

第5回東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会

平成24年3月22日

1. 開会

【近藤調整官】 それでは、定刻になりましたので、ただ今から第5回東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会を開催させていただきます。

本日は、年度末の慌ただしい中、本検討会に御出席いただき、まことに有り難うございます。議事に入りますまで暫時司会を務めさせていただきますので、宜しく願い申し上げます。

まず、本日の委員の出欠ですが、森川委員が御欠席でございます。また、本日は吉田副大臣は参議院国土交通委員会出席のため、津川政務官は岩手復興局の会議出席のため、生憎欠席とさせていただきます。小澤国土交通審議官が出席いたしております。

次に、お手元の資料の確認をさせていただきます。議事次第、資料1といたしまして諸外国における中枢機能のバックアップの取組、資料2といたしまして二次とりまとめ案の概要、本文及び資料編。また参考といたしまして、民主党「首都中枢機能のバックアップワーキングチーム」中間報告骨子、及び、こちらはメインテーブルの方々だけになりますが、オブザーバーとして御出席いただいております内閣府防災担当から「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会報告書」をお配りしております。傍聴席の皆様には申しわけございませんが、後ほど内閣府ホームページを御覧ください。

以上の資料に不備がございましたら、事務局までお知らせください。

会議の公開について、でございますが、これまでと同様、公開とさせていただきます。議事要旨及び議事録につきましても、会議終了後、ホームページにおいて公表いたします。

では、これより議事に入りますので、撮影はここまででお願いいたします。これ以降の議事運営は大西座長にお願い申し上げます。座長、宜しく願い申し上げます。

1. 議事

【大西座長】 座長の大西です。どうぞ宜しくお願いいたします。委員会、委員の皆様方のご協力で円滑に議事を進めてまいりたいと思います。

本日の議事は、まず海外事例としまして、事務局から海外調査の報告を受けます。続い

て、第3回の検討会で一次とりまとめ案が示され、議論したわけでありますけれども、それら、その議論で出していただいた点を反映した二次とりまとめ案について、今日提示して議論をしていただくこととなります。

では、議事に入る前に、前回第4回の指摘事項について、事務局から説明してもらいます。北本課長、お願いします。

【北本総合計画課長】 それでは、前回の検討会におきまして、大西座長と青山委員から御指摘がございました件につきまして、御説明申し上げたいと思います。恐縮ですが、口頭での説明ということにさせていただきたいと思います。

まずは大西座長からの御指摘でございましたけれども、前回の検討会におきまして、民間企業のアンケートについて御説明申し上げました。それに関連しまして、大西座長から300キロメートル圏外に代替拠点を置いている会社が結構多いと。一方、支社、その他自社施設を代替拠点にしている社もかなり多いと。300キロ圏外に代替拠点を置いている社のうち、自社の施設があつてそこを代替施設にしたというケースと、それとは関係なく代替拠点を選んでいるケースと分けて見ることはできないかという御指摘をいただいたところでございます。

これにつきまして御回答申し上げたいと思います。まず、300キロ圏外にのみ代替拠点を有する社は、私どもの調査では21社ございました。これらの社の立地選択理由を見ますと、既にある支社、その他自社施設を代替拠点としましたという選択肢を選んだ社が21社中19社あり、矢張り自社施設があつて、それを代替拠点としましたということでございました。逆に自社施設以外の施設で300キロ圏外にのみ代替拠点を持っているというのは2社ということでございますので、遠隔地に代替拠点を置いている社の殆どが自社施設があるからそこを代替拠点にしたということでございました。

ここまでが回答でございますけれども、若干付言いたしますと、立地選定理由というのは複数回答でございました。先程のように自社施設を代替拠点としたという選択肢以外にも、例えば東京と同時被災の可能性が小さいという選択肢もございまして、そちらを選ばれた社も21社中13社ございました。このように経済合理性からと思われませんが、自社施設を活用する社が多いのは事実でございますけれども、東京と同時被災しないということを考慮しまして、遠隔地に代替拠点を設けておられている社も半数以上あるということも付言させていただければと思います。

それからもう1つ、青山委員からの御指摘でございましたけれども、NTTコミュニケーションズとの質疑の中で宿題となっていたものでございます。輻輳対策に必要な投資額につきまして、輻輳をできるだけ避けるために設備を増強すると、どの程度のオーダーで設備投資が必要かということだったかと思えます。これにつきましては、NTTコミュニケーションズに尋ねましたところ、以下のような回答がございましたので、御説明させていただきます。

災害時においては一時的に爆発的にトラフィック量が増加することから、これまでは音声による災害伝言ダイヤル171、それからインターネットを経由して伝言板にアクセスする災害用ブロードバンド伝言板web171などの安否確認等により、輻輳回避を促す対策を実施してきました。さらに人間行動的にも声を聞きたいというのは心理上、避けられないということで、NTTグループではドコモが今月からパケット通信を利用して、安否等を音声のメッセージで伝える災害用音声お届けサービスを提供するなどの輻輳回避対策を推進しておられると。こちらの経費でございませけれども、約10億円ということだそうでございます。加えましてweb171と携帯電話で使用する災害用伝言板との連携も現在検討していると。こちらは検討中であるため、額はまだ未定ですという回答でございました。以上でございます。

【大西座長】 有り難うございました。青山委員、よろしいですか。とりあえず、それで。

【小川委員】 300キロ圏より外に置いているところは21社とおっしゃいましたっけ。これは場所を数えてこられただけですか。というのは、私は今まで何社か大きな企業のバックアップ施設をコンサルでやっているのですが、全然役に立たないところに置いて御満悦だったところがあって、やり直してもらったのがあります。つまり液状化で誰も使えないような場所に持って行って、これがバックアップ施設だといったようなことで済ましてきている巨大企業が何社かありました。そういったところまで見て、それを是としてやっていらっしゃるのか、ただ単に300キロ圏以外に置いているところについて数えてこられたのか。その辺をちょっと伺いたい。すみません。

【北本総合計画課長】 回答申し上げます。前回も御説明しましたように、これは基本的にアンケート調査ということでございまして、私どもが逐一見てカウントしたというものではございません。そういう意味では、私どものアンケートにお答えいただいたものの集計と御理解いただければと思います。

【大西座長】 質問項目は既にバックアップ施設がある場所という質問でしたっけ。

【北本総合計画課長】 バックアップ場所が何処にあるかということで、300キロ圏外ですとか、もう少し近傍にあると。それが複数ある社もございますので、そこも実は複数回答でございます。

【大西座長】 質はわからないということですね。回答した側がそう認識しているということですね。とりあえず。

【小川委員】 有り難うございます。

【大西座長】 それでは以上、前回の積み残し、少し青山委員、物足りないということですが、今検討中という項目も入っているので、数字は今10億円というのしか出てこないということであります。

2. 議事

(1) 諸外国における中枢機能のバックアップの取組

議事に入らせていただきます。議事の1は諸外国における中枢機能のバックアップの取組についてであります。事務局から報告をお願いします。

【松家国土政策企画官】 国土政策局の松家と申します。宜しくお願いいたします。

それでは資料1、諸外国における中枢機能のバックアップの取組について御説明をさせていただきます。表紙をおめくりいただきまして、1枚目ですが、今回アメリカ、カナダ、イギリス、そしてオランダの4カ国について危機管理体制の概要と中枢機能のバックアップの取組状況について調査をいたしましたので、その概要を取りまとめております。私からアメリカとカナダ、そして安川からイギリスとオランダについて説明させていただきます。

まずアメリカについてですけれども、2ページ目をお開きください。アメリカの危機管理体制の概要につきまして、2001年の同時多発テロ、2005年のハリケーン・カトリーナの教訓を踏まえまして、アメリカでは法律や計画、或いは組織の面で強化が図られております。組織面では以前から連邦緊急事態管理庁（FEMA）が、大統領直属の組織として災害対策を担当してございましたけれども、2003年にFEMAそして国境警備、運輸安全、出入国管理、沿岸警備といったもろもろ22の機関を統合いたしまして、国土安全保障省が創設されています。

その際、FEMAについては国土安全保障省の内部組織になったわけですが、ハリケーン・カトリナの教訓からポスト・カトリナ緊急事態管理改革法によりまして、災害の事前準備に関する組織の拡充、或いはFEMA長官の任務の明確化、強化といったことが図られております。現在FEMAには本部の他、全国に10の地域事務所等がありまして、約5千人の職員がいるということで、カトリナ災害以降拡充されてきているということです。また、この他に緊急時に召集される災害時支援要員が約1万2千人登録されております。

3ページ目、緊急事態への対応体制ですが、国土安全保障省の中に国家オペレーションセンターというものがございまして、テロや自然災害を含め、国土安全保障に関わるあらゆる事態について、24時間体制で監視が行われております。緊急事態の情報が入った場合には、その状況に応じて要員を拡充しながら大統領や国土安全保障長官に対する報告が行われているということです。また、州や地方政府の対応能力を超えるような大規模な事態が発生した場合には、連邦政府が支援を行うことになっており、その場合にはFEMAにおいて別途国家応急対応調整センターという組織が設置され、各種の災害対応活動の調整が行われるということです。これらの施設についてはワシントンDCの首都圏の外に同様の機能を継続できる施設が準備されているということです。

1枚おめくりいただきまして4ページ目ですが、アメリカにおける中枢機能のバックアップ体制の概要について整理しております。アメリカにおいてはいかなる事態においても立法、行政、司法の三権からなる立憲政体を維持し、国家の必須機能の継続を確保するため、政府全体の継続体制を整備し、そのための各省庁の業務継続計画、Continuity of Operations (COOP) と呼ばれていますけれども、その計画がつくられております。

継続すべき業務につきましては、各省庁の必須機能を特定するだけでなく、国家の必須機能を大きく8つに整理し、これに直接関わる政府の主要な必須機能を大統領府の調整のもとに特定をしております。これら必須機能につきましては、いかなる事態においても12時間以内に再開をし、30日間は継続できる体制を整備するということとなっております。

指揮命令系統及び要員につきましては、大統領や各省の長官等のリーダーシップについては、継承順位が役職により予め定められております。また代替施設に移動する緊急事態移動要員というものも予め特定をしていると。また、最悪の事態を想定して、省庁の地域事務所等に暫定的に権限を委譲するといった計画も整備されているということでした。

代替施設につきましては、先程のオペレーションセンターの例にもありますように、各省庁においてワシントン DCの首都圏外に代替施設を確保するという事となっております。代替施設につきましては、首都圏との同時被災の可能性が低いこと、或いは電力などが本部と異なる供給エリアにあることなどの条件を考慮するという事となっております。多くの場合には各省庁の既存施設が利用されているということですが、その他テレワークの活用等もなされているということです。

情報につきましては、平時と同様の通信能力の確保が緊急時にも求められておりまして、重要データの保護や代替施設での重要データへのアクセスの確保ということが考慮されています。

その他、これらの業務継続体制への移行準備ということのために4段階の緊急事態レベルの設定や常時の状況把握がなされており、また、平時から継続的な研修、訓練が行われているということです。

5ページ目以降はバックアップ体制の各項目ごとの基本的な方針を整理しています。ポイントのみ御紹介をさせていただきます。まず基本的な枠組みですが、冷戦終了後90年代から自然災害やテロなどあらゆる事態を想定して、大統領のリーダーシップのもとで業務継続体制を強化してきております。現行の体制といたしましては、2007年の5月に「国家継続政策」と題する大統領令が出されておりまして、政策枠組みが示されております。順次、その実行のための計画や各省庁が実施するためのガイドラインが作られております。その大きな考え方ですが、業務継続を一部の特殊な活動ととらえるのではなく、政府全体で推進する体制をつくり、日常業務の中に優良な業務慣行、Good Business Practiceという形で取り込んでいく、また、業務継続の文化として定着させていくということが大きなバックグラウンドであります。具体的には大統領府に国家業務継続調整官というポストを設置し、また、国土安全保障長官がリーダーシップを執りながら、各省庁においても業務継続調整官という責任者を置いて、業務継続を推進する体制を作っております。

6ページ目ですが、業務継続計画を作成するに当たっては、まずいかなる事態でも継続すべき必須機能を特定することが重要とされております。中でも先程申し上げました国家の必須機能といたしましては、6ページの真ん中に書いてありますが、立憲政体の継続、リーダーシップの確保、防衛、外交、犯罪に対する法の執行、危機管理、経済・金融のシステムの安定、国民の健康、安全、福祉の確保といった8つの機能を掲げまして、

それに直接関わる政府の主要な必須機能を大統領府のリーダーシップのもとで特定する作業も行われています。また、これらの必須機能の継続に関しましては、各省庁単独ではなくて、立法、司法も含めた三権、州、地方等の政府、そしてエネルギーとか金融、IT、通信、交通等の重要インフラを担う民間事業者とのパートナーシップの重要性が強調されております。

7ページ目ですけれども、こうした必須機能の継続を確保するためのバックアップ体制の要素といたしましては、リーダーシップ、要員、施設、通信の4つの柱を確保するということとなっております。これらからなる業務継続能力は常時、計画、研修・訓練、評価、計画見直しのサイクルの中で、充実・強化をしていくということとなっております。

8ページ目ですけれども、指揮命令系統と要員について整理しています。特に大統領につきましましては、以前小川委員からも御紹介いただいた通りですが、憲法や大統領継承法という法律によりまして、18位まで継承順位が決まっています。この中には議会関係者も副大統領の次の継承順位として位置しておりまして、その後に各省の長官が省の設置が古い順番に位置づけられているということです。なお、これらにつきましましてはその妥当性を疑問視するような問題点も一部指摘されておるということです。また、各省長官等のリーダーシップの継承順位につきましても、ガイドラインにおいては、第3順位まで、また、地理的な分散を考慮しながら役職で決めるよう推奨されております。さらに本部のリーダーシップや要員が欠けるといったような壊滅的な被害を想定して、本来の要員、組織から通常の指揮命令系統とは異なる他の部署の要員、施設、具体的には省庁の地域事務所等に暫定的に権限を委譲するようなDevolutionと呼ばれる計画も準備されておるということです。

9ページ目ですけれども、代替施設につきましましては、先程申し上げた既存施設の最大限の活用、或いは災害の危険が小さいところ、本部とは異なる電力グリッドであることなどの他に、十分な業務スペース、或いは宿泊施設、輸送手段、通信能力、物理的な安全や情報の安全、30日間業務を継続できる食料や水などの生活支援といったことが考慮されるということとなっております。また、アメリカではコールドサイトという概念設定はなされておらずに、多くの場合、予め決まっている緊急事態の際の移動要員が本部から代替施設に移動することが想定されておりまして、ウォームサイトといったことが多いということのようです。以上がアメリカでございます。

次に10ページをおめぐりいただきまして、カナダについてまとめています。危機管理体制につきましましては、アメリカの隣国としての強い同盟関係もありまして、2001年の米国の

同時多発テロを契機といたしまして、法律や組織体制について強化がなされています。2003年にはアメリカの国土安全保障省を参考にして、公共安全省という新しい省を設置した他、2007年には緊急事態管理法としてあらゆる災害に対処するための包括的な法律を制定し、各種の政策、計画を整備してきております。また、枢密院事務局という日本で言えば内閣官房の中核的な組織においては、首相や内閣に対する重要事項について政策的な支援を行っているところですが、その中で国家安全保障を担っており、立憲政体の継続を確保するための準備も行っております。

11ページ目は緊急事態の対応体制ですが、公共安全省の中に政府オペレーションセンターというものがあり、緊急事態に関する24時間体制の監視等が行われています。東日本大震災に際しても、即時の活動が行われ、カナダからの支援のあり方について検討がなされたということです。

12ページ目、カナダのバックアップ体制の概要についてですが、公共安全省におきまして、各省庁等が定める業務継続計画のためのガイドラインを作成しております。継続すべき業務につきましては、最低限継続すべきレベル或いは最大限許容される中断時間といったものを考慮いたしまして、業務の洗い出し、優先順位づけを行うということが大事だというふうになっております。また、行政の中でも枢要な内閣の中核機能や、国会、司法の三権につきましては、国会議事堂であるとか、官邸、連邦最高裁等が集中している地域が壊滅的な被害を受けた場合には、そういう事態も想定して継続体制を確保する準備を進めているということで、三権それぞれ独立性を持って計画を進めているということです。また、内閣の中核機能につきましてはアメリカ同様に12時間以内の業務の回復、30日間の継続といったようなことが目標とされているということです。

カナダの首相の継承順位ですが、カナダはイギリス連邦の加盟国であり、国家元首である英国国王の代理である総督という立場の方がおられ、その方が首相を選ぶということになっているようです。その際には政権与党の助言や閣僚としての経歴の長さといったことが考慮されるということのようです。

また、代替施設につきましては、コールドサイト、ウォームサイト、ホットサイトの概念も考えられておまして、業務の内容やリスク、最大限許容される停止時間、或いはコストの面等を考慮して決められているということです。以上カナダについて御説明させていただきました。

【安川課長補佐】 国土交通省の安川と申します。私から英国及びオランダの危機管理

体制、及びそのバックアップ体制の概要について説明させていただきます。

まず13ページでございますが、イギリスにおける危機管理体制の概要でございます。イギリスにおける行政内での危機管理対応の中心となる組織と申しますのは、この民間緊急事態事務局という組織でございます、内閣府の中でございます。この民間緊急事態事務局は政府全体で危機管理を行う時には事務局として対応するというような組織でございます。本組織は平時には、いわゆる危機管理、緊急対応の体制の整理であったり、或いはイギリス国内における長期、短期のリスク評価を行っているところでございます。なお、イギリスにおきましては、現在考えられているリスクはインフルエンザ、沿岸洪水、火山噴火、テロをトップのリスクと考えているというところでございます。あとその他緊急危機管理体制といたしまして、重要インフラを9つ指定しております。それぞれ各省庁がリスク評価及び必要な計画を立てているというところでございます。

おめぐりいただきまして、14ページでございますが、英国における緊急事態対応体制の概要でございます。左側の図を見ていただければと思いますが、緊急事態におきましては、首相官邸内に内閣府ブリーフィンググループ、略してCOBRといわれる組織が立ち上がります。そこで事態対応を行うことになっております。この組織については、その下にございますStrategy Group、或いはCivil Contingencies Committeeと呼ばれる、これは大臣、或いは各省高官からなる組織が立ち上がります。これを支える組織として、先程説明しました民間緊急事態委員会がSituation Cellとしてサポートをするというところでございます。ここで事務局作業として情報収集或いはブリーフィングの資料作成を行っているということでございます。

15ページでございますが、英国における中枢機能のバックアップ体制の概要でございます。英国においては非常に公開の情報が限定されていることもございまして、情報が少なくなっておりますが、特に代替拠点について申しますと、この内閣府ブリーフィンググループですね。いわゆる緊急事態のコントロールタワーとなる組織については、現在ロンドンの官庁街にございますけれども、これの代替拠点もロンドンの官庁街に用意をされているというところでございます。場所は公表できないというところでございます。

その他、ロンドンの内外に冷戦時代に整備した防空壕がございまして、これらの施設は内閣府のブリーフィンググループだったり、或いは他の省の業務を継続するスペースがあるというところでございますが、これも数と場所については公にできないというところでございました。

その他、イギリスの政府機関についても少し情報を収集しております、運輸省或いは道路庁というところにも情報収集をしております。代替施設について申しますと、運輸省についてはオペレーションルーム、危機対応室というのはロンドンの庁舎の地下にありますけれども、その代替拠点についてはロンドン市外に確保しているというところがございます。ちょっとこれも場所については公にできないというところがございます。

17ページをおめくりいただきまして、地方行政機関といたしまして、ロンドンの消防と、あとロンドン市のシティ区にも情報収集をいたしました。代替施設につきましては、両組織ともそれぞれの行政区内に用意をしているというところがございます。

次のページ、18ページ、参考でございます。運輸省であったり、或いはロンドンの地方公共団体にバックアップのことを聞きますと、BS基準といわれる基準に沿って策定をしているということでございますので、簡単に整理をしております。イギリスにおいては英国規格協会における基準BS25999というものがございまして、これは業務継続計画に関する基準でございますが、官庁、企業ともに対象としたものでございます。このBSにおいては、業務継続に関する考慮事項ということで、幾つかの考慮すべき事項が挙げられております。例えば代替施設について申しますと、下の表の真ん中にありますけれども、以下のようなことを想定して、戦略を立案しなさいということが書かれているところがございます。

では、19ページでございますが、オランダにおける危機管理体制の概要でございます。オランダにおきまして、行政内で危機対応をするところは安全保障省の中にごございます国家危機管理センターというところがございます。ここも政府全体として危機管理に対応する時も事務局となって機能する場所でございます。この国家危機管理センターでございますが、平時においてはイギリスと同じようにオランダ国内の長期、中期のリスク評価を行っているところがございます。なおオランダにおいては現在トップリスクと考えているものは産業災害、テロ、インフルエンザ、サイバーテロとのことでございます。

20ページでございますが、オランダの緊急事態対応体制の概要でございます。この左の図を見ていただきますと、いわゆる閣僚級からなるMCCBといわれる組織、或いは各省の高官からなるICCBというコントロールタワーが設置されます。これをサポートする組織として、国家危機管理センター、NCCというものがございまして、情報収集であったり、或いは情報の整理を行うという体制になっております。

おめくりいただきまして、21ページでございますが、オランダにおける中枢機能のバ

バックアップ体制の概要でございます。ここもちょっと公開情報が限定されているというところでございます。その中でございますけれども、代替施設について御紹介いたします。オランダにおきましては、ハーグ市が行政の都市となっております。これまで紹介してきましたいわゆる行政組織というのは全てハーグ市内にございます。その危機管理対応を行う国家危機管理センター等については安全保障省内にあるのですけれども、その代替拠点についても同じくその安全保障省の地下に用意されているということでございます。またその他ハーグ市内の官庁街に別の代替拠点を探しているというところでございます。

あと最後でございますが、国土交通省とよく似た業務をやっているというところで、インフラ環境省というところの情報も収集しておりますが、このインフラ環境省というのは交通であったり、水管理とかを所管している省庁でございます。このインフラ環境省におきます代替拠点ですけれども、省の危機管理センターというのはハーグの官庁街にございますが、そのバックアップ拠点も同じくそのハーグ市内にある防衛省の施設内に1つと、もう1つは少し高台になっているユトレヒト市内に確保しているというところでございます。

あとインフラ環境省については、もう1つ参考ですけれども、その他といたしまして、水からの脅威が非常に大きいという国でございますけれども、国のほうで防潮堤等を管理しております。例えばマエストラント水門につきましては、例えば防潮堤をあけ閉めする電源については、2つの電気のネットワークにつながっておりますし、あとその他非常用電源燃料というのも7日間用意をしているということで、バックアップ体制をしいているということでございます。以上でございます。

【大西座長】 有り難うございました。それでは今の報告に対して御質問、御意見いただきたいと思いますが、報告中、イギリスのCivil Contingencies Committeeとか、これを民間緊急事態事務局と訳されていたけれども、民間よりも国内と言うほうがいいのではないですかね。多分戦争以外のことをやっているのだと思うのですよね。だから国内と訳した方が。

民間というと、何か政府に何でそういうものがあるのかという感じになるので。多分そういう意味だと思います。

【安川課長補佐】 そうですね。軍事の対極にあるもだということですか。

【大西座長】 テロなども含んでいるので、非軍事というわけでもない。特に日本語の語感とするとテロは入るかどうかというふうになるので。国内緊急事態とかそういうふう

にやった方がいいのかなという気はします。まあちょっと検討してみてください。

どうぞ、お願いします。

【青山委員】 有り難うございました。一言コメントしておきたいと思うのですが、私、2005年のカトリーナ災害の後、フォード財団のプロジェクトで10回ほどニューオーリンズにいろいろ調べに行ったことがあるのですが、要はカトリーナが襲った時に、なぜニューオーリンズだけ大勢の人が犠牲になったかという原因調査なのですけれども、その時、FEMAその他の現地スタッフの共通の考えとして、2001年の9.11の後の、特に3年かけてやったアメリカ連邦議会の報告書の中で、FBIとかCIAがそれぞれ個別情報は豊富に持っていますがその情報がインテグレーションされていなかったという指摘があったのに対して、それがカトリーナの時に生きていなかったと。それをまた反省して、ここに記載されていますけれども、ポスト・カトリーナ法だとか、NRFだとかいろいろなことをやったけれども、それは組織間の情報連絡体制を決めただけであって、国家の中枢管理機能がいかに断片情報、個別情報をインテグレーションするかということについての強化はまだなされていないという反省がありました。アメリカのことはどうでもいいのですけれども、でもこの検討会についていうと、矢張り代替拠点を設けた場合にそこにおいていかに中枢管理機能を発揮するかということが課題だということを指摘しておきたいと思えます。

【大西座長】 他にありますか。どうぞ。

【河田委員】 2001年にニューヨーク同時多発テロがあった時、私、政府の調査団の団長で行ったのですが、勿論これFEMAが出てやったのですけれども、実は一番黒子になって活躍したのが矢張り州なのです。当時のパタキ州知事がとても活躍された。でも御本人は表に出なかったのがわかっていまして、当時のニューヨーク市長が随分前面に出てやられたのですが、実際にはそういう州が非常にインターフェースになって、勿論FEMAがニューヨークのマンハッタンに出先を持ってきて一元的に管理したのですけれども、実はあの当時の被災者が随分ニューヨーク市以外のところにおられるということで、ニューではジーとか、ニューヨーク州の知事といいますか、そういう州も結構働いていまして、ですから決して一元的にこうぴしっとやっているといいますか、それをサポートするところが結構あるということも矢張り承知しておく必要があると。ですから我が国でも首都機能の何とかということ、矢張り東京都の役割はとても大きいと考えていいと思うのですが。

【大西座長】 他にありますか。よろしいでしょうか。はい、どうぞ。

【小川委員】 大変わかりやすい御説明有り難うございました。ただ、このアメリカが入ってくるというのは当然なのだけれども、他の国について選ばれた何か根拠はどういうことなのでしょう。カナダであるとか。イギリスは若干参考になるかなと思うのですが、オランダであるとか。もうちょっと他の国に目が向いてもおかしくないところがあるのですけれども。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【松家国土政策企画官】 バックアップ体制についてなかなか情報が得にくかったというのが正直なところですが、カナダにつきましては、御説明した通り、アメリカに習って法律なり制度なりが新しくなっているということと、議院内閣制なので日本にも参考になるかなということで調査をしたということでございます。あとヨーロッパの諸国ということで、イギリスについてはいろいろなテロの脅威も含めて首都に対する脅威があるということ、英語圏でもあるということで、情報の得られやすさから選んでございます。またオランダにつきましても、自然災害の面での脅威といったことも参考になるのではないかとということで選ばせていただきました。その他の国についても情報収集に努めたのですが、なかなか有意義な情報が得られなかったということで、今回はこの4カ国について報告をさせていただきました。

【大西座長】 1つは議院内閣制ということですかね。アメリカが違うのだけれども、アメリカは一応別枠で参考にしたということですかね。何処かいい例が他にもありますか。もう今年度予算がないと思うけど。

【河田委員】 ドイツのやつ、調べたことがあるのですけれども。ドイツは東西合併した時に、実はベルリンに全部持っていったわけではないのですよね。ボンにも結構置いてありましてね。その辺バックアップかどうかは別なのですが、一極には集めていないというのはドイツの場合言えると思うのです。それと矢張り連邦政府ですので、結構州の意思決定の範囲が大きいということもドイツの特徴だと思います。例えばハンブルクなどはハンブルク州が矢張り非常に大きな力を持っているといいますか、連邦政府はそれをバックアップするという、州が活動中心で、連邦政府がバックアップするという形になっていると映っております。

【大西座長】 他にありませんでしょうか。よろしいですか。どうぞ。

【池田委員】 大変調べていただいて結構だったと思うのですけれども。今回の会議のキーワードは矢張り地震だろうと思うのですよね。地震、津波。ですから、これに対する

中枢機能の問題というのに重点を置いているところは何処かという観点で言えば、アメリカは何でもありですよ。だからアメリカさんは一番参考になるのではないかと私は思うのです。英国など地震など起きないのかなと。オランダなどあれは洪水だけであるという感じですよ。見ていますとね。ですから今回のバックグラウンドから考えて、矢張り大自然災害、特にここ東京は皆さん一生懸命やっているのは、4年以内に70%の確率で起きると警告されたものだから、一生懸命皆やり出したので、取り敢えずそこに1つ焦点を合わせたような進め方をしてくれればスピード感が出ると思います。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小川委員】 私は災害中心にこれを考えていくことは基本的に賛成なのですが、矢張りテロについて備えが日本の場合非常に遅れていると。先日もちょっと頼まれまして、ある原子力発電所を半日間全部、担当専務と、それから原子力発電所長と一緒にチェックして歩いたのですけれども、矢張りテロに対しては脆弱です。全電源喪失、それも恐らく数分以内だと思いました。私が見てもね。だからプロが見るともっと簡単なのでしょう。だからそういったことを意識して、きちっとやっていくということが視野に入ってもいいのかなとちょっと思っています。その辺はいかがでしょうか。

【大西座長】 今の点はこの検討会の守備範囲ということにも関わるとは思います。事務局の方で整理があったら。はい、お願いします。

【北本総合計画課長】 第1回の時のこの検討会のスコープでもお話し申し上げましたけれども、必ずしも自然災害だけにここでは限ることではなくて、逆に言いますと何かある特定の被害想定をした上でのバックアップということではなく、自然災害或いは、先生がおっしゃいましたようなテロとか、そういったこと。何らかの理由で東京で機能が不可能になった、或いは非常に困難になったということを前提に御議論いただいているということでございます。ただ、先生もおっしゃいましたけれども、非常に巨大かつ広域的な、特に地震でございますが、これは予告なく来るという意味合いからはこの会議の中でも最悪の事態を想定しろということで、委員の先生方からも御指摘がございましたけれども、そういう中では1つのイメージとして広域巨大地震というのはあるのかなと思いますが、基本的にはこの検討会では特に特定しているということではないと理解してございます。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【指田委員】 どうしてもハザードの議論が出てきてしまうのですけれども、今の資料で18ページですね。イギリスでBS25999を使っているというのが説明されているのですけ

れども、今、事業継続計画BCPに関する国際標準規格が議論されまして、このBS25999だけではなくて、日本の規格案とか各国のいろいろなものを持ち寄りまして、今度国際標準規格ISO22301ができる途中でありまして、現在加盟国の投票中です。早ければ今年の夏には国際標準規格になります。この事業継続計画の規格の考え方がこの18ページのところで丁度よく出ていまして、代替施設を考えることがBCPの考え方なのですが、「通常の職場が使用できない場合を想定し」というところがポイントになっていまして、その原因は問わないのですね。ですからここがテロであっても、洪水であっても、地震であっても、火山噴火であっても。日本にはこの災害は、全部あると思いますけれども、何らかの形でこの霞ヶ関が使えないことを想定し、いかに備えるかを考えていくというのが非常に重要です。そういう意味でそれを先取りしているこのBS25999というイギリスの考え方というのは参考になると思います。

【大西座長】 今の議論に関連して、ちょっと私が気になっているのは、通常の職場が使用できない場合というのはその通りで、包括的な想定だと思いますけれども、テロの場合には狙って攻撃するケースがあるわけですね。そうすると、代替施設がわかっている場合に、代替施設が全部狙われるという、例えば政府の中枢を襲うという場合ですね。そういう可能性もあるので、何か通常の災害の場合はそういう意図的なことはないので、例えば同時被災しないという概念が地理的な関係で成立すると思うのですが、テロを考えるとその辺を少し別な角度で考えないといけないという問題があるかと思えますね。

【小川委員】 ちょっと言葉足していいですか。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 テロを視野に入れたらいいというのは、テロで全部カバーできるということではないのです。ただ原子力発電所の全電源喪失というのは、同時多発テロの後、アメリカがどうやって防ぐかというテロ対策をやる中で、日本にも伝わっていたわけです。それを電力会社などと情報共有をしなかった原子力安全・保安院の問題が問われているわけですが、そのテロ対策をやっておけば福島第一原発の全電源喪失という問題は違う展開になっただろうという指摘は専門家が一致しているところなのですね。だからそういったところで、矢張り視野の中に入れておく。必ずしもテロで全部をカバーするというわけではないのですが、その辺はあってもいいのかなと思っております。以上です。

【河田委員】 もう1ついいですか。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【河田委員】 アメリカの場合、忘れ去られているのは、実は災害に関してはロータス・ノートという共通ソフトが軍も連邦政府もFEMAも市も全部使っているということなのですね。ですから例えばノースリッジ地震が起こった時に、パサデナに本部ができたのですが、そこに実はFEMAもオレンジ郡、カウンティの職員も、それからロサンゼルス市の担当も入って、同じコンピューターソフトを使っているのです。それ、皆自分たちが持ってきているコンピューターなのですね。そのOSが一緒なものだから、簡単に乗り入れができるという、そういうソフト面の統一性が矢張り規模が大きくなればなるほど何処うということとはとても重要で、我が国の場合は全部ばらばらですので、情報の共有化が非常にしづらいところがあって、その辺どういいますか、基本的なところは共通のものを持つという姿勢がとても大事ではないかと思えます。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【荒井委員】 この調べていただいたのを拝見して、1つよくのみ定めないところがあって、例えば最初のアメリカの例だとワシントンD.C.の圏外という言い方をしていますが、それだと例えば東海岸の中の何処かぐらいなのか、或いは西海岸まで持っていけというような程度なのか。或いは真ん中のデンバーとかに持っていけというようなスケールで考えているのかどうなのでしょうか。それとも、ワシントンD.C.の町の官庁街のところは狭いですよね。その外にあればいい程度に考えているのか。地理的なスケールをどのように考えているかよく理解できないところがあります。国によっても違うでしょうが、例えば同じ官庁街の中にバックアップを作るとするのは、地震災害のことを考えたら、何でそのようなことをするのだろうと思ってしまいますよね。勿論テロだったら意味があるかもしれない。そういう意味でいうと、ここで整理していただいたものが、どのような事態を想定して、どのような対応を考えているのかを対応させて整理してみないと、よく理解できないという感じがするのです。

その点でいうと、もう1つよくわからない点があって、これはこの後の議題にも関わると思うのですが、この後示される二次とりまとめの案の中に業務継続の中で危機対応業務と一般継続重要業務の2つの業務を考えると定義されていると思うのですがけれども、つまり、維持するという話と、こういう事態だから何とかとにかくお互いに協力して何か新しい対応をしなければいけないということに対する対応です。これらは、ここの中では恐らく両方含むだろうけれども、どのようなウエートで考慮されていて、この体制が考えられているのかはちょっとよくわからないのです。その辺は少し感触でもあったらお聞か

せいただければと思うのですが。

【大西座長】 後段の方はこの後すぐ議論するので。

【荒井委員】 そうですね。そちらと対応しています。

【大西座長】 前段のところは何かわかりますかね。危機の種類とこのバックアップとの関係。

【松家国土政策企画官】 アメリカにつきましては、メインはテロ対策が中心だと思われかもしれませんが、いろいろな災害に対応できるような仕組みを作っているということ。特にテロ対策ということだと、代替施設についての特定できるような情報はなかなか入手が難しいところですが、基本的にはワシントン DCの首都圏というのはイメージとしては、35マイルぐらい、50キロ半径ぐらいのところがイメージされているようでございます。そういったところから、緊急時には基本的には本部の人が予め移動要員として指定されているということで、車社会ですので車で行ける範囲のところが想定されているのではないかと思います。

ただ、いろいろな事態に対応できるように、1カ所に特定するというよりか、いろいろな場所、既存施設を中心にいろいろなケースを想定しながらいかにでも対応できるようにということを考えているようです。あと、距離が重要ではなくて、施設の安全性とか、電力の供給網が同じでないとか、そういう機能面の配慮が中心になされているという印象を受けました。

【大西座長】 まだ質問があると思うのですが、ちょっと時間の関係で次の二次とりまとめ案についてその中で恐らく関係する御質問だと思いますので、出させていただきたいと思います。よろしいですか、そういうことで。小川先生。

【小川委員】 はい。

(2) 二次とりまとめ案について

【大西座長】 それでは議事2に移ります。二次とりまとめ案について、北本課長から報告をお願いします。

【北本総合計画課長】 それでは御説明申し上げます。今回の二次とりまとめ案でございますけれども、資料としては3種類配付させていただいております。資料2-1が本体でございます、資料2-2が概要、それから資料2-3が資料編といいまして、資料編はこれまでの提出させていただいておりますような資料を取りまとめたということでござ

いますので、説明を省略させていただきます。

資料2-2を先にちょっと御覧いただきまして、この二次とりまとめの全体の概要とい
いますか、構成を御覧いただければと思います。これは一次とりまとめ案と全体の構成は
大きく変わってございません。一番最初の時計文字の1番が検討の背景ということで、中
枢機能のバックアップの必要性について記述してございます。それから時計文字の2番が
本検討会の目的とスコープ、それから時計文字の3番がバックアップ体制の構築に関する
論点と考え方ということで、内容的にはこの3番のところが中心かと考えてございます。
それから大きな4番目が今後の推進についてということで、こちらのほう、若干一次とり
まとめ案から書き加えた部分がございます。それから5番ということで、別途検討される
べき論点という整理でございます。

それでは恐縮ですが、資料2-1に従いまして、簡単に概略を御説明させていただき
たいと思います。表紙をおめくりいただきまして、1枚目は「はじめに」ということ
です、省略させていただきます。下の方に構成がございます。

それでは2ページを御覧いただきたいと思います。2ページから時計文字の1番、検討
の背景ということでございます。(1)東日本大震災の教訓ということで、災害に上限な
しということ、或いは減災という発想が改めて認識されたということ。それから各種機能
の代替性・多重性の確保の重要性が認識されたということ。

それから3ページ目でございますけれども、(2)といたしまして、中枢機能の東京一
極集中構造の脆弱性ということで、中枢機能の東京一極集中構造が見られるということ。
それから東京圏は様々な災害に見舞われてきた。さらにはマグニチュード7クラスの首都
直下地震については発生確率が今後30年間で70%とされており、その切迫性が指摘されて
いるということ。それから行政中枢機能、中央省庁におけるバックアップの現状といたし
まして、現状では東京特区部または東京近郊に置かれているというのが現状だとい
うことでございます。

それから(3)国の中枢機能の継続は国家存立に関わる問題ということで、非常時こそ
国のリーダーシップが不可欠だということ。それから4ページでございますけれども、安
全・安心なくして国の持続的な成長・繁栄なしということ。それから国の中枢機能の継続
は国としての信頼性の問題だということで、例えばその3段落目でございますけれども、
非常事態発生時においても国の中枢機能の継続は確保され、国としてのリーダーシップ、
事態を掌握し、対処し得る体制が確保されていること、国内外に迅速かつ明確に情報発信

することが危機管理の要諦であるといったことも指摘させていただいてございます。

こういったことを受けまして、（４）東京圏の中核機能のバックアップ体制の構築が喫緊の課題だということでございます。その１つが東京圏の中核機能の継続は国民的課題ということで、東京圏が被災するわけですけれども、東京圏の被災地のみならず、これは全国的な課題ではないかということを書いてございます。それから５ページに移りまして、東京圏の防災性の向上とバックアップは車の両輪ということで、東京圏の防災性の向上を図る早期復旧戦略と併せて、中核機能を東京圏以外で一時的に代替するバックアップ体制を構築する代替戦略が必要だということを書いております。そうしまして、国民、企業の意識・行動とバックアップ体制構築の緊急性ということで、最近の世論調査等におきましても、約９割の方々がその必要性を感じておられると。或いは民間企業の中には代替拠点を設けている企業も少なからずあるということで、東京圏の中核機能バックアップ体制を構築するのが喫緊の課題であるということを書いてございます。

それから時計文字の２番の本検討会の目的とスコープでございますけれども、こちらのほうは何度も御説明させていただいてございますけれども、本検討会の目的といいますのは、バックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示することを目的とするということ。それからバックアップ場所として、特定の地域の選択を行うなど具体的な検討は行わないということ。

それからスコープでございますけれども、こちらは何度も御説明してございますが、東京圏の中核機能、いろいろな機能がございまして、本検討会ではこのうち行政の中核機能を中心に検討するという。それからバックアップの定義。これは省略いたします。それから非常事態の発生原因は先程申し上げた通りでございます。

そうしまして、時計文字の３番、バックアップ体制の構築に関する論点と考え方というところでございます。論点の１番目がバックアップ体制の構築に関する検討のアウトラインということで、何をどのような順序で検討すべきかという点でございます。

（１）のバックアップ体制の構築に向けた検討内容・検討順序の考え方ということでございますけれども、こちらは基本的に一次とりまとめ案と変わってございませぬが、７ページのところに小さな時計文字で示してございますが、バックアップすべき業務をまず特定し、その後その業務に必要な資源を特定すると。資源のあるべき準備体制、スタンバイ状態を検討する。それを踏まえてバックアップ場所の要件等を検討すると。バックアップ体制の移行の判断、手続、その上でさらに具体化に向けた検討を行い法整備等へというこ

とでございます。この7ページの上の方にちょっと書いてございますが実際の検討に当たりましては、この順序ではあるのしょうけれども、フィードバックするということが現実的にはあるのではないかとということも書かせていただいております。

それから(2)の全般的な留意事項ということでございますけれども、1つは最悪の事態を想定するということで、具体的には内閣や国会の機能が全て働かなくなることまでを考える必要があるという御指摘もございましたので、記載してございます。

それから検討に当たりましては関係機関の連携が重要だということ。それからシナリオ、シミュレーションによる具体的な検討が必要だということで、その業務を誰が誰の指示を受けて、何処にある施設・設備等を用いて、誰と連絡をとり合いながら行うのかといったシミュレーションを行いながら、具体的な検討が必要だということも書かせていただいております。

それから過去の災害の教訓から将来に備えるという発想が必要だということも書かせていただいております。

そして8ページでございますが、論点の2番目でございます。どういう業務をバックアップすべきかと。そういう業務の論点でございます。まず業務の考え方でございますけれども、先程もちょうと話に出ましたが、行政中枢機能のバックアップすべき業務を考えるに当たりましては、危機対応業務と一般継続重要業務の2種類に分けて整理することが考えられるのではないかと。そしてバックアップすべき業務の範囲につきましては、危機発生からより短い時間内に行うべき業務をより優先するとすれば、業務継続計画におけますRTOの考え方というのを援用できるのではないかとということを書かせていただいております。このため各府省の業務継続計画のRTOごとの業務の洗い出し、精査が必要であるということですが、あわせて最悪の事態を想定した場合には、大きな制約が生じる中で最低限の中枢機能の継続を確実なものとするためには、バックアップすべき業務の選択と集中により何を優先するか、厳しい検討が必要となるということも書かせていただいております。

それから9ページでございますけれども、被災地またはその近傍で行われるべき業務との整理と連携ということで、たとえ最悪の事態であったとしても、被災地或いはできる限りその近傍で行われるべき業務も少なくないだろうということで、そのような業務と東京圏外のバックアップ先で行うことが望ましい、或いはその可能な業務の整理、或いは連携のあり方について、検討が必要だということも書かせていただいております。それ

から（２）のバックアップすべき業務の検討に当たっての留意事項ということでございますけれども、業務の見える化が重要だという御指摘がございましたので書かせていただいております。誰がいつまでにこれこれができることとして具体的に整理する必要があるということでございます。それから費用対効果の検討ということで、全ての業務をバックアップすることができないということですので、何処までの業務をバックアップするかについて要するコストも勘案しながら検討する必要があるということも書いてございます。

それから整合性に関する留意事項でございますけれども、中枢機能の相互依存関係ということで、10ページでございますが、個々の主体による検討のみならず、ネットワークとして機能しているということですので、それ全体として機能するための総合的な視点からの検討が求められるということでございます。それから当然ですが、中央省庁間の整合性というものもとる必要があるということもございます。

それから3番目でございますが、バックアップすべき業務の実施に必要な資源ということで、業務の実施に何が必要かということでございます。（１）としまして、バックアップすべき業務の実施に必要な資源の考え方ということで、必要な資源としては大別いたしますと、指揮命令系統、それから要員、それから施設・設備、情報という4つを記載してございます。

個々の資源の考え方とバックアップ体制の構築などの留意事項が11ページの（２）のところでございます。まず指揮命令系統でございますけれども、継承される者は役職で定める必要があるということ。それから最悪の事態を想定しまして、指揮命令権者等の安否が確認できないケースも含めた明瞭な継承手続が必要ではないかということも書いてございます。また、指揮命令権者及びその継承される者全員が常に同時被災しない方策についての検討も必要ではないかということも書いてございます。それからバックアップ場所と東京圏との間の指揮命令系統と連絡網の確立が不可欠だということも記載してございます。

それから次の要員でございますが、まずは業務担当職員の確保ということでございまして、バックアップすべき業務の内容に即した必要な業務担当職員の確保、それから民間サポート要員の確保ということで、例えばシステムエンジニアといった高度な専門性を有する人材の確保も重要だということが書いてございます。

それから次のページ、12ページでございますけれども、施設・設備でございます。業務に必要な施設・設備の確保ということで、必要な業務の業務スペース、それから通信施設・機器、事務機器、電源、燃料、食料・飲料水等ということで書いてございます。

それから次の段落のところが特に情報について書いてございますけれども、情報収集・伝達・発信機能を全国レベルのネットワークとして確保することは極めて重要ということで、バックアップ場所においても瞬時にこれが機能するような防災無線等の情報通信インフラが利用可能な環境が求められるのではないかと書いてございます。それから社会インフラ・ライフラインの確保についても記載してございます。

それから情報でございまして、業務関連情報のバックアップへの確実なアクセスの確保の必要性を書いてございます。それからインターネットにつきましても、13ページの上のほうですが、バックアップ場所においてインターネット上の情報にアクセスできるようにするための対策が必要だということも書いてございます。

それから4点目でございますが、バックアップに必要な資源のあるべき準備体制ということで、平時の体制はいかにあるべきかという点でございます。こちらも一次とりまとめ案の時も出ささせていただいてございましたけれども、3類型を基本として検討することが考えられるのではないかとということでホットスタンバイ、ウォームスタンバイ、コールドスタンバイ、それぞれ代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営されている状態、これがホットスタンバイでございますが、ウォームスタンバイは代替要員、施設・設備とも確保されているけれども、平時は代替要員は別の業務を行って、代替施設・設備も一定の条件のもとで別の用途での使用を認められているという状態ということでございます。それからコールドスタンバイが、施設・設備は確保されているけれども、要員はいないと。東京の要員の到着を待つて、バックアップ業務が開始される状態。こういう類型を基本に考えることができるのではないかと書いてございます。

ただ(2)の留意事項のところの最初のところでございますけれども、バックアップする業務全てが一律にいずれかの類型であるという必要はなくて、この3類型を参考にしながら業務ごとに、業務の性格ですとか、RTOに基づく優先度等に即しまして、またバックアップに必要な資源の存在ですとか、東京との時間距離等を勘案して適切に選択することになるだろうと書いてございます。

例えばということで、幾つか書いてございますけれども、例えば13ページの下から2行目のところでございますが、東京においても平時から24時間体制で行われ、RTOとしても即座に復旧・開始が求められるような優先度の高い業務につきましては、ホットスタンバイが望ましい。少なくともウォームスタンバイが必要ではないかという例示を書いてございます。

それから各府省間の整合性に留意が必要だということ。それから費用対効果の観点でございすけれども、要員とか施設・設備等の必要な資源の平時の維持管理のあり方についても検証した上で、費用対効果の観点を考慮してその形態を決める必要があるのではないかと書いてございす。

それから5番目でございますが、バックアップ場所等の要件ということでございす。その考え方といたしましては、幾つか書いてございすけれども、1つは東京圏との同時被災の可能性が低いということでございす。これは15ページの2つ目の段落にもありますように、東京圏の被災により例えば電力供給の制限が他圏域に及ぶ場合があるだろうということで、同時被災というものを直接的な被害のみにとらえることなく、間接的に影響が及ぶ場合も考慮に入れる必要があるだろうということを書いてございす。

それから災害の蓋然性が低いということ。それから東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であることとございす。それから代替要員が必要数確保できることで、バックアップ体制移行時には国の行政中枢機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が必要数確保できなければならないのではないかと書いてございす。それから活用し得る既存の代替施設・設備等が多く存在することとございす。これも検討会で何度も御指摘があったかと思いますが、可能な限り早期かつ低コストでバックアップ体制を構築するという観点からは、バックアップ業務の実施に活用し得る執務室、会議室等の既存施設・設備が存在しているということも重要な要件だろうと。例えば自然災害等により被災した場合に、現地対策本部として使用されることになっている施設も現実的な選択肢として検討されるべきではないかと書いてございす。

それから16ページでございます。場所の検討に当たっての留意事項でございすけれども、集約的な立地の要否ということで、行政中枢機能のうち、各府省間で密接な連携を要する業務については、一定のエリア内で行うことが望ましいだろうと。ただ一般継続業務、或いは一定程度独立した業務については、これに限らないのではないかと書いてございす。

それから国家中枢機能を構成する諸機能のバックアップ場所の近接性ということで、行政以外の機関との近接性についても必要に応じて考慮する必要があるだろうと書いてございす。

それからバックアップ場所の数でございすけれども、中枢機能のバックアップ体制は同時被災のリスクを分散・軽減する観点から、またバックアップ場所での運用中に別の災

害により被災する場合に備えまして、代替順位を付して複数のバックアップ場所に構築する必要があるのではないかと書いてございます。

それから他の制約要件といたしまして、費用対効果につきまして、バックアップ体制の構築に係る初期コスト、平時の維持・管理コストといったものを抑えるために、既存の要員、施設・設備等を可能な限り活用するというを書いてございます。

それから17ページでございますが、論点6でございます。バックアップ体制への移行等の判断及び手続がどうあるべきかということでございます。その考え方でございますけれども、具体的には例えばということで、バックアップ体制への移行は内閣総理大臣等の指揮命令権者またはその指揮命令権を継承した者が、東京圏における業務実施の可能性等をもとに判断するということが考えられるのではないかと。その場合には業務ごとの指揮命令権者の明確化は勿論でございますけれども、指揮命令権者及び継承される者の安否が確認できない場合の明瞭な継承手続が必要だということでございます。

またウォームスタンバイですとかコールドスタンバイの場合には、バックアップ体制への移行の正式決定を待つことなく、東京圏での非常事態発生後、独自の判断でバックアップ体制の立ち上げ準備を行うということも肝要ではないかと書いてございます。

それから留意事項でございますけれども、バックアップ体制への移行や東京圏での機能再開の手続は明確かつ迅速に行う必要があるということを書いてございます。

それから論点7の平時の訓練でございますけれども、これは当然でございますが、迅速かつ的確に実施できるように平時からの教育・訓練が重要だということでございます。

それから18ページでございますけれども、今後の推進についてということでございます。まず1つ目の段落でございますけれども、政府全体として速やかに本検討会の検討成果を生かして、東京圏の中核機能バックアップ体制を構築するための実現プロセスにつなげていくことが必要であると。このため政府一体となった検討体制を早急に立ち上げる必要があるということ。それから2つ目の段落のところでございますけれども、その際、優先順位が高く早期に実現し得る課題から先行して、関係府省、関係機関の協力のもと、具体的な検討を開始することが必要ではないかとということで、次のような課題ということで、5つ挙げてございます。スピード感を持って取り組んでいくことが求められるということで、1番目が災害対策本部機能など、政府の危機対応業務の最も重要な中核機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手。それから2番目が最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務についての洗い出し、或いはRTOの検討、バックアップ場所と

現地対策本部等との分担関係の検討といったこと。それから行政中枢機能を含む国家中枢機能がネットワークとして機能するためのバックアップ体制の構築に必要な関係機関との連携状況についての実態把握。それからバックアップ場所等の要件に関する具体的な調査。それから情報でございますね。非常時優先業務の実施に必要な情報の同時被災しない形のバックアップ、複数の機関からのアクセスの確保。こういったことを国民的な理解を得ながら構築をしていく必要があるのではないかとということでございます。

それから最後の5点目の別途検討されるべき論点ということでございますけれども、東京圏における広域巨大災害の減災対策ということで、東京圏において中枢機能バックアップが必要となるほどの広域巨大災害が発生した場合には、人的にも経済的にも極めて甚大な被害がもたらされるだろうということで、最小化するためにはバックアップ体制の構築とあわせて、東京圏の住民、諸機能の減災対策を充実・強化することも重要だということを書いてございます。

それから東京圏に本社機能を置く民間企業の業務継続計画策定の促進ということ。それから東京圏の中枢機能の分担・再配置、国土構造のあり方についても早期に取り得る対策としての中枢機能のバックアップ体制の構築のみならず、中長期的観点から国土全体での官民の各種機能の分担・再配置のあり方についても検討が必要ではないかということを書いてございます。

以上、ちょっと走りながらで恐縮でございますけれども、二次とりまとめにつきまして御説明申し上げます。宜しくお願いいたします。

【大西座長】 有り難うございました。今のに資料編がついているということで、これが2-1と2-3がワンセットになるということですね。2-2も最終報告書にも載るということですか。

【北本総合計画課長】 はい。ちょっとそこまでまだ頭が回っていないのですけれども。この3セットが最終的に何か冊子にする場合には、そのような感じかなとは思ってございます。

【大西座長】 わかりました。

ということであります。少なくとも35分ぐらい、時間があると思いますので、御意見をいただきたいと思います。どうぞ。

【岩見委員】 先程の諸外国の説明の中で、アメリカは緊急事態レベル4段階を設定と

というのがありましたけれども、これは非常に大事なポイントではないかと思えます。このレベル設定というのがこのまとめの中には抜けているのではないか。最悪事態の想定というのはありますが、これも内閣や国会の機能が全て動かなくなることまで考える必要があるという程度の記述ですが、この程度の記述でいいのかなと、最悪事態についてはですね。何がどういうふうに起きた時にどういったバックアップをするかは、最大のポイントですから、このレベルという問題についてはどうお考えなのでしょう。

【北本総合計画課長】 確かにこの取りまとめの中ではそういう概念って出てこないですけども、恐らく何処までの業務をバックアップするかということと1つ関係してくると思っております。ここではRTOという概念を使っていますけれども、必ずしもそれに縛られる必要はないのかもしれませんが、要するにどのぐらいの期間、バックアップを稼働しなくてはいけないのかということに応じて、バックアップ場所の矢張り充実度合いといったことにも関わる問題ではないかなと。この中にも若干書いていますが、とにかくまず小さいところから始めるとすれば、そういうRTOの短いあたりから小さく始めるのだと思いますけれども、経費面等も含め考え合わせながら、それはレベルということになるのか、直接そこに関わるかどうかわかりませんが、さらに長期間にわたって、バックアップが必要な状態ということを考えた時にはさらにそれを充実していくということになるのではないかなと思っております。

【岩見委員】 要するに、第1レベルから第4レベルまで仮にあるとすると、今回のこのあれは全部ひっくるめたバックアップ体制ということになりますか。

【北本総合計画課長】 実際に、これを構築する場合にはどの程度までの期間のバックアップをするかということを考えなければ。それは第1レベル、第2レベルと称するかどうかは別にしまして、何処までのということは具体化する時には考えなくてはいけないのだろうとは考えてございます。

【大西座長】 今御指摘の点、災害の程度は連続的に想定されると思うのですが、ただ具体的に場所によってバックアップするということは、ゼロか1かで起こるわけですね。それが国民の理解というか、皆がそういうことを理解しなければいけないので、矢張り今、岩見委員が言われたように、こういう事態になったのでこうするということが明確になっているということは実際には重要な点だと思いますよね。ちょっとそこところは検討する。どういったふうに入れられるかは今後の検討課題ということになるのかもしれませんが、今回全部決めるのはなかなか難しいと思うので。

はい、他にありましたら。はい、どうぞ。

【小川委員】 この第二次とりまとめ案、大変うまくまとめてあって、いいなとは思っているところが随分あるのですが、ちょっと伺いたいのは日本の政府のこの手の議論、やりっ放しで責任を全然とっていないのが一杯あるのですよね。国民の安全に関するもので。この後何をどうやっていくのかはもうちょっと明確にならないかという思いがあるのです。というのは、このテーマとは直接関係ないのだけれども、いま僕はテレビ出演など断って、怒り狂っているのがあるのですよね。それは北朝鮮の人工衛星打ち上げに関する事で、向こうの意図とか能力はいいのだけれども、沖縄の先島にPAC3とか、SM3、イージス艦を展開して、撃ち落とす体制をとる。それも落下物があつた時には仕方ないから撃たなければいけないというのはいいのだけれども、それより先にやらなければいけないのは住民の避難ではないですか。ところが「武力攻撃事態等に関する」という冠がついた法律だから、相手が人工衛星打ち上げて言っていると、武力攻撃事態を認定できないから住民避難しないと云ったのは2009年4月5日ですよ。その後また同じことをやっている。ほかではないかという感じが実はあるのですけれども、無責任ですよ。この中枢機能のバックアップだって、検討会みたいなものが3つぐらいあるでしょう。河田先生、指田先生が出ているものもあるのではないですか。それとの整合性とか、具体的にどうやっていくかという話がなかったらこのようなのは無責任で、税金の無駄遣いですよ。その辺はどうなるのかちょっとお聞かせください。すみません。

【大西座長】 では、はい。局長から。

【小島国土政策局長】 小川委員が今おっしゃられたように、例えば官房長官を座長といたします防災対策推進検討会議の中間報告が3月7日に出されております。この中でも首都直下地震に対する具体的方策の検討に当たってはバックアップを視野にとということがうたわれております。なおこの会議自体には8人の閣僚が参加されています。それから内閣府の防災担当でも首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会の報告書が出ておりまして、この中でも多様な事態の発生に備え、国として必要なバックアップの業務の検討を進めていくべきとされております。あるいは国会での御審議でも官房長官等が、首都中枢機能が途絶することなく、これを確保する必要性を提唱するとともに、バックアップの検討を行っていくという旨の答弁を行っております。さらに民主党におきましても、本日お配りしていると思いますが、首都中枢機能のバックアップワーキングチームを立ち上げまして、中間報告をまとめておられます。このように、3.11を踏まえた今後の首都直下地震の

切迫性に鑑みて、政府及び与党内においてバックアップの必要性が強く認識されてきております。その意味では今回の二次とりまとめ案を踏まえつつ、今後政府全体として具体的検討が進められるものと私どもは考えておりますし、それをきちんと引き継いでいく、あるいは次のフェーズに上げていくように努力してまいりたいと思います。

それから私どもも24年度も、予算をいただいて必要な検討をさらに掘り下げて、例えば本日御紹介しました米国の事例等を日本に置きかえた時に何が今までの検討で足りているか足りていないか、何処を掘り下げるかも含めて進めていきたいと考えております。今、小川先生がおっしゃられた次のフェーズに向けて、我々として一生懸命、これがこれで終わることのないよう。勿論これは当たり前でございますが、さらにレベルアップして次につなげていく方向に向けていろいろと努力してまいる所存でございます。

【大西座長】 内閣全体の対応について、では何か内閣府からお願いできますか。今の点で。

【森企画官】 内閣府防災でございます。基本的には今、小島局長から御説明させていただいた通りなのですが、今日丁度お手元に首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会の報告書の冊子を配らせていただきました。ちょっとお目通しいただきたいと思うのですが。

こちら、この検討会は東京圏のバックアップということで、そのバックアップに焦点を当てて御議論いただいたわけですが、内閣府防災の方では首都中枢機能の継続性確保ということで、指田委員にも委員になっていただきまして、丁度3月初旬にこのような報告書をまとめていただいたところでございます。その内容でございますが、お手元にA3のカラー刷りのものがあります。基本的にはこちらの中枢機能継続性確保の検討会の方は、今まで我が国の場合には首都直下地震に対して各省庁なり、各中枢機関の業務継続計画を策定するというところで、その継続性確保に取り組んできたのですが、それを東日本大震災を踏まえて検証いただいたのが、この検討会になっております。実は脆弱点が見えてきたのが、ここの全体概要の中の第2章というところで、5つのポイントが指摘されておりますけれども、例えば今までの被害想定なりについてはどうしても、例えば東京湾北部地震の場合には人的被害が1万1千人であって、建物被害が85万棟といった部分が中心だったのだけれども、そうではなくて、社会的な或いは経済的なシナリオも考えていかなければならないのではないかと。或いは2番目でございますけれども、各省庁が今は業務継続に取り組むことで、政府全体として機能するという発想になっているのですが、

そうではなくて矢張り政府全体としての計画の具体化が必要なのではないかという点。さらにはP D C Aサイクルを回していくための評価・検証の仕組みであるとか、或いはそのための訓練、連携というところを御指摘いただいております。

そしてまたこの検討会においては、国土交通省でやっていただきましたけれども、今回バックアップということに焦点を当てて、その論点と考え方をおまとめいただきました。これを受けまして、政府全体として動いていくべきであるということで、丁度これからになるのでなのですけれども、政府全体のこれは行政の内部の話になりますが、ハイレベルの会議を開催しまして、政府全体としての業務継続のあり方を検討していくことになっております。そういう全体の中の検討の中で、当然バックアップは1つの項目として入ってくることになろうかと思っておりますので、そういった場で今回おまとめいただいた検討内容を引き続き深めていくと考えております。またその結果につきましては、河田委員も委員になられておりますけれども、中央防災会議のもとに防災推進検討会議がございます。そちらのほうに報告させていただきながら、そういう形で政府全体としても業務継続なりバックアップを含めた議論のレベルを上げていき、対策のレベルアップを図っていくといったことを想定しております。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小川委員】 バックアップの機能が必要であろうという認識は皆持っている。ただいつからそのバックアップの能力を小さくても備え始めるかという議論になっていない。例えば国民保護法の時も、2年後に検討するというから、「2年後に有事法制が必要な事態が起きると誰が決めたのだ」と言って、前倒しにしたわけですよ、あの時は。同じです。バックアップの機能が必要な事態が1時間後に来るかもしれない。そういう問題としてきちっと取り組まなければいけないし、議論を重ねてというのは走りながら重ねていったらいいのです。完成度を上げた方がいいのです。なかったらそれを備えるというのが基本ではないですか。そうでないと会議ばかりやって、会議が終わって言いつ放しということになるのではないかという危機感を実は、この検討会で回を重ねるほどに抱くに至っております。皆さん努力していらっしゃるし、中身はいいのだと思います。ただ機能がないのだったら、機能を備えて走りながら完成度を上げていくという発想がないと、議論のための議論になってしまうという感じがしているのですね。ちょっと言い過ぎかもしれませんが、その辺は御検討いただきたいと思います。

【大西座長】 実行しないと意味がない。いつ来るかわからないということはありません。

ただ一方で国民の税金を使って作る施設ということもあるので、理解を得るといっても当然必要になると思いますが。局長から。

【小島国土政策局長】 一言補足させていただきますが。今回おまとめいただいた検討結果を踏まえて、おっしゃられる通りに具体的な一步を踏み出すことが国民へのメッセージにもなりますし、やはり切迫する首都直下地震に対してという観点については、今回の検討会は御案内のように、内閣府と内閣官房にオブザーバーに入っただいておりますし、それぞれなりに検討のスキームをつくっておられますので、この限りにおいては、共有できていると思います。問題は霞が関の他の役所でございます。このあたりにまず共有していただくことから、次のステップに踏み出すための準備ということで、先程内閣府防災担当から御紹介いただいたのだと認識しておりますし、そういう機会をとらえて次の一步に踏み出すための努力は続けてまいりたいと思いますので、宜しく御支援のほどお願いしたいと思います。

【河田委員】 3月7日に防災対策の推進検討会議が中間取りまとめを出さされていたのですが、この時に、4月以降首都直下地震対策の見直しと、東海・東南海・南海地震対策の見直しにそれぞれプロジェクトチームがぶら下がりて検討するという動きで動こうとしているのですが、これまでと全く違うのは、例えば首都直下地震は震源がここで、マグニチュードが幾らでという確定値で全て被害を想定していたのですが、矢張り想定外が起こることがこの東日本大震災の大きな教訓ですので、そういうことは二度とあってはいけないということで、例えば東海・東南海・南海地震については、たとえマグニチュード9.0となっても標準偏差を考えると9.5もあり得るのだという形で、つまり被害がある幅を持って出てくるということなのですね。ということは、いわゆる首都機能のバックアップといっても、地震のマグニチュード、或いは震源の位置が変わることによって被害が全てリニアといいますか、線形的に増えていくのではなくて、特定の被害が非常に大きな影響をもたらすというところも多分出てくるだろうと。すなわちそうなるバックアップも、一様ではなくて非常に集中的にやらなければいけないところと、それに比べるとサブになるところがきっと出てくるはずなので。

ですから4月以降の被害想定、それからその対策の中でそういう被害の中身がもっと細かく出てくると。今は例えば首都直下型地震が起こったら85万棟が全壊焼失するとか、1万1千人が亡くなる、112兆円損害だとするのでなるのですが、そのようなものは決めうちでその通り起こるわけがないので。どれかのケースが当たると考えると、被害というも

のはある幅を持たせる必要があると。幅を持たせるということは、その被害が大きくなるにつれて、決して皆、比例的に被害が大きくなるのではなくて、突然その被害が他にも波及するようなそういう現象が多分見つかると思います。

ですから矢張り4月以降のそういう作業に併せてこのバックアップもホットバックアップにするのか、ウォームなのか、コールドでいいのかというところは、被害の中身を見ながらやる必要があるのです。ですからそれは今まで全くやっていませんので、そういうことで最後に書かれている東京圏の首都機能の分担・再配置、国土構造のあり方というものをもう少しそれにつながるように書いていただきたい。もう二度と想定外の被害を起こしてはいけないという決意が矢張りありますので、それだとこれからの被害想定をどうするのか、対策をどうするのかということは減災を中心にそこでリンクしているはずですので、その辺を少し書き込んでいただきたい。ですから今までのような確定的に被害がぼんと与えられた中でのバックアップではないのだよというスタンスを是非書き加えていただきたいと思います。

【大西座長】　　ちょっと御意見を伺って、事務局に最後のまとめで総括してもらいたいと思いますが、御意見ありましたら。では、池田委員から。はい、どうぞ。

【池田委員】　　お先に。先程も小川さんがおっしゃるように、非常に失礼な言い方をすると、始まった時と大して進歩していないなというイメージがあるのですよ。大変申しわけないけれども。結局固有名詞が矢張りいろいろな事情で出てこないのですよね。最初の時にプレゼンがあった「大阪の伊丹空港が」というふうにプレゼンされると、それをテーマとして話したらもっとおもしろい話が沢山出たと思うのですけれども、それはすぐ封印されていましたね。ですがなるべく固有名詞でやらないと、物事は進まない。我々は民間ですから、民間の話は全てリアルなものを想定してやっていますので。今度の中核機能でも、固有名詞は沢山あるのですよね。だから民主党の参考資料を読むと、もう大阪と言っているのです。民主党の言っている大阪というのは何処なのだ。伊丹なのか何処かわからないですけれども、大阪の官庁街を指しているのでしょうか、そうだとすれば地震には危ないと思いますね。まだ伊丹の方がいいですよね。だからそういうところを想定して、矢張りシミュレーションを沢山した方がいいと思いますね。ですからその辺のところのスピードアップというのか。民間から見るとこれ大分遅いねという、率直な感じがいたしましたので一つ内閣府防災担当さんも、具体的な仮説での検討をして頂きたい。

【大西座長】　　では、どうぞ。

【荒井委員】 これ、先程質問したこととも関係するのですが、2つありまして、1つはこの案を拝見した時にまず感じたのは、ここで言っているバックアップ体制というのは結局のところすごくハードな施設ですね。それを想定した議論をやっていたのだということに気がついたのですね。勿論本来の大きな目的というのは、中枢機能が維持できるかどうかということにかかっているわけですから、それは恐らくハードな対応、つまり施設をどうやって維持するかとかということだけではないはずで、最初の方でも議論があったと思いますけれども、非常にソフトといいますか、制度的なところでの対応とかが一杯あるだろうと思うのですね。で、ここは勿論国交省の会議だから、ハードのところを集中的にやるということはわかるのですが、この報告書を拝見する限り、4ページから5ページにかけてですが、中枢機能の継続は国民的課題であるという指摘の次に、バックアップは車の両輪というのが出てきて、そこではバックアップを必要であると書いてあるだけで、中枢機能を維持するという中にはいろいろな面があるはずだけれども、その中でここで議論しているこのかなりハードな色彩の濃いバックアップというのは何処に、どういうふうに位置づけられるのか。或いはこの会議の枠組みの中で議論をするのはこの会議の目的とは違うというのであれば、国の中の何処でそういう議論をやっていて、そういう議論とここでの議論の関係はどうであるのかということを書き込まなければ非常にわかりませんね。ここの場に出てきたのは必ずしもハードなものだけの議論ではなかったと思うのです。勿論この会議そのもののターゲットというのはあるわけですから、それはそれで結構ですけれども、そのことははっきりさせなければいけないのではないかと思います。それが1点です。

そのことを前提として、この報告書の後ろの方を読みますと、結局のところいわゆる場所の問題になる。これは当然ですが、その際に結局は業務の切り分けとの対応と書いてあるのです。確かにもっともなのですが、恐らくそう言っただけでは殆ど意味がない。誰が考えてもわかることなので。具体的にではどのような業務をどのように切り分けてそれをどのような場所と関連づけていくのか。こうした言い方は、結局何でも重要だということになって、結局は集中的な立地場所しか多分答えになっていかないと思うのです。はっきり業務を分けて、これはもう例えば待てるとか、待てないとか、そういう切り分けをした上で、それではこういう立地でもいいですねということがはっきり切り分けられた議論をきっちりやらないといけない。恐らく最後はまとめてぼんと何処か1カ所へ持っていけばということなら、それはそれで結論としていいですけれども、そういう判断をせざる

を得ないということの必然性が明確でないと、矢張り納得が得られないと思うのですね。この辺2つちょっと気になりましたので、御指摘しておきたいと思います。以上です。

【大西座長】 今の御意見の前半のほうは、バックアップすべき業務というところで、器だけではなくて中身の話もいろいろ出てきますけれども、そういうことではなく。

【荒井委員】 というか、もっと国全体の中でここでの議論のそもそもの位置づけをし、ハードなバックアップの場所を用意しなければいけない。そのことは特に必要だろうとは皆思いますけれども、それはどういう位置づけになるのか。それだけあれば済むのか、そうではなくてもっといろいろなことをやらないといけないのか。それについて何も書いていない。

【大西座長】 はい。先程お2人の話の中で、国の中でいろいろな場所でこういう議論が行われて、そこにはめ込まれる1つのパーツという……。

【荒井委員】 だろうと思いますけれども、わからないのですよね。

【大西座長】 なるほどね。はい、どうぞ。

【岩見委員】 何か伺っていると、要するに理論と実践というふうに分けると両方混同した議論が続いているような気がするのですよ。私の理解は、この報告というのは理論で、これをどう実践するかは別の部隊でやらないと、実践編にはなっていないのですね。それでとりあえずはいいのではないかと思いますけどどうでしょうか。

【大西座長】 今の点については、報告書の位置づけ、政府部内でもいろいろ今議論があるというお話がありましたので、その中に、特に国土交通省としてはわりと物的なバックアップを含んだ、そこでどういう機能を確保するかが当然入ってきますけれども、そこに焦点を当てているわけですよね。この議論は、その輪郭の整理はどういうふうにかかれますかね。ちょっと全体を理解するのに重要な点なので。

【北本総合計画課長】 少しちょっと書き足りてない部分もあるのかもしれませんが、ちょっと説明もうまくなかったのかもしれませんが。バックアップということになりますので、どうしても何処か別の場所に何かできるのだろうということで、ハードに見えてしまう部分があるのかもしれないなと思いますし、逆に東京圏の中で機能を維持しようという、そういうハード的ではなくて、ソフトに純粹に見えるのかもしれないと思っています。私どものこの取りまとめの中でも必要な業務のための資源といたしまして、11ページ以降ですけれども、矢張り指揮命令系統といったものが必要だろうと。あと要員というものが必要だろうと。施設・設備というものもございますけれども、情報も必要だろ

うということで、必ずしもハードに特化したレポートを作ったつもりはないのでございますが、確かに荒井先生がおっしゃいましたように他のものと全体の中での位置づけみたいなものは確かに十分書き切れていないところがあるのかなと思いますので、その辺は考えていきたいと思えます。

それから集中的な立地になってしまうのではないかという点につきましては、ちょっと説明が不十分だったかもしれないのですけれども、16ページのところでございますが、密接な連携を要する業務というのは矢張り一定のエリア内だろうということですが、併せて必ずしも逆にそういう集中していないところの方が、何と申しますか、継続しやすい業務も当然あると思えますので、それは特に一般継続重要業務につきましては個々の特性に応じて、それぞれの立地場所ということも書かせてはいただいているところでございます。ちょっとその辺御説明が、或いはその記述が不十分なところがあったのかなと思っております。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小島国土政策局長】 少し補足させていただきます。15ページのところで、現地対策本部のようなものを例示に挙げながら、まず最初の一步を踏み出すところを書き込んでいただいた上で、必ずしもいろいろな条件のフルセットではなくても、ある程度の部分を代替できるようなものがあれば複数手をつけていく。まず最初の一步を踏み出した後に、二歩、三歩、四歩ということは書き込んであるつもりなのでございます。それから先程岩見委員がおっしゃられたように、まさに理論と実践と明確に二分法（ダイコトミー）ができれば、間違いなく理論の方ではございますが、先程内閣府から御紹介がございましたハイレベルの会議でも私から御説明させていただいて、まず共有させていただいた上で、その実践の時には参考になるように、さらに。どういう手順でありますとか、中身にして参考になるようにさらに掘り下げていきたいとは考えているところでございます。

【大西座長】 荒井委員からは全体の輪郭がわかった方がいいと。輪郭という意味は恐らく政府部内で3.11以降行われている、特に政府の中核機能の維持という議論がどう行われていて、それは少なくとも今の御報告だと防災担当と中央防災会議でもそういう議論があるということですので、その辺を整理していただいて、今回のレポート、報告書の位置づけをその中で行うと。もう1つは首都が被災するという場合に、首都には民間機能も沢山あって、世論調査ではむしろそちらの心配が強いわけですね。国会についてはあまり心配されていないという調査もあったわけです。だから首都機能というのは矢張りそちらも

当然入ってくると思うので、そういうものについてどうなっているのかという現状の中に少し加えておいて、全体像が明らかになって、ある部分についてさらに突っ込んだ検討をしているのだと。その辺の輪郭を少しわかりやすくしていただけると有難いと思います。

【荒井委員】 一言だけすみません。

【大西座長】 では。荒井さん。

【荒井委員】 ちょっとだけ今のお答えを踏まえて、後ろの場所の話をしているところ、16ページですね。ここの書き方がその前の方の8ページのところに出ている業務の切り分けということと対応して書かれていて、それが地理的な解釈になっているということはよく理解できるのですが、結局その議論が成り立つためには最初の方の業務の切り分けが具体的に書かれないと対応がつかないわけですよ。そこのところが曖昧であるのではないかということをおは指摘申し上げたいのですよね。以上です。

【大西座長】 はい。では、指田委員。

【指田委員】 今の荒井さんの言われたその通りだと思いました。何の業務をとということが明確になるというのが1つのゴールだったのですが、そこは今回あまり議論が進まなかったかなというのは正直思っております。

幾つか全体のところでお話をさせていただこうと思います。先程小川先生がお話しされ池田さんもそうだと思うのですが、スピード感が非常に重要でありまして、いつ災害が起きるかわからないということになりますと、矢張り今ある施設を使って最低限今だったら何処へ移るのかという点については早急に決めていただく必要があるのだらうと思います。その時に複数の場所を決めていただくということと、今使える場所というのを省庁横断で決めていくことが重要なのだらうなと思います。例えば近畿地方整備局の会議室を使うとか、或いは新潟の経産省の出先のところを使うとか、幾つか候補があるわけなのですが全ての省庁横断でそこを使う。これを決めるのも重要なポイントだと思うのです。今各省庁のバックアップ状況を見させていただきましたけれども、全部縦割りなのです。各省庁全て私はここに行くというのが決まっているだけなのです。そうではなくて、何処かに省庁横断で移るのだというのを決める。これだけでも政府としてのバックアップ能力は相当違くだらうと私は思います。是非そういう進め方をさせていただいて、できれば4月1日に決めていただくぐらいのスピード感でやっていただきたいと思います。

それから2つ目のポイントなのですけれども、1つ議論をしておかなければいけないのは正当性の観点です。先程アメリカの大統領の権限の継承順位を見て、なるほどなと思っ

たのは、ねじれ国会の場合ですと、継承順位の関係で大統領ではない方の政党の人が指揮を執ることもあるというのがあって、そういうことも含めていろいろ問題点があるというのがわかりました。危機管理の先進国のアメリカでもそういういろいろな問題点があるのだというのがありまして、矢張り権限だとか正当性のところの議論はきっちりやっておかないといけないのだらうと思います。今回議論する時間がなかったのですけれども、例えば行政と立法の関係のところでも、いい例かどうかわかりませんが、例えば日銀の正副総裁が欠けた場合の任命というのは国会が承認しないと決まらないのです。こういうような状態が起きた時に、国会も機能していなかった時に、ここの正当性はどうなるのだとか、いろいろな問題が実は検討されていない。有事の場合の要員が欠けたときの立法の正統性とかについては議論があまりされていない。そこも含めて実は日本の国ではこれから議論をしていかなければいけないのです。ここら辺はこの検討会の検討範囲を越えている部分かもしれませんが、この権限とか正当性のところは実は国のバックアップの在り方の大きい検討ポイントとして1つ指摘しておかなければいけないと思っております。

それから3つ目なのですが、先程のテロの話がありました。バックアップオフィスのところは諸外国でも公開されないというところが結構多いと思うのですけれども、日本の場合ですと、バックアップ先はここですというところが明確になっていた方が民間との連携や事前準備などを行う場合には進めやすいと思います。そういう意味からすると、テロ対策を考えると、1つは極秘で持っていていただいてもよろしいかと思うのですが、バックアップ先のところはできれば幾つか優先順位をつけてオープンになっているというのが必要です。そういう意味でバックアップサイトの公開性の問題ですね。これも何処かで検討のポイントに入れていただければと思います。私からは以上3点です。

【大西座長】 はい。どうぞ。

【青山委員】 2つあるのですけれども、1つは情報の問題なのですけれども。論点3の中で主として12ページに③の施設・設備とか、④の情報の中で、③の施設・設備のほうでは防災無線等の情報通信インフラという表現があり、④の情報では、紙ファイルも含めてという表現があるのです。私はこれらを通じて、矢張り中枢管理機能としてバックアップ拠点を設けた場合、その拠点が関係機関や関係者等の間で音声による会話とか、テレビ会議だとか双方向の意見交換を含めて、多重な情報連絡通信体制が確保するということが1つの条件だと思いますので、そういった議論もしてきたと思います。それをもうちょっと防災無線等という表現ではなくて、明快に表現した方がいいのではないかと思います。私

の乏しい経験で言うと、1986年の伊豆大島の全島避難の時だとか、2000年の三宅島の全島避難の時の経験で言うと、伊豆大島はまだ近いからいいのですけれども、三宅島などで言うと結局4年半全島避難したわけですから、その全島避難する前に2カ月半ほど島の中で右往左往していた時点では、通信が殆ど完全に途絶して、漁船で伝令を神津島まで出して、2時間半ぐらい波が荒いとかかるのですけれども、神津島から連絡をとるといったようなこと。これは新聞記事にも結構その当時は報道されていたと思うのです。防災無線だとか衛星携帯電話では殆ど天候・気候条件等によっては通信できないというケースもありますので、東京が生きていた時でさえ、そういう目に遭っているのですが。そういった意味で言うと首都圏が相当な被害を受けたという前提で言うと矢張りこの点は非常に大事な点なので、もうちょっと強く書いた方がいいのではないかなと思います。

それからもう1点は、今後の検討なのですけれども、16ページに(2)でバックアップ場所の検討に当たっての留意事項が書いてあって、これは結構むしろ留意事項というよりも、この検討会の1つのこれから具体化するための視点とか、かなり重要なことが書いてあると思うのですけれども。集約的な立地の問題とバックアップ場所の近接性と、特にその後では同一業務のバックアップ場所の数はさらっと書いてあるのですけれども、むしろここが、でも微妙な問題もあるからさらっと書いてあるという点もあるのだと思いますけれども、微妙な問題で触れてはならないのに、触れなくてももうちょっと詳しくというか、留意事項という表現が大体軽いいのですが、バックアップ場所を決定するための条件とか、例えばですよ。視点とか具体的な論点とか、そういうふうに書いて、特に3つ目の括弧のバックアップ場所の数は要するに首都圏の中と外とか、或いはちょっと議論に今までにちらっと出たと思うのですけれども、オープンに設置する場所と極秘に設置する場所と両方必要かどうかという話も出たと思うのですが。そういったことも含めて許される範囲でもうちょっと表現を充実してもいいかなと。以上2点を指摘しておきたいと思います。

【大西座長】 有り難うございました。今の青山委員の御発言に関連して、ちょっとそこにつけ加えていただきたいと思うのは、バックアップ施設のスペックと申しますか、民主党のレポートの中で、立川防災センターについて何かいろいろ通信システムが十分でないとかいろいろ書いてあるのですよね。恐らく今、首相官邸以外に3つある緊急災害対策本部の機能が恐らくそれぞれ違うのではないかと思うのですね。だから実際にそれが一定の性能で使えるのかどうかはクエスチョンマークのような気もするわけです。そうするとある意味でバックアップ施設の、例えば緊急対策本部だったらこういう性能をそろえてい

なければいけないということを明確にすると、例えばある県の県庁で自分のところにもそういう施設を作ると。県庁のいわば中枢のバックアップ施設としてですね。それを同じ基準で性能で作ってもらえれば、それは国が災害緊急対策本部として使えるわけですよ。だからそういうのが全国にできてくると、状況に応じて1カ所ではなくて、最適な最も災害の状況に相応しい適切な場所を使えることができるのですよね。逆にそうやって、行政のバックアップの、しかもバックアップの中のヘッドクォーターですね。その持つべき性能みたいなものを決めていくというアプローチもあると思うのです。そうすると、今何となく池田委員が言ったように場所の問題を封じたのか、したのか、場所をめぐって皆気にしているのだけれども、あまり場所の心配はなくて日本中にある性能を持ったものが沢山あれば、そこは少なくともそういう機能としては使えると。ただそれだけではなくて、国会どうするのとかいろいろな問題があるので、そこはそれぞれ考えていく必要があって、国会も議院がありますから少し大き目に作って、傍聴席も使えれば国会議員が入るような施設が何処にあるとかいうことになれば、相当幾つも出てくる可能性もあると思います。そういう点もちょっと入れておいていただいた方が。どうぞ。

【小川委員】 有り難うございます。大西座長の御意見に賛成です。ただ池田先生が先程おっしゃったように、具体的な場所が出ないというのは、これ納税者に対して無責任だと思ふのです。企業だったら株主に対して責任をとらないといけないから、バックアップ機能が必要だと思ったら何処かに決めるのですよ。そこがだめだったら、もっといいところを探す。とりあえず今あるもの、金をかけずにできるものを使うとか、そういった発想になるのが親方日の丸ではない組織のやることとございます。だから、その辺はちょっと具体的な話をしたっていいではないですか。私はこの検討会で日銀の話とNHKの話はすごく参考になったと思ふのです。他の組織だって重要インフラを含めて大阪にこれまで置いてきたものが結構あるから、それを使うというのがあってもいい。ただ大阪は防災上問題があるということは池田さんがおっしゃったようなところは多分出てくると思ふのですよ。だったらこれはとりあえずバックアップの機能をそこで維持しながら、もっと最適なところを探すとか、もっといいようにしていくということがなければいけない。それが1点ですね。

それから今、通信・情報の話が出ておりましたけれども、これは内閣府、内閣官房にもちょっとお聞きしたいのですが、これまで内閣府などが出してきた首都直下地震の時の航空機の運用に関するものなどというのは全然使い物にならなくて消防審議会の中でした

ずたにしたのですよね。カタログデータで航空機の運用を語っているからで、中央防災会議だってそうですよ。それは大大雑把にしか言っていない。だから通信機能について具体的に、ある意味で実動的にやってみて、こうなければいけないということがなければいけない。そういった発想がないということは総理大臣の通信機能がないということで明らかではないですか。だからその辺どういうふうにお考えなのかちょっと伺いたいです。

【大西座長】 よろしいですか。どうぞ。

【平井参事官】 内閣官房、平井と申しますけれども、まさに3.11を受けて、小川先生の今御指摘の通り、通信というのが今、小川先生以外にも通信の話が出たと思いますけれども、私、今、官邸で初動対応をしていると。官邸の通信は非常に重要だということに鑑みて、もうこれは小川先生だからよく御存じとは思いますが、官邸の情報通信のスペックについては秘匿をしていますけれども、秘匿の中でも今二重、三重の、さらには民間の通信技術。これは表に出ているから敢えて言いますと、例えば移動式の通信車で通信を受けるとかそういうことも使えないかという検証を今しているところでございます。検証というか、実行できないかというまさにスタディをしているところであります、三重。三重というのは言い過ぎかもしれませんが、三重、四重ぐらいの通信手段を少なくとも官邸にはカバーしようということで、できることは今既に始めています。何処ができたかというのは、ちょっと今。これは小川先生の前であれなので、ちょっとここでは発言を控えさせていただきますけれども、そういうことに努めているという情報でございます。

【森企画官】 内閣府防災ですが、立川も丁度内閣府防災が管理しておりますので、併せて大西座長からも御指摘がありましたので、ちょっと付言しますと、一応、立川の施設については、中央防災無線網で各省庁なりとは通信が可能な状態は確保されております。但し、今回の東日本なりを受けて、本当にスペックが十分であるのかどうかという論点はあると思いますし、或いは今回ここでも議論になっている御指摘賜りましたけれども、各省庁が代替拠点に移った時に、そこと立川がどうなのかという問題も出てまいりましたので、そういった点も含めて、今後政府全体の業務継続を検討していく中で、今回いただいた御指摘も含めて検討していかなくはないと思っております。

【大西座長】 予定の時間が迫ってきました。皆さんの御意見をまとめると、第一にこの時期にこうした格好でバックアップに焦点を当てた取りまとめを行って、さらにこの事業を推進していくということは重要だという点では一致したと。そういう点では今まで少なくともこういう格好で突っ込ん誰ポートは出ていないので、この検討会からこれが発出

されるということについては賛成いただけただけのではないかと思います。

その上で幾つか、御注意、御注文がありましたので、それについては事務局から短時間でまとめてポイントを整理していただいて、もし可能ならば私、座長役ですので、御一任いただくと。主要な論点についてはそれぞれお伺いすることになると思いますが、最終的には委員会が開けませんので、一任いただくということによろしいですか。

(「はい、結構です」の声あり)

【大西座長】 有り難うございます。では、まとめをお願いできますか。こういう論点について。

【北本総合計画課長】 様々な御意見をいただきましたので、ちょっと一言でここでまとめるということはできませんけれども、整理して主要なところはまた御相談させていただいていいですか。

【大西座長】 わかりました。皆さんから出た点、全体の輪郭とか、業務の切り分けとか、他の省庁との連携というか、国全体としての統一性とか、権限委譲の正当性とか、或いはバックアップ先を明確にするかどうかとか、或いは具体的な議論ということでこれを促進させて、具体的というのは地名も含めた、促進できる可能性があるのではないとか、御意見をいただいたと思いますので。恐らく地名を書くというのは今回のレポートで難しいと思います。というのは、ある程度遠くがいいのと、近くがいいのと両方出てきますので、何々市とまだこの段階では書けないと思いますが、それは次の議論で。いずれ具体化するためには場所が決まらなければいけないので、いずれそれを決めなければいけないということで、何よりも非常に緊急な議論を扱っているので、スピード感を持って実現させていくということをモットーに取りまとめて、次のステップへ行っていただきたいと思います。

それではそういうことで、案についてまた皆さんにお見せする機会があると思いますが、決定ということについては座長に一任していただいたということで進めてまいりたいと思います。どうも有り難うございました。

3. 閉会

【大西座長】

それでは、最後に小澤国土交通審議官から御挨拶をいただきたいと思います。

【小澤国土交通審議官】 それでは恐縮でございます。途中の御議論に実は少し参加さ

せていただくかと思っただのでございますが、ちょっと差し控えました。最後に御礼の御挨拶ではございますが、今聞かせていただいた議論の中で、私どもの今考えておりますことを若干補足させながら御挨拶させていただきたいと思っております。

まず最初に、昨年の12月に急な立ち上げでこの検討会をお願いいたしましたけれども、今回で5回目となります。大変お忙しい先生方にお時間を割いていただきまして、ここまで充実した御議論をいただきましたこと、本当にお礼を申し上げたいと思っております。今日、私、初めてこの場に来させていただきました。一応会議の様子は逐一報告を聞いておったのですが、生で厳しい御議論をされている状況に接しまして、大変参考になるところもありましたし、またきちっとやらなければいけないという思いを新たにしたところでございます。

今回の検討会、実はこのバックアップという、災害、大震災が起きてから本当に国の大重要課題となっておる課題について、基礎的な論点を、考え方を少しきちっと整理しておこうではないかということがこの検討を始めるに当たっての最初のスタートでございました。その意味で今日沢山御議論いただきました中に、具体性が欠ける、スピード感がない、或いは動的な概念がない、次にどうつながっていくのかがないといった御指摘は逐一ごもっともだとは思いますが、最初の出発点の中でバックアップに関する基礎的な論点をまずきちっとくくっておくということについては、先程大西座長がそういう観点から取りまとめて下さったとおり、一定のコンセンサスがあったのではないかと考えております。そういう意味では基礎的な検討をお願いした趣旨を一定程度本当に応えていただけたと思っております。

実はその中で先程政府全体の位置づけはどうかという議論がございました。関係省庁、内閣府、それから内閣官房等々の検討も並行して行われておるわけでございますが、何より実はこの検討会をさせていただいている議論を国会の中で私ども繰り返し御紹介をさせていただいておるわけでございます。そういうことを受けまして、実はこの3月の予算委員会でございますか、官房長官が矢張りこういう政府の検討を踏まえて、首都直下地震への対策を含めて、危機管理体制の充実・強化を迅速に図っていくと答えてございます。こういうバックアップ体制のあり方も当然その中に含んで、そういうものをきちっと実行していくということが政府の意志として必要だという趣旨のことをおっしゃっていただいております。つまりここでいただいた御議論をまとまった形ではないにせよ、政府の中で国会のやりとりの中でもお答えする中で、そういう政府全体の意志が少しずつ固まりつつあり

ます。そのことが先生方からも御覧になると遅いぞという御指摘にもつながるかもしれませんが、我々行政を積み重ねるプロセスの中では、こういった御議論がそういう形で政府全体で取り上げられていくということについて、一定の成果があったとも思っているところでございます。

ただ、先程大西座長がまとめていただきましたように、場所の問題、それから業務の切り分けの問題、具体性がないという御指摘、それからスピード感の問題、その中には実は議論をしているだけではなくて実行しなければ意味がないではないかという御指摘もございましたが、そういう意味では今回の検討の中で、必ずしも具体的な形としてのお答えは難しいのですが、しかし今そういう御指摘をいただいたことが必要だという認識をこの報告書の中に、先程残った宿題の論点を整理する中という意味で、盛り込ませていただきたいと思います。

それからこれは私ども国土交通省の中で議論しているだけでございますが、こういう議論がいずれ来年度からは政府全体で一体的に取り組む体制で検討を進めていきたいと思っておりますけれども、そうなりますとまた検討で時間がかかるという御指摘もあるかもしれません。従って私どもとしては、それに加えてできることで、例えば予算をとって済む話、或いは与党と御相談して、政治と御相談した上でできること、いろいろなことをできるところからやっていくということも併せて、矢張り同時並行的に進めていく必要があると思っております。このバックアップの議論というのは待ったなしでございますから、そういう点でも従前に加えてここでいただいた御指摘も十分踏まえながら、やれるべきことにも手をつけていくということも必要かと思っております。また、国土交通省自身としては引き続き具体的な検討を進めさせていただきたいと思っております。最後に、座長からございましたように、例えばスペックの中身を何処の場所であれ、備えなければいけないような機能は何だということについての検討を深めるとか、そういったものについては引き続きさせていただきたいと思っております。

いずれにいたしましても今回いろいろな議論がまだ残っておるということも十分認識した上で、今後このバックアップの議論がきちっと成果を生むように、行政内部の中で、政府全体で努力するように、私どもの立場で一生懸命やっていきたいと考えているところでございます。大変短い時間にもかかわらず、熱心に御議論いただいたことに対して、再度お礼を申し上げます、また引き続き、御指導、御検討賜りますように、宜しくお願いを申し上げます。本当にどうも有り難うございました。

【大西座長】 昨年の12月から今日まで委員の皆さん、どうも有り難うございました。これは取りまとめですが、全体としては中間的まとめという位置づけであって、さらにこれを進めて形につけるといふところまで行かないといけないのではないかと思います。いろいろな局面で委員の皆さんが役割を果たすことがこれからも多いと思いますので、どうぞ、この問題についても宜しくお願い申し上げます。

では、以上で閉会とさせていただきます。どうも御苦労さまでした。有り難うございました。

— 了 —