

命を守る水害に強いまちづくり

一 高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの推進方策に関する研究一

Community development to prevent floods and protect lives ~ Research on promotion measures for urban development on higher ground in conjunction with high-standard levees project ~

水循環・まちづくり・防災グループ 主任研究員 和田 彰
 審議役 土屋 信行
 企画グループ グループ長 内藤 正彦
 水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 藤井 明子
 水循環・まちづくり・防災グループ 研究員 片岡 輝之

1. はじめに

首都圏では、令和元年東日本台風において広域避難の課題が顕在化し、令和2年に国土交通省と東京都により公表された『災害に強い首都「東京」形成ビジョン』（以下「ビジョン」という）において、命の安全・最低限の避難生活水準を確保できる避難場所にもなる「高台まちづくり」の推進が位置付けられた。現在、ビジョンで示されたモデル地区を対象に、高規格堤防と一体で整備する高台まちづくりの検討が進められており、「高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ」において関係機関による今後の進め方の議論が続いている。

国土交通省は、高台まちづくりを流域治水における被害対象を減少させるための低平地対策に位置付け、令和6年4月に公表した荒川水系流域治水プロジェクト2.0では、「一時避難場所としての高台整備」及び「高台から浸水区域外への二次避難経路の確保」の二つを目的に、高台まちづくり・高規格堤防整備を沿川自治体と協働し推進することが示されている。

また東京都は、ビジョンの行動計画として「TOKYO 強化プロジェクト」を令和4年12月に公表、令和5年12月に改定し、高規格堤防とまちづくりを一体的に整備する高台まちづくりをリーディング事業に位置づけ、国との連携の下、荒川・江戸川・多摩川の3河川を対象に、高台不足箇所等から高台整備地区を定め、2030年頃にはこれら3河川で高台まちづくりの事業化を図ることを打ち出している。

本研究では、高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの推進に向けて、これまでの推進方策の取組状況を踏まえ、法・制度、実施体制、整備手法、支援制度の観点から更なる推進に向けた課題を整理するとともに、課題を踏まえた新たな推進方策を検討し、事業化の適用段階別に整理を行った。

2. 高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの推進上の課題整理

高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの推進に向けた課題を抽出するため、これまで示されてきた以下の二つの提言類における推進方策を対象にその取組状況を確認し、推進上の課題を法・制度、実施体制、整備手法、支援制度に分類して整理した（表-1）。

- ① 高規格堤防の効率的な整備に向けて（平成29年）
- ② 災害に強い首都「東京」形成ビジョン（令和2年）

表-1 高台まちづくりの推進上の課題

| 分類 | 推進に向けた主な課題 |
|------|---|
| 法・制度 | <ul style="list-style-type: none"> ●高規格堤防整備事業の枠組みとして示された二局長通達の流れに代わる、高台まちづくりの計画論としての新たな枠組みがない。（水害リスク方の適地選定や全体計画等） ●予定区域（30h）の非公表が、河川管理者側から沿川自治体や事業者への積極的な働きかけ（関連計画への反映、事業者公募等）の障害となっている。 ●共同事業者の公募に向けた資格や条件が曖昧であること、また用地買収や移転補償を円滑に進める仕組みが整っていない。 ●川裏法面敷地等の河川敷地を一体的空間として活用するための更なる制度拡充や規制の緩和や活用事例の蓄積が不十分である。 ●種地確保のための土地取得に向けて、予定区域（30h）の公表に合わせた都市計画事業へ位置付けが必要となる。 |
| 実施体制 | <ul style="list-style-type: none"> ●河川管理者側が主導的に事業を進めることのできる枠組みとなっていない。 ●ノウハウと人員（要員）が不足している。 ●事業の意義、仕組み、事業実施手順、効果、優先整備地区、官民費用負担の考え方、関係者役割分担、活用可能な支援方策等について関係者への理解が不十分である。広報戦略と広報ツール（ウェブサイト、パンフレット等の情報媒体）の統一的な整備が必要である。 ●河川管理とまちづくりの専門知識が要求されるが、高台まちづくりに求められる人材育成やノウハウ集約の体制構築が不十分である。 ●他事業もある中で十分な職員を確保できない。 |
| 整備手法 | <ul style="list-style-type: none"> ●盛土等と建築物等の一体施工に向けた新たな整備手法、また既存事業との連携等の手法の確立が課題となっている。 ●高台まちづくりに合わせたまちづくり側の都市課題整理分析に河川側も一緒に関わるなど、河川管理側とまちづくり側がさらに連携して事業を進めていく必要がある。 ●小規模な土地をばら買いして集約し、種地としてローリングする事業展開手法の構築が必要である。 ●予定区域（30h）公表と合わせた都市計画事業へ位置付けが必要。 |
| 支援制度 | <ul style="list-style-type: none"> ●住民等の負担を軽減する補償制度等の踏み込んだ支援制度が必要である。 ●一度移転に必要な先行移転地に資する規模の種地の確保が難しい。 ●民間事業者にとっても移転対象となる住民にとっても負担の大きな事業であり、負担を軽減する更なる支援策の拡充が課題である。 |

3. 高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの新たな推進方策の検討

前章で整理した推進上の課題を踏まえ、高規格堤防整備事業と連携した高台まちづくりに関する法・制度、実施体制、整備手法、支援制度等について、既存スキームにとらわれることなく新たに事業化を図り、沿川の高台まちづくりを進めていくために必要な推進方策を検討した。なお、推進方策として示す際には、各推進方策の適用段階に着目し、事業の進め方の手順を示すとともに、河川管理者から地元自治体への働きかけの重要性を踏まえ、各適用段階の中でも、河川管理者が主体的に関与できる順に並べ整理を行った。適用段階別に整理した推進方策の一覧表を表-2に、主な推進方策の概要図を図-1から図-3に示す。

表-2 高台まちづくり推進方策

| 段階 | No. | 推進方策名 | 分類 |
|-------|-----|------------------------------------|------|
| ①計画準備 | 1 | 高規格堤防整備地区の水害や地震災害等のリスク分析と把握 | 実施体制 |
| | 2 | 高台まちづくり基礎情報の収集整理及び地元自治体への情報提供体制の確立 | 実施体制 |
| | 3 | 高台まちづくり関連計画の関係者協働策定体制の構築 | 実施体制 |
| ②計画策定 | 4 | 高規格堤防整備区間における高台まちづくり関連計画の策定・更新の制度化 | 法・制度 |
| | 5 | 都市計画関連諸計画への位置づけ | 法・制度 |
| | 6 | 天端道路先行整備事業 | 整備手法 |
| ③事業準備 | 7 | 事業化担当職員研修の実施 | 実施体制 |
| | 8 | 河川管理者と地元自治体で事業化検討のためのタスクフォースを結成 | 実施体制 |
| | 9 | 既存河川事業との連携事業 | 整備手法 |
| | 10 | 高台まちづくり関連の情報提供（民間事業者向け） | 支援制度 |
| | 11 | 民間業務委託分野の拡大 | 実施体制 |
| | 12 | 一部事務組合や広域連合の設立 | 実施体制 |
| | 13 | 事業体の創設 | 実施体制 |
| | 14 | 30h幅内移転補償悉皆適用（地権者向け） | 支援制度 |
| | 15 | 立体的立地適正化計画の創設 | 法・制度 |
| | 16 | 出捐金による土地基金の創設（土地の先行買収支援制度） | 法・制度 |
| | 17 | 容積バンク制度の創設（国家戦略特区制度の活用） | 法・制度 |
| | 18 | 第二種土地区画整理事業の創設 | 法・制度 |
| | 19 | 移転時負担ゼロ（地権者向け） | 支援制度 |
| | 20 | 高台まちづくり地区のリバースモーゲージ・リースバック（地権者向け） | 支援制度 |
| | 21 | 民間事業者の事業性向上のための支援拡充 | 支援制度 |
| ④事業実施 | 22 | 盛り土工事への舟運利用体制整備 | 整備手法 |
| | 23 | 現場事務所の開設と緊密な住民対応 | 実施体制 |
| | 24 | マルチ土地区画整理事業 | 整備手法 |
| | 25 | 連鎖型土地区画整理事業 | 整備手法 |
| | 26 | 立体換地と集合換地による大型街区形成 | 整備手法 |
| | 27 | 一時避難場所一体型住宅棟整備事業 | 整備手法 |
| | 28 | 用地の先行買収 | 整備手法 |

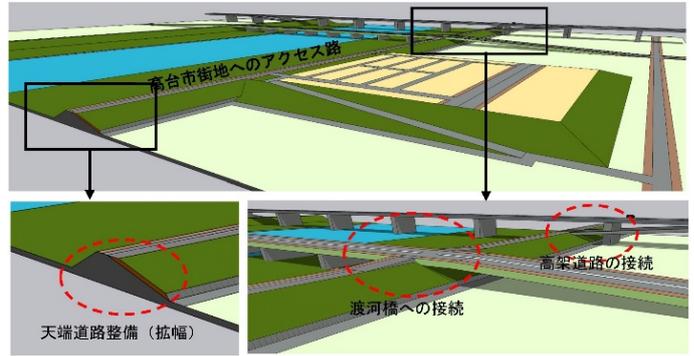


図-1 No.6 天端道路の利用価値を踏まえた天端道路先行整備



図-2 No.9 賑わい創出を含む高規格堤防整備と連携した高台まちづくり

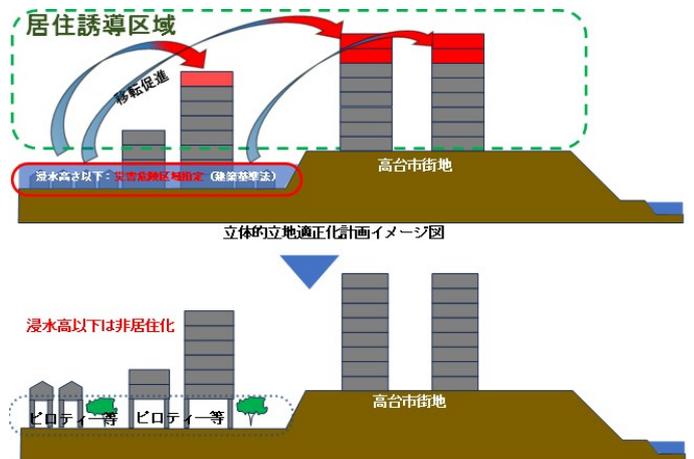


図-3 No.15 立体的立地適正化計画の創設

4. おわりに

高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの推進に向けて、法・制度、実施体制、整備手法、支援制度の観点から新たな推進方策を検討し、事業化の適用段階別に示した。高台まちづくりの必要性は、首都圏のみならず、ゼロメートル地帯を有する近畿圏や中部圏等でも同様であり、まちの安全・安心を確保し、そこに暮らす人々の生命や財産を守ることを目的に、当研究所ではその推進に向けた研究を引き続き進めていく。