

東京都の防災・減災対策に関する要望

2020年10月8日
東京商工会議所

<基本的な考え方>

新型コロナウイルス感染症は世界の社会経済に深刻な影響を与えている。わが国においても100年に一度の危機といっても過言ではなく、中小企業は未曾有の苦境にある。社会経済を再び活性化させるためには、人々の安全・安心の確保が不可欠であり、感染症への対応に最優先で取り組む必要がある。

一方、都市災害である東京及び首都圏での大規模広域水害や首都直下地震、さらには火山噴火・火山灰などの自然災害においても、感染症と同様の、あるいはそれ以上の、人命および経済の危機となることが想定される。また、複合災害のリスクも大きい。感染症と自然災害の脅威から、都民の安全・安心の確保に向けて東京都および国を挙げて取り組むことが喫緊の課題である。

特に、世界は気候変動の進展に伴い、これまでの常識を超えた災害が多発する新たなステージを迎えている。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の1.5℃特別報告書では、人間活動は、世界の平均気温を産業革命前に比べて約1℃上昇させたとし、現在の進行速度では、2030～2050年に1.5℃に達すると予測されている。すでに、気候変動の影響と考えられる状況は各所で顕在化しており、わが国においては、日降水量200mm以上の大雨の年間発生日数は増加し、最近30年間（1990～2019年）と統計開始の30年間（1901～1930年）で比較すると約1.7倍となっている。氾濫危険水位を超過した国管理・都道府県管理の河川数も、2014年と比較して約5倍（2014年：83河川→2019年：403河川）に増加した。気温の上昇に伴う大気中の水蒸気量の増加が大雨の頻度や強度の増加の背景にあると考えられる。

また、世界に占める日本の国土面積は0.25%である一方、世界のマグニチュード6.0以上の大地震の約13%は日本及びその周辺で起こっているとされ、首都直下地震や南海トラフ地震はいつ起きても不思議ではない。さらに、火山噴火・火山灰、雪害など、わが国は世界的にも稀にみる自然災害のリスクが高い国土となっている。国土交通省によると、日本の国土の約3割が洪水や土砂災害、地震災害（震度被害）、津波災害といった災害リスク地域であり、災害リスクにさらされる人口はおよそ7割に達する。近年の自然災害の激甚化・頻発化を考えれば、防災インフラの整備・老朽化対策等のハード対策、避難計画・訓練の徹底等ソフト対策とともに、ハザードエリアといった災害リスクの高い地域にある住宅や拠点施設の移転等、中長期的な視点で防災・減災につながる地域の再設計、まちづくりを急ぎ、レジリエント（強靱）な都市「東京」を構築する必要がある。その際、ビルド・バック・ベター^{*1}の考え方のもと、事前復興の取組^{*2}も重要である。

災害リスクの増大を受け、東京都では、震災時に特に甚大な被害が想定される木造住宅密集地域等密集市街地の不燃化をはじめとした「防災都市づくり推進計画」改定等に着実に取り組んでいる。また、大規模浸水が発生した場合でも、浸水区域を經由せず高台などへの安全な避難が可能となる「高台まちづくり」を国土交通省と連携し検討を進めてい

る。引き続き、スピード感を持って着実に取り組んでいくことが重要である。

他方、企業とりわけ中小企業では、防災・減災対策は十分に進んでいない。当所の会員企業の防災対策に関するアンケート結果（今年3月実施）によると、自社所在地の災害リスクをハザードマップ等に基づいて把握している企業は全体の61.7%、さらに、BCP（事業継続計画）策定済の企業は、2014年調査の19.1%から増加しているものの依然30.4%にとどまっている。もとより、私たちは、このたびの新型コロナウイルスへの対応を経験して、他者に感染させない・自分も感染しないという利他心からの行動が、感染症の拡大を防止し、自身および社会を感染から守ることにつながることをはっきりと認識した。この考え方は、災害対応における自助・共助が大きな意味を持つことを示しており、顧客や取引先への責務としてのBCP策定・訓練の実施や、企業における防災人材の育成は急務である。

以上のような考え方のもと、東京都におかれては、政府や他の地方公共団体との緊密な連携の下、以下の政策課題に迅速かつ着実に取り組まれない。当所としても、中小企業の防災・減災対策の促進に向けて自ら行動するとともに、東京都、関係先に最大限の協力を行う所存である。

※1：災害の復旧復興について、発災前より準備をし、災害リスク削減を開発施策に取り込むこと。

※2：具体的には、復興の将来像の検討（高台まちづくりやグリーンリカバリーを念頭においたビジョンの検討等）、復興業務に向けた人材育成など。

【要望項目】

東京および首都圏の都市防災力を強化するために必要な政策や民間における取組みの推進に関して下記のとおり要望する。

I. 重点要望項目

1. 災害リスクに適応できる市街地の創出

①土砂災害等ハザードエリアにおける新規立地の抑制、高台まちづくり等の推進

（周知啓発の徹底、助成制度の拡充、適応策の具体化）

気候変動等による大規模広域水害へのリスクが高まる中、河川改修等ハード対策と避難計画・訓練の徹底等ソフト対策に加え、住宅や拠点施設の安全な地域への移転や、葛飾区における浸水対応型市街地構想の推進等中長期的な視点で防災・減災につながる地域の再設計、まちづくりを急ぐ必要がある。特に、人口が減少に転じて空き家が増えている地域では、居住地を集約するコンパクトシティ構想に合わせて推進することが重要である。

今年6月、都市計画法および都市再生特別措置法が改正され、災害ハザードエリアにおける開発抑制、移転の促進、立地適正化計画と防災との連携強化など、安全なまちづくりのための総合的な対策が講じられた。本改正により、災害レッドゾーンでは住宅等（自己の居住用を除く）に加え、自己の業務用施設（店舗、病院、社会福祉施設等）の開発が原則禁止され、また、市街化調整区域内の浸水ハザードエリア等では、住宅等の開発許可が

厳格化された。加えて、災害ハザードエリアからの移転促進策として、市町村が主体となって移転者等のコーディネートを行い、移転に関する具体的な計画を作成し手続きの代行等を行う新たな制度が創設されることとなった。東京都におかれては、区市町村はもとより都民・企業等関係先に対し、本施策の周知を徹底されたい。あわせて、住居等の移転促進のための税制上の特例措置や道路、橋、鉄道の安全なルートへの変更を後押しする支援策の新設・拡充を国に働きかけていくことが重要である。

加えて、今年7月には宅地建物取引業法施行規則の一部が改正され、不動産取引時、宅地建物取引業者がハザードマップを提示し、取引の対象となる物件の位置等について情報提供することが義務化された。宅地建物取引業者の適切な説明により、顧客の理解が進むよう、周知を図ることが重要である。また、区市町村がハザードマップ作成にあたり参照する浸水想定区域図等について、昨今の降雨量増加を踏まえ、速やかに改定を進めていくことが必要である。

一方、地域の中には、災害リスクはあっても既存の住宅や施設の移転は適当でない重要な市街地等がある。そうした市街地等では、浸水区域を經由せずに高台などへの安全な避難が可能となる「高台まちづくり」等が有効であることから、国と東京都の連携により、高層階に避難し易くする改修への支援等を含め、着実に推進することが重要である。葛飾区が2019年6月に策定した浸水対応型市街地構想をはじめ、地元自治体の意見や地域の実情を踏まえ、住民の理解のもと推進することが重要である。

②ハザードマップ等災害リスクの認知度向上、迅速な避難に向けた危険情報の早期共有

災害対策の第一歩として、地震や水害、土砂崩れ等の危険度が見える化し、防災意識を高めることが重要である。一方で、今年3月に実施した当所会員へのアンケートでは、事業所所在地の災害リスクについて、「ハザードマップ等に基づいて把握している」企業は61.7%、ハザードマップ等に基づいていないものの、「災害リスクがあることのみ知っている」企業は30.7%であった。

東京都のリーダーシップの下、区市町村における洪水や土砂災害、液状化等に関するハザードマップの作成・公表を促進するとともに、都民や企業に対し、災害の危険度を一層見える化する継続的な情報提供や啓発活動により、災害リスクの把握、自助・共助の意識を向上させていくことが必要である。

加えて、気候変動等により前例のない降雨が生じる場合も想定した水害対策を周知啓発していくことが望まれる。

さらに、避難を呼びかける防災情報のあり方について、内閣府が昨年の台風19号等の検証にあたって行った住民へのアンケート結果では、52.2%が「避難指示（緊急）」あるいは「災害発生情報」で避難すると回答するなど、正しく把握できていない状況が明らかとなった。これを受けて、政府は避難勧告を廃止して避難指示に一本化するなど、災害対策基本法の改正を含めた検討を進めているが、住民や企業が危険情報を早期に共有し速やかに適切な行動をとれるよう改善を図ることが重要である。

③国・地方公共団体・企業・住民等あらゆる関係者により流域全体で行う「流域治水」への迅速な転換

国土交通省は、気候変動による水災害リスクの増大に備えるためには、これまでの河川管理者等の取組だけでなく、発電等を目的としたダムを活用や、河川への流出量を抑制するためのため池の活用等、地域特性に応じて様々な主体（流域に関わる関係者）が自ら取組む社会を構築する必要があるとして、今年7月、国・地方公共団体・企業・住民等あらゆる関係者により流域全体で行う「流域治水」へと舵を切る方針を示した

「流域治水」では、全国109の一級水系において、あらゆる関係者により、①氾濫をできるだけ防ぐ対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減・早期復旧・復興のための対策を総合的かつ多層的に推進することが掲げられている。今後、各一級水系において、国・都道府県・市町村等との協議会を設置し、流域治水プロジェクトのとりまとめに向けた議論が進められるが、東京都をはじめとした都道府県についても、遊水地・堤防等の整備や土地のリスク情報の充実等が求められており、迅速かつ着実な取組みが必要である。

加えて、本プロジェクトの実施にあたっては、企業における浸水対策やBCP策定の推進も不可欠であることから、行政の防災対策を企業や都民にわかりやすく示し、防災・減災のための主体的な取組みを促すことも必要である。

また、本プロジェクトにおいては利水ダム等において貯留水を事前に放流し水害対策に活用することが掲げられているが、令和2年7月豪雨では、「線状降水帯」を伴う豪雨により雨量の予測が難しく、球磨川水系で事前放流の実施が間に合わなかったとの指摘があった。また、利水ダムは治水ダムと比べて放流に時間がかかるとの見方もある。東京都におかれては、他地域における水害の検証結果も踏まえ、激甚化・頻発化する水災害対策に活かされたい。

さらに、国土交通省は9月、民間事業者による水災害対策の取組を促進するため、都市の水災害対策に資する取組を評価し、評価の内容に応じて、建築物の容積率の最高限度を割り増す際の考え方について、地方公共団体に発出した。こうした水災害リスクの軽減に資する取組を講じることに對し、インセンティブを付与することは重要であり、東京都におかれては積極的かつ柔軟に都市計画制度等の運用を図られるとともに、区市町村に対しても、本通知を周知されたい。あわせて、中小規模の建築物においても浸水リスクの軽減や周辺住民等の避難に資する取組が促進されるよう更なる取組が必要である。

2. 帰宅困難者対策など地域防災力の向上、利他の心でのぞむ自助・共助の促進（ソフト対策）

①東京都帰宅困難者対策条例への対応促進

東京都帰宅困難者対策条例では都内事業者に対して、従業者の一斉帰宅の抑制とそのため3日分の備蓄等を努力義務としている。しかし、今年3月の当所会員へのアンケートでは東京都帰宅困難者対策条例について「努力義務の内容を含めて知っている」割合は42.0%に留まる。他方、強化・拡充を望む防災対策については、「帰宅困難者対策」が50.1%と2番目に多い結果となった。多くの帰宅困難者が発生した東日本大震災から10年を迎えるにあたり、東京都におかれては、説明会やPRイベントの開催、広報誌、ハンドブック等の配布、ホームページ、SNSへの掲載等あらゆる手段、機会を通じて、事業者及び都民等に対する周知に改めて努められたい。また、東京都は今年7月、近年の災

害時における要配慮者対応や外国人対応、新型コロナウイルスをはじめとする感染症対策への関心の高まりを踏まえ、帰宅困難者対策ハンドブックを改定したことから、一層の普及啓発を図りたい。

当所においても、条例説明会を施行前から実施し累計で5千名以上が参加した他、機関紙等も通じて周知に努めており、今後も粘り強く取り組んでいく。

②新型コロナウイルス感染症の拡大と自然災害の発生が重なる複合災害に備えた避難所の設置・運営支援

新型コロナウイルス感染症が拡大する中で、地震や水害が発生した場合、避難所で集団感染が起きないように、密閉、密集、密接の三密対策等を進めることが重要である。通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所を確保するとともに、親戚や友人の家等への避難検討の呼びかけ、ホテル・旅館の積極的な活用、十分な換気、スペースの確保、発熱・咳等の症状が出た者のための医療スペースの設置といった衛生管理・医療支援の体制確保に留意する等運営方法の見直しが必要である。政府が6月に作成・公表した「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」に基づき、スピーディに対応するとともに、現場の意見や新たな知見を踏まえ、今後とも継続的にガイドラインの見直しを行うことが求められる。また、外出や営業の自粛要請が実施されている中では、可能な限り多くの避難所を確保するために、ホテル・旅館の活用等を検討することが重要である。東京都にはホテル・旅館等との間の連携や情報共有等を強化されたい。

③企業等におけるBCP（感染症を含む）の策定、訓練の促進

大規模災害時にサプライチェーンを確保し経済的被害を最小限に抑えるためには、企業のBCP策定率を向上させることが極めて重要である。企業等は顧客や取引先、ひいては社会に対する責務としてBCPを策定し、訓練を実施する必要がある。しかし、今年3月の当所会員へのアンケートでは、BCPの策定率は30.4%であり、特に企業規模が小さくなるにつれて策定率が低下する傾向にある。

こうした実態等を踏まえ、政府は、中小企業の災害対応力の向上、事業継続力の強化に資するため、中小企業等経営強化法を改正し、BCP策定を含めた中小企業の事前対策を支援しており、こうした取組を広く周知し、活用を促進していくことが重要である。また、企業等によるBCP策定や更新、訓練等の取組を、原則として公共調達の評価基準における加点要素とする等インセンティブの拡充や助成制度の創設も必要である。

当所アンケートでは、BCP未策定企業に対し策定に必要な事項を聞いたところ、「マニュアルや作成例」が56.8%、「研修、セミナー」が42.1%となっている。そのため、東京都には、中小・小規模事業者等を対象としたBCPやタイムラインの策定事例の情報提供や支援講座の開催等について、経費や時間などコストを十分考慮しつつ、一層拡充されたい。

また、BCPやタイムラインについて、さらに重要なことは、災害時にそれらの計画に基づく行動を実際にとれるようにすることである。同調査では、BCP策定済企業の約9割が、運用や見直しを実施しており、こうした取組を後押しする施策が必要である。

④リーダー人材をはじめ防災・減災の人材育成の推進

人口の多い地域で巨大災害が発生した場合、発災後の数日間は「公助」が行き届かず、「自助・共助」で対応しなければならない可能性がある。そのため、各地域、各企業の現場において、自助・共助の意識向上と防災のリーダーとなる人材を育成していくことが必要である。

今年3月の当所会員企業へのアンケートによると、防災関連の資格を持つ役員・従業員がいる企業は13.2%であったものの、「資格取得を奨励している」「今後、資格取得を奨励したい」と回答した企業は合わせて63.7%に上った。

東京都においても、地域防災計画において、防災士など民間資格を含めた防災関連資格の取得促進のための事項を定め、取り組んでいく等、都民の「自助・共助」の意識醸成を図り、社会全体で防災・減災に関する取り組みを底上げしていくソフト面の施策を強化されたい。当所としても、防災関連資格についての普及啓発を通じて、企業や地域で防災・減災のリーダーとなる人材育成に努めていく所存である。

3. 首都直下地震、大規模風水害に備えた強靱な都市の構築（ハード対策）

①陸・海・空の主要な交通施設の点検、強化

（道路、橋梁、鉄道施設、東京港、羽田空港等）

特定緊急輸送道路等の幹線道路は、救出・救助活動や緊急物資の輸送、防災拠点や他県等との連絡等に極めて重要な役割を担うため、発災時には迅速かつ効率的に障害物除去を行い緊急輸送路としての機能を確保していくことが不可欠である。中でも、東京都の管理する橋梁は、高度経済成長期に建設されたものが多く、更新時期が集中することが懸念されている。そのため、橋梁の耐震性・耐荷性・耐久性を更に向上させ延命化することで、更新時期の平準化と橋梁事業費を縮減する長寿命化工事を着実に実施し、発災しても緊急交通路・緊急輸送道路が有効に機能するようにしなければならない。また、城東地区をはじめ液状化の危険度が高い地域では、あわせて液状化対策も重要である。

鉄道については震災時に、架線の損傷や軌道変状、切土・盛土の被害、橋梁の亀裂・損傷等が発生することが懸念されている。首都圏の鉄道施設が被災すれば、都市機能が麻痺することが懸念されることから、高架線や高架駅、橋梁の耐震化を急ぐ必要がある。加えて、地平駅についても国と連携の上、対策を急ぐべきである。

さらに、首都圏4千万人の生活と産業を支える東京港は、震災時の緊急支援物資の輸送や被災者の避難、また、震災時にも首都圏の経済活動を支える貨物の輸送などに重要な役割を担うため、耐震強化岸壁の整備や高潮対策を進めていく必要がある。

一方、羽田空港も同様に緊急支援物資の輸送拠点として極めて重要な役割を担う。滑走路等の耐震化、液状化対策を早急に行う必要がある。高潮や津波によって、東京港や羽田空港などの重要施設の機能が失われないようにする必要があり、東京都には、耐震化、液状化に加え非常用電源・電気設備の浸水対策等を早急に完了するよう、国に対する働きかけを強化されたい。河川敷等を活用した緊急ヘリポートと給油設備の設置も検討していくことが望ましい。

②レジリエンスの観点を重視した生活と経済を支えるエネルギー・通信の確保、停電・通

信障害時の対策強化

北海道胆振東部地震によるブラックアウト、昨年の台風15号による千葉県等での大規模停電は、生活と経済を支えるエネルギー・通信の重要性を改めて認識させた。東京都が2018年に行った防災事業の緊急総点検を踏まえ、災害発生時における停電対策の取り組みを推進するとともに、医療機関や避難所等災害時に重要な役割を担う施設のエネルギー、通信の確保（災害においても安全な非常用電源や可搬型蓄電池等、Wi-Fi等通信機器の配備、変電設備等を上階へ移動する際に生じる諸経費への助成等）や、停電の長期化・広域化により通信障害が生じた場合を想定した防災計画（行政機関の連携体制、情報収集・発信等）の検討、避難所への蓄電池の配備等の取組を強化することが重要である。加えて、情報通信網の強化に取り組む事業者への支援を通じ、強靱・高速・大容量の全国的なネットワークを構築し、住民、旅行者等にとっての安全・安心を確保する必要がある。災害発生時に災害医療にたずさわる災害拠点病院の耐震化や浸水対策など、医療機関の防災力強化や上下水道・電力・ガス・通信等の埋設管の耐震化や共同溝の設置等について、国や関係先と連携して推進していくことが不可欠である。

また、企業における自家発電機や衛星電話といったエネルギー・通信の確保等に向けた設備投資については、中小企業の事業継続力強化に向けて税制上の支援が設けられたところであるが、中小企業のBCP策定を促進するものと期待されることから、適用期限を延長するとともに、災害においても安全な可搬型蓄電池等や感染症対策に資する設備など対象設備の追加、対象企業の拡大等の拡充を図るべきである。また、申請に必要な事業継続力強化計画作成への支援体制を拡充すべきである。東京都には民間全体における対策促進のために周知啓発や更なる支援強化を図ることが必要である。

③木造住宅や老朽ビルなど密集市街地の防災力向上

山手線外周部から環状7号線沿いに広範に分布する木造住宅密集地域（木密地域）は、道路や公園等の都市基盤が不十分なことに加え、老朽化した木造建築物が多いことなどから危険度が高く、地震火災などにより死者数や全壊・焼失棟数等の面で甚大な被害が想定されている。また、東京23区ではバブル期に竣工した中小規模のビルが多く、賃貸面積で81%が築20年以上となっている。こうした地域では居住者の高齢化による建替え意欲の低下、敷地狭小等による建替えの難しさ、権利関係が複雑で合意形成に時間を要するなどの理由から、整備・改善が進みにくい状況となっている。

首都直下地震の被害想定では、最悪の場合、火災による焼失棟数は41万2千棟、死者数は最大1万6千人に達するとしていることから、木密地域対策は大規模地震への備えにおいて最重要課題である。

東京都は「未来の東京」戦略ビジョンのなかで、2025年度までに震災時に特に甚大な被害が想定される整備地域の半数において不燃領域率を70%とし、2030年度までには全地域で70%とする目標を掲げている。

国土交通省と東京都は、今年3月、災害に強い首都「東京」の形成に向けた連絡会議において密集市街地の不燃化に向けた取り組み方策を示したが、これらの方策を通じ、老朽建築物の除却、延焼防止性能を有する建築物への建替えを一層促進されたい。木造住宅や老朽ビル等密集市街地の防災・減災を目的とした再開発促進に向けて新しい仕組みの創設

(税制支援等)や日影規制の柔軟化、容積率・高さ制限の緩和、容積率の別敷地評価など、種々の政策を強力に進めることが必要であり、国に対しても積極的に働きかけをされたい。

あわせて、延焼遮断効果のある道路等の整備、避難場所・避難経路の確保、共同建替えによる不燃化、避難場所等として機能する公園、火災発生時に防火壁の役割を果たす建築物(例えば、墨田区の白鬚東アパート等)の整備推進など、一連の取組を強力に講じられたい。なお、木密地域等密集市街地の解消に向けた取り組みを展開していく際には、関係省庁や各区との緊密な連携を図られたい。

II. 個別要望項目

1. 帰宅困難者対策など地域防災力の向上、利他の心でのぞむ自助・共助の促進(ソフト対策)

(1) 帰宅困難者対策の推進

① 備蓄品の確保・更新に対する支援の拡充

東京都は、区市町村と帰宅困難者受入協定を締結する民間一時滞在施設に対し、帰宅困難者向けの備蓄品購入費用の6分の5を補助する事業や、東京都が購入した備蓄品を配備する事業を実施するなど、備蓄の促進に注力している。

一方、今年3月の当所会員へのアンケートでは、従業員向けに、帰宅困難者対策条例で定める3日以上飲料水・食料の備蓄を行っている企業は約4割、外部の帰宅困難者向け備蓄品については、備蓄無しが8割近い結果となった。

引き続き事業者の備蓄促進に向け、補助事業・配備事業の周知徹底に加え、補助対象要件(区等との協定締結)の緩和や、同補助金により購入した食品以外の備蓄品(災害用トイレ等)の更新分に対する支援にも取り組まされたい。

② 都内で大幅に不足する発災時の帰宅困難者の一時滞在施設確保に向けた、民間一時滞在施設のリスクを解消・低減する措置の実施

首都直下地震の際には、最悪の場合、都内で約500万人もの帰宅困難者が発生すると想定されている。また、東京都は首都直下地震時に必要な行き場のない帰宅困難者の一時滞在施設を約92万人分と想定しているが、現状では大幅に不足していることから、民間事業者の協力を得て確保していくことが喫緊の課題となっている。

一方、余震等で建物が壊れ、受け入れた帰宅困難者が負傷した場合に賠償請求されるのではないかと懸念から、民間事業者の施設提供は困難になっている。2019年に行った当所会員へのアンケートで「一時滞在施設としての協力は困難」と回答した企業に聞いたところ、「一時滞在施設の増加には、損害賠償責任が免責となる制度の創設が有効」(67.2%)、「協定を締結した区が保険加入することで損害賠償を補償する制度の創設が有効」(43.6%)という声が寄せられた。

首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議(2015年2月)において、「一時滞在施設の確保及び運営のガイドライン」が改定され、内閣府が施設管理者の損害賠償責任について考え方を整理したところであるが、民間事業者の協力を得て必要な数の一時滞在施設を早急に確保するためには、そのリスクを解消、低減する措置が必要である。

また、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、避難所の設置・運営についてはガイドラインが示されたところだが、一時滞在施設の感染防止において留意すべき点についても情報提供を行うことが望まれる。

③災害時の安否確認に有効な手段の周知と、実際に体験してみることの奨励

東京都が公表した首都直下地震の被害想定では、区部の固定電話の不通率は10%、携帯電話については停電率・不通回線率の少なくとも一方が50%以上となる地域が相当数予想されている。また、内閣府中央防災会議の被害想定では、地震直後には固定電話・携帯電話とも輻輳のため9割の通話規制が実施され、携帯電話のメールの大幅な遅配も予想されている。

こうした被害想定に対して、災害用伝言ダイヤル、災害用伝言板、SNS、J-a-n-p-iや民間の安否確認システム等、災害時の安否確認に有効な手段の周知を通じて、帰宅困難者対策条例で都民の責務とされている家族等との連絡手段の確保や、事業者の責務である従業者や家族等との連絡手段の確保を推進していくことは不可欠である。

しかし、今年3月の当所会員へのアンケートでは、従業員に対する安否確認手段は「メール」が49.4%である一方、「災害用伝言サービス」は28.3%、「独自に整備した安否確認システム」は32.4%にとどまっている。また、「セーフシティ東京防災プラン進捗レポート2020」によると、都民の災害用伝言板、災害用伝言ダイヤルの認知度は81.4%である反面、利用（体験）したことがある割合は17.5%にとどまっている。東京都には、広く都民や企業に対し、災害時の安否確認に有効な手段の周知、とりわけ実際に体験してみることの奨励を強化していただきたい。

こうした認識のもと、当所では毎年2回、災害用伝言サービスなど災害時の安否確認に有効な手段を実際に体験する「家族との安否確認訓練」を実施している。東京都におかれては、引き続き本訓練への後援、都庁職員への周知など連携して取り組まれない。

④他の事業者の備蓄品保管に提供した場所等の固定資産税・都市計画税の減免

帰宅困難者対策条例では都内の事業者に対して、従業者の一斉帰宅抑制のために3日分の飲料水、食料、その他災害時における必要な物資の備蓄を努力義務としているが、今年3月の当所会員へのアンケートでは、3日以上従業者向け備蓄をしている事業者の割合は、飲料水で41.4%、食料で39.7%、災害用トイレで28.9%にとどまっている。東京都が共助の観点から推奨する外部の帰宅困難者向けの備蓄をしている事業者の割合は、飲料水・食料・災害用トイレのいずれも約2割程度となっている。当所が過去に行った調査によれば、「備蓄なし」と回答した事業者の中には「備蓄の保管スペースを確保することが難しい」という理由があることから、備蓄状況の改善には保管スペースの問題を解決することが有効と考えられる。そのため、オフィスビル等の事業者がテナントとして入居する他の事業者や近隣の事業者等との協定をもとに、備蓄品保管のために自社スペースを提供した場合は、固定資産税・都市計画税の減免対象とするよう検討されたい。

⑤行政と協定を締結した民間一時滞在施設に対する支援の拡充

一時滞在施設の運営については、発災時には安全面を含む実効性を確保することが不可欠であることから、民間の一時滞在施設の管理者が予め施設の開設手順や備蓄品の配布、施設の安全確認等について専門的知識やノウハウを習得しておく必要がある。

民間一時滞在施設の開設・運営に係るアドバイザー支援事業は、本年度よりオンラインでのアドバイスを受けることが可能となったが、民間一時滞在施設にとって有意義な事業であることから、拡充されることを望む。また、発災時には負傷した帰宅困難者を受け入れることも想定されるため、発災時における民間一時滞在施設への医師・看護師の派遣についても検討されたい。

(2) 地域防災力の向上、迅速な復興に向けた取組推進

①タイムライン（事前防災行動計画）の活用に向けた支援拡充

各企業における防災人材が中心となり、経営者・従業員・その家族一人一人のタイムライン（事前防災行動計画）の作成を進めることが重要である。東京都では、昨年、都民一人一人が避難に必要な情報を正しく理解し、各自の環境や地域の特性に合った避難行動を考えるための材料を一式にまとめた「東京マイ・タイムライン」を公表した。当所は、東京都と協力し、23区内で各地域の災害リスク状況を踏まえた、マイ・タイムライン作成セミナーを実施しており、今後も職域を通じたマイ・タイムラインの普及啓発、作成促進に取り組む。

②大規模な風水害の際の広域避難、垂直避難の検討、訓練等の実施

近年、気候変動の影響等もあり、風水害が激甚化・頻発化している。昨年の台風第19号により都内でも河川氾濫が起きたことは記憶に新しい。

水害からの避難の在り方については、国土交通省、内閣府、東京都をはじめ関係機関が連携し、2018年6月に設置された「首都圏における大規模水害広域避難検討会」で検討が進められてきたが、昨年の台風第19号では広域避難の実装に向けた課題が明らかとなった。顕在化した課題への対応を含め、早急に広域避難場所の確保、避難手段の確保・避難誘導など関係機関の連携・役割分担のあり方等について検討し、実装を推進することが必要である。加えて、大規模広域避難の実効性を高めるために、地域の事情や災害の種類（洪水、高潮など）を踏まえ、垂直避難の活用も検討することが重要である。

また、広域避難は企業活動にも大きな影響を及ぼす。今年3月の当所会員へのアンケートでは、大規模水害が予想される場合の広域避難に関して必要な施策について、「被害・復旧の見通しや公共交通機関・主要駅の状況等を、地域単位で一括して情報提供してほしい」（75.4%）、「空振りに終わってもいいから、早めに情報提供してほしい」（73.9%）などが多く上がった。

こうした企業の声をも十分に踏まえた計画策定、並びに都民や企業への様々な知見や情報の提供、周知啓発等が重要である。東京都は今年6月、公労使による「新しい東京」実現会議を経て、「計画運休時の出退勤ガイドライン」を策定したが、本ガイドラインは公共交通機関の計画運休を踏まえたBCP等の策定を後押しするものであり、周知啓発を徹底されたい。さらに、区市町村の計画策定や住民・企業等への周知についても連携・協力していくことが肝要である。

③東京都における都市の事前復興の取組推進

災害への備えとしては、直接的被害を軽減する防災・減災対策に加え、間接的被害を軽減するための事前復興の取組が重要である。

東京都は昨年6月、地震や豪雨、暴風、火山噴火などによる自然災害等により東京が被害を受けた場合に、都市復興の方針・計画の策定や事業を実施する際の指針となる「都市復興の理念、目標及び基本方針」を策定した。本指針は、首都直下地震等の被災時における迅速かつ着実な都市復興に向け、あらかじめ都民と行政が震災復興時の都市づくりのあり方を共有しておくためのものであり、「都市づくりのグランドデザイン」や、全国各地で発生した大災害の教訓等を考慮し、新たに策定したものである。

現在、東京都では「地域協働復興の普及啓発事業補助金」を通じて、民間団体等が実施する、都民等が復興プロセスを学ぶためのセミナーやワークショップ、模擬体験等の開催を支援しており、本制度のさらなる周知啓発に努められたい。

④地域防災協議会、駅前滞留者対策協議会の設立推進、活動支援等

都内各地には、地域住民や自治会、事業者により組織された地域防災協議会があり、防災訓練や救命講習会等の活動を実施している。また、ターミナル駅やその周辺の事業者、学校等が中心となり、駅前滞留者対策のための協議会が組織され、対策訓練等の活動を推進している。こうした防災組織は自助・共助の担い手として、地域防災力の向上に不可欠である。従って、こうした協議会の設立推進や、事務局機能のサポートをはじめとした活動支援等について、区とともにさらに取り組みされたい。加えて、駅前滞留者対策を円滑に実施するには、行政と駅前滞留者対策協議会との情報連絡ツールを確保することが重要であるため、協議会を構成する事業者や学校等に災害時でも有効な通信機器を設置していくことが望ましい。

なお、駅前滞留者対策協議会では、訓練の実施等を通じてノウハウが蓄積され、独自の一時滞在施設運営マニュアルの策定に至るなど、積極的な活動を推進しているケースも見られる。各協議会が連携し、こうしたマニュアルを共有することは、都内全域の防災力向上に寄与することから、策定支援に加えて好事例の周知や共有化に努められたい。

⑤地域防災力の向上に資する活動の強化

(女性の視点を取り入れた地域防災活動の推進、消防団の機能強化、自主防災組織等への支援強化)

大規模災害時の初期対応においては地域の企業や住民による自助・共助が重要であることから、地域防災力の向上が求められる。

とりわけ、地域の防災活動を担うリーダーには男性が多いことから、避難所等の運営の際に女性の声や視点を反映させることの必要性が指摘されている。男女双方がそれぞれ強みを生かし協力して活動を展開できるよう女性リーダーの育成が重要である。東京都は2018年1月に、女性の視点からみる防災人材の育成検討会議報告書を取りまとめ、本報告書に盛り込まれた施策等を実施しており、今後も取組を継続していくことが重要である。

また、災害時に出火・延焼を抑制し、燃え広がらない・燃えないまちを形成していくには、ハード面の対策に加えて、初期消火力を強化することが極めて重要である。

そのため、その担い手である消防団の機能強化に向けて、団員の確保や装備資機材の整備、防火防災指導等を通じた地域住民との連携強化、消防署等と連携した訓練の推進等の活動支援に引き続き取り組むことが必要である。また、各地域や各企業の防災活動の活性化のため、自主防災組織等への支援強化に努められたい。

⑥避難所等の生活環境の改善・確保（プライバシー、騒音、生活用水、トイレ、衛生環境等のQOL）

首都直下地震では、水供給システムや下水処理場・管路が甚大な被害を受けることが想定されていることから、広域にわたる生活用水の供給停止や、発災からの時間経過とともに避難所の衛生環境悪化が懸念されている。「首都直下地震対策計画」では、被災時にも安定した生活用水の供給が可能となるよう利水施設管理者間が連携して対応すること、また、下水道管理者が国土交通省等関係機関による広域支援体制を構築することや、簡易な下水処理およびマンホールトイレを設置することが明記されているが、発災時には多数の避難者が発生することから、これらの対策を具体的に推進していく必要がある。さらに、避難所等において、被災時に生活用水を滞りなく利用するための容器の備蓄や、床の埃による呼吸器への悪影響を防ぐとともに、床に付着した飛沫に触れるリスクを防止することから感染症対策にも有効な段ボールベッド、簡易トイレの設置等を進める必要がある。また、避難所については、プライバシーの確保、騒音や悪臭対策、ごみ処理、トイレの質的量的な確保、その他避難者のQOLの向上を踏まえて、設置、運営の改善を進めることが必要である。

⑦訪日外国人を中心とした旅行者への情報提供と具体的な避難誘導方法の確立

政府が2030年の訪日外国人客数6,000万人という目標を掲げているなかで、平時および災害時の多言語による防災情報の発信は、重要な課題である。そのため、訪日外国人客が多く訪れる施設やターミナル駅前等への多言語表示が可能なデジタルサイネージの設置を引き続き進めるとともに、分かり易いコンテンツの充実など災害情報・避難誘導情報の多言語による発信を強化されたい。

さらに、「東京防災」や「東京都防災ガイドブック」の外国語版の周知や訪日外国人客向け災害時情報提供アプリの機能向上、サインやピクトグラムによる対応行動の可視化等に取り組んでいくことが肝要である。

加えて、地震を経験したことがない外国人の訪日も想定されることから、様々な使用言語・文化を持つ訪日外国人客に対しての避難誘導方法の確立が重要であり、その方法等については、民間に対しても周知を行うことが必要である。また、観光・宿泊施設等の人材育成や避難訓練の徹底など、事前に適切な対策を講じる危機管理体制の強化が求められる。

さらに、傷病など有事の際、外国人が安心して医療を受けられるよう、医療機関における外国語対応力の強化や医療通訳の育成をはじめ、往診診療が可能な医師の情報をホテル・旅館など宿泊施設が共有できる仕組みの構築などを推進されたい。加えて、外国人の傷病対応について、医療機関の過半数が意思疎通や未収金リスク等を負担に感じており、

トラブル防止の観点から、補償範囲が広い日本の保険加入を促進されたい。

⑧先進的防災技術実用化支援事業・展示商談会の拡充、産学官連携促進

都市防災力を高める新規性の高い技術開発の実用化・普及を支援する先進的防災技術実用化支援事業（実用化経費助成）や防災関連の展示商談会については、企業間や産学官の連携による防災技術開発の発展はもとより、今後も拡大が見込まれる防災関連市場において、中小企業の活力を都市防災力の向上が期待できることから、当該事業を一層拡充されたい。

⑨東日本大震災から10年の教訓に学び次への備えを

2011年3月11日に発生した観測史上最大規模の地震を契機とした東日本大震災は、震源地のみならず日本全体に大きな影響を与えた。最大震度7、マグニチュード9.0の地震とそれに伴う津波等により死者・行方不明者は2万人を超え、住家についても全壊・半壊を合わせ40万戸以上で被害が生じた。首都圏でも液状化現象や515万人もの帰宅困難者など、様々な問題が発生した。企業においてもサプライチェーンへの被害や停電等により事業活動に大きな影響が生じた。この災害による被害額は16兆9千億円と推計されている。被災地においては、インフラ整備等が着実に進んだものの、まもなく10年を迎える現在においても、風評被害の払拭等の課題は残り、風化対策にも直面している。

首都直下地震ならびに南海トラフ地震が今後30年以内で約70%の確率で発生すると想定されるなか、東日本大震災の発生から10年を迎えるにあたり、今一度当時を振り返り、来る大災害への備えを万全なものとするのが重要である。企業のBCP策定や帰宅困難者対策等、東日本大震災の経験を踏まえた防災・減災対策の推進に向け引き続き後押しをいただきたい。

（3）国や他の地方公共団体との連携強化

①災害時における安定的な燃料供給

東日本大震災時には、宮城、茨城、千葉等の6製油所が稼働を停止し、平常時の約3割に相当する処理能力が失われた。こうした教訓を踏まえ、国は石油備蓄法を2012年11月に改正し、災害時における国家備蓄の放出や石油元売会社に対する供給連携計画を義務付けるなど体制強化を図っているが、首都直下地震等の大災害発生時に燃料供給が確保されないと都内のみならず首都圏は大きく混乱し、都民生活や産業活動に支障を来すとともに、復旧・復興の妨げになることが懸念される。

また、公的機関や民間の重要施設では非常用発電設備が確保されているが、スペース等の問題から重油等燃料の備蓄量が3日分に満たないなど限られているケースもある。首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）では、広域での停電発生の可能性を指摘しているが、停電が発災直後から長期化した場合は非常用電力が得られなくなる可能性も考えられる。その場合、ビル等の大規模建築物内の一時滞在施設では、照明や館内放送設備、エレベーター、スプリンクラー等が使用できず安全性が確保できないことから、やむを得ず、受け入れた帰宅困難者に対して施設からの退出を求めざるを得ないことも想定される。

大規模災害の発生に備え、国は「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する

計画」において供給ルート、輸送手段、縦横施設への算定供給等について定めているが、東京都においては、同計画に基づく着実な実施が求められる。なお、発災時でも生活用水を滞りなく利用できるようにすることや、冬の発災への備えとして、避難所等に水の容器、燃料用タンクやガスボンベ等を備蓄しておくことも肝要である。

②事業者が一時滞在施設に協力しやすくなる制度の確立

九都県市首脳会議は今年7月に国に対して、地震防災対策等の充実強化に関する提案書を提出した。その中で、事業者が一時滞在施設に協力しやすくなる事項として、上述した「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設に加えて、受け入れた帰宅困難者のための3日分の備蓄に対する財政措置や、一時滞在施設の運営に際して事業者が負担した費用について、災害救助法による支弁を受けられることを明確にすること、一時滞在施設に協力をした事業者に対する法人税の軽減等の措置、「むやみに移動を開始せず、安全な場所にとどまる」という発災時の原則を周知徹底させること、帰宅困難者となった要配慮者の帰宅支援について広域搬送等の具体的なオペレーションの検討を進めることを提案している。

前述の通り、一時滞在施設は大幅に不足しており、民間事業者の協力を得て確保を促進していくことが喫緊の課題であることから、上記の提案が実現されるよう国に対して継続的に働きかけられたい。

③都内区市町村のBCP策定・更新・訓練に対する支援の強化

大災害時に地方公共団体は応急・復旧・復興対策の最前線に立ち、現場対応等に極めて重要な役割を担うことから、いかなる災害であっても機能不全に陥ってはならない。

しかし、東京都はBCPを策定済であるが、消防庁の調査によると都内区市町村でBCPを策定している割合は、昨年6月時点で約8割（62区市町村中53団体）にとどまっている。東京都におかれては、東京の都市防災力の向上に向けて、未策定の地方公共団体に対する策定支援や、策定済の地方公共団体に対する継続的な見直しに係る支援、さらにはノウハウの提供や情報共有など、都内区市町村のBCP策定・更新・訓練に対する支援を強化していくことが求められる。

④他の地方公共団体との応援要員派遣、救援物資提供に関する協定の締結

東京都はこれまでに「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定（全国知事会）」や「21大都市災害時相互応援に関する協定」を締結し、九都県市においても2014年に「関西広域連合と九都県市との災害時の相互応援に関する協定」を締結したところである。こうした協定は発災時の応援要員派遣や救援物資提供を円滑に遂行するため、ことから、他の地域の地方公共団体やブロックとの協定締結も推進していくべきである。また、平時から協定締結先の地方公共団体等との交流・情報交換を図り、有事に備えておくことが重要である。

2. 首都直下地震、大規模風水害に備えた都市の構築（ハード対策）

（1）災害に強い都市基盤の迅速な整備

①スーパー堤防、調節池など河川、海岸施設の点検、整備、機能強化

首都圏で想定されている大規模水害のうち、未曾有の大雨により利根川の堤防が決壊すると、埼玉県から都内の城北・城東地域に至るまで広域な浸水となることが予測されている。また、死者数は約2,600人に及ぶ想定もあり、ライフラインやインフラが浸水被害を受けることも考えられることから、首都圏の経済社会に甚大な被害をもたらす可能性がある。

利根川首都圏広域氾濫で想定されている被害の軽減に向け、スーパー堤防事業は、首都圏を洪水から守るとともに、まちづくりを進めていく上で重要な事業であり、その構造的な特徴から破堤しにくいだけでなく、地震時の液状化等にも強いため、震災対策としても有効である。加えて、流域における遊水地・調節池等の整備も重要である。

今年3月の当所会員企業への調査では、ストック効果を実感したことがあるインフラ施設として、調節池・遊水地（54.5%）、堤防・高規格堤防（52.4%）といった回答が多くあげられた。

東京および首都圏における大規模水害のリスクを低減させるには、スーパー堤防事業を含む堤防整備および強化対策、遊水地・調節池の整備等の水害対策、砂防事業等の土砂災害対策といった事業を国と緊密に連携し着実に推進していく必要がある。また、東京都では、中小河川の洪水対策として、近年の降雨状況を踏まえ、これまでの時間50ミリから区部で時間75ミリ、多摩部で時間65ミリに目標整備水準を引き上げ、護岸の整備とともに環状七号線地下広域調節池など大規模調節池の整備を進めている。これら、防災・減災に高いストック効果を有する治水対策事業を国と緊密に連携し着実に整備していくことが極めて重要である。河川の中洲の樹林も、樹木による流下能力の低下や流木の橋脚等への衝突が懸念されることから伐採整備が重要である。

墨田区や江東区等の海拔ゼロメートル地帯では、地震の強い揺れにより排水機場の機能不全、堤防や水門等の沈下・損壊に伴う浸水被害が発生する恐れがあり、更に地震と台風・高潮等との複合災害になった場合には、浸水域が拡大・深刻化する懸念もある。

東京都は、こうした事態の発生を防ぐために、東部低地帯や東京港沿岸部において、水門、排水機場、堤防等の河川・海岸保全施設の地震・津波・高潮対策を推進しており、引き続き国と緊密に連携し、これらの対策を迅速かつ着実に進められたい。

②地下街、地下駅、災害拠点等の耐震化、浸水対策の推進

地下街は設備の老朽化が進んでいることから、都内のみならず全国的に防災・安全対策を推進していく必要性が指摘されている。首都直下地震の被害想定で、地下街は一度停電になると昼間であっても採光が困難であるため大きな機能支障が発生する懸念や、施設管理者から利用者に対して適切な避難誘導がなされない場合等の被害の拡大、心理的な側面でのパニック助長など、地下空間に由来する懸念が指摘されている。こうした懸念は大規模水害時においても該当することである。

一方、国土交通省は2014年に「地下街の安心避難対策ガイドライン」を策定し、耐震対策等地下施設の整備・更新に必要な考え方や技術的な助言、避難経路の検証方法や対応方策の検討方法等を提示している。

地下街は多くの通行者が利用するなど都市機能として不可欠な施設であり公共性も有す

ることから、管理者等に対するガイドラインの周知や防災対策のための計画策定の促進、耐震化や揺れによる非構造部材（天井パネル、壁面等）の落下対策、止水板の設置をはじめとした浸水対策、水漏れ対策、火災対策等に要する経費面での支援など、地下街の安全対策の拡充を国に対して働きかけるとともに、浸水対策等防災・安全に係る計画策定の支援等に一層取り組まれない。

また、消防署や警察署、学校、病院等の公共建築物は災害時の活動拠点や避難施設等として重要な役割を担っており、速やかに全ての建築物の耐震化を完了させなければならない。特に、災害拠点病院等は震災時の医療活動の拠点となるが、昨年9月時点の耐震化率は93.9%となっている。東京都は2025年度末までに耐震化率を100%とする目標を掲げているが、できるかぎり早期の完了が重要である。なお、大量の帰宅困難者の発生が想定される地区においては特に、災害拠点病院、救急救命センターを有する病院等での怪我人の受け入れが重要となることから、災害時でも医療機能が確保されるよう、平時から訓練に努めることが肝要である。

加えて、近年、局地的大雨が多発している。ゲリラ豪雨とも呼ばれるこうした現象は、いつ、どこで発生するか予測が困難であり、あらかじめ備えるのは難しいが、都市部において、道路等の冠水や停電、住宅の浸水被害が発生し、経済的な影響への懸念を指摘する声もあることから対策が必要である。

③下水道施設等の耐震化、浸水対策の推進（内水氾濫を防ぐ排水能力の強化等）

都市機能が高密度に集積した首都圏において下水道管渠が首都直下地震等により被災した場合、経済活動や住民生活等に甚大な影響が発生する恐れがある。首都直下地震の被害想定では、地震直後に管路やポンプ場、処理場の被災により、東京圏では数%から約1割、東京23区では約1割の需要家で下水道の利用が困難となり、利用支障の解消には1か月程度を要することが予想されている。特に、東京23区では多くの需要家が利用困難になる中で、仮設トイレ等の数量も限りがあることから、首都直下地震が発生した場合における下水道管渠の被害を抑制し、都市機能の継続的な確保を図るため、下水道管渠等の施設の耐震化を強力に推進していく必要がある。

また、東京都区部の下水道管施設は、大部分において1時間50mmの降雨に対応するよう設計されている。昨年の台風19号により多摩川付近で内水氾濫が発生したが、近年、台風、集中豪雨、局地的大雨など施設の計画規模を上回る降雨が頻発し、内水氾濫の発生リスクが増大している。内水氾濫が発生すれば、水害のみならず感染症のリスクも高まる。排水能力の強化等下水道施設の整備によるハード対策と内水ハザードマップの公表やリアルタイムの情報提供等のソフト対策の両面から浸水対策を加速させる必要がある。

④特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進

緊急輸送道路は、首都直下地震等大災害発生時に防災拠点や他県等との連絡に重要な役割を担う。その沿道建築物の耐震化を進めることは、道路の閉塞を防ぎ、円滑かつ迅速な救出・救助活動の実施や緊急支援物資等の輸送、建築物の倒壊による人的被害の減少に向けて極めて重要である。

東京都は、地域防災計画で位置付けた緊急輸送道路のうち、特に沿道建築物の耐震化を

図る必要があると知事が認める道路を特定緊急輸送道路とし、沿道建築物の耐震化に取り組んでいる。今年6月末時点の耐震化率は86.3%であり、耐震診断が義務付けられている旧耐震基準の建築物に限ると47.7%となっている。加えて、東京都は今年7月より、特定緊急輸送道路の通行機能を的確に表せる指標として区間到達率を用いているが、その平均値である総合到達率は、今年6月末時点で91.4%となっている。

東京都が沿道建築物の所有者を対象に2016年に行った調査では、所有者の39.1%が耐震化を予定（耐震改修を予定21.3%、建替え・除却を予定17.8%）していることが明らかになった一方で、53.5%が耐震化を実施しないと回答し、その理由として、費用負担の大きさや建物の機能が損なわれる、合意形成が困難との回答が上位を占めている。

そのため、東京都には、当該沿道建築物の耐震化の促進に向けて、建物所有者に対する継続的な助言を行う仕組みの整備や、個別訪問時における耐震改修事例の情報提供、アドバイザーの派遣や補助の拡充、税制面からの後押し、総合設計制度やマンション建替法容積率許可制度の活用による建替えの促進等もあわせ、特定緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化を早急かつ強力で推進していくことが必要である。

加えて、特定緊急輸送道路は、避難や徒歩帰宅の際にも重要な役割を担うことから、道路幅員2分の1未満の高さの建築物や、一般緊急輸送道路等の沿道建築物についても耐震化を促進していくことが重要である。

⑤無電柱化の推進

昨年9月の台風15号では電柱の倒壊や電線の切断が相次ぎ、大規模な停電が生じた。無電柱化の推進は、こうした発災時の電線類の被災や電柱の倒壊による停電、道路閉塞を防止するだけでなく、良好な景観形成や、安全で快適な通行空間の確保にも寄与する事業である。

東京23区の無電柱化率は8%と海外主要都市と比較して依然として低い状況にあり、推進への課題として多額の費用を要することが指摘されている。そのため、無電柱化の目標達成に向けては、新たな整備手法の積極的な活用など低コスト化の徹底、国・地方公共団体・電線管理者間の適正な費用負担配分の維持、関係先との連携強化による事業期間の短縮、容積率の割増等による都市開発諸制度の活用及び財政的措置の拡充、都民への周知等を図ることが重要である。

一方、東京都は、「未来の東京」戦略ビジョンにおいて、都道や区市町村道などで無電柱化を推進し、環状七号線内側エリアの都道については、2027年度までに整備対象箇所全線で事業着手する目標を掲げており、無電柱化の更なるペースアップを進めていただきたい。なお、無電柱化の推進にあたっては、災害ハザードマップ等を踏まえ、避難施設等へ向かう主要な生活道路をはじめとして、重点地域を決めて、推進することが重要である。

加えて、既存の道路における無電柱化は、工事が長期にわたることなどから、地域住民の理解と協力が不可欠である。近年、まちづくりの観点から地域住民の発案による無電柱化の事例があることから、このような事例を周知展開することにより、民間発案による無電柱化の横展開に向けた取組も検討すべきである。

⑥物流施設の耐震化、再整備の促進

物流は、経済活動の基盤であり、大災害時には緊急支援物資の輸送をはじめ、迅速な復旧・復興に不可欠な機能である。また、経済の一層のグローバル化により物の動きが国際化し、且つ新型コロナウイルス感染症の拡大に伴うインターネット通販の増加等により小口・多頻度配送の需要が高まっていることを背景に、集配送・保管・流通加工等の複数の機能を併せ持つ施設へのニーズが高まっている。こうした中、東京および首都圏の物流施設の機能の高度化・効率化を通じて経済活動全般の生産性を向上させ、かつ国際競争力を強化していくとともに、物流拠点の災害対応力を高めていくことがますます重要になっている。

そのため、都市防災力向上と物流効率化の実現に向けて、新たな物流施設の整備や、老朽化した物流施設の建替え、集約化等の再整備、機能更新に対する税制上、財政上の支援の拡充を国へ働きかけていくことが求められる。加えて、大規模災害時にも機能する物流の構築に向けて、施設の耐震性強化や自家発電等防災設備の設置促進、浸水対策のほか、多様な輸送手段を活用した支援物資輸送に資する広域連携体制の構築、荷主と物流事業者とが連携したBCPの策定促進が重要である。

なお、圏央道沿線に大規模な物流施設の立地が進んでいるが、防災・減災の面からも、圏央道沿線をはじめとした郊外部の高速道路インターチェンジや幹線道路付近への立地支援を強化していくことが必要である。首都圏の郊外部に大規模な物流施設の立地を誘導していくには、用途地域や地区計画など都市計画による対応、土地区画整理事業等の手法が考えられる他、物流の効率化や一般道の渋滞対策にも資するスマートインターチェンジの設置も有効である。

⑦外環道等、災害時に重要な役割を担う道路の早期整備

首都圏三環状道路は、渋滞解消や環境改善、物流の信頼性向上、地域経済の活性化や広域観光の促進、雇用の創出をはじめとした高い経済効果など、多岐にわたるストック効果が期待されている。加えて、首都直下地震等の大災害発生時には、一部区間に不通が生じた際にも速やかに移動することが可能となる迂回機能（リダンダンシー）を発揮し、日本の東西交通の分断を防ぐなど、災害時に重要な役割を担う。

そのため、外環道（関越道～東名高速間）においては、用地取得、区分地上権取得について国と東京都が連携し加速させ、早期に開通の見通しを示したうえで、工事を安全かつ着実に推進し、1日も早い開通を目指されたい。また、ルートが確定していない予定路線である東名高速以南（東名高速～湾岸道路間）は、羽田空港や京浜港と、首都圏のみならず各地方とのネットワークを確立し、国際競争力の強化や都市防災力の向上に大いに寄与する大変重要な路線であり、早期具体化、事業化が重要である。さらに、圏央道は既に概成し、高い経済効果が表れているものの、一部の区間では未開通または暫定2車線として残っており、早期の全線開通及び4車線化が望まれる。

⑧連続立体交差事業の推進

連続立体交差事業は、鉄道を連続して高架化または地下化し、数多くの踏切を同時に除去することで、交通渋滞や踏切事故の解消、道路ネットワークの形成促進、自動車平均走

行速度の向上、都市の防災・安全性の向上、また、地域分断の解消によるまちづくりの促進など地域の活性化のみならず、鉄道の輸送障害の解消にも大いに寄与する事業である。特に、都内においては高いストック効果が見込めることから鋭意推進していくべきである。

⑨空き家対策の推進、所有者不明土地の利用円滑化

空き家等の維持管理が不十分な老朽建築物は、発災時に倒壊や火災の危険性が高いことに加えて、放火や不法侵入等の治安面や衛生面、景観面においても問題があることから、対策が急がれている。総務省の住宅・土地統計調査で、2018年10月時点の全国の空き家率は過去最高の13.6%（東京都は10.6%）になるなど、人口減少に伴い増え続けており、社会問題化している。

空き家等対策の推進に関する特別措置法に基づき、各区市町村は空き家等対策の体制整備・空き家等対策計画の作成、必要な措置の実施等中心的な役割を担うことから、区市町村が行う計画の作成や空き家改修工事助成等に対して補助を行う「空き家利活用等区市町村支援事業」等を着実に遂行されたい。加えて、区市町村に対する技術的な助言や区市町村相互間の連絡調整等必要な支援にも注力されたい。

他方、空き地対策の観点からは、相続未登記の問題により有効活用が困難となっている所有者不明土地への対応が重要である。所有者不明土地の発生抑止・解消に向け、今年3月、改正土地基本法が施行され、土地が適切に管理され、利用されるために所有者が負うべき責務が明確化されたことから、今後、都民・企業等に対する周知啓発を徹底することが重要である。

⑩液状化対策に関する情報発信の充実

東日本大震災では、東北地方から関東地方の太平洋沿岸を中心に広範な地域で液状化被害が発生し、震源から遠く離れた都内でも震度が5強であったにも関わらず臨海部だけでなく内陸部においても液状化が発生し、城東地域の5区で木造住宅が傾くなどの被害が発生した。

東京都土木技術支援・人材育成センターが既存データベースを活用し、1923年関東大地震規模の地震動が発生した場合の液状化の発生しやすさを地図化した「東京の液状化予測図」においても、都内の城北地域から城東、城南地域にかけて液状化が発生する可能性がある地域が存在している。首都直下地震が発災し液状化が発生すると、道路や上下水道、護岸施設等のライフライン施設や住宅等に甚大な被害を及ぼし、復旧までに長時間を要すると想定される。

そのため、ライフライン施設の液状化対策を推進していくとともに、住宅については、建築主等が液状化による建物被害に備えるために必要となる地盤データや対策工法等の情報提供、アドバイザー制度など、液状化対策に関する情報発信を充実していくことが重要である。

⑪災害時の円滑な避難にも資するユニバーサルデザイン、バリアフリー化の推進

災害時に誰もが円滑に避難できるまちづくりを推進していくことは、都市機能整備の観点のみならず、減災の観点からも重要である。公共交通機関や公共空間のユニバーサルデ

ザイン、バリアフリー化などの対策をより積極的に推進し、誰もが安全で円滑に移動でき、安心して過ごすことができる環境を整備していくべきである。

また、高い水準でユニバーサルデザイン化された公共施設・交通インフラの整備とともに、心のバリアフリーを推進することにより、共生社会を実現していく必要がある。当所では高齢者や子ども、妊婦、子ども連れの方、障害者、外国人等を社会全体で見守り支え合う気運を醸成させ、災害時も含めて、誰もが安全・安心・快適に暮らし過ごせる地域社会を実現するために、街なかなどで困っている方々に積極的に「声かけ」をして、相手が求める範囲のサポートをしていく「声かけ・サポート運動」を推進している。官民をあげてこうした取組みを実施し「心のバリアフリー」を推進していくことは減災の観点からも有効であり、広い意味で首都圏の防災力の強化に資するものである。

(2) 防災・減災に向けたまちづくりの促進

①防災都市づくり推進計画に基づく取組みの推進

東京都は、首都直下地震等いつ発生してもおかしくない大地震から都民や首都機能を守るため、最新の調査結果等を踏まえ、今年度、「防災都市づくり推進計画」を改定することとしている。今回の改定にあたっては、2021年度から2030年度までの10年間の計画期間としており、木密地域の改善に向け、地域の状況や課題を踏まえ、それぞれの地域で効果を上げていくための目標が設定されることから、東京の都市防災力の強化に向けて非常に重要な計画である。

東京都が計画で掲げる目標を確実に達成するには、延焼遮断帯の形成やその主要な要素である特定整備路線の整備、老朽木造建築物の除去等の施策を推進することが必要である。その際、移転や住替えを余儀なくされる住民がいる場合、コミュニティを維持しつつ移転を促す「都有地活用による魅力的な移転先整備事業」などにより、移転先をしっかりと確保するなど、きめ細かい支援策を講じていくことが不可欠である。

また、地域危険度が極めて高い木密地域を改善し、地域の安全・安心を確保していくことは、当該地域およびその周辺の住民や企業等にとって、大きな関心事である。従って、東京都の取組みに対する地域の様々な主体の協力や参画を促進するため、東京都が各整備地域で展開している施策（整備プログラム）を、住民や企業等をはじめとした地域の様々な主体に広く周知し、理解を促進していくことが極めて重要である。

②戦略的なインフラメンテナンスの推進（高速道路、橋梁、トンネル等）

開通から50年以上が経過した首都高速道路をはじめ、高速道路の構造物は老朽化が進んでおり、対策が急がれている。また、都有道路施設の橋梁のうち、建設後50年以上が経過した橋は2016年3月末時点で34%、建設後30年以上50年未満も36%、トンネルでは建設後50年以上経過が21%、同30年以上50年未満が26%に達する。また、下水道管では建設後50年以上経過が12%、同30年以上50年未満が46%となっており、下水道管の老朽化は道路陥没を招くことから、着実な対策が課題である。

インフラ老朽化に確実に対応していくため、重要インフラを中心に戦略的なメンテナンスが必要である。東京都では、損傷や劣化が進行する前に適切な対策を行う「予防保全型管理」の考え方のもと、橋梁、トンネル、下水道管の老朽化対策に取り組んでおり、こう

した取組みを引き続き推進することが必要である。

また、戦略的なインフラメンテナンスにおいては、利用や老朽化の状況のほか、人口減少、まちづくりの状況等を踏まえた施設の集約、再編、広域化の観点が必要であり、国や区市町村等関係機関と連携し、取組を促進していくことが求められる。加えて、インフラ老朽化対策の重要性に係る都民の理解促進が重要である。老朽化の危機的状況だけでなく、例えば、オープンイノベーションの手法等を活用した産学官の多様な主体による、メンテナンスの生産性向上、新たな技術によるビジネスモデルの構築、海外市場への挑戦といった取組（成功事例等）を社会に広く発信し、老朽化対策に対する都民の理解、協力を深めていくことが肝要である。

③老朽マンション・団地・ニュータウンの耐震化、再生の促進

都内分譲マンションの着工累計戸数は187.9万戸と全国のマンションストックの約4分の1が集積している。全国のマンションストックのうち、築40年超マンションは2019年時点で約91.7万戸であるが、10年後（2029年）には約213.5万戸、20年後（2039年）には約384.5万戸と急増する見込みとなっている。老朽マンションや団地、ニュータウンの耐震化や再生が進まなければ、安全・安心な居住環境が確保されないばかりか、周辺地域の防災にも影響を及ぼすことから、対策が急がれる。

今年6月の改正マンション建替え円滑化法の成立により、除却の必要性に係る認定対象について、耐震化不足のものに加えて外壁の剥落等により危害を生ずるおそれがあるマンション等へ対象が拡充されたことから、周知啓発を徹底し円滑な建替えや回収が困難なマンションへの対策を進めていくことが重要である。

加えて、老朽化が著しいマンションや耐震性が低いマンションを建替える場合の同意要件（区分所有者等の5分の4以上の賛成）のさらなる緩和や、既存不適格マンションなどの別敷地での建替えが可能となるような仕組み、借地借家法第28条における解約の正当事由に建替え決議の成立が該当するよう措置することなど、国による法改正等の措置がなされるよう働きかけられたい。

また、東京都では昨年3月に条例を制定し、1983年以前に新築された6戸以上のマンション（要届出マンション）の管理組合に対し、運営などの管理状況の届け出を義務付けた。あわせて、区市町村と連携し、届け出によって把握した管理状況に応じて管理組合等に対する助言・支援などを行う。こうした取組を着実に実施し、マンションの耐震化、再生を促進することが必要である。さらに、東京マンション管理・再生促進計画に基づく取組や、まちづくりと連携して建替え等の再生を促進する「東京都マンション再生まちづくり制度」により、支援の充実を図っていくことが期待される。

④住宅の耐震化促進

地震による住宅の倒壊を防ぐことは、居住者の生命と財産を守るだけでなく、倒壊による道路閉塞を防ぐことができ円滑な消火活動や避難が可能となり、市街地の防災にもつながる取組みである。また、震災による住宅の損傷が軽微であれば、修復により継続して居住することが可能であり、早期の生活再建にも効果的である。

東京都は住宅の耐震化率の目標を定めた耐震改修促進計画について、今年度改定を行う

こととしている。現在、耐震化に向けた取組みとして、個別訪問などによる耐震診断の促進や、省エネリフォーム工事・バリアフリー工事に合わせた耐震化の普及啓発、固定資産税・都市計画税の2020年度末までの全額免除等を講じているが、これらの施策を継続することで、住宅の耐震化を促進していくことが重要である。

⑤ブロック塀の安全対策、窓ガラス等の落下防止対策の推進

東京都はブロック塀等の所有者や管理者に安全点検の実施と、危険性が確認された場合には、付近通行者への速やかな注意表示及び補修や撤去等を求めている。また、民間によるブロック塀等の撤去や新設等に対し、区市町村を通じて補助を行っているところである。大地震の発生時には、建築物から割れたガラスや外壁タイル、屋外広告物等が落下することやブロック塀が倒壊することが想定され、避難の支障になるばかりか避難者に落下、倒壊すれば死傷者が発生することが懸念される。また、建築物の天井材についても同様である。従って、東京都は「耐震改修促進計画」に基づく建築物の耐震化に関する普及啓発において、建物所有者等に対し落下物等の防止対策を促進していくことが重要である。

⑥効率的・効果的な地籍調査の推進

木密地域をはじめ、細街路や密集市街地など土地の権利関係が複雑な都市部において、地籍調査は都市再生などまちづくりの推進はもとより、災害時の境界復元にも極めて有効である。しかし、2019年3月時点までの地籍調査の実施状況は全国平均の約52%に対して、東京都は約23%であり、区部に限ると約11%と全体平均から大きく遅れていることから、災害復旧の迅速化に向けて、地籍調査を一層推進していくことが必要である。今年3月、国土調査法が改正され、立ち合いを求める所有者の所在が不明な場合等は、地籍調査が困難であったところ、所有者探索のための固定資産課税台帳等の利用や、所有者不明の場合に筆界案の公告により調査を可能とする制度の創設等ができることとされた。こうした取組により地籍調査の進捗率を早期に引き上げることが必要である。

なお、地籍調査の推進には、人員面や財政面、更には測量期間の短縮や費用負担の軽減等の諸課題の解決が必要である。そうした課題の解決に向け、準天頂衛星や高精度なGPS等先端ICT技術に基づく新たな測量手法の導入等も含めて、国と連携してより一層取り組んでいくことが必要である。

(3) 木造住宅密集地域の不燃化対策の推進

①特定整備路線、防災生活道路の整備及び沿道建築物の不燃化・耐震化促進

東京都は、木密地域の中で震災時に特に甚大な被害が想定される約6,500haの整備地域を対象に、延焼遮断帯の形成(特定整備路線の整備)等の取組を重点的・集中的に実施しており、現在、全28区間・約25kmにおいて事業に着手し、工事及び用地取得を進めている。「未来の東京」戦略ビジョンでは、2025年度までに特定整備路線の全線を整備する目標が掲げられており、引き続き、地権者に対するきめ細かい支援策を講じつつ、着実に整備を推進していくことが望まれる。

また、各整備地域において整備プログラムに位置付けた防災生活道路の整備は、地域危険度が高く防災上の課題を有する市街地から整備に着手するなど、優先順位を付けて整備

を促進していくべきである。なお、早期に整備するには、都市計画道路事業として取り組んでいくことも必要である。

さらに、整備地域は老朽化した木造建築物が多いことから物的被害の軽減のみならず、倒壊による道路閉塞を防ぎ人的被害の軽減や円滑な救命・救助活動を図っていく上でも、耐震化を促進していくことが喫緊の課題となっており、都と区が連携して住宅の不燃化・耐震化や耐震改修を促進していくことが重要である。

②救出・救助活動の拠点となる公園・広場の整備

木密地域などの密集市街地では、延焼により甚大な被害が想定されていることから、同地域内や隣接地での避難場所や救命・救助活動の拠点となる公園・広場を早期に整備していく必要がある。

また、密集市街地の解消に向けた住民等との調整に時間がかかる中では、小規模空き地を創出し、延焼速度の低減を図ることも必要である。昨年6月に施行された改正建築基準法に基づく防火地域や準防火地域における延焼防止性能の高い建築物の建蔽率10%緩和等を通じ、国や区市町村と連携しながら老朽建築物の除却、延焼防止性能を有する建築物への建替えを促進し、小規模空き地を確保することが重要である。なお、国に対して用地取得の国費率引き上げを要望していくことも必要である。

③電気出火を防止する感震ブレーカーの設置促進

阪神・淡路大震災や東日本大震災では、揺れによる火災（津波による火災を除く）のうち出火原因が確認された件数の6割以上が電気に起因している。

政府は、首都直下地震緊急対策推進基本計画（2015年3月）において、今後10年間で達成すべき減災目標として、首都圏で想定される最大の死者数約2万3千人の概ね半減、想定される最大の建築物の全壊・焼失棟数約61万棟の概ね半減のそれぞれを設定し、これらの減災目標を達成するための具体的な目標も設定した。そのうち電気に起因する出火の防止に関しては、2024年度に木密地域等密集市街地における感震ブレーカー等の普及率25%が掲げられている。感震ブレーカーの設置促進を短期集中的に実施していくべきであることから、感震ブレーカーの効果の周知など、電気火災を含めた防火対策の意識啓発を強化する必要がある。

さらに、夜間の発災時に感震ブレーカーが作動し、明かりが消えると、災害への初期対応が難しくなることから、非常灯の整備をあわせて支援することが重要である。

④防災街区整備事業における敷地の最低限度の緩和

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（密集法）に基づく防災街区整備事業において、個別利用区については、その敷地の最低基準面積を特定防災街区整備地区または防災街区整備地区計画に関する都市計画において定められた最低限度の数値または100㎡のうち、いずれか大きい数値とすることと規定されている。個別利用区の設定は、出来るだけ地権者の意向に沿うため土地から土地への権利変換を認めた仕組みとなっている。しかし、100㎡では地権者の意向に必ずしも添えないので、敷地の最低限度を緩和することが望ましい。

⑤消防水利の確保ならびに地域における初期消火力と共助体制の強化

木密地域には幅員が狭く消防車など緊急車両が入れない道路や路地が数多く存在している。一方で、地域防災計画（震災編）では木密地域における消防水利の不足を課題に掲げており、延焼防止に向けた対策の一環として、経年した防火水槽の補強による再生や深井戸の整備など消防水利の確保を進めていく必要がある。

また、都は地域防災計画（震災編）で、向こう10年間で達成すべき首都直下地震の防災・減災目標を掲げているが、目標を達成するには、ハード面の対策に加えて、地域における初期消火力を強化していくことが重要である。さらに、高齢者が多い木密地域では共助体制の強化が求められることから、防災訓練への参加、消火器の使用方法等の習得等の促進も肝要である。なお、被害の最小化に向けて、各家庭における家具類の転倒・落下・移動防止対策を促進していくことも有効である。

以上

2020年度第18号 2020年10月8日 第729回常議員会決議
