

第5節

安全・快適で質の高い生活環境の整備

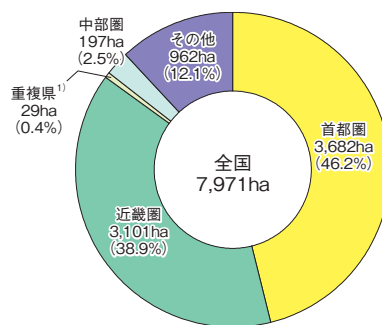
1. 安全な暮らしの実現

(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、密集市街地と呼ばれている。密集市街地では、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）。

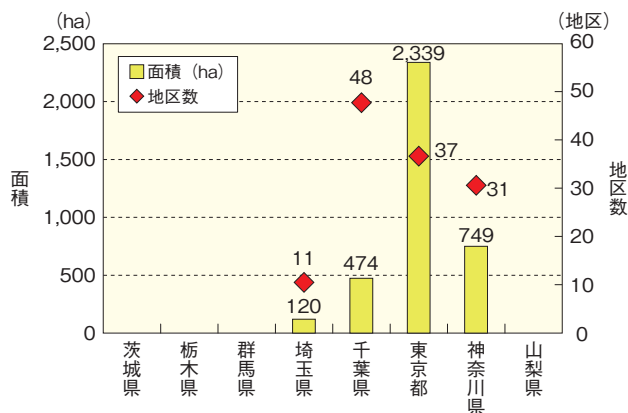
図表 2-5-1

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) 重複県とは、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）でともに対象とされる福井県、三重県、滋賀県のことを指す。

(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。

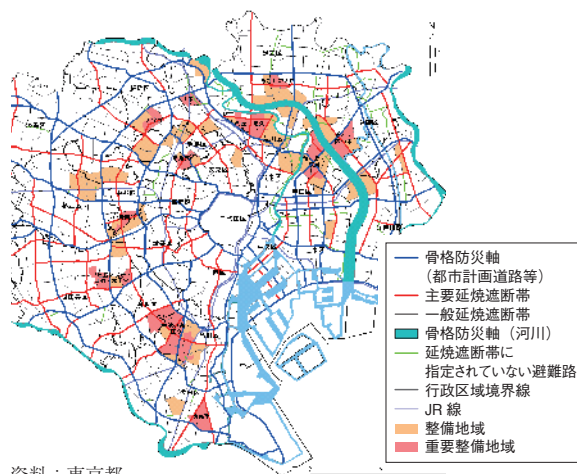
これまで密集市街地の整備改善に向けて様々な取組が推進されてきたが、現状の密集市街地整備の取組の速度では、平成23年度末までの目標の達成が難しい状況にあることから、平成19年1月には、第十二次の都市再生プロジェクトとして、密集市街地整備の取組を加速することが決定された。これを受けて、道路等の基盤整備を推進しつつ、老朽化した建築物の建替えの促進を図ることにより、危険な密集市街地のリノベーションを戦略的に推進するため、平成19年3月に「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（平成9年法律第49号）を改正した。

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⁾を目指して整備方針を定めている（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約88%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	82地区
東京都	72地区
近隣3県（埼玉県、千葉県、神奈川県）	8地区
周辺4県（茨城県、栃木県、群馬県、山梨県）	2地区
全国	157地区

注：平成20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（地域危険度が高く、かつ、特に老朽化した木造建築物が集積するなど、震災時の甚大な被害が想定される地域）の中で、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」を始めとして、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。平成20年12月には、発災時に必要となる応援部隊の派遣数、物資調達量などを具体的に定めた「『応急対策活動要領』に基づく具体的な活動内容に係る計画」が策定された。

また、平成18年4月より「首都直下地震避難対策等専門調査会」を設置して避難者・帰宅困難者等に係る対策の具体化に向けた検討を進め、平成20年10月「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」が公表された。

同報告では、首都直下地震発災時に発生する膨大な数の避難者・帰宅困難者等に係る問題として、避難所や応急住宅の不足、一斉徒歩帰宅による混乱の発生などの課題が指摘されるとともに、これらの課題の解決に向けて、

- ・地方公共団体間の連携による広域的な避難体制の整備
- ・民間賃貸住宅などの応急住宅としての活用
- ・翌日帰宅や時差帰宅の促進とそのための体制整備

などの具体的な対策がとりまとめられている。

(緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE) の創設)

首都直下地震など大規模自然災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、被災地方公共団体等が行う、被災状況の迅速な把握、被害の発生及び拡大の防止、被災地の早期復旧その他災害応急対策に対する技術的な支援を円滑かつ迅速に実施するため、国土交通省は、緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE) を平成20年5月に創設した。

これにより、大規模自然災害時に、全国的な観点から、ヒト、モノ、情報という資源、技術力を集中投入し、被災状況の迅速な把握、社会基盤施設の早期復旧、二次災害の防止、その他災害応急対策などが速やかに実施可能となった。

なお、平成20年6月14日に発生した岩手・宮城内陸地震においては、東北、関東、北陸など6地方整備局・国土技術政策総合研究所・気象庁等から被災地へ隊員（延べ1,499人・日）及び災害対策車両等（延べ515台・日）を派遣し、被災状況の早期把握、被害拡大の防止に大きく貢献した。

図表 2-5-6 大規模地震発生時の活動イメージ



資料：国土交通省

(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事が懸念されている。こうした状況を踏まえ、気候変動に伴う水災害リスクを分析・評価するとともに、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」を設置して議論を行い、平成20年6月に答申が取りまとめられた。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い、平成21年3月に答申が取りまとめられた。

(局地的な大雨や集中豪雨への対策)

平成20年度においては、局地的な大雨や集中豪雨による河川の急な増水により、各地で水害や水難事故が発生した。これに対応するためには、河川等の平常時からの適切な維持管理に加え、ハード対策のみならず、ソフト対策や住民の自助等を組み合わせた総合的な対策が必要である。

国土交通省では、局地的な大雨や集中豪雨への対策として、平成21年度に東京、名古屋、大阪の3大都市圏等に、高空間分解能気象レーダ「Xバンドマルチパラメータレーダ」を設置し、高精度の観測及び観測データの更新間隔の短縮化など提供情報の質の向上に努めている。このほか、局地的な大雨や集中豪雨による河川の水位やはん濫を予測するため、高空間分解能気象レーダによって得られるデータを基にシミュレーション計算を行い、居住地域へのはん濫被害の範囲や到達時間の算出等を行う研究を進めている。さらに、気象ドップラーレーダーの整備や気象レーダーの観測頻度を2倍にして監視能力の向上を図るとともに、情報の利活用を促進する周知広報や予測精度の向上にむけた技術開発を推進することとしている。

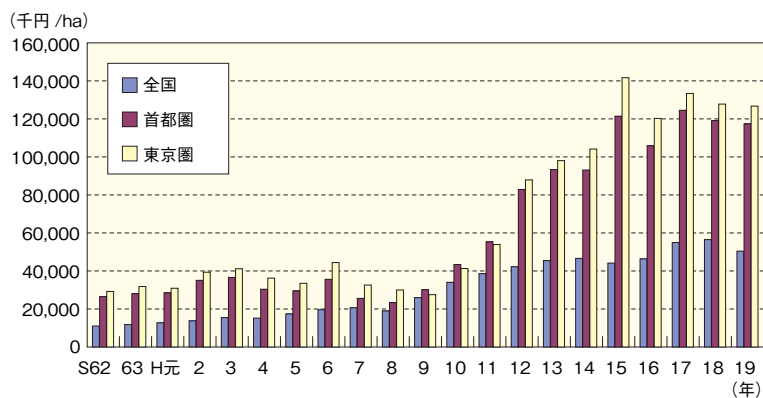
河川利用に際しては、急激な水位上昇に対して河川利用者向けの警報装置など情報提供システムの整備を支援するとともに、河川利用者の安全意識を高める啓発等の取組を進めている。また、東京都内の中小河川は水位上昇が極めて速いが、東京都と気象庁では、独自の運用手法を用いることにより、平成21年3月30日から神田川の洪水予報を開始したところである。

(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）。

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。

図表 2-5-7 水害密度の推移(過去5ヶ年平均)

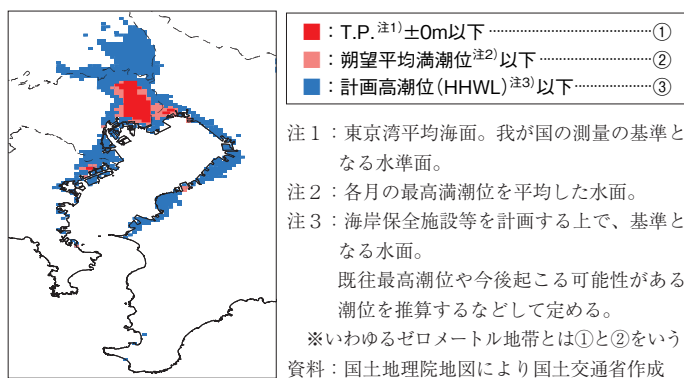


注1：水害密度は営業停止損失分を含む

注2：経年比較のため平成12年価格にて算出

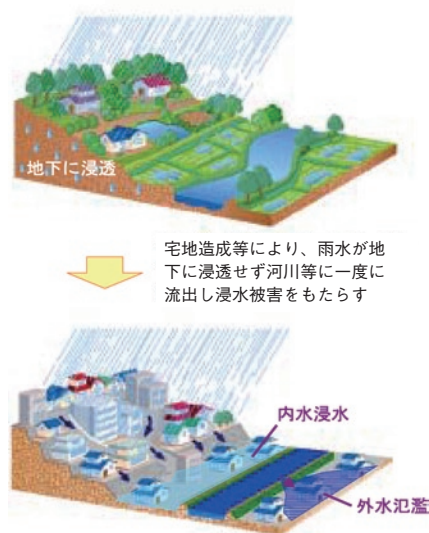
資料：「水害統計」(国土交通省)により国土交通省国土計画局作成

図表 2-5-8 東京湾におけるゼロメートル地帯



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、河道や雨水幹線、ポンプ場等のハード整備による抜本的な浸水対策の推進に加えて、貯留浸透施設の整備等の流出抑制対策、洪水や内水氾濫が予想される浸水想定区域²⁾の指定・公表、浸水被害に関する情報を盛り込んだハザードマップの作成、リアルタイムの降雨情報など災害情報の提供によるソフト対策、また、地下街の入口等への止水板の設置や災害情報を活かした住民自らによる取組を組み合わせた総合的な浸水対策を重点的に推進している。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。

図表 2-5-9 都市型水害のイメージ



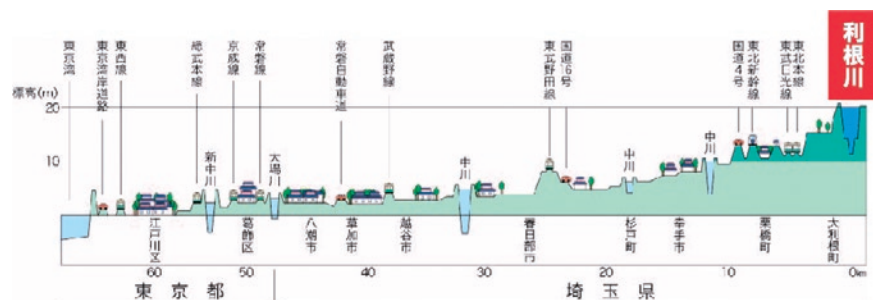
資料：国土交通省

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、洪水予報河川及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。

(首都圏氾濫区域堤防強化対策の推進)

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、江戸川区まで達したことから、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～中流部及び江戸川の右岸堤防がひとたび決壊すれば、平野部の土地は川の水位より低い位置にあるため、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（図2-5-10）。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 2-5-10 利根川沿川地域の地形断面図



資料：国土交通省

図表 2-5-11

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 2-5-12

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」は、平成20年度には計4回（第10回～第13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13回会合では大規模水害発生時の課題に関する検討の一環として、荒川堤防決壊時における地下鉄等の浸水想定について検討をすすめる、その結果について取りまとめたところである。

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2-5-13）。

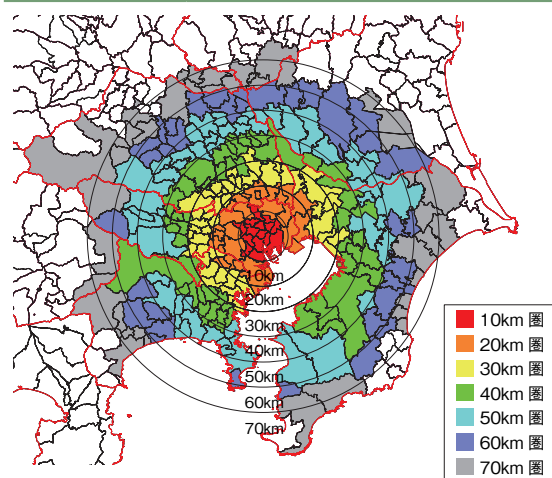
（1）住宅の種類別供給動向

東京70km圏内における平成2年から平成20年までの累計着工戸数は約825万戸となっており、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34%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60%と、共同型の占める割合が大きい（図表2-5-14）。

年間の着工戸数の推移をみると、平成19年の改正建築基準法施行の影響は平成20年初めには解消されつつあったが、住宅価格の上昇、在庫調整圧力、所得の動向等が住宅需要を緩慢にしてきたことに加え、年末にかけての景気の急速な悪化が重なり、平成20年では、前年比約20%の減少となった前年と比べても、緩やかな増加に止まったと考えられる。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20年には全体の約26.1%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2-5-15）。

着工床面積については、着工戸数同様、前年と比べ、平成20年は緩やかな増加に止まっている。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に次ぐ大きさとなっている（図表2-5-16）。

図表2-5-13 東京70km圏内の市区町村



注：平成20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19年4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2-5-14 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2～20年の累計）

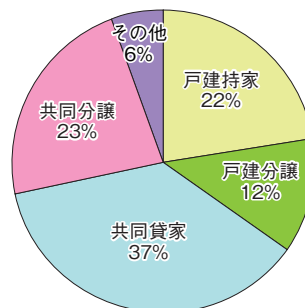
（単位：戸）

	一戸建	長屋建	共同	合計
持家	1,846,494	13,675	30,955	1,891,124
貸家	49,492	244,500	3,030,701	3,324,693
給与住宅	8,879	3,992	107,314	120,185
分譲住宅	1,025,778	9,466	1,875,094	2,910,338
合計	2,930,643	271,633	5,044,064	8,246,340

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。

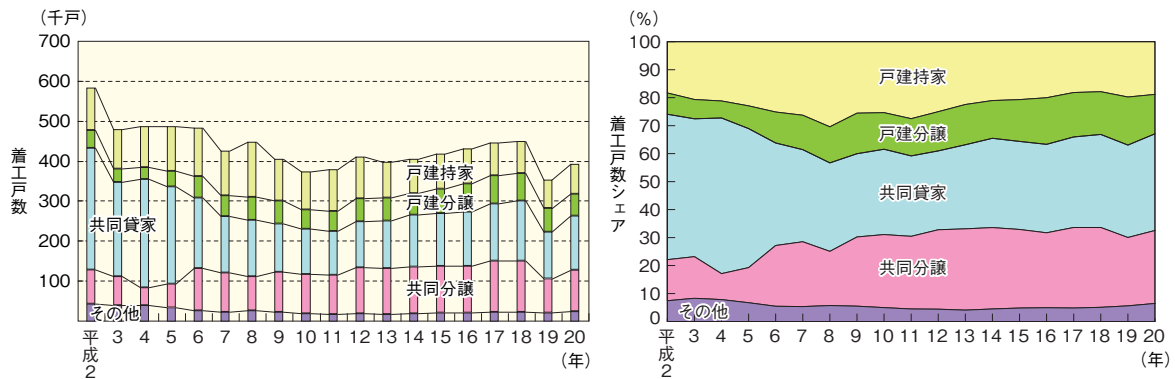
注2：網掛け部を、右図中の「その他」の住宅型に分類した。

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



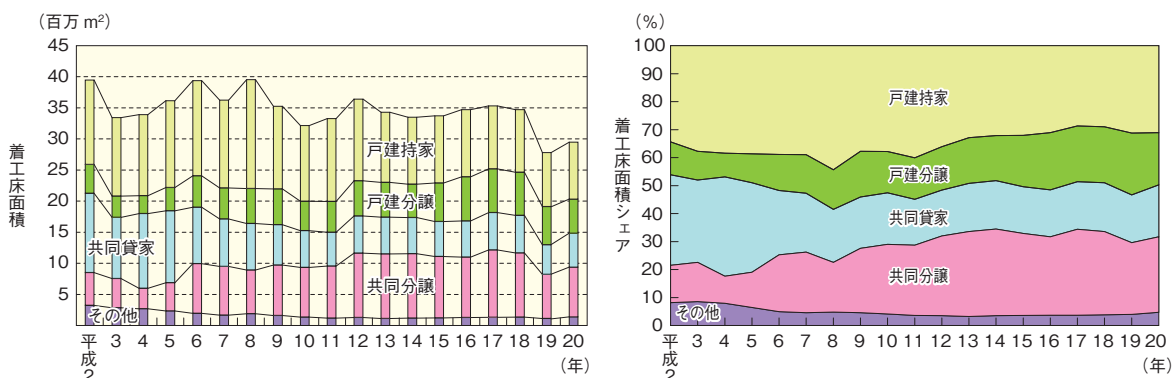
- 1) 住宅着工統計：建築基準法第15条第1項の規定に基づき、建築主から都道府県知事に提出された建築工事の届出のうち住宅部分について集計したもの。
- 2) 本節で用いる距離圏とは、旧東京都庁（東京都千代田区）を中心として半径10kmごとの円で区分した同心円状の距離帯をいう。例えば20km圏とは、中心から10～20kmの距離帯を表す。また、各市区町村がどの距離圏に属するかは、中心から市区町村の役所までの距離により判別する。

図表 2-5-15 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 2-5-16 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

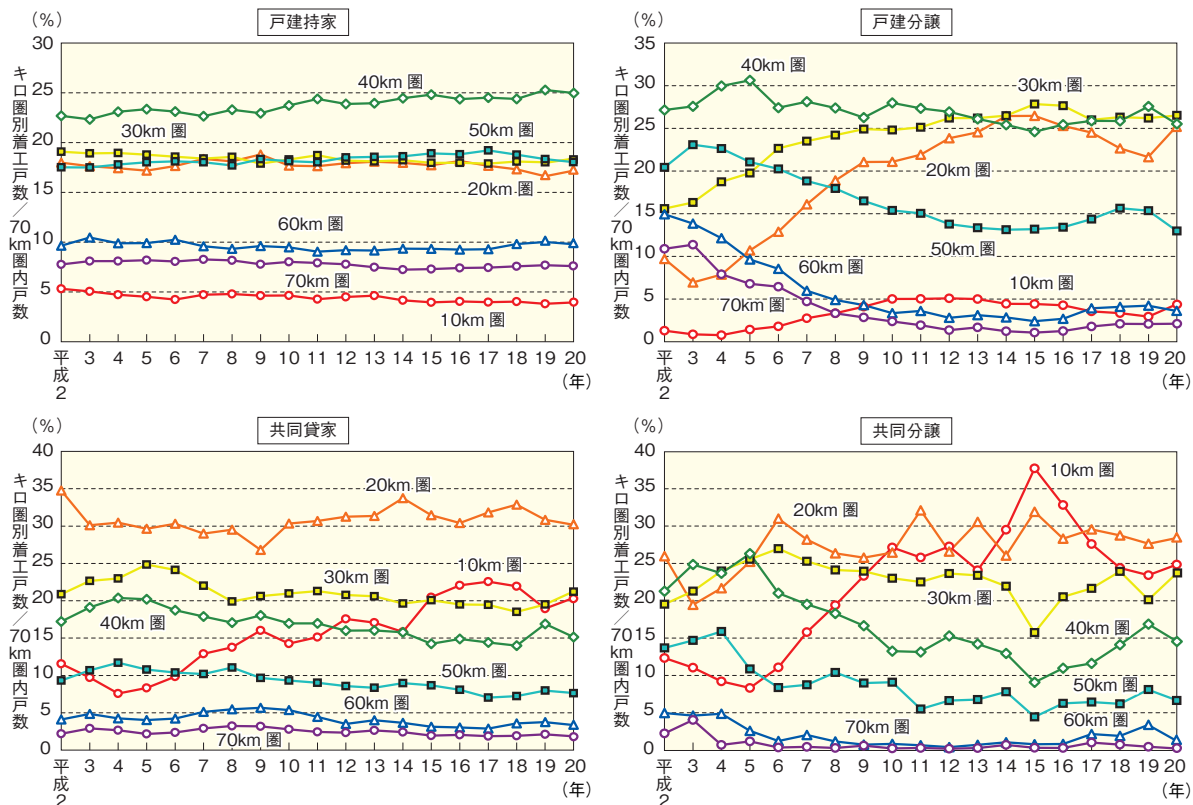
上述の4つの住宅型ごとに距離圏別の着工戸数シェアの推移をみると、戸建持家は40km圏での着工が多く、近年は25%前後のシェアで推移している。

戸建分譲は、平成12年以降、20km～50km圏のシェアは常に90%を超えている一方、平成2年と比べて、近年の60km～70km圏のシェアは大幅に減少している。

平成2年以降着工戸数が大幅に減少した共同貸家（図表2-5-15）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年と20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2-5-15）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2-5-17）。

図表 2-5-17 住宅別に見た距離圏別着工戸数シェアの推移



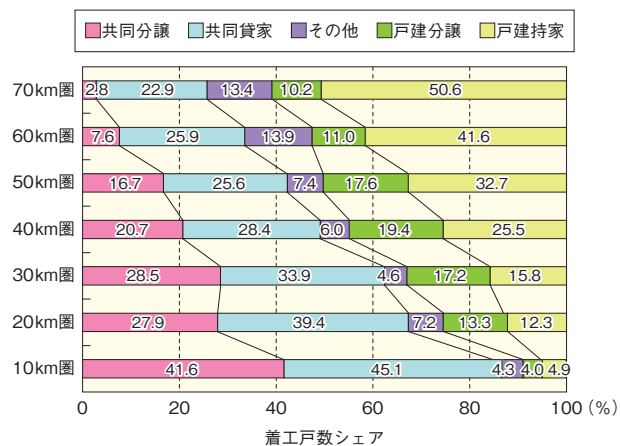
資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

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20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2-5-18）。

(3) 住宅の質の変化

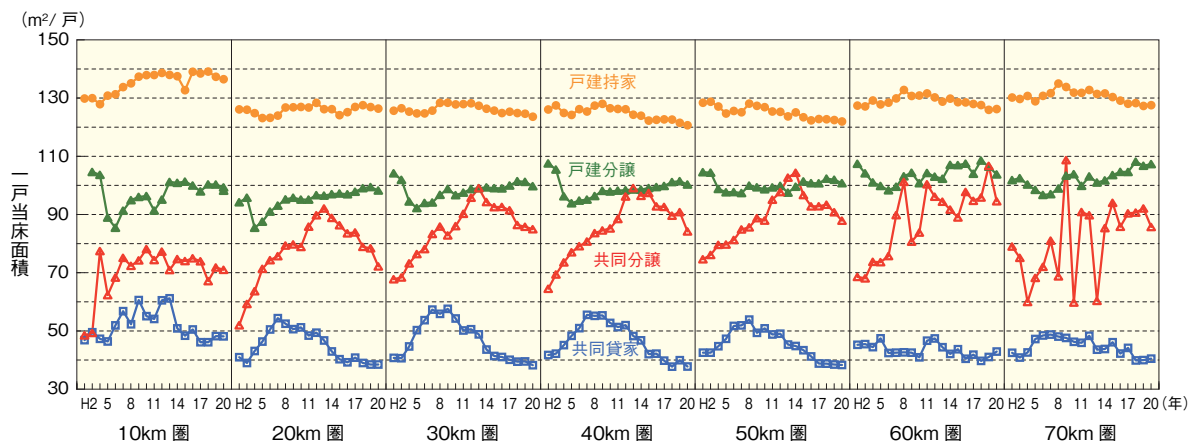
一戸当たりの住宅床面積をみると、戸建持家は、大きな経年変化はみられず、ほぼ横ばいで推移している。戸建分譲は、平成5年頃、とりわけ10～40km圏において一時大きく減少したものの、それ以降はおおむね増加基調で推移している。共同貸家、20km～40km圏の共同分譲はともに近年は減少基調で推移している（図表2-5-19）。

図表 2-5-18 距離圏別の住宅型毎のシェア(平成20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 2-5-19 住宅一戸当たり床面積の推移



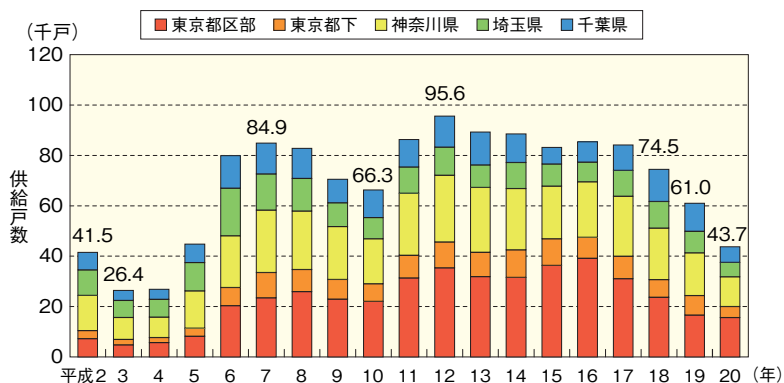
資料：「住宅着工統計」（国土交通省）により国土交通省国土計画局作成

(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見ると、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、平成19年に18.1%減と大幅に減少した後、平成20年は景気後退等の影響による市況の悪化もあって、減少幅が更に拡大し、前年比28.3%減の43.7千戸となっている。平成5年以来、15年ぶりに50.0千戸を下回る結果となった（図表2-5-20）。

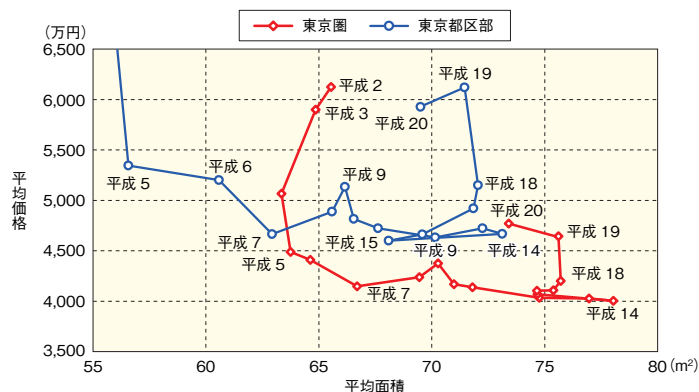
また、東京圏と東京都区部について、平均住戸面積と平均販売価格の関係をみると、東京圏の平均住戸面積と平均販売価格は、ともに平成16年以降、上昇傾向にあったが、平成20年には、平均住戸面積が減少する一方、平均販売価格は、引き続き上昇している。また、平成20年の東京都区部の平均住戸面積と平均販売価格は、ともに減少している（平均住戸面積：2.7%減、平均販売価格：3.1%減）（図表2-5-21）。

図表 2-5-20 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 2-5-21 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。

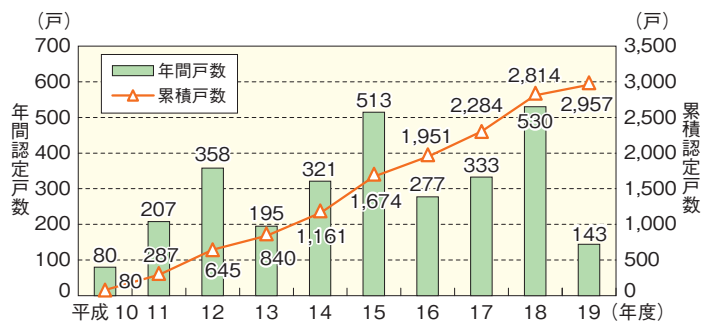
資料：（株）長谷工総合研究所資料により国土交通省国土計画局作成

(5) 高齢者の居住環境

高齢者や障害者をはじめ誰もが安心して暮らせる生活環境を整備するため、様々な取組が進められている。

「高齢者の居住の安定確保に関する法律」（平成13年法律第26号）では、60歳以上の単身・夫婦世帯等を入居対象に、バリアフリー化された優良な賃貸住宅の民間活力による供給を促進することを目的として「高齢者向け優良賃貸住宅制度」が創設され、首都圏における認定戸数は、平成20年3月末時点で2,957戸となっている（図表2-5-22）。

図表 2-5-22 高齢者向け優良賃貸住宅の認定状況（首都圏）



注：（財）高齢者住宅財団調べの数値であり、独立行政法人都市再生機構が整備したものは含んでいない。

資料：（財）高齢者住宅財団資料により国土交通省国土計画局作成