

首都機能バックアップ構造の構築に関する提言  
(案)

平成23年4月28日

関西広域連合

## 首都機能バックアップ構造の構築に関する提言

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、東北地方を中心に、甚大な被害が発生し、多くの人命が失われるとともに、被災地や東日本における産業機能が深刻な打撃を受けるなど、戦後最大の国難となった。

関西広域連合及びその構成府県は、被災地の早期復興を最大限支援しつつ、わが国全体の元気回復と安全安心な国土づくりに総力を挙げて貢献していく決意である。

関西では、災害に強い国づくりに向け、平成 19 年度に、首都圏における非常事態に備えた首都中枢機能バックアップ構造の必要性について、報告書を取りまとめ、提言していた。

このたびの大震災は、まさに、その報告書で危惧した想定外の大規模災害と言わざるを得ない。

こうした状況を踏まえ、改めて、関東と関西の双眼化を図り、首都中枢機能のバックアップを行う仕組みの一刻も早い構築に向け、以下のとおり提言する。

### 1 バックアップ機能の必要性

わが国の政治、行政、経済の中枢機能は首都圏に一極集中しており、ひとたび非常事態が生じた場合、機能麻痺に陥ることになる。このため、首都にいかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続できるよう、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。このことにより、バックアップの仕組みを構築することにより、わが国並びに首都に対する内外の信頼と安心感を飛躍的に高めることとなる。

### 2 関西こそが首都中枢機能をバックアップ

関西は、首都圏と同時被災せず、首都圏や各地との交通輸送手段や情

報通信機能が十分であること、既存の施設・機能が充実していること、関西広域連合をはじめ、官民あがての積極的な協力、応援体制が得られることから、バックアップ機能を担ううえで最適な都市圏である。

**【首都圏被災時に関西が果たしうる役割（例）】**

- ① 金融中枢機能（日銀大阪支店、大阪証券取引所等）
- ② ビジネス中枢機能（バックアップオフィスとなるビルやホテル等）
- ③ 情報中枢としての機能（NHK 大阪放送局，各新聞社大阪本社等）
- ④ 物流中枢機能（空港、阪神港等）
- ⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能（人と防災未来センター等の防災関係機関）
- ⑥ 外交窓口機能（総領事館等）
- ⑦ 皇室機能（京都御所等）
- ⑧ 広域連携機能（関西広域連合等）

### 3 具体的提言

#### (1) 首都機能の関西における具体的な代替対応の明確化

首都圏での非常事態が生じた場合に備え、政府機能の関西全体への配置や各種団体本部の代替機能の関西への設置促進などを具体化するとともに、災害発生時に、どこで、誰が、どのような対応を行うのか等についてあらかじめ明確化すること。

また、政策、施策等の推進に必要な蓄積データのバックアップ体制についても整備すること。

#### (2) 国会、各府省の事業継続計画（BCP）策定とその推進

政府は、首都中枢機能バックアップエリアとして、関西の位置づけを明確にした「首都中枢機能全体の事業継続計画」を策定するとともに、国会、各府省等において、適切かつ迅速に計画を推進すること。

#### (3) バックアップ構造の構築の法律等への明記

関西が首都中枢機能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。

#### (4) 民間企業等のバックアップ構造の構築等

首都圏に本部がある全国レベルの経済団体や本社がある企業に対して、本部・本社機能のバックアップの関西での確保と、部品供給、生産、物流、設計、研究開発などの企業活動について、東日本と西日本でそれぞれ独立しながら、補完しあえるデュアルシステムの構築を働きかけること。

#### (5) 国土の双眼構造の構築

関西の持つ首都中枢機能の代替性をより効果的に発揮するため、交通・物流機能や情報通信機能等社会基盤の整備、充実を図るとともに、関東と関西の双方に政治、行政、経済の核が存在する双眼構造への転換をめざした国土政策、産業政策を展開すること。

#### (6) 首都機能バックアップの平時の備え

平時より、首都圏における非常事態を想定した備えをしておくことが重要であり、国は、国会審議や各省庁の業務を一定期間、関西で実施するなど、首都機能バックアップに関する社会実験を計画的に行うこと。

平成 23 年 4 月 28 日

#### 関西広域連合

連合長	兵庫県知事	井戸 敏三
副連合長	和歌山県知事	仁坂 吉伸
委員	滋賀県知事	嘉田 由紀子
委員	京都府知事	山田 啓二
委員	大阪府知事	橋下 徹
委員	鳥取県知事	平井 伸治
委員	徳島県知事	飯泉 嘉門

# 首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査」報告書（概要）（平成20年3月）

関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想連絡会議

## I 骨子

### 1 バックアップの必要性

首都にいかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続できるよう、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り、バックアップの仕組みを構築することにより、わが国ならびに首都に対する内外の信頼・安心感を飛躍的に高めることとなる。

### 2 関西こそが首都中枢機能をバックアップ

関西は、首都圏と同時被災せず、首都圏や各地との交通輸送手段や情報通信機能が十分であること、既存施設・機能が充実していること、地元自治体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から、バックアップ機能を担ううえで最適な都市圏である。

【首都圏被災時に関西が果たしうる役割（例）】

- ① 金融中枢機能（日銀大阪支店、大阪証券取引所等）
- ② ビジネス中枢機能（バックアップオフィスとなるビルやホテル等）
- ③ 情報中枢としての機能（NHK 大阪放送局、各新聞社大阪本社等）
- ④ 物流中枢機能（空港、阪神港等）
- ⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能（人と防災未来センター等の防災関係機関）
- ⑥ 外交窓口機能（総領事館等）
- ⑦ 皇室機能（京都御所等）

### 3 国への提案

- ① 関西が首都代替機能（バックアップ）エリアとしての役割を担うことのできる法律や計画等の位置づけ
- ② 各府省、国会等の事業継続計画（BCP）における首都機能代替エリアとしての関西の位置づけ
- ③ 各府省、国会等の事業継続計画等をもととした、「首都中枢機能全体の事業継続計画」の策定
- ④ 関西の持つ代替機能をより効果的に発揮するための必要な既存施設や基幹交通網、情報通信基盤等の整備、充実

## II 概要

### 1 バックアップの必要性

- 近年、新潟県中越沖地震や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世界各地で様々な災害が発生。その他テロや新型コロナウイルスなどによって、あらゆる地域が予期せぬ大きな被害に襲われる可能性がある。
- なかでも日本の首都・東京は自然災害リスクが世界で一番高いとの評価  
(ミュンヘン再保険会社の世界主要都市災害リスク指数、東京・横浜は、ロサンゼルスや京都・大阪・神戸の7倍以上)
- 災害等によって、首都機能（政治・行政・経済の中核）が麻痺した場合、その影響は首都圏だけでなく、わが国の内外に大きな影響を及ぼす。



首都にいかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続できるよう、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。バックアップの仕組みを構築することにより、わが国並びに首都に対する内外の信頼・安心感が飛躍的に高まる。

### 2 国等における検討・取り組み状況

- 国の中央防災会議では、平成 17 年 9 月に「首都直下地震対策大綱」を決定。M7.3 の「東京湾北部地震」を想定して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る。(この中で首相官邸等の代替拠点は首都圏内を想定)
- 平成 19 年 6 月には、内閣府が、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。
- 国土の将来ビジョンを示す「国土形成計画(全国計画)」案(平成 20 年 2 月国土審議会より答申)にも「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」旨記載。

### 3 首都圏以外でのバックアップの必要性

#### ① 「想定外」の事態への対応

- ・ 災害その他の非常事態において、「想定外」の事態や「想定を超えて」被害が発生する可能性は否定できない。また、複合的な災害や予期せぬ 2 次災害の発生する場合もある。発生の蓋然性が高い事態への対策に加え、万が一想定外の事態が発生した場合にも備えておく必要がある。バックアップ体制を充実すれば、首都中枢機能の途絶が防げ、国家のダメージは大きく軽減できる。

#### ② 「想定内」でも一定の対応が必要

- ・ 首都中枢機能が部分的に不全となった場合でも、都市としての機能や行政システムを従前どおり継続することには困難が予想される。また、被災による様々な混乱が生じることもある。阪神・淡路大震災では機能の復旧に多くの時間がかかったことから、復旧が進まない場合、多くの機能が長期間停止することも想定する必要がある。
- ・ 首都が壊滅的な被害を受けなくても、被災状況に応じて一定の機能を首都圏以外の場所でバックアップすることにより、首都の混乱を招かず、人的資源等の有効活用を図ることが可能。

#### 4 関西こそが首都中枢機能をバックアップ

##### ○ 首都中枢機能のバックアップが可能となる地域の条件

- 1) 首都圏と同時被災せず、首都圏や各地との交通輸送手段や情報通信機能が十分であること。
- 2) 費用対効果の観点や今すぐの緊急事態にも対応できるよう、既存施設が活用できること。
- 3) 首都中枢機能は互いに密接に関連するため、代替可能な施設・機能が集積している都市圏であること。
- 4) 地元自治体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。



・ 関西以外に首都中枢機能のバックアップを担う最適な都市圏はない。  
・ 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。

#### 【首都被災時に関西が果たし得る役割（例）】

##### ① 金融中枢機能

- ・ 日銀は、日銀ネットや本部機能を大阪でバックアップ。要員も大阪・近隣支店の役職員を投入。民間金融機関の内国為替取引の決済等を行う全銀システムも大阪で代替。大証の取引処理機能が東証を代替。

##### ② ビジネス中枢機能

- ・ 関西には、バックアップオフィスに活用できるホテル等の施設が多くあり、事業所支援サービスを担う人材等も首都圏に次いで集積。

##### ③ 情報中枢としての機能

- ・ 首都被災時にはNHK大阪放送局が一定の番組制作機能を活かし全国放送を代替。五大全国紙の関西本(支)社も、東京本社との編集機能を代替しうる要員・規模を有す。

##### ④ 物流中枢機能

- ・ 24 時間運用の関空をはじめとする複数の空港施設や神戸港、大阪港等の大規模港湾が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。

##### ⑤ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能

- ・ 阪神・淡路大震災の被災自治体は、国内外での地震等に際し、震災の経験・教訓を踏まえ、職員派遣等の支援を積み重ねてきた。また、関西には人と防災未来センター等の機関が数多く集積し、世界への災害情報の発信、国際的な援助の調整、緊急対応や復旧・復興のノウハウ提供が可能。

##### ⑥ 外交窓口機能

- ・ 関西には、欧米の主要国や近隣アジア諸国の総領事館等が立地。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可能。

##### 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存在。首都圏の状況に応じて受け入れ体制を整えることが可能。

#### 【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結果】

- ・ 約 7 割の企業が災害時には何らかの機能移転を想定(うち具体的に想定しているのは4割弱)。移転先の候補は「関東圏 53.5%」について「関西圏 47.2%」。
- ・ 関西に移転を想定している企業では、移転する機能として、特に「責任権限の移転」を想定している割合が高い。
- ・ 関西圏に期待する役割としては「首都圏の支援拠点」「一時的に移転するバックアップオフィス」などが挙げられている。

#### 【在関西の領事館に対するアンケート調査結果】

- ・ 東京が大規模災害等により、機能を失った場合、関西にある総領事館への一時的な機能移転を想定

または可能性はあるとしている国が過半数(回収7領事館のうち)あることから、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。

- ・ 首都圏被災時において、関西圏に「関西国際空港等を利用した海外との窓口機能」「大使館の事務を継続するためのバックアップオフィス」などの支援を期待。

## 5 関西における首都中枢機能のシュミレーション

○ 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の簡単なシュミレーションを実施。

### ■ケース1「首都機能が壊滅的な被害を受けた場合」＝ 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、首都機能が壊滅状態になるなど、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に、直ちに「関西政府機能代行本部(仮称)」を立ち上げ、緊急を要する業務を代替し、遂行する。(半年から1年以上にわたることも想定) なお、バックアップに際しての業務の指揮権限は、省庁等が予めマニュアルやBCPで順位を決めておく。
- ・ 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。

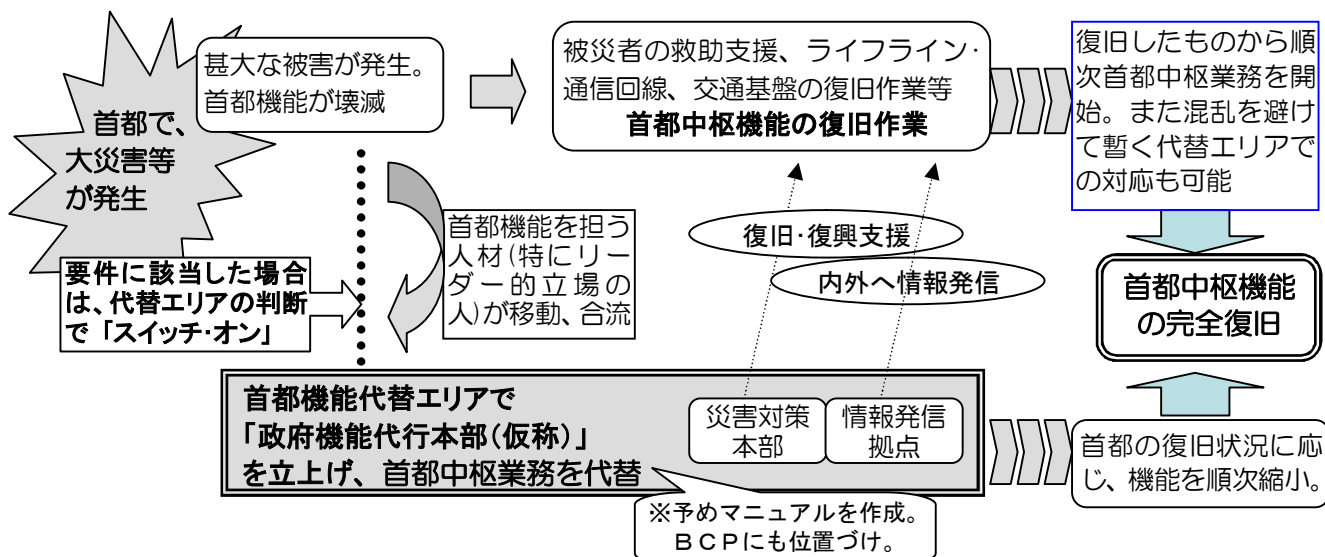
《関西政府機能代行本部のイメージ》

- ・ 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

### ■ケース2「首都機能が一部不全となった場合」＝ 部分バックアップ

- ・ 災害の複合的な発生などにより、首都圏で大規模な被害・混乱が発生、首都中枢機能の一部が毀損し業務実施が困難になった場合や、首都中枢機能が毀損していなくても、首都の混乱を避けるため、必ずしも首都で行う必要のない一般継続業務を一時的に代替・遂行する(緊急避難措置にはなるが、復旧状況等によっては数ヶ月)。バックアップを行う業務や指揮権限は、省庁等が予めマニュアルやBCPで順位を決めておく。

### バックアップ シュミレーション (首都が壊滅的被害を受けた場合)





## 6 国への提案

- 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、長期的視野に立って、粘り強く実現に向けて、主張し続けることが重要。
- ・ 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、①国等関係機関への働きかけを行うとともに、②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。
- ・ 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。