

東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）の概要 —東京全体の災害対応力向上に向けて—

東京都総務局総合防災部防災計画課

1 はじめに

東京都地域防災計画震災編は、災害対策基本法に基づき、東京都防災会議が策定する計画で、都、区市町村、防災機関、事業者、地域の防災組織及び都民の各主体間で連携を図りながら、地域における地震災害の予防対策、応急・復旧対策及び震災復興を実施し、都民の生命・身体及び財産を保護し都市機能を維持することで、「首都東京の防災力の高度化」を図ることが目的です。

本稿では、新たな被害想定等を踏まえ、2023年5月に修正した、東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）について紹介します。

2 新たな被害想定の方策背景

震災対策の推進に当たり、起こりうる被害像をできる限り科学的知見に基づき分析し、被害を軽減するための実効性ある手立てを講じていくことが重要となります。

東京都防災会議では、2011年に発生した東日本大震災を踏まえ、2012年と2013年に、首都直下地震及び南海トラフ巨大地震等による被害想定をとりまとめ、これに基づき被害を軽減するための取組を進めてきました。

それから約10年が経過し、大きく3つの変化がありました、まず1つ目は、2016年4月に発生した熊本地震など、大規模地震災害の知見等が蓄積された点です。また、2つ目は、南海トラフ地震の今後30年以内の発生確率が引き上げられるなど、巨大地震の発生が一層切迫している点です。そして、3つ目は、耐震化・不燃化の推進など、地震に強いまちづくりが着実に進展するとともに、都民の世帯構成や居住形態などの社会環境が大きく変化した点です。

こうした変化を踏まえ、今後の都の防災対策の基礎となる被害想定を見直すこととしました。

3 新たな被害想定の特徴

これまでの被害想定は、死者数や建物倒壊数などのいわゆる定量評価をベースにとりまとめました。この定量評価はハード・ソフト両面の様々な防災対策を計画する上で、重要な要素となります。

一方、現在の知見では、客観的に定量化できる事項に限られることから、実際の被害の全容が見えにくいのが現状です。定量評価のみでは、被害の過小評価につながり、都民、行政が本

来行すべき備えが十分なものではなくなるといった懸念がありました。

このため、新たな被害想定では、定量的に示すことが困難な事項について、定性的な被害シナリオを用いて、災害の実相を可能な限り表現し、災害リスクの見える化を図ることとしました。

具体的には、過去の大規模地震において、地域や家庭等で実際に発生した被害の様相や、東京の地域特性などを参考に、時々刻々と変化する被害の様相や復旧の状況を具体的に描き出し、被害の全体像をできる限りわかりやすく表現しました。

4 新たな被害想定を踏まえた都の対策

新たな被害想定で明らかになった震災リスクから、都民の命と暮らしを確実に守るため、東京の総力を挙げて防災対策を進める上での羅針盤となる東京都地域防災計画震災編について、修正を行いました。以降では、修正のポイントを(1)(2)(3)として、3つご紹介します。

(1) 10年間の変化等を踏まえた課題と解決に向けた基本認識

まず、自主防災組織の活動数が半分以下になるなど、家庭での防災行動や地域での防災活動が鈍化傾向にある中、平時における自助・共助の備えが必要となります。また、発災時、道路閉塞や行政施設等の被害により応急対応が遅延するおそれがあることから、その対応力を一層強化する必要があります。さらに、スマートフォンの普及率やタワーマンションの増加など、都民の居住形態やライフスタイルの大きな変化等も踏まえ、被災者の早期の生活復旧に取り組む必要があります。

(2) 3つの視点と分野横断的視点に基づく減災目標の設定

(1)のとおり、今回の修正では、東日本大震災以降の防災対策の取組状況や、社会環境の変化等を踏まえた課題及びその解決に向けた基本認識を整理した上で、具体的な減災目標を設定するため、3つの視点と分野横断的な視点を整理しました。

こうした3つの視点に加え、「強靱なまちづくり」を加速化させるハード対策、女性や要配慮者など多様な視点の反映、防災DXといった分野横断的な視点も加え、区市町村・関係機関等と一層連携強化を図ることで、「2030年度までに、首都直下地震等による人的・物的被害を概ね半減させる」減災目標を設定いたしました。

【3つの視点と分野横断的視点】

視点1 家庭や地域における防災・減災対策の推進	一人ひとりの防災・減災対策に加え、町会、自治会、ボランティア等が連携し、地域の総力を結集して防災力を高めていく
視点2 都民の生命と我が国の首都機能を守る応急体制の強化	都や区市町村等の業務継続体制の確実な確保や都市基盤の早期回復などにより、都民の生命と首都機能を守り抜く
視点3 すべての被災者の安全で質の高い生活環境と早期の日常生活の回復	居住形態の変化等も踏まえ、被災者の生活環境の質を高めるとともに、都民一人ひとりの日常を一日も早く取り戻す
分野横断的視点	ハード対策、多様な視点、防災DX、人口構造

（3）減災目標とその達成に向けた指標及び主な取組

この減災目標の達成に向け、各種取組の到達点となる指標も整理しました。例えば、被害想定の大きな要因となる建物の倒壊や焼失を軽減するための住宅の耐震化や、感震ブレーカーや消火器の設置等の出火防止・初期消火対策をはじめ、全ての避難所における通信環境の確保や、災害時トイレ空白エリアの解消など、より具体的な目標を定めました。

【各施策の具体的な指標】

家庭や地域における防災・減災対策の推進
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 出火防止対策実施率（感震ブレーカー設置） 25% ▶ 初期消火対策実施率（消火器設置） 60% ▶ 家具類の転倒・落下・移動防止対策 75% ▶ 自助の備えを講じている都民の割合 100%
都民の生命と我が国の首都機能を守る応急体制の強化
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 緊急輸送道路沿道建築物の耐震化促進 <ul style="list-style-type: none"> ・特定沿道 総合到達率 99% (2025) ・一般沿道 耐震化率 90% (2025) ▶ 都内全区市町村でBCP策定 ▶ 都内全区市町村で受援応援計画等策定 ▶ 一斉帰宅抑制等、帰宅困難者対策条例の内容を把握している事業者の割合 70% ▶ 一時滞在施設の確保 90%
すべての被災者の安全で質の高い生活環境と早期の日常生活の回復
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 全ての避難所において通信環境を確保 ▶ 全ての避難所で安全で質の高い生活環境を確保 ▶ 災害時トイレ空白エリアを解消
分野横断的視点
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 住宅の耐震化 <ul style="list-style-type: none"> ・旧耐震基準の耐震性が不十分な住宅を概ね解消 (2025) ・新耐震基準の耐震性が不十分な木造住宅を半減 ▶ 整備地域の不燃化 ▶ 全整備地域の不燃領域率 70%達成 ▶ 特定整備路線の整備 全線整備 (2025) ▶ 無電柱化の推進 <ul style="list-style-type: none"> ・第一次緊急輸送道路 50% (2024)

- ▶ 水道管路の耐震継手化
断水率が高いと想定される地域の解消（2028）
- ▶ 下水道管路の耐震化推進
 - ・耐震化等を実施した施設の割合 93%（2025）
 - ・浮上抑制対策を実施した道路の割合 93%（2025）

※括弧内の数値は、各取組の目標年度

5 減災目標の達成に向けた主な取組

ここでは、減災目標の達成に向けた主な取組を4点紹介します。

まず、1点目は地域防災力の再興元年です。本年、関東大震災から100年の節目を契機に、防災ブックのリニューアルなど、普及啓発策のグレードアップを図るほか、単身世帯や高齢者の更なる増加など、今後の社会環境の変化も見据え、地域防災力を補完する取組として、ボランティアとの連携強化や、テレワーカー等が、地域の新たな担い手として活躍できるよう、方策の具体化を進めていきます。

次に、2点目は、「どこでも」「誰でも」つながる通信の確保を進めていきます。通信事業者による基幹施設の耐災害性向上に加え、行政としても、多数の被災者が集まる避難所等におけるWi-Fiの設置、衛星通信の活用や無電柱化の促進などの取組を進めていきます。

また、3点目は、東京の特性を踏まえた「マンション防災」の展開です。都内には、900万人の方が、いわゆる共同住宅にお住まいになるなど、東京ならではの特徴があります。自助としての「助け合い精神の醸成」、共助としての「マンションと地域コミュニティとのつながりの強化」、マンションそのものの防災力向上として、東京とどまるマンションの普及など、様々な取組を連携させ相乗効果を発揮させることで、マンション防災を戦略的に推進していきます。

最後に、4点目は、災害関連死の抑制にも資する避難生活の環境改善です。段ボールベッドや簡易テントなど、避難生活の環境維持に欠かせない物資の確保を進めていきます。また、過去の災害でも必ずと言って取り上げられてきたトイレの確保に向け、都として総合的なトイレ対策を積極的に進めていきます。

6 おわりに

今回紹介した、東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）を踏まえ、関東大震災から100年の節目を契機に、都民、地域、事業者の皆様が、改めて防災について考え、災害に備えることができるよう、都として、様々な取組を進めるとともに、いつ起こるとも知れない大規模災害に備え、国や区市町村、関係機関など、各主体との一層の連携強化により、東京全体の災害対応力向上を図っていきます。