

# 国土交通省の防災・減災対策に関する要望

2017年7月14日

東京商工会議所

## 1. 基本的な考え（現状と課題）

### （1）首都直下地震対策の継続的な推進

今後30年間で70%の確率で発生すると予想される首都直下地震では、人的・物的・経済面など経済社会のあらゆる面で国難とも言うべき甚大な被害が想定されている。わが国の政治・経済・文化・情報の中枢を担う首都・東京がひとたび大災害に見舞われれば、国内のみならず国際的にも重大な影響が及ぶことから、巨大災害に対する都市防災力の向上と、被害を最小限に抑えるための施策の推進が極めて重要である。

内閣府中央防災会議は、耐震化・出火予防策（感震ブレーカー等の設置による電気関係の出火の防止）の促進、初期消火成功率の向上、政府・企業におけるBCP（業務継続計画）の遂行により、死者は10分の1、経済的被害も半減できるとの見通しを示している。また、2015年3月には「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、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2万3千人ならびに最大の建築物全壊・焼失棟数約61万棟を概ね半減させることが設定され、これらの減災目標を達成するための施策に関する具体的な数値目標も明示されている。

また、昨年は、震度7が連続して発生した熊本地震、北海道や東北地方を中心に襲った一連の台風など、例年になく激甚な災害が全国各地で起こった。このような災害の教訓や今後想定される大規模な災害を念頭に国土交通省では災害リスクに関する知識と心構えを社会全体で共有し、地震、洪水、土砂災害等の様々な災害に備える「防災意識社会」へ転換し、整備効果の高いハード対策と住民目標のソフト対策を総動員する取り組みを行っている。首都直下地震対策および水害対策についても重点政策に位置付けて、ハード面の整備や訓練などの現場における具体的な対策を推進している。また、大規模災害等に被災した地方公共団体を支援し、被災地の早期復旧をはかるためにTEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）を組織し、東京23区内で震度6弱以上が観測された場合、自動的に約1千名のTEC-FORCEおよび約520台の災害対策用機械等が即時出動する体制も構築されている。さらに、関東地方整備局は管内全区市町村と協定を締結し、災害時に地方公共団体等にリエゾン（情報連絡員）を派遣し、被害状況の情報収集、支援ニーズの把握等を行う体制を構築している。

これら各種の防災・減災対策、災害応急対策活動への備えは極めて重要であり、東京商工会議所としてはその着実な実施を要望するところであるが、当所が本年4月に会員企業を対象に実施した防災対策アンケート（以下、「東商会員アンケート」）によると、首都直下地震の被害想定内容への認知度は、およそ半数程度にとどまるという結果であった。企業に対する啓発活動は当所としても引き続き実施していく所存であるが、国土交通省や東京都をはじめとする行政機関による継続的な情報提供や啓発活動が必要であり、官民を挙げて首都直下地震対策を継続的に推進していく必要がある。

## (2) 水害対策の重要性

一方、首都圏における災害リスクは地震に限らず、2015年9月の関東・東北豪雨の際に鬼怒川堤防が決壊し甚大な被害が発生したように、雨の降り方が局地化、集中化、激甚化していることから、河川の氾濫や土砂災害への対策も喫緊の課題である。

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。死者数は約2千人、ライフラインやインフラが浸水被害を受け、被害額は約22兆円に及ぶとの想定もあることから、首都圏の経済社会に壊滅的な被害をもたらす可能性がある。また、東京湾高潮氾濫や利根川首都圏広域氾濫でも甚大な被害が想定されていることから、水害対策も急務である。

堤防整備をはじめとした治水対策の着実な推進により、首都圏における水害リスクは低下しつつあるものの、本年4月の東商会員アンケートでは、荒川右岸低地氾濫の被害想定内容についての認知度は約3割程度にとどまり、水害への事前対策も4社に1社は実施していないのが現状であり、河川氾濫や高潮浸水など大規模水害に対する認識や備えは必ずしも十分とは言えない状況である。従って、首都圏の住民や企業等に対して、大規模水害のリスクを周知することで正しい認識を形成し、事前の対策を促していくことが肝要である。

## (3) 2020年オリンピック・パラリンピックの開催を支える防災対策

2020年オリンピック・パラリンピックの開催まであと3年に迫った。国土交通省は東京オリンピック・パラリンピック開催を一つの目標として、「首都直下地震対策計画（2014年4月策定）」に位置付けられている各対策を全力で推進するとしている。大会の安全・安心を支えるためには、首都圏地域の防災対策に万全を期すことが重要であり、2020年に向けて首都直下地震対策が加速化されることが望まれる。

また、国土交通省は首都直下地震対策のみならず、セキュリティの万全・安心確保、アスリート・観客等の円滑な輸送、外国人受入のための対策等、大会の成功に向けて重要な課題を担っている。政府が2020年の訪日外国人観光客4,000万人という目標を掲げているなかで、大会期間中の万一の発災に備え、とりわけ、外国人を含む旅行者の安全確保のための対策や、様々な使用言語・文化を持つ訪日外国人に対する避難誘導體制の早期確立、事前の避難訓練の実施は急務である。

また、これらのオリンピック・パラリンピック大会に向けた、外国人の避難誘導や緊急時の交通システム対策等の各種の対策が、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。

## (4) 東京および首都圏の安全・安心の確保に向けた連携等

国土交通省は地方公共団体とともに、東京および首都圏の防災・減災対策、災害応急対策活動の第一線を担うなど大きな役割を担っている。国土交通省、警察・消防・自衛隊等の関係機関、東京都をはじめとした地方公共団体、民間が連携をより緊密にして、地震と水害等の複合災害への対応も視野に入れ、東京および首都圏の安全・安心を確保していかなければならない。

一方、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、本年4月の東商会員アンケートでは、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日以上

の備蓄」を行っている企業は約半数で、外部の帰宅困難者向けの備蓄がある企業は2割に届いていないのが実態である。こうした点を踏まえても、民間において防災・減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、国土交通省におかれても、ソフト面の施策を一体的に実施することにより「公助」に加えた「自助・共助」の意識醸成を図り、地域社会全体での防災・減災に関する取り組みを底上げしていくことが重要である。

東京商工会議所は昨年2月に国土交通省と立ち上げた「官民連携促進プロジェクト」に基づき、国土交通省と緊密に連携し都市防災力の向上に資する取り組みを展開していく所存である。

## 2. 要望項目

上記の基本的な考え方にに基づき、東京および首都圏の防災力の向上に重要な政策や民間における取り組みの推進に関して、下記の通り要望する。

### (1) 首都直下地震対策の推進・都市基盤の構築

#### ① 都市防災力の向上に資するまちづくりの推進

##### ➤ 緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化

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。

特定緊急輸送道路沿道の建築物の耐震化状況(2016年12月末時点)

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ている。耐震改修促進法および耐震化推進条例により、特定緊急輸送道路の沿道建築物のうち旧耐震基準で建築され、高さが概ね道路幅員の2分



出典:東京都

の1以上の建築物の所有者に対して耐震診断を義務付けている他、耐震改修を努力義務としている。耐震診断および耐震改修ともに財政的な支援を講じることで、沿道建築物の耐震化に取り組んできたが、昨年12月時点の耐震化率は82.7%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34.1%にとどまっている。こうした状況に対して、東京都が沿道建築物の所有者を対象に昨年実施した調査では、所有者の46%が耐震化を予定(耐震改修を予定26%、建替え・除却を予定20%)していることが明らかになった一方で、49%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。

従って、建物所有者への啓発や、補助の拡充、税制面からの後押し等を通じて、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必要がある。

➤ 老朽マンション、団地、ニュータウンの耐震化、更新対策

都内マンションの総戸数は都内世帯の約4分の1に相当し、東京都には全国のマンションストックの約4分の1が集積していることから、マンションは都民の主要な居住形態となっている。しかし、都内マンションの約2割にあたる約36万戸が1981年以前の旧耐震基準で建築されたものであり、更に、そのうち1971年以前の旧々耐震基準で建築されたものは約7万戸と推計されており、これらの多くは耐震性の不足が懸念されている。

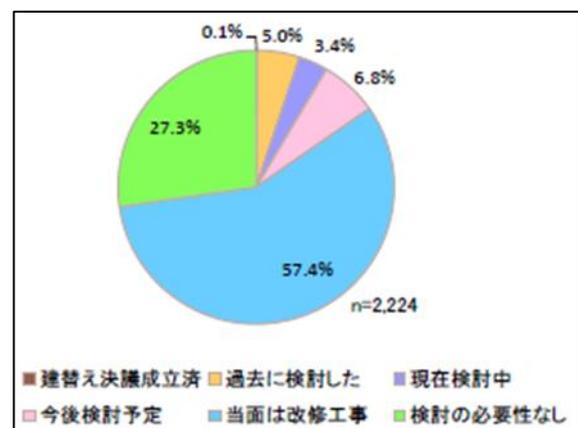
建替えの検討状況(旧耐震基準のマンション)



出典:東京都

また、マンションを「終の棲家」として考える割合が高まっていることに加えて、居住者の高齢化も進んでいる。2013年時点の調査では、都内マンションのうち世帯主の年齢が65歳以上の割合は約3割となっており、建築年代別に見ると古いマンションほど高齢化が進んでいる。また、都内の旧耐震基準で建てられたマンションうち、建替えの検討を行ったことがある、または今後検討予定であるとの割合は約15%に過ぎず、建替え検討時の課題として、居住者の高齢化や費用負担に加えて、容積率等の制限などを挙げている割合が多い。

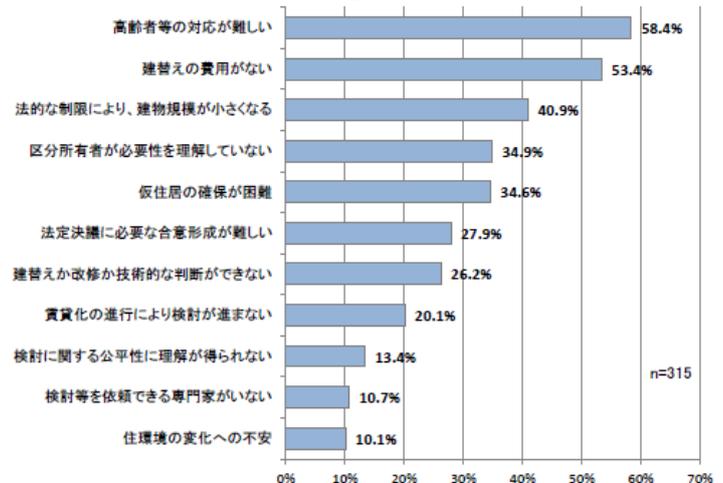
建替えの検討状況(旧耐震基準のマンション)



出典:東京都

そうした状況の中、築年数の経過したマンションが今後急速に増加する見込みであり、順次、更新期を迎えていくことから、マンションの耐震化、再生の促進は喫緊の課題である。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、周辺地域の防災性にも影響を及ぼすことから、対策が急がれる。

マンション建替え検討時の課題



出典:東京都

2014年のマンション建替法の改正・施行により、耐震性が不足するマンションについては、敷地売却制度

(区分所有者等の5分の4以上の賛成に基づく)や容積率の緩和特例制度が措置されたが、既存不適格などにより自己の敷地のみでは建替えが困難なマンションなど、現行法制度でもなお円滑な建替えや改修が困難なものが相当数存在している。

従って、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づくり、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、法改正等の措置により更なる支援策等が講じられるよう検討されたい。また、老朽マンションの適正な管理や再生を図る上で課題となっている合意形成等の促進に向けて、マンション管理適正化・再生推進事業等の施策を鋭意実施していくことも必要である。

なお、都市再生特別措置法の改正に基づく措置を通じて団地の建替えを促進していくことや、老朽マンションや団地、ニュータウンの再生にあわせて、計画的に保育施設や高齢者支援施設の設置を進めるなど、人口減少、少子化、高齢化にあわせたまちづくりを加速していくことも重要である。

### ➤ 多数の者が利用する建築物等の耐震化

改正耐震改修促進法（2013年施行）により、不特定多数の者が利用する建築物（病院、ホテル・旅館、店舗等）および避難弱者が利用する建築物（学校、老人ホーム等）のうち大規模なものである要緊急安全確認大規模建築物を対象に、耐震診断の実施とその結果の報告が義務付けられている。また、同法において耐震診断の義務付け対象となる上記建築物の所有者が行う補強設計、耐震改修に係る負担軽減のための補助事業（耐震対策緊急促進事業）の適用期限が2018年度末まで3年間延長されている。

一方、多数の者が利用する建築物の耐震化率は2013年時点で約85%にとどまっている。「第4次社会資本整備重点計画」において2020年までに95%とすることが目標の一つとされている中で、首都直下地震等大災害発生時における人的・物的被害を軽減するために、耐震対策緊急促進事業の周知を促進することで、耐震化率を高めていく必要がある。

また、「住生活基本計画」で耐震基準（1981年基準）が求める耐震性を有しない住宅ストックの比率を、2013年時点の18%から2025年に概ね解消することが成果指標の一つとされていることから、住宅の耐震化も鋭意推進していく必要がある。

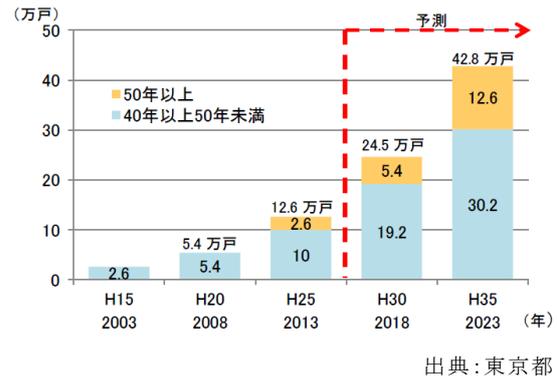
### ➤ 電線類地中化・無電柱化

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。

「第4次社会資本整備重点計画」において、災害リスク低減の観点から、市街地等の幹線道路の無電柱化率を2014年度の16%から2020年度に20%とすることが数値目標として掲げられていることに加えて、「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」においても、良好な景観形成や観光振興、歩行空間のバリアフリー化の観点から、重点施策に位置付けられている。

一方、東京23区の無電柱化率は7%と海外主要都市と比較して低い状況にあるが、無電柱化の推進には多額の費用を要することがネックとなっている。従って、緊急輸送道路や、震災時に一般車両の流入禁止区域の境界となる環状7号線の内側、都市機能が集積している地域、観光客が多く訪れる地域等

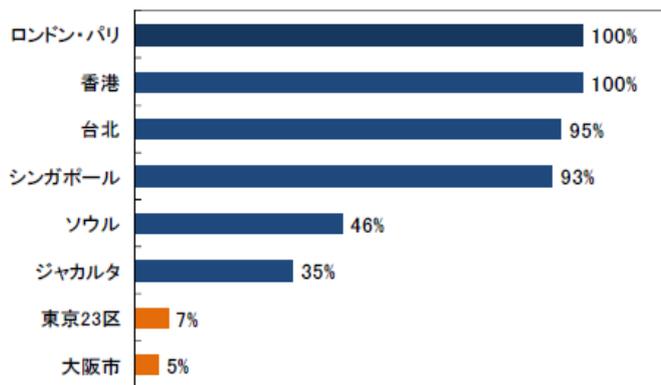
築40年以上のマンション戸数の推移



から順次、無電柱化を推進していくことが求められる。

また、有事の際にけが人を搬送するうえで、道路での平面移動が困難な場合、ヘリコプターによる垂直移動が有効であるが、電線が張り巡らされているとヘリコプターの自由な発着陸を阻害してしまう。それらの観点からも電線類の地中化は重要であり、都心部におけるヘリポートの確保も求められる。

欧米主要都市等と日本の電線地中化の現状



出典：国土交通省

- ※1 ロンドン、パリは海外電力調査会調べによる2004年の状況(ケーブル延長ベース)
- ※2 香港は国際建設技術協会調べによる2004年の状況(ケーブル延長ベース)
- ※3 台北は国土交通省調べによる2013年の状況(道路延長ベース)
- ※4 シンガポールは海外電気事業統計による1998年の状況(ケーブル延長ベース)
- ※5 ソウルは国土交通省調べによる2011年の状況(ケーブル延長ベース)
- ※6 ジャカルタは国土交通省調べによる2014年の状況(道路延長ベース)
- ※7 日本は国土交通省調べによる2013年度末の状況(道路延長ベース)

### ➤ 空き家対策

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、2013年10月時点の全国の空き家率は過去最高の13.5%（東京都は11.1%）になるなど、高齢化の進展や人口減少に伴い増え続けており、社会問題化している。

こうした背景のもと、2015年5月に空き家等対策の推進に関する特別措置法が全面施行されたことに加えて、「住生活基本計画」においても、急増する空き家の活用・除去の推進が目標に掲げられている。同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、区市町村を対象とした計画作成等に関する支援や助言、民間事業者等と連携した総合的な空き家対策の推進、専門家等と連携して実施する空き家対策の先駆的モデル事業への支援等を着実に実施されたい。

### ➤ 災害時の円滑な避難にも資するバリアフリー化の推進

「第4次社会資本整備重点計画」では、「人口減少・高齢化等に対応した持続可能な地域社会を形成する」を重点目標の一つに掲げ、目標を実現するための政策パッケージとして「安心して生活・移動できる空間の確保（バリアフリー・ユニバーサルデザインの推進）」を設定し、都市公園や特定路外駐車場、特定道路、不特定多数の者等が利用する一定の建築物等におけるバリアフリー化率を数値目標として盛り込んでいる。また、「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」においても、2020年度までに達成すべき公共施設等のバリアフリー化率等が明記されている。

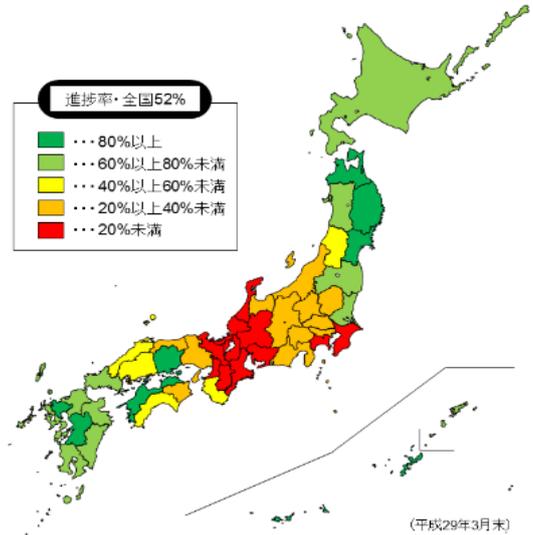
上記の計画に盛り込まれた数値目標を達成するための施策を鋭意推進し、歩行空間、公共空間等のバリアフリー化を着実に進め、誰もが安全で円滑に移動でき、安心して過ごすことができる環境を整備していくべきである。

## ▶ 準天頂衛星等先端 I C T 技術を活用した地籍調査の推進

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3月末時点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の必要があり、測量回数も多くな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、国による多面的な支援の拡充が必要である。

地籍調査の現状(2017年3月末時点)



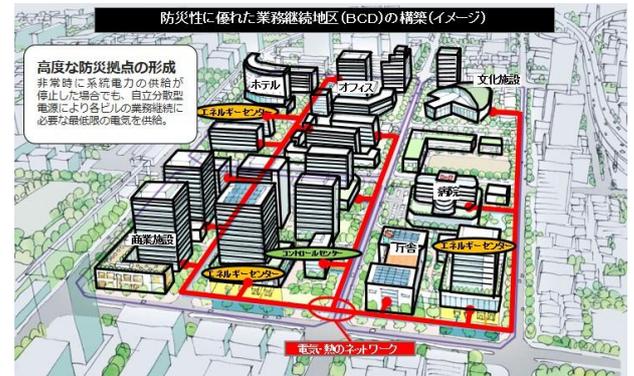
出典:国土交通省

## ▶ 災害時でもエネルギーの安定供給が確保される市街地の形成

東日本大震災を一つの契機として、災害時におけるエネルギーの安定供給が国際的企業のオフィス立地の必須条件として求められている。そうした中、都市再生や国際的な経済活動の拠点となる地域(都市再生緊急整備地域)等において、エネルギーの面的利用により平常時の環境性能と、災害時のエネルギーの自立性、帰宅困難者退避施設の確保等の防災機能を併せて向上させることで、エリア全体の業務継続機能を確保していくために、国土交通省は補助事業等を通じて、業務継続地区(BCD: Business Continuity District)の整備を支援している。

業務継続地区の整備は、都市の防災力向上に加えて、国際競争力の強化ひいては国際的なビジネス・生活拠点の形成にも資することから、鋭意推進していくべきである。

防災性に優れた業務継続地区(BCD)の構築(イメージ)



出典:国土交通省

## ▶ 主要駅周辺等の安全確保、防災力向上に資するまちづくり・都市整備の推進 (エリア防災の促進)

大規模な地震が発生した場合に、都市再生や国際的な経済活動の拠点となる地域(都市再生緊急整備地域)や大都市の主要駅周辺の地域において、滞在者などの安全を確保するた

めに、2012年に都市再生特別措置法が改正され、都市再生安全確保計画制度が創設された。本制度は、都市再生緊急整備地域の官民協議会が都市開発事業等を通じて、大規模な地震が発生した場合における滞在者等の安全を確保するための計画を策定することができる他、内閣府が計画の策定を予算面から支援し、また国土交通省が計画に基づく建築確認や耐震改修計画の認定等の手続きを一本化、備蓄倉庫や非常用発電設備室等の容積率不算入の特例、備蓄倉庫等を都市公園に設置する際の占用許可手続きの迅速化、備蓄倉庫等の固定資産税等の課税の特例等の措置を講じている。

現在、首都直下地震等大災害発生時に行き場のない帰宅困難者が逃げ込む一時滞在施設が大幅に不足（必要量約92万人、2016年1月時点での確保約25.5万人）している中、官民を挙げた確保が急務になっている。また、東京都が2013年に施行した帰宅困難者対策条例では、都内事業者に対して従業員の3日分の備蓄の確保を努力義務としていくに加えて、条例の趣旨に則り共助の観点から、外部の帰宅困難者のために10%程度の量を余分に備蓄するよう呼びかけているが、民間においてこうした取り組みをさらに推進していくことが求められている。

首都直下地震発災時には約800万人と大量の帰宅困難者が発生することが予想されている中で、都市再生安全確保計画制度に基づき、官民の連携によるハード・ソフト両面にわたる都市の安全確保策を促進していくことは、上述の業務継続地区の整備と同様に、都市の防災力向上に加えて、国際競争力の強化ひいては国際的なビジネス・生活拠点の形成にも資することから、鋭意推進していくべきである。

#### ➤ 高層マンションにおける防災対策、エレベーター閉じ込め対策

近年、都内では高層マンションの建設が相次いでいるが、首都直下地震等大災害が発生した場合には、建物の揺れによる家具類等の転倒や、エレベーター内の閉じ込め等が発生することが考えられる。また、エレベーターの復旧までの間、居住者は階段を利用して上下移動せざるを得ず、高層階の居住者ほど孤立する恐れがあることから、いわゆる「高層難民」が大量に発生する可能性がある。特に、高齢者や障害者等の要配慮者にとっては、深刻な影響が懸念される。エレベーターの復旧には、停電の解消やエレベーター保守管理会社による安全点検が必要であり、大災害時には点検要員の確保も困難になることから、再稼働するまでには相応の時間を要すると思われる。

従って、マンション内の共助体制の構築や自家発電設備の整備、燃料の確保、階段移動を考慮した備蓄をはじめとした高層マンションにおける防災対策の推進について、地方公共団体と連携しながら啓発や支援に取り組まれない。

### ②木密地域等密集市街地の早期解消

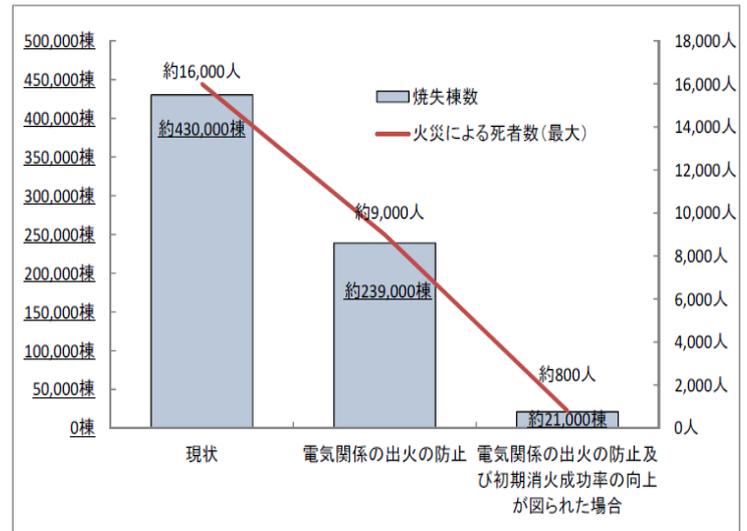
#### ➤ 電気出火を防止する感震ブレーカーの設置促進

国の首都直下地震の被害想定では、首都圏で想定される最大の死者数約2万3千人ならびに最大の建築物全壊・焼失棟数約61万棟のうち、火災を原因とするものは約1万6千人、約43万棟（揺れによる建物被害等との重複除去前の数値）となっている。

一方、感震ブレーカー等の設置による「電気関係の出火の防止」により、死者数は約9千人に、焼失棟数も約23万9千棟に減少でき、さらに「初期消火成功率の向上が図られた場合」には、死者数は約800人、焼失棟数も約2万1千棟と大幅に減少できる見通しを示されている。

阪神・淡路大震災や東日本大震災では、揺れに伴う火災（津波に伴う火災を除く）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とから、首都直下地震の人的・物的被害を最小限に抑えるには、電気火災を含めた防災対策を推進していくことが極めて重要である。上述の通り、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」において、木密地域における感震ブレーカー等の普及率を2015年度の1%未満から2024年度に25%にしていくことが目標とされている中で、感震ブレーカーの効果を知っていくことや費用負担の軽減等の措置を通じて、設置を促進していく必要がある。

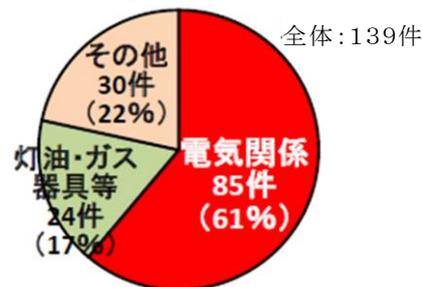
出火防止対策の強化による減災効果(平成25年12月)



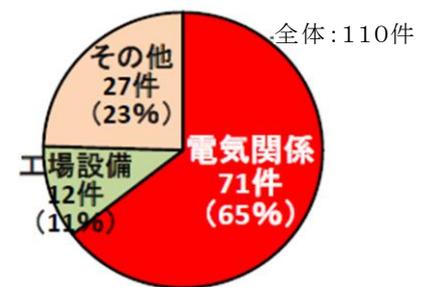
出典:内閣府

大規模地震時の火災の発生要因

(1) 阪神・淡路大震災



(2) 東日本大震災

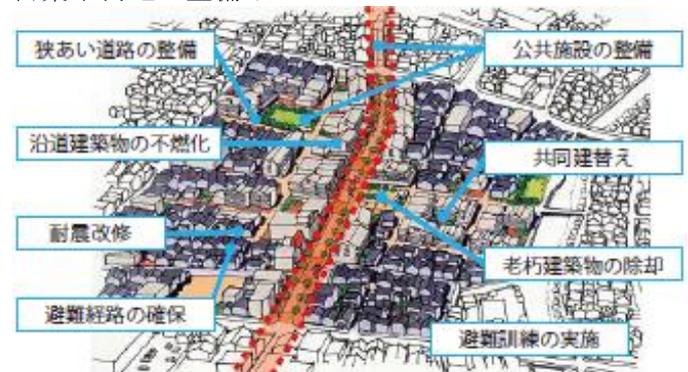


※いずれも揺れに伴う火災(津波に伴う火災を除く)のうち、出火原因が確認されたもの  
出典:内閣府

➤ 密集市街地総合防災事業を通じた木密地域の早期解消

都内における木密地域等密集市街地は、山手線外周部から環状7号線沿いに広範囲に分布し、区部面積の11%、居住人口の20%を占めている。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、木密地域は居住者の高齢化による建替え意欲の低下、敷地が狭小等により建替えが困難、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。

密集市街地の整備イメージ



出典:国土交通省

国の首都直下地震の被害想定では、都内で想定される最大の死者数約1万3千人ならびに最大の建築物全壊・焼失棟数約33万3千棟のうち、地震火災を原因とするものは約8,400人、約22万1千棟と、それぞれ約3分の2を占めている。東京都が公表した

首都直下地震の被害想定においても、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重要な取り組みである。

こうした中、国土交通省は、「住生活基本計画」において、「地震時等に著しく危険な密集市街地」について、2020年度までに概ね解消することを目標としている。また、2015年3月に閣議決定された「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更において、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全壊・焼失棟数約61万棟の概ね半減が、それぞれ設定された。併せて、木密地域における感震ブレーカー等の普及率を2015年度の1%未満から2024年度に25%にすることをはじめとした、減災目標を達成するための具体的な目標も設定されたところである。

一方、東京都においても、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、2020年度までに整備地域の不燃領域率を70%に引き上げるなど、燃え広がらない・燃え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。

従って、首都直下地震等大災害発生時の被害を最小限に抑えるために、2020年度までに木密地域等密集市街地の解消を図ることは極めて重要であることから、密集市街地総合防災事業等を通じて、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、老朽建築物の建替え・除去、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の整備推進など、一連の取り組みを強力に講じられたい。加えて、高齢者が多い木密地域において、子育て支援施設やサービス付き高齢者向け住宅、福祉施設等の生活支援機能の整備を進めることで、多様な世代や世帯の居住を促進していくことも重要である。

なお、都内で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、東京都や各区との緊密な連携を図られたい。

#### ➤ 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おり、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、再開発事業にはない防災街区整備事業独自の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。

#### ➤ 救出・救助活動の拠点となる公園・広場の整備

木密地域等密集市街地では、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出・救助活動の拠点となる公園・広場は短期集中的に整備していく必要があるため、地方公共団体と連携しながら取り組みを加速していくべきである。なお、用地取得の国費率を引き上げていくことが望ましい。

### ③インフラ老朽化対策

#### ➤ 首都圏の高速道路の老朽化対策

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。2013年12月に首都高速道路株式会社が示した大規模更新等に関する計画に基づき、1号羽田線（東品川・三軒茶屋～三軒茶屋）に引き続き、1号羽田線（高速大師橋）・3号渋谷線（池尻～三軒茶屋）の大規模更新を推進していくとともに、都心環状線の築地川区間や日本橋区間の都市再生に関する検討を進め、速やかに実施していく必要がある。なお、首都高速の老朽化対策の実施にあたっては、三環状道路の早期整備により都心への流入交通量を減らすなど、更新のための環境を整えた上で、取組を迅速に進められたい。また、東日本および中日本高速道路株式会社が管理する路線の構造物についても、対策を鋭意推進していくことが求められる。

#### ➤ インフラの維持管理・更新に係るコストの縮減と平準化の両立

高度経済成長期以降に大量に整備された社会資本の老朽化が進み、維持管理・更新の「山」が到来する時代を迎えている。それに伴い、2013年度の更新費（全国）は、約3.6兆円であったが、その20年後には、約4.6～5.5兆円となり現状の約3～5割高くなると推計されている。

また、後述の通り、現場の担い手・技能人材の確保・育成が課題となっている中で、社会資本の効果的・効率的なメンテナンスや維持管理の必要性が従来にも増して高まっているが、トンネルや橋梁等のメンテナンス・維持管理には、「目視」による点検が求められている場合もある。

個々の社会資本が安全・安心に利用され、かつストック効果を最大限に発揮し続けるためには、予防保全型維持管理の導入などメンテナンスサイクルを構築し実行することや、メンテナンス産業の育成、ロボットやセンサー等の新技術の開発等により、トータルコストの縮減と平準化を両立させることが不可欠である。加えて、社会資本の効果的・効率的なメンテナンスや維持管理に向けて、新技術の開発・導入を推進するための規制緩和を実現していくことも重要である。

#### ➤ 地方公共団体のインフラ維持管理・更新に対する支援

下水道の全て、長さ2メートル以上の橋梁の9割、道路舗装の9割、道路トンネルの7割など、地方公共団体が管理するインフラの割合は非常に高い。しかし、維持管理を取り纏める部署・組織が確立されている地方公共団体は1割強であり、インフラの状況を取り纏めた台帳を更新できている地方公共団体の割合も半数程度にとどまっている。さらに、老朽化の把握状況も簡易な方法に拠っているのが現状である。

地方公共団体、特に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ことから、市町村における専門部署の創設、技能者の確保・育成、効果的・効率的なメンテナンス手法を共有する仕組みの構築等に対する支援に注力していく必要がある。

### ④大規模地震に強い都市基盤の構築

#### ➤ 東京港における耐震強化岸壁の整備

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拠点や被災者の避難に重要な役割を担うため、耐震強化岸壁の整備を進めていく必要がある。な

お、外貿コンテナふ頭では、耐震強化済みの岸壁が3バースと少ないため、震災時でも首都圏経済活動の停滞を回避するには、幹線貨物輸送対応の耐震強化岸壁についても更なる増設が不可欠である。

また、大規模災害時における東京湾内の緊急物資輸送拠点にアクセスするための開発保全航路・緊急確保航路等の安全確保が必要である。関東ブロックにおいて、これらに係る具体的な施策を鋭意推進していくべきである。

### ➤ 主要な交通施設の耐震化（道路橋梁、鉄道施設等）

首都直下地震の被害を最小限に抑えるには、防災拠点や他県等との連絡や迅速な救出・救助活動、緊急支援物資等の輸送に重要な役割を担う緊急輸送道路が、発災時でも機能することが極めて肝要である。「第4次社会資本整備重点計画」では、緊急輸送道路上の橋梁の耐震化率を2013年度の75%から2020年度に81%にすることを目標としているが、出来るだけ早期に全ての橋梁の耐震化を完了すべきである。

鉄道については首都直下地震発生時に、首都圏内の利用者は最大で約180万人と想定されている一方で、架線の損傷や軌道変状、切土・盛土の被害、橋梁の亀裂・損傷等が発生すると予想されている。首都圏の鉄道施設がひとたび被災すれば、都市機能が麻痺することが懸念されることから、鉄道施設の耐震性を向上させ、災害時でも出来る限り安全・安心を確保し、早期の運転再開につなげていくことが重要である。「交通政策基本計画」および「第4次社会資本整備重点計画」には、2017年度に主要駅や高架橋等の鉄道施設など主要鉄道路線の耐震化率を概ね100%とすることが盛り込まれていることから、計画に則り、着実に推進されたい。なお、鉄道利用者や地域住民の安全・安心を確保するためには、地平駅の耐震化も促進していくことが望ましい。

### ➤ 羽田空港の耐震化、液状化対策

羽田空港は、東京港と同様に緊急支援物資の輸送拠点としても極めて重要な役割を担うが、国土交通省が2014年に策定した「首都直下地震対策計画」では、液状化により滑走路2本が使用できなくなる可能性があることと予想されていることから、対策が急がれる状況にある。従って、耐震化、液状化対策を実施中のC滑走路等について、対策を早急に完了すべきである。

羽田空港の耐震化、液状化対策



出典：国土交通省

### ➤ 物流拠点の耐震化・再整備の促進

2013年度の「第5回東京都市圏物資流動調査」では、首都直下地震の想定最大震度が6強以上の区市町村内に立地している物流施設が東京都市圏全体の約5割を占めており、そのうち旧耐震基準で建設された施設が約3割超を占めていることが明らかになった。2015年末に公表された東京都市圏交通計画協議会の提言「東京都市圏の望ましい物流の実現に向けて」では、上記の調査結果を踏まえ、首都直下地震で東京都市圏の物流施設の活動が影響を受けた場合に懸念される物資流動量は小さくなく、物流を通じて都市圏内外の消費・産業活動に影響を及ぼす可能性を指摘している。

また、本提言では、大災害時にも維持可能なサプライチェーンの確保や被災地への円滑な支援物資供給に向けて取り組むべき施策として、立地需要のある郊外部等への物流施設の立地支援や、物流施設等の防災機能強化への支援、災害時のサプライチェーン・支援物資輸送を支えるネットワーク構築の必要性を提起している。

物流は、生産、流通、販売といった一連の経済活動に不可欠であるばかりか、緊急支援物資の輸送をはじめ、大災害時の迅速な復旧・復興にも極めて重要な役割を担うことは言うまでもない。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。

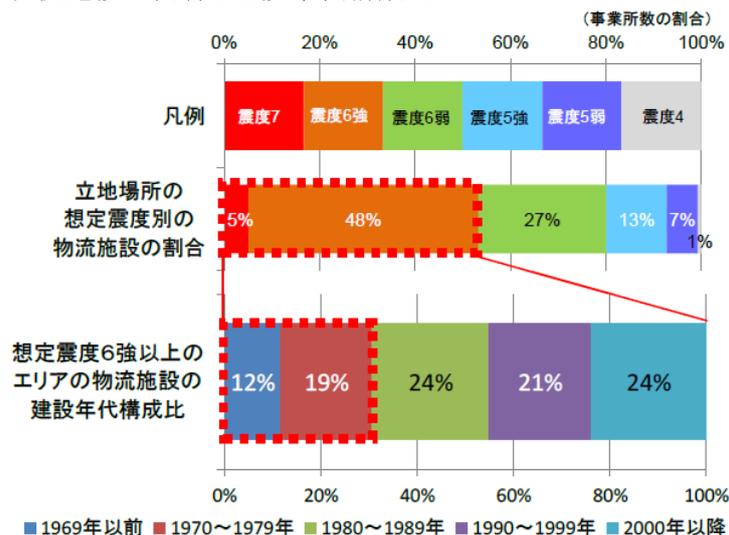
従って、老朽化した物流施設の建替えや集約化等の再整備、機能更新に対する税制優遇、施設整備のための財政支援を拡充していくことが求められる。加えて、大規模災害時にも機能する物流の構築に向けて、施設の耐震性強化や防災設備の設置促進に加えて、多様な輸送手段を活用した支援物資輸送に資する広域連携体制の構築、荷主と物流事業者とが連携したBCPの策定促進も重要である。

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必要もある。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、用途地域指定や地区計画など都市計画手法による土地の利用変更、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。

### ➤ 下水道施設等の耐震化

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、揺れの強いエリアを中心に下水道の利用が困難になり、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、

首都直下地震による想定最大震度が6強以上のエリアに立地する物流施設の割合と建設年代構成比



出典：東京都市圏交通計画協議会

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。

#### ➤ 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。

2015年3月に全面開通した首都高速中央環状線では、開通後3カ月の整備効果として、渋滞緩和効果の継続的な発現（中央環状線内側において、利用交通量は約5%減少、渋滞損失時間は約5割減少）、また、それに伴い定時性や安全走行性が向上し、経済活動の効率化、生産性の向上に寄与するなど、高いストック効果が発現している。更に開通後6カ月の整備効果としても、中央道方面と大井埠頭・羽田空港方面の貨物車輸送において、これまで一般道路や都心環状線を利用していた交通の約8割が中央環状線経由に転換し、輸送時間が約3割短縮するなど物流等の企業活動の効率化に寄与している他、観光・レジャー面においても高いストック効果が発現している。

しかし、首都圏三環状道路の整備率は約79%で、諸外国の主要都市と比較すると未だ十分な状況ではない。首都圏の国際競争力の強化のみならず、わが国全体の活性化につなげていくためにも、首都圏三環状道路、中でも、整備率が約40%にとどまっている外環道は着実に整備していくべきである。

外環道（関越道～東名高速間）が完成すれば、上記と同様に都心に流入している通過交通が迂回できるようになるため、渋滞解消による高い経済効果に加え、首都圏におけるCO<sub>2</sub>排出量削減効果、生活道路等における交通事故の減少など様々な整備効果が期待されていることから、都内経済界の総意として早期かつ着実な整備を強く望んでいるところである。とりわけ、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ことから、外環道（関越道～東名高速間）をはじめ、東京および首都圏全体の国際競争力の強化に寄与し、災害時にも重要な役割を担う道路は早期に整備すべきである。

また、外環道の東名高速以南（東名高速～湾岸道路間）は、未だルートが確定していない予定路線となっているが、同区間が開通すれば関越道・中央道・東名高速と羽田空港や京浜港とのネットワークが確立され、東京および首都圏全体の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る。昨年2月、同区間の計画の具体化に向け、東京外かく環状道路（東名高速～湾岸道路間）計画検討協議会が設立されたが、この協議会の場などにおいて検討を進め、早期に全体の計画を具体化し、事業化していく必要がある。なお、事業化した際には、まず東名高速から第三京浜までの区間（約4km）について早期に整備していくべきである。

## ➤ 液状化対策

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思われる。

従って、「首都直下地震対策計画」に基づき、宅地や河川・海岸堤防、水門・樋門、排水施設や上下水道、交通インフラ等について、地盤の改良等の耐震・液状化対策を推進していく必要がある。また、地方公共団体が作成しているハザードマップ等のさらなる周知を通じて、地域住民や企業等の液状化に対する意識の向上を図っていくことも肝要である。

## ➤ 首都中枢機能維持基盤整備等地区の拡大

2013年12月に首都直下地震対策特別措置法が施行され、2014年3月には同法に基づく緊急対策区域に東京都の全区市町村が、また首都中枢機能維持基盤整備等地区に千代田区、中央区、港区、新宿区がそれぞれ指定された。このうち、首都中枢機能維持基盤整備等地区については、同地区内の地方公共団体が計画を作成することで、ライフラインやインフラ施設の整備等基盤整備事業（まちづくりと併せた緊急輸送のための道路の拡幅・公園の整備等）に係る開発許可等の特例や、備蓄倉庫や非常用発電設備室等の安全確保施設に係る都市再生特別措置法の適用、道路占用の許可基準の特例（緊急輸送確保のための看板・標識の設置等）が受けられることになっている。

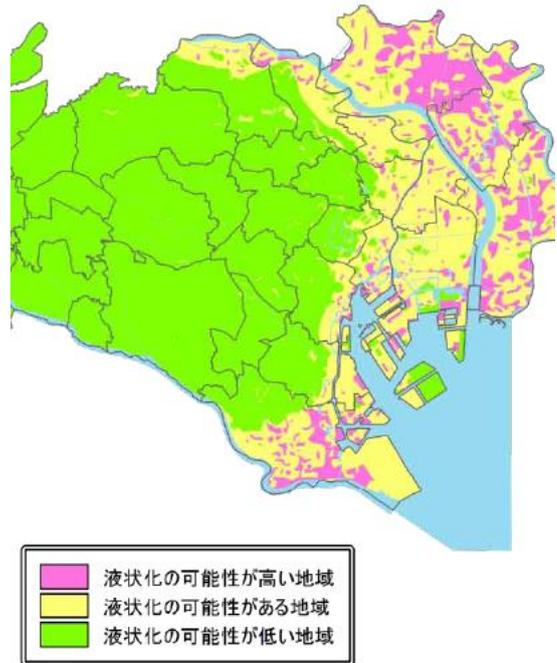
首都中枢機能維持基盤整備等地区は、首都中枢機能の維持を図るために必要な基盤の整備や、滞在者の安全確保を図るために必要な施設の整備等を緊急に行う必要がある地区として、首都中枢機能の集積状況や、昼夜間人口等を考慮の上、上記4区が指定されたが、首都中枢機能の維持を図るには4区のみならず都市機能が高度に集積している地域を有する区域をより広範に指定することが望ましい。

## ⑤被害最小化に向けた事前対策の推進

### ➤ 民間企業と連携した復旧・復興体制の強化（災害協定締結会社等の増強）

首都直下地震等大災害発生時には、緊急輸送道路の啓開や河川堤防および港湾施設等の

東京の液状化予測図（2012年度改訂版）



出典：東京都土木技術支援・人材育成センター

早期復旧を図っていく必要があるが、その実施には建設会社をはじめとした民間企業の協力が不可欠である。そうした考えのもと、関東地方整備局は災害対応業務の円滑な実施と地域防災力の向上を目的に、「災害時の基礎的な事業継続力を備えている建設会社」を認定し公表しているが、より多くの企業が本制度の認定を受けるよう、一層周知していくことが求められる。加えて、「災害時における河川災害応急復旧業務（災害協定）」等の協定締結を推進しているが、こうした協定を通じて事前に協力会社を定め緊急時の体制を確保しておくことも肝要である。

## **（２）水害対策の推進・都市基盤の構築**

### **①大規模水害による社会経済の壊滅的な被害の回避**

#### **➤ 地下街、地下駅の浸水対策**

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を提示している。また、「第４次社会資本整備重点計画」および「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」において、地下空間の浸水防止・避難確保対策の推進が重点施策に位置付けられているが、特に、「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」では、最大クラスの洪水等に対応した避難確保・浸水防止措置を講じた地下街等の数を２０２０年度に１００％にする数値指標が掲げられている。

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、水漏れ・浸水・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を拡充するとともに、安全対策に資する支援等に一層取り組まれない。

なお、荒川右岸の堤防決壊など都内では大規模水害が危惧されていることから、地方公共団体が定めるハザードマップ等により浸水被害が想定される地下駅等は、出入口やトンネル等における浸水の防止対策を推進していくとともに、万一浸水が生じた場合に、迅速な機能回復がとれる対策を実施していく必要がある。

#### **➤ 河川、海岸、港湾施設の耐水化・機能強化対策（水門、排水機場等）**

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、さらに地震と台風・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。その際、浸水面積は約１１０㎢、浸水区域内人口は約１２０万人に及び約５０㎢を超える範囲で２週間以上浸水が継続し、死者数は約２千人に及ぶ想定もある。

また、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。加えて、氾濫水が地下空間へ入り込むことにより、地下鉄等の浸水被害は17路線、97駅、約147kmとなることが予測されているなど、都心部においても甚大な被害が危惧されている。

加えて、大型台風により東京湾に高潮氾濫が発生すると、千葉県、東京都、神奈川県の大湾岸エリアを中心に約280㎥が浸水し、死者数は約7,600人に及ぶ想定もある。

国土交通省は、こうした事態の発生を防ぐために、これまで進めてきた堤防や水門、排水機場等の海岸・河川管理施設等の整備、耐震化、液状化等の対策を加速するとともに、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するという考え方を踏まえ、人命、財産を守り、首都中枢機能の麻痺を確実に防ぐために、万一大規模水害が生じた場合でも、既存施設の活用・機能向上・強化等により迅速な排水を行い、人口・資産が集中する地域での浸水期間を短縮させ、社会経済が受ける壊滅的な被害を最小化する対策を鋭意推進していく必要がある。

なお、東京都においても、東部低地帯における河川施設の耐震・耐水対策および東京湾沿岸部の地震・津波・高潮対策を、目標年次を設定した上で鋭意推進していることから、東京都をはじめとした関係機関等と緊密に連携し、対策を進められたい。

### ➤ ハツ場ダム、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。

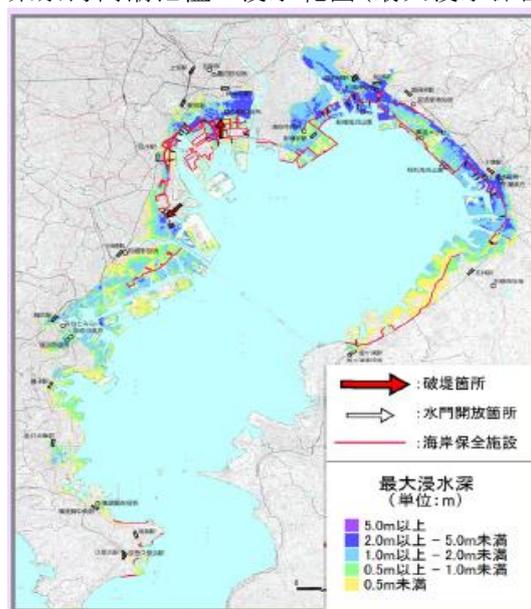
利根川首都圏広域氾濫で想定されている被害の軽減に向け、ハツ場ダムは利根川上流の全流域面積の約4分の1を占める吾妻川流域において初めて計画された多目的ダムであり、完成すれば他の既設ダムと相まって洪水調節機能を発揮することから、利根川等の治水上、また利水の面においても不可欠な施設である。更に、利根川首都圏広域氾濫では約34兆円の被害が想定されていることから、ハツ場ダムはストック効果が非常に高い施設であり、

荒川右岸低地氾濫の浸水範囲(最大浸水深図)



出典：中央防災会議

東京湾高潮氾濫の浸水範囲(最大浸水深図)



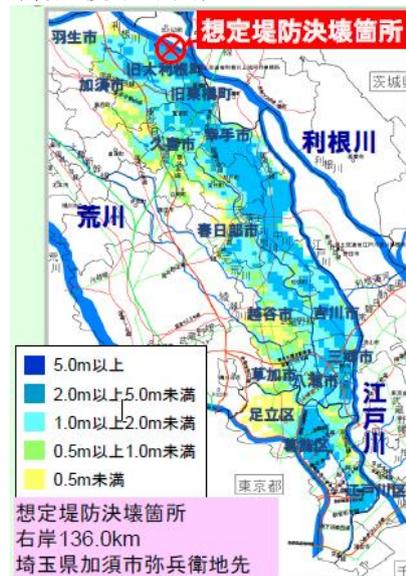
出典：中央防災会議

「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」では、八ッ場ダム建設事業は主要取組に位置付けられ、2019年度の完成を目指して建設が進められているところである。

加えて、直轄管理河川における高規格堤防事業は、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、その構造的特徴から破堤しないだけでなく、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、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をはじめとした防災・減災に高いストック効果を有する事業を着実に推進していく必要がある。

利根川首都圏広域氾濫の浸水範囲(最大浸水深図)



出典：中央防災会議

## ②被害最小化に向けた事前対策の推進

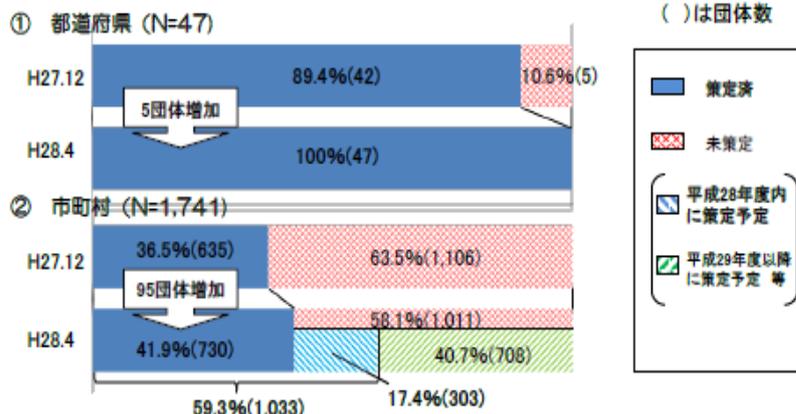
### ➤ 「水防災意識社会」の早期再構築に向けた緊急行動計画の着実かつ迅速な遂行 (水防法等の一部改正関連)

国土交通省は、2015年9月の関東・東北豪雨災害、2016年8月の台風10号等による豪雨災害を受け、「水防災意識社会」再構築の取り組みを推進している。そうした中、本年1月に「大規模氾濫に対する減災のための治水対策検討小委員会」による「中小河川等における水防災意識社会の再構築のあり方」の答申を受け、国土交通大臣の指示のもと、国土交通省は、概ね5年で緊急的に実施すべき事項について、32項目からなる「緊急行動計画」をとりまとめた。この中では「逃げ遅れゼロ」、「社会経済被害の最小化」の実現をめざし、「大規模氾濫減災協議会」制度の創設を始めとした各種取り組みをすすめている。このとりまとめられた「緊急行動計画」を着実に実行するだけでなく、その進捗を広く社会に知らせることも重要であり、「水防災意識社会」再構築の早期実現に向けた取り組みを推進していくことが必要である。

### ➤ 地方公共団体、企業における大規模水害対策も考慮したBCPの策定促進

地方公共団体は、災害時に災害応急対策活動や復旧・復興活動の主体として重要な役割を担うことに加えて、地方公共団体が自ら被災した場合でも業務の継続性を確保していくことが求められる。一方、2016年4月の消防庁の調査によると、地方公共団体におけるBCPの策定率は、都道府県で100%になったものの、区市町村では41.9%（2016年度内に

地方公共団体におけるBCP策定率(2016年4月現在)



出典：消防庁

59. 3%の団体で策定が完了する予定)にとどまっている。

また、東京商工会議所が本年4月に実施した東商会員アンケート調査結果では、会員企業におけるBCPの策定率は27.4%であり、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。

首都直下地震の被害想定では、電気関係の出火の予防、初期消火成功率の向上、建築物の耐震化促進、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

BCP(事業継続計画)の策定率

	全回答 ※-1	うち従業員10~29人 ※-2
BCPを策定済	27.4%(25.9%)	11.2%(11.5%)
BCPに準じた防災計画を策定済	10.0%(14.8%)	9.4%(11.5%)
いずれかを策定中または検討中	32.1%(28.9%)	29.3%(26.5%)
いずれも未策定	30.5%(29.9%)	50.1%(50.3%)
無回答	- (0.5%)	- (0.2%)

出典:東商会員アンケート調査結果(2017年4月、※-1:回答数1,523

※-2:回答数527)カッコ内の数値は、前年度の調査結果

ェーンを確保し経済的被害も最小限に抑えるために、地方公共団体や企業では、大規模水害対策も考慮したBCPの策定促進を含め、BCP策定率を向上させることは極めて重要である。

従って、区市町村、特に小規模な市町村における策定率向上のために、内閣府が2015年5月に策定した「市町村のための業務継続計画作成ガイド」および昨年2月に改定した「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」等の周知や、ガイドに基づく研修会をより一層実施していくことが求められる。

一方、企業における策定率の向上には、内閣府および中小企業庁等の策定ガイドの周知や、地方公共団体および商工会議所をはじめとした経済団体等が特に中小・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。

なお、関東地方整備局では水害リスクの高まりに対して、主に企業向けに「事業所の水害対策/事業継続計画(BCP)作成のすすめ」を、主に家庭向けに「災害対策ガイドブック」を策定している。これらのガイドには、大規模水害に対する防災・減災対策が簡潔に取り纏められていることから、ガイドをより一層周知していくことが肝要である。

### ➤ 港湾BCPの策定促進

国土交通省の「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」(2015年1月)では、港湾において、我が国の経済活動を支える電力・燃料供給拠点や国際物流機能などが集積する中で、その多数が臨海部にあるため高潮による浸水被害を受けやすいこと等が指摘されている。そうした状況を踏まえ、水害を意識した臨海部におけるBCPの策定促進のため、港湾に立地する企業のBCP策定支援や臨海部における防災・減災対策について官民の連携強化を図っていくことが重要である。

### ➤ タイムライン(事前防災行動計画)を活用した防災行動の周知

大規模水害の発災前から国土交通省や地方公共団体、交通事業者等の各主体が迅速で的確な行動を取るために、いつ、だれが、どのように、何をするのかを時系列に沿って予め整理しておくとともに、それぞれの主体がどのような対応を取るのかを把握しておくことが必要との考えのもと、国土交通省はタイムライン(事前防災行動計画)の策定を水害に関する重点対策の一つに位置付けている。タイムラインの普及を促進していくため、2016年8月には「タイムライン(防災行動計画)策定・活用指針」を策定している。20

16年7月25日までに全国109水系の570市町村と連携し、洪水を対象とするタイムラインを策定、各地域で実践し有効性を確認しており、今後、2020年度までに730市町村で策定することを目標としている。昨年8月に「タイムライン（防災行動計画）策定・活用指針（初版）」を公表されているところであり、地域住民や企業に対してタイムラインを活用した防災行動の理解を促進していくことや、タイムラインを活用した防災訓練を実施していくことが重要である。

タイムラインイメージ



出典:国土交通省

### (3) 2020年オリンピック・パラリンピックの開催を支える防災対策

#### ▶ 大会を支える首都直下地震対策の推進、台風等に備えた臨海部の防災機能強化

2020年オリンピック・パラリンピックの開催まであと3年に迫った。国土交通省は東京オリンピック・パラリンピック開催を一つの目標として、「首都直下地震対策計画（2014年4月策定）」に位置付けられている各対策を全力で推進するとしている。大会の安全・安心を支えるためには、首都圏地域の防災対策に万全を期すことが重要であり、2020年に向けて首都直下地震対策が加速化されることが望まれる。

また、東京オリンピック・パラリンピックの競技の多くは、東京の臨海部において実施が予定されている。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者等の安全を確保するための水門等の運用体制の構築支援が必要であり、臨海部の防災機能の強化を推進することが重要である。

#### ▶ 訪日外国人客の災害対応（円滑な避難誘導、事前の訓練実施等）

2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催期間中、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。また、政府は2020年の訪日外国人を4,000万人に増やす目標を掲げており、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、対策を推進していく必要がある。国土交通省において、オリンピック・パラリンピックを機に訪日する外国人旅行者の受入れ環境の整備について検討が進められているが、サインやピクトグラムによる対応行動の可視化や道路案内標識のローマ字から英語への表記改善、さらには外国人旅行者向け災害時情報提供アプリ「Safety tips」の機能向上や一層の周知に取り組んでいくことが肝要である。

また、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に対しての避難誘導体制を確立するとともに、その方法等については、民間に対しても周知を行い、大会期間中に首都直下地震等の大災害が発災したことを想定して事前の訓練を実施することも、安全かつ安心して参加・観戦できる大会の実現のために必要である。

➤ **大会輸送の円滑化に向けた取組・対応等の成果を首都直下地震の交通システム対策への反映**

現在、政府、東京都、大会組織委員会が中心となって、オリンピック・パラリンピック大会に係る交通輸送円滑化のための検討がなされている。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への検討、様々なシミュレーション等は、大規模災害発生時の円滑な交通システムの復旧や物資輸送ルートの確保等に活かされるものである。

これらのオリンピック・パラリンピック大会に向けた、輸送円滑化の取組・対応等の成果が、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。

➤ **ユニバーサルデザイン・心のバリアフリーの推進**

上述の訪日外国人客に加えて、高齢者や障害者等多くの方々が大会に訪れる。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。東京商工会議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、「声かけ・サポート運動」を全所的に推進しているところである。官民を挙げてこうした取り組みを実施し「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。

**(4) 東京及び首都圏の安心・安全の確保に向けた連携等**

**①被災者の救出・救助活動への支援、事前訓練の実施**

➤ **TEC-FORCE の機能強化、ICT 機材・災害対策車両等資機材の充実**

国土交通省には、大規模災害等に際して被災した地方公共団体を支援し、被災地の早期復旧のための技術的支援等を迅速に実施する TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）が設置されており、東京23区内で震度6弱以上が観測された場合、自動的に約1千名の TEC-FORCE および約520台の災害対策用機械等が即時出動する体制も構築されている。関東・東北豪雨の際は、発災当日に北陸・中部・近畿の各地方整備局から TEC-FORCE が関東地方整備局に参集し、24時間体制で排水作業を行った他、全国から集結した TEC-FORCE が道路啓開、緊急支援物資の輸送等の緊急災害対策活動を実施した。また、昨年4月に発生した熊本地震の際も、リエゾンの派遣、ドロー

関東・東北豪雨時の TEC-FORCE の活動



24時間体制による緊急排水活動



道路啓開による放置車両撤去  
出典:国土交通省

ン等のICT技術も活用しながら、河川、道路や斜面崩落等の被災状況調査、土砂災害危険個所の点検、道路啓開等を行った。

上述の通り、災害時にTEC-FORCEが果たすべき役割は非常に大きいことから、隊員の研修・訓練の充実や広域実働訓練の実施、ICT技術や災害対策車両等の資機材の拡充など、TEC-FORCEの充実・強化を図っていくことが必要であり、加えてTEC-FORCEと関東ブロックの都県とが連携して訓練を実施していくことも重要である。なお、TEC-FORCEの活動を広く一般に周知し、理解を促進していくことも肝要である。

### ➤ 災害時の迅速な道路啓開

首都直下地震等大災害発生時には交通規制が実施されるが、その際、立ち往生車両や放置車両によって、緊急通行車両の通行のための最低限の通行空間が確保されず、災害応急対策の実施に著しい支障が生じる懸念がある。これを解消するために道路管理者に対して、緊急通行車両の通行の妨害となっている車両等の移動等に関する権限を付与するために、2014年11月に災害対策基本法の一部を改正する法律が施行され、放置車両対策の強化を図るための措置が盛り込まれた。

この法改正の趣旨に鑑み、郊外側から都心部へ向けて効率的かつ迅速な道路啓開を実施するにあたり、道路啓開の考え方や手順、具体的な啓開方法に加え、事前に備えておくべき事項等を纏めた「首都直下地震道路啓開計画（初版）」が2015年2月に策定され、昨年6月に改訂版が公表された。本計画では、東京23区内で震度6弱以上の地震が発生した場合に各方面からのアクセスが可能となるよう、放射方向の八方向のうちそれぞれ1ルートを最優先で啓開する八方向作戦を実施することとしている。

本計画は首都直下地震の被害を最小限に抑えるために有効であることから、人員や資機材等の面で常時対応可能な体制を構築することや、大量に存在する路上車両の撤去に向けた技術習得、定期的な訓練を実施することで、実効性を十分に確保していくことが求められる。

### ➤ 四路啓開体制の構築（道路、水路、航路、空路）

首都直下地震等大災害発生時には、人員・物資の緊急輸送ルートの確保のために、上述の八方向作戦による道路啓開に加えて、水路、航路、空路を含めた四路の連続性を確保し、緊急輸送ルートを設定することも有効である。

「首都圏広域地方計画」には、四路啓開体制の構築に向け、緊急用船着場等の整備や、水門および堤防等の河川管理施設の耐震対策、緊急河川敷道路の整備をはじめとした具体的対策が盛り込まれているが、こうした対策を着実に推進することや、総合的な啓開に関する計画を予め策定し訓練等を通じて実効性を確保していくことが求められる。

なお、緊急河川敷道路、緊急用船着場等の整備に併せて、河川敷等を活用した緊急ヘリポートの設置も検討していくことが望ましい。

八方向作戦



出典：国土交通省

➤ **緊急時河川活用計画の策定を通じた救助・救急ルートが多様化**

首都直下地震等大災害発生時に、荒川下流管内に整備されている緊急用河川敷道路や緊急用船着場等の防災施設および高水敷を地方公共団体や警察、消防、自衛隊等が有効かつ円滑に利活用し、迅速な災害対策活動に資することを目的に、2013年に「荒川下流防災施設活用計画」が策定された。こうした緊急時河川活用計画は、上述の八方向作戦を補完するとともに、四路啓開の実効性を確保していく上でも重要である。国土交通省は、江戸川、多摩川、鶴見川における計画策定を首都直下地震に係る昨年度の重点対策に位置付けているが、救助・救急ルートが多様化に資することから、早期に計画を策定するとともに、訓練等を通じて実効性を確保していくべきである。

➤ **関係機関（警察、消防、自衛隊等）と連携した救出・救助活動の支援**

昨年3月に中央防災会議幹事会において、「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」が決定された。本計画では、指定行政機関や地方公共団体をはじめとした「防災関係機関」は、東京23区において震度6強以上の震度が観測された場合に被害全容の把握を待つことなく、救助・消火や医療、物資調達・緊急輸送、燃料供給、緊急輸送ルートや防災拠点の設定等の災害応急対策活動を直ちに開始することが定められている。

本計画において、TEC-FORCEは、救助・救急、消火活動にあたる警察、消防および自衛隊の部隊の円滑かつ迅速な活動を支援することが明記されていることから、訓練等を通じて平時から連携体制を確認しておくことで実効性を確保していく必要がある。また、本計画には、緊急輸送ルートの点検、啓開をはじめ、国土交通省が担う応急対策活動が多岐にわたり記載されていることから、国土交通省の「首都直下地震対策計画」との連動を図りつつ、平時から発災に備えて準備に万全を期すことが求められる。

➤ **迅速な被災状況の把握（地方公共団体へのリエゾン派遣、タクシー無線等の活用）**

国土交通省は、災害発生またはその恐れがある場合に、地方公共団体にリエゾンを派遣し、災害情報の収集・提供、助言、支援ニーズの把握、TEC-FORCEや災害対策用機械等の派遣調整等を行っている。特に、関東地方整備局は管内全区市町村と協定を締結し、災害時にリエゾンを派遣し、被災状況を早期に把握・収集する体制を構築しており、関東・東北豪雨の際も3県23市町村にリエゾンを派遣し、支援ニーズの収集にあたるなど、被害の拡大防止に向け迅速な調査を担った。リエゾンのこうした活動は被災地の早期復旧に不可欠であることから、リエゾンの迅速な派遣に係る体制を今後も堅持されたい。

また、首都直下地震等大災害発生時には、被害の拡大や社会の混乱等を防ぐため、発災直後の迅速な情報収集が極めて重要になる。一方、電力や通信等のライフライン被害が想定され、迅速な情報収集が困難になる恐れも考えられることから、バス・タクシーによる被災映像等やタクシー無線を活用した情報収集など、民間事業者の協力を得ながら様々な手段で情報収集できる体制を構築していく必要がある。

さらに、国土交通省は、昼夜を問わず悪天候下においても浸水域を把握できる合成開口レーダ（SAR）等を搭載した人工衛星や航空機を活用して、浸水域を広域に把握し、災害対応関係者と共有するとともに、リエゾンやTEC-FORCE派遣等による地方公共団体の支援に活用している。また、本年5月にJAXA（宇宙航空研究開発機構）との間で災害に関する情報提供協力に係る協定を締結し、災害時の緊急観測のための連絡体制の整備

とともに土砂災害及び水害を対象とした一層効果的な活用方法の検討を行うこととしている。この取り組みは、大規模水害等の大災害発生時における災害対応力の強化につながることから、鋭意推進されたい。

➤ **災害時交通規制のさらなる周知**

首都直下地震等大災害発生時には、緊急自動車の円滑な通行を確保するために、第一次交通規制として、環状7号線から都心方向、および、緊急自動車専用路に指定された路線の一般車両の通行が禁止されることになっている。また、第二次交通規制として、その他の路線についても交通規制が実施されることになっている。交通規制が実施されると、高速道路を通行中の自動車は付近の出口から降りることになり、環状7号線内側の道路を通行中の自動車は速やかに道路外の場所、または、環状7号線の外側の場所に移動することになるが、こうした規制の周知が徹底されないと発災時に道路機能が麻痺することが懸念される。従って、災害時の交通規制のさらなる周知を実施するとともに、適切な誘導が図れるよう態勢を整えるべきである。

なお、大災害発生後に、避難等の目的であっても新たに自動車を乗り出すことがないよう、一人一人が認識しておくことが肝要であることは言うまでもない。

②被災者・避難者の生活支援等

➤ **一時滞在施設確保に向けた「災害時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設**

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、現状は約25万5千人分の確保にとどまり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を促進していくことが喫緊の課題となっている。

一方、民間事業者にとっては、日頃から、家具・什器類の転倒・落下・移動防止対策や天井材の落下防止措置をはじめ建物の安全性を確認するなど、安全配慮を尽くすことが求められるが、余震等で建物が壊れ、受け入れた帰宅困難者が怪我等をした場合に賠償請求されるのではないかとといった懸念があることから、民間事業者の施設提供は大幅には進んでいない。

こうした中、2015年2月の首都直下地震帰宅困難者等対策連絡調整会議において、「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も、法改正等を視野に入れ、「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」を早期に創設すべきである。

また、東京商工会議所が昨年4月に実施した調査では、一時滞在施設の増加に向けて

「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」を創設することが有効であると考えた事業者が93.6%、自社所有物件に入居している事業所においても91.6%と大半を占めている。従って、民間事業者が善意に基づき協力することを促進するためにも、同制度の早期創設

災害時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度の創設に対する事業者の考え

	全回答 ※-1	うち自社所有物件に入居している事業所 ※-2
大変有効だと思う	47.3%	51.5%
有効だと思う	46.3%	40.1%
有効とは思わない	3.5%	4.6%
無回答	2.8%	3.8%

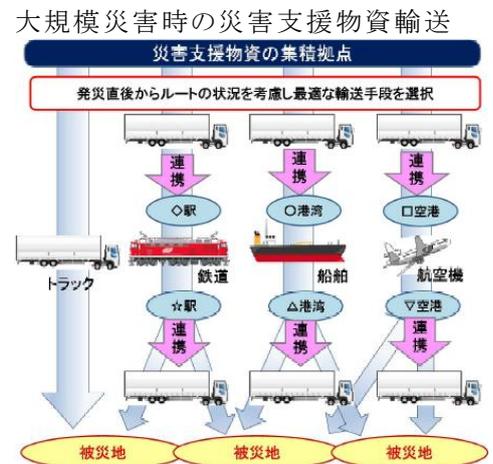
出典：東商会員アンケート調査結果(2016年4月、※-1:回答数423  
※-2:回答数262)

が必要である。

### ➤ 多様な輸送手段を活用した緊急支援物資の輸送体制の構築

国土交通省は首都直下地震等大災害発生時に災害支援物資を確実・迅速に輸送するために、陸・海・空の輸送手段を最大限に活用できるよう、物流事業者等とともに輸送モード間の調整方法や手順、協力体制等を明確化した「即応型物資輸送計画」を策定することとしている。首都直下地震の被害想定では、断水・停電の影響を受けて発災2週間後に最大で約720万人、1か月後でも約400万人の避難者が発生することが予想されており、避難者への大量の緊急支援物資の輸送が重要な問題となることから、広域での輸送演習により実効性を確保していくことが求められる。

また、上述の通り、老朽化した物流施設の建替えおよび集約化等に係る支援の拡充や、荷主と物流事業者とが連携したBCPの策定促進も重要である。



出典：国土交通省

### ➤ 避難所等の生活環境の確保（生活用水、衛生環境）

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、広域にわたり生活用水の供給が停止する恐れや、発災からの時間経過とともに避難所での衛生環境が悪化する恐れがある。「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。なお、被災時に生活用水を滞りなく利用するために、避難所等において容器を備蓄しておくことも肝要である。

### ➤ 被災建築物等応急危険度判定士の育成および派遣体制の構築

首都直下地震の被害想定で、建築物は揺れにより約17万5千棟、液状化により約2万2千棟が全壊するなど、甚大な被害が発生することが予想されている。一方、全壊に至らないまでも使用が困難な状態になる建築物も多く発生すると思われることから、発災後に建築物の倒壊や外壁・天井等が落下する危険度を迅速に判定することにより、二次被害を防止することが重要である。また、上述の通り、大量の避難者が発生することが予測されていることから、迅速な危険度判定により、自宅に戻れる避難者を増やしていくことも必要である。

従って、「首都直下地震対策計画」に記載されている通り、建築物の応急危険度判定士や被災宅地危険度判定士の育成を進めるとともに、資格を有する地方公共団体職員等の派遣計画を予め策定しておくことが望ましい。

### ③防災・減災対策の理解促進

#### ➤ 防災・減災に資する施設のストック効果のアピール

上述の通り、ハツ場ダムや首都圏外郭放水路は防災・減災に高いストック効果を有しているが、2002年に部分開通、2006年に全体が完成した同放水路は、部分開通以後100回（昨年3月時点）の洪水調節実績があることから、地盤が低く水が溜まりやすい地形で幾度となく被害を受けてきた中川・綾瀬川流域の浸水被害の軽減に大きな力を発揮している。また、浸水被害軽減効果もさることながら、春日部市では水害リスクの低下から、大規模マンションの着工件数が放水路の整備前と比べ約2.8倍になり、加えて28件の企業が進出し雇用創出効果も見られるなど、高いストック効果を発現している。このように、防災・減災に資する施設は、ストック効果を定量的に示すとともに、その効果を積極的にアピールすることで、社会資本整備の意義や重要性に係る国内外の多くの人々の理解を促進していくことが重要である。また、同様の意味において、インフラツーリズムを振興していくことも肝要である。

#### ➤ 国土交通省の重要計画に対する多様な主体の理解と参画

国土交通省は2015年、中期的な交通政策の具体的指針である「交通政策基本計画」、長期的な国土づくりの指針である「国土形成計画（全国計画）」、中期的な社会資本整備の具体的指針である「第4次社会資本整備重点計画」をそれぞれ策定し、閣議決定された。また、関東地方整備局においても、首都圏における長期的な国土づくりや社会資本整備、交通政策の指針である「首都圏広域地方計画」、関東ブロックの社会資本整備の具体的指針である「関東ブロックの社会資本整備重点計画」を策定し、昨年3月に大臣決定されたところである。

一方、厳しい財政状況を考慮すると、まちづくりや社会資本整備をはじめとした国土づくりや交通政策には、限られた財源の中で「選択と集中」により最大の効果を上げていく視点が不可欠であり、その際、地域社会に関係するあらゆる主体が積極的に議論を積み重ね、合意形成を図っていくことが重要な要素となる。従って、国土交通省が策定したこれらの計画の実効性を確保していくには、積極的に周知をすることで、圏域内の地方公共団体はもとより、地域で活躍する中小企業や各種団体、教育機関、NPO、住民一人ひとりに至るまで、多くの主体がその理念や、防災・減災対策を含む内容を理解・共有し、国土づくりや社会資本整備、交通政策への積極的な参画を促していく必要がある。

#### ➤ 防災・減災対策の世界に向けた情報発信の強化

首都直下地震では、人的・物的・経済面など経済社会のあらゆる面で国難とも言うべき甚大な被害が想定されていることから、ひとたび発災すれば国内のみならず国際的にも重大な影響が及ぶことが懸念される。現在、訪日外国人旅行者の増加に向けた活動や、国家戦略特区等を通じた外国企業の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防災への万全な備えである。

国土交通省をはじめとした各省庁および地方公共団体、民間など各主体において、防災・減災に向けた多様な対策が実施されていることから、国際会議等の場を通じて、官民における対策をより一層周知していくことが求められる。また、発災後の情報発信に係る具体的な方策についても検討を進めていく必要がある。

## ➤ 企業や地域住民の大規模災害に対する認識の形成と事前対策の普及・啓発

東京商工会議所が今年4月に実施した東商会員アンケート調査結果で、首都直下地震と荒川右岸低地氾濫の被害想定認識度を尋ねたところ、首都直下地震では「被害想定があることのみ知っている」が44.7%、荒川右岸低地氾濫でも50.7%で最も多く、被害想定の詳細が認知されていない実態が明らかになった。首都直下地震と荒川右岸低地氾濫ともに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ことから、被害想定および事前に講じるべき防災・減災対策を周知することで大規模災害に対する認識を形成するとともに、事前対策を普及・啓発していくことが必要である。なお、事前対策の普及・啓発には、「首都直下地震対策計画」に基づく国土交通省の取り組みが大いに参考となることから、国土交通省は情報発信力をさらに強化し、周知を促進していくことが望まれる。

## ➤ 防災教育の推進

国土交通省は、2016年度の重点対策の一つとして、防災教育を通じた防災意識の浸透に取り組んできた。地方整備局等が各行政機関との連携により教育委員会や学校での指導計画の作成等の支援を行う活動は、今年度もその支援対象校を拡大し「命を守るための防災教育」を推進している。

東日本大震災時に三陸地方をはじめとした太平洋沿岸部では、巨大津波により甚大な被害が発生したが、岩手県釜石市では、「①想定を信じるな、②どんな時でも最善を尽くす、③率先避難者になる」の避難三原則のもと、積み重ねられてきた防災教育や避難訓練により、児童・生徒の多くが無事であったことから「釜石の奇跡」と言われている。

このように水害や首都直下地震はいつ起きるか特定できないことから、防災教育や防災訓練をより一層強化、推進していくことは重要である。

## ➤ 「自助・共助」の意識向上と防災・減災のリーダーとなる人材の育成

国土交通省は地方公共団体とともに、東京および首都圏の防災・減災対策、災害応急対策活動の第一線を担うなど大きな役割を担っている。国土交通省、警察・消防・自衛隊等の関係機関、東京都をはじめとした地方公共団体、民間が連携をより緊密にして、地震と水害等の複合災害への対応も視野に入れ、東京および首都圏の安全・安心を確保していかなければならない。

一方、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、本年4月の東商会員アンケートでは、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で、外部の帰宅困難者向けの備蓄がある企業は2割に届いていないのが実態である。こうした点を踏まえても、民間において防災・減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、国土交通省におかれても、ソフト面の施策を一体的に実施することにより「公助」に加えた「自助・共助」の意識醸成を図り、地域社会全体での防災・減災に関する取り組みを底上げしていくことが重要である。

また、本年4月の東商会員アンケートによると、災害時のリーダーとなる防災関連の資格を保有する従業員がいる企業は11.6%であったものの、「今後、資格取得を奨励したい」と回答した企業は64.0%にのぼり、企業の潜在ニーズの高さが伺えた。東京商工会議所としては、防災士をはじめとする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。

➤ **女性の視点を取り入れた地域防災活動と女性防災リーダーの育成**

一方、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。企業・地域における防災・減災のリーダーを育成し、増やしていくとともに、男女双方が協力して、地域防災活動が展開できるよう、防災活動を担う女性リーダーの育成も重要である。

以 上

2017年度第8号 2017年7月14日 第697回常議員会決議
--