

武庫川流域委員会 第3回減災対策検討会 懸案事項と提案

090302

武庫川流域委員会委員 田村博美

1. 治水の考え方

流域総合治水 ①河川区域での治水 ②流域河川外での治水・流出抑制

2. 超過洪水等に対する減災対策

①危機管理意識の啓蒙 ②自助、公助、共助による減災対策 ③都市計画やまちづくりと一体となった減災対策

3. 近年の川と都市（まち）の課題

1) 洪水が川の中だけで治まらない場合を想定した都市側の対応が必要

①府県作成の浸水シミュレーションを受けて各自治体がハザードマップを作成

②ハザードマップ情報により都市側の課題が明らかになった

③都市側の課題に対し都市計画や建築行政としての対応策が必要

・都市への水害防除を主目的とした都市計画や市街地開発事業、建築整備事業はこれまでなかった。

新たな視点と対応策が必要。ハザードマップ情報を受けて被害が想定される地区について都市側としてどのような対策がとれるか早急に検討すべきである。また**一般市民へのさらなる啓蒙や周知が必要**。

2) 自助、共助、公助にもとづく自分たちのまちの点検、課題への対応が必要

・少しでも浸水深の発生が想定される地区については住民自ら、ハザードマップをもとに**まちの再点検、課題の明確化、災害時における高齢者や障害者をふくめた共助対応、近隣の中高層マンションや高い公的施設との一時避難連携、協定などの対策**が必要である。これらの活動に対し自治体の支援体制も必要である。

・**浸水被害が想定される地区**では自助の一環として浸水深以上の高さの一時避難場所確保に努める必要がある。例えば1階をピロティとし2階以上に居室を設けるなどである。

・とくに**2m以上の浸水深が想定される地区**ではスムーズな避難も含め、自宅における被害最小化が可能な建築物にする方法や一時避難が可能な構造にしていくことが必要である。

例えば建て替えに合わせた**耐水化建築**（ピロティ建築など想定浸水深に対し安全な構造と避難場所が確保された3階建て建築等）、隣接地と合わせた共同建て替えによる**中層住宅建築、宅地盤の嵩上げ、人工地盤造成等**である。

・その他浸水エリアが地域一帯に至る場合は安全な街区を整備する面的整備手法として以下の手法も検討する必要がある。

①再開発事業、区画整理事業、密集事業等による面的整備 ②準スーパー堤防等による川まち一体整備事業 ③移転等による土地利用転換 ④土地利用規制による建築制限

3) 都市側で対応策が必要な具体例として

・**第1種低層住居専用地域**では**第1種高度地区(高さ10m以下)**が適用される場合が普通で陸屋根構造を除き3階建て住宅は高さ制限により建築困難である。3階以上の建物に作りかえる場合建ぺい率、容積率、道路斜線、隣地斜線、高度地区等の都市計画法や建築基準法の制限に抵触することが懸念されるためである。

・ハザードマップ情報により**水害に対応できる住宅をつくろうにも都市計画関連法で不可能なケースが次の事例のように出現**している。事例——宝塚市向月町および鶴の荘地区の一部(浸水深2m～5m未満、第一種低層住居専用地域) <別紙図参照>

4. 都市計画等の見直しによる現実的対応策

1) 都市計画区域市街化区域内の課題

①都市計画規制内容と浸水想定との不整合地区

- ・前記のようなケースに対し、事業費もかからず最も現実的な対応策は3階建てピロティ建築を可能にする用途変更や現行用途のまま地区計画等による緩和措置策である。しかし、地区計画はこれまでで水害等は考慮しておらず、また現行基準より規制強化を行い良好な住環境を維持促進することが目的で適用されることが一般的であったため現状での緩和措置は困難と考えられる。
- ・具体的方法としては、①第1種高度地区(10m)を第2種高度地区(15m等)に変更する②一度用途地域を第1種中高層住居専用地域等に指定替えしそのうえで戸建て住宅用途に限定する地区計画をかけるといったことが考えられる。基本的には地区住民主導の発意としてまちづくり将来像を検討し、これを受けた都市計画の変更が必要となる。その第一歩として都市計画マスタープランの見直し時期に合わせ地区のまちづくり将来像を位置づけ、行政サイドで都市計画の見直しを行うことになる。
- ・前述の宝塚市の例示地区では、その後市内部の都市計画デザイン課と水政課の意見交換の中で「浸水深2～5m未満の区域は大堀川沿川のごく一部である」とのことを聞いている。しかし、市民への情報公開資料として浸水深ランクがあまりにも大雑把であること、また同浸水深エリアが誤解を受けるような内容であり、もう少し丁寧な説明責任及び今後の情報公開時の精度に課題があると考える。市としての速やかな対応が求められる。

②市街化区域及び用途地域指定区域内の課題

- ・市街化区域縁辺部の浸水常襲地域では市街化調整区域への編入等も検討する必要がある。
- ・浸水被害の状況や今後の解消見込がないところでは新たな住宅等の立地を抑制するため建築基準法にもとづく災害危険区域の指定等土地利用規制についても検討が必要である。

2) 都市計画区域市街化調整区域または用途無指定区域の課題

- ・三田市や篠山市、神戸市北部、宝塚市北部のような市街化調整区域では一部浸水深が2～3mの地域がある。ほとんどが農地であるがこのような場所については今後市街化区域への編入や用途指定を行わない、また住居用途に対する建築制限をかけるなどの対策が必要と考える。
- ・浸水被害の状況や今後の解消見込がないところでは新たな住宅等の立地を抑制するため建築基準法にもとづく災害危険区域の指定等土地利用規制についても検討が必要である。

3) 都市計画区域外の問題

- ・武庫川流域及び氾濫域はほとんど全域都市計画区域である。
- ・浸水被害の状況や今後の解消見込がないところでは新たな住宅等の立地を抑制するため建築基準法にもとづく災害危険区域の指定等土地利用規制についても検討が必要である。
- ・以上のような視点で武庫川流域及び氾濫域のハザードマップ情報と現状土地利用及び減災対策をたてる際の①整合性チェック②これに基づき不整合地区に対する都市計画や建築行政上の対応策の検討③全国の見地からみた都市計画や建築行政における水害を想定した規制や緩和措置の検討が必要である。
- ・並行して課題地区住民等に対する①水害への対処と減災対策について情報共有化を図る②自助、共助、公助にもとづく減災対策を住民主導で取りまとめる③まち歩きやマップづくり、一時避難場所の協定、高齢者等への共助システム、自治体を通じた都市計画の見直しや建築規制および緩和措置等々の検討の推進④そのための仕組みと仕掛けづくりが必要である。

5. 武庫川流域の主要課題地区（*田村個人の判断による図面評価によるため詳細チェックが必要）

都市	都市計画区域市街化区域	都市計画区域市街化調整区域	都市計画区域無指定
西宮市南部	<p>・2～3m 以下浸水深エリア 武庫川町、東鳴尾町一帯 第1種住居地域 (第5種高度地区15m) 鳴尾町一帯 第2種住居地域(第5種高度地区15m) 日野町 第1種中高層住居専用地域(第2種高度地区15m) 甲子園口北町一帯 第1種中高層住居専用地域(第3種高度地区20m) 戸崎町 第1種中高層住居専用地域(第2種高度地区15m)</p> <p>・3～4m 以下浸水深エリア 戸崎町 第1種中高層住居専用地域(第2種高度地区15m)</p>		
西宮市北部	<p>・2～3m 以下浸水深エリア 名塩木之元(リバーサイド住宅地) 第2種中高層住居専用地域(第2種高度地区15m)</p>	<p>・2～3m 以下浸水深エリア 塩瀬町名塩の一部</p> <p>・3～4m 以下浸水深エリア 塩瀬町名塩の一部</p>	
尼崎市	<p>・2～3m 以下浸水深エリア 大庄西町、元浜町一帯 第1種住居地域 (第3種高度地区20m) 道意町6,7丁目 第1種住居(第3種高度地区20m)、工業、工業専用地域</p>		
伊丹市			
宝塚市南部	<p>・2～5m 以下浸水深エリア 鶴の荘、向月町一帯と小浜の一部 第1種低層住居専用地域(第1種高度地区10m)</p>		
宝塚市北部		<p>・2～5m 以下浸水深エリア 武田尾の一部 大原野の一部(波豆川流域)</p>	
神戸市北部		<p>・2～3m 以下浸水深エリア 道場町塩田の一部</p> <p>・3～4m 以下浸水深エリア 道場町塩田の一部</p>	
三田市		<p>・2～3m 以下浸水深エリア 三田市香下の一部(山田川流域) 三田市高平の一部(羽束川流域) 三田市藍本一帯</p> <p>・3～4m 以下浸水深エリア 三田市香下の一部 の一部</p>	
篠山市			<p>・2～3m 以下浸水深エリア 篠山市草野一帯</p>

*とくに浸水被害が甚大となる2m以上の区域についてピックアップした。

*宝塚市については2～5m未満の評価ランクはあまりにも幅があり、自宅の建物に対する一時避難場所確保が可能かどうか判断しづらいことが懸念される。そのためもう少し詳細なランク分けによる地図表現と解説が必要である。

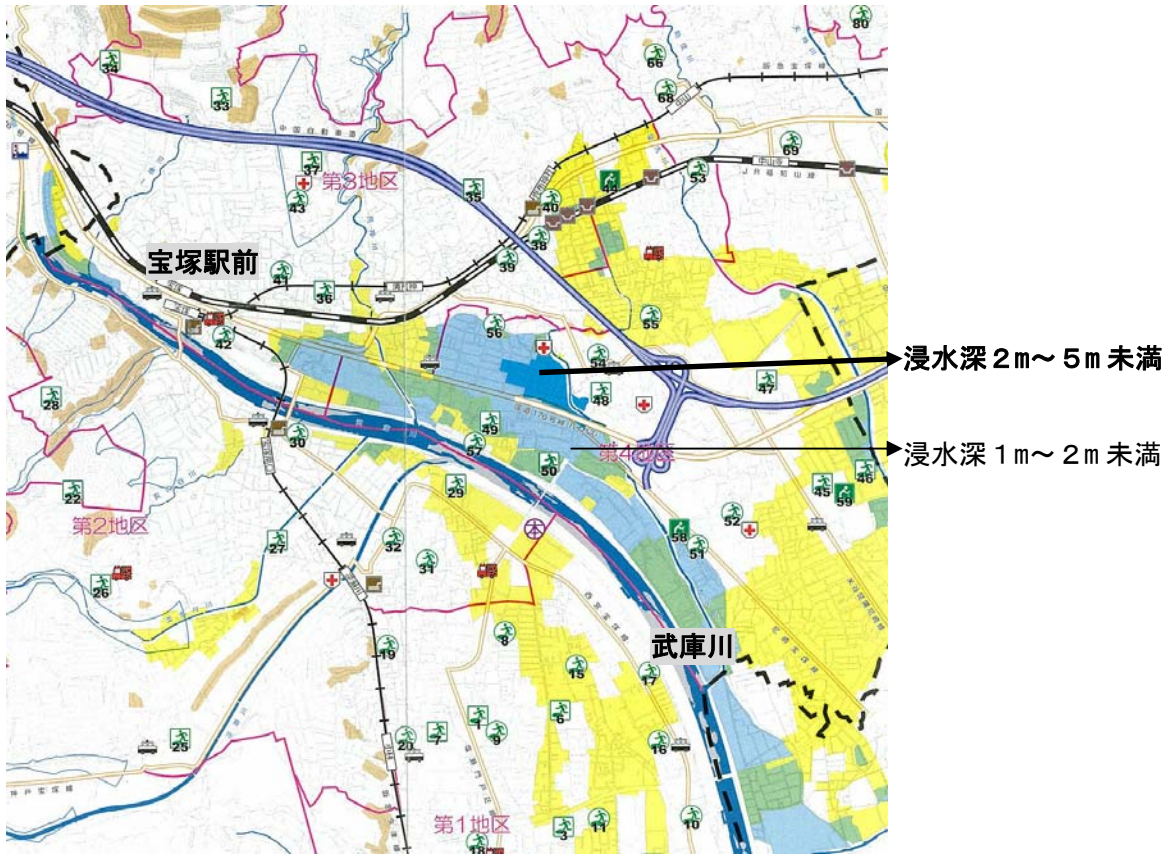
*浸水深ランクと土地利用、現状の建物立地状況を詳細に分析し、都市側、建築側の対応策検討が必要である。

*浸水深表示の方法等が自治体ごとに色分け、ランク分けが異なるなど武庫川流域として評価する際の基礎データとして利用しにくい。

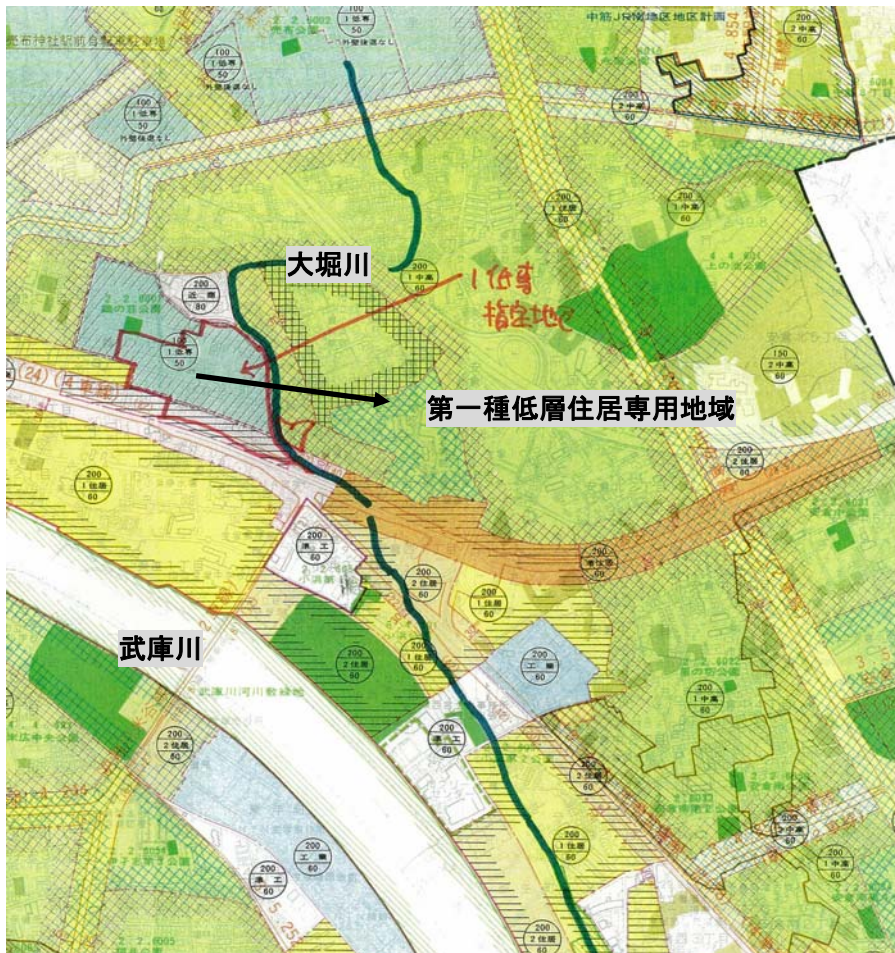
別紙参考図 宝塚市鶴の荘、向月町地区の例



宝塚市洪水避難地図 (H20年6月宝塚市発行) 防災防犯課、水政課



宝塚市都市計画図



第一種低層住居専用地域
用途戸建住宅地区
道路斜線、北側斜線等規制
高さ制限 10m 以下(3階建困難)

■各市の高度地区指定について：想定浸水深との関係で最も注意すべき都市計画の内容は高度地区指定である。これは各市各地区の都市の状況により指定には独自性が配慮されている。そのため同種高度地区でも市により高さ制限や内容が異なるとともに高度地区の種類にも幅がある。以下に武庫川流域に関連する都市の高度地区指定について一覧する。特に問題となるのは第一種高度地区指定の内容である。(武庫川第3回減災対策検討会 090302 資料 田村博美)

市	第1種高度地区	第2種高度地区	第3種高度地区	第4種高度地区	第5種高度地区	第6種高度地区	備考
西宮市	←北 1.25/1.0 第1低住専は10m 2種低住専は12mまで H=5m H=10m (12m) 隣地境界	←北 1.25/1.0 H=15m H=5m L=8m	←北 0.6/1.0 H=18mまたは20m 1.25/1.0 H=5m L=8m 敷地面積により異なる	←北 1.25/1.0 H=18mまたは20m H=10m 敷地面積により異なる	←北 0.6/1.0 H=24mまたは30m 1.25/1.0 H=10m 敷地面積により異なる	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m	左記のほか第7種から10種まで指定あり。
尼崎市	←北 1.25/1.0 第1、2種低住専は高さ10mまで H=5m 都市計画法10m限度 隣地境界	←北 0.6/1.0 H=18m (24m) 1.0/1.0 H=7m L=8m 敷地面積1000m2以上は24mまで可能	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m L=8m	建地区物は各部分とも高さ7m以上であること			
伊丹市	←北 0.6/1.0 都市計画法10m限度 H=5m 隣地境界(第1、2種低住専の一部)	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=5m L=8m (第2種低住専の一部)	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m L=8m (第1、2種中高層、2種住居の一部)				
宝塚市	←北 0.6/1.0 都市計画法10m限度 H=5m 隣地境界(第1種2低住専)	←北 0.6/1.0 H=15m 1.25/1.0 H=5m L=8m	←北 0.6/1.0 H=20m 1.25/1.0 H=5m L=8m	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=5m L=8m	←北 0.6/1.0 H=15m 1.0/1.0 H=7m L=8m	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m L=8m	第1種中高層住居専用地域他は地区の状況に合わせて第2種から第6種高度地区を適用している。その他地区計画指定あり。
神戸市	←北 0.6/1.0 都市計画法10m限度 H=5m 隣地境界	←北 0.6/1.0 H=15m 1.0/1.0 H=7m L=8m	←北 0.6/1.0 H=20m 1.25/1.0 H=7m L=8m	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.0/1.0 H=7m L=8m	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m L=8m	建物高さ7m以上	
三田市	←北 0.6/1.0 都市計画法10m限度 H=5m 隣地境界(第1種低住専)	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=5m L=8m	←北 0.6/1.0 高さの最高限度制限無 1.25/1.0 H=10m L=8m				第2種低層住居専用地域はない。
篠山市							高度地区指定なし

* 以上のように特に問題になるのは第1種低層住居専用地域でありかつ第1種高度地区の制限がかかっている地区である。北側隣地斜線制限のため敷地状況によっては3階建が不可能となるケースも発生するため浸水深想定に対応できないことに留意した対策が必要である。また、第1種低層住居専用地域では主に戸建主体のまちづくりを誘導するため近隣に一時避難できるマンションや公共施設が立地していないことも想定される。これらに対応した地区ごとの減災対策(都市計画の見直し、近隣協力体制づくり、避難システムの構築等)を住民主導のもと行政参画により早急に作成すべきである。都市計画の内容は複雑であるため浸水被害の専門家と協働した地区への指導等が必要である。

* 今回とくに課題地区としたエリアは2m以上浸水深が想定される第1種低層住居専用地域であるが、その他の用途地域においても詳しく分析評価したうえで対応策を早急に検討する必要がある。