

災害リスクと土地利用規制 ～集約型都市構造を見据えて～

改正都市再生特別措置法が2014年8月に施行され、実質的な市街地集約化を進めるための土地利用計画が初めて制度化された。その内容は、市町村は「立地適正化計画」を作成することができ、その中で、福祉・医療・商業等の都市機能の立地促進を図る「都市機能誘導区域」と、居住を誘導し人口密度を維持する「居住誘導区域」を定めるというものである。既に100を超える都市で立地適正化計画の検討が始められていると聞いており、今後は、この枠組みを用いて人口減少に対応した集約型都市構造への誘導が期待されているところである。

一方、2014年8月の広島土砂災害を始めとして、近年、これまでの常識を超えるような集中豪雨による災害が頻発している。こうした気象状況の変化は、IPCCの第5次報告でも指摘されているように、長期的な気候変動の影響の可能性が高く、国土交通省では、2014年の1月から「気候変動に対応した治水対策小委員会」において対策を議論しているが、そこでは「まちづくり」との連携として、災害リスクの高い地域における防災・減災を意図した土地利用の誘導が言及されている。

この2つは、今後の土地利用のあり方を考えるうえで、前者はいわば平時の視点から、後者は非常時の視点からのアプローチと捉えることができるが、それでは、これらの「関係」はどのように

考えればよいだろうか。

まず、言うまでもないが、災害リスクの高い地域では、安全の観点からは原理的には都市活動は行われぬ方がよい。制度上もこのことは意識されており、例えば建築基準法にもとづく災害危険区域等で居住の用が禁止されている区域は、そもそも法律で居住誘導区域に含めることが禁じられているし、土砂災害防止法による土砂災害特別警戒区域などは、都市計画運用指針によれば、居住誘導区域に含めることについては「慎重に判断を行うことが望ましい」とされている。こうしたことを考慮すると、災害リスクが高く、かつそのような地域が居住誘導区域に含まれないような場合には、集約型都市構造実現の観点からそこは積極的な縮退を考えるべき地域として、災害リスクの明示や移転支援策の充実を通じて、撤退を後押ししていくことが考えられよう。

では、災害リスクが高いにもかかわらず、平時の観点から都市的な土地利用を推進することが望ましい地域、すなわち、立地適正化計画で居住密度を維持すべき居住誘導区域や、さらには拠点として都市機能を強化すべき都市機能誘導区域とされるような場合はどうか。そうしたところでは、災害リスクを下げる努力を行いつつも、しかし最終的には災害リスクと共生するというのが基本的な考え方となる。

東京工業大学大学院 社会理工学研究科
社会工学専攻教授

なか い のり ひろ
中 井 検 裕



昔から洪水が多発していた木曾川河口地域では、まずは堤防をより高く築くことで堤内の集落を守り、それでも堤防を越えてくる水害を想定して、家屋は土盛りした上に建て、貴重な財産についてはさらに一段高く土盛りした蔵の最上部に保管し、そして最終的には避難の手段として小舟を用意していたと聞く。

災害リスクは、災害外力 (hazard) と脆弱性 (vulnerability) と被害対象 (exposure) によって構成されるとされているが、このうち災害外力は自然現象だから変えることができない。災害リスクを小さくできるのは、脆弱性と被害対象であって、上述したかつての住まい方の話は、堤防と土盛りによって脆弱性を、財産の保管場所によって被害対象を最小化することで災害リスクを下げつつ、最終的には避難することで災害と共生してきた好例のように思う。堤防のような施設はハード、避難はソフトとすれば、土盛りは伝統的な土地利用規制であり、これに対して財産の保管場所は、建て方ではなく使い方に着目した一種の土地利用規制と解釈すれば、土地利用規制にもハードとソフトの両方があるともいえる。最近では、前者は土地利用コントロール、後者を土地利用マネジメントと呼ぶことも少なくないので、ハード、土地利用コントロール、土地利用マネジメント、ソフトの適切な組み合わせが、災害リス

クを抱えつつも都市的機能を増進させるべき地域で必要とされているのだと思う。

実際、我が国では、海岸沿いの低地部に人口が集中しており、また、我が国に限らず、そもそも大都市は立地上の優位性から、河川や海岸沿いに発展してきたことは歴史的に明らかであるから、集約型都市構造を実現する際にも、災害リスクの高いところを避けてばかりではすまない。一般論として言えば、都市的機能の強度が高くなるにつれて、ハード、土地利用コントロール、土地利用マネジメント、ソフトという4つの要素のうち、この順番により重きが置かれるべきとも考えられるが、それにしても、地域のハード、ソフトの状況に対応して、土地利用コントロール、土地利用マネジメントがより繊細に検討される必要があろう。

これまで、防災目的の土地利用規制は、土砂災害特別警戒区域のように、基本的には地形条件が基準となっていれば機械的に指定されるタイプのもはさておき、実際に指定された例は限られているのが実態である。集約型都市構造への転換を好機ととらえ、行政における施設、土地利用規制、避難のそれぞれの担当が、住民、専門家とともに地域の災害リスクを検討できる体制を構築し、平時にも非常時にも優れた都市づくりにつながっていくことを期待したい。