平成１８年７月

首都機能代替(バックアップ)エリア構想検討調査 中間取りまとめ

関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想連絡会議

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。ここ１，２年でも新潟県中越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大きな被害が発生している。

・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し、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、首都圏だけの事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（東京･横浜 710＞ｻﾝﾌﾗﾝｼｽｺ 167＞ﾛｻﾝｾﾞﾙｽ 100＞大阪･神戸･京都 92。中央防災会議首都直下地震専門委員会資料より）。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。

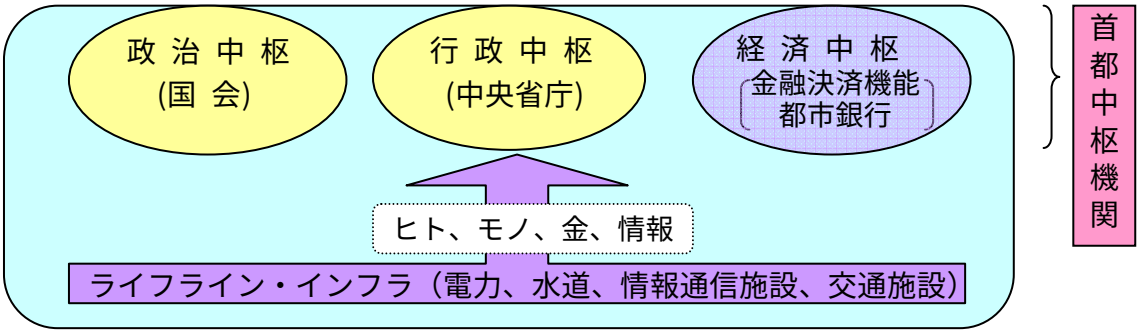
・このような状況のもと、首都にいかなる事態が発生しようとも、首都中枢機能が継続して保持できるよう、あらゆる措置を講じておくことが国家の危機管理として急務である。

・首都において中枢機能が確保できるよう、耐震化など防災対策上の取り組みを進めることはもとより必要であるが、万が一の場合には、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。

・幾重にも重なる精緻なバックアップの仕組みを持つことにより、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。

【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)、上水等、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）

・昨年度､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、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。この中間とりまとめは、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。
・なお、今回は中間取りまとめとして、問題提起を中心に取りまとめたものであり、今後さらに研究・調査を進め、より具体的な提案としていきたい。

【「首都機能移転議論」と「首都機能代替エリア議論」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、着実に進めていく必要がある。
・一方、首都機能のバックアップについては、首都機能移転がなされるまでの間、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･資源を活用することにより、首都機能を確保･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、体制は磐石となる。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。
・こうした関西でのバックアップ体制は既存の施設・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ろうが、新たな都市を建設するのではないので、首都機能移転が実現したとしても、二重の投資にはならない。

	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

（国等の検討状況）

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。
・同会議の「首都直下地震対策専門委員会報告書」(平成 17 年７月)では、東京湾北部地震の被

害として、死者数 11,000 人、経済被害額約 112 兆円を想定している。これを受けて、「首都直下地震対策大綱」（平成 17 年９月）では、首都中枢機能の継続性確保と被害の軽減等のための対策を明確化した。さらに、具体的活動に関する「首都直下地震応急対策活動要領」(平成 18 年４月)が策定されるなど、検討が進められている。

・バックアップシステムの必要性については、昨年８月、中央防災会議の企業評価・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。

・「首都直下地震応急対策活動要領」等によれば、首相官邸が被災により使用不能となった場合、緊急災害対策本部は、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ている。その他政府機能も当該地、並びに、さいたま副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想定し、発災後３日間を念頭においた首都中枢機関の業務の継続性確保のための機能目標と対策が定められているが、現段階では、その具体的な方策までは示されていない。

【民間企業の状況】

・中央防災会議の想定によれば、首都直下地震が発生した場合には、約 112 兆円の経済被害が生じると予測されており、わが国の企業においても危機管理のため事業継続計画（ＢＣＰ）の必要性がうたわれている。

・ＢＣＰへの関心は、日本よりも海外企業において高く、アメリカでは、34%の企業がＢＣＰを策定済みというデータがある。（ビジネス継続マネジメントサーベイレポート 2002(KPMG ビジネスアシュアランス㈱)

・多くの欧米やアジア諸国において既に国家標準が定められており、国際標準規格（ＩＳＯ）化の動きも始まっている。そうなれば、海外企業との取引においてＢＣＰの策定が義務付けられる可能性も十分にあり得る。

・日本の企業の状況については、三菱総合研究所とＮＴＴ建築総合研究所が 2005 年に実施したアンケート調査結果によると、ＢＣＰを「策定済み」の企業は 24.7%に止まっている。今後は、災害や事故のダメージを最小限に抑えるため、またその準備を整えた企業であることを対外的に示すため、ＢＣＰを策定する企業が増加すると考えられる。

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)

２　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において、首都が被災した場合の首都中枢機能の機能継続方策を定めているが、首都中枢機能の麻痺は首都圏域だけでなく、国民生活や世界経済にまで大きな影響を及ぼすものである。したがって、首都中枢機能の継続は国内外に対する責任を果たすことでもある。

・その際には、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、実際に緊急事態に直面した場合、無用な混乱を招くことなく、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

・一般に災害その他の非常事態については、想定外の事態や想定の範囲を超える被害が発生する可能性を否定できない。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。

・さらに内閣府の「緊急事態に対する政府の初動対処体制実施細目」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、当然ながら発生の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、想定外のこと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必要がある。そうすれば、いかなる事態が発生しようとも、一定の首都中枢機能の継続が保障され、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、わが国の信頼性と国民の安心感が大いに増すものである。

(2) 現状の対策で首都中枢機能の継続は十分可能か。

・首相官邸や霞ヶ関の庁舎については耐震化・防災化が進み、また、これらの施設の被災時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、これらが同時に被災し、機能を失う可能性はほとんどないと考えられているようである。

・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。

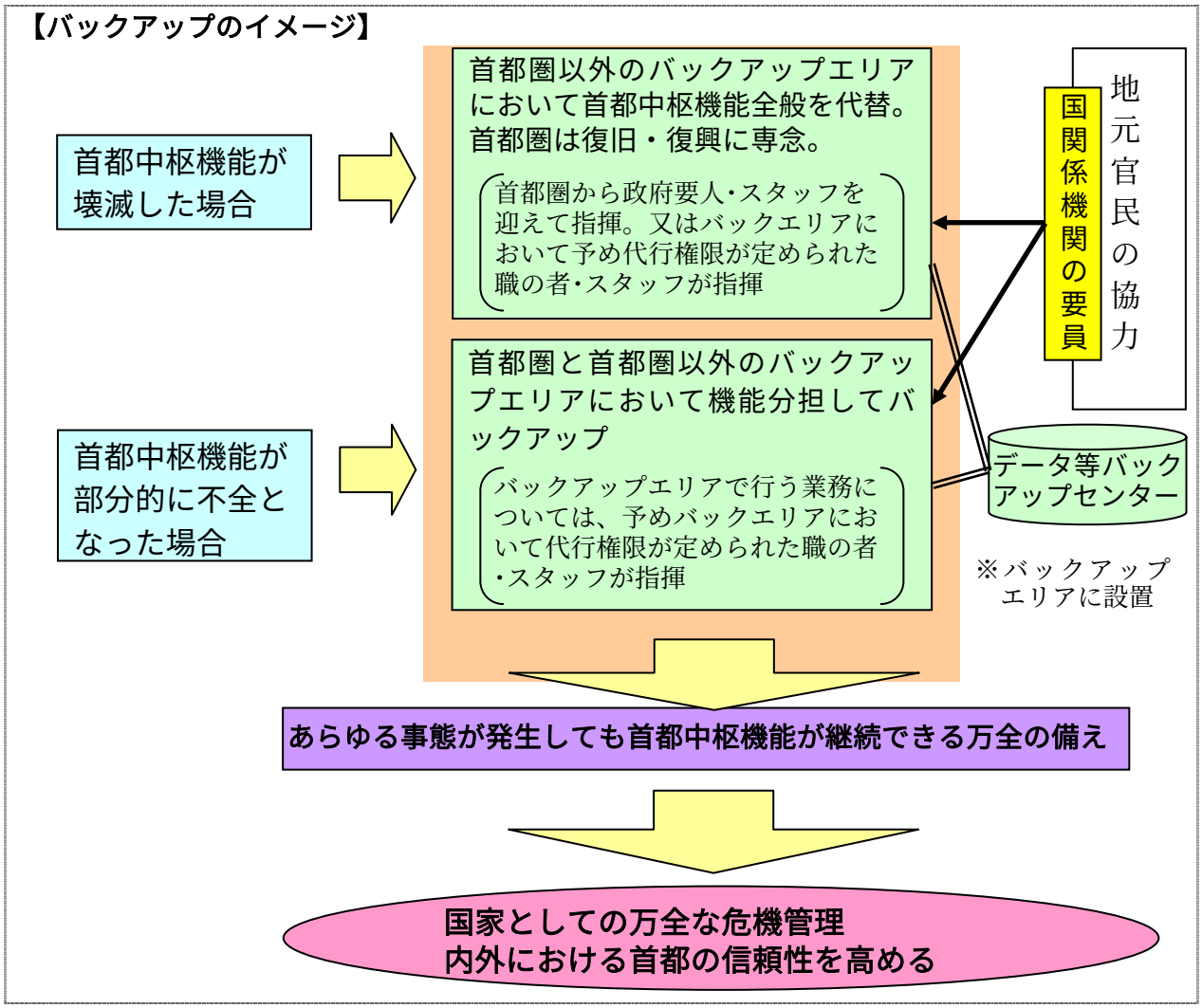
・また、全ての重要な機能を首都圏で早急に復旧して担うことができると判断するのは必ずしも現実的ではないのではないか。阪神・淡路大震災では、被災地のライフラインの復旧には、電気が６日、水道が 42 日、ＪＲ・地下鉄が２か月、さらには高速道路は７か月を要していることから、多くの機能が長期間機能停止となることも想定される。

・首都中枢機能が部分的に不全となった場合においても、一定の機能を首都圏以外の場所でバックアップすることにより、国民生活・国際社会に支障が生じないよう対応していくべきである。

(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考えるのではなく、万が一の場合に備えて、首都圏以外の地域で、しかも代替可能な資源を多く持つ地域においてバックアップ体制を確立することにより、余裕を持ったより有効な方策となり得るものと考えられる。

・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）、早急に情報システムのバックアップ体制を整備し、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立地し、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。



3　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

・バックアップ機能を首都圏以外の地域に整備するにあたっては、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、首都のバックアップに必要な機能全てを新たに整備するという方法もあるが、昨今の厳しい政府の財政状況のもと、有事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り、既存の施設をできるかぎり活用し、バックアップのシステムを構築する方が時代の要請に適っているものと考えられる。

・さらに、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、首都中枢機能は互いに密接に関連していることから、一定の地域・都市圏の中で、機能的に連携･連絡できることが望ましい。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についても、国支分部局の職員だけでなく、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が必要である。

(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機能を担うのに最適な都市圏は、関西をおいて他にはない。

・まず、関西は首都圏と同時被災しない距離にあり、全国各地と結ぶ鉄道・情報通信手段も他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。また、関西には、24 時間運用の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し、官公庁の地方機関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。

・さらに、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も立地しており、首都のバックアップを担うのにふさわしい機能を有している。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）で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挙げての積極的な協力・応援体制をとることが可能である。

・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いくつか挙げていく。

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している（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、理事を兼ねる大阪支店長が重要な政策決定を行える体制を取っている。

・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られて運用されることとなっている。

・さらに証券取引においても、東京証券取引所がダウンした場合に、現状では容量不足であるが、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おり、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担うことができるものと考える。

・こうした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。

【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
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	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。 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。)
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	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。 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。
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）	(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 (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。 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。
①、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	

（出典：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」を編集）

【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、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。昨年 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、処理容量を増強させた(株式･ＣＢ売買システムについて平成 18 年 5 月 22 日から現行１日あたり 900 万件⇒1200 万件へ増強等)。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大阪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、証券取引所共通のバックアップセンター構築の必要性については、平成 18 年 2 月に日本証券業協会から提言が発表されている。

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。

・こうした場合に、関西は、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考えられ、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。

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ろう。

・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。

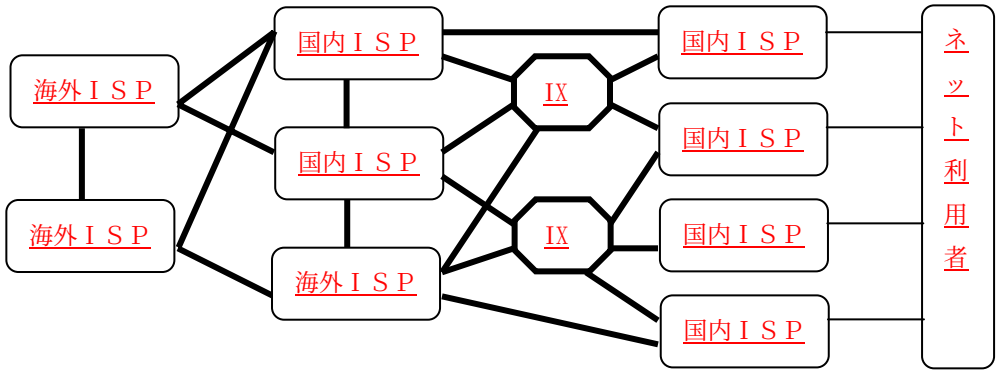
【インターネットのバックアップ】

・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、大阪府ではインターネットデータセンター(IDC)を設置し、関西における代替拠点を整備している。

【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神戸港、大阪港、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、高速道路ネットと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、関西を中心とした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。

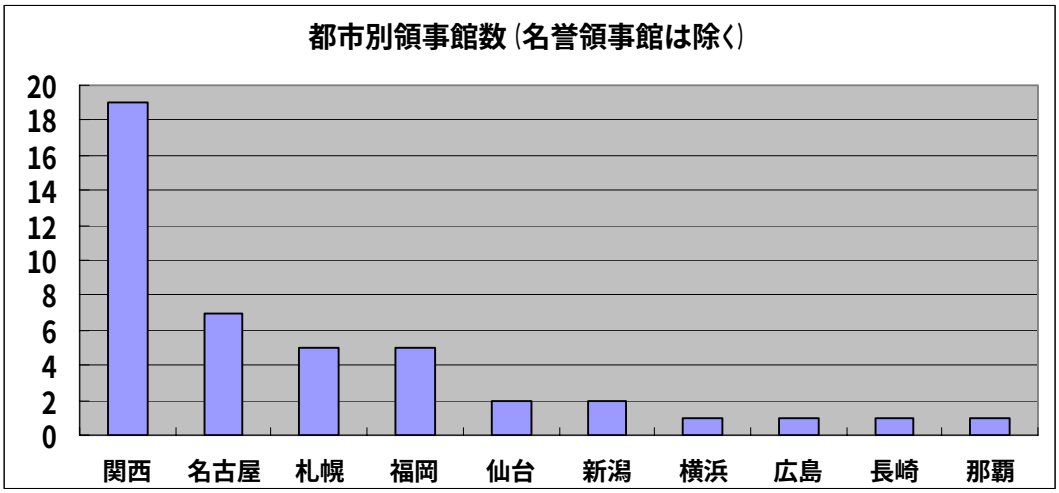
・その際には、関西に立地する総領事館が東京の大使館を代替するアクセスポイントとなり得る。関西には、Ｇ７はじめ欧米の主要国や近隣アジア諸国の総領事館等が立地しており、外務省大阪分室と連携して非常時における外交窓口機能を担うことができる。

・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おいて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】
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、カナダ、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 19 カ国）



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たっている。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。

4　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

・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、上記のような金融・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。

・各省庁においては、内閣府が示すガイドラインに基づき、今後(平成 18 年度～)、首都中枢機能として継続すべき重要な機能を選別し、どのように継続性を確保していくか、バックアップのシステムをどうするかについて、事業継続計画（ＢＣＰ）を策定することとなっている。

・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、ホテル等の空間も多く存在する。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必要がある。
・今後、各省庁においてＢＣＰを策定するにあたっては、このような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検討を進められたい。
・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を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。
・なお、有事の際、首都の権限を代行する要員をルール化し、関西に常駐させることも検討すべきである。

【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ところである。
・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。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。
・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、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考える。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も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。なお、一つの提案として、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。

（国会のバックアップに必要な施設）
本会議(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

⇒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

5　国への提案

・今まで述べてきた関西としての首都中枢機能のバックアップ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。
②　とりわけ、国土形成計画において明確に位置づけること。
③　各省の事業継続計画（ＢＣＰ）において、バックアップ機能として関西で処理すべき事務等を明記すること。
④　通信基盤の整備等、バックアップ機能をより高めるため、既存インフラを整備充実すること。

6　今後の取り組み

・今回の発表は、中間報告として、問題提起を中心に取りまとめたものであり、今後さらに今年末の提言に向け、さらに具体的な提案につながるよう研究・調査を進めていく。
・あわせて、国や関係機関、経済界等に、関西の資源を活用した有効なバックアップ体制を検討すべきことを働きかけていく。