

国土交通省 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 「二次とりまとめ（案）」について

1 「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」概要

(1) 趣旨

東日本大震災復興構想会議や国土審議会等で、東京圏の機能分担やバックアップについて検討すべきとの提言が出されたことを受け、有識者による検討委員会を設け、東京圏の中核機能のバックアップ確保について基礎的な検討を行う。

(2) 委員〔敬称略、五十音順、○印：座長〕

青山 侑（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授）

荒井良雄（東京大学大学院総合文化研究科教授）

池田彰孝（東京商工会議所副会頭、SMK（株）常勤監査役）

岩見隆夫（政治ジャーナリスト）

○大西 隆（東京大学大学院工学系研究科教授）

小川和久（軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所理事長）

河田恵昭（関西大学社会安全学部学部長・大学院社会安全研究科研究科長・教授）

指田朝久（東京海上日動リスクコンサルティング（株）主席研究員）

森川博之（東京大学先端科学技術研究センター教授）

(3) 検討の経緯

第1回委員会（12/9）：バックアップ検討に係る背景及び現状

第2回委員会（12/27）：ヒアリング（金融分野：日本銀行）、委員報告

第3回委員会（1/23）：ヒアリング（マスコミ分野：NHK、情報通信分野：（社）電気通信事業者協会）、一次とりまとめ案

第4回委員会（3/5）：民間企業全般の取組、ヒアリング（民間企業：日本アイ・ビー・エム株式会社、NTTコミュニケーションズ株式会社）

第5回委員会（3/22）：海外事例調査、二次とりまとめ（案）

2 二次とりまとめ（案）の主なポイント

※ これまでの関西広域連合の主張（提言等）と関連する部分を抜粋

(1) 本検討会の目的とスコープ

- ・ 東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示。バックアップ場所として特定の地域の選定など具体的な検討は行わない。
- ・ 東京圏の中核機能には、立法、行政、司法の中核機能のほか、金融・経済、報道等が含まれる。このうち行政の中核機能を中心に検討。

(2) バックアップ場所等の要件（制約）

バックアップの規模や形態等に応じて重視する度合いが異なるものもあるため、要件を総合的に勘案する必要がある。

① バックアップ場所が満たすべき要件（制約）の考え方

ア 東京圏との同時被災の可能性が低いこと

直接的な被害のみではなく、電力供給の制限が他圏域に及ぶ場合など、間接的に影響が及ぶ場合も考慮

イ 災害の蓋然性が低いこと

自然災害が起これない地域はなく、相対的な比較にならざるを得ない

ウ 東京圏とのアクセスが容易かつ確実であること

東京圏との間で時間的にアクセスが容易かつ確実であること

エ 代替要員が必要数確保できること

ウォームスタンバイ（平時は別の業務を行う要員がバックアップ移行時には行政中核業務を遂行）の場合は、バックアップ場所で要員を必要数確保する必要

オ 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること

早期かつ低コストで体制を構築するため、執務室、会議室等の既存施設・設備が存在し、また、東京の要員が宿泊できる施設が相当数確保できることも重要

② バックアップ場所の検討に当たっての留意事項

ア 集約的な立地の要否

行政中核機能のうち各府省間で密接な連携を要する業務については一定のエリア内で行われることが望ましく、可能な限り近傍に位置すること

指揮命令システムの確保や連携確保のため、移動・通信面での円滑な業務遂行環境が求められる

イ 同一の業務のバックアップ場所の数

同時被災リスクの分散・軽減や別の災害による被災に備え、代替順位を付して複数のバックアップ場所に構築する必要

③ 他の制約要件

ア 費用対効果

財政制約を勘案し、既存の要員、施設・設備等を可能な限り活用し、バックアップ体制構築に係る初期コスト、平時の維持管理コストを抑える必要

(3) 今後の推進について

政府全体として速やかに、本検討会の検討成果を活かして、東京圏の中核機能のバックアップ体制構築のための実現プロセスにつなげ、政府一体となった検討体制を早急に立ち上げる必要。

- ・ 災害対策本部機能など、政府の危機対応業務の最も重要な中核機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
- ・ バックアップ場所等の要件（制約）に関する具体的な調査

(4) 別途検討されるべき論点

① 東京圏における広域巨大災害の減災対策

中核機能のバックアップ体制の構築と併せ、東京圏の住民や諸機能の減災対策を充実・強化することも焦眉の急

② 東京圏に本社機能を置く民間企業の業務継続計画策定の促進

民間企業についても、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、東京圏に集中する本社機能のバックアップを含む業務継続に向けた取組が進められる必要

③ 東京圏の中核機能の分担・再配置、国土構造のあり方

中長期的観点から、国土全体での官民の各種機能の分担や再配置のあり方について検討する必要

東京圏のみならず、東海・東南海・南海の三連動地震への対応が求められる西日本の太平洋側も含め、国土全体で、広域巨大災害が「起こりうる」ことを前提とした機能配置論が必要

広域巨大災害にも対応しうる災害に強い国土構造への再構築を図ることが必要

3 今後の国の取組

(1) 内閣府

政府全体としての業務継続計画の策定や、よりハイレベルな会議の開催など、政府全体としての検討体制の構築に努めていく。（詳細は現時点では不明）

(2) 国土交通省

- ・ 二次とりまとめ(案)について若干の修正を行う。
- ・ 代替施設に備えるべき機能等いくつかの論点について深掘り調査を実施。

<参考> 関西広域連合

今後、国に対して、「代替地は関西」であることを具体的に提案していけるよう、各省庁の受け皿となる施設等具体的な代替機能を調査する予定（予算：3,000千円）

東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ(案) 全体概要

I 検討の背景:東京圏の中核機能のバックアップの必要性

- 東日本大震災の教訓:災害に上限なし/「減災」の発想/代替性・多重性の確保の重要性
- 中核機能の東京一極集中構造の脆弱性:首都直下地震の切迫性/中央省庁のバックアップ拠点は東京都区部又は東京近郊
- 国の中核機能の継続は国家存立に関わる問題
- 東京圏の中核機能のバックアップ体制の構築は喫緊の課題

II 本検討会の目的とスコープ

- 検討会の目的:東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な検討/バックアップ場所として特定の地域を選定するなど具体的な検討は行わない
- 東京圏の中核機能:三権のほか金融・経済・情報・報道、大使館、さらには皇室等が含まれるが、行政の中核機能を中心に検討
- 非常事態の発生原因:特定せず、中核機能の継続が不可能となった場合を想定

III バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

論点1:何をどのような順序で検討すべきか

- 検討すべき順序:①バックアップすべき業務/②必要な資源/③準備体制(スタンバイ状態)/④バックアップ場所等の要件/⑤移行等の判断・手続き/さらなる検討を経て法整備へ・・・フィードバックはあり得る

論点2:どういう業務をバックアップすべきか

- 業務の種類:危機対応業務と一般継続重要業務
- 業務の範囲:危機発生からより短い時間内に行うべき業務をより優先するとすれば、業務継続計画におけるRTOの考え方を援用
(RTO: Recovery Time Objective、目標復旧時間)

論点3:バックアップすべき業務の実施に何が必要か

- 指揮命令系統:指揮命令権を継承される者は役職で定める必要
- 要員:業務担当職員、民間サポート要員が必要
- 施設・設備:業務に必要な施設・設備/重要な社会インフラ・ライフライン
- 情報:業務に必要な情報のバックアップ及びそれへのアクセス/インターネット情報へのアクセスの確保

論点4:バックアップの平時の体制はいかにあるべきか

- 代替要員、代替施設・設備の平時の体制(バックアップの形態)は、以下の3類型が基本
 - ホットスタンバイ:代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営
 - ウォームスタンバイ:代替要員は平時は別業務を行い、代替施設等も別用途での使用が認められる
 - コールドスタンバイ:代替施設・設備は確保されているが、代替要員はおらず、東京の要員の到着を待ってバックアップ業務を開始

論点5:バックアップ場所等にどのような要件(制約)があるか

- 東京圏との同時被災の可能性が低いこと/災害の蓋然性が低いこと
- 東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること
- 国の行政中核機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が確保されること
- 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること(現地対策本部施設も現実的な選択肢)
- ※ 代替順位を付して複数のバックアップ場所に設置する必要がある

論点6:バックアップ体制への移行等の判断及び手続きはどうあるべきか

- 内閣総理大臣等の指揮命令権者又はその指揮命令権を継承した者が、東京圏における業務実施の可能性等をもとに判断

論点7:さらに検討すべき論点

- 平時からの実践的な教育・訓練 等

IV 今後の推進について

- マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、政府全体として速やかに、バックアップ体制を構築するための実現プロセスにつなげていくことが必要。このため、政府一体となった検討体制の早急な立ち上げが必要。
- 優先順位が高く早期に実現しうる以下の課題から先行して、スピード感をもって取り組んでいくことが求められる。
 - ☆ 政府の危機対応業務の最も重要な中核機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
 - ☆ 最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務の洗い出し、RTOの検討等
 - ☆ 国家中核機能のバックアップ体制を構成する関係機関間の連携状況についての実態把握
 - ☆ バックアップ場所等の要件(制約)に関する具体的な調査
 - ☆ 業務に必要な情報の同時被災しない形でバックアップ及び複数の機関からのアクセスの確保

V 別途検討されるべき論点

- 広域巨大災害を想定した東京圏の住民や諸機能の減災対策の充実・強化
- 東京圏に本社を置く民間企業について、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、本社機能のバックアップを含め業務継続に向けた取り組みの促進
- 中長期的観点から、東京圏の中核機能の国土全体での分担や再配置のあり方の検討

東京圏の中核機能のバックアップ に関する検討会

二次とりまとめ（案）

平成24年3月22日

国土交通省

東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ（案）

はじめに

3.11の東日本大震災から1年あまり。大震災の教訓を風化させることなく、あのような悲劇を繰り返さないよう、減災社会の構築が急がれる。

東日本大震災では、未曾有の甚大な被害が広範囲に及び、また、その経済的な影響は広く国内外に及んだ。このような広域巨大災害による被害を最小限に食い止めるための国土のあり方が国土政策上の重要な課題となった。

とりわけ、国の中核機能が集中している東京圏が被災した場合には、東京圏のみならず我が国全体に計り知れない深刻な影響が及び、さらには国際的にも広くその影響が及ぶことは明らかである。

このため、東京圏の中核機能については、いかなる事態が発生した場合にも停止しない、あるいは即座に復旧できるような防災面の強化に加え、万一停止した場合にも他の地域で最低限必要な機能を代替する「バックアップ」の必要性が各方面から指摘されている。

東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月)においては、「国土の防災性を高める観点から、首都直下地震の可能性などを考慮し、各種機能のバックアップのあり方、機能分担・配置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要」と指摘された。また、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会の「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」(平成23年7月)においても、「東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかについて検討することが、まずもって必要」との指摘がなされた。

政府においても、「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」(平成23年12月閣議決定)の中で、「首都直下型地震等の万が一の場合に備え、東京圏の中核機能のバックアップの確保について基礎的な検討を進める」としている。

これらを背景に、またマグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、国土交通省に設置した「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」において行った基礎的検討の成果をここにとりまとめ、今後の具体的検討の礎としたい。

- I 検討の背景：東京圏の中核機能のバックアップの必要性
- II 本検討会の目的とスコープ
- III バックアップ体制の構築に関する論点と考え方
 - ー1 バックアップ体制の構築に関する検討のアウトライン
 - ー2 バックアップすべき業務
 - ー3 バックアップすべき業務の実施に必要な資源
 - ー4 バックアップに必要な資源のあるべき準備体制
 - ー5 バックアップ場所等の要件（制約）
 - ー6 バックアップ体制への移行等の判断及び手続き
 - ー7 さらに検討すべき論点
- IV 今後の推進について
- V 別途検討されるべき論点

I 検討の背景：東京圏の中核機能のバックアップの必要性

(1) 東日本大震災の教訓

(災害に上限なし)

東日本大震災は、我が国観測史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震と遡上高40mにも達した大津波による広域にわたる甚大な被害、さらには最も危険度の高いレベル7となる我が国史上最悪の原子力発電所事故の発生が重なり、未曾有の災害となった。死者・行方不明者は現在までに約1万9千名にものぼり、大津波や原発事故の影響により、ピーク時には阪神・淡路大震災の約1.5倍にものぼる最大46万8千人の避難者が報告された。

まさに、「災害には上限がない」こと、そして、「国民の命と暮らしを守る」ため、たとえ低頻度であっても壊滅的な被害をもたらしうる広域巨大災害への対策の充実・強化が必要であることが改めて認識された。

我が国は、地震や津波に限らず、火山災害、風水害、土砂災害、雪害、高潮災害など、多種多様な自然災害が発生しやすい国土条件にある。これら自然災害をはじめ、様々な要因あるいはその複合により、最悪の事態が「起こりうる」ことを前提とした万全の備えが求められる。

(「減災」という発想)

東日本大震災のような広域にわたり甚大な被害が生じうる巨大災害に対しては、「災害に上限がない」ことを念頭に、被害を完全に食い止める「防災」という発想ではなく、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ小さくなるような観点から、被害を最小化するための「減災」対策を一層推進する必要がある。

このため、被害を拡大させる社会の脆弱性を最大限克服するため、その主要な要因に対する戦略的な対策が求められる。

(各種機能の代替性・多重性の確保の重要性)

東日本大震災においては、各種機能の代替性・多重性の確保の重要性が改めて強く認識された。

例えば、広域交通基盤の代替性・多重性について、東北自動車道、国道4号、東北本線等の代替ルートとして日本海側の道路、鉄道が活用され、また新幹線による輸送の代替として臨時の航空便や高速バスの増発などモードを越えた運用が行われた。

また、三陸海岸沿いの沿岸部の広域交通基盤が壊滅的な被害にあった中、内陸部の国道4号から三陸海岸沿いの被災地に向かう道路の啓開作業（いわゆる「くしの歯作戦」）により被災地への緊急的なルートの確保が行われたものの、被災地が長期に孤立していた可能性もあったことから、ネットワークの代替性・多重性の確保を図る重要性が認識された。

また、市町の庁舎が被災し、指揮命令系統や戸籍等の行政情報が失われたケースでは、そのバックアップの重要性が指摘された。

各種機能の代替性・多重性の確保は「減災」の一つの有力な手段であり、特に広域巨大災害を想定した場合には、広域的観点から国土全体での各種機能の代替

性・多重性の確保による災害に強い国土構造への再構築を図る必要がある。

(2) 中枢機能の東京一極集中構造の脆弱性

(中枢機能の東京一極集中構造)

東京圏には、我が国の人口の3割弱、大企業の本社数の6割強など、人口や経済活動等が集中している。特に、立法、行政、司法の三権の中枢機能、日本銀行本店、東京証券取引所等金融・経済分野、その他情報・報道分野等の中枢機能が東京都心の極めて狭い地域に立地している。

しかもこうした中枢機能は、グローバル化等による相互依存関係の深化、複雑化等により国際的なネットワークの一部を成している場合もあり、ひとたび失われた場合の影響は、国内のみならず広く海外にも及ぶことが想定される。

(様々な災害に見舞われてきた東京圏)

東京圏では、過去をさかのぼれば、関東大震災クラス（マグニチュード8クラス）の地震が2～3百年間隔で繰り返し発生しているほか、巨大台風、大規模火災など各種災害等による被害を幾度となく経験してきている。また、マグニチュード7クラスの首都直下地震については、発生確率が今後30年間で70%とされており、その切迫性が指摘されている。

戦後は幸いにも東京圏を直撃する広域巨大災害が発生していないが、発生しうることを前提とした備えが必要である。その際、「災害に上限はない」ことを踏まえ、最悪の事態を想定する必要がある。

(行政中枢機能（中央省庁）におけるバックアップの現状)

首相官邸における災害対策本部機能の代替拠点施設としては、霞が関にある中央合同庁舎第5号館（内閣府防災担当）、市ヶ谷にある防衛省中央指揮所、立川に整備されている災害対策本部予備施設が想定されている。

各府省においても、それぞれの業務継続計画等において、本庁舎の使用が不可能となった場合の代替拠点施設について定めている例があるが、現状では、東京都区部又は東京近郊に置かれているのが現状である。しかも、いずれも代替要員は配置されておらず、平時の専門スタッフが駆けつけて機能の立ち上げを行うことになっている。

東京圏において広域巨大災害が発生した場合には、これらが使用不能になる、あるいはアクセス不能になることが「起こりうる」ことを前提に、東京圏以外の地域におけるバックアップについて検討する必要がある。

(3) 国の中枢機能の継続は国家存立に関わる問題

(非常時に不可欠な国のリーダーシップ)

いかなる事態においても国の中枢機能の継続は不可欠である。もとより広域巨大災害が発生すると、災害対策の最前線を担う地方自治体にも甚大な被害が生じることから、国の役割は通常の災害時にも増して重要であり、国の強いリーダーシップの下、スピード感のある対応が求められる。国の危機管理機能自体が被災により停止する事態は致命的であり、絶対に避けなければならない。

また、被災地に向けての迅速な危機対応のみならず、非常時にも被災地以外の

全国の地域に対し、平時の国の中枢機能が最低限維持・継続される体制を確保することは、国家として存立するに不可欠の要件である。

(安全・安心なくして国の持続的な成長・繁栄なし)

日々の生活や産業活動は、地域の安全・安心の基盤の上に成り立っている。安全・安心の基盤が脆ければ、一つの自然災害等でそれまで築いてきた地域経済・地域社会が一瞬にして崩壊しかねず、その地域の持続的な成長・繁栄は達成し得ない。

また、熾烈な競争下にあるグローバル経済にあって、企業行動においては、自らの活動拠点やパートナーとなる企業の選択に際し、自然災害等に関する客観的なリスク評価も一つの大きな判断要素となる。そしてそのリスク評価は、潜在的な災害リスクのみならず、危機対応能力も加味し総合的に判断されるため、危機対応能力の不十分さは経済的損失を招く危険性をはらんでいる。

特に、国の中枢機能が集中している東京圏において、広域巨大災害の可能性があり、かつその中枢機能の継続性が万全でないとするれば、東京圏はおろか、我が国全体の展望も開けず、安全のための投資はそのための必要不可欠なコストと考えるべきである。

(国の中枢機能の継続は国としての信頼性の問題)

広域巨大災害発生時の危機対応の遅れは、被災地における直接被害の拡大のみならず、国に対する信用不安を増大させ、深刻かつ回復困難な影響が一瞬にして広く国内外に伝播・増幅しうる。

この情報の伝播・増幅については、この度の東日本大震災直後に特に海外メディアで過剰とも受け取れる報道がなされたことを踏まえると、東京圏において非常事態が発生した場合に政府が迅速かつ明確に情報発信することは極めて重要である。

非常事態発生時においても、国の中枢機能の継続が確保され、国としてのリーダーシップ、事態を掌握し対処しうる体制が確保されていることを国内外に迅速かつ明確に情報発信することは、危機管理の要諦であり、ひいては平時からそのような準備を怠ってはならない。

このように、いかなる事態下においても国の中枢機能が継続される体制づくりは、国としての信頼性を保持するための重要な課題である。

(4) 東京圏の中枢機能のバックアップ体制の構築は喫緊の課題

(東京圏の中枢機能の継続は国民的課題)

「国家機能」とも言うべき中枢機能が集中する東京圏が被災し、万が一にも中枢機能が停止した場合には、外交・防衛・治安等国家安全保障のみならず、極めて甚大な被害が予想される東京圏の被災地における人命救助や被災者支援等の危機対応そのものに重大な支障をきたすことになる。

さらに、国の中枢機能の停止は、被災地以外の地域における日常的な機能の維持にも深刻な影響を及ぼし、広く全国、ひいては世界に甚大な被害をもたらすことになる。

このように、東京圏の中枢機能の継続は、東京圏の被災地のみならず、全国民

の命と暮らしを守り、我が国全体の社会経済を支える国家存立の問題であるとの認識が必要である。

(東京圏の防災性の向上とバックアップは車の両輪)

東京圏が直面する広域巨大災害のリスクに対し、東京圏の防災性の強化を図ることの重要性は論を待たない。とりわけ東京圏は人口や中枢機能を始めとする諸機能が集中していることから、その「早期復旧戦略」が不可欠である。

しかしながら、東日本大震災の教訓を踏まえると、災害に上限はなく、早期復旧戦略が常に予定通りに遂行されるとは限らない。

従って、東京圏の防災性の向上を図る早期復旧戦略と併せて、東京圏において中枢機能の継続が不可能となるような非常事態にも備え、早急に考え得る対応として、中枢機能を東京圏以外で一時的に代替するバックアップ体制を構築する「代替戦略」が必要である。

(国民・企業の意識・行動とバックアップ体制構築の緊急性)

東日本大震災後に行われた民間の世論調査においても、国民の間で首都機能のバックアップへの関心は高く、震災後約1年が経過した最近の調査においても約9割が必要と考えているという調査結果がみられる。これは、東日本大震災という想像をはるかに超える事態を目の当たりにすることで、いかなる事態も発生しうることを肌で感じ、他方、国の様々な中枢機能が集中する東京圏における災害の可能性及び脆弱性に思いめぐらして下された判断であると考えられる。

また、民間企業の中には、東京圏の本社屋が万一使えなくなった場合に備えて、本社中枢機能の代替拠点を設けている企業も少なからずあり、しかも本社屋から比較的遠隔の地に設けている企業、複数設けている企業、東日本大震災を契機に設置した企業などもみられる。

切迫性が指摘される首都直下地震等の広域巨大災害に備え、国家存立の基盤を確保すべく、国内外における我が国の危機管理能力に対する信頼性を損なうことのないよう、東京圏の中枢機能のバックアップ体制を構築することは喫緊の課題であると考ええる。

Ⅱ 本検討会の目的とスコープ

(1) 本検討会の目的

本検討会は、国家機能とも言うべき東京圏の中枢機能の継続が何らかの原因により不可能となる非常事態が発生した場合にも、これを代替する機能(バックアップ機能)が働くことによって最低限必要な中枢機能の継続が確保されるよう、そのバックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示することを目的とする。

なお、バックアップ場所として特定の地域の選定を行うなど具体的な検討は行わない。

(2) 本検討会における検討のスコープ

(本検討会で検討対象とする「東京圏の中枢機能」)

「東京圏の中核機能」には、立法、行政、司法の中核機能のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道等の中核機能、大使館、さらには皇室等が含まれる。原則として各々のバックアップについては、それぞれの主体において検討されるべきであり、従って本検討会では、このうち行政の中核機能を中心に検討する。

ただし、行政機能がその責務を十全に果たすためには、立法、司法や民間等の中核機能との密接な連携を必要とする場合も多いことから、論点によっては行政機能以外の機能も視野に入れて検討する。

(本検討会でいう「バックアップ」)

本検討会では、東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合に、その間、他の地域で中核機能を代替することを「バックアップ」という。

東京圏の中核機能の一部又は全部の恒常的な移転（特に国会等三権の移転を図る首都機能移転）とは異なる概念として考える。

また、東京圏での中核機能の継続を確保するために必要な後方支援的活動を検討の対象とするものではない。

(「バックアップ」が必要となる非常事態の発生原因)

東京圏の中核機能の継続を不可能とする非常事態の発生原因には、巨大地震をはじめとする、自然災害等様々なものが考えられるが、本検討会では、どの発生原因かに関わらず、東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合を想定する。従って、非常事態の発生の可能性や被害想定等については検討の視野には入れない。

Ⅲ バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

Ⅲ－１ バックアップ体制の構築に関する検討のアウトライン

～論点１：何をどのような順序で検討すべきか～

(１) バックアップ体制の構築に向けた検討内容・検討順序の考え方

東京圏の中核機能のバックアップ体制の構築に当たっては、まずどのような業務をバックアップするか検討を行い、バックアップすべき業務を特定する必要がある。

次いで、特定された業務を行うに当たり必要な資源（指揮命令系統、要員、施設・設備、情報）を具体的に検討し、またそれぞれの資源の準備体制（スタンバイ状態）を検討する必要がある。これにより、バックアップ体制の全貌が概ね明らかになる。

その後、必要な資源及びその準備体制等を踏まえ、バックアップ場所が備えるべき要件等具体的に体制を構築するに当たっての制約条件を検討し、また、バックアップ体制への移行等の判断及び手続など運用面の検討を行うことになる。

これらの検討を行った上で、さらに平時の訓練のあり方に関する検討等さらに具現化に向けた検討を行い、法整備等を行う流れとなる。

ただし、バックアップ体制の構築について具体的に検討を行う際には、この検

討の流れは決して一方向ではなく、例えば場所が特定された後、その場所の特性に応じてバックアップすべき業務や準備体制等を改めて見直す必要があるなど、検討がフィードバックすることがある。

以上を整理すると、バックアップ体制の構築に向けた検討は、原則として次のような順序で進めていくことになり、以下の論点ではこの順に基礎的考え方等について記載する。

i) : バックアップすべき業務

ii) : i) の業務の実施に必要な資源（指揮命令系統、要員、施設・設備、情報）

iii) : ii) の資源のあるべき準備体制（スタンバイ状態）

iv) : ii) 、 iii) 等を踏まえたバックアップ場所等の要件（制約）

v) : バックアップ体制への移行等の判断及び手続き

その上で、さらに具現化に向けた検討を行い法整備等へ

（２） バックアップ体制の構築に当たっての全般的な留意事項

（最悪の事態の想定）

本検討会においては、非常事態の発生原因は問わず、東京圏において中枢機能の継続が不可能となるような事態が起こりうることを前提とするが、バックアップ体制の具体化に向けては、広域的かつ巨大な地震等により国家の存立にとって最も根幹的な中枢機能が働かなくなるような最悪の事態を想定する必要がある。

具体的には、内閣や国会の機能が全て働かなくなることまでを考える必要があり、そういう状況下で行政中枢機能としていかに継続するかという政府全体の新たな業務継続計画（BCP）を検討し、その中でバックアップ体制が位置付けられる必要がある。

（関係機関の連携）

本検討会においては、行政中枢機能を中心に検討するが、東京圏の中枢機能は相互に密接に関連していることを踏まえ、バックアップ体制の具体化に向けては、各府省はもとより国の中枢機能を構成する官民の諸機関が連携して検討を進める必要がある。

（シナリオ、シミュレーションによる具体的検討）

本検討会においては、中枢機能のバックアップに関する基礎的な検討として論点と考え方を提示するが、この検討成果を踏まえたバックアップ体制の具体化に当たっては、バックアップすべき業務を具体的に明らかにした上で、各種のシナリオをもとに、その業務を誰が誰の指示を受けてどこにある施設・設備等を用いて誰と連絡を取り合いながら行うのかといったシミュレーションを行い、要員や施設・設備等の配置等を含め具体的な検討を行うことが重要である。

また、バックアップ体制の構築後も定期的なテストや訓練等を通じて、体制の見直しにフィードバックしていくことも重要である。

（過去の災害の教訓から将来に備える）

シナリオ、シミュレーションによる具体的な検討を行うに当たっては、過去の

災害時の状況、対応について関係機関が協力しながら振り返り、反省することが重要である。

具体的には、災害発生直後からの時間経過に即した救助・救急活動、緊急輸送ルートの確保、緊急輸送活動、物資の調達など個別具体の課題ごとに、関係機関間の連携・調整を中心に、こうしておくべきだった、そのためには予めこういう準備をしておくべきだったといった観点から、問題解決型の検討を繰り返しながら深める必要がある。

また、過去の災害からさらに発展させ、より厳しい災害時を想定したブレーンストーミングや図上訓練などを繰り返すことも重要である。

Ⅲ-2 バックアップすべき業務

～論点2：どういう業務をバックアップすべきか～

(1) 行政中枢機能のバックアップすべき業務の考え方

(業務継続計画の基本的考え方の援用：危機対応業務と一般継続重要業務)

行政中枢機能のバックアップすべき業務を考えるに当たっては、業務継続計画における「継続すべき優先業務」の考え方を援用し、「危機対応業務」¹と「一般継続重要業務」²の2種類に分けて整理することが考えられる。

また、バックアップすべき業務の範囲については、危機発生からより短い時間内に行うべき業務をより優先するとすれば、業務継続計画における「RTO(Recovery Time Objective、目標復旧時間)」³の考え方を援用することができる。すなわち、バックアップすべき業務の範囲を検討する際には、災害発生直後からどの程度の時間内に復旧・実施すべき業務をバックアップするかといった観点から整理することが考えられる。

このため、各府省の業務継続計画のRTOごとの業務の洗い出し、精査が必要であるが、各府省の業務継続計画の多くは首都直下地震等ある特定の地震等の発生を前提として作成されているため、これを参考としつつも、さらに最悪の事態を想定した業務の洗い出しが必要である。

すなわち、最悪の事態を想定した場合、大きな制約が生じる中で最低限の中枢機能の継続を確実なものとするためには、バックアップすべき業務の「選択と集中」により、何を優先するか厳しい検討が必要となる。言い換えれば、何をあきらめるかという観点からの検討が必要である。

とりわけ、一般継続重要業務については、最悪の事態を想定した場合、限られた資源を可能な限り危機対応業務に投入できるよう、不急の業務の継続は一時断念するという前提に立ち、例えば、1週間中断した場合の影響、1ヶ月中断した

¹ 危機対応業務とは、バックアップ体制への移行の原因となった危機への対応業務を指す。

² 一般継続重要業務とは、当該危機発生のかんに関わらず、平時から24時間途絶が許されない業務や、国民の生命・安全の維持、国民の権利や財産の保全等のために継続することが必要な業務を指す。具体的な業務類型としては、例えば、危機管理、防衛、警察、外交、金融、気象・災害観測、運行・運航管理等が考えられる。

³ 非常事態による業務の中断後復旧させるべき目標時間であり、業務中断の影響の大きさ等を踏まえ設定。

場合の影響などを個別具体的に検討し、RTO を判断する必要がある。

(被災地またはその近傍で行われるべき業務との整理と連携)

東日本大震災でも見られたように、広域巨大災害においては発災直後から情報収集、人命救助、被災者支援等の膨大な業務が発生する。そして時々刻々変わる被災地ニーズに応じた迅速かつ的確な危機対応業務を実施するためには、仮にそれが最悪の事態であったとしても、被災地またはできる限りその近傍で行われるべき業務は少なくない。

このため、行政中枢機能のうち、危機対応業務については、被災地またはその近傍において行われるべき業務と東京圏外のバックアップ先で行うことが望ましいまたは可能な業務の整理や連携のあり方について、各種シナリオに基づく検討が必要である。

(2) バックアップすべき業務の検討に当たっての留意事項

① 一般的留意事項

(バックアップすべき業務の見える化)

バックアップすべき業務の具体的な検討を行うに当たっては、例えば、「内閣総理大臣又はその継承者が1時間以内に非常事態への対応方針を会見できること」など、「誰が、いつまでに、〇〇ができること」として具体的に整理する必要がある。

このようなバックアップすべき業務の見える化を図ることにより、それを実施するために行うべき業務を連鎖的に洗い出すことができるとともに⁴、それらの業務の実施に必要な資源（要員、施設・設備等）とその規模等が明らかになるなどバックアップ体制の具体的シミュレーションが可能となる。

(費用対効果の検討)

バックアップすべき業務の範囲を RTO (Recovery Time Objective、目標復旧時間) のより長い期間の業務まで広げると、バックアップ体制としては充実するが、反面、バックアップ体制の規模が拡大し、コストも大きくなる。すべての業務をバックアップすることはできないので、どこまでの業務をバックアップするかについて、要するコストも勘案しながら検討する必要がある。

また、バックアップ体制の構築について、財政制約を考慮に入れると、まずは最小限必要な業務から優先的にバックアップ体制を構築し、状況に応じて徐々に RTO の期間を長くして業務範囲を広げ、体制を充実していくといった段階的な構築も考えられる。

② 整合性に関する留意事項

(中枢機能の相互依存関係)

国の中枢機能は、それを構成する多種多様な機能が相互に密接に連携しており、

⁴ 前の段落の例で言えば、内閣総理大臣が対応できない場合には継承者を明らかにし、会見するに足る情報の収集・集約、記者への会見の時間・場所等の案内、会見場のセッティング、記者への配布資料の作成といった業務が必要となる。これら全てを1時間以内に行わなければならない。

また、その活動は、広範な社会インフラ、ライフラインに支えられている。このようにいわば一つの大きなネットワークとして機能しているものであり、その一部が機能不全を起こすと、ネットワーク全体の機能継続に支障を及ぼしかねない。

したがって、国家中枢機能を構成する機関の間でバックアップする業務に整合性がとられている必要があり、バックアップ体制の検討に当たっては、個々の主体による検討のみならず、ネットワーク全体として機能するための総合的な視点からの検討が求められる。

このため、まず行政中枢機能と密接に関連する国家中枢機能の具体的な洗い出しが必要である。行政中枢機能のバックアップ体制が機能するためには、立法や司法のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道、大使館、さらには皇室など、東京圏にしかない機能、東京圏に極度に集中している機能とどのような連携が必要となるかについて、具体的なイメージをもって積み重ねていくことが必要である。

(中央省庁間の整合性)

各府省の危機対応業務の多くは、官邸の災害対策本部機能を中心に緊密な連携が求められる。一部の府省においてそのような連携を要する危機対応業務のバックアップ体制がそもそも未構築であったり、運用面で各府省が個別にバックアップを実施したりすると、政府内での連携した危機対応業務に重大な支障をきたすことが考えられる。このため、官邸と各府省の危機対応業務のバックアップ体制については、政府全体として一体的に検討する必要がある。

したがって、危機対応業務のうちどのような業務をバックアップすべきかを検討するためには、各府省のBCPの精査のみならず、政府全体のBCPを構築する中で、現地対策本部機能との関係も含め、各府省間の整合性を考慮しながら検討を行う必要がある。

各府省の一般継続重要業務については、最悪の事態にあっても、被災地以外の日本全体が平時の機能を可能な限り継続できるよう、府省ごとにバックアップすべき業務の種類及び範囲を判断する必要がある。

ただし、一般継続重要業務の中でも、各府省が連携して実施すべき業務については、バックアップ体制に整合性がとられている必要がある。このため、危機対応業務同様、政府全体のBCPを構築する中で、各府省間の整合性を考慮しながら検討を行う必要がある。

Ⅲ－３ バックアップすべき業務の実施に必要な資源

～論点３：バックアップすべき業務の実施に何が必要か～

(１) バックアップすべき業務の実施に必要な資源の考え方

(行政中枢機能の継続に必要な資源)

バックアップすべき業務が具体的に明らかになると、そのシミュレーションにより必要な資源が明らかになる。その資源は大別すると、明確な「指揮命令系統」、指示またはマニュアル等に基づき業務を実施する「要員」、要員等が業務を実施するために必要な「施設・設備」、「情報」であり、そのいずれかが不十分であると機能不全に陥る危険性がある。

バックアップ場所においては、これらの資源が適時適切に得られるような準備が必要となる。

(2) 個々の資源の考え方とバックアップ体制の構築に当たっての留意事項

① 指揮命令系統

(指揮命令系統の明確化)

バックアップ体制が混乱なく機能するためには、指揮命令系統の明確化が何より重要である。最悪の事態を想定すると、内閣総理大臣をはじめ閣僚、副大臣、大臣政務官等が欠けた場合も想定する必要があるが、その際の権限の継承は、権限行使の正当性を確保するため、国民に分かりやすく理解の得られる明快さが必要である。

このためにも、また、継承された者が非常事態下で危機対応を始めとする業務の指揮命令権限を過ちなく行使するためには、その者を取り巻く組織的な対応が必要であることも考え合わせると、継承される者は役職で定める必要がある。

また、最悪の事態を想定して、指揮命令権者等の安否が確認できないケースも含めた明瞭な継承手続きが必要となるとともに、指揮命令権者及びその継承される者全員が常に同時被災しない方策についても検討する必要がある。

さらに、指揮命令権者が迅速な意思決定ができるような指揮命令ラインの簡素化も検討すべき課題である。

(バックアップ場所と東京圏との間の指揮命令系統と連絡網)

バックアップ体制に移行した場合においても、特に危機対応業務については、被災地またはその近傍で行われる業務との密接な連携が不可欠である。このため、バックアップ先で代替される中枢機能と被災地である東京圏との間の指揮命令系統の明確な役割分担と連絡網の確立が不可欠である。

② 要員

(業務担当職員の確保)

行政中枢機能の業務は、指揮命令権者のみで行い得るものではない。指揮命令権者に指揮命令を行うに足る情報を収集・伝達する職員、指揮命令に従い実務的に業務を実施する職員、これらの職員が円滑に業務を行えるように支える職員等が不可欠である。従って、バックアップ体制においても、指揮命令権者に限らず、バックアップすべき業務の内容に即して必要な業務担当職員を確保する必要がある。

なお、バックアップすべき業務の代替要員については、各々の役割に応じ、それぞれの業務を円滑に行いうる能力を有している必要がある。

(民間サポート要員の確保)

行政中枢機能の業務を実施するに当たっては、情報通信機器、事務機器等を使用するため、システムエンジニアなど高度な専門性を有する人材も必要となるが、そのような業務は平時においてもアウトソーシングにより民間に委託している場合が多い。

従って、バックアップ体制においても同様の要員確保を図るため、非常事態の際に確実にサポート要員が確保できるような民間企業等との平時からの取り決めが必要である。

③ 施設・設備

(業務に必要な施設・設備の確保)

バックアップ体制が要する施設・設備については、バックアップする業務に合わせて詳細な検討が必要であるが、例えばオペレーションルームや執務室、会議室、記者会見場など業務に必要なスペース、通信施設・機器、パソコン等事務機器、電源、燃料、食料・飲料水等が必要である。また、東京圏から指揮命令権者、要員を受け入れる場合のアクセス確保のためのヘリポートや宿泊施設等の準備も必要である。

特に、災害対策本部機能を始めとする危機対応業務については、あらゆる通信手段を用いて行政機関間はもちろん地方公共団体との間、社会インフラ・ライフラインを担う民間企業等との間において情報収集・伝達・発信機能を全国レベルのネットワークとして確保することが極めて重要であり、バックアップ場所においても瞬時にこれが機能するような防災無線等の情報通信インフラが利用可能な環境が求められる。

一般継続重要業務についても、業務の特性に応じた必要な施設・設備が求められる。

(中枢機能を支える重要な社会インフラ・ライフラインの確保)

国の中枢機能は上記のような直接的な施設・設備のみならず、道路、鉄道等の交通インフラ、電力、ガス、水道等のライフラインなしでは機能しない。⁵

このため、中枢機能のバックアップ体制の構築に当たっても、バックアップ体制が機能するための社会インフラやライフラインが確実に確保されていることが不可欠である。

④ 情報

バックアップ体制を機能させるには、業務関連情報がなくてはならず、そのバックアップ及びそれへの確実なアクセスの確保が必要である。このため、個々のバックアップする業務ごとにその実施に必要な情報について、電子データに限らず、重要な紙ファイルも含めリストアップし、適切なバックアップの方法を定め実践しておく必要がある。

また、近年、災害時においてもインターネットを通じて得られる情報の有効性が広く認識されてきており、インターネット・エクスチェンジ機能が集中してい

⁵ 内閣官房情報セキュリティセンター（NISC）では、「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第2次行動計画」（平成21年2月3日情報セキュリティ政策会議決定）において、「重要インフラ」（国民生活及び社会活動に不可欠なサービスを提供している社会基盤）として、「情報通信」、「金融」、「航空」、「鉄道」、「電力」、「ガス」、「政府・行政サービス（地方公共団体を含む）」、「医療」、「水道」及び「物流」の10分野を挙げている。

米国では、2001年に発生した9.11の同時多発テロを契機として安全保障体制の再編成が図られ、その一環として、電力、通信など18分野の重要インフラ保護を官民を挙げて強化している。

る東京圏が被災した場合にも、バックアップ場所においてインターネット上の情報にアクセスできるようにするための対策が必要である。

Ⅲ-4 バックアップに必要な資源のあるべき準備体制

～論点4：バックアップの平時の体制はいかにあるべきか～

(1) バックアップの平時の体制の考え方

(バックアップに必要な資源の準備体制)

代替要員、代替施設・設備の平時の体制、すなわちバックアップの形態としては、以下の3類型を基本として検討することが考えられる。

ホットスタンバイ：代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営されている状態。バックアップ体制への移行は、非常事態発生以降いつでも瞬時に行うことができ、空白の時間が生じないが、専任の代替要員の確保が必要。

ウォームスタンバイ：代替要員、代替施設・設備とも確保されているが、平時は、代替要員は別の業務を行い、代替施設・設備も一定の条件の下で別の用途での使用が認められている状態。専任の代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに若干の時間を要する。

コールドスタンバイ：代替施設・設備は確保されているが（場合により一定の条件の下で別の用途での使用は認められうる）、代替要員はおらず、東京の要員の到着を待ってバックアップ業務が開始される状態。代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに一定の時間を要するため、バックアップ体制への移行の判断に要する時間、東京の要員の輸送時間、代替施設・設備の立ち上げに要する時間等の短縮が大きな課題となる。

このうち、ホットスタンバイ、ウォームスタンバイにおける代替要員については、平時からの教育・訓練により、バックアップ業務を代替しうる能力を修得しておく必要がある。

情報については、ホットスタンバイの場合は常時東京と同じ情報を所持している状態、他の2つの場合は最新の情報にアクセスできる状態である必要がある。

(2) 平時の体制選択の考え方とバックアップ体制の構築に当たっての留意事項

(バックアップする業務の性格・優先度に応じた形態の選択)

バックアップの形態は、バックアップする業務全てが一律に上記の3タイプのいずれかである必要はなく、この3類型を参考にしながら、バックアップする業務ごとに、業務の性格やRTO（Recovery Time Objective、目標復旧時間）に基づく優先度に即し、またバックアップに必要な資源の存在、東京との時間距離等を勘案し、適切に選択することになる。

まず、バックアップ場所における業務は、日常的に絶えず行われているものではなく、基本的には東京圏に非常事態が発生した場合にのみ行われるものであるとの認識が大前提となる。

その上で、例えば、東京においても平時から24時間体制で行われ、RTOとしても即座に復旧・開始が求められるような優先度の高い業務については、バックア

ップの形態としては、ホットスタンバイか少なくともウォームスタンバイが必要と考えられる。

また、平時からバックアップ先において東京と同一又は類似の業務に携わっているような業務については、ホットスタンバイの形態を取ることが比較的容易となる。

他方、業務の専門性等から東京圏以外の地域では容易に代替要員を確保できない業務についてはコールドスタンバイの形態が考えられるが、東京からバックアップ場所まで一定の時間を要し、かつ業務の優先度が高い場合は、ホットスタンバイを追求せざるを得ず、バックアップ先にも専門性を有する代替要員を配置することになる。

業務の復旧・開始まで多少の時間的余裕が許容され、業務の専門性がそれほど高度でないような業務については、既存の要員を最大限活用しうることから、ウォームスタンバイの形態が考えられる。

(各府省間の整合性)

危機対応業務については、被災地の現地対策本部機能との緊密な連携が不可欠であり、また、政府全体として一体的なバックアップ体制を構築する必要があることなどを考慮し、関係府省が連携してバックアップの形態を検討する必要がある。

一般継続重要業務については、個別具体の業務の特性に応じ各府省ごとに検討することが基本であるが、各府省が連携して実施すべき業務については整合がとれるよう検討する必要がある。

(費用対効果の観点)

バックアップの形態を考えるに当たっては、バックアップ体制への移行時に機能が必要かつ十分に発揮しうる体制を確保することが基本であるが、要員、施設・設備等必要な資源の平時の維持管理のあり方についても検証したうえで、費用対効果の観点を考慮して、その形態を決める必要がある。

ただし、既存の施設として民間のオフィスビル、ホテル等を活用する場合、所有者との事前の取り決めが必要となるほか、使用時に制約が発生する可能性があることに留意が必要である。

Ⅲ-5 バックアップ場所等の要件（制約）

～論点5：バックアップ場所等にどのような要件（制約）があるか～

(1) バックアップ場所が満たすべき要件（制約）の考え方

バックアップ場所の要件としては、次の事項が考えられる。ただし、以下にも記述するように、要件の中にはバックアップの規模や形態等に応じて重視する度合いが異なるものもあるので、論点4までの検討等を踏まえて、要件を総合的に勘案する必要がある。

(東京圏との同時被災の可能性が低いこと)

バックアップ体制が機能を発揮するためには、その場所は東京圏と同時に被災する可能性が低いことが不可欠である。同時被災の可能性については、特定の災

害要因を想定しないと具体的な検討ができないが、現実的な判断要素としては、東日本大震災のように、広域巨大地震や津波、さらには原発事故との複合といった事態を想定する必要がある。

また、東京圏の被災により、例えば電力供給の制限が他圏域に及ぶ場合がある。従って、東京圏との同時被災を直接的な被害のみと捉えることなく、間接的に影響が及ぶ場合も考慮に入れ、東京圏に広域巨大災害が発生してもバックアップ場所において業務に必要なエネルギー等資源の確保が確実に行われるかという観点からの検証も必要である。

(災害の蓋然性が低いこと)

地震や津波、火山噴火、大規模洪水等の発生リスクが高い地域は避けるべきであるが、我が国において自然災害が起こりえない地域はなく、相対的な比較によらざるを得ない。

(東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること)

バックアップ体制に移行した後も、バックアップ先と被災地となる東京圏に残る機能との連携は不可欠であり、東京圏との間の移動の必要性を考えると、東京圏との間で時間的にアクセスが容易かつ確実であることが求められる。

とりわけ、バックアップ機能のうち災害対策本部機能については、被災地内における現地対策本部との間に要員の移動を含めた密接な関係が必要となるので、アクセスの問題は重視すべきである。

また、コールドスタンバイの場合には、必要な要員等の輸送の必要から、東京圏との間で時間的にアクセスが容易であることが一層強く求められる。その際、業務の緊急性や要員の規模に応じた輸送手段を想定しつつ、例えばヘリポートなどバックアップ場所に必要な交通インフラの存在を勘案する必要がある。

なお、東京圏とのアクセスは確実である必要があるため、陸海空を活用し、複数ルート、複数手段を確保しうることが求められる。

(代替要員が必要数確保できること)

ウォームスタンバイの場合には、平時は別の業務を行い、バックアップ体制移行時には国の行政中枢機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が、バックアップ場所において必要数確保できなければならない。

(活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること)

可能な限り早期かつ低コストでバックアップ体制を構築する観点からは、バックアップ業務の実施に活用しうる執務室、会議室等の既存施設・設備が存在していることも重要な要件となる。既存施設としては、例えば自然災害等により被災した場合に現地対策本部として使用されることになっている施設も現実的な選択肢として検討されるべきである。

なお、ウォームスタンバイの場合、バックアップ体制の立ち上がり時間を短縮する観点から、代替施設は、代替要員が平時使用している施設またはその近傍にある既存施設が望ましい。

また、ホテル等東京の要員が宿泊できる施設がバックアップ場所周辺で相当数確保できることも重要な要素である。

(2) バックアップ場所の検討に当たっての留意事項

(集約的な立地の要否)

行政中枢機能の危機対応業務や各府省の一般継続重要業務のバックアップ場所を集約する必要があるかどうかについては、バックアップすべき具体的な業務の性格に応じ、考え方を整理する必要がある。

行政中枢機能のうち各府省間で密接な連携を要する業務については、一定のエリア内で行われることが望ましい。具体的には、例えば府省横断的な災害対策本部機能を有する場所と各府省が危機対応業務を行う場所は、要員の移動や情報交換の時間的ロスを最小化する観点から、可能な限り近傍に位置することが望ましい。

一方、行政の一般継続重要業務については、危機対応業務と同一の地域でバックアップ体制を構築する必要は必ずしもないと考えられるが、政務三役との関係も含めた指揮命令系統の確保の観点や、複数の府省の密接な連携が求められる業務については連携の確保の観点から、移動や通信面で円滑な業務遂行が可能な環境の確保が求められる。

一定程度独立した指揮命令系統で実施される業務や業務マニュアル等の作成・運用により確実に実施しうるような比較的ルーティーンの業務については、それぞれが適切な場所にバックアップ場所を確保することが基本となる。

(国家中枢機能を構成する諸機能のバックアップ場所の近接性)

立法、行政、司法の中枢機能のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道等の中枢機能、大使館、さらには皇室等を含む国家中枢機能を構成する諸機関は、ネットワークとして緊密な連携を取りつつ機能の継続を図る必要がある場合があるため、これらのバックアップ場所の間の近接性を必要に応じて考慮する必要がある。

このため、行政中枢機能のバックアップ体制のうち他の諸機能と密接に関わる業務を行う場所について具体的に検討する際には、既にバックアップ場所を特定し体制を構築している機関も含め国家中枢機能を構成する諸機関が、相互に連携しながら検討を進める必要がある。

(同一の業務のバックアップ場所の数)

中枢機能のバックアップ体制は、同時被災のリスクを分散・軽減する観点から、またバックアップ場所での運用中に別の災害により被災する場合に備え、代替順位を付して複数のバックアップ場所に構築する必要がある。

しかしながら、費用対効果の観点から、複数のバックアップ場所は、バックアップ体制の規模を必要最小限のものに限定したり、ウォームスタンバイ、コールドスタンバイの形態を多用したりするなどの工夫が求められる。

(3) 他の制約要件

(費用対効果)

財政制約を勘案し、既存の要員、施設・設備等を可能な限り活用し、バックアップ体制の構築に係る初期コスト、平時の維持・管理コストを抑える必要がある。

民間企業の本社中枢機能の代替拠点場所も、支社や主力工場など自社施設を指定している場合が多くみられる。

Ⅲ－６ バックアップ体制への移行等の判断及び手続き

～論点６：バックアップ体制への移行等の判断及び手続きはどうあるべきか～

（１）バックアップ体制への移行等の判断及び手続きの考え方

バックアップ体制に移行する手続きや、バックアップ体制による業務を終了し本来の東京圏での機能を再開させる手続きについて、公的な権限行使の正当性が国民に対して明確となるような制度的な準備が必要である。

具体的には、例えばバックアップ体制への移行は、内閣総理大臣等の指揮命令権者又はその指揮命令権を継承した者が、東京圏における業務実施の可能性（要員、施設・設備、情報など業務に必要な資源の利用可能性）等をもとに判断することが考えられる。

その場合、業務ごとの指揮命令権者の明確化及び内閣総理大臣等の指揮命令権者及び継承される者の安否が確認できない場合の明瞭な継承手続きが必要となる。

なお、ウォームスタンバイ、コールドスタンバイの場合は、バックアップ体制への移行の正式決定を待つことなく、東京圏での非常事態発生後、独自の判断でバックアップ体制の立ち上げ準備を行うことが肝要である。

（２）バックアップ体制への移行等の判断及び手続きの検討に当たっての留意事項

広域巨大災害による混乱の最中に、バックアップ体制への移行等が円滑かつ迅速に行われないと、混乱を増幅させるおそれがある。このため、中枢機能を混乱させることなく、また、バックアップ体制の正当性を国民に明確に示すためにも、バックアップ体制への移行や東京圏での機能再開の手続きは明確かつ迅速に行われる必要がある。

Ⅲ－７ さらに検討すべき論点

～論点７：論点１～６の上で、さらに検討すべき論点としてどのようなものがあるか～

（１）平時の訓練等

行政中枢機能を含め国家中枢機能のバックアップ体制がネットワークとして十分に機能するためには、指揮命令権者や代替要員を含むバックアップ業務担当者の幅広い参加の下、また国の中枢機能を担う関係機関と連携しながら、実践的な訓練を積み重ねていく必要がある。特に、ウォームスタンバイとする業務は、代替要員が平時の業務と異なる業務を非常時に迅速かつ的確に実施できるよう、平時からの教育、訓練が不可欠である。

訓練に当たっては、訓練の実施自体が目的化したり、形式的な訓練にならないよう、ブラインド型で参加者には事前に訓練シナリオを伝えずに実施するなどの工夫が必要である。

各種の訓練を通じて、専門人材の育成を図るとともに、バックアップ体制を絶えず検証し、改善していくことも重要である。

Ⅳ 今後の推進について

マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、政府全体として速やかに、本検討会の検討成果を活かして、東京圏の中核機能のバックアップ体制を構築するための実現プロセスにつなげていくことが必要である。このため、政府一体となった検討体制を早急に立ち上げる必要がある。

その際、優先順位が高く早期に実現しうる課題から先行して、関係府省や関係機関の協力の下、具体的な検討を開始することも必要である。具体的には、次のような課題についてスピード感をもって取り組んでいくことが求められる。

- 災害対策本部機能など、政府の危機対応業務の最も重要な中核機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
- 最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務について、危機対応業務と一般継続重要業務ごとの洗い出し、RTO（Recovery Time Objective、目標復旧時間）の検討、危機対応業務のバックアップ場所と現地対策本部との分担関係の検討（いずれも政府全体で検討）
- 行政中核機能を含む国家中核機能がネットワークとして機能するためのバックアップ体制の構築に必要な関係機関間の連携状況についての実態把握
- バックアップ場所等の要件（制約）に関する具体的な調査
- 非常時優先業務の実施に必要な情報の同時被災しない形でのバックアップ及び複数の機関からのアクセスの確保

なお、行政中核機能のバックアップ体制の構築には、国民的な理解を得ることが必要不可欠である。とりわけ、体制構築に向けての検討、とりわけバックアップ体制の規模、箇所数等コストに係る事項とその効果、内閣総理大臣等の指揮命令権者の継承手続き、バックアップ体制への移行手続きなど国民に直接かわる事項の検討に当たっては配慮が必要である。

Ⅴ 別途検討されるべき論点

本検討会は、Ⅱに記した目的及びスコープに基づき東京圏に広域巨大災害等が発生し、中核機能の継続が不可能となった場合に、その間他の地域で中核機能を代替するバックアップに関する基礎的な検討を行ったが、検討会の中ではこれにとどまらず、東京圏における非常事態に対する備え、対策についても議論が及んだ。

本検討会で出されたこれら別途検討されるべき論点は以下の通りである。

（東京圏における広域巨大災害の減災対策）

人口や諸機能が極度に集中している東京圏において、中核機能のバックアップが必要となるほどの広域巨大災害が発生した場合には、人的にも経済的にも極め

て甚大な被害がもたらされる。

こうした被害を最小化するためには、中枢機能のバックアップ体制を構築することと併せて、東京圏の住民や諸機能の減災対策を充実・強化することも焦眉の急である。

東京圏において中枢機能のバックアップが必要となるほどの広域巨大災害が発生した場合の被害想定を行い、住民等の大規模な避難計画も含めた対策の検討を急ぐ必要がある。

(東京圏に本社機能を置く民間企業の業務継続計画策定の促進)

東京圏には、民間企業の本社機能が集中しており、その被災は我が国経済に深刻な事態をもたらす。行政中枢機能のバックアップのみならず、民間企業についても、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、東京圏に集中する本社機能のバックアップを含む業務継続に向けた取組みが進められる必要がある。

(東京圏の中枢機能の分担・再配置、国土構造のあり方)

中枢機能が集中する東京の広域巨大災害に対する脆弱性を克服するには、早急にとりうる対策としての中枢機能のバックアップ体制の構築のみならず、中長期的観点から、国土全体での官民の各種機能の分担や再配置のあり方について検討する必要がある。

さらに、東京圏のみならず、今般甚大な被害を受けた東日本の太平洋側、東海地震、東南海地震、南海地震の三連動への対応が求められている西日本の太平洋側等も含め、国土全体で、広域巨大災害が「起こりうる」ことを前提とした機能の配置論が必要である。

広域巨大災害にも対応しうる災害に強い国土構造への再構築を図ることは、東日本大震災が国土政策につきつけた大きな課題である。我が国が直面する人口減少や少子高齢化、グローバル化等の大きな潮流変化の中で、この課題を含めた持続可能で活力ある国土づくりを探求し、人と国土のより根本的なあり方を見据えた国土構造の明確なビジョンと、その実現に向けた道筋を示していくことが求められている。

「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」委員名簿

青山 侑	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授
荒井 良雄	東京大学大学院総合文化研究科 教授
池田 彰孝	東京商工会議所 副会頭、SMK株式会社 常勤監査役
岩見 隆夫	政治ジャーナリスト
○ 大西 隆	東京大学大学院工学系研究科 教授
小川 和久	軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所 理事長
河田 恵昭	関西大学社会安全学部 学部長・大学院社会安全研究科 研究科長・教授
指田 朝久	東京海上日動リスクコンサルティング株式会社 主席研究員
森川 博之	東京大学先端科学技術研究センター 教授

※ 敬称略、五十音順、○印は座長

検討会開催経緯

- 第1回
(平成23年12月9日)
- (1) 検討会の進め方について
 - (2) 事務局からの報告：バックアップの検討に係る背景及び現状
 - (3) 委員からの報告
 - 1) 大西座長
 - 2) 指田委員
- 第2回
(平成23年12月27日)
- (1) 委員からの報告
 - 1) 小川委員
 - 2) 河田委員
 - (2) ヒヤリング
金融分野（日本銀行）
- 第3回
(平成24年1月23日)
- (1) ヒヤリング
 - 1) マスコミ分野（日本放送協会）
 - 2) 情報通信分野（（社）電気通信事業者協会）
 - (2) 一次とりまとめ案について
- 第4回
(平成24年3月5日)
- (1) 民間企業全般の取組
 - 1) 事務局からの報告：民間企業ヒヤリング及びアンケートについて
 - 2) 日本経済団体連合会
 - (2) ヒヤリング
 - 1) 日本アイ・ビー・エム株式会社
 - 2) NTTコミュニケーションズ株式会社
- 第5回
(平成24年3月22日)
- (1) 事務局からの報告：海外事例調査
 - (2) 二次とりまとめ案について