

平成24年8月8日

東京都知事

石原 慎太郎 殿

東京都議会自由民主党

幹事長 野島 善司

地域防災計画の修正に向けた具体的提言

I 提言に当たって

東京都議会自由民主党は、東日本大震災復旧・復興対策推進本部の下、東京の防災対策の再構築に向け、昨年11月に「防災対策強化に向けての提言」を取りまとめ、都知事に提言を行った。これを受け、都は同月に「防災対応指針」を策定し、本年4月には新たな被害想定を公表するなど、防災対策全般に亘る見直しを着実に進めている。

本年9月には、こうした見直しを具体化するため、東京都防災会議において「地域防災計画」の修正素案が示される予定である。このため、わが党は、地域防災計画の修正を見据え、提言で示した内容とその後の議論で浮かび上がった課題への対応も含め、より具体的な対策について新たな提言を示すこととした。

前回提言では、防災対策の一層の強化に向けて全般的な視点・方向性を提言していることから、今回は、対策の具体化を図る観点から東京が抱える主要な課題について、個別具体的な提言を示していく。

II 提言を貫く三つの視点

(都民目線に立った具体的な対策の推進)

災害時に「都民の命をいかにして守るか」、これが我々に課せられた使命である。日頃から地域の都民の皆様から頂いているご意見、視点、課題をしっかりと受け止め、都民の命を守るために必要な具体的で実効性のある対策を講じていく必要がある。

また、こうした対策を、都民に分かりやすく伝え、都民一人ひとりの自助・共助の取組につなげていくことも重要である。

「都民目線に立った、地に足のついた防災」を目指し、取組を具体化していく。

(危機管理体制の再構築)

首都直下地震の発生は、都民の命をおびやかす、我が国の機能を麻痺させかねない、

まさに非常事態である。わが党はかねてから、非常災害に備えるには、一元的な指揮命令系統の下、自衛隊・警察・消防の総力を結集した迅速な対応が必要であり、私権の制限なども含め、有事をも想定した緊急事態法の制定を強く求めてきた。

こうした、「危機管理」の考え方を改めて見直し、体制そのものを再構築し、その確立を急がなければならない。

(地域の特性に応じた対策の推進)

東京は、日本の首都中枢を担う区部中心部のみならず、多くの都民が居住し、多様な産業が活動する区部周辺部や多摩地域、そして島しょ地域などからなる。区部東部はいわゆる海拔ゼロメートル地帯として水害、また環状七号線周辺の木密地域は建物倒壊・火災延焼、多摩地域では土砂崩れ、そして島しょでは津波など、各地域はそれぞれ様々な災害の危険性にさらされている。

こうした、地域の特性をしっかりと捉え、目の前の課題を直視した具体的な対策を示していく。

III 具体的な提言

1 都民の命を守るために～弱者を守る対策の強化を

都民の目線に立った防災対策を進める上で主軸とすべきは、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦など、災害時に弱い立場に立つ人々への対応である。発災時の安否確認、避難誘導の充実に加え、個々の状況に応じた備えが確実になされるよう、医療機関や市区町村とも連携した取組の充実を図るべきである。

(1) 常時医療を必要とする都民への対策

酸素吸入器使用者や透析患者など、常時医療を必要とする都民一人ひとりに対する個別ケアが行われるよう、市区町村と連携した取組を進めること。

(2) 医療機能の維持

災害時の都内の医療機能を確保するため、災害拠点病院をはじめとした病院の耐震化を早期に達成するとともに、発災後少なくとも3日間の医療活動を行えるだけの非常用電源や燃料の確保、医薬品・医療用資器材の確保を一層推進すること。

(3) 生活習慣病への対策

地震から身を守ることが出来ても、その後の避難所生活の中で生活習慣病等による体調悪化が生じることも考えられるため、生活習慣病に必要な薬剤の備蓄や供給体制、健康相談などの体制についても整備すること。

2 発災時の初動対応力の強化を

発災後72時間以内に如何に多くの都民を救えるか、初動時の対応が死活的に重要である。東日本大震災の教訓を踏まえれば、国・市区町村・関係機関との連携を万全にすること、知事のリーダーシップの下果敢な決断を行うこと、そのために必要な情報を迅速に収集すること、都民に対して的確な情報発信をすることなど、初動時の対応の徹底的な強化が求められる。

特に、非常災害も見据えた体制を取っている自衛隊・警察・消防の各機関の経験やノウハウを最大限に活かすべく、日頃からの関係作り、訓練の積み重ねなど、具体的に地道な取組を強力に推進すべきである。

(1) 災害対策本部体制の強化

発災時には消防機関が消防活動、救急・救命活動において極めて重要な役割を担うこととなり、首都東京においては、東京消防庁がその中核としての機能を発揮することが期待される。このため、従来の副知事・警視總監に加え消防總監を、災害対策本部長である知事を補佐する副本部長として位置づけ、本部体制を強化すること。

さらに、東日本大震災の教訓を踏まえ都の初動体制の抜本的強化を図るとともに、実効ある訓練を実施すること。

(2) 自衛隊等防災機関との連携強化

首都直下地震発生時には、自衛隊・警察・消防の各部隊が全国から広域的な応援部隊を派遣する予定であり、広域応援が迅速かつ円滑に行われるよう、あらかじめ関係機関と十分に調整し、具体的な応援・受援計画を策定すること。特に、都に組織がない自衛隊との連携を密にするとともに、発災を想定したシミュレーションや訓練などを積極的に実施すること。また、発災時の避難誘導などを具体的に担う市区町村との連携の強化も積極的に進めること。

(3) 災害協定締結団体との連絡機能の強化

救援物資の調達・搬送、道路の啓開、要援護者へのケアなど、災害時の協力を協定で定めている民間事業者や事業者団体との間での連絡機能の確保は、極めて重要である。都は、MCA無線機の導入などを進めているが、災害発生時に真に機能する仕組みとなるよう、導入先の精査や運用方法の検討、訓練の実施などを進めること。

(4) 消防団の活動強化に向けた支援

発災時の初期消火や救出・救助などは地域の防災力に負うところが大きいのが、その要となるのが地元の消防団である。歴史と伝統、誇りを持って活動しているが、担い手確保の問題、装備が十分でないなどの課題も抱えている。こうした消防団の活動の

充実に向け、消防団員が働きやすい環境の整備をはじめ、人材確保、教育訓練、資器材のさらなる拡充など、総合的な支援を講じること。

(5) 発災時の交通規制を徹底する対策の強化

警視庁が見直した新たな交通規制の徹底を図るため、その内容を都民に対して分かりやすく周知するとともに、発災時に駐車場や空き地等の道路外に車を置くことができるように、関係業界団体の連携・協力など、具体的な取組を進めること。

(6) 具体的な 72 時間の活動工程表の作成

初動時の対応について、関係する機関（自衛隊・警察・消防・医療・市区町村・関係機関等）の動きや、相互の連携、連絡事項等も盛り込んだ、都民にも具体的で分かりやすい 72 時間の活動工程表を作成すること。

3 都民の命を守るためのまちづくりの強化を

新たな被害想定により、震度 7 の地域が出るとともに震度 6 強の揺れがより幅広い地域で起こることが示されている。耐震化・不燃化の推進は防災対策の基本であり、これを今一度徹底的に押し進めていく必要がある。

特に、区部周辺部に残された木造住宅密集地域は、当該地域の住民のみならず、避難しようとする周辺の都民をも危険に晒し、救出・救助活動の支障ともなりうる大きな課題であり、早急に手立てを講じる必要がある。

耐震改修の促進など、防災都市づくりに当たっては、達成時期・数値など、明確な目標を示し、その実現に向けて精力的に取り組むこと。

(1) 木造住宅密集地域の不燃化・耐震化施策の強化（命を守るまちづくり）

東京のアキレス腱とも言うべき「木造住宅密集地域」の耐震化・不燃化に向けた 10 年プロジェクトを強力に推進すべきである。現在先行実施地区を選定している「不燃化特区」を早期に全域に広げる取組を区と連携して進めること、その際に区がより積極的に取り組めるよう、特別の支援の充実に努めること。

(2) 「特定整備路線」（命を守る道路）の整備推進

特定整備路線は、「災害時の延焼遮断等に大きな整備効果が見込まれる新設道路」としての位置づけから、木密対策を進めるためにも、可能な限り早期に整備を図る必要がある。現在の候補路線に加え、可能な限り多くの路線を選定し、強力に整備を推進すること。

(3) 緊急輸送道路沿道建築物耐震化の更なる推進

発災時の自衛隊・警察・消防・医療部隊の迅速な投入、救援物資の輸送などに欠かせない緊急輸送道路の機能を確保するため、実効性ある制度が担保されるよう、現行の耐震化推進施策について様々な角度から検証し、必要な対応が講じられるよう取り組むこと。

(4) 耐震改修促進計画の着実な推進

耐震改修促進計画に基づき、防災上重要な建築物の早期の耐震化を実現するとともに、都営住宅の耐震化 100 パーセント達成、民間住宅の耐震化の推進など、具体的な取組が進むよう、プログラムを策定するなど、取組の道筋を明らかにすること。

(5) 都市施設の耐震化の推進

津波や高潮に備えた河川や海岸の護岸・防潮堤の耐震化や耐水化、道路・橋梁の耐震化が着実に進められるよう、具体的な整備への道筋を明らかにすること。

(6) まちづくりに防災の視点をビルトインする

今後の市街地再開発等のまちづくりに関しては、耐震性の確保はもとより、備蓄倉庫の整備、耐震エレベーターや非常用電源・燃料の確保、帰宅困難者の一時滞在スペースの確保など、防災の視点からの整備を進め、高度防災都市東京を築いていくこと。

4 首都の機能を維持する対策の強化を

首都直下地震が発生しても、首都の中核機能を維持し、又は早期の回復を図ることは、我が国全体の政治・経済活動を維持していくために不可欠である。首都機能そのものを確保する対策の強化に加え、万が一の事態に備えたバックアップ体制として、首都圏域内での相互補完など、実際に機能しうる現実的な検討を進めるべきである。

都自らが様々な備えを講じるとともに、国に対しても必要な財政措置等を求めていく必要がある。

(1) 首都機能（三権）の所在地域と関連施設の安全性の向上

行政・国会・裁判所の三権が所在する都心部の安全性が確保されるよう、国における施設の耐震化の推進はもとより、道路、ライフラインの耐震化なども含め、国と密接に連携した取組を進めること。

(2) 首都圏内での相互応援体制等の構築

国の首都直下地震対策ワーキンググループが示したバックアップ体制の課題を整

理するとともに、首都中枢機能の九都県市の域内でのバックアップ体制を構築するため、具体的に整備すべき機能や、九都県市による相互補完の仕組みなど、具体的な検討を進めること。

(3) 情報通信、交通ネットワークの対策強化

発災時にも円滑に通信が確保できるよう、また、設備が被災しても早期の復旧が可能となるよう、携帯電話・固定電話事業者による対策の推進を強く求めていくこと。

また、鉄道各社や高速道路事業者における高架等の耐震性の確保、設備の更新等が着実に進められるよう、求めていくこと。

さらにこれらの取組を分かりやすく示すよう求めていくこと。

5 都民の命をつなぐ避難所の運営強化を

住居の倒壊・延焼等により生活の場を失った被災者を支えるために、避難所を開設し必要な物資を供給する、精神面へのケアを図るなど、刻々と変化するニーズに応じた的確な支援を講じていく必要がある。

こうした取組は、避難所の運営等を具体的に担う市区町村との密接な連携・協力が不可欠であり、東日本大震災の被災地での教訓も踏まえた実効ある対策を進める必要がある。

(1) 市区町村と連携した総合的な避難所運営

避難所の開設や運営を担う市区町村において、あらかじめ地元の町会・自治会・学校等と十分に調整するなど、発災時に迅速に避難所が開設される取組を促すこと。

また、障害者や要介護者が適切なケアを受けられるよう、二次避難所（福祉避難所）を確保し、バリアフリー化、様々な設備の充実、対応体制の充実を図ること。

さらに、避難所の開設情報を都として一元的に把握し、必要な物資供給に役立てる対策を強化するなど、市区町村と連携した総合的な避難所運営を確立すること。

(2) 市区町村の避難対策等の取組への支援

東日本大震災における避難所運営の教訓等を踏まえ、市区町村が避難所運営を行う際のガイドラインとなる「避難所管理運営の指針」や「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」を早期に改定すること。その際、非常用発電機やそのための燃料など市区町村が備えるべき事項について分かりやすくまとめ示すことで、実効ある対策につなげること。

また、標高表示や避難計画作りなど東京湾沿岸の区が取り組む津波避難に都として積極的に協力し、都域で共通した対策となるよう取り組むこと。

(3) 避難所への救援物資の調達・運搬体制の強化

避難場所や避難所で3日間は過ごすことが出来るよう、現行の備蓄体制を再構築すること。また、避難所や市区町村の支援ニーズを迅速に把握した上で、物流・小売の事業者や事業者団体の協力を得て、物資の調達、荷捌き、運搬等、民間ノウハウを活かした調達・搬送体制を構築するなど、スムーズな避難所運営と迅速に物資が供給される仕組みを早急に構築すること。

6 発災後の都民生活を支える対策の強化を

被災した都民を支え、日常生活の早期の回復を図るためには、ライフラインの速やかな復旧、都民同士の連絡の確保、ボランティアによる支援など、都民生活を支える多面的な取組の強化が重要である。

(1) ライフライン（上下水道、電気、ガスなど）の対策強化

ライフライン（管きょ等）の施設の耐震化の推進、被災した場合の復旧方策等、具体的な対策が進むよう、関係事業者との間の連携を密にすること。特に、水道・下水道については、事業者である都自ら耐震化等の施策を強力に推進すること。

また、発災後の都民生活にはライフラインの早期復旧が不可欠である。各ライフラインの復旧目標を明示するなど、復旧までの道筋を明らかにすること。

(2) 都民の情報通信の確保

発災時に都民同士の連絡・安否確認が円滑に行われるよう、無線LAN（Wi-Fi）を活用した通信の確保のために都施設でもアクセスポイントを整備するなど、通信ルートの複線化に向けた具体的な取組を進めること。

また、ツイッターやフェイスブックなどソーシャルメディアを積極的に活用した都民への情報提供についても推進すること。

(3) 帰宅困難者対策の推進

帰宅困難者対策条例の施行に向けて、都自らも一時滞在施設を積極的に確保するとともに、一斉帰宅抑制の徹底に向けて、備蓄などにおいて企業の協力が得られるよう、理解を得るための取組を、市区町村とも連携して十分に進めること。

また、一時滞在施設の開設に協力する民間事業者等に対して、備蓄の確保等において負担が生じないように、実効ある支援策を講じること。

(4) ボランティア等の活動環境の整備

被災者の生活支援など、刻々と変化するニーズに的確に対応するためには、ボランティアやNPOの活動が重要であり、被災地域でボランティア活動等が円滑に行われるよう、市区町村との調整を含めコーディネート強化を図ること。

7 地域ごとの課題への対策強化を

防災対策は、机上の空論ではなく、課題に沿って具体的・現実的な手立てを講じていくことが重要であり、東京の各地域が抱える課題に対しても、それぞれの特性を踏まえた対策を講じていくべきである。

(1) 区部環状七号線周辺部～木造住宅密集地域への対策

東京のアキレス腱とも言うべき「木造住宅密集地域」の耐震化・不燃化に向けた10年プロジェクトを強力に推進すべきである。現在先行実施地区を選定している「不燃化特区」を早期に全域に広げる取組を区と連携して進めること、その際に区がより積極的に取り組めるよう、特別の支援の充実を図ること。(再掲)

(2) 区部東部低地帯・東京湾沿岸～ゼロメートル地帯対策

海抜ゼロメートル地帯には150万人の都民が住んでいる。こうした人々の命を必ず守り抜くためには、堤防や設備の耐震化を強力に進めるとともに、地震と台風や高潮が同時に発生した場合に備え、避難対策もしっかりと講じていく必要がある。関係区とも連携し、広域的な避難のあり方について、実地の検証に基づいた具体的な対策を検討し、訓練も含めた、実践的な取組を進めること。

東部低地帯や東京湾沿岸部はまた、液状化の危険性が指摘される地域にも重なる。公共建築物における対策の推進はもとより、液状化の危険度を客観的に示したり、具体的な対策指針を示すなど、民間における取組が進められるよう、具体的な対策を講じること。

(3) 都心ビル街・地下街等

都心の高層マンションにおいては、長周期地震動の揺れへの対応や、エレベーターの停止により高層階からの行き来が困難になること、非常用電源の燃料確保など、様々な高層マンション特有の課題が生じている。こうした課題に対して高層マンションの所有者や管理組合、住民が適切な対応が取られるよう、地元区とも連携して、具体的な対策を検討し、周知を図ること。同様に、高層のオフィスビルにおける対策が講じられるよう、取り組むこと。

また、地下街についても、これまでの豪雨を想定した浸水対策に加え、万が一津波による浸水が生じた場合に対応できるよう、必要な見直しを行うほか、震災時の地下

街における避難誘導などの体制整備にも取り組むこと。

競技場や映画館などの大規模集客施設において、発災時に安全に顧客保護や避難誘導方法が行われるよう、具体的な取組指針を策定するよう取り組むこと。

(4) 多摩地域～居住地・丘陵地

地震による土砂崩れが起こりうる地域について、急傾斜地崩壊対策事業などのハード事業の推進に加え、危険性のある地域の指定を進め、都民に対して避難などの備えを呼びかけるなど、ソフト面での対策を強化すること。

丘陵地の宅地造成地における崩壊危険性についても、必要な調査を行っていくこと。

立川断層帯地震について、国に協力してその実態解明を進めるとともに、地域住民の不安を取り除くため、分かりやすく情報を提供していくこと。あわせて、地域における耐震補強・家具類の転倒防止等の対策が一層進められるよう、具体的な支援策を講じること。

(5) 島しょ地域～津波対策

相模トラフに加え南海トラフの被害想定を策定し、島しょ地域における津波浸水予測（ハザードマップ素案）を早期に示すこと。また、島しょ町村における避難計画の策定、訓練の実施に積極的に協力し、実効ある対策につなげること。島しょ地区の訓練については、当面、毎年度実施すること。

島が被害を受けた場合に本土からの救援を即座に行うため、島しょと本土との通信を確実にする必要がある。このため、防災行政無線の強化に加え、衛星携帯電話の活用など、通信の多重化を推進すること。あわせて、島しょの災害対応において極めて重要な役割を担う消防団の通信についても必要な支援を行うこと。

8 都民に対策を分かりやすく発信する

発災時に東京全体の被害を食い止めるためには、自助・共助の取組の強化が不可欠であり、耐震診断・耐震補強、家具転倒防止対策、家庭での水や食糧の備蓄、家族との連絡手段の確保など、都民一人ひとりが意識を持って具体的に取り組む必要がある。都民の防災意識を高め、積極的に防災対策に取り組んでいただくためにも、また「都民目線に立った、地に足のついた防災」を進めるためにも、地域防災計画に盛り込んだ内容を、分かりやすく都民に伝えていくことが重要である。

このため、地域防災計画等の内容を、都民の目線から、都民の行動・生活に即した形で分かりやすくまとめた冊子やパンフレットを作成し、広く都民への周知を図ること。また、各地域で自主的な勉強会を開催する際に支援を行うなど、地域での防災を後押しするための具体的な対策を講じること。