

将来の巨大災害に備えた防災都市計画・事業の制度展開について

都市研究センター副所長兼研究理事
佐々木 晶二

1 はじめに

我が国はこの20年間に、阪神・淡路大震災及び東日本大震災という巨大災害にみまわれ、さらに、今後、首都直下地震や南海巨大トラフ地震など、巨大災害も予測されている。

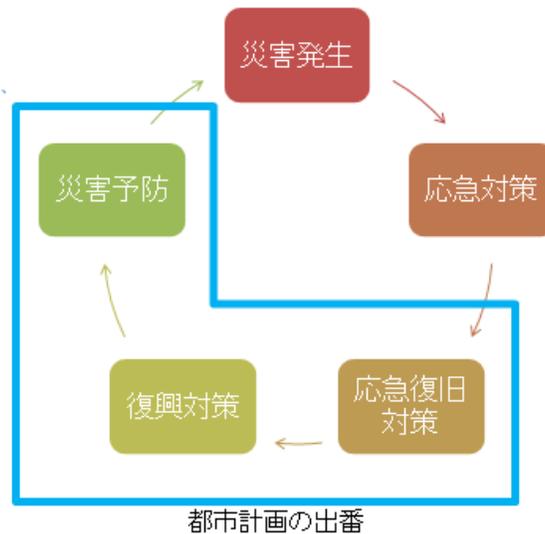
阪神・淡路大震災及び東日本大震災の復興政策に係わった経験を活かして、今後の防災都市計画及び防災都市計画事業（以下、「防災都市計画・事業」という。）のあり方について、人口減少社会や厳しい財政事情という我が国が抱える厳しい経済社会条件の中で、どう転換していくべきか、についての私案を提示し、広く意見を求めるとともに、防災都市計画関係者での議論に何らかの貢献ができることを期待する。

なお、「防災」という用語について、本稿では、法令上最も広い用語法である、内閣府設

置法第4条第1項第7号の規定に従い、災害予防、応急、災害復旧、復興の全体をカバーするものと定義する。このうち、災害予防から発災後の応急、災害復旧、復興というプロセスは円環をなすものであり（図表-1）、災害予防で準備又は実施していた防災都市計画や防災都市計画事業の計画が、発災による修正を受けつつも、基本的には維持されて、災害復旧、復興事業に受け継がれていくというのが、防災都市計画のあるべき姿である。（逆に言えば、災害予防段階で行っていた事業が、発災後に人の生存確率を上げる面や財産を守る面で役に立たないのであれば、その災害予防段階での防災都市計画・事業が適切でなかったことになる。）

（図表-1）

災害対策の各段階と都市計画の出番



2 防災都市計画及び防災都市計画事業の展開方向について

(1) 政策上の前提

人口減少社会で、厳しい国及び都市財政という経済社会条件の下で、防災都市計画・事業の制度設計を見直すにあたっては、次の二つの政策上の前提を必須とすべきである。

ア 次世代につけをまわさない計画・事業とすること

災害予防段階及び復旧、復興段階を規律する防災都市計画・事業は、将来世代へ引き継ぐべき国土像、都市像を形成するものであり、その整備の財源や維持管理費用について、建設国債などを通じて、現在、生まれていない次世代に引き継ぐものである。そのためには、現世代の国民及び計画策定者、事業執行者が、次世代に無駄なつけをまわさないことを厳しく自制していく必要がある。

イ 地域住民の理解と協力をえながら進めること

次世代につけをまわさずに、できるだけ現世代において必要な負担を負う防災都市計画、事業とするためには、その受益を受ける地域住民自らが負担をし、その計画の質を、地域共同体の活動や共助として維持していくことが必要である。災害に関することは専門家に任せるべきといった「上から目線」の計画ではなく、受益を受ける地域住民が自ら負担をし、安全なまちを維持して次世代に引きついで行きことが可能となるよう、計画策定や事業の執行にあたっては、地域住民の主体的参加を求めていくことが必要である。

(2) 制度設計にあたっての留意点

防災都市計画・事業の制度設計の再検証するにあたっては、地域住民だけでなく、制度を最初に運用する地方公共団体職員や都

市・防災プランナーなどにとって、わかりやすく、使いやすい、そして効果があがるものとする必要がある、以下、四つの観点を留意すべきである。

ア 全災害共通性

都市計画は、国及び地方公共団体にいる専門職員と都市プランナーという民間の専門家にそのノウハウが集約されているものの、地震火災から津波、土砂災害、火山噴火など各種の災害でその基本的な制度の枠組みが異なっている場合は、専門家が緊急時に混乱してしまい、現場での的確な対応が困難になる。このため、各種大災害に共通して使える仕組みであることが必要である。

イ ハードとソフトの連携

災害対応には、大規模な公共施設を整備するハードの部分から、とにかく命を守るために助け合って避難するというソフトの部分までを含んでいる。このハードとソフトの部分を統合して一体的な防災都市計画・事業の制度設計を考えるべきである。

ウ 全国土対象

大災害は必ずしも都市計画区域に限って発生するわけではない。国民の命と財産を守るという観点からは、省庁の縦割りを排除し、必要に応じて、都市計画区域外にも適用できる、防災都市計画・事業を制度化する必要がある。

エ 市町村第一主義

大災害への応急対策は、まず、市町村が中心となり、不十分な部分を災害の規模に応じて、都道府県、さらには国が支援する仕組みとなっている。これと連動し、シームレスに、応急復旧、災害復興、災害予防へと展開することが必要である。このためには、住民に一番近い立場にいる市町村が中心となって、住民の意見交換を十分に行い、住民の主体的参加を受けて、防災都市計画・事業計画を策定するとともに、各事業者間の事業相互間の調整をすることが適当である。

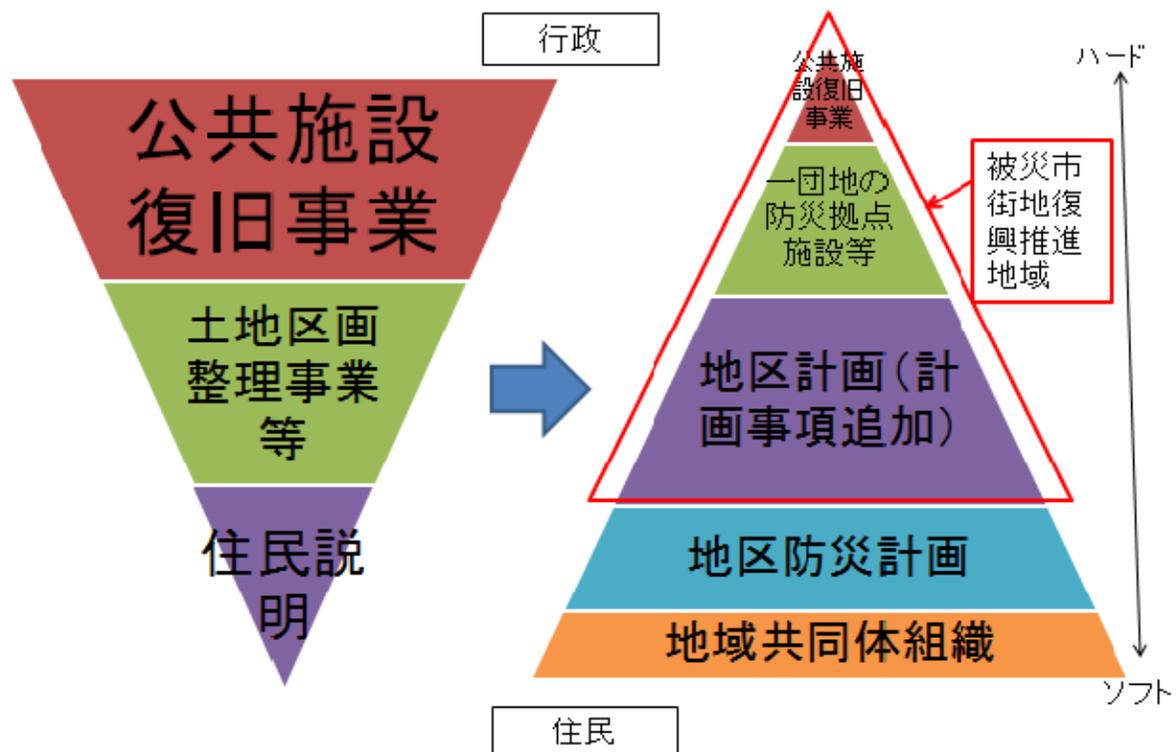
3 今後の防災都市計画・事業の基本的枠組みの提案

- (1)災害予防や災害復旧、復興段階での公共施設については、都市施設として都市計画に位置づけること。各施設管理者は、当該都市計画に従って事業を実施すること。
- (2)都市施設の概念として、「一団地の防災拠点施設」を追加すること。
- (3)地区計画の計画事項に、耐火その他の構造に関する事項、地盤高に関する事項などを追加すること。この耐火その他に関する事項を追加した地区計画は都市計画区域外でも策定できるものとする。こと。(注1)
- (4)地区計画の策定と同時に、地区内の避難活動や備蓄などソフトの防災活動を定める地区防災計画を定めること。

- (5)地区の防災活動を担うとともに、様々な地区の福祉サービスなどを担う地域共同体組織を制度化し、地区計画、地区防災計画の策定に併せて、地域共同体組織の立ち上げを行うこと。
- (6)面的整備事業は、「一団地の防災拠点施設」による全面買収事業を中心とし、権利関係が複雑など地区など、全面買収方式が難しい地区については、地区施設及び建築物の計画内容について地域住民の主体的参加に基づいて地区計画を策定する。この地区計画に即して、換地方式である土地区画整理事業によって整備する。市街地再開発事業は東京都心など、床需要が極めて強い地区を除いて適用は極めて慎重に検討する。(市街地再開発事業を慎重に検討すべき理由は、4(1)ウに後述)

(図表-2)

従来と今後の防災都市計画・事業のイメージ図



4 今後の防災都市計画・事業の基本的枠組みの実効性、実用性の検証

阪神・淡路大震災の復旧・復興事業や東日本大震災の復旧・復興事業、さらには土砂災害などの復興計画の状況等を踏まえると、3に提案した基本的な防災都市計画・事業の枠組みは必要でかつ十分なものとする。以下、災害の種類と災害予防段階・復旧復興段階をクロスしつつ、検証していく。

まず、災害予防段階での災害ごとの検証をする。

(1) 「地震火災」×「災害予防」段階

ア 地震火災についての災害予防段階の防災都市計画・事業の枠組みは、密集市街地に限って言えば、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（以下「密集法」という。）では整備されている。上記3(1)防災都市施設については、密集法第281条以下で整備されており、3(3)の地区計画の計画事項の追加は密集法第32条第2項で耐火の構造が追加されており、3(5)の地域共同体組織については、密集法第40条以降で、「防災街区整備計画組合」が創設されている。このうち、防災街区整備組合は、新しい法人制度を密集法で創設しているが、現在では既にNPO法人や合同会社制度などができているので、今後の制度検討にあたっては、指定法人制度で十分である。

イ 密集法は、一定の「密集市街地」を対象としているが、地方都市の駅前商店街や古い中小企業が集積する地区についても、密集法で実現している制度を一般化した、上記3で提示した基本的枠組みが有効と考える。

ウ ただし、密集法で創設されている防災街区整備事業及び地方都市の駅前で通常実施される市街地再開発事業については、人口減少社会において商業、住宅などの床需要

が、東京都心などを除いて、減少することが予想されることを踏まえる必要がある。さらに、市街地再開発事業によって生じる建物区分所有の形態、さらには住宅と商業などの複合的な建物区分所有形態は、区分所有者の合意形成が難しく、将来的に空き住戸、空き床の増加による共用部分の管理の不能化など、次世代への負の遺産となる可能性が高いため、基本的には実施することに慎重であるべきと考える。(注2)(注3)

エ 密集市街地など既成市街地での耐火性能の向上のためには、地区計画で構造等を規制しつつ、街並み誘導型地区計画などで斜線制限や前面道路の容積率制限の緩和など、規制誘導措置を活用して、地域住民の理解をえつつ、段階的な建て替えによって、耐火性能を向上させていくことが、現実的な解決策と考える(注4)。

オ さらに地区計画を策定するのに併せて、避難計画等を内容とする地区防災計画を地区住民が主体的に作成するとともに、地域共同体組織によって、その実践活動を継続していくことが重要である。

(2) 「地震津波」×「災害予防」段階

ア 地震津波対策は、防潮堤を都市施設として都市計画決定した上で、一定の確率で津波により浸水する地域について、住宅立地禁止、ピロティ形式の住宅のみの許容、地盤高の規制などの地区ごとにきめ細かに、地域住民の主体的な参加を踏まえつつ、地区計画で建築物の規制誘導を図ることが重要である。また、高台への避難路などの整備や緊急避難場所の整備を地区計画に位置づけることも必要である。地区計画と地区防災計画、地域共同体組織の活動との連動は、上記(1)オに述べたことと同じである。

イ 防潮堤の事業者は県又は国が想定されるが、防潮堤の都市計画決定に積極的に協力して地区計画や地区防災計画の内容と一体

的な防潮堤計画の具体的中身を詰めることが必要である。

ウ 津波防災地域づくりに関する法律で制度化された、「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」は津波予防だけに創設されているが、すべての災害予防として活用されるべき都市施設であり、3(2)で記述したとおり、「一団地の防災拠点施設」(仮称)として一般的に制度化すべきである。このような面的な防災拠点は、上記(1)のような地震火災の時の防災拠点施設としても有効と考える。(注5)(注6)

エ なお、防災集団移転促進事業によって高台移転が必要な場合には、現在、予算の条件で移転元の土地が災害危険区域に限定されているが、これと同等の規制を行う地区計画まで拡大しておく必要がある。

(3)「土砂災害」×「災害予防」段階

ア 土砂災害対策としては、砂防堰堤を都市施設として都市計画決定した上で、土砂災害の危険区域ごとに、一階部分の用途を居室として利用することを禁止する、あるいは、崖側に窓などの開口部を設けないことなど、建物の用途や構造などきめ細かく、住民の要望などを踏まえて、建築物の規制誘導を行う。同時に、住民の理解が得やすいよう、前面道路の容積率制限などの緩和措置などを組み合わせることによって、規制措置について、住民が受け入れやすい内容とする工夫も重要である。(注7)

イ 避難路や避難場所の整備などについて地区計画に位置づけること、地区防災計画や地域共同体組織との連動についても、津波災害の(2)アと同じである。

(4)「大洪水・地震による建物崩壊・建物による建物崩壊」×「災害予防」段階

ア 大洪水に対する災害予防としては、既に市街化している地区では、地区計画で高床式の建築物を誘導する、地盤高を規制する

などの土地利用制限をとるとともに、避難計画等、特異広域避難までを含んだ地区防災計画を並行して策定することや、地域共同体組織の活動の連動が重要である。

イ 地震についての建物崩壊については、原則として、建築基準法に基づく耐震基準や耐震改修促進法に基づく支援措置で対応すべき事柄であるが、例えば、技術的な知見が深まり活断層の発生確率が高い地区が明確になってきた場合には、地区計画でその地区のみ地域地震係数を上乘せするなどの可能性もある。(注8)

ウ 竜巻についても、竜巻常習地域が明確に予測できる場合には、地区計画で基準風速を建築基準法の基準よりも上乘せする可能性もある。

エ 地震による建物崩壊や竜巻については、地区計画の策定それよりも、地域での避難計画や共助の仕組みを定める地区防災計画や地域共同体組織が、より重要と考える。

次に、災害発生後の災害復旧・災害復興段階での検証を行う。

(5)「地震火災」×「災害復旧・災害復興」段階

ア 地震火災での災害復旧、災害復興にあたっては、建築基準法第84条の規定に基づき、特定行政庁の指定により、2ヶ月間の建築の制限又は禁止をかける。ただし、この規制は住民手続きを一切経ないものであることから、速やかにイに記載する被災市街地復興推進地域に移行する。

イ 被災市街地復興推進地域においては、2年の間に、都市施設の整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業、地区計画の決定などの計画を地権者の意向を踏まえて決めるための、期間の猶予を与える制度である。必ずしも、被災市街地復興推進地域内で土地区画整理事業等の市街地開発事業を実施することは前提になっていないので注意さ

りたい（注9）。都道府県知事（市の区域の場合には市長）が、柔軟に必要な応じて許可することが可能である。もちろん、被災市街地復興推進地域内での仮設住宅の建設も可能である。

ウ 人口減少社会が見込まれる都市（東京都心部以外はほとんどすべての都市が該当）については、中枢機能を集約してその周辺に商業や業務機能、居住機能を配置する、都市機能の構造の見直しも当然求められる。その場合の「一団地の防災拠点施設」（現行法では、復興段階に限定して、「大規模災害からの復興に関する法律」第41条の「一団地の復興拠点市街地形成施設」という位置づけになっている。）と都心部において都市計画決定して、全面買収方式で整備し、その周辺を、地域住民の意向と参加を踏まえて、区画道路などの地区施設の配置や建築物の耐火性能などの合意形成を図った上で、必要があれば、地区施設を整備するために、土地区画整理事業を実施する。

エ 市街地再開発事業については、(1)ウで指摘した点と同じ課題から慎重に検討すべきである。

オ 「一団地の防災拠点施設」やその周辺の地区計画の策定と同時に、地区住民の避難計画などを内容とする地区防災計画を地区住民が主体性をもって、併行して作成するとともに、地域住民の共助の活動を行う地域共同体組織の連動が重要である。

(6)「巨大津波」×「災害復旧・災害復興」段階

ア 巨大津波に対する災害復旧、災害復興の初動期対策としては、(5)アに述べたと同じく、建築基準法第84条の建築制限の指定を2ヶ月間かけて、その後、都市計画区域については、個別の事業の実施の有無にかかわらず、被災市街地復興推進地域を都市計画決定することが適切である。

イ この際、東日本大震災の反省を踏まえると、防潮堤を防災都市施設と位置づける（注10）とともに、「一団地の防災拠点施設」と建築物の構造や地盤高を含めた地区計画、さらに避難計画などを内容とした地区防災計画、さらに、地域共同体組織の活動を、市町村が主体的に復興計画の中で位置づけていく必要がある。

ウ 南海トラフ巨大地震による巨大津波は、人口減少都市を襲うことが想定されることから、「一団地の防災拠点施設」を全面買収方式で先行して整備して、早期に復旧を図る。さらに、土地区画整理事業をその周囲で実施する場合にも、本来、津波からの安全性を確保するための盛り土事業であるという趣旨を十分踏まえ、地区住民の意向に特段の道路拡幅などの移行がなければ、区画道路なども現道を尊重するとともに、盛り土の工事期間を削減するために、ピロティなど建築物の構造などを地区計画で定めることによって、地権者の合意形成を促進し、早期に自力再建の実現ができるよう、土地区画整理事業の運用を工夫すべきである。

エ 防災集団移転促進事業についても、移転先に災害公営住宅と連携しつつ希望者数に見合った戸数の住宅団地とすること、用地買収には、「一団地の住宅施設」という都市施設の制度を活用し、収用委員会の不明採決などによって円滑な取得を行うなど、都市計画事業手法の徹底的な使いこなしが必要である。

(7)「土砂災害・大洪水・地震による建物崩壊・竜巻による建物崩壊」×「災害復旧・災害復興」段階

ア 土砂災害についての災害復旧、復興段階の防災都市計画については、(4)で述べた災害予防の段階の対応と基本的に同じで、砂防堰堤を都市施設として決定するとともに、地区計画で地域の特性に即した構造も含め

た制限を行いつつ、避難計画などソフト面での地区防災計画と連携した計画づくりと、地域共同体組織による共助活動との連動が必要である。

イ 大洪水、地震による建物倒壊、竜巻による建物倒壊からの災害復旧、復興のための防災都市計画も、(5)の災害予防段階の措置と同じく、地盤高、地震係数、基準風速など、技術的知見が確実になった場合には、地区計画での上乗せ基準を定めて、新たに建築される建築物が再度災害に遭わない対応をとることが重要である。これらについても、避難計画などのソフト面での地区防災計画、さらにそれを支える地域共同体組織の活動との連動が重要である。

5 まとめ

以上、4で検証したように、従来、公物管理者が独自に計画し整備してきた各種の公共施設について、防災都市施設として都市計画決定をするとともに、地区計画の計画内容を充実して、地域住民の意向や主体的参加に基づき、地区計画を定めること、これと併行して、地域住民の避難活動などを内容とする地区防災計画の策定、さらには、地域共同体の組織化とその連動によって、大規模災害の災害予防及び災害復旧・復興段階について、より、地域住民の主体的な参加を踏まえて、次世代につけをまわさない防災都市計画・事業の実施が可能となると考える。

なお、現時点においては、復旧・復興段階における防災都市計画・事業に関する制度として、被災市街地復興特別措置法と大規模災害からの復興に関する法律の二本立てとなっているので、関係者にわかりやすいように参考として、下に災害規模別に適用できる制度を整理しておくので参考にされたい。

(参考) 災害の規模別の防災都市計画・事業の適用内容について

1 小規模な災害を含めた全災害に適用があるもの

- (1)最初の復興対策としては、特定行政庁（建築主事がいる市町村、いない場合は都道府県）が建築基準法第 84 条に基づいて、都市計画、土地区画整理事業の実施の可能性ある地域について、特段の住民手続きはいらないので、建築物の建築を制限又は禁止する。この制限又は禁止は 2 ヶ月が限度である。
- (2)次に、被災市街地復興特別措置法の被災市街地復興推進地域における都市計画決定手続きを準備して、土地区画整理事業、市街地再開発事業や住宅局所管の任意事業などなんらかの事業の実施可能性のある地域を対象に制限をかける。対象地域は都市計画区域域内であれば、市街化調整区域であっても未練引き用途の白地地域でもかけることができる。この都市計画決定の結果として、建築物の建築や防潮堤を含め土木工事については知事（市の区域は市長）の許可が必要となる。
- (3)注意を喚起したい点としては、阪神・淡路大震災や東日本大震災においては、土地区画整理事業の実施区域に限って被災市街地復興推進地域の決定をしているが、必ずしも法定事業を実施する区域にかぎらず、住宅局所管の任意事業やそれすら実施しない区域であっても、その対象とすることができることである。この被災市街地復興推進地域の制限は 2 年間だが、2 年間の間に、土地区画整理事業、市街地再開発事業、任意事業などの具体的な区域を住民の意向も聞きながら事業を選択することを目的としている。被災市街地復興特別措置法第 7 条第 3 項第 2 号で、地区計画を策定した場合には、被災市街地復興推進地域の制限が解除される仕組みになっているのは、任意事業でも、さらに極端に言えば特段の面的事業と称するものが実施されなくてもいいことを意味している。
- (4)被災市街地復興推進地域の中では、土地区画整理事業について、復興共同住宅区という換地の特例が認められているほか、土地区画整理事業の清算金に代えて、地区内又は地区外に土地区画整理事業の施行者（通常は市町村が多いと考える）が住宅を建設し被災者に供給することができる。この規定は、まだ使われたことがないが、土地区画整理事業と一体的に戸建て、共同住宅が建設できる仕組みなので、土地区画整理事業関係の技術者の検討を期待したい。
- (5)また、被災地の市町村の区域内では、独立行政法人都市再生機構が市町村の業務を受託して、土地区画整理事業とか災害公営住宅の建設ができる規定が措置されているので、都市再生機構との連絡を早期にとることが望ましい。

2 国の災害対策本部が設置される規模の災害（おおむね死亡者100人程度以上。以下「大災害」という。）

- (1)大災害の場合には、大規模災害からの復興に関する法律第42条に基づき、上記(1)イの被災市街地復興推進地域の都市計画決定について、市町村が事務手続きを実施できない場合には、都道府県、又は国土交通省が代行できるようになっている。この場合には、都道府県が都市計画決定する場合には、審議会手続きは都道府県都市計画審議会、国土交通大臣が都市計画決定する場合には、社会資本整備審議会を実施することになる。

このため、都市計画手続きが実施する体制を準備できない市町村の職員は早期に都道府県の都市計画部局、都道府県の都市計画部局も機能していない場合には、国土交通省地方整備局に相談することが望ましい。）

- (2)なお、道路、河川、下水道など公共施設の復旧工事についても、大災害発生時には都道府県又は国が代行して実施することができる（大規模災害からの復興に関する法律第43条から第52条）。

3 国の緊急対策本部が設置される規模の災害（おおむね死亡者1000人以上。以下「巨大災害」という。）

- (1)巨大災害が発生した場合には、大規模災害からの復興に関する法律がすべて活用できる。まず、早期に政府が復興推進本部を立ち上げて、人口の見通し、土地利用方針などからなる復興基本方針を策定するので、それに従って、市町村は復興計画の策定をすることが求められる。具体的には、人口減少社会、高齢化社会を踏まえて、過大な計画を策定しない判断が求められる。
- (2)この復興計画に基づいて、様々な許認可のワンストップ化や土地改良事業と土地区画整理事業の一体化した復興一体事業も実施可能となる。ただし、この制度は、農水側と都市側の調整が大変なので、東日本大震災でも実績がない。
- (3)特に重要なのは、巨大地震が発生した場合の被災地においては、一団地の復興拠点市街地形成施設に関する都市計画が使えるようになること。これは東日本大震災においては、予算制度上、「津波復興拠点整備事業」と呼ばれているもので、先導的な復興を行うために、都市施設として市街地の核となる地区を指定して買取型で単純かつ迅速に事業を進めることができる。対象地域は、都市計画区域内外を問わない。この都市計画の財政措置については、他の制度の財政措置とも併せて、大規模災害からの復興に関する法律第57条で必要な措置を講じること

になっている。被災市町村においては、この財政上の措置をきちんと把握した上で、早期に、一団地の復興拠点市街地形成施設の都市計画決定を積極的に活用することが望まれる。

- (4)また、東日本大震災の被災地で問題となった都市計画技術者の人材不足についても、巨大災害については、同様に人材不足が想定される。このため、大規模災害からの復興に関する法律第53条で国土交通省など関係行政機関に対して、職員の派遣の要請を、内閣総理大臣に対しては第54条で職員の派遣の斡旋を求めることができることになっている。市町村の復興担当職員は、人材不足、マンパワー不足に対して、早期に関係行政機関や内閣府防災担当に対して連絡をとることが必要である。
- (5)巨大災害が発生した場合に、東日本大震災の際と同様に、復興計画の作成支援として国の直轄調査が実施されることが想定されるが、今後の国の直轄調査としては、都市計画、住宅、農地、漁村などを含めた総合的な復興計画につながるよう、省庁や局の縦割りを排除した直轄調査の実施が必要であり、まず、内閣府防災担当がその指揮をとるべきと考える。

(脚注)

- 1) 都市計画法に基づく防火地域、準防火地域を外して独自の防火条例を定めた事例として「京都市伝統的景観保全に関する防火上の措置に関する条例」がある。以下のURL参照。
http://www.city.kyoto.jp/html/somu/bunsyo/REISYS/reiki_honbun/k1021083001.html
また、地区計画を都市計画区域外でも適用するのに参考になる事例として、景観法第74条の準景観地区の事例がある。
- 2) 地方都市の駅前の市街地再開発事業を創出した床での商業店舗経営の問題点については、木下齊氏ほかの論考参照。
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u58_01.pdf
- 3) エリア・イノベーションレビュー、No126 参照。以下のURLで購読可能。
<http://areaia.jp/item/magazine-29.php>
- 4) 地区計画等を活用して、密集市街地等の耐火性能を向上させる取組を整理したものとして、以下の国土技術政策総合研究所の論文集参照。
<http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryoutnn/tnn0368.htm>
- 5) 国土交通省は、東日本大震災を踏まえて、復興関係の法律は、東日本大震災に限定した特例法が制定される一方で、津波災害の予防に特化した「津波防

「被災地域づくりに関する法律」を国会に提出し法律を制定した。この法律は、土砂災害防止法を真似して、国土交通大臣又は都道府県知事が、従来の防潮堤に加え、津波防護施設を整備するとともに、都道府県知事が警戒区域、特別警戒区域を定め、開発行為を制限することになっている。このうち、津波防護施設は、予算制度が原則存在しないので実際には適用が難しい。また、公共施設計画や特別警戒区域などの土地利用制限の主体が、都道府県知事という、通常、土地利用制限を通常自らが行わず、また、住民から遠い主体に委ねている点で疑問がある。住民の命や財産に最も身近である市町村長の意見と知事の意見が食い違う場合に、知事の意見が尊重されるというようなことは、2(1)イの「住民の理解と協力をえる」という政治思想的前提や2(2)エの市町村中心主義とも反するおそれがある。

- 6) 「一団地の津波防災拠点市街地形成施設」は、都市施設として決定する区域に建築物が存在しないことを条件としているが、本来、都市施設という土地収用対象となる施設整備事業を実施できるかどうかは、その施設の公共性如何に関わっているのであって、その対象地域が農地か建築物がある敷地かどうかで公共性の判断が変わるものでは原則としてないと考える。もちろん、正当な補償を払うということ、その建築物で営まれていた生活の補償を的確に対応することは当然だが、建築物だけをとりあげて、それが存在しないことを要件とする都市施設、土地収用対象事業という考え方には違和感がある。
- 7) 平成12年に国土交通省河川局が中心に立案した「土砂災害警戒区域等における土砂災害対策の推進に関する法律」(以下「土砂災害防止法」という。)では、都道府県知事が警戒区域、特別警戒区域を設定することになっており、土地利用制限を通常行わず、また、住民に遠い主体に委ねているということで、津波防災地域づくり法と同じ問題点を持っている。また、特別警戒区域での建築物の構造制限というもの、正面から議論すれば土砂災害に耐えられる建築物構造はトーチカのようなものとなってしまう、現実性がない。また、住宅立地禁止や住宅の一階の用途制限ということも、土砂災害防止法では対応できないので、防災都市計画の手法としては使いにくいものになっている。
- 8) 横須賀市では活断層上の建築物を地区計画で制限している。活断層上の建築物の誘導に関しては以下のURLの論文参照。

<http://www.mlit.go.jp/common/000037325.pdf>

- 9) 被災市街地復興推進地域における建築行為、開発行為の規制について、阪神・淡路大震災の時には、

神戸市において、土地区画整理事業の都市計画制限より厳しいとの理解があったようだが(中山久憲『神戸の震災復興事業』(学芸出版社、2011.9.15)、誤解である。柔軟に建築行為、開発行為の許可をすることは可能である。

- 10) 巨大津波についての防潮堤の高さについては、比較的頻度の高い津波に対しては防潮堤で対応し、それ以上の低頻度の巨大津波については土地利用などで対応するという方針が中央防災会議及び国土交通省等で示されているが、今後の南海トラフ巨大地震に伴う巨大津波などに対して、このような方針で防潮堤を整備することが現実的なのかどうかも含めて、政策当局及び学識経験者において再検証されることを希望する。その際に、日本大学の谷下先生の指摘されている、海が見えることが適切な避難行動に重要との指摘も含めて検討してほしい。

<http://ci.nii.ac.jp/naid/130004557099>。この基準の策定の経緯等については、拙稿参照。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u58_08.pdf

(参考文献)

- 1) 川崎興太『ローカルルールによる都市再生』(鹿島出版社、2009.5)
- 2) 森本信明ほか『まちなか戸建』(学芸出版社、2008.10.30)
- 3) 後藤治ほか『それでも木密に住み続けたい』(彰国社、2009.9)
- 4) 西山康雄『日本型都市計画とは何か』(学芸出版社、2002.3)
- 5) 「季刊まちづくり37号」(学芸出版社)
- 6) 坪郷實『参加のガバナンス』(日本評論社、2006.11)
- 7) 安藤元夫『復興都市計画事業・まちづくり』(学芸出版社、2004.3)
- 8) 日本建築学会『大震災に備える』(日本建築学会、2010.1)
- 9) 西山康雄『危機管理の都市計画』(彰国社、2000.12)
- 10) 山崎登『地域防災力の高める』(近代消防社、2009.11)
- 11) 「建築雑誌」(日本建築学会、2013.3)
- 12) 片田敏彦『人が死なない防災』(集英社、2012.3.16)
- 13) 大西隆ほか『東日本大震災 復興まちづくり最前線』(2013.3.1)

- 14) 松永桂子『創造的地域社会』(新評論社 2012.6.15)
- 15) ブキャナンほか『赤字財政の政治経済学』(文真堂 1979.4)
- 16) 五十嵐太郎ほか『3.11以後の建築』(学芸出版社 2014.11.15)
- 17) 細田雅春『生む』(日本建設通信新聞社 2014.6.16)
- 18) 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会 2014.9.13)