

東京都「防災都市づくり推進計画（改定案）」に対する意見

2016年3月3日
東京商工会議所

東京都の「防災都市づくり推進計画」は、今後30年間で70%の確率で発生すると予想されている首都直下地震時に、特に甚大な被害が想定されている整備地域の防災性、安全性を確保するために策定されている計画である。このたび、東京都から提示された改定案には、木密地域の改善に向けた目標や施策が記載されていることから、本計画は東京の都市防災力の強化に向けて非常に重要である。

また、東商は東京都と「不燃化推進特定整備事業の推進に関する協定（木密不燃化推進に向けた協定）」を2013年に締結し、施策の周知に取り組んできたことに加え、豊島支部や北支部でも木密地域の改善に向けた活動を鋭意展開している。さらに、木密地域の改善は震災対策特別委員会や首都圏問題委員会の要望でも取り上げてきた政策課題であることから、両委員会で積み重ねてきた議論をもとに、改定案に対する東商の意見を下記の通り申し上げる。

なお、下記の意見は、今回の改定案に係る内容を中心に、「地域防災計画」や「耐震改修促進計画」等に係る内容も含めて、東京の都市防災力を強化していく上で重要な事項を幅広い観点から策定したものである。

記

1. 東商の意見（基本的な考え：総論）

(1) 首都直下地震の被害想定では、想定最大死者数約9,700人のうち木密地域が約4,100人と4割強を占め、建物被害についても最大で約30.4万棟のうち木密地域が約20万棟と約3分の2を占めていることから、東京の都市防災力を強化していく上で、木密地域の改善は最重要課題の一つである。

従って、東京都が掲げている目標のうち、まずは2020年度を目標年次としている「整備地域における不燃領域率70%」および「全ての重点整備地域における不燃領域率70%以上」を確実に達成すべきである。

(2) 東京都の木密地域改善に向けた施策により、整備地域の不燃領域率が上昇するなど、徐々に成果が上がりつつある。しかし、木密地域では、居住者の高齢化による建替え意欲の低下や、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等の理由から、改善が進みにくい状況になっている。

そうした中で、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年度を目標年次とした上記目標を確実に達成するには、今回の計画改定を機に木密地域改善に向けた取組をさら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や両者の連携のさらなる強化が必要である。

- (3) 東京都が掲げている目標を確実に達成するには、延焼遮断帯の形成やその主要な要素である特定整備路線の整備、老朽木造建築物の除去等の施策をより強制力をもって展開することが必要であり、一定の私権の制限もやむを得ないと考える。その際、移転や住替えを余儀なくされる住民へ移転先をしっかりと確保するなど、きめ細かい支援策を講じていくことが不可欠である。
- (4) 地域危険度が高い整備地域を改善し、地域の安全・安心を確保していくことは、当該地域およびその周辺の住民や企業等にとって、大きな関心事である。
従って、東京都が各整備地域で展開している施策（整備プログラム）を、住民や企業等をはじめとした地域の様々な主体に広く周知し、理解を促進していくことが極めて重要である。そうすることで、東京都の取組に対する地域の様々な主体の協力や参画を促進していくべきである。
- (5) なお、東商は、2013年に東京都と締結した「不燃化推進特定整備事業の推進に関する協定（木密不燃化推進に向けた協定）」や、2014年に締結した「東京の防災力向上のための連携協力に関する協定」に基づき、地元・東京の地域総合経済団体として、木密地域の改善をはじめとした東京の防災力強化に向けた取組に、今後も本支部を挙げて連携・協力していく所存である。

2. 東商の意見（各論）

（1）不燃化特区の指定地区の拡大

東京都が目標としている2020年度までの整備地域における不燃領域率70%を確実に達成するには、今回の計画改定を機に木密地域改善に向けた取組をさらに加速し、実効性を高めていくことが不可欠である。そのためには、従来よりも強力に施策を展開していく必要がある。

従って、整備地域の中でも特に重点的・集中的に改善を図るべき地域として、東京都と区が連携して老朽家屋の除去や戸建の建替え（準耐火以上）、建替え・共同化などの種地の取得、区画整理、公園・緑地の整備等を行う上で、東京都が従来よりも手厚い支援策を講じている不燃化特区について、現在の52地区から指定地区をより拡大していくことが望ましい。

（2）延焼を防止するためのハード面の取組

①特定整備路線の整備促進

延焼遮断帯として重要な役割を担う特定整備路線について、東京都は2020年度までに28区間・約25kmの整備を完了することを目標としている。現在、全28区間において事業に着手し、用地取得を進めているところであるが、地権者に対するきめ細かい支援策を講じつつ、着実に整備を推進していくことが望まれる。

②防災生活道路の整備促進

各整備地域において整備プログラムに位置付けた防災生活道路の整備は、地域危険度が高く防災上の課題を有する市街地から整備に着手するなど、優先順位を付けて整備を促進していくべきである。

なお、早期に整備するためには、都市計画道路事業として取り組んでいくことも必要である。

③沿道建築物の耐震化促進

東京都は「耐震改修促進計画」において、2015年度末までに住宅の耐震化率を90%以上とする目標を掲げているが、2014年度末時点の耐震化率は83.8%であり、木造戸建て住宅に限ると77.5%にとどまっていることから、これまで以上に耐震化を促進していく必要がある。

特に整備地域は、老朽化した木造建築物が多いことから物的被害の軽減のみならず、倒壊による道路閉塞を防ぎ人的被害の軽減や円滑な救命・救助活動を図っていく上でも、耐震化を促進していくことが喫緊の課題となっている。現在、東京都は整備地域内の住宅を対象にアドバイザーの派遣や耐震診断費用の助成、耐震改修等費用の助成を実施しているが、これらの施策を鋭意展開することで、住宅の不燃化・耐震化や耐震改修を促進していく必要がある。

④消防水利の確保

木密地域には幅員が狭く消防車など緊急車両が入れない道や路地が数多く存在している。一方で、東京都「地域防災計画」では木密地域内における消防水利の不足を課題に掲げていることから、延焼防止に向けた対策の一環として、経年した防火水槽の耐震化や深井戸の整備など消防水利の確保を的確に進めていく必要がある。

⑤公園・広場の整備

木密地域では延焼により甚大な被害が想定されていることから、同地域内や隣接地での避難場所や救命・救助活動の拠点となる公園・広場は短期集中的に整備していく必要があるため、国や区と連携しながら取組を加速していくべきである。なお、国に対して用地取得の国費率引き上げを要望していくことも必要である。

⑥電線地中化・無電柱化の推進

電線地中化・無電柱化は、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歩行空間の確保にも寄与するものである。東京都は一昨年末に公表した「無電柱化推進計画」において、対象となる都道を定め取組を推進しているが、特に震災時に一般車両の流入禁止区域の境界となる環七については、2024年度末までに完了することを目標としている。

一方で、区道における無電柱化の推進は、国道・都道等の幹線道路に比べて進展しておらず、震災時には電柱倒壊による道路閉塞が大いに懸念されることから、補助等を通じて、防災生活道路をはじめとした防災上重要な区道における対策を推進すべきである。

⑦バリアフリー化の推進

高齢化の進展やオリンピック・パラリンピック開催にふさわしい都市機能整備の観点のみならず、発災時に誰もが迅速かつ円滑に避難できるまちづくりを推進していくことは、減災の観点から非常に重要である。

木密地域には高齢者が多く居住していることから、公園・広場や道路を整備していく際

には、バリアフリー化を積極的に推進していく必要がある。

(3) 延焼を防止するためのソフト面の取組

①新たな防火規制区域の拡大

整備地域は木造老朽建築物が連担しており、首都直下地震発災時に大規模な火災延焼が発生することが予想されていることから、人的、物的ともに甚大な被害が想定されている。東京都は、整備地域を原則、新たな防火規制区域に指定していくことにしているが、都内全域における新たな防火規制区域の指定は2015年9月末時点で5,740haであり、整備地域6,900haの全域が指定されていない状況である。従って、地域の理解のもとで、整備地域における新たな防火規制区域を早急に拡大していくべきである。

②電気火災を含めた防火対策への意識啓発

阪神・淡路大震災や東日本大震災では、地震の揺れによる火災のうち出火原因が確認されたものについて、いずれも6割以上が電気に起因していることから、電気火災を含めた防火対策への意識啓発により一層取り組んでいく必要がある。

③地域における初期消火力と共助体制の強化

東京都は「地域防災計画」で、向こう10年間で達成すべき首都直下地震の防災・減災目標を掲げているが、目標を達成するためには、ハード面の対策に加えて、地域における初期消火力を強化していくことが極めて重要である。従って、その担い手である消防団の機能強化に向けて、団員の確保や装備資機材の整備、防火防災指導等を通じた地域住民との連携強化など、活動支援を促進していくべきである。

また、高齢者が多い木密地域では共助体制の強化が特に重要であることから、防災訓練への参加を促すこと、さらには消火器の使用方法等を習得してもらうことも肝要である。なお、被害の最小化に向けて、各家庭における家具類の転倒・落下・移動防止対策を促進していくことも有効である。

(4) 国との連携を密にして取り組むべき事項

①国の密集市街地対策との連携

国は、密集市街地整備事業等により、地方公共団体が行う延焼遮断帯となる道路や防災公園の整備、老朽建築物の除去と併せた耐火建築物への共同建替え、狭あい道路の拡幅などを支援している。その中で、高齢者が多い木密地域において、多様な世帯の居住促進を図るため、子育て支援施設やサービス付き高齢者向け住宅、福祉施設等の生活支援機能の整備を進めるなど、密集市街地における総合的な環境整備に対する支援を重点的に実施している。

国も2020年度までに木密地域を解消することを目標としている中で、こうした国の施策を十分に活用し、木密地域の安全・安心を確保するのはもちろんのこと、福祉インフラの整備等を通じて、多様な世代や世帯の居住を促進していくことも重要である。

②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、高齢化の進展や人口減少に伴い木密地域のみならず全国的に増え続けている。

昨年5月には空家等対策の推進に関する特別措置法が全面施行され、同法に基づき各区市町村は空き家等対策の体制整備・空き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、区市町村が行う空き家等対策計画の策定や空き家改修工事助成等に対して補助を行う東京都の「空き家活用等支援事業」を着実に遂行されたい。

③地籍調査の推進

地籍調査は、細分化された土地や細街路が多く土地の権利関係が複雑な木密地域において、災害後の境界復元に極めて有効であるが、2013年度末時点の実施状況は全国平均の51%に対して、東京都は21.9%、区部に限ると9.3%に過ぎない状況である。

災害復旧の迅速化に向けて、地籍情報を整備することは極めて重要であるため、国と連携し一層推進していくことが必要である。

④延焼遮断帯の形成にも資する老朽マンション対策の推進

東京には全国のマンションストックの約4分の1が集積しており、そのうち約36万戸が旧耐震基準であることから、マンションの耐震化は喫緊の課題である。また、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。老朽マンションの耐震化や建替え等が進まなければ、安全・安心な居住環境が確保されないばかりか、周辺地域の防災性等にも影響を与え、都市再生を進める上で大きな問題となることが懸念される。

従って、延焼遮断帯の形成を含む都市防災力の向上や良好な住宅地の形成に向け、アドバイザー派遣や耐震化補助、建替えに際しての諸経費に係る補助の強化等を通じて、老朽マンションの耐震化、更新対策を加速すべきである。

また、一昨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）や容積率の緩和と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やなど、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、法改正等の措置によりさらなる支援策等が講じられるよう、国に対してより一層働きかけるべきである。

なお、老朽マンションや団地、ニュータウンの更新に併せて、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必要もある。

マンション建替法に基づく建替えの実績(件数)

年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	計
東京都	3	2	4	3	3	2	2	5	5	3	5	37
全国 (東京都分を含む)	4	5	8	14	9	6	4	5	6	5	10	76

出典：東京都 ※構造計算書偽装物件を除く。

築40年以上のマンションの戸数の推移



出典：東京都

以上