

国土強靱化 土地利用の工夫

(一財) 国土技術研究センター 都市・住宅・地域政策グループ
住宅・防災チームリーダー 上席主任研究員 朝日向 猛

(内容)

■1	はじめに	1
■2	歴史的な対策	2
○2.1	防火対策	2
○2.2	防空対策	3
○2.3	水害対策	4
○2.4	緑地地域による対策	5
■3	都市計画法の可能性と限界	7
○3.1	都市計画法に基づく区域区分（線引き）	7
○3.2	区域区分の基準について	7
○3.3	市街化調整区域の効果	8
○3.4	区域区分（線引き）の見直し	8
■4	災害に対応する土地利用制限	9
○4.1	建築基準法に基づく災害危険区域	9
○4.2	宅地造成等規制法に基づく土地利用制限	10
○4.3	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に基づく土砂災害警戒区域等	10
○4.4	津波防災地域づくりに関する法律に基づく津波災害警戒区域等	10
○4.5	災害に対応する土地利用制限の特徴	11
■5	新たな取組み	12
○5.1	治水安全度に基づく土地利用誘導（滋賀県）	12
○5.2	災害リスクに応じた開発行為の制限強化（埼玉県）	12
○5.3	二線堤と併せた土地利用制限（仙台市）	13
○5.4	地区計画による安全性の誘導（広島市）	13
○5.5	建築基準法の特例制度を活用した街並みと防災性の調和（京都市、大阪市等）	13
■6	今後に向けて	14
○6.1	集約型都市構造	14
○6.2	空き家・空き地の再生・活用	14
○6.3	土地利用の工夫は効果発現まで時間を要する	15
○6.4	多分野との連携、マスタープランの重要性	15
○6.5	要配慮者への対応	15
○6.6	さいごに	15

■1 はじめに

災害はいつ起こるかわからない。深夜、冬の寒い時期、降雨時、自宅、外出先、入院施設等、さまざまな場面・場所で起こりうる。災害による人的被害を軽減するためには避難が必要であるが、場面・場所、時間帯や身体状況によっては避難できない場合もある。傷病や障害等、身体機能の低下、動きたくても動けない状況も考えられる。さらに、正常化バイアス（異常事態でも正常の範囲内と思い込む精神的なバイアス）等さまざまなバイアスがかかることで避難行動をとれないことも考えられる。避難支援対策も進められている

が、今後の高齢社会の一層の進展を踏まえれば、支える側が減少し、支えられる側が増大して、災害時の避難支援がいっそう困難化することも考えられる。

こうしたことから、災害リスクの高い場所には近寄らない、居住しない、就寝しない、近寄る場合は最低限、避難できる体制を構築するというリスク回避行動も重要である。事前に、災害リスクを正しく認識し、立地の制限や堅牢性の向上等、予防的対策が必要である。土地利用制限等による敷地や建築の制限等の土地利用の工夫がこれに当たる。

災害に対する土地利用の工夫は、これまでも、歴史的にも都市計画体系の中でも展開されてきたが、都市化の圧力、防災技術の向上により、積極的に展開できてこなかった。一方、これまで拡大拡張を続けた都市は、近年、人口減少を受けて、集約型都市構造（コンパクトシティ）への転換が課題になっている。集約化を図る際に、災害危険性の高い地域を避けて、市街地の規模・密度を誘導していくことも必要である。

本論では、災害を避けるためにとられてきた歴史的な対策を概観した上で、都市計画法の土地利用制限の可能性と限界、災害に対する土地利用制限の可能性を踏まえ、地方公共団体の新たな取組みを参考にして、国土強靱化に資する土地利用の工夫を探るものとする。

■2 歴史的な対策

災害には、自然災害をはじめ、人為によるものなども含め様々なものがある¹。これらの災害を避けるためには、危険な地域に近寄らないということが基本である。人口の少なかった時代には危険な地域への集積をある程度避ける事も可能であったが、人口増加と都市への集中、居住地が拡大した現代では、災害を可能な限り封じ込めること、市街地を強靱化していくことが重要になっているといえる。

市街地の災害として、火災（市街地大火、震災火災）、戦時下にあった空襲、水害に対する土地利用の工夫を概観する。また、災害対策としても機能した緑地地域（グリーンベルト）の成立、消滅、その後の状況を概観する。

○2.1 防火対策

日本で最初の防災法は、718年（養老二年）の「養老律令」にさかのぼるといわれている。「火気を使う蔵から50丈（約150m）離れたところに母屋を建てよ」ということが書かれている[1]。こうした災害リスクに対して一定の距離をとることは防災の基本であり、対策手法としては現在にも通じるものである。

我が国の建築物は木造が主であり、火災が起これば建築物が集積する都市では大火に発展しやすい。このため、近世の都市では「火除地」と呼ばれる空地や「広小路」と呼ばれる広幅員道路を配置して、火災延焼の抑止を図っていた。

近代になって、明治期には、1872年（明治5年）の銀座大火の後、都市の不燃化を目指し、広幅員道路と煉瓦造建築物による街並みの復興を図り、銀座煉瓦街が誕生する。また、「防火路線並ニ屋上制限規則」（明治十四年）が公布され、東京の中心部の幹線道路等を「防火路線」に指定し、沿道を煉瓦造・石造・土蔵造に、屋上制限区域内では建物の屋根を不燃材に、長屋の路地幅は6尺以上にする制限が設けられる。この制限は、1887年（明治20年）までの期限付で改造を強制し、既存不適格を容認せず、従わない建物は強制取り壊しという厳しいものである[2]。

こうした広幅員道路と建築物の防火性能向上による対策は、戦後にも引き継がれる。1952年の鳥取大火の後、「耐火建築促進法」（昭和二十七年五月三十一日法律第六十号）が制定され、防火地域と沿道の不燃化が促進される。この際、防火地域は、①集団式の防火地域、②路線式の防火地域とされ、今日の防火地域の元となる考え方が整理される。路線式の場合は道路敷地境界から奥行き約6間（11m）を防火地域とすることとされⁱⁱ、我が国の多くの都市の路線防火地域がこれを踏襲することになる。

「耐火建築促進法」は、その後「防災建築街区造成法」（昭三十六年六月一日法律第十号）に引き継がれ、さらに「都市再開発法」（昭四十四年六月三日法律第三十八号）に引き継がれて今日に至っているⁱⁱⁱ。

〇2.2 防空対策

米国でライト兄弟がライトフライヤー号による有人飛行を行ったのは1903年12月17日とされている。飛行機の出現とともに、空襲の対策として防空が必要になる。

我が国では1937年に「防空法」（昭和十二年四月五日法律第四十七号）が成立する。「防空法」は成立から9年後、1946年に廃止されるが、我が国の都市にも大きな影響を及ぼしているので、本論でも触れておきたい。

戦前の我が国の防空対策は、米国を仮想敵国とし、飛行機の作戦行動半径を1,500km（帰還しない場合は3,000km）とし、当時米国支配下にあったフィリピン、または、小笠原近海からの本土空襲を想定した。また、木造建築物の多い我が国の都市に対しては、焼夷弾を用いて火災を起こすことも想定されていた[3]。

この外力想定が多くは当たっており、真珠湾攻撃の4ヶ月後、1942年4月の「ドーリットル空襲」（Doolittle Raid）では、東京から700海里約1,300km 犬吠埼沖にいたとされる空母ホーネットからB-25爆撃機（作戦行動半径2,170km）16機が東京をはじめ日本の都市を空襲する。故障帰還した機や撃墜された機を除き、B-25爆撃機は空襲の後、空母に帰還せずに中国大陸に向かい着陸している。

「防空法」は成立当初、主として地方長官（都道府県知事）が、燈火管制^{iv}等の防空の実施、必要な設備の整備等からなる「防空計画」を定め実施するものであったが[4]、1941年の法改正により、防空の範囲の拡張、防空計画の統制強化、木造建築物の防火改修、工場その他特殊建築物の分散と空地の確保、重要物件の移転等が加えられている[5]。この当時、我が国を代表する都市計画家の一人である石川栄耀は「都市と戦争」著し、防空壕の作り方から都市の作り方まで幅広く対策を示している[6]。防空壕については、実際に官民をあげて多数の防空壕が造られたが、これらは現在も残存し崩壊等の危険な状態にあるものも多くなっている^v。

さて、防空法の「空地」は、一定の区域を指定して建築を禁止し、既存建築物の除却、改築を命令できるようにしたものである。「ドーリットル空襲」を受けた後、実際に全国各地で建築物の除却（建物疎開）が行われる。空地は、戦後、広幅員の幹線道路になっているものも多い。東京では、東海道線沿い、新橋駅前の広場用地、古川沿い等が空地化され、現在は、環状2号線、環状3号線、環状4号線、明治通りとなっている。

空地は火災の焼け止まりをつくるよう線状、帯状の空地地帯をつくり、都市を区画していくものである。たとえ一区画が焼失しても他の区画への類焼を防ぐことを目的とする。被害最小化のための工夫であるが、破壊消防^{vi}にも近い考え方である。

こうした区画は、外力（爆撃）の規模が小さければ機能するが、東京大空襲のような大規模な無差別絨毯爆撃の前には無力化する。1944年7月に東京から2,400kmの距離にあるサイパン島が陥落すると、航続距離6,000km以上のB-29爆撃機の出現によって日本全土が空襲対象になる。そして、B-29爆撃機の大量投入による空襲が1944年末頃から終戦時まで続き、日本の都市の多くは焦土と化す。

戦後、都市火災対策として広幅員街路と耐火建築物とによって、都市を区画することが行われている。しかし、都市防火区画を形成しても、震度が大きく出火率が高い等の場合、区画内のいずれかの建築物で出火延焼し、結果的に都市全体が焼失してしまう。こうした対策は、一定の外力までは効果があるが、それ以上の外力に対しては無力化する。

幹線道路の線密度等で決まる区画の大きさは、想定する外力規模を踏まえて、検討するのであるが、想定外力を超える外力には有効でないことに留意しなければならない。翻って考えるには、多くの建築物の耐火性能を向上させ都市全体を不燃化する、市街地の密度を下げる、都市規模を縮小し分散することを含めて考えていくべきであろう。

○2.3 水害対策

近代的な治水技術が確立される以前の水害対策は、洪水があふれることを前提としている。洪水が溢れるところでは高度な土地利用をしないことが基本である。しかし、近世以降、社会の安定とともに沖積平野で都市が発展すると、水運を頼りに水辺の土地利用が進むことになる。

沿岸部など下流域の都市化が進んでいる場合、上流部に遊水地の機能があれば、下流域の水害リスクは軽減する。洪水が上流部で溢れば、下流域の負担が軽減する。こうして各地の城下町等都市の上流域に遊水機能を持たせた地域が出現する。江戸では利根川は東遷した上で、熊谷付近に「中条堤」を築いている。愛知県の豊橋では、豊川の氾濫に対して上流域に霞堤を配置して氾濫を誘導する。

江戸の荒川の場合は、流路の付け替えた上で、河岸を利用した舟運と江戸の市街地を守るため、当時の本流である隅田川右岸側に「日本堤」を築いている。「日本堤」は、隅田川沿いの待乳山から内陸部に伸びて、上野台地の裾野三ノ輪に接する堤防である。三ノ輪からは上野台地が、田端、飛鳥山、赤羽、成増へと続いており、この台地が自然の堤防の役割を果たすことになる。江戸の市街地が隅田川左岸（江東区側）にも拡大すると、左岸側の上流には「墨田堤」「熊谷堤」がつけられる。これにより、現在の荒川区や板橋区の一部が遊水地として機能する。

こうした歴史的な治水は、上下流の安全度を意図的にコントロールし、洪水を一定程度受容することで成立する。しかし、上下流で浸水頻度が異なることは、地域間の対立を招くことになる。

江戸時代は、幕府の強権のもと統制されてきたが、明治期になりこの対立が表面化する。中条堤の上下流問題は、1890年（明治23年）に帝国議会にまで取り上げられている。1910年（明治43年）の大洪水で中条堤が破堤し、その修復をめぐる埼玉県政が混乱に陥

り、当時の県議会の権限外であった知事不信任決議が採択されるといった事態を招いている。結果、中条堤上流の利根川右岸の堤防が強化され、中条堤による利根川の遊水機能は失われることとなった。この騒乱は、社会的に氾濫に対する旧藩時代の地域格差が許されなくなったことから発生したもので、結果として、中条堤を中心とした地域・流域全体で洪水被害を分担するシステムが崩壊することとなった。[7]

荒川では、1911年（明治44年）に着手した荒川放水路事業が1924年（大正13年）に完成する。荒川放水路の洪水の流量（計画流量）は、岩淵地点における明治40年洪水での推定流量に基づき、毎秒3,340 m³を荒川放水路に流下させ、隅田川には堤防がなくても洪水が氾濫しない流量として毎秒830 m³を流下させるものとして設計されている[8]。この放水路の完成その他の中小河川の整備によって上流部の土地利用が本格化する。

板橋区にある高島平団地は、もともとは「徳丸が原」と呼ばれた遊水地であった。腰までつかうような湿地帯と沼地が点在する荒原であったことから耕作にも適さず、江戸幕府の天領であり、将軍の鷹場の一つである「戸田筋」として利用されていた。明治時代に入ると、徳丸が原は民間に払い下げられて水田として開拓され、「赤塚田んぼ」「徳丸田んぼ」と呼ばれるようになる。水田地帯は、昭和初期まで発展したが、戦後になると都市化の圧力を受け、また、周辺地域の市街化による家庭排水の流入や地下水の枯渇などにより耕作に不適な状況になる。1956年に日本住宅公団（現、独立行政法人都市再生機構）が大規模団地・徳丸ヶ原ニュータウン（高島平団地^{vii}）を計画し、土地区画整理事業が施行され都内有数の住宅団地が出現する。

水害対策は、上下流のバランスをとりながら洪水を受容しつつ土地利用と共存することで進められてきた。近代以降は、治水技術の発展に伴い河川区域に洪水を留め、流下能力を向上させることで、周囲の土地利用の高度化を可能にしてきた。今日では、ダムにより上流部に湛水させ、下流部ではスーパー堤防により土地利用と一体化した整備が行われるようになっている。人口・資産が集積する都市部においては、河川、下水（内水対策）、都市計画が協調して、降雨を一時的に市街地に貯留することや宅地に浸透させること、また、緑地系の保全を図るなどの総合治水対策も行われている。総合治水対策は、降雨という外力を市街地でも一時的に受け入れ、徐々に排水することで下流に対する負荷を軽減するものであり、リスクの分散化を図ったものといえる。

〇2.4 緑地地域による対策

戦前には、防災や防空も目的として「東京緑地計画」（昭和十四年）が策定される。東京市の外周に環状緑地帯（グリーンベルト）を設置する計画で[9]、環状緑地帯から石神井川、善福寺川など都市河川沿いに設置された帯状の緑地帯が市街地に貫入するように設定される。

この緑地計画は、東京の市街地の拡大拡張を止めるラインでもあり、また、河川沿線の洪水地帯を緑地にして人口・資産の集積を避け、火災、震災、空襲時には、帯状の緑地を通して郊外の緑地に避難できるようにするものといえる。また、この緑地計画は、後に防空計画、戦災復興計画に引き継がれていく[10]。

環状緑地帯を計画した区域は大部分が民有の田畑・山林であったが、1940年（紀元2600年に当たる年）以降その拠点部を買収し、記念事業として砧、神代、小金井、舎人、

水元、篠崎に緑地が整備さる。これらの緑地は、今日、砧公園等として公園緑地を形成している。

未整備の緑地地域は、その後、市街化の歴史をたどっている。「東京緑地計画」が策定された 1939 年当時、「緑地地域」は、関東大震災の復興を目的とした戦前の「特別都市計画法」（大正十二年十二月二十四日法律第五十三号）に根拠をもつものとされ^{viii}、1943 年には、「防空法」に基づく「東京防空空地および空地計画」に改めて位置づけられる。1946 年に「防空法」が廃止され、緑地は一旦法的根拠を失うことになるが、同年に戦災復興を目的とした戦後の「特別都市計画法」（昭和二十一年九月十一日法律第十九号）が成立し再び法的根拠を持つことになる^{ix}。このとき東京では、防空空地帯を継承する形で「緑地地域」18,010ha が都市計画決定される。「緑地地域」は、農地・緑地の保全、スプロール防止を目的とし、建ぺい率 10%という厳しい制限がかけられる。

1968 年に「都市計画法」（昭和四十三年六月十五日法律第百号）が新法として成立し、東京都では、新法施行に際して「緑地地域」そのものを全廃している。背景には高度成長期の人口急増があった。「緑地地域」が廃止された後には、市街化区域となり住宅系の用途地域が指定されている。これにより、東京特別区内は河川区域等を除いてほぼ市街化区域となり、市街地の広がりを見ることができなくなる^{xi}。

旧「緑地地域」は都市基盤が未整備であったため、面的に都市基盤を整備しつつ良好な住宅地を供給することを目的として、都市計画法第十二条第一項の市街地開発事業である「土地区画整理事業を施行すべき区域」にも指定される。区域内で行う建築行為に、同法第五十三条に基づく許可が必要になる等の制限がかかることから、土地区画整理事業の施行による都市基盤整備が誘導されることになる。しかし、道路や公園等の整備が進まないまま、ミニ開発によるスプロール化が進行し、狭隘で行き止まりの多い道路が広がる防災上も危険な市街地も多く出現している。

練馬区では約 2,104ha、区面積の約 44%を「土地区画整理事業を施行すべき区域」として都市計画決定している。しかし、同区は水田や湿地が少なく平坦な地形であったため、比較的容易に宅地開発が可能であったことから、土地区画整理事業が施行された地区は「土地区画整理事業を施行すべき区域」全体の 3%弱に過ぎない。「土地区画整理事業を施行すべき区域」においては、都市計画決定および予想街路に基づき、都市計画法第五十三条の指導を行っているが、現在は基本的に予想街路が現道と重なる部分についてのみ同条の指導を行うこととしている[11]。

なお、「土地区画整理事業を施行すべき区域」の都市計画を定めている東京都では、事業の施行が進まない状況を受けて、地域特性に合った市街地整備の推進を目的に、2002 年に「周辺区部における土地区画整理事業を施行すべき区域の市街地整備のためのガイドライン」を示し、民間開発事業等により道路や公園などの整備が一定程度進められた地区では、地区計画等を活用するなど、土地区画整理事業以外の整備手法に変更ができるように柔軟的に扱っている[12]。

都市を取り巻く緑地は、都市の規模を抑えることによって、有事の被害を縮小する。また、避難地としても有効である。しかし、政府が土地を買収して緑地を整備せずに、農地等、民間の土地所有者の保有と利用を前提とした場合、人口増加と都市化の圧力の前には、緑地として継続することが困難になる。また、緑地をあきらめ、基盤整備という条件付き

で市街化を容認しても、その隙間をぬって市街化が進行し、スプロール状の安全性の低い市街地が形成されてしまう。

■3 都市計画法の可能性と限界

前節では、戦前戦時中の強い強制力に基づく、土地利用も含めた災害対策を概観した。そこでは、緑地地域の指定による都市の拡大の制限なども行われ、それらが戦後に宅地化してきた経緯を示した。

戦後の民主化の時代になると、1968年に新都市計画法が成立した。新都市計画法では市街化区域と市街化調整区域を区域区分して、市街地の無秩序な拡大をコントロールすることとしてきた。ここでは、新都市計画法の区域区分と災害対策の関係について概観する。

○3.1 都市計画法に基づく区域区分（線引き）

戦後の経済の高度成長、人口増加、都市化の進展に対処すべく新法として成立したのが「都市計画法」である。「都市計画法」は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし、「農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」を基本理念とするものである。

これを具体化したのが「区域区分」（線引き）であり、それを担保したのが「開発許可制度」である。区域区分は、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるとき、市街化区域と市街化調整区域との区分を定めるものである。市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域である。

法制定当初はいずれすべての都市計画区域で区域区分を定めるものとされ、特に三大都市圏、及び政令附則で定められた人口10万人以上の市の区域が対象となっていた。これらの都市では、一部の例外を除き、急激な人口増加をコントロールするために市街化を抑制する市街化調整区域が定められたのである。

市街化区域には、次に掲げる土地の区域を含まないものとされており（政令第8条第2項）、災害の恐れのある区域は市街化調整区域に含まれることになる^{xii}。

- イ 当該都市計画区域における市街化の動向並びに鉄道、道路、河川及び用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域
- ロ 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
- ハ 優良な集団農地その他長期にわたり農用地として保存すべき土地の区域
- ニ 優れた自然の風景を維持し、都市の環境を保持し、水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保全すべき土地の区域

○3.2 区域区分の基準について

河川及び用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域、災害の発生のおそれのある土地の区域については、関連通知^{xiii}により、その基準が定め

られている。同通知では、概ね 60 分雨量強度 50mm 程度の降雨を対象として河道が整備されないものと認められる河川の氾濫区域及び 0.5m 以上の湛水が予想される区域等については治水との調整が必要とされ、原則として市街化区域に含めないものとしている。

地域による差異はあるが、60 分雨量強度 50mm 程度は、年超過確率にして 1/10 程度、おおむね下水道の整備基準と想定される。すなわち、1/10 規模の降雨に対して河川の氾濫区域でないこと、下水道が整備され内水氾濫が生じないことが市街化区域の条件といえる。

この基準に従えば、市街化区域では内水氾濫等による浸水被害は生じないことになる。しかし、現実には、人口増加に備えて市街化区域を大きく設定したい、厳しい制限のかかる市街化調整区域を指定しがたい等の理由で、市街化区域とされたところもあり、下水道整備と基盤整備が市街化に追いつかず浸水被害が頻発する市街地もある。また、シミュレーション等の予測技術が発達していなかった当時は経験則に基づき判断していたと考えられること、さらに、ゲリラ豪雨等に代表されるように外力規模が大きくなっていることも影響していると考えられる。

〇3.3市街化調整区域の効果

農地や災害の恐れのある市街化調整区域は、本来的に農地や自然系の土地利用が保全されるべきであるが、都市化の圧力により、宅地化してしまったところも多くある。区域区分を担保する開発許可制度は、①公共施設の整備を伴わない宅地の造成が少なくないため、開発許可制により必要な施設の整備を義務付け（良好な宅地水準の確保）、②都市の周辺部における無秩序な市街化を抑制するため、開发行為を許可制にする（市街化調整区域におけるスプロール防止、無秩序な開発の抑制）、の2点を主たる目的としている。

①については、道路や排水の基準等からなる「技術基準」が許可の基準になる。②については、農林漁業用の建築のための開発など市街化調整区域において許可しうる基準である「立地基準」が許可の基準になる。

これらの基準に適合すれば、市街化調整区域であっても開发行為は許可されることになる。市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域であって、災害の発生のおそれのある土地であったとしても、そもそもが建築を禁止するような区域ではない。災害危険性に対して建築の禁止等は「建築基準法」（昭和二十五年五月二十四日法律第二百一号）の「災害危険区域」で定めることが妥当といえる。

市街化調整区域において建築を禁止するなどの強い規制を敷くことは、憲法が保障する財産権^{xiv}に照らして馴染まない、また、そのような強い規制の設定に当たっては補償が必要になると考えられたのである^{xv}。このようなことから、市街化調整区域であっても開发行為が許可されてきたのである。

〇3.4区域区分（線引き）の見直し

区域区分（線引き）そのものも時代とともに見直しが求められてきている。市街化調整区域では小規模なものなどは開発が許可されるとしても、原則、許可しないとする制限はかかることになる。一方、区域区分をしていない非線引きの都市計画区域もあり、そこでは市街化調整区域そのものがなく、開発に対する制限が低い白地地域^{xvi}において市街化が

進んでいる場合もある。都市計画区域であっても、線引き、非線引きによって、開発に対する条件に差があり、都市計画区域間での格差が指摘されはじめる。

そのため、1987年には区域区分を廃止することが可能になる^{xvii}。また、2000年の都市計画法改正により、原則、区域区分は選択制になる。これらにより、区域区分そのものを廃止する都市計画区域も出現している^{xviii}。

都市計画法は、区域区分と開発許可制度によって、災害危険性から一定程度市街化を遠ざけてきた。しかし、そもそも区域区分をしていない、区域区分の見直しをすることが出てきている。災害から市街地を守るためには、建築基準法に基づく「災害危険区域」を指定していくことが必要といえる。

■4 災害に対応する土地利用制限

前節では、災害に対する土地利用の工夫としての都市計画法の可能性と限界を概観した。市街化調整区域市街化を抑制する効果を有するものの、財産権と補償の問題から厳しい土地利用制限として機能しないことを示した。

ここでは、災害に対応する土地利用制限について概観する。災害に対応する土地利用制限は、単独の制度として建築の制限を行う他、災害対策のための移転促進事業等と一体的に運用される場合がある。また、住宅の移転事業のみならず、防潮堤の整備などハード整備と併せて指定され、場合によっては、これらの整備事業の担保として定められている場合がある。また、これらの整備により災害に対する安全性が確保された場合には、制限を緩和または廃止している場合もある。

○4.1 建築基準法に基づく災害危険区域

「建築基準法」は、建築物に起因する危険から、国民の生命や財産の保護を図ることを目的として、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めている。これらの基準は、全国にわたって一律に適用されるものであるため、全国を平均した最低限の基準にならざるを得ない。したがって、特有の地質や地形をもった地域や地区における災害に対応するためには、それら特有の状況を加味した技術基準が必要になる。

同法第三十九条では「災害危険区域」の制度を設け、区域の指定、区域内に必要な建築制限等について、地方公共団体の条例に委任することとしている。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の高潮、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地域経済的な負担限度をはるかに超えるような場合に行われる。具体的な制限事項は、同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である。また、これらの指定は必然的に所有権等の行使を制限することとなるため、公共的な立場から建築制限をする必要があり、かつ、必要最小限のものとされている[13]。

「災害危険区域」は、建築を禁止することが可能であるため、災害による被災後、移転等を伴う事業実施の担保措置としても用いられている。防災集団移転促進事業は、被災し移転する区域について災害危険区域を指定し、建築を禁止することとしている。この他に、

災害危険区域を指定する事業には、「がけ地近接等危険住宅移転事業」「水防災対策特定河川事業」がある。

○4.2 宅地造成等規制法に基づく土地利用制限

「宅地造成等規制法」（昭和三十六年十一月七日法律第九十一号）は、がけ崩れが生じやすいと思われる区域を「宅地造成工事規制区域」に指定し、同区域内で行われる宅地造成工事について、土質に応じた擁壁等の設置などの技術基準を明確にして、規制を行うことにより、その安全性を確保することを定めている。

都道府県知事は、関係市町村長の意見を聴いて、宅地造成に伴い、がけ崩れまたは土砂の流出による災害が生ずるおそれの著しい市街地または市街地になろうとする土地の区域を宅地造成工事規制区域に指定する。宅地造成工事規制区域の指定は、この法律の目的を達成するために必要な最小限度のものでなければならない。

宅地造成工事規制区域内で宅地造成を行おうとする者は、知事の許可を受け、技術基準に従い、擁壁、排水施設の設置その他災害防止に必要な措置を講じなければならない。規制対象となる宅地造成は、造成により生じるがけ（勾配 30 度以上）の高さが、切土で 2m を超えるもの、盛土で 1m を超えるもの、及びがけの高さがそれ以下であっても造成面積が 500 m² を超えるものである。

宅地造成工事規制区域内の宅地の所有者には、宅地を常時安全な状態に保持する義務が課され、都道府県知事は、放置すれば災害の発生のおそれが著しい場合には、必要な工事を実施するよう命ずることができる。

○4.3 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に基づく土砂災害警戒区域等

「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」（平成十二年五月八日法律第五十七号）は、従来の砂防法等がハード対策を主としていた事に対し、土砂災害のおそれのあるおそれのある区域について危険の周知、警戒避難態勢の整備、住宅等の新規立地の抑制、既存住宅の移転促進等のソフト対策を推進するものである。

急傾斜地の崩壊等が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生じるおそれがあると認められる区域を「土砂災害警戒区域」として指定し、危険の周知、警戒避難体制の整備を講じる。また、急傾斜地の崩壊等が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる区域を「土砂災害特別警戒区域」として指定し、要配慮者施設等の建築を伴う特定の開発行為を許可制にすること、許可の基準として建築物の構造規制等を講じるものである。

建築制限は、「建築基準法」に基づく「災害危険区域」でも措置することが可能であるが、「土砂災害特別警戒区域」では、特に、防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設等の施設を特出にして制限を講じる内容となっている。

また、「土砂災害特別警戒区域」及び後述する「津波災害特別警戒区域」は、実際の被災の有無によらず、科学的知見に基づき区域指定できるものとしている点が特徴である。

○4.4 津波防災地域づくりに関する法律に基づく津波災害警戒区域等

「津波防災地域づくりに関する法律」（平成二十三年十二月十四日法律第二百二十三号）は、東日本大震災を受けて成立した法律であり、ハード・ソフトの施策を組み合わせた「多重防御」による「津波防災地域づくり」を推進するための法律である。東日本大震災を踏まえ、想定外をなくすという観点から、最大クラスの津波を対象外力にしている。

津波が発生した場合には住民その他の者の生命又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で、当該区域における津波による人的災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域を「津波災害警戒区域」として指定し、危険の周知、警戒避難体制の整備を講じるものとしている。また、津波が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、一定の開発行為及び一定の建築物の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域を「津波災害特別警戒区域」として指定し、要配慮者施設等の建築を伴う特定の開発行為を許可制にすること、許可の基準として建築物の構造規制等を講じるものである。

建築制限は、「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」とほぼ同様の枠組みである。ただし、地方公共団体が条例で住宅等の用途についても行為の制限を定めることも可能にしている。

〇4.5 災害に対応する土地利用制限の特徴

名古屋市では伊勢湾台風を受けて高潮災害に対して「名古屋市臨海部防災区域建築条例」（昭和三十六年三月二十四日条例第二号）に基づく災害危険区域「臨海部防災区域」を定めているが、その後、防潮堤が整備されたことにより、高潮災害が低減し、建築制限を緩和している。同時期に、東京都は下町のゼロメートル地帯で「災害危険区域」の指定を検討したが、高潮堤防の整備が先行し、二重投資を避けるため、区域指定そのものを見送っている[14]。

洪水氾濫による再度災害防止のために河川整備と基盤整備を併せて実施する「水防災対策特定河川事業」では、事業の担保措置として「災害危険区域」により、基盤整備が整うまでの間は建築物を浸水深以上にするなどの制限をかけ、事業完成により洪水危険性が除去された時に制限を撤廃している事例がある^{ix}。ハード整備によって災害リスクが除去されるのであれば、建築制限を緩和または撤廃できることを示している。

仙台市は東日本大震災を受けて津波に対して「仙台市災害危険区域条例」（昭和四九年一二月一九日仙台市条例第四九号）を改正（平成二十三年十二月十六日）し、津波を対象にした「災害危険区域」を定めている。同区域内では防災集団移転促進事業を実施し、移転跡地を市が買収し建築物を除却することとし、跡地の建築等を禁止する措置をとっている。これは、移転事業の担保措置として災害危険区域を活用した例といえる。

「宅地造成工事規制区域」では宅地造成の許可基準として擁壁等の設置を定め、これに適合するものは造成が許可される。同様に「土砂災害特別警戒区域」及び「津波災害特別警戒区域」では、特定開発行為、特定建築行為の許可基準を定め、これに適合するものは開発等が許可される。

すなわち、何らかの対策によって、建築物に対する災害の危険性が回避される場合、建築も可能となるような制度設計がなされている。区域そのものを建築禁止とするような強い措置をとるためには、移転促進事業と一体的に運用することが必要といえる。

このようなことから、結果的に、災害に対応する土地利用制限は、災害により被災した後の復旧・復興、再度災害防止を目的に指定されている場合が多い。科学的知見に基づき災害危険性が判断できれば、事前に土地利用制限を講じるべきであるが、土砂災害のように危険性の判断が困難であるなどの知見の不足、土地利用制限の指定区域になることで地価が下がることの住民意識との関係も事前対策が進まない要因といえる。

■5 新たな取組み

前節までに、歴史的な対策、戦後の土地利用コントロールの代表的手法としての都市計画、災害に対する土地利用制限をみてきた。そこでは、近代化に伴う土地所有意識の向上、戦後の民主化、高度成長期の都市化等の影響を受けてきたこと、また、堤防等のハード対策や防災設備の高度化があって、生活領域の拡大が可能になってきたことがわかる。

ここでは、科学的知見に基づき災害リスクを把握しつつ、有効に土地利用を図るための取組を概観する。

○5.1 治水安全度に基づく土地利用誘導（滋賀県）

滋賀県は「滋賀県流域治水の推進に関する条例」（平成二十六年滋賀県条例第五十五号）を定め、「地先の安全度[※]」を基礎情報に、川の中で洪水を安全に「ながす」対策、川の中に雨が一度に流れ込まないよう雨を「ためる」対策、洪水が起こりそうな時も正しく判断できるよう「そなえる」対策、洪水が起こってしまっても被害を最小限に「とどめる」対策を進めている。

この条例では、知事が「浸水警戒区域」を指定し、当該区域における建築行為に対して、想定浸水深に対する安全性適合の許可を経て、建築確認を行う手順を定めている。「浸水警戒区域」は、一定の頻度の一定の浸水深以上等の「地先の安全度」に基づき指定される。また、建築基準法の災害危険区域にも指定される。

滋賀県は、本条例により治水施設等のハード整備、道路等の高架または盛土等の構造の検討、土地利用による貯留・浸透対策、建築制限等が複合的に講じられていくことになる。

○5.2 災害リスクに応じた開発行為の制限強化（埼玉県）

埼玉県は「埼玉県雨水流出抑制施設の設置等に関する条例」（平成十八年三月二十八日条例第二十号）を定め、集中豪雨等の影響による浸水被害が多発に対する雨水の流出抑制を促進している。

この条例では、1ha以上の開発行為等をする場合には、雨水流出抑制施設の設置を必要とするとともに、1ha以上の開発行為等で「湛水想定区域」に盛土をする場合には、雨水流出抑制施設の設置を必要としている。湛水想定区域は、河川整備状況を踏まえ過去における洪水の状況を基に湛水することが想定される区域として知事が指定する区域である。

従来の開発行為においても、雨水の貯留浸透を規定していたが、この条例では、流出抑制については知事の許可制とし、また、盛土に対する規制に根拠をもたせ、盛土をする場合には知事への届け出制としている。

〇5.3 二線堤と併せた土地利用制限（仙台市）

仙台市が「仙台市災害危険区域条例」（昭和四九年一月十九日仙台市条例第四九号）を改正して定めた沿岸部の「災害危険区域」は、防災集団移転を行うためのものであるが、同区域の指定は、津波の浸水想定（シミュレーション）結果に基づき、浸水深4m以上の区域としている。浸水想定の設定は、海岸から約500m内陸にある「県道塩釜亘理線」を6m嵩上げして二線堤とするものである[15]。

シミュレーションによると津波は二線堤をも越流することが判明しているが、仙台市は、「県道塩釜亘理線」を境にして、その東側（海側）を災害危険区域に指定し、西側は避難対策を充実させることとしている。

仙台市の災害危険区域指定は、海岸堤防のみに頼らず、道路を嵩上げして二線堤として活用し、かつ、土地利用制限、避難対策も組合せているところが特徴である。二線堤の計画をシミュレーションの条件にしていなければ、より広い範囲が浸水し危険な地域になり、災害危険区域を広範囲にかけることにつながったと考えられる。

また、この二線堤は、その東側にかけられた災害危険区域が集団移転により無人化することから、二線堤以東を自然的な土地利用に戻すことも考えられる。これは、人間の生活領域の縮小を意味している。

なお、二線堤については、水害のみならず土砂災害への活用も期待できる。例えば、山際に平行に都市計画道路を整備し、これに、土砂流下のエネルギーを減衰するように、えん堤としての機能を持たせることが考えられる^{xxi}。

〇5.4 地区計画による安全性の誘導（広島市）

広島市は「矢口川下流部周辺地区地区計画」（平成二十五年八月十二日決定 広島市告示第三百五十三号）を都市計画決定している。この地区は、太田川と矢口川（支線）の合流部周辺に形成されている住宅を主体とした市街地であるが、近年の集中豪雨発生による家屋の床上浸水を伴う内水被害が度々発生していることから、排水施設の設置とともに土地利用ルールの方策など総合的な治水対策が必要になっていた[16]。

ハード整備と土地利用制限を総合的に検討した結果、排水施設を設置してもなお浸水する恐れがあり、その浸水位が東京湾平均海面（T.P.）9.8mであり、その高さ以上に居室の床を設けることにより、床上浸水を防ぐこととし、その制限を地区計画で実現したのである。地区計画は、地区整備計画によって建築物等の形態又は意匠の制限をして、居室の床の上面を東京湾平均海面（T.P.）上9.8mである浸水位以上としている。

なお、土地利用制限の手法としては、当初、災害危険区域も含めて検討したが、地域住民との話し合いの中で、「災害危険」という強い語ではない手法として、同等の内容の制限ができ、また、より良い住環境に誘導する「地区計画」が選択されている^{xxii}。

〇5.5 建築基準法の特例制度を活用した街並みと防災性の調和（京都市、大阪市等）

歴史的な市街地等で基盤整備が遅れ、建築基準法の制限により建替えができないまま、老朽化した建築物が残存する市街地に対して、建築基準法では、特例制度を設けて、建替え更新を図り、もって、防災性能の向上と街並み・活力の維持を図ることを可能にしている。

代表的な特例制度には、「街並み誘導型地区計画」「建ぺい率特例許可」「三項道路（水平距離の指定）」「連担建築物設計制度」「43条ただし書許可」がある[17]。これらの特例制度は、地区計画等により防災性に関する一定の基準を設け、その基準に合致する建築物については、建替えの支障になる制限を緩和するものである。

特例制度を活用した事例として、京都市祇園町の露地の佇まいを継承したまちづくり、大阪市法善寺横丁の火災による焼失からの復興、東京都中央区月島の路地を残したままの建替え等がある。これらは、我が国の歴史的な佇まいを残しながら、防災性を向上させるまちづくりといえる。

また、密集市街地において防災性能の向上を図るための特別の地区計画として「防災街区整備地区計画」がある。主要な生活道路を地区施設等として定め、その沿道の建築物の耐火性能を向上させ、小さな規模の延焼遮断帯を形成しようとするものである。都市計画施設による大きな都市防火区画から、地区レベルの小さな区画をつくるものである。密集市街地が広がる東京都足立区では、区内4地区で防災街区整備地区計画を決定し、街並みの誘導と防災性向上を図っている。

■6 今後に向けて

○6.1 集約型都市構造

我が国では、人口減少を背景に、特に地方都市において、都市を集約型都市構造（コンパクトシティ）に見直すことがはじまっている。「都市再生特別措置法」（平成十四年法律第二十二号）を改正され、土地利用の面からコンパクト化を実現する手法である「立地適正化計画」が整備され、2014年8月から施行している。

「立地適正化計画」は市町村が定めるもので、コンパクトな土地利用を誘導するため「都市機能誘導区域」及び「居住誘導区域」を定めることができる。「立地適正化計画」は、都市の防災に関する機能の確保が図られるように配慮されたものでなければならない（法第八十一条第十項）、とともに、「居住誘導区域」は、市街化調整区域、建築基準法第三十九条第一項に規定する災害危険区域等を除くものとされている（法第八十一条第十一項）。

災害危険性のある地域を除いて、土地利用をコンパクトに再検討するものであり、従来の都市計画では難しかった区域の除外を可能にし、誘導的手段によってコンパクト化を実現していくものである。今後、各地域で「立地適正化計画」の策定が行われることになるが、その際は、災害リスク情報に基づき、災害危険性を十分に吟味して、区域決定をしていくことが望まれる。また、誘導区域外となった区域では、災害リスク情報を吟味して、必要に応じて、災害に対応する土地利用制限をかけ、事前対策を講じていくことが望ましい。

○6.2 空き家・空き地の再生・活用

今後の人口減少下においては、建築物の余剰と空き家等の増加も予想される。老朽化し適切に管理されずに危険な状況に置かれることも考えられる。安全性と立地適性を踏まえ、妥当なものはリノベーション技術や建築基準法の特例制度を活用し再生・活用する、そうでないものは除却して跡地活用するといったことも必要になる。

〇6.3 土地利用の工夫は効果発現まで時間を要する

土地利用対策は、30年から100年程度の建築物の使用年数（建築から滅失まで）のスペンで移り変わっていくものであり、対策が効果を発現するまでには相当の時間を要するものであることを前提にしなければならない。また、土地利用制限、建築制限は現に建っているものに対して不適格状態になることを容認しつつ、耐震改修などに代表されるように、安全性を高める行為を認めていくことも必要である。

〇6.4 多分野との連携、マスタープランの重要性

外力規模によっては、土地利用の工夫のみで災害リスクを除去することは困難である。土地利用と一体的にハード整備を計画、実現していくことが必要である。道路や鉄道等を兼用工作物にして二線堤として活用するなど多分野で連携していくことも必要である。

これらは、地方公共団体が立案するマスタープランや地域計画に位置づけて総合的に対策していくことが必要であり、多分野と連携した土地利用計画の作り方が重要になっているといえる。従来のような災害後の復旧・復興対策から、事前の予防対策へとシフトしていくことが国土の強靱化にもつながると考える。

〇6.5 要配慮者への対応

高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者については、その身体機能の状態、深夜等の時間帯、避難の方向（垂直避難か水平避難か）等によっては、避難体制の整備によっても避難困難になる事態が考えられる。そのため、災害リスクの高い地域における要配慮者の利用施設の立地制限等を進めていくことも必要である。その際は、敷地や建築物の工夫のみならず、救命艇や避難シェルターといった手段や新たな技術革新による多様な選択肢も含めて検討する柔軟性ももつべきである。

〇6.6 さいごに

これまで、災害リスク情報は、都市、建築、河川、砂防等の個別に作成されてきた。防災の専門家は1つの外力の専門家であり、1つの分野の対応を検討してきた。今後、土地利用の工夫として展開するためには、各分野が連携していくことが必要である。そのためには、土地利用の専門家のリスク認識の向上とともに、判断や対策の基本となる各分野の災害リスク情報を住民等にもわかりやすく示す工夫が重要であると考えられる。

以上

引用文献

- [1] 中央防災会議 今後の地震対策のあり方に関する専門調査会, “今後の地震対策のあり方について報告,” 2002.
- [2] 石田頼房, “日本近代都市計画の百年,” 1987.
- [3] 帝国国防協会, “護れ市民・東京の防空,” 1932.
- [4] 世界防空事情研究会, “空襲の惨禍を護る防空法とは,” 1937.
- [5] セメント統制会, “防空パンフレット第九号改正防空法に就いて,” 1941.
- [6] 石川栄耀, 都市と戦争, 1942.
- [7] (一財) 国土技術研究センター, “利根川の治水の要「中条堤」”.
- [8] 国土交通省荒川下流河川事務所, “荒川の概要と歴史”.
- [9] 建設省, “平成 12 年版建設白書”.
- [10] 昌子住江, “東京戦災復興計画の緑地計画に関する一考察,” 1992.
- [11] 練馬区, “土地区画整理事業を施行すべき区域”.
- [12] 東京都都市整備局, “周辺区部における土地区画整理事業を施行すべき区域の市街地整備のためのガイドライン,” 2002.
- [13] (一財) 消防科学総合センター, “地域防災データ総覧”.
- [14] 豊島光夫, 東京タワーは曲がっていなかった, 2005.
- [15] 仙台市, “津波避難施設の整備に関する基本的考え方,” 2013.
- [16] 矢口川総合内水対策協議会, “矢口川総合内水対策計画,” 2012.
- [17] 坂真哉, 勝又済, 飯田直彦, 竹谷修一他, “国総研資料第 368 号 密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック～まちづくり誘導手法を用いた建替え促進のために～,” 2007.

-
- ⁱ 「災害対策基本法」(昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号)は、災害について「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」(第 2 条第一号)としている。
 - ⁱⁱ 建都発第六五一号 建設省都市局長・住宅局長通達「防火地域指定について」(昭和二十七年六月十七日)
 - ⁱⁱⁱ これらの法律に基づき、市街地再開発事業等が行われ、戦後の都市復興、駅前整備がなされたが、今日、これらの施設建築物はテナントの撤退等により空き家化しているものも多い。なお、耐火建築促進法については、Wikipedia にも記しているのので、詳細は同 WEB サイト<<http://ja.wikipedia.org/wiki/耐火建築促進法>>を参照のこと。
 - ^{iv} 夜間の空襲に備え電灯、ローソク等の灯火(照明)を消灯やおおい隠す等で使用を制限すること。
 - ^v 戦時中、空襲に対する防空壕が多数造られた。平成 25 年 10 月現在の全国に現存する地下壕は 8,458 箇所とされている(国土交通省「平成 25 年度特殊地下壕実態調査結果」)。多くの防空壕は、落盤による地表の陥没、内部立ち入り時の酸欠による事故が発生するなど危険な状況になっている。
 - ^{vi} 延焼拡大を防ぐために燃える建物や隣接する建築物を破壊するもので近世以前に用いられた消火方法である。
 - ^{vii} 高島平団地は 1972 年(昭和 47 年)に入居開始した分譲住宅(1,883 戸)と UR 賃貸住宅(8,287 戸)、合計 1 万戸以上の住宅団地である。高層の住棟が多く「東洋一のマンモス団地」と呼ばれた。最盛期には 2 万 5 千人程度の人口であったが、現在は 1 万 8 千人程度で高齢化率が 4 割以上になっている。

- vii 戦前の「特別都市計画法」は、1923年（大正12年）9月1日に起きた関東大震災により被災した東京、横浜の復興を促進するため、土地区画整理事業に関して耕地整理法等の特例を定めたものであるが、「委員会等ノ整理等ニ関スル法律」（昭和十六年法律第三十五号）により廃止になっている。
- ix 戦後の「特別都市計画法」は、戦争で災害を受けた市町村の復興を促進するため、復興計画、緑地地域等に関して都市計画法等の特例を定めたもの。土地区画整理法施行法（昭和二十九年法律第二十号）の施行（1955年（昭和30年）4月1日）により廃止されている。ただし、緑地地域に関する部分の規定は、附則によりその後もその効力を有することとなっていた。なお、戦後の「特別都市計画法」において緑地地域は、主務大臣が指定するものとされ、戦災を受け復興の対象となる市町村の区域内又はその区域外にわたり、特別都市計画の施設として緑地地域を指定することができることとされていた。
- x 都市が発展拡大する際、郊外に市街地が拡大する。その際、団地やニュータウンのように計画的に市街地が形成される場合もあるが、農地等が虫食いの無秩序に開発される場合もある。スプロールとは、計画的に市街地が形成されず虫食い状態に宅地化された様子を指す。
- xi 「首都圏近郊緑地保全法」（昭和四十一年六月三十日法律第一百一号）に基づき、「近郊緑地保全区域」が指定されたが、リング状のグリーンベルトは放棄され、埼玉県内の荒川の沿線等に限定的であり総面積15,693haに縮小されている。
- xii 区域区分は、宅地審議会第6次答申（昭和四十二年三月二十四日）「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」を基礎にしている。第6次答申では、市街化調整区域に相当するものが2地域あり、当面市街化を押さえるべき地域である「市街化調整区域」、市街化すべきでない地域「保存地域」とされていた。しかし、法制定時には「市街化調整区域」のひとつになり、その性格は、市街化を抑制すべき区域であって将来の公共投資の見通しが立つまでの一定期間開発行為を抑制する区域となった。その理由には、保存地域のように強い制限は、憲法が保障する財産権に照らして馴染まない、また、設定に当たっては補償が必要になることが上げられる。
- xiii 都計発第一号・河都発第一号 都市局長・河川局長通達「都市計画法による市街化区域および市街化調整区域の区域区分と治水事業との調整措置等に関する方針について」（昭和四五年一月八日）
- xiv 財産権は「日本国憲法」（昭和二十一年十一月三日憲法）第二十九条に規定されている。その内容は次のとおりである。第一項 財産権は、これを侵してはならない。第二項：財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。第三項：私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。
- xv 第58回国会 参議院 建設委員会第16号（昭和四十三年五月七日）において政府委員（建設省都市局長）は、日本国憲法第二十九条との関係について次のように説明している。「市街化調整区域というのは、現在におきます市街地の無秩序な拡張あるいはスプロール現象ということによりまして都市の機能が低下している、あるいは公共投資の効率というものが著しく低下しているという事態に対処するために設けられたものでございますので、こういうような観点から第二十九条第二項には適合する」「補償が要るか要らないかは、特別の犠牲を与えたかということによってきまるといふふうに考えたわけでございます。市街化調整区域におきましては、まず本来の土地の効用というものを奪ってしまっていて、そしてその本来の利用目的と異なった目的に供するといふものではございません。さらに将来一定の段階におきまして公共投資等が行なわれるまでの間開発行為を抑制しようということございまして、これらは特定の、きわめて限られた範囲内の土地に対する特別の犠牲ではない、そういう意味におきまして、この条章の「公共のために用ひる」というものに該当しない」
- xvi 都市計画における白地地域は「用途地域の指定のない区域」のことをいう。用途地域は区域に色塗りをして都市計画図に示すが「用途地域の指定のない区域」は色が塗られないため白地地域と呼ばれている。白地地域は、容積率が400%まで認められるなど商業地域並みの規制が適用されていたため開発が進行していた。2000年（平成12年）の建築基準法改正により、容積率など形態の制限を地方公共団体が定めることが可能になった。
- xvii 建都発第1号 建設省都市局長通達「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の運用改善について」（昭和六十二年一月十八日）。なお、同通達は、建設省都計発第92号 建設省都市

局長通達「「都市計画運用指針の策定について」（平成十二年十二月二十八日）にて廃止されている。

- xviii 線引義務期間では、都城広域都市計画区域（1988年廃止）、線引選択制期間では、香川中央都市計画区域（2004年廃止）が代表的である。詳細は、森田秀幸「都市計画の線引き廃止による影響と課題」を参照のこと。
- xix 長野県飯田市の川路・龍江・竜丘地区は、天竜川の直近に位置し、度々洪水の被害を受けてきたことから、1966年に災害危険区域に指定される。その後、引堤と背後地（約90ha）の一体盛土等を行い2001年に河川事業が完了する。これにより、2002年に災害危険区域を廃止している。
- xx 浸水想定の対象になる河川のみならず、滋賀県内の河川・水路のはん濫を考慮に入れた浸水予測マップであり、どこで、どのような被害が、どのような頻度でおこるかを地図上に示したものの。従来のハザードマップが治水施設の安全性評価（治水安全度）を評価していたのに対し、治水施設群に囲まれた地点の安全性評価（地先の安全度）を評価するものである。
- xxi 2014年8月に起きた広島土砂災害の現場のひとつである八木地区には、山際に平行に未整備（現道なし）の都市計画道路「3・3・702号長束八木線」がある。この道路に、土砂流下のエネルギーを減衰するように、えん堤としての機能を持たせ、道路から山側を災害危険区域等に、道路から下を土砂災害警戒区域に指定して避難整備を図ることが考えられる。
- xxii 「地区整備計画」に基づく制限は、届け出、勧告制であり、災害危険区域の制限とは異なる。ただし、地区整備計画の内容を建築基準法地区計画条例として定めた場合は、建築確認の対象として制限されることになる。なお、建築基準法第六十八条の二（市町村の条例に基づく制限）は、建築物の敷地、構造、建築設備又は用途に関する事項を定めるものとされている。地区計画の区域内における建築物等の形態意匠の制限をかける場合には、景観法（平成十六年法律第百十号）第七十六条の規定に基づく条例として定める必要がある。