

首都機能代替(バックアップ)エリア構想  
検討調査報告書

平成20年3月

関西首都機能代替(バックアップ)エリア構想連絡協議会  
(京都府・大阪府・兵庫県)

# 目 次

1	検討の趣旨（バックアップの必要性）	… 1
2	国等における検討・取り組み状況	… 3
	（1）首都直下地震対策	
	（2）国民保護法関係	
	（3）国土形成計画の動き	
3	首都圏以外でのバックアップの必要性	… 7
	（1）災害や非常事態には「想定外」もあり得ること	
	（2）現状の対策で首都中枢機能の継続は十分可能か	
	（3）首都圏以外でのバックアップを検討すべき	
	（4）「首都機能移転議論」と「首都機能代替エリア構想」の関係	
4	関西こそが首都機能をバックアップ	… 11
	（1）首都中枢機能のバックアップが可能となる地域の条件	
	（2）首都被災時に対応する関西のポテンシャル	
	（3）首都被災時に関西が果たし得る役割の例	
	① 金融中枢機能	
	② ビジネス中枢機能	
	③ 情報中枢としての機能	
	④ 物流中枢機能	
	⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能	
	⑥ 外交窓口機能	
	⑦ 皇室施設の代替機能	
	⑧ その他	
5	政治・行政中枢機能も関西でのバックアップを考えるべき	… 25
	（1）関西のポテンシャルを活用した首都機能継続が最も効果的	
	（2）省庁BCP計画の策定に対する期待	
	（3）国会のバックアップについて	
	（4）関西における首都中枢機能バックアップのシミュレーション	
6	国への提案	… 35
7	今後の取り組み	… 36
8	むすび	… 37
	（資 料）	
1	東証一部上場企業へのアンケート調査結果（概要）	… 41
2	在関西の領事館に対するアンケート調査結果（概要）	… 53

## 1 検討の趣旨（バックアップの必要性）

近年、世界各地で様々な災害が発生している。ここ数年でも新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震など相次ぐ地震の発生や、海外においてもスマトラ沖地震による大津波、ニューオーリンズの大洪水など大きな被害が生じる災害が発生している。

もし、首都が大災害等に見舞われて大きな被害が発生し、首都中枢機能が麻痺した場合、その影響は、首都圏域だけではなく我が国内外へ波及する。世界経済に大きな影響を与えるとともに、わが国の国民一人ひとりの生活にも大きな支障が生じることになる。首都中枢機能の麻痺は、首都圏だけのことでは済まされないのである。

ミュンヘンの再保険会社が世界主要都市の災害リスク指数を出しているが、東京は自然災害リスクが世界で一番高い都市となっている（中央防災会議首都直下地震専門委員会資料より。ロサンゼルス を 100 とした指数は、東京・横浜 710、サンフランシスコ 167、大阪・神戸・京都 92）。こうした世界的な評価は、わが国への投資や信頼性の低下につながることになり、大きな損失である。

このような状況のもと、首都にいかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続して保持できるよう、あらゆる措置を講じておくことが国家の危機管理として急務である。

首都直下地震については、中央防災会議等が中心になって「首都直下地震対策大綱」等に基づく首都中枢機能の継続に向けた諸施策をはじめ耐震化など防災対策上の取り組みを進められているが、さらに、あらゆる災害に対して、また、想定外の事態においても首都中枢機能が万全に確保できるよう、万が一の場合に備えて、首都以外の地域でバックアップを行う仕組みを一刻も早く構築する必要がある。

幾重にも重なる緻密なバックアップの仕組みを持つことにより、はじめて首都中枢機能の継続性が確固たるものとなり、わが国に対する内外からの信頼・安心感を飛躍的に高めることになる。

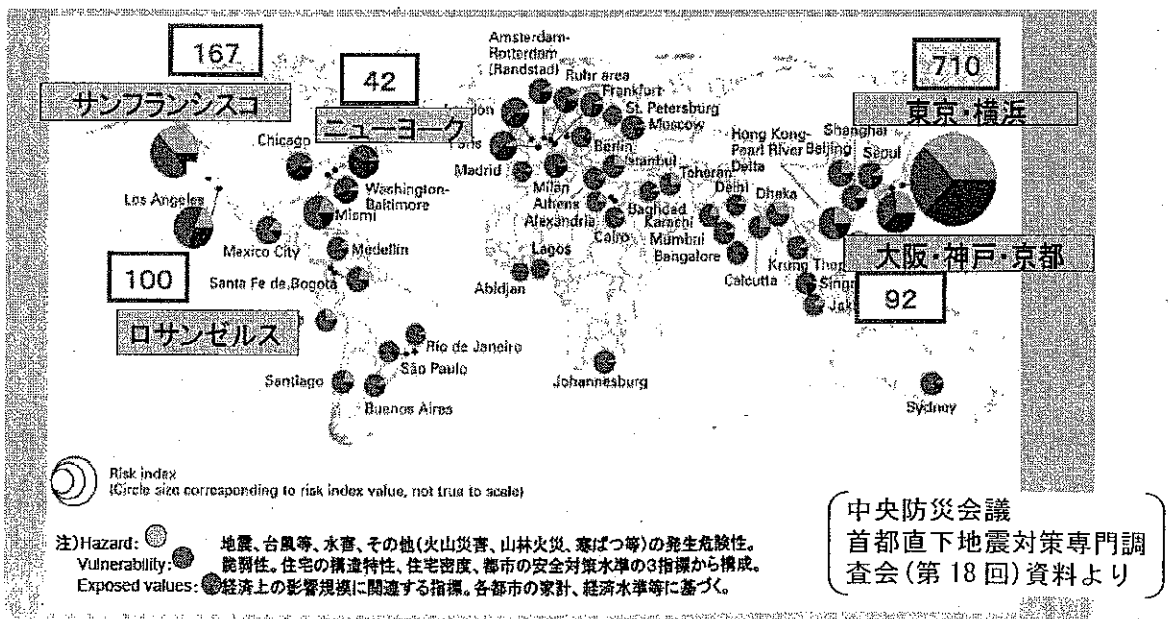
京都府、大阪府、兵庫県の3府県は、平成17年4月の京阪神3府県知事懇談会での議論を端緒に、同年6月に開催された近畿ブロック知事会及び関西広域連携協議会において、首都中枢機能の重要性に鑑み、バックアップのために必要な資源が豊富である関西において、既存の施設等を活用しながら首都中枢機能のバックアップ体制を整備することを提唱した。

現在の情勢では、首都機能の移転が実現するまでには、まだまだ多くの時間が必要であると考えられ、その間、明日にも起こるかもしれない大災害等に対応していくためには、既存のインフラを活用しながら、早急にバックアップ体制を構築していくことが必要である。

関西は、首都圏に次ぐ第2の都市圏であり、充実した都市インフラや、万が一の場合に代替可能な機能も多く有している。こうした関西の持つ豊富な資源も活用しながら、首都中枢機能のバックアップがより円滑かつ効果的に行えるよう、京都府、大阪府、兵庫県が中核となり、関西から提案を行うものである。

また、こうした取り組みを通じ、関西の都市機能・ポテンシャルを再認識し、圏域の魅力向上に努め、関西が国土形成において必要な役割を果たしていくことを期するものである。

### ミュンヘン再保険会社による大都市の災害危険度指数



出典) "topics annual review : natural catastrophes 2002" Munchener Ruck Munich Re Group

## 2 国等における検討・取り組み状況

### (1) 首都直下地震対策

国の中央防災会議は、内閣総理大臣を会長とし、全閣僚、指定公共機関の長、学識経験者からなる会議で、内閣総理大臣・防災担当大臣の諮問に応じて、防災に関する重要事項の審議等を行っている。

首都地域では、相模湾から南東方向に延びる相模トラフ沿いのプレート境界では、大正12年(1923年)の関東地震と同様のマグニチュード(以下「M」という。)8クラスの地震が200年~300年間隔で発生している。次のM8クラスの地震の発生は、今後100年から200年程度先と考えられるが、その間に南関東地域でM7クラスの地震が数回発生することが予想される。

同会議の「首都直下地震対策専門調査会」では、平成15年9月から平成17年7月にかけて、首都直下の地震として選定した18タイプの地震像のうち、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生するM7.3の「東京湾北部地震」が、①ある程度の切迫性が高いと考えられる地震であること、②都心部の揺れが強いこと、③強い揺れの分布が広域的に広がっていることから、首都直下地震対策を検討していく上での中心となる地震として対策を検討した。この東京湾北部地震の被害として、冬の夕方18時、風速15m/sの場合、建物の全壊・火災消失約85万棟、死者約11,000人、経済被害額約112兆円を想定している。

これを受け、中央防災会議では「首都直下地震対策大綱」を決定し(平成17年9月)、首都中枢機能の継続性確保と膨大な被害への対策を定めた。この中で、首都中枢機能は、特に発災後3日間程度の応急対策活動期においても、途絶することなく、継続性が確保されることが求められるため、発災後3日間程度を念頭において、果たすべき機能目標を明確化し、それを周知徹底するとともに、達成するための事前の予防対策と事後の応急対策を重点的に実施することとした。

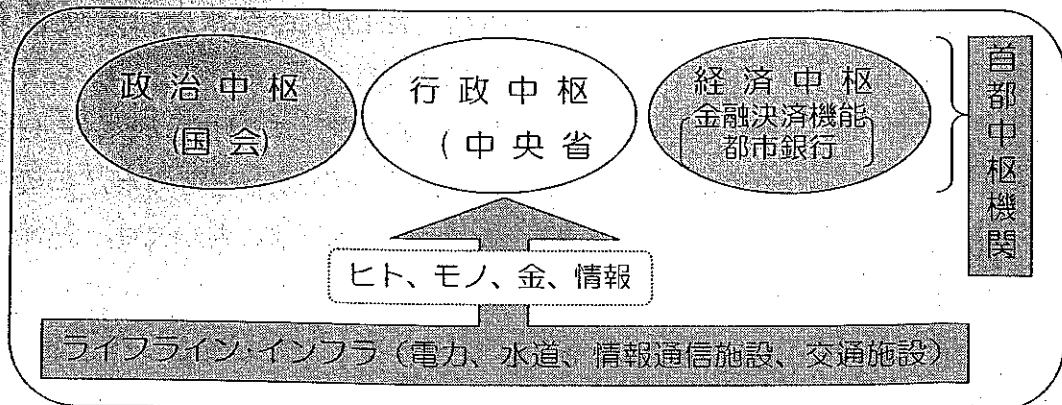
さらに、災害発生後の緊急災害対策本部等が行う活動、防災関係機関が行う具体的な応急活動等に関する要領を示した「首都直下地震応急対策活動要領」(平成18年4月)や定量的な減災目標と具体的な実現方法を定める「首都直下地震の地震防災戦略」(平成18年4月)を策定するなど、首都直下地震対策を強力に推進している。

### 首都直下地震対策にかかる主な国(中央防災会議)の動き

対 策 等	時 期	概 要
中央防災会議「首都直下地震対策専門調査会」	H15年5月～ 17年7月	被害想定や経済評価、首都機能確保対策等を検討、首都地域の防災体制の総点検、体制の確立を行う。
首都直下地震対策大綱	H17年9月	予防から、応急、復旧・復興までの対策のマスタープラン
首都直下地震の地震防災戦略	H18年4月	定量的な減災目標と具体的な実現方法を定める計画
首都直下地震応急対策活動要領	H18年4月	地震発生時の各省庁の具体的な役割や応援規模等を定める計画
中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」	H18年8月～	関係省庁、自治体による避難者及び帰宅困難者対策の推進
中央省庁業務継続ガイドライン ～首都直下地震への対応を中心として～	H19年6月	中央省庁が発災時に機能継続性を確保するため業務継続計画の策定を支援
事業継続ガイドラインーわが国企業の減災と災害対応の向上のためにー	H17年8月	企業の災害時業務継続計画(BCP)策定促進のためのガイドライン

#### 【首都中枢機能について】

首都中枢機能は、政治、行政、経済の枢要部分を担う「首都中枢機関」、首都中枢機関の機能を支える基礎的な条件である「ライフライン・インフラ」、ライフライン・インフラを経て供給される「ヒト、モノ、金、情報」から構成される。



※「首都直下地震対策大綱」では、発災直後の特に3日間程度の応急対策活動期において継続性を確保すべき首都中枢機関は、①政治・行政機能：国会、中央省庁（災害対策実施部局及びその関連部局）、都庁、駐日外国公館等、②経済機能：中央銀行（日本銀行本店）、主な金融機関及び決済システム、それぞれのオフィス・電算センター。これら首都中枢機関の機能継続性確保に不可欠なライフライン・インフラとして、電力（非常電源用燃料を含む）、上水道、通信・情報（中央防災無線、電話、衛星通信、インターネット、放送）、道路（高速自動車国道、首都高速道路、一般国道等の幹線的な道路）、航空（空港、航空管制等）、港湾を挙げている。

【出典：中央防災会議資料】

## 【バックアップの考え方について】

バックアップシステムの必要性については、「首都直下地震対策大綱」においても「首都中枢機関は、…(中略)…万が一、個別施設が被災した場合にも他施設やネットワーク等により機能バックアップが可能となるよう、ライフライン系統の多重化、電算センター及びオフィスのバックアップ機能の充実を図る。」と個々の機能についての必要性が記載されている。また、平成17年8月に中央防災会議企業評価・業務継続ワーキンググループで策定された企業向けの「事業継続ガイドライン」(第1版)においても、本社等重要拠点の機能確保のための、被災地以外における業務継続の検討の必要性が強く打ち出されている。

政府の緊急災害対策本部については、「首都直下地震応急対策活動要領」において、首相官邸が被災により使用不能となった場合には、中央合同庁舎5号館(災害対策本部長室)、市ヶ谷の防衛庁(中央指揮所)内、立川広域防災基地(災害対策本部予備施設内)の順に設置することとされ、バックアップ体制が講じられている。また、各省庁の業務については、昨年6月に内閣府(防災担当)が各省庁の業務継続計画(BCP)策定作業を支援するため「中央省庁業務継続ガイドライン」を作成したところであり、各省庁では、業務を仕分けし、非常時優先業務等を予め選別し、非常時においても業務が継続できるよう、バックアップや要員の確保などの手段を確保することとされている。なお、業務継続にあたっては、首都近郊の地方支分部局と連携・補完することが望ましいとされており、さいたま新都心や横浜など関東にある政府機関事務所所在地での業務継続を第一に想定しているように見受けられる。

## (2) 国民保護法関係

平成16年6月に「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(国民保護法)が成立し、同年9月に施行された。国民保護法には、武力攻撃事態等において国民の生命、身体及び財産を保護し、武力攻撃に伴う被害を最小にすることができるよう国や地方公共団体等の役割分担やその具体的な措置が規定されている。これに基づき、平成17年3月に「国民の保護に関する基本指針」が閣議決定され、順次、指定行政機関、都道府県及び市町村がそれぞれ実施する国民の保護のための措置の内容及び実施方法などに関して国民保護計画を策定することになっている。(指定行政機関及び都道府県は平成17年度に策定済)

## (3) 国土形成計画の動き

国土形成計画は、これまでの全総(全国総合開発計画)に代わり、国土政策上の様々な課題に対する対応策を示し、国民が安心して生活しうる国土の将来像と豊かでゆとりある国民生活のあるべき姿を提示する「国土の将来ビジョン」である。

平成17年9月に国土審議会に計画部会を設置し、全国計画について鋭意検討を進め、平成18年11月には、「計画部会中間とりまとめ」を公表し、新たな計画の基本的な考え方を示すとともに、その後も各府省ヒアリングや都道府県・政令指定都市から寄せられた計画提案を検討するなど調査審議を進め、平成19年12月12日に全国計画原案を発表し、平成20年2月13日には国土審議会から、「概ね妥当なものとする」との答申を得ている。計画原案では、災害時のバックアップに関しては、「国の中枢機能を担う大都市圏等において中枢機能の相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化が求められる」との趣旨の記載がなされている。

また、全国8圏域で策定する広域地方計画については、全国計画の閣議決定後、国機関や関係府県・政令市、地元経済界等により構成される広域地方計画協議会において協議し、決定される予定である。近畿圏においては、平成18年12月26日に準備組織として「近畿圏広域計画検討会議」(会長：秋山関西広域機構会長、事務局：近畿地方整備局・近畿運輸局)が設置され、検討が開始されている。

#### 【国土形成計画(全国計画)原案での記述】

##### 第1部(計画の基本的考え方)

##### 第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標

##### 第3節 災害に強いしなやかな国土の形成

##### (2) 災害に強い国土構造への再構築【P23】

「国や広域ブロックの経済・社会機能の中枢を担う大都市圏及び地方の拠点となる都市においては、これら中枢機能の相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化が求められている。このための発災時の緊急輸送や連絡手段の確保に向け、交通・情報通信網における迂回ルート等の余裕性(リダンダンシー)の強化を図る。さらに、官民それぞれの立場から、中枢機能の代替性強化を含めた業務継続計画や事業継続計画(BCP)の策定を進めていく。」

##### 第2部(分野別施策の基本的方向)

##### 第5章 防災に関する基本的な施策

##### 第1節 総合的な災害対策の推進

##### (3) 広域体制及び地域防災力の構築【P88~89】

「国や広域ブロックの経済・社会中枢としての機能を担う大都市圏及び地方の拠点となる都市においては、公的機関や個々の企業が作成するBCP等に基づいた業務中枢機能の相互ネットワーク化や維持・復旧を支援するため、交通、情報通信、ライフライン等基盤機能の広域的な多重化・多元化や基幹的広域防災拠点の整備と運用体制の強化、中枢機能の代替等を通じたバックアップ体制の強化を図る。」



### 3 首都圏以外でのバックアップの必要性

国の「首都直下地震対策大綱」では、首都中枢機能の重要性に鑑み、首都直下地震により首都が被災した場合における首都中枢機能の機能継続のための方策を定めている。言うまでもなく、首都中枢機能の麻痺は、首都圏域だけでなく、わが国の国民生活や世界経済にまで大きな影響を及ぼすことになる。したがって、首都中枢機能が途絶することなく継続を図っていくことは、わが国にとって国内外に対する責務でもある。

その際、首都直下地震だけでなく、想定外の事態も含め、あらゆる危機事象に対応するためには、首都圏内でのバックアップ体制を考えるだけでなく、首都圏以外の地域において、又は首都圏以外の地域と連携し、代替可能な機能・人員などの資源を活用しながらバックアップを図る方が、より迅速かつ有効に機能するのではないかと考えられる。

#### (1) 災害や非常事態には「想定外」もあり得ること

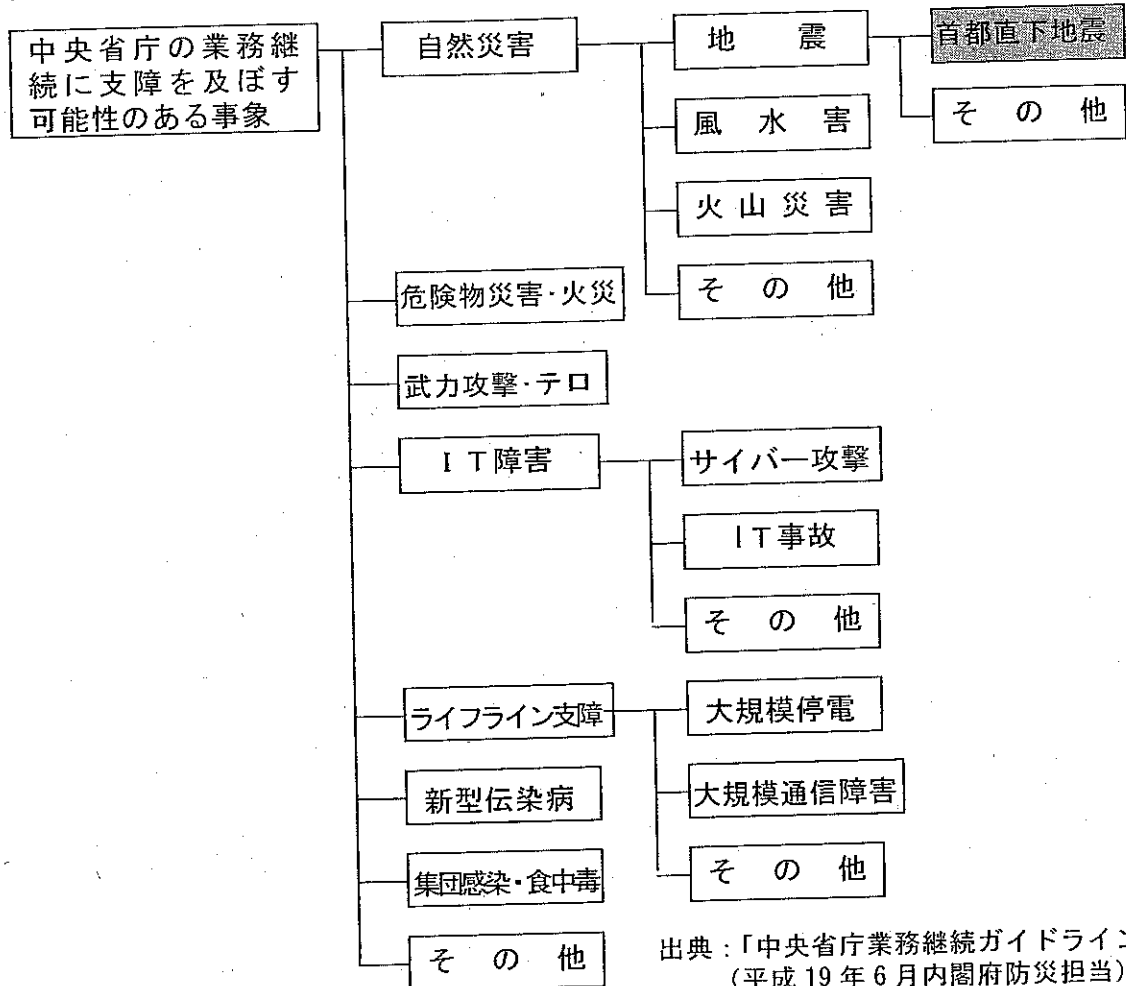
災害その他の非常事態に対応するため、予め発生する蓋然性の高い被害や事態を想定しながら有効な対策を講じていくことになるが、想定外の事態や想定範囲を超える被害が発生する可能性を完全に否定することは困難である。また、前述の首都直下地震対策専門調査会報告による被害想定においても、想定していない定性的な被害が列挙されており、首都中枢機能が壊滅する事態となる可能性があるとともに、複合的な災害や予期せぬ二次災害の発生などもあり得ないわけではない。さらに内閣府の「緊急事態に対する政府の初動対応体制実施細目」では、緊急事態の例として大規模自然災害のほか、NBCテロその他大量殺傷型テロ事件等の事案が例示されているほか、国民保護計画の策定が全国で進められている武力攻撃事態など、万一発生すれば首都機能に致命的なダメージを与え得る事案は存在する。首都中枢機能を継続させるためには、首都直下地震など発生蓋然性が高いと想定される事態への対策を十分講じつつ、これに加え、万が一、想定外の事態が発生した場合にも、混乱なく対応できるように準備しておくことが必要である。

そのための手段として、バックアップ体制を充実しておけば、いかなる事態が発生した場合にも、首都中枢機能の途絶が防げることになり、国家のダメージは大きく軽減できるものと考えられる。

また、平時においても、わが国の首都中枢機能の危機管理が万全であることを

国内外へ発信することができれば、わが国に対する内外からの信頼性と国民の安心感が大いに増すことになる。

(参考) 中央省庁の業務継続に支障を及ぼす可能性のある事象



## (2) 現状の対策で首都中枢機能の継続は十分可能か

国家の中枢機能である首相官邸や霞ヶ関の庁舎については耐震化・防災化が進められており、また、これら施設が被災した場合に代替拠点となる首都圏内の施設との距離も相当程度離れているため、両者が同時に被災し、機能を失う可能性はほとんどないと考えられている。

しかしながら、これらの拠点を活用することだけで、首都が被災した場合に首都中枢機能の全ての機能の継続は可能だろうか。面的に被害が発生した場合には、たとえ首都中枢機能のうちの一部の施設や機能を維持したとしても、職員の被害や、他の都市機能の停止などによって、都市としての機能や行政システムを従前どおり発揮することには困難が予想される。また、被災により様々な混乱が生じ

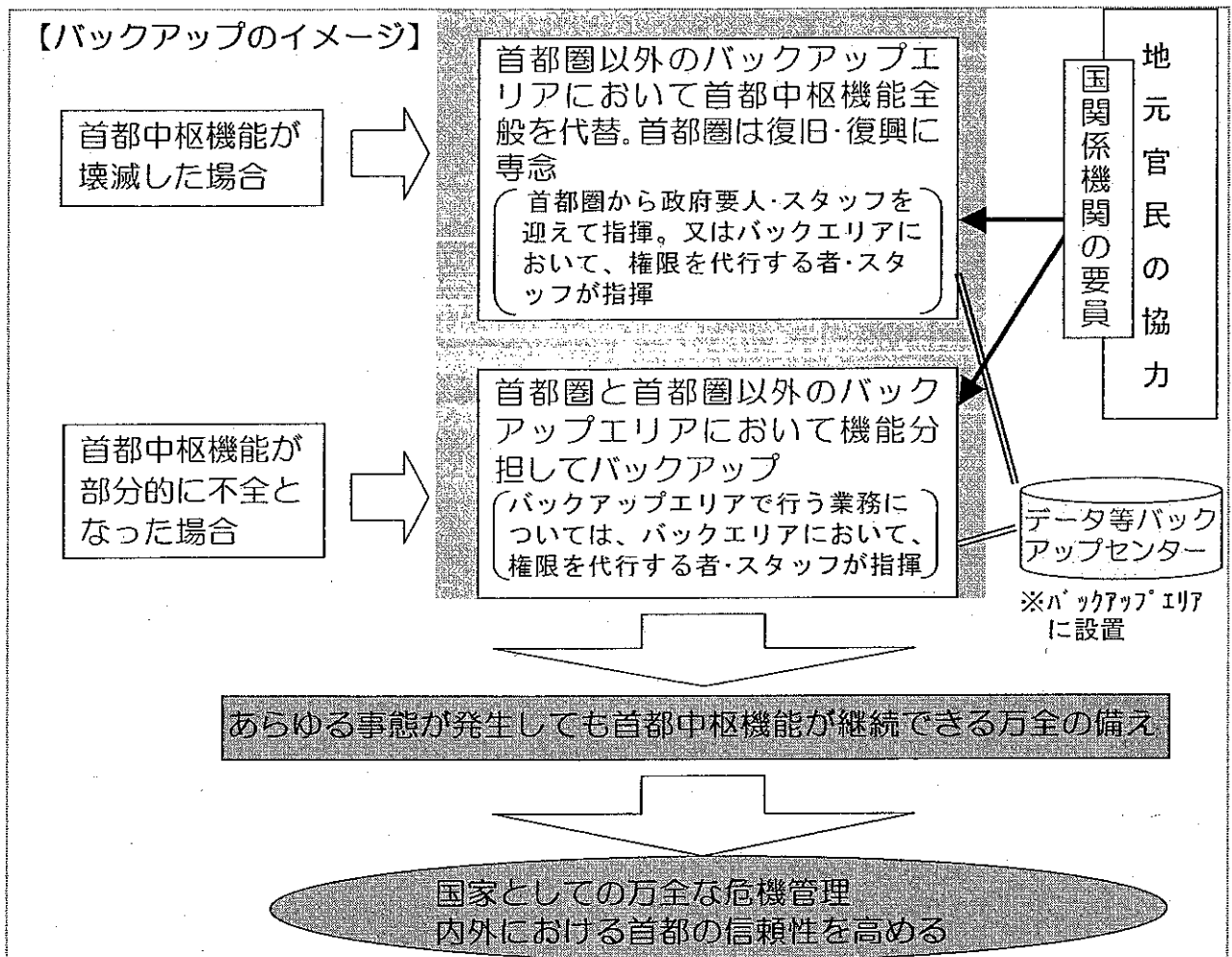
ることも念頭に置く必要がある。

さらに、全ての重要な機能を首都圏で早急に復旧して担うことができると判断するのは必ずしも現実的ではない。阪神・淡路大震災では、被災地のライフラインの復旧には、電気が6日、水道が42日、JR・地下鉄が2か月、さらには高速道路は7か月を要していることから、多くの機能が長期間機能停止となることも想定される。

### (3) 首都圏以外でのバックアップを検討すべき

こうした2つの観点から、首都圏の中で首都中枢機能のバックアップを全て対応できる、あるいは全てを対応しようとするのではなく、万が一の想定外の事態・被害が発生した場合に備えて、首都圏以外の地域においてもバックアップ体制を確立しておくことが首都中枢機能のセーフティーネットとなり、万全の対策となり得る。

また、首都中枢機能が部分的に不全となった場合においても、一定の機能については、被災による混乱や復興のための様々な作業が錯綜する首都圏でバックアップを行うより首都圏以外の場所でバックアップする方が対応に余裕を持つことができ、首都の負担を減じるとともに、国民生活・国際社会への支障が極力生じないようにするためのより有効な手段となり得るものとする。



#### (4) 「首都機能移転議論」と「首都機能代替エリア構想」の関係

現在、首都機能移転については、移転候補地として3箇所に絞り、国会等の移転に関する政党間両院委員協議会において国会の危機管理機能の優先移転を中心に議論が進められているところである。首都機能移転については、国家百年の計として建設を進めるものであり、地方分権改革による中央省庁のスリム化・解体・再編とともに、着実に進めていく必要がある。

一方、「首都機能バックアップ（代替）エリア構想」については、首都機能移転が実現するまでの間、首都で万が一の事態が発生し、首都中枢機能が麻痺した場合に対応するための議論である。明日起こるかもしれない事態に備えて、既存の都市インフラ・資源を有効に活用することにより、首都機能の継続性を確保し、代替しようとするものであり、急を要するものである。

なお、首都機能移転が実現した場合には、東京を含めて複数のバックアップ体制が整備され、危機管理体制はさらに磐石となる。また、首都機能移転後も残る「東京」の機能のバックアップも可能である。

関西でのバックアップ体制は、関西が有する既存の施設・インフラを活用しながら構築するものであり、通信等最小限の整備コストは必要となるが、新たな都

市を建設するものではなく、将来的に首都機能移転が実現したとしても、二重の投資になるものではない。

【「首都機能移転議論」と「首都機能代替エリア構想」の比較】

	首都機能移転議論	首都機能代替エリア議論
目的	現首都圏の限界、一極集中の是正、政治システムの改革、防災対応力の強化	大規模災害時における首都機能の継続
検討期間	国家 100 年の計として検討	万が一の事態に備え早急に対応が必要
首都圏との関係	首都圏にある首都機能の一部を恒久的に移転	東京で首都中枢機能が継続できない場合に一時的に代替
整備イメージ	新規建設	既存施設の活用

## 4 関西こそが首都機能をバックアップ

### (1) 首都中枢機能のバックアップが可能となる地域の条件

首都圏以外の地域にバックアップ機能を整備するにあたって考慮すべき事項としては、まず、その地域が首都圏と同時被災しない距離に位置し、首都圏並びに全国各地を結ぶ交通輸送手段や情報通信手段が整備されていることが必要である。

また、昨今の厳しい政府の財政状況のもと、バックアップのためだけに普段は稼動しない施設を新たに整備するため莫大な投資を行うことは費用対効果の面で疑問がある。また、今すぐの緊急事態にも対応できるよう、その整備は早急に行う必要がある。こうしたことから既存の施設・資源をできる限り活用して、バックアップのシステムを構築するのが時代の要請に適っているものと考えられる。

さらに、首都中枢機能は互いに密接に関連して機能していることから、バックアップのための施設は、全国に分散配置するのではなく、一定の地域・都市圏の中で、連絡・連携が密にとれることが望ましい。そのため、代替可能な施設・機能が集積している都市圏で対応すべきである。

それとともに、いざという場合に代替施設(機能)において事務・作業を行う要員

の確保も必要であり、国の支分部局の職員はもちろんのこと、地元自治体をはじめ官民あげての積極的な協力、応援体制が得られることも必要である。

## (2) 首都被災時に対応する関西のポテンシャル

以上の条件を満たし、首都中枢機能のバックアップの役割を担うのに最適な都市圏は、関西において他にはない。

関西の特性としては、まず関西は首都圏と同時被災しない距離にあり、全国各地と結ぶ交通・情報通信手段も他の圏域と比較して優位にある。

また、関西は、首都圏に次ぐ経済規模を有し、地理的にも西日本の中心として、わが国の発展に貢献してきた。さらに、関西には、完全 24 時間運用の国際空港である関西国際空港をはじめ複数の空港、大規模港湾、国際会議場等の都市インフラが充実するとともに、官公庁の地方機関、主要国の領事館や内外の防災関係機関、多くの企業の本社等が立地するなど、首都圏に次ぐわが国第二の中枢機能を有している地域である。加えて、関西には、日本銀行のバックアップセンターなど、現に首都中枢機能のバックアップを担う施設や民間企業のバックアップ機能も立地しており、首都機能のバックアップの役割を担うのにふさわしい機能を有している。このような関西における集積を活用し、関西を首都中枢機能のバックアップエリアとすることで、「少ない投資で最大の効果」が得られることになる。

これらに加え、関西の官民が集まった関西広域連携協議会(KC)(現関西広域機構(KU))で「首都機能バックアップエリア構想推進の特別決議」を行うなど官民あげての積極的な協力・応援体制をとることが可能である。

### 【首都機能バックアップにおける関西の特性・優位性】

- 首都圏と同時被災しない距離
- 首都圏に次ぐ経済規模。西日本の中心
- 都市インフラが充実
- 官公庁の地方機関や企業の本社等が立地
- 日銀等のバックアップ機能の立地
- 官民あげての協力・応援

～関西はわが国第二の中枢機能を有する地域～



既存の機能・資源の活用により  
「少ない投資で最も効果的に  
バックアップ」

## (3) 首都被災時に関西が果たし得る役割の例

先述のとおり、関西には、完全 24 時間運用の国際空港である関西国際空港をはじめ複数の空港、大規模港湾、国際会議場等の都市インフラが充実するとともに、官公庁の地方機関、主要国の領事館や内外の防災関係機関、多くの企業の本社等が立地するなど、首都圏に次ぐわが国第二の中枢機能を有している。さらに、日

本銀行のバックアップセンターなど現に首都中枢機能のバックアップを担う施設やマスコミや民間企業のバックアップ機能も立地しており、首都機能のバックアップの役割を少なからず担っている。

以下、関西が現在でも有している首都中枢機能のバックアップの役割に加え、今後関西の持つ資源を活用することにより、「首都に万が一のことがあった場合、関西は、次のような役割を果たし得る」と考えられるものの例を数点挙げる。

#### ① 金融中枢機能<日銀等による金融機能の継続・維持>

首都が有事の際、国内・国外に及ぼす間接被害を最小限に抑えるためには、経済活動を支える上で決定的に重要な金融機能が途絶しない体制を整えておく必要がある。そのためには、個々の金融機関がバックアップ体制を取るだけでなく、金融機能の継続・維持のために必要な決定が非常時にも円滑に行える体制を整えておく必要がある。

現在においても、金融機能のバックアップについては関西の果たす役割が大きく、日本銀行では、日銀ネット(国内金融機関と日銀の決済オンライン)のバックアップシステムを大阪に設置し、東京近郊のメインセンターと大容量の専用線で結んでいるほか、取引先金融機関はそれぞれのセンターを結ぶ形になっている。また、日銀本部機能のバックアップ施設については大阪に確保されており、そのために必要となる要員についても、大阪支店及び近隣支店の役職員を投入することで確保し得る体制とする。(平成15年7月25日、日本銀行「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」)

また、全国銀行データ通信システム(全銀システム:東京銀行協会が運営)により民間金融機関の内国為替取引の決済や東京手形交換所の手形取引の決済データ等が集約され、さらにそれが日銀ネットに通知され、決済されることとなっているが、このシステムについても、大阪にもシステムが設置され、両センター体制で運営され、東京のシステムが機能を停止した場合は切り替えて運用されることとなっている。

## 【日銀のバックアップの対応方針】

日銀の受ける影響	対 応 方 針
<p>①東京にある本店の機能は維持されているが、東京近郊に所在する電算センターの機能が停止している状況</p>	<p>本部機能を引き続き本店が担う一方で、電算センターを大阪に設置しているバックアップセンターに切り替えることにより、取引先のオンライン入力を引続き可能とし、取引先金融機関の決済業務の中断を回避。</p> <p>回線障害等により日本銀行本店に設置されている日銀ネット端末も操作不能となった場合には、取引先から受け付けた書面や証票等を本店から大阪にFAX送信したうえで、同地設置の端末にデータ入力を行う体制を整備。(毎年1回、取引先も参加する形でシステム障害訓練を実施することなどにより運用の確認、習熟、改善を順次行っている。)</p>
<p>②電算センターの機能は維持しているが、本店が被災している状況</p>	<p>被災状況により対応は異なるが、現金の受払いや決済業務など金融システムの安定性確保の観点から当日中に処理することが必要と考えられる業務を中心に可能な範囲で優先的に業務を継続。</p> <p>なお、テロの予告等で本店への立ち入りが一時的にできなくなる場合にも、本店以外の場所で必要不可欠な業務を継続できる体制を整備。</p>
<p>③本店が被災し、電算センターの機能が停止している状況 (本店周辺と大阪の間で2日間程度連絡が全く取れない場合)</p>	<p>(1)本店で継続する業務 地域から孤立状態にある被災地(日銀本店周辺を想定)の当面の国民生活を支えるために通貨の円滑な供給の確保を最優先に位置付け、これに関連する業務(例:①現金の支払、損傷通貨の引換、②当座預金の受払及び貸付関係事務、③決済システムのモニタリング、④金融特別措置発動要請)を継続</p> <p>(2)大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務 被災地以外の地域における決済の安定性を極力確保する観点から、大阪で最低限の本部機能を代替。</p> <p>本店の災害対策本部同様の任務を担う大阪災害対策本部を設置し、バックアップセンター立上げや①日銀ネットの運行継続に関する業務、②取引の結了に関する業務、③貸付関係業務、④海外中央銀行等との連絡・調整に関する業務)の実施を判断。</p>
<p>①から③いずれの場合についても、本店とは地理的に離れ、かつ本店に次ぐ規模の要員を確保し得る大阪におけるバックアップ機能を最大限活用することを想定</p>	

出典：日本銀行「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」(平成15年7月25日)を編集

さらに証券取引においても、東京証券取引所ではシステム増強・データのバックアップ体制の強化を図っているところであるが、万が一ダウンした場合には、東証・大証の両方に上場している銘柄については大阪証券取引所が最大の取引の受け皿となってバックアップ機能を果たしている。大証の取引処理機能の強化を図ることにより、東証のバックアップを図ることも検討すべきではないかと考える。

こうした有事における金融中枢に係るバックアップ機能をさらに円滑に発揮するためには、財務省、金融庁、証券監視委員会等の関係機関も関西にバックアップ体制を整備することを検討すべきである。



### 【証券取引機能のバックアップ】

- ・証券取引所は全国に5か所あるが、現物取引については東京証券取引所のシェアが90数%にも上り(大阪証券取引所は約5%のシェアで、両取引所で全国の99%を占める)、東証が被災することは日本全体の証券取引機能が停止するに等しい損害となる。平成17年11月、東証で発生したシステム障害により、大証などに取引注文が殺到したことは記憶に新しい。また、ライブドア株の売買注文の殺到により処理能力の限界を超える事態に陥り、取引時間制限の措置をとったところである。その後、東証では、再発防止やセキュリティ強化を図るとともに、処理容量を段階的に増強させてきた(株式・CB売買システムについて、平成18年5月から1日あたり900万件⇒1200万件へ、同年11月から1400万件へ、19年7月から1500万件へ増強。さらに平成19年11月には2300万件へ増強)。しかしながら、依然として、東証や取引先の被災等により深刻な障害が発生した場合、取引停止も想定されている。そうなれば、日本の証券取引機能が停止してしまうことになる。
- ・これを防止するため、東証のバックアップについて早急に検討を行う必要がある。その方策の例として、①関西等に東証システムのバックアップ機能を整備する、②または東証のみ上場の銘柄について大証でも上場し、大証の取引処理能力を飛躍的に強化し、東証のバックアップ機能を果たせるようにシステムを整備する等の方策も考えられる。(なお、大証は18年11月、一日あたり処理容量を420万件を800万件に増強。)

### ② ビジネス中枢機能

首都が機能不全に陥った場合には、膨大な企業活動が東京圏外に溢れ出てくると考えられる。企業についても、それぞれ首都以外において、どのようにバックアップ体制を確保するかを各企業の持っている人員、施設、機能等の資源を踏まえ、事業継続計画を策定して、予め検討しておく必要がある。

関西には、こうした場合に、バックアップオフィスに活用できるビルやホテルなどの施設・空間が数多くあり、さらには、事業所支援サービスを担う人材・情報などが首都圏に次いで集積している。また、金融中枢機能は関西でバックアップされると考えられることから、今後、かなり多くの企業が何らかのバックアップ体制を関西にも設置することが予想され、企業活動の代替機能について関西が最大の受け皿となると考えられる。実際、最近、企業が大阪にバックアップオフィスやシステムを設置しようとする動きが新聞にも取り上げられている。また、本連絡会議が昨年末、東京23区内に本社がある東証一部上場企業893社に対してアンケート調査を実施したところ、多くの企業(約7割の企業)が、被災時には何らかの機能移転を想定しており、移転先の候補は「関東圏」が最も多いが、関東圏以外では「関西圏」が圧倒的に多いとの結果が出ている。

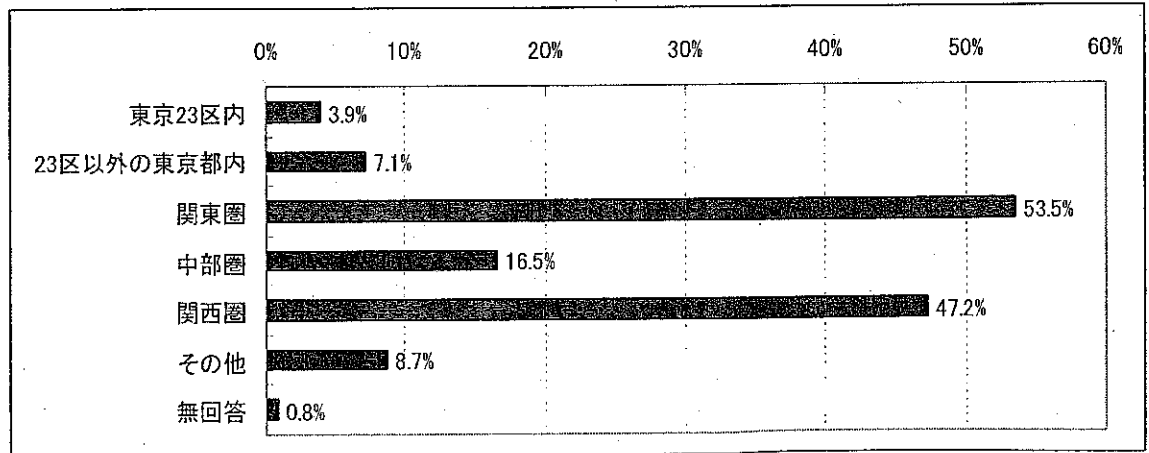
**【東京に本社のある東証一部上場企業へのアンケート調査】**

本連絡会議では、平成18年10月から11月にかけて、東京23区内に本社がある東証一部上場企業893社を対象に、首都に万一の事態が起こった場合の対応の現状や、関西で企業活動のバックアップを担う可能性等についてアンケート調査を実施した（回収企業数178社、回収率19.9%）。

その結果概要については、

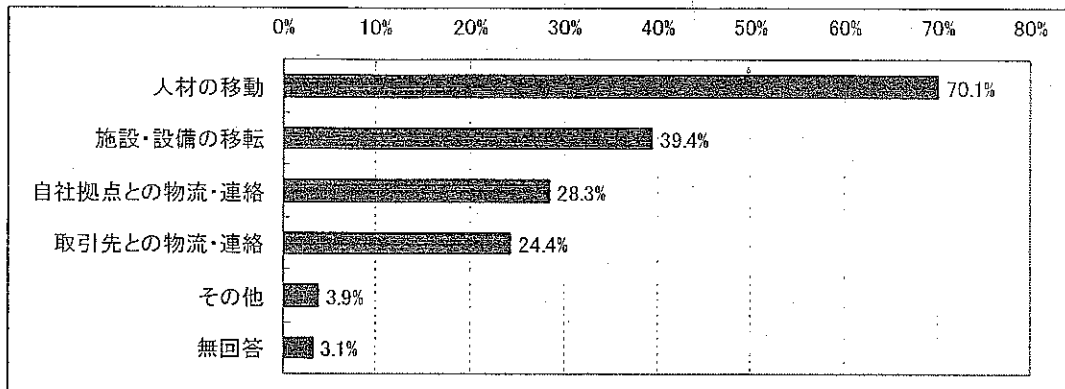
- ① 企業の防災計画や業務継続計画(BCP)において想定する災害としては、地震(首都直下地震、東海・東南海・南海地震)が多く、地震以外を想定しているものは約3割以下にとどまっている。また、業務に与える影響としては、直接的な被害(人、建物・設備、データ)を想定している企業が多く、原材料等の供給停止や顧客からの注文停止等の間接的影響を想定している企業は1割程度と少ない。
- ② 災害時において企業に影響を与える社会的機能としては、ライフラインや情報ネットワーク、地域内交通の機能停止を懸念している企業が多い。また、行政機能の停止については、影響が「非常に大きい」「やや大きい」を合わせると、国については約30%、地方自治体については約25%が「影響が大きい」と回答している。「その他」として金融インフラの停止を挙げる企業が多くみられた。
- ③ 災害時に機能移転を行うかどうかについては、約7割の企業が、被災時には何らかの機能移転を想定している(「具体的に想定」37.6%、「可能性はある」33.7%)。移転先の候補は「関東圏」が最も多いが、関東圏以外では「関西圏」が最も多い。なお、移転先の決定理由は、「自社の拠点があるから」、「同時被災リスクが少ないから」が挙げられている。

移転先の想定エリア (N=127、M.A.)



- ④ 移転する機能としては、「本社・企画」、「事務・営業」、「責任権限の移転」、「データセンター」が多い。関西に移転を想定している企業については、特に「責任権限の移転」を想定している割合が高い。これは、関西は支社等に既に人材がいるため、権限だけの移転で、災害の初期対応が可能になるためと考えられる。移転にあたって懸念される課題については「人材の移動」を挙げる企業が70.1%と最も多く、次いで「施設、設備の移転」となっている。

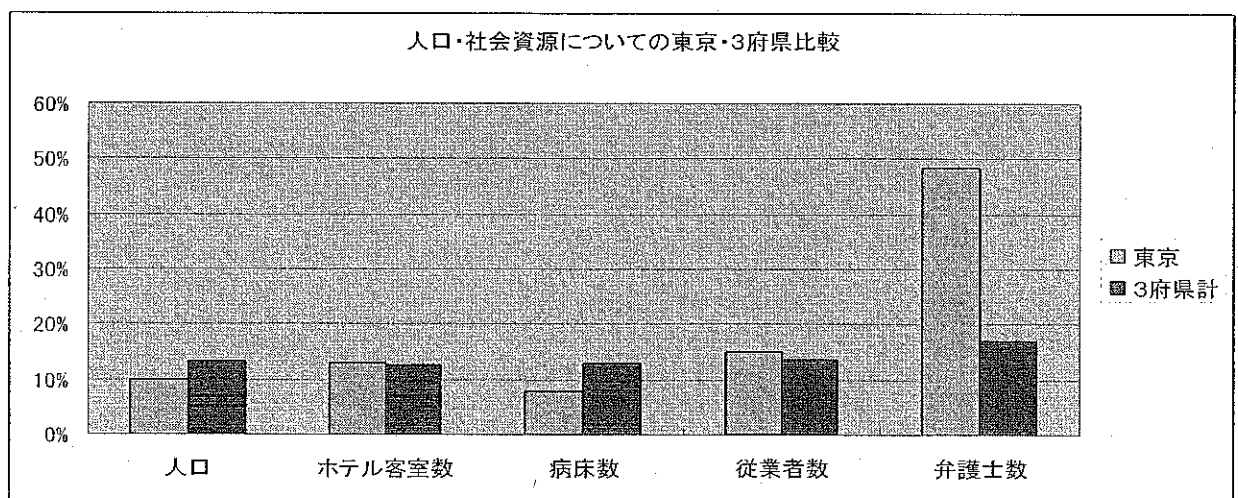
移転にあたって懸念している課題 (N=127、M.A.)



- ⑤ 他地域へ機能移転せず、現在の場所で全て対応するという企業が14.6%存在している。その理由として「耐震補強等の対策を実施しているから」が半数で最も多い。
- ⑥ 関西圏に期待する役割として、「首都圏の支援拠点」と「一時的に移転するバックアップオフィス」が挙げられている。特に関西圏に移転を想定している企業では、関西圏への期待が高く、86.7%が「首都圏の支援拠点」、75.0%が「一時的に移転するバックアップオフィス」を期待している。また、自由回答では、人の移動のための交通手段や通信インフラの整備を求める意見が多い。

(※アンケート調査結果の概要については資料編に記載)

人口・社会資源についての東京・3府県比較



※出典

指標	人口	ホテル客室数	病床数	従業者数	弁護士数
出所	H17国勢調査	保健・衛生行政業務報告(厚生労働省)	医療施設調査(厚生労働省)	事業所・企業統計調査(総務省)	日本弁護士連合会登録者数
時点	2005.10.1	2005.3.31	2004.10.1	2004.6.1	2007.9.1

③ 情報中枢としての機能<NHK大阪等による全国への情報編集・発信機能>

被災時には的確な情報の発信が何より重要である。現在、首都圏における地上波テレビ放送は東京タワーを使って行われており、一部、新宿等に代替機能はあるものの、大規模災害の場合は同時被災の可能性もあり、首都圏の地上波放送はまったく途絶する可能性がある。

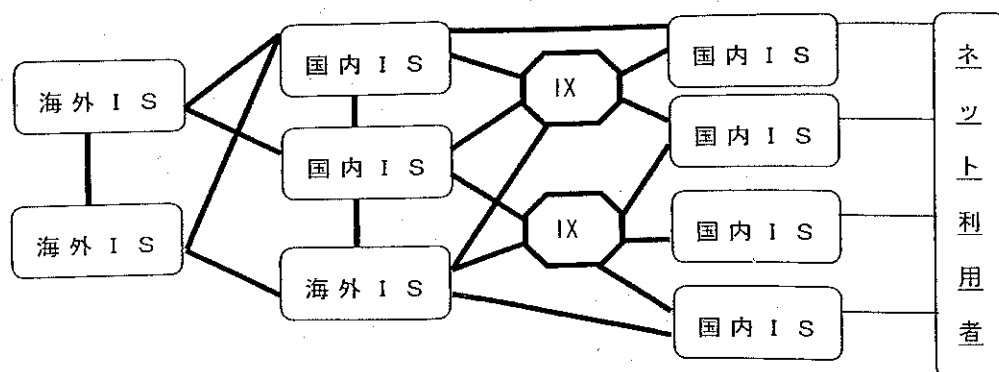
NHKでは、大規模災害で東京の放送センターや送出設備が被災し全国放送が途絶した場合は、大阪放送局が全国放送を開始することになっている。一定の番組制作機能を活かし、被災地で取材された情報を大阪に送り、ここで編集し全国へ発信することも可能である。

また、五大全国紙についても、東京本社に次ぐ要員・規模を有する関西の本(支)社が代替可能な設備と人材を備えており、万が一、東京本社が被災等により、新聞編集が困難となった場合は、記者の原稿は関西の本(支)社へ送信され、関西の本(支)社が編集機能を代替することが可能であり、関西が情報発信のバックアップ機能を担うことになる。

【インターネットのバックアップ】

- ・インターネット・サービス・プロバイダ (ISP) の大部分は首都 (東京大手町周辺) に集中しており、被災した場合にサービスが継続できなくなる可能性がある。IX (インターネット・エクスチェンジ。ISPの接続点) も東京に機能が集中しているが、関西にもIXのバックアップ拠点は設置されている。大手ISP事業者では2箇所以上のIXに接続しており、関西においてバックアップサーバーを設置している。
- ・首都被災時には、被災地を含め全国で政府のHPを通じた情報収集が行われると考えられるが、現状では被災地を含め国内の各所で重要な政府機関のHPの閲覧が不能になる事態が考えられる。各省のバックアップサーバーを東京の外に置き、大阪のインターネット拠点と接続しておく必要がある。また、大阪におけるIXの機能の充実が求められる。
- ・なお、大阪府では、関西における代替拠点としての機能も有するインターネットデータセンター (iDC) を設置している。

【ISP、IXのイメージ図】



#### ④ 物流中枢機能<港湾・空港を活かした物流の維持・継続>

現在、国際物流のうち、かなりの部分が東京圏の空港・港湾を窓口として、国内各地に配送されている。首都圏の大規模災害により、空港や港湾といった物流の窓口が閉ざされた場合やこれらにアクセスする幹線道路が寸断された場合、被災地である首都圏のみならず、全国への物資供給に甚大な影響が及ぶことが考えられる。また、世界各国からの援助物資の受け入れも円滑に進められないことが想定される。

そうした場合、関西圏にある施設、具体的には、24時間運用の国際空港である関西国際空港はじめとする複数の空港施設や阪神港、日本海側の物資受入窓口としての京都舞鶴港、敦賀港等の港湾を活用して物流のバックアップの役割を果たし、首都圏並びに全国各地との物資の輸送窓口となることが可能である。

これらの施設は、高速道路ネットワークに高い利便性でアクセスしており、首都圏はじめ全国各地への輸送を円滑に行うことができる。加えて、第二名神や第二東名の整備は、バックアップを担う関西圏と首都圏を結ぶ輸送ルートとしても、大いに貢献することになる。また、成田空港が果たしている貿易機能の代替も行うことになる。

このように、関西が首都被災時の物流中枢機能を担うことで、国民生活を守るとともに、世界経済への影響を緩和することができる。今後、こうした観点から、関西から全国への交通ネットワークについても検討していくことが望まれる。

#### ⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能<阪神・淡路大震災の経験と国際機関の集積を活かした首都圏支援>

阪神・淡路大震災の被災自治体は、これまで鳥取県西部地震、新潟県中越地震などに際し、現地に職員を派遣するなどして、阪神・淡路大震災の経験と教訓を踏まえた災害対策のノウハウを提供しているほか、トルコ、台湾、イラン、インドネシアなどの海外の地震国に対しても支援の実績を積み重ねている。

また、関西には、アジア防災センター、国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、国連人道問題調整事務所神戸、人と防災未来センターなどの災害対策の専門機関が数多く集積している。このため、これらの機関の緊密な連携のもと、世界に対する災害情報の発信はもとより国際的な援助の調整や復旧・復興のノウハウ提供が可能である。

さらに、これらの実績のうえに、国連防災世界会議の成果を具体化した国際防災復興協力機構が設立され、さらなる機能充実が期待されている。

⑥ 外交窓口機能＜領事館等の集積を活かした外交窓口機能＞

東京には世界各国の大使館が立地しているが、そのほとんどが東京 23 区内に集中している。大規模な災害やテロなどの際には、在留外国人の安否等の情報が世界各国の最大関心事になるが、大使館と外務省の同時被災により、世界中から連絡が取れない状況も想定される。

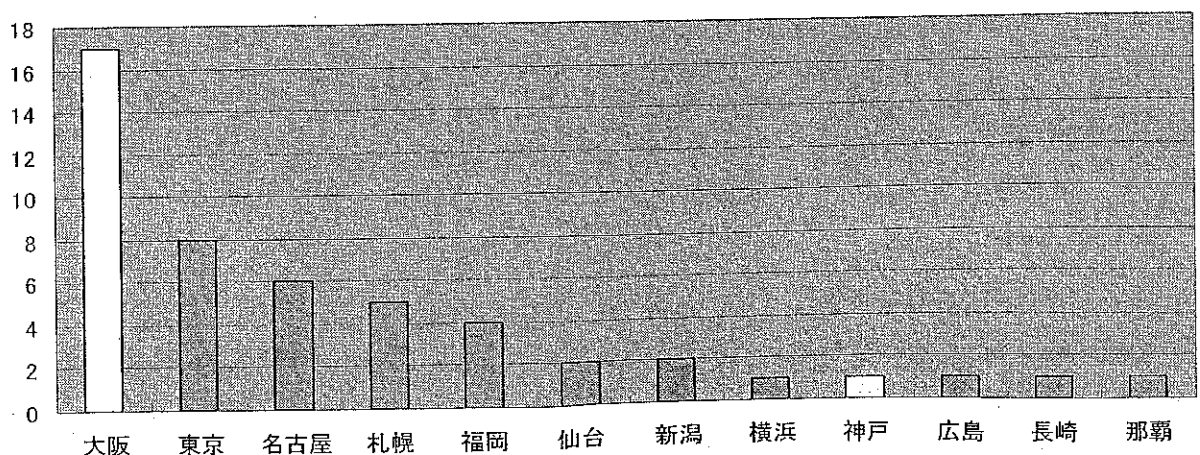
その際には、関西に立地する総領事館が東京の大使館を代替するアクセスポイントとなり得る。関西には、カナダを除く G7 はじめ欧米の主要国や近隣アジア諸国の総領事館等が立地しており、外務省大阪分室と連携して非常時における外交窓口機能を担うことができる。

さらに、世界各国から被災地への救助・復興支援の申し出が殺到することとなるが、これらの窓口も混乱する東京ではなく、関西において対応することで、効率的に適地へ捌くことができる。また、24 時間運用の関西国際空港がわが国と世界を結ぶ窓口として、その機能を存分に発揮するものと考えられる。

関西の総領事館にこうした機能を発揮してもらうためには、外務省が首都の非常時には日本側の外交窓口を関西とすることを位置づけ、それに応じた権限配分、職員の動員体制等を整備することが求められる。

【関西に所在する領事館等】 \* 「在神戸パナマ共和国総領事館」以外は大阪府内に立地  
インド、インドネシア、シンガポール、タイ、韓国、中国、フィリピン、ベトナム、アメリカ、パナマ、イタリア、イギリス、オランダ、スイス、ドイツ、フランス、ロシア、オーストラリア (計 18 カ国)

都市別領事館数(名誉領事館を除く)



【在関西の領事館に対するアンケート調査結果(概要)】

関西には各国の総領事館が、東京を除いて最も密に集積しており、首都が機能不全を起こした場合の外交窓口として機能しうる可能性がある。本連絡会議では、平成 18 年 11 月から 12 月にかけて、関西に領事館を置いている各国(調査実施時 19 か国)の

京阪神3府県におけるバックアップ機能の中核を果たすこと becoming であろう施設・機能

機関等	バックアップが必要な機関	関西にある既存施設(例)	備考
国会	衆議院	大阪国際会議場、大阪城ホール、インテックス大阪、神戸国際会議場、ワールド記念ホール、神戸国際会議場、ポートピアホテル、国立京都国際会館、関西文化学術研究都市(けいはんなプラザ)	
	参議院		
	議員会館、宿舎	会議場近隣のホテル等	
	政党支部	各政党の府県連(本部)	
行政	国会図書館	国会図書館関西館	
	首相官邸機能	国際会議場、府県市の公館等、大阪迎賓館	
	危機管理中核機能(災害及び復興・復旧対策本部機能)	近畿地方整備局(大阪合同庁舎)、大阪府防災センター、神戸防災合同庁舎、兵庫県災害対策センター	
	警察庁	近畿警区警察局長(在在)、各府県警察本部との連携(必要)	
	消防庁	府県庁等	
	海上保安庁	第五管区海上保安本部(神戸市)、第8管区海上保安本部(舞鶴市)	
	防衛庁	陸上: 中部方面総監部(伊丹)、第3師団司令部(伊丹)、海上: 舞鶴地方総監部、大阪防衛施設局(大阪合同庁舎)	
	総務省	近畿総合通信局長(在在)、通産関連のみ	
	財務省	近畿財務局(大阪合同庁舎)	
	厚生労働省	近畿厚生局(大阪合同庁舎)、各府県労働局(大阪合同庁舎)	
司法	農林水産省	近畿農政局(京都市)	
	林野庁	近畿中国森林管理局(大阪府)	
	経済産業省	近畿経済産業局(大阪合同庁舎)	
	国土交通省	近畿地方整備局(大阪合同庁舎)、近畿運輸局(大阪合同庁舎)、大阪航空局(大阪合同庁舎)	
	気象庁	大阪管区気象台(大阪合同庁舎)	
	法務省	大阪法務局(大阪合同庁舎)	
	外務省	大阪入国管理局(大阪合同庁舎)	
	宮内庁	大阪分室(大阪府庁内)	
	京都事務所	京都事務所	
	大阪高等裁判所等、神戸地方裁判所	大阪高等裁判所	
皇室	最高検察庁	大阪高等検察庁	
	皇居、皇宮御所	京都御苑、京都迎賓館、大阪迎賓館、近畿ホテル	
	各国大使館、総領事館等	在関西の総領事館等、大阪国際会議場、民間ビル・ホテル、WTC、りんくうグランドタワービル等	
	大使館員の居住機能	各国大使館、総領事館等の近隣ホテル	
	日本銀行	日本銀行大阪支店、日銀大阪バックアップセンター	
	全国銀行データ通信システム	大阪センター	
	都市銀行	大阪支店(西日本の拠点)	
	国際金融機能(外為、証券取引、手形決済等)	大阪証券取引所、日本銀行大阪支店、都市銀行	
	国際商品市場機能(工業品取引、国際商品先物取引等)	大阪証券取引所、関西商品取引所等	
	企業の本社機能	在関西の支店(西日本の拠点)	
報道機関	NHK	NHK大阪放送局	
	放送局、新聞社	在関西の報道機関	
	外国報道機関	関西広域情報(関西広域センター)	
情報通信	中央防災無線	国の各出先機関、関係機関、防災拠点等と結んだネットワークの構築が必要 また、政府データベースのバックアップが必要	
	地震防災情報システム		
	各省庁情報システム		
	政府の各種データベース		
交通基盤	IX(インターネットエクスチェンジ)	IX(大阪に3箇所)	
	インターネットデータセンター	IDC(インターネットセンター)	
	空港、ヘリポート機能	関西国際空港、大阪国際空港、八尾空港、神戸空港、コウノトリ国際空港、在関西ヘリポート等	
その他	港湾機能	大阪港、神戸港、堺東北港、京都舞鶴港等	
	広域防災拠点	大阪府北部、中部、南部広域防災拠点、三木総合防災公園、但馬・西播磨広域防災拠点	
	各自治体東京事務所	各自治体関西事務所、在関西諸団体系事務所、民間ビル等	
	諸団体系事務所		

(注)あくまで事務局において関西3府県に立地する施設・機能を文獻調査によりまとめたものであり、実際にバックアップ機能果たせるかについては精査が必要。また、管理者・設置者等の考え・意向を確認する必要がある。





大使館・領事館の東京被災時の危機管理の現状を把握するため調査を実施した（回収 7 領事館、回収率 36.8%）。その結果概要については、

- ① 東京の大使館が防災計画・BCP（事業継続計画）において、想定する災害等としては、「首都直下地震」が最も多く、次いで「鳥インフルエンザ・SARS 等」の感染症、「大規模な停電」の順となっている。また、こうした災害等により、業務に最も影響を与える要因としては、日本に滞在している自国民の安否確認、大使館員の負傷や死亡などの人的損害を想定している。
  - ② 東京が大規模災害等により、その機能を失った場合、関西地区に設置している総領事館への一時的な機能移転を具体的に想定している国が 4 か国（57.1%）、検討はしていないが、可能性はあるとする国が 2 か国あり、関西にある総領事館が何らかの機能を果たすことが想定される。また、移転が想定される機能としては、本国との連絡調整機能（6 か国）、日本に在住している自国民の安否確認機能（5 か国）、日本に在住している自国民への情報提供機能（5 か国）が多い。関西への移転にあたっての課題としては、システム・データの移動・バックアップ等を挙げる国があるが、各国がこぞって問題視するような課題はないようである。
  - ③ 東京圏被災時において、関西圏に支援を期待する事項については、「関西国際空港等を利用した海外との窓口機能」が最も多く（5 か国）、「大使館の事務を継続するためのバックアップオフィス」（4 か国）、「政府の行政機能の移転やバックアップ」「東京圏における災害応急対策や復旧活動の指揮・命令機能」「大使館員やその家族の一時的な疎開先・避難先」（各 3 か国）と様々な支援が期待されている。
  - ④ 東京圏が大規模災害等により首都機能が機能しなくなった場合に備えて、バックアップを関西で行うよう国が対策を講じる必要があると考える国は 5 か国（71.4%）。
- （※アンケート調査結果の概要については資料編に記載）

## ⑦ 皇室施設の代替機能

関西には、京都御所を中心に皇室関係施設が立地しており、宮内庁京都事務所がその管理にあっている。首都の状況に応じて、これら施設を皇室関係施設の代替施設として活用することも可能と考えられる。

## ⑧ その他

その他、東海道新幹線の運行（新幹線東京運転指令所）や、航空路管制施設（東京航空交通管制部）の代替機能についても、既に関西に設置されている。

以上の例はあくまで現在でも関西が果たしている、あるいは果し得るバックアップ機能を挙げたものであり、国家の危機時に関西が果たすべき機能と役割を網羅したものではない。実際にはもっといろいろな分野で連携していく必要が生じるものと考えられる。

なお、京阪神 3 府県におけるこのようなバックアップ機能の中核を果たすことになるであろう施設・機能について、次の表にとりまとめた。

## 5 政治・行政中枢機能も関西でのバックアップを考えるべき

### (1) 関西のポテンシャルを活用した首都機能継続が最も効果的

これまで述べてきたように、関西は、現状でも首都機能の多くを代替することが可能であり、実際、非常時になれば、関西が様々な首都中枢機能を代替せざるを得ない状況になるものと考えられる。

また、金融・外交・報道など重要な中枢機能や民間企業活動を支えるためには、関連した行政中枢機能(各種の許認可、業界間・業界内の各種調整、協力要請など)についても、首都中枢機能に被害が生じた場合は、関西でバックアップを行い、民間活動と連携した行政施策を展開することが合理的である。

関西には、規模の大きい国の地方機関が立地しており、また、バックアップオフィスとして活用できるオフィスビル、コンベンション施設、ホテル等も多く存在する。これらを拠点としつつ、①首都が壊滅的な被害を受けた場合は、災害対策本部の設置や国会・閣議の開催などを含めて関西でトータルに首都機能をバックアップできる体制、②首都が部分的な機能不全に陥った場合は、首都圏に残った機能と関西で代替する機能が補完しあって首都機能の継続が図られるような体制を整えることがより有効である。

### (2) 省庁BCP計画の策定に対する期待

内閣府(防災担当)は、各省庁の業務継続計画(BCP)策定作業を支援するための「中央省庁業務継続ガイドライン」を、昨年6月に作成した。今後、各省庁においては事業継続計画(BCP)を策定し、首都中枢機能として継続すべき重要な機能(ガイドラインでは「非常時優先業務」)を選別し、非常時においても業務が継続できるよう、バックアップや要員の確保などの手段を確保することとされている。また、業務継続にあたっては、首都近郊の地方支分部局と連携・補完することが望ましいとされている。

しかしながら、国家の危機管理対応は代替場所・ルールが確立されているが、それ以外の非常時優先業務の継続方策については、各省庁をはじめ首都中枢機能を担う主体に任されている。被災による混乱の中、首都近郊の地方支分部局を活用したとしても、どこまで円滑に業務が遂行できるかは想定範囲で収まりきれない可能性がある。できるかぎり首都における業務負担を軽減すべきである。

今後、各省庁においてBCPを策定するにあたっては、これまで述べてきた関

西の持つ資源を十分考慮に入れて、より混乱を生じず円滑に首都中枢機能が継続できるように検討を進められたい。できるかぎり首都の被害の影響を受けない関西の支分部局を活用し、業務の遂行などバックアップ体制において関西を有効に活用すべきである。例えば、首都被災時には、関西にも関連機能の一定のポテンシャルがある中小企業庁や文化庁、金融庁などの業務は思い切って全面的に関西に移動して業務を継続してはどうか。

このような首都中枢機能の確保に向けたバックアップ体制に関西に構築するならば、公共施設・空間の確保やバックアップ時の運営要員の確保などについて、官民挙げて、積極的に協力を行っていくことが可能である。

さらに、有事の際、首都の権限を代行する要員及びそのシステムをルール化し、関西に常駐させることも検討すべきである。

なお、情報データのバックアップについても、中央省庁のシステム全体の3割強しかシステムの2重化がなされていない状況であり（平成16年9月中央防災会議調査）、その後、国土交通省などにおいてバックアップの強化がなされたが、同時被災を避けるためにも首都圏から離れた別の場所にシステム・データのバックアップ体制を整備し、被災の状況に応じてシステムを切り替えていく必要がある。

#### （「首都中枢機能継続計画」を策定すべき）

各主体により各種の首都中枢機能に関する事業継続計画が策定されたとしても、各機関がばらばらで、公共的な資源を活用するのであれば、万が一の時に想定どおり遂行できない可能性があるため、首都中枢機能全体として、公共的な資源の活用について調整が必要である。各主体ごとのBCPに加え、首都中枢機能全体の事業継続計画も策定し、公共資源の有効活用・調整を行い、混乱を未然に防止すべきである。

#### （3）国会のバックアップについて

現在、首都機能移転について移転候補地3箇所に絞り、国会の両院委員協議会において国会の危機管理機能の優先移転を中心に議論が進められている。

国会については、国会議事堂や議員会館に耐震性が確保されているというものの、万が一の場合のバックアップをどうするかについては定められていない。内閣府のBCPガイドラインの対象ともなっていない。国権の最高機関である国会がいかなる事態にも対応できるよう、早急に事業継続計画（BCP）の策定を検討し、バックアップ体制を確立すべきである。

また、国会移転の議論が今後とも時間を要するようであれば、バックアップ体制については、国会移転議論と切り離して進めるべきである。いつ緊急事態が起

こったとしても、すぐ対応できるよう、既存の施設の活用・転用も検討することが有効である。また、首都の被災の状況を踏まえながら、国会の開催状況に応じ、議員の参集しやすい場所を選定すべきである。

関西は、国会機能のバックアップについても、既存の施設・インフラを活用しながら、十分期待に応えることができるものとする。議員の参集に必要な交通網や宿泊施設、国会開催に必要なキャパシティや部屋数を持つ会議施設等を有している。また、他の重要な首都中枢機能のバックアップの一部ないし多くを関西で行うことが想定されるため、必要な連携を行うことも可能である。

バックアップ体制をより確実なものとするため、平時からバックアップを行う施設において、臨時的に国会を開催することも考えられる。検討を兼ねて、関西での臨時的な国会開催を検討してみてはどうか。

(国会のバックアップに必要な施設)

本会議場(衆議院・参議院)、委員会室、議長・副議長室、内閣控室、議員控室、政府控室、議員宿舎兼議員控室、政党本部など

⇒関西でのプラン

(例) 大阪府立国際会議場、大阪城ホール、インテックス大阪、神戸国際会議場、ワールド記念ホール、神戸国際展示場、国立京都国際会館、関西文化学術研究都市(けいはんなプラザ)及びそれぞれ近隣ホテルの利用

#### (4) 関西における首都中枢機能バックアップのシミュレーション

これまで述べてきた関西のポテンシャルを活用して首都機能のバックアップを行う場合、首都圏の被災から、どのような流れでバックアップを進めることになるのか、簡単なシミュレーションを行う。これにより、バックアップのイメージを提示するとともに、バックアップを行うために必要な課題などを抽出する。

##### ① シナリオの想定

関西圏においてバックアップを行った方が望ましい場合のシナリオを想定する。シナリオとして、今回の調査で訪問した企業の多くが「発生確率が高い現実的な災害」のみならず、具体的な災害想定はしないものの「最悪の被害を受けた場合」の対策をも検討していることから、この両者のパターンを想定する。

ケース	バックアップの状況
① 首都機能が壊滅的な被害を受けた場合 (最悪の被害を想定)	全体バックアップ ・ 想定を超えた巨大災害、大規模テロにより、関東圏全体が混乱している場合、首都機能のほぼ全体を関西でバックアップする。(半年から1年以上にわたることも想定)
② 首都機能が一部不全となった場合	部分バックアップ ・ 複数の災害の複合的な発生などにより、東京が被災地となり、大きな混乱が発生するとともに、首都中枢機能の一部が被災し、その状況を避けるため、一時的に首都機能の一部を関西でバックアップする。(緊急避難措置ではあるが、復旧状況等によって数ヶ月)

## ② ケース1：首都機能が壊滅的な被害を受けた場合

### 1) 被害のケース

- ・ 現在想定している規模を超えた巨大災害、大規模テロが発生し、首都機能が壊滅状態、あるいは首都圏が大混乱状態となり、長期に渡って、通常の国の業務の実施が困難となる事態を想定する。(災害ではなく、被害の状態を想定。)

※注) 緊急災害対策本部機能は何重にもバックアップ体制が整備されているが、全てが使用できなくなったものと想定。

### 2) バックアップ体制の立ち上げ

#### (首都機能バックアップの方針)

- ・ 首都機能の壊滅状態の報を受け、または首都機能の壊滅により首都圏と全く連絡が取れない場合などで、予め法律等により定められた要件に該当する事態となった場合は、直ちに、関西圏において首都機能のバックアップ体制「関西政府機能代行本部」(仮称、以下「関西代行本部」と呼ぶ。)を立ち上げ、緊急を要する行政・政治・経済中枢機能に係る業務を代替し、遂行する。

#### 【関西代行本部のイメージ】

- ・ 構成団体：在関西の国の支分部局や関係機関の関西支店・事務所、府県・市町村などの自治体、経済界等が中核となる。
- ・ 実施事務：首都中枢機能で一瞬の中断も許されない重要業務及び緊急災害対策本部機能ほか
- ・ 人員体制：上記団体の職員(社員)やボランティア等により対応
- ・ なお、被災した首都から首都機能を担う人材・リーダーが関西に移動、合流してくれば、順次、当該人材が業務に復帰し、関西の人員は業務の推進に必要な補助・補完的役割を担う。

- ・「関西代行本部」は、まず関西緊急災害対策本部を設置し、現地対策本部と連携し、初期情報の収集・把握を行うとともに、被災者の救助・支援、復旧・復興に係る指示を行う。あわせて首都機能の回復・維持に向けた支援活動を行う。
- ・その後も、首都圏でのインフラや社会秩序の回復の目処が立たない場合には、「関西代行本部」が首都中枢機能の大部分をバックアップし、一般継続業務と災害対応業務の両方を継続する。
- ・首都圏との通信基盤が途絶している可能性もあるので、その場合、関西代行本部が一定の判断をもって対応することになる。そのためにも、政策・業務の推進に必要なデータを関西でも蓄積(バックアップ)しておく必要がある。また、判断を行うための必要な権限の委任、予め想定される事態に備えた対応マニュアルも準備しておく。

#### (バックアップを行う業務)

- ・バックアップを行う機能としては、行政中枢機能(政府)、政治中枢機能(国会)、経済中枢機能(金融・有価証券取引機能ほか)、情報発信など首都中枢機能で、一瞬の中断も許されない重要業務及び首都圏の災害対応のバックヤードとして必要となる業務(災害救援、消防・物資確保等の調整業務)などが中心になる。
- ・また、これらの業務を担う中核となるのは、在関西の国の支分部局や関係機関の関西支店・事務所、都道府県・市町村などの自治体に対応することになる。
- ・首都の情報発信機能が途絶した場合は、関西におけるマスコミ等情報発信機関が被災地及び国内外への情報発信を行っていく。
- ・さらに、関西圏のポテンシャルを活かしつつ、次の役割も担う。

#### 7) 情報の窓口機能

- ・「関西代行本部」の中に、国内外の各種機関からの問い合わせ等に応じる情報の窓口となる「情報センター」を設置する。そのセンターが現地対策本部等と連絡を取り、首都圏の被災状況等の情報収集に努める。
- ・原則として、外国、国内自治体、マスコミ、企業等からの問い合わせについては、この情報センターが窓口となる。

#### 1) 外交業務の窓口機能

- ・東京の各国大使館に連絡不能な場合には、「関西代行本部」が外務省大阪分室の協力・連携を得ながら、在関西の各国領事館などを通じて、各国政府に対して情報提供を行う。

#### 2) 支援の調整

- ・「関西代行本部」(関西緊急災害対策本部を兼務)は、現地対策本部と連携をとりながら、被災者の救援・支援や復旧・復興に必要な物資、人員や医療等の支援

体制について、全国の自治体と調整する。また、内外からの支援・応援申し出の窓口となり、適切な支援が行われるよう調整を行う。

### 3) 被災地から首都機能を担う人材の移動

- ・ 「関西代行本部」は、発足直後は、既に関西に配置している人材等によりバックアップ体制を立ち上げ対応していくことになるが、被災した現地が落ち着いてくれば、首都で首都機能を担ってきた人材が関西に移動して、業務に復帰していくことになる。
- ・ 移動手段としては、被災地近辺から道路・鉄道が復旧している場合は自動車・バスや列車で、また、港湾・空港から高速船や航空機、ヘリコプターを活用する方法等が考えられる。
- ・ 国会議員については、国会開催中は東京からの移動となるが、開催していない場合は全国各地から関西に参集することになる。

### 4) 企業等のバックアップ

- ・ 経済中枢機能の一翼を担う企業活動についても、首都の被災により、本社等の機能が停止することが予想される。これに備えて、BCPに基づき、バックアップ体制を発動し、関西にある本・支社等において、予め必要な要員を確保し、本社機能の継続を図る。また、被災地から順次、関西へ本社機能を担う人材・リーダーが移動してくれば、順次その機能を彼らが担うことになる。

### 5) バックアップ体制から首都への業務移行

- ・ その後、一定期間、首都機能の大部分を関西でバックアップする。(関西圏でバックアップする期間は、首都の復旧・復興状況を踏まえながら、短期間から半年、1年以上の場合もあり得る。)
- ・ 首都において首都中枢機能が復旧した場合、復旧した機能から順次、首都に業務を移管していく。なお、首都の混乱を避けるため、暫くの間、一定の業務については関西で行うこともある。
- ・ 全ての代替業務が首都に移管されれば、バックアップエリアとしての役割は終了する。

### ③ ケース 2 : 被災により首都機能が一部不全となった場合 (部分バックアップ)

#### 1) 被害のケース

- ・ 現在想定されるレベルの災害により想定外の被害が発生、または災害が複合的に発生することで、首都圏で大規模な被害、混乱が発生し、首都中枢機能の一部が毀損し、それに係る業務の実施が困難となる場合を想定する。

また、首都中枢機能が毀損していなくても、当該首都中枢機能を担う地域が大きな混乱に陥ることや災害対応・復旧業務と輻輳するにより、一時的に混乱を避け、別の場所で当該首都中枢機能を代替する方が適当な場合を想定する。

※注) 緊急災害対策本部機能の首都圏からの移転は想定しない。

#### 2) バックアップ体制の立ち上げ

##### (首都機能バックアップの方針)

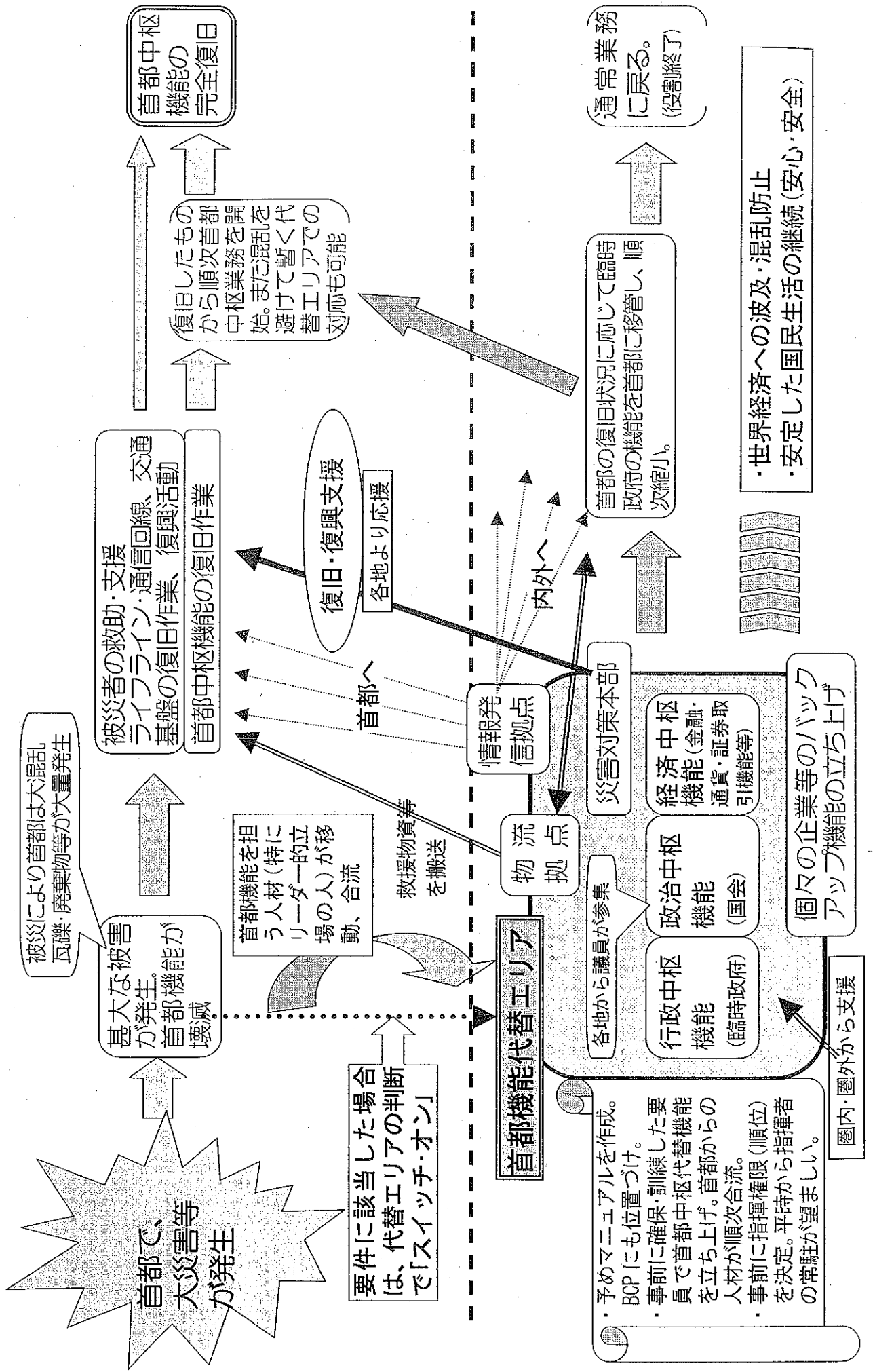
- ・ 首都の被災により首都機能に毀損が生じた場合等において、緊急災害対策本部の指令、または省庁等の首都中枢機能を担う機関が予め定めたBCPに基づき、首都機能バックアップエリアにおいて、首都の状況に応じて必要な首都中枢機能のバックアップ体制を立ち上げ、業務を代替する。

##### (バックアップを行う業務)

- ・ バックアップを行う機能としては、行政中枢機能(政府)、政治中枢機能(国会)、経済中枢機能(金融・有価証券取引機能ほか)、情報発信など首都中枢機能に係る業務で、被災により毀損したもの。
- ・ また、上記業務について、その機能が毀損していなくても、首都が混乱している場合においては、これを避けるため、一時的にバックアップ体制に移行する方が望ましい場合もある。とりわけ、首都の負担軽減のため、国民生活や経済活動等にとって必要な業務であっても、必ずしも首都で行う必要のない一般継続業務については、その方が適当である。
- ・ バックアップの担い手は、省庁等の首都中枢機能を担う機関が予め定めたBCPに基づき、在関西の出先機関や関係機関を活用し、その職員を中心にバックアップ体制を立ち上げ、関西の府県・市町村等の自治体、経済界等がこれを支援する。また、それにより対応できない首都中枢機能については、関西の自治体、経済界等が中核となって対応する。また、ボランティア等を募り、必要な配置を行う。
- ・ これらバックアップを行う業務の指揮権限については、省庁等の首都中枢機能を担う機関が予めマニュアルやBCPで順位を定める。また、こうしたバックアップ業務を所管するため、平時から危機管理担当大臣等を設置し、関西に常駐することが望ましい。

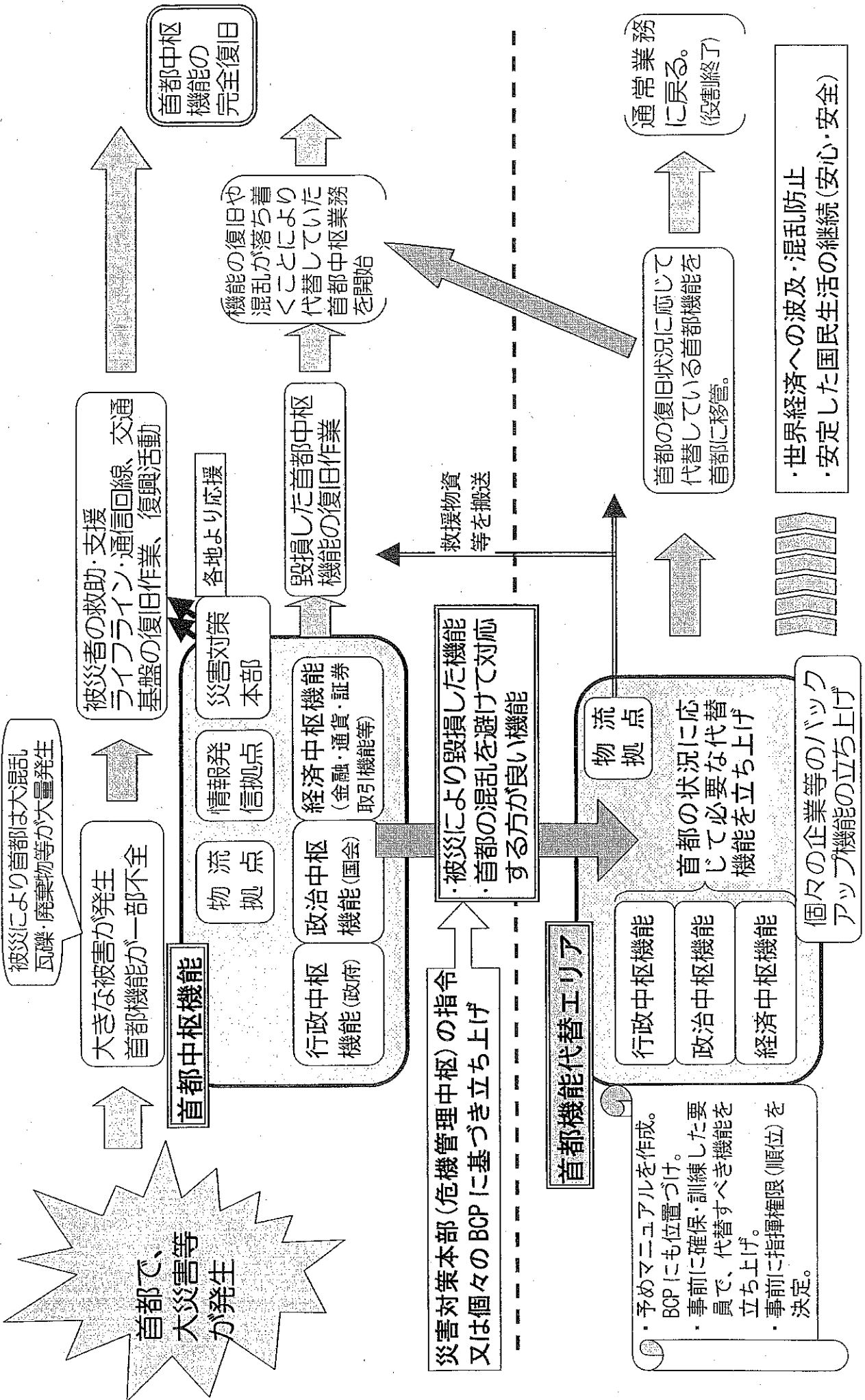


# ケース1：首都機能が壊滅的な被害を受けた場合





ケース2：首都機能が部分的な被害を受け、一部不全となった場合





### 3) 被災地から首都機能を担う人材の移動

- ・ 首都圏から関西圏への大規模な職員の移動は行わない。部分的な首都機能のバックアップの場合、原則として、関西に配置されている要員で業務を担う。

### 4) 企業等のバックアップ

- ・ 首都機能の毀損は一部であっても、経済中枢機能の一翼を担う企業活動については、多くの企業において本社等の機能が停止することが予想される。建物・設備の被害や社員の通勤手段の途絶等により、事業の大部分が困難となる企業が多数発生する。これに備えて、BCPに基づき、関西にある本・支社等においてバックアップ体制を発動する。
- ・ こうした状況に対応するため、関西として、首都機能以外にも、避難してくる大量の企業や従業員の受入体制を整えておく必要がある。

### 5) バックアップ体制から首都への業務移行

- ・ その後、首都の状況に応じて必要な首都中枢機能について関西でバックアップする。(関西圏でバックアップする期間は、一時的なものであり、長くても数か月程度が想定される。)
- ・ 首都において毀損していた首都中枢機能が復旧した場合や混乱が収束してきた場合、順次、首都に業務を移管していく。
- ・ 全ての代替業務が首都に移管されれば、バックアップエリアとしての役割は終了する。

## 6 国への提案

関西における首都中枢機能のバックアップエリア構築に向けた検討結果を踏まえ、これを実現するため、政府におかれては、次のことを早急かつ真剣に検討願いたい。

- ① 関西が首都機能代替（バックアップ）エリアとしての役割を担うことを、国土・防災・有事に関する法律や計画等に位置づけること。  
とりわけ、国土形成計画全国計画及び近畿圏広域地方計画において、関西を首都機能代替（バックアップ）エリアとして位置づけること。
- ② 各府省、国会等の事業継続計画（BCP）において、関西が担うべきバックアップ機能の明記、機能に付随した組織規定の整備等、首都機能代替エリアとしての関西の位置づけを明確化すること。
- ③ 各府省、国会等の事業継続計画等をもとに、「首都中枢機能全体の事業継続計画」を策定すること。その際、関西における代替機能に関する詳細な調査を実施するとともに、不足する機能を速やかに整備するための制度・体制を国の責任において確立すること。
- ④ 関西の持つ代替機能をより効果的に発揮するため、必要な既存施設や関西国際空港、阪神港、第二名神、第二京阪、名神湾岸連絡線等の基幹交通網、情報通信基盤等の整備、充実を図ること。

## 7 今後の取り組み

「関西が首都機能のバックアップエリアの役割を果たしていくべき」という我々の主張は、現時点では国として計画や法律などに明確に位置付けることは厳しい情勢ではあるが、今後とも、長期的視野にたって、粘り強く実現に向けて、主張し続けることが重要であると考えている。

今回の報告書の成果を踏まえ、京阪神3府県が中心となって、引き続き、国等関係機関への働きかけを行っていくとともに、経済中枢機能の一翼を担う企業等に対するアピール活動も行っていく。また、関西が首都機能バックアップエリアに相応しい防災力を備えるための取り組みやバックアップエリアとしての受け皿機能の充実についても検討を行っていく。

具体的には、次のような取り組みを進める必要がある。

### (1) 広報・啓発活動

- ・ 本報告書を踏まえ、バックアップエリアの必要性、関西の首都機能代替(バックアップ)エリアとしてのポテンシャル、関西の取り組み状況等を広く発信することにより世論を喚起。
- ・ 関西広域機構等の関係機関と連携し、シンポジウム等のイベントを開催
- ・ 首都圏の企業等に対して、関西で業務継続のためのバックアップ体制を整備することを提案。今回の検討で明らかになったバックアップ機能など関西のポテンシャルをアピールして企業などの機能集積につなげていく。

### (2) 防災力充実のための取り組み

- ・ 公共建築物等の耐震化の推進。災害時帰宅支援ステーションの確保など地域防災力の強化に向けた取り組みの推進
- ・ 関西自身の危機管理体制の向上(BCPの作成・検討等)
- ・ 関西における基幹的広域防災拠点の早期整備
- ・ 防災に関する研究成果、ノウハウ等の集積

### (3) 首都機能代替(バックアップ)エリアの構築に向けたさらなる検討

- ・ 首都被災時における「首都圏からの人の移動」のための方策および首都圏との通信機能強化に向けた検討
- ・ 民間企業(主に関西以外に拠点を置く大企業)が関西においてバックアップ機能を整備促進するためのインセンティブ制度の創設等

## 8 む す び

今なぜ、我々がこのような構想を提起したのか、最後にその背景について改めて述べておくこととしたい。それは、一言でいえば、東京一極集中が一向に収まらないばかりか、ここに来てさらに加速しているからである。面積にして国土のわずか0.6%に過ぎない東京に、人口の10%、大企業の50%、政治・行政・メディアの中核機能のほぼ100%が集中する姿は、どう見ても「いびつ」であり国土構造のバランスを著しく欠いているが、それ以上に問題なのは、危機に対してこれほど脆弱な構造はないということである。

すでに臨界点を遥かに超えた東京一極集中は、一刻も早く是正しなければならない。我々も、この問題に対処する正攻法は、「首都機能移転」であり、「地方分権改革」であると考えるが、いずれの方法も断固たる政治決断と長い時間を必要とするものであり、いつ起こるかわからない首都有事に対し、残念ながら現実的な処方箋であるとは言い難い。

首都機能のバックアップエリアは是非とも必要であり、その整備は今すぐ行われなければならない。我々は、このことを継続して訴えていくとともに、今後も引き続き3府県の取り組みを積極的に進めていく。

関西首都機能代替エリア構想は、今日、明日にも起こるかも知れない首都有事の際し、現に関西にある資源を有効に活用して速やかに首都中枢機能をバックアップすることが、国家・国民にとって最善の方法であることを強く訴えるものである。

この構想の意義を、国はもちろん広く国民に理解していただけることを心から願っている。