災害危険区域と防災集団移転促進事業に関わる課題群

東北大学大学院経済学研究科
教授　増田　聡

１．はじめに

東日本大震災における津波被害の大きかった地域では、レベル１[1]の防潮堤等を整備したとしても津波に対する危険性が残ると市町村が考える地区を「災害危険区域」に指定した上で、いわゆる「防災集団移転促進事業（以下、防集事業）」が被災３県を中心に300地区以上で実施されている。防集事業においては、自然災害が発生した地域又は災害危険区域において、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適当であると認められる区域（移転促進区域）を決め、そこからの「集団移転促進事業計画」は市町村が策定することになる。その事業経費に対する国の財政上の特別措置等が、下記項目について定められている。

①住宅団地の用地取得、造成等
②移転者の住宅団地における住宅建設・購入等に対する補助(借入金利子相当額)
③住宅団地に係る公共施設の整備
④移転促進区域内の農地（及び宅地）の買取り
⑤農林水産業等に係る生産基盤の整備等
⑥移転者の住居の移転に対する補助

防集事業は1972年７月の豪雨災害を契機に議員立法で成立してから東日本大震災までの約40年間で、全国で延べ35団体、計1,854戸の移転に利用されてきた。300戸を越える事例もあるものの、平均で53.0戸、中央値22.5戸と比較的小規模の事業であった。災害類型では豪雨やそれらによる地盤災害が多く、津波災害による移転事例は1993年７月の北海道南西沖地震による奥尻町（55戸）のみであった（図１）。

東日本大震災後の津波被災地における復興まちづくりでは当初、奥尻島や雲仙普賢岳、有珠山、新潟県中越地震等の復興実務に携わった防災専門家を除き、防集事業の認知度はあまり高くはなかった。東日本大震災被災地での特例として、①移転先住宅団地の最低規模の緩和（10戸以上から５戸以上に）、②住宅団地に関連する公益的施設の用地取得造成費の補助対象への追加、③国による補助対象限度額の引き上げ（特殊土壌地帯[2]と同様の措置）が実施されたが、中でも従来は3/4であった国の補助率の引き上げで、必要な経費全額が「東日本大震災復興特別区域法」に基づく復興交付金及び震災復興特別交付税として事業施行者に交付されることとなった。いわば地元負担なしで

	原因となった災害（事業実施市町村）	移転戸数
1972.07	梅雨前線による集中豪雨（秋田県河辺町）	11
1972.07	集中豪雨による山腹崩壊（宮崎県えびの市）	23
1972.07	梅雨前線（宮崎県北郷町）	14
1972.07	九州大雨（熊本県倉岳町）	50
1972.07	九州大雨（熊本県姫戸町）	176
1972.07	九州大雨（熊本県龍ヶ岳町）	329
1972.09	台風20号（滋賀県愛東町）	59
1972.07	梅雨前線による集中豪雨（愛知県小原村）	22
1972.07	梅雨前線による集中豪雨（愛知県藤岡村）	27
1972.07	豪雨による崖崩れ（島根県益田市）	11
1974.03	地すべり（山形県平田町）	16
1974.04	山崩れ（山形県大蔵村）	20
1974.07	台風8号（徳島県神山町）	25
1975.07	集中豪雨（青森県佐井村）	20
1975.08	集中豪雨（青森県岩木町）	16
1975.08	集中豪雨（青森県黒石市）	44
1976.09	台風17号（兵庫県相生市）	23
1976.09	台風17号（徳島県穴吹町）	70
1978.06	豪雨による地すべり（福島県熱塩加納村）	13
1978.06	宮城県沖地震（宮城県仙台市）	27
1977.08	有珠山噴火に伴う地盤変動（北海道虻田町	21
1981.01	雪崩（新潟県守門村）	21
1980.12	地すべり（新潟県長岡市）	15
1981.06	集中豪雨（青森県三戸町）	12
1983.10	三宅島噴火災害（東京都三宅村）	301
1987.07	地すべり（熊本県松島町）	10
1990.11	雲仙・普賢岳噴火災害（長崎県島原市）	90
1993.08	豪雨災害（鹿児島県溝辺町）	12
1993.07	北海道南西沖地震災害（北海道奥尻町）	55
1990.11	雲仙・普賢岳噴火災害（長崎県深江町）	15
1993.04	雲仙・普賢岳噴火災害（長崎県島原市）	19
2000.03	有珠山噴火災害（北海道虻田町）	152
2004.10	新潟県中越地震等（新潟県長岡市）	30
2004.10	新潟県中越地震（新潟県川口町）	25
2004.10	新潟県中越地震（新潟県小千谷市）	80
	（延べ　35団体・1854戸）　平均移転戸数	53.0

図１　防災集団移転促進事業実施状況（国土交通省資料）[1]による

高台移転が出来ることとなり、事業の効率性・有効性への配慮・評価の意識が希薄となってしまい、（最終的に顕在化するか否かは問わず）表明された全住民ニーズに応えるように集団移転促進事業計画が策定されるというモラルハザード的状況を生んだ面もある。振り返ってみれば、震災後に防集事業が(再)発見され、次いでその採択条件として災害危険区域が浮かび上がったといえる。他方、海岸・河川サイドからは、防潮堤・堤防の復旧事業を巡って津波リスクの考え方が再整理される中で、人命を守るための究極の対策として「職住分離型高台移転」のアイデアが発災後早期に浮上した。両者の流れが合流した地点で、小規模集落を対象としてきた防集事業は、リスクの高い沿岸域から全面的な居住機能の撤退を資金的・事業手法的・住民対策的に支えうる唯一の既存事業制度として、上記のような制度的拡充・適用条件緩和が事後的に実施されてきた。しかし、防集事業時の土地収用要件の緩和を巡る復興特区法改正（2014 年 5 月 1 日公布・施行）に象徴されるように、本事業を取り巻く環境は未だに流動的である。

２．土地利用計画型の防災関連規制区域

防災・減災施設のハード事業、自主防災活動や避難計画のソフト対策に加え、地域の災害対応・復旧再生力を高めるために、（規制を含む）土地利用計画的手法を併用するという手法は、土砂災害防止法（2000 年 5 月 8 日公布）以来、防災担当者の間で対策メニューの１つと考えられるようになってきた。東日本大震災以前にも、土地利用的対応の重要性を指摘する声は散見されたものの [2]、住民合意の難しさや地価下落等への過度な懸念が先立って、防災対策の主要なメニューにまでは位置づけられていなかったと言える。しかし、津波防災地域づくり法（2011 年 12 月 14 日公布）が成立し、この状況は大きく変わりつつある。

表１には、比較のために災害危険区域と土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域、津波災害警戒区域・

表１　土地利用計画・規制型の防災関連規制区域

根拠法	災害危険区域	土砂災害警戒区域	土砂災害特別警戒区域	津波災害警戒区域	津波災害特別警戒区域
	建築基準法	土砂災害防止法		津波災害地域づくり法	
指定基準	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39条第1項）	都道府県知事は、基本指針に基づき、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における土砂災害（河道閉塞による湛水を発生原因とするものを除く）を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害警戒区域として指定することができる。	都道府県知事は、基本指針に基づき、警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為の制限及び居室を有する建築物の構造の規制をすべき土地の区域として政令で定める基準に該当するものを、土砂災害特別警戒区域として指定することができる。	都道府県知事は、基本指針に基づき、かつ、津波浸水想定を踏まえ、津波が発生した場合には住民その他の者の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における津波による人的災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域を、津波災害警戒区域として指定することができる。	都道府県知事は、基本指針に基づき、かつ、津波浸水想定を踏まえ、警戒区域のうち、津波が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為及び一定の建築物（居室を有するものに限る）の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域を、津波災害特別警戒区域として指定することができる。
区域内の措置	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39条第2項）	市町村地域防災計画への記載 災害時要援護者関連施設利用者のための計画避難体制 土砂災害ハザードマップによる周知の徹底 宅地建物取引における措置（宅建業法）	特定開発行為に対する許可制 建築物の構造の規制 建築物の移転等の勧告及び支援措置 宅地建物取引における措置（宅建業法）	市町村地域防災計画への記載 市町村による津波ハザードマップの作成 市町村による避難施設の指定・管理協定（承継効あり）の締結 地下施設、避難困難者利用施設における避難確保計画の作成、津波避難訓練の実施 宅地建物取引における措置（宅建業法）	特定開発行為に対する許可制 ● 病院、社会福祉施設等の一定の開発行為及び建築の規制（病室等の居室の床面の高さが津波の浸水深以上など） ● 市町村条例により、追加的な規制を実施（住宅等の一定の開発行為及び建築） 宅地建物取引における措置（宅建業法）

津波災害特別警戒区域の制度概要を示した。津波防災地域づくり法における「国の基本指針、県の津波浸水想定、市町村の推進計画」という三層の政策体系の中で、特に、県が「津波災害警戒区域及び津波災害特別警戒区域」を指定すれば土地利用（開発）規制が可能となり、事前の集団移転促進事業計画を作成することも可能となった。今後は、個別ハザードへの対応を統合化した政策体系の再編が必要であろう。例えば三陸各地で進められている高台移転では、浸水実績図や津波シミュレーション結果とともに、土砂災害警戒区域・特別警戒区域が黄色や赤に塗り分けられたハザードマップを横目で見ながら、移転候補地が選定されている。津波以上に発生確率が高い土砂災害をよりシリアスに考慮しなければならない地域も多いはずである。マルチハザードの観点にたてば、地震・津波・土砂災害以外にもリスクを比較考量すべき多くの事象があることを忘れてはならない。

筆者らは、以前からニュージーランドの活断層指針[3)~5)]の検討・紹介を行ってきたが、同指針の最も重要な点は、土地利用規制の強度（resource consent 制度）を、科学的な不確実性も考慮しながら、ハザードレベル毎の活動間隔（再来周期）、活動場所の明瞭度（複雑性）、建物重要度（被災の重大性）をトータルに評価することにある。この枠組みに倣って、L1・L2 津波[(1)]に対する災害危険区域の適用状況を考えた場合、コミュニティが受容する用意があるリスクレベルはどれくらいかを見極めることが重要といえる。漁業者や商業者の多くがリスクを受入れて現地再建したいと考えているにも関わらず、一律に居住禁止という対応を示している自治体も多い。また、地震自体の発生とは異なり、揺れから津波到達までの時間的余裕がある地域では「逃げる」という選択がかなり現実的であること、さらに防潮堤等のハード整備は一定程度の減災効果を有することから、本来的には「費用対効果、費用対有効性」の検討をまず考えるべき現実がある。特に、既成市街地と集落部では受容可能なリスクと被災の影響度が大きく異なるにもかかわらず、やや硬直的な制度設計になっているように思われる。

３．災害危険区域条例の制定状況

以下では、東日本大震災後の災害危険区域条例の実態を整理した上で、残された今後の課題を検討したい。表２に示した市町村の津波被災度を

可住地浸水率＝浸水面積／可住地面積

で見れば、仙台平野南部で被災度が高く、岩沼市や亘理町、山元町では６割近い可住地が津波の浸水被害を受けている。また、浸水域の内で災害危険区域に指定されている割合を

浸水地指定率＝災害危険区域面積／浸水面積

で評価すると、各自治体の地形や都市形態・土地利用に応じて様々ではあるが、女川町、浪江町、山元町で浸水域の８割以上が災害危険区域に指定されていることが分かる。定住人口が減少傾向にある中で、高台移転によって新たな住宅団地（＝可住地）を大幅に拡大造成しなければならない実態が確認できる。

（１）災害危険区域の指定・細分ルールと段階的規制

各市町村の災害危険区域条例[(3)]の設定ルールを例規集等から確認すると、国土交通省調査[6)] のように、浸水深２ｍ を境に建物の全半壊状況率が大きく変わることから、今次津波あるいは L2 津波シミュレーション[(1)]の浸水深を区域指定の要件に採用した事例が複数ある（最も早く 2012 年９月までに条例制定を終えた新地町・相馬市・南相馬市の福島県内の３自治体は、東日本大震災時の被災実態が指定要件）。

予想（想定）浸水深のような連続量で区域指定を行う場合、宮古市・山田町・大船渡市のようにハザードレベルに応じた段階的な災害危険区域の設定が可能である。その典型は大船渡市の４区分（第１種：予想浸水深２ｍ以上、第２種Ａ：１～２ｍ、第２種Ｂ：１ｍ未満、第２種Ｃ：東日本大震災津波により浸水した上記以外の区域）である。あるいは明示的な数値基準は示さないものの、同様の段階的区分を設けている事例もある（釜石市[(4)]や山元町[(5)]など）。そこでは、第１種区域では極めて厳格に住居の用に供する建築物の

建築を禁止する一方で、リスクレベルに応じて段階的に規制内容を緩和させることが可能となる。具体的には、建物主要部や基礎の構造、床面の高さ、地階の有無、居室の階数などが施行規則等で定められている[6]。

自治体条例による対応は、地域の災害リスクや地形条件、さらには住民意向や文化的・政治的環境に応じた柔軟で多様な現実的方策を可能とするが、他方で、十分なリスク・コミュニケーションを土台とした合意形成の手順が踏まれなければ、居住禁止の様な強い禁止措置を行う場合、ほとんど同じような環境にある隣接市町村間で規制水準にばらつきがあることを問題視するような世論が形成される可能性もある。

（２）災害危険区域のスポット指定

他自治体が面的に指定しているのとは対照的に陸前高田市は、津波浸水域の地権者が現地再建を希望する場合、その所有地を災害危険区域から外す措置をとっていることが報道された[7]。再建スピードとのバランスが問題となろうが、結果として同じような被災状況でも区域内外が筆単位（敷地単位）で混在し、合理性・公平性の点で課題が残る（面積も 58ha、浸水地指定率が 4.5％と極めて狭い）。しかし利用可能な土地が少なく、現地での住宅再建の意向を尊重しないとまちの存続自体が困難と考える場合、「区域指定か、後述の例外規定か」で道が分かれる。

（３）　住宅の用に供する建築物の類型

各市町村条例が、立地を規制する建築物には、

① 住宅、共同住宅、長屋、寄宿舎、下宿及び寮
② 建築基準法施行令第 19 条第 1 項[7]に規定する児童福祉施設等
③ 旅館業法第 2 条第 1 項に規定する旅館業の営業に供する施設
④ 医療法第 1 条の 5 第 1 項の病院及び同条第 2 項の診療所のうち患者を入院させる施設を有するもの、病院及び診療所のうち患者を入院させる施設
⑤ 宿泊設備を有する研修施設(気仙沼市、南三陸町)
⑥ 学校教育法に規定する学校（宮古市、釜石市）
⑦ 多人数を収容する公共建築物で、町長が必要と認める建築物（宮城県亘理町）

があり、①住宅等はいずれの条例でも原則禁止であるが、②以降の類型を「規制対象として列挙するか否か、規制の緩い第２種・３種区域内で（条件付きで）認めるか否か」でケースが分かれる。

その他の特徴的な規定として宮古市、釜石市では、「②④⑥の用に供する建築物を建築しようとする者は、①住宅等の禁止の趣旨を尊重するよう務めなければならない」との努力規定もある。

（４）例外規定：個別認定と増改築の扱い

例外規定としてはまず、「その他市長が周囲の状況からやむを得ないものと認める場合（陸前高田市）」、「市長が災害防止上支障がないと認めるものについてはこの限りでない（気仙沼市）」、「居室の床面の高さや構造耐力上及び避難上安全なものとして規則で定める建築物であって市長が許可をしたもの（大船渡市）」など、裁量の余地を残した規定もある。特に気仙沼市[8]では、居室種類別に居室床面の高さと想定浸水深の関係や、建築物の基礎・主要部の構造による認定を行っており、一級建築士による構造耐力の評価が必要となる場合もあるなど、一般市民には認定の可否が分かりにくい規定となっている。

また原則、既存被災建築物の修繕はできるが、大半の自治体は住宅の増改築は認めていない。しかし、特に被災度の高い大槌町や女川町・名取市・山元町では、既存建築物の 2 割増までの増築は制限対象にせず、東松島市・いわき市では「（周囲の状況により）増築又は改築に係る部分でやむを得ないと認められるもの」を規制対象から外した。大船渡市では、既存建築物の増築又は改築をする場合、地階居室の増築又は改築をせず、その他規則で定める要件に該当するときは、建築制限の規定を適用していない。

（５）見直し条項

防災・減災対策の進展に伴って自然災害リスクが減少した場合、災害危険区域条例の内容は（究極的には廃止も含めて）当然見直しを行う必要がある[9]。この点については、条例化反対や規制強化への懸念（議会対策）との関係もあるものの、条例中に明示的な規定

表２ 防災集団移転促進事業と災害危険区域条例

県	市町村	市域面積 (ha)	可住地面積 (ha)	津波浸水状況 浸水面積概数 (ha)	津波浸水状況 可住地浸水率	防集事業 計画数	防集事業 移転元地区数	災害危険区域条例 災害危険区域（ha）	災害危険区域条例 浸水地指定率	災害危険区域条例 区域区分	条例施行・改正年 東日本大震災前	条例施行・改正年 震災後の施行・改正	条例施行・改正年 最新の条例改正	住宅等	福祉施設等	旅館・ホテル等	病院入院施設	宿泊研修施設	学校	多数収容公共建築
岩手	野田村	8,084	1,183	200	16.9%	1	2	76	38.0%			2012.09.21		×	×	×	×			
	宮古市	125,989	11,897	1,000	8.4%	5	5	554	55.4%	3区分（予想浸水深）		2012.10.24		×	△		△		△	
	山田町	26,345	2,623	500	19.1%	4	4	228	45.6%	3区分（想定浸水深）		2012.10.05	2012.12.14	×						
	大槌町	20,059	2,261	400	17.7%	5	17	142	35.5%			2012.12.17	2013.06.19	×						
	釜石市	44,143	4,447	700	15.7%	11	11	179	25.6%	2区分（避難施設等での安全）		2012.12.21		×	△		△		△	
	大船渡市	32,330	5,498	800	14.6%	21	23	366	45.8%	4区分（予想浸水深）		2013.04.01		×	×					
	陸前高田市	23,229	4,501	1,300	28.9%	5	26	58	4.5%			2012.03.26		×						
	小計	280,179	32,410	4,900	15.1%	52	88	1,603	32.7%											
宮城	気仙沼市	33,338	9,290	1,800	19.4%	38	51	1,380	76.7%			2012.06.29		×	×	×	×	×		
	南三陸町	16,374	3,720	1,000	26.9%	20	27	666	66.6%		1964.10.17	2012.04.01	2013.06.25	×	×	×	×	×		
	石巻市	55,578	24,222	7,300	30.1%	47	56	1,696	23.2%			2011.12.26		×	×	×	×			
	女川町	6,580	936	300	32.1%	1	21	269	89.7%			2012.09.18		#	+					
	東松島市	10,186	7,203	3,700	51.4%	1	7	1,202	32.5%	3区分（構造によっては建築可）		2012.03.15		×	×		×			
	塩竈市	1,786	1,526	600	39.3%	1	2	13	2.2%			2012.12.19		×						
	七ヶ浜町	1,327	1,121	500	44.6%	5	5	160	32.0%			2012.09.20		×	◇	◇	◇			
	仙台市	78,585	34,097	5,200	15.3%	2	14	1,213	23.3%		1974.12.19	2011.12.16		×	（津波災害分）					
	名取市	9,776	7,015	2,700	38.5%	2	2	769	28.5%			2012.09.25	2013.06.25	×						
	岩沼市	6,071	4,673	2,900	62.1%	1	2	1,056	36.4%	2区分（構造・床面高で緩和）		2012.12.17		×						
	亘理町	7,321	6,117	3,500	57.2%	1	5	545	15.6%			2012.06.18		×	＊	＊	＊			＊
	山元町	6,448	4,240	2,400	56.6%	1	3	1,945	81.0%	3区分（構造や基礎で緩和）		2011.11.11		※						
	小計	233,370	104,160	31,900	30.6%	120	195	10,914	34.2%											
福島	新地町	4,635	3,000	1,100	36.7%	1	8	63	5.7%			2011.09.21	2011.10.28	×						
	相馬市	19,767	9,122	2,900	31.8%	1	1	1,121	38.7%			2011.07.22		×	×	×	×			
	南相馬市	39,850	18,163	3,900	21.5%	1	27	1,981	50.8%			2011.09.05	2012.12.20	×						
	浪江町	22,310	6,281	600	9.6%	1	4	495	82.5%			2013.12.18		×	×	×	×			
	楢葉町	10,345	2,616	300	11.5%	1	4	105	35.0%			2012.12.17		×	×	×	×			
	いわき市	123,135	34,978	1,500	4.3%	4	4	19	1.3%	3区分(構造・居室床面高で緩和)		2012.12.27		×		×				
	小計	220,042	74,160	10,300	13.9%	9	48	3,784	36.7%											
茨城	北茨城市	18,655	5,900	300	5.1%	1	2	3	1.0%	（建築基準条例の一部に含まれる）		2013.12.25		×						
	小計	18,655	5,900	300	5.1%	1	2	3	1.0%											
	計	752,246	216,630	47,400	21.9%	182	333	16,304	34.4%											

建築規制
- 宮古市・釜石市：△の用に供する建築物を建築しようとする者は、住宅等の禁止の趣旨を尊重するよう務めなければならない。
- 気仙沼市：災害危険区域に関する条例施行規則（2012.6.29）、災害危険区域内における建築認定基準（2012.7.17）ただし，市長が災害防止上支障がないと認めるものについては，この限りでない
- 名取市：ただし書きで例外。区域追加のために条例の別表改正（2013.12.24）
- 山元町：※ただし書きで例外。第２種区域及び第３種区域における建築物の建築に関する手続き要綱（2012.6.29）
- 女川町：＋津波災害に対し安全な構造として規則で定めるものにしなければならない。＃建築禁止。ただし、津波災害に対し安全な構造として規則で定めるものについては、この限りでない。
- 七ヶ浜町：◇の建築物は、規則で定める基準に適合したものでなければならない。
- 亘理町：＊の建築物を建築する場合は、災害に対し安全な構造規則で定めるもの
- その他：×建築できない建築物（複数区分の場合は、最も厳しいケース）

資料
国土地理院(2011.04.18)「平成23年東北地方太平洋沖地震　市区町村別津波浸水範囲面積（概略値）第5報」、http://www.gsi.go.jp/common/000059939.pdf
国土交通省「東日本大震災の被災地における集団移転促進事業計画の策定済み地区（H26.3月末）」、http://www.mlit.go.jp/common/001034434.pdf
岩手県県土整備部都市計画課（2012.10.25）「宅地嵩上げの考え方及び災害危険区域指定状況」、http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material_/_files/000/000/013/500/shiryou2.pdf
岩手県（2014.4）「復興実施計画における主な取組の進捗状況」、http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material_/_files/000/000/007/008/h26.4_sintyoku.pdf
宮城県「防災集団移転促進事業計画同意済地区一覧（H25.11.1現在）」、http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/life/46809_61843_misc.xlsx
宮城県「災害危険区域について」、http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/kentaku/saigaikikenkuiki.html（2013.12.27更新）
福島県「福島県 津波被災地の復興まちづくり事業進捗状況一覧（2014/3/31現在）、http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/62794.pdf
北茨城市（2013.12.17）「復興まちづくりだより③　災害危険区域の指定と、防災集団移転の手続きなどのお知らせ」、http://www.city-kitaibaraki.jp/uploads/fckeditor/fukkou/uid000004_201401101109 5549a94fe5.pdf

を置いている事例として、「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、必要と認める場合は変更及び廃止を行うものとする（山田町）」、「第２条の災害危険区域の指定及び第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（山元町）」があった。

４．おわりに

災害対策基本法の改正（2013 年 6 月 21 日公布）により、市町村の居住者等が市町村防災会議に対して地区防災計画の策定を提案する道が開かれた。コミュニティ版防災計画であり、住民発意によって災害発生前の事前防災・減災対策や災害発生時の避難計画等を総合的に計画することで、地区の防災力向上を実現しうる道筋を描くことが可能となった。今回の津波被災地では、コミュニティレベルでの減災対策（情報管理や避難計画）を通じて災害リスクの低減・回避を実現し、結果として災害危険区域内外の住民意向を巡る問題状況の一端を解消できるかもしれないし、さらには災害危険区域自体の再編もあり得よう。基準法の単体規定＝災害危険区域を面的に指定して居住制限や住民移動を促した場合、当然ながら都市構造の改変へと繋がり、都市計画（集団規定）的な検討が必要となる。津波リスクの（自然）科学的検証とともに、リスク下の地域社会が見せる変化にも注目しておきたい[10]。

補注

(1) 阪神大震災後の橋梁等の設計論を参考に、津波外力をL1(レベル1、構造物等の供用期間内に数回発生する規模)とL2(レベル2、同期間内に発生する可能性のある最大規模)に分け、前者は従来のハード整備を中心に人命と資産を守る防災対策を進め、後者は避難等により人命を守ることを目指す減災対策（資産損失は甘受）を行うという考え方が導入された。しかし同時に、多重防護策や高台移転政策も提案され、対策の重複や不整合が課題となっている。

(2) 特殊土壌地帯は、特殊土壌（火山噴出土等の特に侵食を受けやすい土壌）で覆われ、台風の来襲頻度が高く雨量が極めて多いこと等から、その保全と農業生産力の向上を目的とする災害防除と農地改良対策事業を実施するもの。農林水産省「特殊土壌地帯対策（2014.05.01 参照）」 http://www.maff.go.jp/j/nousin/tiiki/tokudo/

(3) 東松島市津波防災区域建築条例や北茨城市建築基準条例のように、災害危険区域の名称を冠していない条例もあるが、ここでは一括して災害危険区域条例と呼ぶ。

(4) 釜石市の第１種／第２種区域の線引きは、L1 防浪施設の整備後もL2 津波では浸水が想定される中で、「居住の用に供する建築物の建築は禁止か、あるいは避難施設の整備等で安全が担保されれば許容すべきか」という減災対策上の理念的区分に相当する。なお、検討途上の釜石市素案では、浸水深 50cm 間隔で、区域 1（0～.5m）から区域 5（2m 超）までの 5 区分というやや細かすぎる区分も検討されていたようである。

(5) 山元町の 3 区分では、住居の用に供する建築物について「第 1 種区域：禁止、ただし、町長が災害防止上支障がないと認めて許可したものについてはこの限りでない。第 2 種区域：禁止、ただし、建築物又は建築物の部分を町長が別に定める構造とした場合については、この限りでない。第 3 種区域：建築するときは、その基礎の上端の高さを、町長が別に定める高さ以上としなければならない」と定められている。詳細は、「山元町災害危険区域第 2 種区域及び第 3 種区域における建築物の建築に関する手続き要綱（2012.06.29）」を参照。

(6) 例えば、東松島市の3区分では、「第1種：住居などの居住用建物、医療施設や児童福祉施設などの建築を規制、第2種：上記建築が規制されるが、主要構造部が鉄筋コンクリート造又は鉄骨鉄筋コンクリート造、階数が2以上、地階を有さないなどの条件を満たせば建築可、第3種：上記の建築物を建築する場合、宅地の接する道路の高さから1階の居住室の床面の高さを 1.5m以上とすること、住宅の基礎を鉄筋コンクリート造とすることなど、一定の基準を満たせば建築可」と定められている。

(7) 本来これは学校、病院、児童福祉施設等の居室の採光に関する規定で、第 1 項には「児童福祉施設、助産所、身体障害者社会参加支援施設、保護施設、婦人保護施設、老人福祉施設、有料老人ホーム、母子保健施設、障害者支援施設、地域活動支援センター、福祉ホーム又は障害福祉サービス事業（生活介護、自立訓練、就労移行支援又は就労継続支援を行う事業に限る。）の用に供する施設」が列挙されている。

(8) 気仙沼市が災害危険区域内でも例外的に建築を認める規定を有するため、区域内の住宅再建数が増加しているとの指摘がある。河北新報（2012.11.22）「『危険区域』に住宅次々　気仙沼市“例外”認める」。規制内容は、気仙沼市災害危険区域に関する条例施行規則（2012.06.29）、仙沼市災害危険区域内における建築認定基準（2012.07.17）を参照。

(9) 発災後すぐに、社会資本整備審議会・交通政策審議会交通体系分科会　計画部会緊急提言（2011.07.06）『津波防災まちづくりの考え方』は、「津波防災のための施設整備等の進捗状況に応じた見直し（解除や制限緩和等）も可能となるような制度とすることが求められる」とした。国土交通省・参考資料 1-1（2011.07.06）でも、南三陸町災害危険区域設定条例（2005.10.01）と名古屋市臨海部防災区域建築条例（1961.03.24）の事例を示すとともに、災害危険区域の解除事例（天竜川）を同時に紹介している。 緊急提言：http://www.mlit.go.jp/common/000149628.pdf　参考資料：http://www.mlit.go.jp/common/000149609.pdf

(10) 例えば仙台市では、防集事業後の土地区画整理事業において、包括委託等の可能性を模索している(2014.05.19 掲載)。仙台市(2014.05.26)「4) 蒲生北部地区の再整備」http://www.city.sendai.jp/fukko/1205241_2757.html 「蒲生北部被災市街地復興土地区画整理事業等包括委託業務」の事業者を募集します」 http://www.city.sendai.jp/news/2014/business/1213214_2396.html

参考文献

1) 国土交通省「防災集団移転促進事業実施状況(2014.05.01参照)」http://www.mlit.go.jp/common/001034433.pdf

2) 国土庁・農林水産省構造改善局・農林水産省水産庁・運輸省・気象庁・建設省・消防庁(1998)「地域防災計画における津波対策強化の手引き」、pp.57-68 http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chousakai/tohokukyokun/5/pdf/sub3.pdf(2014.05.01 参照)

3) Kerr, J., Nathan, S., Van Dissen, R. J., Webb, P., Brunsdon, D., & King, A. B. (2003). Planning for development of land on or close to active faults: An interim guideline to assist resource management planners in New Zealand (GNS Client Report 2002/124) 。
村山良之・増田聡・梅津洋輔「ニュージーランド活断層指針の解説と日本語訳(2014.05.01 参照)」
http://www.e.yamagata-u.ac.jp/~murayama/nzgl/NZGuideline.htm

4) 馬場美智子・増田聡・村山良之・牧紀男(2004)「ニュージーランドの防災型土地利用規制に関する考察:地方分権と資源管理型環境政策への転換との関わりを踏まえて」、都市計画論文集 39、pp.601-606

5) 増田聡(2010)「地震本部の成果発信と活断層を考慮したまちづくり:ニュージーランドの活断層指針を出発点として」、文部科学省・地震本部ニュース 2010.04 月号、pp.6-9

6) 国土交通省「東日本大震災からの津波被災市街地復興手法検討調査のとりまとめについて(2014.05.01 参照)」
http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi-hukkou-arkaibu.html#A
国土交通省都市局(2012.04)「津波被災市街地復興手法検討調査(とりまとめ)」

7) 毎日新聞 (2014. 05. 05)「災害危険区域:地権者意向で除外 陸前高田が独自方式」「クローズアップ 2014：災害危険区域、独自方式希望優先、まだら指定」