</p>	<p>洪水ハザードマップの改定に関わった身として補足したい。現在、長岡方式の避難行動を提唱して、市内の安全士会等や民間の力も借りて進めている段階。早期水平避難、垂直避難、それでもダメなら市の避難所に、という形で要避難者の受け入れのキャパシティを担保していくという考え方になると思う。立地適正化計画ではそこまで細かい議論は難しいと思うので、その状況等を情報収集いただき、議論の材料として出していただく形が一番良い。住まい方に関しては、避難方式とは別の問題等があればまた議論の俎上に載せていただく、という考え方に整理できる。</p>
<p>B 委員</p>	<p>何を守るためのハザードマップであり計画なのかという点について。P74では人的被害と経済被害があり、暴露が事業所資産ということになっている。P75では建物等財産被害の最小化とあるが、事業所資産だと一般の住宅の資産の数字は入っていないのではないか。このような情報があるのはありがたいが、全体として何を対象として被害を最小化しようとしているか、分かる内容だと良い。</p>
<p>都市防災まちづくり担当課長</p>	<p>このメッシュ情報では、公表されている施設の資産や在庫情報等といった一般的に使われている資産情報を使っている。こういった情報とそれ以外のものについても評価し、都市的にどこが弱いのか、機能が充実しているか、そして、そこを守るためにどのような対策を実施していくかということを検討しているところ。市だけで対応できないところは、例えば河川管理者による堤防の強化、もしくは破堤しづらいようにするとか、そういったことを要望していく。市では貯留施設など、できることをさらに進めていく。もしくは民間による貯留施設整備の推進といったような取組に繋げていくこと</p>

<p>都市防災まちづくり担当課長補佐</p>	<p>策を考えるか。対策をセットで考える。ハード対策でダメなものはソフト対策でやっていく。ソフト対策の実効性を高めていく必要があるので、地域防災計画における避難の話と連携していくということで、関連するところがあると思う。</p> <p>今までこのような形で評価をしておらず、昨年度に初めて評価方法が示されたことから、長岡市も参加し検討を行った。その結果が、今年、ガイドラインとして公表されている。その中でもまだ足りない部分があるかと思う。皆さんのご指摘ご指導をいただきながら進めていきたい。</p> <p>都市の評価として、まちなかでの快適性という見方での「指標」のお話があった。例えばバスが使えるとか、施設がたくさんあるとかといったことは、今回紹介した昨年の実績の中では検討していないので、それらの視点を加え、守るべきところはどのような要件とするか、色々な考え方をご相談させてもらい、まとめていきたい。</p>
<p>委員長</p>	<p>(4)(5)の説明に関して、もしくは全体に関して何かあるか。</p>
<p>A 委員</p>	<p>今回の委員会で行うこととして、進捗の確認があり、目標の見直しは行わないことが前提とある。とはいえ、現行の計画の目標値である居住誘導に関わる目標値を見た時に、数字の増減に対して、防災指針を入れたことが要因として関わっているかという視点の議論は必要になると思う。目標値を変えないとしても、目標値を補足するような参考データ、例えば、まちなかに居住誘導された人たちの住み始めた理由に、この地域の防災指針がしっかりしているから、ではないが安全への理解が得られたことによるものか、もしくはそういったものを全く気にしていないとか、そういった意向に関する調査を行うことは考えているか。</p>
<p>都市政策課長</p>	<p>基本的な枠組みは先ほど申し上げたが、当然、議論している中で矛盾点があれば議論に加えなければならない。その際に追加で調査が必要であれば、しっかり考えさせていただく。</p>
<p>A 委員</p>	<p>今回の委員会の議論に挙げてほしいのではなく、今後の改定に向けて必要となるようなことを、この委員会の成果として出したほうがいい。</p>

<p>A オブザーバー</p>	<p>議事（3）について、人口流出の話を挙げているが、それと居住の関係は密接。郊外に居住している高齢者がまちなかに移住するというのは少なからずあると思うし、子供世代が東京などに出てしまって、それを追いかけるように出ていくこともあり得る。</p> <p>そうなってくると居住と人口は切っても切れない話で、立地適正化計画にも居住誘導の話が入っていると思う。個人的な感覚では、居住誘導というのは、緊急時というよりも平時からの地道な取組として重要なもの。防災、安全という話は緊急の話でやらなければいけないことだが、それとオーバーラップするような形で居住誘導を平時からの取組として支援すべき。</p> <p>全国的なトレンドとして、市区町村側で居住支援協議会を組織し、配慮すべき人たちのために住宅を支援する制度が行われている。先進的な例でいうと東京都中野区は、福祉や警察など色々な関係者が協議会に入り、輪を広げることで、どのような人に配慮し、どのようなところに住んでもらうかというシステムが根付いてきている。</p> <p>新潟だと、県が居住支援協議会を組織立てしているが、あまり機能していない。要は、居住支援協議会を作ってセーフティーネット住宅を登録し、そこに優先的に要配慮者を住まわせて支援するという流れ。その流れがもうすこし細かい形でできるのであれば、人口流出を食い止めるまではいかないが、平時からの誘導という意味では機能してくるのではないか。この機会に、そういうところも考えてみてはどうか。</p>
<p>B 委員</p> <p>委員長</p>	<p>防災が様々な分野に入ってきているが、防災が前面に出てくると暮らしやすさや住みやすさ、生き生きとした都市といった側面が失われがちになる。東北の防潮堤もそうだが、災害のリスクを最優先にして暮らしを立てると、失われるものも大きいと常々感じている。今回指針を立てなければいけないというのは、昨今の状況を見ると当然の流れだが、立地適正化計画のそもそもの目的を見失わないようにしなければならない。最終的に皆が暮らしやすくなると計画を作る意味がないので、防災の主流化だけに捕らわれないほうがいい。</p> <p>皆さんの意見を伺い、今回出た意見が次回以降の議論に繋がるよう、資料を作っていきたいと思う。立地適正化計画でできる範囲は</p>

<p>都市政策課長補佐</p>	<p>限られている。周縁とはかなり密接な関係があるので少し広めにこの場で議論し、あとは関係部局とコミュニケーションをとって、実効性のある計画としていただきたい。</p> <p>本日は、長時間にわたり熱心なご議論ありがとうございました。なお、次回の委員会については、12月に開催したいと考えている。以上をもちまして、第1回長岡市立地適正化計画策定委員会を閉会する。本日は誠にありがとうございました。</p>
<p>(委員長の署名欄)</p>	<p style="text-align: center;">佐野可寸志</p>
<p>9 会議資料</p>	<p>別添のとおり</p>