

## 盛土規制法に基づく規制区域の都市計画的評価に関する事業

長岡技術科学大学環境社会基盤系 准教授 松川 寿也

### 1. 背景と目的

令和3年7月に静岡県熱海市で発生した土石流災害や、全国各地で確認されている残土堆積関連のトラブルを受けて、「宅地造成及び特定盛土等規制法（以下、盛土規制法）」が令和5年5月に施行された。同法の施行を受けて、都道府県等により「宅地造成等工事規制区域及び特定盛土等規制区域（以下総称、規制区域）」の指定が進められており、本県においても本年度にその区域指定を完了している。特に、市街地や集落等を土砂の表層・大規模崩壊から防ぐ目的で指定される「宅地造成等工事規制区域（以下、宅造区域）」は、その指定のされ方が土砂災害に関する事前防災を大きく左右するため、より安全かつ確実な区域指定につなげていくことが重要である。そのためには、政治的判断や残土事業者等の意向に大きく左右される指定方式を極力排除する一方で、人口分布や土地利用現況、交通アクセス等の都市計画に関する諸条件を重視した合理性のある指定方式を構築することが求められる。

規制区域は盛土規制法の他、国土交通省が定めた技術的助言である「基礎調査実施要領（規制区域指定編）」（以下、実施要領）及びその参考資料「基礎調査実施要領（規制区域指定編）の解説」（以下、要領解説）に従って指定される。宅造区域の指定に際しては、実施要領や要領解説において「都市計画区域」や「開発行為」などといった都市計画法上で定められた内容の他、同法に基づく開発許可を盛土規制法上の「みなし許可」として扱うなど、盛土規制法と都市計画法とは密接な関係にある。近年、都市計画法では流域治水関連法の施行などを背景に、安全安心に志向した土地利用制度設計が試みられ、立地適正化計画で定める防災指針の創設や開発許可制度の厳格化などの制度改正に至っている。こうした都市計画法で定める土地利用制度と災害リスクに関連した先行研究は近年多数行われているが、制度化間もない盛土規制法の規制区域の現状や都市計画法との関係性などについての調査分析はされていないのが現状である。

以上を踏まえて本研究では盛土規制法の宅造区域に着目し、本県での対応にとどまらない以下4点の知見を明確化することにより、宅造区域の指定のあり方に示唆を与える。

- 知見① 宅造区域の指定形態の全国的動向
- 知見② 宅造区域の広範囲な指定が実現できた要因（宅造区域の消極的指定に至った要因）
- 知見③ 地域特性（地形地質や気象条件、アクセス性など）の考慮
- 知見④ 盛土規制管轄自治体間（政令・中核市間、隣県間）での広域調整、広域連携の実情

### 2. 研究全体の流れ

本研究では、盛土規制法の運用主体となる都道府県、政令市、中核市のうち、令和7年7月末時点で宅造区域を指定公表している123自治体を対象に、地理情報システムを用いた客観的評価に基づいて各自治体での宅造区域の指定状況を確認する（知見①）。その上で、宅造区域の指定形態が異な

る自治体をそれぞれ抽出し、盛土規制法の担当部局に対するヒアリング調査やアンケート調査による社会学的評価を行い、実施要領及び要領解説の解釈や宅造区域指定時の考え方などを確認する（知見②～④）。そして、これら知見を総括して、宅造区域の指定のあり方について考察する。

### 3. 宅造区域指定の全国的動向

#### 3-1. 宅造区域の特性と実施要領などで示された指定の考え方

盛土規制法では、宅造区域に加えて「特定盛土等規制区域（以下、特盛区域）」を合わせて指定する（図1）。宅造区域は市街地や集落、及びその周辺など盛土（以下、土砂の堆積も含む表記とする）によって人家などに危害を及ぼしうるエリアで、特盛区域は市街地や集落から離れているものの地形などの条件から盛土によって人家な

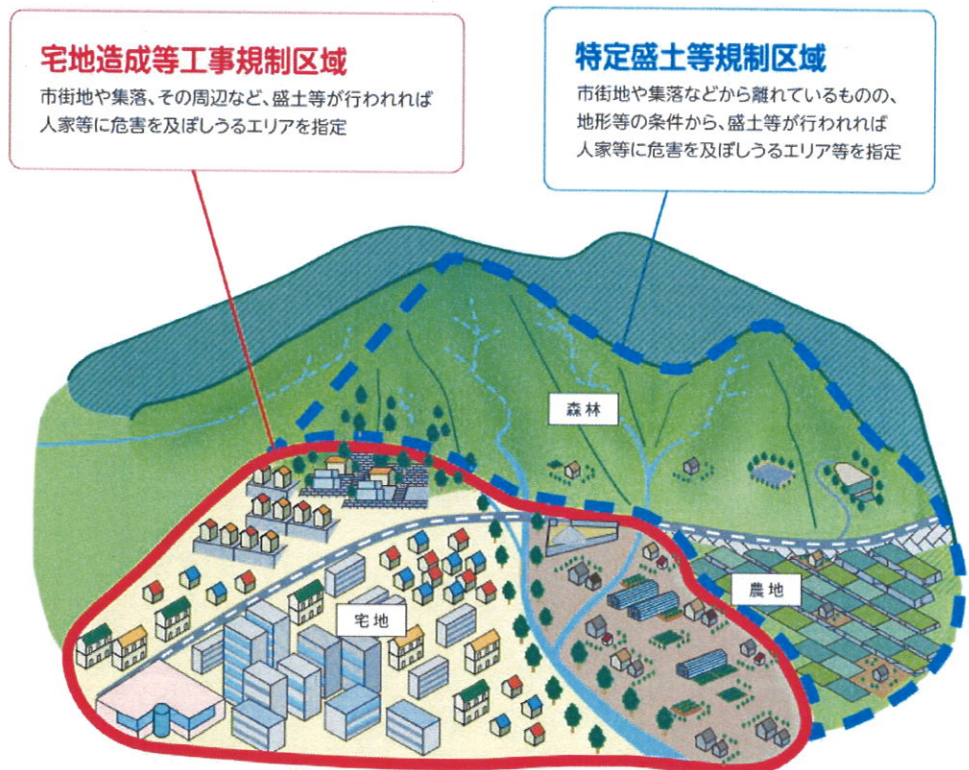


図1：盛土規制法による規制区域指定のイメージ（出典：国土交通省）

どに危害を及ぼしうるエリアで指定される。特盛区域で届出制となる盛土行為でも宅造区域の場合には許可制による措置が適用されるため、宅造区域の方が盛土規制法上の強規制区域として扱われる。

両区域とも実施要領及び要領解説に従って区域が画定される。本事業で着目する宅造区域では、（1）「都市計画区域」、（2）「準都市計画区域」、（3）「地域開発計画等策定区域」、（4）「現に開発行為が行われている区域又は今後開発行為が行われると予想される区域（必要に応じ既に開発行為が行われた区域を含む）（以下、開発行為区域）」、（5）「集落の区域」、（6）「その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域」、（7）「（3）から（6）の区域に隣接・近接する土地の区域（以下、近隣接区域）」の計7区域をその指定候補地とする「市街地等区域」とし、その区域から「既存盛土等の分布状況や、今後の盛土等が行われる可能性、盛土に伴う災害の発生状況等を踏まえ、災害を引き起こすような盛土等が行われる蓋然性がないと判断される区域」（以下、蓋然性のない区域）」を除外する考え方で宅造区域指定範囲が画定される。

#### 3-2. 都市計画区域との重複関係

令和7年7月末時点で宅造区域を指定済みかつ公表している自治体は123ある。これら123自治体を対象に、市街地等区域のひとつである都市計画区域との関係を整理する（図2）。

都道府県をはじめとして管轄区域の一部が都市計画区域外となるのは90自治体あり、そのうち55自治体（A）が都市計画区域全域を宅造区域としている。自身の管轄区域である行政区域全域を都市

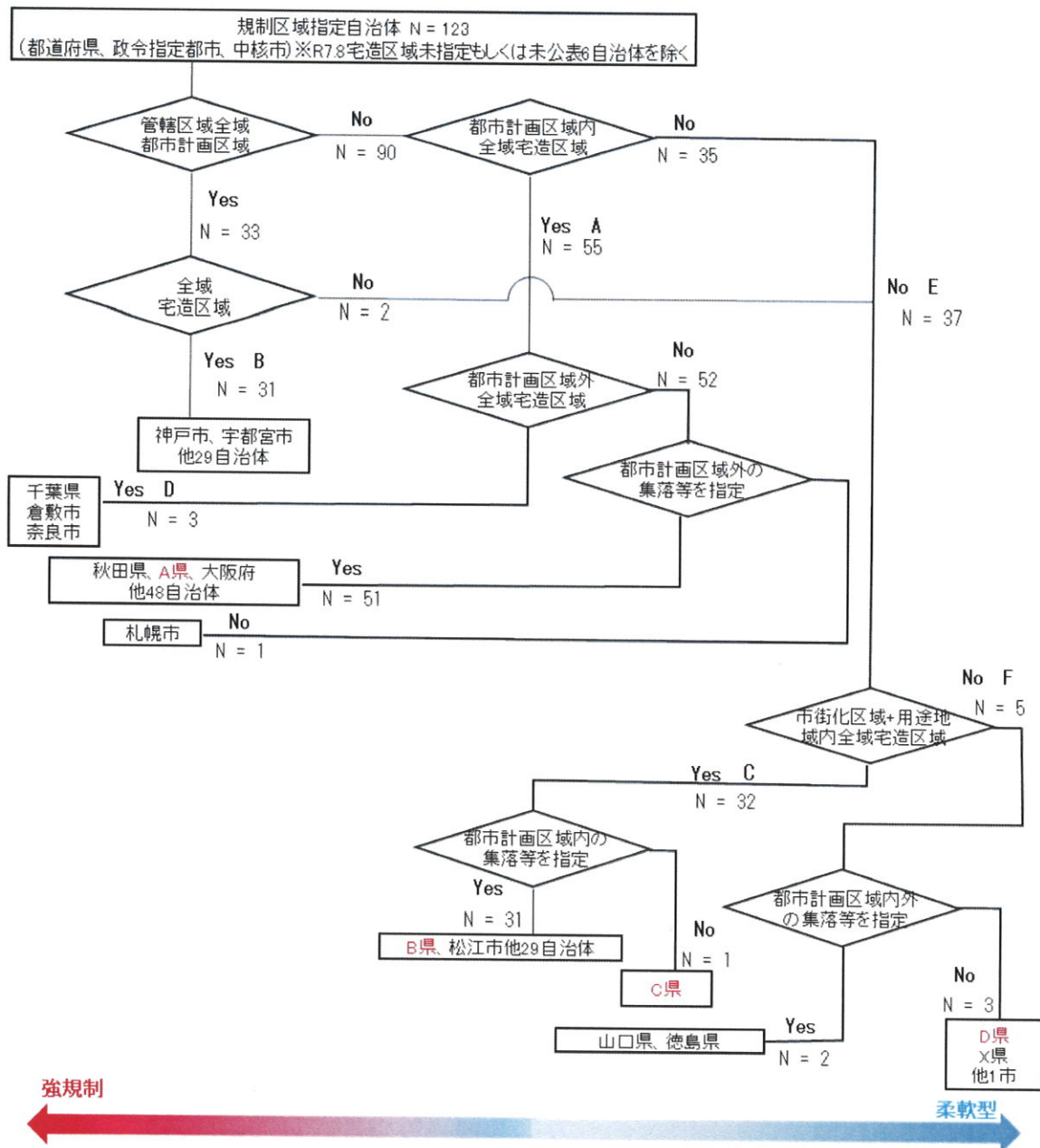


図2：都市計画区域を基本とする宅造区域の指定パターン

計画区域とする政令市・中核市でも31/33自治体 (B) が都市計画区域全域を宅造区域としており、計86自治体においては実施要領で定められた「蓋然性のない区域」が都市計画区域内には存在しないという判断で宅造区域が指定されている。さらに、都市計画区域外を有する90自治体のうち、都市計画区域を越えて宅造区域を指定するのは87自治体 (Aの全て+都市計画区域外を有しない2市を除くC) と大半を占めることから、実施要領で定められた集落の区域などを考慮した結果が宅造区域の指定に反映されたことが窺える。また、集落の区域など人家が存在しなくても宅造区域を指定する自治体もあり、札幌市は近隣接区域の範囲を実施要領で目安とされた最大の隣接・近接距離 (勾配1/10以上で250m) を超えた指定 (図3) である他、3自治体 (D) は都市計画区域外の全域も宅造区域としており、集落の区域などに捉われず相当程度安全側に宅造区域を指定した自治体であることが評価できる。

### 3-3. 都市計画区域内の指定状況

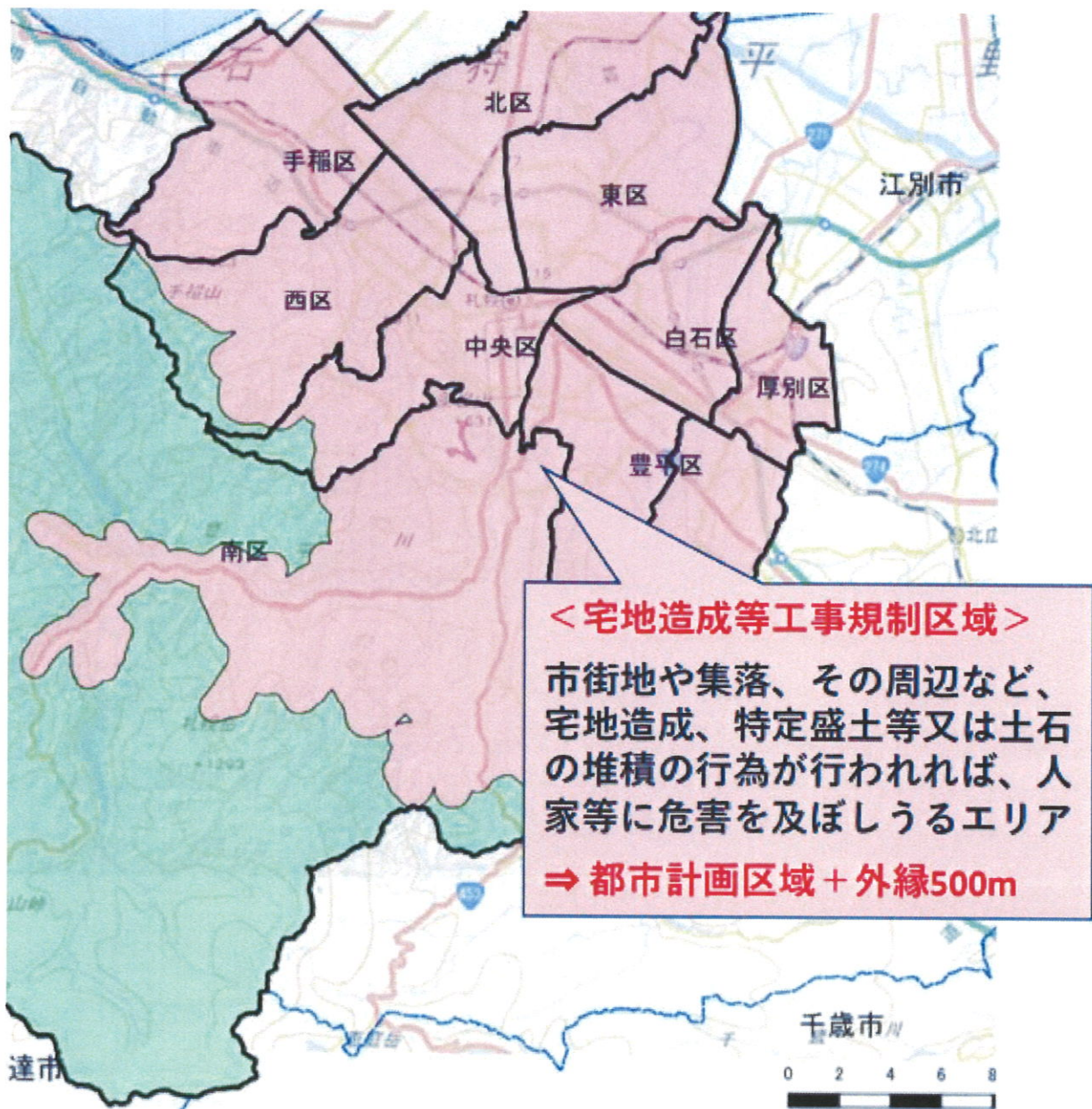


図3：実施要領にない考え方で近隣接区域を抽出した自治体（出典：札幌市）

一方で、都市計画区域内に「蓋然性のない区域」があるとして、37自治体（E）がその区域の一部を宅造区域とせず特盛区域とする対応が採られている。これら自治体のうち、ほとんどは市街化区域や非線引き用途地域を宅造区域としているが、5自治体（F）はその一部を宅造区域外しており、都市計画法上も市街地として想定される市街化区域などがその指定対象から除外されている。

次に、「市街化区域及び非線引き用途地域」、「市街化調整区域及び非線引き白地地域」での宅造区域の指定の仕方を把握する。宅造区域は市街地等区域で指定する区域であり、また都市計画区域をはじめとして、その区域内は地形や人口分布も同質でないことを踏まえて、100mメッシュ人口データを用いて宅造区域の人口カバー率を用いて相対評価する。

（1）市街化区域及び非線引き用途地域

「市街化区域及び非線引き用途地域」の一部を宅造区域外とした5自治体のうち、X県、D県、鳥取市で市街化区域及び非線引き用途地域のうち、計176.8千人が分布する区域を特盛区域としている。そのため、市街化区域で22.5人/メッシュ、非線引き用途地域で18.5人/メッシュと人口密度が比較的高い区域であっても宅造区域から除外されている。徳島県と山口県は市街化区域及び用途地域の

一部が宅造区域の指定対象外となっはいるが、指定対象外の範囲は限定的であり、徳島県では非線引き用途地域の山間部、山口県は港湾の埋立地といった非可住地であるため、市街化区域及び非線引き用途地域の人口カバー率は徳島県で100%、山口県で98.4%ある。

(2) 市街化調整区域及び非線引き白地地域

市街化調整区域及び非線引き白地地域の一部を特盛区域とした32自治体では、ほとんどの自治体で9割以上の人口カバー率であるが、100%の人口カバー率を確保する自治体がある一方で、都市計画区域内の全居住地を宅造区域としていない自治体もある。大分県は他の自治体を比較して市街化調整区域内の人口カバー率が著しく低く、これは「集落の区域」の捉え方によるものと考えられ、集落の区域の連担戸数を比較的多く想定して市街地等区域を抽出した結果、全居住地が宅造区域としてカバーされていないと推察される。都市計画区域内の大半の集落を特盛区域としたC県は、宅造区域の人口カバー率が著しく低く、宅造区域でカバーされた人口も近隣接区域によるものと想定される(図4、5)。

また、同じ100%程度の人口カバー率でも宅造区域指定範囲カバー率では大きな差を確認でき、宅造区域指定範囲カバー率が高い自治体では人家のない農地や山間部をより広範囲に宅造区域を指定したことで、結果的に全ての居住地を包含した指定となったことを窺わせる(図6、7)。

このほか、市街化調整区域と非線引き白地地域の両方で宅造区域を指定する自治体では、両者の人口カバー率に大差は見られないが、都市計画区域外とでは10%程度の差を確認できる。これは、都市計画区域外は山間部や島しょ部が多くを占めるため、地理的に集落の区域の抽出に要する建物連担数を満たしづらいためによるものと推察される。

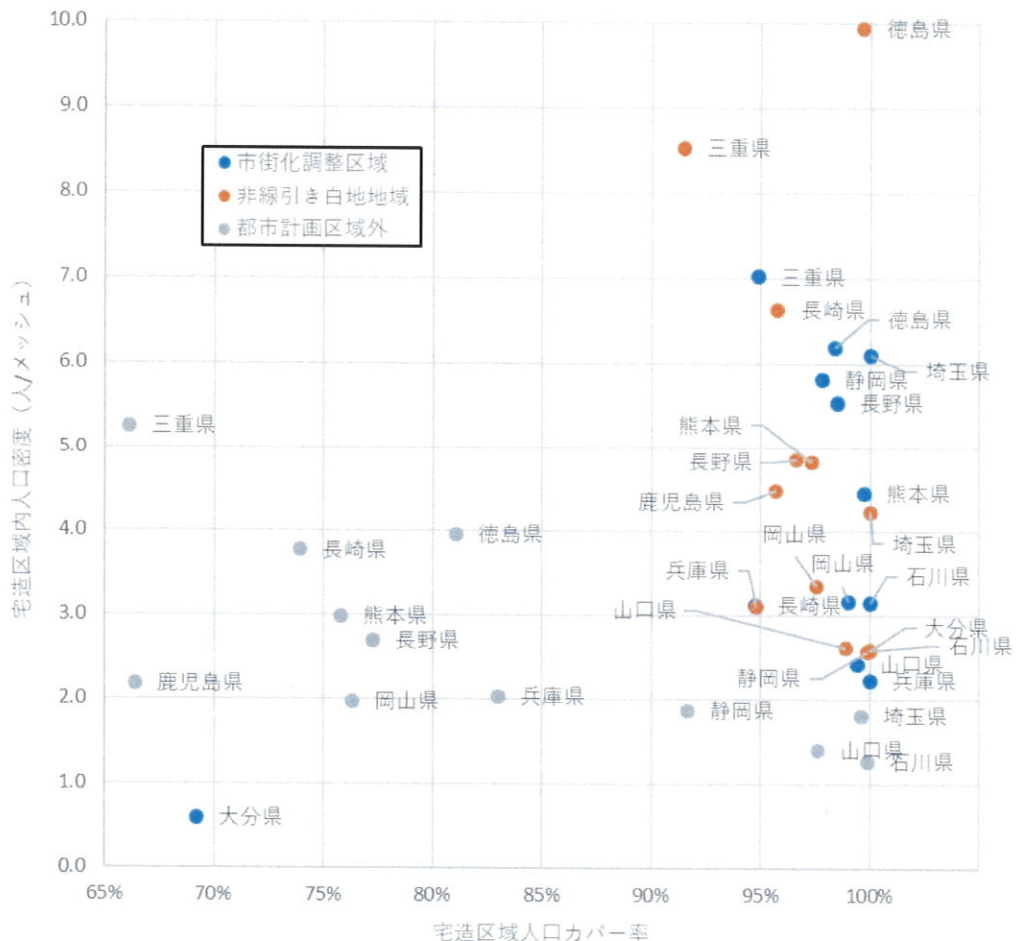


図4：市街化区域及び非線引き用途地域外の宅造区域人口カバー率と人口密度（県）

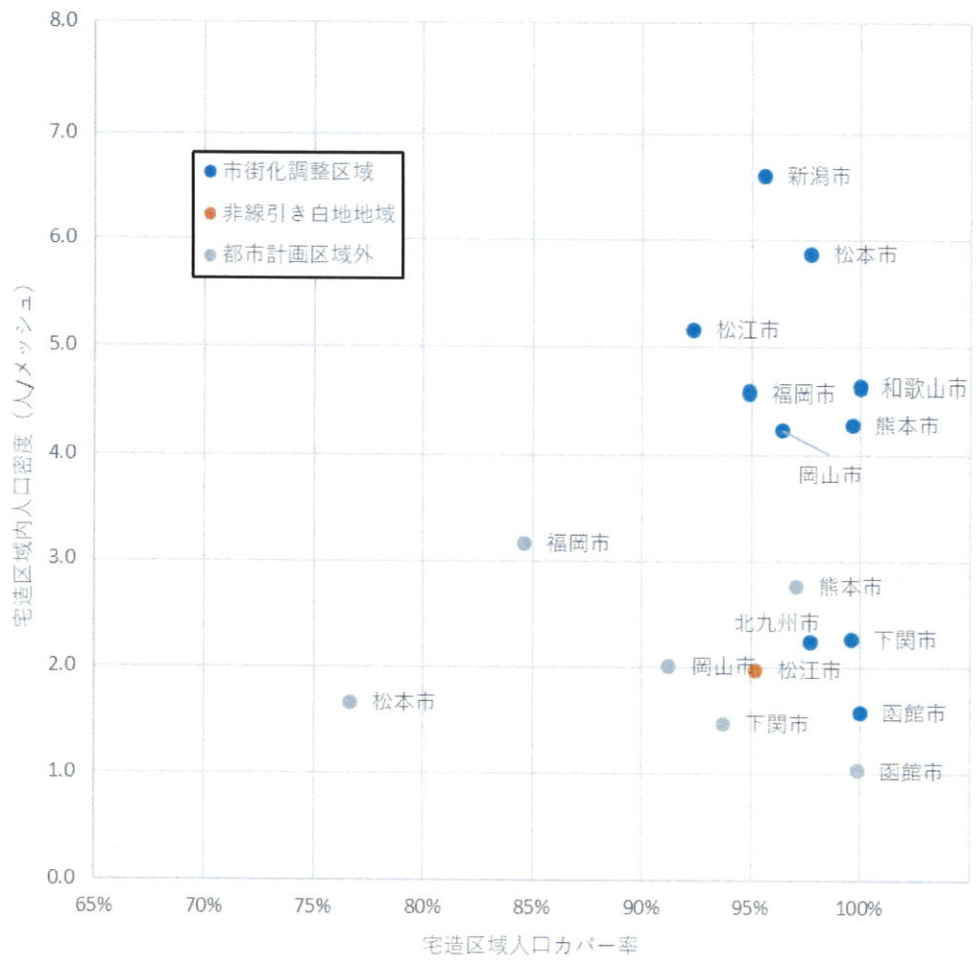


図5：市街化区域及び非線引き用途地域外の宅造区域人口カバー率と人口密度（政令市・中核市）

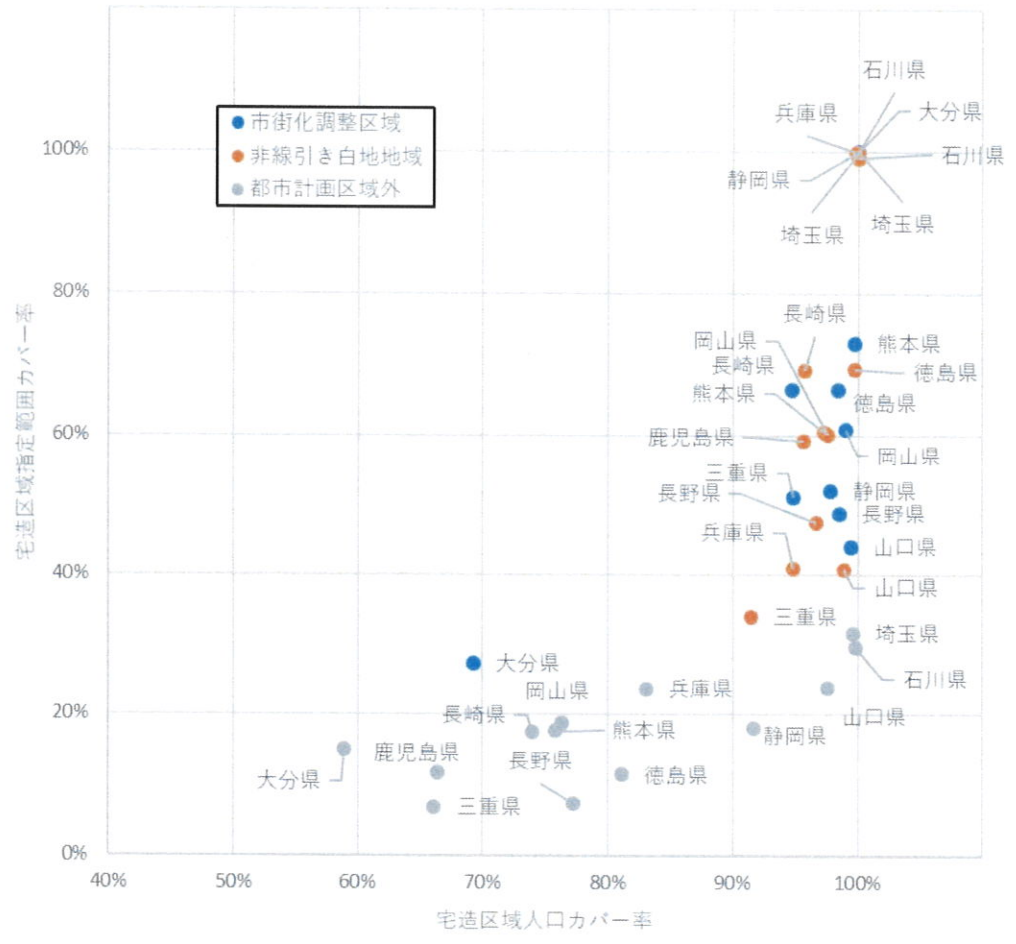


図6：市街化区域及び非線引き用途地域外の宅造区域人口カバー率と指定範囲カバー率（県）

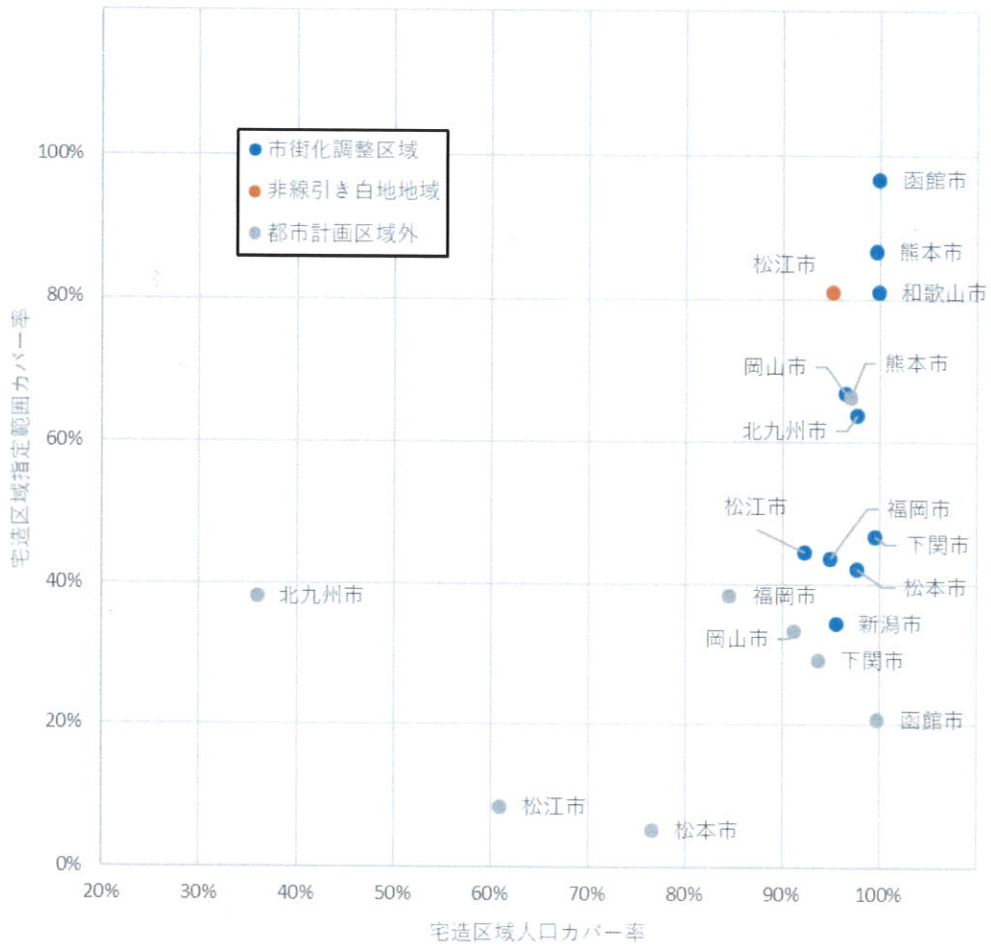


図7：市街化区域及び非線引き用途地域外の宅造区域人口カバー率と指定範囲カバー率（政令市・中核市）

#### 4. 宅造区域指定の実態とその考え方

前章で把握した宅造区域の全国的な指定状況を踏まえて、本章では候補地の定義が同一となる市街地等区域である都市計画区域に着目し、その都市計画区域内の指定方式が大きく異なる以下4自治体を詳細対象自治体として抽出する。以下4自治体は宅造区域の指定方式がそれぞれ大きく異なる他、県内に別途の考え方により区域指定が可能な自治体が併存している。これら4自治体の宅造区域の指定の経緯や考え方を盛土規制法担当課に対するヒアリング調査により把握する。

##### ・A県【都市計画区域全域指定型】

都市計画区域全域に宅造区域を指定（都市計画区域外の一部も指定対象）。県内中核市のAM市、AT市も独自の考え方で区域指定が可能だが、両市とも都市計画区域全域を宅造区域に指定。

##### ・BM市（B県）【都市計画区域一部指定型】

都市計画区域のうち、市街化区域及び市街化調整区域の集落等を対象に宅造区域を指定。独自の考え方で区域指定するB県の管轄市町村と隣接するが、都市計画区域内外とも同じように宅造区域を指定。

##### ・C県【市街化区域等限定指定型】

都市計画区域のうち、市街化区域及び用途地域、両区域から滲み出す人口集中地区を基本に指定する一方で、それ以外は全て特盛区域に指定。都市計画区域外も一部区域で宅造区域の指定が確認されるが、集落を対象とした広範な指定ではない。一方、県内政令市のCN市は市街化区域に加えて市街化調整区域内の大半の集落を宅造区域に指定。

##### ・D県【市街化区域等内側限定指定型】

市街化区域よりさらに狭い範囲（人口集中地区のみ）を宅造区域とし、それ以外の範囲は全て特盛区域にした限定指定。また、上記3自治体は市街化区域等や集落だけでなくその周辺を近隣接区域として宅造区域としているが、同県は人口集中地区周辺も近隣接区域とせず特盛区域とした限定指定。一方、県内中核市のDM市は市街化区域及び用途地域全域に加えて市街化調整区域や都市計画区域外の集落でも宅造区域を指定。

#### 4-1. A県【都市計画区域全域指定型】

##### 4-1-1. 市街地等区域の考え方と宅造区域の指定方式

同県は、都市計画区域内に市街地から離れた山間部を広く抱えることを認識しつつも、宅造区域として蓋然性のない区域を除外する根拠がなく（道路の新設などにより将来的に土砂搬入の可能性が示唆されるため）、除外できる明確な定義を決めることができないことから、都市計画区域全域を一律市街地等区域として扱っている。また、市街地から山間部までを含む都市計画区域は同質な空間ではないものの、「一体の都市として整備、開発及び保全する区域」という都市計画法上の同区域の性格を踏まえた宅造区域の指定が必要と認識されている。都市計画区域を有しない町村との大きな指定格差が生じないよう、都市計画区域外の方は集落の区域で対応する考え方で市街地等区域を抽出している。

その集落の区域の抽出には、基盤地図情報上の建物を基本としつつ、より現況に合わせるため衛

星画像を用いて建物を抽出し、さらに100m人口メッシュデータを用いて人家の可能性がある建物を特定している。そして、実施要領で例示された複数の考え方でモデル的に集落の区域に相当する範囲を複数パターン抽出し、最も広範囲に指定できる農地法による集落の考え方（50m間隔で連担戸数を3戸以上）を採用している。これにより、一部モザイク状の宅造区域の発生、また許可審査業務が負担になることが想定されるものの、前者については穴抜きの発生する宅造区域外（特盛区域）などの穴埋め処理を、後者については隙間のない区域指定を求めている実施要領の考え方を尊重し、可能な限り広く抽出できる考え方で抽出している。都市計画区域全域を市街地等区域として広範囲に抽出したことで、市街化調整区域等での開発地や将来の市街化が想定される範囲もカバーされるため、地域開発計画等策定区域、開発行為区域とも市街地等区域には採用していない。

こうした市街地等区域の考え方により広範囲な宅造区域の指定となるが、必要最低限の区域指定を定めている盛土規制法への対応として、区域境界の線引きを地形地物による指定とせず、機械的に抽出されたメッシュをそのまま宅造区域とする指定方式を採用している。また、県の自主条例である「A県土砂等による埋め立て等の規制に関する条例（以下、土砂条例）」を市町村自らが独自に制定している市町村からは、県の規制値より厳しい要件を定めているとして、より広範囲な宅造区域の指定を求められたものの、この場合は盛土規制法上は特盛区域とする一方で、特盛区域での許可を要する要件を盛土規制法の委任条例として宅造区域並みに引き下げる対応もされている。市街地等区域にある「その他関係地方公共団体の長が必要と認める区域」は、このような場合で追加指定されることになるが、県の考え方を優先しあえて追加指定されていない。こうした対応も、可能な限り広範囲な宅造区域の指定を実現させた一方で、盛土規制法で定めた「必要最低限の区域指定」にも対応して区域指定されたことの説明材料として捉えることもできよう。

#### 4-1-2. 地域特性の考慮

県内の地形や気象条件は多様であるため、こうした地域特性を考慮して個々に判断することは困難であることから、近隣接区域の抽出において地域特性は反映されず、実施要領で示された基準に従ってその区域が抽出されている。近隣接区域の抽出において特段の地域特性を考慮せずに宅造区域を指定したが、都市計画区域の地域特性（大規模な市街地を抱える区域、平野部の農村集落を主とする区域、山間部を広く抱える区域など）もあえて踏まえず全都市街地等区域として扱ったことが、結果的に広範囲な宅造区域につながったと言える。また、盛土規制法施行や熱海市での盛土崩壊事故のさらに以前（平成25年6月）から、前述の土砂条例が県土全域に適用されており、一部市町村では県の土砂条例以上の規模要件を採用していたことも、条例による既存の規制制度の存在という地域特性が宅造区域の指定に影響したものと推察される。

#### 4-1-3. 隣接自治体や関係自治体との調整、庁内での検討体制

盛土規制法の区域指定では、県内中核市であるAM市とAT市とも同じ考え方で市街地等区域が抽出されている。県は、指定業務が先行していた県の考え方を両市に説明しつつ同一の考え方での指定までは両市に求めていなかったが、結果的に市街地等区域を都市計画区域全域とし、あわせて集落の区域も採用するという考え方は共有されている。両市との相違点は区域指定の考え方ではなく特盛区域での許可要件であり、県は政令で定める許可対象規模とする一方で、AM市は盛土等を行う面積規模を1千㎡に引き上げ、AT市は特盛区域でも宅造区域と同一の規模要件を委任条例で定めている。これは、前述の土砂条例によるものであり、両市が独自に定めていた従前の土砂条例による対

応を盛土規制法の許可制度として扱うという考え方によるものである。そのため、区域指定の方では結果的に統一的な運用となったが、許可制度の運用の方で規制制度に差異が生じている。これについては、従来から許可制で運用していたものを踏襲しているため、盛土規制法の施行によりはじめて生じた差異でないこと、また隣接3県と許可要件を統一するという前提があったため、特段の対応はされていない。後者については、両市に合わせてその前提を変えると、隣接県との関係で規制の連続性が異なる痛し痒しの状況が生じるため、県側では政令通り対応する必要があったと考えられる。そのため、隣接県からも区域指定や許可要件に関する要求事項はなく、隣接県の規制を嫌う形で越境してくる行為に対しても特盛区域の届出制度で十分対応できるとして、県境と宅造区域の指定連続性のない場所の存在を受け入れている。

庁内では関係部局とのワーキングの中で基礎調査の結果を示した際に、宅造区域に囲まれた穴抜き状に発生した特盛区域の存在が指摘されたため、他県での対応を参考にして宅造区域として埋めることでその解消が試みられた程度で、広範な宅造区域の指定に対する否定的な意見が寄せられることは無かった。廃棄物及びリサイクルを所管する部局では、盛土規制法を受けて既存の土砂条例を改正しており、特盛区域の許可対象となる3千㎡以上の埋立等事業を条例上の許可制から届出制に移行させている。これにより、埋立等事業で事前確認が可能な設計部分を盛土規制法の許可制で受け持ち、完了検査時でしか確認できない部分（有害物質が実際に搬入されたか否か）は届出制で受け持つ制度設計に再編されている。

## 4-2. BM市（B県）【都市計画区域一部指定型】

### 4-2-1. 市街地等区域の考え方と宅造区域の指定方式

同市は都市計画区域から蓋然性のない区域を除く指定方式とはせず、市街化区域と集落の区域、両区域の近隣接区域を抽出して宅造区域を指定し、それ以外の区域を全て特盛区域としている。

都市計画区域を市街地等区域として最初から採用していない理由は、都市計画区域自体が山間部を含めた広範囲な指定であり人家のない範囲まで宅造区域に含めることへの否定的な考え方である。宅造区域での許可を要する最低限度の行為（盛土高30cmで500㎡）を超える行為は市街化区域と集落の区域で数多く出ることを想定し、それ以外は届出制での対応で十分と認識されている。また、同市の都市計画区域は線引き都市計画区域となるため、平地の集团的農地でもその大半が市街化調整区域となることで、原則全ての開発行為が開発許可制度の対象（盛土規制法上のみなし許可の対象）となることも、都市計画区域全域を宅造区域としなかった理由のひとつとされている。

市街地等区域として抽出した集落の区域は、住宅土地統計調査による県内の住宅建築面積の最低値35㎡以上の建築物が50m間隔で連担する区域としている。区域の抽出には連担戸数を3戸以上、5戸以上、25戸以上、40戸以上、50戸以上と複数段階で検討し、集落の区域としてのまとまりが確保できる（連担戸数を引き下げるとなるべく多くの建築物を抽出できるが、一方で穴抜きの空間が生じるなどしてモザイク状の宅造区域の指定となる）50戸以上を採用している。

同市の都市計画区域内には都市計画マスタープランの複合産業地区の他、地域未来投資促進法の重点整備区域など、市街化調整区域であっても将来の市街地と想定される区域が存在するが、これら区域は宅造区域から除外されている。市街地等区域である地域開発計画等策定区域についても検討材料にはしていたが、市としてその区域の具体的定義があった訳ではなく、そのためこうした将来市街地に相当するような区域は市街地等区域に該当しないとの判断で宅造区域の抽出が行われ、結果として特盛区域となった。開発行為区域も同様に具体的定義は存在していない。市街化調整区

域や都市計画区域外では、主に集落の区域の設定方式が中心であり、宅地化が進んでいない箇所については先行して宅造区域とする必要が認識されていなかった。特盛区域でも市街化調整区域の状態で開発行為となれば、開発許可として行為審査がされるため、将来市街化を想定する場所での宅造区域先行指定の必要性も認識されていない。

#### 4-2-2. 地域特性の考慮

地形地質や気象条件などの地域特性の反映が想定される近隣接区域の抽出に際しては、これら条件の考慮は特にされておらず、実施要領で例示された基準に従ってその区域が抽出されている。これは、実施要領で例示された参考値としての近隣接距離で十分安全側に設定できるとの判断によるものであり、近隣接距離に関する地域特性は特に考慮されていない。

地元から地域特性を踏まえた区域指定については求められておらず、また大都市圏からの土砂搬入リスクなどが宅造区域指定の考え方に影響してはいない。都市計画区域の指定のされ方が宅造区域の全域指定に至らなかったという前節での判断が、地域特性を考慮した区域指定のひとつとして想定される。

#### 4-2-3. 隣接自治体や関係自治体との調整、庁内での検討体制

盛土規制法の区域指定は、BM市だけでなく隣接するB県、さらには県内中核市のBN市と同様の考え方で行われていた。法施行当初からB県、BN市と合同会議を定期的に重ねるとともに、合同で現地視察を行うなどして、市街地等区域を含めた宅造区域指定の考え方やその指定時期も含めて県全体で統一的に取り組まれていた。また、盛土規制法規制区域の基礎調査委託業務も、県2市を一括で同じコンサルタントに業務委託させており、検討作業も含めて統一的な考え方のもとで区域指定された。そのため、規制区域の細部の調整（河川を跨いだ近隣接区域など統一基準を機械的に適用したことで生じた疑義の修正）はあったものの、自治体間での区域指定の温度差や行政界付近で規格差が生じる事態を避ける対応が採られている。隣接県とも互いに規制区域の指定案を共有することで宅造区域指定の再検討箇所の確認を行っている。

庁内関係課とは宅造区域の指定案が画定した段階で協議しているが、圃場整備等の農業基盤整備事業時の手続き的な話を中心であり、規制区域自体に対しての意見はなくその指定案が受入れられている。

### 4-3. C県【市街化区域等限定指定型】

#### 4-3-1. 市街地等区域の考え方と宅造区域の指定方式

同県は「県土全域に蓋然性のない区域は存在しない」という判断で宅造区域の抽出を試みていたが、結果的に指定された宅造区域は、市街地等区域として挙げられていた都市計画区域の全域ではなく、前章のB県が市街地等区域とした集落の区域すらもその指定対象から外れている。

区域指定のプロセスは、県が宅造区域の指定案のただき台（市町村から宅造区域の指定要望を求める必要のない区域を抽出した図面）を作成した上で、さらに宅造区域とすべき区域を市町村側から提示してもらう方式である。つまり、宅造区域とすべき最低限のエリアを県が示した上で、市町村側から要望のあった区域をそのまま宅造区域とする考え方である。

宅造区域とすべき最低限のエリアとして、市街地等区域として挙げられている都市計画区域を対象とするにしても、前節のBM市やB県と同じく、山間部も含めて広く都市計画区域が指定されている

自治体もあれば、そうでない自治体もあり、全県一律で都市計画区域をその指定候補とすることが見送られた。そこで、都市計画区域より全県一律での適用に適している、市街化区域とそれに準ずる非線引き用途地域に加えて、人口集中地区を基本にそのエリアを提示している。集落の区域についても、検討段階では市街地等区域として扱い実施要領で例示された考え方（農地法、集落地域整備法、都市計画法での考え方）で複数案抽出したが、区域抽出の根拠となる建物データの信憑性の他、地域によってはモザイク状の指定となったこと、さらには事業者への経済的負担なども考慮して、宅造区域とすべき最低限のエリアとして扱っていない。市町村側から集落の区域での指定が要望されれば宅造区域として指定することになるが、市町村側から指定要望はされていない。

地域開発計画等策定区域と開発行為区域は、具体的な定義は定めておらず、両区域も市町村側からの要望があれば宅造区域として指定する対応である。しかし、都市計画マスタープランで将来市街地を即地的に示す市の他、調整区域地区計画や大規模開発許可（旧10号のイ）による市街化調整区域内の一団の住宅地が存在する市があるものの、市町村側から両区域に相当する区域に関する指摘や要望はされていない。宅造区域の指定要望が市町村側から示された区域は、CM市から今後開発の予定があるとして要望のあったM高原での指定のみであるが、これもCM市側からの要望が無ければ特盛区域として指定される見込みであった。

集落の区域などを市街地等区域に含めず市街化区域などに限定した背景には、人口集中地区のみを宅造区域として全国2番目の指定となったX県の事例あり、同県の担当者に直接ヒアリングを行った経緯がある。人口集中地区は国勢調査の結果を受けた縮小や消滅も考えられるが、宅造区域指定時にはそのような発想自体はなく、既に人口密度が高く一定程度の集積がある人口集中地区のみを宅造区域とした事例を参考にして、これを全県統一的な考え方で市街地等区域として扱える市街化区域及び非線引き用途地域に置き換えて対応されている。

特盛区域の指定でも蓋然性のない区域をその指定対象から除外することになるが、宅造区域の検討において「蓋然性のない区域」と判断されたとしても、特盛区域の指定において「県土全域に蓋然性のない区域は存在しない」と判断して特盛区域として指定すれば、「蓋然性のない区域」に該当せずとも宅造区域にする必要はない。つまり、「蓋然性のない区域」の定義が宅造区域、特盛区域とも共通している制度設計が限定的な宅造区域の指定を許容している一背景にあると推察される。

#### 4-3-2. 地域特性の考慮

令和3年3月に発生したCI市での地滑りなど、同県内では春先の融雪期に土砂流出被害が度々発生しているが、地形地質や気象条件などの地域特性を考慮した近隣接区域はされていない。降雨の影響を考慮しても実施要領に例示されている数値で対応できると判断し、当初から実施要領に例示されている数値の変更を検討した経緯はない。地域特性を考慮するにしても、同じ県内でも地域特性が一律でないため、統一的な基準（市街化区域、用途地域、人口集中地区のそれぞれから実施要領に従って近隣接区域を抽出）で宅造区域を抽出することを優先した対応がされている。

宅造区域の指定対象外となった市街化調整区域などの平地部では主に水田地帯となるが、盛土規制が適用されたとしても営農環境には支障をきたすものではないため、宅造区域の指定に関しては農業県としての地域特性も考慮されていない。県内の都市計画区域の指定のされ方を考慮して同区域を市街地等区域として扱わなかったことが、BM市（B県）と同様に考慮された地域特性であることが窺える。また、同県は旧宅地造成等規制法による規制区域が存在しなかったこと、盛土規制法が適用されるまでの間に運用していた「C県盛土等の規制に関する条例」を踏まえて、宅造区域の広大

な指定を要すると認識していなかったことも、同県の地域特性を踏まえた対応と捉えることができる。

#### 4-3-3. 隣接自治体や関係自治体との調整、庁内での検討体制

県内には政令市のCN市が規制区域を指定することになるが、B県と異なりその検討自体は個別の判断で行われていた。その結果、集落の区域を市街地等区域として扱い宅造区域を指定したCN市と異なる指定形態となった。隣接県とも宅造区域指定の考え方が異なるため、集落の区域を宅造区域としているY県側とも同じ集落内で宅造区域と特盛区域の境界線が引かれている。

地方整備局が主催する会議に隣接地方整備局管内の県が参加していた他、隣接自治体とは令和5年度に情報交換も行われている。しかし、区域指定の考え方を合わせるか否かの話はあったものの、それぞれの自治体の判断で指定することとなり、各自治体の考え方に従って規制区域案を提示し、それを共有する方式で水平調整されている。

Y県や県境で接する市からも本件に関する意見要望はなかったが、隣接するB県側の宅造区域の指定を受けての宅造区域の追加指定は前述のM高原で対応されていた。ただ、この対応はCM市側から求められたものであり、B県側との直接的調整ではない。CN市側での近隣接区域を抽出により宅造区域となる区域がCN市外にはみ出す場合も想定されたが、それによる県の管轄区域内での対応（県の基準で特盛区域に指定）もCN市側に受け入れられている。CN市の集落の大半は、一定の開発行為を許容する区域（都市計画法第34条12号の条例で定めた既存集落区域）に指定されているため、農地転用を伴う一般住宅や共同住宅も許可する市街化区域に準じた区域としても市は捉えて、既存集落区域を基準に集落の区域を市街地等区域として抽出している。こうした市街化区域に準じた区域として集落の区域を捉えていたことも、県とCN市の間で指定の考え方に大きな開きが無いと認識されている一背景にあると推察される。隣接自治体側が宅造区域となることで、不法な盛土が県内に持ち込まれるリスクがあったとしても、特盛区域による届出で把握できるとしており、特盛区域の存在が自治体間での規制区域の違いが受け入れられている要因であることが窺える。

庁内関係各課との調整においても規制区域の指定自体に対する意見はなく、盛土対策連絡会議での区域指定案の確認でも修正要求はされていない。盛土規制法による影響を受けると想定された農地整備の担当課からは、規制区域よりも許可や届出の手続きに関する確認が中心とされていた。

#### 4-4. D県【市街化区域等内側限定指定型】

##### 4-4-1. 市街地等区域の考え方と宅造区域の指定方式

同県では実施要領で定めた市街地等区域に該当する区域をピックアップするような抽出プロセスは行っておらず、当初から人口集中地区のみを宅造区域とすることが同県に適しているとの判断で、当時存在していた人口集中地区がそのまま宅造区域となり、それ以外は全て特盛区域の指定となる。

都市計画区域を市街地等区域として扱うにしても、その指定が広範囲となる自治体がある一方で都市計画区域未指定町村もあり、都市計画区域を宅造区域のスタートラインとすること自体が否定的に捉えられている。市街化区域や用途地域に替えてそれを市街地等区域にすることについても、用途地域未指定市町村もあり、都市計画法の運用の仕方によって宅造区域の有無を線引きすることは事実上難しいとの判断がされている。集落の区域で対応するにしても、都市計画法上の考え方（50m以内で50戸以上の建物連担）で代表的な市（DI市、DH市）を対象に検証はしたものの、宅造区域とする範囲が広範囲になることで、限定した宅造区域の指定とする当初の考え方と大きくかけ離

れる結果となったため採用していない。従って、地域開発計画等策定区域などの市街地等区域とする他の区域についても考慮せず他県と同様に都市計画マスタープランなどで示された将来市街地は特盛区域に指定されていない。また、素案の段階で検討されていた近隣接区域も実施要領で示された距離50mで人口集中地区から区域抽出を試みていたが、明確な根拠となる境界で画定させた方が許可及び届出の運用上適切であり、宅造区域と特盛区域との規制差は大差ないと捉えて特盛区域の届出で対応できると判断して、近隣接区域も宅造区域としていない。その結果、人口集中地区のみが県が宅造区域として想定する規模として最も妥当であると判断している。なお、後の人口集中地区の見直しを受けて、宅造区域の見直しを市街地等区域の考え方も含めて再検討する可能性は排除されていない。

#### 4-4-2. 地域特性の考慮

同県は旧宅地造成等規制法の下でも盛土規制法の契機となった熱海市のような盛土災害を経験しておらず、大規模盛土造成地等を対象とした既存盛土調査でも危険な盛土が確認されなかったこと、さらには地理的に開発圧力が低いため宅造区域による規制（DY市以外の都市計画区域は全て非線引き都市計画区域であるため、都市計画法上許可不要となる3,000㎡未満の開発行為が宅造区域の指定により許可制となる）によって開発意欲が低下することを避けたいとする考え方を前提に、当初から必要最低限の宅造区域の指定とすることを想定していた。そのため、全域特盛区域とすることも選択肢としてあり得るとしつつも、取組みが先行していたX県と同様に人口集中地区を住宅が集中し人名や財産に被害が及ぶ恐れのある最低限必要な区域として捉えて宅造区域に指定している。

#### 4-4-3. 隣接自治体や関係自治体との調整、庁内での検討体制

C県と同様に県側での宅造区域の指定が限定的となった一方で、県内中核市のDM市は市街化区域と用途地域、集落の区域を基本に宅造区域を指定している。

DM市とも必要に応じて協議を行い、規制区域に関しては各自治体の考え方での指定とする方針となり、規制区域の両自治体とのすり合わせは行っていない。行政界を跨いで宅造区域とならない場合が生じたとしても、特盛区域が指定されていれば届出制のもとで盛土の把握が可能であるため、両自治体とも宅造区域指定の連続性に対する拘りはない。地方整備局としても統一的な考え方を求めてはおらず、各自治体の関係課で構成するような連絡会議なども開催されなかったため、隣接県のX県の担当課と独自に情報共有しながら規制区域を検討している。市町村側からは、宅造区域の追加指定を求められることも無かったため（基礎自治体としても宅造区域の指定は必要最低限にするスタンス）、人口集中地区のみの指定で受け入れられた。

庁内の検討では関係課でワーキンググループを立ち上げて協議を重ねている。規制区域の指定に関しては、指定案に対して関係課の考えを確認する形で検討してきたが、区域の修正などの意見は出していない。

### 5. まとめ

宅造区域の指定では市街地等区域のひとつである都市計画区域の指定のされ方やその捉え方が異なるなどして、市街地等区域の捉え方が多様であることが確認された。隣接自治体であっても宅造区域の指定方式が異なることを受け入れるケースがある一方で、B県の自治体のように法施行当初から共同で取組み、統一的考え方に従って宅造区域の指定が実現したケースもある。実施要領が求め

ている地形地質や気象条件を踏まえた区域指定はいずれの自治体も困難と判断しており、それを考慮した対応は確認できなかったが、条例による盛土崩壊及び土砂流出に対する既存の規制制度の存在や、盛土規制法により許可対応が拡大する非線引き都市計画区域を広く抱えるなどの都市計画区域の特性、さらには建設業者などに配慮する県もあり、こうした地域特性も規制区域のされ方に一定程度影響していると推察される。そして何より、届出制で対応できるとした特盛区域の存在が、宅造区域を限定的な指定に至る環境をつくり出している。

都市計画区域の指定のされ方が市街地等区域の捉え方に影響することが想定されたため、今後は都市計画区域の指定状況や他法令による規制制度との重複状況も含めて複合的に評価する他、一部特異な指定方式を採用する自治体もあることから、今後はより複数の取組みを調査することで、宅造区域指定のあり方を検討していく予定である。