

【取組の概要】

地方公共団体は、東日本大震災によって生じた未曾有の被害を繰り返さないためにも、長期的な視点に立った安全・安心なまちの将来像（グランドデザイン）を描きつつ、地域の特性に応じた「まちづくり」を進める必要があります。

そのためには、条例等によって、津波浸水想定内の土地利用の規制や集約箇所の緩和等の検討が必要です。

土地利用を検討するためには、津波浸水シミュレーションから算出される浸水深、津波の到達時間、津波の速度が必要になります。特に浸水深が浅くても津波の速度によっては建物が破壊される場合があります。

ここでは、東日本大震災の教訓から、津波の浸水深と津波被害の分類を土地利用の面から示します。津波の浸水深については、避難の面からみた分類もあります（P-83 参照）。

【津波の浸水深と津波被害の関係】

- 0.3m未満：避難行動が可能である
- 1.0m未満：津波に巻き込まれても助かる可能性がある
- 2.0m未満：木造家屋では再使用の可能性がある
- 6.0m未満：RC造建物では再使用の可能性がある
- 10.0m未満：RC造建物でも再使用が不可能となる可能性がある
- 10.0m以上：RC造建物では全壊となる可能性がある

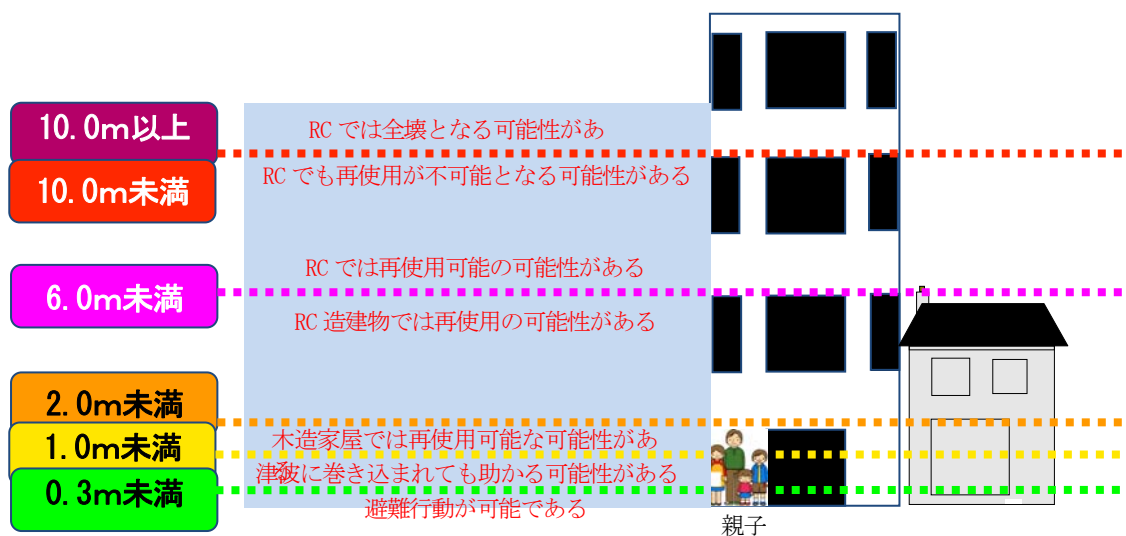


図 津波の浸水深と津波被害の関係

東日本大震災の津波被災地における復興まちづくりの取組について、復興まちづくり計画の策定の前段階から、土地利用調整を円滑に進めていくため、東日本大震災復興本部事務局、農林水産省及び国土交通省において「津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン」を取りまとめています。

津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドラインの概要

1. ガイドラインの目的

- ・ 地域経済の復興に向け先導的に地域産業の早期再建を図ることを通じて、被災地の復興を進める必要。
- ・ 建築や開発を誘導するエリアを、市町村等の復興方針において早急に明確化する必要。
- ・ 国が被災地に共通する考え方をガイドラインとして示し、民間復興活動の円滑化・促進。

2. 先行的に開発を誘導・促進するエリアの明確化

- ・ 誘導・促進するエリアの設定の考え方を示す。
 - ① なるべく集約的な設定。民間復興活動の進捗に配慮。
 - ② 業務系土地利用の利便性等の観点からの設定と必要な津波リスク対策。
 - ③ 居住系土地利用の津波リスクが低いエリアからの誘導。等

3. 既存の土地利用計画に適合しない場合における土地利用調整の促進

- ・ 誘導促進エリアが既存の土地利用計画に適合しない場合も、現行制度の弾力的な運用等により、円滑な土地利用調整を実施。
- ・ 現在検討中の総合的・一体的な土地利用の再編を迅速に行うための新たな法的枠組について、上記エリアの取扱いが円滑に移行することができよう配慮。

4. 検討

- ・ 逐次必要な事項の追加等の見直しを加える。

出典：津波被災地における民間復興活動の円滑な誘導・促進のための土地利用調整のガイドライン（技術的助言）（国土交通省報道記者発表資料 平成23年7月22日）

http://www.mlit.go.jp/report/press/city07_hh_000051.html

災害防止に対する土地利用の制限や誘導、周知を行うための法律や条例を次の表に示します。

表 災害防止に対する土地利用の制限・誘導・周知を促す主な法律及び条例

法律	条項	土地利用規制の概要
建築基準法	第39条	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、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を条例で定めることができる。
都市計画法	第12条の5	地区計画は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画とし、土地の区域について定めるものとする。
	第33条	開発許可の基準として、「地盤の沈下、崖崩れ、出水その他による災害を防止するため、開発区域内の土地について、地盤の改良、擁壁又は排水施設の設置その他安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。」を条件とすることができる。
都市計画法施行令	第8条	区域区分の指定にあたって、計画的に市街化を図るべき区域として市街化区域に定める土地の区域には、「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」を含まないこととしている。
土砂災害防止法（土砂災害警戒区域における土砂災害防止対策の推進に関する法律）	第6条 第8条 第9条 第17条 第18条	土砂災害から国民の生命を守るため、土砂災害のおそれのある区域について危険の周知、警戒避難体制の整備、住宅等の新規立地の抑制、住宅の移転支援等のソフト対策を推進。 土砂災害のおそれのある区域として、都道府県知事は、「土砂災害警戒区域」や「土砂災害特別警戒区域」を指定することができ、開発行為の規制や建築物の構造規制、宅地建物取引主任者による重要事項説明義務等を課することができる。
宅地造成規制法	第20条 第21条	都道府県知事は、宅地造成に伴う災害で相当数の居住者その他の者に危害を生ずるものの発生のおそれが大きい一団の造成団地の区域であって政令で定める基準に該当するものを、造成宅地防災区域として指定することができる。 造成宅地防災区域内の造成団地の所有者、管理者又は占有者は、災害が生じないように、その造成宅地について擁壁等の設置又は改造その他必要な措置を講ずるように努めなければならない。
名古屋市臨海部防災区域建築条例		建築基準法第39条の規定による災害危険区域としての臨海部防災区域の指定及びその区域内における災害防止上必要な建築物の敷地及び構造に関する制限を定めたもの。 ・居住室を有する建築物等の建築禁止 ・建築物の1階の床の高さ ・建築物の構造等 ・公共建築物の床の高さ及び構造 ・地下の建築物の対する制限 ・特殊の用途に供する建築物等に関する制限の緩和 ・仮設建築物等に対する制限の緩和

【計画、整備にあたっての着眼点・留意点】

- ・東日本大震災では、庁舎や病院、学校、福祉施設等が大きな被害を受け、地域住民の避難や復旧・復興の取組に支障となる状況も見受けられました。
- ・長期的な視点に立ってまちづくりを考えることは、「地震・津波災害に強いまちづくり」の根幹ともいえます。安全・安心な理想のまちに向けて、時間がかかっても可能なことから取組むことが重要です。
- ・既存の庁舎や病院、学校、福祉施設等の移転は、多額の負担が生じることとなりますが、津波の被害を受ける可能性があるというリスクを踏まえた検討を行うことが必要です。
- ・地震・津波に強い地域構造を構築するランドデザインに合わせた土地利用を進めるためには、都市計画区域マスタープランや市町村マスタープラン等の上位計画での位置付けを明確にしておく必要があります。また、拠点となる地区や集約化を行う地区、高台では、地区計画を定めることが有効な手法です。
- ・地区計画では、地域の実情に応じた土地利用を誘導し、望ましいまちづくりを実現するため、地権者等の意見を反映しつつきめ細かなまちづくりを誘導する手法です。地区計画等をより積極的に活用して、街区の状況に合わせてきめ細かく建築物に関する制限及び公共施設の整備の方針を定めることができます。
- ・ただし、市街化調整区域における地区計画については、広域的な運用の統一性を確保し、区域区分の主旨を踏まえる必要があります。
- ・土地区画整理事業等で行う地盤の嵩上げには、土砂が必要となるため、必要土量の確保計画を同時に策定する必要があります。
- ・被災後には、仮設住宅や災害廃棄物の仮置き場、復興住宅等が必要となるため、予め用地の選定等が必要です。
- ・また、仮設住宅や災害廃棄物の仮置き場等の復旧・復興活動を迅速に行うには、地籍調査 (P197) を行い土地の権利関係を明確にした復元性のある地図を整備しておく必要があります。



被災を受けた学校

(東日本大震災：気仙沼市)



被災を受けた病院

(東日本大震災：南三陸町)

(参考：建築基準法第 39 条 災害危険区域」に係る建築制限の考え方について)

- ・「災害危険区域における建築制限に係る技術的助言（昭和 34 年建設省通知）」に示されている対象区域や対象建築物の考え方については、「津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について」で追加的な知見を国土交通省住宅局が提示している。
- ・昭和 34 年通知において災害危険区域の指定に際し、参考とすべき事項が示されており、当該通知の中の津波等が直接建築物を流出・倒壊等させる恐れのある区域においては学校、庁舎、公会堂等多人数を収容する公共建築物及び住居について、堅ろうな建築物とした上で、避難上必要な部分の床面を想定浸水面以上とし、特に危険な区域については、住居の用に供する建築物の建築を禁止する等の考え方が示されている。
- ・東日本大震災における被害等を踏まえ、今後津波の危険性の高い区域において災害危険区域を指定し、建築制限を行う際、以下の点について追加的知見が提示された。

災害危険区域に係る建築制限の考え方の概要

別紙 2

災害危険区域における建築制限に係る追加的知見

災害危険区域における建築制限に係る技術的助言（昭和34年建設省通知）に示されている建築制限の考え方について、国費補助による調査研究の成果等を踏まえ、今後建築制限を行う際に参考とすべき追加的知見を提示

●昭和34年通知において、災害危険区域の指定に際し、国が参考として示した考慮事項

- ・津波等によって、水や土砂が直接建築物を流失させ、倒壊させ又は建築物に著しい損傷を与えるおそれのある区域を対象とすること
- ・学校、庁舎、公会堂等多人数を収容する公共建築物及び住居について、建築制限の対象とすること
- ・鉄筋コンクリート造等の「堅ろうな建築物」とすること
- ・「特に危険な区域」では、住居建築を禁止すること

●今後建築制限を行う際に参考とすべき追加的知見

- ・一般的な建築物を暫定指針により検証した場合に津波荷重により倒壊等するおそれのある区域が制限対象となり得る
- ・医療施設、社会福祉施設等自力避難が困難な者が主として利用する建築物も制限対象として検討
- ・暫定指針で津波に対する安全性が確認された場合には、「堅ろうな建築物」に該当
- ・住居建築を禁止する「特に危険な区域」は、市街地火災の危険が著しい浸水区域等が該当

◆参考資料

- ・津波に対し構造耐力上安全な建築物の設計法等に係る追加的知見について（国土交通省住宅局 平成23年11月17日）（再掲）

http://www.mlit.go.jp/report/press/house05_hh_000274.html

- ・風水害による建築物の災害の防止について（建設省通知 昭和34年、上記「追加的知見」に添付あり）

<http://www.mlit.go.jp/common/000172861.pdf>

- ・復興まちづくり/土地利用の考え方について（岩手県県土整備部 平成24年2月29日）

<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?of=1&ik=0&cd=37644>

- ・災害に強い漁業地域づくりガイドライン第IV章（農林水産省水産庁 平成24年3月）

http://www.jfa.maff.go.jp/j/gyoko_gyozyo/g_hourei/index.html

- ・岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画（岩手県 平成23年8月11日）

<http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=40667&ik=0&pnp=14>

- ・都市計画運用指針（国土交通省都市局HP）

http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/crd_city_plan_fr_000008.html

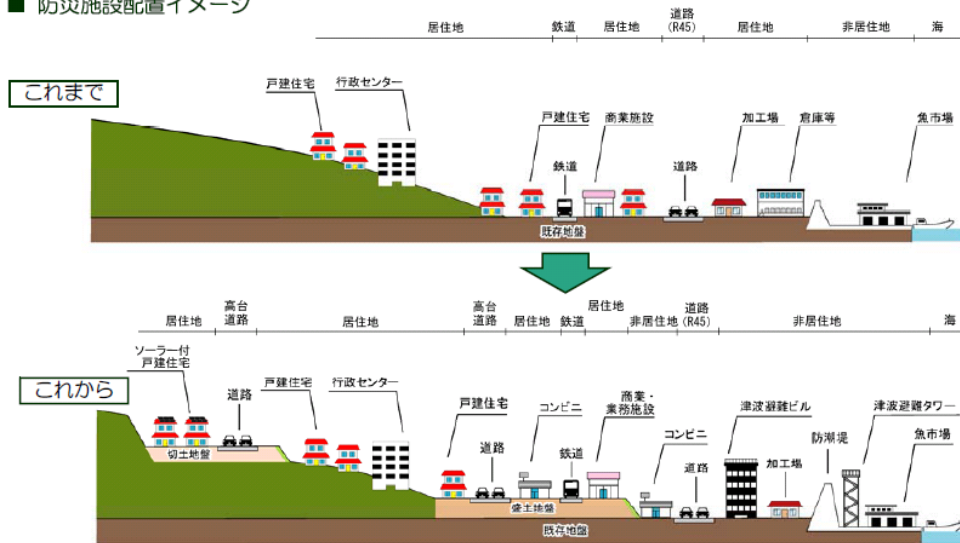
【事例】

○岩手県山田町の取組

・山田町の復興計画における土地利用の方向性は、以下のとおりですが、土地の嵩上げは重要な施策となっています。

- ① 既往第2位（明治三陸大津波）に耐えられる防潮堤の整備
- ② 東日本大震災津波レベルに対しては、地盤の嵩上げや避難対策の強化で対応
- ③ 避難場所は、津波によって被災しない場所とする
- ④ 津波による被災の危険性がある区域には、緊急避難施設を整備

■ 防災施設配置イメージ



出典: 山田町復興に向けての各種取組

http://www.town.yamada.iwate.jp/20_fukkou/index2.html

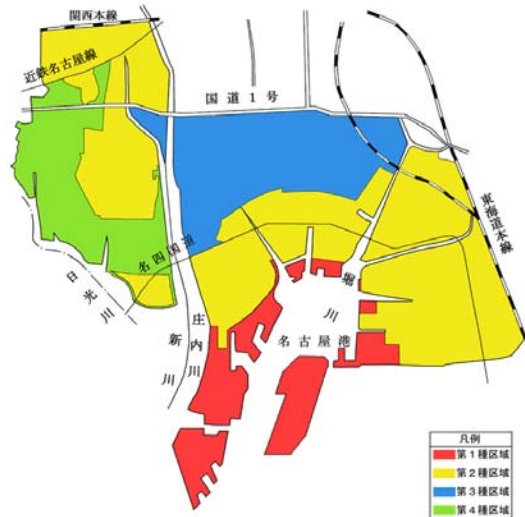
○名古屋市の取組

名古屋市臨海部防災区域建築条例

(建築基準法第 39 条の規定による)

この条例は昭和 34 年 9 月に本市を襲った伊勢湾台風を教訓として、今後このような被害を被らないように「名古屋市災害対策要綱」の防災対策事業の一環として昭和 36 年 6 月 1 日から施行されています。

指定された区域に応じて建築物の 1 階の床の高さや構造などを規定しています。



臨海防災区域図

出典:名古屋市臨海部防災区域建築条例(名古屋市)

<http://www.city.nagoya.jp/shisei/category/54-5-6-0-0-0-0-0-0-0.html>

○がけ地近接等危険住宅移転事業

がけ地近接等危険住宅移転事業は、災害の未然防止を図るため、がけ地の崩落等による自然災害のおそれが高い土地から居住者自身の自助努力によって、住宅を安全な地域に移転の支援を行う事業です。

東日本大震災の被災地でも活用しています。

<補助内容>

- ・事業主体は市町村
- ・除去等費：危険住宅の除去等に要する費用。
- ・建物助成費：危険住宅に代わる住宅の建設（購入）に要する資金を金融機関から借り入れた場合、当該借入金利子に相当する費用。



出典:御前崎市HPより