



平成23年12月XX日
内閣府（防災担当）

首都直下に係る首都中枢機能確保検討会（第3回）議事概要について

1. 第3回検討会の概要

日時：平成23年11月30日（水）10:00～12:30

場所：中央合同庁舎5号館 5階 共用第7会議室

出席者：吉井座長、今井、大林、斎藤、竜田、中島、中林、野口の各委員、
原田政策統括官、長谷川大臣官房審議官 他

2. 議事概要

ライフライン事業者ヒアリングとして、鉄道については、JR東日本、東京メトロ、放送については、NHK、燃料については、石油連盟、全国石油商業組合連合会、日本LPガス協会、エルピーガス協会より、各分野に係る対策状況や課題について資料に沿って説明後、質疑を行った。

また、大林委員、中林委員、野口委員より、首都中枢機能確保に向けた課題等について資料に沿って説明を行った。

（各事業者及び各委員からの説明内容については別途資料を参照のこと。）

ライフライン事業者及び各委員等からの説明に対する主な質疑応答・指摘等は次のとおり。

古くに作られた盛り土や切り土の上に敷設された路線では、地震時の挙動が予測できず、事前に被害規模を想定することが難しいため、被害の状況によっては復旧工事が長期になる。社内では、このような脆弱箇所を予測し復旧手順などを想定しているが、対外的に目標復旧時間などの復旧時間を提示することは難しい。ただし、様々なケースを想定し、迅速に復旧するための体制は万全に整えており、目標時間がなくても体制は組んでいる。実際に東日本大震災では体制を組み、復旧工事を行った。

地震後の点検は、技術部門の線路、架線、土木など複数の専門要員でチーム編成して実施する。しかしながら、首都直下地震時には、広範囲で点検を行う必要があり、迅速に行うためには、専門外の要員でも必要な最低限の点検が行えるマニュアルの整備、道路渋滞を回避して駆け付けを早めるための軌道自転車などの整備、技術者間での円滑な連携を行うための連絡手段の整備が必要である。

東日本大震災では、100ガル以上を検知して全線が自動停止した。その後、手順に従って点検した後に運転を開始したが、ターミナル駅での大量の乗客滞留などが発生し、結局は運転再開と運休を繰り返した。運転再開については、連絡する路線との連携やマスコミへの情報提供時期などが今後の課題である。

NHKでは、想定を上回る大地震や電力の供給不足などにより、東京の放送センターから放送が出せなくなった場合、大阪局から衛星放送（BS）で放送を継続する。但し、大阪局は、現

状では十分な設備となっていないため、24時間の放送を継続する態勢の整備を進めている。

あわせて、首都圏の情報発信についても、首都圏の各放送局や関連施設で取材・伝送機能の強化を進めていく。被害状況の取材では、ロボットカメラやヘリコプターの取材がいち早い映像となる。ロボットカメラは増設を検討しているが、設置場所の確保が難しい点もある。また、大規模災害ではヘリコプターの発着場所と燃料の確保が課題になってくる。災害報道を継続するためには、他の事業者同様、電源、通信、道路通行、燃料の確保が課題となる。

東日本大震災では、急遽、石油元売り会社からの派遣要員でオペレーションルームを立ち上げて成果を上げた。しかし、オペレーションルームの派遣要員は東京勤務であり、首都直下地震では、派遣要員を確保できない可能性があり、東京でオペレーションルームを立ち上げることは難しいかもしれない。また、オペレーションに必要なスキルを考えると、現状では他地区の要員で代替することも難しいと考えている。

政治家、官庁、地元などから、バラバラに緊急供給の要請があり、情報が錯そうしたため、複数ローリーが現場に向かうなど無駄な対応が発生した。これを避けるためには、供給要請の情報一元化が必要である。また、平時から供給経路における在庫情報などの供給側の情報が一元管理できていれば、災害時に要請側と供給側のマッチングが容易に行え、無駄のない迅速な緊急供給が行えると考えている。

東日本大震災では、国家LPガス備蓄の放出や各家庭等にあるLPガスボンベが軒下在庫として機能し、LPガスの供給に混乱は生ずることなく、震災直後から避難民による炊き出しなどに役立ち、災害に強いLPガスとして力を発揮。また、都市ガス事業者の中には、移動式ガス発生設備でLPガスを活用し代替供給を行った事例もあり、災害対応バルクの設置など、都市ガスとLPガスの連携が重要。出荷については、基地設備で損傷や停電などが発生したため、供給不足を回避するため、国家備蓄の弾力運用により、供給のつなぎ対応を行った。しかしながら、国家備蓄はそもそも中東地域からの供給途絶などを念頭にしており、災害時における備蓄放出を迅速に行うためには災害時にも活用できるよう法整備や運用改善が必要である。

官庁等の公的施設、避難所・病院等の重要施設等には、LPガスバルク(小型のタンク施設)、GHP(ガスヒートポンプ)エアコンやLPガス発電機、さらにはLPガス自動車などを常備し、燃料源の多様化を図り、災害に強い設備にしておくことが重要である。

石油やガスは、設備や資機材の面から、平時の供給量からかけ離れた量を緊急に大量供給することは難しい。これについては、平時から石油燃料やガス燃料の利用を行い、市中在庫や供給ルートを支える設備等の確保を行うことが必要である。また、これらの設備や資機材については、平時の自由競争に基づく個社利用から、緊急時には共同利用に切り替えるなど災害時における手順なども整備しておく必要がある。

首都東京の現状を踏まえると、首都中枢機能は「政府中枢機能、各種インフラのハブ、大都市としての機能、経済・生産活動、高度情報活動」の5つに分類できる。「政府中枢」と「経済・生産活動」の確保では、各方面との連絡調整に使う「高度情報活動」の継続が必須であり、災害時には平時よりも重要性が増大する。また、この情報活動に関しては、外国語による情報発信がグローバルな風評被害の防止には重要であるとともに、世界から信頼される情報発信のチャンネルを、平時より育成しておく必要がある。

首都中枢機能の相互依存は複雑であり、因果関係を特定した被害の想定は困難である。想定外の事態に広くに備えるには、機能毎に必要な資源量と稼働できる資源量から、確保できる機能を推定することが大事である。行うべきことを実施するためには、確保できる機能の柔軟な順序変更や組み換えが必要となるが、この柔軟な対応を阻害してしまう規則や要因には何があるかを予め洗い出しておき、対策しておくことが必要である。

継続すべき首都中枢機能としては、官の「首都機能」と民の「中枢機能」がある。首都直下においては、災害時のレスポンス業務と平時のルーチン業務の継続が必要であり、レスポンス業務は東京で、ルーチン業務は地方拠点の代替スペースでバックアップすべきである。個別分野では、「経済」「金融」の分野では官と民、「行政」の分野では国と都県、「外交・国防」は国で、それぞれが業務継続し、必要な連携を図ることが不可欠である。

首都直下地震は、様々なものが集中した首都東京で発生するため、量と質の両面に配慮した対応が必要である。この課題を考えた場合、首都直下地震の特性を反映した特別措置法が必要ではないかと考えている。そして各関係機関の業務継続を実現するためには、それを実現するための基盤整備強化地区(BCD:Business Continuity District)の設定と機能の自立化が必要ではないか。また、首都直下地震後の復興計画を事前に策定し、震災直後から復興への道筋を示すことが、国民や海外諸国にとって大きな安心につながるのではないか。

新たな防災の仕組みが必要である。一つは「経験改善型から目標達成型への転換」であり、現状をしっかりと把握し目標に向けて可能なことを確実に実施することである。もう一つは「制度計画型から機能検証型への転換」であり、各省庁が集合して対応するプロセスの形を重視するのではなく、国民を守るために発揮すべき各省庁の危機管理機能の総合力の目標レベルを設定し、求められる結果が本当に得られるか絶えず機能検証していくことである。

災害毎に客観的な目標の設定を行うべきである。設定する目標には「防災上の目標」とともに、「通常業務の継続の目標復旧時間」を入れ、経過時期ごとにもそれぞれの目標も考える。また両立することが難しい複数の目標がある場合、これらの優先順位付けも必要である。そして、これらの災害毎の目標を「社会目標」として、国民を含め、皆で共有することが大切である。災害時の社会目標には様々なものが考えられるが、人命だけにとどまらず、インフラ、経済、生活維持のレベルなども目標として考え、これらの目標達成の実効レベルを評価する。目標を達成するための危機管理機能の実効性を向上させるためには、組織幹部へのトップ教育、防災訓練のPDCAサイクルの構築、広域災害時の生命・財産・生活を守る観点での国民への防災・安全教育の実施などが必要である。