



平成24年1月10日
内閣府（防災担当）

首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会（第4回）議事概要について

1. 第4回検討会の概要

日時：平成23年12月15日（木）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、小出、斎藤、指田、重川、竜田、中島、中林、野口、箕輪の各委員、
原田政策統括官、長谷川大臣官房審議官 他

2. 議事概要

前回に発表のみとなった大林委員、中林委員、野口委員の課題報告についての質疑をおこなった。

つぎに、ライフライン事業者ヒアリングとして、下水道について東京都下水道局より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。

その後、中枢機関ヒアリングとして、金融分野について、金融庁、日本銀行、全国銀行資金決済ネットワーク、東京証券取引所グループより、そして金融関係有識者として佐柳特別委員より、金融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。

（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、中枢機関および各委員等の説明に対する主な質疑応答・指摘等は次のとおり。

- 普通の被害想定では、上流（原因）、中流（資源）、下流（機能）の3つで上流から下流に波及するものを考えるが、首都中枢機能については、相互関係が複雑で因果関係が特定しきれないという前提で考え、首都中枢機能の特定の機能（下流）が動かなくなった状況を数多く想定し、善後策を幅広く考えることが想定外の事態を減じることにつながる。
- 首都中枢に関係する「質への対応」の「質」とは、国を担う経済、金融、行政、外交、国防と考える。特に国の場合には、災害対応だけを行えばよいのではなく、被災地以外の経済などを継続して回さなければならない。これを行うためには、被災地となる東京では災害対策をしっかり行い、非被災地向けに必要な業務については地方でしっかり行うなど、首都以外で発生した災害とは逆の対応をすることも、質を守るためには必要である。
- あるべき「目標」とは、大綱のようなものを設定し各自が頑張るようなものではなく、「出来ること」と「出来ないこと」を覚悟し、明確に示した機能レベルを約束する「国としての確固たる方針」である。この「目標」を支える各機関においては、どれか一つが欠けても機能しないため、抜け漏れがなく整合性のとれた対応を確実に行うことが、国として目標とした機能を発揮させるためには必要である。

- 下水道としては、施設の耐震化として、避難所など約 2500 施設のトイレ機能確保のための下水道管とマンホール接続部のゴムブロックによる可とう化、緊急輸送道路の交通機能確保のため約 500km についてマンホール浮上対策などを実施しており、アクセス道路や地区内残留地区、ターミナル駅周辺などに対象エリアを拡大していく。
- 下水道の排水には自然排水とポンプ排水の2種類があり、全体の42%の区域がポンプ排水である。ポンプ所は84か所あるが、稼働に必要な電力を非常用自家発電機で確保しているのは全ポンプ所の半分程度であり、増強を進めている。
- 残留して業務に当たる要員や大量の帰宅困難者を考えるとトイレの確保は重い課題である。東京都においては、災害時の帰宅困難者対策と下水道対策を十分に連携を図りながら、進めていただきたい。
- 金融庁としては、金融決済に関わる重要なアナウンスを国内外に迅速に発信し金融決済機能に対する信用不安を軽減することが大事である。金融庁では、今般、東日本大震災での教訓を踏まえて、金融庁 BCP を改定し、初動対応を強化する観点から、優先業務を持たない課室の徒歩参集が可能な職員で構成する「第二参集予備者」を新設すること等を規定した。
- 金融庁では、今後の課題として、首都圏が広範囲に被災する場合における業務継続体制と広報活動の継続体制があると考えている。後者については、例えば、内閣府が政府全体の災害関係情報に係るホームページのバックアップを設置し、各省庁がコンテンツを提供するという方法もあるので、政府全体で一度検討してほしい。
- 決済には、「資金決済」と「証券決済」があり、日本銀行では、日銀当預を用いて資金決済を行う決済システム「日銀ネット当預系」と国債振替制度など国債の決済システム「日銀ネット国債系」を提供している。民間決済システムの最終的な振替決済にも利用される日銀ネット当預系の営業日一日当たりの決済額は約100兆円であり、この決済を継続することが、日本銀行にとっての大きな使命である。このために、システムの2重化をはじめ、経営資源の被災状況(システムセンターや本店の機能不全、役職員の出勤困難など)に対応したバックアップへの切り替えや本部機能の移行などの業務継続の手段を整備している。
- 東日本大震災では、発生直後から日本銀行の業務や対応について誤った憶測情報が流れた。このような信用不安を払拭するため、当日中に日本銀行の営業継続や日銀ネットの稼働、流動性の供給などのアナウンスを行うとともに、市場レベル BCP の専用サイトを通じた情報共有を開始した。こうした取り組みを通じて、最終的に市場関係者に安心を与えることができた。
- 民間金融機関への業務継続に関するアンケートにおける「業務継続の実効性確保」について、直近の結果では「確保されている」との回答が減じている。これは、各金融機関において、実効性確保の目標レベルが上がっていると共に、「自機関だけでは業務継続することが難しい」との気づきと他機関を交えた訓練がされていないことによると考えている。実効性確保のためには、政府、省庁、地公体、社会インフラ事業者等との連携や金融機関の事業者も参加するストリートワイド訓練など、機能維持に必要な多数の関係者による訓練の実施などが必要である。
- 全銀システムは、国内の金融機関を網羅し、振込依頼をオンラインリアルタイムで交換して、一日平均560万件もの処理をするシステムである。この全銀システムを運用する全銀センターは東京と大阪にあり、各銀行はこの2つのセンターに常時接続し、東京センターが被災した場合には大阪センターで業務を継続する。東日本大震災では業務継続が行えなくなった被災地の 11 金融機

関については、取引を切り離す通信規制を実施したものの、全銀システム自体は被災が無く、業務を継続した。

- 災害時に金融決済機能を維持していくためには、お客様の窓口である金融機関の機能確保が重要であることから、電力等の供給について、日銀ネットや全銀システムと同様に、主な金融機関に対しても配慮をお願いしたい。また、通行規制が行われることがあるが、金融機関は、ATM への現金供給、手形・小切手の運搬、コンピュータの修理などのために車輛通行が必要であるので、通行できるよう配慮をお願いしたい。
- 東証では、事業継続、すなわち市場機能の維持のため、取引システムについては、参加者への2つのアクセスポイントの提供と共に、業務システムの2重化等を行い、プライマリーセンターが被災した場合には、セカンダリセンターに切り替える。万一、被災等により業務を一時中断した場合であっても、24時間以内の復旧・業務再開を目標として設定している。
- 市場機能の重要な要素の一つである公正な価格形成のためには、十分な参加者が取引に参加可能であることが必要である。そのため、市場参加者のシステムの状況を監視しており、首都直下地震等で参加者が基準以下に減じた場合には取引停止を行うこととしている。取引の停止および再開のタイミングについては、様々な議論があるが、(海外においても証券取引が行われる現状を鑑みると)日本での経済活動の健全性を示すためには、できるだけ取引を継続し、万一、被災等により一時中断した場合であっても、早い段階で取引を再開することが望ましいと考える。
- 1993 年の NY 爆弾テロなどの過去事例を分析すると、被災時には混乱に乗じた動きも出て、金融市場全体に悪影響を及ぼしたことがわかる。市場参加者に統一的なモラルを求め、それに依存して被災時の金融市場の混乱を避けることには自ずと限界が生じるため、影響を回避するためのルール作りなどを予めしておくことが望ましい。
- 台風の影響を回避するために香港では過去 3 年間で 2 回、実際に金融市場を閉鎖しているが、副次的効果として市場関係者に対し、「業務やサービスが最悪どこまで縮退(フォールバック)するか」を周知徹底するアナウンスメント効果が現れ、テロなど他の被災に際しても混乱を避ける効果があるのではないかと期待されている。
- 海外の主要マーケットである米国、英国、シンガポールでは、多くの市場関係者と金融当局、警察、消防、ライフライン事業者などが共同で実施するマーケットワイド・エクササイズなどの訓練が定期的実施されており、団体ごとの個別訓練では見落とされがちなポイントの洗い出しが進んでいる。日本においても、早期に横断的な訓練を実施し、その内容について報道機関などを通じて海外にアナウンスしていくことが、信頼感の醸成のために有効である。