

第7回線引き見直しに向けた検討会

提 言

平成 25 年 4 月

はじめに

第7回線引き見直しに向けた検討会は、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画その他土地利用及び都市施設に関する重要な都市計画（以下「線引き」という。）の決定及び変更にあたっての基本的基準の策定並びに東日本大震災の被害等を踏まえた津波災害に対する県土・都市づくりについて検討を行うため、平成24年3月14日付けで設置され、4回にわたり検討を重ねた結果、ここにその成果をとりまとめましたので提言します。

第7回線引き見直しに向けた検討会委員

○委員名簿

会 長	黒 川 洸	東京工業大学名誉教授
委 員	岸 井 隆 幸	日本大学教授
〃	高見沢 実	横浜国立大学大学院教授
〃	金 子 忠 一	東京農業大学教授
〃	高 桑 光 雄	神奈川県農業協同組合中央会副会長
〃	座 間 進	神奈川県商工会議所連合会常務理事

○検討経過

第1回 平成24年3月23日

- ・ 論点整理について
- ・ 津波対策を踏まえた沿岸部の土地利用対策の考え方について

第2回 平成24年8月7日

- ・ 東日本大震災を踏まえた対応（県土・都市像のあり方）について
- ・ 都市計画法に関する各種マスタープランのあり方について

第3回 平成24年11月16日

- ・ 東日本大震災を踏まえた対応について
最大クラスの津波に備えたかながわ都市マスタープランの補強
- ・ 都市計画法に関する各種マスタープランのあり方について
「都市計画区域マスタープラン」の広域化に関する検討
- ・ 集約型都市構造と既成市街地の再編

第4回 平成25年3月26日

- ・ 検討会からの提言について

検討項目 1	神奈川県における集約型都市構造化への取組	・・・・・・・・	P. 4
検討項目 2	「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、 「かながわ都市マスタープラン」等のあり方	・・・・・・・・	P. 11
検討項目 3	東日本大震災の被害等を踏まえた津波災害に対する 県土・都市づくりのあり方 (※検討項目 3 については、平成 25 年 3 月 26 日付け提言とする。)	・・・・・・・・	P. 20
参考資料	データ集	・・・・・・・・	P. 25

検討項目 1 神奈川県における集約型都市構造化への取組

1 神奈川県からの課題提起

(1) 背景

- 集約型都市構造化については、これまでも国、他都道府県や県内において、いくつかの議論と取組が進められており、既に「かながわ都市マスタープラン・地域別計画」においても、各都市圏域に共通する都市づくりの考え方として、『集約型都市構造への転換』を掲げている。

(集約型都市構造化に係る議論)

国土交通省の社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会は、平成 24 年 9 月に都市計画制度の見直しに向けた基本的な考え方をまとめ、今後の都市計画制度の基本的理念として集約型都市構造化などを位置づけ、都市機能の集約化に貢献する施策を制度上明確にするよう提言した。

他都道府県における集約型都市構造化への取組を見ると、青森県青森市における開発地域の限定によるコンパクトシティの取組、富山県富山市における公共交通機関への都市機能の集積による集約型都市構造化の取組などが行われている。

神奈川県内の市町においても、藤沢市や横須賀市などで集約型都市構造化の概念を取り入れた「市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下「市町村マスタープラン」という。）」を策定している。

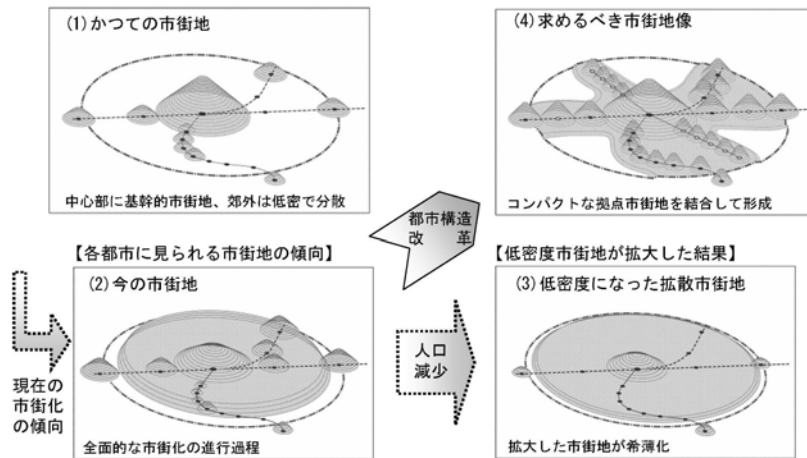
(神奈川県の人口・市街地)

神奈川県では平成 31 年に 903 万人で人口のピークを迎え、その後、人口減少局面に突入するとともに、急速に高齢者人口が増加することが予測されている。特に、川崎横浜地域圏、県央地域圏、湘南地域圏では、引き続き人口が増加するものの、三浦半島地域圏や県西地域圏では、減少が見込まれており、地域ごとの違いがあらわれている。

(神奈川県における集約型都市構造化の取組)

神奈川県は本格的な人口減少時代に対応するため、「かながわ都市マスタープラン・地域別計画」において、各都市圏域に共通する都市づくりの考え方として、『集約型都市構造への転換』を掲げ、中心市街地への機能集積や良好な住環境の維持・形成に関する方針を提示している。

図 集約型都市構造への転換イメージ



(2) 具体の検討対象事項

- 人口減少や高齢化の進行が見込まれる中、行政区域を超えて市街地が連たんする本県において、都市の活力を維持するための集約型都市構造化に向け、今後20年における取組はどうあるべきか。

(今後の集約型都市構造化のあり方)

神奈川県では、合計特殊出生率が人口を維持できる水準を下回り、高齢化は全国を上回るスピードで急速に進行することが見込まれている。また、鉄道網の駅を中心として発達してきた既成市街地は行政区域を超えて連たんしている状況である。

このような状況を抱える神奈川県において、都市の活力を維持・持続させるために集約型都市構造化を進めていく際に、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（以下「都市計画区域マスタープラン」という。）」で展望している20年後の都市の姿に向け、どのような取組を進めていくべきか。

2 検討会からの提言

(1) 取り組むべき事項

ア 総合的な施策展開

- 人口減少や高齢社会等に対応するためには、その問題点・課題を多面的に捉えた上で、プラットフォーム（施政方針）を構築し、様々な政策を連携させる総合的な施策展開が不可欠である。このような基本認識を持った上で集約型都市構造化を進める必要がある。

神奈川県では、昭和40年代に開発された、いわゆる郊外型の住宅団地などにおいて、人口減少と高齢化が進行し、空き家・空き地の増加、買い物場所の減少、バス便の本数減少・撤退等によって公共交通のアクセス性の低下などが進行して

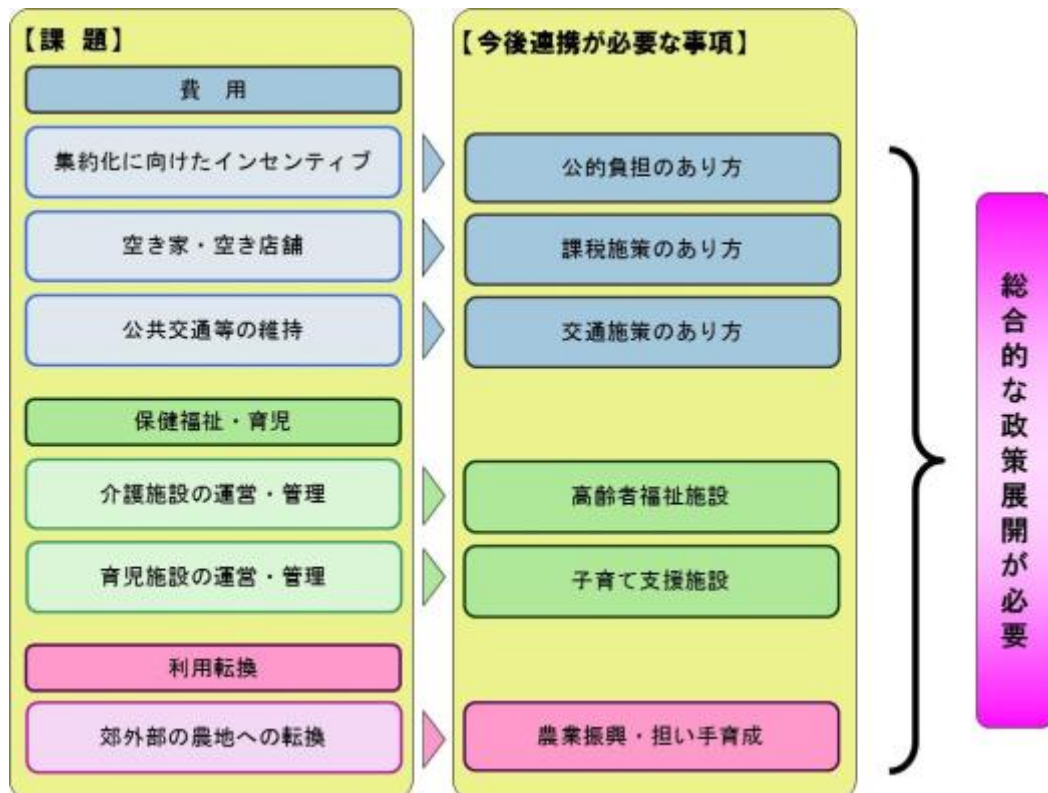
いる地区が見られる。このような地区において、状況が一層進行すると、長期的には地域コミュニティの崩壊、治安の悪化、高齢者の買い物や通院が困難になるなどの状況に陥る可能性があり、地区内の必要な機能を地区内の一部へ集約するなどの対策が望ましい。

これら集約を行うにあたり次のような課題等が考えられる。例えば、公的費用はどのようにインセンティブを与えて投入するのか、若しくは民間活力を採用すべきなのかという課題。実際に人が住んでいなくても土地に建築物が存在することによって、固定資産税を優遇している課税施策が空き家・空き店舗の解消を妨げており、また、土地を譲渡する場合の譲渡益課税が土地の集約化を行う場合にも生じるといった課税施策上の課題。地域のアクセス性を維持するという目的のために、既存バス路線への補助を行っている交通施策との調整。高齢者が利用する介護施設をどのように配置するかという福祉施策との連携。人口減少への対策ともなる子育て支援施策との連携。集約した空き地を農地等に転換して活用しようとした場合の担い手育成等、農業振興施策との連携などが想定される。

以上のように、人口減少や高齢社会等に対応するためには、その問題点や課題を多面的に捉えた上で、プラットフォーム（施政方針）を構築し、それぞれの問題点・課題を関係機関の連携によって解決していく総合的な施策展開が必要である。

集約型都市構造化を進めていくためには、このような基本認識を持つことが必要である。

図 関係機関との連携



イ 第7回線引き見直し時点における対応

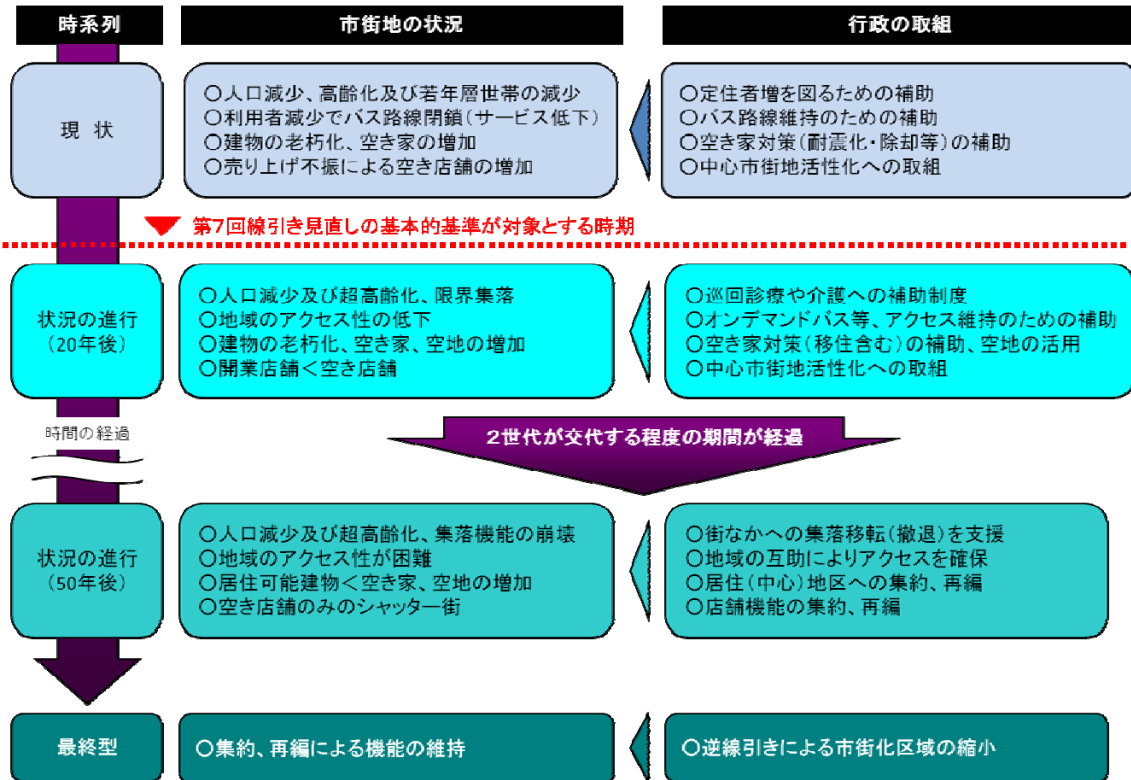
- 市街地のフリンジ（外縁）部などでは、人口減少によって、空き地・空き家が目立つ地域も出てきている。しかしながら、神奈川県では市街化区域拡大の抑制や市街化調整区域等における開発抑制などのこれまでの取組によって、いまだ市街地全体での人口密度は比較的高い状況である。また、これらの地域を維持・継続させるための対策を講じている段階である。そのため、今の段階では集約化に向けた具体的な都市計画制限などの措置を講じる段階ではないと考えられるものの、今後取り組むべき方向性は明示しておく必要がある。
- そこで、第7回線引き見直しにおいては、取組の第一歩として、集約すべき広域・地域拠点の位置づけを明示するとともに、将来的に集約型都市構造を目指すという基本的認識、時間的概念を明示し、集約化の方向性に関する情報を県民に伝えていくことが必要である。

神奈川県では、これまで郊外開発を厳しく規制してきたこともあって、市街地の人口密度は比較的高いことも事実であり、空き地・空き家が目立つ地区は限定的で、全県的に既成市街地の集約化を実施する必要性はまだ差し迫っていないと考えられる。また、現在は郊外の住宅地について人口減少の速度を低下させ、地域コミュニティの維持を目指すなど、郊外地域を維持・持続させるための対策を講じている段階である。

ただし、こうした対策を長期的にも継続していくことは難しいことから、現段階から長期的な視点に立って、取り組むべき方向性を明示しておく必要がある。

神奈川県において、今後の人口減少や高齢化の予測を見ると、集約型都市構造の必要性は高いが、現段階ではどの程度の地区を対象とするか明確になっておらず、また、解決すべき課題も多い。そのため、平成37年を目標年次とする第7回線引き見直しの「都市計画区域マスタープラン」には、その取組の第一歩として、集約すべき広域・地域拠点の位置づけを明示するとともに、将来的に集約型都市構造を目指すという基本的認識、時間的概念を明示し、集約化の方向性に関する情報を県民に伝えていくことが必要である。

図 集約型都市構造化に向けた時間的概念



(2) 今後検討すべき事項

- 今後、集約型都市構造を実現していくためには、地域の状況を把握した上で、個々の都市計画区域全体における集約された都市の最終的な絵姿を描いていく必要がある。
- 地方公共団体としては、集約された都市の最終的な絵姿を描く前であっても、都市の中核施設となる医療施設等の公共施設や社会福祉施設等の公益施設の新築や建替えにあたって、民間施設に先立ち、集約化の観点からその配置について十分配慮していく必要がある。
- また、集約型都市構造を実現していく過程においては、災害リスクへの対応といった視点も重要であり、将来的に具体的な都市計画制限などの措置を講じるためにも、できるだけ具体的な防災情報の提供に努めていく必要がある。

(集約型都市構造化の基本的な方向性)

現時点においても、神奈川県は県央から県西及び三浦半島における市街地のフリッジ部で、すでに空き家・空き地が増加していると想定されるが、具体的にどのような地域でどの程度の空き家・空き地化が進行しているか把握できていない。そのため、例えば、空き家・空き地を把握するための調査を定期的を実施するなど、状況把握を行うことで、対策が必要な地区の抽出を行い、投資の選択と集中を判断するための基礎的資料としていくことが考えられる。その上で、個々の都市計画区域全体における集約された都市の最終的な絵姿を描いていく必要がある。

医療施設等の公共施設や社会福祉施設等の公益施設などは、都市の中核を担う施設であり、都市活動の効率性や将来の維持管理費用の負担軽減などを考えて、集約されることが望ましいため、県や市町によるこうした施設の新築や建替えにあたっては、民間施設に先立ち、集約化の観点からその配置について十分配慮していく必要がある。また、個々の都市計画区域全体における集約された都市の最終的な絵姿を描く前であっても、都市計画区域内の集約すべき区域に「都市の低炭素化の促進に関する法律」に基づく低炭素まちづくり計画を定めることによって、こうした施設を集約する取り組みを先に進めることも可能である。

なお、「かながわ都市マスタープラン・地域別計画」において、市町村域を超えて市街地が連たんする神奈川県では、この集約型都市構造への転換を図ることは容易ではないとしつつも、人口減少社会に向けて、基幹的な公共交通沿いに市街地を集約する「集約型都市構造」への転換を進めることが不可欠であるとしている。

集約型都市構造を実現していく過程においては、災害リスクの低減といった課題への対応も重要な視点である。最大クラスの津波をはじめとする災害リスクへの対応は、具体的な都市計画制限による措置を講じる段階ではなく、現段階では住民自ら住居の更新時期などに合わせて進めていくことが適当である。将来的に

具体の都市計画制限などの措置を講じるためにも、災害リスクの情報をできるだけ具体的に提供していくことが必要である。

検討項目 2 「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、「かながわ都市マスタープラン」等のあり方

1 神奈川県からの課題提起

(1) 背景

- 神奈川県では、法定計画である「都市計画区域マスタープラン」とは別に、市町を超えた広域的な観点からのまちづくりについて取り組むため、昭和 61 年に任意計画である「かながわ都市マスタープラン」を策定した。その後、県をとりまく社会経済情勢の変化に対応するため、改定を重ねてきたが、特に近年は都市計画決定権限の市町への移譲が進んでおり、また、「市町村マスタープラン」との関係と相まって、各種マスタープラン相互の関係やあり方に変化が出てきている。
- また、社会経済情勢の動きは、より一層広域化が進んでいることから、広域的に調整すべき課題も多くなることが予測され、現在の各種マスタープラン相互の関係やそれぞれの役割のままでは、対応すべき課題に対して十分な効果を発揮できなくなってしまうおそれがある。

(神奈川県における都市計画に関するマスタープラン)

神奈川県では、昭和 50 年代の高度経済成長期の急激な人口流入などにより、既成市街地の過密化、市街地整備の立ち後れ、交通混雑等の課題解決のため、都市整備に関する総合指針が求められたこと、また、市街地が連たんする神奈川県では、人口、産業等の計画的な制御や誘導等の広域的な課題に対応するための仕組みが求められたことを背景として、昭和 61 年に、任意計画である「かながわ都市マスタープラン」を策定し、県として市町を超えた広域的な観点からのまちづくりに取り組むこととした。その後も、「かながわ都市マスタープラン」については、線引き見直しにあわせて平成 3 年、9 年、17 年、19 年と改定を重ねている。

この「かながわ都市マスタープラン」は、県の総合計画を補完する都市づくりの分野での基幹的な計画として、法定計画の「都市計画区域マスタープラン」及び「市町村マスタープラン」の上位にあるものとして位置づけられ、法律や制度に縛られない自由な記載によって、県土の将来像を明らかにしている。

(都市計画決定権限の市町への移譲の進展)

近年の都市計画法の改正を見ると、平成 11 年には市町村都市計画審議会の法定化、指定都市への都道府県並みの都市計画決定権限の移譲、市町村決定の都市計画に係る都道府県知事の「承認」から都道府県知事の「同意を要する協議」への変更が行われ、平成 23 年及び 24 年には、一部、都市計画に係る大臣や都道府県知事の同意の廃止など、国や都道府県の関与の縮小、指定都市・市町村への都市計画決定権限の移譲が行われている。また、平成 23 年には都市計画運用指針

が改正され、広域的な「都市計画区域マスタープラン」の策定が可能となっている。

一方、神奈川県においても平成 11 年の法改正を受けた「法第 19 条第 3 項に基づく協議における知事同意に関する基準等について」を平成 12 年 4 月、関係市町長あてに発出、平成 14 年 4 月に「広域的な都市計画のあり方研究会」を立ち上げ、社会情勢の変化や地方分権の推進、都市計画法の改正などを踏まえた「今後の広域的な都市計画のあり方」について検討を実施、さらに、平成 23 年の法改正を受けて「市町が決定する都市計画に係る市町との協議に関する取扱い」を平成 23 年 8 月に関係市町長あてに発出するなど、随時対応を行ってきている。

(広域調整課題への対応)

本来、都市計画区域は、市町村の行政区域にとらわれず、土地利用の状況や自然的条件、日常生活圏等から総合的に判断し、実質上一体の都市として整備、開発及び保全する必要がある区域として指定されるものであるが、神奈川県都市計画区域は、市町の行政区域ごとに指定した単独都市計画区域が多いため、神奈川県が一の市町を超える広域の見地から調整を図ろうとした場合に、その広域調整の土壌が十分に整っているとは言いにくい状況にある。

一方、平成 24 年 3 月に公表された津波浸水予測図では、市町の境界を越えて広い範囲に津波浸水が予測されており、沿岸市町で連携した津波対策を検討する必要があるなど、広域的に対応しなければならない課題は増加する可能性がある。

(各種マスタープランの役割)

「かながわ都市マスタープラン」は、社会経済情勢の変化に対応するため、これまでに数回の改定を行い、将来を展望した県土・都市像（ビジョン）を提示している。このビジョンのもとに法定計画である「都市計画区域マスタープラン」、「市町村マスタープラン」を策定、連携することによって都市計画を推進していくこととしているが、「かながわ都市マスタープラン」に記載されている広域的な課題を解決するための仕組みは、現在の法定計画の中には存在していないため、市町同士による任意の協議などに頼らざるを得ない状況にあり、十分な対応ができていない可能性がある。このような状況は、今後、市町に都市計画の決定権限がさらに移譲されていく方向性の中で、より一層、拍車のかかっていくことが予想される。

(2) 具体の検討対象事項

- 都市計画行政において、県が担うべき広域調整課題として具体的な内容はどのようなものが想定されるか。また、それぞれについてどのような対策のあり方が考えられるか。
- 広域調整課題に対応するために、「都市計画区域マスタープラン」の広域化が有効であるとした場合、その圏域設定のあり方や具体的な記載方法はどのようなものが考えられるか。

(県の役割と各種マスタープランの関係)

市町への権限移譲が進む中で、県が担うべき広域調整の役割の重要性が高まってきているが、神奈川県においては、具体的にどのような広域調整課題があり、それらの課題に対して、それぞれどのような対策のあり方が考えられるのか。

また、都市計画行政において広域調整以外に県が担うべき役割を整理し、それらの役割を実行するためには、各種マスタープランの関係についても再整理する必要があるのではないかと。

(「都市計画区域マスタープラン」の広域化)

上記の広域調整課題に対応するために、改正された都市計画運用指針に基づき、複数の都市計画区域で広域的なマスタープランを策定することも考えられるが、その場合にあっても、現在の様々な社会経済状況を踏まえた圏域設定のあり方、都市計画区域ごとに記載すべき事項と圏域ごとに記載すべき事項の書き分け方、さらに設定した圏域を超えた広域調整課題への対応など、様々な観点から「都市計画区域マスタープラン」のあり方を検討する必要があるのではないかと。

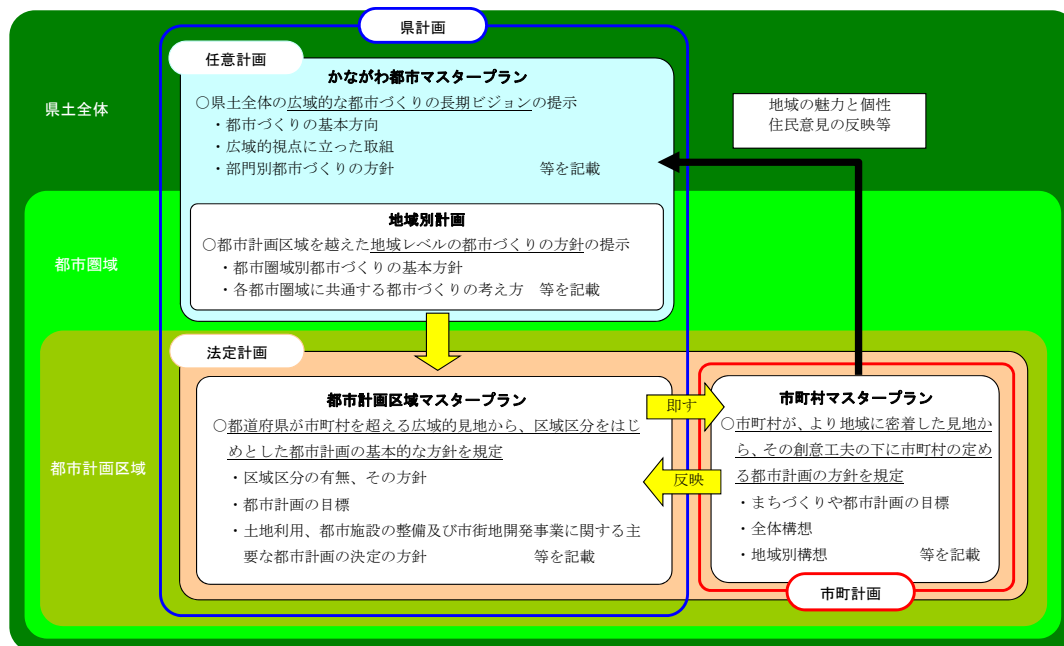
2 検討会からの提言

(1) 取り組むべき事項（第7回線引き見直し時点における対応）

- 都市計画行政における県の役割は、県が定める都市計画の提示以外に、市町間の広域調整や総合計画の推進、県土整備を進めるための基本的方向性の提示などがあるため、こうした役割を担える「都市計画区域マスタープラン」として再構成を図るべきである。
- この場合において、広域調整課題には広域的に連なる緑地の整備や産業施設の戦略的立地、行政サービスの効率的分担、さらには、津波災害を始めとする災害時の連携など、その内容も様々であることから、各課題について個々に対応することには限界があり、関係する都市計画区域の間で各種の課題を共有するために「都市計画区域マスタープラン」の広域化を図ることが必要である。
- 「都市計画区域マスタープラン」の広域化をした場合、圏域設定は「かながわ都市マスタープラン」の5圏域が妥当であると考えられるが、5圏域に分けた場合であっても、圏域単位で収まらない広域調整課題もあることから、広域調整すべき課題に応じて柔軟に対応できる「都市計画区域マスタープラン」の策定を検討することが必要である。
- また、「かながわ都市マスタープラン」における県土・都市づくりの方向性である「環境共生」「自立と連携」を広域調整課題への方針・施策等の要として、「都市計画区域マスタープラン」に盛り込むべきである。

これまでの「都市計画区域マスタープラン」は、県が示す県土整備のあり方として一定の成果を上げてきたが、全ての流れが広域にまたがって進み始めている中で、制度疲労を起こしていると言える。そもそも「都市計画区域マスタープラン」は、一体の都市として整備、開発及び保全すべき区域として定められる都市計画区域全域を対象として、都道府県が一の市町村を超える広域の見地から、区域区分をはじめとした都市計画の基本的な方針を定めるものであるが、神奈川県の場合、任意計画である「かながわ都市マスタープラン」、「かながわ都市マスタープラン・地域別計画」が広域の見地からの方針について定めている一方、神奈川県都市計画区域がほとんど単独都市計画区域であることを勘案すると、「市町村マスタープラン」と重複した内容となっている面もあり、制度の趣旨とは合致していない点もある。

図 現行の各種マスタープランの関係



人口減少社会において、都市計画行政における県の役割としては、県が定める都市計画の提示以外に、市町間で協議・調整すべき事項に対する県としての考え方（広域調整）の提示、「総合計画（かながわグランドデザイン）」を推進するために都市計画が実施すべき事項の提示、県が定めている他の計画との整合性に関する事項の提示、県土整備を進めるための基本的方向性の提示があると考えられ、こうした県の役割を担うことができる「都市計画区域マスタープラン」として再構成を図るべきであり、「かながわ都市マスタープラン」や「市町村マスタープラン」との連携・機能分担を図りつつ、法定計画として定めるべきとされた事項以外にもその役割を拡大し、捉えることも検討するべきである。

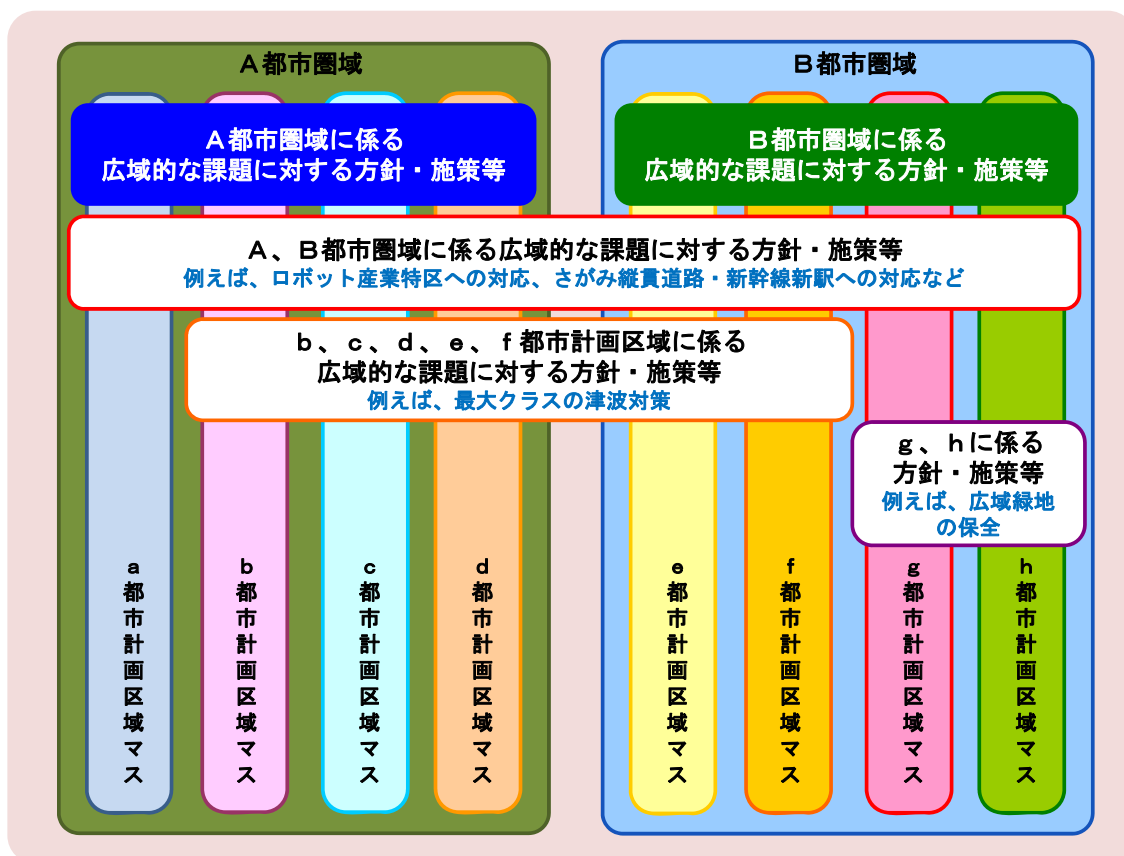
また、神奈川県においては、川崎・横浜や県央から湘南にかけて見られる郊外部への大規模店舗の立地に伴う交通の集中、三浦半島から横浜・川崎にかけての広域緑地の整備、各地域での行政サービスの効率的分担、全県の県有施設などについてのファシリティマネジメントや施設再編計画、邸園文化圏再生構想の実現、津波浸水対策、圏域の人口減少と地域構造の再編、産業施設の戦略的な立地など、広域的な課題が数多くある。また、リニア中央新幹線新駅や新幹線新駅の立地による将来的な交通流動への対応や、神奈川県が進めているさがみロボット産業特区に対応した産業誘致など、広域で調整すべき課題も存在している。

これらの広域調整課題については、それぞれ関係する都市計画区域が異なり、また、内容的にも様々であることから、個々に広域調整課題について対応しよ

うとすると、課題に応じて関係する都市計画区域ごとの調整を行わざるを得ず、多くの時間と労力を要することから実効性に限界が出てくるのが想定される。そのため、まずは関係する都市計画区域の間で、各種の広域調整課題についての認識を共有することが必要であり、「都市計画区域マスタープラン」を広域化して、広域化した圏域単位で広域的な課題に対する方針・施策等を明らかにすることが考えられる。

この場合、平成23年に改正された都市計画運用指針に記載されているとおり、「都市計画区域マスタープラン」において複数の都市計画区域にわたる広域的・共通事項を明らかにすることが可能とされたため、この仕組みに基づき、神奈川県においても「都市計画区域マスタープラン」に広域的・共通事項を記載することなどによって、広域調整課題に対応することが考えられる。

図 それぞれの「都市計画区域マスタープラン」において、
広域調整課題への対応方針などの共通事項を記載する方法のイメージ

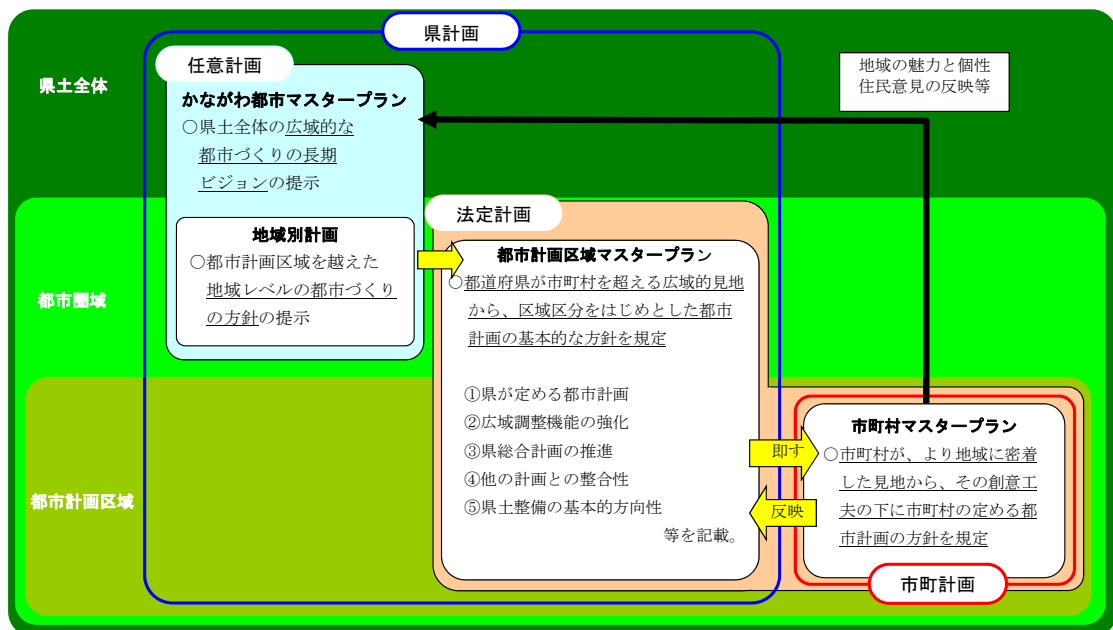


また、最大クラスの津波に備えた都市づくりなど、圏域を超える広域調整課題もあることから、圏域を基本的な単位としつつ、圏域を超える広域調整課題については、関係する都市計画区域ごとに「都市計画区域マスタープラン」に盛り込むことが考えられる。

さらに、人・もの・情報の流れが広域化している中では、予め予期することができない広域的な課題が突如出現してくる可能性もある。その場合、現在のように単独都市計画区域単位の「都市計画区域マスタープラン」では臨機応変な対応ができない可能性が高くなることから、少なくとも予め想定される市町の区域を超えて発生する広域的課題への対応については、「都市計画区域マスタープラン」に記載しておくことが必要である。

このように広域調整課題を「都市計画区域マスタープラン」に盛り込むことで、任意計画である「かながわ都市マスタープラン」で記載されている県土全体の広域的な都市づくりの長期ビジョンを「広域的な課題に対する方針・施策等」として法定計画である「都市計画区域マスタープラン」で受け止め、実務的に対応していくことが可能となると考えられる。また、その内容を踏まえて「市町村マスタープラン」が策定されることにより、「かながわ都市マスタープラン」のビジョン・方針を具体の都市計画に落とし込む道筋を構築することが可能となる。

図 都市計画区域マスタープランを広域化した後の各種マスタープランとの関係

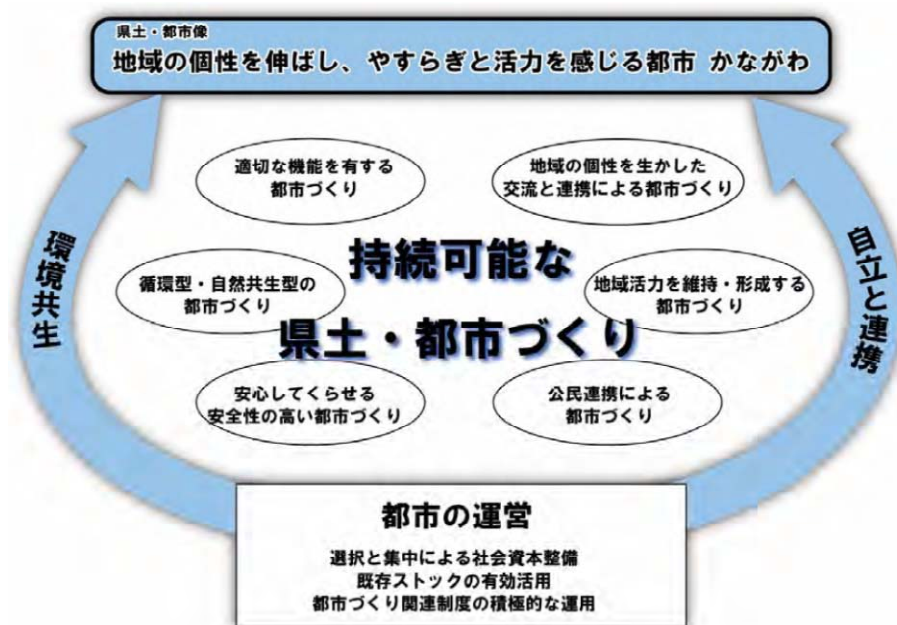


「都市計画区域マスタープラン」の広域化を図る場合、土地利用、流域等の自然条件、通勤・通学や商圈などの生活圏、交通ネットワーク、経済活動圏、行政サービスの圏域、古の国割りなど様々な観点から総合的に圏域を捉え、また、都市計画行政の継続性・整合性に配慮すると、「かながわ都市マスタープラン」において設定されている5圏域が妥当であると考えられる。ただし、この圏域設定であっても全ての広域調整課題に対応することは困難であることから、広域調整すべき課題に応じて柔軟に対応できる「都市計画区域マスタープラン」の策定を

検討することが必要である。

これからの「都市計画区域マスタープラン」は、「かながわ都市マスタープラン」との連携をより重視する必要があると考えられる。そのような視点から見ると、「かながわ都市マスタープラン」の県土・都市像の実現にあたっては、「環境共生」と「自立と連携」の二つの県土・都市づくりの方向性を広域調整課題への方針・施策等の要として、「都市計画区域マスタープラン」に盛り込むべきである。

図 県土・都市像の概念図



(2) 今後検討すべき事項

- 地方分権改革の第4次見直しにおいて、「都市計画区域マスタープラン」の決定権限を指定都市に移譲させることが示されるなど、都市計画決定の権限移譲が進められているものの、県には引き続き広域調整課題への取組が求められていることから、より効果の上がる「都市計画区域マスタープラン」へと発展させる必要がある。また、場合によっては国に要望していくことも必要である。

平成25年3月に地方分権改革における第4次見直しが閣議決定され、その中で「都市計画区域マスタープラン」の決定権限が指定都市に移譲されることが盛り込まれた。

しかしながら、これまでも述べてきたように、県には広域調整課題への取組が求められていることから、「都市計画区域マスタープラン」の広域化を進めるにあたり、市町村との協議を進めながら広域化によるメリット、デメリットを整理し、より効果が上がる「都市計画区域マスタープラン」へと発展させていくことについても検討を進めることが望ましい。

また、これらの観点から場合によっては法改正時における要望、法改正への要望を行うことも必要である。

検討項目3 東日本大震災の被害等を踏まえた津波災害に対する県土・都市づくりのあり方

1 神奈川県からの課題提起

(1) 背景

- 東日本大震災以降、国では「津波対策の推進に関する法律」「津波防災地域づくりに関する法律」等の新法を制定・施行した。神奈川県においても「総合計画（かながわランドデザイン）」を策定し、この中で、喫緊の課題として対応するプロジェクトとして「津波被害を軽減する対策の強化」を掲げるなど、様々な取組を進めている。
- 東日本大震災における事例から、現在の都市が最大クラスの津波に対しては全く対応できないことなどが明らかになった。また、被災した土地の利用方針の作成などに時間を要し復興計画の策定が迅速には進まなかったことや、災害公営住宅のための用地確保の問題点など、復興時も含めた今後の都市づくりのあり方について、様々な課題が浮き彫りになった。
- 神奈川県は、平成24年3月に新たな津波浸水予測図を公表したが、これによると、浸水予測区域の面積が最大となる慶長型地震では、本県は浸水予測区域内に夜間人口で約40万人を抱えており、中心市街地や観光地が含まれていることから昼間人口も相当の規模になる。また、この浸水予測区域内には多数の公共公益施設が立地し、道路、鉄道等の社会資本の整備が進んでいる一方で、なぎさや富士山の眺望などの神奈川らしい魅力を有する地域を含んでいる。

(東日本大震災後の社会環境の変化を踏まえた対応)

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、巨大な津波の発生により広域にわたって大規模な被害が発生するという未曾有の災害となった。

国においては、「津波対策の推進に関する法律」、「津波防災地域づくりに関する法律」、「東日本大震災復興特別区域法」等の新法を制定・施行するとともに、津波対策を強化する防災基本計画の修正を行った。

神奈川県においても、東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故に起因する社会環境の変化への対応を行う必要があることから、平成24年3月に「総合計画（かながわランドデザイン）」を策定し、津波から県民のいのちを守ることをねらいとして「津波被害を軽減する対策の強化」を喫緊の課題に対応するプロジェクトの一つに掲げた。

これと連動し、今後の地震災害対策にあたっては、あらゆる可能性を考慮した「本県における最大クラスとなる津波」を想定して対策を推進することとし、平成24年3月に新たな津波浸水予測図を公表した。さらに、同年4月には、「神奈川県地域防災計画（地震災害対策計画）」を修正し、津波対策において地域防災計画と都市計画等との有機的な連携を図るとした。

(新たな課題)

東日本大震災の経験を踏まえて、災害対策の抜本的な見直しが求められている。特に、東日本大震災を踏まえた津波に強いまちづくりを推進し、県民のいのちと生活を守るための取組を進めていくことが求められている。その中で、これまでは十分な連携を取ることが難しかった「津波防災」と「都市計画」について、今後は連携をとった推進が求められている。

津波災害からの復興を迅速に進めるためには、復興の第一歩となる都市復興基本計画を迅速かつ円滑に策定できるよう事前の準備を進めておくことが求められている。

また、神奈川県は最大クラスの津波を想定した津波浸水予測図を公表したが、これに基づく被害想定はまだ行われていない。

さらに、市町の地域防災計画には、現時点においては、具体の避難計画は示されていないことから沿岸部に広がる低層住宅地の避難体制の確保が危惧されており、都市づくりとしてどのような対応が可能かを検討することが必要となっている。

(2) 具体の検討対象事項

○ 新たな津波浸水予測図を踏まえ、最大クラスの津波への対策を都市づくりの中でどのように考えるべきか。
--

平成 24 年 3 月に公表した新たな津波浸水予測図によると、神奈川県沿岸部は広い範囲で津波浸水のおそれがあることが分かったが、この地域は神奈川県の特徴である良好な低層住宅地となっている地域でもある。

こうした状況を踏まえ、「最大クラスの津波」に備えるための取組の方向性や、発災時の人的被害を最小限にとどめるための当面の対応として、土地利用の規制・誘導はどうあるべきか。避難困難エリアに対してどのような対応をとるべきか。

また、最大クラスの津波に備えた県土・都市像のあり方として、居住地域を浸水の危険性の低い地域とするような土地利用計画を神奈川県においてはどう考えるのか。都市復興基本計画を迅速かつ円滑に策定するためにどのようなことをすべきか。

以上の課題を検討し、「最大クラスの津波への備え」という観点から、「かながわ都市マスタープラン」をどのように補強するか。

2 検討会からの提言

(1) 取り組むべき事項

かながわ都市マスタープランの補強

① 最大クラスの津波に備えた都市づくりの方針

最大クラスの津波は、概ね数百年から千年に一回程度の発生頻度であり、海岸保全施設といった構造物で防ぐことは困難と考えられる。

そのため、県内の全ての人、企業、団体が、最大クラスの津波からいのちを守ることを、当事者意識を持って、総力で取り組んでいくことが求められる。

そこで、神奈川県の魅力が数多く集積する沿岸地域でのこれからの都市づくりは、最大クラスの津波に備える観点を重視し、県民のいのちを守るための予防対策をできるところから順次進めていく必要がある。今後も引き続き持続可能な県土・都市づくりを目指しつつ、さらに最大クラスの津波による災害が発生した場合に迅速かつ円滑に復興していくために、都市づくりの基本方針を定め、一步一步、県民等と連携して施策を展開していくことが重要である。

(最大クラスの津波からいのちを守るための予防対策)

- 最大クラスの津波から逃げやすい都市づくり
 - ・ 最大クラスの津波に対しては、行政のできることには限りがあることから、自助・共助の取組と連携し、減災の考えを基本として、ハード施策とソフト施策の適切な組合せによる逃げやすい都市づくりを進めるべきである。
 - ・ 長い時間をかけて維持してきた風致景観や良好な住環境などの地域の魅力に配慮して、津波からいのちを守る都市づくりを進めるべきである。
- 建物や都市施設が被災しにくい都市づくり
 - ・ いのちを守るため、住宅系の建物は、建替えなどの更新時期等に合わせ、移転も視野に入れて、徐々に被災しにくい構造になるよう促すべきである。
 - ・ 最大クラスの津波に備えて、交通ネットワークなどの社会資本の災害対応力の強化を進めるべきである。
- 被災時における最低限の都市機能の維持・継続に向けた都市づくり
 - ・ 行政関連施設や病院は、移転、嵩上げや高層化などによる被災リスクの低減、内陸との広域的な連携も視野に入れた機能分散の検討などを行うべきである。また、広域的な後方応援拠点の機能の充実等を検討するべきである。

(最大クラスの津波災害からの都市復興に備えた事前の取組)

- 都市復興における基本的な考え方
 - ・ 都市復興を想定した事前の検討にあたり、復興後は、従前よりも安全性

の高い市街地とすることを原則とするべきである。その安全性については、地域毎にその実情を踏まえて検討していくべきである。

○ 都市復興に備えた事前の準備

- ・ 速やかな都市復興の基礎となる情報を都市計画基礎調査や地籍調査などにより収集・整理するとともに、被災後に作成する都市復興基本計画の事前の準備として、広域的な課題を抽出し、検討・調整を行うべきである。

② 最大クラスの津波に備えた都市づくりの推進

○ オールかながわによる最大クラスの津波に備えた都市づくりの推進

- ・ 最大クラスの津波に備えた都市づくりを進めるためには、県、市町村、県民、NPO、企業などが、主体的にそれぞれが自らの役割を果たすことを基本とするべきである。その上で、公助の取組を踏まえつつ、より積極的な自助・共助の取組を求めるべきである。

○ 継続的な取組の推進

- ・ 今後も、最大クラスの津波に対する防災・減災の方針や新しい対策の考え方などが国などから示されることが予想されるが、それらの、新たな知見を踏まえ、具体的な「いのちを守るための予防対策」と「都市復興に備えた事前の取組」を継続して進めるべきである。

(2) 今後留意すべき事項

○ 我が国は災害が常習的に発生する、いわば災害常習国であり、津波災害以外にも、地震や河川氾濫、土砂災害など色々な自然災害のリスクがある。これから人口減少や超高齢化社会の進展に合わせて、都市を縮小・縮退していく必要が生じた際には、リスクの高い地域を減らすことを合わせて考えるべきである。こうした都市の縮小・縮退の現実的な道のりを現時点で明確に示すのは困難であるが、逆線引きなどの活用も視野に入れて、現実的な手法や手順などについて検討していく必要がある。

○ 東日本大震災以降、神奈川県を含む首都直下地震の発生確率の高まりが指摘されており、津波だけでなく建物倒壊や火災、液状化などからいのちを守るための都市づくりについても、「かながわ都市マスタープラン」においてどのような対応ができるか検討していく必要がある。

○ 補強した「かながわ都市マスタープラン」は、実効性を確保する必要がある。そのためには津波浸水予測図などの情報を「都市計画区域マスタープラン」の参考資料に位置づけるなどの工夫をし、今回の補強内容が「市町村マスタープラン」へ確実に反映できるようにすることが必要である。

(解説)

最大クラスの津波に備えるための「かながわ都市マスタープラン」の補強によって進めていく取組は、概ね20年後の将来を展望したものであるが、現時点で明確な方向性を示せない課題や更に長期的な課題などについて、今後の都市づくりにあたり留意すべき事項として指摘する。

- ・ 津波による被災リスクの高い場所にはなるべく住まない工夫をしていくことが望ましい。一方で、急激な人口減少や超高齢化が進行すると、市街地全体が希薄化し、広範囲に低密度の市街地が生じるとともに、就労人口が減少して道路などの維持管理コストがまかなえなくなり、都市運営に支障を来すことが想定される。こうした局面においては、被災リスクの高いところから都市を縮小・縮退していく方向性を検討すべきである。現時点では、実際の都市の縮小・縮退の手順は、未だ確立されておらず、危険度を周知することで自ら移転を促していくことなどが現実的であるが、リスクの程度や土地利用の状況に応じた都市の縮小・縮退の手法や手順などの検討を進めていく必要がある。
- ・ 新たな津波浸水予測図を踏まえた「かながわ都市マスタープラン」の補強のみならず、神奈川県に大きな被害が想定される地震に伴う被害想定の見直しとも連携して、いのちを守るための取組を、都市づくりの側面からどのような対応ができるか、検討を進めていく必要がある。
- ・ 県の任意計画である「かながわ都市マスタープラン」に津波対策を位置づけることは、大きな意義があるが、「市町村マスタープラン」へしっかりと反映され実効性を確保することが重要である。今後の具体的な取組の一つとして、「津波の危険性」だけでなく「県における津波対策の取組」などを県から確実に市町に提供していくことが必要である。