

# 3. 災 害 对 策

# 1 首都直下地震等への備え

## 1 首都直下地震対策の具体的な推進

(提案要求先 内閣官房・内閣府・国土交通省)  
(都所管局 総務局・政策企画局)

- (1) 首都直下地震等の災害から住民の生命と財産を守るとともに、首都機能への打撃を最小限にとどめるため、財政上の措置を講じるなど、首都直下地震対策を具体的に推進すること。
- (2) 九都県市の集積を生かした、迅速かつ確実に機能し得る首都機能のバックアップ体制の充実・強化を早急に進めること。

### <現状・課題>

平成25年11月、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として、首都直下地震対策特別措置法(平成25年法律第88号。以下「法」という。)が制定され、同年12月に施行された。平成26年3月には、法に基づく緊急対策区域・首都中枢機能維持基盤整備等地区が指定され、前者には東京都の全区市町村が、後者には東京都千代田区、中央区、港区及び新宿区が含まれることとなった。

また、同月には、法に基づく首都直下地震緊急対策推進基本計画(以下「基本計画」という。)が閣議決定された。平成27年3月には、今後10年間で達成すべき減災目標を設定するとともに、当該目標を達成するための施策について具体目標等を定めることを内容とする基本計画の変更がなされた。この変更に伴い、具体的な目標と、目標達成に係る所管省庁が明確となったが、依然として当該目標達成に向けて事業を具体的に実施する主体が明確になっていない。さらに、法では、緊急対策区域に指定された区市町村を含む都県は地方緊急対策実施計画(以下「地方計画」という。)を作成することができるとされているが、現時点では地方計画等に位置付けられた首都直下地震対策に対する国の具体的な財政上の措置等は図られていない。

平成28年熊本地震、平成30年の大阪府北部を震源とする地震や北海道胆振東部地震といった相次ぐ大地震の発生により、避難所等の防災拠点となる施設の耐震化、円滑な物資輸送及びり災証明書の発行など、防災対策の実効性を高める上での課題が改めて明らかになった。首都直下地震に関しても、これらの課題解決に向けた具体的な取組が求められている。

また、首都機能のバックアップに関しては、基本計画に基づき作成された政府業務継続計画においては、被害想定を上回る事態を想定し、同計画で定められている代替拠点以外の代替拠点への移転に関して、さいたま新都心等の東京圏内の地区のほか、東京圏外も含め代替拠点となり得る地域を対象に、既存の庁舎、設

備及び資機材の活用等に係る具体的なオペレーションについて検討していくこととしている。

しかし、発災時に可能な限り速やかに機能する体制を構築するためには、でき得る限り、物理的・時間的にも近接で確実な立ち上げが可能なさいたま新都心など首都圏内の拠点を活用すべきである。

#### <具体的要求内容>

- (1) 首都直下地震をはじめとする災害から首都圏3, 500万住民の生命と財産を守るとともに、国の政治経済の中枢機能への打撃を最小限にとどめるため、基本計画において「政府が講ずべき措置」として掲げられている対策に限らず、国が責任を持って防災力の更なる強化のための施策を着実に実施していくこと。
- (2) 法で定められている地方計画、首都中枢機能維持基盤等整備計画、特定緊急対策事業推進計画などの中に位置付けられた、都をはじめ地方自治体が進める首都直下地震対策に対して、具体的な財政上の措置等を講じること。
- (3) さいたま新都心を緊急災害対策本部の代替拠点として位置付けることをはじめ、首都圏を構成する九都県市の集積を生かした、迅速かつ確実に機能し得る首都機能のバックアップ体制の充実・強化を早急に進めること。

## 2 国土強靱化の推進

(提案要求先 内閣官房)  
(都所管局 総務局)

国土強靱化地域計画に位置付けられた強靱化の取組に対して、具体的な財政措置を講じること。

### <現状・課題>

平成25年12月に施行された、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）において、都道府県又は市町村は、国土強靱化に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、当該都道府県又は市町村の区域における国土強靱化に関する施策の推進に関する基本的な計画（以下「地域計画」という。）を定めることができるとされている。都は様々な自然災害から都民や首都機能を守るため、東京における防災施策の指針として「東京都国土強靱化地域計画」を平成28年1月に策定した。

東京は我が国の人口の約1割が居住する大都市であるだけでなく、政治・行政・経済などの首都機能を有する日本の心臓であり、災害時には応急対策から、復旧・復興まで中枢機能を担わなければならない。

災害時においても、首都機能を維持していくための取組に係る財政需要は膨大であり、東京都は多額の事業費を計上している。その取組は東京だけのためではなく、日本にとって不可欠なものである。

国では、地域計画に基づき実施される取組に対する関係府省庁の補助金・交付金等の交付に当たって、これまでの「一定程度配慮する」判断から今後は「重点化」「要件化」を行うこととしている。一方で、首都機能はもちろん、医療機能、交通・物流機能、情報通信機能等様々な重要機能の在り方を強靱化の観点から見直し、対策を着実に推進することは、国家的な観点からも大きな意義と責任があり、東京都だけがその責任を負うことは適当ではない。地域計画に位置付けられた取組に対しては普通交付税の交付・不交付にかかわらず、全団体が交付対象となる新たな交付金の創設、新規の予算枠の創設、既存事業の補助率かさ上げ等確実かつ具体的な財政措置を講じることが必要である。

### <具体的要求内容>

地域計画に位置付けられた国土強靱化の取組に対して、普通交付税の交付・不交付にかかわらず、首都機能の維持・向上という観点からも、新たな交付金の創設、新規の予算枠の創設、既存事業の補助率かさ上げ等、東京都への具体的な財政措置を講じること。

## 2 帰宅困難者対策の推進

(提案要求先 内閣府・総務省・財務省・国土交通省)  
(都所管局 総務局)

大震災時に発生する帰宅困難者に対し、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、安否確認や情報提供のための体制整備、帰宅支援など、総合的な帰宅困難者対策を推進すること。

### <現状・課題>

東京都防災会議の「首都直下地震等による東京の被害想定報告書」（平成24年4月）では、帰宅困難者は約517万人発生すると想定している。

首都直下地震帰宅困難者等対策協議会の調査によれば、東日本大震災においても、鉄道の運行停止により都内で約352万人の帰宅困難者が発生し、多数の帰宅困難者が駅前に滞留するなど、課題が顕在化した。首都直下地震等の大規模地震が発生し、多くの人々が帰宅を開始した場合、建物倒壊や火災などで、帰宅困難者自身が危険にさらされるだけでなく、発災後に優先して実施していかなければならない救助・救護・消火活動・緊急輸送等を妨げることになりかねない。

このため、企業や学校等における施設内待機や鉄道事業者等の利用者保護などの一斉帰宅の抑制、行政と民間事業者の協力による一時滞在施設の確保、家族との安否確認や正確な情報提供に必要な情報通信基盤の整備、安全が確認された後の代替輸送も含めた帰宅支援などの対策を強化する必要がある。

都ではこうしたことを踏まえ、都と国で、経済団体、鉄道事業者等と横断的な課題について検討する協議会を設置し、官民それぞれが連携して行う対策について、平成24年9月に最終報告を取りまとめた。都は、この協議会での議論を踏まえ、平成25年4月に東京都帰宅困難者対策条例（平成24年東京都条例第17号）を施行しているが、対策はまだ道半ばである。

特に、民間事業者による従業員の一斉帰宅の抑制や利用者保護の徹底とそれに必要な備蓄の推進、民間事業者による帰宅困難者の受入促進、帰宅困難者に対する情報提供など、広域的課題について大きな役割を果たすことは国の責務であり、国をはじめ都や民間事業者を含めた社会全体で取り組む総合的な帰宅困難者対策を推進する必要がある。

### <具体的要求内容>

- (1) 「一斉帰宅の抑制」の観点から、従業員の施設内待機とそれに必要な3日分の飲料水や食料等の備蓄を行うことについて、国として、民間事業者に対する働きかけを強化すること。
- (2) 「利用者保護」の観点から、鉄道事業者や集客施設の設置者又は管理者などに対し、利用客の保護を図ることや、必要となる飲料水や毛布、医薬品などを備蓄するよう指導すること。

さらに、利用者を保護するために必要となる、利用者が安全に待機できる

場所や、飲料水や毛布、医薬品などを備蓄する倉庫を設置するよう強く働きかけること。

- (3) 「一時滞在施設の確保」の観点から、以下の措置を講じること。
- ① 自治体が民間事業者の協力を得ることの障害を取り除くため、法改正を行い、首都圏だけでなく全国共通の「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」の創設を国として早期に実現すること。
  - ② 国の庁舎及び関係機関の所有又は管理する施設について、発災時に、都や区市町村の要請により、帰宅困難者の一時滞在施設として使用できる施設を確保するとともに、飲料水や食料等の備蓄、情報通信体制の整備、非常用電源等の確保など、運営体制の整備を行うこと。
  - ③ 今後の民間が担う一時滞在施設において不可欠な帰宅困難者用の3日分の飲料水及び食料等の備蓄が実施できるよう、財政措置を講じること。その際は、民間事業者の負担を可能な限り軽減するとともに、民間事業者が、それぞれ負担した費用について、発災後に災害救助法（昭和22年法律第118号）による支弁を受けられることを明確にすること。
  - ④ 一時滞在施設の確保を図ることを目的に実施される災害時拠点強靱化緊急促進事業について、その対象区域を政令指定都市若しくは特別区の主要駅の周辺又は中核市若しくは県庁所在都市の中心駅の周辺とする区域に限定しているが、この要件を緩和し、全ての駅周辺を事業対象区域とすること。
  - ⑤ 一時滞在施設に協力をした民間事業者に対し、法人税の軽減などの税制措置を行うこと。
- (4) 「迅速な安否確認と正確な情報提供」の分野では、災害時に強い通信基盤の整備や、帰宅困難者が必要とする情報を迅速かつ的確に提供するための体制づくりについて、早期に実現すること。
- (5) 「帰宅支援」について、要配慮者の特別搬送に関するマニュアルの策定や鉄道運行の早期復旧を図れる体制づくりなどオペレーションに係る検討を進めること。

## 参 考

○ 一時滞在施設確保状況（令和3年7月現在）

【施設数】1,137所

（国等26、都立232、区市町村250、民間629）

【受入人数】約44.5万人※

（国等約1.0万人、都立9.0万人、区市町村約10.7万人、民間約24.1万人）

※92万人の都内需要者数（屋外で被災した行き場のない帰宅困難者）に対し、約48%