

中央防災会議  
防災対策推進検討会議  
首都直下地震対策検討ワーキンググループ  
第2回議事録

内閣府政策統括官（防災担当）

中央防災会議 防災対策推進検討会議  
首都直下地震対策検討ワーキンググループ（第2回）  
議事次第

日 時：平成24年5月25日（金）10:00～12:11

場 所：合同庁舎5号館防災A会議室

1. 開 会

2. 議 事

- ・東京都、横浜市における地震対策について
- ・首都直下地震対策の主な論点について
- ・首都中枢機能確保対策について
- ・帰宅困難者等対策について
- ・その他

3. 閉 会

## 開 会

○藤山（事務局） それでは、ただいまから中央防災会議 防災対策推進検討会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」の第2回会合を開催いたします。

委員の皆様にはご多忙のところを御出席いただき、誠にありがとうございます。

会議の開催に当たりまして、中川防災担当大臣からごあいさつ申し上げます。

## 中川大臣挨拶

○中川大臣 内閣府防災担当大臣の中川正春でございます。

改めて、御厄介をおかけしておりますことを、お礼を申し上げたいと思います。

第2回の会合ということになりますが、本日は、大規模地震対策の中でも、とりわけ首都直下地震に特有の課題であります首都中枢機能の確保対策及び帰宅困難者等対策を中心に御議論をいただくというふうに考えております。

首都中枢機能の確保対策については、昨年3月の有識者会議の提言も踏まえつつ、現在、局長級会議を設置いたしまして、政府、行政機能の継続性確保方策を中心に検討を行っております。

●●、●●には、この有識者による各府省庁の業務継続計画のヒアリングにおきまして、4日間にわたり御協力いただきました。非常に厳しい指摘をいただき、後から私も報告を聞いたのですが、感謝を申し上げたいと思います。もっと厳しくやっていただいとお願いしたいと思っております。

また、帰宅困難者等対策については、「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」におきまして、官民連携による対策等の検討を行っているところであります。本日はこれらの検討成果も踏まえつつ、夏ごろにとりまとめを予定しております当面実施すべき対策に向けて、活発な御議論を進めていただきますようお願いを申し上げたいと思います。

世論も非常に大きく注目をしております。まずは特にとりまとめに御苦労いただきと思いますが、よろしくお願いを申し上げます。ありがとうございます。

○藤山（事務局） どうもありがとうございました。委員の御紹介ですが、本日、第1回会合を御都合により御欠席でありました、●●が御出席されておりますので、ここで御紹介申し上げます。

○ ●● よろしくお願ひ申し上げます。

○藤山（事務局） なお、本日御都合により御欠席されている●●の代理として東京都危機管理監●●様、●●の代理として株式会社ローソン●●様、●●の代理として日本経済団体連合会●●様、●●の代理として横浜市危機管理監●●様、それぞれ御出席いただいております。

本日は●●、●●、●●は御都合により御欠席です。

それでは、お手元にお配りしております本日の資料を確認させていただきます。

座席表、議事次第、委員名簿、資料ナンバーは1～6番までございます。あと第1回議事概要がございます。資料はよろしいでしょうか。

それでは、以後の進行は●●にお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

○ ●● それでは、今日も12時までという予定になっておりますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。忌憚のない御意見を是非お寄せいただければと思います。

まず、議事に入ります前に、議事概要、議事録及び配付資料の公開について申し上げたいと思いますが、議事概要は会議終了後速やかに発言者を伏せた形で公表することとし、また詳細な議事録につきましても、発言者を伏せた形で作成し、委員の皆様にご確認いただいた上で本ワーキンググループの終了後1年を経過した後、公表することといたしたいと思います。よろしゅうございますね。

(「異議なし」と声あり)

○ ●● また本日の会合の後、記者へのブリーフィングを予定しております。本日の議論を踏まえ、私からブリーフィングをいたしますが、主査の立場からの発言を行うこともあると思いますので、その点御留意いただければと思います。

また、本日の資料につきましてはすべて公開とさせていただきます。

それでは、議事に入りたいと思います。

初めに、東京都における地震対策について、東京都の方から資料の説明をお願いします。

## 資料説明

○東京都 東京都でございます。

それでは、お手元の資料1に基づきまして、東京都のこれまでの防災対策の見直しの状況につきまして御説明させていただきます。

まず、1枚おめくりいただきまして、東日本大震災を踏まえた防災対策の再構築の流れを示しております。大震災以降、東京都は都内で発生いたしました被害へ迅速に対応するとともに、被災地に現地事務所を設置いたしまして職員を派遣するなど、被災地支援にも精力的に取り組んでまいったところでございます。

その後、昨年5月、この表の右上の方でございますが、「緊急対策2011」ということでまとめまして、補正予算などを含めまして緊急に取り組むべき施策に着手したところでございます。更にその左側、9月になりますが、「東日本大震災における東京都の対応と教訓」を、更に11月には「東京都防災対応指針」を公表いたしまして、東京都の防災対策の基本的な考え方をお示ししているところでございます。

この対応指針におきましては、東京都の防災対策の目的を、都民の命を守ること、首都東京の機能を維持すること、この2点を明記いたしましたところでございます。この目的を実現するための施策の方向性として、自助・共助・公助、それぞれの取組みの強化はも

とより、多様な主体の連帯、施策の複線化、多重化、つまりバックアップ機能の強化を図ることとしております。

この指針を踏まえまして、その下になりますけれども、「2020年の東京」計画及び「実行プログラム」、平成24年度予算におきまして、さまざまな施策の具体化を図ったところでございます。本年4月には、前回にも御説明させていただきましたけれども、首都直下地震等による被害想定を公表いたしました。この指針、被害想定などを踏まえまして、現在、地域防災計画の修正に取り組んでおるところでございます。

もう1枚の資料をごらんください。これは前回のこの会議で報告をいたしました都の新たな被害想定のご概要でございます。マグニチュード7クラスの東京湾北部地震が発生した場合に、死者・行方不明者が約9,700人、負傷者が14万7,600人、建物全壊被害が約30万4,000棟、避難者が339万人と想定をされています。

前回も申し上げましたけれども、平成18年に私どもが作成いたしました被害想定に比べまして死者数が1.5倍に増えていること、震度6強以上の揺れの範囲が広範囲に広がったこと、更には全壊棟数、焼失棟数、避難者数は減少しているものの、木造住宅密集地域での被害が甚大であること。津波につきましては、島しょ部を除き、私どもの試算では大きな被害がないこと。都内で517万人の帰宅困難者が発生すること、こういったことが今回の被害想定の特徴でございます。

もう1枚ごらんください。これは都の防災対策の課題でございます。東京都はこれまでも首都直下地震などに備えた対策を進めるとともに、東日本大震災を踏まえまして防災力の強化に取り組んでまいりました。被害想定の結果を見ましても、甚大な被害が生じる一方、全壊棟数や焼失棟数の減少など、前回の被害想定と比べまして、耐震化、不燃化など、これまでの防災対策の成果が着実に表れていると認識しております。これらの被害想定を踏まえまして、取り組むべき東京都の防災対策の課題を、この表の中に掲げておるところでございます。

まず、耐震化の推進でございます。今回の被害想定では、震度6強以上の地域が広範囲にわたっていることから、建築物の耐震化がより重要となります。都はこれまでさまざまな施策を実施いたしまして、耐震化を促進し、その結果、ここには書いてございませんけれども、住宅の耐震化率は平成17年度の76.3%から22年度には81.2%に向上しています。引き続き、今年3月に改定いたしました耐震改修促進計画に基づき耐震化を更に促進してまいります。

その下、木造住宅密集地域の整備でございます。都内には山手線の外周部から環状七号線沿いに老朽化した木造住宅が密集しているのは、前回の被害想定でも御説明したとおりでございます。これまでの不燃化、耐震化の取組みの結果、平成18年度までに東京都が指定いたしました整備地域における不燃領域率、御案内かと存じますが70%を超えますと基本的に延焼しないと言われておりますけれども、この不燃領域率が約56%に向上したところでございますが、さらなる取組みが必要ということで、現在、東京都といたしまして、

木密地域の不燃化10年プロジェクトといったものを推進しておるところでございます。

その下の津波対策でございます。今回の被害想定では、相模トラフを震源ということで考えた被害想定でございますので、津波による大きな被害は生じないと想定しておりますが、万が一の事態にも備えておくことが重要であります。水門、排水機場などの耐震・耐水対策を引き続き推進いたしますとともに、河川・海岸の堤防等の耐震化を推進しておるところでございます。

その下の帰宅困難者対策であります。東日本大震災の発災時には、都内で352万人という推計値になりますが、多くの帰宅困難者の発生によりまして混乱が生じ、社会全体で対策に取り組む必要性が明らかになっております。そこで、昨年9月、国と東京都が共同で首都圏の自治体、事業者団体、鉄道、通信事業者などからなります「首都直下地震帰宅困難者等対策協議会」を設置いたしまして、対策の検討を行っておるところでございます。

この協議会の議論で一斉帰宅の抑制、安否確認と情報提供のための体制整備、一時滞在施設の確保、帰宅支援を柱とする基本方針を作成し、それを踏まえた上で、私ども本年3月の都議会におきまして、東京都独自の帰宅困難者対策条例を制定させていただいたところでございます。

その下の自助・共助の強化でございます。発災時に一人でも多くの都民の命を救い、被害を最小限に抑えるためには、行政による公助の取組みは当然限界がございます。都民一人ひとりによる自助・共助の取組みが重要ということでございますが、都内における自主防災組織の構成員というのは、高齢化が非常に進んでおります。活動が停滞しているといったような実態がありますことから、都におきましては自助・共助を強化するための取組みといたしまして、防災隣組事業といったものをつくりまして、それを現在推進しておるところでございます。地域で意欲的な防災活動を行う団体を東京防災隣組として認定いたしまして、地域の防災活動の中核を担っていただくべく、現在その支援を行っておるところでございます。

その下、発災時における広域連携の体制でございます。首都直下地震、広域にわたる大規模災害におきまして、被害を最小限にするためには、個々の自治体のみならず、私ども九都県市と言っておりますが、一都三県、5つの政令都市による九都県市の会議、更には全国レベルでの連携が不可欠でございます。そのために全国知事会、九都県市などとの連携体制を再構築する必要がございます。

そこで現在、九都県市におきましては、広域防災プランですとか応援調整マニュアルといったもの見直しですとか、広域的な相互応援の枠組みづくりを進めておるところでございます。また、首都中枢機能の維持、全国レベルの連携強化を図るため、国との役割分担の明確などの検討にも着手させていただいておるところでございます。

最後になりますが、首都中枢機能の継続性の確保でございます。首都圏は、国の政治経済の中枢機能を担っておりまして、中枢機能が深刻な打撃を受けると首都圏住民の生命、財産が脅かされることはもとより、国全体、世界に及ぼす負の影響というのは計り知れな

いと、私どもは考えております。

首都直下地震が生じた場合に、住民や企業の安全を守るとともに、首都中枢機能を維持、確保することが行政としての責務と考えております。今回の被害想定では、東京圏が一举に壊滅するというのは考えにくいことから、首都機能の迅速な立ち上がりのために必要なことは、まずは首都東京の防災力の強化と私どもは認識しております。その上で万が一の場合に備え、九都県市の集積を生かした迅速に機能し得るバックアップ体制の強化を図ることが求められております。九都県市の首脳会議におきましても、この旨を合意いたしました。23日に国に提言をさせていただいたところでございます。

できることでございますれば、この会議におきましても、九都県市の域内の集積を生かした、東京圏内でのバックアップの検討を進めるという観点から議論をお願いできればと存じます。東京都、これまでる申し上げましたけれども、現在、地域防災計画の修正作業を進めておまして、9月に素案を公表する予定でございます。

雑駁な説明でしたが、以上でございます。

○ ●● ありがとうございました。

御質問は次の横浜市が終わった後まとめていただきたいと思っておりますので、続いて横浜市における地震対策について、横浜市の方から説明をお願いします。

○横浜市 横浜市でございます。横浜市の震災対策の取組みについて御説明をいたします。

まず、昨年の3月11日の大震災を受けまして、本市が取組みを進めた23年度の施策と24年度に取り組んでいる事項について御説明をいたします。

23年度を取組みの津波避難対策です。本市の現行計画では、津波の想定は1m程度で大きな被害はないものと、これまでしてまいりました。しかし、3.11では、横浜港でこの想定を超える1.6mの津波が観測されました。本市においても避難勧告、指示の発令基準が不明確なことから、さまざまな津波避難対策上の課題点が明らかになりましたので、学識経験者の意見も踏まえまして、津波避難対策について検討いたしました。

そこで避難勧告等の基準の明確化や避難区域の指定、避難場所の基準としても海拔5m以上の高台、鉄筋コンクリート造り等の頑丈な建物の3階以上への避難、避難行動を促すための津波からの非難に関するガイドラインの策定による地域や事業所への周知、啓発に取り組んでまいりました。

また、浸水予測地域周辺の海拔表示ですとか、来街者が多く集まる臨海部への津波避難の情報板の設置などの対策を講じるほか、津波避難施設としまして民間施設で27か所、公共施設70か所、合計97か所を指定いたしました。

次に、帰宅困難者対策ですが、現行計画では帰宅困難者の一時宿泊場所としまして、パシフィコ横浜と横浜アリーナが指定されておりましたけれども、3.11ではこれではだめだということで、帰宅困難者を受け入れる施設の不足が明らかになりました。

また、一斉帰宅による主要駅の周辺や幹線道路の混乱ですとか、備蓄物資の搬送に時間がかかるなどの課題も明らかになりました。毛布が届いたのが夜中になったとか、そうい

うことがございました。これらの課題を受けて、帰宅困難者の発生抑制ですとか、一時滞在施設の拡充等、帰宅者への支援などについて取組みを進めました。

まず、帰宅困難者の発生抑制についてですけれども、むやみに移動を開始しないという原則と、家族との安否確認、従業員の留め置き、従業員を安全に待機させるための施設の耐震化や什器などの転倒防止といった、環境整備について周知啓発をいたしました。

また、一時滞在施設としまして、主要駅ですとか観光地周辺などを中心に、ホテルを始めとする民間施設 61 か所、公共施設 73 か所、合計 134 か所を指定いたしました。

次に、徒歩帰宅者への支援についてですが、防寒対策用のアルミブランケットなどを新たに備蓄するほか、物資を迅速に配布できるように、これらの帰宅困難者用の物資を分散備蓄するものとなりました。

また、主要駅などの混乱防止対策のため、18 区行政区があるのですが、行政、鉄道事業者、警察署などを構成員とする協議会を立ち上げまして、連携強化を図るほか、周辺自治体等との協定など、広域的な連携を進めています。

次に、備蓄対策ですけれども、これも 3.11 の反省から避難者や帰宅困難者の備蓄品目を見直いたしました。

避難者用の備蓄では、停電対策のための LED ランタン、避難所での女性のニーズに配慮した着替えや授乳などのための簡易テント、ガソリンなどの燃料不足に対応するためのカセットコンロを燃料とするガス式発電機の導入などを進めるとともに、高齢者などに配慮した食べやすい食料の備蓄も進めました。

さて、次に本年度の取組みですけれども、まずは防災計画修正に際して指標となる地震の被害想定について見直しを図るものとなりました。昨年 12 月の防災基本計画の修正で、地震・津波の想定に当たっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波を想定することが規定されました。本市においても、学識経験者やライフライン事業者などを交えた検討会を設置しまして抜本的な見直しを進めているところでございます。

次に、また現行の防災計画の震災対策編につきまして、防災基本計画の基本方針として、新たに規定された減災を中心としました全面的な修正をするものとして、減災目標の設定と人命を守ることを最優先とした対策の強化、この 2 つを基本的な考え方として見直しに取り組んでおります。

修正に際しては 3.11 での応急対策ですとか被災地支援でのさまざまな教訓を踏まえまして 5 つの修正の視点の下、横断的に検討を進めているところでございます。

視点の 1 つ目が減災目標を設定して目標達成に向けた取組みを整理する、減災に向けた対策の推進です。

2 つ目が減災に向けた取組みの核となる、自助・共助体制の強化。

3 つ目が情報受伝達の手段ですとか、市民広報の在り方などについて検討する、情報受伝達体制の強化です。

4 つ目が基礎自治体の重要な役割であります被災者個々に対しての支援、救援などの被



災者支援体制の強化でございます。特に被災者支援には被害認定調査と、り災証明書の迅速な発行が求められますので、さまざまな面から検討を進めております。

5つ目が減災に向けた具体的な事前対策の強化や、発災時の迅速、的確な応急対策のための市・区災害対策本部の見直しなどを進める予防・応急対策の充実強化でございます。

なお、修正の視点の内容につきましては、お配りの資料に記載がございますので、後ほどごらんいただきたいと思います。

最後に、防災計画の修正スケジュールです。本年8月までに修正素案を策定しまして、その後、市民意見募集ですとか、市民代表あるいは外部有識者などとの意見交換を経まして、12月までに修正計画案を策定して、25年度3月に予定している横浜市防災会議に諮って、25年4月の運用開始を目指しております。

この会議でのいろいろな御議論を参考にし、また調整を図りながら進めていきたいと思っております。

以上が横浜市の取組みでございます。

○ ●● ありがとうございました。

それでは、東京都と横浜市の説明がありましたので、委員の皆さんから何か御質問があればこの場でお願いしたいと思います。

## 審 議

○ ●● それでは、私の方から東京都の方なのですが、先ほどの説明資料の最後、都の防災対策の課題の最後のところで、首都中枢機能の持続性確保のところで、東京圏内でのバックアップの強化と、特に御説明で東京圏内、九都県市の範囲の中でのバックアップの強化について御議論いただければというお話だったのですが、これはすべての首都中枢機能を東京圏内でバックアップするという趣旨ではないですね。

○東京都 必ずしもそういうことではないですけれども、これまでも石原知事がるる申し上げておりますが、副首都といった議論ではなく、本来の首都機能を維持するためにどうすればいいか。そのためには遠く離れた遠隔地でバックアップするよりは、当然この近いところでいろんな体制を整えていただく、そういった視点に立って御議論いただきたい、そういう趣旨でございます。

○ ●● わかりました。

○原田政策統括官 今の東京圏内でのバックアップの件なのですが、これは何か具体的なイメージがあるのですか。東京圏内のどこでバックアップすべきだという、具体的なイメージなどを今お持ちなのですか。

○東京都 まだ具体的には持っておりません。でも、東京都内では当然新宿の庁舎、立川に防災センターというのがありますけれども、当然首都直下の場合には都内だけというわけではございませんから、当然近県も含めたバックアップ体制というのを相互にお願いし

た方がいいという視点でございます。まだ具体的な候補地があるとか、そういうことではありません。

○原田政策統括官 東京都で言うと、情報のバックアップは今どうされているのですか。情報関係、いろんなデータ関係のバックアップ。

○東京都 それは立川と新宿ということです。ただ、それだけでいいのかという問題も当然あるわけでございます。

○ ●● 首都中枢機能の持続性は、行政体としては東京都よりもっと機能は勿論いろいろありますね。だから、政府の方でも局長級会議を開いたりいろいろやっている。例えばNHKなどは東京がやられたら、ものの性格上、全国が相手なので、東京の次は大阪、次は福岡と順番を決めている。この広域性というか、いろいろな仕事の性格によって、先ほど副首都のお話がありましたけれども、東京都からずっと離れたところというのはいろいろ出てくると思うのです。どういう形で場所も展開も考えればいいのかというのは、ものの性格によってどうも違ってくると思うのです。

○東京都 はい。それは十分認識しております。

○ ●● どうぞ。

○ ●● 両方に教えていただきたいのですけれども、今度、地域防災計画を見直すということなのですけれども、今まで地域防災計画はどちらかといったら住民向けで、住居の耐震化の促進ですとか、地域連携の組織づくり、備蓄品など、全て住民が主な対象です。

首都機能を守るとか都心を守るといって、民間事業者といかに連携しながら進めていこうかがすごく重要になると思うのですけれども、この中の耐震化の促進ですとか、例えば一時滞在施設は民間が使ってくださいといっているところとか、備蓄ですとか、何かあったときの責任、その辺のバックアップをしないとなかなか民間とのやりとりができないと思いますけれども、その辺は今どういう予定をされているのでしょうか。

○東京都 それはおっしゃるとおりでございまして、先ほども申し上げたとおり、やはり首都直下で地震が発災した場合に行政だけでは限界がありますから、やはり自助・共助の取組みといったことを考えていかなければいけない。そうすると、その自助・共助というのは、都民の方だけではなく当然企業の方も入るわけございまして、そういった視点から帰宅困難者の対策条例などもつくったところございまして、そういった視点を当然取り入れながら、勿論、今までの平成18年に策定いたしました地域防災計画でもその視点は入ってはいるのですが、今回それはより明確にした形で計画の中に盛り込んでいきたいと考えております。

○ ●● よろしいですか。

○末松副大臣 余り質問してはいけないのかもしれないけれども、水、食料の供給、そういった場合は国の計画に基づいてやっているということで、東京都の方で独自にはやっていないというすみ分けはできているという感じですか。

○東京都 これまでの計画でも、平成18年ですと避難者が390万ちょっと、そのすべてが

食料を必要とするわけではないのですが、計算式に基づきまして、必要な水、食料というのは、東京都と区市町村で、まずは2日分なのですけれども、2日分の備蓄はそろえておく。その上で3日目以降につきましては、全国からの救援物資を待つという計画になっておるのですけれども、これまでの議論でも出ておりますとおり、まずは私ども都内におきまして3日分の備蓄といったものをそろえなければいけないだろうということもありますから、その点についても地域防災計画の修正の中では見直しを含めた議論をしておるところでございます。

○末松副大臣 それは、配布というのは配布でちゃんと供給できる体制には、3日分なら3日分なっているということですか。

○東京都 物としてはそろっているということです。ですから、それを供給する体制というのは勿論物流のシステム、今つくってはいるのですけれども、実際問題、先ほど横浜市もお話が出ましたけれども、3.11のときに私どもも臨時的に都の施設を開放したのですが、通常の震災用に備えた備蓄を帰宅困難者の方々に提供しようとしたところ、道路の混雑ですとか、実際の備蓄倉庫がかなり遠隔地だったということで、実際に届いたのが相当遅くなって、現実役に立たなかったということもありますので、備蓄の在り方も含め、物流の在り方も含め、まとめて検討しなければいけないと考えているところであります。

○ ●● どうぞ。

○横浜市 今の関連ですけれども、備蓄も今までは自前で備蓄しているというのが中心だったわけですが、それではだめです。流通備蓄を中心に民間の事業者の協力を得て備蓄を考え、見直していかないといけないと思うのですが、ただ、その場合でも交通網の問題が一番問題になると思ひまして、民間の流通備蓄にしても、交通網が遮断されたらどうにもならないという問題があります。そこの辺が一番大きな課題だと考えられます。

○ ●● 民間の備蓄情報とか在庫情報とか、そういうものは市内の企業のものを把握されているのですか。

○横浜市 全に把握しているわけではありませんけれども、協定を結んでおります。

○ ●● そうすると、協定している相手のところでは何日か持っているという情報があるという感じですか。

○横浜市 そうです。

○末松副大臣 その備蓄のコストも払っているのですか。

○横浜市 勿論、払います。

○ ●● 2年ごとに更新したりとかしますね。

○横浜市 民間備蓄のコストは払っていないそうです。

○ ●● では、公的な方で押さえている部分はある、それは更新している。なるほどね。わかりました。

どうぞ。

○ ●● 九都県市でどのくらい議論が行われているか知りたいのですけれども、すごい

数の避難者が出て、その後、恐らく疎開みたいな問題も出てくる。そうすると広域避難とか、そういうものは九都県市でないと多分議論できないところはたくさんあると思いますけれども、その辺、どういうふうな議論になっているのか教えていただければと思います。

○ ●● わかりますか。

○東京都 結論的に申し上げますと、九都県市で具体的な手順まで含めた、広域の避難体制というものまでつくっているというわけではないようでございます。基本の協定の中で、当然発災した場合には相互に応援を取ろうというところまではいっておるわけですが、これも3.11の例になるのですが、首都直下ではなく今度は逆の例ですが、東日本大震災で被災3県に対する支援を行うときでも、そういった協定もないことから、各県ばらばらで支援を行ったということもございます。ですから、支援する場合でも、支援を受ける場合でも、九都県市としてどのような仕組みをつくらなければいけないかというの、1つの宿題だと思っております。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 今回の避難の九都県市での広域連携という話があるのですが、その前の備蓄の関係で、いわゆる流通備蓄、流通備蓄というのは、要は業者の持っている物資を災害時優先的に回してもらおうということで、どこかに民間業者がストックをしているというわけでは基本的にはないのです。そうすると、各自治体が同じような対応をしているはずで、例えば大きな物流会社というのは、首都圏ネット、全国ネットでいろんな自治体と協定を結んでおる。さて、そのあるものをどう配るかという、まさに首都直下の場合の九都県市の自治体間の調整をしないと多分できない。そういう意味では、九都県市での調整すべきことというのは、たくさんあるのだらうと思っておりますけれども、備蓄に関しても、今、九都県市でどのような連携を検討されているのかというのが1点です。

もう一点は、横浜市の話なのですが、続けてよろしいでしょうか。

○ ●● どうぞ。

○ ●● 横浜市の今回の今日の資料の中で、私の読みが浅いのかもかもしれませんが、津波のことは大きく取り上げられているのですが、津波が大きくなる地震と、いわゆる首都直下で起きる地震とは違うわけで、首都直下の地震を考える場合に、東京都は火災というものをどういうふうに対応するかというのが大きな課題になっていますが、今日の横浜のものをみますと火災というようなイメージで、地震に強い都市づくりという中に恐らく入ってはいるのだらうと思うのですが、火災対策みたいなことというのはどういうふうに進められようとしているのかという辺り、ちょっと補足していただければ思ったのです。

○ ●● わかりました。それでは、1点目の九都県市の備蓄情報だけ、わかる範囲でお願いします。

○東京都 これも先ほど申し上げたとおりで、基本的にはそれぞれの自治体が独自にやっております。東京都の場合には、都内の都下の区市町村との役割分担の中で、先ほど申し

上げた、現時点では2日分の水、食料、その他の備蓄を持っているということですが、当然これは広域的な被害が発災した場合に他県とどうするか。実は意見として後で申し上げようと思っていたのですが、国の方にも当然音頭をとっていただいて、有明の方にも拠点があるわけですので、そこでどのようにさばっていくのか。

実際問題、これも東京都議会の方でも議論になっておるのですが、現実には九都県市だけで対応できるのかという問題があるかと思えます。関西の地域連合が被災3県に共同で支援したように、全国ベースの支援をいただくときにどうするかというのは、国の方と御一緒に検討を進めさせていただければと思っておりますし、多分ここでの議論になるのだろうと思っております。

○ ●● どうぞ。

○横浜市 今回の話ですけれども、実際にそうなのです。都市ごとに協定を結んでいても、いざとなるとそのとおりにならない。事業者はいろんな都市と契約を結んでいますから、それを九都県市であらかじめどういうふうに協議しておくのかというのは、そこまではなかなか今は難しいと思えます。だけれども、おっしゃる懸念は確かにあると認識しております。

横浜市の津波の関係ですけれども、これは先ほど説明をしましたように、今までは1m、この1mというのはこれまで中央防災会議でも首都直下の場合は50cm未満、東海地震の場合は1m未満の津波が来ると想定されておりました、それでこれまで1m程度としてきたのですけれども、今回、先ほど言いましたように、3.11では1.6mが来ているということがあります。また、最大の津波を予想すると、横浜でも4～5mが来るだろうということで、これは県と市とでマップをつくりまして、どの辺まで浸水域が及ぶかというマップをつくって、住民に今説明をしているところでございます。

実際に、ではどういう対策が考えられるかというのは一番悩ましいところでして、それに合わせて構造物をすぐに変えられるかということ、なかなかできる話ではありませんので、すぐに変えられるものと、10年あるいは20年かけて耐震化を図っていくものというのがあると思うのです。それをどのように見極めて、どういうふうにしていくかというのは横浜だけの問題ではないと思えますけれども、そういうこともこういう中である程度議論はできればいいなと思っております。

火災は、この間、東京都が出した被害想定でも木造密集地の問題が大きく取り上げられておりましたけれども、横浜でも木密地域というのは勿論ありまして、そこでの火災というのは非常に大きな課題だと思っております。今、横浜市でも被害想定を専門家のいろいろな意見を聞きながらとりまとめをしているところでございますので、その中でそういった問題、課題については整理していきたいと思っております。

○ ●● それでは、まだ御意見あるかもしれませんが、いただいた説明については以上といたします。事務局の方で九都県市、ほかの自治体もあるので、この会議に来て傍聴していただくということもあるのですが、それぞれの計画についてもよく聞いていた

だいて、全部ここでヒアリングするというわけにはいかないと思いますので、事務局の方でそこをやっていただいて、今いろいろ出たようなことをこれからどうするのか、九都県市で御議論いただくときに材料を提供しておいてください。

あと、在庫3日間までいろいろ備蓄を増やしていくということと同時に、その後の部分をどうするかというのは全国的な話だから、「防災対策推進検討会議」でこの間も少しその議論があって、大臣の方からも御指示があったのですが、推進検討会議でのいろいろな検討結果と突き合わせて、では首都ではどうするかということこれから考えていかなければいけない。そこをどういうふうこれから整合させていくのか、この辺りもよく考えていっていただきたいと思います。

○藤山（事務局） はい。

○ ●● それでは、次に、首都直下地震対策の主な論点、これは前回のときに首都直下っぽく主な論点をもう一回整理し直したらどうかというお話があって、事務局の方で整理し直してもらったものでありますので、まず事務局から資料の説明をお願いしたいと思います。

### 資料説明

○藤山（事務局） 右肩に資料3とございます。赤いA3の資料をごらんください。

今ほど主査から御説明がありましたように、首都直下に特有な被災現象、それに対する対応策というものをもっと明確に示すべきだという御意見がございましたので、まとめ直しています。

左のオレンジ色で書いておりますのが、大きく分けて被害をどうとらえるか。上の段に政治、行政、経済の中核機能の障害、真ん中の段に、先ほどから議論がございますが膨大な人的・物的被害が発生する。大きく2つに分けています。また後段の方には、更に社会的、経済的というのが出てきます。

まず初めに、政治、行政、経済の中核機能の障害ですけれども、我が国全体としての国民生活、経済の影響で、海外の報道の伝わり方によっては経済への影響の懸念がある。あるいは危機管理機能の低下によっては救援活動そのものに遅れが生じるのではないか。経済中核機能の障害によって日本経済の停滞・混乱を招くのではないか。

それに対してどのような対応策を練っていくのか。右の欄全体でございますけれども、前回も御指摘があったのですが、このワーキンググループの検討項目としてどういう形でやっていくのかということで、これは事務局として来春までの全体の議論としてこういうことを御議論していただければいかかかと掲げてございますが、ここに破線でくくってございますのが、当面、夏までと言っておりますけれども、また後で日程は調整しますけれども、当面実施すべき対応策として現在ある程度煮詰まってきたもの、すぐにでも対応しなければならないものということで囲っております。

一番初めが首都中枢機能を継続するためにどのような対策を取るべきか。個別には今日また後段の議論として出していただきますので、この場では説明をスキップさせていただきます。

また、被害の方を見ていただきまして、膨大な人的・物的被害の発生のところですが、当然のごとく、揺れあるいは火災によって大きな被害が生じる。先ほども議論に入っておりますけれども、膨大な数の避難者が発生する。あと大量の帰宅困難者が発生する。交通寸断によりまして、人の流れ、物流への影響を考えなければならない。3.11でも見られましたけれども、燃料と電力の不足による影響、懸念を考えなければならない。域内交通の長期途絶があった場合には、ものすごい数の方々への生活物資の不足が生じるのではないかという被害の想定を考えております。

それに対して具体的な対策の方向性ということですが、予防対策としての重点的に取り組むべき対策はない。これも耐震化等をここに書いてございます。

その下の破線でくくっておりますところに、既に議論が始まっておりますけれども、膨大な火災被害に対してどう対策を取るべきか。また先ほど議論がありました、膨大な避難者に対してどのような対策を取るべきか。帰宅困難者に対してどう備えるべきか。帰宅困難者については、今日の後段の部分で御紹介させていただきます。

経済機能を支える企業防災力をどのように向上させていくのか。

広域的な災害応急対策をどのように確立していくか。

また、防災対策全般になりますけれども、防災意識の向上に向けた防災協力、訓練の在り方。

迅速な復旧・復興に向けて事前に何をしておくべきかということ論点として掲げさせていただきます。

これらの対策を進めるに当たりまして、協議会等も設置させていただきます。一番下の段ですけれども、最終的には首都直下地震対策大綱、その他の見直しを図っていく必要があると思いますし、また数々の対策に対してどのような支援をしていくべきかということ、御議論いただければと思います。

続きまして、右肩に資料4と書いておるものです。4月23日に、資料4の最後のページに、関係省庁と関係地方公共団体と指定公共団体と、実態的に発災時にいろんな活動をしていただく方々に集まっております。協議会を設置して御議論いただきました。主な議論として初めのページにまとめさせていただきます。

幾つか御紹介させていただきますと、最初、中枢機能の継続性確保に関しましては、優先的に確保する機能として電力、通信、ガス、水道の優先供給のための調整の手続きを明確にする必要がある。

各関係機関による情報の収集について、分担及び調整が必要である。政府の国民に対する情報発信の在り方を検討しておく必要があるというような御意見をいただきました。

また、広域的な応援体制につきましては、発災時の交通規制の際に、緊急車両等の機能

あるいは優先順位の明確化、介助のルール等が必要である。

電気通信事業者、放送事業者、輸送業者、その他、指定公共機関に対する緊急時の優先的燃料確保の体制が必要である。

その次に、航空機の安全運航と書いてありますが、特にヘリが輻輳するであろうということで、この辺の調整が要るのではないか。

最後のポツですけれども、いろんな複合の事態が生じた場合には、複数の災害対策本部が設置されることが予想されるので、その辺の整理も必要であるのではないか。

あと復旧・復興対策としては、御遺体あるいは瓦れき除去、在日米軍との連携等について、具体的な対応を明確化する必要があるのではないかというような御意見をいただいております。

資料の御紹介は以上でございます。

○ ●● ありがとうございます。では、意見交換に移りたいと思います。

この点について、この辺りは大変重要なところではありますが、どうぞ御発言をお願いしたいと思います。

どうぞ。

## 審 議

○経団連でございます。

今、資料4の方で、前回あるいはこれまでの要望、意見を御紹介いただいたのですけれども、これまで、情報収集あるいは有効な情報をいかに集めて発信するかという機能が大変強調されてきたかと思うのですが、資料3の方では、多分これからの議論だろうとは思うのですけれども、そうした情報収集あるいは発信機能について、ほとんど触れられていないということでございまして、是非それを明確に規定いただいて、そうした総合情報の処理というものが非常に重要だということを位置づけていただければと思います。

前回の3.11のときも、救援物資は結構そろったのだけれども、実際届かないあるいはだれが必要としているかもわからないということが起きたわけです。そういったことがないように迅速な体系が取れるような形をお願いしたいということと、その上部団体として、先ほど関係機関が91あるということで、これも驚きなのですけれども、そうしますとやはりここには既書いては在るのですけれども、資料3の頭2つですが、首都中枢機能としてやるべきミニマムの業務が何で、そのときにどういう指揮命令系統でやるのかと。多分91も機関があると、勿論、官邸が中枢ではあるとは思うのですけれども、大混乱をする可能性もありますので、そうした指揮命令系統等と情報中枢機能を明確に位置づけていただくということが重要ではないかと思っております。

先ほどもございましたけれども、備蓄の強化に関しまして、民間備蓄も当然期待をされているということでございますが、例えば石油とかの燃料の場合の民間備蓄というのは、



法令に明確に位置づけられて支援策もきちんと書いてある、放出の仕方も規定されているということなのですが、多分首都圏ベースあるいは全国ベースでやるということになりますと、なかなかそういう形で義務的にやるというよりは、ある程度ボランティア的なところを前提にやらざるを得ない部分が多々あるかと思うのですが、他方でそれを整合的にやろうとしますと、相当インセンティブがないと、たまたまあるものを活用するということが本当にうまく回るのかどうか。先ほどの情報と裏表のところもあるのですが、是非明確な支援策なり、特別な対応をしていただくということが、本格的にやるということになると必要になるのではないかと思います。

避難施設の関係でございますけれども、多分いろんな施設を緊急に使わざるを得ないということになるわけでございますが、その場合に、想定した管理者が安全にそこにいるかどうかということも必ずしも明快ではありません。事故の状況によってはそういう方がおられない場合もあるのですが、そのときに管理責任と免責事項をどう考えるのか。かなりどたばたですけれども、受け入れざるを得ないということで、緊急に多くの方を受け入れて、万が一のことが起き、そのときに施設を提供した方がすべて責任を負うということになると受け入れも困難になりますので、そういった面での管理責任あるいは免責の在り方も是非きちんと手当てをしていただくということが重要ではないかと思いますので、よろしくお願い申し上げます。

○ ●● では、●●、どうぞ。

○ ●● こちらに書いてあります発災時の交通規制の件が非常に重要だと思います。特に首都直下でありますと、首都中枢機能を継続するための民間のBCPの人たちの移動というのも非常に重要になってくると思いますので、人命救助、消火活動、応急復旧、物資輸送、こういったものについても事前に優先順位をきちんと立てて、恐らくボランティアの方々も緊急だということで物資輸送について協力されようという方が多いと思うのですが、どういうステータスを示せば通れるのかとか、そういう順番を事前に明らかにしておくということ、是非早く計画を立てていただくということが大事ではないかと思います。

○ ●● ありがとうございます。

●●、今のこの点についての御意見と同時に、もし全体のことについてもあればどうぞおっしゃってください。

○ ●● 恐れ入ります。現地に参りましてずっと支援をしておりますけれども、やはり情報の問題は、現地によってもものすごく人の命と関係がございました。約2万人の方が亡くなっているのですが、現地のお話を聞いていると、情報が届かなかった、完全に孤立状態になっている場所が余りにも多すぎます。したがって、情報がしっかりと届くようにしていくようなシステムというのはどういうものなのかということについて、もっと本当に根本的に解決しないとならないのではないかなと思うようなことがあります。

いろんな手法、開発がありますし、NTT もかなり工夫をしていらっしゃるから、そ

の辺等も含めて情報が届かなかったために、この目標というのは人の命と生活を守ることが一番根本にありますので、命を最優先していくことを考えると、やはり一番大事なものは情報だと思いました。

2点目は、物資はかなり拠点までは行っています。しかし、それが私たちは毛細血管をつくと考えたのですけれども、道路の状態が非常に悪く、物資が届かなくて、かなりいろんなところから外資系のお金をもらったりいたしまして、現地の小さな宅配便とか業者があります、それが全部お金を出しまして借り上げてまして、毛細血管をつくって、例えば医療を届けたくても医療品がない、物資がない、赤ちゃんのミルクがない、おむつがないというところには、毛細血管がないと現地に届かないという問題があります。

ですから、そういう現地の宅配業者なども全部、できればそのときにはどうしたらいいというような民間の力も借りて、小さな道路、細かい道路ですので、大きな車はほとんど入りませんから、そういうことを考えますと、その辺の民間と行政とのつながり方を、物だけではなくて流通の問題があります。

私どもは東日本大震災災害全国ネットワークを立ち上げてまして、780の団体と今協定を結びまして、連携をとりまして、現地に災害のためのボランティアセンターを立ち上げています。もう非常にたくさん立ち上げてまして、100万を超える人たちをそこで調整を図ってまいりました。しかし、最初の一歩のつまずきは、道路とオイルの問題でした。これは政府との共同のミーティングを現地で9回させていただいたのですけれども、そのときに政府の方で緊急車両とオイルの優先権をいただきました。そのためにみんなボランティアで現地に行きたくてもそこが引かかかってしまったので、できればこれは優先順位で入れていただけるとかなり動きは早くなったので、これは3月まで政府としてはやっていたので、この辺はちゃんときちんと入れていただくというのがいいのかなと思います。

私ども東京都と協定を結ばせていただいて、実際にボランティアの受け入れというのが少なくとも200万ぐらいは都内には入ってくるだろうと。東日本で100万を超えておりますから、そうなったときの受け入れ先の問題がどこでも毎年混乱しますので、その辺のところにつきましても是非拠点をどこにするかというようなこと、それは備蓄の問題と非常に関係があります。その辺も含めて御検討いただければと思います。

その後、東日本は非常につまずいておりましたのは、なかなか先が見えないという問題なのです。特に福島、宮城、岩手とみんな状況が違いますので、その辺が、かなりハード面の復興計画は進むのですけれども、住民ときちんと組んでできているかどうかという辺りが、ある県では課題が多く残っております。その辺りのところをどうしていくのかというのを是非御検討いただければありがたいかなと思います。

ここに書いてありますが、救助ヘリですけれども、それが届かなくて孤立している状態が随分続きました。これも情報と非常に関係がありましたけれども、他県の、例えば東日本の場合には富山とか四国とかいろんなところからヘリコプターを調達して現地に救命に

入った経験もありますけれども、この辺はどのときには救命救急、DMATも動いていますけれども、どのように動くのかという医療体制は、医療と保健と福祉の連携は絶対に必要になってまいりますので、その辺の情報の整理と流れを是非御検討いただければと思います。

○ ●● ありがとうございました。

●●、どうぞ。

○ ●● こちらの資料3なのですが、対策のことはわりと書いてあるのですが、対策の一番初めのかなめとなります被害把握について余り書いていないと思いました。火災発生状況、建物被害を迅速に把握することは、その後の対応を行う上で非常に重要です。その直後もそうなのですが、例えば避難所にどうやって物資を運ぶかという際も、避難所にどういう年齢のどういう健康状態の人が何人いるかがすごく重要なのですが、東日本大震災でもそういうものをリアルタイムで情報収集するというのは非常に困難でした。それは避難所数が非常に膨大で各所に散らばっているなどの問題もあったからです。

今回の首都圏は東北と違って山間部ではないので、どちらかというときと密集していますから、被害把握はやりやすいといえればやりやすい地理的状况なのですが、やはり報道ヘリと行政のヘリのバッティングのように、なかなか被害把握を実際にやろうとすると困難も生じるかと思しますので、事前にこういった対策計画を立てておくかというのは非常に重要だと思っております。

特に国に情報が集まったものを都道府県とか、あとは関係機関ときちんと共有して、被害に応じた対策を迅速に行う必要がありますが、それをどうやって情報共有するかというのはなかなか難しいと思います。というのも、被害というのはマッピングしますから地理情報なのですが、そういったものを離れたところの人とどうやって共有するかというような技術的な問題もあるからです。ですので、もうちょっと資料3上で被害把握というのを頭出ししていただけるといいのではないかと思います。

以上です。

○ ●● どうぞ。

○東京都 多分入っているのだらうと思うのですが、先ほど来、議論になっております備蓄に関連しての物流の関係です。私どもやはり3日分の備蓄をそろえると言いますが、実際首都直下で発災した場合に3日ですべて片が付くわけではございませんので、それ以降をどうするのか。ここには広域避難とか出てはいますが、現実に一都三県で3,500万の人口、東京だけでも1,300万の人口を余り遠くの方に動かすというのは多分現実的な話ではありませんし、交通機関も3日間で開通するとは思いません。

そうすると、その被災した場所で避難所生活ないしは疎開生活をしようと思うのですが、それに対する物流です。例えば経済機能を支える企業防災力の中にサプライチェーンとか出ておるのですが、物流に関しては点線の中のどこかで議論していただけるということで考えてよろしいのでしょうか。極めて大きな問題だと思しますので。

○ ●● それでは、後でまとめてお答えいただくことにして、ほかに。

●●、どうぞ。

○ ●● この膨大なというところで、なぜ負傷者と重傷者、死者が抜けているのかというのがわからないですけれども、まず命の問題を最優先すべきではないかと思うのです。10万単位の負傷者が出て、万単位の重傷者、死者が出るというその人たちをどうするのか。避難者も帰宅困難者もある意味ではほとんど健常者ですね。3日間ぐらい放っておいても助かる人たち。勿論、今回の震災に対しては大きな問題でしたけれども、今後に対しては負傷者というのをどうするのかというのをもっとわかる形に出していただければと思います。

繰り返しになるのですけれども、企業の防災力を向上する。これは勝手にBCPするというお任せではなくて、やはり公的に補助する、地域に貢献するところは耐震補強ですとか備蓄ですとか、責任も一般の避難所と同じように公的機関が責任を負いますと協定を結んで、それぐらいやらなければ恐らくほとんど進まないというのが現状だと思うのです。

連携してやるというので、エリア防災がちらっと教育のところの例に入っているのですけれども、これはもう前面に出して、やはり地域は地域で、中心市街地も地域で連携してしっかりして、センターを決めてそこが取り仕切るというぐらい、そこが窓口になって自治体と連携するぐらいの体制を整えないと、これだと個々の企業がばらばらにやるだけではないかということになって、限られる資機材やスペースを奪い合う状態に見えてしまうので、その辺をもう少し見える形にしていいただければと思います。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 先ほど来、備蓄という話が出てきているのですけれども、恐らく備蓄というのは、基本的には物流を回復するまでのつなぎでしかないということで、しかも公的備蓄が被災者の口元へ届くまでに恐らく2日とか3日かかってしまう。そうすると、その間どうするのかというのは自助・共助で、地域で頑張るしかないのだということをきちんと伝えていけるようなことをやらなければいけない。

公助だけでなく自助・共助の必要性という中身を、首都バージョンでは、首都に住む人はどういうことを自助としてやらなければいけないのか。具体的に展開していく。つまり、アウトカムは何を目指して防災教育なり学習なりをさせるのか、するのかということを経営できるような展開にしないと、ここに書いていただいている防災意識の向上に向けた、ではある意味では私たちは支援される人という意識が高まってしまう可能性があって、そうではなくて、自助を実践するための防災教育とか学習ということを目指すというふうに展開しないと、やっていることとその結果というのが大きくなってしまいう可能性がある。これは全体でそうなのですけれども、次のステップはこの具体的対策を展開することで、どういうアウトカムを獲得していくのかということをもっと明快にしていく必要があるのだと思います。そういう意味で、備蓄の位置づけというのも物流と絡めて、どれぐらいで物流が回復できるから、どれぐらいの備蓄なのかという観点というのが、非常に大事だろーと思っています。

全体を整理する仕方はいろいろあるのですが、中枢機能と膨大な被害というのを前回からの首都直下地震対策の大綱のときの分け方なのですけれども、要はヒト・モノ・カネ・情報とずっと言われ続けてきたのです。モノの話、ヒトの話というのは大量になる。お金は最後についてくるのですけれども、これも大量になる。情報も大量になるということなのですけれども、言わばヒトに絡む問題、モノに絡む問題、情報に絡む問題ということで、もう一度整理をし直してみると、アウトカムというのが相互の連関を含めて見やすくなってくるのではないかと。それを首都圏の企業及び市民、県民の皆さんに見ていただくことで、自助というものがどういうことなのかというのを、もう一度確認、共有することがすごく大事になってくるのではないかと思います。

○ ●● ありがとうございました。

どうぞ。

○ ●● 資料3の各テーマについてなのですけれども、これは非常に問題点を挙げられていていいと思うのですが、実際に検討するとき視点を変えて、地震発生をゼロにして、経過時間ごとに何が求められていくかという、時系列的な考えを入れていった方が、その場その場で何が求められるのかというところが出てくると思いますし、そこが明らかになれば、ゼロ点以前に何をしていくかというところが見えてくるかと思しますので、そういった形で視点を変えて検討してみたいかという御提案です。

資料4の方では、一応ライフラインの確保と物流の確保のために燃料を供給しろというところまで出ているのですけれども、燃料を供給するにも物流がないと燃料が供給できないというところがありますので、そこに関しては石油業界、東京都と非常時における燃料供給に関する覚書というのを交わさせていただいて、何かあったときに最重点で優先的に燃料を供給する箇所はどこかといった情報をいただいて、実際に訓練も行って現地の状況も把握しながら、訓練を行ったということがございますので、そういったことも1つの例という形で、必要であれば私どもの担当者の方にもヒアリングにかけていただければと思います。

私ども今回の震災で一番、現地で苦労したのは、ガソリンを供給するのが非常に危険なことです。強い引火液体ですから、不用意にいじりますと静電気だけで火災になってしまうということで、その取扱いについてはもう、実際には自衛隊の方をお願いせざるを得ないといったことがございました。ですから、何かしら自家発とかそういった非常用の電源とかというものを考える際には、ガソリン発電機ではなくて灯油なり軽油なり、普通の人扱って大丈夫なものという、その危険性の観点も入れていただければと思います。

以上です。

○ ●● ありがとうございました。

これはいろいろ出ましたのですが、とりあえずお答えできる点だけはこの場で考え方を教えてください。

○藤山（事務局） この全体のペーパーの中で今ほどいただいた御意見については、検討

項目として柱立てをさせていただきたいと思います。

夏までに当面実施すべき対応策をまとめたいということで、非常に窮屈な中で御議論いただくのですけれども、一方で被害想定シナリオ、経済的な影響がどのくらい出るかというのは、私ども別途やっておりますのが秋以降になってしまいますので、個別具体的な数値は現時点ではないのですけれども、東京都等の試算等もございますので、夏の時点でまとめなければいけないものの中には、煮詰まり具合によって方向性を示していただくなり、それぞれの項目ですぐにでもできることはこういうことをすべし、あるいはこれが早急に検討すべしと、いろんな煮詰まり方でステージがあると思いますので、そのような形でまとめさせていただければと考えております。

○ ●● 今の各委員のお話をできるだけ取り入れてうまく整理してほしいのですが、情報収集の問題を多くの方が御指摘されたのと、あと民間も含めて、いろんなことを羅列した上で、最終的に場面場面でだれがどういうふうに調整して決めていくのかという、一言で言うと優先順位をだれが決めるのか、そしてそれをどういうふうに従わせていくのか、指揮命令をきちんとさせるということが重要で、そのルールをその場になって決めるのではなくて、事前にきちんと決めていくということだと思います。それに応じてまたいろいろ法体系なども準備されているわけなので、優先順位をどういうふうに決めていくのか、その辺りをはっきりさせることが非常に重要だと思います。

最後、自助・共助のお話にございましたが、みんな前に出てやっついていかないと絶対乗り切れないので、受け身でないアウトカムというのを明確にしていかなければいけない。その辺りにきちんとつながっていくようなものを是非お願いしたいと思います。その辺りを念頭に置いて整理していただければと思います。よろしいですか。

それでは、次に首都中枢機能確保対策について皆様方に御議論、御意見いただきたいと思っております。まず、事務局の方から資料の説明をお願いしたいと思います。

## **資料説明**

○藤山（事務局） 資料5-1をお開きください。

首都中枢機能につきましては、冒頭大臣からも御案内がありましたとおり、有識者の方々から、昨年3月にかけて議論をしていただいています。その報告書のポイントが1ページ目でございます。

この検討会につきましては、政府あるいは経済機関、ライフライン、インフラ、各機関からヒアリング等を実施していただきまして、首都中枢機能の継続性確保に向けた課題などを議論していただいたものです。それらをまとめたものをコンパクトにしたものが1ページ目に書いたものでございます。

それを受けまして、政府としての中枢機能の継続性をどうしていったらいいのかということで、局長級会議というものを設置いたしまして、このスケジュールでいきますと、左

下を見ていただきますと、既に各省庁ではBCPを持っているわけですが、それを点検いたしまして更によいものにしていくということで、5月1日～10日にヒアリングをしていただきまして、第2回目の会議でその修正ポイントというものをつくっていただいているというところでございます。

1枚めくっていただきまして3ページ目になりますけれども、主な課題が出されたところで、継続性確保の対策の主な論点といたしまして、1つ目として中枢機能としての機能すべき機能は何か。1つ目の○で、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。2つ目として、国として信頼性を確保するために、国内外に適切に情報発信する体制を確保していく必要があるのではないか。あと行政機能のみならず、立法、司法の業務継続体制、この辺は前回、主査からも御指摘があったところです。

2点目、首都中枢機能の業務継続体制の充実強化ですけれども、また後で●●から御説明があると思いますけれども、この2ポツ、3ポツは主に行政機関の中枢機能に関する非常優先業務を実施する職員の確保の問題、あとBCPのチェックをして評価をして改善していく形をどうしたらいいのか。

3つ目のポツが、首都中枢機能バックアップ機能。先ほども議論がございましたけれども、緊急災害対策本部の代替地点として立川の防災基地が位置づけられておりますけれども、その場合に各省庁はどのような形でそれに追随していくのか。官邸と東京圏外の代替地点というものも現在想定されていませんが、地方支分部局等も見ながらこういう検討もしていかなければならない。

4ポツといたしまして、防災関係機関の組織を超えた連携対策。上の1、2、3はどちらかという中央政府絡みのBCPに絡むことですが、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業務継続体制の構築というものが必要になってくる。当然その大前提となりますけれども、これは道路も含めると思うのですけれども、先ほどから議論がありますように、首都中枢機能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、早期復旧の進め方というものがベースとして必要になってくるということが、主な論点として考えられるのではないかと思います。

あと参考資料その他付けておりますけれども、簡単に御説明させていただきますと、1つ目が現在の首都直下地震対策大綱における、首都中枢機能の記載でございます。

5ページ目が、これは米国の例ですけれども、大統領令で8つの国家必須機能というものが定められている。

6ページ目は中央省庁の耐震性あるいは自家発電等の調査結果が出ております。

7ページ目になりますけれども、緊急災害対策本部の現在の考え方でございますけれども、総理官邸の次に内閣府、ここになります。その後、防衛省の指揮所。それが使えないということになった場合には、立川というものを今のところ考えているということでございます。

9ページ目、大きく代替地点としてどのようなところが考えられるかということ、国の出先の支分部局というものがこういう形で配置されておるということでございます。

10 ページ目は民間企業。これは大企業及び中堅企業のデータになりますけれども、BCPのそれぞれの策定がどのくらい進んでいるかということ、おおむね30%、検討中も含めると50~60%という策定状況でございます。

11 ページ目は中央省庁の業務継続計画の取組みの経緯と現行のポイントと書いてございますけれども、説明は割愛させていただきます。

引き続きまして、資料5-2で●●の方から御紹介いただければと思います。

○ ●● それでは、先生、お願いします。

○ ●● 先ほど御紹介があったように、24省庁、各1時間ずつのヒアリングということで、4日間みっちりやらせていただきました。その中で24省庁のBCPがどの程度、首都直下地震のときに機能しそうかということを考えて、全体的にはこの資料に細かくコメントを書いてありますけれども、全体的に見ると、まだ各省庁のBCPは始まったばかりで、一応非常時優先業務を含めて業務を分類し、それに対するヒト・モノあるいはさまざまなサービスについて、ボトルネックになりそうなものを何とか探そう、そういう段階に来ている。ですから、今の段階で厳しい首都直下が特に勤務時間外に起きると、恐らく機能しないのではないかという印象は強く持っております。

その中でもこの資料にございますように、幾つかポイントを御説明したいと思います。

1つは、非常時優先業務の絞り込みが十分ではないということであるわけです。これは実はこういう計画をつくる時に、各省庁がどうやってつくるかということに関係しているわけですが、各課に非常時優先業務を割り当てるわけです。例えば3時間以内にあるあなたの課はどういう優先業務がありますか、そういうものを束ねて各省庁の計画になっている。

そういうことから、本当に優先業務というのと、そんなものはそれほど早くしなくていいのではないかと、例えば職員の安否確認などはかなり早くやることになっているのですけれども、それは本当に3時間以内の優先業務かということとそうでもなさそう。そういうたぐいの問題が非常にありまして、そういう意味では、各課単位の優先業務にはなっているけれども、省庁全体の優先業務の絞り込みというのは十分できていない。更には国全体としてどうかということ、もっとできていないということがあって、つくり方としては今のところボトムアップによるBCP計画の策定というのにとどまっているので、これはトップダウンでつくったもの、それと整合させなければいけない。国全体の優先業務を実現するために、各省庁の優先業務はこうあるべきだ、そういうものと突き合わせることによって、もうちょっと実効性の高いBCPができるのではないかということが1つあります。

それが非常時優先業務について書かれていることであるわけですが、特に前回、委員からも指摘がありましたけれども、アメリカの業務計画のつくり方、それを参考にしながら、少し具体的にトップダウンのものと、今あるボトムアップのものをつなぎ合わせるべきである、そういうふうを考えております。

必要資源の確保というのが2番目に次のページに書いてございますけれども、その中で



一番多分最初に厳しくなるのは、職員の確保という問題であるわけです。今回、職員の非常時優先業務に従事する職員、その人たちが厳しい条件を一応設定してあるわけですが、その中でどの程度参集できるかということを考えると、%のオーダーです。数%とかそういうところが非常に多くて9割以上集まらない。そういう計画になっているということで、これは先ほどの優先業務の絞り込みにも関係しますけれども、職員の確保ということは極めて重要であって、今の計画は職員がない中で優先業務を非常にたくさん挙げているという状況があります。

対策はこういう職員がすぐに参集できる、勤務時間外に参集できるような体制、これは政府全体としてつくっていかなければいけないことでもあらうと思います。これは宿舎の問題、その他関係しているところであるわけです。

執務環境も多少チェックいたしましたけれども、これも合庁が非常に増えているので、そういう意味ですと合庁の管理の省庁があるわけですが、こういう合庁単位、あるいは政府全体という形で先ほどの話にもあった燃料の確保とか、場合によっては負傷者が出る、こういうものの対応も考えておく必要があるということであるわけです。

バックアップのことですが、これは基本的には国交省の方のバックアップの検討でもいろいろ検討されて、我々の中ではそれほど具体的な検討、特に機能をどこに移すかという話は余りしていないのですが、中で多少考え方の違いがありまして、それは東京の方にできるだけ残すべきだという意見と、移せる業務はどんどん移す必要があるのではないかと。この論点の違いはどこに原因があるかということ、政府を移転させるということは非常にシンボリックな意味がある、そういうふうを考える場合と、あくまで政府を機能的に考えて、非常時優先業務をどこでもいからできるだけ早く再開できるようにする、災害対応も含めて、そういうふうを考える考え方の違いというものを少し反映しております。これについては十分な議論をここではしておりません。今後議論する必要があるのではないかと考えております。

最後に PDCA サイクルの話ですが、実際に私などは初めて省庁の BCP の計画をチェックしたわけですが、やはり第一段階ということで、今後しっかりと PDCA サイクルを回していく必要があると非常に強く感じました。つくりっ放しであると、最初の計画をつくってから、東日本大震災の影響を受けてちょっとだけ見直したというレベルですので、いろんなボトルネックがあるので、そのボトルネックそのものについて各省庁の担当者も含めて認識がしっかりしていないところがあります。ですから、首都直下の具体的なシナリオをベースにして、どういう被災シナリオのときに、どういう困難に直面するのか、そのときの対応はどうするのか、そういうかなり厳しい条件を前提にした計画の検証というのを、今後進めていくべきであらうと思います。

そのための検証の体制とかシステムが極めて重要で、おざなりの検証をしても意味がないので、それなりの専門家を集め、ヒアリングの体制もしっかりして検証していかないと、政府あるいは各省庁の BCP の計画というのは、時間が経つごとにどんどん、今でもかなり

形骸化していると思いますけれども、更に形骸化してしまう恐れがあるので、是非その点はしっかりやっていただきたいと思っております。

とりあえず以上です。

○ ●● ありがとうございます。

それでは、同じくヒアリングされた●●からコメントをいただければと思います。

○ ●● もう今、●●の方から御報告いただいたものがすべてということであろうかと思っておりますけれども、1点だけ補足させていただくとすると、このまとめの中でも非常時優先業務というふうに言っているのですが、その中身は災害対応をすべき業務と平常業務をいかに継続するかという業務、国の場合には、平常業務の継続ということは極めて重要になってくる。首都直下で言いますと、被災県というのは極端に言うと一都三県。残りの44県に対して、どういう日常レベルを維持するか。それが諸外国に対して、この国がどういう状況にあるかということを示すことになるのだと思うのです。

したがって、日常業務を一応各省庁災害対応業務と平常業務ということで振り分けてはいただいたのですけれども、なかなかシビアといいたいまいしょうか、最後にお話のあったように被災状況の読み込みというのがかなりばらついておりまして、その辺のシビアな状況の下で平常業務をどうするのかということと、災害対応をどうするのかという仕分けは、もう一度、二度、やってみないといけないのではないかと。

特に最初の時期、夜間に発生したときに人員の不足が決定的である。その中で災害対応をやるのか、平常業務の方をやるのかというのは、かなり大きな意思決定があって、それこそ12時間、あるいは1日の間で何をやるかという辺りは、きちぎち決めていかなければいけない。そういうことを含めると、業務継続計画、今回ヒアリングで第2弾をやるのですが、第3弾、第4弾、見直しをしつつ、やはり訓練といいたいまいしょうか、図上訓練を繰り返すことによって、だんだん優先度とか重要度ということが共有されていくのではないかと。そんなことを、ヒアリングさせていただきながら感じました。

○ ●● ありがとうございます。それでは、意見交換に移りたいと思います。

どうぞ。

## 審 議

○ ●● すごく大事なことだったと思うのですけれども、被災地が首長も亡くなってしまふ、中枢になるメンバーが亡くなってしまふというようなことで、なかなか行政としての立ち上がりが遅くなったところや、機能しなかったところもあったのですけれども、割とスムーズに他の自治体のお手伝いできていたのは、東京などを例にとると、兄弟都市とか姉妹都市とかというような感じで、首長同士や地区全体がつながっているところは、割と早く官庁の中に人が入って、立ち上げを手伝ったりしてらっしゃったと思うのですけれども、首都直下になったときにはかなり多大な被害が出てきて、区市町村によって、東

京は23区、市町村によってかなりばらつきが出てくると思うのですけれども、そこをきめ細かくやっついていかないと、かなり差が出てきてしまうという可能性があるのです、どこと協定を結ぶのかということ、できれば事前にわかっていると、そこから早く入りやすいという、迅速性は増していくのではないかと思います。

○ ●● ありがとうございます。

○末松副大臣 これは行政のもの、私もちょっとだけヒアリングを見せていただいたのですが、私の方は話題に出なかったのですけれども、立法のBCPに問題意識を持っていて大臣にも申し上げたのです。つまり、国会議員の大半がもし亡くなった場合、定足数とかそういう問題でどうするのかと、決めきれなくなるという恐ろしい話がありますので、それを避けるために、例えば包括的な内閣に権限を与えるというようなことも多分必要になるかなと思っています。そういうところを皆さんに共有させていただければというのが1点。これは議院運営委員会に言う話なのですけれどもね。

あともう一点が、私は外務省で湾岸危機をずっと担当していたときに課長代理だったのですけれども、30時間勤務体制でローテーションを回していったのです。そのときにオペレーションルームで、みんな椎間板ヘルニアになってどんどん倒れていった。ここにも出ていますけれども、そういう勤務環境をある程度よくしてやらないと、どんどん劣化して最後だれも立ち上がれなくなってくる、ここら辺も是非対応をお願いしたいと思います。

○ ●● ありがとうございます。今、おっしゃった前半の話は、本当にいろんな想定が最悪の場合が考えられるから、いわゆるそこまで行ったときには一部立法権を停止しても行政権の方に権限を集中して。

○末松副大臣 つまり、憲法問題になってしまうのです。

○ ●● 非常時条項をどうするのかみたいな、憲法上の話になっていきますね。

○末松副大臣 そうです。そこを避けるためにどうするかというのがあります。

○ ●● 憲法改正まで必要になる場合もあるし、非常時の災害対策の基本法のようなものをつくって、そこを埋めていくというやり方もあると思います。いずれにしても、一時、立法府の権限を停止してでも、政府が指揮命令をきちんとしていくような体制を作っていくということが必要になっていきますね。

○末松副大臣 この国は憲法が機能しないときの体制が全く書いていないから。

○ ●● どうぞ。

○経団連 今、おっしゃられた2つ目の話は、民間企業においても非常に重要な問題でございます、特に緊急公共機関とか指定公共機関のような形になりますと、30時間ひたすら物流に貢献するとか、いろんなことが考えられます。そのときに労働法規に基づいていろんな管理をいたしますと、多分なかなかうまくワークできないということもありますので、規制の弾力的運用といいますか、ただ、一方でそれを強化してしまつて事故が起きるとまた責任問題になりますので、先ほど申しましたけれども、そういう規制緩和の問題と、一方での免責事項なりという管理の問題は、是非特別法も踏まえて御検討いただく

必要があるのではないかと思います。よろしく申し上げます。

○ ●● どうぞ。

○末松副大臣 ちょっとだけごめんなさい。今のは重要なところで、日本人はどちらかというとロジスティクス、これは要らないというようなことによくなって、結局継続性がきちんとできないというのが、戦争でも負けたときの原因なのだろうと思いますけれども、それと同時に、公務員に対してバッシング、要はみんなフラストレーションがたまっているから、公務員は休まなくていいのだという風潮に対して、業務継続の観点からしっかりとサポートしていかなければいけない、情報発信もきちんと教育していかないと、この国はひょっとして自分で自分をつぶしていくのではないかと思いますので、是非お願いします。

○ ●● ありがとうございます。ほかに。

●●、どうぞ。

○ ●● 補足で、今のシビアな状況ということをお話しましたけれども、今回、ヒアリングを通して見て、国家公務員の中で、霞が関でワークする人たちの住まいが遠いのだということがよくわかったのです。割と近いところに、かつてだと宿舎その他があったのですけれども、ある意味で今それが手放す状況に行っているのです。

改めて首都の中核機能の継続性、計画ということを見ると、本当に必要な人、あるいは本当に必要な人材なのですけれども、だれでもいい仕事ではないことが特に重要な初期の時期にあるわけですから、必要な人材を、言わば交通が遮断しても、あらゆる事態になっても一定期間の間には職場にたどり着ける、そういう体制をきちんと考えることがすごく大事なのかなと。その家が確保できれば、ロジスティクスの執務環境としても、レストする場所とワークする場所というのが同時に確保されるわけですので、そうした職住関係というのを、もう一度非常事態を前提に見直していくということが必要なのではないかなと思います。

○ ●● ありがとうございます。

今の●●、あるいはその前のお話も含めてなのですが、そちらの防災に関係している人たち、統括官も含めてあそこに住んでいますね。政策統括官以下職員の人で、若い人たちも含めて全員があそこへ入っているのですか。そうではなくて幹部の人たちだけなのですか。

○藤山（事務局） 全員ではないです。私も都内単身。

○ ●● ということは、特に若い人たちはあちこちに散らばっておられますね。

今の宿舎とか、必要な人員はきちんと確保しなければいけないと思うのと同時に、あと訓練ですね。私が「防災対策推進検討会議」で申し上げたのは、県知事るときに、抜き打ちで登庁訓練を朝やった。県の場合には1～2時間歩いてこいと言っても、みんな文句を言いながらも来られる範囲にはいるわけです。東京の場合にはもっと距離は遠いと思うけれども、訓練を一度やるというのがこの場合必要で、さきの●●の御発言でも訓練のこと

を言っておられたので、これは多分内閣府が声をかけないと、各省庁自主的にはなかなかやらないと思います。職員の招集について、訓練で補うという部分が必要になってくると思います。

そのことで言うと、私はある日銀の防災を担当していた理事、もう今は代わられたけれども、以前に話を聞いたことがあるのです。非常時電源を備えているのですが、本当に回るかどうか不安になったので、大分反対はあったのだけれども、毎月点検しているとは言われていたのですが、それを回してみようということで電気を全部止めて日曜日に回したのですけれども、案の定そうしたらすごい煙が出てきて、首都高まで行ってそちらも止めることになってえらい後で大変だったらしいのです。多分、各省庁でも庁舎管理をしている人たちがやっているのですが、本当にそういうものを回すというのは、燃料代もかかるので相当上から言わないとだめなのですが、本当に1日もつかどうか回してみるとか、思い切っているような実践的な訓練、しかも従来やれなかったようなことを、きちんとやるということが大事なのではないかと思うのです。その辺り、ここで子細どうするかということ、いろいろと計画で積みあげていった上で、本当にやってみた方がいいのではないかと思います。今のこの部分まではよろしいですか。

○末松副大臣 もし六十数名が幾ら常時いても、実際的な役にはなかなか立ちにくいので、今の座長のお話で、1,000人が必要なのか、2,000人が必要なのかというのは1回出していただいて、それを訓練も限界がありますから、是非お願いして出していただくということで、最低必要人数みたいなもの。

○藤山（事務局） 先ほど御紹介がありました、ヒアリングで各省からどのくらいの間が必要なのかと、各省庁が考える必要人数に対してどのくらい来られるかと、そうすると圧倒的に足りない。逆に、各省が今考えているのをコンパクトにして、今の時点ではもう集まれないのがわかっておりますので、その辺のところはもう一回整理して、ない袖は振れない人員の中で逆に何ができるか、時間はかかる場所がありますけれども、その両方でまず来られる人間を増やすということと、今の陣容で何ができるかと、両方から攻めていく必要があると思います。

○ ●●● そこは是非やってください。往々にして後のことをいろいろ考えて、ひょっとして実際に集まらないということが数字で出てくると大変だと思って小さくしがちな気もするので、本音ベースでちゃんと数字が出てくるようにうまく各省に話して、きちんとした数字を基に、計画をつくっていかないと役に立たないと思います。その本音ベースの数字をきちんと引き出すように、各省とよく話をしてほしいと思います。

どうぞ。

○ ●●● あと1つだけ関連でよろしいですか。非常電源の話が出たのですけれども、霞が関の今の省庁は随分合同庁舎方式になってきて、ここにも3省庁とか入っているわけです。この省庁別BCPというのは、全部別々につくっているわけです。だけれども、ここでワークするというのは、3省庁がこの5号館でどういうロジスティックスの中でどういう

ワークするか。合同庁舎単位の継続計画みたいな、ビルディングの継続計画みたいなものも少し視野に入れて、お互いにこの中だったら人の融通というのも簡単にできるかもしれませんし、物の融通も簡単にできるかもしれません。そういう中間項を少し考えていくようなことも、今後必要になるのではないか。ビル単位の訓練をやるだけでも大分違うと思いました。

○ ●● わかりました。今のは防災チームが入っているこのビルが一番模範となるべきなので、ここできちんとやってそれを合同庁舎の各何号館、何号館に伝えていくというのは1つのやり方ですね。そこもまたきちんと対応してほしいと思います。

どうぞ。

○ ●● 関連して。●●がおっしゃるとおりなのですけれども、いろんな形での訓練をしていかなければいけないのですけれども、まず、今本当に第一歩を踏み出して、各省庁のBCPを検証してみたら大変だなというのが実感なのですけれども、もう一つは、各省庁で自分の本省のところしかやっていないわけですね。出先はまた別のことをつくっている。その連続性はいいのかとか、業務によっては各省庁つながっている、金融だったら金融でいろんなところへつながっているわけです。合同訓練できるのか、どこかほかのところがかけると影響が及ぶはずなのですけれども、そういうことは余り考えていない。だから、訓練のやり方も相当工夫して、それがBCPの弱点、ボトルネックをわかるような訓練をやってもらう。その成果を、例えばフィードバックしてもらってもう一回ヒアリングして、ではここは直してもらわなければいけませんねという話をしなければいけないと思います。

だから、そういうことがずっと続いていかなければいけないのですけれども、それは今までは一応ヒアリングしたら終わりということになっていたもので、そこを改善していかないといけない。これは相当あって、例えば先ほどの要員というか職員の参集の問題でも、来られませんという話で終わりなのです。来られなかったらどうするのかという話と、例えば来られない職員を立川に集めて、そこから職員をとにかく運んでくるのだという、そうすると各省庁で計画できないものだから、これはどこかがやらなければいけない。各省庁のBCPにはそれは何も出てこないのです。では、だれがどういうふうに運ぶのですかということになると、それは要求が出てからという、実際に起きてから考えるということになってしまうのです。

そういう省庁をまたがるものもたくさんやらなければいけないことがあるので、是非その辺を具体的に一つひとつつぶしていく作業をしていかなければいけないなと思います。

○ ●● わかりました。それでは、ヒアリングを戻す、戻し方のところも含めて、両先生にいろいろお手伝いいただくことになろうかと思います。どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、次に、今日の最後に帰宅困難者対策が残っておりますので、初めにこの関係について、事務局の方から説明してください。

## 資料説明

○藤山（事務局） 資料6をお手元にお願いします。

首都直下の地震の帰宅困難者対策につきましては、昨年秋から関係省庁、あと東京都を始め自治体、民間企業に集まっていただいて、官民共同で具体的な検討をずっと詰めてきております。

その中間報告の主な概要を、その下のページに書いてあります。むやみに移動を開始しないという大原則の下、具体的な取組みの内容として一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供、駅周辺等による混乱防止、徒歩帰宅者への支援、帰宅困難者の搬送等について、既に相当具体的に詰めてきています。

例えば左側の第2章、第3章、第4章には、それぞれの対策につきましてガイドライン等の策定作業まで進めているところです。

1枚めくっていただきまして、この協議会での検討における主な課題。繰り返しになりますけれども、一斉帰宅の抑制につきましては、むやみに移動を開始しないという基本原則を徹底し、一斉帰宅を抑制するため、事業所にどのような対策を促していくかというようなことについて具体的に詰めている。

2番目の一時滞在施設の確保につきまして、これも官民挙げて確保していく必要があるもので、それを具体的にどのように詰めていくか。

帰宅困難者の情報提供につきましては、先ほど被災者の情報提供の関係もございましたけれども、さまざまな情報手段を活用して情報伝達をしていく。また、安否確認等についてもさまざまな手段を使っていく。

4ポツですけれども、駅周辺における混乱防止ということでは、駅前滞留者対策の協議会が、それぞれの各地で設置されつつあります。その中で関係機関が連携した対策の検討が対策強化について進められております。

あと5番目といたしまして、徒歩帰宅者への支援体制として、救援・救助活動は落ち着くと考えられる発災後に概ね4日以降。これは交通の全体の復活がどうなるかにもよりまずけれども、徒歩で帰宅される方々への支援ということについても、災害時帰宅支援ステーションの充実という形で、具体的な対応を今検討している。

6点目が帰宅困難者の搬送ということですが、これも交通機関が長らく復活しないという前提に立った場合に、ここに書いてありますように、障害者あるいは高齢者、乳幼児連れの方々をどのように遠い地域まで運搬するのかということについても、検討をしているというところがございます。

説明が長くなりますので基本方針のところだけ改めて説明させていただくと、その下の参考1、一斉帰宅抑制の基本方針のところがございますが、繰り返しになりますけれども、2行目の後段、むやみに移動を開始しないという基本原則を徹底する。この基本原則を実効あるものとするため、以下の具体的な取組み事項に沿って、各企業、これは官公庁を含

めますけれども、一斉帰宅抑制を促していく。その際、安否確認や災害関連情報を適宜提供していく仕組みを官民一体となって整備することが必要である。

具体的な取組みといたしましては、先ほど来、説明してきた事柄を、今、官民挙げて検討しているというところでございます。

このワーキンググループにおきましては、これら今官民挙げてやっている事柄について、むしろ後押ししていただくような御意見等をいただければと思います。もし御質問等あればお答えしたいと思います。よろしくお願いします。

○ ●● それでは、委員の皆さんから御質問等ございましたらお願いします。  
どうぞ。

## 審 議

○経団連 この協議会のメンバーでございますので、特にこれについて意見があるということではないのですけれども、是非今後念頭に置いていただきたいのは、先ほどまさに●●がおっしゃった話なのですが、我々は支援される人ではない、まずは自助だということで、自分の命はまず自分で守るということを基本にして、その上で不足の部分、あるいは可能な部分は共助・公助ということですので、是非国民の皆さんへのこの観点の周知というのは、既にいろいろやっていたいてはいるのですけれども、どうしても団体ベースで議論しますとそこが抜けがちになりますので、是非徹底していただきたいと思います。

○ ●● どうぞ。

○ ●● 今の命を守るという点で、こういうふうに帰宅困難だけを切り離してしまうと、多くの場合に周りの状況を読み取らない。つまり、昨年3月11日状態になってしまうわけです。火災は起きていない、家は壊れていない、信号が一部止まったから路上は車がかなり混乱するだろう。

帰宅困難という問題にしてしまうと、今の命の問題というのはほとんど関わらないことになってしまうのですけれども、実際今、東京都では木造密集市街地を中心にある程度ある相当規模の火災が発生するだろう。そうしますと、東京都では、昼間人口も含めて広域避難計画というのを設置していて、その火災現場にいる方たちは、指定された広域避難場所へ命を守るためにまさに避難してくださいということになっています。その広域避難計画と、一斉帰宅をしないということとのすり合わせということが本当は必要なのであって、とにかくそこへとどまるのではなく、被害状況によっては、命をまさに守るために地域の人と一緒に指定された広域避難場所へ行って火災が収まるのを待つ。その後、どういうふうに帰るかということで、落ち着くまでの3日間あるいは4日間は、可能であればとどまってほしい。

そのとどまる場所も、会社がある人は会社へ、学校がある人は学校へということですので、その実際の本番のシナリオというのが多分前提にないと、帰宅困難者対



策というのは、一番元気な若者が帰りたいのを我慢して帰るなど言っているだけの話に聞こえてしまうのですけれども、実際は全く違うのです。帰るということ、帰ろうとすること自体が火災の中に飛び込んでいく状況になるわけで、帰れないのではなくて、まさに帰れないことが命を守る大原則なのですから、きちっと伝えていけるようにしないとイケないのではないかと。

おのずと、帰宅困難者の元気な人たちの命を自分で守ってくれれば、むしろその人たちに限られた公的資源を与えるのではなくて、その人たちは●●ではないですけれども、ボランティアとして必要な人を助ける側に回って、1日、2日展開してくれるような市民社会を改めて首都圏でつくっていくことが一番大事な形ではないかと思っていますので、是非とも今後は被害想定ができてきますから、それとセットでどういう事象の中でどういう問題が起きていて、それに対してどういう対応をするのかという全体像を共有することが、すごく大事なのではないかと考えています。

○ ●● 今の委員の話は、人間だれしも帰巢本能みたいなものがありますので、きちんとした情報を多くの方々にインプットして、その前提できちんと行動してもらおうということになりますね。

○ ●● 例えばこのデータなども誤解されると困るのは、一番今回3月11日でどこへ行きましたかと、地域の避難場所へ行って一晩過ごしました。実際には地域の避難場所は被災された地域の方がいて、外来の人が入れる余地があるのかなのか、そこでまたトラブルが起きる可能性があって、そういう意味で実際の被害状況の中で、帰宅困難という状況あるいは自宅以外で被災した場合にどうするのかという問題としてとらえなければいけないのだと思うのです。

○ ●● ありがとうございます。

●●、どうぞ。

○ ●● 今おっしゃってくださったのですけれども、東京都の場合、できるだけ地域の中の町会とか自治会とか、いろんなものを使って地域の中にそういう防災的なものや、今おっしゃってくださったような、とどまった人がどういうふうにもう一度は活動していただくかという、ほかの国の防災計画の場合には、例えば若者とか大学とか高校生とかは、そこにとどまるけれども、1日、2日はそこで地域の中で弱者対策をするとかという訓練を割と丁寧にやっているのです。

そう考えると、日本でも同じように自助とか共助の精神をしっかりとつくっていくことと、もう一つ、私たちがやっている帰宅訓練の場合には、そこにエイドステーションをつくっていく、被災になったときにはお宅はエイドステーションになりますよというので、帰宅困難者対策協議会のときに、例えばガソリンスタンドだったりスーパーマーケットだったりというところで、お水だとか情報だとかが提供できるような仕組みとか、町会、自治会が、場合によってはそこがエイドステーションになるようないろんな形がありますので、そういう訓練を繰り返しやることによって、逆に地域の中で防災意識を上げていくと

か、そのときに帰宅難民の方々にちょっとお水を出すとか、変な話ですけども、豚汁を出してくださったとか、いろんな仕組みがありました。

そういう意味では、帰宅訓練を通して地域を、ある意味では防災意識あるいは被災意識に変えていくようなことと併せてやっていくと、地域を逆に活性化するということにもなるということになる。というのは、東京は町会、自治会の加入率が非常に弱いんです。ある区によっては、これを積極的に町会、自治会と防災をくるんでやっていこうというまちづくりに入っているところもありますけれども、そのようなまちづくり、防災意識というものと併せて、帰宅訓練をやっていくということを日ごろ積み重ねていくと、このときには自分たちは情報とお水とかというようなものが提供できるねという考え方に変わっていくし、若者たちが町を守る意識にも変わっていくので、できればそういうものをつなげながらやっていってくださると、企業などでかなりそういうことをやり出している企業もありますので、そのような首都直下の場合、特に横浜、川崎もそういうふうなことをやってらっしゃる地域がございますね、その意味ではそれを少し広げていくといいますか、防災教育に近づけていけるような仕組みとこれをつなげていったら、もう少し具体的に進むのではないかと思うのです。

○ ●● ありがとうございました。

どうぞ。

○末松副大臣 1分だけ。実は国会から小平まで8時間かけて、1回訓練で歩いたことがあるのです。そのときに夜になって本当に怖かったというのと、あと靴が痛くなって。

2点あって、先ほど言った自助ということを是非強調していただきたいということです。例えば自分の職場のロッカーにスニーカーとか登山靴とかそんなものを入れておくとか。そうしないと女性のハイヒールなどは帰宅しようにも絶対無理です。それは本当にわかりますので、そういうところを用意しておいてくださいという、具体的に国民に呼びかけるような形にしないと危ないのではないかと。ガラスがたくさん散乱して釘が出ていて歩ける状況ではないのですから、全然女性が動けないとなったら困りますということ。

自助ということとわかりやすさ、そこは是非具体性をお願いしたいと思います。

○ ●● それでは、●●、それから●●、お願いします。

○ ●● 帰宅困難者の搬送シミュレーションによれば、3～4日、最大6日も家に帰れないという状況になっています。やはり乳幼児とか介護の必要な人を抱えている人たちがそれだけ家に帰れないことを考えますと、女性で働いている人も非常に多いですから、保育所とかがそういった期間、きちんと帰宅困難者と連絡を取りながら預かるということを安心のために確保しておくこととか、自治体を取り残されるお年寄りをきちんと把握しておいて、自治体レベルでそういった人たちをきちんと帰宅困難者が帰ってくるまでケアするというような体制を、きちんと取っておくということも非常に重要ではないかと思うのです。

○ ●● ありがとうございました。

では、●●、どうぞ。

○ ●● 済みません、もう時間なので手短に。自助はまさしくそのとおりでと思うのですけれども、今、避難所に行くとは何でも世話してくれると錯覚されるのが一番怖いと思います。何百万人も避難者や帰宅困難者がいて、健常者であれば食料だとか毛布だとか、そんなのはあるわけない。食料だとかは自分で責任を持つ。そういうのも含めて考えていく。

あと参考資料の新宿駅の周辺地域の取組みが書いてあるのですけれども、やはり皆さん自助が一番重要と認識されて、今回の震災のときにも協議会で現地本部をつくるということにはなっていたのですけれども、実際は全然できなかったのです。だれも適宜集まらなくて、だから最終的には地域防災センターではないですが、ある程度専任の人、地域に責任を持つ人をエリア単位でつくっておかないと、いざとなると動かないなというので、自助と共助としてのある程度まとった地域に関しては、専任ぐらいの人を考えなければとてもこれは対応できないなというのが今回の経験なのです。その2点だけ。

○ ●● わかりました。それでは、●●、どうぞ。

○ ●● 中身というよりは言葉のニュアンスということでお話したいのですけれども、こういった帰宅困難者、避難者のときで、先ほど前半の方で民間備蓄という言葉があったのですけれども、備蓄という言葉は緊急時に備えてためておくものであって、法律に基づき石油製品がございまして、各企業が自分の従業員のために3日分持っていきましょう、これは備蓄だと思うのですけれども、通常の店舗は在庫だと思うのです。ですから、帰宅途中のコンビニの民間備蓄を利用しましょうという感じではないと思うのです。それは普通の店舗がビジネスのために持っている在庫ですから、そこは緊急対応のための備蓄のものと日常の業務のための在庫というのは、言葉を使い分けていただいた方が混乱は少なくなるのではないかと思います。

以上です。

○ ●● ありがとうございます。

●●、どうぞ。

○ ●● 帰宅困難者の一時滞在施設の話が出るときに、常々、建物自体の安全性の確保の話が全然出てこないことに、疑問を抱いております。

まず、帰宅困難者を受け入れるに際しては、その建物を応急危険度判定して、そもそも安全かどうかを確かめたりしなければいけないのですけれども、そういったものがどういうふうに行われるかという手続きが不明瞭ではないかなと思っております。

また、応急危険度判定をきちんとやらずに受け入れた場合に、余震時の天井落下などで人的被害が起こったときに、そこを指定している自治体の責任とかそのビルの責任などが出てくると思うので、そういった責任問題なども本当は重要なことだと思っております。

東日本大震災でも都内で、天井落下による人的被害も出ていますから、天井材によっては危険な建物があると思われます。一時滞在施設を指定する際には、天井も含めた室内の安全性を事前に点検しておくとともに、いざ地震が起こったときにも安全性を確認するた

めの体制を整えておく必要があると思います。

## 閉　　会

○ ●● ありがとうございます。あとほかに委員の方からよろしゅうございますか。いろいろ御意見いただきましてありがとうございます。いずれも重要な御意見でございますので、事務局の方で特に帰宅困難対策の協議会の方にもまたフィードバックして、中身をきちんと充実していただきたいと思います。

あと、最後に大臣の方からお言葉をいただいて閉じたいと思うのですが、次回には、夏ごろに当面の対策をとりまとめて、予算要求等にもつなげていくというスケジュール感が必要になりますので、今日ごらんいただいてご意見があれば、それは後日事務局の方には是非投げさせていただいて、できるだけ早いタイミングでとりまとめができるように御協力をお願いできればと思っています。

それでは、副大臣、よろしいですか。

○末松副大臣 いいです。

○ ●● それでは、大臣、よろしくお願ひします。

## 中川大臣挨拶

○中川大臣 ありがとうございます。いろいろ貴重な御意見で、また新たな切り口を御示唆いただいたということだと思っています。

これまで首都直下というものについては、特出しをしてBCPと帰宅困難者について話を進めてきたということと、もう一つは、被害想定をもう一回見直していくということ、これがまだ遅れておまして、それを併せて進めてきたということですが、その全体をここでとりまとめていただくという作業でありますので、今日のように非常に幅の広い議論を是非これからも展開をしていただきたいと思います。

その上で、私の立場からまたこういうことを考えているので、ひとつ御意見もいただきたいと思います。1つは、先ほどお話が出たように、とりあえずこの夏までにまとめていただくというのは、予算上の措置を是非ともまとめていきたいということで、時間的に本当にひっ迫していて申し訳ないのですが、そこをまとめていただく。

もう一つは、法律という意味でも、とりあえずこの首都直下については特出しをして、特別な法律をつくっていくという枠組みでいくのか、それとも一般の法律の枠組みの中でここを特出ししていくというのか、こういうことについても判断をしていかなければいけないのだと思うのです。そのことも1つ頭に置いていただいて議論を進めていただければありがたいなということで、これがもう一点です。

もう一つは、国民にどう説明していくかというのがあると思うのです。いろいろこの首

都直下だけではなくて南海トラフも、あるいは全体の防災対策もそうなのですけれども、国民に説明をするわかりやすい手だてというのを考えていかなければいけないかなという思いがしておるのです。

私もこんなことで一遍整理してもらったらどうかと考えていますのは、先ほどもちょっとお話が出ましたけれども、フェーズ、フェーズによって議論を整理するということです。それこそゼロから始まるということは、最初の危機管理の3日間だと思うのです。これが1つ。あと復旧という、あるいは支援という形になっていくと、広域的に物流と情報というのを整理しながら、外から支援体制をつくって入っていくということの中で、それぞれがどういう役割を持っていくかという議論があると思う。

更に1年ぐらい経ってくると復興というフェーズになってきて、この東京をどうしていくのか、あるいは広域関東圏というのをどう立て直していくのかという、グランドデザインみたいなものに入っていくところがある。それを押さえておいた上で、今、何をしなければいけないかというシステムづくりを今のうちにしていくという、そんなことで、今あるそれぞれの論点を、ひとつ整理して国民に説明していくという手があるのではないかということを感じております。

どうしてもいろんな想像力が皆さん働くものだから、議論があっちこっちと散漫になってしまったり、切り口が統一的でなくなったりしてしまうというのが国民にとっては非常にわかりにくいところでもあると思いますので、そんなところをちょっと議論していただいて参考にしていただいて、おまとめをいただければありがたいと思っております。

そのことを感じたこととしてお話をさせていただきました。いずれにしても詰まった日程の中で御議論いただくということは本当に申し訳ないのですが、どうぞひとつよろしくお願いいたします。

本当にありがとうございます。

○ ●● どうもありがとうございました。今、大臣の方から大変重要な御指摘をいただきました。首都の場合、特にいろんな論点が出てきますけれども、後でとりまとめた物を国民の皆さん方にきちんと御理解いただいて、何度も今日の議論に出ていましたけれども、一人ひとりが自助という考え方で動いていただくところにつなげていかなければなりません。スケジュールごとにフェーズごとにきちんと整理して、今何をやるべきかということを中心にまとめる。それと役所の方でおまとめになれる予算とか法体系、こちらが動きやすいように、我々の方でいろんな材料を提供していくということが大事だと思います。次回は今言ったような大臣の御指摘の点もきちんと議論できるような形で整理してもらって、それでこの中で議論したい。できるだけ早く資料をまとめていただいて、事前に皆さん方にお目通しいただいて、その点も含めて御意見いただいて、大臣にお返しできるようにということで進めたいと思いますので、どうぞよろしく申し上げます。

大変タイトなスケジュールで恐縮でございますが、何しろ、大変重要でございますので、どうぞ御協力をよろしくお願ひしたいと思ひます。

それでは、よろしゅうございますか。ちょうど時間が参りましたので、以上でおしまいにしたいと思います。あと事務局から連絡事項。

○藤山（事務局） 何度もタイトなスケジュールとお話しさせていただいておりますけれども、今日はペーパーをお配りしております。本当に申し訳ないのですが、次回は6月6日10時からこの場所で予定しています。

第4回、6月18日の次々回につきましては、15～17時。ここで当面実施すべき対応策については次回骨子を示させていただきまして、18日にまた御意見をいただいと。7月以降は個別のテーマでまた一旦戻りまして御議論をしていただくような運びを今のところ考えております。よろしく申し上げます。

○ ●● それでは、スケジュールの確保もひとつまたよろしくお願ひ申し上げます。

以上で、今日の議論はおしまいにしたいと思います。どうもありがとうございました。