

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

令和 7 年 3 月

高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ

目次

1. はじめに	1
(1) 背景	1
(2) 「高台まちづくり整備の基本的な考え方」の目的と位置づけ	2
2. 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
(1) 東京東部地域の浸水想定	3
(2) 気候変動に伴う水害リスクの高まり	6
3. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方	7
(1) 荒川・江戸川沿川7区の避難計画の考え方及び広域避難の課題	7
(2) 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方	9
4. 水害時に必要な高台機能	10
(1) 高台まちづくりとは	10
(2) 水害時に必要な高台機能	11
5. 浸水エリアにおける高台の不足状況の分析	12
(1) 分析の目的	12
(2) 分析方法	12
(3) 浸水エリアにおける高台の不足状況の結果	14
6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針	15
(1) 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針	15
(2) 高台まちづくりの具体的な整備内容について	18
7. 今後の取組	20
参考資料	21
参考1. 水害リスク（河川別の浸水想定区域図等）	22
参考2. 高台施設の現状・課題	26
参考3. 参考となるモデル地区等	32
参考4. 水害時に必要な高台の機能に対する利用可能な補助制度	37

1. はじめに

（1）背景

我が国の社会経済活動の中心である首都「東京」は、都市機能が高度に集積する一方、海面水位より低い地域等に市街地が形成され、また密集市街地が広がるなど、洪水・地震等の自然災害に対するリスクが極めて高い地域である。

近年の水害については、令和6年9月に能登半島で発生した豪雨や同年7月に東北地方で発生した豪雨、令和2年7月豪雨、令和元年東日本台風など、全国各地で大規模水害が発生している。

特に、令和元年東日本台風では、多数の観測所において観測史上最大の降雨量を観測し、戦後最大規模を超える洪水等により142箇所で堤防が決壊し、約9万棟の家屋が被災するなど、未曾有の浸水被害が発生した。東京においても、多摩川等で浸水被害が発生したものの、利根川、荒川においては上流の荒川第一調節池やハツ場ダムなどの洪水調節施設が機能を発揮し、大規模水害の発生はぎりぎりのところで回避された。

仮に荒川や江戸川等の堤防が決壊すると、ゼロメートル地帯では、河川の水位と堤内地盤との落差により激しい氾濫流が都市部を襲い、浸水が広範囲に及ぶほか、地盤高が海面水位より低いことから、氾濫水の排除に長期間を要する可能性が高く、被害の長期化・深刻化が懸念されている。特に江東5区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）で大規模水害が発生すると、ほぼ全域にわたり水没し、居住人口の9割以上の約250万人が浸水被害にあうことが想定されている。

このようなことを背景に平成30年には、行政間による連携・協力を軸とした「江東5区大規模水害広域避難計画」が策定され、広域避難の取組が開始されたが、一方で、広域避難の実施については、令和元年東日本台風の際に、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や、広域での被災が予測される場合における避難先を示すことの難しさなど、多くの課題が明らかになった。

これを受けて、令和3年に開催された首都圏における大規模水害広域避難検討会では、「大規模水害時における住民避難の考え方と今後の取組方針について」が策定され、広域避難だけでなく、より現実的な複数の避難行動を組み合わせる分散避難による取組が追加された。

また、国と東京都は、首都「東京」において大規模水害等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、ハード・ソフト両面から連携し、防災まちづくりを強力に推進していくため、令和2年1月に「災害に強い首都「東京」の形成に向けた連絡会議」（以下、連絡会議）を設置、同年12月には「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」を策定し、高台まちづくりの推進に向けた具体的な取組方策などについて公表した。

さらに、地域ごとの水害リスク等を踏まえた高台まちづくりのあり方や、モデル地区等における高台まちづくりの具体的取組を進める過程で生じた課題等に対する推進方策について検討を行うことを目的に、令和3年3月に国・都・区（荒川・江戸川沿川7区（江東5区及び北区、板橋区））からなる「高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ」（以下、「高台WG」）が設置され、令和5年11月の第3回高台WGでは、モデル地区での取組を踏まえ、これを他地区へ水平展開することや、効果的に整備を進めるため、高台まちづくり整備の基本的な考え方を検討していくこととした。

このような背景を受け、令和6年11月の第4回高台WGにおいて、避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方や高台の不足状況、高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針等について議論が行われ、令和7年3月に高台まちづくりを効果的に推進していくための実務担当者に向けた指針として「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」（以下、「本書」）をと

りまとめたものである。

（２）「高台まちづくり整備の基本的な考え方」の目的と位置づけ

本書は、「災害に強い首都「東京」形成ビジョン」（令和２年 12 月「災害に強い首都「東京」」の形成に向けた連絡会議）策定）における水害対策の基本的な考え方等を踏まえ、国・都・区（荒川・江戸川沿川7区）が高台まちづくりを効果的に推進するための基本的な考え方を示したものである。

本書では、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の高い箇所の検討・選定方針等を示す。

今後、本書に基づき、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るなど、関係者が連携し、高台まちづくりを一層効果的に推進することを目指すものである。

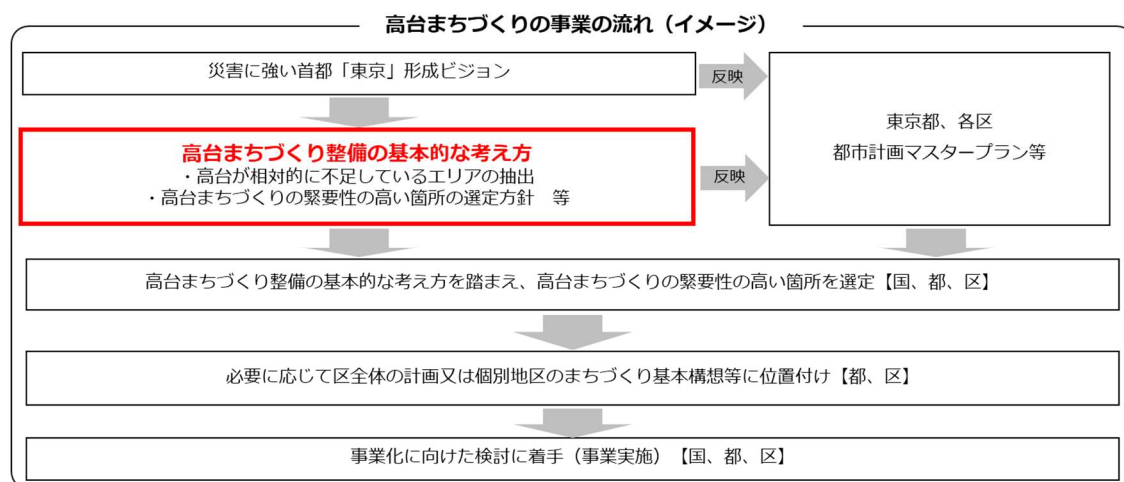


図 1 本書の位置づけ

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。

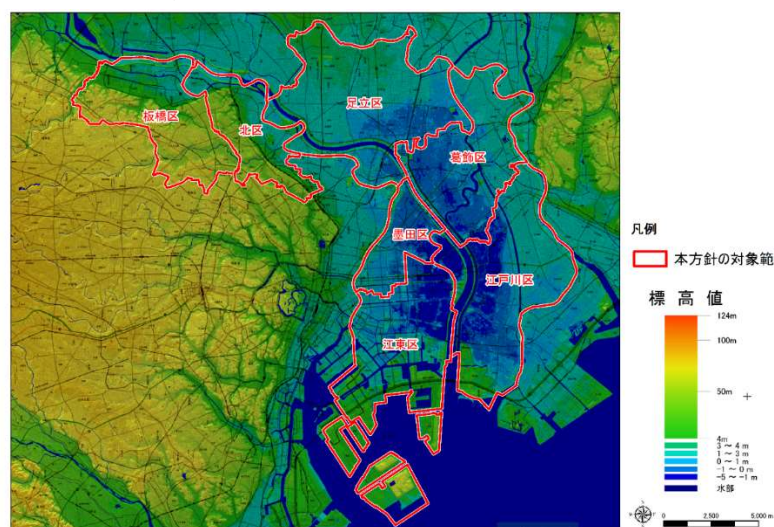


図 2 ゼロメートル地帯が広がる東京の東部地域と本書の対象範囲

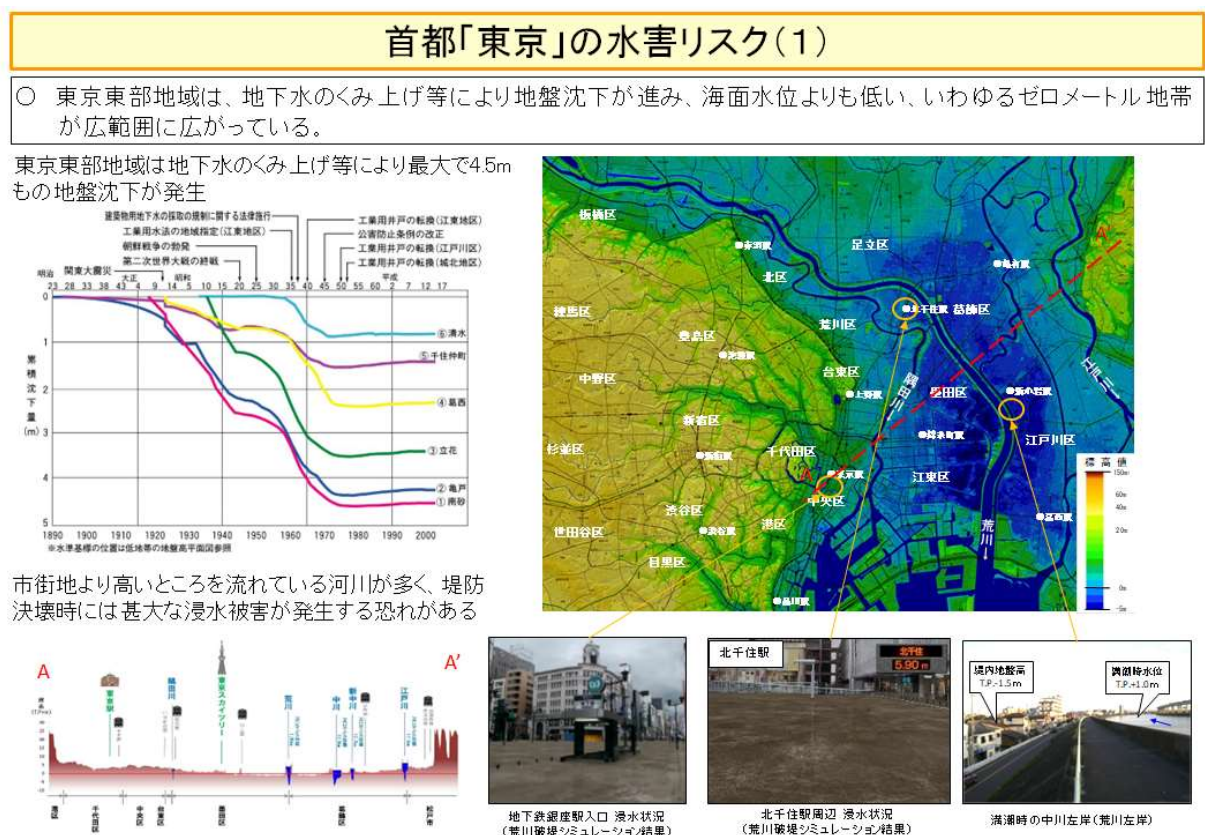
1. はじめに > 2. 東京ゼロメートル地帯（荒川・江戸川沿川7区）の水害リスク
 > 3. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方 > 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析 > 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針 > 7. 今後の取組

2. 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

（1）東京東部地域の水害想定

東京東部地域では、地下水のくみ上げ等が原因で地盤沈下が進行し、最も沈下した地域では沈下量約4.5mを記録しており、これにより、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いる。

こうした地理的条件から、東京東部地域では、洪水時の水位は居住地側の地盤高より数メートル高くなり、堤防が決壊すると甚大な浸水被害をもたらす恐れがある。



1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

荒川・江戸川の堤防が決壊し、大規模氾濫が発生した場合、東京東部地域における最大浸水深は広範囲にわたり 3m 以上、浸水継続時間は 2 週間以上となり、電気、ガス、上下水道、通信などライフラインが長期に停止し孤立した場合には、生活環境の維持や避難生活が困難な状況となることが想定されている。特に、江東 5 区では、人口の 9 割以上の約 250 万人が浸水被害にあうとともに、氾濫流の影響により多数の家屋倒壊等の被害発生が想定されている。

更に、高潮によっても広範囲で 3m 以上の浸水が想定されている。

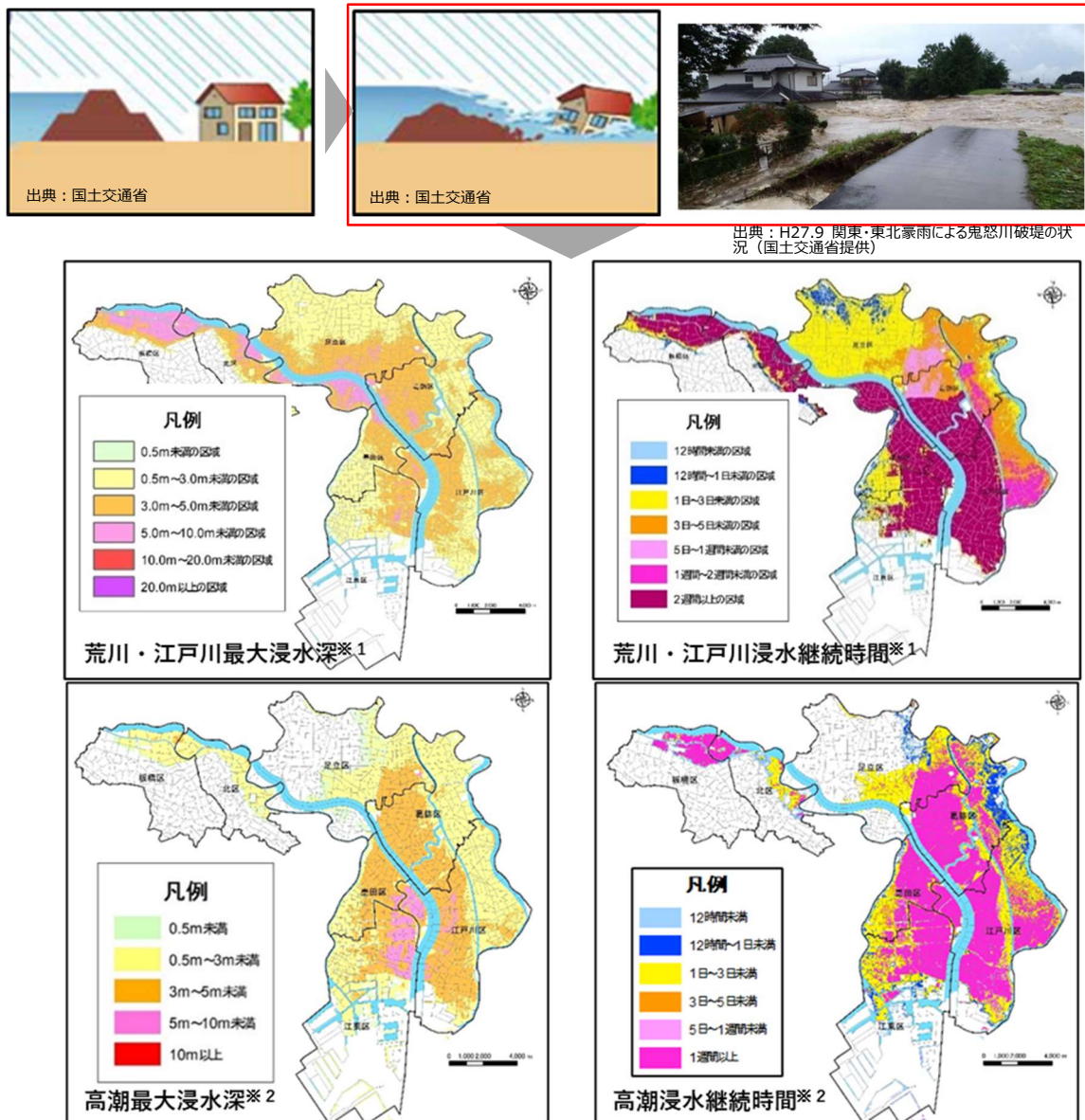


図 4 東部地域の浸水想定区域図（浸水深・浸水継続時間）

※ 1 荒川及び江戸川の洪水浸水想定区域図【想定最大規模】（荒川：H30.9、江戸川：H29.7）の浸水深、浸水継続時間を重ねたもの

※ 2 東京都高潮浸水想定区域図【想定最大規模】（R6.12）の浸水深、浸水継続時間

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> 4. 水害時に必要な高台機能
> 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

令和元年東日本台風時の新田地区

荒川下流河川事務所
Arakawa-Karyu River Office



図 5 令和元年東日本台風時の新田地区

出典：荒川下流河川事務所資料 HP（高台まちづくり）を加工

3D洪水ハザードマップで見る新田地区

荒川下流河川事務所
Arakawa-Karyu River Office

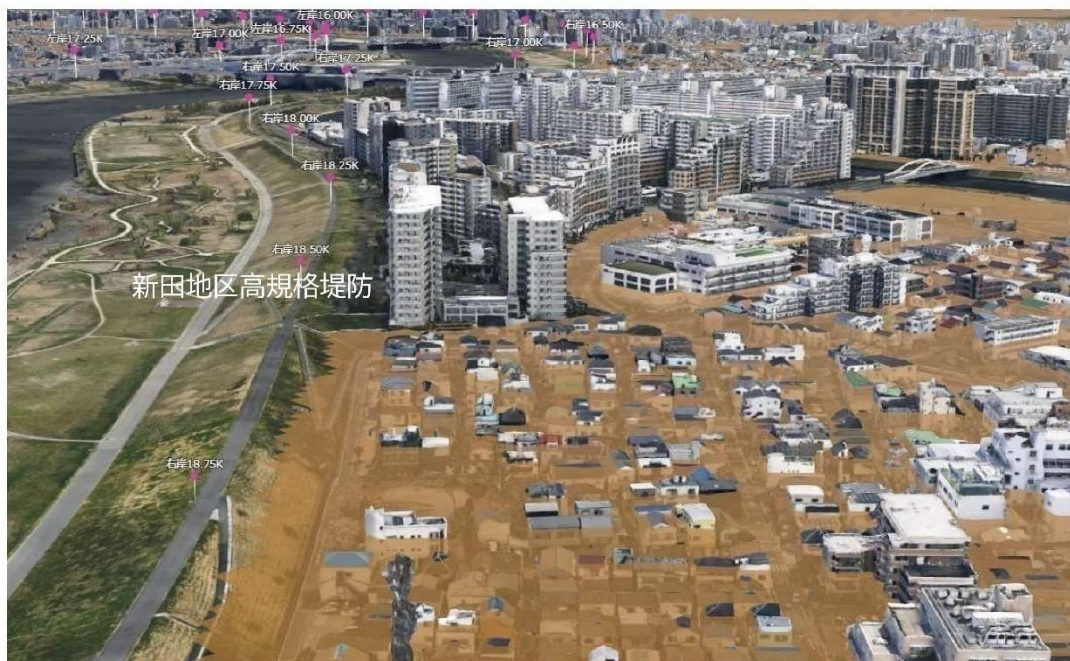


図 6 3D洪水ハザードマップで見る新田地区

出典：荒川下流河川事務所資料 HP（高台まちづくり）

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

（２）気候変動に伴う水害リスクの高まり

気候変動の影響により、2040 年頃には降雨量が約 1.1 倍、河川流量が約 1.2 倍、洪水発生頻度が約 2 倍に増加すると想定されており（気候変動シナリオ RCP2.6（2℃上昇相当））、地球温暖化に伴う気候変動による降雨量の増大等を踏まえると、東京東部地域における水害リスクはますます高まると考えられる。

気候変動による水害発生リスクの変化

○ 今後、気候変動により降雨量、洪水流量がさらに増大することが示されている

【気候変動による降雨の増大により水害発生リスクの変化】

<地域区分毎の降雨量変化倍率>

地域区分	2℃上昇 (暫定値)	4℃上昇	
			短時間
北海道北部、北海道南部、九州北西部	1.15	1.4	1.5
その他12地域	1.1	1.2	1.3
全国平均	1.1	1.3	1.4

※ 4℃上昇の降雨量変化倍率のうち、短時間とは、降雨継続時間が3時間以上12時間未満のこと



<参考>降雨量変化倍率をもとに算出した、流量変化倍率と洪水発生頻度の変化

気候変動シナリオ	降雨量	流量	洪水発生頻度
RCP2.6（2℃上昇相当）	約 1.1 倍	約 1.2 倍	約 2 倍
RCP8.5（4℃上昇相当）	（約 1.3 倍）	（約 1.4 倍）	（約 4 倍）

「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」提言（令和元年10月）より

図 7 気候変動による水害発生リスクの変化

出典：災害に強い首都「東京」形成ビジョン（参考資料）

3. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方

（1）荒川・江戸川沿川7区の避難計画の考え方及び広域避難の課題

東京東部地域では、水害リスクを回避するため、各区で避難の計画や方針を作成し、様々な避難対策を行っている。特に、江東5区では、膨大な避難対象者が発生することから、広域避難を基本とした避難計画を策定している。ここでは、各区の避難計画の考え方や、令和元年東日本台風で明らかになった広域避難の課題を以下に示す。

○江東5区の現状

- ・江東5区（墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区）では、「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、膨大な避難対象者数が発生することや、浸水が長時間継続することが予想されることから、「**江東5区外への広域避難を基本とした対応が必要**」としている。
- ・広域避難の対象者は、高潮及び洪水それぞれの浸水想定区域内のすべての住民としている。
- ・広域避難は、台風到達の72～24時間前に自主的広域避難を促す情報を、24～9時間前に広域避難を指示する情報を発信する。ただし、以下の場合には広域避難を指示する情報の発信をとりやめ、**域内垂直避難を指示する情報**を発令する。
 - 広域避難を指示する情報を発信した後に、荒川下流河川事務所から氾濫危険水位に達し更なる水位上昇が見込まれる旨の通知がされた場合
 - 高潮警報あるいは高潮特別警報が発表された場合
 - 公共交通機関の途絶や風雨の強まり等で安全に広域避難が出来ないと判断される場合

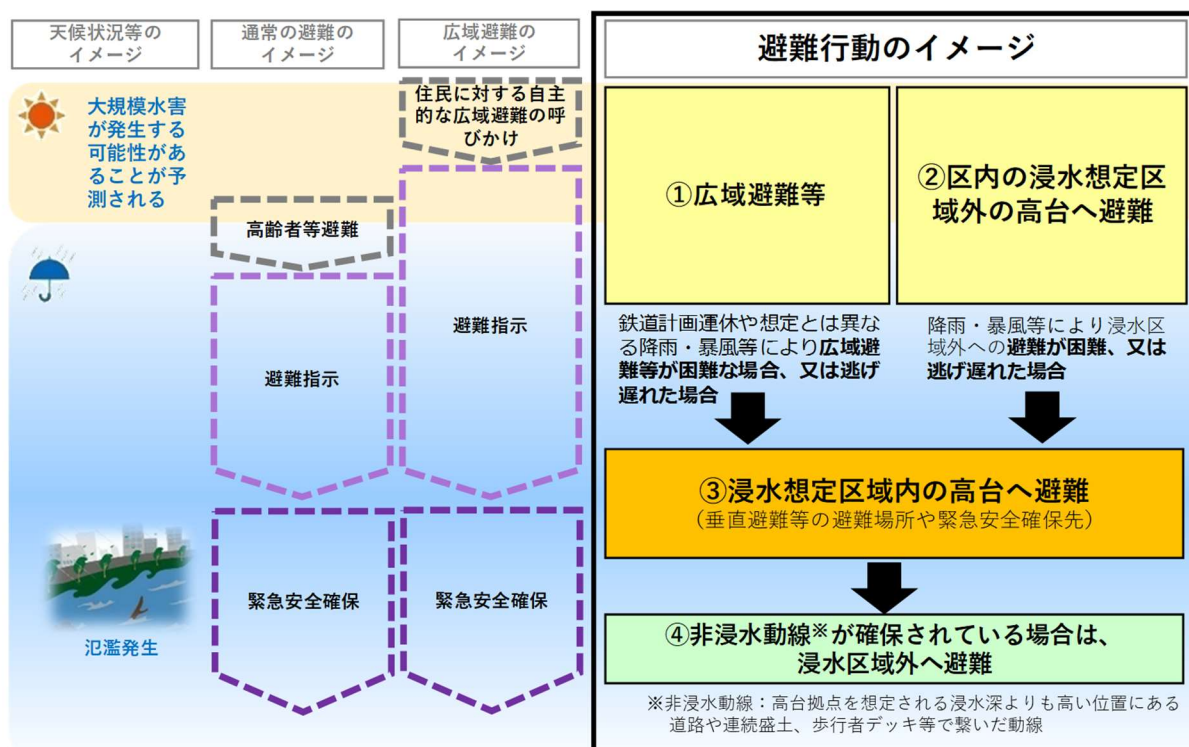
○北区の現状

- ・北区では、「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、「できるだけ遠くの高台へと避難する」ことを基本とする。「最も推奨する避難先の考え方」は「**できるだけ遠くの高台（北区の外）**」、「次に推奨する避難先」は「**北区内の高台にある避難場所**」としている。なお、「やむを得ない場合のみ実施」として「堅牢で高い建物の上階に避難」としているが、高台へ移動する時間的な余裕がないとき以外は実施しないこととしている。

○板橋区の現状

- ・板橋区では、「板橋区水害避難等対応方針」（令和6年6月、板橋区）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**」としている。「区外の浸水しない地域への避難（「広域避難」）は、鉄道等の交通手段や避難先確保など課題も多く、国・東京都の共催による「首都圏における大規模水害広域避難検討会」にて垂直避難のあり方等を含めて検討を進めていく。」としている。

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組



※天候状況等、避難指示等のイメージは、「首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会」の【資料3】首都圏大規模水害広域避難タイムライン（令和5年度版）P11を参考に作成

図 8 大規模水害時における高台への避難イメージ

出典：首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会，令和6年3月を参考に作成

○広域避難の課題

・江東5区によるこうした取組みが開始された一方で、令和元年東日本台風を受け、広域避難の実施については、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など、**様々な課題が明らかになった。**

[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）より]

今回の台風第19号を受け、広域避難の実施については様々な課題が明らかになりました。主なものとしては次のとおりです。

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しました。そのため、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**にしました。

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> **4. 水害時に必要な高台機能**
> 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

（２）避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方

荒川・江戸川沿川7区の避難計画の考え方や令和元年東日本台風で明らかになった広域避難の課題を踏まえ、以下の考え方に基づき高台まちづくりを推進する。

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ことを踏まえ、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る必要がある。

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。

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> **4. 水害時に必要な高台機能**
> 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

4. 水害時に必要な高台機能

（1）高台まちづくりとは

高台まちづくりとは、①**建物群**、②**公園等公共施設**、③**高規格堤防等の上面利用**を対策メニューとし、これらのメニューを必要に応じ組み合わせながら、線的・面的につなげた高台を整備することである。

大規模水害に備えるためには、治水施設の整備を加速化するとともに、広域避難の実効性を高める必要があるが、早い段階からの避難ができなかった場合でも、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となる「高台まちづくり」を推進し、ひいては社会経済活動が一定程度継続することができる市街地の形成を目指す。

図 9 高台まちづくりのイメージ



出典：災害に強い首都「東京」形成ビジョン（概要版）

1. はじめに> 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方> 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析> 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針> 7. 今後の取組

（２）水害時に必要な高台機能

東京東部地域はほとんどの地域で浸水することが想定されている現状を踏まえ、水害時における避難や応急復旧の観点から必要な高台の機能を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する。また、必要な高台の主な整備内容と整備の具体例を表1に示す。

これら3つの機能は、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高台による効果を発揮する。

なお、緊急安全確保先とは、すでに災害が発生・切迫し、安全に避難できない可能性がある場合、その時点でいる場所よりも相対的に安全な場所であり、緊急的に滞在するスペースである。

表 1 高台の機能と主な施設

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）

※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。

< 整備事例 >



図 10 高台の主な施設（例）

5. 浸水エリアにおける高台の不足状況の分析

（１）分析の目的

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など相対的に安全である場所（緊急安全確保先）とする。浸水しにくい高い場所としては、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。

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一つの指標であり、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。

（２）分析方法

緊急安全確保を想定し、町丁目ごとに、「緊急安全確保が必要な居住者数」と「緊急安全確保先の受入人数」を整理した上で、前者と後者を比較し、「緊急安全確保が必要な居住者数」が上回った場合、高台（緊急安全確保先）が不足しているエリアとする。

1) 前提条件

- ・全ての緊急安全確保が必要な居住者数が緊急的に垂直避難（緊急安全確保）することを想定し、分析を行う。
- ・多くの自治体では広域避難が基本となっているが、現状の広域避難の課題を踏まえ、本分析では広域避難を一切行わなかった場合を想定し、各町丁目の人口をベースに高台の相対的な不足状況を評価する。

2) 対象ハザード（対象とする水害）

- ・ケース①：荒川・江戸川の想定最大規模の洪水
- ・ケース②：東京湾の想定最大規模の高潮

3) 避難対象者数について

- ・家屋倒壊等氾濫想定区域[※]内の居住者(下図の A,B)及び浸水想定区域内における浸水深以下の居住者(下図の C)を、緊急安全確保が必要な居住者数として計上する。

※家屋倒壊等氾濫想定区域とは、洪水時に家屋が流出・倒壊等のおそれがある範囲を示す。

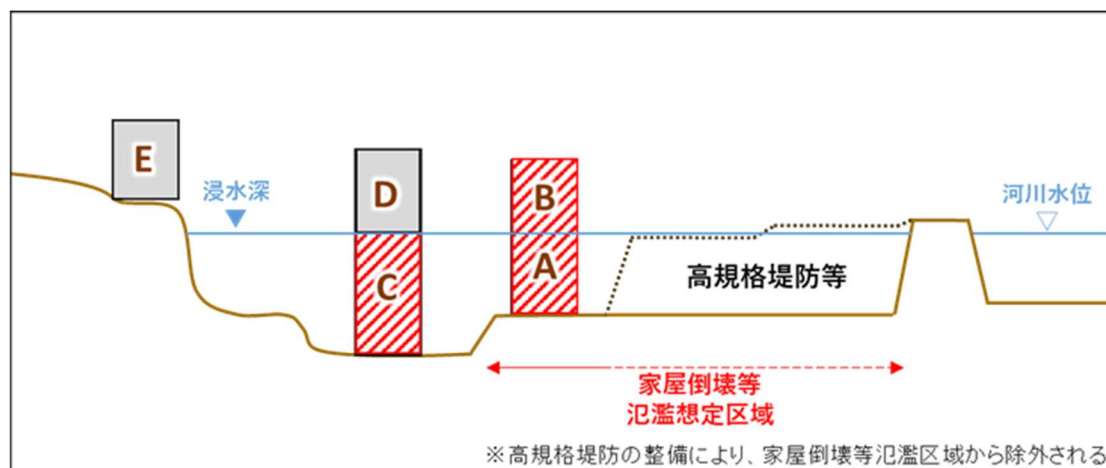


図 11 緊急安全確保が必要な居住者のイメージ

4) 緊急安全確保先の受入人数について

- ・各区の水害ハザードマップにて公表されている建物のうち、家屋倒壊等氾濫想定区域外の浸水深以上の建物（下図のd、e）や浸水しない公園等（下図のf）を緊急安全確保先とし、受入人数を算出する。
- ・浸水深以上の建物（下図のd、e）は、廊下やトイレ等の避難生活を送ることができない空間があることを考慮し、延床面積のうち7割を緊急安全確保先とする。

（出典：洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討 WG）

- ・受入人数は、受入先となる各施設の浸水深以上の面積を、1人当たりの緊急安全確保先（屋内：1.65㎡/人、屋外：2.0㎡/人）で除した値を計上する。

（出典：洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討 WG、都市防災実務ハンドブック地震防災編）

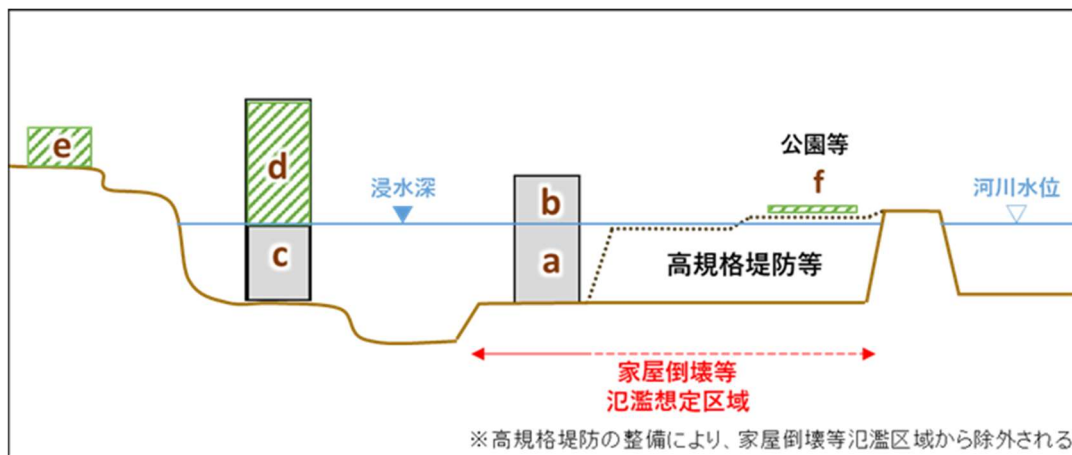


図 12 緊急安全確保先の受入先のイメージ

（３）浸水エリアにおける高台の不足状況の分析結果

高台（緊急安全確保先）が相対的に不足するエリアの分析結果を図13に示す。

この結果を踏まえ、高台まちづくりの緊要性の高い箇所の検討・選定を行うものとする。

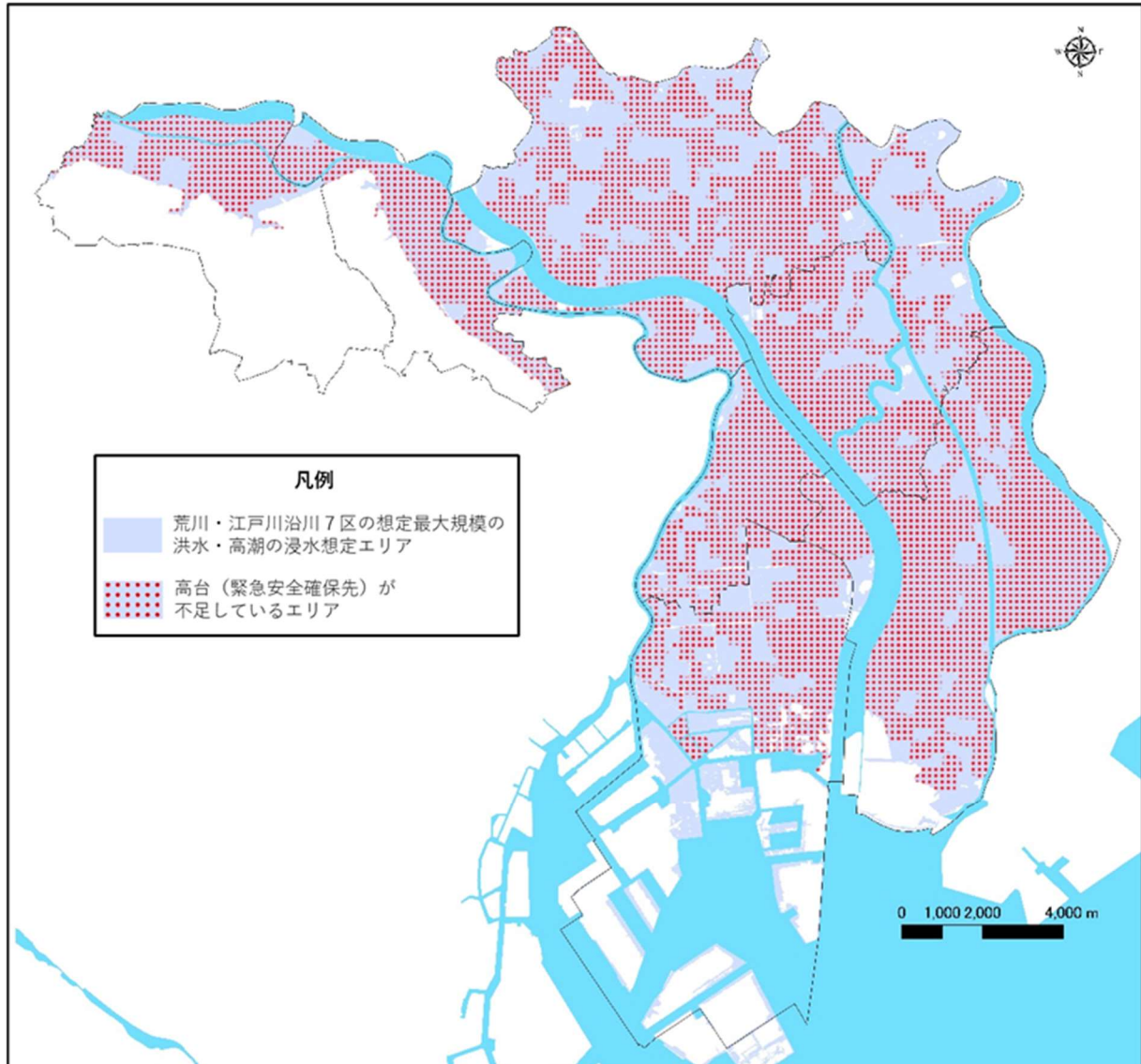


図 13 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析結果

※高台（緊急安全確保先）の不足状況の結果は、ハード整備を効果的に推進するエリアを抽出する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。

※本分析は、広域避難を一切行わなかった場合を想定している。

※高台（緊急安全確保先）が不足するエリア全てに対して網羅的な高台整備の推進を目指すものでない。

※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。

6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針

（1）高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針

前章の高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析により、荒川・江戸川沿川7区では、多くのエリアで高台が相対的に不足していることが明らかになった。

気候変動の影響などにより水害リスクが高まる中で、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及び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」を一層効果的に推進する必要がある。

高台まちづくりの事業化に向けた検討を加速させるため、高台まちづくりの緊要性が高い箇所の選定方針を以下に示す。

1）高台が相対的に不足しているエリアの抽出

前章の分析結果を踏まえ、高台（緊急安全確保先）が相対的に不足しているエリアを抽出する。

なお、高台が不足していないエリアであっても、その周辺の高台の不足状況や水害リスク（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。

2）水害時に必要な高台機能の配置検討

高台（緊急安全確保先）が相対的に不足しているエリアにおいて、水害時に必要な高台機能（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）の配置を検討する。検討のイメージを表2に示す。

表 2 水害時に必要な高台機能の検討イメージ

高台機能	検討イメージ
①緊急安全確保先 及び避難場所	・水害ハザードマップで指定されている建物や浸水深以上の公園、既存公共施設、要配慮者の避難支援に資する高齢者施設や病院等既存施設等の配置状況を把握したうえで、緊急安全確保先及び避難場所が不足する箇所を検討 ・周辺からのアクセスが良く、多くの避難者が短時間で避難可能な箇所の検討 ・非浸水動線があり、非浸水区域への移動が可能な箇所の検討
②防災拠点	・浸水深や浸水継続時間、周囲の防災拠点の配置状況等を踏まえ拠点機能が不足する箇所の検討 ・非浸水動線があり、浸水時においても緊急車両等がアクセスできる拠点の検討 ・緊急用物資等の一時保管場所、集積・集配拠点としての検討 ・医療機関近接ヘリコプター緊急離着陸場候補地など、重篤者等の搬送が可能となる拠点の高台化の検討 ・河川沿いに位置し、破堤箇所等の災害復旧拠点として効果的な箇所の検討 ・都市計画公園等の整備や庁舎等の公共施設の建替えに合わせて、防災拠点としての機能が確保できるか検討
③非浸水動線	・浸水継続時間等の水害リスクを確認し、浸水想定区域外等に避難する通路が必要か検討 ・浸水時においても緊急車両等がアクセスできる通路整備の検討 ・①、②の必要性がある場所で、非浸水動線を設けることで更なる機能向上が図れるか検討 ・非浸水エリアに避難するに当たりボトルネック（浸水動線）となっている箇所の解消の検討

3) 各種事業等との連携及び高台まちづくりの対策メニューの検討

高台まちづくりを効果的・効率的に推進する観点から、各種事業等との連携について検討する。

連携する各種事業等は、①都市計画事業（土地区画整理事業、市街地再開発事業、都県境の橋梁等の都市計画道路事業、連続立体交差事業、木造住宅密集地域整備事業、都市計画公園事業等）、②民間事業者の開発、③公共施設整備、④かわまちづくり支援制度による整備等が考えられる。

また、高台まちづくりの対策メニュー（建物群、公園等公共施設、高規格堤防の上面利用）の組み合わせ等の検討を行い、高台まちづくりの実現性について検討する。

各種事業等との連携の検討イメージは、表3に示すとおりである。

表 3 各種事業等との連携の検討イメージ

各種事業や既存施設等との連携	検討イメージ
①都市計画事業	・土地区画整理事業、都県境の橋梁等の都市計画道路事業、連続立体交差事業、木造住宅密集地域整備事業、都市計画公園事業等が計画されている箇所において、当該事業と連携し避難場所等や防災拠点、非浸水動線を整備 ・例えば、土地区画整理事業と連携して高台の避難場所等を整備する場合、避難場所等の収容人数が増えるだけでなく、避難場所等までのアクセス性向上や良好な都市空間の形成が図られるなど相乗効果を発揮
②民間事業者の開発	・大規模な工場跡地等を活用した民間開発の機会を捉え、避難場所等を確保 ・例えば、民間事業者による大型物流センターの整備と連携して高台の避難場所等を整備する場合、公共施設以外の避難場所等を確保できるとともに、民間事業者と地域の連携が図られる。
③公共施設整備計画	・老朽化した庁舎や小学校等の公共施設の建替の機会を捉え、避難場所等を確保 ・例えば、庁舎の建替事業と連携して高台の避難場所等を整備する場合、要配慮者が避難可能な空間や3日間程度避難可能な備蓄品の倉庫を確保することで、災害対応効果が向上
④かわまちづくり支援制度による整備	・かわまちづくり支援制度により、水害時には非浸水動線として機能する通路等を整備 ・これにより、水害時は避難経路、平時は河川敷と住宅地を結ぶ経路の整備により賑わい空間を形成するなど相乗効果を発揮

1. はじめに > 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方 > 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析 > 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針 > 7. 今後の取組

4）高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針（まとめ）

高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定方針を図 14 に示す。高台（緊急安全確保先）が相対的に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」を行うとともに、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「高台まちづくりの対策メニュー」の検討により、高台まちづくりの実現性の検討を行う。これらの検討内容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する。

高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定は、まちづくりに関する計画の更新があった場合や、連携可能な各種事業の計画が新たに立ち上がった場合など、必要に応じて適宜実施する。

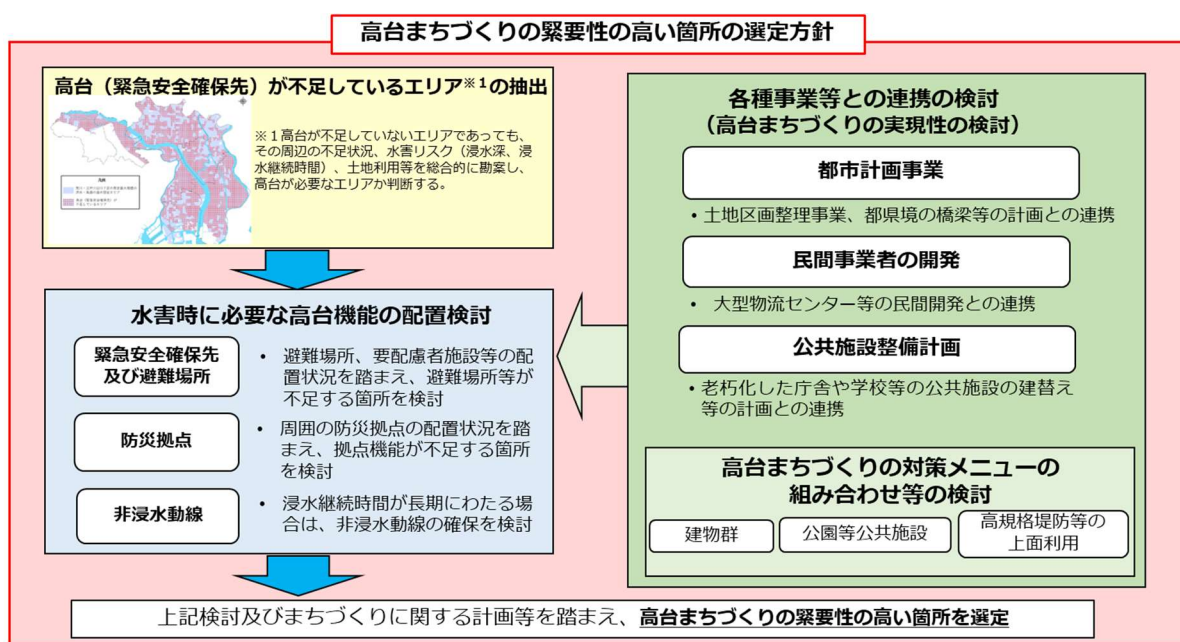


図 14 高台まちづくりの緊要性の高い箇所選定の方針

1. はじめに > 2. 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. 避難計画の考え方等を踏まえた高台まちづくり推進の考え方 > 4. 水害時に必要な高台機能
 > 5. 高台（緊急安全確保先）の不足状況の分析 > 6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針 > 7. 今後の取組

（２）高台まちづくりの具体的な整備内容について

高台まちづくりの緊要性の高い箇所における具体的な整備内容（a～f）について、以下に示す。

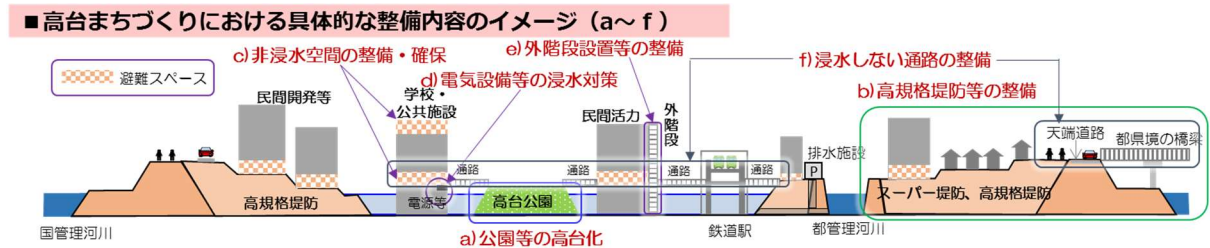


図 15 高台まちづくりにおける具体的な整備内容のイメージ（a～f）

表 4 高台まちづくりの具体的な整備内容（a～f）

※主な対策メニュー ①建築物等（建物群）、②公園等公共施設、③高規格堤防上面整備

具体的な整備内容	説明
a) 公園等の高台化 （浸水深以上の屋外スペースの整備） 主な対策メニュー：②	避難場所や救出救助の活動拠点に指定されている公園等について、直ちに避難できるよう高台化を図るとともに、堤防道路への避難動線を確保する。
b) 高規格堤防等 （浸水深以上の屋外スペースの整備） 主な対策メニュー：③	堤防決壊による壊滅的な被害を防ぐとともに、良好な都市空間・住環境を形成するなど多面的な効果を発揮する高規格堤防等の上面を活用し、災害時における緊急的な避難場所や活動拠点を確保する。
c) 非浸水空間の整備・確保 主な対策メニュー：①、②	ゼロメートル地帯等での大規模氾濫による長期の孤立を回避するため、通常の建築物や避難スペースを確保した建築物、電気設備の浸水対策を実施した建築物、高台公園等を浸水しない通路等でつなぐことにより、命の安全を確保するだけでなく、長期間の避難にも耐えられる機能を有する非浸水空間を整備する。
d) 電気設備等の浸水対策 主な対策メニュー：①、②	建築物の機能継続（居住継続や使用継続）や、避難スペースにおける最低限の避難生活水準を確保するため、施設建築物の上層階に電気設備等を設置し、エレベーターや給水設備等のライフラインを継続的に使用できるようにする。
e) 外階段設置等の整備 主な対策メニュー：①、②	1 階にある入口が浸水した場合や、屋内から上層階への移動が困難な場合に、屋外から上層階にある避難場所等に行くことができるよう、屋外階段等を整備する。
f) 浸水しない通路 （都県境の橋梁、デッキ等）の整備 主な対策メニュー：①、②、③	浸水区域外への移動を可能とするため、大規模氾濫後にも浸水しない建築物と高架施設・連続した盛土等（堤防等）を通路等でつなぐことや、橋梁の設置間隔が離れているエリアにおいて都県境の橋梁の整備等を行う。

7. 今後の取組

今後は、本書に基づき、高台まちづくりの緊要性の高い箇所を検討・選定し、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るなどにより、高台まちづくりを推進していく。

また、本書に基づく検討に伴い生じた課題等については、高台 WG の場で共有し、具体的な対策等を検討していくとともに、モデル地区等の具体事例を収集・分析することにより、他地域への水平展開を進めていく。

なお、本書では、東京東部地域（荒川・江戸川沿川 7 区）を対象に検討等を行ってきたが、首都「東京」には当該地域以外にも洪水等の自然災害に対するリスクが極めて高い地域があることから、今後、必要に応じて、他地域での高台まちづくりにも活用されることを期待している。

参考資料

参考 1. 水害リスク（河川別の浸水想定区域図等）



図 1 東京の東部地域における想定最大浸水深（荒川）

出典：荒川水系荒川 洪水浸水想定区域図，荒川下流河川事務所

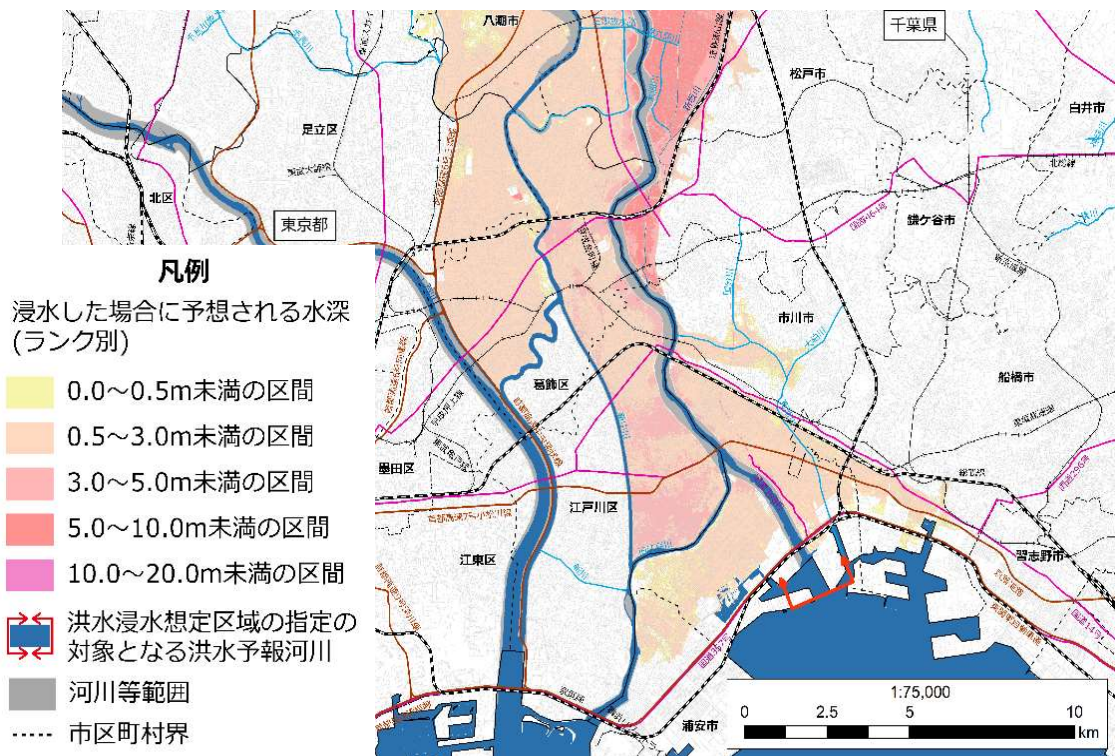


図 2 東京の東部地域における想定最大浸水深（江戸川）

出典：江戸川 洪水浸水想定区域図（想定最大規模），江戸川河川事務所

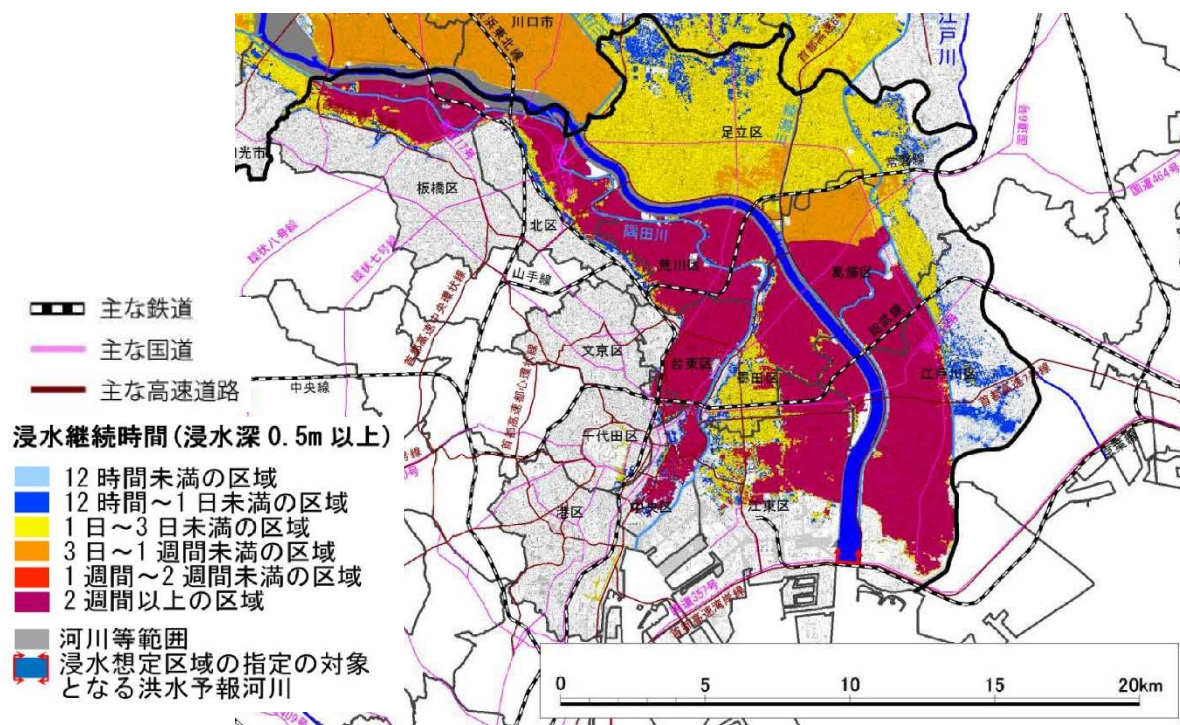


図 3 東京の東部地域における想定最大浸水継続時間（荒川）

出典：荒川水系荒川 洪水浸水想定区域図，荒川下流河川事務所

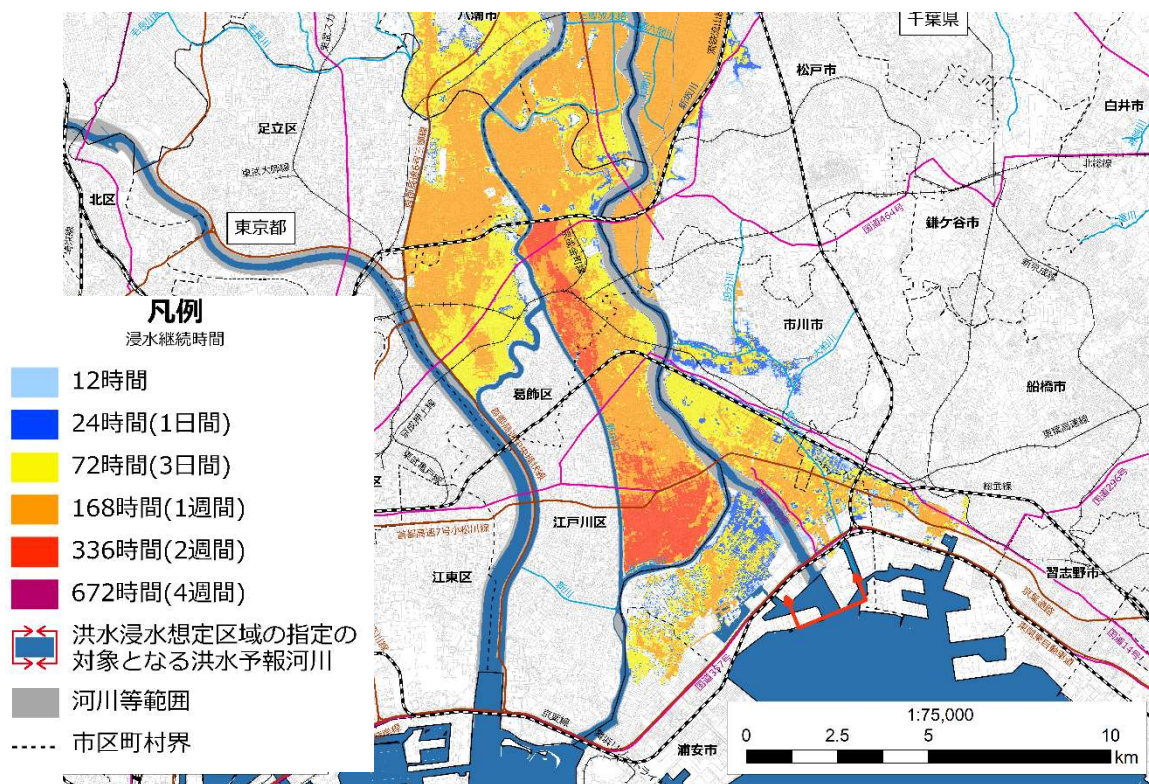


図 4 東京の東部地域における想定最大浸水継続時間（江戸川）

出典：江戸川 洪水浸水想定区域図（浸水継続時間），江戸川河川事務所



図 5 河岸侵食による家屋倒壊等氾濫想定区域（荒川）

出典：荒川水系荒川 洪水浸水想定区域図（家屋倒壊等氾濫想定区域），荒川下流河川事務所

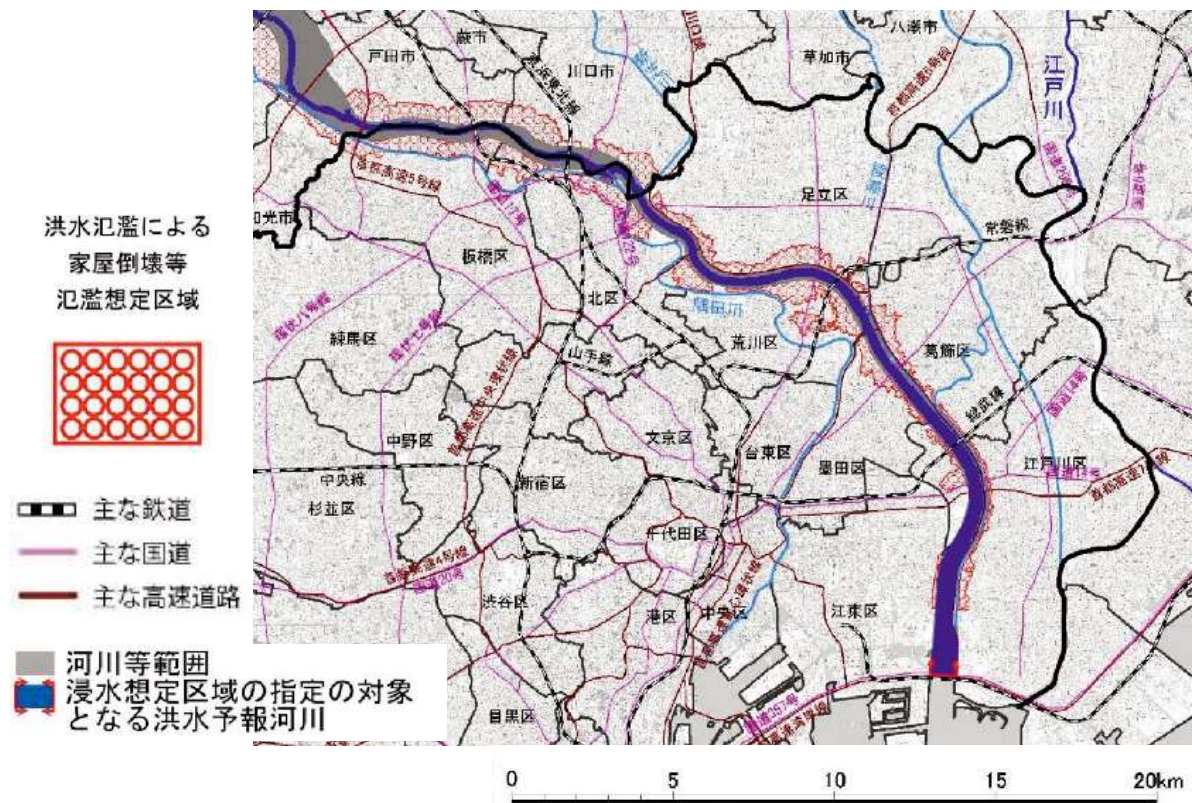


図 6 洪水氾濫による家屋倒壊等氾濫想定区域（荒川）

出典：荒川水系荒川 洪水浸水想定区域図（家屋倒壊等氾濫想定区域），荒川下流河川事務所

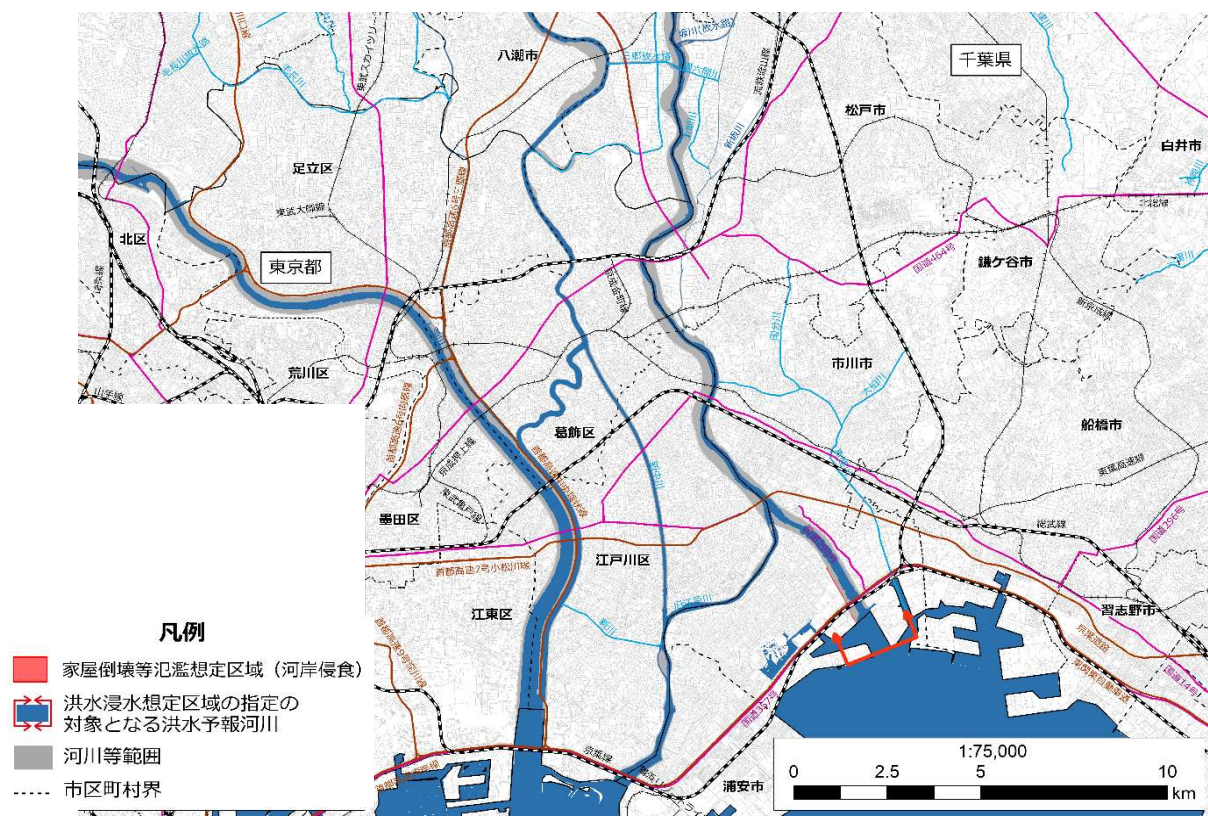


図 7 河岸侵食による家屋倒壊等氾濫想定区域（江戸川）

出典：江戸川浸水想定区域図（家屋倒壊等氾濫区域），江戸川河川事務所

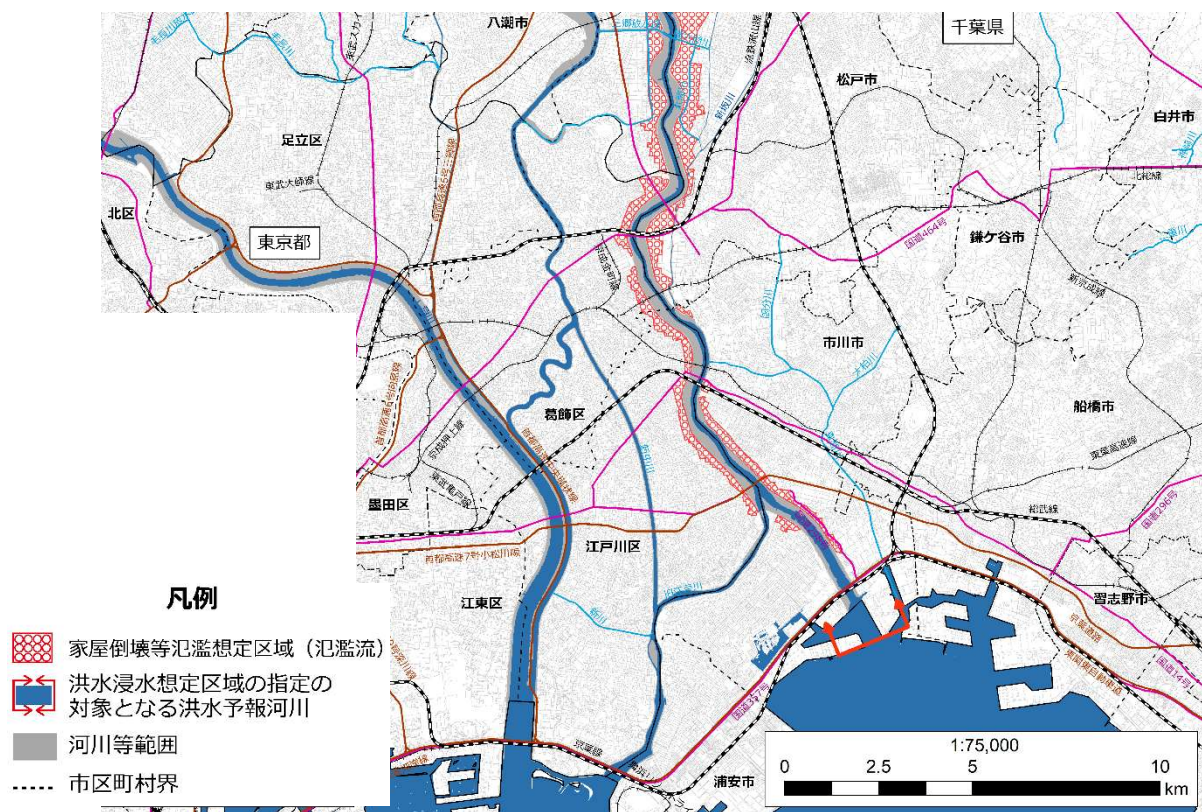


図 8 氾濫流による家屋倒壊等氾濫想定区域（江戸川）

出典：江戸川浸水想定区域図（家屋倒壊等氾濫区域），江戸川河川事務所

参考 2. 高台施設の現状・課題

大規模救出救助活動拠点候補地

東京都地域防災計画風水害編において指定されている大規模救出救助活動拠点候補地の荒川・江戸川沿川 7 区内の立地状況は以下のとおり

- ・大規模救出救助活動拠点候補地（屋外）は、主に救出救援救助の拠点となる大規模な都立公園や河川敷等
- ・大規模救出救助活動拠点候補地（屋内）は、救出救助活動に使用する車両スペースの確保が可能な清掃工場等の屋内施設



図 9 東京都地域防災計画における大規模救出救助活動拠点候補地

出典：東京都地域防災計画 風水害編

別冊資料第 79「大規模救出救助活動拠点候補地一覧」を基に作成

区における地域防災拠点等

主な地域防災拠点等

- ・地域内輸送拠点…避難所等へ食料及び生活必需品等を搬送するための仕分け・一時的保管機能を持つ場所
- ・ヘリコプター発着可能地点、ヘリコプター災害時臨時離着陸場所適地等（区ごとに名称が異なる）
…救出・救助、消防活動、物資輸送等のためのヘリポートとして確保されている場所



図 10 各区における地域防災拠点等

出典：以下を基に作成

	地域内輸送拠点	ヘリコプター発着可能地点
江戸川区	江戸川区地域防災計画 p.164	江戸川区地域防災計画【資料編】p.102
葛飾区	葛飾区地域防災計画 p.232	葛飾区地域防災計画【資料編】p.73
墨田区	墨田区地域防災計画 p.251	墨田区地域防災計画 p.109
江東区	江東区地域防災計画【資料編その1】 p.資 1-104	江東区地域防災計画【資料編その1】 p.資 1-96
足立区	足立区地域防災計画【風水害編】p.188	足立区地域防災計画【資料編】p.65
北区	北区地域防災計画【震災対策編】p.震-335	北区地域防災計画【資料編】p.資-21
板橋区	板橋区地域防災計画 p.227	板橋区地域防災計画 p.268

河川防災ステーション（国）

・「河川防災ステーション」は、水防活動を行う上で必要な土砂などの緊急用資材を事前に備蓄しておくほか、資材の搬出入やヘリコプターの離着陸などに必要な作業面積を確保するものとして、国土交通省が整備する施設である。洪水時には区市町村が行う水防活動を支援し、災害が発生した場合には緊急復旧などを迅速に行う基地となるとともに、平常時には地域の人々のレクリエーションの場として、また河川を中心とした文化活動の拠点として大いに活用される施設である。



図 11 河川防災ステーションの立地状況

出典：河川データブック 2024 を基に作成

荒川及び江戸川に架かる橋梁

- ・東京都と千葉県を結ぶ都県境の橋梁は計 11 橋（うち 3 橋は現在計画中又は事業中の橋梁）、東京都と埼玉県を結ぶ都県境の橋梁は計 3 橋存在
- ・荒川、江戸川では、堤防と平面交差する橋梁が 16 橋存在



図 12 橋梁の分布

※河川ごとに上流から番号を振っており、次頁に示す表と対応している。

※右岸左岸で堤防との交差状況が違えば、立体交差として整理している。

出典：地理院地図を基に作成

表 6 橋梁の名称

■荒川

No.	橋梁名
1	笹目橋
2	戸田橋
3	東北新幹線荒川橋梁
4	東北本線荒川橋梁
5	新荒川大橋
6	鹿浜橋
7	江北橋
8	扇大橋
9	日暮里・舎人ライナー 荒川横断橋梁
10	西新井橋
11	千住新橋
12	千代田線荒川橋梁
13	常磐線荒川橋梁
14	つくばエクスプレス線荒川橋梁
15	東武伊勢崎線荒川放水路橋梁
16	京成本線荒川橋梁
17	堀切橋
18	四つ木橋
19	新四つ木橋
20	京成押上線荒川橋梁
21	木根川橋
22	平井大橋
23	総武本線荒川放水路橋梁
24	小松川橋
25	新小松川橋
26	船堀橋
27	都営新宿線荒川中川橋梁
28	葛西橋
29	東西線荒川中川橋梁
30	清砂大橋
31	荒川河口橋
32	京葉線荒川橋梁

■江戸川

No.	橋梁名
1	葛飾橋
2	葛飾大橋
3	常磐線江戸川橋梁
4	新葛飾橋
5	北総線江戸川橋梁
6	京成本線江戸川橋梁
7	市川橋
8	総武本線江戸川橋梁
9	新設橋梁
10	江戸川水閘門
11	新設橋梁
12	今井橋
13	浦安橋
14	東西線江戸川第一橋梁
15	新設橋梁
16	舞浜大橋
17	京葉線江戸川第一橋梁

高規格堤防（国）



図 13 高規格堤防整備済み又は事業中箇所

出典：河川データブック 2024、江戸川河川事務所 HP（高規格堤防）、関東地方整備局 HP（高台まちづくり）を基に作成

参考3. 参考となるモデル地区等

本編の「6. 高台まちづくりの緊要性の高い箇所の選定の方針（2）高台まちづくりの緊要性の高い箇所の整備内容について」に対する高台まちづくりの整備内容の「参考となるモデル地区等」について具体的な事例を示す。

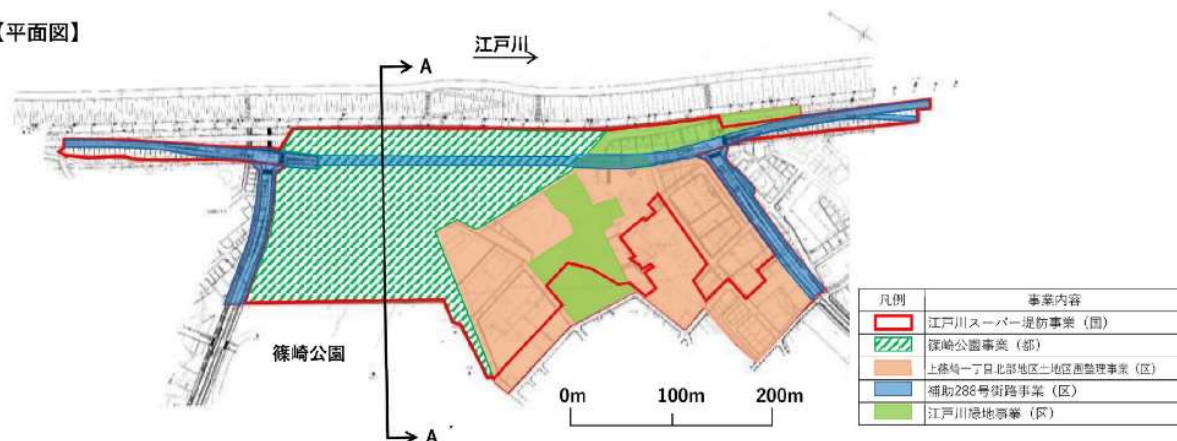
1) 事例① 江戸川区篠崎地区（篠崎公園）

『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』

篠崎公園地区では以下のような具体的な対策メニューが検討されている。

高台の機能	整備内容	篠崎公園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。 （参考） ・その他、国の高規格堤防事業の盛土と合わせて江戸川区の土地区画整理事業、補助第288号街路事業、江戸川区緑地事業などのまちづくり事業を一体的に推進。

【平面図】



【断面図】

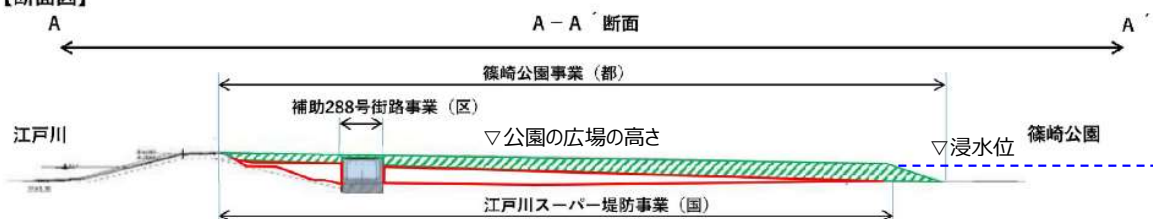


図 14 篠崎公園地区の平面図と断面図

出典：東京都建設局 篠崎公園整備事業紹介ブース掲示資料を加工

2) 事例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』

舟渡地区では以下のような具体的な対策メニューが検討されている。

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)非浸水階の整備・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

※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：三井不動産株式会社・日鉄興和不動産株式会社）



（出典：緊急一時退避場所案内サイン板橋区）

図 15 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

3) 事例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』
船堀地区では以下のような具体的な対策メニューが検討されている。

① 船堀駅前地区高台まちづくり【全体基本方針】

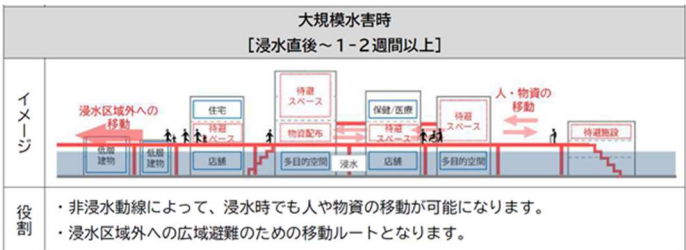
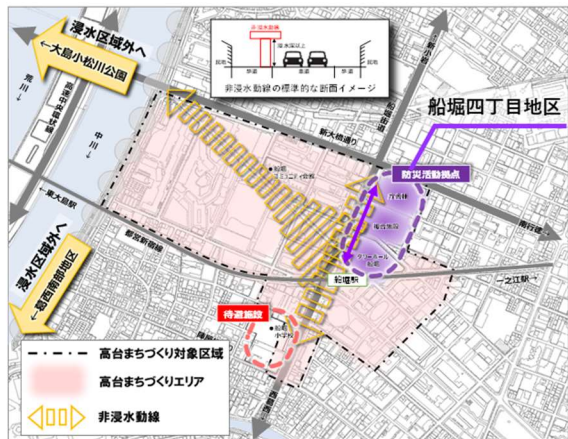


図 16 船堀駅前地区における高台まちづくりの方針図及び非浸水動線の活用イメージと役割

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

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	a) 非浸水階の整備・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	○	
		ヘリポートや非浸水オープンスペースの整備	○	○
	d) 電気設備等の浸水対策	新庁舎から待避場所への非常時の送電機能の整備	○	
非浸水動線	f) 浸水しない通路の整備	非常用電源や電気設備の非浸水階への配置	○	○
		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【計画作成費】

4) 事例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』

新小岩公園では以下のような具体的な対策メニューが検討されている。

高台の機能	整備内容	新小岩公園での主な具体例
防災拠点	b) 公園等の高台化 c) 非浸水階の整備・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。

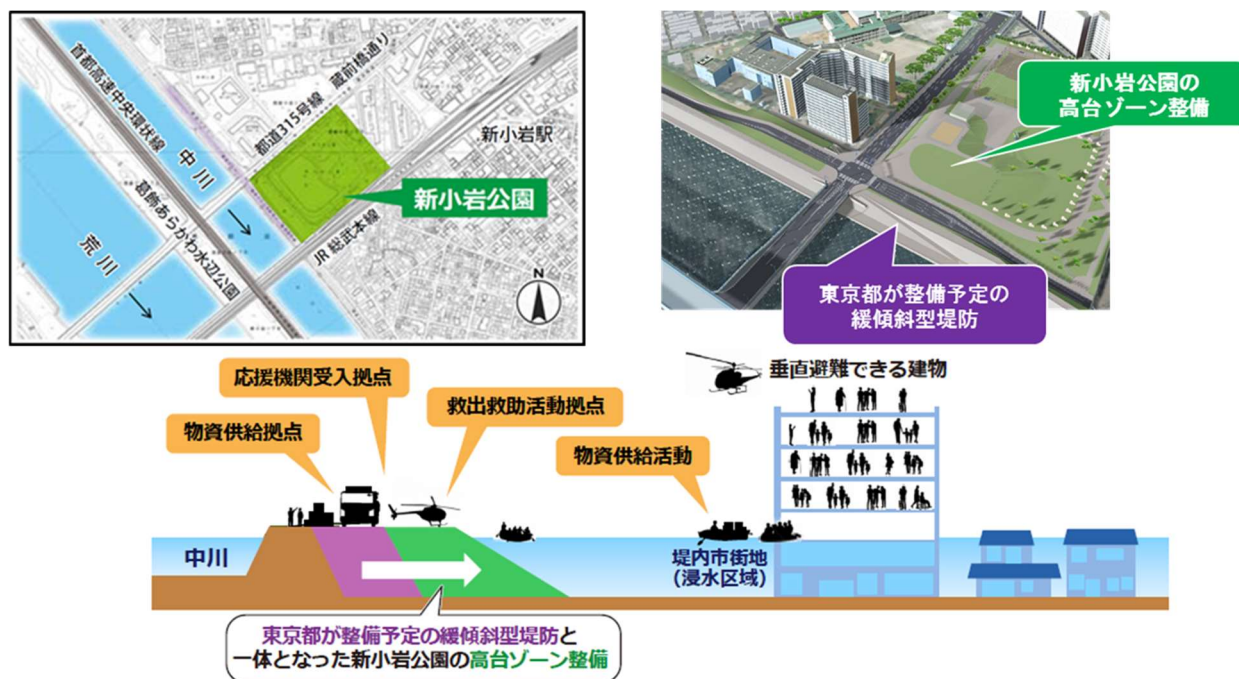


図 17 新小岩公園の整備イメージ

出典：高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ第3回資料 1

5) 事例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』

新河岸地区では以下のような具体的な対策メニューが検討されている。

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、連絡通路を整備

板橋区かわまちづくり 整備イメージ図



図 18 板橋区新河岸地区の整備イメージ

出典：板橋区における民間と連携した高台まちづくり

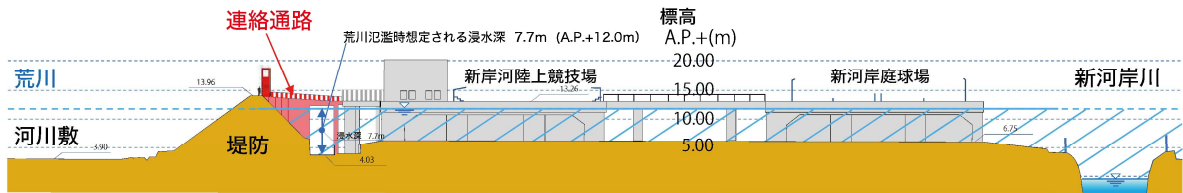


図 19 連絡通路の断面図

出典：板橋区かわまちづくり基本構想

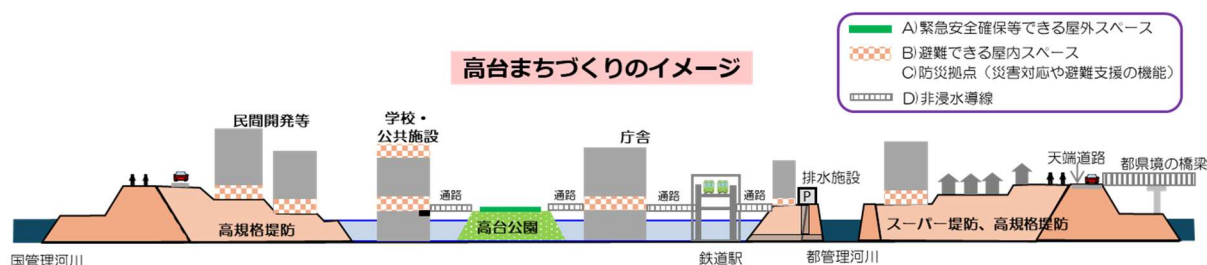
○適用予定の補助制度

- ・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

参考 4. 水害時に必要な高台の機能に対する利用可能な補助制度

「水害時に必要な高台の機能」に対する利用可能な補助制度等を以下に示す。

表 7 水害時に必要な高台機能に対する利用可能な補助制度



水害時に必要な高台機能	高台機能に対する利用可能な補助制度
①緊急安全確保先及び避難場所	
A) 緊急安全確保等できる屋外スペース	・都市防災総合推進事業【都補助有】
B) 避難できる屋内スペース	・都市防災総合推進事業【都補助有】 ・都市安全確保拠点整備事業【都補助有※計画作成等費用のみ】 ・一時避難場所整備緊急促進事業
②防災拠点	
C) 災害対応や避難支援の機能	・都市防災総合推進事業【都補助有】 ・都市安全確保拠点整備事業【都補助有※計画作成等費用のみ】
③非浸水動線	
D) 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、歩行者デッキ等で繋いだ非浸水動線	・都市防災総合推進事業【都補助有】 ・都市安全確保拠点整備事業【都補助有※計画作成等費用のみ】

○都市防災総合推進事業

避難地・避難路等の公共施設整備や避難場所の整備、避難地・避難路周辺の建築物の不燃化、木造老朽建築物の除却及び住民の防災に対する意識向上等を推進し、防災上危険な市街地における地区レベルの防災性の向上を図る取組を支援する。

○都市安全確保拠点整備事業

洪水、湛水、津波、高潮その他の自然現象による災害の恐れが著しく、かつ、当該災害が発生した場合に居住者等の安全を確保する必要性が高いと認められる区域において、都市計画法に基づく一団地の都市安全確保拠点施設の枠組みを創設し、災害時に都市の機能を維持するための拠点市街地の整備を支援する。

○一時避難場所整備緊急促進事業

水害時に発生する避難者を一時的に受け入れる施設の整備を図るため、オフィスビルや商業施設、マンション等の建築物において、避難者を受け入れるスペース、防災備蓄倉庫及び受入関連施設の整備に対して支援をおこなう。