

## 都市再生特別措置法等の改正 (令和2年6月10日法律第43号)

権 奇 法

### 1. はじめに

2020年6月3日、第201回国会において、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が可決・成立し、同月10日に法律第43号として公布された。

都市再生は、常に変化する社会・経済情勢に対応するだけでなく、自然環境の変化にも対応するものでなければならない。そのため、都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）は、制定以来、改正を重ねてきた。今般の改正も、近年の頻発かつ甚大化する自然災害を踏まえて、災害ハザードエリアにおける新規開発の抑制と移転の促進、立地適正化計画と防災まちづくりの連携強化を図るための措置を講ずるとともに、少子高齢化、社会経済情勢の変化に対応し、まちなかにおいて多様な人々が集い交流することができる空間を形成し、魅力的まちづくりを推進するための措置を講ずる内容となっている。

以下では、法改正の背景として、まず都市再生特別措置法の概要とこれまでの主な改正を振りかえり、法律案提出までの経緯を確認する。そして、主な改正内容と国会における審議内容を整理し、最後に、地方公共団体への影響と課題について述べることとする。

### 2. 法律改正の背景

#### (1) 都市再生特別措置法の制定とこれまでの改正

日本の都市は、長時間の通勤、慢性的な渋滞、見取りやオープンスペースの不足、中心市街地の空洞化など、20世紀の負の遺産ともいべき課題とともに、情報化、少

子高齢化、国際化等の社会経済情勢の変化への対応の遅れなど多くの課題を抱えている。このような課題に対処するため、2001年、閣議決定<sup>(1)</sup>により内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が内閣に設置され、都市再生を本格的に進めることになった。そして、2002年、都市機能の高度化及び都市の居住環境の向上（＝「都市再生」）を図るための措置を講ずることを主な内容とする、都市再生特別措置法が制定された<sup>(2)</sup>。

同法においては、政令で指定した都市再生緊急整備地域において、都市の再生に貢献し土地の合理的かつ健全な高度利用を図るため、既存の用途地域等に基づく規制にとらわれることなく自由度の高い計画を定めることができ、用途、容積、高さ、配列等に関する制限の緩和が可能な都市再生特別地区が創設された。また、都市再生特別地区内における民間による都市開発事業計画の認定制度を創設し、民間都市開発推進機構による金融支援（出資・社債等取得、債務保証、無利子貸付）制度を定めるとともに、国による税財政支援を定めた。

法律制定後の改正の経過と主な内容は、以下のようになっている。

- ・2004年：まちづくり交付金制度の創設
- ・2005年：まちづくり交付金のエリアを対象とした民間都市再生整備事業計画の認定制度による金融支援・税制特例の創設
- ・2007年：都市再生整備推進法人の指定制度の創設、民間都市再生事業計画の認定申請期限の5年延長
- ・2009年：歩行者ネットワーク協定制度の創設
- ・2011年：国際競争力強化を図るための特定都市再生緊急整備地域制度の創設、都市利便増進協定制度の創設
- ・2012年：防災機能の向上を図るための都市再生安全確保計画及び都市再生安全確保施設に関する協定制度の創設
- ・2014年：市町村によるコンパクトなまちづくりを支援するための立地適正化計画制度の創設（コンパクトシティの推進）
- ・2018年：低未利用地の地権者と利用希望者とを行政がコーディネートし、所有権にこだわらず、複数の土地や建物に一括して利用権等を設定するために市町村が作成する低未利用土地権利設定等促進計画制度の創設

---

(1) 「都市再生本部について」（平成13年5月閣議決定）。

(2) 法律制定の背景、経緯、内容については、石田優「社会経済構造の転換に資する都市再生の推進」時の法令1671号（2002年8月）6～8頁参照。

## (2) 都市再生の新たな課題

上述のような、都市が抱えている根本的な課題に加え、近年、台風や集中豪雨による水害の頻発かつ甚大化への対応、そして、車道や開発中心のまちづくりから人中心の魅力的なまちづくりの必要性など、比較的新たな課題も登場している。

### 1) 安全なまちづくり

居住誘導区域は、都市再生を図るなかで居住を集約しコンパクトシティを実現するために、自治体が立地適正化計画で定められる、「都市の居住者の居住を誘導すべき区域」（都市再生特別措置法第81条第2項第2号）である。当然のことであるが、浸水、土砂災害、津波災害のおそれのある災害ハザードエリアは含むべきではない。

ところが、近年の頻発かつ激甚化する自然災害、特に、2018年の西日本豪雨や2019年の台風19号の際には、多くの浸水被害が発生し、中には、居住誘導区域内で浸水被害が発生した例もあった。実際に、福島県須賀川市では、台風19号の豪雨の際、釈迦堂川が氾濫し立地適正化計画における居住誘導区域内において浸水被害が発生した<sup>(3)</sup>

上記災害を受けて、国土交通省が行った調査の結果によると、2019年12月時点で居住誘導区域を含んだ立地適正化計画を公表している275都市のうち、居住誘導区域に土砂災害特別警戒区域等の災害レッドゾーン<sup>(4)</sup>が含まれている都市は13都市（4.7%）、浸水想定区域等の災害イエローゾーン<sup>(5)</sup>が含まれている都市は254都市（92.4%）に上る。

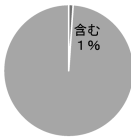
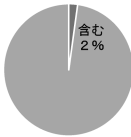

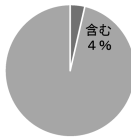
(3) 国土交通省「令和元年台風第19号等に係る被害状況」。

(4) いわゆる「災害レッドゾーン」とは、都市計画法第33条第1項第8号上の、建築基準法第39条第1項の「災害危険区域」、地すべり等防止法第3条第1項の「地すべり防止区域」、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第9条第1項の「土砂災害特別警戒区域」、その他政令で定める開発行為を行うのに適当でない区域として「急傾斜地崩壊危険区域」のことである。

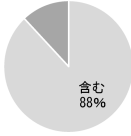
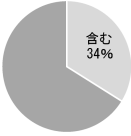
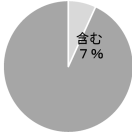
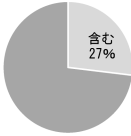
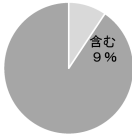
(5) いわゆる「災害イエローゾーン」とは、水防法第14条から第14条の3までの「浸水想定区域」、土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第7条の「土砂災害警戒区域」、特定都市河川浸水被害対策法第32条・第33条の「都市洪水・都市浸水想定区域」、津波防災地域づくりに関する法律第8条の「津波浸水想定区域」、同法第53条の「津波災害警戒区域」のことである。

【図】 居住誘導区域内に災害ハザードエリアを含む都市（調査対象：2019年12月時点で立地適正化計画（居住誘導区域を含む）を公表している275都市）

＜災害レッドゾーン＞

区域	災害危険区域 (条例により住居の用に供する建築物の建築が禁止されている区域を除く)	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	総数
居住誘導区域に 含む都市数 (R2年度末までに除外を 予定している都市を除く)	3都市	6都市	0都市	10都市	13都市
原則として 含まないこと とすべき	 含む 1%	 含む 2%		 含む 4%	

＜災害イエローゾーン＞

区域	浸水 想定区域	土砂災害 警戒区域	都市洪水・都市 浸水想定区域	津波浸水 想定区域	津波災害 警戒区域	総数
居住誘導区域に 含む都市数 (R2年度末までに除外を 予定している都市を除く)	242都市	93都市	19都市	74都市	26都市	254都市 (複数の区域を含む都市あり)
総合的に勘案し、 適切でない判断 される場合は、原 則として含まない こととすべき	 含む 88%	 含む 34%	 含む 7%	 含む 27%	 含む 9%	

出所：国土交通省「防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について」

このような結果は、2015年5月の水防法（昭和24年法律第193号）改正において、浸水想定区域を「河川整備において基本となる降雨」を前提とした区域から、「想定し得る最大規模の降雨」<sup>(6)</sup>を前提とした区域に拡充したことがその背景にある。

2) 魅力的なまちづくり

急速な都市化の中で、歩行者や居住者中心ではなく、車道や開発中心のまちづくりが行われてきたのは否定できない。それは、魅力的なまちづくりとは言えず、都市の居住者と往来する人々にとっては、不便を強いられるものである。さらに、人口減少・少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少によって、都市政策において、対応すべき様々な課題が登場している。例えば、単身世帯の増加、自治会等の地縁組織

(6) 「想定し得る最大規模の降雨」とは、日本を降雨特性が類似する15の地域に分け、それぞれの地域において観測された最大の降雨量により設定される（国管理河川では、大半の河川で年超過確率1/1,000程度の降雨量を上回る）。

加入率の低下などが進み、地域における世代間交流の減少や人と人とのつながりが薄れているといった問題の指摘があるほか、駅前などのまちなかにおける歩行者空間の不足や、商店街のシャッター街化などの課題が生じている。都市再生の目玉政策であるコンパクトシティの形成を進めながらこれらの課題に対応するためには、多様な人々が集い、交流することのできる空間を形成し、居心地の良い人中心の魅力的なまちづくりが必要であるとされている。同時に、居住エリアの環境向上のために、居住誘導区域内において、病院や店舗など日常生活に不可欠な施設の立地を許容ないし促進する必要があり、都市インフラの老朽化対策も大きな課題として指摘されている。

本改正法は、従来から日本の都市が抱えている課題に加え、上記のような課題に対応し「安全なまちづくり」と「魅力的なまちづくり」を進めるための改正となっている。

### 3. 法案提出に向けた検討

改正法案作成に向けた政府内における検討の経過は、以下のようになっている。

#### (1) 社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会における検討

都市計画基本問題小委員会は、主に都市のスポンジ化対策を検討するため、2017年2月、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会に設置された委員会である。2019年2月からは、これまでの立地適正化計画の取組みの検証とバージョンアップに関する検討や2018年7月の西日本豪雨をはじめとする昨今の自然災害の頻発・激甚化を踏まえた都市居住の安全確保について重点的に検討し、2019年7月、6項目の提言が盛り込まれた新たな中間とりまとめ「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」を取りまとめた。同取りまとめの概要は以下のとおりである<sup>(7)</sup>。

---

(7) 国土交通省「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ概要～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～」。

1. コンパクトシティの意義等を改めてわかりやすく整理・共有すること
  - ・コンパクトシティの意義は、生活サービスの維持、域内投資・消費の持続的確保、生産性向上、健康増進、財政健全化、環境保全、防災力強化など多岐にわたるもの。  
その価値観・ビジョンをわかりやすく整理し、住民、民間事業者、行政で共有。
  - ・今後のまちの見通し、実施すべき政策等の可視化や効果の把握、わかりやすい形での発信により、住民等の理解を促進。
2. 立地適正化計画の制度・運用を不断に改善し、実効性を高めること
  - ・客観的なデータ等に基づき、目標値や居住誘導区域の範囲を適切に設定し、住民へのアカウンタビリティを確保。
  - ・居住誘導区域において、日常生活に必要な病院等の適切な立地を促進する等により、その魅力を向上。
3. 分野や市町村域を超えた連携を進めること
  - ・総合的なまちづくりのビジョン、様々な分野の政策の推進基盤として、関連する計画や政策分野（公共交通、住宅、健康・医療等）との連携を強化。
  - ・市町村の単位を超えた広域連携を促進する仕組みを整備。
  - ・小規模市町村に対し、都市圏全体のコンパクトシティ政策への協力の働きかけや人的支援等を実施。
4. 居住誘導区域外に目配りすること
  - ・あるべき将来像を構築し、住民と共有。
  - ・新たなライフスタイルなど多様なニーズを取り入れた地域づくりを促進。
  - ・空き地等の発生による居住環境の悪化等を経過措置的に防止する仕組みを整備。
  - ・地域特性に応じよりきめ細やかに緑地や農地の保全に活用できる仕組みも検討。
5. 市街地の拡散を抑制すること
  - ・11号条例等について、廃止や開発許容区域の限定、地区計画の活用など、コンパクトシティや開発許可制度の趣旨に則った運用に適正化。
6. 立地適正化計画等と防災対策を連携させること
  - ・災害リスク評価の環境整備等により、土砂災害特別警戒区域等の居住誘導区域からの除外を徹底。
  - ・防災部局と連携し、居住誘導区域の内・外で、地域特性に応じた安全確保対策や

優先順位の考え方等を立地適正化計画へ位置付け。

- ・ハザードエリアから居住誘導区域への自主的な移転を支援。
- ・災害リスク情報の提供等により、不特定多数の者が利用する自己業務用建築物等の開発を抑制。

## (2) 水災害対策とまちづくりの連携のあり方検討会

その後、国土交通省は、2019年10月の台風19号により広範囲にわたる浸水被害が発生したこと等を受け、2020年1月、新たに「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、水災害対策とまちづくりの連携に関する主な論点として、「地域のハザード・リスク情報の総合的な評価」と「ハザードエリアへの新たな立地の抑制」を挙げ、災害レッドゾーンと災害イエローゾーンの居住誘導区域からの除外の徹底と、まちの状況などによりやむを得ず災害イエローゾーンを居住誘導区域に含める場合における災害対策の実施や警戒避難体制の整備など、講ずべき災害対策について検討を進めた<sup>(8)</sup>。

## (3) 都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会における検討

国土交通省は、都市経済・社会の多様性の促進や付加価値を創出する都市の在り方について検討するため、産官学の関係者からなる「都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会」を設置し、2019年2月から検討を開始した。

同懇談会の問題意識は、ア)人口減少社会において経済成長を持続するには、生産年齢人口の減少を上回る生産性向上が必要、イ)一方、働き手や企業構成など社会経済には「多様性」の兆候がみられ、これら多様性の集積・交流を通じた「イノベーション」の創出を「生産性向上」につなげられれば、一定の経済成長は可能、ウ)その際、「偶然の出会い」や「リアルな繋がり」をはじめ、都市空間にはどのような機能が必要か、また、そのためにはどのような取組みが必要か、ということであった<sup>(9)</sup>。

同懇談会は、2019年6月、中間とりまとめ『「居心地が良く歩きたくなるまちなか」

---

(8) 同検討会の提言の取りまとめは、改正法成立後の2020年8月に提出されている。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年8月)。

(9) 同懇談会第1回会議配布資料2-2「本懇談会の問題意識(たたき台)」。

からはじまる都市の再生～都市におけるイノベーションの創出と人間中心の豊かな生活の実現～』を取りまとめ、公表した。同とりまとめは、都市経済・社会をめぐる「10の潮流」<sup>(10)</sup>を踏まえ、今後のまちづくりにおいては、「官民のパブリック空間をウォーカブルな人中心の空間へ転換し、民間投資と共鳴しながら『居心地が良く歩きたくなるまちなか』<sup>(11)</sup>を形成する必要」があるとし、それにより「多様な人々の出会い・交流を通じたイノベーションの創出や人間中心の豊かな生活を実現し、まちの魅力・磁力・国際競争力の向上が内外の多様な人材、関係人口を更に惹きつける好循環が確立された都市の構築を図るべき」であるとし、必要となる「10の要素」<sup>(12)</sup>を挙げている。

その上で、「まちなかウォーカブル推進プログラム（仮称）」において、国が早急に実施すべき「10の施策」を掲げている。具体的な内容は以下のとおりである。

- |  |
|--|
| <p>○市町村や民間事業者等による取組を国が支援</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(1) 人中心のまちなかへの修復・改変（リノベーション）</li><li>(2) まちなか空間の多様な利活用の促進</li><li>(3) オープンイノベーション、イノベーション・エコシステムの形成</li><li>(4) オンリーワン都市再生の推進</li><li>(5) 官民プラットフォーム等の育成・充実</li><li>(6) 多様な資金の循環の促進</li></ul> <p>○国自ら以下の取組を継続して展開し、官民の多様な主体による取組を更に推進</p> |
|--|

- 
- (10) 具体的には、①生産年齢人口の減少、②知識集約型経済の拡大、③都市間競争の加速、④働き手・働き方の多様化、⑤ソーシャルキャピタルの低下、⑥「多様性」と「新結合」、⑦「対面」と「偶然の出会い」、⑧「共感」と「育成」、⑨「居心地」と「つながり」、⑩「新技術」と「新制度」である。
- (11) なお、新たな都市像を示すキーワードとして、Walkable（歩きたくなる）、Eye level（まちに開かれた1階）、Diversity（多様な人の多様な用途、使い方）、Open（開かれた空間が心地良い）の四つを提示している。
- (12) 10の要素は次のとおりである。①まちなかへ多様な人を集める。②官民のパブリック空間をウォーカブルな人中心の空間にする。③量に加え、交流・滞在など活動の質も重視する。④官か民かでなく、中間領域（空間、組織）を活用する。⑤仮設・暫定利用、実験などLQCアプローチに力を込める。⑥完成・成熟を求めず、育成・更新を続ける。⑦多様性を共存させる。⑧場所性や界限に根差し、本物のオンリーワンが生まれる。⑨ゆるやかなプラットフォームでビジュアル、実験結果、データを共有する。⑩フィジカル空間にサイバー空間を融合させていく。



- (7) 全国ネットワークの形成
- (8) 老朽化・陳腐化した市街地再生の検討
- (9) 芝生のチカラの活用
- (10) ウォークアブル・シティの形成

#### (4) 法律案の提出

本法律案は、以上のような経緯を経て、頻発かつ激甚化する自然災害に対応し防災機能を高め、また生産年齢人口の減少や社会経済情勢の変化に対応し魅力ある都市を形成するため、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制と移転の促進とともに、滞在快適性等向上区域が都市再生整備計画に定められた場合における関係法律の特例を設けるなどの措置を講じる必要から、2020年2月7日閣議決定され、同日、第201回国会に提出されたものである。

なお、本法律案は予算関連法律案であり、関連する予算として、2020年度一般会計予算において都市再生推進・地域再生整備費のうち5,700万円が、令和2年度財政投融资計画において民間都市開発推進機構のメザニン支援業務として総額400億円（政府保証300億円、自己資金等100億円）の内数が、それぞれ計上されている。また、2020年度税制改正として、滞在快適性等向上施設等の用に供する固定資産税等の軽減措置の創設、農地保全に係る地区計画内における相続税の納税猶予等の特例措置の創設が措置されている<sup>(13)</sup>。

## 4. 改正の内容

### (1) 安全なまちづくり関連

#### 1) 災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制

##### ① 災害レッドゾーンにおける自己業務用施設の開発を原則禁止

開発許可の基準として、自己業務用の建築物に係る開発行為については、災害

---

(13) 衆議院調査局国土交通調査室「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案（内閣提出第21号）参考資料」9～10頁。

レッドゾーンの土地の区域を含まないこととした。（都市計画法第33条第1項第8号関係）

都市計画法第33条の許可基準（いわゆる技術基準）のうち、第1項第8号は、防災上の基準を定めたものである。改正前は、自己居住用住宅又は自己業務用施設以外に係る開発行為については、災害レッドゾーンの区域の土地を含まないこととされ、災害レッドゾーンにおいては、自己以外の居住用住宅（分譲住宅、賃貸住宅等）、自己以外の業務用施設（貸オフィス、貸ビル、貸店舗、貸倉庫等）の建築等を目的とした開発行為は原則として許可されないこととなっていた。

改正法では、この基準を見直し、自己業務用施設に係る開発行為についても、原則として、災害レッドゾーンの区域の土地を含まないこととされ、結局、災害レッドゾーンにおいて開発行為が許可されるのは、自己居住用住宅に係るもの等となる。自己業務用施設には、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、倉庫などが含まれる。

## ② 条例で開発許可ができる市街化調整区域を定める際の基準の明確化

都道府県が条例で市街化調整区域において開発許可を行い得る区域等を定める際に基準とすべき政令は、災害の防止等の事情を考慮して定めることとした。（都市計画法第34条第11号及び第12号関係）

市街化調整区域における開発行為は、都市計画法第34条の許可基準に規定される一定の類型に該当することが要件となっている。第34条の許可基準のうち、第11号及び第12号は、都道府県等が条例（いわゆる11号条例）により定める一定の要件を満たす区域等の開発行為について、開発許可ができるとしている。この条例による区域等の指定については「政令に定める基準」に従って行うこととされており、政令においては「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含まないこと」と定められているものの、その区域が具体的にどのような区域を指すのかは法令上必ずしも明確でなかった。このようなことから、実際においては、災害の発生のおそれのある区域において、11号条例に基づく開発許可が行われている事例があり、問題となっていた<sup>(14)</sup>。

改正法は、同法第34条第11号及び第12号に係る区域等を定める条例について、

---

(14) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(13) 50頁。

「災害の防止その他の事情を考慮して政令で定める基準」に従って制定すべきとしている。

### ③ 居住誘導区域外における災害レッドゾーン内での住宅等の開発に対する勧告・公表

居住誘導区域外の災害レッドゾーンにおける住宅の建築の用に供する目的で行う一定規模以上の開発行為等（業として行われるものに限る。）について、勧告に従わなかった場合にその旨を公表することができることとした。（都市再生特別措置法第88条関係）

立地適正化計画制度において、市町村が居住誘導区域外における住宅開発等の動きを把握することができるように、区域外で行われる一定の開発行為についての届出制度と、適正な立地とするための勧告制度が設けられている。改正法では、居住誘導区域外の災害レッドゾーンにおける開発行為等を抑制するため、既存の勧告制度に加え、勧告に従わなかった場合に、市町村がその旨を公表できる制度を創設している。このような公表制度は、小規模な開発行為について、開発許可を要しないとされている区域での活用が想定されているという<sup>(15)</sup>。

## 2) 防災指針制度の創設等

### ① 立地適正化計画の記載事項への防災指針の追加

立地適正化計画の記載事項として、居住誘導区域にあつては住宅の、都市機能誘導区域にあつ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（「防災指針」）に関する事項を追加することとした。（都市再生特別措置法第81条第2項関係）

前掲【図】で見ると、居住の誘導を図る区域である居住誘導区域内に、災害レッドゾーンや災害イエローゾーンが含まれる立地適正化計画が少なからず存在していて、このうち、災害レッドゾーンについては、政令によって原則除外を明記される見込みであった<sup>(16)</sup>。他方で、災害イエローゾーンについては、居住誘導区域に含めないことが望ましいとされているものの、その範囲が広く、市町村によっては既成市街地の大部分を覆っている場合もあることなどから、全てを居住誘導区域から除外することは現実的ではない。改正法では、立地適正化計画

(15) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(13) 42頁。

(16) 実際、「都市再生特別措置法施行令の一部を改正する政令」（令和2年10月23日公布、令和3年10月1日施行）において、除外が明記されている。

の記載事項に、避難路、防災公園等の避難地、避難施設等の整備や警戒避難体制の確保等に関する防災指針を追加することで、防災対策を強化する対応をしている。

## ② 宅地造成等関係行政事務の処理に係る権限の移譲

指定都市及び中核市以外の市町村が、居住誘導区域内の区域であって、防災指針に即した宅地における地盤の滑動、崩落又は液状化による被害の防止を促進する事業を行う必要があると認められるもの及び当該事業に関する事項が記載された立地適正化計画を公表したときは、当該市町村の長は、宅地造成等関係行政事務を処理することができることとした。（都市再生特別措置法第81条第11項及び第87条の2 関係）

宅地造成等規制法（昭和36年法律第191号）上、当該事務処理は都道府県知事（政令指定都市、中核市、施行時特例市、地方自治法に基づいて都道府県知事から許可等の権限を委譲された市（事務処理市町村）の長を含む。）の権限となっている。しかし、大規模盛土造成地の安全性の把握と対策工事の計画的な推進のためには、「事業実施の前提となる宅地所有者等への勧告や造成宅地防災区域の指定の主体と、対策事業の実施主体は、同一であることが望ましいため、対策事業の実施主体である市町村への宅地造成等規制法の権限移譲の円滑化を進めるべきである」<sup>(17)</sup>との指摘があつて、これに対応したものである。ただし、市町村長が当該事務を行う際には、あらかじめ都道府県知事と協議しなければならないこととなっている。

## ③ 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）の特例

立地適正化計画に記載された土地区画整理事業（第81条第12項の規定により記載されたものに限る。）の事業計画においては、施行地区内の溢水、湛水、津波、高潮その他による災害の防止又は軽減を図るための措置が講じられた又は講じられる土地（居住誘導区域内にあるものに限る。）の区域において特に住宅の建設を促進する必要があると認められる土地の区域（「防災住宅建設区」）を定めることができることとした。そして、施行地区内の宅地の所有者は、施行者に対し、換地計画において当該宅地についての換地を防災住宅建設区内に定めるべき旨の申出をすることができ、この申出に基づき指定された宅地については、換地計画

---

(17) 令和元年度大規模盛土造成地防災対策検討会 報告（2020年3月13日公表）15～16頁。

において換地を防災住宅建設区内に定めなければならないこととした。（都市再生特別措置法第87条の3から第87条の5まで関係）

この特例の対象となる区域は、居住誘導区域内であること、溢水、湛水、津波、高潮その他による災害のおそれが著しいこと、災害を防止・軽減する必要性が高いことの要件をすべて満たしている区域に限定され、実際に対象となるのは、当該市町村の枢要な既成市街地であるなどの理由により、災害のおそれが著しいにもかかわらず居住誘導区域からの除外が困難である区域に限定されることとなる。

### 3) 災害ハザードエリアからの移転の促進

#### ① 居住誘導区域等権利設定等促進計画

市町村は、立地適正化計画に記載された居住誘導区域等権利設定等促進事業区域（居住誘導区域又は都市機能誘導区域内の区域であって、住宅又は誘導施設の移転を促進するために、防災指針に即した地上権、賃借権若しくは使用貸借による権利の設定若しくは移転又は所有権の移転を促進する事業を行う必要があると認められる区域をいう。）内の土地及び当該土地に存する建物を対象として移転促進事業を行おうとするときは、居住誘導区域等権利設定等促進計画を作成することができることとした。市町村がこの計画を作成したときは、遅滞なく、その旨を公告しなければならない。この公告によって、当該計画の定めるところによって、当該土地に係る権利の変動が行われることになる。（都市再生特別措置法第109条の7～第109条の10関係）

災害ハザードエリアにおける新規の立地抑制に加え、既存の住宅等の当該エリア外への移転が重要な課題である。改正法は、災害ハザードエリアからの移転の促進を図るため、市町村が主体となって、移転者等のコーディネートを行い、移転に関する計画を策定する居住誘導区域等権利設定等促進計画制度を創設したのである。

また、登記についての特例が設けられており、政令（権利移転等の促進計画に係る不動産の登記に関する政令）により、権利取得者の請求があるときは、計画に基づく権利設定等について市町村が登記を行わなければならない（嘱託登記）こととなった。これによって、権利設定等を受けた者は、個別に登記を行う必要はなくなる。（都市再生特別措置法第109条の11関係）

居住誘導区域等権利設定等促進事業を進めるに当たっては、区域内の土地及び建物の所有者等を把握する必要があることから、市町村長は、必要な限度で、そ

の保有する居住誘導区域又は都市機能誘導区域内の土地及び当該土地に存する建物に関する情報を、その保有に当たって特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができることとし、さらに、関係地方公共団体の長に対して、同情報の提供を求めることができることとした。（都市再生特別措置法第109条の13関係）

実際には、地方税法上、行政内部においても情報共有が原則的に禁止されている固定資産課税台帳や、市町村によって保管ルールが違っていた地籍調査票を利用した調査を可能にしたものである。

## ② 市街化調整区域における開発許可基準の追加

災害レッドゾーンからの移転の目的で行う市街化調整区域内における開発行為については、開発許可できることとする基準を追加することとした。（都市計画法第34条第8号の2関係）

市街化調整区域における開発行為の許可は、都市計画法第33条の許可基準に適合するとともに、同法第34条の許可基準に規定される一定の類型に該当することが要件となっている。改正法は、災害レッドゾーンからの移転を促進するため、市街化調整区域内の災害レッドゾーンからの移転が目的の同一の市街化調整区域における開発行為について、開発許可ができるという新たな基準を同法第34条に追加した。対象となるのは、移転前の建築物等の代わりとなる建築物で、同一の用途に供されるものでなければならない。

## （2）魅力的なまちづくり

### 1) 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出

#### ① 滞在快適性等向上区域

市町村は、滞在者等の滞在及び交流の促進を図るため、円滑かつ快適な歩行の確保に資する歩道の拡幅その他の道路の整備、多様な滞在者等の交流の拠点の形成に資する都市公園の整備、良好な景観の形成に資する店舗その他の滞在者等の利便の増進に寄与する建築物の開放性を高めるための改築又は色彩の変更その他の滞在の快適性及び魅力の向上のために必要な公共公益施設の整備又は管理を行う必要があると認められる区域（「滞在快適性等向上区域」）を都市再生整備計画に記載することができることとした。（都市再生特別措置法第46条第2項関係）

滞在快適性等向上区域は、本改正の目玉の一つでもあり、後ほど見るように、

都市公園法や駐車場法の特例措置がとられ、さらに、予算・税制による支援が講じられている。

## ② 一体型滞在快適性等向上事業

市町村は、滞在快適性等向上区域内の土地所有者等が実施する滞在快適性等向上施設等（広場、並木、店舗その他の滞在の快適性等の向上に資する施設等をいう。）の整備等に関する事業であって、市町村が実施する滞在の快適性等の向上に資する公共施設の整備等に関する事業と一体的に実施されるもの等（「一体型滞在快適性等向上事業」）に関する事項について、あらかじめ、当該事項に係る実施主体の同意を得て、都市再生整備計画に記載することができるものとし、この場合、当該実施主体は、当該都市再生整備計画に従い一体型滞在快適性等向上事業を実施しなければならないものとした。

一体型滞在快適性等向上事業を実施し、又は実施しようとする者は、市町村に対し、当該一体型滞在快適性等向上事業の実施等に必要な都市再生整備計画の作成又は変更をすることを提案することができ、一体型滞在快適性等向上事業の実施主体は、当該一体型滞在快適性等向上事業の実施に関して必要があるときは、市町村に対し、資料又は情報の提供その他必要な協力を求めることができるものとした。（都市再生特別措置法第46条第3項及び第46条の2から第46条の8まで関係）

一体型滞在快適性等向上事業は、都市の多様性とイノベーションの創出に関する懇談会「中間とりまとめ報告書」で示された、「居心地が良く歩きたくなる」まちなかのイメージと国による「10の施策」としての「まちなかウォークブル推進プログラム」の内容を踏まえて、行政と連動した民間の取組みに焦点を当てた支援を行うための仕組みとして導入されたものである。対象となる事業の例としては、民間の土地所有者等による所有敷地や建物1階部分のオープンスペース化、建物低層部のガラス張り化等のハード事業に加え、それらと一体として行われるイベント等のソフト事業も想定され、具体的な対象施設等については省令で定める予定であるとする<sup>(18)</sup>。

## ③ 都市公園法（昭和31年法律第79号）の特例

都市公園に公園施設以外の施設を設けるためには、公園管理者による占用許可

---

(18) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(13) 18頁。

が必要である。そして、占用許可は、電柱や電線、上・下水道管など公共性の高いものに限定されている（都市公園法第7条第1項）。

改正法においては、滞在快適性等向上区域内における都市公園につき、都市再生整備計画への記載を前提として、都市公園法上の新たな特例を設けている。具体的には、まず、一体型滞在快適性等向上事業の実施主体による地域における催しに関する情報を提供するための看板その他の政令で定める施設にかかる占用許可の特例を設けた。次に、多様な滞在者等の交流又は滞在の拠点となる公園施設（飲食店、休憩所その他の省令で定めるもの及び多様な滞在者等の交流又は滞在の拠点となるもの）の設置等の特例を定めた。最後に、事業実施主体と公園管理者との間の公園施設設置管理協定の締結を前提に、利用者の利便及び滞在の快適性等の向上を図る上で特に有効な公園施設（都市公園の利用者の利便及び滞在の快適性等の向上を図る上で特に有効な飲食店、売店その他の省令で定めるもので、当該公園の機能を損なうことがないもの）の設置等の特例を設けた。特例の具体的な内容は、ア）建蔽率の上限の緩和（2%→12%）、イ）許可期間の延長（10年以内→20年以内）、ウ）公園利便性増進施設等（自転車駐車場、地域における催しに関する情報を提供するための看板その他の政令で定める施設等で、地域住民の利便の増進に寄与すると認められるもの）の設置に係る占用許可である。

#### ④ 駐車場法（昭和32年法律第106号）の特例

従来、車道中心のまちづくりが進んだ結果、市街地における駐車場の配置と道路に面した駐車場への進入路が、歩行者の通行に邪魔になる場合が多く、安全面においても問題があった。改正法では、滞在快適性等向上区域内における路外駐車場の配置等の適正化を図るために、路外駐車場の配置及び規模、駐車場出入口制限道路、集約駐車施設の位置及び規模について、自治体による制約の仕組みを設けている。（都市再生特別措置法第46条第14項第3号及び第62条の9から第62条の12まで関係）

具体的には、都市再生整備計画上の滞在快適性等向上区域内において、一定規模以上の路外駐車場を設置しようとする者は、当該路外駐車場の位置等の事項を市町村長に届け出なければならないものとし、市町村長は、当該届出をした者に対して、必要な勧告をすることができるものとした。

次に、都市再生整備計画上の駐車場出入口制限道路（滞在快適性等向上区域内に存する道路であって、駐車場の自動車の出入口の設置を制限すべきものをいう）



に面する土地に一定規模以上の路外駐車場（「出入口制限対象駐車場」）の設置等をしようとする者は、やむを得ない場合を除き、当該出入口制限対象駐車場の自動車の出入口を当該駐車場出入口制限道路に接して設けてはならないものとするとともに、当該出入口制限対象駐車場の自動車の出入口の位置等の事項を市町村長に届け出なければならないものとし、市町村長は、当該届出をした者に対し、必要な勧告及び命令をすることができるものとした。

さらに、都市再生整備計画上の集約駐車施設（滞在快適性等向上区域における駐車施設の機能を集約するために整備する駐車施設をいう）について、一定規模以上の建築物を新築しようとする者等に対し、条例で、集約駐車施設内に駐車施設を設けなければならない旨又は一定規模以上の駐車施設の自動車の出入口は、駐車場出入口制限道路に接して設けることを制限する旨を定めることができるものとした。

## 2) 居住エリアの環境向上のための特例

都市計画法上の地域地区に、居住環境向上用途誘導地区を追加し（都市計画法第8条）、市町村は、居住誘導区域ごとに誘導すべき病院、店舗等の都市の居住者の日常生活に必要な施設であって、居住環境の向上に資するもの（「居住環境向上施設」）等について、立地適正化計画に記載することができ、当該施設を誘導する必要があると認められる区域について、都市計画に、居住環境向上用途誘導地区を定めることができる。そして、建築基準法の改正によって、用途地域の制限によらず、居住環境向上用途誘導地区の都市計画に記載した容積率が優先適用される（建築基準法第52条）。また、居住環境向上用途誘導地区においては、地方公共団体が、国土交通大臣の承認を得て条例により、病院、店舗等の居住環境向上施設を、用途地域の制限によらず立地を可能とすることができることとしている（建築基準法第60条の2の2）。（都市再生特別措置法第81条第5項及び第94条の2関係）

これにより、例えば、原則として店舗の建築が認められない用途地域である第一種低層住居専用地域において小規模なスーパーマーケットが立地しやすくなることや、容積率の制限が厳しい用途地域において病院に限定して容積率の最高限度を緩和しその立地を促すことができるとされる<sup>(19)</sup>。

---

(19) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(13) 38頁。

### (3) 官民一体型のまちづくり

#### 1) 市町村都市再生協議会

市町村は、単独で又は共同して、都市再生整備計画及び立地適正化計画を作成すること並びに市町村都市再生協議会を組織することができるものとし、市町村等は、必要があると認めるときは、協議して、市町村都市再生協議会に、関係する公共交通事業者、公共施設の管理者、公安委員会等を構成員として加えることができるものとした。(都市再生特別措置法第46条第1項、第81条第1項及び第117条関係)

市町村都市再生協議会は、都市再生整備計画の作成や実施に必要な協議を行うため、市町村毎に設置するものとして、2014年の都市再生特別措置法改正により創設された制度として、立地適正化計画の作成や実施にも活用できる法定協議会である。2019年7月の社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会中間とりまとめにおいて、コンパクトシティの効果を高める観点から、同一都市圏を形成する市町村が広域に連携し、効率的な施設配置や、統一的な方針に基づく市街化抑制等に取り組むべきとの指摘があったこと、また、都市再生整備計画については、市町村境界部にある駅の周辺における都市再生の取組み等においては、複数市町村が共同して作成することが合理的な場合もあることなどから、それぞれ措置することとしたものとされている<sup>(20)</sup>。

改正法においては、複数の市町村が共同して組織することができるようにし、また都市再生整備計画及び立地適正化計画についても、複数の市町村が共同して作成できることを明文化した。また、協議会の構成員に加えることができる者を、改正前の関係都道府県、UR、地方住宅供給公社、民間都市機構といった公的主体、都市再生整備計画の区域内において公共公益施設を整備・管理し、又は都市開発事業を施行する民間事業者、誘導施設等の整備に関する事業を実施する民間事業者、まちづくり団体や商工会、公共交通事業者等のまちづくりの推進を図る活動を行う者に加え、公共交通事業者、道路管理者・公園管理者その他の公共施設の管理者、公安委員会、その他都市再生整備計画及び立地適正化計画等に密接な関係を有する者を追加することとした。

---

(20) 衆議院調査局国土交通調査室・前掲注(13) 14頁。

## 2) 一体型事業実施主体等の支援

### ① 普通財産の低価貸付け

一体型事業実施主体等（一体型滞在快適性等向上事業の実施主体又は都市再生推進法人）は、都市再生整備計画に、一体型事業実施主体等が行う滞在快適性等向上区域における滞在の快適性等の向上に資する事業の円滑な実施のため、普通財産を時価よりも低い対価で貸し付けることその他の方法により一体型事業実施主体等に普通財産を使用させることに関する事項が記載されているときは、当該事項に基づき普通財産を使用することができるものとした。（都市再生特別措置法第46条第14項第4号及び第62条の13関係）

都市再生整備計画に記載することによって、一体型事業実施主体等に対し、普通財産を低価で貸し付けるなどで、その活用を促すものではある。しかし、都市再生整備計画に記載するだけで、低価で貸し付けることができるのではない。地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けることはできず（地方自治法第237条第2項）、記載されたとしても個々の貸付け等の際には条例の制定又は議会の議決が必要である。

### ② 都市再生推進法人を経由した道路又は都市公園の占用等の許可の申請手続

都市再生整備計画において滞在快適性等向上区域が定められたときは、当該滞在快適性等向上区域内の道路若しくは都市公園の占用又は道路の使用の許可に係る申請書の提出は、都市再生推進法人を経由して行うことができるものとし、都市再生推進法人は、滞在快適性等向上区域内において道路若しくは都市公園を占用し、又は道路を使用しようとする者に対し、情報の提供等の援助を行うものとした。（都市再生特別措置法第62条の8関係）

都市再生推進法人とは、都市の再生に必要な公共公益施設の整備等を重点的に実施すべき土地の区域のまちづくりを担う法人として、市町村が指定するものである（都市再生特別措置法第118条～第123条）。まちづくりに関する豊富な情報・ノウハウを有し、運営体制・人材等が整っている優良なまちづくり団体に公的な位置づけを与え、市町村や民間デベロッパー等では十分に果たすことができない、まちづくりのコーディネーター及びまちづくり活動の推進主体としての役

割を果たすことが期待されている<sup>(21)</sup>。

多数の出店者がいるイベントに係る占用等の許可申請について、個々の出店者がそれぞれ申請するのではなく、都市再生推進法人が取りまとめて一括して管理者に申請するといった形での活用が想定されている。

### ③ 景観計画の策定又は変更の提案

一体型事業実施主体等は、都市再生整備計画において滞在快適性等向上区域が定められたときは、景観行政団体に対し、当該滞在快適性等向上区域における良好な景観の形成を促進するために必要な景観計画の策定又は変更を提案することができるものとした。（都市再生特別措置法第62条の14関係）

景観計画については、住民等による策定又は変更の提案の制度が設けられており、具体的には、区域内の土地所有者等やまちづくりNPO法人等による提案が認められている。改正法では、滞在快適性等向上区域を含む区域の景観計画の策定又は変更について、一体型事業実施主体等が提案することができることとしている<sup>(22)</sup>。

## 5. 国会における審議

### (1) 審議の経過

本改正法案は、第201回国会において、内閣提出第21号として提出された。新型コロナウイルスの影響もあり、法律案の提案理由及び概要の説明を除くと、衆・参両院の国土交通委員会においてそれぞれ1回の審査で採決が行われ、反対の立場をとったのは日本共産党のみであった。衆議院本会議においては令和2年5月19日に、参議院本会議においては令和2年6月3日にそれぞれ可決され、令和2年6月10日法律第43号として公布された。

---

(21) 国土交通省資料「3. 都市再生推進法人」<https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001255954.pdf> (2020年12月10日最終アクセス)。

(22) ただし、景観法の住民等による景観計画の提案と同じく、区域内の土地所有者等の三分の二以上の同意かつ、同意した者が所有又は借地権の目的となっている区域内の土地の地積との合計がその区域内の土地の総地積と借地権の目的となっている土地の総地積との合計の三分の二以上であること（景観法第11条第3項）が要件となる。

## (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

赤羽一嘉国土交通大臣による法律案の提案理由と法律案の概要は以下のとおりである<sup>(23)</sup>。

近年の頻発、激甚化する自然災害に対応するためには、堤防や避難路等の整備を推進するとともに、開発規制、立地誘導、移転の促進等の土地利用方策等を効果的に組み合わせ、総合的な防災・減災対策を講じる必要がございます。また、駅前等の町中における歩行者空間の不足や、商店街のシャッター街化等の課題に対応するため、多様な人々が集い、交流する、居心地がよく歩きたくなる空間を官民一体となって形成し、都市の魅力を向上させるとともに、住民にとって暮らしやすい環境を整備する必要があります。

このような趣旨から、このたびこの法律案を提案することとした次第でございます。

第一に、災害ハザードエリアを踏まえた防災まちづくりを推進するため、災害危険区域等における自己業務用施設の開発を原則禁止し、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を厳格化するとともに、立地適正化計画の記載事項として居住誘導区域内で行う防災対策、安全確保策を定めた防災指針を追加するほか、災害危険区域等からの移転について市町村が主体となって移転者等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する新たな制度を創設する等の措置を講ずることとしております。

第二に、居心地がよく歩きたくなる町中を創出するため、市町村による街路の広場化と民間事業者によるオープンスペースの提供を一体的に行うなど、官民が連携して交流・滞在空間を形成する取組を都市再生整備計画に位置づけるとともに、民間事業者が公園内でカフェ、売店等を設置するための協定制度の創設、にぎわい空間となるメインストリートに駐車場の出入り口を設けさせない規制の導入等の措置を講ずることとしております。また、エリア価値の向上に資する民間都市開発プロジェクトについて、国土交通大臣の認定を申請することができる期限の延長等を行うこととしております。

第三に、居住誘導区域において日常生活に必要な施設について用途制限の緩和等を

(23) 201-衆-国土交通委員会-11号（令和2年5月13日）29頁。

行うとともに、居住誘導区域内の老朽化した都市計画施設の改修を促進するための措置等を講ずることとしております。

そのほか、これらに関連いたしまして、所要の規定の整備を行うこととしております。

### (3) 主な審議内容

本法案については、衆参両院の国土交通委員会において、それぞれ一回のみの審査が行われたうえ、新型コロナ対策に関する質疑に多くの時間が充てられたこともあり、詳細な内容まで踏み込んだ質疑応答が行われたとは言い難い。以下では、両院の国土交通委員会における審査内容を争点ごとに要約することとする。

#### 【コンパクトシティの推進】

- 荒井聰委員 もともと、コンパクトシティの考え方というのは、経済的合理性あるいは利便性に特化した考え方であり、新自由主義的な考え方が色濃く入っている。しかし、そういう新自由主義的な考え方というのは、このコロナの蔓延によって大きなしっぺ返しを食らったんじゃないか。
- 赤羽一嘉（国土交通大臣） コンパクトシティが新経済主義という見方があることは否定しないが、少子高齢化、人口減少化の中で、郊外に膨張してしまったこれまでのまちづくりが、住んでいる人自身にとっても非常に利便性が低下している、病院に行くにも買物に行くにも、高齢者自体が車の免許を持ってないと何も生活ができなくなるという現実から見ると、コンパクト・プラス・ネットワークシティーという方向に行かざるを得ない。これは新経済主義云々ということではなくて、やはり時代の要請である<sup>(24)</sup>。
- 武田良介委員 コンパクトシティの推進によって、人口が減ってしまう地域があるわけで、こういう地域に対して国はどのように取り組んでいこうとしているのか。
- 北村知久政府参考人（国土交通省都市局長、以下「北村政府参考人」） 全国で直面している問題は、人口が減っていく中でどうやって地域のコミュニティーや生活を維持していくかということで、今ある病院や福祉施設などがちゃんと今後も維持できるようにするためには、ある程度必要な機能が真ん中に集まっていないと結局全て共倒れになっ

---

(24) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）4頁。

てしまうことでコンパクトシティを推進している。町全体の機能を維持した上で、居住誘導区域外の方については、コンパクト・プラス・ネットワークを通じて、トータルで見て住民の方が今後も暮らしやすく住めるようなまちづくりができるように国として支援をしていきたい<sup>(25)</sup>。

### 【立地適正化計画と防災対策】

○西岡秀子委員 立地適正化計画の記載事項に防災指針が追加をされたが、これによって、どのように防災対策、安全確保の取組が進んでいくのか。

○北村政府参考人 立地適正化計画の中にいわゆるレッドゾーンまたイエローゾーンというものが入っている例が一部あるが、レッドゾーンについては、これは本当に危ないエリアで立地適正化計画から外してもらう。

イエローゾーンについても、なるべく外してもらうが、ただ、地域の状況で、少し水が出るような地域でも居住を誘導しなきゃならないというような状況がある。そういう水が出る可能性のあるところに居住を誘導する場合は、単に居住誘導をするだけではなくて、そこで避難地、避難路をつくる、また、場合によっては宅地をかき上げするような対策をしっかりと計画に位置づけなさいというのが今回の改正の趣旨である。

また、現在、コンパクトシティを推進するために、省庁横断的に支援をするコンパクトシティ形成支援チームに、防災タスクフォースを設置し、国交省の都市局だけではなく、例えば水局、ほかの省庁の知見も生かして、市町村が防災対策を行う場合の、ワンストップで国の立場から助言をするようなこともして防災指針を実効性あらしめるというような取組を行っていきたい<sup>(26)</sup>。

○浜口誠委員 小規模の市町村においては、都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定が難しいのであって、立地適正化計画に基づくまちづくりがなじまないとの指摘がある。こうした小規模の市町村において、どのように災害対策、安全なまちづくりをサポートしていくのか。

○北村政府参考人 隣接する市町村が連携、共同して計画を作るのがよい。今までは運用でやっていたが、複数の市町村が共同で計画を作成できると、法律で明記をし、複数で作成する場合にも予算で計画策定費を応援するという制度を創設した<sup>(27)</sup>。

---

(25) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）18頁。

(26) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）10頁。

(27) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）10頁。

### 【災害レッドゾーンにおける開発抑制】

- 馬淵澄夫委員 災害レッドゾーンに関しては、自己居住用居住は除いた上で、業務用施設などの開発は原則禁止ということになっている。その理由はなにか。また、今後この自己居住用の住宅の建設禁止まで踏み込んで議論する可能性はあるか。
- 北村政府参考人 現行法上、いわゆるレッドゾーンについては、一定の規模以上の開発、分譲住宅、賃貸住宅、貸しオフィス、貸し店舗のような業務用施設の開発について、既に原則禁止としている。今回の改正において、自社のオフィスまた店舗、病院、社会福祉施設、旅館、ホテル等の自己業務用の施設の開発についても、昨今の災害の頻発、激甚化を踏まえ、原則禁止の対象に加えた。一方で、みずからの居住する戸建て住宅、単発で家を建てるというものについては、それが直ちに、危険な災害レッドゾーンにおける市街化につながるような直接影響はないということで、改正後も引き続き原則禁止の対象外としている。

今後、自己居住用住宅であっても危険なところに建てさせないような改正をするかどうかについては、今回の改正後に、自己居住用の住宅の実態等も踏まえ、しかるべきときに考えたい<sup>(28)</sup>。

### 【開発許可の厳格化と基準】

- 馬淵澄夫委員 市街化調整区域の浸水ハザードエリアに限っては開発許可が厳格化されるがその理由はなにか。また、例外的に許可される例というのはどのようなものか。
- 北村政府参考人 これまで市街化調整区域は、原則、法律上は市街化を抑制する区域となっているが、幾つかの例外規定があり、その中で、市町村が条例でさだめるエリア内は市街化区域と同じように開発ができるという制度がある。今回は、条例を定めるエリアにおける開発許可の要件を厳格化している。

開発許可主体の第三者機関としての審査会が個別審査した上で許可をするということで、許可をする場合も、例えば、かさ上げをしているから大丈夫だとか、そういったことを判断して行うようにするという考えである。市街化区域については、そもそも開発すべきエリアということで、また、実態としても被害はそれほど起きていないということで、今回の改正で厳格化することはせず、まちづくりの中で、例えば治水対策や避難路の整備などの対策で対応すると考えている<sup>(29)</sup>。

---

(28) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）12頁。

(29) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）12～13頁。



○馬淵委員 かさ上げ等々さまざまな防災対策が行われているかを確認するための基準は誰がどのように決めるのか。

○北村政府参考人 許可の基準については、制度上は、各開発許可権者、地方公共団体、審査主体の方で定めることになる。実際に審査をするのは開発審査会であるが、どのような基準をつくるべきかについて、国としても技術的な助言をしていきたい。基準については、審査は地方公共団体の自治事務になっており、一応、国と地方の関係上は、国の関与としては技術的助言ということで、通達という形で示すことになろう<sup>(30)</sup>。

#### 【勧告・公表】

○室井邦彦委員 住宅開発についての勧告に従わない場合は事業者の名前を公表できているが、罰則等を伴わない公表によってその開発の抑制の実効性は担保されるのか。

○北村政府参考人 確かに罰則は伴わないが、その宅地開発事業者にとっては、危険なエリアで宅地開発をし、それに対してその市町村が勧告をしているのに従っていないことを公表されるということ自体が事業者にとっては大きな抑止力に働く。宅地購入者にも、事実上その購入の歯止めになるということで、一定の効果があるものと考えている<sup>(31)</sup>。

#### 【災害ハザードエリアからの移転促進】

○西岡秀子委員 市町村による円滑な移転のための移転計画制度が新しく創設に関する国の支援体制について伺いたい。

○北村政府参考人 移転計画を作成するに当たっては、国として、市町村に対して職員や専門家の派遣等を行い、ノウハウ面の支援を行っていきたい。さらに、移転計画では既存の制度ではあるが、集団的に移転する場合には「防災集団移転」という事業制度があわせて活用できる。住民が住宅を整備し又は引っ越しをするときに、市町村がまずは助成をして、その市町村が助成した事業について国から国庫補助率を4分の3、さらに、地方財政措置、交付税も含めると、実質的には国が94%負担するような制度がある。さらには、令和2年からは、この計画をつくること自体についても補助の対象にするように制度を拡充している<sup>(32)</sup>。

#### 【居心地がよく歩きたくなる】

○高橋千鶴子委員 これまでも、例えば中心市街地のシャッター通り化などが問題となって中心市街地活性化法などで取り組んできた。今回、居心地がよく歩きたくなる町中を

---

(30) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）13頁。

(31) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）16頁。

(32) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）11頁。

押し出した理由と、これまでと違うポイントは何か。

- 北村政府参考人 都市再生整備計画という既存の交付金の計画の中の項目として、民間の行う事業も市町村がつくる計画の中に取り込むということで、公共団体が単に街路をきれいにするとか駅前広場をつくるだけじゃなくてあわせて民間が事業をする、そういう官民の取組をパッケージで計画でつくったら国も応援するというようなこと、これまでの公主導ではない、民間のアイデアとか民間の活力も活用して地域の活性化につながるということが今回の改正の非常に大きな目的である<sup>(33)</sup>。

#### 【用途制限緩和】

- 浜口誠委員 魅力あるまちづくりの観点から、今回、居住エリアにおいて用途制限の緩和が行われる。新しい店舗、病院が住民のニーズに合致したものか、どのようにして精査・確認するのか。
- 北村政府参考人 用途制限の緩和は通常の都市計画決定の手続にのっとって行うので、都市計画決定権者である市町村が地域の住民の意見を聞くということが義務付けられている。地域の広い意見、必要であると考える方、またそうでない方もいるという前提で、市町村の方でしっかり本当に住環境の点から望ましいものかどうか、あとは日常生活の利便性向上につながるかどうかを、しっかりと地域の住民の意見も聞きつつ、適切に運用できるように、国土交通省としても公共団体を指導、助言をしていきたい<sup>(34)</sup>。

#### 【バリアフリー化】

- 木村英子委員 今回の改正案では、居心地が良く歩きたくなるまちづくりを推進しているが、公園が憩いの場所として合理的配慮が行き渡っていれば、障害を持っている人たちにとっても居心地の良い歩きたくなる町になり、心のバリアフリーにもつながる。その上で、例えば公園内に建てられている建物に対してスロープやエレベーター、点字ブロック、車椅子用トイレなどの設置や、バリアフリー法で定められている基準の2,000平米未満の小規模店舗のバリアフリー化の保障についてどのように考えているのか。
- 北村政府参考人 公園という機能を考えると、公共団体が協定を結んで、民間事業者がここにカフェ造りたいという場合には、その協定の中にバリアフリー化することを書き込ませて、協定にもとづいて運営がチェックするような運用ができるように、地方公共団体を指導していきたい<sup>(35)</sup>。

---

(33) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）18～19頁。

(34) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）11～12頁。

(35) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）19頁。

#### (4) 審議の結果と附帯決議

本法案は、衆・参両院の国土交通委員会、そして本会議において、賛成多数で原案通りに可決された。なお、衆・参両院の国土交通委員会においては、附帯決議が付されている。

衆議院国土交通委員会においては、自由民主党・無所属の会、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、公明党及び日本維新の会・無所属の会の四党派共同提案による附帯決議が付された。内容は以下のとおりである<sup>(36)</sup>。

##### 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺漏なきを期すべきである。

- 一 災害危険区域等における開発許可の見直しについては、関係政令等の内容を関係事業者や地方公共団体に対し早期に示した上でその周知徹底を図ること。また、本法の趣旨に鑑み、市街化区域の浸水ハザードエリア等における開発許可についても、その周辺地域を含め溢水等の災害リスクが増大しないよう適切な措置がなされているか等について十分に確認して基準への適合性が判断されるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。
- 二 地方公共団体の厳しい財政状況に鑑み、国において事務経費を含めた財政支援を行うことなどにより、防災集団移転促進事業が事前防災対策として積極的に活用されるよう地方公共団体の取組を後押しすること。また、多数の災害弱者が利用する病院、社会福祉施設等の災害危険区域等からの移転が図られるよう一層の取組を行うこと。
- 三 立地適正化計画について、災害危険区域等が居住誘導区域から可能な限り除外されるよう助言等を行うとともに、除外が困難な区域については、防災指針に基づき適切な対策が講じられるよう必要な支援を行うこと。また、防災指針に基づく取組を進める際には、市町村と国や都道府県の河川管理者等とが連携し、必要な治水対策等とまちづくりが一体となったものとなるよう、関係者による総合的な取組を推進すること。
- 四 居住環境向上用途誘導地区を定め、病院、店舗等の日常生活に必要な施設の立地

(36) 201-衆-国土交通委員会-12号（令和2年5月15日）22～23頁。

の促進を図る際には、既存の用途地域の趣旨を踏まえ、建築規制の緩和が住環境や景観に著しい影響を及ぼすことのないよう留意するとともに、地域住民等の意向に十分配慮した運用がなされるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。

また、参議院国土交通委員会においても、自由民主党・国民の声、立憲・国民、新緑風会・社民、公明党、日本維新の会及びれいわ新選組の各派共同提案による附帯決議が付され、内容は以下のとおりである<sup>(37)</sup>。

#### 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一 災害危険区域等における開発許可の見直しについては、関係政令等の内容を関係事業者や地方公共団体に対し早期に示した上でその周知徹底を図ること。また、本法の趣旨に鑑み、市街化区域の浸水ハザードエリア等における開発許可についても、その周辺地域を含め溢水等の災害リスクが増大しないよう適切な措置がなされているか等について十分に確認して基準への適合性が判断されるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。
- 二 地方公共団体の厳しい財政状況に鑑み、国において事務経費を含めた財政支援を行うことなどにより、防災集団移転促進事業が事前防災対策として積極的に活用されるよう地方公共団体の取組を後押しすること。また、多数の災害弱者が利用する病院、社会福祉施設等の災害危険区域等からの移転が図られるよう一層の取組を行うこと。
- 三 立地適正化計画について、災害危険区域等が居住誘導区域から可能な限り除外されるよう助言等を行うとともに、除外が困難な区域については、防災指針に基づき適切な対策が講じられるよう必要な支援を行うこと。また、防災指針に基づく取組を進める際には、市町村と国や都道府県の河川管理者等とが連携し、必要な治水対策等とまちづくりが一体となったものとなるよう、関係者による総合的な取組を推進すること。
- 四 現存する緑地や農地の適切な保全は、市街地の拡散や管理放棄地化の抑止につな

(37) 201-参-国土交通委員会-17号（令和2年6月2日）22頁。

がり、居住誘導区域外の区域における環境保全に資することに鑑み、その保全に資する諸制度の活用を引き続き積極的に推進すること。また、都市農業の利便増進と良好な居住環境の確保に向けて、現行の生産緑地制度や田園住居地域制度等も含め、地域特性に応じた制度の活用が図られるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。

五 居住環境向上用途誘導地区を定め、病院、店舗等の日常生活に必要な施設の立地の促進を図る際には、既存の用途地域の趣旨を踏まえ、建築規制の緩和が住環境や景観に著しい影響を及ぼすことのないよう留意するとともに、地域住民等の意向に十分配慮した運用がなされるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。

六 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに向けて議論が行われる市町村都市再生協議会については、豊かな生活を支え魅力あるまちづくりに資する都市再生整備計画を策定する観点から、幅広い住民の多様なニーズを反映させられるよう、障害者団体、子育て支援団体、高齢者団体など、構成員の多様化を促すこと。また、障害者、子育て世代、高齢者などが利用しやすい空間を作るため、バリアフリーの観点を踏まえた整備がなされるよう、地方公共団体に対し適切な助言等を行うこと。

七 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりを推進するに当たっては、開発によって、従来から居住している低所得者などが生活上の不利益を被ることのないよう、支援措置を講ずるなど十分に配慮すること。

八 本法に基づいて都市開発を行うに当たっては、市町村において人材や専門的ノウハウが不足している状況等に鑑み、民間事業者等の選定に当たり、土地所有者、住民や利害関係人等の意見を十分に反映した事業の実施ができる者を適切に判断できるよう、必要な技術的支援を行うこと。

## 6. おわりに — 地方公共団体への影響と課題

都市再生特別措置法は、日本の都市が抱えている諸問題に対応するため、まちづくり交付金制度の創設をはじめとする各種の支援制度、都市開発関連法上の規制の緩和、民間事業者による都市再生の促進を図るため制定され、その間、同法に基づいた都市再生事業が

行われてきた。当初は、東京都、横浜市、大阪府、大阪市（第1次都市再生緊急整備地域）などの大都市圏が中心であったが、徐々に地方の中規模都市に拡大しているというように見える。市町村によるコンパクトシティの推進を支援するための立地適正化計画制度を創設した2014年の法改正がそれを表しているということができる。以下では、本改正の地方公共団体への影響及び今後の地方公共団体における都市再生事業の課題について簡単に述べることとする。

まず、国・地方の関係に関連して、二点だけ確認しておきたい。一つ目は、市街地調整区域における開発許可に関する都道府県の条例（いわゆる「11号条例」）について、従うべき基準を設けたことである。実際の改正された政令においては、災害危険区域、土砂災害警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域の災害レッドゾーンに加え、浸水想定区域のうち、洪水等が発生した場合に、建築物の損壊や浸水により、住民の生命等に危害が生ずるおそれのあると認められる土地の区域（浸水ハザードエリア）も、条例で定める区域から除外することとしている<sup>(38)</sup>。

二つ目は、宅地造成等関係行政事務の処理に係る権限の移譲である。宅地造成等規制法上、宅地造成に伴い災害が生ずるおそれが大きい市街地等の区域（宅地造成工事規制区域）の指定及び、宅地造成に伴う災害で相当の危害が生じるおそれのある一定の区域（造成宅地防災区域）を指定、そして、当該区域の宅地造成工事に関する規制は都道府県知事等の権限となっているが、立地適正化計画に記載することで、市町村長があらかじめ都道府県知事と協議しながら当該事務を行うことができることとした。

次に、都市再生に取り組む市町村における課題として、いくつか指摘しておきたい。一つ目は、都市再生に係る法律の体系の中で総合的・立体的な取組みが求められることである。これから地方公共団体においては、法律上の制度を組み合わせ、そして各種の交付金や税制優遇措置を活用しながら都市再生に取り組んでいくことになる。その際、都市再生特別措置法だけでなく、関係する他の法律上の制度も組み合わせる必要がある。例えば、本改正に先立って、5月20日に成立した「道路法等の一部を改正する法律」においては、歩行者の安全かつ円滑な通行及び利便の増進を図り、快適な生活環境の確保と地域の活力の創造に資する道路を「歩行者利便増進道路」として指定する制度が導入されている。今回の都市再生特別措置法改正で導入された「滞在快適性等向上区域」の設定に当

---

(38) 「都市再生特別措置法施行令及び都市計画法施行令の一部を改正する政令」（令和2年11月27日公布、令和4年4月1日施行）。

たっては、「歩行者利便増進道路」の指定も合わせて考えることが求められる。

都市再生特別措置法制定後の改正の経過で確認したように、交付金制度の創設、民間都市再生整備事業計画の認定制度による金融支援・税制上の優遇措置、都市再生整備推進法人の指定制度の創設、各種協定制制度及び計画制度の導入を通じて、都市の再生を図ってきた。住民の負担をゼロとする「居住誘導区域等権利設定等促進計画制度」の創設で分かるように、今般の改正においては、かなり踏み入った制度が導入されている。しかし、例えば、2018年の都市再生特措法の改正の際に導入された低未利用土地権利設定等促進計画は、今回の災害ハザードエリアからの移転促進事業と同様な仕組みとなっているが、現時点までに、実際に適用された事例はない。これまでの都市再生に向けた取組みが十分な成果を上げていたとは言えない状況である。今後の地方公共団体の取組み、そして、これに対する国の支援の本気度が問われるところである。また、経験の乏しい地方公共団体にとっては、参考になる先進的な事例が必要とされる反面、再生に取り組むべき都市の現状は様々であり、地方公共団体ごとの創意工夫が要求されるところでもある。

二つ目は、市町村における都道府県及び国との連携ないし情報共有の重要性である。例えば、災害レッドゾーンと災害イエローゾーンの問題である。災害レッドゾーンと災害イエローゾーンの根拠法と指定権者はさまざまである。災害レッドゾーンの場合、災害危険区域は地方公共団体が（建築基準法）、土砂災害特別警戒区域及び急傾斜地崩壊危険区域は都道府県知事が（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及び急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律）、さらに地すべり防止区域は国土交通大臣又は農林水産大臣が（地すべり防止法）、それぞれ指定することとなっている。今回の法改正と政令の改正によって、これらの指定は、市町村の立地適正化計画ないし居住誘導区域等権利設定等促進計画に直接影響する仕組みとなっている。これらの区域の設定に当たっては、関係する市町村との間で十分な意思疎通をはかり、情報を共有することが求められるところである。

最後の三つ目は、都市再生の在り方そのものに関わる問題として、地域住民全体のための都市再生事業でなければならないという課題である。本改正の目玉の一つである「魅力的なまちづくり」を推進するための措置として、都市計画法、駐車場法、都市公園法、そして建築基準法上の様々な特例を設けたり、一体型事業実施主体等に対する低価の普通財産の貸し付けを可能にする制度を創設している。ここでいう「魅力的なまちづくり」が当該地域の住民全体にとって魅力的でなければならないことはいままでもない。都市再生事業が、地域の過疎化に拍車をかけるようなものになったり、一部地域の一部の人にとって

のみ魅力的な事業となってはならない。

都市再生事業は駅前などの中心市街地を中心に実施される場合が多いが、中心市街地というのは、そこに不動産の権利を持つ者だけのものではない。中心市街地は、地域の住民全体が築いたものとして、一種の公共施設であるという認識の下で都市再生事業を進めなければならない。当然住民参加ないし住民のコンセンサスを得ることが何より重要であることを認識する必要がある。

(こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授)

キーワード：都市再生法／安全なまちづくり／立地適正化計画／  
居住誘導区域／魅力的なまちづくり