

第 8 回線引き見直しに向けた検討会

提 言 骨 子 (案)

■はじめに**
序章 神奈川のこれからの都市づくり**
第1章 頻発・激甚化する災害からいのちと暮らしを守るまちづくり**
1 現状と課題**
(1) 我が国全体の動向**
(2) 神奈川県の実状とこれまでの取組**
2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項**
3 今後の検討事項**
第2章 集約型都市構造の実現に向けた継続的な取組**
1 現状と課題**
(1) 我が国全体の動向**
(2) 神奈川県の実状とこれまでの取組**
2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項**
第3章 都市計画区域マスタープランについて**
1 現状と課題**
(1) 我が国全体の動向**
(2) 神奈川県の実状とこれまでの取組**
2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項**

■ はじめに

- 神奈川県では、昭和 45 年に当初線引きを行っており、その後 7 回の線引き見直しが行われていますが、これまでは、右肩上がりの人口増加のもとにあって、無秩序な市街化の防止等に線引き制度が一定の効果을上げてきました。

しかしながら、県人口は 2020 年をピークに今後は人口減少に転ずると推計されており、将来を見据えた都市づくりをどのように進めていくべきかが、大きな課題となっています。
- また、近年の気候変動の影響などによる風水害や土砂災害などの頻発・激甚化を踏まえた都市づくりが全国的にも大きな課題となっており、これまでのハード・ソフト対策では対応が困難であることから、国が災害ハザードエリアにおける土地利用を厳格化していく中で、グリーンインフラの機能にも着目しながら、レジリエンス（強靱性）のある都市づくりが求められています。
- さらに、SDGs（持続可能な開発目標）や、ダイバーシティ（多様性）といった視点を重視すること、AI、IoT などの技術の進展や 2050 年脱炭素社会の実現、新型コロナウイルス感染症の拡大による住まい方や働き方への影響などを考慮することも必要となっています。
- そうした中、神奈川県は、人口減少社会の本格化、災害の頻発・激甚化や ICT の技術革新といった社会経済情勢の変化などに的確に対応した都市づくりを進める必要があるため、令和 3 年 3 月に県土全体の広域的な都市づくりの長期ビジョンを示す「かながわ都市マスタープラン」を改定し、将来（2040 年代前半）を展望した県土・都市像として「地域の個性を伸ばし、活力と魅力あふれる強靱な都市 かながわ」を掲げました。
- この改定を受けて、「かながわ都市マスタープラン」の内容を都市計画区域マスタープラン等の都市計画に反映するため、令和 3 年 5 月に「第 8 回線引き見直しに向けた検討会」（以下「本検討会」という。）が設置されました。
- 本検討会では、第 8 回線引き見直しの目標年次を 2035（令和 17）年として、県が線引き見直しごとに策定する線引き見直しにあたっての基本的な考え方などの策定に向けて、主に「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」、「地域の実情に応じた集約型都市構造のあり方」及び「都市計画区域マスタープランのあり方」について、これまで 4 回にわたり検討を重ねてきました。
- このたび、本検討会の検討の成果を取りまとめたので提言を行うものです。

序章 神奈川のこれからの都市づくり

1 神奈川県都市づくりの基本方向（「かながわ都市マスタープラン」）

（1）将来の都市像

- ・ 2040年代の前半を展望した県土・都市像「地域の個性を伸ばし、活力と魅力あふれる強靱な都市 かながわ」
- ・ SDGsの理念の共有、ダイバシティ（多様性）やレジリエンス（強靱性）の観点を重視

（2）これからの都市づくり

- ・ 循環型、脱炭素型、自然共生型の都市づくり
- ・ 地域の実情に応じた「コンパクト＋ネットワーク」による都市づくり
- ・ 地域の個性を生かした交流と連携による都市づくり
- ・ 地域活力を維持・形成する都市づくり
- ・ 大規模災害などからいのちとくらしを守る都市づくり
- ・ 新技術を生かした都市づくり
- ・ 多様な主体による都市づくり

2 第8回線引き見直しに向けて

（1）目標年次

- ・ 2035（令和17）年

（2）第8回線引き見直しに向けた課題

- ・ 高齢化、人口減少の進行。人口の地域的な偏在の拡大
- ・ 地域の実情に応じた計画的な土地利用
- ・ 頻発化・激甚化する自然災害への対応
- ・ 流域治水やグリーンインフラなどの新たな広域課題への対応
- ・ アフターコロナによる価値観の多様化への対応
- ・ 進む市町への権限移譲

（3）検討すべき論点

- ・ いつ発生するか分からない自然災害からいのちとくらしを守るため、「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」を検討する。
- ・ 人口減少、安全・安心、地域の活力維持・形成、価値観の多様化など様々な課題に対応するため、「地域の実情に応じた集約型都市構造のあり方」を検討する。
- ・ 市町への権限移譲が進む中で、流域治水やグリーンインフラなどの新たな広域課題にも対応するため、「都市計画区域マスタープランのあり方」を検討する。

第1章 頻発・激甚化する災害からいのちと暮らしを守るまちづくり

1 現状と課題

(1) 我が国全体の動向

- ・ 頻発化・激甚化する自然災害
- ・ 災害ハザード情報の充実
- ・ 防災・減災を主流化したまちづくりの推進
- ・ 防災・減災対策の総合的な実施
- ・ 地方自治体における災害リスクを踏まえたまちづくり

(2) 神奈川県の実況とこれまでの取組

- ・ 神奈川県においても頻発化・激甚化する自然災害
- ・ 市街化区域内等に広がる様々な災害ハザードエリア
- ・ 災害ハザードエリアにおける土地利用規制の状況
- ・ 県の防災・減災に向けた取組

2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項

(災害レッドゾーンにおける土地利用規制)

- 災害レッドゾーンについては、都市的土地利用を行わないことを基本的な考え方とし、市街化区域の低・未利用地において、当面、計画的な市街地整備が見込まれない場合には、逆線引きに向けた検討を進めるべき。
- 上記の検討は、それぞれの地域の実情を十分に踏まえつつ、逆線引きに伴う様々な課題について、県と市町で共有しながら進めていくべき。
※ 災害レッドゾーン：都市再生特別措置法において、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災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域、浸水被害防止区域

- ・ 神奈川県でも自然災害が頻発・激甚化しており、多くの人々が暮らす市街化区域にも災害ハザードエリアが広く指定されていることから、自然災害による甚大な被害の発生が懸念される。
- ・ 県はこれまで災害対策としてハード・ソフトの両面から取り組んできたところであるが、頻発化・激甚化する災害への十分な対応は難しい状況にあり、土地利用の面からも防災・減災に取り組むことが必要。
- ・ 災害リスクが高く、各法令による行為規制のある災害レッドゾーンは、都市的土地利用を行わないことを基本的な考え方とし、逆線引きによる土地利用規制は、有効な手段の一つであるという認識に立つべきである。
- ・ 災害レッドゾーンであっても既に広く都市的土地利用が行われている区域もあり、直ちに逆線引きを行うことは現実的ではないことから、まずは、市街化区域の低・未利用地において、当面、計画的な市街地整備が見込まれない箇所から検討をはじめめるべきである。
- ・ 特に、市街化区域縁辺部における斜面緑地などにおいては、集約型都市構造の実現やグリーンインフラの充実の観点からも、積極的に逆線引きの検討を行っていくことが考えられる。
- ・ 市街化区域の低・未利用地における逆線引きの検討にあたっては、現在の土地利用や土地所有

- 者等との調整、逆線引きを行う範囲の設定など地域ごとの様々な課題等について、県は、まちづくりの主体であり地域の実情を把握している市町と十分に共有しながら進めて行くことが必要。
- ・ 非線引き都市計画区域で既に用途地域が指定されている区域において、災害レッドゾーンが含まれている場合は、必要に応じて、用途地域の変更などによる土地利用規制を行っていくべき。

(災害リスクの低減を考慮したまちづくりの推進)

- 市町による防災指針を含んだ立地適正化計画の策定過程などを通じて、災害リスクの評価・分析を行い、災害リスクを踏まえたまちづくりを推進すべき。
- 災害リスクの評価・分析の結果、災害ハザードエリア（災害レッドゾーンを除く）において、今後も都市的土地利用を行う必要がある区域は、地域の実情に応じて、ハードやソフトの防災・減災対策を通じて災害リスクの低減を図るべき。
- 災害リスクの低減に資する土地利用の規制については、災害危険区域の指定、都市計画（地区計画、用途地域など）の決定・変更などさまざまな手法を活用していくべき。
- 雨水貯留浸透等の機能を有するグリーンインフラは、災害リスクの軽減、被害拡大の緩和に寄与することから、緑地や農地等を積極的に都市計画に定め、その機能を活用していくべき。
- 災害ハザードエリアは、法令やハード整備の進捗等によって、その種類や区域が変わることから、最新の災害ハザード情報を常に把握して都市計画を定める必要がある。

- ・ これからの都市計画は、最新の災害ハザード情報を常に意識しながら定めていくことが重要。
- ・ 市町が防災指針を含む立地適正化計画の策定過程などを通じて、災害リスクの評価・分析を行い、災害リスクを踏まえたまちづくりを推進することが必要。
- ・ 災害ハザードエリア（災害レッドゾーンを除く）であっても、既に成熟した市街地が形成され、今後も都市的土地利用を継続する必要がある区域については、河川、道路、海岸、下水道、津波避難施設等の整備や警戒避難体制の整備など、ハード・ソフトによる防災・減災対策を通じた災害リスクの低減が必要。
- ・ 災害リスクの低減にあたっては、都市計画の決定・変更（地区計画による地区単位の浸水対策、浸水被害を想定した用途地域の設定など）など、さまざまな手法を活用していくべき。
- ・ 各都市計画区域における緑地や農地等を守ることが周辺の都市計画区域の災害リスクの低減に繋がることから、緑地や農地等を積極的に都市計画に定めるなど実装に向けた取組を進め、グリーンインフラとして活用していくべき。
- ・ 新たな開発を抑制すべき災害ハザードエリアにおいては、現在の自然環境をグリーンインフラとして保全・活用していくことも視野に入れて取り組んでいくべき。

3 今後の検討事項

- 災害レッドゾーンにおける逆線引きの取組について、時間軸に沿ってどのように進めて行くのか示すことが必要。

第2章 集約型都市構造の実現に向けた継続的な取組

1 現状と課題

(1) 我が国全体の動向

- ・ 集約型都市構造の実現に向けた制度整備
- ・ 既成市街地の再編と魅力の向上
- ・ 都市構造に影響を与える新たな動向（グリーンインフラ、新型コロナ危機など）

(2) 神奈川県の実況とこれまでの取組

- ・ 比較的高い市街地の人口密度
- ・ 集約すべき拠点の明示と拠点形成に向けた取組
- ・ 住居系および工業系の新市街地の創出

2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項

(持続可能で安全・安心な集約型都市構造の実現)

- 防災指針を含んだ立地適正化計画は、集約型都市構造の実現に向けた有効なツールであることから、市町による立地適正化計画の作成を積極的に促進していくべき。
- 集約型都市構造の実現に向けては、立地適正化計画を作成していない市町であっても、近年、頻発・激甚化する災害も踏まえ、防災・減災に係る施策と合わせて、計画的な土地利用の誘導を図るべき。
- 災害リスクの評価・分析を踏まえた居住と都市機能の集約・再編によって生じる市街化区域縁辺部の未利用地については、逆線引きによる土地利用の適正化を行えるようにすべき。
- 既成市街地の活力維持のため、市街地再開発やエリアマネジメント等のソフト施策など、地域の実情に応じた様々な手法を活用しながら、拠点となる既成市街地の魅力向上を図るべき。
- 魅力ある拠点の形成とともに、拠点間や拠点と周辺地域を結ぶ交通ネットワークの確保が不可欠であることを常に意識をしながらまちづくりを進めていくべき。
- 県全体の人口減少が見込まれる中において、人口及び産業の伸びが見込まれる地域においては、新市街地の形成を図ることとするが、集約型都市構造化に寄与する区域に限定すべき。
- 今後、人口減少が進む地域や市街化区域縁辺部においても、地方創生の観点から地域の活性化に資するまちづくりに対応できるようにしておくべき。
- アフターコロナにおける働き方や暮らし方の多様化を受けて、首都圏にあり、豊かな自然環境と市街地が近接する神奈川へのニーズをしっかりと捉え、その受け皿としての可能性を土地利用の面からも検討していく事が重要。
- 持続可能で魅力ある都市・地域づくりとなるよう、自然環境が持つ防災・減災、地域振興、環境などの多面的な機能を活用したグリーンインフラの取組をあわせて行っていくべき。

- ・ 神奈川県では、集約型都市構造化に向けた取組を進めているが、今後本格化する人口減少社会に向けて、拠点を核とする交通ネットワークの確保とともに、集約拠点などにおける災害リスクの軽減、既存の公共インフラの有効活用、公共空間の質的向上など、既成市街地の魅力や快適性の向上を図り、集約型都市構造化に向けた取組を更に進めていくことが必要。
- ・ 県はこれまで市町に立地適正化計画の作成を促してこなかったが、防災指針を含む立地適正化計画の策定を推進していくことが必要かつ有効であるため、市町による立地適正化計画の作成を積極的に促進していくべき。
- ・ 県はこれまで未利用地の逆線引きを認めていなかったが、災害リスクの評価・分析を踏まえた結果、居住と都市機能の集約・再編を進める過程で発生する未利用地については、地域の実情などを踏まえ、土地利用の適正化に向けた有効なツールの一つとして逆線引きを行えるようにしておくべき。
- ・ 既成市街地の活力維持に向けて、市街地再開発、公共交通や歩行者空間の充実、エリアマネジメント組織の設立など、幅広いソフト施策も取り入れながら、「人中心のまちなか」へと再生する取組を推進していくべき。
- ・ 拠点などにおけるまちづくりの推進とともに、拠点間や拠点と周辺地域を結ぶ交通ネットワークの維持・強化が重要。
- ・ 県全体では今後人口減少が見込まれているが、人口及び産業の伸びが見込まれる地域では、その伸びの範囲内（適正なフレームの範囲内）で必要な新市街地は引き続き創出していくべき。
- ・ 持続可能な都市づくりを実現するため、市街化区域の拡大は、鉄道駅等の拠点周辺地域やインターチェンジ周辺の幹線道路沿道など集約型都市構造化に寄与する区域に限定するなど最小限の規模に抑えるべき。
- ・ 今後も人口減少が進む地域や市街化区域縁辺部において、地域の魅力は様々であり、地方創生の観点から地域の活性化を進めていくことが求められる地域があることに着目し、用途地域や地区計画をはじめとする既存の都市計画制度などを活用しながら、地域の活性化に資するまちづくりに対応できるようにしておくことが必要。
- ・ アフターコロナの生活・行動の変化としては、テレワークや二地域居住といったゆとりある空間での働き方やゆとりある暮らし方などの多様化が顕在化した。神奈川県は、首都圏に位置し、市街地に近接する豊かな自然環境に恵まれていることなどから、既に、こうしたアフターコロナの生活・行動の受け皿となっている。脱炭素やデジタル技術の進展も踏まえながら、まちづくりにおいても柔軟に受け止める姿勢が必要であり、土地利用の面からも検討を進めていくことが重要。
- ・ 公園、緑地、河川、道路の植樹帯などの自然的環境が持つ暑熱緩和などの環境負荷や災害リスクの軽減、生物多様性の向上、コミュニティの創生などの複合的な機能を活用したグリーンインフラの実装を推進し、持続可能で魅力ある都市・地域づくりを進めていくことが必要。

第3章 都市計画区域マスタープランについて

1 現状と課題

(1) 我が国全体の動向

- ・ 県から市町へ移譲される都市計画の権限
- ・ 重視される県による広域調整機能
- ・ 広域的な都市計画区域マスタープランの動き

(2) 神奈川県現状とこれまでの取組

- ・ 広域化された都市計画区域マスタープラン
- ・ かながわ都市マスタープランの改定
- ・ 県が主体となって推進する広域的な取組
- ・ 市町の取組

2 第8回線引き見直しで取り組むべき事項

(広域的な課題への対応に係る記載の充実)

- 都市計画区域や広域都市計画圏域を超える広域的課題の調整に効果的に対応するため、これまでの都市計画区域マスタープランの構成に加えて、広域都市計画圏の方針図を追加するなど、広域的な都市の将来像をより分かりやすく示していくべき。
- 都市計画区域マスタープランの策定にあたっては、災害ハザードエリアにおける土地利用、グリーンインフラ、流域治水プロジェクトの取組、隣接する都市計画の整合などの課題を3政令市と引き続き共有し、必要な連携を図るべき。

- ・ 神奈川県は、第7回線引き見直しにおいて、県の役割である隣接・近接する都市計画区域との広域的な課題に的確に対応するため、都市計画区域マスタープランの広域化を図り、その内容は市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）に反映され、具体の事業として進捗するなど有効に機能している。
- ・ 広域化した現在の都市計画区域マスタープランは、都市計画制度や社会情勢の変化を踏まえても引き続き広域的な課題に対応していくことが可能。
- ・ 今後は、流域治水プロジェクトやグリーンインフラなど更なる広域的な課題に的確に対応していくことが必要。
- ・ 特に流域治水プロジェクトやグリーンインフラは、広域的な連続性や一体性が求められる取組であり、都市計画制度等で対応すべき内容を都市計画区域マスタープランに明示しておくことが必要。
- ・ 広域的な都市の将来像を図面で示すにあたっては、現在の都市計画区域マスタープランに記載された都市圏域単位の将来都市構造（イメージ図）をより具体化することにより、市町が広域的な観点を持ちながら拠点やネットワークの配置を検討できるようにする必要。
- ・ 都市計画区域マスタープランの策定にあたっては、県内政令市は都市計画区域マスタープランの決定権限を有しているが、県が決定権限を有する都市計画区域に隣接し、市街地も連担していることから、引き続き県内政令市とも必要な調整を図りながら、隣接する都市計画区域や広域都

市計画圏域の都市構造を共有していくべき。