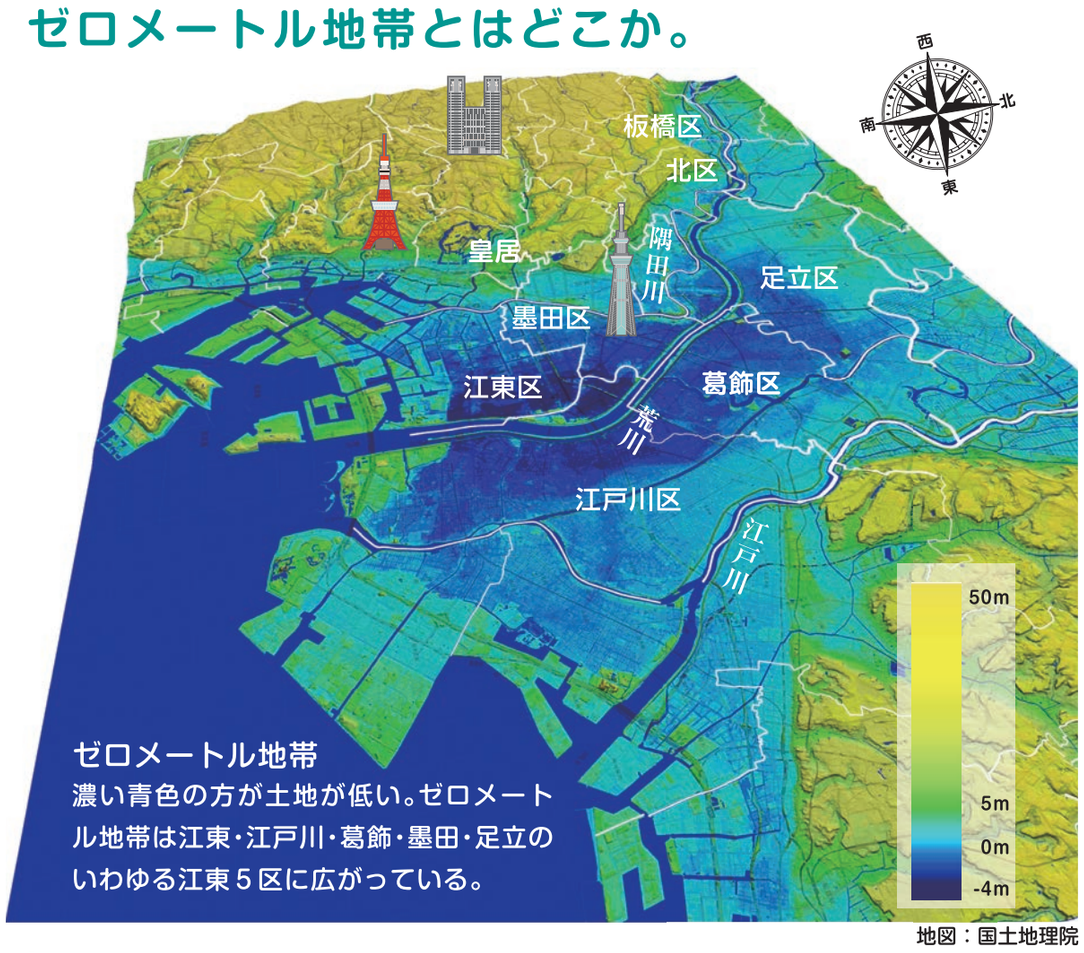
ゼロメートル地帯で進める流域治水
「高台まちづくり」

ゼロメートル地帯とはどこか。



地図：国土地理院

ゼロメートル地帯が抱える水害リスク

ゼロメートル地帯が抱える水害リスクとは。

東京大学大学院 情報学環 総合防災情報研究センター　客員教授　**松尾 一郎**

東京は、これまで多くの水害に見舞われている。それは、広い関東平野の中で、東京の低地部分は、元々海であり、上流からの堆積土砂や江戸幕府から始まった人工的な埋め立てで陸地化したからである。その後の地下水のくみ上げによる地盤沈下もゼロメートル地帯の水害リスクを高めている。ここで大型台風が襲ってきたら、どうなるか。それは、歴史が物語っている。1947年のカスリーン台風では、関東平野を襲い死者1,100人、家屋浸水30万戸であった。この台風での被害は、埼玉県加須市地先の利根川堤防の決壊に始まり、荒川も熊谷市地先で堤防が決壊し、氾濫水は流下し、利根川からの決壊水と混じって足立区・葛飾区・江戸川区などほぼ全域が浸水した。この水害リスクは、現代も変わらない。地球温暖化がますます降雨量を増加させているし、台風を大型化させている。2019年10月の東日本台風で起こったことを振り返れば、カスリーン台風の頃と変わらない水害リスクが、目の前にあることに気づくのである。

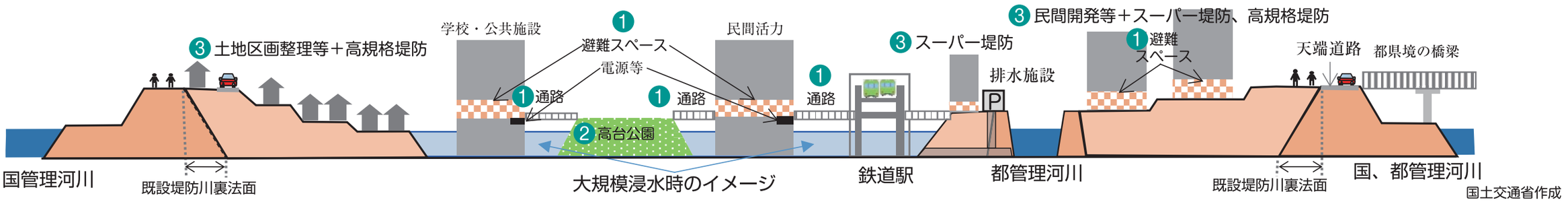
なぜ「高台まちづくり」が必要か。

関東地方整備局　局長　**土井 弘次**

首都圏を水害から守るため、これまで治水事業として、荒川放水路等の掘削や堤防整備、洪水の一部を貯留する八ッ場ダム（利根川水系）、荒川第一調節池等の洪水調節施設等の整備を実施してきました。現在は荒川第二・第三調節池の整備や京成本線荒川橋梁架替事業、また高規格堤防をまちづくり事業等と一体で実施する等、整備を実施しておりますが未だ途上にあります。一方で、気候変動により降雨量や洪水流量の増大、洪水の発生頻度の増加、平均海面水位の上昇等により水害リスクが増加しています。特にゼロメートル地帯等には人口・資産が多く集積し、ひとたび大水害が発生すると広範囲で長期間の浸水が想定されます。このため、治水対策の加速化とあわせて、早い段階からの避難の実効性を高めるとともに、避難が出来なかった場合でも、命の安全・最低限の避難生活水準を確保でき、避難場所にもなる「高台まちづくり」を推進します。具体的には、地域ごとに浸水深、浸水継続時間などの水害リスクが異なることから、国、都、地元区等が一体となり、避難のあり方や排水対策等を踏まえた高台まちづくりのあり方の検討や、設定したモデル地区について、具体の地域における高台まちづくりの実践に取り組みます。

「高台まちづくり」とは

高台まちづくりは、❶「建築物等（建物群）による高台まちづくり」❷「高台公園を中心とした高台まちづくり」❸「高規格堤防の上面を活用した高台まちづくり」の3つのイメージで進めていきます。平常時は賑わいのある空間、公園、良好な都市空間・住環境等を提供し、浸水時には緊急的な避難場所や救出救助等の活動拠点として機能します。高台公園や高規格堤防の上面からは道路や連続盛土等を通じて浸水区域外への移動も可能となります。



国土交通省作成

❶ 建築物同士をつなぐ浸水しない道路の整備、学校・公共施設等での避難スペースの整備・確保

小岩駅南口商業施設『FIRSTA koiwa』デッキ（江戸川区）
江戸川区提供

南小岩六丁目地区（江戸川区）
江戸川区提供

再開発事業において避難スペースや連絡通路等の整備を計画段階から誘導

❷ 高台公園の整備

都立大島・小松川公園（高台公園・高規格堤防）
国土交通省撮影

❸ 高規格堤防（国）、スーパー堤防（都）の整備

荒川・新田地区（足立区）
国土交通省撮影

隅田川・新川地区（中央区）
東京都提供

高台まちづくりについて詳しく知りたい方はこちら

経済界からの期待

挑みつづける、変わらぬ意志で。
東京商工会議所

レジリエントな都市・東京の実現を

東京商工会議所 災害対策委員長（セコム株式会社 会長）**中山泰男**

コロナ禍で社会経済は未曾有の苦境にありますが、気候変動の進展に伴い、従来の常識を超えた災害が多発する新たなステージを迎え、東京及び首都圏での自然災害も、感染症と同様の、あるいはそれ以上の危機が想定されます。

万一、大雨で東京・荒川右岸の堤防が決壊すれば、浸水は２週間以上継続しライフラインは停止するため、浸水区域内人口約１２６万人はもとより地域経済、サプライチェーンへの影響等わが国に甚大な被害をもたらします。中長期的な視点で「高台まちづくり」「流域治水」といった防災・減災のまちづくりを急ぎ、レジリエント（強靭）な都市「東京」を構築する必要があります。その際、ビルド・バック・ベター の考え方のもと、事前復興の取り組みも重要と考えます。

近年、国は高い危機意識のもと防災・減災に取り組んでおり、引き続き省庁間や自治体、さらには民間と連携した迅速な対応をお願いします。私たち企業もＢＣＰ策定や防災人材の育成等により防災力向上に貢献して参ります。

モデル地区区長に聞く―「高台まちづくり」へのチャレンジ

板橋区

一丸となって水害に強いまちづくりを推進

板橋区長　**坂本 健**

板橋区は荒川の沿川７区の中では最も上流に位置し、ひとたび荒川が氾濫すると、区内のおよそ3分の1の面積が浸水すると想定されており、その影響は約13万人に及びます。

今回モデル地区に指定された「舟渡・新河岸地区」は、荒川と新河岸川に挟まれた特に水害リスクの高い区域で、住宅と事業所が混在した地域です。

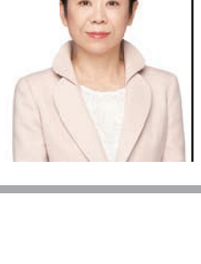
これまで舟渡地区においては、区立施設の建設に合わせた堤防の強化や住民・企業・関係機関によるワークショップなどを進めてきました。今後は、舟渡地区における取り組みを新河岸地区にも拡大し、コミュニティタイムライン（地域の事前防災行動計画）の策定や避難場所の確保など、対策の強化を図ってまいります。

治水対策は、国・東京都・沿川自治体・地域住民が一丸となり取り組むことが必要です。本区も事業の一端を担うべく、水害に強いまちづくりを進めていきます。

足立区

高台を活用した「防災まちづくり」の促進

足立区長　**近藤やよい**



四方を川で囲まれた足立区にとって、台風をはじめとする豪雨水害による災害リスクの高まりは、防災上の最重要課題です。

一昨年の台風第19号接近時には、区内135施設で避難所を開設し、3万3172人の区民の方々が避難をしました。一方、感染症対策を踏まえた避難スペースの収容可能者数は約6万人にとどまり、区では分散避難の推進や垂直避難の協力、建物の確保に努めていますが、避難者の受け入れ機能の拡大は喫緊の課題となっています。

こうした中、「高台まちづくり」に国や東京都など関係機関と一体となって取り組むことにより、区単独では解決が困難な課題について着実な前進を期待します。

区では、4つのモデル地区を検討候補として、高台整備による垂直避難が可能なスペースの創出や防災活動拠点の整備に向けた検討を行い、より一層「防災まちづくり」の推進を図ってまいります。

葛飾区

浸水に対応した市街地を目指して

葛飾区長　**青木克徳**

葛飾区は、大小6河川に囲まれ、これまでに台風による河川の氾濫や高潮、集中豪雨による内水氾濫などの浸水被害を受けてきました。

今後、大型台風の恒常化等、確実に増大する水害リスクに備えるためには、「治水対策」、「広域及び垂直避難対策」、「浸水対応型市街地づくり」を三位一体で進めていくことが必要であると考えています。

「浸水対応型市街地づくり」は時間がかかりますが、命を守る避難空間と長期的避難に耐えられる機能を持った浸水対応型拠点建築物を市街地の随所に配置し、広域避難と垂直避難を組み合わせて避難できる環境を段階的に整える取り組みです。また、堤防と一体となった高台空間を沿川に確保し、避難及び速やかな応急復旧活動が可能な市街地を目指しています。

モデル地区では、避難所となる学校や公共施設に限らず、商業施設や集合住宅などの民間施設の浸水対応型拠点建築物を区内随所に増やすための実現方策について、国や都などと協働で検討を進めます。

江戸川区

誰もが安心して自分らしく暮らせるまちを目指して

江戸川区長　**斉藤 猛**

江戸川区は、東西に江戸川・荒川の二大河川が流れ、南は東京湾を望む水辺豊かなまちです。一方、陸域の7割が満潮位以下のゼロメートル地帯であり、過去幾度も水害に見舞われ、「水との闘い」が本区の歴史と言っても過言ではありません。河川の氾濫や高潮による堤防決壊に見舞われた場合、浸水が2週間以上続く恐れがあり、水害への備えが何より必要な土地柄です。

河川整備や堤防強化などの治水事業の推進はもとより、『高台まちづくり』の実践に向けて、国・都・区が一丸となって取り組むことが重要であると考えております。本区内の４つのモデル地区「ＪＲ小岩駅周辺地区」「新庁舎建設に合わせた船堀地区」「都県境整備を含めた篠崎地区」「中川左岸（荒川並行区間）」の事業推進につながる制度や整備手法などの具体的な検討を進め、区民の命を守る「誰もが安心して自分らしく暮らせるまち」の実現に邁進していきます。