

(論点2)大規模災害などを想定した 土地利用の規制・誘導のあり方について(資料集)

— 目 次 —

1. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する国の動向等について
 - 1.1 災害ハザードエリアの概要
 - 1.2 近年の法改正の概要
 - 1.3 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりガイドライン・流域治水プロジェクト
2. 神奈川県における災害ハザードエリアの指定状況等について
 - 2.1 災害ハザードエリアの指定状況等
 - 2.2 災害ハザードエリアと市街化区域の状況
 - 2.3 災害ハザードエリアと都市拠点の状況
 - 2.4 近年の災害の発生状況等
 - 2.5 水災害対策について
3. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する他都市の事例について
 - 3.1 線引き制度に関する事例
 - 3.2 建築規制の事例
 - 3.3 移転事業の事例
4. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する県内の取組状況と市町意見
 - 4.1 県内の取組状況
 - 4.2 県内市町の取組状況

令和3年10月15日

1. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する国の動向等について

1.1 災害ハザードエリアの概要

- 災害ハザードエリアは、土砂災害、洪水、津波、高潮などの自然災害について、各法令等に基づき、定めるものとされている。
- 区域の指定により、行為制限を伴うものやハザードマップ(HM)の作成を伴うものがある。
- 災害の発生等を踏まえ、平成10年代以降、法改正等により災害ハザードエリアの充実が図られている。
- 災害ハザードエリアは、指定後も定期調査等により見直しが行われるものもある。

図1-1 災害ハザードエリアの概要

区域名	根拠法等	概要	行為制限	HM作成	創設年
災害危険区域	建築基準法第39条第1項	地方公共団体が、条例で定めている津波、高潮、出水等による危険の著しい区域	有		昭和25年
土砂災害	地すべり防止区域	地すべり区域(地すべりしている区域又は地すべりするおそれのきわめて大きい区域をいう。)及びこれに隣接する地域のうち地すべり区域の地すべりを助長し、若しくは誘発し、又は助長し、若しくは誘発するおそれのきわめて大きいものであつて、公共の利害に密接な関連を有する区域	有		昭和33年
	急傾斜地崩壊危険区域	崩壊するおそれのある急傾斜地で、その崩壊により相当数の居住者その他の者に危害が生ずるおそれのあるもの及びこれに隣接する土地のうち、当該急傾斜地の崩壊が助長され、又は誘発されるおそれがないようにするため、第七条第一項各号に掲げる行為が行なわれることを制限する必要がある土地の区域	有		昭和44年
	土砂災害特別警戒区域	土砂災害警戒区域のうち、急傾斜地の崩壊等が発生した場合には建築物に損壊が生じ住民等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で、一定の開発行為の制限及び居室を有する建築物の構造の規制をすべき土地の区域	有		平成12年
	土砂災害警戒区域	急傾斜地の崩壊等が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における土砂災害(河道閉塞による湛水を発生原因とするものを除く。)を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域		有	平成12年
洪水・内水	洪水浸水想定区域	洪水時の円滑かつ迅速な避難を確保し、又は浸水を防止することにより、水災による被害の軽減を図るため、想定最大規模降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域		有	平成13年
	雨水出水浸水想定区域	排水施設について、雨水出水時の円滑かつ迅速な避難を確保し、又は浸水を防止することにより、水災による被害の軽減を図るため、想定最大規模降雨により当該排水施設に雨水を排除できなくなつた場合又は当該排水施設から河川その他の公共の水域若しくは海域に雨水を排除できなくなつた場合に浸水が想定される区域		有	平成27年
	家屋倒壊等氾濫想定区域	家屋の倒壊・流失をもたらすような堤防決壊に伴う激しい氾濫流や河岸侵食が発生することが想定される区域			平成27年
	都市浸水想定	特定都市河川流域において都市浸水の発生を防ぐべき目標となる降雨が生じた場合に都市浸水が想定される区域及び浸水した場合に想定される水深			平成15年
	浸水被害防止区域	都市浸水想定を踏まえ、特定都市河川流域のうち、洪水又は雨水出水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で、一定の開発行為及び一定の建築物(居室を有するものに限る。)の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域	有		令和3年
津波	津波浸水想定	津波があつた場合に想定される浸水の区域及び水深			平成23年
	津波災害特別警戒区域	津波災害警戒区域のうち、津波が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民等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で、一定の開発行為及び一定の建築物(居室を有するものに限る。)の建築又は用途の変更の制限をすべき土地の区域	有		平成23年
	津波災害警戒区域	津波浸水想定を踏まえ、津波が発生した場合には住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれがあると認められる土地の区域で、当該区域における津波による人的災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき土地の区域		有	平成23年
高潮	高潮浸水想定区域	水防法第14条の3	高潮時の円滑かつ迅速な避難を確保し、又は浸水を防止することにより、水災による被害の軽減を図るため、国土交通省令で定めるところにより、想定し得る最大規模の高潮であつて国土交通大臣が定める基準に該当するものにより当該海岸について高潮による氾濫が発生した場合に浸水が想定される区域	有	平成27年

都市再生特別措置法により、立地適正化計画の居住誘導区域を定めないこととされている区域。(災害レッドゾーン)

HM作成…ハザードマップの作成を伴うもの。

1. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する国の動向等について

1.2 近年の法改正の概要【都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(令和2年6月10日公布)】

○頻発・激甚化する自然災害に対応して防災まちづくりを推進するため、令和2年6月、都市再生特別措置法等の一部を改正する法律が公布された。(図1-2)
 ○これにより、災害レッドゾーンの開発として自己業務用施設も原則禁止とされた開発許可制度の見直しのほか、市町村による移転計画制度の創設、立地適正化計画における防災指針の策定などが可能となった。(図1-3)

図1-2 法改正の概要

●都市再生特別措置法等の一部を改正する法律 (令和2年6月10日公布)

背景・必要性

- 頻発・激甚化する自然災害に対応するため、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの推進の観点から総合的な対策を講じることが喫緊の課題
- こうした取組に併せて、生産年齢人口の減少、社会経済の多様化に対応するため、**まちなかにおいて多様な人々が集い、交流することのできる空間を形成し**、都市の魅力を上向きさせることが必要
- ⇒ **安全で魅力的なまちづくりの推進が必要**

〔国土強靱化基本計画〕、「経済財政運営と改革の基本方針2019」、「成長戦略実行計画・成長戦略フォローアップ」令和元年度革新的事業活動に関する実行計画、「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」(閣議決定)において、居心地が良く歩きたくなるまちなかの推進、災害リスクの高いエリアの立地規制やエリア外への移転促進、スマートシティの推進、コンパット・プラス・ネットワーク等を位置づけ

法案の概要

安全なまちづくり

【都市計画法、都市再生特別措置法】

災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制

- 開発許可制度の見直し
 - 災害レッドゾーンでの開発について、自己業務用施設も原則禁止
 - 市街化調整区域の浸水ハザードエリアにおける住宅等の開発を抑制
- 住宅等の開発に対する勧告・公表
 - 立地適正化計画の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ついて勧告を行い、これに従わない場合は公表できることとする

魅力的なまちづくり

【都市再生特別措置法、都市計画法、建築基準法】

「居心地が良く歩きたくなる」まちなかの創出

都市再生整備計画*に「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定し、以下の取組を推進
*都市再生整備計画：市町村が作成するまちづくりのための計画



整備前 → 整備後

車道中心の駅前広場 → 駅前のトランジットモール化、広場整備など歩行者空間の創出

- 「居心地が良く歩きたくなる」空間の創出
 - 官民一体で取り組むにぎわい空間の創出(例)公共による街路の広場化と民間によるオープンスペース提供
 - (予算)公共空間リノベーションへの交付金等による支援
 - (税制)公共空間を提供した民間事業者への固定資産税の軽減
- まちなかエリアにおける駐車場出入口規制等の導入
- まちなかを盛り上げるエリアマネジメントの推進
 - 都市再生推進法人*のコーディネートによる道路・公園の占用手続の円滑化
 - *都市再生推進法人：NPO、まちづくり会社等の地域におけるまちづくり活動を行う法人(市町村が指定)
 - (予算)官民連携によるまちづくり計画の策定等支援
 - (予算)都市再生推進法人への低利貸付による支援

災害ハザードエリアからの移転の促進

- 市町村による移転計画制度の創設
 - 災害ハザードエリアからの円滑な移転を支援するための計画を作成
 - (予算)防災集団移転の戸数要件の緩和(10戸→5戸)など住宅、病院等の移転に対する支援

災害ハザードエリアを踏まえた防災まちづくり

- 立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外
- 立地適正化計画の居住誘導区域内で行う防災対策
 - ・安全確保策を定める「防災指針」の作成
 - ⇒ 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

居住エリアの環境向上

- 日常生活の利便性向上
 - 立地適正化計画の居住誘導区域内において、住宅地で病院・店舗など日常生活に必要な施設の立地を促進する制度の創設
- 都市インフラの老朽化対策
 - 都市計画施設の改修について、立地適正化計画の記載事項として位置づけ
 - ⇒ 改修に要する費用について都市計画税の充当等

【目標・効果】
 ○「防災指針」に基づく対策を強化し、安全なまちづくりを実現
 (KPI) 防災指針の作成：約600件(全ての立地適正化計画作成自治体)
 (2021年～2025年【2021年:100件 ↗ 2025年:600件】)
 ○多様な人々が集い、交流することのできる「居心地が良く歩きたくなる」まちなかを創出し、魅力的なまちづくりを実現
 (KPI) 「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定した市町村数：2025年度までに100市町村以上

図1-3 創設・改正された主な制度の概要

都市計画法

■ 開発許可制度の見直し

- 災害ハザードエリアにおける開発抑制
- <災害レッドゾーン>
 - ・都市計画区域全域で、住宅等(自己居住用を除く)に加え、自己の業務用施設(店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場等)の開発を原則禁止
- <災害イエローゾーン>
 - ・市街化調整区域における住宅等の開発許可を厳格化(安全上及び避難上の対策を許可の条件とする)
- 災害レッドゾーンからの移転を促進するための開発許可の特例
 - ・市街化調整区域内の災害レッドゾーン内にある住宅や施設が、同一の市街化調整区域のレッドゾーン外に移転する場合については、開発が許可される特例を創設(都市計画法第34条第8号の2(新設))

<災害レッドゾーン>

- ・災害危険区域(崖崩れ、出水等)
- ・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

<災害イエローゾーン>

- ・土砂災害警戒区域
- ・浸水想定区域(洪水等の発生時に生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれがある土地の区域に限る。)

都市再生特別措置法

■ 居住誘導区域からの災害レッドゾーンの原則除外

立地適正化計画の居住誘導区域から、災害レッドゾーンを原則除外

■ 立地適正化計画の記載事項に「防災指針」の追加

立地適正化計画の記載事項として、新たに、居住誘導区域内の防災対策を記載する「防災指針」を位置づけ、コンパクトシティの取組における防災の主流化を推進

■ 防災移転計画の創設

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し、手続きの代行等を行うことが可能となった。

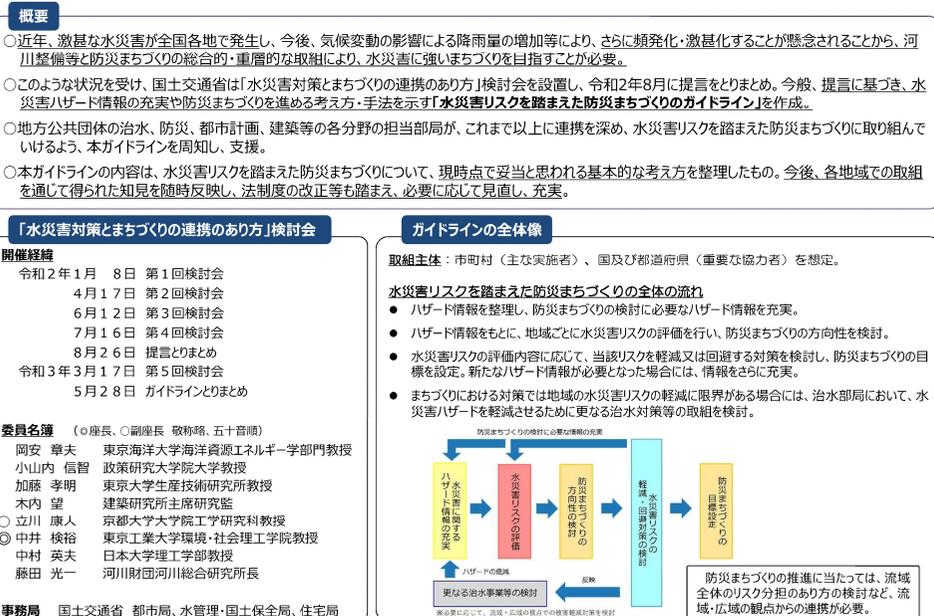
計画の名称	居住誘導区域等権利設定等促進計画
作成主体	立地適正化計画を作成している市町村
対象	災害ハザードエリアから居住誘導区域に住宅又は施設を移転する場合
計画内容	市町村が主体となって移転者等のコーディネートを行い、以下の事項を記載した計画を作成。 ① 移転者の氏名、住所、② 移転先の土地建物の内容(住所、面積、建物の構造等)、③ 移転先の土地建物の権利者の氏名、住所 ④ 移転先に設定する所有権、賃借権等の種類、⑤ 移転の時期、移転の対価、支払い方法等
法律の効果	市町村が計画を公告することにより、計画に定めた所有権、賃借権等が設定又は移転。また、計画に基づく権利設定を、市町村が一括で登記が可能(不動産登記法の制度)
支援措置	・計画作成に当たって、固定資産税情報等の活用が可能。 ・移転に係る不動産鑑定等の費用について、財政支援。 ・移転に係る開発許可手数料の減免等。

1. 災害リスクを踏まえたまちづくりに関する国の動向等について

1.3 水災害リスクを踏まえた防災まちづくりガイドライン・流域治水プロジェクト

- 国は、令和3年5月、水災害に強いまちづくりを目指すため、水災害ハザード情報の充実や防災まちづくりを進める考え方・手法を示す「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」を作成。ガイドラインでは、地域における水災害リスクを評価した上で、リスクを踏まえた防災まちづくりの方向性を検討するなどの手順・考え方が示されている。(図1-6)
- 国は、河川流域全体のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水災害を軽減させる治水対策「流域治水」へ転換し、全国すべての109の一級水系について、流域治水プロジェクトを公表した。(図1-7)

図1-6 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の概要



【ガイドラインで示されている手順】

1. 防災まちづくりに活用できる水災害に関するハザード情報より高頻度の浸水想定や河川整備前後の浸水想定等のハザード情報を新たに作成（河川管理者等が市町村と連携して作成）
2. 地域における水災害リスク評価
1に加えて、暴露及び脆弱性の情報から水災害による損失を表す地域の「水災害リスク」を評価
水災害リスク＝（ハザード×発生確率）×暴露×脆弱性 ※暴露：ハザードを被る人命、財産等
3. 水災害リスク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」の回避を原則としつつ、地域の持続可能性やまちづくりとのバランスを考慮し、防災まちづくりの方向性を決定
方向性：リスク軽減等の対策をしながら都市的土地利用を継続 or 都市的土地利用を回避
4. 水災害リスクを軽減又は回避する対策の検討
「水災害リスク」が存在する区域のリスク軽減又は回避の対策を総合的に検討
計画的に実行するための目標設定 等
5. 関係者間の連携
流域全体で安全を確保するため、流域・広域の視点から関係が連携、関係部局間の連携体制の構築

図1-7 流域治水プロジェクトの公表



流域治水プロジェクト ～一級水系(109水系)、二級水系(12水系)で策定・公表～

- 「流域治水プロジェクト」は、国、流域自治体、企業等が協働し、河川整備に加え、雨水貯留浸透施設や土地利用規制、利水ダムの事前放流など、各水系で重点的に実施する治水対策の全体像をとりまとめたものであり、今後、全国109の一級水系、12の二級水系で策定・公表しました。
- 本プロジェクトのポイントは、①様々な対策とその実施主体の見える化、②対策のロードマップを示すとともに各水系毎に河川事業などの全体事業費の明示、③協議会によるあらゆる関係者と協働する体制の構築を行ったことです。
- 今後、関係省庁と連携して、プロジェクトに基づきハード・ソフト一体となった事前防災対策を一層加速するとともに、対策の更なる充実や協働体制の強化を図ります。

【ポイントその①】様々な対策とその実施主体を見える化

①氾濫をできるだけ防ぐ・減らすための対策
堤防整備、河運復旧、ダム建設・再生、砂防堰堤施設や雨水排水網の整備 等

②被害対象を減少させるための対策
土地利用規制・誘導、止水域設置、不動産業界と連携した水害リスク情報提供 等

③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策
マイ・タイムラインの活用、危機管理型水位計、監視カメラの設置・増設 等

【ポイントその②】対策のロードマップを示して連携を推進

目標達成に向けた工程を段階的に示し、実施主体間の連携を促進

短期：被災当時の復旧や人命・資産が集中する市街地等のハード・ソフト対策等、短期・集中対策によって浸水被害の軽減を図る期間(概ね5年以内)

中期：実施中の主要なハード対策の完了や、居住路等による安全なまちづくり等によって、当面の安全向上を図る期間(概ね10年～15年以内)

中長期：事後最大洪水等に対して、流域全体の安全向上によって浸水被害の軽減を達成する期間(概ね20～30年以内)

<ロードマップのイメージ>

水系	実施期間	実施内容	総額	国	都道府県	市町村
一級水系	2023年度～2027年度	堤防整備、河運復旧、ダム建設・再生、砂防堰堤施設や雨水排水網の整備	約1兆5000億円	約1000億円	約1000億円	約1000億円
二級水系	2023年度～2027年度	堤防整備、河運復旧、ダム建設・再生、砂防堰堤施設や雨水排水網の整備	約1000億円	約100億円	約100億円	約100億円

【ポイントその③】あらゆる関係者と協働する体制の構築

全国109の一級水系全てにおいて、総額2000を超える、国、都道府県、市町村、民間企業等の機関が参加し、協議会を実施。

地方整備局に加え、地方農政局や森林管理局、地方気象台が協議会の構成員として参画するなど、省庁横断的な取組として推進

流域治水協議会開催の様子

2. 神奈川県における災害ハザードエリアの指定状況等について

2.1 災害ハザードエリアの指定状況等

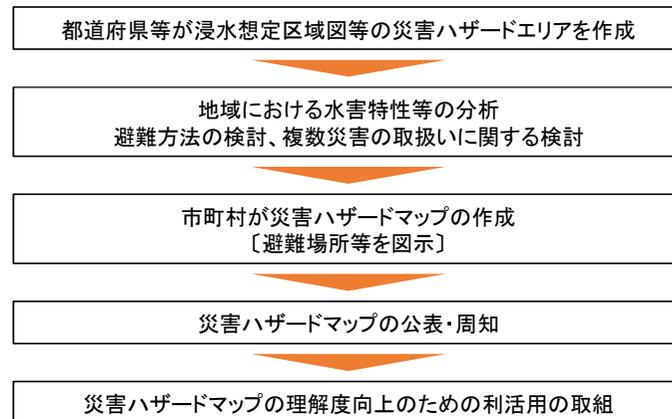
○神奈川県では、土砂災害、洪水浸水想定区域などについては指定・公表が完了しており、現在、津波災害警戒区域の指定を進めている。(図2-1)
 ○県が指定した災害ハザードエリアを踏まえ、市町村では、避難場所や避難情報を明示した各種ハザードマップを作成・公表・周知している。(図2-2)

図2-1 災害ハザードエリアの指定状況

区域名	根拠法等	指定状況	
災害危険区域	建築基準法 第39条第1項	指定済〔急傾斜地崩壊区域〕	
土砂災害	地すべり防止区域	地すべり等防止法 第3条第1項	指定済〔17区域(R3.3月末時点)〕
	急傾斜地崩壊 危険区域	急傾斜地法 第3条	指定済〔1590区域(R3.3月末時点)〕
	土砂災害 特別警戒区域	土砂災害防止法 第9条第1項	指定済〔8,893箇所(R3.5月末時点)〕
	土砂災害 警戒区域	土砂災害防止法 第7条第1項	指定済〔10,377箇所(R3.5月末時点)〕
洪水・ 内水	洪水浸水 想定区域	水防法 第14条	公表済〔全26水系108河川 (想定最大規模、計画規模)〕
	家屋倒壊等 氾濫想定区域	水防災意識社会 再構築ビジョン	公表済〔全26水系108河川〕
津波	津波浸水想定	津波防災まちづくり法	公表済〔沿岸15市町〕
	津波災害 警戒区域	津波防災まちづくり法 第53条第1項	一部指定〔藤沢市、二宮町、小田原市、真鶴町、 湯河原町、大磯町(R3.8月末時点)〕
高潮	高潮 浸水想定区域	水防法 第14条の3	公表済〔東京湾、相模灘〕

図2-2 災害ハザードエリア指定後のハザードマップの作成等

【災害ハザードマップの作成・利活用の流れ】



(水害ハザードマップ作成の手引き(H28.4国土交通省)をもとに作成)

【ハザードマップの作成例(小田原市洪水ハザードマップ)】

Map showing flood hazard areas in Otsu City with various symbols for evacuation sites and shelters.

Manual titled "わが家の避難行動マニュアル" (My Home Evacuation Action Manual) with sections for "わが家の避難行動マニュアル" and "川川洪水" (River Flood).

Legend for evacuation sites: 風水害避難場所 (Elementary School), 風水害避難場所 (Shelter).

(地図面(抜粋))

(概要面(抜粋))

2. 神奈川県におけるハザードエリアの指定状況等について

2.2 災害ハザードエリアと市街化区域の状況 【土砂災害警戒区域等】

○市街化区域内の土砂災害警戒区域は、横浜市1,725ha、横須賀市1,599ha、鎌倉市684haの順に多い。割合は三浦半島地域圏を中心として20%を超える状況。(図2-3)
 ○市街化区域内の土砂災害特別警戒区域は、横須賀市504ha、横浜市346ha、鎌倉市173haの順に多い。割合は逗子市12.5%、葉山町8.2%、横須賀市8.1%などとなっている。(図2-4)

図2-3 土砂災害警戒区域と市街化区域の関係

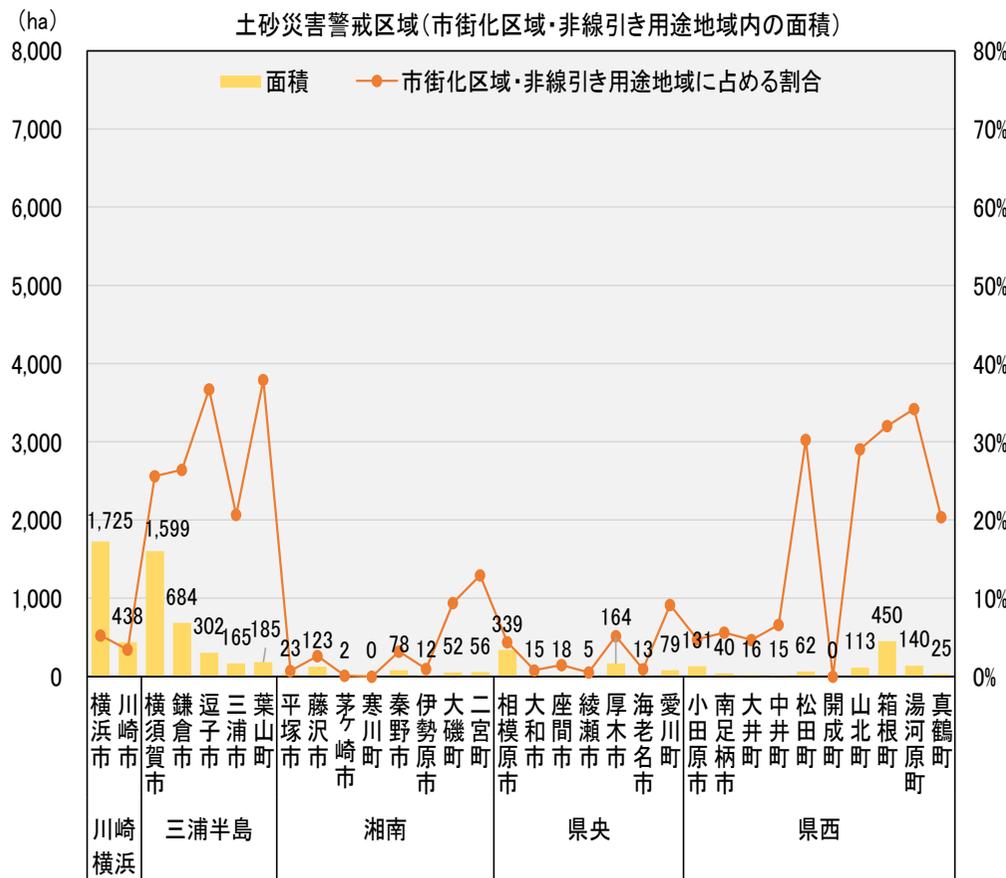
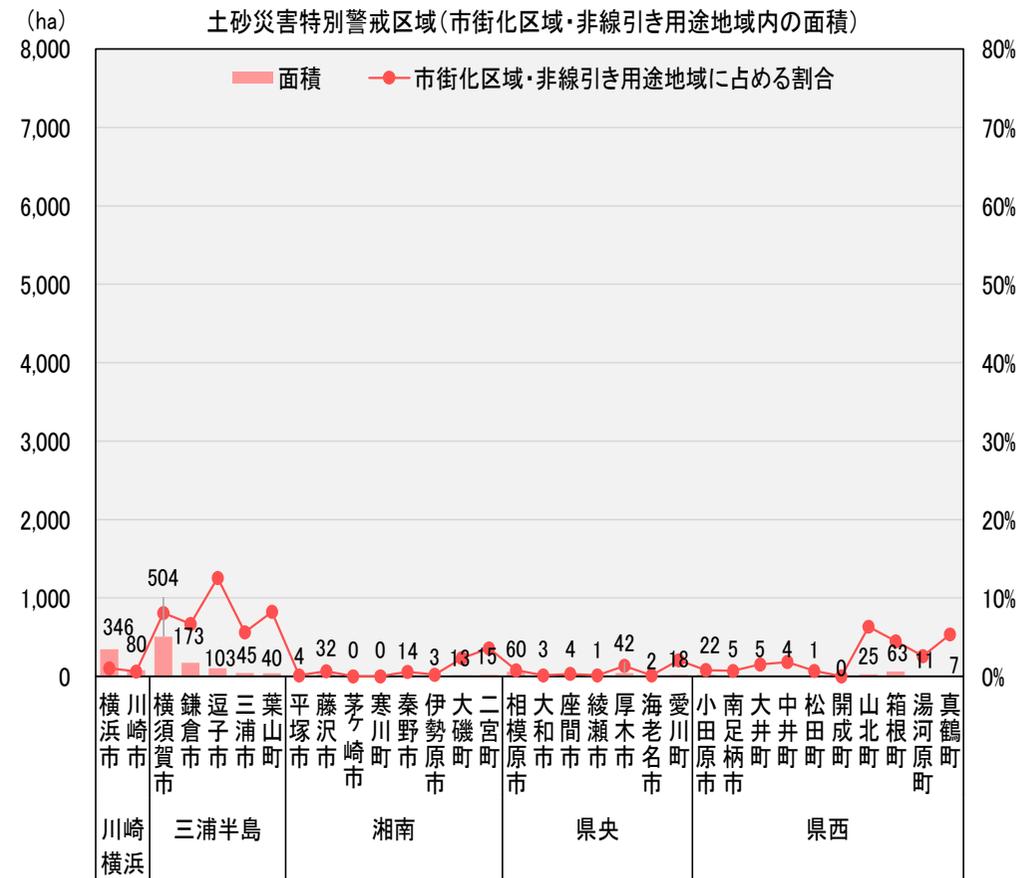


図2-4 土砂災害特別警戒区域と市街化区域の関係

【災害レッドゾーン】



注1: 非線引き都市では市街化区域の代わりに用途地域内の面積を算出

資料: 市街化区域・非線引き用途地域…神奈川県(2019年度)。ただし横浜市・横須賀市は都市計画基礎調査(2015年度)。
 土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域…神奈川県(2021年8月)

2. 神奈川県におけるハザードエリアの指定状況等について

2.2 災害ハザードエリアと市街化区域の状況 【急傾斜地崩壊危険区域】【災害危険区域】

○市街化区域内の急傾斜地崩壊危険区域は、横須賀市887ha、横浜市638haの順に多い。市街化区域に占める割合でみると、横須賀市14.2%、逗子市12.0%など、三浦半島の市町の割合が大きい。(図2-5)
 ○本県の災害危険区域は、急傾斜地崩壊危険区域に指定(土砂災害特別警戒区域と重複する部分を除く)されているため、災害危険区域の面積は急傾斜地崩壊危険区域と同様の傾向を示す。(図2-6)

図2-5 急傾斜地崩壊危険区域と市街化区域の関係

【災害レッドゾーン】

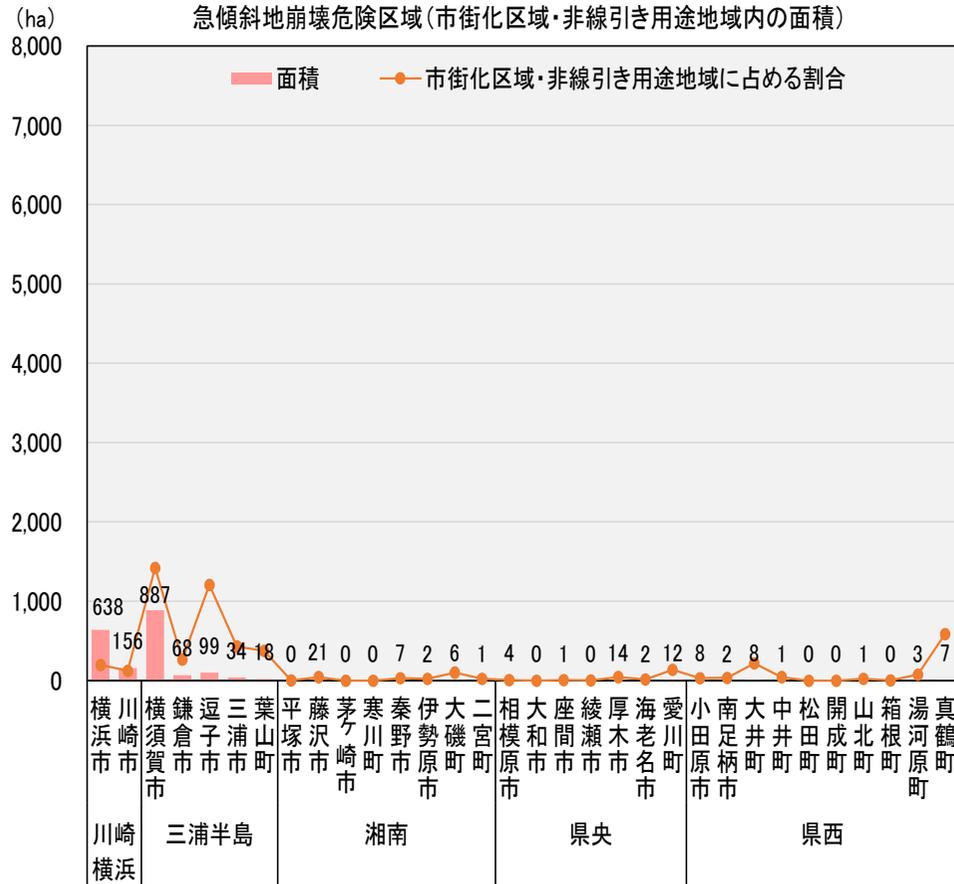
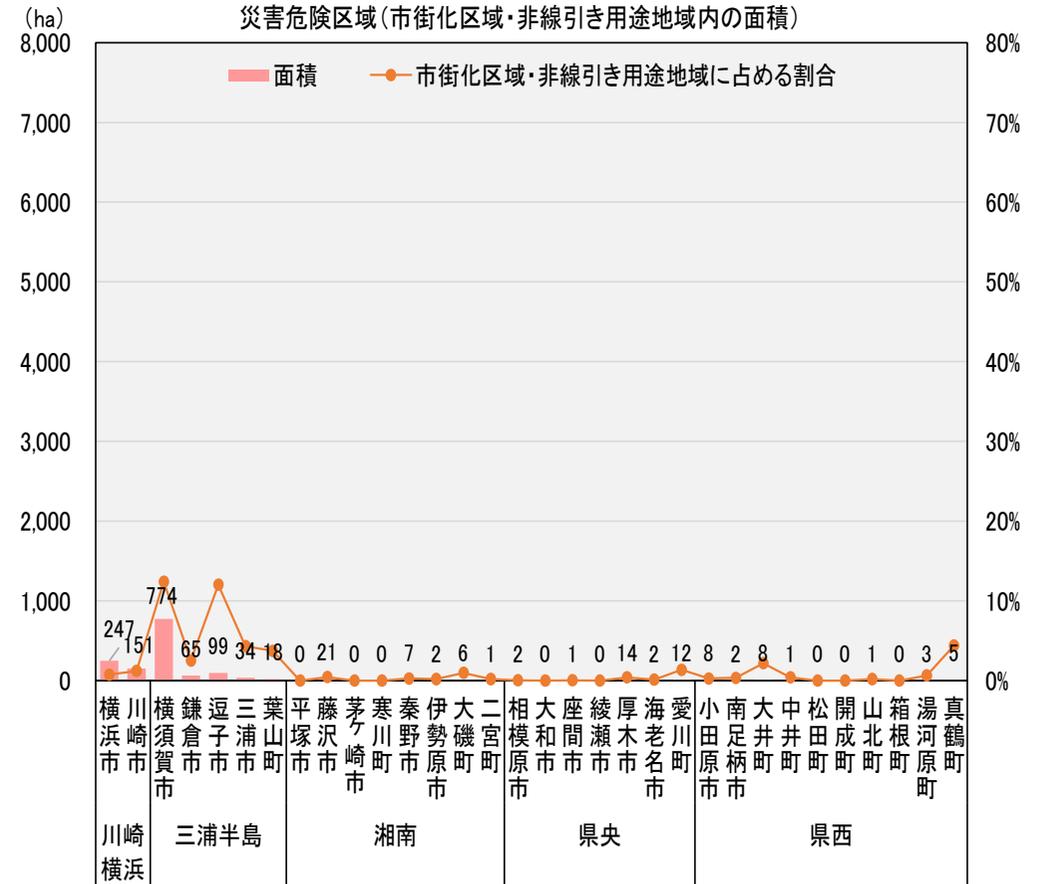


図2-6 災害危険区域と市街化区域の関係

【災害レッドゾーン】



注1: 非線引き都市では市街化区域の代わりに用途地域内の面積を算出

資料: 市街化区域・非線引き用途地域…神奈川県(2019年度)。ただし横浜市・横須賀市は都市計画基礎調査(2015年度)。
 急傾斜地崩壊危険区域…国土数値情報(2020年度)
 災害危険区域…国土数値情報(2020年7月時点)