

## ( 1 ) 防災・減災の推進

### < 首都圏での大災害への対応 >

首都圏で地震等の大災害が発生した場合を想定し、国家の危機管理の観点から、早急に政府代替拠点のあり方検討を進め、首都圏以外で最も都市機能等が集積する大阪・関西を首都機能バックアップエリアに位置付けること。

さらに、国民生活や経済活動において特に重要な役割を果たす企業の事業継続を円滑なものとするため、関係機関の意向を踏まえながら、必要な対策を講じること。

## 安全・安心を支えるまちづくり (3) 首都圏での大災害への対応

(内閣府)

### 【本市の提案・要望】

首都圏で地震等の大災害が発生した場合を想定し、国家の危機管理の観点から、早急に政府代替拠点のあり方検討を進め、首都圏以外で最も都市機能等が集積する大阪・関西を首都機能バックアップエリアに位置付けること  
国民生活や経済活動において特に重要な役割を果たす企業の事業継続を円滑なものとするため、関係機関の意向を踏まえながら、必要な対策を講じること

### 【現状・課題】

大災害のリスクを抱えるわが国において、東京一極集中は大きなリスク要因である。首都機能の麻痺により国全体が機能不全に陥ることのないよう、首都機能のバックアップを備えることが必要である。また、国として災害リスクを低減させることは万一の危機への備えであり、世界から信頼を得て、投資や交流の加速を図るうえでも重要である。

国の「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」（平成 26 年 3 月閣議決定）において、東京圏外（札幌市、仙台市、名古屋市、大阪市、広島市、福岡市等）の政府代替拠点のあり方等は今後の検討課題とされており、内閣府においては平成 29 年度に「行政中枢機能の東京圏外における代替拠点の優位性を評価するための手法・項目の調査」の実施が予定されている。

大阪府・大阪市では、平成 29 年 3 月に取りまとめた「副首都ビジョン」において、副首都・大阪が果たすべき役割の一つとして「首都機能のバックアップ」を位置付けており、平成 29 年度から新たに有識者等で構成する研究会を開催し、首都機能のバックアップに向けた取組みの方向性の検討を進めていくこととしている。

国は、早急に政府代替拠点のあり方検討を進め、東京との同時被災の恐れが少なく、国機関の立地や金融・経済機能の層の厚さ、災害対応の拠点となりうる施設の存在など、首都圏に匹敵する厚みのあるストックを有している大阪・関西をバックアップエリアに位置付けるべきである。

また、大規模災害時における企業の中核機能の障害は、当該企業のみならず、社会へ与える影響が大きいことから、経済中枢機能のバックアップについても対策が必要である。本社機能の二重化や、企業における権限移譲や機能分散の推進等の取組みを推進するとともに、国民生活や経済活動において特に重要な役割を果たす企業の事業継続を円滑なものとするため、関係機関の意向を踏まえながら、必要な対策を講じることが必要である。

担当：副首都推進局

## 国における検討状況

平成 17 年 9 月	首都直下地震対策大綱
平成 19 年 6 月	中央省庁業務継続ガイドライン（第 1 版）公表
平成 25 年 12 月	首都直下地震対策特別措置法施行  首都直下地震の被害想定と対策について  （中央防災会議防災対策実行会議首都直下地震対策検討 WG 最終報告）
平成 26 年 3 月	首都直下地震緊急対策推進基本計画 [ 閣議決定 ]
平成 26 年 3 月	政府業務継続計画（首都直下地震対策） [ 閣議決定 ]
平成 28 年 4 月	中央省庁業務継続ガイドライン（第 2 版）公表

### < 「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」抜粋 >

さいたま新都心等の東京圏内の地区のほか、大規模地震に係る現地対策本部の設置予定箇所、各府省等の地方支分部局が集積する都市（札幌市、仙台市、名古屋市、大阪市、広島市、福岡市等）等代替拠点と成り得る地域を対象に、代替拠点への職員の移動手段、既存の庁舎、設備及び資機材の活用、宿泊施設等の確保等に係る具体的なオペレーションについても検討するものとする。

## 関西における首都中枢機能バックアップの想定

（出典：関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査」）

バックアップ機能	概要・活動イメージ	活用可能な資源（例）
<b>災害対策本部機能のバックアップ</b>		
① 応急復旧対策・復興対策の意思決定を担う拠点	○ 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 ・ 緊急時に対応する広報	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
<b>応急対策業務・復旧復興業務のバックアップ</b>		
② 国際社会への情報発信・外交拠点	○ 海外への情報発信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リポート ・ 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 NHK大阪放送局、民放4社、各新聞社大阪本社 外資系企業・駐日外国公館の集積 等
③ 産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点	○ 官民協働による復興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 ・ 民間企業本社との連絡・調整 ・ 民間事業と連携した復旧・復興事業の実施 等	日本銀行大阪支店、大阪証券取引所 関西に本社を置く企業、東京に本社がある企業の支社等の集積 阪神淡路大震災の経験を有する民間企業・NPO・住民 等
④ 被災した首都圏復興の支援拠点	○ 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	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 関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港、阪神港 国際防災・人道支援拠点 等
<b>首都圏からの長期避難（通常業務の継続）</b>		
⑤ 産業国際競争力への影響を最小に食い止める「知の拠点・知財の砦」	○ 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	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

大阪・関西を首都機能バックアップエリアに

## 国土の双眼構造の構築

【担当省庁】内閣官房、内閣府、総務省、文部科学省、経済産業省、国土交通省

### 1 首都機能バックアップ構造の構築

#### (1) 首都直下等大規模災害発生時における日本の司令塔となる関西の構築

首都圏で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、首都直下地震発生時における日本の司令塔となる関西を構築するため、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、大阪をはじめとする関西に整備し、加えて、防災から復興まで一連の災害対策の中核を担う防災庁（仮称）を創設すること。また、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) 国全体の業務継続計画（BCP）策定とその推進

政府業務継続計画（首都直下地震対策）が策定されたが、M7クラスの被害を想定しており、東京圏外の代替拠点の在り方等は今後の検討課題とされている。首都圏にいかなる災害が発生しても政府機能が麻痺することがないように、東京圏外の代替拠点についても早急に検討を進め、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こと。

なお、東京圏外でのバックアップにあたっては、これを想定した職員の移動手段、既存の庁舎、設備及び資機材の活用、宿泊施設等の確保に係る具体的なオペレーションを検討のうえ、必要な容量や代替性の確保に向けた輸送計画等を策定すること。

#### (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

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、民間企業が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、行政並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、政府業務継続計画（首都直下地震対策）において、東京圏外での代替拠点として、大阪など6都市等を念頭に検討されることとなっているが、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。

参考 首都圏被災時に関西が果たしうる役割（例）

皇室の安心・安全の確保（京都御所、宮内庁京都事務所等）

災害対策司令塔機能（大阪合同庁舎4号館、国の地方支分部局の集積等）

金融中枢機能（日本銀行大阪支店、全銀システム大阪センター、大阪取引所（日本取引所グループ）等）

ビジネス中枢機能（企業本社の集積、バックアップオフィスとなるビルやホテル等）

国内外への情報発信機能（NHK大阪放送局、各新聞社大阪本社等）

交通・物流中枢機能（関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港、阪神港等）

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）

外交窓口機能（総領事館、外務省大阪分室等）

研究機関や知の集積機能（関西文化学術研究都市、国立国会図書館関西館等）

広域連携機能（関西広域連合等）