

首都直下地震への備えについて

— 首都直下地震を自分ごと化し、共に立ち向かう —

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（防災計画担当）付主査 奥水 康二

1. はじめに

東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）には、中央省庁や企業本社などの首都中枢機能が集積し、かつ、人口や建築物が密集している。このような東京圏において大規模地震が発生した場合、広域的な災害応急対策に不可欠な首都中枢機能の継続性の確保が課題となる。また、他の地域と比べ格段に高い集積性から人的・物的被害や経済的被害は甚大なものになると予想され、その軽減策の推進は、わが国の存亡に関わる喫緊の根幹的課題と言える。

政府は、平成26年3月に「首都直下地震緊急対策推進基本計画」（以下「基本計画」という。）および政府業務継続計画を閣議決定し、さらに平成27年3月には減災目標を基本計画に位置付けて、対策に取り組んできた。減災目標を定め

た基本計画の策定から10年が経過することから、令和5年12月に中央防災会議防災対策実行会議の下、「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」を設置し、東京圏を取り巻く状況の変化や防災対策の進捗状況等を踏まえ、被害想定の見直しや新たな防災対策について検討を行った。そして、令和7年12月にとりまとめた同ワーキンググループ報告書を踏まえ、令和8年6月12日に新たな基本計画が閣議決定されたので、本稿においてその概要を紹介する。

2. 首都直下地震の被害想定について

東京圏およびその周辺地域は複数のプレートが沈み込む比較的地震活動が活発な地域であり、M7クラスの地震はいつどこで発生してもおかしくない。地震調査研究推進本部によると、南関東地域の

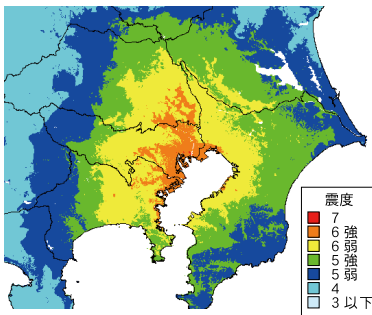
直下でプレートの沈み込みに伴うM7程度の地震が発生する確率は今後30年間で70%程度と評価されている。

首都直下地震対策検討ワーキンググループでは、被害想定の対象として、首都中枢機能への影響等を考慮し被害が甚大となる「都心南部直下地震」を選定している。都心南部直下地震による人的・物的被害について、最悪のケースでは、死者数約1.8万人、全壊・焼失棟数約40万棟と想定している。揺れによる被害については、曝露量（被災する可能性がある人や建物）が膨大であることから、木造家屋等が多数倒壊するほか、固定していない家具等の下敷きによる死傷など、多数の人的被害が発生するおそれがある。また、地震火災による被害として、大規模な延焼火災が発生するおそれがある。四方を火災で取り囲まれたり、火災旋風等が生じたりするなどして、多くの人的

首都直下地震の被害想定（令和7年12月）

- 被害想定の対象とする地震について、発生可能性^{*}や首都中枢機能への影響を考慮し、被害が甚大となる「都心南部直下地震」を選定。

^{*}地震調査研究推進本部地震調査委員会によると、南関東地域の直下でプレートの沈み込みに伴うM7程度の地震が発生する確率は今後30年間で70%程度と評価。



震度分布（都心南部直下地震）

首都直下地震はあらかじめ発生場所を特定できるものではない。

【都心南部直下地震（M7.3）の被害想定】

- 死者数 最大約1.8万人（冬・夕方）
〔うち約7割が火災、約3割が揺れによるもの〕
- 建物全壊・焼失棟数 最大約40万棟（冬・夕方）
〔うち約7割が火災、約3割が揺れによるもの〕
- 避難者 約480万人
- 避難所の食料不足（7日間） 約1,300万食
- 帰宅困難者 約840万人
- 被害額 約83兆円
〔資産等の被害〔被災地〕 約45兆円
経済活動への影響〔全国〕 約38兆円〕

^{*}災害関連死者数：約1.6万～4.1万人
（ただし、発災後の状況によっては更なる増加につながるおそれ）

注）それぞれの数値については、被害が最大と見込まれるケースにおける値であり、同一のケースではない。

図－1 新たな首都直下地震の被害想定について

被害が発生するおそれがある（図－１）。

ライフライン被害については、被災した火力発電所の運転停止等により、被災直後に最大約５割の建物が停電するおそれがある。停電や設備の被災等に起因して、被災直後には固定電話・インターネット回線の約５割で支障が想定される。また、管路や浄水場、下水処理場等の上下水道施設の被災により、被災直後に上水道は約３割、下水道は約５％の地域で利用支障が生じるおそれがある。

避難者については、自宅家屋の被害やライフライン被害、マンション等におけるエレベーターの長期間停止、家庭の物資不足等が発生することで、発災２週間後に４８０万人まで達するおそれがある。また、鉄道等の公共交通機関の運転取りやめ等に伴って約８４０万人が帰宅困難になると想定されている。

このほか、災害時に首都中枢機能を確

保できなければ、災害応急活動はもとより、社会経済活動が維持できず、わが国全体の国民生活や企業等の経済活動に大きな影響が生じるおそれがある。

さらに、この１０年の社会情勢の変化を踏まえると、高齢者や外国人など災害時に配慮が必要な方の増加に伴う災害対応ニーズの増大、SNS等におけるデマ等の拡散なども想定される。このほか、高層マンションが増えていることから、居住者が一斉に避難所へ避難することで避難所の定員を大幅に超過するおそれがある。

３．政府の首都直下地震対策について

令和８年６月１２日に閣議決定された新たな基本計画では、減災目標として、都心南部直下地震で想定される死者数および建築物の全壊・焼失棟数をそれぞれ今後１０年間で半減以上させることを目

指すこととしており、この減災目標を達成するためのさまざまな施策について、１８９個の具体目標を掲げている（図－２）。

東京圏には、首都中枢機能が極めて高度に集積し、かつ、わが国の人口の約３割が居住していることから、首都直下地震対策においては「首都中枢機能の確保」、「膨大な人的・物的被害への対応強化」の２つの観点が重要である。くわえて、被災後の「迅速な復興、より良い復興」に向けた事前の備えが重要である。その前提として、国民、企業等、地域、行政が丸となって首都直下地震を乗り越えるべく、首都直下地震を「自分ごと」として捉えて平時からの防災対策を進める（防災意識の醸成）とともに、社会全体での体制の構築に取り組んでいく必要がある。



図－２ 首都直下地震緊急対策推進基本計画の変更の概要

(1) 防災意識の醸成と社会全体での 防災体制の構築

膨大な量の被害に対しては、行政による公助だけでは限界があるため、自然災害に対して、「行政が守る者、国民が守られる者」という考え方から「国民、企業等、地域、行政が共に災害に立ち向かう」という考え方への転換が必要であり、このような考え方に転換するためには、東京圏およびその周辺地域で生活をする各人が、被災時の具体的なイメージを持ちながら、平時から防災対策に取り組む必要がある。また、各主体単独の対応には限界があることから、あらゆる関係者の力を結集し、「総合的な防災力の向上に資する多様な連携」を進め、防災対策に取り組む必要がある。さらに、各主体間でさまざまな災害情報を迅速かつ的確に共有・有効活用するための「防災 DX」を加速化させ、災害対応を効率化・高度化させることが必要である。

東京圏における膨大な人・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・トイレ等の備蓄といった各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、事業継続のための備えを行うとともに、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等、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、国等はそのため環境整備を行うことが必要である。

(2) 首都中枢機能の継続性の確保

首都中枢機能の継続性の確保のためには、政治、行政、経済等の各中枢機能を担う首都中枢機関やこれを支えるライフライン事業者およびインフラ事業者において、首都直下地震発生時においてもそれらの機能を途絶させることがないように、業務継続体制の構築、ライフラインおよびインフラの耐震化、多重化等の徹底的な事前防災に取り組む必要がある。

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、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、東京圏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。企業等の事業継続性を確保することは、東京圏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。このため、首都中枢機関は、あらかじめ業務継続計画またはBCPを作成し、訓練や不断の見直しにより実効性を高め、発災時に当該計画に基づいて関係機関と連携し、非常時優先業務を確実に実行し続けることが求められる。

さらに、SNSの普及に伴う災害時のデマ等による社会の不安定化リスクの高まりに対応し、わが国の信用力を確保するため、首都直下地震の発災初期からの政府による国内外への情報発信を強化する必要がある。

なお、首都中枢機能は、各中枢機関単独で発揮されるものではなく、中枢機関同士またはその他機関との連携により発揮されるものであることから、各中枢機関においては、平時から関係機関間で連携関係を構築し、「事前の備え」を徹底することが必要である。

さらに、東京圏において首都中枢機能の維持が困難となる最悪の事態も想定し、首都中枢機能の全部また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する。

② 首都中枢機能を支えるライフライン およびインフラの機能の維持

電気・ガス・上下水道といったライフライン、情報通信インフラおよび交通インフラは、首都中枢機能の継続性の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およびインフラについて、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、ライフラインおよびインフラの機能の維持に係る施策を進める。

また、電力・通信が早期に復旧しないといた厳しい事態も想定し、ライフラインおよびインフラの冗長性・代替性の確保等に取り組んでいくことが必要である。

(3) 膨大な人的・物的被害への対応 強化

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

ずるための備えを図る（図－3）。

一方で、こうした事前対策を徹底的に取り組んでもなお発生する人的・物的被害に対しては、限られた人的・物的リソースの中で最大限に効率のかつ効果的に対応するための「災害対応力の強化」と、真に支援が必要なところに災害対応リソースを集中するための「災害対応ニーズの抑制と役割の分担」の両面から対応することが肝要である。

① 予防による被害軽減

膨大な人的・物的被害に対応するためには、地震発生前から減災対策に計画的に取り組む、「地震に強いまちづくり」を進めることが重要である。

特に、建築物の倒壊は、首都直下地震発生時の死者発生のものである1つであり、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、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して、「予防による被害軽減」に徹底して取り組むこととしている。

また、東京圏は、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おそれがある。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、感震ブレーカーの普及等の出火防止対策、発災時の速やかな初期消火、常備消防の充実等の消火活動体制の強化を推進する。

② 災害対応力の強化

「災害対応力の強化」に向けては、地域防災力や応援機関の強化、企業・NPO・団体等を含むあらゆる主体との連携、東京圏以外の地方との連携、デジタル技術を含めた新技術の活用等に取り組む必要がある。

初期対応時には、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おそれがある。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。道路交通の確保に向けた早急な対策を講ずることも重要である。

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

緊急に実施すべき主な対策（例）

①防災意識の醸成・社会全体での体制構築

■各個人の防災対策の啓発活動

<国民の防災意識の向上>

【具体目標】

- ・災害に備えた食料品を3日以上備蓄している家庭の割合
<全国> 60%【R7】→100%【R17】



家庭備蓄のイメージ

②首都中枢機能の維持

■【行政】執行体制及び執務環境の確保

【具体目標】

- ・各府省等の業務継続計画の見直しの実施率
<各府省等> 0%※1【R7】→100%【R10】
- ・非常用発電の燃料が不足する事態等に備えた燃料油を使用しない電源の確保率
<各府省等> —※2【R7】→100%【R12】

※1 今後変更される政府業務継続計画・中央省庁業務継続ガイドラインを踏まえ見直す。
※2 新規目標につき、初期値を把握できていない。



燃料油を使用しない電源の例（バッテリー）

④災害対応力の強化

■防災関係機関相互の連携による災害応急体制の整備

<TEC-FORCE活動の強化>

【具体目標】

- ・TEC-FORCEによる被災状況把握等の高度化（DIMAPSをはじめとした情報集約ツールの開発等）への対応（訓練・研修・講習の受講）完了率
<全国> 16%【R5】→100%【R12】

③予防による被害軽減

■建築物・施設の耐震化等

<住宅等の耐震化>

【具体目標】

- ・居住世帯のある住宅のストック総数のうち、大規模地震時に倒壊等しないよう耐震性が確保されているものの割合（住宅の耐震化率）
<緊急対策区域（市町村（15,000人未満を除く。））>
92%【R5】→耐震性が不十分なものをおおむね解消【R17】※

※耐震化は所有者の判断で行われるものであり、100%に近い状態を目指す目標を設定

■火災対策

<電気起因する出火の防止>

【具体目標】

- ・感震ブレーカーの設置率
<緊急対策区域（都県）>
20%【R6】→おおむね設置【R17】



感震ブレーカー

⑤災害対応ニーズの抑制と役割の分担

■在宅避難の促進

<マンション防災>

【具体目標】

- ・年1回以上防災訓練を実施しているマンションの割合
<緊急対策区域（マンション管理組合）>
51%【R5】→100%【R15】



マンションでの防災訓練の例

図－3 首都直下地震緊急対策推進基本計画で掲げる主な対策（例）

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こととしている。

くわえて、同程度の地震が続く中で活動を行う災害対応従事者等が二次災害に遭わないようにするとともに、首都直下地震発生後の風水害による被害拡大、火山噴火の降灰による輸送・移動手段への影響等の複合災害が発生することも想定し、災害対応時の備えを行う必要がある。

膨大な避難者等への対応については、「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）への支援」へ考え方を転換する必要がある。避難所の不足や混乱等が生じるおそれがあるため、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等を図る必要がある。特に、東京圏においては、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。

いわゆる災害関連死を防ぐため、スフィア基準（人道憲章と人道対応に関する最低基準）等を考慮し、トイレ・温かい食事・寝床等の整備、備蓄等による避

難所等の生活環境向上を推進する必要がある。避難所の運営に当たっては、男女のニーズの違いや、要配慮者の多様なニーズへの配慮に努めることとしている。

③災害対応ニーズの大幅な抑制と役割の分担

東京圏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多数の被災者が避難所に集まることが見込まれる。避難所の負荷を軽減させるよう、在宅避難を積極的に進める必要がある。

また、東京圏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おそれがある。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。

これらの自助・共助の浸透に加え、社会経済活動の早期再開、広域的避難等の備えに取り組む必要がある。特に、広域的避難は、避難所に入れない被災者の命を守る観点からも必要である。そのためにも、ホテル・旅館等を避難所として活用する際のマニュアルの作成等を推進する必要がある。また、二地域居住やテレ

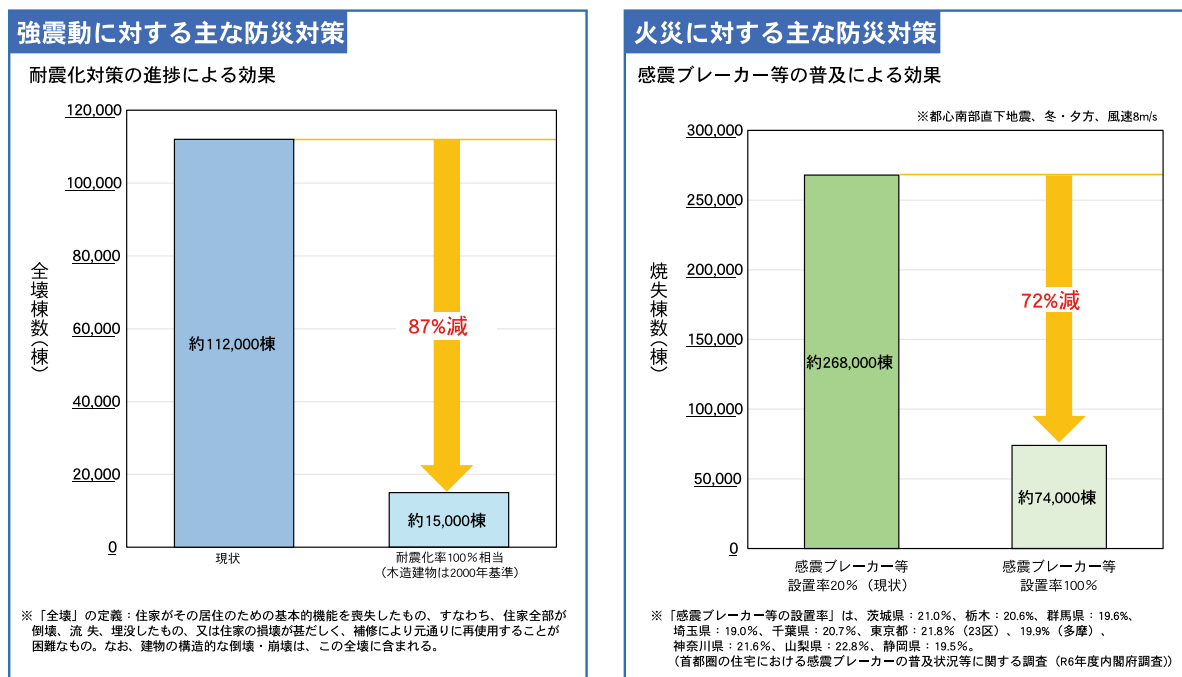
ワークの推進により、災害時に広域的避難を行いやすい環境づくりを進めることも重要である。

こうした事前防災の取組を進めるに当たっては、近年広がりを見せている、日常時と非常時という社会のフェーズ（状態）を分けない「フェーズフリー」という考え方を考慮していくことも重要である。

（4）迅速な復興・より良い復興への備え

膨大な災害廃棄物等を処理するため、被災地外での広域処理も含めた、災害廃棄物等の処理計画の策定・見直し等を進めるほか、膨大な被災者の応急住宅需要に対応するため、空き家・空室の提供、賃貸型応急住宅、建設型応急住宅の早期提供等の体制を整備しておく必要がある。また、被災者の生活再建のため、支援措置を早期に実施するための体制づくりを推進する必要がある。

東京は、日本の政治・経済・文化の中心であり、首都直下地震からの復興が長期化すれば、国際金融都市等の国際的な役割を果たせなくなるほか、東京の国際



図－４ 防災対策の効果試算

競争力の低下がわが国全体の国際競争力の低下をも招くおそれがあることから、迅速な復興が必要である。首都直下地震からの復興に当たっては、首都直下地震の次の災害への備えとして、オールハザードの観点から災害リスクを減少させる創造的復興等、より良い復興を目指すことが重要である。

迅速な復興・より良い復興に向けては、市町村・都県レベルのみならず、首都圏全体で、復興手順や復興で目指すべき目標像等を事前に検討・共有しておき、国土全体の強靱化や日本経済の復興という「全体最適」の視点も含め、迅速な復興のための備えをあらかじめ検討しておく必要がある。

４．首都直下地震を自分ごと化し、共に立ち向かうために

東京圏に住む国民一人一人は、住宅の耐震化や家具の固定、感震ブレーカー設置など自らの命を守る取組を進めるとともに、食料や水などの家庭備蓄等により発災時の在宅避難が可能な環境づくりに取り組み、首都直下地震による被害を最小限にすることが求められる。

建物の耐震化や感震ブレーカーの設置については、その取組の実施により被害が大幅に軽減することが見込まれている

(図－４)。

５．おわりに

東京圏に住む国民一人一人が、首都直下地震発生時に自らが極めて困難な状況に見舞われることを「自分ごと」として捉えて受け止めて、自分でできることは自分で行い、自ら進んで自助・共助に取り組む意識を持ち、首都直下地震による被害を最小限にしていかなければならない。

首都直下地震対策検討ワーキンググループ報告書および首都直下地震緊急対策推進基本計画が、国民、企業等、地域、行政それぞれの立場から読み込まれ、首都直下地震対策の検討や見直しを行う端緒となり、「国民、企業等、地域、行政が共に首都直下地震に立ち向かう」姿が実現することを期待している。