

■ 検討趣旨（副首都ビジョンより抜粋）

大阪・関西は、大規模災害時に首都機能をバックアップする拠点都市としてのポテンシャルを十分に有しているが、今後さらに平時を含めた代替拠点としての役割を高めていくため、国の政府業務継続計画における代替拠点への移転の検討にあわせ、大阪が果たす役割の検討を進め、バックアップ拠点としての位置づけを国に求めていく。

また、大阪・関西の代替・支援拠点としての役割強化をめざす。

首都機能バックアップとは、首都が有する政治行政、企業、金融、情報、交通物流などの中枢機能が停止や機能不全に陥った時に機能継続できるように代替や支援を行うことをいう。

■ 大阪・関西のこれまでの検討や取組み

- 首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査報告書（京都府・大阪府・兵庫県）（H20）
- 首都中枢機能バックアップに関する調査（関西広域連合・関経連等）（H24）
- 我が国の防災・減災体制の在り方に係る検討報告書（関西広域連合）（H28～）

【国への要望・提言】

- 国への要望 大阪・関西を国のバックアップ拠点として位置付け等を要望
関西広域連合、大阪府、大阪市、関西経済連合会など

【その他】

- 近畿圏整備計画での位置づけ（H28.3） 首都圏の非常時には、首都圏の有する諸機能のバックアップを担う圏域
- 大阪府強靱化地域計画（H28.3） 副首都ビジョンの検討状況として首都機能バックアップに言及

■ 最近の国の動き

- 首都直下地震対策特別措置法（H25.12施行） 首都直下地震緊急対策推進基本計画（H27.3）
- 政府業務継続計画（首都直下地震対策）（H26.3） 中央省庁業務継続ガイドライン（第2版）（H28.4）
首都圏外の代替拠点は今後の検討課題
- 省庁業務継続計画の評価補助及び行政中枢機能の代替拠点に係る調査・検討の実施（内閣府H29～）
H29は東京圏外における代替拠点としての優位性の評価手法・項目を調査、H30は現況調査（予定）
- 国土強靱化基本計画の策定（H26.3）
政府中枢機能維持のための業務継続計画の実効性向上や代替機能確保等を基本方針に明記
- 国土形成計画（全国計画）の策定（H27.8）
政府業務継続計画に基づき行政中枢機能の一時的な代替に関する事項について検討する旨を記載

■ 検討の視点

「大阪・関西の取組み」と「国への働きかけ」

大阪・関西の取組み

（大阪・関西の現状）

大阪・関西では、これまでの独自の調査や検討等を通じて、大阪・関西が首都機能を代替できるポテンシャルを十分有していることを示してきた。ただし、大阪・関西の各機関が果たすべき役割の整理、平時も含めた大阪・関西の取組みの具体化に向けた検討を行うまでには至っていない。

（検討の方向性）

大阪・関西の国出先機関と自治体、関係機関の役割の明確化の検討や、更なる連携強化に向けた取組みを検討。また、企業中枢機能や物流機能等、経済活動の維持・継続に向けた取組みを検討。

国への働きかけ

（国の現状）

政府業務継続計画（H26.3）において、東京圏外への政府の代替拠点の在り方等の検討については今後の検討課題とされている中、今年度、内閣府では東京圏外における代替拠点の優位性を評価するための基礎調査に着手予定。また、金融システムのバックアップや企業連携型BCPの構築などを掲げた国土強靱化の取組みも進む。

（検討の方向性）

非常時に大阪・関西を首都機能の代替拠点とするBCPの観点や、国土強靱化・国土形成といったレジリエンスの観点で、国への働きかけの具体的な取組みの方法を検討。

「非常時のバックアップ」と「平時のバックアップ」
「政治・行政機能」と「経済機能」

政治・行政機能

経済機能

非常時のバックアップ

国会・各省庁の業務の継続のため、その一部を大阪・関西で実施することを検討

大阪・関西が中心となって日本経済の維持・継続を図ることを検討（被災地企業の復旧支援等を含む）

平時のバックアップ

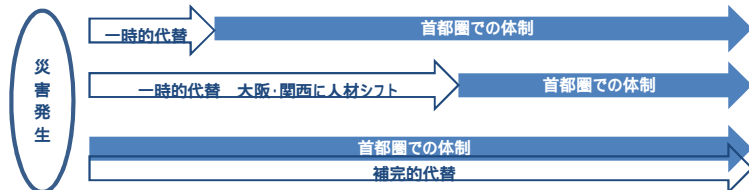
非常時のバックアップに資するため、平時から各省庁業務の大阪・関西への業務分散や、国機関の大阪・関西への移転（または新たな機関の設置）を検討

非常時のバックアップに資するため、大阪・関西が首都圏ひいては日本全体の経済を支えることを検討

■ 検討の方向性

行政分野の方向性

- （１）首都圏での災害応急対策に関わる政府の司令塔機能の代替
一時的な代替：首都圏での災対本部の立上げに時間を要し、タイムラグが生じる場合を想定
補完的な代替：首都圏に設置された災対本部に対して、業務の分担や人的資源の支援を想定



- （２）国民生活に必要な各省庁の通常業務で継続すべきものの代替
各省庁のBCP（公表版）に示されている業務を中心に、関西による代替の可能性を検討

経済分野の方向性

- （１）金融関係など一定の集積があって大阪・関西が強みを発揮できる分野を中心に、指定公共機関等、関係機関・団体へのヒアリングを実施

カテゴリー	対象例
金融機関	日本銀行、証券取引所、金融庁、金融機関 等
指定公共機関（インフラ系）	空港会社、鉄道会社、高速道路会社 等
指定公共機関（エネルギー系）	電力会社、ガス会社、石油等エネルギー関係 等
指定公共機関（情報・通信系）	日本放送協会、新聞社、通信会社、データセンター 等
指定公共機関（物流・流通系）	コンビニエンスストア、物流会社 等
大企業	首都圏に本社を置く大企業
中小企業団体	商工会議所、業界団体 等

日本取引所グループのバックアップ検討状況

【検討背景】

交通機関の停止や電力供給不足が生じた場合に速やかな業務再開や安定的な業務運営に支障が出る恐れ

【見直し内容のポイント】

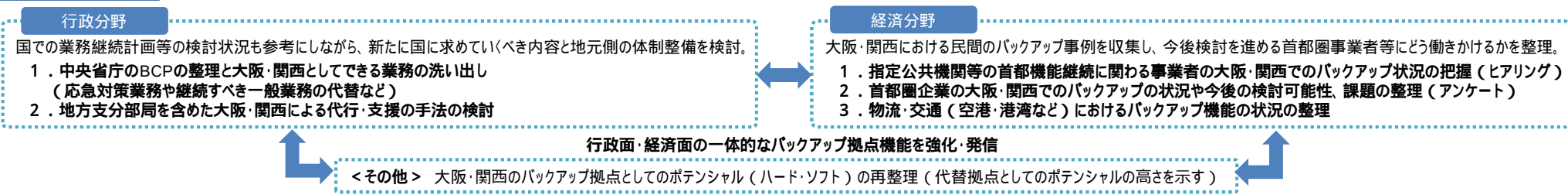
・東京拠点と大阪拠点を活用した態勢整備
・現状は関東近郊に立地しているバックアップデータセンターの遠隔地への移設

- （２）過去のアンケート調査結果などを参考に、首都圏企業の直近のバックアップへの取組みや課題、今後の検討可能性などのアンケートを実施。検討が進んだが、課題は何かを把握する。

■ 主な意見（第1回から第3回まで）

行政分野	経済分野
○ 市民・自治体の支援は広域連合や府市の危機管理部局で検討しているので、ここで考えるのは基本的には政府業務バックアップ。 ○ 発災後の時間軸（応急期、復旧期、復興期）に応じて考える必要。 ○ 各省庁のニーズ把握が必要であるが、実際にどう情報を得るかは課題。 ○ 業務継続するためのBCPだが、実際に危機事象が起こると継続できない業務もたくさん出てくるため、バックアップが必要。 ○ 首都圏での体制構築が計画のように進まないことはありえる。その間、どこかが一時的に機能を代行すれば、首都圏側は限られたリソースを応急対策等に注力することができる。 ○ 人が足りない場合の支援、権限が必要でない業務の関西での代行もある。 ○ 人材の本質的な話は難しいが、災害時は霞ヶ関の代わりも誰かがやらないといけない。近い仕事をしている人がどれだけ集められるかということは考えられる。 ○ 司令塔機能という限定されるので、各省庁の応急対策業務を検討すると良い。例えば権限や高度な判断が不要な業務であれば受け取りやすい。 ○ 中央省庁の非常時優先業務の関西での代替を考えるにあたっては、業務を分析して、応急業務なのか通常業務か、国会が外せるのか外せないのかなど、考えるべき。 ○ 中央省庁の受援も考えてはどうか。大阪・関西に持ってくるだけでなく、大阪・関西として何ができるかを考えると検討に広がりが出る。発災時は施設以上に、人材の損失が大きい。 ○ 政府の受援、中央省庁の支援に対して、大阪にはそれを行えるだけの人的資本が整っている地域であるということをアピールできれば良い。 ○ 中央省庁がバックアップを考えるため、大阪・関西が提供できることを示していけるとよい。 ○ 首都機能は日本で1つしかなく、強靱性で求められるレベルは自治体と異なることをはっきりさせることが必要。相当なロングテールで、いざ起きた時には耐えられるように作らないといけない。 ○ 政府が被災したときは、全国の自治体が支えなければならぬという全国的な話の中で、大阪・関西がどういう役割を果たせるのか、果たすべきなのかを意識しておくべき。 ○ 国の権限を府市が即座に受けることは難しいので、地方支分部局等が受皿になれるのか、それに対して地方がどうサポートできるのかを整理してはどうか。 ○ 関西広域連合では国機関の業務の権限移譲にも力を入れて取り組んでいる。権限移譲もバックアップに関連すると思われるので、取り組み方向に入ればよいのでは。	○ 企業にとってバックアップは新規投資。大阪・関西にバックアップ拠点を設けてもらうには投資先としての魅力が前提。 ○ 指定公共機関では首都圏外のバックアップ体制の検討が進んでいるはずであり、把握すべき。 ○ 国が支援を要請できる業界団体の臨時本部が大阪・関西にあってもいいのではないかと。 ○ 首都圏と大阪間でのサプライチェーン確保や生産協定は大阪も強くする。中小企業などの場合、業界団体などを通じての取組みも考えられる。 ○ 大規模災害が起こると、復興支援後は現地の景気が低迷し、一定期間ビジネスが難しい環境が続くことが、これまでの統計等から明らかであり、そうしたことが首都圏でも起こり得るという点も訴求すべきではないかと。 ○ 企業の活動のバックアップと経済活動そのもののバックアップの2つの側面がある。 ○ 関西のポテンシャルを活かすという意味では、発災直後の対応よりも、復旧・復興期において関西が貢献できる可能性が高いのではないかと。 ○ 経済活動にとって重要な空港・港湾機能をどのように大阪・関西で代替できるのかも示すべき。 ○ 応急対策期だけでなく、復旧・復興期も含めたトータルの話で検討するべき。特に関西には空港や港湾などインフラ面でバックアップできるものがたくさんあるので、応急対策にこだわらずに長期的な視点で検討すれば良いのではないかと。 ○ 大阪・関西は、空港・港湾など、インフラ面で補完できるポテンシャルを備えており、復旧・復興期に重要な機能を果たすと思う。 ○ 港湾のバックアップに関して、東日本大震災時は関東から神戸に港湾機能を移転させていた。こういった事実も示していくと良い。 ○ 東日本大震災時、外資系企業の中には大阪に移ってきている企業もあった。 ○ リニアなど、将来的に交通網がさらに充実すればバックアップ拠点としての優位性が高まることは事実であり、それを記載してもよいのではないかと。 ○ 首都圏では、関西で首都機能バックアップの議論が行われていることがほとんど知られていないので、もっと情報発信が必要。 ○ 「バックアップといえば大阪」というストーリーとムーブメントづくりが必要。大阪における先進的な事例を集めて示すことができればよい。

■ 検討の進め方



■ 調査・ヒアリング等の結果

行政分野

現在、公表されている各省庁のBCPをもとに、大阪・関西で代替可能な業務が見出せないか洗い出しを実施。あわせて在阪の支分部局等にヒアリングを行った。主なポイントは以下のとおり。

- BCPに首都圏外の代替拠点を位置付けている省庁はほとんどない。ただし、気象庁は既に大阪がバックアップ拠点としての機能を有しており、主要な業務は東京・大阪で2中軸化され、そのための体制やシステムが整備されている。また、外務省は大阪分室の活用を検討。→ 詳細は資料2 P.2へ
- 各省庁のBCPからは、情報の収集・公表、資機材や物資の調達、行政相談など、大阪・関西で代替の検討余地がある業務が部分的だが考えられる。→ 詳細は資料2 P.4へ
- 各省庁BCPは公表範囲に限られ、地方機関も含めた計画策定や実効性確保の取組みの詳細が明らかではないが、地方支分部局等へのヒアリング（経済産業省、国土交通省、外務省）から、近畿の地方支分部局は、他の支分部局と比べてもバックアップのポテンシャルがある。→ 詳細は資料2 P.7へ
- 国が検討課題としている首都圏外での代替拠点としての役割を果たすためには、施設の確保だけでなく、権限、人員、情報インフラを総合的に検討する必要。→ 詳細は資料2 P.8へ

経済分野

企業のバックアップ体制の把握のため、指定公共機関へのヒアリングや、首都圏に本社を所在する大手企業に対するアンケートを実施。あわせて、バックアップに関する過去の調査の整理も行った。主なポイントは以下のとおり。

- ヒアリングやアンケートの結果から、指定公共機関や全国規模で事業展開する民間事業者は、平時の経済活動における中枢機能・拠点機能・人員体制などと連動させて、バックアップ体制を構築する傾向にある。東京圏以外で経済規模が大きく、拠点機能も充実している大阪・関西を選択する企業が多い。→ 詳細は資料3へ（ヒアリングはP.2、アンケートはP.10）
- 指定公共機関の中には、平時から大阪で代替業務を実施する訓練を行うなど、民間企業でのバックアップは、いかなる災害が起きた場合でも、滞りなくサービスを提供することに主眼が置かれており、被災想定も首都機能が完全に止まることも含めて検討されている。
- 空港、港湾をはじめとする産業インフラやオフィス、宿泊機能、国や業界団体等の機関集積など経済活動を維持するためのポテンシャルも大阪・関西は高い。

- 指定公共機関を含め、民間事業者はそれぞれ事業継続のためのバックアップの取組みを進めており、大阪はその拠点としての役割を高めている。
- 今回の企業アンケートからも、許認可のみならず、調整、相談、問合せといった事実行為も含め、行政機能停止は企業に影響を及ぼすことが確認できる。
- 国においても、こうした民間事業者の動きに遅れることなく首都圏外での代替の取組みを具体的に進展させ、国土の強靱化につなげることが求められる。

■ 今後の取組み方向（案）

行政分野

政府・中央省庁のリソースの制約に対し、国民全体に対する行政機能の維持のため、また首都の復旧促進にも寄与するため、大阪・関西が代行や支援を行う必要性や場面を整理し、その役割を果たすための取組みを検討する

（大阪・関西の取組み）

- バックアップ機能を遂行するための大阪・関西における各機関の役割分担を含む体制検討
 - ・ 人的資源の確保に関して大阪・関西の地方自治体として果たす役割の検討
 - ・ 代替拠点として各省庁の業務運営の基盤となる情報インフラの検討（H30現状調査予定）

（国への働きかけ）

- 中央省庁の非常時優先業務について大阪・関西での一時的・補完的代替の仕組みづくり
- 国の首都圏外の代替拠点の検討を踏まえた大阪・関西と連携したモデル検討、シミュレーション実施
- 国土形成計画、国土強靱化基本計画などでの大阪・関西のバックアップ拠点としての位置づけ

（その他）

- バックアップを支える基幹インフラの増強（国土強靱化の観点、北陸・リニア新幹線を含む）
- 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における拠点性向上）

経済分野

民間の更なるバックアップ拠点化や、大阪・関西の行政機関との実効性ある連携体制の構築が進むよう、平時からの取組みも含めて検討・調整を進める

（大阪・関西の取組み）

- 首都圏企業への大阪・関西への更なるバックアップ拠点化やBCPでの位置づけが進むよう、先行事例の情報発信等により優位性をアピール・首都圏企業への具体的な働きかけを検討
- 被災企業が大阪・関西へ機能を移す際の支援に関する仕組みの検討
- 大阪・関西でバックアップ体制をとっている指定公共機関や業界団体と、大阪・関西の行政機関との連携体制の充実強化の検討及び働きかけ
- サプライチェーンの維持に向けた取組みの検討

（国への働きかけ）

- バックアップに取り組む企業への資金面等での支援（例：税制優遇や低利融資等）
- 企業の一極集中是正に向け、平時よりの機能分散促進への啓発