

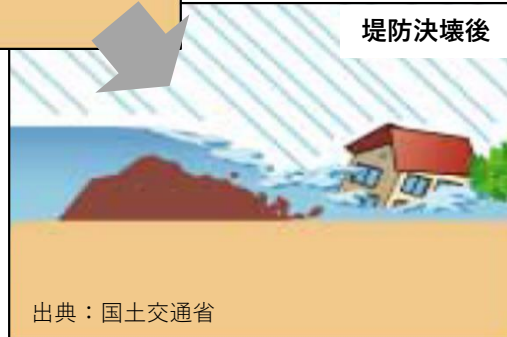
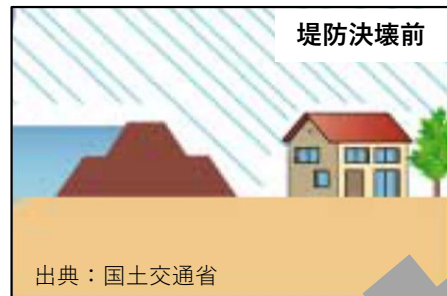
災害に強い首都「東京」の形成に向けた 高台まちづくり整備の基本的な考え方（案）

概要版

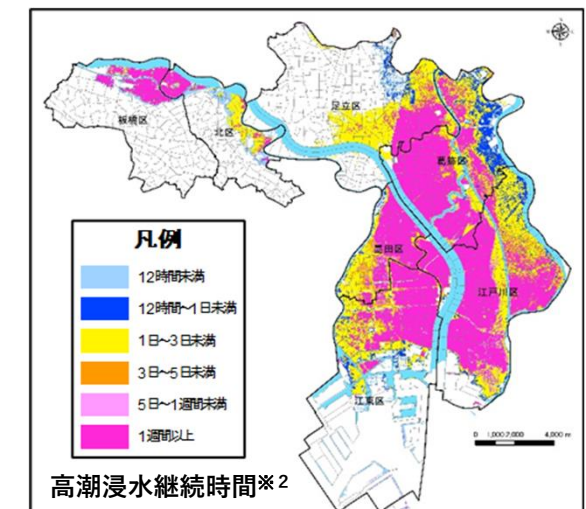
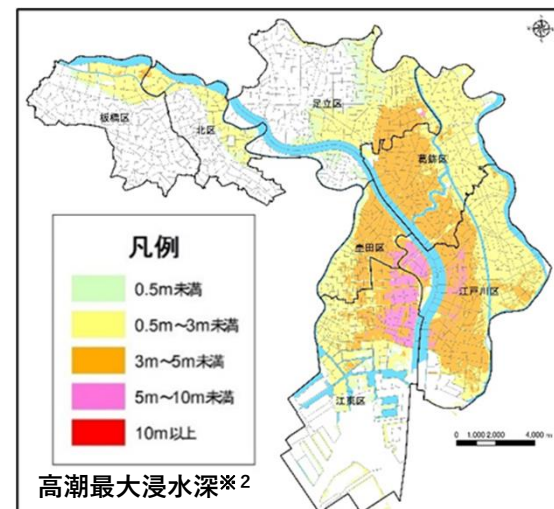
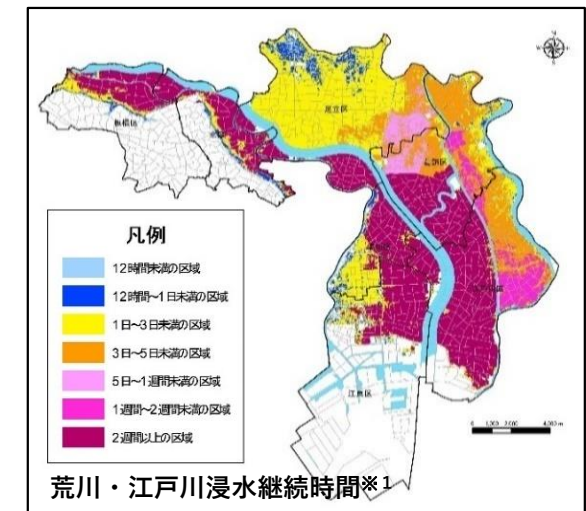
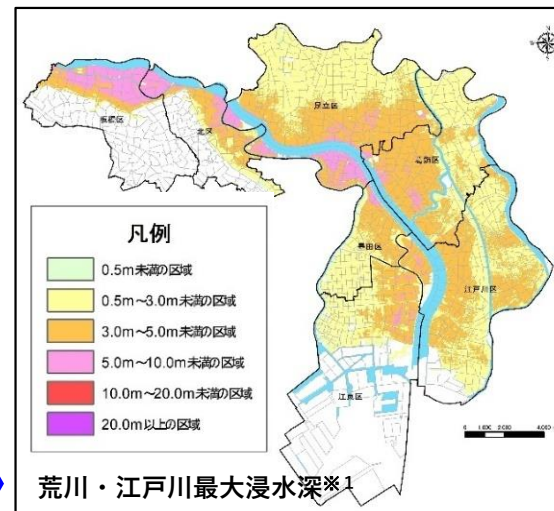
	目次	ページ番号
1	東京ゼロメートル地帯（荒川・江戸川沿川7区）の水害リスク	3
2	避難計画等の考え方を踏まえた高台まちづくり推進の考え方	4
3	「高台まちづくり整備の基本的な考え方」の目的・位置付け	6
4	水害時に必要な高台機能	7
5	浸水エリアにおける高台の不足状況の分析	8
6	高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針	10
7	高台まちづくりの具体的な整備内容	11
8	今後の取組	12
9	【参考】参考となるモデル地区等	13

1. 東京ゼロメートル地帯（荒川・江戸川沿川7区）の水害リスク

- 東京東部地域には、海面水位よりも低い、いわゆる「ゼロメートル地帯」が広範囲に広がっており、荒川・江戸川の堤防が決壊し、大規模氾濫が発生した場合、最大浸水深は広範囲にわたり3m以上となり、浸水継続時間は2週間以上となることが想定されている。特に江東5区では、人口の約9割以上の250万人が浸水被害にあうことが想定される。
- また、高潮によっても広範囲にわたり3m以上の浸水が想定される。
- さらに、ライフラインの長期停止も想定され、孤立した場合に生活環境の維持や避難生活が困難な状況となる。



出典：国土交通省



※1 荒川及び江戸川の洪水浸水想定区域図[想定最大規模]の浸水深、浸水継続時間を重ねたもの

※2 高潮浸水想定区域図[想定最大規模]の浸水深、浸水継続時間

2. 避難計画等の考え方を踏まえた高台まちづくり推進の考え方（1）

1) 荒川・江戸川沿川7区の避難計画の考え方

○江東5区（墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区）

- ・「江東5区大規模水害広域避難計画」（平成30年8月、江東5区広域避難推進協議会）を策定しており、「**区外への広域避難**」を基本
- ・**域内垂直避難指示**（荒川で氾濫危険水位等）が発令された場合は、**広域避難を中止し、垂直避難**

○北区

- ・「東京都北区 大規模水害を想定した避難行動の基本方針」（令和2年3月、北区）を策定しており、最も推奨する避難先を「**できるだけ遠くの高台（北区の外）**」、次に推奨する避難先を「**北区内の高台にある避難場所**」、やむを得ない場合のみ「**堅牢で高い建物の上階に避難**」とする

○板橋区

- ・「板橋区水害避難等対応方針」（令和6年6月、板橋区危機管理部）を策定しており、「**可能な限り区内の浸水が及ばない地域への避難（「高台避難」）を基本的な避難行動とする**」

2) 広域避難の主な課題（令和元年東日本台風（台風19号））

[広域避難について江東5区長による共同コメント(令和元年12月20日)]

1. 台風予報及び雨量予測と広域避難の発令基準のズレ
2. **公共交通機関の早期計画運休**の定着による移動手段の確保の問題
3. 広域での被災が予測される場合の**避難先を示すことの難しさ**

広域避難を実施するには、多くの課題があることを確認。今後、国や都の検討会等の動きと連動しながら、時間をかけて広域避難のあり方を議論しつつ、**並行して各区それぞれ垂直避難についても検討を深める**ことにした。

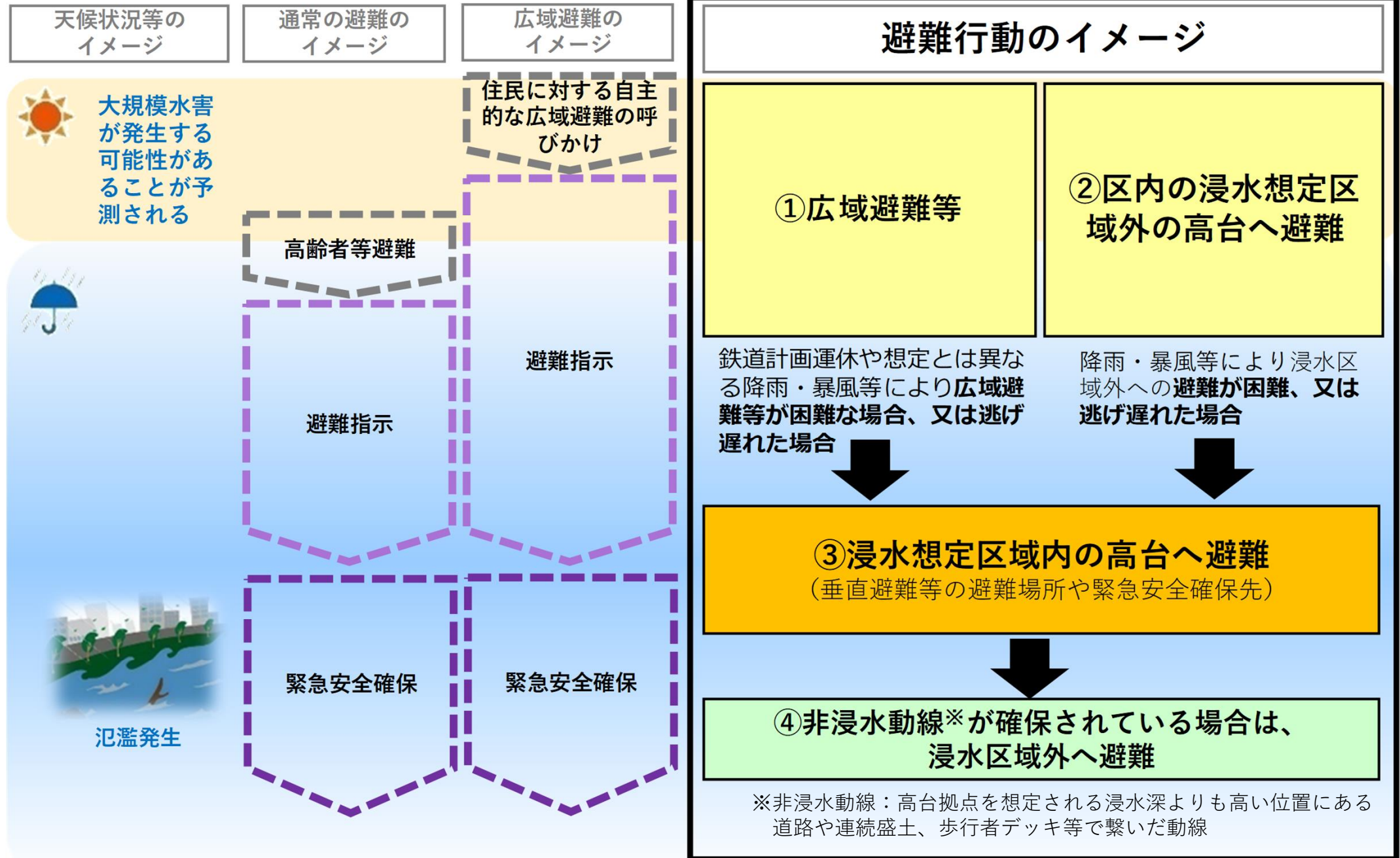
避難計画等の考え方を踏まえた高台まちづくり推進の考え方

大規模水害発生時は、**広域避難を基本とするなど各区の避難の考え方を前提とするものの**、令和元年東日本台風では、多くの課題等が明確になった。引き続き、治水施設等の整備を加速化するとともに、広域避難の実効性を高めていく必要がある。

仮に、早い段階からの避難が出来なかった場合でも、**命の安全を可能な限り確保する緊急安全確保先や最低限の避難生活水準を確保できる避難場所、救急救助・災害復旧拠点となる「高台まちづくり」を推進する。**

2. 避難計画等の考え方を踏まえた高台まちづくり推進の考え方（2）

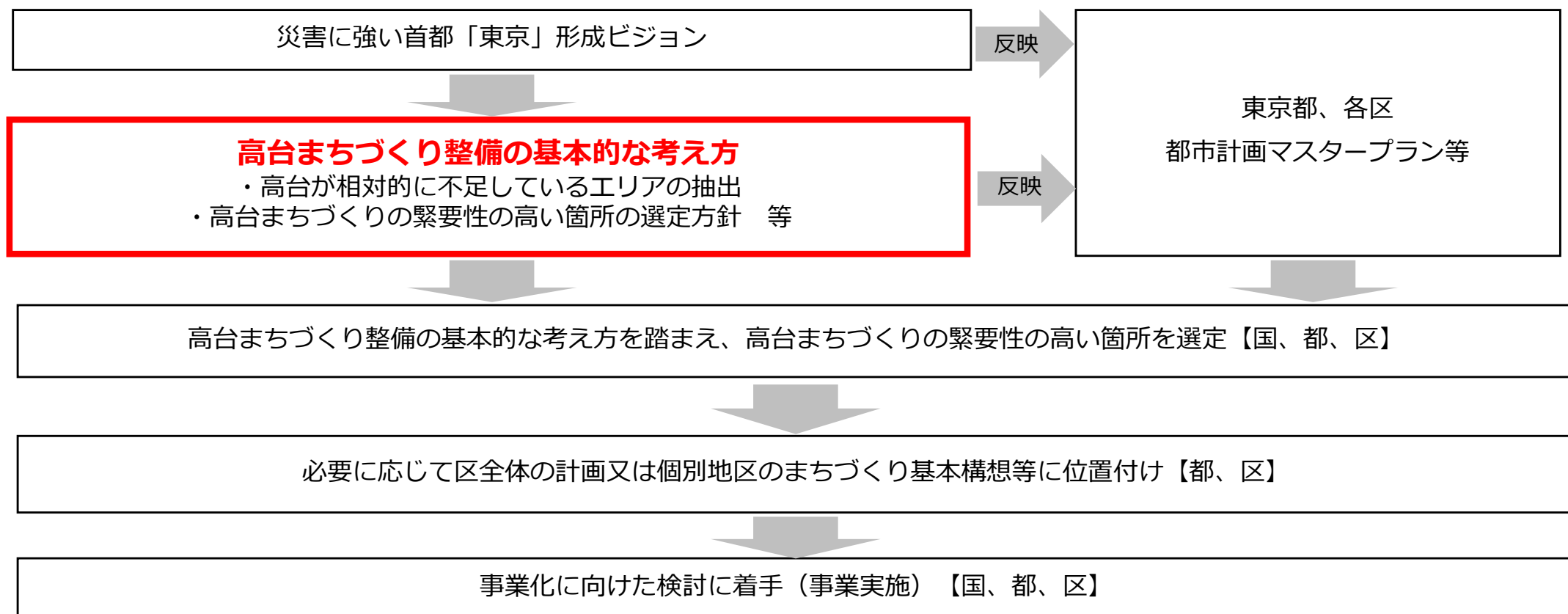
大規模水害時における高台への避難イメージ



3. 「高台まちづくり整備の基本的な考え方」の目的・位置付け

- 本考え方は、『災害に強い首都「東京」形成ビジョン』の水害対策における基本的な考え方等を踏まえ、国・都・沿川7区が高台まちづくりを効果的に推進するための考え方を示すもの。
- 本考え方では、高台が相対的に不足するエリアの抽出や、高台まちづくりの緊要性が高い箇所の検討・選定方針を提示。
- 今後、本考え方に基づき、国・都・各区において高台まちづくりの緊要性の高い箇所の検討・選定を行い、都・各区が必要に応じて区全体の計画又は個別地区のまちづくり基本構想等に位置付け、関係者が連携した高台まちづくりを一層効果的に推進することを目指す。
- なお、対象範囲は、東京の東部地域（荒川・江戸川の下流域）で、高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループのメンバーである荒川・江戸川沿川7区とする。

高台まちづくりの事業の流れ（イメージ）



4. 水害時に必要な高台機能

○水害時に必要な高台機能を①緊急安全確保先及び避難場所、②防災拠点、③非浸水動線として整理。

水害時に必要な高台機能	主な整備内容	整備の具体例
①緊急安全確保先及び避難場所	緊急安全確保等できる屋外スペース 避難できる屋内スペース	- 公園、運動場 - 公開空地（高規格堤防・スーパー堤防の上面等） - 水害ハザードマップで指定されている建物
②防災拠点	被災者の救出救助のための活動場所（屋外） 応援物資等の集配拠点 災害対応や避難支援の機能 災害復旧拠点、水防活動拠点	- 大規模救出救助活動拠点候補地 - 防災活動拠点（地域防災拠点等） - 河川防災ステーション
③非浸水動線	高台拠点を想定される浸水深よりも高い位置にある道路や連続盛土、歩行者デッキ、都県境の橋梁等で繋いだ動線	- 河川をまたぐ橋梁（都県境の橋梁等） - 河川管理用通路（堤防天端） - 浸水しない道路等既存施設（高架道路等） - 避難通路（歩行者デッキ等）

<整備事例>

※水害時に必要な高台機能は、高台まちづくりの3つの対策メニュー（建物群・公園等公共施設・高規格堤防の上面利用）のいずれにおいても効果を発揮する。

①避難場所

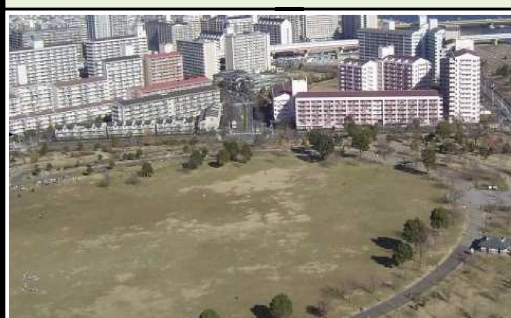


奥戸総合スポーツセンター

- 水害ハザードマップで指定されている建物（葛飾区 洪水緊急避難建物）

出典：奥戸総合スポーツセンターHP

②防災拠点

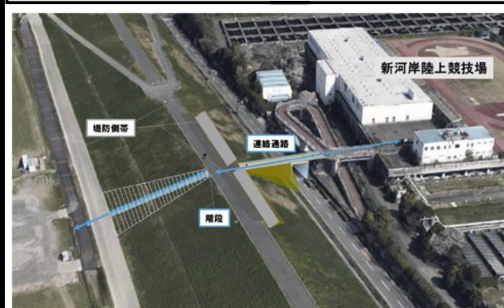


大島小松川公園

- 地域防災拠点（江戸川区）

出典：国土交通省HP

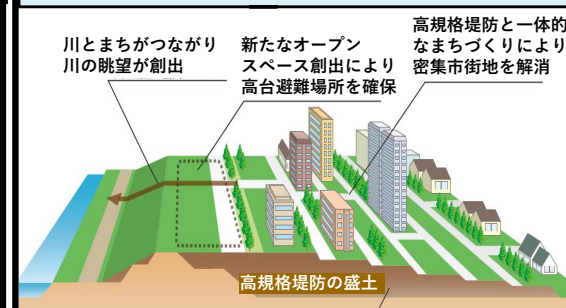
③非浸水動線



- 建物と堤防天端を繋ぐ連絡通路（イメージ）
- 避難通路（板橋区）

出典：第3回高台まちづくり推進方策検討WG資料1

（参考）高規格堤防



- 幅の広い堤防（堤防の高さの約30倍程度）
破堤の防止、家屋倒壊等氾濫危険区域の解消に寄与

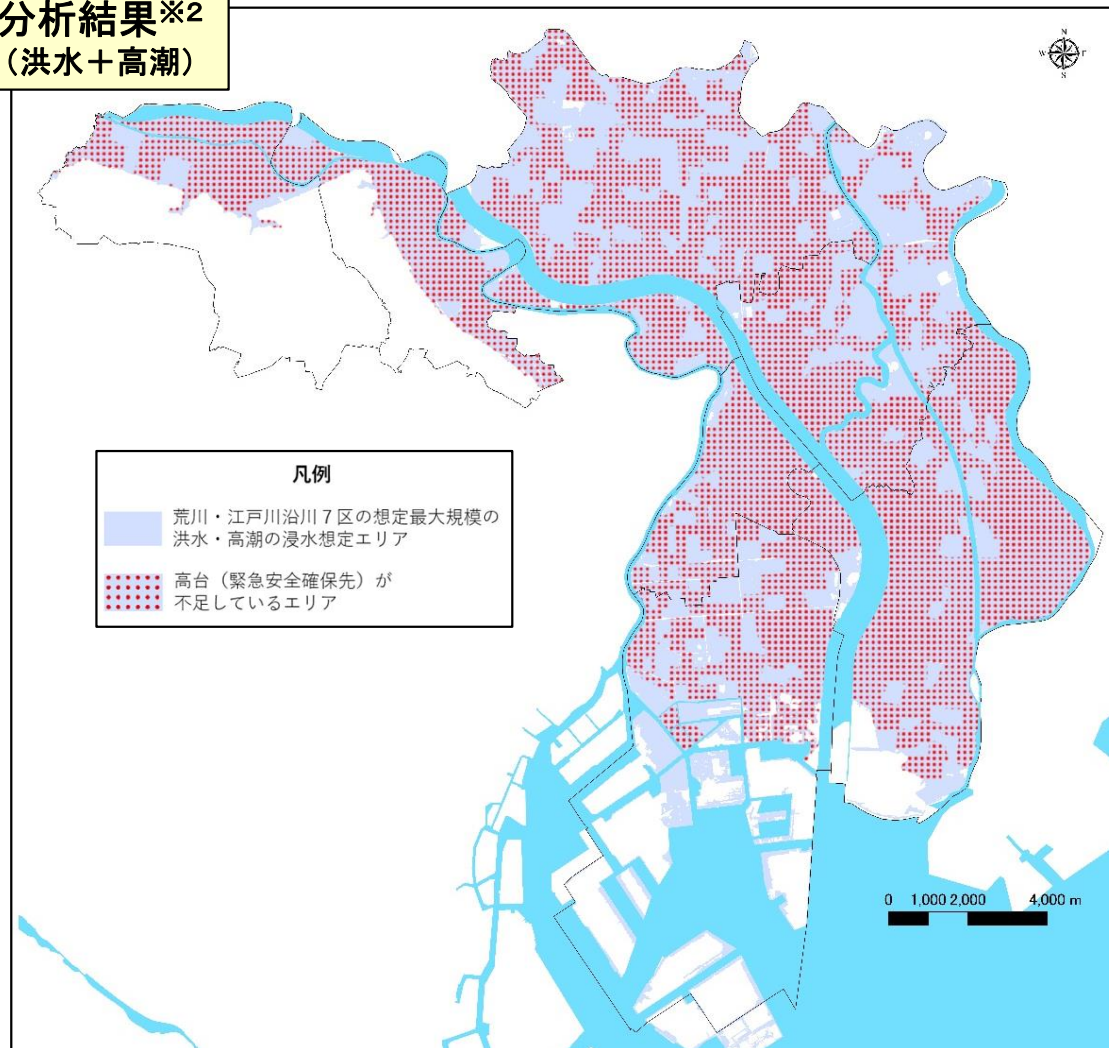
出典：河川事業概要2024

幅広い高規格堤防整備により水害リスクを軽減

浸水エリアにおける高台の不足状況の分析

- 高台まちづくりを効果的に推進するため、高台が相対的に不足しているエリアの分析を行った。
- 本分析での高台は、命の危険から身の安全を可能な限り確保するため、その時点でいる場所よりも浸水しにくい高い場所※1など相対的に安全である場所（緊急安全確保先）とする。
- なお、本分析は、高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針の1つの指標であり、ハザードマップ等を活用した避難行動を妨げるものではない。

分析結果※2 (洪水+高潮)



【計算条件】

- ・荒川・江戸川沿川7区における想定最大規模の洪水及び高潮の浸水想定エリアについて高台が不足しているエリアを分析。
- ・緊急安全確保を想定し、町丁目ごとに「①緊急安全確保が必要な居住者数」と「②緊急安全確保先の受入人数」を比較し、①が多い場合、高台（緊急安全確保先）が不足しているエリアとする。
- ・本分析は、**広域避難を一切行わなかった場合**を想定し、分析。

※1 本分析では、水害ハザードマップで避難場所等として指定されている建物や浸水しない公園等を対象としている。

※2 分析結果は、計算条件に基づき示したものであり、区が詳細な検討を行うことを妨げるものではない。

5. 【参考】高台の不足状況 分析方法（概要）

○高台（緊急安全確保先）の不足状況は、緊急安全確保を想定し、町丁目ごとに「①緊急安全確保が必要な居住者数」と「②緊急安全確保先の受入人数」を比較し、①が多い場合、緊急安全確保先が不足しているエリアと分析。

○緊急安全確保先の不足エリア： ① 緊急安全確保が必要な居住者数 > ② 緊急安全確保先の受入人数

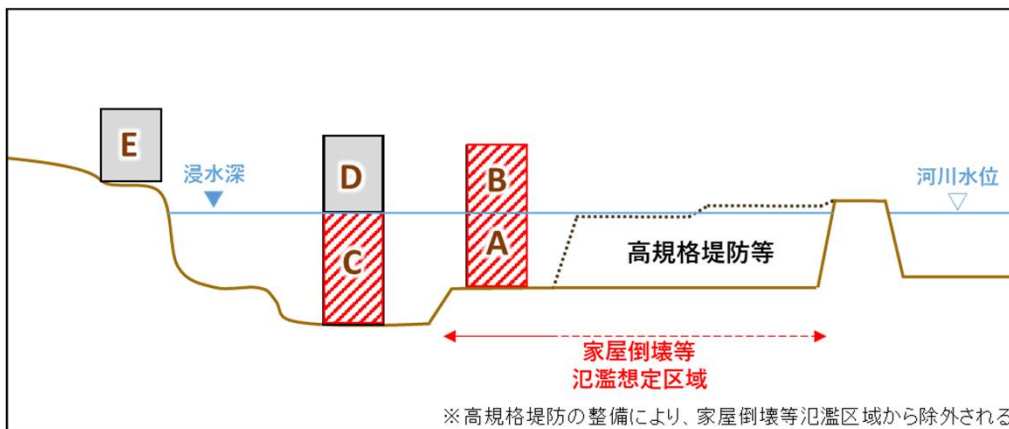
① 緊急安全確保が必要な居住者数

<対象施設>

- ・住宅

<対象範囲(赤)>

- ・浸水位以下の居住者(A, C)
- ・浸水位以上の家屋倒壊等氾濫想定区域の居住者(B)



<人数の算出方法>

- ・各建物の居住者数を延床面積等から算出
- ・対象範囲(赤)の居住者数を緊急安全確保が必要な居住者数と算出

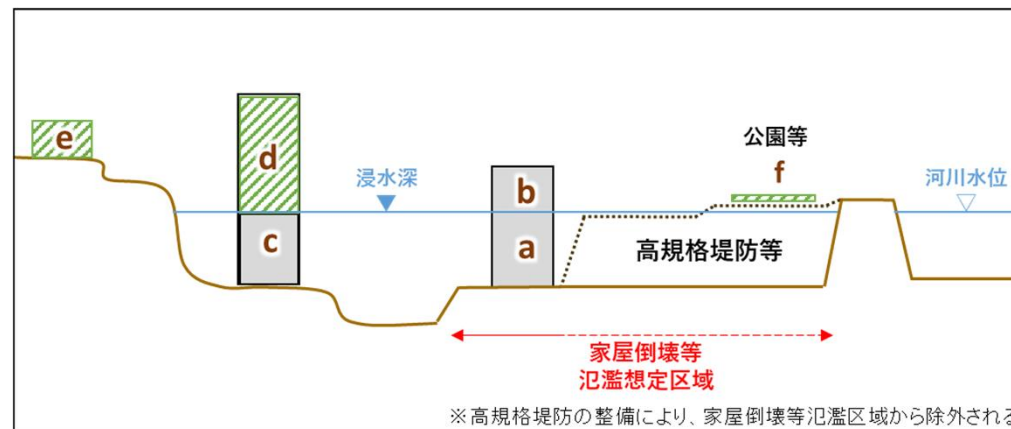
② 緊急安全確保先の受入人数

<対象施設>

- ・水害ハザードマップで避難場所等として指定されている建物
- ・浸水しない公園等

<対象範囲(緑)>

- ・家屋倒壊等氾濫想定区域外の非浸水階(d,e)
- ・浸水しない公園等の公共施設(f)



<人数の算出方法>

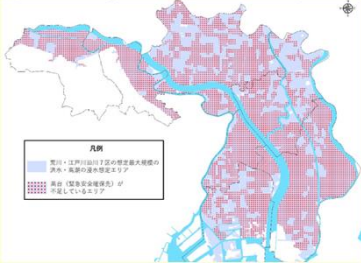
- ・対象施設の延床面積を一人当たりの避難スペース(1.65㎡/人等)から割り戻し、受入人数を算出

6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針

- 高台が不足しているエリアを抽出し、当該エリアにおける「水害時に必要な高台機能の配置検討」を行う。
- 土地区画整理事業などの「各種事業等との連携」の可能性及び「高台まちづくり対策メニュー」の検討により、高台まちづくりの実現性の検討を行う。
- 上記の検討内容及びまちづくりに関する計画等を踏まえ、高台まちづくりの緊要性の高い箇所を選定する。
- 緊要性の高い箇所の選定は、新たに連携可能な事業が立ち上がった場合など、必要に応じて適宜実施する。

高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針

高台（緊急安全確保先）が不足しているエリア※1の抽出



※1 高台が不足していないエリアであっても、その周辺の不足状況、水害リスク（浸水深、浸水継続時間）、土地利用等を総合的に勘案し、高台が必要なエリアか判断する。

水害時に必要な高台機能の配置検討

緊急安全確保先 及び避難場所

- ・ 避難場所、要配慮者施設等の配置状況を踏まえ、避難場所等が不足する箇所を検討

防災拠点

- ・ 周囲の防災拠点の配置状況を踏まえ、拠点機能が不足する箇所を検討

非浸水動線

- ・ 浸水継続時間が長期にわたる場合は、非浸水動線の確保を検討

各種事業等との連携の検討 （高台まちづくりの実現性の検討）

都市計画事業

- ・ 土地区画整理事業、都県境の橋梁等の計画との連携

民間事業者の開発

- ・ 大型物流センター等の民間開発との連携

公共施設整備計画

- ・ 老朽化した庁舎や学校等の公共施設の建替え等の計画との連携

高台まちづくりの対策メニューの 組み合わせ等の検討

建物群

公園等公共施設

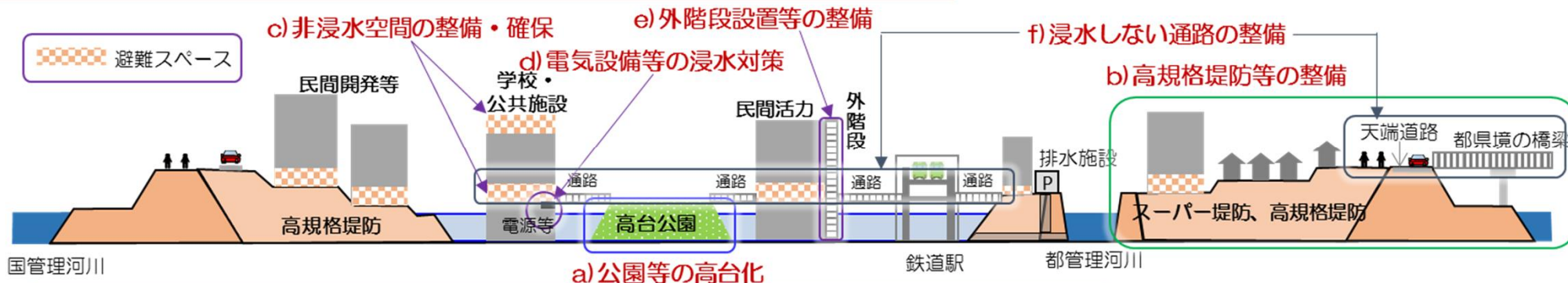
高規格堤防等の
上面利用

上記検討及びまちづくりに関する計画等を踏まえ、**高台まちづくりの緊要性の高い箇所を選定**

7. 高台まちづくりの具体的な整備内容

○高台まちづくりにおける具体的な整備内容及び参考となるモデル地区を以下に示す。

■高台まちづくりにおける具体的な整備内容のイメージ（a～f）



水害時に必要な高台機能	具体的な整備内容（事例）	参考となるモデル地区等
①緊急安全確保先及び避難場所		
・緊急安全確保等できる屋外スペース	a)公園等の高台化 b)高規格堤防等の整備 c)非浸水空間の整備・確保	・江戸川区篠崎地区 ・江戸川区船堀地区
・避難できる屋内スペース	c)非浸水空間の整備・確保 d)電気設備等の浸水対策 e)外階段設置等の整備	・板橋区舟渡地区 ・江戸川区船堀地区
②防災拠点		
・被災者の救出救助のための活動場所（屋外） ・応援物資等の集配拠点 ・災害復旧拠点 ・水防活動拠点（河川防災ST）	a)公園等の高台化 b)高規格堤防等の整備	・葛飾区新小岩公園
・災害対応や避難支援の機能	c)非浸水空間の整備・確保 d)電気設備等の浸水対策	・江戸川区船堀地区 ・葛飾区新小岩公園
③非浸水動線		
・高台拠点を想定される浸水深よりも高い位置にある道路や連続盛土、歩行者デッキ、都県境の橋梁等で繋いだ動線	f)浸水しない通路の整備	・板橋区新河岸地区 ・板橋区舟渡地区 ・江戸川区船堀地区 ・江戸川区篠崎地区

8. 今後の取組

○今後は、「本考え方」やまちづくりに関する計画等を踏まえ、国・都・沿川7区において高台まちづくりの緊要性の高い箇所の検討・選定を行い、必要に応じて区全体の計画又は個別地区のまちづくり基本構想等に位置付けた上で、高台まちづくりの事業化に向けた検討に着手することで、高台まちづくりを効果的に推進していく。

○また、必要に応じて、他地域の高台まちづくりにも展開していく。

高台まちづくりの事業の流れ（イメージ）

災害に強い首都「東京」形成ビジョン

反映

高台まちづくり整備の基本的な考え方

- ・ 高台が相対的に不足しているエリアの抽出
- ・ 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針 等

反映

東京都、各区
都市計画マスタープラン等

「高台まちづくり整備の基本的な考え方」やまちづくりに関する計画等を踏まえ、
高台まちづくりの緊要性の高い箇所を選定【国、都、区】

必要に応じて区全体の計画又は個別地区のまちづくり基本構想等に位置付け【都、区】

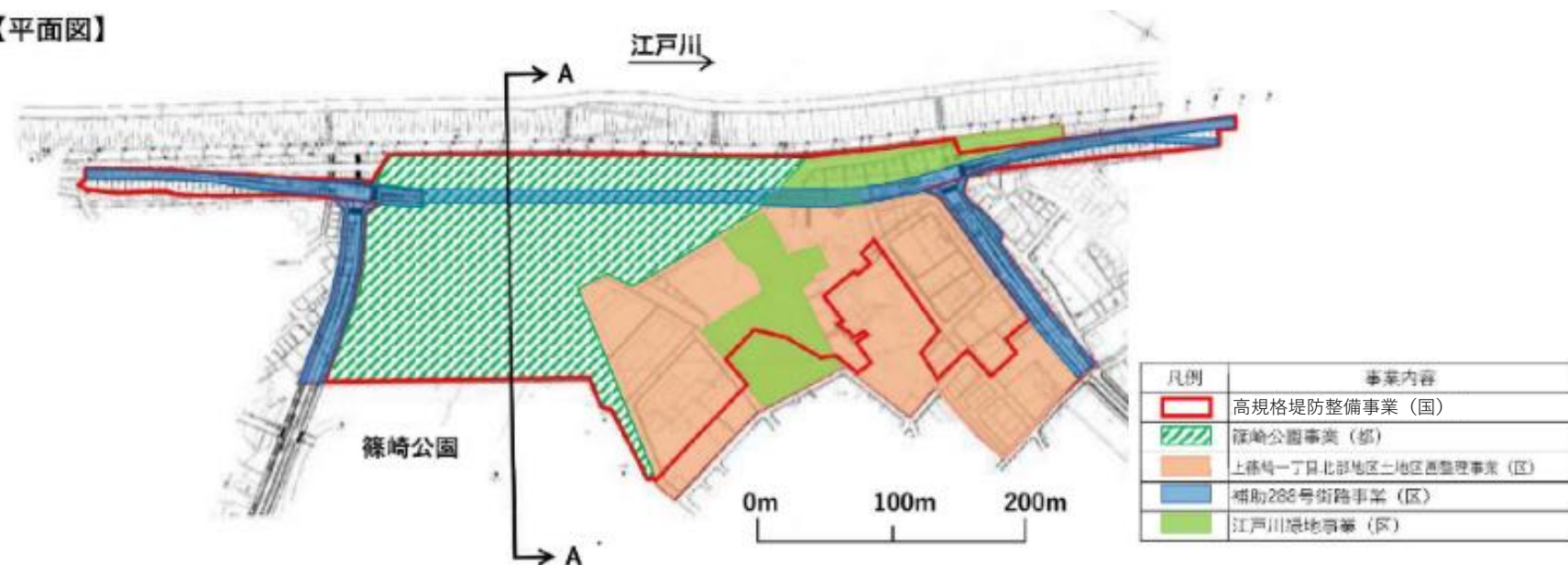
事業化に向けた検討に着手（事業実施）【国、都、区】

参考となるモデル地区等① 江戸川区篠崎地区（篠崎公園）

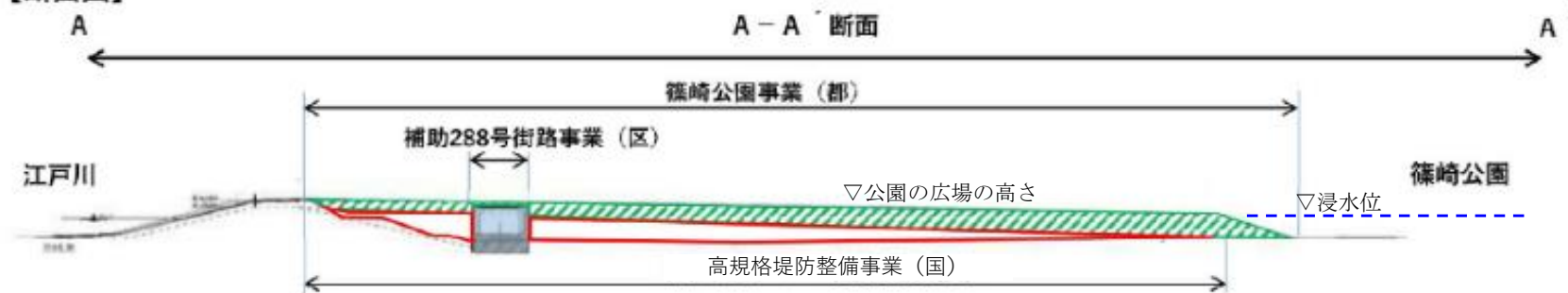
高規格堤防（国）と公園整備（東京都）を一体的に盛土整備する公園の高台化

高台の機能	整備内容	篠崎地区での主な具体例
避難場所 防災拠点	a)公園等の高台化 b)高規格堤防	・国の高規格堤防事業の盛土と合わせて、東京都の篠崎公園事業で盛土・公園施設の整備を実施し、都立篠崎公園の一部を浸水位以上に高台化。 ・防災拠点として、避難場所の拡充や救出及び救助活動拠点としての機能を拡充。 ・管理棟・倉庫・バックヤード等を高台上部に設け、情報発信、災害時でも利用できるトイレ、自家発電機等を整備。

【平面図】



【断面図】



参考となるモデル地区等② 板橋区舟渡地区

民間開発の機を捉えたハード・ソフトが連携した事業推進

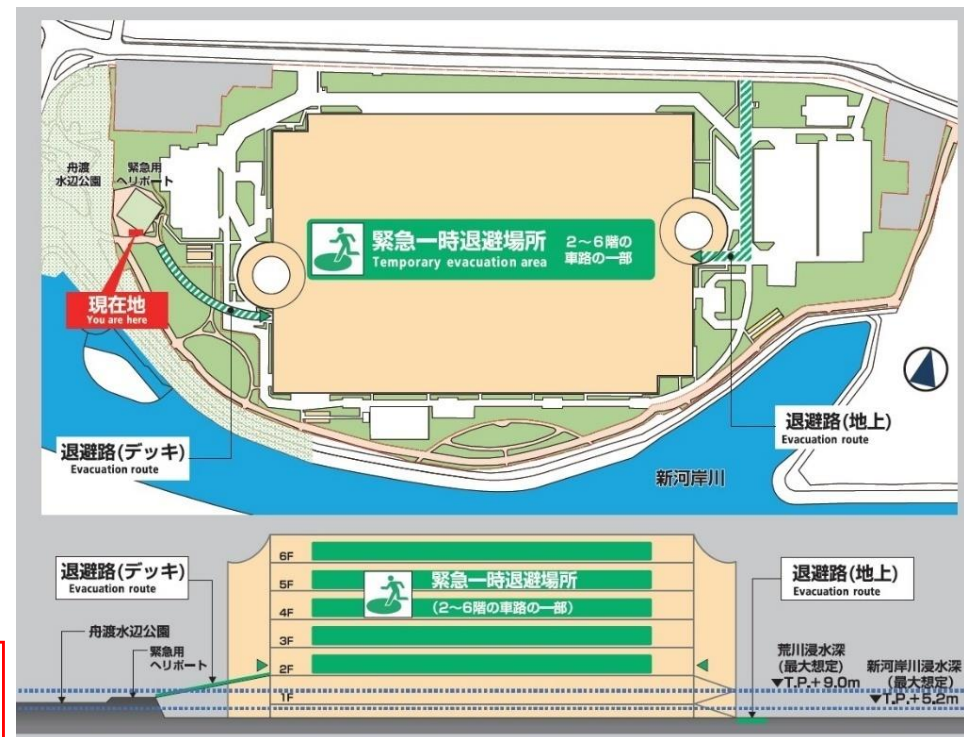
高台の機能	整備内容	舟渡地区での主な具体例
避難場所 (緊急一時退避場所※)	a)公園等の高台化 c)非浸水空間の整備・確保	- 大規模土地取引行為の届出制度により民間開発の機会を捉え、舟渡四丁目南地区において「流域治水関連法改正に対応する水防災に着目した地区計画等」を決定。 - 地区計画に、浸水地域に取り残された区民の命を守るための有効な施設として避難場所（緊急一時退避場所）の整備を位置付け。
非浸水動線	f)浸水しない通路の整備	- 同様に、地区計画に退避路を位置づけ、地上から緊急一時退避場所へ通じる退避路（歩行者デッキ）を整備。 (参考) - 上記整備内容（地域貢献）を誘導するために高度利用地区の変更による容積率の緩和及び高度地区の変更による高さ制限の緩和。



地区計画に定めた水害時に機能する高台拠点のイメージ

(出典：三井不動産株式会社・日鉄興和不動産株式会社)

※緊急一時退避場所とは、急激な増水などが予想され、高層ビル等への一時的な避難が必要となる地区（特に板橋区洪水ハザードマップ（荒川氾濫版）において、家屋倒壊等氾濫想定区域（氾濫流）に指定された地域）で、緊急的に命をつなぐ場所
出典：「板橋区水害避難等対応方針」（令和6年6月、板橋区危機管理部）



(出典：緊急一時退避場所案内サイン[板橋区])

参考となるモデル地区等③ 江戸川区船堀地区

庁舎移転を契機とした水害時の安全確保拠点の創出に向けた高台まちづくり

①船堀駅前地区高台まちづくり基本方針【全体方針】

②船堀四丁目地区（先行地区）の取組【都市計画決定・設計】

③今後のまちづくりに合わせての取組

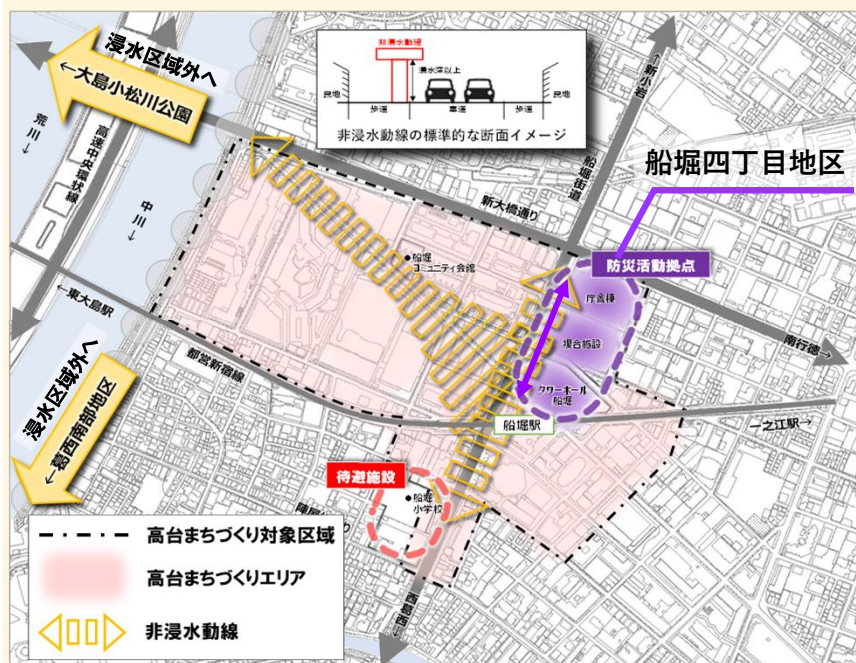


図1：船堀駅前地区における高台まちづくりの方針図

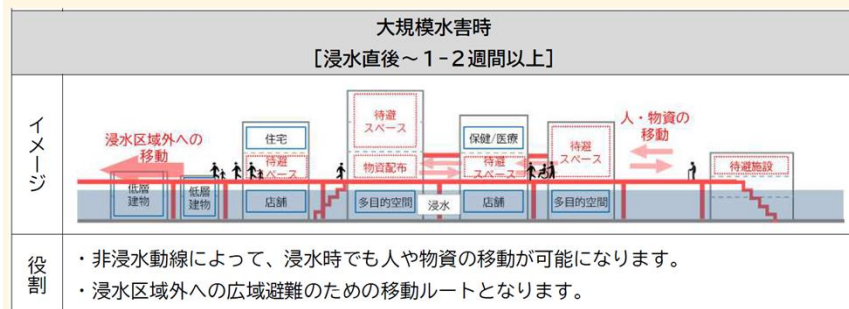


図2：非浸水動線の活用イメージと役割

高台の機能	整備内容	船堀地区での主な具体例	船堀四丁目地区	今後のまちづくり
避難場所・防災拠点	c)非浸水空間の整備・確保	避難場所としての機能を整備	○	○
		防災活動拠点としての機能を整備	○	
	d)電気設備等の浸水対策	ヘリポートや非浸水オープンスペースの整備	○	○
		新庁舎から待避場所への非常時の送電機能の整備	○	
		非常用電源や電気設備の非浸水階への配置	○	○
非浸水動線	f)浸水しない通路の整備	防災備蓄倉庫等を非浸水階に設置	○	○
		浸水区域内の建物間の移動ルートを整備（歩行者デッキ等）	○	○
		浸水区域外への移動ルートを整備		○

○適用した補助制度

- ・都市安全確保拠点整備事業（都市局）⇒R3年度～【計画作成費・設計費】
- ・東京都都市安全確保拠点整備事業（東京都）⇒R4、R5年度【計画作成費】

参考となるモデル地区等④ 葛飾区新小岩公園

葛飾区全域の浸水対応型市街地構想の実現に向けた公園等の整備による高台まちづくり

高台の機能	整備内容	新小岩公園の主な具体例
防災拠点	a) 公園等の高台化 c) 非浸水空間の整備・確保	- 東京都の緩傾斜型堤防整備事業と連携して新小岩公園再整備を行うことで、斜面と一体的な芝生広場や都道と一体となった高台広場を創出。 - 水害時の防災拠点機能として、垂直避難した方の救出救助、物資共有、応援機関の受入等を行う活動拠点を確保。 - 水害時に高台からアクセス可能な位置に災害用資機材倉庫等の防災機能を確保。



出典：新小岩公園再整備基本計画

参考となるモデル地区等⑤ 板橋区新河岸地区

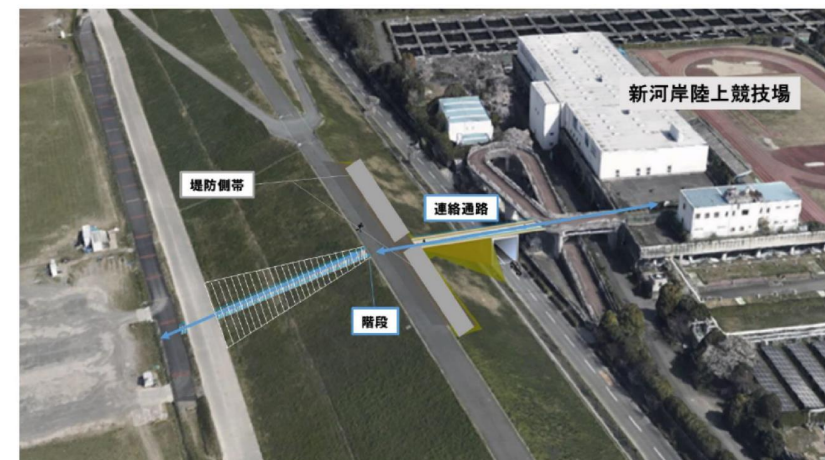
既存施設を活用した避難ネットワーク確保

高台の機能	整備内容	新河岸地区での主な具体例
非浸水動線	f) 浸水しない通路の整備	・かわまちづくり制度を活用し、新河岸陸上競技場から荒川の堤防を通り避難できるルートを確認するため、連絡通路を確保。

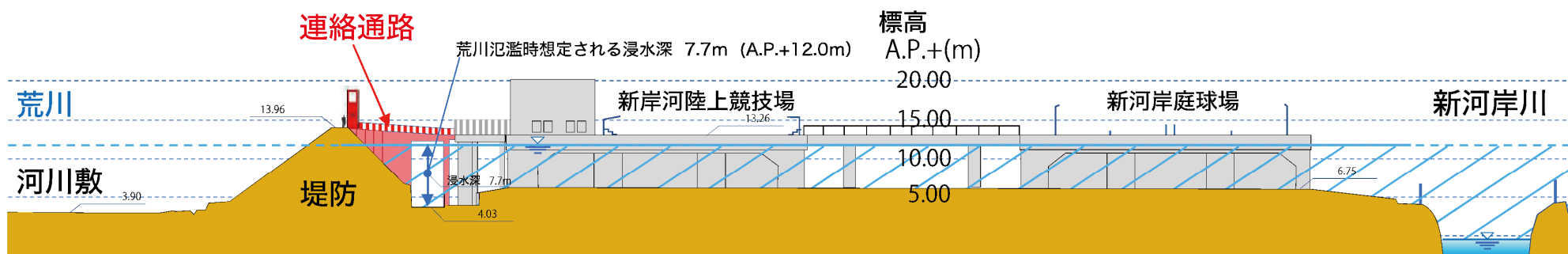
板橋区かわまちづくり 整備イメージ図



▲荒川河川敷整備イメージ。



▲陸上競技場と堤防天端をつなぐ連絡通路の整備イメージ



出典：板橋区における民間と連携した高台まちづくり、板橋区かわまちづくり基本構想

○適用予定の補助制度

- ・都市防災総合推進事業(地区公共施設等整備) (都市局) ⇒R 6 年度、R 7 年度
- ・東京都地区公共施設等整備事業 (水害対策) (東京都) ⇒R 6 年度、R 7 年度