

災害危険区域指定に関する都市計画的観点からの一考察

著者	姥浦 道生
雑誌名	法学
巻	85
号	4
ページ	19-32
発行年	2022-03-15
URL	http://hdl.handle.net/10097/00134634

災害危険区域指定に関する都市計画的観点からの一考察

姥 浦 道 生

目次

1. はじめに
2. 災害危険区域の指定とその後の土地利用の状況
3. 災害危険区域の都市計画的性質について
4. 災害危険区域指定の変更について
5. 「禁止」用途の範囲について

1. はじめに

災害危険区域とは、建築基準法第 39 条で以下の通り定められている区域である。

- ・ 地方公共団体は、条例で、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域を災害危険区域として指定することができる。(第 1 項)
- ・ 災害危険区域内における住居の用に供する建築物の建築の禁止その他建築物の建築に関する制限で災害防止上必要なものは、前項の条例で定める。(第 2 項)

本条は、1950 年の建築基準法制定時に新たに加えられたものである。

この指定は、「津波のおそれがある区域、海岸近傍の低地等で高潮、出水のおそれのある区域、洪水・溢水等が常襲する河川流域等の区域で、当該災

害の防除そのものに膨大な投資を要し、当該区域を包括する地域経済的な負担限度をはるかに超えるような場合に、行われるもの」とされる（逐条解説）。リスク概念をハザード（Hazard）と暴露量（Exposure）と脆弱性（Vulnerability）の関数として捉える観点からは、本規定は一定の用途の建築を「禁止」することで根本的に暴露量を減らすため、または構造等の「制限」を加えることで脆弱性を低下させるための方策として捉えることができる。

本稿では、このような災害危険区域の指定実態について触れたうえで、その都市計画的観点からの（法律問題にも多少絡む）論点について、いくつか述べていく。

2. 災害危険区域の指定とその後の土地利用の状況

(1) 東日本大震災前の災害危険区域の指定実態

1950年の建築基準法制定時の経緯は児玉他（2013）に詳しいが、それを要約すると、立法時は「自治体が身近な共同体として」災害危険「区域を指定し、指定による被害軽減や指定しないことによる被害増大の利益・不利益のもと、地域特性に応じた柔軟な指定が期待された。」しかし、その後「地方の災害復旧に対して国家財政から支援が行われるようになる等、災害危険区域指定動機の鍵であった「自治体の自力復旧」という前提」が崩され、指定しないことによるデメリットが軽減されたこと、また「土地利用が進行する前の事前規制的な意味」にとどまり、市街地改変・移転のための独自の「財源措置ももたなかった」ことから、「事後的な対応」手段として運用されることになった。

その結果として、出水、津浪、高潮に対応する旨の記載のある市町村条例数は、2013年時点で37事例しかなく（児玉他（2013））、後述する東日本大震災被災自治体がこのうち25事例を占める。被災自治体の一つである南三陸町は被災前から条例を有していたため、被災前から条例を有していた市町村

は13自治体(以下)であった計算になる。

このように、水害をはじめとした自然災害リスクを多く抱える我が国の状況に比して、この災害危険区域制度は、積極的に指定されてきたとはいえない状況であった。

(2) 東日本大震災後の災害危険区域の指定実態

一方、東日本大震災後の被災地においては、それが復興の中心的事業の一つである防災集団移転促進事業の実施条件であったこともあり、被災25自治体において区域指定が行われた(松本他(2015))。これらの事例は、区域設定の際に根拠としている津波が今次津波かシミュレーションか、その津波による(想定)浸水深はどれだけか、規制を(段階的)ゾーン区分しているか否かの3つの観点から7つのタイプに分類できるとされる(松本他(2015))。具体的には例えば、防潮堤整備後の危険性を考慮するためシミュレーションに基づき、木造建物の全壊率が急激に上昇する2m以上の浸水が想定される区域を災害危険区域に指定し、一律に規制をかけているタイプや、今次津波の浸水域全域を災害危険区域に指定しているが、規制内容はゾーン区分により段階的差異を設けているタイプ、さらには陸前高田市のように今次津波の浸水域全域を原則として対象としつつも一筆ごとに区域指定を行っているタイプ等が挙げられる⁽¹⁾。

このように、区域設定の際の判断根拠及びその基準、さらには建築制限の内容やその段階性など、自治体によって指定方法に大きな差が見られることが分かる。

(1) なお、自治体が浸水想定シミュレーションを行う際の潮位については、東日本大震災時の潮位を採用している場合と朔望平均潮位を採用している場合の2通りが見られる(荒木他(2015))。

(3) 指定後の土地利用の状況

区域指定後の土地利用の状況は、規制内容と土地に対する需要の大きさによって異なっている。

すなわち、東松島市大曲地区のように区画を整理し道路を整備するための土地区画整理事業を行ったうえで産業機能の誘致が進められ、実際に一定程度土地利用が進展している場合もある、また、特に陸前高田市のような一筆指定の結果としては、低密な市街地が形成されてきている実態が指摘されている（松本他（2015））一方で、その一部は企業・公共団体による利用、農業利用、農業・漁業作業場としての利用などが行われている実態も明らかにされている（朝原他（2019））。

しかし、漁村部を中心に集落が移転した土地利用が進展せず、空き地のまま放置されている場合も少なからず見られる。このような災害危険区域内に多く見られる低未利用地（防災集団移転元地）の利活用に関しては、復興事業後に残された大きな課題の一つとして捉えられており、復興庁も利活用の事例集を出している他、土地利用促進のためのガイドブックも作成・公表しているところである。

3. 災害危険区域指定の都市計画的性質について

(1) 問題の所在

災害危険区域をめぐる一つ目の論点は、その防災計画・都市計画的性質についてである。

逐条解説によると、「災害危険区域の趣旨が、建築制限等を地方的事情に即応させることとするものであるので、区域の指定、区域内の必要な建築制限等については、すべて地方公共団体の条例に委任している」とされている。これは、前述の通り、「自治体が身近な共同体として同区域を指定し、指定による被害軽減や指定しないことによる被害増大の利益・不利益のも

と、地域特性に応じた柔軟な指定が期待された」(児玉他(2013))ことによる。

そもそも法制定時点においては、津波や河川氾濫に関するシミュレーションをはじめとしたハザードの予測技術が十分ではなかったため、ハザードに関する情報を全国一律で示すことが困難であった。そのため、ハザードの捉え方も含めて「地方的事情に即応」した、「地域特性に応じた柔軟な指定」が求められたところである。

一方、近年はその予測技術が進歩し、一定の統一的な基準に基づきハザード情報を示すことが可能になってきている。津波や河川氾濫における、いわゆるL1やL2と呼ばれるものがそれである。

そのような中で、どこまでが「地方的事情」に基づく区域設定として認められるのが論点となる。その際には、区域指定に関する以下の二つの機能が考えられる。

(2) 同一リスクレベル達成のための代替的・補完的手段としての区域指定

第一には、同じハザードレベルに対応するための代替的または補完的手段としての指定である。同じハザードレベルに対応しようとする際に、防御施設の建設が費用対効果の観点から適切である地域がある一方で、それが、またはそれのみでは適切ではない地域については代替的または補完的な対応手段が求められる場合がある。その際に取りうる手段の一つが、土地利用的観点からリスクレベルをコントロールするための災害危険区域指定である。

具体的には例えば、L1洪水に対する暴露量と脆弱性(=被害ポテンシャル)の大きな中心市街地であれば堤防を建設し洪水を防御することが費用対効果の観点から適切である一方で、それが小さい農地が広がる区域についてはL1洪水レベルの堤防を建設しても費用対効果が高くないため、そもそも堤防を建設しない場合には代替的に、それでもL1未満のレベルの堤防は建設

するという場合には補完的に、災害危険区域を指定することによって、当該区域内の被害ポテンシャルが小さい状況を維持することでリスクレベルを上げない、ということである。

防災対策にはさまざまな方策があるが、暴露量と脆弱性をコントロールする土地利用コントロールも一つの有力な方策である。したがって、災害危険区域という土地利用コントロール手法を防災対策の一つとして用いることは、効果的な防災対策の実施において重要な意味を持つ。

このような指定は現行法が正面から想定する方法であると言え（逐条解説参照）、災害危険区域指定にこのような機能が存することについては争いのないところであろう。

東日本大震災後の復興過程においては、防潮堤は基本的には概ね百年に一度の頻度で発生する津波（L1津波）に対応した高さで整備された。一方、災害危険区域は今次津波のような概ね数百年に一度の頻度で発生する津波（L2津波）に対応するための「補完的手段」として用いられている。しかし、L1津波への対応手法として、防潮堤を建設するか災害危険区域を指定するかという「代替的手段」としての活用は、ほとんど見られない。本来的には、人口減少が進む地方都市においては特に、費用対効果を勘案するとこのような代替的手段としての活用も積極的に模索されるべきであろう。

(3) 異なるリスクレベルを受容する区域指定

もう一つは、場所によって異なる土地利用ポテンシャルに対応して、それに応じて異なるハザードレベルを受容する（それによりベネフィットを享受する）手段としての指定である。

具体的には例えば、都市的土地利用により高い経済的利益が生み出される中心市街地については、そこで得られる利益との比較衡量から危険区域を指定せず、または規制内容を「制限」ととどめることで比較的高い被害ポテン

シャルを受容する一方で、それが低い農村部については、災害危険区域の指定を通じて住宅建築等を「禁止」することにより低い被害ポテンシャルを維持する、ということである。

第一の指定方法が同じハザードレベルを達成するための手段の一つとして、特にコストの比較から危険区域指定を行うものである一方、この第二の指定方法は場所によって異なるハザードレベルを受容しつつ、得られるベネフィットとの比較から危険区域指定を行う点で異なる。後者は、「恵み豊かなところは災いもまた多い」ということを正面から受け止める指定方法である。

では、このように場所によって受容するハザードのレベルに差異を設けるような区域指定は認められるのだろうか。ハザードという客観的に（一定程度）同定可能なものを区域指定の基準としている中で、同一基準に基づいた指定を行わないことが地域間の公平性を損ねる可能性があるため、問題となる。

この点、形式的には、法は自治体ごとに区域指定に関する判断を委ねていることから、自治体間で差異が生じることは明白であり、それは法も容認しているところである。これはすなわち、地域間・地区間で判断に差が生じることを認めているものであり、それを自治体域内と外で区別することの意義は薄い。

また実質的にも、そもそも土地利用（の許容範囲）は、さまざまな観点からの利害を総合的に衡量することによって決定されるものである。単に災害リスクの観点、経済性の観点、自然保護の観点等、さまざまな観点からの土地利用的要請を重ね合わせるだけでは、土地利用は決まらない。それらを相互に総合的に調整することによってはじめて決まっていくのである。その際の調整基準は、地域の社会的価値基準である。災害危険区域指定も、単純なハザード情報を示すもの（ハザードマップがこれに該当する）ではなく、それ

を都市計画的に調整した結果として出される、防災的観点からの土地利用コントロールツールである。このように、災害危険区域指定は、都市計画的な比較衡量・総合的調整の結果として行われるものであり、その総合的調整項目の中には当然、土地利用により得られる利益（指定により失われる得べかりし利益=逸失利益）が含まれる。したがって、その結果として土地利用による利益の大小により区域指定に差異が生じることは、十分にありうる。

以上の点から、リスクレベルに差異を設けるような区域指定も認められると考えるべきである。

4. 災害危険区域指定の変更について

(1) 問題の所在

では、災害危険区域を指定した後に、その区域や規制内容の変更は認められるのだろうか。

見直しの必要性については、増田（2014）も指摘しているところであり、条例によっては直接的に見直しについて定めているところもある⁽²⁾。

では、どのような場合に見直しが認められるのだろうか。

(2) ハザードレベルに関する前提条件の変更に伴う見直し

第一に考えられるのが、区域指定の後、その指定の根拠となったハザードレベルに関する前提条件に変更があった場合である。例えば、洪水や津波等による被災後の街の復興過程において、防御施設の建設計画を前提に区域設定を行ったものの、最終的にはその計画が実現しなかったため、当初想定し

(2) 例えば山元町津波防災区域に関する条例第6条では、「第2条の津波防災区域の指定及び第3条の建築物の禁止又は制限に関する事項については、災害防止上必要な施設の整備の状況に応じ、その効果について検討を加え、必要である場合は見直しを行うものとする。」と定めている。

ていたハザードレベルから地域を守るためには設定区域を広げる必要性が生じた場合がありうる。または逆に、防御施設の計画の決定前に（被災前の小規模施設を基準に）区域指定を行ったものの、大規模な防御施設の計画が決定・実現し当初想定ハザードレベルから地域を守るための手段として区域設定が過大になった場合もありうる。

これらについては、区域指定の前提となった条件との齟齬が明確に認められることから、区域変更も認められることについては、争いはないだろう（大島（2021））。

（3）都市計画的状況及び価値基準の変更に伴う見直し

第二に考えられるのが、当初は総合的衡量の結果として災害危険区域に指定すべきであるとされていたものが、その根拠となっていた都市計画的状況や、社会的価値判断基準に変化が生じた場合である。例えば、災害危険区域内の禁止用途以外の土地利用の進展に伴い逸失利益が従前と比較して増大してきた場合や、被災直後にL2洪水リスクを災害危険区域指定で対応すべき「危険」と判断していたものの、時間の経過とともにL1リスクまでを「危険」と判断するようになった場合が考えられる。

前述のような、災害危険区域指定を都市計画的観点からの総合的衡量の結果として行うという観点からは、その結果に影響を与える衡量の要素や基準に変化がある場合にも、区域や規制内容についての変更が認められると解釈すべきであろう。なお、その場合にも単に区域解除等を行うだけではなく、代替的に避難施設の整備を行うなど、対応するハザードのレベルを可能な限り落とさない努力は求められる。

ここで一つ問題となるのが、防災集団移転促進事業との関係性である。というのは、防災集団移転促進事業においては、移転対象となる区域が移転促進区域として指定される。その際、「住居の集団的移転が行われた後に、再

び津波等の災害に対して脆弱な構造の住宅が建設されることがないよう、移転跡地を建築基準法第39条第1項に基づく災害危険区域に指定し、条例による建築制限を行うことが、移転促進区域内の宅地等の買取に対する国庫補助の要件」となっている。

そのため、災害危険区域及び移転促進区域に指定して公費を投入して住宅用途等を移転させたにも関わらず、再度住宅建設等が行われるとなると、投入した公費が無駄だったのではないか、という疑問が生じてくるからである。

この点、確かに公費を使ってリスクレベルを下げたにもかかわらず、再び高めることは使った公費を無駄にすることであり、可能な限り避けることが望ましい。

しかし、一度使われた公費は回収できないことを考えると、これは経済学的には「サンクコスト」にあたり、それを考慮して「禁止」を継続することは損失につながる可能性がある。むしろ判断は、将来的なリスクとベネフィットとの間の比較衡量によるべきであり、前者が上回る場合は禁止を継続し、後者が上回る場合には禁止を撤回すべきであろう。

また、実態としては、今次浸水区域を基準に防集事業の移転促進区域に指定したにもかかわらず、新しい防潮堤が整備されるとシミュレーション上はL2津波も来ない区域について、地下室の建築を禁止するという地方小都市においては実質的にはほとんど意味のない内容の規制を設けている条例も見られる⁽³⁾。

したがって、移転促進区域に指定された区域についても災害危険区域からの除外が指定後に認められると考える。

もちろん、最も望ましいのは移転促進区域と災害危険区域との間に齟齬が

(3) 例えば大船渡市津波防災のための建築制限等に関する条例施行規則第3条第3号。

生じないよう、これらの検討が一度に行われることであり、その結果としての総合的全体的計画が策定されることである。都市計画的には、このようなプロセスを追求していく必要がある。

なお、このような問題は、移転事業の対象ではない住宅以外の用途に関する規定変更においては生じない点には注意が必要である。それらの用途については公費の直接的な投入対象となっていないことから、そもそもこのような議論なく必要に応じて変更が認められると解釈すべきであろう。

また、このような見直し過程においては、同時に都市計画的観点からのコントロールが加えられることを妨げるものではない。すなわち、防災の観点からは土地利用コントロールを加える必要がなくなり、または不適當になり、災害危険区域指定が解除されたとしても、そこに再度街が形成されることが都市計画的に望ましくない場合には、別途コンパクトなまちづくりの観点からの土地利用コントロールを加えることは十分にありうる話である。具体的には例えば、非線引き都市計画区域の用途地域外において、特定用途制限地域指定を行い、市街化調整区域並みの開発規制をかけることが考えられる。

5. 「禁止」用途の範囲について

次に、区域内で建築の「禁止」が認められるのは「住居の用に供する建築物」であり、その他の建築物については「制限」とされている。この点、逐条解説においては、「建築制限に関しては、所有権等の行使の重大な制限となるので建築物の安全の確保できる最低限のものでなければならない。したがって、技術的に対処することが困難な区域については、住居の用に供する建築物の建築の禁止が認められるが、他の用に供するものについては、建築の禁止は行い得ない。」とされている。

この点、東日本大震災後の被災自治体においては、住宅用途以外について

も建築を禁止している条例が制定されている。その規定の仕方は、以下の3種類に分けられる。

第一には、単に建築物の種類を列挙しているタイプである。具体的には、「住宅、共同住宅・・・」「児童福祉施設」と列挙することで、「住居の用に供する」という文言を用いることなく建築を禁止している。ここでは「住居の用に供する」に児童福祉施設等が該当するか否かが問題となる。気仙沼市や東松島市などがこれに該当する。

第二には、特に住居系については利用の種類について規定しているタイプである。具体的には、「居住の用に供する建築物」「児童福祉施設」という形で列挙することで「住居の用に供する」という言葉を用いることなく建築を禁止している。ここでは「住居の用に供する」と「居住の用に供する」「児童福祉施設」との関係性が問題となる。南三陸町がこれに該当する。

第三には、「住居の用に供する」の内容を具体的に規定しているタイプである。例えば、相馬市災害危険区域に関する条例施行規則第3条においては、「住居の用に供する建築物とは、専用住宅、共同住宅及び併用住宅並びに特別養護老人ホーム、病院、旅館、ホテル等宿泊を伴う建築物をいう。」として、「住居の用」に単に住宅のみならず病院、旅館等も含めている⁽⁴⁾。

都市計画的観点からは、脆弱性に応じた用途規制が求められる。特に居住者・利用者の迅速な避難が困難な施設、具体的には福祉施設や病院及び入院施設を有する診療所等については、住宅よりも禁止を含めた規制の必要性は高いと言えよう。したがって、これらの建築を禁止することを条例で規定することが可能になる必要がある。

そこで問題となるのが、「住居の用に供する」と「居住の用に供する」の

(4) なお、実は最も緩く規定しているのは国土交通省の防災集団移転促進事業に関するパンフレットであろう。そこでは建築制限の例として「漁業関係施設及び水産加工施設に限り建築可能」という規定を挙げている。

差異や「住居の用に供する」に継続して生活の本拠としていない建築物が含まれるか否か⁽⁵⁾等についてである。これらについては、法律問題として（立法措置も含めて）解かれるべき課題である⁽⁶⁾。

参考文献

- 1) 齋藤晋佑, 姥浦道生 (2012) 「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究:建築基準法 39 条による規制に着目して」都市計画論文集, 47 (3), 445-450.
 - 2) 見玉千絵, 窪田亜矢 (2013) 「建築基準法第 39 条災害危険区域に着目した土地利用規制制度の理念に関する研究」都市計画論文集, 48 (3), 201-206.
 - 3) 姥浦道生, 石坂公一, 佐藤健 (2013) 「水害リスクを考慮した土地利用コントロールの実態とその可能性」住総研研究論文集 39 (0), 61-72.
 - 4) 増田聡 (2014) 「災害危険区域と防災集団移転促進事業に関わる課題群」復興, Vol.5, No.3, 73-79.
 - 5) 荒木裕子, 北後明彦 (2014) 「東日本大震災の津波浸水地における災害危険区域の指定と人的被害・住家被害及び可住地割合の関連分析」神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要 (6), 24-31.
 - 6) 荒木裕子, 北後明彦 (2015) 「東日本大震災浸水地における災害危険区域の指定方法, 緩和要件の違いとその要因」日本建築学会大会学術講演梗概集 (都市計画), 291-292.
 - 7) 松本英里, 姥浦道生 (2015) 「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集, 50 (3), 1273-1280.
 - 8) 春原浩樹 (2017) 「災害危険区域条例における建築禁止・建築制限に関する基礎的研究」日本建築学会大会学術講演梗概集 (都市計画), 819-820.
-
- (5) 「居住の用に供する」の定義に関する判例として「人の居住の用に供する」とは、特定の者が継続して生活の本拠として居住の用に供することを意味するものと解すべきである。」とする地方税法 701 条の 31 第 1 項 7 号に関する横浜地判平成 3 年 9 月 30 日 (行裁例集昭和 62 (行ウ) 16) がある。
 - (6) 「禁止」と「制限」の関係性について、法第 39 条第 2 項は所有権侵害の上限を規定する趣旨であるところ、「禁止」の方が厳しい制限であることから「制限」に「禁止」が含まれるとは解釈できないと考えるのが妥当であろう。したがって、姥浦他 (2013) は誤りであり、撤回する。

- 9) 池田明德, 荒木裕子, 北後明彦 (2017) 「東日本大震災に災害危険区域指定を行った市町村における災害危険区域指定の地域の再建状況への影響」日本建築学会大会学術講演梗概集 (都市計画), 751-752.
- 10) 贅田純平, 姥浦道生, 荻谷智大, 小地沢将之 (2018) 「東日本大震災後の初動期における建築規制とその空間形成への影響に関する研究」都市計画論文集, 53 (3), 1199-1206.
- 11) 朝原季生, 倉浪渉, 藤賀雅人 (2019) 「一筆指定の災害危険区域の指定実態に対する考察 ―岩手県陸前高田市の運用に着目して―」日本建築学会関東支部研究報告集, 89, 375-378.
- 12) 大島英司 (2021) 「水災害対策への災害危険区域制度の活用について」(特集 水災害対策とまちづくりの連携), 新都市, 75 (7), 75-78.
- 13) 復興庁 (2021) 「被災市街地における土地活用の促進等に係るガイドブック低平地編 (改訂版)」(https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/material/20211026_teiheichi.pdf, 2021年12月16日最終閲覧)
- 14) 復興庁 「防集移転元地の活用に関する事例集」(https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-15/20150116_motochi_jireisyu_2.pdf, 2021年12月16日最終閲覧)
- 15) 逐条解説建築基準法編集委員会編著 『逐条解説建築基準法』ぎょうせい