３．膨大な数の避難者・帰宅困難者等

首都地域は、極めて高度に人口が集積しており、首都直下地震により、延焼拡大する火災から避難する人や、家屋が倒壊したり、停電や断水等ライフラインが途絶した人が避難所に大量に移動することが見込まれ、避難所の不足、混乱等が生じることが想定される。

このため、避難所の確保や食料・飲料水等の備蓄、衛生環境の確保、避難所の運営マニュアル等の明確化などを図る必要がある。特に、首都地域においては、自力での災害対応が困難な要配慮者だけでも膨大な数に上るため、要配慮者への対応を優先することが必要である。

また、首都地域への通勤者や来訪者も膨大な数に上るため、災害時に膨大な数の帰宅困難者が発生することが想定される。このため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底するとともに、一斉帰宅の抑制や一時滞在施設の確保等の取組を推進する。

さらに、空き家・空室の提供、民間住宅の借上げ、ホテル・旅館の活用、応急仮設住宅の早期提供等の体制を整備しておくことにより、膨大な被災者の応急住宅需要に対応する。

⑶　地方公共団体への支援等

首都直下地震の発生による首都中枢機能の障害や、膨大な人的・物的被害に対応するためには、国と地方公共団体が緊密に連携して被害の軽減に取り組むとともに、発災時には、広域かつ甚大な被害に対応するため、国や地方公共団体間の連携による広域的かつ一体的な応急対応が円滑に行われる体制を構築する必要がある。

また、認定基盤整備等計画や地方緊急対策実施計画等の法に基づく計画に位置付けられた事業等、地方公共団体が自主的かつ主体的に取り組む首都直下地震対策について、法第36条等の趣旨も踏まえ、国が支援することが必要であり、首都直下地震に関する調査研究成果を始めとする各種情報の提供、助言その他の必要な支援を行う。

⑷　社会全体での首都直下地震対策の推進

膨大な量の被害に対しては、災害対策の主体である市町村（特別区を含む。以下同じ。）と国・都県との連携による対応の強化・充実は不可欠であるが、行政による公助だけでは限界がある。「自助」「共助」「公助」のバランスのとれた防災対策の重要性については、国民の意識も高まっているところであり、社会のあらゆる構成員が連携しながら総力を挙げて対処しなければならない。特に、首都地域における膨大な人・物の集積は、一つ一つの被災が災害対応需要となり、その膨大な集積が首都直下地震への対応を困難なものにすることから、適切な避難行動、自動車の利用の自粛、必要な水・食料等の備蓄といった各個人が実施すべき防災対策を啓発することが必要である。また、各企業等においても、社会に与える影響の大きさを勘案し、事業継続のための備えを行うとともに、多くの企業従事者等が帰宅困難者という意識を持つのではなく、救助活動や被災者支援等、地域の防災の担い手として活動すること、また、他の帰宅困難者の一時滞在施設を提供することなど、地域の一員としての地域社会への貢献が望まれるものであり、国等はそのための環境整備を行うことが必要である。

このように、社会全体で「自助」「共助」「公助」により首都直下地震の被害の軽減に向けた備えを実践することを推進する。

⑸　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

2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会に向け、日本国民及び世界各国からの来訪者が安心して同大会に参加・観戦できるよう、首都地域の防災対策に万全を期することが必要である。このため、同大会で使用する施設の耐震化や、外国人観光客の避難誘導の取組等を強化する。

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

⑴　首都中枢機能の維持を図るための施策に関する基本的な事項

①　首都中枢機能及び首都中枢機関

首都中枢機能は、首都地域における政治、行政、経済等の中枢機能をいい、これらの機能の枢要部分を担う機関を「首都中枢機関」とし、以下のとおりとする。

ア　政治中枢：国会

イ　行政中枢：内閣官房、内閣法制局、復興庁、内閣府、各省、各委員会及び各庁（以下「府省等」という。）の本省等の中央組織（以下「中央省庁」という。）、東京都庁並びに駐日外国公館等

ウ　経済中枢：金融決済業務を行う中央銀行及び主要な金融機関等、首都地域に集中する企業の本社等

首都中枢機能の維持のためには、首都中枢機関及びこれらを支えるためのライフラインやインフラなどの機能の維持のための対策を講じる必要がある。

②　首都中枢機関の機能目標

首都中枢機能は、特に発災直後においても、途絶することなく継続性が確保されることが求められる。各々の首都中枢機能が果たすべき役割に着目し、発災直後においても最低限果たすべき機能目標を以下のように設定する。

ア　政治中枢機能

発災直後から、国会と各機関との連絡手段を確保し、必要な政治的措置が執れる環境を整備する。

イ　行政中枢機能

中央省庁は、被災地域における被災者の保護を行い、被災地域の混乱の回避を図るとともに、国民経済上の混乱を回避するために必要な措置を講じるほか、公共サービスの確保・提供を行う。さらに、我が国の存立に不可欠な防衛、公共の安全と秩序の維持及び外交の処理を中断なく実施できる環境を整備する。

東京都庁は、首都中枢機能の存する地域の行政機関として、ライフラインやインフラの復旧など首都中枢機関の機能の維持を図るとともに、被災地域における被災者の保護、被災地域の混乱の回避、公共サービスの確保・提供等を行う。

各国の駐日外国公館等は、首都地域に居住する自国民への対応や海外からの支援窓口等の役割を担っている。我が国においては、国境を越えた経済社会活動が拡大する中で在日・訪日外国人が増加しており、災害時でも外国人が安全を確保できるようにするための防災情報の伝達や避難誘導等の施策を講ずることはもとより、駐日外国公館等に適切な情報提供を行うなどにより、安否確認等に協力するとともに、できるだけ早期に、本国との連絡が可能となる環境を整備する。

ウ　経済中枢機能

中央銀行及び主要な金融機関等は、地震が発生しても、必要な要員が参集し、必要に応じてバックアップへの切替を行うこと等により、重要な金融決済機能を地震発生当日中に復旧させる体制を整備する。また、金融決済に関わる重要なアナウンスを国内外に発信し、日本の金融決済機能に対する信用不安を軽減する役割を果たすようにする。

また、企業の本社等は、災害応急対策・災害復旧に必要な物資等を提供する企業活動等に支障を来さないような体制を整備するとともに、我が国の経済活動の停滞を最小限に留めるように努めるものとする。

③　首都中枢機関が講ずべき施策

ア　政府全体として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業務継続体制を構築する必要がある。

首都直下地震発生時に政府として維持すべき必須機能は次の㋐から㋒までに掲げるものであり、政府は、これに該当する非常時優先業務（首都直下地震発生時に優先的に実施する業務をいう。以下同じ。）を円滑に実施することができるよう、必要となる執行体制及び執務環境を確保するものとし、その詳細は実施計画において定めるものとする。

㋐　内閣機能

㋑　被災地域への対応

㋒　金融・経済の安定