

第1回東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会議事録

平成23年12月9日（金）

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1回東京圏の中核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。私は、国土政策局総合計画課調整官をしております近藤と申します。宜しくお願い申し上げます。

本日は、御多用のところ御出席いただきましてまことにありがとうございます。

まず、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、「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会について」、資料2といたしまして、「東京圏の中核機能のバックアップに係る背景及び現状等」、資料3といたしまして、「大西座長資料」、資料4といたしまして、「指田委員資料」となっております。不備がございましたらお知らせ下さい。

それでは、本検討会開催に当たり、国土交通省側を代表して、松原副大臣より御挨拶申し上げます。副大臣、宜しくお願い申し上げます。

【松原副大臣】 本日は、委員の皆様におかれましては、師走の御多用のところ第1回検討会に御参集いただき、厚く御礼を申し上げます。

未曾有の被害をもたらした東日本大震災発災以来、政府を挙げて被災地の復旧・復興に全力で取り組んでおりますが、東日本大震災復興構想会議の提言においては、各種機能のバックアップのあり方など、広域的な国土政策の検討が必要との指摘がなされております。国土交通省におきましても、被災地の復旧・復興に全力で取り組む一方、国土審議会の防災国土づくり委員会を立ち上げ、同委員会で東日本大震災の教訓を踏まえた広域的な国土政策の観点から、災害に強い国土づくりへの提言を取りまとめさせていただきました。

この提言においても、東京圏が被災した場合に、国土全体に大きな影響が生じる恐れがあることから、その中核機能のバックアップの検討が必要である等の指摘がなされました。東京圏に巨大災害が発生した場合にも、我が国の活動をとめないため、中核機能を継続することは極めて重要であることは申すまでもなく、そのバックアップ機能を構築すること

は喫緊の課題であります。

このような課題を議論するために設置された本検討会において、まずは、東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な検討をしっかりと行い、年度内に一定の取りまとめをする予定であり、ここでの議論をもとにバックアップを実現していきたいと考えております。

委員の皆様には、忌憚のない御意見をいただきますようお願い申し上げます、私からの御挨拶とさせていただきます。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 なお、副大臣は公務のため、今暫くのうちに退席させていただきます。

それから、会議の公開について、でございますが、本検討会は原則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。この点、予め御了承いただきますよう、宜しくお願い申し上げます。

それでは、本日は第1回でございますので、委員の皆様の紹介をさせていただきます。

初めに、座長をお願い申し上げました東京大学大学院工学系研究科教授、大西隆委員でございます。

【大西座長】 大西です。どうぞ宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授、青山侑委員でございます。

【青山委員】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 東京海上日動リスクコンサルティング株式会社主席研究員、指田朝久委員でございます。

【指田委員】 指田でございます。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 東京大学先端科学技術研究センター教授、森川博之委員でございます。

【森川委員】 森川でございます。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 東京大学大学院総合文化研究科教授、荒井良雄委員でございます。

【荒井委員】 荒井でございます。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 続いて、少し遅れて御出席される予定の方がいらっしゃいます。

軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所理事長、小川和久委員でございます。

なお、本日は御欠席の方が3名いらっしゃいます。東京商工会議所副会頭、SMK株式会社常勤監査役、池田彰孝委員、政治ジャーナリスト、岩見隆夫委員、関西大学社会安全学部学部長・大学院社会安全研究科研究科長・教授、河田恵昭委員でございます。

続きまして、国土交通省側の出席者の紹介をさせていただきます。

先ほど御挨拶申し上げました松原副大臣でございます。

津川大臣政務官でございます。

【津川大臣政務官】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 続きまして、小島国土政策局長でございます。

【小島国土政策局長】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 川上審議官でございます。

【川上審議官】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 渡辺総務課長でございます。

【渡辺総務課長】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 北本総合計画課長でございます。

【北本総合計画課長】 宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 私、総合計画課調整官の、近藤でございます。宜しくお願いいたします。

また、本検討会には、内閣官房安全保障危機管理担当及び内閣府防災担当から、オブザーバーとして参加いただいております。

では、これより議事に入りますので、撮影はここまでとさせていただきます。宜しくお願いいたします。

では、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、宜しくお願いいたします。

2. 議事

【大西座長】 それでは、夜分にお集まりいただきましてありがとうございます。ただ今から、第1回の検討会の会合を始めたいと存じます。

まず、今日は検討会の進め方、第1回目でありますので、資料1を中心に、検討会の進め方について、事務局から説明をお願いいたします。

(1) 検討会の進め方について

【北本総合計画課長】 それでは、検討会の進め方につきまして、私の方から御説明させていただきます。資料1を御覧いただけますでしょうか。

まず、この資料の1番目の検討の背景でございますけれども、先ほど、松原副大臣の挨拶の中にもございましたように、東日本大震災以降、様々なところで提言がなされた中で、この東京圏の中核機能のバックアップについての検討が必要ではないかというような指摘がなされたと、こういったことが背景と考えております。

それから、2番目の検討会の目的でございますけれども、本検討会では、東京圏に存する中核機能の継続が何らかの原因により不可能となる事態が発生した場合にも、これを代替する機能（バックアップ機能）が働くことによって、最低限必要な中核機能が維持確保されることを最終目標といたしまして、そのバックアップに関する基礎的な検討を行うということを目的としてございます。

3の検討内容でございますけれども、本検討会におきましては、当面の間、東京圏の中核機能のバックアップ体制を構築するに当たり検討すべき論点を抽出・整理いたしまして、それぞれの論点に対する考え方を提示するというところでお願いしたいと思っております。

そこに論点及び考え方の例として、これは当然、今後議論されるべき課題でございますけれども、事務局として例を挙げさせていただいておりますので、簡単に御説明させていただきます。

1つは、バックアップすべき業務の種類、範囲ということでございますけれども、各省の方で業務継続計画というものを作成しております、その中に、災害時の優先業務というものが記述されております。そこでの考え方を援用いたしまして、業務の種類といたしましては、非常事態への応急対応業務、それから、一般継続重要業務といった種別があるのではないかとこのように考えています。また、業務の範囲でございますけれども、こちらにも、業務継続計画の方にあります、各業務の復旧目標時間、RTOと呼んでおりますが、そういったものの考え方が援用できるのではないかと。例えば、何時間以内、或いは何日以内に復旧・開始すべき業務というものをバックアップすると、そういった考え方があるのではないかとこのように考えてございます。

裏の方に行きまして、2つ目の論点例でございますけれども、バックアップの形態でございます。こちらの方は、コンピュータシステムや通信機器のバックアップの考え方を援

用いたしまして、ホットスタンバイ、要するに、要員が常にスタンバイしている状態、それから、ウォームスタンバイ、要員は平時は別の業務をしておりますけれども、いざという時には業務をスイッチして代替の方の業務を行う、それから、コールドスタンバイ、これは、要員は東京から駆けつけると。逆に言いますと、それまでは、代替機能は動かないということになるわけですが、そういった形態が考えられるのではないかとというふうに考えてございます。

それから3つ目の論点例でございますが、バックアップ先の条件でございます。これも、例えば、ということでございますけれども、東京との同時被災可能性が低いこと、或いは災害の蓋然性が低いこと、それから東京との位置関係がどうであるか、或いは交通基盤の多重性がどうであるか、そういったことが考えられるのではないかと、事務局の方ではこのような例があるのではないかと考えてございます。

それから、検討の体制等でございますけれども、4つ目の○だけ御説明させていただきますと、検討会は原則フルオープンということで考えてございますが、今後、外部機関をお呼びしましてヒアリングをすることも考えてございます。その際のヒアリング対象者の希望によっては、非公開にすることもあるというふうに考えてございます。

次の別紙1は、委員名簿でございますので、省略させていただきます。

別紙2でございますけれども、スケジュール案でございます。こちらの検討会でございますが、今回を含めまして、年度内に5回、開催したいと考えてございます。その途中、第3回と第5回におきまして、一定の取りまとめをしたいというふうに考えているところでございます。

続きまして、別紙3でございますけれども、本検討会における検討のスコープ等につきまして、御説明させていただきたいと思っております。

まず(1)、「東京圏の中核機能」でございますけれども、「東京圏の中核機能」には、立法、司法、行政の中核機能のほか、経済、情報等の中核機能が考えられます。原則としておのおののバックアップにつきましては、それぞれの主体において検討されるべきというふうに考えておまして、本検討会では、行政の中核機能を中心に検討していきたいと考えてございます。

但し、行政機能はその責務を十全に果たすためには、立法、司法、経済、或いは情報などといった他の機能と密接な連携を必要とする場合も多いと考えられます。従いまして、論点によりましては、行政機能以外の機能も視野に入れて検討していきたいというふうに

考えてございます。

それから、(2)の本検討会における「バックアップ」の概念でございますけれども、先ほどの繰り返しになりますけれども、東京圏において中枢機能の継続が不可能となった場合に、その間、他の地域で中枢機能を代替するというを「バックアップ」というふうに定義したいと考えております。ですので、東京圏の中枢機能の一部または全部の移転といったもの、いわゆる首都機能移転のようなことは視野には入れず、また、バックアップといいますと、機能の継続性確保に必要な後方支援的な活動を思い起こす場合もありますけれども、そういったものを指すものではないということでございます。

それから(3)の「バックアップ」が必要となるような非常事態の発生原因についてでございますけれども、発生原因には、大規模地震など自然災害のほか、テロ、或いは事故など、さまざまなものが考えられると思います。ただ、本検討会におきましては、非常事態の発生原因は問わず、東京圏に存する中枢機能の継続が不可能となった場合に、これを代替する機能（バックアップ体制）に関する基礎的な検討を行ってまいりたいというふうに考えております。従いまして、非常事態の発生の可能性でありますとか、被害想定等については、検討の視野には入れないことにしたいと考えております。

そのなお書きでございますけれども、そのような不可能な事態には、東京圏の機能を担います人員、施設、設備等の全てが業務継続できない状態のほか、一部は継続できるけれども、全体的に見ればバックアップを発動した方が望ましいといった場合も含んで考えていきたいと思っております。そして、どのような場面でバックアップを発動すべきかといったことは、ここでの論点の1つというふうに考えております。

それから、(4)その他でございますけれども、本検討会は東京圏の中枢機能のバックアップに関する基礎的な検討を行うものでございまして、バックアップ先として特定の地域の選定を行うなど、具体的な検討は、この検討会では行わないこととしたいと考えてございます。

以上でございます。

【大西座長】 ありがとうございます。

今の調査の検討の進め方、検討会の位置づけ、背景、目的、内容、それから検討のスコープについて説明がありました。これについて御意見があれば、御発言をお願いしたいと思います。御質問でも結構だと思いますが、いかがでしょうか。

ここまでは宜しいですか。

それでは、必要に応じて、またこの原点に戻ってくるということにいたしまして、次に進みます。

（２）事務局からの報告：バックアップの検討に係る背景及び現状 第２の議事が、事務局からの報告ということで、バックアップの検討に関わる背景及び現状について、事務局から資料をつくっていただいておりますので、それに基づいて説明をお願いいたします。

【北本総合計画課長】 それでは、資料２の方、御覧いただきたいと思います。

おめくりいただきまして、まず、検討の背景について御説明させていただきます。

もう１枚おめくりいただきまして、４ページ、５ページのところでございますけれども、こちらは、先ほど来申し上げております東日本大震災復興構想会議の提言、或いは国土審議会政策部会防災国土づくり委員会の提言の中での指摘を抽出したものでございます。この中で、東京圏の機能分散、或いはバックアップの検討が必要だという御指摘をいただいております。

１枚おめくりいただきまして、６ページでございますけれども、６ページは、東京の過去の主な被災事例ということでございます。過去を遡りますと、大地震のほか、火災、洪水、火山噴火といった自然災害など、東京の歴史をさかのぼれば、幾度となく経験しているということでございます。その下の７ページのところは海外の事例でございます、海外におきまして、地震、洪水、大雪などの自然災害、或いはテロ等によりまして、首都が被災した例が見られます。

おめくりいただきまして、８ページ、９ページが、東京都心への諸機能の集中の現状ということでございます。８ページのところは、御覧のとおりでございます、三権の中核機能、日本銀行、東京証券取引所等の経済中核機能などが、狭い地域内に集中して立地していることが見てとれようかと思えます。

９ページでございますけれども、これは東京圏ということで、１都３県でございますけれども、人口の３割弱、或いは大企業の本社の数の６割強、国内銀行の貸出残高の５割強など、人口や経済活動が集中しているということがおわかりいただければと思います。

そして１０ページ目でございますけれども、東日本大震災の後に行われました世論調査を２つほど挙げさせていただいております。左側が、フジテレビさんが行われました、こ

これは今年の5月5日に首都圏の方々に調査したものでございますけれども、「首都圏への震災などの危機管理対応として、副首都の建設や首都機能のバックアップの必要性が指摘されています。あなたはどうか考えますか。」ということで、必要だというお答えをされた方が91%。右側でございますけれども、日本世論調査会さんの方で行われました世論調査でございますけれども、こちらは9月に行われたものでございます。こちらの方、「首都直下地震などが起きた場合に首都を東京に置いたまま予備として『副首都』を置くという構想があります。あなたは副首都構想という考え方について賛成ですか、反対ですか。」ということでございますけれども、賛成と、どちらかといえば賛成を合計いたしますと、約85%の国民の皆様方がそのようなお答えをされているということでございます。

続きまして、事業継続計画とバックアップにつきまして、御説明させていただきたいと思っております。おめくりいただきまして、12ページでございます。

まず、中央省庁の業務継続計画の策定状況でございますけれども、中央省庁におきましては、全ての機関におきまして、首都直下地震などを想定いたしました業務継続計画は策定されているというところでございます。

次の13ページでございますけれども、そのような中央省庁の業務継続計画におきますバックアップに関わる記述ということでございますけれども、13ページは、まず内閣府防災担当の方で作成いたしました、中央省庁業務継続ガイドラインにおけるバックアップの検討に関わる記述ということで挙げさせていただいております。

例えば、職務代行・継承につきましては、幹部職員等の多くが参集できないなどの状況における職務代行者を明確化しておきなさい、重要記録・データ、情報・通信におきましては、非常時優先業務の業務継続に必要なデータ・記録等を把握し、発災時にそれらのデータ・記録を保護するとともに、パソコンやファイル等が被災した場合には容易に復旧し利用できるようにしておくといった記述がございます。

それから、代替業務拠点でございますけれども、施設が維持できている程度の耐震性を備えているかを適切に評価し、庁舎が使用できない状況も想定し、非常時優先業務を実施するためのバックアップ施設を業務継続計画に定めておくことも必要と、そのような記述が、このガイドラインの中にあるわけでございます。

そうしまして、次の14ページでございますけれども、記述例といたしまして、国土交通省の業務継続計画の記述内容を記載させていただいております。

まず、職務代行・継承につきましては、ここにありますように、責任者が不在の場合も

適切に意思決定がなされるように、予め部局長に係る権限委任を行うということで、実際に代行者の指定等がなされているところでございます。

それから、データの方は省略いたしまして、代替業務拠点でございますけれども、ここにありますように、国土交通省の防災センター、これが国土交通省の災害対応の基礎として重要であることから、現時点では予見できない不測の事態に備え、庁舎使用不能時のバックアップ施設を国土地理院関東地方測量部（千代田区九段）と国土交通大学校（小平市）の2カ所を指定しているということが業務継続計画に記載されているところでございます。

それから、15ページ、御覧いただきますでしょうか。こちらは各省庁の業務継続計画などに見られます代替拠点の設定状況ということでございます。ここに書かれておりますような機関等では、このような代替拠点が設定されているということでございます。

それから、16ページでございますけれども、先程の資料1の方でも少し御説明いたしましたけれども、非常時の優先業務の記述例を御覧いただきたいと思います。これも国土交通省の業務継続計画から取り出したものでございますけれども、16ページの方が災害応急業務、17ページの方が一般継続重要業務ということでございます。一番左側のところ、復旧目標時間というのが先ほど御紹介いたしましたRTOというものでございまして、何時間以内、或いは何日を目標に、こういった業務を復旧する、或いは開始をするといった業務の表ということでございます。

それから、18ページの方でございますけれども、参考といたしまして、立法府、司法府の方にヒアリングさせていただいたものをまとめたものでございます。2番目の防災マニュアル等の策定状況につきまして御紹介いたしますと、衆議院におきましては、消防計画のほか、阪神・淡路大震災後に防災基本規定、防災基本計画、防災マニュアルなどを策定しているということでございます。それから、業務継続計画の方も、現在策定中だということでございます。

参議院におかれましては、これも阪神・淡路大震災後に、参議院災害対策実施規定、災害対策基本計画、参議院災害対策マニュアルなどを作成したということだそうでございます。

それから、最高裁判所の方でございますけれども、こちらの方も、震災後に大規模地震防災応急計画を策定し、また、改正していると。それから、最高裁判所業務継続計画を策定したということをお聞きしているところでございます。

それから、19ページでございますけれども、こちらは地方公共団体の業務継続計画の記述例ということで、東京都さんの事業継続計画の記載内容を書かせていただいております。例えば、職務代行・継承ということでございますれば、災害対策本部の本部長である知事に事故がある時には、副本部長である副知事及び警視總監がその職務を代理するといった記述があるところでございます。

それから、最後のページ、20ページでございます。こちらは民間企業ということでございますけれども、個々の民間企業のバックアップに関わるものにつきましては、実は今年度の調査を今しているところでございまして、今後調べてまいりたい、そして、この検討会でも御紹介させていただきたいと思っておりますけれども、取り急ぎ、20ページの方は内閣府防災担当が作成いたしました事業継続ガイドラインのバックアップに関わる記述ということで御紹介させていただきたいと思っております。そこにありますように、指揮命令系統につきましては、災害対策本部長等に連絡がつかなかった場合や不在の場合の権限委譲、代行順位、こういったことを決めなさいと。本社等、重要拠点につきましても、被災地での業務の再開以外に、非被災地での業務の継続も検討すべきではないかと、そういった記述があるところでございます。なお、民間企業のBCPの策定状況の方でございまして、上の箱の2つ目の○のところでございますけれども、大企業で58%、中堅企業で27%、その他、企業で22%ということのようでございます。

以上、簡単ではございましたけれども、資料2の説明は以上でございます。

【大西座長】 ありがとうございます。

今、検討の背景と、それから特に業務継続計画の現状について、資料をまとめていただいたものについて説明していただきました。

これについて、御質問、ご意見がありましたら、少し時間をとりたいと思っておりますので、御発言いただきたいと思います。

【青山委員】 13ページ以下に情報のバックアップの話が書いてありますので、これについて伺いたいと思っております。

今回の東日本大震災で、自治体の例でいいますと、例えば、情報システムの情報の内容をどこにストレージしているかとか、或いは、自治体のホームページのサーバーをどこに置いているかということについて、従来、秘密にして明らかにしていなかったことが、ち

らほらと明らかになった例が幾つかあったと思います。普通は、これは明らかにしないのですけれども、東日本大震災の被災地域、つまり東北などにサーバーがあったり、或いは情報ストレージサービスを東北にストレージしていたとか、そういう例が幾つか明るみに出たものがありました。

意外にというか、当然だと思えるのですけれども、そういう場合に、東北だけではなくて、ほかの地域にも情報は蓄積していたとか、或いはサーバーが東北にあって、ホームページが一旦アウトになっても、新潟経由ですぐに回復できたとか、幾つかの事例が表に出たものが、いわゆる話題としてであって、自治体が認めたとは限らないのですけれども、そういう例が幾つかあったと思います。

恐らく、この12ページ、13ページ以下にある各中央省庁も、業務継続計画の中で、外には出さなくても、そういったことはそれぞれの情報の重要度等に応じて、全て完璧に行われているだろうというふうに想像してよろしいかどうかということについて伺いたいと思います。

【大西座長】 はい、いかがでしょうか。

【北本総合計画課長】 申し訳ございませんが、その点について、お答えできる情報が手元にございませぬので、また次回、お答えさせていただきたいと思ひます。申し訳ございません。

【大西座長】 そのほか、これについては宜しいですか。

では、この後、指田委員から御報告をいただくという予定になっていまして、それらを受けて、まとめて少し時間をとってディスカッションするということにさせていただきますと思ひます。

(3) 委員からの報告

1) 大西座長

それでは、第3番目の議事ということになります、委員からの報告ということで、これは順次、何人かの委員に報告をしていただくということになりますけれども、今日は最初にやれということでもありますので、私の方から資料を、資料3が私の資料であります、それを使ってお話をさせていただきます。その後、指田委員から御報告いただくことに予定しています。

資料3、「首都機能のバックアップー東日本大震災の教訓ー」という資料でございます。

2ページ目からが本論ということになりますが、これは事務局がお作りになった資料とも重複しますが、この間、東日本大震災の復興に関わる議論の中で、この首都機能のバックアップという議論も行われてきました。これは重複しているので詳しく言いませんが、私も委員だった復興構想会議の復興への提言の中でも、こうした国土政策の検討とかバックアップのあり方ということで、首都機能のバックアップというふうには書いてないのですが、そういう記述があると。それから、先ほど御報告があった、7月に国土審議会の方でこうした東京圏の機能を分担して、或いはバックアップしていくかを検討していくことが必要だというまとめが行われたと。さらに、復興基本方針、これは7月の終わりに出たものでありますが、この中でも災害への対応力を高めた国土基盤の整備を行うなど、災害に強い国土構造の再構築という議論が出てきたと。

実は、復興構想会議の中では、もっと具体的に自分のところでバックアップを引き受けてもいいというある県の知事さんの御発言等もありました。ただ、その中で私はその時点、これは5月ぐらいだったと思いますけれども、まだ復興の方向が定まらないところでバックアップを議題の中心に据えるのは早いのではないかと申し上げた記憶があります。バックアップというのは、その時点で首都機能そのものは円滑に動いていたと言えると思いますので、予防的な観点になるわけですが、それよりも優先するべき被災地の復興の基本的な方向を定めることがあるのではないかとということでもあります。

しかし、将来を考えると非常に重要なテーマなので、復興の方向が決まったらすぐにそういう議論もすることが必要だという発言をした記憶があります。現在、丁度第3次補正も決まって、それから、特区法等、復興に関わる制度の大きな枠組みが国の方でほぼ定められたということなので、ある意味では復興の方向が決まったので、予防的なことを含めて中期的、長期的な被災地の復興以外に、この災害から酌み取るべき教訓を生かしているいろいろな施策を考えていく時期に入ってきたのではないかと。その意味では、今、この議論をすることが極めて重要だと考えるわけです。

次のページは、先程事務局からの資料でも紹介されました、日本世論調査会というところが、これは共同通信系ということで、共同通信系の全国の新聞の幾つかに掲載されたものでありますが、非常にタイムリーな世論調査を行っていただいたものであります。その中の、ちょうど真ん中のところに首都機能移転分散に賛成と書いてあります。これは、75%の方が賛成していると。この首都機能移転、或いは分散というのは、恒久的に東京にある首都機能を移そうということでありまして、これに4分の3の方が賛成したと。その

背景、理由としては一極集中是正というのがかなり多くて、危機管理、これが災害対策、予防的なことだと思いますが、それを上回っているということで、国民の中には東京に全てが集まっている構造に不安感が存在しているのではないかと推測できるわけです。

ただ、ここで言っている首都機能移転というのは、実は少し幅広くとらえられていることが次の設問でわかります。国土交通省等で議論する場合には、首都機能移転の長い議論もありましたので、三権、行政、立法、それから司法、これが首都機能ですが、この世論調査では国民は大企業の本社等、そうした経済機能も重要な首都機能と考えていて、特にこれが移転・分散の対象とされるべきだという回答が最も多かったと。中央官庁、国会は21%と、コメントはあえてしませんが、そういう差があったと。

それから、今のは移転・分散であります。バックアップはこの世論調査では副首都として表現されていまして、副首都の設置はさらに大きく、先程もありましたが、85%程度の人が賛成だと。場所も聞いていまして、こういう結果になっているということでもあります。その意味では、この震災のダメージを首都機能のあり方と結びつけて考えている国民がかなり多いことがこうした調査でわかるということです。

そこで、以下3枚で、私の現段階での考えを開陳させていただきます。どういう状況でバックアップが必要となるか、このバックアップは非常時機能代替ということになりますが、それを考えて見ると、突発的な災害というのがまず考えられる。これは自然災害、或いは大規模テロ、或いはテロではないけど人為的な災害、原発事故による放射能汚染というようなものが突発的に起こると。逆にいえば、長期にある災害が進行していくということであれば、固有の災害の性質に対応していろいろな対策が立てられるということですが、突発的な場合には予め対策を立てておかないといけないということでもあります。

それから、十分に大規模な災害もバックアップが必要となる要件であると。ただ、例えば、総理大臣が外遊されていたり、出張されている間に災害が発生して、東京への航空路、主要陸上交通路が一時的にせよ途絶した場合は、総理大臣が東京に戻れないシチュエーションもあり得るわけです。この場合、結果としては東京のダメージはそう多くなくても、交通が途絶したことで、外で総理が指揮をとる状況も考えられるということで、やや想定される状態は複雑な面もあるということでもあります。

大規模というのは規模が小さければ、恐らく今、例えば災害対策本部は4カ所用意されているということでもありますので、一番遠い立川と霞が関が同時被災することにはならないので、都内で何らかの代替施設があり得るだろうと思うので、それがきかない十分な大

規模が考えられるということです。ただ、その場合に、反射的に大規模ということは、都民或いは東京圏の人々も被災しているということなので、このバックアップ論が首都機能だけ論ずる、この場ではそれでもいいかもしれませんが、派生的にそうした大規模な災害に対して総合的にどう対策を施していくのかという、より大きな問題に直面せざるを得ないということでもあります。それから、交通路が途絶した場合には、一時的に東京外から状況を把握して指揮をとる局面もあり得るということで、結構いろいろなケースがあり得るということでもあります。

そうしたケースを想定、暗黙の前提としてバックアップ構築にどのような事項について検討すべきかということで、私なりに4つの点を、今回主要な論点となるものと必ずしもそうでないものがあるかもしれませんが、考えるべきではないかと思っています。1つは、明瞭な手続と制度的準備によるバックアップへの移行と書きましたけれども、危機に際して、混乱した状態でバックアップのところで、例えば災害対策本部、或いは行政、国会の機能が継続される場合に、正当性の問題が矢張りあって、多くの国民がなるほどこういう状況の中で、正当にここにバックアップの機能が移って、バックアップされていることを納得しなければいけないと。極端に言えば、二重政府などの危険に対処するために、明確な規定を設ける必要があるという手続面であります。法制面と言ってもいいかもしれません。

それから、何をどこまでバックアップするかであります。これは、災害対策本部という限定された機能から、立法、行政、場合によっては司法を含んだ国の首都機能全体というところまで、随分幅があると思います。それから、さらに新しい場所で首都機能、或いはその一部が継続されていく場合に、そこからの情報発信等も必要になってくると思いますので、放送など関連機能の利用が非常に重要だということで、単に三権或いはその中の限定された機能だけではなくて、それを国民につなぐような交通、通信、放送といった機能もバックアップの一部に含まれざるを得ない。

それから、いろいろなシチュエーションが考えられるわけですが、バックアップの機能、或或いはバックアップが存在する場所での活動と、東京との関係というのも重要だと。全てが一瞬のうちに移れることにはならないと思いますので、災害の程度にもよりますけれども、東京との行ったり来たり、或いは情報の連絡が非常に頻繁に行われなければいけないということでもあります。従って、施設だけではなくて交通通信系統も同時に被災しないというのが、バックアップからくる条件だと思いますが、しかし、一方で被災後、東京と

の連携が重要だということ、ある程度東京に近いことも条件として必要になると、ここは両面あるということでもあります。

それから、バックアップの機能をセットアップした場合に、日常的な維持管理の問題も出てくると。これは有事の際までは本来の機能というか、バックアップの時に発揮する機能としては使われていないわけでありますから、理想的にはあけておく。何かいつあるかわからない有事に備えるということでありますが、そうしたいわば、普段空いている施設を大規模につくってしまうと、維持管理費が極めて大きな額になってしまうということ、一方でこじんまりした方がいいのと、一方で大きさが必要だという両面があるということでもあります。こうした問題についての的確に詰めていくことが必要ではないかと考えているわけであります。

最後のページは、そうした議論をしても、この半年ぐらいの検討では、より時間をかけて議論しなければいけないのではないかと考えるものであります。1つは、バックアップの必要が生ずる被害等の想定、これは例えば、今回は何らかの理由でバックアップが必要になるところから議論を始めるとしても、何らかの理由というのは一体どういう理由なんだということを整理していくことも必要だと。自然災害、テロ等に問題を絞るとしても、東京全域で首都機能が発揮できない、例えば霞が関と立川が同時被災する場合は、一体どういう場合か。その場合に、一般の国民、或いは諸業務機能、民間の機能等が東京から避難せざるを得ないことが同時に起こる恐れもあるので、その場合にバックアップのみならず、そうした全体像を議論する必要があると出てくると。これは、今回の検討の中で必ずしも十分に包摂できないかもしれませんが、課題としては直接的に出てくるのではないかと。

2つ目は、先程の世論調査でも単にバックアップだけではなくて、首都機能移転論とか、或いは中枢管理機能の分散論、これは民間企業も含めたものであります。そういうことについて関心があるので、一極集中の脆弱性への不安を認識されているということで、より根本的な、多核的な国土構造のあり方も検討するべきではないかと考えるわけです。

この2つの点については、最終的に次のステップの議論のテーマとなるのかもしれませんが、ノートしておきたいと考えたわけであります。以上が私の発表でございます。一応、この段階でもし御質問、御意見があったら御発言をいただくことになっていきますので……。

【近藤調整官】 座長、その前に小川委員が到着されましたので、一言紹介だけ申し上げます。軍事アナリストで、特定非営利法人国際変動研究所理事長の小川和久委員でござ

います。

【小川委員】 どうぞ宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 失礼いたしました。

【大西座長】 それでは、今の点について、もし御質問、御意見ありましたらどうぞ。

【小川委員】 すみません。来てすぐで。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 小川でございます。少し遅れてまいりまして失礼いたしました。資料1のところで、検討会についての説明があるのですが、そこにおいても中枢機能という言葉が使われておりますけれども、この概念規定を明確にしないといけないだろうと。私は国家安全保障会議、日本版NSCの会議の議員としてずっとやってまいりましたが、その辺のイメージーションが欠けることが夥しい。国家の中枢機能がいかにあるべきか、官僚機構は全然知らずに一般論から入っている。その辺を整理しないと、この検討会は無駄になります。その辺について伺いたい。

それから、今、大西座長の方から資料3で大変整理された問題提起をいただいたのですが、矢張りこれは専門が違うといえればそれまでなのですが、知らないということは、最初の前提がおかしくなることがあるだろうということで、最初の会合なので申し上げておきます。例えば4ページに、総理が一時的に東京外から状況を把握し、指揮をとる必要、これは一般論ではあり得るのです。

ただ、東京がやられていなくても、交通が途絶して帰ってこられないだろう、飛行機がないだろうというのは日本の役人の考えることで、例えば、総理がいつでも自由に使うことができる飛行機は何機あるか。これは、国土交通省だから知っていなければいけないのです。いくつでもあるのです。それを知らずに、エアラインが飛んでいない時刻だから、総理が外国の元首の葬儀にも出られないみたいな馬鹿なことをやってきたのは日本です。総理が使うことの出来る航空機は幾らでもあるのです。そういったものをちゃんと押さえた上で、総理が東京に戻れない事態はどういったものかとか、そういったことをきちんとやらないとどうしようもない感じがしております。

そのような感想をもちました。中枢機能の概念規定などもいただきたい。これは国家機能と呼んだ方がよいのではないのでしょうか。

【大西座長】 わかりました。今、前段のことについて事務局からお答えいただきたい。

後段の方は私のメモなので、私が作ったもので不十分な点があつて、お教えいただいております。私が考えたのは、例えば、成田、羽田とか主要な飛行場がだめになつて、空路或いは陸上で東京に戻れない、そういう状況があり得るのではないかと。だから、東京の被災がそれほど大きくなくても、選択的に交通関係のところがやられて戻れないというシチュエーションもあるのではないかとということを考えたので、そういうふうに申し上げたのです。

【小川委員】 ありがとうございます。これは、私はたまたまその分野が専門でひっかかっているものですから、申し上げるのですが、陸上自衛隊だけで何機ヘリコプターを持っているのですかという話です。450機ある。今回も3・11の後、投入可能なものを統合幕僚監部の防衛計画部長に聞いたら250機ございますという回答です。或いは、航空自衛隊のU-4というガルフストリーム4のビジネスジェットは常に4機あつて、6,300キロ飛びます。これは飛行場がないと降りられないけれども、そのようなものもある。或いは、海上保安庁はニューヨークまでノンストップで飛ぶガルフの5型を2機持っているじゃないですか。どこでも飛べるのですよ。ところが、そういった道具が一杯あることを縦割りの中で国家を挙げて知らないで語っている。だから、僕は消防庁の方でも、地域防災計画の改定などをやっているのですけれども、自衛隊の車両の車の幅を消防が知らないとか、警察が知らないとか、国交省が知らないという話なのです。それでは防災計画なんて立てられないだろうということです。では、90式戦車の幅は幾らあるのか。東京消防庁のトップである消防総監が知らないのだから。富士まで見に行ってもらいました。3メートル40センチあるのです。そういったものでも災害の時には排土板をつけてタンクドーザーで使わないといけないことがある。それを知らないで道路を設計しているから、首都高速の料金所を踏みつぶさないと入れないのです。そのようなことを、縦割りを排して考えていかないと、国家機能のバックアップなどというのは恐らく語れないだろうという感じがあります。最初だから、嫌な感じかもしれないけど、申し上げておきたいと思ったのです。どうもありがとうございます。

【大西座長】 大変御教示ありがとうございました。是非、そうした専門的な御見識で議論に参加していただきたいと思います。私がこう書いたのは、これまではこの問題はどちらかという、総理なり要人が東京の中において、その人たち自身が被災する状況が何となく想定されていたと思うのですが、そうでなくて外において中に入れなくても場合によってはあり得るのではないかとということで書いたのです。一般的な仮定であります。その仮

定が不自然だという御指摘も含まれていたと思うのですが、それはまた議論の中でそうした仮定は置く必要がないことになるかもしれませんので……。

【小川委員】 いや、不自然ではないですよ。

【大西座長】 これから詰めていきたいと思います。どうもありがとうございました。それで、事務局の方からお願いいたします。

【北本総合計画課長】 1点目の東京圏の中核機能でございますけれども、資料1の最後のページの別紙3のところかと思います。

ここに書いてありますように、東京圏の中核機能を厳密に定義しているわけではございませんけれども、概念的には国の存立に関わるような機能で東京圏に存するものと考えてございます。そのような機能がどの範囲までなのか、例えば、どの組織までなのか、或いはどの団体までなのか、きっぱり線を引くことも別途議論が必要なんだろうと思いますけれども、当面ここにも書いてございますように、この検討会におきましては、基本的な行政機能を中心に検討を進めていただければと考えてございます。

但し、ここにも書きましたように、行政機能がその責務を十全に果たすためには、当然行政機能だけで機能できるわけではございません。立法府もございまして、実は、私共が業務をするには、つまらない話かもしれませんが、業務をするための、例えばコピー機などをとつても、それを保守してくれる民間企業等も必要だと思っています。そういったことも含めながら、念頭に置きながら検討を進めていくことが必要かと考えてございます。

【小川委員】 よろしいですか。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 今の北本課長の御説明は、それで妥当なのだと思います。ただ、例えば、皇室はどうなるのかという話まで出てくるのです。こういったことをやると。国家機能ですから。皇居がつぶれることはないだろうという話もあるかもしれないけれども。或いは、外交団をどうするのかという問題がある。外国が日本はおかしいよ、と言っている。阪神・淡路大震災の後からずっと言っているのですが、東京がやられた時、外交団をどのようにして避難させるかというのがないのです。それで、各国はアメリカ大使館と連携をとって、アメリカ軍が助けに来てくれることを期待することになっている。でも、これは日本国が外交団の避難について、計画を持ち、能力を示し、訓練をやっておかないといけない話でしょう。そういったことまで視野に入れながら、首都機能のバックアップとか、国

家機能のバックアップを考えなければいけないのではないかと思います。

【大西座長】 ありがとうございます。他に、どうぞ。

【青山委員】 大西先生に聞きたいのですが、5ページのところなのですが、バックアップ構築の検討事項でバックアップの正当性確保とか、二重政府の危険とか、要人の代替とか、非常に多分相当配慮なさって微妙な表現が見られるのですが、端的に言うと内閣も国会もやられてしまった場合も検討の対象になるのではないかと、そういう理解ができる気がするのですが、そういう理解でいいですか。

【大西座長】 ここは、これから皆さんがここで議論して、あらゆる可能性を全部包括してやることはなかなか難しいと思うのですが、どういうふうに、何らかの仮定を置かないと先に進まないこともあると思うのです。つまり、施設だけ安全というか、同時被災しない場所につくっておいて、人がそちら側にそっくり行くような仮定で施設について考えるのか、それとも、人も足りなくなる、しかも重要人物が足りなくなることも想定して、その時にどういう手続で重要人物を別な人にして、機能を維持していくのか、そういうことまで考えていくのか、その辺をこの議論の中で詰めていかないと一定のところから先には進みにくいかなと思います。

【小川委員】 宜しいですか。今のお話にあった人間の問題ですが、遠慮する必要はないのです。総理大臣以下いなくなったらせいせいしたという国民も一杯いるかもしれないけれども、少なくともアメリカ合衆国大統領の職務継承順位というのは18番目まで決まっています。17番目まで決まってきた、国土安全保障省ができて、その長官を18位に入れた。このスペアというのはアメリカの独立戦争の直後に法律で決まっているぐらいなのです。リスクの分散は当たり前だから。国防長官の職務継承順位だって10番目まで決まっています。日本の場合、小淵さんが倒れて慌てて5番目までやって、組閣のたびに決めるという。職務で決まっていない馬鹿な国はないです。

2) 指田委員

【大西座長】 他にございますか。それでは、もう一つ、指田委員から御報告していただくことになっていますので、私の方はこのぐらいにしまして、指田委員から宜しく願います。

【指田委員】 指田でございます。私の方からは事業継続の考え方と中枢機能のバック

アップということで、民間企業などを中心にBCPを作ってきた経験がございますので、そこから話を進めていきます。一部今までの資料や大西先生の話とだぶるところがあると思います。

まず、東京圏の中核機能のバックアップの必要性ですけれども、議論は尽くされていると思いますが、東日本大震災を経験して、基本的には精緻な被害想定に準拠して考える対策は庁舎の壊滅とか何らかの想定以上の被害が発生すると機能不全に陥ってしまうことが1つあると思います。

それから、もう一つ被害想定のところでお話しておきますと、被害想定シナリオの限界というのがあります。例えば、東京湾北部地震が今、想定されておりますが、これは最大被害の想定ではありませんので、実際の地震被害がこれを超えることがあることは常に考えておかなければいけません。ですから、何らかの形で東京が使えない、これを前提におかないといけないうらうと思います。

そして、事業継続計画です。これは後でお話をいたしますが、事業継続計画には早期復旧戦略と代替戦略と2つ大きな戦略がございます。日本の場合には防災からスタートしているので、早期復旧についてはとてもたけているのですけれども、被害想定から出発していくと、どうしても早期復旧にかたよりがちで、代替を検討するところが抜けてしまう、こういう今までの傾向があります。

こういうことから考えますと、首都中核機能のバックアップの検討につきましては、被害想定を精緻に行って、例えば停電は何日になるとか、止まる、止まらないという議論はあまり勧められません。どちらかというところ、止まったらどうするか、そこからスタートしていくことが必要だろうと思います。どういう対応をとって、どのように首都を防衛するかを検討することは非常に重要で、それはそれでまたやらなければいけないのですけれども、絶対安全はないということを経験したわけですので、何らかの形でバックアップをするところから議論を進めていく必要があるだろうと思います。

次のページに進みますけれども、首都直下地震の発生の際に国際社会は日本をどう見るか、国家機能ということを考えていく時には、そういう観点から見ていくのが必要でありまして、世界の中の日本ということで、強い日本、そうであり続けることを重要なアナウンスとして国内外に発信すること、これが必要だろうと思います。この重要性につきましては首都直下地震大綱でも定めているのですが、具体的にどうするのか、ここを詰める時にバックアップが必要だろうと思います。

具体的に見ていきますと、例えば、海外のメディアを通して首都直下の被災状況の報道がされる。これは、今回の東日本大震災で津波の報道がされているのと全く同じなのですが、例えば、首都圏で一番怖いのは火災なのですけれども、火災が延々と燃え続けている状況がネットで全世界に報道されている。その時に国として指揮権が確立されているとか、事態が掌握できていることを明確に国内外に発信する、これは非常に重要なポイントだろうと思います。それが、外交面のみならず、海外に展開する日系企業への影響を最小限に抑制をし、また、日本国債の格付の下落、或いは日系企業の株式の投げ売り、こういうことを防止、排除ができるのだろうと思います。海外に今、相当な程度日本人、それから日系企業が出ておりますので、そこをいかに守っていくのか、これも考えていかなければいけない大きいポイントだろうと思います。

最後は、今までの災害対応計画は、基本的には被災地をどうするかというところに焦点をあてているのですが、非被災地というものも沢山あるわけです。首都圏、東京圏が被災をしたとしても、近畿、中京、或いは北海道、九州などは全然問題なく平常業務が続いているのですが、そこに対する政府機能の維持が非常に重要なポイントになりますので、そこも含めた機能ということで中枢機能は考えていかなければいけないだろうと思います。

次の4ページですが、これがいわゆる事業継続計画です。事業継続計画はBCPといいますが、その定義になります。幾つか重要なものがありますけれども、1行目の後ろのところ。「具体的な事業リソース（社員・施設・機器など）が具体的な損傷を受け」、ここからスタートするのがBCPの非常に大きい考え方の特徴であります。残った能力で優先すべき業務を継続させますということなのです。下にグラフがありますけれども、災害直後に最低限の機能を目標復旧レベル以上に上げておく、つまりそこを止めないためにどうするか。今回の中枢機能のバックアップという意味でいきますと、このところが多分中心の議論になるのではないかと思います。そして、速やかな復旧を図ること。ここがBCPのポイントになります。

5ページにいきますけれども、具体的にBCPを作る時にどういうことが必要なのかということなのですが、先ほど国土交通省の方からの説明資料にもありましたけれども、内閣府事業継続ガイドラインでは重要な項目を5つ挙げております。

1つが指揮命令システムの明確化でありまして、誰が指揮をとっているのか。民間企業内でもこれは重要なポイントになっています。

2つ目が本社など重要拠点の機能の確保でございまして、これはこの下のところにあり

ますけれども、本社及び主要拠点の被災を前提として考えますということですので、何らかの理由で被災をした時にどう対応するのかということを考えていかなければいけない。今回、東日本大震災でも市庁舎或は本社、主要工場の壊滅的な被害を受けたところは沢山ございますが、これらを事前に想定していた自治体、企業は実は少なかったというのがございます。先ほどBCPの策定率が大企業で50%を超えているという発表もありましたけれども、中身を見ますと、本社とか主要工場の壊滅的な被害を想定して代替戦略をもっていた企業は実は少ない。ですので、まだまだ日本のBCPというのは発展途上だろうということをおっしゃるを得ないと思います。

3番目の機能が、対外的な情報発信及び情報共有でございまして、これは先ほどもお話をしましたように、強い日本を演じる上では、国家機能としては重要なポイントだろうと思います。

4番目は情報システムのバックアップです。何かやろうとしても、システムがないとどうしようもない。

最後は製品・サービスの供給ということになります。この製品・サービスの供給につきましては、次の6ページにいきます。BCPは、民間企業でいきますと供給責任をいかに果たすかということになりまして、災害があったとしても、自らの製品或いはサービスをいかに継続させるかがポイントになりますが、この製品・サービスは行政サービス、国のサービスということをお考えすると、国も行政も同じように考えることができます。

代替戦略と早期復旧戦略と2つ書いてありますが、先ほどもお話をしましたが、早期復旧戦略、下の2番を先に説明いたしますと、まずは被災しないこと。そして被災をしたとしても、素早く現場を修復すること。在庫を積み増したりして、少し時間を稼ぐということがポイントになってきます。

BCPの本質というのは、1番の代替でございまして、大企業であれば別工場で生産をする。或いは情報システム、金融機関などで顕著な情報システムのバックアップセンターをつくって、情報システムが止まらないようにするというのをやります。中堅中小企業でいきますと、拠点が1つしかないというところが多いので、相互代替生産協定、いわゆるお互いさまです。片方が被災したら、もう一つの提携をしている先の企業に間借りをして製品・サービスをつくる、製品・サービスを供給するというのをしていきます。或いは外部委託をするとか、OEMをするとか、こういう方法で代替する。この早期復旧戦略と代替戦略の2つをもつことがBCPのポイントです。

次のページに進んでいただきたいと思います。7ページですけれども、今回のポイントでいきますと、指揮命令システムの確保、或いは本社の重要機能の確保を考えるためには、代替戦略ということが必要になりまして、どこかにバックアップを持っておく必要があります。基本は、非被災地に指揮命令中枢を移動させて、意思決定者が安全な状況での確な判断を行うということが必要になります。

幾つか例をお話ししますと、外資系の例ですけれども、阪神・淡路大震災で神戸が被災をした。その状況で、神戸の本社から横浜の支店に社長以下役員がすぐ移動しまして、一時的に本社機能を移しています。このような考え方を欧米企業は一般にとっております。

被災地の中で頑張るといえるのはどういう問題があるのかといいますと、被災地の中では職務環境がライフラインとか衣食住などが不足してしまいます。こういう不十分な中で精神論のみで最高意思決定を行うということが適切かどうかというのが1つ。それからもう1つは、被災地の中というのは情報が十分入らないのです。東日本大震災でもそうですし、阪神・淡路大震災でもそうなのですけれども、被災地というのは、お隣がどうなっているかさえ全くわからない、情報が全然とれないということが起きます。

従って、それを踏まえた時に、下に書いてありますが、被災地の支援業務、先ほど話がありましたけれども、つまり東京圏で被災して、多くの避難民をどうするかとか、疎開をしなければいけないとか、そういう対応については、多分現地本部みたいな形で被災地の中、或いは被災地の近郊に本部を置く必要があるのですが、国全体ということ考えた時は、日常業務の指揮というのは、非被災地で全体が俯瞰できる立場で、そのポジションを確保して、そちらでやるということも必要なのではないかと思います。あくまでも被災地の中で頑張るといえる精神論も美しいのですけれども、実際はそれでいいのかどうか、ここは考えておかなければいけないだろうと思います。

8ページですが、東日本大震災のBCPの教訓ということで話をいたします。先ほどBCPには早期復旧戦略と代替戦略の2つがあるということをお話ししましたが、今回、東日本大震災のBCPの教訓では、実は早期復旧戦略が機能しない場合があるということが明らかになったということです。具体的には、地盤沈下で海面下に沈んだ土地に立地していた工場、或いは津波に遭われたところで、建築規制により社屋などが再建できない土地にある工場、そして原子力発電所事故により長期避難を余儀なくされた土地に立地していた工場などは、早期復旧戦略をやろうとしてもできなかったということがあります。従って、BCPということにおいては代替戦略の検討が必須だということになります。この

ような早期復旧戦略が機能しないのは、今、日本企業が直面しておりますタイの水害でも全く同じです。

この被害想定に準拠するBCPは、実は日本の企業は自治体、政府の被害想定に準拠してBCPをつくる傾向がありまして、これ自身は一定の合理性があります。ただ、それに準拠し過ぎるとどうなるかという、精緻な被害想定を求めるあまり対策が進まない。この機械は壊れるのですか、壊れないのですか、そういうところに拘泥してしまう。或いは、本社などが利用できるような想定として安心をしたい。ここの被害想定は、ここに震源を置くと震度5強しかならないから本社を使えることにしましょうとか、こういうことをやってしまうと、万が一社屋が全壊しその対応ができなくなった時に全く機能しなくなります。最後に、自社の対応能力の範囲に被害想定を小さくしてしまうという傾向もありまして、どうしても対応できないことを考えたくないという人間の心理が働くのかなと思います。このような形でつくられたBCPというのは、実は東日本大震災では機能しませんでした。ですから、機能するBCPを考えると、代替とバックアップが必要だということをお話ししておきたいと思います。

次に9ページからなのですが、この中枢機能のバックアップ、東京圏のバックアップをどう考えていったらいいのかという検討の順序の私なりの考え方をお話しします。1つ目は重要業務とは何ですかという重要業務の確定をしましょうということです。今回は中枢機能は何ですかという確定です。これは先ほど小川先生もお話をされていたことです。2つ目は、重要業務を実施するための資源の要件です。どういう資源があればそれができるのか。3番目は、その重要業務を実施するための資源の準備です。ふだんから準備するかどうか。これは先ほど国土交通省の方からコールドスタンバイやホットスタンバイの話がございました。最後は制約条件がありまして、いろいろ考えてみると、移動時間がどうか、同時被災するかどうか、いろいろな条件が出てくる。考え方の順番は1番から始めていかないと、多分おかしなことになるだろうと思います。

10ページですけれども、一番重要なのが、先程から指摘されている中枢機能というのは一体何でしょうということになります。日本国として実現される具体的な機能の見える化というものが需要でございまして、今、いろいろな機能を見ましても、実はここがあまりよくわからない。ここの整理がまず必要だろうと思います。「〇〇ができること」として整理するとよいと思います。つまりだれが、いつ、どこで、何を、どうするのか、ここを具体的に決めていく、書き込んでいくというのが多分最初の議論で必要だろうと思

います。例えば首相が1時間以内に日本は無事ですと発信することができることとか、こういうことを書いていかないといけないと思います。

中枢機能の具体的な例ということで、ここに例示を挙げておりますけれども、これが必要か、必要でないか、或いはもっとほかのものがあるのか、これはこれから具体的に議論していく話ですけれども、いずれにしても、抽象論で議論するというのは結論を誤ってしまう可能性があります。具体的に書いていくというのが必要だろうと思います。

次のページにいきます。次は資源の要件の確定ということで、これから決めていく「〇ができること」を実現するための具体的な資源です。一番重要なのは指揮命令系統です。先ほど小川先生から、アメリカでは18番目まで大統領の代行が決まるというのがありましたけれども、いずれにしても、この指揮命令系統がどうかということです。それから、情報の発信です。3番目の要員。ここの能力、役職、代行権限というのが実は重要でありまして、先ほど少し話題にありましたけれども、いわゆるオーソライズ、正当性の問題があると思います。これが適切な例かどうかわかりませんが、例えば日銀の総裁、副総裁等々全て一時的に機能しなくなったといった時に、代行者というのは正当性をどういうふうに確保するのだろうかとか、そういうものも一つ一つ押さえておかなければいけないという問題がございます。その場合にオーソライズする時に、実は国会機能が必要になってくるとか、いろいろなところも考えておかなければいけないということになってきます。

そして、情報収集手段とか、あとは場所の問題です。先ほども話題に出ておりましたけれども、日本国民、或いは海外に伝えるための記者会見場みたいな設備がある。そして必要な資源です。単に総理だけが1人いても機能しないわけでありますので、サポートする要員とか、或いはサプライチェーンみたいな支援の民間企業、どこまでを資源として確定させていくか、こういう議論が2番目のものに必要になるのだろうと思います。

3番目が次の12ページになりますが、資源の日常の準備であります。こういう必要な資源を洗い出した後に、ホットスタンバイでいくのか、或いはコールドスタンバイでいくのか。常に代替ができるように準備しているのか。或いは、有事の際にそこから発動をかけて目標時間以内に確実に参集実行できるように整えることでよいのか等々、ここの議論がその次に来ます。

最後、13ページですけれども、制約の有無と対処でございます。特に有事に調達するといった時に、移動時間とか、調達時間とか、調達の確実性、対応の容易性、こういうところが議論になってきます。場所の議論になりますと、同時被災の有無だとか、或いはハ

ザードの程度とか、ライフラインの同時被災性とか、いろいろなことを考えていく。確保できる分量、スペース、機材、人材がどうか。そして、調達コストですね。お金の問題も避けて通れないと思いますので、安く済むならそれで良いのですけれども、必要であれば一定のコストをかけていかなければいけない。そして、サプライチェーンなどの制約の有無です。コピー機1つの話も出ておりましたけれども、中枢機能のバックアップについてはいろいろな政府機能だけではなくて、これは幅広く民間企業が支援しないとだめだと思いますので、そういう制約の有無。そして、ロジスティクスの代替性、多重性、柔軟性、こういう詳細を詰めていく。このような形で進めていってはどうかと思っております。

ここまでが2つ目の話題でございます、14ページ以降は実際の民間企業のBCPの事例ということで、手前どもの親会社でございます東京海上日動火災保険のBCPのこれは公開をしている部分なのですが、それを少し説明して、企業の中枢機能のバックアップでどんな準備をしているのかということをお話ししていきたいと思っております。

損害保険会社ですので、重要業務というのは、この14ページの一番下のところの事業継続に対する基本方針ということで定めております。1つ目が、保険事故受付業務。これは本店が被災をしたとしても、先ほどお話ししましたように、北海道とか東北とか、或いは関西、九州、沖縄等々、被災していないところは沢山ございます。保険会社は、今、特に損害保険の一番大きいポイントは自動車事故の受付です。これが止まらないということが1つ。2つ目が、約束いたしました保険金、或いは満期返戻金の支払いです。既にお支払いをするということを約束した保険金をお支払いすること。3番目が、保険の契約の締結ということになります。これに加えて、例えば被災地域の地震保険の支払い等の被災地業務というものが行われるのですけれども、特にこの日常の業務に着目をして、BCPを作っております。

次のページを御覧いただきたいと思いますが、具体的な計画のところではいきますと、被災をしたらどうするかということを考えるために、想定リスクと被害想定のところ、本店ビルと多摩のシステムセンターが一定期間、ここでは1カ月程度使用不能を前提として置いております。これは、具体的に震度6強がどうかとか、それで止まるか止まらないかという議論はあったのですけれども、止まったらどうなるか、ここから議論をスタートしている例になっております。

そして、いわゆるバックアップのところですが、15ページの3の組織体制のところ、ここで本店の災害対策本部を立ち上げるのは当然ですが、2行目ですが、本店との連

絡が6時間以上とれない場合は、自動的に関西地区に関西バックアップ対策本部を設置する。これがいわゆる中枢機能のバックアップの考え方を取り入れております。平時より災害対策に関する取り組みを行う災害対策推進チームを常設機関として持っており、対策本部の役員をサポートします。実は関西地区の関西バックアップ対策本部は、本店との連絡が6時間以上とれない場合は自動的に立ち上げてしまうのですけれども、本店と連絡がとれたとしても、本店サイドの被害がひどい場合は、本店からの依頼により関西のバックアップ対策本部を立ち上げる。そのままバックアップをして下さいということをお願いいたします。また一方、本店が機能した場合でも、相当数の要員が必要ですので、その場合は、関西のバックアップ対策本部はそのまま支援本部として、いろいろな事務的な対応や何かの支援をするという役割をもっております。こちらの関西バックアップ対策本部のメンバーは、関西の支店業務のメンバーが当たることになっております。

それから、もう一つ重要なポイントが16ページにございまして、実はバックアップは今お話をしました関西以外に首都圏でもバックアップ拠点をもっております。それが4の重要業務を継続するための対策の(2)でありまして、本店の代替場所の事前準備というものがございまして、本店に入れない場合にどこに対策本部を置くかということで、ここに書いてあります多摩、幕張、新宿、立川、横浜、大宮、これはいずれも支店などがある場所ですが、そこに本店の災害対策本部の設置ができるように予め仕掛けをしてあります。具体的には会議室に災害専用の各種通信機器とか社内のイントラネット用の配線を準備してありまして、この6カ所全部が使えなくなることはないだろうと考えておりまして、この中のどこかに役員以下の対策本部を設置しようということを考えております。ただ、交通機関が麻痺するとか、移動にもものすごく時間がかかるということを想定して、その間は関西のバックアップ本部の方に一時的に中枢機能を委託するということを考えております。あとは情報システムのバックアップシステムをもっているとか、予め動員計画があるとか、いろいろ書いてありますけれども、政府の中枢機能のバックアップの議論に関連する特にバックアップの場所とバックアップの考え方などを御説明いたしました。

そういう意味では、バックアップの先というのは1つである必要は全くないと思います。この保険会社の例のように、首都圏に6つ、関西に1つという、いろいろなところが使えるように予め準備しておくという計画もあるのではないかと思います。

それでは、私の説明は以上です。

【大西座長】 ありがとうございます。それでは、今の指田委員の御報告に対して、御質問等がありましたら、お願いします。

【小川委員】 よろしいですか。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小川委員】 大変見事に整理されていて、私も大変勉強させていただきましたけれども、ただ、私の乏しい経験から言いますと、例えば6時間連絡が取れなくなった場合に関西のバックアップ対策本部が立ち上がる、設置するとありますけれども、この6時間というものについての若干の質問があるのです。というのは、常時連絡がとれる体制というものが何重もの通信手段によって確保されているというのは、恐らく組織のトップレベルの人たちにとっては重要だと思うのです。しかし、日本で一番危機管理が進んでいると言われる大企業などでも、海外の安全問題を熱心にやっているけれども、警報を送るということで終わってしまっているのです。必ず相手が受けとめて、それをアンサーバックしてくるというシステムを持っていない。アンサーバックのシステムがあるのかどうか。そういう中で6時間連絡がとれないというのは、何か根拠があつてのことなのか、お伺いしたい。

それから、6時間ということではいますと、私自身はいろいろな大きな会社のコンピュータセンターのセキュリティーのコンサルをやってきたのですけれども、矢張り実際に大規模停電が起きて、コンピュータセンターが生き残れるかどうか、1つは自家発電装置の燃料の問題があるのです。6時間持っているというところは大企業でも限られていた。お台場のテレコムセンターは32時間分持っていますけれども、非常に限られている。あと病院などは3時間超えて自家発電装置が動かないといったような状況が簡単に発生し、そのことによって生命維持装置などにつながっている人は確実に死ぬ。だから、大都市において大規模停電が6時間以上続いたり、停電テロをやられたら5けたの死者が出ると考えないといけないような問題がある。その中で、矢張り6時間という数字をどう扱うかという議論になったことがあるのです。

自家発電装置の燃料にしても、どこの燃料会社から持ってくるかという契約書はあるのだけれども、「持ってくるものとする」だけで終わってしまっているのです。形式に流れてしまって、全然役に立たない。矢張り自分の会社に対しては1時間以内にJXエナジーはこういう手段で持ってくるということまで決めて、ペナルティーまで決めないと、契約書にならないのです。大規模停電が起きたら、信号が落ちてしまって、大渋滞になって、タンクローリーは走れないですからね。だから、小分けにしてヘリでつってくるというこ

とをやらないとだめなのです。そういったことがなくて、形式的な契約書で終わっているのが100%の日本の大企業でした。そういった中で、6時間という時間が出てくる。連絡がとれるかどうか、非常要員の参集の問題、それから自家発電装置の燃料の貯蔵の量の問題を含めて、常に6時間という時間が語られたのです。だから、何とはなしに6時間なのか、何か根拠があって6時間なのか、その辺をお伺いできればと思います。

【指田委員】 東京海上日動火災保険の例でいきますと、システムセンターは1週間非常用発電機で稼働できるように燃料その他全部準備しております。それから、本店については3日間、72時間非常用発電機で対応できるようにしています。但し、縮退運転をしておりますので、限られたフロア、いわゆる災害対策本部のみへの非常用発電機からの電気の供給ということで、全館への電気の供給は無理です。これは消防法の問題があって、燃料をそれだけ沢山備蓄できないという制約があります。燃料タンクを増強したりしまして、縮退運転で本店は3日間対応できるまで準備をしました。また、連絡手段を幾つか準備しております、それ以外に衛星携帯電話とか、MCA無線とか、複数の通信連絡網はもっております。

まずそういう準備をした上で、それでも連絡が取れないということとなった時に、いつ自動的に立ち上げるかという基準を作る必要があるので、夜間の災害などのケースも含めて検討し、6時間ということを決めました。これは決めです。ですから、日中も含めて指揮権のスイッチングの問題ですが、先ほど二重政府になるとか、いろいろな問題の指摘がありましたけれども、正当性をどう確保するかというところでバックアップ対策本部の立ち上げのルールを決めておかないといけないということで、6時間と決めてあります。

【小川委員】 よろしいですか。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小川委員】 ありがとうございます。今のご説明で東京海上さんの場合には最高レベルに危機管理の体制が維持されているということがわかりましたけれども、国家機能の場合に、バックアップするのか、或いはシェアするのかということから考えないとだめです。基本的な国家機能については、例えばもう一つの首都みたいな都市があれば、常にシェアし合っている。そして、東京がダメージを受けた時には、直ちに国家機能が最低限機能するようにしておくというのが、国家機能としてのバックアップの基本ではないかということをおもったりしたものですから。

【大西座長】 今の点、それ自体が論点の一つだと思います。建物だけ置いておいて、

人がそこに行くということなのか、或いはそこに予め人がいるのか、或いは同時に動いているのか、国家機能の場合には同時に動くというのにはあり得ないと思いますけれども、それも非常に大きな論点だと思います。

他に。はい、どうぞ。

【荒井委員】 普段なかなかこういうものを目にする機会がなくて、非常に明快に御説明いただいたので、非常に興味深く拝聴いたしましたのですが、教えていただきたいことは、これは東京海上日動さんの場合ということになるのだらうと思いますが、ここで最初に目標を非常に明確に定めていて、重要業務を継続するというふうに目標を立てられている。それに向かってどうするかというふうに組み立てられているのだらうと思います。

ただ、考え方としては非常によくわかるのですが、その実際の業務を動かし続けるということと、例えば対策本部というものが何をするとところなのかということの関係が少し私共にはわかりにくいところがあって、その辺を教えていただければと思うのですが。

【大西座長】 では、お願いします。

【指田委員】 基本的に対策本部というのは何をするかというと、これもなかなか説明が難しいのですが、総合指揮調整なのです。矢張り想定外のものがいろいろ起きますので、その時点で判断して、これは右だ左だと決めていかなければいけないということがすごく多くあります。その時に、日常の業務のところでお客様に迷惑をかけないというところは事前に全部決めて、それを先程言ったバックアップ対策本部の方で全部やっていく。それでも実際の災害ではあらかじめ決めて置いた業務を超えた部分がどうしても出てくる。ここは今回の東日本大震災のケースでいくと、細かい例なのですが、例えば津波が来るところに地震保険の支払のための調査で人を出していいのかいけないのか、誰がどうやって決めるのか、このようなことは事前に決めていなかったので、対策本部でこういうことをすぐ決めて、それで人事部門から、被災地に応援に行く全国の社員に対してどういうふうに指示するかとか、このようなことを具体的に災害対策本部で決めているのです。こういうような総合調整業務というのは必ず出てくるので、それをやるのが対策本部というふうにイメージしていただければとよろしいかと思います。

【荒井委員】 ありがとうございます。非常によくわかりました。ただ、問題はこれが企業の場合ではなくて、まさに国家機能といいますか、ここで中枢機能と呼んでいるものに置き直した時だらうと思います。東京海上日動さんの場合だったら重要業務と規定しているものというのは、ルーチンですよ。だけど、例えば中枢機能のようなものは、ある

意味ではルーチンではないものが多い。多分最初の方の御説明にあった国交省の場合の業務の仕分けの中にはルーチンも当然あるとは思いますが、そうでないものが普通に考えれば圧倒的に多いですね。それを一体どう考えるのか。

勿論これは、決めていくために必要なタイムスパンの長さで分けなければいけないとは思いますが、ただ、極端に言うと、1日待たたって、1週間待たたって済むのではないかというものも、実際の普段の業務としては圧倒的に多い。たとえ重要なものでもそういうものは多いと思うのです。その辺の仕分けを普段の業務として動かしておられる方から御提案いただかないと、私どものように直接それに携わらない者には議論が難しいだろうと思うのです。この後の論点として御議論いただければと思います。

【大西座長】 他にありましたか。では、森川委員。その後小川委員、お願いします。

【森川委員】 1点だけ、情報という観点からお話をさせていただきたいと思います。情報を矢張りいかに共有して守るかが重要だと思っていて、そうすると、インフラとしてはいわゆる通信の確保です。あと、それとストレージ、そこをしっかりと守らないといけないわけですが、恐らく東京圏がやられたら、通信はかなり大変なことになるかなと思っています。具体的には、少なくともインターネットは使えなくなる可能性が高い。大手町に全て集中していますので、大手町がやられてしまうと海外ともインターネットが繋がらなくなるし、インターネットサービスプロバイダー間はもう通信することができなくなるというひどいことになろうと思いますし、衛星も恐らくパンクしてしまう。また、通信事業者の回線も使えなくなってしまうぐらいの影響があるのかなと思っています。先日の震災でも、NTT東はかなり二重のバックアップをしていたにも関わらず、矢張りそれでは足りないことがわかったということですので、東京で起きればこれはひどいことになるのではないかと恐れております。そのため、是非こういう機会に、どういう影響があるのかをしっかりと、通信事業者やインターネットサービスプロバイダーを含めて考えていくのが重要かと思いました。

あと、ストレージに関しては、最近でいうとクラウドという言葉で言われておりますように、分散させて共有していく形で良いと思っております。それとともに、そういったインフラが確保された上で、情報を利活用していくことが矢張り重要になります。震災の時も、情報共有のあり方が一番大きな問題になったかと思いますが、そうする時に行政機能という観点からすると、矢張り省庁がばらばらのシステムだとよくないということは是非考えていただきたい。この機会に省庁横断型のしっかりしたシステムを作っていくことが

重要なのかなど。それによって、少なくともある一定の要員で対応が可能となると思いますので、そのような形で情報を共有できるシステム、かつ省庁だけではなくて、警察或いは自衛隊ともしっかりと情報が共有できる仕組みづくりを、こういった機会に少しずつでも進めていくのがいいかなと思った次第です。以上です。

【大西座長】 ありがとうございます。今のお話の前段にあった、通信に関わる被害想定といいますか、それはどういう切り分け、この中で検討するのですか。それとも別途、内閣府等でおやりになっていることなのですか。

【北本総合計画課長】 実は情報につきましても、当然のことながら、先程言いましたように行政機能だけで行政が機能できるわけではなくて、情報通信は極めて大事な要素だと考えてございます。まだ予定ということでございますけれども、外部の方にもヒアリングをさせていただきたいと考えてございまして、情報通信の分野、或いはマスコミの分野ですとかといったことも、この5回の間ですけれども、考えていきたいと思っております。

【小川委員】 よろしいですか。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 私も森川先生がおっしゃった情報の共有のところから少しお話をしたいと思います。情報共有ということと言いますと、重要インフラがどういふ分野で防護されなければいけないのかということが国家として明確でなければいけない。アメリカの場合は、9・11の同時多発テロの後、国土安全保障省、DHSを作って、重要インフラ分野を18分野決めて、それを官と民で守っていくシステムを作っていた。これは分野によってレベルは違いますが、インターネットのセキュリティーを中心に物理的なセキュリティーまで含めてやっている。

日本の場合それはやれやれと言った張本人の1人は私なのですが、内閣情報セキュリティセンターをつくり、10分野を重要インフラとして定義をしたけれども、情報を共有するための、例えばアメリカでいうとISAC、情報共有分析センターというものをもともとやってきたのは、テレコムだけだった。テレコム・アイザックの会長は、今度東京工大の副学長に行った飯塚久夫さんですけれども、テレコム・ISACはかなりレベルが高いのです。ところが、そのほかの分野については、何かよくわからないセプターカウンシルというのを作って、2009年2月から設置したというけれども機能していない。その中で、これは相互依存性が極めて高い重要インフラ分野ですから、通信だけを守ってもどうしようもないという問題があるわけです。国家機能ということであると、そういうものを視野

に入れながら議論を進めないと本当はだめなのではないか。そうでないと、結局は役所の縦割りの話で、税金を年度末までに使い切るための検討会だったみたいな悪口を言われかねないわけです。だから、その辺はちゃんとやるというところを明確にさせていただきたいと思うのです。

私は、先程から偉そうに言いましたけれども、私自身は事態対処専門委員会をつくる前の2年間、内閣官房の危機管理研究会の座長をやったわけです。その時に、国交省から来ていたのは足立課長で、今、中部地方整備局長です。そこで、日本の官僚機構で欠けているのは一般論で語る傾向があることで、具体性がないということなのです。だから、過去の戦争に備えようなどと敢えて逆説的な言い方をした。過去に起きた典型的な危機に対して、人間は後知恵の動物だから100点の答案を書けるのです。だから、それを出して、本当に今、似たような危機が起きた時に、80点或いは60点とれるような体制にしていこうということをやったのです。

内閣府と内閣官房の方が来ていらっしゃるんですが、例えば東日本大震災とか、福島第一原発の事故に対して具体的に国家としてどうあるべきだったのかとかというスタディは当然やっていらっしゃるのでしょう。では、この場でそれが、この検討会にアウトラインが出てきて、それをもとに、国家機能はどのようにバックアップされるべきか、とか、そういった話にはなるわけですね。そういったものがあつた方が本当はいいと思う。通信或いは情報の共有にしても、どのようにそれが喪失し、或いはどのような段階で復旧したとか、いろいろな話をしないと、私は阪神・淡路大震災の1年以上たった後、内閣情報調査室の研究会で呆れたのは、例えば当時のNTTを呼んだのですが、とにかく大災害時の通信の確保と情報共有という話になったら、自衛隊を抜いてあるのです。何で自衛隊を抜いているのだと聞いたら、自衛隊は軍事機密ばかりだから我々とは関わってくれないのではないかと平気で関西の責任者は言うわけです。とんでもない。自衛隊は殆どオープンだし、通信の部隊の機能は極めて大きい。勝手な先入観に基づいたことをNTTが言っているようではだめだという話をしたんですけど、何か縦割り、細切れになって、お互いに譲り合って、テキサスヒットにしてしまうようなところがある。そのようなことで国家の安全が損なわれることがないようにしたいと思っています。

【大西座長】 実際に起こった大災害に即して考えることも必要ではないかという御主張だと思います。今回は、東京の機能そのものはそれほどダメージを受けていないということでもありますけれども、通信とか大きな影響を受けた機能もあるわけです。鉄道もそう

です。そういう体験に即して考えることも重要だということで、そのあたりはどうかのですか。これは、ある災害が起こって政府、中枢管理機能が途絶するというか、ダメージを受けたところから出発して議論しようという組み立てになっているのですが、現に起こったこととの関係は何か考えておられますか。

【北本総合計画課長】 東日本大震災の後、小川先生がまだ来られる前の御説明なのですけれども、私ども国土審議会の方の防災国土づくり委員会というのを設けまして、東日本大震災を教訓に、そこで一体どういうことが起こったのか、そしてそれを国土全体で受けとめるためにはどうしたらいいのかを検討いただきまして、提言をいただいたところでございます。そこで、通信も含めていろいろな教訓といいますか、反省もさせていただきましたので、もし差し支えなければ、次回またそのあたりも含めて御紹介させていただければと思います。

【大西座長】 他に御議論がありましたら、今日はここがメインで、もし今の指田委員の御発表だけでなく、今までのところを振り返って、特に最初の検討会の背景、目的、内容、或いは検討のスコープ、このあたりに関する御意見でも結構でございます。どうぞ。

【北本総合計画課長】 先ほど荒井委員の方から御指摘がありました点につきまして、コメントさせていただいてよろしゅうございましょうか。

【大西座長】 どうぞ。

【北本総合計画課長】 資料2の16ページ、17ページのあたりでございますけれども、先ほどの荒井委員の御指摘でございますけれども、具体的にある役所のどの業務がバックアップされるべきかというのは、なかなか想像がつかないという話。それは、実は私共も、他の役所のどの業務がどうしなくてはいけないというところまではなかなか把握が難しいわけでございますけれども、この検討会でどの省のどの業務というところまで検討することは考えてございませんで、その第一歩といいますか、手前といいますか、基本的にはどの省のどの業務というのは、それだけでいいのかというのも論点としてあるかもしれませんが、基本的にはそれぞれの役所の方で検討されるべきこととございまして、その手前の、この検討会ではどういう考え方で業務を選択すべきなのかといったこと、一例といたしまして、16ページ、17ページに掲げさせていただきましたのは、業務継続計画の、これは国交省の例でございますけれども、復旧目標時間毎にこういった業務が定められていますと。その中で、1つの考え方にすぎないのですけれども、どのラインまでの業務をバックアップすべきか考える1つのヒントかなと思って挙げさせていただいている。

これにこだわるものではございませんけれども、そういった考え方みたいなものを御検討いただければという趣旨でございます。すみません、簡単にコメントさせていただきました。

【大西座長】 どうぞ。

【荒井委員】 ありがとうございます。御趣旨は大体想像しておりまして、そういう御趣旨でここに出されていると思いますし、勿論各省の細かいことをここで議論できるはずもない、それは当然そういうものだとは承知をしております。ただ、この表や、その前の8ページの地図が1枚入ってございますが、これを眺めていて考えることがあって、例えば、8ページの方で、この周辺、まさにここから見える範囲の地図であります。これは日本人なら大概知っている話ですが、ここに殆どの国家機能、少なくとも重要な中枢が入っている。このような立地の集中が、動いているこの体制の中で必然的なものなのかは、実をいうと、本当はよく我々にはわからないのです。

こういうふうな首都というものは、こういう機能が、一定以上の密度で集中してそこにあって、一定以上の密度であって、場合によっては経済機能もそれに並んであって、そういうものが中枢機能の場所、それをCBDと我々の分野では申しますが、そういうものが確かに空間的に存在する。なぜそれが存在するのかといえ、いろいろなものを決めていく、特にノン・ルーチンの、非日常とは言えませんが、完全に定型化されたもの以外の意思決定とか判断とか、そういうものには非常に頻繁な接触を必要として、そのために近くなければいけないと我々は推測するわけでありましてけれども、本当にそうなのかというところは実はわからない。

たしかに、これも程度の問題であって、いざという時にどれぐらい待てるのか、1時間止まったらだめなのか、それとも1日ならだめなのか、1週間なのか、1カ月なのかという程度の問題だろうと思うのです。そのことは、特に最近省庁の縦割りといろいろ批判がありますけれども、現実問題として、例えば省を超えた時に、どの程度それが頻繁かつ緊急に絶え間なくやり続けなければいけないものなのか。それによって、例えばバックアップの場所を用意する用意の仕方が異なるはず。われわれには、その辺が正直に言ってよくわからない。となく非難されて省庁縦割りと非難されるのを我々は聞かされるだけであって、それ以上のことは正直判断がつかないところがあると思うのです。この辺については、矢張り事務局側の方から、それなりにある種の実態を紹介していただかないと議論が難しいのではないか、それが、ここでの議論の1つの論点になるのではないかと思いま

す。

それともう一つ。先ほどの表に戻りまして、例えば17ページの表で代表的な国土交通省の業務と書いてあって、列挙されております。勿論、これは実際に飛んでいる飛行機の管制とかが止まっては困る、これはよくわかります。こういうことは、一瞬たりとも止められない。緊急対応や事故対応ということもわかりますが、例えば、下の方にいきますと、水先人の免許更新等とか航空機の耐空証明が出てまいります。勿論きちんとした規則があって、そのためにどういう間隔で更新しなければいけないか、こういうことはよく理解できますが、ただ、例えば、本当に国の機能が全部止まるという状況の時に、期限を絶対守らないといけないものなのか、水先案内人の免許が切れると、能力が1日とか1週間で落ちるとは到底思えないわけで、そういうものについて、これは本当の緊急性があるのだろうか。今の法制度上はそうかもしれないけれども、もし法制度側を変えれば違う考え方もできるのかもしれない。

或いは、平常時はそういうふう運用されるけれども、例えば、こういう事態が起こった時は運用を変えることを予め決めておけば、それで対応は可能なのではないか。勿論半年も1年も遅らせるわけにはいかないものなのでしょうけれども、例えばここで想定されているような、先ほどの東京海上さんの話で言うと、1カ月止まる想定の中では必ずしも必要がない。物理的な意味での対応は必要なくて、それに対するしかるべき制度的な対応をそれなりに考えておけば済むものもかなりあるのではないか。それが、先ほどこういう役所でやっている業務というものが一体何であるかとお伺いしたい、それを知らないで議論が難しいだろうと申し上げたこととつながっていることなので、この辺についても整理をして教えていただければと思います。

【大西座長】 なかなか今の点は、結局バックアップの規模に関係してくると思うのです。そこは、だからある意味でダメージの程度とも関係するので、ここではあっさり、スコープのところですけども、発生原因は問わず、東京圏に存する中枢機能の継続が不可能になった場合ということで仮定が置かれているわけですが、この程度がいろいろあるということだろうと思うのです。或いは、多少不可能になってもいいものと、不可能になっただけでは困るものがある、それが結局バックアップを論ずる時の、バックアップが持つべき、或いは代替するべき機能につながっていくのだろうと思います。これもある程度想定しないと。

【川上審議官】 今の荒井先生のご意見へのお答えになっているかどうかわからないの

ですけれども、我々がここでRTOで業務を切っているというのは、役所が担っている機能の1から10まで全部バックアップする必要はないだろうと考えた時に、まさに荒井先生がおっしゃった水先案内人の免許更新などというのは、RTOとしては1週間となっているけど、これはもう今回議論しているバックアップの対象ではないだろうと考えたとして、消去法でいった時に、RTOで1時間のところなのか、2時間なのか、或いは3時間ぐらいのところまでを考えるのかという線引きのための参考のつもりで示したものでございます。そういう意味では、この検討会でのテーマとしては、どこまでの中枢機能をバックアップの対象として考えるのかという考え方の整理を、この資料は1つRTOで整理するとした場合の例なのですが、そういう切り分けの思想の御示唆をいただければというつもりでおります。

【大西座長】 逆に言えば、RTOが1カ月のものは起こってから対処しても間に合うかもしれないですよ。

【川上審議官】 そういう意味では、今回我々が言っている中枢機能のバックアップの対象ではないでしょうということになると思うのです。

【大西座長】 そういう意味ですね。その辺をどこに線を引くかということ。

【川上審議官】 どこに線を引くか、或いはこういう考え方ではない考え方もあるでしょう。例えば、先ほど指田委員がおっしゃった、総理が1時間以内に情報発信をすることを第一義と整理するのであれば、そのためにまず必要な業務をバックアップすべき機能と整理することもあるのではないかと考えております。

発言ついでに質問しても宜しいですか。指田委員のお話は示唆に富むもので勉強になったのですが、すごく単純な質問ですけれども、阪神・淡路大震災の時に外資系の企業が、神戸から横浜に行きましたというお話とか、或いはまさに御社が何かあった時には関西に行くことになっておりますというお話がございましたけれども、これは何か基準と申しますか、ロジカルな理由があるのか。要するに、それは例えば、国土審議会の防災国土づくり委員会では、1つの考え方として巨大地震ということを考えると、地球の6つのプレートがあるうちの4つまでは日本列島に集中していますが、それはかなり巨視的な観点になります。矢張りバックアップということを考える時にある程度空間的な要素も考える必要があるのではないかと、東と西とか、日本海側と太平洋側とかという大きな巨視的な観点での検討が必要ではないかということをお提言の中でもいただいているのですけれども、そういう考慮要素がこの中にあるのかどうかということがお尋ねしたいことなのですけれども

も。

【指田委員】 2つありまして、バックアップを考える時に、民間企業が使える資源というのは、例えば全国的に展開している企業でいうと支店機能です。本店に対して支店、そうするとある程度要員が必要な時に、要員を確保できるということが一番大きいところなのです。そうすると、外資系の企業でいきますと、要員規模の2番手が神戸の次は横浜だったので、そこへ予め中枢機能を集中させる。東京海上日動火災保険の場合は大阪がある程度人的資源が豊富なので、そこに持っていき、それが1つの考え方です。それから、2つ目は空間的に同時被災をしないということはある程度考えていまして、東京海上日動火災保険の場合ですと、近くで拠点を構えられるのであればそれが一番いいので、東京の周辺の、例えば横浜とか大宮とか、その辺にまず移れるところを1個持っている。そこも同時被災をすると、離れているところということで関西、そういう考え方をとっています。ですので、政府の中枢機能のバックアップの先は決して1つに限定する必要は全くなくて、そういう意味では国内に何カ所かあって、優先順位をつけて、その中の使えるところを使っていく形でもいいのではないかと思います。キーワードは人的資源が非常に重要で、トップが1人いてもだめです。ある程度、業務を知っていて、支えることができる、いわゆるいろいろな補佐を提言できる能力がある人間がいないとバックアップができないというので、これが大きいのです。

【小川委員】 質問したいのですが、よろしいですか。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 例えば、外資の場合などは損害を想定して1つの指標をもって、それに該当するところには進出しないとか、撤退することがありますよね。例えば、僕が前に使ったパワーポイントの中にはPMLというのがあります。Probable Maximum Lossです。それに基づいて彼らは動いてくるし、国家機能が失われるような日本列島であれば、それに該当するから日本から撤退しようとか、或いは進出するのをやめようといったことになりかねないわけですが、その辺は損保会社等の立場でどのように把握していらっしゃるのですか。国際的なイメージをきちんとしていくことが大事だというお話があって、私もこれは常に思っていることですし、或いは総理大臣がメッセージを1時間以内に発信するというのもっと速くなければいけないけれども、24時間常にスピーチライターがついていて、やっていくような国でなければだめなのです。ただ、指標になるものについてどのように把握をしていらっしゃるかということを伺いたいのです。

【指田委員】 指標という言い方をしているかわかりませんが、これは、日本の中の企業、世界的な企業はどこもそうですけれども、どこの国に進出するかしないかというのは、ハザードとリスクだけではなくて、どれだけ儲かる機会があるかというものの総合判断をしていきますので、その中で耐えられるリスクの範囲内で儲かるチャンスのところにとんどん進出していくという考え方をとっていく。その時に、日本の場合は世界全体で見てもハザードである地震とか水害、火山の噴火なども今、評価されていますけれども、そういう意味ではハザードが高いのは確かです。ただ、問題は、世界的に見ると対応能力も併せて評価をしていますので、ハザードが高いところであっても、対応能力が高いところであれば、それはきっちり評価して日本に投資をしてくる外資も沢山あるのです。例えば、最近の例でいうと、サプライチェーンが切れたという話ですが、東日本大震災で海外に行った方がいいのではないかという議論もあったのですが、その後の日本の復旧能力というのは非常に高く評価されておりまして、タイの水害でもオーストラリアの水害でも、いろいろなところで今、災害が起きています。アメリカでもトルネードなどがあります。そういうことを考えると、対応能力として非常に早く復旧できる能力という意味では、日本はある点で魅力的なところと映っているのです。ですから、単にハザードがあるからというだけではなく、どれだけ対応できる能力があるかもきちんとアピールすることが多分一番重要だろうと思います。

【大西座長】 ありがとうございます。まだ議論があると思いますが、今日は1回目ですので、定刻にもなりましたのでこのぐらいにさせていただきたいと思います。今日出た、幾つか宿題にもなりましたので、それを宜しくお願いします。

それから、限定されたバックアップという緊急対策本部ということになるのですよね。それが本体も入れて4つあるということですか、バックアップというのが5号館と防衛省、それから立川ですか。だから、それは部屋があつたり、建物があつたりするということで、情報通信とか交通とかを含めてどんなふう考えられているのか。一番小さく考えれば、その5つ目を離れた場所につくるということが一番小規模なバックアップだと思うんです。それでは、実は想定された災害の時には足りない、つまり4つがだめだということは、ある程度災害の大きさを表しているとも言えるので、その場合にどうするかという議論もあると思うのです。手がかりとして、そのあたりも整理をしていただくと、現実感が出るのではないかと思います。

(4) その他

【大西座長】 それでは、今日の議論はそのぐらいいして、事務局から最後のところ、4、その他ということで何かありましたらお願いします。

【北本総合計画課長】 特にございませんけれども、次回、第2回でございませうが、12月27日、暮れ押し迫って恐縮でございませうけれども、27日の10時から12時ということでお願いしたいと思います。以上でございませう。

【大西座長】 ありがとうございます。それでは、定刻に大体なりましたので、第1回の東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会を終了いたします。非常に活発なご議論をありがとうございました。これを踏まえて次回以降、さらに充実した議論にしたいと思ひます。

【近藤調整官】 遅くまでまことにありがとうございます。次回は本日と同じ会場で開催を予定しております。それから、本日の資料はそのままお席に置いていただければ、後ほど事務局からお送りいたします。

最後に、傍聴者の方々にも御連絡いたしますが、お帰りの際、正面入り口は閉まっております。地上階であれば、この建物3号館と、お隣の2号館との連絡部分を御利用下さい。それから、地下鉄への連絡であれば、2号館の地下1階、隣の総務省の建物の1階にお回り下さい。

本日はどうもありがとうございました。