

都市域における高規格堤防整備事業の課題と展望

ISSUE AND VIEW FOR SUPER-LEVEE IMPROVEMENT WORK IN URBAN REGION

研究第二部 主任研究員 寺島 清美
研究第二部 部長 山本 克也

高規格堤防は昭和62年度の制度創設以来、大都市地域の大河川における超過洪水対策として、5水系6河川の直轄河川で市街地との一体整備を基本としてその整備が進められている。

これまでの事業実施区間は、公共・公益施設の整備や集合住宅の建設等と併せて行われてきており、比較的少ない権利者に個々に同意を得て行っている状況にある。しかし、今後は、稠密な市街地における高規格堤防事業を土地区画整理事業とともに実施するケースが増え、大勢の権利者を対象として共同事業における計画内容や事業の進め方等密接な調整を行う必要があるなど、一層実現への条件が厳しい区間に、取り組んでいくことが必要になる。

また、都市域における高規格堤防の整備推進のためには、河川管理者による主体的な事業展開手法、建築行為の規制、誘導等の確立（都市計画への位置付けなど）、その他、いわゆる種地の確保など、解決すべき課題が山積している。

このような観点から、平成12～13年度実施の「高規格堤防総合整備事業制度検討会」を通じて、制度改善のあり方を検討して来た。本稿は各検討課題のうち、都市計画にポイントを絞り、都市計画への対応方針に係る課題等を整理し、高規格堤防の整備促進に係る都市計画への位置付けのあり方等についてとりまとめたものである。

キーワード：水辺都市再生、高規格堤防、都市計画、沿川住民への公的な周知、合意形成、建築物誘導

After the foundation of the system in 1987 fiscal year, the super-levee works have been done as an excess flood measures of major rivers in major urban regions based on improvement as for Super-Levees.

Current works are done along with the construction of public and public interest facilities and the housing complex, etc., and exists in the situation in which agreement is individually obtained and it goes to the comparatively few rightful claimants. However, in the future, it will be necessary to work at the area where the condition on the achievement is even more severe as the number of cases to execute Super-Levees improvement work in densely built-up areas increases, and with a close adjustment like how to advance the content of the plan in the joint undertaking and with the work to be done for many people who have rights.

Moreover, for the improvement promotion of Super-Levees in urban regions, there are lots of problems that should be solved such as active enterprise deployment technique by the river administrator and regulation of construction act, inducements (location to the city planning, etc.), and reservation of the so-called seed land, etc.

From such a viewpoint, the ideal way of the system improvement has been examined through "Super-Levees comprehensive improvement work system examination meeting" of 2000 - 2001 fiscal year execution. This paper extracts a point to city planning among each examination subject, arranges the subject in connection with the correspondence plan to city planning, etc., and adjusts it about the state of positioning to the city planning in connection with improvement promotion of Super-Levees, etc.

Key Words : Waterfront city restoration, Super-Levees, city planning, official announcement to Super-Levee area residents, mutual agreement formation, building inducement

1. 現状・課題

高規格堤防の整備については、昭和62年の制度創設以来約15年が経過しているが、5水系6河川の全体計画約800kmの5.8%にあたる46.5kmの整備が図られるに止まっており、その進捗状況は必ずしも十分ではない。さらに、これまでの事業実施区間は、公共・公益施設の整備（公園、公共ライフライン）や、集合住宅の建設等（再開発事業、民間開発等）と併せて行われることで、比較的少ない権利者に個々に同意を得て行っている状況にある等、比較的事業化の容易な条件を備えていた地区が多くあったと言える。

しかし、今後は、事業中の平井七丁目地区（江戸川区）を初め、稠密な市街地において高規格堤防事業を土地区画整理事業とともに実施するケースが増え、共同事業の計画内容や事業の進め方等について、密接な調整を行う必要があるなど、一層実現への条件が厳しい区間に取り組んでいくことが必要になってくる。

また、都市域における高規格堤防の整備推進のためには、河川管理者による主体的な事業展開手法（費用負担ルールなど）、開発、建築行為の規制、誘導等の確立（都市計画への位置付けなど）、その他、種地の確保（裏法地の弾力的運用など）、事業推進体制の整備など、課題が山積しており、新たな制度の創設、改善が求められているところである。

このような中、国土交通省では平成12年度に「高規格堤防総合整備事業制度検討会」を発足し、2カ年にわたり高規格堤防整備の推進に向けた制度改善の方針を検討して来た。

本稿は、本検討会における検討課題のうち都市計画にポイントを絞り、都市計画への対応方針についての課題等を整理し、高規格堤防の整備促進に係る都市計画への位置付けのあり方等についてとりまとめたものである。

2. 都市計画への対応方針

従来、河川は、市街地とは隔絶した空間と認識されることが多い、また、大河川は都道府県境、都市計画区域の境界に位置するものも多いため、都市計画における河川の位置付けは希薄であった。

しかし、近年、都市における環境形成の観点から、河川を重要な環境要素とみる認識が高まりつつあることから、沿川の防災安全性を高め、河川を生かした環境形成を実現していくためには、河川を都市計画に明確に位置付けるべきであると考えられる。

そのような中で、高規格堤防はまちづくりの各種事業と共同して整備を進めることにより、水と緑豊かな

水辺都市再生が可能となるものであり、都市計画への位置付けの必要性がとりわけ高く、それを踏まえた整備手法の更なる工夫、充実を図ることが必要である。

2-1 高規格堤防を都市計画に位置付けることの意義

◇ 高規格堤防を都市計画に位置付ける意義は以下のように整理される。

- ① 都市の将来像実現に必要な施設整備の明示
 - ・安全でうるおいのある都市の実現のために、必要な都市施設として高規格堤防整備を都市計画に明示し、長期的視点で計画実現を目指すとともに、その他都市施設との計画調整を図る。
- ② 都市施設整備の円滑な施行の担保
 - ・事業実施のために支障となる建築行為の制限
 - ・事業実施に係る法的根拠の確保、整備事業者への施行権能の付与
 - ・関係権利者等に対する高規格堤防計画の公的な周知

① 都市の将来像実現に必要な施設整備の明示

- ・高規格堤防整備は、河川法に基づく施設整備ではあるものの、合わせて川沿いの市街地の都市再生を進める事業であり、都市計画にその方向を位置付け、他の都市施設等の計画と整合を図るとともに、広く市民に、その将来像を明示することが重要である。
- ・高規格堤防の都市計画への位置付け（都市計画決定）は、このような長期的構想を都市づくりの基本方針に、明確に位置付けるという意義をも負う。このため、都市計画区域マスターplanや、市町村マスターplanにその整備目的、区間、整備推進の考え方等を位置付けるとともに、整備の区域を都市計画決定すべきものと考えられる。

② 都市施設整備の円滑な施行の担保

- ・都市計画決定のもう一つの意義は、実際に都市施設として高規格堤防を整備するに先立ち、計画制限を行い、施設整備に支障となる建築物等の建築行為を規制するとともに、整備事業者に対する施行権能を与えることにより、整備事業の円滑な施行を確保する。
- ・しかし、都市計画法第53条の建築制限は、収用権

の行使を背景とする考え方で構築されており、同法第56条との関連により、強い建築制限となっている。一方、高規格堤防の整備は、用地取得を行わないことを原則としているものであり、この規則にはなじまない面を有している。このため、高規格堤防の整備対象区間を一括して都市施設として都市計画決定し、規制をかけることは適切ではないものと考えられる。

- ・また、河川法の体系の中では、高規格堤防に関しては河川整備基本方針（旧工事実施基本計画）に整備区間が示されているものの、その整備区域については整備が終わるまでの間、公に周知する措置は用意されていない。このため、都市計画決定することは、高規格堤防計画の公的な周知としての意義を有すると言える。

2-2 都市施設としての決定の効果

◇ 高規格堤防整備を、街づくりの事業の機会を捉えて、事業熟度が高まった地区において施行することを前提とした場合、都市施設としての都市計画決定により、以下のような効果が期待できる。

- ① 複数の権利者の資産を取扱い、操作する上で、背景となる法的根拠とすることができます。
- ② 高規格堤防整備に関連する事項（造成計画や中断移転等）を、土地区画整理事業の事業計画に盛り込む根拠となる。
- ③ 高規格堤防整備実施の公的な周知及び都市計画決定のプロセスを通じて、合意形成に資することができる。

① 公共事業として複数地権者の資産（土地、建物等）を取扱い、操作するための法的根拠が必要

- ・高規格堤防は、都市計画法に定める「河川」として計画決定されるため、法的には収用対象の施設となるものの、その整備にあたっては、一般的に買収は行わず、一時的な土地の使用（または借地）により事業が行われる。
- ・高規格堤防の整備事業は、治水事業として実施されることとなるが、用地買収を前提としないこともあります、事業期間中の土地の使用については、民民の契約等の方法により担保することが一般的である。
- ・また、土地区画整理事業が行われる場合や、その他の手法により土地の交換分合等が行われる場合においては、複数の地権者の土地に係る権利を、

公共事業により操作することとなる。

- ・このように、地権者が土地に係る権利を保有したまま、その権利を公共事業により操作する場合、その目的が明確にされ、法的な根拠がないと、各種の経済行為等に対抗できない場合が想定される。
- ・例えば、高規格堤防整備に合意していた地権者が、第三者に土地を転売した場合、新たな土地所有者に、前所有者が締結した民民の契約の義務を負わせられるかの疑惑がある。
- ・このように、複数の資産の権利を目的に従い操作する場合には、明確な法的な根拠を備えておくべきであり、この意味から、都市計画施設として位置付けすべき必要性が存在する。

② 高規格堤防整備に関連する事項（造成計画や中断移転の期間等）を、土地区画整理事業の事業計画に盛り込む根拠とするために必要

- ・高規格堤防整備と土地区画整理事業を一体的に施行する場合、土地区画整理事業として、地盤面を高規格堤防に合わせて施工する根拠が必要である。仮に、高規格堤防の都市計画位置付け無しに、土地区画整理事業の施行者が、高規格堤防計画に則した地盤高への盛土工事に対応した使用収益の停止処分を土地区画整理事業として行うとしたら、土地区画整理事業の側面からは、施行者は地権者に対する説明がつかない。
- ・一方、土地区画整理事法第6条第8項において「事業計画は、公共施設その他の施設又は土地区画整理事業に関する都市計画が定められている場合においては、その都市計画に適合して定めなければならない。」とされていることから、高規格堤防を都市計画に位置付けておくことにより、土地区画整理事業の事業計画は、高規格堤防整備に適合したものとすることができる。
- ・また、地方公共団体が都市開発資金を活用して、河川暫定法面用地を先行取得する場合、都市施設として都市計画決定しておくことが条件となる。

③ 高規格堤防整備実施の公的な周知、合意形成

- ・高規格堤防の都市計画決定は、高規格堤防の整備範囲の公的な周知として、意義を持つものと考えられるとともに、都市計画決定のプロセスを通じて、関係権利者等の合意形成に資することができる。
- ・また、宅地建物取引業法35条に規定される重要事項説明において、都市計画施設の区域であること、並びにこれに係る制限が明記、説明されることと

されており、高規格堤防を都市計画に位置づけた場合、土地取引において、買い手に周知されることとなる。なお、同法及び同施行令（第3条）では、河川法における制限も明記の対象となっているものの、通常の河川区域のみが対象とされており、高規格堤防特別区域については対象とされていない。

2-3 新たな枠組みによる高規格堤防整備円滑化のための緩やかな建築物誘導

- ◇ 高規格堤防整備円滑化のための建築物誘導（ただし、緩やかな内容）を行う、新たな枠組みの創設・構築が必要。

- ・本来、都市施設の都市計画決定は、目的とする都市施設整備を円滑にするための規制、誘導手法として的一面を持つ。
 - ・しかし、高規格堤防は、基本的に用地買収を行わない事業であるため、現行都市計画法による一括した規制は、整備手法からすれば適切でない。
 - ・従って、高規格堤防の都市計画決定は、2-1で述べたように、沿川においてまちづくり事業の熟度の高まった地区を捉えて行うこととしているため、前項までに見たような「事業前提」の都市計画であると考えられる。
- このため、
- 高規格堤防の断面を先取りした建築物の誘導
 - 一定規模以上の建築物の規制
- など、「緩やかな内容」の誘導策を新たに創設、構築していく必要がある。

2-4 都市計画決定の手順と範囲

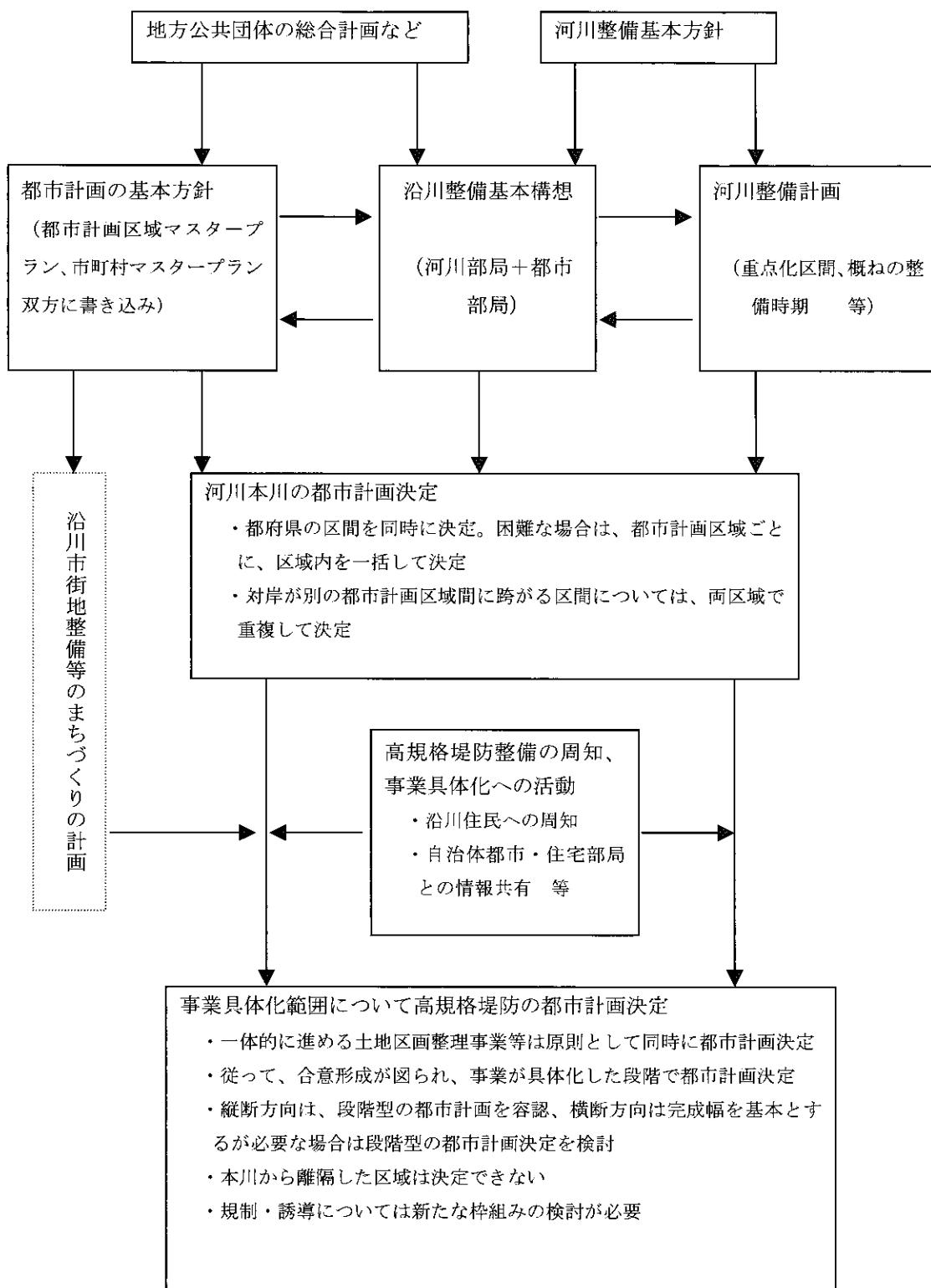
- ◇ 高規格堤防の都市計画への位置付けは、以下の手順によることが考えられる。

- ① 河川整備計画や沿川整備基本構想の内容のうち高規格堤防整備に関連して必要な事項を、地方自治体の都市計画の基本方針（都市計画区域マスタープラン、市町村マスタープラン）に位置付ける。
- ② 河川本川を都市計画施設の「河川」として都市計画決定。関係都府県の区間を同時に決定することが望ましいと考えられるが、困難な場合には都市計画区域毎に、区域内に含まれる全区間にについて都市計画決定する。
- ③ 高規格堤防については、河川整備計画による位置付けを踏まえ、事業が具体化をした段階で、原則として当該事業区域の範囲について都市計画決定する。

- ◇ 都市計画による高規格堤防の範囲は、以下を位置付けていくことが考えられる。

- ① 縦断方向については、事業が具体化した範囲について段階的に都市計画決定していく。
- ② 横断方向については、高規格堤防の機能の観点から、完成幅（30H：堤防の高さHの30倍）での都市計画決定が適切であるが、事業調整段階において、事業が具体化した範囲が完成幅（30H）に満たなくても、治水上の安全性等が説明できれば、段階的に都市計画決定することも考えられる。

高規格堤防の都市計画決定に係る標準的な手順



2-5 都市計画の運用のあり方について

(1) 都市計画決定に係る問題点と課題

◇ 高規格堤防の都市計画決定に関して、以下のような問題や課題が挙げられる。

- ① 「都市計画運用指針」において、高規格堤防は都市計画法第11条第1項第4号の「河川」として決定する旨示されているが、宅地の用に供される土地を含んで河川として決定して支障がないか
- ② 都市計画施設の敷地内となり、高規格堤防特別区域について、整備完了後も、都市計画法第53条の建築規制が係るのではないか
- ③ また、この課題への対応として、都市計画法に新たに創設された立体的都市施設の計画が適用できるのではないか
- ④ 都市計画施設となることにより、都市計画法第56条の買い取り請求が発生し、用地買収を前提としない高規格堤防の場合、対応が困難ではないか

(2) 運用、対応の考え方

① 河川として決定される宅地への規制等

- ・「指針」において、都市計画施設たる「河川」の区域内に、通常の用に供される土地を含むことを明記していることから、宅地が含まれることは前提とされており問題はない。

② 都市計画法第53条規制

- ・整備済みの高規格堤防上における建築制限は、河川管理上の問題の有無からなされることが適切と考えられる。

従って、実施済みの土地区画整理事業の施行地区内における都市計画法第53条制限の運用と同様に、第53条制限そのものを行わないといった運用が望まれる。

③ 立体都市計画の活用

- ・高規格堤防部分に「立体都市計画」を適用し、法が定める離隔距離及び載加重限度を定めることにより、都市計画法第54条許可を不要とすることについて検討したが、この場合でもなお、「基礎ぐい」の設置を伴う建築行為に対する都市計画法による許可申請が必要、と言う課題が残る。また、②に示されるように、高規格堤防完成後に、同法第53条規制そのものを除外するのであれば問題は生じないため、立体的施設決定手法を採用する必要はないものと考えられる。

④ 都市計画法第56条の買い取り請求

- ・都市計画法による都市施設の区域内等における建築制限（第53条）は、都市計画施設等の整備の円滑な推進のために、土地所有者等の権利を制限するものである。その上で、土地利用の過剰な制限を排除するため、軽易な行為は許可対象外とし、また同法第54条において、許可すべき具体的な行為を列挙し、これに該当しない高層建築等については、もとより禁止との立場をとり、その制限は公益に照らして合憲とされている。
- ・また、第56条の買い取り請求権は、
 - 事業予定地の指定がなされた後
 - 第54条に列挙される「許可しなくてはならない」とされている許可申請に対して不許可とした場合に発生する。この列挙物件は、高規格堤防整備に大きな支障を及ぼすものとは考えられないため、事業予定地の指定後に、不許可とするケースは殆ど想定されないため、買い取り請求の問題はそもそも発生しないと考えられる。

2-6 土地区画整理事業における高規格堤防の取扱いについて

(1) 現行法等による課題

① 土地の位置付けに係る問題

- ・土地区画整理事業においては、施行後の土地は、「公共施設」と「宅地」に二分される。「河川」として都市計画決定される高規格堤防は、このいずれに該当するか、検討することが必要である。
- ・土地区画整理法第2条の規定からは、公共施設として整備する施設として事業計画に位置付け、かつ換地上は宅地として取り扱うという対応が考えられる。
- ・この場合、都市計画決定されている土地を「宅地」として取り扱うか、「宅地」を「公共施設の用に供する土地」に換地することが照応原則に反しないか、が課題となる。

② 土地区画整理事業第105条による公共施設の用に供する土地の帰属の問題

- ・土地区画整理法第105条第3項による土地帰属規定に抵触しないかについて、課題が存在する。

(2) 対応の考え方

1) 土地の位置付けについて

- ◇ 土地区画整理事業において、公共施設として整備する土地を、「宅地」として取り扱っている事例として、以下が挙げられる。これらと同様の扱いとして、運用方針を決定することが考えられる。
 - ・駅前広場について、「建運協定」等により一部鉄道事業者所有地である場合
 - ・都市計画道路である道路公団の自動車専用道路等
 - ・都市計画駐車場等、建物系の都市計画施設の敷地

2) 用地の帰属について

- ◇ 高規格堤防の用に供する土地について、換地計画の公告の日以降も河川管理者に帰属しないことについて、土地区画整理法第105条第3項規定は、強行規定ではないものと解釈して、河川管理者が同意していることを条件に、同法第105条第3項の規定を適用しないことが考えられる。

2-7 河川本川の都市計画決定について

(1) 既存の基準、指針等における留意点

- ◇ 現行の都市計画運用指針において、河川本川の都市計画決定について、以下の留意点が整理されている。

- ・都市計画区域界に起終点をとること。
- ・都市計画区域ごとに定めること。
- ・区域界が河川内に縦断的に決められている場合には、いずれかの都市計画区域における都市施設として計画決定すべきこと。
- ・区域及び線引き、都市施設等との関連性に十分配慮すべきこと。
- ・河川改修計画が定まってない場合には、都市計画決定する必要がないこと。

- ・ただし、この規定は、平成元年2月20日の都市計画課長通達から、現行の都市計画運用指針に引き継がれているものであり、高規格堤防を想定していない時点のものであることに留意する必要がある。
- ・また、平成13年4月の都市計画運用指針（国土交通省）の記述からは、柔軟に対応して良いものと考えられる。

(2) 対応の方向

- ◇ 先行決定されている都市施設等との整合を図ることが必要であるが、現実には、河川区域とその他都市施設の法線の不一致、区域区分界と河川区域界の不一致等、各種の問題が存在している。したがって交差道路や交差都市高速鉄道とのクリアランスの処理等、基本事項を確認した上で、当面は「河川区域=河川の都市計画施設の区域」として計画決定することが現実的と考えられる。

3. おわりに

現状での高規格堤防と土地区画整理事業との共同事業では、土地区画整理事業は都市計画決定しているが、高規格堤防事業を河川施設として都市計画決定を行っている事例はない。

しかしながら、本文に述べた通り、市街地と一体的な整備を円滑かつ速やかに進めるためには、高規格堤防を都市計画に位置付けることが必要であり、さらに公的な周知として、意義を持つものと考えられ、都市計画決定のプロセスを通じて、関係権利者等の合意形成に資することも期待できる。