



## 震災復興委員会 報告書

### 首都直下地震対策における企業経営者の役割

公益社団法人 経 済 同 友 会

2016年8月10日

## 目次

はじめに .....	1
. 首都直下地震への認識 .....	2
1 . 首都直下地震とは	
2 . 首都直下地震で想定される被害	
3 . 東日本大震災による首都圏への被害との違い	
. 企業経営者の役割と課題 .....	8
1 . 組織の危機対応力の向上	
2 . 社員の安全確保に向けて	
3 . 救援段階における地域への貢献	
. 政府・自治体への要望 .....	13
1 . 首都直下地震に関する情報発信の強化	
2 . 一時滞在施設などに関わる優遇措置と 災害時における特例措置の整備	
3 . 耐震化推進を徹底する取り組み	
4 . 行政組織間の役割分担の明確化	
おわりに .....	17

震災復興委員会 委員名簿

## はじめに

- ◆ 我々、震災復興委員会では、東日本大震災からの復旧・復興の加速化を目的に、これまで提言活動や被災地視察を重ねてきた。各地を訪問して被災された方々からお話を伺い、平素から大災害への備えを講じておくことの意義を痛感し、この教訓を活かすことが重要であると確信する。
- ◆ 特に、「今後 30 年間で約 70%の確率」<sup>1</sup>で直下型の大地震が発生すると想定されている首都圏は対策の強化が急務である<sup>2</sup>。多くの企業が本社を構え、社員が県境を越えて都内に通勤している現状に鑑みれば、我々、企業経営者が防災・減災<sup>3</sup>を自らの経営課題と捉え、政府や地方自治体だけに任せるのではなく、積極的に対策を講じていくことが必要である。
- ◆ 本報告書は、政府当局や地方自治体、学識者へのヒアリングを踏まえて、企業経営者が留意すべき事項として得られた気づきを整理するとともに、対策の充実を図る上で必要な事項について問題提起を行っている。
- ◆ なお、防災・減災の意味するところは非常に広範囲にわたり、国民一人ひとりが備えるべき課題から、学校や企業において講じるべき取り組み、政府や地方自治体が取り組むべき政策課題までさまざまなテーマがある。また、災害発生時の避難行動から、避難所の設置・運営、ボランティア活動の推進、仮設住宅の整備、新たなまちづくりまで時間的な幅もある上、台風や豪雨、豪雪などの地震以外の災害も考えられる。
- ◆ 多岐にわたる論点に対して、我々は、大規模災害全般を対象とする網羅的な整理ではなく、あくまでもより身近で、いつ発生してもおかしくない首都直下地震を対象を限定し、さらに、発生から 1 週間程度の期間内に直面すると想定される課題について、首都圏に事業所を構える企業経営者として心がけるべき論点に絞って整理を行った。

---

<sup>1</sup> 文部科学省 地震調査研究推進本部 地震調査委員会（2004 年）

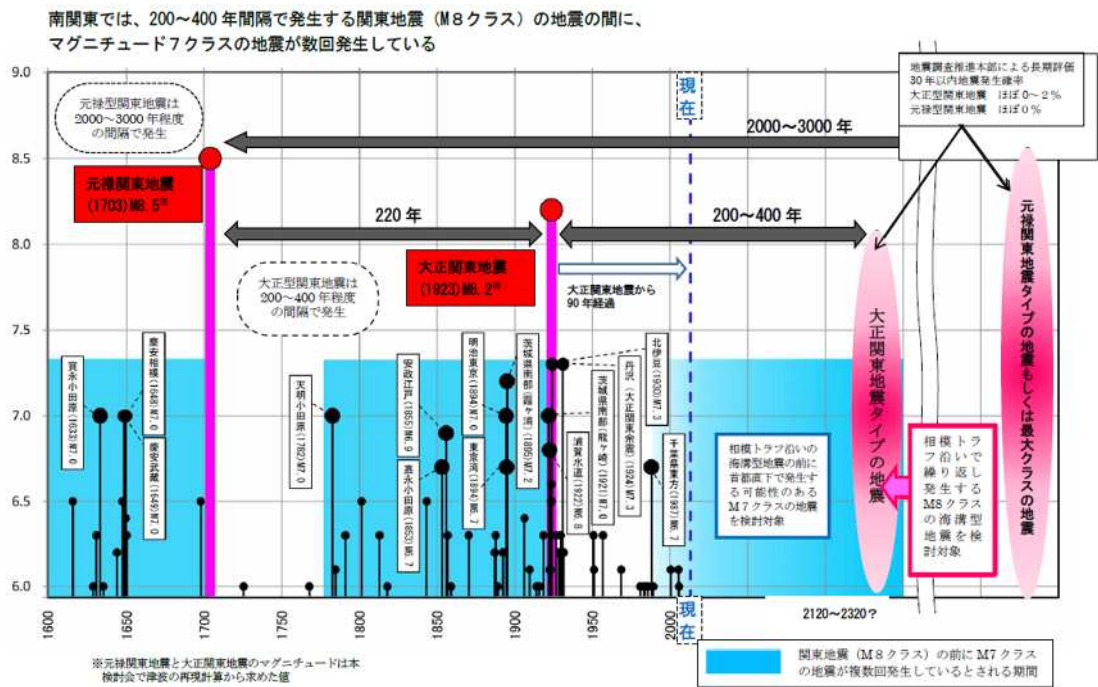
<sup>2</sup> 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」（2014 年 7 月）参考資料によれば、独ミュンヘン再保険会社が世界 50 大都市を対象に算出した自然災害リスク指数は東京・横浜が最大となっている。

<sup>3</sup> 地震自体を人間の力で防ぐことはできないため、防災でなく被害の軽減を図る減災を用いるべきとの指摘もあるが、本報告書では、二次的被害の発生を防ぐとの観点から、防災・減災を併記している。

## ．首都直下地震への認識

### 1．首都直下地震とは

- ◆ 首都直下地震とは、学術上の用語ではなく、南関東を震源として発生するマグニチュード7クラスの地震全般を指す防災対策上の用語である。南関東地方のこれまでの歴史を振り返ると、概ね200～400年程度の間隔でマグニチュード8クラスの地震が発生<sup>4</sup>し、それから約100年程度の安定期が続いた後、マグニチュード7クラスの地震が頻発<sup>5</sup>している。



南関東で発生した地震（1600年以降、マグニチュード6.0以上）

「首都直下地震の被害想定と対策について ～首都直下のM7クラスの地震及び相模トラフ沿いのM8クラスの地震等に関する図表集～」図34  
（2013年12月、内閣府中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ）

<sup>4</sup> 関東大震災を引き起こした大正関東地震（1923年、マグニチュード8.2）、元禄関東地震（1703年、マグニチュード8.5）など。

<sup>5</sup> 安政江戸地震（1855年、マグニチュード6.9）、明治東京地震（1894年、マグニチュード7.0）など。

- ◆ 内閣府中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループは、この南関東を震源とするマグニチュード7クラスの地震<sup>6</sup>を首都直下地震と定義し、今後30年間で約70%の確率で発生するとの想定の下、防災対策の主眼と位置づけている<sup>7</sup>。
- ◆ 「今後30年間で約70%の確率」とは、30年後に7割の確率で発生するという意味ではない。過去の地震災害について事前に想定されていた発生確率<sup>8</sup>に照らしても、まさに今、この瞬間にも、マグニチュード7、最大震度7という大地震が首都圏で発生しかねない状況にあると考えなければならない。

(参考) 近年の地震発生直前の想定確率 (政府地震研究推進本部 <http://www.jishin.go.jp/>より抜粋)

2016年熊本地震発生直前における確率

発生した地震規模 (マグニチュード)	地震発生確率 (M7.0程度)		地震後経過率 <sup>9</sup>	平均活動間隔
	30年以内			最新発生時期
7.3 (4/16)	布田川断層帯 (布田川区間) ほぼ0%~0.9%		0.08-0.9	8100~26000年程度 約6900~2200年前

2011年東北地方太平洋沖地震発生直前における確率

発生した地震規模 (マグニチュード)	地震発生確率			地震後経過率	平均発生間隔
	10年以内	30年以内	50年以内		最新発生時期
9.0	4%~6%	10%~20%	20%~30%	0.83-1.00	600年程度 約500~600年前

1995年兵庫県南部地震発生直前における確率

発生した地震規模 (マグニチュード)	地震発生確率		地震後経過率	平均活動間隔
	30年以内			
7.3	0.02%~8%		0.5-1.2	1700年~3500年

<sup>6</sup> 首都直下地震として19の震源モデルを想定し、それぞれに被害想定などを示している。

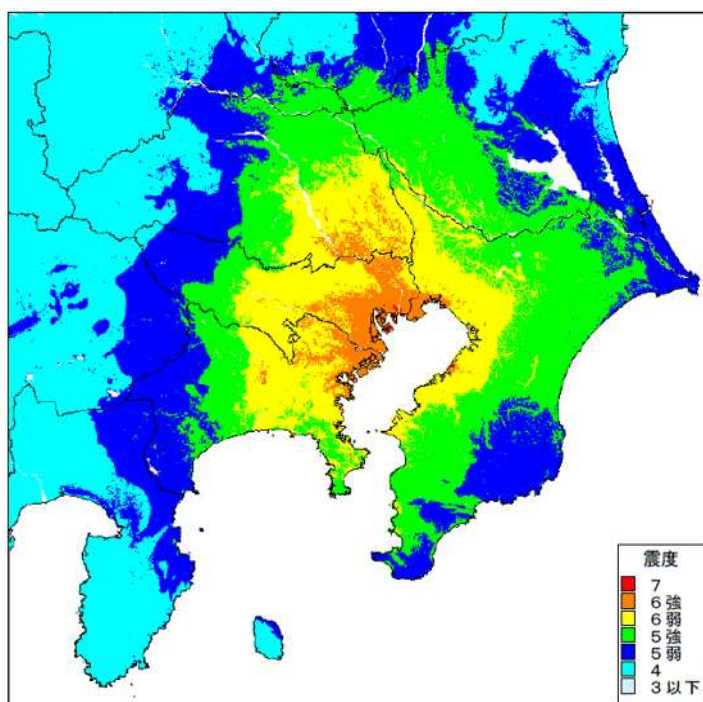
<sup>7</sup> 大正関東地震タイプの相模トラフ沿いを震源とするマグニチュード8クラスの地震は、当面発生の可能性が低いとしつつも、長期的視野に立った対策の実施を提唱している。

<sup>8</sup> 政府地震研究推進本部ホームページ (<http://www.jishin.go.jp/>)

<sup>9</sup> ある特定の海溝型地震や活断層で比較的周期的に発生する地震について、最新の地震活動から現時点までにどの程度経過しているかを表している。最新の地震発生時期から評価時点までの経過時間が平均活動間隔に達すると1.0となる。

## 2. 首都直下地震で想定される被害

- ◆ 被害想定<sup>10</sup>は震源や時間帯、気象によって異なるが、都心南部を震源とするマグニチュード 7.3、最大深度 7 の大地震が冬の夕方に、風速毎秒 8m の気象条件の中で発生した場合には、全壊家屋 17.5 万棟、焼失家屋 41.2 万棟、死者 2.3 万人、要救助者 7.2 万人（いずれも最大の場合）と想定され、被害額は約 95 兆円に上る。また、1 都 4 県における帰宅困難者数は 640～800 万人に達すると想定されている。



都心南部直下地震（プレート内）の震度分布図

「首都直下の M7 クラスの地震及び相模トラフ沿いの M8 クラスの地震等の震源断層モデルと震度分布・津波高等に関する報告書 図表集」  
（2013 年 12 月、内閣府中央防災会議首都直下地震モデル検討会）

## 3. 東日本大震災による首都圏への被害との違い

- ◆ 東北地方太平洋沖地震では、都区内でも最大震度 5 強の揺れを観測し、一部の建物に被害が発生した他、液状化現象による被害が生じた地域も見られた。

<sup>10</sup> 内閣府中央防災会議防災対策推進検討会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ 最終報告（2013 年 12 月）

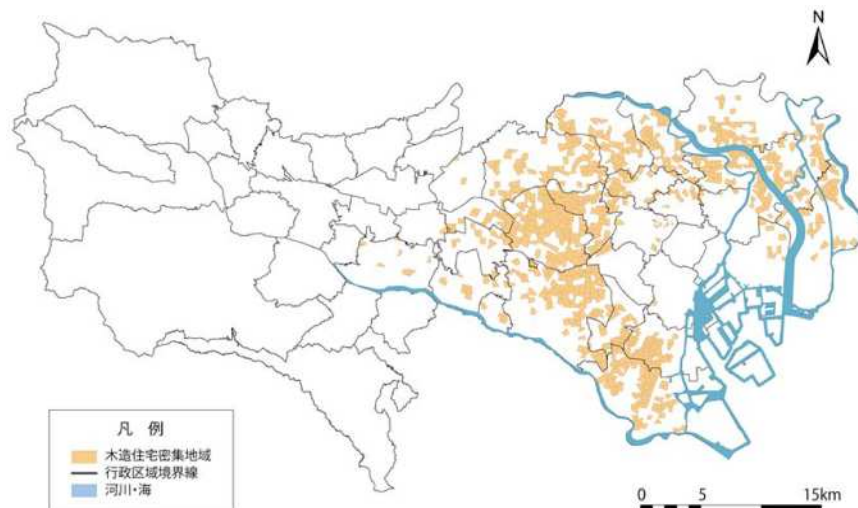
- ◆ それに伴い、首都圏の JR や私鉄をはじめとする公共交通機関が運行を停止し、首都高速道路も閉鎖されたため、500 万人を超える帰宅困難者が発生した。徒歩や代替手段での帰宅を図る者が路上にまで溢れた上、多数の自家用車・社用車が都心部への送迎を試みたため、翌日にかけて、都区内の各所で大変な渋滞が発生した。その他、ガソリンや生活物資が不足する事態が生じた。
- ◆ また、企業経営の面では、通信がままならない中で各地の事業所における被害状況の把握に時間を要したことや、生産拠点の損壊によるサプライチェーンの寸断と復旧の遅れなどが課題となった。
- ◆ 首都直下地震への備えについての議論を開始した当初、我々は、上記の東北地方太平洋沖地震における首都圏の状況を念頭に置きつつ、帰宅困難者対策や各社の事業継続計画(BCP: Business Continuity Planning)の課題などを検討した。しかし、学識者などへのヒアリングを重ねる中で、首都直下地震によって我々が直面する課題は大きく異なることを痛感した。

#### (1) 交通網の寸断と二次災害の恐れ

- ◆ 東北地方太平洋沖地震の際、首都圏では、在来線・私鉄・地下鉄の大半の路線で安全確認のために深夜もしくは翌朝まで運転を見合わせたが、首都直下地震の場合には、地下鉄で1週間程度、在来線・私鉄では1カ月程度の運行停止が想定されている。
- ◆ また、首都高速道路や環状線をはじめとする主要な道路は、使用が可能となるまでに少なくとも1~2日を要する上、当面は緊急車両などに使用を限定する必要がある。一般道では、都区部を中心として倒壊家屋やビルなどからの落下物、ガレキ、放置車両、地盤沈下、液状化などによって車両の通行はもとより、徒歩による移動さえも困難な交通麻痺が発生する。さらに、首都圏には、老朽化した木造住宅が密集している地区も多く<sup>11</sup>、火災の多発や延焼の拡大が懸念される。

<sup>11</sup> 東京都区内だけでも、延焼危険性又は避難困難性が高く、地震時等において最低限の安全性を確保することが困難な著しく危険な地区が113地区存在『地震時等に著しく危険な密集市街地』について」(国土交通省都市局、2012年10月)

- ◆ こうした状況下において、多くの帰宅困難者が徒歩による帰宅を強行した場合には、火災に巻き込まれるなど、地震そのものによる被害よりもはるかに深刻な二次的被害を生じさせる恐れがある<sup>12</sup>。また、緊急車両の通行や救出活動を妨げるため、被害拡大を招く。



木造住宅密集地域

「木造地域不燃化 10 カ年プロジェクト」実施方針（2012 年 1 月、東京都）

## （２）電力供給、通信の途絶による情報不足

- ◆ 東北地方太平洋沖地震では、計画停電などが行われたものの、総じて首都圏の電力は地震直後から安定的に供給されていた。しかし、首都直下地震の場合には、発電施設に被害を受けるだけでなく、送電網に様々な被害が生じることが想定されている。
- ◆ そのため、地震発生直後には都区内の約 5 割が停電する上、供給能力が 5 割程度にまで低下することから、1 週間以上にわたって不安定な状況が続くと想定される。仮に東京湾岸の火力発電所、コンビナートなどで火災が発生した場合には、さらに深刻な電力不足が生じる恐れがある。

<sup>12</sup> 関東大震災（大正関東地震）では、本所被服廠跡にて 3.8 万人が火災によって死亡した。



- ◆ 通信についても、固定電話・携帯電話ともに輻輳のため 9 割の通話規制が 1 日以上継続する上、停電が続く場合や基地局の設備に被害が生じた場合には、携帯端末の使用自体も困難になる。同様に、電力供給が滞っている中では、テレビやインターネットによる情報収集も難しく、状況が不明確な中で様々な決定を下さざるを得ない事態が生じる。

### (3) 食糧などの物資不足

- ◆ 阪神淡路大震災や東日本大震災、平成 28 年熊本地震では、地震発生から数日間にわたり、食料やガソリンなどの物資が欠乏する事態が生じた。内閣府中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループでは、具体的支援要請を前提としないプッシュ型の支援活動を近隣県から展開する旨を掲げており、概ね地震発生から 3 日程度で最低限必要な物資が確保される見込みである。
- ◆ ただ、過去の地震災害を振り返れば、救援物資を被災者の手元に届ける最後の段階において、人手不足などに起因する支障が生じた例も多い。人口が稠密な首都圏では、きめ細かい救援物資の配布は困難と予想され、局所的には極めて深刻な物資不足が生じることが懸念される。

### (4) 本社機能に対する打撃

- ◆ 東北地方太平洋沖地震では、首都圏に立地している大企業は本社機能を損なわれることなく、多くが発生直後から救援活動や事業継続・再開の取り組みを開始した。すなわち、東北以外の国内外の事業所による支援人材の派遣や代替生産などの措置を本社が中心となって進めた。
- ◆ しかし、首都直下地震の場合には、本社施設自体の被害は小さかったとしても、公共交通機関の運行停止のために社員が出社できない、電気・上下水道・通信などの基礎的インフラが損なわれているといった事態により、本社が機能を継続的に維持できない場合も考えられる。

## ・企業経営者の役割と課題

- ◆ 防災・減災の取り組みには費用がかかり、短期的には収益を圧迫する。しかし、できる限りの備えを行い、非常事態において社員の安全を守り、迅速な事業再開や近隣への支援活動を図ることは、経営者の社会的責任であり、長期的には企業の評価を高めることにつながる。短期的な利害を超えて判断を下すことは経営者の役割であり、自らが防災・減災の推進役であるとの認識を持たなければならない。
- ◆ 個々の企業において必要となる対策は、各社の状況や事業内容によって異なる上、物資の備蓄や安否確認の手続きといった具体的対策の内容は担当部署にてきめ細かく検討することとなる。そのため、経営者には、対策の立案・実施を推進するとともに、以下の観点から必要な措置が講じられているかを確認し、適宜修正を指示することが求められる。

### 1．組織の危機対応力の向上

#### (1) 防災訓練の徹底と検証

- ◆ 災害対策の基本は「自助」である。首都直下地震に限らず、大災害発生直後の段階では、政府・地方自治体などによる「公助」は、高齢者・幼児などの支援を必要とする人々に優先的に振り向けられるべきであり、企業経営者には、自社の組織・資源を活用して当面の危機を乗り越える覚悟と社内における備えが求められる。
- ◆ 特に広範かつ深刻な被害の発生が想定される首都直下地震発生時に、社員がパニックに陥らず秩序を持って行動するとともに、各地の支社や事業所が自主的に救援活動や事業継続を展開するためには、平時からの防災訓練の積み重ねが重要である。
- ◆ すなわち、事前に周知をしない抜き打ちや多様な想定の下での実施など、緊張感のある防災訓練を行い、終了後には細かく検証し、次の訓練の想定へと反映していくことが必要である。東日本大震災や平成 28 年熊本地震の例に鑑みても、平時の訓練以上の対応ができる企業は存在しない。経営者自らが率先して防災訓練に取り組むことで、組織の危機対応力の向上に努めなければならない。

## (2) 応急対応リーダーの育成

- ◆ 経営者の不在時に首都直下地震が発生することも、混乱の中で指示が社内の末端まで十分に伝達できないことも考えられる。そうした状況下で組織としての的確な対応を行うためには、平時において、有事における指揮命令系統や不在時の権限代行者を定めておくことが大前提である。
- ◆ それでもなお、すべての混乱の発生を防ぐことはできないため、それぞれの持ち場において自ら率先して決断を下せるリーダーシップを備えた人材を育成しておく必要がある<sup>13</sup>。特に、非常時においては、指示を待つことなく、時に前例やルールに反する行動も必要な場合があるとの認識を、経営者自らが折に触れて社内に発信するべきである。

## 2. 社員の安全確保に向けて

### (1) 保有施設の耐震化の推進

- ◆ 阪神淡路大震災は死者の約8割が倒壊した家屋による圧死であり、関東大震災は倒壊家屋からの出火による火災での死者が8割を占める。海溝型<sup>14</sup>であった東北地方太平洋沖地震による津波被害では高台に避難することが重要だったが、直下型地震では、十分な耐震性を有する安全な建物内での待機が重要となる。自社施設の耐震性能の把握と強化<sup>15</sup>に努めることが防災・減災の第一歩である。
- ◆ なお、現行の耐震基準は1回の揺れを前提に算定されているが、本年4月の平成28年熊本地震では、短期間のうちに2度も最大震度7の激震に見舞われた<sup>16</sup>。こうした近年の教訓・知見に基づき、保有施設の耐震化を進めていく必要がある。

<sup>13</sup> 東日本大震災の被災地視察などを社内研修などに組み込むことも検討する必要がある。

<sup>14</sup> 陸側のプレートと海側のプレートの境界である海溝やトラフ付近で発生する地震の総称。

<sup>15</sup> 超高層ビルの上層階では、地震による揺れが収まった後も長周期地震動により数分間にわたって揺れが継続する場合がある。事務用機器や什器類の転倒防止策など、あらかじめ超高層ビル特有の対策を検討しておく必要がある。

<sup>16</sup> 内陸型地震でマグニチュード6.5以上の地震の後にさらに大きな地震が発生したこと、および、震度7が一連の地震活動の中で2度発生したことは国内の地震観測史上初めてである。

## (2) 昼間・勤務時間帯の発生への備え

### 一斉帰宅の抑制と物資の備蓄

- ◆ 地震発生直後、社員が一斉に帰宅を図ることは被害の拡大を招くとともに、救出活動の妨げとなるため、厳に慎まなければならない。少なくとも発生から3日間(72時間)、被害状況によってはそれ以上の期間を社内で待機するよう、平素から社員の理解促進に努めるとともに、飲料水・食糧だけでなく生活必需品、衛生用品なども含め、必要な物資を備蓄しなければならない<sup>17</sup>。

### 通信手段の整備

- ◆ 一方、家族の安否が不明な場合、社員が帰宅を試みるのは当然である。一斉帰宅の抑制を徹底する前提として、各社員が家族の安否を確認できるよう、通信体制の整備や手段を構築することが求められる。
- ◆ 具体的には、主要事業所に衛星電話や無線などの設備を整えるとともに、通信事業各社が提供している災害伝言板<sup>18</sup>の周知、企業内での安否確認システムの対象に社員の家族まで含めることなどに努める必要がある。なお、経営幹部については、適切な指示が下せるように衛星携帯電話を常時、身に付けておくことが望ましい。

### 帰宅順の優先順位付け

- ◆ 地震発生から72時間が経過して、初期消火や救出活動が落ち着いたと判断される時点から段階的に社員の帰宅を進める。その際、事業継続に必要な最低限度の人員については引き続き社内に残る必要があるため、地震発生前からこの段階で帰宅する者と残る者を優先順位付けしておくべきである。なお、後者については、地下鉄が復旧して一応の出退勤が可能となると想定される1週間を目安に必要な物資を備蓄しておく。

<sup>17</sup> 東京都帰宅困難者対策条例では、事業者は3日分の飲料水・食糧等の備蓄が努力義務とされている([http://www.bousai.metro.tokyo.jp/kitaku\\_portal/1000050/1000536.html](http://www.bousai.metro.tokyo.jp/kitaku_portal/1000050/1000536.html))。

<sup>18</sup> 「東京都内事業所等の帰宅困難者対策実態調査」(2014年5月)によると、災害時に従業員の安否を確認する手段として、メール(51.7%)、通話(46.0%)を挙げる事業者が多く、災害用伝言サービスの利用は33.7%にすぎない。

- ◆ 帰宅の優先順位は役職や職責のみで定めるべきではない。社員は企業人である前に被災者であるとの認識を持ち、特に、乳幼児や介護を要する家族がいる社員については、家族の安否が判明していたとしても、経路の安全が確認された段階で速やかに帰宅させるべきである。そのため、事業継続のために残る社員は、一人ひとりの家族構成なども考慮した上で決定し、平素から家族の理解を得ておくことが重要である。

### (3) 休日・夜間における発生への備え

#### 自宅・避難所待機の徹底と一斉出社の抑制（段階的な出社再開）

- ◆ 休日・夜間に首都直下地震が発生した場合には、救援活動の目安とされる72時間が経過するまでの間、自宅ないしは最寄りの避難所で待機するように社員への周知を徹底すべきである。
- ◆ それ以降においても、公共交通機関が十分に復旧していない状況下での多数の移動は無用の混乱を招く恐れがあることを十分に認識し、企業経営者として社会情勢に鑑みて、あえて業務を再開しないとの決断を下すことも考慮すべきである。
- ◆ なお、事業再開にあたり、役職や所属部署だけでなく、各社員の家庭環境なども踏まえて段階的に出社を再開するよう平時から計画を整えておく、複数の事業拠点を有する企業の場合には、首都直下地震発生時における各社員の出社予定地やルートを定めておくことが必要である。

#### BCPに対応する出社環境の構築

- ◆ 社員に危険を強いてでも事業継続を図る社会的な使命がある企業では、地震発生直後から社員に勤務を求める必要があるが、その場合でも必要最小限の人数に止め、無秩序な出社は防止しなければならない。
- ◆ 本社や代替拠点、バックアップオフィスの徒歩圏内に社宅を整備し、BCPの要となる社員には、特に当該施設での居住を推奨するなど、迅速かつ安全に出社できる環境を構築することが望ましい<sup>19</sup>。

---

<sup>19</sup> 事業内容に応じてテレワークなどを平時から推進し、災害時に出社しなくとも事業を継続できる環境を整備することも有効である。

### 3. 救援段階における地域への貢献

#### (1) 「共助」に向けた準備の推進

- ◆ 大規模災害が発生した際には、「公助」が行き渡るまでには時間を要するため、各社における自助を確立することを前提として、救援段階から地域や近隣の人々と支え合う「共助」が重要<sup>20</sup>となる。各地域では、自治会、自主防災組織、企業が連携して防災活動に取り組む地区防災計画制度の制定が進んでおり、各社で災害時の地域貢献を検討すべきである。
- ◆ 特に、首都直下地震が発生した際は、多くの帰宅困難者が発生するため、本社や事業所を一時滞在施設として使用し、受け入れに協力すべきである。一時滞在施設に収容が必要な人数が92万人と想定されるのに対して、現在の受け入れ可能人数は23万人(26%)<sup>21</sup>であり、企業の積極的な協力が求められる。
- ◆ なお、備蓄について、東京都は、社外の帰宅困難者の受け入れも念頭に置いた10%余分の備蓄(10%ルール)<sup>22</sup>を各企業に呼びかけているが、十分とは言い難い状況<sup>23</sup>にある。一時滞在施設の整備と併せ、予想される帰宅困難者も対象とした備蓄に努める必要がある。

#### (2) 訪日滞在者への支援

- ◆ 首都圏では、ビジネスや観光のために滞在している多くの訪日外国人も被災すると想定されるため、避難誘導や救援物資の配布、安否確認情報の内外への発信など、語学に長けた社員の活用が重要である。2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催を控え、災害時における多言語での情報発信・避難誘導などに企業の貢献が求められることを自覚すべきである。

<sup>20</sup> 阪神淡路大震災では、生き埋めや閉じ込められた住民のうち自助・共助によって救出されたのは97.5%であり、警察・消防・自衛隊などに救出されたのは1.7%だった(出所:2015年12月16日 震災復興委員会第5回会合 東京都総合防災部講演)

<sup>21</sup> 出所:2015年12月16日 震災復興委員会第5回会合 東京都総合防災部講演

<sup>22</sup> 東京都帰宅困難者対策実施計画(2012年11月13日発表)

<sup>23</sup> 東京商工会議所による「会員企業の防災対策に関するアンケート」(2015年8月)によると、東京都が呼びかけている「外部の帰宅困難者向けの10%余分の備蓄」をしている企業は2割以下にとどまっている。

## ．政府・自治体への要望

- ◆ 首都直下地震に対して、特別措置法<sup>24</sup>および基本計画<sup>25</sup>に基づき、政府は、中央防災会議において 2015 年度末に「首都直下地震における具体的な応急対策活動に関する計画」を策定した。同計画は、緊急輸送ルートや救助・救急、消火活動、広域での物資調達、燃料供給、帰宅困難者対策など、多岐にわたる対応策を定めている。
- ◆ また、東京都でも、各区や市町村と連携して木造住宅密集地域や液状化が懸念される地域などの対策を進めるとともに、企業への協力の呼びかけや災害対応を住民にわかりやすく示す冊子「東京防災」の配布などの取り組みを進めている。
- ◆ 各企業では、地方自治体との物資供給・緊急輸送・一時滞在施設の提供などの協定締結による協力が進んでいるが、検討の過程では、一層の協力に向けて、以下の課題が明らかになった。すでに政府当局にて検討が始まっている内容も含め、経営者による問題提起として列記する。

### 1．首都直下地震に関する情報発信の強化

#### (1) 「東京防災」の周知活動などの分かり易い情報発信

- ◆ 政府も国民の防災意識の向上に取り組んでいる<sup>26</sup>が、首都直下地震が発生した際に生じる事態について、十分な理解が広がっているとは言い難い。中央防災会議、地震研究本部、東京都防災会議などでは、客観的・定量的な数値による予測が提示されているものの、住民や事業者一人ひとりが実感できるような定性的な説明は少ない。

---

<sup>24</sup> 首都直下地震対策特別措置法

<sup>25</sup> 首都直下地震緊急対策推進基本計画

<sup>26</sup> 例えば、政府は各界有識者により構成する防災推進国民会議を 2015 年 9 月に立ち上げた。2016 年 8 月には防災に取り組む団体が一堂に会し、シンポジウムや展示等を行う「第 1 回防災推進国民大会」が開催される予定である。

- ◆ 東京都が 2015 年 9 月より各家庭に配布した「東京防災」は、随所に工夫を凝らした記述や表現を盛り込む<sup>27</sup>ことで、分かりやすい情報提供に努めている。住民の危機意識を高めるためにも、単に配布するに止まらず、認知度などの数値目標を設定したうえで、積極的な広報に取り組むべきである。

## (2) 従来の枠組みにとらわれない広報活動の強化

- ◆ 周知すべき住民には子供も多く含まれる。漫画やテレビ番組(ドキュメント・ドラマ・バラエティなど)、SNS、動画投稿サイトなどの手法を活用することが必要である<sup>28</sup>。特に、都心部から帰宅しようとする場合に直面する事態、倒壊した住宅からの救出や避難における公助の限界、木造住宅密集地域の火災などの首都直下地震に特有の課題について、家族全員が実感しやすい方法で発信する必要がある。

## (3) 防災訓練への参加呼びかけ

- ◆ 政府では、「防災の日」総合防災訓練や「津波防災の日」地震・津波防災訓練など、様々な訓練を実施<sup>29</sup>している。また、東京都も総合防災訓練<sup>30</sup>を実施しており、各区も帰宅困難者対策などの訓練を行っている。こうした訓練にあたって、上述の情報発信と組み合わせることで、広く企業・教育機関・国民に参加を呼び掛けることが必要である。

## 2. 一時滞在施設などに関わる優遇措置と災害時における特例措置の整備

### (1) 一時滞在施設整備と中小企業の備蓄への助成

- ◆ 一時滞在施設として本社・事業所を整備した場合には、容積率の緩和や備蓄倉庫に関する固定資産税の軽減などの優遇措置が講じられているものの、現在の受け入れ可能人数を鑑みれば、一層の優遇措置を講じる必要がある。

---

<sup>27</sup> 東京都が作成した「東京防災」は、漫画も含めたわかりやすい視覚的表現に取り組み、2015 年 9 月より全世帯・事業所に配布している。

<sup>28</sup> 同上

<sup>29</sup> 平成 28 年総合防災訓練大綱

<sup>30</sup> 平成 28 年は 9 月 4 日に東京都・葛飾区・墨田区合同総合防災訓練を実施する予定。



- ◆ なお、物資備蓄については、一時滞在施設に対する補助<sup>31</sup>だけでなく、社内向けの備蓄についても中小企業を対象とした優遇措置を講じていただきたい。

## (2) 一時滞在施設の充実に向けた各種特例措置の検討

- ◆ 現在の法令（民法第717条1項但書）<sup>32</sup>によれば、一時滞在施設において、避難者に何らかの被害が発生した場合には、当該施設の所有者が無過失責任を負うこととなる。様々な事態の発生が懸念される大災害時については、所有者が免責されるような特例措置を講じる必要がある<sup>33</sup>。
- ◆ また、道路交通法が定める禁止行為<sup>34</sup>についても、災害時の地下道などでは緩和すべきである。その他にも、首都直下地震の発生時に障害となる平時の法令について、各種特例措置を早急に検討すべきである。

## (3) 公共交通機関の早期復旧に資する特例措置の検討

- ◆ 早期に復旧する公共交通機関として、バスに対する期待が大きいものの、車両基地への運転手の移動といった課題が懸念される。例えば、災害時には二種免許を有しない運転手による運行を認めるなどの緩和措置を講じるべきではないか。
- ◆ なお、鉄道各社やバス事業者などの公共性が高く、インフラ機能を担っている一部の企業については、地震発生後の早い段階から社員が安全に出勤できるような対策を講じていただきたい。例えば、復旧した幹線道路を走行する路線バスの優先的な利用などの支援策が考えられる。

<sup>31</sup> 現在も、一時滞在施設であれば、備蓄品購入費の6分の5を都が補助する制度がある。

<sup>32</sup> 民法第717条1項「土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない」

<sup>33</sup> 東京商工会議所による「会員企業の防災対策に関するアンケート」(2015年8月)によると、「災害時の損害賠償責任が事業者には及ばない制度」の創設が民間の一時滞在施設の増加に有効だと考える事業者は94.5%に達している。

<sup>34</sup> 道路交通法第76条(禁止行為)第4項「何人も次の各号に掲げる行為はしてはならない(中略)二 道路において、交通の妨害となるような方法で寝そべり、すわり、しゃがみ、又は立ちどまつていること」

### 3 . 耐震化推進を徹底する取り組み

- ◆ 地震対策の基本は耐震化であり、内閣府中央防災会議の想定によれば、耐震化の徹底によって被害を大幅に減少することができる。耐震補強工事の補助対象基準の緩和と補助の一層の拡充を図るとともに、一定の耐震基準を満たさない施設の使用禁止措置などを進め、耐震化の推進に努める必要がある。

### 4 . 行政組織間の役割分担の明確化

- ◆ 東日本大震災、平成 28 年熊本地震では、市町村の行政組織そのものが大きな被害を受けて行政機能が損なわれる中、国・都道府県と市町村の連携に支障をきたした事例が見受けられた。特に、首都直下地震では、国（各省庁）や都庁にも被害が生じることが想定されるため、平時より緊密な連携を図り、組織間の役割を明確化しておくことが求められる。
- ◆ 特に、東京都では、行政上の特殊性として特別区の問題がある。火災発生の場合の対応など、東京都と特別区間の指示系統について、各省庁や都、自衛隊、近隣県とも連携の上、事前の防災訓練による精緻な検討が必要である。

## おわりに

- ◆ 今般の検討を通じて、首都直下地震が国家的危機を招きかねないことを痛感した。平成 28 年熊本地震と同規模のマグニチュード 7、最大震度 7 クラスの大地震が首都圏の直下で発生した場合、政治・行政・企業の活動は大きく損なわれ、住民生活に甚大な被害が発生することが想定される。日本の政治・経済の中核が集中している首都圏がその機能を停止した場合、内外に及ぼす影響は計り知れない。
- ◆ 他方、地震の発生そのものを回避することはできないとしても、危機に直面した際に必要となる備えを事前に講じ、早期に回復する体制を整えることによって、地震による被害を低減することは可能である。防災・減災とは、いわば国全体・地域全体での BCP であり、その中で企業が果たすべき役割は大きい。
- ◆ 多岐にわたる首都直下地震への対策を着実に進めていくためには、官民を問わず、発生が想定される事態を検討し、それぞれの課題について時間軸を定めて対応に着手することが必要である。
- ◆ 本会では、首都圏に所在する経済団体として、各企業の対策のフォローアップと強化を働きかけていくとともに、首都直下地震以外の災害についても検討を深め、企業経営者の取り組みを中心として、実効性ある具体的対策を提言していく所存である。

以上

2016年8月現在

## 震災復興委員会

(敬称略)

### 委員長

木村 恵 司 (三菱地所 取締役会長)

徳植 桂 治 (太平洋セメント 相談役)

### 副委員長

石川 洋 (鹿島建設 取締役副社長執行役員)

加納 望 (富士石油 常務取締役)

高萩 光 紀 (JXホールディングス 相談役)

成川 哲 夫 (新日鉄興和不動産 相談役)

松本 順 (みちのりホールディングス 取締役社長)

和田 寿 昭 (日本生活協同組合連合会 専務理事)

### 委員

我妻 文 男 (共栄セキュリティーサービス 取締役会長)

井上 哲 (フィリップ モリス ジャパン 取締役副社長)

井上 智 治 (井上ビジネスコンサルタンツ 代表取締役)

岩本 修 司 (構造計画研究所 執行役員)

江川 健太郎 (日本電設工業 取締役会長)

遠藤 勝 裕 (日本学生支援機構 理事長)

大川 澄 人 (ANAホールディングス 常勤監査役)

大久保 和 孝 (新日本有限責任監査法人 経営専務理事)

大林 剛 郎 (大林組 取締役会長)

小野 俊 彦

小野寺 純 子	(G Kデザイン機構 取締役事務長)
片 倉 正 美	(新日本有限責任監査法人 常務理事)
木 川 眞	(ヤマトホールディングス 取締役会長)
久 慈 竜 也	(久慈設計 取締役社長)
古 賀 信 行	(野村證券 取締役会長)
小 崎 哲 資	(ユニゾホールディングス 取締役社長)
佐久間 万 夫	(Eパートナー 取締役社長)
佐 藤 和 男	(三井不動産 社友)
地 下 誠 二	(日本政策投資銀行 常務執行役員)
柴 内 哲 雄	(E Y総合研究所 理事 所長)
杉 山 直	(大林組 取締役副社長執行役員)
高 島 宏 平	(オイシックス 取締役社長)
高 島 征 二	(協和エクシオ 名誉顧問)
高 橋 秀 行	(ステート・ストリート信託銀行 取締役会長)
田久保 善 彦	(グロービス経営大学院大学 常務理事)
竹 中 裕 之	(住友電気工業 常任顧問)
竹 花 豊	(東京ビッグサイト 取締役社長)
田 中 豊	(アートグリーン 取締役社長)
月 山 將	(関西電力 執行役員)
寺 澤 則 忠	(三友システムアプライザル 取締役会長)
東 條 洋	
中 井 加明三	(野村不動産ホールディングス 取締役会長)
永 久 幸 範	(ブランク・ブザーズ・ヒューマン・インベストメント・サービス 代表取締役)

野村俊明 (安藤・間 取締役社長)  
橋口誠之 (鉄建建設 取締役会長)  
長谷川健司 (管清工業 取締役社長)  
林欣吾 (中部電力 執行役員)  
平田恒一郎 (ナイス 取締役社長)  
平野哲行 (平野デザイン設計 取締役社長)  
廣岡哲也 (フージャースホールディングス 取締役社長)  
藤田直志 (日本航空 取締役副社長執行役員)  
古橋和好 (感動創造研究所 エグゼクティブ フェロー)  
前田靖治 (前田建設工業 顧問)  
宮内淑子 (ワイ・ネット 取締役社長)  
森浩生 (森ビル 取締役副社長執行役員)  
安淵聖司 (日本GE 代表職務執行者社長兼CEO)  
山梨広一 (イオン 特別顧問)

以上55名

#### 事務局

齋藤弘憲 (経済同友会 企画部 部長)  
藤井大樹 (経済同友会 企画部 マネジャー)

以上