

首都中枢機能の継続性確保の ための対策について

首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会報告書(平成24年3月)のポイント

第1章 現在の首都直下地震対策の評価・問題意識

- ◆首都直下地震に対しては、災害対応目標だけではなく、首都中枢機能の継続性確保という、首都特有の視点が存在。
- ◆東京の防災力は、業務継続計画の策定や訓練の実施等により、世界の大都市の中でも際立った水準を示しているが、東日本大震災を踏まえ、「想定外」を繰り返さないためには、今後の防災対策は、「経験改善型から目標達成型へ」、「制度計画型から機能検証型へ」の転換が必要。
- ◆首都直下地震に対しても、被災者救助・救援、復旧など災害対応だけでなく、首都中枢機能の継続性確保のため、国として、政府全体としての目標整理、さらには、PDCAサイクルの強力な実施が不可欠。この際、現在の被害想定シナリオの見直しも必要。
- ◆発災時にも「ゆるぎない日本」を維持し、国内外に発信していくためには、以下の5つの視点からの取組が重要。

第2章 今後の対策の基本的視点

1.被害想定シナリオの抜本的見直し

- ◆現在の被害想定は、人的被害、物的被害が中心であるが、長期計画停電、燃料不足による物流の途絶、サプライチェーンの停止、中長期の鉄道不通など社会的、経済的シナリオや対応に影響を与えるシナリオの想定、複合災害への備えが必要。
- ◆従来の想定シナリオ(上流)から被害を想定し対応を検討するアプローチだけでなく、被害(下流)から出発して対応を検討するアプローチも必要。

2.首都中枢機能維持のための政府全体としての業務継続計画の確立

- ◆首都直下地震による膨大な人的・物的被害に対応した災害対応業務は計画が具現化。一方、首都中枢機能維持については、政府全体として計画の具体性が不足。
- ◆首都中枢機関・施設に限らず、首都で営まれる「機能、活動」の継続性確保も重要。
- ◆国内外への情報発信など国として実施しなければならない業務も存在。
- ◆首都中枢機能の継続性確保に向けた、目標設定、時間軸の設定、優先順位付けがなされた、政府全体としての業務継続計画の確立が必要。
- ◆緊急災害対策本部における役割分担やバックアップ機能の検討も必要。

PDCA
サイクル



脆弱性の発見
と
継続的な改善

3.脆弱点発見のための評価・検証の仕組みの確立

- ◆各機関の業務継続計画の実効性と十分性の確保のためには、評価・検証が重要であるが、現在は、各機関に委ねられている。
- ◆併せて、政府全体としての評価・検証が必要であり、各機関の業務の十分性ととも、相互依存性の検証が重要。
- ◆評価・検証に当たっては、外部評価を含めた、継続的な仕組みの確立が必要。

4.官民一体となった様々な主体間の連携体制の強化

- ◆連携に向けた一定の動きは見られるが、未だ十分とは言えない。
- ◆連携不足の要因の1つは、防災の取組単位などが組織ごとになっているためであり、連携を具体化する仕組みが必要。
- ◆連携を加速するため、官民の主体を幅広く集めた、「首都直下地震対策協議会(仮称)」のような場の設置など新たな取組が必要。
- ◆求められる連携は、国の各省庁間、国と東京都、国と9都県市、行政・中枢機関とライフライン・インフラ事業者等、地域レベル、業界別、テーマ別など多様。

5.実践を想定した訓練体系の整備

- ◆実践を想定した訓練による脆弱点発見が重要であり、訓練目的の明確化、その評価、脆弱点の改善が重要。
- ◆求められる訓練像は、課題発見型訓練、多主体が参画し連携を重視した訓練、分野別・業界別、テーマ別訓練であり、これらの体系化、計画的実施が必要。
- ◆組織トップや幹部への教育の徹底も重要。

第3章 対策確立に向けたプログラム:政府全体の推進体制のあり方

上記の基本的視点に則って、課題解決に向けて、各省庁が連携して推進体制を構築し、政府全体として課題解決に当たるべき。

- ◆業務継続計画の検証、政府全体としての検証
- ◆起こり得るライフライン・インフラの途絶やそれに伴う社会的、経済的シナリオの想定
- ◆起こり得る多様な最悪事態を想定した、政府全体としての首都中枢機能継続性確保のための具体的な計画の策定
- ◆PDCAサイクルによる改善

第4章 首都直下地震対策推進のための今後への課題

- ◆今後、首都直下地震対策のさらなる充実のため、広域支援の仕組みの構築、許認可等の事前の洗い出し、そのための仕組みの構築等も検討していくべき。

附録 各主体における取組の状況と今後への課題等

- ◆ヒアリング実施対象:行政中枢(中央省庁(内閣府)、都庁、外国公館等への支援(外務省))、経済中枢(金融・決済、民間企業)、政治中枢(衆議院事務局・参議院事務局)、ライフライン・インフラ(電力、通信、上水道、下水道、鉄道、燃料、放送)

首都直下地震対策局長級会議（平成24年3月23日設置）

1 趣旨

東日本大震災を踏まえ、今後30年以内に70%の確率で発生する首都直下地震、さらには関東大震災クラスの地震に対する対策を強化、確立することが急務である。

この対策は、防災対策の域を超えて、国家的危機管理、金融・産業等経済社会システム、情報通信システム、国土政策など多様な視点からの検討が必要である。

とりわけ、首都地域においては、中枢機能が集積していることから、首都直下地震時においても、中枢機能が継続できるよう、対策に万全を期す必要がある。

このため、関係府省庁局長クラスから構成される標記会議を設置し、特に首都中枢機能の確保に関して、当面取り組むべき対策等を早急に取りまとめる。

2 検討内容

(1)各府省庁業務継続計画の検証・強化について

各府省庁が策定している首都直下地震を想定した業務継続計画について、東日本大震災の教訓等を踏まえて改めて検証し、改善すべき課題を明らかにした上で、充実・強化する。

(2)政府横断的な業務継続のあり方の検討

(1)の府省庁ごとの検討に加えて、首都直下地震時において政府全体として必要な業務が継続できる体制を確立するため、各府省庁の業務継続計画の整合性の確保など、政府横断的な業務継続のあり方等を検討し、実施すべき対策項目を取りまとめる。

3 検討の進め方

(1)本会議の事務は、内閣府政策統括官(防災担当)付が処理する。

(2)2(1)については、内閣府において、有識者が参画する検証の場を設けることとし、その検証の場において、各府省庁からヒアリングをすること等を通じて、課題の抽出・整理を行い、業務継続計画の充実・強化方策をとりまとめる。

(3)2(2)については、(1)の各府省庁ヒアリングの結果等を踏まえ検討を進め、本年夏頃を目途に実施すべき対策項目を取りまとめる。

(4)上記で得られた成果は、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の下に設置される「首都直下対策検討ワーキンググループ」に報告し、同ワーキンググループが本年夏頃に行う「当面実施すべき首都直下地震対策のとりまとめ」に反映させる。

4 スケジュール

3月23日 第1回会議 当面の取組方針(第1次)

5月1日～10日 全府省庁ヒアリング

5月中 第2回会議 当面の取組方針(第2次)

(座長)内閣府審議官

内閣官房危機管理審議官

内閣官房内閣審議官(情報セキュリティセンター副センター長)

内閣官房内閣総務官

内閣府大臣官房長

内閣府政策統括官(経済社会システム担当)

内閣府政策統括官(防災担当)

内閣法制局総務主幹

宮内庁長官官房審議官

公正取引委員会事務総局官房総括審議官

警察庁警備局長

金融庁総務企画局長

消費者庁次長

復興庁統括官

総務省大臣官房長

消防庁次長

法務省大臣官房長

外務省大臣官房長

財務省大臣官房長

文部科学省大臣官房長

厚生労働省社会・援護局長

農林水産省経営局長

経済産業省大臣官房長

資源エネルギー庁次長

国土交通省大臣官房官庁営繕部長

国土交通省水管理・国土保全局長

国土交通省国土政策局長

国土地理院参事官

気象庁次長

海上保安庁次長

環境省大臣官房長

防衛省大臣官房長

首都中枢機能の継続性確保対策の主な論点

1. 首都中枢機能として継続すべき機能は何か。

- すべての中央省庁において業務継続計画の策定はなされている。しかし、各府省庁の非常時優先業務の中には、組織や国として取り組むべき目標が明確に定まっていないため、業務内容があいまいであったり、目標時間の根拠が明確ではないものが含まれている。そのため、各府省庁による非常時優先業務の絞り込みに当たり、準拠すべき政府全体としての業務継続目標を明確にする必要があるのではないか。

【参考1:これまでの首都中枢機能の位置づけ、参考2:米国における国家として継続すべき機能】

その際、我が国において首都直下地震時にあっても継続すべき国家の機能としてどのようなものを考えるべきか。

例)内閣の機能維持、被災地への対応、国民生活基盤の維持、経済・市場の安定、防衛機能・治安の維持、外交の確保

- 首都直下地震時にあって日本国としての信頼性を確保するためには、国内外に適切に情報発信できる体制を確保しておくことが必要。そのために、事前にどのような備えをしておくべきか。
- 行政機能のみならず、立法、司法の業務継続体制についてどのように考えるべきか。

2. 首都中枢機関の業務継続体制の充実・強化にどのような対策が必要か。

- 中央省庁にあっては、職員が遠方に居住している等により、平日夜間・休日などは公共交通機関が停止すると参集できない職員が多い。そうした中で、非常時優先業務を実施する職員をどのように確保していくべきか。【参考3:中央省庁等における業務資源の確保状況】
- 業務継続計画を実効性あるものとするためPDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクルをどう確立するか。その際、自らの組織内部の評価だけでなく、外部からの評価の仕組みの必要性についてどのように考えるか。

3. 首都中枢機関のバックアップ機能をどのように考えるか。

- 現在、各府省庁の代替拠点の選定は各府省庁にゆだねられている。緊急災害対策本部の代替拠点として立川広域防災基地が位置づけられていることから、その場合に備えて、各府省庁の代替拠点も立川周辺に置く又は代替拠点との通信回線を確保することが必要ではないか。【参考4:立川広域防災基地の概要】
- 官邸等の東京圏外の代替拠点は現在のところ想定されていないが、国の現地対策本部の設置予定箇所及び各府省庁の地方支分部局等が集積する各都市を代替拠点として設定して、あらかじめ準備を進めておくべきではないか。【参考5:主要な地方支分部局等の位置】
- 本府省庁で円滑な業務執行が困難となることに備えて、地方支分部局等における業務の代替実施の検討も必要ではないか。

4. 防災関係機関の組織を超えた連携体制をどのように構築していくか。

- 首都中枢機能が維持されるためには、行政のみならず、民間を含めて、国から事業者まで一貫した、社会全体としての事業継続体制が構築されるべきだが、民間における事業継続計画の策定・運用は十分に普及していない面もある。そのため、事業者等における事業継続計画の普及の促進のため、どのような取組を考えていくべきか。【参考6:民間企業の事業継続計画の策定状況】
- 首都中枢機関やその機能継続のために必要なライフライン等について、その早期復旧の進め方をあらかじめ考えておくことが必要ではないか。

首都直下地震対策大綱(平成17年1月中央防災会議決定、平成22年1月修正) <抜粋>

第1章 首都中枢機能の継続性確保

首都中枢機能は、特に発災後3日間程度の応急対策活動期においても、途絶することなく、継続性が確保されることが求められる。そのため、発災後3日間程度を念頭において、果たすべき機能目標を明確化し、それを周知徹底するとともに、達成するための事前の予防対策と事後の応急対策を重点的に実施する。

1. 首都中枢機能の対象

首都中枢機能は、政治、行政、経済の枢要部分を担う「首都中枢機関」、首都中枢機関の機能を支える基礎的な条件である「ライフライン・インフラ」、ライフライン・インフラを経由して供給される「ヒト、モノ、金、情報」から構成される。

発災直後の特に3日間程度の応急対策活動期において継続性を確保すべき首都中枢機関は、①政治・行政機能:国会、中央省庁(災害対策実施部局及びその関連部局(以下「災害対策実施部局等」という。))、都庁、駐日外国公館等、②経済機能:中央銀行(日本銀行本店)、主要な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センターである。

発災後3日間程度を念頭に置いて、これら首都中枢機関の機能継続性確保に不可欠なライフライン・インフラを挙げると、電力(非常電源用燃料を含む)、上水等、通信・情報(中央防災無線、電話、衛星通信、インターネット、放送)、道路(高速自動車国道、首都高速道路、一般国道等の幹線的な道路)、航空(空港、航空管制等)、港湾である。

2. 目標設定と対策

<略>

【参考2】米国における国家として継続すべき機能

大統領令に定められた8つの国家必須機能を継続するため、各省庁の必須機能の中から、大統領府の調整の下で政府の主要必須機能を特定。必須機能について、災害発生から12時間以内に業務を遂行し、30日間継続できる体制の整備が求められている。



NEFs; National Essential Functions
PMEFs; Primary Mission Essential Functions
MEFs; Mission Essential Functions

※必須機能の継続確保を図る上で、立法・行政・司法の三権、州・地方等の政府、民間の間のパートナーシップの重要性を強調。

※民間が重要な役割を担う重要インフラについては、エネルギー、金融、IT、通信、交通等の18分野について、緊急事態に対する重要インフラ保護を計画的に推進。

国家 必須機能 (NEFs)

- 三権からなる立憲政体の機能継続を確保すること。
- 国家と世界に対するリーダーシップを提供し、米国民の信用と信頼を維持すること。
- 国内外のあらゆる敵から憲法を守り、米国及びその国民、財産、利益に対する攻撃を予防・阻止すること。
- 諸外国との効果的な関係を維持・強化すること。
- 脅威から国土を守り、米国及びその国民、財産、利益に対する犯罪や攻撃の加害者に法の裁きを与えること。
- 攻撃その他の事態の国内での影響に迅速かつ効果的に対応し、復旧すること。
- 国家の経済を保護し安定化するとともに、金融システムに対する国民の信頼を確保すること。
- 米国民の健康、安全、福祉ニーズに応える重要な連邦政府のサービスを提供すること。

主要 必須機能 (PMEFs)

- 各省庁の必須機能の中から、大統領府の国家業務継続調整官が省庁間委員会の評価(業務過程分析・業務影響分析)を踏まえ認定。
- 国家必須機能を直接支援する機能やいかなる事態においても途絶なく継続又は12時間以内の回復が必要な機能。

必須機能 (MEFs)

- 各省庁において特定。
- 法律、大統領令等により指示された機能や業務過程分析によりいかなる事態においても実施されるべき機能。

出典：国土交通省国土政策局総合計画課「諸外国における中枢機能のバックアップの取組」

【参考3】中央省庁等における業務資源の確保状況

【調査の対象】

中央省庁業務継続連絡調整会議構成機関・オブザーバー機関29機関

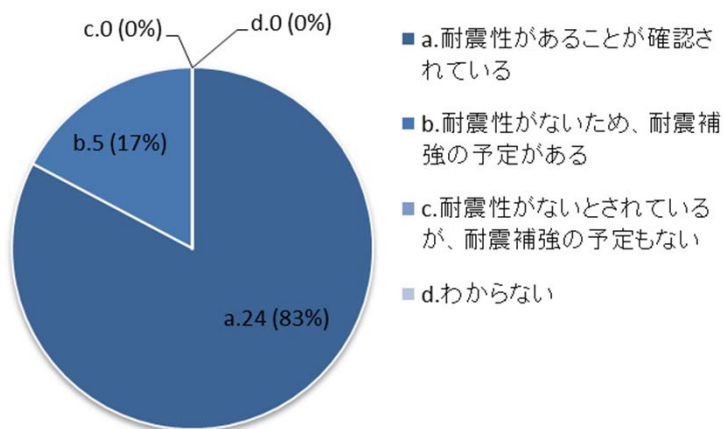
構成員:23機関 内閣府、内閣官房、内閣法制局、宮内庁、公正取引委員会、警察庁、金融庁、消費者庁、総務省、消防庁、法務省、外務省、財務省、
文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、国土地理院、気象庁、海上保安庁、環境省、防衛省

オブザーバー:6機関 衆議院、参議院、人事院、会計検査院、国立国会図書館、最高裁判所

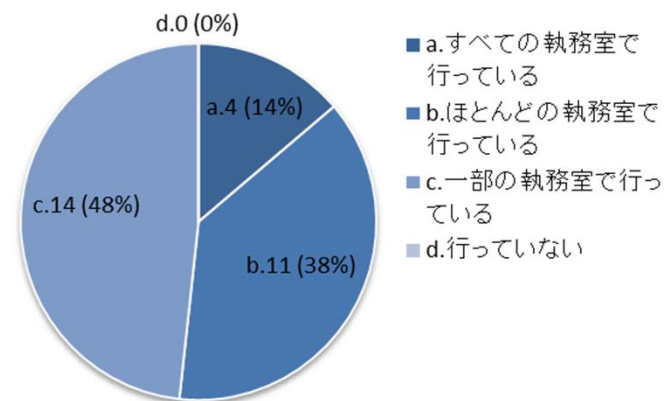
【調査実施時期】

平成23年12月

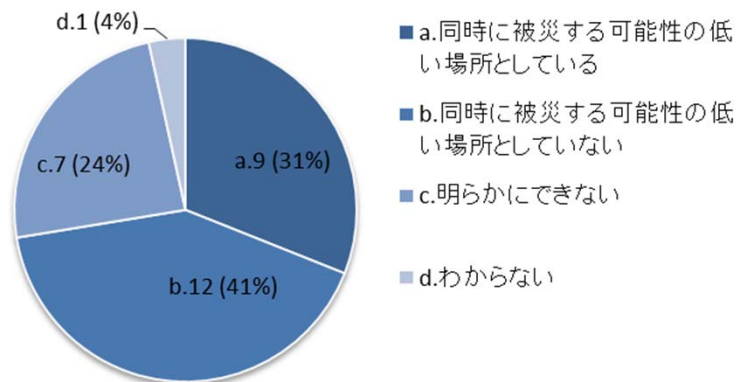
庁舎の耐震性確保状況



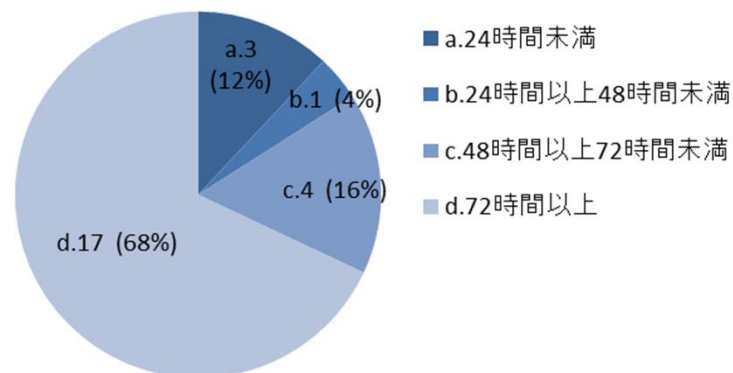
執務室における什器等の転倒防止対策状況



バックアップデータの保管場所に係る 首都直下地震による同時被災回避対策状況



自家発電設備の燃料備蓄量に基づく発電可能時間



緊急災害対策本部の設置

※閣議了解 (平成15年11月21日)

- ①総理大臣官邸 (危機管理センター)
- ②内閣府 (5号館)
- ③防衛省 (中央指揮所)

都心壊滅、通信機能の寸断等により
上記の場所が使用不能となった場合

(利用可能なあらゆる手段を用いて速やかに移動)



必要に応じてヘリコプター等の活用を図る

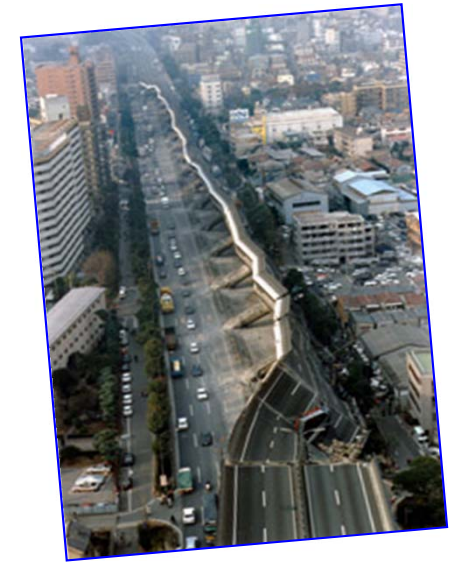
④災害対策本部予備施設へ

＜内閣府 (防災担当) の対応＞

- 立川非常参集要員を指定
- 警備員を24時間体制で配備

＜立地のメリット＞

- ・都心から約30km
→都心と同時被災が考えにくく適度な距離 (都心の機能復旧までの臨時拠点)
- ・比較的地盤の良い台地
- ・余裕のある空間
- ・関係機関の配置、等



(写真: 阪神・淡路大震災)



【参考4】立川広域防災基地(災害対策本部予備施設)の概要



オペレーションルーム



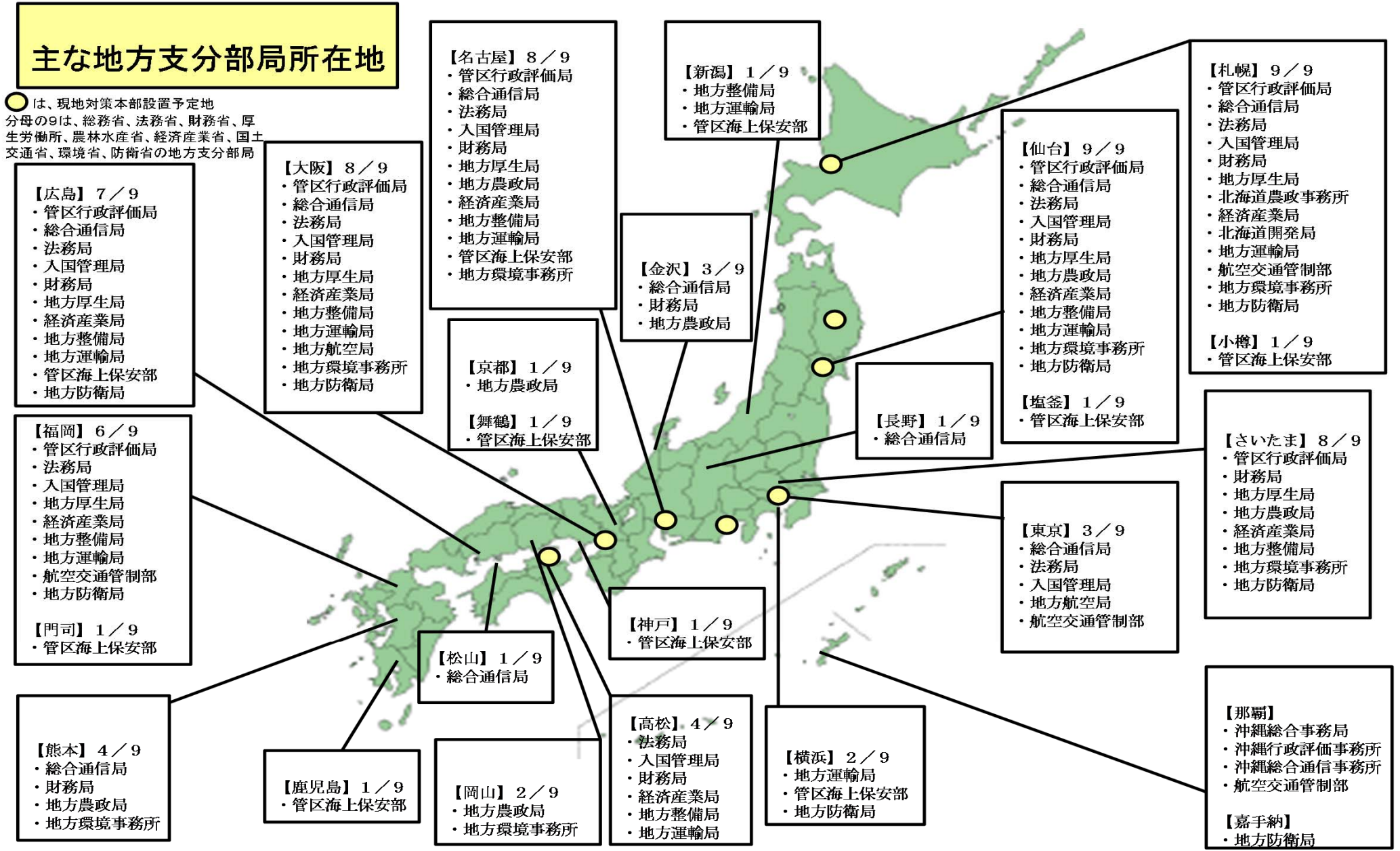
本部会議室

2011/10/12

【参考5】主要な地方支分部局等の位置

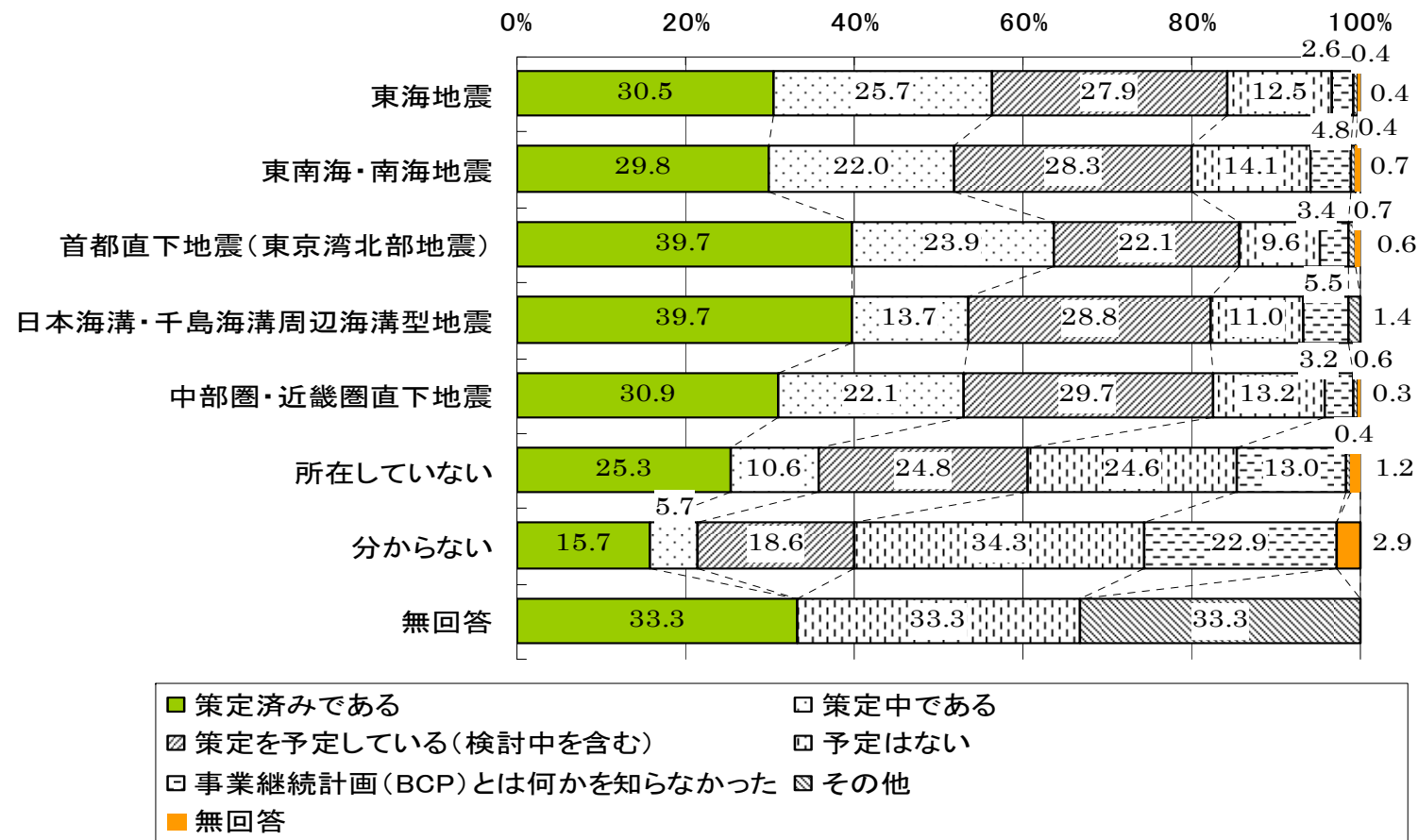
主な地方支分部局所在地

●は、現地対策本部設置予定地
 分母の9は、総務省、法務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省の地方支分部局



【平成23年度：地域別事業継続計画（BCP）の策定状況】

- ・地震に関するBCPを「策定済み」の率は、以下のとおり。
 - －東海地震に係る地域：30.5%
 - －東南海・南海地震に係る地域：29.8%
 - －首都直下地震に係る地域：39.7%
 - －日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地域：39.7%
 - －中部圏・近畿圏直下型地震に係る地域：30.9%



【単数回答、n=1,634、
対象：全企業※】

※ 業種及び資本金・従業員規模によって分類した「大企業」、「中堅企業」、「資本金1億円超の企業」

【参考7】中央省庁の業務継続計画の取組経緯と現行の業務継続計画のポイント

1. 経緯と策定状況

首都直下地震対策大綱
(平成17年9月中央防災会議決定)

首都中枢機関は発災時に機能継続性を確保するための計画として業務継続計画を策定することを規定

平成19年6月 中央防災会議

- 内閣府が中央省庁業務継続ガイドラインを作成
- 各省庁が業務継続計画を策定することを確認
- 総理大臣からも積極的に取組むよう指示

業務継続計画の策定状況

全ての中央省庁*において策定

* 全ての指定行政機関(災害対策基本法第2条第3号の規定により内閣総理大臣が指定する行政機関)

2. 業務継続計画のポイント

発災後の状況の想定

- ・被災状況の想定
- ・自省庁における被災状況と参集可能人数についての想定

業務影響分析

業務中断や業務の実施の遅れに伴う影響の重大性を業務毎に評価

基本的な評価区分

影響の重大性	V 甚大
	IV 大きい
	III 中程度
	II 小さい
	I 軽微

非常時優先業務の選定と
目標時間・目標レベルの設定

○ 応急対策業務(例)

- 内閣府: 緊急災害対策本部事務局の運営
- 警察庁: 広域緊急援助隊等の派遣
- 消防庁: 緊急消防援助隊による応援を調整
- 防衛省: 自衛隊の災害派遣の開始

○ 継続の優先度が高い通常業務(例)

- 法務省: 戸籍事務に関する指導・監督
- 財務省: 輸出入通関関連業務
- 厚生省: 年金、失業等給付金等の支給業務
- 経産省: 原子力防災機能の確保
- 国交省: 航空機の運航に関する許可、命令等

業務プロセスと
必要資源の分析

- 資源の確保状況の確認と必要資源の分析
 - 被災状況下における業務プロセスの分析
- 地震で利用可能資源に制約がある条件下での、初動対応から、目標とする業務の実施に至るまでの仕事の流れや必要資源を把握

具体的対応の検討

① 非常時の対応計画の検討

- 人的資源等の割当の優先度に関する検討
- 代替拠点への移行計画に関する検討
- 通常体制への復帰計画の検討
- その他
 - ・ 安否確認、職場内被災者対応
 - ・ 来庁者への対応

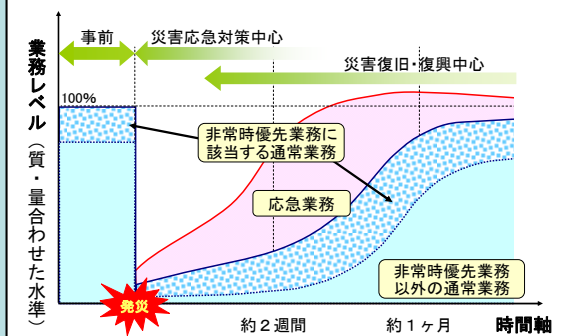
② 対策の検討

- 指揮命令系統の確立
- 代替拠点整備、庁舎の耐震補強等
- 重要データ類の保全等
- 電源、通信、トイレ等の確保
- 飲料水、食糧等の備蓄

③ 訓練・教育



発災後の業務水準推移イメージ



業務継続計画の決定

業務継続計画の運用

点検・是正