

# 令和2年都市再生特別措置法等の改正を受けた安全なまちづくりの取組

国土交通省 都市局 都市計画課

## 1. 概要

近年の頻発・激甚化する自然災害を踏まえ、令和2年に安全なまちづくりの推進を一つの柱とする都市再生特別措置法等の改正を行った。この改正においては、都市計画法を改正し、災害危険区域等の災害リスクが高い区域の開発規制を強化し、市街化の進展を防止することにより、開発区域や周辺地域の住民、利用者等の安全性を確保することとしているほか、都市再生特別措置法を改正し、立地適正化計画に新たに防災指針を定め、居住や都市機能を誘導するに当たって必要となる防災・減災対策を具体的に位置づけ、居住エリア等の安全性を強化する取組の推進を図ることとしている。

本改正法は令和2年6月に公布し、各制度の運用に係る政省令や技術的助言の整備を進めるなど、実効性のある運用に向けた取組を進めており、その状況を報告する。

## 2. 開発規制の強化

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、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）について、店舗、医療施設、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（法第33条第1項第8号）。また、市街地と隣接・近接する市街化調整区域のうち、地方公共団体が条例（法第34条第11号、第12号。いわゆる11号条例、12号条例）で特例的に開発を可能とする区域から災害ハザードエリアの除外を徹底するため、条例の区域指定に当たっては、災害の防止を考慮することを明記するとともに、政令改正により、条例区域から除外すべきエリアを具体的に列挙することとした。

当該部分に係る改正政省令は、令和2年11月に公布された。条例区域から除外すべきエリアは以下のとおりである（改正後の令第29条の9）。

災害危険区域

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及び土砂災害警戒区域

水防法の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  
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

これと同時に省令改正も行い、の勘案事項について、土地利用の動向、浸水した場合

に想定される水深（想定浸水深）、浸水継続時間、過去の降雨により河川が氾濫した際に浸水した地点、その水深その他の状況と定めた（改正後の規則第27条の6）。

当該想定浸水深については、省令では定量的な基準を設定していないが、令和3年4月1日に発出した技術的助言（国都計第176号）において、一般的な家屋の2階の床面に浸水するおそれがある水深2～3mを目安とし、それ以上の水深となる区域は原則として条例区域から除外すべきとした。なお、当該想定浸水深は、想定最大規模降雨に基づく想定浸水深によることを原則としつつも、地方公共団体の地域防災計画で計画降雨に基づく災害を想定している場合等に、想定最大規模降雨に基づく想定に変更されるまでの間など、当分の間は計画降雨に基づく想定浸水深によることも妨げないとし、地域防災計画等と齟齬が生じないように配慮している。

また、上記条例区域から除外すべき区域の取扱いについて、洪水等が発生した場合に水防法第15条第1項に基づき市町村地域防災計画に定められた同項第2号の避難場所への確実な避難が可能な土地の区域、開発許可等に際し法第41条第1項の制限又は第79条の条件として安全上及び避難上の対策の実施を求めることとする旨を、法第34条第11号、第12号又は令第36条第1項第3号の条例や審査基準等において明らかにした土地の区域、

と同等以上の安全性が確保されると認められる土地の区域のいずれかの区域で、社会経済活動の継続が困難になる等の地域の実情に照らしやむを得ない場合には、例外的に想定浸水深2～3m以上となる土地の区域を条例区域に含むことを妨げるものではないとし、行政域全域が例えば浸水深5メートル以上になってしまうような地域については、安全性は確保しつつも地域の実情に応じた運用

が可能となるようにした。の場合における安全上及び避難上の対策については、ハード対策を念頭に置いており、建築物の居室の高床化や敷地の地盤面の嵩上げ等により床面の高さが想定浸水深以上となる居室を設けること等が考えられる。

本技術的助言では、今回改正した法第33条第1項第8号について、例外的に許可する場合の考え方についても示した。都市計画法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、災害レッドゾーンにおける開発であっても、開発許可権者である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、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ものである。

災害レッドゾーンの指定が解除されることが決定している場合又は短期間のうちに解除されることが確実と見込まれる場合

開発区域の面積に占める災害レッドゾーンの面積の割合が僅少であるとともに、フェンスを設置すること等により災害レッドゾーンの利用を禁止し、又は制限する場合

自己業務用の施設であって、開発許可の申請者以外の利用者が想定されない場合  
災害危険区域を指定する条例による建築の制限に適合する場合

から までの場合と同等以上の安全性が確保されると認められる場合

開発許可権者である地方公共団体は、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様態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。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重要である。その観点から、今回、本技術的助言と併せて、特に災害危険区域における同号ただし書の運用について住宅局建築指導課と連名で技術的助言を発出している（国都計第179号、国住指第4502号）。開発許可担当部局と建築部局との間で緊密に情報共有を図ることや、災害危険区域を指定する条例により「建築の禁止」が規定されている場合は開発許可すべきでないこと、条例により「建築の制限」が規定されている場合で、予定建築物が当該建築の制限に適合する場合は、開発許可すべきであること等を示した。

本技術的助言（国都計第176号）では、このほかに、11号条例及び12号条例の区域の明確化についても示している。これは、2019年2月から開催していた都市計画基本問題小委員会における、コンパクトシティの理念に反した11号条例の運用等により市街地の拡散が進行しているとの指摘を受けたものである。従来から、11号条例等の運用については、一部の地方公共団体において条例区域を明確にせず、市街化調整区域全域において11号等に基づく許可を行ったり、かつての既存宅地制度と同様の運用を行っている実態があった。技術的助言では、まず、土地所有者等が自己の権利に係る土地が条例区域に含まれるかどうかを容易に認識することができるよう、条

例区域を客観的かつ明確に示すとともに、ウェブサイトに掲載する等簡易に閲覧できるようにすべきであるとした。また、条例区域を客観的かつ明確に示す具体的な方法として、地図上に条例区域の範囲を示すこと、又は、地名・字名、地番、道路等の施設、河川等の地形・地物等を規定する等により条例区域の範囲を特定すること、地図上に条例区域の範囲を示す場合には、申請者にとって開発区域が条例区域に含まれるか否かを判別しやすくする観点から、地図の縮尺は可能な限り大きくすることが望ましいことを示した。さらに、市街化調整区域の全域に条例区域を指定している場合や、「既存集落」といった抽象的な規定により条例区域としている場合には、法の趣旨を踏まえ指定方法を見直すべきことも明確に示した。

### 3. 立地適正化計画の強化

#### 防災指針制度の創設

前項の開発規制の強化を措置しているように、災害のおそれがある危険なエリアには可能な限り住まわれないような取組が重要であるが、特に河川の氾濫等による浸水リスクについては、我が国において多くの都市が河川沿いに発展してきた経緯から、浸水等の災害リスクを抱える市街地に人口が集中する傾向にあり、このような箇所をまちづくりの対象から全て除外するといった対応は困難と考えられる。このため、立地適正化計画において居住等を誘導する地域に災害のおそれのある箇所を含む場合には、安全性の強化を具体的に図る必要があり、本計画に新たに防災指針を定めることとする制度改正を行った。

なお、改正前は、「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」とされ、防災に関する規定も設けられていたが、今回の改正では立地適正化計画に定める事項として「居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立地及び立地の誘導を図るための都市の防災に関する機能の確保に関する指針」として防災指針を位置づけることが明確化された。併せて、防災指針に基づく取組の推進に関連して必要な事項も記載することとされている。

防災指針は、人口や都市施設の配置などの都市の情報と、当該都市において想定される災害ハザードの情報を重ね合わせ、どこでどのような災害のリスクがあるかの分析を行った上で、防災まちづくりの将来像・目標と取組方針の設定を行い、明らかになった災害リスクに対して安全性を強化するためのハード・ソフト両面からの取組を位置づけるものとしている。【図】本制度は令和2年9月7日に施行となり、令和7年度までに600都市で防災指針を作成することを目標としている。

#### 技術的助言・ガイドラインの整備

法の施行に併せ、技術的助言である「都市計画運用指針」について、防災指針制度の運用に当たった考え方等を追記した改訂を行い、地方公共団体に通知している。防災指針に関しては、主に以下の事項を示した。

- ▶ 頻発・激甚化する自然災害への対応として災害リスクを踏まえた防災まちづくりの目標を設定し災害に強いまちづくりと併せて都市のコンパクト化を進める必要がある。
- ▶ 人口・住宅、生活支援施設の分布等の現状と将来の見通しと災害のハザード情報を重ね合わせるなどの災害リスクの分析を行うことが望ましい（浸水深が大きく浸水継続時間が長期に及ぶ地区や氾濫により家屋倒

壊等のおそれがある地区など特にリスクの大きな地区が存在しうることに留意が必要である）。

- ▶ 災害リスクを踏まえて誘導区域の設定を行い、区域内に災害ハザードエリアが残存する場合には必要な防災・減災対策を防災指針として定めることが必要である。また、防災指針には、まちづくりにおける総合的な防災・減災対策を効果的に組み合わせることが必要である。

- ・ 開発規制や立地誘導等の土地利用方策や移転の促進
- ・ 土地や家屋の嵩上げ、交通ネットワーク等の機能強化
- ・ 避難路・避難場所の整備、避難誘導案内板の設置等
- ・ 地区防災計画の検討・作成
- ・ 地域の防災まちづくり活動支援やタイムラインの作成を支援する地域とのリスクコミュニケーション

- ▶ 居住誘導区域外に現に生活している居住者の安全を確保するための取り組みも併せて検討することが必要である。

都市計画運用指針の改訂に加え、市町村における立地適正化計画の作成実務に資することを目的に作成している「立地適正化計画作成の手引き」についても防災指針検討に当たった手順等を示す内容を追加する形で改訂を行った。災害リスク分析と課題の抽出、取組方針の設定、具体的な対策の設定など、防災指針作成の流れを図表等を加え、できるだけ具体的に解説を加えたものである。【図】特に、リスクとなる災害の種別や、考えられる課題の抽出を地区ごとにミクロに分析を行う考え方に重きをおいた解説としている。

#### 支援体制の構築

市町村において実効性のある防災指針を作

成し、これに基づく取組が推進されるよう、国の防災に関与する部局によるワンストップの相談・支援体制として「防災タスクフォース」を設置している。従前より、市町村におけるコンパクトシティの取組を支援するため、省庁横断的に「コンパクトシティ形成支援チーム」を構成し、支援制度の検討・充実や、先行事例の横展開などの取組を進めてきているが、防災の視点の対策の充実が求められることから、特に防災の面で市町村のまちづくりを支援するため、本チームのもとに設けたものである。防災タスクフォースでは、防災指針の検討に係る市町村へのワンストップの相談対応や、早期の防災指針の作成を目指す「防災コンパクト先行モデル都市」の選定・検討支援、モデル都市の検討状況を全国の自治体に横展開するなどの取組を行っている。前述のガイドラインの作成に当たっても、各構成員の専門的な観点から内容の確認を得ている。【図】

構成員：内閣府（防災）、消防庁、国土交通省（水管理・国土保全局、道路局、住宅局、都市局）

#### 防災コンパクト先行モデル都市の取組

令和2年度中の防災指針の市民への提示や作成・公表を目標とし、他の自治体が防災指針を検討・作成するにあたり先行事例として模範・参考となるよう取組状況の段階的・定期的な公表への協力に賛同する17の都市を「防災コンパクト先行モデル都市」として選定した。【図】

モデル都市に対し、防災タスクフォースにおいては、Web会議を活用した随時の打合せや、現地への訪問による議論等を通じ、防災指針の具体的な検討にあたっての直接のコンサルティングを実施した。その取組状況は、令和2年度中は3回実施した防災タスクフォ

ース会議において構成員間で共有し、その会議資料は参考となるよう公表している。

令和3年4月1日時点では、9のモデル都市が防災指針を位置づけた立地適正化計画の公表に至っており、その成果は情報として横展開を行っている。

七戸町、二戸市、郡山市、ひたちなか市、秩父市、厚木市、忠岡町、倉敷市、熊本市

（以上）

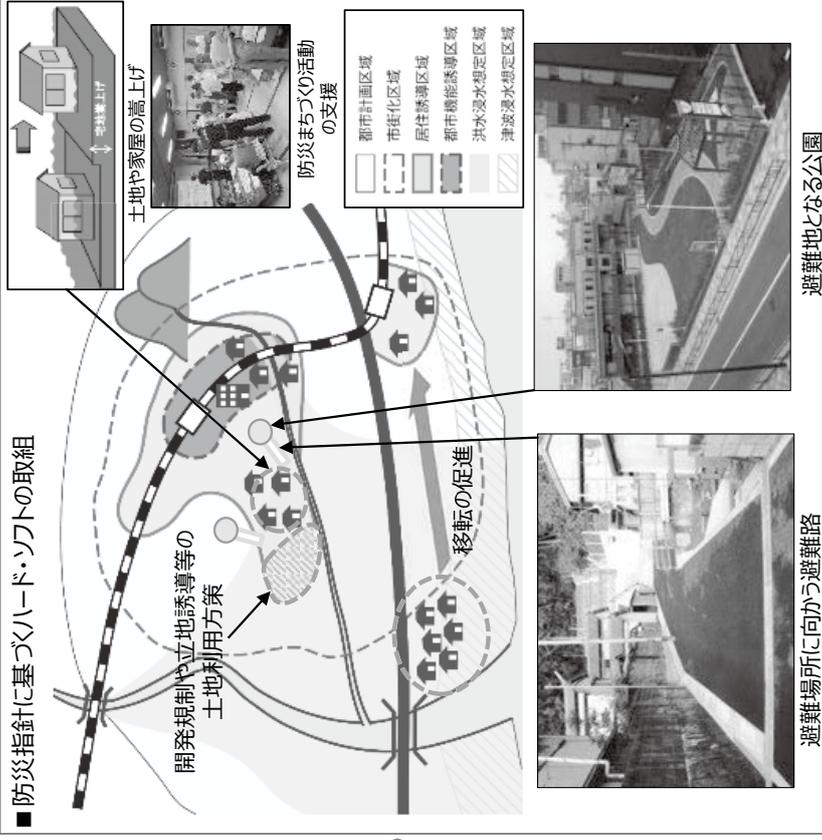
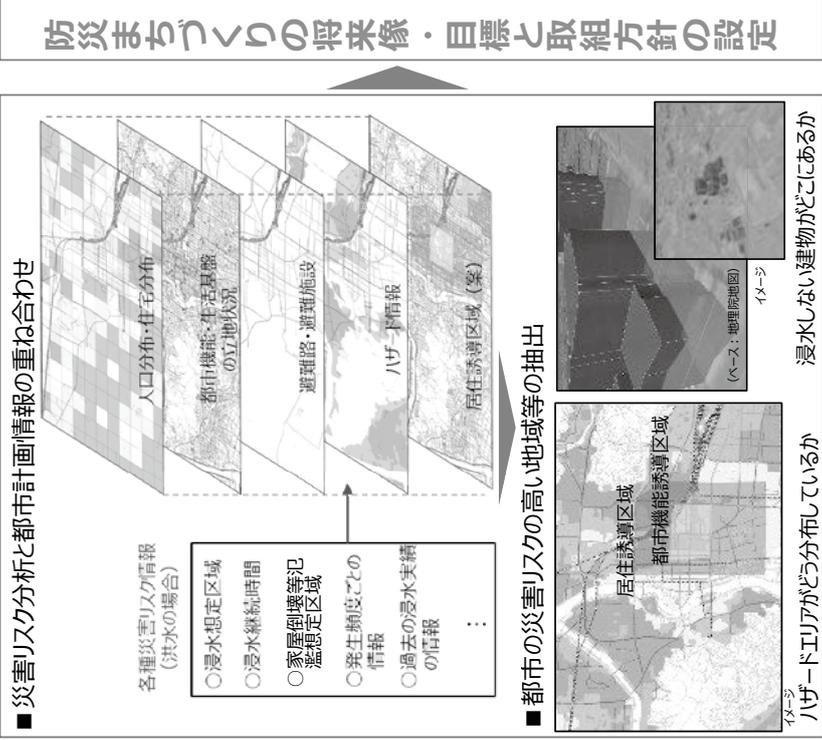


# 立地適正化計画による居住の安全確保（防災指針の概要）

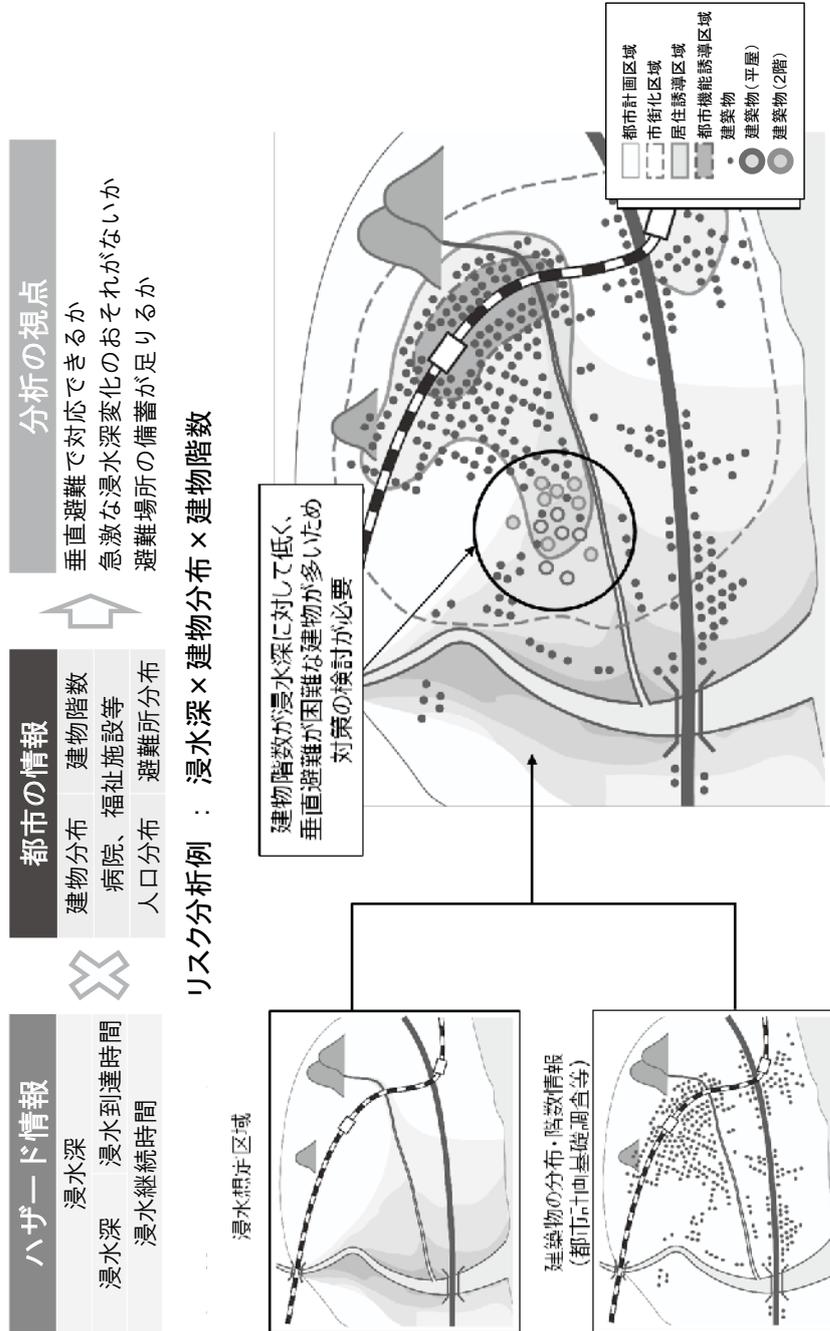
国土交通省  
〔都市再生特別措置法〕

- 居住の安全確保等の防災・減災対策の取組を推進するため、都市再生特別措置法の一部を改正し、立地適正化計画に「防災指針」を記載することを位置づけ、令和2年9月7日より施行。
- 立地適正化計画においては災害リスクを踏まえて居住や都市機能を誘導する地域の設定を行い、区域内に浸水想定区域等の災害ハザードエリアが残存する場合には適切な防災・減災対策を「防災指針」として位置付けることが必要。

## ○ 防災指針の概要



防災指針の手引き: [https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_city\\_plan\\_tk\\_000035.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html)





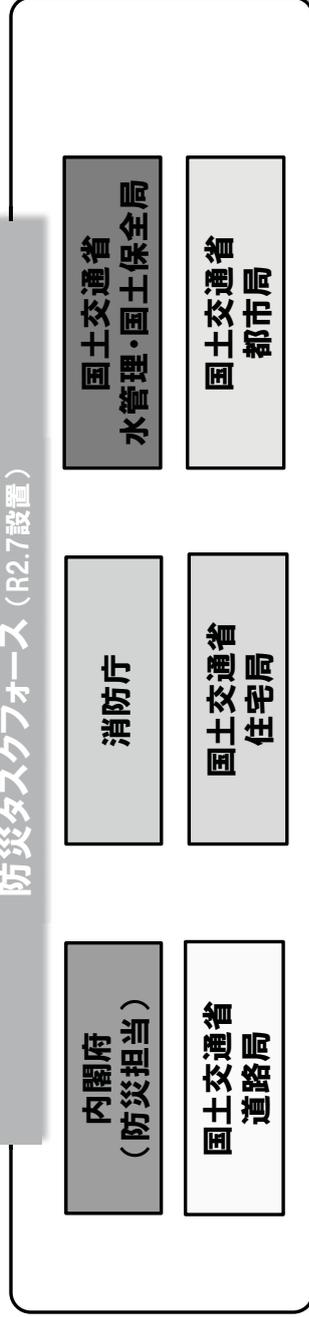
# 国土交通省 防災タスクフォースによる省庁横断的な防災指針作成の支援

## 防災タスクフォースの目的

市町村における**防災指針の作成**や**防災指針に位置付けた施策の推進**等を支援するため、コンパクトシティ形成支援チーム（※）において、防災に関する部局により**防災タスクフォース**を設置し、市町村に対する**省庁横断・ワンストップの相談体制を構築**。

（※）都市のコンパクト化と周辺の交通ネットワーク形成の実現に向けた取組が円滑に進められるよう、省庁横断的に市町村を支援する枠組み（H27.3設置）

## 防災タスクフォース（R2.7設置）



## 府省庁が連携した市町村への支援（防災タスクフォースの主な取組）

### ①防災コンパクト先行モデル都市の形成・横展開

- ・都市の防災・減災対策に意欲的に取り組む「防災コンパクト先行モデル都市」（17都市）を選定
- ・直接的なコンサルティングにより、防災指針の検討を支援し、取組状況を情報発信

### ②防災指針作成のための技術的指針等の作成

- ・防災指針作成のガイドランスとなる「都市計画運用指針」「立地適正化計画作成の手引き」を改正
- ・WEB説明会を開催する等、手引きの内容について広く周知

### ③まちづくりにおける防災・減災対策の支援

- ・地方公共団体の防災・減災対策の検討に資するよう、関係省庁のまちづくりにおける防災・減災対策に係る支援施策をとりまとめ、公表



# 防災コンパクト先行モデル都市の形成・横展開



## ＜選定の考え方＞

- コンパクトシティの取組において、都市の防災・減災対策に意欲的に取り組む都市であり、令和2年度中の防災指針の市民への提示や作成・公表を目標としていること
- 他の自治体が防災指針を検討・作成するにあたり先行事例として模範・参考となるよう、取組状況の段階的・定期的な公表への協力が可能であること
- 災害ハザード情報の入手等にあたり、河川管理者等との連携体制が整っていること

## 防災コンパクト先行モデル都市

# 17都市

