

流域治水を踏まえたまちづくりの推進

国土交通省都市局市街地整備課長 筒井 祐治

1. はじめに

令和元年東日本台風や令和2年7月豪雨など、近年、深刻な水害が頻発しています。昨年度も、8月の大雨や台風14号、15号の襲来等により全国的に被害が発生しており、今後も、気候変動による降雨量の増大や水害の激甚化・頻発化が予測されているところです。

今後、気候変動に伴う更なる水災害リスクの増大に備えて効率的・効果的に安全度の向上を図るための流域治水の取組の一環として、国土交通省都市局では、防災・減災を意識した都市のコンパクト化や、災害リスクの高いエリアからの移転促進等の事前防災まちづくりを推進しているところであり、本稿では、流域治水を踏まえた安全なまちづくりのため、都市局として推進している取組について御紹介します。

2. 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

国土交通省において、都市局、水管理・国土保全局、住宅局の3局が協働して「水災害対策とまちづくりの連携のあり方」検討会（座長：中井検裕東京工業大学環境・社会理工学院教授）を令和2年1月に立ち上げ、防災まちづくりに取り組む地方公共団体への支援を目的とした「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」という。）を作成し、令和3年5月に公表しました。

ガイドラインにおいては、図-1のとおり、水災害に関するハザード情報の充実やハザード情報を活用した水災害リスクの評価の考え方、評価を踏まえた防災まちづくりの方向性の検討、水災害リスクの軽減・回避対策の検討について、具体的な取組に関する考え方のほか、これらの検討は地方公共団体のまちづくり部局

で完結しないことから、関係者間の連携を図ることについての考え方も示しています。

ガイドラインの活用にあたっては、まちづくりの現場に最も近い市町村を主体としつつも、河川、下水道、海岸、砂防施設等の管理や、または広域的な見地からまちづくりに関与している国及び都道府県も重要な協力者として考えており、地域における防災まちづくりの検討において必要となる関係者間で広く活用されることを意図した総合的な内容としています。

3. 立地適正化計画の強化（防災指針の創設等）

立地適正化計画は、少子高齢化や人口減少等が進行する中で、一定の人口密度を維持し、医療・福祉・商業・公共交通等の都市機能を持続的に確保する観点から、コンパクトなまちづくりを推進するための計画制度です。

本計画制度における基本的な計画事項として、医療施設や福祉施設など都市機能を誘導する都市機能誘導区域と、居住を誘導する居住誘導区域の設定があります。

防災の観点から、これらの区域はできる限り災害ハザードエリア等の災害のおそれがある地域が含まれないようにし、相対的に安全な地域に居住等を誘導していくことが望まれます。

このため、やむを得ず居住誘導区域等に災害ハザードエリア等を含む場合には、居住エリアの安全性向上のために必要となる防災・減災対策を講じるための計画事項として、令和2年の都市再生特別措置法の改正により、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

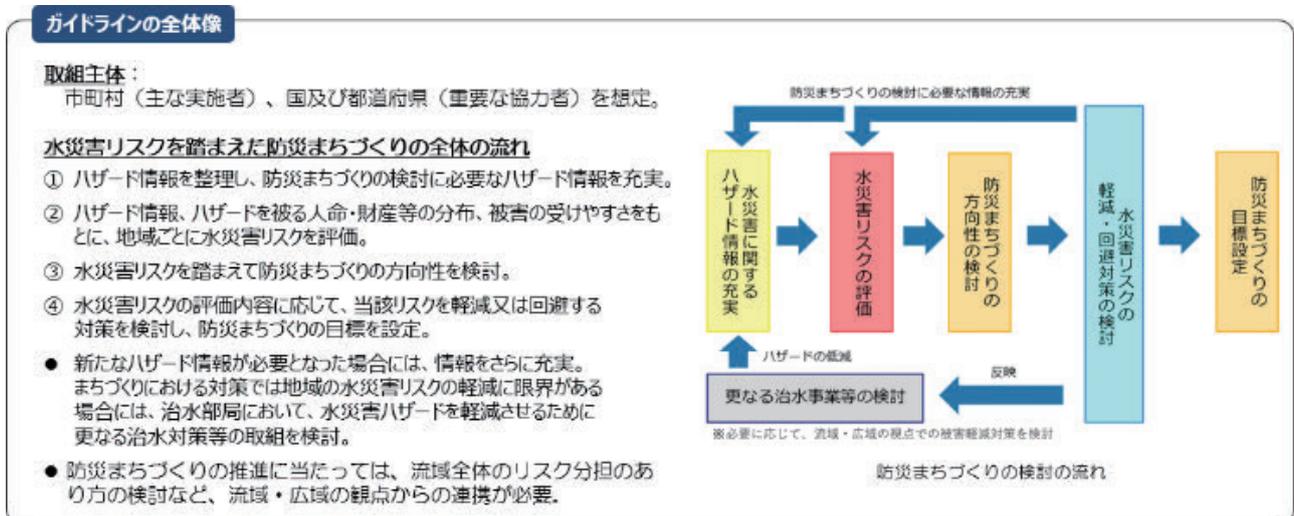


図-1 ガイドラインの全体像

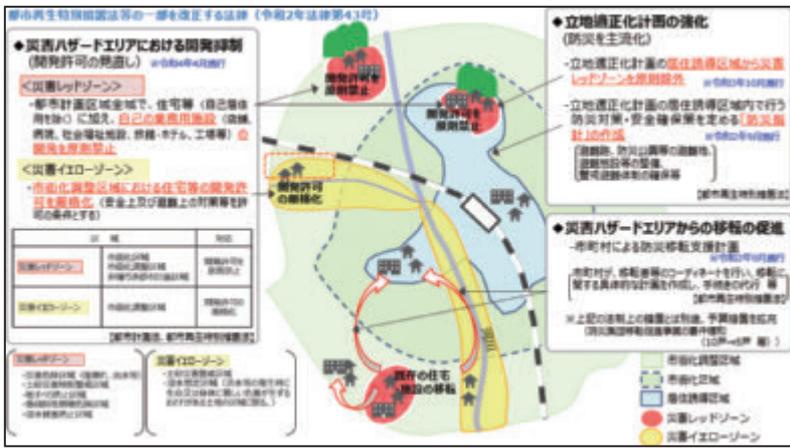


図-2 都市再生特別措置法の改正

て「防災指針」を新たに定めることといたしました（図-2）。

なお、居住誘導区域について、災害危険区域や土砂災害特別警戒区域等の災害レッドゾーン（住宅等の建築や開発行為等の規制が個別の法律で課せられる区域）については厳格にこれを含めないこととすべきという考えから、この旨を法令で定めております。

このほか、立地適正化計画の居住誘導区域外において一定規模の住宅の開発を行う場合には市町村長への届出が必要とされており、必要な場合は勧告を行うことができることとなっていますが、この開発が災害レッドゾーンにおけるもので、勧告に従わなかった場合には、事業者名等を公表することができることとしました。これにより、災害のおそれのある箇所での開発の一層の抑止を図っております。

また、災害ハザードエリアからの移転を促進するための計画制度として防災移転支援計画（居住誘導区域等権利設定等促進計画）を創設しました（令和2年9月7日施行）。居住誘導区域に住宅または施設を移転する場合には、立地適正化計画の作成主体である市町村が移転者等のコーディネートを行い、計画を作成することとし、同計画を公告することで、計画に定めた所有権、賃借権等が設定または移転され、計画に基づく権利設定を市町村が一括で登記が可能としており、移転の円滑な実施が期待されています。

4. 災害ハザードエリアにおける開発抑制

ガイドラインに示された考え方に基づく具体的な防災まちづくりを支援する仕組み、手段の一つとして、災害のおそれの大きい地域における開発を抑制するため、開発許可制度の見直しを図ることを目的に、都市計画法について所要の改正を行っています。

具体的には、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制のため、災害レッドゾーンにおける開発を原則禁止する施設の対象範囲を拡充することとしています。

従前より、分譲・賃貸住宅や貸ビル等の自己の業務の用に供さない施設については既に対象となっていました。自社オフィス、スーパー・コンビニを含む自社店舗、ホテル等の自己業務用施設も不特定多数の利用が想定されることから、新たに規制の対象に加えたものです。

また、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域であることから、原則として開発が規制されていますが、市街地に隣接、近接する区域のうち、地方公共団体が条例で区域等を指定する等一定の条件を満たす場合には、開発が可能となっています。

本改正では、この手続きにより開発を可能とする場合であっても、災害の防止が図られるよう措置をしているものです。

5. 移転の促進

流域治水においては、被害対象を減少させるための対策として、水防災に適したまちづくりとの連携、住まい方の工夫を実施することとされており、国土交通省都市局では、居住誘導促進事業の創設や防災集団移転促進事業（防集事業）のエリア拡充等により、危険エリアからの移転を促進することとしています。

(1) 居住誘導促進事業

持続可能なまちづくりを実現するためには、特に、人口減少や空き家の増加など人口密度の低下が見込まれる地域等の居住誘導区域外エリアについて、移転を希望する者の移転支援や移転元地の管理の適正化など、実効性のある対応策が不可欠となっています。

このため、立地適正化計画に基づき、地方公共団体等が行う都市機能や居住環境の向上に資する公共公益施設の誘導・整備、防災力強化、災害からの復興、居住の誘導の取組等に対して集中的な支援を行う都市構造再編集支援事業において、令和4年度に「居住誘導促進事業」を創設し、令和5年度には対象要件の拡充を行いました（図-3）。

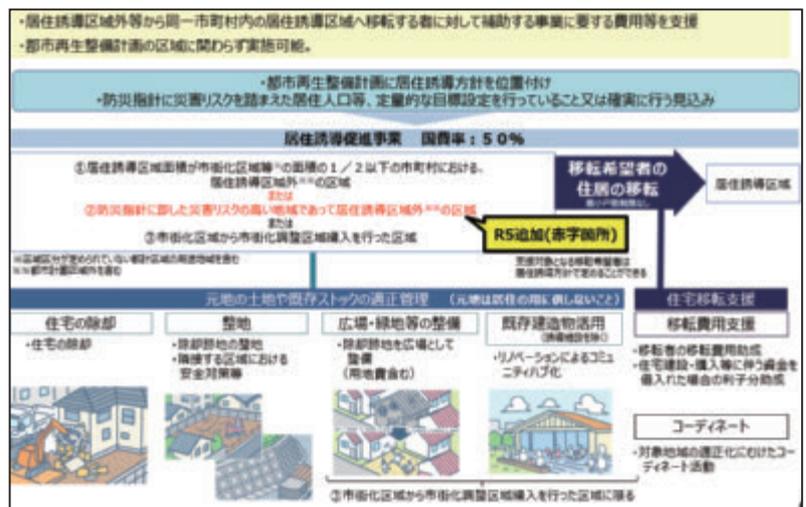


図-3 居住誘導促進事業の概要

居住誘導促進事業は、居住誘導区域外等からの住宅移転及び移転元地の管理の適正化を図る取組等について支援する事業であり、居住誘導区域外等（当該市町村全域が移転元地の対象）から同一市町村内の居住誘導区域へ移転を希望する者（移転者）に対して補助する事業、移転元地に対する事業、コーディネート事業から構成されます。

(2) 防災集団移転促進事業

防集事業は、災害が発生した地域又は災害危険エリアにおいて、地域が一体となって居住に適当でない地域からの住居の集団的移転を促進することを目的に、住宅団地の整備、住居の移転、移転元地の買取等を行う市町村等に対して事業費の一部を補助するものです。昭和47年の制度創設以降、これまでに防集事業が活用された事例は、全て災害が発生した後に実施する移転でした。

近年は、流域治水の主旨を踏まえ、事前防災の観点からも、本事業がより広く活用されていくため、令和2年度には、計画策定経費の補助対象化や移転家屋数の要件緩和、令和3年度には、移転元地の要件拡充及び都道府県の施行者への追加、令和5年度には、事前移転を行う場合は一定の要件の下で合算限度額を設定しないこととすること等により、事前防災を推進する等、様々な制度拡充を図ってきました（図-4）。

そのような中、令和4年度からは、島根県美郷町において、全国で初となる事前移転事業が実施されています。事前移転の実施には様々なハードルがあるものと認識していますが、本事業は、流域全体のまちづくりの方針、将来像及び河川とまちづくりが連携した対策を、町のまちづくり部局だけでなく、国、県の河川部局やまちづくり部局が一体となって検討して取り組んだ結果、実現に至ったもので、全国的にも先進的な好事例であると考えています。

今後とも、河川事業とまちづくり事業の連携を更に強化しつつ、持続可能なまちづくりの観点も踏まえながら、流域全体での安全・安心を推進するための対策が全国各地で実施されていくよう、移転事業等を活用

した防災まちづくりを実現するための支援を継続していきたいと考えています。

6. 災害に強い都市拠点・市街地の形成

(1) 都市再生整備計画関連事業（都市構造再編集中支援事業、都市再生整備計画事業、まちなかウォーカー推進事業）

災害に強い都市拠点・市街地の形成に向けて、総合的、集中的に支援しています。このうち、防災・減災に係る主な支援メニューとして、①地域防災施設、②分散型エネルギーシステム（都市構造再編集中支援事業のみ）、③公共公益施設と一体的に整備する再生可能エネルギー施設等があります。

① 地域防災施設

「耐震性貯水槽、備蓄倉庫、放送施設、情報通信施設、発電施設、排水再利用施設、避難空間等の地域の防災のために必要な施設」に対する支援です。

② 分散型エネルギーシステム（都市構造再編集中支援事業のみ）

「コージェネレーションシステム、電力自営線、熱導管及びその付帯施設」に対する支援です。災害時に防災拠点や一時滞在施設へ電気・熱を供給する分散型エネルギーシステム整備への支援が可能となります。

③ 公共公益施設と一体的に整備する再生可能エネルギー施設等

「太陽光発電・小型水力発電・小型風力発電・バイオマス発電等再生可能エネルギー設備、未利用熱活用施設、及びEVステーション・蓄電池・蓄熱槽等施設」に対する支援です。

(2) 都市安全確保拠点整備事業

近年頻発・激化する台風や豪雨等の自然災害に対応するため、安全なまちづくりを推進していくことが喫緊の課題となっています。

そうした中、首都東京においても、都市機能が高度に集積する一方、海面水位より低いゼロメートル地帯に市街地が形成され、災害リスクの極めて高い地域となっています。ひとたび荒川等の堤防が決壊すると、広

範囲で浸水し、2週間以上も浸水が継続するほか、地下鉄等のインフラ、大手企業や金融機関の本社等が浸水し、我が国の社会経済活動が麻痺する恐れがあります。

このことから、大規模洪水等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、国と東京都がハード・ソフト両面から防災まちづくりを強力に推進するため令和2年12月に『災害に強い首都「東京」形成ビジョン』を取りまとめました。このビジョンにも掲載されていますが、水害対策として高台・建物群を創出する「高台まちづくり」を重要施策として位置づけています。

浸水継続時間が長い市街地において浸水時の避難者の対応や都市機能の維持ができるよう、避難や浸水に対応した一団地



図-4 防災集団移転促進事業の概要

都市安全確保拠点整備事業（防災・安全交付金）

○事業概要

洪水、氾濫、津波、高潮その他の自然現象による災害のおそれが高く、かつ、当該災害が発生した場合に居住者等の安全を確保する必要性が高いと認められる区域において、災害時に都市の機能を維持するための拠点市街地（都市計画法に基づく一団地の都市安全確保拠点施設に限る）の整備を支援する。

○適用要件

- ・都市計画に定められた一団地の都市安全確保拠点施設
- ・浸水発生時に多数の居住者等の安全を確保する必要性が高い区域内（DID区域内かつ浸水継続時間が72時間以上と想定される区域）
- ※ 1市町村あたり10haまで

○交付対象事業者、基本国費率

- ・交付対象事業者：地方公共団体（間接交付含む）
- ・基本国費率：1/2（国）

○交付対象事業

- 1) 都市安全確保拠点整備計画の策定
①計画作成費 ②コーディネート費
- 2) 特定公益的施設の整備（いずれも購入費を含む）

都市計画に定められた一団地の都市安全確保拠点施設における特定公益的施設のうち、以下の施設の整備を支援

- 災害対応施設（備蓄倉庫等）
災害時の用にのみ供する施設（平常時：利用なし）
- 特定避難支援施設（医療施設、社会福祉施設、子育て支援施設、高次都市施設、連絡デッキ等）
災害時に専ら安全確保の用に供する公益的施設（平常時：公益的利用）。医療施設・社会福祉施設・子育て支援施設・高次都市施設は事業費30億円が上限。
- その他安全確保施設
災害時に専ら安全確保の用に供する施設の掛かり増し分

- 3) 公共施設の整備
- 4) 特定公益的施設及び公共施設の高上げ及び高床化
- 5) 特定公益的施設（※）及び公共施設の用地取得
①用地費 ②補償費
（※）特定公益的施設のみ建築物に限る



図－5 都市安全確保拠点整備事業の概要

の防災拠点の形成が必要となることから、都市計画法における都市施設の对象として、災害時における居住者等の安全確保に必要な行政、医療、避難施設等の機能を一体的有する一団地の都市安全確保拠点施設を追加し、令和3年7月より施行されております。また、併せて、防災・安全交付金のメニューとして、都市安全確保拠点整備事業を創設し、地方公共団体によるこのような防災拠点整備への財政的支援を強化しております（図－5）。

(3) 都市再生土地地区画整理事業

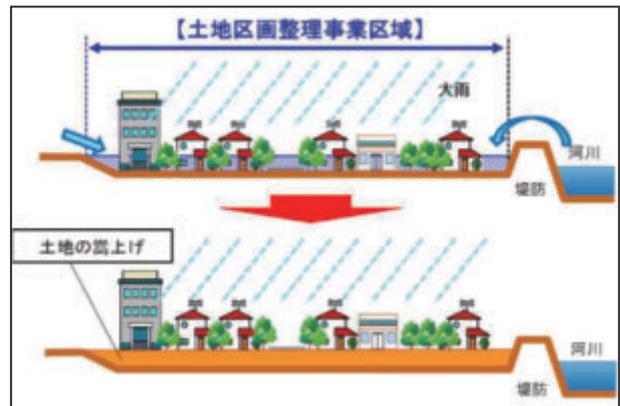
激甚化・頻発化する豪雨災害に対応し、浸水想定区域内の既成市街地の防災性の向上を図るため、浸水対策として実施する土地地区画整理事業等への支援を拡充しています。

令和3年度には、防災指針に基づき浸水対策として実施する事業または、高規格堤防の整備と連携して実施する事業について、重点地区に追加し国費率を1/2にかさ上げしました。

また同様の事業を予定する地区において、事業化促進のための事業前の公共施設充当用地の取得等を支援（緊急防災空地整備事業）の対象に追加しました。

さらには、支援対象の拡充として、都市計画法改正に併せて、地区施設に位置づけられた雨水貯留浸透施設や避難施設、避難路等について、浸水対策施設の対象に追加し、当該施設の整備費全額を補助限度額に算入しています。

その後、令和5年度の拡充にあっては、前述の浸水対策として土地の嵩上げを伴う土地地区画整理事業につい



図－6 浸水対策として行う土地の嵩上げ

て、エリア単位での一時移転に対する支援を強化しています（図－6）。

7. おわりに

国土交通省都市局では、流域治水の取組の一環として、災害ハザードエリアにおける立地抑制や安全な地域への移転促進、居住エリアの安全確保等に資する様々な施策を推進することで、より一層のまちなかの安全・安心の強化を図っているところです。

今後、まちの安全・安心を確保し、そこに暮らす人々の生命と財産を守るためにも、全国各地でこれらの施策を活用しながら地域の持続可能性や快適性、土地利用の在り方等を考慮しつつ、水災害リスクを踏まえた防災まちづくりが推進され、災害リスクが着実に低減していくことを期待しています。