

首都機能バックアップに関する検討会議

《第1回議事録》

■日 時：令和8年7月13日(月) 13:00 ～ 14:51

■場 所：大阪市役所 屋上階（P1）会議室

■出席者：稲継裕昭、指田朝久、土屋貴裕、西島亨、志村和哉、濱ノ園英樹、藤本彰、
（名簿順）伊東義博、中村隆行

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

では、定刻となりましたので、第1回首都機能バックアップに関する検討会議を開催させていただきます。本日司会をいたします、副首都推進局副首都推進担当部長の濱ノ園です。本日は何卒よろしくお願い申し上げます。

本会議は、公開の原則にのっとり、傍聴席を設け、配付資料や議事録は公表することとしています。本日の終了予定時刻は15時を予定しています。

はじめに、本日の資料の確認をさせていただきます。

お手元に資料一式をご用意しておりますので、ご確認をお願いします。まず、次第と、本日の参加者名簿と、資料1「首都機能バックアップに関する検討会議について」、資料2「首都中枢機能バックアップの考え方について」、資料3「首都機能バックアップの検討対象となる災害・被害想定」となっています。

それではまず、会議の開催にあたりまして、副首都推進局長の西島からご挨拶をさせていただきます。

（西島副首都推進局長）

副首都推進局長の西島でございます。座ってお話させていただきます。

この度は、稲継先生、指田先生、それから土屋先生、この検討会議にご参加いただきまして、誠にありがとうございます。

ご承知の通りですね、大阪府と大阪市の方で、これまで副首都をめざしている中で、その役割として、ずっと首都機能のバックアップっていうのを掲げてまいりました。そういった中で、以前2018年にもこのようなバックアップ関係の検討会なんかもやったことがあって、ただその時も政府の継続計画を踏まえてどういうふうにやっていくかみたいなあたりで、その後もですね、政府の方でBCPの議論もあったんですけども、実際のところあんまり進んでないというかですね、実際にこう、何が優先業務という中で、今のところという立川ぐらいまでしかっている中で、本当にこう、バックアップっていうのはどういう形で災害が起こった時にどのように事業継続していくのかっていうところは、むしろ民間の方が進んでいるところもある。バックアップ施設なんかを置いて、進んでいるところもあるかなっていうふうに思っています。

その中で副首都推進局といたしまして、例えば首都圏の方にですね、セミナーなんかに出かけて行って、ぜひ、首都圏で何かあった時に、関西圏の方に第二本社の機能を果たしてはどうかでしょうかみたいなこともやってきた中でございます。

こうした中ですね、ご承知のとおり副首都法案っていうのが今国会で審議されているという中で、その法案の中で、後でまた説明をさせていただきますけども、国家社会機能ですとか首都中枢機能というのはどういうものか。あと、副首都という中で首都機能のバックアップということについて、大規模災害が発生して東京圏において首都中枢機能を維持することが困難になった場合に、その首都中枢機能の全部または大部分を代替する機能を担うと。ようやくそういう法律的な定義もですね、まだ成立はしてませんけども、なされてきた中ですね、今回この検討会を立ち上げさせていただきましたのは、こうした首都機能を本当にバックアップするということについて、よりブレイクダウンした形で具体的な、ちょっと今も法律が書いてあるところも、ある意味ぼやとした感じのところでもありますので、具体的にそれをどういうふうにやっていくのか。どういう事態に対して、どのような機能をバックアップするところにおいてやっていくのか。というあたりを少しでも明らかにできればなというふうに思っております、そういう意味であまり国の方でまだいろいろ定義されていないこともありますので、ある種ちょっと座談会的な感じでこの会を進めさせていただいて、貴重なアイデアいただきながら我々もそれに応じて、こういうことをやっていったらいいのかみたいなあたりをですね、具体的な形っていうのでイメージできるようなものにですね、ぜひこの検討会議の中でしていけたらなと思っております。

ちょっとなかなかこう、すんなりいくような会にはならへんのかなと思っておりますけども、是非とも先生方の知見をいただければと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、では次に、本日ご出席いただいておりますメンバーの皆様を五十音順にご紹介させていただきますので、簡単な自己紹介の方をお願いいたします。

では、早稲田大学政治経済学術院教授の稲継裕昭先生です。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

稲継でございます。よろしくお願いいたします。

私は公務員を辞めてから、主に行政機構、それから人事行政なんかの研究をずっと続けてまいりました。東日本大震災の時に、たまたま私の恩師が日本学術振興会でシステム研究センターにいたものですから、彼から委託というか、ほぼ命令を受けて、東日本大震災の大規模調査を日本学術振興会の直轄事業としてやる事務局を引き受けました。2011 年は私を中心に 10 人ぐらいの学者で始めたんですけども、翌年度は文科省の直轄予算で 100 人ぐらいの学者を集めて、8 チームでやりました。

ミクロ経済、マクロ経済、あるいはいろんなそれぞれの分野の先生方が社会科学を中心にということなんですけれども、それで研究が進んでいって、その後 2015、6 年ぐらいですかね、東洋経済から全 8 巻の大震災に学ぶ社会科学という本を刊行いたしました。私は主に地方自治行政、地方自治会の班長としてそちらの編集にコミットいたしました。

その後ですね、熊本地震の時もそれから能登半島地震の時もいろいろな形で関わらせてもらう機会がありました。首都直下って私自身東京に住んで 10 年以上になるんですけれども、日頃気にはしつつもまず起きないだろうという前提で生活しているんですね、東京の人は。でも、起きた時に本当に何が起きるのかということを考えた場合に、諸外国に比べて日本は全ての機能が今、東京に集中している状態になっています。税源もそちらに偏ってしまっていて、超過財源が東京都の人に聞くと、去年ぐらいから 1 兆円を超えているということで、ちょっと考えられないような、富っているんですかね、財源の集まりということでもあります。それを、今回はそういう議論ではありませんけれども、他の国に比べて何でもかんでも集中している東京がもし壊滅的な打撃を受けた場合に、どういうふうに国家を運営できるのかということを、まだはっきり言って本気で考えているというふうには、国会議員と話をしてもあまり感じられないところがありますので、それを今回、副首都法案が成立するという前提で、その場合の大阪としてどういうバックアップ体制が取れるのかということを、ぜひ皆様方に教えてもらいながら一緒に検討したいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

続きまして、東京海上ディーアール株式会社主幹研究員の指田朝久先生です。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

東京海上ディーアールの指田でございます。

東京海上ディーアールという会社名はあまり知られていないので、少し説明します。東京海上日動火災保険のグループ会社でございます。私自身は、東京海上火災保険のシステム部門に入社し、東京海上自身がバックアップシステムを持っていてそれを運用するのでその開発や保守にも携わっております。

1989 年にアメリカのサンフランシスコで大地震がありまして、そこで調査したところからこの道に入ったということでございまして、当時日本ではあまり知られていなかった BCP、あるいはクライシスマネジメント・危機管理という考え方が、アメリカだと州政府もそうですし、サンフランシスコ市もそうですし、名だたるシリコンバレーの民間企業や銀行もみんな持っている。これにすごい衝撃を受けまして、これは日本に持って帰らないとだめだということで、そこからこれらを研究し、そしてコンサルティングにつなげていったということでございます。

そういうことで 30 年以上、BCP や危機管理などを研究しているということになります。

それで縁がありまして、2005 年に民間企業向けに内閣府から事業継続ガイドライン、こちらを出しましたけれども、その執筆担当をやっておりまして、その後、自治体向けの BCP のガイドライン等々も執筆する機会を得ました。

昨年の 12 月に報告書が出ました内閣府の首都直下地震対策検討ワーキンググループの委員を務めさせていただいております。それらの知見をこちらの方にも活かせればと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

続きまして、リモートでのご出席になります、京都外国語大学共通教育機構教授の土屋貴裕先生です。土屋先生、お願いします。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

京都外国語大学の土屋でございます。本日は講義日につきまして、オンラインでの参加となりまして大変恐縮でございます。次回以降、また対面で参加させていただく機会を大変楽しみにしております。

私のバックグラウンドですけれども、これまで外務省ですとか、あるいは香港総領事館などで調査研究をしてまいりまして、研究のバックグラウンドとしては、地域研究として中国、東アジア、また国際関係ですとか、最近では経済・安全保障、とりわけこの安全・安心シンクタンク構想を内閣府でやられている中での予備調査にも関わらせていただきましたし、こうした首都機能のバックアップという側面では、安全保障、あるいは危機管理という観点から様々な研究会まで蓄積していましたので、そうした観点から、この大阪での首都機能のバックアップがいかにあるべきかということについても、日々考えているところですので、皆様方、あるいは先生方との検討を含めて、より良い形で首都機能のバックアップに資することができればなと思っています、よろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。皆様、何卒よろしくお願いいたします。

それでは、次第に沿って進めていきたいと思います。

はじめに、「(1) 検討会議について」を議題にします。資料 1「首都機能バックアップに関する検討会議について」を、副首都推進局副首都推進担当課長代理の中村から説明させていただきます。

(中村副首都推進局副首都推進担当課長代理)

副首都推進局副首都推進担当課長代理の中村と申します。

私から資料 1 についてご説明させていただきます。資料 1「首都機能バックアップに関する検討会議」の方をご覧ください。

では、1 ページ目になりますが、本会議の目的としまして、副首都として首都機能バックアップに必要な仕組みや体制等を明らかにすることを目的に、首都機能の移行が必要となるような災害や被害想定、副首都として担う機能やそのために必要な施設などについて検討としております。

メンバーにつきましては、本日ご参加いただいておりますお三方になりまして、職名、専門分野等につきましては記載のとおりとなります。なお、必要に応じまして、別途助言をいただくための有識者等を招へいさせていただく、ということとさせていただきます。

続きまして、2 ページ目。現時点で想定している検討項目ですが、論点を1 から3 に分けておりまして、論点1 の「首都機能のバックアップが必要となるような条件の整理」につきましては、災害の種類、被害想定、首都機能の移行が必要な状況とは何かなどについてご意見を賜りたく考えております。論点2 の「首都機能バックアップが必要な首都中枢機能の内容や実施方法などに関する検討」につきましては、移行が必要な首都機能の内容とその優先順位や実施方法等について。論点3、「国の連携・協力を要する事項や大阪に必要な事項に関する検討」につきましては、非常時を見据えた平時からの運用、国との連携・協力が必要となる事項、大阪に不足しているものについて、ご意見を賜りたく考えております。

続きまして、3 ページ目、本会議のスケジュールとなりますが、第1 回につきましては、本日のこの回次となりまして、検討内容の全体構成の説明、論点整理・確認、災害の種類、被害想定について確認してまいりたいと考えております。第2 回では、自然災害系における条件整理を。第3 回では、自然災害系以外の条件整理を行いまして、第4 回以降におきましては、記載の項目についてご意見を賜りながら確認してまいりたいと考えております。

なお、開催頻度としましては、今月より月1 回程度で実施してまいりたいと考えております。その後、いただきましたご意見等を当局にて取りまとめさせていただき、国への働きかけなどに活用させていただきたいと考えております。資料1 の説明は以上となります。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

今の説明でご不明な点ございませんでしょうか。もし何かありましたら、ご質問いただければと思います。

では、今の説明にもありましたように、11 月頃まで議論して、その後当局において取りまとめを行って、国への働きかけ等に活用できればと考えておりますので、何卒よろしくお願い申し上げます。

次に議題2、「首都機能バックアップが必要となる条件整理について」に進みたいと思います。資料2「首都中枢機能バックアップの考え方について」ですが、この資料は、首都機能バックアップの議論を始めるにあたりまして、関連する規定などをまとめたものとなっております。では、副首都推進局副首都推進担当課長の伊東からご説明させていただきます。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

今、紹介いただきました副首都推進局副首都推進担当課長の伊東でございます。よろしくお願いいたします。

早速でございます。私の方から資料2についてご説明をさせていただきます。

1 ページ目です。まず、こちら資料の全体構成を書かせていただいております。まず、首都・副首都が担う機能を確認させていただきまして、その次に政府業務継続計画でありまして、副首都法案などの国の計画等を確認いたします。その後、首都中枢機能の代替とは何か、大規模災害が東京と大阪にどのような影響を及ぼすのかを整理してまいります。

2 ページ目でございます。まず、ここでは首都・副首都の機能について掲載してございます。我が国の法令では、ご案内のとおり、「首都」そのものを直接定義した規定はございません。ただ、「首都機能」につきましては、政治、行政、司法の三権の中枢機能に加えまして、経済や文化の中枢・けん引機能とされておりまして、副首都もこうした機能が求められると考えてございます。なお、資料の右の方にもちょっと書いてるんですが、副首都におけます三権のバックアップにつきましては、省庁等の移転は前提とはせず、非常時にその機能を果たすための施設や体制の整備としてございます。

次のページです。こちらは首都機能などの関係法令等を整理させていただいてございます。

次のページでございます。まず、いわゆる政府 BCP についてまとめてございます。こちらですね、総理大臣の官邸が使用できない場合に、その次の代替施設として、内閣府、その後で市ヶ谷にございます防衛省、そして最後に立川という順に官邸機能を移転することといったことが定められてございます。さらに過酷な事態を踏まえた東京圏外の代替拠点については、大阪市を含む地方支分部局が集積する都市が検討対象として例示はなされているんですが、具体的な都市や運用方法は未だ示されていないというところをお示ししてございます。

次のページでございます。こちら今、法案となっております防災庁設置法案の概要についてでございます。一番下の方ですね、「地方機関として防災局を置く」という定めが置かれております。こちらにつきまして、現時点では、その地方機関の具体的な設置場所等は決定していないという状況でございます。

次のページでございます。今議論中のいわゆる副首都法案についてでございます。こちらですね、ちょっと定義の方をご覧いただきたいと思います。

まず、この法案の中で一つ定義されているのが、まず国家社会機能と呼ばれるもの。こちらにつきましては、我が国の政治、行政、司法、経済に関する機能、その他の国家および社会の重要な機能の総体のことをこのように定義をつけると。2 番目、その中の首都中枢機能といたしまして、東京圏における国家社会機能のうち中枢的なものをいう、というような定義がなされてございます。次に、その下、首都中枢機能代替地域というところにつきましては、大規模災害が発生し、東京圏において首都中枢機能を維持することが困難となった場合

に、必要に応じて一定期間、この機能の一部を代替する機能を担う地域と定義させていただきます。

最後に、副首都でございます。こちらについては、その首都中枢機能の全部または大部分を代替する機能を担うとともに、多極分散型経済圏の形成の中核となる機能を担う道府県ということになってございます。

両者に共通する要件といたしまして、東京圏との同時被災の可能性が低いということが定められておりまして、改めてまた政令で示されているように聞き及んでおりますが、首都直下地震緊急対策区域および富士山の火山噴火警戒地域のいずれにも該当しないことが想定されている、ということになってございます。

次のページでございます。7ページ目、こちらがですね首都直下地震緊急対策区域と火山の警戒地域、富士山の部分ですね、お示しした資料となっております。

次のページです。火山災害警戒地域とあるんですけども、これと実際の灰の降る範囲というのは違うんだよというところ、国の資料でございましたので、お示しをさせていただいてございます。

次のページです。こちらいわゆる骨太の方針の来年度の原案について示させていただいております。こちら、防災庁の将来の防災局の設置につきましてでありますとか、富士山噴火等の火山災害への対策、大規模災害時における政府の意思決定機能の維持に向けた代替拠点等の環境整備を進めること。あと、法案成立を前提といたしまして、首都中枢機能の代替地域および副首都の整備のための取組を進めることということが記載されてございます。

次のページです。こちらでは、首都中枢機能とその代替の意味を整理させていただいております。この検討会議におきましては、その首都中枢機能の代替といたしまして下の方です、大規模災害が発生し、東京圏において首都中枢機能を維持することが困難となった場合に、東京圏との同時被災の可能性が低い区域で、一定期間、首都中枢機能を代替する機能を担うことといたします。

次のページでございます。こちらにつきましては、首都直下地震、あと富士山噴火での広域降灰のいずれにおきましても、大阪は東京との同時被災の可能性が低いということをお示しさせていただいてございます。

次のページでございます。こちら参考資料でございますが首都直下地震の震度分布、富士山噴火の降灰エリア、あと右側に南海トラフの状況、東京の影響についてお示しをさせていただいてございます。資料2の説明は以上でございます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。

今の説明の中で、先生方から何かご意見であるとか、ご質問であるとか、何でも構わないんですけども、ありましたらよろしく願います。はい、西島副首都推進局長。

(西島副首都推進局長)

すみません、副首都推進局長の西島でございます。

ざっとした説明をさせていただいたんですけども、もしよろしければ、指田先生の方で4ページの方で、業務整理の業務継続計画のBCP ちょっと載せてるんですけど、ちょっと我々的には、首都機能のバックアップって候補地のことしか書けてないんですけども、もし、補足なり今後バックアップを考えていく上で、重要な、ここにちょっと載せきれてないところでもっとこういうところも見つかるんじゃないかみたいなのがあれば、ご教示いただければと思っています。

(指田東京海上ディール株式会社主幹研究員)

政府の業務継続計画というものが作られておりまして、これは文章量としてはそんなに多くないのです。どういう機能を継続させなければいけないのかということが定められていて、例えば外交だとか防衛だとか金融だとか、いくつかのカテゴリーが書かれているのが政府の業務継続計画です。

それを具体的にどうやるのかというのは、この計画の中にはないんですね。決まってるのは、政府がこの官邸機能をどう移すかというのはここに書いてあります。まず内閣府防災、これは官邸の隣なので、すぐ同時被災するだろうというところです。次は市ヶ谷、そして立川と、ここに官邸を移すというのが決まっている。でもそこで何をどうするかという具体的なものは実は書かれていません、それがまず一点。

で、具体的に各省庁がいろんな仕事を持っています。それをどうするかというと、これは省庁ごとの業務継続計画で、これを作ることになっていて、これを内閣府防災が横比較をしながらレベルを上げてきているのが現状です。ですので、基本的には省庁ごとのBCPの上に政府の業務継続計画が乗っかっているというこういう体系、これが今の日本政府の内容です。

具体的にどうするかというと、省庁ごとにそれぞれ代替拠点が定められていて、そこに仕事をする部隊が移りますとか、どこに機能を渡しますというのは、それぞれごとに各省庁で決めていって、政府全体の意思決定をどうするのですかということ、それは官邸機能を移したところで合議して決める。これが今の日本の政府のスタイルになっています。よく引き合いに出されるのは、アメリカですけど、ヨーロッパの国もそうですけれど、大統領制で行政が意思決定を一人で全部やれるスタイルの国と、日本みたいにたしかイギリスもそうだと思うのですが、それぞれ権限が分散されていて、それぞれの省庁の大臣がみんな一緒に集まって議論しないと決められない国と、意思決定のやり方が全然違うことがあって、アメリカを学んで何かいろいろすればいいんじゃないかという意見がありますが、アメリカは極端な話、エアフォースワンの中に大統領がいて、そこから指示さえすれば連邦の仕事を全部できて、大統領がいなければ、副大統領とか意思決定の代行順位が全部明確に決まっています、ひとりで動くのですね。

それともう一つは、アメリカは州の合衆国ですので、州の権限がものすごく強くて、そう

いう意味では権限が分散されているので、連邦政府がやらなければいけないものとか、意思決定をしなければいけないものは実はそんなに多くないです。そこがアメリカと日本の違いなので、日本の今の政府の仕組みで、首都機能が被災をした時に、BCP で代替拠点に機能を持ってくるのはすごく大変です。諸外国では簡単にできていますよねという話とは全然違うので。そこはそれぞれしっかり作り込まないとできないと思います。政府もなかなか検討が進んでいないということなので、そういう意味では、この会議でいろいろ議論して、積み上げていくことが非常に重要ということになります。

(西島副首都推進局長)

指田先生、ありがとうございました。

そうすると、今後ちょっと今日の話題よりは先の話なんですけども、具体的にどういう業務を、外交とか防衛とか金融とか、そういう中でどういう業務をある意味止めたらいけないのかみたいなものっていうのは、我々が調べていくとすると、各省庁の BCP を見ていくなり、おっしゃっていた代替拠点に何をしようとしているのかみたいなのを、見ていくという形になるんでしょうか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

止めてはいけない業務というのは、政府業務継続計画の中に明確に書いてあるので、それは我々全部知ることができます。

具体的にそれをどうするかというと、各省庁でそれぞれ担当が全部決まっていますから、省庁ごとの BCP の中でそれをやっていくという話になりますけれども、各省庁の仕事には実は二段階あって、まずひとつは意思決定をすることです。災害が起きたりすると、これは東日本大震災でも全部そうなんですけども、かなりいろいろな政令とかいろんなものを出しますよね。例えば規制緩和とか通知を出していく。そういう意思決定をどんどん行うことになって、トップが被災してしまうと出せないことがある。

もう一つは、各省庁がやっているいわゆる許認可業務。これが止まってしまうと実務が先に進まない。これらの業務がいろいろあるのですが、それをどうやっていくのかというのは、省庁ごとの細かい BCP なのです。この二段階があって、首都圏が被災して全部止まってしまうと、いわゆる霞ヶ関の意思決定機能もそうですし、それから関東地方の地方支分部局でやっている許認可業務が止まってしまう。この両方の BCP を各省庁が全部やることになっている。それが本当にできるのかっていう問題があります。この副首都となるとかなり恒久的に大部分の仕事に移しますと書いてあるので、省庁ごとの一つ一つの仕事を細かく見ていかないといけない。現在の計画では東京霞ヶ関の本庁が止まったら、例えば埼玉の支分部局でやりますとなっていると、これは今回の被害想定では同時被災するんですよね。それではその次どうするのかというと、実はあんまり決まってない。

一方、日銀は、東京が止まったら大阪で代替するので、もともと首都圏を離れて、バック

アップ拠点を設けてるところは問題ない。気象庁もそうですね。東京がだめだったら大阪でと決めている。省庁ごとにこういうことができるところと、そうじゃないところというのがあって、それは外部に公表されてないのです。ある程度各省庁が持っている許認可業務を洗い出すことはできると思うのでそれをある程度洗い出して、推定していくということになると思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

他の先生方、今のお話とか何かございましたら。事務局、いいですか。

では、資料2については以上とさせていただきます。ありがとうございました。

では次にですね、資料3「首都機能バックアップの検討対象となる災害・被害想定」に移ります。この資料は、首都のバックアップ機能が起動するトリガーとして、首都中枢機能のバックアップであるとか、首都中枢機能の移行ってというのが必要となる災害や被害想定っていうのが、どういうものかということを経験したいなと思ひまして、作成したものとなっております。まず、資料中段までは、災害の種類と被害想定を書いてある部分になっておりますので、まずこの部分で議論いただいて、その後、資料後段の過酷事象であるとか、複合災害の部分でまたご議論いただくというふうにしたいと思ひています。ただ、資料としては、伊東の方から通しで説明させていただきます。では、資料の説明よろしくお願ひいたします。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

引き続き伊東の方からご説明いたします。

まず1ページ目でございます。資料全体の構成でございます。まず災害全体の種類をお示ししております。その後、自然災害として以下のとおり取り上げております。ここではですね、ライフラインと交通インフラの機能支障期間を各災害について共通して、分かる範囲でございますね、定量化してお示しをさせていただきます。その次に自然災害以外を整理し、最後にこれらの被害想定のとまとめ、最後に複合災害を確認させていただきます。

2ページ目でございます。本日も確認いただきたい論点でございます。以下4点でございます。1点目は首都直下地震と富士山噴火以外にどの自然災害を検討対象とすべきなのか。2点目、首都中枢機能の継続に支障を及ぼす条件として、ライフラインや交通インフラの支障期間をどのように検討すべきか。3点目、各災害の過酷事象や複合災害をどのように検討すべきか。4点目といたしまして、首都中枢機能の移行のトリガーについて、次回以降何を掘り深めるかとしてございます。

3ページ目でございます。こちらですね、まず、全体の災害の種類ということで、中央省庁の業務継続に支障を及ぼす可能性のある自然災害とそれ以外の事象を一覧化したものでございます。

4ページ目でございます。まず一つ目、地震の方からでございます。首都直下地震（都心

南部直下地震)の被害想定でございます。国で示されているマグニチュードや各種被害の想定をこのページでお示しをしております。

その次のページでございます。5 ページ、こちらについて、この首都直下地震(都心南部直下地震)のライフラインと交通インフラの機能支障期間をまとめてございます。まず、電力、上下水道は1 か月程度、情報通信は数日から1 週間、ガスは約5 週間程度の支障が想定されております。鉄道、道路、港湾・空港も長期間の影響を受ける可能性があり、厳しい場合には、燃料、資機材、希少部品、応援要員の不足等により、復旧がさらに長期化する可能性がございます。

続いて6 ページ目でございます。こちらからは、相模トラフ沿い地震(大正関東地震タイプ)の被害規模についてまとめてございます。ここでもマグニチュードは各種被害の想定をお示ししてございます。

7 ページでございます。こちらですね、相模トラフ沿い地震(大正関東地震タイプ)によるインフラ支障等を整理してございます。電力、上下水道は1 か月程度、ガスは約2 週間程度、あとこちらは津波被害を想定されております。この被害を受けた鉄道は復旧に数か月といたことが想定されてございます。

次のページでございます。次は風水害の方になります。利根川首都圏広域氾濫の被害規模ということでございます。こちらはまず、国の方で示されている各種被害想定をまとめてございます。

9 ページ、次のページでございます。こちらにつきましても、ライフライン、交通インフラについてまとめております。電力、通信、上下水道、ガスは基本的に排水完了後に復旧作業へ着手するということになっております。この排水施設が稼働しない場合につきましては、1 か月後も広い範囲で浸水が残る可能性がございます。排水施設が稼働する場合は、排水完了まで約3 週間を要することが想定されてございます。

次のページでございます。同じように、次は荒川の右岸低地氾濫の被害規模についてでございます。こちらにつきましても、国で示されている各種被害想定をまとめてございます。

11 ページをご覧ください。こちら荒川の方につきましても、インフラ等の支障を整理してございます。こちらの排水完了後に復旧が始まって、電力や通信に数日から数週間、上下水道に数か月を要する可能性があるとなっております。こちら、排水施設が稼働する場合、排水完了まで約22 日を要することが想定されてございます。

次のページをご覧ください。12 ページ、こちらは東京湾の高潮氾濫の被害規模になってございます。室戸台風級の台風等を条件とした被害想定ということになっております。東京湾全体で約51 平方キロメートルの範囲におきまして、浸水が約2 週間程度継続するとされてございます。

次のページでございます。こちらでは、高潮による港湾施設、受配電設備、危険物施設等への被害を整理してございます。インフラ別の復旧期間を定量化した資料というのはございませんでしたが、港湾機能の停止でありましたり、危険物の流出、大量の有害廃棄物が復

旧、復興を妨げる可能性がございます。

次のページでございます。ここでは火山災害について記載しております。具体的には、富士山噴火・広域降灰についてでございます。この風向きや降雨条件について、霞ヶ関や立川を含む首都圏の広い範囲に火山灰が降ると想定されているというところを地図でお示しさせていただきます。

次のページでございます。こちらにつきましても、ライフライン、交通インフラについての影響をまとめております。1707 年の宝永噴火の文献値をもとに、噴火の総噴出量でありましたり、噴出率、あと継続時間で設定したモデルケースとして 15 日間の風向・風速データを用いて、降灰分布を作成したところでございます。こちら、復旧期間について定量的に示した資料はございませんでしたが、各種支障は想定されていると。まず、この降灰の性質といたしまして、わずかなこの降灰で地上の鉄道の運行停止が生じるほか、雨が降っている時ですね、降雨時の 3 ミリ以上の降灰で停電、乾燥時でありますと 10 センチ以上、または雨で言ったら 3 センチ以上で二輪駆動車の通行不能が想定されてあったりということが考えられております。また、こちらについては健康被害についても指摘されたところでございます。

次のページでございます。こちらから自然災害以外の災害についてまとめております。まず、原子力災害についてでございます。こちら東京都につきましては、この原子力災害対策重点区域というのは含まれてはおりません。一方、浜岡原子力発電所ですね、地図の方の左下の方に見えるかと思いますが、こちらの方の事故が大規模地震等と複合した場合には東京都が広域避難先となる可能性はあります、というところでございます。

17 ページ、次のページでございます。はい、こちらは東海第二原発の参考資料ということで、原子力災害対策重点区域は、東京都は含んでいませんというところをお示した地図となっております。

次のページです。同様に、浜岡原子力発電所関係ということで、こちらも原子力災害対策重点区域の範囲をお示した資料でございます。東京都は含まれていないというところでございます。

次のページでございます。はい、こちらですね。小規模な機材にはなるんですが、東芝原子力技術研究所についての参考資料でございます。まず、小規模であったりということもありまして、ほかの施設と違いまして、この原子力災害対策重点区域を設定する必要はない施設になってございます。こちらの小規模な試験研究用原子炉施設がまだあるんですが、もう運転は終了してございます。ただ、まだこの施設内に核燃料の内容はまだ残っているといった状況になってございます。

次のページ、20 ページでございます。ここでは危険物災害についてまとめさせていただきます。東京都では羽田空港の地区が石油コンビナート等特別防災区域に、法律に基づいて指定されているという状況になってございます。あと一方、霞ヶ関周辺についての火災のリスクでございますが、こちらは不燃化率が高く延焼火災の可能性は比較的低いとき

れてございます。

次のページでございます。こちらにつきましては、武力攻撃とかテロについての情報をまとめさせていただいております。縦軸の方に攻撃などの類型を並べさせていただいております。それぞれの概要でございましたり、目的、目標とされやすいとされているポイントなどを黄色網掛けもさせていただきながら、お示しした支障としてまとめてございます。

次のページでございます。こちらですね、IT 障害ということで、サイバー攻撃等についてということになってございます。こちらですね、なかなか復旧期間までに、このライフライン、交通インフラの復旧につきまして、定量化された資料はございませんでしたが、それぞれのですね、各ライフラインとか交通インフラの運用停止でございましたり、安全、安定供給への支障が生じる可能性があるということが示されてございます。

次のページでございます。23 ページ、ライフラインの支障ということで、大規模停電と大規模通信障害についての実例をまとめさせていただいております。左側は北海道胆振東部地震によって伴うブラックアウトの事例でございます。右側につきましては、KDDI の大規模通信障害の事例でございます。まず、ブラックアウトの方につきましては、停電復旧に約2日要したということ、電力の需給の安定に約12日を要したということになってございます。一方、右側の通信障害につきましては、約61時間続いたと。音声伝送役務およびデータ伝送役務が利用しづらい情報が発生したということと、一般利用者だけでなく、物流・交通・金融・公共サービス等に広範な影響を及ぼしたということになってございます。

次のページでございます。24 ページ、感染症等についてでございます。こちらですね、施設が直接被害を受けたりということではなく、感染拡大から一定期間過ぎてから、職員でありましたり、保守・運用の要員さんの不足によって、各種ライフライン等の機能が徐々に低下する可能性があるということを示してございます。下の方の資料でございますが、このページでは復旧までにかかる時間、期間ではなくて、概ね4週間以降から、ここら辺のライフライン、交通インフラに支障をきたすことになってくるということで書かせていただいた資料となっております。

次のページでございます。被害想定のおまとめということで、これまでいろいろご説明いたしました単発ごとの自然災害と、それ以外の災害の想定をまとめさせていただいております。その中でも定量的に整理できた範囲でまとめさせていただきまして、インフラの種類ごとにその機能支障が最も長くなる災害につきまして、その枠を赤囲みさせていただいております。そういった一覧表とさせていただきます。

次のページ、26 ページでございます。ここから、複合災害の全体像について見てまいりたいと考えてございます。まず、大規模地震と火山噴火・風水害とか、自然災害と原子力災害とか、首都直下地震とサイバー攻撃などが想定されたりしてございます。あと、実例といたしましては、表の一番下にもちらっと載っておりますが、令和6年度の能登の事例についてまとめさせていただいております。

次のページ、27 ページでございます。こちらは、首都直下地震後に想定される複合災害

を具体化してございます。地震後の別の地震でありましたり、風水害、降灰、酷暑または厳冬、サイバー攻撃などにより、損傷した建物や堤防の被害拡大、避難所の使用不能、物資輸送の困難化、重要インフラや政府システムの停止が生じる可能性についてお示しをしております。

次のページ 28 ページでございます。こちら能登の地震の複合災害についてまとめさせていただきます。○（マル）の一番下のところ記載してございますが、実際の課題として挙げられたところです。まず現場に直ちに到達できずに地域全体のリスクが把握できなかった、ということがありましたり、先発災害の影響により小さな外力でも被害が拡大すること、あと限られた人員・資機材の投入先を優先順位付けできないということが課題として示されたところでございます。

次のページでございます。最後、こういったことを踏まえての複合災害についてですね。左側の方には、現在よく言われています首都直下地震でありましたり、南海トラフという大規模地震の発生確率が高くなっている、切迫しているということ、それと合わせまして、右側ですね、気候変動によりましての今後の大雨頻度の増加ということを示した参考資料ということでお示しをさせていただきます。

ざっとなりましたが、資料 3 の説明は以上とさせていただきます。

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。それではですね、ただいま説明させていただきました資料 3 に関して、意見交換をお願いしたいと思います。お一人ずつ順番にご意見をいただきまして、その後、フリーディスカッションみたいな形でですね、自由にお話できればいいなというふうに思っておりますので、よろしくお願いします。

まず、資料前半って言いますか、ページで言うと 25 ページまでの災害の種類とそれぞれの被害想定、その部分、どちらかというと単独災害みたいな形でさせてもらってるんですが、ここまでの部分についてご意見をお願いします。例えば、こういう災害で想定として十分なのかどうなのかとか、こんなことは考える必要はないんじゃないかとか、そんな観点でも結構ですし、ご自由にご意見いただければと思います。

では、恐れ入りますけれども、今回は土屋先生、稲継先生、指田先生の順でお願いしようと思っています。ちょっとご指名させていただいて恐縮なんですけど、よろしくお願いします。土屋先生、お願いいただけますでしょうか。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

ありがとうございます。まず、資料 3 の被害想定ですけども、非常に詳細にまとめていただきましてありがとうございます。

25 ページの今出していただいている表ですけども、復旧の期間が定量的に分かる範囲で、電力、通信、上下水道、ガス、道路、鉄道、空港・港湾というのをまとめていただけてます

けども、例えば、首都直下地震では、電力、上下水道、1か月程度、また通信が、数日から1週間というふうになっていますけれども、実際、首都機能の継続という点で見ると、1か月のガス停止よりも、数時間の政府通信ですとか、あるいは認証システムの停止の方が重大な場合があったりするのかなというふうに思いますので、第2回目あるいは第3回目で検討を進めていく中で、東京で事業計画の中で、継続が困難となる国家機能は何なのかとか、あるいは必要な代替の方式、あるいはバックアップを起動する時期ですとか、あるいは大阪側に必要な、副首都に必要な機能、行政体制とはどういうものなのかというところの条件を導き出していただけるといいのかなというふうに思いました。

とりわけこの自然災害に関しては、移行していくにあたって、首都機能を代替するにあたってパターンがあるのかなというふうに思っていて、例えば首都直下地震とか、あるいは相模、南海トラフといったものは突発的、あるいは同時多発的に起きるものであれば、それに対して大阪側で何を起動するのかとか、あるいは、ある程度予測ができるような、例えば河川の氾濫とか、高潮とか台風とか、こういったものは予測がある程度目途がつくと思いますので、その予測を先行して移行していくとか、その被害の想定、自然災害をすべて同じ方式でバックアップするというよりは、発生の仕方によって異なる類型が2、3パターン出てくるのかなというふうに思ったところですので、その辺をまた2回目以降、検討していただければなというふうに思いました。まずは、資料3に関しましては、25 ページ程度までは私の意見としては以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。では、稲継先生お願いいたします。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

まずは事務局の方で非常に丁寧に資料をまとめてくださりましてありがとうございます。大変だったと思います。

全般的に、とりあえずいろいろな被害を想定するということでは、これはこの資料でいいと思うんですけども、副首都法案に書かれていることとか考えると、先ほどの指田委員のお話になります。官邸機能をどういうふうにするのかとか、そういう話になってくると思うので、首都直下とか富士山の降灰の話と、利根川とか荒川の話はちょっとやっぱりフェーズがかなり違うように思います。もちろん後者の方も一応は検討しておく必要があるのかもかもしれませんが、エネルギーをそっちに割きすぎると、本当に大事なところ見えてなくなってしまうので、かなり重点的に、やはり首都直下って本当にかかなり大きな被害想定がされているものでありますので、富士山のところもそうですけれども、その辺のところはかなり重点を置いて検討した方が効率的ではあるかなと思います。

それから、例えば利根川とか荒川の話ですけれども、仮にこれがですね氾濫した場合に、官邸の方で官邸機能を移すっていう判断をするかということは、多分絶対そうはならない

と思うんですよね。せいぜい立川ぐらいまでだと思うんですよ。なので、そのところにエネルギーを削ぐよりも、一番本番のところにエネルギーを削いたほうがいいんじゃないかなと、今回のお話を聞いて思いました。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。では次に、指田先生、よろしくお願いします。

(指田東京海上ディール株式会社主幹研究員)

まず一つ一つの細かいところから少しお話しますと、今ちょうど水害の話が出たのですが、水害の話で実は一番抜けてるのは、水に浸かった後のビルとマンションの機能というのは全部止まるということなのです。なので、人の命の観点でいくと、荒川氾濫などで水没した時に 200 万人以上の人逃げられなくて、高層ビルだとかマンションとかに取り残されて、その人たちにどうやって水とか食料を届けるのかという対策は今のですね。これをどうするのかというのは大問題なんですけれども、それはひとまず置いておいて、経済被害のところは、今回の被害想定の中でもほとんどみんな抜けていて、ビル機能とかマンションの機能が全部止まった後にどう回復させるのかというのが実はない。水害の被害想定ではこれが大きな問題です。

いま稲継先生もお話しされたように、水害で外の県にバックアップで政府が移るということは多分ないだろうと思います。経済被害では同じように首都圏の直下地震とか南海トラフ地震の経済損害の金額ですが、これは単年度しか見ていません。1 年間でこれだけ経済被害がありますということしか見ていないのです。これは土木学会の研究で、阪神・淡路大震災の後の神戸の経済が元に戻るまで 20 年かかってるんです。それで落ち込んだこの経済被害の合計額という、だいたい 5 倍から 10 倍ぐらいかかるのです。首都直下地震でも多分 1,000 兆円ぐらいまで推定されています。経済被害が大きいので、副首都法案では経済のところが出てきますけれども、経済被害はすごく大きいので、しっかり見ておいた方がいいと思います。

ということで、ビル機能のところは抜けてますという話で、富士山の被害想定が政府から出てますが、ビルの機能が止まりますと書いてあるのですけれども、灰が降るとすぐ止まります。空調機で灰を吸ってしまうと機械が全部ダメになるので、予防的に灰が降ると全部止めるのです。ですので、噴火後数秒とかあるいは予防的に噴火警戒レベルが 3 とか 4 とかかなり高くなると、ほとんどのビルオーナー企業は、全部機械を止めに入ります。そうすると空調機が使えない状態で仕事ができるかということになるので、BCP 的にはビルは噴火ですぐ使えなくなりますがということで考えていかないといけない。だから籠城することができない。先ほど土屋先生が予測可能と不可能を分けた方がいいというので、富士山の噴火は多分直前予測可能な方になると思うのですが、もう危険だよという状況になったならば、噴火の前に首都圏から政府機能を移さないといけない。そういうことをやっていく必要がある

だろうと思います。

富士山噴火ではデータセンターも全部止まりますので、これの経済被害はすごく大きくなります、もう一つ問題があります。宝永噴火の実際の災害でシミュレーションしているのですけれども、次に噴火した時にいつまで続くか分からないということが他の災害と全然違うんですね。他は地震がバーンと起きたら、今ちょっとベネズエラで大変なことが起きていますけれども、その後、余震を警戒したあとが復旧です。水害もそうですよね、どうやって水を抜くかという話。富士山の場合は、噴火が始まったらいつまで続くか分からない。噴火が続いてこれはまずいぞってなった時はもう移動できない。そういう災害なので、予防で事前に動くことが非常に重要になる災害です。とりあえずそれぐらいをお話しして、また後で何かあれば、次でお話します。

(西島副首都推進局長)

いろいろご意見ありがとうございます。

それで、先ほどの25ページのところでちょっと三先生にそれぞれお聞きをしたいんですけど、土屋先生から、その災害によって影響を受ける、その事象、どこが影響を受けるのかっていうのは、特に情報通信とかのところが影響大きいんじゃないかと、今、指田先生から実はビルが止まる、例えば今日みたいな暑い日ですと、これがずっとじゃあこの期間続くと、本当にそれが機能するのかみたいな全然知らなかったんで、今聞いて、確かにそういうのって仕事ができるのかなっていうふうに思ったのと、稲継先生から官邸機能をどうするんだいうところをしっかりと考えていくべきやっていうふうなご意見があったと思うんですけど、それを合わせるとですね、今ちょっと表で電力から港湾・空港まで上げさせていただいているんですけども、やっぱり特に影響が大きいのをちょっと先生方のお考えをお聞かせいただけたらなというふうに思っていて、よろしくお願いします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

土屋先生からお願いしてもよろしいですか。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

はい、ありがとうございます。

今、お話ありましたように、この中でどれがというのは、そういう意味では、首都直下地震が一番大きいのは間違いないですし、もし被害が起きたら、当然、政府通信とか、あるいは職員の参集もできないとか、あるいは省庁間の横断調整ができないとか、中央省庁の機能自身がもう麻痺してしまう、そういう中では、即時のバックアップというのが求められるかなというふうに思いますので、そういう想定は常におかないといけないという意味では、首都直下地震、予測可能性、予見性が低いものから優先して対応しておく必要があるというふうには思っています。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

稲継先生、お願いいたします。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

はい、絞っていくということかというと、特に電力と情報通信だと私は思っていて、しかも首都直下と掛け算する、そういうところかなと思います。

というのはですね、これは後半の議論にもなりますけれども、複合災害で私はインフルエンザの政府の委員をさせてもらっていますけれども、そこでやはり複合災害を議論したりしますよね。そうした場合に、パンデミックで人が集まれないところで、もし地震が起きたらどうするのか。今、避難所の話で特に能登半島の方にも少し影響がありましたが、これが仮に2020年に起きていたらもっと大変なことになっていたと思います。

人が集まれない中で、どうやって政府機能を維持するのかとかいうことで言うとですね、しかもこういう災害が起きた中で、どうするのかというところはオンラインで政府の意思決定をする閣議を開く、あるいは国会を開くというふうな法律改正をしないと持たないんですよね。

そうした場合に、他の国であるパンデミックの時に国会をオンラインでやった国もありましたが、日本はそれができない、地方議会の本会議はできなくて、委員会だけは認められましたけれども、それは法律改正をしないとできない話なんですね。だとすると、やはり電力がないとオンライン会議はできないし、情報通信が途切れるとそれができないんですね。重要な意思決定が閣議決定できないということかというと、そこがやっぱり一番ポイントかなと思います。上水道は水道供給車を走らせるとか、下水道も何とか処理するとか、ガスもプロパンガスを持っていくと何とかなるといえるが、もちろん大変な被害で大変なことになるんですけれども、でもやっぱり電力と情報通信が途切れるってことが、全ての首都機能の麻痺をもたらすことにつながると思うんですよね。そこをどうやってバックアップできるのかというところがポイントなのかなというふうに思いました。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、では指田先生、お願いします。

(指田東京海上ディエール株式会社主幹研究員)

基本的には電力と通信、これがセットですね。今、携帯電話は非常に使われるようになっていますが、携帯電話はだいたい停電して7、8時間で使えなくなります。それは皆さんがお持ちの、携帯子機の方の電力がなくなるのではなくて、中継機ですね。街中に立っているアンテナがあるので、そのバッテリーがだいたい8時間だからそこで使えなくなる。昔は3時間だったので、東日本大震災の時に計画停電を3時間で回したのは、3時間を超えると携帯電話が落ちちゃうからなのです。だから3時間以上はダメだったんです。今

は少しバッテリーを増強してるので、だいたい7、8時間は持つんですけども、それでもそれを超えて停電すると、携帯電話は使えなくなります。それをカバーするために広域局というのを持っているのですけれども、広域局がカバーするということは何が起きるかという、混雑が起きるんです。集中してしまって、結局普通の人の携帯は使えない。ですので、広域局があるから大丈夫ですと、一応携帯の電話会社の方々は皆さん言いますが、基本的には使えない。なので、停電が起きると数時間後に携帯は使えなくなるということになります。

やがては固定電話の基地局のバッテリーも落ちていきますので、そのところが大きい影響を与えます。今、首都直下地震で話題になっているのは、東日本大震災があった後に、多くの企業等で非常用の発電機を備えるところがとても増えたんです。消防法の関係があって燃料をそんなに莫大に持てないので、長くても二、三日です。それを超えると燃料補給をしなければいけないんですが、それができない。ものすごく多くの需要があるので、全部まかないきれないんです。この停電が長時間になった時の影響はものすごく大きいということで、電力と通信、ここが最優先のライフラインということになると思います。

あともう一つが、鉄道が止まると、職員が集められない。特に民間企業になりますと、もうほとんどみんな来れない。政府、それから自治体はとにかく災害対策要員も含めてみんな集まれ、歩いてでも這ってでも来いというような、そういうルールになってるんですけど、実はこの首都直下地震対策の検討で分かってきたのは、今、圧倒的大多数が共稼ぎなんです。共稼ぎでお子さん、あるいは家族の中にどなたか介護しなければいけない方とかがいられると、まず片方の仕事をする人が出勤できないということです。

では両方とも健常者だったら大丈夫か、あるいはそういうふうにケアする人がいなければ大丈夫かという、実はそういうことではなくて、給水車とか食事の配給を受け取らなきゃいけない。今ほとんど若い人がそうなんですけれども、備蓄がないんですよ。もう家の中がカンバンシステム状態。その日の夜と朝飯を買って帰って終わりになってますので、災害後は食べ物と飲み物を手に入れるためにどちらかが居ないといけない状態なんです。これが分かったのです。

ですので、自治体の方も、災害対策要員に指定された方にしても、結局半分しか来れない、よくても。そういう状況になるんです。それを想定した上で、じゃあこの仕事に絞って継続していくかということを考えないといけない。ライフラインの話からちょっと外れましたけれども、基本的には電力と通信、この二つを押さえていくということが重要なと思います。

(西島副首都推進局長)

はい、ありがとうございます。その電力と情報通信っていうことだとしますと、今回、副首都法案の骨子案のポイントで書かれて、想定されているのは首都直下と富士山噴火っていう形なんですけど、それ以外に、今回例えば23ページのところで、あの大規模停電とか、

大規模通信障害とか、いろいろいくつか自然災害以外でも挙げさせていただいてるんですけども、そのあたりで特に影響が大きいなって考えられるのは、あのどれかなっていうのを、土屋先生にご意見いただければと思うんですけども。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

はい、ありがとうございます。今まさにご指摘あった電力、通信ですけども、こういう大規模停電、あるいは通信障害というのがもう頻発している、こういうこともありますけれども、単にこの電力の設備とか、あるいは通信の回線をバックアップしておけばいいのかというと、そういうことではないのかなというふうに思ってます、むしろ、例えば副首都に分散させていたとしても、あるいはそこがバックアップ機能を持っていたとしても、同じ原因で通信障害が起きる可能性というのが当然ありますので、その独立性というか、冗長性の観点からバックアップもしくはスイッチングというのが必要になってくる、こういうところなのかなというふうに思います。

つまり、例えば大阪に予備電源とか通信の回線があったとしても、同じ共通のクラウドとか、認証システムとか、あるいは同じ通信事業者とか、その電気系統を使ってしまうと、結局その広域停電とかサイバー攻撃も含めて、このライフラインに支障があった場合、同時に使えなくなってしまうという可能性があります。そこでは、当然、首都直下の問題が起きた時に、何時間、何日、あるいは何週間、何か月でこう復旧できるのかということも重要ですし、バックアップがあればどれぐらいのバックアップ機能が持てるのかということも重要ですけども、それを分散させて持って、かつそれが同時にこう独立して存在するという冗長性の観点から条件を整えていく必要があるかなというふうに思います。

（西島副首都推進局長）

はい、ありがとうございます。臨時でどの程度許容をしないといけないのかっていうのも確かに今先生がおっしゃる通りかなというふうに思うんですけども、今回、今後ここで研究を進める中で、この地震と富士山噴火以外に、どういう災害を一応念頭に置いたらいいのかなというところが、問題意識としてありまして、その点から見た時に、自然災害以外も含めて、どのようなものを、特に今、電力、情報通信というお話もありましたけれども、その辺で影響の大きいと考えられるものが、どれがいいのかなっていうのを、改めてもう一度、三先生にお伺いできたらと思っております、よろしくお願いします。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

まさにこの資料の 26 ページ目から 29 ページ目ぐらいにかけて示していただいている、その複合災害とか感染症も含めて、いろんなものが同時多発的に起きる状況がますます複雑化して登場してくるのかなというふうに思いますので、地震と水害ですとか、地震と火山、あるいは酷暑、あるいは台風被害、さらに地震とサイバー攻撃とか、その混乱に乗じて起き

てくる複合災害にどう対処していくのか、首都直下地震ももちろん最も予見性が低くて、大規模に起きるものとして想定されますけれども、複合的なものにどう対処していくのかということが、単発の災害の条件がどう変わってくるのか、というのを考える上でも重要なのかなというふうに思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

では、稲継先生お願いいたします。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

今、土屋先生がおっしゃったとおりだと思います。単発の地震に備えていたら何とかなるということではもうないと思いますし、その時を狙って敵対する国の方からどんな攻撃をすることも、サイバー攻撃が一番分かりやすいですが、物理的な攻撃がある場合もあります。特に官邸を狙ってですね。官邸の方も前にドローンが落っこちたとかありましたし、それから防衛省の隣にセンター東京という高いマンションが建っているんですね。これは建築確認申請、東京都庁が OK 出したので、30 何階建ての、もう本当に防衛省の庭が見えるところになるんですよ。スカッドミサイルが庭にあります。それがもう丸見えになっていて、もしそのセンター東京を第三国が買い占めた場合、そんなこと全然、こっちは東京都庁ですよって、こっちは国ですよみたいな話になっているところもあってですね、非常にテロも起きかねないような状況もあるといえはるんですよ。

そういったことも踏まえて、地震が起きた時に何か仕掛けられた場合にどうなるのかとかですね、そこも考えなきゃならないところだと思います。先ほどパンデミックの話をちょっとしましたが、これは内閣官房感染症危機管理統括庁もいろいろ考えているところではありますけれども、それだけ、そういった場合にどういうふうに対応できるのかとか、あと、先ほどのテーマに戻ると、電力は電源のその経路が東京と関西とは全然違うので、そっちは大丈夫だと思うんですけども、通信インフラの方はやはり先ほど土屋委員がおっしゃったように、同系統のもので途絶してしまう可能性もやっぱりありますので、そこを狙ってくるっていう場合も多分あると思うので、その辺の場合にどうやってそのバックアップと言いつつもこっちも途絶えているよってなった場合にどうしたらいいのかとかですね、そういうところもちょっと考えておいた方がいいのかなというふうに思いました。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

では、指田先生、よろしくお願いいたします。

(指田東京海上ディール株式会社主幹研究員)

気象災害のところで台風とかが話題に出ていましたけれど、恐ろしいのは雨だけではなくて風が怖いんですね。2019 年に令和元年房総半島台風というのがありまして、あれで通

信網と電線がぶちぶち切れてしまいまして、房総半島の先端が、なかなか陸上から行き来しにくいところがあって、3週間以上停電しました。

非常に大きな影響を与えているのですが、風台風のすごいやつが来ると、そういうことが起きる可能性があって、送電線がたくさん切れた時どうするかとか、実はあまり想定されていないんですよ。ですが、雨以上に風の災害を見た時に、送電線がぶちぶち切れますという時の影響が、さっきの電力障害のところになるのですけれども、これは被害想定として見ておいたほうがいいと思います。

風の災害は、実は超広域に広がるのです。複合災害の一つでもあるのですけれども、2018年に近畿地方を襲った台風21号があります。関西空港が連絡橋にタンカーがぶつかって連絡橋が通れなくなったというのがあるのですけれども、和歌山も大阪も結構風の被害が出ました。あの台風は実はそのまま北海道に行って、新千歳空港が影響を被っているんです。同時に新千歳と関空という離れた二つの国際空港が止まったのは実は初めてなんです。

こういう広域災害が実は台風の場合起きてしまう。これが何で話題にならなかったかというと、この台風の通り過ぎた次の日が北海道胆振東部地震だったんです。それでブラックアウトの方が話題になり、この台風の話は飛んじやったんですね。でもこういう超広域の、離れたところで被害が出るというのは、被害想定では見ておかないといけないんです。関東に台風が来た時は、関東のところの電線がぶちぶち切れました。その時に官邸機能をどうしましょうかということを検討する時に同時被災するかしらないかを見ないといけないんですけれども、同時被災をしないところの場所の選定の時に、実は台風が抜けてるんですね。同時被災をどこまで考えるかという点は、押さえておいた方がいいかもしれません。

ただ、大阪と東京は同時に風でやられるかどうかというのは、そういう台風経路が今までないので、そこはよく分かりません、それが一つ目です。

実は同時災害、同時被災で、どこら辺までをひとつの期間として見るかというのが、定義されてません。能登半島の地震と水害の場合は、1月と9月でした。実は幕末に安政の大地震が連続したのがあるのですが、調べてみると安政の東南海、南海地震が起きて、その次の年が安政の江戸地震。その次の年の夏に安政の江戸台風と1年ごとに地震、地震、台風が起きたのですが、これを連続した複合災害と見るかどうかです。どこの範囲まで同時被災・複合災害と見るか、これを決めておかないといけない。なぜこれを言っているかというと、実はあの宝永南海トラフ巨大地震と富士山の噴火の間隔は49日です。これを同時で見るのか、これは別で見るのかというのを考えておかないといけません。それは何を言っているかというと、富士山噴火を話題にした時に、実は南海トラフ巨大地震も一緒でしょと言うと、その被災地の範囲に大阪が入ってしまうのですよね。なので、同時被災をどう考えるのかというのは、これから多分国のところでも議論になる可能性があって、ここは理論的に考えておくべきところです。

一方、複合災害は実は結構あって、先ほどあの2018年の台風の話と、それから北海道胆振東部地震が連続しましたという話をしましたけれど、2004年に新潟県中越地震が起きて

ますが、3日前に実は台風23号が日本横断してて、すごい大雨が降っているんです。これで地盤がかなり緩んでいて、これが地震でやられてしまいました。結構台風と地震というのは連続するものなのです。なので、こういうこともちょっと考えた方がいいかなと思っています。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、どうもありがとうございました。

では、そうですね、ちょっと後半部分に議論が先に行ってしまったんですが、28ページ以降の複合災害の部分につきましても、ちょっともう一度言及いただけると、私どもとしてはありがたいなと思っています。もし重なる部分でもうないよっていうのであれば、それでも結構なんですけれども、こういう複合でいいのかどうかとかですね、僕らも単独災害だけでは、ちょっと首都中枢機能の移転のトリガーにするのは弱いかなと思って、この後ろのページを作らせてもらっているところがありますが、納得感のあるような複合災害、今、指田先生からお話されてございましたけれども、説得力のあるようなものがあるのであれば、もう少しあのご意見いただければなと思います。では三先生からまた、土屋先生からお願いしてもいいですか。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

はい、ありがとうございます。

複合災害というところで申し上げますと、繰り返しですけども、やはり複合災害にあっても、通信、それから電力のバックアップはもちろん重要だと思いますけれども、それだけではなくて首都中枢機能を支える重要インフラから影響を受けるのかなというふうに思いますので、広域災害、あるいはサイバー攻撃も含めたような、同時にこう機能を失う可能性というのを想定しておかなければいけないだろうというふうに思います。

そうした時に、どの程度、次の段階として、何がどれぐらい麻痺するかというのはもちろん、今回もある程度想定していただいていますし、また、その数値化するのがなかなか難しいのがこの複合災害でもありますけれども、その時にどう東京と大阪で共通原因を停止しないようにできるかですとか、大阪側でそれを起動できるのか、運用できるのか、どの程度自立して継続することができるのか、というのがバックアップ機能として求められてくることになるのかなというふうに思いますので、そういった観点から次回以降、2回目、3回目で自然災害の中でも、とりわけ首都直下地震で受ける災害被害と、またこの複合災害における複合的な要因に対して、どれだけ防護とか、あるいは代替性、独立性というものを担保していけるのか、そういうところを検討に含めていただければなと思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。では、稲継先生お願いします。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

この会の目的は副首都として、首都機能バックアップに必要な仕組みや体制等を明らかにすることを目的に、首都機能の移行が必要となるような災害や被害想定、副首都として担う機能やそのために必要な施設などについて検討と書かかれています。

首都機能をバックアップするということを考えた場合に、この掛け算したこの図って言うところでいいですかね。掛け算して行って、マトリクスを作ってみて、首都直下となんとか、首都直下となんとか、富士山となんとかって言う、それでここが大阪は大丈夫だよって言う、そういうのがあればとても分かりやすいかなというふうに思いました。今、いろんな、あれもこれもあるのではないか、みたいな話を議論する前提として、そういうマトリクスを見ながら議論すると、じゃあここはこれで大丈夫だよ、ここはやっぱ大阪どうしようもないよねみたいな、多分出てくると思うんですね。そこをちゃんとした上で、ここの部分ならば担えるって言うことは明らかにしていくって言うことを、次回以降話し合いできたらなというふうに思いました。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。指田先生、お願いします。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

抜けをなくす意味では、マトリクスを作って一つずつ全部潰していくというのが一番いいのかなという気がいたします。

考えないといけないのは、先ほど通信の話で、例えば首都圏でKDDIが止まった時は、大阪でも同じKDDIを使っていると全滅するというところで、その代わりにNTTを使うとか、ソフトバンクを使うとかという、代替性を考えるというところで、一つポイントがあったわけなんですけれども、いくつかキーワードがあると思うのです。被害がどう大きくなった、複合災害によってどこが何が大きくなるのかというのが一つの考慮点になります。

次の二つ目は、東京と大阪が同時被災するかもしれないかという、その問題を考えるというのがあると思います。

それから三つ目が、さっき言った対策における代替性とか独立性とか、そこを考えるということです。こういういくつかのカテゴリーというか論点があると思いますので、そこに影響が出るのか出ないのかというのをそれぞれ見ていく。それによって整理をするというのがいいのかなという気がいたします。そういう意味では、やっぱりちっちゃいながらも原子炉がまだあるというものと、やっぱりそれは原子炉が被災をすることを考慮する必要があります。東芝の原子炉の燃料がまだ残っているところの影響が出ていて、その対策も一緒にやらなければいけないということは考えていかないといけないし、最悪のシナリオでは全部見ていく必要があるので、そういうところは考慮の必要性がどうしても出てくるかなと思います。あとは感染症が起きた時にはどうなるかということも被害の影響とか、対策

を取る制約があつて、見ておかないといけない。感染症の場合は東京も大阪も同時被災で一緒でしかないという問題があるので、そこをどう見ていくのかということになってくると思います。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

原子力はやっぱりとても気になるので、熊取かどっかに京大の研究所が、あれはどういうレベルのやつで、メルトダウンの可能性とか、どういうやつなんでしょうか、ちょっと教えてください。

(西島副首都推進局長)

研究用の京大の原子炉でして、ちょっと詳しいスペックといいますか、そういうのはちょっと把握はしてないんですけども、本当に研究用で、それ専用の施設としてありまして、放射線を使った治療ですとか、そういうことを研究されている施設ということになっていまして、原子力の対策の対象にはなっていまして、何かあればですね、原子力災害として対応するというのが、大阪府庁の方でもやっているということですので、ある程度一定の規模のものではあるかなと思っています。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

研究してるわけですね。そこそこの大きさなんですか。

(西島副首都推進局長)

いや、そこがあの研究用は研究用であると思うんですけども、あの、比較的今も動いているということですね。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

稲継先生からも指田先生からもあったんですけど、感染症は新型インフルなんかもコロナなんかもそうやったんですけど、東京で発生したら大阪も発生するから、首都機能バックアップっていう意味で、大阪以外のところでバックアップということについては意味があるのかもわからないけど、大阪でどうやってバックアップをするのか考えた時に、感染症は考えなくてもよいのではないかという議論も内部ではしたんですけど、そのあたりはどうお考えですか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

感染症、これ東京で始まったらここまで来ちゃうので、一緒です。パンデミックの最中に首都直下が起きた場合にどうするかって話ですね。首都直下が起きちゃって、首都がオンラインの国会とかそういうことに対応できていない場合なんですよ。

その場合に、あらかじめこちらの方でそういう仕組みができていればバックアップできる。そういう話ですね。もうすでに首都の方でもそういうバックアップができる体制が整っていれば、つまり、パンデミックの最中に首都直下が起きて、集まれなくなったからオンラインをOKにしましょうとか、そういう法律ができていれば、それはそれでどこからでも対応できるといえませんが、でもその時にも向こうで停電していて、こっちでブラックアウトがないという場合に、こっちを基地にして国会を媒介したりすることは可能ですよね。なので、そういう何とかであればという、いくつかの条件付きでは考えておいた方がいいのかなというふうに思いました。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。あとですね、資料3の2ページの論点のところ、3ですね、あの過酷事象や複合災害の扱いということで、複合災害についてはページも割かせてもらってるんですけど、過酷事象をちょっと十分この資料で書き込みきれてないところがあるんですが、考えておくべきような過酷事象みたいなことで、ヒントになるようなものをご助言いただければと思うんですが、いかがでしょうか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

過酷事象は、首都直下地震の報告書の中に最後に二十個ぐらい過酷事象が羅列されています。その中で多くの犠牲者が出る過酷事象というのは堤防の決壊です。首都直下地震が起きて、堤防が決壊して、逃げる最中に海水とか川の水が入ってきて、利根川とかいくつか堤防が切れた時の図がありましたが、あれと首都直下地震が同時に起きている状況で、一番過酷事象では犠牲者が多い。事象としては、首都直下地震で政府関係機能に移すというところは、そこは一緒かなという気がいたしました。あと、過酷事象で出ていたのは、やっぱりブラックアウトです。

あんまり明確な書き方はされてないのですが地震直後にテロ攻撃、サイバーテロ、軍事とかが起きる可能性があれば、過酷事象にはなるかなという気がします。自然災害と人為災害の組み合わせというのは、今市民などの皆さんはあんまり考えたくないみたいですけど、国のレベルではこれは考えておかないといけない。

(西島副首都推進局長)

今の指田先生のお話ですと、ある意味、過酷事象も複合災害も、違う種類の災害なり、プラスチックに起きるという意味では、そんなに区別する必要はないという感じですかね。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

BCP的な考え方でいくと、機能が止まった時にどうするかと考えます。その原因のところはいろいろあったとしても、電気が止まった、通信が止まったと考えるという意味では、

変わらないと思います。で、首都直下地震とかの過酷事象で追加されているいろんな事象というのは、結局被害者が増えるものなのです。例えば湾岸にあるガスタンクが爆発するとか、それが原因で海上が通れなくなるとか、いろんなことが書いてあるのですけれど、全部被害が大きくなるという部分です。ですから、これが1万人とか2万人亡くなるという被害想定で、過酷事象が起きるとそれが3万人4万人になりますというぐらい。ぐらいって言ったら怒られてしまうのですけれど、程度はひどくなるのですけれども、首都直下地震の被害の中で中枢機能を首都圏外に移すというところからすれば、そこはあまり変わらないということになります。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

すいません、ちょっと私の方から、今いろいろ先生の方からお伺いしている時に、まず機能が止まった時って、機能っていう単語でありましたり、あと一方でその災害と言った時にその予見性がある・なしっていうところの仕分けと、ちょっといろいろお伺いしている中で、まあどんなちょっとマトリクスが考えられるのかなって頭の体操をちょっとしてたんですが、まずこの機能が止まったっていうところで、この機能なんですけども、おそらく災害対応する、災害が起きる、またそれを予見して事前に準備をするということも含めた時に、この機能というとおそらく実動するための機能の話で、その実動するために動かすための指揮命令の話であったりとか、ゆくゆくはそのガイドラインとか運用でも、にっちもさっちもいかない、その意思決定を図るっていう機能であったりとかっていうところによって、このそれぞれの機能が止まることに関しても、おそらく条件であったりとか、その時の被害の増であったりとか、その順番であったりとか、いろいろ違ってくるのをどう考えたらいいかなくて話は、ちょっと今迷ってて考えてたところです。

それと別にその災害で言うと、地震って急に来るかもしれないということで、もしかしたら予見性がないっていうことになるのかもしれないですけども、一方で、災害これから来るかもねっていう災害、予見性のある災害、予見性のない災害の仕分けもですね、改めて私の中でも考えながら、事前に準備できる範囲とそうじゃない範囲というところも仕分けながら、機能のマトリクスと、予見性のある・なしの災害のマトリクス諸々ってのを考えていくっていうことがいるのかな、どうかなって考えた時に、まず、予見性のある・なしの観点からの災害の仕分けというところと、考えるべきこの機能の部分というところをご助言いただければ、ちょっと雑なご質問で申し訳ないです。助言いただけたらなと思っているんですが、すみません、勝手ながら指田先生から順にお願いできますでしょうか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

経営資源という整理の仕方があって、経営資源の中にライフラインとかがあるのですけれど、ある一つの仕事をする時に、必要な経営資源があります。それが欠けた時にどう代替するかというのを BCP では常に考えているので、そういう経営資源というくくりで見ていくのが一つあるのかなと思います。

予見性があるかないかのところでいきますと、予見性があると言われているのは、台風という気象災害、もう一つが富士山です。富士山は予見性がどれだけあるかということ、学者によっていろいろ違って、1 か月もあるという人と、1 日しかないという人がいらっしゃるのですけれど、一応予見性はあるだろうと思います。あと、国際関係が緊張するというのは、多分予見性があるのだろうなと思います。ただ、地震とかが起きた後に、そこを狙ってサイバー攻撃を仕掛けてくるというのは、その予見性の部分がないんです。だから、これはもう地震に付随して起きてくるだろうということで、一緒に考えるものというふうに整理をするのかなと思います。ですから、予見性では、富士山と気象災害と国際的な緊張ということになるかなと思います。

機能のところは多分3回目、4回目、5回目ぐらいの検討会議で考えることでいいと思います。それから一番重要なのは国家の意思決定。これは基本的には首相が一人いればいい。ワールドワイドに対して、我が国はコントロールできてますよと言う。これが仕事なんですね。私は元気で、日本の国としては問題ありませんと、悪い勢力に対して仕掛けてくるなよというメッセージを出すということです。

次がいわゆる官邸機能ということで、これは各省庁の総合意思決定で、様々な政令や条例を出したりとか、あるいは規制緩和を出したりとか、通知を出したりとか、いろんなメッセージを出していくということです。実業界に対してはこれをやらないといけないんですけど、ここの機能です。

三つ目がさっき言ったように各省庁の個別の仕事をいかに継続するかということです。仕事がかちゃんと回っているようにすることです。ここまでが指揮命令系統の、いわゆる行政のところで実施するものになります。国会は法律を全部決めないといけないことと、政府が意思決定したことについて監視をすること、つまり実施したことの報告を受けて承認をするという仕事なんです。実は今は国会のBCPがないんです。国会議事堂が被災すると、実は日本全体の立法機能が止まるという大問題があって。国会の代替先を決めないといけないんです。これがこの副首都法案の中では一つの目玉で、これがないとまずいんです。あとは経済中枢です。これは各企業がそれぞれ皆がBCPをやっていますが、これはまた別途考えていくことですが、機能としてはそれくらいになるのかなと思います。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

ありがとうございます。稲継先生、よろしいでしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

予見がある・なしの話は、指田委員からお話があったとおりなんですけど、日本は基本的に分担管理原則を持っているので、総理大臣が一人で全部決められるわけではないですね。法律上。戒厳令というのもないので、戒厳令を発動して、全部首相に権限が収集すると。改めてそういう法律を作っておけば大丈夫ですけれども、今のところないので、もし総理に集中させるとすると、そういう法律がまず必要だと思います。

現在のところそれはないので、結局分担管理原則になってしまう。閣議決定は全会一致の原則がある。それを前提で言うと、一応形だけでも閣議を開いたことにしなきゃいけない、今でも1回10分とか15分の形式的なサイン会を開いてるわけですが、閣議決定の前に事務次官等会議、今は次官等連絡会議をやって、前日ですね。大体すり合わせをして、それで閣議決定すると、そういう毎週2回の流れをやって、意思決定しています。閣議決定が政府の最高意思決定なので、それを総理一人でするようにするような法律を作るのか、あるいは、その閣議決定をバーチャルでするようにする仕組みを作るのか、その辺をやっぱり議論しておく必要があると思います。各省の省令、あるいは施行規則、これは大臣一人で作れるんで大臣が発出すればいいけど、政令は閣議決定でしかできないので、そのところが今の法律上そこまで予測してないし、それを集中させようとする、なかなかうるさい人たちが絶対に反対する、今までやってきたのを体現できないんですね。

でも、やっぱり本当にいろんな災害を想定した場合に、日本もそういうものを立法しておくべきだと僕は個人的には思っております。各省の大臣が発出する命令とか、いろいろなことについて、中央省庁がやられた場合、という話なんですけれども、これは関東局も同じように同時被災しますから、それを近畿局の方でバックアップできる、近財が特に大きいですが、省庁によってはそれが大きなバックアップ機能がないような省庁があって、全部大阪でするようにするにはどうしたらいいのかとか、そういうこともちょっと考えておく必要があるのかなと思いました。

あと指田委員がおっしゃったとおりで、今のところ憲法上は41条で最高意思機関とされていて、でも、その方法は本当に昔ながら、明治時代から来ている今の状態ですので、それをバーチャルにできるような法律制定とか、国家の体制とかが絶対に私は必要だと思います。パンデミックの時にみんな思い知ったはずなのに、もう何年か経つとみんな忘れちゃって、そんな話にもならなくなった。誰も言わなくなっちゃいましたけれども、本当に国会自体は非常に、何か原爆でも落ちたら地下鉄のところにみんな潜って避難できるような構造になっているので、国会議員は安全といえば安全なんですけど、国会が開けるかってそういうことでは全くないので、それをバーチャルで開けるような、やっぱり方策を作って、今から作っておく必要があるのかなと思いました。

あと裁判ですね。裁判は今、かなり電子化が今年の何月からかな、いろんな裁判書類も電子化が進んだことによって、裁判所に集まらなくてもできるような仕組みを今整えようとしているので、最高裁でもそれができるように、今後なればですね、あの場所にいらなくても

できるようになると。それも大阪でできるように、これもバーチャルでいいと思うんですけども、そういうふうな仕組みをまとめていくということになるかなと思います。三権でいうとそういうことかなというふうに思いました。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

ありがとうございます。土屋先生、いかがでしょうか。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

はい、ありがとうございます。予見可能性の高低といったところと機能、これはちょっと二つ分けて考える必要があるのかなと思ってまして、予見性が高いか低いかによって、大阪への移行が有効な場合とそうでない場合という一つのマトリクスがあるとして、予見性が高い、例えば、河川の氾濫とか高潮とか、あるいは台風みたいなものはもう事前にわかっているので移行が出来る。あるいは予見性が低くて、大阪への移行が比較的スムーズになるものとしては、首都直下地震ですとか、あるいは、東京に限定されたような大規模な災害とかテロとかが起きた場合、こういう形で複合的なものとか、今こういろいろ被害想定を整理していただいたので、それをさらに予見性の高低と、あとそれが大阪に移行が有効になるのかそうでないのか、不十分なのか、そういったところをマトリクスにさせていただくといいのかなと思いましたというのが一つ。

機能という観点で申し上げますと、両委員の方からご指摘があったように、その首都中枢機能として政府が持っている機能をどうバックアップしていくのかというのがまず一つ目。

電力とか通信とか水とかデータもそうですけども、この中枢機能を成立させるような都市基盤、都市インフラみたいなものをどうバックアップしていくのかというのが二つ目。

機能という面で、さらにその下として長期的に首都機能として重要になってくる企業、民間の活動ですとか、物流とか金融とか、あるいはそのオフィスの経営資源みたいなものがあるのかなというふうに思いまして、そういう意味では機能としてはその三つにまず大きく分類できるだろうと。

さらにその三つを今申し上げたような、事前に移行できるのか、あるいは即時にバックアップしなければいけないのか、あるいは分散して広域で連携しながら運用していくのかといったようなマトリクスがもう一つあるといいのかなというふうに思いまして、首都中枢機能としてもさらに細分化していくことももちろん重要だと思いますけども、そういったまず大枠のマトリクスを整えていって、その中で何がバックアップできそうかというのを抽出していくのがいいかなというふうに思いました。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

ありがとうございます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

だいぶ時間も経ってきましたので、他、事務局を含めて何か聞きたいこととか、さらに質問ある方などいれば。

(志村副首都推進局副首都推進担当部長)

すいません、ありがとうございます。政府 BCP の関係ですね、内閣府があつて、それから防衛省があつて、立川、順番にこうシフトする、そういう順番は決まっているというところで、最近、副首都の議論がいろいろ出てくる中で、そんな立川まで行くような、そんな要は政府が機能しないようなことってありえないんじゃないかであつたりとか、東京もかなりインフラの強靱化も進められている中で、副首都のその必要性という部分を若干疑問に思われるようなですね、そういう意見をこの間、私も聞いたりとかしたんですけれども、やっぱり今のご議論をお聞きしますと、過酷事象といったところを想定していくと、いやいや、やっぱり東京圏外でもこういったバックアップの拠点というところを整備していく必要性があるっていうところの意義っていうのはあるのかなというふうに感じたんですけれども、その辺、指田先生いかがでしょうか。

(指田東京海上ディール株式会社主幹研究員)

地震で震ヶ関は大丈夫だからバックアップはいりませんというのは多くの人が言います。バックアップを考えるのは面倒くさいからやりたくないという。でもこれは諸外国の標準から言ったらありえない話です。何が議論になっているかという、やっぱり国民保護の観点なんですよ。もう今、ロシア、ウクライナでやっていますけれど、ミサイル撃ち込まれたらどうするんですかって議論が出てるわけなんですけれど、それが実は法律の体系上言えないんですよ。首都直下地震対策の特別措置法の中で政府の BCP を作りまして、こういう法律体系になっているから、その外を持ち出して議論することができない。それはちょっと厄介な問題なんですね。

でも国民からすると、これは何が起きたって政府にはずっと継続してもらわないといけないわけなんです。そういうふうに考えると、どんなに頑強に建物を作ったりとか、いやこの建物は免震だから震度 6、7 が来ても大丈夫ですという主張で、だからバックアップいりませんという議論は一切成り立たない。地震以外で必要だとは実は法律体系上言えない。でも国民目線から言ったらそれは間違っていて、やっぱり国民保護事案は考えるべきなのです。

で、その時にもう一つ出てきたのが、去年、想定で出てきた富士山噴火。こちらの降灰の範囲が、実はこれ法律上対策地域がないんです。溶岩流のところは決まってるのですけれども、降灰のところをどうするかというのが今は指定がない。指定がないところで、それを前提として決められるのか。法案では政令で決めますとなっていますけれども言えるのかという、若干そこが心配なところがあります。だからそこは被害想定を持ち出して国が作った

ものに全部準拠して何か決めようとするとは抜けが出てくる可能性がある。実は被害想定では富士山噴火が一番怖くて、で、これで本当は中枢機能を首都圏外に移さないといけない。首都直下地震では立川まで大丈夫でしょうという人に対しては、だけど富士山噴火で立川は同時にだめですよ、首都圏外に移転ですねと言える。首都圏外への移転を言うためには今ある被害想定の中では一番わかりやすいのは富士山噴火なのです。しかしこの降灰エリアの市町村の指定がないから、首都圏以外への移転をやりたくない人が法案を潰そうと思うとできちゃう可能性があることが今一番まずいと思います。

本当は国民目線からすると、日本で圧倒的に懸念されるのは、軍事への対応が全くないということです。それを行政の人でも裏では議論してます、みんないろんな政府の人たちがまずいよねと。しかし法律体系上それができない。ですから、ここで一つ一つ被害想定を掘り進めていって、ここはだから震ヶ関が被災するんです、しないんです。これで詰めていくというのは、代替機能を考える時の必要性の論点としては違うのかなと思います。

BCPは機能が止まったらどうするんですかということを検討して対策を取る思想です。同時被災しないところに機能を移すというのは世界標準ですから、首都圏外への移転を考えていくというところをあくまで崩さない方がいいです。被害想定で掘り下げていくと、必要のあるなしみたいに変な議論に入ってしまう好ましくないです。

(志村副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。そろそろお時間も近づいてまいりましたので、全体を通してですね、特に首都機能のバックアップが必要となる条件等についてということでやらせてもらったんですが、全体を通してご意見がございましたらお願いいたします。よろしいですか。

それでは、これをもちまして、本日の検討会議を終了とさせていただきます。先生方からは、本日、様々な観点から非常に示唆に富むご意見をいただきまして、ありがとうございました。

本日いただきました様々、キーワードがあったかと思います。富士山噴火、首都直下地震、台風でしたりとか、電気や通信がやっぱり大事ではないか。複合災害の組み合わせなんかも、我々も考えていかなあかなというふうに思ったところでございます。

今日いただいた意見をもとにですね、改めて局内での振り返りを行いまして、また次の会議につなげてまいりたいというふうに考えています。本日の議事につきましては、事務局で記録をした後で、先生方にご確認をいただいた上で、ホームページ上で公表させていただくという段取りになりますので、ご了承をお願いします。

次回、第2回につきましても、また日程調整させていただきたいと思いますので、何卒よ

ろしくお願いいたします。本日は誠にありがとうございました。