

東京都の防災対策に関する意見

平成26年10月9日
東京商工会議所

I. 基本的な考え（現状と課題）

昨年末に内閣府中央防災会議が首都直下地震の被害想定を公表し、今後30年間でM7クラスの地震が発生する確率は70%とされ、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が懸念される。反面、耐震化・出火予防策（電気出火を防止する感震ブレーカーの設置等）の促進、初期消火成功率の向上、政府や企業におけるBCP（事業継続計画）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、被害を最小限にとどめるために、都市防災力の向上は重要かつ喫緊の課題である。

一方、東京都では、かねてから様々な防災・減災対策に取り組んでいる中で、東日本大震災時に都内で約352万人の帰宅困難者が発生した教訓を踏まえ、帰宅困難者対策条例を制定し、昨年4月に施行したところである。本条例では、事業者の努力義務として、従業員の一齐帰宅の抑制とそのための3日分の備蓄等が規定されているものの、企業規模が小さくなるにつれ条例自体の認知度や備蓄をしている割合が低下することから、中小・小規模事業者を中心に条例のさらなる周知が必要な状況にある。また、首都直下地震等の大災害時に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92万人分、現時点での確保約14万人分）していることから、官民挙げての確保が急務である。加えて、BCPやBCPに準じた防災計画も企業規模が小さくなるにつれ策定率が低下することから、特に中小・小規模事業者における策定率向上と、そのためのインセンティブ創設が必要である。

東京における都市防災対策は、上記に加えて、地域防災力の向上、災害に強いまちづくりの推進、災害に強い都市基盤の構築等、ソフト・ハード両面で多岐にわたる対策が必要なことは言うまでもない。オリンピック・パラリンピックが開催され、訪日外国人の大幅な増加が見込まれる2020年を当面のターゲットとして、官民が総力を挙げて取り組み、東京を「世界一安全・安心な都市」にしていくために、地域総合経済団体の立場から、下記の通り意見を申し上げる。

なお、東京商工会議所は、東京都と締結した「不燃化推進特定整備事業の推進に関する協定（木密対策推進協定）」や、「東京の防災力向上のための連携協力に関する協定」に基づき、東京都と密に連携をしながら、都市防災力の向上に資する活動を鋭意、展開していく所存である。

Ⅱ. 要望事項

1. 重点要望項目（東商の提案を含む）

東京の都市防災力の向上に特に重要と思われる事項を下記に列挙する。

（１）首都圏全体で帰宅困難者対策の実効性を高めるための一斉条例化

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、昨年4月から施行している。また、首都圏全体では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、1都3県、特に東京都区部と隣接もしくは至近にある地方自治体において、帰宅困難者対策条例が制定されるよう働きかけられたい。

東日本大震災時の帰宅困難者発生数

東京都	約352万人
神奈川県	約67万人
千葉県	約52万人
埼玉県	約33万人
茨城県南部	約10万人
合計	約515万人

※内閣府推計

（２）災害時の安否確認に有効な手段（「災害用伝言ダイヤル」や「災害用伝言サービス」、「J-anpi」等）の周知と、実際に体験してみることの奨励

東日本大震災時には、固定電話および携帯電話で大量アクセスによる輻輳が生じた他、携帯電話のメールは使用できるものの大幅な遅配が発生し、混乱を招く一因となった。東京都の首都直下地震被害想定では、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、固定電話・携帯電話とも輻輳のため、9割の通話規制が1日以上継続し、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、J-anpi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、東商調査では、従業者に対する安否確認手段は「メール」、「通話」がそれぞれ約6割で、「災害用伝言サービス」が36.6%にとどまり、加えて、従業者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32.5%にとどまっている。

従って、災害時の安否確認に有効な手段の周知を官民を挙げてさらに行っていく必要がある。加えて、手段の周知のみならず、実際に体験してみる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、帰宅困難者の大幅な減少にも寄与すると思われる。

一方、訪日外国人旅行者の増加に伴い急がれる無料Wi-Fi接続環境の向上や、通信混雑状況下においても必要な通信を可能な限り確保できる技術の開発、2020年までに2010年比で1千倍もの情報量の増加が予想されるなど将来の情報量の増大に対応した情報基盤の整備は都市防災力向上の観点からも重要であることから、こうした災害時に強い情報通信基盤を実現すべく、国に対しても積極的に働きかけられたい。

(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14万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、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。

帰宅困難者を受け入れる民間の一時滞在施設は、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は当然であるが、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、首都直下地震対策特別措置法の改正等も視野に入れ、「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」を早期に創設するよう、国に対して積極的に働きかけるべきである。

(4) 他の事業者の備蓄品保管に提供した場所を固定資産税・都市計画税の減免対象とすること

帰宅困難者対策条例では都内事業者に対して、従業者の一斉帰宅抑制のために従業者の三日分の飲料水、食糧、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、東商調査では三日分以上の備蓄をしている事業者の割合は、飲料水で51.0%、食糧で44.9%、災害用トイレで32.0%にとどまっている。また、「備蓄なし」と回答した事業者が備蓄をしない理由は「備蓄の保管スペースを確保することが難しい」ことが最も多い（32.5%）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肝要と思われる。

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。

(5) 中小・小規模事業者のBCP策定率向上を図るためのインセンティブの創設

首都直下地震の被害想定（内閣府中央防災会議）では、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（事業継続計画）

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	19.1%	5.6%
BCPに準じた防災計画を策定済	15.8%	8.2%
策定するか検討中	31.5%	30.9%
いずれも未策定	32.9%	54.1%
無回答	0.7%	1.2%

出典：東商調査(H26/7月~8月、※-1:回答数2,062 ※-2:回答数573)

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とどめるために、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、企業規模が小さくなるにつれ策定率は低下することから、東京都および東商等が主催する策定支援講座に参加しBCPを策定した企業や、内閣府および中小企業庁等の策定ガイドに準拠し策定した企業に対し、東京都独自の認定制度を創設の上、マーク等を付与することや、公共調達の優先発注、公的融資の金利優遇、税の優遇等、策定率向上を図るためのインセンティブを創設されるよう望む。

また、BCPは策定後の従業者等に対する教育訓練や、評価、計画の見直し等、定期的にPDCAを実施し、実効性を確保していくことが肝要である。さらに、策定率の向上には、各企業の経営層がBCPの重要性を認識することや、自社の取引先に対しても策定を要請していく気運を高めていくことが重要な要素となることから、BCP策定に対する関心喚起、普及・啓発に一層積極的に取り組まれない。

(6) 空き家等の適切な管理に対する対策法制定への働きかけ

空き家等の維持管理が不十分な老朽建物は、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、対策が急がれる。また、本年7月に公表された総務省の住宅・土地統計調査では、昨年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。

一部の区では空き家等の適正管理に関する条例制定や、除去費用の補助等により対策を講じているが、今後も増え続けることが予想されるため、対策法制定への働きかけを通じて都内全域での対策を講じる必要がある。なお、対策法には、空き家等の除去・修繕に向けた指導・助言、勧告、命令の他、利活用に関する支援策も盛り込むことが望ましい。

(7) 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、平時から発災時の道路状況をシミュレーションし、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、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。

(8) 環境負荷が低く災害時の非常用電源としても期待される水素エネルギーの普及促進

環境負荷が低いエネルギー源であり、災害時の非常用電源としても期待されている水素エネルギーの普及について、東京都はコスト面や厳しい規制等の課題を克服するための検討を官民を挙げて行っている。水素貯蔵タンクや燃料電池などの水素関連製品には、日本の高い技術力が集約されており関連する産業分野の裾野も広く、2050年の国内市場は8兆円まで拡大するとの予想があるばかりか、2020年のオリンピック・パラリンピッ

ク東京大会での水素エネルギーの利活用は、環境と調和した未来型都市の姿を世界に示すとともに、日本の高い技術力を改めて世界にアピールすることにつながる。

従って、水素社会の実現は災害面のみならず、東京ひいてはわが国の国際競争力強化にも寄与することから、東京都において鋭意検討を進めるとともに、国に対しても普及促進に向けた働きかけを強化していくべきである。なお、水素エネルギーに係る諸規制は、国家戦略特区制度を通じて緩和・制度改革を実現していくことも視野に入れるべきである。

(9) 都市外交を通じた東京の安全・安心対策のアピール

東京都では、アジアヘッドクォーター特区および国家戦略特区を通じた外国企業の誘致促進や、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会を追い風に外国人旅行者の増加に向けた活動に鋭意取り組んでいるが、こうした取り組みの前提となるのが防災への万全な備えである。東京都が鋭意実施している「世界一安全・安心な都市」にしていくための様々な防災対策を、都市外交を通じて世界に対してより広くアピールされたい。

(10) 2020年オリンピック・パラリンピック会場およびその周辺の防災対策の推進

2020年オリンピック・パラリンピック東京大会には、国内のみならず世界各国から選手や観客が訪れる他、映像やニュース配信を通じて東京が世界の注目を集めることから、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の連携のもと万全を期さなければならない。従って、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シミュレーションを予め行うとともに、シミュレーションに基づく防災訓練を徹底することで、安全かつ安心して参加・観戦できる大会にしていかなければならない。

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

➤ 東京都帰宅困難者対策条例のさらなる周知

先述の通り、本条例は都内事業者に対して、三日分の備蓄等の取り組みを努力義務としているが、東商調査では「努力義務の内容を含めて知っている」割合は62.0%であり、従業員10～29人の事業者に限ると38.6%

東京都帰宅困難者対策条例の認知度

	全回答※-1	うち従業員 10～29人※-2
努力義務の内容を含めて知っている	62.0%	38.6%
条例が制定・施行されたことのみ知っている	19.8%	26.7%
条例名のみ知っている	7.4%	13.6%
知らない	10.5%	20.6%
無回答	0.3%	0.5%

出典：東商調査(H26/7月～8月、※-1:回答数 2,062 ※-2:回答数 573)

6%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」に次いで「帰宅困難者対策」が58.9%で、従業員10～29人の事業者においても50.8%となっていることから、企業規模を問わず帰宅困難者対策に対する関心は高い。

従って、条例をより周知することで、都内事業者における備蓄等の取り組みが進展する可能性が高いと思われることから、説明会の開催や広報誌、ホームページやSNS等あら

ゆる手段、機会を通じて、都内事業者および広く都民に対する周知に、より積極的に努められたい。

➤ **備蓄確保、防災設備導入に対する補助制度の拡充、備蓄品更新に対する支援の実施**

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、東商調査で「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」を挙げる割合が相当数あることから、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まれない。

加えて、中小企業等を対象とした自家発電設備等導入費用助成事業や免震・制震装置導入に対する支援制度の拡充も検討されたい。

➤ **行政と協定を締結した民間一時滞在施設への支援拡充**

先述の通り、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、平時から民間の各一時滞在施設の管理者が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・看護師の派遣や、民間一時滞在施設備蓄品購入費用補助金の対象品目に応急手当のための医薬品を追加されることも検討されたい。

②地域防災力の向上

➤ **各家庭や地域における防災対策の推進**

東日本大震災時に徒歩で帰宅した人が必要と感じた情報として、「家族の安否情報」が最も多く挙げられた。先述の通り、災害時の安否確認に有効な手段の周知や、実際に体験してみることの奨励を官民を挙げてさらに行っていく必要があるが、東京の都市防災力の向上には、事業者側の取り組みに加えて、都民一人一人や各家庭、各地域での取り組みが重要なことは言うまでもない。

現在、家具類等の転倒等防止対策実施率は58%であるが、各家庭において家具類や家電製品の転倒・落下・移動等の防止対策を実施することや、寝室や玄関にはなるべく物を置かないなど居間空間の安全性の確保、家庭における備蓄の確保、住宅の耐震化・出火予防策の実施、また、日頃から家族等で安否確認方法や集合する避難場所を話し合い確認することなど、自助の取り組みをさらに推進していくべきである。

また、災害時に近隣住民と協力した救助活動がなされることは、被害の減少に直結することから、地域住民との交流や、地域の防災訓練への参加、地域の消防団や自主防災組織への参加を促すなど、地域における対策も一層推進していくべきである。

➤ **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**

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みたい。加えて、東京防災隣組の認定団体の増加や交流ネットワーク構築など、同事業の拡大にも努められたい。

➤ **駅前滞留者対策協議会における一時滞在施設運営マニュアルの策定支援、好事例の周知・共有化**

各駅前滞留者対策協議会では、防災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。

➤ **（人口増加地域における）住民間連携組織の設立推進、活動支援**

臨海部をはじめ高層住宅等の増加により定住人口が増えている地域では、地域コミュニティの形成による共助体制の構築が急がれることから、当該地域の自治会や管理組合が行うコミュニティ形成に資する取り組みや防災訓練等に対する支援に、区と連携しながら取り組まれたい。

➤ **外国人に対する災害情報の多言語提供**

昨年は訪日外国人旅行者数1千万人を達成し、現在は2020年オリンピック・パラリンピック東京大会を追い風に、今後とも訪日外国人旅行者数が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、防災ホームページやツイッターの多言語化や、多言語対応の安否確認システムの開発・運用、大会会場周辺やターミナル駅前に多言語表示が可能なデジタルサイネージを設置するなど、多言語による災害情報の発信を実現されたい。

（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**

➤ **木密対策条例（仮称）の制定による一定の強制力を行使した対策の推進と、移転を余儀なくされる住民へのきめ細かい支援の実施**

発災時に大規模火災等により甚大な被害が想定されている木密地域は、山手線外周部から環状7号線沿いに広範に分布し、区部面積の11%、居住人口の20%を占めている。東京都では、木密不燃化10年プロジェクトを立ち上げ、木密不燃化特区制度の創設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年までに木密地域の不燃領域率を70%に引き上げ、燃え広がらない・燃えない街を実現することを目標に、様々な対策を講じている。

しかし、木密地域は複雑な土地権利関係や居住者の高齢化、狭小敷地・未接道敷地や狭あい道路が多く、解消が進みにくい状況にあるため、早期解消には実効力のさらなる向上が必要である。従って、木密対策条例（仮称）を制定し、周囲に影響を及ぼす危険な建築

物に対して助言・指導・勧告・除却命令を行うなど、一定の私権の制限も止むを得ないと考える。その際、移転を余儀なくされる住民へ移転先を確保するためのきめ細かい支援が必要である。また一定の秩序・安全性を担保した上での容積率・斜線規制をはじめとした規制の緩和を実施すべきである。

➤ **東京都 木密不燃化特区制度の指定地区拡大と、支援措置の拡充を通じた延焼遮断帯（特定整備路線）の形成、沿道建築物の不燃化対策のさらなる促進**

昨年度に本格始動した木密不燃化特区制度は、これまでに17区38地区が指定され、従来よりも踏み込んだ支援を行っているが、今後も指定地域を着実に増やすことで、取り組みを加速すべきである。併せて、延焼遮断帯となる特定整備路線の形成や、沿道建築物の不燃化対策をさらに促進されたい。加えて、木造住宅を対象とした感震ブレーカーの設置補助制度の創設についても検討されたい。

なお、特区における取り組みの効果を検証した上で、特区外の地域においても支援を強化し、東京全体で延焼による焼失のない街を早期に実現されたい。

➤ **木密地域の早期解消に民間活力を十分に活用するための称号付与制度の創設**

木密地域の早期解消には、住民からの建替え、住み替え等の相談にきめ細かく対応できる体制作りが必要であり、その実現には地域に根差して事業を営む建設・不動産業の協力が不可欠である。従って、木密地域の解消に意欲を持つ事業者を対象とした東京都独自の認定制度を創設し、一定の要件のもとで認定した事業者に対して「東京都木密不燃化協力企業」等の称号を付与するなど、民間活力を十分に活用するための制度を構築されたい。

➤ **老朽家屋の除去に向けた土地（更地）に係る固定資産税の減免、相続税における土地（更地）評価の減免措置の導入**

木密地域で延焼が拡大しないようにするためには、同地域内に存在する空き家等の維持管理が不十分な老朽建物を適切に除去していくことが重要である。従って、先述の「空き家等の適切な管理に対する対策法制定への働きかけ」に加えて、老朽家屋の除去に向けた土地（更地）に係る固定資産税の減免や、相続税における土地（更地）評価の減免措置の導入を実施すべきである。

➤ **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、国に対して緩和を働きかけられたい。

➤ **物納による国有地を木密地域の解消に向けた事業の種地として円滑に活用できる制度の創設**

先述の通り、東京都は、木密不燃化10年プロジェクトや木密不燃化特区制度など木密

地域の早期解消に向けて鋭意取り組んでいるが、同地域の解消には種地となる土地を確保し土地の流動化を図ることが有効である。従って、物納による国有地を同地域の解消に向けた事業の種地として活用できる制度の創設を国に対して働きかけられたい。

➤ 木密地域内での避難場所や救出・救助活動の拠点となる公園・広場の整備促進

木密地域では延焼による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かなければならない。従って、国や区と連携しながら、整備を加速していくべきである。

②建築物の耐震化・更新の推進

➤ 緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進

東京都では、平成23年4月施行の東京における緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を推進する条例により平成24年4月から耐震診断の実施義務化を開始し、平成27年度までの耐震化完了を目標としているが、対象となる建築物約5千棟のうち、現在の耐震診断の進捗は約8割となっている。一方で、支援措置として耐震診断費用助成を実施しているが、小規模建築物を中心に助成対象事業費の限度額を超える事例が相当数生じている他、条例の努力義務である耐震改修については低利の融資制度を用意しているものの、多額の費用負担から所有者の大半は耐震改修の実施に至っていない。

従って、目標とする平成27年度までの耐震化完了を達成するために、建物所有者への戸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、国への働きかけ等を通じて支援措置が拡充されることを望む。また、緊急輸送道路は、避難や徒歩帰宅の際に重要な役割を果たすことから、道路幅員の2分の1未満の建築物についても耐震化を促進することが望ましい。

➤ 老朽マンションの耐震化、更新対策の推進

環状7号線、8号線沿線をはじめマンションの老朽化が進んでおり、2023年には42万8千戸になると予想されるなど、対策が急がれている。従って、都市防災力の向上や良好な住宅地の形成に向け、アドバイザー派遣や耐震化補助、建替えに際しての諸経費に係る補助の強化等を通じて、老朽マンションの耐震化、更新対策を加速すべきである。また、マンション建替え円滑化法の改正により建替え等の促進が期待できる状況にあるが、耐震性が低いマンションを建替える場合の合意要件の緩和をはじめ、法改正等の措置によりさらなる支援策が講じられるよう、国に対して働きかけることが望ましい。

③都市再開発の促進を通じた防災力の向上

➤ 地域全体の防災力向上につながる都市再開発プロジェクトの誘導

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、容積率の緩和や税制面からの後押しをはじめ、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。

④まちのバリアフリー化の促進

高齢化の進展やオリンピック・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、発災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、減災の観点から非常に重要である。従って、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、安全対策をより積極的に推進すべきである。

(3) 災害に強い都市基盤の構築

①都市基盤の耐震化・液状化対策の促進

➤ 交通インフラ

緊急輸送道路等の幹線道路は、発災時に救命救急活動や緊急物資の輸送等において極めて重要な役割を担うため、東京都は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。また、城東地区をはじめ液状化の危険度が高い地域においては併せて液状化対策も講じるべきである。さらに、橋梁のみならず歩道橋等の道路関連施設についても耐震化を施すことで、発災しても緊急輸送道路等の幹線道路が有効に機能するようにしなければならない。

鉄道については、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。

東京港の外貿コンテナふ頭については、発災時における首都圏の経済活動の停滞を回避するため重要な役割を担うが、国際海上コンテナ輸送対応施設は未だ3バースと十分とは言えない状況にある。発災時に岸壁等の港湾機能を確保することができなければ、長年にわたり港湾物流が停滞し、都民生活や首都圏の経済活動に甚大な影響を与えることから、東京港における耐震強化岸壁の整備を国とも連携しさらに推進していくべきである。また、発電所や物流拠点など重要施設が立地する臨海地区や、東京湾岸全域における地震・津波・高潮対策に国や沿岸の地方自治体と連携しさらに推進すべきである。

羽田空港については、東京港と同様に緊急物資の輸送拠点として極めて重要な役割を担うが、国土交通省が4月に公表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と予想されるなど、対策が急がれる状況にある。従って、液状化対策を実施中のC滑走路や未実施のA滑走路について、対策が早急に完了するよう、国に対して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、水門、排水機場、防潮堤

東商調査では、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67.3%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。

また、城東地区をはじめとして、防潮堤や水門、排水機場の耐震・耐水対策を強化するなど、河川等における地震・津波・高潮対策も推進していくべきである。

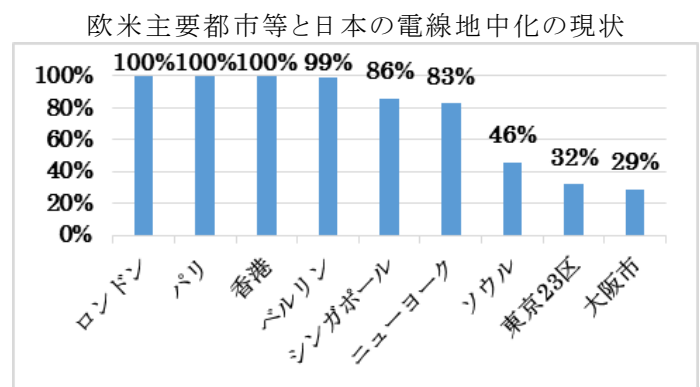
➤ 病院(特に災害拠点病院、救急救命センターを有する病院等)、社会福祉施設等

病院は発災時の救命救急活動の拠点となるが、災害拠点病院の平成23年10月時点の耐震化率は83%であり、東京都は平成27年度中に耐震化を完了することを目標としている。また、高齢者等が利用する社会福祉施設等の平成22年4月時点の耐震化率は88%であり、耐震化の完了が急がれる状況にある。病院(特に災害拠点病院、救急救命センターを有する病院等)や社会福祉施設、学校や保育施設等の公共性の高い施設については、国とも連携しながら、耐震化対策や非常用電源の確保を強化・推進していくべきである。

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られたい。

②電線地中化・無電柱化の推進

電線地中化・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ものであり、東京都のみならず国でも「経済財政運営と改革の基本方針2014」や『「日本再興戦略」改訂2014』において推進していく方向性が示されている。一方、区部の電線地中化率は32%（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り、電線地中化・無電柱化の推進に多額の費用を要することがネックとなっている。従って、緊急交通路・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、センターコアエリア内で特に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、電線地中化・無電柱化を推進していくことが望ましい。



出典：国土交通白書2014

③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、東京外環道（関越道～東名高速）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。とりわけ、首都直下地震等の発災時には一部区間の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、東京外環道（関越道～東名高速）をはじめとした災害時に重要な役割を担う道路について早期整備を推進するとともに、外環道の東名高速以南についても早期事業化を図るべきである。加えて、都市計画道路や臨港道路等のさらなる整備も同様に推進すべきである。

さらに、災害時の救急救命活動や復旧支援活動の妨げとなる交通渋滞については早急に対策を講じるべきである。とりわけ中央道の調布付近等については早期に対策を推進すべきである。

④災害時に道路が確実に機能するための措置の実施

➤ 災害時に立ち往生した車両の撤去権限拡大

先述の通り、大災害発生時に交通規制が実施されるが、実際に発災すれば道路に立ち往生した車両が緊急自動車の円滑な通行を阻害することも十分に考えられる。従って、災害対策基本法で警察官、災害派遣を命ぜられた部隊等の自衛官、消防吏員に認められている大災害時のやむを得ない限度における車両撤去・破損の権限を、国土交通省や地方自治体等の道路管理者に対しても適用するための検討を国に対して働きかけるべきである。なお、その際は撤去・破損作業に伴う補償規定のあり方についても検討を働きかけるべきである。

(4) 中小企業における防災技術開発の支援

➤ 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

東京都は今年度、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おけ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とともに、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。加えて、東商は一昨年と首都大学東京と産学公連携に関する業務協定を、また、本年に東京都立産業技術研究センターと都内産業振興事業への協力体制強化に関する協定をそれぞれ締結したが、こうした協定関係を通じた防災技術開発のための産学公連携の促進も有効である。

(5) その他

①他の地方自治体との連携強化

➤ 首都圏内の地方自治体との連携強化

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、首都圏内の地方自治体で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。

なお、人口規模が小さい地方自治体等を中心に、BCPを未策定の地方自治体が相当数あると思われることから、ノウハウの提供や情報共有など、策定に対する支援を実施することが望ましい。

➤ 他の地域の地方自治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「20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本年「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、他の地域の地方自治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自治体等との交流・情報交換を図り、有事に備えておくことも有効である。

②国に対して働きかけるべき事項

➤ 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

去る5月19日に、舛添知事と古屋内閣府特命担当大臣（防災、※当時）が面会し、東京都と国は、2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会の成功に向け、一体となって首都直下地震対策を推進するため、防災担当職員による合同検討チームが設置されるに至った。この合同検討チームでは、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各種議論・検討がなされているが、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抽出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

昨年12月に首都直下地震対策特別措置法が施行され、本年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、同地区内の地方自治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をより広範に指定することが望ましい。

➤ 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、国は石油備蓄法を平成24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が多い。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。

➤ 民間が行う迅速かつ円滑な復旧活動のための規制緩和

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95兆円と想定されているが、発災時の被害を最小限にとどめるためには、行政のみならず民間が迅速かつ円滑に復旧に向けた取り組みを行えるようにしておかなければならない。従って、消防法における自家発電設備の設置に伴う備蓄燃料に関する規制や、高圧ガス保安法・倉庫業法等における危険物の保管に関する規制、災害対策基本法における道路規制の対象車両等、発災時に民間が行う復旧活動の阻害となりうる規制の緩和を、国に対して働きかけられたい。

3. 東京都との協定に基づく東商の取り組み

東商は、東京都と締結した「不燃化推進特定整備事業の推進に関する協定（木密対策推進協定）」や、「東京の防災力向上のための連携協力に関する協定」に基づき、東京都と密に連携をしながら、都市防災力の向上に資する下記の活動を今後も鋭意展開し、東京の防災力の向上に貢献していく所存である。

➤ 木密対策

- ・各地区での説明会の開催
- ・建設・不動産業等木密対策協力企業のリスト化

➤ 帰宅困難者対策等

- ・帰宅困難者対策条例のさらなる周知（説明会の開催、会報による周知等）
- ・民間一時滞在施設の確保支援
- ・帰宅困難者対策訓練への協力
- ・中小企業の防災技術開発製品化支援
- ・防災をテーマとした会員交流事業の開催
- ・防災関連の先進施設視察会
- ・ホームページを通じた防災情報の発信
- ・災害時の備蓄品の流通および官民連携促進に関するパネルディスカッション

➤ B C P 策定支援

- ・中小・小規模事業者を対象とした策定支援講座の開催
- ・会員企業等を対象としたシンポジウムの開催
- ・模擬災害体験シミュレーション講座の開催
- ・東商版 B C P 策定ガイドの配布

以 上

平成26年度 第8号 平成26年10月9日 第665回常議員会決議
