

第5節

安全・快適で質の高い生活環境の整備

1. 安全な暮らしの実現

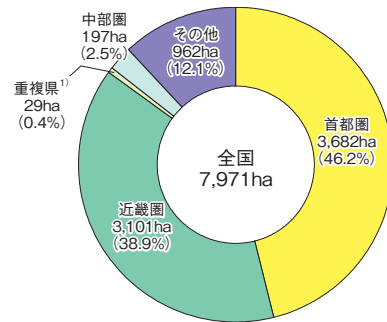
(1) 密集市街地の整備改善 (密集市街地の現状)

老朽化した木造住宅が密集し、細街路が多く公園等のオープンスペースの少ない市街地は、密集市街地（もしくは木造住宅密集市街地）と呼ばれている。同市街地では、地震時に家屋の倒壊や大火等の発生、さらには消火・避難・救助活動の遅れ等により重大な被害を受ける危険性が極めて高く、早急な整備改善が課題になっている。

国土交通省では、地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地（以下「重点密集市街地」という。）を、都道府県及び政令指定都市の協力を得て詳細に把握し、その結果を平成15年7月に公表したところである。それによると、平成14年度末時点で、首都圏には全国の約46%にあたる3,682ha（おおよそ山手線の内側の面積の半分を上回る広さ）の重点密集市街地が存在している（図表2-5-1）。また、東京都に過半が集中しており、とりわけ山手線沿線から環状7号線にかけての地域に多く存在している。なお、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県には重点密集市街地は存在していない（図表2-5-2、2-5-3）。

図表 2-5-1

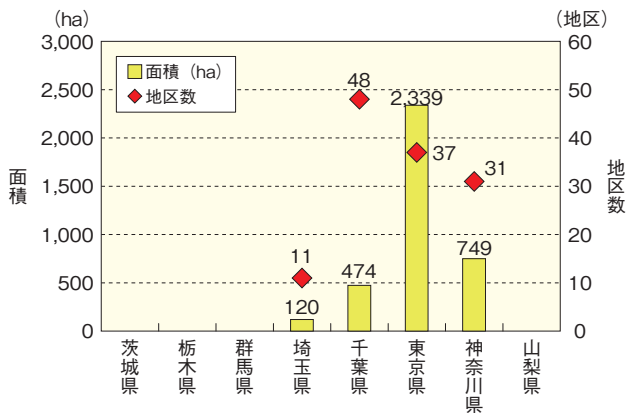
全国における重点密集市街地の分布



注：内訳の合計が100%とまらないのは、数値の四捨五入の関係による。
資料：国土交通省

図表 2-5-2

首都圏における都県別の重点密集市街地の状況



資料：図表 2-5-2、2-5-3 ともに国土交通省

図表 2-5-3

東京都における重点密集市街地の分布状況



1) 重複県：「近畿圏整備法」（昭和38年法律第129号）、「中部圏開発整備法」（昭和41年法律第102号）に規定する府県のうち、福井県、三重県、滋賀県を指す。

(改善施策の方針)

このような密集市街地の安全性確保のため、平成13年12月には、都市再生本部が第三次の都市再生プロジェクトとして、重点密集市街地について平成23年度末までに最低限の安全性を確保²⁾することを内容とする決定を行っている。また、住生活基本法（平成18年法律第61号）に基づき平成18年9月に閣議決定された住生活基本計画の全国計画においても、同様の目標を定めている。

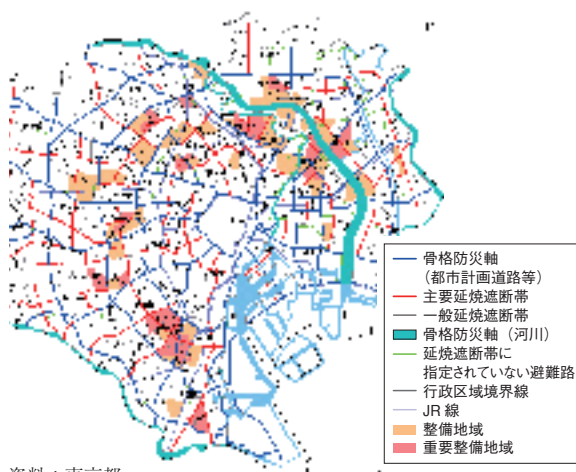
これまで密集市街地の整備改善に向けて様々な取組が推進されてきたが、現状の密集市街地整備の取組の速度では、平成23年度末までの目標の達成が難しい状況にあることから、平成19年1月には、第十二次の都市再生プロジェクトとして、密集市街地整備の取組を加速することが決定された。これを受けて、道路等の基盤整備を推進しつつ、老朽化した建築物の建替えの促進を図ることにより、危険な密集市街地のリノベーションを戦略的に推進するため、平成19年3月に「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（平成9年法律第49号）を改正した。

首都圏における重点密集市街地の過半が存在する東京都では、平成16年3月に「防災都市づくり推進計画」を策定しており、老朽化した木造住宅等が集積する木造住宅密集地域の中から重点整備地域³⁾を定め、平成27年度までに、地区毎に不燃領域率45～70%⁴⁾を目指して整備方策を定めている（図表2-5-4）。

(事業実施の状況)

住宅市街地総合整備事業、都市防災総合推進事業等により、老朽建築物等の除却・建替え、道路・公園等の防災上重要な公共施設の整備等が総合的に行われ、密集市街地の整備改善が図られているところである。住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）の実施状況をみると、実施地区については、首都圏では東京都が9割以上を占めている（図表2-5-5）。

図表 2-5-4 防災都市づくり推進計画図



資料：東京都

図表 2-5-5 住宅市街地総合整備事業（密集市街地整備型）の実施状況

地域	地区数
首都圏	72地区
東京都	67地区
近隣3県 (埼玉県、千葉県、神奈川県)	3地区
周辺4県 (茨城県、栃木県、群馬県、山梨県)	2地区
全国	142地区

注：平成19年度実績値である。

資料：国土交通省

- 2) 最低限の安全性を確保：安全確保のための当面の目標として、地震時等において同時多発火災が発生したとしても際限なく延焼することがなく、大規模な火災による物的被害を大幅に低減させ、避難困難者がほとんど生じないことをいい、市街地の燃えにくさを表す指標である不燃領域率で40%以上を確保することなどをいう。
- 3) 重点整備地域：整備地域の中から、基盤整備事業などを重点化して展開し早期に防災性の向上を図ることにより、波及効果が期待できる地域で、11地域、約2,400haが定められている。
- 4) 不燃領域率70%：不燃領域率が70%を超えると、市街地の焼失率はほぼ0となる。

(2) 首都直下地震対策に関する取組

(中央防災会議による首都直下地震対策)

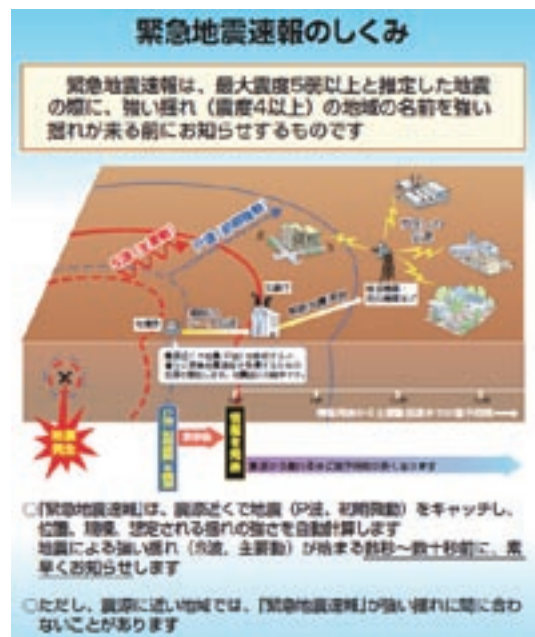
中央防災会議では、平成17年9月に策定した「首都直下地震対策大綱」に基づき、定量的な減災目標と具体的な実現方法を定めた「地震防災戦略」や地震発生時の各機関の具体的な役割などを定めた「応急対策活動要領」等を平成18年までに策定してきた。さらに、避難者対策及び帰宅困難者対策について、関係省庁及び関係地方公共団体等による対策の推進のため、中央防災会議に「首都直下地震避難対策等専門調査会」を設置し、平成18年8月より検討が開始されている。この専門調査会において、膨大な数になると予測される避難者へ対応するため、避難所に依拠する者そのものを減らす疎開・帰省の奨励・斡旋、また避難所全体としての収容力を増強するためのホテル、空き家等、既存ストックの活用等について具体化の検討を行っている。また、帰宅困難者が駅周辺や路上に滞留し混乱が生じることを防ぐため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の周知・徹底、企業・学校等への従業員・児童生徒等の一定期間の収容、徒歩帰宅者に対する情報や一時休憩施設の提供等について具体化の検討も行っている。

(緊急地震速報の一般提供の開始)

「首都直下地震対策大綱」では、緊急地震速報を活用し被害の軽減を図ることとしている。この緊急地震速報は地震の発生直後に、震源に近い地震計でとらえた観測データを解析して震源や地震の規模（マグニチュード）を直ちに推定し、これに基づいて各地での主要動の到達時刻や震度を推定し、可能な限り素早く知らせる情報である（図表2-5-6）。これを列車の運行制御や緊急停止、エレベータの管制運転、工場における生産ラインの制御や、高所などの作業現場や家庭、学校における危険回避行動等に活用することにより、地震による被害の軽減が期待される。

緊急地震速報は、関係機関の連携の下、周知・広報が行われたのちに、平成19年10月から広く国民に対して提供が開始されている。また、平成19年12月の「気象業務法」（昭和27年法律第165号）の一部改正により、確実な発表及び伝達を担保するため、緊急地震速報は地震動の警報・予報として発表されている。

図表 2-5-6 緊急地震速報のしくみ



資料：気象庁

(3) 首都圏における水害対策

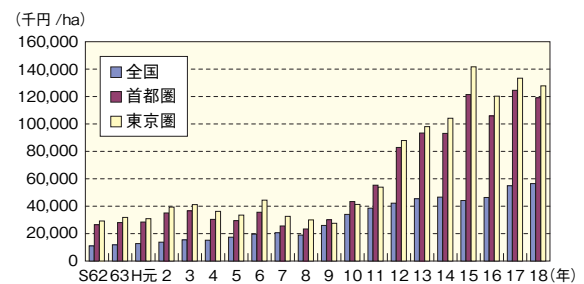
(地球温暖化に伴う気候変動への適応)

地球温暖化の進行に伴う気候変動は、海面水位の上昇、大雨の発生頻度の増加、台風の強度の強まり等をもたらし、水害、土砂災害、高潮災害等の頻発・激甚化や降水量の変動幅の拡大による渇水の頻発や深刻化が懸念されている。特に、政治・行政及び社会経済活動の中核機能が集積している首都圏では、国民の生命・財産への影響のみならず国家機能の麻痺や国際競争力の低下につながるものが懸念されている。こうした状況を踏まえ、気候変動に伴う災害が与える影響について、評価・分析するとともに、これに対応するための適応策について検討するため、平成19年8月に社会資本整備審議会河川分科会に「気候変動に適応した治水対策検討小委員会」を設置している。また、交通政策審議会港湾分科会では、地球温暖化に起因する気候変動に対する港湾政策のあり方について、「防災・保全部会」を設置して議論を行っている。

(首都圏の水害状況とその対策)

人口や資産が高密度に集中している大都市においては、水害等による被害が甚大なものとなりやすい。長年にわたる治水施設の整備により、浸水面積は減少しているが、都市化の進展や高価な資産の増加等により水害密度¹⁾に関しては全国的に拡大傾向にある。首都圏に関してはさらに上昇傾向が大きく、近年では、過去の約2倍もの数値を示している(図表2-5-7)。また、首都圏においてはゼロメートル地帯が広がり、このような地域が浸水すると壊滅的な被害となりやすい(図表2-5-8)。

図表 2-5-7 水害密度の推移(過去5ヶ年平均)

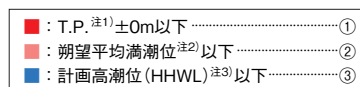
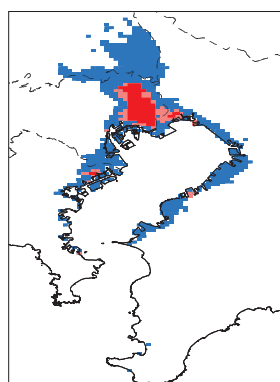


注1：水害密度は営業停止損失分を含む

注2：経年比較のため平成12年価格にて算出

資料：「水害統計」(国土交通省)により国土交通省国土計画局作成

図表 2-5-8 東京湾におけるゼロメートル地帯



注1：東京湾平均海面。我が国の測量の基準となる水準面。

注2：各月の最高満潮位を平均した水面。

注3：海岸保全施設等を計画する上で、基準となる水面。

既往最高潮位や今後起こる可能性がある潮位を推算するなどして定める。

※いわゆるゼロメートル地帯とは①と②をいう

資料：国土地理院地図により国土交通省作成

台風や豪雨による災害のなかでも、とりわけ都市型水害(図表2-5-9)に対しては、河道の整備等の河川改修、管きょやポンプ場の整備等の河川施設・下水道施設による浸水対策、雨水

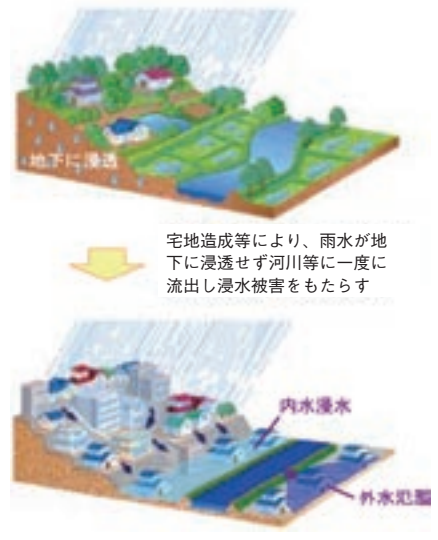
1) 水害密度：宅地等が水害により被った単位浸水面積当たりの一般資産被害額。

貯留浸透施設の整備等の流域対策、浸水想定区域²⁾の指定等の被害軽減対策など、ハード・ソフト両面からの総合的な治水対策を図るとともに、雨に強い都市づくりを実現するため、地域における関係主体が一体となって、雨水の流出抑制や民間による被害軽減対策を推進している。また、高潮災害に対しては、海岸堤防、水門、排水機場の整備や高潮ハザードマップの整備等が進められている。

(首都圏氾濫区域堤防強化対策事業の推進)

昭和22年9月のカスリーン台風による記録的な豪雨によって、利根川右岸堤防（埼玉県大利根町）が決壊し、その濁流は、江戸川、中川沿いに広がり、埼玉県東部および東京都葛飾区、江戸川区まで達し、関東地方に戦後最大の被害をもたらした。このように、利根川上流～中流部および江戸川の右岸堤防がひとたび決壊すれば、その氾濫は埼玉県東部ならびに東京都東部まで達し、首都圏が壊滅的な被害を受ける恐れがある。また、近年の出水においても漏水が発生するなど、堤防の安全性は必ずしも十分とは言えない状況である。このため、首都圏氾濫区域の堤防（延長約70km）について、堤防拡幅による堤防強化対策を平成16年度から実施している。

図表 2-5-9 都市型水害のイメージ



宅地造成等により、雨水が地下に浸透せず河川等に一度に流出し浸水被害をもたらす

資料：国土交通省

図表 2-5-10 昭和22年カスリーン台風被災状況（東京都葛飾区）



資料：国土交通省

図表 2-5-11 平成13年9月堤防漏水状況（埼玉県加須市大越地先）



資料：左右ともに国土交通省

(大規模水害対策に関する専門調査会)

平成18年8月に中央防災会議に設置された「大規模水害対策に関する専門調査会」であるが、平成19年度には計5回（第5回～第9回）の会合が開催され、荒川及び利根川の洪水、氾濫並びに高潮による大規模水害発生時の対応等について議論が行われた。第5回会合及び第7回会合では両河川の洪水はん濫時の応急対策等の検討に用いることを目的とした浸水想定が公表され、その結果をもとに議論を深めたところである。

2) 浸水想定区域：平成17年に改正された「水防法」（昭和24年法律第193号）に基づき、洪水予報河川および特別警戒水位に到達した旨を通知・周知する河川において、河川整備の計画降雨により河川がはん濫した場合に浸水が想定される区域として指定。

2. 魅力ある居住環境の整備

ここでは、市区町村別の住宅着工統計¹⁾等を用い、バブル景気崩壊後の首都圏における住宅の供給動向を分析する。分析に当たっては、住宅の種類別だけでなく、東京70km圏内の市区町村を対象とした幅10km毎の距離圏²⁾を設定した(図表2-5-12)。

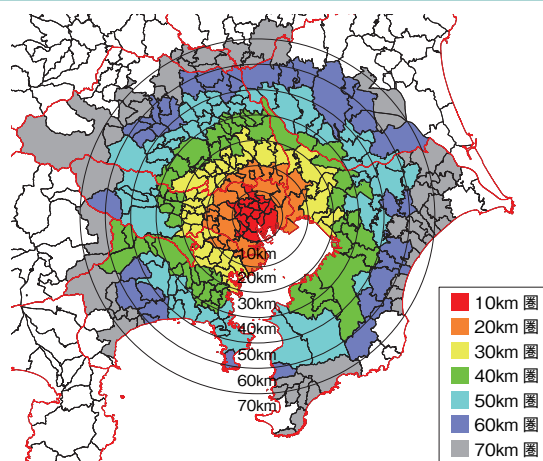
(1) 住宅の種類別供給動向

東京70km圏内における平成2年から平成19年までの累計着工戸数は約785万戸となっており、一戸建の持家(戸建持家)、一戸建の分譲住宅(戸建分譲)の戸建型が全体の約35%を占める一方、共同建の貸家(共同貸家)、共同建の分譲住宅(共同分譲)の共同型が約59%と、共同型の占める割合が大きい(図表2-5-13)。

年間の着工戸数の推移をみると、近年、着工戸数は増加基調で推移していたものの、平成19年は、改正建築基準法の施行の影響等により前年比約20%減となっている。共同分譲についてみると、着工戸数が平成初めと比べて拡大し、平成19年には全体の約25%のシェアを占め、共同貸家に次ぐシェアとなっている。(図表2-5-14)。

着工床面積については、近年、横ばいで推移してきたが、平成19年は、着工戸数同様、前年比約20%減となっている。共同分譲についてみると、着工床面積が平成初めと比べて拡大し、近年ではそのシェアは戸建持家のシェアと同程度の大きさとなっている(図表2-5-15)。

図表 2-5-12 東京70km圏内の市区町村



注：平成19年12月31日現在の市区町村で作成²⁾。
 (図上の市区町村界は平成17年10月1日時点のものである。)
 資料：国土交通省国土計画局作成

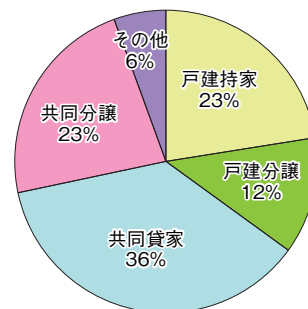
図表 2-5-13 70km圏内における利用関係・建て方別の累計住宅着工戸数(平成2~19年の累計)

	一戸建	長屋建	共同	合計
持家	1,772,525	13,374	30,241	1,816,140
貸家	48,244	225,353	2,895,097	3,168,694
給与住宅	8,767	3,867	104,014	116,648
分譲住宅	970,527	9,122	1,772,857	2,752,506
合計	2,800,063	251,716	4,802,209	7,853,988

注1：「給与住宅」とは、会社、官公署、学校等がその社員、職員、教員等を居住させる目的で建築するもの。

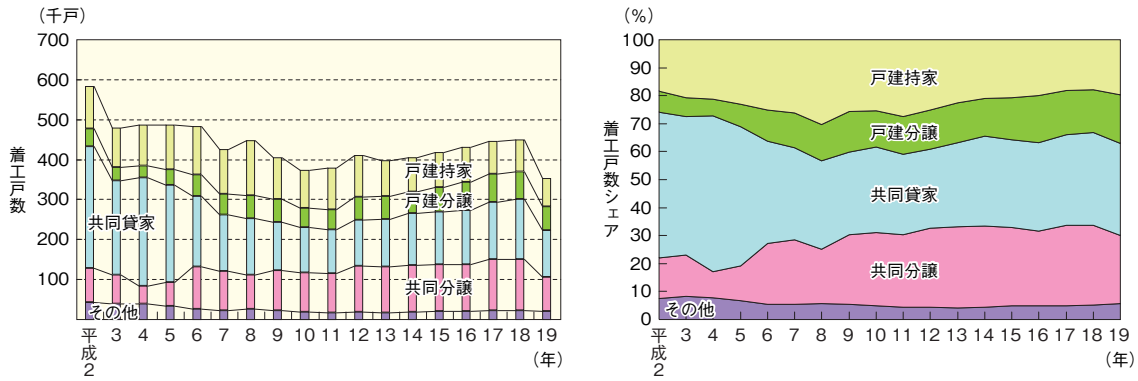
注2：網掛け部を、右図中の「その他」の住宅型に分類した。

資料：「住宅着工統計」(国土交通省)により国土交通省国土計画局作成



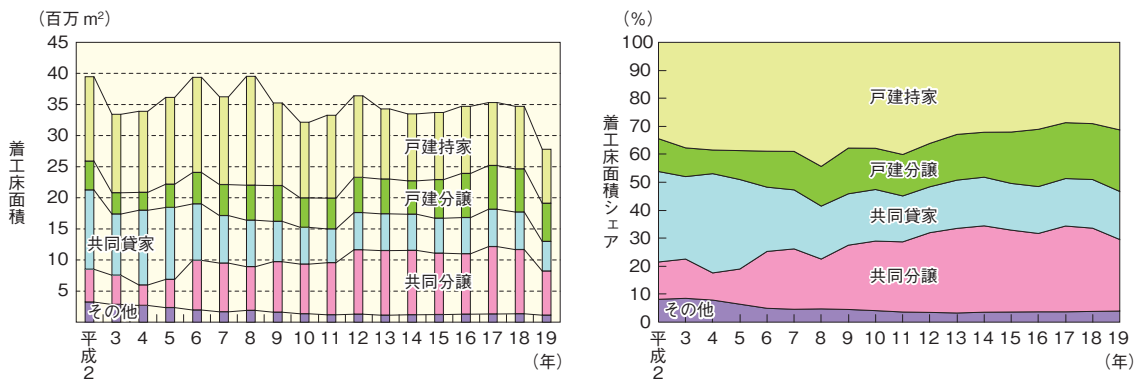
- 1) 住宅着工統計：全国における建築物の着工状況を都道府県知事への届出を元に集計した建築物着工統計のうち、住宅について集計したもの。
- 2) 本節で用いる距離圏とは、旧東京都庁(東京都千代田区)を中心として半径10kmごとの円で区分した同心円状の距離帯をいう。例えば20km圏とは、中心から10~20kmの距離帯を表す。また、各市区町村がどの距離圏に属するかは、中心から市区町村の役所までの距離により判別する。

図表 2-5-14 住宅型別の着工戸数・シェアの推移



資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

図表 2-5-15 住宅型別の着工床面積・シェアの推移



資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

(2) 距離圏別の着工動向

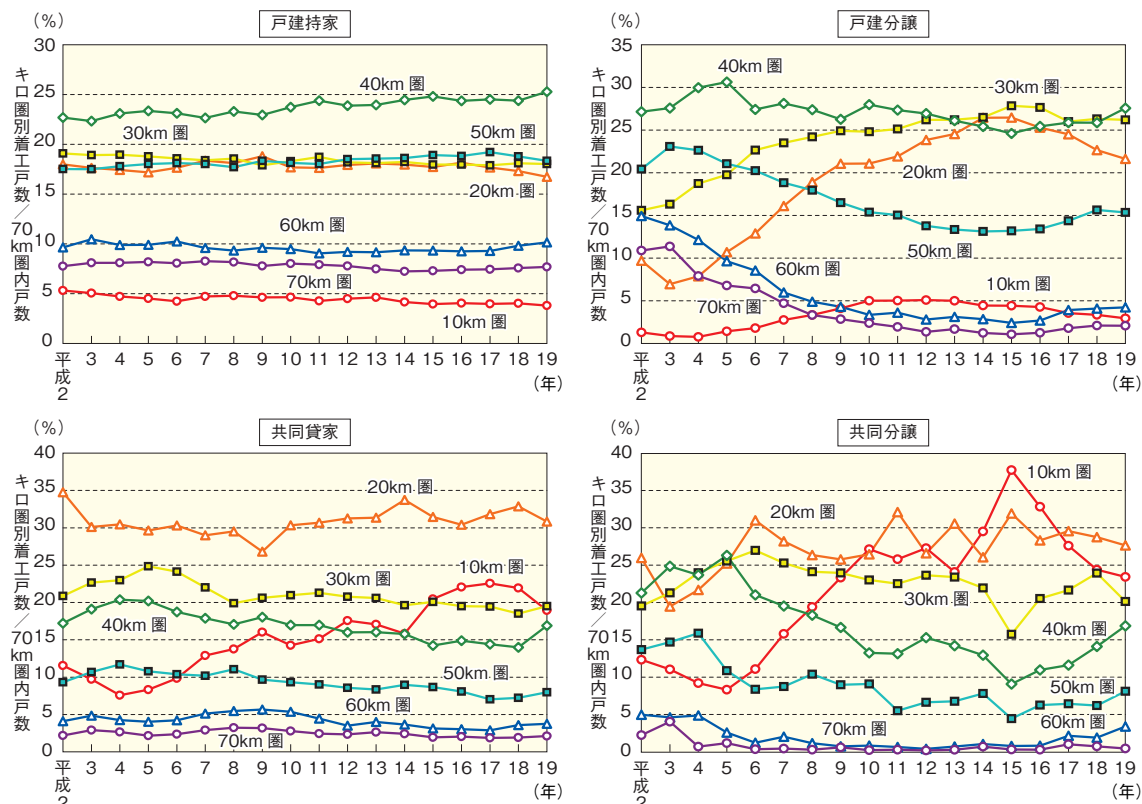
上述の4つの住宅型ごとに距離圏別の着工戸数シェアの推移をみると、戸建持家は40km圏での着工が多く、近年は25%前後のシェアで推移している。

着工戸数が近年増加している戸建分譲（図表2-5-14）は、平成15年以降、10～30km圏のシェアは縮小基調、40km圏以遠のシェアは拡大基調で推移している。

平成2年以降着工戸数が大幅に減少した共同貸家（図表2-5-14）は、10km圏のシェアが拡大基調で推移しており、近年では30km圏のシェアを上回って推移していたが、平成19年はわずかに下回っている。

平成初めに比べて着工戸数が増加している共同分譲（図表2-5-14）は、10km圏のシェアが平成15年まで拡大基調で推移していたものの、その後は縮小に転じ、平成17年には20km圏のシェアを下回った。一方で、30～40km圏のシェアは拡大基調で推移している（図表2-5-16）。

図表2-5-16 住宅別に見た距離圏別着工戸数シェアの推移



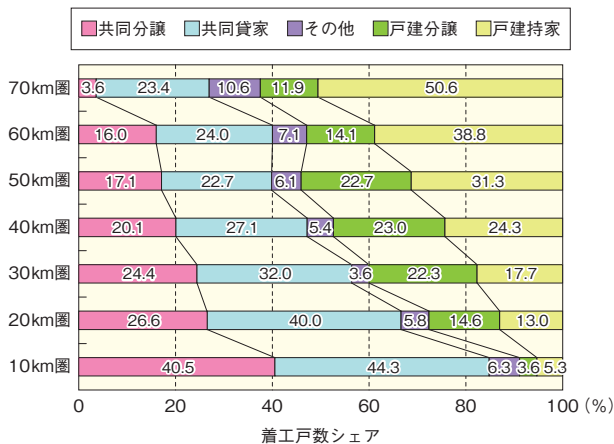
資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

また、距離圏別の住宅型毎のシェアをみると、東京都心から遠ざかるほど戸建持家のシェアが大きくなる一方、都心に近づくほど共同分譲のシェアが大きくなっており、平成19年では、10km圏における着工戸数の約40%が共同分譲となっている（図表2-5-17）。

(3) 住宅の質の変化

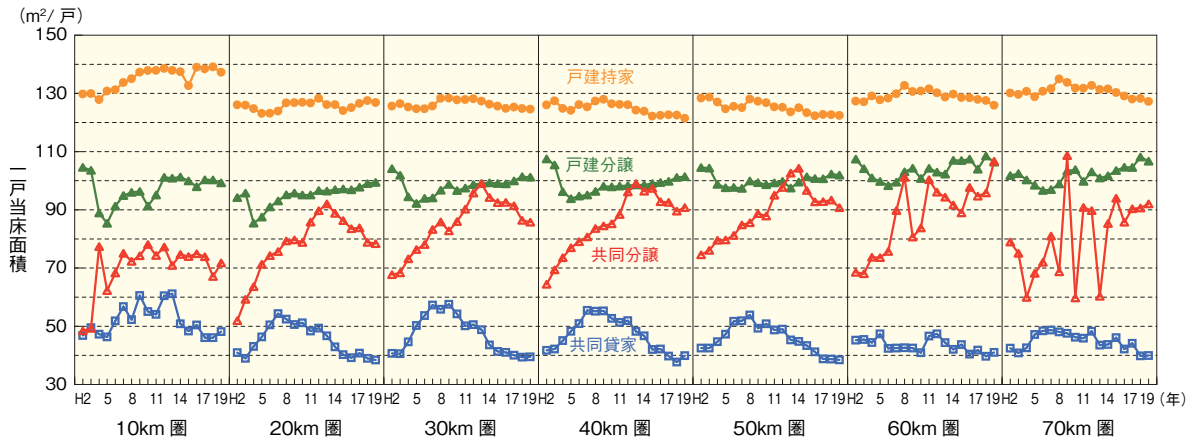
一戸当たりの住宅床面積をみると、戸建持家は、大きな経年変化はみられず、ほぼ横ばいで推移している。戸建分譲は、平成5年頃、とりわけ10～40km圏において一時大きく減少したものの、それ以降はおおむね増加基調で推移している。共同分譲、共同貸家はともに近年は減少基調で推移している（図表2-5-18）。

図表2-5-17 距離圏別の住宅型毎のシェア(平成19年)



資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

図表 2-5-18 住宅一戸当たり床面積の推移



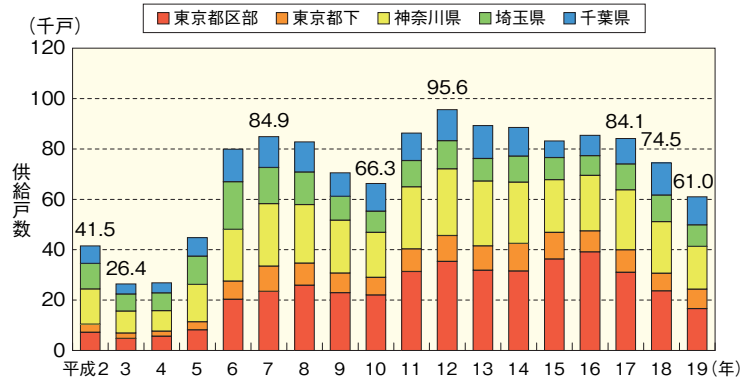
資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

(4) 分譲マンションの供給動向

共同分譲型（分譲マンション）の供給動向を東京圏についてみると、平成12年をピークに減少基調で推移しており、平成18年に11.5%減と大幅に減少した後、19年は減少幅が更に拡大し、前年比18.1%減の61.0千戸となっている。とりわけ東京都区部は前年比30.0%減の16.6千戸となり、神奈川県は12年ぶりに下回った（図表2-5-19）。

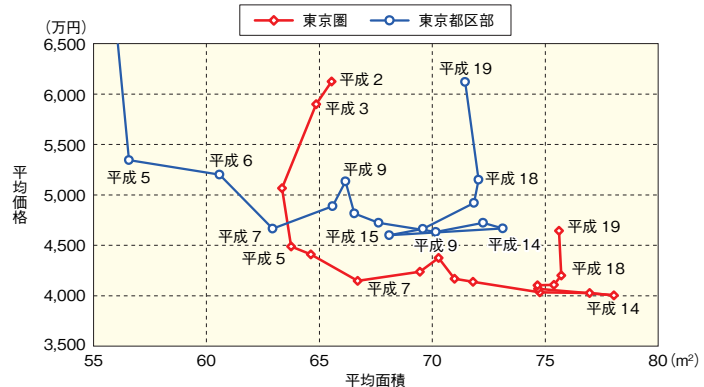
また、東京圏と東京都区部について、平均住戸面積と平均販売価格の関係をみると、平成14年までは、平均住戸面積が拡大基調で推移する一方で平均販売価格はほぼ横ばいであったが、最近3年間は、平均住戸面積がほぼ横ばい一方で平均販売価格は上昇している。とりわけ平成19年の東京都区部の平均販売価格は、前年比18.9%増と大幅に上昇している（図表2-5-20）。

図表 2-5-19 東京圏におけるマンション供給戸数の推移



資料：（株）不動産経済研究所資料により国土交通省国土計画局作成

図表 2-5-20 分譲マンション平均価格・面積の推移



注：東京都区部の平成4年以前データは6,500万円超で、平成4年は6,941万円、56m²である。

資料：（株）長谷工総合研究所資料により国土交通省国土計画局作成