

首都・東京の都市整備に関する要望 ～ 2020年大会の成功と有形無形のレガシー形成に向けて～

2017年6月9日
東京商工会議所

1. 基本認識

1964年の東京オリンピック・パラリンピックは、わが国が国際社会へ本格的に復帰した象徴となり、敗戦から立ち上がったわが国の復興を世界に示すとともに、経済大国としての第一歩を踏み出す契機になった。

また、新幹線や首都高速道路に代表される都市基盤やごみのない美しい街並みなど、ハード・ソフト両面にわたり多くのレガシーが生み出された。開催まで残すところ3年余に迫った2020年東京オリンピック・パラリンピックは大会の成功はもとより、1964年大会と同様に多くのレガシーが生み出されることが期待されている。

中でも、社会資本整備・都市づくりに関する分野では、大会関連施設や選手村の後使用に加えて、国際的なビジネス・生活拠点の形成、三環状道路の整備や東京港の機能強化、羽田空港の更なる国際化等の陸・海・空の交通・物流ネットワークの強化、ユニバーサルデザイン化や多言語表示の進展、無電柱化等による景観改善、防災まちづくりの進展などハード面から、スポーツによる健康増進や文化・芸術活動の活性化、国際交流の活発化、声かけ・サポート運動をはじめとした心のバリアフリーの進展などソフト面に至るまで、多岐にわたるレガシー形成が見込まれている。

現在、東京都は「2020年に向けた実行プラン」に基づき、上記の具現化に向け鋭意取り組んでいるが、これら一連の社会資本整備・都市づくりに関する政策は、東京の更なる成長・発展に向けた基盤であるとともに、2020年大会の成功と有形無形のレガシー形成に向け重要な役割を担うことから、取組を更に加速させていく必要がある。

加えて、本格的な人口減少、少子化、高齢化により、東京はこれまで経験したことのない大転換期を迎えようとしている中で、2020年大会を跳躍台として、世界の範となる持続的な成長・発展が可能な都市へと進化していかなければならない。そのためには都が長期的なかつ広域的な視点を持ち、将来を見据えた都市像とその実現化方策として「都市づくりのグランドデザイン」を示すとともに、その実現に向けて、官民が連携し着実に取り組んでいくことが重要である。

東京商工会議所はこれまでも外環道の整備促進や木密地域の早期改善、首都直下地震対策など東京都と緊密に連携して取り組んできたが、会員企業から「2020年大会の成功」とそれに向けた「交通インフラの利便性向上」を望む声が多く寄せられている。

更に、東京の社会資本整備・都市づくりは、2020年大会の開催を通じて都内のみならず全国にもたらされる経済効果（東京都試算：約32兆円）を確実に発現させ、「東京と地方が共に栄える真の地方創生」を実現するために重要な役割を担うことから、下記により要望を申し上げる。

2. 要望項目

2020年大会の成功と首都・東京の成長・発展に向け特に重要な社会資本整備・都市づくりに関する要望を下記に列挙する。

(1) 道路

▶ 外環道の整備促進

首都圏三環状道路は、渋滞解消や環境改善、物流の信頼性向上、地域経済の活性化や広域観光の促進、雇用の創出をはじめとした高い経済効果など、多岐にわたるストック効果が期待されている。

一昨年3月に全面開通した首都高速中央環状線では、開通後3カ月の整備効果として、渋滞緩和効果の継続的な発現（中央環状線内側において、利用交通量は約5%減少、渋滞損失時間は約5割減少）、また、それに伴い定時性や安全走行性が向上し、経済活動の効率化、生産性の向上に寄与するなど、高いストック効果が発現している。更に開通後6カ月の整備効果としても、中央道方面と大井埠頭・羽田空港方面の貨物車輸送において、これまで一般道路や都心環状線を利用していた交通の約8割が中央環状線経由に転換し、輸送時間が約3割短縮するなど物流等の企業活動の効率化に寄与している他、観光・レジャー一面においても高いストック効果が発現している。

しかし、首都圏三環状道路の整備率は約79%で、諸外国の主要都市と比較すると未だ十分な状況ではない。首都圏の国際競争力の強化のみならず、わが国全体の活性化につなげていくためにも、首都圏三環状道路、中でも、整備率が約40%にとどまっている外環道は着実に整備していくべきである。

外環道（関越道～東名高速間）が完成すれば、上記と同様に都心に流入している通過交通が迂回できるようになるため、渋滞解消による高い経済効果に加え、首都圏におけるCO₂排出量削減効果、生活道路等における交通事故の減少など様々な整備効果が期待されていることから、都内経済界の総意として早期かつ着実な整備を強く望んでいるところである。とりわけ、首都直下地震等の大災害発生時には、一部区間に不通が生じた際にも速やかに移動することが可能となる迂回機能（リダンダンシー）を発揮し、日本の東西交通の分断を防ぐことから、外環道（関越道～東名高速間）をはじめ、東京および首都圏全体の国際競争力の強化に寄与し、災害時にも重要な役割を担う道路は早期に整備すべきである。

また、外環道の東名高速以南（東名高速～湾岸道路間）は、未だルートが確定していない予定路線となっているが、同区間が開通すれば関越道・中央道・東名高速と羽田空港や京浜港とのネットワークが確立され、東京および首都圏全体の国際競争力の強化や都市防災力の向上に大いに寄与する大変重要な路線である。昨年2月、同区間の計画の具体化に向け、東京外かく環状道路（東名高速～湾岸道路間）計画検討協議会が設立されたが、この協議会の場などにおいて検討を進め、早期に全体の計画を具体化し、事業化していく必要がある。なお、事業化した際には、まず東名高速から第三京浜までの区間（約4km）について早期に整備していくべきである。

▶ 圏央道の早期整備

圏央道は一昨年10月に埼玉県区間が全線開通し、常磐道と東関東道、および、東名高速から東北道がそれぞれつながったことで、広域観光の振興や生活道路の安全性向上、大

型物流施設等の企業立地や生産性の向上、雇用や税収の増加など多岐にわたるストック効果が発現している。更に、本年2月に茨城県区間（境古河IC～つくば中央IC間）が開通し、東関東道から東名高速がつながり圏央道の利便性が一段と向上したことで、更なるストック効果が発現することが期待されている。

茨城県区間（境古河IC～つくば中央IC間）の開通により、圏央道の整備率は約9割になり概成したが、神奈川県の新利谷JCT～戸塚IC間および栄IC・JCT～藤沢IC間、千葉県の大栄JCT～松尾横芝ICが事業中であり、前者は2020年度までに完成予定との見通しが立っているが、後者の完成時期は未定となっている。

上述の通り、圏央道は渋滞解消や環境改善、物流の信頼性向上、地域経済の活性化や広域観光の促進、雇用の創出をはじめとした高い経済効果、更には地震による被災時の緊急輸送、災害や事故による非常時の迂回機能確保など、多岐にわたるストック効果が期待されていることから、早期かつ着実に整備を推進していくべきである。

▶ 2020年大会の成功を支える幹線道路の早期整備（環2、首都高速道路晴海線等）

首都・東京の道路整備は、わが国経済を活性化させ国際競争力を強化するとともに、災害時には首都の中核機能を堅持するなど大きなストック効果を発揮することから、極めて重要である。

都内の主要な道路は、2020年東京オリンピック・パラリンピック開催時の円滑な輸送を実現する上で重要な役割を担うことはもとより、2020年大会を契機とした更なる発展が見込まれる地域へのアクセスを強化する上でも重要である。

特に、都心と臨海部を結ぶ環状2号線や首都高速道路晴海線（晴海～豊洲区間）など、2020年大会の成功を支え、大会後も首都機能を最大限に発揮させる道路の整備を推進していくべきである。なお、「2020年に向けた実行プラン」に記載の通り、環状2号線は2020年大会に対応するために地上部道路を整備するとともに、2020年大会時の円滑な通行の確保に向け、交通制御などのソフト対策を講じていくことが望ましい。加えて、環状2号線本線のトンネルも並行して整備していくことで、2020年大会終了後、早期に完成させるべきである。

更に、東京の成長・発展に向け、「東京における都市計画道路の整備方針（第四次事業化計画）」に基づき、優先整備路線の計画的な事業化に取り組み、着実に整備を推進していくことが期待される。

▶ 首都圏の高速道路等の渋滞対策の実施（ボトルネック地点の解消）

道路移動時間の約4割は渋滞に費やされており、渋滞による損失は年間約280万人分の労働力に匹敵する。効率的な企業活動を阻害し、災害時の救出・救助活動や復旧支援活動の妨げとなる交通渋滞は早急に対策を講じるべきである。

特に、全国ワースト1位の渋滞損失が発生している東名高速大和トンネル付近や、中央自動車道の調布付近および小仏トンネル付近、首都高速板橋・熊野町ジャンクション等は、恒常的に交通渋滞が発生し定時性を損ねている。2020年東京オリンピック・パラリンピックやラグビーワールドカップ2019開催時には、観光客の大幅増加等から高速道路利用率の増大が予想されていることから、早期のピンポイント渋滞対策が強く望まれる。

▶ 国道（357号線、15号線・品川駅周辺等）の整備推進

東京都区部における混雑時平均旅行速度は16.8km/hとマラソンランナーよりも遅く、国内外の主要都市と比較して依然として低い水準にあることから、都市交通の混雑を緩和し交通を円滑化するとともに、大災害時における通行機能を強化する都市幹線道路の体系的なネットワークを構築する必要がある。

国道357号線は、東京湾岸の広域的なネットワーク形成のみならず、国際化が進む羽田空港へのアクセス向上や京浜三港の連携強化にも大いに寄与する重要な路線である。また、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催時の円滑な移動を提供する上でも重要な役割を担うことが期待されている。国道357号線は東京港トンネル（東行き）、多摩川トンネルが未整備であることから、早期整備が期待される。

また、国土交通省と東京都は品川駅周辺の基盤整備・まちづくりについて、「これからの日本の成長を牽引する国際交流拠点・品川」の実現に向けた基盤整備を前進させるために国道15号・品川駅西口駅前広場の整備方針をとりまとめ、本年2月に公表した。この中で、国道15号は、立体道路制度の活用により、道路上空の空間等を有効活用するなど合理的な土地利用を促進し、交通広場の整備とあわせて官民が連携し、都市基盤整備を進めていく旨が示されていることから、まちづくりと一体的な整備に向けて積極的に取り組んでいくべきである。

その他、国道20号（八王子南バイパス、日野バイパス・延伸）や、首都圏の都市間連携を強化する国道（国道6号など）についても整備を促進していくべきである。

▶ 臨港道路南北線の整備推進

首都圏の生活と産業を支える東京港は、世界同時不況後も外貿コンテナ取扱量が増大しており、施設容量を大幅に上回るコンテナ取扱量が交通混雑等の外部不経済を発生する要因ともなっている。このため、抜本的な施設容量の向上策として、新たなふ頭の整備及び既存ふ頭の再編を行うとともに、合わせて道路ネットワークの充実・強化を図るなど、交通混雑の解消に向けた取組が求められている。特に、中央防波堤地区においては、外貿コンテナ及び内貿ユニットロードターミナルなどのふ頭施設の利用に伴う交通需要に対応することが喫緊の課題である。

上記を踏まえ、臨港道路南北線は、これらの課題解決に向け重要な役割を担う道路であることから、着実に整備を推進していくべきである。

▶ 踏切対策および連続立体交差事業の推進

都内には約1,050カ所の踏切があり、交通事故や交通渋滞、鉄道の輸送障害の一因となっている。「第4次社会資本整備重点計画」および「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」で重点施策に位置付けられている通り、効率的かつ円滑で安全・安心な移動環境の実現に向けて、踏切システムの改善や踏切道の拡幅、連続立体交差事業を積極的に推進すべきである。

なお、連続立体交差事業は、鉄道を連続して高架化または地下化し、数多くの踏切を同時に除去することで、鉄道の輸送障害の解消や道路ネットワークの形成促進、交通渋滞の解消による自動車平均走行速度の向上、地域分断の解消によるまちづくりの促進など地域の活性化のみならず、都市の防災・安全性の向上にも大いに寄与する事業である。特に、都内においては高いストック効果が見込めることから、鋭意推進していくべきである。

▶ 首都高速道路等の老朽化対策の推進

開通から50年以上が経過した首都高速道路をはじめ、高速道路の構造物は老朽化が進んでおり、対策が急がれている。2013年12月に首都高速道路株式会社が示した大規模更新等に関する計画に基づき、1号羽田線（東品川栈橋・鮫洲埋立部）に引き続き、1号羽田線（高速大師橋）・3号渋谷線（池尻～三軒茶屋）の大規模更新を推進していくとともに、都心環状線の築地川区間や日本橋区間の都市再生に関する検討を進め、速やかに実施していく必要がある。なお、首都高速の老朽化対策の実施にあたっては、三環状道路の早期整備により都心への流入交通量を減らすなど、更新のための環境を整えた上で、取組を迅速に進められたい。また、東日本および中日本高速道路株式会社が管理する路線の構造物についても、対策を鋭意推進していくことが求められる。

▶ 立体道路制度の拡充等を通じた道路空間の利活用

道路の立体的区域を指定して、道路と建物を一体的に整備するための制度である立体道路制度は、道路と周辺地域の一体的な整備が図られ、合理的な土地利用の促進に寄与することから、用地の確保が特に困難な東京では道路整備や都市再生事業を推進していく際に有効な制度である。

上述の通り、本年2月に公表された国道15号・品川駅西口駅前広場の整備方針の中で、国道15号は、立体道路制度の活用により、道路上空の空間等を有効活用するなど合理的な土地利用を促進し、交通広場の整備とあわせて官民が連携し、都市基盤整備を進めていく旨が示されているが、土地の有効利活用に向けて、こうした取組を他のプロジェクトでも積極的に取り入れていくことが望ましい。

(2) 鉄道・バス

▶ 都心と首都圏空港間のアクセス改善など、鉄道交通網の更なる強化

世界の都市総合力ランキングでは、東京の強みとして「公共交通の充実・正確さ」が挙げられている一方で、弱みとして「都心から国際空港までのアクセス時間」を指摘している。従って、東京および首都圏全体の国際競争力を強化するには、首都圏空港（特に羽田空港）と都心間のアクセス改善による移動利便性の向上が不可欠である。鉄道路線の整備、バスの運行充実等に向けて、国、東京都等関係自治体、事業者が緊密に連携し着実に対応していくことで、アクセスを更に改善していくべきである。

また、東京圏における今後の都市鉄道のあり方について、昨年4月に国土交通省交通政策審議会諮問第198号に対する答申が公表された。この答申では、国際競争力の強化に資するプロジェクト、地域の成長に応じた鉄道ネットワークの充実に資するプロジェクトとして、路線の新設や既存施設の改良に関するプロジェクトが挙げられている。

この中で、特に地元自治体や事業者から要望が強い路線については、事業を推進するための課題を整理し、費用対便益や技術的な課題等を検討、精査するなど整備に向けた取組を着実に進めていくべきである。加えて、既存の都市鉄道網を活用した連絡線の整備などにより、都市鉄道ネットワークの充実や利便性の向上、空港アクセスの改善を図ることも、国際競争力の強化に大変に有効である。

なお、首都圏の鉄道交通における混雑緩和や安全性の向上、輸送障害の改善に資する取組は引き続き、推進していく必要がある。加えて、訪日外国人客の一層の増加や2020年東京オリンピック・パラリンピック等を見据えて、交通系ICカードの利用エリア拡大

や、公共交通機関における多言語での情報提供、無料公衆無線LANの導入を推進していくことも重要である。

▶ 都心と臨海部を結ぶBRTの整備

2020年東京オリンピック・パラリンピックを契機として、公共交通に対する更なる需要の増加が見込まれる臨海副都心へのアクセスを強化していく必要がある。東京都は、都心と臨海部を結ぶBRTの運行に向け、昨年4月に「都心と臨海副都心とを結ぶBRTに関する事業計画」を策定したが、この計画に基づき地元調整、関係者との施設整備等の協議、停留施設を設置するりんかい線の駅前広場（東京レポート駅、国際展示場駅）の改修等を着実に推進していくとともに、環状2号線の整備状況にあわせてBRTの運行を速やかに開始していくことが望まれる。

▶ 主要な鉄道駅など交通結節点における施設整備の促進

人口の高齢化が進行している中で、高齢者をはじめ誰もが暮らしやすい、自動車に頼らないまちづくりを進めるために、複数の交通手段をつなぐ施設であり地域の拠点となる駅前広場等の交通結節点では、快適性・利便性の向上など一層の機能強化が求められている。こうした交通結節点では、ユニバーサルデザインの観点も踏まえ、駅前広場やペDESTリアンデッキ、自由通路など公共交通機関の利用促進に資する施設等の整備を促進していくべきである。

▶ ホームドアの整備促進、駅のバリアフリー対策の強化

「2020年に向けた実行プラン」では、2020年東京オリンピック・パラリンピックも踏まえて、交通機関、公共空間等のバリアフリー化を着実に進め、誰もが安全で円滑に移動し、安心して過ごすことができる魅力ある都市を実現するために、鉄道駅のバリアフリー化に関する数値目標が掲げられている。

高齢化社会への対応のみならず、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催に伴い、国内外から多くの人々が東京および首都圏を訪れることから、ホームドアの整備促進をはじめ上記プランに盛り込まれた数値目標を達成するための施策を鋭意推進し、公共交通機関等のバリアフリー化を着実に進めていくべきである。

なお、誰もが安全で円滑に移動でき、安心して過ごすことができる環境を整備していくには、ハード面の整備に加えておもてなしの精神や他者を思いやる共助の心を涵養するなど、ソフト面の対応も不可欠である。東京商工会議所では、上記の認識に基づき、高齢者や子ども、妊婦、子ども連れの方、障害者、外国人等を社会全体で見守り支え合う機運を醸成させ、誰もが安心・安全・快適に暮らし過ごせる地域社会を実現するために、街なかなどで困っている方々に積極的に「声かけ」をして、相手が求める範囲のサポートをしていく「声かけ・サポート運動」を全所的に推進している。更に、昨年11月から本年1月にかけて、国土交通省の後援のもとで、首都圏の鉄道事業者が連携し「声かけ・サポート」運動強化キャンペーンを実施したところである。官民を挙げてこうした取組を実施し「心のバリアフリー」を推進していくことは有意義であり、東京および首都圏のおもてなし力の向上や街の魅力向上にも資するものである。また、2020年大会を契機にこうした機運を更に高めていき、レガシーとして未来へ引き継いでいくことも重要である。

(3) 港湾

▶ 東京港中央防波堤外側地区国際海上コンテナターミナル整備事業の推進

東京港は、わが国の国際物流を支え、首都圏4千万人の生活と産業を支える極めて重要な拠点であるが、規模や機能、コストの面でシンガポールや釜山などアジア主要港の急速な台頭により、国際競争力を強化していくことが課題となっている。

こうした中、東京港中央防波堤外側地区では国際海上コンテナターミナル整備事業が進められている。本整備事業を通じて、大水深コンテナターミナルを整備することにより、国際海上コンテナ物流において基幹的な航路である欧州航路や北米航路に就航している大型コンテナ船による効率的な輸送が可能となり、産業立地環境の向上と物流コストの低減が図られ、東京および首都圏の産業の国際競争力が強化されることが期待される。更に耐震性を強化した岸壁が整備されることで、震災時においても物流機能が維持されることが期待されていることから、東京港中央防波堤外側地区の国際海上コンテナターミナル整備は、着実に推進していくべきである。

▶ 東京港大型クルーズ客船埠頭の整備推進等

世界のクルーズ人口は、クルーズ船の大衆化が進んだことで大幅に増加している。また、アジア域内においては、大型クルーズ客船による低価格なカジュアルクルーズの提供が開始されたことで、クルーズ市場の成長が見込まれていることから、日本への大型クルーズ客船の寄港需要が高まることが予想されている。

一方で、東京は鉄道・航空との接続の充実、豊富な観光資源等、大きなポテンシャルを有しているとともに、2020年東京オリンピック・パラリンピックが開催されることなどから、東京港への入港を希望するクルーズ船社が多くなっている。こうした状況の中、東京都は世界最大級の大型クルーズ客船にも対応できる新たな客船埠頭の整備を2020年大会の開催に間に合うよう取り組んでいるところである。

昨年3月に策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」において「訪日クルーズ旅客を2020年に500万人」という新たな目標が設定された中で、東京港の大型クルーズ客船埠頭は高いストック効果が期待されていることから、同埠頭の整備を促進していくことが求められる。

(4) 空港

▶ 羽田空港の更なる機能強化と就航都市数の増加等

羽田空港は、都心に近く24時間利用できる空港であり、わが国の将来を左右する重要なインフラであるため、その機能を十二分に発揮させていくことが必要である。一方、世界の都市総合力ランキングで東京の弱みとして国際線直行便就航都市数など国際交通ネットワークが挙げられている中で、首都圏空港における国際線需要は2012年度からの10年間で約6～8割増加する見込みであり、概ね2020年代前半には約75万回の容量の限界に達する見通しとなっている。

従って、羽田空港の機能強化に向けて、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催までに実現し得る方策として提案されている滑走路処理能力の再検証、特定時間帯の活用、都心上空飛行経路の設定、駐機場やターミナルビル等の地上施設の整備等について、地元住民や環境、港湾機能等に十分に配慮をした上で着実に実現し、拡大した昼間の空港容量を使って国際線を3.9万回拡大することで、更なる国際化を推進していくべき

である。これにより、羽田空港の国際線旅客数は現在の1.6倍に増え、経済波及効果は年間で6,500億円、雇用創出効果は4万7千人に達すると見込まれていることから、東京および首都圏全体の国際競争力の強化や持続的な成長にも大きく寄与していくことが期待される。

加えて、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催以降の方策として提案されている滑走路の増設についても、港湾機能との共存に配慮した上で、鋭意、推進していくことが期待される。

▶ 羽田空港のポテンシャルを活かした跡地利用の推進

羽田空港跡地は、空港の沖合展開事業以来の経過によって生じた広大な土地であり、空港に隣接する希少な空間であることから、跡地利用にあたっては空港と密接に関連し、一体となった利用を図ることが重要である。

跡地利用については、羽田空港移転問題協議会（三者協）が2010年に「羽田空港跡地まちづくり推進計画」を策定し、第1ゾーンおよび第2ゾーンの土地利用や基盤施設、まちづくりの進め方等が取り纏められている。

第1ゾーンは大田区が中心となり、中小企業向けの研究開発施設・企業向けオフィス・交流施設や、観光情報・全国の文化等を紹介する施設を整備する計画がある。また、第2ゾーンは国土交通省が主導し、民間事業者への空港用地（行政財産）の貸付を通じて、宿泊施設の整備・運営等を図っていくこととしている。

こうした取組は、空港と一体となった魅力的なまちづくりに資することに加えて、羽田空港の優れた立地特性を活かし、都内のみならず全国の産業活性化や地域間交流に寄与するポテンシャルを有していることから、国家戦略特区を十分に活用の上、具現化に向けた取組を推進していくことが望まれる。

あわせて、川崎市の殿町地区には生命科学分野の研究機関等の集積が進んでおり、上述の羽田空港跡地地区（第1ゾーン、第2ゾーン）を含む京浜臨海部との連携や、近隣のものづくり企業との医工連携の促進等、多岐にわたる相乗効果が期待されている。「羽田空港周辺・京浜臨海部連携強化推進委員会」において、国および地方公共団体の参加のもと、具体策の協議がなされているが、両地区の連携強化には、羽田空港南・川崎殿町・大師河原地域において、都市再生特別措置法に基づく支援措置を十分に活用し、民間都市開発や連絡道路をはじめとする関連公共施設の整備を推進することや、国道357号線多摩川トンネルの早期整備等を促進していくことが求められる。

また、多摩川の長い水際線を活かした良好な景観を創出して、快適で魅力ある親水ネットワーク形成にも注力していくことが求められる。

なお、上記の一連の取組を具現化する際には、適時適切な情報発信に努めるとともに、中小企業をはじめとした民間事業者の活力を最大限に活用していくべきである。

▶ 横田基地の軍民共用化の推進、横田空域および管制業務の返還

首都圏空港は概ね2020年代前半には約75万回の容量の限界に達する見通しがある中で、横田基地の軍民共用化は、首都圏の空港容量の拡大や首都圏西部地域の航空利便性の向上に寄与することから、早期実現を図ることが望ましい。

また、在日米軍が管理する横田空域は、一都九県にわたる広大なエリアに広がっている。同空域の一部は2008年9月に返還され、羽田空港の容量増加に対応した管制が可能と

なったが、依然として民間航空機の運航の支障となっている。より安全で効率的かつ騒音影響の少ない航空交通を確保していくには、横田空域の早期全面返還を実現することで、首都圏の空域を再編成し、わが国が一体的に管制業務を行うことが必要である。

(5) 都市整備・まちづくり

➤ 国家戦略特区の特例に基づく都市再生プロジェクトの推進

国家戦略特区には、世界から資本・人材を呼び込む国際的ビジネス環境の整備等を目的に、多岐にわたる規制改革メニューが用意されている。このうち、都市計画法等の特例措置では、居住環境を含め、世界と戦える国際都市の形成を図るために必要な施設（都心居住のための住宅、オフィスビル、コンベンション施設等）の立地を促進するため、区域計画に記載して内閣総理大臣の認定を受けることにより、都市計画の決定等や事業に係る許認可等がなされたものとみなすワンストップ処理が可能であり、都市再生プロジェクトの迅速な推進に大いに寄与している。

現在、東京圏の区域計画には、本特例措置に基づく複数の都市再生プロジェクトが盛り込まれているが、着実かつスピーディーに推進していくことが期待される。また、本特例措置の追加対象となっているプロジェクトも数多くあるため、プロジェクトの具現化に向けて、新たな区域計画を速やかに認定していくことが期待される。

更には、一昨年8月に東京圏の国家戦略特区の都内における区域が、9区から東京都全域へ拡大された。従って、9区以外の地区における都市再生プロジェクトなど、対象となるプロジェクトを更に追加していくことで、国際的ビジネス環境や外国人向け生活環境の整備をより一層促進し、外国企業やMICEの誘致を加速することで、新たな投資や雇用を創出していくことが求められる。

加えて、すでに予定されている合計32の都市再生プロジェクト全体で約11兆円の経済波及効果が見込まれている中で、「日本再興戦略2016」には、主として東京圏の国際都市機能を更に向上させるため、都市再生プロジェクトの合計数を2年間で100とする構想が掲げられていることから、国と緊密に連携し、着実かつスピーディーに推進していくことが期待される。

なお、国家戦略特区を通じて国際都市の形成を図るために必要な施設（都心居住のための住宅、オフィスビル、コンベンション施設等）の立地を促進し、拠点形成を図っていくには、税制支援等の拡充や、日影規制の緩和、借地借家法の正当事由の拡大も検討を進めていくべきである。更に、東京都駐車場条例や地域ルールで、大規模建築物に対する駐車場の附置義務が課せられているが、一定の駐車需要が見込めないエリアもあることから、附置義務の一層の緩和も検討すべきである。

➤ 水辺や緑の空間を活かした魅力ある景観の形成、舟運の活性化

水や緑といった豊かな自然、歴史や文化に根差した「うるおい」のあるまちなみや景観・環境は地域固有の貴重な資産であり、これらを再生・保全・活用することは都市の魅力向上につながるだけでなく、地域活性化や観光振興にも寄与する。従って、にぎわいのある水辺空間の形成に資する事業や水辺の緑化、都市再開発などを通じた緑地の創出に鋭意、取り組まれない。また、水と緑による「うるおい」のあるまちなみや景観を、海外にはない「日本ならではの」の魅力として、世界へ広くアピールしていくことも重要である。

更に、上記に関連し、魅力があり快適なまちづくりを推進していく上で、都市公園の整

備や公園施設の老朽化対策の実施、2020年東京オリンピック・パラリンピックを見据えた路面温度抑制対策も推進していくべきである。

なお、水辺の周辺には、多くの観光資源があり、これらをつなぐ舟運自体にも、観光や移動手段として価値があることから、舟運の活性化に向け、新たな舟運ルートの開発に対する支援、運航に係る届出手続きの簡素化を行うとともに、船舶が運行するための川幅や川底等の環境整備、防災船着場の平常利用を推進されたい。加えて、国をはじめ都や区など行政が設置・管理する船着場について更なる一般開放を望むとともに、設置者や管理者ごとに異なる船着場の利用条件統一、船着場における利便施設の整備等により、舟運事業者の一層の利便性向上を図られたい。また、駅やバス停留所などの公共交通機関や観光エリアから船着場までの案内や誘導が充分ではなく、船着場がわかりにくいといった指摘があることから、案内誘導サインの充実や船着場自体の統一ロゴマークの整備など利用者の利便性向上が求められる。

▶ エリアマネジメントの推進

地域ルールに基づくまちづくりや、公共施設・公開空地を活用したイベント開催等のにぎわい創出、防災訓練やパトロールによる安全・安心の確保、エリア循環バスやレンタサイクルの運営等の地域交通事業をはじめ、地権者や企業、開発事業者等の民間が主体的に行う、地域の環境および価値を維持・増進するための取組であるエリアマネジメントは、質の高い都市空間の形成に大いに寄与している。エリアマネジメント団体によるソフト的な活動は東京の魅力向上や国際競争力の強化にとって重要な要素であるため、セミナー等による普及啓発や、道路占用の特例を活用する地元自治体の取組に対する支援、公開空地の活用促進に向けた規制緩和等により、エリアマネジメントを更に進化させていくべきである。

▶ 集約型地域構造への再編（コンパクトシティ化の促進）

首都圏および東京圏の人口はこれまで増加傾向であったが、今後は逡減していくことが予想されている。また、東京都の人口は2025年の1,398万人をピークに減少に転じることが予測されている。区部の2050年の人口増減（2010年との比較）では、主に都心（中央区、港区、江東区等）で人口が増加するものの、その他の区や多摩地域においては、度合いの差こそあるものの、総じて人口が減少すると予測されている。東京を含む首都圏全域における今後のまちづくり、都市づくりは、こうした人口動態の大きな変化を踏まえて、都市サービスや都市の持続性を確保していくために、市街地の拡大や都市機能の拡散を抑制し、効率的・機能的な市街地へと再編していく必要がある。

2016年9月の東京都都市計画審議会答申「2040年代の東京の都市像とその実現に向けた道筋について」の中で、目指すべき都市構造のイメージとして、「集約型地域構造」への再編を掲げているが、東京を含む首都圏全域においても、行政、医療・福祉、商業等、生活に必要な都市機能や居住機能を駅周辺等の交通拠点から一定の地域に集約する地域構造（コンパクトシティ）へ再構築していくことが重要である。とりわけ、東京では、鉄道をはじめとした交通網により各地域のネットワークを維持・強化していくことで、国土交通省が策定した「大都市戦略」が掲げる「鉄道沿線まちづくり」を推進し、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保していくことが必要である。その際、高次の都市機能については沿線の地方公共団体で分担・連携していく発想が重要である。

なお、コンパクトシティへの再構築を推進していくには、国土交通省のモニターアンケートにおいて、6割強が「コンパクト・プラス・ネットワーク」について「聞いたことがない」と回答している一方で、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考えを重要であると回答する割合は約8割であることから、国民・都民に対する一層の周知や理解促進が不可欠である。

▶ バリアフリー、ユニバーサルデザインの推進

「2020年に向けた実行プラン」では、「誰もが優しさを感じられるまち」を政策の柱の一つに位置付け、2020年東京オリンピック・パラリンピックも踏まえて、交通機関、公共空間等のバリアフリー化を着実に進め、誰もが安全で円滑に移動し、安心して過ごすことができる魅力ある都市を実現するために、道路や公共空間のバリアフリー化に関する数値目標が掲げられている。

高齢化社会への対応のみならず、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催に伴い、国内外から多くの人々が東京および首都圏を訪れることから、上記プランに盛り込まれた数値目標を達成するための施策を鋭意推進し、道路や公共空間、更には2020年大会の競技会場等のバリアフリー化を着実に進め、誰もが安全で円滑に移動でき、安心して過ごすことができる環境を整備していくべきである。

▶ 無料Wi-Fiの利用環境の向上

旅行者が観光情報を収集する主な手段として、ICT化の進展に対応した機器の利用が進んでいる一方で、外国人旅行者が困ったことの上位に無料公衆無線LAN環境の不足が挙げられている。従って、「2020年に向けた実行プラン」に記載の通り、外国人旅行者が多く訪れる地域や2020年東京オリンピック・パラリンピックの競技会場周辺における無料Wi-Fiの整備など、外国人旅行者が利用しやすい通信環境の整備に向けた取組を加速していくことが求められる。

また、地域の観光・防災拠点における無料Wi-Fiについては、設置後の維持・管理費が観光協会や商店街等のエリアオーナーの課題になっていることから、その支援策が期待される。

加えて、空港・駅、宿泊・商業施設、2020年大会の競技会場など旅行者が集まる施設やエリアにおいて、事業者の垣根を越えてシームレスにWi-Fi接続できる認証連携の仕組みを国・関係機関との連携のもと構築されたい。

▶ 既存住宅ストックの活用促進

既存住宅はその品質や管理状態が十分に評価されずに、築年数の経過とともに市場での価値が低下する状況にある。そのため、住宅の平均使用年数は欧米と比べて短く、既存住宅市場も十分に活性化していない。良質な既存住宅の市場を形成し流通を促進していくには、新築時から維持管理期、売買期までの全体を通じて、住宅の品質や性能が確保され、取引時にそれらが明らかになり、その価値が適切に評価されることが必要である。また、空き家の発生を抑制していく上でも、既存住宅を売買や賃貸の各市場に流通させていくことが重要である。

東京都は既存住宅流通や住宅リフォーム市場の活性化のため、ガイドブックによる普及促進や消費者向け相談窓口の開設を進めてきたが、建物状況調査、既存住宅販売瑕疵保険、

住宅履歴情報の蓄積・活用等の認知度を高めるための普及啓発や、住宅リフォームに関する相談体制を充実させていくことが求められる。

○防災・減災

①災害に強いまちづくり

➤木密地域等密集市街地の早期改善

木密地域等密集市街地は、山手線外周部から環状7号線沿いに広範に分布し、区部面積の11%、居住人口の20%を占めている。木密地域は、道路や公園等の都市基盤が不十分なことに加え、老朽化した木造建築物が多いことなどから地域危険度が高く、地震火災などにより甚大な被害が想定されている。また、木密地域は居住者の高齢化による建替え意欲の低下、敷地が狭小等により建替えが困難、権利関係が複雑で合意形成に時間を要するなどの理由から、整備・改善が進みにくい状況となっている。

東京都が公表した首都直下地震の被害想定においても、想定死者数約9,700人のうち地震火災によるものが約4,100人と4割強を占め、建物被害についても全壊・焼失棟数約30.4万棟のうち、地震火災によるものが約20万棟と約3分の2を占めていることから、木密地域の早期解消は首都直下地震の被害を最小限に抑えることに直結する極めて重要な取組である。

東京都では、木密地域の整備・改善に向け「木密地域不燃化10年プロジェクト」を立ち上げ、不燃化特区制度による市街地の不燃化や特定整備路線の整備による延焼遮断帯の形成等により、燃え広がらない・燃えないまちを実現することを目標に様々な対策を講じている。また、昨年3月に改定された「防災都市づくり推進計画」において、2020年度までの達成目標として、整備地域の不燃領域率70%、全ての重点整備地域における不燃領域率70%以上、更には、2025年度までの達成目標として、全ての整備地域における不燃領域率70%以上が掲げられている。

一方で、国土交通省は、「住生活基本計画」において、「地震時等に著しく危険な密集市街地」について、2020年度までに概ね解消することを目標としている。また、一昨年3月に閣議決定された「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更において、今後10年間で達成すべき減災目標として、首都圏で想定される最大の死者数約2万3千人の概ね半減、想定される最大の建築物全壊・焼失棟数約61万棟の概ね半減が、それぞれ設定された。あわせて、木密地域における感震ブレイカー等の普及率を2015年度の1%未満から2024年度に25%にすることをはじめとした、減災目標を達成するための具体的な目標も設定されたところである。

そうした中、不燃化特区制度が開始された2013年度から2014年度までの2年間の不燃領域率の上昇率を基にした2020年度の不燃領域率の推計値は約67%である。従って、2020年度までの到達目標を確実に達成するには、建替え等による建築物の不燃化・耐震化や、特定整備路線の整備をはじめとした延焼遮断帯の形成等の木密地域改善に向けた取組を更に加速させるとともに、実効性を高めていくことが不可欠である。また、その裏付けとなる予算措置や、東京都および各区の執行体制、両者の連携の更なる強化が必要である。

なお、特区における取組の効果を検証した上で、整備地域をはじめとした特区外の木密地域においても支援を強化していくべきである。

▶ 緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進

首都直下地震等大災害発生時に、防災拠点や他県等との連絡に重要な役割を担う緊急輸送道路の沿道建築物の耐震化を進めることは、道路の閉塞を防ぎ円滑かつ迅速な救出・救助活動の実施や緊急支援物資等の輸送、建築物の倒壊による人的被害の減少に向けて、極めて重要である。

東京都は、地域防災計画で位置付けた緊急輸送道路のうち、特に沿道建築物の耐震化を図る必要があると知事が認める道路を特定緊急輸送道路としている。耐震改修促進法および耐震化推進条例により、特定緊急輸送道路の沿道建築物のうち旧耐震基準で建築され、高さが概ね道路幅員の2分の1以上の建築物の所有者に対して耐震診断を義務付けている他、耐震改修を努力義務としている。耐震診断および耐震改修ともに財政的な支援を講じることで、沿道建築物の耐震化に取り組んできたが、昨年12月時点の耐震化率は82.7%であり、耐震診断が義務付けられている旧耐震基準の建築物に限ると34.1%にとどまっている。こうした状況に対して、東京都が沿道建築物の所有者を対象に昨年実施した調査では、所有者の46%が耐震化を予定（耐震改修を予定26%、建替え・除却を予定20%）していることが明らかになった一方で、49%が耐震化を実施しないと回答し、その理由として、費用負担の大きさや建物の機能が損なわれる、合意形成が困難との回答が上位を占めている。

従って、建物所有者への個別訪問等あらゆる機会を捉えて条例の趣旨や支援措置の周知に一層努めるとともに、アドバイザーの派遣や補助の拡充、税制面からの後押し、総合設計制度やマンション建替法容積率許可制度の活用による建替えの促進等を通じて、特定緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化を早急かつ強力に推進していく必要がある。

加えて、特定緊急輸送道路は、避難や徒歩帰宅の際にも重要な役割を担うことから、道路幅員2分の1未満の高さの建築物や、一般緊急輸送道路等の沿道建築物についても耐震化を促進していく必要がある。

▶ 老朽マンション、団地、ニュータウンの耐震化、再生の促進

都内マンションの総戸数は都内世帯の約4分の1に相当し、東京都には全国のマンションストックの約4分の1が集積していることから、マンションは都民の主要な居住形態となっている。しかし、都内マンションの約2割にあたる約36万戸が1981年以前の旧耐震基準で建築されたものであり、更に、そのうち1971年以前の旧々耐震基準で建築されたものは約7万戸と推計されており、これらの多くは耐震性の不足が懸念されている。

また、マンションを「終の棲家」として考える割合が高まっていることに加えて、居住者の高齢化も進んでいる。2013年時点の国の調査では、都内マンションのうち世帯主の年齢が65歳以上の割合は約3割となっており、建築年代別に見ると古いマンションほど高齢化が進んでいる。また、2011年時点の都の調査では、都内の旧耐震基準で建てられたマンションのうち、建替えの検討を行ったことがある、または今後検討予定であるとの割合は約15%に過ぎず、建替え検討時の課題として、居住者の高齢化や費用負担に加えて、容積率等の制限などを挙げている割合が多い。

そうした状況の中、築年数の経過したマンションが今後急速に増加する見込みであり、順次、更新期を迎えていくことから、マンションの耐震化、再生の促進は喫緊の課題である。老朽マンションや団地、ニュータウンの耐震化や再生が進まなければ、安全・安心な居住環境が確保されないばかりか、周辺地域の防災性にも影響を及ぼすことから、対策が急

がれる。

2014年のマンション建替法の改正・施行により、耐震性が不足するマンションについては、敷地売却制度（区分所有者等の5分の4以上の賛成に基づく）や容積率の緩和特例制度が措置されたが、既存不適格などにより自己の敷地のみでは建替えが困難なマンションなど、現行法制度でもなお円滑な建替えや改修が困難なものが相当数存在している。

従って、老朽化が著しいマンションや耐震性が低いマンションを建替える場合の同意要件（区分所有者等の5分の4以上の賛成）の緩和や、既存不適格マンションなどの別敷地での建替えが可能となるような仕組みづくり、借地借家法第28条における解約の正当事由に建替え決議の成立が該当するよう措置することなど、国による法改正等の措置により更なる支援策等が望まれる。そのような中、昨年3月に策定された「良質なマンションストックの形成促進計画」等に基づき、マンション啓発隊による助言活動やマンション耐震セミナーをはじめとしたマンション管理組合等に対する普及啓発活動、耐震診断や補強設計、耐震改修等の助成を通じて耐震化、更新対策を加速していく必要がある。加えて、まちづくりと連携して建替え等の再生を促進する「東京都マンション再生まちづくり制度」により、支援の充実を図っていくことが期待される。

なお、都市再生特別措置法の改正に基づく措置を通じて団地の建替えを促進していくことや、老朽マンションや団地、ニュータウンの再生にあわせて、計画的に保育施設や高齢者支援施設の設置を進めるなど、人口減少、少子化、高齢化に合わせたまちづくりを加速していくことも重要である。

▶ 無電柱化の推進

無電柱化の推進は、発災時の電線類の被災や電柱の倒壊による道路閉塞を防止するだけでなく、良好な景観形成や、安全で快適な通行空間の確保にも寄与する事業である。

東京都においても「東京都無電柱化推進計画」でセンター・コア・エリア（おおむね首都高速中央環状線の内側のエリア）内の都市計画幅員で完成した都道の無電柱化を2019年度までに完了することに加えて、東京都無電柱化推進条例の策定や、都道・臨港道路全線における電柱新設の禁止などの目標を掲げている。

一方、東京23区の無電柱化率は7%と海外主要都市と比較して低い状況にあるが、無電柱化の推進には多額の費用を要することがネックとなっている。従って、緊急輸送道路や、震災時に一般車両の流入禁止区域の境界となる環状7号線の内側、都市機能が集積している地域、観光客が多く訪れる地域等から順次、無電柱化を推進していくことが求められる。

▶ 空き家対策の推進

空き家等の維持管理が不十分な老朽建築物は、発災時に倒壊や火災の危険性が高いことに加えて、放火や不法侵入等の治安面や衛生面、景観面においても問題があることから、対策が急がれている。総務省の住宅・土地統計調査で、2013年10月時点の全国の空き家率は過去最高の13.5%（東京都は11.1%）になるなど、高齢化の進展や人口減少に伴い増え続けており、社会問題化している。

こうした背景のもと、一昨年5月に空家等対策の推進に関する特別措置法が全面施行されたことに加えて、「住生活基本計画」においても、急増する空き家の活用・除去の推進が目標に掲げられている。同法に基づき各区市町村は空き家等対策の体制整備・空家等対

策計画の作成、必要な措置の実施等中心的な役割を担うことから、区市町村が行う計画の作成や空き家改修工事助成等に対して補助を行う「空き家利活用等区市町村支援事業」を着実に遂行されたい。加えて、区市町村に対する技術的な助言や区市町村相互間の連絡調整等必要な支援にも注力されたい。

▶ 効率的・効果的な地籍調査の推進

木密地域をはじめ、細街路や密集市街地など土地の権利関係が複雑な都市部において、地籍調査は都市再生などまちづくりの推進はもとより、災害時の境界復元にも極めて有効である。しかし、2014年3月末時点の地籍調査の実施状況は全国平均の51%に対して、東京都は21.9%であり、区部に限ると9.3%と全体平均から大きく遅れていることから、災害復旧の迅速化に向けて、地籍調査を一層推進していくことが必要である。

なお、木密地域等密集市街地における地籍調査は、土地の権利関係の複雑さに加えて、測量にあたっては道幅が狭く直線的に見通しづらいため基準点を多く設置する必要がある、測量回数も多くならざるを得ないことから、調査が長期化しコストも増加する課題を抱えている。更に、地籍調査の主な実施主体である区市町村では人員が不足し、調査着手への足かせとなっている。従って、地籍調査の推進には、人員面や財政面、更には測量期間の短縮や費用負担の軽減等の諸課題の解決が必要である。そうした課題の解決に向け、準天頂衛星や高精度なGPS等先端ICT技術に基づく新たな測量手法の導入等も含めて、国と連携してより一層取り組んでいくことが必要である。

②災害に強い都市基盤

▶ 主要な交通施設の耐震化促進（道路橋梁、鉄道施設等）

特定緊急輸送道路等の幹線道路は、発災時に救出・救助活動や緊急物資の輸送、防災拠点や他県等との連絡等に極めて重要な役割を担うため、東京都は条例等により沿道建築物の耐震化に鋭意取り組んでいるが、発災時には迅速かつ効率的に障害物除去を行い緊急輸送路としての機能を確保していくことが不可欠である。従って、橋梁に耐震化や老朽化対策を施すことで、発災しても緊急交通路・緊急輸送道路が有効に機能するようにしなければならない。また、城東地区をはじめ液状化の危険度が高い地域では、あわせて液状化対策も講じるべきである。

鉄道については震災時に、架線の損傷や軌道変状、切土・盛土の被害、橋梁の亀裂・損傷等が発生することが懸念されている。ひとたび首都圏の鉄道施設が被災すれば影響は計り知れず、都市機能の麻痺を招きかねないため、高架線や高架駅、橋梁の耐震化を急ぐ必要がある。加えて、地平駅についても国と連携の上、対策を急ぐべきである。

▶ 東京港における耐震強化岸壁の整備

首都圏4千万人の生活と産業を支える東京港では、震災時の緊急支援物資の輸送拠点や被災者の避難に重要な役割を担うため、耐震強化岸壁の整備を進めていく必要がある。また、外貿コンテナふ頭では、耐震強化済みの岸壁が3バースと少ないため、震災時でも首都圏経済活動の停滞を回避するには、幹線貨物輸送対応の耐震強化岸壁についても更なる増設が不可欠である。

▶ 羽田空港の耐震化、液状化対策の推進

羽田空港は、東京港と同様に緊急支援物資の輸送拠点としても極めて重要な役割を担うが、国土交通省が2014年に策定した「首都直下地震対策計画」では、液状化により滑走路2本が使用できなくなる可能性があるとして予想されていることから、対策が急がれる状況にある。従って、耐震化、液状化対策を実施中のC滑走路等について、対策が早急に完了するように、国に対する働きかけを強化すべきである。

▶ 物流拠点の再整備・機能更新、災害対応力の強化

2013年度の「第5回東京都市圏物資流動調査」では、首都直下地震の想定最大震度が6強以上の区市町村内に立地している物流施設が東京都市圏全体の約5割を占めており、そのうち旧耐震基準で建設された施設が約3割超を占めていることが明らかになった。一昨年未公表された東京都市圏交通計画協議会の提言「東京都市圏の望ましい物流の実現に向けて」では、上記の調査結果を踏まえ、首都直下地震で東京都市圏の物流施設の活動が影響を受けた場合に懸念される物資流動量は小さくなく、物流を通じて都市圏内外の消費・産業活動に影響を及ぼす可能性を指摘している。

また、本提言では、大災害時にも維持可能なサプライチェーンの確保や被災地への円滑な支援物資供給に向けて取り組むべき施策として、立地需要のある郊外部等への物流施設の立地支援や、物流施設等の防災機能強化への支援、災害時のサプライチェーン・支援物資輸送を支えるネットワーク構築の必要性を提起している。

物流は、生産、流通、販売といった一連の経済活動に不可欠であるばかりか、緊急支援物資の輸送をはじめ、大災害時の迅速な復旧・復興にも極めて重要な役割を担うことは言うまでもない。また、経済の一層のグローバル化により物の動きが国際化し、且つインターネット通販の普及等により小口・多頻度配送の需要が高まっていることを背景に、集配送・保管・流通加工等の複数の機能を併せ持つ施設へのニーズが高まっている。こうした中、東京および首都圏の物流施設の機能の高度化・効率化を通じて経済活動全般の生産性を向上させ、かつ国際競争力を強化していくとともに、物流拠点の災害対応力を高めていくことがますます重要になっている。

従って、老朽化した物流施設の建替えや集約化等の再整備、機能更新に対する税制優遇、施設整備のための財政支援の拡充を国へ働きかけていくことが求められる。加えて、大災害時にも機能する物流の構築に向けて、施設の耐震性強化や防災設備の設置促進に加えて、多様な輸送手段を活用した支援物資輸送に資する広域連携体制の構築、荷主と物流事業者とが連携したBCPの策定促進も重要である。

▶ 液状化対策の推進

東日本大震災では、東北地方から関東地方の太平洋沿岸を中心に広範な地域で液状化被害が発生し、震源から遠く離れた都内でも震度が5強であったにも関わらず臨海部だけでなく内陸部においても液状化が発生し、城東地域の5区で木造住宅が傾くなどの被害が発生した。

東京都土木技術支援・人材育成センターが既存データベースを活用し、1923年関東大地震規模の地震動が発生した場合の液状化の発生しやすさを地図化した「東京の液状化予測図」においても、都内の城北地域から城東、城南地域にかけて液状化が発生する可能性がある地域が存在している。首都直下地震が発災し液状化が発生すると、道路や上下水

道、護岸施設等のライフライン施設や住宅等に甚大な被害を及ぼし、復旧までに長時間を要すると思われる。

従って、ライフライン施設の液状化対策を推進していくとともに、住宅については、建築主等が液状化による建物被害に備えるために必要となる地盤データや対策工法等の情報提供、アドバイザー制度など、液状化対策に関する施策の情報発信を強化していくことが重要である。

▶ 地下街、地下駅等の浸水対策の推進

地下街は設備の老朽化が進んでいることから、都内のみならず全国的に防災・安全対策を推進していく必要性が指摘されている。首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）で、地下街は一度停電になると昼間であっても採光が困難であるため大きな機能支障が発生する懸念や、施設管理者から利用者に対して適切な避難誘導がなされない場合等の被害の拡大、心理的な側面でのパニック助長など、地下空間に由来する懸念が指摘されている。こうした懸念は大規模水害時においても該当することである。

一方、国土交通省は2014年に「地下街の安心避難対策ガイドライン」を策定し、耐震対策等地下施設の整備・更新に必要な考え方や技術的な助言、避難経路の検証方法や対応方策の検討方法等を提示している。

地下街は多くの通行者が利用するなど都市機能を担う上で不可欠な施設であり公共性も有することから、ガイドラインの周知、耐震化や揺れによる非構造部材（天井パネル、壁面等）の落下対策、水漏れ対策、止水板の設置をはじめとした浸水対策、火災対策等に要する経費面での支援など地下街の安全対策の拡充を国に対して働きかけるとともに、安全対策に係る計画策定の支援等に一層取り組まれない。

▶ 河川、海岸施設の耐震・耐水対策（水門、排水機場、堤防等）の推進

墨田区や江東区等の海拔ゼロメートル地帯では、地震の強い揺れにより排水機場の機能不全、堤防や水門等の沈下・損壊に伴う浸水被害が発生する恐れがあり、更に地震と台風・高潮等との複合災害になった場合には、浸水域が拡大・深刻化する懸念もある。

特に、地震や大雨等により荒川右岸の堤防が決壊し氾濫すると、城北・城東地域から都心部に至るまで広域な浸水となることが予測されている。その際、浸水面積は約110 km²、浸水区域内人口は約120万人に及び約50 km²を超える範囲で2週間以上浸水が継続し、死者数は約2千人に及ぶ想定もある。また、ライフラインが長期にわたり停止する可能性もあるため、孤立時の生活環境の維持も極めて困難になることが懸念されている。加えて、東証一部上場企業大手100社のうち42社の企業の本社や、銀行・証券・商品先物取引業32社のうち19社が浸水する可能性がある他、氾濫水が地下空間へ入り込むことにより、地下鉄等の浸水被害は17路線、97駅、約147kmとなる予測もあるなど、都心部においても甚大な被害が危惧されている。

更に、大型台風により東京湾に高潮氾濫が発生すると、千葉県、東京都、神奈川県の高潮エリアを中心に約280 km²が浸水し、死者数は約7,600人に及ぶ想定もある。

東京都は、東部低地帯において、水門、排水機場、堤防等の河川施設の耐震・耐水対策および東京港沿岸部の地震・津波・高潮対策を、目標年次を設定した上で鋭意推進しているが、国と緊密に連携し着実に整備していくべきである。

特に、東京の沿岸部の第一線を守る水門、防潮堤については、2020年東京オリンピック

ク・パラリンピックまでに整備を確実に完了することが求められる。

▶ ハッ場ダム、堤防等、ストック効果の高い根幹的治水施設の整備

首都圏で想定されている大規模水害のうち、未曾有の大雨により利根川の堤防が決壊すると、埼玉県から都内の城北・城東地域に至るまで広域な浸水となることが予測されている。また、死者数は約2,600人に及ぶ想定もあり、ライフラインやインフラが浸水被害を受けることも考えられていることから、首都圏の経済社会に甚大な被害をもたらす可能性がある。

利根川首都圏広域氾濫で想定されている被害の軽減に向け、ハッ場ダムは利根川上流の全流域面積の約4分の1を占める吾妻川流域において初めて計画された多目的ダムであり、完成すれば他の既設ダムと相まって洪水調節機能を発揮することから、利根川等の治水上、また利水の面においても不可欠な施設である。更に、利根川首都圏広域氾濫では約34兆円の被害が想定されていることから、ハッ場ダムはストック効果が非常に高い施設であり、「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」では、ハッ場ダム建設事業は主要取組に位置付けられ、2019年度の完成を目指して建設が進められているところである。

加えて、直轄管理河川における高規格堤防事業は、首都圏を洪水から守るとともに、まちづくりを進めていく上で重要な事業であり、その構造的な特徴から破堤しにくいだけでなく、地震時の液状化等にも強いため、震災対策としても有効である。

東京および首都圏における大規模水害のリスクを低減させるには、ハッ場ダム建設事業や、高規格堤防事業を含む堤防整備および強化対策、環状七号線地下広域調節池の整備等の水害対策、砂防事業等の土砂災害対策をはじめとした防災・減災に高いストック効果を有する事業を国と緊密に連携し着実に推進していく必要がある。

以上

2017年度第4号 2017年6月9日 第696回常議員会決議
