

第2回東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会

平成23年12月27日（火）

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2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。

本日は、年の瀬のお忙しい中、御出席いただきまして、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、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「事務局資料」、資料2といたしまして「小川委員資料」、資料3といたしまして「河田委員資料」、資料4といたしまして「金融機関関係ヒアリング資料」となっております。また、メインテーブルには事務局資料の参考として、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会の提言及び小川委員資料の参考として、「副首都建設が日本を救う」をお配りしております。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下さい。

会議の公開について、でございますが、前回同様、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。

本日は初めて御出席いただく委員の方々を御紹介させていただきます。

まず、東京商工会議所副会頭、SMK株式会社常勤監査役、池田彰孝委員でございます。

【池田委員】 おはようございます。池田です。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 政治ジャーナリストの岩見隆夫委員でございます。

【岩見委員】 岩見です。宜しくお願いします。

【近藤調整官】 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。

【河田委員】 河田でございます。宜しくお願いいたします。

【近藤調整官】 また、本日は金融分野のヒアリングとして、日本銀行決済機構局業務継続企画課長の竜田様にもお越しいただいております。

【竜田課長】 おはようございます。竜田です。宜しくお願いします。

【近藤調整官】 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、宜しくお願い申し上げます。

ます。

2. 議事

(1) 事務局より報告

【大西座長】 皆さん、おはようございます。2回目であります。皆さんの御協力で円滑な議事を進行していきたいと思えます。宜しく願いいたします。

今日の議事でありますが、議事1として事務局からの報告があります。これについては北本総合計画課長からお願いいたします。

【北本総合計画課長】 それでは、議事の(1)の事務局からの報告を私の方からさせていただきます。

まず、前回、第1回の検討会におきます宿題と申しますか、質問等につきまして、御回答を簡単に申し上げたいと思えます。4つほどございました。

一つは、青山委員からの御指摘でございましたけれども、中央省庁の情報は、東京が広域的な災害で被災してもきちんとバックアップされているのかという御質問でございました。これは一例になってしまうのでございますけれども、国土交通省につきまして担当部局に確認いたしました。そうしましたところ、まず、国土交通省の行政情報システムは、全て東京に集中しているわけではなく、東京以外の各地域に分散している。このため、震災等により東京が壊滅的な打撃を受けたとしても、システム上、国土交通行政全てが行えなくなることはない。したがって、そのような災害発災後は、東京以外の地域に残るシステム機器及び生存している職員を活用し、可能な限りの業務を継続することとなる。なお、将来的には、国土交通省ネットワークの最適化を検討する中で、西日本拠点を整備するなどのバックアップ体制の強化も視野に入れているところだと、そのようなことでございました。

それから、2点目、小川委員からの御指摘でございます。過去に起きた大規模災害等の危機について、その際の状況、対応等を振り返り、反省点を見出していくということがバックアップ体制を具体的に考えていく上で有効であり、そのようなスタディをこの検討会で行うのかというような御質問だったかと思えます。

けさの新聞等でも扱われておりましたけれども、このたびの福島第一原子力発電所事故に関する政府の事故調査・検証委員会が昨日、中間報告を発表しておりますように、大規模災害などの後、その際の状況、対応等を振り返り、反省点を見出すということは、様々

な機関が行っているものと考えてございます。お手元の資料1の表紙をおめくりいただきましたところに、これも一例ということになってしまうのでございますけれども、これは目次だけでございますが、内閣府防災担当の方で阪神・淡路大震災の後に「教訓情報資料集」というものを作成し、また、これはホームページにも掲載してございます。

それから、前回、私の方から少し紹介させていただきましたけれども、国土交通省の国土審議会政策部会防災国土づくり委員会におきましては、お手元の方に報告書を配付させていただいておりますけれども、東日本大震災の時の交通・輸送の関係でありますとか、情報通信など、幾つかの分野の被災状況でありますとか、対応状況を洗い出しまして、そこでの反省点等を踏まえて今後の災害に強い国土づくりへの提言をいただいたところでございます。図表等もございますので、また後ほど御覧いただきたいと思っております。ただ、この検討会で個々のこれらの災害等をスタディするというのは、時間の関係上、難しいかと思っておりますけれども、委員御指摘の過去の災害時の状況、対応を振り返り反省するということが今後のバックアップ体制の検討に重要であるという御指摘につきましては、この検討会の取りまとめの中でしっかり記述させていただきたいと考えてございます。また、併せて小川委員から御指摘がございました、こういった際には複数の機関が協力しながら振り返ることが重要だということも御指摘ございましたので、その点も記述してまいりたいと考えてございます。

それから、3点目の荒井委員からの御指摘でございます。行政機関の業務には、様々なものがあり、1週間や1カ月途絶しても大きな支障がないものもあるのではないかと。また、制度等を見直せば、現在考えているより長い期間、途絶していても問題ないといったようなことがあるのではないかと。また、災害後は、いわゆるノン・ルーチンの業務が多く、そういう業務は複数の関係機関が頻繁に接触しなくてはならず、機関同士が近くになければならないかもしれないけれども、行政機関の業務はそういうものばかりでもないのではないかと、そういったことを事務局の方で整理してもらいたいというような御指摘がございました。

荒井委員御指摘のように、中央省庁の業務には、様々なものがあると思われまます。それぞれ個々の業務の性格等に応じまして、バックアップすべき業務の優先順位でありますとか、バックアップ先といったものが検討されるべきものと考えてございます。

また、その際、例えばいつまで途絶していいのかといったことについて精査が必要と考えてございます。ただ、この検討会で中央省庁の個々の業務につきまして、これらの検討、

分類等を行うことはちょっと難しいと思っておりますけれども、この御指摘につきまして、取りまとめの方にしっかり記述させていただきたいと考えてございます。

それから、最後でございますが、大西座長からの御指摘でございました。災害の大きさのある程度把握するためにも、官邸、5号館、防衛省、立川の4つの施設の建物や情報通信、交通条件等について調べてくれというような御質問でございました。ちょっと見にくいのですけれども、お手元の資料の3ページの方でございますけれども、総理大臣官邸、それから合同庁舎5号館、防衛省、立川防災合同庁舎につきまして、それぞれの所在地、建物概要、立地、その他設備といったものを整理させていただいております。それから、4ページ目は、場所の地図をつけさせていただきました。

ということで、何処までお答えになっているかどうか分かりませんが、このようなことで整理させていただいたところでございます。

それから、お手元の資料の5ページ、1点御報告でございますけれども、先般、12月24日に閣議決定されました日本再生の基本戦略の中で、この検討会で行っております東京圏の中核機能のバックアップにつきまして、当面、重点的に取り組む施策ということで位置づけがなされておりますので、御報告させていただきたいと思っております。

それから、6ページ目でございますけれども、スケジュールにつきまして、御報告させていただきたいと思っております。本日12月27日、第2回でございます。この後、小川委員、河田委員からの御報告、その後、日本銀行からのヒアリングをお願いしたいと考えております。それから、次回でございますが、1月23日にヒアリングを行いまして、一次とりまとめを予定してございます。それから、3月5日の第4回を経まして、第5回で二次とりまとめということで考えております。

簡単でございますが、事務局からの報告は以上でございます。

【大西座長】 有り難うございました。今、事務局から前回の宿題及び今後のスケジュールについて報告がありました。もし御質問或いは御意見ありましたら、お願いいたします。よろしいでしょうか。

(2) 委員からの報告

1) 小川委員

それでは、議事(2)に移ります。委員からの報告であります。お1人15分程度の御報

告で、それプラス20分の質疑ということで、まず最初に小川委員から御報告いただけるといふことでもあります。宜しく願いいたします。

【小川委員】 皆さん、お早うございます。小川でございます。お手元のレジュメに沿って、駆け足で15分ぐらいお話をさせていただきたいと思ひます。

私自身は、今回の検討会の趣旨に沿うものだと思ひますが、2004年の秋以降、超党派の議員連盟とともに、「もう一つの首都」を作ろうという動きの中で危機管理を担当してまいりました。ですから、「なぜ「もう一つの首都」が必要か」というスライドのタイトルになっているわけでございますが、そういう考え方のもとにお話を進めてまいりたいと思ひます。

スライドの1枚目、東京は世界で最も危険な都市だといふのは、皆さん、お分かりの話だと思ひます。一応簡単に申し上げます。この運動を始めた当時の中央防災会議の被害想定といふのは、首都直下地震が起きた場合、死者1万2千人以上、経済被害112兆円、そういうものが出ておりました。死者については、消防審議会の場でオフ・ザ・レコードでは、このようなものでは済まないよ、といった話もかなり出ていたわけでもあります。

当然ながら、ここで認識しなければいけないのは、巨大地震から逃れられない東京といふ問題です。首都直下地震が東京の首都機能を奪ってしまうといふことは、常に前提として考えなければいけない。そして、東京が直撃されれば、一極集中の日本では日本列島全体が即死をすることは避けられない。これに対して、我々は緊急に取り組み、問題を解決しなければいけないといふことを突きつけられているわけです。この「もう一つの首都」が必要だといふ運動が始まってから7年が経過しています。その間に、ついに東日本大震災が起きてしまった。また、福島第一原発の事故が起きてしまった。我々は何をしているのか、といふことをまず申し上げたい。

2番目のスライドであります。これは世界中に流布されているデータでありまして、これが正しいか間違っているかなどといふ評価の問題ではなくて、大ざっぱに見たらこういふことだろうといふことなのです。ドイツのミュンヘン再保険会社のレポートといふのが2002年に出ました。世界の大都市圏の自然災害リスク指数といふものを出した。この中で東京・横浜圏の災害リスクはワーストである。2番目のサンフランシスコベイエリアの4倍もある。3番目はロサンゼルス圏、これの7倍もあるといふことでもあります。

これについては、いろいろな問題点の指摘などが行われると思ひますが、例えば経済立国を旨としている日本といふことでいいますと、日本から外資が逃げ出すといったような

問題については、きちんと手当てをしなければいけないだろうということなのです。これは前回、指田委員のお話に対して質問した時にお話をしましたが、それぞれの外資はどれぐらいリスクがあるかという指標を持っている、それに基づいて行動するということなのです。福島第一原発の事故が起きた時、外資はみんな東京から逃げて、大阪に行ってしまった。あの時、アークヒルズで英国大使館の幹部と御飯を食べていたけれども、普段だったら一杯外国人がいるのに、レストランはがらがらで、英国人が「外人は逃げましたね」という言い方をしていましたけれども、彼らは彼らなりの一つの指標をもとに行動する。ですから、経済立国をしようと思ったら、それに対する答えを示さないと成り立たないという話なのです。そういったことを認識していただきたいということで、ここに出しました。

次の3枚目ではありますが、これは基本的な考え方であります。私は安全保障問題の専門家の一員であります。ただ、これは外交・安全保障・危機管理というものの全体を視野に入れながら、「安全なくして繁栄なし」ということを押さえなければならない。安全のないところで経済活動なんかできない。世界の平和が実現しないところでは、世界を舞台とする日本の企業の経済活動などあり得ないわけであります。だから、国際平和協力活動に出ていくし、平和構築も行うわけであります。そういう認識のもとに国づくりをしなければいけない。

だから、国家建設の最優先目標は安全であるということではなければいけない。最初の打ち合わせの時に、「経済しかみてこなかった」という声がこの役所の幹部から出たけれども、とんでもない。これは、認識がないということでしょう。経済をやろうと思ったら安全から進めなければだめなのです。それを、この検討会で進めていただきたいという話なのです。安全こそは経済的繁栄の基盤であり、安全は選択肢ではなくてコストであるという認識が必要だろうということです。

ところが、これは前回も触れましたが、日本の道路整備というのは安全を考えたことが一度もないというのを、当時の国土交通省の技監が研究会で明言しているぐらいの話なのです。ですから問題は大きい。国防を考えた道路は1カ所もない。防災を本格的に考えた道路は1カ所もない。救急救命を考えた道路も1カ所もない。これをすぐに作り直さなければ、国民に応えたことにならない。それを、道路局とは関係ない部局で行う検討会だから触れない、などという話になると、税金の無駄遣いだということ、声を大にして言わざるを得ないという話でございます。

次のスライドでございます。中枢機能の問題でいいますと、「重要インフラが守られていない日本」ということは正面から議論していかなければいけないだろう。今回も福島第一原発の事故でもわかったように、電気がとまれば経済活動もないし、国防もあり得ないのです。自衛隊の基地でも在日米軍でも、電力が供給されなければ自家発電の限界はすぐ来ますから、活動できない。それなのに、日本では重要インフラが全然守られていない。それをどのように守っていくのかということ、この検討会では視野に入れなければいけないという話であります。

米国の重要インフラ防護というのは、2001年の同時多発テロの後、国土安全保障省という18万人の巨大な役所ができる中で18分野を決めました。これに対して民間側と政府側が協力して、特にインターネットに関わるセキュリティを中心に据えながら、安全を高める取組をしている。ところが、日本の場合、まずネットワークセキュリティ自体が後進国でありまして、アメリカに比べてドッグイヤーでいうと20年遅れであります。この間も日本に来ているアメリカのハッカー出身のセキュリティ専門家と話していて、ある日本の有名なIT専門家が質問した。「日本の政府機関などで入れないところというのは何処がありますか」と聞いたら、「ゼロ」ですという回答でした。その人物は、某電力会社の中央コンピュータセンターを40秒で乗っ取ったのです。私はその会社でコンサルを行ったのですが、日本のレベルがどれほど低いかという話なのです。被害や攻撃は弱いところから広がり、最後に電力や電話をとめるところにいく。だから重要インフラ分野全体について取組まなければならないのに、内閣官房情報セキュリティセンターをつくったといっても、縦割りの中で機能していない部分がある。レベルも上がっていない。どうするの、という話なのです。だから、そういったことも、この検討会の課題として、是非、視野に入れなければいけないという話であります。

とにかく危機管理の基本は、リスクの分散でございます。次のスライドに、「一つのバスケットに卵を入れるな」とありますが、これはアングロサクソンの古くからの家庭教育の基本であります。農場や牧場などでお手伝いをしなさいと言われた子供が、早く終わって遊びたいからといって1回で卵を運んでこようとして転んだら、一つのバスケットに集められた卵が大部分壊れる可能性がある。しかし、何回かに分けて運んでくる手間を厭わなければ、1回ぐらい転んでも大部分は残るだろうという話なのです。それを子供の時から植えつけられてきた人たちが、この言葉を既に知らない世代になっているけれども、アメリカという国を作っているのですよ。だから、アメリカという国のいいところ、悪いと

ころはいろいろあるけれども、リスクの分散については参考になるところが一杯あるという話なのです。

そういう中で、大統領の職務継承順位でも、これはずっと戦後、17番目まであって、同時多発テロの後、一つ加わって18番目まで決まっている。国防長官の継承順位も10番目まで決まっているのです。ところが、日本の場合、小淵さんが倒れた後、慌てて5番目までを組閣のために決めようなどとばかなことをしている。官房長官が1位になるのは分かるのだけれども、なぜ職務で決めないのか。俺を1番にしろと言う政治家が出てきたら、それを1番にするのか、という話なのです。おかしい国です。そういったこともきちっと考えていこうという話であります。

今日はそこを詳しくお話したいのですが、アメリカの政府存続計画というのがあります。これについては統合緊急退避計画に基づいて、大統領以外に46人の政府高官のために50カ所の地下のコマンドポスト、つまり指揮所が用意されております。オーバーだといえどオーバーですが、要らなくなったら他の用途に使えばいいわけですから。それを融通無碍にできない国は国家ではないということであります。

次のスライドに「米国の政府存続システム」とあります。ここには项目的に挙げてありますが、まず、シャイアン山の指揮所というのがコロラド州にある。これは敵が攻撃してきた時に、政府存続システムを発動するに当たって必要な情報をホワイトハウスに伝えるということであります。普段は同じコロラド州のピーターソン空軍基地にある北米航空宇宙防衛司令部（NORAD）をウォームバックアップする態勢にあります。

政府存続のための代替指揮所というのは、モバイルのものまで含めて、この①から⑧番目ぐらいまであります。まず、ペンタゴン（国防総省）の指揮機能をバックアップしているのは、代替国家軍事指揮所（ANMCC）とありますが、ペンシルベニア州のレイヴンロックの山中にあります。それから、バージニア西部限定紛争作戦室というもの、マウントウェザーと呼ばれていますけれども、これもワシントンの西、約100キロの位置にあって、連邦緊急事態管理庁（FEMA）の管理下にあります。連邦議会の代替議事堂として、ウェストバージニア州のリゾートの地下にキャスパーというものがある。それから、オルニー特殊施設という代替国家警報施設というものがワシントンの北、メリーランド州にあります。マウント・ポニーと呼ばれているものについてもワシントンの近く、南西に位置しております。大統領専用機エアフォース・ワン、それと同じボーイング747のジャンボジェット機を使った国家空中作戦センター（NAOC）というものもあり、これは戦争の

時だけではなくて大災害の時にもFEMAが使用することになっています。8番目は、MERSという緊急対応支援車両で、巨大な車両であります。これをFEMAが使うようになっている。最低限こういった格好になっているわけであり。どういう風になっているかという具体的な話が必要であればお話をいたしますが、このようなものがきちんとある中で、我々は国家の安全を保っていくことができるということを認識しなければいけない話であります。

先程、北本課長の質問に対するお答えの中でも、資料を見ながら感じていたのですが、例えば4カ所、総理官邸以下あるというけれども、では、日本にはモバイルのものは何処にあるのか。総理官邸なんか全然、危機管理ができてないですよ。でき上がる時のチェックをしたのは私だから。2001年3月26日です。

次のスライドに行きますけれども、そういう中で「国家全体の安全を最優先すべき首都機能問題」ということで、もう一回、考え方を整理しようということでもあります。アメリカの政府機能の分散というのは、もともと冷戦下で生まれたもので、旧ソ連の核弾頭を搭載した大陸間弾道ミサイルや潜水艦発射弾道ミサイルのdecapitationといいますが、「断頭攻撃」を意識したものなのです。中国は今、同じ考え方で「斬首戦」という概念を出して、特に台湾に向けて短距離弾道ミサイルを並べております。

そういったことを意識したアメリカのリスク分散であります。まず、我々が行わなければならない国家の安全を考える取組というのは、一つは、首都・東京の抗堪性を向上させるということです。東京に集中している国家機能について、どれぐらい災害に対して強くしていくかということです。また、防災都市計画が東京にも大阪にもないという問題を、どう進めていくかという話であります。石原都政4期目、何をしているの？という話ですよ。消防と警察と自衛隊の連携をよくするというが、当たり前ではないか。首都機能の抗堪性を高めようという取組は、ないではないですか。同時にしなければならないのは「もう一つの首都」、また、首都・東京、或いは「もう一つの首都」に対する衛星都市群によるバックアップをしていくことにならないと、本当のリスクの分散にならないという話なのです。

ここでは次のスライドにある「急がれる「副首都・NEMIC」の建設」ですが、NEMICというのは「国家危機管理国際都市」の頭文字をとったもので、これは2004年秋の段階で石井一さんが命名したものであります。考え方としては、東京とバックアップしあう「副首都」である。世界最高レベルの危機管理能力を備え、不断に進化させていく。世

界の危機管理のモデルとなる都市を常に追求する。世界に前例のない未来都市を作っている。そのようなことを打ち出してきたわけであります。むしろ、無機質なバックアップ都市ではなくて、人間の匂いが何処にも満ち満ちている魅力的な都市を作っていくということが前提だというお話でございます。

これに対して、都市計画プランナーとして関わられた梅澤忠雄さんが、例えば全体の敷地面積は500ヘクタールぐらいがいいだろう。或いは、居住人口は5万人、就業人口は20万人ぐらいのものはどうかという絵を描かれました。

そういう中で、次のスライドであります。副首都の立地条件と候補地が絞り込まれていった。500ヘクタール前後の内陸部の平地とか、或いは東京から一定程度、少なくとも300キロメートル以上離れているとか、いろいろな条件を出して行って、それに当てはまりそうな候補地、愛知万博の跡地からずっと見ていきましたら、最終的には大阪国際空港（伊丹空港）が一番望ましいのではないかという結論に早い段階で達したわけであります。伊丹空港と関西国際空港と神戸空港があって、航空管制上もトラブルがあるところがありますので、それを整理する中で、神戸空港をさらに活性化し、関西国際空港をさらに発展させていくということにつながながら、こういったものを進めていったらいいだろうというものです。これを関西経済の浮揚につなげていく。関西経済が浮揚すれば、日本経済を牽引するメリットがあるのではないか、という考え方になっているわけでございます。

最後のスライドであります。これに伴う法整備というものがあるだろう。これは国会の法制局が出てこられて、いろいろな話をしたのですが、緊急事態（対処）基本法のようなもの、或いは緊急事態管理庁（危機管理庁）設置法のようなもの、国家安全保障会議を実現する設置法のようなもの、重要インフラ防護基本法のようなもの、そして総理大臣職務継承法のようなものは最低限、同時進行で作らなければいけないだろうということになったわけであります。

大変、駆け足で乱暴なお話をいたしましたけれども、こういった取組が既に7年前から行われている中で、選挙のたびに中心的な議員が落選したり、または復権したりして、波乗りのような状態で来ている。その中で国家・国民は危機に晒され続けてきた。よくぞ東京が今の状態でもっているものだと思うざるを得ないわけであります。ですから、この検討会の目的でもございますけれども、中枢機能というよりも国家機能をどのようにバックアップしていくか、そのことによって日本の安全と繁栄を実現していくために、どういう取組が必要なのかというお話を是非していただきたいと思っております。

阪神・淡路大震災の「教訓情報資料集」があります。ただ、いろいろなところを見ていたら、教訓は全然活かされていないし、教訓になっていないのです。全部、縦割りなのですよ。

折角、こういう検討会を行うのだから、そこまで視野に入れていくということで、次なる作業につなげていっていただきたい。できれば走りながら完成度を上げていただきたいということをお願い申し上げまして、私のプレゼンテーションを終わります。有り難うございました。

【大西座長】 どうも有り難うございました。

それでは、今の小川委員の御報告に何か御質問がありましたら、お願いいたします。どの角度からでも結構だと思います。

では、私、口火を切らせていただきますが、先生の今のお話の中で、例えばアメリカの例というのは、これは相当、軍事的な危機を想定しているのではないかと思うのですよね。日本の場合には、例えば今回の研究会は軍事的な危機というよりも自然災害における危機というのを想定しているわけですね。これに軍事を絡めるかどうかというのも1つの議論だと思いますけれども、今の議論の枠組みは軍事ではないと、自然災害によって首都が打撃を受けたと、そういう想定でバックアップというのを考えようということですよ。その軍事と非軍事の違いというのをどういうふうに考えていくべきなのか、そこについてお考えがあればお聞かせいただきたいと思います。

【小川委員】 有り難うございます。これ、日本の役所で防衛省以外では必ず出る話なのです。消防審議会の時も、時の東京大学教授の会長はそれをおったので、相当厳しいことを申し上げたのです。何故か。国民が受ける被害というのは一緒です。そして、基礎問題である災害に耐えられない国家というのは、応用問題である軍事的な攻撃やテロには耐えられない。これは相関関係がある。だから、これは災害の問題から入っていけばいいけれども、軍事の問題は当然視野に入っている。そこで分けるなどという先進国は日本だけです。何処がどう違うのかという話なのです。ですから、軍事問題だから、国民の手前、軍事の研究みたいなことをしているのはまずいのではないか、そういうイメージを持たれるのではないか、などというのは日本の学問が発展しない一番の根底にある問題です。

被害は一緒です。総理官邸とか、日本の霞が関をテロリストの目で見てください、1時間

以内に壊滅ですよ。大災害は、ものすごいエネルギーで人間の社会を引き裂いてくる。このエネルギーよりもはるかに小さいテロなどに対して耐えられないものが災害に耐えられるか、という問題で私は考えていきたいと思っております。一番重要な点を御質問いただきまして、有り難うございます。

【大西座長】 私、そういうふうに申し上げたのは、軍事の場合には相手側に意図があると。例えば政府中枢を攻撃しようという意図があるわけですね。自然災害は意図があるわけではないので、政府の中枢機関もダメージを受けるけれども、いってみれば広く都民の生活基盤もダメージを受けるわけですね。だから、その意図があるなしという違いと同時に、被害そのものが一般の都民なり首都機能の周辺にも広がっているの、首都機能だけを守るという考え方が軍事と違って必ずしも成立しないわけですね。首都機能は大事なだけでも、一般の国民が被害を受けているのをどう救うのかということも非常に重要になりますよね。だから、その対処の指針ということと災害のもっている意図という、災難のもっている意図というところで違いがあるのではないかと。だから、相手と戦っているわけですから、軍事の場合には司令塔をどう守って適切な司令を行うかというのが最優先されるということで、しかし、自然災害はそれとは少し違うスタンスが要るのだらうと思うのですよね。

【小川委員】 軍事は司令塔を守るということだけではないのです。段列を攻撃せよという言葉は自衛隊であるけれども、後方の補給部隊とか補給施設をまず叩いてしまうということもある。だから、軍事の話といっても、まず基礎知識、認識が違うから専門家でない人たちと議論しでもしょうがないわけですよ。ただ、軍事問題というのは、戦争でいいますと、今回、東日本大震災等で出動した部隊の最高指揮官のレベルの話は誤解をされないように気をつけて言わなければいけないのですが、もちろん東日本大震災、福島第一原発で大変苦労したし、大変なエネルギーをとられたと。ただ、戦争のことを考えたら、日頃行っている訓練どおり行って、それで任務を殆ど殆ど全うできた。戦争の場合は相手は千変万化してくる。こちらの裏をかいてくる。応用問題としても大変高度なものである。だから、基礎問題である災害問題に耐えられない軍事組織はだめだという認識を新たにしたいということなのです。私はとにかく、軍事問題は災害とは関係ないとか、何処が違うのか、定義をどうしようなどという話をここでする必要はないという立場で、大変乱暴な議論を申し上げようと、敢えて思っておりますので、宜しくお願いいたします。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【池田委員】 商工会議所代表ということになっておりますけれども、私はむしろ、今の小川さんの御意見もあるのですけれども、小川さんが提起される問題はもっともなので当然何処かで行わなければいけないのですが、ここで行わなければいけない問題なのかなというのが疑問点なのですね。要するに、東京圏の中核機能のバックアップって、東京圏というのは確におっしゃるように首都圏ですよ。日本の国家機能の8割以上をおもちになっているということですから、これは矢張り首相官邸がリーダーシップをとるべきではないかと。今日いらしているのかどうか分かりませんが、国土交通省で行うのはいいのだけれども、例えば事務局の中に首相官邸の方が入っていないという問題がある。ということは、ここに期待されている役割というのは、松原副大臣からもお話があるかもしれないのですけれども、ここで一体何処まで絞るのか。今の小川さんの言っているような問題を検討しはじめたら、とても来年の3月、これは無理ですよ。私はリアリストですから、検討する範囲をしっかりと決めて、その範囲でできることをしないと、これは終わらないのではないですか。私も政府のいろいろな会議に出て、いつもそう言うのですが、非常に話のスケールが大き過ぎるのですね。もう少しこれは絞ってもらって。

私などに言わせれば、今、私もIT産業に少し関連してますが、情報が途絶しないようにするバックアップというのは、ものすごく大事なのです。それと今言った指揮官の問題。私も日本は5人しか決まってないと初めて聞いたのですけれども、もう少し多数の人がいなければいけない気はするのです。それからバックアップを行う、それぞれの省は皆行っているはずですから、それを総合調整する場としてのところは何処がいいのかと。東京圏では、今、聞くと現在のバックアップ拠点は立川でしたか。立川だと、例えば想定されるのは、9とかという地震が来た時に、どのような被害が起きるのかということです。多分、立川ならダメージが少ないのではないかと思いますのですけれども、少し近過ぎるかなというイメージがないわけではない。むしろ今お話になった伊丹が500万平米あると。それほど面積があるのですかねという気がするのですけれども、それはそれとして、候補地としてはいいかなと。それ以外にもいろいろなところがある。焦点を絞らないと、国土交通省で出番があるような議論ができるのかなというのが私の率直な疑問です。

以上です。

【大西座長】 有り難うございました。内閣府からお見えいただいて、国土交通省だけではないということですが、政務官から、はい、どうぞ。

【津川大臣政務官】 政務官の津川でございます。今、何処まで議論するかということ

の御指摘がございましたが、私共としては、東京圏の中核機能をどのようにバックアップするのかと。その中には当然様々様々なリスクに対して、そのリスクを分散しなければならないという考え方で議論いただければと思っております。ですから、私共としては、軍事的なリスクですとか、自然災害に対するリスクというものを必ずしも分けなくて御議論いただければありがたいと思っております。ただ一方で、拡散し過ぎるので、ここはこういう整理をした方がよいということを委員の先生方の中で御議論いただけるのであれば、勿論それを私共が妨げるものではありませんが、軍事的なリスクであったとしても、或いは自然災害に対するリスクであったとしても、別々に議論するという事は必ずしもあまり合理的ではないかなと私共は思っております。

その上で、国土交通省として何処までできるかということがございました。政府としてのリスク管理をここで全て決めようという話をするつもりはそもそもございません。先程日程のところを御覧になっていただきましたが、大変駆け足でやらさせていただきます。駆け足で急ぐという一方で、小川委員からは遅いという御指摘をいただいたところであります。以前からもこの問題は多くの方々から御指摘をいただき議論をしてきたはずのものであります。未だに残念ながら解決されていない課題でもあります。今年3月11日に大変大きな災害を私共が目撃した中で、これが首都圏で起こった時にどうするのかということをおもひ時間をかけて議論してはならないだろうという危機感を持っております。

その中で、今、小川委員からは相当具体的な提案もいただきましたが、私共としては、何処に何をというよりも、そもそも中核機能のどういったものをどのぐらいバックアップする必要があるのか、バックアップする手法としてどういったものがあるのかということについて、まず、整理をいただいて、さらに次のステージでまた、これは官邸も勿論入っていただくような形で内閣府の方が主導することになると思っております。そこに議論を委ねて、そちらでまた加速をした議論をさせていただければと思っております。

そういった意味で、今、自然災害が目撃に来ているのは事実ではありますが、軍事的なリスクがないとは我々は思っておりませんので、そういったところも含めた議論をいただければありがたいというのがお願いでございます。

【小川委員】 よろしいですか。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【小川委員】 有り難うございました。私も何も軍事の話をしようというわけではない

のです。首都直下地震に我々はどう備え、それを乗り越えていくかという話であります。ただ、この9年、10年の間を見ますと、先程、北本さんの回答の中で、国交省としては通信機能とか何かもちゃんとできているというけれども、航空関係は全部アウトです。あの時指摘したものが何も直っていない。それを一緒に見て歩いたのは、いま警視庁の警備部長になっているけれども、当時の警察庁の重大テロ対策官です。テロ対策だけではないのだけれども。航空交通管制の中核である所沢がダメージを受けると、これはテロだけではないけれども、災害も含めて全部アウトなのです。それが直っていないではないですか。或いは鉄道は鉄道で、当時の北側国交大臣に頼んで担当の人たち、局長以下に出てもらったけれども、全然直ってなくて、この役所は縦割りもいいところですよ。防衛省の陸海空の自衛隊がかわいく思えるぐらい、国交省というのは縦割りがすごいね。これだけ有能な人たちが集まって、しっかりとした組織がありながら、そこで税金を食い散らかしているのでは困るという感じが実はあるわけです。そういったところを全部視野に入れながらいきたい。ですが、まずは首都直下地震をどう行って克服していくか、そのためのバックアップをどうしていくかという話ですけれども、そういったところで進めてゆければなと思っております。

有り難うございました。

【大西座長】 想定している危機の際には自衛隊の活動というのも重要なものになるので、そういう点では自然災害と軍事というのは何処まで分けられるのかということはあるのですが、ただ、小川委員の提案の中でも、米国のものは、恐らく防空壕といいますが、軍事的な危機の中でそれに対処する司令塔の設置場所ということだと思っておりますが、御提案の大阪の場合には、これはオープンな都市として作ると。日常的な機能ももっているという御提案ですよ。そういうのもあるかもしれないけれども、しかし、場所についてはオープンになるわけですから、自然災害というのを想定した副首都という御提案だと思っております。軍事を想定する場合と自然災害で選択するべき指針も変わってくるがあるので、最初の整理がそうだったので、ここでは自然災害を想定しつつ、軍事についての議論も必要に応じて行っていくと、そういう整理でいきたいなと思っております。

【松原副大臣】 今、津川氏から整理がされたわけですが、そうした中で具体的な御提案として、今、伊丹空港という議論もあるわけですが、NEMICに関して、梅沢案で敷地面積が500ヘクタール、人口が5万、就業人口20万、こういう具体的な数字がありましたが、これの根拠というのですか、何故こういう規模なのかと。米国における様々々な

そういったものに事例をとって、であるがゆえにこうなんだろうかということも含め、ちょっと御説明いただいた方がありがたいと思うのですが。

【小川委員】 この500ヘクタールについては、都市計画プランナーに根拠を聞かないと私自身もよく分からないところがあります。ただ、必ずしもここで米国の政府存続施設で挙げたようなものを意識したものではないということなのですね。大体一つの都市として、そういう機能をもったものを作っていこうという発想でございます。勿論、これは大深度・中深度の地下をきちんと活用していくというような問題もあります。

ただ、米国の場合は核戦争を意識したということを前提に存続施設を作っておりますが、これ以外にもいろいろな形で政府存続施設はあるわけでありまして。特に代表的なものは移動型の危機管理センター機能かと思っております。例えば核戦争の時に使う指揮用の航空機を普段は大災害の時に最初の72時間は現地対策本部が立ち上がるまではFEMAが指揮所として使うとか、そういったようなものになっている。移動しながら行くというのは、これは別に政府レベルだけではなくて、例えば都市のレベルもありますし、前にもお話したかもしれませんが、ロサンゼルス市などは、中古のバスをただ同然で買ってきて6台の移動式の緊急対応センターをもっていて、何か危機が起きたら必ずそれを震源地なら震源地に1台出しますし、あとは危機管理センターが被害を受けた場合に備えて、ドジャースのスタジアムの真ん中にもっていく。あそこはつぶれないから、といったようなことをいっている。そういったような発想のもと、柔軟に行っている。

日本の場合、立川を作ってみたら活断層の上にありますなどという話になったり、何か起きて総理官邸が使えなくなったら総理を東京消防庁のヘリコプターで30分で立川に連れていくというけれども、その計画がある一方で、当時、東京消防庁は夜間飛行をしなかったのだから。今はしてもらおうようになったけれども、紙に書いたような計画ばかりですよ。

【松原副大臣】 一言、いいですか。

【大西座長】 どうぞ。

【松原副大臣】 非常によく理解はするのですが、重要なことは、このNEMICという、人口20万の就業人口で居住5万というのは、どういうイメージのものなのか。イメージ的に例えば危機に関しての指揮所というのですか、そういったものであれば、場合によっては先生御示唆のようにエアフォース・ワンがあったり、そういったモバイルのものがあると。モバイルのものと人口20万とは、イメージがかなり違うのですよね。だから、恐

らくそれは2つの仕様があって、一つは、瞬間的な危機に対応する機能をどうするかという議論もありますが、ここで先生御指摘のNEMICというものは、東京の経済活動の機能がダウンした場合の経済活動全体の日本に対してのバックアップ機能と。つまり、危機管理的なものに留まらないで、経済そのものが東京が大ダメージを受けた場合は動かなくなると。その場合の経済を巻き込む形での様々な行政、それなりの規模のあるものは、そこで日本に対しての経済的な中心になると、経済行政の、これはそういう認識でよろしいわけですか。

【小川委員】 有り難うございます。ですから、これは中枢機能というより国家機能全体をダウンサイジングしたものだけれども、一つの都市機能の中に位置づけて、ホットバックアップし合っている。だから、東京が何かあったからスタンバイしているものが動き始めるのではなくて、常にいろいろな機能、これはデータが一番基本にあります、それを共有し合っているという格好だとお考えいただければいいと思います。ですから、単に待機をしている場所があるとか、そういうイメージではないのです。それは矢張り、きちんとしたものを作っていく、都市として発展させていく中で、様々なメリットが生まれてくるだろう。そこまで考えながら、これを日本経済の牽引役に位置づけることができるのだろうという話が、NEMICの議論の中で整理をされていったわけであります。

【大西座長】 まだこの点は議論が続きそうですが、今日はあと2つ御報告がありますので、それも重要だと思いますので、次の報告に移らせていただきまして、また必要に応じて今の議論も含めてディスカッションしたいと思います。

2) 河田委員

【大西座長】 それでは、次は、河田委員から御報告をお願いいたします。

【河田委員】 河田でございます。私は災害研究のプロパーですので、その観点から少しお話をさせていただきます。

まず、1枚目のスライドは、実は過去25年ぐらい研究してきた中で、その時に学術用語をどう作ってきたかという一例であります。「減災」とか、「複合災害」というのは、今回の東日本大震災の復興構想会議の提言の中で取り上げられました。随分前に私共が指摘したことが起こってきているわけで、2003年には「スーパー都市災害」、これは東京の災

害です。阪神大震災とは違うぞという意味で「スーパー都市災害」。そして、「防災戦略」が要る。私、中央防災会議で「防災戦略」と言った時に、ある委員から戦争と災害は違うぞという御指摘を受けました。ですが、私は戦争と災害は一緒だということで、「防災戦略」という言葉をその時初めて使いました。今、政府の報告書で首都直下地震もそうですけれども、「防災戦略」という言葉が使われていますが、事の発端は2003年の中央防災会議での私の発言です。

それから、2005年には「最悪の被災シナリオ」の重要性、すなわち首都圏の災害の問題では、いわゆる一般的な解析方法では、できるだけ細かく解析しようとするのですけれども、全てはね飛ばされておまして、普通の解析方法は首都圏の災害には適用できない、こういうことから逆に災害の立場から首都圏を壊滅するにはどうすればいいのかと、そういうアプローチをしなければいけないということで「最悪の被災シナリオ」というのを示しました。

蛇足ですけれども、昨年12月17日に『津波災害』という本を書きました。そこでは三陸で地震が起こって津波が発生したら万を超える犠牲者が出ますと書いたのです。そのとおりのことが3カ月後に起きました。私はそこで、もう津波については逃げるしかない、ですから「生存避難」、避難したら助かる、この単純なことを実行できなかつたら万を超えますと書いたのですが、そのとおりになりました。そういう意味で、災害の研究者として先々を読んだ、そういう活動を行ってきたというのは私の自負であります。

これまで私は中央防災会議の首都直下地震専門調査会、それから東海地震専門調査会、東南海・南海地震等の専門調査会の委員、副座長を務めてまいりました。その過程で被害がどうなるかということを追跡してきているわけですけれども、御承知のように首都直下地震は112兆円という被害、9,600万トンのがれきです。大阪の上町断層帯地震は、実はがれきは首都直下よりも多くて1億2千万トン出ます。そして、被害は74兆円です。ということは、東京は上町断層帯地震よりもがれきの量が少ないにも関わらず被害額が大きい。実際に9,600万トンの瓦礫というのは一体どれぐらいの直接被害かと計算しますと66兆円ぐらいになります。ということは、112引く66の46兆円というのが首都機能だと、そういうふうを考えていい。ですから、この46兆円をどうバックアップして少なくするのかということが実は目標になってくるわけでありまして。ですから、コストパフォーマンスとか、コスト・ベネフィットの問題から考えても、東京がやられると機能だけでこれぐらいの価値があるということで、それをどう守るかということなのですね。

次に、中枢機能って一体何だというと、これは矢張り人・もの・情報・財源です。この4つでできている。ロジスティックスでできている。中枢機能はネットワークで構成していますから、震災による被害もネットワーク的に出てまいります。決して単発的に計上されるものではない。全部ネットワークでつながっているというわけですね。ですから、防災・減災対策というのは、部分最適なものの集合であってはならない。全体を包含するものだ。ですから、例えば8都県市でそれぞれが分担して首都機能をもつなどということは愚の骨頂で、矢張りバックアップするのであれば、まとめて何処かで行わないといけない、そういうことが言えるでしょう。

そして、首都直下地震、或いは東海・東南海・南海地震は、被害額が東日本大震災の五、六倍になりますから、これは間違いなく国難になります。ですから、国難としないためには、矢張り最悪の被災シナリオが要る。すなわち、何処がやられたら一番まずいのかと、そういうアプローチが要るということです。そうすると、最悪の被災シナリオをもたらす、「外力」「社会の脆弱性」「対策」において最弱点を見出す。つまり、何処が攻撃されれば致命傷につながるかを見出すことが大切であるということなのであります。

先程小川委員ミュンヘン再保険会社の結果、東京が断とつだという話であります、これは間違っています。これはリスクの考え方が間違っている。何故かといいますと、リスクは発生確率と被害額を掛けているからこうなるのです。首都機能を大阪近辺でバックアップするというのは完全に間違っているということですね。なぜなら、被害は東京に比べて小さいけれど、自然災害の発生確率は大きいからです。どういう評価をしているかということをチェックしないと、再保険会社の考え方があらわれているわけで、私共大阪に住んでいる者から言うと噴飯ものだと、このようなものは要するに五十歩百歩のレベルでありまして、危ないところにもっていくのはどういうことかということなのであります。

ですから、バックアップという、この委員会では何処がいいかということは議論しないことになっていますから深くは申しませんが、矢張り自然災害に対して安全なところに行かなければいけない。これが矢張り戦争と違うところです。戦争は非常にユニフォームなところで攻撃してきますけれども、災害はそうはいかないというわけでありまして。ですから、それぞれの項目の重要さの順番を決めることがとても大切だというわけでありまして。

最悪の被災シナリオの重要性というのは、実は組織と災害との距離を短くする、つまり、人ごとでなくなります。人ごとでなくなるということがとても大事です。人ごとと思つた途端に災害にやられます。災害と私達は知恵比べをしている。ですから、人ごとと思わな

いということがとても重要だということでもあります。具体的な災害像を持つことができる、つまり、イメージーションが豊かになることなのです。今回の東日本大震災のいろいろな検証がこれから始まりますけれども、何故あれだけ対応が遅れたかというのは関係者がイメージーションが欠けていた、これが原因の一つです。そのイメージーションが欠けていたのは何故かという思い込みがあったからです。東日本大震災は宮城県沖地震が起こったと、皆思ったのですね。気象庁をはじめ、宮城県も岩手県も福島県も、あの宮城県沖地震が起こった、そう思い込んでしまった。思い込んでしまったことをバックアップするデータも出てきたということで、ますます思い込んでしまったというところに未曾有の大災害に対応できなくなったという大きなギャップが実は出てしまったということなのですね。ですから、思い込みが大きいほどイメージーションが貧しくなると、こういう相関性があるということですね。

そして、災害予防と応急対応、復旧・復興のいずれにも貢献できる。そして、最悪の被災シナリオを考えると何がいいかといいますと、沢山の対策の中で一番効果的な対策が見えるからです。ですから、中小規模の災害を見ますと、どれが有効的な対策であるかよく分からない。ですから、お金のかからないもの、時間があまり要らないものということを優先してしまう、そこが間違いなのですね。ですから、例えば八ッ場ダムの問題でも200年に1回ぐらいの雨を対象としたような治水対策だったらそのようなものは何をしても一緒なのですが、今回の東日本大震災というのは千年単位に一回の外力が働いているわけです。ですから、荒川とか利根川の上流に千年に一回の雨が降ったらどうするのだといったことを考えないと、要するに中小規模の洪水では対策に優先順位はつけられないのです。ですから、より厳しい条件のもとでの対策を考えると、そこに優先順位が必ず出てくるということなのですね。

それから、バックアップ機能とは何かといいますと、最重要課題が出現した時に二番手として代替できる機能なのです。二番手として代替できる。従って、一番手が仮に部分被害であっても、これを頼りにしてはいけません。部分被害を受けたら、その残りを使えるかという、そういうことを行っているのはなかなかうまくいかないということで、切りかえるということがとても大切だということですね。これは戦争における参謀本部で、参謀本部が一部やられたからといって、そこにまた代替できるというわけではない。代替機能を用意することであるというのですね。

東日本大震災、それから、この10月から11月にタイのバンコクのチャオプラヤという利

根川の3倍ぐらいの大きな川で洪水氾濫が起きました。いずれにしても、企業のBCPは円滑に作動しませんでした。何故かといいますと、早期回復ばかり考えていて代替機能の確保ということを考えていなかったという、要するに欠陥的なBCPで行っていたわけですね。代替機能というのは、企業内と企業外の2つに存在していて、我が国は後者の視点が全く欠けていた。つまり、連携というものが本当に視野に入っていなかったということがわかっています。

東日本大震災については、指田委員が既に前回御発表いただいておりますけれども、この図は野村総研の結果なのでありますが、BCPの大切な3要素で、重要な業務の絞り込み、目標復旧時間、事業停止時間、こういったものについて準備していたところとないところでは雲泥の差がある。すなわちバックアップというのは絶対要るぞというのは、このBCPを取り上げて指摘できることだというわけですね。

それから次に、それぞれ個別の災害の原因事象を仮定した方が具体的に考えやすいのでありますが、これが実は今回はそうはいかなかった。何故かといいますと、複合災害、地震・津波・原子力災害という違った種類の災害が連続的に起こったということで個別災害を対象としたようなBCPはだめだった。包括的な対応が矢張り要るわけでありまして、ですから、先程自衛隊の問題が出ましたけれども、自衛隊がしたことは、ごくごくごく一部です。災害対応は自衛隊ができるものではありません。一部しかできない。ですから、災害対応のバックアップというのは軍隊とは違う。だから、そういう違いを理解する必要があるというわけですね。

それから、BCPの大切なポイントというのは、何が起こるか分からないから停止する機能から検討を始めるということはとても重要です。ですから、これからバックアップの機能を議論していただく時に、押しなべて順調にいくわけではありませんから、その中でストップする、そういうところで何が困っていくかということをきちっと評価する必要があるだろうというわけでありまして。

それで、「論説」ということで「減災と国防」という、少し書き物を用意してまいりました。これは「高速道路と自動車」という雑誌で、この9月に書いたものですが、日本は社会基盤整備というものをコスト・ベネフィットで評価するという非常に悪弊があります。そのようなことをしていたら、先程の小川委員の話がありますが、例えば高速道路などというのは、これはどうしても必要なものです。そのようなものが経済的に立ちいかどうかなどというのは、そういう議論をすることがおかしい。F35を買う時に、も

う少し安くてもいいものがあるぞと、そういう議論はしないわけで、最善のものを採用するということですから。特に災害が起こると道路はライフラインの中で一番重要です。これは電気ではありません。道路が一番重要だというのが、ここ数年の災害の教訓です。ですから、今回も自衛隊が一番最初に行ったのは被災地の道路の啓開でした。啓開しないと入れないのですから。そういうことで、これまで電気とか通信とか言っていたのですが、まず災害が起これば高速道路、道路というのがいかに大切かというのが最近の災害の特徴であります。

ですから、社会基盤整備というものは、矢張り国防というものと同じレベルで考えなければいけない。コスト・ベネフィットで考えてはいけない分野なのでありますが、我が国では、これをコストで考えるような、そういう悪弊があるということで、首都機能のバックアップを是非ですね、先程の小川委員のお話ではありませんが、いわゆる戦争と災害は同じレベルだという立場で考えていただく必要があろうかと思えます。

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、御報告いただきましたけれども、御質問、御意見があったら、御自由にお願いいいたします。どうぞ。

【小川委員】 河田先生、有り難うございました。私は、今御指摘のあった点について反論でも何でもないので。ただ、ミュンヘン再保険会社のデータというのが世界中に流布され、イメージとして定着していることが日本に影響を及ぼしているというところで見たい。これが正しいかどうかとか、そういう議論はまた別なところであると思えます。

それから、大阪・伊丹空港をあけさせて、もう一つの首都を作っていこうというのは一つの考え方としてありますが、当時から私の立場では、大阪でなくてもいいし、何カ所もあってもいいし、或いは東日本大震災が起きた後は、例えば岩手県の中心部などにも復興の一つの核としてそういったものを作ることが計画されてもいいだろう。そのぐらいで考えていることとして、御理解いただきたいと思っております。

どうも有り難うございました。

【大西座長】 他に。どうぞ。

【池田委員】 河田先生、有り難うございました。大変迫力のあるコメントで。私、少

し分からないのは、最初にプレゼンがあった46兆円が中枢機能というのは、少し乱暴ではないかなという気がするのですけれども、何故46兆円が中枢機能。中枢機能の評価などというのはできるのかというのが一つ一つあるのですね。これは議論する問題だと思うのですけれども。

もう一つは、最後の方で、道路に対するコスト等で採算性というのを考えないでいいというようなお話があるので、これはどうも実務屋として受け入れられないんじゃないかと。要するに必要な道路について金をかけるのはいいのだけれども、まず、必要な道路とは何か定義することが大事で、今のお話を聞いていると、道路にとにかく金をかけろという意見ですから国土交通省は大喜びではないかと思う、それは困るねと思います。何が必要なかということをはっきり確認してから、それに金をかけるというのは賛成ですけれども、今のは一般論として金をかけていいという意見になりそうなので、それは少し御免こうむりたいねと思います。

【河田委員】 丁寧に説明しなければいけないことは十分わかっておりますが、限られた時間ですので、そういう表現になったのです。まず、46兆円というのも、これも極端に言えば眉唾ものだと思いますよ。ただ、池田さんおっしゃるように、定量的に把握することが今のところできないですよね。ですから、量の多さというものを把握する方法としては、首都圏は首都直下地震が起こって、瓦礫の量は大阪よりも少ないけれども、被害額が大きいのは何故かといった時に、それは首都機能だよと。そういう説明をするのに46兆円という数字が出てきているわけで、実はこの112兆円も、もともとおかしいのですから。これは出てくる被害がわかっているものについてしか計上してないのです。ですから、こういうネットワークの連鎖のようなものの被害は全く出ていない。また、1万1千人という数字も、これもこれまでの出方で死者が出るという積み上げですから。例えば今日の朝、東京駅を通過してまいりましたけれども、あの長い長いエスカレーターの上から落ちてきたら、とんでもない数。大江戸線もそうですけれども、東京にはものすごく長いエスカレーターが一杯あるではないですか。あれ、ラッシュアワーの時に震度6強で揺れたら立っている人は全部落ちてきますよね。そういう数字は、この死者の数には入ってない。ですから、あくまでも今わかっている数字での概略だと思って下さいね。

それから、道路が必要だというのは、実は国交省の味方をしているわけではないのですよ。ただ、例えば東南海・南海地震が起きますと、紀伊半島などは海沿いに国道42号線1本しかないのですね。今回、東北は「櫛の歯」作戦で東北自動車道や国道4号線が真ん中

にあったのですよ。そこから海岸に行くことができた。でも、紀伊半島や四国の高知県とか徳島県の山の中は何もないのですよね。ということは、海岸沿いの道路が1本しかない。それも利用も低い。だけれども、地震が起こって孤立した時に、どう行って助けるのだといたら海からしか行けない。海から行くといっても港がないのですよね。ですから、そういうところは道路が要るだろうということを言っているわけです。ですから、むやみやたらに作れと言っているのではなくて、いわゆるライフラインというのは生命線という意味ですから、そういう意味では道路は本当の意味の生命線だよと、そういうことを申し上げたかったのですね。

ですが、東海・東南海・南海地震が起こると、4,600集落が孤立するのですよ。4,600ですよ。今回の東日本大震災何処ろではないのです。ですから、私達は、東日本大震災が起こって、この教訓を東海・東南海・南海地震で使わないと、2万人余りの犠牲者が無駄死になってしまうと。ですから、そういうことを申し上げているのであって、要らない道路が一杯あることは確かですから。

【大西座長】 はい、どうぞ。

【岩見委員】 お二人のお話を伺っていて思うのは、首都機能が麻痺すると、どのレベルの麻痺かというのは起きてみないと分からないわけですから、要するに最悪事態を想定してバックアップ態勢を考えるしかない。その場合は、あまり小さな議論をしても仕方ないので、矢張り大きな議論をせざるを得ないと思うのですね。お二人のお話は、いずれも非常に示唆に富んでいて勉強になりますけれども、いろいろなことが並列的に述べられているような気がするのです。

麻痺した場合に首都機能を、例えば首都圏の近郊に分散するのか、そうではなくて、もう一つの首都を何処かに作る。何処かというのは、今日は伊丹の話が出てましたけれども、伊丹でも東北でも何処でもいいのでありますけれども、もう一つ別の首都を作るという、この2つの話は全く別次元のことであって、そのところの大きなテーマを最初に詰めて考えないと、他のあとの各論がなかなか熟していかないのではないかと、そういう感想です。

【大西座長】 この研究会で最終的に何処という場所の特定というか、場所の議論はしないということですが、しかし、場所のもつべき条件というのは整理しないといけませんよね。わりと短時間で、首都が壊滅的といっても程度がいろいろあるわけですよね。首都機能が残っていれば、東京との行き来というのも重要なわけですね。それを考えると、

比較的近くて、しかし同時被災しないというのが条件になるし、そうでなくて殆ど全滅してしまうということであれば、東京との行き来というのはあまり考えなくていいということになれば全然違う場所ということもあり得ると思うのですが、そういう意味で、ここで言っているバックアップ機能の立地場所が持つべき要件というのは整理する必要があるのだろうかと思います。

【指田委員】 緊急事態が発生をした時に企業がどういうふうを考えるかを参考にすると良いと思います。けれども、最初に場所の議論に入ってしまったのですが、そうではなくて何をするのか、誰が必要なのかという議論を先にしなければいけないと思います。それから、場所について言いますと、我々は企業などで訓練をする時に、今危機が起きたらどうするのかということを常に考えるのですね。ものすごく大きな副首都となる都市を何年もかけて後で整備するのではなくて、今起きたならば国としてどうするのかということをもまず考えなければいけない。その時に使える資源を考えると、例えば近畿地方整備局の建物には会議室があって、ここには100人収容できるからこれを使うとか、そういう実現性のある代替地を今考えなければいけないと思います。

先程お話にありました高官の人数、アメリカの場合ですと約50人程度、例えばこれを最低限収容すればいいとすると、あとはこの高官をサポートする部隊がいればいいのかと、こういうことは決められますよね。そういう議論がまず最初になければいけなくて、その次にそれを実現するための資源の準備をホットスタンバイで行うのか、或いはコールドスタンバイで行うのか、それぞれ制約条件があるのですけれども、その議論になるのです。何が必要かを議論するのがまず先だろうと思います。検討する順序を場所から入ってしまうと多分方向性を間違えるのかなという気がしています。

【大西座長】 他に御質問、御意見がありましたら。では、荒井委員、お願いいたします。

【荒井委員】 河田先生のプレゼンテーションの中で「バックアップ機能とは」というところで御指摘があって、一番手が仮に部分被害であっても、これを頼りにしてはいけないというお話がありましたが、首都機能ということ考えた場合、これを真っ正面から額面どおりに受け取ってしまうと、首都機能を丸ごと何処かに作っておかないと無理だということになってしまうわけですね。さすがにそれは難しかろうと。そうすると、この部分被害であっても頼りにしてはいけないということの本当の意味はどうなるのでしょうか。何を頼りにしてはいけないのか、何処最低限これは絶対にないものだと思え、というこ

ろの範囲というのは、どういうふうにかえたらいいのだろうかというのをちょっと疑問に思いまして、お教え願えればと思うのですが。

【大西座長】 それでは、河田先生、お願いします。

【河田委員】 いろいろ御指摘いただいて、有り難うございます。矢張り指田さんおっしゃるように、器ではなくて、そこで何をするのかとか、どういう人間が要るのかとか、その中身の議論をまずし行っておかないと、とんでもないすれ違いが起こってしまうと思うのですよね。災害対応というのは、最終的には人を相手にするものですから、だから、これはコンピューターなんかでできるものではないのですよね。矢張り最後は人の判断が必ず要るということです、ですから、そういう人材というのは、実はそのような沢山いないことは事実ですから、バックアップしたところに、また別の集団がいてというわけにはいかない。ですから、首都圏からそれに相当していた人たちが行って本格的に議論というか、そこで検討していただいて、いろいろ指揮していただくということになるかと思うのです。ですから、あまり遠くに行くというのは、情報なんかはそれでいいのですけれども、災害ということを中心にする場合は、それをあまり遠くに置いては、逆に非常に問題が出てくる危険性があると思うのです。ですから、矢張り指田委員おっしゃるように、中身の議論を詰めていって、何処までバックアップするのかという、そのそぎ落としといたしますか、あらゆることができるわけがありませんから、業務の中でどれをバックアップするのかと、そういうことが……。

ですから、第1回の時の委員会で御指摘あったように、全てを行うのは無理なのだから、政府の今の仕事の中でも1カ月、1年放っておいても大丈夫なやつがあるのではないのかという議論はそのとおりで、ですから、何処まで絞り込んでいけるのかということも行わなければいけないと思います。よろしゅうございますか。

【大西座長】 よろしいですか。

【荒井委員】 はい。

【大西座長】 どうぞ。

【小川委員】 私は、中枢機能という言葉ではなくて、国家機能という言葉の方がいいのではないかと最初に申し上げたのです。東京が首都直下地震でやられた時、どのぐらいの被害が出るかというのは、これは本当に分かりません。ただ、そこで展開される光景というのは、けが人、或いは生き埋めになっている人の捜索、そのためにいろいろなところから、自衛隊をはじめ、そういう組織が投入されて大変な混乱が生まれ

ている。その時に同時に国家としての機能を一定水準に維持していくということが多分重要になってくるだろうという話なのです。だから、ダウンサイジングしたものであるけれども、必要な国家の機能というものをバックアップの都市、これは施設というよりももう少し大きなものになると思いますが、そういったところに置いておく必要があるだろうなという感じなのです。

例えば今回の東日本大震災でも、これは現場レベルの話でもあるし、国家レベルの話でもあるのですが、各国から救援隊が来て、或いは救援の物資などを届けてくれる。その時に中国とトラブルになった話などというのは典型的ですよ。国家機能が、東京が活着しているのに、ちゃんとしていなかったという話です。まず、中国からの救援物資が届いたとき、現場の人の判断だったのかどうか分からないけれども、中国に被災地まで運んでくれと言ったのです。それで、ついに程大使が怒って、そのようなことを言う国は何処にあるのか、非常識だという話になってしまった。もうひとつは、中国の場合は病院船を沢山もっているのです。その病院船を提供しますと言った。これは3万トン級の貨物船を使って船積みコンテナの医療モジュールを積んだもので、コンテナの数によっては1,000床ぐらいのベッドを載せられるものです。CTもMRIも入っている。そういったものを出すと言ったら、何処の港につけるか分からないからお断りしますという話になった。外交関係だけではないのですが、国家機能というのは、どんな災害があっても、いろいろな形で維持しなければいけないという問題なのです。これは経済の問題にもつながっていくわけでありませう。

ですから、それを意識したバックアップというのを考えていくべきではないか。東京の被害がどのぐらいであれ、最初は国家機能がそのままだと喪失するだろう。その国家機能を維持していくためには、中心になるべきものは、河田さんがおっしゃったように、人間はそう沢山いるわけではないので、これは阪神・淡路大震災の時にも議論になり、当時の兵庫県知事・貝原さんからも問題提起があったのですが、アメリカの緊急事態管理庁の考え方を参考にした広域防災機構のようなものがあり、これは東京にその本部があればいいのですが、あとはブロックごとに50人規模ぐらいのチームがいて、何か危機の時には縦割りにならないように調整する能力を持っている。日頃は調査・研究と教育・訓練を行って人材の層を厚くし、レベルを上げていく。そういったことがある中で、このバックアップの話ですればいいのではないかなと思ったわけでありませう。

有り難うございました。

【大西座長】 有り難うございました。この間からの議論でも少しそういう兆しがありましたけれども、要するに緊急災害対策本部の設置場所は4カ所あるけれども、それでは足りない。それとは違う場所、少し離れた場所に緊急災害対策本部の機能を置いて、災害時にそこで緊急指示がとれるようにするという議論と、それから、今、小川委員おっしゃったのは国家そのもののBCPが要ると。それは災害対策だけではなくて日常的な国家活動を継続していくということが必要だと。その機能というのを東京以外に置く必要があるのではないか。それは東京がダメージを受けるという想定ですね。2つ、少し違う議論だと思うのですね。これも整理していく必要があると思います。

（3）ヒヤリング1：金融分野（日本銀行）

【大西座長】 それでは、次に、今日は日本銀行の竜田さんにおいでいただきまして、金融についてのヒヤリングということで15分程度の御報告をいただくということになっています。日本銀行業務継続企画課長の竜田様、改めて御紹介します。どうぞ宜しくお願いいたします。

【竜田課長】 日本銀行の業務継続企画課長の竜田と申します。BCP課長とよく略して言われています。宜しくお願いします。

私、銀行に入って21年になりますが、この間、13年ぐらいBCPに様々な部署で携わっていて、昨夏からこの職についています。自分のキャリアの中では、北海道南西沖地震を函館で体験し被災直後の現地にも行き、その後、阪神・淡路も銀行券供給の観点で対応しています。また、コンピューター2000年問題からは、日本銀行の業務継続の中核部署で対応をしてきました。ですから、その後の米国テロや、SARS、新型インフルエンザの対応も経験しています。今は政府の首都中枢確保検討部会の委員もやらせていただいています。そういう立場から私が気付くことを、日本銀行の立場を離れて語る部分もありますが、述べさせていただきます。

では、早速ですけれども、1枚おめくりいただき、日本銀行の立場をまず簡単に述べさせていただきます。「首都直下地震対策大綱」というのがございまして、首都中枢機能というのは、今、先生方が御議論されているように政治・行政機能の他に経済機能というのがございます。この「首都直下地震対策大綱」の中では、中央銀行と主要金融機関のオフィスと電算センターというのが位置づけられています。では、それは何をするのかという話なのですが、それが3ページに書いてあります。

3 ページの赤で書いているのですが、私が大事だと思っているのはこのところにして、重要な金融決済機能を当日中に復旧させる体制をとる。また、金融決済に関する重要なアナウンスを国内外に発信すると。これはとても大事です。東日本大震災が起こった時もそうですが、東京のマーケットは大丈夫なのか、関係者は何処かに行ってしまったのではありませんか、というrumorがすぐ流れるのですね。英語の情報の発信というのはなかなか難しいですから、海外では、もう東京は終わったのではないかぐらいになるわけです。私達について言うと、日本銀行は大阪に逃げてしまったのではないか、といった情報が流れました。これに対して、震災約45分後以降、数回に亘り金融・決済に係る業務継続状況を正確に情報発信して沈静化を図りました。震災時の情報発信はとても大事だと思っています。

こればかり強調すると、あとは大事ではないと思われるかもしれませんが、予防対策に書いてあるのは当たり前のことになります。社会インフラに我々は依存しているところがありまして、電力とか水道とか、そういった社会インフラ業者に助けてもらわないと上手くたちゆきません。当然、金融機関というのは、ネットワークとコンピュータを抱えていますから、こうした支えが必要だということです。

1 枚おめくりいただいて、決済という概念が皆さんの中ではとても分かりにくいと思います。ただ、決済というのはわりと簡単で、お金の貸し借りというのを皆さん個人間でしていると思います。それが金融機関をまたいで行っているのがここで採り上げている決済です。大体皆さん、CD/A TMを利用して、何処何処ある銀行からある何処何処銀行の口座に資金を振り替えるというのをしていると思います。その最後の尻をつけているのが私達の日銀ネットで、4 ページ目を見ていただくと、決済には資金系と証券系、要するにお金とモノというのがあります。上の方はお金の方ですね。

これでざっと見ていくと、小難しく書いていますが、取引と清算を経て債権債務関係を本当のファイナライズするという意味の決済があります。清算というのは何をしているかという、いろいろなやりとりを同じ相手としている場合に、1 回1 回払うのは面倒なのでまとめましょうということをしているものです。決済というのは、最終的に債権債務関係を解消することですが、最終的にこれで確定するという役割を担っているのが、私達の日銀ネットの当座預金だと思って下さい。日銀ネットの当座預金で決済すると、そのやりとりが最終的にファイナライズするということです。

証券系のシステムについては、今度は左側を見ていただくと、株式、投資信託、一般債、短期社債、それから、日本銀行が直接関与している国債などがあります。ここで重要な

は、それぞれ資金とモノの決済が互いにリンクしていることです。これは5ページの下に書いているのですが、DVP (Delivery Versus Payment) といって、要はお金のやりとりをして、その代わりにモノをもらう。例えば担保を入れてその代わりにお金をもらうことが決済ではよくなされるのですが、モノとお金の決済が同時になされています。また、2001年以降、日銀ネットでは、送信電文1件毎に瞬間、瞬間で決済しています。これは、資金をリアルタイムかつグロスで決済するという意味でRTGSと呼んでいます。

では、どれぐらいの規模なのかというのは6ページ目を御覧下さい。資金決済と証券決済、今、金とモノと言っていたところの資金決済の日本銀行当座預金の金額というところを御覧いただくと103兆円です。先程から先生方がお話ししている被害想定額112兆円にこれは計上されていないのですが、我々が決済の維持に失敗した瞬間に、この103兆円が被害額に計上されることとなります。日本銀行はちゃんとやるだろうときっと思われているだけに、私どもは、しっかり決済システムの維持に努めなければいけないとは思っています。皆さんには、とても大きな決済が1日に日銀ネットを通じてなされているということは御理解いただきたいと思えます。

これも先程来、先生方がお話しされている話なのですが、7ページ目なのですが、私の理解では、武力攻撃も自然災害も一緒だと思っています。はっきり言って、何が使えて何が使えないのかということに着目しないときちんとした業務継続はできないと、現場の立場からは思います。法律上、日本銀行が対象となっているのは、自然災害の災対基本法からなる一連の地震シリーズの法律と武力攻撃事態・大規模テロに対して、それぞれ業務計画を作っています。私はこれを所掌していて、これに基づいて、さらに細かい行内での対応を作成しているのですが、複数の想定脅威に対応している立場からいえば、自然災害だろうが武力攻撃だろうが、結果事象でとらえるという意味では何ら変わらないと考えています。

では、日本銀行というのは何を行うのかという話なのですが、それは8ページ目、9ページ目で書いています。日本銀行の役割は、日銀法の1条というところに書いていまして、それはこの「計画の目的」とほぼ同じなのですが、「銀行券の発行並びに通貨及び金融の調節を行うとともに、銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保」ということですね。それで通貨価値の安定と信用秩序の維持を図るということです。

具体的なことがここに書いてあるので、第5の「災害応急対策」というのを持ってきたのですが、2の(1)から(3)、それから5に至るところまでが、私達が行うこ

とになっています。東日本大震災でもそうでしたけれども、まず被災地では、最初に自分たちのお金ですね、銀行券はどうなるのだろうということを御心配されます。こうした心配に対しては、我々はしっかり現金を供給しますよというメッセージを発します。阪神・淡路の時は、震災後、お金の話が出てくるまでに時間がかかったのですけれども、今回の東日本大震災だと、わりとすぐに私共金融機関に様々な問い合わせ、要望がありました。現金を大事に考えてらっしゃるというのは当然のことだと思います。

震災は、被災地と被災地以外に分けて考えなければいけません。被災地はやはりお金だったり手形だったりということが大事ですが、日本の被災地以外は、通常通り動いているわけですね。日本の他の地域あるいは決済はつながっていますから他国も含めて、被災地以外の地域は極力正常に維持しないと困ってしまう。これが、先程から言っている日銀ネットというところで3の(1)になります。私達は日本銀行金融ネットワークシステムという100兆円の規模を扱っているシステムを府中で動かしていますので、府中にサーバーを置いて動かしています。府中は、今回の震度も小さく、震災の影響も受けずに通常通り稼働できました。ここは大事に守っていく必要があるわけです。

また被災地のところに戻ると、5のところを書いてありますが、今回の東日本大震災に関わらず、年間に何度も起こる洪水だったり、台風だったり、風水害だったりという時に、被災地に対して現地の財務事務所長と連名で出しているのが、金融機関に対する「金融上の特別措置の実施に係る要請」です。これは何かというと、例えば預金通帳をなくしてしまった人たちに預金の払い戻しに便宜を図りますよとか、手形交換所への持ち出しがその日にできない、本当であれば不渡りになるのだけれども、そこも配慮しますよとか、或いは、損傷銀行券の対応に応じますよという話です。阪神・淡路の時であれば銀行券が焼けてしまった、今回でいえば金庫ごと津波で流されてしまったということがございます。そうすると、濡れてしまった銀行券というのは使えないのかな等、被災者の方は考えると思います。そこについてはきちんと価値を審査して、引換えに応じますよということを最初に宣言します。宣言した上で金融機関にそれに協力してもらって、被災地で対応してもらうということを行っています。

それから、10ページ目に行きますけれども、6番と7番はとても大事だと思っています。国民に対して、或いは海外に対して、きちんと起こっている状況をしっかり伝えるということです。何か障害が起こっているのだったら、障害が起こっているけれども、代替設備でちゃんと動いていますよ、要は日本の金融はしっかりしていますよと発信する、ア

ピールしておかないと大変なことになります。市場に間違った情報が流れると、一瞬のうちに金融資産の価値が下がるということになりかねませんから、情報発信はしっかり行っていくということです。

また、日本銀行としての仕事でございますが、当然のことながら日本で緊急事案が発生すると、海外中央銀行の関係者は、日本銀行は大丈夫だろうかと心配します。そこについても必要な協力を得るとともに、海外中央銀行とのネットワークの中でも、きちんとした情報を伝えていくということをしています。

11 ページ目は日本銀行の業務継続体制の考え方で、これは私が一番得意としているとか、本業として行っていることです。日本銀行の考えている想定脅威というのは、これはいろいろありますね。先程の法律以外にも、法律はありませんが、新型インフルエンザ対応というのも最近と言いますか、ここ数年はよく行っていました。また、それ以外の対応もございます。

我々はどういうアプローチをとっているかという、実際に我々の経営資源がどういう被害を受けているかという結果事象でとらまえています。経営資源という時には二つ考えていまして、建物・設備と人に着目しています。青のところは、我々の本店という業務を行う中枢と府中センターという電算センターですね、それぞれが両方だめなのか、片一方だめなのかということで考えています。我々の府中センターという大きな電算センターがだめな場合には大阪に切り替えることにしています。先程河田先生から大阪は愚の骨頂と言われて、これを話すのはちょっとどうかなとも思いましたが、大阪にしかないので勘弁して下さい。バックアップは、大阪です。

2 番目の方はテロを念頭に置いているのですけれども、テロを念頭に置いて、日本橋がだめだった時には、これは近隣に代替場所を確保しています。場所は事柄の性質上言えませんが、そういう対応をしています。

1 と 2 を合わせた事象が発生するのは、大きな地震の時等になります。首都直下地震が発生した場合には、一番究極で、例えば通信が大阪と東京間で 2 日間全く機能しないことも考えています。これは後で説明します。

それ以外に、人が来られないということもあるでしょう。例えば東日本大震災の時というのは、東京はそれほどの地震ではなかったのですけれども、職員が集まれないということが明らかになった。最初の営業日の月曜日 14 日には職員がなかなか出勤できないということがありました。日本銀行では、近くに要員体制を敷いていて、あらかじめ職員を日

本橋の近くの近隣に居住・宿泊させていますし、近隣の一定の距離に所在する義務を負う職員も確保しています。私も当番の時は一定の距離から出てはいけないという使命を負っていきまして、頑張らせていただいています。

12ページは、先程申し上げた日本銀行の究極のケースで、東阪間の通信が2日間とれないケースです。この想定では、被災地である本店、要は首都とそうではない大阪とで機能を分けて、きちんと対応しようということを決めています。被災地において行うことは、現金の供給や、被災地の金融機関とか決済システムのモニタリング、あるいは国民の皆さんへの便宜を図るための金融上の措置ということをしかり行っていきます。

一方で、大阪に機能を移すところでは、この場合には大阪の支店長が権限をとることまできっちり決めているのですけれども、まずは日銀ネットをしかり動かして100兆円の決済がしかりできるようにすることを考えています。また、地震がいつ起こるかによるのですけれども、資金取引が途中で終わっているようなものが出てくると思うのですね。それをきっちり終わらせるという対応をやります。この場合、資金が足りなくなってくる金融機関が出てきますので、大阪側でその貸し付けをしかり行うとか、あるいは海外中央銀行との連絡・調整、きちんとした情報発信を行うことも想定しています。我々、ホームページについてもバックアップを持っていますし、そうしたバックアップも使いながら、きちんと情報を出していくということを考えています。

13ページについては、今まで話した内容で大体包含されるので省かせていただきます。

今までは日本銀行のお話をさせていただいたのですが、民間金融機関につきましても、私達は審査やモニタリングという形できちんと見させていただいています。また、約2年置きに業務継続に関してどういう体制をとっているかアンケートをとりながら、その結果を前回との比較で纏めて示すことによって、金融機関の自らの対応を高めていただくということも行っています。例えば14ページでは、大体の金融機関というのはバックアップオフィスというのは持っていることが分かります。

15ページを見ていただくと、オフサイト・バックアップシステムと書いてあるのですけれども、これは何を書いているかという、メインコンピューターセンター以外のバックアップセンターというのを、しかも、重要業務のカバー率としては、6割程度の先が「80%以上」カバーしているという形で持っていますよということを示しています。

16ページでは、バックアップシステムへの切り替えの方法はどうかということが書いてあります。金融機関では、いろいろなシステムが一つのコンピュータに乗っているこ

とがあります。それを個別に切り替える方法を確立している先が4割あることを書いています。これはなかなか悩ましい問題で、一つのシステムがダウンした場合に、相乗りしているシステムを含めて全てバックアップに移行するとなると決断が重くなります。その一方で一つ一つのシステムのバックアップを個別に作るのは、これはこれでお金がかかり、金融機関が悩むわけです。最後に言おうと思ったのですけれども、民間の悩みというのは、BCPには金がかかるということです。何でもやればいいのかでも、コストと収益とのバランスの中でいつ発生するか分からない災害対応をしなければならない。コストとのバランスの中で何処まで行くかは個々の金融機関にとってとても悩ましい問題です。また、私達の立場からすると、金融機関に何処まで促していくかというのがとても大事になってきます。

17ページはバックアップ体制ということが書いてあります。このバックアップのデータの持ち方、転送方法というのもいろいろございまして、それはオンラインで持つのか、MTTという物理的なもので持つのかという形のことも書いていますので後で御覧いただければと思います。

18ページは、システムを切り替えた後に切り戻せないの問題になるのでそれが書いてあります。切り戻しという日本語が正しいかどうか分からないのですが、切り戻せないとだめなのですね。切り替えるだけでその後の処理ができないと、ずっとバックアップセンターに行きっぱなしになってしまいます。多分皆さんの議論の中でも、政府の機能を切り替えたけれども、では、いつ戻すのか、どのタイミングで判断するのかということは、恐らくとても大事になってくるはずですよ。その議論も念頭においていただければと思って、あえて載せておきました。

最後に19ページです。私から言うのも僭越なのですが、何が大事かということを書きました。繰り返しのようですが、重要なアナウンスを国内外に発信して信用不安を軽減する、余計な心配をしてもらわないようにするということがまず大事だと思っています。ここからは個人の意見として申し上げますが、まずは結果事象に基づく統一的な対応を政府にはお願いしたいと思っています。国内では、様々な類型でいろいろな法律があって、かなり縦割りで対応を進めていると思います。本当に心配なのは、政府として初動は大丈夫なのですかということです。この間の東日本大震災の時にも、それはそれできちんとされていたと思うのですけれども、いろいろな部会みたいなのが立ち上がって、対応していくことになりました。ただ、本来であれば、災対法に基づいて何を行うのかということをしちん

と考えて行ってほしかったというのがあります。我々が関係しているのは、ここでいうと武力攻撃だったり新型インフルエンザだったりあるのですけれども、結果事象に着目して、本当に何が壊れていて何が使えるのかということに着目した上できちんと対応を準備して欲しいなと思います。

今、1番目と2番目を一緒に言ってしまったのですが、その時に私達もきちんと政府と連携がとれないと困ります。金融機関というのは全部バーチャルで行っているわけではなくて、例えば、震災地に現金を運ぶということがあります。東日本大震災を例に取れば、東北の方に車を使ってものを運びに行かなければいけないということが当然出てきます。システムを動かすには重油も必要です。先程河田先生がおっしゃったように、道路がまず通れて、物が運べて、そのための車がきちんと走れることが大事です。現在震災時に車両をスムーズに通行させるには通行証が必要なわけですが、通行証というのはあらかじめ申請しているのですが、その時また申請しなければいけないのです。そうすると、それだけで対応の時間がかかってしまいます。こうした関係者相互の連携が必要となるだけに、どういった人たちにきちんと優先順位をつけて対応してもらおうかということをお互いにちゃんと情報連絡をとりながら進めていくということが大事だと思っています。

特にバックアップを何処かに設置するという時には、バックアップの連絡先が分からないとどうしようもないのですね。これ、笑い話のようですが、バックアップサイトに移りましたという時に、相手先の銀行のバックアップサイトは何処にあるのだろう、電話番号は何だろう何処とそのときに考えていては対応はできません。ですから、初動の情報連絡はとても大事なので、ここはまずしっかり行っていただきたいと思います。ある程度連絡さえとれば、人が集まれば知恵は出てくるので、その後の事は大概何とかなるのですね。ただ、初動で混乱するとその後も間違えるので、そういうことのないようにしていただきたいということがあります。

3つ目は、これまでもくどくど申し上げてますが、情報発信はとても大事ということですね。特に海外に対しての情報発信を間違えると、日本から海外企業が逃げていってしまうということが十分考えられます。そういうことのないようにしていただきたいというのが3つ目です。

最後になりますが、訓練は大事です。日本銀行でも1年間に何回か異なる種類の訓練を実施していますが、幹部も含めて訓練には出ていただいています。幹部だから出ないということが組織として一番まずいと思うのですね。うちの総裁にも本部訓練には、きちんと

出席してもらうようにしています。トップの業務継続に係る問題意識が低い組織は、実際の災害時に対応ができないと思います。ですから、訓練は予定調和ではないものが望まれます。例えばここでブラインドと書いてあるのは、訓練のシナリオが訓練参加者に分からない形で、ちゃんとお題を出していくような訓練を積み重ねてほしいということです。実際の時には用意していること以上のことは、なかなかできません。そういったことはお願いしておきたいと思います。

私からは以上です。

【大西座長】 有り難うございました。

それでは、今の御報告に対して御質問、或いは御意見があったらお願いいたします。どうぞ。

【小川委員】 大変整理されていて大変勉強になりました。有り難うございました。

幾つかあるのですが、まず申し上げたいのは、先程私のプレゼンの中でアメリカの政府存続施設などに少し触れましたが、その中に一つマウント・ポニーというのを書いていました。これは実は1988年までは、核戦争が起きて終結した後、アメリカの東半分に供給するための現金10億ドル以上を常に貯蔵していたという施設であります。もちろん災害時にも使えるようなもので、緊急時には540人を30日間収容できるとなっている。その後、リッチモンド連邦銀行から97年にアメリカ議会図書館の施設として使うために譲渡されたというのですが、88年までは米国の電子決済の中核としてリッチモンド連邦銀行が運用していたと書いてあるのですね。この施設についてということではなくてもいいのですが、この辺の話というのはアメリカ側とされたことというのがありましたら、ちょっとお聞かせいただきたいのです。

【竜田課長】 その話を直接聞いたということは私自身ないのですが、海外中央銀行には、事例を学びに行っています。たとえば、米国も英国も、地震ではなくて、テロ等を対象に準備をしています。想定脅威の対象の軽重は違いますが、非常に学ぶことが多いです。国の危機というのと同じレベルで中央銀行のBCPも考えていかなければいけないので、彼らのバックアップ拠点の持ち方というのは非常に参考になります。拠点の分散の仕方等は、何処詳細は言えないのですが、勉強も重ねています。

日本銀行の場合で申し上げますと、銀行券については、我々の支店だけですと支店が32しかなくて、全ての都道府県に対応できないものですから、それ以外に一般寄託や、災害寄

託という制度をもっています。そういった形で地域ごとに一定量の現金をストックしており、災害時には、ここから現金を供給できるようにしています。

【大西座長】 どうぞ。

【森川委員】 有り難うございました。お話を伺っていて質問、或いはお願いなのかも分かりませんが、二つほどさせてください。双方とも関係するのですが、通信事業者とか、或いはSIerとの連携に関することです。

一点目は、スライドでいうと4枚目、5枚目の資金決済システム、或いは証券決済システム。こういう図を見させていただくと、この裏でどういう通信が行われているのかというところに非常に興味がありまして、実際の通信がどういうインフラで構築されているのかに関して、通信事業者ときちんと情報共有されているのか、そこが一点目です。

それはどういうことかということ、大きな災害が起こったときに回線断がどのような場所で起こるかは、通信事業者しか知らない情報となるためです。また通信事業者自身も明確に把握できない可能性がありますので、そのあたりをしっかりと情報共有することが必要なのかなど。或いは、逆に日銀の方から通信事業者に、このように大変なのだから、おまえらしっかり考えておけと言っておくことが重要なのかなというのがまず一点目。

二つ目は、バックアップに関することで、こちらがSIerに関することなのですが、先日も携帯の事業者が一部で瞬断が起こって、その後、数分後に大きなトラフィックが流れたことで大きなトラブルにつながったことがありますが、バックアップはしているのだけれども、そのバックアップがうまくいかないところもありますので、そのあたりも本当に重要なインフラであれば、是非ともSIerにもそういったところまでしっかりと対応するように、一緒になって考えていただくことも重要なのかなと思った次第でございます。

【大西座長】 お願いします。

【竜田課長】 先生の御指摘、ごもっともだと思っています。一個目のところですが、それぞれ通信業者というのは金融機関にとっては大事になっています。我々が所掌している日銀ネットにつきましては、何処を通過して我々の府中にあるセンターまで来ているかということについては勿論把握していますし、バックアップのある大阪につきましても把握をしています。ただ、他の決済システムとつながっているところについては、我々、それぞれのシステミックな影響が大きい決済システムについてはオーバーサイトという形で、皆さんがこういった形でインフラ業者さんとつき合っているかということについても点検するようにという働きかけはしています。

ここで大事になってくるのは、政府の協力です。首都直下地震対策大綱に首都中枢機関、特に経済中枢機関に対して社会インフラ事業者がきちんとサポートしなさいということが書かれたのが、2005年だったと思うのですけれども、その時に日本銀行も、電気事業者とか通信事業者に拠点に関する非公表の情報を出してお話をしています。ただ、通信事業者さんもポイントをどんどん変えていっていると思うので、そこは常日頃から連携をとって行わないといけないということはあると思います。その意味で首都中枢機能、ここでいう中枢機能の相互連携と政府の後押しというのはとても大事だと思っています。

2つ目の質問ですけれども、バックアップということを考えると、S I事業者との連携は必要になってきます。日本銀行自身のことを申し上げれば、我々、府中のシステムセンターでシステムの運行をしており、このシステムの維持管理もしています。運行するに当たっては、システムを作ってくれたベンダーを中心に、日頃から運行状況も見てもらっています。日本銀行では、特に日中であれば、近くにベンダーがいますので、あまり問題は生じませんが、全ての金融機関の事情が同じわけではありません。中枢機能はこうすべきだということを金融村だけでしゃべるのではなくて、首都中枢機能の大綱などで書いていただくと推進の後押しにはなります。

そのことを何故申し上げているかという、金融機関は業務継続体制の維持にはコストがかかるからです。何処大きな災害の直後は皆コストをかけますが、常に経営者が業務継続に係る施策にトッププライオリティとしてお金をかけるかは分かりません。例えば阪神・淡路の直後は企業が業務継続体制の向上に真剣に取り組みましたが、数年たつと忘れられ、米国テロで思い出したということもありました。BCPはこの繰り返しなので、ですから、先生方も含めて、忘れないタイミングで、問題提起をして頂くと、企業のBCP担当者は助かるということがあります。今後とも是非宜しくお願いします。

【大西座長】 有り難うございました。ちょっと確認ですけれども、11ページのところでBCPの話承ったのですが、府中センターというのは常時使っているメインのシステムセンターですか。

【竜田課長】 はい、そうです。メインのセンターです。

【大西座長】 日本橋本店にも同じものがあるのですか。

【竜田課長】 日本橋本店は、ホストに繋がっている端末を利用して業務を行っているということですね。だから、大きなコンピュータは府中にございます。そのバックアップが大阪にございます。

【大西座長】 2つあるということですね、3つではなくて。

【竜田課長】 そうですね。大きなセンターは2つですね。

【大西座長】 ということですね。

はい、どうぞ。

【河田委員】 教えてほしいのですけれども、首都で地震が起こった時に、こういう今御説明いただいたことをやられるではないですか。その時に政府との協議といたしますか、そういうものは要らないのですか。

【竜田課長】 政府との協議は要ります。ただ、決済システムの運行などの業務については、我々だけでできるような備えをしています。勿論とても大きなことが起こった場合には、当然、政府の協力を得て決めなければいけないことがございます。また、地域の被災状況が大きければ、通常とは違う金融機関への対応を考える必要が生じるかもしれません。そういう意味もあり、中央防災会議に日本銀行の総裁が入っていると理解しています。すなわち、緊急災害対策本部ができた場合には、必要に応じて総理大臣は、その中央防災会議に諮問することになっています。この際に、日本銀行として必要な意見を申し述べることも役割として期待されていると理解しています。

【小川委員】 先程バックアップの切り戻しが大変だというお話だったのですが、バックアップシステムとの間にコンピュータ同士がつながっているというのは当然なのですが、視覚的な情報まで含めて、情報のシェアというのはあるのかないのか、或いは、その必要性をどう感じていらっしゃるかという話なのですね。これは日本銀行だけではなくて、国家機能の場合、それが必要かなと思いつつ皆さん方の話を聞いていたのですね。

例えば、これはイメージとしてお話しするのですが、イラク復興支援に陸上自衛隊を派遣した時、自分達を守るにも不十分な武器しか持っていけないという問題もあって、どういふふうに安全を保つか大事だった。その中で、現地の指揮官が追い詰められて独断で間違ったような判断をするようなことがないように、現地の指揮官にその意味での責任は負わせないようにしたのです。だから、2年半にわたって衛星回線はつながりっぱなし、常に陸上幕僚長以下と現地の指揮官や部隊が話し合えるような態勢だった。この武器は現地に持っていったら使えません、すぐ直して下さい、そのようなものが上がってきても、打ち返すことができたわけです。

だから、そういったものがあれば、例えばバックアップの切り戻しとか、或いは政府の判断を仰ぐとか、そういったこともかなり柔軟にできるだろうという話なのですね。これ

は民間企業でしようと思ったら、衛星回線つなぎっぱなしなどできませんけれども、国家機能ということでいうと、或いは可能なことになるのかなと思ったりいたしましたものですから、その辺を伺いたいと思います。

【竜田課長】 日本銀行は今日本にあって民間が使えるようなものは、全て通信手段として用意しています。政府との間では、中央防災無線も持っていますし、それから、衛星ファックス、或いは衛星通信も持っています。先程は2日間、通信がとれないと申し上げましたけれども、単純に府中のシステムが障害に陥った場合には、直ちに大阪支店とテレビ会議をつないで、そこでまずやりとりをする。それから、システムセンターがあるところについても、バックアップも含めてテレビ会議や衛星電話もつなげられるようになっていきます。したがって、視覚的に確認したうえで指示を出せる体制になっています。

ただ、一応究極を考えておこうということで、万が一、全く東阪間で連絡がとれないケースでは、大阪から一定の手順で確認をして連絡がとれないと判断した場合には直ちに大阪側から日銀ネットをバックアップに切り替える手順を定めています。それは待っていると、決済が長時間止まってしまうからです。その権限は、大阪支店長に渡しているという形になっています。

3. 閉会

【大西座長】 まだ議論が続きそうですが、予定の時刻になりました。

先程議論に出た情報については、今後、検討会でヒアリングをする。それから、マスコミ、これは安心・安全というような観点から、むしろ中枢機能から国民に、或いは海外に発信するということと関わってくると思いますが、これについてもヒアリングの機会を設けるということでもあります。等含めて、次回以降の予定について、北本課長から説明をお願いします。

【北本総合計画課長】 本日はどうも有り難うございました。先程申しましたとおり、次回第3回でございませうけれども、来年の1月23日（月曜日）午後4時から6時まで、同じ場所において開催させていただきたいと思います。先程座長からお話がありましたようにヒアリング、それから本検討会の一次取りまとめを予定しておりますので、次回もどうぞ宜しくお願い申し上げます。

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、予定の時刻となりましたので、これをもちまして第2回東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会は終了します。御報告いただいた先生方、竜田さん、有り難うございました。

では、今日は以上といたします。

— 了 —