

No. 1166 (2022. 1.18)

## 災害と土地利用規制

はじめに

### I 災害に係る土地利用規制の制度

- 1 土地利用規制を行う災害リスク区域の指定
- 2 開発行為が行われる区域からの災害リスク区域の除外

### II 災害リスクを踏まえた土地利用に関する近年の動向

- 1 平成 30 年 7 月豪雨まで

2 平成 30 年 7 月豪雨以降

### III 土地利用規制をめぐる課題

- 1 土地利用規制をどう活用するか
- 2 区域指定の難しさ
- 3 既存建築物への対応

おわりに

キーワード：災害危険区域、土砂災害特別警戒区域、津波災害特別警戒区域、浸水被害防止区域、逆線引き、災害レッドゾーン

- 土地利用の観点から災害リスクを減らす方法の一つとして、リスクが高い区域における土地利用を制限する土地利用規制がある。昭和 25 年創設の災害危険区域に始まり、土砂災害、津波災害、洪水・雨水出水の各災害を対象とした土地利用規制の制度が順次整備されてきた。
- 平成 30 年 7 月豪雨以降、土地利用規制を含め、災害リスクを踏まえた土地利用に関する様々な動きが見られた。
- 土地利用規制を活用するとしても、区域指定は容易ではなく、また、区域を指定したとしても既存建築物への対応が問題となる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 おおつか みちこ 大塚 路子

第 1 1 6 6 号

## はじめに

近年、平成 30 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨等の激甚な水災害<sup>1</sup>が発生しており、今後は気候変動の影響により、更に水災害が頻発化・激甚化することが懸念されていることから、災害リスクを踏まえた土地利用の重要性が高まっている。土地利用の観点から災害リスクを減らす方法として、リスクが高い区域における土地利用を制限する土地利用規制、計画制度や市場を通じたよりリスクの低い区域への土地利用誘導、リスクが高い区域からの移転がある<sup>2</sup>。本稿では、災害に係る土地利用規制の諸制度（令和 4 年 4 月施行予定の制度改正も含む。）、災害リスクを踏まえた土地利用に関する近年の国の取組を整理する。

## I 災害に係る土地利用規制の制度

### 1 土地利用規制を行う災害リスク区域の指定

被害が生じるおそれがある区域に対して土地利用規制を行う制度として、災害危険区域、土砂災害特別警戒区域、津波災害特別警戒区域、浸水被害防止区域の制度がある。なお、災害につながるおそれのある行為を原因地において規制する制度として、急傾斜地崩壊危険区域<sup>3</sup>、地すべり防止区域<sup>4</sup>の制度があり、津波災害特別警戒区域を除くこれらの 5 区域は、総称して災害レッドゾーンと呼ばれる<sup>5</sup>。

#### (1) 災害危険区域

災害危険区域は、「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）第 39 条に基づき地方公共団体が条例で指定することができる津波、高潮、出水等による危険の著しい区域であり、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が当該条例で定められる。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ため建築物の安全を確保できる最低限のものでなければならず、建築の禁止を規定できるのは、住居の用に供する建築物に限られ、他の用に供するものについては行い得ないとされる<sup>6</sup>。

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る。昭和 34 年の伊勢湾台風後、災害危険区域の指定を積極的に行い、区域内の建築物の構造を強化する旨の建設事務次官通知が出され、その中で区域の指定範囲、建築物の制限内容についての考え方が示された<sup>7</sup>。しかし、強い権利制限であるために、地方公共団体が慎重となり、なかなか指定は進まな

\* 本稿に記載したインターネット情報の最終アクセス日は令和 4 年 1 月 6 日である。

<sup>1</sup> 洪水、雨水出水（内水）、高潮、津波による災害及び土砂災害（国土交通省都市局ほか「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」2021.5, p.5. <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001406429.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001406429.pdf)>）。

<sup>2</sup> 木内望「住まいとまちの水害対策」『住宅』70(9), 2021.9, p.49; 同上, pp.65-69.

<sup>3</sup> 「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和 44 年法律第 57 号）第 3 条に基づき、都道府県知事が指定した区域。急傾斜地の崩壊を助長・誘発するおそれのある一定の行為が制限される。

<sup>4</sup> 「地すべり等防止法」（昭和 33 年法律第 30 号）第 3 条に基づき、国土交通大臣又は農林水産大臣が指定した区域。地すべりの防止を阻害又は地すべりを助長・誘発するおそれのある一定の行為が制限される。

<sup>5</sup> 開発許可制度研究会編著『令和 2 年改正都市計画法等による開発許可制度の要点』大成出版社, 2021, pp.11-14.

<sup>6</sup> 逐条解説建築基準法編集委員会編著『逐条解説建築基準法』ぎょうせい, 2012, p.260.

<sup>7</sup> 「風水害による建築物の災害の防止について」（昭和 34 年 10 月 27 日住発第 42 号）国土交通省住宅局建築指導課

い状況であった。昭和44年の「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和44年法律第57号）施行後は、同法で急傾斜地崩壊危険区域内における危険の著しい区域を災害危険区域として指定するものとされたことから、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加した。平成16年から平成24年にかけては出水等を指定理由とする災害危険区域、平成23年の東日本大震災後は津波等を指定理由とする災害危険区域の指定が増加した<sup>8</sup>。

災害危険区域は令和3年4月1日現在で22,784か所が指定されているが、指定理由は急傾斜地崩壊19,069か所、津波・高潮3,063か所などとなっており、多くは急傾斜地崩壊である<sup>9</sup>。

## (2) 土砂災害特別警戒区域

土砂災害特別警戒区域は、「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年法律第57号。以下「土砂災害防止法」）第9条に基づく区域であり、一定の開発行為<sup>10</sup>の制限及び居室を有する建築物の構造規制が行われる<sup>11</sup>。土砂災害警戒区域<sup>12</sup>のうち、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区域で、政令で定める基準に該当する区域を、都道府県知事が指定することができる。同区域内では、自己居住用でない住宅や、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設の建築の用に供する目的で行う開発行為は、都道府県知事の許可を受けなければならない<sup>13</sup>。また、居室を有する建築物は、作用すると想定される衝撃に対して安全なものとなるよう定められた構造耐力に関する基準に適合しているか建築確認が行われる。土砂災害防止工事の実施等により安全性が高まった場合は、区域指定を解除するものとされている。

土砂災害防止法制定の契機は、平成11年6月に発生した広島土砂災害である。住宅等の新規立地により危険箇所は増加する傾向にあり、危険箇所を全て対策工事によって安全にしているのには膨大な時間と費用を要することから、警戒避難措置、立地抑制策といったソフト対策

編『住宅・建築物耐震改修事業等必携 2021年度版（令和3年度版）』日本建築防災協会，2021，pp.359-360。

<sup>8</sup> 春原浩樹ほか「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」『GRIPS Discussion Paper』No.16-32, 2017.3, pp.5, 7-10. <<http://doi.org/10.24545/00001544>> 「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年法律第57号）において建築物の構造規制が規定されたことに伴い、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」の災害危険区域に関する規定は削除された。出水等を指定理由とする災害危険区域指定の契機として多かったのは、同区域の指定を採択要件とした土地利用一体型水防災事業を活用して河川整備を行う際に、市町村が国や県から指定に関する指導を受けたことであった。東日本大震災後の指定は、災害危険区域の指定を要件とした被災後の住宅移転事業を実施するために行われた側面もあった（齋藤晋佑・姥浦道生「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』47(3), 2012.10, pp.445-446. <<https://doi.org/10.11361/journalcpj.47.445>>; ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部『自然災害後の土地利用規制における現状と課題—安全と地域持続性からの考察—』2015.3, pp.8, 42. <[https://www.hemri21.jp/contents/images/2019/06/shizensaigaigonotochiriyou\\_5082\\_5082.pdf](https://www.hemri21.jp/contents/images/2019/06/shizensaigaigonotochiriyou_5082_5082.pdf)>）。

<sup>9</sup> 国土交通省住宅局建築指導課編 前掲注(7), p.304. ほかに、出水360か所、津波・高潮・出水182か所等。

<sup>10</sup> 開発行為とは、主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更をいう（「都市計画法」（昭和43年法律第100号）第4条第12項）。

<sup>11</sup> 「土砂災害特別警戒区域における規制は、その土地が自然に持っている危険性によるものであって、住民みずからの生命、身体を守るために必要最小限度のものであることから、財産権の侵害には当たらない」とされている（第147回国会衆議院建設委員会議録第12号 平成12年4月26日 p.24）。

<sup>12</sup> 土砂災害防止法第7条に基づき、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ずるおそれがある区域で、警戒避難体制を特に整備すべき区域として政令で定める基準に該当する区域を、都道府県知事が指定することができる。「急傾斜地の崩壊等」とは、急傾斜地の崩壊、地すべり、土石流の総称である。

<sup>13</sup> 土砂災害を防止するために必要な措置を講ずる場合に許可される。

を充実させる必要が認識された。被害が生じるおそれがある区域に着目した同法が平成 12 年に制定され、土砂災害特別警戒区域における開発規制及び建築規制が行われることとなった<sup>14</sup>。

土砂災害特別警戒区域は、令和 3 年 9 月 30 日現在で 565,305 区域が指定されている<sup>15</sup>。

### (3) 津波災害特別警戒区域

津波災害特別警戒区域は、「津波防災地域づくりに関する法律」（平成 23 年法律第 123 号。以下「津波防災地域づくり法」）第 72 条に基づく区域であり、一定の開発行為の制限及び一定の居室を有する建築物の建築等の制限が行われる。津波災害警戒区域<sup>16</sup>のうち、津波が発生した場合に建築物が損壊し、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区域を、都道府県知事が指定することができる。同区域内では、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設の建築の用に供する目的で行う一定の切土又は盛土を伴う開発行為については、都道府県知事等の許可を受けなければならない<sup>17</sup>。また、これらの用途の建築物の建築についても都道府県知事等の許可を要し、津波に対して安全な構造であり、居室の床面の高さが基準水位<sup>18</sup>以上である場合に許可される。津波災害特別警戒区域内で、市町村が条例で区域、制限する用途を定めることで、上記以外の用途も開発制限及び建築制限を行うことができる。海岸保全施設又は津波防護施設の整備等により安全性が高まった場合は、区域指定を解除するものとされている。

津波防災地域づくり法制定の契機は、平成 23 年に発生した東日本大震災である。同法は、将来起こり得る最大クラスの津波災害の防止・軽減のため、全国で活用可能な制度を創設するものであるが、土地利用規制については土砂災害防止法が下敷きにされた。施設による防護に限界を認め、それをソフト対策で補うという発想は、巨大津波災害に対応する方策としても応用できるのではないかとされた。なお、土砂災害と異なり、津波災害は避難に一定の時間的余裕があることなどから、津波災害特別警戒区域としての原則規制は土砂災害特別警戒区域よりも対象が限定されている<sup>19</sup>。

津波災害特別警戒区域は、令和 3 年 8 月 30 日現在、静岡県伊豆市のみで指定されている<sup>20</sup>。

### (4) 浸水被害防止区域

浸水被害防止区域は、「特定都市河川浸水被害対策法」（平成 15 年法律第 77 号）第 56 条に基づく区域であり、一定の開発行為の制限及び一定の居室を有する建築物の建築等の制限が行われる。特定都市河川流域<sup>21</sup>のうち、洪水又は雨水出水が発生した場合に建築物が損壊し、又は

<sup>14</sup> 全国治水砂防協会『土砂災害防止法令の解説—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—改訂 3 版』2020, pp.1-6.

<sup>15</sup> 「全国における土砂災害警戒区域等の指定状況」2021.9.30. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/content/001444313.pdf>>

<sup>16</sup> 津波防災地域づくり法第 53 条に基づき、津波が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがある区域で、警戒避難体制を特に整備すべき区域を、都道府県知事が指定することができる。

<sup>17</sup> 擁壁の設置その他の津波が発生した場合における土地の安全上必要な措置を講ずる場合に許可される。

<sup>18</sup> 津波浸水想定に定める水深に係る水位に建築物等への衝突による津波の水位の上昇を考慮して必要と認められる値を加えて定める水位。

<sup>19</sup> 山崎篤男「津波防災地域づくり法と其の関係法律整備等法の立案過程」『河川』75(5), 2019.5, pp.120, 124-125.

<sup>20</sup> 国土交通省「津波浸水想定の設定、津波災害警戒区域の指定及び推進計画の作成状況」2021.8.30. <<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/point/content/001424433.pdf>>

<sup>21</sup> 特定都市河川浸水被害対策法第 2 条及び第 3 条に基づき、都市部を流れる河川であって、その流域において著しい浸水被害が発生し、又はそのおそれがあるにもかかわらず、河道（河川の流水が流れ下る部分）又は洪水調節ダ

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区域を、都道府県知事が指定することができる。同区域内では、自己居住用でない住宅や、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する社会福祉施設、学校及び医療施設の建築の用に供する目的で行う一定の切土又は盛土を伴う開発行為については、都道府県知事等の許可を受けなければならない<sup>22</sup>。また、これらの用途の建築物や住宅の建築については都道府県知事等の許可を要し、洪水又は雨水出水に対して安全な構造であり、居室の床面の高さが基準水位<sup>23</sup>以上である場合に許可される。浸水被害防止区域内で、市町村が条例で区域、制限する用途を定めることで、上記以外の用途も開発制限及び建築制限を行うことができる。河道又は洪水調節ダムの整備等により安全性が高まった場合は、区域指定を解除するものとされている。

浸水被害防止区域は、令和3年に成立した「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（令和3年法律第31号。いわゆる「流域治水関連法」）により創設された制度である。同法により、特定都市河川の対象が都市部の河川から全国の河川に拡大し、洪水等を対象とした土地利用規制の制度である浸水被害防止区域が創設された（Ⅱ2(1)(ii)で後述）。

浸水被害防止区域の指定には、当該河川を特定都市河川に指定することが必要となる。特定都市河川は、令和3年5月末現在で8水系64河川が指定されているが、流域治水関連法による指定対象の拡大により、特定都市河川の大幅な指定の増加が想定されている<sup>24</sup>。

(1)～(4)で示した各土地利用規制区域の概要を表1にまとめた。

## 2 開発行為が行われる区域からの災害リスク区域の除外

開発行為が行われる区域から災害リスク区域を除外する制度として、区域区分、開発許可の制度がある。区域区分は都市計画区域<sup>25</sup>、開発許可は一定規模以上の開発行為が対象である。

### (1) 区域区分

「都市計画法」（昭和43年法律第100号）第7条に基づき、都市計画区域について市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」）を定めることができる。市街化区域は既に市街地を形成している区域及びおおむね10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。市街化調整区域においては、開発が原則として禁止される。「都市計画法施行令」（昭和44年政令第158号）第8条第1項第2号ロでは、原則として市街化区域には「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」を含まないものとする規定している。同号ロの区域について、昭和45年

ムの整備による浸水被害の防止が市街化の進展又は接続する河川の状況若しくは周辺の地形その他の自然的条件の特殊性により困難なものについて、国土交通大臣又は都道府県知事が、区間を限って特定都市河川として指定することができる。指定するときは、併せて、特定都市河川流域を指定しなければならない。

<sup>22</sup> 擁壁の設置その他の洪水又は雨水出水が発生した場合における土地の安全上必要な措置を講ずる場合に許可される。

<sup>23</sup> 浸水想定の水深に係る水位であって、開発行為及び建築行為の制限の基準となるべきもの。

<sup>24</sup> 竹内重貴「講演録『特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（令和3年法律第31号）』について」『土地総合研究』29(3)、2021.夏、p.81。<[https://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2021/2021summer\\_p079.pdf](https://www.lij.jp/html/jli/jli_2021/2021summer_p079.pdf)>

<sup>25</sup> 都市計画法第5条に基づき、都道府県が、中心市街地を含み、かつ、自然的・社会的条件、人口、土地利用、交通量等の現況・推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を指定する。令和2年3月31日現在、都市計画区域面積の合計は約1024.6万haで国土の約27.1%、都市計画区域内の居住人口は約1億1994万人で全人口の約94.3%となっている（「概要」『令和2年都市計画現況調査』国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi\\_tosiko\\_tk\\_000057.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000057.html)>）。

表 1 各土地利用規制区域の概要

	災害危険区域	土砂災害特別警戒区域	津波災害特別警戒区域	浸水被害防止区域
根拠法	建築基準法	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	津波防災地域づくりに関する法律	特定都市河川浸水被害対策法
施行年	昭和 25 年	平成 13 年	平成 24 年	令和 3 年
指定権者	地方公共団体	都道府県知事	都道府県知事	都道府県知事
対象災害	津波、高潮、出水等	急傾斜地の崩壊、地すべり、土石流	津波	洪水、雨水出水
指定する区域	津波、高潮、出水等による危険の著しい区域	土砂災害警戒区域のうち、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区域	津波災害警戒区域のうち、津波が発生した場合に建築物が損壊し、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区域	特定都市河川流域のうち、洪水又は雨水出水が発生した場合に建築物が損壊し、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区域
区域指定の基準	規定なし	施行令第 3 条	規定なし	協議会で協議して作成する流域水害対策計画に区域指定の方針を定める
意見聴取手続	規定なし	市町村長の意見聴取	住民等の縦覧・意見提出市町村長の意見聴取	住民等の縦覧・意見提出市町村長の意見聴取
開発規制		◆都道府県知事の許可 ①自己居住用でない住宅 ②高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する政令で定める社会福祉施設、学校及び医療施設	◆都道府県知事等の許可 ①高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する政令で定める社会福祉施設、学校及び医療施設 ②【市町村が条例で定める区域】条例で定める用途	◆都道府県知事等の許可 ①自己居住用でない住宅 ②高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する政令で定める社会福祉施設、学校及び医療施設 ③【市町村が条例で定める区域】条例で定める用途
建築規制	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	◆建築確認 居室を有する建築物	同上	同上 ④自己居住用住宅

(出典) 各法の条文を基に筆者作成。

の建設省都市局長・河川局長通達では、「おおむね 60 分雨量強度<sup>26</sup>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はんらん区域及び 0.5m 以上の湛水が予想される区域」等を示した<sup>27</sup>。また、国として都市計画制度の運用についての原則的な考え方を示す「都市計画運用指針」では、同号口の区域には、災害レッドゾーン及び津波災害特別警戒区域が含まれるとしている<sup>28</sup>。

区域区分は、秩序ある市街地の形成を図るため、昭和 43 年の都市計画法制定時に創設された制度である。同法制定時は、都市計画区域は全て区域区分を行うものとしつつ、附則で、当分の間、大都市等政令で定めた都市計画区域のみ制度の対象とし、区域区分を行うかどうかは国が定める仕組みであった。平成 12 年の同法改正により、区域区分を行うか否かを、都市計画区域を定めた都道府県が、地域の実情を踏まえて判断する仕組みとなった<sup>29</sup>。

区域区分設定済み都市計画区域（以下「線引き都市計画区域」）の面積は、令和 2 年 3 月 31

<sup>26</sup> 雨量強度は、雨の降る激しさの度合いを表現するもので、雨量を受水面積で除し、さらに観測時間で除して、単位時間当たりの雨量として表現したもの（土木学会編『土木用語大辞典』技報堂出版、1999、p.74）。

<sup>27</sup> 「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 45 年 1 月 8 日建設省都計発第 1 号・建設省河都発第 1 号）都市計画法研究会編『都市計画法令要覧 令和 4 年版』ぎょうせい、2021、pp.397-398。

<sup>28</sup> 国土交通省「第 11 版 都市計画運用指針」2020.9（2021.11 一部改定）pp.68-69。<[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001429824.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001429824.pdf)>

<sup>29</sup> 国土交通省都市局都市計画課監修、都市計画法研究会編『都市計画法の運用 Q&A』ぎょうせい、1998-（加除式資料）p.105。ただし、三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等を含む都市計画区域、政令指定都市を含む区域内人口 50 万人以上の都市計画区域については、引き続き区域区分が義務付けられている。

日現在で 521.9 万 ha、都市計画区域の約 50.9%（国土の約 13.8%）であり<sup>30</sup>、都市計画区域の約半分は区域区分が定められていない非線引き都市計画区域となっている。また、線引き都市計画区域についても、多くの災害リスクのある区域が市街化区域に実態として含まれてきたことが指摘されている<sup>31</sup>。

## (2) 開発許可

都市計画法第 29 条に基づき、開発行為をしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事等の許可を受けなければならない。市街化調整区域では原則全ての開発行為、それ以外の区域では一定規模以上の開発行為が許可の対象となる<sup>32</sup>。開発許可の基準では、自己居住用住宅の建築の用に供する目的で行う開発行為を除き、開発区域内に災害レッドゾーンを含まないこととされている<sup>33</sup>（同法第 33 条第 1 項第 8 号）。ただし、災害危険区域を指定する条例による建築制限に適合する場合等には例外的に許容される<sup>34</sup>。

また、市街化調整区域は原則開発行為が禁止であるが、同法第 34 条の立地基準に該当するものは許可され得る。同条第 11 号及び第 12 号により、市街地に隣接、近接する等の区域のうち、都道府県等が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となるが、条例での区域指定に当たっては、原則として災害レッドゾーン、土砂災害警戒区域、浸水想定区域<sup>35</sup>のうち洪水、雨水出水又は高潮が発生した場合に建築物が損壊し、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区域、その他溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある区域を含まないこととされている<sup>36</sup>。

開発許可制度は、都市計画法制定時に区域区分制度を担保等するものとして創設された。同法制定時は、適用範囲は線引き都市計画区域のみであったが、昭和 49 年改正により区域区分が定められていない都市計画区域に拡大、平成 12 年改正により都市計画区域外にも導入された<sup>37</sup>。令和 2 年改正では、災害レッドゾーンを原則含まないとする規制対象への自己業務用施設の追加等が行われた（II 2(1)（i）で後述）。

区域区分、開発許可、居住誘導区域（後述）における除外区域について、表 2 にまとめた。

<sup>30</sup> 「概要」前掲注(25)

<sup>31</sup> 木内望「水害リスクを踏まえた建築・土地利用マネジメントに関する考察」『都市計画論文集』54(3), 2019.10, p.925. <<https://doi.org/10.11361/journalcpj.54.923>>; 生田長人『都市法入門講義』信山社出版, 2010, pp.391-392.

<sup>32</sup> 市街化区域は 1,000m<sup>2</sup> 以上、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域は 3,000m<sup>2</sup> 以上、都市計画区域及び準都市計画区域外は 1ha 以上の開発行為が許可の対象となる。都道府県知事等は、都市計画区域及び準都市計画区域における規制対象規模を条例で 300m<sup>2</sup> まで引下げ可能である。

<sup>33</sup> 自己業務用施設（店舗、医療施設、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場等）に対する規制は、令和 4 年 4 月施行予定である。なお、津波防災地域づくり法においては、「将来にわたって安心して暮らすことのできる安全な地域の整備、利用及び保全を総合的に推進すること」をその目的としているため、都市計画法では、津波災害特別警戒区域における開発行為については原則禁止とせず、津波防災地域づくり法及び同法施行規則に定める基準を満たす場合に許可することとされている（開発許可制度研究会編著 前掲注(5), p.52）。

<sup>34</sup> 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律による都市計画法の一部改正に関する安全なまちづくりのための開発許可制度の見直しについて（技術的助言）」（令和 3 年 4 月 1 日国都計第 176 号）国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/02.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/02.pdf)>

<sup>35</sup> 「水防法」（昭和 24 年法律第 193 号）の洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域又は高潮浸水想定区域。

<sup>36</sup> 令和 4 年 4 月施行予定の都市計画法施行令第 29 条の 9 及び第 29 条の 10。施行前は、同法施行令第 29 条の 8 及び第 29 条の 9 において、原則として「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」を指定区域に含まないこととされている。

<sup>37</sup> 開発許可制度研究会編『最新開発許可制度の解説 第 3 次改訂版』ぎょうせい, 2015, pp.4-5, 13, 19.

表2 除外される災害リスク区域

区域区分	開発許可	居住誘導区域
<p>■市街化区域に原則含まない区域（都市計画法施行令第8条第1項第2号ロ）                  溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある区域                  ○ロの区域とみなす区域（昭和45年局長通達）                  おおむね50mm/60分程度の降雨を対象として河道が整備されない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                  ○ロの区域に含まれる区域（都市計画運用指針）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害危険区域</li> <li>・地すべり防止区域</li> <li>・急傾斜地崩壊危険区域</li> <li>・土砂災害特別警戒区域</li> <li>・浸水被害防止区域</li> <li>・津波災害特別警戒区域</li> </ul>	<p>■開発区域に含まない区域（都市計画法第33条第1項第8号、同法施行令第23条の2）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害危険区域</li> <li>・地すべり防止区域</li> <li>・急傾斜地崩壊危険区域</li> <li>・土砂災害特別警戒区域</li> <li>・浸水被害防止区域</li> </ul> <p>※自己居住用住宅を除く                  ※支障がないと認められるときは例外的に許容</p> <p>■市街化調整区域で開発を特例で認める区域に原則含まない区域（都市計画法第34条第11号、第12号、同法施行令第29条の9、第29条の10）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害危険区域</li> <li>・地すべり防止区域</li> <li>・急傾斜地崩壊危険区域</li> <li>・土砂災害警戒区域</li> <li>・浸水被害防止区域</li> <li>・浸水想定区域のうち一定の区域</li> <li>・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区域（津波災害特別警戒区域など（令和3年局長通知））</li> </ul> <p>※※の区域は、土砂災害特別警戒区域を除き、避難場所への確実な避難が可能等であれば例外的に含むことも許容（令和3年局長通知）</p>	<p>■居住誘導区域に含まない区域（都市再生特別措置法第81条第19項、同法施行令第30条）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害危険区域（住居建築禁止）</li> <li>・地すべり防止区域</li> <li>・急傾斜地崩壊危険区域</li> <li>・土砂災害特別警戒区域</li> <li>・浸水被害防止区域</li> </ul> <p>■居住誘導区域に原則含まないこととすべき区域（都市計画運用指針）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害危険区域（住居建築禁止以外）</li> <li>・津波災害特別警戒区域</li> </ul> <p>※必要なハード・ソフトの防災・減災対策が講じられていれば、関係部局と協議の上、居住誘導区域とすることも可</p>

(注) 令和4年4月1日施行予定の制度改正を反映したもの。

(出典) 各法及び施行令の条文；「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律による都市計画法の一部改正に関する安全なまちづくりのための開発許可制度の見直しについて（技術的助言）」（令和3年4月1日国都計第176号）国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/02.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/02.pdf)>; 国土交通省「第11版 都市計画運用指針」2020.9（2021.11一部改定）pp.39-40, 68-69. <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001429824.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001429824.pdf)>; 「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45年1月8日建設省都計発第1号・建設省河都発第1号）を基に筆者作成。

## II 災害リスクを踏まえた土地利用に関する近年の動向

I章では土地利用規制の現行制度を概観したが、II章では、災害リスクを踏まえた土地利用に関する国の取組について、規制を中心としつつ誘導や移転も含めた近年の動向を概観する。

### 1 平成30年7月豪雨まで

平成30年7月豪雨までは、洪水等への対策として土地利用に踏み込んだ国の取組に大きな動きは見られなかったが、次のような関連の動きがあった。

「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（平成26年法律第39号）により、平成26年に立地適正化計画制度が創設された。これは、都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加えて、居住機能や都市機能の誘導によりコンパクトシティ形成に向けた取組を推進しようとするものである<sup>38</sup>。立地適正化計画に、誘導したい施設と誘導区域を設定し、誘導区域外における開発行爲を届出・勧告により緩やかに抑制する。安全の観点で居住誘導区域から除外する区域として、「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）では、災害危険区域（住居

<sup>38</sup> 国土交通省都市局都市計画課「立地適正化計画作成の手引き」2021.10改訂, p.4. <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001415027.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001415027.pdf)>

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。)が規定された。また、都市計画運用指針では、居住誘導区域に含めることは慎重に判断を行うことが望ましい区域として、土砂災害特別警戒区域及び津波災害特別警戒区域等、災害の発生のおそれがある区域が挙げられた<sup>39</sup>。

平成 26 年 8 月豪雨による広島土砂災害等を踏まえた「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の一部を改正する法律」(平成 26 年法律第 109 号)を受け、平成 27 年 1 月に都市計画運用指針が改正された。そこでは「市街化区域内の現に市街化していない区域において、土砂災害特別警戒区域及び津波災害特別警戒区域その他の溢水、湛水、津波、高潮、がけ崩れ等による災害の発生のおそれのある土地の区域が含まれる場合は…(略)…市街化調整区域に編入することを検討することが望ましい」との記述が盛り込まれた。また、原則として居住誘導区域に含まないこととすべき区域として、土砂災害特別警戒区域、津波災害特別警戒区域、災害危険区域(住居の用に供する建築物の建築が禁止されているものを除く。)、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域が明記された<sup>40</sup>。

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨を受け、平成 27 年 12 月に取りまとめられた社会資本整備審議会答申では、「施設の能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと意識を変革し、氾濫が発生することを前提として、社会全体で常にこれに備える「水防災意識社会」を再構築する必要があるとされた<sup>41</sup>。速やかに検討に着手し、早期に実現を図るべき対策とされた「水害リスクを踏まえた土地利用の促進」は、国土交通省が同月に策定した「水防災意識社会再構築ビジョン」に盛り込まれた<sup>42</sup>。

## 2 平成 30 年 7 月豪雨以降

西日本を中心に広い範囲で記録的大雨が発生した平成 30 年 7 月豪雨を受けて平成 30 年 12 月に取りまとめられた社会資本整備審議会答申では、気候変動等による豪雨の増加や広域災害に対応する取組の一つとして「住民の住まい方の改善」が挙げられ、「都市機能の集約や居住の誘導に災害リスクが的確に反映されるよう、防災部局と都市部局の連携を強化すること」とされた<sup>43</sup>。また、同月に改定された「国土強靱化基本計画」には、「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」ことが新たに盛り込まれた<sup>44</sup>。

<sup>39</sup> 「都市計画運用指針改正(目次・新旧対照表)」[2014.8.1], p.43. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001049831.pdf>>

<sup>40</sup> 「都市計画運用指針改正(新旧対照表)」[2015.1.18], pp.5, 10. 同上 <<https://www.mlit.go.jp/common/001066240.pdf>> 市街化区域に含まない区域に災害レッドゾーン及び津波災害特別警戒区域が明記されたのもこの改正時である。

<sup>41</sup> 社会資本整備審議会「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について—社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて— 答申」2015.12, p.5. 同上 <[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibohanran/pdf/1512\\_02\\_toushinonbun.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibohanran/pdf/1512_02_toushinonbun.pdf)>

<sup>42</sup> 同上, p.11; 国土交通省水管理・国土保全局「水防災意識社会再構築ビジョン」(報道発表「「水防災意識社会再構築ビジョン」を策定しました—今後概ね5年間で「水防災意識社会」を再構築します—」資料1) 2015.12.11, p.2. <<https://www.mlit.go.jp/common/001113067.pdf>>

<sup>43</sup> 社会資本整備審議会「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策のあり方について—複合的な災害にも多層的に備える緊急対策— 答申」2018.12, p.25. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibokouikigouu/pdf/daikibokouikigouu\\_toushin\\_honbun.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibokouikigouu/pdf/daikibokouikigouu_toushin_honbun.pdf)>

<sup>44</sup> 「国土強靱化基本計画—強くて、しなやかなニッポンへ—」(平成 30 年 12 月 14 日閣議決定) p.34. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo\\_kyoudjinka/pdf/kk-honbun-h301214.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoudjinka/pdf/kk-honbun-h301214.pdf)>

## (1) 災害リスクを踏まえた土地利用と規制に関する動き

### (i) 開発許可制度の見直し

都市において生じている都市計画に起因又は関連する基本的かつ構造的な諸課題について、その解決に向けて講ずべき施策の方向性を幅広く検討するため、平成 29 年 2 月、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会の下に都市計画基本問題小委員会が設置された。平成 30 年 7 月豪雨により甚大な浸水被害が発生したこと等を契機として、平成 31 年 2 月から、治水対策・土砂災害対策と併せて、災害リスクを勘案した安全な都市形成を推進することが重要な課題であるとして、災害の発生のおそれのある区域における居住や施設立地等の土地利用の在り方も検討された。同小委員会による令和元年 7 月の中間取りまとめでは、立地適正化計画等と防災対策の連携が盛り込まれた<sup>45</sup>。

中間取りまとめや令和元年東日本台風等の被害状況等を踏まえ、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（令和 2 年法律第 43 号）が令和 2 年 6 月に成立、公布された。自己居住用でない住宅及び自己業務用でない施設の開発区域内には、原則として災害レッドゾーンを含まないこととされていたが、自己業務用施設についても同様とされた。また、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には、原則として「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」を指定区域に含まないこととされていたが、除外が徹底されていない場合もあることから、条例の区域指定に当たっては災害の防止の観点が必要とされていることが明記されるとともに、政令改正により、除外すべき区域が個別具体的に列挙された<sup>46</sup>。令和 4 年 4 月 1 日施行予定である。

### (ii) 浸水被害防止区域の創設

気候変動に伴う降雨量の増加、社会構造の変化等を踏まえ、流域全体で備える水災害対策について検討するため、令和元年 11 月に、社会資本整備審議会河川分科会の下に気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会が設置された。同小委員会が令和 2 年 7 月に取りまとめた答申では、「近年の水災害による甚大な被害を受け、施設能力を超過する洪水が発生することを前提に、社会全体で洪水に備える「水防災意識社会」の再構築」を一步進め、「社会のあらゆる関係者が、意識・行動・仕組みに防災・減災を考慮することが当たり前となる、防災・減災が主流となる社会の形成を目指し、流域全員が協働して流域全体で行う持続可能な「流域治水」へ転換するべき」とされた<sup>47</sup>。

答申を受け、「流域治水」の実効性を高める法的枠組みである流域治水関連法が令和 3 年 4 月に成立、5 月に公布された。同法は、特定都市河川浸水被害対策法等 9 本の法律を一括改正するものである。同法により、洪水等を対象とした土地利用規制の制度である浸水被害防止区域が創設された。流域一体的な対策を講じて、なお浸水被害が頻発する危険なエリアについ

<sup>45</sup> 国土交通省都市局都市計画課まちづくり推進課「安全で魅力的なまちづくりの推進—都市再生特別措置法等の一部を改正する法律の概要—」『新都市』74(11), 2020.11, p.4; 都市計画基本問題小委員会「都市計画基本問題小委員会 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—」2019.7, pp.20-25, 28-29. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001301245.pdf>>

<sup>46</sup> 開発許可制度研究会編著 前掲注(5), pp.24-25.

<sup>47</sup> 社会資本整備審議会「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について—あらゆる関係者が流域全体で行う持続可能な「流域治水」への転換— 答申」2020.7, pp.2, 25. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/kikouhendou\\_suigai/pdf/03\\_honbun.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/kikouhendou_suigai/pdf/03_honbun.pdf)>

ては、高齢者等が居住する一定の建築物の建築に係る開発行為や建築行為を行う前に、建築物等に係る浸水耐性に関する必要最低限の安全を確認することとする同区域の設定により、洪水等による人的被害を未然に防ぐこととしたものである<sup>48</sup>。浸水被害防止区域に関する規定は、令和3年11月1日から施行された。

### (iii) 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン

国土交通省では、都市局、水管理・国土保全局、住宅局が連携し、令和2年1月に「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会を設置した。同検討会は、同年8月、水災害に関するハザード<sup>49</sup>情報の在り方や、水災害リスク評価に基づき、効果的に水災害リスクを軽減するための水災害対策とまちづくりとの連携の在り方について提言を取りまとめた。提言の中では、「水災害リスクのない地域に住ませ、水災害リスクがある地域には住ませないといった両極端な議論に陥るのではなく、地域の水災害リスクの評価を踏まえ、リスクが高く居住や都市機能の立地を避けるべき地域と、リスクがあっても、防災・減災対策によりリスクを軽減しつつ、一定程度のリスクがあることを認識し、受け止めたうえで、都市的な土地利用や居住の誘導などを進める必要がある地域があるという考え方を基本とすべきである」とされた<sup>50</sup>。

提言に基づき、国土交通省は、令和3年5月に「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」（以下「ガイドライン」）を公表した。その中で、想定されるハザードが大きく、頻度が高い区域で、都市的土地利用を避けることとした区域についての土地利用規制の具体的な手法として、建築行為については災害危険区域又は浸水被害防止区域の指定、開発行為については区域区分の変更による市街化調整区域への編入が考えられるとしている<sup>51</sup>。

## (2) 誘導に関する動き

よりリスクの低い区域への誘導を図る制度改正等も行われている（表3）。居住誘導区域から除外する区域として、都市再生特別措置法では災害危険区域（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。）が規定されていたが、令和2年10月の同法施行令改正により、除外する区域に他の災害レッドゾーンが追加され、令和3年10月1日から施行された。また、令和2年8月28日から、不動産取引時に宅地建物取引業者が水害ハザードマップにおける対象物件の所在地について説明することが義務化された。

## (3) 移転に関する動き

災害の発生のおそれのある区域からの移転に関する制度改正も行われている。住民の居住に適当でない区域にある住居の集団的移転を促進するための事業として、「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年法律第132号）に基づく防災集団移転促進事業があり、市町村が行う住宅団地の整備等に対し事業費の一部が補助される。令和2年4月1日から、住宅団地の規模要件が10戸以上から一定の場合には5戸以上に

<sup>48</sup> 国土交通省水管理・国土保全局水政課「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の概要」『河川』77(7), 2021.7, p.11.

<sup>49</sup> 人命の損失や財産の損害等を引き起こす可能性のある危険な自然現象(国土交通省都市局ほか 前掲注(1), p.41)。

<sup>50</sup> 「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会「水災害対策とまちづくりの連携のあり方について 提言」2020.8, p.7. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001360784.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001360784.pdf)>

<sup>51</sup> 国土交通省都市局ほか 前掲注(1), pp.67-68.

表3 災害に係る土地利用誘導に関する主な取組

<p>居住誘導区域における災害レッドゾーンの原則除外</p>	<p>居住誘導区域について、「都市再生特別措置法」（平成14年法律第22号）では除外する区域として災害危険区域（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。）が規定され、都市計画運用指針では原則として含まないこととすべき区域として土砂災害特別警戒区域等が挙げられていたが、これらの区域を含んでいる事例が複数確認されていた。令和2年10月の同法施行令改正により、除外する区域に地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域が追加され、令和3年10月1日から施行された（11月1日からは浸水被害防止区域が追加）。なお、災害危険区域（住居の用に供する建築物の建築が禁止されているものを除く。）、津波災害特別警戒区域は、引き続き都市計画運用指針において原則として含まないこととすべき区域として位置付けられた。</p>
<p>水害ハザードマップの重要事項説明義務化</p>	<p>宅地建物取引業者が義務付けられている購入者等に対する重要事項説明は、取引物件が土砂災害警戒区域、津波災害警戒区域内にある場合はその旨が対象項目とされているが、水害リスクについては対象とされていなかった。不動産取引時において、水害リスクに係る情報が契約締結の意思決定を行う上で重要な要素となっていることを踏まえ、「宅地建物取引業法施行規則」（昭和32年建設省令第12号）改正により、令和2年8月28日から、重要事項説明の対象項目として、水害ハザードマップにおける対象物件の所在地が追加され、説明が義務化された。</p>
<p>長期優良住宅の認定基準への災害配慮基準の追加</p>	<p>令和3年の「長期優良住宅の普及の促進に関する法律」（平成20年法律第87号）改正により、長期優良住宅の認定基準に「自然災害による被害の発生を防止又は軽減に配慮されたものであること」が追加された。認定の考え方として、同法第4条に基づく基本方針では、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域にある場合は認定を行わないことを基本とし、災害危険区域、津波災害特別警戒区域、浸水被害防止区域にある場合は自然災害のリスクに応じて所管行政庁の判断で、認定を行わない又は必要な措置等を講じている場合に認定を行うことが考えられるとされた。令和4年2月20日施行予定である。</p>
<p>新築住宅に係る支援事業対象地域からの災害リスクの高い区域の除外</p>	<p>令和3年10月以後の設計検査申請分から、土砂災害特別警戒区域で新築住宅を建設又は購入する場合、質の高い住宅に対してフラット35（民間金融機関が住宅金融支援機構と提携して扱う全期間固定金利住宅ローン）から借入金利を一定期間引き下げる制度であるフラット35Sが利用できなくなるなど、住宅関係の支援事業で災害リスクの高い区域が対象外とされた。</p>
<p>水害リスクに応じた保険料設定の検討</p>	<p>現在、損害保険料率算出機構が算出している純保険料率（参考純率）は、水災補償について全国一律の保険料率となっている。金融庁は、水害リスクに応じた火災保険料率の細分化の在り方や、損害保険会社等が取組を進める上での留意点について、中立的な立場から議論を行うため、令和3年6月に「火災保険水災料率に関する有識者懇談会」を設置した。</p>

（出典）各種資料を基に筆者作成。

緩和されたほか<sup>52</sup>、流域治水関連法により令和3年7月15日から、災害発生地域又は災害危険区域のみであった対象区域に他の災害レッドゾーンが追加されるなどしている。

災害リスクを踏まえた土地利用に関する近年の主な国の取組を表4にまとめた。

### III 土地利用規制をめぐる課題

#### 1 土地利用規制をどう活用するか

市町村は、水災害リスクが存在する区域については、リスクを可能な限り避けることを原則としつつ、都市の構造や歴史的な形成過程、人口や土地利用の動向を踏まえ、まちづくり全体との総合的なバランス、リスクの大きさに対する都市的土地利用を継続していくことの意義等を考慮し、防災まちづくりの方向性を決定することとされている<sup>53</sup>。大都市では、土地利用規制の適用は難しく、基本的には、高台まちづくり<sup>54</sup>や堤防・遊水池の整備のほか、避難対策が中心

<sup>52</sup> 「災害ハザードエリアからの移転についてより小規模なものを対象にします。―「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施行令の一部を改正する政令」を公布・施行―」2020.4.1. 国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06\\_hh\\_000047.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/toshi06_hh_000047.html)>

<sup>53</sup> 国土交通省都市局ほか 前掲注(1), p.61.

<sup>54</sup> 命の安全・最低限の避難生活水準を確保できる避難場所にもなる線的・面的につながった高台・建物群の創出。

表4 災害リスクを踏まえた土地利用に関する近年の主な国の取組

年	答申・法改正等	規制	誘導	移転
H27	社会資本整備審議会「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について」(12月) 国土交通省「水防災意識社会再構築ビジョン」(12月)	「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(1月) 都市計画運用指針改定(市街化調整区域への編入等)(1月)		
H30	社会資本整備審議会「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策のあり方について」(12月) 国土強靱化基本計画改定(12月)		「立地適正化計画における災害の発生のおそれのある区域の取扱いについて」通知(10月)	
R1	都市計画基本問題小委員会中間取りまとめ(7月)			
R2	都市再生特別措置法等改正(6月公布) 社会資本整備審議会「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」(7月) 国土交通省検討会「水災害対策とまちづくりの連携のあり方について」(8月)	「出水等に関する災害危険区域の指定事例等」公表(9月)	水害ハザードマップの重要事項説明義務化(8月)	防災集団移転促進事業の住宅団地規模要件緩和等(4月) 災害の発生のおそれのある区域から居住誘導区域等への移転に対する市町村による移転計画制度創設(9月)
R3	特定都市河川浸水被害対策法等改正(5月公布) 長期優良住宅法等改正(5月公布) 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン(5月)	「水災害対策への災害危険区域制度の活用について」通知(6月) 浸水被害防止区域創設(11月)	居住誘導区域における災害レッドゾーンの原則除外(10月) 土砂災害特別警戒区域の新築住宅にフラット3S利用不可(10月)	防災集団移転促進事業の対象区域の拡大等(7月)
R4		開発許可制度の見直し(4月施行予定)	長期優良住宅の認定基準への災害配慮基準追加(2月施行予定)	災害レッドゾーンからの移転に対する開発許可特例(4月施行予定)

(出典) 各種資料を基に筆者作成。

になる<sup>55</sup>。郊外・地方では、都市的土地利用を続けることとした地域は、避難施設の確保のほか災害危険区域の指定による建築物構造制限、都市的土地利用を避けることとした地域は、災害危険区域又は浸水被害防止区域の指定による住居の用に供する建築物等の建築制限や区域区分の変更による市街化調整区域への編入といった土地利用規制の適用が考えられる<sup>56</sup>。多様な選択肢の中から地域特性に最適な解決策を導くことが肝要であること<sup>57</sup>、土地利用規制を行うに当たってはその必要性和許容性を考慮しなければならないこと<sup>58</sup>が指摘されている。

また、土地利用規制は必ずしも居住の禁止に直結するものではない。災害危険区域は住宅の建築禁止も設定可能であるが、他の区域指定は災害に対する安全措置を講じれば開発・建築を許可するものとなっている。極めて発生頻度の低い災害に対応するために、居住の禁止等の厳しい土地利用規制をかけることは、補償を伴わなければ問題があることが指摘されている<sup>59</sup>。令和3年5月に改定された「防災基本計画」では、災害危険区域の指定を行う場合は、移転の促進や住宅の建築禁止のみならず、様々な建築の制限を幅広く検討するとの記述が追加された<sup>60</sup>。

<sup>55</sup> 松原英憲ほか「座談会 流域治水関連法の成立と今後の不動産取引・不動産投資」『ARES 不動産証券化ジャーナル』62号, 2021.7・8, pp.20-21. <<https://www.ares.or.jp/publication/pdf/ARES62p6-26.pdf?open=1>>

<sup>56</sup> 国土交通省都市局ほか 前掲注(1), pp.63-68.

<sup>57</sup> 加藤孝明「気候変動時代のまちづくりの方向性」『新都市』75(7), 2021.7, pp.6-7.

<sup>58</sup> 姥浦道生「災害リスクと土地利用コントロール」『日本不動産学会誌』29(4), 2016.3, p.64. <[https://doi.org/10.5736/jares.29.4\\_61](https://doi.org/10.5736/jares.29.4_61)>

<sup>59</sup> 生田長人「災害予防の手段としての土地利用規制制度について」同ほか『防災の法制度に関する立法政策的研究(その2)』(国土交通政策研究 114-2号)2015.3, pp.31-33. <<https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk114-2.pdf>>

<sup>60</sup> 「防災基本計画修正 新旧対照表」2021.5, p.49. 内閣府防災情報のページ <[http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon\\_newold.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_newold.pdf)>

## 2 区域指定の難しさ

土地利用規制を活用することとしたとしても、区域指定は容易ではない。条例に全て委任している災害危険区域は、財産権との調整の難しさから地方公共団体が指定を躊躇する傾向が強く、実際には必要があるにもかかわらず指定がされないとの指摘がある<sup>61</sup>。被災箇所が局所的で指定基準が政令で規定されている土砂災害特別警戒区域は、順次指定が進められているものの、平成27年11月末時点の調査では、土砂災害警戒区域に比して基礎調査終了後も長期間未指定となっている区域の割合が高かった。未指定の理由について、指定に伴う建築物の構造規制など住民負担が発生する、過疎化に拍車がかかる等との懸念から、住民の理解や市町村からの指定の合意を得られにくいとしている都道府県もあった<sup>62</sup>。被災箇所が広範囲で指定基準の規定がない津波災害特別警戒区域は、静岡県伊豆市において指定されたのみである。住民等の理解を得ること、市町村との合意、要配慮者利用施設管理者の理解を得ること等が支障として挙げられている<sup>63</sup>。浸水被害防止区域は、当該河川を特定都市河川に指定し、河川管理者、都道府県、市町村等が参画する協議会で議論した上で、流域水害対策計画に区域指定の方針が定められることとされている。津波災害特別警戒区域は極めて低頻度の最大クラスの津波が発生した場合の浸水想定を踏まえて設定することとされているのに対し、浸水被害防止区域は比較的高頻度の降雨を対象に設定することとされており<sup>64</sup>、今後の指定動向が注目される。また、住民が居住している地域を大規模に市街化調整区域に編入する取組は福岡県北九州市で、都道府県単位での取組は広島県でそれぞれ進められており、住民の理解をどう得ていくかが課題となっている<sup>65</sup>。

土地利用の検討においては、住民とのリスクコミュニケーションが重要となる。滋賀県では、県下の主要な河川・水路等の様々な規模の降雨による氾濫などを想定した「地先の安全度マップ」を公表し、それに基づき災害危険区域を活用した浸水警戒区域の指定を進めており、区域指定に当たっては、地域の理解を得るために、避難計画の作成支援、避難訓練等の対策を併せて実施している<sup>66</sup>。静岡県伊豆市における津波災害特別警戒区域の指定に当たっては、地区ごとの説明会や市民集会等の開催により市民の理解が進むよう丁寧な取組が実施された<sup>67</sup>。

## 3 既存建築物への対応

土地利用規制を行うとして指定された区域においても、既存建築物については、増築や建替

<sup>61</sup> 生田長人『防災法』信山社、2013、p.84；生田 前掲注(31)、p.391。

<sup>62</sup> 総務省「土砂災害対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」2017.5、pp.14-17。<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000487037.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000487037.pdf)>

<sup>63</sup> 国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律に基づく施策」（平成29年度政策レビュー結果（評価書））2018.3、pp.47-48。<<https://www.mlit.go.jp/common/001229484.pdf>>

<sup>64</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号 令和3年4月27日 p.14。指定に際して想定する降雨は流域ごとに定めるものであり、画一的に設定するものではないとされている。

<sup>65</sup> 「斜面宅地 居住制限へ 北九州市 市街化区域見直し」『西日本新聞』2019.1.1；「斜面地 5400棟 居住制限 北九州市 候補選定 292ヘクタール1万人対象」『西日本新聞』2020.1.17；「開発制限「住むほうが悪いのか」」『西日本新聞』2021.7.28；「山裾居住者 平地に誘導 広島県13市町 開発抑制へ」『中国新聞』2021.7.31。

<sup>66</sup> 「まちづくりと連携した水災害対策について」（第2回気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会 資料4）2020.1.17、pp.41-43。国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/shaseishin/kasenbunkakai/houinkai/kikouhendou\\_suigai/2/pdf/08\\_matidukuri.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/houinkai/kikouhendou_suigai/2/pdf/08_matidukuri.pdf)>; 馬場美智子・岡井有佳「水害対策としての開発規制に関する都道府県条例等に関する研究」『都市計画論文集』56(3)、2021.10、p.1484。<<https://doi.org/10.11361/journalcpj.56.1481>>

<sup>67</sup> 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室「警戒区域等指定の事例集」2020.4、pp.27-33。<<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/point/content/001340424.pdf>>

え等を行うまで規制が適用されない。このため、既存建築物への対応が問題となり、移転や改修を促進するための補助が行われている。

移転の補助制度として、防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業等があり、II 2(3)で見たように移転に関する制度改正も行われているが、移転を進めるのは難しい状況である。防災集団移転促進事業は被災前に活用された事例はなく、事前を実施することが難しい要因として、住民の経済負担の重さ、自治体の財政負担の重さ、住民の集団合意の難しさが指摘されている<sup>68</sup>。がけ地近接等危険住宅移転事業は、がけ崩れ、土石流、雪崩、地すべり、津波、高潮、出水等の危険から住民の生命の安全を確保するため、災害危険区域、土砂災害特別警戒区域等の区域内にある既存不適格住宅等の移転を行う者に対し補助金を交付する地方公共団体に対して、交付金を交付する事業であるが、令和2年度の実績は除却33戸、建物助成18戸であった<sup>69</sup>。移転が進まない要因として、住民の経済負担、土地への愛着、住民の防災意識などが挙げられている<sup>70</sup>。

改修の補助制度として、平成27年2月に「住宅・建築物安全ストック形成事業（土砂災害関係）」、令和3年度に「災害危険区域内建築物防災改修等事業」が創設された。前者は、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するもの<sup>71</sup>、後者は、災害危険区域内の既存不適格建築物について、建築制限に適合させる改修費用等を支援するものである<sup>72</sup>。なお、前述の滋賀県では、浸水警戒区域内の既存不適格住宅等が新築・増改築等する場合に、嵩上げ等により適格住宅とするための補助を平成29年度から行っている<sup>73</sup>。

## おわりに

土地利用規制の制度は整備されてきたものの、私権制限に関わることから、活用は容易ではない。ガイドラインでは、土地利用規制の活用に関し、「地域の関係者の権利を制限することになることに鑑み、地域の関係者との丁寧な合意形成が重要である」としている<sup>74</sup>。大災害の後でなければ規制は抵抗が極めて大きく実現困難であり、安全な土地の利用へ誘導を図る対策が、効果が現れるのは遅いものの現実的との指摘もある<sup>75</sup>。地域の関係者との丁寧な議論の下に、各地域に合わせた対策を選択し、取組を進めていくことが求められる。

<sup>68</sup> 近藤絢一「南海トラフ巨大地震での津波浸水を見据えた防災集団移転促進事業の現状及び災害予防的実施のための提言」『年報公共政策学』14号, 2020.3, pp.110-111. <<http://hdl.handle.net/2115/78241>>

<sup>69</sup> 国土交通省住宅局建築指導課編 前掲注(7), p.296.

<sup>70</sup> 川崎優介ほか「土砂災害特別警戒区域における既存不適格住宅移転の課題」『砂防学会誌』69(6), 2017.3, pp.36-40. <[https://doi.org/10.11475/sabo.69.6\\_33](https://doi.org/10.11475/sabo.69.6_33)>

<sup>71</sup> 野原邦治「土砂災害特別警戒区域における住宅・建築物安全ストック形成事業について」『砂防と治水』48(1), 2015.4, p.22.

<sup>72</sup> 国土交通省住宅局「住宅局関係予算概要 令和3年度」2021.1, p.26. <<https://www.mlit.go.jp/common/001379414.pdf>>

<sup>73</sup> 「流域治水に係る支援概要 説明資料」2017.6. 滋賀県ウェブサイト <<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/1020723.pdf>>

<sup>74</sup> 国土交通省都市局ほか 前掲注(1), p.68.

<sup>75</sup> 水谷武司『東京は世界最悪の災害危険都市—日本の主要都市の自然災害リスク—』東信堂, 2018, pp.144-145.