

ニュージーランドの「活断層指針」とその意義

Active Fault Guidelines of New Zealand and its implications

村山 良之 [1]; 増田 聡 [2]

Yoshiyuki Murayama[1]; Satoru Masuda[2]

[1] 東北大・理・地学; [2] 東北大・経済

[1] Earth Science, Tohoku Univ.; [2] Economics and Management, Tohoku Univ.

ニュージーランドでは、防災と都市計画等を含む環境行政全般について定める資源管理法に基づき、「資源同意」とよばれる許可制度を用いてハザードゾーンの土地利用をコントロールできる枠組みがある。そしてなかにはウェリントン市のように活断層上（沿い）の土地利用を規制している自治体がある。しかしその取り組みは、権限を有する自治体間で大きなバラツキがあり、その問題が研究者等から指摘されていた。環境政策評価の議会コミッショナーはこれについて検討し、2001年実際の指針を求める報告書を提出した。これを受けて2004年、環境省は「活断層上と近傍の土地開発計画」（活断層指針）を公表した（Kerr et al., 2004）。

この指針は、都市計画権限を有する自治体の都市計画や防災担当者らを支援し、断層破断（変位）による被害の回避・軽減を目的とする。ここでは、強震、液状化、地すべり、津波等は考慮外である。

指針は、以下の4原則を提案している。

1) 正確な活断層ハザード情報の収集と都市計画図への記載：最低縮尺 1/1 万の都市計画図に活断層の地図化が必要である。

2) 新規開発・土地分割に先立つ断層破断ハザード回避策の計画策定：たとえば断層破断想定区域を設定しそこでの建築制限を行う。

3) 既開発・土地分割地でのリスク・ベスト・アプローチの採用：リスク管理規格 AS/NZS4360 : 1999 を適用して、建物の被災を完全には回避しえないものの、一般に受容可能な程度の低リスクに抑える。

4) 既成市街地内の断層破断区域におけるリスク・コミュニケーションの促進：現状を容認しつつ、次期開発や建物利用をリスク・レベルに見合ったものにする。

活断層指針では、2) および 3) に関連して、未開発地（グリーンフィールド）と既開発・土地分割地のそれぞれについて、断層破断のリスク・レベル（＝「断層の活動間隔」×「断層トレースの複雑性」×「建物重要度」）と、資源同意カテゴリとを対応づけた表を提示している。また、とくに 4) では、土地の交換、他の土地の開発権割増、土地所有者の自主的空地化促進のための基金、教育・情報提供、耐震基準の引き上げ等の非規制的手法を挙げている。

これらは、土地利用の現状と各断層の特徴を踏まえ、規制すべき対象ごとに、多様な（硬軟幅広い）手段で、リスク軽減を目指すものといえる。そして「資源同意」という手法がもともと柔軟性をもつこともあって、実質的な規制（権利制限）はかなり限定的である。一方、活断層指針は、地方政府に判断基準を与え「資源同意」における裁量のばらつきを縮小すると期待される。

2005年、ニュージーランド地質・核科学研究所は、自治体プランナーや専門家を対象に郵送（一部インターネット）アンケートと聞き取りによって、活断層指針の利用状況、評価、改善点を探るための事後調査を実施し、以下の結果等を発表した（Becker et al., 2005）。1) 活断層指針をみたことがある回答者は約 6 割と多く、全体的反応は肯定的であるが、「資源同意カテゴリ表」には課題がある。2) 回答者の 1/3 は指針を日常の計画業務で利用したことがあるが、地区計画や資源同意プロセスの変更といった本格的変更を行ったものはほとんどない。活断層指針配布からわずかに 1 年弱であることから、大きな変更までいたったものは少ないが、この調査結果からすると、次期の地区計画の検証の際にはこの指針が多くの自治体で参照されることが期待できよう。

活断層指針は、資源同意という柔軟な許可制度をいかして、これにリスク・ベスト・アプローチを組合せた、実現可能な政策を目指すものといえ、日本でも参考可能な豊かな内容を含むと考えられる。発表者らはこの指針の全訳を既に作成・公表し、日本のとくに都市計画関係者からの反応を探る予定である。