

GRIPS Discussion Paper 16-32

災害危険区域内における建築物の安全性向上に関する政策研究

**Policy Study on Improving the Safety of Buildings
in Disaster Risk Areas**

**春原 浩樹
水山 高久
武田 文男**

**Hiroki Sunohara
Takahisa Mizuyama
Fumio Takeda**

March 2017



GRIPS

NATIONAL GRADUATE INSTITUTE
FOR POLICY STUDIES

National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minato-ku,
Tokyo, Japan 106-8677

災害危険区域内における建築物の 安全性向上に関する政策研究

春原 浩樹¹・水山 高久²・武田 文男³

¹政策研究大学院大学 教授 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

E-mail:sunohara@grips.ac.jp

²政策研究大学院大学 特任教授 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

E-mail:t-mizuyama@grips.ac.jp

³政策研究大学院大学 教授 (〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1)

E-mail:f-takeda@grips.ac.jp

災害危険区域は昭和25（1950）年の建築基準法制定時に創設された制度で、これまでに22千箇所以上が指定され、区域外への移転を支援する制度も用意されているが、区域内にはまだ多数の住宅・建築物が存在する。本研究は、災害危険区域について、国会会議録に基づくこれまでの議論の整理、国土交通省の調査に基づくこれまでの指定状況の整理、関係県・市町村の条例に基づく現在の建築禁止・建築制限の内容の複数の指定理由にまたがる横断的な調査・分析を行うとともに、区域内の建築物の安全性向上のための改修支援策の事例を調査することにより、災害危険区域における今後の対応の可能性を検討しようとするものである。

Key Words : *disaster risk areas, building restrictions, measures to promote renovation, Diet records ordinances*

1. はじめに

災害危険区域は昭和25年の建築基準法制定時に創設された制度であり、平成27（2015）年4月1日時点で、全国で127の公共団体が22千箇所以上の災害危険区域を指定し、住宅等の建築禁止や建築制限を定めている。災害危険区域は、がけ地近接等危険住宅移転事業（がけ近）や防災集団移転促進事業（防集）の要件になるなど、区域外への移転を支援する制度が用意されているが、区域内にはまだ多数の住宅・建築物が存在している。

一方、想定される急傾斜地崩壊、津波、出水等の状況によっては必ずしも転出しなくても一定の安全を確保することが可能な場合もあり、状況に応じた適切な建築制限とすることが重要である。

災害危険区域に関する既往研究としては、建築基準法制定時における災害危険区域の理念を明らかにしたもの¹、出水や洪水等に対応する目的で定められた災害危険区域制度の全国的な適用実態をまとめるとともに宮崎県を対象としてその開発に与えた影響を明らかにしたもの²、東日本大震災の被災地において指定されている災害危険区域制度の運用実態を比較、分析したもの³等があるが、

災害危険区域制度の創設以来の同区域に関する議論の変遷や指定状況の推移を整理したものや、複数の指定理由による災害危険区域内の建築禁止・制限を横断的に整理したものはない。

本研究は、災害危険区域に関するこれまでの議論の整理、災害危険区域のこれまでの指定状況の整理、及び現在の災害危険区域における建築禁止・建築制限の内容の複数の指定理由にわたる横断的な調査・分析を行うとともに、区域内の建築物の安全性向上のための改修支援策の事例を調査することにより、災害危険区域における既存の政策の実態を整理し、今後の対応の可能性を検討しようとするものである。

このうち、議論の整理は国会会議録に基づき、指定状況の整理は国土交通省（旧建設省）の調査結果等に基づき、建築禁止・建築制限の内容の調査・分析は関係県・市町村の条例に基づいて行った。

2. 現行法令での災害危険区域

(1) 建築基準法

災害危険区域とは、地方公共団体が、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し、区域内の住宅の建築禁止その他建築物の建築制限を定めるものである。建築基準法第 39 条に規定されており、その条文は以下のとおりである。昭和 25 (1950) 年の同法制定時から規定されており、改正は行われていない。

(災害危険区域)

第三十九条 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る。

2 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は、前項の条例で定める。

昭和 25 (1950) 年 4 月 27 日の参議院建設委員会における建築基準法案審議の際、建設省伊東五郎住宅局長(当時)は、第 39 条について以下のように説明している。

第三十九条は新たに付け加えたものでありまして、災害危険区域に関する規定であります。山陸〔ママ〕地方のようにたびたび津浪に襲われる地方、及び年中出水のある区域等で人命に危機の著しい区域におきましては、都道府県又は市町村の条例を以て住居用の建築物の禁止、又は建築物の構造等に制限をなし得るということを規定したものであります。

逐条解説では、以下のように解説されており、「区域の指定、区域内の必要な建築制限等については、すべて地方公共団体の条例に委任している。」とする一方で、

「建築制限に関しては、所有権等の行使の重大な制限となるので建築物の安全の確保できる最低限のものでなければならぬ。したがって、技術的に対処することが困難な区域については、住居の用に供する建築物の建築の禁止が認められるが、他の用に供するものについては、建築の禁止は行い得ない。」とされている。

災害危険区域の指定は、津波のおそれがある区域、海岸近傍の低地等で高潮、出水のおそれのある区域、洪水・溢水等が常襲する河川流域等の区域で、当該災害の防除そのものに膨大な投資を要し、当該区域を包括する行われるものである。

災害危険区域とは、津波、高潮、出水等による危険が著しいために建築物の建築に適しない場所として地方公共団体が条例で指定した区域をいうが、ここにいう津波、高潮、出水は水に起因する危険を要件としたものであるが、これは通常想定されるものを例示したものであり、「等」にはがけ崩れ、地すべり等、水に起因したものはもちろん、水に起因しないものも含まれると解される。

災害危険区域の趣旨が、建築制限等を地方的事情に即応させることとするものであるので、区域の指定、区域内の必要な建築制限等については、すべて地方公共団体の条例に委任している。また、建築制限に関しては、所有権等の行使の重大な制限となるので建築物の安全の確保できる最低限のものでなければならぬ。したがって、技術的に対処することが困難な区域については、住居の用に供する建築物の建築の禁止が認められるが、他の用に供するものについては、建築の禁止は行い得ない。

(逐条解説建築基準法編集委員会、2015、「逐条解説 建築基準法」)

表 2-1 「災害危険区域」を含む法令の条文

該当法令名	該当法令番号	条番号
津波対策の推進に関する法律	(平成二十三年六月二十四日法律第七十七号)	第十一条
都市再生特別措置法	(平成十四年四月五日法律第二十二号)	第八十一条
国土交通省組織規則	(平成十三年一月六日国土交通省令第一号)	第四十六条
国土交通省組織令	(平成十二年六月七政令第二百五十五号)	第七条
国土交通省組織令	(平成十二年六月七政令第二百五十五号)	第八十四条
国土交通省設置法	(平成十一年七月十六日法律第百号)	第四条
防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律	(昭和四十七年十二月八日法律第百三十二号)	第一条
防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律	(昭和四十七年十二月八日法律第百三十二号)	第二条
都市計画法	(昭和四十三年六月十五日法律第百号)	第三十三条
普通交付税に関する省令	(昭和三十七年八月二十日自治省令第十七号)	第三条
普通交付税に関する省令	(昭和三十七年八月二十日自治省令第十七号)	第十二条
建築基準法	(昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号)	第三十九条

(2) 他法令での言及

総務省の法令データ提供システムによると、「災害危険区域」に言及している法令は9件、条文の数にして12件であり、ここから所掌事務についての規定である設置法、組織令、組織規則と、普通交付税算定のための規定である普通交付税に関する省令を除くと、5法令、6条文となる。(表2-1)

津波対策の推進に関する法律第11条は、都道府県及び市町村に、まちづくりを推進するにあたって津波対策の推進に配慮して取り組むよう求める努力規定の例示として「災害危険区域の指定」が挙げられている。

(津波対策に配慮したまちづくりの推進)

第十一条 都道府県及び市町村は、まちづくりを推進するに当たっては、津波対策について考慮した都市計画法(昭和四十三年法律第百号)第八条第一項第一号の用途地域の指定、建築基準法(昭和三十五年法律第二百一号)第三十九条の◆災害危険区域◆の指定等による津波による被害の危険性の高い地域における住宅等の立地の抑制、津波が発生した際に沿岸部の堅固な建築物を利用して内陸部への津波及び漂流物の侵入を軽減する仕組みの構築その他の津波対策の推進に配慮して取り組むよう努めなければならない。

都市再生特別措置法第81条では、立地適正化計画に定める居住誘導区域に定めない区域の例示として「災害危険区域」が挙げられている。

(立地適正化計画)

第八十一条

11 第二項第二号の居住誘導区域は、立地適正化計画の区域における人口、土地利用及び交通の現状及び将来の見通しを勘案して、良好な居住環境が確保され、公共投資その他の行政運営が効率的に行われるように定めるものとし、都市計画法第七条第一項に規定する市街化調整区域(以下「市街化調整区域」という。)、建築基準法第三十九条第一項に規定する◆災害危険区域◆(同条第二項の規定に基づく条例により住居の用に供する建築物の建築が禁止されているものに限る。)その他政令で定める区域については定めないものとする。

防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律(以下「防災集団移転促進法」という。)では、災害が発生した区域又は災害危険区域のうち住民の集団的移転を促進することが適当な区域を移転促進区域とし、移転促進区域からの住居の集団的移転を促進する集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措

置等について定めている。

なお、法律によるものではないが、災害危険区域内の既存不適格住宅等の危険住宅の移転を行う者に対して補助を行うがけ地近接等危険住宅移転事業が、防災集団移転促進法の制定と同じ昭和47(1972)年度から行われている。⁴⁾

(趣旨)

第一条 この法律は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域又は建築基準法(昭和二十五年法律第二百一号)第三十九条第一項の規定により指定された◆災害危険区域◆のうち、住民の居住に適當でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行なう集団移転促進事業に係る経費に対する国の財政上の特別措置等について定めるものとする。

(定義)

第二条 この法律において「移転促進区域」とは、前条に規定する災害が発生した地域又は同条に規定する◆災害危険区域◆のうち、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため住居の集団的移転を促進することが適當であると認められる区域をいう。

2 この法律において「集団移転促進事業」とは、この法律によつて地方公共団体が住宅の用に供する政令で定める規模以上の一団の土地(以下「住宅団地」という。)を整備して移転促進区域内にある住居の集団的移転を促進するために行なう事業をいう。

都市計画法では、開発許可の基準を定めた第33条の第8号で、自己居住用又は自己業務用の目的で行う場合以外の開発行為において開発区域内に含んではいけない区域の例示として「災害危険区域」を挙げている。

(開発許可の基準)

第三十三条

八 主として、自己の居住の用に供する住宅の建築又は住宅以外の建築物若しくは特定工作物で自己の業務の用に供するものの建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為以外の開発行為にあつては、開発区域内に建築基準法第三十九条第一項の◆災害危険区域◆、地すべり等防止法(昭和三十三年法律第三十号)第三条第一項の地すべり防止区域、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(平成十二年法律第五十七号)第九条第一項の土砂災害特別警戒区域その他政令で定める開発行為を行うのに適當でない区域内の土地を含まないこと。ただし、開発区域及びその周辺の地域の状況等により支障がないと認めら

れるときは、この限りでない。

(3) 小括

災害危険区域は、建築基準法において、津波、高潮、出水等による危険の著しい区域であって、建築禁止・建築制限を課すことのできる区域として規定されている。このうち、他の法律において言及されているのは、建築制限を課すべき区域としての災害危険区域ではなく、住宅の立地を抑制すべき区域、住居の集団的移転促進の対象となりうる区域、開発行為を行うのに適当でない区域など住宅の立地を避けるべき区域としての災害危険区域であることが分かった。

3. 国会会議録に見る災害危険区域

(1) 会議録の分類

国会会議録検索システム⁵⁾によると建築基準法が制定された昭和25（1950）年以降平成28（2016）年末までに、「災害危険区域」という語が含まれる会議は187件あった。同じ会議で「災害危険区域」が異なる観点から複数回取り上げられた場合を別途計上すると、「災害危険区域」に関する議論は194件となる。表3-1はそれらの分類を試みたものである。

「他制度」とは「土砂災害危険区域」、「火山噴火災害危険区域」など別の制度に関する議論であり、「その他」とは「中野あたりは災害危険区域でございます」のような一般名詞としての災害危険区域である場合や食事供与など別の話題の中で説明の一環として災害危険区域が含まれる場合であって、建築基準法第39条の災害危険区域の内容についての議論ではない。また、「制度・取組説明等」は問われて制度、実績、取組、予算等について説明したものである。このため、ここでは、災害危

表 3-1 「災害危険区域」を含む国会会議録の分類

分類	回数
支援要望	38
うち移転	29
うち特殊構造・改修	6
指定促進・解除等	22
うち指定促進	18
情報提供	2
制度・取組説明等	66
法案説明	27
他制度	19
その他	20
計	194

注：「災害危険区域」を含む会議は187件であったが、同じ会議で「災害危険区域」が別の観点から複数回取り上げられた場合を別途計上した。

険区域の内容についての議論が行われた「支援要望」及び「指定促進・解除等」並びに災害危険区域がどのように利用されてきたかに関わる「法案説明」について整理する。

(2) 支援要望

「支援要望」については、災害危険区域からの移転に関するものが最も多く、次いで、基礎をかさ上げするというような構造制限に対応するための経費に関するもの（ここでは「特殊構造」という。）が見られた。これを時系列でみると、伊勢湾台風（昭和34（1959）年9月）後の昭和34（1959）年11～12月には特殊構造に関する支援要望が4回見られるが、その後は移転に関する支援要望が多くなり、防災集団移転促進法が制定され、がけ地近接等危険住宅移転事業が開始された昭和47（1972）年を含む昭和45～54（1970～79）年に10回、東日本大震災（平成23（2011）年3月）後に13回となっている。（表3-2）

表 3-2 支援要望に関する議論の行われた会議の時期

時期	分類	特殊構造・改修	移転
～1959 (～S34)		S34.11.5 S34.11.16 S34.11.18 S34.12.8 (4)	
1960～69 (S35～44)			
1970～79 (S45～54)		S52.4.14 (1)	S45.4.7, S46.8.23, S47.9.11, S49.5.9 S49.5.16, S49.7.19, S49.8.1, S50.5.30, S50.11.5, S51.7.9 (10)
1980～89 (S55～H元)			S61.8.4, S61.8.8 (2)
1990～99 (H2～11)			H5.4.8, H5.11.5, H8.3.1 (3)
2000～09 (H12～21)			H16.11.29 (1)
2010～ (H22～)		H26.11.11* (1)	H23.10.25, H23.12.2, H24.3.1, H24.6.19, H24.7.26, H24.7.30, H25.2.14, H25.2.26, H25.3.13, H25.3.21, H25.12.3, H26.11.11, H28.5.11 (13)

注) カッコ内は当該欄の件数。「特殊構造・改修」欄の「*」は改修。

また、議論の内容としては、例えば以下のように、災害危険区域を指定して移転を進めるためには助成の措置が必要との指摘がなされている。

それじゃそこが災害危険の区域だからよそへいきなさい
 といってみたところで、別によそへいくからそれに助成の
 措置をするわけでもないし、それじゃ、それを危険区域で
 なくするための措置がすぐ実施をされるわけでもない。要
 するに助成措置というのを伴っていないから、災害区域に
 指定されりゃ、かえって地価が下がってしまっ困っちゃう。
 そんな地域に指定したって、それじゃ他の安全な場所
 をあっせんしてくれるのかというような問題がここへ起こ
 ってきて、確かに災害危険区域として指定はしたいけれど
 も、指定ができないというのが実情だと私たちは判断して
 いるわけなんです。
 (昭和45年04月07日参議院建設委員会 松永忠二委員)

(3) 指定促進

「指定促進」については、伊勢湾台風後の昭和 34 (1959) 年 10～11 月に 3 回、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 (昭和 44 年 7 月 1 日法律第 57 号。以下「急傾斜地法」という。) の制定前後の昭和 44～45 (1969～1970) 年に 4 回見られ、最近では、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律 (平成 12 年 5 月 8 日法律第 57 号。以下「土砂災害防止法」という。) の改正 (平成 26 年 11 月 19 日) の際と水防法 (昭和 24 年 6 月 4 日法律第 193 号) の改正 (平成 27 年 5 月 20 日) の際に取り上げられている。(表 3-3)

表 3-3 災害危険区域指定促進に関する議論の行われた会議の時期

分類 時期	指定促進
～1959 (～S34)	S34.8.4, S34.10.10, S34.11.16, S34.11.17 (4)
1960～69 (S35～44)	S41.7.6, S42.7.18, S42.11.29, S44.6.26 (4)
1970～79 (S45～54)	S45.3.18, S45.4.7, S45.7.13, S51.7.9, S53.2.9 (5)
1980～89 (S55～H元)	S60.4.19 (1)
1990～99 (H2～11)	
2000～09 (H12～21)	H13.5.23, H20.4.23 (2)
2010～ (H22～)	H26.11.11, H27.4.17 (2)

注) カッコ内は当該欄の件数

昭和 34 (1959) 年以来、災害危険区域の指定を促進すべきではないかとの趣旨の質問に対して、「今後なお地方公共団体を十分指導いたしまして、早急に、明らかに危険な区域については、そういうような措置をとるよう
 に指導していきたいと思っております。」(昭和 34 年 8 月 4 日参議院建設委員会での建設省稗田治住宅局長答弁) のような答弁が繰り返し行われているが、以下の答弁に見られるように、強い権利制限であるためになかなか指定が進まない状況であったことが読み取れる。

この制限は、条例によりまして住宅の建築禁止という非常に強い制限まで入っておるものでございますから、実際上この指定を与えるために、地方公共団体その他についても慎重に扱っておるという点がありまして、なかなか実際上は進んでいないということも御指摘のあるとおりでございます。最近のいろいろな災害の発生状況、水害の発生状況、こういったことにかんがみて、われわれとしてもさらに極力この指定を推進したいというふうを考えているわけでございます。(昭和 45 年 3 月 18 日衆議院建設委員会 建設省前川喜寛建築指導課長)

急傾斜地法の施行後、災害危険区域の指定は進んだが、その後も、さらに指定を促進すべきであるとの議論がなされており、直近の事例では、以下の発言が見られる。

国土交通省におきましては、災害危険区域について、水害あるいは土砂災害等さまざまな災害に対応して、建築基準法に基づく災害危険区域の指定を行うよう強く地方公共団体に今までも促してきたところでございます。
 さらに、先ほど御指摘をいただきました「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」の公表に合わせまして、土砂災害等によって特に大きな被害が生じる可能性がある箇所については、災害危険区域の指定による住居の建築禁止なども有効である旨を改めて通知いたしました。
 今後の方策といたしましては、例えば、既に災害危険区域の指定を行っている地方公共団体を参考に、区域指定を行う際の考え方、あるいは用途ごとにどのような建築制限をかけているかなどの実態を把握した上で、担当課長会議などのさまざまな機会を通じて、水害に対応した指定のあり方について具体的な事例を示し、災害危険区域の指定がさらに促進されるよう努めてまいります。
 (平成 27 年 4 月 17 日衆議院国土交通委員会 国土交通省橋本公博住宅局長)

なお、答弁中の「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」及び「通知」の関係部分は以下のとおりである。

住民の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれのあるような非常に危険な区域においては、新たな住宅の建築を抑制したり、既に居住している住宅を安全な構造のものへと改修することや移転すること等を促すため、建築基準法に基づく災害危険区域や土砂災害防止法に基づく特別警戒区域等の指定の促進を図る必要がある。

(国土交通省、平成 27 年 1 月、「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」)

2. 災害危険区域の指定の検討等について

(1) 災害危険区域の指定の検討

今般改正された土砂災害防止法において土砂災害警戒区域等の指定が促進されることとなりますが、特に大きな被害が生ずる可能性がある箇所においては、土砂災害特別警戒区域による規制に加え、建築基準法第 39 条に基づく災害危険区域を定め住居の建築の禁止を行うことも有効です。

このため、地域の実情にあわせて、これらの制度を組み合わせ合わせて活用することに関しても、必要に応じ検討をお願いします。

(平成 27 年 1 月 18 日国住指第 3808 号国住備第 923 号「土砂災害に対する住民の安全確保のための建築・住宅行政の推進について(通知)」)

(4) 法案説明

(イ) 概説

法案説明としては、災害危険区域の根拠法である建築基準法をはじめ、以下の 8 本の法律の改正又は制定に関連して取り上げられている。

- (1) 建築基準法(昭和 25 年 5 月 24 日法律第 201 号)の制定
- (2) 租税特別措置法(昭和 32 年 3 月 31 日法律第 26 号)の改正
- (3) 防災建築街区造成法(昭和 36 年 6 月 1 日法律第 110 号)の制定
- (4) 住宅地造成事業に関する法律(昭和 39 年 7 月 9 日法律第 160 号)の制定
- (5) 都市計画法(昭和 43 年 6 月 15 日法律第 100 号)の制定
- (6) 都市再開発法(昭和 44 年 6 月 3 日法律第 38 号)の制定
- (7) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和 44 年 7 月 1 日法律第 57 号)の制定
- (8) 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律(昭和 47 年 12 月 8 日法律第 132 号)の制定

(ロ) 防災建築街区造成法(昭和 36 (1961) 年制定)

防災建築街区造成法では、都市計画区域内にある「災害危険区域」においても防災建築街区を指定できるととされた。防災建築街区とは防災建築物及びその敷地を整備すべき街区のことであり、同街区において防災建築物の建築を行なう者に対する補助制度が設けられていた。なお、同法は、昭和 44 (1969) 年の都市再開発法の施行に伴い廃止された。

(ハ) 住宅地造成事業に関する法律(昭和 39 (1964) 年制定)

住宅地造成事業に関する法律では、建設大臣が指定する住宅地造成事業規制区域において相当規模の住宅地造成事業を施行しようとする者は事業計画を定めて都道府県知事の認可を受けなければならないが、その事業計画においては「災害危険区域」等住宅地の造成を行うのに適当でない区域内の土地を含めてはならないこととされた。なお、同法は、昭和 44 年の都市計画法の施行に伴い廃止された。

(ニ) 都市計画法(昭和 43 (1968) 年制定)

都市計画法では、市街化区域又は市街化調整区域内において開発行為をしようとする者は、一定のものを除いて都道府県知事の許可を受けなければならないこととされ、その開発許可の基準として、開発区域内に「災害危険区域」等の開発不適地を含まないように区域を定めるべきことが定められた。

(ホ) 都市再開発法(昭和 44 (1969) 年制定)

都市再開発法では、市街地再開発事業を施行できる区域として高度利用地区の区域が定められ、対象区域が、従来の防災建築街区造成法において対象とされていた「防火地域又は『災害危険区域』で防災建築街区の指定を受けた区域」に限定されないこととなった。

(ヘ) 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律(昭和 44 (1969) 年制定)

急傾斜地法では、都道府県知事が急傾斜地崩壊危険区域を指定し、その指定があったときは、都道府県(建築主事を置く市町村(特別区を含む。以下同じ。))の区域については、当該市町村は、当該急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊による危険の著しい区域を建築基準法第 39 条の災害危険区域として指定することとされた(同法第 19 条)。なお、土砂災害防止法において「急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命または身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域(土砂災害警戒区域)」を指定することとされ、このうちの土砂災害特別警戒区域内での特定開発行為及び建築の制限が法定化されたことから、急傾斜地法

第 19 条は、平成 13 (2001) 年の土砂災害防止法の施行に伴い廃止された。⁶⁾ この変更の理由としては、以下の点が挙げられている。⁷⁾

- 災害危険区域における建築行為に対する制限の内容は条例にゆだねられているため、その内容は公共団体ごとに異なったものとなっており、被害軽減のため最善のものとなっているとは言い難かった。
- 土石流や地すべりによる被害対策としても、災害危険区域を活用することはできるが、実際の活用事例はきわめて少ない。
- 急傾斜地崩壊危険区域の指定がなされれば、建築基準法による災害危険区域を指定し、建築行為に対する制限の付加を行うこととされているが、急傾斜地崩壊危険区域の指定が現実には対策工事の実施を前提としたところでは行われていないため、がけ崩れによる被害のおそれがある区域における立地抑制策として十分に機能していない。

(ト) 防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 (昭和 47 年制定)

防災集団移転促進法では、豪雨、洪水、高潮等の災害の発生した地域または建築基準法第三十九条の災害危険区域のうち、住民の居住に相当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、地方公共団体が行なう集団移転促進事業に係る経費について国が行う財政上の特別の措置等について定められた。

(5) 小括

国会会議録の調査及び関連調査により分かったことは以下のとおりである。

- 国会における災害危険区域に関する議論としては、直接関係しないものや説明、報告を除くと、支援要望、特に移転に関するものが多く、特に昭和 47 (1972) 年の防災集団移転促進法の制定とがけ地近接等危険住宅移転事業の開始後に多かった。また、基礎のかさ上げ等の特殊構造の支援要望も見られたが、昭和 53 (1978) 年以降は見られない。
- 指定促進についても、昭和 34 年以降たびたび取り上げられており、国土交通省 (旧建設省) としては区域の指定を行うよう公共団体を促してきたが、強い権利制限のために公共団体が慎重となり、思ったほど指定がなされてこなかった。
- 災害危険区域は、いくつかの法律において、住宅地の造成の事業計画に含めてはならない区域、補助制度の対象区域として位置づけられてきたが、法令の改廃により、2 章で見た現在の状況に集約されてきた。中でも、急傾斜地法においては、急傾斜地崩壊

危険区域における急傾斜地の崩壊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とされ、急傾斜地法で指定された危険な区域における建築制限を建築基準法が受ける体制が取られたが、土砂災害防止法の中で建築制限が規定されたことにより、急傾斜地法から災害危険区域として指定することを定めた第 19 条が削除された。

4. 災害危険区域の指定状況

(1) 現在の指定の内容

公表されている直近のデータである、平成 27 (2015) 年 4 月 1 日時点のデータによると、災害危険区域条例を制定している公共団体数 (条例制定公共団体数)、災害危険区域を指定している公共団体数 (区域指定公共団体数)、災害危険区域指定箇所数及び災害危険区域内面積は、表 4-1 のとおりである。

様々な指定理由があるが、急傾斜地崩壊が条例制定公共団体数、区域指定公共団体数、指定箇所数、区域内面積とも最も多く、次いで、出水/高潮・出水 (以下「出水等」という。) と津波・高潮/津波・高潮・出水 (以下「津波等」という。) が多くなっている。これらの指定理由で、公共団体数の約 8 割、箇所、面積の 98% 以上を占めている。

(2) これまでの指定の推移

災害危険区域の指定の状況は、毎年、国土交通省が取りまとめて「住宅・建築物耐震改修事業等必携」 (以下「必携」という。) に掲載している。国土交通省及び一般財団法人日本建築防災協会の協力を得て「必携」を可能な限りさかのぼり、国会会議録から読み取れる情報も含めて、これまでの指定の状況を整理した。「必携」のデータには年度により異なる数字が掲載されている場合があるので、新しい版に掲載された数字を採用した。

災害危険区域の指定の推移を見ると、条例制定公共団体数、区域指定公共団体数、箇所数については、昭和 45 (1970) 年頃を境に急に指定が増え、その後、少しずつ増えていることが分かる。区域面積については、昭和 36 (1961) 年で既に 8,700ha が指定されているが、これは、その時点で指定されていた大阪府と名古屋市の区域の面積が大きかったため、その後、少しずつ増えていることは他の指標と同じである。(図 4-1~図 4-3)

昭和 45 (1970) 年頃の急激な増加は、昭和 44 (1969) 年に急傾斜地法が施行され、急傾斜地崩壊危険区域内における急傾斜地の崩壊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とされたためと考えられる。

平成 24 (2012) 年以降区域面積が急増しているのは、

指定理由別のグラフを見ればわかる通り東日本大震災を受けて、津波等を指定理由とする災害危険区域の指定が進んだためと考えられる。なお、箇所数が平成 27 (2015) 年に急増しているのは、災害危険区域を筆ごとに指定するという独自の方法を取っている岩手県陸前高田市において箇所の数え方を変えて箇所数が 7 から 2,037 に急増したためである。

指定理由別に災害危険区域を指定した公共団体の数を見ると、急傾斜地崩壊は、昭和 45 (1970) 年の 2 から昭和 48 (1973) 年の 34 に急増し、その後、暫増して昭和

54 (1979) 年には 47 で区域指定公共団体全体の 87% を占めた。その後は微増で推移している。昭和 56 (1981) 年には地すべり等が急に出現しているが、これは同年から地すべりが急傾斜地等から分離計上されるようになったためである。出水等は、平成 16 (2004) 年から平成 24 (2012) 年にかけて増加、津波等は、平成 24 (2012) 年以降増加している。区域指定公共団体数は、直近の平成 27 (2015) 年では急傾斜地崩壊が 66、出水等が 31、津波等が 28 となっている。(図 4-3～図 4-5)

表 4-1 指定理由別災害危険区域指定状況 (平成 27 年 4 月 1 日現在) ^{a)}

指定理由	条例制定 公共団体数 ^{b)}	区域指定 公共団体数 ^{b)}	指定箇所数 (箇所)	区域内面積 (ヘクタール)
急傾斜地崩壊	73	66	19,918	26,678
出水／高潮・出水→出水等	32	31	334	14,124
津波・高潮／津波・高潮・出水 →津波等	28	28	2,335	15,880
小計 ^{c)}	133 (78.7%)	125 (81.2%)	22,587 (99.5%)	56,682 (98.0%)
地すべり／地すべり・なだれ／地すべり・土石流	15	15	76	464
土石流／土石流等	3	3	6	562
その他	18	11	27	112
合計 ^{d)}	169 (142)	154 (127)	22,696	57,821

- a) データは一般財団法人日本建築防災協会 (2015)、「住宅・建築物耐震改修事業等必携 (平成 27 年度版)」の地方公共団体別災害危険区域指定状況によるが、一部、国土交通省資料により修正した。
- b) 条例制定公共団体数と区域指定公共団体数の差は、条例制定のみで区域は未指定の場合である。
- c) 小計は「急傾斜地崩壊」、「津波・高潮／津波・高潮・出水」及び「出水／高潮・出水」の計。かつこ内は合計に対する割合。
- d) 公共団体数の合計には、1 つの公共団体が複数の指定理由で区域指定している場合の重複を含む。重複を除くと条例制定公共団体数は 142、区域指定公共団体数は 127。

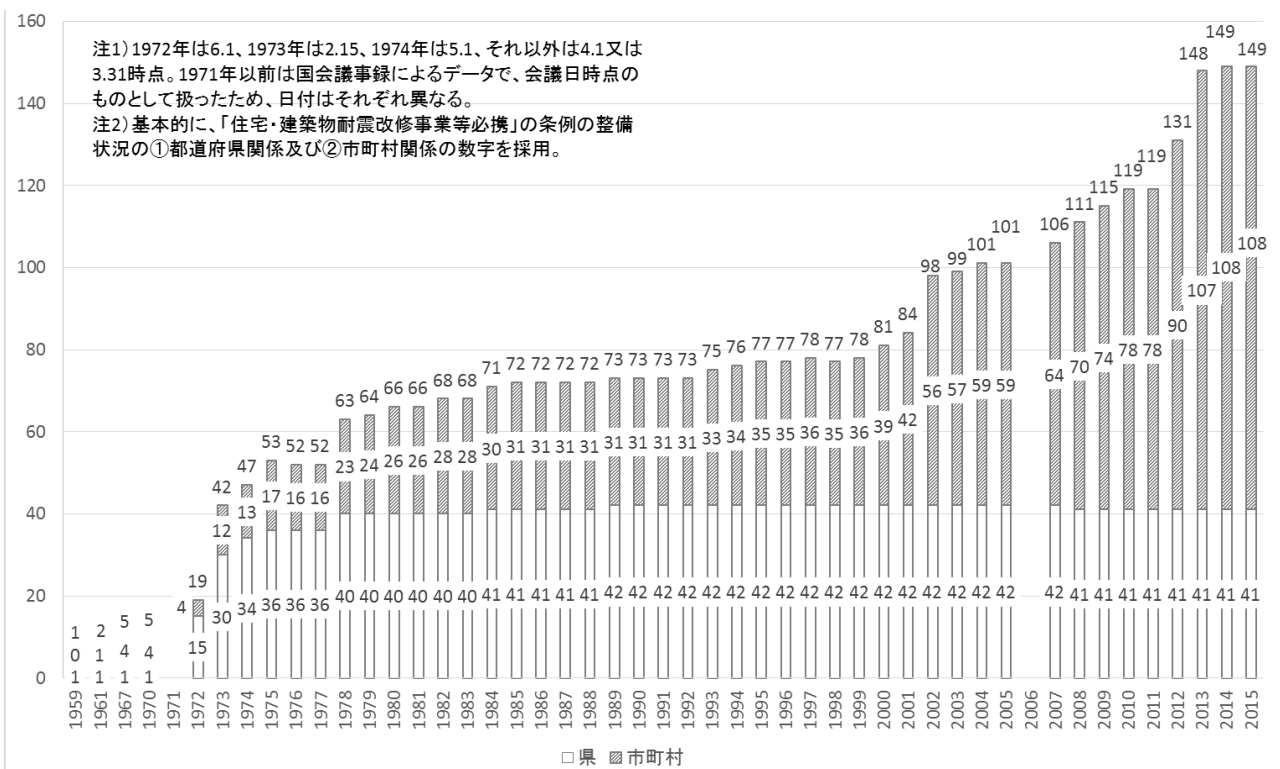


図 4-1 災害危険区域に係る条例制定公共団体数の推移

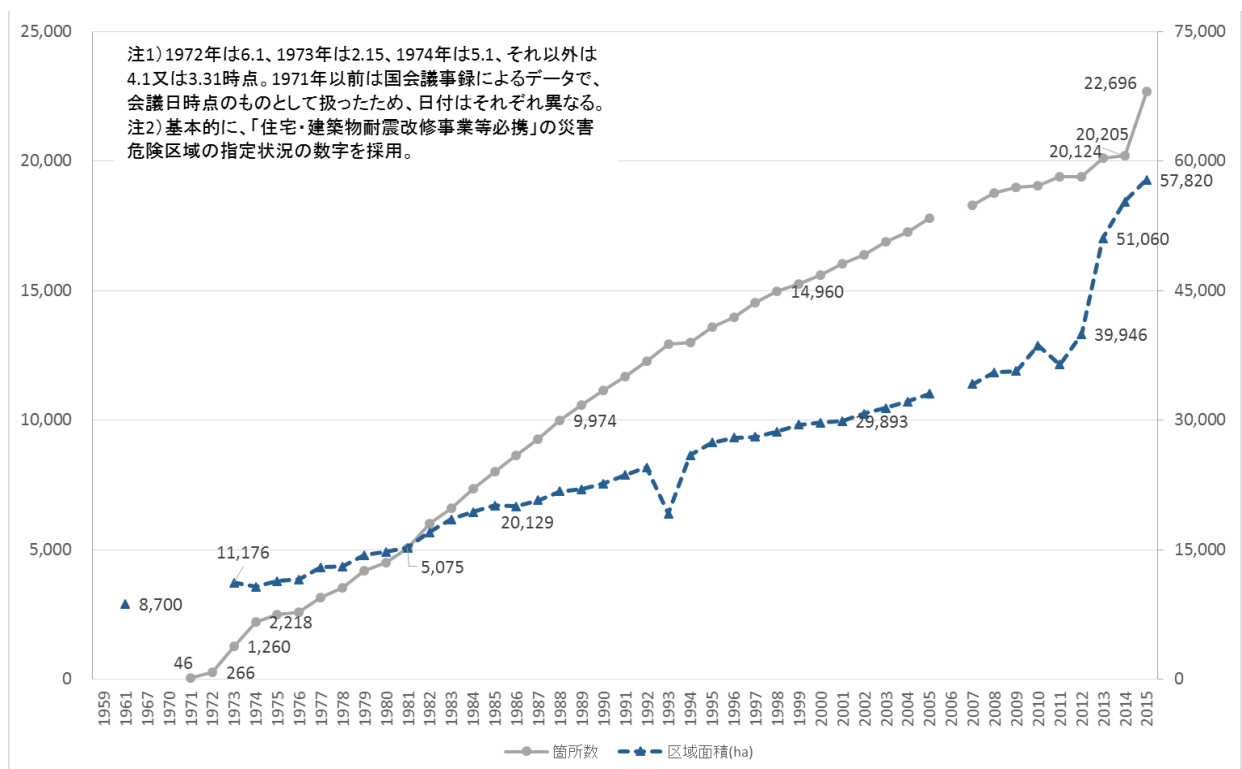


図 4-2 災害危険区域に係る指定箇所数（左軸）及び指定区域面積（右軸）の推移

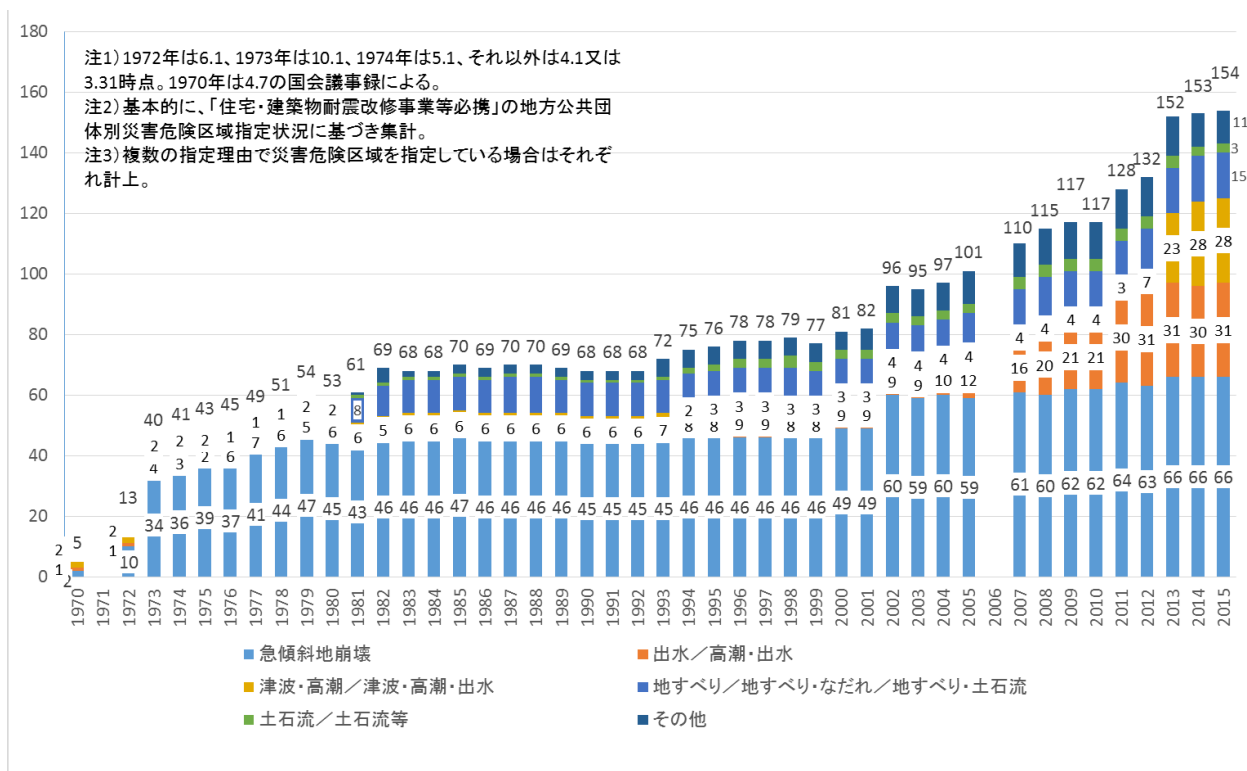


図 4-3 指定理由別の災害危険区域指定公共団体数の推移

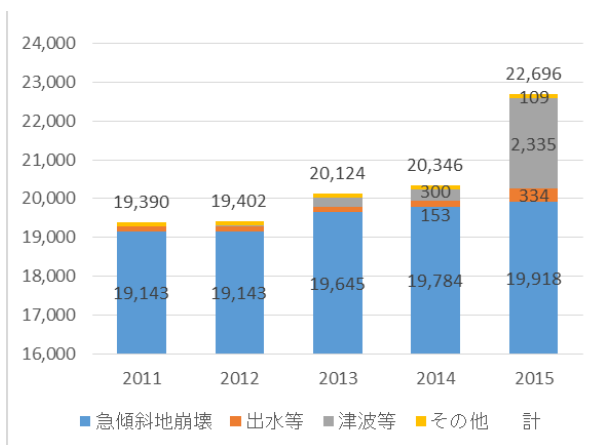


図 4-4 指定理由別の災害危険区域箇所数 (2011~2015)

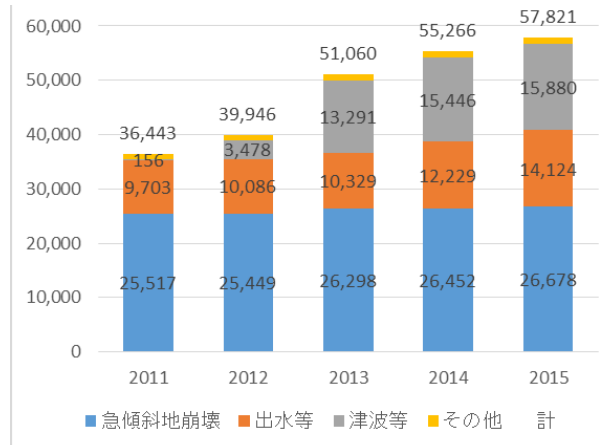


図 4-5 指定理由別の災害危険区域面積 (ha) (2011~2015)

(3) 小括

災害危険区域を指定した公共団体の数の推移をみると、昭和 25 (1950) 年の制度創設以来、昭和 45 (1970) 年時点で 5 に留まっていたが、昭和 44 (1969) 年に急傾斜地法が施行され、急傾斜地崩壊危険区域の指定があったときは同区域内における急傾斜地の崩壊による危険の著しい区域を建築基準法の災害危険区域として指定することとされたことから、急傾斜地崩壊を指定理由とする災害危険区域の指定が増え、昭和 54 (1979) 年には 54 (うち急傾斜地崩壊は 47) となった。その後、平成 16 (2004) 年から平成 24 (2012) 年にかけて出水等を指定

理由とする区域指定が増加し、平成 23 (2011) 年の東日本大震災後は津波等を指定理由とする区域指定が増加した。このように、災害危険区域の指定は、大規模災害の発生や法律の制定をきっかけに、その時々事情に応じて必要な指定理由について行われてきたことが分かった。また、これらの経緯を経て、区域指定公共団体数は、直近の平成 27 (2015) 年では急傾斜地崩壊が 66、出水等が 31、津波等が 28 となっており、これらの 3 つの指定理由を中心に指定がなされていることが分かった。

5. 災害危険区域における建築禁止・建築制限

急傾斜地崩壊、出水等及び津波等を指定理由とする条例を定めている公共団体を対象に、条例、規則、その他の資料を収集し、災害危険区域における建築禁止・建築制限の調査・分析を行った。その概要は表 5-1、特徴は以下の通りである。

(1) 急傾斜地崩壊

急傾斜地崩壊を対象とする災害危険区域に関する条例は 73 の公共団体で制定されている（表 4-1 参照）。そのうち、住居の用に供する建築物（以下「住宅」という。）の建築禁止は 40（全体の 55%）、「居室を有する建築物」、「住居の用に供する建築物以外の建築物」等（以下「非住宅」という。）の建築制限は 26（36%）の条例で定められている。また、宿泊施設、医療施設、教育施設、社会福祉施設等（以下「宿泊施設等」という。）の建築禁止が 1 件（3%）、非住宅の建築禁止が 7 件（10%）見られる。ただし、建築禁止とした上で一定

の基準に適合するものを適用除外とする場合と一定の建築制限を義務付ける場合との実質的な違いについては精査が必要である。（表 5-2）

大阪府においては、災害危険区域のうち急傾斜地崩壊危険区域及び災害防止のため特に必要があると認めて知事が指定する区域を第一種地区、それ以外を第二種地区とし、第一種地区では住居の用に供する建築物の建築禁止、第二種地区では住居の用に供する建築物の建築制限を定めており、高槻市、和泉市もほぼ同じ規定となっているが、それ以外には、災害危険区域を区分した例は見られない。

区域区分の無い場合の建築禁止・建築制限の主なパターンは以下の通りである。

- ①住居の用に供するものは建築禁止〔青森県、茨城県、富山県、静岡県、滋賀県、兵庫県、鳥取県、島根県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県ほか〕

表 5-1 災害危険区域条例における建築禁止・建築制限の概要

指定理由	建築禁止			建築制限		
	住宅	宿泊等 ^{a)}	非住宅 ^{b)}	住宅	宿泊等 ^{a)}	非住宅 ^{b)}
急傾斜地崩壊 [73] ^{c)}	40 (55%)	1 (1%)	7 (10%)	7 (10%)	2 (3%)	26 (36%)
出水等 [32] ^{c)}	28 (88%)	5 (16%)	1 (3%)	0 (0%)	1 (3%)	4 (13%)
津波等 [28] ^{c)}	25 (89%)	6 (21%)	0 (0%)	6 (21%)	7 (25%)	0 (0%)

a) 「宿泊等」には宿泊施設、医療施設、教育施設、社会福祉施設等を含み、対象は条例ごとに異なる。

b) 「非住宅」には「居室を有する建築物」、「住居の用に供する建築物以外の建築物」等を含む。

c) [] 内はその指定理由による条例制定公共団体の数。

表 5-2 建築物の建築禁止と建築制限の事例

石川県建築基準条例（建築禁止の例） （建築の制限）	福井県建築基準条例（建築制限の例） （災害危険区域内の建築物）
<p>第四条 災害危険区域内においては、居室のある建築物は、建築してはならない。ただし、次の各号の一に該当する場合で安全上及び避難上支障がないと認められるときは、この限りでない。</p> <p>一 当該建築物の基礎及び主要構造部の構造が鉄筋コンクリート造又はこれに類するものであるとき。</p> <p>二 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第二条第三項に規定する急傾斜地崩壊防止工事の施工により、当該建築物が被害を受けるおそれがないとき。</p>	<p>第三条の二 災害危険区域内において居室を有する建築物を建築する場合には、当該建築物の基礎および主要構造部は、鉄筋コンクリート造またはこれに類する構造とし、かつ、当該居室は、がけ（こう配が三十度をこえる傾斜地をいう。次条において同じ。）に直接面していないものでなければならない。ただし、がけ崩れによる被害を受けるおそれのない場合は、この限りでない。</p>

鹿児島県 建築基準法施行条例

(建築の制限)

第 27 条 前条の災害危険区域においては、住居の用に供する建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が建築物の構造若しくは敷地の状況又は急傾斜地崩壊防止工事の施工により被害をうけるおそれがないと認める場合は、この限りでない。

- ②住居の用に供するものは建築禁止で、居室を有する建築物（住居の用に供する建築物を除く）に建築制限 [山形県、長野県、岐阜県、兵庫県、佐賀県ほか]

長野県建築基準条例

(災害危険区域内における建築の禁止)

第 4 条 災害危険区域内においては、住居の用に供する建築物は建築してはならない。ただし、次の各号の一に該当する場合であって知事が安全上支障がないと認めて許可したときは、この限りでない。

- (1) 建築物の主要構造部を鉄骨鉄筋コンクリート造又は鉄筋コンクリート造とする場合
- (2) 地形、地物その他周囲の状況に適合した防護処置を講じた場合

(災害危険区域内における構造制限)

第 5 条 災害危険区域内においては、居室を有する建築物（住居の用に供するものを除く。）は、その主要構造部を鉄骨鉄筋コンクリート造又は鉄筋コンクリート造としなければならない。ただし、知事が安全上支障がないと認めて許可した場合は、この限りでない。

- ③住居の用に供する建築物に建築制限 [仙台市、千葉県、長崎県ほか]
- ④居室を有する建築物は建築禁止 [群馬県、石川県、福岡県、福岡市ほか]
- ⑤居室を有する建築物に建築制限 [栃木県、神奈川県、新潟県、福井県、愛知県ほか]

(2) 出水等

出水等を対象とする災害危険区域に関する条例は 32 の公共団体で制定されている（表 4-1 参照）。そのうち、住宅の建築禁止が 28（全体の 88%）、宿泊施設等の建築禁止が 5（16%）、非住宅の建築禁止が 1（3%）、非住宅の建築制限は 4（13%）の条例で定められている。

札幌市及び名古屋市では、災害危険区域を区分している。札幌市においては、居室を有する建築物の建築制限を定めているが、出水による危険が著しい区域を第 1 種区域、それ以外を第 2 種区域とし、居室の床面の高さについて区域ごとに異なる基準を定めている。また、名古屋

市においては、災害危険区域（名古屋市では臨海部防災区域と呼ぶ。）を第 1 種区域～第 4 種区域に区分し、第 1 種区域では居室を有する建築物、病院及び児童福祉施設等の建築禁止を、第 2 種～第 4 種区域では区域の状況に応じた建築物の建築制限を定めている。

区域区分の無い場合の建築禁止・建築制限は、①住居（又は居住）の用に供する建築物は建築禁止とし、ただし、一定の基準に該当するものはこの限りでないとするものが大半である。適用除外となる基準としては、ア）地盤面を基準高以上とする、イ）主要構造部を RC 造等とし基準高以下の部分を居住の用に供しないなどが見られる。[青森県南部町、福島県伊達市、長野県中野市、三重県紀宝町、京都府福知山市、同舞鶴市、和歌山県田辺市、同新宮市、島根県江津市、同川本町、同邑南町、佐賀県、熊本県芦北町、同美里町、宮崎県延岡市、同日向市、同日之影町、同えびの市]

舞鶴市災害危険区域に関する条例

(建築物の建築の制限)

第 3 条 災害危険区域内においては、住居の用に供する建築物（以下単に「建築物」という。）を建築してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する建築物については、この限りでない。

- (1) 河川管理施設等構造令(昭和 51 年政令第 199 号)第 2 条第 7 号に規定する計画高水位（以下「災害危険基準高」という。）以上の高さの地盤面に建築する建築物
- (2) 主要構造部（屋根及び階段を除く。）が鉄筋コンクリート造その他これに類する構造の建築物で災害危険基準高以下の部分を住居の用に供しないもの
- (3) 仮設建築物で市長が適当と認めたもの

それ以外の建築禁止・建築制限としては、以下が見られる。

- ②住居の用に供する建築物に加えてホテル、旅館、病院、診療所、児童福祉施設等も建築禁止（ただし、一定の基準に適合し、市長の認定を受けたものなどは適用除外）[岩手県一関市、熊本県阿蘇市、宮崎県宮崎市、鹿児島県薩摩川内市、同さつま町]

宮崎市災害危険区域に関する条例

(建築の制限)

第 4 条 災害危険区域内においては、住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿その他の居室（居住のために使用する居室をいう。以下同じ。）を有する建築物並びに病院（病室を有する診療所を含む。以下同じ。）及び児童福祉施設等（令第 19 条第 1 項に規定する児童福祉施設等をいう。以下同じ。）は、次の各号のいずれかに該当する建築物で

あって、規則で定めるところにより、あらかじめ市長の認定を受けたものでなければ、建築してはならない。

- (1) 規則で定める災害危険設定水位（以下「災害危険設定水位」という。）以下の部分に居室を有しない建築物（病院及び児童福祉施設等を除く。）
- (2) 主要構造部（屋根及び階段を除く。以下同じ。）が鉄骨造、鉄筋コンクリート造又は鉄骨鉄筋コンクリート造であり、かつ、災害危険設定水位以下の部分に居室又は居室を有しない病院
- (3) 主要構造部が鉄骨造、鉄筋コンクリート造又は鉄骨鉄筋コンクリート造であり、かつ、災害危険設定水位以下の部分に寝室（入所する者の使用するものに限る。）又は居室を有しない児童福祉施設等
- (4) 法第 85 条第 2 項の応急仮設建築物若しくは仮設建築物又は同条第 5 項の規定により市長の許可を受けた仮設建築物

2 市長は、災害防止上特に支障がないと認めるときは、前項に規定する建築の制限を緩和することができる。

- ③住居の用に供する建築物は建築禁止で、居室を有する建築物に建築制限 [佐賀県]
- ④建築物は建築禁止（ただし、一定の基準に適合するものは適用除外） [福島県二本松市]

(3) 津波等

津波等を対象とする災害危険区域に関する条例は 28 の公共団体で制定されている（表 4-1 参照）。そのうち、住宅の建築禁止は 25（全体の 89%）、宿泊施設等の建築禁止が 6（21%）、住宅の建築制限が 6（21%）、宿泊施設等の建築制限が 7（25%）の条例で定められている。

第 1 種区域～第 3 種区域のように災害危険区域を区分けし、区分ごとに建築禁止・建築制限の内容を変えているものが 8 件見られる。[岩手県宮古市、同山田町、同釜石市、同大船渡市、宮城県岩沼市、同東松島市、同山元町、福島県いわき市]。そのすべてについて、第 1 種区域では建築禁止、第 2 種区域では建築制限とするなど区分によって強度の異なる規制が行われている。禁止・制限の対象には、以下のパターンがある。

- ①住居の用に供する建築物が対象 [岩手県宮古市、同山田町、同釜石市、宮城県岩沼市、同山元町]

山元町津波防災区域に関する条例

（建築物の建築の禁止又は制限）

第 3 条 第 1 種区域においては、住居の用に供する建築物は建築してはならない。ただし、町長が災害防止上支障がないと認めて許可したものについてはこの限りでない。

2 第 2 種区域においては、住居の用に供する建築物は建築

してはならない。ただし、建築物又は建築物の部分の町長が別に定める構造とした場合については、この限りでない。

- 3 第 3 種区域において住居の用に供する建築物を建築するときは、その基礎の上端の高さを、町長が別に定める高さ以上としなければならない。

②住居の用に供する建築物に加えてホテル、旅館、病院、診療所、社会福祉施設等（これらの一部である場合も含む。）も対象 [岩手県大船渡市、宮城県東松島市、福島県いわき市]

区域区分のない場合の建築禁止・建築制限の主なパターンは以下の通りである。

- ①住居の用に供する建築物は建築禁止 [岩手県大槌町、同陸前高田市、宮城県仙台市、同塩釜市、福島県相馬市、同南相馬市、同新地町、同檜葉町]
- ②住居の用に供する建築物に加えてホテル、旅館、病院、診療所、児童福祉施設等も建築禁止 [岩手県野田村、宮城県石巻市、同南三陸町]

東日本大震災に伴う石巻市災害危険区域の指定及び建築制限に関する条例

（建築物の建築の制限）

第 3 条 前条の規定により指定した災害危険区域内においては、住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿その他の居室（住居の用に供する部分をいう。）を有する建築物、ホテル、旅館、病院、病床を有する診療所及び児童福祉施設等（建築基準法施行令（昭和 25 年政令第 338 号）第 19 条第 1 項に規定する児童福祉施設等をいう。）を建築してはならない。

- ③住居の用に供する建築物は建築禁止で、ホテル、旅館、病院、診療所、児童福祉施設等は建築制限 [宮城県気仙沼市、同亙理町、同七ヶ浜町、同女川町、福島県浪江町ほか]

(4) 小括

建築禁止・建築制限の内容は、指定理由により傾向が異なり、住居の用に供する建築物の建築禁止を定めた割合は、急傾斜地崩壊の 5 割強に対して、出水等及び津波等では 9 割弱であり、災害危険区域を第 1 種区域～第 3 種区域などに区分する事例は、津波等を対象とする条例で特に多い（28 件中 8 件）。

災害危険区域を区分する場合は、第 1 種区域では住宅を禁止し、第 2 種区域では住宅を制限するなど、区域の状況に応じて強度の異なる規制が行われている。

住宅は禁止、非住宅は制限など、用途によって強度の

異なる規制を行う事例が見られる。

建築基準法第 39 条では「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」と住宅と非住宅を書き分けているが、住宅に加えて宿泊施設等も禁止とする事例も見られる。

なお、建築禁止という表現であっても、ただし書きで一定の基準に適合する場合はこの限りでないとされるものも多く見られ、一定の基準への適合を求める建築制限と実質的にどう異なるのかについては精査が必要である。

6. 建築物の安全性向上のための改修支援施策

(1) 国土交通省

国土交通省では、災害危険区域内の建築物の改修を支援する制度はないが、土砂災害特別警戒区域については、平成 26 年度補正予算において、土砂災害に対する建築物の安全確保に係る支援制度を設けている。⁸⁾この予算制度について、国土交通省の建築指導課長、住宅総合整備課長から各都道府県建築主務部長、各都道府県住宅主務部長宛の通知では、以下のように述べている。

(3) 土砂災害特別警戒区域内の建築物の改修に係る支援制度の創設

今般改正された土砂災害防止法において、土砂災害警戒区域等の指定が促進されることとなりますが、これにあわせて、平成 26 年度補正予算案に、土砂災害特別警戒区域内の建築物の改修に係る支援制度の創設（詳細は別添事務連絡参照）を盛り込んでいます。

本予算案が成立した場合には、砂防部局と十分に連携し、本支援制度の活用等を通じて、土砂災害に対する管内の建築物の安全確保を推進していただきますようお願いいたします。

(平成 27 年 1 月 18 日国住指第 3808 号国住備第 923 号「土砂災害に対する住民の安全確保のための建築・住宅行政の推進について(通知)」)

この通知で参照されている事務連絡によれば、事業の概要は表 6-1 のとおりである。

表 6-1 住宅・建築物安全ストック形成事業（土砂災害関係）の概要

1.事業名称	住宅・建築物安全ストック形成事業(土砂災害関係)
2.事業目的	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対の推進に関する法律の改正等とあわせて、土砂災害特別警戒区域内の既存不適格建築物の土砂災害対策改修に対する支援を行うことにより、建築物の安全性を確保すること。
3.事業内容	住宅・建築物安全ストック形成事業を拡充し、土砂災害特別警戒区域内の既存建築物であって、土砂災害に対する構造耐力上の安全性を有していないものに対して、改修に必要な費用を支援。
4.補助対象	以下の要件を満たす建築物 ・土砂災害特別警戒区域内の建築物 ・建築基準法施行令第 80 条の 3 の基準について既存不適格である建築物
5.補助率	23%(うち国費 11.5%)
6.補助限度額	3.3 百万円棟 (平成 27 年 2 月 19 日事務連絡、国土交通省住宅局建築指導課企画専門官から都道府県建築主務課長宛、「土砂災害に対する建築物の安全確保について」)

(2) 宮崎市

宮崎市においては、平成 17 年 9 月の台風 14 号災害で、市の中央部を流れる一級河川大淀川の上流域で 1, 000 mm 以上の降水量を記録し、市内各地で約 3, 000 棟を越す床上浸水被害が発生したことを受け、平成 18 年に建築基準法の規定に基づき「宮崎市災害危険区域に関する条例」を制定した。平成 19 年には同条例により災害危険区域を指定し、指定区域内での建築に制限を加えているが、併せて、災害危険区域内における設定水位以下に居住室を有する既存不適格住宅等の改善を支援するため「災害危険区域内における住宅改築等助成事業」を実施し、既存不適格住宅等の解体、改築等に助成を行っている。⁹⁾ 助成の概要は表 6-2 のとおりである。

(3) 中野区

東京都中野区においては、災害危険区域は指定されていないが、平成 17 年に規則（平成 17 年 12 月 1 日規則第 87 号「中野区水害予防住宅高床工事補助金交付規則」）を制定し、「降雨による浸水の危険性のある地域において、住宅の浸水被害の防止及び軽減化を図るため、住宅の高床工事を行う者に対して補助金を交付」する制度を設けている。

表 6-2 宮崎市災害危険区域内における住宅改築等事業補助金交付要綱の概要

宮崎市災害危険区域内における住宅改築等事業補助金交付要綱の概要

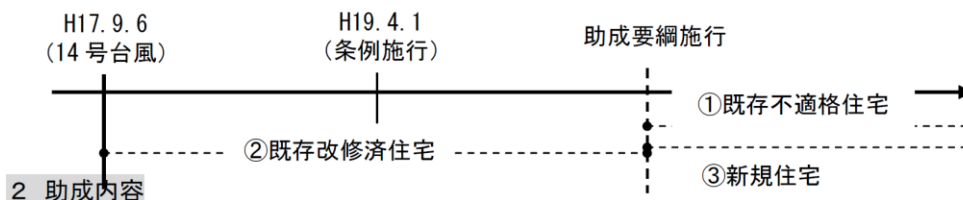
1. 改正の基本的な考え方

宮崎市災害危険区域に関する条例における、災害危険区域内での建築の制限に伴う既存住宅の改築等に助成を行うことにより、災害に強いまちづくりの早期実現を図る

2. 改正の具体的内容

1 助成対象住宅

- ①助成要綱施行の際現に存する建築物のうち、条例に定める設定水位以下に居住室を有する専用住宅、併用住宅（「**既存不適格住宅**」）
- ②H17.9.6 から要綱施行日の間に、設定水位以下にある居住室床面を設定水位以上にするために必要となる工事を既に行った専用住宅、併用住宅（「**既存改修済住宅**」）
- ③助成要綱の施行日以降、上記を除き、当該区域内に新たに建築される専用住宅、併用住宅（「**新規住宅**」）



内容等 住宅	助成対象費		
	測量費	解体費	改修費（敷地、住宅かさ上げ等）
①既存不適格住宅	○	○	○
②既存改修済住宅	○	○	○
③新規住宅	○		

3 助成費

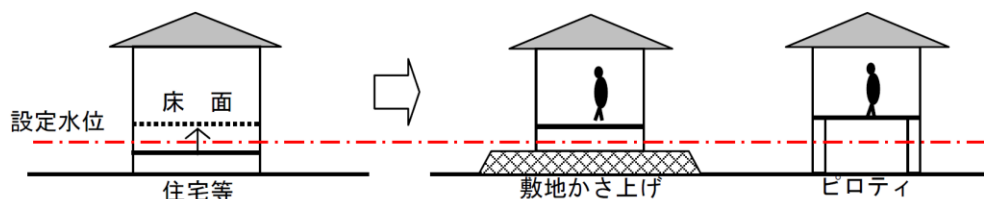
助成対象費の総額の1/2（ただし、100万円限度）

3. 施行期日

公布の日とする。

（参考）条例における建築制限

対象建築物	制限内容
①住宅、共同住宅、寄宿舎、寮等 ②「病室」を持つ病院、診療所 ③「寝室」を持つ児童福祉施設	・左記建築物の居間、寝室等の「居住室の床面」は、設定水位より上に設けること。 ・建築に際しては、市長認定を要する。



（出典：宮崎市 HP <http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/fs/7139/youkougaiyou.pdf>）

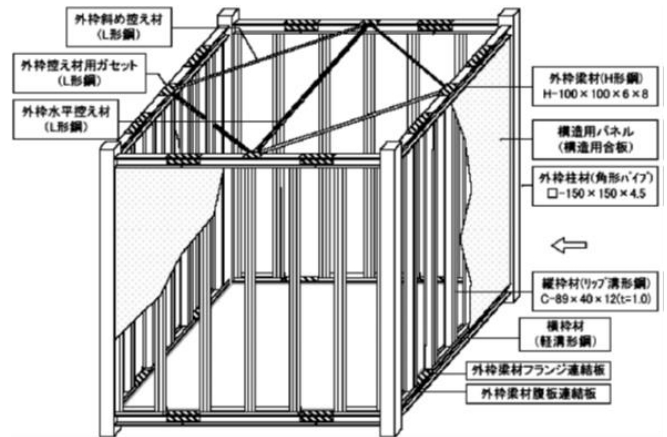
(4) 杉並区

東京都杉並区においては、災害危険区域は指定されていないが、平成20年に要綱（平成20年5月27日杉並第10703号「杉並区水害予防住宅高床化工事助成金交付要綱」）を制定し、「家屋の浸水被害の防止又は軽減を図るため、住宅等の高床化工事を行うものに対する助成金を交付する」制度を設けている。制度の概要は表6-3のとおりである。

表6-3 杉並区水害予防住宅高床化工事助成の概要

○助成対象地域
杉並区洪水ハザードマップ（平成18年3月作成）による、浸水した場合に想定される浸水の目安が0.5メートル以上の箇所および昭和56年以降に浸水があった箇所を含む街区。
○助成対象者
助成対象地域内において、住宅など（住宅、店舗、事務所およびその他居室を有する用途のものただし、仮設建築物を除く）の高床化工事を行う建築主。
○助成対象となる高床化工事基準
1. 高床の高さは、敷地面から床面まで0.75メートル以上とする。
2. 床下空間は、0.5メートル以上確保する。
3. 新築の場合の高床構造はスラブ型式とする。
4. 床下部分は、コンクリート構造などの浸水に耐える構造かつ通水が容易であること。
5. 高床の基礎構造部に設ける通水口は、幅50センチメートル以上、高さ25センチメートル以上とする。
6. 通水口の開口部は、外周基礎にかかる開口部総延長が、外周基礎延長の10パーセント以上とする。
7. 床下部分の通水口は、2または3方向以上確保すること。
8. 建築基準法その他関係法令に適合するものであること。
○助成金の額
<新築、増改築の場合>
住宅などの高床化工事にかかわる高床部分の床面積に、標準工事費単価を乗じた額の2分の1（千円未満は切り捨て）とし、200万円を限度とする。
標準工事費単価（1平方メートル）
・木造 55,000円
・鉄骨造 42,000円
・鉄筋コンクリート造 29,000円
<揚家の場合>
揚家による高床化工事に要した費用の2分の1（千円未満は切り捨て）とし、200万円を限度とする。

（杉並区 HP <http://www.city.suginami.tokyo.jp/guide/machi/chisui/1005071.html>）より作成



（出典：水山ほか（2009）「耐土砂サバイバルルームの開発」）

図6-1 サバイバルルーム

(5) 耐土砂災害サバイバルルーム

土砂災害特別警戒区域などに指定された区域内の家屋は安全な場所に移転するのが望ましいが、すぐには難しい場合が多いことに鑑み、土砂災害発生時若しくは発生の危険性が高い場合に安全な避難場所への移動が困難な災害弱者に対し、土石流等によって家屋が埋没し、そのために生き埋めとなる状態を防ぎ、災害発生後の速やかな救出を可能とする方法として、サバイバルルームの設置が提案されている¹⁰⁾（図6-1）

(6) 小括

災害危険区域内で設けられた建築制限に適合するために補助制度を設けている例は宮崎市の例しか見つからなかったが、災害危険区域と関連しない形では、土砂災害特別警戒区域内での建築物の改修に対する国庫補助制度や住宅などの高床化についての区の助成制度の事例があることが分かった。また、土砂災害対策としては、当面、家屋に被害が発生しても命だけは助かる方法が提案されていることが分かった。

7. 結論と今後の課題

(1) 結論

本研究では、国会会議録、国土交通省による調査結果、関係の条例等により、災害危険区域についての社会の関心、指定状況、建築禁止・建築制限の内容を広く整理するとともに、区域内の建築物の安全性向上のための改修支援策の事例を調査した。得られた知見は以下のとおりである。

まず、国会会議録の分析からは、災害危険区域への言及は移転のための支援の観点からのものが多く、特に昭和47（1972）年に防災集団移転促進法が制定され、かけ

地近接等危険住宅移転事業が開始された後と平成 23 (2011) 年の東日本大震災の後に多かったことが分かった。指定促進についてもたびたび取り上げられ、国土交通省（旧建設省）としては指定を行うように公共団体を促してきたものの、強い権利制限のために公共団体が慎重となり、思ったほどには指定がなされてこなかったことが分かった。

指定状況調査の結果等からは、災害危険区域の指定は、昭和 25 (1950) 年の制度創設以来あまり進んでいなかったが、昭和 44 (1969) 年の急傾斜地法の施行を契機に急傾斜地崩壊を指定理由とする区域指定が増え、平成 23 (2011) 年の東日本災害後は津波等を指定理由とする区域指定が増加するなど、災害の発生や法律の制定をきっかけに指定が進んできたことが分かった。

条例の調査からは、建築規制・建築制限の内容としては、指定理由により傾向が異なること、住宅の建築禁止が多いこと、災害危険区域を区分し、第 1 種区域では禁止、第 2 種区域では制限など区分に応じて強度の異なる規制が見られること、住宅は禁止、非住宅は制限など用途によって強度の異なる規制が見られること、住宅に加えて宿泊施設等も建築禁止とする事例も見られることが分かった。

災害危険区域内の建築物の安全性向上のための補助制度としては、宮崎市の例しか見つからなかったが、災害危険区域と関連しない形では、土砂災害特別警戒区域内での建築物の改修に対する国庫補助制度や住宅などの高床化についての区の助成制度の事例があることが分かった。また、土砂災害対策としては、当面、家屋に被害が発生しても命だけは助かる方法が提案されていることが分かった。

(2) 今後の課題

災害危険区域の指定は、強い権利制限のため、思ったほど進んでこなかったが、東日本大震災以来導入された「最大クラスの外力に対しても人命は守るという考え方」における最大クラスの外力に対して施設だけで守ることは現実的でなく、危険な区域には住まないことや区域のリスクに応じた建築制限を行うことが一層求められるものと考えられる。災害危険区域における建築禁止・建築制限は、区域の状況に応じて多様な活用がなされており、今後、事例研究を進めることにより、区域内での建築物の安全性向上を目指すものを含め、区域の状況に応じたより多様な建築禁止・建築制限の活用が期待される。

建築禁止・建築制限の事例研究に当たっては、建築禁止という表現であっても、ただし書きで一定の基準に適

合する場合はこの限りでないとされるものも多く見られることから、一定の基準への適合を求める建築制限と実質的にどう異なるのかについては精査が必要である。

また、建築制限の結果、災害危険区域内の建築状況がどうなったのか、既存不適格住宅等の解消は進んだのかなど、建築制限の内容に応じた建築制限の効果についての検証が必要である。

さらに、災害危険区域からの移転がすぐには進まない中、区域内において規制内容に応じた改修を促進するためには支援策が重要と考えられ、現在は災害危険区域とは関連しない形で行われている助成制度の活用やサバイバルルームの活用も検討すべき課題である。

謝辞：本研究に当たり、情報提供やヒアリングにご協力いただいた国土交通省住宅局建築指導課及び一般財団法人日本建築防災協会に感謝申し上げます。

なお、本研究は政策研究大学院大学の政策研究センターリサーチ・プロジェクトの研究として実施したものである。

参考文献

- 1) 児玉千絵・窪田垂矢 (2013) 「建築基準法第 39 条災害危険区域に着目した土地利用規制制度の理念に関する研究」都市計画論文集 Vol.48, No.3, pp.201-206
- 2) 齋藤晋佑・姥浦道生 (2012) 「水害リスクコントロールの実態と土地利用規制を通じた課題に関する研究—建築基準法 39 条による規制に着目して—」都市計画論文集 Vol.47, No.3, pp.445-450
- 3) 松本英里・姥浦道生 (2015) 「東日本大震災後の災害危険区域の指定に関する研究」都市計画論文集 Vol.50, No.3, pp.1273-1280
- 4) 一般財団法人日本建築防災協会 (2015) 「住宅・建築物耐震改修事業等必携 (平成 27 年度版)」
- 5) 国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)
- 6) 牧野裕至・朝比奈志浩 (2015) 「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律の目的からみた特色と土砂災害対策のソフト対策に果たした役割」砂防学会誌 Vol.68, No.4, p.28-36
- 7) 同上
- 8) 国土交通省住宅局建築指導課ヒアリング
- 9) 熊野郁夫 (2010) 「宮崎市の防災対策について～「内水位監視員制度」～「災害危険区域内における住宅改築等助成事業」～」月刊建設 10-05
- 10) 水山高久、葛西俊一郎、守山浩史 (2009) 「耐土砂災害サバイバルルームの開発」砂防学会誌, Vol.62, No.1, pp.77-79

POLICY STUDY ON IMPROVING THE SAFETY OF BUILDINGS IN DISASTER RISK AREAS

Hiroki SUNOHARA, Takahisa MIZUYAMA and Fumio TAKEDA

The disaster risk area designation was created when the Building Standard Law was enacted in 1950, and so far more than 22, 000 areas have received the designation. Assistance programs for relocation to a non-designated area are available, but a large number of buildings, residential or otherwise, still remain in designated areas. This study aims to explore possible future policies for disaster risk areas by conducting a systematic review of past debates on the issue using the Diet records; an overview of past designations based on the survey conducted by the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism; and a cross-sectional analysis of present prohibitions and restrictions on buildings imposed by the respective municipal and/or prefectural ordinances relative to the type of hazard identified for the designation. The study also includes a survey of the actual measures to promote renovation in disaster risk areas with the objective of upgrading the safety of buildings therein.