

第2 行政評価・監視結果

1 災害時における国の業務継続の必要性等

調査の結果	説明図表番号
<p>(1) 業務継続計画の必要性</p> <p>首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模地震が発生した場合、甚大な人的・物的被害が発生することが想定されている。その際、平常時から国家機能、国民生活、経済活動等に係る重要な業務を担っている各府省の業務継続が的確に行われない場合には、国民生活等に大きな支障を来すおそれがある。これらの支障を緩和・解消し、国民の安全・安心を確保するためには、各府省が業務継続計画を策定するとともに、業務継続力の向上を図り、大規模地震により被災した場合においても、その役割を適切に果たせるようにあらかじめ準備しておくことが必要である。</p> <p>一方、政府は、これまで、「東南海・南海地震対策大綱」（平成15年12月中央防災会議決定）、「首都直下地震対策大綱」（平成17年9月中央防災会議決定）等に基づき、想定地震ごとの地震防災対策を推進してきている。また、平成23年3月に発生した東日本大震災を踏まえ、25年11月、首都直下地震対策特別措置法（平成25年法律第88号）が制定されるとともに、東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成14年法律第92号）が一部改正された（改正後の同法の題名は、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法）。</p> <p>これらの法律に基づき、平成26年3月、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」（平成26年3月28日閣議決定）（注1）、「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」（平成26年3月28日閣議決定）（注2）及び「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」（平成26年3月中央防災会議決定）（注3）が策定された。また、各地震対策大綱を統合した「大規模地震防災・減災対策大綱」（平成26年3月中央防災会議決定）（注4）が策定され、これらの閣議決定及び中央防災会議決定並びに「防災基本計画」（昭和38年6月中央防災会議決定。平成27年3月最終修正）において、各府省は業務継続計画を策定することとされている。</p> <p>（注1） 首都直下地震対策特別措置法に基づき、緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項、首都中枢機能の維持を図るための施策に関する基本的な事項等を定めたもの</p> <p>（注2） 首都直下地震対策特別措置法に基づき、政府全体の見地からの政府の業務の継続に関する事項等を定めたもの</p> <p>（注3） 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づき、国の南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する基本的方針、基本的な施策に関する事項、施策の具体的な目標等を定めたもの</p> <p>（注4） 今後発生するおそれのある大規模地震（南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震及び中部圏・近畿圏直下地震）の防災・減災対策として、今後の課題として検討すべき施策、個別の具体的な施策を網羅的に取りまとめたもの</p> <p>また、「地方支分部局等の業務継続計画策定について」（平成21年10月9日中央省庁業務継続連絡調整会議申し合わせ）では、全国の国の地方支分部局等において、業</p>	<p>表1-(1)-①</p> <p>表1-(1)-②</p> <p>表1-(1)-③～⑦</p> <p>表1-(1)-⑧</p>

務継続計画を策定することとされている。

(2) 帰宅困難者対策の必要性

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者の発生は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等において対策が進められてきた。しかし、東日本大震災の際には、首都圏において約 515 万人の帰宅困難者が発生した（内閣府推計）とされ、その際の帰宅困難者の発生による混乱は、帰宅困難者対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

また、東日本大震災の際には、帰宅困難者が滞留又は通過した市区町村のうち、約 94%の市区町村が帰宅困難者に一時滞在施設を提供しているが、その多くは地域住民の避難所として指定されていた公共施設等であったとされている。このため、首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者が発生すると想定されることから、既存の避難所とは別に、帰宅困難者を受け入れる一時滞在施設を確保することが必要とされている。

さらに、南海トラフ地震発生時においても多数の帰宅困難者の発生が想定されているなど、大規模な地震等による災害が発生した場合、大都市圏では、多数の帰宅困難者の発生が予想される。

そのため、「防災基本計画」、「大規模地震防災・減災対策大綱」等において、帰宅困難者対策として、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保等の取組を推進する旨が定められている。

表 1-(2)-①

表 1-(1)-③
(再掲)

表 1-(1)-⑤
～⑦ (再掲)

表 1－(1)－① 首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年法律第 88 号）〈抜粋〉

（目的）

第 1 条 この法律は、首都直下地震が発生した場合において首都中枢機能の維持を図るとともに、首都直下地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、首都直下地震緊急対策区域の指定、緊急対策推進基本計画の作成、行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成、首都中枢機能維持基盤整備等地区の指定並びに首都中枢機能維持基盤整備等計画の認定及び認定基盤整備等計画に係る特別の措置、地方緊急対策実施計画の作成並びに特定緊急対策事業推進計画の認定及び認定推進計画に基づく事業に対する特別の措置について定めるとともに、地震観測施設等の整備等について定めることにより、首都直下地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的とする。

（首都直下地震緊急対策区域の指定等）

第 3 条 内閣総理大臣は、首都直下地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、緊急に地震防災対策を推進する必要がある区域を、首都直下地震緊急対策区域（以下「緊急対策区域」という。）として指定するものとする。

2～5 （略）

第 4 条 政府は、前条第 1 項の規定による緊急対策区域の指定があったときは、首都直下地震に係る地震防災上緊急に講ずべき対策（以下「緊急対策」という。）の推進に関する基本的な計画（以下「緊急対策推進基本計画」という。）を定めなければならない。

2 緊急対策推進基本計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 一 緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項
- 二 緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針
- 三 首都直下地震が発生した場合における首都中枢機能の維持に関し次に掲げる事項
 - イ 首都中枢機能の維持を図るための施策に関する基本的な事項
 - ロ 首都中枢機能の全部又は一部を維持することが困難となった場合における当該首都中枢機能の一時的な代替に関する基本的な事項
 - ハ 緊急輸送を確保する等のために必要な港湾、空港等の機能の維持に係る施策に関する基本的な事項
 - ニ イからハマまでに掲げるもののほか、首都中枢機能の維持に関し必要な事項

四～八 （略）

3～6 （略）

（行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画）

第 5 条 政府は、緊急対策推進基本計画を基本として、首都直下地震が発生した場合における国の行政に関する機能のうち中枢的なもの（以下この条において「行政中枢機能」という。）の維持に係る緊急対策の実施に関する計画（以下この条において「緊急対策実施計画」という。）を定めなければならない。

- 2 緊急対策実施計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。
- 一 政府全体の見地からの政府の業務の継続に関する事項
 - 二 業務の継続に必要な職員の確保、非常用食糧、救助用資機材等の物資の備蓄その他の首都直下地震が発生した場合における円滑かつ迅速な業務の継続に係る体制の整備に関する事項を内容とする各行政機関における業務の継続に係る計画の作成に関する事項
 - 三 行政中枢機能の全部又は一部を維持することが困難となった場合における当該行政中枢機能の一時的な代替に関する事項
 - 四 前三号に掲げるもののほか、行政中枢機能の維持に関し必要な事項
- 3 (略)

(注) 下線は当省が付した。

表1-(1)-② 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(平成14年法律第92号)

<抜粋>

(目的)

第1条 この法律は、南海トラフ地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み、南海トラフ地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、南海トラフ地震防災対策推進地域の指定、南海トラフ地震防災対策推進基本計画等の作成、南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業に係る財政上の特別の措置について定めるとともに、地震観測施設等の整備等について定めることにより、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)、地震防災対策特別措置法(平成7年法律第111号)その他の地震防災対策に関する法律と相まって、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的とする。

(南海トラフ地震防災対策推進地域の指定等)

第3条 内閣総理大臣は、南海トラフ地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、南海トラフ地震防災対策推進地域(以下「推進地域」という。)として指定するものとする。

2～6 (略)

(基本計画)

第4条 中央防災会議は、前条第1項の規定による推進地域の指定があったときは、南海トラフ地震防災対策推進基本計画(以下「基本計画」という。)を作成し、及びその実施を推進しなければならない。

2 基本計画は、南海トラフ地震に係る地震防災対策の円滑かつ迅速な推進の意義に関する事項、国の南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項、南海トラフ地震が発生した場合の災害応急対策の実施に関する基本的方針、南海トラフ地震防災対策推進計画(災害対策基本法第2条第9号に規定する防災業務計画、同条第10号に規定する地域防災計画又は石油コンビナート等災害防止法(昭和50年法律第84号)第31条第1項に規定する石油コンビナート等防災計画のうち、次条第1項各号に掲げる事項について定めた部分をいい、以下「推進計画」という。)及び南海トラフ地震防災対策計画(第7条第1項又は第2項に規定する者が南海トラフ地震に伴い発生する津波からの円滑な避難の確保に関し作成する計画をいい、以下「対策計画」という。)の基本となるべき事項その他推進地域における地震防災対策の推進に関する重要事項について定めるものとする。

3 前項の国の南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する基本的な施策に関する事項については、原則として、当該施策の具体的な目標及びその達成の期間を定めるものとする。

4 中央防災会議は、基本計画の作成及びその実施の推進に当たっては、南海トラフ地震の発生の形態並びに南海トラフ地震に伴い発生する地震動及び津波の規模に応じて予想される災害の事態が異なることに鑑み、あらゆる災害の事態に対応することができるよう適切に配慮するものとする。

5・6 (略)

(注) 下線は当省が付した。

表 1－(1)－③ 首都直下地震緊急対策推進基本計画（平成 26 年 3 月 28 日閣議決定）〈抜粋〉

2 緊急対策区域における緊急対策の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき施策に関する基本的な方針

(2) 膨大な人的・物的被害への対応

③ 膨大な数の避難者・帰宅困難者等

首都地域は、極めて高度に人口が集積しており、首都直下地震により、延焼拡大する火災から避難する人や、家屋が倒壊したり、停電や断水等ライフラインが途絶した人が避難所に大量に移動することが見込まれ、避難所の不足、混乱等が生じることが想定される。

このため、避難所の確保や食料・飲料水等の備蓄、衛生環境の確保、避難所の運営マニュアル等の明確化などを図る必要がある。特に、首都地域においては、自力での災害対応が困難な要配慮者だけでも膨大な数に上るため、要配慮者への対応を優先することが必要である。

また、首都地域への通勤者や来訪者も膨大な数に上るため、災害時に膨大な数の帰宅困難者が発生することが想定される。このため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底するとともに、一斉帰宅の抑制や一時滞在施設の確保等の取組を推進する。

さらに、空き家・空室の提供、民間住宅の借上げ、ホテル・旅館の活用、応急仮設住宅の早期提供等の体制を整備しておくことにより、膨大な被災者の応急住宅需要に対応する。

3 首都直下地震が発生した場合における首都中枢機能の維持に関する事項

(1) 首都中枢機能の維持を図るための施策に関する基本的な事項

③ 首都中枢機関が講ずべき施策

ア 政府全体としての業務継続体制の構築

首都直下地震発生時においては、政府は、どのような事態に対しても、首都中枢機能の維持を図り、国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小化するため、行政中枢機能の継続性を確保する業務継続体制を構築する必要がある。

首都直下地震発生時に政府として維持すべき必須機能は次の(ア)から(カ)までに掲げるものであり、政府は、これに該当する非常時優先業務（首都直下地震発生時に優先的に実施する業務をいう。以下同じ。）を円滑に実施することができるよう、必要となる執行体制及び執務環境を確保するものとし、その詳細は実施計画において定めるものとする。

(ア)内閣機能

(イ)被災地域への対応

(ウ)金融・経済の安定

(エ)国民の生活基盤の維持

(オ)防衛及び公共の安全と秩序の維持

(カ)外交関係の処理

各府省等は、実施計画に基づき、上記の 6 つの機能に該当する所掌事務を非常時優先業務として位置付け、これに必要な執行体制、執務環境等を定める業務継続計画を作成するものとする。

また、東京都においても、業務継続計画を作成するものとする。

なお、政治中枢機関（国会）や裁判所についても、政府に準じた措置を講じるなど、その機能

の維持を図るための施策が必要であり、政府は、国会等における検討に資するよう、政府における取組状況の情報提供等を行うものとする。

(5) その他

首都中枢機能の維持のためには、東京都を始め関係機関が有機的に連携・協力することで、首都直下地震発生時においても業務の継続体制を確保することが必要である。このため、中央省庁は実施計画等に基づき、また、東京都は、実施計画等を参考に、業務継続計画を作成し、継続的に見直しを図るものとする。また、首都中枢機関以外の国の機関においても、業務継続計画の作成等により、業務継続体制の確保を図るとともに、業務継続計画の実効性を確保するため、必要な資源の確保、定期的な教育・訓練等の実施、訓練等を踏まえた計画の見直しを行うものとする。加えて、国は、地方公共団体等の防災関係機関についても、同様に業務継続体制の確保を図るよう、助言や情報提供等を行うものとする。

(注) 下線は当省が付した。

表 1- (1) - ④ 政府業務継続計画（首都直下地震対策）（平成 26 年 3 月 28 日閣議決定）〈抜粋〉

第 1 章 総則

1 目的

本計画は、首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年法律第 88 号）第 5 条第 1 項の規定に基づき、首都直下地震が発生し、当該地震が東京圏における政治、行政、経済等の中枢機能（以下「首都中枢機能」という。）に甚大な影響を及ぼすおそれがある場合（以下「首都直下地震発生時」という。）において、政府として業務を円滑に継続するための対応方針及び当該業務を継続するために必要な執行体制、執務環境等を定めることにより、関係機関、民間事業者等の取組と相まって、首都中枢機能の維持を図り、国民生活及び国民経済に及ぼす影響を最小化することを目的とする。

2 対象

首都直下地震発生時には、被災地域である東京圏の経済活動の停滞や社会的な混乱が、連鎖的に被災地域以外の地域にも支障を及ぼすことから、被災地域において、災害応急対策を実施することに加え、被災地域以外の地域においても、被災地域の支援、経済活動の停滞の補完や、地域住民の生活を維持することが強く求められる。また、全国的又は国際的な取引、協力、システムの維持等に係る機能を維持することも必要である。これらは、国の行政機関である内閣官房、内閣法制局、復興庁、内閣府、各省、各委員会及び各庁（以下「府省等」という。）の本省等の中央組織（以下「中央省庁」という。）のみならず、地方支分部局やその下に置かれる事務所等を含めた政府全体の取組を通じて行われるものである。

本計画は、直接的には中央省庁を対象に、首都直下地震発生時に優先的に実施する業務（以下「非常時優先業務」という。）とこれを実施するために必要な執行体制、執務環境等を定めるものである。しかしながら、中央省庁の業務は、地方支分部局等における業務の実施や執行体制等に関する指示、連絡調整等も含むものであることから、本計画には、首都直下地震発生時に求められる政府全体の取

組が包含されるものである。

3 省庁業務継続計画との関係

本計画は、首都直下地震発生時における非常時優先業務の実施に係る政府の方針を定めるとともに、府省横断的な事項を定めるものである。

各府省等は、本計画に基づき、首都直下地震発生時において政府として維持すべき必須の機能である①内閣機能、②被災地域への対応、③金融・経済の安定、④国民の生活基盤の維持、⑤防衛及び公共の安全と秩序の維持並びに⑥外交関係の処理に該当する所掌事務を非常時優先業務として位置付け、これに必要な執行体制、執務環境等を定める中央省庁の業務継続計画（以下「省庁業務継続計画」という。）を作成する。

この場合において、各府省等は、首都直下地震発生時において参集することができる職員の人数を把握し、当該人数で対応することができる非常時優先業務を精査するものとする。真に必要な非常時優先業務を実施するのに必要な職員については、庁舎の近傍の宿舎に優先的に入居させる等所要の措置を講ずるものとする。また、非常時優先業務については、参集することができる職員の人数等の推移に応じ、首都直下地震の発生直後から時系列で整理するものとする。

内閣府は、本計画と省庁業務継続計画との整合性を確保するため、必要に応じ、各府省等と調整を行う。

(注) 下線は当省が付した。

表 1- (1) - ⑤ 南海トラフ地震防災対策推進基本計画（平成 26 年 3 月中央防災会議決定）〈抜粋〉

前 文

(前略)

- この南海トラフ地震防災対策推進基本計画（以下「基本計画」という。）は、南海トラフ法第 4 条の規定に基づき、国の南海トラフ地震の地震防災対策の推進に関する基本的方針及び基本的な施策に関する事項、施策の具体的な目標及びその達成の期間、南海トラフ地震が発生した場合の災害応急対策の実施に関する基本的方針、指定行政機関、関係地方公共団体等が定める南海トラフ地震防災対策推進計画及び関係事業者等が定める南海トラフ地震防災対策計画の基本となるべき事項等を定め、もって南海トラフ地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）における地震防災対策の推進を目的とするものである。
- この目的を達成するため、指定行政機関、関係地方公共団体、指定公共機関、関係事業者、地域住民等は、この基本計画並びにこれを基本として定められる南海トラフ地震防災対策推進計画、南海トラフ地震防災対策計画等に基づき、的確に地震防災対策を推進しなければならない。また、これらの計画は、社会環境の変化、施設整備の強化等に応じ絶えず見直しを行い、実態に即したものとしておかなければならない。

(後略)

第3章 南海トラフ地震に係る地震防災対策の基本的な施策

第4節 災害発生時の対応に係る事前の備え

9 帰宅困難者等への対応

- 国及び地方公共団体は、民間事業者等と協力して、公共交通機関の運行停止等により発生する帰宅困難者等の一斉徒歩帰宅を抑制するため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則を周知徹底する。また、都市部等における大量の帰宅困難者の発生に対応するため、民間事業者等と協力して、共助の観点から、行政関連施設のほか民間施設を主体とした一時滞在施設の確保、発災時に必要な情報提供、徒歩帰宅者等の円滑な帰宅への支援等の帰宅困難者対策を推進する。

第5節 被災地内外における混乱の防止

3 国及び地方公共団体の業務継続性の確保

- 国及び地方公共団体は、災害時において優先的に実施すべき業務を整理するとともに、これらの業務に必要となる人員、近傍宿舎への優先入居等の参集体制、資機材等を明らかにした業務継続計画を策定し、定期的な訓練等を踏まえた計画の改定等を行うことにより、業務継続性を確保し、実効性を高める。また、代替拠点の確保、重要情報のバックアップ等を図るほか、首長や幹部職員が不在の場合の権限代理等の明確化を図る。

【目標】

① 国（政府）の業務継続体制の強化【各省】

- ・ 業務継続計画の策定により、国の推進地域における業務継続体制の強化を図る。

【具体目標】

- ・ 推進地域を管轄する地方支分部局等、災害時において優先的に実施すべき業務を実施する全ての国の行政機関において、業務継続計画の策定を目指す。

② （略）

(注) 下線は当省が付した。

表 1－(1)－⑥ 大規模地震防災・減災対策大綱（平成 26 年 3 月中央防災会議決定）＜抜粋＞

本大綱決定の背景

中央防災会議では、これまで、地震防災対策の検討に当たっては、繰り返し発生している、発生確率・切迫性が高い、経済・社会への影響が大きいなどの観点から対象とする地震を選定し、それぞれの地震について行った被害想定を踏まえて、下記の地震対策大綱を策定し、対策を推進してきたところである。

- ・東海地震対策大綱（平成 15 年 5 月策定）
- ・東南海・南海地震対策大綱（平成 15 年 12 月策定）
- ・首都直下地震対策大綱（平成 17 年 9 月策定、平成 22 年 1 月修正）
- ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱（平成 18 年 2 月策定）
- ・中部圏・近畿圏直下地震対策大綱（平成 21 年 4 月策定）

こうした中、平成 23 年 3 月に発生した東北地方太平洋沖地震は、これまでの想定をはるかに超える巨大な地震・津波により、一度の災害で戦後最大の人命が失われるなど、甚大な被害をもたらした。このため、今後、地震・津波の想定を行うに当たっては、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波」を検討していくこととなり、平成 24 年 4 月に発足した中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループにおいて、近い将来発生が懸念される南海トラフの海溝型地震を対象に、最大クラスの巨大地震・津波の地震動・津波高等の推計、被害の想定を行い、平成 25 年 5 月に、事前防災から災害発生時対応、復旧・復興に至る総合的な対策について最終報告として取りまとめられた。

このうち、南海トラフ地震対策に関する基本的方針及び基本的な施策に関する内容については、同年 11 月に制定された「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」に規定する南海トラフ地震防災対策推進基本計画において記載されることとなった。

また、首都直下地震についても平成 25 年 12 月に、中央防災会議防災対策実行会議首都直下地震対策検討ワーキンググループにおいて、首都直下の M7 クラスの地震及び相模トラフ沿いの M8 クラスの地震等を対象に、地震動・津波高等の推計、被害の想定及び最終報告が取りまとめられ、このうち、同年 11 月に制定された「首都直下地震対策特別措置法」に規定する緊急対策推進基本計画において、緊急対策の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針に関する内容が記載されることとなった。

一方、これまでの地震対策大綱に記載していた、今後の課題として検討すべき項目、個別の具体的な施策は、各地震に共通の内容が多く、特別措置法で定める地震防災対策推進地域等の地域に関わらず、今後、防災・減災のための大規模地震対策として一体的に進めていく必要があるものである。このため、これまで策定してきた地震対策大綱を統合するとともに、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ最終報告及び首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告において明らかになった検討課題等を追加し、新たに大規模地震防災・減災対策大綱としてとりまとめることとした。

また、本大綱の国土強靱化に関する部分については、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成 25 年法律第 95 号）における国土強靱化の推進に関して、関係する国の計画等の指針としても位置付けられる「国土強靱化基本計画」の基となる国土強靱化政策大綱を踏まえ、作成しているものである。

本大綱の位置づけ

本大綱は、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震、中部圏・近畿圏直下地震を対象としている。

南海トラフ地震防災対策推進基本計画、首都直下地震緊急対策推進基本計画、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する特別措置法に基づく日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策推進基本計画は、推進地域における各地震防災対策の推進に関する重要事項を定めるものであるが、本大綱は、事業や計画で具体化されておらず今後の検討事項となる施策も含め、幅広く施策をまとめたものである。

これらの大規模地震に対する膨大な量の被害に対しては、災害対策の主体である市町村と国・都道府県との連携による対応の強化・充実は不可欠であるが、行政による公助だけでは限界があり、社会のあらゆる構成員が連携しながら総力を挙げて対処しなければならない。このため、本大綱では、行政による「公助」だけでなく、「自助」「共助」により取り組むべき施策についても記載し、社会全体の取組の重要性を示している。

(後略)

2. 災害発生時の効果的な災害応急対策への備え

(10) 帰宅困難者等への対応

2) 滞留に伴う混乱の防止

(前略)

- 国、地方公共団体 は、翌日以降の帰宅、時差帰宅の促進、そのために必要な企業や学校等における施設内待機の実施、備蓄の充実、公的施設や民間施設を活用した一時滞在施設の確保、発災時における帰宅困難者等への必要な情報提供等を民間事業者等とともに進める。
- 国、地方公共団体、企業等 は、自ら管理する施設に帰宅困難者が滞留し一時滞在施設として運営すること等を想定した、帰宅困難者への対応訓練を行う。

3. 被災地内外における混乱の防止

(3) 国、地方公共団体の業務継続性の確保

- 国、地方公共団体 は、災害時において優先的に実施すべき業務を整理するとともに、これらの業務に必要となる人員、近傍宿舎への優先入居等の参集体制、資機材等を明らかにした業務継続計画を策定することにより、業務継続性を確保する。
- 国、地方公共団体は、代替拠点の確保、重要情報のバックアップ等を図るほか、首長や幹部職員が不在の場合の権限代理等の明確化を図る。
- 国、地方公共団体は、策定した業務継続計画の実効性を高めるために、定期的な訓練や状況の変化、有識者による評価等を踏まえ、当該計画を改定する。
- 国、地方公共団体は、業務継続性を確保するに当たっては、被災した職員の治療、ライフラインの復旧、不足した資機材の調達等において、民間企業等の事業継続体制との連携を図る。

(注) 下線は当省が付した。

表 1-(1)-⑦ 防災基本計画（昭和 38 年 6 月中央防災会議決定。平成 27 年 3 月最終修正）〈抜粋〉

第 2 編 各災害に共通する対策編

第 1 章 災害予防

第 6 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え

7 避難収容及び情報提供活動関係

(5) 帰宅困難者対策

- 首都圏を始めとする大都市圏においては、公共交通機関が運行を停止した場合、自力で帰宅することが困難な帰宅困難者が大量に発生することから、国及び地方公共団体は、「むやみに移動を開始しない」という帰宅困難者対策に対する基本原則や安否確認手段について平常時から積極的に広報するとともに、必要に応じて、滞在場所の確保等を推進するものとする。また、企業等に対して、従業員等を一定期間事業所等内に留めておくことができるよう、必要な物資の備蓄等を促したり、大規模な集客施設等の管理者に対して、利用者の誘導体制の整備を促すなど、帰宅困難者対策を行うものとする。

(後略)

第 3 編 地震災害対策編

第 1 章 災害予防

第 2 節 地震に強い国づくり、まちづくり

2 地震に強い国づくり

(2) 首都の防災性の向上等

(前略)

- 国は、首都中枢機能が地震により激甚な被害を被った場合等に備え、発災後に実施する災害応急対策業務及び継続する必要性の高い通常業務等を行うための業務継続計画を策定し、そのために必要な中央省庁の業務の実施体制を整えるよう努めるものとする。

第 5 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え

2 情報の収集・連絡及び応急体制の整備関係

(7) 公的機関等の業務継続性の確保

国、地方公共団体等の防災関係機関は、災害発生時の応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、災害時に必要となる人員や資機材等を必要な場所に的確に投入するための事前の準備体制と事後の対応力の強化を図る必要があることから、業務継続計画の策定等により、業務継続性の確保を図るものとする。また、実効性ある業務継続体制を確保するため、必要な資源の継続的な確保、定期的な教育・訓練・点検等の実施、訓練等を通じた経験の蓄積や状況の変化等に応じた体制の見直し、計画の評価・検証等を踏まえた改訂などを行うものとする。

(注) 下線は当省が付した。

表 1－(1)－⑧ 地方支分部局等の業務継続計画策定について（平成 21 年 10 月 9 日中央省庁業務継続連絡調整会議申し合わせ）＜抜粋＞

1 策定の目的

国の地方支分部局等は、国の行政機関として、その管轄区域において、平常時から国家機能、国民生活及び経済活動等に係る重要な業務を担っている組織であり、大規模な地震により被災した場合であっても、役割を適切に果たすことが求められる。中央省庁においては、これまで首都直下地震を想定して業務継続計画の策定が進められてきたところであるが、地震は、全国どこでも起こりうるものであることから、全国の地方支分部局等を対象として大規模な地震により地方支分部局等が被災し機能低下した際においても、適切に業務執行が行えるよう、業務継続計画を策定することとする。

2 対象ハザードについて

以下の二つの地震を想定対象とする（ただし、二つの地震が一致する場合、及び、一つの地震を想定した計画が、もう一つの地震を想定した計画内容を実質的に包含する場合は、この限りでない。）。いずれの地震を想定した計画を優先的に策定するかについては、発災時における業務遂行力及び非常時優先継続業務の質・量を踏まえて、各省庁において判断することとする。

① 地方支分部局等の管轄区域の被害が最も甚大となる地震

管轄区域内が甚大な被害を受けることにより、非常時優先業務の量が膨大となり、業務遂行力の低下と相まって、適切な業務執行が困難となることが予想される地震

② 地方支分部局等自体の被害が最も甚大となる地震

地方支分部局（本局）が甚大な被害を受けることにより、業務遂行力が著しく低下し、適切な業務執行が困難となることが予想される地震

3 策定単位について

業務継続計画策定の際の策定の組織の範囲（管区機関単位で策定するか、出先機関単位で策定するか等）は、当該地方支分部局等の業務内容、組織形態等を考慮して各省庁が判断する。

4 策定期間について

首都圏にある地方支分部局等については遅くとも一年内を目途に（注）、その他の地方支分部局等については平成 22 年度内を目途に、いずれかの想定ハザードについての業務継続計画を策定することとする。

（注）我が国全体の国民生活、経済活動に大きな影響を与える首都中枢機能に対する被害が想定される首都直下地震において、首都中枢機能の継続性確保を図る観点から、首都圏の地方支分部局等において先行的に業務継続計画の策定を進める。

（注） 下線は当省が付した。

表 1－(2)－① 首都直下地震帰宅困難者等対策協議会最終報告（平成 24 年 9 月 10 日首都直下地震帰宅困難者等対策協議会）＜抜粋＞

第 1 章 はじめに

1. 東北地方太平洋沖地震により顕在化した帰宅困難者等対策の必要性

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震の影響により、首都圏においては鉄道の多くが運行を停止するとともに、道路において大規模な渋滞が発生するなど、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた。その結果、地震の発生時刻が平日の日中であったことと相まって、鉄道等を使って通勤・通学している人々の帰宅手段が閉ざされ、首都圏において約 515 万人（内閣府推計）に及ぶ帰宅困難者が発生した。

首都直下地震発生時における首都圏での帰宅困難者等の発生は、これまでも中央防災会議等において指摘され、国や地方公共団体等においても対策を進めてきたが、3 月 11 日に大量に発生した帰宅困難者等による混乱は、首都圏にさらに甚大な被害をもたらす首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性を顕在化させた。

帰宅困難者等対策は、一斉帰宅の抑制、一時滞在施設の確保、帰宅困難者等への情報提供、駅周辺等における混乱防止、徒歩帰宅者への支援、帰宅困難者の搬送等、多岐にわたる。また、膨大な数の帰宅困難者等への対応は、首都直下地震による多数の死傷者・避難者が想定される中であって、行政機関による「公助」だけでは限界があり、「自助」や「共助」も含めた総合的な対応が不可欠である。このようなことから、帰宅困難者等対策を強化するためには、国、地方公共団体、民間企業等が個別に取組を進めるだけでなく、各機関が連携・協働した取組を進めることが重要である。

（後略）

2. 平成 23 年 3 月 11 日の帰宅困難者等への対応の状況

東北地方太平洋沖地震の影響により発生した帰宅困難者等の対応について検証するため、平成 23 年 10 月に、首都圏の住民を対象とした 3 月 11 日の帰宅実態についての調査及び首都圏の市区町村、企業、主要ターミナル駅を対象とした 3 月 11 日の帰宅困難者等対応の実態とその後の対策の取組状況についての調査を行い、次のような状況が明らかとなった。

- 地震発生時の外出者（自宅外にいた人）のうち、3 月 11 日のうちに帰宅できなかった人は約 28% であった。この結果から、3 月 11 日に発生した帰宅困難者（3 月 11 日のうちに帰宅できなかった人）は、首都圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県南部）で約 515 万人と推計された。
- 地震の発生に際して、家族の安否を確認した人は多いが、その確認手段として「携帯電話」の「通話」又は「メール」（それぞれ約 7 割）が多く用いられており、通話に頼らない安否確認手段の周知を図ることが課題となっている。
- 会社・学校にいた人のうち、約 5 割が 17 時台までに会社・学校を離れており、業務・授業の終了後、あまり時間を置かずに会社・学校を離れた人が多いことが伺える。特に早い時間に帰宅を開始した人の理由として最も多いのは、「会社（学校）の管理者から帰宅するよう指示があったため」という回答であり、会社等における従業員等への適切な指示が、一斉帰宅抑制には重要であることが伺える。
- 首都圏の市区町村のうち、3 月 11 日に帰宅困難者等が滞留又は通過した市区町村は約 7 割であ

った。このうち、約 94%の市区町村が帰宅困難者等に一時滞在施設を提供しているが、その多くは、地域住民の避難所として指定されていた公共施設や学校であった。首都直下地震を想定した場合には、地域の避難所の受入能力を超える避難者及び帰宅困難者等が発生すると想定されることから、既存の避難所施設とは別に、帰宅困難者等を想定した一時滞在施設を確保することの必要性が明らかとなった。

- 首都圏の企業のうち、3月11日に従業員に対して「原則として帰宅するように呼びかけた」企業が約36%であり、一斉帰宅を抑制するためには、一斉帰宅抑制の意義の周知・啓発を始め、企業における一層の理解と協力が必要であることが課題となっている。
- 首都圏の主要駅（24ターミナル59駅）のうち、3月11日に「営業時間終了後も列車の運行再開まで駅の空間を待機スペースとして開放した駅」と「列車の運行再開まで駅の利用者を駅の外へ誘導した駅」がほぼ半数ずつであった。また、3月11日の帰宅困難者等対応に際して市区町村との連携がなされた駅は、半数程度であり、主要駅と関係機関、特に市区町村との連携関係の構築が課題となっている。

(注) 下線は当省が付した。