

背景

- 南関東において、今後30年以内にマグニチュード7クラスの大地震が70%の確率で発生すると予測されている。
- 首都直下地震では、都内で、最大9,700人の人的被害(うち、ゆれによる建物全壊により約5,400人、地震火災により約4,100人)、約30万棟の建物被害、約18%の停電率などのライフライン被害が発生すると想定されている。
- 台風や集中豪雨による水害のほか、近年、市街地の拡大に伴い地域の持つ保水、遊水機能が低下し、河川や下水道に大量の雨水が一気に流れ込むことから生ずる、河川の氾濫や下水道管からの雨水の吹き出しなど、いわゆる都市型水害と言われる浸水被害に度々見舞われている。
- 沿岸部や区部東部の低地帯、島しょ地域においては、地震による津波や、堤防等の決壊に伴う被害が心配されている。



災害時においても都民の安全な居住を持続することが必要

安全な居住実現のための取組

- ① 地震等に対する住宅の安全性の向上
- ② 立地に応じた住宅市街地の安全性の向上
- ③ 災害時に住み続けられる住宅の普及
- ④ 被災後の都民の居住確保

取組にあたっての留意点

- 災害から生命及び貴重な財産を守るためには、第1に「自らの生命は自らが守る」という自己責任原則による自助の考え方、第2に他人を助けることのできる都民の地域における助け合いによって「自分たちのまちは自分たちで守る」という共助の考え方、この2つの理念に立つ都民と、公助の役割を果たす行政とが、それぞれの責務と役割を明らかにした上で、連携を図っていくことが欠かせない。
- 東京は、都心部を含む特別区から、多摩、島しょまで広範囲に及んでおり、地理的な条件や、人口・市街地の状況は地域により多様である。
- 災害対策の推進に当たっては、区市町村が、地域の実態を的確に把握し、基礎的自治体として第一義的責任と役割を果たすものである。その上で、広域的役割を担う東京都が、区市町村及び国と一体となって、都民と連携し、都民や東京に集う多くの人々の生命・身体及び財産を守るとともに、首都東京の機能を維持する。

 **都及び国、区市町村、都民、企業などとの役割分担と連携が必要**

①地震等に対する住宅の安全性の向上

現 状

- 南関東では、今後30年以内にマグニチュード7クラスの大地震が70%の確率で発生すると予測されており（地震調査研究推進本部）、首都直下地震では、建物倒壊や火災による死者が9,700人（うち、建物全壊約5,400人）と想定されている（東京都防災会議）。
- 平成25年12月に内閣府が実施した世論調査によると、大地震が起こった場合、建物の倒壊が心配であるといった、防災に対する意識は高まったものの、耐震改修工事の実施意向は低下し、「いずれ実施したい」を含めても実施意向のある所有者は約18%と年々低下している。
- 東京消防庁が平成27年に実施した消防に関する世論調査結果では、家具類の転倒・落下・移動防止対策を実施している家庭は約67%である。
- 住宅用火災警報器の設置率等の調査（総務省）によると、都内における火災報知器の設置状況は約89%（平成27年6月時点）である。

これまでの取組

- 「東京都耐震改修促進計画」に基づき、次の取組を実施
 - ①木造住宅の耐震化
 - ・ 木造住宅密集地域のうち都が定める整備地域において、木造住宅の耐震化助成事業（耐震診断・耐震改修・補強設計・建替え・除却）を実施
 - ②分譲マンションの耐震化
 - ・ マンション耐震化促進事業（アドバイザー派遣、耐震診断、耐震改修）
 - ・ マンション啓発隊
 - ・ マンション耐震セミナー※住宅政策審議会による答申「東京におけるマンション施策の新たな展開について」（平成27年9月）参照
 - ③緊急輸送道路沿道建築物の耐震化
 - ・ 緊急輸送道路沿道建築物耐震化助成事業（耐震診断・耐震改修・補強設計・建替え・除却）
 - ・ 特定緊急輸送道路沿道建築物の所有者等への耐震化状況報告書の提出・耐震診断の義務化
 - ・ 特定緊急輸送道路沿道建築物等へのアドバイザー無料派遣
 - ④耐震化の促進に向けた普及啓発
 - ・ 耐震キャンペーンの実施
 - ・ 耐震化総合相談窓口の開設
 - ・ 地域危険度や被害想定周知
 - ・ 個別相談会の開催
 - ・ 木造住宅の耐震診断・補強設計に関し一定の水準を満たす技術者が所属する建築士事務所を名簿登録し、公表
 - ・ 「東京都耐震ポータルサイト」の充実による都民ニーズに応じた情報提供
 - ・ 「東京都耐震マーク表示制度」による気運醸成
 - ・ 緊急輸送道路沿道建築物の工事現場に「耐震改修工事中」である旨を掲示し、耐震化の進捗状況を見える化
- 公共住宅ストックの耐震化について、次の取組を実施
 - ①都営住宅の耐震化
 - ・ 「都営住宅耐震化整備プログラム」（平成24年7月）に基づき、耐震化を実施
 - ②公社住宅の耐震化
 - ・ 「公社賃貸住宅耐震化整備プログラム」（平成24年8月）に基づき、耐震化を実施
 - ③都市再生機構住宅の耐震化
 - ・ 耐震診断を行い、その結果に基づき、順次、必要な耐震改修等を実施
- 住宅内の安全性の確保
 - ①火災報知器の設置義務化
 - ・ 2010年（平成22年）から、全ての住宅で住宅用火災警報器の設置を義務化
 - ②家具類の転倒・落下・移動防止等
 - ・ ハンドブック、講習ビデオ等による普及啓発

①地震等に対する住宅の安全性の向上

検討すべき主な論点

- 東京都耐震改修促進計画（計画期間：平成23～32年度）については、達成状況を踏まえて、計画の見直しを行うべきではないか。
- 住宅の耐震化や住宅内の家具類の転倒防止等の防災対策への都民の関心がまだ低く、その重要性について普及・啓発を強化すべきではないか。

※マンションの耐震化については、住宅政策審議会から、平成27年9月に「東京におけるマンション施策の新たな展開について」の答申により、提言を受けている。

- ・ 「マンション啓発隊」活動を1回で終わらせるのではなく、区市町村や管理業者、マンション管理士・建築士等の専門家とも連携して、継続的なフォローアップを行うべきである。
- ・ 耐震化には、区分所有者の費用負担の軽減が課題となることから、助成制度のない市への働きかけや設計図書の復元費用に対する支援など、助成制度の充実を図ることを検討すべきである。
- ・ 公共性、公益性の観点から耐震性の確保が特に必要と考えられるマンションについては、優先的、重点的に耐震化の促進を図ることを検討すべきである。

②立地に応じた住宅市街地の安全性の向上

現 状

- 木造住宅密集地域
 - 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集積している木造住宅密集地域（約16,000ha）は、山手線外周部を中心に広範に分布しており、「首都直下地震等による東京の被害想定」では、建物倒壊や焼失などによる大きな被害が想定されている。
 - 都では、地域危険度が高く、特に老朽化した木造建築物が集積するなど、震災時に大きな被害が想定される地域を整備地域（約7,000ha）とし、防災都市づくりに係る施策を展開している。
 - 整備地域では、市街地の燃えにくさを表わす不燃領域率について、延焼による焼失率がほぼゼロとなる70%の目標を設定しており、平成23年時点では59%となっている。
- 津波・高潮
 - 東京都防災会議が想定する南海トラフ巨大地震等においては、島しょ部では、最大津波高がT.P30.16 m、最大死者数が1800人（早期避難率が低い場合）にのぼると想定される。
- 水害
 - 都においては、近年、時間50ミリを超える豪雨が増加している。
 - 時間50ミリを超える雨は、一部地域に偏在して降る傾向がみられる。
 - 東京都内では、市街化の進行により雨水が地下に浸透しにくくなり、短時間に川に集中して流れ込む傾向がある。
- 土砂災害
 - 都において、平成25年に24箇所、平成26年に2箇所の土砂災害が発生している。
 - 大島町元町地区での集中豪雨（平成25年10月）では、大規模な土砂災害の発生及び山腹崩壊により、建物被害が385棟、停電が最大110件、断水が最大約3,000世帯で発生するなど、甚大な被害が発生した。
- 液状化
 - 東日本大震災では、東北地方から関東地方の太平洋沿岸を中心に広範囲で液状化被害が発生し、震源から遠く離れた東京都内でも、臨海部だけでなく内陸部においても液状化が発生し、区部東部の5区で木造住宅が傾くなどの被害が生じた。

これまでの取組

- 木造住宅密集地域
 - 「木密地域不燃化10年プロジェクト」の推進
 - 不燃化特区制度の制定、区域の指定
 - 不燃化特区内での固定資産税・都市計画税の減免措置
 - 延焼遮断帯を形成する主要な都市計画道路である特定整備路線の整備
 - 都民への普及啓発（地域密着型集会の開催、相談窓口の開設）
 - 木造住宅密集地域整備事業（区市町村を支援）
 - 道路、公園等の公共施設整備
 - 老朽建築物等の建替促進（良質な賃貸住宅や共同住宅等に建て替える場合に費用の一部を助成）
 - コンサルタント派遣などの建替え支援
- 津波・高潮
 - 津波浸水ハザードマップの公表
 - 都営住宅を緊急避難先とすることに関し、東京都と区で覚書を締結
 - 津波等の災害時の一時避難受け入れの施設として、区と民間マンション施設の間で協定を締結
- 水害
 - 「東京都豪雨対策基本方針」の改定（目標降雨を区部時間75ミリ、多摩部時間65ミリに設定）
 - 「東京都地下空間浸水対策ガイドライン」の公開
 - 浸水予想区域図の公表
 - 区市町村と連携した住宅敷地内への雨水浸透ますの設置のための支援
 - 都営住宅等の建替えによって創出した用地を活用した、雨水の一時貯留施設等や河川の洪水調節池等の整備

②立地に応じた市街地の安全性の向上

これまでの取組

- 土砂災害
 - ・ 土砂災害（がけ崩れ、土石流、地滑り）の恐れのある約15,000箇所について、順次、基礎調査を実施し、土砂災害警戒区域等を指定
- 液状化
 - ・ 建物における液状化対策ポータルサイトの公表
 - ・ 液状化対策について、手引の閲覧・リーフレット配布
 - ・ 都民からの相談窓口として、「東京都液状化対策アドバイザー制度」の実施
- 地域による共助の推進
 - ・ 災害に係る区市と民間マンション施設での緊急避難場所としての利用についての協定
 - ・ 「東京防災隣組」の認定
 - ・ 「地域防災力向上モデル地区」を選定し、成果を発信
 - ・ 都民、企業等が備えるべき防災の取組を示す「東京の防災プラン」を策定(平成26年12月公表)
 - ・ 東京仕様の防災ブック「東京防災」を全戸配布（平成27年9月1日から配布）

検討すべき主な論点

- 木造住宅密集地域
 - ・ 延焼遮断帯の内側の不燃化を更に進めるために、全ての整備地域を対象に、生活道路網計画の策定や、地域計画等の活用による道路整備を促していくべきではないか。
 - ・ 防災都市づくり推進計画（計画期間：平成21～37年度、整備プログラムの計画期間：平成21～27年度）については、達成状況を踏まえて、計画の見直しを行い、上記の施策を盛り込み、区と連携しながら市街地の安全性向上に取り組むべきではないか。
- 津波・高潮
 - ・ 津波について、安全な避難経路や避難場所の確保など、地域性に応じた対策を講じるとともに、避難方法等について広く普及啓発を進めるべきではないか。
 - ・ 緊急避難場所の確保にあたっては、公共住宅や民間の住宅の活用を促進するなど、官民連携した取組を更に進めるべきではないか。
- 水害
 - ・ 地域の特性に合わせ、河川や下水道の整備、流域対策やまちづくりなどにより、水害対策を着実に推進すべきではないか。
- 土砂災害
 - ・ 土石流やがけ崩れの危険性が高い箇所や、過去に災害が発生した箇所においては、砂防施設の整備を着実に推進するなど、ハード対策を着実に推進すべきではないか。
 - ・ 土砂災害のおそれのある箇所の調査を早期に完了させ、調査結果を速やかに住民に周知すべきではないか。
 - ・ 土砂災害警戒区域等の指定を早期に行い、区市町村と連携した警戒避難体制を確立すべきではないか。
 - ・ 地域における警戒避難体制の整備を促進するため、区市町村への土砂災害ハザードマップの作成支援を行うべきではないか。
 - ・ 土砂災害警戒区域等の既存不適格住宅の移転や安全性の確保を進めるべきではないか。
- 液状化
 - ・ 「液状化による建物被害に備えるための手引き」や液状化対策ポータルサイトを活用し、建築物の液状化対策に関する普及啓発を更に進めるべきではないか。
- 地域による共助の推進
 - ・ 共助の取組など、地域の防災力の向上にむけた意識啓発を更に進めるべきではないか。
 - ・ 民間住宅との災害時の協定締結を普及させ、促進すべきではないか。

③災害時に住み続けられる住宅の普及

現 状

- 各区市町村の地域防災計画において、学校等を対象に避難所及び地域割りを指定している。
(都内の指定状況：避難所2,663か所(平成25年4月現在)、二次避難所(福祉避難所)1,209か所(平成25年6月現在))
- 「首都直下地震等による東京の被害想定」(平成24年4月公表)では、避難所避難者数は約220万人と想定されているが、一方で、約1000万人の都民が発災後も当面自宅で生活することになる。
- 「東京都地域防災計画(震災編)」(平成26年7月)では、ライフラインの機能について、電力7日、上水道30日、通信14日、下水道30日、ガス60日以内に、95%以上回復することを目標にしている。
- マンションについては、一般的に、耐火性、耐震性に優れ、大地震に対しても比較的安全とされているが、停電等により、電気、ガス、上下水道などのライフラインが止まれば、エレベーターも動かず、在宅での生活継続は困難となる可能性が高く、マンションが集積した地域などでは、多くの人が避難所への避難を選択した場合、収容能力を超えるおそれがある。
- 東日本大震災を機に都民の防災意識は向上したが、都内の家庭における食料の備蓄率は約6割と十分ではなく、また地域の防災訓練に参加したことのない都民は約8割にのぼる。

これまでの取組

- 災害時の生活継続が可能な住宅の普及啓発
 - ・ 震災等による停電時でも、最小限の電源確保により、都民が自宅で生活継続できる集合住宅である「東京都LCP住宅」の登録・閲覧制度を創設し、登録簿を公表
- 管理組合等への防災対策に関する普及啓発や支援
 - ・ 「マンション管理ガイドライン」の普及啓発の実施
 - ・ 区市町村による、防災アドバイザー派遣などの普及啓発、防災資機材の支給などの支援の実施
- 防災対策に対する評価・認定
 - ・ 防災マンション認定制度(中央区、墨田区など)
- 備蓄の普及啓発
 - ・ 都民の備蓄推進プロジェクトの展開(平成27年5月公表)
 - ・ 一定規模以上の共同住宅等では、一部の区市で条例等により備蓄倉庫等の設置を義務化

検討すべき主な論点

- 避難所の負荷軽減の観点からも、大規模なマンションについては、在宅避難が可能となるよう、エレベーターも含めた耐震性の確保、管理組合による防災対策への取組、LCP住宅の普及等を重点的に促進すべきではないか。
- 「東京都LCP住宅」については、最近の技術開発の動向や建設ニーズなどを踏まえ、登録要件の見直しを検討すべきではないか。
- マンション管理ガイドラインを改定し、防災対策に関する内容の充実を図るとともに、マンション管理業者にも協力を求め、管理組合に防災対策への取組を促していくことが必要ではないか。
- 区市が独自に実施している管理組合への支援や防災マンションの認定制度等に関する情報を収集し、他の自治体にも提供することなどにより、同様の取組を促していくことが必要ではないか。
- マンションの防災対策に係る民間の先進的な取組と連携し、管理組合に対して防災意識の醸成を図るなど、普及啓発を促進していくべきではないか。
- 備蓄の推進のために、都民に対する普及啓発をより更に進めるべきではないか。

④被災後の都民の居住確保

現 状

都内で大規模災害が発生した場合、東京都地域防災計画や東京都震災復興マニュアル等に基づき、被害状況を速やかに把握し、応急的な住宅の整備や、都市の復興と連携した住宅の復興に向けた取組を進めることとしている。

○ 被害状況の把握

- ・区市町村は、宅地や建築物の応急危険度判定を実施する。
（公的住宅については、設置・管理者が実施）
- ・区市町村は、家屋被害概況を把握した上で、個別の住宅等の被害状況調査等を行い、り災証明書を発行する。

○ 応急的な住宅の整備

（応急修理の実施）

- ・地域での居住継続やがれきの発生抑制等のため、可能な限り応急修理・補修で対応する。
- ・民間住宅については、都が建設業者の協力のもと居住に必要な最低限の修理を行う。
（公的住宅については、設置・管理者が実施）

（応急仮設住宅等の供給）

- ・都は、住家を滅失し、自己の資力で住宅を確保できない被災者に、応急仮設住宅等を供給する。

○ 恒久住宅の整備

（自力での住まいの確保への支援）

- ・被災者生活再建支援制度の支援金や地震保険の保険金等による、自力での住まいの確保を基本とし、都は、ニーズに応じた支援策を検討・実施する。

（公的住宅の整備）

- ・自力で適切な住宅を確保することが困難な被災者のため、区市町村、住宅供給公社、都市再生機構等と連携し、災害公営住宅や公的住宅等を供給する。
- ・供給に当たっては、都市の復興との連携の下、将来の人口・世帯の動向、被災者のニーズ等、総合的に勘案し、長期的視点に立って実施する。

○ 区市町村や都民等への普及啓発や取組支援

- ・住宅の復興に当たっては、地域のまちづくりとの連携が必要であり、国、区市町村はもちろん、被災者、NPO、ボランティア、専門家などの幅広い参画を求める。
- ・自助・共助・公助による復興を進めるため、都民の防災対応力が高まるよう、平時から啓発活動を行う。

これまでの取組

- 東日本大震災への対応等を踏まえ、応急仮設住宅の供給手法の多様化への対応や供給事務の迅速化等を図るため、「東京都地域防災計画」を修正（平成26年度）するとともに、「東京都震災復興マニュアル」の修正を検討している。

- 全国知事会や1都9県との災害時の応援協定や相互応援の活動マニュアルを整備している。

- 事務の円滑化のため、以下のとおり、関係団体との協定締結や都と区市町村での情報連絡訓練等を実施している。

① 被害状況の把握

- ・宅地や建築物の応急危険度判定士養成のため、講習会や連絡訓練等を継続的に実施
- ・都と区市町村間での家屋被害概況調査結果の情報連絡訓練や、り災証明発行訓練、被災者生活再建支援業務マネジメント研修等を実施
- ・復興施策に活用するための、都・区市町村一体で利用できる「災害時都民台帳システム（仮称）」の構築に向けた検討

② 応急的な住宅の整備

（応急修理等の実施）

- ・応急修理を実施するための関係団体（東京建設業協会）との協定締結

（応急仮設住宅等の供給）

- ・民間賃貸住宅の提供に関する不動産関係団体との協定締結や物件情報連絡訓練の実施
- ・新規建設型の応急仮設住宅の協力団体（プレハブ建築協会等）と協定を締結
- ・区市町村による仮設住宅建設予定地の定期的な把握及び都への報告
- ・供給方針、標準付帯設備、入居者選定等の基準案の事前準備

【参考】大島町土砂災害（平成25年10月）における応急仮設住宅の供給実績 46戸（新規建設型）

④被災後の都民の居住確保

これまでの取組

- ③ 恒久住宅の整備
(自力での住まいの確保への支援)
 - ・住宅再建に際し、住宅相談や利子補給等を行うため、住宅金融支援機構と協定締結
 - ・総合的な相談窓口の設置等、相談体制の整備に向けた検討
 - ・要配慮者の民間賃貸住宅への入居を促進するため、区市町村居住支援協議会の設立促進及び活動支援
 - ・耐震や防災のイベントにおいて、地震保険制度を周知
- (公的住宅の整備)
 - ・災害公営住宅の制度や事例等を区市町村へ情報提供
- ④ 区市町村や都民への普及啓発や取組支援
 - ・区市町村が行う地域防災計画や震災復興マニュアル等の策定・修正に対する技術的支援
 - ・東京都震災復興マニュアルの区市町村や都民への周知

検討すべき論点

- 被害状況の把握
 - ・応急仮設住宅や災害公営住宅等の必要数の迅速な把握のため、「災害時都民台帳システム（仮称）」の効果的な活用方法について検討すべきではないか。
 - 応急的な住宅の整備
(応急仮設住宅等の供給)
 - ・都外への避難者に対する、道府県での応急仮設住宅等の迅速な供給に向けた体制づくりを検討すべきではないか。
- 【応急仮設住宅の供給量について】**

 - ・首都直下地震による東京の被害想定では、住家被害が約59万戸（全壊・半壊・全焼）となっている。これより、必要となる応急仮設住宅の供給戸数は、12万戸から18万戸と推計される。
 - ・一方、新規建設型の応急仮設住宅の供給可能戸数は、建設予定地から算出すると5～8万戸、協力団体による供給可能量から算出すると、関東ブロックで被災後6か月以内で6万戸とされている。
 - ・このため、応急仮設住宅等の供給にあたっては、新規建設型の応急仮設住宅のみならず、民間賃貸住宅の借上げ、公的住宅等の活用など多様な手法による供給を行うとともに、都外での応急仮設住宅等の供給について道府県に要請する必要がある。
- 【参考】東日本大震災による都内の応急仮設住宅等への入居** 3,054人（平成27年11月末現在）
(都営住宅、住宅供給公社、都職員住宅、国家公務員宿舎、民間賃貸住宅借上等)
- ・高齢者、障害者等の要配慮者に対する、福祉仮設住宅の供給や、見守り等の生活支援サービスの提供について、検討すべきではないか。
- 恒久住宅の整備
(自力での住まいの確保への支援)
 - ・高齢者、障害者等の要配慮者に対する、恒久住宅への円滑な移行方策を検討すべきではないか。
 - ・地震保険への加入について、一層の普及を図るべきではないか。（※加入率 都35.6%、全国28.8%（平成26年12月末時点））
- (公的住宅の整備)
 - ・供給の円滑化に向けて、東日本大震災での工法や発注方法などの様々な工夫を検証すべきではないか。