

東京都の防災・減災対策に関する重点要望

2021年10月14日
東京商工会議所

<基本的な考え方>

気候変動に伴う自然災害の激甚化・頻発化に対し、世界的に危機感が高まっている。今年8月に公表されたIPCC（気候変動に関する政府間パネル）の報告書では、人間の活動が温暖化を招いてきたことは疑う余地がないとし、世界の平均気温は、2021年～2040年に産業革命前と比べて1.5℃上昇する可能性が高い、とした。加えて、大雨の頻度や強度の増加等の現象は人為起源の気候変動が主な要因である可能性が高く、平均気温が1.5℃上昇した場合、産業革命前には10年に1回発生していたような大雨が、発生頻度は1.5倍、強度は10.5%増加すると予測した。

既に、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、我が国においても、大雨による洪水や土石流などの大規模災害が各地で発生している。加えて、首都直下地震や南海トラフ地震、富士山をはじめとした火山噴火などの自然災害、感染症との複合災害のリスクも大きく、これらに対応する政府、東京都の迅速な取組みが重要となっている。

東京都は、今年3月に公表した「『未来の東京』戦略」において、2030年に向けた戦略の1つに「安全・安心なまちづくり戦略」を掲げ、地震・風水害に対するハード・ソフト両面の対策をバージョンアップすることとしている。加えて、木造住宅密集地域等の不燃化に関する具体的な整備計画である「防災都市づくり推進計画」整備プログラムの改定や、防災分野のデジタル・トランスフォーメーション推進等を盛り込んだ「東京防災プラン2021」の策定等、増大する災害リスクに対応する取組みを迅速に進めている。こうした東京都の防災・減災対策を踏まえ、官民連携を一層強化し、レジリエントな都市「東京」を構築することが求められている。

そのためには、まず「自助・共助・公助」のあるべき姿を社会全体で共有する必要がある。各企業・都民が自らハザードマップ等を理解した上で、各々の役割・責任を自覚し、BCP、タイムライン等、自律的に対策を推進することが重要である。

自助・共助の取組み推進に向けては、防災・減災対策においてリーダーとなる人材の育成が不可欠である。特に、経済活動を支える企業や地域の防災力向上に資する防災人材の育成に対し、行政の強力な支援が求められる。

その際、顧客や取引先等の他人に迷惑をかけない、との利他の心に基づく「共助」の意識を醸成する必要がある。サプライチェーンの強靱化や企業間でのパートナーシップを推進することにより、弱い輪（ウィークストリンク）を作らないための防災活動強化を図ることが重要である。

また、行政の災害対策への需要は無尽蔵に膨らみがちな一方、対応資源は限られている。そのため、自助・共助により公助への需要を減らし、公助は広く都民に便益をもたらす取組みや真に必要な取組みに重点化していくことが必要である。

一方で、防災・減災分野における官民のデジタル・トランスフォーメーションを推進することにより、各対策を加速化することも重要である。

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、最大限の協力を行う所存である。

【要望項目】

上記の通り、自助・共助・公助のそれぞれの役割による大規模水害・首都直下地震対策の強化が必要である。

こうした考え方の下、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あたり特に重要な項目については「Ⅰ．重点要望項目」として、引き続き取組みの推進が必要な項目については、「Ⅱ．継続要望項目」として、下記のとおり要望する。

Ⅰ．重点要望項目

1．帰宅困難者対策の実効性向上に向けた取組み推進

①地域に合わせた対策の実施

(人口分布や人々の行動パターンを踏まえた地域ごとの帰宅困難者対策の検討)

東京都帰宅困難者対策条例では都内事業者に対して、従業員の一斉帰宅の抑制とそのため3日分の備蓄、従業員との連絡手段の確保等を努力義務としている。しかし、都内の人口分布は東京駅、渋谷駅、新宿駅、池袋駅等の一部の駅とそれ以外の地域で大きく異なる。また、当所が今年3月に実施した調査によれば、帰宅困難者対策条例の努力義務の認知度は、都心地域(千代田区・中央区・港区・台東区)では5割超であるのに対し、それ以外の地域では4割未満となっている。

現在、東京都はビッグデータとシミュレーションを活用し、今後の帰宅困難者対策のあり方について検討を行っている。都内における帰宅困難者の発生状況は、人口分布や人々の行動パターン(地域への来訪目的等)によって異なるものと推測されることから、地域ごとに発災後の対応を検討する等、各地域に合わせた対策を行うことで、実効性を向上させることが重要である。その際、各々の国民・企業が、とるべき行動を自ら把握しておく必要があることから、防災・減災対策全般に対する理解度が高まるよう、周知啓発に取り組むことが必要である。加えて、帰宅困難者対策では、駅周辺等の混乱を防止し、徒歩帰宅者で主要道路を溢れさせないことが求められる。「発災直後」「発災から数時間後」といった発災からのタイムラインにより内容が変化する情報提供によって、国民や企業に適切な行動を取らせることや、人命救助にとって重要な72時間等を意識した行動計画の策定等が重要である。

また、帰宅困難者対策の検討にあたっては、国・地方公共団体・民間企業等の各機関の調整や情報交換を目的として2013年に設置された「首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議」を通じ、関係者間で連携した取組みの推進を図ることが重要である。

②備蓄品の確保・更新に対する支援拡充

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5割未満、外部の帰宅困難者向けの備蓄を行っている企業は2割未満との結果となった。

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れない。

2. 企業や地域の自助・共助の要となる防災人材の育成

①企業や地域の防災力向上に資するリーダー人材育成、研修の充実・拡大、人材育成に関する費用補助

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10.1%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61.9%に上った。

近年の災害の激甚化・頻発化により、有事の際に「公助」が行き届かない可能性があることから、「自助・共助」で対応する必要性が高まっている。そのため、各企業や各地域において、防災・減災対策を身近なものとし、自助・共助の要となるリーダー人材を育成していくことが必要である。

企業における防災人材の育成は、各企業の事業継続はもとより、地域の防災力向上にも寄与するものである。東京都においては、都内企業等を対象とした防災人材育成のための研修等の実施に連携して取り組まれない。あわせて、経営資源が不足する中小企業においては、費用負担が取組みの障害とならないよう、講習受講や資格取得の費用補助等、支援を行っていくことも必要である。

3. 自助・共助の意識に基づく企業等のBCP・タイムライン策定、訓練の促進

①企業間で連携した防災・減災対策の推進

（サプライチェーン内の企業にBCP策定支援を行なった場合のインセンティブ付与等）

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、企業等が顧客や取引先、ひいては社会に対する責務としてBCPやタイムラインを策定し、訓練を実施する必要がある。いざ災害が発生した際、サプライチェーンにおいて対策が不十分な企業があれば、サプライチェーン全体を麻痺させることが予想される。そのため、各企業が「人に迷惑をかけない」という共助の意識を持ち、サプライチェーン全体を俯瞰した対策を行うことにより、弱い輪（ウィークストリンク）を作らないための防災活動強化を図る必要がある。

2019年度中小企業白書によれば、BCPを策定している企業が、策定のきっかけとして挙げたものは、「販売先からの勧め」が最多であった。また、直接の取引先にBCPの策定を要請された場合、7割弱の企業が策定に至ったとしている。

一方で、今年3月の当所会員へのアンケートでは、BCPの策定率は31.8%であった。また、発注時に取引先に対してBCPを取引条件にしたり、策定を指導したり、有無を確認しているか聞いたところ、約9割の企業がいずれも行っていない、との回答であっ

た。受注時について見ると、取引先からBCPを取引条件にされたり、策定を要請されたり、有無を確認されたことがない、との企業が約7割であった。このように、BCPの策定に関して、企業間で連携した取組みは十分に進んでいない。

国は事業継続力強化計画認定制度を創設し、認定を受けた単独あるいは複数の中小企業に対し、税制措置や金融支援、補助金の加点などの支援策を設けている。しかし、現在の制度では、中小企業以外が、複数の企業で作成する連携事業継続力強化計画に参画しても、上記支援策を受けられず、中小企業以外にとってのメリットは限定的である。

従って、大企業も含めた企業が、サプライチェーンを構成する企業にBCP策定支援を行った場合のインセンティブを設けるなど、企業間の連携により防災・減災対策の実効性を高める措置を検討されたい。その際、企業間のパートナーシップを強化する観点が必要であり、中小企業にとって過度な負担とならないよう配慮されたい。

なお、防災・減災の取組みとしては、サプライチェーンはもとより、地域における企業間の連携も有効である。中部地域では、防災対策について業種を超えて意見交換を行う取組みが産官学の連携により行われており、こうした活動も重要である。

また、企業等によるBCP策定や更新、訓練等の取組みを、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。内閣府および中小企業庁等のBCP策定ガイドの周知や、地方公共団体および商工会議所などの経済団体等が、特に中小企業・小規模事業者を対象とした策定支援講座を実施していくことが求められる。また、住民一人一人の避難計画（マイ・タイムライン）作成も重要である。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、作成促進に取り組んでまいりたい。

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、こうした取組みを後押しする施策が必要である。

②水害等リスク情報の充実

災害対策の第一歩である災害リスクの把握について、今年3月の当所調査では、事業所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64.7%であった。地方公共団体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、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、現在公表されているハザードマップの多くは想定最大規模を前提としたものであるが、企業の防災・減災対策への活用を促進するため、より発生頻度の高い自然災害を想定し、かつ活用しやすい形式での情報提供が望まれる。

③保険・共済の活用

自然災害の激甚化・頻発化は、大きな経済的被害を及ぼしている。国土交通省の調査によれば、2019年の水害被害額は全国で約2兆1,800億円と、津波以外の水害被害額で統計開始以来最大を記録した。都民や企業の経済的被害を極力抑え、早期復旧に繋げ

ていくためには、保険・共済を活用した災害への備えを促す必要がある。水災補償（物的損失・休業損失等への補償）をはじめ、各企業の災害リスクにあわせた保険・共済の加入を一層促進するなど、官民の連携により、被害軽減につながる有用な情報提供を積極的に行なっていくことが重要である。

④ 中小企業防災・減災投資促進税制の活用促進

中小企業防災・減災投資促進税制については、令和3年度税制改正により、感染症対策のために取得等をするサーモグラフィ、無停電電源装置（UPS）など対象設備が追加され、適用期限が2年間延長された。これらの施策は中小企業のBCP策定を促進するものと期待されることから、広く周知を行い、活用を促進していくことが重要である。

4. 木造住宅など密集市街地の防災力向上

① 建替え・斜線制限や日影規制等の緩和・無電柱化の一体的推進

首都直下地震の被害想定では、最悪の場合、東京において火災による焼失棟数は約20万1千棟、死者数は最大約4千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。

国土交通省と東京都は、昨年12月、災害に強い首都「東京」形成ビジョンをとりまとめ、密集市街地の不燃化に向けた取組み方策を示した。本取組み方策において掲げられている不燃化建替えにあたっては、斜線制限や日影規制、容積率・高さ制限等の緩和（容積率の別敷地評価を含む）ならびに道路の無電柱化を、個別に行うのではなく一体的に推進することで効果を上げることが重要である。また、災害時には避難場所、平時には住民の憩いの場となるようなグリーンベルトの形成も検討されたい。

② インセンティブ付与による建替え促進

避難場所および救出・救助活動の拠点となる公園・広場や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）等を整備していく必要がある。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）も検討されたい。

③ ソフト対策の推進（地域における訓練の実施や感震ブレイカーの導入促進等）

速やかな建替えが難しい地域においては、ソフト面の対策により被害軽減を図ることが重要である。地域における地震や火災を想定した訓練を実施するとともに、感震ブレイカーの導入を促していくことが重要である。感震ブレイ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イカーが作動し、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。

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。しかし、狭小敷地

が多い密集市街地など、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。

④観光スポット等における下町の風情や木造の良さを残す不燃化対策の実施

下町の風情や木造の良さを残す観光スポット等においては、外壁や外構に難燃化の技術を活用した木材を取り入れるなど、街並みを維持しながら不燃化対策を行っていくことも重要であり、そうした特性にも留意されたい。

震災時に特に甚大な被害が想定される木密地域を改善し、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、「防災都市づくり推進計画」の整備プログラムで示している各整備地域での整備計画を、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。

5. 気候変動を見込んだ「流域治水」の加速化、大規模水害時の住民等避難に関する対策に向けた強力な周知啓発活動の推進

①治水インフラのストック効果の見える化と強力な周知啓発活動の推進

(下流地域での上流の治水対策等に関する周知啓発の実施)

上流における調節池の整備や利水ダム等の活用は、下流地域の水害リスク軽減につながっている。2019年の台風第19号では、東京都は、「神田川・環状七号線地下調節池」が調整池下流の神田川の水位を最大で1.5メートル(推定)低下させた、と公表した。このように、流域における治水インフラのストック効果が見える化した上で、下流地域において上流の治水対策等に関する周知啓発を強力に推進することにより、流域全体の水害対策の最適化という視点に対する住民・企業等の理解を深め、あらゆる関係者の連携を推進することが重要である。加えて、企業における浸水対策やBCP策定の推進に向け、各地域の水害リスクをわかりやすく示し、自助・共助の取組みを促す必要がある。

流域治水の取組み加速化にあたっては、関係省庁や地方公共団体、企業等との緊密な連携が不可欠である。都内の各一級水系等における流域治水協議会を通じ国や他の地方公共団体と積極的に連携するとともに、種々の対策について都民や企業に対して広く周知されたい。

②未来への投資としての高台まちづくりやスーパー堤防、調節池の速やかな整備

墨田区や江東区等の海拔ゼロメートル地帯をはじめとした地域においては、垂直避難可能な建物を早急に整備するよう求める声が、事業者からも寄せられている。垂直避難先となる建物の整備に加え、高台の拠点をペDESTリアンデッキ等で線的・面的につなぎ、平時は賑わいのある駅前空間や公園などの良好な都市空間、浸水時は緊急避難場所や最低限の避難生活の拠点となる「高台まちづくり」などを、その地域に住み、事業を営み続けるための未来への投資として、スピード感を持って推進することが重要である。取組みの加速に向けては、東京都と国との連携はもちろん、民間の力を最大限活用することが必要で

ある。東京都と国が設置した、災害に強い首都「東京」の形成に向けた連絡会議高台まちづくり推進方策検討ワーキンググループでは、高台まちづくり推進方策リストとして避難スペースを確保した建築物の整備に対する支援策等を上げているが、こうした民間事業者による水災害対策の促進に向けたインセンティブ付与は有効である。東京都におかれては支援メニューの更なる拡充とともに、区市町村や企業に対する周知を強化されたい。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支援策が必要である。また、スーパー堤防についても、高台まちづくりと一体となって進めていく必要がある。

加えて、水害の未然防止に大きな効果を発揮する「環状七号線地下広域調節池」等の調節池や貯留施設の着実な整備が重要である。

③親戚・知人宅への避難や垂直避難、広域避難など、複数の避難行動を想定した水害対策の検討

大規模水害時の住民避難の在り方については、2019年の台風第19号において、膨大な広域避難者数や遠方の他自治体への避難を前提とした計画を策定することの難しさが明らかとなったことを踏まえ、「首都圏における大規模水害広域避難検討会」において、親戚・知人宅への避難や垂直避難、広域避難など、複数の避難行動を想定した水害対策について検討が進められている。これらの取組みについて、都民・企業等への周知徹底を図り、事前の準備を促すことで、実効性を高めることが重要である。

また、今年3月の当所会員へのアンケートでは、大規模風水害が見込まれる場合の情報提供のあり方について「空振りでもいいから、早めに情報提供してほしい」（77.3%）「被害・復旧の見通しや公共交通機関・主要駅の状況等を、地域一括で情報提供してほしい」（76.7%）、などが多く上がった。こうした企業の声を十分に踏まえた計画策定や情報提供、周知啓発等が重要である。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連携・協力していくことが肝要である。

東京都は、今年9月、国立オリンピック記念青少年総合センターを広域避難先とする協定を締結した。大規模水害時の広域避難者は約74万人と試算されており、引き続き広域避難先を確保することが必要である。

④盛土等土砂災害リスクへの対策推進

各地における大雨の発生に伴い、土砂災害も頻発化しており、対策が急務である。今年7月1日から大雨では、神奈川県や鳥取県等で260件以上、8月11日から大雨では広島県、佐賀県等で360件以上の土砂災害が発生した。今年7月の大雨では、静岡県熱海市の伊豆山において土石流が発生し、甚大な被害を及ぼした。現在、国は「盛土による災害防止のための関係府省連絡会議」を設置し、危険箇所への対策や土地利用規制など安全性を確保するために必要な対応策について、関係行政機関相互の緊密な連携の下検討を進めるとともに、各地方公共団体による点検作業を関係府省が連携してサポートしている。今後、国とも連携し、大規模盛土造成地の災害リスクについて周知啓発を行うとともに、危険性が確認できたエリアにおいては、監視警戒体制の構築等、対策を強化することが重要である。

6. 防災・減災分野のデジタル・トランスフォーメーション推進

①平時にも役立つデジタル技術の導入

官民におけるデジタル・トランスフォーメーション（DX）が加速する中、防災・減災対策においてもDXへの対応が急務である。

東京都は今年3月、都政の構造改革戦略「シン・トセイ」をとりまとめ、都市全体の3Dデジタルマップ化や水防災情報の収集・発信、高潮対策のDXの取組みを掲げている。また、「東京防災プラン2021」においては、発災前の備蓄推進から発災時の帰宅困難者対策、復旧・復興時の罹災証明の電子化等、各段階におけるDXを進めることとしている。これらを迅速に実現するとともに、都民・企業に対して具体的に、かつわかりやすく周知することで、自助・共助の防災・減災対策やビジネスにおける利活用を促進されたい。防災・減災分野のデジタル・トランスフォーメーションに関しては、平時にも役立つとの観点から、その普及において重要である。

②防災データの民間活用推進

ハザードマップの基となる防災関連のデータについて、民間の活用促進を図りたい。発災時のクライシスマネジメントに資するリアルタイム情報等、東京都が有する防災関連のデータを広く公開することで、民間による優れたサービスの開発を促し、防災・減災対策を底上げするとともに、サプライチェーンの強靱化を支えるデジタル・トランスフォーメーションを推進することが重要である。

③防災に関する産業の育成

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に活かすことが期待できることから、当該事業を一層拡充し、防災に関する産業の育成を図りたい。

II. 継続要望項目

下記の項目については、引き続き取組みの推進を図りたい。

1. 帰宅困難者対策の推進

①民間一時滞在施設のリスクを解消・低減する措置の実施、事業者が協力しやすくなる制度の確立

東京都は、首都直下地震発生時に生じる行き場のない帰宅困難者約92万人を受け入れる一時滞在施設の確保を進めている。現在まで、約48%を確保しているところであり、引き続き、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%が）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。

加えて、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。このなかで、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。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。

②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47.5%、食料で40.0%、災害用トイレで30.5%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。

③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、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・歯科医師・薬剤師・看護師など医療従事者の派遣についても検討されたい。その際、医療従事者や医療に必要な設備・機材等の輸送にあたって民間の力を活用する等、柔軟な対応を検討されたい。

また、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、今年3月、東京都は「都立一時滞在施設における新型コロナウイルス感染症対策マニュアル」を公表したところだが、民間一時滞在施設における感染症対策の推進に向けた情報提供が望まれる。

2. 迅速な復旧・復興活動に向けた体制整備

①物流施設の防災・減災対策、再整備の促進、復旧・復興活動を行う車両に対する通行規制の緩和

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。

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。加えて、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、免震倉庫の普及に対する支援措置の創設も必要である。

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。

また、復旧・復興活動を担う民間企業においては、災害時、首都圏以外からの応援車両の手配等が必要となる場合がある。現在、東京都においては、粒子状物質排出基準を満たさないディーゼル車の走行は禁止されているが、迅速な復旧・復興のため、災害時にはこうした車両の通行規制を緩和することも検討されたい。

②円滑な物資輸送・避難の確保のための無電柱化の推進

無電柱化の推進は、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。

しかし、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。

一方、東京都は、今年6月、「東京都無電柱化計画」を改定し、整備対象全線（延長2,328km）の2040年代の整備完了に向けた年間の整備規模倍増など、ペースアップを掲げており、本計画に基づき迅速に整備を進めることが重要である。

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、推進することも必要である。

加えて、既存の道路における無電柱化は、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。

③緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化促進

緊急輸送道路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86.9%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50.1%となっている。加えて、特定緊急輸送道路の通行機能を的確に表せる指標である区間到達率について、その平均値である総合到達率は、今年6月末時点で91.6%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に推進していくことが必要である。

④地域防災力の向上に資する活動の強化（消防団・自主防災組織等の強化等）

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。

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、消防団に協力する事業所に対する評価制度等について周知を強化し、企業の関心を高めることも重要である。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。

加えて、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、ならびにターミナル駅やその周辺の事業者、学校等が中心となった駅前滞留者対策協議会等の防災組織は自助・共助の担い手として、地域防災力の向上に不可欠である。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、駅前滞留者対策の円滑な実施のため、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。

また、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ことから、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。さらに、防災訓練や消火器の使用方法等の習得等を通じ、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。

加えて、災害時、地方公共団体は現場対応等に極めて重要な役割を担う。東京都は、都内区市町村のBCP策定等に対する支援の強化や、発災時の応援要員派遣、救援物資提供を円滑に遂行するための相互応援に関する協定の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。なお、地方公共団体において、退職自衛官等の防災・危機管理に関する知識・経験を有する人材の採用を促進していくことも有効である。

⑤東京都における都市の事前復興の取組促進

災害発生後の復興段階において、次の災害発生に備えて、より災害に対して強靱な地域づくりを行う、ビルド・バック・ベターの考え方が重要であり、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必要である。

東京都は、「地域協働復興の普及啓発事業補助金」を通じて、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。加えて、生活再建や都市機能の回復を迅速に行うための「東京都震災復興マニュアル」については、今後も不断の見直しを行っていくことが求められる。あわせて、訓練の実施等により実効性を高めていくことが望ましい。

また、国土交通省の調査によれば、2020年7月末時点で都内市区町村の約90%が、復興まちづくりの事前準備に挙げられた5つの取組みのうち、いずれかについて検討を行っている。市区町村による取組みの一層の推進に向け、支援を行っていくことが重要である。

3. レジリエントなまちづくり

①陸・海・空の主要な交通施設の強化

(道路、橋梁、三環状道路、鉄道施設、海岸施設、東京港、羽田空港等)

災害の被害を最小限に抑えるには、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。

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。

また、首都圏三環状道路は、渋滞解消や環境改善などの多岐にわたるストック効果に加え、首都直下地震等の大災害発生時には、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ことから、引き続き安全かつ着実に整備していくことが重要である。また、交通渋滞や踏切事故の解消等に加え、都市の防災・安全性の向上に資する連続立体交差事業について、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。

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、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、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、非常用電源・電気設備の浸水対策等が重要である。また、災害時の物資輸送や避難、復旧・復興活動においては、陸上に加え、川を活用した輸送方法も検討されたい。

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であることから、滑走路等の耐震化、液状化対策等を早急に行う必要がある。

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・通信障害時の対策の点検・強化

北海道胆振東部地震によるブラックアウト、一昨年の台風第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。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）の検討等の取組みを強化することが重要である。

特に、日本の中枢機能が集中する首都圏では、火力発電所や製油所が東京湾岸に多く集積している。東京湾沿岸の石油コンビナートで地震の揺れや液状化により火災や油の流出等が発生した場合、航行する船舶や沿岸部の被害のみならず、首都圏および全国へのエネルギー供給にも大きな影響をもたらす。広域パイプラインや内陸型発電所の整備、石油コンビナートの耐震化、石油製品備蓄の分散化等によりバックアップ機能を高めていくことが必要である。

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。

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。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、ビル等の大規模建築物内の一時滞在施設では、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。

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。

③地下街・地下駅等の浸水対策・耐震化の推進、災害時の誘導設備等の整備

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。

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、国土交通省が策定した「地下街の安心避難対策ガイドライン」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、水漏れ・浸水・火災対策に加え、位置情報等を活用した誘導設備の導入等に要する経費面での支援など、地下街の安全対策に資する支援等に一層取り組まれない。

④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。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、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ていることから、ハード・ソフト両面から対策を加速させる必要がある。

東京都内の下水道管は建設後50年以上経過が12%、同30年以上50年未満が46%となっていることから、老朽化対策の着実な実施も重要である。

⑤インフラ老朽化対策の推進

開通から50年以上が経過した首都高速道路をはじめ、橋梁、トンネルなどの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。

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、こうした取り組みを引き続き推進することが必要である。

また、市町村では老朽化対策に、人員面、技術面、財政面で課題を抱えている。メンテナンス産業の育成、ロボット・センサー・ドローン等新技術の開発・導入の加速化により、トータルコストの縮減と平準化を両立させていくことが必要である。

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国民の理解、協力を深めていくことが肝要である。

⑥老朽マンション、団地、ニュータウンの再生・耐震化、ならびに解体撤去の促進

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。全国に分譲マンションストックのうち、築40年超マンションは2020年末時点で約103.3万戸であるが、10年後（2030年）には約231.9万戸、20年後（2040年）には約404.6万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。

除却の必要性に係る認定対象について、昨年6月の改正マンション建替え円滑化法の成立により、耐震性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やバリアフリー性能が確保されていないマンション等へ対象が拡充されたことから、周知啓発を徹底されたい。加えて、引き続きマンションの耐震化、再生、ならびにストックの適切な解体撤去をしていくことが必要である。

⑦空き家対策の推進

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、空き家は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、各市区町村が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。

4. 防災・減災に対する社会的意識の向上

①女性や高齢者、子ども、障害者、外国人等、多様な視点からの災害対策の推進

災害対策に女性や高齢者、子ども、障害者、外国人等、多様な人々の視点を取り入れることは、災害による直接的・間接的な被害を軽減するために非常に重要である。

東京都は2018年に、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いる。今後も取組を継続し、地域や企業における防災対策を推進する女性リーダーを育成することが重要である。

加えて、災害時に誰もが円滑に避難できるよう、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ていくべきである。加えて、官民をあげて「心のバリアフリー」を推進していくことも、広い意味で首都圏の防災力の強化に資することから重要である。なお、こうした「災害弱者」（要配慮者）の支援にあたっては、デジタル技術等の活用を強化することも重要である。

また、東京都は「防災ノート ～災害と安全～」の作成・配布など、小学校、中学校、高等学校等における防災教育の推進に取り組んでいる。「自らの命は自らが守る」意識の徹底や、地域の災害リスクととるべき避難行動等の周知等を継続的に実施していくことが重要である。また、こうした教育で使用する教材、資料、見学施設等は地域住民や企業にとっても有用であり、一層の活用、周知が必要である。

一方で、Afterコロナを見据え、地震を経験したことがない外国人が災害時や非常時に不安な状況に陥ることのないよう、「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、サイン・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。様々な使用言語・文化を持つ外国人客に対しての避難誘導方法を確立し、民間に対しても周知を行うことが必要である。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も求められる。

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。

②複合災害にも備えた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）

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、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、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。

また、新型コロナウイルス感染症の経験を踏まえ、昨年6月、東京都は「避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン」を策定した。本ガイドラインを広く周知するとともに、避難所の感染対策や衛生管理・医療支援の体制確保に引き続き取り組むことが重要である。

以上

2021年度第17号 2021年10月14日 第739回常議員会決議
--