

## 5. 東京都管理の中小河川整備における事業手法の適用分類

### Applicable categories of the River Law and the Urban Planning Law for Urban River improvement projects managed by the Tokyo Metropolitan Government

東京都立大学客員准教授 石原 成幸(元 東京都土木技術支援・人材育成センター技術支援課)  
東京都建設局総務部技術管理課 高崎 忠勝

#### 1. はじめに

東京都知事の管理する中小河川（国土交通大臣による直轄管理区間を除く一・二級河川）は、河川法（1964（昭和39）年 法律第167号）に基づき維持管理を実施している。同時に本川の河道整備に際して河川法のほか、都市計画法（1968（昭和43）年 法律第100号）を適用して事業を推進している数少ない自治体であることは、既報のとおりである<sup>1)~4)</sup>。

しかしながら、河川法を適用して整備する河川と都市計画法（以下「都計法」と云う）を適用する河川

の区分について、その適用条件や理由等を対象とした調査研究は管見で承知していない。このため、本論では適用区分に係る条件等の詳細について、明らかにすることを目的とする。

#### 2. 東京都の河川管理体系と地勢概要

##### (1) 東京都の地勢概要

図-1のとおり、東京都の地勢は東西に長く、主に東の東京湾沿岸に開けた低地帯から、武蔵野の台地部、多摩西部の丘陵地から奥多摩の山地帯で構成さ

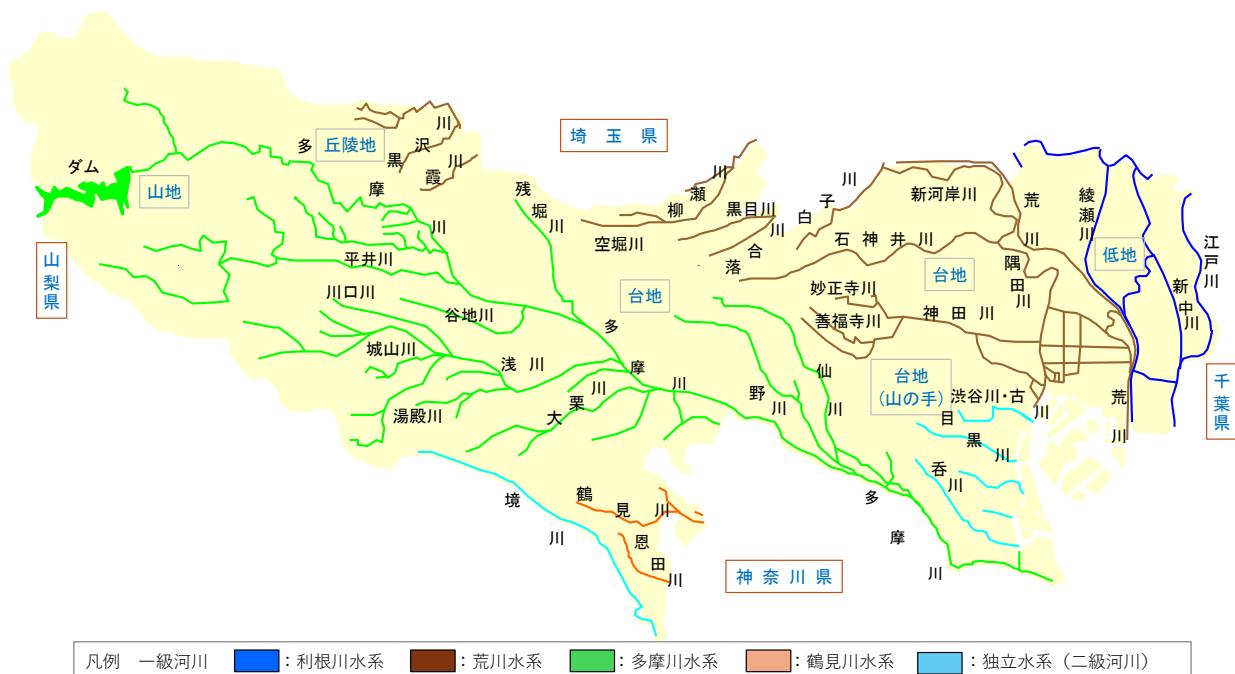


図-1 東京都管理河川図

れている。このため、東京都内の主な河川は、西から東へ向けて東京湾へ流下することになる<sup>5)</sup>。

## (2) 東京都における河川の管理体系

東京都（知事）が管理する中小河川は、計105河川の約725.9kmである。大きく東側から低地帯の利根川水系、台地部の荒川水系・鶴見川水系と台地部・丘陵部・山地部の多摩川水系の一級4水系、山の手台地部の独立水系と多摩台地部にある境川水系の二級水系に大別される。

また、その堤防構造は地勢により異なり、低地帯の築堤構造（堤防）と台地部等の掘込河道に分類でき、法定級種として独立水系である二級河川、その他が一級河川となっている<sup>5)</sup>。

## (3) 河川整備事業の概要

上記の地勢により、東京都が管理する中小河川の整備事業は、大きく東部低地帯の低地河川と台地部の中小河川の整備に区分できる<sup>5)</sup>。

### 1) 低地河川の整備事業

東部低地帯は地盤が軟弱であり、長期間にわたるガス採取のための地下水汲み上げなどに伴い、著しい地盤沈下が生じている。また、低地帯の大部分の標高が海面下となっており、地震、高潮や津波等の自然災害に対する危険性が非常に高い状況にある。

このため、これらの災害等から東部低地帯を守るべく、9河川の約55kmで整備事業が進められている。

#### ① 高潮防禦施設の整備事業

現在、1964（昭和39）年9月に襲来した伊勢湾台風により観測された高潮A.P.+5.1mに対応できる施設の整備中である。現状では隅田川、中川、旧江戸川ほかの防潮堤の整備が概成している。このほか、水門管理において、一元的な監視制御の可能なシステムの運用が開始されている。

#### ② 江東内部河川の整備事業

荒川と隅田川、東京湾で囲まれた江東デルタ（三角）地帯は、地下水の汲み上げに伴う大規模な地盤沈下により、広範囲の標高が朔望平均満潮位（A.P.+2.1m）以下となっていることから、護岸の嵩上げ等を実施してきた経緯がある。

現在、地域の地盤高と舟運の有無などを考慮し、地盤の特に低い東側地域では河川の常時水位をA.P.

-1.0mまで下げる水位低下方式による整備を実施するとともに、水辺環境に配慮した河道整備も行われている。

また、相対的に地盤の高い西側地域では、舟運の便を考慮して既設護岸を補強する形式での耐震護岸方式による整備が実施されている。

### ③ スーパー堤防・緩傾斜型堤防の整備事業

東部低地帯に位置する隅田川、中川、旧江戸川、新中川、綾瀬川の主要5河川においては、不測の地震に対する安全性並びに水辺環境の向上を目的として、スーパー堤防及び緩傾斜型堤防の整備事業が進められている。

東京都のスーパー堤防整備は、沿川での再開活事業や面整備などのまちづくりとの連携を図り、俗に云うカミソリ堤防（既設の直立護岸）を盛土形式の幅広い堤防に造り替えることで環境整備と耐震性の両立向上が図られている。

### 2) 中小河川の整備事業

東京都の中小河川（低地河川を除く）は、主に台地から丘陵地・山地を貫流しており、台風や集中豪雨などの水害に対応できるよう、1時間50mm（以下「50mm/h」と云う）<sup>注1)</sup>の降雨による洪水に対処できる河道の整備が実施されている。

しかしながら、昨今では整備水準を大きく上廻る所謂ゲリラ豪雨などによる水害が生じる事態となっている。

このため、東京都では年超過確率1/20の規模の降雨<sup>6),注2)</sup>に対処できる様、河川流域での市街化等の進展を見据えて優先度を考慮した水害対策の強化を図っている。

これは、上記の50mm/hの降雨に対応した河道整備を基本としつつ、調節池や分水路等を組み合わせることにより、流域状況に応じた有効な対策を推進していくこととなっている。各施設の対策は下記のとおりである。

#### ① 河道整備

前述のとおり、低地河川が堤防形態の河道であるのに対して、台地部などを流下する中小河川は基本的に掘込河道となっている。

低地河川と国管理河川を除く中小河川は、96河川

の約670.9kmである。このうちの46河川324kmについて、50mm/h降雨に対応した河道拡幅・河床掘削などの河道整備を重点化している。

さらに、流域状況等を考慮して優先的に整備する計画として「東京都豪雨対策基本方針（改定）」などを定め、神田川や石神井川など10河川の流域を対象として、積極的な整備推進を図っている<sup>7)</sup>。

## ② 調整池整備・分水路整備

上記のとおり、中小河川の整備では50mm/h降雨に対応した河道拡幅を基本としているが、高度に過密・市街化した首都東京において、民有地を買収して河道を整備することは容易でなく、用地買収から河道整備完了までに極めて長期間と莫大な費用を要する。

このため、事業効果の早期発現、都県境を跨ぐ河川、そして年超過確率1/20規模の降雨対応においては、河道拡幅と調節池・分水路を併用した整備により、水害への安全性の向上を図ってきている。

なお、一部の河川では、河道と調節地・分水路で50mm/h降雨に対処する計画の河川も存在する。

## ③ 環状七号線地下広域調節池整備（地下河川計画）

神田川中流域では水害が頻発していたことから、当該エリアの治水安全度を早期に向上させるため、トンネル形式の地下調節池の整備を推進している。

この調節池は将来的に、区部の神田川水系の河川、白子川、石神井川、目黒川などの流域を横断し、各河川の取水施設から洪水を取り込み・流下させて、東京湾で放流する地下河川の一環として計画・検討されている。

### 3) 今後の河川施設の整備方針

近年の東京では、整備水準を超える豪雨に伴う甚大な水害被害の発生率が増加傾向にある。また東部低地帯の大部分は、地盤高が朔望平均満潮位以下の潜在的な浸水リスクの高いエリアであり、過去に高潮等による広範囲な水害の実績もある。

これらを背景として、気候変動の影響等による降水量の増加や海面上昇、台風の強大化など、風水害リスクの増大が懸念されている。このため、東京都として、より高い安全と安心を確保するべく、以下のような気候変動を踏まえた河川施設の対策強化を図る

方針が策定されている<sup>8)</sup>。

### ① 低地河川における高潮対策

#### i) 高潮に対する河川からの溢水防止

目標として現行の治水安全度を確保するため、気候変動（2°C上昇シナリオ）を考慮した伊勢湾台風級（930hPa）の高潮に対応可能とする計画となっている。

また、地域特性を踏まえて、海面水位の上昇量を2°C上昇シナリオの最大の上昇値である0.6mに設定されている。

#### ii) ハード・ソフトが連携した減災対策

水害リスクを軽減するための対策として、都民の自助・共助を促進するとともに、ハード対策の効果を高める取り組みを連携して展開するとされている。

### ② 中小河川における洪水対策

気候変動により増加する降雨に対する河川からの溢水を防止するため、対象降雨量として実績降雨データから確率雨量を算出した降雨量に対し、2°C上昇シナリオ時における降雨量変化倍率である1.1倍を乗じた設定がなされている。整備水準は現行での治水安全度を下廻らない様、気候変動を踏まえた年超過確率1/20規模の降雨が設定されている。

また、50mm/h降雨を超える部分の対策としては、調節池等の既存ストックの有効活用を図ることとし、特に地下トンネル式が有力とされている。

これにより、東京都豪雨対策基本方針（改定）に基づき、優先的な対策の実施を進めるものとされている。また、各河川の洪水対策、内水氾濫対策、流域対策安堵を組み合わせることで、気候変動に対処するものとしている。

## 3. 河川整備と事業手法

東京都管理の中小河川に対する河川整備<sup>9),注3)</sup>の事業手法としては、河川法と都計法に基づくものに大別できる。

### (1) 河川法に基づく河川整備<sup>10),11)</sup>

河川法は、公物管理法として河川管理の根幹を成す法律であり、当然のことながら本法に基づく河川管理が原則となる。

以下に、本論に関連する主な条項を取りまとめる。

はじめに、河川法の対象となる範囲について、法第

3条（河川及び河川管理施設）では、下記のように規定している。

この法律上の河川は、原則として法第4条に規定する一級河川（国土交通大臣が指定）及び第5条に規定する二級河川（都道府県知事が指定）であり、当該河川の管理に係る河川管理施設を含むものとされている。ただし、法第4条第1項の規定のとおり、河川の定義はその機能面から「公共の流水及び水面」であり、河川法の適用対象が法定河川と云うことになる<sup>10),11)</sup>。

法第7条（河川管理者）の規定では、一級河川の指定区間の管理者として、国土交通大臣から一部の管理権限を代行的に都知事が担うこととなる。また、法第9条（一級河川の管理）及び第10条（二級河川の管理）において、都知事はその管内に係わる部分の管理（一級は一部管理）を行うこととされ、その事務が法定受託事務となる<sup>10),11),注4)</sup>。

法第8条（河川工事）に河川工事の意義が、また同第15条の二（河川管理施設等の維持又は修繕）第二項で、技術的基準その他の必要な事項（政令第9条の三第1項各号に規定）に関する規定がある<sup>11)</sup>。

また、河川整備に関する規定としては、法第16条（河川整備基本方針）及び第16条の二（河川整備計画）がある。基本方針には水系毎の長期的な河川整備の全般的な方針を定め、整備計画において計画的に河川整備を実施すべき区間の河川整備に係る計画を定めている。この場合の河川整備とは、法第8条等に規定する事項となる<sup>11)</sup>。

次に、法第56条（河川予定地）第1項では、「河川工事の施行により新たに河川区域内の土地となるべき土地を河川予定地として指定することができる」と規定し、同第57条（河川予定地における行為の制限）の規定により、土地の掘削や工作物の新設等に関する河川管理者の許可が必要とするなど、一定の行為を制限している。このため、第56条第2項では、「河川予定地の指定は、当該河川工事を施行することが当該工事の実施計画から見て確実となった日以降でなければ、してはならない。」と制限を加えている<sup>10),11),注5)</sup>。

法第58条（河川管理者が権原を取得した河川予定地）では、買収の完了した土地を法適用上で河川区

域内の土地と見做すことを規定している<sup>10),11)</sup>。

また、法第58条の二（河川立体区域）は、通常の河川区域の効果が土地の上空・下方に無制限に及ぶことに対するのに対し、地下施設となる河川管理施設等において、上部空間の利用を許容するための特例的な規定となっている<sup>10)</sup>。

関連して、法第58条の五（河川予定立体区域）において、河川管理施設に係る河川工事の施行のために河川予定立体区域を指定でき、同第58条の六（河川予定立体区域における行為の制限）で、同第57条と同様に一定の制限規定が設けられている<sup>10)</sup>。

加えて、法第58条の七（河川管理者が権原を取得した河川予定立体区域）でも、同法第58条と同様にみなし規定が設けられている。この場合の権原は土地所有権ではなく、区分地上権が想定されている<sup>10)</sup>。

## （2）都市計画法に基づく河川整備<sup>12)～15)</sup>

都計法は都市の土地利用等を計画し、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、公共の福祉に寄与することを目的（第1条）として、定められた法律である。

また、同法第4条（定義）では、「都市計画とは上記目的のため、土地利用、都市施設の整備等に関する計画」として、次のような規定が設けられている。

- ①都市施設：都市計画において定められるべき第11条第1項各号に掲げる施設
- ②都市計画施設：都市計画において定められた第11条第1項各号に掲げる施設
- ③公共施設：道路、公園その他政令で定める公共の用に供する施設<sup>13),注6)</sup>
- ④都市計画事業：この法律の定めにより第59条の規定する認可・承認を受けて行われる都市計画施設の整備事業ほか

このように、同法第11条第1項各号に列挙された都市施設は全ての都市計画区域で必ず定める必要はない、必要なものを都市計画において定めることで、都市計画施設となる。また、都市計画事業とは、都市計画に定められた都市施設を都市計画事業で整備することが基本となるが、新規の土地収用が不要なもの等は、都市計画事業として整備を行うことを必須とされていない<sup>12)</sup>。

この他、特殊な事例として「立体都市計画」が挙げられる。これは、都市施設としての河川や調節池等を整備する際の立体的な範囲の都市計画決定のことである<sup>13),注7)</sup>。

上記のとおり、河川は公共施設であるとともに、同法第11条第1項第4号で定める都市施設にも該当することから、都計法に基づく施設計画を定めることができることがある<sup>13),15),注8)</sup>。

次に、法第14条（都市計画の図書）では、総括・計画図と計画書によって表示することが定められている。河川の場合、計画図は縮尺1/2,500以上、計画書には種類、名称、位置及び区域等、並びに決定理由を表示することが定められている<sup>12),14),15)</sup>。

同第15条（都市計画を定める者）の第3項及び同法施行令第9条（都道府県知事が定める都市計画）第2項第8号には、広域的な見地から決定すべき都市施設として、河川法第4条第1項に規定する一級河川若しくは同法第5条第1項に規定する二級河川又は運河が列挙されている。ただし、一級河川に関しては、国土交通大臣に認可を要するとの規定がある<sup>10)~15),注9)</sup>。

都市計画施設等の区域内における建築規制に関しては、都計法第53条（建築の許可）第1項において、都市計画施設の区域内で建築物を建築しようとする者は都知事の許可を受けなければならないとされ、また同項ただし書きに定める軽易な行為として、同法施行令第37条（法第53条第1項第1号の政令で定め

る軽易な行為）において階数二以下で、かつ地階を有しない木造の建築物の改造又は移転、と規定されている<sup>12),13),16),注10)</sup>。

ただし、都計法第62条第1項の規定による告示（都市計画事業の認可）後は、同法第65条（建築等の制限）の規定があり、事業施行の障害となる恐れのある土地の形質の変更若しくは建築物の建築等は都知事の許可を受けなければ施行できなくなる<sup>12),15),注11)</sup>。

なお、都計法第69条（都市計画事業のための土地等の収用又は使用）の規定では、都市計画事業に認定されると、土地収用法（以下「収用法」と云う）第3条各号の一に規定する事業（河川は二号）に該当するものとみなし、同法規定を適用することとなる<sup>17)</sup>。加えて、都計法第70条の規定により、都市計画事業の認定を以って収用法第20条の事業認定に代えることと、規定している<sup>12),15),17)</sup>。

### （3）河川法・都市計画法による整備手法の特徴

上記の内容を整理し、河川整備に関する河川法と都計法の主な特徴を対比すれば、表-1のとおりである<sup>10)~18)</sup>。

また、首都東京の過密・高度化した市街地での河川整備に際して、公物管理法である河川法に拠らず、都計法に基づき事業を実施することの主なメリットは、下記のとおりである。

- ① 河川整備計画に基づく河川計画線を都計法第11条第1項に規定する都市計画施設（都市計画線）

表-1 河川法・都市計画法による整備手法の主な特徴

法令	都 市 計 画 法(S43・法第100号)	河 川 法(S39・法第167号)
手法	都計法第59条・都市計画事業	河川法第56条・河川予定地
主な特徴	<p>①河川管理者としての都知事は、河川法第16条の二（第3・4・5項）の規定に基づき関係者等の意見を聴取し、国土交通大臣の協議を得た後、都市計画を定める者としての都知事の立場で、都計法第18条第3項により国土交通大臣との協議・同意を受けて当該河川に係わる都市計画決定を行う。</p> <p>②事業計画に基づき、事業に着手する区間については順次、都計法第59条の規定により国土交通大臣の認可を受け事業を実施する。</p> <p>③都計法第62条第1項の規定による事業認可の告示を行った場合、その効果の一つとして都計法第70条により「土地収用法第26条第1項の規定による事業の認定」があったものと見なされる。</p> <p>☆関連条項 第69条・第71条</p> <p>④都計法第72条により、「土地収用法第31条の規定によって収用または使用の手続きを保留」する場合は、事業認可の際に合わせて手続きを行う。 都市計画決定・事業認可とも、公報・告示を行う。</p>	<p>①河川管理者としての都知事は、河川法第16条の二に基づき国土交通大臣の河川整備計画の同意後、事業計画に基づき事業に着手することが確実となった日以後に、事業に着手する区間にについて河川法第56条による「河川予定地」の指定を行い、河川工事を実施するものである。</p> <p>☆関連条項 第58条の二</p> <p>②「河川予定地」の指定は東京都公報により告示され、告示以後は河川法第57条の規定により、土地の掘削や形状の変更の制限等について、都計法の第65条（建築等の制限）とほぼ同等の制限が生じる。</p> <p>但し、土地収用法を適用する場合は、同法の事業認定を別途申請のうえ、認定を受ける必要がある。</p>

・制度上の優遇措置 等：租税特別措置法の定めにより 1)買換え特例(資産の繰延べ)措置法33条、2)税の特別控除(最大5千万円)措置法33条の4  
・不動産取得税の課税の特例(代替資産を取得した場合)

として、同法第14・20条により公示できること。これにより、超長期に亘る河川整備の計画が一般に公開されることとなり、例えば河川と交差する街路整備計画（橋梁の新設・架替）、下水道・ガス管路網の整備計画（河底横過）や水道管路網の整備（河底横過・水管橋架設）などとの計画・調整が容易となる。

- ② 都計法第53条の規定等により、都市計画線内での建築物の制限が可能であること。

これにより、都市計画線内における高層ビル・マンション等の大規模な建築物の建築が規制されるため、将来の河川整備への影響を低減することができる。

- ③ 都計法第69条の規定により、収用法第3条に規定する事業に該当するものとみなし、同法の規定が適用されること。

このため、別途の煩多な手続きを経ることなく、都計法の認可を以て収用法の事業認定の効果が得られる。

- ④ 都計法の事業認可を取得後、都市計画線内の事業用地の買収時に、詳細図書の添付なしに租税特別措置法上の優遇措置の対象とできること。

これらに対して、改めて河川法の側面から考察すれば、以下の点で都計法を適用することにより、市街地での効率的な事業執行を図ることが可能となる。

- ① 河川法の規定には、河川整備計画に定める河川全川の整備計画線（都計法の都市計画線に相当）を建築制限のある形態として、あらかじめ公示する手段がないこと。このため、都市計画施設間での事業調整や河川拡幅（立退き等）を伴う事業の住民への事前周知が状況により難しくなる場合がある。

- ② 河川法の河川予定地で指定できる範囲（都計法の事業認可を取得した都市計画施設の範囲に相当）は、事業計画面から事業実施が明確である必要があること<sup>注12)</sup>。このため、都計法における都市計画決定段階のような位置づけがなく、この面でも事業調整や住民周知等が容易ではない場合がある。

- ③ 同様に、河川予定地に指定されるまでの間は建築制限が発生しないこと。このため、河川の整備計画線内での大規模な建築物の建築や河川整備計画を

認識せずに民々間での土地売買が行われてしまう場合も想定される。

- ④ 河川予定地の指定後、予定地内の事業用地の買収時に租税特別措置法上の優遇措置を受けるには、河川予定地指定に係る詳細資料の添付が求められること<sup>注13)</sup>。

#### 4. 法適用区分と河川水系との相関

図-2には、東京都管理河川において都市計画決定した河川の位置図を示した<sup>19)</sup>。この図からは区部・台地部河川を中心として、その多くが本川の河道整備を対象として都市計画決定されていることが判る。

また、同図では詳細の解説が困難なため、表-2に河川水系別に取りまとめて、都計法の法適用の有無を一覧表示した。同表からは都計法の適用条件として、基本的に以下のように分類が可能であり、それ以外のケースは河川法に基づく事業執行が基本となっていることが明らかとなる。

- ① 基本的に、本川の河道拡幅に伴う用地買収を必要とする河川整備事業であること。

逆説的に、用地買収をせずに現況の河川敷地内で築堤の嵩上げ工事などで対応している多くの低地河川は対象となっていない。

- ② 50mm/h降雨に対応した優先・計画的な整備の対象河川に該当すること。

- ③ 上記条件に該当する河川であっても、次のようなケースでは例外となる場合があること。

i) 東京都と他県を跨ぐ都県境河川では、都が他県の下流側に位置する場合、治水上の支障が少ないと比較的容易に適用可能である。一方、下流河道の流下能力等との関係から、都区間の上流側を先行整備できない場合などは対象外となること。

ii) 大規模な開発行為（ニュータウン開発など）に伴い河川整備を実施するケースでは、優先河川以外でも都市計画決定の対象となる場合があること。

なお、低地河川の唯一の例外として都市計画決定されている新中川は、その実態として人工河川の中川放水路であることに留意を要する<sup>注14)</sup>。

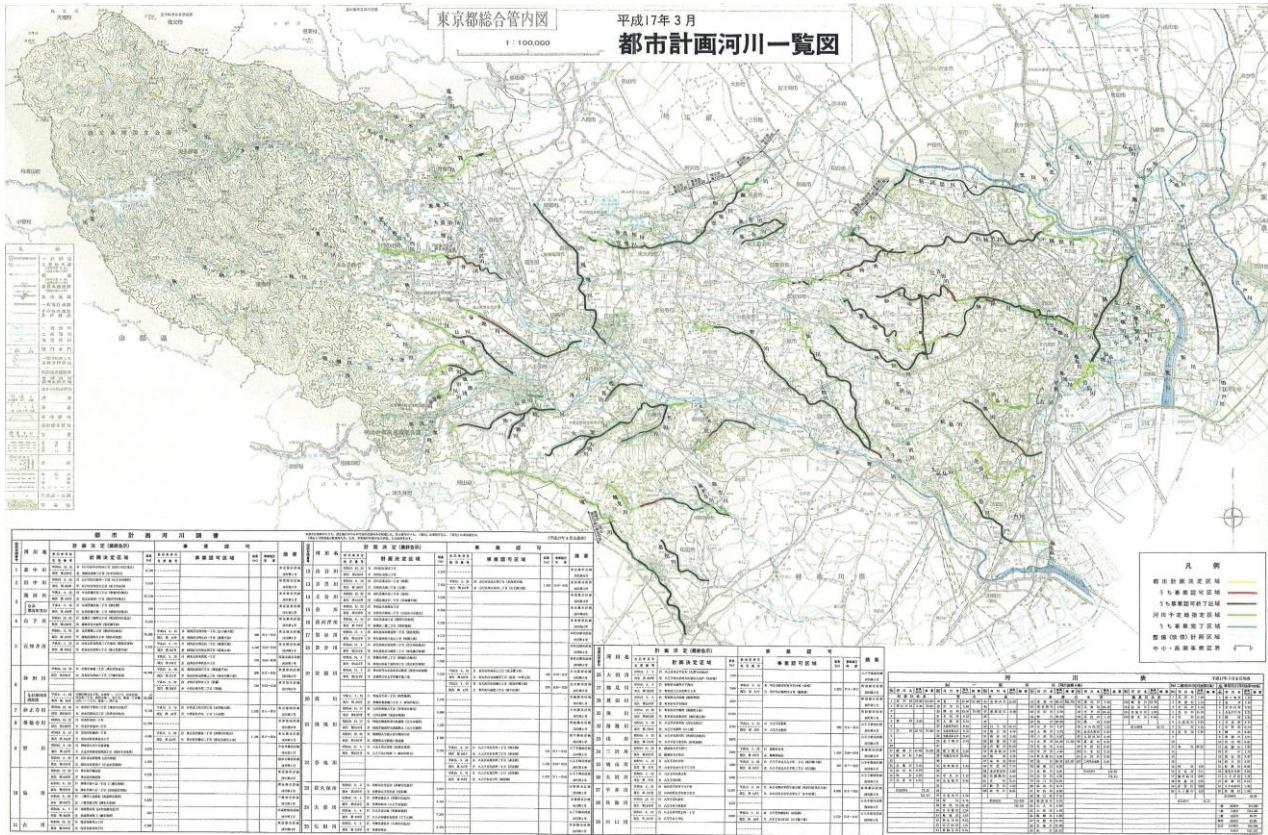


図-2 東京都都市計画河川図（イメージ図として掲載）

表-2 東京都管理河川・都市計画河川一覧表

一級河川(河川法§4)					一級河川(河川法§4)					二級河川(法§5)					(独立水系)					
No.	河川名	都市計画	備考	No.	河川名	都市計画	備考	No.	河川名	都市計画	備考	No.	河川名	都市計画	備考	No.	河川名	都市計画	備考	
<b>利根川水系</b>					<b>荒川水系</b>					<b>多摩川水系</b>					<b>鶴見川水系</b>					
1 江戸川	一部直轄			18 荒川	一部直轄			41 亀島川			63 多摩川	一部直轄			86 醍醐川			102 鶴見川	○	都県
2 旧江戸川	一部直轄			19 旧中川	○			42 妙正寺川	○		64 海老取川				87 残堀川	○		103 恩田川	○	NT関連
3 左近川	廃止			20 谷田川	○	一部直轄		43 江古田川			65 谷沢川	分水路			88 谷地川	○		104 真光寺川		都県
4 長島川	廃止			21 月島川				44 善福寺川	○		66 野川	○			89 秋川			105 麻生川		都県
5 新川				22 大横川				45 石神井川	○		67 仙川	○			90 養沢川			4 烏山川		36答申
6 一之江境川	廃止			23 大島川西支川				46 田柄川	廃止		68 丸子川				91 北秋川			5 吞川	○	36答申
7 中川	一部直轄			24 大島川東支川				47 新河岸川	○	都県	69 入間川				92 平井川	○		6 九品仏川		36答申
8 前堀川	廃止			25 大横川南支川				48 出井川	廃止		70 三沢川	○		一部直轄	93 氷沢川			7 古川	○	36答申
9 小松川境川	廃止			26 北十間川				49 前谷津川	廃止		71 大栗川	○		NT関連	94 鯉川			8 渋谷川	○	36答申
10 同・東支川	廃止			27 洲崎川	廃止			50 白子川	○※	池・都県	72 乞田川	○			95 玉の内川			9 南前堀		廃止
11 繾瀬川	一部直轄			28 横十間川				51 黒目川	○	池・都県	73 大田川	○			96 北大久野川			10 六間堀		廃止
12 新中川	○ 放水路			29 大横川支川				52 落合川	○		74 程久保川	○			97 大荷田川			11 境川	○	池・都県
13 花畠川	準用河川			30 油堀川				53 柳瀬川		都県	75 浅川	○	一部宣佈		98 穀巣川			12 北前堀		廃止
14 大場川				31 仙台堀川				54 空堀川	○		76 湯殿川	○			99 日原川			13 旧呑川		
15 伝右川				32 仙台堀川支川				55 奈良橋川	廃止		77 兵衛川	○	NT関連		100 小菅川			14 黄船堀(川)		廃止
16 斎川				33 平久川				56 露川	○	池・都県	78 山田川				101 大沢川	○		15 内川		
17 毛長川				34 古石場川				57 成木川			79 川口川	○		NT関連	102 立会川	○		16 立会川	○	36答申
				35 福富川	埋立			58 黒沢川			80 南浅川				103 越中島川			17 越中島川		
				36 福富川支川	埋立			59 北小曾木川			81 案内川				104 築地川			18 築地川		
				37 小名木川				60 旧綾瀬川			82 城山川	○			105 汐留川			19 汐留川		
				38 竪川				61 芝川			83 御靈谷川				106 ハッ瀬川			20 ハッ瀬川		小笠原父島
				39 神田川	○			62 新芝川			84 山入川				：都市計画河川のうち、1時間50mm対応の優先・計画的な河道改修の対象河川					2023年4月1日時点

注・都県境河川のうち、新河岸川は東京都管理区間が埼玉県の下流側、その他の河川は他県の上流側に位置する

・都市計画決定の延長は、河川の全延長と異なる場合がある ※ 下流一部区間に都市計画決定がある。現時点では予定地指定により事業を図っている

## 5. 河川整備に都市計画法を活用する背景

このように、東京都の河川整備において都計法を活用する背景としては、過去の東京都制を取り巻く地方自治制度の沿革と密接に関係している。詳細は既報に譲るが、概要は下記のとおりである<sup>1)~4)</sup>。

過去、首都である東京（都）は、政府（国）との関

係で他の自治体と大きく異なる場合が多く、常に直接指揮と独立自治との間を揺れ動いており、様々なまちづくりの側面に影響を及ぼし、かつ都市計画制度面にも反映してきた。

1888（明治21）年、明治政府は市制・町村制を公布し、翌年の施行に伴って東京市が設置されたが、東

京・大阪・京都の三大都市に対して、政府の直轄管理を目的とした「市制特例」が敷かれ、東京市の市長は東京都知事が兼任する変則形態であった。

同年8月には市区改正条例が公布され、内務省が都市計画を所管することとなった<sup>注15)</sup>。なお、同条例の第1条及び第2条では、内務大臣が市区改正の主管・決定を行ったうえ、内閣の許可を受けて東京都知事に対し、計画の告示を行わせると定めている。ここに首都東京の都市計画は、東京市ではなく内務省の実質所管となったと云える。

1918（大正7）年、内務省大臣官房に都市計画課が設置され、翌年には都計法と市街地建築物法が公布された。その際の首都東京における特徴として、市街地建築物法は、内務大臣の委任を受けた警視総監が所管・執行した点である。ここに、建築警察制度が確立され、1943（昭和18）年の都制施行まで続くことになる。

1945（昭和20）年、内務省に戦災復興院が設置され、国土局長は、防空法の効力が切れる翌年7月までに、新たな都市計画決定を行うよう指示した。1947（昭和22）年には戦災復興院告示として、東京の都市計画運河・河川の改修、高潮事業、埋立て等を決定した。

なお、1949（昭和24）年には都計法の改正に伴い、都市計画委員会が廃止され、都の計画部門が所管することとなった。

1968（昭和43）年、新たな都計法（現行法）と都市計画法施行法が制定された。同法における都市計画決定は、原則として都知事等が定めると規定されたが、広域的な観点から定める一級河川については、建設大臣（当時）の承認を得て都知事が決定することとなった。同時に、都計法施行法により、従前の都計法（旧法）で決定された都市計画は、新都計法の規定による相当の計画と見なされ、都市計画事業に関する措置としては、河川法に基づく一・二級河川を管理する都知事を国の機関と位置づけられた。

2000（平成12）年、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（1999（平成11）年法律第87号）、いわゆる「地方分権一括法」が施行された。これに伴い、機関委任事務制度が廃止された

ため、河川法に基づく一・二級河川の管理は、法定受託事務となつた<sup>20), 注16)</sup>。

このほか、現在の東京都では都市計画道路の計画策定を都市整備局で担当し、道路建設・管理面を建設局が担当するという事務分掌になっている。

一方、河川の計画にあっては、都市整備局が計画手続き事務を所管している点で変わりないが、実質的な河川計画の策定を建設局河川部が担うという大きな相違がある。これは、過去における他の公的事業者の都市計画決定による河川の埋立・廃止と云う経験を踏まえ、河川管理者が計画策定の実務権限を所管する必要性を重く認識した結果であると考えられる<sup>1), 21), 22)</sup>。

## 6. まとめ

過去の長きに亘り、東京の都市計画は内務省主導によって立案・決定されており、河川もその例外ではなかった。

現在、東京都が河川を都市計画施設として、都計法に基づき整備事業を実施しているのは、都民への事業の事前周知や事業者調整などの利点を考慮しているためであるが、このような歴史的な経緯を有していることも大きな一因である。

河川管理の視点からは、過去の河川管理者以外の施行による一部の事業において、当時の社会背景として高く評価された事業であっても、現在ではその時代背景や価値観の相違から、歴史的な認識の違いを生じるケースも存在する。しかしながら、時代を超えて都市の骨格として機能する都市計画施設や現代でも評価の高い都市計画は、非常に多く存在している。延いては河川本川の河道整備を都市計画施設に位置付ける事業手法など、実務面において極めて優れた点が多くあり、超長期となる都市計画の事業執行において、メリットが多いのもまた事実である。

現在では市街地での調節池整備などにおいて、河川管理施設を都市計画施設に位置付けることが広く一般的に行われるようになってきている。しかしながら、過去の機関委任事務の時代には、都市計画決定や事業承認の過程で、建設省河川局（本省）の決裁を得る必要があった<sup>注17)</sup>。その際、本川の河道整備にお

ける他府県での都計法の適用事例がほぼない中、支障なく事業執行が出来ていることから、東京都が都計法を適用する必要・特殊性やメリットについて、多くの資料を作成し、幾度の説明を経て承認を得ていた時期も存在したことに隔世の感がある。

法定河川の管理は、あくまで河川法に基づくことが本則である。同時に、特定の条件下で都計法を併用することも、何ら支障とならないことは本論により明らかである。

今後の河川計画の立案にあっては本論が参考となり、東京都の河川計画、そして都市計画に関する歴史的経緯への造詣が深められるとともに、高度に市街化した区域における河川整備手法の選択肢の一つとして、広く都計法の活用に資すれば幸いである。

最後に、資料調査に際しては、建設局河川部関係者のご協力を頂きましたこと、ここに記して謝意を表します。

## 注釈

注1) 1時間50mmの降雨は、時間雨量50mmのほか、現時点までの計画資料によっては、（目標）整備水準・計画規模などと記述されていることもある。

注2) 東京都内の中小河川における今後の整備の方について 最終報告」（2012(平成24)年11月）では、東京都が基準とする計画降雨（基準点：東京管区気象台（大手町））として、年超過確率1/20の規模の降雨を規定している<sup>6)</sup>。

そして、確率降雨に基づく目標整備水準として、区部と多摩部で一律の目標となるよう、区部で時間75ミリ、多摩部で時間65ミリ相当の降雨量（20年確率降雨）を設定している。

この場合、年間1/20=5%の確率で時間75ミリ以上の雨が降ることを意味する。

20年確率降雨とは、20年に1回必ず発生する降雨という意味でなく、20年の間に数回発生する可能性があることになる。また、あくまで75ミリの降雨ではなく、それ以上の降雨が発生する確率であ

る点にも留意する必要がある。

注3) 東京都知事が管理する中小河川のうち、区部に位置する河川については、日常的な維持・管理を各河川の存する区長に委任されている（特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例、1999（平成11）年 条例第106号）<sup>9)</sup>。

一方、大規模な整備工事や浚渫工事などは、東京都（建設局河川部（各建設事務所を含む））が直接執行することとされており、本稿では当該事業を対象とする記述となっている。

注4) 地方分権一括法の施行以前、一級河川の指定区间および二級河川の管理は、建設・国土交通大臣からの委任を受けた都知事が機関委任事務として、その権限を行使していた。現在は、法定受託事務として都知事が東京都に属する権限を行使することになる<sup>10),11)</sup>。注16)を参照。

注5) 河川法による河川予定地の指定は、都計法の都市計画施設の事業認可段階に相当するとみなすことができる。

このため、都市計画施設内における建築制限（都計法第53条）より都計法第65条（建築等の制限）に近いものとなっているため、指定時期を制限している<sup>10),11)</sup>。注10)・11)・12)を参照。

注6) 都市計画法施行令（昭和44年 政令第158号）第1条の二（公共施設）において、法第4条第14項の政令で定める公共の用に供する施設としては、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、が規定されている<sup>14)</sup>。

注7) 現在、道路と地下調節池（トンネル）、地下調節池（箱式）と建築物など、複合的な土地利用を行う場合において、必要に応じて都市施設を整備する範囲を空間・地下において立体的に定めることが可能となっている。また、地下に立体的範囲を定めた場合には、離隔距離の最小限度・載荷重の最大限度を定めることとされている。ここで定めた

限度に適合する限りにおいては、都計法第53条に定める建築制限の適用が除外される。立体的な範囲外での建築行為に関しても、当該都市計画施設の整備に支障が生じない場合、建築を許可しなければならない（第54条第2号）、とされる<sup>13),15)</sup>。

東京都が初期に整備した調節池と建築物の合築、道路下への地下調節池（トンネル）、または立坑の整備等において、当該制度を適用していないのは、実態として同施設の整備が契機となり法制度化が進められたためである。これは、東京都による施設整備時の課題を解決する意図で、新たに法制度化されたものとも云える。

注8) 都計法では、異なる都市施設の都市計画を重複して決定することも想定されている。例えば、河川と橋梁（道路）、道路の下にトンネル河川を構築するケースなど、計画の機能・物理的な性格などが相互に矛盾しない限り、同一の土地の区域において都市計画の重複決定が可能となっている<sup>12),13)</sup>。

注9) 都計法第18条（都道府県知事の都市計画の決定）、同法施行令第9条（都道府県が定める都市計画）第2項8（一・二級河川又は運河）、同施行令第12条（国の利害に重大な関係がある都市計画）の第4項亦（一級河川）の都市施設に該当するものである<sup>11),12),14),15)</sup>。

その認可申請の際には、申請書、都市計画案、標準横断図等を添付することになっている。

注10) 都市計画施設内における建築制限（法第53条）の主旨は、次のとおりである<sup>12),13),15)</sup>。

- ① 将来実施される都市計画事業の円滑な実施を確保するため、住民の権利を必要最低限における規制である。
- ② 旧都市計画法（大正8年 法律第36号）の第11条の二に規定された公園・緑地等の事業における制限である。
- ③ 同様の道路に関する旧建築基準法第44条第2項における規定を本条で継承することであり、対象を全都市計画施設に拡大している。

また、都計法第54条（許可の基準）に該当する場合は、都知事は許可しなければならないことと規定されている<sup>15)</sup>。

このほか、都内全域では2016（平成28）年以降、都市計画道路内における基準の緩和を実施しており、木造等の階数が三、高さが10m以内であり、かつ地階を有しない建築物を許可対象としている<sup>16)</sup>。（規制の緩和自体はそれ以前から段階的に実施してきた経緯あり）

なお、本条の制限は、都計法第65条（建築等の制限）における事業承認を受けた場合の制限（都市計画事業のための制限）とは異なるものである。

注11) 都市計画事業の認可後は、事業施行の障害となる恐れのある土地の形質の変更若しくは建築物の建築等について、不許可とすることを予定していると解される、とされている<sup>12)</sup>。

また、都計法第62条（都市計画事業等の認可等の告示）第1項では、同法第59条の認可又は承認を行った際には、遅滞なく告示しなければならない、と規定されている<sup>15)</sup>。

注12) 過去には、建設省（現 国土交通省）の同意を得る目安として5箇年程度とされていたが、近年では調節池等の施設整備の場合に長期間を要することなどから、実態に即した事業期間の設定がなされる傾向にある。

なお、都知事にあっては公示方法として、公報に掲載して行うこととなっている。（施行規則第29条）

注13) これらの手続きに関しては、国税局の判断（国税専門官の裁量の範囲と云われている）となるケースが多いことから、事業毎・個別案件毎に調整を要することとなる。

注14) 都市計画河川となっている新中川は、その名称を古利根川→中川→中川放水路と変遷させ、1966（昭和41）年4月に現在の新中川となった経緯があり、東京都が整備した人工河川である点に留意を

要する。

なお、同じく放水路として整備された現名称の江戸川や荒川は、国直轄による河川整備である点に留意を要する。

注15) この当時の「条例」は、現在の「法律」に相当する。

注16) 地方分権一括法の施行以前、都市計画河川事業は機関委任事務のため、東京都知事が都市計画法上の事業承認を得ていたが、同法施行後は法定受託事務のため、事業認可の位置づけとなった。注4) を参照。

注17) 現在、都市計画決定手続きへの関与として、機関委任事務当時の国土交通省の本省とではなく、地方整備局との間で調整が図られている。

## 付記

本論は、東京都土木技術支援・人材育成センター（現 土木技術支援センター）と東京都立大学との共同研究の一環として執筆されたものである。このため、その内容は筆者らの見解によるものであり、東京都庁としての組織的見解と異なる場合もあることを付記する。

## 参考文献

- 1) 石原成幸(2008) : 東京の中小河川における都市計画と歴史的経緯に関する基礎的研究、都市公園、財団法人 東京都公園協会 No. 182、95-102
- 2) 石原成幸(2009) : 東京の中小河川の都市計画に関する歴史的経緯、平21. 都土木技術支援・人材育成センタ一年報、179-190
- 3) 石原成幸(2010) : 東京の河川に係わる管理体制と改修計画の経緯、平22. 都土木技術支援・人材育成センタ一年報、169-184
- 4) 石原成幸、河村明、高崎忠勝、天口英雄(2011) : 東京における中小河川改修と都市計画の歴史的経緯、土木史研究講演集、Vol. 31、15-24
- 5) 建設局河川部(2025) : 東京の河川事業、東京都建設局
- 6) 中小河川における今後の整備のあり方検討委員会(2012) : 東京都内の中小河川における今後の整備のあり方について最終報告、東京都建設局
- 7) 東京都都市整備局(2023) : 東京都豪雨対策基本方針（改定）  
[<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/chisui/chisui/gouhoushin>] (最終検索日 : 2025年5月7日)
- 8) 東京都建設局(2023) : 気候変動を踏まえた河川施設のあり方、気候変動を踏まえた河川施設のあり方検討委員会  
[<https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/river/jigyo/kasenbu0217>] (最終検索日 : 2025年5月7日)
- 9) 東京都例規集 : 特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例  
[[https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki\\_honbun/g101RG00000267.html](https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/g101RG00000267.html)] (最終検索日 : 2025年5月9日)
- 10) 河川法研究会編(2024) : 改訂3版 [逐条解説] 河川法解説、大成出版社
- 11) e-Gov 法令検索 : 河川法 [<https://laws.e-gov.go.jp/law/339AC0000000167/>] (最終検索日 : 2025年5月7日)
- 12) 都市計画法制研究会編(1989) : 逐条問答 都市計画法の運用<第2次改訂版>、ぎょうせい
- 13) 都市計画法制研究会編(2018) : よくわかる都市計画法<第2次改訂版>、ぎょうせい
- 14) e-Gov 法令検索 : 都市計画法施行令 [<https://laws.e-gov.go.jp/law/344C00000000158>] (最終検索日 : 2025年5月9日)

- 15) e-Gov 法令検索：都市計画法 [<https://laws.e-gov.go.jp/law/343AC0000000100>] (最終検索日：2025年5月7日)
- 16) 東京都都市整備局(2023)：都市計画道路区域内における新たな建築制限緩和の基準  
[[https://www.toshiseibi.metro.tg.jp/kotsu\\_butsuryu/doromou/keikaku\\_doro/iken\\_kohyo/kenchiku-kanwa-ki\\_jun](https://www.toshiseibi.metro.tg.jp/kotsu_butsuryu/doromou/keikaku_doro/iken_kohyo/kenchiku-kanwa-ki_jun)] (最終検索日：2025年5月7日)
- 17) e-Gov 法令検索：土地収用法 [<https://laws.e-gov.go.jp/law/326AC0100000219>] (最終検索日：2025年5月7日)
- 18) e-Gov 法令検索：公有地の拡大の推進に関する法律 (公拡法)  
[<https://laws.e-gov.go.jp/law/347AC0000000066>] (最終検索日：2025年5月7日)
- 19) 建設局河川部(2005)：平成17年3月 都市計画河川一覧図、東京都建設局
- 20) 衆議院・第145回国会 制定法率の一覧：地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律  
[[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/h145087.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm)] (最終検索日：2025年6月6日)
- 21) 石原成幸(2015)：東京における河川改廃の歴史的背景に関する一考察、水循環－貯留と浸透－ Vol. 95、雨水貯留浸透技術協会、35-39
- 22) 石原成幸(2015)：日本橋川における首都高速道路の上空占用に至る経緯、平27. 都土木技術支援・人材育成センター年報、91-98