

# 利根川沿川市街地における 高規格堤防整備の検討過程と現状

亀井 優樹<sup>1</sup>・秋田 典子<sup>2</sup>

<sup>1</sup>学生会員 学士(農学)千葉大学大学院園芸学研究科環境園芸学専攻 博士前期課程  
(〒271-8510 千葉県松戸市松戸648, E-mail:acaa1263@chiba-u.jp)

<sup>2</sup>正会員 博士(工学)千葉大学大学院園芸学研究科環境園芸学専攻 准教授  
(〒271-8510 千葉県松戸市松戸648, E-mail:noriko@faculty.chiba-u.jp)

本研究では、超過洪水対策の代表格である高規格堤防について、特に田園地帯に位置する利根川沿川市街地を対象に、整備の検討過程と現状を明らかにすることを目的とした。その結果、利根川では高規格堤防整備により、都市から離れた沿川農地に公共施設や拠点施設が立地してきた一方で、沿川市街地では高規格堤防が実現せず、用地買収による堤防整備によって大規模な家屋の移転が行われており、沿川市街地における防災や親水等の多機能な空間の創出といった、当初高規格堤防事業の目的とのズレが生じていることが明らかとなった。

キーワード：超過洪水対策, 高規格堤防, 利根川, 市街化区域, 暫定スーパー堤防

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景・目的

近年、平成27年の鬼怒川決壊や平成29年の九州北部豪雨等、想定を超える集中豪雨により河川の堤防が決壊し、大規模水害に至る事態が相次いで発生している。平成30年7月の西日本豪雨では、死者数が200人を超え、平成に入って最悪の水害となった<sup>1)</sup>。

鬼怒川の決壊を受けて、国の社会資本整備審議会では平成27年12月に「大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による「水防

災意識社会」の再構築に向けて～」の答申を行った。それによると、「施設の能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと意識を変革し、社会全体で洪水に備える必要性がある、とした<sup>2)</sup>。

しかし、計画高水位を上回る、又はそのおそれのある洪水、すなわち超過洪水等への対策については、以前から取り組みが進められており、昭和62年河川審議会では、「超過洪水対策及びその推進方策についての諸問題」について取り上げ、審議を行っている。そこでは、東京、大阪、名古屋等の大都市地域の大河川における超過洪水等に対して、破堤による壊滅的な被害を回避するための

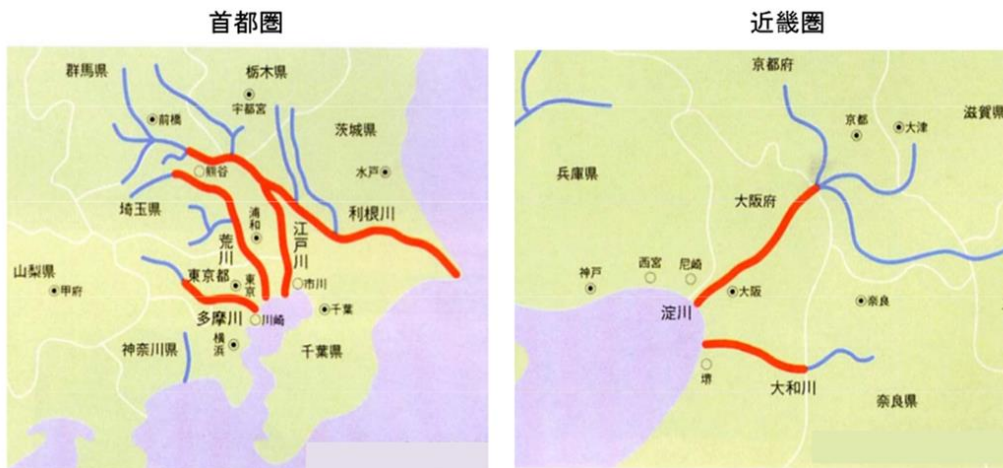


図-1 昭和62年河川審議会による高規格堤防整備区間<sup>3)</sup>

超過洪水対策及びその推進方策として、高規格堤防、いわゆるスーパー堤防の整備を推進することなどを答申した。さらに、高規格堤防の整備にあたっては主要な整備区域が、都市の一面を形成していることから、防災空間だけではなく、親水空間などの多機能の都市空間としても期待できることにかんがみ、積極的に土地利用との調整に努めつつ、その整備を強力に推進すべきであるとされた<sup>4)</sup>。

本研究では、超過洪水対策の代表格である高規格堤防について、昭和62年河川審議会指定時、最も整備延長が長く、かつ都心郊外の田園地帯を流れる利根川の沿川市街地における整備の検討過程と現状を明らかにすることで、今後の河川整備と地域計画の在り方に関する示唆を得ることを目的とする。

## (2) 対象地の選定

昭和62年に指定された利根川の高規格堤防整備区間の沿川市街地のうち、江戸時代から宿場町として利根川に隣接した拠点市街地を有しており、高規格堤防整備の検討が具体的に行われた埼玉県栗橋町（現久喜市栗橋地区）を対象地として選定した。



図-2 栗橋地区の位置図

## (3) 研究の方法

①国及び久喜市、旧栗橋町の行政資料や議会議事録、当時の新聞等の文献から、国及び栗橋地区の高規格堤防整備に関する経緯や議論を整理する。

②現地調査により、現在の堤防整備状況と市街地内の家屋の状況について分析を行う。

③現在の行政資料や関係者によるヒアリングにより、事業の詳細や今後の計画等について把握する。

## (4) 既往研究の整理

高規格堤防に関する研究として、公益財団法人リバーフロント研究所による一連の研究が挙げられる。恵美ら(2017)<sup>5)</sup>は高規格堤防の機能及びその評価方法について、基礎的な研究を行っている。また、光橋ら(2017)<sup>6)</sup>は高規格堤防の推進方策について検討を行っている他、都築ら(2009)<sup>7)</sup>は高規格堤防の都市計画側面について研究を行っている。さらに、今林ら(2008)<sup>8)</sup>は大規模所有地に

着目した、新たな高規格堤防事業候補地の調査・検討を行っている。さらに、柿崎ら(2004)<sup>9)</sup>は高規格堤防と土地区画整理事業の共同事業の課題について、事業事例から整理し、明らかにしている。

利根川に関するものとして、佐藤(2010)<sup>10)</sup>は流域の一体的管理による超過洪水を前提とした治水のあり方について、利根川水系を対象に研究を行っている他、加藤(1996)<sup>11)</sup>は中でも栗橋地区を対象に、旧土地台帳と旧土地台帳附属地図を用いて、川港かつ市街地の中心部であった栗橋河岸が、近代から昭和にかけて、次第に堤防や河川敷へと変化していく過程を、土地利用の面から明らかにしている。また、亀井・秋田(2016)<sup>12)</sup>は日光街道栗橋宿を対象に、河川と市街地の関係性の変遷を400年のスケールで明らかにしている。

## 2. 利根川における高規格堤防整備の状況

### (1) 高規格堤防とは

高規格堤防（スーパー堤防）は、河川法第6条2により、「その敷地である土地の区域内の大部分の土地が通常の利用に供されても計画高水流量を超える流量の洪水の作用に対して耐えることができる規格構造を有する堤防」と規定されており、普通の堤防と比較して、30倍程度幅の広い堤防を整備するものである。超過洪水時において越水、浸食、浸透による堤防決壊を防ぐことで壊滅的な被害を回避することが可能となっており、地震発生時にも、液状化による堤防の大規模な損傷を回避できるとされている。また災害時には、避難場所や活動拠点として機能することが期待されている<sup>13)</sup>。

通常の堤防整備とは異なり、市街地再開発や区画整理などのまちづくり等と共同で実施することで、安全で快適な空間を創出できる他、従来の堤防整備のように用地買収を行わないため、居住者は整備後も堤防上に住み続けることができる<sup>13)</sup>。

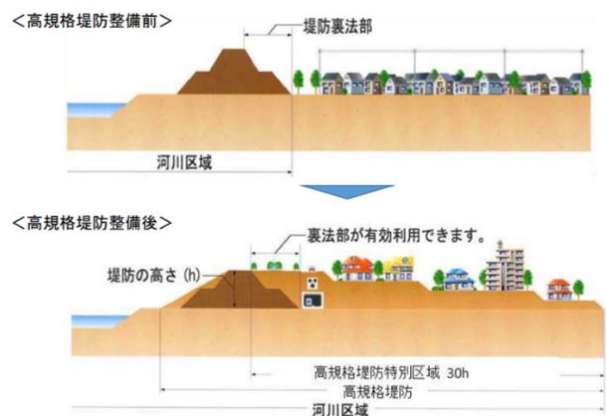


図-3 高規格堤防の断面イメージ<sup>13)</sup>

表-1 平成 22 年度末の高規格堤防整備状況<sup>14)</sup>

河川名	要整備区間の延長(km)	完成		暫定完成		事業中		計		
		地区数	延長(km)	地区数	延長(km)	地区数	延長(km)	地区数	整備延長(km)	整備率(%)
利根川	362.5	9	5	7	1.7	4	2	20	8.8	2.4
江戸川	120.6	7	3.8	9	4.2	3	0.8	19	8.9	7.4
荒川	174.1	2	0.4	14	4.2	8	6.6	24	11.3	6.5
多摩川	82.6	10	2.7	4	1.7	4	2.3	18	6.9	8.4
淀川	89.2	2	0.7	19	4	5	1.1	26	5.9	6.7
大和川	43.6	4	0.8	7	1.8	5	5.9	16	8.6	19.8
計	872.6	34	13.7	60	17.8	29	19	123	50.6	5.8

昭和 62 年の河川審議会答申を受けて、利根川、江戸川、荒川、多摩川、淀川、大和川の 5 水系 6 河川が高規格堤防整備区間として指定され、合計約 873km を整備することが目標とされた<sup>13)</sup>。

## (2) 利根川の高規格堤防整備状況

表-2 (次ページ) は、これまでに整備された利根川の高規格堤防の詳細についてまとめたものである。17 の事業のうち、市街化区域での整備は⑨戸頭と⑬矢口の 2 か所が挙げられる。しかし、いずれも以前は農地だった場所を高規格堤防の整備に併せて市街化区域に指定したもので、既成市街地での整備事例は存在しない。そのため、次章で述べる栗橋地区は、高規格堤防自体は実現しなかったものの、利根川沿川の既成市街地で高規格堤防整備の検討が行われた唯一の場所といえる。

高規格堤防の特徴として、原則用地買収を行うことなく事業を推進できる点があるが、利根川においては、⑨戸頭、⑬矢口、⑯津ノ宮を除く 14 か所において、整備後の土地利用主体が国または地方公共団体となっており、堤防に併せて公共施設が整備されている。

## (3) 首都圏氾濫区域堤防強化対策事業の開始

平成 10 年、13 年に発生した台風による利根川増水により、利根川の堤防法面が一部崩壊した他、大規模な漏水が発生した。

そこで、国が調査検討した結果、利根川の堤防の重要性・安全性を考慮し、漏水対策を緊急に行うこととなり、「首都圏氾濫区域堤防強化対策事業」（以下、堤防



図-4 首都圏氾濫区域堤防強化対策範囲<sup>15)</sup>

強化事業とする) が平成 16 年から開始された<sup>15)</sup>。事業は平成 30 年 8 月現在も継続されている。

この事業は埼玉県深谷市から吉川市の利根川および江戸川堤防の右岸側を、堤防の高さの 7 倍の範囲を国が用地買収して拡張し、堤防を強化するもので、対象となる権利者は全て地区外へ転出することになる<sup>15)</sup>。

平成 18 年 2 月 4 日に策定された利根川水系河川整備基本方針<sup>16)</sup>によると、事業について「破堤した場合の被害が甚大となる江戸川分派点から上流右岸の高規格堤防整備区間について、高規格堤防の整備にもつなげる緩傾斜堤防による堤防強化を実施する」と記載されている。

## (4) 平成 24 年の事業見直しによる整備区間の廃止・縮小

平成 22 年 10 月に、国の行政刷新会議による「事業仕分け」において、高規格堤防整備事業が一旦廃止とされた後、平成 23 年 2 月から開催された「高規格堤防の見直しに関する検討会」の中で、高規格堤防の整備区間の見直しや今後の整備のあり方等についての検討が行われた<sup>17)</sup>。

その結果、「人命を守る」ということを最重視して、今後の整備対象区間を従来の約 873km から「人口が集中した区域で、堤防が決壊すると甚大な人的被害が発生する可能性が高い区間」であるゼロメートル地帯等に限定し、従来の 5 水系 6 河川、合計約 873km の整備区間から利根川を除外した 5 水系 5 河川のゼロメートル地帯等約 120km に限定して整備を進めることとなった<sup>17)</sup>。



図-5 事業見直し後の高規格堤防整備区間<sup>17)</sup>



図-6 利根川で高規格堤防が整備された場所<sup>18)</sup> (Google Earthを用いて作成)

表-2 利根川における高規格堤防整備の詳細<sup>19)</sup> (土地利用調整総合支援ネットワークシステム;LUCKY 及びGoogle Earthを用いて作成)

	①舞木	②上新郷	③常木	④大高島	⑤大越	⑥新川通	⑦山王	⑧目吹	⑨戸頭
市町村名	群馬県千代田町	埼玉県羽生市	埼玉県羽生市	群馬県板倉町、埼玉県北川辺町	埼玉県加須市	埼玉県大利根町	茨城県五霞町	千葉県野田市	茨城県取手市
位置	利根川左岸 160~160.4km	利根川右岸 150.2~150.7km	利根川右岸 141~141.3km	利根川左岸 139~139.6km	利根川右岸 137.4~137.7km	利根川右岸 134.1~134.5km	利根川右岸 122.2~122.4km	利根川右岸 103.5km	利根川左岸 90.3~90.5km
都市計画法	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化区域
農振法	農用地	—	農用地	農用地が主体	農用地	農用地が主体	農用地	農用地	—
面積	6.3ha	12.1ha	4.8ha	11ha	2.9ha	14.7ha	1.2ha	8ha	4ha
延長	350m	440m	230m	600m	290m	410m	200m	310m	220m
幅	210m	300m	270m	240m	130m	340m	70m	250m	230m
盛土高	約7m	約9m	約9m	約8m	約11m	約13m	約10m	約8m	約8m
関連事業	下水道施設整備(群馬県、千代田町)なかと公園整備事業(千代田町)	河川防災ステーション(国土交通省、羽生市)、道の駅(埼玉県、羽生市)	羽生スカイスポーツ公園整備事業(羽生市)	河川防災ステーション(国土交通省、板倉町、北川辺町)	やぐるまの里整備事業(文部科学省、農林水産省、埼玉県、加須市)	河川防災ステーション(国土交通省、大利根町)、童謡のふるさと整備事業(大利根町)	利根川レクリエーション公園整備事業(五霞町)	河川防災ステーション(国土交通省、野田市)	障害者施設建設事業(取手市)、民間商業施設建設
基本断面	100%	111%	100%	100%	40%	87%	23%	104%	96%

	⑩押付	⑪出津	⑫須賀	⑬矢口	⑭安西	⑮本宿	⑯津ノ宮	⑰小見川
市町村名	茨城県利根町	千葉県栄町	千葉県栄町	千葉県栄町	千葉県成田市	千葉県香取市	千葉県香取市	千葉県香取市
位置	利根川左岸 160~160.4km	利根川右岸 150.2~150.7km	利根川右岸 141~141.3km	利根川左岸 139~139.6km	利根川右岸 137.4~137.7km	利根川右岸 134.1~134.5km	利根川右岸 122.2~122.4km	利根川右岸 103.5km
都市計画法	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化区域	市街化調整区域	—	—	—
農振法	—	—	—	—	—	農用地	農用地	—
面積	12.5ha	4ha	9.5ha	37ha	2.2ha	27.5ha	0.7ha	0.3ha
延長	500m, 250m	400m	290m	1780m	150m	620m	100m	60m
幅	100m, 140m	110m	270m	370m	130m	130m	70m	290m
盛土高	約7m, 10m	約8m	約9m	約5m	約5m	約6m	約5m	約5m
関連事業	上曽根運動公園(利根町)、宅地整備	栄町消防本部、栄町消防署建設、河川防災ステーション(国土交通省、栄町)	水と緑の運動広場(栄町)、栄町終末処理場(栄町)、印西地区衛生組合衛生センター(印西市、栄町)	矢口工業団地の整備(栄町矢口工専土地区画整理組合)	排水機場建設	道の駅さわら、河川防災ステーション、緊急船着場、国道356線拡幅等	養護老人ホーム建設	小見川浄化センター(香取市)
基本断面	48%, 47%	46%	100%	123%	87%	72%	47%	193%

### 3. 栗橋地区の高規格堤防整備の経緯

#### (1) 現在に至るまでの栗橋地区の概略

表-3 は利根川の治水計画と、それによる栗橋地区への影響をまとめたものである。栗橋地区は市街地が利根川の堤防に隣接しているために、堤防の拡張の度に家屋の移転が行われてきた。図-7 にその変遷の様子を示す。

表-3 利根川の治水計画と栗橋市街地への影響<sup>1)2)2)</sup>

策定年	治水計画名	栗橋市街地への影響
明治44年	利根川改修計画	堤内地の船戸町92筆が全面買収。栗橋関所消失。対岸の中田宿も全面買収となり集団移転。
昭和14年	利根川増補計画	堤防沿いの38筆が買収。堤防かさ上げに伴い、栗橋駅が約200m移動。
昭和24年	利根川改修改訂計画	
昭和40年	利根川水系工事実施基本計画	なし
平成18年	利根川水系河川整備基本方針	堤防沿いの270筆が買収。栗橋町商工会館、常薫寺等が地区外へ移転。八坂神社は堤防上へ

#### (2) 栗橋地区における高規格堤防事業の検討

平成6年に当時の栗橋町において、「栗橋駅東まちづくり構想」として高規格堤防が登場している。また、平成6年の栗橋町議会議事録では、高規格堤防事業について度々一般質問及び答弁が行われているが<sup>2)</sup>、あくまで構想に留まり、事業に向けた具体的な検討にまでは至っていない。

#### (3) 首都圏氾濫区域堤防強化対策事業による影響

平成16年から国によって開始された首都圏氾濫区域堤防強化対策事業（堤防強化事業）により、栗橋地区では、事業の中でも最大となる、約270戸の移転が必要であることが示された。当時の栗橋町では、平成17年8月に地元説明会が行われ、その席上などで、商店街の衰退に拍車がかかる、歴史的な街並みが壊れる等、様々な意見が出され、将来の栗橋のまちづくりに大きな影響することが指摘された<sup>2)</sup>。

そこで町では、堤防整備事業に合わせて、対象となる地域の歴史や文化、自然を活かしたまちを再生できない

か、堤防強化事業の代案の可能性について国と協議を行い、国が進める高規格堤防事業とうまく実現性を整合させ、栗橋町の再生も視野に入れた「より安全性の高いスーパー堤防の整備を行い、その上に栗橋町の歴史や文化を継承し、中心市街地を再生する」まちづくりプランを作成することとなった。そして、従来の堤防強化事業によるまちづくりプランも併せて作成し、この2つのプランについて、地元住民と十分協議を行い、合意形成を図ることとなった<sup>2)</sup>。

#### (4) 栗橋町の発案による暫定スーパー堤防案の検討

##### a) 栗橋宿再生プランの策定<sup>2)</sup>

町では、平成17年10月の組織改革により、都市整備課内に堤防対策とまちづくりの専門担当組織を編成し、翌11月に町と国、県、学識者、都市再生機構、財リバーフロント整備センター、財日本地域開発センターのまちづくりの専門家による「栗橋宿再生プラン策定委員会」を組織し、合計5回にわたり、堤防強化事業、また暫定スーパー堤防事業の2案による今後のまちづくりについての議論を行った<sup>2)2)</sup>。

策定委員会ではまず、利根川堤防の危険性や早期整備が求められている等の防災面や、後継者不足、空き店舗などによる商業の衰退、高齢化や人口減少など地域の活性化などを地区の課題と捉え、日光街道の宿場町の風情や八坂神社や関所跡などの歴史・文化、さらに国道4号による交通の利便性などによる地域資源の活用や保全といった点を整理し、それぞれの目標を「安心・安全のまちづくり」「賑わいあふれるまちづくり」「歴史文化・自然を活かしたまちづくり」とした。そしてそれらの目標から計画のテーマを「安心・安全な栗橋宿の再生」とした<sup>2)</sup>。

計画テーマをもとに、策定委員会では「堤防強化事業によるプラン」と「暫定スーパー堤防事業によるプラン」の2つの案を策定した（表-4）。

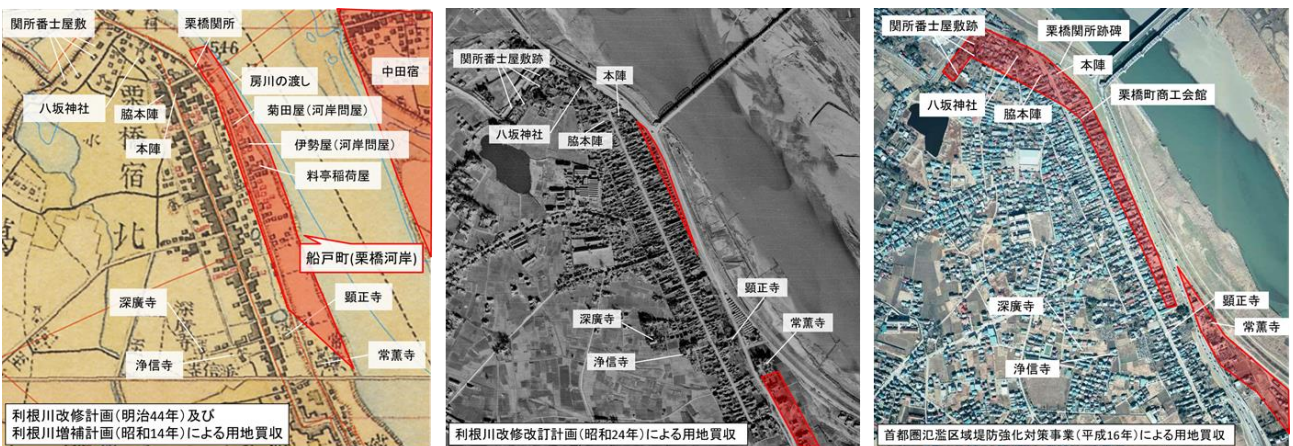


図-7 利根川の治水計画に伴う栗橋市街地の買収範囲（左から、明治16年迅速測図、昭和24年、昭和50年航空写真、赤枠は買収範囲）

表4 策定委員会による2つの案の比較

	堤防強化事業案	暫定スーパー堤防案
土地の買収	全面買収	整備後も居住可
堤防の幅	7H(法面約60m)	15H(約85m)
区域面積	12.4ha	14.4ha
平場面積	—	3万㎡
八坂神社	地区外へ移転	堤防上に存続可
公園の整備	—	○
道の駅の整備	—	○
法面への植栽	—	○
移転となる建物	228棟	289棟
宿場の街並み	両側が残る	片側のみ残る

堤防強化事業は、事業区域面積が12.4haで、移転となる建物は車庫や物置など細かなものまで含めると、228棟になる。カスリーン台風規模の洪水に耐えうる堤防に加え、漏水に対して強化される一方、万が一異常気象などで計画を上回る洪水が起きたときに、破堤する恐れが残る。

堤防強化事業のゾーニングは、利根川堤防上国道4号線下り車線から1対7の割合で約60mの法面を「法面緑地ゾーン」と位置付け堤防を強化し、旧日光街道を中



図-8 堤防強化事業案平面図<sup>25)</sup>



図-9 堤防強化事業案イメージパース<sup>25)</sup>

心とした区域外を街「並み誘導ゾーン」と位置付けている。街並み誘導ゾーンのうち、旧日光街道東側（土手側）は事業による買収により、一部の建物で建て替えが見込まれる他、西側においても、東側の建て替えに誘発された建て替え等が見込まれるため、その場合は都市計画道路の計画線にあわせ、歩道空間の確保を図っていくとしている<sup>25)</sup>。

暫定スーパー堤防事業は、堤防の整備は国が行うが、道路や公園などの基盤整備については、町が土地区画整理事業で行い、2つの事業の共同事業として施行される点に特徴がある。この事業では、換地による土地の入れ替えが行われ、整備後も堤防上に居住し続けることができる。暫定スーパー堤防事業の対象となる面積は14.4haで、移転希望者への対応を考え、旧小学校のグランド部分（ハクレン館）も区域に加えられている。移転となる建物は289棟で、整備によって堤防上の公共的な平場3万㎡が確保される<sup>25)</sup>。



図-10 暫定スーパー堤防事業案平面図<sup>25)</sup>

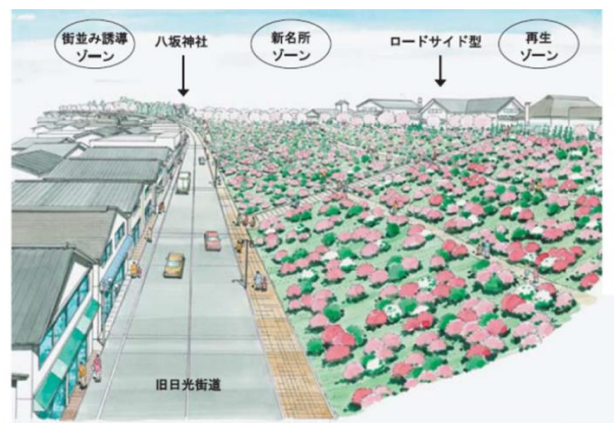


図-10 暫定スーパー堤防事業案イメージパース①<sup>25)</sup>

暫定スーパー堤防事業案のゾーニングは、堤防上の平場となる部分を「再生ゾーン」、法面部分を「新名所ゾーン」、区域外を「街並み誘導ゾーン」として位置付けている。

「再生ゾーン」には、国道4号線からのアクセスを利用した、道の駅等のロードサイド型商業施設の立地が考えられており、災害時には約1万5千人（1人2㎡換算）の町民が避難するスペースになるとしていた。

また、八坂神社が堤防上へ戻ることが可能となる他、栗橋関所公園の整備も計画されていた。「新名所ゾーン」は約3万㎡の法面を利用し、ツツジ等の植栽や散策路を整備することが考えられ、これらにより、「再生ゾーン」から従来の商店街へ対するシャワー効果が期待できるとした。「街並み誘導ゾーン」については、堤防強化事業案と基本的には同様で、旧日光街道の東側（土手側）に歩道を整備することができるとされた。

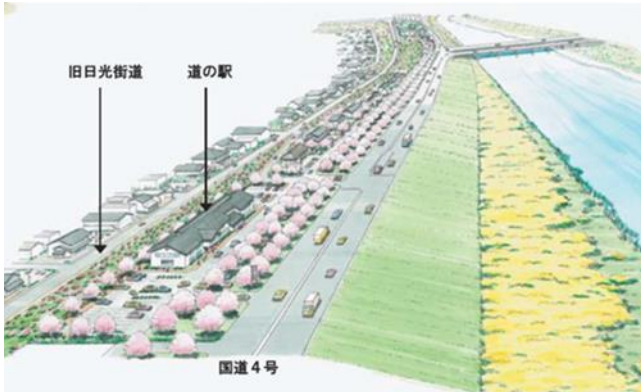


図-11 暫定スーパー堤防事業案イメージパース②<sup>26)</sup>

#### b) 2つの案の修正・改良<sup>26)27)</sup>

「栗橋宿再生プラン策定委員会」で策定したまちづくりプランのたたき台に対し、より良いプランへ修正、見直しを行うために、平成18年8月、これまでの構成員に地元協議会の会長、商工会、商店街の代表、町議会の代表を加えた、「利根川沿川栗橋地区まちづくりプラン策定委員会」が設置された。この委員会は約4カ月の間に4回に渡り議論・検討が行われ、平成18年12月にまちづくりプランの最終案となる、「堤防強化事業改良案」と「暫定スーパー堤防事業案」の2つの修正案がつくられた（表-5）。

表-5 2つの修正案の比較

	堤防強化事業改良案	暫定スーパー堤防案
土地の買収	全面買収	整備後も居住可
堤防の幅	7H(法面約60m)	15H(約85m)
区域面積	12.4ha	14.4ha
平場面積	今後検討	3万㎡
八坂神社	堤防上に存続可	堤防上に存続可
公園の整備	—	○
道の駅の整備	—	○
核施設の誘致	—	○
法面への植栽	平場に桜等を植栽	○
移転となる建物	228棟	289棟
宿場の街並み	両側が残る	片側のみ残る

堤防強化事業改良案では、更なる盛土を行うことで、堤防をより強化するとともに、これまで八坂神社を地区外へ移転することとなっていた堤防強化事業案に対し、八坂神社を中心に別途事業を行うことで、現在の位置付近の堤防上に残すことを検討したものである。また、従来基本的に芝などによる植栽のみ認められていた堤防法面について、堤防上の平場に桜並木を整備し、法尻には高さ0.5m、幅3m程度の平場を作って、ベンチやフラワーポットなどが設置できるように考えられた。堤防に隣接する宅地部分について、用地買収により残地が発生した場合は、ポケットパークを整備し、土地を有効活用しながら、緑や花のある空間を作っていくこととした。

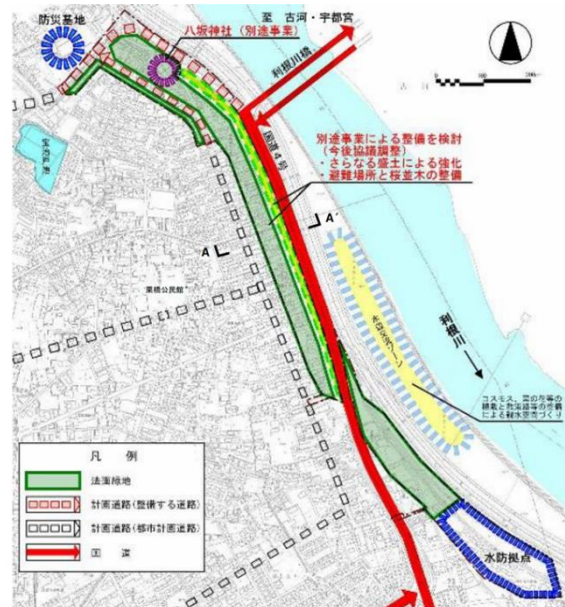


図-12 堤防強化事業改良案平面図<sup>25)</sup>



図-13 堤防強化事業改良案イメージパース<sup>25)</sup>

暫定スーパー堤防事業案では、従来からのプランと基本的には変わらないものの、堤防上に残る人の土地面積の割合が2~4割あることが必要条件とされたほか、合意形成を図る通り進めていき、合意に至らなかった場合は、堤防強化事業改良案に決定することとなった。

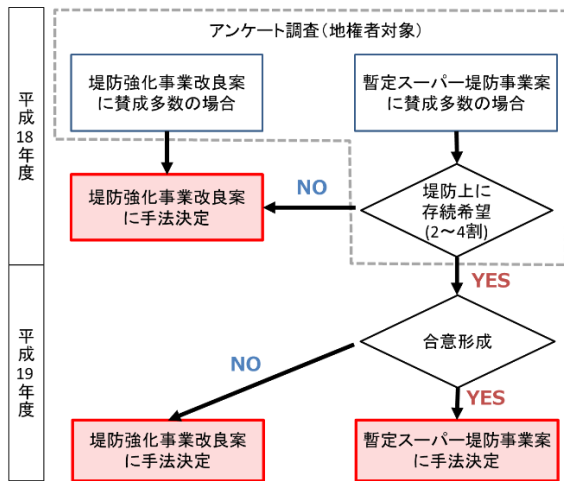


図-14 事業決定までのフロー<sup>29)</sup>

#### c) アンケート調査による堤防強化改良案の決定<sup>28)</sup>

町では2つの事業案について、地権者への個別訪問形式によるアンケート調査を平成19年2月に行い、その結果をもとに事業の方向性を判断することとした。

調査対象者は、暫定スーパー堤防事業を予定する区域内の土地及び建物の所有者195人で、設問の主な内容は、利根川の堤防整備を進めるための事業手法として、「堤防強化事業改良案」と「暫定スーパー堤防事業案」、どちらを望むのか、選ぶものである。

調査の結果、195人のうち、189人の回答が得られ（回収率96.9%）、事業手法の選定に関する設問には、堤防強化事業改良案が124人（65.5%）、暫定スーパー堤防事業案が50人（26.5%）、その他（回答保留など）が15人（7.9%）と堤防強化事業改良案が暫定スーパー堤防事業案を大きく上回る結果となった。

町ではこの結果をもとに、国と町が関係機関と協議・調整を行い、栗橋地区の堤防整備は、堤防事業改良案で進めていくこととなった。

#### d) 市町村合併による事業の引き継ぎ<sup>29)</sup>

堤防強化事業改良案に決定後も、事業をきっかけに、旧日光街道を中心とした栗橋地区の将来像や活性化方策などについて考えていくために、平成19年8月に町は「利根川沿川栗橋地区活性化検討委員会」を設置し、検討することになった。委員会にはまちづくりの専門家や有識者、地元協議会、商工関係の代表者、地元からの推薦者、国・県・町などの関係行政機関の職員で構成され、平成19年度に5回、そして平成20年度に4回の、合計9回の作業部会を開催した。

この間、栗橋地区において堤防強化事業の個別交渉がスタートし、本格的に堤防整備事業が着手されることに加え、栗橋町は久喜市をはじめ1市3町による市町村合併を目前の平成21年度末に控えた状況となっていた。

そのため、合併後の新市の中にしっかりとこの地域の活性化が位置づけられるよう、現在から将来にわたり実施したい・実施すべきアイデアと具体的に活動を行う組織について整理を行い、平成21年2月に「『利根川と栗橋人のふれあうまち』の実現へ向けた提言書」<sup>30)</sup>としてとりまとめがなされた。

#### 4. 久喜市栗橋地区の堤防整備の現況

決定された堤防強化事業改良案に基づき、平成21年から個別の交渉や用地買収が実施され、順次埋蔵文化財調査が行われた後、盛土工事が行われている。

移転対象の建築物のうち、栗橋町商工会館は約2km離れた栗橋総合支所近くへ、常薫寺は約1.2km離れた中学校の隣へ移転した。また、移転の対象となっていた旧商家の水塚が平成24年、国補償費を財源に対象地からおよそ1.5km離れた久喜市栗橋文化会館敷地内に移設され、市の文化財として保存・一般公開されている。八坂神社に関しては、平成35年度までに利根川堤防上に移転され、防災公園と併せて整備される予定となっている<sup>31)</sup>。



図-15 用地買収及び埋蔵文化財調査が進む旧栗橋宿中心部（久喜市栗橋北2丁目）：2015年11月筆者撮影



図-16 栗橋地区堤防整備後のイメージパース<sup>30)</sup>



## 5. まとめ

本研究により、利根川では沿川の既成市街地での高規格堤防整備はなく、市街化調整区域や農地等で整備が行われてきたことが把握できた。

また高規格堤防は、行政による用地買収を行わず、整備後も堤防上で通常の土地利用ができる点に特徴があるが、利根川においては、17の高規格堤防のうち14か所が国や地方公共団体による用地の取得が行われていた。この理由として、利根川では沿川の主な土地利用が農地となっており、行政が用地を取得しなければ、まちづくりと一体となって進める高規格堤防事業として、成り立ちにくいことが考えられる。

次に昭和62年に指定された利根川の高規格堤防整備区間の沿川市街地のうち、江戸時代から宿場町として利根川に隣接した拠点の市街地を有しており、高規格堤防整備の検討が行われた埼玉県栗橋町（現久喜市栗橋地区）を取り上げ、その経緯と現状について調査を行った。その結果、町では平成6年に栗橋駅東地区のまちづくり計画と合わせて、高規格堤防整備の検討を行い、平成17年頃から「暫定スーパー堤防事業案」として具体化した。地権者による合意形成には至らず、実現はしなかった。町は高規格堤防ではないものの、当該地域の歴史や文化を継承できる案について更なる検討を重ね、町の歴史的資産である八坂神社や、防災公園等一部施設が堤防上に移築・整備される形に改良された上で、従来通りの用地買収による堤防強化事業が行われることとなった。

これらのことから、利根川では高規格堤防整備により、都市から離れた沿川農地に公共施設や拠点施設が立地してきた一方で、沿川市街地では高規格堤防が実現せず、用地買収による堤防整備によって大規模な家屋の移転が行われており、沿川市街地における防災や親水等の多機能な空間の創出といった当初高規格堤防事業の目的とのズレが生じていることが指摘できる。

今後の展望として、栗橋地区での堤防整備事業は現在も継続中であるため、事業終了の後に改めて検証を行い、沿川市街地の歴史や文化、コミュニティ等を活かした河川整備がより一層可能となる制度設計へと、つなげていく必要があるだろう。

### 参考文献

- 1) 日本経済新聞社：日本経済新聞「西日本豪雨1カ月 平成最悪の水害、列島に傷痕」、2018年8月7日
- 2) 社会資本整備審議会：大規模氾濫に対する減災のための治水対策のあり方について～社会意識の変革による「水防災意識社会」の再構築に向けて～、2015
- 3) 高規格堤防の見直しに関する検討会：高規格堤防の抜本的見直しについて 参考資料、2011
- 4) 河川審議会：超過洪水及びその推進方策について、1987
- 5) 恵美進一、坂之井和之、光橋尚司、土屋信行、後藤勝洋：高規格堤防の機能及びその評価方法に関する基礎的研究、リバーフロント研究所報告 第28号、2017(09)、

pp. 55-62

- 6) 光橋尚司、金尾健司、土屋信行、佐伯博人、恵美進一、坂野井和之：高規格堤防整備の推進方策に関する検討、リバーフロント研究所報告 第28号、2017(09)、pp. 65-66
- 7) 都築隆禎、佐合純造、江橋栄治：高規格堤防の都市計画に関する研究、リバーフロント研究所報告 第20号、2009(09)、pp. 117-124
- 8) 今林周次、坂之井和之：大規模所有地に着目した新たな高規格堤防事業候補地の調査・検討について、リバーフロント研究所報告 19号、2008(09)、pp. 120-127
- 9) 柿崎修平、山本克也：事業事例からみた高規格堤防と土地区画整理事業の共同事業の課題について、リバーフロント研究所報告 第15号、2004(09)、pp. 110-117
- 10) 佐藤裕和：流域の一体的管理による超過洪水を前提とした治水のあり方に関する研究 利根川水系を対象として、東京大学博士論文、2010
- 11) 加藤光子：利根川改修計画による栗橋河岸の変化、文教大学教育学部紀要、第30集、pp. 26-33、1996
- 12) 亀井優樹、秋田典子：利根川に見る河川と市街地の関係性の変遷—日光街道栗橋宿を対象に—、土木学会景観デザイン研究講演集、2016(12)、pp. 266-273
- 13) 国土交通省HP：高規格堤防について  
<http://www.mlit.go.jp/river/kasen/koukikaku/index.html>、2018年8月31日閲覧
- 14) 会計検査院：大規模な治水事業（ダム、放水路・導水路等）に関する会計検査の結果について 第2-5 高規格堤防整備事業、2012
- 15) 国土交通省HP：首都圏氾濫区域堤防強化対策  
<http://www.ktr.mlit.go.jp/edogawa/edogawa00048.html>、2018年8月31日閲覧
- 16) 国土交通省：利根川水系河川整備基本方針、2006、pp. 14
- 17) 国土交通省HP：「高規格堤防整備の抜本的見直しについて（とりまとめ）」について  
[http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/koukikakuteibou/matome/index.html](http://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/koukikakuteibou/matome/index.html)、2018年8月31日閲覧
- 18) 国土交通省関東地方整備局：関東地方整備局事業評価監視委員会(平成19年度第4回)資料1-2、2008、pp. 28
- 19) 国土交通省関東地方整備局利根川上流河川事務所：利根川 TONE FILE、2006
- 20) 大蔵省：旧土地台帳、法務省さいたま地方法務局久喜支局所蔵
- 21) 大蔵省：旧土地台帳付属地図、法務省さいたま地方法務局久喜支局所蔵
- 22) 栗橋町議会：平成六年栗橋町議会議録、1994
- 23) 栗橋町：広報くりはし 2006 ⑥、2006(6)、pp. 2-7
- 24) 栗橋町：広報くりはし 2005 ⑫、2005(12)、pp. 7
- 25) 久喜市HP：栗橋地区の堤防整備  
[https://www.city.kuki.lg.jp/kurashi/doro\\_kasen/teibo/machizukuri/index.html](https://www.city.kuki.lg.jp/kurashi/doro_kasen/teibo/machizukuri/index.html)、2018年8月31日閲覧
- 26) 栗橋町：広報くりはし 2006 ⑧、2006(8)、pp. 12
- 27) 栗橋町：広報くりはし 2007 ②、2007(2)、pp. 2-7
- 28) 栗橋町：広報くりはし 2007 ④、2007(4)、pp. 11
- 29) 栗橋町：広報くりはし 2007 ⑧、2007(8)、pp. 5
- 30) 利根川沿川栗橋地区活性化検討委員会：『利根川と 栗橋人の ふれあうまち』の実現へ向けた提言書、2009
- 31) 国土交通省関東地方整備局：平成27年11月1日久喜市栗橋地区堤防強化対策工事説明会資料「利根川堤防を強化します」、2016