

2025 年 10 月 9 日

東京商工会議所

基本的な考え方

わが国は、地形や気象等の自然的条件から、地震や風水害、火山噴火等の災害が発生しやすい環境にある。昨年は能登半島において地震と豪雨により甚大な被害を受けたほか、8 月には「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」が発表された。また、本年 7 月にはカムチャツカ半島付近を震源としたマグニチュード 8.8 の地震の影響で、国内でも広範囲に津波警報が発表される等、度重なる災害に対して事業者は緊張感を一層高めている。さらに近年では、こうした自然災害に加え、サイバー攻撃・感染症・紛争等、事業者を取り巻くリスクは多岐にわたる。自然災害が頻発し、また国際情勢が不安定化するなか、住民および事業者の安全・安心を確保できる、強靱で持続可能な都市「東京」の早急な構築を求める声が高まっている。

政府は、本年 6 月に「防災・減災、国土強靱化のための 5 か年加速化対策」の後継となる「第 1 次国土強靱化実施中期計画」を閣議決定した。本計画の事業規模は 20 兆円を超え、防災インフラの整備・管理やライフライン強靱化、新技術の活用等により国土強靱化の取組みを切れ目なく推進するものとしている。

また、東京都においても 2022 年 12 月、「TOKYO 強靱化プロジェクト『100 年先も安心』を目指して」を策定した。2023 年 12 月には、そのアップグレード版を公表し、2040 年代に目指す強靱化された東京の姿や 5 つの危機と複合災害に対して取り組むべき事業をとりまとめ、総事業規模は 17 兆円を見込んでいる。

あらゆる危機事象に対応するには、災害・リスク対策や国土強靱化対策の着実な実施が肝要であり、事業者においても事業継続に向けた備えが必要不可欠である。そのためには、各々の住民・事業者が自ら危機を再認識した上で、「自助・共助・公助」のあるべき姿を社会全体で共有し、自律的な対策を推進する必要がある。

行政の災害対策への需要は無尽蔵に膨らむ傾向がある一方、対応資源は限られている。したがって、住民や事業者における「自助・共助」の取組み強化により「公助」への負担を減らし、「公助」は広く国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必要がある。

他方、本年 1 月に発生した八潮市の道路陥没事故を受け、道路・橋梁・上下水道管路・トンネル等の都市インフラの老朽化対策を求める声が多く寄せられている。災害時に円滑な復旧活動を行うためには健全な都市インフラの維持が不可欠であり、これらを支える建設業の担い手不足解消等も喫緊の課題である。

このほか、災害・リスク対策の実効性向上には、民間のノウハウを活用した、官民連携による取組みが欠かせない。官民の持ち味を活かした対策を推進することが、社会全体のレジリエンス強化につながる。

以上のような考え方のもと、政府におかれては、省庁間ならびに政府と地方公共団体とが緊密に連携し、各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、中小企業の災害・リスク対策の促進に向けて行動するとともに、最大限の協力を行う所存である。

目 次

基本的な考え方	1
I. 重点要望項目	3
1. 自助・共助の力を高めるための支援強化	3
2. 都市インフラの老朽化対策	5
3. 新たな被害想定を踏まえた首都直下地震対策	7
4. 頻発化・激甚化する風水害に備えた対策	10
II. 継続要望項目	12
1. レジリエントなまちづくり	12
2. 迅速な復旧体制の整備、災害・リスクへの社会的意識向上	14
3. 多様化する災害・リスクへの対策強化	16

I. 重点要望項目

1. 自助・共助の力を高めるための支援強化

都内の多くの地域に影響が及ぶ首都直下地震や風水害、富士山噴火等の自然災害をはじめ、サイバー攻撃・感染症・紛争等、事業者を取り巻くリスクは、多様化・複合化している。

こうした状況下では、過去の事例からの教訓を活かした対策を講じるとともに、想定外の災害・リスクに備えた強靱化の取組みが不可欠である。とりわけ東京は、人口や産業における高い集積性を有しており、その特性を踏まえた対応が求められる。都市直下型地震であった阪神・淡路大震災の救助割合は、公助による救出はわずか1.7%に留まり、大多数が自助・共助による救出とされている。こうした結果は、東京で大規模災害が発生した場合にも公助には一定の限界があることを示しており、住民や事業者が災害を自分事として捉え、「自らの命は自らが守る」「身近な人々と協力して助け合う」という意識を醸成することが必要である。

危機事象発生に対する備えとして、事業者には策定が推奨されているBCPであるが、本年の会員企業への災害・リスク対策に関するアンケート調査（以下、当所会員へのアンケート調査）では、BCP策定率は約4割に留まっており、継続的な支援が求められる。また、リスクが多様化するなか、BCP策定にあたっては経営資源の棄損に着目するオールハザード型BCPへの転換促進も欠かせない視点である。

なお、当所では本年8月に、中小企業・小規模事業者のBCP策定を後押しすべく「超入門版BCPシート（首都直下地震編）」を公表した。さらに、2025年度中に「AIを活用したBCP策定支援事業」を開始予定であり、今後も関係機関と連携しBCPの普及促進に取り組む所存である。

このほか、企業や地域の防災力を向上させるべく、リーダー人材育成や災害時における民間企業のノウハウ活用等の取組みを推進されたい。

①BCP策定支援・訓練の促進

本年の当所会員へのアンケート調査では、中小企業のBCP策定率は28.0%と、大企業の63.0%に対して低い割合となっている。BCP策定の課題は「人員に余裕がない」「時間に余裕がない」「具体的な対策方法が分からない」といった声が多く挙げられ、BCP策定に係る幅広い公的支援策やガイドライン等の継続的な整備が必要である。

内閣府では、2005年に事業継続ガイドラインの第1版を策定して以降、随時改定を行っている。当該ガイドラインには、オールハザードアプローチの視点が盛り込まれている一方で、多岐にわたる項目に言及しているため文量が膨大であり、はじめてBCP策定に取り組む事業者にとってハードルが高いとの指摘がある。ガイドラインを踏まえたBCPの策定について、説明会の開催や動画での解説、策定支援講座等を行い、中小企業の活用を促進する取組みも実施されたい。その際、BCP策定が企業価値向上に資する取組みであるという視点や意識の醸成も必要である。

また、国では中小企業強靱化法に基づく事業継続力強化計画認定制度において、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、補助金の加点等の支援策を設けている。独立行政法人中小企業基盤整備機構のHPにおいて、計画策定方法をステ

ップごとに分かりやすく解説しており、こうした取組みは今後も継続されたい。なお、事業継続力強化計画にはオールハザードアプローチの視点が不足しており、新たな類型（オールハザード型）を追加する等の制度拡充を検討すべきである。

このほか、災害・リスク対策の誘い水となる施策により、民間の取組みを活性化することが重要である。とりわけ、中小企業防災・減災投資促進税制は、中小企業のBCP策定や災害・リスク対策促進に資することから、積極的な広報を行うとともに、蓄電池やガラスの飛散防止フィルム、雨水浸透枳や雨水貯留施設等も対象設備となるよう検討されたい。また、企業等によるBCP策定や更新、訓練等の促進にあたっては、公的融資制度における金利優遇や公共調達における加点評価等のインセンティブ拡充、助成制度創設も有効であり、国による積極的な取組みが必要である。さらに、サプライチェーンをはじめとした共助に基づくBCP策定を推進すべく、事業者が取引先のBCP策定支援を行った場合のインセンティブを設ける等、企業間連携や産官学連携を高める措置も検討されたい。その際、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。

BCP について最も重要なことは、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。2024 年の当所会員へのアンケート調査では、BCP 策定済企業の約 7 割が見直しを、約 5 割が訓練を実施しており、こうした取組みを後押しする施策も必要である。なお、AI 技術を活用したシミュレーション等により被害状況を可視化することで、個々人の危機意識の醸成を図り、災害を自分事として捉えて訓練に参加してもらうことも重要である。

加えて、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意・巨大地震警戒）の発表や台風による鉄道の計画運休実施等、災害警戒時の対応方針を策定する必要性も高まっている。国は、本年 8 月に南海トラフ地震臨時情報防災対応ガイドラインを改定したところであり、本件の周知を強化されたい。

②災害時における民間企業のノウハウ・資源の活用

災害時には公助の資源が限られることから、民間のノウハウ・資源を有効に活用することが重要である。民間企業や業界団体等では、事業を通じて培ったノウハウをもとに、国や地方公共団体と連携し、復旧・復興活動に協力している。

関東地方整備局は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おり、「認定を受けることで、災害に強い会社であることを対外的にアピールできた」との声も寄せられている。本制度をより一層周知するとともに、災害対策用設備導入への支援を講じることが重要である。加えて、災害時における河川災害応急復旧業務に関する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。

2018 年の西日本豪雨では、早期復旧を目指す行政からの協力要請により、建設関連の企業では 36 協定で定めた時間数を大幅に超える時間外労働が発生した。こうした状況に対して企業から、国土交通省と厚生労働省との調整を通じ、労働基準監督署から労働基準法第 33 条（災害時の時間外労働等に関する規定）の適用を円滑に受け取ることができたとの声が寄せられた。2024 年 4 月より建設業・運送業への「時間外労働の上限規制適用」がはじまったことから、災害対応にあたる企業の状況をしっかりと確認したうえで、引き続き適切

な対応をお願いしたい。

また、トラック運送業においても、地方公共団体等との協力に基づき、災害時の物資輸送や支援物資の差配、また、平時には備蓄品の消費期限等の管理を行っている例がある。昨年の能登半島地震発災時、復旧作業のための特殊車両の通行に関して、被災地域への、または被災地域からの貨物の運搬等である場合には、通行許可手続きを最優先で行う等の措置がとられたが、より迅速な復旧作業のため、有事の際にはこうした規制を柔軟に緩和されたい。特に大規模な物流施設や大型トラックの駐車場は環状七号線の外側に立地が進んでいるが、発災時に円滑な物資輸送ができるよう、事前に民間企業等との協定等により車両の通行ができるようにすることも必要である。

さらに、災害時には娯楽業等、通常通りの営業が一時的にできなくなる業種もある。そうした業種では、例えば大規模な駐車場を車中泊ができる避難場所として開放する等の取組みも検討されている。企業がこうした取組みを行うにあたり、法的責任や金銭的負担等が軽減されるよう最大限配慮いただきたい。

加えて、気候変動による自然災害の激甚化・頻発化を踏まえ、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等、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っていくことが重要である。

③企業や地域の防災力向上に資するリーダー人材育成

近年の災害の激甚化・頻発化を踏まえ、各企業や各地域において、災害・リスク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必要がある。

2022年の当所会員へのアンケート調査によると、防災士や危機管理士等の防災関連資格を持つ役員・従業員がいる企業は12.3%（大企業21.5%、中小企業8.3%）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」と回答した企業はあわせて62.2%にのぼり、かつ大企業63.3%、中小企業61.9%と企業規模を問わず高い割合となった。

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。国においては、地方公共団体や企業・団体等による研修機会の充実・拡大を強力に支援されたい。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。

2. 都市インフラの老朽化対策

東京は2024年「世界の都市総合力ランキング」（森記念財団都市戦略研究所）において「自然災害の経済的リスクの少なさ」の指標で48都市中41位となった。この結果は、自然災害の影響を大きく受ける都市であることを示しており、戦略的なインフラメンテナンスの取組みが不可欠と言える。

また、本年1月に八潮市で道路陥没事故が発生し、4月には京都市で広範囲にわたる道路冠水が起きた。いずれもインフラの破損が原因と考えられており、都市インフラの老朽化問題が顕在化している。今後、建設後50年が経過するインフラの割合が加速度的に増加すると見込まれ、災害時の円滑な復旧活動やレジリエンスの観点からも、インフラの老朽化対策は喫緊の課題である。

他方、インフラメンテナンスや発災時の復旧活動を担う建設業では人手不足が深刻化している。2024 年の建設業就業者数は、ピーク時の 685 万人（1997 年）から約 7 割の 477 万人まで減少しており、担い手確保に向けた施策強化は急務となっている。

さらに、本年 6 月には「労働安全衛生規則の一部を改正する省令」（厚生労働省）が施行された。この改正は熱中症による労働災害防止を目的としており、事業者が対策を怠った場合は罰則が科されることとなった。義務化の対象となるのは、WBGT（湿球黒球温度）28 度以上または気温 31 度以上の環境下で、連続 1 時間以上または 1 日 4 時間を超えて実施が見込まれる作業としているが、多くの建設現場がこの条件に該当するものと想定される。建設事業者を取り巻く環境が厳しさを増すなか、インフラメンテナンスの質を維持できるよう、行政によるきめ細かな支援と環境整備を求める。

①老朽化するインフラの速やかな現状把握とリスク評価

国土交通省の調査によれば、2040 年 3 月時点で建設後 50 年以上経過するインフラは、水道管路約 41%、下水道管渠約 34%、道路橋約 75%、トンネル約 52%まで急増する見込みである。老朽化に確実に対応すべく、各インフラの現状把握やリスク評価、修繕に要する費用の精査について、速やかに取り組む必要がある。

また、国では、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、インフラ老朽化対策を進めている。こうした取組みを強力に推進し、都市インフラの強靱化と長寿命化を実現すべきである。

②効率的なインフラ整備の推進

各インフラの老朽化と人手不足が進行する状況下、効率的な整備を進める視点が欠かせない。例えば、官民一体でロボット・センサー・ドローン等の新技術を積極的に開発・導入し、作業の効率化と平準化を図るべきである。また、AI を活用した維持管理体制の高度化や省力化・コスト削減につながる施工方法の導入等、多角的な取組みが求められる。

また、効率的なインフラ整備においては、施設の利用状況や老朽化の度合い、人口減少等を踏まえた集約・再編・広域化の観点が重要であり、総合的かつ多角的な視点からインフラのマネジメントに取り組むべきである。その際、コンパクト・プラス・ネットワークの観点も踏まえた戦略とすることが望ましい。

加えて、インフラ老朽化対策の重要性に係る住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、産学官の多様な主体が連携した取組みやオープンイノベーション手法等の活用による生産性向上、新技術を活用したビジネスモデルの構築といった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、協力を深めることも肝要である。

③インフラ整備に係る担い手確保

日本・東京商工会議所「人手不足の状況および多様な人材の活躍等に関する調査」（2024 年 9 月）によれば、建設業において「人手が不足している」と回答した事業者は約 8 割に達し、厳しい状況が続いている。また、建設業就業者の約 5 割が 50 歳以上と他産業と比べて高齢化が進み、担い手確保が急務となっている。こうした状況が続けば、インフラメン

テナンスや災害復旧といった国土強靱化の基盤が揺らぎかねない。

建設業において担い手を確保するには、処遇改善や多様な働き方の推進、職場環境の整備等が重要だが、個社の取組みだけでは限界がある。賃上げに向けた適正取引の推進や公共工事設計労務単価の持続的な引き上げ、建設キャリアアップシステムの普及促進等の取組みを継続的に実施されたい。

④建設業者への熱中症対策支援

厚生労働省の調査によれば、2024年に職場における熱中症による死傷者は1,257人、うち死亡者は31人にのぼった。こうした状況を受け、本年6月から職場での熱中症対策が義務化されたが、義務化の対象となる作業環境は多くの建設業者において該当するものと推測される。さらに、近年の猛烈な暑さを踏まえると建設業者はより一層の熱中症対策を講じる必要があるが、その実施に向けた課題を指摘する声も寄せられている。例えば、公道上に日陰を作るためのテント等を設置しようとしても警察の許可を得られない、エアコン使用車両で休憩したいが都条例でアイドリングストップを義務化されているため困難といったものである。また、熱中症に係る外注業者（交通誘導員等）への責任の所在が不明確との意見もあり、熱中症対策を行う建設業者に寄り添った適切な指導に加え、支援策を検討すべきである。

3. 新たな被害想定を踏まえた首都直下地震対策

昨年は能登半島地震が発生したほか、南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が発表された。本年もカムチャツカ半島付近を震源とした地震が起きており、住民・事業者における地震への危機意識が高まっている。首都直下地震は、今後30年以内に発生する確率が70%と言われ、事前対策に万全を期す必要がある。

首都直下地震が発生した場合、人的被害や建物被害に加え、インフラ損傷、電力等ライフライン停止といった大規模な被害が予想される。東京都が公表した被害想定（冬・夕方）によれば、死者6,148人、建物被害194,431棟、帰宅困難者約453万人等の被害が見込まれている。今後、国は新たな被害想定を公表する予定であり、最新の状況を踏まえた効果的な対策を強く求める。

①交通・物流ネットワークの強靱化、電力・通信の確保

東京都が公表した首都直下地震の被害想定においては、身の回りで起こり得る災害シナリオと被害の様相として、インフラ・ライフラインの復旧に向けた動きや救出救助機関等による応急対策活動の展開が時系列で示されたが、このなかで、発災後は橋梁等の被害や沿道建物・電柱等の倒壊により、至る所で道路寸断が発生することが想定されている。

国土交通省は、災害時に被災する道路から救援する強靱道路の構築を掲げ、高規格道路のミッシングリンク解消や暫定2車線区間の4車線化、高規格道路と代替機能を発揮する直轄国道とのダブルネットワークの強化等を行っている。大規模地震発生の切迫性を鑑みれば、被害状況の把握や救出救助、消火活動、緊急支援物資の輸送等の着実な遂行を担保する交通・物流ネットワークの強靱化は急務のため、強力に推進されたい。また、災害時にどういった輸送需要が発生し、またどれだけの車両が必要となるか、平時から想定して

準備をすることも重要である。

加えて、迅速な復旧・復興活動の展開には、電力・通信の確保も欠かせない。わが国の経済を支える首都圏においては、停電による影響は極めて大きく、電力の安定供給は重要な課題である。電力の安定供給に向けては、エネルギー拠点の分散配置と省エネルギー、再生可能エネルギー設備の導入・利用の拡大が必要である。特に都心や自立分散型郊外都市においては、熱効率に優れたコージェネレーションシステム等の導入をはじめ、地域におけるエネルギーの効率的利用（地域冷暖房等）を図ることが望ましい。国土交通省は、国際競争業務継続拠点整備事業としてエネルギー導管及びその付帯施設の整備に要する費用について、5分の2の補助を行っている。コージェネレーションシステムは災害対策のみでなく、カーボンニュートラルにも資することから、本事業を活用した整備を積極的に進めるべきである。

また、住宅・建築物の高断熱化・高効率設備の導入とともに、太陽光発電等の再生可能エネルギー設備を備える ZEB（ネット・ゼロ・エネルギー・ビル）や ZEH（ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス）、非常用電源としても活用できる電気自動車・燃料電池自動車等の ZEV（ゼロ・エミッション・ビークル）の普及を図ることは、災害時の電力確保にもつながる。よって、太陽光パネル設置等費用負担に対する財政支援の拡充や、ZEV 普及に向けた充電・充填設備等インフラの早期整備を進められたい。

一方、本質的な解決策は電力安定供給の確保である。首都圏の電力需要を支える火力発電所は東京湾に集中していることから、首都直下地震が発生した場合、火力発電所のほぼ全てが運転停止となる可能性も指摘されている。GX（グリーントランスフォーメーション）との両立を図るためには、原子力発電の再稼働促進や大手電力会社間で電力の融通を行うための送電網整備等、電力システムの強靱化が極めて重要であり、その推進に向けて、住民・事業者の意識醸成を図る必要がある。

加えて、災害時の迅速な対応には、通信確保も不可欠である。5Gをはじめとした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、安全・安心を確保する必要がある。とりわけ、避難所や医療機関等災害時に重要な役割を担う施設においては、通信障害が生じた場合を想定した防災計画の検討等の取組みを強化することが重要である。その際、衛星通信を取り入れて宇宙空間からの通信を確保することも検討されたい。

また、地震に対する交通・物流ネットワークの強靱化、電力・通信の確保に向けては、無電柱化も有効である。国土交通省は無電柱化推進計画のもと、緊急輸送道路の電柱減少のほか、新設電柱の抑制等に取り組んでいるが、2023年度は約4万本の電柱が純増したとされている。電柱増加要因の多くは住宅開発であることから、無電柱化の必要性について広く周知し、民間による取組みを促していくことが重要である。加えて、全国の地方公共団体に対し、国土交通省が2023年7月に改訂した無電柱化事業における合意形成の進め方ガイド（案）を広く周知するとともに、無電柱化事業の実施にあたりきめ細かな支援を展開されたい。なお、緊急輸送道路および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重要である。

②実効性ある帰宅困難者対策の推進

2012年に制定された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、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、従業員との連絡手段の確保等を努力義務としている。

本年の当所会員へのアンケート調査では、帰宅困難者対策条例について努力義務の内容を含めて知っていると回答した企業は33.1%に留まる。大地震発生時の適切な行動を促すためには、日頃からの情報提供を通じて、一斉帰宅抑制に対する正しい理解と認知度向上を図ることが重要である。また、2024年7月に改定された大規模地震の発生に伴う帰宅困難者等対策のガイドラインでは、一斉帰宅抑制後の帰宅行動方針（分散帰宅の基本原則）が追加された。各企業では、安全を最優先に従業員の帰宅を判断する必要があり、混乱回避の観点からも本指針の周知を進める必要がある。

また、各企業やその従業員は発災時、被害状況や公共交通機関、道路等の交通状況、一時滞在施設の開設状況等について速やかな情報提供を求めている。民間企業の提供するアプリケーション等とも連携し、デジタル技術も活用した情報収集・提供手段を検討されたい。

あわせて、一時滞在施設においては、円滑な受入れや混雑状況のリアルタイムでの把握につなげるため、受入れの際の手続きをデジタル化する必要がある。受入期間中の食料等の配布物の受領管理、施設退所時の退出管理等についてもデジタル技術を活用して実施することが、民間一時滞在施設の運営負担軽減の観点からも有効であり、地方公共団体との連携を強化されたい。

なお、首都直下地震発生時には、行き場のない帰宅困難者が約66万人発生すると推計されており、この算定には、主にパーソントリップ調査が用いられている。しかしながら、同調査では、近隣県以外からの観光者や当該地域の通過者等が考慮されず、推計された帰宅困難者数が実態と乖離しているとの指摘がある。このため、携帯電話の位置情報による人流データを活用する等、より精緻な帰宅困難者数の推計となるよう検討を進められたい。

③液状化対策の推進

昨年発生した能登半島地震では、液状化に伴う側方流動が発生し、複数の地域で地盤沈下や地割れ等の被害に見舞われた。首都直下地震においても液状化リスクが指摘されており、東京都では液状化による都内の建物全壊棟数が1,549棟にのぼると想定している。また、東京都が公開している「東京の液状化予測図」では、都内の城北地域から沿岸部までのエリアで液状化が発生する可能性が高いと予測している。首都直下地震により液状化が発生した場合、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被害を及ぼすことが見込まれる。

したがって、ライフライン施設に重点を置き、地盤改良等の耐震・液状化対策を推進する必要がある。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、地域住民や事業者の液状化に対する意識の向上に取り組まれたい。

④中小ビル・木造住宅密集地域対策の推進

東京都が公表した首都直下地震の被害想定では、特定緊急輸送道路沿道建築物や住宅等

における過去 10 年間の取組みにより、人的・物的被害の想定が減少したことが示された。しかし、火災による危険性が高い木造住宅密集地域については、依然として多くの地域で東京都が目標として掲げる不燃領域率 70%に届いていない。昨年の能登半島地震では、木造建物の密集地域である輪島市の朝市通りで大規模な火災が起きたが、東京の木造住宅や中小ビルの密集地も同様のリスクを抱えており、各地域の事業者からは懸念の声が寄せられている。とりわけ、多くの昼間人口を抱える都心部においては、老朽化した中小ビルの耐震改修・建替えを早急に進める必要がある。また、企業の事業継続と従業員の安全確保の観点から、老朽化した工場や店舗等の耐震化も重要である。

各種規制や既存テナントの退去に係る費用負担等から、ビル所有者が耐震改修・建替えに二の足を踏まないよう高さ制限や斜線制限・日影規制、駐車場の附置義務、容積率の緩和のほか、助成制度・税制支援の一体的な推進等を積極的に検討されたい。

なお、取組みにあたっては、国や東京都、区市町村との緊密な連携を図り、例えば、下町の風情や木造の良さを残すエリアにおいては、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等、地域の特性に応じた魅力的な街並みを維持・形成しつつ不燃化対策を行っていくことも必要である。

あわせて、地域特性を踏まえた小型送水車や小型ホース延長車の重点配備、デジタル技術を活用したAR訓練機器等の導入による初期消火能力の向上等の備えを図られたい。

⑤エレベーター閉じ込めに備えた対策

昨年の能登半島地震の発災時には、21 府県で約 1.6 万台のエレベーターが停止し、14 件の閉じ込めが発生した。首都直下地震の発災時にも同様の被害が見込まれるが、東京都の被害想定によれば、都内のエレベーター約 16.6 万台のうち、最大約 2.2 万台が非常停止する可能性があるとされている。加えて、運転再開や扉の開放を行うエレベーターの保守業者も、多数の閉じ込めが同時に発生することで速やかな救助ができない可能性がある。

国土交通省では、住宅・建築物防災力緊急促進事業等でエレベーターの防災対策改修事業を行っており、こうした施策を周知し、地方公共団体を通じて活用を促進することが重要である。

加えて、1 ビル 1 台復旧の考え方の普及啓発のほか、防災キャビネットの設置やエレベーター閉じ込めを想定した救出作業講習会・訓練等、自助・共助の対策についても地方公共団体等を通じた支援を促すことが必要である。また、エレベーター内で地震の揺れを感じた際は「行き先階のボタンを全て押す」「無理に扉を開けない」といった適切な初動対応についても周知を強化されたい。

4. 頻発化・激甚化する風水害に備えた対策

気象庁のデータによれば、1 時間降水量 50 ミリ以上等の豪雨は近年増加傾向にあり、1980 年代と比べて発生回数が約 2 倍となっている。また、2024 年に発生した線状降水帯の事例数は 19 にのぼり、全国各地で風水害の被害が頻発化・激甚化している。なお、本年 9 月には、豪雨の影響で都内の谷沢川と立会川が氾濫する事案も発生した。

近年の状況を踏まえ、東京都では 2023 年 12 月に東京都豪雨対策基本方針を改定したところであるが、これまで以上に流域治水や高台まちづくり等の風水害対策を強化する必要

がある。また、災害時に安全かつ迅速に避難を実行するためには、平時より事業者・住民に避難先等について周知をしておくことが求められる。加えて、効果的な情報発信方法については、事業者や住民の声を踏まえ、継続的に検討することが重要である。

①流域治水・高台まちづくりの推進

荒川・江戸川・多摩川といった河川における高規格堤防の整備は、首都圏を洪水から守るとともに、良好な都市空間や住環境の形成に資することから、まちづくりを進めていく上でも重要な事業である。地域の賑わい創出に向けては、民間事業者が高規格堤防整備とあわせて川裏法面の敷地を緑地等とした際の容積率の割増しやオープンカフェ等営業活動における使用を可能とすること等が有効である。民間事業者等による河川周辺の敷地の活用を促進する制度は、フェーズフリーの観点からも平時から付加価値の高い災害・リスク対策を実現するものであり、これを梃子として流域治水を推進されたい。その際、土地区画整理事業等の様々なまちづくり手法のなかから、地域のニーズを踏まえた最適な手法を用いることにより、整備を加速化することが求められる。このほか、民間事業者等が流域治水に貢献する事業を実施する際の補助制度や住民負担を軽減させる税額控除制度も、その推進に有効である。とりわけ、2025年度末までとなっている高規格堤防整備事業に伴い取得する建替家屋に係る特例措置は適用期限を延長されたい。

また、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や水没地域外への避難路の整備を求める声が寄せられている。高層の建物や避難スペースの整備等と、高規格堤防等を組み合わせた高台まちづくりを、国と東京都の連携のもと推進することが重要である。

あわせて、上流における調節池の整備や洪水時の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るものである。国土交通省は、荒川調節池群の洪水調節容量を約2.3倍とする荒川第二・三調節池の整備を進めており、迅速かつ着実に推進する必要がある。一方、こうした上流における治水対策では、地域の負担と受益が乖離するとの意見もあるが、これまで堤防や砂防堰堤等を整備してきたことにより、大規模な土砂災害や浸水被害を回避している事例も多い。例えば、本年8月に九州地方で広く発生した大雨では、河川整備と緑川ダムによる治水効果が発揮され、緑川の越水を回避した。こうした流域における治水インフラのストック効果を広く発信することによって、上流や下流も含めた流域全体の住民・事業者等の理解を深めるとともに、官民の連携により治水機能の強化と水力発電の促進を両立させる「ハイブリッドダム」の取組みの推進等が期待される。

もとより、災害ハザードエリアにできるだけ居住させない土地利用規制・誘導等も必要であり、災害ハザードエリアからの移転促進のための税制上の特例措置の延長も検討されたい。

こうした取組みの加速化にあたっては、関係省庁や地方公共団体、事業者等との緊密な連携が不可欠である。国土交通省のリーダーシップの下、あらゆる関係者の積極的な関与を引き出し、ハード・ソフト一体となった種々の対策が確実に実施されるよう取り組まれたい。

②線状降水帯やゲリラ豪雨等の大規模風水害対策の着実な実施

大規模水害時の避難については、2022年3月の広域避難計画策定支援ガイドラインのとりまとめを踏まえ、内閣府と東京都を座長とする首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会が設置され、本年3月には自治体が広域避難計画を策定するためのひな型となる首都圏大規模水害広域避難計画モデルがとりまとめられた。

同モデルでは、いわゆる分散避難の考え方に基づく複数の避難行動パターンを組み合わせた検討を踏まえ、行政で避難先の確保が必要な広域避難者を約74万人と試算している。しかしながら、この試算結果は各住民が適切な避難行動をとることが前提である。地方公共団体等との連携のもと、平時から住民・事業者等への周知徹底を図り、事前の対策を促すことで、実効性を高めることが重要である。

加えて、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、本年の当所会員へのアンケート調査では、「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（78.5%）」「空振りでもいいから、早めに情報提供してほしい（66.4%）」との回答が多く挙げられた。このような企業の声を十分に踏まえた計画策定や情報提供、周知啓発等が必要である。

また、災害時の情報収集手段について、2024年の当所会員へのアンケート調査では「SNSを除くインターネット」との回答が77.2%と最多であった。風水害が予想される際の情報発信においては、住民や事業者、来街者といった情報の受け手側の特性の違いを考慮したうえで、複数手段を効果的に組み合わせる必要がある。なお、住民・事業者が発災時の避難情報等を理解し、適切な行動をとるためには、平時からの取組みが不可欠であることを重ねて強調したい。

なお、気象庁は2022年6月より、線状降水帯による大雨の半日程度前からの呼びかけを開始している。今後、予測精度の向上はもとより、技術面・運用面でさらなる改善を重ね、迅速かつ正確な情報提供の実現に取り組まれない。

Ⅱ. 継続要望項目

1. レジリエントなまちづくり

災害やリスクが多様化・複雑化するなか、危機事象が発生した場合においても、安全・安心が確保されたまちであることが重要である。安全で回復力のある持続可能な都市空間を実現し、住民・事業者が安心して生活できるまちづくりを進める必要がある。

①陸・海・空の主要な交通施設の強化

- ・首都圏三環状道路の整備推進、ストック効果の早期発現
- ・鉄道施設の耐震化・浸水対策・豪雨対策（地下駅・電気設備等の浸水対策、橋梁の被害や隣接斜面の崩壊への対策）
- ・港湾における耐震強化岸壁の整備、高潮対策、非常用電源・電気設備の浸水対策
- ・東京湾岸に集積する火力発電所や製油所のバックアップ機能向上（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）
- ・災害時の物資輸送や避難、復旧・復興活動における河川を活用した輸送方法の検討

- ・羽田空港における滑走路等の耐震化・液状化対策

②上下水道施設の耐震化・浸水対策・老朽化対策の推進

- ・上下水道システムの「急所施設」（その施設が機能を失えばシステム全体が機能を失う最重要施設）や、災害拠点病院、避難所、防災拠点等の重要施設に接続する上下水道管路等の一体的な耐震化推進
- ・地域の総合的な浸水対策の推進に資する下水道浸水被害軽減総合事業の拡充
- ・上下水道施設における老朽化対策の着実な推進

③地下街の浸水対策・耐震化等の推進

- ・地下街の安心避難対策ガイドラインの周知
- ・地下街の防災対策のための計画策定促進
- ・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
- ・位置情報等を活用した誘導設備の導入等に要する補助

④老朽マンションの再生・耐震化・解体撤去の促進

- ・「改正マンション関係法（建物の区分所有等に関する法律、被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法、マンションの管理の適性化の推進に関する法律、マンションの建替えの円滑化に関する法律）」の周知啓発によるマンションの再生・耐震化・解体撤去の促進

⑤空き家対策・所有者不明土地対策・森林経営管理制度の推進

- ・地方公共団体に対する空き家の活用や除却等への財政支援
- ・空き家に関する多様な相談にワンストップで対応できる人材の育成
- ・専門家等と連携した相談体制の構築
- ・空き家・空き地バンクの活用
- ・取組み事例紹介サイトを通じた成功事例の横展開
- ・地域福利増進事業の利用促進に向けた周知啓発
- ・森林経営管理制度に係る人材の育成や取組み事例集等の普及促進

⑥防災性の高い街区の整備促進

- ・公園や広場の整備、グリーンベルトの形成
- ・火災発生時に防火壁の役割を果たす建築物（例：墨田区の白鬚東アパート）の整備
- ・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）の検討
- ・都市防災総合推進事業等を通じ地方公共団体等と連携した取組みの実施（用地取得の国費率の引き上げ）
- ・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ける敷地面積最低限度の緩和

⑦感震ブレーカーの導入促進

- ・密集市街地の整備改善に関する社会資本整備総合交付金等の活用を通じた感震ブレーカーの効果周知や費用負担の軽減
- ・夜間の発災時に備えた非常灯整備の支援

⑧盛土等土砂災害リスクへの対策推進

- ・宅地造成及び特定盛土等規制法に基づく厳格な対処
- ・人工衛星による観測データ等の活用（地形の改変が行われた箇所を抽出し、広範囲において不適正盛土を効率的に把握）

2. 迅速な復旧体制の整備、災害・リスクへの社会的意識向上

社会経済の複雑化に伴い、災害発生直後からの被災地域の再建・復興を重視した総合的な対策を推進し、的確な計画のもとに迅速な復興を図ることが求められている。そのためにも、被災後に迅速かつ円滑に復旧・復興活動を行うための体制整備が不可欠である。また、行政・住民・事業者全ての主体において、災害・リスクに関する意識を向上させる必要がある。

①防災庁の速やかな設置・機能強化

- ・2026年度中の設置に向けた準備体制の確立
- ・防災庁の機能を十分発揮するための予算確保
- ・専門性の高い職員の確保・養成
- ・省庁を横断した防災政策の実効性向上

②TEC-FORCEの機能強化

- ・体制の充実・強化（大規模災害を想定した隊員の研修・訓練の充実、ICT技術や災害対策車両等の資機材の拡充）
- ・TEC-FORCEと関東ブロック都県等地方公共団体の訓練実施
- ・iTEC推進による被害全容把握の迅速化
- ・TEC-FORCE活動の周知と理解促進

③災害時の円滑な物資輸送体制の構築、緊急輸送道路沿道建築物等の耐震化

- ・大規模災害時にも機能する物流の構築（施設の耐震性強化、自家発電等防災設備の設置、浸水対策促進、新たな物流施設の整備、老朽化した物流施設の再整備、機能更新に対する税制上・財政上の支援拡充、免震倉庫の普及に対する支援措置の創設）
- ・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
- ・ドローンを活用した配送の技術開発支援・法整備、平時からのルート確保、配送キャパシティの拡大、孤立が想定される地域での演習
- ・BCP策定における荷主と物流事業者の連携促進
- ・都市計画・土地区画整理事業・スマートインターチェンジの設置等による首都圏郊外部への大規模な物流施設の立地誘導

- ・緊急輸送道路沿道建築物の耐震化（緊急避難道路沿いの老朽化マンション・木密地区のマンション・旧耐震基準のマンション等の行政主導による速やかな建替え・再開発、建築物耐震対策緊急促進事業の活用等による建物所有者への後押し）
- ・常時対応可能な道路啓開体制の構築と実効性の確保
- ・道路に加えて水路・航路・空路を含めた四路の連続性を確保した緊急輸送ルート設定
- ・緊急用河川敷道路・緊急用船着場等の整備
- ・物資輸送車両等の大型車両に対応した軽油燃料を取り扱う給油設備の整備
- ・河川敷等を活用した緊急ヘリポートと給油設備の設置

④マイナンバーカードの災害時の対応機能強化

- ・本人同意を前提とした災害等緊急時における必要情報の他者閲覧機能拡充
- ・マイナンバーカードを活用した罹災証明書発行の普及促進

⑤災害・リスク対策におけるデジタル活用

- ・国が保有する災害・リスク関連情報のオープンデータ化と民間サービス開発の加速化による官民連携した対策の底上げ
- ・住民・事業者の包括的な情報収集に向けた一元的なプラットフォームの構築
- ・水害リスクマップの迅速な整備、企業への周知
- ・流域治水ケタ違いDXプロジェクト等を通じた災害対応力の強化

⑥防災情報の活用における官民連携促進、防災産業の育成

- ・防災×テクノロジー官民連携プラットフォームにおける取組事例の紹介
- ・民間企業の製品やサービスの活用を広く進めることによる防災産業の育成、社会全体の災害・リスク対策の底上げ

⑦多様な視点からの災害対策の推進

- ・「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」の周知
- ・防災対策を推進する女性リーダーの育成
- ・公共交通機関・公共空間のユニバーサルデザイン・バリアフリー化の推進
- ・官民を挙げた心のバリアフリーの推進
- ・避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとの個別避難計画の作成推進
- ・在宅診療等を継続できる体制の整備
- ・小中学校等における防災教育の継続実施、教材・資料・見学施設等の地域住民・事業者への周知・活用促進
- ・外国人の避難誘導方法の確立（多言語案内表示、訪日外国人向け災害時情報提供アプリの普及、サイン・ピクトグラムを設置等）と民間への周知
- ・観光危機管理の手引書・教材内容の拡充や事業者等への周知強化、地方公共団体や事業者の計画策定支援
- ・観光・宿泊施設等の危機管理体制の強化（人材育成、避難訓練の徹底等）

- ・医療機関の外国語対応力の強化、医療通訳の育成推進
- ・宿泊施設間で往診可能な医師情報を共有する仕組みの構築
- ・外国人の日本の保険加入促進
- ・やさしい日本語や多言語化等を通じた子供や外国人をはじめ誰もが分かりやすい情報発信の強化
- ・ハザードマップのユニバーサルデザイン化

⑧災害・リスク対策に資する施設のストック効果の周知

- ・災害・リスク対策に資する施設のストック効果の定量化、積極的なPRの実施
- ・インフラツーリズムの振興

3. 多様化する災害・リスクへの対策強化

地震や風水害、富士山噴火等の自然災害をはじめ、サイバー攻撃・感染症・テロ・紛争等、事業者を取り巻くリスクは多様化・複合化している。安全で強靱な地域経済を構築するには、これまでに発生した数多くの事例の教訓を踏まえ、災害・リスクへの対策を一層強化する必要がある。

①情報セキュリティ対策の強化

- ・IT導入・活用とあわせた情報セキュリティ施策の展開
- ・情報セキュリティ対策の奨励、意識醸成
- ・情報セキュリティ投資に係る補助の拡充
- ・情報セキュリティに係る社内整備の促進に向けた専門家派遣支援の強化

②有事を想定した危機管理体制の整備推進

- ・ミサイル攻撃を想定したシェルターの在り方や設置基準等の継続的な検討
- ・緊急一時避難施設の指定促進
- ・ビルの新築・建て替えをする際のシェルター設置費や維持管理費補助等の検討
- ・特定臨時避難施設の早期整備実現と整備要件の検証

③感染症発生時の対策に係る周知

- ・新型インフルエンザ等対策政府行動計画・ガイドラインの継続的な普及・啓発

④富士山噴火の被害・課題の速やかな提示

- ・想定される被害・課題、対策についての検討
- ・火山灰の一時集積所の指定や集積場所の確保に際しての広域連携等の検討
- ・適切な降灰対策の啓発（降灰を水で流そうとすると固まって排水できなくなる等）

⑤複合災害にも備えた避難所等の生活環境の改善・確保

- ・生活用水利用のための容器の準備、段ボールベッド・簡易トイレの設置
- ・避難所生活での体調変化や病状悪化への配慮
- ・感染症対策、衛生管理・医療支援の体制確保

- ・避難所運営の改善に資する情報の幅広い展開（東京都建築士事務所協会の避難所モデルプランや地方公共団体の避難所運営ガイドライン等）

以上

2025年度11号
2025年10月9日
第256回議員総会・第785回常議員会決議