

東京都の防災対策に関する意見

2015年10月8日
東京商工会議所

I. 基本的な考え（現状と課題）

一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。

その一方で、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。

また、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、本年3月末に「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ところである。従って、防災・減災対策の着実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重要である。

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、一昨年4月に施行した。本条例では、事業者の努力義務として、従業員の一斉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は低下し、加えてBCPの策定率についても同様の傾向にある。事業者における防災・減災対策の推進は都市防災力の向上に不可欠な要素であることから、都内企業数の99%を占める中小企業を中心に条例のさらなる周知やBCPの策定支援が必要である。

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24万人分）している。そうした中、官民を挙げた確保が急務であるが、一時滞在施設の増加に向けて「災害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られる事業者が大半を占めている。

一方、家庭や地域における状況に目を転じると、都内の家庭における食料の備蓄率は約6割であり、地域の防災訓練に参加したことがない人は約8割にのぼっていることから、家庭や地域における防災力の向上も喫緊の課題である。

東京における都市防災対策は、上記に加えて、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。東京都は昨年末に、都政の大方針である「東京都長期ビジョン」を公表し、その中で概ね10年後までに達成すべき政策目標やこれからの政策展開を明らかにしている。さらには、災害に対する取り組みの全体像を取り纏めた「東京の防災プラン」も公表し、その中で2020年を目標とした対策の工程表を定めている。これらに則り、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年を一つのターゲットとして官民が総力を挙げて防災・減災対策に取り組み、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）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、従業員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66.4%であり、従業員10～29人の事業者に限ると47.2%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67.2%に次いで「帰宅困難者対策」が53.4%であり、従業員10～29人の事業者においても52.6%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約3千名が参加したことに加えて、昨年5月の「東京の防災力向上のための連携協力に関する協定」締結後も9回開催し約1,700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」割合は前年度比で4.4%の増加、特に従業員10～29人の事業者では8.6%増加するなど、認知度が高まっている。

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（事業継続計画）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、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。

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	66.4% (62.0%)	47.2% (38.6%)
条例が制定・施行されたことのみ知っている	19.6% (19.8%)	27.2% (26.7%)
条例名のみ知っている	6.3% (7.4%)	11.6% (13.6%)
知らない	7.1% (10.5%)	13.2% (20.6%)
無回答	0.4% (0.3%)	0.8% (0.5%)

出典：東商調査(2015年7月、※-1:回答数1,833 ※-2:回答数492)
カッコ内の数値は前年度の調査結果

(2) 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、一昨年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性があることから、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公共団体において、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

(3) 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、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他、3日後には停電の影響により、固定電話は1都3県、区部ともに約5割の需要家が通話できず、携帯電話も1都3県、区部ともに約5割の基地局が停波することが想定されている。

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」、「通話」がそれぞれ過半である一方で、「災害用伝言サービス」は32.2%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35.3%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ことから、東京都におかれては周知活動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、一斉帰宅の抑制にも寄与すると思われる。

なお、東商では、本年2月に東京都および豊島区が主催した帰宅困難者対策訓練に合わせて、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86社から約2,500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約8割が、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。加えて、東商では、本年の防災週間（8月30日～9月5日）に合わせて同様の訓練を実施し、会員企業約370社から約4万3千名が参加した。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。

さらには、訪日外国人旅行者の増加に伴い急がれる無料W i - F i 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。

(4) 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24万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、本年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、国に対して積極的に働きかけるべきである。

先述の通り、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94.5%、自社所有物件に入居している事業所においても93.2%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。

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	43.2%	47.1%
有効だと思う	51.3%	46.1%
有効とは思わない	2.6%	3.4%
無回答	2.8%	3.4%

出典：東商調査(2015年7月、※-1:回答数493 ※-2:回答数297)

(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）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策定率は低下する。また、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58.4%、「策定する人的余裕がないから」が50.2%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、東京都において策定支援講座を一層拡充するとともに、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て、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。

なお、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が、東商の調査では、BCPを策定した事業者の約7割がこれらを実施していることから、BCPを策定した事業者は防災対策への高い意識を持っていると考えられる。一方、BCPを策定していない理由として、「特に必要性を感じないから」(14.1%)、「法令で特に規定されていないから」(14.0%)も少なからず挙げられていることから、策定率の向上には、BCPに対する一層の関心喚起や普及・啓発に取り組んでいくことが必要である。

(6) 家庭や地域における防災力の向上

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、一人一人の都民や各家庭、各地域での取り組みが重要なことは言うまでもない。

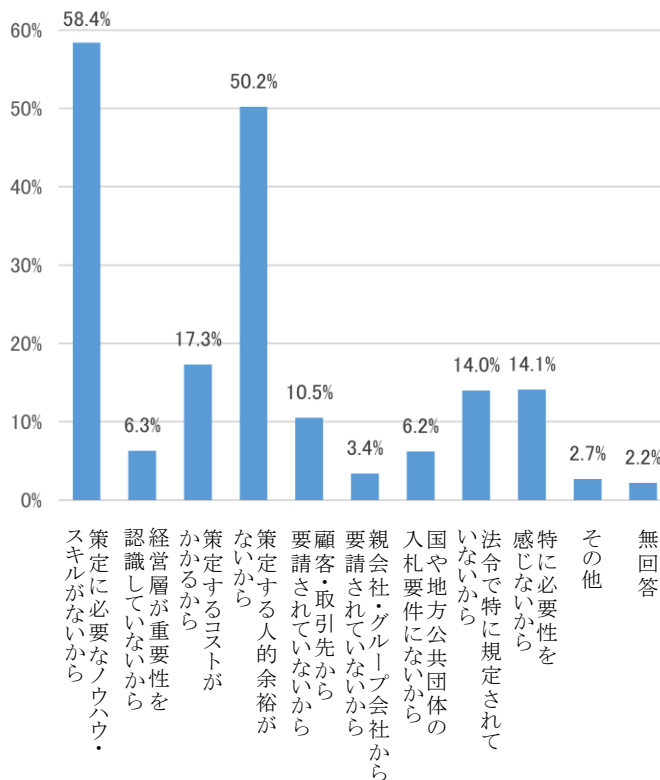
しかし、現在、都内の家庭における食料の備蓄率は約6割であり、地域の防災訓練に参加したことのない人は約8割、家具類等の転倒等防止対策実施率は58%にとどまることから、家庭や地域における防災力の向上を図ることは喫緊の課題である。

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	26.5% (19.1%)	9.3% (5.6%)
BCPに準じた防災計画を策定済	10.5% (15.8%)	7.9% (8.2%)
いずれかを策定中または検討中	31.1% (31.5%)	31.1% (30.9%)
いずれも未策定	30.9% (32.9%)	50.6% (54.1%)
無回答	1.0% (0.7%)	1.0% (1.2%)

出典:東商調査(2015年7月、※-1:回答数1,833 ※-2:回答数492)
カッコ内の数値は前年度の調査結果

BCPを策定していない理由

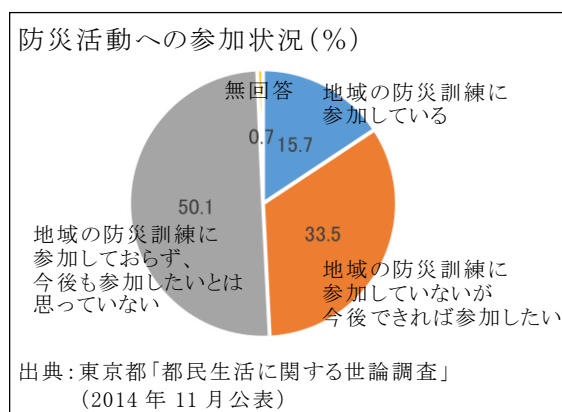


出典:東商調査(2015年7月、回答数987)

東京都は、「東京都長期ビジョン」において、2020年度までに家庭における備蓄実施率を100%、2024年度までに住民参加による防災訓練累計参加者数を2千万人、また、「東京の防災プラン」において2020年度までに家具類等の転倒等防止対策実施率を60%にすることを目標に掲げているが、こうした目標設定に加えて、日頃から家族等で安否確認方法や避難経路、集合する避難場所を話し合い確認するなど、自助の取り組みをさらに推進していく必要がある。

このうち家庭における備蓄に関して、東京都は本年5月に「都民の備蓄推進プロジェクト」の展開を公表し、その中で食べ物や日用品を少し多めに購入し、日常の中で消費しながら常に一定量を家庭内で確保しておく「日常備蓄」の考え方の浸透を図ることに加えて、11月19日を新たに「備蓄の日」に設定し、備蓄の普及啓発に関するイベントを開催することとしている。さらに、各家庭において首都直下地震等の様々な災害に対する備えが万全となるよう、一家に一冊常備され日常的に活用できる防災ブック「東京防災」を都内の各家庭へ順次配布したところである。東京都が「東京都長期ビジョン」や「東京の防災プラン」で掲げた目標を達成することなどを通じて、家庭における防災力を強化していくことは都市防災力の向上に非常に重要であるため、これらの取り組みを鋭意推進されたい。

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。特に、地域の防災訓練への参加状況に関しては、東京都の世論調査で「地域の防災訓練に参加しておらず、今後も参加したいとは思っていない」とする割合が半数を占めることから、訓練に参加することの意義や重要性をさらに周知していくべきである。



(7) 木密不燃化特区制度の推進と延焼遮断帯（特定整備路線）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。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、2020年度までに整備地域の不燃領域率を70%に引き上げ、燃え広がらない・燃えないまちを実現することを目標に、様々な対策を講じている。

一方で、先述の通り、本年3月末に「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

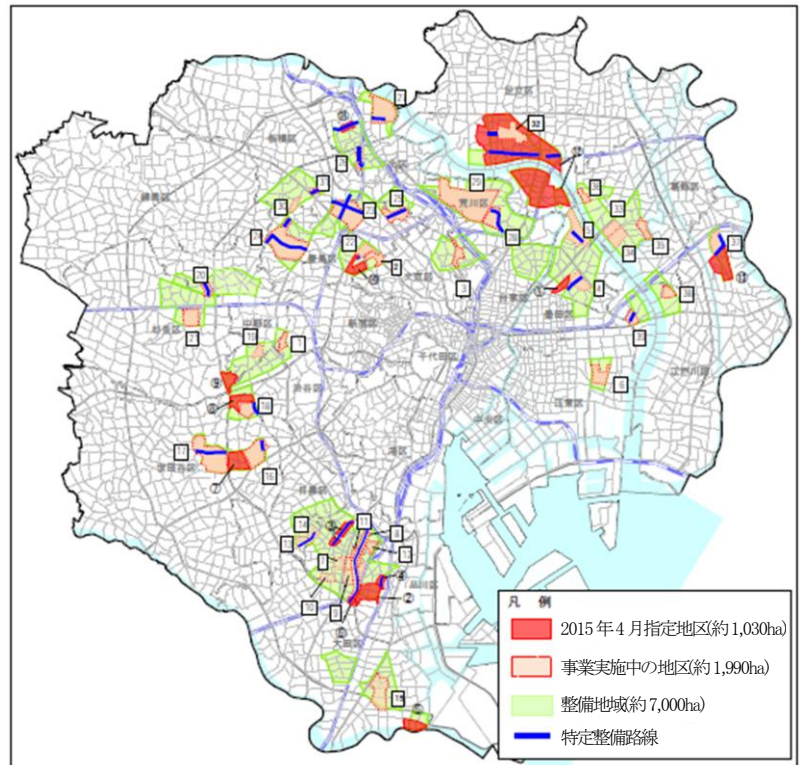
が、それぞれ設定された。併せて、2020年に住宅の耐震化率を95%にすることや、2024年度に木密地域における感震ブレイカー等の普及率を25%にすることをはじめとした、減災目標を達成するための具体的な目標も設定されたところである。

こうした中で、東京都は、一昨年度に本格始動した不燃化特区に18区の52地区を指定し、従来よりも踏み込んだ支援を行っているが、木密地域の解消に向けた目標年次である2020年度まで残された時間は5年半に迫っている。

従って、今後も指定地域を着実に増やし、各区との緊密な連携のもとで、建替え等による建築物の不燃化や相談窓口の開設等の対策を一層加速すべきである。併せて、東京都が2020年度までの目標としている延焼遮断帯となる特定整備路線28区間・約25kmの整備についてもさらに促進していくべきである。

なお、特区における取り組みの効果を検証した上で、整備地域をはじめ特区外の木密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。

東京都不燃化特区の指定地区



出典：東京都（2015年4月現在）

（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

水素エネルギーは、環境負荷が低いエネルギー源であることに加えて、災害時の停電等で電力供給に支障を来たした場合でも、燃料電池車等から建物や設備等へエネルギーを供給することができるため、災害時の非常用電源としても期待されている。そうした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もある。さらに、2020年オリンピック・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の強化、産業競争力の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、国に対しても安全性の確保を前提とした規制緩和をはじめ、普及促進に向けた働きかけを強化していくべきである。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有効である。加えて、災害時の非常用電源となる蓄電池、太陽光発電設備の設置に対する支援も重要である。

なお、水素エネルギーの利用拡大には、国民・都民の理解が重要であることから、水素を

安全に利用する意義等に関する啓発活動をさらに推進していく必要がある。

(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多く訪れる他、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で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

➤ 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、前年度の東商の調査で「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、東商の調査では、「対策が完了していない防災上の課題」について、「自家発電機等、非常用設備の導入」を挙げる割合が42.2%と最も多く、従業員10～29人の事業者においても47.2%である。また、「事務所・店舗・工場等建築物の耐震化」は28.3%あり、従業員10～29人の事業者においても30.1%であることから、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、および、これらの設備・装置の導入に係る税の減免も検討されたい。

➤ 行政と協定を締結した民間一時滞在施設への支援の拡充

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、区市町村と協定を締結した民間一時滞在施設を固定資産税・都市計画税の減免対象とすること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の事業者に対して、事業者の一斉帰宅抑制のために従業員の3日分の飲料水、食料、その他災害時における必要な物資

従業員用の備蓄の状況

	飲料水		食料		災害用トイレ	
	全回答 ※-1	うち従業員 10～29人※-2	全回答 ※-1	うち従業員 10～29人※-2	全回答 ※-1	うち従業員 10～29人※-2
備蓄あり(3日分以上)	47.1%	32.3%	43.0%	24.6%	31.6%	16.3%
備蓄あり(1～2日分)	38.0%	42.9%	33.2%	35.6%	21.9%	18.7%
備蓄なし	14.6%	24.4%	23.6%	39.4%	46.4%	64.8%
無回答	0.2%	0.4%	0.2%	0.4%	0.1%	0.2%

出典：東商調査(2015年7月：回答数 1,833 ※-2：回答数 492)

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47.1%、食料で43.0%、災害用トイレで31.6%にとどまっております。

外部の帰宅困難者向けの備蓄の状況

	全回答 ※-1	うち従業員 10～29人※-2
従業員用の備蓄量+10%以上余分に備蓄している	16.9%	9.3%
外部の帰宅困難者向けの備蓄は用意していない	78.2%	86.4%
その他	3.2%	2.6%
無回答	1.8%	1.6%

出典：東商調査(2015年7月：回答数 1,833 ※-2：回答数 492)

0%、災害用トイレで31.6%にとどまっております、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16.9%であり、従業員10～29人の事業者においては9.3%にとどまっている。

一方、前年度の東商の調査では、「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」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有効と思われる。

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

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ない。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。

➤ **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。

➤ **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、「東京防災隣組」の積極展開、「災害ボランティアコーディネーター」の養成強化）**

先述の通り、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ためには、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。

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。

➤ **（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マンション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。従って、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。

➤ **高層マンションにおける防災対策の推進**

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上下移動が困難になり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災害時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、各階への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、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

昨年の訪日外国人旅行者数は約1,341万人で、史上初の1千万人を達成した一昨年を300万人上回った。さらに、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

先述の通り、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、2020年度までに整備地域の不燃領域率を70%に引き上げ、燃え広がらない・燃えないまち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の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。

➤ 電気出火を防止する感震ブレーカーの設置促進

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割以上が電気に起因している。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。

一方で、先述の通り、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、本年3月末に閣議決定された「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1%未満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。

地方公共団体における感震ブレーカー等の設置促進策について、横浜市は一昨年度から全国に先駆けて、対象地域内の既存または新築住宅を対象とした補助制度を創設している。木密地域は、発災時の大規模火災等により甚大な被害が想定されていることから、東京都においても同様の補助制度の創設について検討されたい。

なお、大規模地震時の出火原因の多くが電気に起因することや、感震ブレーカー自体の存在自体やその効果が十分に認知されていないといった指摘もあることから、感震ブレーカー自体の周知や性能評価ガイドラインの策定など、補助制度以外の普及策の実施も重要である。

➤ 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、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。

➤ 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。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

➤ 特定緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進

東京都では、2011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、2012年4月から特定緊急輸送道路沿道建築物（特定沿道建築物）の耐震診断の実施義務化を開始し、2015年度までの耐震化率100%達成を目標としているが、対象となる特定緊急輸送道路沿道建築物（特定沿道建築物）約5千棟のうち、現時点の耐震診断の実施率は91.8%（本年7月末時点）となっている。一方で、支援措置として耐震診断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発生している他、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、多額の費用負担や合意形成に時間を要するなどの理由から、所有者の多くは耐震改修の実施に至っていない。こうした状況もあり、建物所有者が確実に耐震化に取り組めるよう、耐震診断助成（2014年度末までに完了するもの→2015年度末までに完了するもの）、補強設計助成（2014年度末までに完了するもの→2015年度末までに完了するもの）、耐震改修助成（2015年度末までに完了するもの→2015年度末までに着手するもの）の期限がそれぞれ延長されたところである。

従って、目標とする2015年度までの耐震化率100%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、特定緊急輸送道路は、避難や徒歩帰宅の際に重要な役割を担うことから、道路幅員の2分の1未満の高さの建築物や、緊急輸送道路沿道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・団地・ニュータウンの耐震化、更新対策の推進

東京には全国のマンションストックの約4分の1が集積しており、そのうち約36万戸が旧耐震基準であることから、マンションの耐震化は喫緊の課題である。また、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。老朽マンションの耐震化や建替え等が進まなければ、安全・安心な居住環境が確保されないばかりか、周辺地域の防災性等にも影響を与え、都市再生を進める上で大きな問題となることが懸念される。

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、昨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や、複数の建物で敷地を共有している団地型マンションなど、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、団地型マンションの再生を進めるため団地全体の建替えや段階的・部分的な建替え・改修等を円滑化する仕組みの整備、建築基準法第86条による一団地認定の廃止等に係る全員同意などの法令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等が講じられるよう、国に対してより一層働きかけられたい。

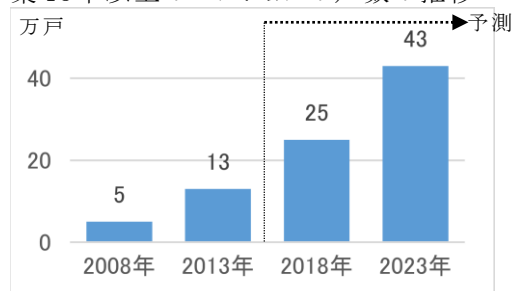
なお、老朽マンションや団地、ニュータウンの更新に併せて、計画的に保育施設や高齢者支援施設の設置を進めるなど、人口減少・少子化・高齢化に合わせたまちづくりを加速していく必要もある。

マンション建替法に基づく建替えの実績(件数)

年度	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	計
東京都	3	2	4	3	3	2	2	5	5	3	5	37
全国 (東京都分を含む)	4	5	8	14	9	6	4	5	6	5	10	76

出典：東京都 ※構造計算書偽装物件を除く。

築40年以上のマンションの戸数の推移



出典：東京都

➤ 地下街の安全対策の推進

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)

では、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。

一方、国土交通省は昨年に「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等を提示している。

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・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。

③空き家対策の推進

➤ 「空き家活用支援事業」の着実な遂行

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、対策が急がれている。また、昨年7月に公表された総務省の住宅・土地統計調査では、一昨年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。

こうした背景のもと、本年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。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、区市町村が行う空き家等対策計画の策定や空き家改修工事助成等に対して補助を行う「空き家活用支援事業」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

➤ 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、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、減災の観点からも非常に重要である。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の安全対策をより積極的に推進すべきである。

⑥災害時の一時避難場所としても期待される都市農地の保全

東京の都市農業は、新鮮で安全・安心な農産物を供給するとともに、その生産基盤である農地は災害時の一時避難場所等の防災や環境保全など多面的機能を有しており、安全で快適な都市づくりに極めて重要な役割を果たしている。しかし、現行の農地制度や税制度のもとで、都市農地は相続時の高額な税負担や高齢化による担い手不足などにより年々減少し続けている。防災面のみならず都市農地が有する多面的な機能に鑑み、東京都が国へ提案した「都市農業特区」の実現などを通じて、都市農地の保全に努められたい。

⑦復興事前準備の推進

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べきである。

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」を策定したが、「東京都長期ビジョン」にも記載の通り、法改正等を踏まえて同マニュアルを見直すとともに、都民に対する周知にも努められたい。

また、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が、2013年度末時点の地籍調査の実施状況は国の全体平均51%に対して、東京都は21.9%の進捗率であり、区部に限ると9.3%と全体平均から大きく遅れている。災害復旧の迅速化に向けて、地籍情報を整備することは極めて重要であるため、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ると、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。さらに、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、財政面や人材面、さら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、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を含めて、国による多面的な支援が不可欠なことから、東京都は国に対して支援の拡充を積極的に働きかけるべきである。また、高精度なGPS等先端ICT技術に基づく新たな災害情報発信システムや避難誘導システムの技術開発等も働きかけられたい。

(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

特定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。また、城東地区をはじめ液状化の危険度が高い地域では併せて液状化対策も講じるべきである。さらに、橋梁についても耐震化を施すことで、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。

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。

首都圏4千万人の生活と産業を支える東京港では、外貿コンテナふ頭のうち耐震強化済みの岸壁が3バースと少なく、震災時にも港湾機能を確保し首都圏経済活動の停滞を回避するためには、さらなる増設が必要である。東京港は供用中の施設の使用頻度が高いため、新設の整備を先行した上で、既存コンテナふ頭の再編に併せて耐震化を進めるべきである。震災時に被災者の避難や緊急物資の輸送に対応した耐震強化岸壁も含め、東京港における耐震強化岸壁の整備を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、国土交通省が昨年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、水門、排水機場、防潮堤

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67.2%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。

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をはじめ、東京の沿岸部の第一線を守る水門・防潮堤・排水機場等の耐震性強化を図るなど、東京港や東部低地帯等の河川における地震・津波・高潮対策を強力かつ早急に推進していかなければならない。

➤ 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2013年度末時点の耐震化率は88%であり、東京都は2025年度末までに耐震化率を100%とすることを目標としている。また、社会福祉施設等（主に災害時要配慮者が利用する入所施設）および保育施設の2012年4月時点の耐震化率は87%であり、公立・私立の学校も含めて、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

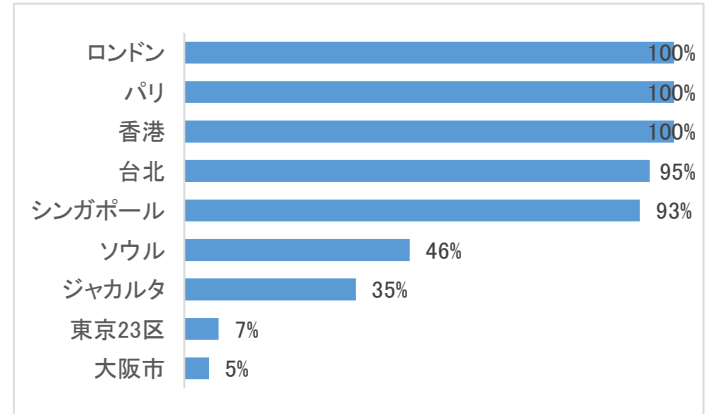
電線地中化・無電柱化の推進は、発災時の電線類の被災や電柱の倒壊による道路閉塞を防止するだけでなく、良好な景観形成や、安全で快適な通行空間の確保にも寄与するもの

である。

「東京都長期ビジョン」では、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などの目標を掲げており、国でも『「日本再興戦略」改訂2015』や「社会資本整備重点計画」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、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求められる。

欧米主要都市等と日本の無電柱化の現状



出典：国土交通白書2015

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、中でも外環道（関越道～東名高速）は完成すれば、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、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、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、昨年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。

しかし、同法によりこれらの権限が付与されるのは、道路法に規定された道路管理者等に限定されており、港湾法に規定された臨港道路の管理者である港湾管理者は対象外となっている。東京港が災害時に果たすべき役割は先述の通り極めて重要であることから、災害対策基本法など法令の改正等により、臨港道路の管理者に対しても、自ら立ち往生車両

や放置車両の移動等を可能にし、やむを得ない限度での破損を容認するとともに、併せて損失補償を規定するといった放置車両等の移動等に関する権限が付与されるよう、国に対して強力に働きかけるべきである。

➤ 災害時交通規制のさらなる周知

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、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。

(4) 中小企業によ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

東京都は昨年度、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。

加えて、東商は2012年に首都大学東京と産学公連携に関する業務協定を、また、昨年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他の地方公共団体との連携強化

➤ 首都圏内の地方公共団体との連携強化

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、首都圏内の地方公共団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。

➤ 都内区市町村のBCP策定・更新に対する支援の強化

先述の通り、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ためには、政府や企業におけるBCP（事業継続計画）の遂行等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、都内区市町村でBCPを策定している割合は、昨年4月時点で67.7%（62区市町村中42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「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昨年「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。

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

昨年5月に、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

一昨年12月に首都直下地震対策特別措置法が施行され、昨年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區は、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。

➤ 事業者が一時滞在施設に協力しやすくなる制度の確立

本年7月に、九都県市首脳会議は国に対して、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、先述した「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、「むやみに移動を開始せず、安全な場所に留まる」という発災時の原則を周知徹底させることを提案している。

先述の通り、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24万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積極的に働きかけられたい。

➤ 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95.3兆円と想定されているが、発災時の被害を最小限に抑えるためには、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、石油コンビナート地域の防災・減災対策を推進するための消防法・高圧ガス保安法・毒物及び劇物取締法等の技術基準、公有水面埋立に関する基準や要件、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実施しているが、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。

➤ 帰宅困難者対策等

- ・ 帰宅困難者対策条例のさらなる周知
- ・ 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
- ・ 家族との安否確認訓練の実施
- ・ 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
- ・ 機関紙や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

➤ 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
- ・ 建替え・住替え相談会等への相談員の派遣協力等

➤ 建築物の耐震化対策

- ・ 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のさらなる周知
- ・ 東京都耐震マーク表示制度のさらなる周知

以 上

2015年度 第8号 2015年10月8日 第676回常議員会決議
