

# 総則



# 第1章 計画の概要

## 第1節 計画の方針

### 第1項 計画の目的

この計画は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条の規定に基づき、区防災会議が作成する計画であって、区民の生命、身体及び財産を災害から保護するとともに、本区の防災力を向上させることを目的とする。

- ※ I-01：墨田区防災会議条例（別冊P1参照）
- ※ I-16：災害対策基本法（別冊P50参照）
- ※ II-01：墨田区防災会議委員名簿（別冊P195参照）

### 第2項 計画の性格及び範囲

- 1 この計画は、本区の地域に係るさまざまな災害に対して実施される予防・応急・復旧対策等について、区の処理すべき事務又は業務を中心に、都及び防災関係機関等が処理する事務又は業務を具体的に示す総合的かつ基本的な計画である。
  - 2 この計画は、区、都及び防災関係機関の責任を明確にするとともに、事業者、住民防災組織及び区民も含め、各主体が持てる能力を発揮し、主体間で連携を図ることにより、「自助」「共助」「公助」を実現することを基本理念とする計画である。
  - 3 この計画は、災害救助法（昭和22年法律第118号）に基づき都知事が実施する災害救助事務のうち、同法第13条の規定に基づき都知事から区長に委任された場合の計画又は都知事が実施する救助事務に協力する場合の計画及び同法適用前の救助業務に関する計画等防災に関する各種の計画を包含する計画である。
  - 4 この計画は、災害対策基本法第2条第1号に規定される災害（地震、津波、暴風、豪雨、洪水、高潮、火山噴火などの自然災害や大規模な火事や爆発などの事故災害）を対象とし、震災対策を基本に、風水害及びその他の災害にも対応するための計画である。
- ※ I-17：災害救助法（別冊P125参照）

### 第3項 計画の前提

- 1 総則第2章第2節に掲げる被害想定、東日本大震災や令和元年東日本台風（台風第19号）等最近の大規模災害などから得た教訓、近年の社会経済情勢の変化などを可能な限り、この計画に反映させていく。
- 2 被災者の視点に立った対応が重要であることから、防災対策に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性や要配慮者等、多様な視点を配慮した防災対策を推進していく。

総則 第1章 計画の概要

第1節 計画の方針

第4項 計画の位置づけ

1 災害対策基本法における位置づけ

この計画は、国の防災基本計画のもと、防災関係機関が作成する防災業務計画又は東京都地域防災計画に矛盾抵触するものであってはならない。

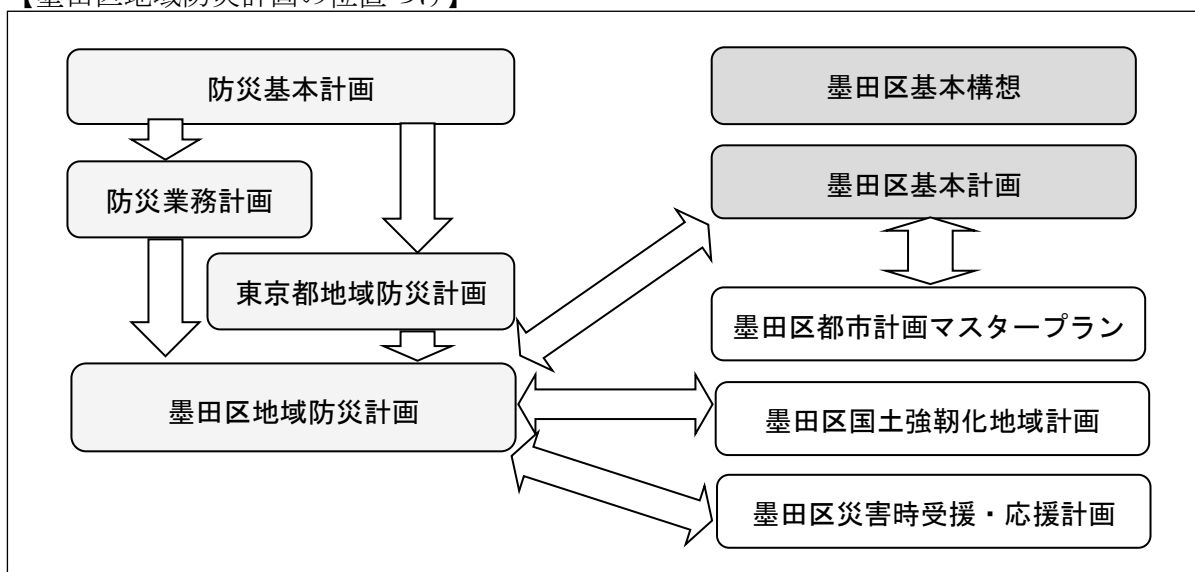
2 他の法令に基づく計画との関係

この計画は、墨田区基本構想・墨田区基本計画はもとより、墨田区都市計画マスタープラン、墨田区国土強靱化地域計画等との整合を図りながら定めることとする。

3 地区防災計画との連携

この計画には、自助・共助の観点から、地区の防災の活動計画（地区防災計画）を反映し、両計画の連携に基づく防災活動により地域防災力の効果的な向上を図るものとする。

【墨田区地域防災計画の位置づけ】



## 第2節 計画の構成

この計画には、区、防災関係機関、事業者及び区民が行うべき災害対策を項目ごとに予防・応急・復旧の各段階に応じて具体的に記載している。構成と主な内容は、次のとおりである。

なお、東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）に「複合災害への対応」が追加されたことに合わせ、危険物事故対策・大規模事故対策・火山噴火対策・複合災害対策からなる「その他災害編」を加えるなど、このたび計画の構成を見直すこととする。

構成	主な内容
総 則	震災・風水害等の被害想定、首都直下地震の減災目標等
震 災 編 (予防・応急・復旧対策)	1 区及び防災関係機関等が行う予防対策、区民及び事業者等が行うべき措置等 2 地震発生後に区及び防災関係機関等が取るべき応急・復旧対策、災害救助法の適用等
震 災 編 (東海地震事前対策)	災害予防対策、警戒宣言時の応急活動体制等
風 水 害 編 ( 予 防 計 画 )	区及び防災関係機関等が行う予防対策、区民及び事業者等が行うべき措置等
風 水 害 編 (応急・復旧対策計画)	警戒期や風水害発生時に区及び防災関係機関等がとるべき応急・復旧対策、災害救助法の適用等
そ の 他 災 害 編	危険物事故・大規模事故・火山噴火・複合災害時の対策等
復 興 編	被災者の生活再建や都市復興を図るための対策等

## 第3節 計画の習熟

- 1 区、防災関係機関、事業者及び区民は、この計画の遂行に当たり、それぞれの責務が十分に果たせるよう、平素から調査、研究、訓練その他の方法により、この計画の習熟に努めなければならない。
- 2 区等は、この計画に基づき、防災に関する個別具体的な計画・マニュアル等を策定し、この計画の実効性向上を図る。

## 第4節 計画の修正

この計画は、区防災会議において毎年検討を加え、修正をしたときは、災害対策基本法第42条第5項の規定に基づき都知事に速やかに報告するとともに、その要旨を公表する。

したがって、各機関は、関係のある事項について区防災会議が指定する期日までに、この計画修正案を区防災会議事務局（区都市計画部危機管理担当防災課）に提出するものとする。

## 第2章 区の概況及び被害想定

### 第1節 区の概況

#### 第1項 地勢

##### 1 位置と面積

本区は、東京都の東部に位置し、隅田川と荒川に挟まれた、いわゆる江東デルタ地帯の北部を占め、その周囲は中央区、台東区、荒川区、足立区、葛飾区、江戸川区、江東区の各区に隣接している。

面積は13.77km<sup>2</sup>で、地形は、東西およそ4.77km、南北およそ6.12kmと、南北に長い。また、隅田川沿いの南西部から、旧中川沿いの北東部に向けてゆるやかに傾斜し、起伏のない一般に平坦な低地である。

##### 2 地層・地質、河川

地表部の地質は、砂と粘土まじりの沖積層である。沖積層は区の南西部から北東部に向けて10m～40mと深くなっている。沖積層は、一般にその下にある古い地層（基盤）に比べ軟弱で、地震に対する危険度も高い。沖積層の厚い（30m程度以上）ところは、地震の際、地震動が増幅されやすく、また、構造物の不同沈下や液状化などの地盤災害を起こしやすいとされている。

区内で、最も高い地点はA.P.<sup>(\*)</sup> プラス4m（吾妻橋一丁目隅田公園付近）、最低地点はA.P. マイナス1.2m（立花六丁目旧中川沿い付近）であり、昭和10年から同48年までの間累計沈下量は3mを超え、年間平均で約8.4cmを記録している。その後、地下水の採取の法的規制や工業用水道の普及により、昭和48年以降の沈下量は急激に減少し、現在沈下は横ばいから徐々に回復に向かう傾向にある。

また本区には、荒川、隅田川、旧綾瀬川、旧中川、北十間川、大横川、横十間川、竪川の大小8河川があり、過去、幾度か洪水等の被害に見舞われ、この間、その対策として、各種治水事業を進めてきた。しかし近年、地球温暖化に伴う気候変動等の影響で、大規模な台風や突発的な豪雨などによる風水害が激甚化するとともに、積年の地盤沈下によって大半が東京湾平均海面以下となっていることも相まって、自然災害に対する安全性と備えをさらに高めていかなければならない地域である。

#### 第2項 人口

総務省「令和2年国勢調査」による墨田区の（常住）人口は、272,085人と、前回平成27年の256,274人に比べ、15,811人（6.2%）の増加になっている。また昼間人口は、281,971人、昼夜間人口比率は103.6%である一方、常住人口の人口密度は、1ha当たり197.5人と、東京都の64.0人、23区部の155.1人を上回る高密度となっている。

なお、令和8年2月1日現在の住民基本台帳による人口は、288,858人（うち外国人17,817人）となっている。

(\*) 現在の中央区新川二丁目地先の隅田川に設置された、霊岸島量水標の最低潮位をもって定められた水位を標準とした高さの表示方法で、荒川水系において使用されている。

## 第2節 被害想定

### 第1項 震災

令和4年5月、都防災会議は、平成24年度に公表した「首都直下地震等による東京の被害想定」及び「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」について約10年ぶりに見直しを行い、新たな「首都直下地震等による東京の被害想定」を公表した。この計画では、令和4年5月の「首都直下地震等による東京の被害想定」のうち、本区で95.0%が震度6強、4.5%が震度6弱、0.5%が震度7となり、最も大きな被害が想定される「都心南部直下地震」の想定値を前提条件とし、震災対策の強化に努めることとする。

なお、最も大きな被害が想定される「都心南部直下地震」の「冬の夕方18時・風速8m/秒」における被害想定の詳細は、下表のとおりである。

令和4年度都心南部直下地震被害想定（参考：平成24年度東京湾北部地震被害想定）

想定年度		令和4年度		平成24年度		
地震の種類・規模		都心南部直下地震・M7.3		東京湾北部地震・M7.3		
条件	区の震度	震度6強 (一部の地域において震度6弱、震度7)		震度6強 (一部の地域において震度6弱)		
	時期及び時刻・風速	冬の夕方18時・8m/秒		冬の夕方18時・8m/秒		
		区	東京都	区	東京都	
人的被害	死者数(人)	321	6,148	665	9,641	
	原因別	ゆれ液状化による建物倒壊	214	3,209	465	5,378
		地震火災	94	2,482	200	4,081
		その他	13	457	1	183
	負傷者数 (うち重傷者数)(人)	3,307 (578)	93,435 (13,829)	7,121 (1,312)	147,611 (21,893)	
物的被害	建物被害(全壊・焼失棟数)(棟)	9,070	194,431	17,657	304,300	
	原因別	ゆれ液状化による建物倒壊	5,398	82,199	9,902	116,224
		地震火災	3,672	112,232	7,755	188,076
火災	出火件数(件)	19	623	32	811	
	焼失棟数(倒壊建物を含む。)(棟)	4,143	118,734	9,341	201,249	
その他	滞留者数(人)	274,592	15,836,955	242,306	13,874,939	
	帰宅困難者数(人)	61,116	4,151,327	79,083	4,714,314	
	避難者数(最大)(人)	123,018	2,993,713	144,939	3,385,489	
	閉じ込めにつながり得るエレベーターの停止台数(台)	1,318	22,426	340	7,437	
ライフライン被害	電気	停電率(%)	42.0	11.9	61.8	17.6
	通信	不通回線率(%)	10.4	4.0	19.6	7.6
	上水道	断水率(%)	53.0	26.4	79.6	34.5
	下水道	管渠被害率(%)	6.7	4.0	30.7	23.0
	ガス	供給停止率(%)	100.0	24.3	100.0	26.8

※小数点以下の四捨五入により、合計値は合わないことがある。

## 総則 第2章 区の概況及び被害想定

### 第2節 被害想定

今回の「都心南部直下地震」は、平成24年度に想定した「東京湾北部地震」とは地震の種類及び震源域が異なるため被害想定単純な比較は困難であるが、東京都全体でみると死者数は9,641人から6,148人へと約3,500人減少し、建物被害は304,300棟から194,431棟へと約110,000棟減少する想定となっている。また、本区においても同様の傾向がみられ、死者数は665人から321人へと約350人減少し、建物被害は17,657棟から9,070棟へと約8,500棟減少する想定である。

また、ライフライン被害に関しては、定量化可能な被害が限定的であり、実際には、さらなる被害拡大と復旧の長期化の可能性が高い点に留意が必要であるが、本区では、今回、配電設備被害による停電率は42.0%、上水道の断水率は53.0%等と想定されている。さらに、都内におけるライフラインの復旧日数に関しては、電力（延焼による停電を除く。）は約4日後、通信は約4日後、上水道は約17日後、下水道は約21日後、ガスは約6週間後とそれぞれ今回、想定されるなど、平成24年度の想定に比べ、短くなっている。

## 第2項 風水害

本区の風水害対策に係る計画は、令和4年3月に改定した「墨田区水害ハザードマップ」を前提とする。洪水（外水氾濫）、高潮、雨水出水（内水氾濫）における前提条件等は、下表のとおりである。

なお、下表のとおり水防法（昭和24年法律第193号）の規定により定められた想定し得る最大規模の降雨（荒川流域の72時間総雨量632mm）により、荒川が洪水によって氾濫した場合、北部地区の多くで3～5m、最も深い場所で6mを超える浸水深となり、浸水する多くの地域は、2週間以上水に浸かることが想定されている。

災害種別	前提条件等	
洪水 (外水氾濫)	名称	荒川水系荒川洪水浸水想定区域図（想定最大規模）
	作成主体	国土交通省関東地方整備局荒川上流河川事務所・荒川下流河川事務所
	指定年月日	平成28年5月30日
	前提となる降雨	荒川流域の72時間総雨量632mm（水防法の規定により定められた想定最大規模降雨）
高潮	名称	東京都高潮浸水想定区域図
	作成主体	東京都（港湾局・建設局）
	指定年月日	令和6年12月19日
	前提となる高潮	上陸時中心気圧910hPa、最大旋衡風速半径75km、移動速度73km/hの台風による高潮
雨水出水 (内水氾濫)	名称	江東内部河川流域浸水予想区域図
	作成主体	都市型水害対策連絡会（江東内部河川流域）
	作成年月日	令和2年3月26日
	想定最大規模降雨	時間最大雨量153mm、総雨量690mm
	名称	隅田川及び新河岸川流域浸水予想区域図
	作成主体	都市型水害対策連絡会（隅田川及び新河岸川流域）
	作成年月日	令和3年3月30日
	想定最大規模降雨	時間最大雨量153mm、総雨量690mm

※ I-19：水防法（別冊P150参照）

※ VIII-01：墨田区水害ハザードマップ（別冊P349参照）

総則 第2章 区の概況及び被害想定

第2節 被害想定

第3項 火山噴火

東京都地域防災計画火山編（令和7年修正）による富士山に関わる被害想定は、下表のとおりである。

宝永噴火と同程度の噴火の場合、山頂火口から墨田区は距離があるため、噴火現象により人命に影響を及ぼす可能性はないと考えられるが、風向きによっては、2～10cm程度の降灰によって区民等の生活に影響が及ぶことが想定される。

富士山噴火による被害想定の内容		
噴火の規模等	規模	宝永噴火と同程度
	継続期間	16日間
被害の原因	降灰	
被害の範囲	都内全域	
被害の程度	八王子市及び町田市の一部	10cm程度
	墨田区を含む上記以外の地域	2～10cm程度
被害の概要	降灰に伴うもの	健康障害、建物被害、交通・ライフライン・農林水産業・商工業・観光業への影響
	降灰後の降雨等に伴うもの	洪水、泥流及び土石流に伴う人的・物的被害

※ IX-01：降灰予想図（別冊 P383 参照）

第4項 複合災害

東日本大震災では東北地方太平洋沖地震、大津波、原子力発電所事故など、複合災害に見舞われた。また、墨田区に甚大な被害をもたらした関東大震災では、台風の影響で関東地方においては強風が吹いていた影響で、火災延焼による被害の拡大が顕著であった。近年では、新型コロナウイルス感染症拡大の中で、大規模災害に備え、感染症対策を踏まえた避難所運営等を準備したところであった。

東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）では、震災時においても風水害や火山噴火に伴う降灰被害、感染症の拡大などが同時期に重なる想定として、複合災害発生時に起こり得る事象を下表のように整理している。

災害類型	震災時に想定される主な複合災害
地震 +風水害	1 地震動や液状化により堤防や護岸施設が損傷した箇所から浸水被害が拡大 2 避難所等を含む生活空間に浸水被害が発生
地震 +火山噴火	1 救出救助活動や物資、燃料の搬送、災害廃棄物の撤去などの応急対策や復旧作業が困難化 2 火山灰が除去される前に地震が発生すると、降灰過重により建物被害が激甚化
地震 +感染拡大	1 感染症や食中毒が発生した場合、避難者間で集団感染が発生 2 救出救助活動や避難者の受入れ等で感染防止対策が必要となり、活動が長期化

# 第3章 被害軽減と都市再生に向けた目標 （減災目標）

## 第1節 今後の防災対策の充実強化に向けた取組の方向性

令和4年5月に公表された「首都直下地震等による東京の被害想定」では、強い揺れや火災によって、重大な人的被害が発生すると想定されている。人的被害が最大となるのは、都心南部直下地震で、墨田区においては死者が321人、避難者が123,018人、帰宅困難者が61,116人発生すると見込まれている。また、区民の暮らしと都市機能を支える住宅やライフライン等にも大きな被害が発生すると想定されており、建築物の全壊・焼失棟数は9,070棟、ライフライン被害としては、固定電話不通率約10%、停電率約42%、断水率約53%、ガス供給停止率100%などといった被害が想定されている。

こうした被害を抑制し、区民の生命、身体及び財産を保護するとともに、区の機能を維持するため、東京都地域防災計画震災編（令和5年修正）に掲げられた今後の防災対策の充実強化に向けた3つの視点及び分野横断的視点と同様の視点をこの計画の取組の方向性として、防災対策の具体化を図ることとする。

### 【3つの視点】

#### 1 家庭や地域における防災対策の推進

「自助」の担い手となる区民一人ひとりの防災対策に加え、「共助」の担い手である町会・自治会、消防団等が連携するなど、つながりで守る地域防災力を高めていく。

#### 2 区民の命と暮らしを守る応急体制の強化

区の業務継続体制や受援体制の確実な確保や都市基盤の早期回復等により、災害関連死を防ぐなど、区民の命と暮らしを守り抜く。

#### 3 被災者の生活環境の改善と日常生活の回復

居住形態やライフスタイルの変化等も踏まえ、被災者の生活環境の質を高めるとともに、区民一人ひとりの日常を一日も早く取り戻す。

### 【分野横断的視点】

#### 1 ハード対策の加速化

建物の不燃化や耐震化の取組等のもとより、すべての防災対策・減災対策の前提となる「強靱なまちづくり」の加速化を図る。

#### 2 女性や要配慮者等多様な視点を反映

女性や子ども、性的マイノリティのほか、高齢者、障害者、難病患者、外国人などの要配慮者等多様な視点を防災対策に反映する。

#### 3 防災DXの推進

スマートフォンの普及やデジタル技術の進展を踏まえ、防災対策の実効性を高め、加速化するツールとして推進する。

#### 4 人口構造の変化への対応

若い世代の減少や「高齢者の高齢化」など、今後の人口構造の変化を踏まえた対策を推進する。

## 第2節 減災目標

平成19年の地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）の改正に伴い、「地震災害の軽減を図るための地震防災対策の実施に関する目標」設定を求められて以来、都が定めた減災目標<sup>(\*)</sup>を踏まえ、区においても地域防災計画に減災目標を設定し、対策を推進してきた。

また、都では、平成24年の地域防災計画修正の際に、災害による人的・物的被害を軽減することに加え、都民生活や都市活動の早期復旧・復興が重要であることに鑑み、減災目標の名称を「被害軽減と都市再生に向けた目標」へと改めた上で、新たな目標を定める中、区においても、新たな減災目標を定めてきた経緯がある。

今回、墨田区の都心南部直下地震による被害は、平成24年の被害と比較し、死者数は約350人減少し、建物被害は約8,500棟減少する想定となっている。都全体でも同様に減少しており、都は、この結果を過去10年の不燃化・耐震化、自助・共助等の取組の成果とし、引き続きこうした対策を加速化・一層の強化を図ることで、さらなる減災を推進することとしている。

これらのことを踏まえ、区においても、都と一体となって効果的な防災対策を推進することから、都の減災目標に合わせ、区の減災目標を更新することとし、その目標達成に向けて、事業者、区民等と協力して対策を推進していく。

### 【区の減災目標】

2030年度（令和12年度）までに、  
首都直下地震等による人的・物的被害を概ね半減

### 【目標】

#### 目標1 死者を概ね半減させる

- 建物の倒壊や地震火災等による死者を約160人減
- 被害想定で、建物全壊や地震火災等を原因とする死者数321人を概ね半減の約160人にする。

#### 目標2 避難者を概ね半減させる

- 住宅の倒壊や火災等による避難者を約61,000人減
- 被害想定で、住宅の倒壊や火災等による避難者約12.3万人を概ね半減の約6.2万人にする。

#### 目標3 建築物の全壊・焼失棟数を概ね半減させる

- ゆれ・液状化等による建物全壊や地震火災による焼失を約4,500棟減
- 被害想定で、ゆれ・液状化等による建物全壊や地震火災による焼失9,070棟を概ね半減の約4,500棟にする。

<sup>(\*)</sup> 被害想定をもとに、人的被害や経済被害の軽減について達成時期を定めた具体的な被害軽減量を示す数値目標を指す。