

スーパー堤防の現況と課題



研究第一部 次長 井山 聡

1. 現 況

スーパー（高規格）堤防が事業化されて14年を数える。その間、完成した地区を含め事業に着手した地区は100に達したが、計画延長約800kmのうち完成延長は15km程度、事業化延長を加えても46km余りとどまり、その進捗は思わしくない。平成3年に河川法が改正され、スーパー堤防が法的に位置づけられたものの、事業実施にあたっては、可能な地区からの沿川開発との共同事業化に終始しているのが現状である。河川防災ステーションのように河川管理者が用地買収方式で行っている場合を除き、原則として用地買収を行わず、地権者の土地利用を尊重しつつ計画調整を行い事業化している。これまでに事業化した地区数の6割近くは公共施設との共同事業であり、市街地開発事業や住宅建設との共同を大きく上回っている。このことは、行政に比べ民間との事業調整に手間取っていることを物語っている。一方、延長で見ると、市街地開発事業のシェアが地区数に比べて高く、民有地を中心とした面的な整備事業との調整が、事業進捗上のカギを握っていることを示している。事業実施事例が積み重ねられた現在、21世紀の新しい都市創造の一環として水辺都市再生に向けて、より効率的かつ重点的な事業展開に移行するべき時期にさしかかっている。

2. 課 題

そもそも、スーパー堤防整備事業は利根川、荒川、多摩川、淀川、大和川の5水系の河川整備基本方針（旧工事実施基本計画）に整備区間が明記されていることに基づいているとはいうものの、未整備である限り当該区間の市街地側にはスーパー堤防にかかわる何らの規制の網もかかっていない。このため、沿川の開発計画等をシステムティックにキャッチしてスーパー堤防化を誘導するシステムを構築するには至っていない。沿川整備基本構想を策定済みまたは策定中の河川においては、沿川のまちづくりと連携する気運が生まれ、スーパー堤防との共同事業化を進める流れができてきている場合もあるが、多くの場合は担当工事事務所において、開発計画に関する情報を常に主体的に収集し共同事業化を模索しているのが現状である。

しかしながら、これには以下のような問題がある。1つは、開発計画が具体化した地区からの事業化が繰り返されていることである。住宅建設、土地区画整理事業など、民有地におけるまとまった開発とスーパー堤防が共同で事業化されるのは、長期的に見れば望ましいこととはいえ、こうした事業化の結果、治水上緊急性の高い一定区間の完成が実現できず、効果の見えにくい分散型の投資にとどまっているのが現状である。スーパー堤防整

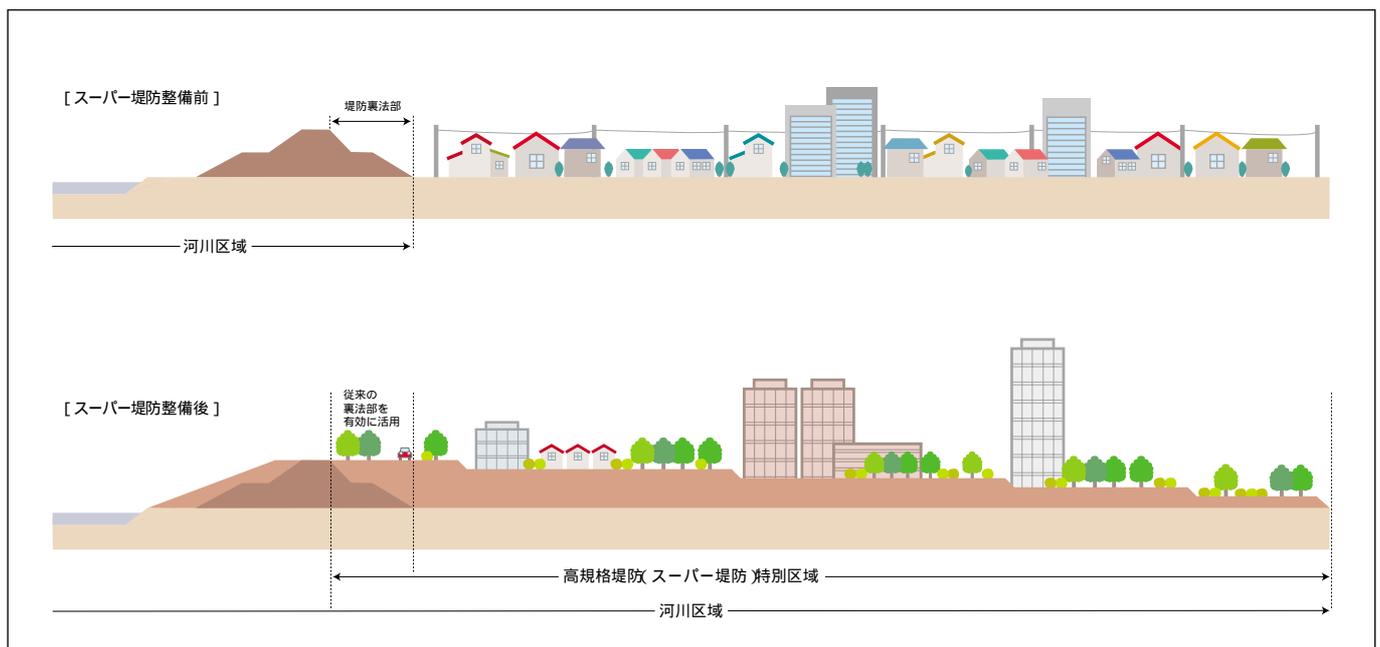


図 - 1

備事業創設当初には、モデル的に事例を積み重ねて国民にアピールする効果も期待されたが、10年以上経過した今日、そのようなねらいは相当薄れてきている。むしろ、大都市の中枢部を控え、人口、資産が集中し、スーパー堤防を緊急に整備すべき区間を、河川管理者が明示することが求められている。これについては、整備効果の検討などを経て、現在策定されつつある河川整備計画（20～30年間程度の計画対象期間）に、関係住民の意見を反映させつつ明記することなどが考えられる。この河川整備計画を、計画的な事業展開の新たなよりどころとして、

事業化に取り組んでいくこととなる。

もう1つは、スーパー堤防の事業化が行政のシステムとしていまだ確立されていないことを指摘しておきたい。先にも述べたように沿川での規制、誘導策が具体化しない限り、河川整備基本方針においてスーパー堤防の整備区間に指定されていても、システムティックな事業化は望める状況にない。開発計画を捕捉するために費やされる担当工事事務所の時間、労力は計り知れないし、開発主体も事業の長期化、移転補償の大規模化、法面、擁壁の発生に伴う周辺環境への影響などに起因して、共

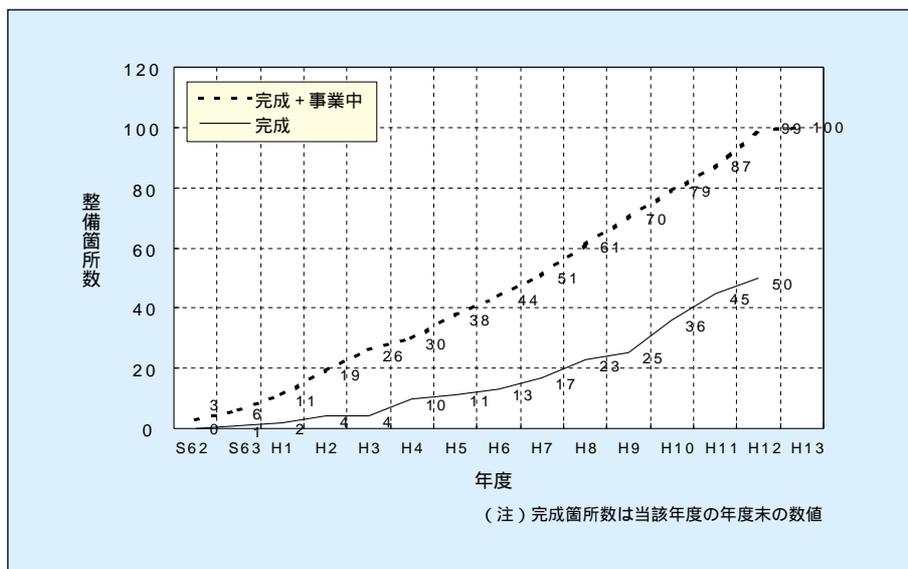


図 - 2 スーパー堤防整備箇所数の推移

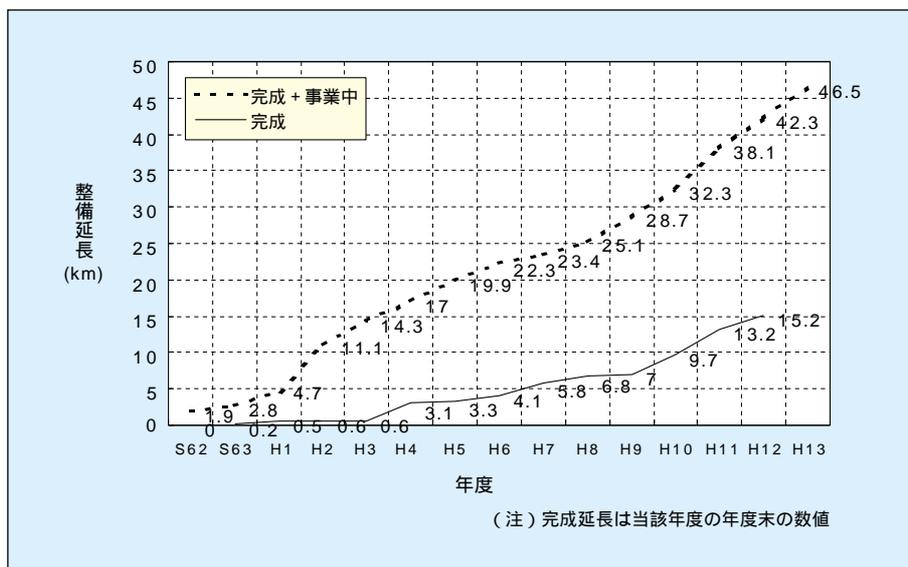


図 - 3 スーパー堤防整備延長の推移

同事業化に難色を示すことも少なくない。最終的には事業化にあたり強制力が働かないため、同事業化に失敗した事例も多くある。

3. 対応策

これらの問題を抱えたまま事業が継続しているスーパー堤防整備事業については、次のような制度の創設、改善が

不可欠な状況にあると考える。まず、沿川における開発の有無にかかわらず、河川管理者による主体的な事業展開を支える仕組みづくりである。河川整備計画に緊急に整備すべき区間が位置づけられたとしても、河川管理者がイニシアティブをとり事業化することができなければ重点集中投資は実現しない。スーパー堤防整備は民有地において一定範囲の盛土を伴うことから、土地、建物の現況を一変させてしまう。土地の権利関係を変えずに全員同意で盛土を行

表 - 1 スーパー堤防の進捗状況

(平成13年4月現在)

| 河川名 | 全体延長 (km) | 整備済延長 (km) | 整備率 (%) | 整備済+事業中 (km) | 左の率 (%) |
|-----|--------------|---------------|------------|-----------------|------------|
| 利根川 | 338 | 4.9 | 1.4% | 9.1 | 2.7% |
| 江戸川 | 106 | 1.8 | 1.7% | 7.6 | 7.2% |
| 荒川 | 160 | 1.6 | 1.0% | 10.8 | 6.8% |
| 多摩川 | 80 | 2.3 | 2.9% | 6.0 | 7.5% |
| 淀川 | 72 | 3.1 | 4.3% | 5.3 | 7.4% |
| 大和川 | 42 | 1.5 | 3.6% | 7.8 | 18.6% |
| 合計 | 798 | 15.2 | 1.9% | 46.5 | 5.8% |

(注意)

延長は河川の左右岸の合計値

四捨五入の関係上、各数値の和と合計値が異なる場合がある

表 - 2 スーパー堤防(完成+工事中)地区一覧表

(平成13年4月現在)

| 関連事業内容 | 事業別箇所数 | 整備延長(km) | 備考 |
|-------------|--------|----------|-----------|
| 市街地開発事業 | | | |
| - 土地区画整理事業 | 10 | 7.3 | |
| - 市街地再開発事業等 | 3 | 4.1 | |
| 公共施設整備 | | | |
| - 公園 | 19 | 7.0 | |
| - 道路 | 5 | 3.7 | |
| - 河川 | 15 | 8.3 | 防災ステーション等 |
| - 下水道 | 4 | 2.4 | 処理場 |
| - 清掃工場 | 6 | 1.5 | |
| - その他施設 | 9 | 3.1 | |
| 住宅建設 | | | |
| - 公営、公団 | 9 | 1.9 | |
| - 民間 | 12 | 3.8 | |
| その他 | 8 | 3.9 | 民間工場等 |
| 合計 | 100 | 46.5 | |

うこともできるが、市街化区域内であれば土地の交換分合とともに公共施設の整備、改善を行える土地区画整理事業等の市街地開発事業との共同事業が現実的かつ効果的な手法である。市街地整備の必要性が長期的にはあっても、当該市区町村内での優先順位が低かったり、合意形成に時間を要したりするなど、共同事業の進捗は思うに任せない。そこで、たとえば河川管理者の発意によりスーパー堤防を含む市街地開発事業を円滑に施行できる手法も必要となってくるのではないか。

もう1つは、スーパー堤防整備区間の沿川地域における規制、誘導策の確立である。従来、河川は都市計画の中での位置づけが弱く、都市施設として都市計画決定され都市計画事業として施行されている例はきわめて少ない。既に述べたとおり、スーパー堤防整備事業についてはまちづくりとの連携が重要なことから、現河川区域は

もとより、将来のスーパー堤防整備区域（市街地側民有地）を含めて、河川整備計画と対応して都市計画（何らかの位置づけ（立体都市計画、特別用途地区、地区計画等）を行うなどして、スーパー堤防整備計画と整合のとれた開発、建築行為を長期的かつ計画的に規制、誘導することが不可欠であろう。

上述した河川管理者による主体的な事業手法と沿川地域の開発、建築行為に対する規制、誘導策の両者が車の両輪となって初めて、治水上緊急に整備すべき区間における効率的かつ重点的な事業展開、すなわち水辺都市再生が可能となるのである。

その他、都市地域以外の農業地域における事業手法の確立、家屋移転を促進させるため諸方策、費用負担ルールの改善、事業推進体制の整備など課題は山積しているが、他稿に譲ることとする。

表 - 3 既往事例に見る事業不調理由

| 1. 工程の長期化による不調 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 文化財調査が必要となり、工程が長期化する。 - 複数の大規模地権者同士の開発スケジュールが合わない。 - 建て替え予定の建物の構造やスケジュールとの調整が困難である。 - 地権者が予定している栽培農園事業とのスケジュールの調整がむずかしい。 |
| 2. 補償の大規模化による不調 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 建て替え補償に不服がある。 - 工事中に公園の機能確保が必要である。 - 新しい学校施設があり、建て替えは補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に抵触する。 - 小学校、公園に関する工事中の機能補償が困難である。 - 住宅が新しいため一体的整備が無理である。 - 墓地への対応がむずかしい。 - 開発予定地が圃場整備事業実施後8年未満である。 |
| 3. 周辺環境への影響による不調 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 盛土箇所が高い建物を建設することにより、周辺の日照条件が悪化する。 - 周辺の利便性が悪化すると理由で地元合意が得られない。 - 対象地区周辺の新興住宅に対して擁壁による日照問題が生じる。 |
| 4. 位置、形状等の物理的条件による不調 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 敷地が堤防に接していない。周辺を含めた事業化まではむずかしい。 - 近接する橋梁の構造と堤防の高さとの調整が困難である。 - 敷地の形状や道路アクセスの問題等で条件が悪い。 |
| 5. その他 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 企業の方針として協力が得られない。 |