— 国 政 報 告 —

第196回 通常国会

参議院国土交通委員会

— 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案 —

会 議 録

平成30年4月17日（火曜日）

参議院国土交通委員会において、都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の審議にあたり質疑に立ち、大分県中津市の土砂災害、都市のスポンジ化の現状と課題、都市のスポンジ化対策について、堺市、和歌山市の事例を紹介しながら質問を行い、石井啓一国土交通大臣等から今後の取り組み方針等についてご答弁をいただきました。

参議院議員 足立敏之

大分県中津市の土砂災害について

足立敏之委員：自由民主党の足立敏之でございます。

野田委員長を始め、理事の皆様には、質問の機会を与えていただきまして、御礼を申し上げたいと思います。それでは、早速質問に入らせていただきます。

まず、大分県中津市の耶馬溪町の土砂災害について質問をさせていただきます。配付資料１を御覧ください。皆さん御承知のとおり、４月11日の未明に発生しました土砂災害によりまして、幅が200メートル、長さが250メートルの範囲で土砂が崩落し、家屋が４棟全壊し、死者、行方不明者合わせて６名が犠牲になられております。お亡くなりになられた方々の御冥福を心からお祈り申し上げますとともに、被災された皆様にお見舞いを申し上げます。この災害は、大雨や地震がない中で突発的に発生した土砂災害で、原因が明らかではありません。一日も早く行方不明者の捜索を進めるとともに、こうした悲惨な災害の再発防止のために徹底的に原因の究明を図る必要があると思います。

［資料１］大分県中津市の土砂災害の状況

日時：平成30年４月11日未明３時48分頃
場所：大分県中津市耶馬渓町
被災箇所：山国川右支川金吉川沿い
災害規模：幅約200メートル
　　長さ約250メートル

［編集：足立敏之事務所］

このような危険をはらんだ箇所として、当該箇所も指定されていた土砂災害特別警戒区域がありますけれども、全国で約36万か所にも上るなど大変数多くありまして、今回の災害を見て、とても不安に感じておられる方々がたくさんいらっしゃると思います。今回の土砂災害への対応の現状と、こうした突発的な土砂災害を未然に防ぐために今後どのような対応が必要か、伺います。

山田邦博水管理・国土保全局長

山田水管理・国土保全局長：お答えいたします。４月11日未明、大分県中津市耶馬溪町大字金吉で住宅の裏山が崩れ、４棟が土砂に埋まる災害が発生をいたしました。現在、身元確認中の１名を含む３名の方がお亡くなりになり、身元確認中の方も含めて現在も４名の方の安否が不明となっているところでございます。国土交通省におきましては、発災後直ちに大分県及び中津市に情報連絡員でありますリエゾンを派遣をするとともに、防災ヘリによる調査等を実施をいたしました。また、テックフォースや無人バックホウ、照明車、衛星通信車等の資機材を派遣するとともに、４月15日時点で、大分県建設業協会の12社の方々に御協力をいただき、現地での捜索活動を支援をしているところでございます。

また、11日に派遣をいたしました土砂災害専門家によりますと、今回の崩壊の発生については、現段階でメカニズムを特定することはできないが、斜面の基岩まで風化が進行し、強度が低下していたことが影響していると推定をされております。今回の崩壊が降雨のない中で発生したことは極めてまれな現象でありまして、そのメカニズムを解明することは重要であると考えているところでございます。国土交通省といたしましては、県からの要請等がございましたら、関係機関と連携し、できる限りの支援をしてまいりたいと考えているところでございます。

都市のスポンジ化の現状と課題

足立敏之委員：ありがとうございました。

現地では、警察、消防、自衛隊の皆さんにより行方不明者の捜索が進められていますが、今御答弁がありましたように、国土交通省も、国土交通省の砂防の専門家あるいは九州地方整備局を始めとするテックフォースの皆さ

ん、無人のバックホウなどの重機、さらには地元の建設業協会を通じた重機と作業員の派遣などを行っており、献身的に対応していただいていると聞いております。配付資料２でその辺の状況を御紹介をさせていただいております。

国土交通省には、くれぐれも二次災害には留意をしていただきまして、林野庁など関係機関ともしっかり連携して、引き続き捜索と原因究明を進めていただくようによろしくお願いしたいと思います。

それでは次に、本題の都市再生特別措置法の一部を改正する法律案について質問をさせていただきます。まず、この法案の一部改正の契機となりました都市のスポンジ化について伺います。我が国は2008年から人口減少局面に入っておりまして、少子高齢化が進む中で、以前から地方都市ではシャッター通りと呼ばれるような閑散とした商店街が問題となってきました。その後、商店街だけではなく、もう少し構造的に空き地や空き家がランダムに増加して社会問題化しておりまして、都市のスポンジ化という言葉が生まれたのではないかと思っております。私は、国土交通委員会におきまして、度々、日本のインフラ整備の水準が世界的に見まして今や一流の域にはなくて二流、三流に成り下がっているんだというような懸念を述べさせていただいております。高速道路や空港などの基幹インフラのみならず、都市についても同じような状況、「都市の荒廃」と言ったらいいんでしょうか、そのような状況が起こり始めているのではないかと思います。荒廃する日本と言われる前に、都市につきましてもしっかりと対策を講じていかなければならないと考えています。まず、都市のスポンジ化とはどのような現象で、いつ頃から顕著になっていったのか、伺います。

［資料２］大分県中津市の土砂災害への対応

国交省の対応

中津市との災害対策協議

遠隔操作式バックホウの提供

地元建設業の対応

重機の派遣

地元建設業者の対応

［提供：国土交通省九州地方整備局　　編集：足立敏之事務所］

栗田都市局長：都市のスポンジ化とは、都市内部で空き地等の低未利用の空間が時間的、空間的にランダムに発生する事象を称しております。これは、住宅ストック数が世帯数を上回った1968年以降、その差が徐々に拡大していく中にあって、人口構成のボリュームゾーンである団塊ジュニア世代による住宅需要が収束するとともに、地方部を中心に本格的な人口減少トレンドに入った結果、2000年代半ば以降に特に課題視され始めたと考えられます。まず、地方都市が先行する形で問題が顕在化し、その後、大都市においても郊外部から駅などの周辺への居住移転が進展する中で徐々に顕在化し、全国的にも社会問題として認識されるようになってきたものと考えております。実際に統計調査によりますと、個人所有の空き地面積は1993年から2003年までの10年間はほぼ横ばいであったのに対しまして、2003年から2013年までの10年間で44％増と大幅に増えているところでございます。

都市のスポンジ化がもたらす問題について

足立敏之委員：ありがとうございます。私が国土交通省に在籍していた平成26年７月に、新たな国土計画であります国土のグランドデザイン2050、これが取りまとめられました。人口減少下において質の高いサービスを引き続き効率的に提供するためにコンパクト・プラス・ネットワークという考え方が提唱されています。しかし、その国土のグランドデザイン2050の中には、都市のスポンジ化という言葉自体は当時まだ生まれていなかったと思います。都市のスポンジ化が今後進んでいくとどのような問題が発生していくのか、お示しをいただければ有り難いと思います。

栗田卓也都市局長

栗田都市局長：人口減少や高齢化の中にありましても地域の活力を維持するとともに、福祉医療等の生活機能が確保された安心して暮らせる町を実現するためには、各地の都市機能をコンパクトに集約しネットワークでつなぐコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを進めることが必要と考えております。

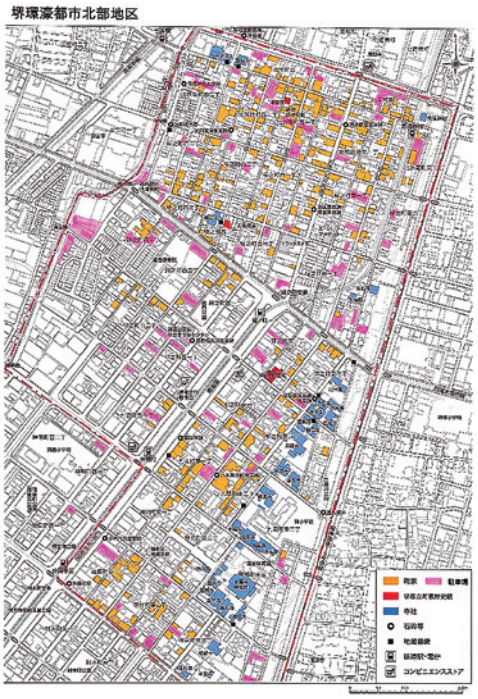
しかしながら、このようなコンパクト化の拠点となるべきエリアにおいても、空き地等の低未利用土地が時間的、空間的にランダムに発生する都市のスポンジ化が進行しているということでございます。スポンジ化は、都市の低密度化をもたらし、生活利便性、生産性の低下あるいは行政サービスやインフラの維持管理の非効率を招きます。また、適切に管理されない空き地等が増えることで、治安、景観、居住環境の悪化、さらには災害危険性の増大をもたらします。コンパクト化に向けて都市機能や居住を誘導すべきエリアにおいてこのような生活環境の悪化が進みますと、地域の魅力、活力が損なわれ、当該都市の深刻な衰退を招くおそれがあり、コンパクト・プラス・ネットワークの形成にも重大な支障となるというように考えておるところでございます。

諸外国での都市のスポンジ化問題について

足立敏之委員：ありがとうございました。ところで、日本では、都市のスポンジ化が今お話がありましたように深刻な現象として捉えられ、今回法律改正をしてまでその対策を講じるということが必要と考えられていますけれども、こうした現象は諸外国でも起こっているんでしょうか。かつて私も現地を見たことがございますけれども、イギリスのロンドンでは、カムデンロックという運河沿いの地域の再生だとか、テムズ川沿いのドックランドの再開発、あるいはボストンでも、港に隣接したいわゆるウオーターフロントの再開発、こういうものが注目を集めました。産業構造の変化に伴って衰退してしまった地域を再生していく、そういう取組が注目されたわけなんですけれども、これはスポンジ化とはちょっと違うのかもしれませんが、諸外国では日本と同様なスポンジ化のような状況が生じているんでしょうか。そういう都市のスポンジ化が問題になっている国があるのか、また、そういう国があるのであれば具体的にどんな対策が講じられているのか、お示しいただきたいと思います。

栗田都市局長：諸外国とは都市の成り立ち、人口動態も異なりますので都市が抱える課題も様々でありますけれども、有識者の研究などから、例えば旧東ドイツなどでは都市のスポンジ化と類似した問題が発生していると承知しております。有識者の研究から一例を挙げますと、ドイツの東西統一後、特に旧東ドイツの都市部では、出生率の低下や旧西ドイツへの人口流出等により急激な人口減少が生じたことから、大量の空き家や空き地が発生いたしました。例えば、この問題への対応として、ライプチヒ市では、外側からの地区の減築という施策を掲げて、市独自の利用承諾協定制度を導入しておられます。これは、市と土地所有者が協定を締結して土地所有者に当該土地を公園などの公共的な用途に一定期間利用することを承諾させるもので、その代わりに協定期間中の税の免除や、除却や施設整備に要する費用を市等が負担するものでございます。これは、今回御提案しております協定制度と類似した考え方に基づく施策と考えております。

［資料３］堺市のスポンジ化の状況



［提供：堺市　　編集：足立敏之事務所］

堺市、和歌山市のスポンジ化の事例について

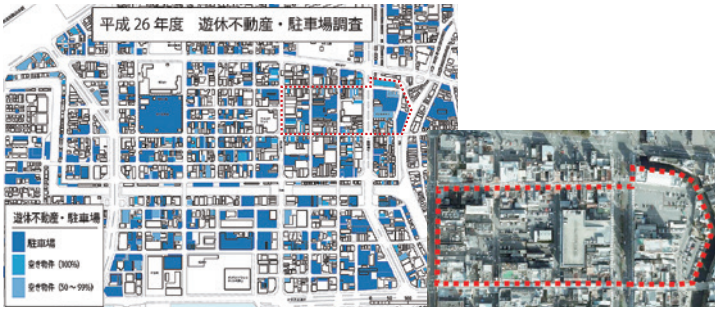
足立敏之委員：ありがとうございました。それでは次に参りますが、私は、この土曜日、日曜日に都市再生の勉強のために大阪府

の堺市、そして和歌山市にお伺いしました。今日は、その事例をベースにして質疑を進めさせていただきたいと思います。まず、堺市ですけれども、お手元の資料３というのを御覧ください。江戸時代に栄えた環濠という堀で囲まれました堺環濠都市北部地区、こちらの方を視察をさせていただきました。この地区は第二次世界大戦の戦火からも免れまして、古い町家が250棟以上残っていました。オレンジ色の区画が町家であります。古いものでは築400年というような古い建築物もあり、市によって貴重な文化財として保存の取組が進められていました。また、この地域には、日本刀や包丁など、打刃物と言うらしいですけれども、こういったものや線香などの伝統産業が現在も町家で営まれておりました。しかし、その一方で、空き家や駐車場、空き地が虫食い状に増加しています。ピンク色が駐車場であります。このような状況でございまして、歴史的な町並みをどう保存していくのかというのがこの堺市でも大きな課題となっておりました。資料４は堺市の都市再生で見させていただきましたプロジェクトでございます。

［資料４］堺市の都市再生の取り組み

［提供：足立敏之事務所］

［資料５］和歌山市のスポンジ化の状況



［提供：和歌山市　　編集：足立敏之事務所］

資料５に移ってください。これが和歌山市でございます。和歌山市は、実は昭和40年代の半ば、私が中学校、高校時代を過ごした思い出深い町でございます。当時は高度成長期で、鉄鋼業や化学工業が繁栄して町は大いに繁栄していましたけれども、その後、重化学工業が衰退して活力を失ってしまいました。和歌山市は現在、人口36万人です。市全体の人口は昭和60年がピークで、今、約９％その後減少しました。それから、街中の人口は昭和40年をピークに54％も減少したと言われています。このため、市の中心部にありました老舗のデパートが撤退したり、中心街でありました、ぶらくり丁と言うんですけれども、そういったところもシャッター街になって苦しんでいます。空き家率が全国平均の13.5％を上回る15.8％というようなことになっておりまして、資料５を見ていただいても分かる、もうたくさんの駐車場にこの中心街がなってしまっております。駐車場だらけと言っても差し支えないような状況だと思います。

市では、こういう状況を解決するために、遊休不動産を大切なストックと考えまして、再開発とリノベーションを組み合わせて課題の解決を図る取組を市長のリーダーシップで今進めておられます。そんな中で、二つ特筆すべきプロジェクトがありました。資料がないんですけれども、一つ目の例は、廃校を活用した教育施設を始めとする公的施設の再編ということです。小中一貫校の新規開校だとか医療系大学の新設など複数のプロジェクトが進められていました。かつては学年で10クラスぐらいあったマンモス校が今行くと１クラスぐらいになっていまして、極端な人口減少、中心街の人口減少で、こうした教育施設の再編というプロジェクトは効果があるんだなと思いました。二つ目の例としては、空き店舗、空き家、中古住宅を活用してゲストハウスとかシェアハウスに転用したり、カフェ、バー、レストランに衣替えして、にぎわいのある施設として成果を上げています。資料６、資料７が最近行われました都市再生のプロジェクトで、非常にモダンな、こじゃれた店に替わっているところもありました。和歌山市では、こう

［資料６・７］和歌山市の都市再生プロジェクト

提供：足立敏之事務所］

した先駆的な取組を一層進めるために、居住機能や都市機能、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランである立地適正化計画を作成、公表し、様々な施策を展開されています。和歌山市等では、今回の法改正で位置付けられる低未利用地権利設定等推進計画制度あるいは立地誘導促進施設協定制度、こういった新しい制度を導入することで具体的にどのようなことが可能になるか、お示しいただければ有り難いと思います。

栗田都市局長：和歌山市では、今委員に御紹介いただきましたように、中心市街地で様々な取組が展開されております。市では、空き地や空き店舗が集中的に発生している商店街などにおいて、リノベーションの取組とも連携して、その利活用や広場化等を通じて地域の核となる機能を生み出していく、そういう構想をお持ちと伺っています。

このような構想の具体化に当たりましては、例えば今御提案しております低未利用地権利設定等促進計画制度によりまして、散在する空き地などの低未利用地を商店街地区に集約するといったことが考えられます。この際、土地を手放すことに抵抗を持つ地権者がおられる場合には、期間を区切って賃借権等を設定する、あるいは市が所有する遊休不動産との間で利用権を交換するといった柔軟な権利設定等促進計画制度の内容とすることも考えられると思います。さらに、その集約された土地におきまして、周辺の地権者であります商店主などが立地誘導施設協定を締結しまして、共同で交流広場などを整備するといったことが考えられます。その広場でイベントやマルシェを開催いただきまして、地区への来訪者の増加を促すとともに、その収益を例えば広場の管理費用に充てる、こういったことなども想定できるのではないかと考えております。両制度を活用しますことで、取組の具体化や関係者間の権利調整等に当たりまして市によるコーディネート機能を期待できますほか、計画や協定に基づく不動産の取得、保有などにつきまして関連税制の軽減措置が講じられるところでございます。このうち、固定資産税の軽減につきましては、協定に基づき整備される広場等のうち都市再生推進法人が管理される場合に軽減が適用されるということとなっておりますが、和歌山市では全国で最も多い都市再生推進法人、９法人が指定されているところでございます。税制特例を含めた本協定制度の活用を期待しているところでございます。

中古住宅のリフォームや空き家の利活用について

足立敏之委員：ありがとうございました。資料８ですが、今お話がありましたように、オープンスペースなどを活用していろいろイベントをしてにぎわいを取り戻す、そのような取組が今お話の中にありましたけれども、実際に和歌山市でも今こういう取組が行われていて、かなり、何というんでしょう、日頃寂しい地域が大いににぎわっている、こういうような状況が生まれていると聞いております。これからもしっかりこういった取組をバックアップしていただければ有り難いと思っています。

堺市や和歌山市では、都市の再生に当たって古いストックを有効にリフォームして利用していますけれども、空き店舗あるいは中古住宅のリフォームに当たっては、やはり費用だとか業者の選定だとか、そういったところ

がなかなかうまくいかない、そこをマッチしていくことが大事だと言われておりました。したがいまして、こういった事業化を行う方々が安心してリフォームできる環境を整備することが都市のスポンジ化対策としても大事だと思っています。京都などでも、町家を再生して旅館に改造したり、カフェやレストランに改装して成功している例もたくさんあります。都市のスポンジ化対策には中古住宅のリフォームや空き店舗、空き家の再生が重要と考えますが、今後、国としてどのような支援を進めていくのか、伺いたいと思います。

［資料８］和歌山市の都市再生プロジェクトの効果

［提供：和歌山市　　編集：足立敏之事務所］

伊藤明子住宅局長

伊藤住宅局長：お答え申し上げます。我が国が本格的な少子高齢化、人口減少を迎える中、都市のスポンジ化対策を進める上で、既存住宅、建築物について除却するべきものは除却するとともに、活用できるものは活用していくということが重要だというふうに考えております。このため、既存住宅につきましては、長期優良住宅化リフォームなどの支援を行うとともに、消費者が安心して購入できる物件に対して標章付与を行う安心Ｒ住宅制度をこの４月から開始し、民間の空き家等を住宅確保要配慮者の賃貸住宅として活用する新たな住宅セーフティーネット制度の取組を昨年10月から進めるところであります。

また、御指摘のありました既存建築物の活用でございますが、その再生により地域の魅力の向上を図り、和歌山市で行われているように、中心市街地に不足する都市機能の導入を行うということも非常に大切だというふうに思っております。このため、空きビル等の公共公益施設、収益施設に転用するに当たりまして、その改修に対する支援を行うほか、空き家、空き店舗等を再生するに当たって、多様な主体からの資金調達を円滑にできるよう、昨年、不動産特定共同事業法が改正されたところであります。さらに、既存住宅、建築物の用途変更の円滑化に向けて、延べ面積二百平米未満、かつ階数三階以下の小規模な建物について、安全性の確保を前提に、柱、はり、壁、床等を耐火構造とすることを不要として改修をやりやすくする。あるいは、既存不適格建築物を用途変更する際に、段階的、計画的に現行基準に適合することを可能とする仕組みを導入するなど、建築規制の合理化に向けて現在建築基準法の一部を改正する法律案を国会で御審議いただいておりまして、参議院におきましても先般可決いただいたところでございます。今後とも、これらの取組により、魅力的なまちづくりを実現できるよう、既存住宅、建築物の利活用の促進に向けて積極的に取り組んでまいります。

都市のスポンジ化対策のための人材育成について

足立敏之委員：ありがとうございました。伊藤局長は、和歌山の高校、私の後輩に当たりますので、しっかり和歌山の応援もよろしくお願いしたいと思います。次に、具体的なプロジェクトを進める際に必要なことは、人材の確保でありまして、和歌山市では平成25年度からリノベーションスクールというスクールを開催して、新たな担い手が具体的な遊休不動産再生の事業計画を策定し、不動産オーナーに提案して新たなプロジェクトを次々と生み出すようなことをしています。先ほど御紹介したプロジェクトもそういった中から生まれてきたものでございます。都市のスポンジ化対策を効果的に進めるためにはしっかりとした人材が不可欠です。今後、国としてどのようにまちづくりの人材育成を支援していくのか、伺います。

栗田都市局長：全国のまちづくりにおきまして、民間の担い手の役割が拡大してきている中で、民間のまちづくりを担う人材の確保、育成は重要な課題であると考えております。このため、まちづくりに取り組む民間の人材

等を対象とした会議やセミナーの開催に加えまして、民間まちづくり団体同士の連携強化に努めてきたところでございます。その取組の一つとしまして、昨年11月には、民間の担い手によるまちづくり、こういうやり方を全国に普及させるために、国土交通省と和歌山市と民間まちづくり団体等が連携しまして、民間まちづくりを主導している民間の実践者を迎えたシンポジウムなどを和歌山市で開催いたしました。また、地域で活躍する民間まちづくりのキーパーソンの具体的な活動記録を紹介するパンフレットを新たに作成し、先進事例の共有と横展開を図っております。

また、人材を育成する民間団体の先進的な取組などに対する補助、こういった支援も行いまして、様々な形で全国における人材の普及に取り組んでおります。また、新たに立地適正化計画に取り組む市町村などを会員としまして、コンパクトなまちづくりの一層効果的な推進に係ります情報交換、共有、こういったことを促進するための協議会を今年６月に設けていただく予定となっております。それを契機に、まちづくり人材の育成に向けた市町村などの機運がますます高まることを期待しております。このような取組を通じまして、今後、民間まちづくりを担う人材の確保、育成の取組を更に加速してまいりたいと考えております。

都市のスポンジ化対策に向けた大臣のご決意

足立敏之委員：最後の質問に参りたいと思います。都市のスポンジ化対策はやはり緊急を要することでありまして、早期成立、早期執行をお願いしたいと思います。都市が荒廃する日本の一つの表れのように言われる前に何としても日本の都市の再生がしっかり図られるよう、石井大臣の御決意を伺いたいと思います。

石井啓一国土交通大臣

石井国土交通大臣：人口減少や高齢化の中にありましても、地域の活力を維持するとともに、福祉、医療等の生活機能が確保された高齢者が安心して暮らせる町を実現するには、各種の機能をコンパクトに集約しネットワークでつなぐコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを進めることが必要であります。このようなコンパクト化の拠点となるべきエリアにおきましても都市のスポンジ化が進行していることから、今般、その対策や予防を行うための様々な制度を創設し、併せて税制措置、予算措置を講じるなど国として総合的な支援を行うこととしたところであります。

本法案では、今後更に人口減少が進むと考えられる中、民間の力も借りながら、行政による能動的な働きかけや地域コミュニティーによる身の回りの公共空間の創出等を通じまして、都市の余剰空間の有効活用やゆとりある生活環境の創出を図ることを目指しております。また、コンパクト・プラス・ネットワークを進めつつ、民間の力を最大限引き出し、持続可能なまちづくりを進めていくことが重要であり、平成30年度予算では、地域資源を生かした観光の活性化、公共交通の充実による持続性の確保といった観点から、地方再生のモデル都市として32都市を選定をいたしまして、３年間集中支援を行うこととしております。国土交通省におきましては、地方公共団体が主体性を持って官民協働で個性あるまちづくりを進めるため、コンパクトシティ形成支援チームによる各省連携の取組を進めるなど各省連携で、関係省庁連携し、全力で地方公共団体の取組をサポートしてまいりたいと考えております。

足立敏之委員：ありがとうございました。全国各地で個性的な優れたプロジェクトが進むように、本日御出席の委員の皆様も、是非御地元に帰って今日私が紹介したプロジェクトを御地元に紹介していただければ有り難いと思います。ありがとうございました。

委員会採決