首都機能バックアップに関する検討会議
≪第３回議事録≫

■日　時：令和８年 10 月５日（水）14：00 ～ 15：56
■場　所：大阪市役所　５階大応接室
■出席者：稲継裕昭、指田朝久、土屋貴裕、西島亨、志村和哉、濵ノ園英樹、藤本彰、
（名簿順）伊東義博、中村隆行

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
　では定刻となりましたので、第３回首都機能バックアップに関する検討会議を開催させていただきます。本日司会をいたします、副首都推進局副首都推進担当部長の濵ノ園です。本日は皆さま何卒よろしくお願い申し上げます。
　本会議は、公開の原則に則りまして、傍聴席を設け、配付資料や議事録は公表することとしております。本日の終了予定時刻は、16 時を予定しております。
　はじめに本日の資料の確認をさせていただきます。お手元に資料一式をご用意していますのでご確認をお願いいたします。まず、次第、本日の参加者名簿、資料１「第２回検討会議での主なご意見」、資料２「首都中枢機能バックアップが必要となる状況の想定」、資料３「バックアップすべき首都中枢機能～経済社会維持機能を中心に～」となっております。
　次に、本日ご出席いただいております皆様をご紹介させていただきます。
　早稲田大学政治経済学術院教授の稲継裕昭先生です。
　東京海上ディーアール株式会社主幹研究員の指田朝久先生です。
　リモートでのご出席になります、京都外国語大学共通教育機構教授の土屋貴裕先生です。
　では皆様、本日もよろしくお願い申し上げます。
　それでは早速ですが、次第に沿って進めていきたいと思います。はじめに、次第（１）「第２回検討会議での主なご意見について」を議題にいたします。資料１ですが、この資料は前回会議の先生方の主なご意見につきまして、重要と思われるテーマごとに取りまとめるとともに、今後の検討の方向性を事務局としてまとめたものとなっております。では、副首都推進担当課長代理の中村から説明させていただきます。よろしくお願いします。

（中村副首都推進局副首都推進担当課長代理）
　では私の方より資料１のご説明をさせていただきます。
　それでは資料１、こちらにつきましては先ほど説明ありましたとおり、第２回の検討会議でいただきましたご意見をまとめたものとなっております。
　１ページ目、こちら概要となります。記載のとおり、１から７の７項目で整理させていただいております。
　２ページ目、ここからはいただきました主な意見を記載しておりまして、まず災害ケース

の想定としまして、（１）災害の過酷化・長期化、（２）首都中枢機能側の被災・職務不能、（３）バックアップ拠点側の同時被災の３点で整理させていただいております。

ここでは、より大きな台風の検証や、富士山噴火の長期化を想定した事前の移転。また、首相を含む複数の閣僚が職務不能となった場合のバックアップの検証が重要であること。さらに、大阪が同時被災した場合の想定も必要といったご意見を記載させていただいております。

３ページ目、東京圏外バックアップの起動・移行判断ですが、首都中枢機能の状況を踏まえた判断と、東京との通信途絶等を踏まえた起動の２点で整理しておりまして、被害の大きさだけでは霞ヶ関が動かないことや、首都中枢機能の一定水準を下回った場合にバックアップが起動するのが副首都の価値である点。さらに、通信状況が機能移転の判断に影響することや、職員の処理能力のために衣食住など整った環境が必要である点。また、東京都の通信途絶等を踏まえ、自動的に起動する必要性についてのご意見について記載させていただいております。

４ページ目、こちらでは災害時に必要な機能としまして、国家中枢機能として、非常時の首相の仕事等に関する点。また、経済社会を維持するための機能として金融機能を入れるべきという点。また、金融、気象、報道、防衛など、被災地以外で継続すべき重要な平常業務がある点などについてご意見を記載させていただいております。

５ページ目、こちら国家機能を継続する仕組みとしまして、権限、職務代行、意思決定を支える組織・人員、各省庁・地方支分部局等による業務代行の３点で整理させていただいておりまして、総理から職務代行者への権限委任等を法令等でルール化しておくべきことや、機能を代行するためには省庁の政策決定ができるような人が常駐するべきこと。さらに平時から一定の業務、権限、データを分散・配置しておく、多極分散型の行政機構の形成が本質的な解決策になるなどのご意見を記載させていただいております。

６ページ目、こちらにつきましては、バックアップに必要な環境としまして先ほどの再掲もございますが、副首都で災害時情報センターを持つことや、ブラックアウトも想定した多元的な独立通信網を確保すべきこと。また、東京と大阪が同じ通信・クラウド等の共通基盤に依存しているのかということも整理軸とすべきといったご意見を記載させていただいております。

７ページ目、バックアップ拠点のあり方としまして、こちらも先ほどの再掲も含めまして、大阪側に平時から確保する機能、大阪・関西の既存機能の活用、複数拠点によるバックアップの３点で整理させていただき、それぞれの項目に関連したご意見を記載させていただいております。

８ページ目、こうしていただきましたご意見を踏まえまして、今後の検討方向性をまとめさせていただいておりまして、首都中枢機能のバックアップが必要となる状況・起動条件の具体化として、第２回ケースの電力、通信、情報・システム、交通、人員等の制約がより厳しくなる複合・長期化するケースとして修正すること。また、霞が関・立川が同時に被災す

る富士山噴火・広域降灰を新たなケースとして検討すること。次に、国家の意思決定を継続するための「国家中枢機能」と国民生活・経済社会を維持するための「経済社会維持機能」に分けて整理すること。

次、意思決定を支える組織・人員、閣議、職務代行・権限委任等の制度・体制を確認すること。また、東京圏外で国家意思決定を成立・継続させるため、平時からどのような機能・体制を確保しておく必要があるかを検討すること。

次に、気象庁、日本銀行を対象に代替拠点、起動・切替条件、判断主体、人員・権限、通信・システム等を共通の視点で整理し、機能特性に応じたバックアップ方式を確認すること。

⑤につきましては次回以降想定しておりますが、東京圏外でバックアップを実装するための体制・拠点の具体化として、東京圏外で実際に機能させるために必要な人員、権限、情報、電力、通信、システム、データ、執務・生活環境等の条件、資源を整理すること。その上で、平時から東京圏外に確保しておくべき機能や体制、大阪・関西が担うことのできる役割、複数拠点によるバックアップのあり方を具体化することとして、取りまとめさせていただいております。資料１の説明としましては以上となります。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。

それでは先生方、どなたでも結構ですので、ただいまの説明に対しまして前回のご意見の補足でありますとか、今後の検討の方向性、最後にでもいいですけれども、今後の検討の方向性へのご助言等がございましたら頂戴したいと思いますので、よろしくお願いいたします。よろしいですか。では、資料１につきましては以上とさせていただきます。

では次に、次第（２）、「首都中枢機能のバックアップが必要となる状況の想定」についてを議題といたします。

この資料２ですが４章構成となっておりまして、第１章が前回提示しました資料につきまして先生方のご意見を参考に修正したもの、第２章以降が新たな視点から資料を作成したもの及びバックアップが必要となる状況というテーマについてとりまとめたものとなっております。

資料の説明後に意見交換をお願いしたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。では、資料２につきまして、副首都推進担当課長の伊東からご説明いたします。よろしくお願いします。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

資料２、「首都中枢機能のバックアップが必要となる状況の想定」についてご説明します。

第２回でいただいたご意見を踏まえまして、どのような状態、タイミングとなった時に東京圏外バックアップを検討すべきかを具体的なケースを置いて確認してまいります。

１ページ目でございます。こちら概要となっております。今ありましたように四つの構成

としております。

一つ目が首都直下地震の後に台風、暴風等が重なるケース。Ⅱとして富士山噴火・広域降灰のケース。Ⅲといたしまして、この二つの災害における金融・決済機能の支障想定。最後にⅣとして、東京圏外バックアップを検討すべき状態をまとめてございます。

２ページ目でございます。本日ご確認いただきたいのは３点となっております。

１点目、 二つのケースについて時間経過や各主体の動き・支障に追加修正すべき点があるかというところ。２点目といたしまして、この資料の中心となりますが各ケース・各主体について、どのような状態・タイミングで東京圏外バックアップを検討するのか。また全面移行、また一部機能・要員の先行移行であったりとか、その範囲、方法をどう考えるのかという点についてでございます。３点目といたしまして、金融・決済機能について、どのような支障やその見通しをバックアップ判断につなげるのかという点となってございます。

３ページ目でございます。まず、首都直下地震ケースについて検討しております。

第２回のケース修正をいたしまして、地震後に台風・暴風等が重なることで、東京側の機能継続条件がさらに悪化するケースを記載してございます。

４ページ目でございます。このケースで重要となりますのは、官邸・霞が関の主要建物は使用可能である､政府BCP･各府省のBCPも発動しているという前提を設置してございます。その地震に加えまして、翌日には暴風を伴う台風が接近すると、複合的な影響としてブラックアウトが発生、高温・多湿も続くという設定としてございます。ここでは、業務量に対して処理能力を維持できるか、人員、電力、通信、情報システム等を確保できるか、霞が関や立川等を活用しても必要な機能水準を維持できない状態とは何かという、この三つの視点で見てまいりたいと思います。

５ページ目でございます。まず、発災直後から３時間のところでございます。

発災直後は救命救助でありましたり、被害情報の収集などの業務が一斉に発生する一方で、鉄道停止や道路被害により、閣僚とか幹部、職員の参集に支障が生じると想定しています。また、通信できない地域から情報が入らない、政府は被害の全体像に欠落がある状態で初動判断を行うことを想定してございます。

６ページ目でございます。３時間から12時間後となりますが、停電が続くことで通信設備やサーバー等が非常用電源に依存している、利用可能な通信手段が徐々に限定されていくとなっています。このため、情報収集→分析→報告→調整→判断→指示という一連のサイクルが遅れていく状態を想定してございます。

７ページ目でございます。ここでは、地震対応の案件が増えていく一方で、翌日の台風への影響も本格化すると想定しています。つまり、対応需要が増加している一方で、要員や通信の制約によって処理能力が低下している状態になるかと考えております。

８ページ目でございます。こちらは24時間前後から翌朝となります。

９ページ目でございます。こちら、台風翌日の台風接近前という状況になります。こういった台風接近前の状況でございますが、東京では地震対応を続けながら、台風・高潮への対

応も並行して進めるという必要があります。同じ人員、通信、システムで複数の危機に対応することになりまして、職員の交代や休息も難しくなっていくと想定しております。

10 ページ目でございます。こちらでブラックアウトが発生するという想定をしてございます。非常用電源や燃料への依存が高まり、通信設備の停止、サーバー等の不安定化、道路・鉄道・物流の支障が重なってまいります。地震対応と台風対応が重なる中で、東京側の業務継続案件が急激に悪化するという側面でございます。

11 ページ目でございます。こちらから少し時間軸が進んでまいります。こちら１週間後には、インフラは一定程度復旧していても職員が疲労している、交代要員不足が残り、業務処理能力が直ちに戻らないという状況でございます。

12 ページ目でございます。３週間後になりますが、ここで応急対応に加えまして、生活再建、インフラ復旧、経済活動の回復と、政府に求められる業務が広がってまいるという想定をしてございます。

13 ページ目でございます。さらに１か月後にはですね、補正予算、制度対応、国会対応なども本格化してまいりまして、災害対応と通常の政策・行政業務を同時に処理する必要が生じるという想定をしてございます。

14 ページ目でございます。こちら、首都直下地震ケースのまとめをさせていただいております。このケースから東京圏外バックアップを検討する状態として、三つ整理してございます。

一つ目は、建物が使えて BCP も動いていても、人員、電力、通信、交通、システム等の制約が重なり、必要な政府機能を安定して継続できない状態と整理しています。

二つ目は、対応需要が増える一方で処理能力が低下し、需要が処理能力を上回る状態と整理してございます。

三つ目は、インフラ復旧が進んでも人員等の制約が残る中で業務が拡大し、必要な処理能力が回復しない状態と整理してございます。以上が首都直下地震ケースでございます。

15 ページ目でございます。こちら新規でケースを設定してみました。富士山噴火・広域降灰ケースとなります。

16 ページ目でございます。このケースも霞が関や立川の庁舎が直ちに使えなくなるという設定とはしておりません。広域降灰によりまして交通・物流、電力などの制約が東京圏で複合・長期化してまいりまして、霞が関と立川の双方で政府機能を安定して継続する条件が徐々に失われる、こういった過程を見ていこうと考えております。

ケース上につきましては、数日前から火山活動が活発し、噴火が 15 日を超えるものとここでは想定をしてございます。また、あえて先行しての移行というのはしない設定とここではしております。その上で影響が本格化する前に、バックアップの準備や一部機能、要員を先に動かす余地があるかを確認したいと考えてございます。

17 ページ目でございます、噴火前の状況ということで、まず初動が始まるという状況になってございます。

18 ページ目でございます。同様に噴火前でございますが、噴火切迫している段階となっております。噴火前、総じてですが、東京圏の電力・通信・交通には大きな支障はここでは発生しておりません。一方で、火山活動の変化を受けまして、政府中枢・各府省では、情報収集、連絡体制の確認、要員、通信、電源、物資等の業務継続準備を始めるという想定をしてございます。

19 ページ目でございます。こちらで爆発的な噴火が発生すると想定してございます。噴火が発生いたしますと、ここで道路・鉄道・空港への影響が生じ始めると想定してございます。

20 ページ目でございます。その後ですね、東京都心に降灰が広がっていくという想定をしてございます。これによりまして、職員の参集・交代や物資・燃料・保守要員の移動が難しくなっていると、そういった段階を想定してございます。

21 ページ目でございます。その後 12 時間から 24 時間後ということで、今申し上げたような制約というのがさらに累積していくと、そういった状態を想定してございます。

22 ページ目でございます。噴火後１日から数日というところをここから先に見ていきますが、まず１日から３日目では、既存の BCP に基づいて備蓄や非常用電源を使いながら業務を継続しております。一方で、職員交代、食料・水、燃料、医薬品、保守部品などの補給が徐々に不安定になると想定してございます。

23 ページ目でございます。数日後でございますが、ここで雨が降ると想定してございます。雨が降ることによってこの火山灰が湿ってくるという状況になります。これによりまして、道路交通、電力、排水等への影響がさらに拡大するという想定をここでしてございます。

24 ページ目でございます。１週間を超えても、交通、物流、電力等が安定回復しない、職員交代や燃料、保守部品等を継続確保できるかが不透明になっていく状態でございます。

25 ページ目でございます。ここで 15 日目を超えて、まだ噴火活動が続いていると想定してございます。これによりまして、備蓄の減少とか枯渇、再降灰によるいろいろなものの再制約などが生じてくるという段階をここで想定してございます。

26 ページ目でございます。噴火後数週間経った時ということですが、この時点で霞が関だけではなくて、立川などの東京圏内の代替拠点も同じような制約を受けていると。こういうことで、東京圏内だけでは必要な政府機能を安定維持することが難しくなるんではないかといった想定をここまでしているところでございます。

27 ページ目でございます。こういった富士山噴火・降灰のケースをまとめたところでございます。こちらのケースにつきましては、まず将来、東京圏内の業務継続に広範な、広い支障が生じることが予見される状態と整理してございます。２点目といたしまして、交通、物流、電力等が安定回復せず、職員交代や補給を継続できない状態と整理してございます。３点目、霞が関だけでなく立川等も影響を受ける。東京圏内で安定継続できないことが見込まれる状態と整理をしてございます。

28 ページ目でございます。こちらから、新しく金融決済機能についてまとめてみました。

29 ページ目ございます。文字が多くて恐縮ですが、こちらの方、金融・決済機能について一例まとめてございます。こちら二つのケース、同じ時間軸で整理をしてございます。

首都直下地震では、停電・通信・交通の制約によりまして、発災直後から決済処理や現金供給、資金繰りへの支障が急激に生じる可能性があると整理をしてございます。

一方で、富士山噴火の場合でございますが今回のケースの設定上は、一定の全体の準備期間はありますが、交通・物流制約が長期化することで、サービス供給の制約と資金需要の増加が長期間併存するという想定をしてございます。

30 ページ目でございます。参考資料でございますが、こちら営業停止が長期化するほど、取引先の減少や売上回復の遅れが見られるという、これ中小企業庁の過去の調査でございますがそちらを掲載してございます。事業停止が長引くこと自体が、その後の経済活動や資金繰りにも影響し得るという参考資料でございます。

31 ページ目でございます。最後、二つのケースを横断してここで整理してまいりたいと思います。

32 ページ目でございます。災害特性からみたバックアップ判断の違いというところをここで整理しております。首都直下地震は突発的に発生いたしますので、発生後の機能低下と復旧状況を見ながら判断すると想定してございます。一方で、富士山噴火の今回のケースでは、火山活動の変化や降灰の見通しを踏まえて、影響本格化前から準備・先行対応を考え得る点が異なると考えてございます。つまり、バックアップを考え始めるタイミングが災害の特性によって異なるという整理をここでさせていただいてございます。

33 ページ目でございます。もう一つ重要かなと思っておりますのが、同じ災害でも、すべての主体が一斉に同じ判断をするとは限らないのではないかという点でございます。すなわち、官邸・内閣官房でありましたり、各府省でありましたり、その府省の中でも内閣府、国土交通省、気象庁、金融・決済の機能でありましたり、こういったところではそれぞれ判断対象となる機能が異なってくると考えております。そのため、各主体が担う機能を必要な水準で維持できるかを見ながら、どの段階でバックアップを検討するのかには幅があると、このように推理をしてございます。

資料２につきましては、こういったことを踏まえて冒頭申し上げました、災害に応じて各主体がいつどのような状態でバックアップをしていくのかという考え方について、ご意見をいただきたいと考えてございます。資料２の説明は以上でございます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。

それでは、ただいま説明しました資料２に関しまして、意見交換をお願いしたいと思います。お一人ずつ順番にご意見をいただき、その後フリーディスカッションという形で進めたいと思います。

では、首都圏外でのバックアップが必要となるのは、富士山噴火が考えられるというご意

見を指田先生からいただいていたと思いますので、恐れ入りますが、今回まずは指田先生、それから土屋先生、稲継先生の順でご意見を頂戴できればと思います。指名させていただいて恐縮なんですが、よろしくお願いします。では、指田先生からお願いできますでしょうか。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）

まず、首都直下地震と台風が二つ重なるというシナリオですけれども、これは当然ながら、スーパー台風が来るというのが分かっている最中に地震が起きるという、そういうシナリオになっているんですよね。そういうことでこのシナリオ、台風が直撃する 24 時間前あたりに、ちょうど地震が運悪く起きてしまったということなんですけれども、台風が直撃をするということが分かっている段階ですと、タイムラインを引く 72 時間ぐらい前から官公庁、それから自治体は対応しましょうというのが今ルール化されてきているので、政府等も台風が直撃をすることに備えて、いろいろな手を打っている。そういう時期にたまたま地震が起きた、そういうことになるだろうと。なので、普段の土曜・日曜の体制よりは、多分職員等が霞が関に多めに待機をしている状況にはなっているのかなという気がします。また、場合によっては閣僚も首都圏に集中しているとか、待機状態になっている可能性はあるかなという気がします。

それで、台風が来た時にどういう被害が過酷被害であり得るかというと、一番恐ろしいのは台風が地震が起きた後ということになるので、堤防が弱っている状況、あるいは堤防が切れている可能性がある、そこに台風がやってくる。

台風の被害が三つあって、一つが高潮で海の水等が吸い上げられて江東区などのゼロメートル地帯に入ってきてしまう。二つ目が、この気候変動ですごく雨が降る量が増えているということもありまして、これは「令和元年東日本台風（台風第 19 号）」の時にまさに荒川とか利根川が場合によっては決壊するんじゃないかというくらい、実際雨が降っているわけなんですけれども、そういう河川氾濫が起きてしまう。特に荒川、利根川の流域で堤防が切れると、やっぱりこれも江東５区が水浸しになるシナリオになりますが、これが二つ目の被害。

三つ目は、今度は風の災害です。これは「令和元年房総半島台風（台風第 15 号）」で明らかになりましたけれども、ものすごく風が強く吹いた時に送電鉄塔が倒れてしまうということです。房総半島台風の被害の場合は、それに加えて倒木とか、市街地の電線が多数切れたということで、長時間停電が続きました。首都圏のところでは、電線の地中埋設化というのはかなり進んでいて、そんなに強風で市街地の電線が切れることはないとは言っていますけれども、首都圏全体で見ると、送電鉄塔の倒壊が起きてしまいますと、かなり広い範囲の電力供給が非常に難しい。ループ配線（環線供給方式）をするとか、いろいろ東京電力パワーグリッドにて対応していますけれども、それでも対応できないことがある。この三つが台風の過酷被害ということになると思います。

直接的によく言われているのは江東５区で水が入ってきてしまいますと、マンションの

高層階で、そこで 200 万人以上が取り残されてしまうと言われていまして、この 200 万人取り残された人に水や食料をどうやって届けるのかというと今対策がないんです。なので、ここの対応をどうするかというのを、地震対策に加えてやっていかなければいけない。これが政府として非常に対応が大変な過酷事象になります。

ただ、一義的には災害対策基本法で、市民の生命の救援の第１順位は市区町村なので、23区あるいは東京都が直接の責任は負うのですけれども、それを国としては下支えをする、そういう対応になると思っています。

この状況では、首都圏は本当にひどい状況になって、亡くなる方とかすごく増えると思いますけれども、政府としては合理的ではない判断かもしれませんけれども、多分被災地にとどまるという判断をするのではないかなという気がしています。とにかく、被災地のすごい悪環境のところでも頑張りましたっていう方が日本人の心情にうけるというそういうのもあって、本当は合理的には衣食住が整っているところに意思決定をする人たちとか、それをサポートする人たちが移ってそこで冷静な判断をする。これが必要だとは思いますけれども、そうならない気もします。

一方ですね、このシナリオにありますけれども、長期間衣食住の供給が困難になるだろうと、台風の冠水災害に加えて送電鉄塔が倒れて電線が切れて、地震で一応８方向から救援物資を送るとなっていますけれど、それだけですと量が足りませんし、かなりの対応に大混乱もするだろうということを考えた時に、霞が関の職員等の応援交代がきっちりできるかというとかなり難しいだろうなと思うので、そういう状況になった時にいわゆる政府の意思決定のサポート部隊、これをもし副首都とか設定されている状況であればそちらに要員を移すという、こういう対応は当然考えられると思います。なので、首相とか閣僚は東京にとどまって頑張るという姿勢を見せながら、情報収集をしたり整理をしたりとか判断の意見具申をする部隊、これを副首都に持っていって、官邸とかにホットラインで繋いで連絡できる体制を組んでやっていくだろう。これは十分あるだろうと思います。連絡手段が確保できるかどうかというのが鍵になるのですけれども、これは多分政府が指示して、絶対強力な通信手段を臨時でも仮設でもとにかく用意すると思いますので、そういう体制を組んでいくのではないかなという気がします。これが首都直下地震プラス台風のシミュレーションという感じになるかと思います。

一方、富士山噴火の方は全く違いまして、これは事前移転をしないということでシナリオが作られていますけれど、多分政府は事前移転すると思います。特に民間企業は富士山の警戒レベルが３とかに上がった段階で代替戦略を打ち出しまして、代表権を持っている役員のうちの少なくとも一人とか二人とか、そういう者を降灰エリアから他のところに移していく。代替場所は企業ごとによって全部考え方が違うので、商社ですと東京の次のバックアップはニューヨークとかシンガポールという考え方もありますし、製造業ですと主力工場の方に持っていくというのがあるので、必ずしも大阪とか京都、名古屋みたいな大都市ではない。それぞれ企業ごとに全部バックアップの仕方は違いますけれども、いずれも事前に企

業は動いていきます。それから、基本的にはテレワークできる事務職の人は自宅待機にします。企業としてはテレワークに切り替えることは当然やっていく。そういう人たちからも一部は首都圏外の支店の方に移っていく。そういう人たちは当然出てくると思っています。なので、政府も事前に副首都などに移るのですが、この移り方が先ほどの首都圏の直下型地震と同じように官邸機能を東京に残しておいて、副大臣とか政務官クラスを副首都の方に移すというやり方。あるいはその逆に、被災地に防災大臣を中心とした災害対策本部、この富士山噴火災害対策本部は多分事前に立ち上げると思うのですけれど、それを置いて、一方首相と閣僚が副首都につく。どっちを取るかはこれはわからないです。いずれにしても、バックアップ拠点の副首都の方にある程度の要員を移していくということは、当然事前にやるだろうと思います。

次にこちらのシナリオで事前移転をしなかった場合どうなるかということになると、ターゲットになるのが３日後ぐらいに雨が降るこの日になります。富士山噴火で降灰が続いている時に雨が降ると、これが非常に厄介なことになりまして、特に鉄道はもう当然そうなんですけれども、自動車関係、物流が動かなくなる。火山灰が粘ってしまって、車の通行が困難になってしまうというのがあるのです。そうなるとそれ以降の移動が非常に困難になる。噴火もかなり長期化されるだろうということになりますと、多分天気予報で数日後に雨が降るという、そういう悪天候が分かった段階でその前に多分政府は移転するのではないかという気がいたします。だからそこの雨の降るタイミングというのが、政府の閣僚機能を副首都に移す一つ大きなターゲット、タイミングということになるのではないかなと思います。

その後、このシナリオ通り噴火が続いて、しかも２週間も超えて続いて灰が想定よりも降り続けてしまいますと、当然ながら普通の市民は今３日の備蓄もないですから、２週間持ちこたえられないので相当社会は混乱してしまうし、救援物資も入れられないということになるので、シナリオ上は本当に悲惨な状況になります。病院機能も全部止まってしまいますし、入院患者はどうするのかから始まって、首都圏でどうやって人を脱出させていくのか、広域避難をどう調整するのかとか、本当にすごい状況になって餓死をしたりとか、いろいろな災害関連死が続出してしまうシナリオになってしまうのですけれど。そこまでは政府の方でも被害想定を現時点では描ききれてはないのですけれども、相当厳しい状況になるだろうというのがわかります。

それからもう一つ、富士山噴火で気をつけなければいけないのは、富士山が爆発して１時間か２時間後ぐらいに早ければ東京に灰が降り始めます。その時にビル機能が止まってしまうという問題があります。これは二つあって、一つは灰を吸い込んでしまうと、空調機や何かが全部壊れてしまうというのがあるので、いろいろなところのビルの空調機が壊れだす、それが一つ。これは確率的に全部がいっぺんに壊れるわけではないのですけど、ある程度は壊れる。大きい商業ビルだとか、あるいは大規模マンションですと、ビルの管理会社がありますので、富士山噴火に備えて、どういう対処をするかを全部決めていくはずなのです

が、空調機を守るということが非常に重要なんですね。空調機が壊れてしまいますと、その後復旧にものすごく長時間かかります。ですので、富士山が爆発したとなると、全部カバーを被せてしまって空調機を止めてしまう。そうすると何が起きるかというと、ビルの機能が止まってしまうので、人命が問題になるよりも先に経済機能が全部首都圏で止まる。データセンターなんかも止まってしまうので、データセンターとか証券取引所なんかを含めて全部バックアップに切り替えるという、これが富士山噴火をした直後にもう起こっている。そういうことで経済機能を考えていかなければいけないと思っています。首都圏の中の ATM とか、そういうところの細かいところの現金補給なんかも当然、後ではできなくなってきますけれども、それはまた被災地の中での対応になります。国家機能をどうするかとか、経済中枢機能がどうなるのかということでいくと、今みたいなシナリオを考えた方がいいなと思います。長くなりましたので、一旦私の考えでございます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
ありがとうございました。では続きまして、土屋先生お願いできますでしょうか。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）
ありがとうございます。まずは、第２回で議論した内容をかなり丁寧に反映していただいたと思います。

資料１の方でも言及いただいていますけれども、首都中枢機能が一定水準を下回った場合に、大阪でバックアップ系統として起動される。さらに、東京との通信が途絶しているといった時には、大阪側がトリガーを検知して、いわばプル型で業務を引き取る、こういう考え方を整理されています。これは、災害の大きさそのものというよりも、機能の状態から発動を考えるという意味で非常に重要だと思います。

また、前回申し上げた金融・決済機能につきましても、資料１、資料２の方で、特に資料２の 29 ページ目では独立した金融・決済機能における支障等で、こういうのを挙げていただいておりまして、これ非常に有益かなと思います。特にこの首都直下地震の際には、決済処理ですとか、現金の供給、金融機関あるいは民間企業の資金繰り、さらには流動性のリスク、こういう様々な短時間で悪化し得る状況というのが想定されますし、また、富士山噴火というのも想定されますけれども、富士山噴火の場合には交通、物流制約が長期化することによって、さらに資金決済、あるいは現金供給の制約というのが増してくるのかなと思いますので、そういう長期間併存するというところの違いまで整理されておりまして、非常に有益な分類ができているかなと思います。

その上で、今申し上げた必要な水準とか想定、いろいろあるかと思いますけれども、次の段階としてこの資料２の 32、33 ページ目に出てくる必要な機能水準という概念をより具体化する必要があるのかなと思いました。資料２の４ページ目でも、業務量、処理能力、さらに人員、業務基盤、東京圏内での事業の継続性、こういうのを見る必要があると記載されて

いますし、また 33 ページ目、今申し上げたとこでも、各主体について必要な水準で機能を維持し得るのか、こういうのを踏まえてバックアップを判断すべきとしていただいています。現状では、まだ支障が見込まれる、その安定した検討が困難というような表現、いわゆる定性的な表現ですので、実際にじゃあこれをどのような起動条件で実施するのか、こういうのが一つ次のステップになってくるのかなと思います。

具体的には、その機能ごとに最低限何ができれば事業が継続できているとみなすのか、あるいは最大許容停止時間というのもどの程度なのか、これは必ずしも数値化できるかどうかという難しい問題ではありますけれども、何をもって東京側の処理能力が水準を下回ったと判断するのか、そういう点に関しては、東京あるいは政府側との調整も含めて決定していく必要があるのかなと思います。

さらに、この東京圏外で必要水準まで回復できない、あるいは大阪側が同じ水準を提供できるのか、こういったところも補完あるいは部分的に代行する、あるいは主系統を切替る、段階的な活動の中で検討されるのがいいのかなと思いました。

加えて、この資料２の 32 ページ目で、首都直下地震に関して記載していただいているのと、富士山噴火というのが比較していただいていますけれども、この準備先行型と機能低下というところの整理も非常に重要だと考えています。というのは、突発型では大阪側を即時に補完できる系統として起動する。あるいは、予見可能なケースを想定した場合には、必要な水準を下回る前に一部機能ですとか人員を先行して移行していく。こういう予見の可能性と機能状態の組み合わせで対応方法を変えていくのがいいのかなと。もちろん、具体的に首都直下地震とか、あるいは富士山噴火のような想定ケースというのもさらに具体化していくというのは重要かもしれませんけども、より機能面にフォーカスした分類というのももう少しさらに詰めていく必要があるのかなと思います。

最後申し上げると、具体的にどういう条件でいつ発動するのかということですけれども、一つは、東京側で当該機能が最低水準を下回る、あるいは最大許容量、停止時間を下回ってしまう、あるいは下回る可能性が高いと判断する場合というのが想定される。

二つ目は、霞が関や立川を含めた東京圏内で時間内に必要な水準まで回復できないというのも条件に入ってくると思いますし、三つ目であげるとすると、例えば大阪側で人員とか権限とか、あるいは電力、通信、システム、こういったものが必要な条件を満たしているのかどうかというのも一つ重要な判断材料になってくるかなと思います。

したがって、東京が被災してから大阪で全てバックアップできる、あるいは、大阪も同時被災したとしても、大阪で一部バックアップできるものがある、こういうような条件を揃ったものから補完、あるいは部分代行、あるいは全面的な主系統の切り替え、こういう段階的な切り替えを行っていくのがいいのかなと考えたところであります。ひとまず以上です。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。では稲継先生、よろしくお願いいたします。

（稲継早稲田大学政治経済学術院教授）

ありがとうございます。初めに非常に詳細なケースを作っていただきましてありがとうございます。大変だったと思います。前回の意見も踏まえて、首相が外遊中というそういう特殊な事情を除いてノーマルな形で、しかし、様々な厳しい状況を想定していただいたと思います。官邸とか、霞が関の建物自体は使用可能であっても、電力、通信、交通網ですとか、職員の長時間勤務とか疲労によって、業務処理能力が段階的に低下する、縮退していくという、そういう過程を時間軸に沿って具体化していただいて、組織の危機対応実態には則しており、非常に説得力があると思います。

先ほど指田委員の話を聞いて、私も非常に背中がぞっとしたんですけれども、東京のど真ん中に住んでいるものとしては富士山が降灰して、そして雨が降ってということになると、自動車も何も動かなくなってしまう状態で、我が家も３日分ありますけれども、それを超えると何も食べる、水とかも出なくなってどうするのかなということを非常にイメージしながら先ほど指田委員の話を聞いていて、深刻な事態にどうやって備えるかということを示さなければならないなと思った次第です。

論点１で言いますと、職員の量的不足だけでなくて、意思決定とか省庁間調整を実質的に支える、幹部とか専門業務ですね、調整層の組織的欠落に至る可能性があって、通信障害下、テレワークして通信ができたらいいんですけれども、通信障害下での省庁間の情報寸断ということが考えられる。その場合の決定支援をどういうふうに考えていくかということが、ケーススタディの中でも引き続き重点的に検証しておく必要があるのかなと思いました。

それから、質問の②のところですけれども、この点については非常に妥当かなと思いました。従来の国の BCP の論議は、庁舎の物理的な崩壊とか使用不能のみを移行条件として示していただきましたけれども、この整理のように需要っていうんですかね、あの膨大な災害対応とか、法案とか予算とか、そういった業務が需要が供給を上回ってしまう。供給というのは被災による人的、基礎的処理能力という、その需要＞供給という、そういう能力不全、ボトルネックを東京圏外バックアップの起動基準に設定したということは、行政学、私がやっているんですけど、そういう行政学とか BCP のものとしても非常に前進かなと思いました。

発災後、時間の経過に伴って応急対応に加えて復旧、復興、あるいは補正予算、特別措置法、国会対応等、政府の業務量が激的に増大するというのが過去の経験から分かるところですが、東京圏内、立川などへの移転では、インフラとか人員、政府の同時被災を回避しきれないために、業務処理能力の不足をトリガーとする制度は、理論的にも実務的にも非常に正当かなと思いました。

それから三つ目の、あの金融・決済機能の話ですけれども、これもおおむね妥当かなと思っております。直後の流動性リスクとか、決済遅延から時間経過に伴う現金需要とか企業の資金繰り支援の拡大まで、経済社会の波及影響ですかね、段階的に整理されていると思いました。もし加えるとするとですね、金融・決済機能は民間金融機関とか日銀ネット（日本銀行金融ネットワークシステム）などの共通基盤に依存していますので、東京と大阪同一のク

ラウドとか通信基盤に依存している場合の、同時障害リスクの検証とか、被災地以外の全国の平常な経済活動を停滞させないための手続きの簡素化とか、権限代行の観点も盛り込んだ方がいいのではないかなと思ったりしました。

事前に説明を受けた時に、他の国で火山に対するBCPがどうなっているか、ちょっと調べてみますって言ったんですけど、調べてみたけれども国レベルが全然なくてですね、おそらく日本が先行例になっていくんじゃないかなと思います。フィリピンとか、あるいはニュージーランド、オークランドの都市圏のBCPを見つけたんですけども、国家としてではないんですよ。なので、どっかの国の火山の噴火に備えたBCPみたいなのは参考にできないけれども、オークランドは首都ではありません。ウェリントンは南島にあるので、南島の方のところでは中央政府のやつではないんですけど、オークランドの評議委員会ですかね、そこで作っているようなものがあったりしますし、フィリピンのマニラですかね。そういった参考になる部分もあるのかなとは思いますけども、国家ということではなかったので、それだけはひょっとしたらあるのかもしれない。私のリサーチ不足かもしれませんけど。以上です。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。皆様からのご意見につきまして、質問であるとか、さらに聞いてみたいことなどございましたら、事務局含めどなたでも結構ですので、ご発言をお願いいたします。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

稲継先生、今最後にご教示いただきました国レベル、火山噴火の関係のBCP、都市レベルではあるというお話でございました。その時にマニラとかその都市圏で、例えば首長レベルであったり、その幹部とかの事務方レベルであったりっていうところがどっかのタイミングで全部移行するっていう絵なのか、どっかで違う対応を取るかっていうような何かしらイメージって。

（稲継早稲田大学政治経済学術院教授）

詳しくは読んでないんですけども、ざっと見たところでは後者のイメージだと思います。

あと、イギリス領のカリブ海にあるモントセラトって島国の首都がそのままなくなっちゃったっていう火山の被害があったんです、1990年代の終わりだったと思うんですけども。そんなのも調べていたら出てきて、でも人口も5000人ぐらいの島なので、そんな国って言っても大したことありませんが、首都は移ったままなんですよ。プリマスですかね。国の名前がモントセラトっていう国で移っているんです、移ったまま戻れないんですよ。そういう本当にちっちゃい国なので、全然日本では参考にならないかなと思いました。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

引き続きご質問させてください。今、土屋先生からも一つキーワードとしてあって、確かに最後資料の方に安定的に対応できるか否かっていうところが一つのキーワードになってきて、それを需要側、供給側とかいろいろ要因分析しながら考えていかないといけないと思っているんですけども、そのまさしくこの安定的な確保とは何かっていうのを、どうやって水準を定めていこうかというところが一つのキーワードになってくるかと思います。

これはお三方に改めてお伺いしたいのですが、今もアイデアレベルでも結構ですので、指田先生からなんですが、災害のケースごと、あとは主体ごとにその逆に言ったら安定的に機能が維持できている状態というのはどういう要素が揃っている時、例えば電力とかのインフラの方から見ていった方がいいのか、まさしく機能の観点から見ていったほうがいいのか、もしくは時間軸とか、別のベクトルから見たほうがいいのか。ちょっとそのヒントをもしいただけたらということで、お三方にお伺いできたらと思います。指田先生、どうでしょうか。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）

安定的に供給している状態というのはどういうことかということなんですけれども、国のレベルでいくと、まず意思決定ができているということが重要。次にそれを国民に対して発信できているということが重要なんですよね。ということになると、基本的には決めるべき権限を持っている人がいるということが前提、そういう人たちが健在であることがまず１番。

２番目が、それを補佐する官僚の人たちが継続的に支援ができている。ここで交代要員の話が出てくる。当然ながらこの人たちを支えるというのが重要になるので、衣食住が揃ってないとだめなんですよね。住まいがあって、食べ物があって、生活ができる環境が必須。それから、国民に対して発信をすることができるということになると、当然ながら電力と通信、これは絶対必要になる。場合によってはインターネットだったり、公共放送ですよね。こういうことで国民とか諸外国に対して日本の意思決定を継続的に発信できている状況、これが政府として意思決定の安定供給ということになるだろうと思います。

あとは金融決済とか、様々な許認可権限なんかが継続できているということになると、これは量の問題が出てくるわけなんですけれども、こちらは場合によっては特別措置法とか様々な法律で決済猶予だとか、いろいろなことをやりながら量の調整をするということは多分できるのかなと思いますので、こちらは完全に途絶えてしまうというゼロでなければ、一定量の供給ができていればいいだろうと思います。これはそれぞれの業務の内容によって違ってくるので、一つ一つ見ていただければいいかなと思います。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

ありがとうございました。土屋先生いかがでしょうか。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

ありがとうございます。次の資料３にも関連してくるんですけども、今、指田先生の方からご指摘があった、国家の中枢機能としての意思決定と経済社会の維持機能というのを分けて考える必要があるのかなと思います。

国家中枢機能に関しては一体である必要がありますので、その意思決定者だけではなくて人員ですとか、情報通信、権限、こういったものを一体として確保する必要があると思います。それがバックアップとしてできるのか、こういうことだと思います。

一方で、この経済社会の維持機能というのは、必要に応じて既存の地方拠点ですとか、あるいはバックアップセンター、こういったものが複数拠点で分担するものは複数拠点で。あるいは優先順位というのを設けておいて、優先順位順に平時からバックアップ体制が常時機能している、こういうような体制を作っていく、こういうことが必要になってくるかなと思います。そういう意味では、機能面でそれがカバーできているかどうかというのを確認していくということが必要になってくると思います。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

ありがとうございました。稲継先生、いかがでしょうか。

（稲継早稲田大学政治経済学術院教授）

お二方から出たとおりだと思うんですけれども、意思決定と発信ができるかどうかということと、あとやっぱり電力、通信ですよね。これやっぱりないと何もできなくなってしまうので、そういう意味では主体面と機能面と両方から見ていくということなんでしょうか。

あと先ほど言いかけた英国領ですね。モントセラトっていうところの首都プリマスがもう1998 年から恒久的に放棄されています。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

ありがとうございました。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

一つだけ、僕も今回にあたって富士山関係の資料とかいろいろ見ていると、本によってはいつ爆発してもおかしくないみたいなことは、東日本大震災以降は地震の影響もあって、それで富士山も影響を受けて爆発するかわからないみたいなのがいっぱい出てきて、ちょっと怖いなと思っていたんですけど、富士山対策みたいなものは、国の方はどんな感じで進んでいくかとか、骨太の方針でも富士山対策をいろいろ研究するというようなことも書いてあったんですけど、国の方の研究スケジュールというか動きみたいなもので、情報あれば教えてほしいなと思っていたんですけど、指田先生なにかご存知であれば。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）

富士山の場合は、基本的には溶岩流が流れたところでどうやって人を避難させるのかというのが第一優先で順位が高いものになっていて、そちらは国と山梨県、静岡県等々で検討が進んでいる。なかなか車でも避難しきれないとか、いろいろな問題があってそれはそれで考えないといけないのですけれど。降灰の方は実は特別措置法とか法律も何もないので、こちらの方の対策は今何が行われているかというと、国と東京都、これが灰の処理をどういうふうにやるか、これの実務的な検討が始まっている状況です。

具体的には、幹線道路などを指定して、そこの除灰をそれぞれゼネコンさんや建設会社に事前に割り当てて灰が降ったら発動をして、灰をどこに片付けるのか、あるいはどこに置き場を作るのか、どういうふうに機材が配置されていて、どれだけの量がはけるのか、そういうのを実践的に計算して対応していこうという検討が始まったばかりで、そこまでですね。神奈川の方も灰が大量に積もって大変なんですけれど、神奈川県と国とは検討が進んでいないようです。今はそういう状況になっています。基本的には灰が積もった後どう除去するか、そこの検討が始まったばかりという状況ですね。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。

（西島副首都推進局長）

先生方いろいろご意見いただきましてありがとうございました。

シナリオをまた今回も作っていまして、いろいろご指摘をいただいて、火山噴火の時は事前移転するかもしれないとか、台風が来ることがわかっていたら確かにタイムラインが発動しているよなっていうのはまさにおっしゃるとおりでして、そういう中でいろいろ先生方のご意見を聞いていまして、一つはやっぱりこの災害の予見可能性の話、土屋先生もおっしゃっていましたけどもそういうところと、あともう一つ、やはり霞が関なり、首都機能を移転するかどうかとか、動かすかどうかとか、どういうふうに維持するかどうかっていうことについて、当然当たり前なんですけども、やっぱり首都機能を担っている皆さん、霞が関もはじめとした、皆さんの意思がどういう判断するかっていうことも、本当にある程度スイッチングできればみたいなところもあるかとは思うんですけど、そこも非常にやっぱり考慮する必要があるのかなと思っています。

それから、指田先生からおっしゃっていただきましたように、意思決定ができて、発信ができて、それを支えるための機能がある種、国家中枢機能だとするとそれをどう支えていくのかということと、一方で社会経済状況という環境をどう維持していくのかであったりというのを、少しバックアップの機能的な話になってくるかと思うんですけども、時と場合によって必要な機能が、それを大阪で違うところでどのようにバックアップを今後考えていく必要があるのかということについて非常にヒントになりました、ありがとうございまし

た。以上です。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
　では、次第２は以上とさせていただきます。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）
　一つだけよろしいでしょうか。先ほどの富士山噴火の事例に関連して、イタリアのヴェスヴィオ火山とか、いろいろな事例の話を稲継先生の方からご指摘いただきましたけど、私から１点だけ補足させていただくと、もちろんイタリアのヴェスヴィオ火山ですとか、イタリアの国家防災計画で見ると警戒レベルに応じて段階的に移行する。しかもアラームが 70 日間以内に避難させるとか、段階的に避難先まで事前指定しているケースというのもイタリアの場合はありますし、さらには事例でもう一つ申し上げると、イギリス領のモントセラトが 1995 年以降噴火していて、旧首都のプリマスというところがあって、ここが段階的に避難して最終的に退去、さらにその後、立ち入り制限区域になって、戻ることもできなくなって、その首都機能を北部の方に恒久的に移転する、こういうケースがある。避難と再入域、再避難みたいなのを繰り返してしまった、こういう整理をイギリス政府もしているというのがあるので、そういう意味では日本への願意として、火山災害の場合、一時退避ですぐ復旧できるのかというとそうではなく、この整理いただいているように長期化する可能性もありますし、一部先行して移行していくということも想定されると思いますので、災害事例、他にもパプアニューギニアとかいろいろあると思いますので、そういったところもまた富士山噴火、こういうケースでは想定に入れて考慮していただければと思います。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
　土屋先生、ありがとうございました。こちらの方でもまた調べてみます。ありがとうございました。
　では、次第の３「バックアップすべき首都中枢機能」についてを議題とさせてもらいます。
　では、資料３につきまして、担当課長の伊東からご説明した後に、また皆様方での意見交換をお願いいたします。では、よろしくお願いします。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）
　１ページ目でございます。概要を書いております。まずⅠでは、バックアップ対象を整理させていただきました。ここで、国家中枢機能と経済社会維持機能の違いでありましたり、国家中枢機能の継続に関係する現行の制度、運用、経済社会機能の対象というところを確認しているというところでございます。右の方に行きますと、具体的なバックアップ体制が確認できる、ここでは、気象庁と日本銀行の方を取り上げさせていただきまして、共通の観点で比較をさせていただいたというところでございます。

２ページ目でございます。こちら今回のご確認いただきたい論点というところで、こちらも３点ご用意してございます。まず、「国家中枢機能」と「経済社会維持機能」のこの整理について修正すべき点がないかどうかというところをご確認いただけたらと思います。

続きまして２点目として、この気象庁、日本銀行の既存のバックアップ体制のところから東京圏外のバックアップを実効的に機能させるために、平時から何を確保しておくべきかというところについてご意見を。

最後に、この整理を踏まえまして、国家中枢機能につきまして、東京圏外でこの意思決定を成立・継続させるためにどういった機能・体制というのを平時から確保すべきかという点でございます。

３ページ目でございます。まず扉絵ということで、首都中枢機能の整理についてでございます。

４ページ目でございます。今ご説明しました通り、大きく二つに分けました。一つは、国として状況を把握し、対応方針を決定して指示・調整、国内外への発信を行う国家中枢機能というところでございます。もう一つが、国民生活・経済活動を維持するために、危機時におきましても継続又は速やかな代替が必要と考える経済社会維持機能とここで呼びますが、こういった機能の二つに分けさせていただきました。

まず、国家中枢機能については、総理・閣僚だけではなくて、それを支える意思決定を支える職員等々というところも対象にして考えてございます。経済社会維持機能につきましては、これは実際多岐にわたるはずなんですが、ここでは金融・決済と防災気象情報、ここを具体的に見てまいりたいと考えてございます。

５ページ目でございます。こちら、国家中枢機能と経済社会維持機能の違いでございますが、それぞれバックアップの形が異なるのではないかと整理をしてございます。

まず、国家中枢機能では、意思決定者だけではなくて、それを支える人員とか権限、情報等々、これらを一体として確保することが重要ではないかと整理してございます。一方で、経済社会維持機能では、機能によって既存の地方拠点やバックアップセンターを活用し複数の地域、複数の拠点で分担することも考えられるのではないかと整理をしてございます。ここで、内容によって同じ方式で考えるものではない、いろいろばらばらで考えるべきではないかということをまとめてございます。

６ページ目でございます。以下、参考資料が続きます。まず、前回の第２回でもいただいた宿題のところになりますが、まず、緊急災害対策本部の事務局でございます。左側にこういった体制を組まれるというところを資料として参考で出しています。右側でございます、過去の政府の説明でございまして、だいたい人数規模が 230 名程度と、規模とされているということと、関係部門が一つの執務室で対応できる施設が整備されているというところが見えてとれたことでございます。

７ページ目でございます。参考資料の２でございます。こちら本当に参考でございますが、国家意思決定を支える組織の人員規模というのは具体にどれぐらいなのか。内閣の機関、内

閣府本府、あと防災庁新しくできますが、こういったところの人員規模をここで掲げさせていただいてございます。

８ページ目でございます。参考３といたしまして、閣議等による国家意思決定の制度についてまとめてございます。閣議につきましては、内閣法による基本的な枠組みは確認できました。一方で、東京圏外や通信途絶の時に国家意思決定を継続するこの具体的な運用につきましては公表資料から確認できなかったというところを記載しております。ここで確認できないこと、これは制度的にある、なしということではなくて、公表資料から確認できなかったという整理をここではさせていただいたところでございます。

９ページ目でございます。参考の４となります。こちら総理・大臣の職務代行等の制度についてまとめてございます。総理や主任大臣につきましては、事故あるいは欠缺時の職務代行制度というのが法令上設けられております。一方で、複数の意思決定者が同時に職務不能となった場合の具体的運用というところは、こちらも公表資料からは十分に確認できなかったというところをまとめてございます。ここまでが国家中枢機能に関する制度・体制の確認でございます。

10 ページ目でございます。こちらから次に経済社会維持機能についてまとめています。

防災気象情報につきましては、地震・津波・火山・気象の監視とか予防・警報、情報提供について。金融・決済につきましては、金融市場とか金融機関の状況把握、金融上の措置や情報発信、また、指田先生からございました許認可申請等の受理等のこういう金融行政の部分、資金・決済、現金供給等、こういったところが含まれるだろうと整理をしてございます。

第２回でもいただいたご意見を踏まえまして、危機対応業務だけではなくて、被災地以外で平常の国民生活、経済活動を継続するため、許認可・登録等の行政サービスの重要度についても、継続、早期再開する必要があるという点をここで記載してございます。

11 ページ目でございます。BCP 等による代行権限委任についてでございます。ここで気象庁と金融庁を主に見ていきたいと思っております。各機関では、法令上の職務代行とは別に、BCP 等で災害対策本部の指揮代行でありましたり、業務別の権限委任を定めるという例がありました。一方、その対象とか順位とか具体化の制度について、実は機関によって違うなというところがわかったところでございます。後ほど詳細ご説明いたします。

次のページです。こちらから経済社会維持機能のバックアップについての事例を見てまいりたいと思います。

13 ページ目でございます。こちらですね、まず気象庁についてまとめました。ここですが、気象庁におきましては本庁の被災時に予報、観測、地震・津波、火山等の業務を、地方の官署が業務別に代行するという定めになっています。大阪とか仙台とか福岡管区気象台等に平時から専門職員が配置されておりまして、一部業務では本庁との連絡途絶時に代行側が自立的に起動するという仕組みも見て取れたところでございます。気象庁の方では必要な業務であったり、人員とか判断主体、通信システムっていうのは平時から分散して持っているなという事例としてまとめさせていただいたところでございます。

14 ページ目でございます。続きまして、金融・決済機能の例としまして、日本銀行の方でございます。こちら日本銀行につきましては、大阪に本部機能のバックアップ施設と、先ほどもありました日銀ネット（日本銀行金融ネットワークシステム）の話、こちらのバックアップシステムというのが整備されております。大阪支店等の要員を活用いたしまして、東京側が機能不全となった場合には、大阪が本店の代替業務を実施する体制が取られているという状況でございます。こちら先ほども議論ありました、東京と大阪間の通信途絶時の時、こういった時の大阪での業務継続というところも想定された設計とされております。こちら見て取れたのは、必要な機能をあらかじめ大阪に配置し、必要時に切り替える事例というところで見て取れたところでございます。

15 ページ目でございます。今まとめたところ、既存バックアップ体制の比較を１個させていただいてございます。両者のところ、共通の観点で比較したところでございます。

まず、継続する業務、代替拠点、切替条件、あと要員とか執行体制というのを見ていきますと、共通しているのは東京圏外に平時から必要な人員やシステム等を確保しているという状況でございました。一方で、気象庁については、複数の地方官署で業務を分担しているというところ、日本銀行については大阪の方で中核的なバックアップ機能を配置しているというところの違いが見て取れたところでございます。

16 ページ目でございます。こちら職務代行・権限委任、決裁・記録と通信、情報システムまで比較をいたしますと、この方針の特徴としまして下の方にこちらの方で勝手に言葉を作っておりますが、気象庁のタイプとしては分散代行、一部は自立して起動するという形ではないかと。日本銀行につきましては、事前配置・切替の方を重視しているという、そういうシステムと整理ができるのではないかと、ここでまとめてございます。どちらも方式が異なりますが、危機が起きてからゼロから仕組みを作りましょうではなくて、もう平時から業務、拠点、人員、判断主体、通信、システム等を準備しているという点が共通していると考えてございます。こうした二つではございますが、この経済社会維持機能の事例を参考にしても、二つのタイプが見て取れたところでございます。

こういったところを、これからまたご意見、ご議論いただきたいと思うのが、こういった内容を踏まえて、また参考にしながら、国家中枢機能については東京圏外でその意思決定を成立、継続させるためには、何を平時から確保しておく必要があるのかどうか。あと、意思決定者だけではなくて、それを支える組織等々につきまして、どういった機能・体制を一体として確保することが重要なのか。一体として確保するというところについても、これは経済社会維持機能とは違うところもあるかもしれません。そういったところを中心に、この資料を中心に忌憚なくご意見を賜りたいと考えてございます。以上でございます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。資料３は経済社会維持機能を中心にということで、防災、気象であるとか、金融といった面でのバックアップを取りまとめたものとなっています。今、課

長の方からもお伺いしたい点コメントありましたように議論いただければと思っております。資料２ページの論点も参考にしていただければと思います。では、今回またご指名させていただきますけれども、土屋先生、稲継先生、指田先生の順でお願いできればと思います。では土屋先生、よろしくお願いいたします。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

ありがとうございます。資料３の論点に沿って三つ申し上げたいと思います。

一つ目は、国家中枢機能と経済社会維持機能の分け方、この区分自体非常に妥当だと思います。ただし、先ほど指田先生の方からもご指摘いただいていましたけれども、国家中枢機能を維持するといった時に、その国家中枢機能を支える経済・社会の通信ですとか、様々な機能が存在しています。そういう意味では、国家中枢機能の意思決定が経済社会維持機能を通じて実施されるという接続の側面もあるのかなと思います。そこで、政府が災害対応、復旧、復興、あるいは財政措置を実施するといった時に、両者を接続する機能としての社会・経済面での機能というのも何なのかっていうのを特定しておいた方が良いのかなと思ったところです。

二つ目は、気象庁と日本銀行の事例、これも非常に重要な事例と理解していますけれども、単に代替拠点が存在するというだけではなくて、平時から誰が、どの場所で、どの権限を持っているのか、どの条件で切り替えるのかということを決めておくことが重要だということが、この二つの事例からわかることだと思います。

とりわけ気象庁では、地方の官署に専門の人員を配置して、一部業務では本庁との連絡途絶を代行の条件にしている。自立的にバックアップ、あるいは機能として起動できるようにしている。日本銀行の事例でも、大阪に本部機能をバックアップとして置いて、人員も置いて、かつ日銀ネット（日本銀行金融ネットワークシステム）のバックアップシステムを平時から配置している。それによって大阪側で代替業務の実施が判断できるという仕組みになっています。

そういう意味では、平時からの要員配置と、代行判断者、責任者の権限の事前指定。さらには東京と連絡が途絶した、あらゆる通信が途絶したといった時にも使える独自の通信システムですとか、バックアップがあるのかということも重要ですし、さらには今後実際に切り替えられる条件と、そして実際にどう回していけるのかという訓練というのも必要になってくるのかなと思います。

さらに、その意味では専任、専任といっても専門にするという意味での専任だけではなくて、優先順位という意味での先に任じられる、こういうこの優先順位も非常に重要になってくるのかなと思います。機能面では、そういう意味では気象庁ように複数拠点でバックアップできるというものもありますけれども、国家意思決定においては主系統を一つにしておく必要がある。その意味では、次に東京でもし壊滅的な状況になってしまった。そうした時に意思決定を２番目に受け継ぐ。東京圏外で優先順位第１位はどこなのか、あるいは第２位

はどこなのか。こういうのを平時から決めておく必要がある、そういう意味での先任副首都という制度を位置づけることが重要になっているのかなと思います。

長くなりましたけれども、３点目短めに言うと、この国家中枢機能について平時から何を確保するのか、ということを先ほど伊東課長の方からありましたけれども、意思決定者だけではなく、この人員、情報、権限、さらに通信、こういったものを一体として確保するというのはその通りだと思いますけども、最低限どこまであるとこの意思決定が成立するのか、こういう最低水準を国家中枢機能として定義する必要が出てくるのかなと思います。

具体的には、情報を収集して、共通の状況認識を図って、省庁間で調整して、さらには意思決定に資する、さらにはその決定を全国の自治体に伝えたり、あるいは国内外へ宣伝、発信する。こういう一連のプロセスというのが回ることがこの国家中枢機能だと思いますので、そうした機能を副首都側に持っておく。東京から誰かが来て初めて動くというものではなくて、平時から各省庁のリエゾンがいたり、あるいは職務の代行、権限にこういうのを受ける責任者がいる。さらに政府が通信、あるいはシステム、広報機能というのがあるということが必要になってくるということだと思います。ありがとうございます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。では稲継先生、よろしくお願いいたします。

（稲継早稲田大学政治経済学術院教授）

まず一つ目のですね、この分け方ですけれどもこれは妥当だと私も思います。総理、閣僚とかによる国家の意思決定、指示、あるいは調整、発信という意思決定であって、一元的な指揮系統と一体性が不可欠な領域だと思います。他方で、経済社会機能というのは金融、気象、許認可等、国民生活の基盤であり、機能を専門機関とか地方支分部局へ分散代行が可能な領域だと思います。

この二つは求められる意思決定の質ですとか、一元集中か分散可能かという場所依存性とか、バックアップ方式などが根本的に異なるために二分して検討するアプローチが、おそらく行政組織論としても非常に成立しやすいかなと思いました。詳しくはないですけど、例えばイギリスだとかアメリカでも同様の方法だったと思います。

二つ目ですけれども、経済社会機能についてこういう話なんですけれども、平時からということで既にご説明の中で、日本銀行の大阪の方でいろいろこういうバックアップ体制ができているということですから、あえて加えて私の方から言うことはないと思うんですけれども、先ほど通信が独自の何かがあるとおっしゃったんですが、14 ページの通信のところで、途絶でも業務継続が想定されているということなんですが、これが本当に機能し得るのかどうかというのは、ちゃんとチェックしておく必要があるのかなと思います。実際、複数回路と言いつつもどちらも潰れてしまう可能性もあるので、その辺のところをちょっと確認してもらえたらありがたいかなと思います。

それから三つ目の、これを踏まえて東京圏外で国家意思決定を成立・継続させるためには、どのような機能体制を平時から確保していくかということなんですけれども、意思決定者、それから意思決定を支える補佐組織とか人員、意思決定の執務環境とか、明確な権限指揮系統とか、あるいは独立した情報通信基盤、情報システム、データ、それから認証の環境、それから実施主体との接続経路、それから交代要員とロジスティクスを含む業務継続体制といったような、今八つほど挙げたんですけれども、これがおそらく一体として確保されるべきだと思っております。意思決定者で言うと、首長、閣僚、総理大臣とか各省の主任の大臣とか職務代行者、それから意思決定を支える補佐組織とか、人員で言いますと、内閣官房や内閣府、今度、防災庁になりますけれどもその事務局要員。先ほど 230 人というのが出てきたんですけれども、それに相当するような人たち、および各府省の専門要員とか、リエゾンもそうですけど。それから、意思決定の場、執務環境で言うと、閣議とか緊急災害対策本部を開催運営できる耐震、自家発電、通信設備を備えた施設、長期対応に耐えうる執務生活環境です。８号館の中に緊急災害対策本部会議が開かれる場所があるとおっしゃって、私も内閣防災の個人情報に関する何かの委員をやったりとか、そこで会議が開かれたことがあって、確かに素晴らしい施設なんですけれども、それって本当に８号館、耐震性とか、あるいは先ほど指田委員がおっしゃったように、降灰でビル機能が不適になる可能性とかどこまで考慮できているのかな、私は全然わかりません。

それから四つ目ですかね、明確な権限指揮系統ということで、もちろん災害対策基本法がありますし、総理の総合指揮権とか職務代行の順位だとか、いろいろなものがあると思うんですけれども、通信途絶時にも機能する統一的な権限体系、どこかでプル型っていうのもありましたけれども、意思の疎通がなくてもこういうふうに決めているっていうことが必要かなと思ったりしました。

それから、独立した情報通信基盤と申し上げましたけれども、東京と独立した通信経路であって、被災現場とか関係省庁とか自治体とか指定公共機関等、直接情報収集、指示伝達できるまた安全的な通信網が必要になってくると思います。

六つ目に申し上げた、情報システム、データ認証環境というところですけれども、国家の意思決定に必要な官民のデータ、情報システム、認証基盤について、東京の方で停止、あるいは孤立した場合でも、大阪などから独立して運用できる環境があるのかないのかということ。

それから七つ目になりますかね、実施主体との接続経路ということで、決定した方針を各府省の本省ですとか、地方支分部局でやっている仕事はかなりありますし、それから地方自治体に機関委任事務だけではなく、様々な自治事務でやってもらっているものもありますけれどもそういったところ、あるいは指定公共機関ですね、電力会社、ガス会社といったところへ確実に伝達して、現場対応へ接続するルートをどう取るのかということ。

それから八つ目に交代要員とかロジスティクスを含む長期継続体制ということで、交代勤務要員、人間は機械じゃないのでやっぱり疲れてきますから、ちゃんと長期的に対応でき

るような交代勤務要員とか、食料、水、宿舎、衛生など、先ほど８号館で１週間分のって書いていましたけどもそれが２週間になったらどうなるのかとか、そういったことも考えていく必要があるのかなと思います。

それから、平時から備えておくべき四つの体制ということで、発災後ではもう間に合わないので、平時からいくつかのことを備えておく必要があると思っておりまして、一つは事前設定型、プル型の代行とか委任ルールとか法的基盤ということです。東京での通信途絶を検知した際に、自動的、自立的に大阪側で代行機能が立ち上がるようなプル型の業務代行ルールを事前設定することが必要かな。気象庁で自立起動方式と書かれていて、これは多省庁への水平展開、横展開っていうんですかね、があってもいいのかなと思いました。

それから複数閣僚の同時職務不能時におけるルールがないとご紹介いただいたんですけれども、その場合の権限代行順位とか、通信途絶時の意思決定とか、オンライン対応に関する法的、制度的ルール化を求めていってもいいんではないかなと思いました。これが１番目です。

２番目は、補佐要員とか地方支分部局への権限、あるいは人員の平時の分散配置になります。内閣官房とか内閣府の補佐要員とか、各省庁の政策決定層、多分局長、局次長クラスでしょうか。そういったところの、事前の常駐とか分散配置も必要になってくると思います。それから、これ、前回も申し上げたと思うんですけど、前回の資料にもありましたけど、全国トップクラスの指定職の号俸の上の方が揃っているという、大阪の国の地方支分部局、近畿財務局とか地方整備局とか、そういったところに対して平時から一定の権限とか要員を分散して、有事に本省業務を自立代行できる体制の構築が必要になってくるのかなと思いました。

それから３番目に、独立した通信システムデータの、常時二重化っていうんですかね、デジタル継続性というか冗長性っていうんですかね。東京と同一の通信事業者とかクラウドとか認証基盤に依存しない、障害発生、障害の反響を防ぐ多元的な独立の通信網およびバックアップシステムとかデータの平時からの常時稼働が必要かなと思います。これは余分にお金のかかる話なので、なかなか予算つくかどうかというところが相当ありますけれども、冗長性というのはデジタル担当している方がご存知のようにとても必要なことだし、お金がかかってもやらなきゃならないことだと思います。

４番目に国と受け入れ自治体ですね。これは大阪府・市の緊急の共同ガバナンスですかね、非常時を見据えた平時からのホットスタンバイ運用というんですかね、常時稼働するようなこととか、もちろん訓練もたくさんやる必要があると思いますし、国と大阪府・市との情報共有、連携体制の構築および実効性を検証する合同演習訓練を実施するということで、災害の訓練もいろいろやっておられますし、それからインフルエンザ等対策基本行動とか、新型インフルエンザに対応するために、国と地方で今、合同訓練もやったり日常訓練だけではなくて、実際の合同訓練やったりはされているので、そういったことを国と大阪府・市でやっていく必要があるのかなと思いました。以上です。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
ありがとうございました。では、指田先生、お願いいたします。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）
この分離の仕方は当然だと思います。意思決定の仕方と必要な経営資源とか仕事の内容が全然違うので、これは分けて考える必要があるだろうということであります。意思決定のところは国家としての意思決定で一つにまとめます。
社会機能のところでも、実は中が二つに分かれるはずなので、本庁の中の意思決定について、気象庁や日本銀行を調べていただいて、それぞれ代行されているという話だったのですけれども、1個代行ができない業務があって、それが日本銀行の金利の決定というものなのですが、これは多分代行できないと思います。これはどちらかというと国家の意思決定に近い形に入るのかなと思いますので、少しそこら辺も分けていく必要があるのかなと思います。
それから実務については地方支分部局がやっている。関東が被災をした時に近畿とか中部だとか東北とか、いろいろなところで代行するという部分と、三つに分かれるかなという気がしているんです。それから、今回調べていただいた中で日本銀行というのはこれは企業なので、多分省庁の代替の動き方とは違っていて、普通の実務においては、トップだけがいれば何とかなってしまうというそういう企業型の動き方になるのだと思います。
先ほど、必要な経営資源については稲継先生がいろいろ言われていたのですけれども、人数規模ですけれども、東日本大震災の時に230人という数字が出ていますが、これは実は防災対応だけの人数だろうと思います。今回みたいに国の機能を全部移した時に、果たして230人で済むのかというときっと済まないのではないか。東日本大震災の時も防災関係と日常業務と不可分のところでいろいろ政令を出したりとか、いろいろなことをやっていることなので分けきれてないとは思うのですが、多分災害対策以外の日常の仕事はこの230人という災害対策本部以外のところでたくさんやっているはずです。全部の業務を移動させるとなると230人よりもっと多い人数が必要になるという気がしています。
あと、バックアップの仕方は三つあります。これはシステムのバックアップでよく言われるのですが、コールドスタンバイとウォームスタンバイとホットスタンバイと三つのやり方があるのです。コールドスタンバイというのは、場所とか設備だけは一応決めておくのですが、始動はそこに人がやってきてはじめて立ち上げる。これは国家の意思決定のところはそうならざるを得ないのかなという気がしております。ホットスタンバイで首相とか大臣とかが日常時から二つに分けて所在していて、もし相互連絡がとれないと意思系統が二つ、並列政府みたいになり、政府の分裂みたいになることはしてはいけないことなので、これはありえないのでコールドスタンバイ型で、何らかの形で発災後、副首都に移ってくるというやり方にせざるを得ないだろうと思います。そのために普段から何を用意しておくかというと先ほど稲継先生が言ったように、ロジスティクスとか会議室だとか通信設備だとか、い

ろいろなものを準備するというのは当然必要なんですけれども、それは普段使われていないコールドの状態で保持して、いざという時に立ち上げるという形になると思います。

次はウォームスタンバイで、これは今回の日本銀行とか金融庁型ですね。普段からある程度要員がいるのですけれども、そこで一定の段取りを決めて立ち上げていくというやり方になると思います。

最後のホットスタンバイというのは、これはどちらかというとシステム型で、東京証券所とか、まさに日本銀行の全国ネットもそうなんですが、メインセンターが切れたとしても、瞬時に切り替わって全く寸断がない形があります。これは人間の意思決定系では多分ないのだろうと思うのですけれども、基本的にはこの三つのタイプ、これのどれかを準備することになります。挙げられた日本銀行や金融庁それから気象庁は基本的にはウォームスタンバイ型の、常に同じような業務を普段からやっていて、それで有事に一定のルールがあって権限が切り替わるだけというスタイルになるのではないかなという気がします。

あと、このバックアップのところで、今回の副首都のところでいくと、いわゆる経済のところをどう考えるかですが、首都圏が被災をしたとしても、日本全国としてある程度の経済の水準を保つということになると、実はこのバックアップの議論と別な、普通の企業の人たちに頑張ってもらわなければいけないのです。これは首都圏にサプライチェーンを持たない形でのビジネスを副首都を中心として平時から育てていくというのが本当は必要になります。首都圏が被災をしていたとしても関係なくビジネスが一定程度できます、そういうところが本当は必要なのですけれど、そこは今までほとんどあまり議論されていません。経済というのはなかなか生き物なので、政府がこうしなさいと言ってもそれでできるわけではないんですけれども、そういうところの視点を育てていくことも、実は経済中枢機能のバックアップというところでは必要だろうということを最後にお話ししておきます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。では、今の皆様からのご意見につきまして、さらに質問等ありましたら、事務局を含めどなたでも結構ですので、ご発言をお願いいたします。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

お三方からお話、ご助言いただきまして、一つ整理の軸っていうのが見えてきたのかなと個人的には思いました。

まずはその次回以降に向けての、まず見ていくべき内容というか要員、意思決定者そのものだけじゃなくて、そこを支える人員であったり、権限とか情報とか、通信システム、執務の環境であったり、接続ということも出てきました。あと、長期的に対応できるか否かという期間の話というところ、これを軸にしながらそれを全部バックアップするというわけではなくて、これはコールドスタンバイという形にするのか、ウォームスタンバイにするのか、ホットスタンバイにするのか、その観点としても、今、稲継先生から４点ありました、ルー

ルを決めるというところの部分と、補佐をする、分散的に配置をするというところと、システム的なところでの冗長性と、また分離するという独立性というところ、一見するとトレードオフに見えますが、これをどういうふうに繋げていくのかというところの整理はまだできていませんが、自治体も含めて国との連携のあり方というところも含めたところをいろいろとネタとして、情報として、その軸として出てきたなと思っておるんですが、なかなかこれから難しくなるなというところも正直感想としてはございます。

その中でやっぱり一つ、言葉だけでどうしてもトレードオフに見えてしまう、その機能ごとの接続という観点と、ただシステム、データとかには独立性というところとこれをどのように、同じベクトルで整理すべきものじゃないかもしれないですが、この点をどのように整理をしていくかなというところは今一度実はわかってなくて、土屋先生からまた３名、これに関わらずでもいいんですが、ご意見いただけたらと思っております。土屋先生いかがでしょうか。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

ありがとうございます。今の指田委員からの、コールド、ウォーム、ホットスタンバイ、非常に的確なご指摘かなと思います。その上で、次にどのようなことをしていくのか、平時に例えば大阪に何を置いておくのかということですけども、その国家中枢の意思決定を支える中核の要員、あるいはこの政府のリエゾンをどうするか。あるいは東京圏外での先任の責任者と職務の代行、権限、優先順位をどうするのか。さらには、複数の独立した政府の通信手段を確立することができるのか。もちろん日本銀行は独立のシステムを持っているわけですけれども、それに限らず政府の通信手段として、それをどうバックアップしていくのかということも重要かなと思いますし、また、切替あるいは自立起動する、あるいは長期的に大阪の方で運用していく、さらにそれを最終的に東京に復帰させていく、こういう一連のプロセスを定期訓練していく、こういうことも次のステップとして重要になっていくのかなと思いますので、そうした平時に何を回していくのか、何を置いておくのか、こういうその人々のバックアップ機能として何を持つのかというのは、今後さらに検討を深めていく必要があるのかなと思いました。

もう一点だけ補足的に申し上げると、この国家中枢機能のうち、今回整理いただいているのは、この行政中枢機能を具体化するものとして非常によく整理していただいていると思いますけれども、また、金融・決済についても、この経済社会維持機能として入れていただいておりこれは非常に重要だと思いますが、それに加えて、この副首都法に戻っていくと、国家社会機能として、政治、行政、司法、経済、その他の国家社会の重要な機能というふうに定義されている。その中で行政中枢と金融決済、これは並行して具体化していただいていますけども、検討全体として見た時に、政治については国会とか、あるいは司法については最高裁判所という司法の中枢機能をどうするのか、これも含めてこのバックアップ、副首都のバックアップとして検討していくということが必要になってくるのかなと思いました。

以上です。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）
ありがとうございます、稲継先生いかがでしょうか。

（稲継早稲田大学政治経済学術院教授）
私が八つほど挙げた中で、接続っていうのは実施主体との接続経路の話をしていまして、それから情報通信基盤の独立ということで申し上げて、伊東課長のご指摘を受けて不意を突かれたような感じがしたんで、やっぱり接続しないといけないけど独立してなければならないという、そういう相反する要請がどうしても出てきてしまうんですよね。それをどうして解決するのかという、そういう大きな課題があり得ると思います。
一つは、先ほどちょっと触れた冗長性だと思うんですよ。複数経路を持っているということで、大阪府・市と個別の省庁との間の通信経路を複数持っているということ。それから出先機関がたくさん近畿にあるので、そこはもう物理的に伝書鳩のように移動して渡していくということもあり得ると思います。そこから各省庁の中の支分部局同士でネットワークを通じていくこともあると思いますし、いずれにしろ素朴な疑問とおっしゃったとおり、非常に難しいことかなと思いました。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）
ありがとうございます。指田先生、いかがでしょうか。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）
どういうふうに要員を配置していくかということで、国家の意思決定を止めないということでいきますと、やっぱりある程度意思決定ができる人が副首都等に事前にいないといけないだろうと。じゃあ、そういう人たちを配置するやり方をどうするか。よく言われるのは、各省庁から一つずつ課を動かせばいいじゃないかという言い方をする先生方とかいらっしゃるんですがこれは機能しないんですよね。一つの課だけ、部署だけ移して、そこで本庁が被災をした時に、その人たちがその省庁全体を仕切れるのかというと、これはできないので、そういう移し方というのはやってはいけない。となると、普段からナンバー２、ナンバー３になるそういう経験者、まさに官邸を支えるオール省庁で意思決定をやった経験のある人、これを人事異動で配置をしていくということにならざるを得ない。そういう人たちを配置すると、その人材が地方支分部局のトップとして仕事をするだけっていうのはもったいないよねということになります。そうすると兼務をかけて普段のいろいろな省庁のトップの意思決定に、オンラインで常時仕事で参画できるような環境というのは多分必要になってくるのではないかという気がします。
副首都がいくつできるかというのはよくわかりませんけれども、先日の報道では４か所

とか出ていました。そうすると４か所に補佐する人たちが分散して日常時にいつもいる。中央官庁にまさにトップがいて、そういう人たちとオンラインで合議しながら、常に官邸を支えていくというのが日常の仕事のスタイルになる可能性がある。そういう配置が日常で本当に機能する、これを検討するというのが現実的なのかなというのは思いますね。今オンライン会議は当たり前になってきたのですけれど、セキュリティを確保しながらやっていく必要があります。そういう状況であればまさに災害があったとしても、連絡手段を複数の手段で活かすことができれば、国家の意思決定の中断時間を少なくすることができるのかなと思います。それをいかに平時から準備をしていくのかということになります。

それから官公庁と地方自治体の関係のあり方なのですけれども、バックアップを本当にかなりの長期間、副首都に機能を持ってきますということになるケース、これが副首都を置いた理由なんですが、そうじゃなくても短期間だけ官邸機能、例えば１か月だけ移しますみたいなことは当然あり得るんです。その時に必要な人数というのは、例えば最低限 230 人とか、それぐらいの部隊がすぐにでも副首都に移せますということに備えて、これはウォームスタンバイで準備しておきましょう。だけど本格的に全機能を移すとなった時になると、当然それだけでも人数は足りないので、かなり大規模に副首都のところに国家中枢機能や何か移してくることになる。それは時間系列でいくと、何か月かの間にそういう機能を整えますというそんなやり方になるのではないかなと思います。そうやって後から段階的に副首都に移ってくる人たちの衣食住をどうするかとか、あるいはその打ち合わせ場所をどうするかというのは、もう瞬時に意思決定機能を移さないといけないようなものとは、また別に次の構えとして用意する。そういう二段構えみたいなことで、副首都機能の全体で、場合によってはもう１万人単位ぐらいになるかもしれませんけれども、ある程度大きな人数まで支えるようなスタイルを構築していく必要がある。

その時に、副首都を大阪だけで全部賄うのか、あるいは例えば４か所の副首都それぞれである程度の人数を分散して、そこをネットにつないで支えていくやり方にするのかというのは、それは国の方で決めていかないといけないんですけれども、そういうことの提案も含めて、現実なところを考えていくというのが必要なのではないかなという気がいたします。

災害が起きた時というのは、例えば首相がまず自衛隊の権限を持っているとか国家安全保障に関するメッセージを海外に発信して、国民にも情報発信をして、次に閣議決定をして、災害対応の予算を決めて、それからあと政令や何かを出して１か月ぐらい経って各種特別措置法をやっていくみたいな、ある程度段取りが決まっているのです。一方、急がないといけない意思決定をやる状況というのは、想定を超えた災害が起きた時と、あとはやっぱり国民保護事案が起きた時です。この時は本当に緊急にいろんなことを閣議決定で決めていかないといけなくなるので、そういう時にも機能するように担保することも考えていくというのは検討していかないといけないのかなと思っています。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
ありがとうございました。そろそろお時間の方も近づいてきてはおるんですけれども、他にご質問等々ありましたらお願いします。

（志村副首都推進局副首都推進局担当部長）
先ほどの指田先生のお話にもちょっと関連するんですけれども、やはり現状の今の地方支分部局の局長クラスというのが、すべての中央省庁の事務の権限を持っていないので、直ちにそのスイッチして、じゃあ地方支分部局でやりましょうというわけには現状ではいかないと思っておりまして、その辺を先ほどおっしゃっていたような、その常にナンバー２のポジションで、一定の中央の省庁の会議等で参画するなり、何かしらの権限を今後与えていくというようなことが必要だという、そういう理解したんですけれども、そのような理解でよろしいでしょうか。

（指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員）
基本的にその権限移譲のところをどうするかということで、災害が起きた時に権限移譲しますというやり方でも構わないのですけれども、普通、人事異動で職場から離れてしまうとやっぱり考えにくいというか、細かいところを忘れてしまうというか、仕事ができなくなることがあるので、そういう意味からすると、普段から役職をどういうふうに設定するかもあるのですけれども、まさに国の意思決定の要員として兼務でもいいのですけれども、日常時に意思決定にかんでいくという方がスムーズな権限移譲ができると思います。
それから、地方支分部局の要員の普通の人の仕事と、それから中央省庁でやっている人たちの仕事って全く違いますから、地方支分部局の要員をそのまま何人か引っ張ってきて、政府の官邸の補助をやればいいじゃないかというと、なかなかこれは難しい。ある程度、やっぱり中央省庁の業務を経験した人を一定人数プールで持ってこないと現実的ではないので、そういう意味からもそういうところの権限の配置だとか、じゃあ日常時に副首都に移した人たちの仕事をどういうふうにさせるのか、それが国として一番いい、コストパフォーマンスのよいやり方はないのかというのを考える必要があります。多分中央省庁の役職の兼務をかけるのが一番いいんじゃないかなと私は思います。

（志村副首都推進局副首都推進担当部長）
ありがとうございます。

（濵ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）
他の方はいかがでしょうか。では議題３、以上にさせていただきます。ありがとうございました。
ではもうお時間差し迫っているんですが、全体を通して何かございましたら。

では、これをもちまして本日の検討会議を終了とさせていただきます。

先生方、本日は様々な観点からご意見いただきましてありがとうございました。本日いただきましたご意見をもとに、また改めて局内で振り返りを行いまして、次回につなげてまいりたいと考えております。本日の議事につきましては事務局で記録後、先生方にもご確認いただいた上で、追ってホームページ上で公表させていただきますのでご了承願います。

次回第４回につきまして、早急に日程調整等させていただきますので、何卒よろしくお願い申し上げます。本日は誠にありがとうございました。