

平成23年11月10日第2回委員会資料

東日本大震災の教訓と 首都中枢機能確保にむけた検討ポイント

2011年11月10日

東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

指田朝久



TOKIO MARINE
NICHIDO

中枢機能確保の検討にあたっての留意点

- ① 被害想定が甘くなる傾向がある
- ② 被害想定準拠の対策の進め方の限界の認識が必要
- ③ 中枢の被災を前提に対策を打つことが必要
- ④ 非被災地の平常時の機能の確保
- ⑤ 海外にいる日本人、日系企業への影響も対象とする
- ⑥ 経済活動への影響分析の強化
- ⑦ 経済に着目した官民協力、机上訓練の実施
- ⑧ 脆弱性の克服；建築基準法の既存不適格建物への抜本
対応など

① 被害想定が甘くなる傾向がある

- ◆ 想定する被害想定シナリオは**最大被害想定ではない**
- ◆ 組織の対応力を越えた被害想定シナリオを設定しにくい
- ◆ 首都直下地震の被害想定で考慮が難しい点
 - 堤防の決壊による**大規模水害**（特にゼロメートル地帯の冠水など）の発生
 - **高層ビルなどの倒壊、火災**
 - 帰宅困難者および車の渋滞により、火災が燃え止まりと想定した道路を超えて拡大
 - 放送塔の被災等による**テレビラジオの停止**
 - **インターネットの停止**
 - 東京湾の**海上火災；耐震バースの利用不可**
 - 交通規制、渋滞の発生や通勤時間帯の震災などによる職員の参集が困難

② 被害想定準拠の対策の進め方の限界の認識が必要

- ◆ 事業継続計画（BCP）検討のプロセスを理解すべき
- ◆ 精緻な被害想定（●●は被害軽微、△△は半壊など）による対策は、東日本大震災のように何らかの**想定以上の被害が発生したとたん機能不全に陥る**
(東日本大震災で市庁舎壊滅や**首長や議員、職員の死亡**などが発生)
- ◆ 被害想定通りの災害は発生しない
- ◆ BCPには早期復旧戦略と代替戦略の双方が必要
- ◆ 被害想定から出発する防災対策、BCPは代替戦略が検討されない傾向が強い

③ 中枢の被災を前提に対策を打つことが必要

- ◆ なんらかの理由で中枢が被災し首都圏で機能しなくなったときの対応方法の準備が不可欠
(被害想定で「何日止まる、止まらない」を議論するのではない。**止まったらどうするかを検討する**)
- ◆ **被災地以外での中枢機能のバックアップが必須
(国のBCP)**
(市区町村機能の他市区町村でのバックアップも検討; 広域避難なども含む)
- ◆ 中枢機能は何か(別途議論が必要)
 - ・ 政府対策本部、金融中枢機能(日銀、証券取引所、全銀システム)、ビジネス中枢、情報中枢(報道機関、NHKほか)、物流中枢(空港、港)、外交(総領事館、各国大使館)、インターネット、通信(NTT、KDDIなど)、国防、治安、皇室、国会、最高裁判所)

④ 非被災地の平常時の機能の確保

- ◆ 被災地の人命救助、緊急対応、復旧復興に焦点があたるが、非被災地の日常業務の継続に悪影響を与えない機能の洗い出しと維持継続への対応が必要
- ◆ 官公庁の業務継続計画の確実な執行
(首都圏被災、官公庁の庁舎の使用不能、幹部職員の被災を前提とした、各非被災地の行政機能の継続)
- ◆ 停止すると経済活動に悪影響を与える政府機能の洗い出しと執行の確実性の確保
- ◆ 緊急時対応として**緩和措置の適用**を事前に準備しておく
(新型インフルエンザへの備えとして各業界団体などが検討していた……これらの活用)

⑤ 海外にいる日本人、日系企業への影響も対象とする

- ◆ 夜間に震災が発生すると、欧米は昼間であり直ちに日本の震災情報が全世界に伝わり、全世界の日系人および日系企業のビジネスに影響が生じる
- ◆ **強い日本の演出が不可欠** (指揮権の確立、事態の掌握ができていることの信用の確保)
- ◆ 外交のみならずビジネスへの悪影響 (ソブリン格付けの下落、株式の投げ売りの防止) を排除する
- ◆ **アカウントビリティ**; 評価は相手先が行う。相手先が評価に値する情報の提供をいかに迅速に実施できるか。

⑥経済活動への影響分析の強化

- ◆ 被害想定は人命や家屋の倒壊、ライフラインの復旧日数などに留まり、経済損害は金額(例;首都直下地震112兆円)のみに留まる。
- ◆ 広域長時間停電による通信機能のマヒ、燃料供給不足による物流への影響、長期に渡る電力不足・計画停電の影響、為替動向、国債の格付けへの影響、サプライチェーン停止の影響、マスコミなどの報道による不安購買の影響など、震災直後の経済への影響や緊急復旧にむけた**ダイナミックなシナリオに欠ける**
 - ……非常用発電機が増えれば燃料供給がネックとなる
- ◆ 東日本大震災などの**サプライチェーンの関連による世界的な経済、海外日系法人の経済への影響分析の必要性**

⑦経済に着目した官民協力、机上訓練の実施

- ◆ 現在の訓練はリアルタイム訓練など進歩してきているが、被災地の救急救命や緊急対応が中心
- ◆ 経済や外交などに着目した指揮権確保、官民連携、事態掌握、情報発信に関する官民連携訓練は少ない
- ◆ 強い日本を維持するための**官民連携した情報収集・情報発信訓練が必要**
- ◆ **燃料などの確保や供給調整(業界間、業界内の調整)、不安購買の防止などの官民連携の必要な分野の洗い出しと対応実務の手順化および訓練が必要**
- ◆ **経済活動へ官がサプライチェーンとなっている分野の洗い出しと対応の強化、規制緩和の検討**
- ◆ 首都圏自治体の対策・規制の標準化、統一、など経済圏が自治体をまたがる対策の強化(災害対策基本法の国、県、市区町村が並列であることの見直し含む)

⑧ 脆弱性の克服；建築基準法の既存不適格建物への抜本対応など

- ◆ 首都圏の脆弱性の第一位は、旧耐震基準の建物の倒壊と火災危険
- ◆ 木造密集地帯などを含め、既存不適格建物を認めない対応への方針転換が不可欠（補助金、容積率などの議論は別途）
- ◆ 首都圏の集積の解消と国土の平均的な発展にむけたインセンティブ（減税または首都圏増税）の検討
- ◆ 経済損失112兆円への国家財務的対応、各企業の財務的対応の支援の検討
- ◆ 耐震補強、帰宅困難者対応など、企業、学校、病院、諸団体などへの対応策の促進、「依頼：自発的対応」レベルから「義務」レベルへの検討