

# 命をまもる水害に強い高台まちづくり

## — 高規格堤防整備と連携した高台まちづくりの整備促進方策に係る研究 —

Life-protecting Water Damage Resistant Urban Development on Higher Ground  
 – A Study pertaining to Measures to Improve Urban Development on Higher Ground  
 in conjunction with High-Standard Levee Maintenance –

水循環・まちづくり・防災グループ 主任研究員 追川 典子  
 審 議 役 土屋 信行  
 水循環・まちづくり・防災グループ 主任研究員 和 田 彰  
 水循環・まちづくり・防災グループ 研 究 員 片岡 輝之  
 主席研究員 西村 雄喬

### 1. はじめに

高規格堤防の整備においては、平成 29 年に宮村座長（関東学院大学 名誉教授）を筆頭とする検討会より提言された『高規格堤防の効率的な整備の推進に向けて』や令和 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、超過洪水対策に加え、洪水が切迫するなどの非常事態下で住民にとって命の安全・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」の推進が位置づけられた。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、「第 5 回高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ」において高台まちづくり整備の基本的な考え方の概要及び本文が示された。

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に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、「一次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 2 つを目的に、高台まちづくり、高規格堤防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 強靱化プロジェクト」を令和 4 年 12 月に公表、令和 5 年 12 月に改訂し、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（令和 12 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、命をまもる水害に強い高台まちづくりの実現に向け、高規格堤防における高台としての機能面から防災や危機管理上のリスク分析の基本的な考

え方を整理し、緊急性の高い高規格堤防整備地区においてまちづくりと連携して地域課題の解消を図るべく、都市計画制度を有効に活用した今後進めるべき新たな事業展開手法や基本手順等について整理した。

### 2. 高規格堤防整備地区における防災や危機管理上のリスク分析

高規格堤防を高台としての機能面から評価するため、高規格堤防整備地区の防災や危機管理上のリスク評価項目や分析データ等を整理した。

さらに、リスク分析等を踏まえた緊急性の高い地区の抽出の基本的な考え方を以下のように整理した。

- ・高規格堤防の高台としての機能は、「避難地確保、災害復旧拠点、堤防機能強化、土地利用再編、耐震性強化」が挙げられる。
- ・このうち、人命を守ることに直結する「避難地確保」の観点で評価された地区が最もリスクが高い。
- ・一方で、地域の実情によっては、河川（災害復旧拠点の優先度が高い場合、堤防機能強化の優先度が高い場合）やまちづくり（住環境の向上、防災性向上、重要施設の浸水被害の回避）を優先する場合も想定されるため、その場合は、これらの評価項目を重視して総合的に判断する。

### 3. 都市計画制度を用いた高規格堤防整備の考え方と事業展開手順の整理

前章で整理したリスク分析の基本的な考え方をふまえ、従来の高規格堤防整備手法と新たな整備手法（都市施設としての都市計画決定等）について、整備手法のパターン別（図－1）の比較検討及びモデル地区に当てはめた試行的な事業展開検討を行い、都市計画制度を用いた高規格堤防整備手法として、河川及び市街地共同の都市計画決定による整備の優位性を示した。



事業費においても、移転補償費を双方事業間で分担できるため各負担の軽減につながり、事業展開においても効率的なローリング整備により全体事業費の低減や全体工程の短縮化が図れるなどのメリットがある。そこで、都市計画制度を用いた高規格堤防整備手法の考え方を以下に整理した。

- 市街地のみを都市計画決定した高規格堤防整備は、都市課題解決などの整備ニーズや要請に依存。都市計画マスタープランに定める等の自治事務として位置づけが前提。
  - 高規格堤防の防災上の必要性等の都市計画への位置づけにより、市街地整備事業立案の動機づけが必要。
- 河川単独の都市計画決定は、建築制限や開発動向の把握等の利点はあるが、事業費等の負担が、河川管理者に傾倒することが想定。
  - 事業実施による効果の増進や円滑な事業執行、経済性の観点から、市街地開発事業との連携が一層有利。
- 河川及び市街地の両方を都市計画決定する整備手法は、高規格堤防としての防災上の必要性を示す、かつこれに相乗した都市課題解決を都市計画マスタープラン等に定めることにより、他の都市施設整備や関連都市計画の調整や、同時に迅速かつ確実に事業化が可能。努力・負担（事業費及び要員）は、おおむね側道・河川側側方と分担し、協力した事業を遂行できる。高規格堤防整備の推進に向けては高も優位性の高い整備手法

- **どのような単位（例えば市区境界、防災上・避難確保上の区間等）で都市計画決定するかの全体合意を取る必要あり。**
- **一律の高規格堤防整備区間の指定（都市計画決定）に対し、市街地開発事業等が全面所で追従できない場合も想定されるため、具体化計画ができる範囲と将来構想として示す範囲を双方定める運用が求められる。**

【凡例】  
 法制度関連  協議・調整  
 検討・取組  住民対応

```

graph TD
    subgraph LocalAuthorities [市街地整備事業者  
(共同事業者：  
市区町村、組合、UR等)]
        L1[市区町村の都市計画  
マスタープラン改定（原案）作成]
        L2[公聴会等による住民意見反映]
        L3[市区町村の都市計画  
マスタープラン改定（案）作成]
        L4[公告・縦覧]
        L5[都市計画審議会]
        L6[市区町村の都市計画  
マスタープラン改定]
        L7[市街地開発事業等  
計画決定]
        L8[※土地区画整理事  
業・市街地再開発  
事業等]
    end

    subgraph RiverAdmin [河川管理者]
        R1[河川整備基本方針]
        R2[河川整備計画（改定）]
        R3[整備箇所の設定  
(30h幅合)]
        R4[河川の都市計画決定の予備検討]
        R5[河川の都市計画決定（原案）作成]
        R6[公聴会等による住民意見反映]
        R7[河川の都市計画決定（案）作成]
        R8[公告・縦覧]
        R9[事業再評価（事業箇所）]
    end

    subgraph UrbanPlanning [都市計画部局  
(都府県)]
        U1[都市計画区域の整備、開発及び保全の方針  
改定（原案）作成]
        U2[公聴会等による住民意見反映]
        U3[都市計画区域の整備、開発及び保全の方針  
改定（案）作成]
        U4[公告・縦覧]
        U5[都市計画審議会]
        U6[都市計画区域の整備、開発及び  
保全の方針改定]
        U7[河川の都市計画決定]
    end

    R1 --> R2
    R2 --> R3
    R3 --> R4
    R4 --> R5
    R5 --> R6
    R6 --> R7
    R7 --> R8
    R8 --> R9

    R4 -.-> L1
    R4 -.-> U1
    R4 -.-> U3
    R4 -.-> U5
    R4 -.-> U6
    R4 -.-> U7

    L1 --> L2
    L2 --> L3
    L3 --> L4
    L4 --> L5
    L5 --> L6
    L6 --> L7
    L7 --> L8

    U1 --> U2
    U2 --> U3
    U3 --> U4
    U4 --> U5
    U5 --> U6
    U6 --> U7

    R9 --> R1
    R9 --> R2
    R9 --> R3
    R9 --> R4
    R9 --> R5
    R9 --> R6
    R9 --> R7
    R9 --> R8
    R9 --> R9
  
```

市街地整備事業者（共同事業者：市区町村、組合、UR等）

河川管理者

都市計画部局（都府県）

河川整備基本方針

河川整備計画（改定）

整備箇所の選定（30h幅合）※対象地区設定

高規格堤防整備事業の広報展開

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針改定（原案）作成

公聴会等による住民意見反映

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針改定（案）作成

公告・縦覧

都市計画審議会

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針改定

※高規格堤防反映

河川の都市計画決定の予備検討

市区町村の都市計画マスタープラン改定（原案）作成

公聴会等による住民意見反映

市区町村の都市計画マスタープラン改定（案）作成

公告・縦覧

都市計画審議会

市区町村の都市計画マスタープラン改定

※高規格堤防反映

河川の都市計画決定（原案）作成

公聴会等による住民意見反映

河川の都市計画決定（案）作成

公告・縦覧

事業再評価（事業箇所）

河川管理者・都府県・市区町村との協議・調整

河川の都市計画決定

市街地開発事業等計画決定

※土地区画整理事業・市街地再開発事業等

河川整備事業・都府県・市区町村との協議・調整

※基本協定へ

#### 4. おわりに

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行く。