

浸水地域における災害危険区域に関する条例の施行先進事例分析

宮崎大学 学生会員 宮崎彰博
 宮崎大学 正会員 吉武哲信
 宮崎大学 正会員 出口近士

1.はじめに

近年、わが国の多くの都市において浸水が多発しており、都市計画区域内でも開発が促進される用途地域の一部が浸水するケースが多い。これは、土地利用上の問題でもある。

一方、土地利用と関連した減災対策としては、急傾斜地崩壊や土石流、出水等の災害が想定される地域に対し、開発や危険性の高い構造の住居の立地を防ぐため災害危険区域に関する条例等を施行している地域が多い。このような条例は継続的な減災対策を行う上で有用といえる。

ところで、災害危険区域に関する条例は急傾斜地崩壊や土石流地域に適用される場合が多く、これらの多くが山間部である。しかし、近年では都市計画区域内においても同条例を施行する事例があり、先述の都市的土地利用と浸水との関係の問題に対応できると考えられる。しかしこれまでにこの点を明らかにした調査・研究は見られない。

そこで本稿では、都市計画区域内で災害危険区域に関する条例を施行している都市を検索し、それと都市計画法上の土地利用計画との関係を明らかにするとともに、特に用途地域内に当該条例を施行した宮崎市に関し、その条例内容と条例制定の経緯を明らかにするものである。

2.災害危険区域指定都市の土地利用状況

災害危険区域を指定した都市の調査にあたっては、当該条例をもつ宮崎市（建築指導課）が有する他自治体のデータおよび「出水」「浸水」「災害危険区域」の3つをキーワードにしてインターネット上での検索を行なった。その結果収集された自治体に対し、災害危険区域内での既存住宅の件数、災害危険区域と用途地域の関係の2点に関し電話およびメールで各担当課に調査を行なった。その結果を表-1に示す。

出水対策として災害危険区域を指定している都

表-1 条例施行地域一覧

施行年度	県市町村名	線引き	都市計画区域のどの区域に指定したか	既存住宅数	うち不適格住宅数
【宮崎市役所から頂いたデータ】(注)施行年度は、インターネットで調べたものであるため、正確なデータではない。					
S41	札幌市(北海道)	○	調整区域もしくは都計外	230件	13件
S46	佐賀県	○	調整区域もしくは都計外	37件	37件
不明	紀宝町(三重)	○	調整区域もしくは都計外	117件	114件
【インターネットと電話でのヒアリング調査により収集したデータ】					
H15	丸森町(宮城)	×	白地地域	120件	不明
H16	日向市(宮崎)	○	調整区域もしくは都計外	31件	不明
	三次市(広島)	×	白地地域	不明	不明
H17	延岡市(宮崎)	○	調整区域もしくは都計外	371件	371件
H18	藤沢町(岩手)	○	調整区域もしくは都計外	52件	52件
H19	宮崎市(宮崎)	○	市街化区域と調整区域と都計外	660件	200件

市で災害危険区域内に既存住宅を含むのは9自治体であった。これらのうち、災害危険区域内に200件以上の既存住宅を含むのは宮崎市、延岡市、札幌市の3市であり、さらに用途地域を含むのは宮崎市のみであった。この意味で、宮崎市は先進事例といえる。次章では宮崎市を対象として、条例制定および施行までのプロセス、具体的な規制内容、既存および新規住居の立地状況等について分析を行なう。

3.宮崎市の実態

宮崎市では平成19年に「宮崎市災害危険区域に関する条例」を施行し、市ホームページの内容および市建築指導課へのヒアリング調査から、以下が明らかになった。

1) 当該条例の背景と発案から施行までの流れ

宮崎市では平成17年の台風14号により、大淀川下流域の1市2町で浸水面積2,166ha、浸水家屋4,483戸に達する甚大な被害を受けた。この台風を契機として、宮崎市は「激甚対策特別緊急事業」を行なった。この事業の一環としてハード事業の促進と共にソフト面の対策として「宮崎市災害危険区域に関する条例」が施行されるに至った。

当該条例が発案されてから施行されるまでの一連の流れを図-1に示す。市は平成18年2,3月に国土交通省からの打診を受け、同年4月から3ヶ月を費やし、条例案を作成し内部協議を行なっている。その後、同年7,8月に関係各課内部協議・地域協議会等諮問と並行してパブリックコメントを行なった。ただし住民からの意見はなく、同年9月より3ヶ月間の議会提出・議決を経て平成19年4月に条例施行となった。

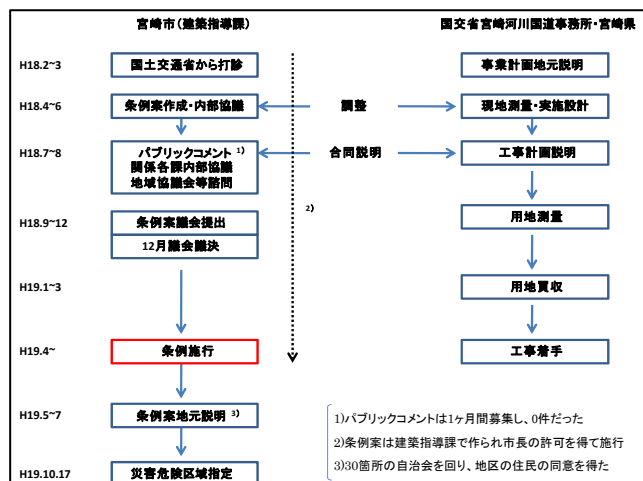


図-1 条例発案から施行までの流れ

表-2 当該条例の規定項目

対象	住宅・病院・児童福祉施設等のうち、「寝室」「病室」等をもつ建築物	
規定項目	①居住室の床面（設定水位*より上に設けること）	* 既往第2位の浸水位採用（過去20年間）
	②届出について（建築に際しては市長の認定が必要）	
助成費	対象費総額の1/2	ただし、100万円を限度とする

災害危険区域の指定については、指定案地元説明が同年5月から3ヶ月間行われ、全住民の同意を得て、条例施行時から半年後、同年10月17日に決定された。

2) 当該条例の内容

当該条例の規定項目を表-2に示す。表より、「寝室」「病室」等を持つ建築物を対象に、「居住室の床面」は設定水位より上に設けること、建築の際は市長認定を要するといった2項目である。設定水位は、各地域の過去20年間で既往第2位の浸水位となっている。対象住宅については、対策費総額の1/2(但し100万円限度)を補助して対策を促している。

3) 用途地域と災害危険区域が重なった地域への住居の立地状況

災害危険区域指定地区を図-2に示す。この用途地域には、既存住宅が50件程あり、その中でほとんどの住宅が条例施行時には既に設定水位を満たしている。このことが住民の地区指定に対する同意を得やすくしたと考えられる。

4) 当該条例指定の際の土地利用状況の考慮の実態

用途地域内に災害危険区域を指定する際に住民からの同意が得られることが重要である。そこで、災害危険区域指定案の地元説明で住民から挙げた問題についてみていく。住民から挙げた問題は、「資産価値の低下」と「市街化の抑制」という2点である。これらの点への市の考え方について、担当

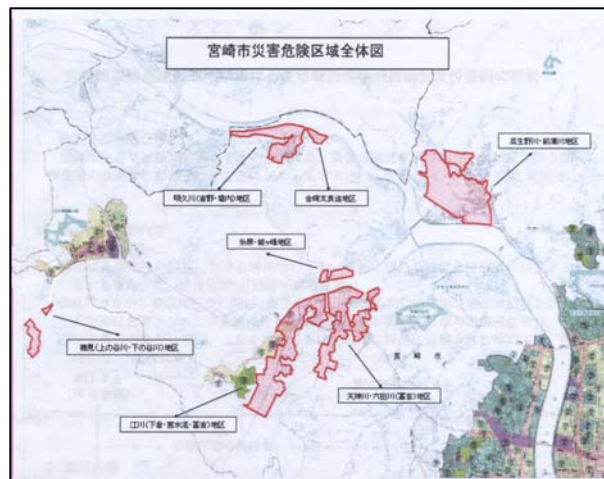


図-2 宮崎市の災害危険区域

者へヒアリング調査を行なった。

まず、前者の問題に対しては、災害危険区域指定地区は浸水常襲地域であり、先述の立地状況を踏まえて考えると、そもそも災害危険区域で暮らす住民の出水に対する危機意識や防災意識が高かったといえる。また資産価値についても、災害危険区域指定以前に一度でも浸水を経験した土地は、資産価値が当初の半分近くになることから、災害危険区域指定による資産価値の下落という問題点について、指摘する住民は少なかった。

また、後者の問題に対しては、災害危険区域は建築制限をしているが、禁止ではないため、市街化を抑制するというものではなく、災害危険区域内の全住居が浸水対策を行なうことで出水に強い地域としての市街化が可能である、といったことを住民に説明し、解決に至ったとのことであった。すなわち、地権者の土地の売却可能性が担保されていたことも合意形成をしやすくしたと考えられる。

このことから、他地域においても用途地域内に災害危険区域を指定する場合、既に浸水経験が多い地域では住民の浸水に対する危機意識が高いことに加え、当該条例の規定を建築禁止ではなく制限にしたことによって土地の売却可能性が担保され、住民の同意を得ることも可能になることが示唆された。

4.おわりに

本稿では、用途地域内浸水地域への浸水危険性の高い構造の住居立地を防ぐ手段として、災害危険区域に関する条例に着目し、都市計画法上の土地利用計画との関係や、先進事例である宮崎市の当該条例の実態を把握することができた。