

標題 高規格堤防と一体のまちづくりにおける住民負担の軽減方策

氏名（所属）本多吉成（江戸川区 土木部区画整理課）

はじめに

江戸川区は東京都の東端に位置し、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。一方で元々低地帯であったことに加え、明治期から昭和40年代頃まで産業の発展に伴い地下水の汲み上げが行われ、地盤沈下が進行した結果、陸域の7割が満潮位以下のゼロメートル地帯となっています。過去には幾度も水害に見舞われ、「水との闘い」が本区の歴史といっても過言ではありません。

現在も、本区は、堤防が生命線となり365日24時間街が守られており、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。

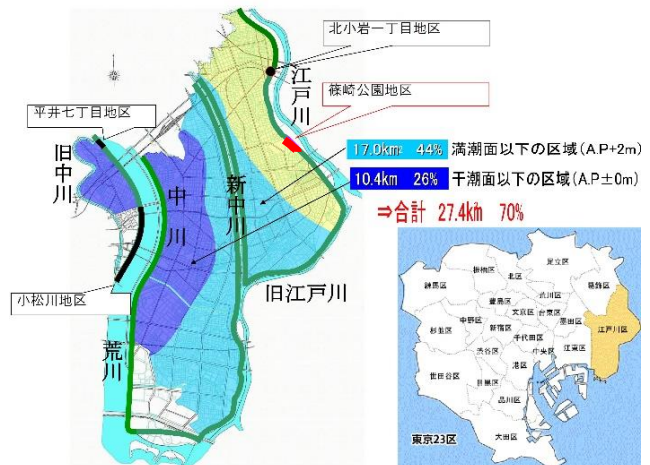


図1 江戸川区の地勢及び高規格堤防施行箇所

江戸川区スーパー堤防整備方針

このような背景のもと、本区では平成18年度に「江戸川区スーパー堤防整備方針」を策定し、都市基盤の整備と合わせた水害に強いまちづくりを推進しています。

この方針は、昨今の地球温暖化の影響を示唆する気候変動や異常気象に伴うこれまでの予測をはるかに超える大規模な水害が発生している中、そのような自然災害に対して極めて強靱な構造を有する高規格堤防（スーパー堤防）整備について、学識経験者及び国・都の河川行政関係者等とともに、その必要性を論じ、具体策を検討し取りまとめたものです。

この高規格堤防整備と一体のまちづくりについては、防災都市づくりの方針として、「江戸川区都市計画マスタープラン」においても位置付けています。

なお、高規格堤防は計画規模を越える大洪水に対し、堤防決壊による市街地の壊滅的な被害を防ぐ超過洪水対策として創設された国の河川事業であり、通常の堤防と比較して幅の広い堤防（堤防の高さの30倍程度）を有するのが特徴です。

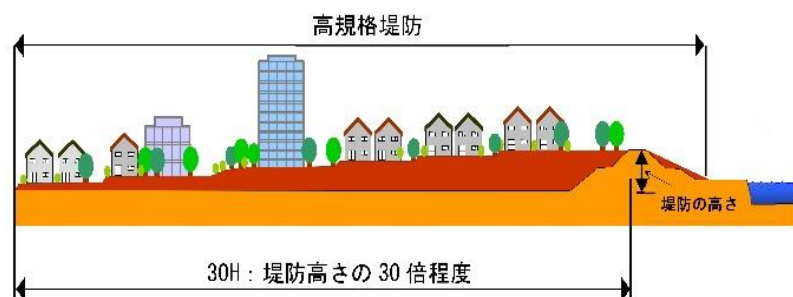


図2 高規格堤防の断面図（イメージ）

江戸川区の高規格堤防と一体のまちづくり

高規格堤防整備は、本区の治水安全度を飛躍的に向上させるものであり、まちづくりと一体的に実施することにより、それぞれの地区特有の地形的課題を解決するとともに、都市基盤の整備や住環境の改善を同時に図ることができます。また、整備に伴い高台化された公園・緑地などは、水害時における避難場所や防災活動の拠点として機能する役割を期待されています。

本区では、これまで3地区で事業を完了、現在1地区事業中となっています。

高規格堤防地区名 【事業地区名】	施行面積	高規格堤防延長	まちづくり手法	共同事業者
小松川地区（完了） 【亀戸・大島・小松川地区】	約 98.6ha	2,380m	市街地再開発事業	国・都
平井七丁目地区 【平井七丁目北部地区】 （完了）	約 1.2ha	100m	土地区画整理事業	国・区
北小岩一丁目地区 【北小岩一丁目東部地区】 （完了）	約 1.4ha	120m	土地区画整理事業	国・区
篠崎公園地区 【上篠崎一丁目北部地区】 （事業中・H27～）	約 4.0ha	約 420m （予定）	公園・緑地事業 土地区画整理事業	国・都・区

表1 国の高規格堤防と一体整備箇所（江戸川区内）

一方で、高規格堤防との一体事業においては、施行区域内のほぼ全域が高規格堤防事業による盛土の範囲内となるため、盛土に伴い長期の中断移転（仮住まい）を強いることとなります。

また、本区では狭小宅地も多く、減歩後の再建について不安を抱える方も多いため、事業への不安を取り除き、また、事業への理解を得るためにも、事業が区全体の防災性の向上に寄与することを考慮したうえで、住民負担の軽減を検討していく必要があります。

以下、主に本区が共同事業者となった3地区で行った土地区画整理事業での住民負担の軽減方策について記述します。

住民負担の軽減方策の具体例

1) 減歩負担の軽減

① 宅地の減歩緩和

従来、江戸川区施行の土地区画整理事業では、100㎡以下の小宅地を減歩率ゼロの対象として整備してきました。しかし、高規格堤防事業の意義を考慮し、平井七丁目北部地区では500㎡以下の一般宅地の減歩率をゼロとしています。以降の一体整備事業にも同様な緩和を行っています。（北小岩一丁目東部地区はすべての宅地、上篠崎一丁目北部地区では400㎡以下としています。）

また、北小岩一丁目東部地区、上篠崎一丁目北部地区においては、私道（公共施設の用に供している宅地）の取扱いにおいて、従来の土地区画整理事業の多くでは、その機能が公道に置き換わるため

換地不交付としてきましたが、私道の半分の面積を一般宅地として隣接換地しています。

こうした減歩の緩和には、区民の理解及びそれに応じた土地が必要であることは言うまでもありません。

②堤防裏法敷地の活用

一般的な市街地での土地区画整理事業では土地区画整理法施行規則に定められている『施行地区の面積の三パーセント以上』の公園面積を減歩等により確保しなければなりません。平井七丁目北部地区においては高規格堤防整備により生じた川裏法敷地を緑地整備することにより、公園面積を確保することができたため、住民の減歩負担を軽減することに大きく寄与しています。これは後の北小岩一丁目東部地区においても活用しています。

しかし、川裏法面の活用は現段階では公共施設利用に限定されており、宅地等、柔軟な利用については、今後の河川管理者との協議が必要となります。

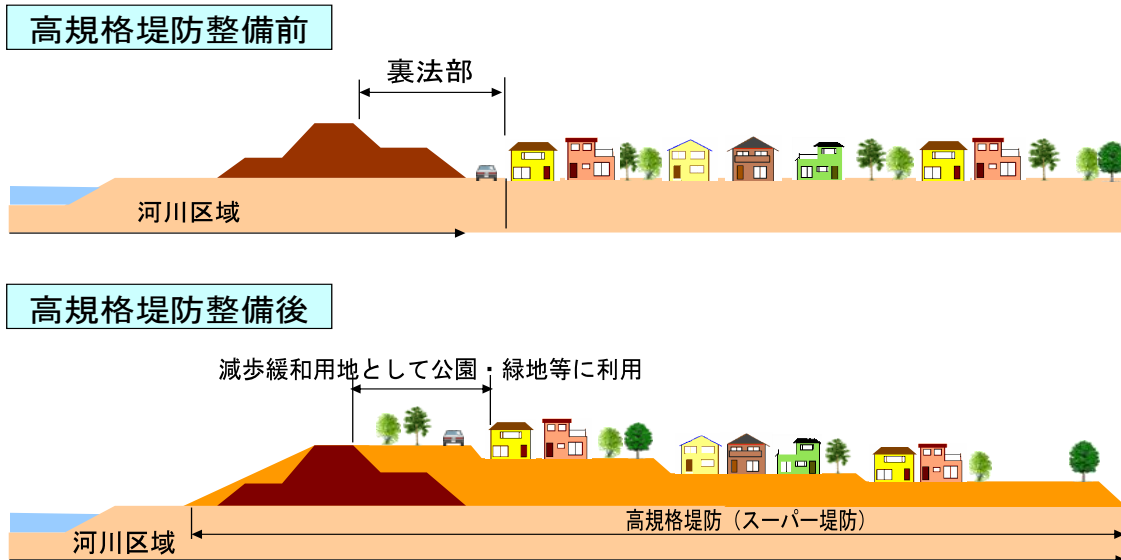


図3 川裏法面活用例

2) 長期中断移転対策

①隣接公有地の利用

平井七丁目北部地区では、多数の中小工場が立地していました。これらの権利者は、仮工場を探すことが困難な状況にあり、休業することが顧客を失うことに直接つながるといふ不安が大きく、そのような状況の中で仮工場の設置が強く要望されました。

そこで当時の建設省が、隣接する公有地の一部を借り受け希望者に合わせ 22 棟の仮設工場を建設しました。これらの仮設工場は当時の稼働状況、各権利者の要望や工場の実態に合わせ、個別設計で建設され、これにより継続した営業が可能となり権利者の不安解消や事業への理解・協力を結びました。

②先行買収の実施

北小岩一丁目東部地区では、長期の中断移転、減価補償及び減歩負担軽減の対策として、事業開始前に用地の先行買収を行いました。先行買収にあたっては、早期の生活再建を希望する地権者からの要望に応じながら21件の買収を行いました。

これは、他地区への移転となりますが、直接移転（引っ越しが一回）することができ、長期中断移転がなくなることから生活再建が早期に実現することにより権利者の負担軽減に繋がります。

また、先行買収した土地を従後の公共用地に充当することで区内権利者の減歩負担軽減に繋がっています。さらに、後述しますが、居住環境の改善や別事業の種地ともなりうるなど様々な効果をもたらします。

同様に上篠崎一丁目北部地区でも先行買収を行っていますが、こうした先行買収は、事業前に行われるため、移転補償費等について一体事業のアロケーションの対象とならず、土地区画整理施行者の負担となっていることが問題として挙げられ、今後はこのような先行買収についても一体事業のアロケーション対象とするよう協定内容に含まれることが望まれます。

③先行買収及び段階施工による直接移転

現在事業中の上篠崎一丁目北部地区については、先行買収で得た高規格堤防特別区域外の土地を移転先として活用、希望者はこちらに直接移転することで、権利者は長期中断移転の精神的、身体的負担の軽減、公共側は移転補償費・仮住居費の軽減に繋がりました。

また、当地区は、共同施行者である国、都と協議を行い事業期間が長期化（H27～R16予定）するなど課題もありますが、高規格堤防の盛土整備を4段階に分けることで、中断移転に不向きな幼稚園、寺院を直接移転できるようにしました。

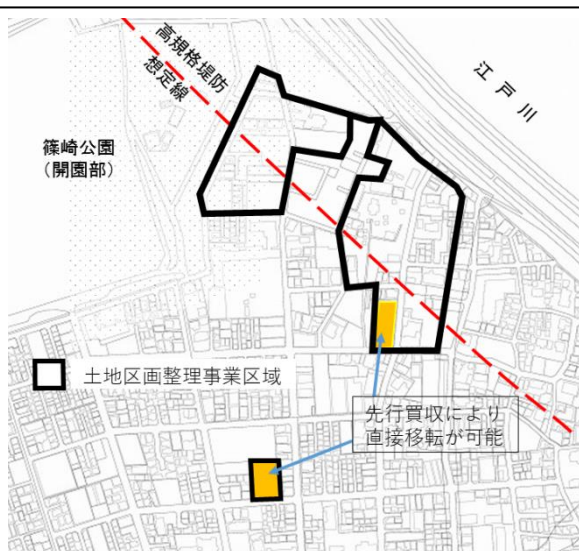


図4 先行買収による直接移転用地確保

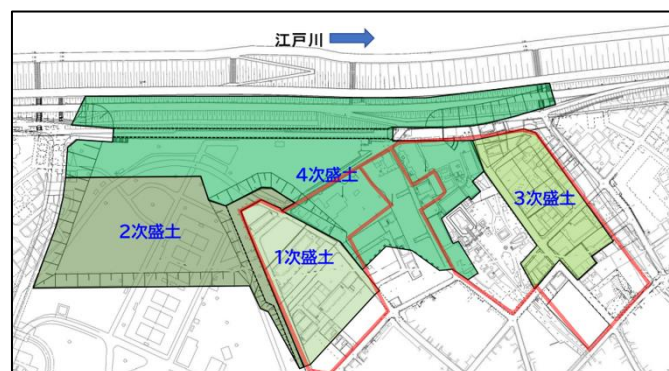


図5 段階的な盛土計画

3) 居住環境の改善 (70 m²対策)

本区では敷地の細分化を防止し、居住水準を維持しながら良好な住環境を保全・創出することを目的として、建築物の敷地面積の最低限度が定められています。

本区の全域が平成16年に都市計画で最低敷地面積が70㎡（別途地区計画でも最低敷地の制限がある地区があります。）に定められたことから、希望する70㎡未満の小規模宅地の地権者は地区内で先行買収によって取得した区有地や他権利者の土地を購入することで、宅地規模を拡大し、換地設計による「隣接換地」を行い、居住環境の改善を図るという方策を取り入れています。

なお、先行買収土地の買い増しができる面積については、従前所有している土地と買い増しする土地を合わせて70㎡までを上限としています。

各地区の実績は下記のとおりとなっています。

土地区画整理地区名	買い増し希望地権者数	買い増し土地合計
平井七丁目北部地区	15 権利者	339.64 ㎡
北小岩一丁目東部地区	7 権利者	87.0 ㎡
上篠崎一丁目北部地区	11 権利者	233.0 ㎡

表2 土地の買い増し状況

おわりに

本区における高規格堤防と一体的なまちづくりは、平成5年に平井七丁目北部地区の南側にマンション計画が起きたことから始まりました。また、北小岩一丁目東部地区では、区域西側を除く三方を盛土に囲まれた窪地状の地形で外周道路へは階段を利用しなければならないところもあり、アクセス性の課題、加えて密集市街地、狭小道路による緊急時の安全面での課題を同時に解決すべく事業を実施しました。現在、地区特有の地形的課題を解決し道路などの公共施設の整備改善のみならず、堤防が強化され、河川空間から連続性をもった開放的な街並みへと変化を遂げています。なお、事業中である上篠崎一丁目北部地区においては、先行買収によって得られた直接移転先の土地の引き渡し令和4年3月に完了し、権利者の移転が行われており、令和4年より第一盛土工事が国の施工により着手予定です。

今後の高規格堤防と一体のまちづくりについては、国と東京都により設置された『災害に強い首都『東京』形成に向けた連絡会議』において、『高台まちづくり』の推進が求められており、その中で、上篠崎一丁目北部地区の南東部付近、『篠崎地区周辺の高台まちづくり（高台化）の検討』及び、中川左岸（『中川左岸（荒川平行区間）における高台まちづくりに向けた堤防整備方針の検討』）がモデル地区に設定されています。

この『高台まちづくり』とは建築物の上層階での避難スペースの確保、公園の高台化、そして高規格堤防の整備等による高台拠点の線的・面的につなぐことで命の安全・最低限の避難生活水準を確保し、さらには浸水区域外への避難を可能とするものです。

これらについて、今後検討される新たな制度や事業手法などに期待し、事業化により影響を受ける区民に対して負担の軽減をはかりつつ、そして、一人でも多くの区民の命を守ることにつながる高規格堤防と一体となった『高台まちづくり』の早期実現を目指してまいります。