

第1章

東京の新しい道路づくりに向けて

Chapter

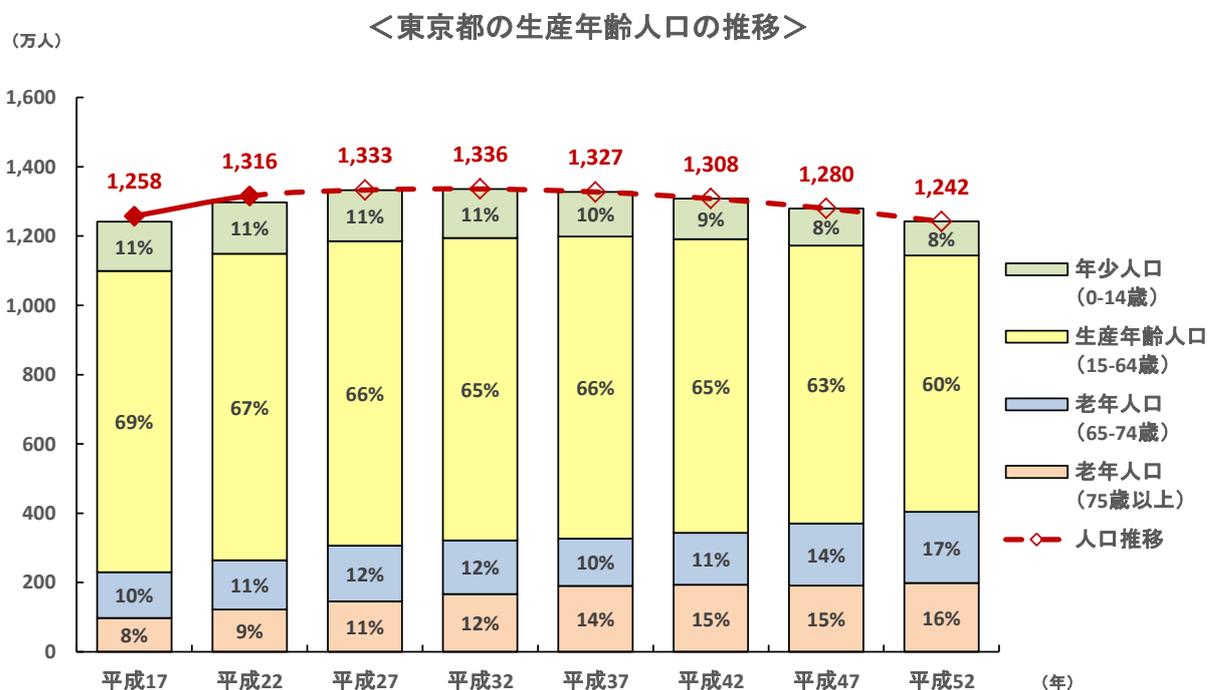
1

01 東京の道路整備を取り巻く社会状況

人口の動向

我が国は人口減少時代を迎えており、首都東京においては、当面増加傾向にあるものの、将来的には人口減少の局面に入るものと推定されます。しかしながら、図1-1に示すとおり、その傾向は緩やかであり、平成52年時点における東京都の人口は1200万人を超える規模です。また、東京都の平成22年度の流入超過人口は約242万人であり、他都市と比較してもその規模は大きいものです。一方で、高齢化の進展も顕著となっており、およそ25年後（平成52年）の年齢別人口構成では生産年齢人口の比率が60%まで下がり、高齢化率は33%になると予測されています。

東京においては、人口が減少に転じても、日本を牽引する社会経済活動や物流ニーズの多様化、余暇活動などによる人々の交流など、引き続き活発な都市活動を維持していかなければなりません。そのため、東京の都市活動を支える都市計画道路の整備を進め、将来人口の動向を見据え、バス交通の充実や安全な歩道設置などにより、移動の円滑性を高めていく必要があります。



出典：「東京都男女年齢（5歳階級）別人口の予測」（平成25年3月）（東京都総務局）、「国勢調査」（総務省）、「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）などから作成。平成27年以降は、東京都政策企画局による推計

図1-1 東京都の人口推移



出典：東京消防庁

図1-2 大規模地震時の道路閉塞（阪神・淡路大震災時の状況）

平成23年3月11日の東日本大震災は、従来の災害の概念に収まらない未曾有の大災害でした。東北から関東地方に至る東日本の太平洋岸において広範囲に甚大な被害をもたらされたほか、震源から遠く離れた東京においても、大量の帰宅困難者の発生や交通麻痺^ひなど、大規模地震に対する都市機能の脆弱性^{ぜい}を改めて認識させられることとなりました。

東日本大震災の教訓や首都直下地震の切迫性を踏まえると、都民の生命と生活を支える東京の都市機能を守るため、木造住宅密集地域の改善や沿道建築物の耐震化を一段と加速しなければなりません。このため、平成24年1月に「木密地域不燃化10年プロジェクト」の実施方針を策定し、震災時に特に甚大な被害が想定される整備地域を対象に、市街地の延焼遮断など、防災性の向上を図る都市計画道路を「特定整備路線^[1]」として選定し、整備を進めています。また、現在、緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化の更なる推進に向けて、平成26年4月に変更した「耐震改修促進計画」の改定にも取り組んでいます。

さらに、国連の「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC）によると、地球温暖化に伴う気候変動の影響により、今後ますます台風などの熱帯低気圧の強度が増大するとともに、大雨の頻度も増加する可能性が高くなることが予測されています。平成25年10月の台風26号における伊豆大島土砂災害や平成26年8月の豪雨による広島土砂災害、平成27年9月の東日本豪雨など、近年、都内をはじめ全国各地で台風や集中豪雨などの様々な異常気象による災害が頻発しています。

こうした災害の教訓を基に、首都直下地震などの大規模地震や集中豪雨による土砂災害などへの備えとして、災害に強い社会基盤の整備が求められています。

[1] 特定整備路線

平成24年1月に発表した「木密地域不燃化10年プロジェクト」において選定された延焼遮断帯を形成する都施行の都市計画道路です。平成26年度末時点で全ての区間で事業着手しており、整備方針の対象からは除かれています。

激化する国際競争

東京はこれまでアジア地域の統括拠点として、世界有数の経済都市としての地位を守ってきました。しかし、グローバル化の進展やインターネットの普及により、経済・文化分野などにおける人・モノ・カネ・情報の動きがますます活発化しており、都市間競争が激化する中、アジア有力都市が急速に競争力を伸ばし、東京の地位は脅かされつつあります。

東京は、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会に向け、高度に発達した利用者視点の都市インフラを備えた国際都市の実現を目指すこととしています。

また、リニア中央新幹線の開通による東京のハブ機能の拡大や陸・海・空の広域的な交通・物流ネットワークの形成など、東京の都市基盤の拡充に対する期待は高まっています。

激化する国際競争に対し、世界一便利で快適な都市を築いていくためには、海外出張者や外国人来訪者が迷わずスムーズに移動できる交通体系を構築し、東京の弱点である交通渋滞の解消や、歩行者・自転車に配慮した道路空間を創出し、成熟した社会にふさわしい交通手段の活用を図るなど、様々な交通政策を実施していく必要があります。

環境への配慮

東京の温室効果ガス排出量の 95%は二酸化炭素 (CO₂) であり、運輸部門が東京における二酸化炭素 (CO₂) 排出量全体の約 20% (平成 22 年度) を占めています。東京都は、東京都環境基本条例に基づき平成 20 年 3 月に策定した「東京都環境基本計画」において、「2020 (平成 32) 年までに、東京の温室効果ガス排出量を 2000 (平成 12) 年比で 25%削減する」ことを定めています。また、部門別の二酸化炭素 (CO₂) 排出量の削減目標を設定しており、平成 32 年度における運輸部門の削減目標値は 42%としています。

この削減目標値の達成に向けては、公共交通機関の利用促進のほか、主要渋滞箇所などにおける効率的な渋滞対策の実施や、自転車の安全な利用環境の確保により、環境負荷の小さい交通手段の利用を促進することなどが効果的です。

総合的な交通政策の推進

都が設置した「東京の総合的な交通政策のあり方検討会」の取りまとめ (平成 27 年 1 月) の中では、「世界一の都市・東京」にふさわしい利用者本位の交通体系を目指して、高齢者や外国人など様々な利用者が円滑に移動できる交通体系を実現するため、交通インフラの更なる充実に加え、交通結節機能の充実や成熟社会にふさわしい道路空間・水辺空間の利活用を推進することが必要であるとされています。

今後、交通広場の整備などまちづくりと連携して交通結節機能を充実させ、利用者の視点で使いやすいものに改善していくとともに、都市計画道路を整備し、自転車走行空間の創出や地区内への交通流入の抑制を行うことにより、歩行者及び自転車利用者の安全性を確保した道路空間やにぎわいのある歩行者空間などを実現していくことが必要です。

Column 都市計画道路とは

道路には、①人やモノの円滑な移動を確保するための「交通機能」②都市の環境や防災面で良好な都市空間を形成するとともに、上・下水道、電気、ガスなど生活を支える施設や公共交通の収容空間を確保するための「空間機能」③都市の骨格を形成し、街区を構成するための「市街地形成機能」の大きく三つの機能があります。

道路に関する法律の中に「道路法」があり、道路の種類が分類されています。

道路の種類	主な役割
高速自動車国道	全国的な自動車交通網の枢要部分を構成する道路
国道	全国的な幹線道路網を構成する道路
都道府県道	地方的な幹線道路網を構成する道路
(区)市町村道	(区)市町村の区域内に存する道路

このほか、道路の中には行政が管理する道路とは別に、個人や企業などが所有している土地を道路として使用している私道など、様々なものがあります。

都市計画道路とは、「都市計画法」に基づき位置や構造などを決定している道路のことです。都市計画道路は、主に交通機能に着目して、次の四つに分類されます。都市計画道路が計画されている区域では、将来的に道路整備が円滑に進むように、土地の形質変更や建物の建築に際して一定の制限がかかっています。

都市計画道路の種類	主な役割
自動車専用道路	都市高速道路などの専ら自動車の交通の用に供する道路で、広域交通を大量かつ高速に処理する道路
幹線街路	都市内におけるまとまった交通を受け持つ道路
区画街路	街区内の交通を集散させ、街区や宅地の外郭を形成する日常生活に密着した道路
特殊街路	自動車交通以外の特殊な交通の用に供する道路

例えば、特別区内の通称「山手通り」と呼ばれる道路は、道路法では「都道環状六号線」と定められていますが、都市計画法では「幹線街路環状第6号線」として決定されています。多摩地域の通称「新奥多摩街道」と呼ばれる道路は、道路法では「都道立川青梅線」と定められていますが、都市計画法では「立川3・4・5」「昭島3・4・5」「福生3・4・5」「青梅3・5・5」のように都市計画区域ごとに決定されています。

このように道路には、法令により範囲や名称、区分などが定められています。本方針では、この中で「都市計画道路（自動車専用道路は除く。）」を対象としています。

02 都市計画道路の現状

これまでの事業化計画

図1-3、1-4に示すとおり、東京都と特別区及び26市2町では、都市計画道路を計画的、効率的に整備するため、おおむね10年間で優先的に整備すべき路線を定めた「事業化計画」を過去3回にわたり策定し、事業の推進に努めてきました。

区部においては、昭和56年に第一次事業化計画、平成3年に第二次事業化計画、平成16年に第三次事業化計画を策定しています。多摩地域においては、平成元年に第一次事業化計画、平成8年に第二次事業化計画、平成18年に第三次事業化計画を策定しています。こうした事業化計画に基づく計画的、効率的な事業の推進により、現在の都市計画道路ネットワークが形成されています。

第三次事業化計画における優先整備路線は、平成28年3月末時点で区部約69km、多摩地域約63kmに着手しており、着手率は区部約52%、多摩地域約47%（表1-1参照）となっています。

表1-1 第三次事業化計画における優先整備路線の着手状況（平成28年3月末時点）

区分	計画 (km)	着手 (km)	着手率 (%)
区部 ^{※1}	133	69	52
都 施 行	77	48	63
区 施 行	57	21	37
多摩地域 ^{※2}	135	63	47
都 施 行	85	50	59
市 町 施 行	47	11	24
そ の 他 施 行	2	1	43

※1 区部 第三次事業化計画 計画期間：平成16年度から27年度まで

※2 多摩地域 第三次事業化計画 計画期間：平成18年度から27年度まで

※ 表中の計数については、端数処理をしています。



第一次事業化計画策定前(昭和 55 年度末)
〔完成延長：807km〕



第一次事業化計画期間終了時（平成 2 年度末）
〔完成延長：914km〕



第二次事業化計画終了時(平成 15 年度末)
〔完成延長：1,024km〕



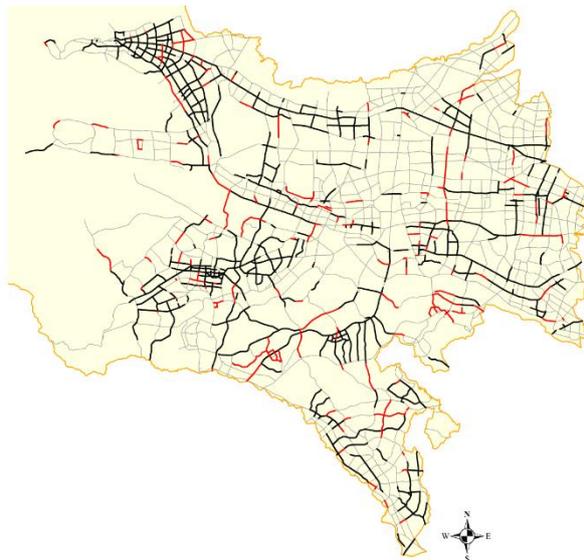
第三次事業化計画（平成 25 年度末）
〔完成延長：1,135km〕

図 1-3 都市計画道路ネットワークの形成経緯（区部）

（※昭和 55 年度末時点の完成箇所を黒色で、その後、事業完了（完成）した箇所を、赤色で着色しています。）



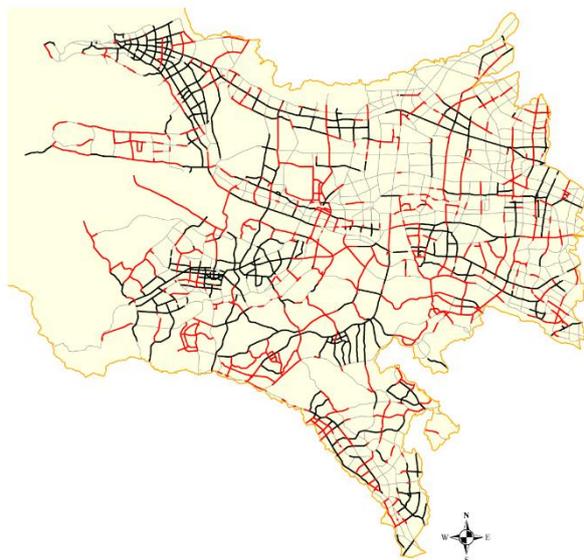
第一次事業化計画策定前（昭和 55 年度末）
〔完成延長：400km〕



第一次事業化計画終了時（平成 7 年度末）
〔完成延長：578km〕



第二次事業化計画終了時（平成 17 年度末）
〔完成延長：737km〕



第三次事業化計画（平成 25 年度末）
〔完成延長：852km〕

図 1-4 都市計画道路ネットワークの形成経緯（多摩地域）

（※昭和 55 年度末時点の完成箇所を黒色で、その後、事業完了（完成）した箇所を、赤色で着色しています。）

Column 都市計画道路のこれまでの整備

昭和 56 年に区部における第一次事業化計画、平成元年に多摩地域における第一次事業化計画が策定されてから、約 30 年の年月が経ちました。この間、事業化計画に基づく計画的な事業の推進により、区内には多くの道路が整備され、経済活動や都民生活など様々な都市活動を支えています。



放射 16 号線（清砂大橋）〔平成 15 年開通〕
（江東区新砂）



環状 8 号線〔平成 18 年開通〕
（板橋区若木）



調布保谷線〔平成 21 年開通〕
（調布市深大寺元町）



府中清瀬線〔平成 25 年開通〕
（府中市清水が丘）

都市計画道路の整備状況

都内には、現在、延長 3,208km の都市計画道路が計画されていますが、図 1-5 に示すとおり、平成 26 年度末時点でその完成率は約 63%であり、まだ多くの未着手区間が存在しています。なお、区部の完成率は約 65%、多摩地域の完成率は約 60%となっており、多摩地域の整備が区部に比べ遅れています。

このうち、骨格幹線道路^[2]については、都市の骨格を形成し、重要な交通機能を担う路線として重点的に整備を進めてきた結果、図 1-6 に示すとおり、区部の完成率は約 71%、多摩地域の完成率は約 65%に達しています。引き続き、残る区間についても、東京の持続的な発展のため、着実に整備していく必要があります。

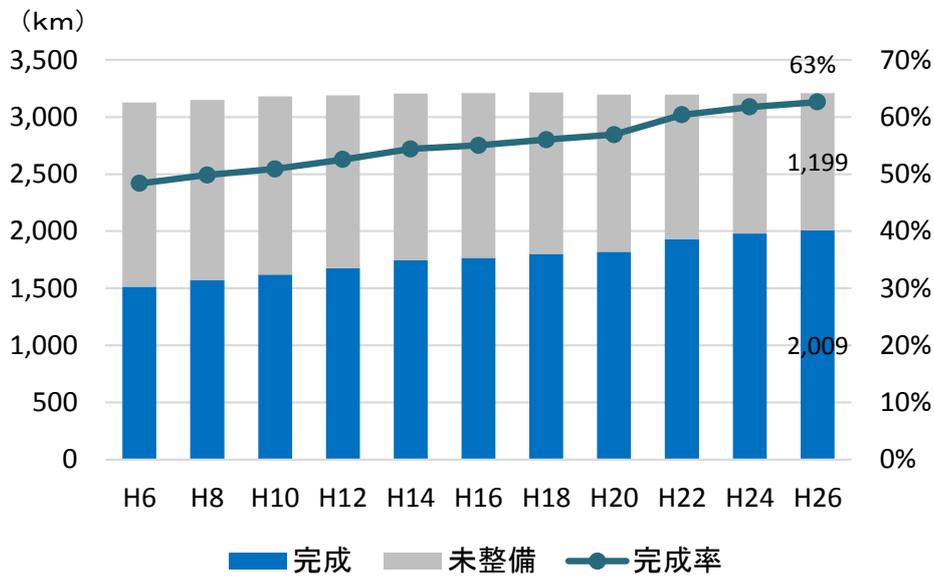


図 1-5 都市計画道路の整備推移 (平成 26 年度末時点)

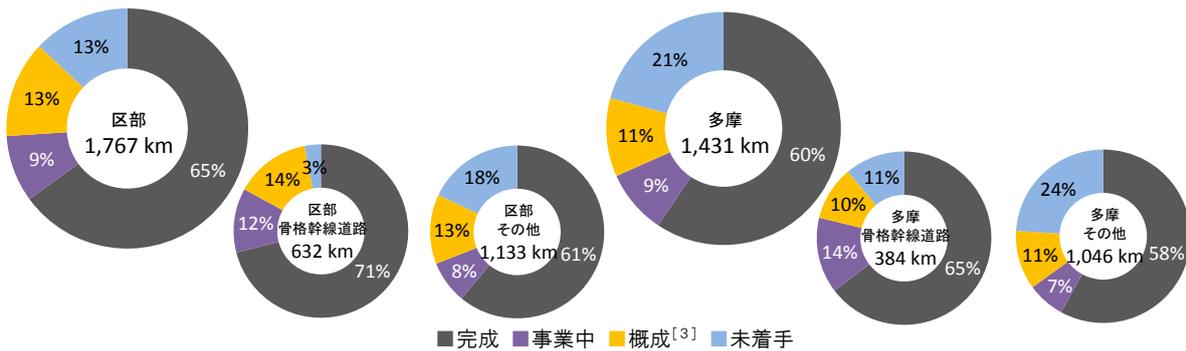


図 1-6 都市計画道路の整備状況 (平成 26 年度末時点 ※島しょ部を除く)

[2] 骨格幹線道路

都内や隣接県を広域的に連絡し、高速自動車国道をはじめとする主要な道路を結ぶ、重要な交通機能を担う幹線道路 (区部:放射・環状線など/多摩地域:多摩南北・東西主要路線など) [22 ページ参照]

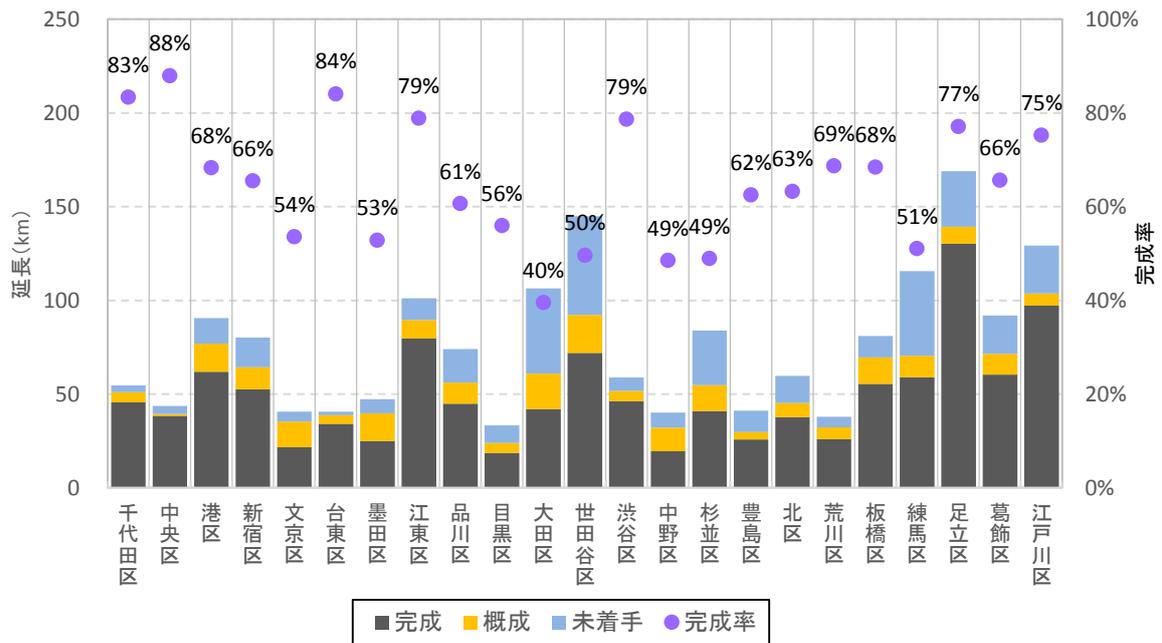
[3] 概成

都市計画道路のうち、計画幅員までは完成していないが、ある程度の車線数は有するなどおおむね機能を満たしていること。

区部…計画幅員 15m 以上の場合、現況幅員が計画の 60%以上又は 18m 以上

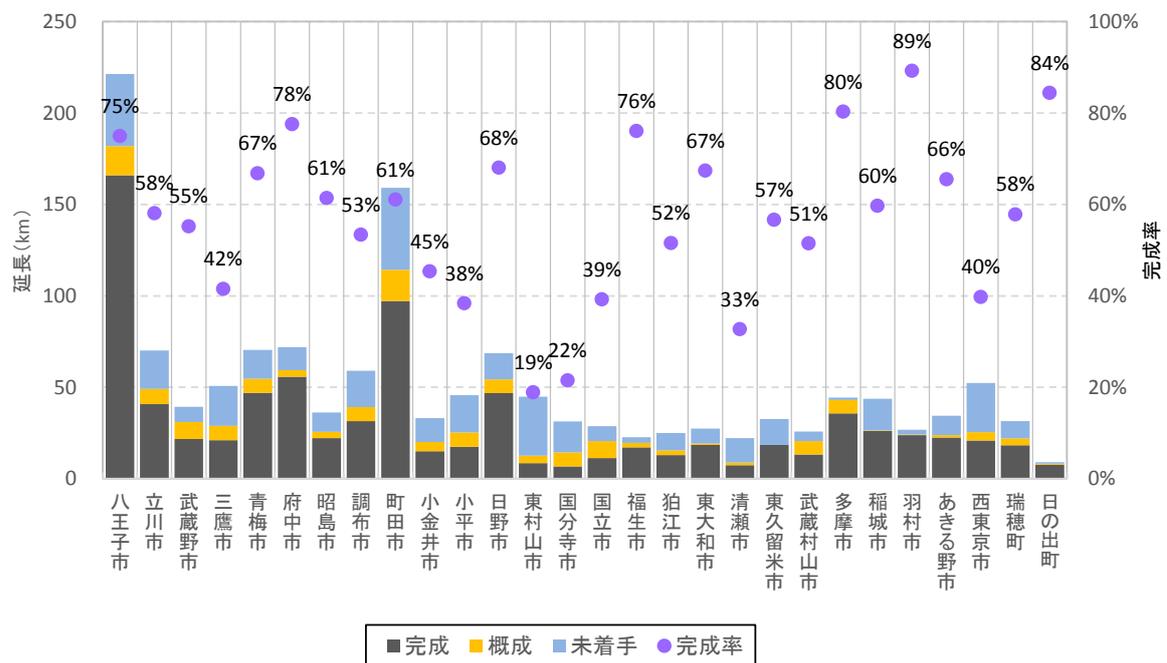
計画幅員 15m 未満の場合、現況幅員が 8m 以上の道路

多摩地域…現況幅員が 8m 以上の道路



出典：平成 26 年「都市計画現況調査」（国土交通省）
〔※自動車専用道路を除いて集計〕

図 1-7 特別区別の都市計画道路の整備状況（平成 25 年度末時点）



出典：平成 26 年「都市計画現況調査」（国土交通省）
〔※自動車専用道路を除いて集計〕

図 1-8 市町別の都市計画道路の整備状況（平成 25 年度末時点）

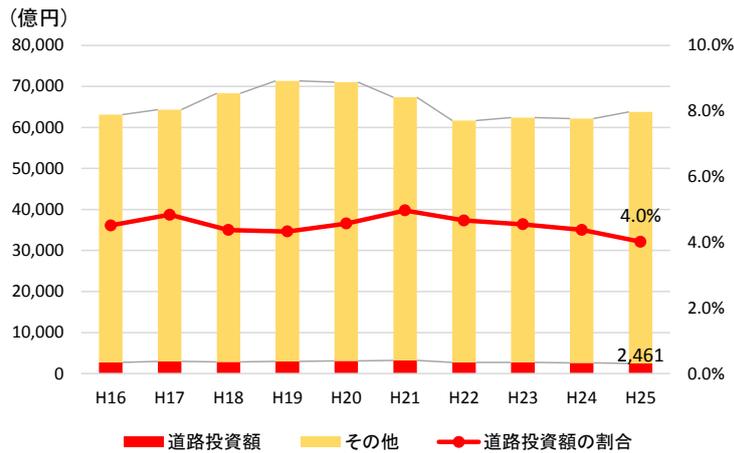
都市計画道路の整備財源

平成16年度から25年度までの10年間における道路整備への投資額をみると、東京都においては、年間3,000億円程度（図1-9）で推移しており、一般会計に占める割合は4%程度にとどまっています。

また、区市町においては、財政規模や都市計画道路の整備状況などによって違いがありますが、年間400億円程度（図1-10）で推移しており、一般会計に占める割合は1%程度にとどまっています。

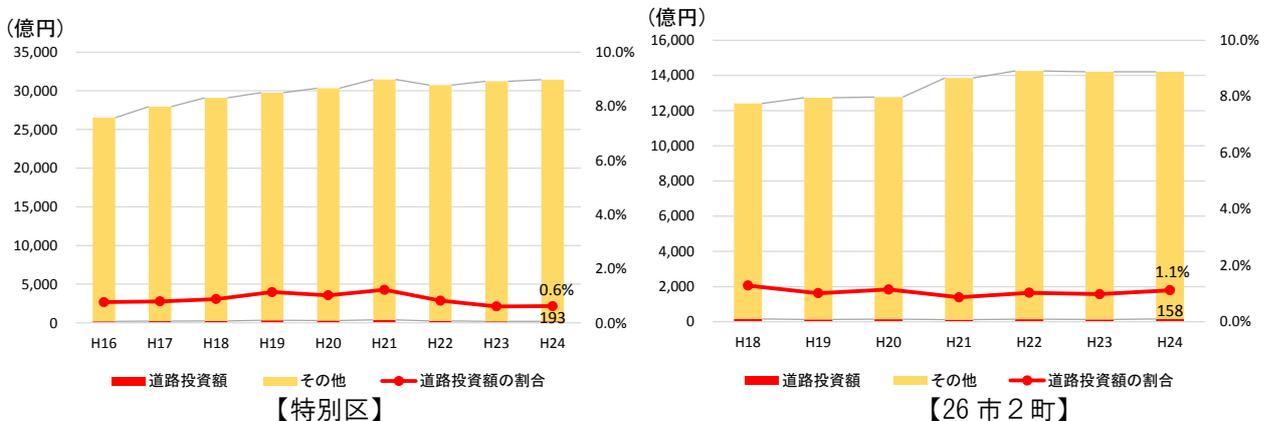
東京は、多様な産業、高度な技術、豊富な人材が集積し、日本の社会、経済活動の中核機能を有しており、これが日本経済の成長を支えています。こうした中核機能を支える都市計画道路は、今後とも着実に整備していく必要があります。しかし、今後の社会情勢は、大幅な増収増益が見込めない一方、社会保障費は更に増大するものと見込まれ、これらを踏まえると、都市計画道路への大幅な投資額の伸びは見込めない状況です。

このため、道路整備に必要な財源の確保と限られた財源の下、選択と集中による効率的な道路整備を行うことが必要です。



出典：平成16～25年度「東京都都税統計情報」、「建設局事業概要平成25年版」（平成25年9月）

図1-9 東京都の道路投資額の割合の推移



出典：平成16～24年「地方財政状況調査」（総務省）、平成25年度「都市計画道路などの整備状況調査」

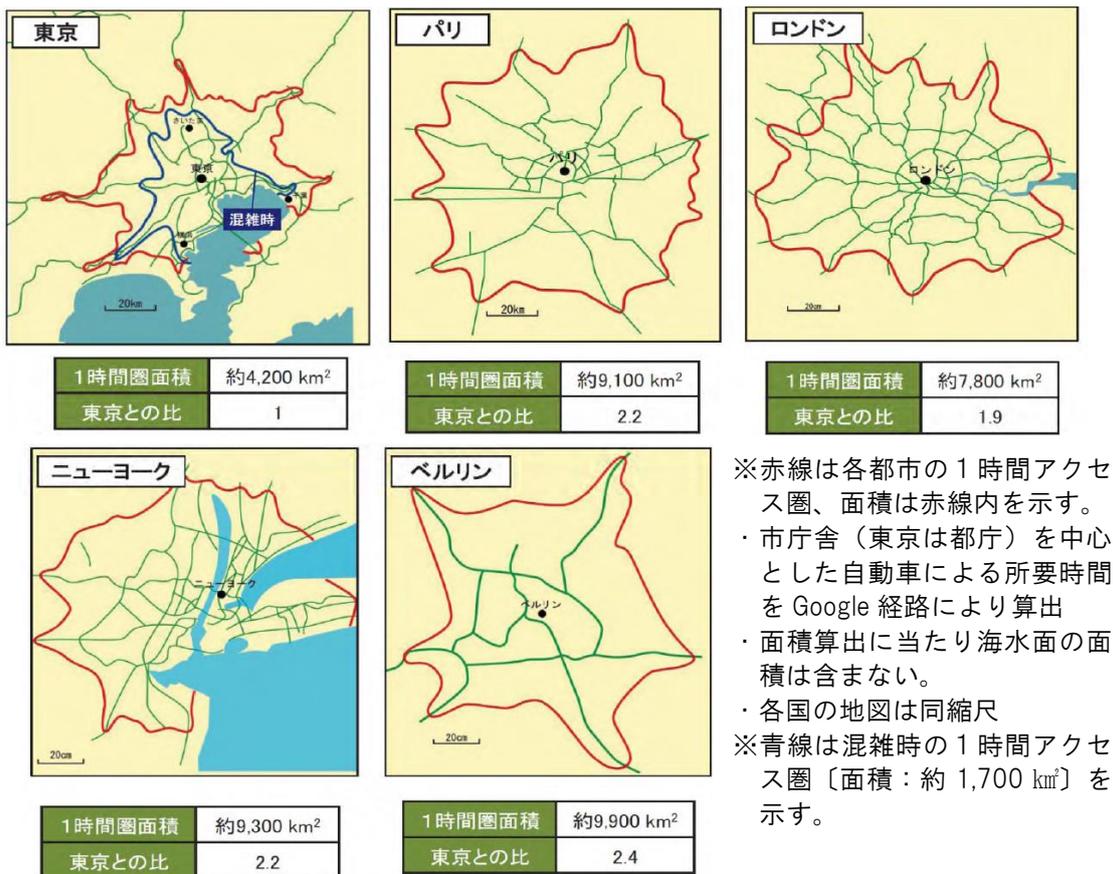
図1-10 特別区及び26市2町の道路投資額の割合の推移

東京が抱える都市計画道路の課題

● 道路交通の課題

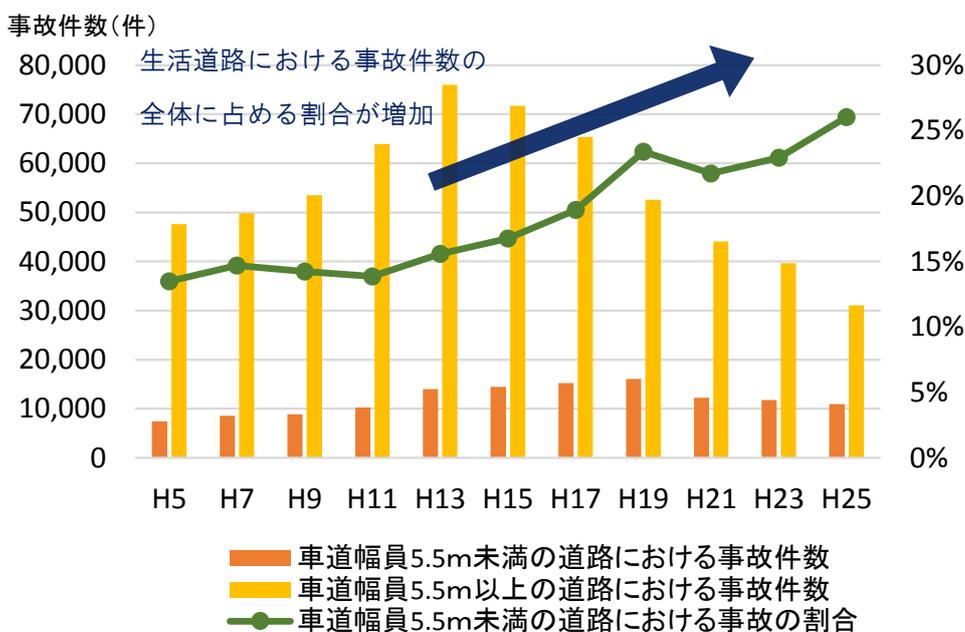
東京の交通渋滞の解消に向け、首都圏三環状道路や都市計画道路の整備に取り組んでいますが、図1-11に示すとおり、都市の中心部から1時間で移動できるエリアに着目すると、東京は欧米の主要都市の約半分にとどまっており、道路交通環境は大きく後れを取っています。こうした状況は、多大な時間的・経済的損失、産業の高コスト構造を招くとともに、バスなどの都民の重要な足である公共交通の運行のほか、二酸化炭素(CO₂)の排出量などに影響を与えています。

また、図1-12に示すとおり、都内の交通事故(死傷事故)件数全体は近年減少していますが、交通渋滞を回避するための通過交通が生活道路に流入していることなどにより、きょうあいな生活道路における事故件数全体に占める割合が増加しています。このほかにも、概成(9ページ参照)の都市計画道路の中には、車道はあるものの、歩道が十分に整備されていない道路があり、安全に歩行しづらい場所も存在します。



出典:「今後の高速道路のあり方中間とりまとめ」(高速道路のあり方検討有識者委員会)

図1-11 世界の主要都市における1時間アクセス圏



※生活道路：主として地域住民の日常生活に利用される道路で、通過交通を排除し、歩行者自転車の安全を確保すべき道路。図中では、車道幅員5.5m未満の道路を生活道路と想定して集計を実施

出典：「交通事故統計年報」（公益財団法人交通事故総合分析センター）を基に作成

図1-12 都内の事故発生件数割合の推移

● 防災都市の実現に向けた課題

災害時における緊急物資輸送や迅速な救援・救護活動などを支えるため、都内には緊急輸送道路が指定されていますが、これらの道路の中には十分な幅員が確保されていない箇所があることに加え、延焼遮断帯や避難路に指定されているにもかかわらず、未着手となっている都市計画道路もあります。また、大規模災害の際には、都県間を含め、発生する大量のごみやがれきの処理なども必要となります。

また、都内には土砂災害危険箇所に沿って道路が存在する場所などがあり、大規模土砂災害などの発生時には、道路の閉塞により孤立する集落の発生が懸念されます。

● 質の高い生活の実現に向けた課題

成熟都市東京においては、生活の豊かさを実感でき、高齢者や子育て世代など誰もが活動しやすく、快適に暮らせる集約型の地域構造へと再編していくことが求められています。

近年、手軽な交通手段として自転車の利用が拡大し、自転車と歩行者が接触するなど、自転車に関係する交通事故が発生しています。また、鉄道駅や公共施設周辺をはじめとした拠点における交通結節機能が十分でないことも課題の一つです。

商店街や観光地、住宅地など様々な地域において、地域の活性化や住みやすいまちを実現するため、地域の特性をいかしたまちづくりが進められています。これらのまちづくりに資する道路整備も期待されています。

03 東京が目指すべき将来像

環状メガロポリス構造の実現

人口 3,500 万人を超える東京圏域全体の更なる発展のためには、東京を中心として圏域全体が機能を最大限に発揮していくことが不可欠です。そのため、引き続き、東京圏全体の広域的な視点に立った都市構造である環状メガロポリス構造を目指し、多様な機能集積をいかしつつ、更なる国際競争力を備えた首都へと再生していきます。

- 東京圏の交通ネットワークを強化し、圏域内の活発な交流を実現
- 業務、居住、防災など多様な機能を地域や拠点が分担し、広域連携により東京圏域全般で一体的な機能を発揮
- 山地、河川などの自然と道路などの都市施設が一体となって、水と緑の骨格を形成

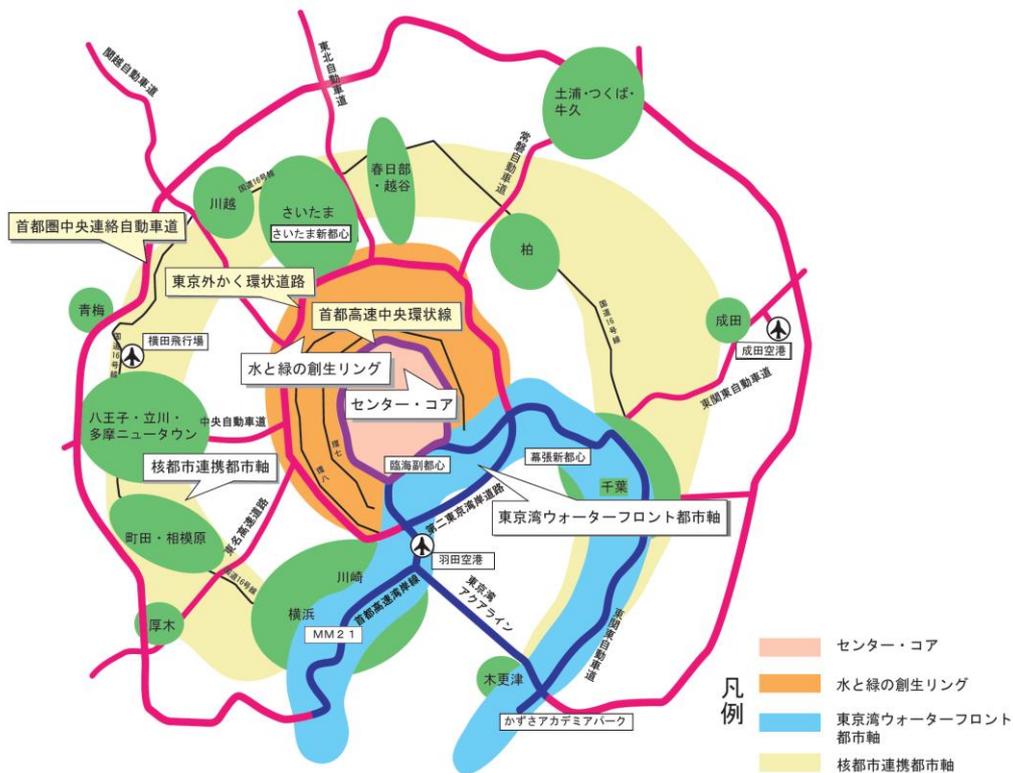


図 1-1 3 環状メガロポリス構造

[センター・コア]

東京圏の中心にあり、都心、副都心などが含まれる。日本の政治・経済・文化を牽引する中心核

[水と緑の創生リング]

センター・コアと併せて職住近接を図るとともに、質の高い生活環境の形成を図る。

[東京湾ウォーターフロント都市軸]

国際空港・港湾を通じた国内外の人、モノの交流の拠点

[核都市連携都市軸]

核都市群を環状方向に結び付ける、連携・交流軸。交通、物流、情報など環状方向のネットワークを強化する。

[出典：「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(平成 26 年 12 月 東京都)]

集約型の地域構造への再編

人口減少や高齢化の進行の中で、東京が更に活力を高めていくためには、誰もが活動しやすく、快適に暮らせるまちを実現することが重要です。このため、市街地の無秩序な拡大を抑制した上で、地域の特性に応じて必要な機能を確保し、駅などを中心に都市機能を一層集積させた集約型の地域構造へ再編していきます。

- 地域特性を踏まえて選択した拠点的な市街地を再構築するとともに、それを支える都市基盤や交通インフラの整備に取り組み、東京の市街地を集約型の地域構造へと再編
- 個性ある各拠点は、公共交通網や幹線道路網により有機的にネットワーク化を図り、都市全体として日常生活を支える都市機能（行政、教育など）と高度な都市機能（高度な教育、医療福祉など）とを分担して提供

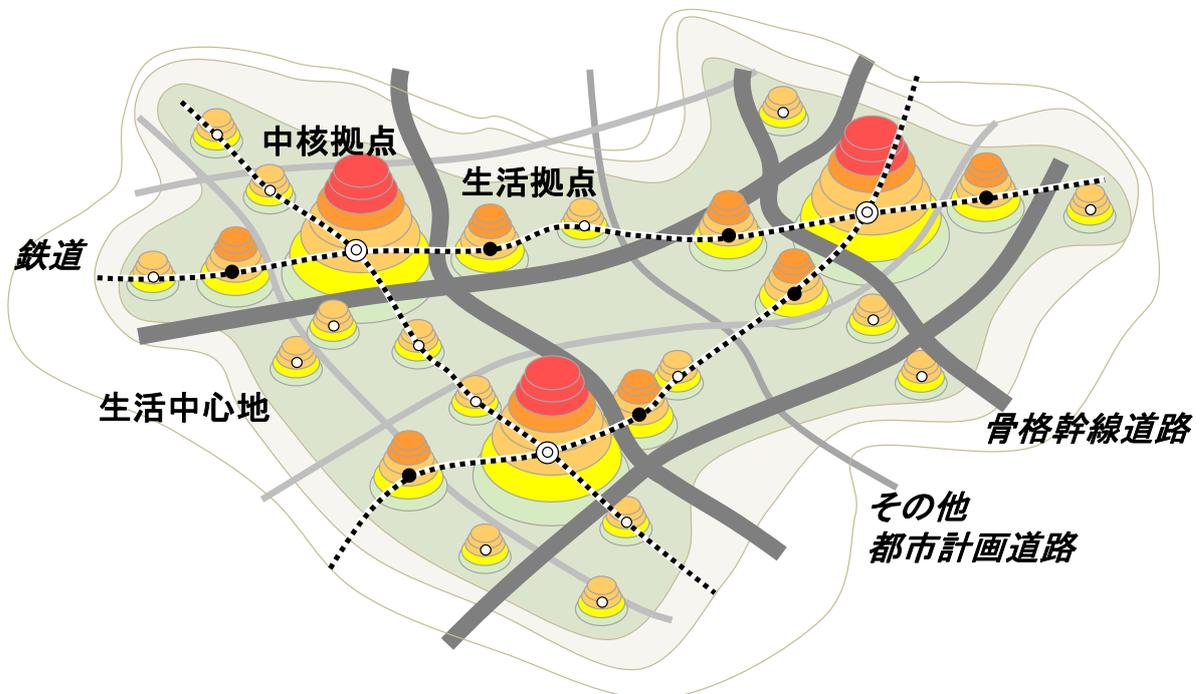


図1-14 集約型の地域構造のイメージ

[中核拠点]

交通利便性などをいかした業務・ビジネス、商業、文化、飲食サービスなど高度な機能集積により、東京圏の都市活力や都市文化をリードする拠点

[生活拠点]

交通結節点などにおける商業、福祉、文化、教育などの生活機能などの集積により、幅広いサービスを提供できる広域的な中心性を備えた拠点

[生活中心地]

特徴ある商店街やコミュニティインフラ（道路、公園、集会施設、子育て支援施設、高齢者介護施設、教育文化施設など）の整った、身近な地域における人々の活動や交流の中心地

〔出典：「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（平成26年12月 東京都）〕

平成 23 年 3 月の東日本大震災は、多くの教訓を東京にもたらしました。首都東京がひとたび機能麻痺に陥ると、直ちに日本の中枢機能停止につながり、その影響は世界へと波及します。地震、更には近年頻発している集中豪雨などの自然災害に対し、万全の備えを持つ高度な防災都市を構築し、都市機能と都民生活を守ります。

- 地震などの自然災害に対して、東京の総力を結集した万全の備えを講じることにより、防災対応力を高め、世界で有数の安全な都市を実現
- 都民の生命と東京の都市機能や首都機能を守るため、緊急輸送道路の拡充など、道路ネットワークを強化



図 1-1 5 緊急輸送道路 イメージ

04 道路整備の「基本理念」

東京における都市計画道路の整備を推進していく上での基本的な姿勢として、「基本理念」を以下のように設定します。

① 東京の目指す都市づくりに資する道路整備

政策方針として掲げている東京都長期ビジョンや各区市町の総合計画など、上位計画に基づき、東京の目指すべき将来像である環状メガロポリス構造、集約型の地域構造、安全・安心な都市の実現に向け、道路整備を推進します。

② 都民のニーズに対応した利用者・生活者の視点からの道路整備

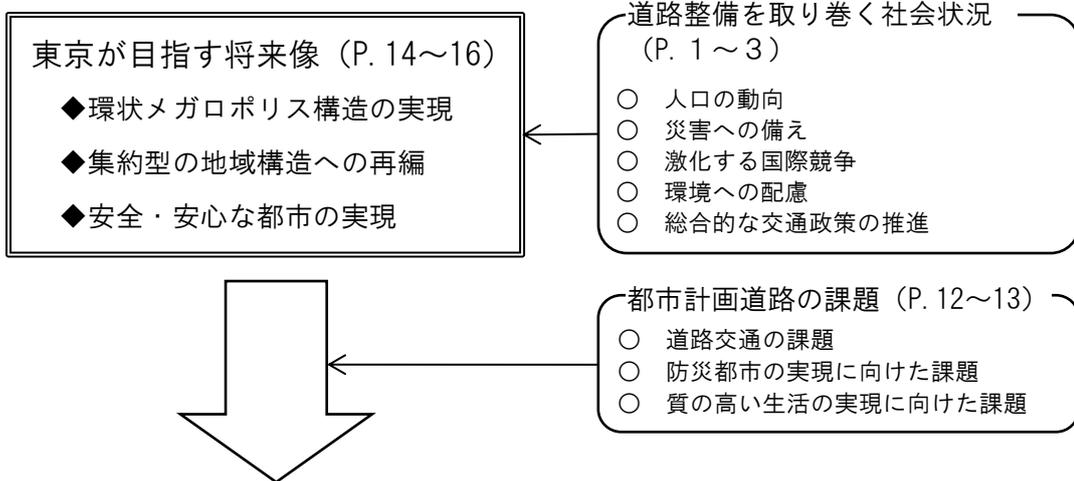
高齢者の増加や人々の意識・ニーズの多様化への対応など、利用者・生活者の視点に立ち、その機能が有効に活用されるよう、使いやすく、かつ、質の高い道路整備を推進します。

③ 選択と集中による重点的かつ効率的な道路整備

限られた財源の下、重要な施策の実現に向け、選択と集中による効率的な道路整備を行うことが必要不可欠であり、長期的視点に立ち、地域特性を踏まえつつ、効果的な投資としてふさわしい道路整備に重点的に取り組みます。

05 道路整備の「基本目標」

東京が目指すべき将来像の実現に向け、東京の抱える道路整備の課題を解決するため、都市計画道路の整備に関わる四つの「基本目標」を以下のように設定します。



基本目標

<p>基本目標 1 「活力」</p>	<p>～都市活力の強化～</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 交通渋滞を解消するネットワークの形成 ■ 拠点へのアクセス向上 <p style="text-align: right;">など</p>	
<p>基本目標 2 「防災」</p>	<p>～都市防災の強化～</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 緊急物資の輸送、救援・救護活動のルート確保 ■ 市街地火災の延焼防止、安全な避難路の確保 <p style="text-align: right;">など</p>	
<p>基本目標 3 「暮らし」</p>	<p>～安全で快適な都市空間の創出～</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 生活道路への通過交通流入の抑制 ■ 歩行者・自転車などの安全な通行空間の確保 <p style="text-align: right;">など</p>	
<p>基本目標 4 「環境」</p>	<p>～都市環境の向上～</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 緑豊かな道路空間の形成 ■ 自動車走行速度の向上による地球温暖化の抑制 <p style="text-align: right;">など</p>	

06 東京における都市計画道路の整備方針について

本方針においては、道路整備の四つの基本目標を踏まえ、始めに未着手の都市計画道路（幹線街路^[4]）を対象に、15の検証項目に照らして「将来都市計画道路ネットワークの検証」を実施します。検証により必要性が確認されなかった路線については「見直し候補路線」として位置付け、平成28年度以降に計画廃止を含めて、その在り方を検討していきます。

必要性が確認された都市計画道路の中から、今後10年間（平成28年度から平成37年度まで）で優先的に整備すべき路線として「優先整備路線」を選定します。

本方針の計画期間は、平成28年度から平成37年度までの10年間とします。

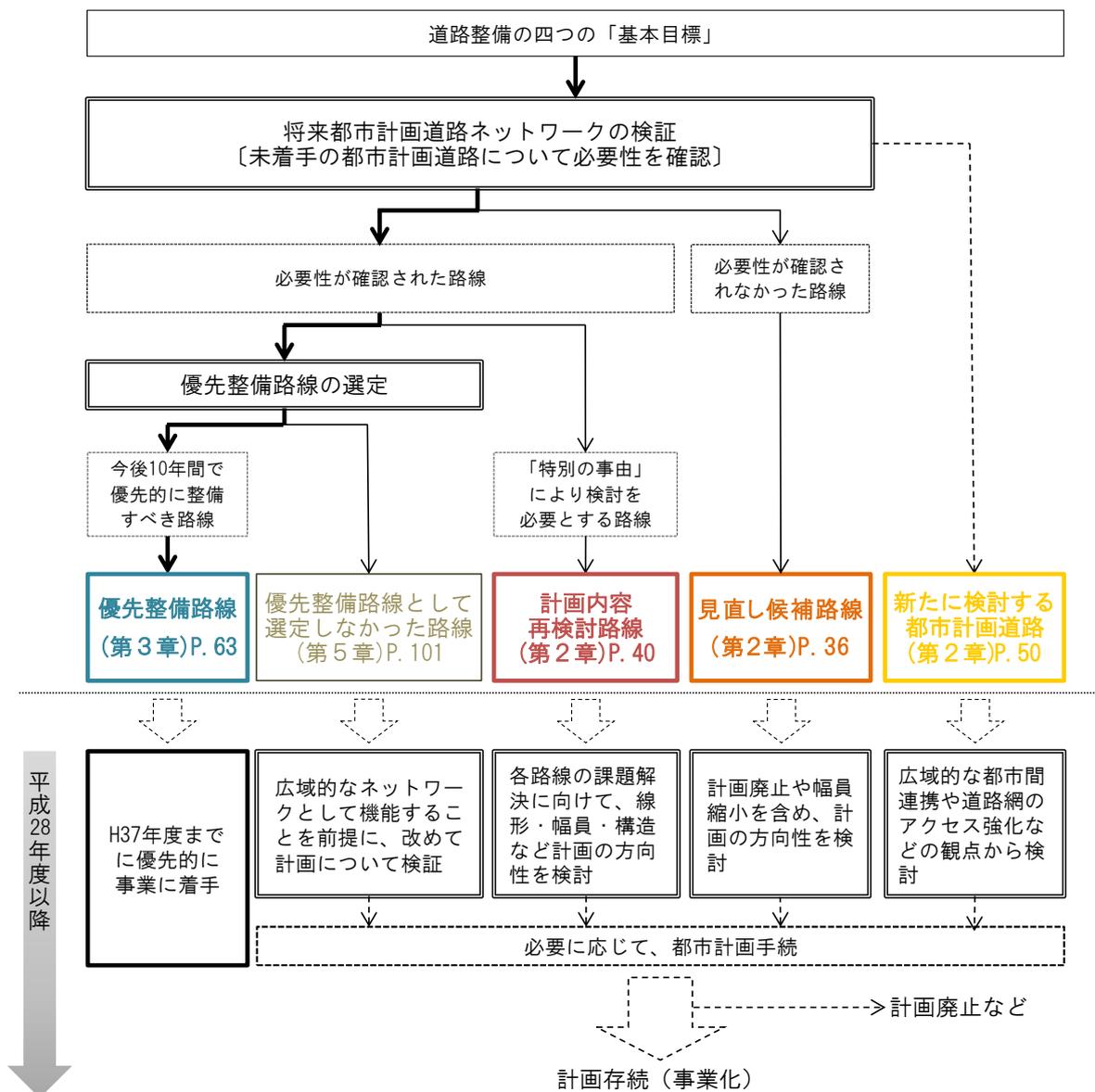


図1-16 「東京における都市計画道路の整備方針」検討の流れ

[4] 幹線街路

都市内におけるまとまった交通を受け持つ道路のこと（20ページ参照）。本方針では自動車専用道路及び国道は対象外としています。