

関西での首都機能バックアップ構造の 構築に関する意見

平成25年5月23日

関西広域連合
関西経済連合会
京都商工会議所
大阪商工会議所
神戸商工会議所
堺商工会議所
関西経済同友会

わが国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、皇室の安心・安全や政治、外交、行政、経済等の機能について、平時から地方に機能・権限を分散することも含め、必要な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。

中央防災会議防災対策推進検討会議は、最終報告において、首都直下地震等の大規模災害を意識し、災害対策の充実・強化を図るという方向を示し、その重点的取り組み事項として、政府全体としての業務継続体制の構築や、各府省における東京圏内での業務継続が困難な場合に備えた東京圏外（大阪等）の代替拠点の確保などをあげている。

しかしながら、国における検討は、これまで関西広域連合と関西経済界が提案してきた内容がまだ十分に反映されておらず、国土全体を視野に入れたバックアップ構造構築に関する早急な検討及び対策を積極的に進めるべきである。

大阪をはじめとする関西は、首都圏と同時被災せず、京都御所があること、既に国の地方支分部局が集積していること、首都圏や国内外との交通輸送手段や情報通信機能が充実していること、外交を担う機関、日本銀行、企業本社や報道機関等の民間中枢機関、大学・研究機関の充実や知の集積が図られていること、阪神・淡路大震災での経験を通じた知見・ノウハウを有し、東日本大震災時にいち早くカウンターパート方式による被災地支援を行った実績をもつ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など、バックアップ機能を担ううえで最適な都市圏である。

関西広域連合と関西経済連合会、関西地域振興財団（一般財団法人大阪湾ベイエリア開発推進機構）では、これらの関西の優位性を生かし、関西がどのように首都中枢機能をバックアップするのかをケーススタディするなどの調査検討を行った。

本調査を踏まえて、関西広域連合と関西経済界は、改めて、首都機能バックアップ構造の構築について下記のとおり意見を提出する。

記

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、首都中枢機能の関西への配置等、国として早急に代替対応や拠点機能整備に向けた具体的な検討を行うこと

そのため、当面の措置として、首相官邸の災害対策本部機能を代替、支援、補助できるバックアップ拠点を大阪・関西に整備し、首都圏の復旧・復興や二次災害の抑制に向

けた人的・物的支援体制の構築を図り、さらに国際競争力の低下を抑制する観点からも、通常業務の継続を図る仕組みを構築すること

2 国全体の事業継続計画（BCP）策定とその推進

各府省の事業継続計画は策定されているものの、代替拠点が都区部又は東京圏内に置かれており、首都機能が麻痺した場合などには対応できない

大規模災害への対応が可能となる「関西」の位置づけを明確にした国会、各府省を含めた国全体の事業継続計画を策定するとともに、放送、通信、交通・物流といった指定公共機関をはじめ、民間事業者の事業継続計画等との整合性を確保し、官民協働により適切かつ迅速に計画を推進する体制を構築すること

なお、東京圏外でのバックアップにあたっては、大規模な人員移動が必要であり、これを想定した輸送計画を策定し、必要な交通容量や代替性を確保すること

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 皇室の安心・安全

日本の大切な皇室の安心・安全と永続を実現するために、皇族の方に京都にお住まいいただくこと

5 民間企業等のバックアップ構造の構築等

本調査で実施した企業アンケートでは、首都中枢機能停止時のバックアップ先を具体的に計画している企業の約7割が関西を候補地にあげており、全国レベルの経済団体や民間企業等の本部・本社機能のバックアップの関西での確保と事業継続を支援すること

さらに、民間企業の取り組んでいる権限移譲や機能分散を平時から推進し、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

6 首都機能バックアップの平時の備え

平時より、非常事態を想定した備えとして、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必要な人材の育成・確保、訓練等の社会実験を計画的に行うこと

実施にあたっては、行政ならびに指定公共機関や業界団体等の関係機関、ライフライン・インフラ事業者等も交えたものとし、国全体の事業継続計画の点検・見直しを行い、実効性を確保すること

7 国での検討の更なる具体化

首都圏に大規模災害等が発生した場合、立法・行政中枢機能に加えて、東日本大震災発災時と同様に民間企業や各国大使館等が他地域にシフトすることが想定され、業務スペースや滞在スペースを大量に確保する必要があることから、中央防災会議防災対策推進検討会議のワーキンググループの中間報告において、東京圏外での代替拠点として、大阪など5都市が掲げられているが、代替拠点は都市ではなく、圏域で検討すべきである

その際、関西は、京都御所があることや中枢的な機能が集積し、大規模な会議場をはじめ宿泊・居住機能のストックが厚いこと、関西広域連合や経済界など官民挙げての応援体制が得られることなど、様々な状況に柔軟に対応することが可能であることから、代替拠点として最適な都市圏であるため、「関西」を念頭に更なる具体化を行うこと

8 国土の双眼構造の構築

関西が有する首都中枢機能の代替性をより効果的に発揮するため、リニア中央新幹線の全線同時開業や北陸新幹線の大阪までの早期開業をはじめとする高速鉄道網の整備促進等による太平洋側及び日本海側の国土軸など多軸型国土の形成や、高速道路ミッシングリンクの解消等による物流ネットワークの複線化を進め、交通・物流機能や情報通信機能等社会基盤の充実、強化を図るとともに、危機管理の観点に加え、わが国の成長戦略の観点からも、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、産業政策を進めること

平成25年5月23日

関西広域連合	連合長	井戸敏三
関西経済連合会	会長	森詳介
京都商工会議所	会頭	立石義雄
大阪商工会議所	会頭	佐藤茂雄
神戸商工会議所	会頭	大橋忠晴
堺商工会議所	会頭	前田寛司
関西経済同友会	代表幹事	鳥井信吾
	代表幹事	加藤貞男

<参考> 首都機能被災時に関西が果たしうる役割（例）

機能	関西の優位性	概要・活動イメージ	活用可能な資源（例）
①皇室の安全・安心の確保	・首都圏以外では関西にしかない施設が存在 等	○皇族の方に京都にお住まいいただくこと	京都御所 宮内庁京都事務所 等
②災害対策司令塔機能	・首都圏との同時被災の可能性が低い ・設置する施設や要人の滞在機能が充実 ・阪神淡路大震災の経験を持つ行政スタッフが多く、このスタッフによるサポート体制が可能 等	○国の災害対策本部を関西で立ち上げる ・緊急災害対策本部を関西に設置 ・被災地情報の収集 ・全国自治体、海外への応援要請 ・応急対策、特例の公布 ・緊急時に対応する広報 ・国会の開催場所を確保 等	大阪合同庁舎4号館（大規模地震発生時の現地対策本部） 京都国際会館 大阪国際会議場 神戸国際会議場 インテックス大阪 国出先機関 等
③金融中枢機能	・日本銀行のバックアップ拠点があり、我が国の金融システムを継続することが可能 等	○金融機能の拠点を関西に設置する ・金融庁等の本省機能を逐次移設 ・金融機能の確保と金融市場の安定化	日本銀行大阪支店 大阪証券取引所 等
④ビジネス中枢機能	・大企業の本社が多く集積し、官民協働に向けた意思決定がスムーズに行われる ・阪神淡路大震災の経験を有する民間企業や住民が多く、この経験を復興に活かす土壌が形成 ・会議施設、宿泊容量など、膨大なバックアップ要員の受け皿が既に整備 等	○官民協働による復興拠点を関西に設立する ・民間企業本社との連絡・調整 ・民間企業と連携した復旧・復興事業の実施 等	関西に本社を置く企業の集積 東京に本社がある企業の支社等の集積 会議施設、宿泊施設の集積 阪神淡路大震災の経験を有する民間企業・NPO・住民 等
⑤国内外への情報発信機能	・高い情報発信機能を有しており、国内・海外のプレスへの対応など、全国・海外への迅速な情報発信が可能 等	○首都圏、国内・海外との情報発信拠点を関西に設置する ・緊急事態及びこれらへの対処に関する広報 ・国民・金融機関等、海外当局等への情報発信 等	NHK 大阪放送局、民放4社（テレビ局の準キー局） 各新聞社大阪本社 等
⑥交通・物流中枢機能	・大量輸送を受け入れるための空港や港湾施設が充実 ・首都圏復興に資する豊富な人材・施設・設備ストックの活用 等	○首都圏復興の支援拠点を関西に設置する ・国内外からの救命隊、緊急物資の受入 ・復興資材・機材、海外要人等の受入 ・首都圏への災害時ロジスティクスの実施 等	関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港 阪神港 等
⑦緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能	・防災関係機関が多く集積し、緊急対応や復旧・復興の支援をスムーズに行うことが可能 ・首都圏復興に資する豊富な人材・施設・設備ストックの活用 等	○首都圏復興の支援拠点を関西に設置する ・国内外からの救命隊、緊急物資の受入 ・復興資材・機材、海外要人等の受入 ・復旧・復興に関するノウハウの提供 等	人と防災未来センター 三木総合防災公園 堺2区基幹的広域防災拠点 国際防災・人道支援拠点（アジア防災センター等） 等
⑧外交窓口機能	・海外の公的機関・外資系企業が多く集積しており、国際社会への情報発信がスムーズ ・国際会議などによる海外への情報発信に対応 等	○海外との外交拠点を関西に設置する ・駐日外国公館の首都待避に伴い外務省機能を移設 ・駐日外国公館の業務サポート ・駐日外国公館、国際機関、海外プレス等への広報 ・安否確認等、海外からの問い合わせ対応・援助の受入 等	外務省大阪分室 外資系企業・駐日外国公館の集積 等
⑨研究機関や知の集積機能	・豊富な知・技術のストックや人材を活用した産業支援を進めることができる ・研究開発の拠点多く整備 等	○産業活動を継続し、国の競争力維持に資する体制を関西に構築する ・研究活動の継続体制の構築（資機材、スペース等を提供） ・データバックアップシステムの活用 等	関西文化学術研究都市（けいはんな学研都市） 神戸医療産業都市 北大阪バイオクラスター ナレッジキャピタル（うめきた） 国立国会図書館関西館 「京」コンピュータ 等
⑩広域連携機能	・東日本大震災時にカウンターパート方式による被災地支援を行った実績 ・災害発生時の広域応援体制が整備 等	○首都圏復旧、復興に向けた協力・応援体制を関西に構築する	関西広域連合 等