

# 港区防災対策基本条例の制定と今後の取組について

港区防災危機管理室 防災課長 遠井 基樹

## 1 条例制定に至った背景と経緯

### (1) 防災対策から見た区の地勢と特徴

港区は、東京区部の東南部に位置し、北は千代田、中央、新宿、南は品川、西は渋谷、東は江東の各区に接し、東京湾に面している。東西の長さ6・6キロ、南北は6・5キロ、面積は約20平方キロメートルで、23区で12番目の広さである。

防災対策上の観点から本区を俯瞰して、その特徴を挙げる。

まず、変化に富む地勢を挙げねばならない。三色国旗のように、西側に麻布や赤坂をはじめとする高台、中央に低地、そして東京湾に面した東側は、芝浦など埋め立て地となつて

いる。海拔は、高台部分の最高は、北青山三丁目付近で海拔34メートル、低地はJR浜松町駅前付近の0・08メートルであり、海拔の高さがすなわち、区内の90以上の坂となつて起伏に富んだ地形であることを物語っている。

また、区の中央部には西から東に古川が流れ、東京湾に注いでいる。以上のことから、津波、液状化、川の氾濫防止対策などが不可欠となる。

2点目は、昼夜間人口の格差と事業所の多さである。夜間人口は平成24年6月1日現在、約12万1000世帯余、約21万1000人と、外国人登録者約2万5000人の合計23万人であり、その8割以上がマンションなどの共同

住宅に住んでいる。これに対し、昼間人口は約90万人で、昼夜間人口の差が4倍以上ある。また、区内には約4万5000の事業所があるほか、都内の大使館の過半にあたる、約80カ国の大使館が存在し、欧米を中心とする多くの外国人通勤者を抱えている。

以上のことから、高層マンション等の防災対策、帰宅困難者対策、大使館との連携を含む外国人への防災対策などが重要な課題となっている。

3点目は、区職員の在任率の低さや、地域を支える防災力についての課題である。平成24年4月1日現在、普通会計事業に従事する区職員は約2100名であるが、このうち区内に在任している職員は約270名に留まっ

港区では東日本大震災後、防災対策上の課題を明らかにするとともに、区、区民、事業者が取り組むべき事項等を定め、防災対策を総合的に推進するための条例を制定した。

ている。歴代の防災課長も、大半が区外からの通勤者であった。私自身、茨城県からトリアドアで所要2時間45分の大遠距離通勤者であった。、「いざ鎌倉」という時に災害対応が取れず、苗字が遠井だから遠いなどとシャレしている場合ではないのである。

そこで、自身が着任した平成21年度、区役所本庁舎から、徒歩10分以内に民間マンションの一室を借上げる方法で、災害対策職務住宅を整備。現在、防災課長、防災危機管理室長、水防にあたる都市計画課長の3名の管理職のポスト指定とし、その職にある間は3か所の災害対策職務住宅に強制居住し、週単位で1名ずつ交代で当番を受け持ち、当番時には、飲酒禁止や徒歩30分以遠への旅行禁止などのルールを設け、区役所本庁舎で、平日17時15分以降翌朝8時30分まで、土日祝祭日の朝8時30分から翌朝8時30分まで輪番制で置いている防災警戒待機管理職1名とともに、夜間・休日における災害発生時の初動指揮官として備えている。(災害対策住宅に居住する3名の管理職は、防災警戒待機は免除となる。)

一方、区民の8割は共同住宅に居住していると前述したが、都心ゆえ、マンション、アパートの居住者同士での朝夕の挨拶や、町会への加入が進まないなど、日常からのコミュ

ニケーションの希薄さが逆に防災対策上の課題となっており、災害時要援護者への対策が難しい要因となっている。お互いに顔が見えにくい中、手挙げ方式による災害時要援護者登録名簿は現在、約9000名を超える規模となっているが、災害時に、いつ、誰が、どういう方法で要援護者を保護するのか、また、手挙げ方式ゆえ、真に支援が必要な援護者が登録から漏れていないか等の課題もある。

結びに、密閉性が高く、高層建築物が多いことによる防災行政無線放送が聞き取りにくい等、災害時の重要情報伝達手段に影響が出ていることをあげなければならない。防災行政無線(固定系)の屋外スピーカによる一斉放送は、全国的に最も一般的な災害時の情報伝達手段である。区は現在、20平方キロという面積にしては濃密といわれる123基の放送塔を設置しているが、特に降雨時には密閉性が高いマンション等の室内やオフィス内では、ほとんど防災無線放送の内容が聞き取れない事態となっている。ラジオ放送についても鉄筋コンクリート造では電波が反射し、窓側など一部を除いてほとんど聞き取れない状況である。隣接する中央区では、区内の民間コミュニティFM放送局と災害時協力協定を締結し、市販のFMラジオで防災行政無線放送を受信できる対策を講じていると聞くが、

本区内に民間コミュニティFM放送局が無いことや、電波法、放送法などの法規制上の制約もあって、区自らがFM防災ラジオ放送局を平常時に開設する対策が、不可能となっている。災害時における正確な情報の迅速な提供は、喫緊に解決すべき最重要課題であることから、今後とも国や東京都に対し、粘り強く、首都圏における放送法令、電波法令の自治体向け特例承認を要望していくことも、視野に置いている。

## (2) 区役所・支所改革に基づく参画と協働による防災対策の推進

防災対策基本条例の説明をする前に、本区の行財政推進の基本となっている、区役所・支所改革について触れておかねばならない。

東京23区職員の採用は、特別区人事委員会による共通採用という特色を持つ。自身の例で恐縮であるが、昭和55年度に目黒区で採用され、一身上の都合により、平成6年度から港区に人事交流した。目黒区と港区はほとんど隣接しているが、港区に來たての頃、非常に驚いた事がある。「どちらにお住まいですか?」と区民に尋ねると、大抵は区名を挙げ、「目黒区です。」「豊島区です。」と答える方が多いのであるが、港区民の方は、「港区です。」と答える方よりも、「赤坂です。」「麻布です。」のように、区内の地名を挙げる方が非常に多

いのである。地域に愛着がある方が多いのではないかという、港区のひとつの特徴を垣間見たような気がした。

港区は、昭和22年3月15日に、芝、麻布、赤坂の旧3区が合併して港区となった。合併したての頃は、旧区役所庁舎を部長級の所長を置く支所にした時期もあったが、その後、区役所本庁を現在の芝地区に置き、麻布、赤坂の旧2区と、その後の人口増加により高輪と芝浦港南の2箇所の支所を加え、本庁と4支所制度で行政運営を行ってきた。この間、行政改革の視点では、本庁に様々な権限を集中させることで、事務処理の簡素化、組織のスリム化を行い、反対に4つの支所は、課長を長とする組織となっていた。

そこに大規模な改革を実施したのが、現、武井雅昭区長である。

区民による区政への参画と、区民との協働による区政運営を実現するため、地域の課題は地域に最も身近な支所で、地域の区民や事業者とともに解決することを区政運営の大方針として、区役所・支所改革が断行された。

平成18年4月、これまで4つだった支所は、本庁舎がある芝地区に新たに支所を新設して5箇所体制とするともに、今までは正反対に本庁に集中していた権限を大幅に支所に委譲。保育園や児童館、福祉会館なども本庁

の課の所属だったものを支所に直属させ、地域のニーズを聞き、子ども達から高齢者まで、地域の課題に総合支所に直属とした施設や行事をうまく活用して柔軟に取り組めるようにした。このことから、支所長は後述する本庁支援部の部長を兼務する部長級職員を長とし、名称も地域の課題を総合的に解決する場所であることを示す、「総合支所」とした。

権限委譲の一例を挙げれば、地域の祭りなどで道路占用許可を得ようとするとき、従前は本庁まで行かねばならなかったが、総合支所で手続きすることが可能となった。町会、自治会などの活動支援も総合支所が主体となって地域特性（繁華街、オフィス街、高層住宅が多いなど）も踏まえつつ、地域の声を職員が地域に向いて直接聞き、様々なイベントも行うようになった。防災に関しては、町会・自治会や消防団など地域防災力の向上を目的とする、地域総合防災訓練の企画立案から実施まで、地域の住民の意見を聞きながら、管内の警察や消防などの関係機関と連携協力して、総合支所が行っている。帰宅困難者対策の推進に向けた地域事業者との協議も、それぞれの総合支所が工夫しながら進めている。

一方、区全体に関わる行政事務については、本庁に置かれた部（総合支所の事務事業を支

援するために名称は「支援部」という。）が行うこととしている。我が防災危機管理室も防災対策や危機管理を担う支援部であり、区全体に関する事項として、今回の防災対策基本条例の制定についても、支援部である防災課が窓口となり、素案の段階から、各総合支所の管轄地域ごとに区民説明会を開催し、区民（町会や防災協議会も含む）の意見や要望、帰宅困難者対策の推進のために設置した駅周辺滞留者対策推進協議会をはじめとする地域事業者の意見、議会の意見、庁内意見も聞きながら条例の策定準備を進めた。

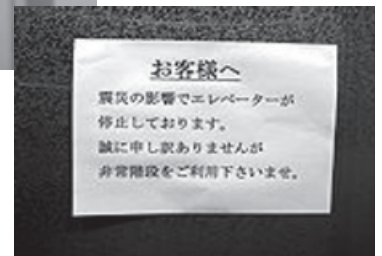
なお、防災対策基本条例制定後における条例に基づく各種施策や事業は、各総合支所を中心に、全庁を挙げて、現在も実行中である。

### ③ 条例制定の背景等

#### ① 背景

東日本大震災当日の港区内の震度は5弱。港区では、区はじまって以来、初めて災害対策本部の設置を行い、区内に避難所を開設し、区民等への情報提供や、各総合支所に震災相談窓口を設け、区民からの相談に応じたり、罹災証明の発行などを行った。幸い、人的被害はなかったものの、区立公園内ほか1か所で液状化が見られたほか、壁にヒビが入る等の建物被害や、区民の避難所となるべき区立小中学校の体育館などに大量の帰宅困難者が





<写真1>高層住宅の例とエレベータ、東日本大震災当日のエレベータ停止の貼り紙



<写真2>3.11当日車道を歩く帰宅困難者

詰めかけて一部で混乱も見られた。  
また、電話の輻輳による通信障害の発生をはじめ、帰宅困難者の発生に伴って、区内道路が大渋滞となり、避難所への物資輸送が滞ったほか、災害時要援護者への対応の在り方、区内高層マンションを中心にエレベータのほとんどが停止したり、その後続いた余震では長周期地震動も発生し、揺れへの恐怖から、避難所に避難した高層マンション住民もいたが、マンションとして組織的な対応ができなかった事例も多く、平成20年度から取り組んで来た高層住宅等における防災組織づくりの重要性も改めて問われた。

また、平成21年度から帰宅困難者対策としてJR品川駅、田町駅等で駅周辺滞留者対策推進協議会を設立して会合を重ねてきたが、その協議会がほとんど機能しなかったことなど、さまざまな課題も残った。

こうした事を踏まえ、災害発生時に、区民



<写真3>品川駅周辺滞留者対策推進協議会

のかけがえのない生命と貴重な財産を守るためには、東日本大震災の教訓を活かし、今後区が防災対策上取り組むべき課題を明らかにするとともに、区、区民、事業者が「自助」、「共助」、「公助」に基づき、それぞれがその責務に応じた役割を果たし、協力することを基本理念として、防災対策の取り組みを進めることが必要不可欠である。

このような認識のもと、防災対策の基本理念や区、区民、事業者が取り組むべき基本的事項等を定め、今後の区の防災対策を総合的

に推進するため、港区防災対策基本条例を制定した。

② 条例の位置づけと制定の効果等

i 位置づけ

この条例の位置づけは、防災対策における区、区民、事業者のそれぞれの責務や災害の予防、減災、応急、復興等に関する基本的事項を規定し、区、区民、事業者がそれぞれ進める防災対策の規範規定である。

ii 条例制定による効果

この条例を制定することによって、今後、区が防災対策を進める上で、区民、事業者、防災関係機関等に協力を要請する場合の根拠規定となることを期待するとともに、区が各事業を進める上での推進力となる規定とする。また、条例の制定により、区民、事業者の防災意識の高揚や防災力の向上も期待している。

iii 制定までの経過

本条例の制定準備は、東日本大震災直後から始めたが、被災地支援や東京都内の水道水から放射性物質が基準値を超えて検出されたことへの対応等もあり、本格的に着手したのは平成23年4月に入ってからである。

また、案段階からの区民等への説明会の実施や、その後のスケジュールは下記の日

程により進めた。

平成23年7月11日～8月10日 区民意

見募集

平成23年7月23日 第1回 区民説明

会開催

平成23年7月26日 第2回 区民説明

会開催

平成23年10月12日 平成23年第3回定

例議会において議決

平成23年10月14日 公布・施行

平成24年3月初旬 区内全域に新聞折

り込み等により条例パンフ

レットを配布、周知を図る

平成24年3月末 防災対策基本条例に

基づく平成24年度当初予算の

うちの防災対策について予算

概要として公表

## 2 条例の内容と解説

### (1) 都心区ならではの特徴

本区が基本条例を制定した当時、23区内では同種の条例が11区で既に制定されており、12番目の制定であった。

しかし、東日本大震災後における、23区で初めての基本条例制定区であることに加え、都心区として、次のような特色を持たせた。

① 自助、共助、公助の定義を明確化した。

② 条例を適用する災害として、地震以外にも大規模停電をはじめ台風等も含んでいる。

(「帰宅困難者対策等を講じる原因災害となりうる。)

③ 帰宅困難者対策として、区内事業者等の従業員の一斉帰宅の抑制や、顧客を含む従業員等への食料等の備蓄などを事業者の責務として規定した。

また、このことから、帰宅困難者として区が支援の手をさし延べる対象は、区内事業者の従業員等(区内学校の教職員や児童生徒を含む)ではなく、買い物や観光、修学旅行等で区内を訪問中に帰れなくなった方(来街者)であることを明確化するとともに、帰宅困難となった来街者は、受入れ施設においてお客様ではなく、自らも他の帰宅困難となった来街者の支援を行う事を明文規定し、区民向けの「避難所」と帰宅困難者用の「一時受入れ施設」とを分けた。

④ 高層住宅の震災対策を明文規定するとともに、地域防災力向上のために防災専門アドバイザーの派遣による支援や防災士の資格取得支援、高層住宅と足元の町会との連携強化など地域における防災力強化が図れるよう根拠を明記した。

⑤ 災害時要援護者対策を明文規定した。

上記のうち、特に帰宅困難者対策として

の項目②、③は、東京都や他の道府県、区市町村に先駆けての明文規定であり、条例の素案段階から東京都総務局総合防災部などへの情報提供を行い、その後制定された、東京都の帰宅困難者対策条例の礎になったと自負している。

また、④の規定については、その後の東京都などが進めている、「防災隣組」の構想を先んじて規定したものととなっている。

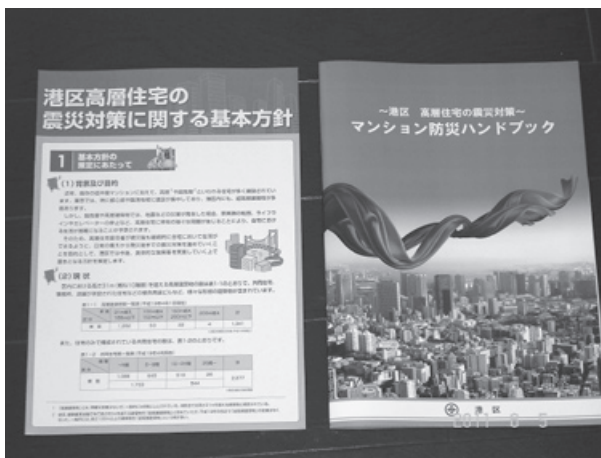
(2) 条例の全体構成

港区防災対策基本条例は、全体で5章30条からなり、章立ては、地域防災計画（震災編）に合わせることで、計画的かつ総合的に実施できるよう、総則、区、区民、事業者の責務、予防対策、応急対策、復興対策という章立てとなっている。

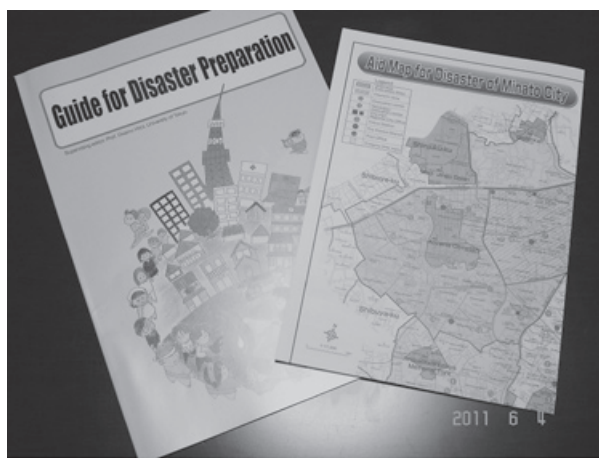
なお、この防災対策基本条例の制定と併せ、本条例第30条の規定に基づいた復興本部条例も、同時に制定・施行した。

3 条例に基づく区の取組み

港区では、東日本大震災以前から、平成20年度に帰宅困難者対策を推進する団体として、JR品川駅周辺滞留者対策推進協議会を設け、駅周辺事業者や鉄道事業者との協議や訓練を実施したり、高層住宅の震災対策として、『高層住宅の震災対策に関する基本方針』



<写真5>高層住宅基本方針とハンドブック



<写真4>外国人向け英語版地図等



<写真6>品川駅周辺滞留者対策推進協議会による防災訓練（JR品川駅と近隣ホテル）





## の概要

### 対策

#### 風水害対策

区は、台風、集中豪雨等による被害の未然防止と水防体制の確立及びその対策に努める。

#### 啓発活動と教育の推進

##### 知識の普及及び情報の提供

区は、防災知識の普及や情報提供による区民の防災知識・意識の向上に努める。

##### 防災教育の推進

- ①区は、教育委員会が実施する学校教育や社会教育を通じた防災教育の充実に努める。
- ②区は、防災住民組織や消防団等が行う防災教育への支援に努める。

#### 災害時要援護者対策

##### 災害時要援護者への支援

- ①区は、高齢者や障害者等で災害時に特に援護を要するものに対する施策の推進に努める。
- ②区は、施策を推進するにあたり、警察署、消防署、消防団、町会・自治会、民生委員等に協力を求めることができる。

#### 業務継続計画

##### 業務継続計画の策定

- ①区は、災害時における区民生活の安定のため、区の業務継続計画の策定・検証に努める。
- ②事業者は、地域社会の復旧・復興のため、業務継続計画の策定・検証に努める。

#### ボランティアへの支援

##### ボランティアへの支援

- ①区は、災害時にボランティアが被災した区民等への支援活動を円滑に行えるよう、活動拠点の提供等の必要な支援を行うよう努める。
- ②区は、都等と連携を図り協力して、ボランティアの育成に努める。

### 応急対策 ～迅速な対応を行うための事前対策～

#### 応急体制等の整備

##### 応急体制の整備

区は、災害時における避難及び救援を円滑に行うため、国、都、防災関係機関等と連携し、あらかじめ必要な措置を講じる。

- ・救出、救助用の機器等の整備、飲料水、食料等の備蓄、緊急輸送、避難所、道路上の障害物の除去等

##### 情報連絡体制の整備

区は、情報収集や連絡体制、区民に対する情報の周知方法の整備に努める。

##### 他の地方公共団体等との協定の締結

区は、災害時における迅速かつ的確な支援の確保のため、他の地方公共団体等と協定を締結する。

#### 避難

##### 避難所の設置等

- ①区は、災害時における地域の活動拠点として、区立小・中学校等を避難所として開設する。
- ②区は、避難所運営のため、防災住民組織等と協力体制を整備するよう努める。

##### 代替施設の確保

区は、当初予定した避難所の開設が困難な場合を想定し、区有施設以外の避難施設の確保に努める。

##### 避難誘導方法等の確立

区は、避難路の確保に努めるとともに、避難誘導方法を確立し、区民等に周知するよう努める。

#### 帰宅困難者対策

##### 帰宅困難者の責務

- ①帰宅困難の可能性のあるものは、事前の帰宅経路の確認や家族との連絡手段の確保に努める。
- ②帰宅困難者は、救助活動を行うよう努める。

##### 帰宅困難者対策の実施

- ①区は、帰宅困難者対策のために必要な措置を講じるとともに、対策の推進のために必要な支援を行う。また、関係機関や事業者等との連携により、適切な情報提供等を行うよう努める。
- ②区は、都、事業者等に対し、帰宅困難者の一時待機場所の確保や飲料水、食料等の備蓄、その他情報連絡体制等の確立を求めることができる。

#### 復興対策

##### 復興対策

区は、区内に重大な被害が発生した場合、国、都、防災関係機関等と連携して復興に努める。

##### 復興体制の確立

復興を計画的に進めるため、震災復興本部を設置する。

にも築く  
い港区～

# 港区防災対策基本条例

## 総 則

### 目的

防災対策についての基本理念や、区、区民、事業者の責務を明確化、災害の予防対策、応急対策、復興対策に関する基本的事項を規定することにより、防災対策の総合的かつ計画的な推進を図る。

### 基本理念

区、区民、事業者は、自助、共助、公助の考え方に基づき、それぞれの責務と役割のもと、相互に連携して、防災対策を行う。

## 区、区民、事業者の責務

### 区の責務

#### 区長の基本的責務

- ①区民等の生命、身体、財産を災害から保護するための施策の実施や防災体制の整備を図る。
- ②国、都、他の区市町村との連絡調整、区民・事業者・防災住民組織・防災関係機関等との連携や協力を努める。

#### 地域防災計画の実施

港区地域防災計画に基づき、防災対策を的確かつ円滑に実施する。

#### 区の職員の責務

区民等の安全を確保するため、防災に関する知識及び技術の習得に努める。

### 区民の責務

#### 区民の責務

- ①自己、家族の安全の確保と、相互の連携により地域の住民の安全の確保に努める。
- ②災害に備え、事前の準備に努める。

・建築物等の安全性の向上、家具の転倒防止、出火の防止、初期消火用具の準備、飲料水・食料等の備蓄、避難経路等の確認、防災に関する知識及び技術の習得

- ③区等が実施する防災対策事業への協力と、地域における防災対策活動への参加に努める。

### 事業者の責務

#### 事業者の責務

- ①管理する施設等の安全の確保や従業員、来所者及び周辺住民の安全の確保に努める。
- ②地域における自主的な防災対策活動への協力や区等が実施する防災対策事業に協力するよう努める。
- ③従業員の一斉帰宅の抑制や帰宅困難者対策のための飲料水や食料等の備蓄に努める。

## 予 防

### 防災街づくりの推進

#### 災害に強い街づくりの推進

- ①区は、都市基盤の整備や、市街地の再整備、土地利用の誘導等の施策を通じて、災害に強い街づくりを総合的に推進する。
- ②区は、防災まちづくり整備指針を策定する。

#### 公共施設の安全性の確保

区は、管理する公共施設の耐震性や耐火性を強化し、その安全性を確保するものとする。

#### 民間建築物等の安全性の向上

区は、民間建築物等の耐震性及び耐火性の確保や落下物防止に向け、調査、助言、指導を実施するとともに、必要な助成を行う。

### 地域防災力の向上

#### 防災訓練

区及び防災住民組織は、防災訓練の積極的な実施に努める。

#### 防災住民組織

- ①区は、防災住民組織育成のための資器材の供与や研修の実施、防災意識の啓発のために必要な支援を行うよう努める。
- ②区は、地域の防災リーダーの育成に努める。
- ③区は、防災住民組織や消防団等の団体が、区内で被災した区民等に対して必要な活動を一体的・効果的に行うことができるようネットワークづくりの促進に努める。

### 高層住宅の震災対策

#### 高層住宅等の震災対策

- ①高層住宅の居住者は、震災に備え、防災計画の策定や、救出・避難等に必要な用具を協力して備蓄するよう努める。
- ②高層住宅の建築主等は、備蓄を行うため、建物内に必要な場所の確保に努める。
- ③区は、高層住宅の震災対策を進めるため、必要な支援に努める。

～ 区民とと  
災害に強



やマンション内自主防災組織結成にむけた啓発用DVDの作成や提供、区内に多い外国人向けの『防災地図やパンフレット』の作成などを進めてきた。

このほか、区の事務事業については、平成21年度にBCP（業務継続計画）「震災編」を策定。特に休日・夜間など最悪の条件下で震災が発生した場合に、限られた職員で震災直後にいかなる応急対策業務を行うか、また区職員の参集予測も行った。



<写真7>BCP震災編

しかし、こうした従前からの取組みでは不十分な点も多い。

また、防災対策基本条例は理念条例であり、条例を制定しただけでは、区民、区内事業者に対して具体的な区の取組み内容が見えにくい。具体的な施策という魂を吹き込んでこそ、条例が活きると考える。

昔の有名な格言に「のどもと過ぎれば熱さ忘れる。」とある。東日本大震災から間がな

い今こそ、防災対策を進める好機であり、時間との勝負である。以下に条例制定直後からの区の取組みを紹介する。

#### (1) 平成24年度当初予算計上に連動した魂吹き込み作戦

本区では、防災対策基本条例の案文を検討中の段階から、予め制定後の条例に魂を吹き込む具体的な対策について、全庁全組織で検討を開始した。その舞台は、防災対策を所管する副区長を長とし、庁内各部の庶務担当課長が出席する、「港区災害対策検討委員会」である。

さらに、条例制定後は、区民に対し、当初予算に具体的に条例に基づいて取組む内容を明示することを決定。平成24年度当初予算計上の段階で防災課が中心となり、各課が計上している24年度当初予算において防災対策基本条例の各項目に抜けが無いかチェックを行い、財政当局と連携して予算措置を行った。

具体的には、BCP（震災編）に基づく区職員の食料や飲料水の備蓄、区立住宅を含む区有施設のエレベーター内閉じ込め対策キックの設置、子育て施設や学校等における安否確認情報メールの早急な導入整備、待機児童解消を目的とした緊急暫定子育て施設や保育園、児童館を含む子育て全施設の災害時行動マニュアルの整備などである。都心港区なら

ではの質の高い、具体的な防災対策を早急に実施し、区民に安心と安全を提供することが目的であることは言を待たない。

次ページ以降、港区防災対策基本条例の各条項毎に整理した、平成24年度当初予算における対策一覧を掲げる。

この中には、当初予算を待つことなく、既の実施済みのものがある事を予めお断りしておく。

#### (2) 帰宅困難者対策の一層の推進に向けた区内25事業者との協定締結

条例制定作業と同時並行して実施したが、帰宅困難者対策の更なる推進である。

平成23年8月には、東日本大震災当日、独自に帰宅困難者の受け入れや水や食料等の提供を実施した区内約80社全社を総合支所と共に訪問し、区長名の感謝状を贈呈した。併せて、発生が切迫しているとされる首都直下地震に備え、区内事業者と制定後の条例を見据え、帰宅困難者に対する災害時防災協力協定の締結のための準備協議も実施した。具体的には、従業員と顧客は自社の責任で自社内の安全な場所に留まり置くことを徹底することを確認したうえで、来街者で帰宅困難者となった者に対する、5項目からなる区への協力内容の選択協議である。

協力内容の選択とはすなわち、①受入れ場

所の提供、②食料や水など物資の提供、③物資を保管しておく倉庫の提供、④駅から受入れ施設等への誘導や食料等の配給マンパワーの提供、⑤その他自社として区に協力できる事項である。

こうした協議を進める中で、区内事業者から区に対する共有の質問事項として、①受入れた場合に施設の天井等が余震で崩れ受入れ者が死亡、怪我等をした場合の責任は自社が負うのか、②食料等を提供し消費された後の補充は全て自社負担になるのか、③マンパワ－の提供をした場合、提供した自社職員が不慮の事態に巻き込まれた場合の損害補償はどうなるのかなどが、質問された。

区は、顧問弁護士とも相談し、協定文案に、①は免責される。②はこの協定が根拠となつて災害救助法の適用が受けられるため、法律の範囲内ではあるが補填対象となる。③区その他の条例で救済措置を講じるといふ、これら3点に関する規定を明記するとともに、協定書に基づく協定の発効は協力事業者の営業時間に限る旨も明記して、再度協議を進めた結果、多くの事業者から了解を得た。

その後、一時受入れ施設を含む選択協定内容については混乱防止の観点から外部に公表しない事などを念押しし、内部決裁が済んだ事業者と、区は協定を締結した。

平成24年3月1日午前、区役所9階大会議室において、25の事業者代表、区長列席のもと協定書の交付式を行い、その後、平成24年6月1日現在で29事業者と協定を締結している。

なお、混乱防止のため協定の選択肢内容は外部に公開しないと前述したが、区内6警察署と区は相互に協議を重ね、区内各警察署の警備課には、事業者側の事前承認を得て、事業者名と併せて協定内容も情報提供している。このことから、3月1日に挙行した交付式には、区内6警察署を代表して警視庁愛宕警察署長のご出席をいただいた。各警察署は非常に熱心かつ真摯に区の帰宅困難者対策にご尽力をいただいている。

また、区内4消防署をはじめとする東京消防庁当局も、区の基本条例へのご理解と地域防災力向上へのご協力を頂いており、本稿を借り、警察、消防両当局の日頃からの区へのご協力とご支援に対し、あつく御礼を申し上げます。

#### 4 課題と今後の展望

(1) 東京都による新たな地震被害想定公表  
東京都は、平成24年4月18日、首都直下地震を含む新たな被害想定を公表した。被害想定には従前の東京都の地域防災計画や、本区

の現行の地域防災計画における想定地震である、東京湾北部を震源とする地震に加え、津波被害が最大になると言われる元禄型地震も想定地震に加わり、想定地震のタイプは4種類となった。

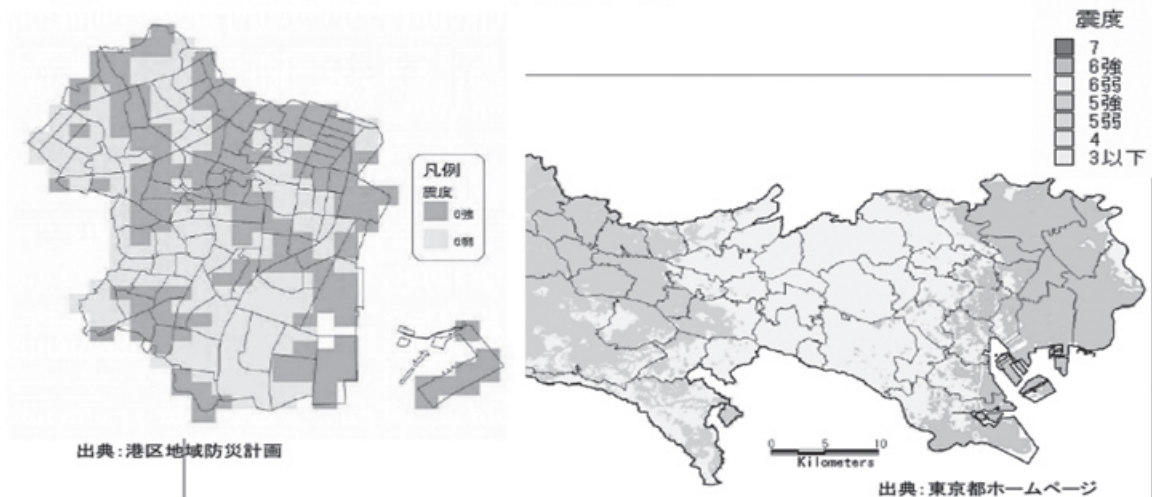
港区について、東京都の被害想定を見ると、従前からの東京湾北部を震源とする地震ではプレート境界面が従前言われていた深さよりも約10キロ浅い事が判明したという最新の治験が反映され、区内の最大震度がほとんどの地域で、これまでの「震度6弱」から「震度6強」となったほか、「震度7」の地点も新たに想定されているほか、元禄型地震の想定では、2・47mの津波が想定された。



<写真8>平成24年3月1日港区役所で行われた区内事業者との帰宅困難者受入れ等の協定式。協定書を手渡す、武井雅昭港区長。

# 震度分布 (東京湾北部地震M7.3)

■ 港区では、震度6強が54%、震度6弱が46%



<図1> 従前の都内震度予測と港区内震度予測図 (港区地域防災計画から)



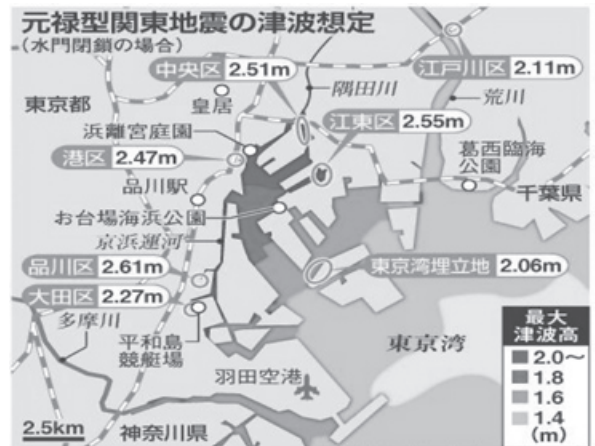
<図2> 新たな東京都の被害想定による港区内震度予測図 (資料提供: 東京都)  
 左側は、新たな想定による港区内の震度予測図<想定地震は、同じ東京湾北部地震M7.3>

(2) 港区独自の津波・液状化シミュレーションを踏まえた地域防災計画の改定

港区では現在、港区防災会議において平成19年度に修正した「地域防災計画」の平成25年1月の策定完了を目指し、全面改定に着手している。

改定後の地域防災計画では、東日本大震災の教訓から、女性の視点を反映させた内容とするため、港区防災会議に3名の女性の学識経験者からなる専門部会を設け、検討している。

このほか、ハード面から災害に強い街づくりを目指す、「防災街づくり整備指針」の改定も地域防災計画の改定と併行



<図3> 東京都被害想定に基づく津波高想定 (元禄型関東地震で水門閉鎖の場合) (資料提供: 東京都)



して都市計画部門で行われており、学識経験者を交え、港区にとって深刻な被害をもたらす津波と液状化に関するシミュレーションも港区独自に実施している。

改訂中の地域防災計画は、区独自の津波と液状化に関するシミュレーション結果を踏まえた内容にする予定であり、結果を十分に踏まえ、必要に応じて今後、早急に津波対策等を講じる所存である。

### (3) 安全・安心して住み続けられる都心港区の実現に向けた今後の課題

これまで、港区防災対策基本条例の制定を中心に対策等も述べてきた。

しかし、安全で安心して住み続けられる都心港区を実現するための最大の課題は、区職員の防災対応能力の向上にこそあると考えている。

これまで毎年度、繰り返し、職員の防災訓練や研修会を実施し、防災士の資格取得など、区職員の防災力向上に努めてきた。

しかし、警察、消防、海上保安庁などと比べ、自治体の一般行政職員が異なる点で、日常の行政事務と災害時における応急対応業務とが全く違うことである。無線通信器材の取り扱いも異なることから、日常では訓練以外には、災害時における対応を体感するすべを持たないことである。

港区の場合、幸いにして、防災対策基本条例、地域防災計画、BCP震災編、応急対応業務マニュアルという規定類が一応整備されている。条例では職員の災害対応能力の向上は区の責務であると規定され、地域防災計画では部課ごとに災害時の役割分担が明記され、BCPでは発災1時間以降の各時点ごとになすべき応急対応業務が列記され、職員の参集予測も出されている。応急対応マニュアルはBCP記載の応急対応業務ごとの行動マニュアルとなっている。

このように、書くことは容易だが、相互に関連しあっており、応急対応業務マニュアルの実効性を検証する手立てとして職員防災訓練があることを忘れてはなるまい。訓練後、検証に基づいてひとつ修正を加えれば、関連するBCPやマニュアルなどの全部を修正する必要はある。

組織は「人」で動く。防災担当部門だけではなく、全庁全ての係、課、部単位で、災害伝言ダイヤルの訓練など、日常から出来ることから職員の能力を高める工夫をすることが、組織全体の資質を高め、やがては安全で安心して住み続けられる都心港区を実現する早道になると信ずる。

港区防災対策基本条例のような規範条例は、制定しただけでは意味を持たない。

この条例の制定・施行は、常日頃から、防災に対する問題意識を職員一人ひとりがいかを持ち、港区防災対策基本条例に魂を吹き込むかという、未来永劫に継続せねばならない永遠の課題が本区職員に託され、その取組は、今、始まったばかりである。

