

第16回 周南市都市再生推進協議会

議事要旨

日 時 令和5年11月9日（木）10時00分～11時35分

場 所 周南市役所 シビック交流センター 交流室1

○出席者（順不同、敬称略）

委員：	山口大学大学院	教授	鷗 心治
	周南公立大学	准教授	小林 啓祐
	徳山工業高等専門学校	准教授	河野 拓也
	一般社団法人徳山医師会	事務長	西岡 浩司
	社会福祉法人周南市社会福祉協議会	事務局長	小林 展衣
	周南市青少年育成市民会議	事務局長	原田 浩樹
	一般社団法人山口県宅建協会周南支部	支部長	箱崎 壽美枝
	徳山商工会議所	専務理事	小林 和子
	新南陽商工会議所	専務理事	谷口 博文
	周南市中心市街地活性化協議会	マネジメント会議委員	舞田 恵子
	西日本旅客鉄道株式会社中国統括本部	徳山管理駅長	西嶋 俊輔
	防長交通株式会社	営業部長	河合 貴志
	周南市自治会連合会	副会長	住田 宗士
	周南市母子保健推進協議会	会計	江田 喜美江
	一般公募		松永 朋之
オブザーバー：	国土交通省中国地方整備局建政部 都市・住宅整備課	建設専門官	今田 修
	山口県土木建築部都市計画課	主幹	保村 守
事務局：	都市整備部	部長	高瀬 文三郎
	都市整備部	部次長	中川 勝彦
	都市整備部都市政策課	課長	小川 和隆
	都市整備部都市政策課	課長補佐	原田 修司
	都市整備部都市政策課	係長	金子 容子
	都市整備部都市政策課	主査	原田 美幸
傍聴：	4名		

議事次第

1. 開会
2. 委員等の紹介
3. 会長及び副会長の選出
4. 議事
 - (1) 周南市立地適正化計画の概要及び5年見直しについて
 - (2) 防災指針について
5. その他
6. 閉会

~~~~~

午前10時00分 開会

開会宣言

部長挨拶

委員紹介

委員の定数報告

会長選出

副会長選出

(会長)

それでは、議事に入ります。

本日の議題は2点です。

まず、議事(1)「周南市立地適正化計画の概要及び5年見直しについて」、事務局から説明をしてください。

(事務局)

本日の報告事項は、周南市立地適正化計画の概要及び5年見直しについてと防災指針についてです。今回初めての委員さんもいらっしゃるのので、まずは立地適正化計画について簡単に説明させていただきます。

お手元の立地適正化計画概要版をご覧ください。

立地適正化計画についてご説明いたします。

### 1.立地適正化計画の概要

まず、4頁をご覧ください

急激な人口減少や少子高齢化の進行が予測される中、郊外部に市街地が拡散したまま将来を迎えると、人口密度の低下により、生活サービス施設の撤退等による地域活力の低下、生活不安の増大、都市の持続可能性の低下等が課題となります。こうした課題に対応するために、市町村が策定できたことになった計画が「立地適正化計画」です。

立地適正化計画は、「コンパクトシティ+ネットワーク」の考えを基に、都市全体の観点から、居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランです。都市計画区域内を対象に、計画により実現を目指す将来の都市像を示すとともに、都市機能誘導区域

と居住誘導区域を設定し、誘導施策と届出制度により、都市機能の緩やかな誘導と人口の集積を図ります。

## 2.周南市の現状と課題

5頁をご覧ください。

近年、全国的に問題視されている「人口減少と少子高齢化」が一番の問題で、その他にも、まちづくりの観点では、「市街地の拡大」や「過度な車社会」という問題があります。この3つが重なって深刻化することで、右側にある問題点が浮かび上がります。これらの問題点から周南市が解決すべき課題として、①～⑨の9つが挙げられます。これらの課題解決に向けて取り組んでいく必要があります。

## 3.都市づくりの方向性

人口減少・少子高齢社会に対応した暮らしやすい都市を実現するためには、生活に必要な都市機能が拠点に集積していること、その拠点周辺に一定の人口が居住していること、拠点間が公共交通等によりアクセスしやすいことなどが重要となります。本市では、都市計画マスタープラン上の都市拠点と都市軸、ゾーニングを基に、都市機能を生活の中心となる拠点へ、その役割に応じて階層的に配置し、都市拠点及び地域間が公共交通ネットワークを通して相互に補完し合い連携する「多核多層ネットワーク型」の集約都市構造を目指します。

## 4.都市機能誘導区域及び誘導施設

6頁をご覧ください。

都市機能誘導区域は、医療、福祉、商業等の都市機能を都市の拠点に誘導・集約することにより、居住誘導区域及び市域の市民に対して、各種都市サービスを効率的に提供していく区域です。

市民の生活と交流の場である都市拠点に都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域）を設定し、都市機能の増進や地域活力の向上を図ります。

周南市では徳山駅周辺と新南陽駅周辺に設定し、それぞれ7頁のような役割があります。

## 5.居住促進区域と将来の市街地等

8頁をご覧ください。

居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスや地域社会が持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域です。

本市では、居住誘導区域を居住促進区域として設定し、居住促進区域内の人口密度の維持・上昇を図ります。

赤い線で囲まれた地域が周南市の居住促進区域です。

## 6.都市機能の誘導及び居住を促進するために講ずべき施策

周南市では、都市機能の誘導及び居住を促進するために10頁のような施策を行っています。

## 7.立地の適正化に関する目標

また、本計画の進捗管理をするための目標値を設定しています。

## 8.計画に関する届出

最後になりますが、

都市再生特別措置法第 88 条及び第 108 条の規定により、10 頁の下の表の行為に着手する場合、行為に着手する日の 30 日前までに、行為の種類、場所、設計又は施行方法、着手予定日等を市長に届け出ることが必要になります。

以上、簡単ではございますが、立地適正化計画についてご説明させていただきました。

次に、計画の 5 年見直しについてご説明いたします。資料 1 をご覧ください。

立地適正化計画に示す目標、施策は長期にわたるものであることから、都市計画運用指針において、立地適正化計画は概ね 5 年ごとに評価を行うことが望ましいとされています。

本市においても、20 年という長期を見据えた方針、施策を定めています。このため、計画の進行管理、評価にあたっては、PDCA サイクルの考えに基づいた概ね 5 年ごと評価により、計画の円滑な運用を図っていきます。

本市の立地適正化計画は、平成 29 年 3 月に都市機能の誘導に関する内容を公表、平成 31 年 3 月に居住促進に関する内容を追加する改定をしており、前回の改定から 5 年目である今年度、改定に向けた検討を行っております。

具体的には、概ね 5 年ごとに周南市の現況分析をし、データを更新します。また、事業・施策の実施状況を確認するとともに、都市機能誘導や居住誘導の効果を検証していきます。施策・事業の効果とあわせて、市街地内の都市機能や人口等の変化に応じ、計画の見直しを検討していきます。この後、それぞれの項目について具体例を示します。

あわせて、平成 29 年 6 月に水防法が改正されたことに伴い、居住促進区域の見直しを行います。

また、都市再生特別措置法の改正が行われ、防災指針を追加することとされたため、本計画に防災指針を追加します。

まずは、周南市の現況データの更新についてです。

前回策定時に整理した、本市の人口・土地利用等の各種基礎的データの更新を行います。

こちらは、一例として、人口の増減数の状況を分析したものです。この他にもバスの利用者数や地価の動向など、5 年間でどのような変化があったか整理を行います。

計画内の施策に関する事業について、進捗状況や今後の進捗見込み、今後の進め方等を庁内照会により確認を行いました。都市施設の立地を誘導するために講じる施策及び居住を促進するために講じる施策について周南市ではこれらの項目を設定しています。

こちらで紹介しているのは、計画策定後に新規で追加された主な事業です。これまでの取組結果を踏まえ、新たな課題に対応するために、追加すべき新たな施策や取組の確認を行います。

下のグラフは、令和 2 年と令和 5 年の誘導施策や事業の数になります。施策について、事業予定のものが事業中になったり、新規事業を開始したりして、計画策定時から増加していることがわかります。

続きまして、目標及び期待される効果の現状です。コンパクトシティの施策効果をわかりやすく示

す観点から、歩行者通行量などのまちの賑わいに関する指標など、住民が実感できる目標を設定することが有効であることから、現行の計画では5つ評価指標を設定しています。

それぞれの指標について、この5年間の推移を整理していきます。目標及び効果についての現状分析結果の一例を示します。緑が目標値のラインで青が実績値のラインです。徳山駅前賑わい交流施設が完成し、通行量が増えましたが、その後のコロナの影響もあり、下がり気味ではありますが、目標値は上回っている状況です。

このように各指標について、精査しているところです。

はじめに説明したスライドに戻ります。このように周南市の現況データの更新や施策・事業の評価に・目的値及び期待される効果の現状を確認しています。

ここまでの①問題点・課題への対応の検討についての説明になります。

この分析結果とこれから説明する居住促進区域の見直し・防災指針の検討をあわせて、改定素案を作成し、次回の都市再生推進協議会でご説明する予定としています。

以上で、「周南市立地適正化計画の概要及び5年見直しについて」の説明を終わります。

(会長)

ただ今の説明内容について、質問、ご意見等がある方はいらっしゃいますか？

(委員)

立地適正化計画について、概要版の5頁を開いていただきたいと思います。

周南市の現状と課題では、本市の課題①から⑨についてはより理解しやすく、説明していく必要があると思います。例としては、③高齢化への対応について本市の課題がよりわかりやすく、次回の策定につなげていくことについて、本市の意見をお聞かせ願いたい。

(会長)

事務局、いかがでしょう。5頁の高齢化への対応について、この立地適正化についての対応の考え方を説明いただけますでしょうか。

(事務局)

資料を出しますので、お待ちください。(立地適正化計画 本篇 15頁を表示)

今、スライドに表示しておりますのは立地適正化計画の本編に記載しているグラフになります。

本日は、時間の都合もございまして、概要版にてご説明させていただきました。

このグラフは、人口の将来推計の推移となっております。左側は昭和の時代から始まりまして、赤い線が縦に入っていますが、そちらが立地適正化計画策定当時のところになります。

全体が昭和60年頃をピークに段々周南市の人口は減ってきております。そのなかでも、黄色で示しております高齢者人口、65歳以上の人口になりますが、こちらは増えていくところで、高齢化社会が進んでいっているということが見てとれます。

もう一つ、次の頁になりますが、これは人口ピラミッドと呼ばれるものになります。

左上が昭和60年頃の人口ピラミッドになります。左側の青いところが男性、右側の赤いところが女性になりますが、下の若い世代が多く、高齢者が少なくなっていたところなんです。

右のグラフが平成27年頃のグラフになりまして、高齢者が増えていっているという状況です。また、左下のグラフが2035年の推計になります。

委員から高齢化を一例として挙げていただきましたが、高齢化が進んでいくということで、立地適正化計画上、何が一番問題かと申しあげますと、やはり労働力不足というところが課題になってくるかと思っております。

例えば、立地適正化計画はコンパクト・プラス・ネットワークというところで、ネットワークの部分と両輪で進めていこうという考え方になっておりますが、バスの運転手さんが不足することにより、拠点と拠点をつなぐネットワークが弱くなっていくなど、そういうことも一つの課題として挙げられるかと思っております。

そういうこともあり、高齢化というところを一概に立地適正化計画の中だけで考えることも難しいため、関連計画も含めて、連携を図りながら進めていきたいと考えております。

(会長)

ありがとうございます。その他、ございますか。

(委員)

資料1の11頁に、目標および期待される効果の現状ですが、基準年度と改定年度の交通量に対して、現在、どのような分析で、期待した効果がどの程度出ているのか、出していないのか。

それとも、今の説明にあったように、人口の減少に対して、どのように維持できているという、分析結果を教えてください。

(事務局)

今回は、指標の一例として歩行者等通行量というものを挙げさせていただいております。

今年度の数字については今から計測いたしますので、計測後に詳細な分析を行うところです。

徳山駅前の歩行者等通行量については、計画策定時は5カ所で1万953人でございまして、目標値を1万1,000人としております。それに対して、令和4年度の計測値は1万1,024人というところで、人口は先ほどのグラフのように若干減ってきているところではあります。歩行者等通行量、まさに滞在する人たちは、キープできております。

徳山駅前につきましては、今後、再開発事業が春にグランドオープンされるということで、人口も、歩行者等通行量も増えていくのではないかと期待しております。

また、本編には期待される効果として、消費額の維持なども項目として挙げております。そういう効果にも繋がっていくのではないかと分析を進めていきたいと考えております。

(会長)

ありがとうございました。その他、ございますか。

(委員)

居住促進区域外で届出が必要になると思うのですが、その届け出を出すことによって、どういう抑制になっているのでしょうか。

(事務局)

居住促進区域外の届出を出していただく制度の目的が、計画区域外での状況を把握することが大きな目的になっておりますので、残念ながら届出を出していただくことによる抑制というのは、あまりないのではないかと考えております。

しかし、その届出で、区域外にどういう施設が立っているとか、そういう動向は市で把握していけるとお思いますので、その動向を把握しながら、計画、施策に反映をしていく効果はあるかと思っております。そのため、引き続き届出はお願いしていこうと考えております。

(会長)

よろしいですか。今回、そのデータの報告というのがありますか。

(事務局)

今回は見直しについて、このような内容をやりますという話ですので、次の協議会時に、この5年

間の様々な傾向等を詳しくご説明させていただこうと考えております。

(会長)

わかりました。

5年見直しということですので、居住促進区域外に今までのどれだけ施設が立っているかという確認が、もしできるようでしたら、次回の協議会に資料として出していただければと思います。よろしくをお願いいたします。

(会長)

他に、ご質問等ある方はいらっしゃいませんか。

質疑等がないようでしたら、議事(2)に移ります。「防災指針について」事務局から説明をしてください。

## (2) 防災指針について

(事務局)

それでは、議題(2)「防災指針について」、ご説明いたします。「防災指針について」は、「居住促進区域について」と「防災指針について」の大きく二つの内容について説明します。

それでは、まず「居住促進区域の見直しについて」ご説明いたします。

「居住促進区域について」は前回会議で説明しました内容と重複してしまいましたが、新しい委員の方がいらっしゃることや、この度の改定する内容の一つとなりますので、再度ご説明させていただきます。

先程、立地適正化計画についての説明の中でもふれましたが、居住促進区域とは、暮らしやすい都市を実現するために、「居住を誘導し、一定の人口密度を維持するエリア」のことです。

居住促進区域において、人口減少の中にあっても人口密度を維持することにより、スーパーや病院といった生活サービスや地域社会を持続的に確保することが可能となります。

まずは、現行の周南市立地適正化計画において、居住促進区域をどのように設定したかについて、簡単に説明いたします。

現行の計画の中では、居住促進区域の設定基準を定めております。6つの基準がありますが、コンパクト・プラス・ネットワークの観点から、③において、「生活サービス施設の立地、都市基盤、災害危険性等の観点から、居住適性が相対的に高い、面的な居住地となりうる区域であること」としており、簡単にいうと、スーパーや病院などの生活する上で必要な施設があり、道路などのまちの基盤が整理されており、災害の危険性の少ない安全な区域という事になります。

また、⑤と⑥において、都市機能誘導区域や駅やバス停などの徒歩圏であることとしており、便利な場所へのアクセスがよい区域であることとしています。

こちらの図は、策定当時の都市構造評価の結果となります。前の頁で説明しました、設定基準に沿う地域を把握するために、左下の図に記載してあります、それぞれの評価分野を点数化し、点数を重ね併せることにより、居住特性が相対的に高いエリアを示しています。

例として、新南陽地区の結果を表示しています。赤い色ほど、居住特性が高いエリアとなり、新南陽駅や福川駅の周辺がピンクやオレンジ色になっています。この結果や、その他の設定基準などを総



合的に判断しまして、図の中にある赤線の内側を居住促進区域として設定しています。

こちらが、新南陽地域の居住促進区域を示した図となります。青線の内側が居住促進区域となっておりますが、青線の内側であっても、居住促進区域から部分的に除いている箇所があります。

先程、ご説明しました、居住促進区域の設定基準です。④に、「法令等により、自然災害の危険性が高い区域に指定されていないこと」とあります。そのため、居住促進区域のラインの内側であっても、災害の危険性の高い箇所を部分的に居住促進区域から除いています。

こちらが、現行の計画において定めている、居住促進区域のラインの内側であっても、居住促進区域に含まない区域を定めた表となります。土砂災害に係る区域については、原則としては含まないとしており、津波や浸水に関する区域は浸水深が2メートル以上の区域は含まないとしています。

こちらが、新南陽地区における、前の頁の表で示していた災害の危険性のある区域となります。赤や黄色で土砂災害、青で浸水2メートル以上のエリアを示しております。これらの、赤や黄色、青色のエリアは、緑色で示している居住促進区域の内側であっても居住促進区域ではありません。

ここまでの、現行の居住促進区域の設定に関する説明となります。

それでは、ここからは、この度の改定で行う、居住促進区域の見直し内容について説明します。

見直しを行う理由は、平成27年の水防法の改正により、大雨や高潮による浸水に関するハザードエリアが追加されたためです。追加されたハザードエリアの影響については、現行計画に反映していないことから、この度の改定に合わせて、居住促進区域の見直しを行います。

洪水によるハザードエリアの設定は、水防法に基づき国又は都道府県が指定するものであり、立地適正化計画において指定するものではありません。本市の居住促進区域内の河川については、山口県が浸水想定区域を指定しています。

こちらは、洪水の浸水想定区域の変更となった項目を比較した表です。左側が改正前、右側が改正後となります。改正後には、改正前からあった計画規模(L1)に加え、想定最大規模(L2)の浸水想定区域が追加されました。

また、家屋倒壊等氾濫想定区域という、一般的な建築物が倒壊・流出する等の危険性が高い区域が追加されました。

こちらは、計画規模(L1)と想定最大規模(L2)の主な違いを示したものとなります。大きな違いは、発生確率で、計画規模(L1)が30年から100年確率なのに比べ、想定最大規模は1000年確率となっており、発生確率が低くなっております。

前回の会議で、計画規模と想定最大規模の差や、どれくらいの雨がイメージしづらいとのご意見がございましたので、居住促進区域を流れる河川におけるそれぞれの想定降雨量をこちらに示しております。

富田川を見ますと、計画規模で6時間降雨量が188ミリメートル、想定最大規模で372ミリメートルで約2倍の雨が想定されております。夜市川、西光寺川についても、計画規模と想定最大規模で2倍以上の降雨量が想定されております。

また、下の表で平成 30 年の 7 月豪雨の際の降雨量を示しております。富田川にある川上ダム観測局において、77 ミリメートルの降雨であり、計画規模の半分以下、想定最大規模の 1/4 以下となっております。平成 30 年の 7 月豪雨の際に降雨量の多かった熊毛地区の勝間の降雨量も参考までに一番下の表で示しております。6 時間降雨量で 139 ミリメートル、24 時間降雨量で 331 ミリメートルとなっており、計画規模と同等程度又は超える量の降雨であったことが分かります。

では、実際に居住促進区域において、計画規模（L1）と最大想定規模（L2）で指定される範囲がどの程度違うのかについて、新南陽地区を例にご説明します。

こちらが、計画策定時に想定されていましたが、計画規模（L1）での居住促進区域内の 2 メートル以上の洪水の浸水想定区域になります。図の右側にある富田川や左側にある夜市川の周辺などで、青色で示している 2 メートル以上の洪水浸水想定区域が見られます。先程、ご説明しましたとおり、赤や黄色、青色のエリアは、緑色で示している居住促進区域の内側であっても居住促進区域ではありません。

次に、こちらが、想定最大規模（L2）で想定される水深 2 メートル以上の洪水浸水想定区域になります。

また、富田川や夜市川沿いに、赤の斜線や、青色の網掛けの家屋倒壊等氾濫区域が追加されております。想定最大規模（L2）の浸水想定区域は、都市機能誘導区域である新南陽駅周辺や、居住特性の高い福川駅周辺に広く広がっています。

このように、水防法の改正により、居住促進区域内の浸水想定区域に変更があったため、この度の改正に伴い、居住促進区域の見直しを行うこととしております。

土砂災害や浸水想定区域は、山口県によって既に設定してあります。

立地適正化計画では、ハザードエリアを変更するというのではなく、既に設定されているハザードエリアを受けて、居住促進区域をどうしていくのかについて、検討しております。

ここまで説明しました、ハザードエリアの追加等に対して、居住促進区域をどのように見直すか、3 つのパターンを設定しまして、前回会議でパターン③で進めたいとご説明させていただきました。一番右側に現行の対応を示しており、左となりパターン③となっております。パターン③では、現行の居住促進区域から、想定最大規模の家屋倒壊等氾濫想定区域を除くものとなっております。

つまり、計画規模（L1）の浸水想定区域については、深水深 2 メートル以上のエリアを居住促進区域には含みませんが、想定最大規模（L2）については、深水深に係らず、居住促進区域に全て含むこととしています。

安全という視点での理想的な対応としては、想定最大規模（L2）についても、居住促進区域に含めないことですが、まちづくりの視点から、発生確率が 1/1000 と低い想定最大規模（L2）に基づいて、都市機能誘導区域である新南陽地域などのすでに市街化が進んでいる既存市街地を居住促進区域から一律に除くことは、現実的でないと考えております。

また、家屋倒壊等氾濫想定区域は、近くの堤防が決壊した場合などに建築物の倒壊・流出の可能性が高く、災害後の復旧という点からも生活に大きな支障をきたすことから、居住促進区域から除外することとしています。

各地区の居住促進区域の見直し案についてご説明します。

まず、徳山地区です。右側の図が、現行の居住促進区域と区域内であっても除くエリアを着色したものです。左側の図が、パターン③で見直しした場合のものになります。変更点としては、久米を流れている西光寺川の家屋倒壊等氾濫区域が居住促進区域から減少しており、面積としては9ヘクタール減となります。減少エリアにある居住系建物数は81棟であり、居住推計人口は1,152人となっております。

次に、新南陽地区です。変更点としては、図の右側にある富田川の家屋倒壊等氾濫区域が居住促進区域から減少しており、面積としては6ヘクタール減となります。減少エリアにある居住系建物数は93棟であり、居住推計人口は1,808人となっております。

次に、西部地区です。家屋倒壊等氾濫区域がないため、変更ありません。

次に、熊毛地域です。こちらも、家屋倒壊等氾濫区域がないため、変更ありません。

ここまで説明した見直しを反映した、居住促進区域のラインの内側であっても、居住促進区域に含まない区域を定めた表となります。原則として居住促進区域に含まない区域として、「浸水想定区域の家屋倒壊等氾濫区域」を追加しております。

なお、居住促進区域への誘導は、居住促進区域内への様々な施策により区域内の魅力を高めることによる緩やかな誘導であり、居住促進区域から外れたからといって、建築物の建設ができなくなるといった規制はありません。

ここまでの、居住促進区域の見直しについての説明となります。

続きまして、もう一つの改定内容である「防災指針について」ご説明いたします。

まず、防災指針とはどのようなものかについて、説明します。

こちらの図は、都市再生特別措置法と周南市での立地適正化計画の策定経緯になります。都市再生特別措置法が平成26年に改正され、立地適正化計画制度が創設されました。

それを受け、本市は平成27年から計画策定に向けた検討を開始し、平成29年2月に都市機能誘導に関する内容を公表、平成31年3月に居住促進に関する内容を追加する改定しております。その後、令和2年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画の強化に関する事項が追加されました。

こちらは、令和2年の都市計画法及び都市再生特別措置法の改正概要となります。頻発・激甚化する自然災害に対応するため、安全なまちづくりのための総合的な対策を講じるものとして、右上に「立地適正化計画の強化、防災の主流化」と記載されており、「居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外」と「居住誘導区域内で行う防災対策・安全確保策を定める『防災指針』の作成」の二つの事項が追加されました。

この「防災指針」は、居住促進区域内に残存する災害リスクに対して、避難路や避難地、避難施設等のハード対策と警戒避難体制の確保などのソフト対策を定め、計画的かつ着実に必要な防災・減災対策に取組、居住エリアの安全性の強化を図るものです

こちらが国の示した防災指針のイメージ図になります。図の水色の点線で囲まれた範囲が居住促進区域となります。居住促進区域内に存在する、黄色で着色された洪水浸水想定区域や土砂災害等の災害リスクに対して、青枠で記載された、届出・勧告制度を活用した立地誘導や防災集団移転促進事業、

赤枠で記載された、下水道の整備や河川整備、宅地のかさ上げ補助、警戒避難体制の強化等の対策を整理したものが防災指針です。

こちらは、防災指針の検討の流れになります。これまで、令和4年7月の第14回と令和5年3月の第15回の都市再生推進協議会で、1の「居住誘導区域等における災害リスク分析と防災・減災まちづくりに向けた課題の抽出」についてご説明させていただきました。

その後、2と3を行い、本日防災指針の素案を作成しましたので、内容をご説明いたします。

こちらは、防災指針の内容となります。ここからは、お手元の資料2の防災指針の素案と合わせてご説明します。防災指針は、現行の立地適正化計画の一つの章として追加する予定としております。居住促進区域等について記載されている5章の後ろに追加いたします。

資料2の1頁から2頁をご覧ください。「1 基本的な考え方」として、「防災指針の基本的な考え方」と「防災指針で対象とする災害等」を記載しております。

まず、ここで、周南市における「防災指針」と他の計画の位置付けを説明します。先程もご説明しましたが、防災指針は、立地適正化計画の章の一つです。そのため、防災指針は、「居住促進区域内の安全性を高めるため、居住促進区域内の災害リスクをできる限り回避あるいは軽減させる、防災減災対策を計画的実施していくための指針」となります。

また、立地適正化計画とは、都市計画の方針を定めている都市計画マスタープランの一部であり、都市機能と居住の立地についての方針を定めるものです。そのため、検討する防災・減災対策は、都市計画に関する、土地利用や都市施設に関する内容を中心に整理を行いました。

防災指針の対象としていない区域や各施策の具体的な内容については、右上に記載している「周南市国土強靱化地域計画」とその下にある「周南市地域防災計画」に委ねることにします。

立地適正化計画の上位計画である、国土強靱化地域計画には即し、地域防災計画とは整合をとるよう、防災指針は整理しています。

防災に係る、3つの計画の特徴を整理しました。防災指針の特徴として、「居住促進区域内の災害リスクを回避・低減させるための平時の施策を対象」としてしています。国土強靱化地域計画は市域全体における「あらゆる災害リスクを想定し、主に発生時に向けた平時の施策を対象」としてしています。地域防災計画は市域全体における「災害リスクを特定し発生前から発生後にかけての対応を対象」としてしています。

このようなことから、防災指針は、国土強靱化地域計画、地域防災計画のうちの一部の地域や施策にあたるものになります。

では、次に防災指針で対象とする災害等についてです。資料2の2頁をお願いします。

居住促進区域に影響のある災害を居住促進区域のある地域ごとに整理しています。津波・洪水・高潮の水害と土砂災害、大規模盛土造成地の5つについて整理しております。土砂災害については、特別警戒区域と警戒区域については居住促進区域から除いていますが、影響を及ぼす災害リスクとして整理しています。

また、大規模盛土造成地については、大地震が発生した場合に大きな被害が生じる恐れのある個所

を調査対象箇所として抽出していますが、安全性の確認については今後調査を行います。

次に、2の災害リスクの分析についてです。1のハザードエリアの分布状況については、先程整理しました対象とする災害等ごとに示しています。資料2の3頁をお願いします。徳山地区と新南陽地区の津波浸水想定区域を示しています。

4頁をお願いします。4頁から7頁において、各地域の計画規模（L1）と想定最大規模降雨（L2）の洪水浸水想定区域を示しています。各頁、上の図が計画規模（L1）、下の図が想定最大規模（L2）の浸水想定区域の図になります。

8頁をお願いします。8頁から10頁において、各地域の計画規模（L1）と想定最大規模降雨（L2）の高潮浸水想定区域を示しています。

11頁をお願いします。11頁から12頁において、各地域の土砂災害想定区域と大規模盛土造成地の調査対象地区を示しています。

資料2の13頁をお願いします。13頁から16頁にかけて、「2重ね合わせ分析による災害リスク」として、災害想定区域と人口や都市施設等の都市の情報を重ね合わせることにより、災害リスクを居住促進区域の地区ごとに整理しています。

こちらの図は、徳山地区になります。緑色の線が居住促進区域を示しており、青色が浸水想定区域、赤や黄色が土砂災害、黄緑色が大規模盛土造成地となっております。右側の図は、総人口のメッシュ図であり、色が濃い箇所は人口集積していることを示しています。

13頁の一番下に、徳山地域の居住促進区域に関わる災害リスクを示しています。

図上に黒い破線の円で囲ってありますが、「人口が集積している徳山駅南側、遠石地区、櫛ヶ浜地区などに高潮・津波浸水想定区域が存在し、商業施設、病院、行政施設等が含まれる」「高潮・津波時には、沿岸部から人工物等が流れてくることによる二次被害の危険性が想定される」「土砂災害警戒区域等が点在している」「人口が一定規模集積している西光寺川沿いには、家屋倒壊等氾濫区域が存在している」の4つとなります。

土砂災害警戒区域等や家屋倒壊等氾濫区域については、居住促進区域からは除いていますが影響のある災害リスクとして記載しています。

資料2の14頁をお願いします。こちらは新南陽地域となります。

居住促進区域に関わる災害リスクとしては、「人口が集積している新南陽駅周辺および福川駅西側の広い範囲で洪水・高潮浸水想定区域が分布し、商業施設、病院、行政施設等が含まれる」「高潮・津波時には、沿岸部から人工物等が流れてくることによる二次被害の危険性が想定される」「土砂災害警戒区域等が点在している」「人口が一定規模集積している富田川及び夜市川沿いには家屋倒壊等氾濫区域が存在している」の4つとなります。

資料2の15頁をお願いします。こちらは徳山西部地域となります。

居住促進区域に関わる災害リスクとしては、「人口が集積している戸田支所周辺、戸田駅周辺および夜市地区で洪水浸水想定区域が分布」「戸田地区、夜市地区の一部に土砂災害警戒区域等が分布」「垂直避難できる高い建物が少ない」「幹線道路である国道2号が洪水浸水想定区域に含まれている」の4つとなります。

資料2の16頁をお願いします。こちらは熊毛地域となります。

居住促進区域に関わる災害リスクとしては、「土砂災害警戒区域が地域内に点在（居住促進区域から除外済み）」「団地及びニュータウンの一部が大規模盛土造成地となっている」の2つとなります。

資料2の17頁をお願いします。3の居住促進区域における防災上の課題についてご説明します。

整理する課題としては、防災指針の趣旨を踏まえまして、居住促進区域における住宅の立地及び立地の誘導を図るための、都市の防災に関する機能の確保に関する事項としています。

ここでは、2の災害リスクの分析を踏まえ、居住促進区域内の防災上の課題を災害種別ごとに、1) 各種災害に共有する課題、2) 水害に関する課題、3) 土砂災害に関する課題、4) 大規模盛土造成地に関する課題として整理しています。

まず、「各種災害に共通する課題」としては、大きく3つあります。

一つ目は、災害の危険性が高い居住地が存在していることから、定期的に居住促進区域を見直しながら、安全な居住促進区域への定住の促進と移転の誘導が必要となっています。

二つ目は、災害リスクを市民の皆様にご認知していただくことが重要であるため、災害に関する情報発信を進める必要があります。

三つ目は、災害リスクから命を守るためには、第一に避難行動や避難体制が重要となります。そのため、一次避難地や防災拠点となる公園や緑地の確保や防災機能の充実。緊急輸送道路の機能強化や老朽化対策、道路の整備や舗装の補修による避難経路の確保が必要となります。

「水害に関する課題」としては、浸水リスクを減らすために下水道などの排水施設の充実など、深水深を低減させる対策が必要となります。

「土砂災害に関する課題」です。居住促進区域に接近した土砂災害特別警戒区域や、警戒区域内に多くの住宅が存在しているため、土砂災害防止施設の整備や開発許可の厳格化や安全な居住促進区域への定住の促進と移転の誘導が必要です。

資料2の18頁をお願いします。「大規模盛土造成地に関する課題」としては、安全性の調査を行い、安全性の把握を行う必要があります。また、必要に応じた対策が必要となる場合があります。

資料2の19頁をお願いします。「4 取組方針と具体的な施策等」になります。ここでは、これまでにご説明しました、災害リスクの分析や防災上の課題を踏まえて、居住促進区域での災害リスクの「低減」、「回避」の視点で取組方針及び具体的な取組を整理しています。

19頁にある表が、取組方針と具体的な施策や事業をまとめたものとなります。ここに掲載していません施策、事業は、国土強靱化地域計画に記載のあるもののうち、都市計画に関する、土地利用や都市施設に関するものを抽出しています。

各種災害に共通するものとしては、災害リスクを「回避」するものとして、「居住促進区域の見直し・安全な場所への移転促進」「災害ハザードエリアの的確な情報発信」としており、施策・事業としては「立地適正化計画による居住の誘導」や「ハザードマップの整備・活用」「災害ハザードエリアと多様なデータの重ね合わせによる公表」などとしています。

「低減」するものとしては、「安全な避難場所」「避難所の確保」「安全な避難路の確保」としており、施策・事業としては「防災拠点となる公園・緑地の確保」や「幹線道路の整備」などとしています。

水害については災害リスクを「低減」するものとして、「内水排水機能の強化」「河川改修等の治水対策」「河岸保全施設の整備・老朽化対策」としており、施策としては、「下水道施設の耐震化」「老朽化対策」「流域治水対策」としております。

土砂災害としては、「低減」するものとして「土砂災害防止対策の実施」、「回避」するものとして「安全は場所への移転促進」としており、施策としては「がけ地接近等危険住宅移転事業」「レッドゾーンへの建築物の新規建設の規制」としております。

最後に、「大規模盛土造成地」としては「低減」するものとして「大規模盛土造成地の滑動崩落対策」として、「安全性調査等の推進」「必要に応じた滑動崩落防止対策の推進」としております。

資料 2 の 20 頁をお願いします。既存の立地適正化計画では、「その他の立地の適正化に必要な事項」の章において「立地の適正化に関する目標」を定めています。この度、防災指針を追加するにあたり、防災・減災に関する目標値を追加します。

指標としては「居住促進区域内人口密度」「災害ハザードエリアと多様なデータの重ね合わせによる公表の二つとしています。居住促進区域内の人口密度は、居住に関する目標と同じであることから、再掲としております。

それぞれを目標値とした理由としては、本計画では、自然災害の危険性が比較的高くない地区への定住を促進することによって、「市民の安全安心の確保」を目指すこととしていることから、災害リスクのある場所から居住促進区域内への居住を誘導することが重要であると考えます。

また、居住を誘導するには、現在公表しているハザードマップのような災害ハザードエリアと避難所の情報のみの公表ではなく、都市計画情報や公共施設情報などのデータの公表を行い、それらを自由に重ね合わせることでできるシステムを導入することにより、安心して生活利便性の高い地区など居住地の選択する手助けとなると考えることから、公表を実施することを目標値としております。

以上で、防災指針についての説明を終わります。

(会長)

ただ今の説明内容について、質問、ご意見等がある方はいらっしゃいますか。

(委員)

災害におけるハンディキャップについて、本市で災害に対して、適切な行動が取りにくい、高齢者、障がい者、難病者などに対する対応についてお聞かせ願いたい。

(事務局)

資料 3 をご覧いただけますでしょうか。周南市国土強靱化地区計画概要版をお配りしております。

そのなかの 7 頁をお開きください。③保険医療・福祉とございまして、その中に「避難行動要支援者対策の促進」とあります。委員が仰ることは、要支援者への対策かと考えますが、国土強靱化地域計画では、要支援者の方々の名簿に基づきまして、自主防災組織、関係機関・団体が連携しながら支援体制の整備をおこなうことにしております。

また、避難行動支援事業を活用しながら、個別計画を策定することにしており、防災や福祉などの部署で、この点について対応を考えています。

(会長)

その他、いかがでしょうか。

(委員)

防災指針の 4 頁にて、前回の会議のときにあった衝撃的なデータを、市民の方に、わかりやすく伝

える補足資料をつけていただいて、ありがとうございます。

ここでもう一つ聞きたいのが、この計画規模 L1 と想定最大規模 L2 です。これは、おそらく法律からきている用語だと思いますが、まずその理解で間違いはないでしょうか。

(事務局)

用語につきましては、法律に基づいた用語になっております。

(委員)

ありがとうございます。

これは防災指針ということで、国の基準に則ってつくられているものなので、あんまり用語を変えられないとは思いますが、おそらく、市民の皆さんにとっては L1 や L2 と言われたときに、非常にわかりづらいのではないのかと思っています。

そのため、提案ですが、広報などで市民の方にご提案するとき、想定最大規模と表現するより、1,000 年に 1 度起こることみたいな、そういうニュアンスで伝えてあげてはいかかでしょうか。現在住んでいる方が、自分は危険なところに住んでいるのではないかと、やっぱり衝撃が走るのではないかなというところでは。

目的としては、危ないところであるということを知ってもらい、考えていただくということだと思います。この L1 とか L2 という用語を市民の皆さんに伝えるときには、もうちょっと市民に寄り添ったかたちで言葉を選んで広報していただけたらいいかなと思いました。

(事務局)

ご意見をありがとうございます。

この防災指針につきましては、この防災指針のなかで独自の施策を打つということよりも、市民の皆さまに周知をさせていただくという意味合いが強いと思っておりますので、市民の皆さまにわかりやすい表現というところを、気をつけて、修正していきたいと思っております。

(会長)

よろしくご検討ください。その他、ございますか。

(委員)

防災指針について、資料 3 の 12 頁を開いてください。

防災意識の啓発について、今後の防災意識を高めるためにも、市民団体や NPO 法人、連携部会、周南市市民活動支援センターとの広報等のご協力をお願いすることについてはいかがでしょうか。

(事務局)

こちら先ほどの回答と重複するところがございますが、周知は非常に大切なことだと思っておりますので、関係部署との連携を図りながら進めていきたいと思っております。

(会長)

その他、ございますか。

(委員)

防災指針の 19 頁の取組の方針と具体的な施策等について、それぞれ取組方針と事業がありますが、その書き方というか考え方についてです。

例えば、「防災拠点となる公園緑地の確保」とありますが、周南市は、他市や県内、または全国的に比べても、公園や緑地、広場などのレベルは高いほうだと思います。今更ながら、これをただ単に、「防災拠点となる公園緑地の確保」という表記にしても、市民はあまり理解できないと思います。

また、浸水対策について、L2 など、色々と言われていますが、「下水道処理施設の耐震化や老朽化



対策」についても書き方として、駅周辺や駅前広場の改修で、少しは浸水対策ができたと思います。

また、銀南街の地下駐車場が水没したときも、排水の流れが西に行くか、東に行くかという観点だけで、東と西の連携がなかったことが原因かと思います。

「下水道施設の耐震化や老朽化対策」というのは、もう10年か20年前に、一応全面的な整備は終わっています。そのあとの課題として、こういう言葉が使われてきたと思いますが、今更、新たな指針の対策として掲げるのはいかがなものかなと思います。

また、産業道路、県道の排水対策は、大潮で満潮のときの排水対策が必要です。下水道対策ではとても、対応できないと思います。そのような内容も加味しながら、上手にここを表記していかないと、市民の方はまた同じことを繰り返すのかと、せっかく指針をつくっても理解が高まらないと思います。表現の仕方、やり方をもう少し工夫してほしいなと思います。

(事務局)

防災拠点の公園の部分については、委員が仰るとおり、周南緑地や徳山動物園周辺など、市民の方々に周知されていると思います。また、「下水道処理施設の耐震化や老朽化対策」は、予てから取りくんできた事業ということも確かにございます。

ただ、今ある公園については、防災の視点において、施設が整備されているかという疑問があり、足りない部分もあると思っております。

また、下水道処理施設については、老朽化がどんどん進んできております。周南市においては、戦災復興土地区画整理事業のなかで下水道が整備されましたが、それから何十年も経過がしているところで老朽化対策も急がなければならない状況になっています。

委員の仰ることは表現の仕方だろうと思います。

現在、書いている内容は、国土強靱化地域計画から抜粋して記載をしております。国土強靱化地域計画では、より詳しく書いておまして、それを防災指針にどこまで書くことで、市民の皆さまとってわかりやすくなるか、こちらで検討させていただければと思います。

(会長)

皆さんから他にいかがでしょうか。

(委員)

私たちの本職では土地を売ったりするのですが、その際に水害や防災について、本当にご存じない方はまったくご存じない状況です。相談に来られてから、初めてどういう地区なのかを理解されます。

前回もこんな話をいたしまして、少しでも市民の皆さんへ周知ができればと思います。広報についても、例えばコミュニティセンターや支所などで、1,000年に1回災害があるかもしれないと、分かりやすい表現で、目に留まるように掲載するほうがいいと思います。本当にご存じのない方がおられるという現状は、とても私はかわいそうに思います。

まずは、広報誌に、毎回でなくとも、それを置かれて、地区の自治会長さんなどが来られた際に、今回はとても大事なことが載っていますから目を通してくださいと伝えてはどうでしょうか。先ほど、他の委員も仰っていましたが、周知の徹底を本当に市役所の方にはお願いしたいと思っておりますので、また色々な案を出されて、検討していただけたらと思います。よろしく申し上げます。

(事務局)

周知の件は、例えば、出前トークなどもあります。防災危機管理課でも、様々な防災ガイドラインを出しております。

ただ、これらについても、周知が足りない部分もあるのかもしれないので、防災危機管理課とも

連携したいと思います。

また、資料2の最後の頁に目標値として、災害ハザードエリアと多様なデータの重ね合わせによる公表を記載しております。これについては、地図情報にて新たなシステムを、周南市で導入することも考えておりますので、そこでもハザードに関する情報も出していきたいと考えております。

(会長)

その他ございますか。

(委員)

今回の施策や指針とは少し違いますが、私も仕事で仙台や石巻に視察に行ってきました。もう10年以上経った状況で、復興状況や現在の防災状況についてお話を伺ってきたところです。その際に、どの地区も口を揃えて言われたことが、日々の意識が大切だと仰っていました。常に今、ここで地震が起きたらどう逃げようか、今、ここで津波が来たらどういう行動をしようかというのを常に考えているのだと仰っていました。

そして、このような意識の積み重ねが、防災または減災に繋がっていくと仰っていました。BCPは、作り込むよりも、できるだけシンプルに作ったほうが良いとも仰っていました。

周知とありますが、このような意識はなかなか経験をしていないと持ちにくいということがあります。防災ガイドラインなどの冊子を配るだけでなく、例えば、市民センターレベルでも良いので、訓練を行うことが大事だと思います。

これを、指針に織り込むことは難しいかもしれません。また、国土強靱化地域計画のなかにも、最後に「意識の啓発」とありますが、防災訓練が地区内で行われたことがないと思うため、防災訓練での意識についても行政が主導して、ここに書かれておくことが大事だと思います。災害時にどう行動するかが大切だと感じましたので、意見を言います。

(事務局)

仰るとおり、川が氾濫したらここに逃げようといった、もし何かがあったときの行動は、できるだけシンプルに決めておくということが大事だと思います。そのため、各地区では、自主防災組織による様々な取組も進められております。防災部局の話になりますが、今あったご意見もお伝えさせていただければと思います。

(会長)

ありがとうございました。その他ございますか。

先ほど、委員から防災拠点の話や公園緑地の充実の話がありましたが、先ほど事務局が説明した言葉のなかで、「一時避難地」という言葉があります。

大きな避難地を準備するというに限らず、一時避難地の確保ということが非常に重要になりますが、そういった意味では公園法に基づく、街区公園や近隣公園、地区公園、そのヒエラルキーをしっかりと都市計画として充実させる必要があると思いますが、そのあたりの現状と一時避難地のこれからの確保について、考え方はございますか。

恐らく、日本の場合は公園が不足している現状はどこの都市でも抱えている問題だと思います。近隣公園や地区公園、街区公園、そういったところの関係をやっぱり充実させていかないと、一時避難地はなかなかできないと思います。これに関するビジョンなどがあれば教えてください。

(事務局)

長期未着手公園が、都市公園に現在何個かあるため、令和3年度に、長期未着手公園の今後の方針を公園部局でつくっております。その中では、30年前から都市計画があるものの、まだ着手できてい

ない公園の整備について記載しており、それぞれの公園が地域の防災拠点となり得る公園か、チェックしております。

周南市は、他の市町と比べても、1人当たりに対する公園の面積は基準を満たしていますので、現時点では一定の数は確保できているかと考えております。

また、公園の数はありますが、中身については、大きい公園では防災機能の充実や施設の充実など、それぞれ計画を立てて図っていかうと考えております。

(会長)

ありがとうございます。申しあげたいのは、まず一時避難地があつて、もう少し大規模な避難地があるという、いわゆるそのヒエラルキーをしっかりやっぱり認知していただかないと、やはり避難が難しいことにつながると思いますので、ぜひご検討ください。

## 5. その他

(会長)

他に、ご質問等ある方はいらっしゃいませんか。

ないようでしたら、以上で、本日のすべての議事を終了します。

委員の皆さま、議事進行にご協力いただきまして、ありがとうございました。

それでは、進行を事務局に返します。

## 6. 閉会

(事務局)

鳩会長、円滑な議事進行をいただきましてありがとうございました。

また、委員の皆さまにおかれましては、長時間にわたりありがとうございました。

本日いただきましたご意見を参考に、立地適正化計画の改定素案を次回の本会議においてお示しする予定としておりますので、よろしくお願ひします。

以上をもちまして、第16回周南市都市再生推進協議会を閉会いたします。

委員の皆さま、本日はありがとうございました。

午前11時35分 閉会