

大阪・関西による首都機能バックアップの 実現に向けた取組みの方向性について

(首都機能のバックアップに係る研究報告)

2018年8月

大阪府・大阪市副首都推進局

はじめに

- わが国では政治・行政・経済などの首都中枢機能が東京に集積している。首都直下地震などの大規模自然災害、さらに原子力災害やテロ等も含めたあらゆるリスクが首都圏には重大な脅威となっており、**ひとたび首都圏に大災害が発生して中枢機能が麻痺すれば、国全体が機能不全に陥る危険性がある。**
- 社会経済活動や国民生活への影響を最小限に抑えるためには、国土の強靱化、分権型の仕組みへの転換が必要であり、**首都機能バックアップは早急に判断・解決すべき国家的課題。**万一の危機に向けた体制整備は、世界から信頼を得て、投資や交流を加速させる成長戦略の基盤でもある。
- **大阪・関西はわが国第2の都市圏**であり、首都圏に次ぐ厚みのあるストックを有し、**首都機能バックアップエリアとしてのポテンシャルは十分。**地理的に東京との同時被災の恐れも少ない。
- 大阪府・大阪市では「副首都ビジョン（2017年3月）」において、副首都・大阪が果たすべき役割のひとつに「首都機能バックアップ」を位置づけ。本報告は、**首都機能バックアップの実現に向けた取組みの方向性について基本的な考え方を示したものである。**

これまでの大阪・関西の取組み及び国の動き

大阪・関西の取組み

- ▶ 首都機能を代替できるポテンシャルを示すとともに、国土構造のあり方などに関する国への提案・要望等を行ってきた。

<主な動き>

- H20.3 首都機能代替エリア構想検討調査報告書
(京都府・大阪府・兵庫県)
- H24年度 首都中枢機能バックアップに関する調査
(関西広域連合、関西経済連合会ほか)
- H26.2 強靱な国土構造の実現に向けた提言
(関西経済連合会)
- H29.7 我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書 (我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会／関西広域連合)

国の動き

- ▶ 業務継続のための取組みは進められてきているが、首都圏外での代替拠点を想定した具体化の仕組みは確立されていない。

<主な動き>

- H25.3 政府中枢機能の代替拠点に係る基礎的調査業務報告書 (内閣府)
- H25.12 首都直下地震対策特別措置法
- H26.3 政府業務継続計画 (首都直下地震対策)
(閣議決定)
- H27.3 首都直下地震緊急対策推進基本計画
(閣議決定)
- H28.4 中央省庁業務継続ガイドライン 第2版
(内閣府)

【政府の首都圏外での代替拠点の検討について】
政府業務継続計画 (H26.3閣議決定) において今後の検討課題となっており、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 (大阪市を含む全国6都市) 等代替拠点と成り得る地域を対象に具体的なオペレーションを検討することとされている。ただし、首都圏外での代替拠点を想定した**具体化の仕組みやそのオペレーションは未だ確立されていない。**

検討の視点

- ▶ 首都機能の維持にあたっては、あらゆるリスクを想定する必要。首都機能の唯一性を考えると、たとえ低頻度であっても壊滅的な被害をもたらす大災害等への対策を欠かせてはならない。
- ▶ 災害等に上限はなく、現状の被害様相の想定にとどまらず、首都圏の早期復旧を前提とした戦略が予定どおり遂行されるとは限らないことを踏まえ、何らかの原因により、首都中枢機関の業務継続が不可能となる非常事態が発生した場合における首都圏外の拠点における中枢機能の代替方策を検討。

視点1 「行政分野」と「経済分野」

国全体の国民生活や経済活動を支えるうえで、国家としての機能だけでなく、経済中枢機能のバックアップも重要課題であり、大阪・関西のポテンシャルを活かしやすい経済分野についても検討。

※ 政府の首都圏外の代替拠点は検討課題として閣議決定されている一方、国会はその段階にはないことから、今回の検討では行政・経済分野を優先。国会に関しては、物理的な場所や人員といったリソースの確保の問題にとどまらず、危機事象への対応のあり方に関わる問題について、国会としての整理・検討が重要。

視点2 「非常時のバックアップ」と「平時のバックアップ」

平時から一定の機能を持つなどの備えが有効、一方、資源の確保・有効活用が課題であり、非常時（大規模災害発生時の業務代替など）と平時（非常時に迅速的確に対応するための体制整備）の観点で検討。

視点3 「大阪・関西の取組み」と「国への働きかけ」

首都機能バックアップは国が主体的に検討すべきものであるが、国の検討は専ら首都圏での対応にとどまっており、議論を活性化させるためにも、大阪・関西自らが何ができるかも先んじて検討。

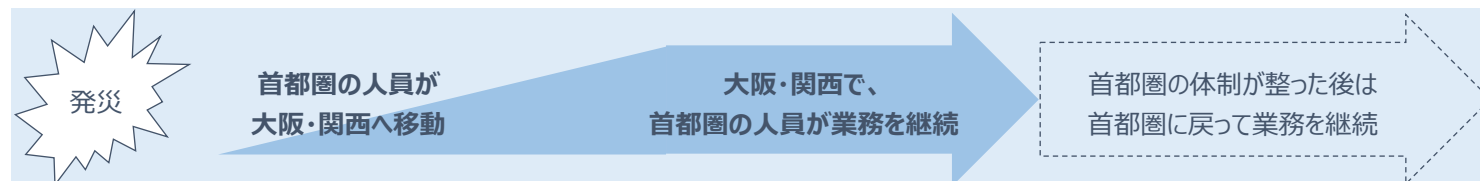
バックアップの手法

- 発災後の人的資源の動きを軸に考え、以下の3つの対応に大きく場合分け。
(実際の対応としては、これらの考え方を踏まえた様々なバリエーションが考えられる)

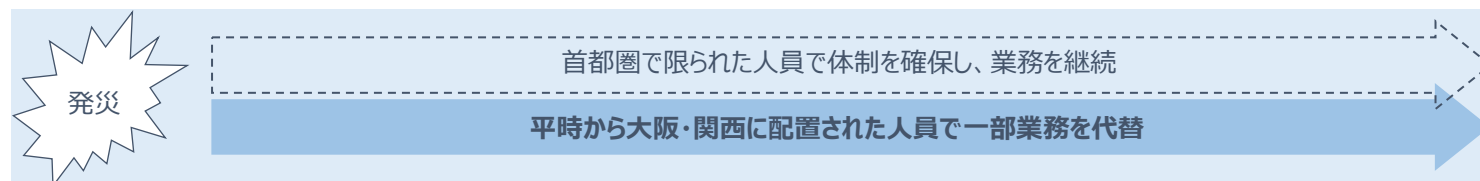
《首都圏の体制が整うまでの間の一時的代替》 短時間でも空白期間を生じさせない



《大阪・関西を代替拠点とする業務継続》 移動は時間を要し、段階的になることに対応



《首都圏の負担軽減のための補完的代替》 首都圏側の体制が十分ではない場合に補完



各省庁の取組み状況

- 現時点では、大阪・関西などの首都圏外でのバックアップの仕組みの構築は進んでいない。

＜公表されている業務継続計画から、大阪・関西でのバックアップの取組みが確認できた事例＞

- **気象庁** 平時から一定の業務を大阪で実施するなど、人員・組織も含めた体制を構築済み
- **公正取引委員会** 災害対策本部の代替拠点として近畿中国四国事務所（大阪市）を位置づけ済み
- **外務省** 領事関係業務等、一部の業務を大阪分室で実施することを検討課題に位置づけ

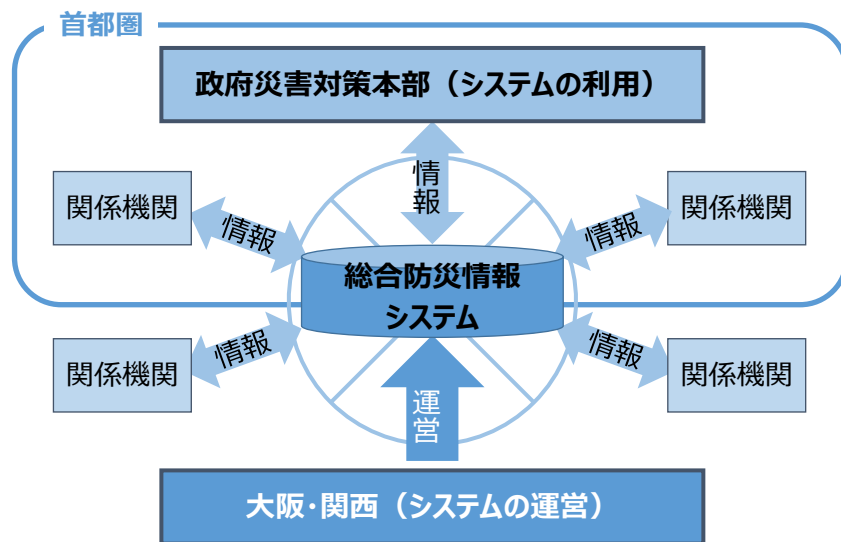
代替の考え方と今後の検討課題

① 《首都圏の体制が整うまでの間の一時的代替》について

- 被災直後、大阪・関西の既存の人員体制による一時的代替では、高度な権限や判断、多額の人的・物的投資が必要な業務の代替までは考えにくいことから、限定的な業務の代替を検討。
- 代替する業務に必要な資源などを踏まえ、取り組みやすいところから対象業務を決めて実践していく進め方が考えられる。具体的な業務に沿った訓練や、非常時の連絡・調整体制の確認など、実効性を確保するための取組みを具体的に検討していくことが課題。
- 首都圏か大阪・関西かどちらかではなく、双方で業務を分担する補完的代替も効果的であることから、首都圏での業務を軽減するため、一時的代替を継続していくことも考えられる。

【災害情報収集業務を大阪・関西で一時的に代替する事例】

- 被災直後、中央省庁の職員が首都圏内の代替拠点へ移動するには時間が必要で、その間は、組織内の連絡調整も容易ではないと考えられる。
- **代替拠点での政府拠点の確立までの間、大阪・関西が各省庁の情報収集や連絡調整に関する業務を代替**することで、政府全体の情報管理体制の明確化、体制確保の確実性・安定性の向上、それ以外の業務の首都圏での早期再開が期待できる。
- 各省庁は、大阪・関西の情報収集チームの体制や関係機関との調整手法を予め定めておき、**首都圏に大災害が発生した場合は、自動的に大阪・関西のチームが業務を開始**できる体制を整備しておく。



- 総合防災情報システムの運営業務として、情報入力_の進行管理を実施。
- **情報の入力・収集 (大阪・関西) と、情報の活用・分析・判断 (首都圏) を切り分け**、大阪・関西がバックヤードとして情報の入力状況をモニタリングし、必要に応じて関係機関と連絡をとりあうなど最新情報にメンテナンスする。
- 大阪では、活用可能な資源として、**拠点は南海トラフ地震対策の現地対策本部 (大阪合同庁舎4号館) 、運営は首都圏の地勢等に明るい地方支部局の職員の活用**が考えられる。

② 《大阪・関西を代替拠点とする業務継続》について

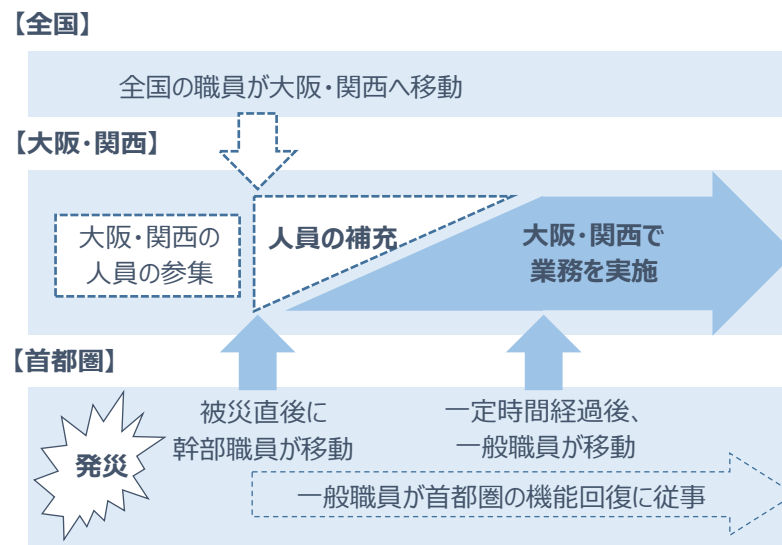
- 首都圏から人員が移る業務継続では、人員の制約により業務が限定されることをよしとするのではなく、現地性の高い業務を除き、非常時でも政府として継続すべき全ての業務の代替を検討。
- ただし、首都圏からの人員移動は段階的にならざるを得ないと考えられるため、最初は権限者が移動し、順次実働部隊としての一般職員が移動してくる時間的な経過を念頭に考える必要。
- 中枢機能の維持に必要な要素として、施設、権限、人員、情報インフラという4つの要素をふまえて、対応のためのオペレーションを考えていく必要。施設の確保や権限委任の規定整備は政府の着実な取組み次第で対応力の向上が望める一方、人員は、職員本人等の被災状況や交通途絶により参集規模が想定を大きく下回る場合など、状況に応じた対応が特に必要。 ※情報インフラは今後さらに調査が必要。

【参考】「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」（平成24年4月 国土交通省）
～ 論点3：バックアップすべき業務の実施に何が必要か ～
①指揮命令系統 ②要員 ③施設・設備 ④情報

- 今後の検討課題として、職員の確保に想定外の制約が発生した場合でも影響をできるだけ少なくできるよう業務継続手法を検討していくことが課題となる。
- 首都圏からの大阪・関西への職員の移動は、移動自体の危険性や、生活や家庭との関係も含めた課題も考えられ、さらに、人員については、量の問題とは別にノウハウや経験等の人員の質も重要であることから、被災地ではない全国から必要な人員を集めるなどの対応も検討すべき。
- また、人員の問題として、合議制機関の場合、事務局組織の事業継続にとどまらない検討が必要。

【非常時優先業務全般】（標準シナリオ）

- 各省庁の業務に共通して適用が可能な手法として、**全国の国機関等から関連業務の経験者などを集める**ことが考えられる。
- **各省庁の支分部局の集積や、全国との交通アクセスの面でポテンシャルの高い大阪・関西が拠点**となることが合理的。
- **被災直後は、業務権限を有する幹部職員が首都圏からまず参集**し、大阪・関西はじめ全国から参集したスタッフを活用して業務を実施することで一般職員の移動の遅れをカバー。また、首都圏の職員は首都圏側の機能回復に一定期間従事させることも可能。



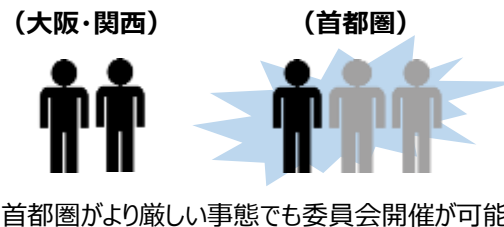
【さらに具体的な業務での適用例】（標準シナリオの応用）

- **首都圏が被災している状況の中で異なる新たな事態（新型インフルエンザ等）が発生した場合に、政府の司令塔機能を大阪・関西で迅速に立ち上げるといった対応が可能になると考えられる。**

【合議制機関の意思決定機能確保】

- 委員の多くが首都圏を拠点とする人材で、**会議の定足数が確保できない状態が続くと、国家としての意思決定が滞る可能性**。
- **委員が首都圏在住者に偏らないようエリアバランスに配慮**するとともに、非常時に首都圏の委員が大阪・関西に円滑に移動できるオペレーションを準備しておくなどの対応が考えられる。

例）公正取引委員会（委員数5名、定足数3名）



経済分野に関する調査・検討

- 国の指定公共機関や東京に本社を置く大企業の多くは、首都被災時にバックアップ体制に移行を図ることを業務継続計画等で位置付けて取組みを進めている。**大阪は、バックアップエリアとして最も多く選ばれており、経済面でのバックアップ拠点としての存在感を高めていることが明らかになった。**

国の指定公共機関などへのヒアリング

- バックアップ拠点は平時の拠点機能や人員と連動して選択されており、**一定の人員や設備があること、都市としてのインフラ基盤が充実していることが大阪がバックアップ先に選択される理由**となっている。

【日本銀行】

大阪支店での本部機能の代替を含め、被災想定に応じた業務継続体制を整備

- 日本銀行の決済システムのバックアップセンターは大阪。東京にあるシステムセンターや本店が機能不全に陥った場合、大阪にシステムを切り替えて金融システムを維持。
- 本店が機能不全になった場合には大阪支店で本部機能の一部代替も行われる。円滑に代替業務が行えるよう、訓練も毎年実施。

※日本銀行へのヒアリング及び提供資料をもとに作成

【NHK】

大阪放送局から全国ニュースを流す時間帯を日々確保するなど、平時の業務に訓練を組み込み

- 大阪放送局は本部に次ぐ規模。本部から放送できない場合、大阪放送局が全国に電波を出す体制をとっている。本部のバックアップを担うことが大阪放送局の業務の一部となっている。
- 大阪放送局から放送を出す判断は、本部との連絡が取れなかった場合、遅滞なく業務を行うため、大阪放送局が行うこともありうる。

※NHK大阪放送局へのヒアリングをもとに作成

【日本取引所グループ】 職員の駆けつけや電力供給の懸念から、現行の首都圏と関東圏でのバックアップ態勢を見直し、大阪拠点を活用したバックアップ態勢を整備

- 国の首都直下地震の被災想定見直し（2013年）などを受け、東京証券取引所（現物市場管理）と大阪取引所（デリバティブ市場管理）の相互バックアップ体制を整備。
- データセンターのバックアップは、関東近郊の場合、物理的な同時被災は回避できても、社会インフラ被災による電力供給不足が懸念されるため、首都圏のメインセンターとリスクの異なる遠隔地に移設予定。システムオペレーション拠点を先行して関東近郊から大阪に移行（人員をシフト）。



※日本取引グループへのヒアリングと株式会社日本取引所グループ「日本取引所グループのBCPの現状と課題」をもとに作成

- 【日本赤十字社】** 災害対策本部機能の代替先は関東圏の支部となり、関東圏が難しい場合は大阪府支部になる。
- 【大手通信会社】** 東京が被災した場合、全国の携帯電話やインターネット回線の設備監視体制を大阪に移す。
- 【大手物流関連会社①】** 東京の本社機能が不全になった場合には大阪が代替拠点として位置づけられている。
- 【大手物流関連会社②】** 業務継続計画の中で、東京本社が被災したときは大阪を代替拠点としている。
- 【大手チェーンストア】** 首都の被災で機能不全になった場合、大阪か名古屋でバックアップし本社機能を立ち上げる。
- 【大手旅行会社】** 首都災害時に、企業の中核機能の大阪・関西への移動をサポートするサービスを開始。

※各事業者へのヒアリングをもとに作成

首都圏企業へのアンケート結果（抜粋）

- 7割以上が既に何らかのバックアップ体制に関する計画を有している。このうち、バックアップを想定するエリアとして大阪府と回答した企業が最も多く、自社拠点があることや首都と同時被災のリスクが小さいためといった理由が大半を占めた。
- バックアップ体制への移行に向けた課題としては、人員の移動や宿泊先をあげる企業が多い。
- 首都圏で国の機能が停止すれば、許認可・届出などに限らず企業活動にも影響が及ぶとの意見がある。行政に望む支援では資金的な支援のほか、緊急時の移動のためのインフラ整備、移動手段確保、情報面でのサポートなどがあげられている。

■ BCP等の策定状況（1つだけ選択）（※）

ほとんどの企業が業務継続に向けた取組みを進めている。

・既に作成している	80.7%
・現在、作成中	8.1%
・今後、作成予定	8.1%

n = 135

■ バックアップ体制の検討状況（1つだけ選択）

既に計画を持っている企業、今後検討の可能性がある企業を含めると9割以上が必要性を認識している。

・計画がある	75.6%
・計画はないが検討の可能性はある	17.8%
・検討しておらず 今後の予定もない	5.2%

n = 135

■ 一時的なバックアップを想定するエリア

大阪府内が最も多くが、東京都内以外の関東圏が2番目に多く、課題もある。

・大阪府内	38.3%
・東京都以外の関東圏	32.8%
・中部圏	7.8%

n = 128

（※）内閣府が国内大企業に行った調査では、「策定済み」「策定中」「策定予定（検討中含む）」の合計は約94%となっている

（「平成29年度企業の事業継続及び防災の取組に関する実態調査」（平成30年3月）より）

■ 一時的なバックアップエリアの選 定理由（複数選択可）

自社拠点があることをあげる企業が多く、既存の施設や人員を活かして対応を考えていることがわかる。

・自社拠点があるため	<u>91.4%</u>
・同時被災のリスクが小さいため	<u>40.6%</u>
・交通基盤が充実しているため	10.2%

n = 128

■ 一時的にバックアップをする機能 （複数選択可）

本社経営企画機能、責任権限の委譲（責任権限付与や権限代行の順位付けなど）、責任権限の移転が上位。

・本社・経営企画機能	<u>61.7%</u>
・責任権限の委譲	<u>48.4%</u>
・責任権限の移転	<u>48.4%</u>

n = 128

■ 一時的なバックアップの課題 （複数選択可）

経営者や社員の移動、社員や家族の宿泊などが上位で、体制移行に不安を感じていることがわかる。

・経営者や社員の移動手段	<u>65.1%</u>
・社員・家族の移転先の宿泊施設等	<u>37.2%</u>
・物流・連絡体制	31.8%

n = 129

■ 中期的な影響が出た場合の主要機能の首都圏外への移転

操業の影響度という結果がおよそ半分。

・操業の影響によって可能性がある	<u>47.4%</u>
・可能性がある	<u>27.6%</u>
・可能性はない（低い）	23.7%

n = 135

■ 中長期的なバックアップを想定するエリア

一時的なバックアップと同じく、大阪府内が最も多く、東京都以外の関東圏が2番目となっている。

・大阪府内	<u>45.6%</u>
・東京都以外の関東圏	<u>32.0%</u>
・中部圏	5.8%

n = 103

■ 行政に望む取組み（3つまで選択）

資金面のほか、交通面でのリダンダンシーを含めて移動手段確保についての取組みが求められている。

・税制や補助等の支援	<u>50.4%</u>
・交通網の二重化など	<u>50.4%</u>
・バックアップ先への移動手段の確保	<u>38.5%</u>

n = 135

※アンケート調査の概要

◆調査期間 : 平成29年11月17日～12月8日

◆調査方法 : 調査票の配布・回収は郵送

◆調査対象 : 東京都内本社の東証一部上場企業（1,109社）

◆有効回答数 : 135社（12.2%）

大阪・関西のポテンシャルの分析

- 平成24年度に関西広域連合・関西経済連合会等が行った首都中枢機能のバックアップ、関西のポテンシャル等の調査を踏まえ、その後の新たな要素を中心にポテンシャルの充実の動きを確認した。
- また、大阪府・大阪市として南海トラフ巨大地震に対応した地震防災アクションプラン等を策定し対策を進めており、首都機能バックアップのベースとなる大阪自らの防災力の強化の取組状況を確認した。

■大阪第6地方合同庁舎（仮称）の整備

大規模災害に備えた防災機能の強化・分散機能の集約化を目的として平成34年3月に完成予定。

■大阪・関西への政府関係機関の移転等

①地方創生の取組み以前の動き

医薬品医療機器総合機構(PMDA)関西支部の設置 日本医療研究開発機構(AMED)創薬戦略部 西日本統括部の設置

②地方創生・政府関係機関移転基本方針（H28.3）による動き

方針決定済み：文化庁の全面的な移転（京都府）、国立健康・栄養研究所の全部移転 など

具体化済み：近畿経済産業局の機能強化、工業所有権情報・研修館近畿統括本部（INPIT-KANSAI） など

■都市インフラ基盤

①高速道路ネットワークの充実

新名神高速道路の開通（高槻～神戸間2017年度、残る区間2023年度）※国土軸の強化、東西をつなぐルート之二重化
阪神高速道路大和川線（2019年度全線供用）、淀川左岸線延伸部（2017年度事業化）※大阪都市圏の環状交通機能の強化

②鉄道ネットワークの充実・強化

リニア中央新幹線の全線開業までの最大8年間前倒しが決定（日本の大動脈の二重化）

関西国際空港へのアクセス強化にも資する「なにわ筋線」の事業化（2017年度）、JRおおさか東線開業（2018年度）、
北大阪急行延伸（2020年度）、大阪モノレール延伸（2029年度）など域内鉄道ネットワークの強化

③空港・港湾の強化

関西国際空港・大阪国際空港・神戸空港の民間による3空港一体経営がスタート（2018年4月）

国際コンテナ戦略港湾として、阪神港（大阪港・神戸港）は港湾運営会社設立、京浜港との連携などの取組みを推進

■データセンター等の集積

大阪・関西は首都圏に次ぐ集積。大阪府に設置しているもののうち半数以上は東京都と併設。

（注）上記の都市インフラ基盤に記載した整備等の年次は予定、目標などを含む

■ 南海トラフ巨大地震への対応等

地盤の液状化対策工事をH26年度から10年計画で進め、最も急がれる箇所はH28年度までに完了

大阪府地震防災アクションプラン

あらゆる地震被害リスクを対象とするが、とりわけ地震津波対策を強化

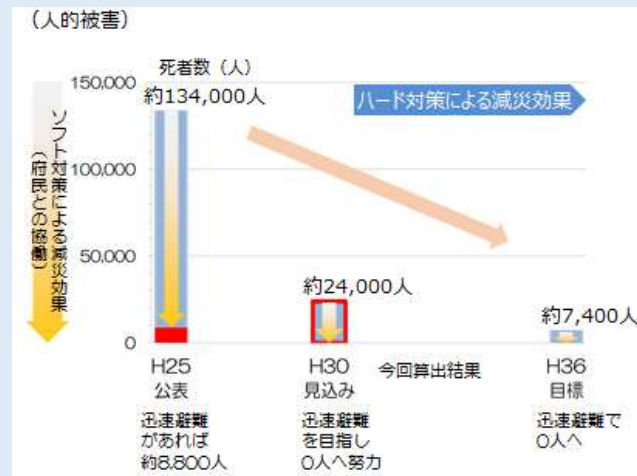
【被害軽減目標】

防潮堤の津波浸水対策の推進等、ハード対策により、集中取組期間（H27～29年度）で『人的被害（死者数）半減』、取組期間（H27～36年度）で『人的被害（死者数）9割減』をめざす。加えて、いわゆる「逃げる」取組により、『人的被害（死者数）を限りなくゼロに近付けること』をめざす。

ハード・ソフト対策の着実な推進により『経済被害（被害額）5割減』をめざす。

【主なアクション】

防潮堤の津波浸水対策の推進のほか、密集市街地対策の推進、広域緊急交通路等の通行機能確保などの100のアクションについて、計画以上もしくは概ね計画どおり取組みが進んでいる。



【参考】平成24年度「首都中枢機能のバックアップに関する調査（概要）」（関西広域連合等）より

バックアップ機能	活用可能な資源（例）
災害対策本部機能のバックアップ	① 応急復旧対策・復興対策の意思決定を担う拠点 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
応急対策業務・復旧復興業務のバックアップ	② 国際社会への情報発信・外交機能 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 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 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
首都圏からの長期避難（通常業務の継続）	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」 関西文化学術研究都市、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

行政分野

(大阪・関西の取組み)

- 各省庁の業務の基盤確保に向けた**大阪・関西の各機関の体制検討**
 - ・人的資源の確保に向け、大阪・関西の地方自治体として果たす役割の検討
 - ・執務環境確保に向け、中央省庁の情報インフラの大阪・関西での確保の検討

(国への働きかけ)

- **首都機能バックアップエリアの位置づけ**
- 国土・防災・有事に関する**法律や計画等**などへの記載
- 平時からの権限委譲や機能分散も含めた**具体化の仕組みづくり**
- **具体的なオペレーションの検討、実効性確保に向けた取組み**
(モデルの検討、シミュレーションの実施)

(その他)

- 大阪・関西と他地域の基幹インフラの増強（北陸・リニア中央新幹線を含む）
- 平時からの業務分散、一極集中の是正（国機関等の移転や関西での拠点性向上）

経済分野

(大阪・関西の取組み)

- 大阪・関西の拠点強化や、BCPでの代替拠点の位置づけを進めるための働きかけ
- 大阪・関西での支援方策の検討 (執務スペースの確保など)
- 組織間連携に向けた取組みの検討 (代替生産や代替輸送など)
- 国の指定公共機関や首都圏の業界団体と大阪・関西の機関との連携強化に向けた検討

(国への働きかけ)

- 企業への資金面等での支援 (税制等)
- 企業等への平時からの機能分散促進の啓発

首都機能のバックアップに係る研究会の検討経過

【研究会委員】

(有識者) 岩田 孝仁 静岡大学防災総合センター教授

辻 禎之 株式会社三菱総合研究所主席研究員

林 万平 関西国際大学人間科学部経営学科講師

紅谷 昇平 兵庫県立大学防災教育研究センター准教授

(関係機関) 関西広域連合本部事務局・広域防災局

公益社団法人関西経済連合会

大阪府・大阪市副首都推進局 (事務局)

大阪府危機管理室、政策企画部企画室、政策企画部戦略事業室

大阪市危機管理室

【検討経過】

第1回 H29.6.28 ~ 第5回 H30.6.5 (全5回)