

## 国土強靱化対策に関する要望

2020年6月23日  
東京商工会議所

<はじめに～レジリエントな都市『東京』の構築に向けて～>

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に入り、災害はいわば進化し続けている状態となっている。新たなステージにふさわしい災害対策が求められている。

今般の新型コロナウイルスへの対応において、私たちは生命の危険か経済かの選択を迫られたが、そのどちらも疎かにはできないことを認識した。経済の長期的な停滞は、サステナブルな社会の実現に大きなマイナスの影響を及ぼすことが明らかとなった。

都市災害である首都圏での大規模広域水害や首都直下地震、南海トラフ地震、さらには火山噴火・火山灰などの自然災害においても、新型コロナウイルスと同様の、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。それゆえ、今まさに、徹底した事前の備えを行っておくことが必須である。事前の備えが奏功した例として、米国では、ハリケーン・サンディ襲来時、事前のタイムライン告知などにより、人的被害を大きく抑えることができた。

さらに、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、その推進役としての防災人材・リーダーの育成も急務である。以上のような考え方のもと、国土交通省に以下のとおり要望する。

<国土強靱化対策に関する考え方>

西日本豪雨、北海道胆振東部地震、台風21号（関西国際空港浸水）など自然災害が頻発、激甚化したことを踏まえ、政府は2018年12月、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を閣議決定した。ハード・ソフト対策160項目について、概ね7兆円の事業規模により2020年度までの3年間に集中的に取り組むとして、全国で2千を超える河川の改修・整備、関西国際空港を含む6空港での浸水対策等を実施してきた。大規模な自然災害が多発する中、迅速な緊急対策の実行は大変心強く、政府は現下の新型コロナウイルス感染症との戦いに資源を最大限振り向けつつも、その厳しい環境下であればこそ尚更、複合災害のリスクを軽減し、災害から国民の生命と財産を守るため、緊急対策を確実に完了させることが必要である。

わが国では緊急対策の実行中もなお、2019年の台風15号、19号など重大な災害は後を絶たない。一方、防災対策をはじめとした政府の公共事業関係費は近年、当初予算ベースで横ばいが続いている。また、気候変動に伴う水害の頻発化・激甚化や将来の降雨量の増加、インフラの老朽化等、災害対策を巡る環境変化が顕在化してきている。緊急対策では手当できていない、新たな環境変化に応じたハード・ソフト対策を新たなステージにおける抜本的対策として複数年度にわたる計画期間と事業規模を明示して、着実に実施していくことが必要である。前例のない風水害、首都直下地震、南海トラフ地震、さらに

は火山噴火・火山灰を含め、大災害はいつか必ず起こると想定し、国民の理解の下、事前の備えに万全を期し、減災・縮災（被害が起こることを前提にして、回復をできるだけ早くすること）につないでいくことが重要である。まずは、「経済財政運営と改革の基本方針2019」が掲げる、「3か年緊急対策後も、国土強靱化基本計画に基づき、必要な予算を確保し、オールジャパンで対策を進め、国家百年の大計として、災害に屈しない国土づくりを進める」ことが肝要であり、国土交通省におかれては、3か年緊急対策にとどまることなく、以下の政策課題を重点に2021年度以降の対策を策定し、迅速に取り組んでいただきたい。

また、国難ともいえるべき大規模災害による日本経済の壊滅を回避するため、インフラの整備はもとより、我々企業自身も自助・共助、利他の意識を持ち、主体的に行動しなければならない。特に、BCP（事業継続計画）の策定と訓練の実施が重要である。当所としても、引き続きBCP策定支援など中小企業の災害対策の促進に向け自ら行動するとともに、国土交通省、関係先に最大限協力する所存である。

## 1. 気候変動等を見据え「3か年緊急対策」以降のステージを更に高めた対策の策定・実行を

2015年の関東・東北豪雨（鬼怒川堤防決壊）、16年熊本地震、17年九州北部豪雨、18年、19年は上記のとおり、大規模な災害は毎年発生している。新型コロナウイルス感染症との戦いに全力を注ぐ一方で、国土強靱化への歩みも遅らせることはできない。特に、気候変動に伴う水害の頻発化・激甚化や将来の降雨量の増加、インフラの老朽化が予測されるところ、広域豪雨、集中豪雨が懸念されており、その対策の加速化が必要である。2019年の台風19号では、神奈川県箱根町で72時間に1000mm以上の雨量が観測されたが、広域豪雨で3日間の雨量が700mmを超えると荒川が氾濫し、わが国の中枢部である都心部を含めた広い範囲が浸水してしまう。

国や都道府県が管理する河川の治水計画は、原則として過去のデータに基づく降雨を前提に策定されている。気候変動の予測には幅があり想定は難しいものの、記録的な豪雨が将来頻発することを前提にして河川の最大流量、浸水想定区域等を再検討し、堤防の高さやダムのかさ上げ等治水計画を見直すことが必要である。また、現状において施設能力を上回る洪水が発生した場合でも、決壊しにくい構造の堤防等の整備を実施することが重要である。さらに、今後の降雨量の増大に対応していくためには、河川管理者による治水目的のダム等の対策のみならず、発電等を目的としたダムの活用や、河川への流出量を抑制するためのため池の活用など、地域特性に応じて様々な主体の協力を促すことが必要である。気候変動による降雨量の増加は次元の異なるステージになったと捉え、この新たな環境に対応するハード・ソフト対策を抜本的対策として複数年度にわたる計画期間と事業規模を明示して、着実に策定・実行することが重要である。

## 2. 災害への事前の備えである災害に強い都市基盤の迅速かつ着実な整備・更新

災害に備えた強靱（レジリエント）な都市を構築するためには、以下の重要インフラの整備・更新等を迅速かつ着実に実施していくことが重要である。推進に当たっては、インフラのストック効果をできる限り定量的に示し、積極的にアピールすることで、整備の重

要性に係る国民の理解を促進していくことが不可欠であり、当所としても最大限の協力を行う所存である。

#### 【要望事項】

- 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、東京湾の重要港、羽田空港等）
- ②高規格堤防や調節池など河川、海岸施設の点検、整備、機能強化
- ③レジリエンスの観点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・通信障害時の対策の点検・強化、情報通信網の強化に取り組む事業者への支援（通信基地等の耐震・停電・浸水対策）
- ④木造住宅や老朽ビルなど密集市街地の防災力向上、災害危険区域等ハザードエリアからの移転促進と助成
- ⑤地下街・地下駅等の浸水対策・耐震化の推進、下水道施設の整備（内水氾濫を防ぐ排水能力の強化等）
- ⑥無電柱化の推進

災害の被害を最小限に抑えるためには、避難や、防災拠点と他県等との連絡、迅速な救出・救助活動、緊急支援物資等の輸送に重要な役割を担う、陸・海・空の主要な交通施設が発災時でも機能することが極めて重要である。

また、大雨や地震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。国土交通省は、こうした事態の発生を防ぐために、荒川、江戸川、多摩川といった直轄管理河川の高規格堤防を含む堤防の点検、整備、強化対策、荒川第二調節池、環状七号線地下広域調節池の整備等の水害対策、砂防事業等の土砂災害対策のほか、水門、排水機場といった海岸保全施設・河川管理施設の整備、耐震化、液状化対策等に取り組んでいる。今年3月の当所会員企業へのアンケートでは、水害の防止や被害軽減におけるインフラのストック効果について実感したことがある企業は48.4%と、前年度調査から倍増した。企業の防災インフラへの関心は高まっている。東京都をはじめとした関係機関等と緊密に連携し、水害や土砂災害の対策を迅速かつ着実に進められたい。もとより、大規模かつ同時多発的な災害が発生した際の施設の迅速な復旧のためには、行政と民間事業者との協力が不可欠であり、その連携体制の強化を図ることも重要である。

さらに、北海道胆振東部地震によるブラックアウト、昨年台風15号による千葉県等での大規模停電では、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。緊急対策に盛り込まれた電力、燃料、通信に関する取組を確実に完了させるとともに、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、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も重要である。

あわせて、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が、民間全体における対策促進のために対象の拡大や支援の強化を図ることが必要であ

る。

他方、木造住宅密集地域（木密地域）や老朽化した中小規模のビル密集地では、地震火災により、死者数や全壊・焼失棟数等甚大な被害が想定されている。国土交通省には、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の促進に向けた規制緩和や財政措置に加え、密集市街地の防災・減災を目的とした再開発を促進するため、所有者不明土地問題対策の推進（土地の適正な利用・管理の確保に係る周知啓発、地籍調査の推進等）や、所有者の合意形成の円滑化に向けた区分所有法の見直し等を実施していただきたい。また、6月の都市計画法等の改正を踏まえ、災害危険区域等ハザードエリアにおける新規立地の抑制、移転の促進に向けて、地方自治体、民間への周知啓発の徹底、助成制度等の後押しが重要である。

また、都市機能が高密度に集積した首都圏においては、地下街・地下駅等の浸水対策・耐震化、下水道施設の整備が重要である。下水道施設等については、昨年の台風19号による多摩川付近での内水氾濫や、近年多発する局地的大雨（ゲリラ豪雨）を踏まえ、都市部において道路等の冠水や停電、住宅の浸水被害への懸念があることから、排水能力の強化が必要である。無電柱化も、暴風からの電線類の被災や電柱倒壊による停電、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ことから更なる推進が必要である。

### 3. 省庁の連携強化のもと、地域の特性を理解した災害リスクの認知度向上、利他の心でのぞむ自助・共助の促進

災害対策はインフラ整備などハード対策と、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、すなわち自助・共助、利他を意識した取組を両輪として推進することが重要である。国土交通省には、新型コロナウイルスの感染拡大と自然災害の発生が重なる複合災害に備え、関係省庁との連携強化のもと、国民や企業に対する継続的な情報提供や啓発活動により、ハザードマップ等災害リスクの認知度向上をはじめとした下記の取組を促進していただきたい。

各企業においても、各現場における防災のリーダー人材を育成し、人的被害の防止とBCPに基づく中核事業の継続・早期復旧に向け、主体的に取り組むことが重要である。

#### **【要望事項】**

- ①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（衛生管理・医療や救護活動への支援体制の確立、避難所開設・運営訓練ガイドラインのスピーディーな知見の共有と継続的な見直し）
- ②ハザードマップ等災害リスクの認知度向上
- ③企業等におけるBCPの策定、訓練の促進
- ④防災のリーダー人材育成、タイムライン（事前防災行動計画）の活用、周知
- ⑤大規模な風水害の際の広域避難計画の早期策定、訓練等の実施
- ⑥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

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、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、医師の確保といった衛生管理・医療や救護活動への支援体制の確立に留意する等運営方法の見直しが必要である。今年もすでに出水期を迎えており、政府には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、最新の知見、技術的助言を地方自治体に対してスピーディーに共有するとともに、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。国土交通省には、避難所を設置・運営する地方自治体とホテル・旅館等との間の連携や情報共有等について引き続き支援されたい。

さらに、当所会員へのアンケートで事業所所在地の災害リスクについて聞いたところ、昨年3月は「災害リスクの内容について詳しく、あるいは概ね知っている」企業が47.6%であった。今年3月のアンケートでは「ハザードマップ等に基づいて災害リスクを把握している」企業は過半数に達したものの、依然61.7%にとどまっている。国土交通省のリーダーシップの下、地方公共団体における地震や洪水、高潮、土砂災害に関するハザードマップ、液状化の危険度マップ等の作成・公表を促進するとともに、国民や企業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、利他の意識を向上させていくことが必要である。

加えて、国土交通省には、地域や企業の各現場における防災のリーダー人材育成を後押しすることが重要である。防災リーダーを中心に、各企業等のBCP策定とそれを実践的、効果的にする見直しや訓練の実施を促進するとともに、経営者・従業員・その家族一人一人の避難計画（マイ・タイムライン）の作成を支援することが必要である。

また、今年の台風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。幸いにも江東5区において大規模な水害は発生しなかったが、このことが行政はもとより国民や企業の間で事前の広域避難のあり方についての課題を投げかける重要な機会になった。大規模な風水害の際の広域避難の検討は正に喫緊の課題であり、国土交通省、内閣府、東京都には区市町村や関係機関の連携強化を促進し、計画策定を加速させる必要がある。また、今年3月の当所会員へのアンケートでは、広域避難に関する国や自治体による情報提供として、「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」「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」との回答がそれぞれ7割以上に達した。こうした声を踏まえた計画の策定、国民や企業への情報提供、周知啓発等を実施していくことが重要である。

加えて、観光産業は日本の基幹産業として地方創生の柱であるが、日本が世界から選ばれる観光地になるためには、頻発する自然災害が大きなネックになりかねない。訪日外国人や旅行者にとって滞在中の安全・安心を確保するために、旅行者への情報提供（多言語対応を含む）と具体的な避難誘導方法の確立が必要である。

以上

2020年度第7号 2020年7月13日 第222回議員総会追認
--