

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3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3回）
議事次第

日 時：平成24年6月6日（水）10:00～12:07

場 所：合同庁舎5号館防災A会議室

1. 開 会

2. 議 事

- ・首都直下地震対策のフェーズ毎の整理
- ・首都直下地震の火災への対応について
- ・首都直下地震の避難者対策について
- ・首都中枢機能確保対策について
- ・当面実施すべき対策について
- ・その他

3. 閉 会

開 会

○藤山（事務局） それでは、定刻となりましたので、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」第3回会合を開催いたします。

委員の皆様には御多忙のところ御出席いただき、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を申し上げます。

中川大臣挨拶

○中川大臣 おはようございます。今日も皆さんにお世話をおかけいたしまして、改めてお礼を申し上げたいと思います。

今日の議論の中身としては、火災対策、避難者対策、首都中枢機能の確保対策を中心に御議論いただくことになっております。

首都地域には木造住宅密集地域が広く存在しておりまして、地震のときには市街地の大規模な延焼などの深刻な被害が懸念されることから、その対策は最重要課題の1つであると思っております。

また、首都直下地震では膨大な数の避難者の発生が予想されておりまして、その対応についても改めて重要な課題として御議論いただきたいと思います。

更に、首都中枢機能の確保の対策については、前回に引き続き更に深く御議論いただきたいと思いますと思っておりますし、政府部内でもさまざまな検討を始めておりますが、一言で言えば検討自体が甘かったということでありまして、更に深掘りをしながら進めていかなければならないと思っておりますので、よろしくお願いを申し上げます。

以上、私からのごあいさつにさせていただきます。ありがとうございました。

○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、前回、前々回御欠席でしたけれども、今回初めて経団連の●●が御出席されておりますので、御紹介申し上げます。

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の●●様、●●の代理として株式会社ローソンの●●様、●●の代理として横浜市危機管理監の●●様、それぞれ御出席いただいております。

なお、本日は●●、●●、●●につきましては、御都合により御欠席です。

最初に、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。それぞれ資料ナンバーを付しておりますけれども、資料1-1、資料1-2、資料2-1、資料2-2、資料3、資料4、非公開資料1-1、非公開資料1-2、非公開資料2。

そのほかに参考資料として前回第2回の議事概要。

最後に、経団連の●●から提出されている資料を配付させていただいております。よろしいでしょうか。

それでは、以降の進行を●●にお願いしたいと思います。よろしくお願いたします。

○ ●● 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ます。

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をいただいた上で、本ワーキンググループの終了後1年経過した後、公表することとしたいと思います。よろしゅうございますね。

(「異議なし」と声あり)

○ ●● そのとおりに取り扱わせていただきます。

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かと思しますので、その点、御留意をいただければと思います。

本日の資料につきましては、非公開資料を除き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。まず「首都直下地震対策のフェーズ毎の整理」につきまして、事務局から資料の説明をお願いします。

資料説明

○藤山(事務局) お手元の資料1-1をごらんください。A3の大きなものでございます。

前回の会議で大臣をはじめ、複数の方々から対策及び現場でどのような事象になっているのかというのを、フェーズごとに整理してはという御意見をいただきました。

一番上の欄でございますが、主に地方自治体として、そのフェーズごとに主としてどういう対応が必要となってくるのか。

2段目といたしまして、考え得る現場でのさまざまな災害の事象、混乱の状況を書いてみました。

真ん中から下の方には、政府及び応援の県その他それぞれのフェーズでのスタートラインを書いてみました。

例えば一番上の自治体の欄のところですが、地震発生のところでは当然のことですけれども、緊急避難所の開設、避難者の誘導、消火活動が入りまして、直後から捜索・救援と道路啓開・交通制御などの仕事が入ってくる。フェーズを追っていくごとに被災者の生活の支援、あるいは最終的には復興に向けての仕事が入ってくる。

現場の状況の欄については細かく事務局として書いてみましたけれども、今日は全部御紹介することはいたしません。例えば一番最初の市街地で、瓦れき等による道路閉塞箇所

が多発する、あるいは1日後のところを見ていただきますと、まだ1日後でも大規模な火災等が継続しているであろうということを書いています。

下の段にも、当然、政府としても緊急災害対策本部の設置、その他の活動が入ります。

この資料の取扱いですけれども、事務局でこういう形で整理を試みましたが、今日はこれを議論する時間は用意してございません。今後の議論でまた追加・修正を加えていって、全体としてわかりいいものにしていきたいと思っておりますので、今後の議論でまた御意見があれば加筆修正をしていきたいと思っております。

もう一つ、資料1-2をごらんください。これも前回の当ワーキングの検討対象項目が、これもまた時系列でわかりづらい部分があるというお話がございましたので、そもそも首都直下地震の発生前、普段から予防対策としてやっておくべきところ、直後にどういうことが必要か、また、それぞれのフェーズにおいてということで、時系列に整理してみました。これも今後の議論をしていく上での参考としていただければと思います。

今日はこの2つについては資料の御紹介ということですので、また後々御意見をいただければと思います。

○ ●● これは今、事務局から説明がありましたとおり、議論をしていく上での見取り図のようなものになりますので、今、この部分について議論しているというものとして、是非委員の皆様方にはお使いいただきたいということと、今後気が付いた点は事務局の方でも追加していくように、それから、委員の皆様方から何か御指摘があれば、その項目をこの中に随時追加していって、充実をさせていくという形で取り扱わせていただきたいと思っております。

続きまして、今日の幾つか議論するうちの初めということになりますが「首都直下地震の火災への対応について」に移っていきたいと思っております。

初めに消防庁から資料の説明をお願いいたします。

○消防庁 資料2-1に基づきまして、私の方から説明をさせていただきます。

まず、内閣府の事務局の方から消防力の現況、特に初期消火対策についてということ、それから、火災時の避難について説明をということでございましたので、そういう観点から整理をさせていただいております。

1 ページ目、ここでは埼玉、千葉、東京、神奈川の4都県につきまして、私ども火災現況調査を基に整理をしております。

いわゆる常備消防、消防本部でございますけれども、この4都県におきまして東京消防庁が一番大きいわけですが、消防本部数が98ございます。常備の消防職員数で言うと約4万4,000人と、全国が16万人ですから、大体その3割弱がこの4都県となります。

消防ポンプの自動車数で言いますと1,700台ほどございます。全国の約2割強となります。

消防団でございますけれども、全部で280の消防団がございます。団員数で言いますと8万5,000人弱でございます。全国約88万人ですので、大体その1割となっておりまして、

消防ポンプ自動車は1,624台となっておりますが、ただ、ここの消防ポンプ自動車の中には、東京23区の消防団はどちらかと言うと消防自動車というよりも、可搬型のポンプ等を所有されています。そういったものは別ということ、例えば東京管内ですと、いわゆる小型動力ポンプというのが1,370ほどございます。

また、やはり消防の水利が非常に重要でございます。これについても消防庁の方で一定の基準を定めておりますが、それに基づきましてそれぞれ整備がなされているということでございます。

基本的に4都県の概況を言いますが、平常時を考えますと、私どもが示している基準はおおむね満たしている状況となっております。ただ、何と言いましても首都直下地震の場合には阪神・淡路大震災の例を言うまでもなく、同時多発的に火災が発生する。なおかつ道路が閉塞される可能性が非常に高い。初期消火ができなかった場合には延焼の可能性が非常にあるということで、そういう意味では常備あるいは消防団だけでは、十分な対応はできないだろうと言われております。

そういった中で、1つは全国の自治体による広域消防応援がございます。2ページ目の資料でございますが、基本的には消防の応援は自治体同士の広域応援協定に基づいて行うこととなります。首都圏におきましては前回でも同じでございましたが、いわゆる9都県市が普段から非常に連携をとっておられますので、そういう意味では9都県市内の応援ということも当然あり得ます。ただ、それぞれまず自分の管内の対応が第一ということになりますので、そういった場合には全国から消防応援をする必要が当然出てまいります。その仕組みが次の3ページでございます。

全国からの緊急消防援助隊の仕組み、全国からの広域応援の仕組みといたしまして、平成7年の阪神・淡路の教訓を踏まえ、緊急消防援助隊という仕組みをつくっております。当初は要綱に基づいて編成いたしておりましたが、平成15年6月に法律上に位置づけをしまして、一定の場合には消防庁長官が出動を指示できるという法改正を行いました。昨年の東日本大震災におきましては、初めて消防庁長官が指示を行うということで対応を行っております。

現在の登録隊数でございますけれども、概要のところでございますが、本年6月現在、トータルで言いますと消火部隊からヘリの航空部隊等々含めまして、4,400隊ほどでございます。消防庁、総務省の計画といたしましては、平成25年度までにおおむね4,500隊規模を目標にしておりますので、それに向けて今、各自治体の御協力をいただいている状況でございます。

4ページ、現行の被害想定に基づきまして、首都直下地震の場合の緊急消防援助隊の言わば出動計画をアクションプランという形で定めております。基本的な考え方は4ページ右側のところを見ていただきますと、ここでは東京、埼玉、千葉、神奈川がそれぞれ被災して、それぞれが応援を受けるという前提でございます。その場合にそれぞれ指揮支援部

隊というものを決めております。どこが応援隊の中で指揮をとるかということでございます。

東京については東京消防庁が関東地区のともと指揮支援部隊長となっておりますので、なおかつ、被災地消防本部となりますから、東京は東京消防庁の指揮下ですべてが動くわけです。それを補佐する役割といたしまして、政令市の消防の中から京都消防局と神戸消防局を指定しております。基本的には東京で首都直下地震が起こった場合には、京都と神戸は直ちに消防ヘリで東京の方に来るということを一応予定しております。同じように神奈川については名古屋市消防局、千葉県については仙台市消防局、埼玉県については大阪市消防局が、その指揮支援部隊という位置づけになっています。

第一次応援隊、第二次応援隊、第三次応援隊、第四次応援隊という形で決めております。これについてはあくまでもシミュレーションと申しますか、予定ということになります。例えば東京の場合には第一次応援隊の山梨県隊、長野県隊の2県隊で今、登録されている消防隊というのは全部で51隊でございますけれども、これが真っ先に駆けつけるという想定になっております。その後、距離に応じまして第二次応援県隊、第三次応援県隊となっております。平常時であれば第三次応援県隊までは12時間で到着できることになっておりますが、ただ、これも道路啓開がなされているという前提でございます。

5ページ、ヘリコプターについて少し説明させていただきます。現在、消防防災のヘリが全部で70機ほどございます。東日本大震災のときも、そのうち大体40~50機を運用いたしております。首都直下の場合には火災が想定されますので、空中消火も想定したような計画を持っております。

以上が、どちらかと言うと常備消防、消防団の話であります。

6ページからは、首都直下の場合には初期消火が非常に重要であるということでは、地域の防災力が非常に重要だろうということになるかと思っております。常備消防、消防団がございしますが、それだけではなかなか難しいということで、自主防災組織あるいは婦人防火クラブといったものがございします。こういったところの初期消火対策というのが非常に重要になってくると考えています。

7ページ、4都県の自主防災組織の現況です。ここでは組織数と、活動カバー率という組織がカバーしている世帯の率がございします。東京について見ますと、組織数で言うと約7,000、活動カバー率で言うと77.7%となっております。

取組みの例といたしまして、それぞれ東京消防庁、横浜、相模原等々が取り組んでいる内容を、ここでは例示で書いております。

取組みの例の上から4つ目のところで、東京消防庁の取組みを1つ紹介させていただきますが、災害時の支援ボランティア登録制度というものを、阪神・淡路を契機につくっておられます。全部で1万7,000人ほど登録されていると伺っておりますけれども、災害時においてはなかなか大変な状況になりますので、そういったボランティアの方々が、常備消防をサポートいただく仕組みをつくっておられます。

8 ページは危険物施設につきまして、消防庁の方でも東日本大震災における危険物施設の状況調査等に基づきまして、その対策の検討等を行っております。その資料を8 ページに付けさせていただきます。

9 ページ、火災時の避難の話でございますが、東京都のホームページから抜粋をさせていただきます。この後、避難についてはまた別途お話があると思いますので、説明の方は省略をさせていただきます。

10 ページ、特に東京については、いわゆる木造住宅密集地域の問題が非常に大きいだろうということで、東京消防庁の取組みについて紹介させていただきます。

左側でございますが、木密地域における課題として延焼危険が高く、同時多発する場合には消防力が不足する可能性が高い、道路閉塞等の問題がございます。そういう意味では迅速な道路啓開、あるいは交通規制といったことも、非常に重要になってくると思います。

そういった中で、23 年度のモデル事業を世田谷と杉並で行っておられます。町会、自治会等の連携、実践的な訓練、新たな消防水利の整備といったことでございます。

10 ページ右側に、その具体的なことが書いてございますが、例えば実践的な防災訓練の実施ということでは、D 級可搬消防ポンプというちょっと小さい消防ポンプのほかに、スタンドパイプ、写真はスタンドパイプの例でございますけれども、こういったものを使って初期消火を行っていただくという訓練も行っております。

報道等もなされましたが、新たな消防水利の確保ということでは、東京都水道局と協力されて、いわゆる消火栓とは別に、排水栓という水道局管理用の設備があるようでございますが、そういったものも消防水利として利用するということで今、取組みを進めておられます。それ以外に各種水利対策も取り組まれております。

11 ページからは、いわゆる事業者の防火管理について、資料を付けさせていただきます。消防法では多数の方が出入りするところについては、防火管理制度というものを規定しております。11 ページ①でございますが、百貨店、飲食店といった 30 人以上のところには防火管理者を置くといったことが義務づけられておまして、消防計画等が出されている。更に共同管理という仕組みがございますが、これについて現在、強化する方向で、消防法の一部改正法案を現在、国会に提出をして、参議院では既に可決をいただいております。

12 ページ、防火管理に加えまして、特に例えば延べ面積が 5 万 m² 以上あるいは 5 階建て以上で、延べ面積 2 万 m² 以上のところについては、震災等を念頭に置いた防災管理制度というものを設けております。平成 19 年の消防法改正で 21 年から施行になっておりますが、こういったところには自衛の消防組織を法律で義務づけております。そういう意味では各事業所の自衛消防組織との連携といったことも、避難の問題も含めて非常に重要になってくると考えております。

13 ページ以降に参考資料を付けさせていただきます。

以上で私の説明とさせていただきます。

○ ●● 続いて、火災対策の論点というペーパーがありますので、これを事務局の方から説明をお願いします。

○藤山（事務局） 資料2-2をごらんください。今ほど消防庁から御説明がありましたので、簡単に説明させていただきます。

大きな課題といたしまして、木造住宅密集地域の問題があるかと思えます。

主な論点といたしまして、1つ目としては自主防災組織など、地域防災力、消防力の充実強化をどのように進めていくのか。

2つ目といたしまして、東日本大震災でも課題となりましたが、石油コンビナート等危険物施設の地震・津波対策をどのように強化していくのか。

3つ目といたしまして、避難場所への誘導あるいはそれに関する情報の提供、大規模火災から迅速な避難を促すため、企業や地域などの連携をどのように強化していくべきか、あるいは災害時要援護者の避難も含めまして、迅速な避難に対してどのように行っていくのか。

4つ目といたしまして、建築物の耐震化・不燃化、木造住宅密集地域の解消、火災に強いまちづくりをどのようにしていくのか。このようなものが大体大きな論点なのではないかと思えます。

添付している資料ですけれども、平成17年の中央防災会議のときに算出したものでございます。揺れのみと火災の延焼が広がったときで、これだけ被害が大きく変わってくるといことで、やはり首都直下を考えた場合には火災対策は非常に重要であろうという意味で、資料を添付させていただきました。

以上です。

○ ●● 時間は一緒だけれども、風速が大分違うので広がり方が変わってくるんですね。

○藤山（事務局） シミュレーション上、火災が広がった場合です。

○ ●● わかりました。

それでは、今までの部分、火災対策について意見交換に移りたいと思いますが、本日、経団連の●●が御出席をされておりますので、最初に御発言をお願いしたいと思います。

○ ●● 私からは、火災への対応という観点で、特に二次災害による被災者の発生を最小限に抑えるため、火災並びに道路通行状況に係る情報をリアルタイムかつ一元的に発信し、携帯情報端末等で把握できるようにすることが極めて重要であるという話をさせていただきます。

東日本大震災で見られましたように、緊急時にどうやって情報収集、分析や発信をしていくのかというのは非常に大きな課題ではないかと思えます。そのためには、体制整備並びにエリアを超えた指揮命令系統の確立、メディアとの連携が必要だろうと思えます。

一例として、テレビ、ラジオ、電子メールあるいはTwitter等々のSNS、防災無線など情報発信の手段の整理と、それらが不通あるいは混雑で機能しない場合の代替手段を決めていくことも必要ではなかろうかと思えます。

また、東日本大震災の時は、どのテレビチャンネルでも同じ放送をしていたが、アイデアの1つとして、災害時に各テレビ局を特化型にして、例えばAテレビ局はA地区に関する情報を集中的に報道するといった役割分担もありうると考えております。

次に、統合情報プラットフォームという観点で、組織を横断的にまたいで情報を可視化できる仕組みが必要だと思っております。今日は、ブラジルのリオデジャネイロのビデオを持ってまいりました。

リオは2014年にワールドカップ、2016年にオリンピックが開かれる中で、災害が非常に多いところでもあります。このためにインテリジェント・オペレーション・センター（IOC）をつくって、2kmメッシュで48時間後の気象もきちんと100%当てるような仕組みを導入しております。リオの人口は600万人、都市人口は周辺を含めまして約1,200万規模の非常に大きな都市ですが、テレビカメラ、交通情報、天気情報、災害情報を全部一元管理できるセンターをつくり、それらの情報を可視化してリアルタイムで危機対応の判断を可能にしました。それでは、3分間ご覧いただければと思います。

（ビデオ上映）

○ ●● このオペレーション・センターは昨年12月にオープンしたばかりで、世界で最も進んだインテリジェント・オペレーション・センターだと思います。

このオペレーション・センターのように、警察あるいは消防のみならず、道路交通管制、気象情報、市内に設置されているテレビカメラなど、あらゆるものが一括で全部見られる横断的な仕組みをつくり、情報発信をしていくことは非常に重要なポイントだと思います。当然、首都直下地震のときは、台風とは違った被害になりますが、いずれにしても情報発信をどういう形でしていくのか。メディアを含めた体制整備を是非お願いしたいと思えます。

○ ●● ありがとうございます。

それでは、ほかの委員の方で御発言ある方はお願いしたいと思います。

審 議

○ ●● 資料2の論点整理ですけれども、3のところに人間の問題が書かれているわけですが、車をどういうふうにコントロールするかということが、最大の課題として東京にはあるのかなと思っております。

これは消防と警察が連携することが大前提になろうかと思えますけれども、昨年3月11日に道路がどういう状況になったかということを経験しているわけですが、車が自由に動き回ることによって、極めてゆゆしき渋滞事態を引き起こしてしまった。実際に救出救助なり、消火活動なりが必要なときにあのような状況になれば、オペレーションというのはほとんど不可能になってしまうという意味で、やはり災害発生から少なくとも3時間とか

半日とか、一定期間は車を基本的に止めるという対応をしないと、全体の状況を把握してどういう初動体制を組むか、全く決まらないのではないかと考えています。

災害の発生状況がわかった後、順次車を動かすなりしていくことになると思いますが、車については、特に首都圏の場合には地方都市があって、なるべく車を使わないという原則にするべきではないかと考えております。

○ ●● ありがとうございました。

それでは、何人かの方から御意見を伺いたいと思います。ほかにいかがでしょうか。

○ ●● 資料2-2の論点の2ポツで、コンビナートの津波対策をどのように強化するのか、さらっと書いてありますけれども、コンビナートは確かに危険物、高圧ガス施設を持っていますけれども、それはそれぞれの担当の官庁の方で被災状況を調べ、現在の技術基準の妥当性についても検討され、現状強化すべきところというのは洗い出されて、それに対して消防庁、原子力安全・保安院の保安課の方から当面の対策というものが出されてきておりますので、まずそこも検証した上で議論していただければと思います。

特に最近マスコミ等で、液状化、側方流動で東京湾は火の海になるという想定をされている先生もいらっしゃいますけれども、あの前提になったものについては、私どもの考えでは前提に誤りがある計算によって導き出された可能性が強いと考えていますので、そこも含めた形で総合的に判断していただければと思います。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 資料2-2で、1番目の地域防災力をどう高めていくかということですがけれども、気になったのがさきの消防庁の資料で、例えば消防団の数が東京都の方が千葉より少ないです。何でこうなるのかなというのと、1つは木造密集地も重要ですがけれども、例えばこの震が関とか新宿とか、中心市街地で消防団がやっている訓練というのは可搬型ポンプの訓練で、あれは木造密集地ではいいのかもしれないですがけれども、高層オフィスや高層マンションなどが多い大都市に合っていない。地域特性に合った体制にはなっていないというのがもう一つ原因なのかなと。屋外消火栓だったり屋内消火栓だったり、使えるもので使うというような、特性に合ったものを進めないと、なかなかこういうものは進まないのではないかと。

もう一つ、3番で首都直下では津波は来ない、あの前提ではそうですけれども、次の地震はどうなるかわかりませんので、東京都も2~3mの津波が来る、広域避難場所が河川敷であったり海沿いであったりする、そこを本当に広域避難場所と指定していいのか。この前の東京都の想定も死者はゼロになっていて、あれはあくまで建物の被害と連動した死者がゼロであって、そこにもし河川敷などに避難をしてしまっただけの人が集まっているところに津波が来たら流されてしまうので、津波と避難場所の指定の融合というのは首都圏であっても考えないと、大分混乱してしまうかなというのを気にしています。

○ ●● わかりました。

○末松副大臣 2点ありまして、1点が大火になった場合、地下街とか地下鉄に逃げ込むということもあるのかなど、そういった位置づけはどうなっているのか。一方、地下街で煙に巻かれたらまずいというので、地上に上がらなければいけないという、そういうところも含めて是非位置づけをお願いしたい。

もう一点は、高層ビル火災です。一応スプリンクラーが作動するという話になっていまして、そのスプリンクラーの水が切れたとき、更に火災がずっと上がってきた場合に、そういった高層のビルといいますか、東京ならではの話だと思いますけれども、タワーリング・インフェルノという映画を見て非常に恐怖を覚えた方は多いと思いますが、その辺について生存者の救助とか、そういったものは課題としてあるのではないかというのがコメントです。

○ ●● ありがとうございました。

できるだけ多くの御意見を出していただいて、それを幅広くこれからも検討してリスクを少なくしていく。こういうことがいいと思いますが、とりあえず事務局の方で、今出た御意見の中で、この場でお話できる、委員の皆様方にとって有益なお話がありますか。

○藤山（事務局） 先ほどの広域避難の河川敷の関係ですけれども、別途首都直下につきましましては相模トラフの検討を並行して進めております。ですから、今回の資料等はまだ東京湾北部を前提にした形になっておりますので、津波についてはある程度できたら、このワーキングの後半の部分でまた御議論いただければと思います。

○ ●● わかりました。

あと、常備消防と消防団の数が東京は少ないとおっしゃっていましたが、その辺りは何かわかりますか。

○消防庁 消防団に関しては確かに千葉の方が多いいいというのにはありますが、東京は東京で、東京消防庁管内は署単位で消防団をつくっておられる。ただ、全国的な問題として消防団の数がずっと減ってきているということは、私どもも非常に課題だと思っております。そういう意味では東京に限らず、消防団を更に充実していくことは非常に重要です。

一方で自主防災組織のところを見ていただくと、東京はまだまだ率を高める必要があると思いますけれども、いろんな取組みを加えてやっていますので、消防団、自主防災組織、両面から初期消火の問題は取り組んでいく必要があるだろうと思います。

○ ●● 消防関係の自主防災組織をもっと広範に組織化してもらおうとか、いろいろ働きかけはされているのでしょうか。これは東京都の方でもやられていますか。

○東京都 若干補足をさせていただきます。

消防団の数の関係ですが、今、総務省消防庁の方からもお話が出ましたけれども、これは東京都が大都市事務という制度をとっている特有の部分がございまして、23区につきましましては区がやるのではなく東京都として、つまり東京消防庁がすべてを管轄してやっております。

その上で、消防団も事あるときには非常勤の公務員ということになりますので、定数管理を行っています。それは両方合わせた上で御検討いただいた方がいいのかなど。その論はその論として、今もお話に出ましたけれども、消防団の定数を東京都でも決めておりますが、実はこれが充足していません。つまり消防団の人的な不足、装備ですとか技術的な不足といったものを、どうこれから補強していくのかというのは課題だと認識しております。

もう一つ、地域の防災力ということで自主防災組織、今、東京都は77.7%という数字を出していただいたところですが、これは一見かなりカバー率が高いように見えますが、実際は組織の構成員の平均年齢が60歳以上の組織が50%ぐらい占めております。

それから、これは同じく私どもの東京消防庁が行ったアンケートによりますと、この自主防災組織で行っている防火防災のための各種イベントについては、たしか6割の方が参加をしていない。もっと深刻な問題は、実際に消火訓練等を常にやっておかなければ本番のときに役に立たないわけですが、4割の組織がそういった訓練をしていないという現実がございます。ここら辺をどうするかというのは大きな話になるかと思えます。

以上です。

○ ●● 今の話は今後の非常に重要な論点ですね。

お願いします。

○ ●● 2つほどありますけれども、●●もおっしゃったし、●●もおっしゃったことは、やはり起きては困ることがあるので、事前にいろいろ準備しておくという点です。車も出さない方がいいとか、出したら大変困ることになるわけですが、車のことについて言えば避難場所が結構遠かったりするわけです。

高齢化の中で、車を使わなくて高齢の要援護の人を避難させるというのは非常に難しいわけです。火災の場合には津波よりまだ時間があるということになると、車を使うという誘惑に勝てる人がどのくらいいるのか。実際、目で見て大渋滞していて動けないということになれば別ですけれども、それまでの間はかなり使われるとか、そういうのが現実ではないかと思えます。

だからできるだけ広報してやらないようにすればいいんですけれども、車を使わなくても安全なところに行けるという、ハード面もある程度整備しない限り、なかなかソフトだけで対応するというのは難しいところもある。勿論できるところもあると思いますが。

だから現実を見なければいけないということと、コンビナートについて言えば、でも想定外が起こるかもしれないということがあるので、起きた場合のことも我々は考えていかなければいけないなと思えます。

以上です。

○ ●● わかりました。

それでは、今、各委員の皆さん方から指摘された点について、どういうふうに対応策をとるのか。今後の対応策の検討の中で十分それを加味して検討しておいていただきたいと思います。

最後に私の方から、●●から先ほどプレゼンがありましたけれども、リオの場合に情報をあそこで集めて、市民への発信のところでスマートフォンとか携帯でいろいろ警告を流していましたが、市民への情報発信というのは基本的には携帯電話のようなものに出すということですか。

- ●● 携帯電話とか SNS ですね。現状では、Twitter などのソーシャルネットワークが一番有効ではないかと思います。
- ●● そこと連動させてどんどん、一人ひとりの市民に行くような仕組みをつくったんですね。
- ●● そうです。
- ●● ありがとうございます。

それでは、一旦ここの区切りのところは以上にさせていただきます。

続いて「首都直下地震の避難者対策について」に移りたいと思います。初めに事務局から資料説明をお願いします。

資料説明

○藤山（事務局） 資料3を御用意ください。首都直下地震の避難者対策の課題ということで、何と言いましても膨大な数の避難者が出るのが想定されるので、この対応をどうしていったらいいのかということになるかと思います。

主な論点といたしまして、1つ目としまして、まず避難者数の数をどのように低減させていくのかということです。

2つ目といたしまして、避難所をどのように確保していくのか。これも絶対数が足りないという面がございます。

3点目といたしまして、避難所に対する必要物資の供給体制をどのように確立していくのか。

4点目といたしまして、広域避難の枠組みをどのように構築していくのかということの検討が必要ではないか。

5点目といたしまして、応急住宅をどのように確保していくのか。これも絶対数が不足すると思われます。

以下、2ページ目ですけれども、参考1は平成17年の中央防災会議の資料でございますが、避難者数として最大700万人くらいがまず初日には想定される。疎開者と書いてございますが、これは比率といたしまして阪神・淡路の比率をそのままかけ算でかけたもので

ございまして、精度の高いシミュレーションではございませんけれども、絶対数としてこのくらいのことを考えておかなければいけないのではないかと。

3 ページ、参考資料 2 でございますが、これは平成 20 年の中央防災会議の資料でございます。避難者の避難場所といたしまして、23 区のそれぞれの区内の人数ということで収容数を足し合わせていきますと、60 万人分ぐらい不足する。23 区全体でカバーし合うという形をとっても 49 万人、約 50 万人分不足する。

右下を見ていただきますと、区部では不足しますけれども、やはりある程度多摩、あるいは近隣 3 県も考えていかなければならないのではないかとという数字になっております。

4 ページ、応急住宅の需給関係ですけれども、これも 20 年の試算でございますが、1 都 3 県における応急住宅の需要が大体 162 万戸と想定される。応急仮設住宅の供給は半年で約 12 万戸、用地にいたしましても 20 万戸程度に限られるのではないかと。実際には民間の賃貸住宅等の空き家等の利用を考えますと、これは統計から引っ張ってきた数字で実現可能かどうかという問題は想定してございませんが、1 都 3 県で 92 万戸の利用ができる。あるいは周辺で 33 万戸の空き家、空き室が利用できれば一応いけるといって、数字上の話でございます。

5 ページ、これは応急危険度判定士の話ですけれども、避難所から自宅が大丈夫であれば戻られる方もおられると思いますが、全国から応急判定士が集まって判定するという形で、右側の方に緑、黄色、赤という判定をしているという作業が想定されています。

6 ページ、東日本大震災における物資調達・輸送の課題について示しております。説明は割愛させていただきます。

7 ページ、東日本大震災の場合の岩手、宮城、福島からの県外への避難数を示したものでございます。

8 ページ目は昨年 5 月時点ですけれども、公営住宅、民間住宅、仮設住宅等への状況を示した数字でございます。これらを基に御議論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。

それでは、続いて被災地の情報支援システムについて、●●から資料の説明をさせていただきます。

○●● 最後に付いている資料で「被災地情報支援システム『Sahana』の紹介」というものがあると思いますが、この Sahana というシステムはオープンソースと言いまして、どこかの企業が所有しているものではなく、誰でも自由に使えるソフトウェアです。

3 ページを先に見ていただきたいと思いますが、2005 年のスリランカの津波被害に際し I B M の研究員がこのシステムをつくり、I B M の商品にするのではなくて、N P O が管理するオープンソースという形にいたしました。

今回、東日本大震災が発生した際、米 I B M から Sahana の紹介を受けまして、日本 I B M 社と N P O とが協力して 2 つのことを実施しました。一つが日本語対応です。もう一つ

はアンドロイド端末で利用できる形に展開することです。結果的には、岩手県の陸前高田市の全部の避難所、山田町、大槌町など、124か所でこのシステムが実際に稼働いたしました。

米国IBMのデータセンターから国際回線を使って、東北の被災地の避難所の状況を確認するというクラウドサービスであります。

データの中身は、例えば被災者の情報、支援物資の状況、支援要求といったものがすべて網羅的に一覧できるような形になっています。これがない段階はどうしたかと言いますと、夕方に自衛隊の方が各避難所をトラックで回って、必要な支援情報を集め、また戻って配送するというのをやっていたのですが、Sahanaを稼働することによって、自衛隊の方が情報収集に回る必要がなくなりました。システムの利用にあたっては、まず自衛隊の方に操作を覚えていただき、その後、自衛隊の方から各避難所の代表の方へ操作を教えてくださいました。

4ページに避難所での活用イメージを示しておりますが、このシステムを使うことによって全避難所の集計をして、そして必要な物資をオーダーして翌日届けるという、いわゆるサプライチェーンを回していくことになります。首都直下地震発生時には、やはり非常に多くの避難所あるいは避難場所が出てくると思いますが、こういうところの情報が網羅的に一覧できるような仕組みを、平常時から構築していくことが必要ではないかと思えます。

最後のページは実際の画面ですが、避難所の基本情報を入力し、情報を更新して、物資、サービスの要請をすることができます。例えば、山形県では東北の各地から山形へ避難される方が、どこの市から来られて、最終的にどの自治体が費用を負担するかという情報も含めて、このシステムが使われていると聞いております。これが1つの御紹介であります。

また、経団連として様々な議論を重ねてきたなかで、避難者等に関連した課題を2点ほど申し上げさせていただきます。まず、1点目は、民間施設を一時滞在施設として利用する、これは当然協力しなければいけないわけではありますが、そのときに避難所ごとの被災者の名簿の公表と、個人情報保護の関係を明確にしていく必要があるということでございます。

2点目としては、備蓄物資に係る保管スペース等の問題がございます。例えば、不動産会社などからは、大規模ビルで保管スペースを増設するようなケースについては、容積率を緩和する法的措置も取られるべきという意見も出ております。そうした、企業の自発的な取組みを促すためのインセンティブを是非御検討いただきたいということが、経団連からのお願いでございます。

○ ●● 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ので、この関係で御意見をいただきたいと思えます。どうぞ。

審 議

○ ●● 教えていただきたいのですけれども、この避難者の数というのは、本当に家がやられて住めなくなった人が来るという前提なのか、それともライフラインが止まって水が出ない、トイレが使えないから来てしまった人なのか、この700万という数はどうなんですか。原則、家が残っている人は水が出なくても、トイレが使えなくても自分でちゃんと3日ぐらい備蓄して、避難所には来るなというのが大前提だと思います。それをちゃんと啓蒙や教育も含めて国民に認識されているのか、その辺いかがでしょうか。

○藤山（事務局） これについては、発災直後、御自宅を離れるという方々なので。

○ ●● 家が残っても来てしまう人がいるということですか。

○藤山（事務局） 今、御指摘の断水で家におれなくなった方も入っています。

○ ●● これは減らさないといけないですね。家が残っている人はちゃんと備蓄をして、来るなということを徹底してやらないと。とてもではないけれども、こんな数はさばけない。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● この専門調査会のとりまとめは私がやっていましたが、前提として、実はアンケート調査をやって、いろんな条件であなたはどこに避難するかというものをやった結果、私が行くところは避難所しかありませんと答えた方の割合をベースにして考えています。だから今、●●がおっしゃったように、家が壊れている以外にライフライン、あるいは超高層マンションなんかでエレベータが止まってしまって、1回降りると避難所に行くしかないということで行ってしまう方が含まれていますから、今後どれだけ減らせるかという課題はあると思います。

ただ、ライフラインが止まってしまって、食事その他が自給できないという状況になったときに、実際には避難所で寝泊まりしないけれども、配食をするというか、救援物資を配るときにはたくさん町の中から避難所へ集まってくる。

阪神大震災で4日目がピークで32万人と言っていますけれども、あれは人間の数を数えているのではなくて、その日の夕方に配った食事の数が32万食だったんです。2週間目ぐらいによろやく人間の管理に移って行って、寝泊りしている人が何人かと調べると、配食している数よりも、たしか5万人ぐらい少ない人が避難所で寝泊まりをしているというのが実態でした。この700万の数字をどういう位置づけていくか、おっしゃるとおりいろんなケースがありますので、そのルール化と言いましょか、見極めというのは非常に大事かなと思います。

ただ、物流といいましょか、必要最小限のものを被災者に配るといふことと、避難所にいる方に配るといふことはまったく別の問題である。つまり避難所に来ていない、自宅で避難生活をされている方にとっても、避難所に行っている方と同じように必要な食事があり、必要な生活物資があるわけですから、避難所自体を被災地の拠点として位置づける

のか。すなわち、そこが被災者に物資を配る拠点と位置づけて、そこに物を配るときには取りに来てくださいと。どうしても家で生活できない人が学校の体育館等に泊まる。しかし、物資の配給というのは避難所にいる方の数だけではないということが大前提にして対応しないと、かえってパニックが起きてしまうと思います。

○ ●● 今回の被災地でも、自宅避難で1階はやられているが、かろうじて2階で生活しながら、でも食べ物のときだけ避難所にもらいに行くというケースがあちこちありました。だから今の考え方はきちんと整理しないといけないですね。

●●、どうぞ。

○ ●● 避難場所と避難所の違いについて、依然として十分な理解が広まっていないのではないかと考えています。特に東日本大震災では避難所に逃げてしまって、そこは避難場所ではなかったもので、結局津波で浸水して多数の方が亡くなられた事例もありました。

あれは津波だったからですが、東京の大規模火災では避難場所に逃げますが、やはり避難所との違いがよくわかっていない人が多数いらっしゃると思っています。特に私の大学も避難場所に指定されていますが、そこで食べ物がもらえるとと思っている地域住民もかなり多数いらっしゃるのではないかと思いますので、避難場所と避難所の違いの啓発も引き続き、まだまだ必要ではないかと考えています。

○ ●● 釜石の鶴住居で、二次的な避難所だけれども、皆さん津波にやられたというのがあります。避難場所と避難所との違いというのは法的にもきちんと違いが明示されていますが、なかなか一般の市民の皆さん方にはきちんと伝わっていない。避難訓練とか、訓練の実施の仕方にも関係しているのかもしれないですね。

○ ●● 東北の事例では、避難訓練でお年寄りが遠くまで避難するのは嫌だから、近くの避難所にたまたま避難する訓練をしていたので、それが頭に残ってしまって、そちらの避難所に避難して結局亡くなっていたりします。やはり日ごろからの防災訓練ベースで、避難所と避難場所の違いをきちんと理解してもらおうという、平常時からの取組みが非常に重要だと思っています。

○ ●● ほかに御意見よろしいですか。●●、どうぞ。

○ ●● どの場合もそうですけれども、高齢者の方とか、自分の足で逃げられない人とか、情報が届かない聴覚障害者、目の見えない方とか、心に病のある方はなかなか避難する場所に行かれなくて、障害者の方も在宅、半壊の中におられる方も随分たくさんおられました。

そういう意味では、災害弱者の問題について、幾つか消防庁などでもいろんな工夫をしていらっしゃると思いますけれども、そのことは避難の場合の念頭の中に入れて、そして計画の中に織り込んでいただく。いわゆる災害弱者、子ども、小さい赤ちゃんを連れているお母さんも含めて、大勢のおられる避難所や避難場所になかなか行かれない方々が、今回もいろんな場所でおられました。

逃げていった先で、今回もそうですけれども、自治体がだめになってしまうということになると、自治体そのものが移転していますので、避難元、避難先、自治体、この三者がばらばらの状態になります。そのことによって情報がうまくいかなかったり、いろんな問題が起こったりしていますので、その三者の関係についてもどのようにしたらいいのかということ、事前に想定しておくことも必要なのではないかと思います。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● ただいまの件に関連して、今回、東日本大震災では、言わば避難者を管理するシステムということで総務省が始めて、避難先の自治体の役所に届けをして、どこの町民がどこに避難しているか、つまり避難元が一番わからなくなってしまったので、避難元に遠地へ避難した人の情報を受け渡す。そういうことが今回少し始まったと思います。

私は今回の震災の2週間後ぐらいから、遠地避難者の情報を管理するシステムをきちんとつくらなければいけない。特に今回は福島問題で全国に被災者が飛び散っていて、現在でもこの数字にあるように7万人の方が県外に避難をしています。一番問題なのは、情報がまず届かなくなってしまうということ。今の災害救助法あるいは災害対策基本法のシステムでいきますと、さまざまな被災者が支援を申請するのは基本的に避難元、元の自治体に申請をするというのが大原則なのですが、今は情報化社会ですから、避難先の自治体で避難元と同じように、すべての申請受付その他サービスができるようなネットワークをきちんとつくっていくことが何よりも大事なかなと思います。

それは、この論点の5番目にあります応急仮設住宅も全く同じ状況です。東日本で言いますと、見なし仮設ということで救助法の応急仮設住宅、プレ協がつくるもの以外に、民間の空き家、賃貸マンション等を使っていて、いわゆる応急仮設住宅が5万3,000戸ぐらいで、見なし仮設が同じ数5万3,000戸ぐらい現在運用されていると思いますが、外部から見ていると、この見なし仮設の人たち、マンションのどこかに引っ越してきた人は、被災者かどうかなんて全然見分けがつかないんです。そうしますと、いろんな意味で情報も疎くなり、さまざまな支援も薄くなっていくということで、被災者の間に格差が非常に出てくる。

もう一つ、何よりも見なし仮設が、今回東日本で言うと地域から被災者を引きはがす最大の要因になっています。仮設というのはその次の復興へ向けての足がかりの仮設だと思いますけれども、復興というのを地域まちづくりとして展開するためには、被災者の仮設の情報、どこに住んでいるかという情報というのは極めて重要になってきますし、また、復興に向けて被災者の方の合意をとりつける上でも、極めて重要な状況をつくり出します。

したがって、首都圏の場合には量が足りませんから、既存の空き家、空き室を積極的に使うということをしなければいけないのですけれども、復興の足がかりとして復興へつなげる仮設の在り方としては、どういう仮設、仮住まいの在り方がいいのかということ、きちんと考えないといけない。その仮設を迅速に早く供給するというところだけを考えてしま

うと、その次の復興へ向けての取組み、あるいは復興へ向けての個人への支援が非常にやりにくくなってしまふところがあると思います。

東京都は阪神大震災の後、復興マニュアルというものをつくって、事前に復興対策を検討している。その中で時限的市街地という提案をしているんです。これは首都圏の場合に一番仮設で問題になるのは土地ということで、火災で焼けてしまつて、恐らく復興が必要になるであろう密集市街地の焼け跡を言わば有効に使つて、そこに復興に必要なキーパーソンの方にはとどまってもらいながら復興に向けていく。したがつて、民間の土地等を一旦借り上げて、そこにむしろ積極的に仮設住宅、仮設店舗、仮設作業所をつくり、そこで生活の仮の立て起こしをしながら復興へ向かつていく。そういう発想での提案を組み込んでいるんです。これをもう少し現実性のあるものに組み上げていくことが、私は何よりも重要なことと思つています。

説明会をやろうにも、相手が散つてしまつていて説明会もできないということは、永遠に復興のまちづくりに手が届かないということになってしまふので、特に首都の場合には仮設住宅のつくり方というのが、復興にリンクした形で考えておくことが非常に重要ではないかと思つています。

○ ●● ありがとうございました。今のは避難されている方への情報を届けるやり方とか、避難者の把握ですね。ここはひと工夫要るような気がします。昨年、総務省で法律をおつくりになって、住民票を移された方にはそこにできるだけ情報を届けるようにしてありますが、どうしても日本の今のやり方だと避難者の方から届けていただかないと、なかなか把握できないような形になっていて、そこをいろんな形で工夫できないかと思つています。これも1つの大きな論点ですね。

○ ●● もう一点だけ付加すると、この非常災害時に個人情報保護をどこまで原則守るのか。個人情報であるがゆえに持っている情報が全く有効に使われない。例えば災害時要援護者の方の情報というのは、いっぱい福祉部局その他ありますけれども、なかなか有効に使われていない。

東日本で言うと、だれがどこの仮設に入ったかというのはわかっている。しかも今回は公平ということでかなり抽選を使つているんです。わかっているけれども、それは個人情報だから出せないということで、実際に仮設に入っている人は、隣はだれのだれさんか全くわからない状況ということで、自治会づくりから始まるみたいなことは非常にもどかしいといひましようか、無駄な時間を食つているところもありますので、個人情報保護法をこういう災害時にどういふふうに応用するかということも、重要な検討課題ではないかと思つています。

○ ●● 中野区の条例で、災害のときの個人情報の取扱いについて、たしか地域の自治会の方にお流しできるように、そこをいろいろ工夫されておられました。そんなのは参考になりますね。

●●、どうぞ。

○ ●● ●●おっしゃるとおりのことですがけれども、被害想定とか避難者の数にしても、避難行動と避難生活を切って考えているんです。その連続性が余りないんです。

避難で、例えば火災で今度のような広域火災を想定すると、特に高齢化で、私自身が高齢者になったせいもあるんですが、恐らく避難生活には耐えられないような状況になると思うんです。これは避難所のいろんな空間的な、あるいはさまざまなサービスを見てみると、とてもではないけれども、高齢者は耐えられないケースが多い。その家族も恐らく面倒を見るために、かなり広域に避難することが当然起きてくるわけです。そうすると今のようシステムではうまくいかない。

つまり避難行動でもうかなり広域に行ってしまうと、どんどん安全な方向に行ってしまう。どんどん広域に行ってしまうと、その人たちは避難者に余り入っていない。疎開者に入っているのかもしれないけれども、これは余り把握できないわけです。だから●●が言ったとおりのんですが、まさに避難してきた人を受け入れて、できるだけそこでケアをして、それで地元の自治体との連携をうまくとりながら戻してあげるといふ、そういうことをしないといけないわけです。

もう一つ、復旧・復興まで考えると、復旧・復興はきっかけです。だから、震災をきっかけにして元に戻らない、特に被災のひどかったところには全員が戻ることを考えないで、避難した先で定住することも当然考えながら、サービスを展開していかなければいけないと思うんです。そういう意味からすると、今のいろんな対策のネックは、各フェーズでぶつぶつ切っていくんだけど、それが実際は1人の人間としては連続している。そういう連続したものをやっていると、対策としてうまく回らないのではないかという気はいたします。

○ ●● わかりました。

どうぞ。

○横浜市 要援護者と個人情報の問題というのは、いろんな段階で課題があると思います。1つ私どもが苦勞しているところを紹介したいと思うんですが、要援護者、先ほどの資料2-2にも課題として挙がっていましたがけれども、要援護者の支援をするには事前にどこに、だれが、どういう方がいるかというのを把握しておかないといけないんです。これは行政だけでできませんので、例えば地域の自治会なんか把握をしておくとか、あるいは消防団が把握をしておくとか、ところが、今の個人情報保護法ではそれができないんです。情報提供ができない。人命に関わることでしたらできるわけで、それは災害が起きてからなんです。起きてから情報提供しても遅いわけです。それは事前にどこにどういう方がいるかという名簿を共有しないとイケない。ところが、それがなかなかできないので、例えば中野区とか渋谷区は条例をつくっています。

私どももその条例をこれからつくるところですがけれども、事前にそういう情報を出せるようにしたい。ただ、そういう自治体ごとにそれぞれが条例をつくってやるということだと、スムーズに進まないのではないかという気がしますので、その辺は国として今、何か

考えていらっしゃる事があれば、お聞きをしたいなと思いますし、何とか自治体のレベルを超えてそれがうまいことできないかなと思っています。

○ ●● これから条例をつくるのですか。

○横浜市 そうです。

○ ●● やり方は大体、中野と同じようなものですか。

○横浜市 渋谷、中野を参考にしながら考えています。

○ ●● わかりました。

事務局の方では何かありますか。

○原田政策統括官 災害時要援護者名簿だとか、災害が起こった後の被災者台帳に絡んで、個人情報保護の問題があることはいろんなところで聞くんですけども、もともと公共団体に関わる個人情報保護については条例の世界に任されているので、我々はどういう条例をつくるか、あるいはその条例をどういうふうに解釈、運用するのかという問題だと基本的には思っています。

現にいろいろ工夫しながらこの問題をクリアーしている公共団体もあるので、基本的には条例の制定あるいは解釈、運用の問題だと思っていますが、一方でいろんなところで何とかしてほしいという話も聞かないわけではないので、これは被災者台帳とか災害時要援護者名簿の制度化、災害対策法制の中での制度化を一方で考えているので、その中で条例の問題にどこまで立ち入れるか難しい問題ですけども、場合によっては立法的な解決を図るというやり方もあると思って、これから検討したいと思っています。

○ ●● これは要検討ですね。

●●、どうぞ。

○ ●● 論点のところでは応急危険度判定があつて、被災度区分判定が抜けていると思います。全壊か、半壊かで補助金の額がかなり違うというのがあつて、過去の震災で問題だったと思うのは、全壊には取り壊しにも補助金がついたので、そうすると判定に微妙なものはみんな全壊になり、どんどん取り壊してしまふ。東京の場合には圧倒的に数もスペースも足りないので、なるべく取り壊さないで使い続けるというインセンティブが必要だと思います。

あと応急危険度判定などではできる人の数が足りないというのがすごく問題になると思います。地元の建築士なども動員して、地域のことは地域で活用するとか、その辺のあれがないと物すごい時間がかかることになってしまうと思います。

○ ●● ありがとうございます。

それでは、ここの部分はここまでにしておきまして、また最後に何かございましたらおっしゃっていただければと思います。

続いて「首都中枢機能確保対策について」に移りたいと思います。初めに事務局から説明をお願いします。

資料説明

○藤山（事務局） まず初めに資料4をごらんください。前回、各省庁の業務継続計画を有識者からヒアリングしていただきまして、大臣からもお話がありましたように非常に不十分であるという御指摘を受けて、首都直下地震対策局長級会議ということで、その場で申し合わせといたしまして、三か月に一度申し合わせで見直しを図っていこうということをしてはいますが、その指摘を受けまして、今年度中をめどにできることからやっていくという形で、各省庁に申し合わせをして整理したものが資料4でございます。

それと同じような問題整理ということで、非公開資料1-2をお手元に御用意ください。各省庁の局長級からなる首都直下地震局長級会議から当ワーキンググループに対しまして、首都直下地震に際しての業務継続のための取り組むべき項目について整理をいたしましたので、ここに報告をさせていただくという形で文章にしてとりまとめたものが、この非公開資料1-2でございます。

本日はこの報告につきまして、もう一つの非公開資料1-1、パワーポイントに要点をまとめておりますので、これを使いまして御説明をさせていただきたいと思っております。

1枚めくっていただきまして、まず政府全体、社会全体としての業務継続体制の構築ということですが、各省庁の業務継続計画を見ますと、優先的に取り組むべき業務が必ずしも明確になっていない。各省庁の判断でばらつきがある。その問題はどのようところにあるのかというと、政府全体としての取組方針というものが明確になっていないのではないかと考えました。

非公開資料1-2の一番最後のページを見ていただきたいと思っております。参考として案を掲げさせていただきましたが、政府業務継続方針ということで、政府として維持すべき必須な機能として、例えば内閣機能の維持、被災地への対応、国民生活基盤の維持、経済・金融の安定、防衛機能・治安の維持、外交機能の維持を大きな柱として、必要な必須機能を方針としてまとめるべきではないかという話でございます。

またパワーポイントの方に戻っていただきまして、こういう形で政府全体としての方針を定めて、それで実態的なオペレーショナルレベルでは、それに基づきまして各省庁が業務継続計画をつくる。一番下に国から事業者までの取組みと書いてございますけれども、指定公共機関あるいは民間企業の場合でも40%が今BCPの策定状況になっておりますが、それも個別ばらばらといたしますか、全体として機能するのかわかるといったら、そういう形にはなっていないということもございまして、それぞれの業界あるいは分野ごとに系統立てて機能できるような業務継続計画の形に階層化して、連携をとっていく必要があるのではないかとこの提案でございます。

2. 国家としての情報発信体制の確保ということで、右側に対被災地、対国民、対市場、対海外と書いてございますけれども、情報発信の仕方によって、首都直下の被災の状況の伝わり方で非常に大きな影響を及ぼすということで、事前に情報発信の内容について準備

といいますか、整理をしておく必要があるのではないかと。また、マスコミ等の協力と書いてございますが、混乱の鎮静化や風評被害の防止などの観点から、NHKあるいは民法各社を通じまして、それらの防止のための事前準備も必要なのではないかとこの話でございます。

3. 業務継続のための必要資源の確保ということでございますが、各省庁のBCPはまだ不十分。そのネックとなっておりますのが要員の確保。それと、これは住居も含めまして、部局間の協力というもの。庁舎の確保も耐震性が低いもの、あるいは非常用の電源の問題、合同庁舎単位での検討が必要だという指摘をいただいております。当然のことではあります、情報システム機能確保もしっかりやっていかなければならない。

4. 政府全体としてのバックアップ機能の確保方針ということで、官邸が使用できない場合ということで、東京圏内のバックアップ方針といたしましては内閣府、防衛省、立川の広域防災基地という設定がされておるわけですが、先般のヒアリングの状況を見ますと、各省庁は代替地点として立川に官邸機能が移った場合に、それに対応できる状況にはなっていない。すべてではございませんが、部分的にはなっていないという問題があるので、そういう想定に立って準備をしておく必要があるのではないかと。

また、東京圏外でのバックアップ機能の確保ですけれども、現在は想定されておられません。各地方で大規模災害が起きたときの現地対策本部を設置する予定箇所、あるいは各省庁の地方支分部局が集積する都市といたしまして、ここに掲げている都市などがあるわけですが、それらを代替拠点としてまず用意をしておいて、被災の状況に応じて代替拠点とすべきところを決定するなどの対策の準備が必要なのではないかとこの話でございます。

5. PDCAサイクルの確立。これは今まだ各省庁の業務継続計画は全く不十分な状態ですので、改善を加えていくために有識者からの御意見をいただきながら常に改善をしていくシステムが必要であろう。

全体のその他でございますけれども、これはライフラインの関係といたしまして、首都中枢機能が非常に厳しい状態になったとき、そもそもライフラインの復旧の優先順位の明確化がまず要るのではないかと。もう一つ、発災時にライフラインの例えば燃料の確保、あるいは通行車両の確保、通信の確保等について、あらかじめ具体化しておく必要があるのではないかとこのように提案させていただいております。

この局長級会議の座長を務めました内閣府審議官から、一言説明を加えさせていただきます。

○ ●●● それでは、内閣府審議官、お願いします。

○松山内閣府審議官 内閣府審議官の松山でございます。先生方にはいろいろ御指導をいただいております。ありがとうございます。

私から2点だけ申し上げたいと思います。今、参事官の説明にございました2ページ目の絵がございまして、そのピラミッド、各省庁にはこの中ほどの業務継続計画の部分はどういうふうに取り組んでいくか、つくっていくかということについて議論してもらって

るわけですが、その中でも政府業務継続方針という政府全体としての優先順位、こういうことを各府省共通して重視していくべきであるという全体方針を示していただくことは、不可欠だなという感じを強く持ちました。

その意味で当ワーキンググループにおかれまして、この政府業務継続方針につきましてこれから方針を決めていただくという方向で、検討をお願いしたいと感じております。

もう一つは、各省庁の業務継続計画でございますけれども、参事官からも申し上げましたように、●●、●●始め、有識者の方にヒアリングを各省庁していただきました。不十分な点がやはり多々ございます。取組みが緒に就いたばかりということでございまして、これからいろいろまたこの有識者の皆様に御指導をいただきながら取り組んでいく必要がございますが、その中でもとりわけ先ほどの要員確保のための宿舎でありますとか、情報発信のための体制でありますとか、バックアップの方に移行した場合の庁舎、宿舎の問題ですとか、そういう個々の役所で取り組むにはやや限界のある部分がございますので、そういう各省庁共通の課題について、内閣府としても必要な調整等々を行ってまいりたいと感じております。

私からは以上でございます。

○ ●● ありがとうございます。それでは、意見交換をしたいと思います。

審 議

○ ●● 私の方から口火ですが、1つは今、事務方から説明があった、審議官もお触れになった非公開資料1-1の絵ですが、大きな1番が政府全体として、あるいは社会全体としての業務継続体制。大きな2番は政府ではなくて国家としての情報発信体制。ページめくって4番目は政府となって、政府と国家というふうに言葉があるんですが、恐らく、ここで考えるのは国家が継続していくために何をするかで、どうしても国会のことについては政府として触れづらいということで、1番が政府や各省庁の業務をどう継続するか。だけれども、2番は国家として情報発信体制をどうしていくか。4番はバックアップ機能ということになるのでどうしても政府として立川をどうするか、そういう話になると思うんです。

ですから、十分事情は理解いたしますが、1番の特に業務継続体制が国家として、きちんとするというのを、国会の事務局とよく話をされて、同じレベルで国家として業務継続体制がきちんとつながっていくという問題意識を、共有しておかないといけないのではないかと思います。

もう一つは、宿舎の問題とかいろいろありますので、そういった内閣府で解決すべきところをバックアップしていきたいと思います。

あと、いずれにしても訓練をやらないとだめなので、とにかく非常招集をやってみるといふ辺りも内閣府が声をかけないといけないと思うので、とにかく訓練をしっかりと日ごろからやっておくという点についても、またリーダーシップをきちんと発揮していただければと思います。

ほかに委員の方から御意見ををお願いします。●●、どうぞ。

○ ●● 前回の資料で非常に印象に残っていたんですが、中央省庁の建物内の什器の固定率が非常に低かったように思いました。今回の資料だとそれについては項目出しが薄まっていますが、室内の安全性については基本中の基本で、業務に従事してくださる方がけがのない状態でスタートラインにつくというのは本当に重要なので、ここ1～2年でも庁舎の中の背の高い什器の固定率を100%にするぐらいのスピード感で、最初に取り組む必要があるのではないかと考えています。ですので、早急に点検していただいて、固定していないものは固定するというのを1年ぐらいでやっていただいた方がいいのではないかと考えています。

以上です。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 私自身、霞が関によく伺っていますが、霞が関では紙媒体での業務が多過ぎて、バックアップ体制がとれるのか非常に疑問に思うことがあります。データをデジタル化し、どこからでも仕事ができるような環境も必要でしょうから、紙をどうやって減らしていくのか、そしてデジタル化していくかを、是非ご検討いただければなと思います。

○ ●● 業務全体の見直しに通じますね。わかりました。

●●、どうぞ。

○ ●● 関連して、デジタル化するときにはフォーマットが各省庁ばらばらだとつながらないんです。だから被災時には共通の土俵でフォーマットがすぐに取りれるようにしないと全くつながりません。あるいはラインが違うのでつながりませんでしたということになってしまいます。

あと、この中で自治体が見えないんですけれども、自治体の連携もどうやってつながっていくのか見えた方がいいかなと思います。

ついでに、天井は大丈夫ですか。什器だけではなくて、今回は天井も大きな問題でしたので、是非見直していただきたいと思います。

○ ●● わかりました。

●●、お願いします。

○ ●● まとめのパワーポイントの4ページ目、バックアップという議論は我々もしてきたんですけれども、イメージがなかなか伝わらないところがあります。

本来、業務継続計画というのは、国の場合には日常業務をいかに確保するかということが最大の課題です。言わずもがなですけれども、先ほどの非公開資料1-2の7ページ目の政府業務継続方針の中で、先ほど●●がおっしゃいました国家としての立法機能の継続

というのが入ると7項目になりますが、2番目の被災地への対応のみがいわゆる災害対応で、そのほかはいかに被災した状況の中で平時の国家としての業務を継続するかという課題です。片やバックアップの議論をするときに何を移動させて、つまり、被災地から離してバックアップするのかというのが混同しているんです。

先ほどのパワーポイントの4ページを見ますと、移動する拠点というのが3つ出てきていると思いますが、一番上に緊急災害対策本部が代替拠点もという話を書いてありますし、2行目の左側は現地災害対策本部というものがあるんです。これは現地災害対策本部というのは被災地にあるのが現地災害対策本部です。その右側に業務継続をする代替拠点というものがあります。これが先ほどの政府業務継続方針の項目で言うと、被災地対応というのが左の現地災害対策本部で、右側が内閣機能の維持から始まって平時のというよりも、通常の政府業務をいかに継続するかということです。

私はバックアップで被災地外に移すことによって、より効果的に展開できるとすれば、右側の平時の業務を被災地から離れて着々と業務継続する。47都道府県のうち本当の被災地対応が必要なのが、先ほどの東京湾北部地震で言えば1都3県、残りの43都県に対して国としてきちんと対応をすることが何よりも大事な国の課題だと思いますので、それをむしろ域外に展開するというのが重要で、現地対策本部というのは被災地で被災した自治体と連携して、どういうふうに被災者対応をし、復旧・復興へ向けていくか。これは現地を離れることは、私はあり得ないと思っています。

したがいまして、問題は緊急災害対策本部が両にらみで仕事をしなければいけない。言わばこれが災害対応の内閣の機能だと思うんですけども、これがどこに行くかというのが最大の課題で、日常の業務も監督しながら災害対応も監督しなければいけない。緊急災害対策本部という看板だけ出すと災害対応という本部ですけども、そこにいるメンバーというのは実際には平常業務をすべて決めていかなければいけない人たちですから、この平常業務と災害対応業務を空間的に切り分けたときに、緊急災害対策本部をどこに持っていくかというのが一番大きな課題だと考えています。

そういうふうに考えると、この下の3つの絵というのは、まだまだ検討が不十分で、平常的な業務をどこへ展開するかということと、現地災害対策本部は被災地の中で、有明の広域基幹的防災拠点が全然書かれていないんですけども、あれをどういうふうに活用しながら被災自治体と連携して災害対応しつつ、重要事項が決定できるような機能をどこで維持するのか。その空間的なイメージも含めた機能の分担を、もう少し詰めて考える必要があるかなと思います。

○末松副大臣 有明の防災センターは現地対策本部ですけども、●●にお聞きしたいんですが、例えば緊急災害対策本部というのも現地対策本部というのも、基本的には同じようなことを実際にはやるのではないかと思うんです。それを両者に分けてやると非常に効率性が悪いというか、単に現地は現地ということで別途東京以外だったらありますが、東京においてそれを分けることのメリットというのは少ないのではないか。逆に弊害が多い

のではないか。いろんな資材とか人材を分けていくことの不効率性というか非効率性を考えると、例えば合同対策本部みたいな形にして1か所にやった方が、より集中的にいいのではないかと思うんですけども、その辺はいかがですか。

○ ●● 国がやるべき業務と被災した地方自治体がやるべき業務と、その役割分担、仕分けをどういうふうに考えるかということだと思えます。有明の基幹的広域防災拠点というのは調整をして協議をする場となっていて、それぞれの自治体は都庁であり、神奈川県庁に対策本部があって、各自治体に対策本部があって、実際の現場対応はしているわけです。そうすると、すべての有明から発してというよりも、それぞれ自治体の本部で対応していることをまさに情報共有化して限られた資源、限られたさまざまな情報等を共有化しながら、いかに効率的に展開するか。基本的に災害対策基本法は独自でやれというのが原則で、足らなくなったら上へ応援を要請するということですけども、その応援要請も含めて、国が首都圏全体としてのどういうコーディネーションをしていくか。その現場が現地対策本部だと思えます。

緊急災害対策本部というのは、必要があれば各県の本部長なり本部長代理を呼ぶことはあるにしても、内閣府を中心として、総理大臣を中心として、国としてさまざまな決定事項をつかさどるところが緊急災害対策本部だと思いますので、一緒にやればうまくいくということでも私はないと思っています。だからより現場に近いところで災害対応の資源の配分も含めたコーディネーションをしていくという意味では、緊急災害対策本部と現地災害対策本部は、勿論連絡は密になっていなければいけませんけれども、場としては2つあった方がいいと思っています。

○ ●● 現地対策本部は勿論東京都の方もおつくりになる。これは災害対策基本法上もそう分かれているんですけども、国の緊急対策本部が一番上にあるんですけど、それと国の現地対策本部のところもきちんと切り分けた方がいいと。

○ ●● そうですね。阪神大震災以降、国のさまざまな判断というのは被災地で、現場で判断すべきであるということで現地対策本部制をとって、有珠山のときにある意味でうまく行って、それ以降、国が現地災害対策本部を設置してコーディネーションしていくというのがルール化されたと思うんですけども、これは首都圏であっても同じではないかと思えます。

多分、業務の内容のきめの細かさといいたいまいしょうか、その違いというのは出てくると思えますので、初動のときというのは現地対策本部よりも、緊急災害対策本部の方が重要になるかもしれませんが、人と物が動き出すと、それを全部緊急災害対策本部でやるのではなく、現地災害対策本部で人と物を動かしていく、情報も動かしていくことが重要になってくるのではないかと。

国の現地対策本部というのは、実は各自治体の代表が集まってきて、コーディネートする場ということで作られています。

○ ●● それは東京都知事を本部長とする東京都の災害対策本部と、きちんと密になるという意味ですか。

○ ●● そうですね。だから有明をつくったときのイメージというのは、有明と霞が関が緊密につながっていると同時に、有明と新宿、有明と横浜、有明と千葉というのが連携して、各自治体での対応も入ってくるし、国の対応も入ってきて、そこでコーディネーションをしていこうという発想だったと思うんです。それを霞が関につくるのではなくて、有明につくるということで、有明ともう一つ扇島と2つで首都圏の基幹的防災拠点にしたんですが、扇島の方は物流拠点ということで物を動かす配分するといえますか、コーディネーションをする場で、有明の方はむしろ物よりも情報をコーディネーションして、決定していく場というふうに確か役割を分けていたと思うんです。

○ ●● 関連して、国の緊対本部と現対本部の切り分けですけれども、うまく切り分けないと心配されているとおり、非常に混乱するわけです。どうやって基本的に分けるかという、その考え方を整理してオペレーションをちゃんとやっておかなければいけないんですが、私は目標設定とか資源配分というのが緊対本部の一番大きな役割だと思うんです。

オペレーションは現地の事情をいろいろ踏まえて調整をしている。そこで資源が足りなければ緊対本部に要請をしていく。どこまで資源配分ができるのか。例えば自衛隊10万と言うんだけど、10万では足りないときにどこまで配分するか。これは緊対本部でやらなければいけない。さまざまな重要な決定、基本的な方針は緊対本部でやらなければいけない。でも、そこがオペレーションも一緒にやると大変混乱するし、オペレーションと基本方針と一緒にぐちゃぐちゃにすると大変困ったことがたくさん起きるわけです。どうしてもオペレーションに引っ張られるわけです。だからそれは分けなければいけないということです。

その分け方がうまくいなくて、緊対本部の例えば本部長が直接いろんな細かいことまで、オペレーションまで言い出すと、恐らく基本方針のところはうまくいかない。そういう問題なので、それは具体的にどこで切り分けていくのか検討する。そういう負荷の分散という観点で1つあるんです。分散させるときにどこで切り分けるか。オペレーションと基本方針あるいは資源配分みたいなどころというふうに分けた方がいいのではないかと思います。

○末松副大臣 今、●●がおっしゃられたのは、例えば具体例ですけれども、43都道府県からいろんな支援が来た場合、例えばカウンターパート方式で、この地域には何々県が入ってくれというのをやります。そういう割り当てはどちらでやるんですか。

○ ●● そういうものはどちらかと言うとオペレーションに入るわけですが、オペレーションは事前の計画なしにはうまくいかないわけです。だからそういうどこにどういふふうなカウンターパートを設置するかというのは、これはある程度被害想定もできているわけですから、それに沿ってできているところもあります。消防のように、ここの部隊はここにいふふうに、だからそういう計画なしにやろうとすると、非常に無理が生じ

る。でもオペレーションを緊対本部でやるというのは非常に難しい面があるので、それはやめた方がいい。でも、そのためにはオペレーションがちゃんとできるような素地がないと、基本方針だけ決めると言うてもうまくいかないわけです。だからオペレーションがちゃんとできるような体制をつくった上で、その役割を切り分けることが必要だと思います。

○末松副大臣 事前に全部決めておくという。

○ ●● ある程度決めておいて、そのパターンも含めて決めておいて、それでありながら調整をしていく。実際に起こった被害は違うので、それは現地の本部で調整する。それは被災地の状況をよく知っているところが調整しないといけない。それは非常に広域で起こった場合に、それ全部を緊対本部でやろうと思ったらパンクをするし、できないことをやるはめに陥る。

○ ●● 応援を迎え入れるというのもありますし、先ほど来の避難者をどこへ一時的に退避するかということについてもオペレーションだと思うんですけども、そうしたさまざまなオペレーションというのが、やはり現地対策本部でやるべき課題となろうかと思えます。

○ ●● ●●、お願いします。

○ ●● 先ほどの経団連の●●がおっしゃった紙を少なくしようというお話は、私も大賛成でございますが、その紙を使う通信の中で1つFAXだけは残しておいた方がいいのではないかと、重視した方がいいと思っております。

というのは、こういう書類の欄外にぱっと手書きで緊急時に書いて、ぱっと送って、それを取った人がすぐ持っていけるというような、このFAXのよさというのは画面の前に立って、キーをたたくなど何か操作をしなければいけないというのとはまた違うよさがあると思いますので、よくコンピュータの方で充実をさせていこうというときに、ついFAXが昔の時代のものというイメージを持つ場合があるので、それを申し上げておきたいというのが1つです。

もう一つ、今の震ヶ関の行政機関のバックアップ機能については、これがないといざというとき中心が倒壊してしまったときにどうにもならないということで、必要だと思うんですけども、ただ、住民の立場から考えたときに指揮官がそのときだれなのか迷わない、だれの言うことを聞いたらいいいのかということを経民が迷ってしまうような体制だけは避けた方がいいと思っております。

指揮官が緊急時に海外に行かれていますとか、急病で動けなくなることはあるかと思うんですが、それでもあくまで指揮官はこの人という、ある一人の人を決めておいて、その人がどうしようもないときに、動けないときにどうするかということ、そういう意味の人材のバックアップというのは必要だと思います。しかし、常に同時に複数存在する状態、指揮官が2人、3人常時存在しているというのはどうかと懸念しております。

先ほど●●がおっしゃった訓練を常にする。お忙しいと思いますが、訓練していただいて、それでどうしても足りない部分について補充しておくことが必要なのではない

か。まして、これから仕組みが充実して、リアルタイムでいろんな情報をもっと速やかに入るということになった場合に、こちらの指揮官の言うことと、自分たちの身近なところにいる指揮官の言うこととずれがある、どちらを聞いたらいいいんだろうということになったとき、混乱が起きるのではないかと思います。

基本的な初期対応が、例えば政府の連絡を待っていたら間に合わないような状況では、身近なところにいる身近な組織の長の指示が有効かと思うんですけども、あくまで国が決めて指示を出していくということを基本に、そのほかの人材を考えられたらどうかと私は思います。

○東京都 ちょっとお話させていただきますが、バックアップの関係ですけれども、これは出ます被害想定規模ですとか、バックアップの後の首都機能の復旧・復興をどうするかという視点でも、御検討いただいた方がありがたいと思っております。特に被害想定は私ども先に出させていただきましたが、東京湾北部の地震についても、多摩直下地震についても、絶対値の規模としては看過できないような被害になりますけれども、さりとて、それによって首都の機能というのは完全に麻痺してしまうのかというところまでは、そこまでは至らないのではないかとというのが正直な感想です。

それから、当然この東京を始め、首都圏の中にこれだけ人や物が集積している中で、バックアップの後になるべく早く、迅速にそれを回復させて、首都機能を戻すということも当然お考えになっていただく必要があると思っておりますが、その際には現場の復旧・復興も考えながら首都機能の回復ということも考えていきますと、ここの図で出ておりますとおり、立川というのは勿論ありがたいですし、東京圏外ということで大阪、名古屋、仙台、札幌は否定するものではないんですけども、これは一足飛びし過ぎるのではないかと。やはりより近いところ、首都圏の直下、被害想定を言いましたけれども、同時多発が仮になれば、もう少し候補地といったものも近いところでお考えいただくことも必要ではないかということだけ、意見として申し上げておきます。

○ ●●● 今の点は、秋にまた被害想定がもう一回出たところできちんと議論したいと思っております。

○ ●●● 非公開資料1-1の3ページ目で情報発信体制ということですが、これは発信体制だけではなくて収集発信体制だと思います。

今までの議論を聞いていますと、情報をどう把握して、どう出していくかが一番重要である。これまでの議論でいきますと、そういう情報がある、それを出すという情報インフラがあるという前提での議論になっているような気がしますが、本当に首都直下地震が来れば、多分コンビナート地帯の工場は自動停止します。発電所も止まります。そうすると情報インフラのもとである電力もない可能性も強いと思っております。

それから、去年の地震のときでも、この東京ですら携帯電話もつながらない。被災地の方々は多分、携帯の通信局が流されてしまっているから携帯なんか全くない状況になる。

ということは、この情報インフラをどう確保するかということが、多分これから重要になると思います。

そのときに、どことどの手段を使って構築しておくのがいいのかということも考えていただくと、いろいろ情報の集め方、出し方というのはもう少し整理がいくのではないかと考えておりますので、お考えいただければと思います。

○ ●● 一言だけ言い忘れましたが、バックアップで拠点を動かすということは、机だけが行くのではなくて、職員が一緒に行く。職員が生活をしながら仕事をするということですので、軍で言えばまさにロジスティクスとして何人の兵隊をどこへ動かしてオペレーションするか。そのバックアップというのは先端だけではなくて人を動かすということで、その生活基盤をきちんと考えないと、多分バックアップしてもうまくオペレーションできないので、このロジスティクスということをきちんと組み込んでおかないと、机上の空論になってしまうかなと思います。

○原田政策統括官 今後の議論で御参考までに、説明を省略してしまいましたが、非公開資料1-2の4ページの下を見ていただくと、これは●●の御心配はほとんどクリアしていると思うんですが、(4)①の最後のパラグラフ「代替拠点先における業務は、政府業務継続方針に則り、国家として必須な業務にできる限り限定することとし、移動する職員も極力限定し、受け皿となる代替拠点もできる限り小規模なものとするべきである」。恐らく●●の御心配は、ほとんどここら辺でカバーできているのではないかと思います。

もう一つ、東京都に誤解のないように申し上げておきますけれども、これは首都機能の移転ではありませんので、帰ってくるとか帰ってこないという話はないので、首都は東京ですから、たまたま東京で機能が継続できないときに、どうやってどこかでバックアップするかという話なので、首都が帰ってくるとか帰ってこないという議論ではないです。

○東京都 勿論それはわかっていますけれども、要は迅速に回復するためには近い方がいいでしょうということです。

○ ●● ●●、どうぞ。

○ ●● 首都直下地震の中でも、場合によっては緊急災害対策本部や現地対策本部が設置されない場合もあるのではないかと個人的には思っています。というのも、内閣府の首都直下地震被害想定では18パターンの震源モデルをつくってやっていますが、その中には震源が都心部から遠いものもあり、活断層型地震の場合でも立川断層以外の断層ではかなりローカルな地震なので、そういうものは緊急災害対策本部までをつくる必要があるのかどうか、常々疑問に思っていました。

ということで、これは地震が起こってみないとマグニチュードとかいろいろ変わりますからわかりませんが、少なくとも今、出している18パターンに対して、これは緊急災害対策本部がつくられるとか、現地災害対策本部が要るとか要らないとかどことか、そういうものも含めて計画しておく必要があると思います。それを外部に公表するかは別ですけれ

ども、内部的には一応この規模だったら緊急災害対策本部はつくるものなんだなという共通認識というのは、必要ではないかと思っています。

以上です。

○ ●●● それでは、秋に被害想定が相模トラフ含めて出てきますが、ここで一番議論が必要なのは、緊急災害対策本部をつくらざるを得ない大変大きな災害に対して本当に首都機能がきちんと、国家として維持できるのか。そこを一番優先度高く検討するのが大事だと思いますので、今、幾つかありました議論につきましては、これからも引き続き、特に秋以降、具体的にさまざまな対策を検討していくこととしたいと思います。

最後に、今日は時間が大変窮屈だったので説明は簡単にしてほしいんですが、最後の議題ですけれども、当面実施すべき対策について、まず説明してください。

資料説明

○藤山（事務局） 非公開資料2をごらんください。

このワーキンググループで首都直下地震対策としての当面実施すべき対策について、6月にまとめていただきたいということで、今日は骨子について提示させていただいております。

対策につきましては今でも大綱あるいは活動要領等でやっておるわけですが、今日の御議論にあるように、3.11を受けまして不十分な部分があるという認識でございます。その辺のところを1ページ目に書かせていただいております。

2ページ目で、当面実施すべき対策として不十分なところを中心にとりまとめたいただきたいということで、今日は時間がないのでお題目、大きなところだけ御説明させていただければ、当面実施すべき対策として「政府の業務継続の在り方」、3ページ目に「膨大な避難者への対策」、4ページ目に「膨大な数の帰宅困難者等への対策」、5ページ目に「被害想定を踏まえた首都直下地震の対策の検討」「対策推進のための仕組み・体制の整備」。

6ページ目には夏以降の議論になりますけれども、引き続き検討すべき必要な事項として課題をいっぱい抱えておりますので、それらについて論点整理の中からここに書き出しております。「甚大な火災被害への対策」「膨大な被害に対応した災害応急体制の充実・強化」、7ページ目にいきまして治安の悪化、物資の安定供給を含めました「社会の安定化のための対策」「予防対策の重点的な実施」「首都の経済機能を支える企業防災力の向上」、8ページ目に「復旧・復興対策の在り方」「地域防災力、防災意識の向上」「相模トラフ沿いのマグニチュード8クラスの地震に対する津波対策」、9ページ目に「研究開発の推進」等々の項目を挙げさせていただいております。

事務局の方で今日この骨子を挙げさせていただいておりますけれども、引き続き原案の文章も至急用意いたしまして、また委員の皆様にはメール等で送らせていただきたいと思いますので、次回までにまた御意見をいただければと思っております。

以上です。

○ ●● 今、取り急ぎ骨子を御説明いたしました。特に柱立てがこういった形でいいのか、漏れている事項がないのか、事務局の方では早急に文章をつくってまた先生方にお配りするということがありますけれども、その文章の中身とこういうことについてよく見ておいていただいて、次回議論してまとめたいと思っております。

審 議

○ ●● 1つだけ、前回も言ったんですけれども、帰宅困難者も避難者も重要ですが、なぜ多数傷病者が抜けているのか。少なくとも21万の負傷者が出て、そのうち4万は重傷者、1万の死者。これは資料1-1で救急医療活動を見ると非常にお寒いことしか出ていませんので、これは重傷者をあきらめろというメッセージですね。実際に新宿でお医者さんたちと話していますが、地域だけではどうしようもない。例えばピストン輸送するとか、重傷者が出たときにどうするのかというのが抜けている。少なくとも万単位で出る重傷者がすごく気になるんです。次の段階で入るのか。少なくとも今のままでは、これはあきらめろというメッセージにしか私には見えないんですけれども、その辺は是非考えていただきたいと思います。

○ ●● 負傷者についてどうするか。

○原田政策統括官 御指摘はそのとおりですけれども、今回の6月末にとりまとめる対策で何をとりまとめるかという観点で言うと、今まで全体が不十分と言えれば不十分ですが、特に不十分だという意味で首都機能継続対策だとか、避難者対応などやっているわけです。

もう一つ、医療について言うと、もう少し別の意味での根本的な問題があって、我々は今まで活動要領で取り上げているのは、医療体制全般というよりも広域医療搬送のことを中心にやっているんです。広域医療搬送というのは被災地内で対応できないから被災地外に運ぶ。これは阪神・淡路大震災を受けて、まさにそういうシステムをつくるのが大切だということで、そのシステムを整えて、それを中心に医療活動については応急活動要領として位置づけているんです。

ただ、今回の東日本大震災について言うと広域医療搬送だけではなくて、被災地内の医療体制をどう確保しなければいけないかという問題は、もう少し広い問題としてあることは事実です。ただ、今の段階でこの問題について具体的に言及できるような状況にないので、これは検討事項のところにきちんと書いてあると思っておりますが、今後の検討事項として7月以降にももう少し詳細を明らかにしたいということで、視点として持っていないわけではない。この問題は非常に大切だと思っておりますが、6月末にまとめるテーマとして

突っ込んだ言及ができないから、あえて落としているということです。落としているのか、具体的に言及していないということです。

○ ●●● ちなみに7月以降のところは6ページですか。

○原田政策統括官 これはさらっと書き過ぎていますが、6ページに医療体制とか書いてあります。これは多少補足する必要があるのかもしれませんが、今やっている広域医療搬送だけではまったく不十分だ。被災地内での医療体制、医療従事者の不足の問題も含めてどうするかという問題を含んで検討しないとできないかなと思っていて、これは厚生労働省や、東日本大震災を教訓として健康支援連絡協議会がありますけれども、これは医師会の人とか看護師会の人とか入っていますが、そういった協議会の人とも協議をしながら、具体的な中身をこれから詰めていきたい。そういう状況にあるので、あえてさらっとしかこのペーパーでは触れていないということです。

○ ●●● この一番上の当面実施すべき対策についてというのは、6月時点でまとめるものは当面実施すべき対策、来年3月にまとめるのは当面というのは取れた全体ですね。そのときには今の御指摘が入るとというのが事務局の考え方ですね。

○原田政策統括官 医療関係は相当今までの考え方を抜本的に改めないと、ひょっとしてだめかもしれませんね。

○ ●●● もし御意見があればまた次回までに、今の点について出してください。
ほかにいかがですか。

○ ●●● 1点だけ。書き出しの2行目のところに「予防から応急、復旧・復興まで」という今の大概の仕組みですけれども、首都直下地震というのがいつ起きるのかわかりませんが、膨大な被害というところの書き出しというのは、逆に言うといかに予防で被害を減らすかというのはまず基本的に大事です。今回のこの項目には当面実施すべき対策ということで災害対応に焦点を当てて書かれているんですけども、基本的にはこの予防、被害を減らす取組みをどう進めるのかというのが基本的には大事なので、最終的にはそこもきちんと議論するというふうに考えてよろしいかという確認です。

○原田政策統括官 今回、別途南海トラフもやっていますが、南海トラフは地震・津波の想定を出していることも前提にして、そちらは予防を中心に書こうとしています。首都直下について言うと、まだ地震・津波の想定あるいは被害想定もしていない中ですので、予防対策については、6月に出す当面の対策では多少書きづらいかということがあって、では何を中心に書くかというときに、首都であるがゆえにこれは首都機能をどう確保するか。これは膨大な避難者対応も含めてなんです、そういったことを中心とした応急対策からまず取り上げようということで、今回やっているということは当然ながら地震・津波想定等が出れば、首都直下についても予防対策をどうするかということは、当然きちんと記述しなければいけない。したがって、3月末には全体像を明らかにするという事だと思います。

○ ●● そうしますと、5ページの真ん中3の被害想定を踏まえたというところに予防のことも1行入れておいていただくと、いいかなと思います。

○ ●● わかりました。

●●、どうぞ。

○ ●● 企業の自主防災組織についてですけれども、私もいろんな自主防災組織のメンバーになっている方と、特に東京都内の方とお会いする機会がありますが、社内の空気がすごく大事だなと思ったのは、企業をあげてこれは素晴らしい取組みであると思っている会社の中でやっていらっしゃるメンバーは、本当にやりがいを感じて目も輝いていると思うんです。けれども、企業が仕方ないからこういうものをつくるしかないんだと言ってやっているところというのは、何となく社内のムードが防災に携わっている社員に対してあまり盛り上がってなくて、あいつはそういう社会貢献好きだからなみたいな、好きでやっているように思われて、社内で出世がむしろなかなかできていないとか、いろんなことが見えてくることがあるんです。

やはり士気に影響すると思いますので、今日も経団連の●●もいらっしゃり、●●の会社はCSRに大変ご熱心ですが、是非政府としても企業の中で自主防災組織をつくって熱心にやることは大変いいことであるというのを、いま一度、声を大きくしてアピールしていただけたらと思います。

以上でございます。

○ ●● そういう文化をつくっていかねばいけないでしょうね。

●●、どうぞ。

○ ●● 今の話はそのとおりだと思います。やはり国民に対しての防災意識向上策の徹底、特に今回のケースでは自助の原則をもっとPRすべきだと思います。

それから、今おっしゃったのは共助の部分。自助、共助というところに対する広報強化をしないと、実際に地震が発生した場合は政府に頼ったり地方自治体に頼ったりという状態ではないと思いますので、そこは企業も含めて一緒にやらせていただきたいと思います。

○ ●● ありがとうございます。

●●、どうぞ。

○ ●● 先ほども申し上げたんですけれども、やはり都市の中では高齢者とか障害者がいらっしゃいますので、けがをされた方については今、医療体制のことをおっしゃったんですが、支援が必要な人たちが都市の中では必ずおいでになりますので、その人たちのことをどうするかとか、優先的にどう考えるかということを行でもいいですからお書き込みいただかないと、都民の皆様は何のためのというふうに思ってしまうのではないかと思います。その辺を是非御配慮いただきたいと思います。

閉 会

○ ●● ありがとうございました。

それでは、またこれは次回いろいろ議論したいと思っておりますが、次回とりまとめをするということもございますので、大変恐縮ですが、次回までの間にできるだけ早く事務局から文書を配りますので、お目通しをいただいた上で事前にできるだけ多くの意見をお寄せいただきたい。事務局の方も各委員の皆様方とそういうやりとりをできるだけ十分に、密にやっておいていただければと思います。

それでは、最後の方は駆け足になって大変恐縮ですが、時間も少し過ぎておりますので、今日の会合はこの程度にしておきたいと思っております。

最後に大臣の方からお話をいただければと思います。

中川大臣挨拶

○中川大臣 今日も貴重な御示唆、それぞれの立場でいただきまして本当にありがとうございました。

先ほどから出ております当面実施すべき対策ということを、この時点でとりあえずのところまとめていただきたいというのはちょっと強引過ぎますが、これまでの熟度といえますか、そういうところで申し訳ないと思うんですけれども、予算措置の関係とか、ある程度やるべきところ、やれるところからどんどんやっていこうではないかということも含めて、ちょっと無理をさせていただいたので、恐縮なのですが、よろしくお願いを申し上げたいと思っております。

ということで、また次回よろしくお願いをいたします。

○ ●● ありがとうございました。

初回から中川大臣には全部このとおり出席していただいて、審議の内容をお聞きいただいています。大臣のリクエストにきちんとお応えするというのが我々のミッションでありますので、是非よろしくお願いを申し上げたいと思っております。

事務局の方から次回のことについて、お願いをいたします。

○藤山（事務局） 次回は6月18日月曜日、15時からこの会議室で開催させていただきます。よろしくお願いをいたします。

○ ●● 以上で会議を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。