

Ⅲ-5. 新しい都市インフラの形成を通じた経済成長

成長戦略の実現に向けた検討は、再生可能エネルギーや農業といった個々の産業育成の視点に加え、地域振興や都市開発等の総合的なインフラ形成の視点からも考えることが出来るだろう。本節では、①大規模災害発生に備えた首都機能の再構築と②カジノを含む総合型リゾート(Integrated Resort)を採り上げながら、新しい都市インフラの形成を通じた経済成長について議論したい。

Ⅲ-5-①. 大規模災害発生に備えた首都機能の再構築

【要約】

- ◆ 東日本大震災を契機として「東京を襲う大災害」のリアリティが高まっているが、一方で首都インフラは着実に老朽化が進んでおり、具体的な対応が求められている。
- ◆ 大規模災害発生に備えた首都機能の維持に向けては、首都圏地震のリスク耐久力を高めると同時に、万が一に備えたリスク分散を図ることが重要である。
- ◆ リスク耐久力の向上には、土木構造物や民間住宅の耐震化、土地広区画化や道路拡幅の促進、等を進める必要がある。
- ◆ リスク分散に向けては、物理的に首都機能の(一部)移転若しくはバックアップ機能の有する補完拠点の確保が基本となる。
- ◆ これら首都機能の再構築は一義的には防災政策であるが、同時に経済政策の側面がある。民間には出来ないプロジェクトとして、政府の主導的役割が期待される。

1. はじめに～災害リスクの高まりと老朽化する首都インフラ～

「東京を襲う大災害」のリアリティの高まり

2011年3月11日にわが国を襲った未曾有の大震災は、岩手、宮城、福島の前北三県をはじめ東日本地域一帯に甚大な人的・物的被害を齎した。首都圏に着目すると、鉄道、通信、電力等の都市インフラの多くが機能不全に陥り、内閣府推計(2011年11月)によれば震災当日の帰宅困難者は約515万人に達した。一部地域で生じた深刻な液状化等を含め「東京を襲う大災害」が現実的なリスクとして再認識される機会となった。

爾来、「想定外」とされてきた巨大災害が首都圏においても発生するという新たな環境認識の下、巨大地震の発生確率や震度等に関する科学的予測が活発に行われてきている。マグニチュード7級の首都圏直下型大地震が向こう4年間に約70%の確率で発生するという東大地震研究所の試算¹や東京湾北部地震発生時に東京や神奈川の一部で震度7となる地域が生じるとの文部科学省「首都圏直下地震防災・減災特別プロジェクト」研究チームの試算²はメディアでも大きく取り上げられ、高い社会的関心を呼んだ。また、これらの学術的な取組みと並行する形で、行政的にも、中央防災会議における「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波」³を想定した防災計画の見直しをはじめ、環境認識の変化を受けた新しい防災・減災体制の構築に向けて様々な取組みが緒に就いている。

¹ 2012年1月23日付読売新聞

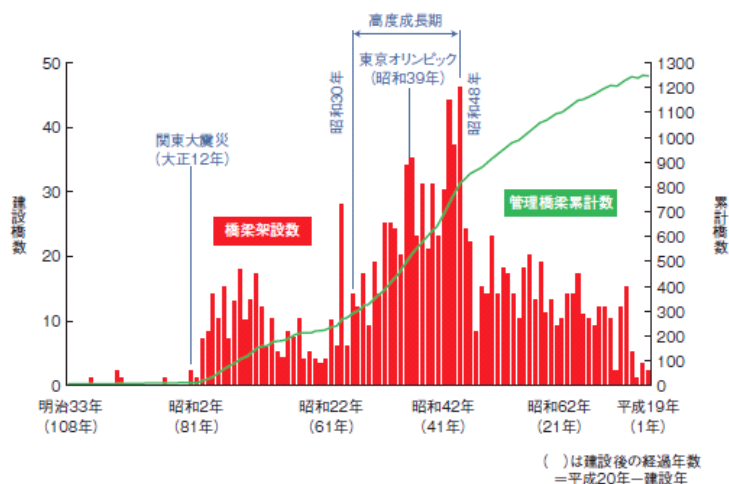
² 2012年3月30日公表

³ 2011年12月27日中央防災会議「防災基本計画修正のポイント(案)」

首都インフラの老朽化

このように首都圏を襲う地震リスクが発生確率の観点からも震度の観点からも高まりをみせている中で、首都圏インフラの老朽化は着実に進んでいる。例えば中央政府の行政財産(事務庁舎、宿舍等)をみると、23区内にある建物の30%、都心5区内にある建物の38%が築30年超である⁴。また、橋梁等の社会インフラについては、1964年の東京オリンピックを目指して整備されたものが依然として多く残存している(【図表Ⅲ-5-①-1】)。民間建築物に目を転じて、都区部の民間オフィスビルのうち築30年を超える物件は全体の30%を超えている⁵。

【図表Ⅲ-5-①-1】東京都の橋梁架設数の時系列推移



(出所) 東京都資料より抜粋してみずほコーポレート銀行産業調査部作成

以上のように、わが国は大震災を契機に首都圏の大規模災害リスクを再認識したが、一方でインフラの老朽化に伴って都市の防災機能は日々衰えているのが現実であり、具体的な対応を迫られている。そこで以下では、首都圏自身のリスク耐久力を高める観点と大規模災害からのリスク分散を図る観点から、首都機能の再構築について考えてみたい。そして最後に、防災への取組みが経済政策の側面を有していることを述べることにしたい。

2. 大規模災害へのリスク耐久力の向上

首都圏の巨大地震への耐久力を高める上では、個々の建物・構造物の耐震化を進めるというミクロ的対応と、道路や区画の整備等を通じた災害に強い都市づくりというマクロ的対応の双方が必要である。

遅れる土木構造物と民間住宅の耐震化

はじめに建物・構造物の耐震化についての現状と課題を述べると、公共建物の耐震化は相応に進捗しているものの、土木構造物と民間住宅については遅れが目立っている。東京都では2009年3月の耐震改修促進計画において、2015年度までに住宅の90%、公共建築物の100%を耐震化する目標を掲げている。このうち、防災上重要な都立建築物や災害拠点病院等の公共建物については耐震化率が9割前後に達しており、目標達成は視野に入ってきている(【図表Ⅲ-5-①-2】)。一方、橋梁や水道管等の土木構造物の耐震化率は4~6割程度と公共建物に比べ著しく低い。また、民間住宅についての足許のラップデータは不明だが、木造住宅を中心に耐震化は遅れている可能性が高い。

⁴ 財務省理財局「国有財産一件別情報」に基づく当部試算

⁵ 日本不動産研究所「2009 全国オフィスビル調査」

【図表Ⅲ－5—①－2】 東京都の耐震化進捗状況

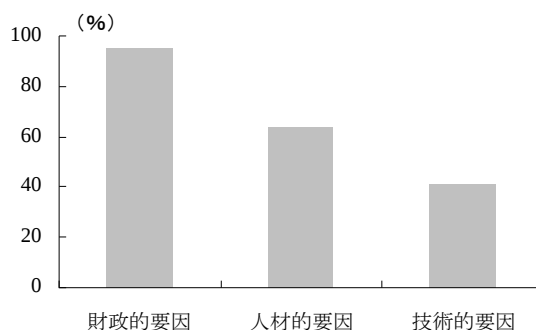
防災上重要な都立建築物 (消防署、警察署等)	96% (2011年3月)
災害拠点病院	83% (2011年10月)
公立小中学校	94% (2011年4月)
緊急輸送道路等の橋梁	66% (2011年3月)
水門・排水機場等	65% (2011年3月)
重要施設に供給する水道管	46% (2011年3月)

(出所) 東京都資料よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

国庫補助の拡充 で水道の耐震化 促進を

土木構造物や民間住宅の耐震化を一層促進するには何が必要だろうか。まず、土木構造物の中でも特に耐震化が遅れている水道を例に考えてみたい。厚生労働省の「水道ビジョン」(2004年6月)では2013年度を目処に基幹施設・管路の耐震化率を100%にするという長期目標が掲げられ、各自治体は目標達成に向けた実施計画を策定してこれまで取り組んできているが、上述の東京都に代表されるように、計画通り進捗しているケースは少ない。そして、その背景として多くの自治体が指摘するのが財政的要因である(【図表Ⅲ-5-①-3】)。各自治体において、水道事業は公営企業会計として一般会計から独立して運営されているのが一般的である。水道事業は自治体にとっての数少ない収益事業となっている場合が多いが、その背景に古い設備を使いまわすことによって償却負担を抑制しているという事情もある。水道料金への転嫁を回避しようとする場合、耐震化を進めることは水道事業の収益性に大きな負の影響を与えることを意味するため、自治体としては積極的に耐震化を進め難いのが実情である。従って水道の場合、国庫補助率の拡充や補助要件の緩和等によって自治体の財政負担を和らげることが耐震化率の向上に向けた課題と考えられる。

【図表Ⅲ－5—①－3】 水道施設の耐震が進まない要因に関するアンケート結果



(出所) 日本水道協会震災対応等特別調査委員会(2008)「水道施設耐震化の課題と方策」よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

住民ニーズへの
肌理細かい対応
が民間住宅耐震
化への鍵

民間住宅の耐震化に関しては、どのような課題があるだろうか。現在、民間住宅の耐震化促進に向けた代表的な施策としては、国土交通省の「社会資本整備総合交付金(旧住宅・建築物安全ストック形成事業)」を基盤として各自治体が運営する耐震診断・改修支援制度がある。荒川区の場合を例示すると、一定の要件に合致する建物について、木造・非木造といった種別毎に、耐震診断・補強設計・補強工事・立替工事・シェルター設置工事の各段階に応じた金銭的補助とその限度額が設定されている(【図表Ⅲ-5-①-4】)。またこのような直接的な補助金の給付の他に、耐震改修促進税制や住宅ローン減税といった税制上の優遇措置も存在している。しかしながら、それでも「効果がみえない割に自己負担が重い(戸建住宅)」、「補強・立替等の合意形成が困難(分譲マンション)」等の理由から、なかなか耐震化が進みにくいのが現状である(【図表Ⅲ-5-①-5】)。

【図表Ⅲ-5-4】 民間住宅に対する耐震診断・改修補助制度(荒川区)

	木造(自家用戸建の場合)		非木造(分譲マンションの場合)	
	支援内容	限度額	支援内容	限度額
耐震診断	全額(簡易診断)	無し	診断費の2/3	100万円
耐震補強設計	設計費の2/3	30万円	設計費の2/3	100万円
耐震補強工事	工事費の2/3	100万円	工事費の2/3	1000万円
耐震建替工事	工事費の2/3	150万円	工事費の2/3	1500万円
耐震シェルター設置工事	工事費の2/3	30万円	-	-
主な要件等	(共通) 1981年5月31日以前の建物 (設計) 構造評価が1.0以上となる建物 (シェルター) 高齢者、障がい者 (その他) 高齢者向け優遇有り		(共通) 1981年5月31日以前の建物 (設計) I_s 値が0.6以上となる建物 (建替) 緊急輸送道路沿道建物に限る (診断・設計) 区分所有者1/2以上の同意 (補強) 区分所有者3/4以上の同意 (建替) 区分所有者4/5以上の同意	

(出所) 荒川区資料より、みずほコーポレート銀行産業調査部作成

【図表Ⅲ-5-5】 民間住宅の耐震化が進まない背景

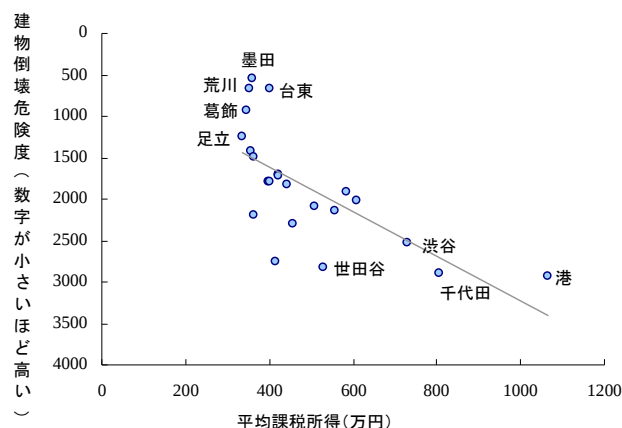
戸建住宅の場合		分譲マンションの場合	
費用負担の重さ	工事費の平均178万円で、2/3の支援を受けても多額の出費に変わりなし	費用負担の重さ	修繕積立金が十分蓄積されていない場合、費用負担に耐えられない
	耐震後の総合評価が1.0以上の工事にのみ補助が出るので、大掛かりな工事になりがち	合意形成の困難	診断、改修等は区分所有者の一定以上の同意が必要であり、反対者の説得が容易でない
生活の不便	窓等の開口部が減り、壁が増える等、一般に居住快適性が低下 改修工事中は引っ越しを強いられる		
効果の見えにくさ	地震が起きないと無駄な出費に終わる一方、耐震工事で地震に100%耐えられる保証はない		
情報の不足	支援制度に関する周知のや相談員の不足 悪徳業者によるリフォーム詐欺への警戒		

(出所) 大塚路子(2007)「住宅耐震化の現状と課題」より、みずほコーポレート銀行産業調査部作成

首都圏の場合、特にこの「補助が出たとしても自己負担が重い」という理由から耐震化が進まないという問題は深刻である。【図表Ⅲ-5-①-6】は東京 23 各区の平均課税所得と建物倒壊危険度との相関をみたものだが、「建物倒壊の危険が高い区ほど所得水準が低い」という関係が窺われる。本来、耐震化を進めるべき地域で、金銭面での負担が重荷となって対応がなかなか進まないという構図になっている。

このような状況への対策として考えられるのは、助成基準を緩めることで低所得者が耐震化を進めやすくするようなアプローチである。例えば墨田区の取組みは参考になるだろう。墨田区では「通常耐震改修工事」への補助と共に「簡易改修工事」という枠組みに対して補助制度を行っている。「通常工事」では改修後の耐震性評点が一定の基準を上回ることが支給要件となっているため、自ずと工事は大規模になり、従って補助限度額を上回る部分の自己負担額が高額になりやすい。他方、「簡易工事」では改修によって耐震性が少しでも向上すれば補助金が支給されるため、施主は自らの懐具合と相談しながら出来る範囲の耐震工事を実施できるのである。このような需要者の属性に応じた肌理細かい制度設計が他の自治体にも広がれば、潜在的な耐震性向上ニーズを一層汲み取ることが可能となるだろう。

【図表Ⅲ-5-①-6】 所得水準と建物倒壊危険度



(出所) 総務省「統計でみる市町村の姿」、東京都都市整備局「第 5 回地域危険度測定調査結果」よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

(注) 各区の建物倒壊危険度は区内の町・丁目毎に公表されている建物倒壊危険度順位の単純平均値

このような個々の建物・構造物の耐震化促進と共に重要なのが、災害に強い都市づくりの推進である。ここでは、住宅密集地を中心とする区画の過度な狭小化を防ぐ取組みと道路の拡幅促進を主な論点として議論したい。

土地の広区画化に向けて

現在、首都圏の住宅密集地においては、世代を経る毎に土地区画が細分化され「数十平米の敷地に容積率・建蔽率ギリギリの三階建てが建ち、隣地建物との隙間は数十センチ」というような物件が至る所にある。このような区画細分化が起こる背景は様々だが、相続対策として土地を手放したい地主のニーズ、ミニ開発の方が売りやすいディベロッパーのニーズ、「ミニ物件なら都区部でも戸建が買える」という住宅需要者のニーズ、の三者が上手くマッチした結果というのが典型的なところだろう。このような住宅のミニ開発は、経済主体の合理的な判断の結果という意味では最適解なのかも知れない。しかし、そこには火災が

発生した場合に近隣に被害が拡大しやすいといった「外部不経済」が潜在的に存在しており、大規模災害への備えを検討する上では安易に放置できない。世代を経る毎に細分化しがちな住宅地の区画を一定程度の広さに維持できるように制度設計を考えることは、今後の重要な行政課題となり得る。

広区画化は、規制緩和という「アメ」と規制強化という「ムチ」の組み合わせによって促進していくほかない。「アメ」の例としては、容積率に余裕がある等広区画物件に対する固定資産税の引き下げ等が考えられる。「ムチ」としては、私有財産権との兼ね合い等から難しい問題ではあるが、例えば容積率や建蔽率、隣地との間隔制限等の建築基準に関する法的規制の厳格化、既存不適格物件に対する固定資産税の引上げ等の税務的措置等が考えられよう。

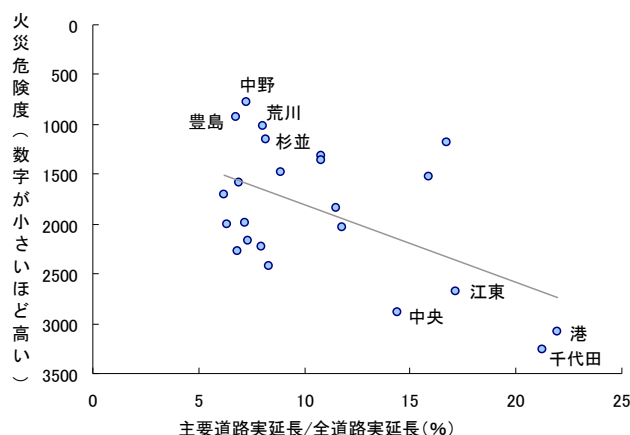
このような取組みは必ずしも非現実的なものではなく、既に住民自治として根付いている地域もある。世田谷区の成城自治会によって制定されている『成城憲章』は、そのようなものの中で最もよく知られている内の一つだろう。『成城憲章』では「ミニ開発による敷地の細分化に伴う住環境の悪化に対処」するために「最低敷地規模の目安は 125m²」にすることが謳われている。また「防災や防犯上の配慮」等から「建築物は地下を含めて隣地との敷地境界から最低 50cm 以上、望ましくは 1m 以上の後退を行い、隣棟間隔の確保を図る」とされている。

『成城憲章』が示唆的であるのは、自由取引を制限し、一見財産価値を毀損しそうなこれらのルールが、現実には街全体の品位の維持や「高級住宅街」としてのイメージ定着に寄与して地価を下支えするという「外部経済」を発揮していることである。行政的な対応を行う際にも、全体として地域の価値が上がるような規制を実施することで、防災と経済価値の向上の両立が可能となるだろう。

求められる道路の拡幅促進

道路の拡幅を進めることも地震発生時の火災被害の拡大防止の観点から非常に重要である。改めて述べるまでもなく、住宅密集地で道路幅が狭い場合、火が燃え移りやすいと同時に消防車等のアクセスが困難となることから、火災被害が拡大しやすくなる。東京 23 区でも「大規模道路が整備されているほど火災危険度が低い」という関係が確認され（【図表Ⅲ-5-①-7】）、相対的に危険度が高い地域では、道路の拡幅をスピードアップする必要がある。

【図表Ⅲ-5-①-7】 道路大型化の程度と火災危険度



(出所) 総務省「統計でみる市町村の姿」、東京都都市整備局「第 5 回地域危険度測定調査結果」よりみずほコーポレート銀行産業調査部作成

(注) 各区の火災危険度の算定は上記の建物倒壊危険度と同じ方法にて実施

道路拡幅の促進に向けた政策的アプローチも「アメ」と「ムチ」の併用によって実現すべきであろう。「アメ」の例としては、自治体が災害予防目的で道路拡幅工事を実施しようとする場合の国費補助の拡大等が挙げられる。「ムチ」としては、土地収用法に基づく国・自治体の強制収用手続きの見直し等が挙げられよう。私有地の収用は私的財産権と公共の福祉の両者の問題で、当然ながら収用委員会による中立的な裁定や所有者への十分な配慮が必要であり、権力の濫用があってはならない。その一方で、リスクの高まる大災害を前に収用の遅れによって道路拡幅工事が何年もペンディングになるような状態も好ましいことではない。中立性や納得感を担保しつつ手続きの迅速性をどう改善していくかが主要な検討課題となろう。

3. 大規模災害からのリスク分散

首都機能の移転 (補完)でリスク分散

大規模災害発生時に首都機能を維持するという目的を考えた場合、上述した首都圏自体のリスク耐久力を高めるというアプローチに加え、万が一の際に備えてリスクの分散を図っておくというアプローチも重要な視点である。物理的に首都機能を(一部)移転する、或いは有事の際にバックアップ機能を果たしうる補完拠点を確保しておく、という発想が基本となろう。

東京には、司法・立法・行政の政治的機能のみならず、企業や金融機関の本社等の経済的機能も集積している。1980年代後半から90年代前半にかけて、地価高騰等を背景に一極集中を是正しようとする動きがみられたが、結局は大きな流れにはならず、その後はむしろ集中化が加速しているのが現状である。

この点について世界各国の状況を見ると、米国のワシントンとニューヨーク、中国の北京と上海、イタリアのローマとミラノ等に代表されるように、政治的中枢機能と経済的中枢機能が地理的に分散している国は少なくなく(【図表Ⅲ-5-①-8】)、地震国であるわが国において首都機能の移転(補完)が検討されることは十分に現実的であるといえる。なお、政治機能と経済機能が分散している場合も、司法・立法・行政の三権、特に立法機能と行政機能が地理的に分散している例は少数派である。立法府と行政府は日本のような議院内閣制をとっていない国であっても日常的に密接なコンタクトがあるのが通常であり、そのような実務的要請が反映されているものとみられる。海外の事例を踏まえると、機能の一部をつまみ食いの的に切り出して様々な場所に分散化していくというよりも、有機的な一体性を確保する形での移転或いは補完機能の確立という選択が妥当ではないかと考えられる。

【図表Ⅲ-5-①-8】首都機能の分散状況

	首都名				経済中心都市	人口最大都市
	国会	行政府	最高裁			
中華人民共和国	北京	北京	北京	北京	上海	上海
インド	ニューデリー	ニューデリー	ニューデリー	ニューデリー	ムンバイ	ムンバイ
パキスタン・イスラム共和国	イスラマバード	イスラマバード	イスラマバード	イスラマバード	カラチ	カラチ
トルコ共和国	アンカラ	アンカラ	アンカラ	アンカラ	イスタンブール	イスタンブール
南アフリカ共和国	プレトリア	ケープタウン	プレトリア	ヨハネスブルグ	ヨハネスブルグ	ケープタウン
オーストラリア	キャンベラ	キャンベラ	キャンベラ	キャンベラ	シドニー	シドニー
オランダ王国	アムステルダム	ハーグ	ハーグ	ハーグ	アムステルダム	アムステルダム
ドイツ連邦共和国	ベルリン	ベルリン	ベルリン	ボン	フランクフルト	ベルリン
スイス連邦	ベルン	ベルン	ベルン	ローザンヌ	チューリッヒ	チューリッヒ
イタリア共和国	ローマ	ローマ	ローマ	ローマ	ミラノ	ローマ
カナダ	オタワ	オタワ	オタワ	オタワ	トロント	トロント
アメリカ合衆国	ワシントンD.C.	ワシントンD.C.	ワシントンD.C.	ワシントンD.C.	ニューヨーク	ニューヨーク
ブラジル連邦共和国	ブラジリア	ブラジリア	ブラジリア	ブラジリア	サンパウロ	サンパウロ
チリ共和国	サンチアゴ	バルパライソ	サンチアゴ	サンチアゴ	サンチアゴ	サンチアゴ

(出所)国土交通省 HP より、みずほコーポレート銀行産業調査部作成

大震災の経験を踏まえ、首都機能の一部移転(補完)を巡る政治的環境にも変化が生じている。危機管理都市推進議員連盟の掲げる伊丹空港跡地を活用した副首都構想等はその代表的なもので、大阪市の橋下市長等との協働の中で構想の実現に向けて動きが活発化している。また、東京都の石原都知事は首都移転反対を持論とすることで有名であるが、大震災を経た後に「適度な分散が必要」との考え方を表明しており、2011年7月の橋下氏との会談では大阪を「副首都」と位置付けて機能強化を進めるべきだとの認識で一致している⁶。

首都機能の移転(補完)が「言うに易く行うに難し」であることは確かだ。話が現実味を帯びてくれば、「総論賛成、各論反対」となって移転候補地や首都圏自治体をはじめとする関係者との調整は難航を極めよう。また、政治的中枢機能を移転させる場合は、天皇の所在や国事行為に関する問題に象徴されるように、単純な経済合理性を超えて、わが国の歴史や文化的背景を踏まえた判断も求められてくる。しかし、国家のあらゆる中枢機能が巨大地震と隣り合わせという危険な状況は放置できるものではない。首都機能の最適立地については具体的な政治課題に乗せて検討すべき時期に来ているし、大きなショックを経験した今だからこそ建設的な議論が可能でもあろう。

4. 首都機能の再構築を通じた経済成長

本節で議論してきた土木構造物や民間住宅の耐震性向上、土地の広区画化や道路拡幅の推進、そして首都機能の移転(補完)等の論点は、首都の防災・減災性を高めるという政策課題を果たすための手段である。そして同時に、経済的にみた場合、これらの諸政策を実行することは公共セクター、民間セクターによる建設・土木投資が実行されることを意味するため、結果的には経済政策になる。つまり、水道管の更新投資や道路の拡幅工事は公共投資そのものであり、公的補助をきっかけに住宅の耐震化や建替工事が進めば、民間住宅投資が拡大することになる。そして、首都機能の移転コストは(規模にもよるが)数兆円規模との試算が複数存在しており、誘発される民間投資を含めれば巨大な生産誘発効果が見込まれる。

「経済成長のために首都機能を再構築する」という発想は本末転倒で如何にも好ましくないが、「首都機能の再構築は、経済政策としての側面もある」という視点を持つことは重要である。大規模災害発生に備えた首都機能の維持に向けた取組みは、防災・安全保障上の課題解決手段であり、同時に停滞する経済に大きな刺激を与える国家的プロジェクトともなる。安全で魅力ある首都づくりは民間には出来ないものであり、防災対策と経済対策という二つの重要な課題に対する処方箋を同時に与える具体的施策として、政府の強力なリーダーシップ発揮が期待される分野といえる。

(事業金融開発チーム 草場 洋方)
hirokata.kusaba@mizuho-cb.co.jp

⁶ 2011年7月2日付日本経済新聞