

これに伴うBCP、業務継続計画、エレベーター閉じ込め対策の在り方について質問を十年前にしておりましたので、それも踏まえながら伺ってきたいと思います。

最初に、今般の大阪府北部地震において多数の帰宅困難者が発生したことは既に報道のとおりだと思いますが、帰宅困難者数について政府が把握している人数を明らかにしていただきたいと思えます。

○政府参考人（海堀安喜君） お答え申し上げます。

災害発生時に何をもって帰宅困難者とするか、定義するかというのは必ずしも明確になっておりませんが、いわゆる帰宅困難者の人数を把握しているかということで、今回、大阪府、京都府、兵庫県に確認をさせていただきました。いずれの府県も人数を把握しないということでございまして、国としても把握していないという状況でございします。

○吉川沙織君 国として把握していないという御答弁でございましたが、では、帰宅困難者が多数発生したという、こういう認識はありますか。

○政府参考人（海堀安喜君） 報道等で、今回帰宅に困難を極めた方はいらつしやるというふうに思いますが、これは国の方で、この後も、先生と前の質問でもありましたが、帰宅困難者をどうい

うふうに定義するかということで、我々国としては、マグニチュード七クラスぐらいの首都直下地震などを想定して、いわゆる発災後三日ぐらい鉄道が動かないというようなことを前提にこの帰宅困難者対策を組んでおりますので、そういったものとは違いますが、帰宅にいろいろ、うまく帰宅できなかった方がいらつしやるということは報道等で我々も承知しているところです。

○吉川沙織君 じゃ、政府が発表をしている帰宅困難者数の発生状況、人数というのは、今御答弁にあったマグニチュード七クラスで三日間ぐらい鉄道が動かないという、そういう前提の下で推計を出しているということでしょうか。

○政府参考人（海堀安喜君） そのとおりでございます。

○吉川沙織君 なぜ今こういうふうに向つたかと申しますと、内閣府の各種資料を拝見いたしますと、東日本大震災時、首都圏において約五百十五万人、都内で約三百五十二万人、いずれも内閣府推計、に及ぶ帰宅困難者が発生したとされているから、今回もあれだけ新淀川大橋に、橋を渡るためのらせん階段も上るのに苦労するような、並ばなきゃいけないような状況が発生をしている中で、帰宅困難者数を明らかに、ある程度推計でもいいですから、した上で今後の対策を講じる必要があるのではないかと思つて、今お尋ねをしています。

○吉川沙織君 立憲民主党の吉川沙織でございます。

大阪府北部の地震を受け、都市部における災害対策、地震対策の在り方について、政府の見解をこれから問うていきたいと思えます。

私、今からちょうど十年前の当委員会におきまして、首都直下地震を想定した被害対策の在り方、災害対策の在り方として、帰宅困難者対策と

内閣府が七月四日十八時に公表した「大阪府北部を震源とする地震に係る被害状況等について」では、今の答弁のとおり、推計もされていないし把握もされていないということでしたから仕方なかったのかもしれませんが、帰宅困難者について言及が全くありません。そうすると、この内閣府の公表資料というのは、被害等についてと書かれているんですが、この被害等の「等」としても国が認識していないことになりやしないでしょうか。その認識がそもそもなければ、今後対策が講じられにくくなるおそれがあるのではないかと考えますが、いかがでしょうか。

○政府参考人（海堀安喜君） 今先生から御質問あった資料ですが、現在、我々、最新でホームページ等で公表させていただいている被害状況等というところで、今先生のお話のような問題点も指摘されたことから、例えば鉄道の状況などを表示するときには、地震発生時に何事業者、何路線で停止をしていたか、あるいは駅間でどういうような状態だったかというようなことを追加で修正させていただいて今は出させていたという状況でございます。

○吉川沙織君 それはあくまで鉄道が止まっていることに伴って動けなくなった人のことですので、それは一概に帰宅困難者という枠組みとは違う観点もあると思いますので、ここから、内閣府が平

成二十七年三月に「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策のガイドライン」を定めておられますので、これから質問をしていきたいと思えます。

このガイドラインの前提は、先ほど答弁ございましたとおり、マグニチュード七クラスかつ平日昼十二時の発生が前提となっています。ただ、一方で、このガイドライン二ページを見ますところ書いてあります。「大規模地震発生時以外の何らかの要因により、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合においても、本ガイドラインを踏まえた対応が有効であると考えられる。」とされています。

大阪北部地震では、JRを始めとする鉄道の運行再開が夜になり、主要な駅に多くの人が滞留、新淀川大橋を徒歩で帰宅する人であふれ返ったという報道は御覧になったかと思えます。これを踏まえると、今回はマグニチュード七クラスかつ平日昼十二時を前提としたこのガイドラインの前提ではないですが、このガイドラインに、この前提は今申し上げたとおりですが、今回は「多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合」であり、「本ガイドラインを踏まえた対応が有効である」とこのガイドラインの二ページに書いていますので、これ、今回の件でこのガイドラインが有効とするケースだったんじゃないでしょうか。

○政府参考人（海堀安喜君） 先ほど申しました

ように、ガイドラインはマグニチュード七以上の大地震が発生するというような状況を前提に作らせていただいたものがございます。

しかしながら、今回の地震規模、マグニチュード六・一でございましたが、今先生も御指摘ありましたように、公共交通機関の運転再開に係る対応、あるいは情報提供の在り方、こういったものについては課題がいろいろ出てきたのではないかと、いうふうに思っております。

我々としては、こういったことを真摯に受け止めて、大阪府で今後設置されるというふうに向っております学識経験者、関係者から成る委員会に内閣府としても連携して取り組むことよって、帰宅困難者あるいは通勤通学の困難者対策などの課題の検討と一緒に取り組んでいきたいというふうに思っております。

○吉川沙織君 今お手元にガイドラインあると思えます。二ページの一番下の丸、御覧ください。「本ガイドラインの前提は上記のとおりであるが、大規模地震発生時以外の何らかの要因により、多くの公共交通機関の運行に支障が生じた場合においても、本ガイドラインを踏まえた対応が有効であると考えられる。」と明記しています。今回はこれに当たりませんか。

○政府参考人（海堀安喜君） 大規模発生時以外でも、多くの公共交通機関の運行が支障が生じた

場合に対応が有効であるということを書いてあることは間違いございません。

○吉川沙織君 有効だったんでしょうか。

○政府参考人(海堀安喜君) 今回、これも後でいろいろ検証をしてみなければなりませんがいわゆる鉄道の施設被害等が当初なかったというようなこともあり、このガイドラインの適用について、例えば一斉の帰宅抑制の呼びかけをしたのかということを確認すると、そういったことはされていないというような状況を確認しております。

我々としては、そういった課題も含めて今後検証してみなければならぬというふうに考えております。

○吉川沙織君 ガイドライン四ページでは、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の基本原則を徹底することが不可欠である。」とされています。同ガイドラインの前提、

同じく二ページに書いてありますけれども、「発災後速やかに、「むやみに移動を開始しない」という一斉帰宅抑制の呼びかけが行われている」となっているが、今回は、今の答弁の中でも少し触れられましたけど、呼びかけは、これ前提となっていたんですけれども、行われていなかったんですか。

○政府参考人(海堀安喜君) 再度お答えさせて

いただきますが、大阪府、京都府、兵庫県に確認したところ、一斉帰宅の抑制の呼びかけはされていないというふうに伺っております。

○吉川沙織君 今回の地震では、揺れの大きかったエリアが局地的で、通勤通学時間帯に発災しており、出勤の要否にそもそも迷うケースも多かったのではないかと思います。今回のようなケースにつき、ガイドラインは想定した内容となっていたのか、若しくはここには書いていないけれどもシミュレーションとして存在していたのかどうか、お教えください。

○政府参考人(海堀安喜君) 先ほど先生からも御指摘いただきましたように、多くの公共機関が停止するような場合についてはガイドラインに沿った対応が求められることだと思えますが、今回そういったことが対応されていなかったという点については真摯に受け止めたというふうな考えております。

○吉川沙織君 では、今の答弁踏まえすと、ガイドラインの前提以外のシミュレーションが必要ではないかと考えますが、御見解をお示しく下さい。

○政府参考人(海堀安喜君) ガイドラインの位置付けでございますが、我々としては、そのガイドラインというのは、最大規模の被害が発生するということを前提に、現在、マグニチュード七ク

ラス以上の地震が平日の昼十二時に発生すると、一番在外的に、外へ出ている方が多い時間を想定してガイドラインを作るようにというふうにはやっております。

これらの作ったガイドラインをどう適用するか、あるいは、今回、このガイドライン以外にも様々な課題が先ほど国土交通省の方の委員会でも指摘されておるところでございますので、こういったことをしっかりと検証しながら対策を立てていきたいというふうに考えております。

○吉川沙織君 何でこのガイドラインの前提以外のシミュレーションもやる必要があるのではないかと申し上げたかといいますと、平成二十五年五月、中央防災会議では、平日の十二時に地震が発生し、公共交通機関が全域的に停止した場合、どの程度動けなくなる人が出るかというシミュレーションをおやりになられた、こういう事実がありますので、今回このガイドラインがどこまで有効だったかはちょっと私からは差し控えますけれども、やっぱりちゃんと見直さないと、本当に何か来たときに全く、せつかく尽力いただいて作ったものであっても意味を成さないということになりますので、是非やっていたきたいと思います。このガイドライン、今は一斉帰宅抑制を申し上げますと、「一時滞在施設の確保」を挙げています。

まず、現状について教えてください。この一時滞在施設について、都道府県単位における確保状況についてどの程度把握されておられますか。

○政府参考人（海堀安喜君） 内閣府といたしましては、一部の都市などにおいて設置されている状況は把握をさせていただいておりますが、委員御指摘の全国の都道府県の一時滞在施設の全体は確保状況は把握していないという状況でございます。

○吉川沙織君 今後把握されるおつもりございませんか。

○政府参考人（海堀安喜君） 今後、この課題を検証する中で、帰宅困難者あるいはこういう滞留者が重要となる都市圏などを選定しながら、こういった問題についても検討してまいりたいというふうに考えております。

○吉川沙織君 今回の大阪北部地震を受け、いろんな記事とか資料を拝見していますと、都道府県ごとに公表できる段階ではないとか、この程度確保しましたとか、全然想定外の三〇%ぐらいだとか、いろいろ報道がありましたので、このガイドライン、最初に一斉帰宅抑制、その次に一時滞在施設というのを挙げていますので、是非、現状を正しく踏まえていただいた上で対策を講じていただければと思います。

そこで、伺います。今回の大阪北部地震で開設

された一時滞在施設はあるのかなのか、教えてください。

○政府参考人（海堀安喜君） これも大阪府、京都府、兵庫県に確認したところ、いわゆる帰宅困難者向けの一時滞在施設という形で開設されたものは、長岡京市に一例あるというふうに伺っております。これ以外は、通常の避難所などにこういった困難者が一緒に滞在されたりしているという例は聞いております。

○吉川沙織君 京都の長岡京市は、これ一時滞在施設ということで間違いありませんか。

○政府参考人（海堀安喜君） 京都府に問い合わせたところ、そういう形で御報告をいただいております。

○吉川沙織君 京都府の長岡京市は今回災害救助法の適用区域ではありませんが、今回のこのガイドラインの十一ページ、こう書いてあります。

「災害救助法が適用された区域については、食品の給与、飲料水の供給等が国庫負担の対象となる可能性がある。」とされています。

今回は長岡京市でしたから今回の災害救助法の適用区域ではございませんが、もし今後、仮にこのような形で一時滞在施設を設置した場合、これが国庫負担の対象となるのでしょうか、内閣府に伺います。

○政府参考人（海堀安喜君） これらは対象にな

るといふふうに考えております。

○吉川沙織君 一時滞在施設の開設というのは、このガイドラインにも書いてありますが、開設の判断は施設管理者が行うこととなります。これらを開設して実際その区域が災害救助法の適用区域になれば国費負担になるか否かというのは、施設管理者としてこれを開設するかどうかの判断の材料ともなる大きなポイントですので、今お伺いをさせていただきました。

これまでガイドラインの前提条件とかについてお伺いしてまいりましたが、やっぱりある程度条件を絞り過ぎていっているのではないかと側面は否めないと思います。一般の地震を踏まえた検証が不可欠であり、見直しがある程度必要なのではないかと考えますが、大臣の御所見を伺います。

○国務大臣（小此木八郎君） 帰宅困難者ですとか、今、一時避難施設、様々な災害が起こった後にありますけれども、今統括官が説明をいたしましたガイドラインでは、発生し得る非常に、例えばですね、発生し得る非常に厳しい状況を考慮して検討することとしており、これに基づき帰宅困難者対策の検討を具体的に進めていくことが重要であると考えていますが、一方で、今回の地震では、もう議論がありましたように、一部の鉄道において運行の再開が当日夜にずれ込んで、帰宅の足に大きな影響が出たということもあります。こ

のような状況を踏まえて、例えばこういうことを大阪府もいろいろ考えていると思いますので、そういう地方自治体と連携をしながら都市部における地震時の対応策を強化してまいりたいと、例えばで言えばこういうことが考えられると思います。

○吉川沙織君 連携を強化して対応を進めていくという御答弁でしたが、これ、見直しはしないということなんですか。

○国務大臣（小此木八郎君） まず、今回の実際に起こったことについて関係自治体と連携を取るということから進め、必要に応じてそれは随時話し合い、認識を深めていきたいと思えます。

○吉川沙織君 是非政府挙げて進めていただければと思います。

この帰宅困難者を減らすためには、そもそも不要不急の移動を減らす必要があると思います。そこで大事になるのは、その基準、こういう場合は帰宅するのか、それとも出勤するのかというような、こういう基準を定めたBCPではないかと思えます。

BCPについては、十年前から定期的に、この策定率、策定状況についてこの委員会、それ以外の委員会等でお伺いしてまいりましたけれども、最初に現在の策定状況について一つずつ確認したいと思えます。

まず、中央省庁等の策定率について伺います。

○政府参考人（海堀安喜君） 中央省庁につきましては、一〇〇%というふうになっております。

○吉川沙織君 では、都道府県の策定率。

○政府参考人（海堀安喜君） 二十九年六月時点で、一〇〇%というふうになっております。

○吉川沙織君 市町村の策定率。

○政府参考人（海堀安喜君） 二十九年六月一日時点で、六四・二%というふうになっております。

○吉川沙織君 中央省庁等の策定率、実は十年前伺ったときは、お膝元の内閣府ですら策定がまだ

でしたし、その当時、平成二十年の四月二十三日のこの委員会でも伺ったときは、農水省、国交省、

国土地理院、気象庁、海上保安庁でしか策定されていませんでしたので、取組進めていただいで一

〇〇%になったことは良かったと思えますし、都道府県についても、そのとき聞いたときは私のふ

るさとの徳島県だけでしか策定されておりませんでしたので、まあ一〇〇になったのは良かったん

ですが、ここで問題になるのが、市町村の策定率がまだまだ六四・二%にとどまっているということ

であります。

市町村の策定状況についても十年前から伺っていますし、もちろん五年前からも進んではいるんですけども、実際の災害が起こったとき、最前線で取り組んでいたのは地方公共団体の現場ということになります。これ、いつまでに一〇

〇%になりますか。

○政府参考人（海堀安喜君） このところ、市

町村においても取組が非常に強化されてきておりまして、二十八年の四月、七百三十団体だったも

のが、二十九年の六月、千百十七団体。二十九年

度内に、現在まだ我々調査、集計できていませんが、策定予定と御回答いただいているところを足

しますと千四百七という形で、そこまで行くと八割まで来るといような状況になるかと思っております。

○吉川沙織君 まあ今回答されたのが来たら八〇%は超えるんでしょうけれども、まだ二割残っているんですけれど。

○政府参考人（海堀安喜君） これについても鋭意取組を促してまいりたいというふうにご考えております。

○吉川沙織君 是非お願いします。なぜならば、平成二十八年二月に、防災基本計画の中で初めて

地方公共団体の業務継続計画の必要性、重要性について明記をされて、国として、内閣府としてや

ってくださいということを推し進めておられますし、現場が本当に一番大変ですので、国としてで

きることはしつかりやっていたかと思えます。

ここでちょっと毛色を変えて、企業におけるBCPの策定率について伺います。

ここでもちょっと毛色を変えて、企業におけるBCPの策定率について伺います。

○政府参考人（海堀安喜君） 内閣府の調査によりますと、大企業六四％、中堅企業三一・八％というような形になっております。

○吉川沙織君 これ、内閣府の資料は平成三十年三月に出ている分ですけれども、帝国データバンクなんかは調査しているBCPの策定率、もちろんこれは内閣府が調べている前提とは企業の業種業態も違うとは思いますが、これを拝見しますと二四・七％にとどまっています、内閣府の調査と民間の調査でかなり乖離があるとも言える状況だと思っておりますが、この辺については今後推移を見ていきたいと思えます。

今般の地震において、大企業で、BCPが有効に機能したため帰宅困難者も出さずに済んだし、それから一定の役割を果たしたということも実はいろんな新聞なんかで書かれています。ただ、中堅企業とか中小企業については、これ大企業以外でのBCPの策定を推進していかなければ、何かあったとき、そのエリアだけではなくて、例えば、大企業でもサプライチェーン対策は直接取引している範囲内だけ、中小企業は全く取り組めていない、しかし、独自の技術を持ったオンリーワン企業が操業不能になれば、これがネックになって日本全体に影響が広がる可能性がある、こう指摘している学者もいらつしやいます。

実際、今御答弁いただいた内閣府調査において

も、大企業と比較したら中堅企業のBCP策定率というのは低くなっています。今年六月五日、国土強靱化アクションプラン二〇一八において、KPIとして大企業及び中堅企業のBCPの策定率の目標を掲げられていますけれども、これも大企業と中堅企業でかなりの差があります。大企業以外でのBCPの策定率を上げていくことって大きな課題だと思いますが、何か見解あれば、内閣府、お願いします。

○政府参考人（海堀安喜君） 全ての企業においてこのBCPを進めるといのは大きな課題でございます。我々としては、様々な形でこういったことを適切に推進をしていきたいというふうに考えております。

○吉川沙織君 中小企業等、中堅企業等においてもBCPの見直して必要だと思います。

今回の地震において、こう報じられています。職員の約半数が市外に住む大阪市で午前九時前に出社できたのは全体の一六・七％。一方で、南海トラフ巨大地震に備えた市のBCPでも、参集に時間の掛かる冬の早朝帯の発生で一六・七％。今回の地震と南海トラフが来たときの厳しめの設定でも参集率が同じでした。

ですから、こういった既に策定済みの団体であったとしても、中央省庁等であったとしても、不

断の見直しが必要だと思いますが、ここは見解を求めずに、どうしても、十年前からちよつと聞いていなかったエレベーターの件について伺いたいと思えます。

このエレベーターの閉じ込めというのも、ある意味違った意味で帰宅困難という側面、そこから出られなければどこにも動けませんので、帰宅困難という側面もあろうかと思えます。

十年前の平成二十年四月二十三日の当委員会で、その対策の必要性並びに地震時管制運転装置の義務化について取り上げ、翌二十一年に義務付けがなされました。

今回、いろいろ伺いたいんですが、地震時管制運転装置が義務付けられていなかった平成二十一年より前の、この装置が搭載されていないエレベーターの台数について、国交省に伺います。

○政府参考人（伊藤明子君） 地震時管制運転装置は、地震の初期の小さな揺れを検知して、自動的にかごを着床位置に停止させ、かつ当該かごの戸を開くことにより通常の地震による閉じ込めを防止する安全装置で、御指摘のとおり、平成二十一年九月から建築基準法施行令の改正によって義務付けをされております。

この装置の設置率は全体の約二割と推計しております。国土交通省としては、その設置を促すとともに、社会資本整備総合交付金により支援を

しているところです。

また、平成二十一年九月以前のエレベーターの中には、初期の小さな揺れではなくて本震のみを感知して、同様に閉じ込めの防止をする安全装置が設置されているものもあります。

御質問の、平成二十一年九月以前のエレベーターで、初期の小さな揺れを検知する地震時管制運転装置を設置しているものの台数は把握できておりませんが、一般社団法人日本エレベーター協会の平成二十九年度の調査結果によりますと、当該装置又は本震のみを感知する装置のどちらかが設置されているエレベーターは全体の約六三%と推計されておりまして、逆に言いますと、どちらも設置されていないエレベーターは約三七%と考えられます。

○吉川沙織君 今、結局把握していないということだけお答えいただきましたかっただんですけれども、国として把握する必要性、それから、先ほど救出で最優先に要請を国交省としてしたという答弁されていましたが、これも、これ国として最優先で取り組んでいかなきゃいけない課題だと思いますので、引き続き取り上げていきたいと思えます。

ありがとうございます。