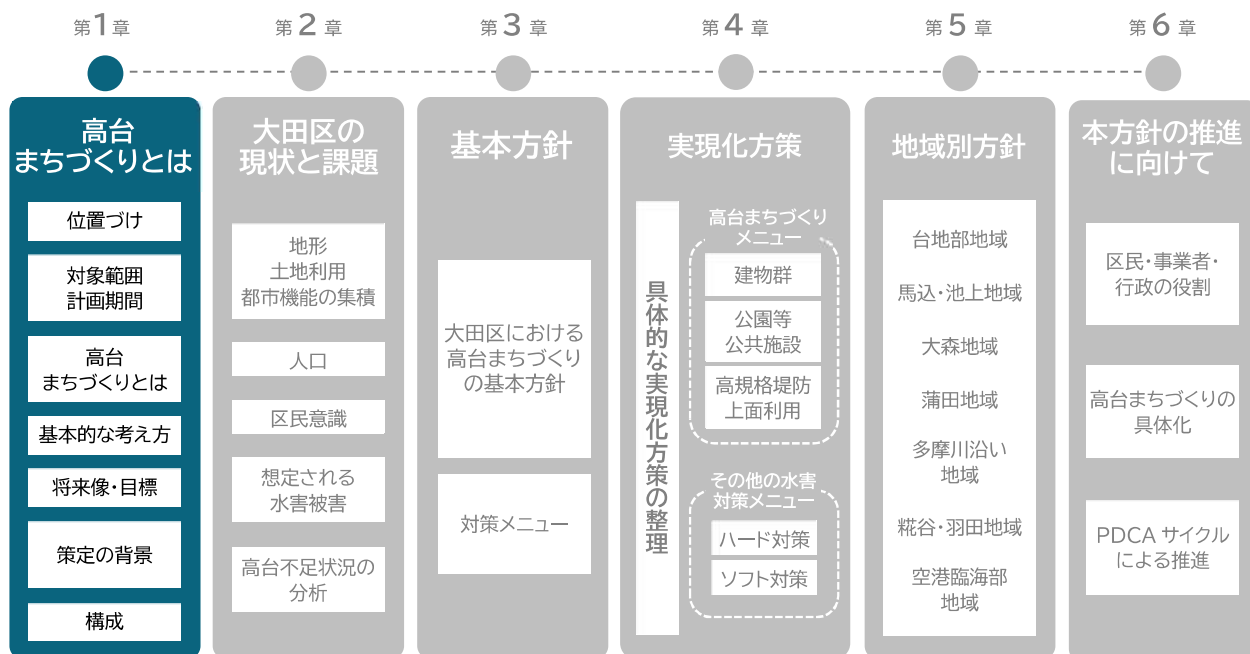


第 1 章

高台まちづくりとは

- (1) 大田区高台まちづくり基本方針とは
- (2) 本方針の位置づけ
- (3) 本方針の対象範囲及び計画期間
- (4) 高台及び高台まちづくりとは
- (5) 大田区における高台まちづくりの基本的な考え方
- (6) 大田区における高台まちづくりの将来像
- (7) 大田区における高台まちづくりの目標
- (8) 本方針策定の背景
- (9) 本方針の構成



(1) 大田区高台まちづくり基本方針とは

「大田区高台まちづくり基本方針」（以下、「本方針」という）は、近年の気候変動により水害が激甚化・頻発化していることなどを踏まえ、区民の生命、財産を保護することを目的に、強靱で回復しやすい減災都市を目指し、持続可能なまちづくりを推進するため、高台の必要性の高いエリアを分析した上で、具体的な実現化方策の整理を行い、地域特性に応じた計画的な高台化の考え方を示すことを目的としたものです。

(2) 本方針の位置づけ

本方針は、既存の関連計画における大田区の避難やまちづくりの考え方を踏まえつつ、他機関の防災・高台の関連計画等を大田区版に落とし込むとともに、特に水害対策として緊急安全確保先及び一時避難場所・防災拠点・非浸水動線の確保に着目した大田区の高台まちづくりの方針を示します。また、本方針を踏まえ高台まちづくりの実現を推進します。

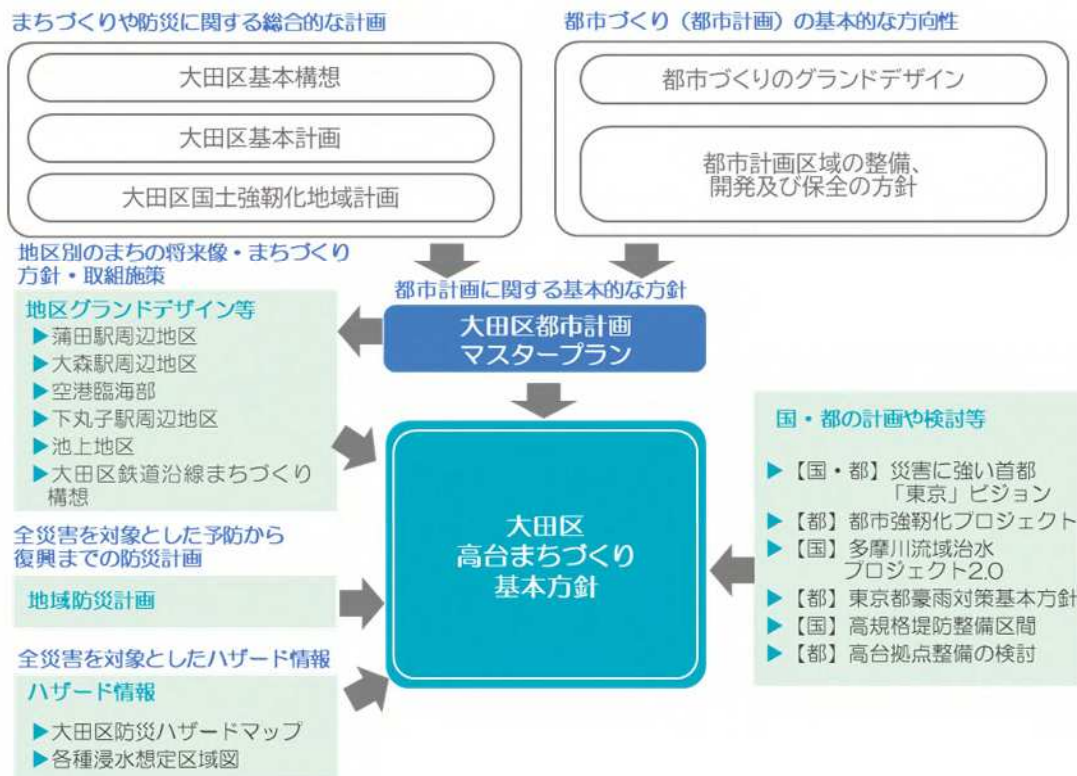


図 1 本方針の位置づけ

(3) 本方針の対象範囲及び計画期間

本方針は、大田区全域を対象範囲とします。

また、本方針の計画期間は、大田区都市計画マスタープランと整合を図り、2040 年代（概ね 20 年後）を目標年次とします。高台まちづくりは、中・長期的な期間をかけて合意形成を図る事業や施策を多く含んでおり、継続して取り組むことが重要です。そのため、この目標年次は、高台まちづくりを進める目安としての期間とします。なお、今後の社会経済情勢などの変化に柔軟に対応するため、必要に応じて適宜見直します。

(4) 高台及び高台まちづくりとは

大田区では、高台を、「浸水位よりも地盤や建物等の床※が高く、浸水に対する安全性の高い場所」と定義することとし、高台まちづくりとは、①建物群、②公園等公共施設、③高規格堤防を対策メニューとし、高台を整備することとします。また、必要に応じ、これらを組み合わせながら整備することで、線的・面的につながった高台を整備します。

高台まちづくりにより、通常の堤防等の施設では防ぎきれない大洪水等が発生し、大規模氾濫が発生しても、命の安全・最低限の避難生活水準が確保され、さらに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します。

※本方針では、「水害の被害指標分析の手引き」より、各階の高さは1階床高0.5m、2階床高3.2mとしています。



図 2 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，p. 2

本方針が対象とする高台に求める機能は、効果的に高台まちづくりを進めていく観点から、①緊急安全確保先及び一時避難場所としての機能、②防災拠点としての機能、③非浸水動線としての機能とします。

表 1 高台の機能と主な対象施設

高台に求められる機能	機能概要	主な施設
①緊急安全確保先及び一時避難場所としての機能	・避難できる屋内スペース ・緊急安全確保等できる屋外スペース	・水害時緊急避難場所、補完避難所等 ・浸水位以上の公共施設（上記以外） ・協定を締結した浸水位以上の民間施設 ・浸水位以上の公園、運動場 ・公開空地（高規格堤防の上面等）
②防災拠点としての機能	・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	・東京都地域防災計画に位置付けられる大規模救出救助活動拠点候補地¹ ・大田区地域防災計画に位置付けられるヘリコプター災害時臨時離発着場候補地や防災船着場、救援物資等集積地² ・河川防災ステーション
③非浸水動線としての機能	・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（都県橋等） ・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）

（参考）高規格堤防 堤防の高さの約 30 倍程度の幅を持つ堤防で、万が一計画を超えるような大洪水が起きた場合でも、壊滅的な被害を避けることができます。高規格堤防は上記①②③すべての機能に対して効力を発揮します。

図 3 高台の例



①緊急安全確保先及び一時避難場所としての機能
【主な施設の例】
水害時緊急避難場所（相生小学校）



②防災拠点としての機能
【主な施設の例】
大規模救出救助活動拠点候補地（多摩川清掃工場）



③非浸水動線としての機能
【主な施設の例】
建物をつなぐ歩行者デッキ等（京急蒲田駅ベデストリアンデッキ）

画像出典：①相生小学校 HP、②東京二十三区清掃一部事務組合 HP、③大田区 HP

¹ 東京都地域防災計画に位置付けられる大規模救出救助活動拠点候補地：

自衛隊、警察、消防、その他の広域支援・救助部隊等のベースキャンプとして活用するオープンスペースのこと。区部・多摩地域において大きな被害が想定される地域に近接し、大型ヘリコプターの臨時離発着スペース及び広域応援部隊の活動スペースとして 1.5 ヘクタール以上の活動面積の確保が可能な大規模な都立公園や河川敷など屋外施設と、車両スペースの確保が可能な清掃工場など屋内施設が候補地とされています。大田区では現在、ガス橋緑地少年野球場と多摩川清掃工場が指定されています。

² 大田区地域防災計画に位置付けられるヘリコプター災害時臨時離発着場候補地や防災船着場、救援物資等集積地：

災害時において都及び他府県等からの救援物資等の集積を図り、輸送を集中的、効率的に行うために必要に応じて開設する集積地等。現在、ヘリコプター災害時臨時離発着場候補地は大田区立平和島公園運動場をはじめとした 21 施設が、防災船着場は羽田空港天空橋船着場をはじめとした 11 箇所が、救援物資等集積地は京浜島地区備蓄倉庫をはじめとした 3 施設が指定されています。

(5) 大田区における高台まちづくりの基本的な考え方

大田区では、大雨や台風が迫ってきた場合に、マイ・タイムラインに基づき在宅避難や縁故等避難、水害時緊急避難場所への避難等による「分散避難」を基本とする考え方を前提としつつ、国や都による治水施設等の整備の加速化に加え、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（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」を推進します。

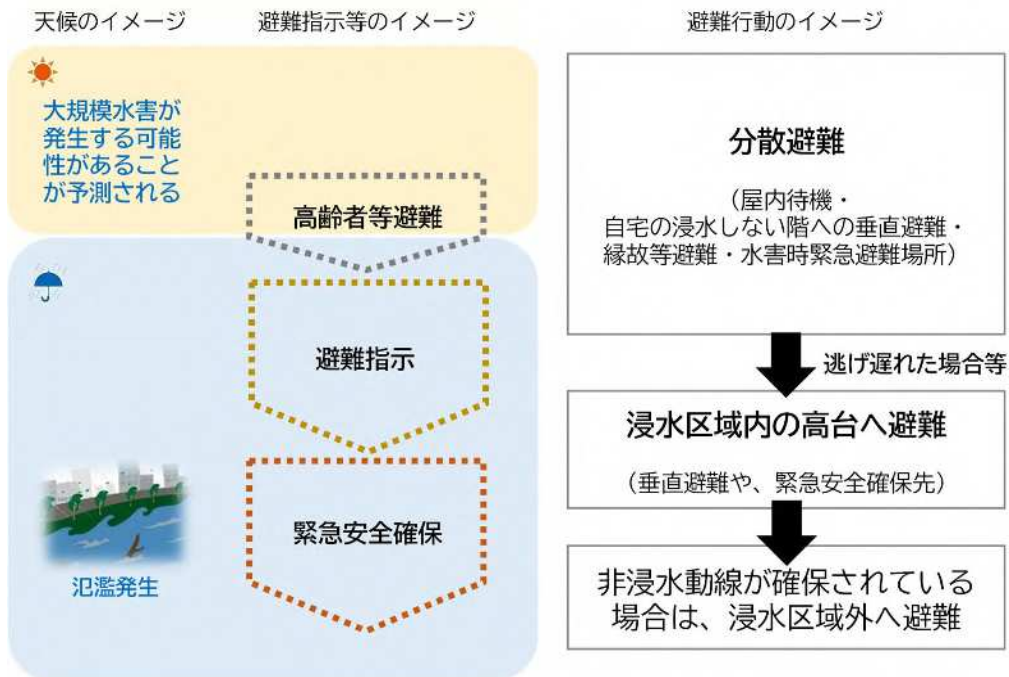


図 4 大田区における避難行動のイメージ

コラム

大田区では「分散避難」を基本としています

分散避難とは、避難所以外（自宅、親戚、知人の家など）へ分散して避難することです。

縁故等避難：浸水する恐れがない場所にいる

家族や親戚、知人の家などに避難すること。

水害時緊急避難場所：自ら避難先を確保できない人や避難行動要支援者と付添者のための避難先。

分散避難の検討順

まずは在宅避難（屋内待機・垂直避難）

- 「浸水・倒壊の危険がない」「丈夫な建物に住んでいる」場合は、自宅に留まりましょう。
- 戸建てなどで浸水する恐れがある場合は、浸水しない階へ避難しましょう。
- 河川の氾濫などで在宅避難が長引く場合を考えて、最低でも3日分、できれば1週間分の食料や生活用品を備蓄しましょう。



次に縁故等避難

- 家族や親戚、知人の家、ホテルや旅館などへ避難しましょう（宿泊費は自己負担）。
- 日頃から避難先の人と連絡をとりましょう。
- 雨風が強くなる前や日没前に、浸水地域外へ移動しましょう。



最後に水害時緊急避難場所へ避難

- 日頃から非常持出品を用意し、荒天になる前に避難所へ避難しましょう。
- 食料や水のほか、タオルなどを必ず持参しましょう。
- 原則、徒歩で避難しましょう。



出典：大田区防災ハザードマップ

(6) 大田区における高台まちづくりの将来像

大田区における高台まちづくりの将来像を、「水害に対して強靱で回復しやすい市街地」とします。

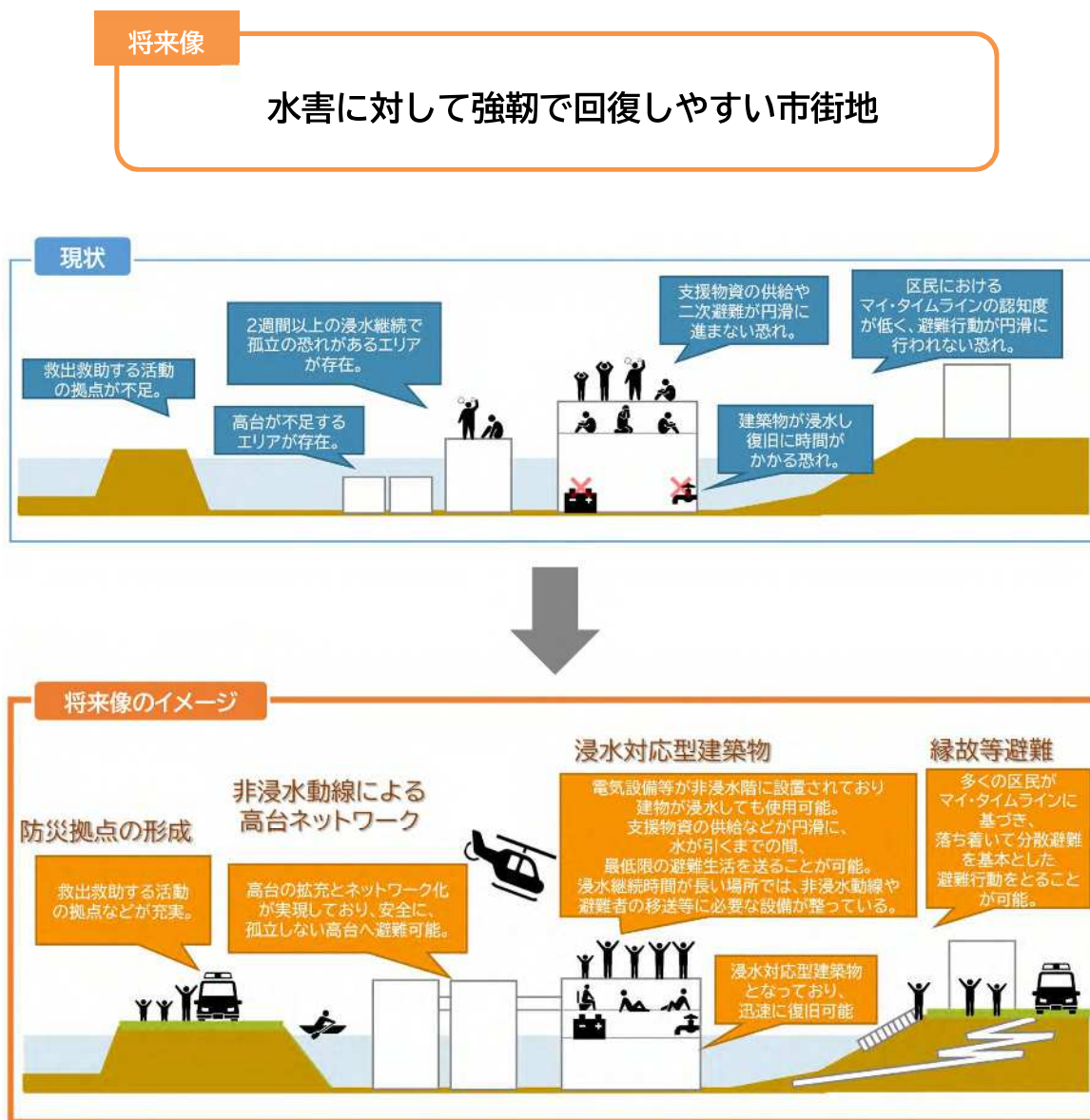


図 5 将来像イメージ図

(7) 大田区における高台まちづくりの目標

短期・中期・長期ごとに以下の通り目標を設定し、高台まちづくりを進めます。

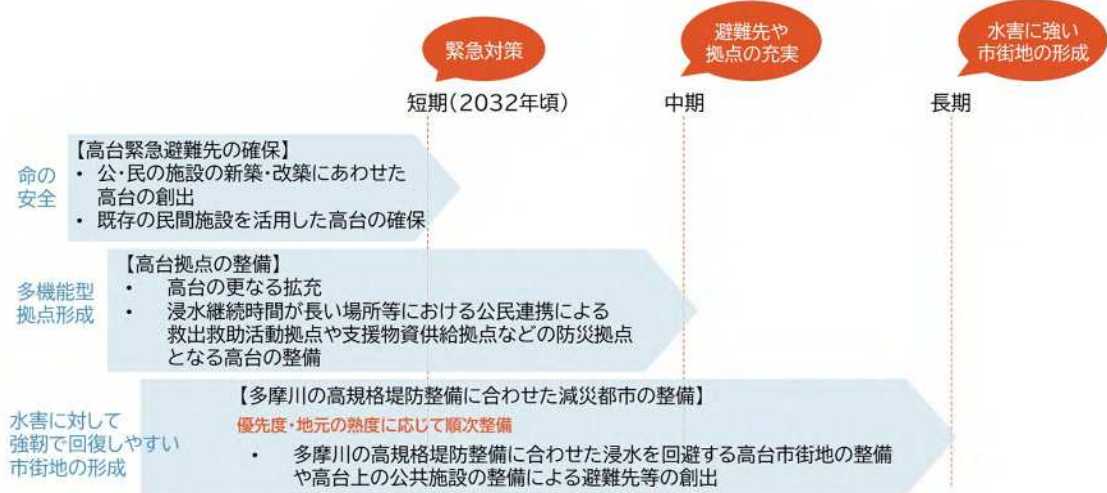
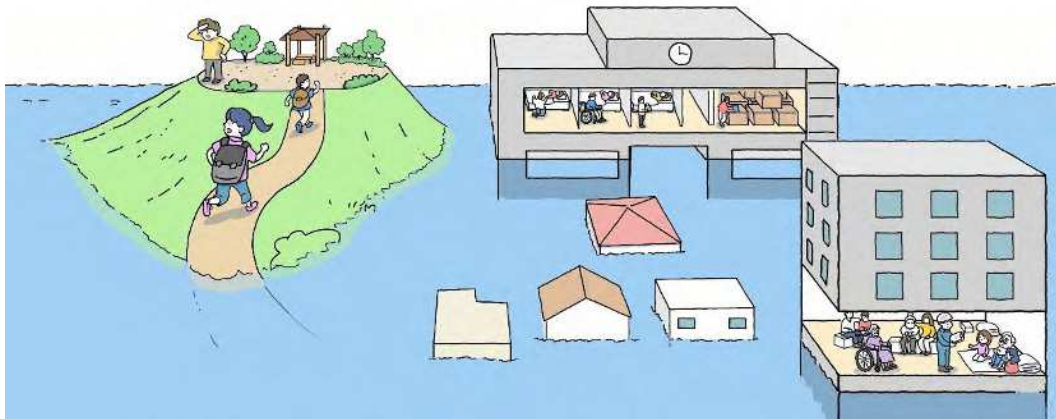


図 6 短期・中期・長期の目標イメージ

目標の実現イメージは以下の通りです。

1) 短期の目標実現イメージ

命を守り、最低限の避難生活を送れる高台の創出

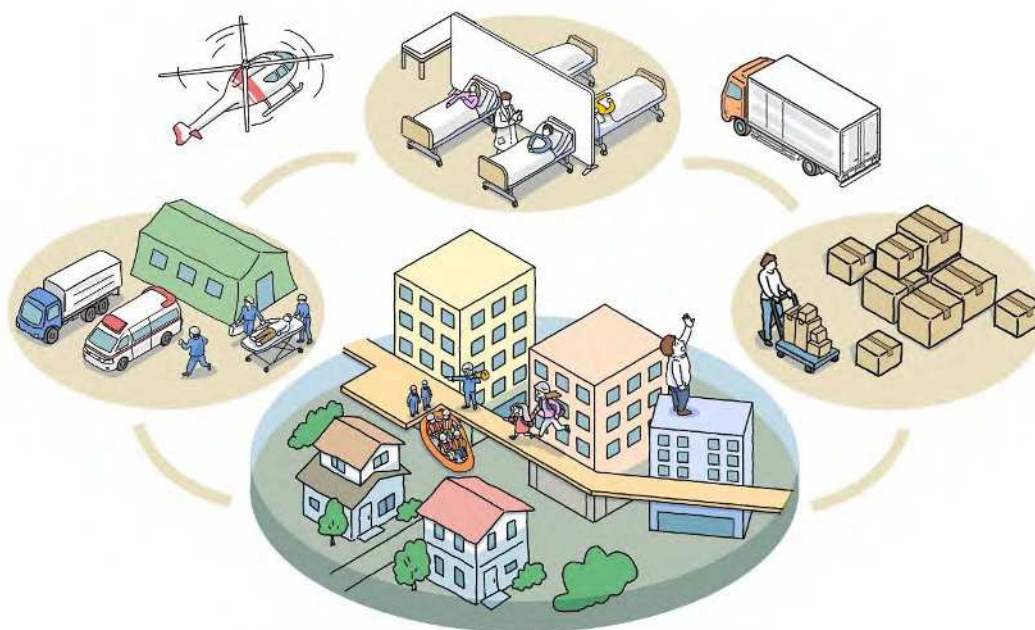


特に、第2章（5）で示す高台が不足しているエリアを中心に、命を守り、水が引くまでの間、最低限の避難生活³を送れる高台が創出され、高台の不足が軽減されています。既存の水害時緊急避難場所等では、より快適に避難生活を送れる環境整備が進められ、プライバシーの確保や感染症対策、女性・子ども・お年寄り・障がい者等への配慮等が行き届いた避難場所等が増えています。

³ 最低限の避難生活：本方針では「最低限の避難生活」のことを、『災害に強い首都「東京」形成ビジョン』を踏まえ、飲料水や生活用水が使える、最低限の灯りが使える生活と捉えることとします。区が指定する水害時緊急避難場所等では、水道や電気等のインフラが使用できることを想定します。各戸においては、最低3日分、できれば1週間分の水や食料などを備蓄し、在宅避難の場合でも最低限の避難生活を送れることを想定します。

2)中期の目標実現イメージ

高台の更なる拡充・防災拠点の形成



高台の創出が更に進み、高台不足の解消がかなり進んでいます。また、高台同士がつながる非浸水動線が形成されており、円滑な避難が可能になっています。また、救出救助をする活動の場となる拠点や、他県等から届いた支援物資を集積・分配する場となる拠点などの拠点的機能を備えた施設が充実し、浸水が長引いた場合の二次避難等が円滑に行えるようになっています。

3) 長期の目標実現イメージ

水害に対して強靱で回復しやすい市街地



多摩川の水害リスクが大きい箇所において高規格堤防の整備が進むなど、水害に対して強靱で回復しやすい市街地が形成されています。

有事の際に水害に安全であるだけでなく、平時には水辺の魅力を楽しみながら暮らせる市街地の形成が実現しています。

(8) 本方針策定の背景

1) 水害リスクの高まり

●ますます高まる水害リスク

近年、全国では計画規模を超える豪雨により甚大な被害が発生しており、東京都内では1時間に50mmを超える降雨の発生率が増加傾向にあります。

大田区は、一部が満潮面以下の地域（A.P.+2.0m）、区の半分程度が高潮の脅威にさらされる地域（A.P.+5.0m）であり、潜在的に浸水リスクが高い地域と言え、今後、気候変動の影響による降雨量の増加や海面上昇、台風の強大化など、風水害のリスクの増大が懸念されます。

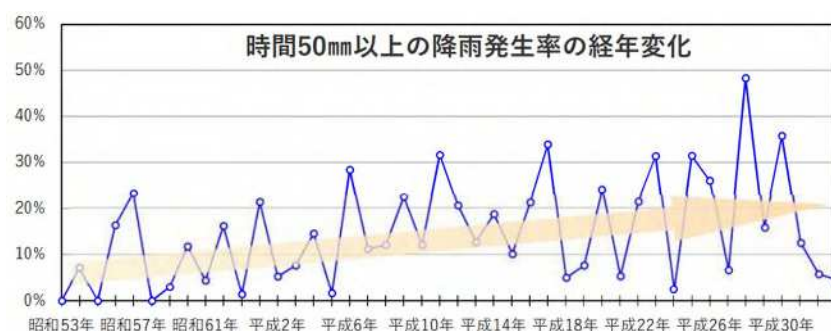


図 7 東京都における時間 50mm 以上の降雨発生率の経年変化

出典：気候変動を踏まえた河川施設のあり方（概要版）

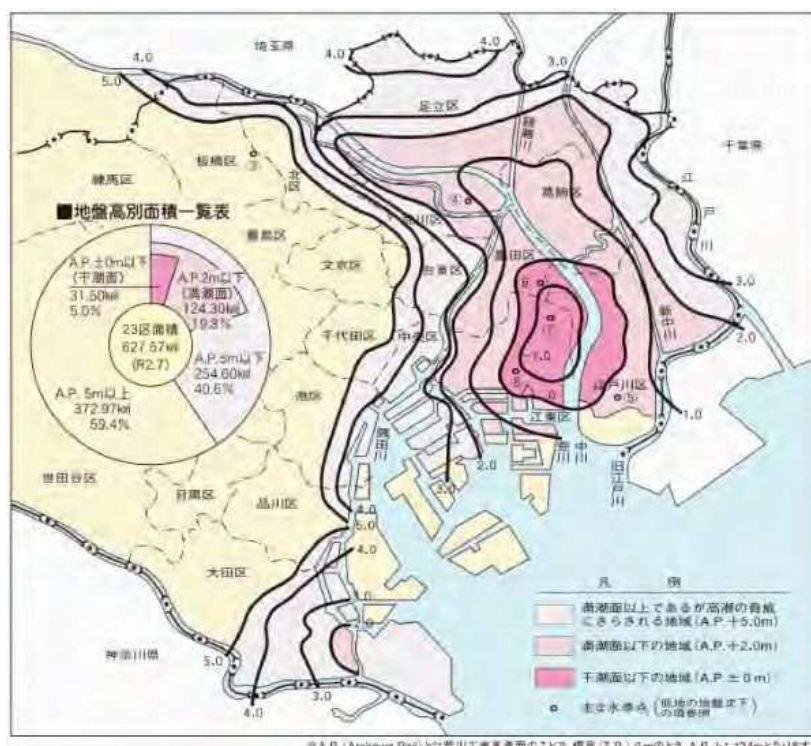


図 8 東京都の低地の概要

出典：東京都建設局ホームページ（低地河川の整備）

●台風 19 号では大田区でも大きな被害

実際に、令和元年台風 19 号では大田区でも大きな被害が発生し、53 の水害時緊急避難場所等を開設しました。避難者総数は 12,002 人、罹災証明書発行件数は 705 件にのぼりました。これを受け、避難対策や情報伝達等、多くの面での課題も明らかとなりました。

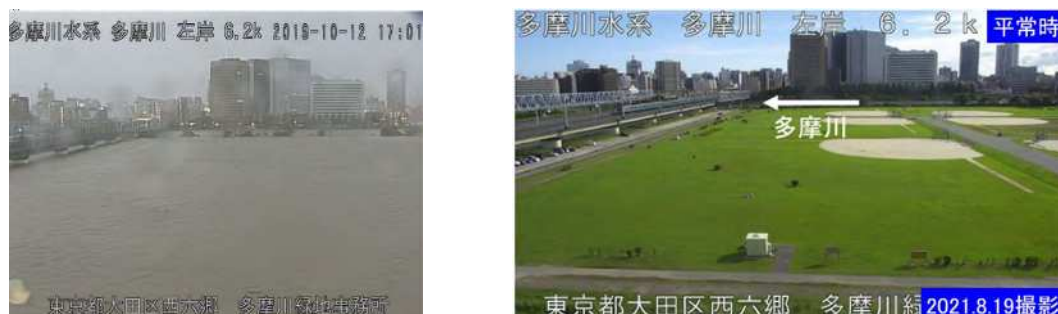


図 9 (左)令和元年台風 19 号と(右)平常時の多摩川の水位(多摩川緑地事務所)

出典：国土交通省関東地方整備局京浜河川事務所ホームページ

表 2 令和元年台風 19 号で明らかとなった課題(台風 19 号発生時点の課題)

(1) 避難対策	①水害時緊急避難場所の周知不足	震災時と風水害時の避難対策の相違点について、区民への事前周知が足りず、開設しない学校へ避難者が行く等、混乱が生じた。
	②避難者の受入スペースが不足	水害時緊急避難場所は避難行動要支援者の受入を想定する一方、一般区民も殺到し、避難者の受入を断るケースが生じた。
	③水害時緊急避難場所運営体制が不十分	避難者の受入や備蓄物品の使用、地域住民への情報発信など水害時緊急避難場所における運営に混乱が生じた。
(2) 情報伝達	①区 HP がアクセス集中により利用できなかった	区 HP がアクセス集中により閲覧できない状態となり、多くの区民に必要な情報を届けられなかった。
	②区民が適時適切に避難情報を入手できなかった	多くの区民が、避難情報及び避難場所の開設・混雑状況等に関する情報を、適時適切に入手できなかった。
	③情報の取得活用が困難な方が避難情報を入手できなかった	インターネットメール、SNS を中心とした情報発信が中心で、発信情報の取得活用が困難な方が避難情報等を入手することができなかった。
(3) 要配慮者対策	①避難行動要支援者対象避難場所の不足	避難行動要支援者を対象とした避難場所が不足していた。また、避難行動要支援者等の避難を想定して開設する水害時緊急避難場所との違いが分からなかった。
	②必要な情報の伝達が不十分	避難場所のバリアフリー環境等の情報や避難場所が要配慮者の方に必要な情報が伝わり切れていなかった。
	③避難行動要支援者の安否確認方法が不十分	安否確認を実施するための方法が十分に確立されていない。
(4) 治水対策	①浸水原因の究明と対策の具体化	田園調布四丁目、五丁目の大規模浸水被害に関する原因究明と今後の対応策の具体化を図る必要がある。
	②水防資機材(土のう)の備蓄	災害時に急増した区民からの土のう配布依頼に伴い、水防活動に使用する予備の土のうが不足した。
	③水害現場の排水活動に関する課題	水害現場でのより迅速かつ円滑な排水活動や住民と排水活動を行う職員の危険を軽減するため、排水ポンプ車の追加配備や排水活動等の遠隔化をはじめとした環境整備が求められる。

出典：大田区資料

2)大田区や国、東京都等の動き

●大田区の動き

前述の水害リスクの高まりなどの背景を受け、大田区においても、大田区都市計画マスタープラン（令和4年3月）の中で、「安全・安心な生活の実現」を都市づくりのテーマのひとつとして掲げています。部門別方針では、「風水害・土砂災害に強い市街地の形成：気象災害の激甚化に対応するため、治水対策や浸水対策などを推進して、水害に強い都市づくりを進めます。」としています。

●国や東京都の動き

「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」などの策定

国と東京都では、ハード・ソフト両面で連携し、首都「東京」において大規模洪水等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、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」を設置し、令和2年12月には、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とりまとめた、「災害に強い首都『東京』形成ビジョン」（以下、「形成ビジョン」という。）を公表しました。また、東京都では、令和5年12月に、「東京強靱化プロジェクト upgrade I」が策定されました。

「高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループ」の取組

さらに、「形成ビジョン」に基づき高台まちづくりを推進するため、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、連絡会議の下に令和3年3月に国・都・区（江東5区、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」という。）を設置しました。令和6年11月に開催した第4回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、高台まちづくりを効果的に推進するため、高台まちづくりの緊要性が高い箇所の検討・選定方針を取り纏めた「高台まちづくり整備の基本的な考え方」について議論し、取組の加速化に向けた検討を進めています。

「東京都豪雨対策基本方針（改定）」の策定

また、東京都では、令和5年12月に将来の気候変動の影響を踏まえた東京都における今後の豪雨対策について取りまとめた「東京都豪雨対策基本方針（改定）」を策定しています。この方針の中では、河川整備や下水道整備、流域対策による浸水被害の防止の他に、高台まちづくりをはじめとした家づくり・まちづくり対策や、避難対策を組合せ、目標を超える降雨に対しても備えるとしています。

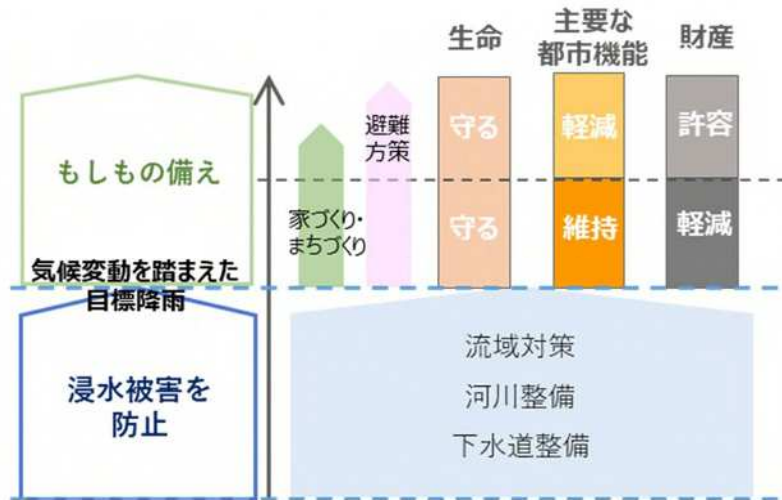


図 10 目標を超える降雨等による水害リスクに対する考え方

出典：東京都豪雨対策基本方針（改定），令和5年12月

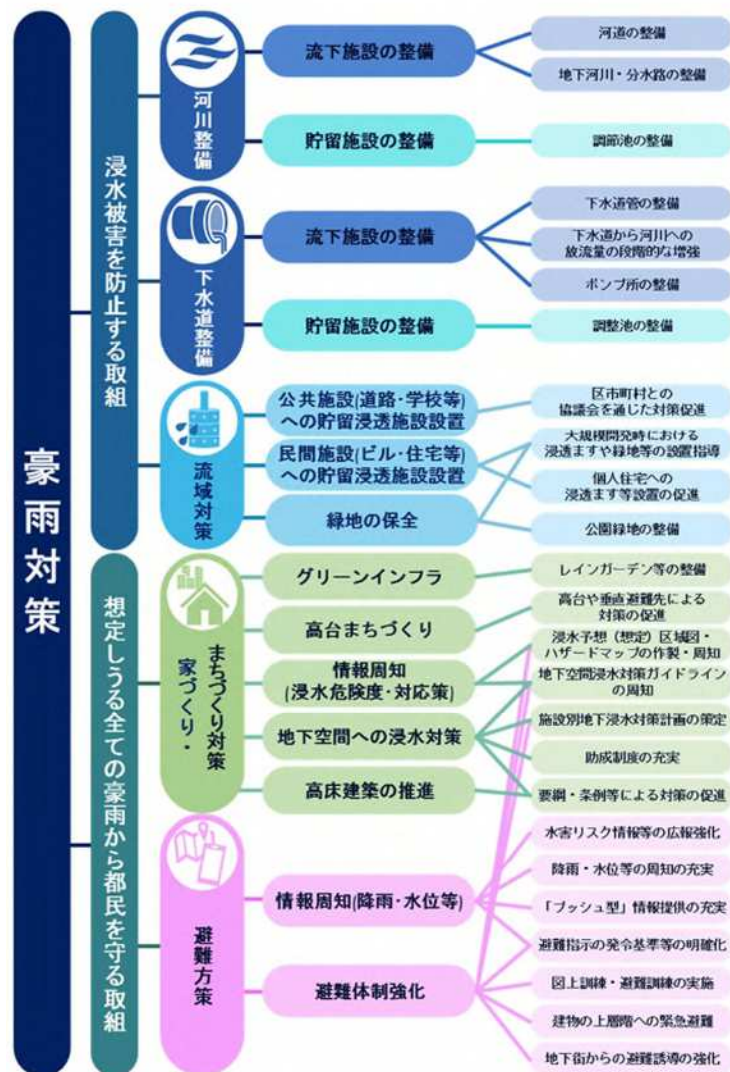


図 11 豪雨対策の体系図

出典：東京都豪雨対策基本方針（改定），令和5年12月

コラム

水害対策は世界各国でも取り組まれています

オランダはライン川河口デルタの低湿地帯に位置し、先進国の中でも水害リスクが高い国家です。近年では、将来の気候変動から定量的な氾濫リスクの推定、計画の策定及びハード整備など一貫した取組を進めています。

氾濫防御のための堤防等の建設や河川空間拡張プロジェクト（Room for the River：氾濫原の再生と自然の河川の流れを再生させるプログラム）のほか、氾濫被害を抑制するために、建物に対する対策なども行われています。

■オランダ・ドルトレヒト市の事例

ドルトレヒト市は、大田区と同じく、高潮と洪水の両方の影響から浸水リスクが高い地域です。

家屋の高床化や、浸水しない高さへの電気供給施設設置などの対策が取られています。

諸外国における住まい方の工夫 - オランダドルトレヒト市 R2.5 検討会参考資料を一部更新

- ドルトレヒトでは、教会などの文化遺産を守るために小堤防を築いている。また、家屋の所有者が対策を行わなければならないケースもある。現時点で建築規制等の法整備はなされていないものの、浸水深や浸水頻度に応じたゾーニング（土地利用規制）を検討している段階である。^{※1※2}
- 旧市街地の住民はリスク管理の意識が高いため、家屋の1階部分を浸水させないような高床化や、貴重品を2階に置くようにするなどの対策をとっている。^{※1}



フォーストワートの空撮写真^{※1}



増水時の状況^{※1}



文化財を守るための小堤防^{※1}



増水時の状況^{※1}



土のうの置き方に際するレクチャー^{※1}



浸水しない高さにある電気供給施設^{※1}

※1 2019/6/21 ドルトレヒト市での治水分野における気候変動適応策に関する意見交換会、2019/6/13 HKVコンサルタント提供資料、2022/1/2/23 メールによるヒアリング
 ※2 Rijksoverheid, Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening, 2022.11.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>

出典：諸外国における氾濫リスクを考慮した住まい方の工夫、建築規制及び土地利用事例、

令和5年1月12日、北海道開発局

(9) 本方針の構成

本方針は以下に示す内容で構成します。

