

## 1. 災害に強い国土づくりに向けて

### －「災害に強い国土づくりへの提言」と「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会二次とりまとめ」について－

国土交通省国土政策局総合計画課

#### はじめに

東日本大震災後の平成 23 年 6 月、国土審議会政策部に防災国土づくり委員会（委員長：奥野信宏 中京大学総合政策学部教授）が設置され、委員会は災害に強い国土構造への再構築に係る重要課題について調査審議し、平成 23 年 7 月に「災害に強い国土づくりへの提言」をとりまとめた。未曾有の大災害である東日本大震災の地震や津波などによる被害は広範囲にわたり、かつその影響は被災地域のみにとどまるものではなく、日本全体で経済をはじめ多方面で深刻な影響をもたらしたことに鑑み、本提言は、将来起こりうる大災害に備えるために、東日本大震災から得られる教訓を踏まえ、広域的な国土政策の観点から、災害に強い国土・地域づくりの基本的方向性を示している。

その基本的方向性として、災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方が 7 つの論点で示されているが、その一つの「国土全体での機能分担・配置等のあり方」については、東日本大震災のように被災地域が広い範囲に及ぶ巨大災害では、当該被災地域の諸機能が広範に被害を受け、そのことに端を発してわが国全体の社会・経済等の機能に影響を及ぼすおそれがあることから、こうした事態を避けるための対策が重要であることが強く認識されたとして、広域的観点から、国土全体での各種機能のバックアップや機能分担・配置のあり方及び発災時の地域間連携の推進等について検討を行うことが喫緊の課題であるとしている。

このことを受けて、平成 23 年 12 月、東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会を設置し、本年 4 月に東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な論点とその考え方等を内容とするとりまとめを公表した。

本報では、「災害に強い国土づくりへの提言」及び「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ」の 2 つの提言を紹介する。

#### 1 災害に強い国土づくりへの提言

委員会では、東日本大震災の教訓を踏まえながら、今後起こると予測されている首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の大規模な地震災害に対しても安全で安心できる生活が保障された、災害に強い国土への再構築を図るという課題につい

て調査審議を行っている。そして、全国的な観点からの今後の基本的な方向性ととも、人的・物的に大きな被害が発生した東北圏のあり方についても議論が行われ、提言がとりまとめられた。

#### 1) 検討対象とする災害

東日本大震災の教訓を踏まえ、発生頻度は低いがその被害規模が極めて甚大になるおそれがある巨大災害を検討対象としている。

#### 2) 検討の基本的方向性について

巨大災害が生じた場合にあっても、国土やそれを構成する地域が総体として対応し、互いに支え合える体制の構築等を通じて、安全・安心を確保する災害に強いしなやかな国土の形成を図るよう、個々の施設等の対策を超えたより広域的、総合的な観点からの国土政策上の対応について検討を行っている。

#### 3) 災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方

広域的、総合的な国土政策の観点から検討を行うという趣旨から「国土全体での機能分担・配置等のあり方」、「広域交通基盤の代替性・多重性の確保」など 7 つの論点について、災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方を整理している。テーマごとに今回の震災から得られた教訓を整理し、それを踏まえた全国的観点からの今後の方向性等について検討を行っている。

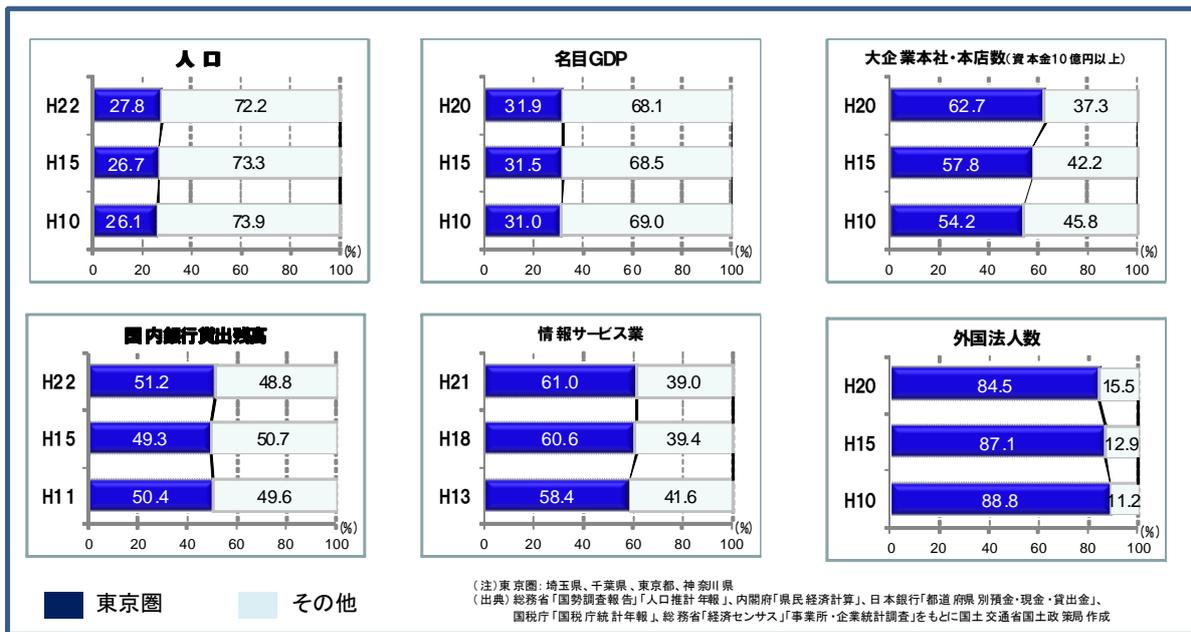
##### (1) 国土全体での機能分担・配置等のあり方

#### ◇東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響のおそれが明らかに

今般の大震災の直接的被害は東北圏を中心に関東、北海道等までの広範囲にわたるものであり、その影響は、わが国全体に及ぶものとなった。また、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）においてもライフラインの途絶停止、大量の帰宅困難者の発生等、大震災に対して東京圏の「脆弱性」が顕在化した。

これらのことを踏まえると、人口、諸機能が集中している東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響が生じるおそれがあるといえ、首都直下地震等に備える必要性について、改めて認識されたところである。

図1 東京圏への諸機能の集中の現状



⇒東京圏の機能分散・バックアップの検討が必要

大規模な地震等による被害を全国に波及させない国土のあり方は、国土政策上重要な検討課題であるが、特に、人口、諸機能が集中する東京圏が被災した場合には、他の地域が被災した場合は量的にも質的にも次元の異なる大きな影響が想定されることから、東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかについて検討することが、まずもって必要である。

そうした観点に立つと、東京圏と同時に被災する可能性の低い地域との分担関係を構築することが重要であり、例えば、日本全体を東西や太平洋側・日本海側に区分して、それぞれが有事の際に被災圏域の機能の一部を分担できる体制を構築しておくなど、巨視的な視点に立って、諸機能の分散や、バックアップのための拠点の配置等の検討を深める必要がある。

もとより、広域的な機能分担・配置等は、防災の観点のみならず、幅広い観点からの検討が必要な重要課題であるが、大規模地震等の巨大災害が発生した際に国土全体での活動の持続の確保は、すぐにも対応しなければならない喫緊の課題であることから、先行的に具体化に向けた検討を急ぐべきである。

(2)災害に強い広域交通基盤の効率的・効果的な整備等による代替性・多重性の確保

◇多様なモード間の相互補完が重要

今回の震災では、広域の人流については新幹線・鉄道が復旧するまでの期間は多様なモード(高

速バス・震災被害を受けなかった鉄道・航空)を利用して代替性が確保された。また、物資輸送においても広域的な連携や多様なモード(鉄道輸送、トラック輸送、船舶輸送、航空輸送)の活用により基本的には代替性が確保された。

⇒円滑な連携を目指した事前の計画策定が重要

広域的な災害への備えとして、多様な輸送モード間の広域的な代替性・多重性確保が重要であり、大規模かつ広域的な被災を想定した、施設管理者、交通事業者等の民間事業者、地方公共団体など多様な関係者の連携による災害時輸送に係る事前の計画策定が重要である。その際、一定規模のブロック単位での検討およびブロック間の連携など広域的な観点に立っての検討が重要である。

また、多様な輸送モード間の代替性・多重性を確保するため、モード間の連携の再点検を行い、連携強化を図る総合的な交通体系の整備が重要である。

◇ネットワークの代替性・多重性の有無が円滑な復旧・復興に大きく影響

今回の震災では、太平洋側を縦貫する国道45号が甚大な被害を受け、各地で寸断されたが、これと並行して部分的に供用していた三陸縦貫自動車道は、津波浸水区域を避けて整備されていたため、地域における迂回路(緊急輸送道路、生活道路、避難路)として大きな役割を發揮した。一方で、三陸沿岸の高速道路は半分も開通していなかったため、代替性・多重性が十分確保できていないという課題がある。

このように、被災時の交通基盤のネットワークの代替性・多重性を確保できていない地域(ミッシングリンク)は他にも全国に多数存在している。

#### ミッシングリンクの解消が重要

東海・東南海・南海地震の津波の影響が想定される地域をはじめ、その他の地域においても地域の孤立化や代替性・多重性の欠如など災害面からの弱点を緊急的に再点検し、その克服に向けて、ミッシングリンクの解消や隘路区間の改良等効果的手法を選択し、緊急性の高い箇所から優先的、重点的に強化を図ることが必要である。

#### (3)災害に備えた情報通信のあり方

携帯電話については電源喪失への対策が重要

東日本大震災における通信設備の障害原因としては、中継局・基地局の損壊・水没、設備間や基地局から加入者までのケーブル切断等のほか、電源喪失(停電及び蓄電池容量枯渇)が挙げられる。携帯電話基地局が停波した原因としては、電源喪失によるものが最も多い。

情報通信インフラの耐障害性の強化が重要

非常用電源(蓄電池等)の容量増大を図り、停電による回線遮断を抑制するとともに、携帯電話では大ゾーン基地局の更なる構築などにより、災害時の復旧の迅速化を行うことが重要である。また、これらの復旧を行うための車両の通行を円滑に行うため、被災地の交通状況の情報伝達を確保することも必要である。さらに、被災地における的確な情報収集・発信のため、災害に強いインターネット接続環境の確保が重要である。

「非公式な情報」の有効性と課題が明らかに

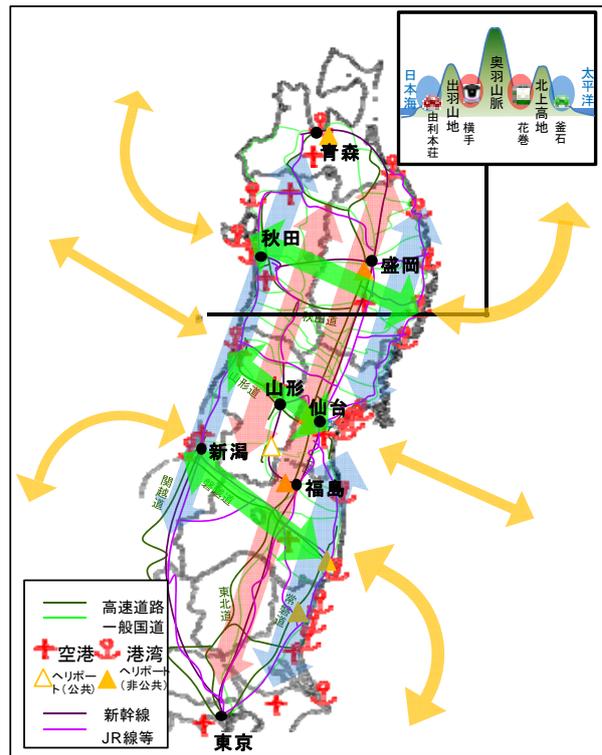
インターネットの活用による情報発信・共有が情報の把握や被災地支援等にあたり非常に有効であったが、避難所にインターネット接続環境が整っていないところもあり、情報の収集や発信ができないケースがあった。

また、市民によるツイッターやブログなどの非公式な情報の発信が活発であったことが挙げられる。このような「非公式な情報」は現場の生の情報が入ってくるなど有効性が明らかになったものの、事実誤認やデマ情報が含まれるおそれもある。また、被災者支援の現場では、支援を行う側の立場と支援を受ける側の立場との間で、必要な情報についてのミスマッチが生じた事例がある。

「非公式な情報」の活用方策の検討が必要

様々な主体による情報の提供という点については、まず政府機関や地方公共団体などの公的機関による防災関連情報サイトや安否情報へのリ

図2 災害に強い広域交通基盤の効率的で効果的な整備等による代替性・多重性の確保が必要



リンクを一元化することにより、被災者や支援者が情報を集めやすくすることが重要である。住民等による情報提供の活用については、このような「非公式な情報」の中に混在する可能性がある事実誤認やデマ情報に対応するため、情報の受け手の判断能力(リテラシー)を向上していくことが求められる。加えて、被災者が必要とする支援と支援者が供給できる支援とのミスマッチを防ぎ、効率的・効果的な支援が行えるような情報交換のための仕組みの検討が必要である。

#### (4)災害リスクを考慮した安全で安心できる国土利用

津波の被害を受けやすい臨海部低地に人口や諸機能が集中

東日本大震災では、津波により臨海部の低地が大きな被害を受けた。今回の津波による浸水区域は概ね海岸線から10km以内、標高30m以下の範囲に含まれるが、同様な条件の地域は全国では国土の10%に及び、人口の35%が集中している。当該地域の土地利用の状況は全国的には農地が約4割と多いが、東京都、大阪府等の大都市圏では都市的利用の比率が大きく、また東日本に比べて西日本で都市的利用の比率が大きい傾向にある。さらに、各種施設の立地状況を見ると、いずれも低地に集中する傾向にある。

### ⇒災害リスクの低い国土利用へ誘導

今回の大震災のように頻度は低いが規模の極めて大きな災害に対しては、死亡者を出さず、物的被害が生じてもそれをできる限り軽減するとの考え方に基づく対策が必要である。特に、小規模な集落ならば高台への集団移転のような対応策も考えられるが、全国の平野部に広がる都市においては、短期的に災害リスクの低い地域へ誘導することは容易ではない。津波以外にも土砂災害や洪水等のリスクを考慮すればなおさらである。

このような状況を踏まえ、地域ごとの特性を踏まえ、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせ、総動員させる「多重防御」の発想による津波防災・減災対策が必要となる。従来の、海岸保全施設等の「線」による防御から、「面」の発想により、河川、道路や、土地利用規制等を組み合わせたまちづくりの中での対策や、避難が迅速かつ安全に行われるための、実効性のある対策等、津波防災まちづくりのための施策を計画的、総合的に推進していくことが必要である。

その一方で、災害が発生しやすい国土であることを十分に認識し、国民の防災意識を継続的に高めつつ、将来の人口減少等も踏まえ、中長期的観点から人口や諸機能を災害リスクのより低い地域へ粘り強く誘導していくための国土利用の方向性及び誘導方策を検討することが重要であると考えられる。

### (5)安定的なエネルギー供給が可能な国土の形成

#### ◇災害時の安定的なエネルギー供給に課題

今回の震災では、一時的な停電の発生にとどまらず、地域間の電力融通に限界があり、また、電力供給源のバランスが崩れたことから、将来における電力供給能力への大きな不安が残された。

また、三陸沿岸域を中心に、電力の復旧まで長い時間を必要とした地域があり、三陸沖の離島においては、海底ケーブルが被災し少なくとも1カ月以上途切れた。従って、広域的なエネルギー供給の代替確保が困難な地域においては、長期間にわたり供給が遮断されるリスクをできる限り減らすことを考える必要がある。

#### ⇒災害に強いエネルギー供給システムの構築

災害時などにおける特定地域内での電力不足に備えるために、まずは電力会社の管轄エリアを越えた地域間での電力融通を容易にすることが重要である。また、電力供給源の多様化に向けては、地球温暖化防止の観点からも、これまで以上に再生可能エネルギーの利用が重要な課題とな

図3 震災の津波被害のあった沿岸4県よりも全国の方が低地の土地利用が進んでいる傾向

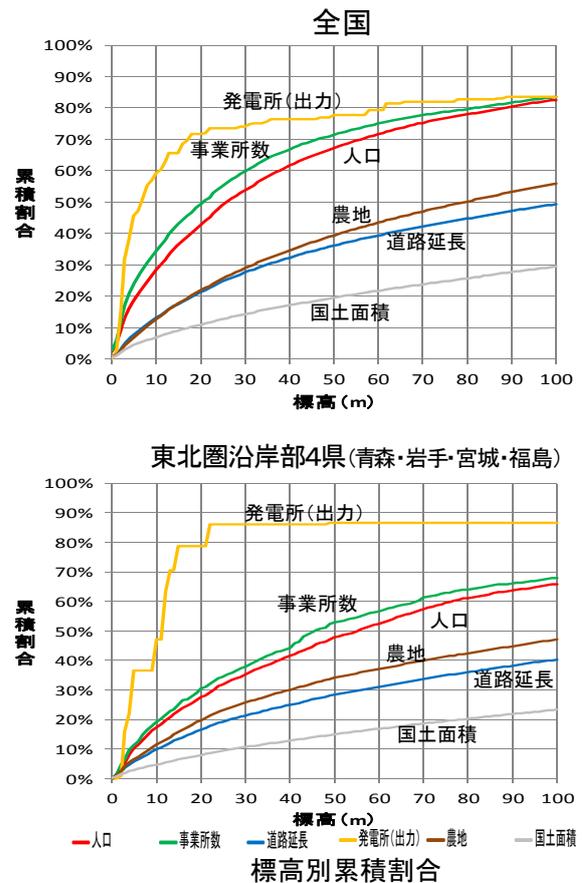
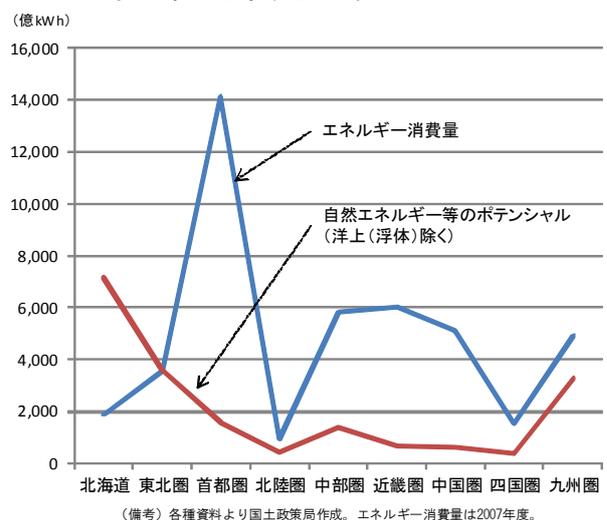


図4 圏域別エネルギー消費量と再生可能エネルギーのポテンシャル



っている。再生可能エネルギーのポテンシャルについては、地理条件や都市規模の違いなど地域特性に応じて異なっており、その有効利用にあたっては、地域特性に応じたインフラ整備を行い事業化していくことが重要である。なお、現時点では

再生可能エネルギーの発電効率は低く、既存の電源と比較して高コストとなっており、買い取り制度などによる行政補助のもとで普及促進が行われている。

こうした状況も踏まえ、実際の再生可能エネルギーの本格的な導入に当たっては今後の関連技術開発の動向も見極めつつ進めていくことが重要である。

また、広域的なエネルギー供給の代替確保が困難な中山間地域においては自立分散型エネルギーシステムを導入する意識が大きく、離島において再生可能エネルギーを利用したスマートグリッドの大規模な実証試験が既に行われているものの、採算性の確保が難しい状況にある。このため、インフラ整備等にかかる初期費用や整備後のランニングコストを誰がどのように負担するのか、またどのような支援の枠組みが必要かなどについて検討が必要である。なお、こうした地域では、例えば木質バイオマスであれば林業や製材業など、再生可能エネルギー自体が地場産業と密接にかかわっている場合が多く、地場産業との連携により持続可能な事業化への可能性が高まると考えられる。

## (6) 震災に対応したサプライチェーン及び生活交通の確保のあり方

### ◇全国に波及するサプライチェーンの寸断

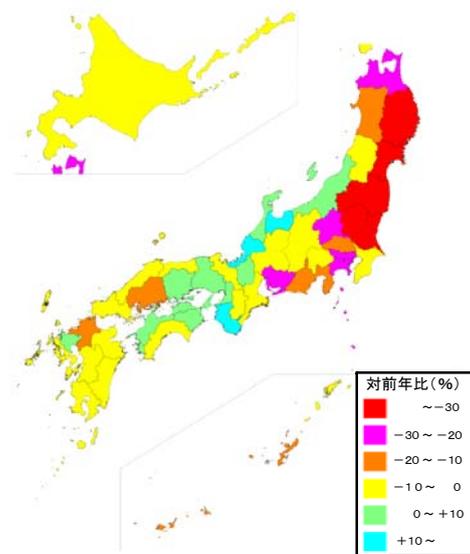
今回の震災においては、工場内の設備被害だけでなく、工場外のインフラへの被害が複合して発生したことにより、広域的・長期的な生産への波及となって影響が生じた。特に、サプライチェーンの寸断が、一時的な商品・サービスの供給不足だけでなく、国内における生産撤退と海外移転が行われるなどわが国の雇用と経済、さらには将来の成長可能性に対する深刻な影響となって表れている。

#### ⇒非常時の協力体制は事前に

「常時の競争・非常時の協調」という考え方のもと、ひとたび災害が発生した場合に備え、企業が連携することにより経済活動を継続していくことが考えられる。関連する企業が地域にクラスター状に立地し、相互に高めあい、それらが特色をもった地域産業を構成しているというわが国産業立地の強みを活かし、常時から非常時を想定した代替生産（人材や設計情報等の迅速な移転と生産再開）のための協調と物流維持のためのインフラ活用を進めることが重要であると考えられる。

このため、第一には、サービスや商品の供給が途切れないような部材の製造委託等、被災地の企

図5 各都道府県の生産指数の変化  
(平成23年3月 対前年同月比)



出典:各都道府県鉱工業指数をもとに国土交通省国土政策局作成  
※生産指数:鉱工業で生産された製品の量を付加価値額ベースで指標化

業や地域の支援を行う際、同業企業間で支援エリアを分担するなどの協調体制の事前の調整を実施する。第二に、被災時におけるサプライチェーンの早期回復を図る観点から、常時から、サプライチェーンの「可視化（見える化）」を進める。第三に、非常時に復旧時間を短縮して企業活動を継続できるよう企業の事業継続計画（BCP）の策定を促進する。

### ◇暮らしを支える交通手段が失われた

被災地では暮らしを支える交通手段が失われており、生活交通の確保・維持は重要である。被災地域において持続的に地域に生活交通を提供していくためには、地域の状況を踏まえつつ効率的・効果的な、運用の確保及び被災したハード施設の復旧を図る必要がある。

#### ⇒地域に即した生活交通の確保が重要

被災後の生活交通について、多様な被災状況、それによる地域の復興のあり方やその段階、地域のおかれた状況の違いにより、最適な生活交通の確保の方法は異なる。そのため、被災後の円滑な生活交通の確保に向けた事前の準備として、検討事項の整理やベストプラクティス・ノウハウの収集、人材の育成・確保、協議会等の地域における検討体制枠組みの構築が重要であると考えられる。

一方で、被災直後の避難所間の移動など生活を支える移動の確保を早期実現するための支援が重要である。

(7)震災復旧・復興における多様な担い手の活躍  
◇様々な支援の芽吹き

今回の震災では、個人、地域組織、地域といった様々な主体が被災地の支援を行っている。ボランティアや専門家等の個人レベル、行政部門の人材バンクによる支援、自主防災組織、消防団、婦人防火クラブ等の地域組織、地方公共団体間の災

害協定や歴史的なつながり等により被災地の支援を行っている。

⇒人、地域産業等の力を活用する枠組みを

様々な担い手が災害発生時に、いきなり、その能力を発揮することは難しく、平時から、様々な担い手の能力を高めておくことが必要であり、その環境を整備していくことが必要である。

国土審議会政策部会防災国土づくり委員会 委員

家田 仁	東京大学大学院工学系研究科教授
一ノ瀬友博	慶應義塾大学環境情報学部准教授
今村 文彦	東北大学大学院工学研究科教授
大西 隆	東京大学大学院工学系研究科教授
岡部 明子	千葉大学大学院工学研究科准教授
○奥野 信宏	中京大学総合政策学部教授
森川 博之	東京大学先端科学技術研究センター教授
横山 明彦	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授

[敬称略、五十音順、○印は座長]

2 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ

東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲慘のなかの希望～（H23年6月）」においては、「国土の防災性を高める観点から、首都直下地震の可能性などを考慮し、各種機能のバックアップのあり方、機能分担・配置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要」と指摘された。また、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会の「災害に強い国土づくりへの提言（H23年7月）」においても、「東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかの検討がまずもって必要」との指摘がなされていることは先述した。

これらを受けて、万一の場合の東京圏の中核機能のバックアップの確保について、昨年12月より5回にわたり検討会を開催し、東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な論点とその考え方等を内容とするとりまとめを行った。

本検討会は、国家機能とも言うべき東京圏の中核機能の継続が何らかの原因により不可能となる非常事態が発生した場合にも、これを代替する機能(バックアップ機能)が働くことによって最低限必要な中核機能の継続が確保されるよう、そのバックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示することを目的とする。なお、バックアップ場所として特定の地域の選定を行うなど具体的な検討は行わない。

1) 検討の Scope

○本検討会で検討対象とする「東京圏の中核機能」

「東京圏の中核機能」には、立法、行政、司法の中核機能のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道等の中核機能、大使館、さらには皇室等が含まれる。原則として各々のバックアップについては、それぞれの主体において検討されるべきであり、従って本検討会では、このうち行政の中核機能を中心に検討する。

ただし、行政機能がその責務を十全に果たすためには、立法、司法や民間等の中核機能との密接な連携を必要とする場合も多いことから、論点によっては行政機能以外の機能も視野に入れて検討する。

○本検討会でいう「バックアップ」

本検討会では、東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合に、その間、他の地域で中核機能を代替することを「バックアップ」という。

東京圏の中核機能の一部又は全部の恒常的な移転(特に国会等三権の移転を図る首都機能移転)とは異なる概念として考える。

また、東京圏での中核機能の継続を確保するために必要な後方支援的活動を検討の対象とするものではない。

○「バックアップ」が必要となる非常事態の発生原因

東京圏の中核機能の継続を不可能とする非常事態の発生原因には、巨大地震をはじめとする、

自然災害等様々なものが考えられるが、本検討会では、どの発生原因かに関わらず、東京圏において中枢機能の継続が不可能となった場合を想定する。従って、非常事態の発生の可能性や被害想定等については検討の視野には入れない。

## 2) バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討については、行政の中枢機能を中心に、バックアップ体制を構築するに当たり検討すべき論点として7つの論点について考え方を示している。

### 論点1 何をどのような順序で検討すべきか バックアップ体制の構築に向けた検討内容・検討順序の考え方

東京圏の中枢機能のバックアップ体制の構築に当たっては、まずどのような業務をバックアップするか検討を行い、バックアップすべき業務を特定する必要がある。

次いで、特定された業務を行うに当たり必要な資源（指揮命令系統、要員、施設・設備、情報）を具体的に検討し、またそれぞれの資源の準備体制（スタンバイ状態）を検討する必要がある。これにより、バックアップ体制の全貌が概ね明らかになる。

その後、必要な資源及びその準備体制等を踏まえ、バックアップ場所が備えるべき要件等具体的に体制を構築するに当たっての制約条件を検討し、また、バックアップ体制への移行等の判断及び手続など運用面の検討を行うことになる。

これらの検討を行った上で、さらに平時の訓練のあり方に関する検討等さらに具現化に向けた検討を行い、法整備等を行う流れとなる。

ただし、バックアップ体制の構築について具体的に検討を行う際には、この検討の流れは決して一方ではなく、例えば場所が特定された後、その場所の特性に応じてバックアップすべき業務や準備体制等を改めて見直す必要があるなど、検討がフィードバックすることがある。

### 論点2 どういう業務をバックアップすべきか 行政中枢機能のバックアップすべき業務の考え方

行政中枢機能のバックアップすべき業務を考えるに当たっては、業務継続計画における「継続すべき優先業務」の考え方を援用し、「危機対応業務」と「一般継続重要業務」の2種類に分けて整理することが考えられる。

また、バックアップすべき業務の範囲については、危機発生からより短い時間内に行うべき業務

をより優先するとすれば、業務継続計画における「RTO (Recovery Time Objective、目標復旧時間)」の考え方を援用することができる。すなわち、バックアップすべき業務の範囲を検討する際には、災害発生直後からどの程度の時間内に復旧・実施すべき業務をバックアップするかといった観点から整理することが考えられる。

### 論点3 バックアップすべき業務の実施に何が必要か 行政中枢機能の継続に必要な資源

バックアップすべき業務が具体的に明らかになると、そのシミュレーションにより必要な資源が明らかになる。その資源は大別すると、明確な「指揮命令系統」、指示またはマニュアル等に基づき業務を実施する「要員」、要員等が業務を実施するために必要な「施設・設備」、「情報」であり、そのいずれかが不十分であると機能不全に陥る危険性がある。

バックアップ場所においては、これらの資源が適時適切に得られるような準備が必要となる。

### 論点4 バックアップの平時の体制はいかにあるべきか

#### バックアップの平時の体制の考え方

代替要員、代替施設・設備の平時の体制、すなわちバックアップの形態としては、以下の3類型を基本として検討することが考えられる。

- ・ **ホットスタンバイ**：代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営されている状態。バックアップ体制への移行は、非常事態発生以降いつでも瞬時に行うことができ、空白の時間が生じないが、専任の代替要員の確保が必要。

- ・ **ウォームスタンバイ**：代替要員、代替施設・設備とも確保されているが、平時は、代替要員は別の業務を行い、代替施設・設備も一定の条件の下で別の用途での使用が認められている状態。専任の代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに若干の時間を要する。

- ・ **コールドスタンバイ**：代替施設・設備は確保されているが（場合により一定の条件の下で別の用途での使用は認められうる）、代替要員はおらず、東京の要員の到着を待ってバックアップ業務が開始される状態。代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに一定の時間を要するため、バックアップ体制への移行の判断に要する時間、東京の要員の輸送時間、代替施設・設備の立ち上げに要する時間等の短縮が大きな課題となる。

## 論点5 バックアップ場所等にどのような要件(制約)があるか

### 東京圏との同時被災の可能性が低いこと

バックアップ体制が機能を発揮するためには、その場所は東京圏と同時に被災する可能性が低いことが不可欠である。同時被災の可能性については、特定の災害要因を想定しないと具体的な検討ができないが、現実的な判断要素としては、東日本大震災のように、広域巨大地震や津波、さらには原発事故との複合といった事態を想定する必要がある。

### 災害の蓋然性が低いこと

地震や津波、火山噴火、大規模洪水等の発生リスクが高い地域は避けるべきであるが、我が国において自然災害が起りえない地域はなく、相対的な比較によらざるを得ない。

### 東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること

バックアップ体制に移行した後も、バックアップ先と被災地となる東京圏に残る機能との連携は不可欠であり、東京圏との間の移動の必要性を考えると、東京圏との間で時間的にアクセスが容易かつ確実であることが求められる。とりわけ、バックアップ機能のうち災害対策本部機能については、被災地内における現地対策本部との間に要員の移動を含めた密接な関係が必要となるので、アクセスの問題は重視すべきである。

### 代替要員が必要数確保できること

ウォームスタンバイの場合には、平時は別の業務を行い、バックアップ体制移行時には国の行政中枢機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が、バックアップ場所において必要数確保できなければならない。

### 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること

可能な限り早期かつ低コストでバックアップ体制を構築する観点からは、バックアップ業務の

実施に活用しうる執務室、会議室等の既存施設・設備が存在していることも重要な要件となる。既存施設としては、例えば自然災害等により被災した場合に現地対策本部として使用されることになっている施設も現実的な選択肢として検討されるべきである。

また、代替施設・設備等に必要な仕様等を明確化することができれば、中央省庁以外の者が有する適格な施設・設備等をあらかじめ把握し、東京圏に非常事態が発生した場合にそれを代替施設・設備等として使用するということも考えられる。

## 論点6及び7

その他の論点として、論点6「バックアップ体制への移行等の判断及び手続きはどうあるべきか」、論点7「さらに検討すべき論点について」の考え方をまとめており、全体概要に論点ごとに示された考え方を示す。

## おわりに

2つの提言は、東日本大震災の教訓を踏まえ、関係行政機関、地方公共団体、国民各層に対して、全国的観点からの災害に強い国土づくりの基本的方向性を示すものとなっており、詳細については、議事録を含めてホームページに公開しており、是非ご参照いただきたい。

○災害に強い国土づくりへの提言>

[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s203\\_bousa\\_ikokudo01.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s203_bousa_ikokudo01.html)

○東京圏の中核機能のバックアップに関する検討  
[http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000017.html](http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000017.html)

## 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 委員

青山 侑	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授
荒井 良雄	東京大学大学院総合文化研究科 教授
池田 彰孝	東京商工会議所 副会頭、SMK株式会社 常勤監査役
岩見 隆夫	政治ジャーナリスト
○大西 隆	東京大学大学院工学系研究科 教授
小川 和久	軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所 理事長
河田 恵昭	関西大学社会安全学部 学部長・大学院社会安全研究科 研究科長・教授
指田 朝久	東京海上日動リスクコンサルティング株式会社 主席研究員
森川 博之	東京大学先端科学技術研究センター 教授

[敬称略、五十音順、○印は座長]

# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ 全体概要

## I 検討の背景: 東京圏の中核機能のバックアップの必要性

- 東日本大震災の教訓: 災害に上限なし/「減災」の発想/代替性・多重性の確保の重要性
- 中核機能の東京一極集中構造の脆弱性: 首都直下地震の切迫性/中央省庁のバックアップ拠点は東京都区部又は東京近郊
- 国の中核機能の継続は国家存立に関わる問題
- 東京圏の中核機能のバックアップ体制の構築が喫緊の課題

## II 本検討会の目的とスコープ

- 検討会の目的: 東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な検討/バックアップ場所として特定の地域を選定するなど具体的な検討は行わない
- 東京圏の中核機能: 三権のほか金融・経済、情報・報道、大使館、さらには皇室等が含まれるが、行政の中核機能を中心に検討
- 非常事態の発生原因: 特定せず、中核機能の継続が不可能となった場合を想定

## III バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

### 論点1: 何をどのような順序で検討すべきか

- 検討すべき順序: ①バックアップすべき業務/②必要な資源/③準備体制(スタンバイ状態)/④バックアップ場所等の要件/⑤移行等の半断・手続き/さらなる検討を経て整備へ…フィードバックはあり得る

### 論点2: どういう業務をバックアップすべきか

- 業務の種類: 危機対応業務と一般継続重要業務
- 業務の範囲: 危機発生からより短い時間内に行うべき業務をより優先するとすれば、業務継続計画におけるRTOの考え方を援用(RTO: Recovery Time Objective、目標復旧時間)

### 論点3: バックアップすべき業務の実施に何か必要か

- 指揮命令系統: 指揮命令権を継承される者は役職で定める必要
- 要員: 業務担当職員、民間サポート要員が必要
- 施設・設備: 業務に必要な施設・設備/重要な社会インフラ/ライオン
- 情報: 業務に必要な情報のバックアップ及びそれへのアクセス/インターネット情報へのアクセスの確保

### 論点4: バックアップの平時の体制はどのようなものがあるべきか

- 代替要員、代替施設・設備の平時の体制(バックアップの形態)は、以下の3類型が基本
  - ホットスタンバイ: 代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営
  - ウォームスタンバイ: 代替要員は平時は別業務を行い、代替施設等も別用途での使用が認められる
  - コールドスタンバイ: 代替施設・設備は確保されているが、代替要員はおらず、東京の要員の到着を待ってバックアップ業務を開始

### 論点5: バックアップ場所等どのような要件(制約)があるか

- 東京圏との同時被災の可能性が低いこと/災害の蓋然性が低いこと
- 東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること
- 国の行政中核機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が確保されること
- 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること(現地対策本部確保は現実的な選択肢)
- ※ 代替順位を付して複数のバックアップ場所に設置する必要がある

### 論点6: バックアップ体制への移行等の半断及び手続きはどうか

- 内閣総理大臣等の指揮命令権者又はその指揮命令権を継承した者が、東京圏における業務実施の可能性等をもとに判断

### 論点7: さらに検討すべき論点

- 平時からの実践的な教育・訓練 等

## IV 今後の推進について

- マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、政府全体として速やかにバックアップ体制構築するための実現プロセスにつなげていくことが必要。このため、政府一体となった検討体制の早急な立ち上げが必要。
- 優先順位が高く早期に実現しうる以下の課題から先行して、緊長感とスピード感をもって取り組んでいくことが求められる。
  - ☆ 政府の危機対応業務の最も重要な中核機能の維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
  - ☆ 最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務の洗い出し、RTOの検討等
  - ☆ 国家中核機能のバックアップ体制を構成する関係機関間の連携状況についての実態把握
  - ☆ バックアップ場所等の要件(制約)に関する具体的な調査
  - ☆ 業務に必要な情報の同時被災しない形でのバックアップ及び複数の機関からのアクセスの確保

## V 別途検討されるべき論点

- 広域巨大災害を想定した東京圏の住民や諸機能の減災対策の充実・強化
- 東京圏に本社を置く民間企業について、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、本社機能のバックアップを含め業務継続に向けた取り組みの促進
- 中長期的観点から、東京圏の中核機能の国土全体での分担や再配置のあり方の検討