

# 市街地整備と高規格堤防整備の 一体施行制度（水辺都市再生事業）の創設について

**A new system for integrated implementation of urban development and high-standard levee construction (waterfront urban regeneration)**

研究第二部 主任研究員 柿崎 修平  
研究第二部 部長 山本 克也

高規格堤防整備は、これまで、沿川における地域主導の街づくりや大規模施設の建替え等の機会を捉え共同事業として実施されてきた。しかしながら、その進捗状況は、昭和62年度の制度創設から約15年が経過しているにも関わらず、全体計画延長約800kmの6%の事業実施に止まっている。今後も同様な事業展開で事業を進めていくとすれば、全体整備には極めて長期間を要することが懸念される。

治水上の観点から高規格堤防整備の優先度の高いと考えられる区間の大半を占める木造密集市街地では、地方公共団体の財政難等から、従来の土地区画整理事業との共同事業方式による事業化は難しい状況にある。そのため、高規格堤防整備の推進には、河川管理者の発意により事業化していける事業手法が必要である。

本稿は、そうした密集市街地における高規格堤防整備の課題に対応して、平成14年度に検討がなされた河川管理者が主体的となり、都市基盤整備公団施行の土地区画整理事業を活用する「市街地整備と高規格堤防整備の一体施行制度（水辺都市再生事業）」創設について報告するものである。

**キーワード：水辺都市再生、高規格堤防、土地区画整理事業、都市基盤整備公団、一体事業**

The conventional approach to high-standard levee construction has been to take the opportunities of, for example, locally-led community building or the reconstruction of large-scale facilities and implement those schemes as joint projects. Even after about 15 years since the institution of the system in 1987, however, only about six percent of the planned total length (about 800 km) of high-standard levees have been completed so far. If a similar approach is continued to be used, the construction of the planned high-standard levees will take a very long time.

In areas built up with wooden structures, which account for a considerable percentage of the areas of planned high-standard levee that should be given high priority from the standpoint of river management, the conventional method of combining high-standard levee construction with land readjustment is no longer practical because of the financial difficulties being encountered by local public bodies. High-standard levee construction, therefore, requires a project method that enables river administrators to propose a project.

High-standard levee construction entails the loss of land-use profits during a long period because of embankment construction and the resultant relocation of buildings. In the conventional joint project method, the consent of all rightholders to the long-term loss of land-use profits during high-standard levee construction is outside the scope of a land readjustment project. In densely built-up areas, obtaining the consent of all rightholders is no easy task.

In order to address these challenges associated with high-standard levee construction, the System for Integrated Implementation of Urban Development and High-standard Levee Construction (Waterfront Urban Regeneration),” which is a new system instituted as a result of a fiscal 2002 study under which river administrators assume a leading role in utilizing land readjustment projects carried out by Urban Development Corporation. This paper reports on this new system.

**Key words : waterfront urban regeneration, high-standard levee, land readjustment, Urban Development Corporation, integrated implementation**

## 1. 高規格堤防整備の現状と課題

高規格堤防の整備は、破堤による壊滅的な被害から中枢都市を守るため、きわめて有効かつ重要であるとともに、堤防上は通常の土地利用が可能であることや、従来の裏法の部分等が有効に活用できるなど、現況よりも有効な土地利用が可能となるという特長もある。

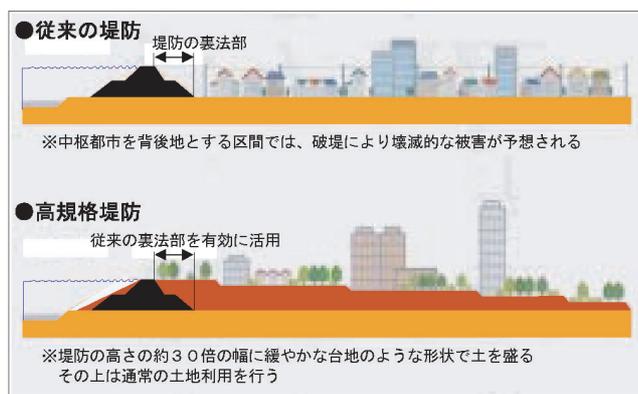


図-1 高規格堤防イメージ

高規格堤防の整備は、土地収用を前提としない事業であることから、沿川における地域主導の街づくりや大規模施設の建替え等の機会を捉えて実施されてきた。そのため、河川管理者が主体的に事業箇所を決定することは難しく、また、これまでの進捗状況は、整備対象5水系6河川の計画延長約800kmの約6%にあたる約47kmの事業実施に止まっており、かならずしも整備が進捗しているとは言えないのが実態である。

表-1 高規格堤防の整備状況

(制度創設15年)  
 関東・近畿の6河川  
 進捗状況 47km  
 計画 800km  
 約6%

関連事業別整備状況一覧表 (事業中を含む)

関連事業内容	箇所数	延長 (km)	延長割合
市街地開発事業			24.3%
一 土地区画整理事業	10	7.3	
一 市街地再開発事業	3	4.1	
公共施設整備			55.3%
一 公園	19	7.0	
一 道路	5	3.7	
一 河川(防災ステーション等)	15	8.3	
一 下水道(処理場)	4	2.4	
一 清掃工場	6	1.5	
一 その他施設	9	3.1	
住宅建設			12.1%
一 公営、公団	9	1.9	
一 民間	12	3.8	
その他(民間工場等)	8	3.9	8.3%
合計	100	47.0	100%

昭和62年に高規格堤防の制度が創設され、約15年が経過した状況から、今後においても同様な事業展開で事業を進めるとすれば、全区間の完成には、相当長い期間を要することが懸念されることとなる。

また、高規格堤防の整備対象区間の中には、破堤により及ぼす社会的影響の大きさから、早期に一連区間を整備することが望まれる重要な区間もあることから、沿川の面的整備等の機会を待つだけではなく、河川管理者の発意によって重点的に高規格堤防整備を進めることのできる整備手法を用意することが必要である。



写真-1 面的整備が必要な既成市街地

一方、大都市における高規格堤防対象河川の沿川既成市街地は、都市防災上も問題のある木造密集市街地が多く、こうした沿川では、根幹的な治水対策とあわせて木造密集市街地の解消が都市再生の上での大きな課題ともなっている。

高規格堤防整備においては、盛土期間中の既存建物等は全て移転が必要となる。そのため高規格堤防整備を進めるためには、周辺市街地を含めた面的整備事業とあわせて行うことが極めて有効であることから、河川管理者サイドから地方公共団体等に対して土地区画整理事業の事業化について様々な働きかけを行ってきた。しかしながら、地方公共団体の事業実施体制や財政事情等により、円滑に事業化できないというのが実態である。

また、これまで実施してきた高規格堤防整備事業と土地区画整理事業との共同事業方式では、土地区画整理事業の事業外要因である高規格堤防の盛土や建築物移転に起因する長期的な宅地の使用収益停止について、任意に権利者全員の同意を得ることが必要となっている。しかし、今後、事業実施が必要な密集市街地では、権利関係が輻輳し権利者数も多いことから、このことが大きな問題となることが予想される。

## 2. 「水辺都市再生事業」制度創設の検討

高規格堤防の整備に際しては土地区画整理事業を活用することが極めて有効であるが、今後、河川管理の観点からの優先度に応じて、高規格堤防の整備を計画的に推進していくためには、1. に述べたように、①河川管理者の発意による事業化が可能な整備手法の確立、②土地区画整理事業との一体事業方式の確立、の双方の課題を解決することが必要である。

表一-2 高規格堤防推進の課題と対応方法の整理

	課題	対応方法
①	沿川の土地区画整理事業等が起きなければ事業化できない	河川管理者の発意による事業化可能な整備手法の確立
②	共同事業方式の問題点(事業外の要因による長期間の使用収益停止についての任意の全員同意)	土地区画整理事業との一体事業方式の確立

上記の課題に対応するため、土地区画整理事業の事業計画に高規格堤防の整備を位置付け、土地区画整理事業の施行者が高規格堤防を区画整理と一体的に整備する事業方式を組み立てることが必要である。

その場合の土地区画整理事業の施行者としては、国が施行者となる方法や、昭和30年の組織発足以来、国の機関として国策的な土地区画整理事業等を実施し、平成16年の独立行政法人への移行後は都市再生としての既成市街地の整備を主要な事業とする都市基盤整備公団(略称：都市公団)を施行者とする方法が考えられる。

これについては、木造密集市街地における都市再生推進の観点等から、平成14年7月、国土交通省河川局及び都市・地域整備局より、都市公団施行の土地区画整理事業を活用する「水辺都市再生事業」制度を創設する方針が示された。

本稿では、以下に「水辺都市再生事業」制度創設に向け、事業の枠組み、進め方などについて検討している内容について報告する。



写真一-2 沿川の既成市街地

## 3. 都市基盤整備公団施行の土地区画整理事業を活用した水辺都市再生の基本スキーム(案)

### 3-1 意義

- ・木造密集市街地等、地方公共団体では高規格堤防整備とあわせた市街地整備に手がつかず、また高規格堤防の単独整備も困難であった既成市街地において、都市基盤整備公団が両者を一体的に整備することにより、実施困難であった地区の水辺都市再生が可能になる
- ・地域主導の市街地整備の機をとらえる水辺都市再生の進め方を転換し、地方公共団体、河川管理者、都市基盤整備公団の役割分担の下、優先度に応じた計画的な事業展開が可能になる

#### (1) 事業化の可能性創出

木造密集市街地等の整備は地方公共団体としても重要な事業であるが、高規格堤防対象河川の沿川地域は当該地方公共団体の市街地整備の観点からは優先度が高くないことが多く、また、事業実施体制や財政事情等から事業化は困難であった。土地区画整理事業のプロ集団である都市公団が施行者となるとともに、今回採用される費用負担方式によって木造密集市街地の整備では多大な費用がかかる移転補償が河川管理者の負担で実施でき、地方公共団体の負担は大幅に軽減されることになり、これまで困難とされていた地域の高規格堤防との一体的な整備の事業化が可能となる。

#### (2) 計画的な事業展開

これまでは、沿川地域の面的整備の機会を捉え高規格堤防の共同事業化を働きかけるといふ、いわば受動的な事業展開であった。新たな事業展開として河川管理者が重点的に整備したい区間について沿川の地方公共団体に働きかけ、都市公団と調整を図りながら事業化を図っていくことが可能となり、治水及び都市防災上の優先度に応じた計画的な事業展開が可能となる。

### 3-2 都市公団による土地区画整理事業

- ・地方公共団体、河川管理者、都市基盤整備公団の三者が合意の上、水辺都市再生を実施する地区において、都市基盤整備公団が事業主体となる土地区画整理事業を実施
- ・当該事業は、都市基盤整備公団法第31条第1項による地方公共団体の要請に基づき実施
- ・土地区画整理事業の事業計画において、公共施設の整備に高規格堤防を位置付け、土地区画整理事業として高規格堤防の整備を実施

(1) 三者合意による事業化

都市公団を活用した水辺都市再生事業の事業化に当たっては、地方公共団体、河川管理者、都市公団の三者は、調査開始の段階及び事業化を判断する段階ごとに、合意を確認しながら進めることとなる。

(2) 公団施行の法的位置付け

都市公団が施行する土地区画整理事業は、都市公団法の規定により、「国土交通大臣の指示（都市公団法30条）」又は「関係地方公共団体からの要請（都市公団法31条）」に基づくものがあるが、「国土交通大臣の指示」は災害の発生その他特別の事情により急施を要する場合に限られること、また、街づくりは本来地方公共団体が実施すべきものであることから、今回の事業の場合は、「関係地方公共団体からの要請」に基づき実施することとなる。

(3) 土地区画整理事業による高規格堤防整備

これまでの共同事業方式では、高規格堤防整備が区画整理の事業外で実施されるため、高規格堤防の盛土及びそれに伴う建築物移転という事業外の要因による長期的な土地の使用収益停止が生ずることから、権利者全員の同意を得つつ事業を進めてきた。

しかしながら、今後、事業を進めようとする密集市街地等では、これまでのように任意の全員同意を得ていくことは困難な状況も想定される。

一方、土地区画整理事業には、法に基づく所定の手続きの中に民主的に関係権利者の合意確認を行うプロセスがあり、仮にごく一部の利己主義的反対者がいたとしても全体的な権利者の利益のため、最終的には事業を進めることできるしくみになっている。

今回の一体事業方式では、高規格堤防を土地区画整理事業の中で整備する公共施設として位置付け、高規格堤防の盛土及びそれに伴う建築物等の移転を土地区画整理事業として実施しようとするものである。

3-3 事業の資金構成

- ・事業に要する経費のうち、土地区画整理事業によらずに高規格堤防を整備する場合にも必要となる経費は河川管理者の負担
- ・上記以外の市街地整備改善に必要な費用は地方公共団体が土地区画整理施行者（都市基盤整備公団）に補助することで負担
- ・土地区画整理事業に対して、国は既存の補助制度により地方公共団体に補助

(1) 河川管理者の費用負担の考え方

今回の一体事業方式における新たな費用負担ルールは、河川管理者の発意により事業が実施されるということを前提として、原因者である河川管理者が単独で高規格堤防整備を実施した場合の費用を先行的に負担するという考え方となっている。

具体的には、現況の建築物等を一旦別の場所に移転させ、盛土を行い、最終的に現況に復旧させる費用を河川管理者が負担するということになる。

なお、従来の共同事業方式における費用負担ルール（分離費用身替り妥当支出法）では、仮に区画整理が単独で実施される場合の費用と、仮に河川管理者が単独で高規格堤防整備を実施した場合の費用を算定し、同時施行した場合にお互いが必要となる共通費用を1/2ずつ負担するという両者を対等に扱うルールであり、新たな費用負担ルールは、河川管理者が原因者となるため、より多くの負担をするという考えである。

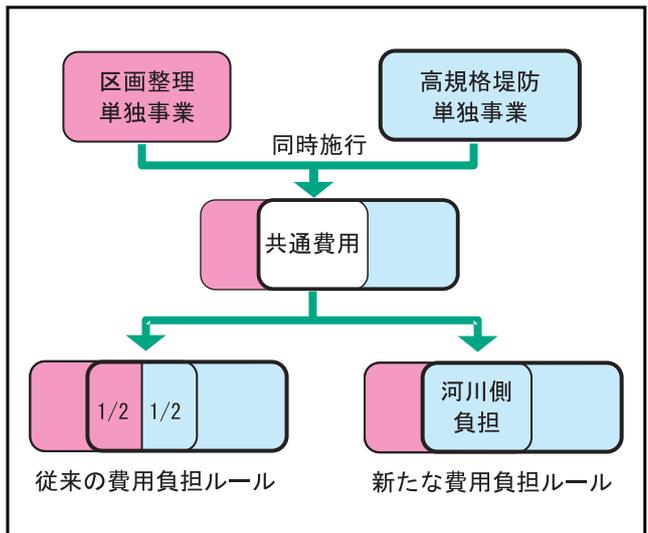


図-2 費用負担ルールの比較

(2) 区画整理事業のみに必要な費用の負担者

高規格堤防との一体的な土地区画整理事業における前述の河川管理者が負担する以外の費用は、土地区画整理事業により市街地の機能が向上する部分であり、街づくりの主体者となる地方公共団体が負担し、土地区画整理施行者に補助するという考え方となる。

(3) 市街地の機能向上分への国庫補助

上記(2)の地方公共団体が負担する土地区画整理事業による市街地の機能向上に必要な費用に対して、国は既存の都市再生土地区画整理事業等の補助制度を活用し、地方公共団体に補助することとなり、地方公共団体の実質的な負担割合は一層小さいものとなる。

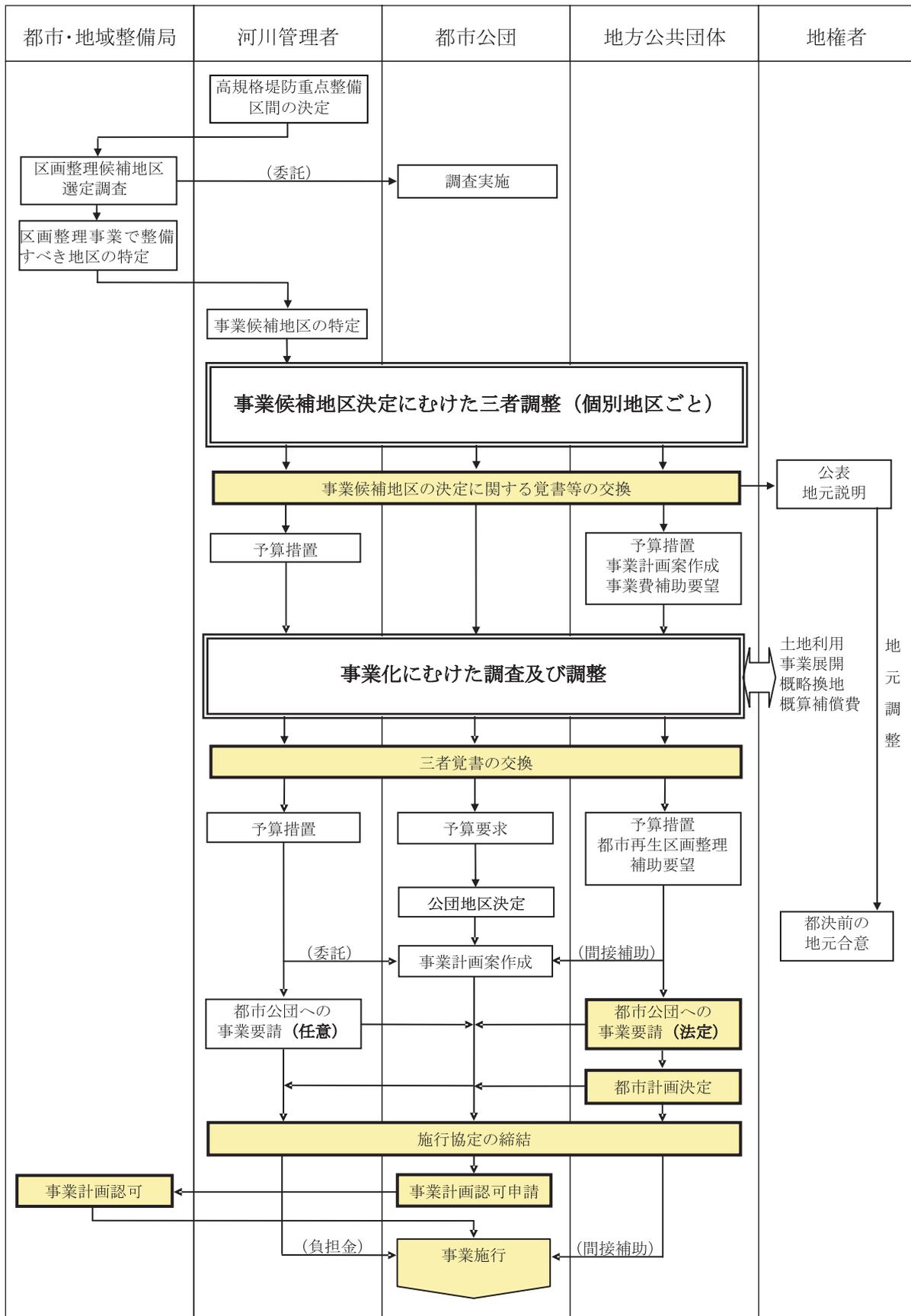


図-3 水辺都市再生事業フロー

### 3-4 事業の進め方

- ・地方公共団体、河川管理者、都市基盤整備公団は、事業化に向けた調整を開始することを合意した時点で、当該事業の性格の確認、調査の協力確認、調査の役割分担等について覚書等を交換
- ・地方公共団体、河川管理者、都市基盤整備公団は、本事業の事業化を判断した時点で、事業の協力について覚書を交換
- ・本事業の実施にあたっては、河川管理者と都市基盤整備公団は費用負担、補償及び工事に関する事項等について施行協定を、地方公共団体と都市基盤整備公団は費用負担を定める協定をそれぞれ締結

#### (1) 河川管理者の発意による事業化検討開始

水辺都市再生事業の進め方としては、前頁のフロー図（図-3）に示すとおり、河川管理者が優先的に整備を行う区間を決定し、その区間の中から土地区画整理事業と一体的に事業を行う地区を特定する。

そして、河川管理者の発意により上記三者が調整を行い、当該地区の事業化検討に合意した時点で、地元との調整を開始するとともに、三者覚書等を交換し、それに基づく役割分担で検討を開始する。

#### (2) 事業化の合意段階の三者覚書

上記の検討の結果、当該地区の事業化を判断した時点で、事業化手続きに入っていくことの確認として三者による覚書を交換する。

#### (3) 施行予定者と費用負担者の協定締結

合意された費用負担内容に基づき事業計画案が作成され、確定した事業計画内容で事業計画認可を取得する前に、河川管理者と施行予定者及び地方公共団体と施行予定者は、事業実施内容に関する協定をそれぞれ締結する。

### 3-5 その他

- ・高規格堤防は、都市施設として都市計画決定を行う
- ・土地区画整理事業において、高規格堤防は事業計画画上公共施設として扱うが、換地計画上是公共の用に供する土地としない（宅地）

#### (1) 高規格堤防の都市計画決定

前述の3-2（3）のように、土地区画整理施行者に事業の中で高規格堤防整備の施行権能を与えるためには、高規格堤防を公共施設として位置付けることが必要であり、また、土地区画整理事業は都市計画に整合した公共施設整備が求められるため、高規格堤防を都市施設として都市計画決定することが必要である。

都市計画運用指針（建設省都市局長通知、平成12年12月）では、高規格堤防は、河川の低水路、河川敷等と一体の河川として都市計画に定めることが望ましいとされており、高規格堤防の都市計画決定の際には、河川本川の都市計画決定が先行もしくは同時に決定されることが必要である。

なお、河川法において高規格堤防上は通常の土地利用が可能とされているにもかかわらず、都市計画決定されると整備後も都市計画法第53条の建築制限がかかり、本来であれば建築可能な建築物が建てられないという問題があるため、高規格堤防の整備後は法第53条規制そのものを行わないとする運用が望まれる。

#### (2) 高規格堤防の換地計画上の取扱い

土地区画整理事業の中で高規格堤防を整備するために土地区画整理事業の事業計画においては高規格堤防を公共施設として位置付けるが、高規格堤防上の土地は通常の利用に供することができる土地であるため、換地計画上是、道路・公園等の公共施設以外の土地は、私道のように公共施設として扱う宅地ではなく通常の宅地として取扱うものとする。



図-4 高規格堤防上の土地利用

#### 4. 水辺都市再生事業による事業費縮減効果

##### (1) 移転補償費の縮減効果

高規格堤防を単独事業で行う場合、盛土のために既存の建築物は全て一旦別の場所に仮移転を行くこととなり、住宅であれば仮住まい住宅が、工場等であれば仮事業所が必要となる。そして、盛土が完成した後に戻ってくると二度の移転が必要であり、このような移転方法を中断移転（図-5参照）という。単独事業の場合は、高規格堤防範囲の全ての建築物にこの中断移転に伴う補償費が必要となる。

一方、土地区画整理事業では、換地手法によって地区内の公共施設と宅地の再配置が行われ、幾つかの工区に分けた段階的な施工とその施工手順に整合した合理的な換地計画の実施より、中断移転を伴うことなく一部の建物を直接的に移転させること（直接移転（図-6参照））が可能となり、中断移転に伴い必要となる補償費（表-3参照）を縮減することができる。

特に工場のように仮移転先における仮営業のために、仮工場建設や機械購入が必要となる施設については、飛躍的な縮減効果が見込まれる。

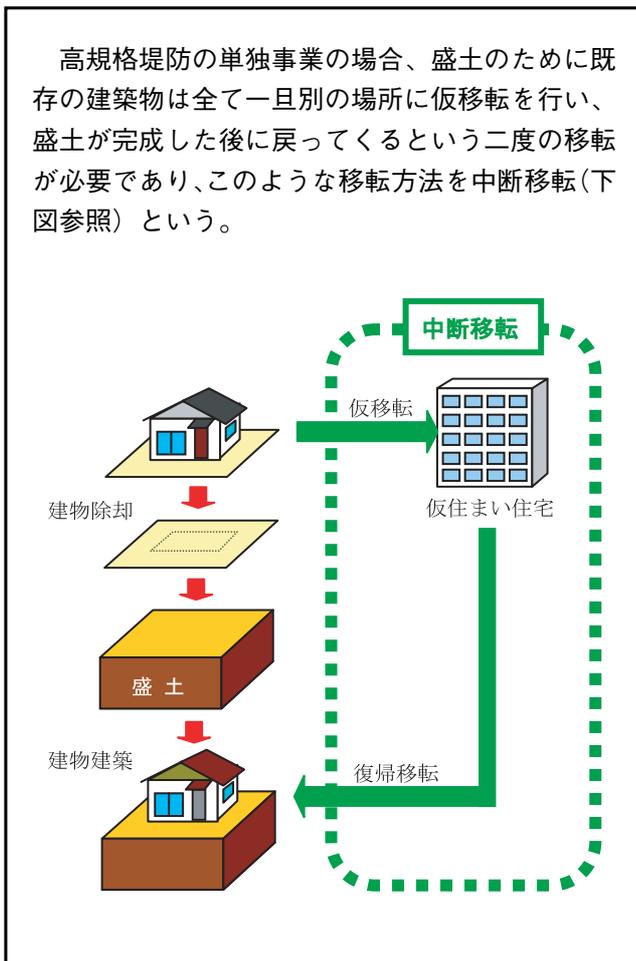


図-5 中断移転のイメージ図

表-3 中断移転に伴い必要となる補償費

(直接移転との比較)					
住宅	●仮住居の補償 ・礼金、仮住まい期間中の家賃等 ・仮倉庫、仮駐車場の借上げ料				
	●動産の移転料 ・家具などの引越し費用				
工場	●仮工場の確保 ・仮工場の借上げ、又は仮工場用地借上げ+仮工場建設費				
	●機械設備の移動				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>営業休止が可能な場合</th> <th>営業休止が不可能な場合</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>・機械設備の引越し費用 ・営業休止に伴う損失補償</td> <td>・機械設備の一部購入 ・機械設備の引越し費用 ・移転に伴う損失補償</td> </tr> </tbody> </table>		営業休止が可能な場合	営業休止が不可能な場合	・機械設備の引越し費用 ・営業休止に伴う損失補償	・機械設備の一部購入 ・機械設備の引越し費用 ・移転に伴う損失補償
営業休止が可能な場合	営業休止が不可能な場合				
・機械設備の引越し費用 ・営業休止に伴う損失補償	・機械設備の一部購入 ・機械設備の引越し費用 ・移転に伴う損失補償				

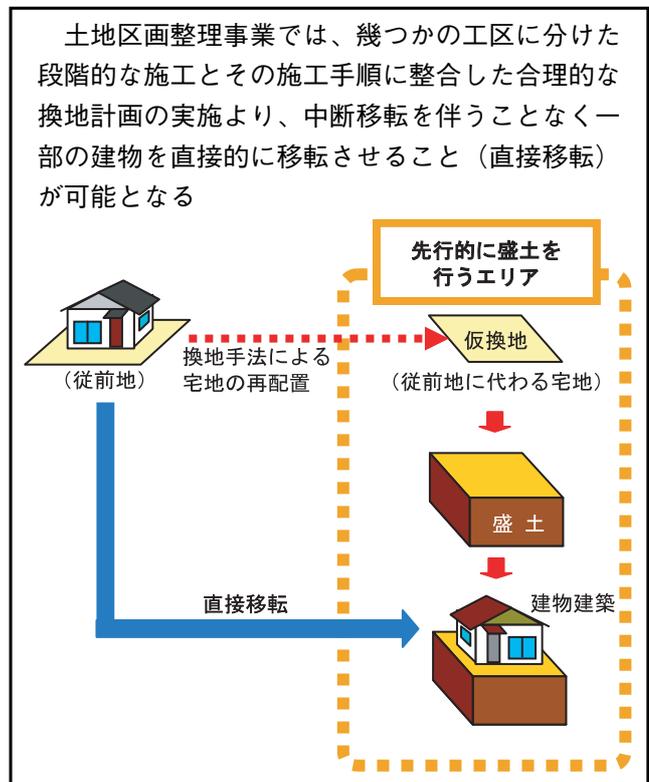


図-6 直接移転のイメージ図

##### (2) 共同事業化による事業費縮減効果

水辺都市再生事業における新たな費用負担のルールでは、従来の共同事業方式の分離費用身替り妥当支出法による費用負担ルールと比較すると河川側負担は多くなる。

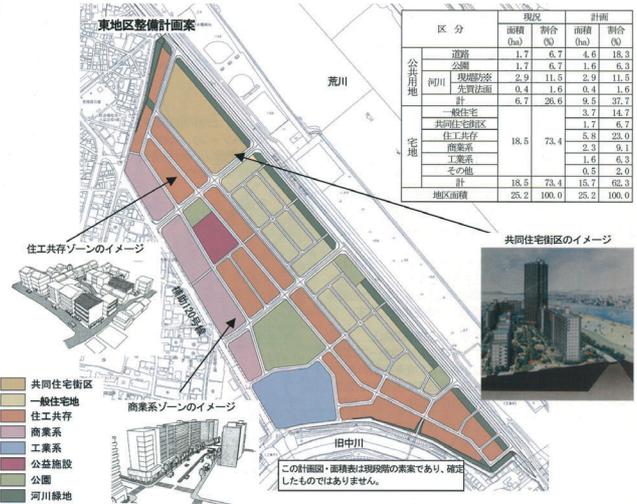
しかし、土地区画整理事業の実施見込みがたたなかった木造密集市街地で土地区画整理事業が事業化できることとなるため、高規格堤防整備を単独で施行する場合と比較すれば、なお、事業費縮減効果は大きいと考えられる。

## 5. 事業候補地区（東墨田）の概要

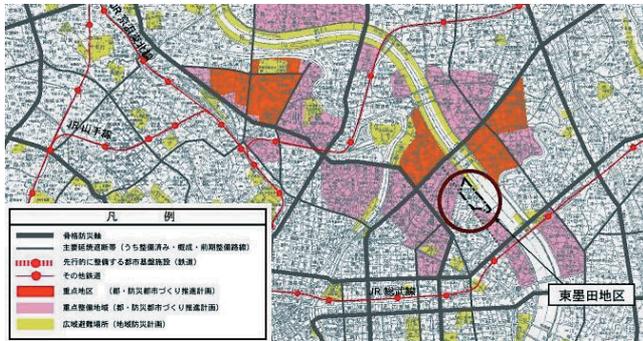
都市公団施行の土地区画整理事業を活用した水辺都市再生事業の候補地区として、荒川下流域右岸の東墨田地区が選ばれており、その地区概要等を以下に示す。

### ■地区の概要

- ・東墨田地区は、墨田区の荒川沿い南側に位置し、江東デルタ地帯の最上流部沿川を形成している。
- ・震災復興区画整理が実施されなかった墨田区の北半分は木造密集市街地が広がり、災害に強い街としての市街地の改善が大きな課題となっている。
- ・東墨田地区の主要産業である皮革産業への需要の低迷など地場産業を取り巻く情勢は厳しいものがあり、産業再編に伴う工場の空閑地が進んでいる。



図一八 東墨田地区のまちづくり整備計画案



図一七 東墨田地区位置図

### ■高規格堤防整備の観点からの東墨田地区

- ・東墨田地区は荒川下流域右岸の中流部に位置しており、特に東京都心に近い区間であることから破堤被害の総額は約20兆円と想定され、高規格堤防整備の緊急性は高い。

### ■まちづくりに関する地元の状況

H8.8	地域産業の活性化と防災に強い街づくりを目指して、地元有志により「東墨田防災まちづくり協議会」（以下「協議会」）が設立。
H12.9 ～10	協議会で「東墨田地区防災街づくりの方針」を取りまとめ、墨田区長、都知事に説明し、東墨田のまちづくりへの支援、協力を要請。
H14.1	協議会がまちづくり整備計画案を策定。（都市基盤整備公団がコーディネート業務として参画）
H14.11	水辺都市再生事業の候補地区の位置付けを受け、まちづくり協議会と荒川下流河川事務所、東京都、葛飾区、都市公団からなる「東墨田まちづくり連絡会議」が発足。

## 4. 今後の課題

都市公団施行の土地区画整理事業を活用した水辺都市再生事業の制度創設は、高規格堤防の整備に大きな転機をもたらすものと期待される。

しかしながら、対象となる木造密集市街地では、防災上の観点などからの建物不燃化対策と小規模住宅の住環境確保の観点からの建物共同化が必要であるとともに、借地・借家人も多く権利が輻輳していることから、そうした権利者に対するきめ細かいソフト的な対応も必要である。

上記の木造密集市街地の解消となる建物共同化の推進のためには、高規格堤防と土地区画整理事業の一体事業とあわせ、地権者にインセンティブを与える建物整備事業との連携が、事業化に至る地権者の合意形成の観点からも極めて重要な要素となると思われる。

そのため、今後は、木造密集市街地における一体事業の合意形成を目指した実践的な事業化手法として、共同建替事業や任意の再開発事業等の建物整備事業との連携について検討を行うとともに、権利者の生活再建についても積極的に対応していく方法について検討が必要であると思われる。

また、今後の事業候補地区の掘り起こしには、河川管理者が重点的に整備したい沿川地域の地方公共団体の理解・協力が不可欠であり、当該地方公共団体への啓蒙を兼ねモデル的な地区の検討について協同実施していくところからスタートするべきと考えられる。

なお、本稿は、平成15年6月時点における検討内容の報告であり、今後早期に、本稿の内容の制度創設が望まれるところである。