



## 高度な防災機能を備えた都市の実現

### 現状

国の地震調査委員会は、南関東において今後30年以内にマグニチュード<sup>39</sup> 7クラスの大地震が発生する確率を70%としており、首都直下地震への現実的な対策が急がれています。

平成23（2011）年3月に発生した東日本大震災の当日は、首都圏でも鉄道が運行を見合わせた結果、池袋駅及び駅周辺で多数の帰宅困難者が発生しました。その後も、電力供給不足による計画停電の実施や鉄道運行本数の減少など日常生活に大きな影響が及びました。また、原子力発電所の被災に伴う放射性物質の放出問題は、災害を想定したエネルギー確保の重要性を提起する機会となりました。

平成24（2012）年、東京都は「首都直下地震等による東京の被害想定」を改定しました。区内では、前回の想定より被害が減少し、最大被害は建物全壊棟数1,679棟、火災による焼失棟数1,355棟、避難者52,485人となりましたが、震度6強となる面積の割合が1.5%から11.6%に上昇しました。また、都は平成30（2018）年2月、「地震に関する地域危険度測定調査（第8回）」を公表しました。

区は平成25（2013）年3月に「豊島区防災対策基本条例<sup>40</sup>」を制定し、木造住宅密集地域の改善や近年頻発する集中豪雨などに対する総合的な防災対策を進めています。

### 主な課題

- 地震後の市街地の延焼を防止するため、地域と連携した防災都市づくりの推進が必要です。
- 特に木造住宅密集地域では、「防災都市づくり推進計画」による地域の不燃化や地区施設（道路・公園）の整備などとともに、早急な建築物の耐震化が必要です。
- 池袋副都心をはじめ多くの人々が集まる地区では、地域や鉄道事業者などと連携した帰宅困難者対策の推進が必要です。
- エネルギー利用の効率化と防災対応力を備えた環境政策を推進し、災害時においても安全で安定したエネルギーを供給できる都市の構築が必要です。
- 区民、民間事業者、区などが協働して、事前復興まちづくりを検討するなど、地域の強靱化を推進する取り組みが必要です。
- 近年、頻発する集中豪雨に対応した都市型水害対策<sup>41</sup>の推進が必要です。

39 マグニチュード：地震のエネルギーの大きさを表す数値

40 豊島区防災対策基本条例：災害による被害の最小化、区民の生命・身体及び財産の保護を目的とした、防災対策の基本理念を定めたく豊島区独自の条例

41 都市型水害対策：都市部での水害対策全般を指し、河川や下水道の整備、洪水情報の提供、洪水ハザードマップの作成・公表等があげられる

都市づくり方針

1 災害に強い都市構造の構築

(1) 防災都市づくりの推進

- 東京都が策定した「防災都市づくり推進計画」を踏まえ、市街地の防災性を高めるため、延焼遮断帯<sup>25</sup>の形成及び緊急輸送道路<sup>42</sup>の機能確保、安全な市街地の形成、避難場所<sup>36</sup>の機能向上などに取り組みます。
- 延焼遮断帯の整備や緊急輸送道路沿道の建築物の耐震化を促進し、災害時の大規模な市街地火災を防止するとともに、円滑な避難、救護・消火活動を可能とします。
- 逃げずに安心して住める市街地を形成するため、防災道路や防災活動拠点などの整備とともに、地域の特性に応じた各種事業や規制・誘導策を効果的に組み合わせる展開します。
- 大規模な市街地火災から区民の生命を守るため、市街地の不燃化、計画的な公園整備、緑地やオープンスペースの確保を促進するとともに、避難場所周辺の不燃化・耐震化により避難時の安全性を高めます。

図表60 防災都市づくりのイメージ

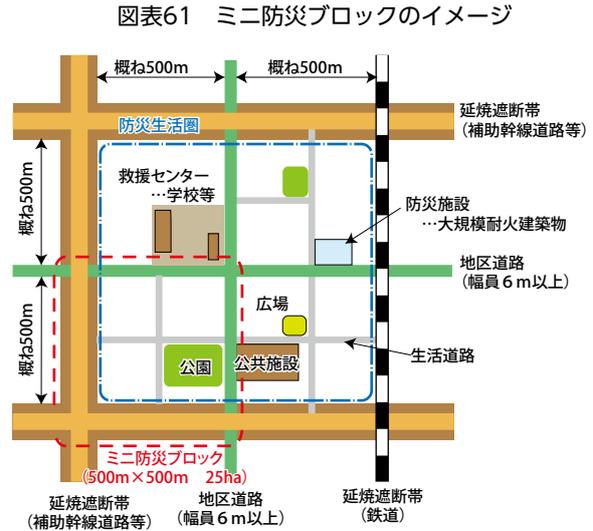


資料：東京都「防災都市づくり推進計画」

42 緊急輸送道路：震災時の救助や物資輸送などを円滑に行うため、応急活動の中心となる防災拠点や行政機関の庁舎等を相互に結ぶ道路

## (2) 延焼遮断帯の形成及び緊急輸送道路の機能確保

- 防災上効果の高い都市計画道路の整備を推進し、既存の幹線道路や鉄道を含めて、その範囲の建築物の不燃化を促進し、概ね1km間隔で「延焼遮断帯」を創出することにより、小学校区程度の広さで「防災生活圏」の形成をめざします。
- 緊急輸送道路沿道では、建築物の耐震化を誘導し、震災時の倒壊による道路閉塞を防止します。
- 防災上危険性の高い木造住宅密集地域の早期改善を図るため、特定整備路線<sup>24</sup>の整備と沿道建築物の不燃化を促進します。



## (3) 安全な市街地の形成

### 1) 地区道路網、防災活動拠点及び狭あい道路の整備

- 地域特性を踏まえ、概ね500m間隔で幅員6m以上の地区道路網を形成し、地区の消火や救出救護、避難など防災活動を支える道路基盤を整備します。
- 地区道路網で囲まれたミニ防災ブロック<sup>43</sup>を単位として、防災活動の拠点となる施設や公園・広場を確保します。
- 細街路の周辺では、公共施設や公園の整備・改修にあわせて、地域による初期消火活動に必要なとなる小型防火貯水槽の設置等に努めます。
- 個別の建替え時にあわせて、狭あい道路拡幅整備事業などを進めることにより4m未満の狭あい道路を解消し、円滑な防災活動ができる道路を整備します。(P 69)

### 2) 建築物の耐震化等の促進

- 平成28(2016)年4月に改正した「豊島区耐震改修推進計画」に基づき、不特定多数の人が利用する民間集客施設などでは、耐震診断や改修に関する情報提供などに取り組み、所有者による耐震化を誘導します。
- 災害時においても重要な医療施設は、医療機関や東京都などの関係団体や機関と連携して耐震化を促進します。
- 一般建築物では、耐震診断や耐震改修の相談・工法の紹介など耐震化に向けた支援に取り組み、建築物の倒壊による道路閉塞や火災を防ぎます。
- 火災危険度の高い地域等を中心に、通電火災を防止する有効な手段の一つである感震ブレーカー設置に対する支援を行い、感震ブレーカーの普及を図ります。

43 ミニ防災ブロック：地区道路網で囲まれた500m×500m(25ha)のブロックで、防災活動の拠点となる施設や公園を確保する単位

### 3) 防災性の高い住環境の形成

- 不燃化・難燃化の促進や無電柱化の推進、ブロック塀などの点検と補強、建築物の外壁や窓ガラス、広告物等の屋外落下防止などの啓発に加えて、生垣や植栽帯の設置に対する緑化助成に取り組みます。(P 69)
- 災害時の消防活動に必要となる水利の強化やアクセスを確保するとともに、地域配備消火器の維持に努めます。
- 平成15(2003)年3月に制定した「豊島区街づくり推進条例」(以下、「街づくり推進条例」という。)に規定する特定地区制度<sup>44</sup>等を活用し、防災まちづくりに取り組む地域の協議組織を区が積極的に支援しながら、地域との連携により重点的な対策を講じることで、安全な住環境を形成します。

### (4) 避難する場所や避難路などにおける安全性の向上

#### 1) 避難場所<sup>36</sup>周辺の不燃化促進

- 東京都が指定する避難場所では、周辺建築物の不燃化等を促進し、避難場所としての機能を高めるとともに、そこに至る避難路等の安全性を確保します。

#### 2) 救援センター<sup>45</sup>や避難路などの安全性の強化

- 災害時に「救援センター」となる区立小中学校などでは、外周部の緑化やオープンスペースの確保、救援センターに至る避難路等の沿道建築物の耐震化などにより安全性を高めます。
- 高齢者、障害者、子ども、妊娠している人、外国人などの要配慮者<sup>46</sup>及び避難行動要支援者<sup>47</sup>に配慮した安全な避難経路や避難誘導のサイン表示などに取り組みます。
- 防災訓練などを通じて、平成25(2013)年に改定した「救援センター開設標準マニュアル(改定版)」の普及を図り、救援センターが災害時における地域の救護活動の拠点として機能するよう、区民とともに状況に応じた活動内容の確認・共有を進めます。
- 要配慮者及び避難行動要支援者に配慮した救援センターの運営を区民に働きかけます。

## 2 重点整備地域及び整備地域における防災まちづくりの推進

- 区は「防災都市づくり推進計画」の中で整備地域に指定された地域において、防災再開発促進地区<sup>48</sup>の指定とともに、居住環境総合整備事業<sup>16</sup>、都市防災不燃化促進事業<sup>18</sup>などの防災まちづくり事業を推進します。
- 東京都建築安全条例に基づく新たな防火規制<sup>33</sup>の導入などにあわせて、地区道路や防災上有効な幅員6m以上の防災道路、公園などの基盤整備、老朽化した木造建築物の建替えを促進し、災害に強いまちづくりを推進します。(P 69)
- 東京都が推進する「防災都市づくり推進計画」の特定整備路線<sup>24</sup>の整備と密に連携して沿道まちづくりに取り組み、さらに、不燃化特区制度を活用して集中的に防災まちづくりを進めます。

44 特定地区制度：街づくり推進条例に基づき、豊島区長が重点的に街づくりを推進する必要があると認める地区

45 救援センター：災害により、住宅で生活ができなくなった場合、一定期間、避難生活する場所

46 要配慮者：発災前の備え、発災時の避難行動、避難後の生活などの各段階において特に配慮を要する者。具体的には、高齢者、障害者、外

国人、難病患者、乳幼児、妊娠している人等を想定

47 避難行動要支援者：要配慮者のうち、円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要する者

48 防災再開発促進地区：密集市街地内の街区において、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき地区

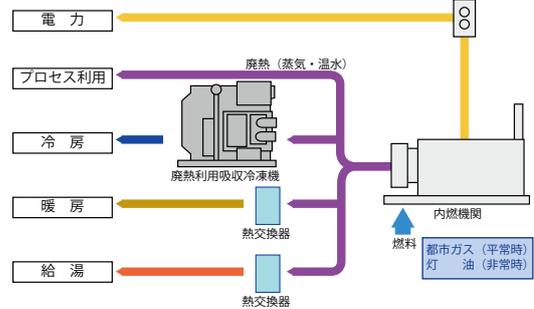
○特定整備路線では、地域特性を踏まえた「特定整備路線沿道まちづくり方針」に基づき、地域とまちづくりの方向性を共有していきます。

### 3 都市の安全性を高めるエネルギーシステムの導入とみどりの創出

#### (1) 災害に強い自立・分散型エネルギーシステム<sup>49</sup>の導入

- 都市開発や建築物の機能更新にあわせて、コージェネレーションシステム<sup>50</sup>や再生可能エネルギー<sup>51</sup>など、自立・分散型エネルギーシステムの導入を促進し、平常時のCO<sub>2</sub>排出量の削減と災害時におけるエネルギー確保を図ります。
- こうした自立・分散型エネルギーシステムのネットワーク化を促進し、災害時のエネルギーを確保していきます。
- 救援センターでは、災害時の電力供給不足に備えて、非常用発電機の設置や太陽光発電など再生可能エネルギーを導入します。それでもなお、電力が不足し、計画停電の実施が必要とされる場合は、可能な範囲において優先的な電力供給などの配慮を関係機関に働きかけます。

図表62 コージェネレーションシステムの仕組み



資料：一般財団法人 コージェネレーション・エネルギー高度利用センターホームページより作成

#### (2) 防災性を高めるみどりの創出

- 学校など公有地の跡地利用に際しては、防災機能を備えた公園や広場の確保を優先して検討し、みどりによる減災・防災対策を進めます。(P79)
- 都市計画道路などのうち、街路樹の整備が可能な区間では、地域特性に応じた樹種の選定に耐火性の視点を加えて、延焼遮断効果を高めるみどりを創出します。
- 住宅地では、災害時におけるブロック塀の倒壊による被害を防ぐため、生垣化を促進します。
- 造幣局東京支局移転後の跡地活用として防災性機能を備えた公園を整備することで、平常時は憩いの空間となり、災害時には避難場所や応急活動の空間となる場を形成します。

図表63 としまみどりの防災公園<sup>52</sup>



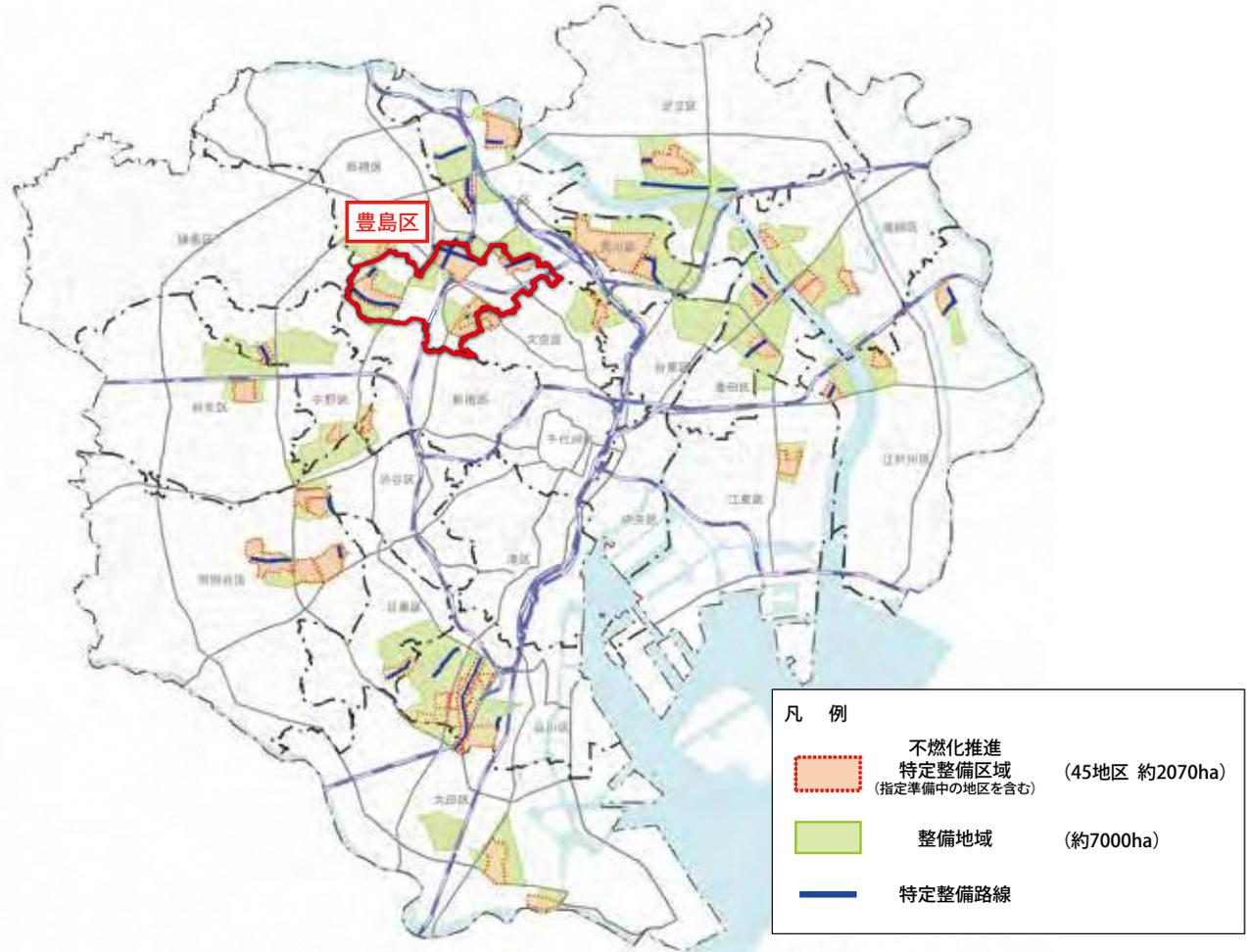
49 自立・分散型エネルギーシステム：従来の系統電力に対して、家庭や地域ごとに必要な電力を生成、提供できる分散型電源を設置してエネルギーを創出し、その地域内等で使うシステム

50 コージェネレーションシステム：発電とともに、発生した熱を冷暖房や給湯などに有効利用するシステム

51 再生可能エネルギー：太陽光や風力など自然現象から作り出されるエネルギー

52 としまみどりの防災公園：災害時に避難場所や防災拠点となる公園

図表64 不燃化推進特定整備地区及び特定整備路線



資料：東京都「東京都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（平成26（2014）年12月）

## 4 帰宅困難者対策等の強化

- 鉄道駅及び駅周辺では、「豊島区防災対策基本条例」に基づき、鉄道事業者や商業施設、ビル所有者などと協働し、帰宅困難者対策に取り組めます。
- 平成24（2012）年3月に策定した「豊島区帰宅困難者対策計画」を踏まえ、東京都と連携を図りながら、地域住民の救援センターとなる学校を除く区立施設及び都立施設について収容可能人数などを調整し、帰宅困難者の一時滞在施設<sup>53</sup>として確保します。
- 多数の帰宅困難者の発生が想定される池袋駅及び駅周辺では、都市開発の機会を捉えて、一時滞在施設の確保や地下

図表65  
地下空間における案内誘導サイン  
(東京メトロ副都心線池袋駅)



53 一時滞在施設：地震等の災害時に、鉄道やバス等の公共交通機関の停止により発生した帰宅困難者を一時的に受け入れ、滞在できる施設

54 エリア防災：高層建築物、地下街・地下施設、交通関連施設等が集中する街区では、建築物の防災対策だけでなく、官民連携でまち全体を見据えた災害対策を総合的に計画・具体化しようという考え方

通路の避難経路の整序、分かりやすい案内表示など、エリア防災<sup>54</sup>対策の推進に貢献する開発計画を誘導します。

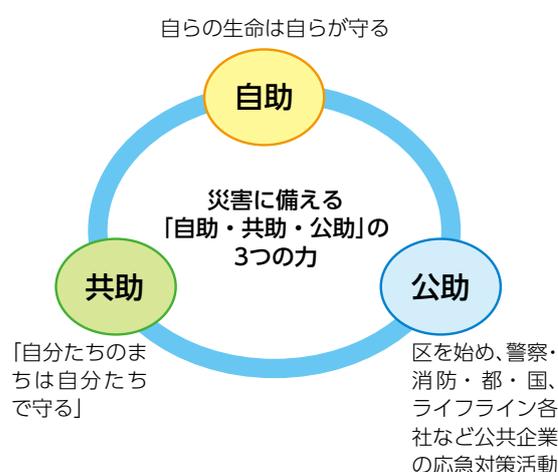
- 区民への災害情報提供にあたり、総務省消防庁によって対象自治体に選出された「住民への災害伝達手段の多様化実証実験」の結果を踏まえ、災害情報伝達制御システムや鉄道事業者などと連携した放送設備の整備、エリアメールやケーブルテレビの活用、デジタルサイネージ<sup>55</sup>による情報伝達の仕組みづくりなど、災害時における情報提供体制の整備に取り組みます。
- 帰宅困難者対策を含めた災害対策にあたっては、外国人などにも配慮した取り組みを推進します。

## 5 地域の強靱化の推進

### (1) 地域による防災活動の促進

- 高齢者、障害者、子ども、妊娠している人、外国人など災害時に援護が必要となる人が安全で速やかに避難できるよう、「共助」の考えに基づき、地域主体による支援体制の構築をめざします。
- 災害時に、地域の中で円滑な応急活動が展開できるよう、地域防災組織と関係機関の協働による防災訓練を充実させていくとともに、訓練への参加拡大を働きかけ、地域の防災行動力の向上を図ります。
- 地域による防災まちづくり活動を支援し、地域コミュニティやマンション居住者の防災意識を高めていきます。
- 区内の事業者に対して、「事業継続計画」(BCP)<sup>56</sup>の策定や従業員の物資の備蓄、地域の防災活動への協力などを働きかけます。
- 平成25(2013)年6月に公布された「災害対策基本法等の一部を改正する法律」によって創設された区民や事業者などによる自主的な地区防災計画の提案制度<sup>57</sup>の普及を図り、地域主体の防災対策を促進します。
- 地域の防災性を高めるため、最新の情報技術を活用した防災情報の提供について検討していきます。

図表66 自助・共助・公助による災害対策



第4章  
目標を実現するための  
都市づくり方針

### (2) 強靱化を推進する計画の策定

- 平成24(2012)年5月に策定した「豊島区業務継続計画(地震編、大規模停電編、新型インフルエンザ編)」の検証を繰り返しながら、非常時において円滑に計画内容が実施できるよう庁内の連携を強化していきます。
- 平成25(2013)年12月に制定された「防災・減災等に資する国土強靱化基本法」<sup>58</sup>を踏まえ、災害等による「起きてはならない最悪の事態」を想定し、その事態をもたせないためにハー

55 デジタルサイネージ：商業施設や交通機関などでネットワークに接続したディスプレイで映像や情報を表示するシステム

56 事業継続計画(BCP)：Business Continuity Planの略。災害発生時等に短時間で重要な機能を再開し、事業を継続するために事前に準備しておく対応方針

57 地区防災計画の提案制度：地区居住者等による自発的な防災活動に関する計画(地区防災計画)について、地区居住者等から区防災会議へ提案する制度

58 防災・減災等に資する国土強靱化基本法：事前防災及び減災など大規模災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりを推進し、公共の福祉の確保や国民生活の向上などを目的とする法律

ドとソフトの施策を組み合わせた事前防災及び減災対策、迅速な復旧・復興、国際競争力の強化などを実現するために「豊島区地域強靱化計画（仮称）」の策定を検討します。

### (3) 被災後の復興都市づくりの検討

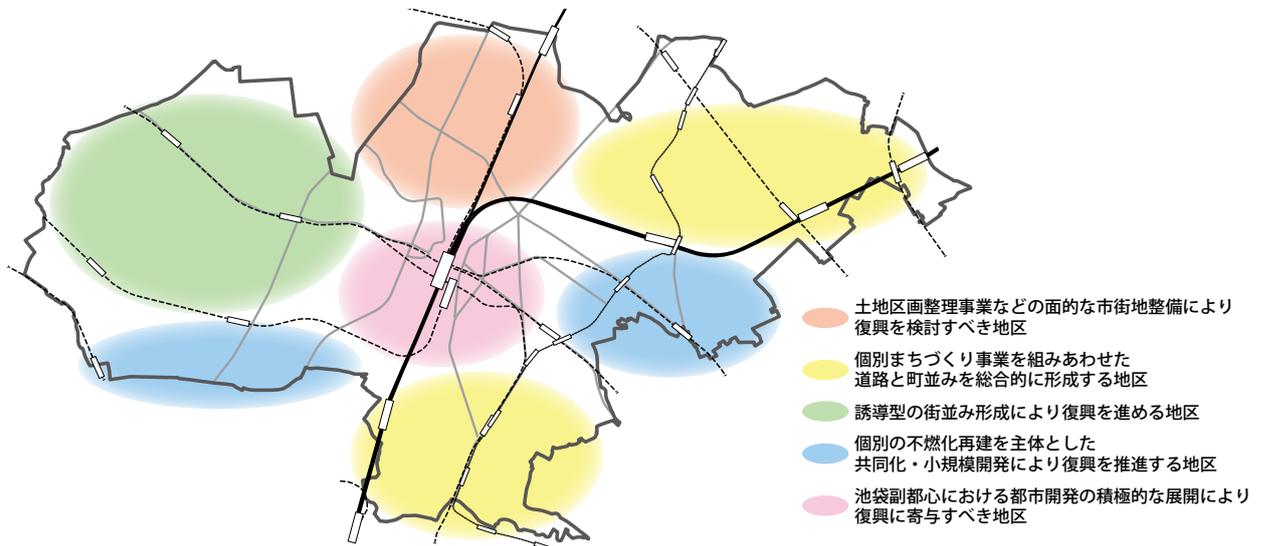
#### 1) 平常時から迅速な都市復興に備えるための事前復興ビジョンの作成

○迅速な都市復興と災害に強い市街地の形成に向けて、平成25（2013）年3月に制定した「豊島区震災復興の推進に関する条例」<sup>59</sup>に基づき、被災後の都市像や事業手法など、区民と事前復興ビジョンを検討し、復興都市づくりに向けた準備を進めます。

#### 《事前復興ビジョンのイメージ》

建築物の大半が焼失するなど大きな被害を受けた場合は、道路などの都市基盤の整備状況や地区の被害状況など被災の程度を踏まえ、適切な復興都市づくりの手法を検討します。事前復興ビジョンには、以下のようなタイプが想定されます。

図表67 エリア別の整備イメージ



#### イメージ1 土地区画整理事業などの面的な市街地整備により復興を検討すべき地区

- 木造密集市街地など都市基盤が未整備で大被害を受けた地区では、土地区画整理事業などによる面的な市街地整備を検討し、安全性や利便性の高いまちづくりをめざします。
- 池袋副都心に隣接する利便性が高い地区は、土地区画整理事業や市街地再開発事業を軸にした市街地整備を検討します。

図表68 整備イメージ

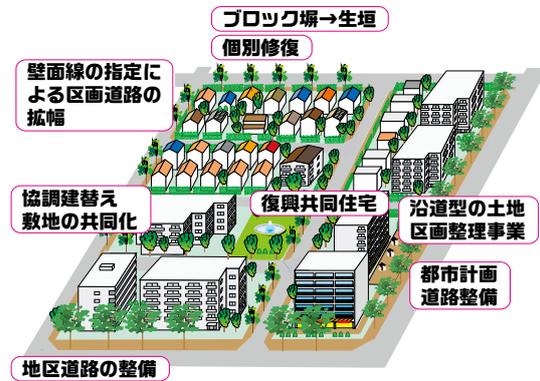


59 豊島区震災復興の推進に関する条例：被災した市街地の整備に係る対策を総合的かつ計画的に推進することにより、災害に強い活力のある市街地を形成し、安全・安心な区民生活の実現を図ることを目的とした条例

イメージ2 個別まちづくり事業を組み合わせた道路と街並みを総合的に形成する地区

- 小規模な敷地が密集しているものの、道路が格子状に形成されているなど都市基盤が一定程度整備されている地区では、既存の道路網を基礎に壁面線の指定や地区道路の整備、敷地の共同化<sup>22</sup>、協調建替え、街区内の敷地整序など、個別の事業を組み合わせた市街地整備を検討します。
- 未整備の都市計画道路がある場合は、道路ネットワークの構築を勘案した上で、沿道型の土地区画整理事業の適用を検討します。
- 未接道敷地が少なく、また、敷地が大きい地区では、部分的な道路や公園整備と個別の建築物の再建による復興を検討します。

図表69 整備イメージ



イメージ3 誘導型の街並み形成により復興を進める地区

- 過去に土地区画整理事業などの面的な整備により、都市基盤が整備されている地区では、地区計画などまちづくりのルールによる規制・誘導策により、市街地整備を検討し、良好な街並みの形成をめざします。

図表70 整備イメージ



イメージ4 個別の不燃化再建を主体とした共同化・小規模再開発により復興を推進する地区

- 交流拠点周辺では、土地区画整理事業など面的な整備が実施されていますが、道路が狭いなど指定容積率を活用できない地区もあります。こうした地区では、交流拠点の位置づけや都市基盤の整備状況に応じて、可能な箇所において街区単位の共同化や協調建替えを組み合わせた市街地整備を検討します。
- 一定水準の基盤が整備され、商業・業務機能の強化など駅を中心とする拠点形成が求められる地区では、市街地再開発事業を検討します。

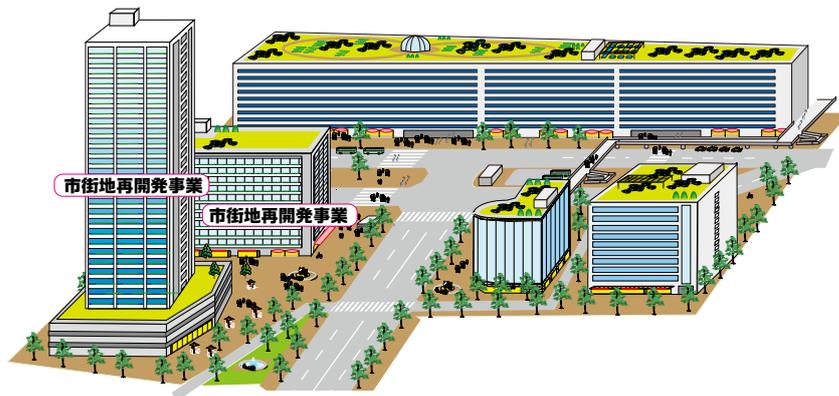
図表71 整備イメージ



イメージ5 池袋副都心における都市開発の積極的な展開により復興に寄与すべき地区

○池袋副都心では、過去に土地区画整理事業などにより、都市基盤が整備されましたが、小規模街区を中心に構成され、その中に狭小な敷地が混在しています。復興計画にあたっては、街区再編により、都市施設の充実、商業、業務など都市機能の強化、都心居住の促進など、復興に寄与するプロジェクトとして、市街地再開発事業などの市街地整備を検討します。

図表72 整備イメージ



2) 復興体制の強化

○「豊島区震災復興の推進に関する条例」に基づき、災害対策本部とともに震災復興本部を立ち上げ、被災後の復興都市づくりを推進します。

3) 生活復興の推進

○「豊島区震災復興マニュアル<sup>60</sup>（生活・産業復興編）」に基づき、ボランティアやNPOなどによる生活復興の支援活動と連携しながら、被災後の一日も早い区民の暮らしや雇用の再生を図ります。

4) 被災後の都市づくりを支える施策の推進

○地理情報システム（GIS）の活用や地籍調査<sup>61</sup>の推進などにより、迅速な都市復興を支える基本的な都市データを集約し、り災証明書の速やかな発行など被災後の都市づくりと被災者の生活再建に向けた準備を強化します。

60 豊島区震災復興マニュアル：震災復興の一連のプロセスを迅速かつ適切に遂行するため、事前に区民との合意形成のあり方や復興のための業務に携わる職員の行動指針や手順等を示す

61 地籍調査：地籍とは「土地に関する戸籍」のことで、土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量する調査

