

東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会について

1. 検討の背景

東日本大震災では、その直接的被害は東北圏を中心に関東、北海道等まで広範囲にわたり、また、その影響は我が国全体に及んだことから、このような巨大災害等による被害を全国に波及させない国土のあり方が国土政策上の重要な課題となった。

とりわけ、立法、司法、行政の三権の中核機能及び経済、情報等の諸機能の中核が集中している東京圏が被災した場合には、東京圏のみならず我が国全体に計り知れない深刻な影響が及び、さらには国際的にも広くその影響が及ぶことが想定される。

従って、東京圏の中核機能については、首都直下地震等が発生した場合にも停止しない、あるいは即座に復旧できるような防災面の対策に加え、万一停止した場合にも他の地域で最低限必要な機能を代替する「バックアップ」の必要性が各方面から指摘されている。

東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(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、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～減災という発想にたった巨大災害への備え～」(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について検討することが、まずもって必要」との指摘がなされた。

これらのことを背景に、東京圏の中核機能のバックアップに関する検討を開始するものである。

2. 検討会の目的

本検討会は、東京圏に存する中核機能の継続が何らかの原因により不可能となる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が維持確保されることを最終目標として、そのバックアップに関する基礎的な検討を行うことを目的とする。

3. 検討内容

本検討会では、当面、東京圏の中核機能のバックアップ体制を構築するに当たり検討すべき論点を抽出・整理し、それぞれの論点に対する考え方を提示するものとする。

<論点及び考え方の例>

○ バックアップすべき業務の種類、範囲：

業務継続計画(BCP)の考え方を援用して、業務の種類としては、非常事態への応急対応業務と一般継続重要業務(外交、防衛、警察、金融、気象・災害観測、運行(航)管理等)があるのではないかと。

また、業務の範囲については、復旧目標時間(RTO、Recovery Time Objective)の考え方を援用できるのではないかと。

○ バックアップの形態：

コンピュータシステムや通信機器のバックアップの考え方を援用して、ホットスタンバイ（要員が常にスタンバイ）、ウォームスタンバイ（要員は平時は別の業務）、コールドスタンバイ（要員は東京圏から駆けつける。）という形態が考えられるのではないか。

○ バックアップ先の条件：

例えば、東京との同時被災可能性が低いこと、災害の蓋然性が低いこと、東京との位置関係・交通基盤の多重性等が考えられるのではないか。

4. 検討の体制等

- 国土交通副大臣、国土交通大臣政務官及び別紙委員による検討会を設置し検討を行う。
- 事務局：国土交通省国土政策局総合計画課
- オブザーバー：内閣官房（安全保障・危機管理担当）、内閣府（防災担当）等
- 検討会は原則フルオープンとするが、ヒヤリング対象者の希望等によっては非公開にすることもある。

「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」委員名簿

| | |
|--------|--------------------------------------|
| 青山 侖 | 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

(別紙2)

スケジュール (案)

12月9日(金) 第1回検討会 18時30分～ 於中央合同庁舎3号館10階国土交通省共用会議室
事務局説明、委員からの報告

12月27日(火) 第2回検討会 10時～ 於中央合同庁舎3号館10階国土交通省共用会議室
委員からの報告、外部ヒヤリング

1月23日(月) 第3回検討会 16時～ 於中央合同庁舎3号館10階国土交通省共用会議室
外部ヒヤリング、一次とりまとめ(予定)

2～3月 第4回委員会
民間企業・海外事例等の報告、外部ヒヤリング等

2～3月 第5回委員会
二次とりまとめ(予定)

本検討会における検討のスコープ等について(案)

(1) 「東京圏の中核機能」

「東京圏の中核機能」には、立法、司法、行政の中核機能のほか経済、情報等の中核機能が考えられるが、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と考えられることから、本検討会では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、経済、情報等他の機能と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。

(2) 本検討会における「バックアップ」の概念

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」と定義し、その基礎的な検討を行う。

東京圏の中核機能の一部又は全部の移転は視野に入れず、また、「バックアップ」とは、東京圏での中核機能の継続性確保に必要な後方支援的活動をさすものではない。

(3) 「バックアップ」が必要となるような非常事態の発生原因について

東京圏に存する中核機能の継続を不可能とする事態の発生原因には、大規模地震等自然災害のほか、テロ、事故等様々なものが考えられるが、本検討会では、非常事態の発生原因は問わず東京圏に存する中核機能の継続が不可能となった場合に、これを代替する体制（バックアップ体制）に関する基礎的な検討を行う。従って、非常事態発生の可能性や、被害想定等については、検討の視野に入れない。

なお、「東京圏の中核機能の継続が不可能な事態」には、東京圏が機能を担う人員、施設、設備等の全てが業務継続できない状態のほか、一部は業務継続できるが全体的に見ればバックアップを発動した方が望ましい場合を含む。どのような場面にバックアップを発動するかは論点の一つと考えられる。

(4) その他

本検討会は、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を行うものであり、バックアップ先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。

東京圏の中核機能のバックアップの検討に係る背景及び現状

平成23年12月9日(金)
国土交通省国土政策局



Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism



1. 検討の背景

| | |
|----------------------------|-------|
| －1 東日本大震災復興構想会議提言等 | (4頁) |
| －2 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会提言 | (5頁) |
| －3 首都が被災した主な事例(1)(東京) | (6頁) |
| 首都が被災した主な事例(2)(海外の首都) | (7頁) |
| －4 東京都心への諸機能の集中の現状 | (8頁) |
| 東京圏への諸機能の集中の現状 | (9頁) |
| －5 東京圏の中核機能のバックアップに関わる世論調査 | (10頁) |

2. 業務継続計画とバックアップ

| | |
|---------------------------------------|-------|
| －1 中央省庁(行政)の業務継続計画の策定状況について | (12頁) |
| －2 中央省庁業務継続計画におけるバックアップに関わる記述 | (13頁) |
| －3 中央省庁業務継続計画におけるバックアップに関わる記述例(国土交通省) | (14頁) |
| 各省庁業務継続計画等における代替拠点の設定状況 | (15頁) |
| 中央省庁事業継続計画における優先業務の記述例(国土交通省)(1) | (16頁) |
| 中央省庁業務継続計画における優先業務の記述例(国土交通省)(2) | (17頁) |
| 参考: 立法府・司法府の災害対策等の現状 | (18頁) |
| 参考: 首都圏の地方公共団体事業継続計画のバックアップに関わる記述 | (19頁) |
| 参考: 民間企業向けの事業継続ガイドラインのバックアップに関わる記述 | (20頁) |

1. 検討の背景

1-1: 東日本大震災復興構想会議提言等

東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」及び東日本大震災復興対策本部決定「東日本大震災からの復興の基本方針」において、各種機能のバックアップのあり方、広域的な国土政策の検討の必要性が指摘されている。

東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月25日)

第4章 開かれた復興 (5) 災害に強い国づくり

③ 防災・「減災」と国土利用

今回の大震災のように未曾有の大災害が生じた場合でも、わが国全体としての経済社会活動が円滑に行われるよう、国土利用のあり方そのものを考えねばならない。その際には、「減災」という考え方に基づいて、生命・身体・財産を守る安全面に十分配慮する必要がある。……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である。**

東日本大震災復興対策本部決定「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日)

5. 復興施策 (4) 大震災の教訓を踏まえた国づくり

⑤ 今後の災害への備え

(iv) 国土の防災性を高める観点から、「逃げる」という視点も含め、ハード・ソフトの対策の組み合わせ、災害への対応力を高めた国土基盤の整備を行うなど**災害に強い国土構造への再構築を図るとともに、そのための広域的な国土政策の検討、見直しを行う。**

- 東日本大震災では、被害が広範囲にわたるとともに被災地域のみならず多方面にわたったことに鑑み、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会において、「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」がとりまとめられた。
- この提言において、東京圏の機能分散、バックアップの検討が必要とされている。

国土審議会政策部会防災国土づくり委員会 「災害に強い国土づくりへの提言」(平成23年7月)

1. 国土全体での機能分担・配置等のあり方 <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と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、すぐにで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。また、**バックアップを考える際には、それが常に災害時に対応する状態でスタンバイしているものなのか、平常時には別の機能を持ち、災害時には非常時対応に切り替わって機能するものなのかなどについての具体的な検討が必要である。**

1-3:首都が被災した主な事例(1)(東京)

東京は、過去をさかのぼれば、大地震の他、火災、洪水、火山噴火といった自然災害等を幾度となく経験している。

| 年 | 災害名 | 災害等の種類 | 被害概要 |
|------|--------------|--------|---|
| 1657 | 明暦江戸大火 | 火災 | 死者は諸説あるが6~7万人と推定される[*1]。天守閣を含む江戸城や多数の大名屋敷、当時の江戸の市街地の約60%が焼失[*2]した。 |
| 1703 | 元禄関東地震 | 地震 | 推定マグニチュード7.9~8.2。関東全体で、倒壊家屋約28,000戸、死者約6,700人。江戸でも被害が大きく、江戸城や大名屋敷で破損や崩れ、また火災も起こった[*3]。 |
| 1707 | 富士山宝永噴火 | 火山噴火 | 噴火により遠く離れた江戸でも数センチの火山灰が降り注いだ[*4]。 |
| 1855 | 安政江戸地震 | 地震 | 推定マグニチュード7.0~7.1[*3]。倒壊家屋約1万4千戸、死者約1万人[*3]。最大の被害域が江戸市中の中心部にあった[*5]。幕府重臣の住む大名小路が被災したため、幕府中枢部の機能が一時麻痺[*5]。 |
| 1894 | 東京地震 | 地震 | 推定マグニチュード7.0、死者31人、負傷者197人[*3]。被害が大きかったのは東京・横浜などの東京湾岸[*7]。 |
| 1910 | 関東大水害(台風、大雨) | 洪水 | 豪雨により荒川や綾瀬川の堤防が決壊し、東京下町を含む関東平野が浸水。浸水家屋27万戸、流出・全壊家屋1679戸、死者369人、被災者150万人[*6]。 |
| 1923 | 関東大震災 | 地震 | 推定マグニチュード7.9、住家全潰10万9千戸、焼失21万2千戸、死者・行方不明者は約10万5千人。地震後、各地で火災が発生し被害が拡大[*7]。内務省、大蔵省、文部省、通信省、鉄道省が本庁舎焼失。[*8]。 |
| 1947 | カスリーン台風 | 洪水 | 利根川・荒川が氾濫し東京下町を含む関東平野が浸水。死者1,077人、行方不明者853人、負傷者1,547人[*9]。鉄道・道路・浄水場の浸水により都市機能が機能麻痺となり、救援物資の輸送や被害後の復旧等にも影響[*10]。 |
| 1995 | 地下鉄サリン事件 | テロ | ラッシュアワー時の地下鉄霞ヶ関駅付近で発生。13人が死亡、約6,300人が負傷した[*11]。 |
| 2011 | 東日本大震災 | 地震 | 東日本大震災の影響で、首都圏では約515万人の帰宅困難者が発生した[*12]。3月14日から計画停電が実施された[*13]。 |

出典：[*1]広報 ぼうさい「明暦3年(1657)江戸大火と現代的教訓」、[*2]災害教訓の継承に関する専門調査会「1657 明暦の江戸大火」報告書、[*3]日本被害地震総覧(東京大学出版会)、[*4]静岡大学防災総合センターHP、[*5]災害教訓の継承に関する専門調査会「1855 安政江戸地震」報告書、[*6]国土交通省荒川下流河川事務所「明治43年大洪水から100年」パンフレット、[*7]理科年表(平成23年)、[*8]災害教訓の継承に関する専門調査会「1923関東大震災」、[*9]気象庁HP、[*10]災害教訓の継承に関する専門調査会「1947 カスリーン台風」報告書、[*11]朝日新聞(2011/3/20)より引用、[*12]首都直下地震帰宅困難者等対策協議会(第2回)資料2、[*13]東京電力HP 等

1-3: 首都が被災した主な事例(2)(海外の首都)

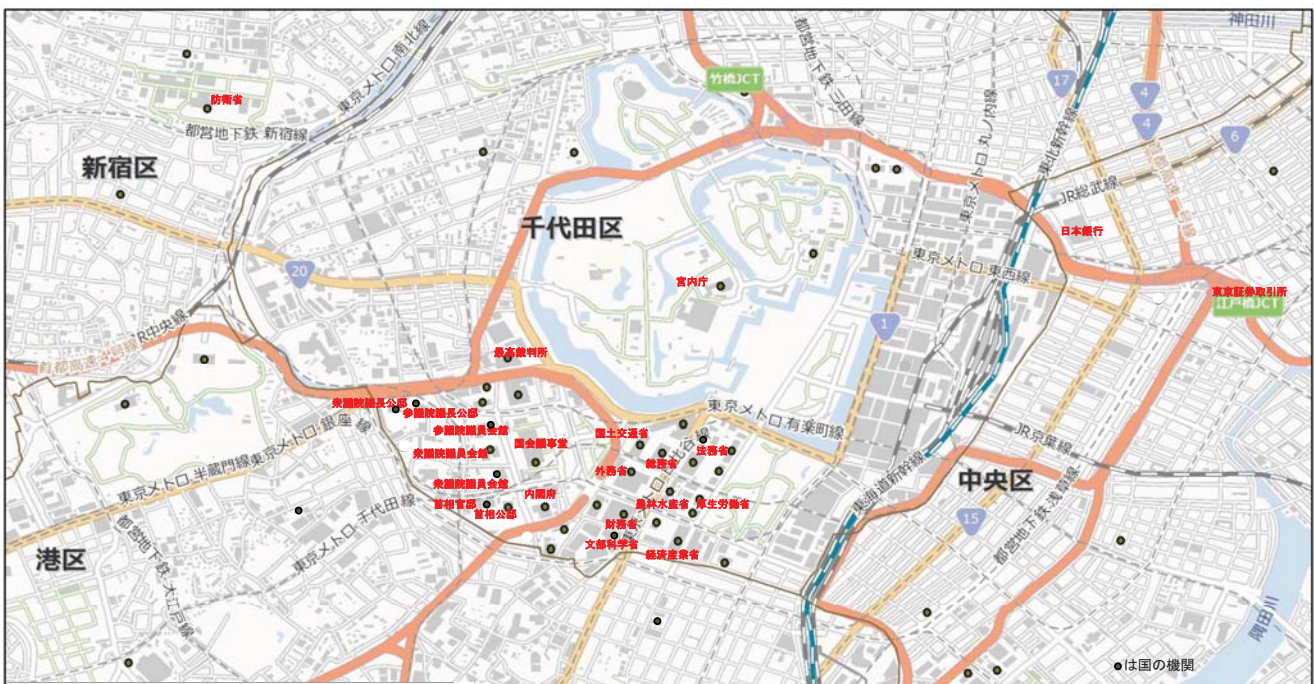
海外においても、地震、洪水、大雪等の自然災害やテロ等により首都が被災した例がみられる。

| 年 | 被災国・首都名 | 災害 | 被害概要 |
|------|--------------------|------------|---|
| 1755 | ポルトガル(リスボン) | リスボン地震 | 推定マグニチュード8.5、死者5万5000~6万2000人[*1]。最初の激震により市内85%の建物が倒壊し、2万人前後が即死。地震後の津波と火災により、リスボン市は壊滅状態となった[*2]。 |
| 1910 | フランス(パリ) | パリ大洪水 | セーヌ川は通常水位より8メートル以上の水位となり、パリ市内で2万棟弱、郊外で約3万戸が浸水。電力供給が何カ月も途絶え、20万人に影響が出た[*3]。 |
| 1966 | ウズベキスタン(タシケント) | タシケント地震 | 推定マグニチュード5.0、死者は10人、負傷者は1,000人。2万8,000棟の建物が倒壊し、10万人が家屋を失った[*4]。 |
| 1985 | メキシコ(メキシコシティ等) | メキシコ地震 | マグニチュード8.0。震源から350キロ離れたメキシコシティで地震動が異常に増幅され大きな被害。死者1万人以上とみられる[*5]。 |
| 2001 | 米国(ワシントンDC、ニューヨーク) | アメリカ同時多発テロ | 旅客機が国防総省本庁舎(ペンタゴン)に激突し炎上。国防総省職員ら184人が死亡[*6]。 |
| 2002 | チェコ(プラハ) | 洪水 | ブルタバ川(モルダウ川)が増水し、首相が非常事態宣言を発令。プラハ市街地が浸水。プラハで約7万人、全国で20万人が避難。17人死亡。[*7]。地下鉄は全線3路線が浸水し18の駅が水没。復旧に半年以上の期間を要した[*8]。 |
| 2010 | ロシア(モスクワ) | 氷雨 | 氷雨のため送電線が切断され大規模な停電が発生し[*9]、市内の交通機関が大混乱となった[*10]。停電の影響は最大で41万2,000人に及んだ[*10]。 |
| 2010 | 米国(ワシントンD.C.) | 大雪 | 降雪量は140cmに達し、連邦政府機関が4日連続で休業した[*11]。 |
| 2010 | ハイチ(ポルトープランス) | 地震 | マグニチュード7.0、死者約22万人、被災者約370万人。被災地の中心部では建物の8~9割が倒壊。政府や国連の建物もほとんどが壊れた[*12]。 |
| 2010 | チリ(バルパライソ) | 地震・津波 | マグニチュード8.8。地震による激しい揺れと津波により多くの建物が崩壊[*13]。死者432人、被災者約180万人以上、被災住宅約81万戸[*14]。 |

出典: [*1]理科年表(平成23年)、[*2]防災情報新聞 災害史は語るNo.142 リスボンを襲った大地震・津波、[*3]TV警視庁資料(2010)ほか、[*4]アジア防災センターHP、[*5]1985年メキシコ地震調査報告 岡田恒男、東京大学生産技術研究所、[*6]共同通信(2011/6/29)、[*7]国土交通省河川局「2002年世界の洪水・濁水被害について」、[*8]大規模水害に関する専門調査会報告 参考資料集(平成22年4月)、[*9]産経新聞(2010/12/26)、[*10]AFP通信(2010/12/27)、[*11]共同通信(2010/2/11)より引用、[*12]外務省HP、[*13]防災システム研究所HP、[*14]2010年チリ地震 現地調査報告(速報)、独立行政法人建築研究所 等

1-4: 東京都心への諸機能の集中の現状

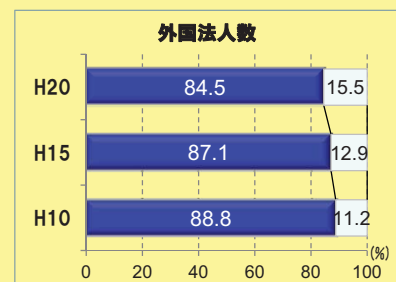
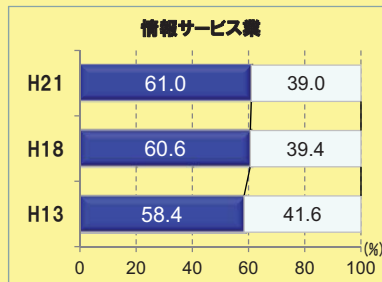
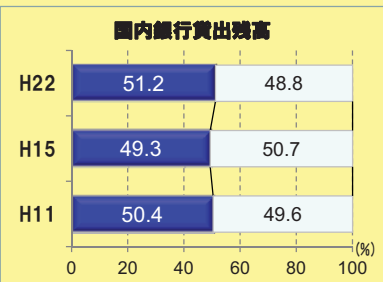
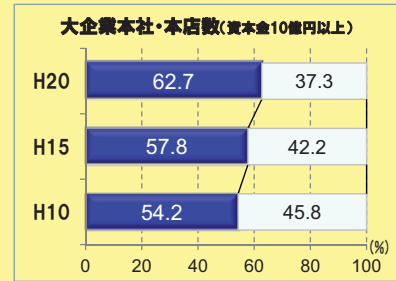
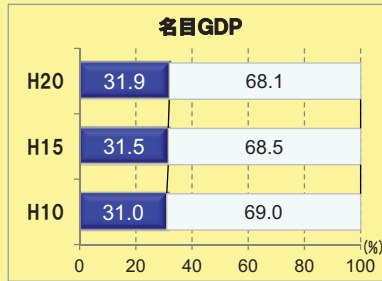
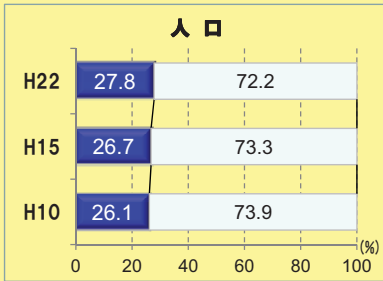
東京都心においては、三権(立法・行政・司法)の中核機能、日本銀行、東京証券取引所等の経済中枢機能等が狭い地域内に集中して立地している。



出典: 平成18年度「国土数値情報 公共施設」をもとに国土政策局作成

1-4: 東京圏への諸機能の集中の現状

東京圏には立法、司法、行政の三権の中核機能が立地しているほか、人口の3割弱、大企業の本社数の6割強、国内銀行の貸出残高の5割強など、人口や経済活動等が集中しており、東京圏の中核機能が麻痺することにより、全国ひいては世界に影響が及ぶことが懸念される。



■ 東京圏 □ その他

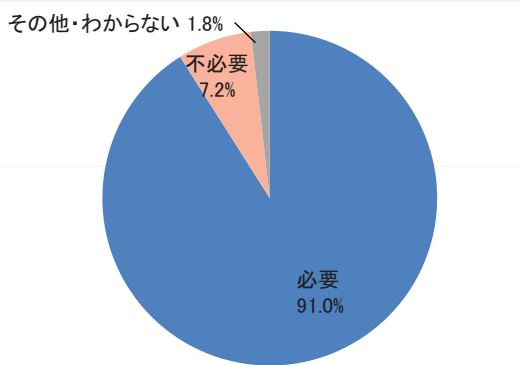
(注)東京圏:埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
 (出典)総務省「国勢調査報告」「人口推計年報」、内閣府「県民経済計算」、日本銀行「都道府県別預金・現金・貸出金」、国税庁「国税庁統計年報」、総務省「経済センサス」「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土政策局作成

1-5: 東京圏の中核機能のバックアップに関わる世論調査

東日本大震災後に行われた世論調査の中には、首都機能のバックアップへの関心が高く、9割程度が必要と考えているとする例もみられる。

フジテレビ 新報道2001「今週の調査」

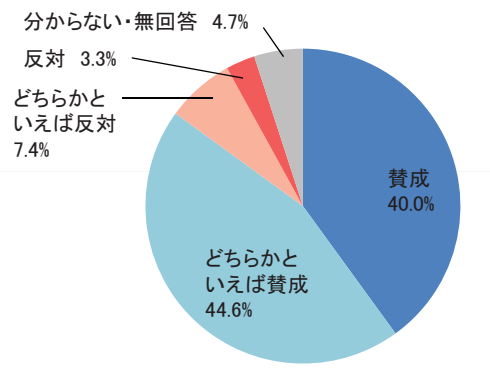
【問】首都圏への震災などの危機管理対応として、副首都の建設や、首都機能のバックアップの必要性が指摘されています。あなたは、どう考えますか。



【調査方法】
 期間：平成23年5月5日
 対象：首都圏の成人男女500人
 方法：電話調査

日本世論調査会「国土の在り方世論調査」

【問】首都直下地震などが起きた場合に首都を東京に置いたまま予備として「副首都」を置くという構想があります。あなたは副首都構想という考えについて賛成ですか、反対ですか。



【調査方法】
 期間：平成23年9月10日～11日
 対象：全国250地点から20歳以上の男女3,000人
 回答：1,881人、回収率62.7%
 方法：調査員が直接面接

2. 事業継続計画とバックアップ

2-1: 中央省庁(行政)の業務継続計画の策定状況について 国土交通省

- 中央省庁は、首都直下地震等を想定して業務継続計画を策定している。
 - 首都直下地震については、発災時に、非常時優先業務※を適切に執行することを目的に、各省ごとに業務継続計画を策定している。
- ※ 応急業務及び継続の必要性の高い通常業務

中央省庁の業務継続策定に係る経緯

- 首都直下地震対策大綱(平成17年9月中央防災会議決定)
首都中枢機関は発災時に機能継続性を確保するための計画として業務継続計画を策定することを規定。
- 中央省庁業務継続ガイドライン(平成19年6月内閣府防災担当)
各省庁が業務継続計画を作成する際の作業を支援することを目的に策定。
- 中央省庁における業務継続計画策定状況(平成20年12月中央防災会議報告)
すべての中央省庁(災害対策基本法により指定行政機関)において業務継続計画が策定されている。

中央省庁の地震業務継続計画策定状況

| 省庁名 | 地震業務継続計画 作成・改訂日 |
|-------------|----------------------|
| 内閣府 | 平成21年9月改訂(初版平成20年7月) |
| 消費者庁 | 平成22年7月 |
| 金融庁 | 平成22年8月改訂(初版平成20年6月) |
| 国家公安委員会・警察庁 | 平成20年12月 |
| 総務省 | 平成21年3月改訂(初版平成20年7月) |
| 消防庁 | 平成20年6月 |
| 法務省 | 平成22年7月改訂(初版平成20年6月) |
| 外務省 | 平成20年10月 |
| 財務省 | 平成20年6月 |
| 文部科学省・文化庁 | 平成20年6月 |
| 厚生労働省 | 平成20年8月 |
| 農林水産省 | 平成20年3月 |
| 経済産業省 | 平成20年6月 |
| 国土交通省 | 平成19年6月 |
| 気象庁 | 平成20年4月 |
| 国土地理院 | 平成20年3月 |
| 海上保安庁 | 平成20年4月 |
| 環境省 | 平成20年7月 |
| 防衛省 | 平成21年5月(初版平成20年6月) |

2-2: 中央省庁業務継続計画におけるバックアップに関わる記述 国土交通省

中央省庁業務継続ガイドラインにおける、バックアップの検討に関わる記述としては、例えば、職務代行・継承、重要記録・データ、情報通信、代替業務拠点(建物)があげられる。

中央省庁業務継続ガイドライン（内閣府防災担当：H19.6）にみられるバックアップに関わる主な記述

| 事項 | 記述内容 |
|----------------|--|
| 職務代行・継承 | <ul style="list-style-type: none"> ・幹部職員等の多くが参集できない等の状況における職務代行者を明確化しておく。 ・必ずしも職階等の順位にはこだわらず、危機的状況下において当該職務をだれが最も適切に代行しえるかという観点を重視。 |
| 重要記録・データ、情報・通信 | <ul style="list-style-type: none"> ・非常時優先業務の業務継続に必要なデータ・記録等を把握し、発災時にそれらのデータ・記録を保護するとともに、パソコンやファイル等が被災した場合には容易に復旧し利用できるようにしておく。これらのデータ・記録等を保護し及びバックアップしたファイルを確実に引き出せるようにするための方策を定めておく。 ・庁内LAN等の情報システムについては、多重化する等バックアップシステムの整備をできるだけ図る。 |
| 代替業務拠点 | <ul style="list-style-type: none"> ・施設が維持できている程度の耐震性を備えているかを適切に評価し、庁舎が使用できない状況も想定し、非常時優先業務を実施するためのバックアップ施設を業務継続計画に定めておくことも必要。 ・代替拠点における建物の被災状況についても、適切な想定をおく。 |

出典：内閣府防災担当「中央省庁業務継続ガイドライン」(2007年6月)より国土政策局作成 13

2-3: 中央省庁業務継続計画におけるバックアップに関わる記述例 国土交通省

例えば国土交通省等の業務継続計画をみると、職務代行・継承、重要記録・データ、情報・通信の記述がみられる。

| 事項 | 記述内容 |
|----------------|--|
| 職務代行・継承 | <p>地震の発生時に迅速に対応し的確に業務を遂行するためには、組織内の業務が円滑に進むよう指揮命令系統が確立されることが重要である。責任者が不在の場合も適切に意思決定がなされるように、予め部長に係る権限委任を行う。</p> <p><権限委任の考え方></p> <ul style="list-style-type: none"> ・連絡が取れない場合は、意思決定に係る権限は、別途定められている場合を除き、予め定めた順序で自動的に委任されるものとする。 ・本省へ参集できない状況にあっても、連絡が取れ指示を仰ぐことが可能な場合は、権限の委任は行わない。 <p>なお、地震の発生時に迅速に対応し的確に業務を遂行するため、業務継続に支障のないよう、通信手段を確保し、連絡を密にするよう留意する。</p> |
| 重要記録・データ、情報・通信 | <p>(1)蓄積データ(省、局、課等)のバックアップ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在、職員が作成したデータは、多目的サーバにおいて局、課ごとに領域を割り当てて保存を行っている。バックアップについては、空きのディスク領域において、保存している。 ・天災に起因する障害復旧についても保守対象とする契約を結ぶことにより、障害発生時における保守業者による復旧措置が可能とする。他には、多目的サーバを冗長化することにより、信頼性の高いデータ保存が可能となる。 <p>(2)メールシステム</p> <ul style="list-style-type: none"> ・システムサーバは、分散して設置し、二重化が行われていることから、一方の建物で障害が発生した場合であっても利用可能である。 ・天災に起因する障害復旧についても保守対象とすることにより、障害発生時の対応を可能とする。 |
| 代替業務拠点 | <p>災害対策本部の活動拠点となる国土交通省防災センターは、国土交通省の災害対応の基礎として重要であることから、現時点では予見できない不測の事態に備え、庁舎使用不能時のバックアップ施設を国土地理院関東地方測量部(千代田区九段)と国土交通大学校(小平市)の2箇所を指定している。</p> |

出典：「国土交通省業務継続計画」(2007年6月)をもとに国土政策局作成

2-3: 各省庁業務継続計画等における代替拠点の設定状況

業務継続計画等において本庁舎の使用が不可能となった際の代替拠点施設について記載している省庁もみられるが、現状では、代替拠点としてあげられている施設は、都区部又は東京近郊に置かれている。

各省庁の代替拠点設定状況

| 機関等 | 本拠地 | 代替拠点 | | 機関等 | 本拠地 | 代替拠点 | |
|--------------------|-----|--|----|-------|-----|---|----|
| 政府 緊急災害 対策本部 | 官邸 | 内閣府(合同庁舎5号館、霞ヶ関)、 | *1 | 国土交通省 | 霞ヶ関 | 国土地理院関東地方測量部(千代田区九段) | *2 |
| | | 防衛省中央指揮所(市ヶ谷)、 災害対策本部予備施設(立川市) | | | | 国土交通大学校(小平市) | |
| 警察庁 | 霞ヶ関 | 関東管区警察庁庁舎その他長官が適 当と認める施設 | *3 | 気象庁 | 大手町 | 大手町、霞ヶ関周辺 清瀬庁舎(清瀬市) | *2 |
| 総務省 | 霞ヶ関 | 中央合同庁舎第2号館(霞ヶ関)又は その他の施設(例:自治大学校(立川 市)、情報通信政策研究所(国分寺 市))。 | *2 | 海上保安庁 | 霞ヶ関 | 海上保安試験研究センター(立川市) 横浜海上防災基地(横浜市) 防災対応型巡視船(横浜港) | *2 |
| 消防庁 | 霞ヶ関 | 消防大学校(調布市) | *3 | 環境省 | 霞ヶ関 | 千鳥ヶ淵戦没者墓苑管理事務所、 皇居外苑管理事務所(以上千代田区) | *2 |
| 厚生労働省 | 霞ヶ関 | 独立行政法人国立病院機構災害医 療センター(立川市) | *3 | | | 新宿御苑管理事務所(新宿区) 環境調査研修所(所沢市) | |
| 農林水産省 | 霞ヶ関 | 三番町分庁舎(千代田区)、 | *2 | | | | |
| 経済産業省 | 霞ヶ関 | 特許庁(霞ヶ関) | *2 | | | | |

注)現在公開されている以下の情報をもとに、代替拠点に係る情報を把握できる範囲で整理した。それぞれの情報の出典は以下の通りである。
*1:首都直下地震応急対策活動要領(平成20年12月11日内閣府中央防災会議幹事会)に記載されている情報をもとに整理した。
*2:業務継続計画に記載されている情報をもとに整理した。
*3:各種資料に記載されている非常時参集場所の情報をもとに整理した。

15

2-3: 中央省庁業務継続計画における優先業務の記述例(国土交通省)(1)

例えば、国土交通省等の業務継続をみると、復旧目標時間(RTO※1)ごとに対応策業務と一般継続重要業務が整理されている。首都直下地震発生時に国土交通省※2が果たすべき対応策業務は下表のとおりである。

※1RTO(Recovery Time Objective)とは、災害や事故などの不測の事態による業務の中断後、復旧させるまでの目標時間。
※2国土地理院、気象庁、海上保安庁は別途作成されている。

応急対策業務:首都直下地震発生時に国土交通省が果たすべき災害応急業務

| 復旧目標時間 | 開始すべき行動 | 国土交通省の活動 | | |
|--------|--|--|--|---|
| | | 共通 | 交通確保・輸送活動 | その他 |
| 1時間 | ●災害情報公表 | ・参集 他省庁・地方局連絡体制確立 ・情報収集 | | ・被災建築物応急危険度判定士の調整 |
| 3時間 | ●省対処方針公表(大臣会見) | ・緊急災対本部設置 ・第1回本部会議(情報集約と対処 針) | ・緊急輸送(部隊移動、医療搬送) の調整 | ・官庁施設の緊急点検 |
| 12時間 | ●基幹的広域防災拠点の一部運用開始(政府) ・有明の丘/東扇島 | ・緊急復旧・啓開のための調整 ・専門家や調査団の派遣調整 ・広域応援・支援の調整 | ・緊急輸送(物資、食料)の調整 | ・空き家情報提供のための調整 |
| 1日間 | ●最低限の緊急輸送基盤 (道路、空港、港湾)確保 | | ・広域支援部隊の進出のための緊急 輸送ルートの一部供用 ・空港一部供用(ヘリのみ) ・港湾(一部耐震強化岸壁)供用 | ・被災住宅等緊急補修の電話相談窓 口設置の調整 ・車検証の有効期間の伸長に係る連 絡・調整 |
| 3日間 | ●主な緊急復旧完了・供用 ・緊急輸送道路/岸壁/空港 /河川 ●危険度判定の広域応援 ・建築物/宅地 ●災害復興住宅の融資 | ・緊急対策のための予算調整 | ・幹線道路、防災拠点への緊急輸 送道路の一部供用 ・空港一部供用 | ・被災地危険度判定の全国調整 ・災害復興住宅融資のための調整 ・直轄河川の緊急復旧完了(洪水対 応) ・宿泊施設への浴場提供等依頼 |
| 1週間 | ●応急収容活動の実施 | | ・港湾(耐震強化岸壁)全面供用 | ・応急仮設住宅建設支援 ・官庁施設緊急対策支援 |
| 2週間 | ●住宅再建・修繕支援 | | | ・住宅修繕支援隊派遣調整 |

国民の生命・安全の維持、国民の権利や財産の保全等のために継続することが必要な一般継続重要業務は下表のとおりである。

一般継続重要業務：国民の生命・安全の維持、国民の権利や財産の保全等のために継続することが必要な業務

| 復旧目標時間 | 業務のカテゴリー | 代表的な国土交通省の業務 |
|--------|---|---|
| 1時間 | ○即時に対応しなければ、直ちに国民の生命等に被害がおそれのある運行(航)管理、施設管理等業務 | ・航空路、空港及び航空保安施設の管理、運用 ・航空機の運航に関する許可、命令等 |
| 12時間 | ○首都圏以外の災害・事故等対応業務(警戒体制レベルの連絡調整ができる体制を確保) | ・首都圏以外の交通機関、建築物、油汚染等の事故対応 ・首都圏以外での自然災害対応 ・河川情報の提供 |
| 1日間 | ○システムの停止が許認可業務等の処理にあたって全国的に影響を及ぼすようなシステム運用業務 | ・自動車登録検査業務電子情報処理システムの運用(バックアップ) |
| 1週間以内～ | ○国民個人への資格の付与等、長期間業務が停滞すると、国民権利・義務に直接相当程度の影響が生じる許認可業務 ※メルクマール：標準処理期間1ヶ月未満かつ月間平均処理件数1件以上 | ・水先人の免許更新等 ・航空機の耐空証明 |

(参考)立法府・司法府の災害対策等の状況

- 立法府・司法府ともに阪神・淡路大震災等を踏まえ、来訪者の避難誘導や安否確認等に係る防災対応マニュアル等を策定し、災害時の応急対応を定めている。
- 業務継続計画については、最高裁判所は昨年7月に策定、立法府では現在検討中である。

| | 衆議院 | 参議院 | 最高裁判所 |
|--------------|--|---|--|
| 主要施設及び職員数 | ・衆議院本館・分館・別館、第一・第二議員会館、議長・副議長公邸、第二別館、赤坂議員宿舎、青山仮議員宿舎、憲政記念館 ・議員480人、職員約1,650人 | ・参議院本館・分館・別館、議員会館、第二別館、議長・副議長公邸、麹町・清水谷議員宿舎。 ・災害時応急対応対象者3,000人(議員、秘書、傍聴人、参観者、職員等)。 | ・最高裁判所庁舎。 ・職員約1,000人 |
| 防災マニュアル等策定状況 | 消防計画のほか、阪神・淡路大震災後に、防災基本規程、防災基本計画、防災マニュアル等を策定。業務継続計画は現在策定中。 | 阪神・淡路大震災後に、参議院災害対策実施規程、災害対策基本計画、参議院災害対策マニュアル等を作成した。 | ・阪神大震災後に大規模地震防災応急計画をH7.10に策定、H22.3に改正。 ・最高裁判所業務継続計画をH22.7に策定。 |
| 災害時の体制・主な対応 | ・防災マニュアルに基づき、事務総長を災害対策本部長に災害対策本部設置。 ・議員、秘書、傍聴人及び参観者等の避難誘導、安否確認、施設の被害状況の確認等の対応を行い、衆議院の機能維持を図る。 | ・参議院災害対策実施規程に基づき、事務総長を委員長に災害対策委員会を設置し、災害対策委員長の指示により、事務次長を本部長に災害対策本部を設置する。 ・議員、秘書、傍聴人及び参観者等の避難誘導、安否確認、施設の被害状況の確認等を行い、参議院の機能維持を図る。 | ・防災応急計画に基づき事務総長を本部長とする災害対策本部を設置。職員及び来庁者等の避難誘導、安否確認、施設の被害状況の確認等を実施。 ・業務継続計画に基づき非常時優先業務を実施。 |
| 東日本大震災時の状況 | ・委員会等は開催されていなかった。 ・議員、見学者の安全を確保。施設の被害はガラスのひび等のみでけが人等の報告はなかった。 | ・決算委員会が、平成21年度決算外2件の審査のため、全閣僚出席で開会中であった。委員長は、地震発生後に委員会を暫時休憩としたが、休憩後再開には至らなかった。 ・エレベーターが何機か止まったが閉じ込められた者はいなかった。 | 庁舎建物の一部に損傷はあったが、構造体には被害はなかった。 |

首都圏における地方公共団体の業務継続計画の一例として、東京都の事業継続計画「都政のBCP(地震編)」をみると、バックアップに関わる記述としては、職務代行・継承、重要記録・データ、情報・通信があげられる。

東京都のBCP(地震編)に見られるバックアップに関わる主な記述例

| 事項 | 記述内容 |
|----------------|---|
| 職務代行・継承 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害対策本部の本部長である知事に事故がある時には、副本部長である副知事及び警視總監が、その職務を代理する。 ・非常時優先業務を遂行するうえで、各局、各部、各課において決定権者が不在となる場合を想定し、事前に事案決定の代行や事案決定権の委譲を定めるなど指揮命令系統を確立する。 |
| 重要記録・データ、情報・通信 | <ul style="list-style-type: none"> ・発災時のシステム停止に備え、職員、事業者も含めて人的体制を確保する。 ・データのバックアップについても、データ保持の確実性、復旧の迅速性や経済性を踏まえ、より適切な対応を図っていく。 |
| 代替業務拠点 | <ul style="list-style-type: none"> (・代替業務拠点についてはBCPにおいて定めていない。) ・都庁舎をはじめ非常時優先業務の拠点となる都施設の安全を保ち、電力・水道・空調・エレベーター等庁内ライフラインの確保に努める。 |

出典：東京都「都政のBCP(地震編)」(2008年10月)より国土政策局作成

- 業務継続ガイドライン(内閣府防災担当H21.11)にみられるバックアップ検討に関連した記述は、指揮命令系統、本社等重要拠点、情報通信の他、製品・サービス供給があげられる。
- 民間企業のBCP策定状況は、策定済み+策定中含めると、大企業で58%、中堅企業で27%、その他企業22%となっている(H21.11時点 内閣府防災担当調べ)。

※大企業、中堅企業の抽出区分は、中小企業基本法第2条における中小企業の区分及び日本銀行調査統計局の「業種別貸出金における法人の企業規模区分に関する定義」に基づく。調査結果は大企業、中堅企業、その他企業から5,039社を抽出し、そのうち1,018社からの回答をベースとする。(抽出数、回答数の順に、大企業2,218社、369社、中堅企業1,781社、367社、その他企業1,040社、282社)

事業継続ガイドライン(内閣府防災H21.11)にみられるバックアップに関わる主な記述

| 事項 | 記述内容 |
|-----------|--|
| 指揮命令系統 | <ul style="list-style-type: none"> ・災害対策本部長等に連絡がつかなかった場合や不在の場合の権限委譲や代行順位。 |
| 本社等重要拠点 | <ul style="list-style-type: none"> ・被災地での業務の再開以外に、非被災地での業務の継続も検討(例えば、被災地以外の拠点や工場に指揮命令権を移すなど)。 |
| 情報通信 | <ul style="list-style-type: none"> ・必要な情報のバックアップを取得し、同時に被災しない場所に保存。また情報システムについては、バックアップシステムの整備が必要。 |
| 製品・サービス供給 | <ul style="list-style-type: none"> ・被災工場を早期復旧する以外に、被災地以外の工場・拠点で代替生産を実施することも検討。 ・部品や材料の供給元となる会社の代替性の確保等。 ・OEMの実施・同業他社との応援協定 ・適正在庫の考え方の見直し(特に代替品がない場合) |

出典：内閣府防災担当「事業継続ガイドライン」(2009年11月)より国土政策局作成

首都機能のバックアップ — 東日本大震災の教訓 —

2011年12月9日(金)

東京大学 大西隆

1

東日本大震災からの復興と首都機能

- 「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」(「復興への提言」2011年6月)
- 「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」として、「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のかについて検討すること」が必要(「災害に強い国土づくりへの提言」2011年7月国土審議会)
- 「災害への対応力を高めた国土基盤の整備を行うなど災害に強い国土構造への再構築を図るとともに、そのための広域的な国土政策の検討、見直しを行う」(復興基本方針)

2

日本世論調査会世論調査

2011年9月10・11日

- 「自然災害の不安」 59.2%
- 災害に強い国土づくり国や自治体の取組
 - ライフライン 46.0%
 - 原子力発電所の耐震化 27.5%
 - 治水、堤防、砂防ダム 25.1%
- 首都機能移転分散に賛成 74.8%
 - 一極集中是正 51.1%
 - 危機管理 49.8%
- 首都機能移転・分散の対象機能
 - 経済機能55%、中央官庁42%、国会21%
- 副首都設置に賛成 84.6%
 - 近畿 44.3%、関東11.9%、東海10.6%
- 大阪都の認知 61.6%、中京都の認知 39.8%
- 道州制に賛成 37.4%、反対 54.3%

3

どういう状況でバックアップ (非常時機能代替)が必要となるか

- 突発的な災害(自然災害、大規模テロ、人為的災害(原発事故による放射能汚染))
 - 長期に進行すればその時点で対策が可能(明確な状況認識の下で対策を立てた方が効果的)
- 十分に大規模な災害(災对本部予備施設が全滅、代替施設(省庁・国会、民間施設)等も壊滅)、あるいは総理大臣が外遊・出張中等に災害が発生し、東京への主要交通路が途絶した場合)
 - 規模が小さければ都内で何らかの代替施設があり得る
 - 大規模であれば首都機能のバックアップ論だけで足りるのか？
 - 総理が一時的に東京外から状況を把握し、指揮を執る必要

4

バックアップ構築の主要検討事項

- 明瞭な手続きと制度的準備によるバックアップへの移行
 - 危機に際して、混乱した状態でのバックアップには国民の理解を予め得ている明瞭な手続きが必要(正当性確保)
 - 二重政府などの危険に対処するために、明確な規定を設ける
- 何をどこまでバックアップするか
 - 人(要人の代替)、場所(代替施設)の何のバックアップか
 - 国会と政府は近接地で機能することが必要
 - 放送などの関連機能の利用が必要
- バックアップ機能と東京との連携
 - 首都東京との往来、連絡は頻繁
 - 施設だけではなく、交通通信系統も同時に被災せず、しかし東京に近いことが条件
- バックアップ機能の日常的な維持管理
 - 空けておかなければ有事に使えない
 - 大規模施設であれば維持管理費用が嵩む

5

今回の検討で残されるであろう課題

- バックアップの必要が生じる被害等の想定
 - 自然災害、テロ等に絞るとして、東京全域で首都機能が発揮できない状況(例えば、霞が関と立川が同時被災)が生じるのは、どのような場合
 - 東京圏全域に甚大な被害が出ているケースもあり、一般国民、諸業務機能の東京圏からの避難等の対策を併せて考えることが必要
- 首都機能移転論や、中枢管理機能分散論の再検討
 - 一極集中の脆弱性への不安が認識されているので、より根本的に多核的な国土構造のあり方を検討するべきではないか。

6