



平成24年1月30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5回）議事概要について

### 1. 第5回検討会の概要

日時：平成24年1月5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、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

これまでの指摘事項およびこれらの指摘事項のポイントについての事務局報告についての質疑をおこなった。

主な質疑応答・指摘等は次のとおり。

- 首都直下地震では、災害の直接的な被害が発生するとともに、通常であれば首都から他の被災地に対して行う災害対応の指揮や、通常の首都機能や対外発信を被災地となった首都で続けていかなければならない。この災害対応の指揮や対外発信など、通常よりも行うべき業務量が増えるというのが大きな特徴である。そして、通常の災害で第一に優先すべき人命救助などと並行して、対外発信などを行うことについて、国民の理解も得ておくことが大事である。
- 民間では、災害発生時など活用できるリソースが少ない状態を乗り切るために前もって、何を前倒しして、何を先送りできるのかを考え準備している。例えばプレスリリースなど対外的発信は、考えられるシナリオに対応した文案を予め準備しておき、実際の状況に鑑み、準備したものを適宜利用して省力化を図る。予め文案を用意することで、有事に文案を吟味する意思決定の時間を大幅に短縮でき、結果として直ぐに行うべき時間的優先順位が高い事案へリソースを割り当てることが可能となる。
- 初動対応には情報収集と情報発信があるが、情報発信は「ひな形」を用意していることが多い。日本銀行においても、災害本部の設置や、日銀ネット、建物・設備の稼働・毀損に関する情報に加え、金融市場の安定と資金決済の円滑の確保に向けたメッセージを発信する準備をしている。その上で用意していた状況と被害状況とのずれを確認しながら、なるべく早く情報発信することになっている。一定の情報を集め、何を発信するのかは、政府でも決めておくべきである。政府が情報収集・発信・還元をきちんとできなければ、その後の関係者の対応が間違った方向に進む。特に海外のメディアに誤った認識を持たせないためにも、初動体制をどうするか、時間的なフェーズを区切って決めておくことが大事である。
- 首都中枢機能を確保する活動と、実際に首都直下地震でかなりの人命被害が出た場合の災

害対策や人命救助とは、全く別物であると分けた方が現実的なのではないか。代替ができない被災地における人命救助と首都中枢機能の維持とを考えた場合、人命と首都中枢機能のどちらを優先するのかという話は、一般の方には理解できないのではないか。理解をしてもらうためには、警察、消防、自衛隊が人命救助に当たることをわかりやすくまとめることも必要ではないか。

- 東京都は首都機能確保について中心的な役割を果たすと考えているが、区市町村と一緒にあってまずやるべきことは人命救助や延焼防止である。これを行うためには、72 時間ぐらいは環七の中を封鎖して一定程度の経済活動を止めてでも行う必要があると考えている。自治体が中心になって人命救助を行い、国は対外向けの情報発信や全体のコーディネートを行うなど、機能できちっと役割分担する方向が示されれば、自治体本来の人命救助に大きなエネルギーを使うことができる。
- 首都機能の維持について、定量的な被害や影響の把握ができていないため、被害シナリオがほとんどない。政府全体として共有の被害シナリオをどのようにつくっていくのが首都直下地震対策において大変重要と考える。
- 発災直後、まず災害対策本部が立ち上がると、ほぼ同時に首都機能確保の本部も立ち上がる。そして、大きな被害が首都で発生したことを考えるならば、非常に早い段階で復興本部も立ち上げる必要があると考えられる。復興本部においては、復興のための新しい対策を数多く迅速に策定することが必要であり、発災後の首都復興の機能そのものも首都機能として重要である。
- 霞が関全部が損壊することは恐らくないが、中途半端に損傷した時に判断に苦慮する可能性がある。官邸の代替先の順番は決まっているが、実際どのような状況のときに官邸から内閣府に移すのか、あるいは更にその先へ移すときの条件などは明確でないが、通信途絶などの機能障害が発生したら、その建物本体は無事でも移転せざるを得ない状況となる。このような判断の条件を考えるためには、具体的にいろいろなシナリオを考え、普段より訓練を兼ねたシミュレーションをしておくべきである。このように機能障害が起きた段階で中枢機能を担っている各組織がどういうふうに対応するのか。その対応するシナリオを考えていくことが大切である。
- 金融部門では、早い時期に全体的なマーケットワイド・エクササイズを実施することが課題であり、その実施結果として、「現時点で確認できているレベル」と「今後改善すべきポイント」を逐次に対外発信していくべきだ。従来のような金融機関だけが参加する訓練ではなく、例えば環七内側の交通規制のような外部環境の被害も想定し、消防や警察などを加え、どのように金融機能を維持していくのかを具体的に考えることが大切だ。これにより封鎖の必要性やこの状況下でどのような体制で金融機能を維持するのかを対外的にもアピールすることもできる。このような具体的なものを一つひとつ確認して積み上げていくことがいくことがマーケットワイド・エクササイズの目的である。
- 社会インフラ業者や政府が連携した訓練が必要である。これまでも指定公共機関と政府との連携の訓練はやっているが、問題発見型になっていないように思う。失敗をおそれず、刻々とリアルタイムに変化するシナリオでエクササイズし、課題を発見していく訓練を重ねていく努力が必要である。
- 情報発信で一番やらなければいけないことは、どういう情報が必要なのかという情報の精査

である。これは事前に行う必要があり、情報の発信側で受け手がどういう情報を必要としているかを整理しないまま、何でも発信してしまつては、出す方も受ける方も手一杯の状況となる。どういう情報を相手が必要としているかということを知っておけば、出す情報も少なく無用な混乱を軽減できる。政府と現場でも同じことが言え、例えば指定公共機関で必要な情報が何かをつかんでいないままに、事実そのままを通り一遍に発表しようとするため、大きなタイムラグが起きてしまうのではないか。危機の時にだれにどのような情報が優先的に必要であるかの整理をしておけば、情報を出す方も必要なものを迅速に出していけば良いこととなる。

- 20年前、ワシントンに滞在していたが、落雷などでしばしば停電が起こり、ステートオブエマージェンシーが発令されると、民間人が警察官に代わって交差点で交通整理にあたることもあった。また、救急救命のファーストエイドもほとんどの人が取得しており、危機に際して、一般人でもある程度の止血や応急処置が可能である。このように、アメリカでは、災害時に、民間人であっても使命感を持って行動をする人はたくさんいる。まずは、政府として、国民が危機に際し、どう動くべきかという問題意識を持たせることが、一番大事な情報発信ではないか。また、アメリカでは、ガバメントシャットダウンが発令され中央政府が休みとなると、民間にも適用され、出勤による罰金も科されていた。冷静に重要な業務の洗い直しをすると、本当に重要な仕事だけであれば、大体10分の1ぐらいの要員がいれば、十分な状況であった。このように重要な業務は何であるかを常日頃から考えておくことが、災害時の要員確保と言う観点から、備えに繋がると考えている。
- いつ起こるか分からない災害に対して、信頼性の向上に熱心でコストをかけている事業者は利益を上げにくい。一方、信頼性の向上に不熱心でコストをかけていない事業者は利益を上げやすい。企業規模にもよるが、信頼性向上のために掛けるコストには限界があることも事実であり、信頼性の向上が経営上で大きな不利益につながらない様なコストの負担の在り方を整理していくことも大事である。
- 本検討会の報告書の読み手というのは、国の中枢の機能を支えている政府や企業、首都圏というエリアを支える地方公共団体、そしてそこに住んでいる一人ひとりの住民のそれぞれが読み手になるべきである。関係するそれぞれが、首都中枢機能あるいは首都圏を存続させていくために今やっておくべきこと、災害が起きたときに取るべき行動をきちんと理解しておくために必要な情報やメッセージを報告書に入れ込んでいくべきである。