

減災都市への道

東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授、一般財団法人国土計画協会会長 大西 隆

全国を対象とした総理府世論調査の最新版のひとつに「地域社会の暮らしに関する世論調査」（2020年10月実施）がある。この中の、「将来行政機能が低下することを心配している分野」という設問で「医療・福祉」、「交通安全・防犯」、「公共交通サービス」等が続いて、「防災対策」への不安が挙げられている。関連する「行政が将来強化して欲しい分野」の設問においても、この順で、「防災対策」が、「子育て・教育」、「上下水道・ごみ収集」等を押さえて選択されている。「都市計画・まちづくり」に比べても高い比率で「防災対策」が選択されていることから、地域のあり方に関連して、改めて国民の防災に対する強い懸念を窺うことができる。調査では、人口20万人未満の市町村居住者と20万人以上の市居住者とに分けて集計していて、防災対策については20万以上の市の住民がより強く心配し、強化を期待している。

確かに、復興の目途がまだまだ見えない東日本大震災をはじめ、毎年のように大きな被害をもたらしている台風や線状降水帯による水害等、自然災害やそれに連動した災害に対する心配は我が国において避けて通れないものである。

ただ、データを見ると、自然災害の発生件数は増加傾向にあるものの、死者数や被災者数は横ばいといってよい（災害疫学研究センター、アジア防災センター等のデータから内閣府が作成した防災白書中の資料）。また、国内では、特定の大規模災害による死者数が突出しているとはいえ、死者数が数百人以下のような災害だけに着目すれば、人的被害は横ばいか、やや減少しているように見える。

災害対策の進展という観点からこれを見れば、河川堤防、砂防ダム、調整池、防潮堤、防波堤等の防災インフラや早期の災害予報とそれに伴う早期避難の改善などによって、想定される範囲の自

然災害であれば、人的被害を軽減させる対応が様々にとられてきたことが一定の効果を上げてきたと認められよう。

しかし一方で、想定を超えるといった表現が使われる災害が増えていることは否定できない。近年大きな被害をもたらした阪神淡路大震災（1995年）や東日本大震災（2011年）等がそうであった。地殻変動によって大陸の形状が変わってきた地球の歴史に不可分のものとして巨大地震が起こってきたと考えれば、現状の地盤状態を大きく変えるような「想定を超える」地震があることは避けられず、その際には、揺れ、地殻変動、津波、火災に伴う大きな被害を覚悟せざるを得ない。そして日本列島はまさに地震活動の巣窟に位置している。

さらに、台風を含む風水害については地球温暖化によってより激しい災害が増えていると指摘されているから、地震と相まって平年の状況を大きく超える想定を超える災害の恐れが常にあること自体を想定しなければならなくなってきた。

このような災害危険の一層の高まりの中で、従来とは異なる災害に対する考え方が次第に支持され、それに基づく対策が実行に移されてきている。防災から減災への考え方の転換、すなわち、現状の土地利用や施設整備を前提に人命や財産を守ろうとする防災の考えから、防災インフラと街づくりと避難とを組み合わせ、物的資産の犠牲は覚悟しても生命の安全が守れる場所に住み、さらに的確な避難行動によって命を守るという減災の考え方への転換である。これまでの防災インフラでは防御できない自然現象が増えている中で、減災対策の必要性が強調され、「危険な場所には住まない」という分かり易いが、実現は容易ではない対策に次第に手が及ぼうとしている。

レッドゾーン・イエローゾーンの利用を避ける

ここ数年の一連の法改正は、減災の考え方が実践に移されつつあることを示している。毎年のように人命が失われる自然災害には、津波や洪水、あるいは土石流等の水に関わる災害が多いことを踏まえて、昨年、災害対策基本法、河川法、水防法、都市計画法、都市再生特別措置法等が改正されて、昨年から今年、来年にかけて次々と施行されつつある。この中で、「危険な場所には住まないようにしよう」というシンプルながら核心をつく対策ではないかと筆者が考えるのが、都市計画法等の改正によって、災害の危険度が高い地域での開発がさらに抑制されたことである。

災害の危険度が高い地域といっても、法律上の位置づけは複雑だ。想定される災害の形態から、地すべり、急傾斜地の崩壊、河川洪水、さらに津波、高潮、出水の危険が著しい地域等が、それぞれの法律によって定められている。これらを横につなぐのが災害レッドゾーン、災害イエローゾーンの概念で、前者の危険度がより高い。

新しい制度では、都市計画区域に含まれる災害レッドゾーンにおいては、これまでの規制対象であった自己以外の居住用住宅、自己以外の業務の用に供する施設に加えて、自己の業務の用に供する施設の開発許可が実質禁止となった。また、市街化調整区域で開発許可が可能となる地域から災害レッドゾーンを除外し、災害イエローゾーンの中で土砂災害警戒区域と親水想定区域（想定浸水深が3.0m以上となる区域等）を除外するといった開発許可の厳格化が適用された（21年10月、あるいは22年4月施行）。

これらの詳細は、やや多岐に亘る関連法を丁寧に見ていく必要があるようだが、開発に合わせて防災対策を施すといった従来の対応から、災害危険の状況に対応して、開発そのものを制限することを明確に示した意味は小さくないだろう。

減災都市の実現へ

所有地の利用制約を伴うこうした対策が災害に

よる犠牲を減らそうという国民意識によって可能となったのは言うまでもない。同時に、開発圧力が弱まってきたことによって、開発至上主義から、安全優先の開発への発想の転換を受け入れやすくなっていることも作用している。つまり、都市への人口集中が激しく、新規開発への需要が強ければ、災害危険度の高い地域であっても何らかの防災対策を施して開発されてきたのがわが国の多くの都市での体験であった。しかし、既に大都市地域にまで及びつつある人口減少の波によって、新規開発需要は低下している。都市開発に注がれてきたエネルギーは、一層の安全性向上や、環境改善等のテーマに向けられるべきである。

こうして、都市の人口減少が現実となってきた中で生まれた新しい都市計画の制度が立地適正化計画、つまり都市の諸施設や住宅を従来の市街化区域よりも狭い範囲の中（居住誘導区域）に収めて、都市基盤や施設の効率的な利用を維持するコンパクトシティを作ろうという発想であった。しかし、理念は理解できるとしても、土地利用に対する需要が弱まる中で、買い手がつくかどうか不明な郊外の土地を売って都心に戻るのとは簡単ではない。したがって、筆者も立地適正化計画などを活用したコンパクトシティ政策は長期戦を覚悟して、継続的に進める必要があると主張してきた。その動きを促進する可能性を持つのが、減災の考え方を適用した郊外を含む危険度の高い地域から、都市の中心に指定された居住誘導区域への住宅や諸施設の移転である。今回制度化されているように、危険度が高ければ、防災集団移転促進事業のような補助事業が実施されてもいい。その他、土地売買、建築、登記などに関わる税や料金の減免、移転先土地情報の的確な提供等の促進策が導入されることも望ましい。

今回の改正ではレッドゾーンに自己居住用の住宅を開発することは認められるなど積み残しがある。したがって、的確な根拠を基にレッドゾーン、イエローゾーンを拡大したり、規制対象の開発行為を拡張して、危険な場所は利用しないという観点で都市の安全性を高めるための施策を着実に進めていくことが必要である。