

災害に強い首都「東京」形成ビジョン

令和 2 年 12 月

災害に強い首都「東京」の形成に向けた連絡会議

目 次

- 1 はじめに
- 2 首都「東京」の災害リスク
- 3 これまでの取組と課題
 - 3.1 水害対策
 - 3.2 地震対策
- 4 災害に強い首都「東京」の形成に向けた基本的な考え方
 - 4.1 水害対策
 - 4.2 地震対策
- 5 災害に強い首都「東京」を形成するための具体的な取組方策
 - 5.1 水害対策
 - 5.2 地震対策
- 6 おわりに

委員名簿

事務局

検討経緯

1 はじめに

- 我が国の社会経済活動の中心である首都「東京」は、都市機能が高度に集積する一方、海面水位より低い地域等に市街地が形成され、また密集市街地が広がるなど、洪水・地震等の自然災害に対するリスクが極めて高い地域である。
- 水害については、令和2年7月豪雨、令和元年東日本台風等、近年、毎年のように全国で甚大な被害が発生している。万が一、荒川や江戸川等が決壊した場合には、いわゆるゼロメートル地帯等を中心に、広域で長期間に渡る壊滅的な被害が想定されている。
- また、地震災害については、首都直下地震の発生確率が今後30年間で約70%と、極めて危険性、切迫性が高まっており、特に区部木造住宅密集地域で、建物倒壊や焼失などによる大きな被害が発生することが想定されている。
- これらの自然災害が、首都「東京」でひとたび発生すると、多くの人命が失われるとともに、社会経済活動が麻痺し、ひいては我が国全体や世界全体に影響を及ぼすおそれがある。
- これまでも、このような洪水・地震等に備えて、堤防や洪水調節施設等の整備、住宅の不燃化・耐震化、防災生活道路の整備等のハード対策に加えて、避難対策等のソフト対策を着実に進めてきているものの、今後、地球温暖化に伴う気候変動による降雨量の増大、平均海面水位の上昇等や、首都直下地震の発生確率の増加等を踏まえると、東京の災害リスクはますます高まる。
- さらに、今年、新型コロナウイルス感染症により、経済活動等に未曾有の影響が生じているが、このような状況下で大規模災害が発生すると、感染症との複合災害になり、国民・都民の生活や社会経済活動は混迷を極めることが容易に想像できる。
- まさに今、国民・都民の命と暮らしを守り、首都「東京」を守り、そして厳しい国際都市間競争にも対応できる抜本的な防災・減災対策を、水害対策、地震対策の両面で考える必要性に迫られている。
- このような認識のもと、昨年、国土交通大臣と東京都知事が防災まちづくりの先進地域である高規格堤防整備と市街地再開発を一体的に実施した江戸川区小松川地区を合同で視察した。
- これをきっかけとして、首都「東京」において大規模洪水や首都直下地震等による壊滅的な被害の発生を回避できるよう、ハード・ソフト両面から防災まちづくりを強力に推進するため、国と東京都が一緒になって「災害に強い首都「東京」の形成に向けた連絡会議」を今年1月に設置し、これまで4回開催した。
- また、まちづくり施策の中心的な役割を果たす特別区区長にご意見を伺うとともに、国民や企業の皆様から幅広くご意見を募集し、東京の

実情を踏まえた防災まちづくりを強力に推進するための基本的な考え方や当面取り組むべき具体的な方策についてとりまとめた。

2 首都「東京」の災害リスク

(東京のまちづくり)

- 日本の首都「東京」は、徳川家康の入府以降、近世都市として形成された江戸が基礎になっている。
- 徳川家康は江戸に入府すると、物資の運搬のために小名木川等を開削するとともに、低湿地であった日比谷入江や豊島洲崎の埋め立てなどを行い、市街地が江戸城周辺から主に隅田川の西側に形成された。
- この埋め立てには神田山を削った土が使われ、あわせて、この掘削により神田川（お茶の水溪谷）が開削され、江戸の市街地で頻繁に氾濫していた平川（現在の日本橋川）が付け替えられ、江戸の市街地に洪水が流れ込むことを減らした。
- また、関東平野の南部（越谷市付近）で合流して東京湾に注いでいた利根川と荒川を、利根川については数次にわたる付け替え工事を行い太平洋に注ぐように付け替え（利根川の東遷）、また荒川については熊谷市で新川を開削し、入間川の支川と合わせ隅田川に合流させ、東京湾に注ぐよう流路を変えること（荒川の西遷）により、利根川と荒川を分離させるなど、現在の利根川、荒川の骨格を形成した。
- さらに隅田川沿いに日本堤と隅田堤を築造し、堤防が漏斗状に狭窄部を形成することにより、日本堤の上流側を氾濫地帯として、洪水時には上流で氾濫（遊水）させることにより、江戸の街を守るようにした。
- 明暦3（1657）年に「明暦の大火」と呼ばれる火災が発生し、江戸に甚大な被害が発生した。これを含む度重なる火災に対し、御三家屋敷等に移転させ火除地（延焼防止のための空き地）を設けるとともに、上野広小路等の新設、町人地の町割りの策定、両国橋の設置など、様々な防火対策等を行われた。これらにより、隅田川の東側にも市街地が広がり、江戸全体の大まかな骨格が完成した。
- 明治に移り、江戸が近代都市・東京へと変化していく中で、様々な課題に対し、衛生環境の確保や、防災への対応、広い幅員の道路整備等を進めていく必要が生じ、明治21（1888）年に「東京市区改正条例」、明治22（1889）年に「東京市区改正設計」が作成され、道路・河川・橋梁・鉄道・公園等からなる計画が策定され、途中、計画修正を経ながら、整備を進めた。
- 大正8（1919）年には「都市計画法」と「市街地建築物法」を公布し、東京においても、人口急増等にも対応するよう、市区改正による街路整備に追記する形で新たな計画を示した。
- 大正12（1923）年、関東地方にマグニチュード7.9の大地震が発生し、東京市の73.4%の世帯が罹災し、市域面積の44%、約3,465haが大火により焼失した。このため、近代的な都市計画手法を初めて取り入れた復興計画を作成し、主に焼失地域において、街路、橋梁、河川、運河、公園

および土地区画整理等の事業を行った。土地区画整理事業は、一部の強硬な反対を受けつつも国と東京市により大規模に実施し、施行面積は東京の焼失面積の約 9 割、およそ 3,117ha 余に及んだ。これらにより、今日の東京にもつながる社会資本が整備された。

- また、明治 29 (1896) 年には洪水氾濫防御を主たる目的とする「河川法」が制定された。
- 明治 43 (1911) 年 8 月の洪水では隅田堤が決壊するなどにより、約 27 万戸が浸水、約 150 万人が被災するなどの大水害が発生した。これを契機に隅田川の抜本的な治水対策を実施することになり、当時から隅田川の沿川は市街地として相当発展し、川幅を広げることは困難であり、また蛇行していたため、河川を直線化するだけでも相当な労力を要することが予測されたことから、北区岩淵地点から河口までに至る約 22km の荒川放水路事業に着手し、昭和 5 (1930) 年に完成した。現在では大都市における貴重なオープンスペースとして、多くの人々の憩いと安らぎの場となり、動植物の生息・生育・繁殖の場にもなっている。
- 太平洋戦争がはじまり、昭和 20 (1945) 年になると連日の空襲が東京の街を焼きつくし、被災面積は都区部の 28%、195km²に及ぶなど、関東大震災から 20 年足らずで再び壊滅状態に陥った。このため「東京戦災復興都市計画」を決定し、途中、大幅な縮小見直しも行われたが、これにより整備された東京のインフラは、現代の東京の基礎となっている。
- その後も、高度経済成長、昭和 39 (1964) 年東京オリンピックなど、めまぐるしい変化の中で市街地の拡大と都市基盤や治水施設の充実を図り続けることにより、現在では、東京は、都市機能が高度に集積し、950 万人（区部）を超える多くの人々が暮らし、また都内 GDP は 100 兆円を超え、国内最大の産業都市として日本経済を牽引するだけでなく、世界経済の牽引役の一翼も担う都市となっている。

（大規模災害の危険性、切迫性の高まり）

- 我が国は自然災害に対して脆弱な国土条件にあり、近年も大規模災害が頻発している。
- 洪水については、令和 2 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風だけでなく、平成 30 年 7 月西日本豪雨、平成 29 年 7 月九州北部豪雨、平成 28 年 8 月台風第 10 号、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨など、近年、毎年のように大規模水害が発生している。
- 令和元年東日本台風では、多数の地点で観測史上最大の降雨量を観測し、戦後最大規模を超える洪水等により 142 箇所では堤防が決壊し、約 9 万棟の家屋が被災するなど、未曾有の浸水被害が発生した。東京でも、多摩

川等で浸水被害が発生したものの、利根川、荒川においては上流の荒川第一調節池やハッ場ダムなどの洪水調節施設が機能を発揮し、大規模水害の発生はぎりぎりのところで回避された。

- 気候変動の影響が顕在化しつつあることは、IPCC（国連気候変動に関する政府間パネル）や社会資本整備審議会などから示されており、また、平成30年7月西日本豪雨については、気象庁が「地球温暖化に伴う水蒸気量の増加の寄与もあった」とし、初めて個別災害について地球温暖化の影響に言及した。
- さらに、専門家からなる「気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会」における検証において、産業革命以前と比べて世界の平均地上気温が4℃上昇した場合は、20世紀末と比べて21世紀末には、全国の一級水系で治水計画の対象とする降雨量の変化倍率が約1.3倍、治水計画の目標とする規模の洪水の流量の平均値は約1.4倍になり、洪水の発生頻度の平均値は約4倍と試算された。また、産業革命以前と比べて世界の平均地上気温を2℃に抑えるシナリオ（パリ協定が目標としているもの）でも、20世紀末と比べて2040年頃には、全国の一級水系で治水計画の対象とする降雨量の変化倍率が約1.1倍、治水計画の目標とする規模の洪水の流量の平均値は約1.2倍になり、洪水の発生頻度の平均値は約2倍と試算された。
- 地震については、震度7を記録した平成23年東日本大震災、平成28年熊本地震、平成30年北海道胆振東部地震など、大規模な地震が日本全国で発生している。
- 東京に甚大な影響を及ぼすおそれが高い「首都直下地震」については、今後30年以内にマグニチュード7クラスの首都直下地震が、70%程度の確率で発生すると予測されている。
- 地球温暖化が現実視され、巨大地震が切迫しており、大規模災害の発生の危険性、切迫性が高まっている。

（大規模災害に対する東京の脆弱性）

- 東京の東部地域（荒川等の下流域）は、明治期以降の工業地帯としての発展に伴い、地下水の汲み上げ等を原因とする地盤沈下が発生した。これにより江東区南砂で累積沈下量が約4.5mにもなるなど、広範囲でいわゆるゼロメートル地帯（海面水位以下の土地）が出現することとなった。
- 荒川や江戸川、隅田川等の堤防が決壊し、このようなゼロメートル地帯等で大規模氾濫が発生した場合には、短時間で広範囲に人口集中地域が浸水するとともに、氾濫流の影響により多数の家屋倒壊等の被害発生が想定されている。また、ゼロメートル地帯等では流入した氾濫水が自然には排水されず、広範囲で浸水が2週間以上継続し、電気、ガス、上下

水道、通信などライフラインの長期停止も想定され、孤立した場合に生活環境の維持や避難生活が困難な状況となる。

- さらに、想定最大規模の洪水等の浸水想定区域内には地下鉄・地下街などの地下空間や東証一部上場の大手企業の本社、銀行及び証券・商品先物取引企業が多く存在することから、地下空間における人的被害の発生や地下鉄機能の麻痺、さらには我が国全体の経済活動への波及的影響も懸念される。
- 荒川の洪水浸水想定区域（東京都内）は約 190km²に及び、約 312 万人が居住している。また、荒川の堤防が右岸 21km（東京都北区）で決壊すると、氾濫水は大手町、丸の内、有楽町等の都心部に達するなど、広域かつ深い浸水となり、浸水面積は約 98km²、浸水区域内人口は約 126 万人に及ぶ。また、浸水区域のほぼ全域で 2 週間以上浸水が継続し、例えば電力では、東京都 13 区等で停電が発生し、約 111 万軒に停電被害の発生が想定されるなど、ライフラインが長期にわたり停止し、社会経済への甚大な影響が発生する。旅客鉄道では JR 路線で 22 路線、JR 以外の路線で 3 路線において鉄道運行に影響を及ぼすと想定され、地下鉄等では 17 路線、100 駅、延長約 161km で浸水が想定され、堤防決壊後 12 時間後には大手町駅などの都心部の地下の駅が浸水すると想定される。
- また、ゼロメートル地帯等は地盤高が低く、地震時に液状化の原因となる軟弱地盤が厚く堆積していることもあり、大規模な地震によって堤防が沈下・崩落した場合、地震の発生に伴う津波だけでなく、そもそもゼロメートル地帯であるがゆえに津波や洪水等とは無関係に大水害に至るおそれがある。
- JR 山手線外周部を中心とした地域において、戦後の復興期から高度経済成長期において東京へ人口や産業が集中する中で、都市基盤施設が十分整備されないまま、市街化及び高密度化が進行したことなどにより、木造住宅密集地域が広範に形成された。
- これらの地域の建築物は更新時期を迎えているが、狭あい道路や行き止まり道路、狭小敷地や無接道敷地が多いこと、権利関係が複雑なこと等によって、建替えが進みにくい状況にある。
- また、一部の地域では人口減少や高齢化の進行、建替え意欲の減退等により老朽木造建築物の更新が進んでいない点も課題となっている。こうした地域の中には、住宅戸数密度が引き続き高い地域もあり、空き家の増加も懸念される。
- 首都直下地震が発生すると、震度 6 強以上の強い揺れの地域では、特に木造住宅密集地域において、老朽化が進んでいたり、耐震性の低い木造家屋等が多数倒壊することなどにより、家屋の下敷きによる死傷等、多数の人的被害が発生する。
- さらに地震発生直後から、火災が連続的、同時に多発し、地震に伴う大

規模な断水による消火栓の機能停止、深刻な交通渋滞による消防車両のアクセス困難、同時多発火災による消防力の分散等により、環状 6 号線から 8 号線の間をはじめとして、木造住宅密集地域が広域的に連担している地区を中心に、大規模な延焼火災に至ることが想定される。

- 冬の夕方、風の強いときに首都直下地震が発生すると、死者最大約 13,000 人、建物被害約 33 万棟といった甚大な被害が発生することが想定されている。
- このほかにも広域的な停電の発生、通信規制、断水等のライフラインの長期停止、交通施設の途絶などが発生する。
- このような洪水、地震等による大規模災害が発生すると、高度に集積した我が国の政治、行政、経済の中枢機能に障害が発生し、我が国全体の国民生活や経済活動に支障が生じるほか、海外にも影響が波及することが想定される。
- このため、喫緊の課題であるゼロメートル地帯等の水害対策や、木造住宅密集地域の地震対策として不燃化を中心に検討を進めた。

3 これまでの取組と課題

3.1 水害対策

(これまでの取組)

- 徳川家康の江戸入府以来、利根川の東遷・荒川の西遷、隅田川での漏斗状の堤防整備など、洪水を江戸から遠ざけるとともに一部地域で洪水を氾濫（遊水）させ、下流の江戸の市街地の水害リスクを低減させる取組が進められてきた。
- 明治期に入り、堤防の整備、河道の整正・掘削などが各地で進められるとともに、荒川放水路の開削（明治 43（1911）年～昭和 5（1930）年）に加え、江戸川放水路の開削（大正 5（1916）年～大正 8（1919）年）や新中川の整備（昭和 13（1938）年～昭和 38（1963）年）など、抜本的な治水対策が行われた。
- また、下流に流れる洪水流量を調節するため、利根川の上流部では藤原ダムやハッ場ダムなどの整備、荒川の上流部では二瀬ダム、滝沢ダムなど、中流部では広大な高水敷を活用した荒川第一調節池が整備された。また都内においても神田川・環状七号線地下調節池等の洪水調節池が整備された。
- さらに、利根川水系及び荒川水系において、「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」に基づき、利水ダムも含めた治水協定が令和 2 年 5 月に合意された。
- また、急激な都市化に伴う洪水流出量の増大等に対して、治水施設の整備のみならず、流域の土地利用計画等と連携を図る総合治水対策が、新河岸川、中川・綾瀬川、神田川などで進められ、流域対策として雨水流出抑制施設の整備が促進されている。
- 明治期以降の地盤沈下に伴い河川の堤防も沈下した。一方で海水面に支配されるゼロメートル地帯の河川水面の高さは変わらないため、相対的に治水安全度は大幅に低下し、浸水時の被害は拡大、深刻化した。このため荒川、隅田川、江東内部河川等の堤防について順次嵩上げを実施した。しかし、特に江東内部河川の堤防（護岸）は度重なる嵩上げにより極めて脆弱化し、地震時の崩落による水害の危険性が高まった。このため、江東デルタ地帯を概ね東西に二分し、地盤が特に低く、船舶などの河川の利用も少ない東側区域の河川は、平常時水位を低下する内水低下方式により整備が行われた。隅田川とは北十間川樋門、扇橋閘門で縁を切り、木下川排水機場と小名木川排水機場によって荒川に排水することにより、A.P.-1.0m を保っている（荒川の平常時の水位は概ね A.P.+2.1～0.0m）。
- また地震により堤防の沈下・崩落や排水機場等の施設が機能停止すると、沈下・崩落した箇所から洪水時等のみならず平常時も河川水が浸入したり、排水できないことによる浸水の発生・長期化のおそれがある。この

ため、堤防や排水機場等の河川管理施設の耐震化を進めている。

- ゼロメートル地帯等の低平地において、ひとたび堤防が決壊すると、多くの人命が失われ、壊滅的な被害につながるおそれがあることから、荒川や江戸川等の国管理河川において、堤防の決壊を回避するために、通常の堤防と比較して堤防の幅を高さの 30 倍程度とする幅の広い高規格堤防の整備を、まちづくり等と連携し、進めている。
- 高規格堤防は、耐越水、耐浸透、耐侵食といった機能を有し、現時点において、越流による決壊を防ぐ効果を持つ唯一の整備手法であり、一連区間のうち一部区間が整備された場合や基本的な断面形状が完成していない場合においても、整備箇所の堤防の安全性が格段に向上し、氾濫時には周辺住民等の緊急的な避難場所や様々な活動拠点として機能するとともに、良好な住環境が提供されるなど治水上の効果を含めた多様な効果が発揮される
- 隅田川等の東京都管理の 5 河川については、大地震に対する安全性と水辺環境の向上を図るため、スーパー堤防や緩傾斜型堤防の整備を進めている。整備にあたっては、沿川の再開発事業等のまちづくりと一体的に事業を行うとともに、先行してテラスを整備し、ジョギングや水辺の散策など、広く都民の方に親しまれている。
- またソフト対策として、国土交通大臣又は東京都知事においては、河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定し、指定の区域及び浸水した場合に想定される水深、浸水継続時間を洪水浸水想定区域図として公表している。また、「川の防災情報」や「川の水位情報」等のサイトを公開し、洪水時の河川の水位情報やライブ映像等を一体的に発信している。
- 地方公共団体等においては、洪水浸水想定区域図をもとに、洪水時の住民の円滑な避難の確保を図るための情報を記載したハザードマップを作成し、周知するとともに、防災訓練等を実施するなど、地元住民の意識啓発に努めている。
- また、学校・公共施設の上層階に避難スペースの整備・確保を進めるとともに、遠方に避難をする時間的余裕がない場合に、生命を守るために中高層建築物に、緊急的・一時的に避難をすることができるよう、浸水をしないフロアがある施設を緊急避難の建物として指定を進めている。
- 荒川下流域では、平成 27 年 5 月に北区、板橋区、足立区を対象とした全国初の本格的なタイムラインをとりまとめ運用し、平成 29 年からは対象エリアを関係する全ての市区に拡大して運用を行っている。
- また、江東 5 区（墨田区、江東区、足立区、葛飾区、江戸川区）は大規模水害が発生すると、ほとんどの地域が水没し、人口の約 9 割以上の 250 万人が浸水する。2 週間以上浸水が引かず、区内にとどまることは危険

であるため、江東 5 区を出て、標高が高い地域や浸水のおそれがない地域へ避難（広域避難）する「江東 5 区広域避難計画」を平成 30 年 8 月に江東 5 区が共同で策定した。

- 大規模水害の発生の可能性がある場合、250 万人の住民が一斉に広域避難しようとする大混雑・大渋滞が発生することから、江東 5 区共同で 3 日前（72 時間前）から検討を開始し、48 時間前に自主的広域避難情報、24 時間前に広域避難勧告、9 時間前に域内垂直避難指示（緊急）を発表することとしている。

（課題）

- 東京を流れる河川においては、古くから堤防や洪水調節池等の治水施設の整備を進めてきているものの、ゼロメートル地帯を貫流する荒川において、河川整備の最終目標である年超過確率 1/200 の洪水に対し、概ね 30 年の整備の目標が年超過確率概ね 1/100 であるカスリーン台風と同規模の洪水が発生しても災害の発生の防止を図ることとしている。またゼロメートル地帯等を守る高規格堤防については、全ての形状を含む整備済み延長は荒川で 6.2km（12%）、江戸川で 1.9km（8.4%）、また、そのうち高規格堤防の基本的な断面形状が確保された区間延長は荒川で 0.7km（1.4%）、江戸川で 0.6km（2.9%）の整備にとどまるなど、治水施設の整備は未だ途上である。
- また、整備完了後であっても施設の能力を上回る洪水等が発生するおそれがあり、さらに気候変動により、産業革命以前と比べて世界の平均地上気温を 2℃に抑えるシナリオでも、洪水の流量は約 1.2 倍、発生頻度は約 2 倍と試算されている。
- 施設の能力を上回る洪水が発生し、堤防が決壊すると、荒川、江戸川等の洪水浸水想定区域内に約 315 万人の都民が暮らし、民間企業等も多く位置するゼロメートル地帯等では、広範囲が浸水し、また 2 週間以上浸水が継続することとなるが、域内の避難場所等は不足し、また建物等の浸水しない上階に垂直避難したとしてもライフラインの長期停止により生活環境の維持が困難な状況に陥る。また、様々な企業等が浸水し、経済活動が停滞することとなる。
- 江東 5 区においては広域避難の取組を開始したところであるが、令和元年東日本台風を受け、広域避難の実施について、公共交通機関の早期計画運休の定着による移動手段の確保の問題や、広域での被災が予測される場合の避難先を示すことの難しさなど、多くの課題が明らかになったところである。
- このような事態に備え、超過洪水対策としての高規格堤防の整備や、大規模水害時の広域避難の検討などを進めているものの、大規模氾濫に対して安全なまちづくりの全体像や対策は明確になっていない。
- また、例えば、平成 28 年度に東京商工会議所が会員企業に対して行った

アンケート調査によれば荒川右岸低地氾濫の被害想定認知度は 28%、同年度に中央防災会議洪水・高潮氾濫からの大規模・広域避難検討 WG が 20 歳以上の江東 5 区居住者に対して行ったインターネット調査によれば大規模水害時に自宅にとどまった場合、ライフラインが途絶した環境で、数週間から数か月の滞在を強いられる可能性があることの認知度は 31%にとどまるなど、大規模水害時に発生する事態やその影響など、水害リスクについての認識が十分でない。

3.2 地震対策

(これまでの取組)

- これまで東京都は、震災対策条例に基づき、「防災都市づくり推進計画」を策定し、震災の予防や震災時の被害拡大を防ぐ取組を推進してきた。
- 具体的には、震災に強い安全で良質な市街地を形成するため、以下のとおり、建築物の不燃化や、道路・公園の整備などを促進している。
- 老朽建築物の共同建替えを支援することで、不燃化を促進し、居住環境を向上させる。
- 公園や緑地を整備することで、防災活動拠点の確保や火災の延焼防止、居住環境の向上を促進する。
- 道路拡幅や無電柱化などの道路の整備を行うことで、消火・救援活動を円滑化するとともに、災害時の避難道路を確保する。
- 細街路の整備を行うことで、消火・救援活動の円滑化や行き止まりの解消、建替えの条件を確保する。
- その結果、整備地域※の不燃領域率※は、平成 18（2006）年の 56.2%から平成 28（2016）年には 61.9%に向上している。
- また、震災に対するソフト対策として、以下のとおり都民の意識啓発などを実施している。
- 都民の意識啓発として、地域危険度の測定公表、不燃化セミナー、ホームページへの動画公開などを実施している。
- 震災時に拡大する火災から住民を安全に保護するため、区部の避難場所※を 213 か所指定している。
- 避難場所等を東京都防災アプリ内「防災マップ」で配信している。
- 防火水槽の整備や、住民による消火栓などを活用した防災訓練により、地域の防災力を向上させている。

※ 整備地域：震災時に特に甚大な被害が想定される地域

※ 不燃領域率：市街地の「燃えにくさ」を表す指標。建築物の不燃化や道路、公園などの空地の状況から算出し、不燃領域率が 70%を超えると市街地の焼失率はほぼゼロになる。

※ 避難場所：大地震に伴って発生し得る大規模な市街地火災のふく射熱に対して安全な面積が確保され、避難者の安全性を著しく損なうおそれのある施設がない、公園、グラウンド、緑地、耐火建築群で囲まれた空地等で、住民等が避難できる安全な場所

(課題)

- 無接道敷地、敷地狭小、権利関係の複雑さ等により建替えが進まない街区がある。
- 住宅所有者や賃貸人が高齢者の場合、経済的事情、建替え意欲の減退、高齢者を理由とする入居制限等から建替えが進んでいない。
- 新築や建替えが行われても不燃化が進まない場合がある。
- ブロック塀や電柱の倒壊により災害時の消火・救援活動に支障をきたす生活道路がある。
- 複雑化する権利者のニーズや、マンパワー不足等により、行政のみによる取組に限界が生じている。
- 木造住宅密集地域の解消では、防災性の向上とともに良質な街並みの住宅市街地とする視点も必要である。
- 地域での消火や避難などの総合的な地域防災力を引き続き向上させる必要がある。

4 災害に強い首都「東京」の形成に向けた基本的な考え方

- これまで水害対策として堤防や洪水調節施設等の整備、地震対策として建築物の耐震化の促進など、それぞれにおいて様々な施策に取り組んできたところであるが、近年の大規模災害の危険性、切迫性の高まりや、首都「東京」ならではの想定被害の甚大さを踏まえると、点や線での対策に加え、面的な対策としての「防災まちづくり」の一層の推進を図る必要がある。
- また、災害リスクの高まりだけでなく、人口減少・超高齢化、都市基盤や建物等の老朽化・陳腐化の進行など、様々な課題に直面しており、これらにも対応したまちづくりが求められている。
- 一方で、東京の市街地は高密度、高層に形成されており、面的に対策を進めるにあたっては、関係する住民や地権者、民間企業等が極めて多い。
- このため、住民等に対し、災害リスク等の周知を、様々な機会を活用して丁寧に進めるとともに、非日常的な「防災」だけでなく、日常としての「生活環境」、「自然環境」及び「都市経営」などの多様な観点も含めたまちづくりに関する情報提供等の啓発活動を行い、まちづくりの機運を高めることが必要である。
- また、まちづくり協議会等への積極的な参画・支援等を通じ、地元住民との協働により、各種の事業や規制・誘導策の展開を図ることにより、安全で安心、かつ魅力的なまちづくり、すなわち「防災“も”まちづくり」を推進することが必要である。

4.1 水害対策

- 堤防や洪水調節施設等の治水施設の整備は途上であるにもかかわらず、気候変動により降雨量や洪水流量の増大、洪水の発生頻度の増加、平均海面水位の上昇等により水害リスクが増加する。このため、治水施設の整備を加速化させ、治水安全度の向上、大規模氾濫の発生リスクの低減を図り、少しでも安全な市街地にする。
- また、海面水位よりも低いゼロメートル地帯では、地震による堤防沈下・崩落等により、洪水等の発生とは無関係に大水害が発生するおそれがあることから、堤防や排水機場等の治水施設の耐震・耐水化を推進する。
- 一方で、治水施設的能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生し、万が一、多くの人々が暮らすゼロメートル地帯等で堤防が決壊すると、広範囲で浸水が発生し、2週間以上浸水が継続することになる。
- このため、川沿い（沿川）では、まちづくりに関する計画等を踏まえ、越水しても堤防が決壊せず浸水時の緊急的な避難高台にもなる高規格堤防をまちづくり等と連携し整備するとともに、公園等を高台化するなど様々な手法を用いて、高台づくりを進める。また、域内においても命の

安全が確保でき、ライフラインが長期停止しても最低限の避難生活水準が確保できる避難スペースの整備・確保を進める。さらに、浸水発生時であっても、社会経済活動が長期に完全停止することなく、一定程度継続することができる建物群を整備する。

- これらにより線的・面的につながった高台・建物群を創出し、「高台まちづくり」を推進する。
- また、広域避難のあり方についての検討を引き続き行うとともに、垂直避難により孤立した避難者の迅速な救助、社会経済活動の早期の復旧、さらには広域避難対象者を減らすよう、排水対策の強化に努める。

4.2 地震対策

- 安全で良質な市街地を形成するため、防災生活道路等の基盤整備、建築物の不燃化・耐震化、共同化、防災活動拠点の整備、計画的な土地利用などにより、市街地の状況に応じた防災性の向上を図ることが必要である。
- このため、整備地域においては、引き続き延焼遮断帯で囲まれた防災生活圏を基本的な単位として、防災の観点から市街地整備の優先度を位置付け、地域の特性に応じて事業や規制・誘導策を効果的に組み合わせて、展開していく。
- また、木造住宅密集地域では、地区計画等による敷地面積の最低限度の設定や市街地状況に応じた防火規制を促進していく。
- 加えて、これらの取組に併せて、地域の特性を生かした魅力的な街並みの住宅市街地への再生、緑化の促進などにも取り組んでいく。
- さらに、総合的な地域防災力の向上を図るため、防火防災訓練の推進や新たな消防水利の確保、避難場所の確保の取組も進める。

5 災害に強い首都「東京」を形成するための具体的な取組方策

5.1 水害対策

5.1.1 堤防、洪水調節施設等の整備・強化の推進

- 気候変動により激甚化・頻発化する水害から、国民・都民の生命と暮らしを守るために、河川管理者等が主体となって行う治水施設の整備等をこれまで以上に推進する。

1) 洪水調節施設の整備の推進

- 荒川第二、第三調節池の整備を令和 12 年度の完成を目標に、藤原・奈良俣再編ダム再生事業を令和 4 年度の完成を目標に推進する。
- 思川開発事業を令和 6 年度の完成を目標に推進する。
- 利根川水系及び荒川水系において、令和 2 年 5 月に合意された「既存ダムの洪水調節機能の強化に向けた基本方針」に基づき、利水ダムを含む既設ダムの利水容量の一部を洪水調節に活用する。
- 環状七号線地下広域調節池（石神井川区間）や城北中央公園調節池などの整備を令和 7 年度の新規稼働を目標に推進する。さらに、令和 12 年度までに総容量 150 万 m³ の新たな調節池の事業化に向け検討を進める。

2) 橋梁架替、橋梁部周辺対策の推進

- 京成本線橋梁架替事業については、「京成本線荒川橋梁架替に係る事業調整協議会」を通じて関係者と連携・協力等することにより円滑な事業推進等を図り、令和 4 年度に工事着手し、早期の完成に向けて推進する。また、事業完成までの期間においては、橋梁周辺部にパラペットを設置する暫定対策を実施する。
- JR 東北本線橋梁部周辺対策を早期完成に向けて推進する。

3) 堤防等の治水施設の整備・強化や流域対策（貯留・浸透施設の設置）の推進

- 荒川や江戸川等において、堤防整備や河道掘削等を進めるとともに、水門・樋門等の損傷・変形や、堤防のひび割れ・沈下・崩壊等を防止・抑制するため河川管理施設の耐震・液状化対策推進する。
- 神田川や石神井川など中小河川の護岸整備等を進めるとともに、隅田川や中川などで、最大級の地震が発生した場合においても津波等による浸水を防ぐ施設としての機能を保持することを目標に、堤防や水門、排水機場等の耐震・耐水対策を推進する。
- 貯留浸透施設の設置を補助金等により促進しており、長期的には、時間 10 ミリ降雨相当の雨水流出抑制を目標としている。また、区市の自主的かつ計画的な流域対策を進めるため、対策量の努力目標値の設定を促し、進捗状況が見える化し、毎年公表していく。

4) 水防活動の確実な実施

- 水防管理団体（沿川区）において、前述の局所的に堤防が低い橋梁部の周辺区間などの重要水防箇所（国管理河川）や水防上注意を要する箇所（都管理河川）などで水防活動を確実に実施する。特に、局所的に堤防が低い橋梁部分の周辺区間で土嚢等の事前準備を進める。

5.1.2 高台まちづくりの推進（線的・面的につなげた高台・建物群の創出）

- 治水施設の整備を加速化させるものの、施設では防ぎきれない大洪水等が発生し、大規模氾濫が発生しても、命の安全・最低限の避難生活水準が確保され、さらには社会経済活動が一定程度継続することができるよう、まちづくりを担う地方公共団体等と河川管理者が一体となって、まちづくりや避難に関する計画等を踏まえつつ、高台まちづくりを推進する。

1) 計画策定による誘導

① 河川整備計画に高規格堤防（国）、スーパー堤防（都）の施行の幅を明示（区域の明示）

- 高規格堤防は、地方公共団体等による土地区画整理事業等や民間事業者等によるマンション建設等、まちづくり等と連携して整備される。一方で、河川管理者は、高規格堤防の施行の幅（堤内地側の土地の範囲）を一般的に示しておらず、個々の問い合わせに答える形で示していることにとどまっている。
- このため、地方公共団体や住民、民間事業者等に対し、高規格堤防の施行の幅を周知し、認識の共有を図るため、令和2年度より、河川整備計画に高規格堤防の施行の幅を縮尺 1/25,000 の図面に明示する。
- 隅田川の河川整備計画にはスーパー堤防の最大幅を明示しており、その他の対象河川についても、河川整備計画変更時に明示することを検討していく。

② 都市計画区域マスタープランに高台まちづくりに関する内容を明示

- 都市計画区域マスタープラン（東京都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）を令和2年度（予定）に改定し、沿川の開発の機会を捉えた高規格堤防等の整備、嵩上げた公園や公共施設等の整備など、高台まちづくりに関する内容を明示する。

③ 沿川区が策定する都市計画マスタープランに高台まちづくりに関する内容を明示

- 沿川区においては、今後、都市計画マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）を改定する際、都市計画区域マスタープラン

ンの高台まちづくりに関する記載内容に即した内容を明示する。

2) 土地区画整理、公園、高規格堤防等の整備による高台づくり

① 土地区画整理事業等と高規格堤防整備事業の更なる一体的実施のための方策の検討

a) 水害対策として高規格堤防等の必要性を連携し周知（住民等への更なる理解）

- 高規格堤防は、堤防決壊による壊滅的な被害を防ぐとともに、良好な都市空間・住環境の形成や、災害時には緊急的な避難場所や活動拠点になるなど、多面的な効果を発揮する。また、整備区間のすべてが完成してはじめて効果を発揮するものではなく、一部区間が整備された場合でも、その区間は超過洪水等による堤防の決壊に対する安全性が向上するとともに、ほかの区間における堤防の決壊等により周辺地域が水没した場合には、周辺住民等の緊急的な避難場所や、被災者の救助、緊急物資の輸送・供給など災害時の様々な活動の拠点となる重要な高台の役割を果たす。
- このような高規格堤防等の高台まちづくりの必要性や効果について、関係機関が連携し、住民や民間事業者等への周知や説明、意見交換などを丁寧に進め、意識啓発・理解促進に努める。

b) 土地区画整理事業や河川事業等での種地の確保方策の検討

- 高規格堤防の整備にあたって、家屋等の移転を必要とする場合、現状では仮移転の後に本移転を実施するという形態により、二度の移転が必要となり、住民等の負担が大きい。このため、仮移転に伴う住民等の負担軽減のため、土地区画整理事業や河川事業等で土地（種地）を確保し、移転用に活用するなど、仮移転の解消につながる手法や仕組みを検討する。
- 高規格堤防整備等と連携した土地区画整理事業を予定している地区において、種地の確保について社会資本整備総合交付金等により支援する。
- 遊休地等の官有地を土地区画整理事業等における種地等として有効に活用することを検討する。
- 高規格堤防の既設堤防川裏法面用地について、道路・公園等だけでなく宅地等として利用するための取り扱い方策を検討する。
- 土地区画整理事業と連携した河川防災ステーション用地、堤防川裏法面用地等の取り扱い方策を検討する。

c) 川裏法面の宅地としての利用及び堤防天端道路の建築基準法上の道路としての活用方策の検討

- 高規格堤防の既設堤防川裏法面用地を宅地等で利用することに加

え、堤防天端道路（河川管理用通路）を活用することにより、より柔軟なまちづくりの検討が可能になる。

- 高規格堤防の既設堤防川裏法面用地について、道路・公園等だけでなく宅地等として活用するための取り扱い方策を検討する。【再掲】
- 堤防天端の河川管理用通路の取扱いや堤防天端道路の建築基準法上の道路としての取り扱い方策等について検討する。

d) より効率的な事業制度や整備手法の検討（土地区画整理事業と高規格堤防事業の一体的実施等の連携方策）

- 土地区画整理事業と高規格堤防整備事業を同じ場所でタイミングを合わせて実施（共同事業方式）することにより高台まちづくりを実施してきている。両事業をより一体的に実施する連携方策や費用負担のあり方について検討する。
- あわせて河川管理者以外による盛土工事が確実かつ円滑に実施されるよう、盛土工事のための基準等について整理する。
- 高規格堤防整備事業と一体的に実施する土地区画整理事業について、社会資本整備総合交付金等により支援する。

② 高規格堤防（国）、スーパー堤防（都）の整備の推進

- まちづくり等と連携し、堤防決壊による壊滅的な被害を防ぐとともに、良好な都市空間・住環境の提供や、災害時には緊急的な避難場所や活動拠点にもなる高規格堤防の整備を推進する。
- 高規格堤防の整備を推進するとともに、まちづくり等と一体となった高規格堤防整備事業を新規展開する。

【事業実施中】

- ・ 小台一丁目地区 R5 年度完成予定
- ・ 新田一丁目地区 R11 年度完成予定
- ・ 西新小岩地区 R10 年度完成予定
- ・ 篠崎公園地区 R14 年度完成予定
- スーパー堤防の整備を隅田川等 5 河川で推進する。
- 高規格堤防の盛土を実施する際、建設発生土（河川浚渫・掘削土等）を活用した盛土材料としての改良技術等を検討・整理しつつ、建設発生土の有効活用に努める。また、軟弱地盤上の堤防整備における周辺地盤に影響を与えない圧密・排水促進の技術を検討・整理する。
- 建設発生土有効利用・適正処理に関する官民一体マッチング情報提供システムの活用など、国や都が連携して建設発生土の有効活用を進め、盛土に必要な土量の確保及び高規格堤防等への搬入促進を図るなど、高台化事業に向けた支援方策を検討する。

③ 公園の高台化の推進

- 避難場所や救出救助の活動拠点に指定されている篠崎公園について、直ちに避難できるよう高台化を図り、併せて江戸川堤防への避難動線を確保していく。現在、公園の一部の区域において高台化の基本設計を進めている。
- 公園の高台化に対し、社会資本整備総合交付金等により支援する。

3) 避難スペースを確保した建築物等の整備・確保

- ゼロメートル地帯等の広域避難対象者は膨大であり、現実的には逃げ遅れが生じるおそれがあるため、垂直避難などの浸水域にとどまる場合の対応も併せて進める。
- 垂直避難にあたって、居住者等が避難する空間と併せ、生活関連物資の提供や医療サービスの提供等の機能を備えた拠点の形成について検討する。

① 民間建築物での避難スペースの整備・確保の促進

- 民間施行市街地再開発事業において、地元区市の地域防災計画を踏まえ、施設建築物上層階への避難スペースの確保等について、計画段階から誘導していく。
- 共同施設としての避難スペースや電気設備の確保等に対し、社会資本整備総合交付金等により支援する。
- 都市開発諸制度を活用する建築物において、有効な避難スペースの整備・確保を促進する仕組みについて検討を進め、その結果を踏まえ民間の取組を促進する。
- 各区が独自に進めている緊急的な避難建物としての民間建築物の指定等の好事例について横展開を図る。

② 公共施設等での避難スペースの整備・確保の推進

- 指定緊急避難場所等の公共施設の整備に対し、防災・安全交付金等により支援する。
- 都営住宅の上層階の空き住戸を水害時の緊急避難先として活用するなど、既存施設を活用した避難スペースの確保を進める。
- 道路の高架部などについて、緊急的な避難先等としての活用を検討する。
- 各区が独自に進めている公共施設等における避難スペースの整備・確保や防災倉庫等の設置等の好事例について横展開を図る。

③ 建築物における電気設備の浸水対策の促進

- 建築物の電気設備が浸水し、停電が発生すると、エレベーター、給水設備等のライフラインが使用不能となり、建築物の機能継続（居住継続や使用継続）が確保されないだけでなく、避難スペースにお

ける最低限の避難生活の水準の確保も困難になる。

- 国土交通省と経済産業省が連携して令和 2 年 6 月にとりまとめた「建築物における電気設備の浸水対策ガイドライン」について、関連業界団体等に対して積極的に周知する。
- 同ガイドライン等を活用し、普及啓発活動を実施する。
- 市街地再開発事業において、同ガイドラインの順守や、施設建築物上層階への電気設備等の設置について、計画段階から誘導していく。
- 指定緊急避難場所等の公共施設の整備に対し、防災・安全交付金等により支援する。【再掲】

4) 建築物から浸水区域外への移動を可能とする通路の整備

① 建築物同士、河川沿いの建築物と堤防をつなぐ通路（避難用）の整備

- ゼロメートル地帯等での大規模氾濫による長期の孤立を回避するため、通常の建築物、避難スペースを確保した建築物、電気設備の浸水対策を実施した建築物及び高台等の間を浸水しない通路等でつなぐことにより、命の安全を確保するだけでなく、長期間の避難にも耐えられる機能を有する非浸水空間を整備する。また、建築物等と大規模氾濫後にも浸水しない連続した盛土・高架施設等（堤防等）を通路等でつなぐことにより、浸水区域外との移動も可能となる。
- 建築物と堤防間や、建築物同士をつなぐ避難路・面整備と一体的に整備される歩行者デッキの整備等に対し、社会資本整備総合交付金及び防災・安全交付金等により支援する。
- 沿川区が「かわまちづくり計画」を策定し、避難だけでなく、「かわ」と「まち」をつなぐ賑わいのある水辺空間の形成に資する建築物等と堤防をつなぐ通路について、河川管理施設として整備する。

② 都県境の橋梁の整備

- 荒川や江戸川等の堤防が決壊した場合には、東部低地帯で甚大な被害が想定されており、橋梁間隔が長いことにより、都県を超える広域避難に支障を生じることとともに、震災時には都県境の限られた橋梁に人や車両が集中するため、大量の帰宅困難者の発生が想定される。
- 都県境での橋梁の配置間隔が長いエリアにおいては、震災、洪水など災害時の広域避難や緊急物資輸送等、防災機能の向上を図るため、新たな 3 橋梁（放射第 16 号線、補助第 143 号線、補助第 286 号線）の整備を推進する。
- 東京都からの要望を踏まえて、社会資本整備総合交付金等により支援する。

5) 民間活力を活用した建築物、高台の整備

① 民間事業者による開発等に合わせた高台化（盛土、ピロティ構造等）を促進するための方策の検討

- 堤防沿いに大規模な建築物等が建設されると、将来、高規格堤防等の整備による高台まちづくりが困難となる。このため、民間事業者等による大規模な建築物の建設・建替等に合わせて、高台化（盛土、ピロティ構造等）を促進する。
- このため、地方公共団体や住民、民間事業者等に対し、高規格堤防の施行の幅を周知し、認識の共有を図るため、関東地方整備局において、令和2年度より、河川整備計画に高規格堤防の施行の幅を縮尺 1/25,000 の図面に明示する。【再掲】
- 隅田川の河川整備計画にはスーパー堤防の最大幅を明示しており、その他の対象河川についても、河川整備計画変更時に明示することを検討していく。【再掲】
- 高規格堤防の幅（30H 区域）内で行われる建築行為や開発行為等を高台化する方向に誘導することを検討する。
- 民間事業者等が既設の堤防沿いで開発等を実施する場合は、高規格堤防整備との共同事業の実施が考えられるが、現状ではそれぞれが共同事業の意向を持ち、調整を開始した場合でも基本協定の締結までに最短 1 年程度の期間が必要となる。このため、「高規格堤防整備に係る共同検討協定」を積極的に活用するなどにより、柔軟な調整を進めることとする。
- 既設の堤防から離れた場合で開発等を実施する場合、現状では、直ちに共同事業として高規格堤防を整備することは困難である。このため、国土交通省において、高規格堤防整備区域内において民間事業者が実施する盛土等に対する支援方策を検討する。
- 建設発生土有効利用・適正処理に関する官民一体マッチング情報提供システムの活用など、国や都が連携して建設発生土の有効活用を進め、盛土に必要な土量の確保及び高規格堤防等への搬入促進を図るなど、高台化事業に向けた支援方策を検討する。【再掲】
- 都市開発諸制度において、高台まちづくりなどの取組を公共貢献（都市開発の区域外における取組も含む。）として評価する仕組みについて検討を進め、その結果を踏まえ民間の取組を促進していく。
- 都市計画制度において、高台化等のルールを地区ごとに定めることができる仕組みについて検討する。
- 防災性能等が優れた不動産事業に対して投資資金が向かう流れを形成するため、気候変動によって増大する風水害等に対する企業の対応状況等の情報開示を促進する取組を進める。

6) 復旧・復興の迅速化

① 大規模浸水発生時の排水に係る対策の検討、推進

- 大規模浸水が発生しても迅速な救助、早期の復旧・復興が可能となるよう、また浸水継続時間が短い区域を拡大し垂直避難の活用により広域避難が必要となる人数を絞り込めるよう、関係機関が連携し、早期の排水を実現するための計画を作成する。
- 大規模浸水発生時にも必要な排水施設となる綾瀬川排水機場、新芝川排水機場の耐水化を令和2年度の完成を目標に実施する。また、排水機場の増強についても検討する。
- 大規模浸水発生時にも必要な排水施設となる木下川排水機場等の耐水化を令和3年度を目標に実施する。

② 防災対策（復旧・復興の迅速化等）に資する地籍調査の推進

- 土地の境界等を明らかにすることにより、インフラ整備の円滑化や災害後の復旧・復興に資する地籍調査について、令和2年度からの新たな国土調査事業十箇年計画に基づき、所有者不明等の場合でも調査を進められるような新たな調査手続の活用や、都市部における官民境界の先行的な調査等の地域特性に応じた効率的手法の導入を促進しながら、円滑かつ迅速に推進する。
- 東京都は国とともに財政支援を行うなど、地籍調査の事業主体である区市町村に対し取組を支援してきており、新たな国土調査事業十箇年計画を踏まえ、引き続き区市町村と連携し、地籍調査の実施を推進する。

7) 高台まちづくりの実践

① 東京の高台まちづくりを推進する事業体の構築

- 高台まちづくりの推進には、都市計画、まちづくり、治水等、幅広い分野の知見や技術が必要であり、また各分野の調整には長い時間を要することが多い。
- このため、関係機関において、高台まちづくりの継続的な推進、知見の蓄積等の観点も踏まえ、高台まちづくりをより効率的に推進するための組織・人員等のあり方について検討する。
- 区市町村のまちづくりの施行に際し、都職員の派遣、政策連携団体である東京都都市づくり公社における区市町村との委託契約により、人的・技術的支援を行う。

② 従前居住者等の生活支援策の充実

- 高台まちづくりの実施に伴い、従前居住者等においては、移転に要する費用は補償されるものの、一旦仮移転し、盛土実施の後に本移転する二度移転を余儀なくされるなど長期の仮移転を伴う大きな

負担が生じることになる。

- そのような負担を軽減するため、高規格堤防整備事業により高規格堤防特別区域内に従前権利者が新築する家屋について、平成 31 年度に固定資産税（家屋）の軽減措置を創設したところであり、従前居住者等の負担軽減策について引き続き検討を進める。
- 都施行の区画整理事業の場合、移転する地権者や従前居住者の生活再建のための支援策として、移転資金の貸し付けや、都営住宅のあっせんを行っており、ホームページに掲出しているほか、移転説明会時等にパンフレットを使って情報提供しており、区市町村の高台まちづくりにおいてもそれらの取組を一層推進する。
- 高台まちづくりに際しての生活再建策をとりまとめたパンフレットを作成する。
- 高台まちづくりに伴い移転等を余儀なくされる従前居住者等の生活再建が円滑に進むよう、関係機関が一体となって、充実した支援対策に取り組む。また、随時、生活再建支援策の改善・充実に取り組む。

③ モデル地区の設定等による高台まちづくりの検討、推進

- ゼロメートル地帯等で堤防が決壊すると、広範囲で浸水が発生し、2 週間以上浸水が継続することになるが、浸水深や浸水継続時間は地域ごとに異なる。このため、地域ごとの水害リスクや避難のあり方、排水対策等を踏まえた高台まちづくりのあり方について検討する。また、モデル地区を設定し、具体の地域における高台まちづくりの実践等に向けて検討する。
- 以下において、国、都、地元区等の関係機関が一体となり、本ビジョンで示した具体的な方策を適用しつつ、具体的な検討を行うとともに、必要に応じて具体的な取組方策の見直し・改善等を行う。

【具体的な検討内容】

- ・ 舟渡地区・新河岸地区「水防災 ひと・まちづくり」検討（板橋区）
- ・ 災害に強い拠点づくり構想の検討（足立区）
- ・ 葛飾区浸水対応型市街地の検討（葛飾区）
- ・ 中川左岸（荒川並行区間）における高台まちづくりに向けた堤防整備方策の検討（葛飾区、江戸川区）
- ・ 新庁舎建設に合わせた船堀地区における高台まちづくりの検討（江戸川区）
- ・ 篠崎地区周辺の高台まちづくり（高台化）の検討（江戸川区）
- ・ JR 小岩駅周辺地区高台まちづくりの推進方策の検討（江戸川区）
- ・ 大規模水害時の避難等を踏まえた高台まちづくりのあり方についての検討（墨田区、江東区、北区等）

※ 令和 2 年 12 月 15 日時点のものであり、今後、関係機関における検討や調整等を踏まえ、修正・追加等を適宜行う。

5.1.3 広域避難等

1) 令和元年東日本台風を踏まえた広域避難（垂直避難の活用を含む）のあり方検討

- 内閣府と都で共同設置した「首都圏における大規模水害広域避難検討会」において、関係機関間の連携と役割分担のあり方の検討を進め、令和2年5月、中間報告をとりまとめた。また、垂直避難に係る検討の促進を図るため、荒川・江戸川の氾濫及び東京湾の高潮により浸水被害が想定される区域内の都と区の施設について、浸水等の被害を受けない階層の床面積をデータベース化し、令和2年7月、被害が想定される17区に提供した。引き続き、令和元年東日本台風（台風第19号）で顕在化した課題を踏まえ、広域避難対策の検討を進めていく。
- 令和2年6月より、「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」において、災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討を開始し、同年12月にとりまとめを行う予定である。
- 上記の検討会における検討結果や地元区が策定する水害に関する構想・計画等と、本ビジョンで示す高台まちづくりとの整合を図るなど、関係機関が連携し、高台まちづくりの推進と、これらの取組を踏まえた広域避難（垂直避難の活用を含む）の実効性の向上に努める。

5.1.4 住民、企業等の意識啓発

1) 防災まちづくり（水害対策）に関する住民、企業等への意識啓発

- ゼロメートル地帯等において大規模水害時に発生する事態やその影響など、水害リスクについての認識が必ずしも十分ではないため、このような水害リスクを踏まえて取り組む高台まちづくりの推進や広域避難のあり方について、関係機関が連携し、住民や民間事業者等への周知や説明、意見交換などを丁寧に進め、意識啓発・理解促進に努める。

5.2 地震対策

5.2.1 無接道敷地の解消等による不燃化建替えの促進

① 建築物の共同化による無接道敷地の解消

- 防災街区整備事業などにより共同化を促進し、無接道敷地の解消を図る。

② 隣地取得による無接道敷地の解消

- 密集市街地において、隣接する無接道敷地を取得し、又は無接道敷地に隣接する接道要件を満たす敷地を取得して、無接道敷地を含めた敷地で一定の耐火性能を有する戸建住宅に建替える場合の補助制度について敷地面積要件等の見直しを行う。
- UR 都市機構が、地方公共団体との協定等に基づき機動的に取得した土地を、無接道敷地の解消等に活用し、不燃化を推進する。

③ 接道要件のきめ細かな運用

- 建築基準法の規定に基づく許可等について、木密改善にも資する、きめ細かな制度運用を検討する区を支援し、個別建替えによる不燃化を促進する。

5.2.2 高齢化の進行等に対応した取組

① 住まいに関する高齢者への啓発・相談

- ファイナンシャルプランナー等の専門家の派遣や、不燃化の取組を支援する拠点施設である現地相談ステーションを設置することにより、住まいに関する高齢者への啓発・相談を実施する。
- 空き家の解決事例と、空き家の解決の手がかりとなる基礎知識をとりまとめた「東京空き家ガイドブック」の活用により、空き家対策についての普及啓発を推進する。

② 老朽木造住宅等の除却・建替えの支援

- 除却費の助成や土地の固定資産税等の減免※などにより、老朽木造住宅等の除却を支援する。
- 空き家の除却支援について、従来、都では跡地の公的利用を条件としていたが、令和元年度から各区市等の積極的な取組を促すため、公的利用の条件がない除却など、区市町村が地域特性を踏まえて企画提案する事業に対して財政支援を行っている。
- 建築費の仮住まい費用の助成や建物の固定資産税等の減免※、住宅金融支援機構と連携した住宅ローンの金利引下げ、利子補給などにより、老朽木造住宅等の建替えを支援する。

※ 不燃化特区制度の継続に併せ、固定資産税等の減免を継続

③ 高齢者の住替えの支援

- コミュニティを維持しながら木造住宅密集地域の高齢の権利者等の移転を促すことで不燃化を促進するため、公有地の活用により移転先住宅を確保する。
- 高齢の借家人等の生活再建のため、民間事業者等による従前居住者用住宅の整備を促進する。
- 高齢者が住み替えるにあたって必要となる引っ越し費や家賃等の助成を行う。
- 従前居住者に対しては、必要に応じて、都営住宅への特定入居のあっせんを行う。
- 従前居住者の受入れを前提に補助額を加算することにより、サービス付き高齢者向け住宅の供給を促進し、住み替え先の確保を図る。
- セーフティネット住宅（東京ささエール住宅）の登録促進や改修費補助・家賃低廉化補助などの経済的支援の実施、居住支援協議会等との連携により、住宅確保要配慮者に対する居住支援を推進する。

5.2.3 規制誘導による不燃化の促進

① 条例等による防火規制の強化

- 建築基準法第 40 条に基づく条例（東京都建築安全条例第 7 条の 3 に基づく新たな防火規制区域）を活用する。
（現在、約 7,000ha 指定しており、今後必要に応じて指定を行う。）
 - 防災都市づくり推進計画の新たな基本方針の趣旨を反映し、新たな防火規制区域の指定要件を拡充し、不燃化を促進する。
 - 新たな防火規制区域の指定等に関する事業を行う区市に対して、都が必要な補助を実施し、準耐火建築物以上への建替えの確実化を図る。
- ※ 準防火地域では、2 階建て以下（地階を除く）かつ延べ面積 500m² 以下の木造建築は防火構造とすることができるが、新たな防火規制区域に指定されると、建物規模によらず準耐火建築物等が義務化されるため、不燃化が促進される。

② 延焼防止性能を有する建築物に関する建築規制の合理化

- 建築基準法改正（令和元年 6 月施行）により、防火地域だけでなく、準防火地域内においても、準耐火建築物等の延焼防止性能の高い建築物とする場合の建蔽率の緩和（1/10）を行い、建物規模を縮小することなく、延焼防止性能の高い建物への建替えを促進する。

5.2.4 災害時の活動を円滑化する道路の整備及び閉塞防止の推進

① 防災上重要な道路の整備及び沿道の不燃化

- 延焼遮断帯で囲まれた防災生活圏の内部において、緊急車両の通行や円滑な消火・救援活動が行える幅員 6m 以上の道路や、円滑な避難に有効な幅員 4m 以上 6m 未満の道路(防災生活道路)を整備し、防災上重要な道路のネットワークを確保するとともに、沿道建築物の建替え等による不燃化・耐震化を促進する。

② 無電柱化やブロック塀等の安全確保対策による道路の閉塞防止

- 震災時の円滑な消火・救援活動や避難などの防災生活道路の機能を維持するため、危険なブロック塀等の撤去や無電柱化を推進する区を財政的及び技術的に支援する。
- 具体的には、対象路線の掘り起しや地上機器の設置場所等の確保を含めた無電柱化の推進施策の検討を行う区を支援する。

5.2.5 民間事業者による基盤整備事業、住宅整備事業等の実施の誘導

① 容積率緩和等による、民間事業者の取組の誘導

- 都市開発諸制度[※]等の活用により、木造住宅密集地域の基盤整備や環境改善、受け皿住宅の整備等の取組を新たに評価し、容積率を緩和するなど民間活力をいかして整備を促進する。

※ 都市開発諸制度：再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区、総合設計の4制度のこと

② 公有地の活用による移転先住宅の確保

- 近隣の公有地等を活用し、民間事業者による移転先の住宅を整備し、コミュニティを維持しながら木造住宅密集地域の権利者等の移転を促すことで不燃化を加速させる。

5.2.6 防災性の向上と良質な街並みの維持・形成を両輪とした密集市街地の改善の推進

① 先進的な取組に対する支援等

- 木造住宅密集地域において、防災性向上の取組に併せ、街並み環境整備事業[※]等を活用しながら、地域特性を生かした魅力的な街並みの住宅市街地に再生する取組を促進する。
- 整備地域において、不燃化の加速に資する、地域特性を生かした魅力的な街並みの住宅市街地への再生や建替え促進に向け、先進的な取組を行う区に対して、都が必要な補助を実施する。

※ 街並み環境整備事業：建物・外構の修景、道路の美装化・電線地中化、小公園・広場の整備等の街並み整備に対する支援を行う事業

5.2.7 総合的な地域防災力の向上

① 防火防災訓練の推進や新たな水利の確保

- 防火防災訓練の推進により、都民の防災行動力の向上を促進する。
- 震災時の同時多発火災及び市街地大火に対応するため、耐震性を有する防火水槽の整備をはじめ、深井戸や低水位河川等を活用した新たな消防水利確保策を積極的に推進するとともに、都、区市町村及び関係機関等が連携して震災対策及び消防水利の開発・確保を推進する。
また、消防水利開発補助金交付制度により、一定の条件を満たす消防水利の設置を行った民間事業者に対し、工事費用の一部補助を行っている。

② 避難場所の確保

- これまで周辺の不燃化が不十分などの理由で避難場所の指定に至らなかった避難場所候補地においても、区と連携して周辺の不燃化に取り組むことで避難場所の新規指定を促進する。
- 避難場所の拡大や避難距離の短縮などに資する都市計画公園・緑地について、優先的な整備を促進し、その進捗に応じ避難場所を拡充する。

6 おわりに

- 首都「東京」における防災まちづくりは、これまでも水害対策、地震対策それぞれで、様々な場で議論をし、対策を進めてきた。
- 近年、大規模災害が頻発していること、そしてその危険性・切迫性がますます高まっていることを踏まえ、このたび初めて国と東京都の実務者が一堂に会して議論し、防災まちづくりの基本的な考え方や具体的な取組方策をまとめた。
- 発生から概ね 100 年を迎える関東大震災を始めとして、幾度となく大災害を乗り越えまちづくりが行われてきた東京において、今後、地球温暖化に伴う水害リスクの高まりなどの新たな課題にも立ち向かう必要があることを踏まえ、まちづくりに「防災」の観点を明確に取り込むこととしたものであり、これは一朝一夕に完結するものではなく、100 年先、1,000 年先をも意識して取り組む必要がある。
- このためには、都市計画や河川整備計画などの上位の法定計画に防災まちづくりに関する内容を明示し、関係機関が緊密に連携し一体となって、一步一步、着実に継続的に進めることが重要である。
- また、計画策定だけでなく、防災まちづくりを現場で実際に進めることも必要である。水害対策においては、地域ごとの水害リスク等を踏まえた高台まちづくりのあり方の検討や、モデル地区を設定し、具体の地域における高台まちづくりの実践を進めるとともに、これらの過程で新たに生じた課題等に対して速やかに解決策を模索することとする。また地震対策においては、具体的な取組方策を実践する現場である地元区との連携を深め、国や東京都の取組の更なる改善につなげていく。このため、本連絡会議を存続し、設定したモデル地区等における検討・進捗状況の共有や、新たに生じた課題等を踏まえた具体的な取組方策等についての更なる検討を進めるとともに、それらの状況に応じてビジョンの改定を適宜行う。
- このような取組を通じ、首都「東京」の強靱化が図られることとなるが、これは東京だけのためでなく、日本全体、ひいては世界の持続的な発展に大きく貢献することにつながる。また、首都「東京」と同様に、災害リスクが高い地域に多くの人暮らし、稠密な市街地が形成される東南アジア等の大都市での防災・減災対策にも貢献しうるものである。さらに、我々世代だけでなく、将来の永きにわたる世代に恩恵をもたらすことになる。
- これらを常に意識しつつ、国民・都民・関係機関等のあらゆる関係者が一体となって、たゆまぬ努力を続けるとともに、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を契機として積極的に情報発信することが強く求められる。

委員名簿

(座 長) 山田 邦博 国土交通省技監
(副座長) 上野 雄一 東京都技監 (都市整備局長兼務)
(佐藤 伸朗)
青柳 一郎 内閣府政策統括官 (防災担当)
青木 由行 国土交通省不動産・建設経済局長
榊 真一 国土交通省都市局長
(北村 知久)
井上 智夫 国土交通省水管理・国土保全局長
(五道 仁実)
吉岡 幹夫 国土交通省道路局長
和田 信貴 国土交通省住宅局長
(眞鍋 純)
土井 弘次 国土交通省関東地方整備局長
(石原 康弘)
山手 齊 東京都総務局長
(遠藤 雅彦)
中島 高志 東京都建設局長
(三浦 隆)
榎本 雅人 東京都住宅政策本部長
安藤 俊雄 東京消防庁消防総監
(オブザーバー)
荒川 辰雄 (独) 都市再生機構 理事
森川 誠 (一社) 不動産協会理事／事務局長

() 内は上記の前任者
※敬称略

事務局

国土交通省 水管理・国土保全局
東京都 都市整備局

検討経緯

- | | | |
|----------------------|--|--|
| 令和2年1月15日 | 第1回連絡会議 | |
| | | ・ 水害対策の現状と課題について
・ 地震対策の現状と課題について |
| 令和2年3月26日 | 第2回連絡会議 | |
| | | ・ 取り組み方策（イメージ）について |
| 令和2年6月16日
～7月15日 | 「災害に強い首都「東京」の形成に向けた取り組み
方策（案）について」（意見照会）＜特別区＞ | |
| 令和2年9月9日 | 第3回連絡会議 | |
| | | ・ 「災害に強い首都「東京」の形成に向けた取
り組み方策（案）」についての意見照会と結
果について
・ 中間まとめ（案）について |
| 令和2年9月15日 | 中間まとめ 公表 | |
| 令和2年9月15日
～10月14日 | 「災害に強い首都「東京」形成ビジョン 中間まと
め」に関する意見募集 | |
| 令和2年12月15日 | 第4回連絡会議 | |
| | | ・ 『災害に強い首都「東京」形成ビジョン（中間
まとめ）』についての意見募集と結果について
・ 『災害に強い首都「東京」形成ビジョン（案）』
について |
| 令和2年12月15日 | 災害に強い首都「東京」形成ビジョン 公表 | |