

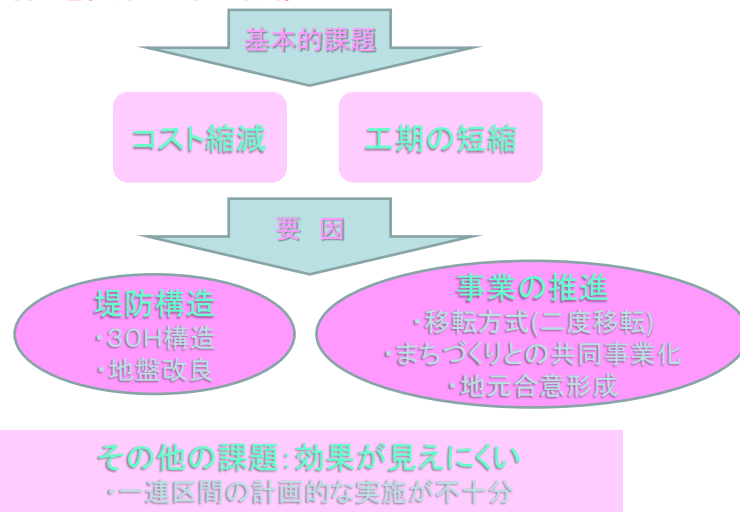
1. 高規格堤防整備の推進方策 について

河川・海岸グループ
研究員 和泉谷 直毅

公益財団法人リバーフロント研究所

背景

- 高規格堤防は、昨今の厳しい財政状況の中で、平成22年度の行政刷新会議の「事業仕分け」において**完成までに多くの費用と時間を要する等の指摘**を受けた。



公益財団法人リバーフロント研究所


目的および視点

高規格堤防推進の課題となる“コスト縮減”、“工期の短縮”
について、

今後の高規格堤防が
一般の**既成市街地**、**公営住宅などの公共施設**、
一定の規模を持った民間開発などとなることを踏まえて

事業促進の上からも特に重要と考えられる
「移転方式」、**「民間との連携」**に着目した方策
について検討・提案を行った。

- ✓ 既成市街地：家屋移転等を効率的に実施する手法
- ✓ 公共施設：民間技術力等の活用手法(PFI)
- ✓ 民間開発：共同事業を成立させる手法


 公益財団法人リバーフロント研究所

発表内容

1. 移転方式(種地の確保方策)

2. 民間との連携

(技術力等の活用、共同事業化)

 公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

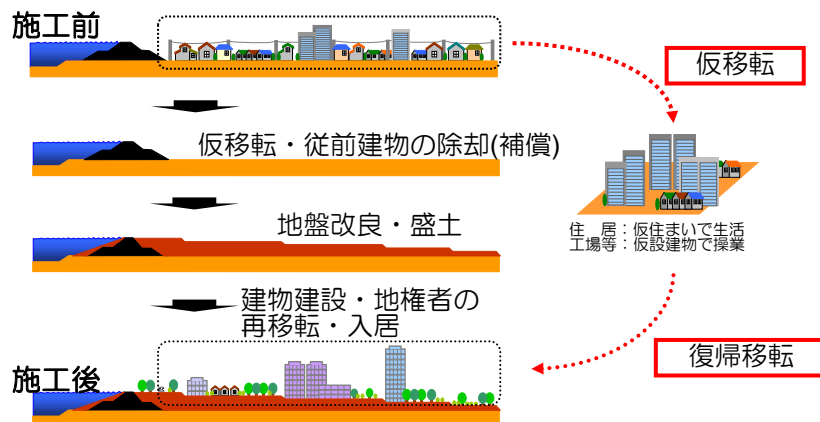
1. 移転方式(種地の確保方策)

2. 民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

1. 移転方式

現行の移転方式

高規格堤防の盛土施工においては、当該地区を一旦さら地にし、堤防盛土等が完成した後に、**仮移転地から堤防上に再びの移転**となる。このため、現行の高規格堤防の移転方式は、**一般的には二度移転方式**による場合が多い(用地買収を行わない)。




1. 移転方式

二度移転方式の課題

【二度移転方式の問題点】

- ★地権者負担の観点
「仮住まいを含む**2回移転**」という**負担**が生じる。
- ★補償費用の観点
「現況建物補償→仮移転期間の補償→復歸に要する費用」が必要！
⇒**単純な移転補償よりも多くの補償費を要する。**



今後の高規格堤防を整備する区間は**既成市街地の再編**とならざるを得ない地区が多くなる。
⇒**移転すべき建物が相当程度多い！**
⇒二度移転方式が**地権者負担、補償費等の面で課題**となる**可能性が高い**と考えられる。

公益財団法人リバーフロント研究所

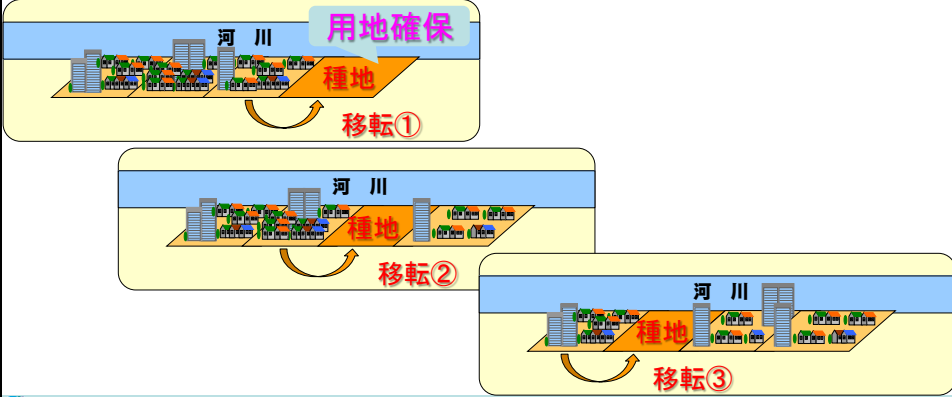
1. 移転方式

今後の移転方式のあり方

コスト縮減・工期短縮の面から移転方式については、直接移転による方法を工夫する必要がある【**二度移転回避の移転方式**】

【二度移転回避方策】

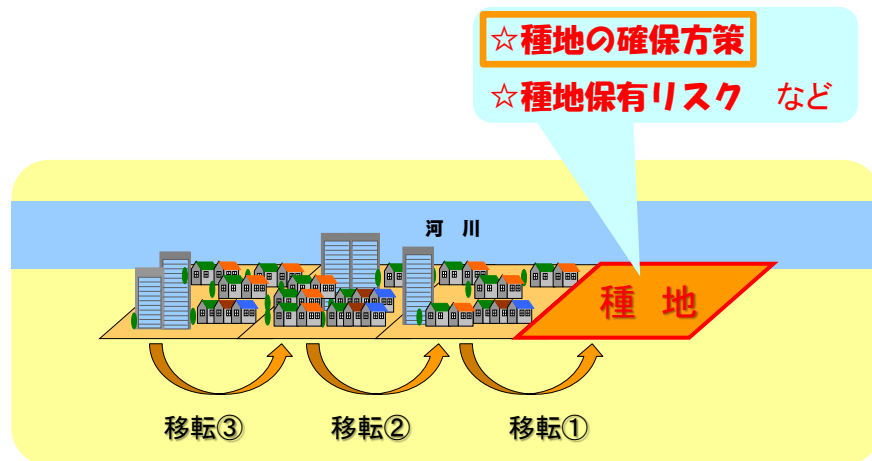
- ★種地確保による直接移転方式 (その他策: 垂直曳家方式、用地買収方式、新築時規制方式等)



公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式

【種地確保による直接移転方式の課題】



公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

種地の確保方策

本報告内容

- 河川事業者やまちづくり事業者が種地を確保する方策の整理
- 「種地」の可能性として、以下の点に着目した。
 - ・公営住宅
 - ・公立小中学校
 - ・工場用地等の大規模用地
 - ・河川事業用地(防災ステーション等)
- 着目点より主に関係する政策の動向、実現性、沿川での存在量等の面から適用性が考えられる方策を中心に報告する。

1. 公営住宅の建替え
2. 統廃合で空地となる学校用地
3. 隣接大規模用地(工場等)
4. 河川事業用地

公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

【公営住宅の建替え】

① 空地創出
公営住宅の高層化建替(集約)で「空地」創出

② 堤防整備
空地で高規格堤防整備事業の実施

③ 移転・堤防整備
「密集市街地」を高規格堤防上
に直接移転

- 公営住宅の建替事業は、**高層住宅へ建替える**ことが一般的
- 中層公営住宅を**高層・集約化**することによって生じる空地进行、
- 高規格堤防整備事業と共同で公共土地区画整理事業や民間開発事業を行うことで、空き地で先行して一次の高規格堤防を整備し
- 既存宅地の権利者等が直接移転し、
- 移転した跡地で二次の高規格堤防を整備し、**連鎖的**に直接移転を繰り返すことにより事業推進を図る手法

③ 移転・堤防整備
土地区画整理事業等との共同化により高規格堤防事業を進める。

公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

【公営住宅の建替え】

1) 空地創出の可能性と公営住宅の分布状況

- 都営住宅の建替は、高層化して総戸数を増やさない方針
- 大阪府営住宅・大阪市営住宅も、高層化して土地の有効利用を図る方針
→ **建替によって空地が相当数創出されることになる。**
- 高規格堤防整備区域にかかる公営住宅で、築40年以上の建替計画が想定される公営住宅は5河川で、二十数箇所、中でも荒川沿川は十数箇所と多い。
→ **公営住宅の建替事業によって「種地」を連続的に創出できる可能性が考えられる。**

◆ 「公共住宅ストックの再編・活用方針の作成等」

- ・ 都営住宅については、再編と活用に関する方針（「ストック再編・活用方針」）を作成し、ストックを戦略的に活用
- ・ 「ストック再編・活用方針」により耐震化や建替を計画的に推進するとともに、生活支援機能の導入や地域のまちづくりに活用
- ・ 公社住宅では、少子高齢社会への対応などのために「公社一般賃貸住宅のストック活用基本方針」に基づき、一般賃貸住宅全体を建替えや住戸改善等のストック再生により効果的に活用

都営住宅の建設年度別ストックの状況

(千戸) 昭和49年まで 約12万戸

3,402

1955 1955 1960 1965 1970 1975 1980 1985 1990 1995 2000 2005 2010 2015 2020 2022
25 30 35 40 45 50 55 60 H2 7 12 17 22

公益財団法人リバーフロント研究所

1.移転方式(種地の確保方策)

【公営住宅の建替え】

2) 空地処分(種地利用への可能性)

- 東京都:「都・区が協力して団地の集約・再編を図り、区のまちづくり、公益的施設計画に配慮した創出用地活用を進める。」
- 大阪市:高層化して土地の有効利用を図り残地を売却する等のスキームで建替え事業を実施している。
- 大阪府:高層化することで生み出した余剰地の売却益を府営住宅の建替事業に充てられる、建替えと創出用地をワンパッケージとしたPFI事業を実施している。

⇒建替事業の実施にあたっては、「空地」の有効活用を図る方向

⇒建替「空地」が処分・開発される際に高規格堤防整備事業と共同事業で実施することは可能であると考えられる。

公益財団法人リバーフロント研究所

1.移転方式(種地の確保方策)

【統廃合で空地となる学校用地】

- 少子高齢化等の影響で、首都圏、近畿圏での都心部においても**小中学校の統廃合が進んでいる**。
- この統廃合で**空地となる公立小・中学校跡地**を活用し、高規格堤防整備区域と土地区画整理事業手法で**「種地」**として活用する手法

学校用地買収
高規格堤防整備
市街地直接移転

土地区画整理事業等と共同「種地」を活用し、事業を進める

公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

【統廃合で空地となる学校用地】

1) 文部科学省からの学校整備補助金の返納

- 公立学校施設整備補助金等の交付を受けて整備された施設の処分に当たっては、文部科学省の承認が必要

⇒統廃合が進まないor廃校となっても有効な活用がされていない場合がある。

- 文部科学省は平成20年に、承認手続きの簡素化及び弾力化の方針を示した。
- この方針を考慮すれば、①「地域再生法」に基づく「地域再生計画」として実行する場合、②国庫補助事業完了後10年以上経過した場合、③10年未満でも公用施設利用の場合などは、補助金返還が不要となる。

⇒統廃合等が進み、跡地を種地に活用できる可能性は高まる

2) 種地となる統廃合対象の公立小・中学校の量

- 高規格堤防区域に立地する公立小・中学校で、適正規模以下(11学級以下)で、「新耐震」基準(昭和56年)以前に建築された学校は5河川で十数校存在している

⇒統廃合は今後とも進行すると考えられる。

⇒量としても統廃合された跡地を種地として活用できる可能性はあると考えられる。

公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

【隣接大規模用地】

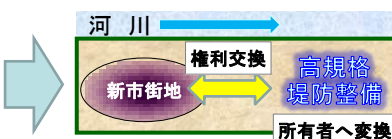
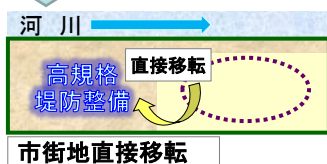
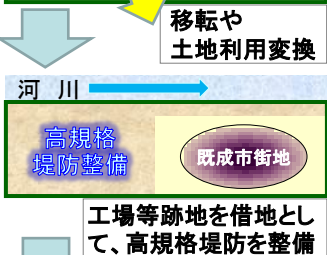


- 工場や事業所等は周辺の立地環境の変化で用地拡張が困難な状況があり、規模拡大や機能更新を図るための移転や、マンション等への土地利用の転換は発生している。

- これら大規模な工場跡地等を種地として活用する。

- 土地所有者は、換地された高規格堤防上の土地を受け取るため、・裏法活用(容積率割増)、・防災安全性/景観向上などの資産価値の向上がなどのメリットを享受できる。

- 沿川には1ha以上の大規模用地は多く存在しており、大規模用地の種地としてのポテンシャルは高く、有効な手法の一つであると考えられる。



堤防完成後、換地後の土地を元の所有者に返還

公益財団法人リバーフロント研究所

1. 移転方式(種地の確保方策)

【河川事業用地】

- 河川事業者が河川事業用地を行政財産として先行買収し、土地区画整理事業区域に含めることで、土地区画整理事業手法の「換地」により種地として活用し、既存住宅等を直接移転する手法である。
- 河川事業による先行買収については、土地区画整理事業による交換(換地)を前提にして、河川事業用地を先行買収し、直接移転の種地として活用する可能性も考えられる(国有財産法第18条1)。

⇒明確な運用指針は示されていない、複数回の交換は困難、ほか【今度の課題】

【高規格堤防工事用地買収(売却処分)】

- 河川管理者が高規格堤防整備事業の工事用地として行政財産で買収し、高規格堤防整備後に種地として活用(土地の交換)、最終的に普通財産として処分する手法である。

⇒

- 堤防完成後の用地の処分にあたり、高規格堤防特別区域の設定などとのタイミングについては、今後整理が必要である。

1. 移転方式(その他)

【木造密集市街地への種地活用】

木造密集市街地 (木密地区)

まちづくりにおいて重要な課題の一つ
“木造密集市街地の解消”

高規格堤防区域内にも
数多くの木造密集市街地が存在

高規格堤防整備事業を木密地区改善事業の効果的な共同事業であることを示して共同事業を提案！！

☆まちづくり側:重要課題(木密)への対応策
☆河川管理側:高規格堤防の事業推進

1. 移転方式(その他)

【木造密集市街地への種地活用】

木密地区は、まちづくりの課題 ☆東京都「木密地域不燃化10年プロジェクト」

住・工混在狭小宅地
木造密集市街地 公園

↓

計画的市街地形成
【木密の解消】

土地区画整理、防災街区整備事業等

**木密地区でも、
用地確保(種地)が
事業成立のための前提条件!!**

区に対して特別の支援を行う

助成の上乗せ

種地としての
都営地の提供

都税の
減免措置

↑

認定要件
防災コア事業を含んでいること!!

**木密地区を含む高規格堤防整備事業を「コア事業」とし、区と共同で提案・申請する。
⇒都から種地の提供を受ける**

公益財団法人リバーフロント研究所

2. 民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

1. 移転方式(種地の確保方策)
2. 民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

公益財団法人リバーフロント研究所

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

国土交通省における官民連携事業の推進

民間の技術力の活用方策として
公共建築物等に対するPFIの適用

高規格堤防整備事業での民間へのインセンティブ

民間との共同事業を成立させる方策

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

民間の技術力等の活用【PFI一括発注による公共調達】

PFIの適用

公共系施設等
の事業促進

高度で複合的な
まちづくりへ可能性

高規格堤防の整備(築堤)と合わせて共同で実施する上物(建築物等)を一括でPFI事業の特定事業とする。

- VFMの発揮！
- 独立採算収益事業を導入することで、民間の事業参入への魅力がさらに高まる

➤ 契約スキームは、国と自治体の共管PFI事業の先行実績を参考に、BTO-サービス購入型と独立採算型の併用を想定される。

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【PFI一括発注による公共調達】

1) 国と地方自治体の共管PFI事業の可能性

- 高規格堤防整備事業の契約法は**会計法**
- 自治体の利用施設の契約は**地方自治法**

⇒**根拠法が異なるため、国と自治体で異なる民間事業者が選定される可能性**

⇒ 共管PFIの先行事例では、

- ① **自治体**の発注業務を**国**に委託し、
- ② **国**は**国の業務と自治体の業務**について**代表してPFI事業契約を締結**し、
- ③ **自治体**は**国**が選定した民間事業者と施設の維持管理・運営業務について**随意契約を行う**契約スキームを採用している。

⇒**共管PFI事業には先例があり可能であると考えられる。**

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【PFI一括発注による公共調達】

2) VFMの源泉と可能性

- 高規格堤防の築堤工事だけを対象としたPFI事業の事例がなく想定が難しいため、**高規格堤防完成後に公営住宅を整備する場合**を想定して、**VFM**がどの程度みこめるかについて、**大阪府営住宅建替事業の事例**から整理した。

⇒**府営住宅の事例では、特定事業選定時のVFMを5～10%程度見込み、事業者選定時には見込みを上回る15.5%であった。**

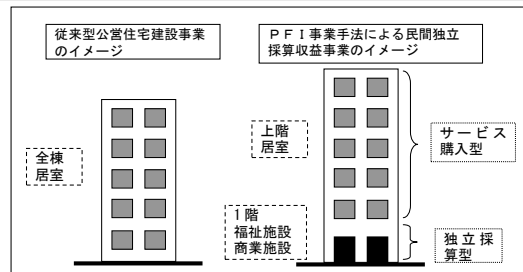
府営住宅の建替事業費の一箇所平均は約45億円程度であり、高規格堤防盛土工事の平均的な工事費と比較して大きく、**建築施設と高規格堤防築堤事業を合併して一括PFI事業とした場合にVFMは見込める**ものと想定される。

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【PFI一括発注による公共調達】

3) 民間事業者独立採算事業の導入の可能性

- 民間の独立採算事業は、収益事業が成り立つ市場環境があれば、PFI事業への参入意欲が高まることになる。



- 公共としても、民間が見込む収益の一部は施設利用料やサービス対価の低減という形で還元される可能性があり、コスト縮減につながる。
- サービス購入型に比べて、利用者予測の難しさや市場環境の変化というリスクを同時に抱えることとなることに留意する必要がある。

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

民間との共同事業の成立

【インセンティブ付与】

高規格堤防整備事業の促進



民間事業者に各種“インセンティブ”を付与し、
土地利用を促進し、民間開発との
共同による高規格堤防整備事業を実施

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【インセンティブ】

1) 堤防裏法活用による**建蔽率・容積率の割増**

- **裏法部**を緑地として利用するだけでなく、河川管理者の所有地まま、隣接する民間敷地と一体の建築敷地として認定し、**建蔽率・容積率算定の敷地面積**とした事例がある。
- 民間事業者にとっては、建築できる床面積が増加することは資産価値の増加そのものであり**インセンティブは大きい**。
- 床需要が大きい都心部や、駅等の交通条件が優れている地区等では有効である。



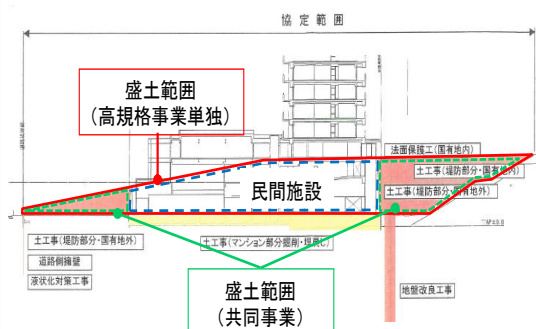
公益財団法人リバーフロント研究所

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【インセンティブ】

1) 高規格堤防**盛土工事**の際に建築物の**地下施設**を**先行工事**することでの**工事費の削減**

- 地下駐車場の整備は地上に建設する場合に比べ2~3倍程度の建設費がかかる
⇒ 高規格堤防に先行して地上部で駐車場を整備することにより、**建設費を相当程度抑えることが考えられる**。
⇒ 民間事業者にとって**コスト削減(インセンティブ)**が図られる可能性がある。



**民間事業者の
設計・工事計画、工事工程
と
高規格堤防整備盛土工事計画、
工事工程
との調整が必要！！**

公益財団法人リバーフロント研究所

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

民間との共同事業の成立

【民間開発プロセスと高規格堤防】

高規格堤防区域は、都市計画法や建築基準法による土地利用や建築上の規制条件を有していない。



事前に民間開発情報が河川管理者に伝えられる、あるいは民間開発事業者が高規格堤防整備事業を周知する制度上の仕組みがない。

共同事業化の障壁

公益財団法人リバーフロント研究所

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【民間開発プロセスと高規格堤防】

1) 民間開発情報の入手

- 東京都スーパー堤防の場合は、河川管理者(都)と各区特定行政庁建築主事との間に緊密な関係が形成されており、**建築主事を通してスーパー堤防の情報が民間開発者に周知**されている。
- 一方、直轄河川管理者と自治体建築指導課等との間には日常的な業務で連携を必要とする事案は殆どないことから、実態として、このような仕組みにはなっていないと思われる。

⇒河川事務所が管轄内の建築主事に対して、沿川整備構想や都市計画マスタープラン等の上位計画での位置づけを基に、民間事業者への情報の周知を依頼する説明会等を開催することが考えられる。

公益財団法人リバーフロント研究所

2.民間との連携(技術力等の活用、共同事業化)

【民間開発プロセスと高規格堤防】

2) 高規格堤防の都市計画決定

- 都市計画用途地域や市街化区域等の開発規制が法制度上定められているのに対して、**高規格堤防区域は開発行為に対して法制度上の規制力を持っていない**
- ⇒ 自らの土地が**高規格堤防区域に指定されていることを認識している地権者は少ない**と思われる。

⇒ **高規格堤防そのものを「都市施設」として都市計画決定を行うことが考えられる。**

【課題】

- ① 都市計画手続き
- ② 買取請求

まとめ

- 本発表は、高規格堤防整備の推進のあり方として、移転方式、民間との連携方策について報告した。



- 移転方式(直接移転方式の前提となる「種地」を確保する方策)
 - ・ 方策として、**公営住宅の建替え**に伴い生じる用地、**学校の統廃合**に伴い生じる用地および**大規模民間用地**が、関係する政策的な動向、実現性、沿川の存在量等の面から種地への適用性が高いものとして整理できた。



- 民間との連携
 - ・ **民間の技術力等**を活用して、主にコスト縮減を目指す手法と、**民間との共同事業化**により、高規格堤防事業の促進を目指す手法について検討を行った。
 - ・ 民間の持つ技術力等を十分に発揮させること、民間のスピード感に対応する事が重要と考えられる。



- 今後は、具体的な案件の状況を精査しつつ、対応するまちづくり事業や民間事業者との共同化等について、**政策・制度面について検討を進める必要がある**

以 上

ご清聴ありがとうございました。