

船堀駅前地区 高台まちづくり基本方針

令和5年3月



ともに、生きる。
江戸川区

船堀駅前地区高台まちづくり基本方針

－ 目 次 －

1. はじめに.....	1
1. 1 本方針の目的.....	1
1. 2 計画期間.....	1
1. 3 まちづくりの検討体系.....	2
2. 上位関連計画における位置づけ.....	4
2. 1 江戸川区都市計画マスタープラン.....	4
2. 2 災害に強い首都「東京」形成ビジョン.....	5
2. 3 船堀駅周辺地区まちづくり基本構想.....	7
2. 4 船堀駅前地区まちづくり基本構想.....	8
2. 5 TOKYO 強靱化プロジェクト	9
2. 6 江戸川区地域防災計画.....	10
2. 7 江戸川区ユニバーサルデザインマスタープラン.....	12
3. 本地区の概況.....	13
3. 1 位置・土地利用.....	13
3. 2 過去の水害.....	14
3. 3 対象地区の人口動向.....	15
3. 4 対象地区の住宅床面積.....	16
3. 5 広域避難に対する住民の意識.....	16
3. 6 避難圏域における大規模水害時の避難先.....	17
4. 本地区の高台まちづくりで対応すべき課題.....	18
5. 本地区における高台まちづくりの方針.....	19
5. 1 本地区の高台まちづくりが目指すところ.....	19
5. 2 本地区における高台まちづくりの基本的な考え方.....	19
5. 3 本地区における高台まちづくりの基本方針.....	21
5. 4 高台まちづくりの実現に向けた整備ステップ.....	30
5. 5 高台まちづくりの実現手法.....	31

1 はじめに

1.1 本方針の目的

本区は荒川や江戸川の大河川と東京湾に囲まれ、かつての地下水汲み上げによる地盤沈下の影響もあり、区陸域面積の7割が満潮位以下のゼロメートル地帯と呼ばれる低地となっており、洪水や高潮による浸水被害を受けてきた地域です。また、近年、地球温暖化の影響で、今までに経験したことがない巨大台風や大雨などにより、洪水や高潮による大規模な被害が世界各地で発生しています。

江東5区（墨田区・江東区・足立区・葛飾区・江戸川区）で想定し得る最大規模の水害が発生した場合、ほとんどの地域が浸水し、居住人口の9割以上の約250万人が居住している地域が浸水すると想定されています。船堀駅周辺においても、荒川左岸が決壊した場合、浸水深は3～5m程度、浸水継続時間は最大2週間以上になるものと想定されています。

また、令和元年東日本台風（台風19号）では、荒川氾濫により新中川以西（清新町・臨海町を除く）が浸水する恐れがあったことから、本区では初めて避難勧告を発令の上、区内105カ所の避難所を開設し、約3万5千人が避難しました。このように本区において、水害への備えが喫緊の課題となっている中、国と東京都では、首都「東京」において大規模洪水や首都直下地震等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、ハード・ソフト両面から防災まちづくりを強力に推進するため、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」が設置されました。

同年12月には、防災まちづくりを強力に推進するための基本的な考え方や当面取り組むべき具体的な方策についてとりまとめた「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」が策定され、「高台まちづくり」のモデル地区の一つとして船堀地区が設定されました。

これらを踏まえ、本区では、船堀駅前地区を対象に高台まちづくりの取組を具体的に進めていくため、高台まちづくりの基本的な考え方や基本方針を明らかにすることを目的に、「船堀駅前地区高台まちづくり基本方針」を策定しました。

1.2 計画期間

本方針の計画期間は概ね20年とします。ただし、社会経済状況の変化や上位関連計画の見直し、本地区におけるまちづくりの進捗等を踏まえ、必要に応じて内容の見直し等を行います。

1.3 まちづくりの検討体系

(1) まちづくりの計画体系

「船堀駅前地区高台まちづくり基本方針」は、「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」を受け、本地区における高台まちづくりの考え方や方向性を示したものです。

今後、本地区におけるまちづくりは、船堀駅前地区のまちの将来像や基本方針を示した「船堀駅前地区まちづくり基本構想」と「船堀駅前地区高台まちづくり基本方針」の2つの計画に基づき、具体化していきます。

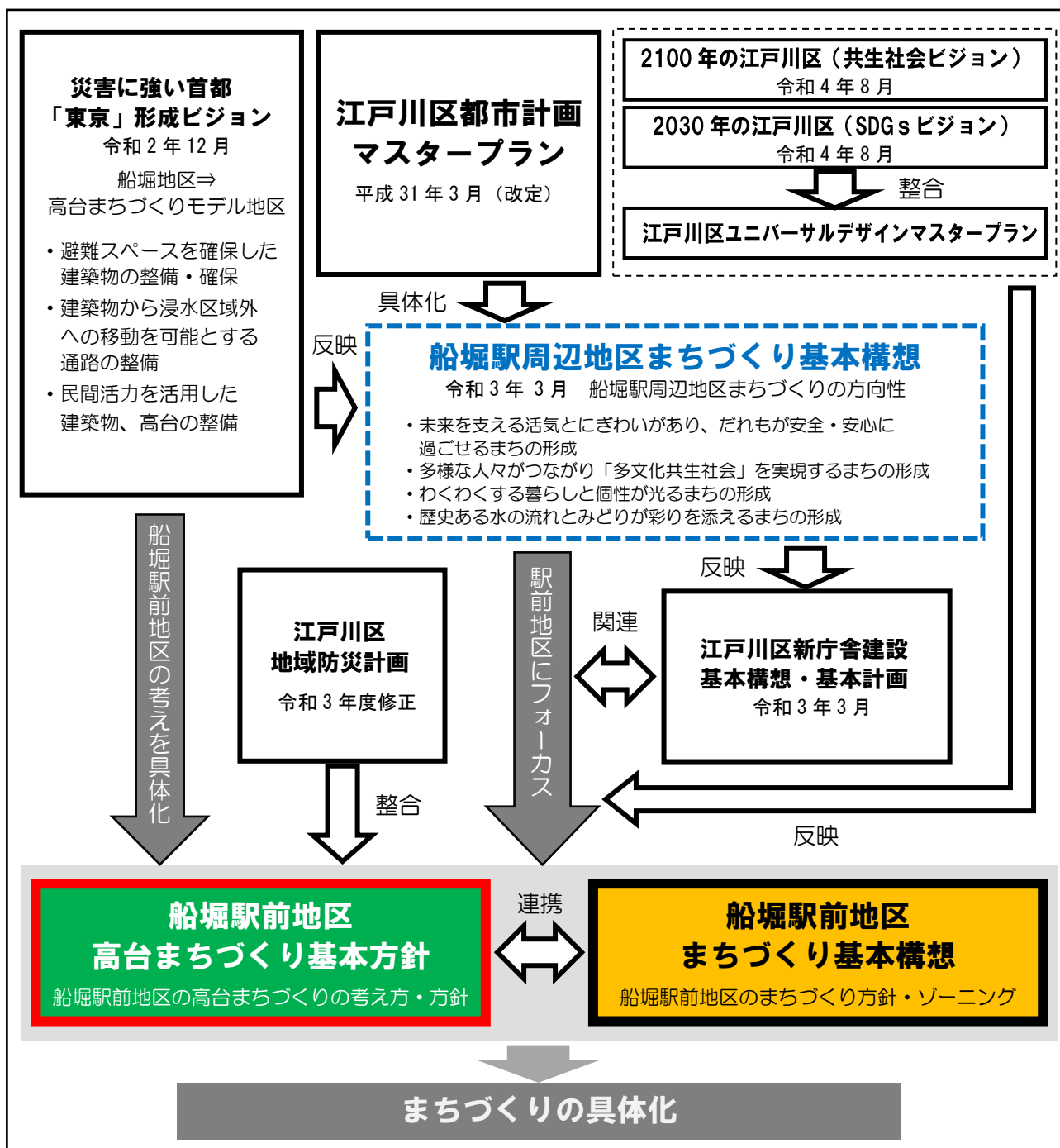


図 本地区におけるまちづくりの計画体系

(2) 本地区における高台まちづくりの対象範囲

「船堀駅前地区高台まちづくり基本方針」の対象範囲は、区役所新庁舎の建設が予定され、「行政・防災の中心」としての役割を担う船堀駅の北東側、大規模な既存集合住宅との連携や大規模な建築物等の更新も想定される船堀街道北西側、既に高層マンションが立地している船堀駅南側を含むエリアとし、高台まちづくりの具体的な取組を行う「高台まちづくりエリア」(約 30ha) としました。この範囲は、船堀駅前活性化への『道標』として策定した「船堀駅前地区まちづくり基本構想」の対象範囲と同じであり、今後は2つの計画に基づき、具体的な取組を進めていきます。

高台まちづくりの検討に際しては、

- ・ 遠方への移動が困難な方々が浸水区域内に留まる可能性があること
- ・ 広域避難が困難で域内垂直避難(緊急)¹⁾が発令されていること

を想定し、徒歩による避難を前提とした上で、船堀駅を中心とした徒歩圏の半径 800m²⁾ のエリアを「高台まちづくりにおける避難圏域」として設定しました。

- 1) 広域避難指示の発令後は電車又は徒歩で移動することとしている。また、域内垂直避難(緊急)は氾濫発生前の9～0時間前を想定しており、公共交通機関が途絶すること、風雨が強まることを想定している。
- 2) 「都市構造の評価に関するハンドブック(国土交通省、平成26年)」では、都市構造を評価する際の一般的な徒歩圏として半径800mを設定している。

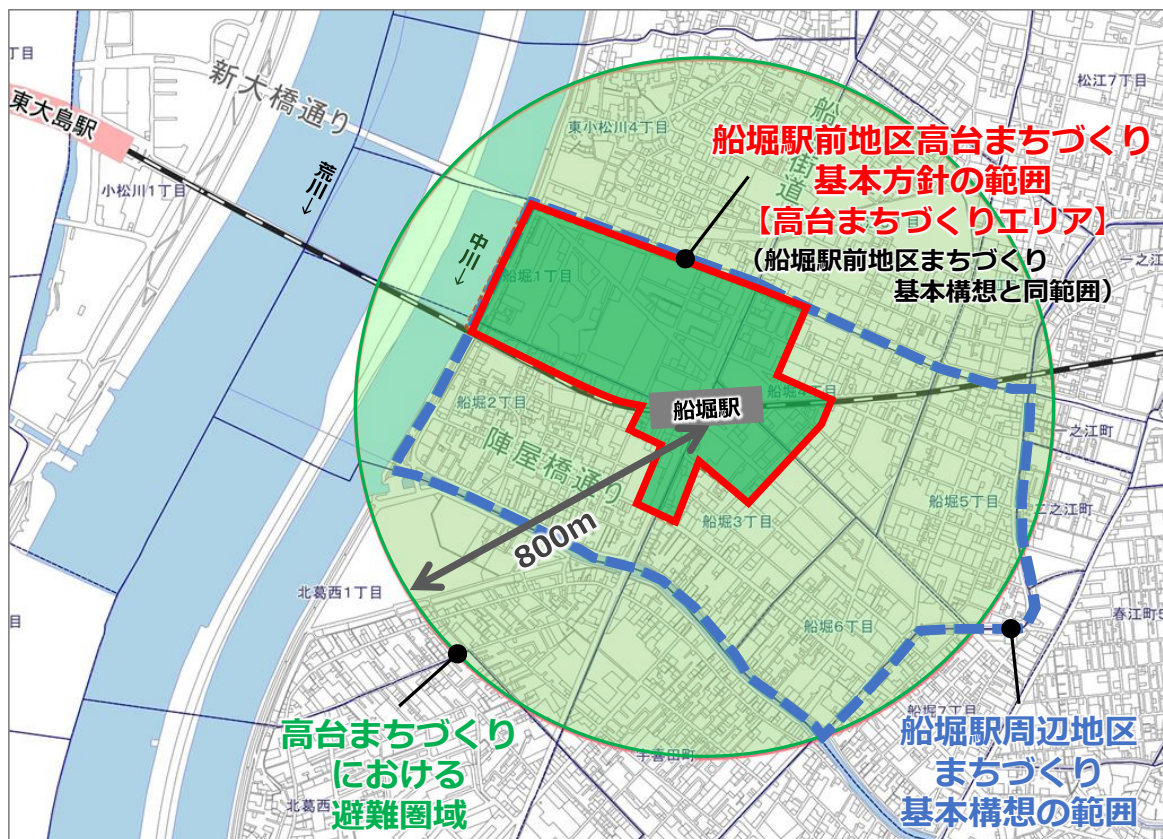


図 本地区における高台まちづくりの対象範囲

2 上位関連計画における位置づけ

2.1 江戸川区都市計画マスタープラン

江戸川区都市計画マスタープランは、都市計画法第 18 条の 2 における「市町村の都市計画に関する基本的な方針」であり、本区の長期計画である「江戸川区基本構想・基本計画」に即したまちづくりの総合的な指針として、平成 31 年 3 月に改定しました。

全体構想の将来都市構造では、今後、行政機能が移転し、船堀駅周辺を「行政・防災の中心」として位置づけており、災害時には区全体の防災活動の中核としての役割を担うこととしています。防災に関する整備方針では、「水害に強いまちづくりの推進」を基本目標の 1 つに掲げ、防災都市づくりの方針として、垂直避難が可能な建築物の利用の検討、学校などの公共施設の整備における高台化の検討などを位置づけています。

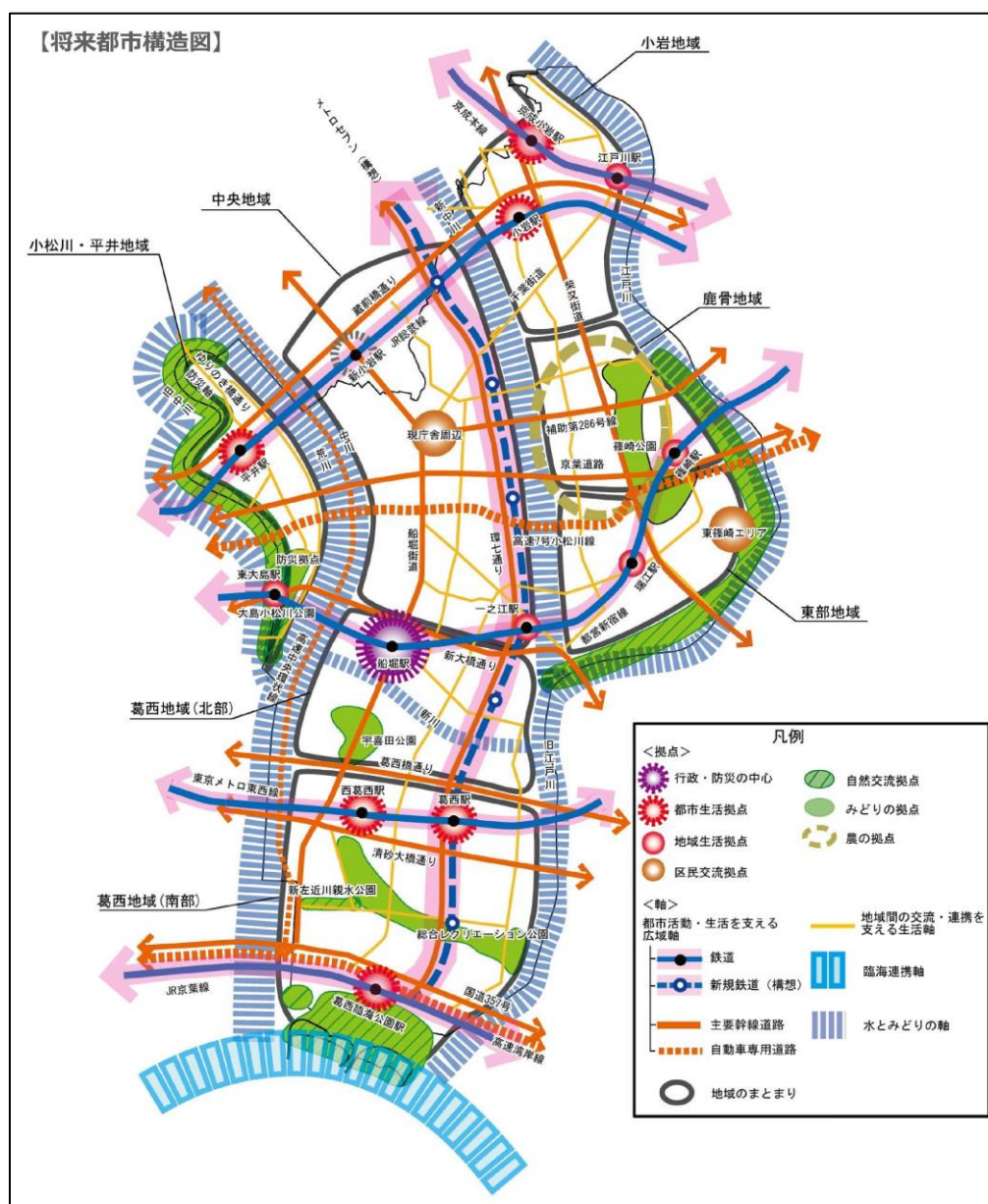


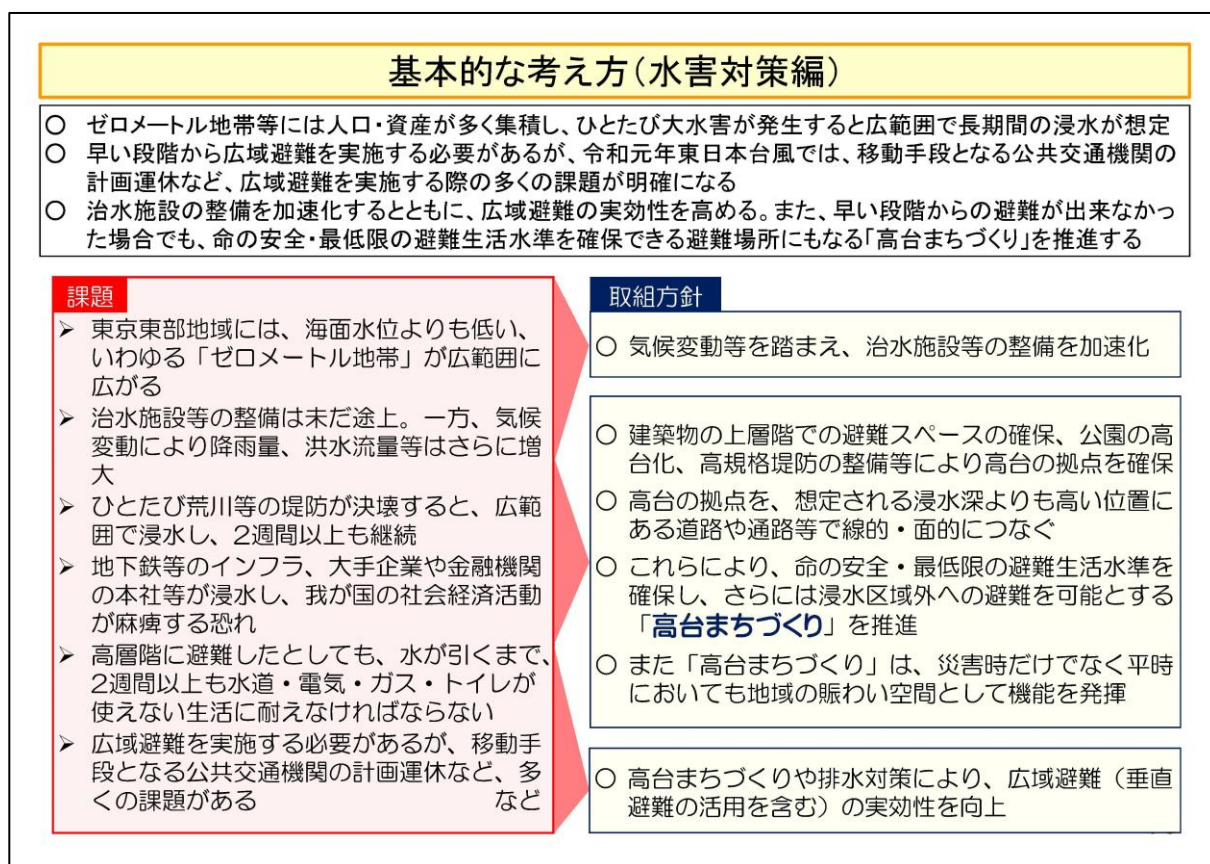
図 将来都市構造図

出典：江戸川区都市計画マスタープラン（平成 31 年 3 月改定、江戸川区）

2.2 災害に強い首都「東京」形成ビジョン

首都「東京」において大規模洪水や首都直下地震等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、ハード・ソフト両面から防災まちづくりを強力に推進するため、令和2年1月に国と東京都により「災害に強い首都『東京』の形成に向けた連絡会議」が設置され、同年12月、「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」が策定されました。

そこでは、東京の実情を踏まえた防災まちづくりを強力に推進するための基本的な考え方や、当面取り組むべき具体的な方策についてとりまとめられています。その中で、水害対策における取組方針の一つとして、早い段階からの避難が出来なかった場合でも、線的・面的につながった高台・建物群を創出し、命の安全・最低限の避難生活水準を確保できる避難場所にもなる「高台まちづくり」の推進が位置づけられています。また、高台まちづくりのモデル地区の一つとして船堀地区が設定されており、新庁舎建設に合わせた高台まちづくりの具体的な検討を行うこととされています。



出典：災害に強い首都「東京」形成ビジョン 概要版
(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」を加工)

2.3 船堀駅周辺地区まちづくり基本構想

本区では、船堀駅周辺地区のまちの将来像の実現に向けて、より具体的な検討を行っていくため、令和3年3月に「船堀駅周辺地区まちづくり基本構想」を策定しました。

そこでは、まちづくりの方針として、行政機能移転を踏まえた防災活動拠点の形成、まちづくり事業による防災性強化、平常時の回遊機能と浸水時の避難路機能を備えた施設等の整備を掲げるとともに、災害時は防災機能集積ゾーンとして、浸水時の避難機能や最低限の避難水準の確保、社会経済活動の一定程度の継続を可能とする市街地の形成を図ることが示されています。



図 船堀駅周辺地区の目指すべき将来像

出典：船堀駅周辺地区まちづくり基本構想（令和3年3月、江戸川区）

2.4 船堀駅前地区まちづくり基本構想

本区では、船堀駅周辺地区まちづくり基本構想を踏まえ、特に駅に近接し交通利便性が高く、にぎわいの創出や持続可能なまちづくりの推進に重要な役割を担う駅前地区にフォーカスした構想として、令和5年3月に「船堀駅前地区まちづくり基本構想」を策定しました。

本構想のまちづくりの方針として「様々な防災まちづくりの取組みと高台まちづくりの推進」を掲げ、高台まちづくりの実現、防災活動拠点の形成、防災機能の強化を図ることなどが示されています。

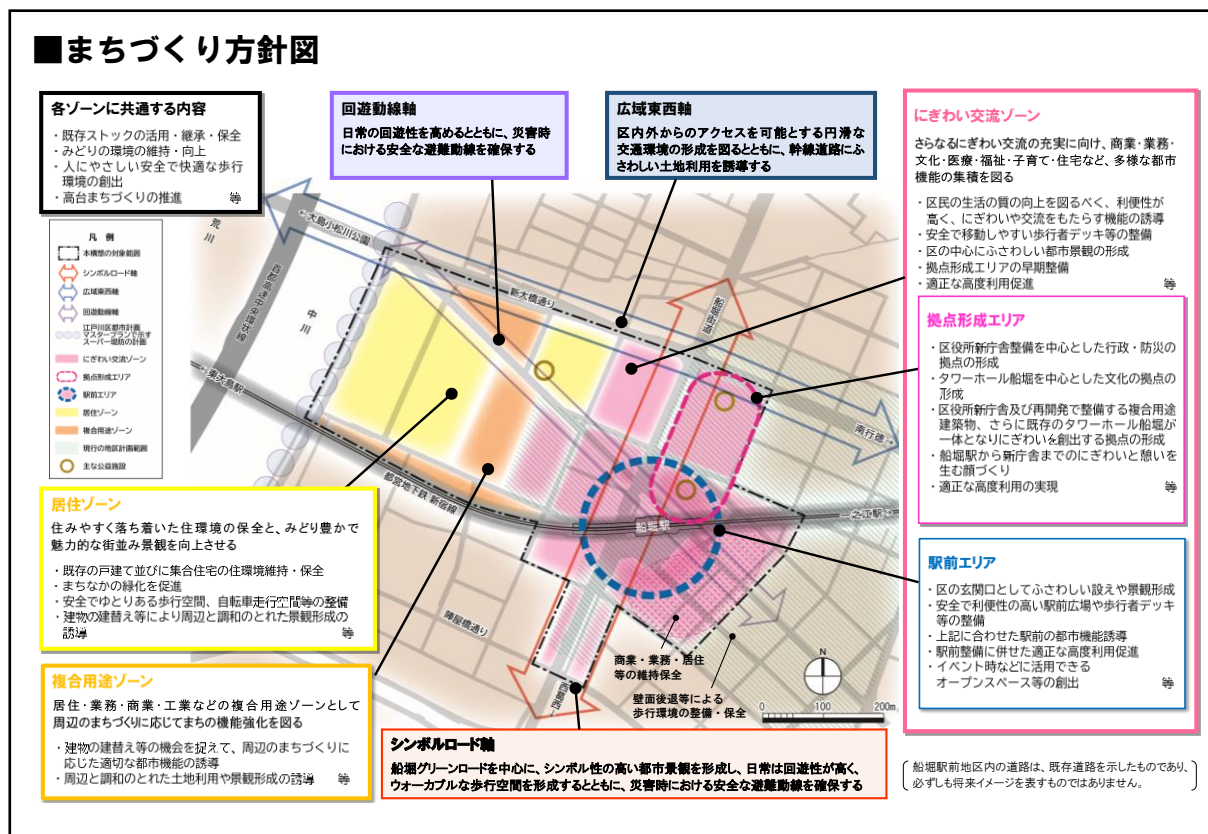


図 まちづくり方針図

出典：船堀駅前地区まちづくり基本構想（令和5年3月、江戸川区）

2.5 TOKYO 強靱化プロジェクト

東京都は、「都民の生命を最大限守り、都市の被害を最小限に抑え、都市の機能を早期に回復できる都市」、「安全・安心で持続可能な都市」を目指し、令和4年12月に「TOKYO 強靱化プロジェクト～「100年先も安心」を目指して～」を策定しました。本計画では、2040年代に目指す強靱化された東京の姿の実現に向け、今後、都が取り組むべき事業を、5つの危機（「風水害」、「地震」、「火山噴火」、「電力・通信等の途絶」、「感染症」）に複合災害を加えてそれぞれを取りまとめています。

その中で、各危機に対し強靱化されている姿の一つとして「激甚化する風水害から都民を守る」が掲げられ、目指す到達点（政策目標）の一つとして「万が一逃げ遅れた場合にも、緊急安全確保先にアクセス可能」が示され、主なまちのイメージとしては「高台まちづくりの加速」が掲げられています。

■各危機に対し強靱化されている姿

- ・ 激甚化する風水害から都民を守る
- ・ 大地震があっても「倒れない・燃えない・助かる」まちをつくる
- ・ 噴火が起きても都市活動を維持する
- ・ 災害時の電力・通信・データ不安を解消する
- ・ 感染症にも強いまちをつくる

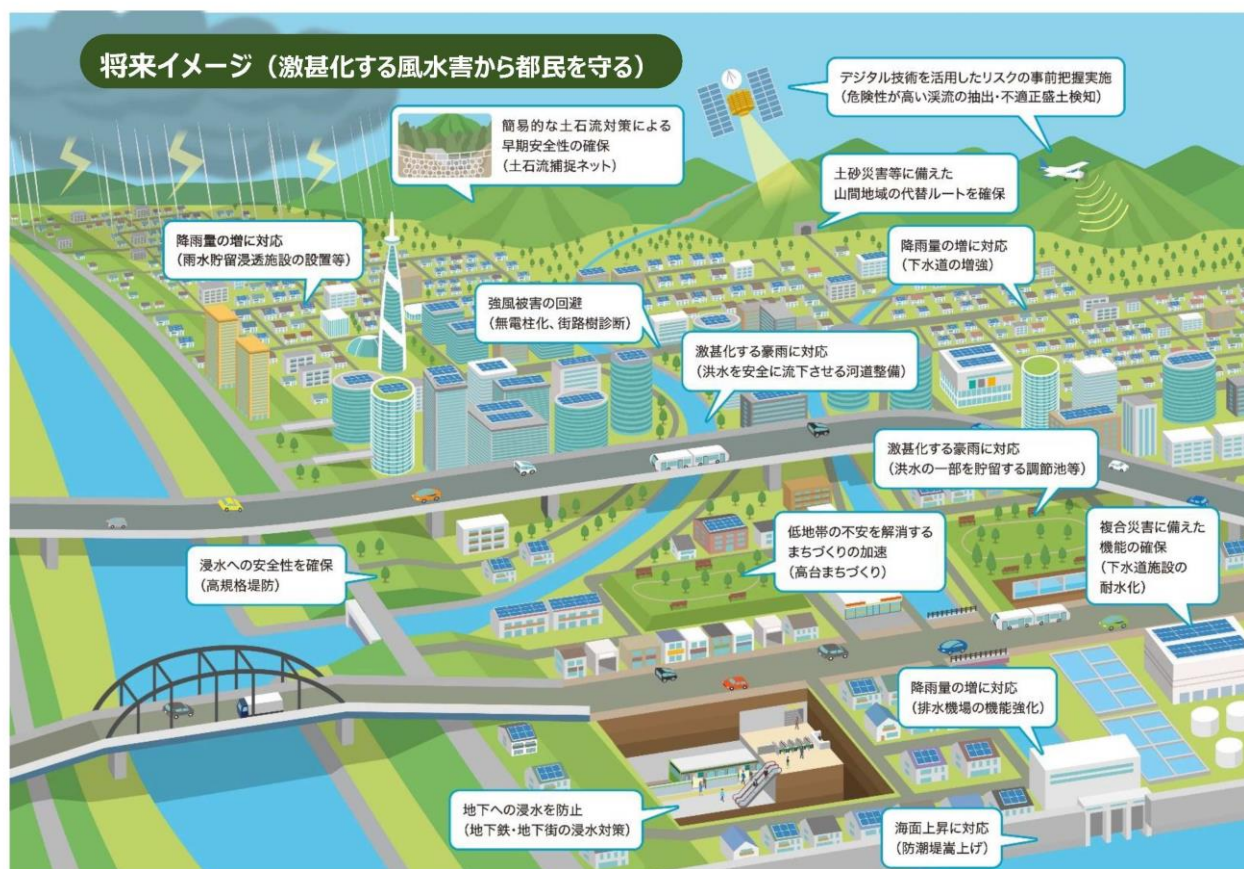


図 将来イメージ（激甚化する風水害から都民を守る）

出典：TOKYO 強靱化プロジェクト～「100年先も安心」を目指して～（令和4年12月、東京都）

2.6 江戸川区地域防災計画

江戸川区地域防災計画は、災害対策基本法第 42 条に基づき、江戸川区防災会議が策定する計画です。区、東京都及び防災関係機関、事業者、区民及び自主防災組織が連携を図ることにより「自助」「共助」「公助」を実現することを目的とし、予防・応急及び復旧対策を適切に実施できるよう、あらゆる角度から総合的に計画されています。

外水氾濫（想定最大規模）での全体イメージ（初動応急計画その 2【風水害編】）として、想定最大規模の浸水想定区域図では、荒川や江戸川の氾濫や高潮が発生すると、江東 5 区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）は約 250 万人が居住している地域が浸水し、区内では、浸水継続時間が 2 週間以上となる区民が約 40 万人と推計されています。本地区においても、浸水深は 3 ～ 5m 程度、浸水継続時間は 1 ～ 2 週間以上と想定されています。

そのため、本区における大規模水害時の避難行動の考え方としては、浸水域（江東 5 区）を出て、標高が高い地域や浸水のおそれがない地域へ避難する「広域避難」としています。

また、広域避難をする時間的な余裕がないと判断したときに、区内の避難に切り替えるための情報（域内垂直避難（緊急））が発表された場合は、地域防災拠点（区内や区周辺の水害が発生しても浸水しない安全なところ/葛西南部地区・大島小松川公園・国府台台地）へ避難する必要があります。

さらに、地域防災拠点に移動できないときは、小中学校等（待避施設）や近くの頑丈な建物の高いところへ避難する必要があります。

○外水氾濫（想定最大規模）への対応

- ・平成 27 年の水防法改正を受け、想定最大規模を前提とした浸水に対応した「広域避難」を推進
- ・事前防災行動計画（タイムライン）の策定
- ・水害ハザードマップの整備
- ・要配慮者利用施設における避難確保計画の作成及び避難訓練の実施・報告
- ・わが家の広域避難計画の策定推進

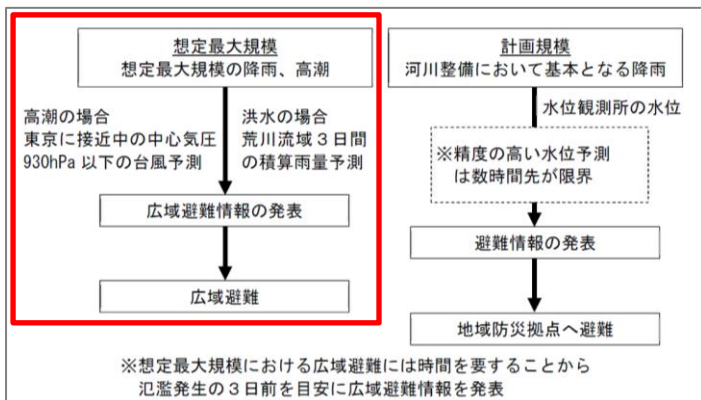


図 避難の考え方の変化

出典：江戸川区地域防災計画 を加工



図 外水氾濫（想定最大規模）での全体イメージ

出典：江戸川区地域防災計画 を加工

■船堀駅周辺における大規模水害時の状況

○浸水深：船堀駅周辺で3m～5m程度

想定最大規模の高潮（上陸時中心気圧 910hPa、最大旋衡風速半径 75km、移動速度 73km/h の台風による高潮）を想定

○浸水継続時間：対象範囲全域で1～2週間以上

想定最大規模の荒川洪水（荒川流域の 72 時間総雨量 632mm）を想定

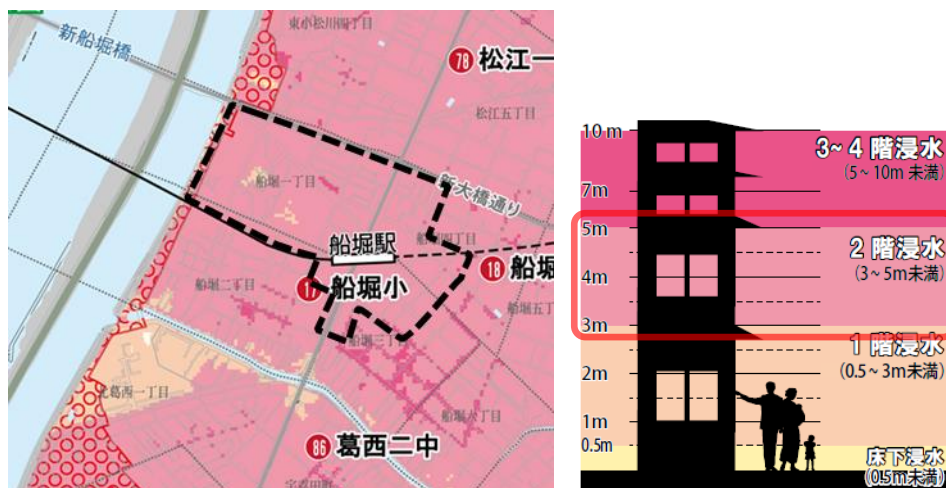


図 高潮浸水想定区域図（想定最大規模）

出典：江戸川区水害ハザードマップより抜粋

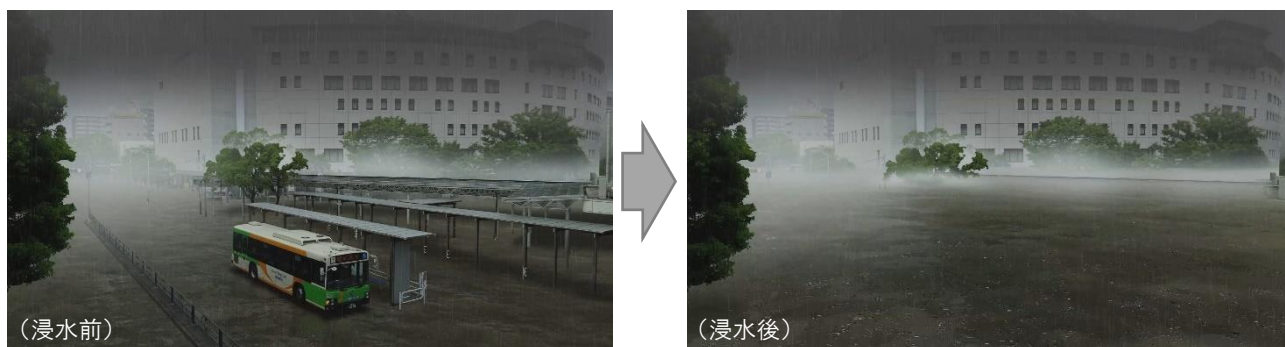


図 浸水後のイメージ（船堀駅北口）

出典：えどがわ区民ニュース 平成 27 年 9 月 1 日号

2.7 江戸川区ユニバーサルデザインマスタープラン

江戸川区ユニバーサルデザインマスタープランは、バリアフリー法に基づく法定計画として、区のユニバーサルデザインに関する現状と課題、および基本方針について具体的に示すものです。

本プランの策定を目指し、令和5年1月に意見募集（パブリック・コメント）を実施しました。

区をはじめ、鉄道及び道路等施設設置管理者、公安委員会など、移動等円滑化に係るさまざまな主体が参加・連携し、移動等円滑化促進地区を主とした、区全体の面的・一体的なバリアフリー化を目指しています。そこでは、方針の1つとして、「防災（いざという時も安全・安心に避難でき、命を守る環境を整備します）」を掲げるとともに、主な取組として、支援・啓発活動や防災まちづくりについて位置づけています。

また、区内全域を「バリアフリー推進エリア」に設定し、長期構想「2100年の江戸川区（共生社会ビジョン）」実現のため、関連する計画や事業と連携し、一体的なバリアフリー化を進めることにしています。さらに、バリアフリー法に定められた移動等円滑化促進地区の要件からなる「促進地区」を、バリアフリーの拠点となる地区として設定し、その一つとして船堀地区を設定しています。

■船堀地区のバリアフリー化方針（防災に関する方針を抜粋）

- ・区役所新庁舎は、区の防災活動拠点としての機能強化を図ります。
- ・災害対応として、高台まちづくりの検討を進めます。



出典：江戸川区ユニバーサルデザインマスタープラン（案）

3 本地区の概況

3.1 位置・土地利用

船堀駅周辺は、南北に走る船堀街道と東西に走る新大橋通りや都営新宿線が交差する位置にあり、西側に荒川・中川、東側に一之江境川親水公園、南側に新川が流れる水辺に囲まれた地区です。かつては田畑が一带に広がり、新川周辺では江戸と行徳を結ぶ航路として賑わいを見せていた地区でしたが、高度経済成長期の都市化や昭和 58 年の都営新宿線船堀駅の開業を経て土地利用は大きく変化しました。現在では商業・工業・住宅の土地利用が混在する地区となっており、特に船堀駅周辺には教育文化施設や高層の集合住宅が、その南側には低層の独立住宅が、新大橋通り北側には専用工場が集積しています。

今後、船堀駅周辺は、区役所本庁舎の移転にあわせて、商業、業務、文化、交流、国際、居住など多様な都市機能の集積を目指します。

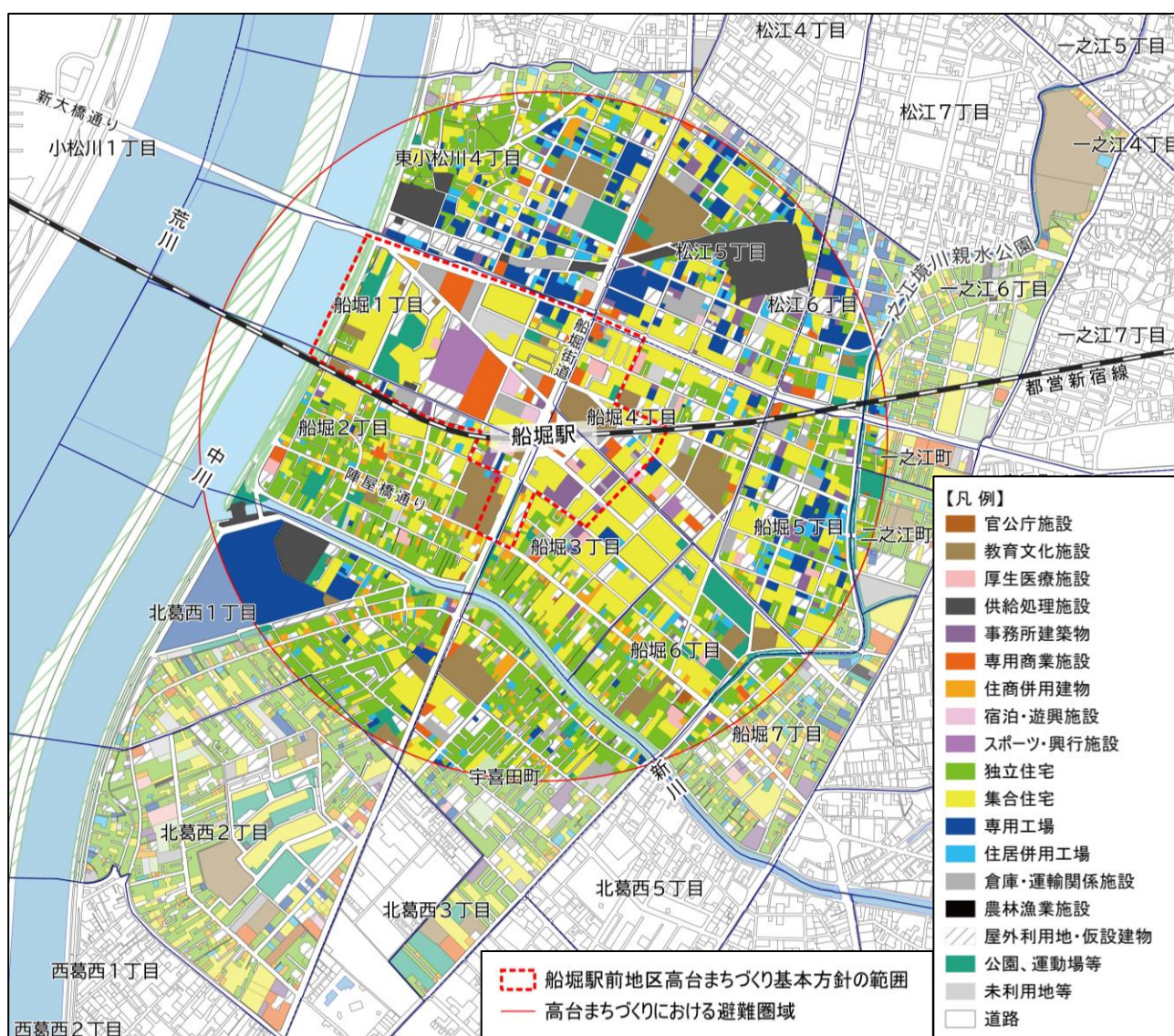


図 土地利用の状況

出典：土地利用現況調査（江戸川区 平成 28 年）

3.2 過去の水害

過去の水害の歴史を振り返ると、本区では非常に多くの水害が発生しており、江戸時代から記録に残る水害は約 250 回もあげられます。

明治以降、荒川最大の出水となる明治 43 年の洪水では、至るところの堤防が決壊し、東京低地一帯が水没、甚大な被害が発生しました。これを契機に現在の荒川である「荒川放水路」が区の西側に開削され、工事は困難を極めながらも大正 13 年通水、その後^{しゅんせつ}浚渫や水門工事の完成により、昭和 5 年に約 20 年にわたる事業が完了しました。また、区の東側には同時期に開削された江戸川放水路（現在の江戸川）が、区の中央には昭和 38 年に完成した中川放水路（現在の新中川）が流れています。荒川放水路が完成した後も区は水害に幾度も襲われ、昭和 22 年のカスリーン台風では記録的な豪雨のため、利根川決壊による大洪水の被害を受けました。

昭和 24 年のキティ台風では高潮による被害を受け、この高潮対策としてキティ台風級の高潮（A. P. ※+3.15m）に対処する第一次高潮対策事業、大正 6 年の高潮（A. P. +4.21m）に対処する第二次高潮対策事業が計画されました。その後、急速な都市化が進む中、地盤沈下が進行し、堤防の嵩上げを繰り返しせざるを得なくなり、現在の伊勢湾台風級の高潮（A. P. +5.1m）に対処する東京高潮対策事業の完成には昭和 45 年までの長い歳月を要しました。

表 本区における過去の水害

年月	風水害名（浸水原因）	浸水戸数	被災者数	東京都浸水戸数
M43.8	長雨（利根川決壊）	3,654 戸	13,500 人	死者 45 人 178,057 戸
T6.10	台風（高潮）	流出破損 3,425 棟	死者 240 人	死者 509 人 180,338 戸
S13.9	台風（高潮）	23,000 戸	1,000 人以上	死者 7 人 108,570 戸
S22.9	カスリーン台風 （利根川決壊）	30,506 戸	132,991 人 死者 1 人	死者 6 人 125,208 戸
S24.8	キティ台風（高潮）	12,545 戸	62,324 人	死者 18 人 137,878 戸
S33.7	台風 11 号（内水氾濫）	6,599 戸	28,312 人	死者 3 人 36,429 戸
S33.9	狩野川台風（内水氾濫）	41,783 世帯	185,046 人	死者 36 人 464,030 戸
S36.10	台風 24 号（内水氾濫）	23,844 世帯	94,496 人	死者 1 人 94,797 戸
S41.6	台風 4 号（内水氾濫）	4,064 世帯	10,200 人	死者 2 人 102,895 戸
S46.8-9	台風 23 号・25 号（内水氾濫）	1,973 世帯	345 人	死者 2 人 10,467 戸
S56.10	台風 24 号（内水氾濫）	10,289 世帯	31,383 人	42,021 棟

出典：江戸川区地域防災計画（令和 3 年度修正、江戸川区）

※A. P.：東京湾霊岸島量水標の目盛による基準面零位を基準にした高さを表し、荒川水系の水位を示す際に用いられる。

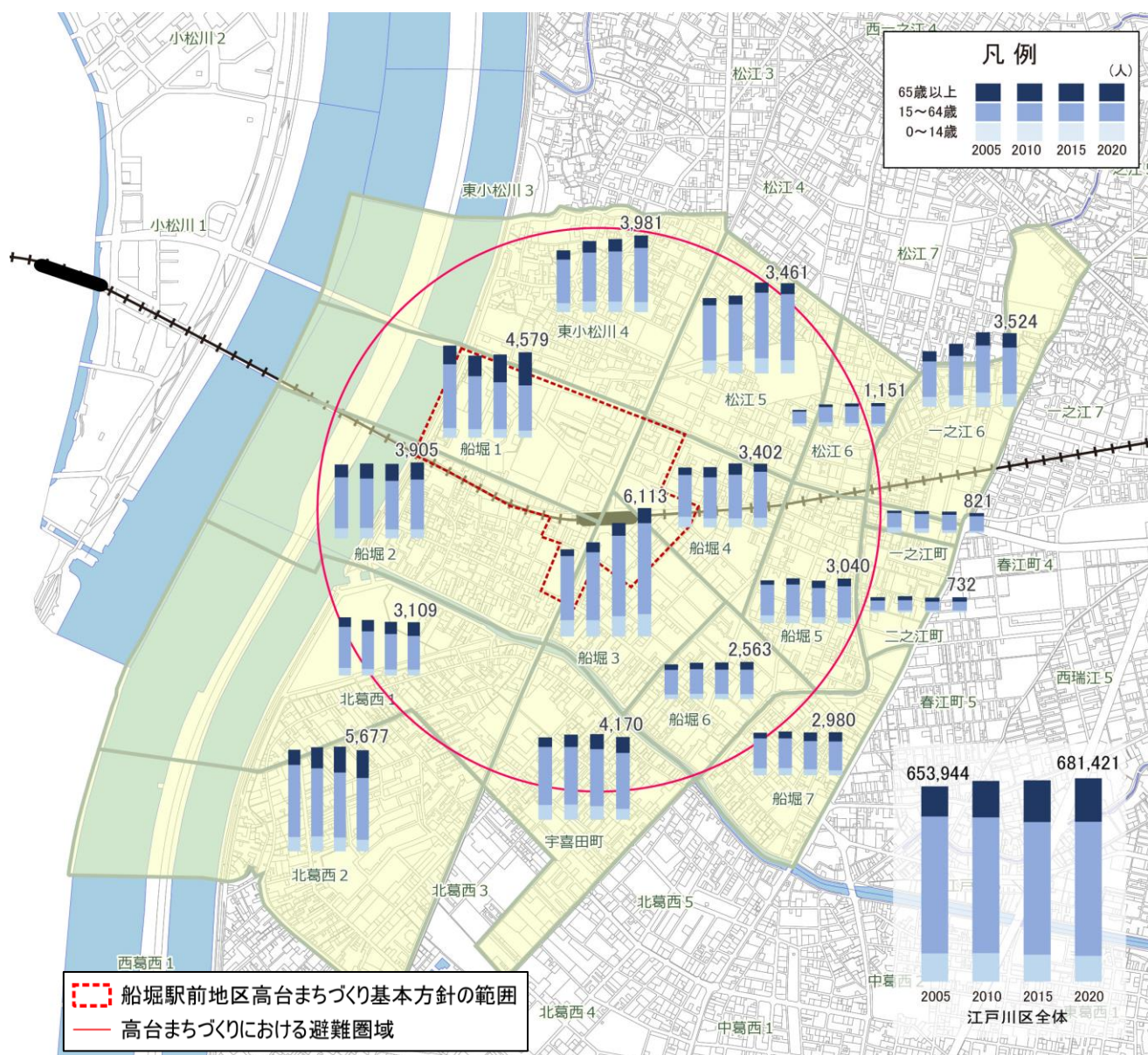
3.3 対象地区の人口動向

本地区の高台まちづくりにおける避難圏域（下図の円内）の常住人口¹⁾は約3万人※で、昼間人口と比べ夜間人口の方が多くなっています。

避難圏域における町丁目で見ると、人口増加率は駅直近の船堀3丁目で高く、船堀街道西側の船堀1丁目、船堀2丁目、北葛西1丁目、北葛西2丁目等では65歳以上の割合が比較的高いです。

1) 常住人口：常住地による人口（夜間人口）。調査時に調査地域に常住している人口。

※令和2年時点。町丁目別の人口と土地利用面積より推計。



3.4 対象地区の住宅床面積

高台まちづくりにおける避難圏域の住宅床面積と想定最大規模の高潮浸水時の浸水深との関係を整理すると、避難圏域の住宅床面積の約半数が倒壊もしくは浸水の可能性があります。

また、住宅床面積の約2割は同一建物内に非浸水床がないため、広域避難できなかった場合、その建物に居住する住民は近くの頑丈な建物の高いところへ避難する必要があります。

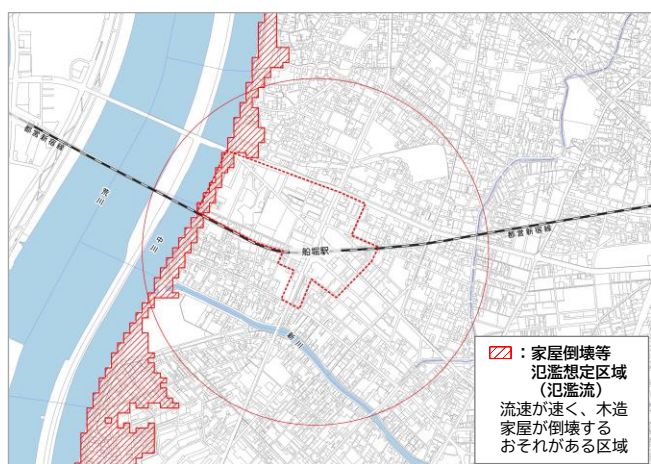


図 家屋倒壊等氾濫想定区域

出典：土地利用現況調査（江戸川区 平成28年）、
国土数値情報（洪水浸水想定区域 第2.2版）（国土交通省）より推計

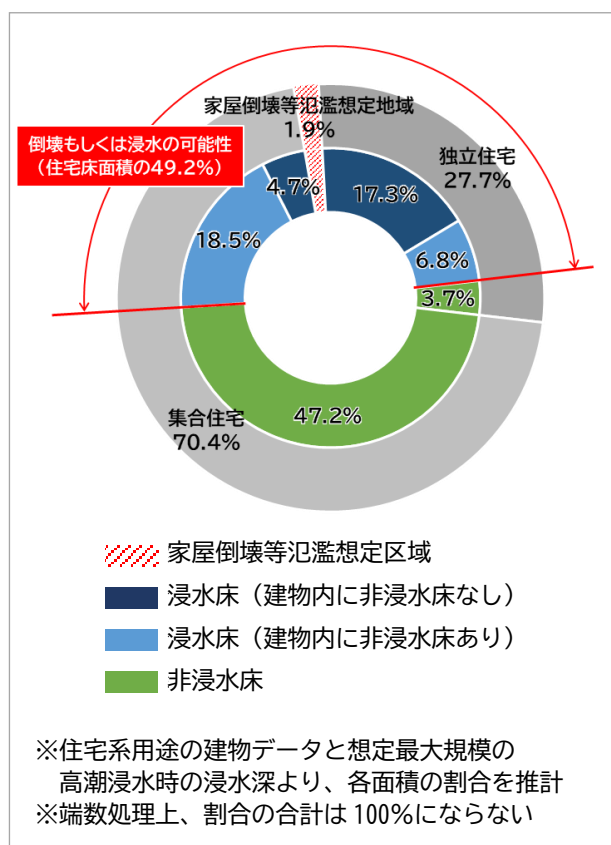


図 対象地区の住宅床面積

3.5 広域避難に対する住民の意識

令和3年に本区が実施した「第34回江戸川区民世論調査」によると、区が域内垂直避難（緊急）を呼びかける9時間前までに「避難できる」と回答した割合の合計は38.3%にとどまっています。

一方で、「広域避難ができない」と回答した割合が8.8%、「直前まで判断できない」と回答した割合が23.1%、「分からない」と回答した割合が24.5%となっており、大規模水害が発生した場合でも多くの住民が浸水区域内に留まる可能性があります。

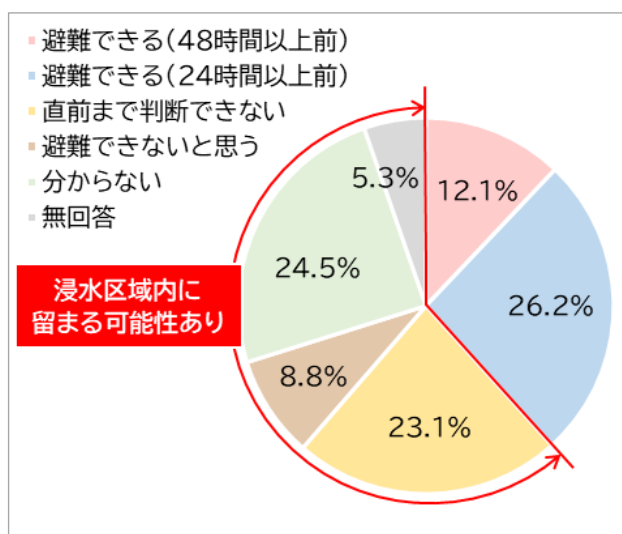


図 大規模水害時における広域避難の可否

出典：第34回江戸川区世論調査（江戸川区）

3.6 避難圏域における大規模水害時の避難先

本区では大規模水害の際は、広域避難を基本としていますが、広域避難をする時間的な余裕がないと判断したときに区内の避難に切り替えるための情報（域内垂直避難（緊急））が発表された場合は、地域防災拠点¹⁾へ避難する必要があります。また、地域防災拠点に移動できないときは、小中学校等（待避施設）や近くの頑丈な建物の高いところへ避難する必要があります。

なお、避難行動要支援者（災害時または災害が発生する恐れがある場合に、自ら避難することが困難で避難の確保を図るため特に支援が必要とする方）については、広域避難及び在宅避難が困難な場合、区が指定する福祉避難所²⁾等に避難することになっています。

本地区の近傍における地域防災拠点は、荒川・中川を渡った大島小松川公園となり、本地区の避難圏域内には小中学校が4校、福祉避難所が2カ所あります。

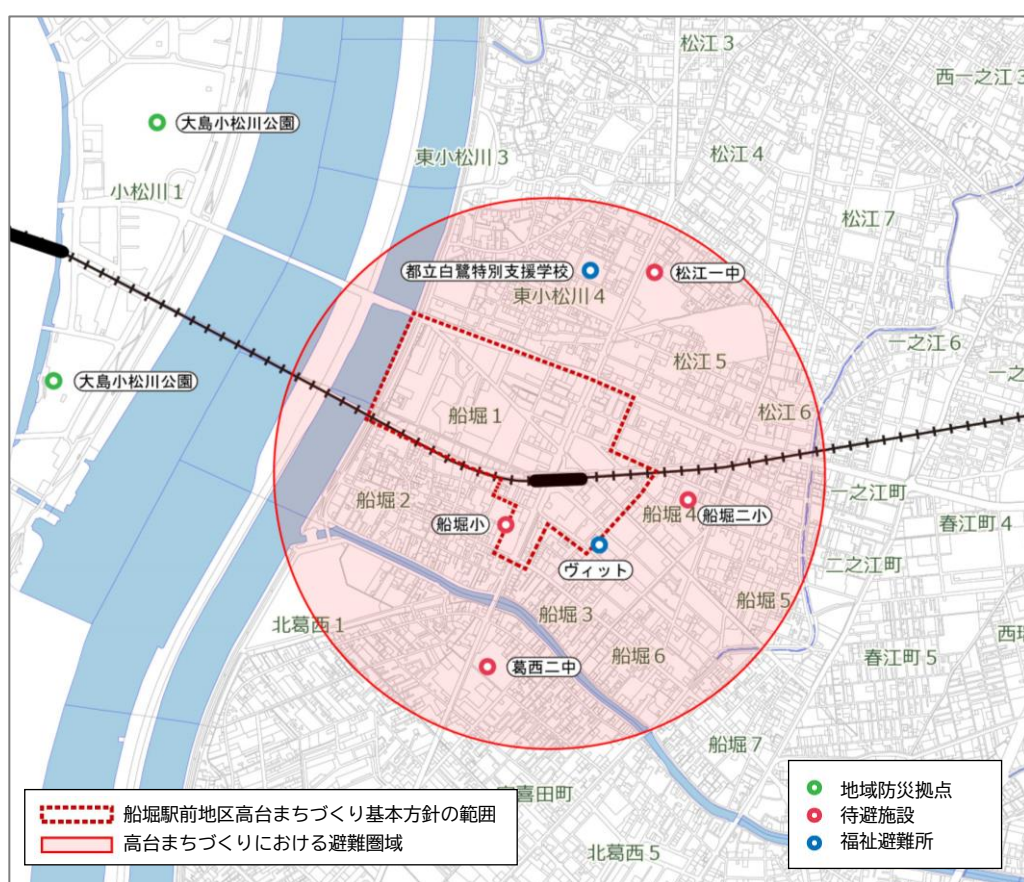


図 避難圏域における待避施設等（令和3年度末時点）

- 1) 地域防災拠点：区内や区周辺の水害が発生しても浸水しない安全なところ
（葛西南部地区・大島小松川公園・国府台台地）
- 2) 福祉避難所：避難所での生活が困難な避難者を収容する施設

4 本地区の高台まちづくりで対応すべき課題

本地区の概況及び上位関連計画における位置づけを踏まえ、本地区の高台まちづくりで対応すべき課題を以下のとおり整理します。

(1) 避難場所が不足

本地区の高台まちづくりにおける避難圏域には約3万人が居住していますが、大規模水害が発生した場合、避難行動要支援者や要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する方）は、移動の負担等により、広域避難できない可能性があります。また、江戸川区民世論調査の結果を踏まえると、大規模水害が発生した場合でも多くの住民が浸水区域内に留まる可能性があります。

本区では、広域避難できない住民等に対して待避施設を開設するものとしていますが、現状では、浸水区域内に留まった人全員を収容できるだけのスペースは確保できていません。

引き続き、早い段階で広域避難を行うよう、住民等への周知・啓発が必要です。

(2) 垂直避難後の避難生活が困難

大規模水害が発生した場合、浸水深以上の高い建築物等の建物に一時的に垂直避難できたとしても、その建物は孤立し、水道・電気・ガスなどのライフラインが途絶した中で2週間以上の避難生活を強いられる可能性があります。

さらに、各々の建物で孤立した場合、救助や救援、支援物資や災害に関する情報などが十分に行き届かないといった場面に直面する可能性があります。

このように、浸水区域内での垂直避難によって一時的に避難できたとしても、その後水が引くまでの避難生活において様々な問題が生じるため、浸水区域外へ避難するまでの間の避難生活は困難な状況となります。

(3) 区の防災拠点としての機能強化が必要

本地区では区役所本庁舎の移転が予定されており、江戸川区都市計画マスタープランでは船堀駅周辺を「行政・防災の中心」として位置づけています。また、「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」では、本地区が高台まちづくりのモデル地区として設定されるなど、本区の防災まちづくりを牽引していく取組が期待されています。

そのため、防災拠点としての機能強化を図るとともに、まちの特徴を活かしつつ、様々な施設等と連携しながら、他地区の防災まちづくりのモデルとなるような市街地形成が求められます。

5 本地区における高台まちづくりの方針

5.1 本地区の高台まちづくりが目指すところ

ここまで整理した「上位関連計画における位置づけ」「本地区の概況」「高台まちづくりで対応すべき課題」を踏まえ、本地区の高台まちづくりはどうあるべきかを以下に整理します。

大規模水害から住民の命を守るとともに、
新たな時代を見据えた区を中心にふさわしい持続可能な拠点を形成し、
まちの価値向上を図ることができる「高台まちづくり」を目指す

5.2 本地区における高台まちづくりの基本的な考え方

本地区の特徴や上位関連計画を踏まえ、本地区で高台まちづくりを進めるにあたり、その前提となる基本的な考え方を以下に整理します。

(1) 広域避難が困難な場合に高台まちづくりエリアへ避難

- ・大規模水害時における避難は「広域避難」を基本とし、引き続き広域避難の周知を図っていく
- ・域内垂直避難（緊急）が発令された場合など広域避難が困難な場合において、高台まちづくりエリアへ一時的に避難する
- ・浸水後、安全を確保した上で、浸水区域外へ段階的に避難する

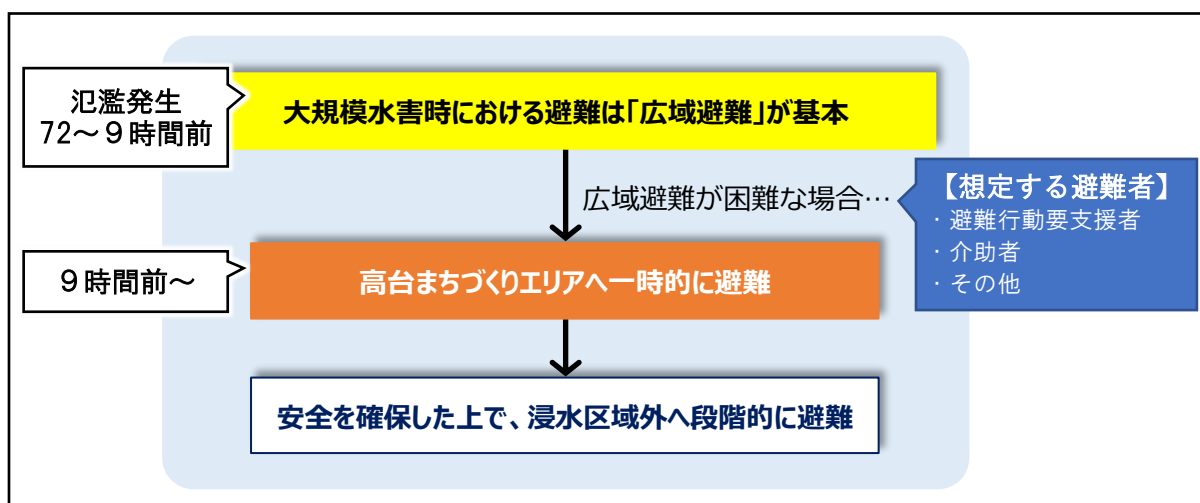


図 本地区における高台まちづくりの基本的な考え方

(2) 建築物をデッキ等でつないだ建物群による高台まちづくりの実現

- ・ 広域避難が困難な場合に備え、浸水しても有効に機能する既存の建築物や施設を活かすとともに、まちの更新・新たな開発にも合わせ、建物群による高台まちづくりを実現する
- ・ 公共・公益的施設や高層の集合住宅等の建築物において、避難スペースや防災備蓄倉庫、非常用発電設備の確保など、最低限の避難環境を形成するための対策を促進する
- ・ 上記機能を有する建築物を歩行者デッキ等の非浸水動線（浸水しない避難経路）でつないだ建物群を形成していく
- ・ 平常時の非浸水動線は地上レベルとともに重層的な回遊に活用され、日常生活の質の向上に寄与

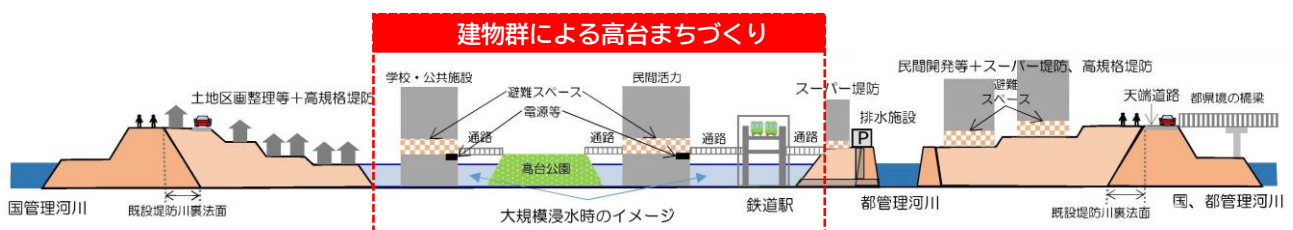


図 建物群による高台まちづくりのイメージ

出典：災害に強い首都「東京」形成ビジョン 概要版
(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)を加工

5.3 本地区における高台まちづくりの基本方針

本地区の高台まちづくりが目指すところ及び基本的な考え方に基づき、高台まちづくりの方針と、建物群及び非浸水動線の整備の方針を以下に整理します。

(1) 高台まちづくりの方針

1) 防災活動拠点の形成

- ・新たに建設される区役所本庁舎（以下「新庁舎」という）、船堀四丁目地区市街地再開発事業で整備する複合用途建築物（以下「複合施設」という）、タワーホール船堀の3つの施設をまとめて「防災活動拠点」として位置づけ、周辺から高い視認性のある建物群を形成し、高台まちづくりを牽引する拠点として早期実現を目指します。防災活動拠点の各施設には以下の機能を確保します。
 - 新庁舎：災害対応施設※・特定避難支援施設※（災害対応の中核としての機能）
 - 複合施設：特定避難支援施設※（待避スペース等の機能）
 - タワーホール船堀：特定避難支援施設※（待避スペース、復旧・復興支援等の機能）
- ・新庁舎、複合施設、タワーホール船堀が一体となって防災活動拠点としての役割を發揮できるよう、具体的な役割分担や機能配置を進めるとともに、これらを結ぶ歩行者デッキ等の非浸水動線を確保します。
- ・さらに、防災活動拠点と高台まちづくりエリアを結ぶ歩行者デッキ等の非浸水動線のネットワークを確保することで、建物群による高台まちづくりの実現を図ります。
- ・これらの実現に向けては都市安全確保拠点整備事業※などの様々な実現手法を活用します。

※都市安全確保拠点整備事業（詳細は、5.5 高台まちづくりの実現手法 を参照）

- 溢水、湛水、津波、高潮その他の自然現象による災害のおそれが著しく、かつ、これらの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、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事業
- 都市安全確保拠点整備事業では、都市計画に定められた一団の都市安全確保拠点施設における特定公益的施設のうち、以下の施設の整備を支援
 - ・災害対応施設（備蓄倉庫等）
 - …災害時の用にのみ供する施設（平常時：利用なし）
 - ・特定避難支援施設（医療施設、社会福祉施設、子育て支援施設、高次都市施設、連絡デッキ等）
 - …災害時に専ら安全確保の用に供する公益的施設（平常時：公益的利用）
 - ・その他安全確保施設
 - …災害時に専ら安全確保の用に供する施設の掛かり増し分

出典：第1回高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ、
資料5-2 高台まちづくり推進方策リスト を加工

- ・なお、浸水しても防災活動拠点としての機能を發揮するとともに業務を継続することができるよう、電気設備や機械室、窓口機能などは浸水階への配置を避け、防水扉や止水板の設置、雨水貯留槽の設置を進めます。また、情報発信機能や物品面の充実、エネルギー源の多重化・強靱化への取組、非常用給水や污水設備の導入検討、防災備蓄倉庫の設置を進めます。

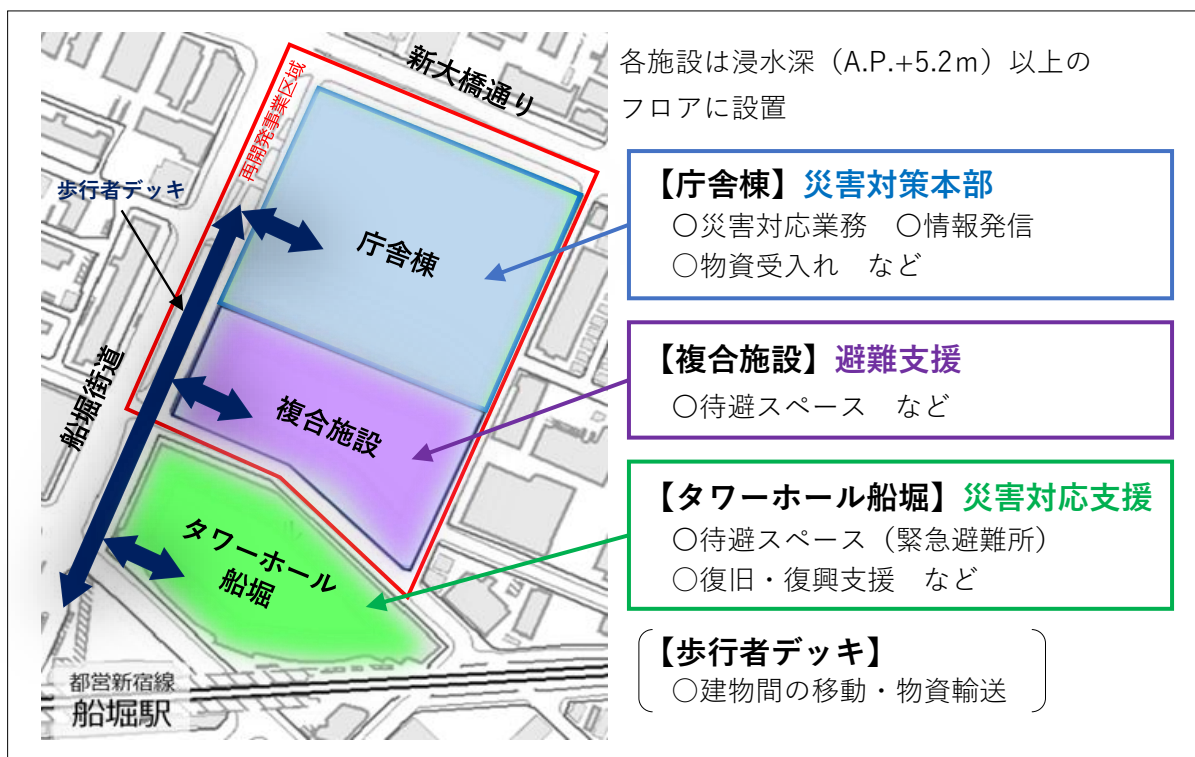


図 防災活動拠点のイメージ

2) 待避スペースの確保

- ・本区では、江東5区共通の広域避難計画や水害ハザードマップを広く住民へ周知し理解を深めてもらうことで大規模水害による犠牲者ゼロの実現を目指すとともに、広域避難の具体化に向けた課題への具体的な対応策について、江東5区共同で検討を進めていきます。
- ・一方、高台まちづくりエリアでは、「域内垂直避難（緊急）」が発令された場合など広域避難が困難な場合においても、広域避難できなかった住民等が一時的に避難できるよう、既存建物の屋内施設や共用部等を活用した待避スペースの確保を進めます。また、民間開発や建て替え等の機会を捉えて、大規模水害時の待避スペースに活用できるオープンスペースの創出を誘導します。
- ・大規模水害時に発生する事態やその影響などの水害リスクを踏まえて取り組む広域避難や高台まちづくりに対し、住民や事業者への周知等を通じた意識の向上、日ごろの備えを推進します。

3) 最低限の避難環境の確保

- ・高台まちづくりエリアに垂直避難した人が浸水区域外へ段階的に避難することができるよう、高台まちづくりエリアの建物群において最低限の避難環境を確保するため、待避スペースには備蓄や非常用電源の確保などを促進します。なお、各家庭での備蓄を推進し、避難する場合も十分な飲料水や食料等の携行品の持参を啓発します。
- ・待避施設である船堀小学校や高台まちづくりエリアの建物、新庁舎などの防災活動拠点を結ぶ非浸水動線の確保を推進します。

4) 浸水区域外への非浸水動線の確保

- ・ 浸水後、安全を確保した上で、本地区の高台まちづくりエリアから地域防災拠点である大島小松川公園や葛西南部地区などの浸水区域外へ徒歩で避難することができるよう、非浸水動線を確保します。
- ・ 高台まちづくりエリアから中川左岸の堤防や大島小松川公園への避難については、既存のインフラや歩行者デッキ等による非浸水動線の確保を促進します。
- ・ 高台まちづくりエリアから葛西南部地区への避難については、堤防上の通行路を非浸水動線として確保できるよう河川管理者などの関係機関と連携し、協議調整を行います。

5) 浸水発生後の具体的な行動の検討

- ・ 浸水後から応急復旧対応期までの防災活動拠点の役割や発揮する機能、避難者の行動や避難の支援などのタイムライン等について、引き続き検討を深度化していきます。

ここまでにした方針を踏まえ、高台まちづくりの方針図と、高台まちづくりによって実現を目指すまちのイメージを以下に示します。

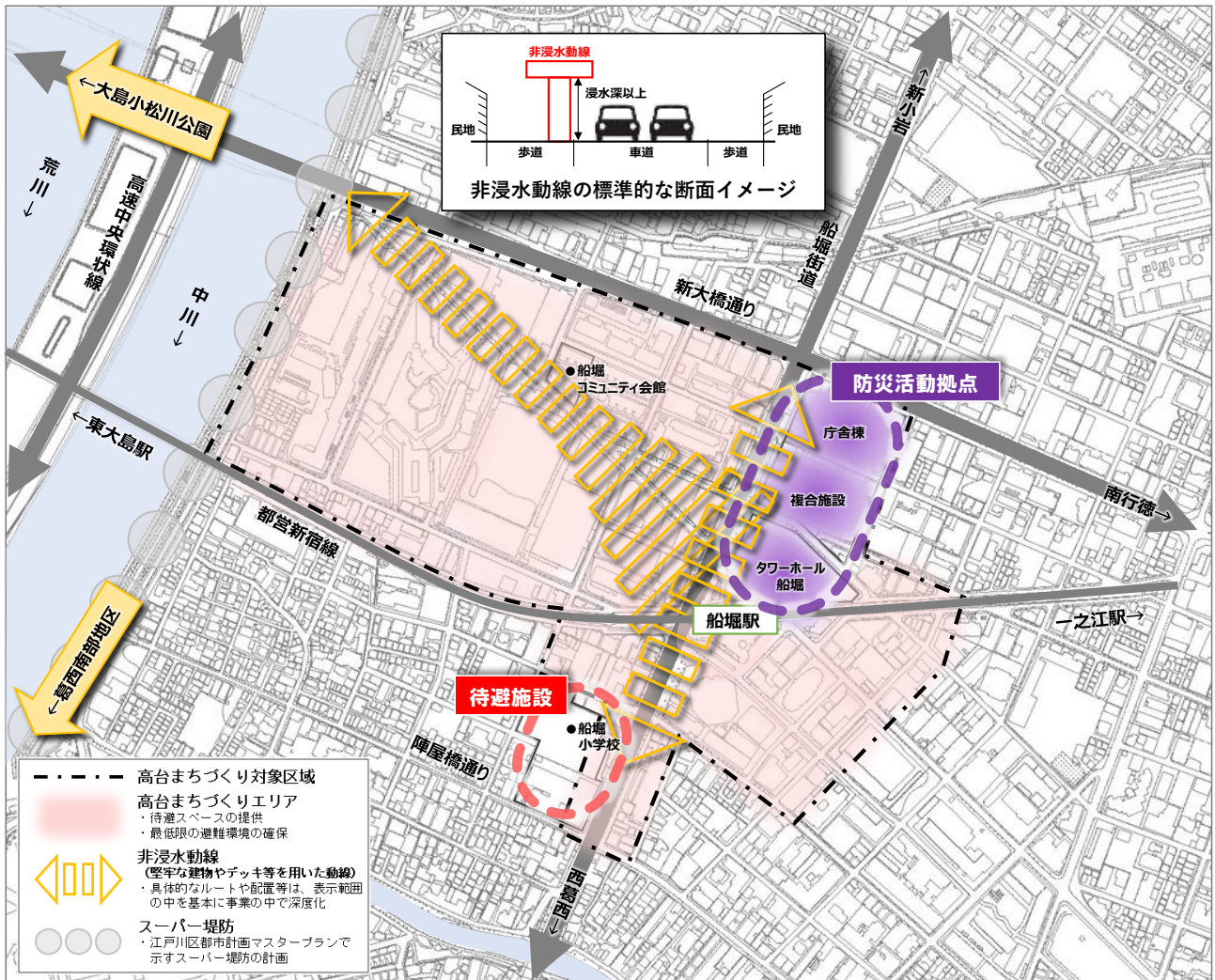


図 本地区における高台まちづくりの方針図（大規模水害時）

大規模水害時には・・・

- ・ 高台まちづくりエリアの建物には、広域避難できなかった人のために一時的に避難できるスペースがある
- ・ 一時避難の間の最低限の避難環境を形成する非常用発電設備、防災備蓄倉庫、医療・福祉施設などがある
- ・ 高台まちづくりエリアの建物群が非浸水動線で結ばれ、建物間の移動や物資の輸送ができる
- ・ 高台まちづくりエリアと浸水区域外を結ぶ非浸水動線が確保され、徒歩で浸水区域外へ避難できる

- ・ 新庁舎は防災機能（災害対応業務・情報発信・物資受入等）が導入され、業務を継続している
- ・ 新庁舎周辺の建物間には非浸水動線で結ばれている
- ・ 船堀駅前では災害に関する情報（浸水状況、避難、備蓄等に関する情報）提供が行われている

※高台まちづくりが実現した姿を分かりやすく示したイメージです。

図 高台まちづくりによって実現される将来のまちの姿（イメージ）

(2) 建築物及び非浸水動線の整備の方針

ここでは、高台まちづくりエリアで進める建築物や非浸水動線の整備に関する考え方を示します。整備においては、建物の建て替えや更新の機会だけではなく、既存の建物等も活用しながら実現化を図っていきます。

1) 建築物の整備方針

○避難場所の確保

- ・民間開発や建て替え等の機会を捉え、想定される浸水深より上階に、平常時にも大規模水害時にも活用できるオープンスペースの創出を誘導します。
- ・浸水対策として、敷地の嵩上げ、ピロティ構造、防水扉や止水板、雨水貯留槽、非常用電源、防災備蓄倉庫の設置、電気設備の非浸水階への配置、大規模水害が発生しても容易に垂直避難できるような建築物内の機能配置の工夫など、浸水による被害を最小限に食い止める対策を促進します。
- ・待避スペースの確保にあたっては、大規模水害時に本地区に留まる可能性がある人数等を想定し、バリアフリーに配慮した上で、具体的な規模等を検討します。
- ・既存の建築物において、浸水深以上の屋内施設や共用部等を緊急避難先として活用できるよう、引き続き所有者等への働きかけや災害時協力協定※の締結等を進めます。

※災害時協力協定：本区では、災害時に迅速な応急活動を実施するため、民間事業者や関係機関、自治体などと災害時協力協定を締結しています。

○最低限の避難環境の確保

- ・民間開発や建て替え等を行う場合は、待避スペースや備蓄倉庫、避難者の体調不良等に備えた保健医療サービス、その他安全を確保するために必要な機能を有する集会施設、購買施設、医療施設、子育て支援施設、高次都市施設、連絡デッキ等の施設整備を促進します。
- ・エネルギー供給や情報通信、その他インフラ施設など、最低限の避難環境の確保に向けたあり方を検討していきます。
- ・大規模水害時に有効な機能を有する既存の建築物においては、非浸水動線への接続の検討を促進します。

2) 非浸水動線の整備方針

- ・非浸水動線は、防災活動拠点の建物間を結ぶとともに、防災活動拠点と待避施設（船堀小学校）や、高台まちづくりエリアと地域防災拠点を結ぶ動線です。そのため、救助ボートの接岸、情報発信、非常用電源の共有などの様々な活用を想定した上で、具体的な機能や設備の導入を検討していきます。
- ・非浸水動線の位置については、高台まちづくりエリアの都市基盤（道路等）や建物（大規模水害時に有効な機能を有する既存の建築物を含む）等の状況を踏まえ、道路上空や建物内での確

保を検討していきます。また、具体的な幅員の検討に際しては、大規模水害時及び平常時において必要幅員を確保することを前提とします。

- ・既存ストックを有効に活用するため、浸水深以下においても、遮水の工夫等を行った非浸水動線の確保の可能性などについて、今後具体的に検討していきます。
 - ・平常時においては、地上レベルとともに重層的な回遊動線となります。
- まちの賑わい創出につながるよう、沿道建築物との連携を検討していきます。

■非浸水動線の活用イメージ

平常時と大規模水害時における非浸水動線のイメージ及び役割を以下に整理します。

前ページの基本方針の内容を踏まえ、具体的な事業を通じて、構造やルート、必要幅員、建物との接続位置、確保すべき機能などについて検討、決定します。

平常時	
イメージ	
役割	・歩行者が回遊する空間となります。 ・地上レベルとともに多層的な活用で賑わいの創出、利便性の向上を図ります。
域内垂直避難（緊急）時 [大規模水害 9 時間前～浸水直前]	
イメージ	
役割	・広域避難が困難な住民等を中心に、待避施設や待避スペースへの避難を進めます。 ・この段階では浸水していないため、地上レベルで避難します。
大規模水害時 [浸水直後～1-2 週間以上]	
イメージ	
役割	・非浸水動線によって、浸水時でも人や物資の移動が可能になります。 ・浸水区域外への広域避難のための移動ルートとなります。

図 非浸水動線の活用イメージと役割

■非浸水動線の構造や位置を決定する視点

非浸水動線の構造や必要幅員、ルート等は、具体の事業の際に以下の視点を考慮して設定します。

- ・高さは、想定される最大浸水深（3～5m）以上を確保（歩行者デッキの場合）
- ・有効幅員は、平常時の歩行者交通量、バリアフリー、大規模水害時の活用等、非浸水動線の機能（平常時の歩行者や大規模水害時の避難者の動線、運搬する物資・資材やその運搬方法、その他の活用など）を考慮して確保

表 非浸水動線の整備方針を踏まえた機能及び具体例（避難動線以外）

想定される機能	具体例
○孤立建物からの避難支援機能	・ 救助ボートの接岸施設
○避難者への情報提供機能	・ 情報提供装置、デジタルサイネージ
○エネルギー供給機能	・ 太陽光発電、小型風力発電 ・ 非常用電源の送電設備

- ・ 日常的な利便性やバリアフリーの確保などを踏まえた縦動線（階段等）の配置
- ・ 周辺環境への影響（設置場所（地上の道路幅員、歩行者や自転車、自動車の安全性や視認性）、日影、接続建物の用途に応じた位置など）

■道路上空の非浸水動線（歩行者デッキ）の構造イメージ

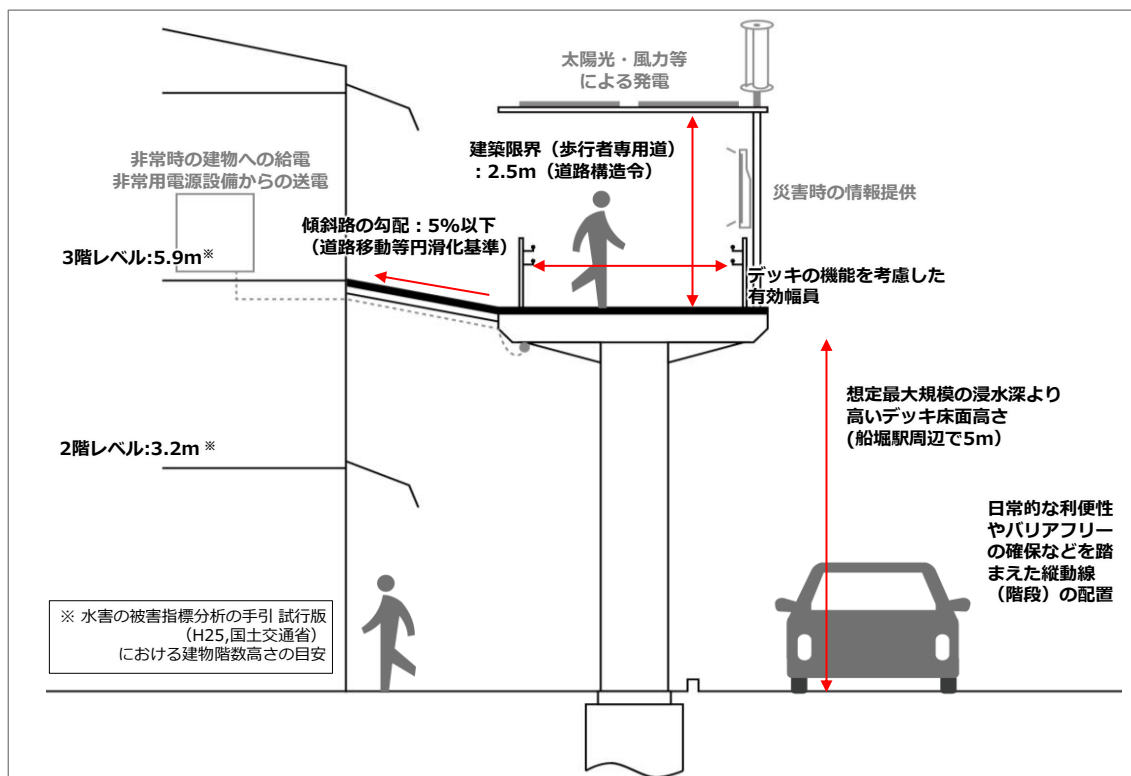


図 道路上空の非浸水動線（歩行者デッキ）の構造イメージ

■建築物内における非浸水動線（共用部等を活用）の構造イメージ

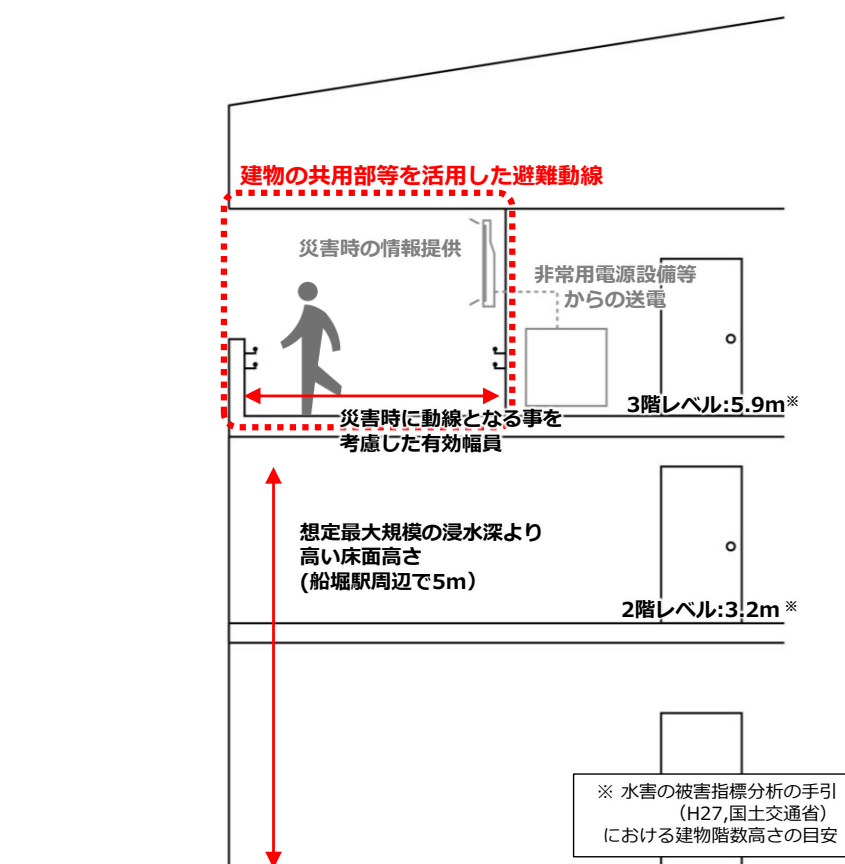
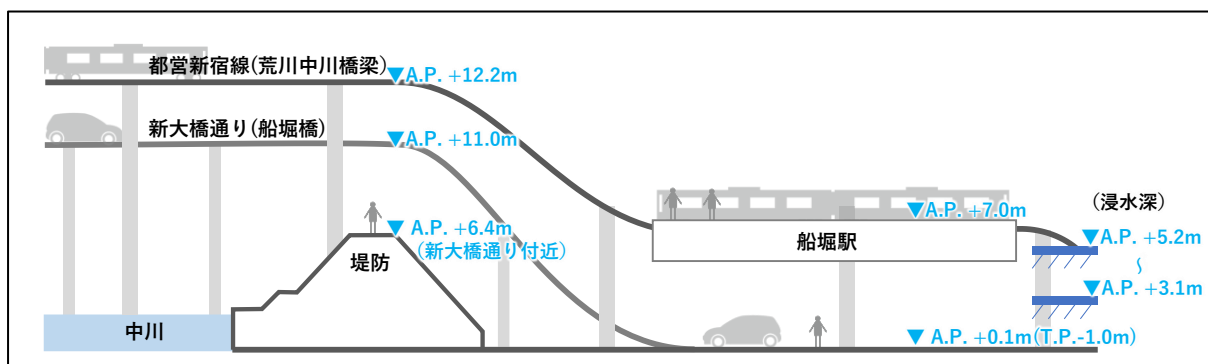


図 建築物内における非浸水動線（共用部等を活用）の構造イメージ

■本地区における高さに関する情報



A. P. : 東京湾霊岸島量水標の目盛による基準面零位を基準にした高さを表し、荒川水系の水位を示す際に用いられる。

T. P. : 東京湾の平均海面を基準 (±0m) にした高さを表す。

■非浸水動線の有効幅員の考え方

①平常時の機能を考慮した幅員

移動円滑化に係る関連法令等や交通量や機能を考慮し、安全で快適な有効幅員を設定します。

表 移動円滑化に係る法令等及び有効幅員（歩道の場合）

種別	法令等	有効幅員
歩道	道路構造令	・歩行者の交通量が多い道路：3.5m 以上 ・その他の道路：2m 以上
		【参考】道路利用者の基本的な寸法（占有幅） ・歩行者：0.75m ・車いす：1.0m
	江戸川区が管理する道路の構造の技術的基準に関する条例	道路構造令に準ずる
	道路の移動等円滑化に関するガイドライン（令和4年6月、国土交通省道路局）	・歩行者の交通量が多い道路：3.5m 以上 ・その他の道路：2m 以上

②大規模水害時の機能を考慮した幅員

大規模水害時に、非浸水動線で結ばれた建物間での物資等の運搬や人の移動、浸水区域外へ広域避難をするために必要となる有効幅員を設定します。

【大規模水害時の機能を考慮した幅員例】

- ・台車類が円滑にすれ違える幅員（1,800mm）を確保する
[物流を考慮した建築物の設計・運用について（国土交通省）]
- ・広域避難に向けた移動に備え、ストレッチャーや車いす利用者がすれ違える幅員（車いす占有幅 1,000mm×2=2,000mm）を確保する

③非浸水動線の有効幅員の設定イメージ

上記①・②を踏まえ、非浸水動線の有効幅員の設定イメージを整理します。実際の検討に際しては、以下に示すように関係法令等を踏まえた幅員で検討を始め、平常時や大規模水害時の活用を踏まえ、最大幅員で設定します。

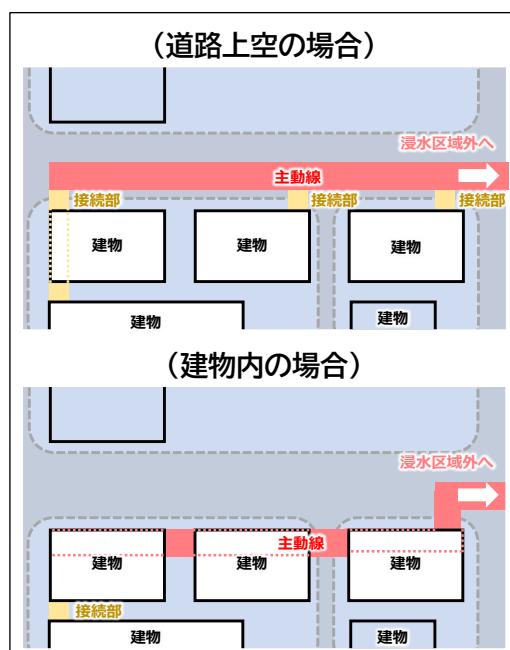


図 主動線と接続部のイメージ

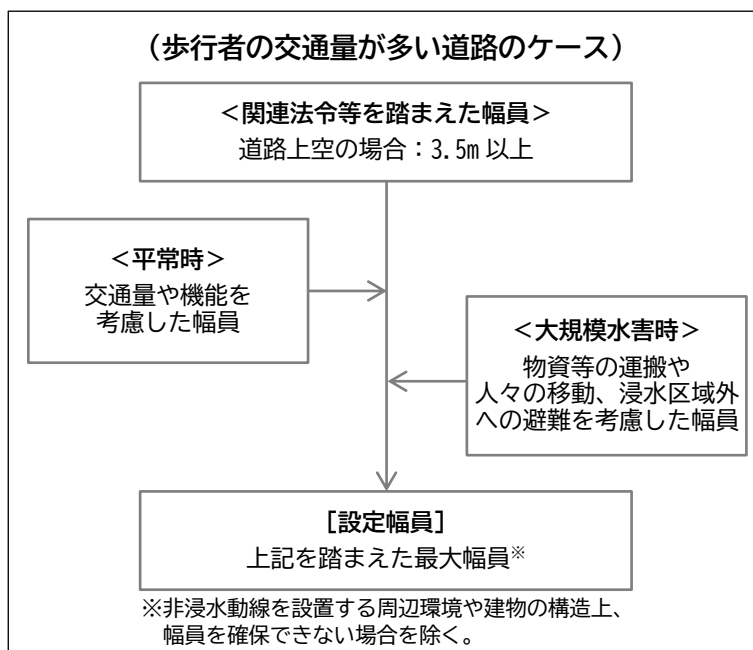


図 非浸水動線の有効幅員の設定フロー

5.4 高台まちづくりの実現に向けた整備ステップ

大規模水害への対策として、命の安全確保に向けた対応は最優先で取り組むべき課題です。一方で、高台まちづくりは、対象地区における将来の建物の更新等に合わせて実現していくものであり、同時期に短期間で実現できるものではありません。そのため、課題解決に向けては段階的に取り組んでいく必要があります。

そこで、本地区における高台まちづくりの実現に向けた整備ステップと期待される効果を以下に整理します。

表 高台まちづくりの実現に向けた整備ステップ

時期	整備イメージ※ ¹	整備内容※ ¹	期待される効果
STEP1 概ね5年後 (2028年まで)		・再開発事業により新庁舎と複合施設を整備 ・タワーホール船堀（TH）における防災機能の強化 ・複合施設・THに待避スペース等を整備 ・新庁舎・複合施設・THを結ぶ非浸水動線の整備 ・上記整備に係る都市計画の決定・変更（一団地の都市安全確保拠点施設※²、地区計画など）	・垂直避難先が増加 ・防災活動に必要な機能が補完され、復旧・復興を担う災害対応の拠点が形成
STEP2 概ね10年後 (2038年まで)		・非浸水動線の船堀駅への接続 ・中川左岸までの避難動線の整備 ・浸水区域外への動線確保を目指した既存インフラとの連携 ・上記整備に係る都市計画の決定・変更	・建物間を結ぶ非浸水動線が形成 ・浸水区域外への非浸水動線の拡大
STEP3 それ以降		・船堀街道西側・船堀駅南側の非浸水動線の整備 ・中川左岸までの避難動線の整備 ・高台まちづくりエリアの建物更新・非浸水動線への接続 ・上記整備に係る都市計画の決定・変更	・浸水区域外への非浸水動線の確保 ・高台まちづくりエリアにおいて最低限の避難環境を確保

※¹ 整備イメージ及び整備内容は本基本方針策定時点で決定していないものも含んでおり、今後検討の深度化によって変わる場合があります。

※² 一団地の都市安全確保拠点施設：都市計画法における「都市施設」。

5.5 高台まちづくりの実現手法

本方針で示す基本方針に基づき、様々な手法を用いながら高台まちづくりの実現に向けた取組や整備等を具体化していきます。ここでは、本地区における高台まちづくりの具体化に際し、待避スペースや避難動線等を確保する誘導方策として適用の可能性がある制度や事業等について整理します。

(1) 都市安全確保拠点整備事業

洪水、浸水、津波、高潮その他の自然現象による災害のおそれが著しく、かつ、これらの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、災害時に都市の機能を維持するための拠点市街地（一団地の都市安全確保拠点施設※）の整備を支援する事業です。

都市安全確保拠点整備計画の策定、特定公益的施設の整備、公共施設の整備、特定公益的施設及び公共施設の嵩上げ及び高床化、特定公益的施設及び公共施設の用地取得に際して、交付金が交付されます。

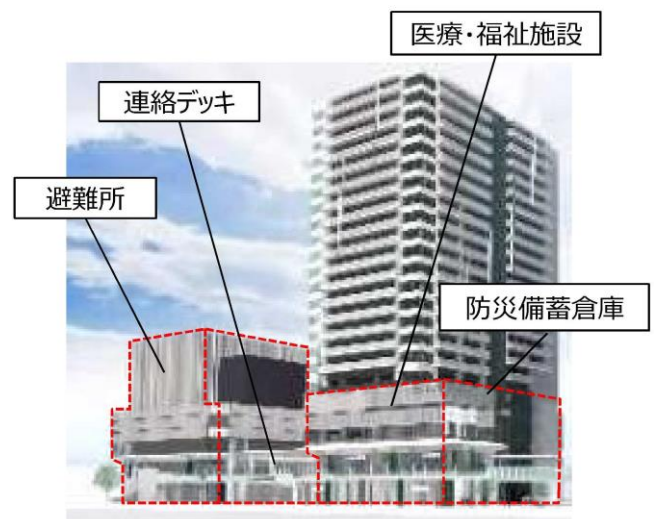


図 特定公益的施設のイメージ

○都市安全確保拠点整備事業

都市安全確保拠点整備事業とは、以下に示す事業のことです。

①都市安全確保拠点整備計画の策定

②特定公益的施設の整備

⇒特定公益的施設：都市計画法第11条第1項第10号に定める特定公益的施設のうち、以下に定める施設。

- ・災害対応施設（防災倉庫等の災害時の用にのみ供する施設）
- ・特定避難支援施設（医療施設、社会福祉施設、子育て支援施設、高次都市施設（地域交流センター等）、非浸水オープンスペース（連絡デッキ等）等の災害時に専ら居住者等の安全確保の用に供する公益的施設）
- ・その他安全確保施設（上記のほか、災害時に専ら居住者等の安全確保の用に供する施設）

③公共施設の整備

⇒公共施設とは、都市計画法第11条第1項第10号に規定する一団地の都市安全確保拠点施設に定められた公共施設。

④特定公益的施設及び公共施設の嵩上げ及び高床化

⑤特定公益的施設及び公共施設の用地取得

出典：社会資本整備総合交付金交付要綱 交付要綱附属第2編 交付対象事業の要件
（令和4年11月30日最終改正、国土交通省）に基づき整理

※一団地の都市安全確保拠点施設

都市計画法における都市施設の一つであり、溢水、湛水、津波、高潮、地震その他の自然現象による災害の発生のおそれが著しい地域でこれらの自然災害が発生した場合に居住者等が避難し、一定期間滞在できるようにすることにより居住者等の安全を確保する拠点となる施設です。特定公益的施設及び公共施設で構成されます。

- ・ 特定公益的施設・・・避難場所の提供、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、その他の当該災害が発生した場合における居住者等の安全を確保するために必要な機能を有する集会施設、購買施設、医療施設その他の施設
- ・ 公共施設・・・道路、公園、下水道、緑地、広場、河川、運河、水路及び消防の用に供する貯水施設

(2) 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の向上等を推進し、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事業です。

都市防災総合推進事業では様々な事業メニューが用意されていますが、そのうち地区公共施設等整備は、都市の骨格となる避難地等の整備に加え、地区レベルのきめ細かい防災対策として、防災上危険な密集市街地等における道路・公園等の地区公共施設や津波避難タワー等の避難場所の整備等により、災害時の初期段階での避難活動、消防活動等の円滑化を図ることを目的としています。



図 都市防災総合推進事業による整備イメージ

出典：第1回高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ、
資料5-2 高台まちづくり推進方策リスト

(3) 市街地再開発事業

都市再開発法に基づき、市街地内の老朽木造建築物が密集している地区等において、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る事業です。

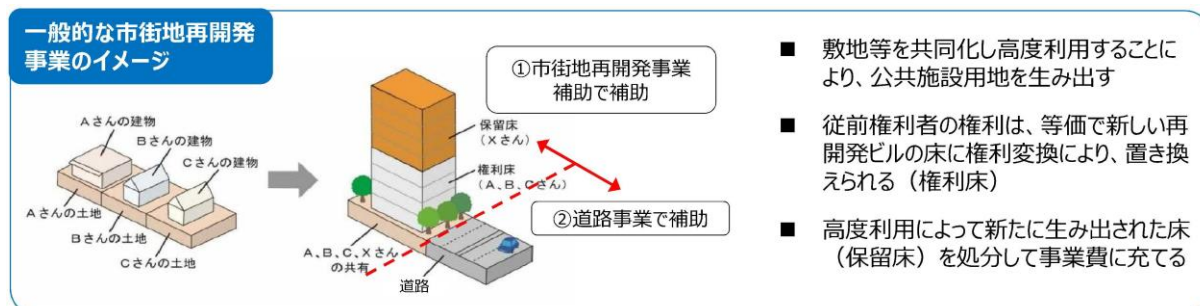


図 市街地再開発事業の仕組み

出典：第1回高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ、
資料5-2 高台まちづくり推進方策リスト

(4) 都市開発諸制度

公開空地の確保など公共的な貢献を行う建築計画に対して容積率を緩和する東京都の都市開発諸制度において、東部低地帯における高台まちづくりに資する開発区域内外の取組についても公共的な貢献として評価し、容積率を緩和するものです。取組の具体的な内容は、区のマスタープラン等における市街地環境向上の観点からの位置付けを踏まえ、地元自治体との協議のもと個々の開発計画ごとに開発事業者から示されます。

○評価対象の例（評価対象の判断は地元自治体との協議に基づく）

- ・ 水害時の一時避難施設の整備
- ・ 避難に資するデッキの整備
- ・ 高台公園の整備 など

(5) 地区計画

地区の課題や特徴を踏まえ、住民と区市町村とが連携しながら、地区の目指すべき将来像を設定し、その実現に向けて都市計画に位置づけて「まちづくり」を進めていく手法です。

地区計画は、「地区計画の方針」と「地区整備計画」によって構成されます。

①地区計画の方針（まちづくりの構想・基本方針）

地区の目標や方針を定めます。

②地区整備計画（具体的な詳細計画）

「地区計画の方針」を具体的なまちづくりとして実現するため、地区の特性にあわせて、必要なルールを決めることができます。



図 地区計画の内容

出典：みんなでつくろうわたしたちのまちを
－地区計画制度－（江戸川区）

○高台まちづくりを踏まえた「地区計画」の例

- ・建築物等に避難路や待避スペースなどの整備
- ・建築物の用途の制限（建築物の居室の床面高さの最低限度など）
- ・地区施設の配置及び規模（待避スペース整備など） など



江戸川区は、ともに生きるまちの実現に向けて、
SDGsに取り組んでいます。

船堀駅前地区高台まちづくり基本方針

発行年月：令和5年3月

編集・発行：江戸川区 新庁舎・施設整備部 新庁舎整備課

〒132-8501 東京都江戸川区一丁目4番1号

TEL：03-3652-1151（代表）

データ版は右二次元コードからご覧ください

