

## 東京都の防災・減災対策に関する要望

2019年10月10日  
東京商工会議所

首都直下地震や南海トラフ地震、さらには大規模な火山噴火といった巨大災害に加え、近年は風水害への懸念が高まるなど、首都・東京が抱える災害リスクは大きくなっている。日本における降雨50mm/h以上の発生回数は増加傾向にあり、直近10年間（2009～2018年）の平均年間発生回数は、統計期間の最初の10年間（1976～1985年）と比べて約1.4倍に増加している（約226回→約311回）。また、昨年以降、大阪府北部地震、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）、台風21号（関西国際空港浸水等）、北海道胆振東部地震、台風15号（千葉県を中心とした建物被害、大規模停電等）など大災害が頻発している。

わが国の政治・経済・文化・情報の中枢を担う首都・東京が大災害に見舞われれば、国難とも言うべき被害が想定され、その影響は国内のみならず遠く海外にも波及する。

こうした大災害への対応、リスクの増大に対し、東京都は迅速に取り組んでいる。昨年7月には、セーフ・シティ東京防災プランに位置付けられた防災事業等197項目の緊急総点検を実施し、9月には総点検を踏まえた今後の取組として、タイムライン（事前防災行動計画）の普及拡大、都民・外国人への情報発信強化などソフト対策と、調節池の加速的な整備、ブロック塀の安全対策などハード対策の12分野について、昨年度内から取り組んでいる。加えて、東京における防災対策の根幹となる地域防災計画について、昨年12月には火山編を、本年7月には震災編を修正するとともに、風水害編・大規模事故編等の修正にも着手した。引き続きスピード感をもって確実に取り組むことが重要である。

他方、首都・東京の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。東京商工会議所（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の内容を知っている企業は全体の47.6%、さらに、BCP（事業継続計画）を策定済の企業は29.1%と、低水準にとどまる実態が明らかになった。

こうした企業の実態を踏まえ、防災・減災対策は、重要インフラの整備・補強などハード対策と、個々人や企業が災害リスク情報をしっかりと把握し備えるソフト対策を、両輪として取り組んでいくことが極めて重要である。

また、防災・減災対策の実効性を高めるためには、官民の連携が不可欠である。当所では、2014年5月に東京都と「東京の防災力向上のための連携協力に関する協定」を、また2016年からは国土交通省との「官民連携促進プロジェクト」を、さらに昨年5月には国土交通省水管理・国土保全局と「首都・東京の防災力向上のための連携・協力に関する協定」を締結し、災害リスク情報の提供や、防災訓練、インフラのストック効果の周知啓発等に取り組んでいる。

さらに、防災対策で重要なことは、我々自身やその家族、さらには地域、企業全体が「自助・共助」の意識をもち、主体的に行動することである。そのため、各現場において防災・減災に関するリーダー人材の育成を官民あげて推進することが必要である。

これらの基本的な考え方のもと、東京都におかれては、以下の政策課題に迅速かつ着実

に取り組んでいただきたい。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。

## 【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. 帰宅困難者対策、広域避難など地域防災力の向上

##### (1) 帰宅困難者対策の推進

##### ①ハザードマップ等災害リスクの認知度向上、東京都帰宅困難者対策条例への対応促進

防災対策の第一歩は、首都直下地震や大規模な風水害は必ず起きると肝に銘じて、国や地方公共団体の災害リスク情報を、各人がしっかりと把握することである。また、防災対策で最も重要なことは、個々人や企業、さらには地域全体が「自助・共助」の意識を持ち、主体的に行動することと考える。

一方で、今年3月に実施した当所会員へのアンケートにおいて、事業所所在地の災害リスクの内容を認知しているか尋ねたところ、「内容を(概ね)知っている」は47.6%と半数に満たなかった。また、自社の防災・減災対策にハザードマップを活用している企業は19.3%に留まった。

首都直下地震の発生が今後30年間で70%という高い確率で予想され、毎年のように各地で風水害などの自然災害が発生している中では、官民ともに危機感を持って防災・減災対策を進めなければならない。東京都のリーダーシップの下、各区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、都民や企業等に対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。

また、今年8月、九州北部を襲った記録的な大雨では工場からの油流出が発生した。同工場では、建物のかさ上げなどの水害対策を行っていたが、その想定を超える浸水となり、油が流出したと報道されている。東京都には、危険物施設に限らず事業所、住宅等を含め、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、帰宅困難者対策条例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が、今年3月の当所会員へのアンケートでは「努力義務の内容を含めて知っている」割合は63.6%であり、企業規模が小さくなるにつれて認知度は下がる傾向にある。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」(62.5%)が最多となった。条例内容は十分認知されていると言い難いが、帰宅困難者対策の重要性を感じている企業は多いと考えられる。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積極的に努められた

い。また、東京都は昨年度、一斉帰宅抑制に積極的に取り組む企業の認定制度を創設し、認定企業の取組を広く周知しており、こうした制度も効果的と考える。

当所においても、条例説明会を施行前から実施し累計で約5千名が参加した他、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) 地域防災力の向上

### ① BCP、タイムラインの策定、訓練を促進する支援策の拡充

首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）で、経済的被害は約95.3兆円（資産等の被害約47.4兆円、生産・サービスの低下による影響（全国）約47.9兆円）と想定されている。一方、耐震化・出火予防策の促進、初期消火成功率の向上、政府や企業におけるBCPの遂行等により、死者は約10分の1に、経済的被害も半減できる見通しがあることから、人的・物的被害はもちろんのこと、サプライチェーンを確保し経済的被害も最小限に抑えるために、BCP策定率を向上させることは極めて重要である。

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29.1%であり、企業規模が小さくなるにつれて策定率は低下している。BCP未策定企業に策定に必要な事項を聞いたところ、「研修、専門家への相談制度」が55.3%、「策定コストの補助制度」が45.4%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策定支援講座の開催や相談事業の実施について、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BCP等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7割が、「訓練・教育」「計画の点検や見直し」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。

### ② リーダー人材の育成並びに女性の視点を取り入れた地域防災活動の推進

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。ところが、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の努力義務である「全従業員の3日分以上の備蓄」を行っている企業は約半数にとどまっている。

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り、東京都においても、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。同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14.4%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62.2%に上った。そのため、東京都には、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、取り組んでいくことが必要である。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。

さらに、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。東京都は昨年

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。

### (3) 国との連携強化、国に対して働きかけるべき事項

#### ①大規模な風水害の際の広域避難の検討、訓練等の実施

近年、気候変動の影響等もあり、雨の降り方は変化している。日本における降雨50 mm/h以上の発生回数では、1984年～1993年には年平均236回のところ、1994年～2003年には同256回、2004年から2013年には同313回、2014年～2018年には同318回と大きく増えている。今後、いつ、どこで大規模水害が発生しても不思議ではない。

水害からの避難の在り方については、「避難勧告等に関するガイドライン」(内閣府)等において示され、これらに基づいて、市町村(東京23区を含む)が避難勧告等の発令基準や避難計画等を検討・策定している。しかし、低地帯が広がっている首都圏において大規模水害が発生した場合には、広い浸水区域、多くの避難対象人口、浸水継続時間の長さ等から、これらの計画等では通用しない事態も想定される。

こうした状況を受け、内閣府、東京都、国土交通省をはじめ関係機関が連携し、昨年6月に「首都圏における大規模水害広域避難検討会」が設置された。本検討会において早急に、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整理し、首都圏における大規模水害に対する広域避難の実装を推進することが必要である。

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として、「空振りに終わってもよいから早めに広域避難を勧める情報を発表して欲しい」(81.6%)、「立退き避難対象地域内の企業に対し休業を要請して欲しい」(21.0%)などが上がった。避難勧告や休業要請のタイミングについては、4割超の企業が「12時間以上24時間未満」が望ましいとした。こうした企業の声を十分に踏まえた計画策定、並びに国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。さらに、江戸川区など東京都江東5区は昨年8月、荒川、江戸川が氾濫した場合の広域避難計画をまとめた。こうした地方公共団体の計画策定や住民・企業等への周知について連携・協力していくことが肝要である。

## 2. 首都直下地震、大規模風水害に備えた強靱な都市の構築

### (1) 災害に強い都市基盤の迅速かつ着実な整備

#### ①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

昨年9月の北海道胆振東部地震によるブラックアウト、今年9月の台風15号による千葉県を中心とした大規模停電は、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。台風15号による災害では、被害の全容把握や行政機関の間の情報共有、連携等への課題も指摘された。東京都には、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)を検討し、取組を強化することが重要である。あわせて災害時にもエネルギー・通信が確保できるよう、官民が全力をあげて対策を進める必要がある。

東京都は昨年の防災事業の緊急総点検を踏まえ、今後特に力を入れて取り組んでいく12分野の取組の一つとして「災害発生時における停電対策」を掲げ、エネルギー・通信の確保のために、2018年度に早速、電柱倒壊による停電防止のための無電柱化のさらなる推進、バス停留所へのソーラーパネルの設置支援と携帯端末充電への活用、住宅用ソーラーパネルの非常用電源としての活用法等の普及啓発、電気自動車等の更なる導入促進と非常用電源としての活用事例の普及啓発などの取組みを掲げたほか、応急対策の拠点となる区市町村庁舎の非常用電源設置等支援に迅速に着手するなど様々な施策を打ち出した。また、12分野の取組の一つには、災害拠点病院等における非常用発電設備の浸水対策支援もあげられている。これらの取組を着実に進め、災害時にもエネルギー・通信が確保されるようにすることが重要である。加えて、上下水道や電力・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、民間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、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。なお、台風15号では、倒木や飛来物が大規模な停電、建物被害の一因と指摘されており、風害を防ぐための都民に対する一層の注意喚起も求められる。

## ②地下街、地下駅、災害拠点等の耐震化、浸水対策の推進

昨年9月の台風21号では、関西国際空港の地下施設や通路などで大規模な浸水が発生し、地下街、地下駅等を数多く有する東京において、その浸水対策の重要性が改めて指摘された。また、地下街は設備の老朽化が進んでいることから、防災・安全対策を一層促進していくことが必要である。首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）では、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問題があげられている。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、地震だけでなく津波・洪水による浸水等を想定した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を担う上で不可欠な施設であり公共性も有することから、本ガイドラインの周知はもとより、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。

### ③陸・海・空の主要な交通施設の強化

(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。ひとたび首都圏の鉄道施設が被災すれば影響は計り知れず、都市機能の麻痺を招きかねないため、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。

首都圏4千万人の生活と産業を支える東京港では、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。また、東京港では、国内最多のコンテナ貨物を扱っており、平時においても施設能力強化や交通渋滞解消が課題となっている。コンテナふ頭の改良や機械更新、東京港臨港道路南北線などの道路ネットワーク整備等を推進していくことが重要である。

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。また、昨年9月の台風21号では、各地の空港や港湾等の浸水が発生した。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) 木造住宅密集地域の不燃化対策等の推進

##### ①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が

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。

東京都が公表した首都直下地震の被害想定においては、想定死者数約9,700人のうち地震火災によるものが約4,100人と4割強を占め、建物被害についても全壊・焼失棟数約30.4万棟のうち、地震火災によるものが約20万棟と約3分の2を占めていることから、木密地域の早期解消は首都直下地震の被害を最小限に抑えることに直結する極めて重要な取組である。

東京都では、木密地域の整備・改善に向け「木密地域不燃化10年プロジェクト」を立ち上げ、不燃化特区制度による市街地の不燃化や特定整備路線の整備による延焼遮断帯の形成等により、燃えない・燃え広がらないまちを実現することを目標に様々な対策を講じている。また、防災都市づくり推進計画において、2020年度までの達成目標として、整備地域の不燃領域率70%、全ての重点整備地域における不燃領域率70%以上、更には、2025年度までの達成目標として、全ての整備地域における不燃領域率70%以上が掲げられている。そうした中、整備地域の不燃領域率は2011年度の58.4%から2017年度には62.5%（参考値）となっており、2020年度までの到達目標を確実に達成するためには、建替え等による建築物の不燃化・耐震化や、特定整備路線の整備をはじめとした延焼遮断帯の形成等の木密地域改善に向けた取組みを更に加速させることが不可欠である。また、その裏付けとなる予算措置や、東京都および各区の執行体制、両者の連携の更なる強化が必要である。なお、特区における取組の効果を検証した上で、整備地域をはじめとした特区外の木密地域においても支援を強化していくべきである。

さらに、今年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%緩和や、国土強靱化対策に盛り込まれた密集市街地において所有者の負担なしに空き家の除却を可能とする財政措置等の活用促進により、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）も必要であり、国に対しても積極的に働きかけをされたい。

### 3. 東京2020大会と訪日外国人客の災害対応を確実に

#### ①大会期間中の発災も想定した万全の対策を

東京2020大会には、国内のみならず世界各国から選手や観客が多く訪れることから、安全かつ安心して参加・観戦できる大会とするために、同大会で使用する施設の耐震化や周辺地域も含めた安全対策、外国人を含めた避難誘導の取組みに、国と緊密に連携し万全を期さなければならない。大会期間中に首都直下地震等大災害が発災したとの想定に基づく対策や訓練が重要である。あわせて2020年に向けて東京及び首都圏の防災・減災対策が加速化されることが望まれる。また、競技の多くは、東京の臨海部において実施が予定されており、台風時の高潮対策等として、臨海部を訪れる観戦客や旅行客等の安全を確保するための水門等の運用体制等臨海部の防災機能の強化を推進することが必要であ

る。また、オリンピック・パラリンピック開催にふさわしい都市機能整備の観点のみならず、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、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バリアフリー化、ユニバーサルデザイン化などの安全対策をより積極的に推進すべきである。

### ②暑さ対策や防疫が不可欠

東京2020大会は、オリンピックが7月24日～8月9日、パラリンピックが8月25日～9月6日と、暑さが厳しい期間に開催される。猛暑への備えは不可欠な課題である。そのため東京都はすでに、東京2020大会に向けた東京都「暑さ対策」推進会議を設置し、国と連携して、競技会場やマラソン沿道等の暑さ対策、外国人等に対する熱中症等関連情報の提供、救急医療体制の整備等を推進しており、これを着実に実施することが重要である。中でも、対策が必要とされるのは、屋外で長時間競うマラソン、競歩の沿道等である。東京都は、路面温度上昇抑制機能を有する遮熱性舗装等をマラソン、競歩のコースや競技会場周辺の都道136kmに実施するとしており、これに着実に取り組むことが重要である。高齢者や子供・保護者はもとより、高温多湿な日本の気候に不慣れな訪日外国人客等への熱中症を防ぐ事前情報の提供、万一の際に多言語で対応できる救急体制の整備等も必要である。今年の夏に開催された各種競技のテスト大会における暑さ対策の検証結果を踏まえて、対策の充実、強化を図っていくことが不可欠である。あわせて、少雨による渇水が予測される場合でも、水の安定的な供給に万全を期すことが重要である。

他方、気候変動等による気温の上昇や降水の変化は、感染症を媒介する節足動物の分布可能域を変化させ、感染症のリスクを増加させる可能性がある。現にデング熱等の感染症を媒介する蚊の生息域は東北地方北部まで拡大していることが確認されている。東京2020大会により諸外国との往来が増す中で、感染症のまん延防止が重要である。

### ③観光危機管理体制の強化

政府が2020年の訪日外国人客4,000万人という目標を掲げているなかで、東京2020大会やゴールデンウィーク・夏休みなど観光トップシーズン時に、大規模な自然災害やテロ等の発生を想定し、来訪者の安全・安心を確保することが課題となっている。交通・宿泊・食事等の確保やそれらに関する多言語による情報提供、事業者との連携、避難に資する案内表示の推進、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。

特に、東京2020大会期間中には、多くの外国人が来訪し、なかには地震を経験したことがない外国人の訪日も想定される。災害時や非常時に訪日外国人客が情報不足により自らの置かれた状況が分からないまま、極めて不安な状況に陥ることのないようデジタルサイネージの設置等の対策を推進していく必要がある。サインやピクトグラムによる対応行動の可視化、訪日外国人客向け災害時情報提供アプリの機能向上・一層の周知等に取り組んでいくことが肝要である。英語圏のみならず、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體制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、東京2020大会を見据えたテロ対策については、関係機関が連携し、未然防止



策や対処体制の整備などを鋭意推進すべきである。

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、実際、2015年度の1年間に診療・治療にあたった医療機関の35%に医療費の未収が発生している。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。

#### ④首都東京が備える災害対応能力の世界への発信を

世界60都市を対象に、インフラの安全性やサイバーセキュリティなどを評価した「世界の都市安全性指数ランキング」（2019年、イギリスの経済誌エコノミストの研究機関 The Economist Intelligence Unit）で、東京は最も安全性の高い都市と評価された。また、世界171カ国を対象に自然災害に見舞われる可能性や対処能力などを評価した「自然災害に対するリスクランキング」（2016年、国連大学環境・人間の安全保障研究所等）では、日本は「自然災害に見舞われる可能性」では4位と高位なもの、防災・減災対策を講じているために「自然災害に対する脆弱性」の順位では低くなり、総合評価では17位となった。日本は災害への対応能力を高めリスクを低減している数少ない国の一つとなっている。

現在、東京2020大会に向けた準備や、訪日外国人客の増加への活動、国家戦略特区等を通じた外国企業誘致に係る取り組みが官民で展開されているが、それらの大前提となるのが災害への万全な備えである。東京都には、東京2020大会の機会はもとより国際会議の場、メディア、SNSといった媒体等あらゆる機会・手段を通じて、官民の防災・減災対策を紹介し、東京の安全・安心、防災の重要性をより積極的に世界に発信していくことが重要である。幾多の災害を乗り越える中で蓄積されてきたインフラ整備・管理や、ICT（安否確認、緊急地震速報等）、消防などの経験・技術を、海外諸国に周知あるいはシステムとして輸出していくことも必要である。

## II. 個別要望項目

### 1. 帰宅困難者対策、広域避難など地域防災力の向上

#### （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を購入する際に、購入費用の6分の5を補助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、災害時の外部の帰宅困難者の受入について、「難しい」との回答が53.8%に達し、その理由として「水・食料の備えがないため」（67.6%）との回答が最多となった。こうした声を受け、東京都は今年度から新たに、都購入の備蓄品を民間一時滞在施設に直接配備し、事業者の負担を無くすモデル事業を開始している。引き続き事業者の備蓄促進に向け、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れない。

## 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

首都直下地震の際の帰宅困難者は最悪の場合、都内で約490万人（1都4県では約800万人）と、東日本大震災時の約352万人を大幅に上回ることが想定されている。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、現状では約32.8万人分の確保と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。今年3月の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。

## 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員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51.5%である一方、「災害用伝言サービス」は38.6%、「独自に整備した安否確認システム」は36.3%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2019」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83.4%である反面、利用（体験）したことがある割合は17.6%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。災害時に多くの都民が家族の安否を確認できれば、安心して一斉帰宅を抑制し、帰宅困難者の減少にもつながる。

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。今年の防災週間の訓練では、会員企業302社から約3万名の申込を受けた。本訓練の参加企業に対する事後アンケートでは、訓練への参加を機に、「従業員に対して災害用伝言ダイヤル等安否確認に有効な手段を確保するよう、今後は自社の従業員に周知する」という回答が寄せられている。当所では今後も訓練を実施し、災害時の安否確認に有効な手段の周知に努めていく予定である。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日以上以上の備蓄をしている事業者の割合は、飲料水で50.9%、食料で47.2%、災害用トイレで35.2%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、7.6%となっている。一方、「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。

従って、民間一時滞在施設の開設・運営に係るアドバイザー派遣事業は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

#### ①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まれない。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。

## ②地域防災力の向上に資する活動の強化

(消防団の機能強化、自主防災組織等への支援強化)

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。

なお、当所は「声かけ・サポート運動」の一環として、東京都と連携し「外国人おもてなし語学講座」を実施しており、独自のカリキュラムとして「東京防災」に掲載されている非常時に使える英会話を盛り込んでいる。東京都は2019年度までに外国人語学ボランティアを3万5千人育成することを目標としていることから、東京都や他の地方公共団体が主催する同講座においても、こうしたカリキュラムを盛り込んでいくことが望ましい。

## ③外国人に対する災害情報の多言語提供

昨年の訪日外国人客数は3,119万人、訪都外国人客数は1,424万人とそれぞれ過去最多となり、東京2020大会を追い風に今後とも増加していくことが期待されている。平時および災害時の多言語による防災情報の発信は、より重要性が増している。そのため、東京2020大会の競技会場周辺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。また、「東京防災」や「東京都防災ガイドブック」の外国語版の周知をはじめ発信する情報の多言語化をさらに推進していくことも重要である。

## ④先進的防災技術実用化支援事業・展示商談会の拡充、産学公連携促進

都市防災力を高める新規性の高い技術開発の実用化・普及を支援するために、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、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に活かすことができることから、事業を一層拡充されたい。

(3) 国や他の地方公共団体との連携強化、国に対して働きかけるべき事項

### 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。昨年の北海道胆振東部地震では、停電時にも製油所等の出荷機能やサービスステーション（ＳＳ）の供給機能は一定程度維持されたものの、大規模停電の長期化等により燃料需要が増加した場合の供給力不足や、燃料輸送路の寸断、ＳＳの営業状況等の正確かつ迅速な情報収集・発信など被災者とのコミュニケーション等が課題となった。

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。

従って、大規模災害の発生に備え、国において国家備蓄燃料の都内への供給ルートを具体的に設定するとともに、輸送手段を明確にするなど、燃料供給体制のさらなる強化に向けた対策を充実させることや、重要施設（災害拠点病院等の医療機関、上下水道施設、警察・消防施設、交通施設等）、一時滞在施設や避難所となる施設へ安定的に燃料が供給される体制整備が実現されるよう、国に対して積極的に働きかけられたい。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２０１９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、首都直下地震時に行き場のない帰宅困難者が逃げ込む一時滞在施設の必要量は約９２万人分と想定されているが、現状は約３５万人分の確保にとどまり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52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に有効なことから、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も有効である。

## 2. 首都直下地震、大規模風水害に備えた強靱な都市の構築

### （1）災害に強い都市基盤の迅速かつ着実な整備

#### ①特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進

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緊急輸送道路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おり、2019年6月末時点の耐震化率は85.7%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45.5%となっている。また、東京都は、沿道建築物の所有者を対象に2016年に調査を実施し、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。

## ②河川、海岸保全施設の耐震・耐水対策（水門、排水機場、堤防等）の推進

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。

特に、地震や大雨等により荒川右岸の堤防が決壊し氾濫すると、城北・城東地域から都心部に至るまで広域な浸水となることが予測されている。ライフラインが長期にわたり停止する可能性もあるため、孤立時の生活環境の維持も極めて困難になることが懸念されている。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。特に、東京の沿岸部の第一線を守る水門、防潮堤等については、2020年東京オリンピック・パラリンピックまでに整備を確実に完了することが求められる。

## ③無電柱化の推進

昨年9月の台風21号では、猛烈な風により福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の2府5県で800本以上の電柱が倒壊し停電が発生した。今年9月の台風15号でも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。

東京都では、2017年の「東京都無電柱化推進条例」の施行により、都道全線における電柱新設の禁止を指定するとともに、今年3月に改定された「東京都無電柱化推進計画」では、計画期間を2年延伸し、新たに238kmを計画に加え、全体として1,154km（国道、都道、区市町村道）とするなど取組みを加速させているところである。

一方、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。

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水平展開に向けた取組も検討すべきである。

## ④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。首都直下地震が発生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。

#### ⑤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、且つインターネット通販の普及等により小口・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。

#### ⑥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）の工事を安全かつ着実に推進するとともに、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、早期に事業の見通しを示したうえで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。

#### ⑦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。

#### ⑧高規格堤防等ストック効果の高い根幹的治水施設の整備

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ていることから、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、2019年度の完成を目指して建設が進められている八ッ場ダムは、利根川上流の全流域面積の約4分の1を占める吾妻川流域において初めて計画された多目的ダムであり、完成すれば他の既設ダムと相まって洪水調節機能を発揮することから、利根川等の治水上、また利水の面においても不可欠な施設である。加えて、高規格堤防事業は、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。

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、八ッ場ダム建設事業や、高規格堤防事業を含む堤防整備および強化対策等の水害対策、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。昨年9月には、防災事業の緊急総点検を踏まえた取組みとして、新たな調節池の整備、環状七号線地下広域調節池の延伸などを打ち出した。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。

#### 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、昨年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。東京都には、所有者不明土地の利用の円滑化及び土地所有者の効果的な探索を図ることを目的とした所有者不明土地法の周知啓発について国と連携して取り組んでいくことが重要である。

## (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の大災害時に特に甚大な被害が想定されている木密地域の防災性、安全性を確保するために、2016年3月に「防災都市づくり推進計画」を改定した。この「防災都市づくり推進計画」は、2016年度から2025年度までの10年間を計画期間としており、木密地域の改善に向けた目標や具体的な施策が盛り込まれていることから、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てい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、その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184.1万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2017年時点で約72.9万戸であるが、10年後（2027年）には約184.9万戸、20年後（2037年）には約351.9万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。

そのため、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）の緩和や、団地型マンション内の一部棟を存置・改修しながら建替え・売却を行うことが可能な柔軟な再生の仕組み、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

の措置により更なる支援策等が望まれる。また、東京都では今年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、良質なマンションストックの形成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。

### ③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。

耐震改修促進計画では、住宅の耐震化率を2014年度末時点の83.8%から2020年度末までに95%とすることを目標に掲げている。また、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2019年度末までの全額免除等を講じていくことにしているが、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。

### ④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

昨年6月に発生した大阪府北部を震源とする地震において、ブロック塀の倒壊により通行人への被害が発生したことを踏まえ、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た。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。

### ⑤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、2017年度末までの地籍調査の実施状況は全国平均の52%に対して、東京都は23%であり、区部に限ると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。

なお、木密地域等密集市街地における地籍調査は、土地の権利関係の複雑さに加えて、

測量にあたっては道幅が狭く直線的に見通しづらいため基準点を多く設置する必要があり、測量回数も多くならざるを得ないことから、調査が長期化しコストも増加する課題を抱えている。更に、地籍調査の主な実施主体である区市町村では人員が不足し、調査着手への足かせとなっている。従って、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6,900ha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。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。今年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%緩和や、国土強靱化対策に盛り込まれた密集市街地において所有者の負担なしに空き家の除却を可能とする財政措置等を通じ、国や区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。こうした電気出火は、大災害時に通電したままの電気ヒーター等に可燃物が接触することにより起きると考えられることから、感震ブレーカー等を設置し電気を遮断することで相当程度の出火を抑制でき

ると推測される。

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61万棟の概ね半減がそれぞれ設定され、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されたが、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%が掲げられた。しかし、木密地域内の現時点における普及率は僅かと推測されており、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。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など、活動支援を推進していく必要がある。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。

### 3. 東京2020大会と訪日外国人客の災害対応を確実に

#### ①大会輸送の円滑化の成果を首都直下地震の交通システム対策へ

東京2020大会の競技会場の多くは、通勤・物流等の交通需要が集中する地域に立地

していることから、大会成功のためには、「大会関係者の円滑な輸送」と「経済活動の安定」の両立を図ることが必要である。

オリンピック大会期間中においては延べ約800万人、パラリンピック大会においては延べ240万人の大会関係者及び観客が見込まれており、過去に例がない大規模な大会である。大会に備えた交通システムの効率的運用や代替ルートの検討、様々なシミュレーションならびに大会時の取組み結果に関する知見、データ等は、大規模災害発生時における交通システムの維持や復旧、物資輸送ルートの確保等の参考になると考える。これらの東京2020大会の成果が、首都直下地震対策をはじめとする都市防災力の強化にレガシーとして活かされていくことを期待する。

## ②ユニバーサルデザイン・心のバリアフリーの推進

東京2020大会には、高齢者、障害者、訪日外国人客等多くの方々が訪れる。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。「ユニバーサルデザイン2020行動計画」に基づき、競技会場周辺エリア等の連続的・面的なバリアフリー化や、主要鉄道駅・ターミナル等におけるバリアフリー化を推進させることが重要である。

ハード面の対応のみならず、災害時には街なかなどで訪日外国人客をはじめ、困っている人に気付いたら積極的に「声かけ」をしていくことも肝要である。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。

以上