

第2回首都圏広域地方計画に関する有識者懇談会 議事要旨

日 時：令和4年9月8日（金） 9:30～12:00

場 所：関東地方整備局災害対策本部室（WEB 併用）

出席者：家田座長、赤井委員、伊藤委員、大原委員、沖委員、佐々木委員、真田委員、柴崎委員、清水委員、中川委員、平野委員、三神委員、森下委員

議事次第 1. 開会

2. 委員紹介

3. 議事

（1）首都圏の今後の目指すべき方向について

（各員からのプレゼンテーション及び意見交換）

（2）その他

4. 閉会

主な発言内容

（1）議事

各委員からプレゼンテーションをいただいたのち、意見交換を行った。各委員から出た意見は以下のとおり。

- ・従来の広域地方計画ではあまり考慮されてこなかったと思われる話をしたい。
- ・10年に一度の計画なので、10年前の話をアップデートするだけでは不十分である。10年間の最大の変化はデジタル化で、直近5年、今後5年で非線形的、非連続的に発達すると考えられる。非連続なので、ビジョンと施策のつながりが重要になる。
- ・DXが進み、デジタルログ、人間の活動の軌跡、ビッグデータが蓄積されることが重要である。統計的に使えるデータの収集、そのデータによる政策立案、足りないものの発掘や、IDを活用したデータの連結、分野の異なる複数データの連携などが求められており、「都市再生緊急整備地域 既指定地域における評価マニュアル」（内閣府地方創生推進事務局）でもすでに取り入れられている。リアルタイムでモニタリングできるようになるため、計画の枠組みもアジャイル性を排除しないものであることが求められる。
- ・かつては測定が難しかったもの、例えばウェルビーイングなども、研究が進み、随時モニタリング可能になりつつある。新たな国民のニーズに敏感な社会づくりを首都圏でどう進めていくうえで、単なる延長線上にない首都圏のバージョンアップをどう図っていくか。データを作りながら計画をどう策定し、軌道修正していくか。
- ・不動産IDが今年から始まり、全ての土地や建物が、その内側や地下構造までアイデンティファイされる。物流や配送の高度化が可能になるなど、幅広い主体の利用や、シュミレーション可能なデジタルツインにもつながる。社会課題解決に役立てられるキーとなるので、視野に入れたい。建物を建てることも重要だが、データの利活用を前提としたルールメイキングが必要である。
- ・首都圏が果たすべき役割や基本的理念として2つあると思う。まずは国際社会をリードする成熟した地域であること。一方で5400万人の生活者が幸せに暮らせる地域であること。本日は、文化・芸術面にフォーカスしてお話する。
- ・国際社会をリードする成熟した文化拠点づくりとして、世界的には、身近な文化芸術との豊かな接点のある都市であることが重要である。単に文化施設を整備すれば良いという話ではなく、街の中でどのように配置するか、文化がどう体験されるのか、生活の中

で人々の視点からどのように体験されるのかが重要である。

- ・コンテンツを享受したり拝借するだけでなく、文化を創造し輸出できる、仏ナントのような都市がある。世界中の文化コミュニティの交流の場となり、イベントに来るだけでなく滞在する地域を目指すことが重要だ。都市型、地域広域型、地方都市型など、芸術祭は日本でも増えている。
- ・市民のウェルネスの視点も重要だ。社会的な孤独・孤立が問題になっており、精神的な健全性を保つためにも価値観の幅を広げることが重要である。文化振興は価値観多様化の一助となる。文化施設の整備も重要だが、普段の生活の中で意図せず出会える機会が必要で、誰もが使える公共空間での確保が重要である。短期的な成果は出づらいが、重視すべきである。今回は芸術文化を中心に話したが、生活文化から伝統文化まで幅広い文化がある。
- ・災害リスクの観点からお話しする。災害レジリエンス向上の基本的理念として、致命的な被害を負わない強さを備えることによって、いかなる災害の下でも重要な社会機能を喪失しないことが大切。首都圏で言えば、首都機能を喪失することは避けなければならない。あらゆる主体の協働、連携による災害リスクの軽減が重要である。災害リスクの高い箇所は判明してきている。人口減少を好機と捉え、災害リスクの低いところへの資本の移転を進め、災害リスクの認知と地域間分担、受け入れてもらった地域に対する感謝が重要である。
- ・被害の事前防止が重要である。人口減少下では一旦被害を受けると取り戻せない。事前避難、計画運休など、空振りリスク・一時的な損失を負ってでも、積極的にそうしたストラテジーを連携して実現するべきだ。
- ・回復プロセスを埋め込んだ迅速な回復が重要である。迅速な排水やがれき撤去等が挙げられる。
- ・より良い復興に関して、災害を契機としてより良い将来を創出できるような事前計画の重要性がますます高まっている。
- ・首都圏は多様なリスクを抱えており、迅速復旧のための拠点の分散化を念押ししたい。降雨量、降雨継続時間、発生頻度が増加しており、氾濫水が増えるので物理的被害が増える。広域で被災すると被災自治体が多く、支援が困難になる。対応が長期化し、人手資源不足が深刻化する。さらに災害の多発で自治体が疲弊し、回復が間に合わなくなる。一つの災害の影響が長期化することは、複合災害のリスク上昇にもつながる。令和元年東日本台風では緊急輸送道路が浸水したが、拠点を分散化することが今後への示唆となる。
- ・防災道の駅は多様な使い方ができ、すばらしい。平常時は公園だが、災害時は資材を取り出せたりヘリポートになったりする。平時は違う用途で使っていても、災害時に使える機能を確保することが重要である。
- ・水と気候変動については、洪水対策だけでよいのか。1964年の東京オリンピック時には渇水があり、84日間でひどいときは1日3時間しか水が使えなかった。今、水で困らないのは、水が豊かになったわけではなく、インフラが整備されているからだ。明治用水における漏水のように、インフラはひとたび不具合が出ると、広範な影響を受ける。
- ・人口減で水利用も減り、投資が不足してきている。老朽化が進み、耐震化や技術継承もできていない。かと言って規模縮小もできていないので、料金負担増しかない。これは水だけの問題ではなく、国土全体で一貫して捉えて欲しい。
- ・国土形成計画全国計画の中間とりまとめでは、「全国どこでも誰もが便利で快適」と「国

土利用・管理最適化」の両論併記になっている。円安でも金利を簡単には引き上げられないような財政状況で、これ以上どこまで借金を増やせるだろうか。「全国どこでも誰もが便利で快適」はデジタル革命だけで実現可能というわけではない。二地域居住や東京一極集中の是正で分散型にすると、守るところが増えて防災費用も増える。全国各地の拠点をとにかく守ってしのぐ、ということ、みんなが納得いくように考えていく必要がある。一極集中は、労働生産性の地域格差の是正で改善すべきであり、国際競争力をそぐ形での一極集中是正は避けるべきではないか。

- ・流域治水については、どこを守れば費用対効果があるのかの議論が抜けている。国土の持続可能な設計・計画に基づいて考える必要がある。拡大傾向の時は追いかけて整備する、がありだったが、縮小するときは、無駄な投資を避けたいといけない。維持管理ができる範囲でどうやって面的に縮小していくか。
- ・カーボンニュートラルを考えると、エネルギーだけでなくモノの流れが変わったときに国土をどう変えていくのかについても考えていく必要がある。
- ・文化芸術は稼げないところでも投資すべきというのは一つの考えの一方で、オリンピックは無駄ではないかという話もある。同じ文脈で、文化芸術をどのように養っていくべきか？
- ・養うことと強化することは別の問題だと思う。すぐに成果を求めない余裕や、いろいろなチャンスを与えられることが重要。都心部は地価が高いが、少しずつでも入れていけるような隙間や土壌が必要である。
- ・現在の事業評価では、ハードを作った上に人が集まって、文化ができるまで考えてB/Cを出していない。基盤の上にどのようなものが成り立つ、その仕組みまで考えられると良い。
- ・デジタル化が進むことによって新たな種類の犯罪、人が疎外されたり、好みのメディアしか見ないことでの社会の分断、トラブルにひどく脆弱になっている生活といったネガティブな側面に対応する社会づくりをどのように構想するか？
- ・デジタル化はこれまで段階を経て進んできた。デジタルによるマイナスの面は、次の10年間で乗り越えていくプロセスになるだろう。課題へどうアプローチするかが求められる。
- ・装置型のインフラかつ全部ができ上がらないと機能しないものを前提としたとき、それらにアジャイルはどう適用し得るか？
- ・アジャイルな進め方とは、データ取得の頻度を上げて、ヒトの動き、消費を見ながら計画の見直しをできるように、そういう習慣をつけるということである。
- ・広域的な防災体系ができていないという話があったが、どうすべきか？
- ・広域の防災については、拠点間の結び方が重要である。首都圏と首都圏外のつなぎ方問題になる。自治体を越える範囲での防災の枠組みは、広域地方計画がまさに役割を果たすのではないか。この場での議論が重要である。
- ・都市と農村の関係から見た持続的な地域づくりの観点からお話する。
- ・かつて政府は、1次産業の就業人口だけを減らすことによって、各産業の労働生産性の格差是正を図ろうとしていた。さらに、農業の改善（大規模化、品目の見直し）や都市の大規模化により、産地が消費地から遠ざかり、野菜の価格に占める流通費用分が拡大し、地域性が失われる原因にもなった。過疎の起源は、単なる農村の人口減少ではなく、工業の発達とこうした農業の工業化、流通効率化のための農業の再編、平地の農業と山村の農業の格差拡大が要因である。

- ・従って、都市の拡大を放っておいて過疎の解消をめざすという理論は成り立ず、これまでの延長上ではなく根本から見直す必要がある。首都圏の市街地と農村、首都圏と地方の関係について、どういう都市を造るか、何を食べるか、食料自給の観点からも考える必要がある。
- ・環境省の「地域循環共生圏」の考え方は重要だが、空間計画が欠けているので、首都圏広域地方計画がそれを補う必要がある。
- ・首都圏については、令和の産業再配置を通じて国際的な競争力、魅力を向上させることを目指していきたい。女性活躍、多様な人材確保にも関心がある。
- ・たとえば日本の港湾についてみると、全体としては日本の経済成長を反映し低成長となっている中で東京港だけは現在でも増加傾向にあるが、これは実は横浜港の貨物を奪う形となっている。このように、低成長の時代には民間事業者も少しでも良いところをシベアに選ぶ傾向が強まり、競争もシベアとなる。民間事業者に本当に使ってもらえるインフラの整備が必要である。また、低成長の時代は不確実性の影響が相対的に大きくなり、コロナ禍や紛争の発生などといった突発的なイベントのインパクトが強まるなど将来予測の難易度も増加するため、実際に生じた現実に対応することの重要性が相対的に増す。
- ・基幹航路についても船舶の大型化により寄港数は世界的に減少傾向にあり、ますます競争が激しくなるなか、基幹航路をなんとしても維持するための「守り」の政策が必要である。
- ・リープフロッグ現象で一足跳びに途上国も成長し、特に途上国の首都は先進国と変わらなくなっており、世界的に都市間の競争が激しくなるなかで、逆に日本の都市は個性的であるとされ魅力を増しており、世界中の人々から行ってみたいと言われる。今後もその方向性で魅力を磨いていく必要がある。
- ・将来の不確実性を示す一例として、国交省の資料においても、船の代替燃料は将来的に水素・アンモニアとカーボンリサイクルメタンのどちらが卓越するか2つのシナリオが想定されている。船会社などの民間事業者にとっても両にらみの状況である。不確実性にどのように対処するかは事程左様に難しく、ソフト政策やテクノロジーの活用による柔軟・迅速な対応が必要である。また、不確実性への対処という観点からは、東京湾の港湾にとっての茨城港・新潟港など、リダンダンシー確保も大切である。
- ・水防災・減災の観点から、気候変動を実感してきている。計画の中でどんな位置づけにするか。災害に対するコンテンツは充実してきたが、ハザードマップもいまだに十分活用されていない。関東・東北の洪水では、直轄河川と県管理の違いや、内水災害に対する脆弱性を実感した。
- ・利根川、荒川の流域治水は国家の治水であり、他ではやれない大きなことができる。集中投資することで国家の中核機能を確保することが重要である。2019年の洪水では、被害が起こったところでは緊急PJ、流域治水PJが展開されているが、カスリン台風に匹敵する降雨量であったにも関わらず、首都圏氾濫区域堤防強化対策区間で計画高水位を超えたという事実が実感されていない。新たな首都圏広域地方計画では、基礎的防災力の強化、巨大災害対応が二つの柱になる。
- ・流域治水については、土木学会の提言のように、面の治水への転換。空間の治水と考えるのが有意義だと思う。行政だけでなく民間も含め総動員で守っていくということだ。命に加えて資産を守るということを重視しないと、流域の企業や住民は乗ってこない。減災・防災の空間管理を、例えば立地適正化計画でどう区域を設定してリスク管理をして

いくか。面的に機能不全にならないよう、デジタル・3Dで人のつながりをどう作っていくか。また、流域治水を首都圏全体、流域の生活圈、都市など範囲ごとに捉え直すことが大事である。

- ・人口減少下で、縮小に向けた現実的対応が必要になることを指摘したい。コンパクトシティは都市単位で進められているが、首都圏広域地方計画には、首都圏全体としてどのような縮小をするのかを示す役割を期待している。都心部の周辺には人口が稠密に分布している。2040年までの人口変化率を見ると、2/3程度まで減少する市町村もあり、首都圏のコンパクト化が重要である。高齢人口比率を見ると、現状では周辺部が高いが、2040年にかけては全体的に高まっていく。人口減少問題は首都圏でも深刻な問題である。インフラ整備が既に進んでおり、住宅ストックも多いので、キャパシティの縮小が求められる。
- ・住宅ストックについて、首都圏では区分所有マンションが多い。建て替えや解体には区分所有関係の解消が必要で、合意形成コストが高い。地価と老朽マンションの関係を分析すると、平成初期以前のマンションがあると地価が2～3%下落しており、外部不経済があると考えられる。年代別のマンション供給分布を見ると、年を経るにつれて郊外にも区分所有マンションが建設されている。人口減少が激しく、高齢人口比率が高い地域にもマンションが多数あり、更新も解体もできずに困難に直面することが予想される。現在、国でも区分所有権の合意形成に関する再検討を行っているが、これらの問題を首都圏広域地方計画でも取り上げていただきたい。
- ・首都圏が果たすべき役割は、カーボンニュートラル、人口減少・高齢化、災害時のサプライチェーンの途絶対策とレジリエンス強化など、国内外の環境変化への解決策を提示することではないか。ウクライナの問題でも様々なサプライチェーンが影響を受けた。コンビナートを回っていると、危険物のあるエリアにデジタル機器を持ち込めないなど、現在の枠組みの延長や修正では不十分で、一から構築するのに近い形で法制度や規制等を見直すことが必要と感じる。
- ・エネルギーの全体像を見ると、再生可能エネルギーを上積みしても日本のエネルギーの過半も賅えない。海外で水素を作り、日本に運ぶ形態を整える必要がある。カーボンニュートラルに向け、既存のエネルギーは使える状態のまま、エネルギーやその流れを変えていく必要がある。そのため新たな受入れ・供給拠点をつくる必要がある。
- ・過去は、需要サイドからエネルギーニーズがあった。今は、経済性や利便性、技術的なメリットが無い中で次のエネルギーへの転換を図るため、多大な支援が必要だ。既存の事業者をどうしていくか？水素のパイプラインは天然ガスと同じに考えて良いか？アンモニアをどう移動させるのか？公共にすると誰がリスクや責任をとるのか？遊休地の活用や土壌汚染への対応は？など様々なことを考える必要がある。
- ・日本は食料自給率が低く、貿易が欠かせない。外貨をしっかりと稼ぐ必要があり、それは製造業の役目だ。化学産業などは一人当たりの付加価値額が高い。人口減の中でしっかりとお金を生み出せる産業は重要。カーボンニュートラルを目指すだけでなく、何で食べていくかをきちんと考える必要がある。
- ・高齢化社会への対応について、過疎化が進んだ地域ではすでに15km走ってもガソリンスタンドがない地域もある。多様な社会インフラを一つにまとめたマルチ拠点を首都圏で試していきたい。また、物流も鉄道・船舶・トラックを結節させる拠点が無い。地方部で鉄道貨物等の輸送経路が断たれた時の代替手段も十分ではない。交通権も踏まえて公共交通のあり方も考えないといけない。デジタル化を進めつつ、インターフェースでは人

がしっかり関わるのが大事。オンライン予約のサポートなど、人が1人いれば事足りるような展開で、高齢者をサポートすることでよりのデジタル活用を進めることが重要で、誰も取り残さないデジタル化のために先述のマルチ拠点・デジタル拠点ともなる必要性がある。

- ・地域循環共生圏に関して、首都圏には山林も多いが、林業についてもインクルードできるか？ また、森林の緑の価値をうまく評価できないか？
- ・環境省の考えには、森林もちろん入ってくる。エネルギー源としても木材は重要。森林を増やす際にどこに作っていくのか、地形を見ながら考えていく必要がある。
- ・老朽化するマンションは、重要な路線上に広がっている状況で、多摩ニュータウンの様な大規模団地も高齢化しており、分譲住宅が多いから流動性が高まらない。制度変更や場所の移転等、具体的にどのような対策をすれば良いか？
- ・確たる答えはないが、大きなビジョンを示すことが広域計画の利点。どんなことがあっても住み続ける環境を保障することはできない。コンパクトシティを謳っている都市計画はあるが、市町村・都道府県を超えた方向性を示すことが重要。公共サービスが低下していくことも織り込み、期待値を上げすぎない計画が必要。流動化を邪魔する制度は撤廃するなど、積極的に取り組む必要がある。
- ・アジアでは、農村の生産性を高めて都市に人を送り、経済成長するモデルを取ってきた。日本や首都圏で特徴的な問題があれば教えていただきたい。
- ・農業の生産性を高めた結果、過疎化が進んで、50年以上も解消されていない。生産性を高める方法は失敗だったと考えなければいけない。環境保全型の農業をすることで地域性も担保される。農業単品でなく、その地域をどうするかを考えれば、もっと異なる考え方があるのではないか。国連では、大規模化しない農業が重要とも言われており、世界的な傾向として農業を効率化するという方向には必ずしも行っていない。
- ・「ポツンと一軒家」というテレビ番組があるが、殆どの人は行ったこともないし、知らないような場所は、首都圏にもたくさんある。過疎の件はよそ事ではない。
- ・首都圏の市街地と農村部など様々なレイヤーがある。首都圏と他地域の関係を考えることが重要である。
- ・建物老朽化に関して、被災しても建て替えたいが所有権不明でできない、相続できない等で建替えられない問題も深刻だ。マンションだけでなく、事業所の建物も所有者不明、外国人で音信不通などもある
- ・所有者不明の場合は手つかずの部分があるはず。首都圏広域計画の中でも政策課題としてあり得る。
- ・カーボンニュートラルについて、せっかく首都圏なので、首都圏全体でのCO2の収支を考えることはできないか？ 農業、公園・緑地も含めるとテーマになるのではないか？
- ・カーボンニュートラルは、エネルギーとマテリアルの問題に分けられる。エネルギーはガソリンや電力など媒体は様々であるが、いずれも臨海部で受け入れて首都圏全体で使う形になる。千葉、鹿島などの臨海部で受け入れて、首都圏全体に流し込む構造を作る必要がある。マテリアルの問題はもっと難しく、いかに化石資源を使わずに鉄や化学製品などを作れるかというものである。いずれも、モデルを首都圏で作って、全国に拡げていくという形を描けないか。
- ・空間や都市の最適化の議論の一方で、インフラの重要な部分でデジタルの破壊行為が行われた場合、都市の安全上どのようなセキュリティ体制を考えれば良いか？
- ・インフラは壊れたら直す。防災、予防保全もIT化で成果が上がっている。攻撃と防災は

違うものに見えるが、機能が失われるという意味では同じ俎上で考えられる。それを課題として認識し、受け止めることが重要。おそらくデジタル庁がやることになるが、課題の振り分けのようなことは広域地方計画に入れてもよいかもしれない。

- ・マルチ拠点の形成は重要だと思う。コンビニは計画でどうするものでもないが、ある密度以下では立地しなくなる。道の駅もそれなりにあるが、市町村独自でやるので場所が重なったりする。シビックセンター。サービスやコミュニケーション、助け合いの拠点としてパブリック性があっても良いと思う。
- ・マルチ拠点の形成に関して、パブリックと民間の事業を、どちらからでも良いが、一つにまとめていかないと、ガソリンスタンドなどが維持できない。北海道では、コンビニと高速バス待合所を組み合わせた事例もある。地方では買い物をする楽しみも失われているが、届けば良い、買えれば良い、ということではなく、暮らしの豊かさという面にも配慮が必要である。

以 上