

東京都の防災・減災対策に関する要望

2017年12月14日
東京商工会議所

I. 基本的な考え（現状と課題）

今後30年間で70%の確率で発生すると予想されている首都直下地震では、揺れや火災による甚大な被害をもたらされ、経済社会のあらゆる面で国難とも言うべき危機的な状況に陥ることが想定されている。

東京都は、地域防災計画を2012年に修正した際、首都直下地震における想定最大死者数約9,700人を10年以内に約3,300人とし、全壊・焼失棟数を約30.4万棟から約10.8万棟とする減災目標を掲げているが、行き場のない帰宅困難者向け一時滞在施設の確保不足（確保約33万人分／必要量約92万人分）を始め、急がれる対策が多々ある。防災・減災対策の着実かつ迅速な実施により都市防災力の向上を図り、被害を最小限に抑えることが急務である。

本年4月に東商が実施した会員企業向けのアンケートによると、首都直下地震の被害想定認知度は、およそ5割と半数程度にとどまる結果であった。加えて、東京都が2013年4月に施行した「帰宅困難者対策条例」の認知度は、64.4%と過去の調査から大きな変動は見られず、企業規模が小さくなるにつれてその認知度が低下する傾向も同様である。なお、この傾向は、企業における備蓄割合やBCPの策定率についても同様であることから、条例のさらなる周知や被害想定に基づく防災・減災対策の普及啓発、BCPの策定支援が必要である。

また、災害時のリーダーとなる人材育成にも努め、地域全体での「自助・共助」の意識醸成を図ることも大切である。東商の会員企業アンケートでは、防災関連の有資格者のいる企業は11.6%と低水準であった反面、今後資格取得を奨励したいと回答する企業は64%にも上っている。中小企業には、災害対策の専門部署がない、人材がいないという状況であるが、東商では引き続きBCP策定支援講座実施や帰宅困難者対策訓練参加の周知等、企業の災害時のリーダーとなる人材を育てることを企業に呼びかけ、「自助・共助」の意識醸成を図っていく所存である。

一方、災害リスクは地震に限らず、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、死者数は約2千人、想定被害額は約22兆円に及ぶ想定もあるなど、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ことから、水害対策も急務である。

加えて、東京都は、東京2020大会成功に向けたソフト・ハード両面での大きな役割を担っており、大会期間中の万一の発災に備えて外国人を含む旅行者の安全確保のための対策や避難誘導體制の早期確立、また事前の避難訓練の実施等が必要である。「都民ファーストでつくる『新しい東京』～2020年に向けた実行プラン～」や「東京の防災プラン」等に則り、官民が総力を挙げて防災・減災対策に取り組み、「世界一安全・安心な都市」の実現が求められる。

上記の認識のもと、東京の地域総合経済団体の立場から、充実・強化が必要な政策、対策を下記の通り要望する。

Ⅱ. 要望項目

1. 重点要望項目

東京の都市防災力の向上に特に重要と思われる項目を下記に列挙する。

(1) 東京における災害リスクの認知度向上と理解促進

本年4月に実施した東商会員企業アンケートでは、帰宅困難者対策条例の認知度は、64.4%で過去3回の調査から大きな変動は見られず、条例の努力義務である「全従業員の3日分の備蓄」を行っている企業は約半数であり、過去の調査結果から大きな改善が見られない状況にある。国難とも言うべき甚大な被害が想定される首都直下地震が、今後30年間で70%という高い確率で発生が予想されている中、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。

都民や企業の自主的な防災対策の実行を促すためには、まずは、自宅や勤務先等における災害のリスクを十分理解することが必要である。東商会員企業アンケートにおいて、首都直下地震と荒川右岸低地氾濫の被害想定認知度を尋ねたところ、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%であり、被害想定の詳細に対する認知度は未だ低い状況にある。

東京都におかれては、企業や家庭、地域での事前の対策を促進させるべく、各地域における地震・水害等への危険度や被害想定区域、避難場所、避難経路等の周知をさらに徹底し、地域ごとの危険度を具体的に確認できる情報を積極的に広報していくべきである。

また、都内には多くの企業や学校があり、東京都への昼間流入人口は約300万人いることから、都外在住の昼間就業者や通学者に対する普及啓発も重要である。

東京商工会議所としては、会員企業への災害リスクの認知度向上と理解促進に努める所存であるが、東京都におかれては、様々な団体や関係機関等とのネットワークを駆使して災害リスクへの認知度を向上させ、各自の防災対策の行動に繋げていくことが、都市防災力の向上のために極めて重要である。

(2) 東京都帰宅困難者対策条例のさらなる周知

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の3日分の備蓄等を努力義務としているが、東商の調査では「努力義務の内容を含めて知っている」割合は64.4%であり、従業員10～29人の事業者に限ると43.8%と企業規模が小さくなるにつれて認知度も下がる傾向にある。一方、強化・拡充を望む防災対策に関しては、「インフラの耐震化」の65.9%に次いで「帰宅困難者対策」が58.7%であり、従業員10～29人の事業者においても55.3%であることから、企業規模を問わず帰宅困難者対策に対する関心は高い。

本条例に関して、東商では説明会を施行前から実施し累計で約5千名が参加したことに加えて、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」を締結した後も12回開催し約2千名が参加した他、機関紙等も通じて周知に努めてきた。その結果、「努力義務の内容を含めて知っている」割合は、協定を締結した2014年比で2.4%の増加、特に従業員10～29人の事業者では5.2%増加するなど、認知度が高まっている。一方で、東京都が2017年3月に公表した「東京の防災プラン 進捗レポート2017」によると、都民の条例認知度は46.2%であり、半数に届いていない。

本条例をより一層周知することは、都内事業者における備蓄やBCPの策定等の取り組

みの進展に寄与すると思われることから、東京都におかれては、説明会の開催や広報誌、ハンドブック等の配布、中吊り広告、PRイベント、ホームページやSNS等あらゆる手段、機会を通じて、都内事業者及び広く都民に対する周知に、より積極的に努められたい。

(3) 都内で大幅に不足する発災時の帰宅困難者向け一時滞在施設の確保に向けた「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517万人（内閣府中央防災会議の被害想定では都内で約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、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は約92万人分と想定されているが、現状は約33万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である。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（防災担当）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」が早期に創設されるよう、国に対して継続的に働きかけるべきである。

東商の調査では、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する事業者が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、同制度の早期創設が必要である。

なお、一時滞在施設では発災時に、備蓄品の運搬・配布や館内セキュリティのための巡回等の作業を、受け入れた帰宅困難者を含むボランティア等に協力要請することが想定されるので、こうした要素を加味した制度とすることが望ましい。

(4) 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、災害用伝言サービス、SNS、Janpi等、災害時の安否確認に有効な手段の周知を通じて、帰宅困難者対策条例で都民の責務とされている家族等との連絡手段の確保や、事業者の責務である従業者や家族等との連絡手段の確保を推進していくことは不可欠である。

しかし、東商の調査では、従業員に対する安否確認手段は「メール」が56.0%、「通話」が53.1%である一方で、「災害用伝言サービス」は33.3%にとどまっている。

加えて、従業員に対する家族との安否確認手段の周知でも、「災害用伝言サービス等、通話以外の手段」は39.0%にとどまっている。

一方、「東京の防災プラン 進捗レポート2017」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85.1%である反面、利用（体験）したことがある割合は20.2%にとどまり、「サービスがあることは知っているが、利用したことはない」が64.9%、「サービスがあること自体知らない」が14.9%となっている。

災害時の安否確認に有効な手段の周知を官民挙げてさらに行っていく必要があることから、東京都におかれては周知の強化に努められたい。

加えて、手段の周知のみならず、実際に体験していただくことを奨励することが重要である。東日本大震災時の教訓を踏まえ、災害時の安否確認に有効な手段の周知・体験を通じて、災害時でも多くの都民が家族の安否を確認できるようにすることは、一斉帰宅の抑制、すなわち想定されている帰宅困難者数の減少にも寄与すると思われる。

こうした認識のもと、東商では2017年度の防災週間に合わせて、災害用伝言ダイヤルや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、会員企業275社から約3万5千名が参加した。また、本訓練の参加企業に対する事後アンケートでは、訓練前の段階で従業員に対して災害時の安否確認に有効な手段を確保するよう周知していなかった企業の中には訓練への参加を通じて、今後、自社の従業員に周知すると回答したことから、本訓練は災害時の安否確認に有効な手段の周知に高い効果があると思われる。

なお、東商では今後も同様の訓練を実施し、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。また、東京都においても全職員を対象に訓練を定期的実施することが望ましい。

(5) 中小・小規模事業者のBCP策定率を向上させる支援策の拡充

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。

その上で鍵となるのが中小・小規模事業者における取り組みの推進であるが、東商の調査では、企業規模が小さくなるにつれて策定率は低下する。また、2017年の調査では、BCPを策定していない理由として、「策定に必要なノウハウ・スキルがないから」が57.1%、「策定する人的余裕がないから」が56.8%となっている。このことから、策定率の向上に向けて、中小・小規模事業者等を対象とした策定支援講座の実施を通じて、BCP策定のポイント・ノウハウを提供していくことが有効であると思われる。従って、東京都においてBCP策定支援講座を一層拡充するとともに、内閣官房での「レジリエンス認証」制度のように、東京都独自の認定制度を創設の上、認証を取得した企業に対して、マーク等を付与することや、公共調達優先発注、公的融資の金利優遇、税の優遇等、策定率の向上を図るためのインセンティブが創設または強化されることを望む。

(6) 不燃化特区の推進と延焼遮断帯（特定整備路線等）の形成を柱とした木造住宅密集地域の不燃化対策の加速

木造住宅密集地域は、山手線外周部から環状第7号線沿いに広く分布し、区部面積の約20%を占めている。

木造住宅密集地域を中心に、震災時に特に甚大な被害が想定される整備地域は、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地域危険度が高く、地震火災などにより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。

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、2016年3月に改定された「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。

一方で、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。あわせて、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。

そうした中、不燃化特区制度が開始された2013年度から2014年度までの1年間の不燃領域率の上昇率を基にした2020年度の整備地域における不燃領域率の推計値は約67%である。従って、2020年度までの到達目標を確実に達成するには、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を更に加速させるとともに、実効性を高めていく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。

(7) 電気火災を含めた防火対策の意識啓発（感震ブレーカーの設置促進等）

東京都が公表した首都直下地震の被害想定では、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、木密地域において防火対策を講じること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り組みである。

一方、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ものについて、いずれも6割以上が電気起因している。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大災害時に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。

上述の通り、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の遂行により、死者は約10分の1、経済的被害も半減できる見通しを示している。さらには、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いることから、感震ブレーカーの設置促進を短期集中的に取り組んでいく必要がある。

従って、感震ブレーカーの効果を知りていくことなど、電気火災を含めた防火対策の意識啓発により一層取り組んでいく必要がある。

(8) 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、2017年6月末時点の耐震化率は83.6%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37.3%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2016年に実施した調査では、所有者の39%が耐震化を予定（耐震改修を予定21%、建替え・除却を予定18%）していることが明らかになった一方で、53%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、建物所有者への個別訪問等あらゆる機会を捉えて条例の趣旨や支援措置の周知に一層努めるとともに、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。

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必要がある。

(9)「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並びに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

東京都は、首都東京の防災・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、隣接する地方公共団体、さらには民間企業との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、東京都におかれても、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。

加えて、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。

(10) 東京2020大会の開催を支える防災対策の推進

2020年東京オリンピック・パラリンピックには、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り組みに国と緊密に連携し万全を期さなければならない。万が一、大会期間中に首都直下地震等の大災害が発災した際の想定に基づく防災訓練を徹底することが必要である。

また、2020年オリンピック・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、災害時に誰もが迅速かつ円滑に避難できるまちづくりを推進していくことは、減災の観点からも非常に重要である。公共交通機関や公共空間のバリアフリー化や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. 個別要望項目

(1) 帰宅困難者対策の推進、地域防災力の向上

① 帰宅困難者対策の推進

➤ 備蓄品の確保・更新に対する支援、防災設備導入に対する補助制度の拡充

東京都は民間一時滞在施設備蓄品購入費用補助金により、一定の要件のもとで備蓄品購入費用の6分の5を補助するなど、都内事業者における備蓄の促進に注力している。一方、2017年の東商の調査で「備蓄なし」と回答した事業者が備蓄をしない理由として「備蓄の購入費用を確保することが難しいため」や「備蓄の保管作業や更新等の負担費用が多額なため」を挙げる企業があることから、補助率の上乗せや、同補助金により購入した備蓄品の更新に対する支援に取り組みたい。

➤ 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

一時滞在施設は大幅に不足しており、民間事業者の協力を得て確保を促進することが喫緊の課題となっている。加えて、発災時には安全面を含む実効性のある施設運営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、発災時には怪我等を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。

➤ 他の事業者の備蓄品保管に提供した場所の固定資産税・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従業者の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、東商の調査では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50.1%、食料で46.2%、災害用トイレで34.5%にとどまっており、従業員10～29人の事業者においては、その割合はさらに低下する。

加えて、東京都が共助の観点から推奨している外部の帰宅困難者のために従業員数の10%程度の量を余分に備蓄している事業者の割合は19.0%であり、従業員10～29人の事業者においては10.1%にとどまっている。

一方、東商の調査では、「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、都内事業者における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だと思われる。

従って、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。

② 地域防災力の向上

➤ 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な要素となっている。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たい。加えて、駅前滞留者対策を円滑に実施するには、行政と駅前滞留者対策協議会との情報連絡ツールを確保することが重要であるため、協議会を構成する事業者や学校等に災害時でも有効な通信機器を設置していくことが望ましい。

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

▶ 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の強化、「災害ボランティアコーディネーター」の養成強化）

東京都は地域防災計画を2012年に修正した際に、首都直下地震における想定最大死者数約9,700人を、建築物の耐震化（約3,900人減）や不燃化・延焼遮断帯の整備（約2,000人減）、防災市民組織・消防団の初期消火力の強化（約500人減）等により、10年以内に約6,400人減らし約3,300人とする目標や、全壊・焼失棟数を約30.4万棟から約19.6万棟を減らし約10.8万棟とする目標を掲げている。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。

従って、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、活動支援を促進していくべきである。

また、地域防災活動の活性化のため、自主防災組織等への活動支援の強化や災害ボランティア活動の中核を担う「災害ボランティアコーディネーター」の養成強化に努められたい。

なお、東商は「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、東商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。

▶ 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、首都直下地震等の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など、高層マンションにおける防災対策の推進について、区と連携しながら啓発や支援に取り組みたい。

➤ 外国人に対する災害情報の多言語提供

2016年の訪日外国人旅行者数は過去最高の2,404万人となり、2020年東京オリンピック・パラリンピックを追い風に、今後とも増加していくことが期待されている。従って、平時および発災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ことから、無料Wi-Fi接続環境の向上とともに、大会会場周辺やターミナル駅前等に多言語表示が可能なデジタルサイネージの設置を促進するなど、多言語による災害情報の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。

(2) 災害に強いまちづくりの推進

①木造住宅密集地域の早期解消

➤ 防災都市づくり推進計画に基づく取り組みの推進

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。そうすることで、東京都の取り組みに対する地域の様々な主体の協力や参画を促進していくべきである。

➤ 特定整備路線、防災生活道路の整備促進

延焼遮断帯として重要な役割を担う特定整備路線について、東京都は2020年度までに28区間・約25kmの全線整備を目標としている。現在、全28区間において事業に着手し、用地取得を進めているところであるが、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。

➤ 特定整備路線、防災生活道路の沿道建築物の不燃化・耐震化促進

東京都は2016年3月に改定した「耐震改修促進計画」において、2020年度末までに住宅の耐震化率を95%とする目標を掲げているが、2014年度末時点の耐震化率は83.8%であり、木造戸建て住宅に限ると77.5%にとどまっていることから、これまで以上に耐震化を促進していく必要がある。

特に整備地域は、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いる。整備地域の中でも特に重点的・集中的に改善を図るべき地域では、東京都と区が連携して老朽家屋の除去や戸建ての建替え（準耐火以上）等を行う上で、現在、東京都は整備地域内の住宅を対象にアドバイザーの派遣や耐震診断費用の助成、耐震改修等費用の助成を実施しているが、これらの施策を鋭意展開することで、住宅の不燃化・耐震化や耐震改修を促進していく必要がある。

➤ 消防水利の確保

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、地域防災計画では木密地域内における消防水利の不足を課題に掲げていることから、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的確に進めていく必要がある。

➤ 木密地域内での救出・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・広場は短期集中的に整備していく必要があるため、国や区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、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。

➤ 地域における初期消火力と共助体制の強化

東京都は「地域防災計画」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極めて重要である。従って、上述の通り、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など、活動支援を促進していくべきである。

また、高齢者が多い木密地域では共助体制の強化が特に重要であることから、防災訓練への参加を促すこと、さらには消火器の使用方法等を習得してもらうことも肝要である。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。

➤ 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%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。

➤ 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、国に対して緩和を働きかけられたい。

②建築物の耐震化・更新の推進

➤ 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。

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年時点の国の調査では、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、2011年時点の都の調査では、都内の旧耐震基準で建てられたマンションのうち、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。

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。

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、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。そのような中、昨年3月に策定された「良質なマンションストックの形成促進計画」等に基づき、マンション啓発隊による助言活動やマンション耐震セミナーをはじめとしたマンション管理組合等に対する普及啓発活動、耐震診断や補強設計、耐震改修等の助成を通じて耐震化、更新対策を加速していく必要がある。加えて、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。

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、高齢化に合わせたまちづくりを加速していくことも重要である。

➤ 耐震改修促進計画に基づく取り組みの推進

東京都は『必ず来る大地震に対しても「倒れない」世界一安全・安心な都市・東京の実現』を基本理念として、2016年3月に「耐震改修促進計画」を改定した。この「耐震改修促進計画」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、耐震化率の向上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向上に向けて非常に重要な計画である。

上述の通り、特定緊急輸送道路沿道建築物をはじめ、建築物の耐震化を早急かつ強力に推進していく必要があることから、耐震化に対する基本的な考え方や促進に向けた施策など、本計画の趣旨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。そうすることで、東京都の取り組みに対する地域の様々な主体の協力や参画を促進していくべきである。

➤ 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、市街地の防災性向上にもつながる取り組みである。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、耐震化に向けた取り組みとして、個別訪問などによる耐震診断の促進や、省エネルギー工事・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2017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、これらの施策を鋭意推進することで、住宅の耐震化を促進していくべきである。

➤ 特定建築物（商業施設、ホテル等）の耐震化促進

多数の者が利用する一定規模以上の建築物が倒壊した場合、多くの利用者が被害を受けるだけでなく、倒壊による道路の閉塞により消火活動や避難に支障を来す可能性がある。耐震改修促進法では、不特定多数の者が利用する建築物や自力での避難が困難な高齢者や乳幼児などが利用する旧耐震基準の建築物のうち大規模なものを「要緊急安全確認大規模建築物」と位置付けて耐震診断の実施を義務付けている。また、「要緊急安全確認大規模建築物」を除く、多数の者が利用する一定規模以上の旧耐震基準の建築物を「特定既存耐震不適格建築物」と位置付けている。

「耐震改修促進計画」では、これらの特定建築物の耐震化率を2014年度末時点の85.6%から2020年度末までに95%とすることを目標に掲げているが、特定建築物の耐震化を促進するには、建物所有者が耐震化の重要性等を認識することが必要であることから、建物所有者に対する耐震診断や耐震改修の働きかけを一層強化していくべきである。

➤ 防災上重要な公共建築物、災害拠点病院等の耐震化促進

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いることから、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。

また、災害拠点病院は震災時の医療活動の拠点となり、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、2015年9月時点の耐震化率は91.4%にとどまっている。加えて、社会福祉施設等および保育所、私立学校は2020年度末までに耐震化率を100%とする目標を掲げているが、耐震化の完了が急がれる状況にある。これらの施設の耐震化を促進するには、資金面の支援の他、耐震診断や耐震化に関する助言を通じて、きめ細かく対応していく必要がある。

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。

➤ 超高層建築物等における長周期地震動対策の推進

東日本大震災時に、都内の超高層建築物では大きな揺れが長い間観測されたことから、都内の超高層建築物において長周期地震動対策を早急に講じていく必要性が指摘されていた。

こうした中、国土交通省は2016年6月に、超高層建築物等における南海トラフ沿いの巨大地震による長周期地震動への対策について、東京都を含む関東地域をはじめとした対象地域内において、超高層建築物等を大臣認定により新築する場合の大臣認定の運用強化、既存の超高層建築物等に対する自主的な検証や必要に応じた補強等の措置を促していくことが公表されたところである。超高層建築物等における長周期地震動対策を講じることは、家具や什器類の転倒、内外装材や設備の損傷等による危害の抑制に寄与し、居住者の安全・安心の確保につながることから、既存の超高層建築物等の所有者等に対して、補強方法や家具等の転倒防止対策等に関する技術的指導や普及啓発を図っていくことが求められる。

➤ 窓ガラスや外壁タイル、屋外広告物等の落下防止対策の推進

首都直下地震等の大災害時には、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。東京都は「耐震改修促進計画」に基づいて建築物の耐震化を推進しているが、建物所有者等に対する普及啓発をはじめ、落下物等の防止対策を推進していくことも重要である。

③空き家対策の推進

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」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都市再開発の促進を通じた防災力の向上

都内には、旧耐震基準で建てられた老朽ビルが多く存在している。都市再生緊急整備地域等都市機能が高度に集積している地域において、民間による優良な再開発プロジェクトを誘導することで、老朽ビルを耐震性に優れ防災機能を備えたビルへと更新していくとともに大街区化を促進していくことは、地域全体の防災力の向上を図る上で有効である。従って、地域の理解のもと、街区の特性に応じた容積率等土地利用規制の緩和、税制支援や、ソフト・ハード両面にわたる都市防災力の向上に資するエリア防災の促進等を通じて、再開発プロジェクトを誘導・促進し、老朽ビルの更新も図っていくことが望ましい。

⑤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

東京都は2014年度、都内の中小企業等が取り組む都市防災力を高める新規性の高い技術開発について、その実用化を支援するとともに、普及を後押しするなど、優れた防災技術（免震制震装置、感震ブレーカー、災害時情報システム、救助器具等）の創出を促進するために、先進的防災技術実用化支援事業（実用化経費助成）を創設した。本事業は中小企業等による防災技術開発の支援に資するとともに、中小企業等の成長・発展にも寄与する制度である。また、東京都中小企業振興公社において防災関連の展示商談会を実施しているが、防災市場は今後も拡大が見込まれることから、中小企業の活力を都市防災力の向上に活かすためにも、これらの事業を拡充されたい。

(3) 災害に強い都市基盤の構築

①大規模地震に強い都市基盤の構築

➤ 交通インフラ（道路橋梁、鉄道施設、東京港、羽田空港）の強靱化

特定緊急輸送道路等の幹線道路は、発災時に救出・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、東京都は条例等により沿道建築物の耐震化に鋭意取り組んでいるが、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。従って、橋梁に耐震化や老朽化対策を施すことで、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講じるべきである。

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。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。また、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。

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、対策が早急に完了するよう、国に対する働きかけを強化すべきである。

➤ 上下水道、ガス・通信等の埋設管、共同溝

東商の調査では、事業運営上、強化・拡充を望む防災対策としてインフラの耐震化（電気・ガス・水道、通信、鉄道、橋梁、港湾、空港等）を挙げる割合が65.9%に達している。言うまでもなく、上下水道や電力・ガス・通信等のライフラインは都民生活、経済活動の継続のみならず首都中枢機能の維持にも不可欠な基盤であることから、埋設管の耐震化や、緊急交通路・緊急輸送道路等における共同溝の設置等について、国とも連携して推進していくべきである。

➤ 電線類地中化・無電柱化の推進

電線類地中化・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。

東京都においても「東京都無電柱化推進計画」でセンター・コア・エリア（おおむね首都高速中央環状線の内側のエリア）内の都市計画幅員で完成した都道の無電柱化を2019年度までに完了することに加えて、2017年9月からの東京都無電柱化推進条例の施行、また都道全線における電柱新設の禁止を指定した。

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から順次、無電柱化を推進していくことが求められる。

➤ 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、中でも外環道（関越道～東名高速間）が完成すれば、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CO₂排出量削減効果、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、都内経済界としても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）をはじめとした災害時に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。2016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て、環状道路機能を最大限発揮させるため、早期に東名高速から湾岸道路間のルート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、早期効果発言のため、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。

加えて、国道357号線（東京港トンネル東行き、多摩川トンネル、その他未整備区間）をはじめとした都内の交通円滑化や首都圏の都市間連携の強化に寄与する道路、都市計画道路、臨港道路等のさらなる整備も推進すべきである。さらに、災害時の救出・救助活動や復旧支援活動の妨げとなる交通渋滞についても早急に対策を講じるべきである。

➤ 災害時に道路が確実に機能するための措置の実施（道路啓開等）

首都直下地震等の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、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、国土交通省は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）」を2015年2月に策定し、2016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、定期的な訓練を国と緊密に連携し実施することで、実効性を十分に確保していくことが求められる。

また、首都直下地震等の大災害発生時には、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取り出すことがないよう、都民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。

➤ 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、鉄道の輸送障害の解消や道路ネットワークの形成促進、交通渋滞の解消による自動車平均走行速度の向上、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、都市の防災・安全性の向上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。

➤ 物流施設の耐震化、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、物流施設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。

➤ 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年関東大地震の際の都心での地震動が全域で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、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。

②大規模水害に強い都市基盤の構築

➤ 地下街、地下駅等の浸水対策（止水板の設置等）の推進

地下街は設備の老朽化が進んでいることから、都内のみならず全国的に防災・安全対策を推進していく必要性が指摘されている。首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）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。

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、ガイドラインの周知、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、水漏れ対策、止水板の設置をはじめとした浸水対策、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、安全対策に係る計画策定の支援等に一層取り組まれない。

➤ 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。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、東証一部上場企業大手100社のうち42社の企業の本社や、銀行・証券・商品先物取引業32社のうち19社が浸水する可能性がある他、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となる予測もあるなど、都心部においても甚大な被害が危惧されている。

更に、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、神奈川県の高潮エリアを中心に約280㎢が浸水し、死者数は約7,600人に及ぶ想定もある。

東京都は、東部低地帯において、水門、排水機場、堤防等の河川・海岸保全施設の耐震・耐水対策および東京港沿岸部の地震・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が、国と緊密に連携し着実に整備していくべきである。

特に、東京の沿岸部の第一線を守る水門、防潮堤については、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。

➤ ハッ場ダム、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、ハ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。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、ハッ場ダムはストック効果が非常に高い施設であり、「関東ブロックにおける社会資本整備重点計画」では、ハ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、ハ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国と緊密に連携し着実に推進していく必要がある。

(4) 国や他の地方公共団体との連携強化等

①国との連携強化、国に対して働きかけるべき事項

➤ 災害時における安定的な燃料供給手段の確立

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

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

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。

➤ 首都直下地震等、大災害時の東京都災害対策本部と政府災害対策本部・現地対策本部との緊密な情報共有・連絡体制の構築に向けた協議の推進

東京都と国は、2020年東京オリンピック・パラリンピックの成功に向け、一体となって首都直下地震対策を推進するため、合同の図上訓練等を実施し、首都直下地震対策を効率的・効果的に推進していくための取組みがなされているが、特に、東京都災害対策本部と政府災害対策本部・現地対策本部との緊密な情報共有・連絡体制の構築に向けた具体的な課題に関する協議を推進していくべきである。加えて、発災時の東京都と国の役割分担を明確にし、シミュレーション等を通じて一刻も早い復旧が可能となる体制を構築していくべきである。

➤ 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、首都中枢機関の集積状況や、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。

▶ 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2016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33万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。

②他の地方公共団体との連携強化

▶ 九都県市が連携した復興事前対策の充実と強化

首都直下地震等の大災害後の復旧・復興対策は内容が多岐にわたり、手続きや手順が複雑なものもあることから、予め関係者の合意形成を図りながら生活再建や市街地復興の基本方針、手順や手法等を取り纏めるなど、迅速かつ円滑な都市機能の復旧・復興を図るための事前準備を推進していくことが肝要である。

東京都は、阪神・淡路大震災における検証結果を踏まえて、地域による新しい協働復興の仕組みを提案するために2003年に「東京都震災復興マニュアル」を策定し、2016年3月には東日本大震災後の法整備等や各種災害対応の経験等を踏まえて修正版を公表したことから、都民に対する周知に努められたい。また、首都直下地震は広域的な被害が想定されていることから、九都県市などが連携して事前準備を推進していくことが重要である。

また、東京都では、東日本大震災時に約352万人の帰宅困難者が発生した教訓から、帰宅困難者対策条例を制定し、2013年4月に施行している。また、首都圏全体では約515万人の帰宅困難者が発生し、都内のみならず首都圏全体での実効性をさらに高めていく必要があることから、東京都区部と隣接もしくは至近にある地方公共団体において、帰宅困難者対策に特化した条例が制定されるよう働きかけられたい。

併せて、東京都は九都県市の枠組みを通じて、国に対する地震防災対策等の充実強化に関する提案活動や、合同防災訓練、ホームページ等を通じた情報発信に努めているが、首都直下地震は地震発生の場所が事前に特定できないことに加えて、都内のみならず首都圏

全域に影響を及ぼすことから、首都圏内の地方公共団体が連携して取り組むこれらの活動について、より積極的に展開されたい。

➤ **都内区市町村のBCP策定・更新に対する支援の強化**

首都直下地震等の大災害の人的・物的被害や経済的被害を最小限に抑えるには、政府や企業におけるBCPの遂行が非常に重要な要素となる。加えて、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、現場対応等に非常に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、2016年4月時点で約7割（62区市町村中46団体）にとどまっている。従って、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・更新に対する支援を強化していくことが求められる。

➤ **他の地域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。

以上

2017年度第12号 2017年12月14日 第701回常議員会決議
--