

特集 不動産、土地利用と災害

災害ハザードエリアにおける開発規制の見直し —2020年（令和2年）都市計画法等の改正—

前・国土交通省 都市局 都市計画課 都市機能誘導調整室長 喜多 功彦
きた かつひこ

1. はじめに

2020年（令和2年）6月に成立した「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」は、近年の頻発・激甚化する自然災害に的確に対応するため、土地利用規制、開発規制、立地誘導等により、防災・減災対策の強化、安全なまちづくりの推進を目的としている。

法改正の柱の一つは、都市計画法の開発許可制度の見直しを行い、災害ハザードエリアにおける開発規制を強化することである。都市計画法において本格的な規制強化を行うのは、大規模商業施設の立地規制を行った2006年（平成18年）の都市計画法の改正以来のことである。

法改正に当たっては、災害による被災箇所、開発許可の実績等のデータの収集・分析を行い、開発規制の合理性について客観的な説明に努めた。また、国土交通省内の関係部局はもちろん、関係府省庁、そして、医療・福祉、不動産、商工業等の団体、地方公共団体など幅広い関係者と意見交換を行い、規制の内容について理解を求めた。与野党の法案の事前審査、国土交通委員会の法案審議では、様々な質問、意見等があったが、多くは開発規制に賛同するもので、衆参両院では賛成多数で可決、成立した。

本稿では、法改正に至る経緯等を振り返り、その必要性、具体的な内容等を紹介したうえで、今後の展望や残された課題についても模索したい。

2. 法改正に至る経緯・背景

(1) 毎年発生する自然災害

本年7月の熊本県の球磨川等における被害は記憶に新しいところであるが、この数年、毎年のように全国各地で自然災害が発生している。

2015年（平成27年）9月に、茨城県常総市の鬼怒川において堤防決壊によって広範囲に浸水被害が発生した。また、2016年（平成28年）8月には、岩手県岩泉町で小本川が氾濫し、高齢者施設等が被災する痛ましい出来事が起こった。さらに、2017年（平成29年）7月の九州北部豪雨においては、「線状降水帯」という用語の気象現象が注目を集めたが、福岡県朝倉市などにおいては広範囲にわたって浸水被害と土砂崩れが発生した。

(2) 平成30年7月豪雨（2018年7月）と北海道胆振東部地震（同年9月）

2018年（平成30年）7月、西日本を中心に、豪雨により広域的、同時多発的に、河川氾濫、土砂崩れが発生し、岡山県、広島県、愛媛県などで200名以上の死者・行方不明者が出た。岡山県倉敷市真備地区では、高梁川水系小田川と複数の支川がいわゆるバックウォーター現象によって決壊等し、多数の家屋が浸水した。

9月には、北海道胆振東部地震が発生し、北海道厚真町などで土砂崩れが発生し、札幌市などでは液状化による宅地被害を受けた。北海道全域で電気が止まる「ブラックアウト」（大規模停電）が

起き、北海道から本州への送電が停止したことで、北海道及び日本全体の経済社会活動や国民生活に大きな打撃を与えた。

(3) 「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」の策定（2018年12月）

このような自然災害の頻発・激甚化、国民の不安、危機意識の高まりを踏まえ、政府は、2018年（平成30年）12月、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」（閣議決定）をとりまとめた。

3か年緊急対策は、

- ①防災のための重要インフラ等の機能維持
- ②国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持

の2つの観点から、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策（計160項目）を、3年間（2018～2020年度）で集中的に実施するものである。

具体的な内容としては、全国の河川における堤防決壊時の危険性に関する緊急対策、土砂災害対策のためのソフト対策に関する緊急対策、道路法面・盛土等に関する緊急対策などで、3か年緊急対策の総事業費は約7兆円、国費はその半分、通常予算とは別枠・上乗せで措置されたことが最大の特徴である。

また、3か年緊急対策とあわせ、5年ぶりに「国土強靱化基本計画」（閣議決定）が改訂された。国土強靱化のための取組強化のため、新たに「災害リスクの高いエリアにおける立地の抑制及び同エリア外への移転を促進する」ことが盛り込まれ、この内容は、その後の都市計画法等の改正への流れにつながっていく。

翌2019年（平成31年）1月から、国土交通省は社会資本整備審議会の都市計画基本問題小委員会において、防災・減災対策の強化を図るための土地利用規制・開発規制、防災施策とコンパクトシティとの連携の在り方等について議論を開始し、同年7月に、中間とりまとめ（「安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの更なる推進を目指して」）を行った。

(4) 令和元年東日本台風（2019年10月）

2019年（令和元年）10月に発生した台風19号は、広範囲で記録的な大雨となり、関東・東北地方を中心に計140か所で堤防が決壊するなど河川が氾濫し、国管理河川だけでも約25,000ha（大阪市の面積に相当）の浸水被害が発生した。死者・行方不明者は80名を超え、住家の全半壊等27,000棟超、住家浸水56,000棟超と、極めて甚大な被害であった。

長野県の千曲川、福島県の阿武隈川などが氾濫し、関東地方では、利根川水系、荒川水系の河川の氾濫によって関東地方で広範囲な浸水被害が発生した。また、多摩川の流域では内水被害も生じ、自然災害に脆弱な首都圏の課題が浮き彫りとなった。

洪水の恐怖が首都圏を襲ったことは、防災・減災対策としての土地利用規制、開発規制の強化が必要との世論を高めるきっかけともなった。

(5) 災害に脆弱な国土条件と気候変動

我が国の国土条件は、諸外国と比べて河川は急勾配であり、都市部ではゼロメートル地帯が広域にわたって存在している。洪水、地震など災害リスクにさらされている人口の割合は全体の7割にのぼり、三大都市圏では約400万人がゼロメートル地帯に居住している。

さらに、気候変動の影響によって、短時間強雨の発生頻度は直近30～40年間で約1.4倍に拡大しており、また、氾濫危険水位を超過した河川数は2014年比で5倍となるなど近年さらに増加傾向にある。今世紀には洪水発生頻度が約2倍に増加するとの予想もあり、とりまく状況は厳しくなるばかりである。

(6) 防災・減災対策としての土地利用規制・誘導の必要性

このような自然災害リスク・洪水リスクの高まりに対しては、堤防整備などの治水対策はもちろん、既存ダムの利水容量の治水活用など、「流域治水」の発想が不可欠である。ハード・ソフト一体

の事前防災対策を加速化することはもちろん、将来の気候変動を見据えた抜本的かつ総合的な対策が求められている。堤防、ダム、遊水地、避難地・避難路の整備などのハード対策と、災害リスクの見える化、土地利用規制、開発規制などのソフト対策を組み合わせることで、より高い防災・減災効果が期待される。

災害の危険性の高いエリアには、できる限り人を住まわせない、多数の者が利用するような施設は設置しないことが重要であり、そのためには、財産権に配慮しつつ、災害ハザードエリアにおける新規開発については、抑制していかなければならない。既に立地している住宅、施設等については、強制的に移転を強いるのではなく、財政支援等によって自発的な移転を促していく必要がある。

加えて、2014年（平成26年）に立地適正化計画が制度化され、現在、300を超える市町村でコンパクトシティの取組みが進んでいるが、コンパクトシティ（立地適正化計画）の中に防災施策を取り込んでいくことも重要である。例えば、居住等を誘導するエリアでは河川堤防、避難地・避難地等を優先的に整備するなど防災対策を強化し、安全な都市構造へと転換していかなければならない。人口減少時代において、場合によっては市街地や集落の戦略的な撤退が求められるなか、まずは、災害の危険性の高いエリアから撤退を検討するというアプローチは、住民等の合意も図られやすいのではないかと考えられる。

このような認識のもと、安全なまちづくりを推進するため、都市計画法、都市再生特別措置法等の改正が行われた。

3. 法改正の概要

【参考1】

(1) 経過とスケジュール

2018年（平成30年）

7月 平成30年7月豪雨

9月 北海道胆振東部地震

12月 「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」、「国土強靱化基本計画(改訂)」

2019年（平成31年・令和元年）

7月 都市計画基本問題小委員会「中間とりまとめ」

10月 令和元年東日本台風

2020年（令和2年）

1月 都市計画基本問題小委員会 審議

2月 改正法案 閣議決定

5月 改正法案 衆議院可決

6月 改正法案 参議院可決、成立

9月 改正法施行予定（開発許可以外の改正部分）

2022年（令和4年）

4月 改正法施行予定（開発許可の改正部分）

(2) 全体像

今回の法改正は、頻発・激甚化する自然災害に対応するため、特に土地利用に焦点を置き、

①災害ハザードエリアにおける新規開発の抑制

②災害ハザードエリアからの移転の促進

③コンパクトシティ（立地適正化計画）と防災施策との連携強化

を3つの柱として対策を講じている。

①災害ハザードエリアにおける新規開発の抑制については、都市計画法の開発許可制度について見直しを行い、災害レッドゾーンの4区域（災害危険区域、土砂災害特別警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域）について、店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場等の自己業務用施設の開発を原則禁止とした。また、市街化調整区域の浸水ハザードエリア等における住宅等の開発規制を厳格化し、安全上及び避難上の対策等が講じられたものに限って許可する仕組みに改めた。都市計画法とあわせ、都市再生特別措置法を改正し、居住誘導区域外での住宅の開発等に対する勧告制度について、勧告に従わない事業者に対する事業者名等の公表制度を創設した。

②災害ハザードエリアからの移転の促進については、都市再生特別措置法の改正により、市町村による防災移転計画の作成を制度化し、市町村が移転者等のコーディネートをを行い移転に関する具

体的な計画を作成する制度（居住誘導区域等権利設定等促進計画）を創設した。都市計画法では、市街化調整区域のレッドゾーンから住宅、施設等を移転する場合の開発許可制度の特例制度も設けている。これらの法制上の措置に加え、令和2年度予算においては、防災集団移転促進事業の戸数要件の緩和（移転後の住宅戸数の要件を「10戸以上」から「5戸以上」に緩和）など、移転に対する財政上の支援を大幅に拡充している。

③コンパクトシティ（立地適正化計画）と防災施策との連携強化については、立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンの除外を徹底（都市再生特別措置法施行令の改正（2021年（令和3年）10月施行予定））するとともに、都市再生特別措置法の改正により、新たに、立地適正化計画に「防災指針」を定めることとした。この「防災指針」に基づく地方公共団体等の取組に対し、国は重点的に財政支援を行っていく予定である。

4. 災害レッドゾーンと災害イエローゾーン

【参考2、3】

（1）災害レッドゾーン

「災害レッドゾーン」とは、都市計画法第33条第1項第8号の規定に基づき、開発行為が規制されている次の4区域を指す。

- ①災害危険区域（建築基準法）
- ②土砂災害特別警戒区域（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（以下、「土砂災害防止法」という。））
- ③地すべり防止区域（地すべり等防止法）
- ④急傾斜地崩壊危険区域（急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律）

これら4区域の特徴は、**建築基準法、土砂災害防止法等の各個別の法律において、住宅等の建築、開発行為等が規制されていること**である。例えば、災害危険区域については、「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」（建築基準法第39条第2項）とされ、土砂災害特別警戒区域については、「開発

行為で、予定建築物の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない」（土砂災害防止法第10条第1項）とされている。

災害レッドゾーンに関する建築基準法、土砂災害防止法等の個別法の規制は、主に、国民の生命身体の保護等を目的とし、比較的小規模なものを含めた建築物の建築等について、災害の種類に応じて対象用途を限定し、建築等の制限を行うものである。一方、都市計画法第33条第1項第8号の開発規制は、都市計画の目的である良好な市街地の形成、宅地の安全性確保を目的として、一定規模以上の宅地の造成等に対し、災害の危険性が高いエリアにおける市街地の形成を防止するため規制を行うものである。

つまり、**各個別法の規制は主に単体に関する規制であるのに対し、都市計画法の開発規制は市街地の形成に関する規制と整理される。**

また、各個別法による建築等の規制と、都市計画法が建築の前段階としての宅地造成等の行為を規制することによって、相互補完的に規制の実効性を担保しているともいえる。

（2）災害イエローゾーン

「災害イエローゾーン」とは、災害レッドゾーンと異なり、**建築や開発行為等の規制はかかっていないものの、区域内の警戒避難体制の確保のため、行政が災害リスク情報の提供等を実施する区域**を指す。

都市計画法では明確な位置付けはないが、例えば、災害の危険性が高いエリアとして、一般的に

- ①浸水想定区域（水防法）
- ②土砂災害警戒区域（土砂災害防止法）
- ③津波災害警戒区域（津波防災地域づくりに関する法律）

などが該当する。

5. 災害レッドゾーンの開発規制の強化（都市計画法改正）

【参考4、5】

（1）自己業務用施設の開発規制の強化

都市計画法第33条第1項第8号は、災害レッドゾーンにおける開発行為に関する規定で、

- ①「自己以外の居住の用に供する住宅」（分譲住宅、賃貸住宅など）
- ②「自己以外の業務の用に供する施設」（貸オフィス、賃ビル、貸店舗（ショッピングモールを含む）、貸倉庫など）

の開発について、その開発区域内に災害危険区域、土砂災害特別警戒区域、地すべり防止区域又は急傾斜地崩壊危険区域を含んではならないと定め、災害レッドゾーンでの開発を原則禁止している。

しかし、自社オフィス（事務所）、自社店舗（スーパーマーケット、コンビニエンスストア）、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場、倉庫、学校など「自己の業務の用に供する施設」（自己業務用施設）については、開発事業者、施設所有者等が災害リスクを十分に知ることができる等の理由により、都市計画法の制定時以来、第33条第1項第8号の規制（原則禁止）の対象外とされてきた。平成4年の都市計画法の改正時に、自己業務用施設について災害ハザードエリアでの開発を原則禁止とすべきか内部で検討されたが、当時は自然災害が頻発する状況ではなかったため、その必要はないと判断した。

しかしながら、2017年（平成29年）の九州北部豪雨、2018年（平成30年）7月豪雨など、近年の自然災害では、災害の危険性の高いエリアにおいて自己業務用施設の開発が進み、その結果、自己業務用施設が被災、利用者にも被害が及ぶ事態が生じている。

2016年（平成28年）4月から2018年（平成30年）9月までの2年半について、災害レッドゾーンにおける自己業務用施設の開発許可の実績について国土交通省が調査したところ、計47件の開発許可が行われ、災害レッドゾーンにおける開発は現在も進行中との状況が確認された。

このため、災害レッドゾーンにおける市街地の形成の防止を図るとともに、利用者等の安全性を確保する観点から、都市計画法第33条第1項第8号を改正し、自社オフィス、店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場、学校などの自己業務用施設について、災害レッドゾーンにおける開発を原則禁止することとした。

なお、個人が自ら居住する戸建て住宅を建築する場合の開発行為については、災害レッドゾーンにおける市街化の進展に与える影響、当該住宅の利用者数等は、業務用施設等に比べて少ないことから、引き続き、規制（原則禁止）の対象外とした。

（2）規制の対象となる自己業務用施設の規模、既存施設に対する規制の適用等

自己業務用施設に対する都市計画法第33条第1項各号の基準（いわゆる技術基準）の適用については、一定規模以上の開発に限定するなど規模要件を設けている場合と、そうでない場合がある。今回の法改正の災害ハザードエリアにおける開発規制は、利用者等の安全に関わる事項であることも踏まえ、第33条第1項第8号では規模要件を設けないこととした。したがって、都市計画法第29条第1項の開発許可の一般的な規模要件が適用されることとなり、市街化区域については1,000㎡以上（三大都市圏にあっては500㎡）、非線引き都市計画区域については3,000㎡以上、市街化調整区域については原則全ての開発行為が規制の対象となる。

既に立地している既存施設への規制の適用については、開発許可制度は、基本的に新規の開発を対象とするものであるため既存施設には適用されない。また、既存施設の建替えについては、敷地の拡張や盛土等、土地の区画形質の変更を伴う工事を行わない限り、規制の対象外である。災害の危険性が高い既存施設については、地方公共団体等はその状態を放置するのではなく、住民等に災害リスクを分かりやすく伝え、自主的な移転を促していくことが求められる。

(3) 例外的に許可（33条1項8号のただし書許可） する場合の考え方

都市計画法第33条第1項第8号のただし書は、「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。」と規定し、災害ハザードエリアにおける開発であっても、安全上の対策が適切に講じられている場合に、開発許可権者（地方公共団体）が支障ないと認めれば、例外的に許可できることを定めている。

この例外的な許可の取扱いについては、従来、法令、通知等において特段の定めがなかったが、今回の法改正の際、地方公共団体、事業者団体等から例外的な許可の取扱いの考え方を示してほしいとの要望が数多く寄せられたことを踏まえ、国は技術的助言（開発許可運用指針）として、例外的に許可を行う場合の例示を以下のとおり示すこととした。

- ①建物・施設の構造、地盤の高さ等について、安全上の対策を講じている場合
- ②避難経路、避難場所等により、建物・施設の利用者の安全な避難が可能である場合
- ③開発区域の一部に災害ハザードエリアが含まれる場合にあっては、当該エリアに建物・施設を建築せず、立入禁止等の措置を講じている場合
- ④人の出入りが想定されない小規模な倉庫、個人の小規模作業場等

いずれせよ、開発許可権者（地方公共団体）は、例外的な許可の適用に当たって、災害リスクに関し開発区域及び周辺の状況等を踏まえた総合的な判断が求められる。

また、建築基準法、土砂災害防止法等の個別法において建築や開発行為が認められない場合には、基本的に、開発許可制度においても許可を行うことは適切ではないと考えられる。開発許可権者（地方公共団体）は、災害レッドゾーンにおける許可の判断に当たっては、建築基準法、土砂災害防止法等を担当する特定行政庁、都道府県等の関係部署と連携が必要である。

(4) 災害イエローゾーンにおける開発を原則禁止 としない理由

浸水想定区域等の災害イエローゾーンについては、行政が災害リスク情報の提供等を実施する区域であり住宅等の建築や開発行為等の規制がかかっていない。また、我が国のまちが河川流域や山地丘陵の間等に形成されてきたことも踏まえると、浸水ハザードエリア等における開発規制を都市計画区域の全域で行うことは、慎重な判断が必要であり、現時点において、市街化区域内での開発は規制しない。

6. 市街化調整区域の浸水ハザードエリア等における開発規制の厳格化（都市計画法改正）

【参考6～10】

(1) 市街化調整区域における浸水被害と開発規制の厳格化

2019年（令和元年）10月に発生した台風19号（令和元年東日本台風）は広範囲で記録的な大雨となり、関東・東北地方において堤防決壊等により河川が氾濫し、浸水被害が各地で発生した。

浸水被害が激しかった長野市、水戸市、川崎市、郡山市及び須賀川市の5市について、国土地理院が作成した浸水段彩図をもとに、浸水被害が生じた区域の面積を国土交通省が算定したところ、市街化調整区域で浸水被害が多かった。また、市街化調整区域における開発を条例により特例的に認めている地方公共団体について、河川の洪水被害の発生箇所を国土交通省が調査したところ、市街化調整区域における被害が8割以上であった。これらのエリアでは、住宅等の浸水被害も数多く発生した。

市街化調整区域は、都市計画において市街化を抑制すべき区域であるとされ、調査結果からも、市街化区域と比べ相対的に浸水しやすいことが判明している。残念ながら、市街化調整区域においては浸水想定区域であっても、安全性を確認することなく許可されているのが実態である。

こうした状況を踏まえ、今回の法改正等では、市街化調整区域における浸水ハザードエリア等の

開発規制を厳格化して、市街化調整区域において条例により開発を特例的に認める区域（都市計画法第34条第11号及び第12号の規定により許可が可能となる区域）から浸水ハザードエリア等を除外し、許可に当たっては、第三者からなる開発審査会の議を経る個別審査に諮ることとした。

(2) 法改正等の内容

都市計画法第34条第11号及び第12号は、市街化を抑制すべき市街化調整区域について、市街化区域と隣接、近接する等の一定の区域等を地方公共団体が条例（いわゆる11号条例、12号条例）で指定すれば、市街化区域と同様に開発が可能となる特例を定めている規定である。

これら条例での区域指定に当たっては、都市計画法施行令第29条の8及び第29条の9の規定によって、原則「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」を区域から除外するよう定められている。しかし、実態は、災害レッドゾーンの除外は徹底されておらず、浸水の危険性についてほとんど考慮されていないのが現状である。

このため、今回の法改正と政令改正では、条例区域から災害ハザードエリアの除外を徹底させる。具体的には、法改正（都市計画法第34条第11号及び第12号）により、条例の区域指定に当たっては災害の防止の観点が特に重要であることを明記するとともに、政令改正（都市計画法施行令第29条の8及び第29条の9）により、以下のとおり、除外すべき災害ハザードエリアを個別、具体的に列挙する。

- ①災害危険区域
- ②地すべり防止区域
- ③急傾斜地崩壊危険区域
- ④土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）及び土砂災害警戒区域（イエローゾーン）
- ⑤浸水想定区域のうち、浸水した場合に想定される水深その他の国土交通省令で定める事項を勘案して、洪水、雨水出水又は高潮が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、

住民その他の者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（浸水ハザードエリア）

- ⑥そのほか、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

(3) 土砂災害警戒区域（イエローゾーン）

2018年（平成30年）7月豪雨では、西日本を中心に各地で土砂災害が相次いだ。都市計画の線引き（市街化区域と市街化調整区域とを区分）を行っている地方公共団体について、平成30年7月豪雨による土砂災害の被災箇所を国土交通省において調査したところ、市街化区域の被災箇所は228箇所に対し、市街化調整区域の被災箇所は1,950箇所と、市街化区域の8倍以上であった。

この調査でも分かるように、昨今の自然災害において市街化調整区域での土砂災害が頻発している状況も踏まえ、市街化調整区域内の土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）だけでなく、土砂災害警戒区域（イエローゾーン）についても開発規制の対象とすることとした。

(4) 浸水ハザードエリア

市街化調整区域で特例的な開発を許容している地方公共団体における令和元年東日本台風の洪水被害の発生箇所を調査したところ、市街化調整区域内における被害が8割以上であった。

市街化調整区域は都市計画において市街化を抑制すべき区域とされ、また、市街化区域と比べ相対的に浸水しやすく、昨今の自然災害により浸水被害が発生している。こうした状況を踏まえ、今回の法改正等では市街化調整区域内の浸水ハザードエリアにおける開発規制を強化した。

11号条例及び12号条例の区域から除外すべき浸水ハザードエリアは、水防法の浸水想定区域の全域ではない。仮に、全域とした場合には、対象区域が広く、合理的な土地利用を阻害するおそれがあると考えた。我が国の国土条件や、都市の歴史的成り立ち等に鑑みれば、人命等に危害が生じないような比較的軽度な浸水被害については許容

しなければならない。したがって、除外の対象となるのは「浸水想定区域のうち、浸水した場合に想定される水深その他の国土交通省令で定める事項を勘案して、洪水、雨水出水又は高潮が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民その他の者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」(改正後の都市計画法施行令第29条の8において定める予定)である。政令では定量的な基準を設定しないが、国土交通省令により土地利用の動向、浸水した場合に想定される水深等を勘案することとし、国の技術的助言では、想定される水深が2~3m以上の区域、国土交通大臣等が定める家屋倒壊等氾濫想定区域(家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域)については、原則として条例区域から除外するよう定める予定である。

この条例の区域設定を厳格化することで、今後、市街化調整区域内の浸水ハザードエリアにおける開発許可は、第三者からなる開発審査会の議を経る個別審査に諮ることとなる。許可の基準は開発許可権者(地方公共団体)において定めることとなるが、開発地及び周辺の浸水リスクを踏まえ、建築物の地盤面や床面が浸水想定水位以上の高さ等を有するか、開発地周辺の避難施設の有無など、必要な建築物の安全上及び避難上の対策の実施について審査することとなる。

7. 災害ハザードエリアの開発等に対する勧告・公表制度(都市再生特別措置法改正)

【参考11】

(1) 制度の概要

現行の都市再生特別措置法では、立地適正化計画の区域のうち、居住誘導区域外において、

- ①3 戸以上の住宅や社会福祉施設等の市町村が条例で定める居住用施設、又は
- ②1 戸若しくは2 戸の住宅や社会福祉施設等の市町村が条例で定める居住用施設で、規模が1,000 m²以上のものなどの開発行為等を行おうとする場合

は、市町村への届出が必要で、届出行為が住宅等の立地の誘導を図る上で支障があるときは、市町村は勧告できることとなっている。

今回の法改正では、勧告制度を拡充し、災害レッドゾーンにおける住宅の開発等について勧告に従わなかった場合は、事業者名等を公表できることとした。

これは、今回の都市計画法改正によって、災害レッドゾーンでの自己業務用施設の開発が原則禁止とされ、市街化調整区域における浸水ハザードエリアでの住宅等の開発規制が厳格化されることとなるが、開発許可は規模要件があり、比較的小規模な住宅の開発等(非線引き都市計画区域については3,000 m²未満)には適用されない。このため、都市再生特別措置法に新たな公表制度を設けることで、非線引き都市計画区域においても、災害ハザードエリアでの比較的小規模な住宅の開発等を効果的に抑制することを可能とした。

(2) 開発抑制の効果

今回新たに創設される公表制度では、事業者名とともに当該住宅等を特定できる情報が公表されることとなる。

これらの情報が公表されることにより、当該住宅等の購入を検討する者にとっては、契約段階の重要事項説明に先駆けて当該物件が災害レッドゾーンにおいて立地していることが明らかになるほか、売主が市町村の勧告に従わない事業者であることが分かるなど、購入の歯止めに一定の効果がある。また、事業者に対しても、その社会的評価の低下が事業活動に与える影響が相当程度あることを踏まえると、災害ハザードエリアでの住宅の開発等に一定の抑止力が働くと考えられる。

(3) 勧告・公表制度と開発許可制度との連携

今回拡充される勧告・公表制度を活用し、

- ①非線引き都市計画区域において、災害レッドゾーンでの3,000 m²未満の住宅の開発等を行う悪質な事業者に対する公表
- ②市街化区域や非線引き都市計画区域において、

居住誘導区域から除外された災害イエローゾーンで住宅の開発等を行う事業者に対する勧告等を実施することで、開発許可制度とあわせ、災害ハザードエリアにおける開発の抑制に大きな効果が期待される。

地方公共団体における勧告・公表制度の担当部署と開発許可制度の担当部署とは異なることも想定されるが、お互い連携し、災害ハザードエリアにおける開発等の事案に適切に対処していくことが求められる。

8. 災害ハザードエリアからの移転の促進（都市計画法及び都市再生特別措置法改正）

【参考12】

（1）災害ハザードエリアからの移転の課題と対策

災害ハザードエリアからの移転については、その必要性は認識されても、実際には慣れ親しんだ土地や家への愛着のほか、移転費用、移転先の確保、手続きの煩雑さの問題などから、なかなか移転が進まないのが現状である。

そのため、令和2年度予算においては防災集団移転促進事業など予算措置を拡充するとともに、都市再生特別措置法において、**新たな移転の計画制度（居住誘導区域等権利設定等促進計画）**の創設、都市計画法において、**市街化調整区域内の災害レッドゾーンからの移転に係る開発許可の特例**を措置した。

（2）居住誘導区域等権利設定等促進計画と防災集団移転促進事業

災害ハザードエリアからの移転を促進するため、都市再生特別措置法において、新たに、**市町村が主体的に住民や施設の所有者等の意見を調整したうえで、移転に関する計画を作成し、住民等の手続の代行等ができる制度（居住誘導区域等権利設定等促進計画）**を創設した。

具体的には、市町村が計画を公告することにより、計画に定めた所有権、賃借権等を設定又は移転するとともに、計画に基づく権利設定を市町村が一括で登記することが可能となる。

居住誘導区域等権利設定等促進計画については、これに特化した財政支援策はないが、住宅の移転については「**防災集団移転促進事業**」、「**がけ地近接等危険住宅移転事業**」、また、医療・福祉施設等の移転については「**都市構造再編集集中支援事業**」の財政支援制度が活用可能である。

このうち、防災集団移転促進事業については、移転先となる住宅団地の整備などのほか、移転者からの土地・建物の買い取り、移転者への引越費用の助成など、移転に係る経費を移転者に対して支援できる仕組みとなっている。

このため、移転者の負担については、移転者の住居などにより差異はあるものの、手厚い支援となっている。この事業は、事業主体となる市町村に対して、国が経費の4分の3を補助するものであり、地方財政措置もあわせると実質的に国が約94%を負担するなど、市町村に対しても手厚い支援となっている。

（3）市街化調整区域内の災害レッドゾーンからの移転に係る開発許可の特例

市街化調整区域の災害レッドゾーンに存する住宅、施設等が、同じ市街化調整区域内の安全な場所に移転する場合には、都市計画法第34条第1号から第13号までに該当するか、そうでない場合には、同条第14号により開発審査会の議を経た個別審査により開発許可を得る必要がある。

平成30年7月豪雨で甚大な浸水被害が発生したある地区では、市街化調整区域内に立地する浸水被害を受けた住宅が同じ市街化調整区域内の別の場所に移転したいという要望があったが、このような移転が開発許可されるのか明らかでなく、問題となった。

市街化調整区域内の移転であっても、移転後の住宅、施設等が従前と同様の用途、規模である場合には、市街化調整区域内の市街化を促進するおそれは低く、また、移転先を地価が高い市街化区域に求めることは移転者にとって過度な経済的負担を強いることとなる。

そこで、都市計画法第34条に新たな号を設け、

市街化調整区域内の災害レッドゾーンに存する住宅、施設等が従前と同一の用途で市街化調整区域内のレッドゾーン外に移転する場合には、開発許可できるよう措置した。

9. 今後の展望と課題

(1) 改正法施行と効果的な制度運用のための部局間連携

都市計画法の開発許可関係の改正規定は、政令・省令とあわせ、2022年（令和4年）4月からの施行である。この間、開発許可権者（地方公共団体）においては開発許可に係る条例・要綱等の見直しとともに、事業者に対し見直し内容を分かりやすく周知する必要がある。

条例、要綱等の見直し、見直し後の開発許可制度の運用に当たっては、国、都道府県、市町村をまたぐ形で、開発許可部局、治水・砂防部局、建築部局等との横断的な連携が重要となってくる。

(2) 市街化区域内の対策の検討

今回の都市計画法の改正では、市街化区域内については浸水ハザードエリアの開発規制を強化していない。これは、市街化区域が都市計画において優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として定められており、また、我が国のまちが河川流域に形成されてきた等の実態も踏まえ、開発規制による対応ではなく、治水対策、避難路・避難場所の整備、警戒避難体制の確保等を重点的に実施していくこととしたからである。

ただし、昨今の頻発・激甚化する自然災害を踏まえれば、今後の河川法、水防法、下水道法等の見直しの検討作業も踏まえつつ、引き続き、都市計画法等における対応、対策等を検討していく必要がある。

また、都市計画法第33条第1項第3号の排水基準については、排水施設を「5年に1回の確率以上の降雨強度」を前提に設定するよう定められているが、その運用は地方公共団体でばらつきがみられる。また、開発行為に伴う調節池の設置の基準についても、根拠等が不明確との指摘もある。

このような開発行為に係る排水施設の基準等についても、下水道等の他施設とのバランスも考慮しつつ、見直しを検討していく必要がある。

(3) 移転促進のための支援の強化

衆参国土交通委員会の改正法案の附帯決議にも示されたとおり、災害ハザードエリアからの移転については事前防災対策として積極的に取り組むとともに、一層の支援の充実が求められる。

国は、地方公共団体に専門家等を派遣するなど、移転に係るノウハウ面を支援していく必要がある。また、移転費用の問題については、財政支援だけでなく、融資、税制など幅広いインセンティブ措置を検討していく必要がある。

(4) 災害リスク情報の見える化の推進

今回の法改正にあわせ、国土交通省においては、災害リスク情報の見える化を推進していく方向性を打ち出している。

中小河川等における浸水リスク情報の充実、ハザードマップのGISデータ化とともに、浸水のリスク等をより視覚的に分かりやすく発信するため、災害リスク情報の3次元表示モデルを作成し、一般のHP等で公開する準備を進めている。

このような災害リスク情報の見える化は、一義的には、国民への情報発信とそれによる行動変容を促すことを目的とするが、こうした情報を開発許可の運用等にも活用することで、より効果的な規制、効率的な審査が可能となり、安全なまちづくりに寄与することが期待される。

（注）政省令改正に関する記載内容は、執筆時点での検討中の内容である。

（以上）

(参考1) 都市計画法及び都市再生特別措置法の改正概要

○ 頻発・激甚化する自然災害に対応するため、災害ハザードエリアにおける開発抑制、移転の促進、立地適正化計画の強化など、安全なまちづくりのための総合的な対策を講じる。

◆災害ハザードエリアにおける開発抑制 (開発許可の見直し)

<災害レッドゾーン>

-都市計画区域全域で、住宅等（自己居住用を除く）に加え、**自己の業務用施設**（店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場等）の**開発を原則禁止**

<浸水ハザードエリア等>

-**市街化調整区域における住宅等の開発許可を厳格化**（安全上及び避難上の対策を許可の条件とする）

（開発許可の対象とならない小規模な住宅等の開発に対する勧告・公表）

-災害レッドゾーン内での住宅等の開発※について**勧告に従わない場合は公表**できることとする
※ 3戸以上又は1000㎡以上の住宅等の開発で開発許可の対象とならないもの

区 域	対 応
災害レッドゾーン	市街化区域 市街化調整区域 非線引き都市計画区域
浸水ハザードエリア等	市街化調整区域

【都市計画法、都市再生特別措置法】

災害レッドゾーン

・災害危険区域（崖崩れ、出水等）
・土砂災害特別警戒区域
・地すべり防止区域
・急傾斜地崩壊危険区域

◆立地適正化計画の強化 (防災を主流化)

-立地適正化計画の**居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外**

-立地適正化計画の居住誘導区域内で行う防災対策・安全確保策を定める「**防災指針**」の作成

（避難路、防災公園等の避難地、避難施設等の整備、警戒避難体制の確保等）

【都市再生特別措置法】

◆災害ハザードエリアからの移転の促進

-市町村による**防災移転支援計画**
市町村が、移転者のコーディネートを行い、移転に関する具体的な計画を作成し、手続きの代行 等

※上記の法制上の措置とは別途、予算措置を拡充（防災集団移転促進事業の要件緩和（10戸→5戸 等））
【都市再生特別措置法】



(参考2) 災害レッドゾーンと災害イエローゾーン

区 域	指 定	(参考) 行為規制等
災害レッドゾーン →住宅等の建築や開発行為等の規制あり	災害危険区域(崖崩れ、出水等) ＜建築基準法＞	地方公共団体 ・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。 (法第39条第2項)
	土砂災害特別警戒区域 ＜土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律＞	都道府県知事 ・特別警戒区域内において、都市計画法第4条第12項の開発行為で当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第10条第1項) ※制限用途： 住宅（自己用を除く）、防災上の配慮を要するものが利用する社会福祉施設、学校、医療施設
	地すべり防止区域 ＜地すべり等防止法＞	国土交通大臣、農林水産大臣 ・地すべり防止区域内において、次の各号の一に該当する行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第18条第1項) ・のり切り（長さ3m）、切土（直高2m）など
	急傾斜地崩壊危険区域 ＜急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律＞	都道府県知事 ・急傾斜地崩壊危険区域内においては、次の各号に掲げる行為は、都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。(法第7条第1項) ・のり切り（長さ3m）、切土（直高2m）など
災害イエローゾーン →建築や開発行為等の規制はなく、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている	浸水想定区域 ＜水防法＞	(洪水) 国土交通大臣、都道府県知事 (雨水出水) 都道府県知事、市町村長 (高潮) 都道府県知事 なし
	土砂災害警戒区域 ＜土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律＞	都道府県知事 なし
	都市洪水想定区域 都市浸水想定区域 ＜特定都市河川浸水被害対策法＞	国土交通大臣、都道府県知事 等 なし

(参考3) 災害レッドゾーンの指定状況調査

区域	区域数	面積
災害危険区域	22,780件 ※1	約5.6万ha ※1
土砂災害特別警戒区域	476,519件 ※2	約17.4万ha ※3
地すべり防止区域	3,819件 ※4	約12.7万ha ※4
急傾斜地崩壊危険区域	32,245件 ※5	約4.5万ha ※5
都市計画区域全体		約1,023.0万ha ※4

※1 平成31年4月時点

※4 平成29年3月時点

※2 令和2年2月時点

※5 平成30年3月時点

※3 「国土数値情報（土砂災害警戒区域）」（平成30年度版データ）による推計値

(参考4) 災害レッドゾーンにおける開発規制の見直し

現行（都市計画法第33条第1項第8号）

- 自己以外の居住の用に供する住宅
（分譲住宅、賃貸住宅 等）
- 自己以外の業務の用に供する施設
（貸オフィス、貸ビル、貸店舗（ショッピングモールを含む）、
貸倉庫（レンタルボックスを含む）、その他賃貸用の業務用
施設 等）

の開発は

レッドゾーン

- 災害危険区域（出水等）
- 地すべり防止区域
- 土砂災害特別警戒区域
- 急傾斜地崩壊危険区域

を原則含まないこと



規制対象に自己業務用施設を追加

見直し

- 自己以外の居住の用に供する住宅
（分譲住宅、賃貸住宅 等）
- 自己以外の業務の用に供する施設
（貸オフィス、貸ビル、貸店舗（ショッピングモールを含む）、
貸倉庫（レンタルボックスを含む）、その他賃貸用の業務用
施設 等）
- 自己の業務の用に供する施設**
（自社オフィス、自社ビル、自社店舗（スーパー、コンビニを含
む）、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場、倉庫 等）

の開発は

レッドゾーン

- 災害危険区域（出水等）
- 地すべり防止区域
- 土砂災害特別警戒区域
- 急傾斜地崩壊危険区域

を原則含まないこと

(参考5) 災害レッドゾーンにおける開発許可の現状調査

	災害危険区域	地すべり防止区域	土砂災害 特別警戒区域	急傾斜地 崩壊危険区域
自己業務用 合計：47件	11件	2件	26件	8件
	病院 児童福祉施設 認定こども園 有料老人ホーム グループホーム 事務所兼倉庫 工場 造船所 産廃処理施設	事務所兼倉庫 コンビニ	小学校・中学校 老人福祉施設 児童福祉施設、保育園 社会福祉施設 事務所 旅館・ホテル ドラッグストア ドライブイン ガソリンスタンド 教会・寺院 葬祭会館 店舗 工場 倉庫	病院 工場 集会所 寺院

国土交通省都市局において、すべての開発許可権者（590自治体）に対しアンケート調査を実施。

（調査対象期間：平成28年4月1日～平成30年9月30日）

（調査期間：平成30年11月28日～12月19日、令和元年12月24日～令和2年1月10日）

(参考6) 市街化調整区域の浸水ハザードエリア等の開発規制の見直し

現行（都市計画法第34条第11号、12号）

- 市街化を抑制すべき市街化調整区域であっても、市街地の隣接、近接する等の区域のうち、地方公共団体が条例（いわゆる11号条例、12号条例）で区域等を指定すれば、市街化区域と同様に開発が可能。
- 条例での区域の指定に当たっては、政令（都計法施行令第29条の8、29条の9）において、原則として「洪水、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」等を指定区域から除外するよう定められているが、除外が徹底されていない場合もある。

見直し



11号条例、12号条例の区域から、
災害レッドゾーン及び浸水ハザードエリアの除外を徹底

<法改正>

- 11号条例及び12号条例の区域指定について、災害の防止が図られるよう政令で基準を設定することを法律（都計法第34条第11号、12号）で明記。

<政省令等改正>

- 11号条例及び12号条例の区域の指定は、都市計画区域マスタープランに適合するものとする。

- 11号条例及び12号条例の区域から

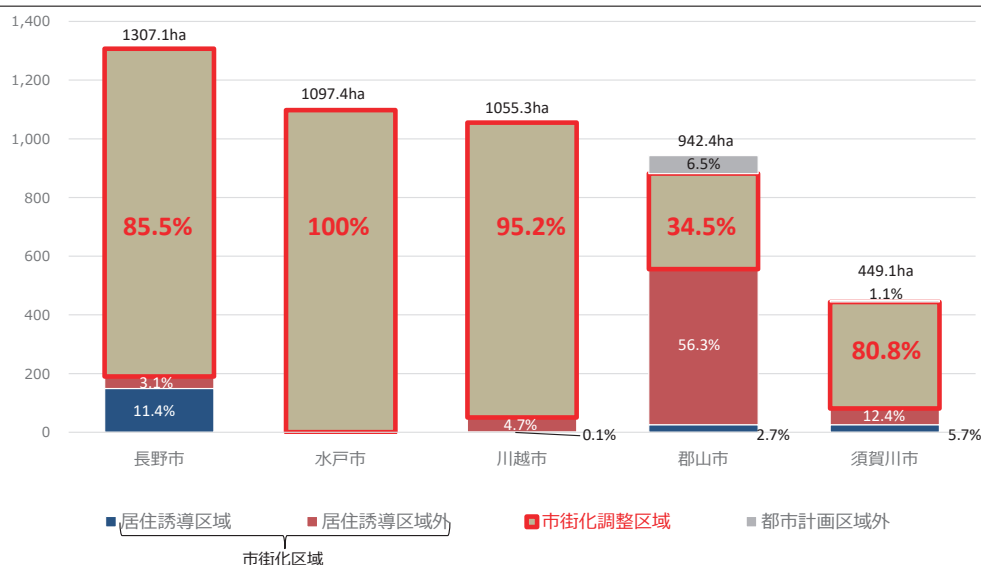
レッドゾーン

 - 災害危険区域（出水等）
 - 地すべり防止区域
 - 土砂災害特別警戒区域
 - 急傾斜地崩壊危険区域

 と 浸水ハザードエリア※等を除外。
※水防法の浸水想定区域等のうち、災害時に人命に危険を及ぼす可能性の高いエリア
- 除外された 浸水ハザードエリア等 における開発については、安全上及び避難上の対策が講じられたものに限り、開発審査会の議を経て許可（法第34条第14号による許可）

(参考7) 令和元年東日本台風の洪水被害の調査①

洪水被害が大きかった5市について、国土地理院作成の浸水段彩図をもとに、浸水被害が生じた区域の面積を国土交通省都市局が算出したところ、**市街化調整区域において広く浸水被害が発生**。



令和元年東日本台風による浸水面積と区域別の割合

(参考8) 令和元年東日本台風の洪水被害の調査②

令和元年東日本台風の関東地方の被害を国土交通省都市局が調査（※法第34条第11号又は第12号の条例に基づく開発許可件数が20件以上(平成29年度)であって、令和元年東日本台風により、国管理河川又は県管理河川の洪水被害(決壊、越水、溢水等)があった地方公共団体(29市町)の被害発生場所を調査) **したところ、洪水被害の発生場所は市街化調整区域が8割を占める。**

関東29市町における洪水被害(決壊、越水、溢水等)の発生場所 令和元年12月
国土交通省都市局調査

市街化区域	市街化調整区域	都市計画区域外
13 (16%)	68 (82%)	2 (2%)

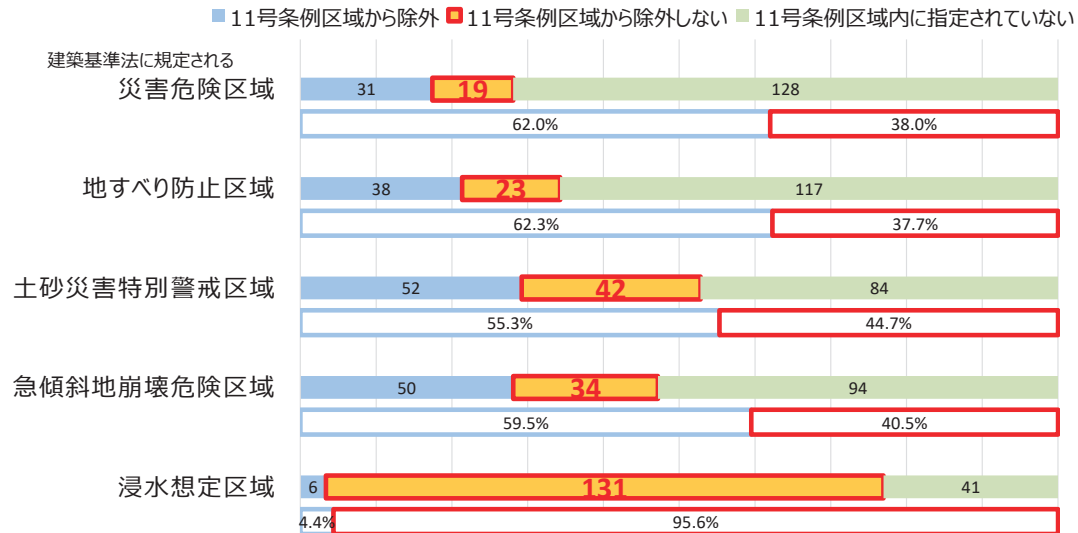
令和元年東日本台風の洪水被害が大きかった関東地方、茨城県、栃木県、群馬県及び埼玉県について、都市計画法第34条第11号又は第12号の条例に基づく開発許可件数が20件以上(平成29年度)であって、令和元年東日本台風により、国管理河川又は県管理河川の洪水被害(決壊、越水、溢水等)があった地方公共団体(29市町)の被害発生場所を調査。

対象自治体(29市町)

茨城県 水戸市、結城市、常総市、つくば市、ひたちなか市、那珂市、筑西市、坂東市、神栖市、茨城町、八千代町
 栃木県 宇都宮市、足利市、栃木市、佐野市、小山市
 群馬県 高崎市、邑楽町
 埼玉県 川越市、熊谷市、行田市、飯能市、東松山市、狭山市、深谷市、上尾市、入間市、坂戸市、日高市

(参考9) 11号条例における災害ハザードエリアの取扱いの現状調査

○ 災害レッドゾーンの除外が徹底されておらず、また、浸水想定区域はあまり考慮されていない。



国土交通省都市局において、すべての開発許可権者（592自治体）に対しアンケート調査を実施。
11号条例を制定している178自治体について集計。

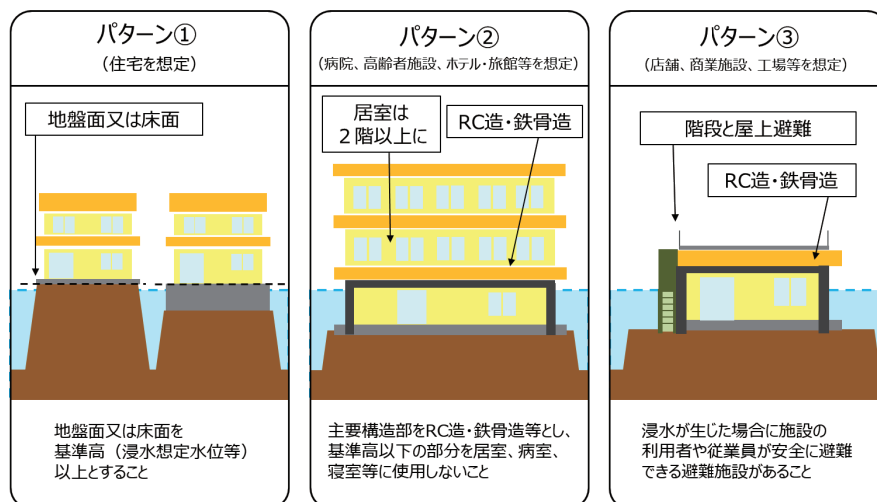
（調査時点：令和2年1月6日）

（調査期間：令和元年12月24日～令和2年1月10日）

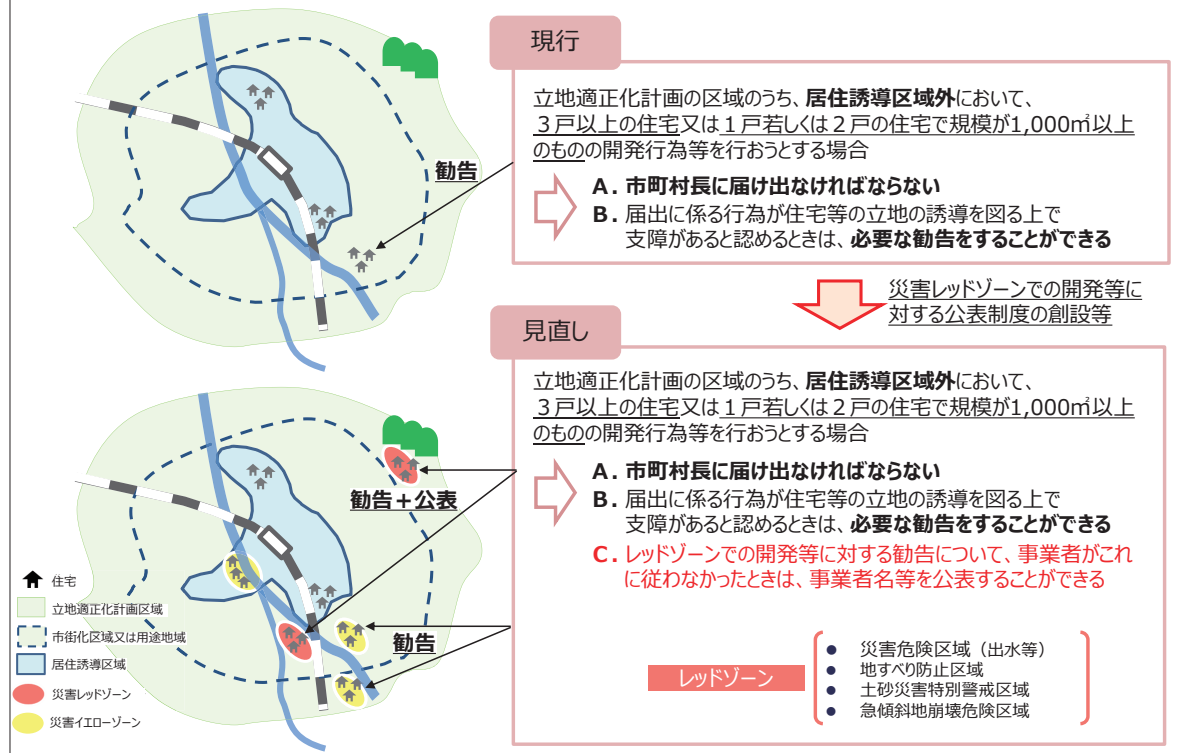
(参考10) 浸水ハザードエリアにおける開発許可の審査

○ 11号条例及び12号条例の区域から除外された市街化調整区域内の浸水ハザードエリアにおける開発許可（法34条14号）に当たっては、安全上及び避難上の対策が講じられたものに限り、開発審査会の議を経て許可する。

浸水ハザードエリア等における開発許可のイメージ



(参考11) 災害ハザードエリアでの開発等に対する勧告・公表制度



(参考12) 移転促進のための市街化調整区域における開発許可の特例

