

首都直下地震対策について  
(中間報告)

平成24年7月19日

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



# 目次

|     |                                 |    |
|-----|---------------------------------|----|
| I   | 本報告の意義                          | 1  |
| 1.  | 現行の首都直下地震対策                     | 1  |
| 2.  | 東日本大震災を踏まえた対策の見直しの必要性           | 1  |
| 3.  | 本報告の位置づけ                        | 1  |
| 4.  | 今後の予定                           | 2  |
| II  | 当面取り組むべき対策                      | 3  |
| 1.  | 政府の業務継続の在り方                     | 3  |
| (1) | 政府全体としての業務継続体制の構築               | 3  |
| (2) | 政府から事業者まで一貫した、社会全体としての事業継続体制の構築 | 4  |
| (3) | 政府としての情報収集・発信体制の確保              | 4  |
| (4) | 業務継続のための必要資源の確保                 | 5  |
| (5) | 政府全体としてのバックアップ機能の確保方針の明確化       | 6  |
| (6) | 業務継続計画のPDCAサイクルの確立              | 9  |
| (7) | その他                             | 9  |
| 2.  | 膨大な数の避難者への対策                    | 10 |
| 3.  | 膨大な数の帰宅困難者等への対策                 | 11 |
| III | 対策推進のための仕組み・体制の整備               | 14 |
| 1.  | 首都直下地震対策の推進組織                   | 14 |
| 2.  | 首都直下地震対策を推進する計画の作成              | 14 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 3. 対策促進のための支援措置等            | 14 |
| IV 引き続き検討すべき主な事項            | 15 |
| 1. 甚大な火災被害への対策              | 15 |
| 2. 膨大な被害に対応した災害応急体制の充実・強化   | 15 |
| 3. 社会の安定化のための対策             | 16 |
| 4. 予防対策の重点的な実施              | 17 |
| 5. 首都の経済機能を支える企業防災力の向上      | 18 |
| 6. 迅速な首都の復旧・復興対策の在り方        | 18 |
| 7. 地域防災力、防災意識の向上            | 19 |
| 8. 相模トラフ沿いの最大クラスの地震に対する津波対策 | 19 |
| 9. 複合災害への対応                 | 19 |
| 10. 調査・研究の推進                | 20 |

## I 本報告の意義

### 1. 現行の首都直下地震対策

現行の首都直下地震対策は、平成17年7月の中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」報告を受けて策定された、予防から応急、復旧・復興までの対策のマスタープランである「首都直下地震対策大綱」(平成17年9月中央防災会議決定 平成22年1月同会議修正)に基づき、対策が進められてきた。

また、同大綱に基づき、「首都直下地震の地震防災戦略」(平成18年4月中央防災会議決定)が策定され、10年という期限を定めて定量的な減災目標を設定し、その具体的な実現方策等を定め、住宅・建築物の耐震化等の減災対策が進められてきた。

さらに、応急対策については、同大綱に基づき、災害発生時の広域的活動の手続き、内容等を具体化した「首都直下地震応急対策活動要領」(平成18年4月中央防災会議決定 平成22年1月同会議修正)、同要領に基づき広域応援等の具体的な活動内容を定めた「首都直下地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画」(平成20年12月中央防災会議幹事会申合せ)が定められている。

### 2. 東日本大震災を踏まえた対策の見直しの必要性

平成23年3月に発生した東北地方太平洋沖地震は、首都地域における大量の帰宅困難者の発生をはじめ、東北地方における行政の庁舎の被災による業務継続への支障、電力等のライフラインの途絶、燃料を始めとする物資の著しい不足など、様々な災害対策上の課題を顕在化させ、これまで取り組んできた首都直下地震対策に対しても、抜本的な見直しを求めるものとなった。

首都地域には、政治、行政、経済の中核機能が高度に集積しており、首都直下地震によりこれらの機能に著しい支障が生ずると、我が国全体の国民生活や経済活動が危機に陥るだけでなく、海外への被害の波及も想定される。また、膨大な人口や構造物等が集中することから、首都直下地震による人的・物的被害や経済被害は甚大になるものと想定される。

このように、首都直下地震対策は、我が国の存亡に関わるものであり、東日本大震災を踏まえ、現行の首都直下地震対策を検証し、その充実・強化を図ることは、喫緊の課題である。

### 3. 本報告の位置づけ

首都直下地震対策の見直しについては、まず対策の前提となる地震像について、現在、「首都直下地震モデル検討会」において、最新の科学的知見を踏まえて、これまでの18タイプのマグニチュード7クラスの首都直下地震の見直しと、相模ト

ラフ沿いで発生する最大クラスの地震・津波を新たに想定対象に加えた検討が進められており、本年秋頃にその検討結果がとりまとめられる予定である。

本ワーキンググループにおいては、新たな地震像の検討結果を受けて、冬頃を目途に被害想定を行い、その後、これを踏まえて首都直下地震対策の全体像を最終報告としてとりまとめることとしている。

しかしながら、首都中枢機能の継続性確保対策や避難者・帰宅困難者対策を中心として、これまでの対策では十分ではないと考えられる分野については、被害想定を待たずとも実行できる項目から順次対策を充実・強化していくことが、切迫性が懸念される首都直下地震対策の推進に当たり重要である。

したがって、本ワーキンググループにおいては、これまでの対策では十分ではない分野を中心として、被害想定を待たずとも取り組むべき対策をとりまとめることとした。これに加えて、今後、最終報告に向けて本ワーキンググループにおいて重点的に検討すべき課題について整理することとした。本報告は、これらの検討成果をとりまとめた、本ワーキンググループの中間報告である。

#### 4. 今後の予定

今後、本ワーキンググループにおいては、「首都直下地震モデル検討会」における想定地震の見直しを受けて、首都直下地震に係る人的・物的被害の定量的な推計、社会的・経済的な影響シナリオを構築するとともに、本報告に記載された課題を中心に検討を進め、予防対策、応急対策、復旧・復興対策を含めた首都直下地震対策の全体像として、最終報告をとりまとめることとする。

## II 当面取り組むべき対策

### 1. 政府の業務継続の在り方

#### 【主な課題】

首都直下地震発生時の政府の業務継続に関しては、各府省庁において首都直下地震を対象とした業務継続計画が策定されているが、首都直下地震発生時に優先して実施すべき業務が必ずしも明確ではない、業務継続のために必要な職員、庁舎、情報システム等の確保が十分ではない、政府全体としてのバックアップ機能の確保方針がない等の多くの課題がある。

#### 【具体的方針】

現在の首都直下地震を対象とした各府省庁の業務継続計画には不十分な点も多く見受けられることから、首都直下地震発生時の政府の業務継続体制をさらに充実・強化させていくため、各府省庁における業務継続計画の見直しとともに、政府全体として特に以下の事項に取り組むことが必要である。

#### (1) 政府全体としての業務継続体制の構築

##### ① 「政府業務継続方針」の策定

首都直下地震が発生し我が国の中枢機能が障害を受けた場合においても政府として維持すべき必須の機能を明らかにするとともに、各府省庁が首都直下地震発生時に継続すべき非常時優先業務を選定するに当たり準拠すべき指針とするため、政府全体としての業務継続の基本的な方針（以下「政府業務継続方針」という。）を策定すべきである。

政府として維持すべき必須な機能としては、内閣機能の維持、被災地への対応、国民生活基盤の維持、経済・金融の安定、防衛機能・治安の維持、外交機能の維持が考えられる。

##### ② 「政府業務継続計画」の策定

各府省庁は、政府業務継続方針に則り、関係機関と連携を取りつつ、地震発生直後から通常体制への移行までのフェーズごとに非常時優先業務の選定等を行い、これらの業務を確実に実施していく必要がある。

さらに、各府省庁の非常時優先業務の選定等と併せて、政府業務継続方針に基づき、政府全体として各府省横断的に優先的に取り組むべき業務を時系列に沿って整理した、政府全体としての業務継続計画（以下「政府業務継続計画」

という。)を策定すべきである。政府業務継続計画には、取り組むべき業務のほか、業務を実施するために必要な資源の確保方針等も盛り込む必要がある。

### ③国家としての業務継続体制の確立の必要性

国家としての業務継続体制を確保するためには、行政（政府）だけでなく立法（国会）や司法（最高裁判所）を含む三権からなる立憲政体を維持することが必要である。このため、国会及び最高裁判所の理解と協力を得つつ、三権一体となって国家としての業務継続体制の確立に取り組むよう要請していくべきである。なお、国家としての業務継続方針等の在り方については、さらに検討を進めて行くべきである。

## （２）政府から事業者まで一貫した、社会全体としての事業継続体制の構築

社会全体として首都直下地震に対する事業継続体制を確保するためには、政府全体としての業務継続体制の下、地方公共団体の業務継続計画、指定公共機関等関係機関及び事業者の事業継続計画が有機的かつ整合的に位置付けられる体系だった事業継続体制が構築される必要がある。

このため、各府省庁は、自らの業務継続計画の見直しに当たっては、非常時に休止する業務や自らが所管する施設の被災に伴う国民生活への影響、また所管分野の首都直下地震による被害の想定及びその対策なども考慮して検討する必要がある。

また、各府省庁は、学校・教育機関、医療・介護・福祉施設など、事業継続計画の策定・運用が十分に進められていない分野については、分野ごとに事業継続計画の普及を促進する必要がある。

さらに、事業者における事業継続に対する責務等について、災害対策法制の見直しの中で検討していくとともに、事業者等における事業継続計画の策定・運用を促進させるため、事業者等の事業継続計画の評価の仕組みとそれを支えるインセンティブの在り方について検討していく必要がある。

## （３）政府としての情報収集・発信体制の確保

政府は、首都直下地震発生直後から被災状況等の情報収集にあたりるとともに、政府として国内外への情報発信を行うことが重要であり、以下によりその体制を確保すべきである。

### ①情報収集・発信内容の事前整理

各府省庁は、平常時から発災時に収集すべき情報を整理しておくとともに、発災後、政府として情報発信すべき内容を、対被災地、対国民、対市場、対海外など発信相手先に応じて、時系列に沿ってあらかじめ整理しておく必要がある。



る。

## ②情報収集・発信体制の整備

各府省庁は、平常時から発災時における情報収集体制を整備しておくとともに、発災後、速やかに①で整理した情報が発信できるよう、広報部門の職員の確保、ホームページの利用におけるデータのバックアップの確保等、情報発信体制について、あらかじめ整備しておく必要がある。

## ③マスコミ等の協力を得るための事前準備

各府省庁は、発災時には、政府等からの被害や復旧の情報提供だけでなく、混乱の鎮静化や風評被害の防止のための広報等も求められることから、日本放送協会等の放送事業者や、ソーシャルメディアを含めた多様なメディアと連携して、効果的な広報ができるよう、事前に準備しておく必要がある。

## (4) 業務継続のための必要資源の確保

各府省庁は、首都直下地震発生時において業務を継続するため、職員、庁舎、電気、飲料水・食料、トイレ、執務環境、情報通信等の業務を実施するための資源を確保する必要がある。特に、以下の項目については、重点的な対策が必要である。

### ①業務継続に必要な職員の確保

#### ○必要な職員に対する徒歩参集可能な範囲内における住居の確保

公共交通機関が途絶した場合であっても、災害対策基本法に基づく緊急災害対策本部や各府省庁の業務継続を可能とするために必要な職員は確実に確保されなければならない。特に、首都圏においては、職場の遠方に住居がある職員も多いが、とりわけ地震発生直後から当日中に実施すべき業務に必要な職員は、速やかな徒歩参集が可能な範囲内に居住している必要がある。

そのため、各府省庁において地震発生直後から当日中に実施すべき業務を中心に真に必要な非常時優先業務の絞り込みを行うとともに、交通・通信の途絶に際しても登庁してこれらの業務を行う必要がある職員が速やかな徒歩参集可能な範囲内に確実に居住できる担保として、当該範囲内（例えば、地震発生後3時間以内に開始すべき非常時優先業務に必要な要員を対象としては概ね6km圏内）に一定の宿舎を維持するべきである。

#### ○緊急参集体制の構築と部局を越えた職員の融通

各府省庁は、業務継続に必要な職員を確保できるよう、連絡体制の整備や訓練の実施等を通じて、緊急参集体制をあらかじめ構築しておく必要がある。

また、各府省庁は、組織全体として優先度の高い業務を実施するため、所属

する部局に関わらず、近傍に所在し参集できる職員を非常時優先業務の実施要員に組み込むなど、部局を越えた要員の融通等を通じて、非常時優先業務の実施に必要な職員を確保する必要がある。特に、上記によって確保された都心近傍の宿舎に入居する職員については、現在の職務にかかわらず、非常時優先業務の実施要員として参集を義務付けるべきである。

## ②庁舎の確保

各府省庁においては、非常時優先業務を実施する執務場所が維持できるよう、室内の什器等の固定や、天井などの非構造部材に対する地震対策を確実にを行うとともに、現庁舎が使用できない場合に備えて代替の庁舎等を中央官衙地区又はその周辺に確保できるよう事前に調整しておくことが必要である。また、上記のような観点を踏まえ、今後、各府省庁の民間ビルへの入居に当たっては、業務継続が確保できるビルに入居できるよう配慮する必要がある。

さらに、合同庁舎にあっては、電力や通信の確保、執務スペースの確保等について、庁舎単位の検討が必要である。

## ③情報システムの機能確保

各府省庁は、情報システム運用継続のための計画に基づき、非常時に優先度の高い業務に係る情報システムについて、バックアップデータの同時被災等によるデータの消失の回避や、通信サービスの停止に備えた通信回線の冗長化、運用・保守要員の確保等、情報システムの機能確保のための対策に取り組む必要がある。

さらに、情報システム運用継続のための計画の見直しや教育訓練を定期的にも実施する必要がある。

## (5) 政府全体としてのバックアップ機能の確保方針の明確化

政府の業務継続については、緊急災害対策本部は官邸において、各府省庁は通常の庁舎において、それぞれ業務を継続することが原則であることから、東京の防災力の強化を含めた対策を進めていくことが重要である。その上で、危機管理上の観点から、万が一、官邸に緊急災害対策本部が設置できない場合を含む、最悪の事態を想定して、代替拠点の確保等、政府のバックアップ機能についてあらかじめ検討しておくことが必要である。

現在、首都直下地震発生時において、各府省庁の庁舎が被災した場合の代替拠点の確保については、各府省庁に代替拠点の選定が委ねられていること、東京圏外の代替拠点が考慮されていないこと、各府省庁間とその代替拠点間の通信手段が必ずしも確保されていないなどの課題がある。したがって、政府全体として首都直下地

震発生時のバックアップ機能の確保方針を明確化する必要がある。

なお、本ワーキンググループにおいては、首都直下地震発生時のバックアップ機能の確保方針を示すこととするが、首都直下地震にとどまらず、首都圏が壊滅的な被害を受ける他の事象も視野に入れるべきであり、今後、首都直下地震だけでなく、他の事象への対応を含め政府としてのバックアップ機能の確保方針を具体化していく必要がある。

### ①東京圏内でのバックアップ方針

官邸が被災により使用できない場合の緊急災害対策本部の設置場所については、首都直下地震対策大綱において、被災状況に応じて、内閣府（中央合同庁舎第5号館）内、防衛省（中央指揮所）内、立川広域防災基地（災害対策本部予備施設）内の順序で決定することとされている。

同大綱において、東京都心以外の緊急災害対策本部の設置場所は、立川広域防災基地と決められていることから、緊急災害対策本部が立川広域防災基地に設置された場合には、各府省庁の代替拠点も立川広域防災基地周辺に集積させることを基本とする必要がある。しかしながら、立川周辺に庁舎を有しない府省庁も少なくないことから、これらの府省庁は、立川周辺の代替拠点の確保について合同庁舎等の利用可能な国有財産の活用などを検討し、庁舎管理部局との調整を進めるなど、あらかじめ準備しておく必要がある。また、さいたま新都心等の立川周辺以外の東京圏の他の地域に代替拠点を確保する府省庁にあっては、立川広域防災基地との間の情報通信手段、輸送手段を確保する必要がある。

代替拠点で実施すべき業務は、上記の政府業務継続方針を踏まえ、政府として必須な業務などに限定する必要がある。

政府の業務継続については、東京圏において実施することが原則であり、首都直下地震時においても、そのための可能な努力がなされるべきであることは当然である。

### ②東京圏外でのバックアップ方針

緊急災害対策本部の東京圏外における代替拠点は現在のところ設定されていないが、例えば、大阪には、東南海・南海地震等が発生した場合の国の現地対策本部が置かれることとされていること、また国の地方支分部局が相当程度集積していること、さらに指定公共機関である日本放送協会や日本銀行等の代替拠点が確保されていること等の観点から、これらを活用し緊急災害対策本部の代替拠点として一定の機能を発揮することも期待できる。

こうした観点から、国の東南海・南海地震等の大規模地震を想定してあらか

はじめ定められている現地対策本部の設置予定箇所及び各省庁の地方支分部局が集積する各都市（札幌、仙台、名古屋、大阪、福岡など）を代替拠点としてあらかじめ設定し、被災の状況等に応じて、このうちから業務を継続する代替拠点を決定することとすべきである。

この際、東京圏が壊滅的な被害を受け、意思決定権者が参集・判断できない場合等も想定し、事前に代替拠点の順位を定めておく必要があるが、代替拠点の順位の取扱いについては、慎重な検討が必要である。

東京圏外の代替拠点における業務は、政府業務継続方針に則り、政府として必須な業務にできる限り限定し、その移行の考え方をあらかじめ明確化しておくべきである。その際、代替拠点で実施すべき業務と東京で実施すべき業務の双方の実施体制をあわせて検討する必要がある。また、東京圏外の代替拠点で業務を実施する場合には、東京圏における首都機能の迅速な回復を図ることを目指しつつ、東京圏への早期復帰を含めた平常体制への移行の考え方について明確化しておく必要がある。こうした観点から、東京圏外の代替拠点へ移動する職員は極力限定し、受け皿となる代替拠点もできる限り小規模なものとするべきである。

緊急災害対策本部が代替拠点で業務を継続することに伴い、各府省庁も必要な業務に限定して同じ都市において業務を継続することとし、当該代替拠点の都市において業務継続が可能となるよう、代替拠点で実施すべき優先度の高い業務に係るデータのバックアップなど最低限の準備は各府省庁において実施する必要がある。

地方支分部局を持たない府省庁は、代替拠点の都市において最低限の業務継続が可能となるよう、合同庁舎等の利用可能な国有財産の活用などを検討し、庁舎管理部局との調整を進めるなど、あらかじめ準備しておく必要がある。

### ③全国の地方支分部局等における「業務代行」の推進

各府省庁は、東京都心からの移動の必要性に関わらず、首都直下地震が発生した場合に、本府省庁における通常業務の要員確保やインフラ・ライフラインの機能支障等により本府省庁内で円滑な業務執行が困難となることに備えて、本府省庁で通常実施している業務の一部について地方支分部局等において代替して実施（ここでは「業務代行」という。）できるよう、全国の地方支分部局等における業務代行の導入について検討を進めていく必要がある。

### ④代替拠点における通信手段の確保等

各府省庁は、緊急災害対策本部が立川や東京圏外において業務継続する場合であっても、各府省庁の代替拠点との間において通信手段を十分に確保できる

中央防災無線網の整備等を進めていく必要がある。

#### ⑤政府の業務継続を支える事業者との連携の確保

政府の業務継続に必要な資源（物資、輸送、情報システム等）の確保に当たっては、民間事業者の協力が必要であるが、事業者の首都直下地震時の事業継続は、各社の事業継続計画によることから、十分な協力を得られるとは限らない。したがって、緊急災害対策本部や各府省庁が代替拠点において業務を実施する場合にあっても、事業者からの協力が円滑に得られるよう、事業者等との協定や通信手段の確保等、必要な対策についてあらかじめ検討しておく必要がある。

### （６）業務継続計画のPDCAサイクルの確立

#### ①各府省庁における評価・検証の仕組みの構築

各府省庁は、業務継続計画の継続的な見直し、充実・強化に向けて、自らが継続的に評価・検証を行う仕組みを構築する必要がある。

各府省庁の業務継続計画の見直しに当たっては、業務継続マネジメントの国際標準化の動向なども十分に踏まえるものとする必要がある。

#### ②有識者も交えた評価委員会の設置

政府全体としての業務継続に関する取組状況を評価・検証するため、内閣府に有識者を含めた評価委員会を設置する等、各府省庁や指定公共機関等の業務継続に関する取組状況を評価する仕組みを設ける必要がある。

#### ③分野別訓練の推進

金融、医療、燃料、物流等、分野別の訓練を推進していくため、各府省庁は、所管する分野において、事業者単独ではなく分野ごとの横断的な訓練が実施されるよう、業界団体や事業者に働きかけるべきである。また、こうした訓練を実施する場合には、ライフライン事業者等の参画を求める必要がある。

### （７）その他

#### ①首都中枢機能を維持するために優先して復旧すべき対象の明確化

首都中枢機能を確実に維持するため、あらかじめ優先的な復旧等を図るべき対象として想定されている首都中枢機関やその機能継続のために必要なライフライン等の施設（電力、上水等、通信・情報、道路、航空、港湾に関する施設）に限らず、これらの機関や施設以外に政府の業務継続のために協力が必要となる民間事業者など優先的に復旧等を図るべき対象を明確化するとともに、相互依存関係を考慮した復旧の進め方について検討を進める必要がある。

## ②首都中枢機関等への支援内容の明確化

発災時に緊急災害対策本部が首都中枢機関やライフライン事業者等に対して支援する内容について、例えば、燃料の確保、要員の移動手段や車両通行の確保、通信の確保等、あらかじめ明確にしておく必要がある。

## 2. 膨大な数の避難者への対策

### 【主な課題】

首都直下地震発生時においては、東日本大震災を大きく上回る膨大な数の避難者の発生が想定されるが、特に都市部において、想定される避難者数に対して避難所が十分ではなく、また、避難所における物資の円滑な供給に支障が生ずることも懸念される。

また、広域避難が必要となることも想定されるが、そのための仕組みが整えられていない。

さらに、膨大な数の応急仮設住宅の需要が生じるが、特に都市部においては、応急仮設住宅の用地の十分な確保が困難という課題がある。

### 【具体的方針】

#### ①避難所と避難場所の概念の明確化

火災等の危険からの退避を目的とした一時避難場所や広域避難場所への避難（IV 1. にて検討）と、自宅等を失ったことによる生活のための避難所への避難（本項にて検討）が混同される場合が多いことから、避難所と避難場所の概念を明確にした上で、両者の違いを周知していく必要がある。

#### ②避難所への避難者を減少させるための対策

避難所への避難が必要となる者を減少させるため、住宅・建築物の耐震化・不燃化、ライフラインの耐震化、家庭における備蓄等を促進する必要がある。

早期に自宅等に戻れるようにするため、被災建築物応急危険度判定の迅速な実施等の対策を強化する必要がある。

#### ③避難所の確保

学校施設等の既存の避難所の耐震化（非構造部材の耐震対策を含む）や防災機能強化を促進するとともに、新たな被害想定を踏まえて、避難所の過不足の状況について検証し、不足する場合には、新たに避難所を確保するため、公的施設や民間施設を避難所として活用するための対策を進める必要がある。その

際、特に民間施設への支援措置の在り方について検討が必要である。

#### ④避難所への必要な物資の供給体制の確立

避難所に物資を的確に供給するため、物資集積拠点における在庫や配送の管理、避難所への配送などの救援物資の供給体制を確立する必要がある。その際には、女性や災害時要援護者などの特別な配慮を要する避難者への物資の供給の在り方やライフライン等の途絶時にあっても自宅に留まっているいわゆる自宅避難者への物資の供給の在り方も検討する必要がある。

また、地方公共団体と民間事業者との協定等による流通在庫備蓄を活用した備蓄対策について、広域的な観点から対応を検討する必要がある。

なお、民間事業者の協力を当たっては、避難所の確保に係る協力を含めて、当該事業者の協力活動が円滑に進められるために必要な措置について検討するとともに、当該事業者の事業継続や事業再開に配慮することも必要である。

#### ⑤広域避難の枠組みの構築

都市部における避難所の過不足の状況を踏まえ、首都地域全体での広域避難の枠組みを検討する必要がある。その際、必ずしも被災地に留まる必要のない人などへの疎開の奨励・あっせんについても検討する必要がある。また、被災者が広域避難を行った場合にも適切に支援を受けられるための仕組みについて検討する必要がある。

#### ⑥応急住宅の提供体制の構築

災害発生時に空家や空室等を応急住宅として円滑に活用するための環境整備を図っていく必要がある。

公共用地や国有財産等の有効活用等による応急仮設住宅の建設用地の確保について検討する必要がある。

これらの応急住宅の配分等について、首都地域での広域調整の方法をあらかじめ検討していく必要がある。

### 3. 膨大な数の帰宅困難者等への対策

#### 【主な課題】

東北地方太平洋沖地震発生時においては、首都地域で約515万人と推計される帰宅困難者が発生し、多くが一斉に帰宅を開始したことで、駅や路上等において混乱が生じた。また、首都地域の避難所が帰宅困難者等の一時滞在施設として開放されたが、首都直下地震発生時には、避難所は住民の避難の受入れで収容力が限界に達

すると考えられることから、帰宅困難者等の一時滞在施設の確保が課題である。

また、東北地方太平洋沖地震発生時は、首都圏においては翌日には多くの鉄道が運行を再開したが、首都直下地震発生時には、鉄道の運行停止が長期化すると考えられるため、その場合の帰宅手段の在り方が課題である。

さらに、膨大な数の帰宅困難者等への対策については、「公助」の取組には限界があることから、例えば、健全な帰宅困難者は被災者支援のために活動してもらうことなども含めて、「自助」・「共助」の取組を促進する必要がある。

## 【具体的方針】

国、地方公共団体、企業等で構成される「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」の検討結果に基づき、特に以下のような帰宅困難者等対策について、官民連携により、「自助」・「共助」・「公助」の総合的な取組を推進する。

### ①一斉帰宅の抑制

同協議会において平成 23 年 11 月に決定した、「むやみに移動を開始しない」という基本原則の徹底の下、企業等において従業員等が事業所内に待機できるよう 3 日分の備蓄に努めるものとする等と内容とする「一斉帰宅抑制の基本方針」の実効性を確保するための広域的な取組を検討する必要がある。

官民連携の下、事業所の帰宅困難者等対策のガイドラインや大規模な集客施設や駅等における利用者保護のガイドラインを作成するとともに、関係者に対して十分に周知徹底を図る必要がある。

### ②一時滞在施設の確保

官民連携の下、一時滞在施設の確保と運営のガイドラインを作成するとともに、関係者に対して十分に周知徹底を図る必要がある。

一時滞在施設の運営体制の整備、一時滞在施設に指定された民間施設に対する支援措置等の在り方（備蓄スペースの確保促進策等）について検討する必要がある。

### ③帰宅困難者等への情報提供

官民連携の下、帰宅困難者等への情報提供のガイドラインを作成するとともに、関係者に対して十分に周知徹底を図る必要がある。

情報提供手段の活用当たりの課題と対策を検討するとともに、家族等との安否確認手段の周知徹底等を図るなど広報対策の充実を図る必要がある。



#### ④地域と連携した駅周辺等における混乱防止

駅前滞留者対策協議会の体制を強化することにより、駅前滞留者への情報提供や誘導を円滑に行えるようにする必要がある。

駅前滞留者対策について、実践的な訓練を計画・実施する必要がある。

#### ⑤徒歩帰宅者への支援

災害時帰宅支援ステーションの認知度や機能向上を図る必要がある。

帰宅支援対象道路等の設定とその経路における支援方策を検討するとともに、実践的な徒歩帰宅訓練を計画・実施する必要がある。

#### ⑥帰宅困難者の搬送

徒歩帰宅が困難な者のうち災害時要援護者を対象の中心として代替輸送手段による搬送体制を構築する必要がある。

#### ⑦国内外からの来訪者への支援

首都地域に滞在する多数の国内外からの遠距離の来訪者への支援方策について検討する必要がある。

### Ⅲ 対策推進のための仕組み・体制の整備

#### 1. 首都直下地震対策の推進組織

国の各府省庁、関係地方公共団体、指定公共機関等の官民の主体を幅広く集めた場を設定して平時及び非常時に備えた関係を構築し、連携体制を強化することを目的として「首都直下地震対策協議会」が設置されている。この「首都直下地震対策協議会」を活用して、中央防災会議等における首都直下地震対策の取組、指定公共機関等による独自の取組、首都直下地震に関して各主体が抱える疑問や問題等に関する情報を共有するとともに、相互に連携・協働して取り組むべき施策の調整や横断的な課題の検討等を行っていく必要がある。

#### 2. 首都直下地震対策を推進する計画の作成

予防から応急、復旧・復興までの対策のマスタープランである現行の「首都直下地震対策大綱」について、新たな被害想定等を踏まえ見直す必要がある。

特に、予防対策については、期限を定めて定量的な減災目標を設定し、減災目標を達成するために必要な数値目標を設定すること等を通じて、対策を推進することが必要である。このため、現行の「首都直下地震の地震防災戦略」についても、新たな被害想定等を踏まえ、その在り方を含めて見直す必要がある。

また、応急対策については、東日本大震災の教訓を受けて、首都直下地震の災害応急対策を強化するため、「首都直下地震応急対策活動要領」や「首都直下地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画」について、その抜本的な見直しが必要である。あわせて、国の各府省庁と関係機関との連携の下、組織的な災害対応能力の向上を図ることが必要である。

#### 3. 対策促進のための支援措置等

首都直下地震対策については、膨大な被害への対応やその予防対策等が必要なため、官民の連携や、「自助」・「共助」・「公助」の取組が極めて重要であり、これを推進するための防災対策のさらなる充実に向けた支援措置について検討する必要がある。

また、首都直下地震を対象として、特別法を含めた制度的枠組みの在り方について検討する必要がある。

## IV 引き続き検討すべき主な事項

Ⅱに掲げる事項以外にも、首都直下地震の被害想定の見直しに併せて、これまでの対策において必ずしも十分ではない事項や現下の経済・社会情勢を踏まえた新たな課題等を中心に検証し、具体的な対策の在り方について、引き続き検討を行っていくことが必要である。

### 1. 甚大な火災被害への対策

#### 【主な課題】

首都地域は、人口や構造物等が集中するとともに、環状6号線、7号線の沿道等に木造住宅密集地域が広範囲に存在することなどから、首都直下地震発生時には、甚大な火災被害の発生が懸念される。

首都直下地震により、同時多発的に火災が発生し、建物の倒壊等で道路が閉塞され、初期消火が遅れることにより、市街地が延焼し、火災被害が拡大するおそれがある。

また、市街地の大規模火災に際しては、安全かつ迅速な避難誘導が重要であり、災害時要援護者の避難への対応等が課題である。

#### 【検討の方向性】

- 初期消火を迅速かつ的確に実施するための地域防災力の向上の取組
- 常備消防及び消防団による迅速な消火活動を展開するための方策
- 火災からの避難の在り方（避難方法、住民等への的確な情報提供方策等）
- 地域住民以外の帰宅困難者等を火災から迅速に避難誘導するための方策
- 災害時要援護者の安全かつ迅速な避難誘導の方策
- 避難場所の確保の在り方（国公有地の活用、避難場所となる都市公園等の整備、津波等を考慮した避難場所の配置の見直し等）
- 木造住宅密集地域の解消の推進方策

### 2. 膨大な被害に対応した災害応急体制の充実・強化

#### 【主な課題】

東北地方太平洋沖地震発生時には、通信の途絶や庁舎の被災等により、被害状況の把握や報告・発信等への支障が多く発生した。

また、被災地への物資の調達・輸送における混乱、国民の不安心理の増大による全国的な生活必需品の入手難といった状況も発生した。

さらに、製油所等が多数被災するとともに、被災地外からの物流網が途絶したことから、全国から被災地への燃料の供給ができなくなった。

これらを踏まえ、首都地域の膨大な人口を考慮し、これまでの首都直下地震の応急対策において十分ではなかった点を中心に対策の検討が必要である。

### 【検討の方向性】

- 実動部隊間のさらなる連携の在り方
- 災害対応の情報インフラの整備・活用を含めた、被害情報の迅速な把握や各種情報の集約・共有の仕組みの在り方
- 広域の医療支援と地域医療が連携した医療体制の在り方
- 災害ボランティアの受入体制の在り方
- 「首都直下地震応急対策活動要領」や「首都直下地震応急対策活動要領に基づく具体的な活動内容に係る計画」において、充実・強化すべき内容の具体化
  - ・救助部隊の派遣体制、医療体制、救援物資の調達・輸送体制、交通の確保体制、応急復旧の体制等、災害応急体制について、被害想定に基づいた再検証の実施とこれを踏まえた充実・強化の方向性
  - ・震災時に救出救助などの応急対策活動を迅速に行うための活動拠点となるオープンスペースの確保の在り方
  - ・狭隘な空域に集中する航空機の運用や官民連携の在り方
  - ・首都中枢機能を担う機関への電力、通信、ガス、水道等のライフラインに関する優先供給の確保対策
  - ・救命・救助活動、緊急物資支援、傷病者の搬送に係る、陸・海・空からのあらゆるアプローチ手法と可能性、各輸送手段の機能の限界など輸送の在り方
  - ・首都地域の製油所が操業を停止することを想定した、他地域からの燃料確保や迅速な供給の在り方
  - ・首都地域にある発電所の長期間の停止を想定した対策
  - ・首都地域にある物資提供メーカー等の被災を想定した、食料・飲料水等の供給能力の著しい低下への対応
  - ・物資集積拠点における在庫や配送の管理、避難所への配送など運用手法

## 3. 社会の安定化のための対策

### 【主な課題】

首都地域は、人口や諸機能が集中することから、首都直下地震の発生時において、大きな社会的な混乱や治安の悪化が懸念される。

また、首都地域の被災は、被災地外を含む広範な地域に対して、経済的に大きな

影響を与えることから、物資の安定供給、物価の安定などの緊急的な経済対策が課題となる。

#### 【検討の方向性】

- 防犯ボランティア等との連携も含めた、社会秩序の維持の在り方
- 流言飛語や風評被害による社会的な混乱を防止するための情報提供の在り方
- 物資の安定供給、物価の安定等の対策の在り方

### 4. 予防対策の重点的な実施

#### 【主な課題】

首都地域には、人口、資産、情報等が高度に集積することから、首都直下地震発生時において、様々な分野における膨大な被害が懸念されるが、発災後の応急対応には限界があるため、地震時の被害を軽減するための予防対策に重点的かつ計画的に取り組むことが必要である。

住宅・建築物の耐震化は着実に進んできているが、地震発生後の火災被害や避難者の発生等にも影響することから、さらにその取組を推進する必要がある。

また、橋梁等のインフラの耐震化も着実に進められているものの、施設の老朽化等への対応を含めた対策が必要である。

#### 【検討の方向性】

- 住宅・建築物の耐震化（非構造部材の耐震対策を含む）の推進方策
- 家具・什器等の転倒防止対策の推進方策
- 長周期地震動対策の推進方策
- 木造住宅密集地域の解消の推進方策
- 液状化対策の推進方策
- 重要なインフラやライフラインにおける耐震化等の対策の強化の在り方
- 庁舎等の応急対策活動の中心となる施設や学校施設等の避難所の耐震化や防災機能の強化の在り方
- 臨海工業地帯における地震・津波対策の在り方
- 地震・津波ハザードマップの作成の推進方策
- 保険等のリスクファイナンスの充実の在り方

## 5. 首都の経済機能を支える企業防災力の向上

### 【主な課題】

東北地方太平洋沖地震発生時においては、サプライチェーンの途絶により企業の生産活動に大きな支障が生じた。首都地域には、企業の本社等が集中することから、被災による生産活動への影響は極めて大きいものとなるが、首都直下地震の対象地域において、企業の事業継続計画の策定率は、約4割に留まっている。

また、首都地域には、膨大な人口や経済社会活動を支えるための企業による財やサービスの提供が行われており、これらが首都直下地震により停止した場合の影響が甚大である。

### 【検討の方向性】

- 企業等における事業継続計画の充実・強化のための方策（評価の仕組みとそれを支えるインセンティブの在り方等）
- サプライチェーンの確保の在り方
- 災害時において経済活動を円滑に進める観点からの規制等の運用の在り方
- 重要な金融決済機能の確保方策の在り方

## 6. 迅速な首都の復旧・復興対策の在り方

### 【主な課題】

首都地域は、政治・行政活動、経済・産業活動の中枢を占めており、被災の影響は我が国のみならず海外にまで及ぶものであり、首都機能の復旧・復興は重要な課題である。

また、東日本大震災において、がれきの処理が課題となっているが、首都直下地震発生時には、これを上回るがれきの発生とともに、その仮置場や処分場の確保が懸念される。

さらに、災害廃棄物の処理の遅れが、復旧・復興の遅れにつながることも懸念される。

### 【検討の方向性】

- 被災者の広域避難等を前提とした地震発生直後から復旧・復興までのシナリオの必要性
- 復旧・復興事業における手続の円滑化の在り方
- 被害調査の早期実施や早期復旧を実現するための地方公共団体等に対する応援体制の構築や支援方策

○災害廃棄物の処理の在り方

## 7. 地域防災力、防災意識の向上

### 【主な課題】

首都直下地震による膨大な被害に対して、被災者への公的な支援には限界があるため、自助、共助による取組の強化を図ることが必要である。

その際には、首都地域は、一般に地域のコミュニティが希薄であることに留意して、取組を進める必要がある。

### 【検討の方向性】

- 行政・住民・企業等が一体となった防災訓練の推進方策
- 地域防災力向上のための地区単位の防災計画の推進方策
- 災害時の地域における医療、福祉等の確保方策
- 災害教訓の伝承等の防災教育の在り方
- 消防団や自主防災組織の充実や防災活動のリーダーの育成方策
- 防災意識の向上のための広報や情報提供の在り方
- 住民に対する応急手当の普及啓発推進方策

## 8. 相模トラフ沿いの最大クラスの地震に対する津波対策

### 【主な課題】

現行の首都直下地震の被害想定は、1.8タイプの地震動を想定しているが、相模トラフ沿いのマグニチュード8クラスの地震は対象としていない。

相模トラフ沿いの地震が発生した場合、相模湾周辺で発生した津波が地震発生後数分で到達するものと想定される。

### 【検討の方向性】

- 南海トラフ巨大地震対策の検討等を踏まえた、相模トラフ沿いの最大クラスの地震による津波対策の在り方

## 9. 複合災害への対応

### 【主な課題】

首都直下地震に際して、例えば、荒川、利根川の河川堤防や東京湾の海岸護岸等が大きく被害を受けた場合、洪水や高潮による大規模水害の発生へつながるなど、

複合災害のおそれがある。

**【検討の方向性】**

- 首都直下地震とその他の自然災害や事故災害が複合的に発生するシナリオやそれに基づく対策の在り方

**10. 調査・研究の推進**

**【主な課題】**

首都地域は、多くが軟弱地盤層の上に成り立っており、地震時に震動が増幅されるおそれがある。また、プレートが重なり合い、地下構造が複雑で、多種の震源断層の存在が想定されているが、十分な情報が得られておらず、首都直下の地震像等が明確になっていない。

首都直下地震対策の推進においては、震災や地震防災に関する調査・研究により、科学的な知見の蓄積や技術開発等が重要である。

**【検討の方向性】**

- 首都直下における地震像や地震防災に関する調査・研究の推進の在り方



## 参考資料

○委員名簿

○審議の経過

# 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 委員名簿

|     |                    |  |
|-----|--------------------|--|
| 主査  | ますだ ひろや<br>増田 寛也   | 野村総合研究所 顧問   |
| 副主査 | よしい ひろあき<br>吉井 博明  | 東京経済大学コミュニケーション学部 教授                                   |
|     | あべ かつゆき<br>阿部 勝征   | 東京大学名誉教授   |
|     | おおはら みほ<br>大原 美保   | 東京大学大学院情報学環 准教授  |
|     | おきな ゆり<br>翁 百合     | 日本総合研究所 理事   |
|     | さとう ひろし<br>佐藤 広    | 東京都副知事   |
|     | たわ けんじ<br>田和 健次    | 石油連盟技術環境安全部長   |
|     | なかばやし いつき<br>中林 一樹 | 明治大学大学院特任教授  |
|     | いなみ たけし<br>新浪 剛史   | 株式会社ローソン代表取締役社長  |
|     | はしもと たかゆき<br>橋本 孝之 | 一般社団法人日本経済団体連合会防災に関する委員会<br>共同委員長(日本アイ・ビー・エム株式会社取締役会長) |
|     | はやし はるお<br>林 春男    | 京都大学防災研究所巨大災害研究センター 教授                                 |
|     | はやし ふみこ<br>林 文子    | 横浜市長   |
|     | ひさだ よしあき<br>久田 嘉章  | 工学院大学建築学部 教授   |
|     | ひらの けいこ<br>平野 啓子   | 語り部・キャスター  |
|     | やまざき みきこ<br>山崎 美貴子 | 東京ボランティア・市民活動センター 所長                                   |

計 15名 (敬称略)

## 審議の経過

| 開催日           | 回数  | 主な検討事項   |
|---------------|-----|--|
| 平成24年4月25日(水) | 第1回 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまでの首都直下地震対策</li> <li>・東日本大震災以降の首都直下地震に係る検討</li> <li>・今後の検討の進め方</li> </ul>  |
| 平成24年5月25日(金) | 第2回 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・東京都及び横浜市における地震対策</li> <li>・首都直下地震対策の主な論点</li> <li>・首都中枢機能確保対策</li> <li>・帰宅困難者等対策</li> </ul>                          |
| 平成24年6月6日(水)  | 第3回 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・首都直下地震対策のフェーズ毎の整理</li> <li>・首都直下地震の火災への対応</li> <li>・避難者対策</li> <li>・首都中枢機能確保対策</li> <li>・当面実施すべき対策の骨子案の審議</li> </ul> |
| 平成24年6月18日(月) | 第4回 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・当面実施すべき対策（中間報告）の案の審議</li> <li>・首都直下地震モデル検討会の検討状況</li> </ul>  |
| 平成24年7月19日(木) |     | <p><u>「首都直下地震対策について」（首都直下地震対策検討ワーキンググループ中間報告）の防災対策推進検討会議への報告</u></p>   |

