

都市計画区域外に着目した防災都市づくり計画の運用実態に関する研究

豊田工業高等専門学校 学生会員 ○松坂 吏規

豊田工業高等専門学校 正会員 佐藤 雄哉

1. 研究の背景と目的

近年、様々な災害が日本列島を襲い、自然災害への意識が高まっている。自治体では、災害を想定した防災都市づくりが進められ、地域防災計画等が策定されている。地域防災計画は、防災に関する業務や対策を定めたものであり、主に短期的な施策を位置づけている。一方で、都市計画マスタープランは、都市および各地域の将来の市街地像を示したものであり、長期的な施策を位置づけている。その両者を双方向につなぐ存在として防災都市づくり計画（以下、当該計画）がある。

これまで、市町村地域防災計画の実効性を検証した研究¹⁾や防災施策と都市計画の連携実態を明らかにした研究²⁾、災害リスクマネジメントを土地利用規制に取り入れた海外事例を扱った研究³⁾はあるが、当該計画が、都市計画にどのように反映されているのかは定かではない。

そこで本研究では、当該計画の全国的な策定実態と都市計画区域との関連性を明らかにし、当該計画の運用実態の一端を明らかにすることを目的とする。

特に、都市計画による土地利用規制が難しい都市計画区域外（以下、都計外）で、当該計画がどのように活用されているかに着目し、都市計画法に基づく災害予防措置が難しい区域での防災施策の展開について考察する。

2. 研究方法

まず、地方公共団体の当該計画策定状況を調査する。次に、策定済み当該計画を収集し、当該計画の対象区域と都市計画区域との関係性を分析する。その上で、当該計画の対象区域に都計外が含まれる計画を抽出し、計画への記述内容の具体性から類型化し、具体的記述のある当該計画の運用実態を概観する。

3. 全国的な防災都市づくり計画の策定実態

当該計画を策定している自治体を調査¹⁾したところ、計画策定済み自治体は 26 あった（表 1）。そのうち、ホームページ等で計画を公表している自治体は 14 あった。また、当該計画を策定しているが、現在は防災都市づくりの方針として活用しておらず非公表の自治体が 3、内

部文書のため非公表の自治体が 3 あった。

前述した非公表のものを除き、20 自治体の当該計画を入手し、当該計画の対象区域と都市計画区域を重ね合わせ²⁾、都計外を含む当該計画を抽出した。半数の自治体（10/20）は、行政域全域を計画対象区域としており、かつ行政域全域が都市計画区域であった。また、都計外は行政域内にあるが、計画対象範囲が都市計画区域のみの当該計画も約 3 割（6/20）あった。本研究では、都計外を含んでいる 6 計画（4 府県、2 市町＝表 1 中の◎）を詳細に分析する対象とした。

表 1 策定済み防災都市づくり計画一覧

都道府県		策定自治体	策定年月	計画名
宮城	◎ A,B	仙台市	H9.3	仙台市防災都市づくり基本計画
埼玉	◎ C	埼玉県	H26.2策定 H28.2.9改訂	埼玉県震災都市復興の手引き
	○	さいたま市	H27.8	防災都市づくり計画
東京	△	東京都	H8策定 H28.3改訂	防災都市づくり推進計画
	○	港区	H25.3	港区防災街づくり整備指針
	○	足立区	S57.3策定 H20.3改訂	足立区防災まちづくり基本計画
	○	世田谷区	H10策定 H28.3改訂	世田谷区防災街づくり基本方針
神奈川	△	綾瀬市	H25.3	綾瀬市防災まちづくり計画
	○	川崎市	H27.3	川崎市防災都市づくり基本計画
	-	藤沢市	H15	防災まちづくり指針
山梨	○	山梨県	H15.3策定 H26.6改訂	災害に強いまちづくりガイドライン
長野	△	松本市	H13.5策定 H21.3見直し	松本市防災都市計画
静岡	◎ B	静岡県	H9.3	防災に配慮した都市計画ガイドライン
	※	静岡市	不明	災害に強いまちづくりの推進
愛知	○	名古屋市	H19策定 H27.1改訂	震災に強いまちづくり方針
岐阜	◎ A	白川町	H26.3	「水源の里」の防災まちづくり計画
三重	◎ B	三重県	H28.8	三重県地震・津波被害の低減に向けた都市計画指針
京都	△	京都市	H16.8	京都市防災都市づくり計画
大阪	◎ B	大阪府	H21.1	大阪府防災都市づくり広域計画
	○	大阪市	H11	防災まちづくり計画
	○	堺市	H20.3策定 H28.3改訂	堺市震災に強いまちづくり基本計画
	※	高槻市	H11.3	高槻市防災都市づくり計画
	-	箕面市	不明	箕面市防災都市づくり計画
	-	松原市	H16.3	防災まちづくり方針
広島	○	府中町	H23.3	府中町防災都市づくり計画
島根	※	松江市	H26.3	松江市防災都市づくり計画

＜計画対象範囲＞ ◎：行政域全域かつ都計外を含む、○：行政域全域だが都計外は含まない、△：行政域内の特定区域で都計外は含まない、
 一：過去に策定したが、現在は未活用、※：内部文書のため非公表
 ＜記述内容の具体性＞ A：具体的な記述、B：具体的だが事業実施場所の記述なし、C：抽象的な記述

4. 対象計画の具体性の評価

対象計画を記述の具体性という観点で分類すると、災害予防措置の内容、その予防措置の実施場所の双方の記述具体的であるもの(表中のA)、災害予防措置の内容は具体的であるが実施場所の記述に具体性がないもの(表中のB)、どちらも具体的な記述のないもの(表中のC)の3つに分類した。その結果、内容と場所のどちらも具体的に記述している当該計画は仙台市と岐阜県白川町の2計画のみであった。

5. 都計外を含む防災都市づくり計画(岐阜県白川町)

対象計画のうち、行政域全域が都計外であり、計画の記述内容が最も具体的で、実際の整備事業の推進に活用されている岐阜県白川町の「水源の里の防災まちづくり計画」では、町内の防災設備等の整備を図るために、当該計画が策定されていた。

白川町では、防災設備等の更新とその費用の捻出が課題として挙げられた。そこで、社会資本整備総合交付金を活用することを念頭に当該計画と社会資本整備総合計画の双方を兼ねる計画策定に取り組んだ⁹⁾。そのため、当該計画も社会資本整備総合交付金の様式例に従って作成され、非常に具体的に災害予防措置の内容(事業内容)や実施場所が図示されている(図1)。現地では、新設・改修された防災無線や新築の消防詰所など、当該計画を活用した防災設備等の設置・更新が確認できた。社会資本整備総合計画の期間内であるため、一部今後整備予定の事業もあるが、都市計画事業が活用できない都計外で当該計画の内容の実現方策をも含んだ計画策定手法は特筆すべきである。

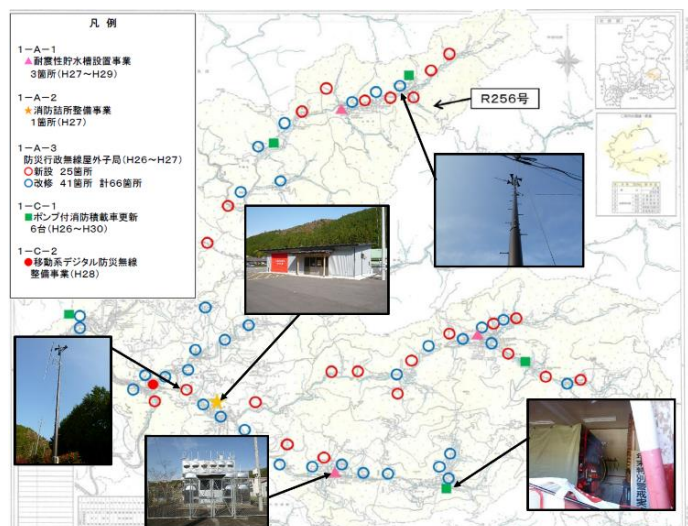


図1 白川町整備事業地図

6. まとめ

当該計画は、根拠通達⁴⁾から20年弱経過した現在でも策定自治体は26に留まっており、策定が進んでいるとは言いがたい。しかし、近年多発する自然災害により、阪神淡路大震災の際に多発した火災への対策が中心だった当該計画も、土砂災害や津波被害への対策に関する記述が増加しており、本来の役割である防災と都市計画をつなぐ形へと変遷してきている。

ただ、都計外を対象区域に含んだ当該計画は少なく、含んでいる場合でもその区域に対する具体的な記述はない場合が多い。都市計画法に基づく事業を実施する手段に乏しい都計外の防災施策として当該計画が活用されている事例が非常に少ない実態が明らかになった。

行政域全域が都計外である白川町の取り組みは、財源に乏しい地方小都市特有のものと言えなくもない。しかし、人口減少社会で税収は減少傾向であるにもかかわらず、防災対策は着実に推進すべきであり、都市全体の防災対策を推進する当該計画の活用法として評価できる。

7. 今後の予定

白川町以外の都市計画区域を対象区域に含む当該計画が、策定自治体の地域防災計画や都市計画マスタープラン(市町村マス)とどのように連携しているか考察する必要がある。

【補注】

- (1) 2016年6月に、都道府県の防災担当部局に対して都道府県内で防災都市づくり計画を策定している自治体(都道府県を含む)をメールで問い合わせた。41道府県(41/45, 回答率91.1%)から回答を得た。なお、大分県と熊本県は熊本地震の影響を考慮し、調査対象から除外した。
- (2) LUCKY(土地利用調整総合支援ネットワークシステム)を援用し、計画に記載された対象区域と都市計画区域を照合するとともに、具体的な計画対象区域が記載されていない計画は策定自治体に問い合わせて対象区域を特定した。
- (3) 白川町へのヒアリング調査(2016年11月17日)より。
- (4) 建設省都防発第9号(1997年10月17日建設省都市局長通達)。

【謝辞】

本研究は、科研費(若手(B):課題番号16K21574)による研究成果の一部である。

【参考文献】

- 1) 福本えりか・塩崎賢明(2007)「市町村地域防災計画の実効性に関する研究-東南海・南海地震防災対策推進地域を事例として-」日本建築学会大会学術講演梗概集, pp.647-648
- 2) 増田聡・村山良之(2001)「地方自治体における防災対策と都市計画-防災型土地利用規制に向けて-」地学雑誌, 110(6), pp.980-990
- 3) 馬場美智子(2003)「災害リスクマネジメント概念を導入した土地利用規制に関する考察-ニュージーランド・ウェリントン市の事例を通して-」地域安全学会論文集 No.5, pp.327-334