

関東管内における高規格堤防整備事業について

大田 和明

関東地方整備局 河川部 河川計画課 (〒330-9724 埼玉県さいたま市中央区新都心2-1)

国土交通本省において、平成23年の高規格堤防の見直しに関する検討会とりまとめから5年が経過したことを踏まえ、これまでに明らかになった課題等を整理し、より効率的に高規格堤防の整備を推進するための方策の検討を行うことを目的に「高規格堤防の効率的な整備に関する検討会」が開催された。

同検討会でとりまとめられた提言を受け、管内の地域等の状況を踏まえ、今後実施すべき取り組みについて検討を行い、課題に対する方策を実施していくことにより、高規格堤防の整備の推進を図る。

キーワード 高規格堤防, 効率的な整備, 提言

1. はじめに

近年、毎年のように全国各地で記録的な大雨による水害が発生するなど気候変動の影響が顕在化しつつあり、今後、現況の施設能力を超える洪水や高潮が発生する懸念はますます増大している。

人口・資産等が高密度に集積する首都圏及び近畿圏のゼロメートル地帯等の低平地においては、ひとたび堤防が決壊すると、密集市街地において広範囲に浸水が発生し、浸水継続時間が長期間にわたるなど壊滅的な被害につながるおそれがある。

そのため、「人命を守る」ということを最重視し、首都圏及び近畿圏のゼロメートル地帯等の低平地において、越水、浸透、浸食等による堤防の決壊を回避するために高規格堤防の整備を進めている。高規格堤防は、一連の区間のうち一部区間が整備された場合や基本的な断面形状が完成していない場合においても、整備箇所のみで安全性は格段に向上し、氾濫時には周辺住民等の避難場



写真-1 避難場所や救助、緊急物資の供給拠点等として活用（荒川・小松川地区）



写真-2 良好な住環境を提供（荒川・新田一丁目地区）

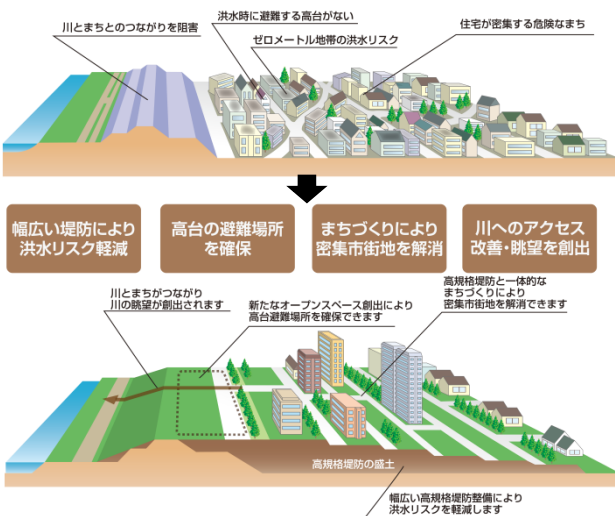


図-1 高規格堤防の効果

所や様々な活動拠点として機能するとともに、良好な住環境が提供されるなど多様な効果が発揮される。

今般、これまでの高規格堤防の現状と課題等について幅広く議論するべく、学識者から構成される「高規格堤防の効率的な整備に関する検討会」が3回にわたって開催されたが、開催にあたっては、関東管内の主な整備事例や、課題等の整理を行い、検討会に携わった。その結果、検討会における委員の方々の熱心な議論を踏まえ、平成29年12月に、より効率的に高規格堤防の整備を推進するための方策に関する提言がとりまとめられた。

2. 高規格堤防を取り巻く経緯

高規格堤防は、超過洪水等による越水、浸透等に伴う堤防の決壊を防ぎ、地震発生時の液状化による堤防の大規模な損傷を回避することができる、通常の堤防と比較して堤防の幅を高さの30倍程度とする幅の広い堤防である。人口・資産が高密度に集積した低平地を抱える首都圏及び近畿圏において、堤防の決壊による壊滅的な被害を回避するための対策として、昭和62年より、高規格堤防の整備を進めてきた。

平成22年10月に、行政刷新会議の「事業仕分け」において、高規格堤防整備事業が一旦廃止とされた後、平成23年2月から開催された「高規格堤防の見直しに関する検討会」の中で、高規格堤防の整備区間の見直しや今後の整備のあり方等についての検討が行われた。

- 高規格堤防の整備区間の設定の具体的な考え方として、
- ①堤防が決壊すれば十分な避難時間もなく海面下の土地が浸水する区間
 - ②堤防が決壊すれば建物密集地の建築物が2階まで浸水する区間
 - ③堤防が決壊すれば破壊力のある氾濫水により沿川の建物密集地に被害が生じる区間

とし、氾濫形態や地形等を考慮することとされたことから、整備区間を、荒川、江戸川、多摩川、淀川、大和川の5水系5河川におけるゼロメートル地帯等の約120kmとし整備を進めている。

3. 提言の構成

高規格堤防は、地方公共団体や民間事業者等との連携により共同事業として整備されることが一般的である。したがって共同事業の対象者を適切に把握し、高規格堤防の整備と共同で事業を実施していくための事前調整を円滑に進めることが必要である。また、事業着手後には共同事業としてのメリットを共同事業者が享受できるような仕組みとするほか、工期短縮・コスト削減を実現することも重要である。

そのため、提言では、「共同事業の対象者を把握する

段階」、「共同事業として実施していくための準備段階」、「共同事業として事業着手してからの段階」と事業進捗を3段階に分け、課題や推進方策をそれぞれの段階において提言する構成となっている。

4. 高規格堤防の整備における主な課題

①共同事業の対象者を把握する段階

河川管理者による周知活動が不十分であることから、一般住民の中では高規格堤防の認知度が低く、高規格堤防上や予定区域に居住している住民においても高規格堤防の整備効果等について十分な理解が得られていない状況である。

また、河川管理者が共同事業の実施を促進するための取り組みを積極的に展開していないことによって、高規格堤防の事業内容や高規格堤防の整備によるメリット等について地方公共団体や民間事業者等に十分理解されておらず、共同事業の対象となりうる者の把握が適切になされていない。

②共同事業として実施していくための準備段階

共同事業者が負担するコストに対して、現状ではそれを上回るメリットを享受できる仕組みが確立されていない場合がある。

例えば、写真-3の淀川西島地区のように、これまでも高規格堤防の整備により、通常の土地利用ができなかった従前の堤防の川裏側の堤防法面の敷地（以下「川裏法面敷地」という。）を、これと隣接する共同事業者の土地と一体として活用することで、建築物の敷地面積を拡大し、大規模な建築物を建設した事例はある。しかし、このような適用事例は地方公共団体等との共同事業の場合に限定されている状況である。

また、共同事業者との円滑な調整を進めていくにあたっては、人材やノウハウの面からの課題や、住民の家屋移転に伴う負担、事業化するまでに時間を要することなど工期やコストに関する課題もある。



写真-3 淀川・西島地区

③共同事業として事業着手してからの段階

高規格堤防の施工にあたっては、一般的に河川管理者

が盛土や必要に応じた地盤改良を施工後、沈下収束の状況等を確認した上で共同事業者へ引き渡しを行う。引き渡し後、共同事業者が建築物や基礎等の上面整備を実施することとなる。共同事業者にとっては、盛土等に要する工期が負担になっており、河川管理者と共同事業者による施工の流れの改善など、工期短縮・コスト削減を実現するための工夫を行うことが必要である。

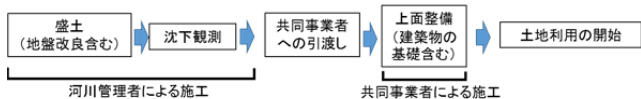


図2 一般的な高規格堤防の整備手順

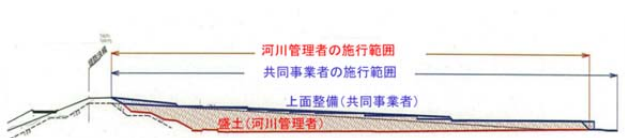


図3 一般的な高規格堤防の施行範囲区分

5. 効率的に整備するための主な方策

従前の取り組みの拡充に加え、課題解決するために提言された方策のうちその一部を紹介する。

①共同事業の対象者を把握する段階

(1) 高規格堤防の意義等の共有

河川管理者は、ゼロメートル地帯等の災害リスクや、高規格堤防の事業の仕組み、整備効果、整備状況及び予定区域などを、地方公共団体や民間事業者等と共有するとともに、住民等に対してわかりやすく発信することを通じ、高規格堤防の整備区間の沿川の将来像を河川管理者、地方公共団体、民間事業者、住民その他関係者が共有することを目指し、高規格堤防の意義等を広く浸透させるよう取り組むべきと提言されている。

また、地方公共団体等と情報交換を十分に行い、共同事業の機会を逃さないことはもちろんのこと、高規格堤防の整備との共同事業を積極的に地方公共団体や民間事業者等に提案する取り組みを推進すべきとも提言されている。

(2) 予定区域を明示し、共同事業者を公募する仕組みづくり

高規格堤防の整備を実施していくにあたっては、共同事業者となりうる者を適切に把握し、高規格堤防の計画を周知して民間事業者等の参入の促進を図るとともに、沿川地域のまちづくりを手戻りなく進めることが重要である。そのためには、河川管理者が一般に向けて高規格堤防の予定区域を明示すべきであると提言されている。

②共同事業として実施していくための準備段階

(1) 川裏法面敷地等を活用する仕組みづくり

これまで川裏法面敷地の活用事例は地方公共団体等との共同事業に限定されていたため、民間事業者等との共同事業により高規格堤防の整備を推進するために、利用可能となる川裏法面敷地を公園、道路へ活用することや、建築物の敷地面積として算入することなど、共同事業者にインセンティブを与えるような仕組みづくりをすべきと提案されている。

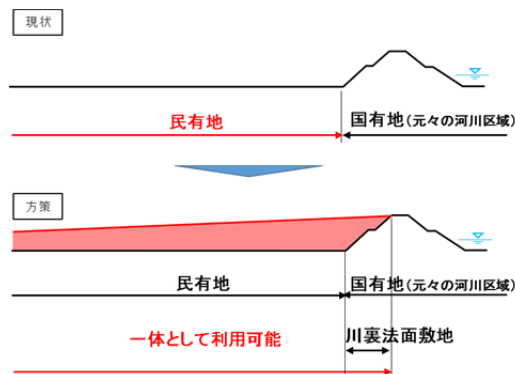


図4 川裏法面敷地の活用イメージ

本提案に対して、民間事業者による河川空間の一体的な活用を促進するため、下記事項を平成30年5月29日に国土交通本省より記者発表を行った。

- ・高規格堤防の整備により生じた川裏法面敷地については、これまで地方公共団体等に対してのみ占用を認めていたが、高規格堤防整備と合わせて事業を行う民間事業者による占用を認めることとする。

これにより、河川管理者と高規格堤防に関する基本協定を締結した共同事業者は、河川敷地占用許可準則第6第3号の占用主体に該当するものとなる。

(2) 税制等の支援制度の検討

不動産取得税の特例措置や土地所有者に対する固定資産税の減免措置など適用された事例はあるが、現在のところ限定的となっている。

このため、高規格堤防と共同で事業を実施する際の民間事業者等の負担を軽減するための税制や融資等による支援や、河川管理者等が土地を一旦取得するなども含めて様々な手法を検討すべきと提言されている。

(3) 民間の人材、ノウハウを活用した円滑な事業の調整の仕組みづくり

地域の状況や共同事業者の経験や考え方、意向等を適切に把握しながら、高規格堤防の整備と共同事業との調整を円滑にするため、これまで様々な現場で蓄積された知見や経験に加え、民間等のノウハウや人材を活用する仕組みづくりをすべきと提言されている。

(4) 住民等の負担の軽減

住民に大きな負担が生じる仮移転を解消するためには、あらかじめ別の用地を確保するなどして盛土等を実施しておくことが有効である。これまでにも、地方公共団体

が所有する、あるいは、取得した用地を活用し、一部の家屋で仮移転をせずに移転した事例はあるものの、高規格堤防の上面は通常の土地利用を前提とし、原則として用地を取得せずに整備を行ってきたなどから、このような事例は極めて少ない状況である。

仮移転に伴う住民等の負担軽減のため、河川管理者や地方公共団体等が土地を一旦取得することなども含めて、あらかじめ別の用地を確保して移転用に活用するなど、仮移転の解消や費用の縮減に繋がる手法や仕組みを検討すべきと提言されている。

③共同事業として事業着手してからの段階

(1) 盛土と建築物などの一体的な施工などの仕組みづくり

工期の短縮等を図るためには、河川管理者が実施する盛土や地盤改良等と、共同事業者が整備する建築物や基礎等を、一体的に施工することが有効である。

このため、工期の短縮や共同事業者の裁量拡大に向けて、高規格堤防の盛土や地盤改良等と建築物や基礎等を一体的に施工することができる仕組みづくりをすべきであると提言されている。

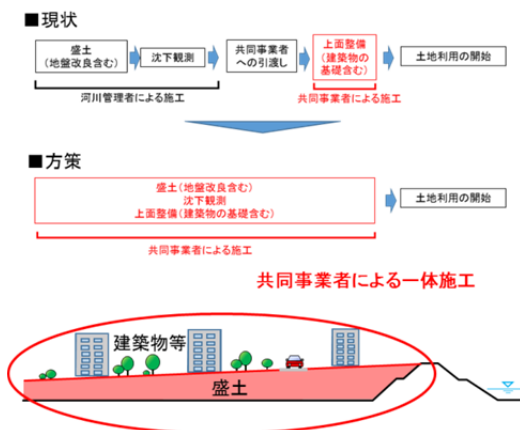


図5 共同事業者による一体施工のイメージ

本提案に対して、下記事項を平成30年5月29日に国土交通本省より記者発表を行った。

- 共同事業者が整備する建築物や基礎等と、河川管理者が実施する堤防盛土や地盤改良の一体施工を更に進める。

これにより、河川管理者だけでなく共同事業者による施工も含め、堤防盛土と建築物等の一体的な施工について積極的に検討していく。

(2) 新技術の活用

新技術の活用によるコストの縮減や工期の短縮をさらに進めるために、高規格堤防の整備においてコストの縮減等が実現した新技術の活用実績を事例集として作成し、他の地区へ展開すべきと提言されている。

6. 提言を踏まえた関東管内の具体的な取り組み

関東管内においては、①共同事業の対象者を把握する

段階の(1)高規格堤防の意義等の共有、(2)予定区域を明示し、共同事業者を公募する仕組みづくり、及び③共同事業として事業着手してからの段階(1)盛土と建築物などの一体的な施工などの仕組みづくりに関して以下の取り組みを実施している。

(1) 「高規格堤防の整備に関する会議」を開催

平成30年2月7日に、提言を踏まえ、公的な市街地整備や民間開発等とも連携し、多様な手法を活用した高規格堤防の整備に向けて新たにスタートとして、今後の整備に向け、国と沿川の地方公共団体が、今後の高規格堤防の整備に関する認識の共有や情報交換等を図っていくために、4都県11区市の地方公共団体の担当者に出席頂き、「高規格堤防の整備に関する会議」を開催し、提言の説明や意見交換を行った。



写真4 提言の報告状況



写真5 意見交換の状況

冒頭、関東地方整備局長からは、「高規格堤防は超過洪水対策で堤防を造っていく事業だが、さまざまな効果がある。関係する自治体の皆様と認識を共有して、強力な整備に向けて新たなスタートとしたい。」とあいさつがあった。

提言の説明として、高規格堤防の整備に向けて共同事業の対象者を把握する段階から、準備段階、事業着手以降という各段階で、事業促進に求められる仕組み・制度などが示されていること、共同事業者が自ら事業区域を拡大する動機を生み出すような取り組みなどが必要だと指摘されていることなどを、関東地方整備局より説明した。

意見交換においては、沿川自治体より、

- ・災害が激化しており、地元中心で水害対策を検討するなど、地元の気運が高まっている
- ・機会を逃さず、着実に整備を進めていただきたい
- ・民間やまちづくりと共同で実施するには、スピード感

が重要
等の意見があった。

(2) 高規格堤防の提言に関する沿川地方公共団体への説明

高規格堤防事業は、河川事業のみならず、まちづくりとしての目的を持つなど、目的が多岐にわたる。そのため、沿川地方公共団体の都市計画関係や建築関係の担当者の方にもご出席頂き、高規格堤防の意義等を広く共有することを目的とし、平成30年4月から5月にかけて、沿川4都県11区市に対し、個別に提言の概要の説明を行った。

その際、沿川地方公共団体からは、以下のようなご意見を頂いている。

- ・高規格堤防は、多数の部署（道路、公園、上下水道等）と調整を行う必要があることから、細かな説明が必要と考えている。仮にスキームが定まっておらず、地区毎の対応を図っているとしても、事例集等を作ることで事により、各部署が高規格堤防に関連するとの認識を共有できる。
- ・民間事業者や住民から高規格堤防に関して問合せがあった際に、パンフレットのようなものがあると事業の説明がしやすい。 など

上記に対応するため、多摩川においては、新たに民間事業者や一般の方向けの、図-6のようなパンフレットを作成しているところであり、今後も引き続き高規格堤防の事例集の作成や、パンフレットの作成を進めていく。



図-6 多摩川における高規格堤防のパンフレット

(3) 高規格堤防の予定区域図の作成

河川管理者が一般に向けて高規格堤防の予定区域を明示すべきであるとの提言を受け、高規格堤防の予定区域図の作成を進めているとともに、現在、公表に向けて調整中である。

(4) 盛土と建築物などの一体的な施工などの仕組みづくり

荒川の新田一丁目地区においては、平成29年度より事業化し、東京都の都営住宅建替事業と共同で高規格堤防整備を実施している。

本地区は、工期の短縮を図るため、河川管理者が実施する盛土や地盤改良等を、共同事業者が建築物や基礎等と一体的に施工することとなっており、提言が出されてから全国で初の一体的施工の事例となる。

今後、本地区において、共同事業者が盛土等を施工する際に遵守すべき技術基準や、河川管理者による施工監理状況の確認方法、費用負担の考え方などを体系化し、他地区において、民間事業者への拡大を進めていく。



図-7 新田一丁目地区のイメージパース

7. おわりに

会議の開催や、沿川地方公共団体へ説明を行うことにより、事業内容や整備によるメリット等を周知することができた。また、沿川地方公共団体へ説明を実施することにより、更なる課題を把握し共有することができた。

これまで対外的に示していなかった予定区域図を公表していくことにより、対外的に説明がしやすくなると思われる。

今回の沿川地方公共団体への説明等は最初の一步であり、今後も継続していくことにより、事業の仕組み、整備効果、整備状況等を共有することが重要であり、必要不可欠である。

また、沿川地方公共団体のみならず、民間事業者や住民等に高規格堤防の意義等を広く浸透させることが重要だと考えられる。

今後は、すぐに取り組み可能な方策については、速やかに取り組み、中長期的な期間が必要な方策について、国土交通本省とも連携を図り、具体的に検討していく。