

土砂災害特別警戒区域の 逆線引きの推進

広島県 土木建築局 都市計画課

1. はじめに

本県では、全国最多となる約 45,000 カ所の土砂災害特別警戒区域（以下、「土砂レッド区域」という）が指定されているとともに、高度経済成長期の急激な人口増加と宅地需要の高まりに伴い、丘陵地を中心に戸建て住宅が建ち並ぶ住宅団地が数多く開発された結果、一部の団地内に土砂レッド区域が指定されるなど、土砂災害に対して非常に脆弱な地形的特徴を有しており、災害リスクの高い区域において都市的土地利用が行われている状況が明らかとなっている。

こうした状況の中、本県では平成 26 年 8 月豪雨や平成 30 年 7 月豪雨等、近年頻発化・激甚化する豪雨災害により甚大な被害が発生しており、これからの都市づくりにおいては、ハード対策とソフト対策が一体となった総合的な防災・減災対策により、都市の災害リスクを低下させ、災害発生時においても人命を守り、被害を最小限にとどめることが喫緊の課題となっている。そのため、本県では、市街化区域内の土砂レッド区域を市街化調整区域に編入する、いわゆる「逆線引き」の取組を推進している。

令和 6 年度末に 1 回目の逆線引きに係る都市計画変更告示を行ったことから、本稿では本取組の概要や今後の進め方を紹介する。

2. 取組概要

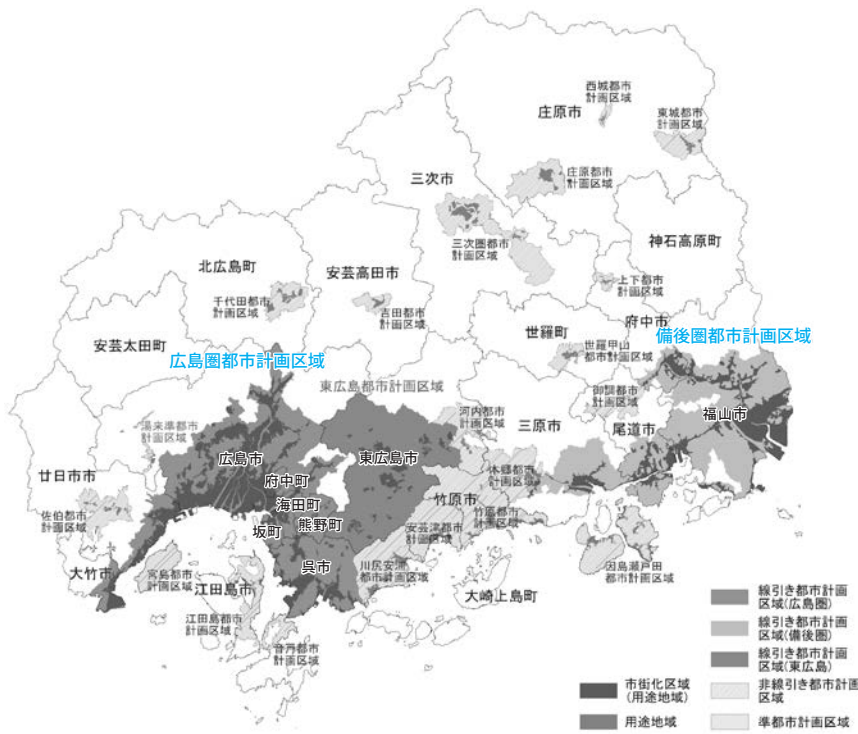
(1) 市街化区域と市街化調整区域について

都市計画法第 7 条では、「都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる」と規定されており、無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成、都市近郊の優良な農地との健全な調和、市街地における良好な環境の確保等、地域の実情に即した都市計画を樹立していく上で根幹を成すもの、とされている。

また、市街化区域は「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」と定義されており、これらの境界である区域区分を設定することを「線引き」という。

これまでの線引きの見直しでは、主に市街化区域の拡大を行ってきたことから、その逆として、市街化区域を市街化調整区域に編入することを「逆線引き」と呼んでいる。

なお、県内における都市計画区域の指定状況は、図-1 のとおり（安芸太田町、大崎上島町、



図－1 県内の都市計画区域の指定状況

である。

また、本取組を進め、災害リスクの高い区域での土地利用を規制することにより、災害リスクの低い区域へ居住を誘導することを目指している。

なお、すでに宅地として居住等している場合は、逆線引きを実施したとしても住み続けることは可能であり、建替えについても一定の要件（同一用途、同一敷地内、従前の1.5倍以内の延べ面積等）を満たせば可能であることから、すでに宅地化された土地における本取組による効果は限定的と考えられる。

神石高原町を除く20市町）であり、このうち区域区分を定めている、いわゆる線引き都市計画区域を有する市町は、13市町である。

(2) 本取組の効果

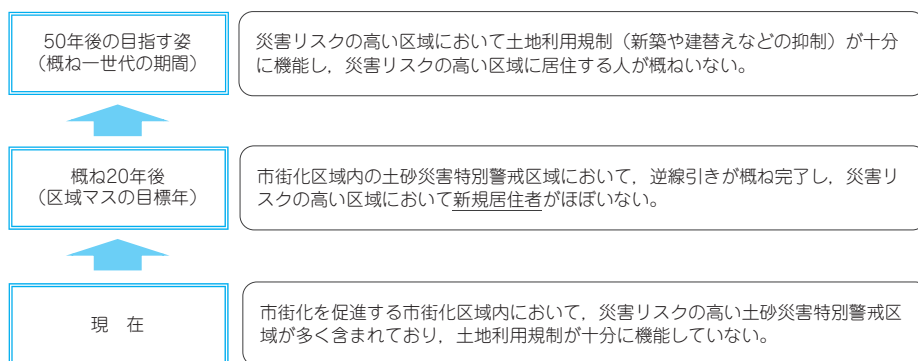
前述のとおり、市街化調整区域は「市街化を抑制すべき区域」であることから、都市計画法により、農林漁業従事者の住宅等の限られた用途を除き、原則、開発行為が規制されている。つまり、市街化区域内にある土砂レッド区域を逆線引きすることにより災害リスクの高い区域における新たな開発を抑制することが、本取組で期待する効果

(3) 本取組の目指す姿

図－2に示すとおり、概ね20年後には本取組による逆線引きが概ね完了し、新規居住者が概ねいないことを目標とし、さらに、そこから概ね一世代の期間が経過する50年後には、逆線引きによる土地利用規制が十分に機能することで、災害リスクの高い区域に居住する人が概ねいない状況を目指している。

(4) 取組の進め方

市街化区域内の土砂レッド区域を早期に逆線引きするのが望ましいが、当該箇所が約10,000カ



図－2 本取組の目指す姿

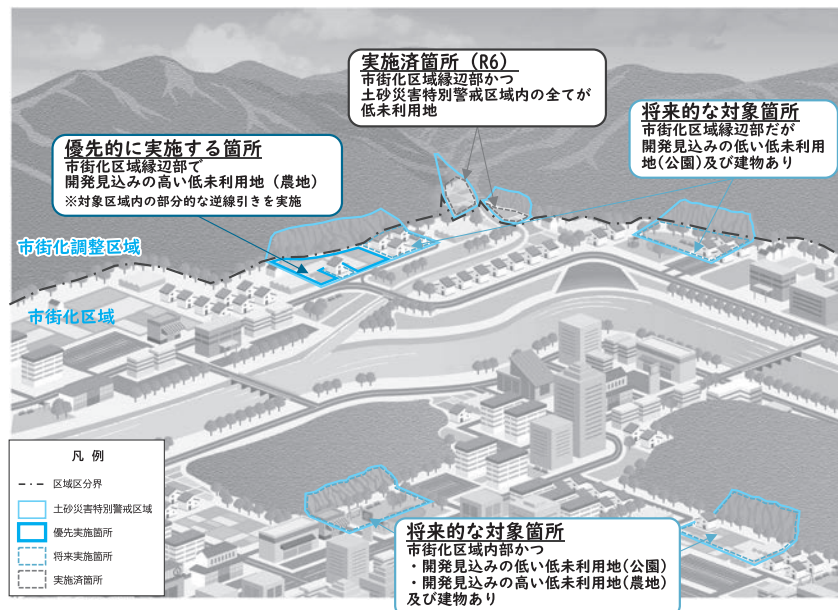


図-3 本取組の実施箇所例

所と非常に多いことや、土地所有者等に対して理解を促しながら取組を進めていく必要があることから、住民の意識醸成を図りながら段階的に取組を進めていくこととしている。

具体的には、市街化区域外縁部への都市的土地利用の広がりを防ぎ、低未利用地への居住や店舗等の新築を抑制する観点から、市街化区域の縁辺部で住宅、店舗、工場等の都市的土地利用が行われていない箇所（約500カ所）を先行的に逆線引きし（図-3）、令和6年度末に1回目の都市計画変更告示を行ったところである。

3. 本取組を推進する上での課題

(1) 土地所有者等への周知

本取組は、土地利用を制限する等、土地所有者の生活等に影響を及ぼすことから、前述のとおり、土砂レッド区域における土地利用の危険性や逆線引きの必要性等を丁寧に説明し、理解を得ながら進めていく必要がある。

周知にあたっては、都市計画法上必要とされる公聴会の開催や都市計画の案の縦覧等の手続きを着実に実施するとともに、県や市町のホームページや行政広報誌、SNSなどを活用した。

また、相続未登記等による所有者不明土地につ

いては、説明会等の案内を発送することができないことから、対象箇所の位置を明示した地図を市町のホームページで一定期間公表する等、可能な限り周知を行いながら取組を進めた。

(2) 宅地での逆線引きの効果

先行的な逆線引きは、低未利用地を対象に実施している一方で、現時点ですでに居住実態のある宅地等は、今まさに災害が発生した場合の人命や財産に対するリスクが高く、早急に対策を行わなければならない。

逆線引きを行うことにより、そこに住んでいる方の危機意識が高まり、災害リスクの低い区域への移転が進むならば、宅地等における取組効果が最も高いと考える。

しかしながら、先行取組において、対象箇所に居住している方から「逆線引き後も、そのまま住むことができるのか」、「固定資産税はどのくらい変わるのか」など、逆線引き後も継続して居住することを想定した質問を多数いただいております。住み慣れた土地を離れることは簡単に決断できることではなく、より丁寧な対応が必要である。

逆線引きには、移転の強制力はなく（引き続き住むことが可能）、移転しない限り逆線引きを行っても災害リスクは軽減しないことから、災害リ

スクの認知や移転支援制度の充実、警戒避難体制の強化といったソフト対策の取組が重要となる。

(3) その他

(2)に記した質問のほか、説明会では、「ハード対策事業を実施してほしい」といった要望や、「そもそも土砂レッド区域に指定されていることを知らない」、「現行の移転支援制度が十分ではない」といった、他の部局が所管する内容の意見もいただいております。関係部局とも密に連携しながら取組を進める必要がある。

また、区域区分の見直しは課税評価にも影響することから、県及び市町の課税部局とも調整しながら進めていくことが重要である。

4. 今後の展望

(1) 取組方針の策定

令和3年7月に、目指す姿や基本的な取組の進め方を示した取組方針を策定し、本取組に着手した。

2回目以降の具体的な取組の進め方等について、関係市町との勉強会やワーキンググループにより、先行取組を実施する中で見えてきた課題等も踏まえながら検討し、令和7年2月に、令和7年度以降の取組方針を策定したところである。

(2) 今後の取組の方向性

令和7年度以降の取組方針を策定するにあたり、改めて図-4のとおり、目指す姿の実現に向けた課題やその要因、必要な対応等を踏まえ、今後の取組の方向性について整理した。

低未利用地については、すでに土砂レッド区域に指定されていることに伴う土地価格の下落等により、経済性を重視する人による開発需要が一定程度見込まれる。これを防止するためには、価格や購入者の意識を行政側がコントロールするのは困難なことから、法的拘束力を持った開発規制を行うことができる「逆線引き」の実施が効果的であり、優先的に進めていくこととした。

一方で、現在、すでに都市的土地利用が行われている宅地については、「危機意識が低い」、「経済的な理由で引っ越せない」、「住み慣れた地域を離れたくない」等、さまざまな事情で居住しているものと考えられる。

また、前述のとおり、逆線引きを実施したとしても住み続けることは可能であり、そこに居住している限り災害リスクは軽減しないことから、まずは、災害リスクの低い区域へ移転しない理由、あるいは移転できない理由に応じたソフト対策等を優先して実施すべきである。そして、これらの取組により低未利用地化した箇所については、優先的に逆線引きを実施する方針としている。

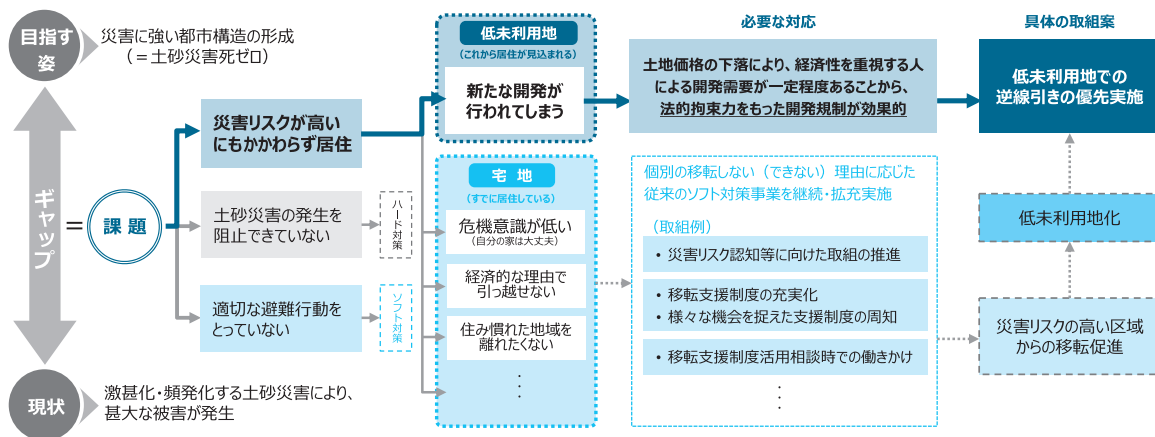


図-4 目指す姿の実現に向けた課題、必要な対応等

表－1 対象箇所の優先度

位置	土地利用現況	効果	優先度
市街化区域 縁辺部	田, 畑, 平面駐車場等	・集約型都市構造の実現に向けて, 市街化区域外縁部への都市の広がりを防ぐ観点から, 効果的。 ・開発見込みが高く, 低未利用地への居住や店舗等の新築を抑制する観点から, 効果的。	◎
	道路, 公園等	・集約型都市構造の実現に向けて, 市街化区域外縁部への都市の広がりを防ぐ観点から, 一定の効果はあるが, 低未利用地への居住や店舗等の新築が見込まれにくいいため, 効果は低い。	△
市街化区域 内部	田, 畑, 平面駐車場等	・開発見込みが高く, 低未利用地への居住や店舗等の新築を抑制する観点から, 効果的。	○
	道路, 公園等	・低未利用地への居住や店舗等の新築は見込まれにくいいため, 効果は低い。	△

(3) 低未利用地での逆線引きの進め方

低未利用地の対象箇所はまだ非常に多く残っていることから, 優先度を設定した上で, 優先度の高い箇所から段階的に逆線引きを進めることとした。

優先度の設定にあたっては, 表－1のとおり, 対象箇所の位置や現状の土地利用状況を基に分類した上で, 逆線引きによる効果も踏まえ設定した。

前記により, 2回目の取組では, 市街化区域の縁辺部(都市の広がりを防ぐ観点)かつ, 農地や平面駐車場等の開発見込みの高い低未利用地(新たな開発を抑制する観点)から優先的に逆線引きを実施する。

(4) 区域区分界の設定

1回目の取組では, 土砂レッド区域内が全て低未利用地の箇所を対象としていることから, 原則, 土砂レッド区域全体を逆線引きし, 区域区分の境界を土砂レッド区域界に設定している。

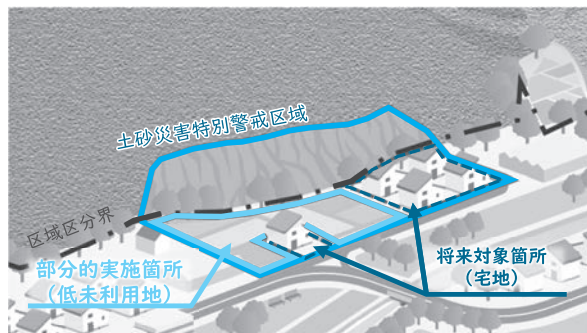
一方で, 土砂レッド区域内に宅地と低未利用地が混在している箇所が多く存在している。低未利用地での逆線引きを迅速に進めるためには, 当該箇所のうち, 低未利用地の部分的な逆線引きを推進していく必要があることから(図－5), 土砂レッド区域内において地形地物や字界等で境界を設定する必要がある, 現地の土地利用状況等を勘案した上で慎重に境界を設定する必要がある。

5. おわりに

行政主導での逆線引きは, 全国的にも事例は少ないが, 多くの土砂災害を経験した本県であるからこそ, 全国に先駆けて積極的に取り組み, 安全で安心して暮らすことのできる持続可能なまちづくりの実現を目指している。

しかしながら, 本稿で述べたとおり, 取組を進める上での課題は多くあり, 特に土地所有者や周辺住民の方々の理解が重要と考えている。土砂レッド区域における土地利用の危険性や本取組の必要性, 生活への影響や移転支援制度などをさまざまな媒体を活用して周知することにより, 本取組の対象者だけではなく, 県全体での機運醸成を図っていくことが重要である。

また, 本取組が他の都道府県にも波及し, 全国的な取組となることにより, 住民の認知度向上にも大きくつながると考えており, 本稿をきっかけに逆線引きの取組に着手する自治体が少しでも増えることを期待したい。



図－5 宅地と低未利用地の混在箇所例