

高規格堤防の円滑な事業推進に向けて

荒川下流河川事務所 用地第一課 用地係長 山下 雄平

1. はじめに

人口が集中し、高度な土地利用がなされ、過剰なまでに資産が集中する首都東京。

荒川はこの地域を貫流しており、一度堤防が決壊し氾濫が生じればその被害は甚大なものと想定される。

このような大都市東京の堤防決壊による壊滅的な被害から防ぐために、荒川下流河川事務所では通常の河川堤防が有しない「超過洪水」に対する耐性を持ち合わせた「高規格堤防」の整備推進を行っているが、土地利用の高度化が進んだ荒川沿川において、高規格堤防を整備することは容易ではない。

本稿ではこのような環境において事業を円滑に進めるためにどのような方策が考えられるか考察したものである。

2. 高規格堤防とは

国土交通省では人口や資産が集中した都市河川において、「高規格堤防」の整備を推進しており、関東地方整備局管内の3河川（荒川・多摩川・江戸川）、近畿地方整備局管内の2河川（淀川・大和川）の下流域をその整備対象区間としている。

通常の河川堤防と高規格堤防の違いは図-1の通りであり、超過洪水のみならず浸透や地震発生時の液状化に対してもその安全性に大きな差があることは明らかであり、洪水に対する安全性は格段に優るものである。



図-1 「ふつうの堤防」と「高規格堤防」の違い（荒川下流河川事務所 HP）

しかしながら、高規格堤防は堤防の高さの約30倍もの範囲を整備する必要があることから、堤防の高さが10mである場合、堤防から約300mもの範囲を盛土する必要がある。 (図-2参照)



図-2 高規格堤防の整備イメージ (荒川下流河川事務所 HP)

高規格堤防は通常の河川堤防と異なり、図-2のイメージ図の通り盛土部分の上面利用が可能となることから、土地所有者等と基本協定書などを締結し、土地の取得を行わずに事業を実施することが大きな特徴である。

一方、工事に相当の期間を要するのみならず、従前と比較して盛土により土地の形状が変わることとなることから、事業を実施する以前より関係権利者や公共施設管理者などと上面利用に関する調整を行う必要がある、これらが事業推進の隘路になっているものと考えられる。

3. 今までの高規格堤防の整備方法

高規格堤防の整備にあたっては、広範囲にわたって盛土工事を実施することとなるが、荒川下流河川事務所管内 (以下「管内」という。) の沿川においては既に都市化が進んでおり、整備を実施するためには既成市街地に存する多くの建物の建替が必要となる。

表-1 高規格堤防整備箇所の類型
(荒川下流管内【H30.12現在】)



このため、当事務所が現在までに整備を実施した箇所の多くは公共施設の改築や区画整理事業・再開発事業といったまちづくり事業を実施にあわせて事業を進めている。(表-1)

これらの箇所では、まちづくり事業等において建物等の移転撤去を行ったタイミングで高規格堤防に必要な盛土工事を実施している。

このように高規格堤防を整備した箇所は管内で14地区にのびている。

これは、管内において整備完了及び整備中の高規格堤防が全17地区のうち約82%を占めていることとなる。

なお、地方自治体の実施するまちづくり事業等 (区画整理事業・都市再開発事業) については多くの箇所で既に事業が完了し、高規格堤防の整備が必要な範囲において未着手となっている箇所は僅か1箇所のみとなっている。

このことから、高規格堤防のさらなる事業推進にはまちづくり事業に頼るのみではなく、

民間所有地へのアプローチを行うことが不可欠であると考える。

4. 民間所有地の事業化

近年事業化した地区（以下「本件地区」という。）では、土地所有者である民間企業（以下「A社」とする。）の協力が得られたものである。

A社では、本件地区において大規模な土地利用転換を社内決定し、現地盤での利用検討を進めていたところであったが、当方の協力申し入れに対して、急遽方針転換をしていただいたものである。高規格堤防の事業実施に際しては、A社の企業運営に影響を及ぼさない様に配慮する必要があり、後述のような対応を実施したものである。



写真1 本件地区の現況

4. 1. 企業利益の逸失防止

A社は土地利用転換により物流倉庫の建築を予定していたところであったが、高規格堤防の必要性にご理解頂き、事業化の受諾を頂いたものである。

一方で、A社は経営上の資金計画において当地区の活用による一定の収益を見込んでいたところ、高規格堤防の整備に移行したことで、工事期間中（図-3）においては資産運用ができず、金融機関や株主等の利害関係者に対する対応を求められていた。

この対策として、工事によって土地使用収益が妨げられる期間、土地賃貸借契約を締結する事項を本件事業の基本協定書に含めることで、経済的な損失を適切に防止することが可能となった。

【 全工程 = 約5年間 】



図-3 本件地区の工事ステップ（イメージ）

4. 2. 都市計画の変更

本件地区は、都内において希少な1ヘクタールを超える広大な土地であるが、現在の都市計画制限では工業用の土地利用に限定されてしまうため、このままでは盛土完了後の新たなまちづくりの機会を失ってしまう可能性がある。

高規格堤防は整備完了後に上面利用が可能となるため、高規格堤防の整備を新たなまちづくりの機会ととらえ、表-2のような都市計画の変更について都市計画決定者（都及び区）へ協力依頼を行うこととしたものである。

結果的に、建築可能な用途の拡大や容積率の拡充などが図られ、高規格堤防の整備によって土地利用の選択肢が増えることとなったものである。

表-2 都市計画の変更案

現 行	変 更 案	変 更 目 的
工業専用地域	準工業地域	住居や店舗の建築が可能、賑わいのあるまちづくりに貢献
容積率 200%	容積率 300%	土地の高度利用が可能となり、都市機能の向上
準防火地域	防火地域	耐火構造を要求されることにより、災害に強いまちづくり
地区計画（方針地区）	地区計画（整備地区）	不相応な建築物抑制、地区施設道路の導入

5. まとめ

本件地区については、民間企業の土地利用の転換にあわせた整備であったことから、高規格堤防の整備を行うことによる民間企業への経済的な損失を防止する観点から、対応を検討したものである。

高規格堤防の整備に際しては地盤改良・盛土・圧密促進などその工事に相当の時間を要するが、その期間中は当然に土地利用ができない状況となる。

企業が有する資産を運用できないことは企業存続の死活問題となるため、民間企業用地の事業化には、これらの不安を解消することが何よりも優先される事項であるとする。

本件地区では、土地賃貸借契約の締結により経済的な損失防止を行ったのみならず、新たなまちづくりの基盤として都市計画の変更手続きも進めていくことを予定している。

これにより事業完了後の土地利用の選択肢が増すこととなり、結果的に事業協力をするための誘因になったものではないかと考えるものである。まちづくり事業と合わせて実施していない箇所において、このような手法は管内では先例がないものである。

上述の通り、高規格堤防整備の特徴として、長期間にわたり土地利用が出来なくなり、また、事業完了後には土地所有者に対して土地を引き渡すことになるため、起業者としては事業完了後の上面利用が可能となるまで、引き続き土地所有者等に歩み寄った対応が重要となる。

6. これからの課題

本件地区については、権利者がA社のみであったが、管内沿川には多くの木造密集地域を抱えている。木造密集地域は土地も狭く、高規格堤防を整備するために必要な一定規模以上の土地を確保するためには多くの関係者との調整が不可欠となる。

このような地域に対しては、本件地区での進め方とは異なり、高規格堤防の整備に合わせて地域の脆弱性を解消するようなまちづくり（不燃化促進・街路基盤等整備など）を合わせて提起していけるようなスキーム作りが必要であり、今後の大きな課題であると考えている。



写真2 沿川における木造密集地域【墨田区】