

第 5 回都市計画分科会 会 議 録

令和 5 年 4 月 2 5 日

尼崎市都市計画分科会

審議内容

1. 地域別のまちづくり案までの修正案について（第 4 回分科会の振り返り等）
2. 立地適正化計画（誘導区域及び誘導施設）について

(審議事項について、資料1~2及び参考資料を事務局より説明。)

副会長：尼崎市の場合は、南部の工業専用地域を除いた市のほぼ全域が居住誘導区域に設定されている。現在、工業地等の居住誘導区域外や防災上の課題を抱える災害リスクの高い地域に居住している人に災害リスクの少ない居住誘導区域内へ移住してもらったり、居住誘導区域外に新しく住宅を建てさせないような工夫は何か検討しているか。

事務局：居住誘導区域外の住民に直接的な働きかけはしておらず、居住誘導区域内への緩やかな誘導を行っている。また、居住誘導区域外に新しく住宅を建てさせない工夫としては、内陸部の工業を保全するエリアに住宅を建てる場合は、敷地の周囲に一定規模の緩衝緑地帯を設置してもらっている。

副会長：防災上の課題を抱える地域については、どのように対応しているか。

事務局：高潮や洪水により浸水した場合、市域のほぼ全域が多かれ少なかれ影響を受ける可能性がある想定されており、浸水リスクが高い地域の住宅地を全て居住誘導区域から外すのは現実的ではないというのが市の考え方である。居住誘導区域内で災害リスクがある地域に関しては、災害発生時の対応や事前の予防策でカバーしていくというのが市の基本的な考え方である。

事務局：居住誘導区域の中にも災害リスクがあるということを市民に認識していただき、市と事業者及び市民がリスクコミュニケーションを図る制度設計が出来ないか模索している。詳細については、防災指針の議題の際に改めて説明させていただきたい。

会長：居住誘導区域内については、生活利便施設が一定程度充足していると分析しているが、用途地域によるゆるやかな誘導は出来るものの基本的には市が積極的に誘導した施設ではなく、自然に立地したものだと考えられる。例えば、病院の立地状況を見ると徒歩圏では空白地がいくつか見られる。現時点の空白地に関しては公共交通を利用して病院に行くことでカバーできるかもしれないが、病院自体が無くなってしまいう等で新たに誘導が必要となる場合についてはどのように対応する考えか。ここで挙げていただいた生活利便施設の積極的な誘導は難しくないか。

副会長：建築基準法の規制緩和を用いてインセンティブを与える等の方法によって、生活利便施設を誘導していくことは不可能ではないと考えられる。そのためには地域別に細かく施設の立地状況を継続して把握していく必要がある。

事務局：生活利便施設に関しては、カバー率の変化を定期的に把握する必要があると考えている。資料2の77ページ（以下特記なき限りページは資料2の該当ページを示す。）の「都市機能・住環境指数」で生活利便施設カバー率の考え方を示している。生活利便施設でカバーする地域の面積が居住誘導区域の面積に占める割合を示す指標である。毎年この割合の推移を把握し、空白地が発生する場合には、何かインセンティブを与えて施設を誘導することを検討していくことも考えられる。現時点では生活利便施設は充足しているが、今後の推移に合わせて誘導施策

についても検討していきたいと考えている。

会 長：生活利便施設が不足する居住誘導区域外についての対応も考えていく必要がある。

委 員：60 ページの「具体的な整備事業」について、文章での説明が多くわかりにくく感じる。尼崎がどのように良くなっていくのかが、イメージできない部分が多い。自分たちがどのようにまちづくりに関われるのか、興味を惹くような工夫をしていただきたい。

事務局：この「具体的な整備事業」については、現時点では文章のみの記載となっているが、今後図等を用いて市民に分かりやすく伝える工夫が必要であると考えている

事務局：阪神尼崎駅周辺の中央公園は毎日数万人が通過するものの滞留する様子はほとんど見られない。芝生のスペース等を活用し、人が滞留できる空間にできるように検討していきたいと考えている。民間の力も活用してカフェやレストラン等を設置し、居心地がよい空間を整備していきたいと考えている。

委 員：中央公園で近々開催するイベントを企画しているが、芝生のスペースが使えるということを知らなかった。市民にとって分かりやすくなるような記載を検討していただきたい。

会 長：官民連携による都市公園の活性化について市民目線で意見をいただいた。市民がどのように公園の活用に関わるのかという視点が重要である。東京都の事例にはなるが、地域の住民が自ら管理を行って造園やカフェの運営を行い、にぎわいを創出しているまちもある。市が全て管理するのではなく、周辺の市民が自然と集まって楽しみながら管理できる仕組みを考えていただきたい。

3. 立地適正化計画（防災指針）について

（審議事項について、資料1～2及び参考資料を事務局より説明。）

会 長：62 ページの想定最大規模の洪水・高潮・津波により浸水する範囲の図面を見てどのような印象を受けるか委員の皆さんに伺いたい。各災害のハザードマップを重ねて図示しているが、必要以上に市民の不安を煽るのではないかと懸念している。災害リスクが似ていると思われる近隣の豊中市や西宮市ではハザードマップの重ね合わせ図を作成していないのではないかと。

委 員：この図を見ると、阪神沿線地域で家を買うのは控えようと正直思ってしまう。

事務局：他市に比べて本市が特に災害リスクが高いように見えるが、周辺の西宮市や豊中市にも本市と同様に浸水リスクがある。周辺市も含めて地理的に災害リスクを抱える地域であるという前提を示した上で、尼崎市の災害リスクについて防災指針で記載することで、市民の意識啓発に繋がるのではないかと考えている。

事務局：参考資料3に様々な災害についてのハザードマップを示している。62 ページの図で南部の大半を赤色が占めている原因は高潮による広域への被害が予想されるためである。一方、洪水による被害想定は、参考資料3の3 ページにある図のよ

うに、武庫川若しくは藻川の周辺地域が浸水リスクのあるエリアである。防災指針の本編に、どのように災害リスクの図を示すかという点については調整が必要である。通常ハザードマップでは浸水深 10mのエリアを赤色で示すが、防災指針の図については市民への意識付けという目的もあり、戸建て住宅の 2 階が浸水する浸水深 3mを閾値に設定した方が分かりやすいのではないかと考え、3m 以上の浸水範囲を赤色で示している。実際に赤く図示したエリアが全て浸水するような災害が発生する可能性は低く、高潮のみのハザードマップを示すのも一つの方法であると考えている。効果的なリスクの周知に向けて様々なご意見を伺いたい。

委員：危機意識やリスクへの認識を高めたいという目的は理解できるが、必要以上に市民の不安を煽る必要は無いと考えている。また、想定最大規模や計画規模という用語は、市民には馴染みのない言葉でありなかなか正しく理解していただけないのではないかと懸念している。大雑把に説明すると、想定最大規模と計画規模の違いは、その発生頻度である。計画規模は、100 年に 1 回発生する程度の規模の災害で、行政のハード整備で対応するのが基本とされている。一方、想定最大規模は千年に 1 回程度の発生頻度を想定している。近年、過去最大規模の豪雨等が各地で頻繁に起こるようになってきているが、計画規模と比べて発生頻度はかなり低いと想定されている。このような用語を記載するのであれば、その内容についても説明する必要があると考えている。

事務局：本市のハザードマップでは、想定最大規模の被害範囲を図示しているが、国や県がよく説明に用いる千年に一度という確率であるという説明は用いておらず、想定される最大の降雨量をハザードマップに記載している。

委員：発生確率の異なるハザードマップを重ねて図示すると誤解につながるのではないかと懸念している。

事務局：想定最大規模とは何かという言葉の内容をしっかりと説明した上で、ハザードマップを示す必要があると考えている。十分な説明が無ければ、この規模の災害が数年に一回発生し得るという誤解を招く可能性がある。

委員：立地適正化計画に防災指針を記載する契機となったのは、平成 30 年の西日本豪雨の際に居住誘導区域内で浸水深 3m以上となる洪水が発生し、大きな被害をもたらしたことである。尼崎市には木造密集市街地も多く、地震によるリスクが高い地域もあるため、水害への対策と同様に地震に対する対策も必要である。地震への対策は個別の建物の耐震化などで市民一人一人による対策が中心と考えられる一方で、水害対策については河川や防潮堤の整備など行政の責任も大きく、市民からの期待のレベルも異なっている。国が作成した立適作成の手引きでは、水害対策を中心に防止指針を記載することとされているが、地域別の課題図も含めて地震への対策についても記載していただきたい。64 ページの④で地震についての記載が唐突に出てきている印象があるため、前提となる地震によるリスクへの基本的な考え方を記載した方がよいのではないかと懸念している。

会長：地震については市全域にリスクがある。行政による対策だけでなく、建物の耐震化等の市民や事業者による対策も必要であり、具体的にどのような取組が必要

なのかしっかりと示す必要がある。

事務局：参考資料 3 の 8 ページに地震が発生した際に想定される被害等を記載しているが、本編にもこのような内容を記載することを検討している。63 ページに地震についてはいつどこで発生するか予測できないため災害ハザードによるリスクの分析の対象としていない旨を記載しているが、木造密集市街地は老朽化した住宅が多く、地震の際に危険度が高い地域として、65 ページの地域ごとの防災上の課題の図で抽出している。70 ページから 71 ページの「具体的な取組」の表で建築物等の耐震化・不燃化の部分にも、密集市街地の改善を取組として記載している。ご指摘のとおり、現状の本編の記載では地震が発生した際の被害範囲が一目で分からないため、分かりやすく整理した記載を検討したい。

委員：災害については記載すべき内容も多いため、本編の分量が多くなりがちであるが、市民にも読んでもらえるような計画書としてコンパクトにまとめる点も今回の改定の一つのテーマである。資料編も活用しながら、市民に分かりやすく記載していただきたい。

委員：参考資料 3 の 8 ページで、内陸型地震と南海トラフ巨大地震の被害想定について整理しているが、内陸型地震は比較的発生確率が低いと考えられている。現在の表の整理では、それぞれの地震が同じ確率で発生するようにも見えるため、発生確率についても整理して記載してもよいのではないかと思う。想定される最大震度の図は、想定される地震の最大震度を重ね合わせたものという認識で間違いないか。簡単な説明があると市民にとってより分かりやすいのではないかと思う。

事務局：ご指摘いただいた通り、想定される最大震度の図については、内陸型地震及び海溝型地震の各地域における最大震度を記載したものである。それぞれの地震の想定最大震度の図については、すでに市民向けに公表しているものもあり、既存の資料で資料編に追加できるものもあるため、記載内容について整理する。また、地震の発生確率についても、それぞれの地震についての公表されている情報を整理しながら、表に追記できるか引き続き検討する。

事務局：地震の発生頻度によって中長期で対策すべきものと早期に対応すべきものがあり、行政、市民及び事業者にとって必要な対応が異なるはずである。適切な対策を行うためにも、それぞれの地震について発生頻度と想定される被害についてしっかり整理したいと思う。

会長：資料編を充実させることも重要ではあるが、本編を分かりやすく整理して、災害が発生した際にどのように対処すべきか市民が理解できるように使える情報として提供することも重要である。66 ページから市民や事業者が取り組むべき防災対策が記載されているが、この部分について何かご意見はあるか。

委員：防災指針には、市民の役割として耐震化等について記載があるが、35 ページの「都市防災の方針」には市民の役割についての記載があまりないように思う。この点については、市民に向けて都市マスとして記載すべきことと立地適正化計画として記載すべきことを整理しているという理解でよいか。立地適正化計画に唐突に市民の役割が記載されているような印象があり、「都市防災の方針」にも市

民の役割についてもある程度記載があってもよいのではないかと思う。

事務局：「都市防災の方針」については、基本的な考え方で、ハード・ソフト両面において自助・共助・公助が一体となった取組の推進としてマイ避難カード等のソフト的な取組も記載しており、整理できている考えである。

委員：市民が65ページの「地域ごとの課題図」を見るとときには、まず自宅周辺の状況がどうなっているかを見ると思うが、災害発生時にどこに逃げればよいのか分かりにくいと感じる。地域の自主防災会や消防団では、消火の訓練よりも避難の案内や救護に関する訓練をより重視するようになってきている。浸水被害が発生した際に、より北側に逃げるべきなのか、北側への避難が難しい場合はどの高い建物に逃げるのかといった具体的な指示や案内があればよいのではないかと思う。

事務局：ご指摘のとおり、災害発生時にどのような行動をとるべきかを示すことについては、非常に重要であると考えている。ただ、都市マスには基本的にはハード整備による災害対策を記載しており、ハード整備だけでは対応仕切れない部分についてはソフト面の対策も強化していくというスタンスである。ソフト面の具体的な行動指針としての役割は「地域防災計画」が担っているという認識である。67ページには、「市民・事業者の必要な取組」について代表的な事例を記載しているが、具体的な行動指針を全て記載することは難しい。防災指針は、本来であれば災害リスクがあり居住誘導区域に含めるべきではない地域において、現時点で居住している人が自分の住む地域の災害リスクについて理解し居住し続けるための方策であると認識している。

事務局：1 ページに都市マスの計画としての位置付けを記載している。尼崎市総合計画に即した様々な分野の計画があり、都市マスはまちづくりに関する分野別の計画であり、地域防災計画が防災対策全般に関する分野別の計画であると位置付けており、計画としての役割を棲み分けて内容を整理している。

事務局：分野別に計画の内容を分けているのは行政側の都合である側面もあり、市民から見て分かりにくいという点に関しては、課題として認識しておかなければならないと感じている。

委員：立地適正化計画は、元々防災についての記載をする計画ではなかったこともあり、地域防災計画との役割の棲み分けについても分かりにくい部分がある。地域防災計画で災害時の具体的な行動指針が記載されているのであれば、立地適正化計画の防災指針のなかで地域防災計画での記載箇所や対応関係について整理して記載してもよいのではないかと思う。

会長：都市マスではハード面の整備による災害対策を中心に記載しており、ソフト面についても、都市計画で誘導できることを中心に記載する方向であるが、個々人の防災意識の向上や具体的な行動指針について記載は難しいと考える。風水害については、行政によるハード整備で対応できる部分も多いが、地震についてはハード整備で対応しきれない部分も多く、市民や事業者による個々人の対応がより重要になる。71 ページから具体的な取組内容について整理しているが、行政の役割と市民の役割について分かりやすく整理しておく必要があると思う。

委員：67 ページに防災情報の取得に関する記載があるが、アプリや防災ネットで検索できる情報はどの程度整備されているのか。

会長：「地図情報あまがさき」のサイトでハザードマップが並んでいるだけではなく、その上で市民がどのように行動したらよいかという情報まで整備されているのかという指摘である。

事務局：防災情報の整備状況について、まずアプリについてはスマートフォン版とPC版の両方があり、平時はハザードマップの情報の閲覧や家庭内備蓄についての案内、マイ避難カードの登録などができるようになっており、災害発生時には防災ネットを通じて食料や気象等の情報が発信されるようになっている。防災ネットによる情報発信によって、ある程度災害への備えや災害発生時の自助による対応が可能となっている。QR コードで簡単に登録できる一方、高齢者に向けた講座を開催してその場で登録していただくなど、幅広い方に利用していただけるように工夫している。

会長：防災マップで十分情報が公開されており、市民が簡単にアクセスできるのであれば、計画の本編に情報を盛り込み過ぎない方が簡潔で分かりやすいのではないかと思う。

委員：69 ページの地域ごとの取組方針が分かりにくいと感じる。65 ページの地域ごとの防災上の課題の図で右上の部分に洪水についてのみ記載があるが、どのような意図があるのか分からない。

事務局：65 ページの地域ごとの防災上の課題の図及び 69 ページの地域ごとの取組方針について、1～6 の番号付けがされていない課題地域は、スペースの都合上記載されている箇所が異なるが、両方とも家屋倒壊等氾濫想定区域を指しており、64 ページの③でその内容を説明している。

事務局：65 ページの図で濃い紫色で図示している箇所が家屋倒壊等氾濫想定区域である。河川全域に渡って広く分布しており、まとまった地域として示しにくいいため、河川周辺全域を示す表現として現状の記載をしている。

事務局：課題地域については、それぞれ点線で囲まれた地域について災害時に想定される被害を記載している。点線で囲まれた各地域の中で、さらに紫色で図示されている地域については、その地域の課題に加えてさらに複合的に河川の氾濫によるリスクもあるという意味で図示している。その各地域の課題に対応した形で、69 ページの取組方針を記載している。

事務局：課題地域とその凡例については、見にくい部分もあるため今後事務局で図示の仕方について調整したいと思う。

委員：65 ページと 69 ページの図に地域防災拠点を記載しているが、どこなのか分かるようにしていただきたい。

事務局：地域防災拠点については、分野別のまちづくりの都市防災の方針図でも記載させているが、ここでの記載も検討したいと思う。

会長：課題地域として整理されている 6 箇所の地域は、特に防災上課題のある地域として抽出すべき地域という理解でよいか。課題地域に該当せず白塗りのままの地

域については、災害のリスクがないように見えてしまうのではないかと懸念している。

事務局：災害リスクが高い地域の考え方について63ページに記載しており、市全域について一定のリスクがあることを示しているが、65ページと69ページの図については、色づけされていない地域については、図示する色のトーン等の工夫で、リスクがない地域と誤解を招かないように改めたいと思う。

会長：地震で想定される被害の範囲と高潮で想定される被害の範囲を重ねて課題地域として図示するのは一般的なのか。

委員：一般的ではないが、地域の特性を示すための図としては有効であると思う。

事務局：65ページと69ページの図と70ページ以降の「(4) 具体的な取組及びスケジュール」の関係について整理すると、65ページで各地域の課題を整理した上で、69ページでは地域ごとの取組方針として河川や上下水道の整備、リスク回避の誘導等の項目を記載している。70ページ以降には、それぞれの取組方針の具体的な取組の内容を記載している。

委員：国が公表している防災指針の作成の手引きを参考に整理されているものと認識している。リスクの低減の部分に具体的な取組内容を網羅的に記載していただいているが、地域防災計画と内容が重複しているものも多い。地域防災計画で、道路や橋りょうの耐震化の促進等を記載しても実行性が乏しいという現状があるが、立地適正化計画で記載していただくことで、実際に事業につながりやすくなるという面もある。

会長：具体的な取組内容については、立地適正化計画として必要な取組を整理して記載した方がよいと思う。

事務局：防災指針を策定するのは今回が初めての試みであり、課題整理が上手くできていない部分がある。最も簡潔に記載するのであれば、課題地域を整理した上で、その地域に対応して対策方針を示し、方針に基づいて具体的な事業内容を整理するだけで十分であり、網羅的に取組内容を記載する必要はないが、立地適正化計画に記載するレベルとして、災害リスクなどの前提となる考え方について、記載をどれだけ充実させるかについては改めて検討したいと考えている。

会長：70ページからの具体的な取組内容については、本編に記載すべきものと資料編に記載すべきものに整理して、再構成していただきたい。

4. まちづくりの推進について

(審議事項について、資料1～2及び参考資料を事務局より説明。)

副会長：目標値の設定について、総合計画の評価指標である都市機能・住環境指数に基づいて定期的に評価を行うとのことだが、どの程度の地域の規模で評価を行うのか伺いたい。

事務局：生活便利施設カバー率については、居住誘導区域内全体に生活便利施設がどれだけバランス良く配置されているかを評価の基準にしており、その他の公園利用

満足度や地域推奨意欲、5年定着率については、市全域を評価の対象としている。

委員：77ページに示された指標以外で、他市とも比較できるような都市の住みやすさを評価する指標は検討しているか。特に、尼崎市は生活利便施設のカバー率が高いが、それを実感できるような数値を示す指標があればよいのではないかと考えている。

事務局：目標値の設定としては、77ページで示した4つの指標以外にも、78ページに記載している、居住誘導、都市機能誘導に関する評価指標や防災まちづくりの取組に関する評価指標、公共交通及び公共施設に関する評価指標でも評価をしていく考え方である。また、公園や道路等の各個別事業の進捗についても確認するつもりであり、個別事業の評価指標についても今後整理する方針である。

会長：現時点で記載している評価指標については、現在の尼崎市からどの程度改善したかを評価するための指標であり、他市と比較する目的はないものと考えている。

副会長：他市との比較は難しい部分があると思う。地域別のまちづくりに記載されているように、尼崎市は地域でごとに多様な取組が進められているため、評価についても全域で行うのではなく、ある程度地域を区切って検討してもよいのではないかと思う。

会長：都市マスや立地適正化計画は、ハードに関する取組の方針が中心であり、その内容を補填する形で市民や事業者によるソフトの取組について記載するものと認識している。74ページの「まちづくりの推進」で、市民や事業者と協働でまちづくりを進める旨が記載されているが、まちづくりの主体が市（行政）から市民と事業者へ唐突に変わっている印象があり、これまでの章の内容と関係性が分かりにくいと感じる。

事務局：都市計画マスタープランに基づくハード整備は行政がしっかりと取り組んでいくが、それだけでまちづくりが全て整うわけではなく、ソフト面については、市民や事業者も一体となってまちづくりに取り組むという旨を「協働のまちづくり」に記載している。

会長：78ページは立地適正化計画の評価指標であるはずだが、前から順番に読み進めると協働のまちづくりの評価指標のように見えてしまわないだろうか。77ページの都市機能・住環境指数については、協働のまちづくりの評価指標としての見方もあると思うが、どの部分が市民、事業者と協働で取り組むまちづくりなのか明確に整理した方がよいと思う。他に全体を通してでもいいので各委員何かあれば発言をお願いしたい。

委員：目標値の設定について、災害に強いまちづくりに関する評価指標についても検討していただきたい。

委員：参考資料3に想定される内陸型地震がいくつか記載されているが、それぞれの地震がどの程度尼崎市に影響があるのか、どの断層の地震がどの地域に関連があるのかという点が分かりにくいと感じる。

会長：資料編になる部分かもしれないが、市民がイメージしやすいように分かりやすく記載することは重要である。地図に断層の箇所を図示する等の工夫をしていた

だきたい。

委員：パネル展のアンケート結果についてであるが、市民への案内が不十分でパネル展自体がいつどこで開催されていたのか知らなかった人も多いのではないかと。地域によっては非常に回答数が少なく、この結果をその地域の意向として捉えるのは危険である。年齢や地域などのターゲットを絞って、有効な周知の方法を検討していく必要があると考えている。

委員：先ほども指摘があったが、協働によるまちづくりで市民、事業者の役割について唐突に記載されている印象がある。記載するのであれば、実際どのように協働によるまちづくりが必要なのか、事例などの記載があれば市民にとってもイメージしやすいと思う。

委員：防災の具体的な取組について、立地適正化計画とは別に地域防災計画があるのであれば、防災指針に網羅的に記載しなくてもよいという意見に関しては賛成である。例えば、66 ページや 67 ページにある取組事例や QR コードを防災指針の章の最後に記載するなど、市民がすべき取組を簡単に検索できるように工夫していただきたい。

事務局：地域防災計画はあくまで行政計画であり、災害予防、応急対策・復旧に関する内容が記載されており、立地適正化計画の防災指針とは趣旨が異なる計画である。

委員：防災指針を作成する目的は、地域別の避難計画を示すことではなく、災害のリスクを理解して、災害発生時には避難することも念頭に居住してもらうことである。

委員：地域防災計画と防災指針の役割の違いは理解したが、防災指針にも災害時に具体的にどのように避難すべきなのかという情報が記載されていた方がよいのではないかと。QR コードだけでも記載があれば、市民が必要な情報にアクセスしやすく、記載も煩雑にならないのではないかとと思う。

会長：立地適正化計画の防災指針として記載すべきことについては、改めて整理していただきたい。

以 上