

とりまとめ骨子（案）

はじめに1. 首都圏及び近畿圏のゼロメートル地帯等の状況

- 首都圏及び近畿圏には人口・資産が集積しており、河川堤防の決壊が甚大な人的、経済的被害を招くおそれ。特にゼロメートル地帯では、地盤高が海面下であることから、一度浸水すると浸水が広範囲に及び、自然排水が困難なため浸水が長期にわたるなど、被害が甚大となるおそれ。
- 首都圏のゼロメートル地帯やその周辺では、高度経済成長期に地下水のくみ上げ等を原因とする広域的な地盤沈下が進行。最も沈下したところでは、約4.5m沈下。近畿圏のゼロメートル地帯等においても同様。
- 首都圏及び近畿圏ではゼロメートル地帯を含めて広大な低平地が広がっており、避難場所となりうる高台が少ない上、道幅が狭い木造密集市街地が広く分布し、大規模浸水時の避難や救助等に支障が出るおそれ。

2. 高規格堤防を取り巻くこれまでの経緯

- 自然現象のため、現況の施設能力を超える洪水や高潮（以下「超過洪水等」という。）が発生する可能性は絶えず存在。
- 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年より高規格堤防を整備。
 - ・利根川、江戸川、荒川、多摩川、淀川、大和川の5水系6河川
- 平成22年10月に、行政刷新会議の「事業仕分け」で一旦廃止とされた後、平成23年2月から「高規格堤防の見直しに関する検討会」（以下「前検討会」という。）で高規格堤防の整備区間等について検討。
- 高規格堤防の整備区間を、「人命を守る」ということを最重視して「人口が集中した区域で、堤防が決壊すると甚大な人的被害が発生する可能性が高い

区間」とし、ゼロメートル地帯等の約 120km に設定。

・約 870km から江戸川、荒川、多摩川、淀川、大和川の 5 水系 5 河川の約 120km

・整備区間の設定の具体的な考え方

(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

○前検討会がとりまとめた「高規格堤防の抜本的見直しについて（とりまとめ）」では、今後の高規格堤防の整備手法としてまちづくりと連携した整備、コストの縮減等、投資効率性の確認等について指摘。

○平成 25 年 4 月以降、整備区間のうち、地元から強い要望があり、まちづくりとの連携がスムーズにでき、大洪水時にも浸水しない広域避難場所等として活用できるなど地域の防災力向上に資するところ等を優先的に整備。

○平成 29 年 3 月末時点の高規格堤防の整備状況は、整備区間の約 120km に対して約 14km（約 12%）。このうち、高規格堤防の基本的な断面形状が確保されている延長は、約 3.3km（約 2.8%）。

○一方、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害を受けて提言された「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について」（平成 27 年 12 月社会資本整備審議会答申）を踏まえて、社会の意識を「施設的能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと変革を促し、社会全体で常に洪水氾濫に備える「水防災意識社会」の再構築の取組を推進。

○社会資本整備に関わる者が行うべき取組として平成 27 年 11 月には「ストック効果の最大化に向けて」がとりまとめられ、ストック効果の最大化に向けた具体的な戦略を推進。

3. 高規格堤防整備の役割

○河川の氾濫原に多くの人口・資産等が集積している我が国において、国民の生命と財産を守る治水対策は、国家の根幹に関わる施策。

○首都圏及び近畿圏には人口・資産が集積しており、河川堤防の決壊が甚大な人的、経済的被害を招くおそれ。超過洪水等によりゼロメートル地帯や密集市街地に広範囲に浸水が生じた場合の被害の甚大さを考えれば、多くの人命

が一度に失われることがないような措置を講じていくことが必要。更に、地球温暖化に伴う気候変動の影響が顕在化しつつあり、今後、水災害の激甚化、頻発化が懸念。

- 超過洪水等が発生しても人命を守ることを第一に、避難情報の適切な提供等のソフト対策が進められているが、首都圏及び近畿圏では、これらとあわせて、高規格堤防の整備によって壊滅的な被害を回避。
- 高規格堤防は、超過洪水等の越流、浸透等による決壊を防ぎ、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堤防。
- 高規格堤防は、地方公共団体等が実施するまちづくり事業や民間事業者による土地利用転換などのまちづくりと連携して整備されることが多いため、安全で快適なまちの形成に寄与。
 - ・災害時の周辺住民等の避難場所として機能
 - ・被災者の救助活動、水や食料をはじめとする緊急物資の輸送・供給活動など災害時の様々な活動の拠点として機能
 - ・木造密集市街地の解消等による良好な住環境を提供
 - ※高規格堤防の上面に居住する住民の多くが満足（「満足」「まあ満足」が約9割）
 - ・都市景観の向上や良好な都市空間の形成
- 一部区間の整備の場合や基本的な断面形状が完成していない場合にも、堤防の安全性が格段に向上するとともに、まちづくりとしての効果が発揮。

4. 高規格堤防の整備における主な課題

1) まちづくりと連携した整備に関する課題

- 前検討会は、とりまとめにおいて、まちづくりのインセンティブとなるような方策の検討や共同事業者としてのメリットをそれぞれが享受できる事業計画の策定や的確なタイミングでの事業着手に努めることなどについて指摘。
- 高規格堤防の整備は、河川管理者の事業評価手続きを完了した次年度に事業化し、その上で共同事業者と基本協定を締結。
- 河川管理者は、事業化されるまでの間、事業の準備にとりかかっていることを共同事業者に適切なタイミングで明確に伝えていないため、共同事業者と

の間で十分な信頼関係を築くことができない場合がある。実際に、共同事業者が高規格堤防と共同で実施することを断念した事例あり。

- 高規格堤防の整備とまちづくり事業を共同で実施する際には多様な手法があり、円滑な調整を支えるノウハウや人材の確保が課題。
- 高規格堤防の整備により盛土等の期間に民間事業者等の企業活動が開始できない場合、土地を所有すること等に伴う民間事業者等の支出の軽減が課題。
- 高規格堤防の整備により家屋等の移転を必要とする場合、住民等の負担の軽減が課題。
- 限られた事業区域において、高規格堤防を整備する場合、堤内地側等の盛土端部の処理として擁壁の整備が必要であり、事業区域が小規模になるほど費用を要する。
- 河川管理者は、高規格堤防の整備区間において高規格堤防を整備した際に影響する土地の範囲を一般に示していない。
- 近年、ゼロメートル地帯の治水対策等に取り組む意志が感じられず、共同事業者との調整等において河川管理者側の姿勢が受動的。
- 高規格堤防と市街地の一体的かつ計画的な整備を推進するための措置について、過去に発出された通知は現在では無効となっている等との誤解が地方公共団体等にある。
- 地方公共団体が策定した計画等に高規格堤防の整備やその予定区域を明示している事例はあるが、そのような地方公共団体は少数。
- 高規格堤防の認知度は低く、高規格堤防上に居住されている住民や予定区域に居住されている住民でも高規格堤防について十分に理解されているとは言い難い状況。

2) コストの縮減や工期の短縮に関する課題

- 前検討会は、とりまとめにおいて、コストの縮減や工期の短縮のための整備手法の見直しについて指摘。

- 高規格堤防は、河川管理者が盛土や必要に応じた地盤改良を施工後、沈下収束の状況を確認した上で共同事業者へ引き渡し、その後、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が一般的。共同事業者等にとって盛土等に要する工期の短縮が課題。
- 高規格堤防の予定区域のうち、既設の堤防から離れた箇所で大規模な事業が計画されたとしても、現行の仕組みでは対応ができず将来的に手戻りとなり、コストが増大するおそれ。
- 建設発生土の再利用や地盤改良工法の選定などによりコストの縮減等に取り組んできたが、新技術の活用等が課題。

3) 投資効率性の確認に関する課題

- 前検討会は、とりまとめにおいて、投資効率性の確認手法のさらなる検討について指摘。
- 前検討会のとりまとめ以降、新規地区の事業着手の際に投資効率性の確認を実施してきたが、整備の状況を踏まえた評価方法となるようさらなる検討が必要。

5. 主な課題に対するこれまでの取組

1) 川裏法面敷地の活用

- 高規格堤防の整備により、これまで通常の利用ができなかった川裏側（堤内地側）の堤防法面の敷地（以下「川裏法面敷地」という。）が利用可能。
- 川裏法面敷地を隣接する民有地と一体として活用することで、敷地面積を拡大し、大規模建築物を建設。ただし、このような適用事例は地方公共団体等との共同の場合に限定。
- 川裏法面敷地を占用し、土地区画整備事業の事業区域に含めた上で、道路（市道）、公園（緑地）を配置することで、公共減歩を緩和し、民有地の有効な利用に寄与。ただし、このような事例は土地区画整理事業との共同の場合に限定。

2) 高規格堤防の整備に伴う税制の特例措置

- 高規格堤防の整備に伴い一時的に移転する家屋の所有者に対しては、不動産取得税の課税標準から従前家屋の価格を控除する税制が、高規格堤防特別区域の指定の公示日から2年以内の家屋の取得まで延長する特例措置が適用。
- 一方で、河川管理者が高規格堤防としての盛土及び地盤改良を実施している期間の固定資産税の減免措置を実施している地方公共団体はあるが限定的。

3) 盛土と建築物などの一体的な施工

- 一般的に河川管理者が実施する盛土や地盤改良等と、共同事業者が実施する建築物や基礎等を、一体的に施工することで工期の短縮等を図ることができる可能性。
- 盛土と建築物等を一体的に施工した事例があるものの少数。

4) 仮移転の解消

- 高規格堤防の整備にあたり、仮移転を解消するためには、予め別の用地を確保するなどして盛土等を施工しておくことが有効。
- これまで、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を実施した事例はあるものの実施は限定的。

5) 沿川地域が抱える課題の解決

- 高規格堤防の整備により、高規格堤防の整備区間の沿川が抱える大都市圏特有の課題を解決できる可能性。
 - ・大規模水害時の避難場所や災害時の活動拠点等の確保
 - ・大規模水害時に避難や救助等に支障がでるおそれのある木造密集市街地の安全性確保など
- これまでも、高規格堤防の整備と共同で広域避難場所となる公園整備や良好な住環境の提供に取り組まれてきたが、未だ避難可能な高台が不足し、木造密集市街地が残る。

6. 高規格堤防を効率的に整備するための方策

1) 共同事業者への直接的な支援

(川裏法面敷地等を活用する仕組みづくり)

- 川裏法面敷地を建築物の敷地に算入することなど、高規格堤防と共同で実施することが共同事業者にとってインセンティブとなるような仕組みづくり。
- 川裏法面敷地に加えて、堤防天端や川表法面、高水敷なども連続的にアクセスが可能となるため、これらを一体的な空間としてとらえた活用方策について検討。

(税制等の支援制度の検討)

- 高規格堤防と共同で実施する際の共同事業者に対する税制や融資等による支援について検討。

2) 事業化に向けた手続きの改善

(高規格堤防の予定区域を明示し、共同事業者を公募する仕組みづくり)

- 河川管理者が、高規格堤防を基本的な断面形状で整備した場合に影響する土地のおおよその区域を明示した上で、民間事業者へインセンティブを付与することによる公平性を担保するために、共同事業者を公募する仕組みづくり。

(河川管理者による事業の準備のための仕組みづくり)

- 河川管理者が事業の準備を開始することを早期に表明する仕組みづくり。

(民間のノウハウを活用した円滑な事業の調整の仕組みづくり)

- 高規格堤防の整備やまちづくり事業に係る多様な手法を円滑に調整するための民間等のノウハウや人材を活用する仕組みづくり。

3) コストの縮減や工期の短縮

(盛土と建築物などの一体的な施工などの仕組みづくり)

○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。

- ・その際、高規格堤防としての品質等を確保するために、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管理状況の確認方法、費用負担の考え方などを体系化

○高規格堤防の予定区域のうち既設の堤防から離れた箇所で大規模な事業が計画された際に将来の手戻りとならないような仕組みや高規格堤防が整備できない間の氾濫域の減災対策を促進する仕組み等の検討。

(大規模開発を誘導する仕組みづくり)

- 共同事業者が自ら事業区域を拡大するインセンティブが働く仕組みづくり。
- この際には、堤内地側等を擁壁でなく法面とすることでコストが縮減できる可能性があるため、これらの工夫について検討。

(新技術の活用によるコスト縮減等の取組み)

- コストの縮減や工期の短縮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。

(地盤改良工法の選定の工夫の検討)

- 共同事業者と調整の上、土地利用の予定、工事・補償の費用、工期などを勘案して地盤改良工法を選定できる仕組みの検討。

(仮移転を解消する整備手法の検討)

- 河川管理者や地方公共団体等による土地の取得など住民負担の軽減や仮移転費用の縮減に繋がる仕組みの検討。

4) 高規格堤防の意義等の共有

(高規格堤防の意義等を共有する取組み)

- 地方公共団体、民間事業者等と、首都圏及び近畿圏のゼロメートル地帯等の災害リスク、高規格堤防の意義、高規格堤防の予定区域、事業の仕組みなどを共有する取組みを強力に推進。
- 地方公共団体等と情報交換を十分に行い、まちづくりの機を逃さないことはもちろんのこと、高規格堤防との共同事業を積極的にまちづくりの事業者提案する取組みを推進。
- これまでに定められた高規格堤防と市街地の一体的かつ計画的な整備を推進するための措置について過去に発出された通知や高規格堤防の整備のための新たな方策などについて周知するとともに、その運用について相談に応じる体制づくり。
- 高規格堤防の計画について、地方公共団体の計画等への反映を促進する取組み。
- 住民等に対して首都圏及び近畿圏のゼロメートル地帯等の災害リスクや高規格堤防の整備状況、計画、効果等について分かりやすく伝える取組み。

5) 投資効率性の確認手法の見直し

(投資効率性の確認手法の見直し)

- 投資の効率性をより適切に評価できる確認手法について検討。

おわりに