地震発生直後から、火災が連続的、同時に多発し、深刻な道路交通渋滞による消火活動、救命・救助活動の難航等により、木造住宅密集市街地が広域的に連担している地区を中心に大規模な延焼火災に至り、家屋被害と人的被害が拡大することが想定される。

膨大な数の負傷者の発生に対しては、道路交通の麻痺と相まって、医師、看護師、医薬品等が不足し、十分な医療ができない可能性がある。また、家屋が被災したり、停電や断水等ライフラインが途絶した住宅の人々、生活物資が不足した人々等が大量に避難所へ避難することが想定されるとともに、膨大な数の帰宅困難者が発生することが想定される。

このほか、被災地域内の道路の被災と深刻な交通渋滞で被災地域への物資搬入が滞ることによる深刻な物資不足、火力発電所の停止による電力供給量の減少による電力供給の不安定化、発災直後の携帯電話・固定電話の音声通話の大幅規制、メールの遅配等による情報収集や伝達機能の大幅な低下などが想定される。

以上のように、膨大な人的・物的被害の発生は、我が国の存亡に関わるものであるが、例えば、一定の条件下において、建物の耐震化率を100％にした場合、全壊棟数と死者数が約９割減少し、感震ブレーカー等の設置による出火防止対策や初期消火成功率の向上等により焼失棟数と死者数が９割以上減少すると試算されているほか、経済被害についても、建物の耐震化率を100％とし、感震ブレーカー等の設置による出火防止対策や初期消火成功率の向上を図った場合に約５割減少すると試算されており、予防対策及び円滑かつ迅速な応急対策を講ずることにより、その被害は大きく減少させることができる。

これらの被害の特徴を踏まえれば、被害を未然に防ぐための予防対策及び円滑かつ迅速な応急対策の備えを計画的・戦略的に進め、“地震に強いまち”の形成を図ることが必要不可欠であり、このために講ずべき緊急対策は、

○　あらゆる対策の大前提としての耐震化と火災対策
○　深刻な道路交通麻痺対策等
○　膨大な数の避難者・帰宅困難者等の対策

に重点を置き、被害の絶対量を軽減する計画的かつ早急な事前防災対策と、一人でも多くの命を救うための迅速かつ円滑な災害応急対策等への備えを行うものとする。

このほか、「自助」「共助」「公助」による社会全体での首都直下地震対策の推進及び2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向けた対応を行う。

２　緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき施策に関する基本的な方針

首都直下地震対策については、「１⑵緊急対策の円滑かつ迅速な推進の意義」で示したとおり、首都中枢機能の確保と膨大な人的・物的被害への対応を二つの柱とし、以下の施策を緊急対策として展開していく必要がある。

⑴　首都中枢機能の確保

首都中枢機能の継続性の確保のためには、政治、行政又は経済の各中枢機能を担う機関において、首都直下地震発生時においてもその機能を途絶させることがないよう、業務継続体制を構築するとともに、これを支えるライフラインやインフラの機能を継続させるための体制構築が必要である。

①　首都中枢機関の業務継続体制の構築

首都直下地震発生時においては、政府は、どのような事態に対しても、首都中枢機能の維持を図り、国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小化するため、行政中枢機能の継続性を確保する必要がある。また、経済中枢機能の担い手である中央銀行や金融機関、首都地域に集積する企業等においては、金融決済機能や企業本社機能等を維持することが必要である。このため、政府は、「３　首都直下地震が発生した場合における首都中枢機能の維持に関する事項」及び法第５条に基づく行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画（以下「実施計画」という。）の定めるところにより、政府全体としての業務継続体制の構築、政府の業務継続のための執行体制の整備及び執務環境の確保を図るとともに、企業等においては、金融決済機能の継続性の確保や企業等の事業継続のための施策を進める。企業等の事業継続性を確保することは、首都地域のみならず全国の経済活動の停滞を回避するために極めて重要である。企業等は、サプライチェーンの寸断は国内外の企業の生産活動等に甚大な影響を及ぼすこと、通勤困難が発生することを視野に入れ、事業継続計画（ＢＣＰ）の作成と見直しを継続的に実施する必要がある。

さらに、最悪の事態を想定し、首都中枢機能の全部又は一部を維持することが困難となった場合の一時的な代替拠点の確保についてあらかじめ検討しておくこととする。

②　首都中枢機能を支えるライフライン及びインフラの維持

電気・上下水道・ガスといったライフライン、情報通信インフラや交通インフラは、首都中枢機能の継続性確保のために必要不可欠な基盤である。これらのライフラインやインフラについて、耐震化、多重化等を図るとともに、災害発生時には、首都中枢機関への供給に関わる部分を優先的に復旧させるよう、ライフラインやインフラの機能の維持に係る施策を進める。

⑵　膨大な人的・物的被害への対応

首都直下地震が発生した場合の膨大な人的・物的被害や経済被害を減少させるため、計画的かつ早急な予防対策を推進するとともに、一人でも多くの命を救うための迅速かつ円滑な災害応急対策を講じるための備えを図るものとする。

１．あらゆる対策の大前提としての耐震化と火災対策

膨大な人的・物的被害に対応するためには、都市計画の根本に“防災”を置き、地震発生前から地震発生時の被害量を軽減するためのミティゲーション策（減災対策）に計画的に取り組み、“地震に強いまちづくり”を進めることが重要である。

特に、建築物の被害は、首都直下地震発生時の死者発生の主要因であり、さらに火災の延焼、避難者の発生、救命・救助活動の妨げ、災害廃棄物の発生等の被害拡大の要因でもある。膨大な被害量をできる限り減少させるため、あらゆる対策の大前提として、国、地方公共団体等は、建築物の耐震化の取組を強力に推進する。

また、首都地域は、木造住宅密集市街地が広域的に連担していることから、極めて大規模な延焼被害や同時多発の市街地火災が発生することが想定される。このため、危険性の高い木造住宅密集市街地等の解消に向けた取組を引き続き推進しつつ、被害を最小限に抑えるため、感震自動消火装置等を備えた電熱器具の普及などの出火防止対策、発災時の速やかな初期消火、常備消防の充実などの消火活動体制の強化を推進する。

さらに、ライフライン及びインフラについて耐震化・多重化等を進めるとともに、人命に関わる重要施設に係るものについて優先的に復旧できるよう、復旧体制を強化するなど、計画的かつ早急な予防対策を推進する。

２．深刻な道路交通麻痺対策等

首都直下地震発生時には、瓦礫の散乱、電柱の倒壊等に加え、放置車両の発生等が相まって深刻な道路交通麻痺が発生し、消火活動、救命・救助活動等に著しい支障が生じることが想定される。また、木造住宅密集市街地等における大規模な延焼火災、多数の負傷者や自力脱出困難者等の発生も想定される。これらに対応していくためには、災害応急対策を円滑かつ迅速に実施するための体制を構築することが必要である。

特に、深刻な道路交通麻痺は、消火活動、救命・救助活動、医薬品や食料・水、燃料等の物流、ライフラインの復旧などあらゆる震災対策を行う上で最大の障害となるものであり、道路交通の確保に向けて早急な対策を講ずるものとする。

また、一人でも多くの命を救うためには、首都直下地震特有の被害を想定しながら、応急対策のための行動を綿密にシミュレートし、できる限り具体化しておくことが必要であり、この検討を踏まえた災害応急対策のための備えを行うものとする。