

IV－今後の防災対策

IV－今後の防災対策

第1 多様な主体が個々の防災力を高めるとともに、
主体間の連帯を強化する

～ 首都直下地震への備え ～

1 地域の連帯の再生による防災隣組の構築

対策の方向性

住民の紐帯（ちゆうたい）を結び直し、新たな共助の取組である「防災隣組」を構築し、地域防災力を向上

これまでの実績

都内の自主防災組織数
6,655
(平成22年4月現在)

主な対応策

防災隣組の構築

- 地域特性に合わせた危機意識の喚起
- 意欲的な共助の活動を「東京都防災隣組」として認定
- モデル地区において若い世代を取り込み、地域を活性化
- 共助の活動の核となる人材の育成とネットワークづくりの促進

(1) 防災隣組の構築

【課題】

今回の震災においては、多くの自治体が甚大な被害を受けたため、公助が十分に機能しなかった。その一方で、地域住民による自助・共助の取組が、発災時において大きな力を発揮した例もあった。

例えば、岩手県釜石市では、釜石市教育委員会が徹底した避難訓練に取り組むなど、平素から防災教育に力を入れていた。このため、今回の震災でも日頃からの訓練の成果によって、中学生が小学生を助けながら的確に避難するなど、市内の小中学校全14校の児童・生徒の避難率がほぼ100%であった。

また、阪神・淡路大震災においても、自力脱出や近隣住民等によって救出された人の割合は90%を超えており、発災時における自助・共助の重要性はこれまでの震災を見ても明らかである。

発災時に一人でも多くの人の命を守るためには、まず一人ひとりが自分を守り、さらには、近くにいる人同士が助けあうことが大切である。

東京においては、地域の防災リーダーなど防災活動の担い手の高齢化、若い世代の防災活動への不参加、防災に関するノウハウの不足、さらに、近隣住民同士の結びつきが希薄であるなど、地域の防災上の課題がある。

そのため、地域住民一人ひとりの意識を高め、地域における共助の担い手である町会、自治会等の防災力を向上させ、事業者の組織力や機動力の活用などにより、地域内の様々な主体が参加し、自助・共助の力を再生していくことが必要である。

自主防災組織の状況（平成22年4月1日現在）（単位：団体）

区分	組織数	防災組織内訳		
		町内会	小学校区	その他
計	6,655	6,122	113	420

資料：総務省消防庁「自主防災組織の手引き」平成23年3月30日発行

生き埋めや閉じ込められた際の救助（単位：%）

自力で	家族に	友人に・ 隣人に	通行人に	救助隊に	その他
34.9%	31.9%	28.1%	2.6%	1.7%	0.9%

自助・共助による救助 97.5%

資料：(社)日本火災学会「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」を参考

【対応】

今回の震災の経験を希薄化させず、都民の防災意識が高まっているこの時期を逸することなく、都民の危機意識を喚起することにより、都民一人ひとりが防災を我

がこととして捉え、「自らが防災の担い手」であるとの自覚を高めていくことが重要である。

向こう三軒両隣をはじめ、町会や自治会さらには PTA、青年会、企業、商店街、学校など地域内の様々な主体が参加して行う意欲的な共助の活動である「防災隣組」を、区市町村、関係機関と連携し、構築する。

まず、都民一人ひとりの防災意識の向上のために、地域特性に合わせて危機意識を喚起し、共助の重要性について、都民に広く普及啓発していく。

さらに、地域における共助のリーダーとなる人材を育成するため、町会等のリーダーを対象とした研修会を開催するとともに、実践的な訓練指導等を実施する。

あわせて、地域における共助のリーダーの交流の機会を設けるなど、人材ネットワークづくりを促進していく。

また、都内の先進的な取組を調査、発掘し、コンクールの開催等を通じて「東京都防災隣組」として認定、表彰し、都民に広く紹介することで、都内の他の地区での共助の取組につなげていく。

さらに、いくつかの地区をモデル地区として選定し、専門家を派遣することにより、地域の特性に合った具体的なアドバイスをするなど、活動の活性化を支援していく。

モデル地区に選定した地区においては、祭りなど地域のイベントを活用する等、先進的事例の手法を取り入れ、若い世代を防災の取組へ誘引することにより、地域の活性化を図っていく。

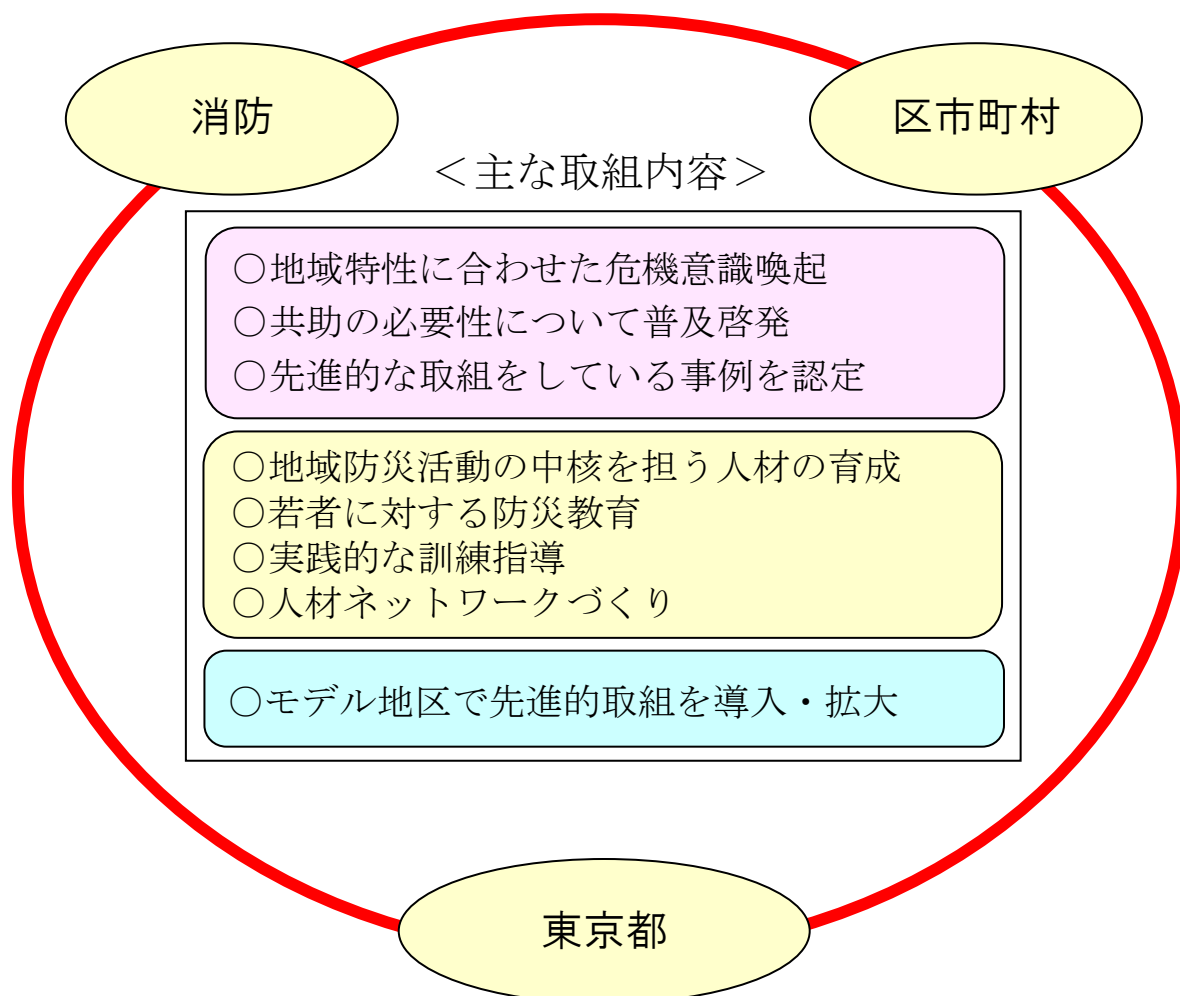
また、発災時における災害時要援護者の安否確認や地域の被災情報等を把握することはもとより、平常時における地域の防災活動を活性化するため、新しい情報通信ツールを導入し、その有効性等を検証していく。

こうした取組で得られた成果を検証し、他の地域へ広げていくとともに、地域の防災活動の母体となる町会・自治会の活性化を図るため、「地域の底力再生事業」を活用するなど、地域の活力の向上を支援していく。



木造住宅密集地域における区民消火隊
(写真提供：荒川区)

【防災隣組の事業展開イメージ】



2 社会全体で取り組む帰宅困難者対策の再構築

対策の方向性

事業者や都民も含めた社会全体による対策の実施により、帰宅困難者対策を再構築し、一斉帰宅行動等による発災時の混乱を減少

これまでの実績

主要ターミナル駅（8駅）で駅周辺混乱防止のための協議会を設置
（平成22年度現在）

主な対応策

徒歩帰宅者の発生抑制	<ul style="list-style-type: none"> ○発災時の外出者の行動に関する「基本方針」の策定と効果的な普及啓発の実施 ○帰宅困難者対策に関する条例の制定
一時待機施設等の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○都はもとより、国、区市町村、民間事業者と連携し、多様な手法を活用して、一時待機施設の確保を推進 ○備蓄物資の確保などにより、一時待機施設の機能を向上
情報通信基盤の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○鉄道事業者による情報提供や通信事業者による安否確認手段の確保等により、帰宅困難者への情報提供を充実 ○情報通信の基盤強化と通信手段の多様化に向けた実証実験を実施
帰宅支援策の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○帰宅困難者の早期帰宅に向けて、陸上輸送や海上輸送など様々な手段を用いた取組を推進 ○災害時帰宅支援ステーションの拡充に加え、その認知度と機能を向上させるための広報活動や体制整備を推進

(1) 徒歩帰宅者の発生抑制

【課題】

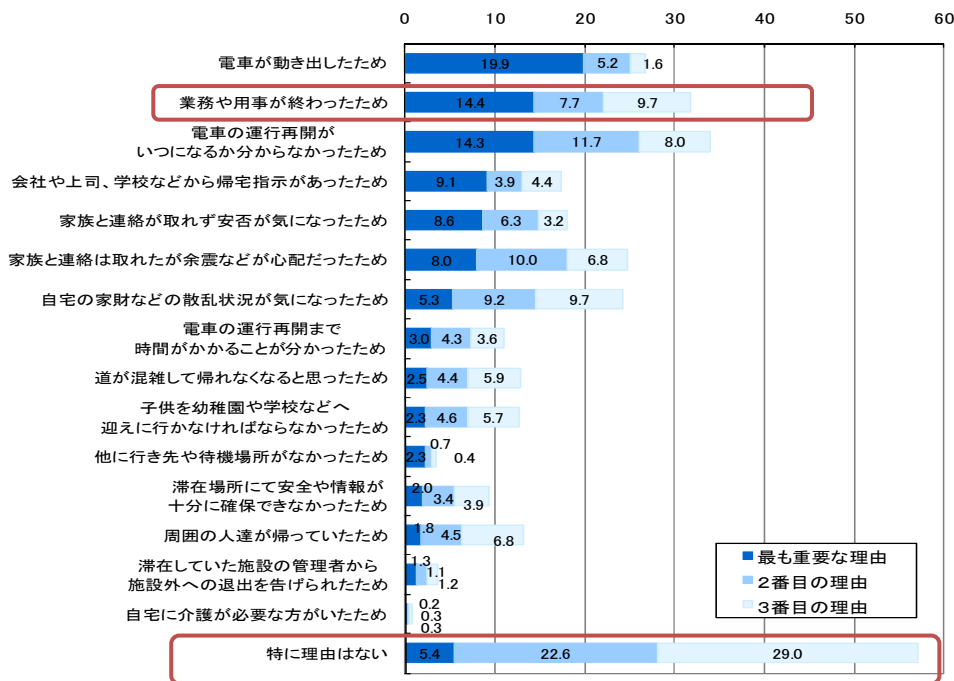
今回の震災では、広範な地域で多くの帰宅困難者が発生し、都内は大きく混乱した。

発災時に都内にいた外出者に対するアンケート調査結果（「帰宅を開始した理由」）からは、発災時の帰宅開始理由として、「特に理由はない」、「業務や用事が終わったため」との回答の割合が高い。特に切迫した理由もなく帰宅行動を開始している外出者の割合も多いことから、発災時の行動ルール等が都民に十分浸透していないことが推察される。

このほか、「会社や上司、学校などから帰宅指示があったため」との回答の割合も比較的高く、事業者等においても、行動ルール等が十分に理解されていないことがうかがえる。さらに、今回の発災が金曜日の午後であり、翌日が休日であったことも、徒歩等による帰宅者が増えた要因となった可能性がある。

【帰宅を開始した理由(3つまで)】

(単位：%)



帰宅困難者対策は、まず、帰宅困難者の発生を抑制することが最も重要であり、都は、これまで「行動ルール」や「帰宅困難者心得 10 か条」等について、ホームページ、パンフレットの配布、講習会の実施等により普及啓発を図ってきたが、改めて行動ルール等の周知徹底を図る必要がある。

また、帰宅困難者の発生抑制には、企業における従業員の待機、備蓄の推進等の取組も必要である。

今回の震災では、駅構内や商業ビルなどから利用者等の締め出しが行われるなど、不適切な対応が見られた。一方、施設内で利用者等の安全確保に取り組んだ民間事

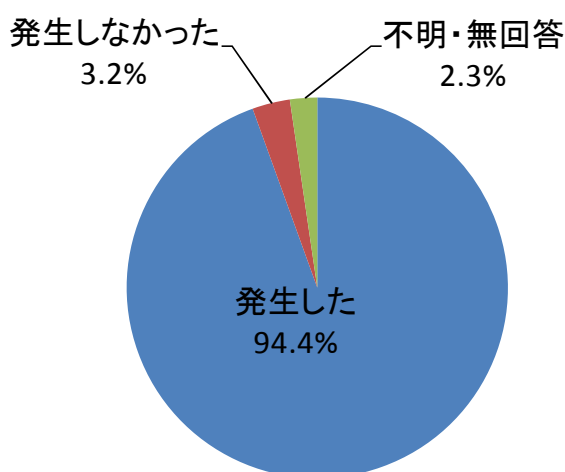
業者もあり、対応は事業者によってまちまちであった。

なお、東京消防庁の調査によると大規模事業所ビル等のうち 94.4%の建物で、帰宅困難者が発生していた。

発災時には、公的機関のみならず、民間事業者においても、利用者等の安全確保のための対策を講じることが重要であり、とりわけ、駅ビルや百貨店など、大規模集客施設等を有する民間事業者による取組を進めなければならない。

【帰宅困難者の発生状況】

(単位：%)



【対応】

発災時の外出者の行動ルールの明確化をはじめとして、社会全体で帰宅困難者対策を推進するため、都では、国と共同で、首都圏の自治体、鉄道事業者、通信事業者、経済団体などからなる、首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（以下「協議会」という。）を平成 23 年 9 月 20 日に設置した。協議会において示された調査結果によれば、震災発生時、都内で約 350 万人の帰宅困難者が発生したと推計されている。

徒歩帰宅者の発生を抑制するためには、企業等の従業員の施設内待機や備蓄の推進を図る必要がある。この協議会において、企業等の一斉帰宅抑制に関する基本方針について検討し策定するとともに、その周知を図っていく。また、大規模集客施設などの事業者による利用者の安全確保に関する対策についても検討し講じていく。

基本方針の周知に際しては、従来の周知方法だけではなく、企業の従業員、学校の児童・生徒、大規模集客施設の事業者や施設の来客者など、社会全体への啓発が必要であることから、例えば、ターミナル駅における大型画面等による広報や、事業所・学校等に対するリーフレット配布など、関係団体の協力を得ながら、媒体や手段について検討していく。

さらに、基本方針の実効性を高めるため、都は率先して、帰宅困難者対策に関する条例を制定する。

(2) 一時待機施設の確保

【課題】

今回の震災では、交通機関が不通となった状況を踏まえ、都は、災害時帰宅支援ステーションのほか、区市町の協力も得ながら帰宅困難者が一時待機する施設の確保に努め、結果として、1,030施設を開放し、94,001人を受け入れた。

【一時待機施設数と収容人数】 (平成23年3月12日4:00現在) (単位：数・人)

施設区分	施設数	収容人数
都関係施設 (都庁舎、都立学校等)	329	27,680
国、区市町等所管施設 (民間を含む)	701	66,321
計	1,030	94,001

※島しょを除く

(出典：東京都集計)

今回の震災では、一時待機施設としてあらかじめ指定された施設がなかったことに加え、一部の施設に受入可能人数を超える帰宅困難者が集中したことにより、施設の確保と受入れに困難を来した事例もあった。

また、災害時帰宅支援ステーションと一時待機施設との役割分担が不明確であったことや、都と区市町の所管する施設との連携体制の構築が不十分であったことから、帰宅困難者の受入れ後においても、施設の運営が混乱する事例が見られた。

このことから、あらかじめ都と区市町村が連携して公共施設及び民間施設を一時待機施設として確保するとともに、施設間の連絡体制を確立しておく必要がある。

また、受入れに当たっては、障害者や高齢者など特別な支援が必要な災害時要援護者を優先することはもとより、対象施設の特性を踏まえて円滑な受入れを行うことができるよう、運用体制を整備しておくことも必要である。

受入れのための物資については、今回の震災では、あらかじめ一時待機施設に指定された施設がなかったため、各施設で事前の受入れ準備がなされていなかった。このため、飲料水、食糧、毛布などの物資が不足し、帰宅困難者の受入れ後に物資の搬送を行うこととなったが、交通渋滞の影響により物資の搬送に多大な時間を要したほか、情報の錯さうにより搬送物資が必要数を超えて送られるなどの混乱も生じた。

一部の施設では、物資の不足を住民等の避難用備蓄物資を取り崩すことで対応したが、首都直下地震の発災時には、地域住民等の避難者も発生するため、こうした対応は困難となることが見込まれる。とりわけ、発災時には、学校・保育園・事業者等の施設においては、児童・生徒や従業員・顧客の保護を確実に行うことが求められる。

今回の経験を踏まえて、一時待機施設において、帰宅困難者用の備蓄物資を着実に確保することが必要である。



東日本大震災当日の帰宅困難者（都庁舎）

【対応】

発災時の帰宅困難者の円滑な受入れのため、都庁舎をはじめとした都立施設や都関連施設について、一時待機施設として指定する。指定対象となる施設は、当該施設が発災時において担うべき役割、立地条件や施設ごとの特性を踏まえるとともに、施設の安全性の観点から、耐震性なども十分考慮して選定する。

また、国、区市町村に対しても施設の確保について協力を要請するとともに、公共施設だけでは一時待機施設が不足することが予想されるため、協議会において、民間事業者に対して、従業員・顧客の保護を含めた一時受入れも視野に入れた上で施設を確保するよう要請し、施設の量的拡大を図る。

特に、主要ターミナル駅周辺などにおいては、帰宅困難者用の避難場所の不足が懸念されることから、都市開発諸制度などを活用し、大規模な新規の民間建築物に対して、一時待機施設としてのスペース確保や、防災物資の確保などを誘導する。あわせて、民間事業者、特に鉄道事業者に対しては、建築基準法の適用外である駅施設内も含め、帰宅困難者の滞留場所や防災倉庫を設置するよう、国に制度設計を働きかける。

また、一時待機施設と災害時帰宅支援ステーションの適切な施設運営を行うため、民間事業者等が設立する駅前滞留者対策協議会の活動を支援するなど、各施設の役割分担の明確化や情報連絡体制の強化によって、円滑な運営体制を整え、施設の質的向上を図る。

食糧や毛布などの物資の備蓄については、一時待機施設として指定する都施設等における備蓄を着実に推進する。また、協議会において、一時待機施設における備蓄のルール化を検討し、各施設に必要物資を配備することにより、発災時の帰宅困難者への迅速な提供を可能にし、混乱を防止する。

このほか、帰宅困難者用の一時待機施設の量的拡大により、住民の避難所とのすみわけを図るほか、私立学校への支援や区市町村を通じた保育所等への支援などにより、児童・生徒のための備蓄を働きかける。

(3) 情報通信基盤の強化

【課題】

今回の震災では、携帯電話が通話規制によりつながりにくくなったこと等により、家族等の安否や鉄道の運行状況に関する情報が不足した。また、通信事業者が設定している発災時の安否確認ツールについては、十分に活用されなかった。

都が実施した調査結果によれば、帰宅行動を開始した理由として、「電車の運行再開がいつになるか分からなかったため」や「家族と連絡が取れず、安否が気になったため」などを選択した者が多く見られた。

こうしたことから、帰宅困難者の発生を抑制するためには、鉄道の運行状況や安否に関する情報提供を充実する必要がある。また、一時待機施設等における情報通信基盤を強化するため、通信設備の整備促進を図ることも必要である。

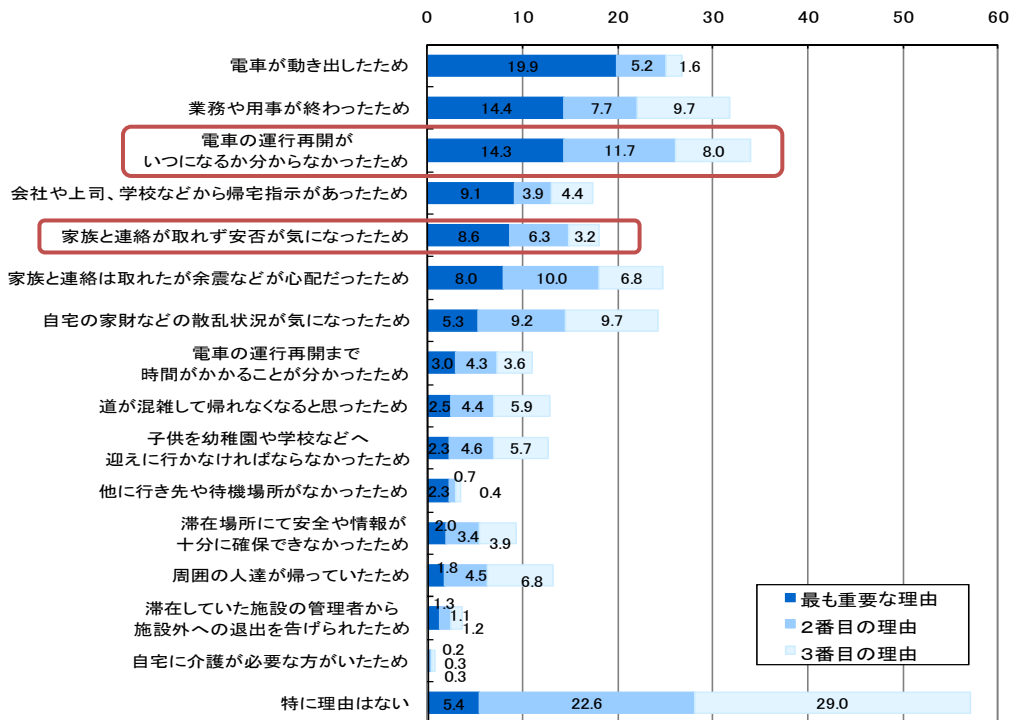
一方で、住民相互間の、携帯電話等によるインターネット上での情報共有については、交通機関の運行状況の確認や安否確認などで一定の効果があった。

今後は、このようなソーシャルメディアの活用についても、情報の確実性などを担保する方策を考慮しつつ、検討していく必要がある。

情報の提供に当たっては、燃料・電力等の確保により持続的な情報発信が可能となるような方策のほか、障害者などの災害時要援護者への配慮といった視点を考慮する必要がある。

【(再掲)帰宅を開始した理由(3つまで)】

(単位：%)



【対応】

都は、鉄道事業者や業界団体などに対して、駅における情報提供体制の整備や予備電源の確保等の対策を要請し、情報提供機能の確保を促していく。また、大型ビジョンやデジタルサイネージ（※）を活用し、音声や文字による情報提供を実施するなど、災害時要援護者が情報を得やすい環境整備に向けた取組も行っていく。都営地下鉄においては、各駅の改札口に設置してある列車運行情報表示装置等を更新し、各地の被害状況、交通機関の運行状況をはじめ、災害に関する情報を今まで以上に幅広く提供するなど、帰宅困難者への適切な情報提供の手法を検討していく。

安否確認については、協議会において、発災時の情報通信基盤の強化について国に働きかけるとともに、通信事業者による安否確認手段の活用などの対策を検討していく。

都においては、帰宅困難者に対する情報提供の内容や方法の充実を図るため、公式ホームページのほかソーシャルメディアを有効に活用し、ツイッター等の情報提供ツールによる広報活動を積極的に行う。

また、庁内関係部局間における情報ルートを確立し、発災時における迅速かつ的確な情報提供を図る。

このほか、移動を支援する技術として有用性を確認しているユビキタス技術については、外国人や街を初めて訪れる人、障害者などの移動制約者に対する災害時の情報提供手段としても有効である。そのため、災害時における位置特定技術の活用について検討し、防災にも寄与するシステムの構築につなげていく。

また、都の一時待機施設において特設公衆電話を設置するとともに、無線 LAN やツイッターの活用等に向けた実証実験を実施し、設置拡大に向けた課題等を検証する。

こうした情報提供の基盤となる電力の確保に向けて、自家発電設備の整備や燃料の確保などの取組を進め、安定的な情報提供に向けた体制を整えていく。

※デジタルサイネージ (Digital Signage=電子看板)

表示と通信にデジタル技術を活用して平面ディスプレイやプロジェクタなどによって映像や情報を表示する広告媒体

(4) 帰宅支援策の強化

【課題】

東京都地域防災計画では、帰宅困難者対策として、発災後のバスや船舶による代替輸送手段の確保が定められている。

今回の震災では、道路渋滞や津波警報のため、バスや船舶による代替輸送は困難な状況にあったが、安全な代替輸送ができる状況になった場合には、陸上・海上輸送の実施は、帰宅困難者の安全確保と被災場所の負荷軽減の上で、有効な手段となる。

こうしたことを踏まえて、発災後の道路交通の円滑化等の対策と併せて、帰宅困難者の安全確保後の代替輸送手段を適切に講じる必要がある。

また、都はこれまで、徒歩帰宅者が帰宅する際に、沿道の店舗等で、水やトイレ及び情報提供を受ける災害時帰宅支援ステーションの整備を進めてきたが、今回の震災では、その認知度が低かったことから災害時帰宅支援ステーションを避難所と混同されるなど、一部で混乱も生じた。このため、災害時帰宅支援ステーションの拡充はもとより、その認知度を高めるとともに、発災時に十分な帰宅支援機能を発揮できるよう、効果的な仕組みを検討しておく必要がある。

【対応】

まず、協議会における検討結果を踏まえ、鉄道事業者をはじめとした民間事業者や関係機関と連携した帰宅困難者対策訓練を実施し、発災時の帰宅困難者等の輸送体制の確認を行うとともに、災害時帰宅支援ステーション拡充に向けた課題を検証していく。

その上で、帰宅困難者の安全確保後の代替輸送を円滑に行うため、関係部局・関係機関とあらかじめ輸送ルートの指定や必要な体制整備等を行い、徒歩や陸上輸送に加え、海上輸送を実施するなど、帰宅困難者が早期に帰宅できる取組を実施する。

また、災害時帰宅支援ステーションの拡充に向けて、引き続き、事業者への協力を要請するとともに、その認知度の向上に向けて、効果的な広報活動を実施していく。くわえて、災害時帰宅支援ステーションの機能向上を図るため、従業員に対する周知等の取組の充実について、事業者に協力を要請していく。

【災害時帰宅支援ステーション】

災害時に水道水・トイレ・情報等を提供し、徒歩帰宅者を支援するコンビニエンスストア、ファーストフード、ファミリーレストラン及びガソリンスタンドなどの協力事業者の店舗（都内 8,645 ヶ所、平成 23 年 9 月 1 日現在）



ステッカー
（キャラクターの通称：キタクちゃん）
対象の店舗では、店舗の入り口等にこのロゴマークを使用したステッカーを掲示する。



ステッカー
東京都石油業協同組合加入のガソリンスタンドには、このステッカーが掲出されている。

3 発災時の安定的な情報通信の確保

対策の方向性

通信手段の多様化や通信基盤の強化を推進し、行政機関及び都民それぞれの間で、発災後の安定的な情報通信を確保

これまでの実績

東京都防災行政無線の多重化や大容量化の促進

主な対応策

行政機関内の情報連絡	○防災行政無線や災害情報システムの機能拡充に加え、それを補完する多様な通信手段を配備
外部機関との情報連絡	○防災行政無線、専用電話、衛星携帯電話等の配備により、重層的な連絡体制を構築
報道機関との連携	○災害情報システムを一層活用した効率的な情報共有と集計を実施し、報道発表を迅速化 ○報道対応のフロー、マニュアル整備と訓練の実施による報道対応の円滑化
住民への情報提供	○東京都防災ホームページの機能の強化やソーシャルメディアなど新たな情報提供ツールを活用した情報提供の推進 ○情報通信の基盤強化と通信手段の多様化に向けた実証実験の実施
情報通信基盤の強化 〔再掲〕	○鉄道事業者による情報提供や通信事業者による安否確認手段の確保等により、帰宅困難者への情報提供を充実 ○情報通信の基盤強化と通信手段の多様化に向けた実証実験を実施

(1) 行政機関内の情報連絡

【課題】

今回の震災では、都や区市町村の行政機関内部における情報連絡は、電話等の通信手段の機能が大きく低下したことによる影響を受けたが、一方で、通常時の電話のほか、FAX、庁内メール、災害時優先電話、防災行政無線など、複数の通信手段を有効に組み合わせて迅速に被害状況や職員の安否確認等が行えた例もあった。

被災地では、津波によって庁舎が直接被害を受け、職員も被災し、壊滅的な状況となった市町村もあった。このため、通信が完全に途絶し、県災害対策本部等と情報連絡がとれず、被害の全容が把握できないという状況となり、その後の応急・復旧活動に大きな支障が生じた。

発災時においても行政機関内の情報連絡が迅速、確実にとれる体制を構築しておくことが非常に重要であり、今回の震災を踏まえて、発災時に迅速かつ確実な情報連絡を行うための多様な通信手段の活用について検討する必要がある。

【対応】

発災時における被害情報等は、応急対策の実施に不可欠なものであり、東京都災害対策本部を中心に、各局、区市町村、警察、消防、自衛隊とより強固な情報連絡体制を構築し、迅速かつ正確な情報伝達をしなければならない。このため、東京都災害対策本部等の体制を検証し、区市町村等へ迅速かつ正確な情報の提供に努めていくとともに、勤務時間外及び休日等においても、情報収集・伝達が確実にできるよう、連絡要員の確保など体制を万全なものにしていく。このほか、衛星携帯電話などの配備により、警察、消防の通信手段を充実させる。

また、防災行政無線を活用し、きめ細かな災害情報を伝達するとともに、技術的課題等を検証した上で、災害情報の把握に衛星通信の活用等を検討していく。

さらに、災害情報システム（DIS）の機能の拡充や各種システムの改修を進めていく。

くわえて、発災直後でも迅速、確実な連絡体制を確保できるよう、防災行政無線を補完する通信手段の多様化を進め、安定的な通信の確保を図っていく。

首都直下地震発生時は、政府の現地対策本部が東京臨海広域防災公園の有明の丘基幹的広域防災拠点施設に設置されるが、その予備地が都庁舎に計画されているため、都庁舎に設置された場合の通信基盤や受入れ体制等を検証するとともに、自衛隊に編成される総合任務部隊の司令部がある朝霞駐屯地との通信基盤の整備促進など、東京都災害対策本部との連絡体制の実効性の向上を図る。

(2) 外部機関との情報連絡

【課題】

外郭団体や協力機関等との情報連絡において、電話、FAX等が通じにくい状態と

なり、支障を来した例があった。区市町村の中には、通信手段の多様化により、外郭団体等との間の情報連絡を円滑に行えた例もあった。

外郭団体等の中には、応急・復旧対応で重要な役割を担う機関もあるため、当該機関の役割や責任を踏まえて、迅速に情報連絡が行える体制を構築する必要がある。

【対応】

今回の震災を踏まえ、避難所や主要駅、協力団体など、関係機関相互の情報連絡体制の現状や当該機関の発災時の役割等を検証した上で、防災行政無線等の多様な通信手段の配備を行い、通信の確保を図っていく。

また、専用電話や衛星携帯電話の配備、光ファイバー網による回線の整備、災害時優先電話の導入などにより、重層的な情報連絡体制の確立を進めていく。あわせて、指定金融機関との円滑な連絡の確保に向けて、連絡手段の拡充についての検討も進めていく。

このほか、発災時を想定した情報連絡訓練を実施し、緊急時における情報連絡体制を強化していく。

(3) 報道機関との連携

【課題】

発災時におけるプレス発表等は、東京都災害対策本部を中心に、情報の一元化を図り、実施していくことが必要である。しかし、今回は、発災当初、都内の被害状況や各局における対応状況について、情報の一元化がスムーズに行われなかった。

今回の経験を踏まえ、発災時に、こうした対応を円滑・迅速に行えるよう、報道対応の強化を図っていく必要がある。

【対応】

今回の震災を受け、区市町村では、対応窓口の一元化や報道フォーマットの作成、広報対応の方針作成等の検討が進められている。

災害時の報道発表を迅速に行うためには、都と区市町村が連携して、被害情報の共有化を図り、迅速に集計することが必要である。このため、災害情報システムの一層の活用を図り、情報共有と集計を効率的に実施し、迅速な報道発表へとつなげていく。

また、都の発災時の報道機関への対応については、想定される発表事項、発表様式、情報連絡体制を平時から整理し、プレス発表を迅速化させていく。あわせて、一元化した窓口への情報集約について検討し、全庁的な役割分担、対応方針を明確にするとともに、報道対応のフローやマニュアルを整備していく。

さらに、総合防災訓練等の機会を捉え、報道対応の訓練を実施するなど、災害時の報道対応の円滑化を推進していく。

(4) 住民への情報提供

【課題】

都は、発災後、東京都防災ホームページ等を活用して、都民等への情報提供を行ったが、ホームページへのアクセス集中により、閲覧や更新が困難になるなどの事態が発生した。同様の事態は、区市町村のホームページでも起こった。

区市町村では、震災や計画停電等に関する情報を、防災行政無線を通じて住民に提供していたが、内容が聞き取りにくい等の苦情が寄せられた。一方で、区市町村の情報発信メールについては、地域住民の登録者が増加し、登録者に対して、有効に機能を発揮させることができた。

災害時に地域住民等の不安を払拭し、冷静な行動を促すためには、正確な情報を迅速かつ確実に提供することが重要であり、多様な情報提供手段の活用など、住民への情報提供の充実を図ることが必要である。

【対応】

今回の経験を踏まえて、区市町村では、ホームページ機能の強化、コミュニティラジオや携帯電話メールの活用、防災行政無線の聞き取りにくい地域への対応等について、検討が進められている。

区市町村の防災行政無線については、都としても、区市町村を支援する立場から、その運用状況の調査を行い、行政区域をまたがる情報の伝達など、広域的な観点から課題を検証した上で、国に対して必要な要望を行うなどの取組を実施していく。

都民への情報提供について、都としては、まず、東京都防災ホームページの機能の強化を図り、アクセス集中にも耐え得る災害に強いホームページを構築していく。

また、ツイッターを活用するなど、迅速な情報提供が可能なツールの充実を図り、緊急時の広報に活用できる体制を構築していく。

このほか、情報通信の基盤強化と通信手段の多様化に向けた実証実験を実施する。都の一時待機施設等において、無線 LAN やツイッターの活用に向け、その有効性や技術的課題等を検証する。また、駅周辺における情報提供手段として、大型ビジョン等の活用方法についても検証する。この検証結果を踏まえて、こうした新たな手段の普及促進を図っていく。

(5) 情報通信基盤の強化〔再掲〕

【課題】

今回の震災では、携帯電話が通信規制によりつながりにくくなったこと等により、家族等の安否や鉄道の運行状況に関する情報が不足した。また、通信事業者が設定している発災時の安否確認ツールについては、十分に活用されなかった。

都が実施した調査結果によれば、帰宅行動を開始した理由として、「電車の運行再開がいつになるか分からなかったため」や「家族と連絡が取れず、安否が気になったため」などを選択した者が多く見られた。

こうしたことから、帰宅困難者の発生を抑制するためには、鉄道の運行状況や安否に関する情報提供を充実する必要がある。また、一時待機施設等における情報通信基盤を強化するため、通信設備の整備促進を図ることも必要である。

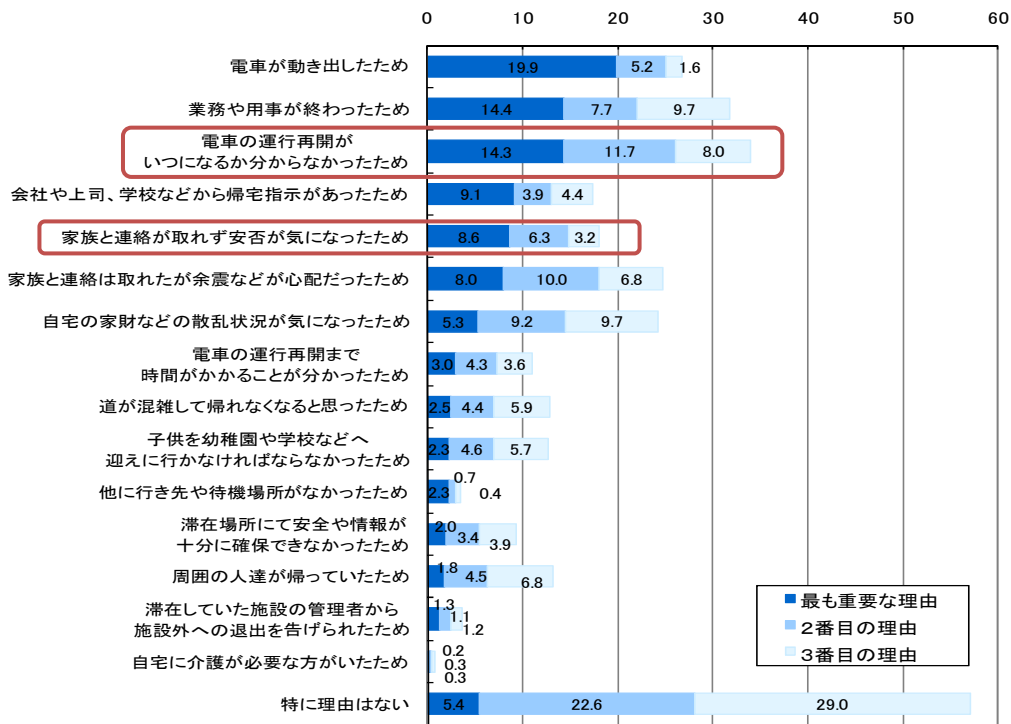
一方で、住民相互間の、携帯電話等によるインターネット上での情報共有については、交通機関の運行状況の確認や安否確認などで一定の効果があった。

今後は、このようなソーシャルメディアの活用についても、情報の確実性などを担保する方策を考慮しつつ、検討していく必要がある。

情報の提供に当たっては、燃料・電力等の確保により持続的な情報発信が可能となるような方策のほか、障害者などの災害時要援護者への配慮といった視点を考慮する必要がある。

【(再掲)帰宅を開始した理由(3つまで)】

(単位：%)



【対応】

都は、鉄道事業者や業界団体などに対して、駅における情報提供体制の整備や予備電源の確保等の対策を要請し、情報提供機能の確保を促していく。また、大型ビジョンやデジタルサイネージを活用し、音声や文字による情報提供を実施するなど、災害時要援護者が情報を得やすい環境整備に向けた取組も行っていく。都営地下鉄においては、各駅の改札口に設置してある列車運行情報表示装置等を更新し、各地の被害状況、交通機関の運行状況をはじめ、災害に関する情報を今まで以上に幅広く提供するなど、帰宅困難者への適切な情報提供の手法を検討していく。

安否確認については、協議会において、発災時の情報通信基盤の強化について国に働きかけるとともに、通信事業者による安否確認手段の活用などの対策を検討し

ていく。

都においては、帰宅困難者に対する情報提供の内容や方法の充実を図るため、公式ホームページのほかソーシャルメディアを有効に活用し、ツイッター等の情報提供ツールによる広報活動を積極的に行う。

また、庁内関係部局間における情報ルートを確立し、発災時における迅速かつ的確な情報提供を図る。

このほか、移動を支援する技術として有用性を確認しているユビキタス技術については、外国人や街を初めて訪れる人、障害者などの移動制約者に対する災害時の情報提供手段としても有効である。そのため、災害時における位置特定技術の活用について検討し、防災にも寄与するシステムの構築につなげていく。

また、都の一時待機施設において特設公衆電話を設置するとともに、無線 LAN やツイッターの活用に向けた実証実験を実施し、設置拡大に向けた課題等を検証する。

こうした情報提供の基盤となる電力の確保に向けて、自家発電設備の整備や燃料の確保などの取組を進め、安定的な情報提供に向けた体制を整えていく。

4 流通網の途絶に備える物流・備蓄対策の推進

対策の方向性

流通網の途絶に備えて、多様な主体の連携の下、物流対策を整備するとともに、備蓄の推進体制、搬送体制などを再構築

これまでの実績

区市町村と連携し、約1,575万食の食糧等を備蓄
(平成22年4月現在)

主な対応策

物資の安定調達と事業の継続確保	<ul style="list-style-type: none"> ○物流・備蓄プロジェクトを推進し、発災時にも確実に機能する物流・備蓄体制を構築 ○交通ネットワークの寸断を防ぎ、物資の搬送ルートを確保
燃料の安定調達	<ul style="list-style-type: none"> ○全国的な燃料の安定供給について国に働きかけるとともに、協定内容の検証と実践的訓練の実施により、燃料供給体制を整備
物資流通に係る正確な情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ○発災時にも確実に機能する情報提供体制を構築
都民、事業者等による備蓄の推進	<ul style="list-style-type: none"> ○都民、事業者に対する意識啓発を推進するとともに、多様な手法により備蓄を推進
物資の種類の種類整理及び確保方法	<ul style="list-style-type: none"> ○被災地の状況等を踏まえた備蓄物資の種類及び物資の確保方法についての検証を実施
備蓄拠点の配置等	<ul style="list-style-type: none"> ○備蓄拠点の適正な配置や分散備蓄等について検証するとともに、防災拠点における備蓄を促進
備蓄倉庫及び広域輸送基地における物資受入・搬出	<ul style="list-style-type: none"> ○備蓄倉庫及び広域輸送基地における物資受入・搬出方法について検証するとともに、迅速な物資受入・搬出に向けた訓練を実施

(1) 物資の安定調達と事業の継続確保

【課題】

地震発生直後の道路等の断絶や、東北の生産拠点の被災により、東北地方において生産している製造物（自動車や精密機器の部品・材料等）を生産・運搬することが困難となった。このため、東北地方以外に生産拠点を配置している製造業においても、部品等を仕入れることができなくなり、製造業のサプライチェーンが機能停止に陥った。また、東北地方とその他地域を結ぶ道路等が寸断されたことにより、救援物資を東北に運ぶことが困難になった。

物資の供給は、様々な事業活動を行う上での基礎となるものであり、その安定性の確保を図るとともに、事業継続に必要な物資の確保に向けて、対策を講じる必要性が明らかとなった。

【対応】

まず、道路等の被災による物流ネットワークの断絶を回避するため、道路ネットワークの構築や港湾機能の強化を図る。

三環状道路をはじめとする道路ネットワークの構築に向けた取組を着実に推進するとともに、緊急輸送道路沿道の建築物の耐震化を促進することにより、発災後の道路交通機能を確保する。また、東京港において耐震強化岸壁の更なる整備を進めるほか、臨海地域における道路ネットワークの構築を加速化し、港湾機能を活用した物資輸送のためのインフラ整備を促進する。

こうした取組により、発災時において交通ネットワークが寸断されることを防ぎ、物資の搬送ルートを確保する。

また、発災後の事業継続を確保するため、行政機関のBCP（Business Continuity Plan。以下「BCP」という。）の見直しを行う。

さらに、産業におけるサプライチェーンを支える中小企業のBCP策定への支援を引き続き行うとともに、生産設備の損壊防止のための取組を支援していく。

物流・備蓄プロジェクトを推進し、発災時にも確実に機能する物流・備蓄体制を構築していく。東京都防災会議の下に組織を設け、関係事業者も巻き込んで、広域的な連携等による物資の安定調達や事業継続に向けた準備、物流情報の提供など、物流・備蓄対策全般にわたり検討していく。

(2) 燃料の安定調達

【課題】

計画停電により、非常用自家発電設備を設置してある施設等は、本設備を稼働させ対応したが、震災に伴う燃料不足の影響で、燃料調達に支障を来す事態が発生した。

震災直後に宮城、茨城、千葉等の6製油所が稼働を停止し、発災前の約3割に相当する約1,400千B/D（バレルパーデイ：ここでは1日あたりの原油の処理量）の

処理能力が失われた。石油事業者は、他地域の製油所の稼働率を引き上げる等により対応したが、計画停電や道路の通行止め等の影響により、東京都も含め、局地的な燃料の不足が生じた。

全国的な燃料の安定供給を図ることは本来国の責務であるが、今回は消費者の不安を払拭できず、買い急ぎを招く事態となった。

発災時の燃料の確保は、非常用自家発電設備による電力確保の側面からも重要である。そのため、東京都も石油連盟（製造・卸業）及び東京都石油商業組合（小売）等と「大規模災害時における石油燃料の安定供給に関する協定」を締結するなどの対策を進めてきた。

今回の経験を踏まえて、発災時の確実な燃料確保に向けた対策の実効性等について、改めて検討する必要がある。

【対応】

まず、発災時に、全国的な燃料の安定供給を図るための方策の検討を国に対して働きかけていく。

また、都は石油関係団体と、石油燃料の安定供給に関する協定を締結しているが、改めてこの協定の実効性を高める取組を進めていく。具体的には、平時における燃料のストック状況、発災後の連絡体制、燃料の搬送体制、燃料供給を受ける施設の受入体制など細部にわたるまでその内容を検証するとともに、関係機関の協力を得ながら実践的な訓練を実施し、災害時に最大限の効果が発揮できる体制を整える。

このほか、発災後の燃料確保が必須となる災害拠点病院や緊急通行車両等については、その供給を着実に担保できる対策を講じていく。

（３）物資流通に係る正確な情報提供

【課題】

今回の震災では、首都圏において、食料品や日用品の実際の供給量は通常時を上回っているにもかかわらず、消費者需要が通常時と比べて著しく増加したことや、物流に必要な燃料の不足などに伴い、店頭の商品不足が引き起こされた。

今回のケースからも明らかのように、大規模な地震や原発事故への不安は、消費者の買いだめや、買い急ぎなどの行動を引き起こす可能性が高い。

このため、消費者に冷静な行動を促す観点から、都のみならず、国、事業者など多様な主体が、物資の流通等に係る情報提供を充実させることが必要である。

【食料品・日用品の供給対応状況】

スーパーA社の例

(単位：%)

品目	通常時対比（金額ベース）	
	消費者需要	実際の供給
飲料水大型	3,110%	250%
飲料水小型	2,610%	430%
パスタ	2,710%	360%
ボンベ	3,000%	850%

消費者庁 HP 生活関連物資の買いだめに関する意見交換会（H23.3.17）資料1より、消費者需要（通常時対比）の上位4項目を抜粋

【対応】

まず、平素から、都民自身による備蓄を促進するほか、災害時において、消費者の不安を解消し、物資の流通に係る正確な情報を提供するため、非常時における情報把握や消費者への情報提供の仕組みについて、関係事業団体等と検討する。

（4）都民、事業者等による備蓄の推進

【課題】

都内では、都や区市町村が、地域防災計画に基づき、首都直下地震の発災に備えて、食料や生活必需品等の備蓄を進めてきた。

今回の震災では、公共交通機関の運転休止などにより、都内で発生した多数の帰宅困難者に対し、都や区市町村等は、急遽、所管施設等を開放し、食料、飲料水、毛布等の住民用の備蓄物資を転用して提供した。

都の行ったアンケート調査では、「備蓄はしていなかった」との回答の割合が21.4%にのぼっており、約5人に1人の割合を占めている。発災後に買い占めや買いだめ等の行動がとられたこととあわせると、住民による備蓄が十分に進んでいない状況がうかがえる。

また、自社のオフィス等に留まっていた人で、「食料や飲料水が提供された」と回答した人は21.1%に過ぎず、事業者等による備蓄も十分とは言いがたい状況にある。

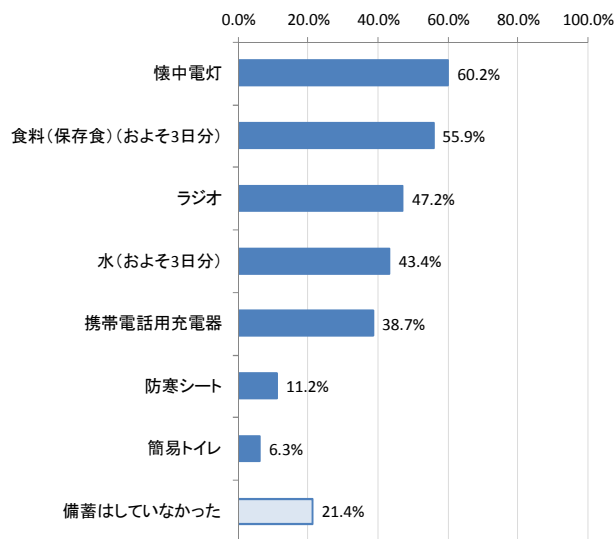
首都直下地震の発災時には、帰宅困難者に加えて、多くの避難者の発生も見込まれており、行政のみならず、地域住民や事業者等による備蓄も着実に進める必要がある。



民間事業者における物資備蓄（六本木ヒルズ）

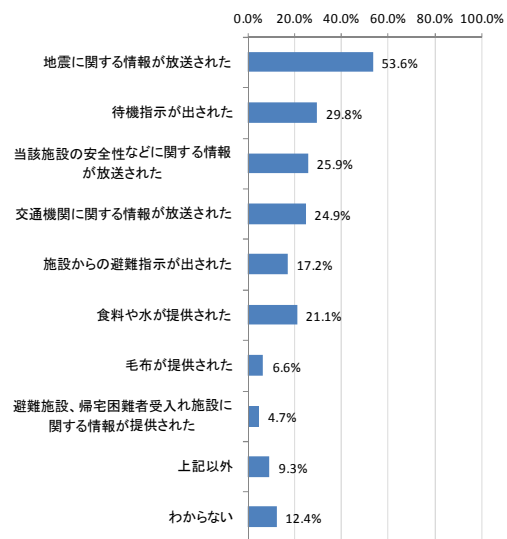
（写真提供：時事通信社）

【備蓄用意のあったもの】



【自社における対応状況】

（単位：％）



【対応】

都民、事業者による備蓄を推進するためには、食糧、飲料水、毛布等の備蓄に対する意識向上を図ることが必要である。

今回の震災を受けて、区市町村では、住民等に対する物資斡旋や訓練等を通じた意識啓発についての検討が進められている。

都としても、都民に対する普及啓発のほか、事業者等による備蓄促進に向けた取組を行っていく。

また、帰宅困難者の発生を抑制するための備蓄等を促す条例制定や、主要ターミナル駅周辺などにおいて、都市開発諸制度を活用した防災物資の確保などを誘導することで、事業者による備蓄を推進していく。

(5) 物資の種類、整理及び確保方法

【課題】

今回の震災で、都は被災地からの要請に基づき、救援物資等の搬送を行った。

しかし、発災直後に要請された物資は、都では備蓄していないものが数多くあった。また、被災地では、アレルギー対応の食糧の確保に困難を来した事例も生じている。

こうしたことから、備蓄物資の種類について、被災地での実際のニーズを踏まえて、改めて検証する必要性が明らかになった。

また、内閣府男女共同参画局からの通知「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について」（平成23年3月16日）では、避難所等での生活に関する対応として、女性など現場の要望に耳を傾けた物資の選定が依頼されており、こうした視点も踏まえた対応も検討する必要がある。

さらに、都では、直営倉庫等への備蓄とランニングストック方式による備蓄、事業者団体との協定等により物資の確保を行っているが、どの物資をどの方法で確保すべきかについても検証する必要がある。

また、事業者団体との協定により物資を調達する場合には、迅速な調達代金の支払に向けて、決済方法等の手続をあらかじめ定めておく必要がある。

参考：今回の震災で受け付けた義援物資

1 赤ちゃん用品

冷却シート、紙おむつ（新生児S、M、L、ビッグサイズ）、おしり拭き、ベビーローション、ベビーオイル等

2 高齢者用品

大人用紙おむつ、介護用ウェットシート、介護食用とろみ剤等

3 生活用品

コンタクトのケア用品（洗浄液、コンタクトケース）、使い捨てカイロ、生理用品、紙コップ、食品用ラップフィルム等

4 飲料水

内閣府男女共同参画局の通知（平成23年3月16日）

「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について」

（避難所等での生活に関する対応の依頼）

■避難所で提供する物資に含めるもの

(1) 生理用品

(2) おむつ（おしりふきもあると良い）

(3) 粉ミルク（個包装タイプが衛生的で便利。ブロックタイプもある）

（粉ミルクを溶かすためのきれいな湯・水にも配慮が必要）

(4) 哺乳ビン（哺乳ビン用の乳首も必要。消毒器具もあると良い。）

(5) 離乳食（食べさせるための小型スプーンも必要）

※ この他、女性など現場の要望に耳を傾けながら、物資の選定をお願いしたい。

【対応】

今回の経験を踏まえて、区市町村ではアレルギー対応食品や離乳期の子どもの食糧などの確保に向けた検討が進められているほか、備蓄物資に関する住民ニーズを把握する取組などが行われている。

都においても、今回の被災地の状況や国の通知等を踏まえて、災害時に必要となる物資の品目や量、物資の確保方法について検討を進めていく。

調達代金の決済等の手続については、支出すべき会計区分や支出方法等の詳細についての検討を進めていく。

(6) 備蓄拠点の配置等

【課題】

都内では、都が管理している倉庫（直営倉庫、兼用倉庫）及び区市町村が管理している倉庫（寄託倉庫）など約 600 ヶ所の倉庫に主に避難所生活者用の物資を備蓄している。

今回の震災では、倉庫のエレベーターが停止したことや搬出用大型トラックと施設の構造が合わなかったことなどにより、物資の搬出に時間を要することとなった。

こうしたことから、備蓄倉庫としての機能を十分に発揮し、発災時における円滑な物資搬送を行えるよう、施設の維持補修等を適切に行う必要がある。

また、毛布を備蓄倉庫から帰宅困難者を受け入れた施設に搬送したが、輸送手段確保に係る調整や道路渋滞により物資搬送に時間を要した。一方、地域内の避難所に物資を備蓄していた区では、迅速な支給が行われた。

こうした状況を踏まえて、首都直下地震発災時に迅速かつ的確に物資を輸送できるように、備蓄拠点の配置、分散備蓄の有効性や課題について検証する必要がある。

【対応】

備蓄倉庫の維持管理については、今回の経験を踏まえて、補修や改修などを着実に進め、発災時に十分に機能を発揮できる施設としていく。

区市町村では、避難所内への備蓄物資の事前配備、搬送体制の構築、備蓄品の配置換え、大規模倉庫との協定締結、備蓄物資の配備計画の見直し等の検討が進められている。

都としては、備蓄拠点の適正な配置、分散備蓄の有効性や課題、都が管理している倉庫と区市町村の寄託倉庫との役割分担等について検証を行っており、災害時に物資が迅速かつ的確に避難所に届けられる体制の構築に向けて検討を進めていく。

また、民間の活力を活用して整備する主要ターミナル駅や主要幹線道路沿道の防災拠点等においても、備蓄を進めていく。

(7) 備蓄倉庫及び広域輸送基地における物資受入・搬出

【課題】

今回の震災における被災地支援物資の搬送に際し、国は、物流業者に委託し、倉庫からの積込作業を行った。一方、都では、物資の積込作業は職員が行ったため、専門業者に比べて作業に時間を要した。

また、被災地においては物資集積拠点の構造上の問題や、物資受入・搬出業務を職員が担ったことなどにより、搬出入業務が円滑に行われず物資受入が一時中断された。

首都直下地震の発災時には、備蓄物資の搬出や広域輸送基地での物資受入・搬出業務をより迅速に行うことが求められるが、作業に当たる人員の確保は、困難になることが予想される。

これらを踏まえて、備蓄倉庫や広域輸送基地における物資受入・搬出作業について検証する必要がある。

【対応】

都では、民間物流業者の活用も含めた備蓄拠点の管理及び搬出方法、広域輸送基地における物資受入・搬出方法を検討しており、必要な人員等を適切に確保できる体制の構築を図っていく。

また、効果的な訓練の実施など、迅速な物資受入・搬出に向けた対策を検討していく。

5 首都東京の消防力の徹底強化と危険物対策の推進

対策の方向性

消防機関の災害対応力を強化し、首都東京の消防力を徹底強化するとともに危険物施設等の安全対策を推進

これまでの実績

ハイパーレスキュー隊の設置やヘリの配備等による東京消防庁の体制強化

主な対応策

消防力の向上	<ul style="list-style-type: none"> ○消防資器材の充実強化等による消防救助能力の向上を図り、発災時の災害対応力を向上 ○ヘリサインの整備や東京 DMAT との連携体制の強化
消防水利の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○多機能型深井戸の整備等による消防水利の確保と自主防災組織の初期消火体制の強化
消防団の災害活動の支援	<ul style="list-style-type: none"> ○無線等の資器材の充実と活動拠点の基盤強化を推進し、消防団の活動体制を充実
危険物等施設における被害の防止	<ul style="list-style-type: none"> ○東京湾内の危険物等施設の安全性の確保に向けて、九都県市で連携し、国に働きかけ
高圧ガス施設における安全性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○施設の安全性確保について検討を進め、発災時の二次災害の拡大を防止
化学物質による被害の防止	<ul style="list-style-type: none"> ○大震災を想定した化学物質管理の強化・拡充

(1) 消防力の向上

【課題】

今回の震災では、地震による大きな揺れや火災、大津波やそれによる原子力発電所の事故など様々な災害が次々に起こった。こうした災害に対し、東京消防庁は、宮城県気仙沼市などでの消火・救助・救急活動や原子力発電所へのハイパーレスキュー隊派遣など、日頃の訓練の成果を発揮し、各種車両や資器材を活用して、他機関との連携を図りながら適切に対応した。

首都直下地震の発災時には、大量のがれきが発生した現場において、迅速で効果的な消防活動を展開することが求められる。このため、こうした事態に適切に対応できるよう、消防体制を強化するとともに、各種震災対策用資器材を整備することが必要である。



ハイパーレスキュー隊による放水活動（福島第一原子力発電所）

（写真提供：東京消防庁）

【対応】

今回の経験を踏まえて、発災時の災害対応力の向上に向けて、消防体制や資器材等の充実強化を図っていく。具体的には、NBC 専門対応能力や大規模災害時の活動困難な環境下における特殊消火能力を強化する。また、消防ヘリコプターの導入と運行要員の養成等による航空消防体制の強化、消防艇の更新等による港湾消防体制の強化、救急資器材の整備等による救急活動体制の強化などを着実に推進する。

また、大規模災害時における広域的な支援の仕組みである緊急消防援助隊等との緊密な連携を図る観点から、ヘリサインの整備や東京 DMAT との連携体制の強化に取り組んでいく。

さらに、走破性を高めた車両やホース延長用資器材、放射能測定器や放射能防護

服等の整備を進めるとともに、ロジスティクスを含めた後方支援体制の強化を図っていく。

くわえて、被害予測システムなど災害の実態把握システムの充実、衛星携帯電話等の通信手段の充実により、災害時に強い情報通信基盤を構築していく。

このほか、東京消防庁災害時支援ボランティアが、消防隊、消防団と効果的な連携活動を行うための装備の充実や技術の向上を促進していく。

(2) 消防水利の確保

【課題】

今回の震災では、大津波による被害だけでなく火災も発生し、被害を受けている。首都直下地震の際、都内においては、木造住宅密集地域を中心に、同時多発火災や大規模市街地火災が発生する可能性が高い。

しかしながら、消防水利の不足地域を見ると、そのほとんどが木造住宅密集地域に集中しており、この地域内では防火水槽の設置用地の確保が困難になりつつある。

そのため、迅速な消火活動の実現に向けた、消防水利の整備のための方策を講じる必要がある。

【対応】

今回の震災を踏まえて、区市町村では、地元消防署と連携した水利整備や、都市構造の変化に対応した水利整備計画の推進の検討などが進められている。

都としては、防火水槽の整備等の既存の手法だけではなく、発災時における生活用水等にも活用が図れる多機能型深井戸の整備を推進し、木造住宅密集地域における水利の確保を図っていく。

また、防火水槽を自主防災組織が活用しやすいようにするため、水槽の蓋を親子蓋とするほか、広報板を設置するなどの取組も進めていく。

さらに、スタンドパイプを活用した効果的な初期消火方策を検討し、その結果を踏まえた具体的な訓練指導マニュアルを策定した上で、自主防災組織等への指導に反映することで、初期消火体制の強化を図っていく。

(3) 消防団の災害活動の支援

【課題】

今回の震災で、消防団は、活動拠点となる分団本部施設等が多く被災したにもかかわらず、地域の防災リーダーとして、消防隊と連携し、火災や救助活動といった災害活動のほか、地域住民とともにがれきの除去、行方不明者の搜索、地域の復興活動といった活動を実施した。

発災時の消防団による活動の有効性、重要性が明らかになったことを踏まえて、発災後の消防団機能の確保に向けた対策を講じる必要がある。

【対応】

各市町村では、今回の震災を踏まえて、消防団員の確保や消防団の車両や資器材、活動拠点となる敷地確保等についての検討が進められている。

都としても、消防団用の携帯無線機等の資器材の充実を図るとともに、分団本部施設への非常用発電設備等の整備を推進するなど、消防団の活動基盤の充実強化を進めていく。

また、特別区消防団運営委員会へ「東日本大震災を踏まえ地域特性に応じた即時性の高い消防団活動について」を諮問し、活動体制、活動資器材等について、更なる検討を進めていく。

(4) 危険物等施設における被害の防止

【課題】

今回の震災では、東京湾沿岸でも市原市や船橋市、川崎市の石油タンク等で火災や配管が破損するなどの被害が発生した。

石油タンク等の安全確保の推進は、本来、事業者と国が適切に対応すべき責務を負っている。今回の被害に関して、国は被災した施設の実態調査を行い、地震対策等の検討を行うこととしている。

安全対策の更なる充実のために、特に東京湾内の石油タンク等の危険物施設については、広域的連携のもと、国に対し働きかけていくことが必要である。

また、出火危険の高い危険物施設や化学薬品等を取り扱う事業者において、地震に伴う災害を未然に防止するとともに、火災や危険物の漏えい等が発生した際にも被害を最小限に抑えるための対策を確実に講じることが必要である。



東日本大震災におけるタンク火災（千葉県市原市）

（写真提供：東京消防庁）

【対応】

今回の震災を受け、国は「東日本大震災を踏まえた危険物施設等の地震・津波対策のあり方に係る検討会」を発足させ、今回の地震の揺れや津波で被害を受けている危険物施設等の実態調査等について検討を行うとともに、実態調査の分析結果を踏まえた危険物施設等における地震・津波対策の在り方について検討を行っている。

都としては、今後、東京湾内の危険物施設等の安全性の確保等について、国の検討結果を踏まえ、九都県市で連携し、対策の更なる充実を国に働きかけていく。

また、区市町村では、事業者による保安管理体制の強化や事業者からの情報収集について、各消防署との連携強化に向けた検討が進められており、都としても区市町村と連携した対応を図っていく。

また、医療機関の放射線使用施設の震災等に対する安全対策として、震災時のマニュアルの整備及び運用等を重点点検項目に定め、各医療施設での実施の徹底を図っていく。

(5) 高圧ガス施設における安全性の確保

【課題】

今回の震災では、都内の高圧ガス施設における重大な被害の発生はなかったが、被災地においては、津波により、高圧ガス施設、LP ガス施設等の損壊やガスボンベの流出等の被害が生じた。

都では、これまで、高圧ガス対策として、消防法等の法令や東京都震災対策条例に基づき、塩素施設、アンモニア施設、液化石油ガス施設等の安全性の強化に努めるとともに、事業者に対する指導を行ってきたが、ひとたび高圧ガスの漏えい事故等が発生すると、甚大な被害が生じるおそれがある。

このため、東日本大震災における被災実態等を踏まえて、高圧ガス施設の安全性の確保を図る必要がある。

【対応】

今回の震災を受けて、国は、総合資源エネルギー調査会高圧ガス及び火薬類保安分科会において、高圧ガス保安の今後の取組、高圧ガス施設の被害状況などについて検討している。

こうした国における検討状況や高圧ガス設備等耐震設計基準の改正等の動向を踏まえつつ、都としても、高圧ガス施設の安全性確保策について、関係事業者団体などの関係者とともに、検討を進め、発災時における二次災害の拡大防止を図っていく。

(6) 化学物質による被害の防止

【課題】

今回の震災では、都内において、地震の揺れにより工場内にトリクロロエチレンを含むガスが充満し、死者が発生するという被害が起きた。

都では、これまで、関係法令に基づき、事業者による化学物質の自主的管理を推進してきたが、従来の化学物質管理では、大規模震災時の事故対策といった視点については十分に検討されていない。

今回の震災による被害などを受け、今後、大規模災害対策を踏まえ、震災時の化学物質に起因する災害の未然防止や被害の最小化に向けた検討を行う必要がある。

【対応】

今回の震災を踏まえて、大規模震災を想定した化学物質管理の強化・拡充を進めていく。具体的には、事業所の化学物質管理手法や災害時の事業所の初動体制について検討した上で、現行の化学物質の適正管理制度を非常災害時の管理手法として活用する方策を検討していく。

また、PCBの流出、拡散防止の観点から、PCB廃棄物を判別するためのタグやステッカーなどによる表示を行う。あわせて、PCB機器の使用、保管状況を把握し、マッピングを行うとともに、区市町村との情報共有も図っていく。

6 多様な主体の応急対応力の強化

対策の方向性

迅速円滑な応急活動の実施、震災からの早期復旧に向けて、初動態勢、警視庁の災害対処能力の向上、事業継続計画、防災訓練などの、予めの備えを固め直す。

これまでの実績

都政の BCP の策定（平成 20 年度）及び各局マニュアルの整備

主な対応策

都の初動態勢	○災害即応対策本部の見直しや被災地支援業務の位置づけの明確化等により、円滑な災害対応が可能な初動態勢を構築
行政の事業継続	○都政の BCP の見直しや実践的な訓練の実施、BCM の一層の推進などによる災害対応のブラッシュアップ ○区市町村の BCP 策定や見直しを引き続き支援
警視庁の災害対処能力の向上	○警視庁震災警備実施計画の見直しを始め、あらゆる事態を想定した事案対処能力の強化を図るとともに、官民一体となったパートナーシップ活動を通じて体制を構築
実践的な防災訓練	○実践的な総合防災訓練の実施、各局、区市町村等による訓練との連携・支援体制の検討などにより、関係機関相互の災害対応力を向上
民間企業の事業継続	○中小企業の BCP 策定支援の推進

(1) 都の初動態勢

【課題】

今回の震災の発生を受け、都は、災害等危機発生時の対処方針等に基づき、発災後直ちに東京都災害即応対策本部を設置し災害対応の体制を整えた。

また、被災地における甚大な被害状況が明らかになったことを受け、岩手県、宮城県及び福島県の3県に現地事務所を開設したほか、本庁舎にも被災地支援を所管する組織を設置する等、被災地を支援するための組織体制を整備した。

都の体制については、本部立上げ後に庁内の役割分担等に係る調整を要する等本部権能の限界や各局本部との関係の不明確さなどの課題が生じた。また、本部会議においても、非効率な側面があった。

都の発災時の全庁的な体制は、災害対策本部を基本として構築されているが、災害即応対策本部の在り方については、今回の震災対応で明らかとなった課題を踏まえ、検証する必要がある。さらに、首都直下地震等で東京に大きな被害が生じた場合、国などからの支援を受け入れる体制を整える必要がある。

また、東海・東南海・南海連動地震が発生した場合には、今回の震災と同様に、都内における被害と被災地への支援の双方に、迅速・的確に対応することが求められるが、これらの業務に適切に対応できる体制についても、検討する必要がある。

【対応】

発災時の初動体制については、統一した指揮命令系統の下に各局が明確な役割を持ち活動できる災害対策本部による対応を基本としつつ、被害の状況に応じた機動的な対応、自衛隊などの関係機関や各局・区市町村との円滑な連携、応急・復旧段階や復興段階等発災後のフェーズに応じた適切な体制移行等を勘案しつつ、災害即応対策本部を含め初動態勢の在り方を検証し、見直しを図っていく。あわせて、本部会議の効率的な運営の在り方についても、検討していく。発災時には、国などからの支援を受け入れるため、受援計画等を策定し体制を整備する。

また、東海・東南海・南海連動地震等の大規模な災害の発生時において、都内の災害対応及び被災地支援の双方に対し、円滑かつ迅速に対応できる体制を構築するため、被災地支援業務についても、明確に業務として位置づけるとともに、今回の対応を踏まえて、発災後の体制構築についての検討を進めていく。

(2) 行政の事業継続

【課題】

都では、発災時に短時間で重要な機能を再開し、事業を継続するため、地域防災計画においてBCPを位置づけている。

都は、平成20年11月にBCPを策定し、それに基づいた各局マニュアルを整備するとともに、取組を進めてきた。

しかしながら、今回の震災では、燃料の不足等による混乱が生じるなどBCPが

十分に機能しない場面があった。

また、震度に準拠した BCP を定めていたが、被害の状況に応じて柔軟に対応できず、円滑な運営が行えなかったなどの事態が発生した自治体もあった。

一方で、都内の区市町村においては、BCP 策定に向けた検討を進めていたことが、結果として、職員の意識を高め、的確な対応につながった例も報告されている。

そこで、この経験を踏まえて、実効性のある計画となるよう BCP の策定を着実に進める必要がある。また、災害時の公金の支払業務などの非常時優先業務についても、円滑に実施する体制を構築する必要がある。

BCP は、事業継続の有効な手法となるが、日々の訓練等を通じて実践しないと、発災時に有効に機能しない。このため、教育や訓練の実施を通じて、その内容を検証し、改善する「事業継続マネジメント」(BCM)の一層の推進を図る必要がある。

【対応】

震災の教訓を踏まえて、非常時優先業務の見直しや、新たなボトルネックの洗い出しなど、「都政の BCP」の抜本的な見直しを図るとともに、見直しにあわせて、各局の危機管理マニュアル等も改訂し、発災時の対応力の向上を図っていく。また、災害時における都庁の出納業務を維持する観点から、発災時の指定金融機関との連絡体制、金融機関等のシステム停止時の支払い業務対応等について、関係機関と調整しながら検討するとともに、災害時支払対応訓練の実施により、発災時の対応力を向上させていく。

BCM については、これまでも「都政の BCP 推進委員会」において、定期的に推進してきたが、BCM の一層の推進を図るため、実践的な訓練の実施や BCM の推進体制の在り方等について検討を進め、PDCA サイクルにのっとった災害対応のブラッシュアップを図っていく。

さらに、区市町村における BCP の見直しや策定の推進に向けて、都は、今回の震災等を踏まえた検証・見直しへの助言等を行うなど、引き続き、区市町村を支援していく。

(3) 警視庁の災害対処能力の向上

【課題】

今回の震災では、危惧されている首都直下地震ではなかったにもかかわらず、都内において帰宅困難者や交通渋滞などの多くの教訓・課題が明らかとなった。

発災後、警視庁では、都内の被災状況調査及び人身被害が発生した現場への機動救助隊の派遣や、公共交通機関の停止に伴う駅前滞留者対策に機動隊等の部隊を投入し、雑踏事故対策に当たるなど、諸対策に従事するとともに、発災当日から機動隊等を被災地に派遣し、各種支援活動に従事したほか、都庁内に警視庁連絡室を開設し、防災関係機関との連絡調整を図った。

今後は大震災をはじめとする各種災害等の発生に備え、迅速的確な警備措置を講

ずるため、より実践的な訓練等を行うなど、現場での対応能力の向上が重要である。

さらに、都内で発生した交通渋滞や多数の帰宅困難者など大都市特有の課題のほか、通信の輻輳（ふくそう）、原発事故に伴い危惧された大規模停電や原子力災害等への対応については、関係機関や地元協議会、民間事業者と緊密な連携体制を確保し、問題解決に向けた取組を推進する必要がある。



改札に殺到する帰宅困難者（JR 上野駅）

（写真提供：警視庁）

【対応】

今回の震災で明らかとなった、交通渋滞や帰宅困難者等の教訓や課題に対処する検討・調査研究を行い、発災時の基本事項を定めている警視庁震災警備実施計画の見直しを行う。

また、大震災等発災時における集団機動力としての機動隊の更なる災害対応力の向上を図るため、被災者の救出救助・確保等に関する実践的・効果的訓練を行うとともに、建築物倒壊現場における救助・捜索を行う重機を整備するなど、各種震災対策用資器材の整備を図る。今回の原子力災害の影響は広い範囲で被害をもたらしたことから、原子力災害に対する教養・訓練の向上及び対応資器材の充実強化を図る。

さらに、官民一体のネットワークとして主にテロ対策を推進してきたパートナーシップ事業を震災対策にも活用していくため、今後、地域における共助の担い手である自治会、町会、商店街等にも幅広く参画を働きかけるとともに、「防災隣組」等の自主防災組織の活動にもパートナーシップとして緊密な連携、支援を行い、自助・共助の精神を醸成していく。

帰宅困難者対策では、徒歩帰宅者の抑制、一時待機場所の確保、合同訓練の実施、駅前滞留者等への対応について、行政機関、鉄道事業者、地域の関係者等と警視庁との緊密な連携を図り、発災時の体制を構築していく。

そのほか発災時の安定的な情報通信の確保のため、公共交通機関やライフライン事業者等との間にホットラインを構築し、緊急時の情報共有に努めるほか、帰宅困難者等へタイムリーな情報を提供するために、情報伝送システム等による情報発信を積極的に行い、駅前滞留や雑踏事故防止を図っていく。

(4) 実践的な防災訓練

【課題】

災害対策においては、関係機関相互の緊密な協力体制の確立、応急対応の習熟や防災意識の高揚を図る上で、訓練が大きな効果を発揮する。

今回の震災で甚大な被害を受けた被災地においても、平時における訓練の成果により、多くの人命が助かっている。

防災対策は、行政機関のみならず、事業者や都民など多様な主体が参画して、社会全体で取り組むことが重要であり、訓練においても、行政、事業者、都民等の幅広い主体の訓練参加の下、実践的な訓練の実施を促進していく必要がある。

【対応】

都では、過去の災害の教訓や地域防災計画等の計画、被害想定、地域特性等を総合的に検討し、より実践的な訓練として、地域住民の参加を得て、多摩の近隣自治体と合同で、訓練シナリオの一部を秘匿する訓練を実施し、臨海地域においては高潮・津波対策訓練を行った。

今回の訓練を検証し、総合防災訓練の内容をより実践的なものとなるよう、引き続き改善を加えていく。

また、都各局と区市町村等それぞれの災害対応力を向上するとともに、関係機関相互の一層の連携を図る観点から、都各局が独自に実施する訓練との連携強化や区市町村の訓練への支援に向けて、連携・支援体制の構築など具体的な方策の検討を進めていく。

今後、ターミナル駅周辺の事業者や近隣自治体と協力し、帰宅困難者の対応や搬送などについても訓練を実施し、発災時における帰宅困難者の円滑な保護に向けた態勢を構築していく。



身の回りにある道具で担架を作る住民

(平成 23 年度東京都・小平市・西東京市・武蔵野市・小金井市合同総合防災訓練)

(5) 民間企業の事業継続

【課題】

民間企業でも、これまでの震災において、BCPを策定していたため、事業の早期再開が可能となった例が報告されている。

こうした点を踏まえて、BCPに関する普及啓発と策定に向けた支援を、引き続き着実に進める必要がある。

BCPの策定支援に当たっては、今回の震災による被害が、電力供給の停止や物流ネットワークの断絶など広範にわたったことを踏まえて、実効性のある計画となるように留意することが求められる。

【対応】

企業のBCPの策定は、震災による生産活動の低下を軽減させるとともに、産業の早期復興を図る上で重要である。

しかしながら、とりわけ中小企業では、人材、費用、ノウハウの不足など、BCP策定に当たって様々な困難があり、引き続き中小企業への策定支援を継続する必要がある。

このため、支援対象企業を増やすとともに、ホームページを通じた取組内容の公表や区市町村と連携し、普及啓発を図るセミナーを実施する。また、事業継続計画策定支援事業の実施を通じて、中小企業に合った策定方法を工夫し、策定にかかる人材・資金・ノウハウが少ない企業等でも取り組みやすい事例を紹介し、BCP策定の気運醸成に繋げていく。

また、BCPの策定を支援した企業の取組が着実に進むよう、都としても様々なフォローを行っていく。

7 強固な広域連携体制の構築による相互補完機能の確保

対策の方向性

多様な主体の能力や特性に応じた、発災時の広域的な連携体制の見直しにより、円滑な相互応援が可能な体制を構築

これまでの実績

九都県市広域防災プランの改訂
(平成 23 年度)

主な対応策

全国的な取組の検証	○全国組織としてのメリットを最大限に発揮したスキームの検討を全国知事会に働きかけ
九都県市の連携・取組	○九都県市の連携による効果的な広域的支援や域外からの受援体制について検討し、震災や水害などに対する強固な広域連携体制を構築
基礎的自治体の取組	○区市町村による相互応援協定締結に向けた支援及び都と区市町村の一層の連携強化により、区市町村の体制を強化

(1) 全国的な取組についての検証

【課題】

今回の震災では、基礎的自治体間の相互支援が迅速に進む一方で、全国知事会等の全国的な組織体による広域応援は有効であったものの、初動時の迅速な支援は困難であった。

その理由としては、今回の震災の被害が広範かつ甚大なものであり、被害状況や支援要請の集約に時間を要したこと、既定の応援スキームが幹事県を介して調整するものであったため、初動時には、各自治体と迅速に調整を行えなかったこと、各組織が少数の事務局により運営されていたことなどが考えられる。

今後、大規模な震災が発生した場合には、広範囲に被害が及ぶ中での情報集約は今回同様に困難であることが見込まれる。

一方で、全国知事会等には、全国組織であるがゆえ国との対等な協議や調整が期待できるなどのメリットもある。

今回の経験を踏まえて、全国知事会等との連携方法を検討する必要がある。

【対応】

全国知事会では、今回の震災を受け、現行の広域応援スキームの見直しの検討を進めている。見直しでは、応援県等が被災県の現地において広域応援の窓口の補完をする一方で、全国知事会は、直接、広域応援に係る情報の集約、各県や国との連絡調整など全体の調整を主として行い、初動時から、効果的な広域応援を実施するという見直し案が示されている。

都としては、全国知事会における見直しの検討状況を踏まえつつ、発災時の情報集約の困難性を勘案した上で、全国組織としてのメリットを最大限に発揮したスキームの検討を働きかけるとともに、全国知事会への迅速な情報提供方策などの連携強化に向けた対策について検討を進めていく。

(2) 九都県市の連携・取組

【課題】

九都県市災害時相互応援に関する協定（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市）は、九都県市間における発災時の連携について定めたものであり、域外自治体の支援を想定した協定ではない。そのことによって、今回の震災時には、東北の被災自治体に対しての支援については、各都県市が個別に対応しており、九都県市の連携した対応ができなかった。

今後、大規模災害が発生した場合に被災地を効果的かつ継続的に支援するための広域的な連携について検討を進める必要がある。

一方、首都直下地震の発災時には、首都圏の広範な地域が被災すると見込まれており、九都県市域内での相互応援対応が困難な場合に備え、域外からの受援体制についても検討する必要がある。

また、今回の震災では、復興期においても被災者の生活再建や東北地方の被災地における都市基盤の整備等について単独自治体のみでの対応が困難な状況であり、今後、九都県市においても、応急対策だけでなく、復興期まで視野に入れた対策を一体となって推進するとともに、九都県市応援調整本部体制の一層の強化についても、検討する必要がある。

【対応】

今後、都は、域外自治体との相互支援を進めるため、全国規模での支援・受援の動向を把握し、全国知事会等他の広域応援スキームとのすみ分けを考慮した上で、九都県市における域外自治体との相互支援体制の検討を、他の県市と連携して積極的に推進していく。また、東北・中部・関西地区等との広域ブロックによる防災協力体制を検討するため、域外の地域との情報交換を行っていく。

さらに、現在、九都県市地震防災・危機管理対策部会の「広域避難モデルプロジェクト」において、荒川流域の決壊・氾濫をモデルとした、都県境を越えた広域的な相互応援の在り方について検討が行われているところである。

今後、都は、大規模水害対策に関する専門調査会報告に基づく国の動向も踏まえながら、水害時の避難先の確保や、広域避難も含めた的確な避難誘導の在り方について検討していく。

あわせて、今後、迅速で効率的な防災体制を実現するために、九都県市の枠組みの中で、応援調整本部とは異なる、災害発生時から復興期までを見据えた新たな組織の在り方、九都県市応援調整本部の役割の明確化、同本部における指示系統の確立、発災時における本部参集職員の指定・増員等について検討するとともに、平時において、職員の相互派遣を行うなど、九都県市間の一層の情報交換を促進していく。

(3) 基礎的自治体の取組

【課題】

今回の震災では、都内の区市町村と被災市町村との間で、姉妹都市や防災協定などに基づき、発災直後から迅速な支援が行われた。

基礎的自治体間の協定等による支援については、常日頃の自治体におけるイベント等での連携を通じた、顔の見える繋がりを踏まえ、迅速に対応ができたものである。

一方で、基礎的自治体による対応には、財政上の制約等一定の限界もありうることから、今後、迅速性と対応可能範囲などを勘案し検討していくことが必要である。

【対応】

今回の震災を受けて、区市町村では、広域避難や広域応援、他自治体との協定締結等についての検討が進められている。

都は今後、区市町村の検討状況を踏まえながら、九都県市等での連携体制や発災時の円滑な受援体制など、広域連携の体制を強化していく。また、訓練やBCP策定支援等を通じて、区市町村との連携体制を一層強化していく。

あわせて、区市町村間の相互応援等に係る情報を集約して、その情報を共有化するほか、今回の震災において機能した効果的な事例等を紹介するなど、区市町村による協定締結の支援のための取組の検討を進めていく。

8 住民、事業者等の防災力の向上

対策の方向性

災害時要援護者の保護など、発災時に一人でも多くの人が助かるよう、住民、事業者、ボランティアなど個々の主体の防災力を向上

これまでの実績

町会・自治会等と事業所との応援協定の締結
延べ791件
(平成22年度まで)

主な対応策

災害時要援護者への対応	○地域における体制整備、災害時要援護者情報の共有化、防災訓練の実施等による災害時要援護者対策の機能を向上
ボランティア活動の環境整備	○ボランティアコーディネーターの育成、活動環境の整備、活動支援に係る訓練の実施等により、円滑なボランティア活動体制を構築
事業者の取組促進	○地域との協定締結の促進や合同訓練の実施、事業所防災計画の作成促進等により、事業者の防災力を向上
防災教育	○総合的な防災教育の推進により、生涯にわたる自助・共助の精神を涵養

(1) 災害時要援護者への対応

【課題】

今回の震災で身元が判明している死者のうち、60歳以上の方は、全体の60%以上（平成23年版防災白書）となっており、高齢者の死者の割合が高い。また、災害時要援護者（高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児等）の安否確認を有効に行えた地域もあれば、行えなかった地域もあった。

都内では、区市町村が実施主体として、民生委員等を活用した仕組みづくりを行ってきたが、今後、高齢者の増加等に伴い、災害時要援護者を支援する人材が不足する可能性も懸念される場所であり、民生委員、児童委員、町会、自治会、その他の関係団体等、地域が連携した取組を一層強化する必要がある。

今回の経験を踏まえて、区市町村における災害時要援護者対策や災害時要援護者情報の共有化などが有効に機能するよう、区市町村を支援するとともに、平時からも発災に備え、災害時要援護者世帯の居住環境の安全化への取組を推進していく必要がある。

【対応】

災害時要援護者対策について、区市町村の現状や取組を改めて把握するとともに、災害発生時に高齢者や障害者などの災害時要援護者が迅速かつ安全に避難できるよう、災害時要援護者名簿の整備、支援の全体的な考え方を示す全体計画、支援者や避難先など災害時要援護者一人ひとりに対応した個別計画の策定など、区市町村の取組に対する支援を継続して実施していく。また、区市町村の職員を対象に災害時要援護者研修を継続して行うことにより、災害時要援護者対策強化の機運醸成を図っていくとともに、障害者団体との連携の方策についても検討していく。

災害時要援護者を支援する人材の育成や人員を確保するため、災害時要援護者を含めた防災訓練を推進し、普及啓発を図るとともに、二次（福祉）避難所の重要性についても広く周知し、その設置・運営方法を習熟するなど、災害時要援護者に対する地域対応力の強化を図る。

また、災害時要援護者情報の共有・管理・活用方策について、区市町村、関係機関と連携し、民生委員等を含め、情報共有を行えるよう地域の協力体制づくりを推進していく。あわせて、災害時要援護者の緊急メール通報システム等の機能強化を図るとともに、平時においても、防火防災診断等を通して、災害時要援護者の居住環境の安全化を図り、災害時における被害軽減を図っていく。

(2) ボランティア活動の環境整備

【課題】

被災地においては、意欲の高いボランティアによって、様々な支援活動を担ってもらうことが肝要であり、被災地の支援ニーズとボランティアのマッチングを行うコーディネート業務は、社会福祉協議会が中心となって実施している。

今回の震災では、発災後まもなくボランティアによる避難所での炊き出し等が行われ、現在もがれき除去、泥だし、仮設住宅への引っ越し作業などが実施されており、被災地の多様なニーズに対応し、応急・復旧に重要な役割を担っている。

一方で、被災地の多くの市町村で、社会福祉協議会の事務所や職員自体が被災し、十分な活動ができない例もあった。

今回の経験を踏まえて、ボランティア活動が円滑に行われる体制を構築する必要がある。

円滑なボランティアの受入れには、ボランティアコーディネーターが不可欠であることから、発災時に混乱をきたさないよう、ボランティアコーディネーターの育成を図ることが必要である。

また、公共施設の多くが、被災者の受入れや遺体安置所等として利用されたため、ボランティアの受入れ場所設置が困難であった例や、ボランティアの移動手段がないために混乱した例もあった。ボランティアの活動拠点を速やかに設置し、ボランティアの受入れ体制を整えておくことが必要である。

さらに、今回の被災地におけるボランティア活動の経験等を活かし、ボランティア活動が円滑に行われるよう、行政、社会福祉協議会、ボランティア団体等との連携を強化する必要がある。

近年、アメリカの都市型搜索技術(USAR)を習得したグループなど、人命救助のための高度な技術を持ったグループも存在している。

こうしたグループの技術を有効に活用するためには、一般のボランティア等とは異なる支援を検討する必要がある。

【対応】

ボランティア活動が円滑に行われるためには、被災地のニーズと一般のボランティアのマッチングを行うボランティアコーディネーターの存在が不可欠である。

このため、東京ボランティア・市民活動センターと連携して、被災者に対する効果的な救援活動を実現するため、被災地でコーディネーターを務めた人材をコアとして、コーディネーターに関心のあるボランティア経験者を対象に研修を実施するなど、ボランティアコーディネーターを育成し、質・量の拡大を図っていく。

あわせて、今回の被災地におけるボランティアの受入れ状況・活動状況や、災害ボランティア対策事業に係る調査・検証を行い、災害ボランティアの総合調整機能を担う東京都災害対策本部ボランティア部の体制や広域ボランティア活動拠点の在り方等についても、検討を進めていく。

また、これまで派遣してきた都民ボランティアなどの活動に関する報告会を開催し、現地の活動で得られた体験・ノウハウを広く都民に伝えるとともに、ホームページやリーフレット等でも公開し、より多くの人にボランティアの活動内容を広めていく。

さらに、総合防災訓練の実施に合わせ、ボランティア活動支援に係る訓練を実施し、コーディネーターとしての実践能力の向上や他府県や関係機関との連携体制の強化など、効果的なボランティアの受入れ体制を構築する。

(3) 事業者の取組促進

【課題】

発災時、事業者は地域の一員として地域の救助活動等に当たること及び事業の継続を通し、地域の経済活動や雇用を支えるなどの地域住民の生活の安定化に寄与することの二つの役割が求められている。

被災地の大規模集客施設では、津波により被災したが、客を安全な場所に避難させるとともに、販売用の布団等を提供した例もあり、地域の一員としての役割を担った。

一方で、今回の震災では、従業員が地域内の避難所に避難したため混乱した例もあり、地域の防災力向上という観点から、事業者による取組を促進する必要がある。

【対応】

区市町村では、今回の震災を踏まえて、事業者の役割の明確化の検討、事業者に対する意識調査、事業者を対象とした講演会の開催等の取組が進められている。

都としては、こうした区市町村による取組状況を踏まえつつ、区市町村と連携して、地域の事業所と町会・自治会等との相互応援協定の締結や、合同訓練等を推進し、地域の協力体制を構築していく。

また、事業所における事務機器等の移動・転倒防止の促進、都民及び事業所との協働による応急手当の普及などの取組を進めていく。

さらに、各事業者に対し、帰宅困難者対策として、一斉帰宅の抑制等について普及啓発等を行うことにより、事業者の地域における責務を浸透させるとともに、その具体的な内容を事業所防災計画に反映させていく。

くわえて、中小企業によるBCP策定の支援及びBCMの推進により、中小企業を地域の防災を支える一員として育成・支援し、地域住民の安全や生活の安定化を図っていく。

また、BCPの策定を支援した企業の取組が着実に進むよう、都としても様々なフォローを行っていく。

(4) 防災教育

【課題】

今回の震災では、避難場所と避難所の役割の違いがきちんと住民に周知されていなかったため、発災時、安全を確保するための避難場所ではなく、避難所に避難した者が被災してしまうという事例があった。また、車での避難により、渋滞が発生し津波に巻き込まれるという例もあった。

一方、日頃の防災教育の成果により、緊急時に迅速で適切な判断がなされ、津波から無事に避難できたという例もあった。

こうしたことから、日頃から自ら危険を認識し、災害時に適切な行動がとれるようにしておくことが重要である。

【対応】

防災教育は、幼児期から生涯にわたり継続して行い、自助・共助の理念を培っていくことが重要である。

そこで、都内の公立学校においては、子供たちが災害時に適切に行動できる安全対応能力を身に付けられるよう、「まず、自らを守り、次に身近な人を助け、さらに地域に貢献できる人材」を育てる教育を推進する。

具体的には、防災副読本「地震と安全」や、新たに東日本大震災を教訓とした防災教育補助教材を作成し、基本的な防災知識及び避難行動の習得や、災害時のボランティア活動への参加など社会貢献の意欲と態度を身に付けさせる防災教育を推進する。

また、教師用指導資料「安全教育プログラム」に基づき、避難訓練等の「日常的・定期的な安全指導」と、総合的な学習等で行う「特設する安全学習」による防災教育を、全公立学校において推進する。

各学校においては、登下校中や放課後など、多様な場面や状況を想定した避難訓練を実施する。具体的には、学校の種別及び地域の実情に即した避難訓練や、家庭や地域住民、関係機関等との連携を密にした避難訓練・防災訓練を実施する。

なお、地震発生後、自校の所在地域の震度が小さい場合でも、鉄道の運行状況や都内外の被災状況等の情報把握に努め、児童・生徒等を確実に保護者等に引き渡すまで、学校等において安全を確保することを原則とするなど、震災等における安全管理上の見直しを図る。

私立学校についても、各学校における防災教育等の推進を図るため、情報の提供等必要な支援を行っていく。

地域においては、近隣世帯や小規模な住民単位による街かど防災訓練を推進し、地域の学校、消防署、消防団の連携により、総合的な防災教育を推進していく。

また、幼稚園児等に対し、防災カードゲーム等を活用し、身近な危険から身を守るための知識等を教育するなど、地域への帰属意識や災害対応力の備わった青年を育成していき、幼児期からの体系的な防災教育に伴う防災力の向上も継続して実施していく。

くわえて、津波の怖さや危険性の実感及び知識や意識の向上をねらいとした映像を作成し、地震・津波に対する啓発活動を実施し、いつ発生するかわからない地震に備えていく。



消火活動訓練に参加する小中学生
(写真提供：時事通信社)

9 住民の避難対策の充実

対策の方向性

的確な避難誘導や衛生管理の徹底等による避難所生活の安全・安心の確保など、住民の避難全般にわたる対策を再構築

これまでの実績

「避難所管理運営の指針」（区市町村向け）の発行（平成19年度改訂）

主な対応策

発災時の都外避難者への情報伝達	<ul style="list-style-type: none"> ○全国的な避難者登録体制を確立するよう国に働きかけ ○郵送やホームページのほか、ソーシャルメディアの活用など複数の情報伝達手段による的確な情報提供の実施
避難所のすみ分け	<ul style="list-style-type: none"> ○帰宅困難者用一時待機施設と備蓄の確保 ○指定管理者等の役割分担の明確化や避難所運営マニュアル等の見直しによる円滑な受入体制の整備
避難所の衛生管理	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所運営マニュアル等の見直しやトイレ機能の確保の推進による衛生管理対策の徹底
外国人への情報提供	<ul style="list-style-type: none"> ○防災（語学）ボランティア等との連携体制の確保等による円滑な情報提供の実現
動物救護活動	<ul style="list-style-type: none"> ○関係団体や区市町村との連携の強化等による動物救護体制の構築

(1) 発災時の都外避難者への情報伝達

【課題】

発災後には、り災証明手続等の各種公的手続や被災地の復興状況等に関する情報を被災者に的確に伝える必要がある。

今回の震災では、多数の避難者が県外に避難しており、被災自治体が避難者の所在把握や情報提供に苦慮する状況が生じた。独自にコールセンターを設置し、県外避難者の所在情報を収集したのは一部自治体にとどまった。

首都直下地震の発災時には、多くの都民が東京から一時的に離れることが予測されることから、今回の震災と同様に、避難先の把握や避難者に対する都内自治体からの情報提供が困難となる可能性がある。

このような状況を回避し、都外避難者の避難先を把握する方法としては、今回の震災で構築された「全国避難者情報システム」があるが、避難者の任意による届出制のため、未登録者や重複登録者が多数発生し、十分に機能していない。また、情報提供の手法についても、避難者に情報が的確に届くよう充実を図る必要がある。

【対応】

発災時に、的確に避難者の所在を把握するためには、全国的な避難者登録体制の確立が必要である。このため、今回の震災を受けて構築された「全国避難者情報システム」について、その実効性を確保するよう、国に働きかけていく。

また、避難者への情報提供を的確に実施するため、郵送やホームページのほか、ソーシャルメディアの活用を図るなど、複数の情報伝達手段により情報を提供していく。

(2) 避難所のすみ分け

【課題】

今回の震災では、都内における被害が限定的であったことから、帰宅困難者を地域住民用の避難所や民間施設を含む避難所としては指定されていない施設等で受け入れた。

しかし、首都直下地震の発災時には、多数の地域住民が避難所へ避難するため、帰宅困難者を地域住民用の避難所に受け入れることで、混乱が生じることも懸念される。特に、平日昼間の発災であれば、避難所となる学校には児童・生徒がおり、その保護が必要になることから、更なる混乱が生じることも懸念される。

このため、帰宅困難者のための一時待機施設の確保を確実に進める必要がある。

また現在は、避難所に指定されていない多くの公共施設において、施設管理者や指定管理者の役割が明確化されておらず、こうした施設を指定した場合における円滑な受入体制についても検討する必要がある。

さらに、避難所や避難場所の役割についても、一層の周知を図る必要がある。

【対応】

一時待機施設の確保に向けての取組を着実に進めるとともに、各施設における備蓄物資も確保していく（IV 第1「2 社会全体で取り組む帰宅困難者対策の再構築」参照）。

また、公共施設を管理する施設管理者や指定管理者については、各施設の特性等を踏まえた上で発災時の役割を明確化するなど、公共施設における円滑な受入体制を整えていく。

さらに、既存の避難所に避難した帰宅困難者を円滑に受け入れるため、避難所での避難者と帰宅困難者の受け入れ場所を分離するなどの運営ルールを検討し、避難所運営マニュアル等に反映する。

このほか、効率的・効果的な避難を実現するため、避難場所や避難所、一時集合場所などの役割、安全な避難方法について、区市町村と連携を図りながら周知していく。

（3）避難所の衛生管理

【課題】

避難所では、個別に隔離された空間が少なく、かつ多くの人が集団で生活することから、感染症等が発生すると、避難所全体にまん延してしまうリスクがある。

今回の震災でも、都は感染症対策のため、手指消毒薬を現地の避難所に送っている。

発災後は、断水等の影響から、手洗いやうがい等が困難となることも見込まれるため、避難所における衛生管理が確実に行われるよう対策を検討する必要がある。

【対応】

発災時に、避難者の健康を維持するためには、避難所における衛生管理の徹底が重要となる。

今回の震災を受けて、区市町村では、感染症や食中毒が発生しやすい状況を作り出さないため、避難所内に大人数が使用できるシンク等の設置や避難所を想定した食品衛生チェックリストの作成、薬剤散布車や消毒用薬剤、マンホールトイレ等の災害対策用衛生資器材の備蓄強化などの対策の検討が進められている。

都は、避難所管理運営者と公衆衛生専門職種との役割分担を改めて検討するとともに、避難所運営組織の中に衛生管理担当を設置することなどを区市町村に働きかけていく。

また、トイレの不足等による衛生環境の悪化を防ぐ観点から、避難所などのトイレ機能を確保する取組も進めていく（IV 第2「6 発災に備えたライフラインのバックアップの確保」参照）。

(4) 外国人への情報提供

【課題】

東京都内に在住する外国人は、194 カ国 422,226 人（平成 23 年 1 月 1 日現在）にのぼり、年々増加している。また、都内には外国人旅行者も多く滞在している。

都は、これまでも語学ボランティアによる外国人への情報提供をしてきており、今回の震災においては、防災（語学）ボランティアによる、外国人のための専用ダイヤルを開設して対応した。しかし、電話での相談訓練のみで専用ダイヤルの窓口を開設する等の訓練は実施していなかったことなどから、迅速な対応ができたとは言い難い。

こうした経験を踏まえて、情報伝達手段の多様化を図るなど、都内在住外国人や外国人旅行者に対して、発災時に情報を迅速かつ正確に提供できる体制を構築する必要がある。

【対応】

発災時に専用ダイヤル窓口の迅速な開設ができるよう、より実践的な訓練を行うとともに、都内在住外国人の今回の震災時における情報取得手段や災害時の行動について検証し、取組の改善を図る。

また、都内観光関連事業者等が、発災時に円滑な案内・誘導、情報提供等を行えるよう、緊急・災害発生時の対応マニュアルの作成や外国人旅行者対応研修を実施し、外国人旅行者に対する情報提供の円滑化を図っていく。

さらに、外国人への情報伝達を支援するため、在京大使館等との通信訓練を引き続き実施する等、連絡体制の確保に取り組んでいく。

(5) 動物救護活動

【課題】

今回の震災では、避難所に飼育動物を同行する人が多く、避難所等を含めた周辺環境の衛生管理・危害防止の観点から、動物の受入れ体制を整備することが必要となった。また、飼い主が同行避難できず放浪動物となった場合、改めて捕獲収容することは大変困難であった。

首都直下地震等の発災時には、非常に多くの被災動物の発生が想定されることから、避難所等を運営する区市町村、関係団体と連携を強化し、動物の受入れ体制の整備や動物収容施設の確保も含めた動物救護体制を検討することが必要である。

【対応】

今回の震災を受けて、区市町村では、獣医師会やボランティア団体等との連携、避難所における収容スペースの確保、避難所における適正飼育に係る周知や避難所運営訓練等の検討が進められている。

都は、獣医師会をはじめとした関係団体と連携を強化し、避難所等での動物の受

入体制の整備や動物収容施設の確保も含めた動物救護体制を検討していく。
また、区市町村への情報提供により、同行避難の体制作りを支援していく。