

高台まちづくりの推進にむけて ～首都圏を例に～

国土交通省 水管理・国土保全局 治水課 堤防構造分析官 新宅 幸夫

1. はじめに

近年、令和2年7月豪雨や、令和元年東日本台風等、毎年のように全国で甚大な被害が発生しています。万が一、首都圏を流れる荒川や江戸川等の堤防が決壊した場合、いわゆるゼロメートル地帯を中心に、広域で長期間にわたる壊滅的な被害が想定されています。

これまでも堤防や洪水調節施設等のハード対策に加えて、避難対策等のソフト対策を着実に進めてきましたが、一方で、気候変動による大規模洪水の危険性や切迫性が高まっています。

このことから、首都「東京」において大規模洪水等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、国と東京都がハード・ソフト両面から連携し、防災まちづくりを強力に推進していくため、令和2年12月「災害に強い首都「東京」形成ビジョン」(以下、「ビジョン」という)を作成し、高台まちづくりの取組を推進しているところです。本稿では、ビジョンにおける水害対策としての高台まちづくりの内容について、ご紹介します。

2. 災害に強い首都「東京」の形成にむけた基本的な考え方

近年の大規模災害の危険性、切迫性の高まりや、首都「東京」ならではの想定被害の甚大さを踏まえると、点や線での対策だけでなく、面的な対策としての「防災まちづくり」の一層の推進を図ることが必要です。

また、災害リスクの高まりだけでなく、人口減少・超高齢化など、様々な課題に直面しており、これらにも対応したまちづくりが求められています。

一方で、東京の市街地は高密度に形成されており、面的に対策を進めるにあたっては、関係する住民や地権者、民間企業等が極めて多い状況です。

このため、住民等に対し、災害リスク等の周知を様々な機会を活用して丁寧に進めるとともに、非日常的な「防災」だけでなく、日常としての「生活環境」、「自然環境」などの多様な観点も含めたまちづくりに関する情報提供等の啓発活動を行い、まちづくりの機運を高めることが必要です。

また、まちづくり協議会等への積極的な参画・支

援等を通じ、地元住民との協働により、各種の事業や規制・誘導策の展開を図ることにより、安全で安心、かつ魅力的なまちづくりを推進することが必要です。

2.1 ビジョンにおける高台まちづくりの考え方

堤防等の治水施設の整備は途上であるにもかかわらず、気候変動による降雨量や洪水流量の増大、洪水の発生頻度の増加、平均海面水位の上昇等が明らかとなり、より水害リスクが増加しています。このため、治水施設の整備を加速化させ、治水安全度の向上、大規模氾濫の発生リスクの低減を図り、少しでも安全な市街地にします。

一方で、治水施設の能力には限界があり、施設では防ぎきれない洪水はいずれ発生します。万が一、多くの人々が暮らすゼロメートル地帯等で堤防が決壊した場合には広範囲で浸水が発生し、2週間以上浸水が継続することが想定されています。

このため、川沿いでは、まちづくりに関する計画等を踏まえ、越水しても堤防が決壊せず浸水時の緊急的な避難高台にもなる高規格堤防をまちづくり等と連携し整備するとともに、公園等を高台化するなど様々な手法を用いて、高台まちづくりを進めます。

また、浸水が想定される区域内においても安全が確保でき、最低限の避難生活水準が確保できる避難スペースの整備・確保を進めます。更に、孤立せず浸水エリアから避難できることや、浸水発生時であっても、社会経済活動が長期に完全停止すること

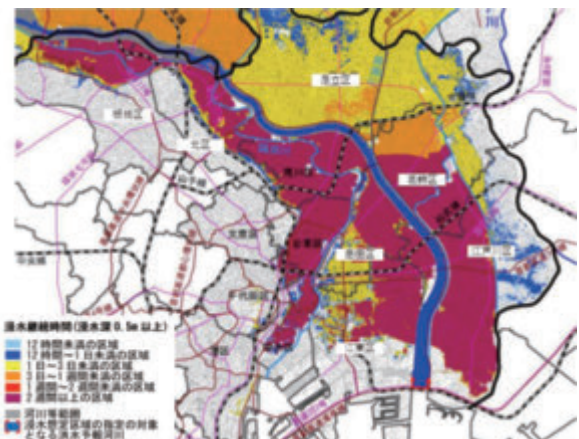


図-1 荒川浸水想定区域図（浸水継続時間）



図-2 高台まちづくりのイメージ (災害に強い首都「東京」形成ビジョン R2.12 より)

なく、一定程度継続できる建物群を整備することで、線的・面的につながった建物群を創出します。

3. 水害に対するこれまでの具体的な取り組み

3.1 ハード対策

ハード対策として、堤防整備、河床掘削等を行うとともに荒川放水路、中川放水路(新中川等)の開削や、洪水の一部を貯留するハツ場ダム(利根川水系)、荒川第一調節地といった洪水調節施設等の整備を実施しています。

また、ゼロメートル地帯においては、江東南部河川の平常時の水位を低下させる排水機場の整備を実施するとともに、高規格堤防(国)、スーパー堤防



洪水調節施設の整備



高規格堤防(国)、スーパー堤防(都)の整備



江東南部河川の水位を低下させる排水機場整備



高規格堤防の整備(高台公園の整備)

(都)を整備しています。まちづくり事業等と一体で実施することにより、良好な都市空間を形成するとともに、高台公園等を整備しています。

3.2 ソフト対策

ソフト対策として、国土交通大臣又は東京都知事において、河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定し、指定の区域及び浸水した場合に想定される水深、浸水継続時間を洪水浸水想定区域図として公表しています。

また、洪水時の河川の水位情報やライブ映像等を一般的に発信している「川の防災情報」や「川の水位情報」等のサイトを公開するなど、住民の避難行動に資する取組を推進しています。

地方公共団体等においては、洪水浸水想定区域図をもとに、洪水時の住民の円滑な避難の確保を図るための情報を記載したハザードマップを作成し、周知するとともに、防災訓練等を実施するなど、地元住民の意識啓発に努めています。

【水位情報を発信】

水位情報や河川カメラを一体的に閲覧できる「川の防災情報」サイトを公開



【洪水ハザードマップの公表】

地方公共団体等において洪水時に住民の円滑な避難の確保を図るための情報を記載したハザードマップを作成・周知



【防災訓練】

地域住民都連携し、防災訓練等を実施



【「洪水緊急避難建物」の指定】

浸水しないフロアがある施設を「洪水緊急避難建物」として指定



4. モデル地区の設定等による高台まちづくりの検討、推進

高台まちづくりを加速化するため、東京都江戸川区などでモデル地区を設定し、東京都や区などの関係機関と、具体的にまちづくりを検討する場を設け、課題の共有や連携を図っています。

【板橋区】

○舟渡地区・新河岸地区「水防災 ひと・まちづくり」検討

- ・コミュニティタイムラインと連動した避難方策の検討
- ・まちづくりの可能性を踏まえた避難場所確保策に関する検討
- ・高台まちづくりを盛り込んだ官民連携の都市計画



図-3 地区計画に定めた水害時に機能する高台広場のイメージ

【足立区】

○災害に強い拠点づくり構想

- ・公共施設等を活用した災害に強い拠点づくり構想の検討
- ・防災計画(コミュニティタイムライン策定、高台等を活用した避難場所・防災拠点の配置計画等)の検討



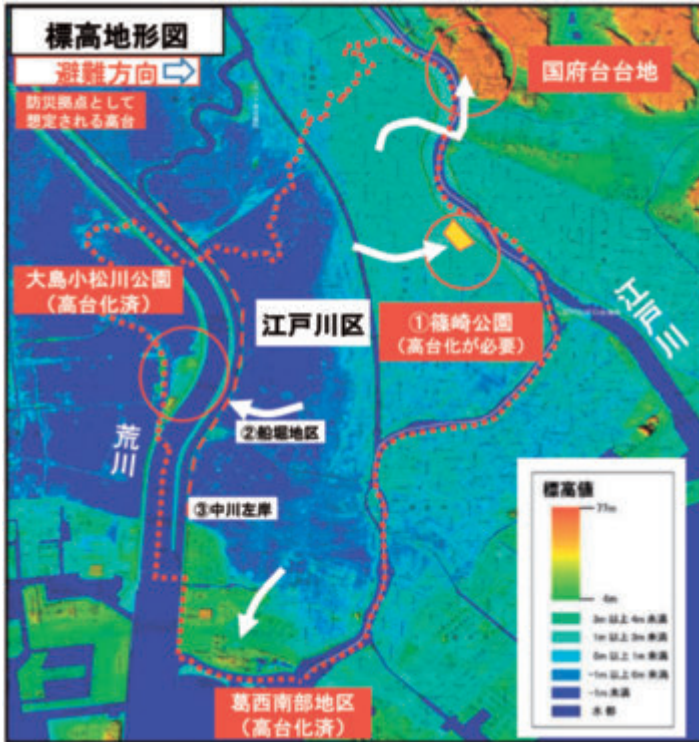
荒川・新田地区



都立中川公園

【江戸川区】

- 篠崎地区周辺の高台まちづくりの検討
 - ・高規格堤防、都市計画道路及び都県橋、土地区画整理などの課題に一体的に取り組む高台まちづくり
- 船堀地区の新庁舎建設に合わせた高台まちづくり検討
 - ・避難スペースを確保した建築物の整備・確保



①篠崎地区周辺の高台まちづくりの検討(高規格堤防事業等)



②新庁舎建設に合わせた船堀地区の高台まちづくりの検討(一団地の都市安全確保拠点施設等)

③中川左岸(荒川並行区間)における高台まちづくりに向けた堤防整備の方策の検討

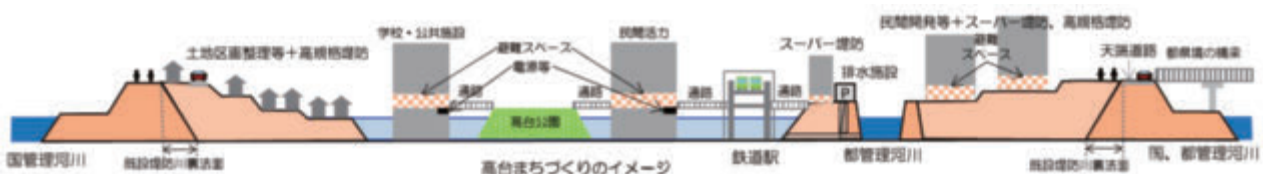


図-4 東京都江戸川区における高台まちづくりの検討例

5. おわりに

国土交通省等では、気候変動の影響による水害の激甚化・頻発化に対応するため、河川整備等の加速化に加え、内水対策や流出抑制対策の強化など、あらゆる関係者による流域治水の更なる推進を進めているところ。また、東京都では気候変動など5つの危機と複合災害に対して、都民の生命を最大限守り、都市の被害を最小限に抑え、都市の機能を早期に回復することを目指し、「TOKYO強靱化プロジェクト」を令和4年12月に策定し、このなかで

も、万が一の災害に襲われても、避難する場所や経路が確保される、高台まちづくりの加速化を進めるとされています。

このように、大規模氾濫が発生しても、命の安全・最低限の避難生活水準が確保され、さらには社会経済活動が一定程度継続することに寄与する、高台まちづくりは不可欠です。

引き続き、関係機関と連携し、高台まちづくりの推進に取り組んでまいります。