

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)
(案)

平成 30 年 6 月

大阪府・大阪市 副首都推進局

はじめに（検討趣旨）

1 これまでの大阪・関西の取組み及び国の動き

- （１） これまでの大阪・関西の取組み ・ ・ ・ 4
- （２） これまでの国の動き ・ ・ ・ 6

2 検討の進め方

- （１） 首都機能バックアップとは ・ ・ ・ 10
 - ① 「首都機能」について
 - ② 「バックアップ」について
- （２） 検討の視点 ・ ・ ・ 13
 - ① 「行政分野」と「経済分野」
 - ② 「平時のバックアップ」と「非常時のバックアップ」
 - ③ 「大阪・関西の取組み」と「国への働きかけ」
- （３） バックアップの手法 ・ ・ ・ 15
- （４） 調査・検討内容 ・ ・ ・ 17
 - ① 行政分野のバックアップ
 - ② 経済分野のバックアップ
 - ③ 大阪・関西のポテンシャル

3 調査等の結果

- （１） 行政分野の調査等結果 ・ ・ ・ 21
 - ① 調査等結果の概要
 - ② 今後の検討課題等
- （２） 経済分野の調査等結果 ・ ・ ・ 33
 - ① 調査等結果の概要
 - ② 今後の検討課題等
- （３） 大阪・関西のポテンシャルの分析 ・ ・ ・ 48

4 今後の取組み方向

- （１） 行政分野の方向性 ・ ・ ・ 58
- （２） 経済分野の方向性 ・ ・ ・ 60

研究会の開催経過

はじめに

わが国では戦後の高度成長期から今日まで一貫して東京一極集中が進み、現在では、国内人口の3割弱、大企業の本社の5割以上が首都圏に集まっており、政治・行政・経済などの首都中枢機能は東京都心部の狭い範囲に集積している。

このことは、首都直下地震などの大規模自然災害のリスクを抱えるわが国にとって、国家の危機管理の観点から大きな課題となる。さらに、原子力災害、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、ひとたび大災害が発生して中枢機能が麻痺すれば、日本全体が機能不全に陥る危険性を抱えている。

首都圏に想定外の大災害等が発生しても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期に判断・解決すべき国家的課題である。

また、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・関西はわが国第二の都市圏であり、首都圏に次ぐ厚みのあるストックを有していることから、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であり、また、地理的に東京との同時被災の恐れも少ない。

平成29年3月に大阪府及び大阪市が共同設置する副首都推進本部でとりまとめた「副首都ビジョン」では、副首都・大阪が果たすべき役割のひとつに「首都機能のバックアップ」を位置づけ、平時にも、非常時にも、大阪・関西が日本を支える体制を整えることをめざすこととした。

そして、平成29年6月からは、「首都機能のバックアップに係る研究会」を開催し、首都・東京の負荷を軽減し、想定外の大災害にも対応しうる国土の強靱化に寄与するために大阪・関西が果たすべき役割等について検討を行ってきた。

本報告は、大阪府・大阪市において行った調査や、研究会でいただいた意見などをもとに、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、基本的な考え方を取りまとめたものである。

今後、大阪府・大阪市では、政府業務継続計画で検討課題とされている東京圏外の代替拠点への移転についての国における検討も踏まえ、本報告で得られた知見を活かして、バックアップ拠点としての位置づけを国に求めていくとともに、首都機能のバックアップエリアとしての大阪・関西の役割強化をめざす。

1 これまでの大阪・関西の取組み及び国の動き

1－（１） これまでの大阪・関西の取組み

大阪・関西では、かねてより、自治体や関西広域連合、経済界において東京一極集中の是正や大規模災害等への備えとして首都機能バックアップに向けた調査研究、国への働きかけを行ってきた。

■ 首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査報告書（平成 20 年）

（関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想連絡会議（京都府・大阪府・兵庫県））

平成 17 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、関西による首都中枢機能のバックアップ体制の整備を提唱。平成 20 年 3 月、「首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査」報告書を取りまとめ。バックアップの必要性、関西が果たしうる役割、国への提案等について整理。

平成 23 年 3 月には、東日本大震災が発生。首都機能バックアップの重要性が国家的課題として改めてクローズアップされる中、調査検討や国への要望・提言等を実施してきた。

■ 平成 24 年度国の施策並びに予算に関する最重点提案・要望（平成 23 年 6 月）

（大阪府）

主要最重点要望項目として、大阪・関西の首都中枢機能のバックアップエリアとしての位置づけなどを要望（以降、毎年度要望継続。平成 29 年度から大阪市からも要望。）

■ 首都中枢機能バックアップに関する調査（平成 24 年度）

（関西広域連合、関西経済連合会ほか）

関西で首都機能バックアップに活用できる施設等の資源の把握を行うとともに、緊急災害対策本部、国会、外務省、金融庁をモデルとして、災害発生時の首都機能バックアップに係るシミュレーションを行い、関西の代替拠点としての優位性と課題を整理。

■ 関西での首都機能バックアップ構造の構築に関する意見（平成 25 年 5 月）

（関西広域連合、関西経済連合会ほか）

「首都中枢機能のバックアップに関する調査」を踏まえ、首都機能の関西における具体的な代替対応の明確化、国全体の事業継続計画策定とその推進、バックアップ構造の構築の法律等への明記などについて意見書を提出。（以降、関西広域連合が毎年度要望継続。）

■ 強靱な国土構造の実現に向けた提言（平成 26 年 2 月）

（関西経済連合会）

政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する複眼型の国土構造の実現をめざし、それに向けた提案のひとつとして、我が国中枢機能の強靱性の確保の手法として「西日本危機管理総合庁（仮称）」設置を提言。

■ 我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討報告書（平成 29 年 7 月）

（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））

南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの“国難”を乗り越えるために国力の最大限の投入が必要であることの問題提起を行うとともに、リダンダンシーを意識した体制、新たな双眼的組織として「防災省（庁）」の創設について提案。

以上のとおり、大阪・関西では、これまでの独自の調査や検討等を通じて、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も示すとともに、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。

1－（２） これまでの国の動き

平成 17 年 9 月、首都直下地震発生の危険性と首都中枢機能の維持・企業防災の必要性から、「首都直下地震対策大綱」が決定。首都中枢機能の継続性確保のため、当該機関の存する建築物の耐震強化を図るほか、個別施設が被災した場合の対応として、ライフライン系統の多重化、電算センターやオフィスのバックアップ機能の充実などが定められた。これを受け、平成 19 年 6 月、中央省庁が業務継続計画を策定する際の作業を支援することを目的として「中央省庁業務継続ガイドライン（第 1 版）」を内閣府が公表した。

また、平成 20 年 7 月に決定した国土形成計画（全国計画）では、災害に強い国土構造への再構築として中枢機能の相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化等が目標に掲げられた。なお、平成 21 年 8 月に取りまとめられた近畿圏広域地方計画には「首都圏の有する諸機能のバックアップ」の文言が記載された。

その後、平成 23 年 3 月に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 24 年 7 月、中央防災会議防災対策推進検討会で政府全体としての業務継続体制の構築に向けた取組みの必要性が改めて示され、首都直下地震対策を中心に各種法令、計画等が整備されてきた。

■ 政府中枢機能の代替拠点に係る基礎的調査業務報告書（平成 25 年 3 月）（内閣府）

首都地域における業務継続が困難となった場合に備え、代替拠点の特定に資するため、代替拠点としての優位性を評価する手法を構築した上で、現状調査やシュミレーションを行い、代替拠点候補地を評価。

■ 首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年 12 月）

行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画の作成（平成 26 年 3 月作成）、首都直下地震緊急対策区域の指定（平成 27 年 3 月指定済）、緊急対策推進基本計画の作成（平成 27 年 3 月作成済）等について定める。

■ 政府業務継続計画（首都直下地震対策）（平成 26 年 3 月）

首都直下地震発生時における対応の流れとして、政府必須機能と非常時優先業務の考え方、1 週間外部から庁舎に補給なしで非常時優先業務を実施できる執行体制・執務環境の確保について記載。中央省庁は、本計画に基づき、業務継続計画を作成する。

東京圏外の代替拠点の検討については、政府業務継続計画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についても検討することとされている。

■ 首都直下地震緊急対策推進基本計画（平成 27 年 3 月）

首都中枢機能の維持に関する事項として首都中枢機能及び首都中枢機関の範囲、首都中枢機関の機能目標、政府全体としての業務継続体制の構築、金融決済機能の継続性の確保や企業本社等における事業継続への備えについて記載。

■ 中央省庁業務継続ガイドライン（第 2 版）（平成 28 年 4 月）（内閣府）

政府業務継続計画（首都直下地震対策）等を踏まえ、業務継続マネジメントの確立、執行体制の確立、執務環境の確保など、発災時に非常時優先業務を実施するための平常時からの取組等に関する記載を充実。

首都直下地震以外の災害についても、武力攻撃事態対処・国民保護法、新型インフルエンザ等対策特別措置法等、緊急事態に係る各種の法律等が整備されている。また、国土強靱化基本計画や国土形成計画においては、様々な災害を想定した、その対策の方向性のひとつとして中枢機能の代替機能の必要性が示されている。

なお、国土交通省では、「東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会」を開催し、危機事象を特定せずに、東京圏の中枢機能の継続が何らかの原因により不可能になった場合を想定し、基礎的な論点とその考え方等を平成 24 年 4 月にとりまとめている。

【参考】東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ（抜粋）

- 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
- バックアップ場所等にどのような要件（制約）があるか
 - ①東京圏との同時被災の可能性が低いこと ②災害の蓋然性が低いこと ③東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること ④代替要員が必要数確保できること
 - ⑤活用し得る既存の代替施設・設備が多く存在すること
- 別途検討されるべき論点
東京圏の中枢機能の分担・再配置、国土構造のあり方 など

政府業務継続計画で今後の検討課題とされている東京圏外における官邸及び中央省庁の代替拠点の在り方については、既存施設活用等を念頭に置き検討することとされている。
内閣府では、平成 29 年度に代替拠点の優位性を評価するための基礎調査を実施。平成 30 年度には代替拠点候補地における現況調査を実施予定である。

以上のとおり、代替拠点の検討を含め、業務継続のための取組みは進められてきている。
ただし、各省庁の業務継続計画の内容の全ては公表されておらず、各省庁の取組状況の違いも考えられるが、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確立されているものではない。

【参考】 大阪・関西の取組みと国の動き（主なもの）

大阪・関西の取組み		国の動き	
H17.4	首都のバックアップ機能を検討することで合意（京都府・大阪府・兵庫県）	H16.6	武力攻撃事態対処・国民保護法
H17.11	関西による首都中枢機能のバックアップ体制の整備を提唱（近畿ブロック知事会）	H17.9	首都直下地震対策大綱
H20.3	首都機能代替エリア構想検討報告書（京都府・大阪府・兵庫県）	H19.6	中央省庁業務継続ガイドライン 第 1 版（内閣府）
H23.6	大阪府の国家要望で主要最重点項目として要望	H20.7	国土形成計画（全国計画）
H24	首都中枢機能の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）	H21.8	近畿圏広域地方計画
H25.5	関西での首都機能バックアップ構造の構築に関する意見（関西広域連合、関西の経済界）	H24.4	東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ（国土交通省）
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）	H24.7	中央防災会議防災対策推進検討会議最終報告
H29.7	我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会（我が国の防災・減災体制のあり方に関する懇話会）の検討報告書	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）
		H25.4	新型インフルエンザ等対策特別措置法施行
		H25.12	首都直下型地震対策特別措置法施行
		H26.3	政府業務継続計画（首都直下地震対策）
		H27.3	首都直下地震対策推進基本計画
		H28.4	中央省庁業務継続ガイドライン 第 2 版（内閣府）
		H29	行政中枢機能の東京圏外における代替拠点の優位性評価手法・項目の調査
		H30	行政中枢機能の東京圏外の代替拠点候補地における現況調査

【参考】政府業務継続計画で定められた非常時優先業務

	発災直後から概ね3日目まで	概ね3日目から1週間
①内閣機能	・情報の収集・分析、重要政策の方針決定、総合調整等を実施 ・国内外に向け、情報を的確に発信	
②被災地域への対応	・被災者の生命・身体确保安全を最優先 ○救助・救急、医療及び消火活動、○交通の確保及び緊急輸送活動、○避難者や帰宅困難者等の安全確保、○食料、飲料水、燃料等の物資の供給の確保 等 ・被災地域の混乱の回避 ○遺体の収容、検視・死体調査及び身元確認、○被災地域における社会秩序の維持、○ライフライン施設及びインフラ施設の応急復旧、二次災害・複合災害の防止 等	・被災者の生活再建支援 ○被災者の広域避難への支援、○応急仮設住宅の建設への支援 ・被災地域の秩序の回復 ○被災地域の保健衛生、防疫、遺体の埋火葬等、○災害廃棄物の処理への支援、○被災した児童生徒等の教育機会の確保
③金融・経済の安定	・金融システムへの信頼を喪失しないよう、金融機能の安定を確保 ○金融決済の円滑の確保、○証券市場及び商品市場における公正な取引の確保、○外国為替相場の安定 ・被災地域外で、被災地域の経済活動の停滞による重要物資の不足や価格高騰等の異常な事態に対処 ○食料、飲料水、医薬品等の買占め及び売惜しみの防止による物価の安定、○電力供給の増強の要請、○燃料等の重要物資の売渡し又は増産の要請、○重要産業に係るサプライチェーンの維持・復旧支援	・被災地域外で、被災地域の経済活動の停滞の広域・長期化を回避する代替措置を支援 ○重要産業に係るサプライチェーンの再構築の支援、○停滞している物流や商流の再編支援
④国民の生活基盤	・被災地域に災害対応要員が派遣される中で、被災地域外での業務体制を再編し、国民生活との関連性の高い公共サービスを維持 ○消防・救急体制の確保、○医療提供体制の確保、○気象等の予報、警報等、○情報通信及び放送の維持、○航空交通管制及び海上交通管制、○公的年金、雇用保険、生活保護費等の給付、○食品等の安全性の確保	
⑤防衛、安全、秩序維持	・秩序混乱に乗じた武力攻撃、犯罪、治安悪化等のおそれがある中、我が国の安全保障の確保、国民の生命・身体・財産の保護 ○我が国の防衛及び警備、○暴動、騒乱等の鎮圧、テロリズム等の防止その他の危機管理対応、○犯罪の捜査並びに被疑者の逮捕及び留置、○出入国の管理、○原子力施設の安全性の確保	
⑥外交処理	・平常時にも増して外国政府等との連携協力が必要となる中で、良好な外交関係を維持、在外邦人の権利等を保護 ○外交政策の実施、○外国政府、国際機関等との交渉及び協力、○海外における国民の生命、身体等の保護、○旅券の発給及び査証に係る業務	

注) 政府は、首都直下地震の発生後、概ね1週間以降において、引き続き被災地域における被災者の生活支援等の災害応急対策に係る業務を実施する。また、業務執行の体制を回復させながら、国民生活との関連性の高い公共サービスを提供する水準の回復を図る。金融・経済機能の安定、防衛及び公共の安全と秩序の維持並びに外交関係の処理に関する業務は、引き続き実施する。

中央省庁業務継続ガイドライン（第2版）より

2 検討の進め方

2－（１） 首都機能バックアップとは

今回の検討において「首都機能」と「バックアップ」について、以下のとおり整理した。

① 「首都機能」について

首都直下地震対策特別措置法（平成 25 年 12 月施行）において、「首都中枢機能」とは東京圏における政治、行政、経済等の中枢機能をいうとされており、同法に基づく首都直下地震緊急対策推進基本計画（平成 27 年 3 月閣議決定）では、これら中枢機能の枢要部分を担う機関を「首都中枢機関」としている。

- 政治中枢：国会
- 行政中枢：内閣官房、内閣法制局、復興庁、内閣府、各省、各委員会及び各庁の本省等の中央組織、東京都庁並びに駐日外国公館等
- 経済中枢：金融決済業務を行う中央銀行及び主要な金融機関等、首都地域に集中する企業の本社等

「首都機能」はこの考え方を踏襲するものとし、行政中枢に関しては政府組織を念頭に検討を行った。

② 「バックアップ」について

首都機能の維持にあたっては、首都直下地震などの自然災害はもとより原子力災害などの大規模事故やテロ等も含めたあらゆるリスクを想定することが必要。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しうる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、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、「バックアップ」は、首都圏外の拠点における中枢機能の代替方策とし、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対応のあり方の検討を行った。

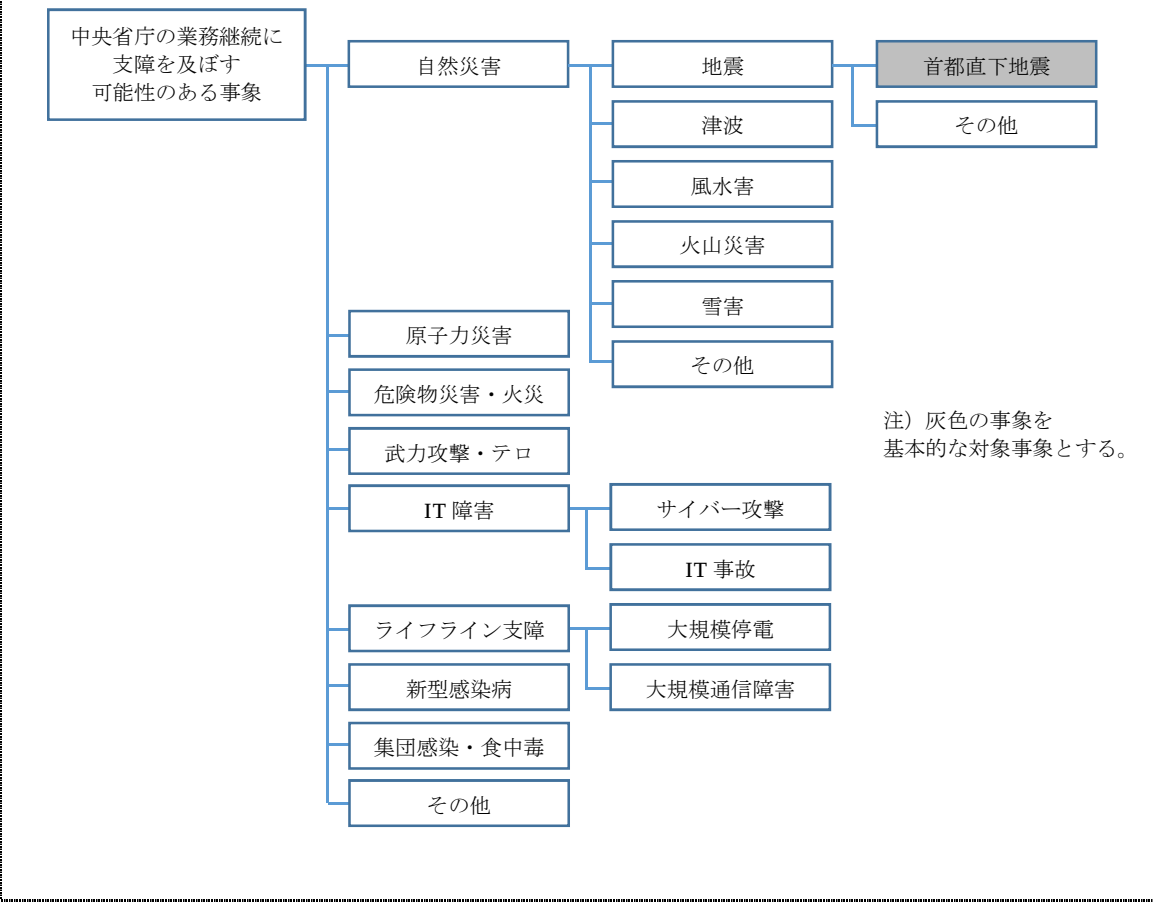
なお、首都機能を維持するための手法としては、一義的には首都圏の早期復旧が考えられ、その手段としては、人員を首都圏に送り込むことも必要である。

人員の送り込みは地方支分部局を含む政府全体の業務継続計画のもとで、全国でのバックアップ体制が基本になると考えられるが、平時からの機能分散などを通じて大阪・関西が一定の役割を担うことも検討の余地がある。

【参考】 国の業務継続計画等における危機事象の想定について

- 国の防災基本計画では、地震災害・津波災害等の自然災害と、海上災害・航空災害など事故災害を対象としている。
その他、武力攻撃事態などを想定する国民の保護に関する基本指針や新型インフルエンザ等対策政府行動計画など、緊急事態に係る各種計画等が定められている。
- 政府業務継続計画及び中央省庁業務継続ガイドラインは、首都直下地震を対象として策定されたものであるが、代替庁舎の確保を定めていることや、特に不確実性が高い項目については、より過酷な被害様相を想定することから、首都直下地震以外の大規模災害対策にも参考にすることとしている。

中央省庁業務継続ガイドラインの適用範囲（危機事象）



- 政府業務継続計画及び中央省庁業務継続ガイドラインにおける具体的な災害想定・被害様相は、被害が大きく首都中枢機能への影響が大きいと考えられる都心南部直下地震の被害様相を念頭に置いた上で、特に不確実性が高い項目については、より過酷な被害様相を想定することとしている。

都心南部直下地震（M7.3）（30 年間に 70%の確率で発生）における被害想定

【インフラ・ライフライン等の被害】

- ・ 電力 発災直後は都区部の約 5 割が停電。
供給能力が 5 割程度に落ち、1 週間以上不安定な状況が続く。
- ・ 通信 固定電話・携帯電話とも、輻輳のため 9 割の通話規制が 1 日以上継続。
メールは遅配が生じる可能性。
携帯基地局の非常用電源が切れると停波。
- ・ 上下水道 都区部で約 5 割が断水。約 1 割で下水道の使用ができない。
- ・ 交通 地下鉄は 1 週間、私鉄・在来線は 1 か月程度運行停止する可能性。
主要路線の道路啓開には、少なくとも 1～2 日を要し、その後、緊急交通路として使用。都区部の一般道はガレキによる狭小、放置車両等の発生で交通麻痺が発生。
- ・ 港湾 非耐震岸壁では、多くの施設で機能が確保できなくなり、復旧には数か月を要す。
- ・ 燃料 油槽所・製油所において備蓄はあるものの、タンクローリーの確保、深刻な渋滞により、非常用発電用の重油を含め、軽油、ガソリン、灯油とも末端までの供給が困難となる。

【経済的被害】

- ・ 建物等の直接被害：約 47 兆円
- ・ 生産・サービス低下の被害：約 48 兆円 合計：約 95 兆円

首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告の概要（平成 25 年 12 月 19 日）より



■より過酷な被害様相を想定

- ・ 停電、商用電話回線の不通及び断水は、1 週間継続
- ・ 下水道の利用支障は、1 か月継続
- ・ 地下鉄の運行停止は、1 週間継続。JR 及び私鉄の運行停止は、1 か月継続
- ・ 主要道路の啓開には、1 週間を要する

2－（２） 検討の視点

首都機能バックアップについて、これまでの大阪・関西の取組み及び国の動きを踏まえ、以下の視点から検討した。

① 「行政分野」と「経済分野」

首都直下地震対策特別措置法において、首都中枢機能とは東京圏における政治、行政、経済等の中枢機能を指すとされているように、首都における危機事象の際に、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、民間が主体になる経済中枢機能のバックアップも重要な課題である。

また、大阪・関西は経済活動に関する諸機能が東京に次いで集積するエリアであり、経済分野は大阪・関西のポテンシャルを活かしやすい分野である。

これらより、大阪・関西がバックアップすべき首都機能の範囲として、「行政分野」と「経済分野」をそれぞれ検討した。

なお、首都中枢機能としては政治分野（国会）も検討対象であるが、首都圏外での代替拠点について、中央省庁等に関しては検討課題として閣議決定されている一方、国会に関してはそうした段階にはないことから、現状においては、行政分野（中央省庁等）及び経済分野（主要金融機関・企業の中核機関等）を優先して検討した。国会に関しては、物理的な場所や人員（職員）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課題について、国会としての整理・検討が重要である。

② 「非常時のバックアップ」と「平時のバックアップ」

首都機能バックアップは、危機事態への迅速・的確な対応や国・地方での密な連絡調整などが必要であることを踏まえると、平時から一定の機能を持つなどの備えが有効であることはいうまでもない。他方で、その資源の確保・有効活用が課題でもある。

そのため、非常時に向けた体制のあり方として「非常時のバックアップ（大規模災害発生時における業務代替など）」と、「平時のバックアップ（非常時に迅速的確に対応するための体制整備など）」の観点で検討した。

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、本来、国自体が主体的に検討すべきものである。しかしながら、国の検討は専ら首都圏での対応にとどまっており、首都圏外の代替拠点を含めた議論を活性化させるためにも、大阪・関西が、自らが何ができるのかを含めて、先んじて検討を進めることは意義があると考える。

そのため、大阪・関西としての取組みの方向性の検討にあたっては、国への提案・要望だけでなく大阪・関西が主体的に実施する「大阪・関西の取組み」と、法整備等の必要な措置を国へ提案・要望する「国への働きかけ」に分けて検討することとした。

【検討の視点】

	行政分野	経済分野
非常時のバックアップ	中央省庁の業務継続のため、その業務の一部を大阪・関西で実施できないか	首都圏の企業等が大阪・関西で事業を継続し、大阪・関西が中心となつて日本経済の維持継続を図ることができないか（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、平時から各省庁の業務の一部を大阪・関西の支分部局等へ委譲できないか、また国の業務の一部を大阪・関西の自治体に移譲できないか	非常時のバックアップに資するため、首都圏に本社・本部がある企業等が大阪・関西をバックアップエリアとする仕組みづくりができないか

大阪・関西の取組み

大阪・関西における支分部局と自治体、関係機関の役割分担を検討できないか、また首都圏の企業が大阪・関西に中枢機能を移す際の支援ができないか

国への働きかけ

政府機能のバックアップエリアに大阪・関西を位置づけられないか、また首都圏の企業が大阪・関西をバックアップエリアに指定する取組みを広げられないか

2－（3） バックアップの手法

バックアップの手法として、発災後の人的資源の動きを軸に考え、以下の対応に大きく場合分けをした。

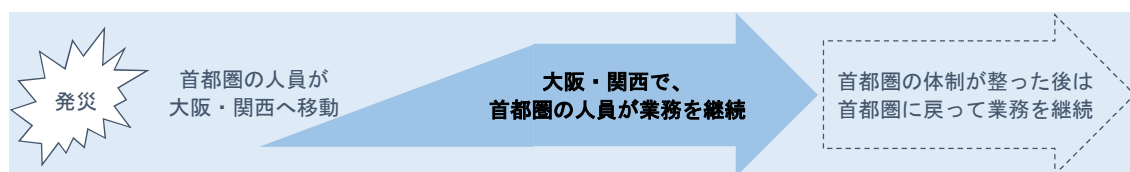
■ 首都圏の体制が整うまでの間の一時的代替

首都圏の人員が代替拠点に移動し、体制を整えるまでの間、空白期間が生じないように、大阪・関西の拠点で、平時から配置されている人員により業務を継続する



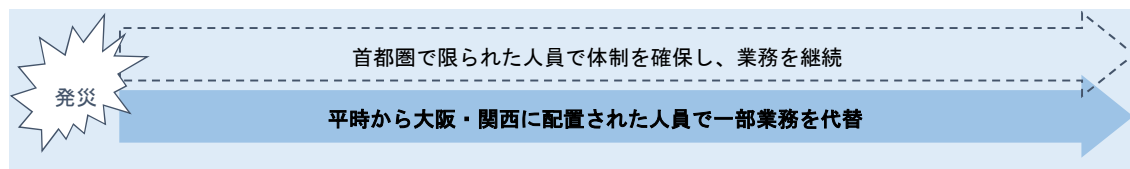
■ 大阪・関西を代替拠点とする業務継続

首都圏内の代替拠点で業務を継続できない場合に、首都圏の人員が大阪・関西の代替拠点に移動して業務を継続する（移動には時間を要し、段階的になると考えられる）



■ 首都圏の負担軽減のための補完的代替

首都圏で体制が整備されるものの、十分とは言えない場合に、首都圏の負担を軽減するため、大阪・関西の拠点に業務の一部を引き取り継続する



なお、上記は概念的な整理であり、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。

【参考】平時における体制の考え方

代替要員や代替施設・設備を平時からどのように備えておくべきかには以下の3類型があり、非常時にバックアップを行う業務の性質に応じて考える必要がある。

＜ホットスタンバイ＞

代替要員、代替施設・設備とも常時東京と同じ状態で運営されている状態。バックアップ体制への移行は、非常事態発生以降いつでも瞬時に行うことができ、空白の時間が生じないが、専任の代替要員の確保が必要。

＜ウォームスタンバイ＞

代替要員、代替施設・設備とも確保されているが、平時は、代替要員は別の業務を行い、代替施設・設備も一定の条件の下で別の用途での使用が認められている状態。専任の代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに若干の時間を要する。

＜コールドスタンバイ＞

代替施設・設備は確保されているが（場合により一定の条件の下で別の用途での使用は認められうる）、代替要員はおらず、東京の要員の到着を待ってバックアップ業務が開始される状態。代替要員は不要であるが、非常事態発生からバックアップ体制による業務開始までに一定の時間を要するため、バックアップ体制への移行の判断に要する時間、東京の要員の輸送時間、代替施設・設備の立ち上げに要する時間等の短縮が課題となる。

このうち、ホットスタンバイ、ウォームスタンバイにおける代替要員については、平時からの教育・訓練により、バックアップ業務を代替しうる能力を修得しておく必要がある。

2－（４） 調査・検討内容

2－（２）の「検討の視点」をふまえ、行政分野と経済分野をそれぞれ検討する。また、あわせて、平成 24 年度の関西広域連合・関西経済連合会等による「首都中枢機能のバックアップに関する調査」を踏まえ、バックアップを担う大阪・関西のポテンシャルの動きを整理した。

① 行政分野のバックアップ

首都直下地震緊急対策推進基本計画では、政府必須機能として「内閣機能」「被災地域への対応」「金融・経済の安定」「国民の生活基盤の維持」「防衛及び公共の安全と秩序維持」「外交関係の処理」の 6 つを定めており、各省庁はこれらの機能に該当する業務の中から、発災後に優先的に実施すべき業務を「非常時優先業務」として業務継続計画に定めている。

行政分野のバックアップとして、これら各省庁の非常時優先業務を大阪・関西で実施することを中心に検討した。

ただし、各省庁における具体的な非常時優先業務の抽出は、主に M7 クラスの首都直下地震を想定して決定されており、想定を上回る災害・被害が発生して首都圏の体制が整うまでに想定以上の時間を要する場合には、様々な業務に社会的な影響が広がることが考えられる。よって、バックアップ対象業務については、既定の非常時優先業務以外の業務も含めて対象を拡大することも考えられる。

行政分野のバックアップの検討にあたっては、以下の内容の調査・検討を進め、政府業務継続計画や中央省庁業務継続ガイドライン、さらに各省庁が公表している業務継続計画も参考にしながら、国に求めているべき内容と大阪・関西側の体制等を検討した。

【調査・検討内容】

- 〇 政府業務継続計画、中央省庁業務継続ガイドライン、中央省庁等の業務継続計画など国の計画等の現状整理と、大阪・関西で代替可能性のある（代替すべき）業務の検討
- 〇 地方支分部局を含めた大阪・関西による代替手法の検討

② 経済分野のバックアップ

東証一部上場企業の約半数が東京都内に本社を置いており、その多くは首都圏だけでなく全国規模で活動しているため、非常時にこれらの企業の事業を継続できるか否かは、わが国全体の経済活動に大きな影響を及ぼす。

経済分野のバックアップとして、首都圏の企業等のうち、災害対策基本法に基づく国の指定公共機関（以下、「指定公共機関」という。）や金融機関等、社会経済の基盤を担う企業等や、全国規模で活動するプレイヤーとしての企業等の本部・本社機能の業務継続を中心に検討した。

今回の検討では、企業は規模や設立の由来、業界、海外展開の有無などによって活動実態が大きく異なり、そのバックアップのあり方についても、考え方が異なることが想定される。そのため、首都圏企業等の業務継続計画において、災害想定・被害想定やそれに対する業務継続の体制がそれぞれどのように定められているかなど現状を調査した。

経済分野のバックアップの検討にあたっては、以下の内容の調査・検討を進め、首都圏に本社・本部機能がある大企業や指定公共機関等における大阪・関西でのバックアップについて情報収集し、バックアップ体制が構築されていない企業等への将来の働きかけも視野に検討した。

なお、わが国の経済活動の停滞を防ぐ観点からすると、首都圏外に拠点を持たない中小企業等の事業継続や、空港・港湾機能の相互代替など、個別の事業者の枠を超えた代替生産や代替輸送などの事業者間の連携も検討課題となる。

【調査・検討内容】

- ❶ 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
- ❷ 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り組みや課題、今後の検討可能性などのアンケート

③ 大阪・関西のポテンシャル

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に関する調査」においては、国の出先機関の立地状況、会議室の整備量、宿泊施設容量など、首都中枢機能のバックアップに活用できる関西の資源について整理されている。

これを踏まえ、平成 25 年度以降の新たな要素を中心に、バックアップを担う大阪・関西のポテンシャルの充実について、その動きを確認した。

【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）」（一部略）

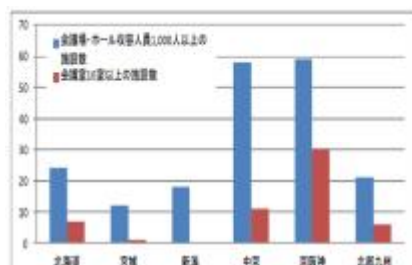
1 関西におけるバックアップの優位性

首都圏に次ぐ厚い都市機能集積、人材・情報集積を活用可能

- 首都圏以外では関西にしかない施設が集積（外務省大阪分室、日本取引所グループなど）
- 空港や港湾施設が集積（関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港、阪神港）
- 金融システムの継続、海外への情報発信機能が集積
 - ・NHK 大阪放送局や日本銀行大阪支店によるバックアップが可能
 - ・海外の公的機関（総領事館 18、名誉領事館 60）、外資系企業が集積
- 震災経験を持つ行政スタッフの集積
- 国出先機関が集積（他圏域に比べ、多くの国出先機関が集積）

膨大なバックアップ要員の受け皿が既に整備

- 会議施設の整備量：関西は他圏域と比較し、災害対策本部等を受け入れる基盤が充実。

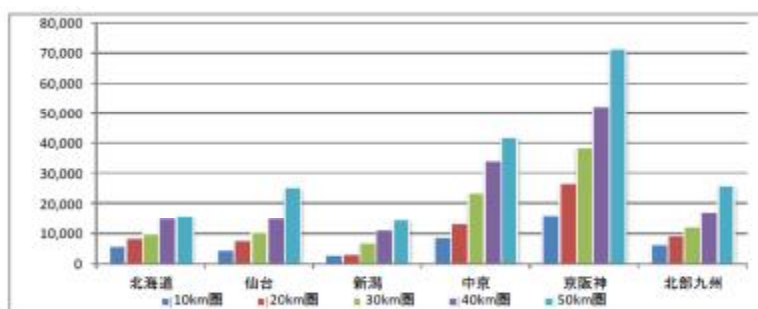


（京阪神）

収容人員千人以上の施設数：59

会議室 10 室以上の施設数：30

- 宿泊容量：宿泊・居住機能のストックが厚い関西では、その受け皿機能が高い。



（京阪神）

10km 圏：16,262 人

20km 圏：27,109 人

30km 圏：38,109 人

40km 圏：51,582 人

50km 圏：72,156 人

* 注釈 中京：岐阜県、愛知県、三重県 京阪神：京都府、大阪府、兵庫県 北部九州：福岡県

参考欄 次頁に続く→

緊急時には民間企業の意思決定機能の多くがシフト

○企業の本社機能の集積

- ・関西に本社を置く企業数 49,094 社、関西に本社を置く事業所数 220,709 事業所

(参考) 中京：本社を置く企業数 (26,439 社)、本社を置く事業所数 (116,651 社)

*注釈 関西：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県

○首都機能バックアップに対する企業の対応

- ・バックアップ先を具体的に検討している企業の 74%が関西を候補地にあげている。
- ・候補地選定の理由は、自社拠点がある(90%)、同時被災リスクが少ない(58%)が上位。

*関西経済連合会法人会員ならびに東京都 23 区内に立地する東証一部上場企業のうち、181 社から回答。

2 関西における首都中枢機能バックアップの想定

バックアップ機能	概要・活動イメージ	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	○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 等	大阪合同庁舎 4 号館 (大規模地震発生時の現地对策本部) 京都国際会館 大阪国際会議場 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サポート ・駐日外国公館、国際機関、海外プレス等への広報 等	外務省大阪分室 NHK 大阪放送局 民放 4 社 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立する ・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 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 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 ・国内外からの緊急物資の受入 ・復興資材・機材、海外要人等の受入 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 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」	○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 等

3 今後、必要となる検討・対策等

○政府・本省、駐日外国公館、経済団体等における危機管理 (バックアップ) のシナリオの明確化

○関西内の国出先機、自治体、関係機関の連携体制の強化と役割の明確化

○平時からの取り組みの強化 (訓練の実施、必要機能の平時からのあり方 等)

○関西での官民連携の強化 (首都機能バックアップ用の業務・駐在スペースの確保 等)

○首都圏とのアクセス確保 (複数手段の確保、耐震性の向上) 等

3 調査等の結果

3－（１）行政分野の調査等の結果

現在、公表されている政府業務継続計画、中央省庁業務継続ガイドライン、中央省庁の業務継続計画をもとに、大阪・関西として代替可能性について調査を実施した。また、あわせて在阪の支分部局等にヒアリングを行った。

① 調査等結果の概要

ア) 各省庁の大阪・関西におけるバックアップの事例（現状）

各省庁の業務継続計画では公表されている内容が限られているため、詳細を明らかにすることには限界があったが、現時点では、大阪・関西などの首都圏外での業務の代替について具体的な仕組みの構築が進んでいるという確証は得られなかった。

その中で、バックアップの取組みとして以下の事例が確認できた。

■ 気象庁

業務の基盤となる情報処理システムを本庁と大阪管区気象台の 2 か所に設置、通信網を二重化し、本庁の被災時には大阪管区気象台が全国の主要な気象業務を継続する仕組みが整っている。「東西 2 中枢化」として、平時から一定の業務を大阪で実施するなど、人員・組織も含めたバックアップ体制が構築されている。

大阪気象台のバックアップ機能

	情報通信システムの 東西 2 中枢化	地震津波業務の 東西 2 中枢化	本庁業務代行 (予報業務)
通常時	・東日本の気象台は本庁側に接続 ・西日本の気象台は大阪側に接続	・本庁と大阪で全国の業務を分担。相互にバックアップとして業務を実施	・台風情報や北西太平洋域の海上の警報などは本庁が作成・発表（大阪では定期的訓練）
本庁機能喪失時	・全国の気象台が大阪側に接続	・大阪が全国分の業務を担当	・大阪で代行して予報を作成・発表

■ 公正取引委員会

業務継続計画で、参集要員が参集できないなどの理由により本局に災害対策本部を設置できない場合、近畿中国四国事務所（大阪市）に緊急災害対策本部を置くこととされている。

公正取引委員会の業務継続

①非常時優先業務
業務が停止した場合、2週間以内に影響の程度がレベルⅣ以上となる業務 (Ⅰ：軽微 Ⅱ：小さい Ⅲ：中程度 Ⅳ：大きい Ⅴ：極めて大) ・他省庁からの相談への対応 ・震災に関連した独禁法に係る相談業務 ・震災に関連した下請法に係る相談業務
②期限付き業務
法令等において一定期限内の対応を義務付けられる手続きに係る業務のうち、当該期限内に対応等が行われないと相当程度影響が生じる手続きに係る業務 ・執行機関に対する交付要求期限の延長手続き（国税徴収法、破産法等） ・審決取消請求事件等に関する手続期限の延長等（民事訴訟法） ・合併、株式保有等の企業結合に関する調査（独占禁止法）

■ 外務省

業務継続計画で、領事関係業務、外国公館支援業務等、一部の業務について大阪分室において実施することを検討するとされている。

外務省大阪分室

・外務省の首都圏外の拠点としては大阪分室と沖縄事務所があり、大阪分室は大阪合同庁舎4号館に関西担当大使を筆頭に職員11名が勤務（平成29年9月現在）。 ・在関西領事団等の活動支援、関西来訪の外国賓客の接遇、結婚証明業務等を実施。 ・外務省業務継続計画（バックアップ関係部分抜粋） 「東京圏外における代替施設の確保については、中長期的な課題として、政府全体の代替拠点整備状況を踏まえつつ、検討を行う。また、領事関係業務、外国公館支援業務等、一部の業務について大阪分室において実施することを検討する。」

イ) 大阪・関西による代替の考え方

■ 代替可能性のある（代替すべき）業務

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、高度な権限や判断が必要な業務や多額の人的・物的投資を必要とする業務の代替までは考えにくいことから、中央省庁の職員が代替拠点に移動して業務を開始するまでの間のつなぎ的な対応のような限定的な業務の代替を検討していくこととなる。

大阪・関西を代替拠点として首都圏から人員を移す業務継続では、最終的には、現地対策本部としての業務など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について検討していくこととなる。

ただし、首都圏からの人員の移動は段階的にならざるをえ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という時間的な経過を念頭に置いたうえで、業務実施に必要なオペレーションを考える必要がある。

■ 代替の手法

非常時に各省庁が中枢機能を維持できなくなる要因について大きく 4 つの要素が考えられ、代替の手法は、4 つの要素を踏まえて必要な資源の確保等、対応のためのオペレーションを考えていく必要がある。

【中枢機能を維持できなくなる要因】

施設	権限	人員	情報インフラ
通常時の拠点が使用できず、執務環境が確保された代替拠点が十分確保できない場合など	意思決定権限等を有する人員が本人等の被災状況や交通途絶により参集できない場合など	職員本人等の被災状況や交通途絶により、職員の参集規模が想定を大きく下回る場合など	代替拠点で情報システムやデータにアクセスできず、回線開設等に時間を要する場合など

施設は、中央省庁業務継続ガイドラインでは各省庁による確保が前提とされ、必要に応じて内閣府が斡旋することとなっている。内閣府では、斡旋に供しうる施設の確保を想定し、各省庁の既存施設の現状把握等を進める動きがある。

権限及び人員は、各省庁が、地方支分部局も含めた体制について、非常時における権限委任の規定整備を含めて検討することとされている。ただし、地方支分部局等が存在しない省庁等もある。人員は必要に応じ内閣府が斡旋することも想定されているが、地方自治体など外部の人員活用については検討されていない。

なお、情報インフラは、基本的に必要な業務システムのバックアップ等は各省庁が検討するものとされ、一定の取組みは行われていると考えられるが、代替拠点での政府全体としての業務環境など、今回の調査等では現状の確認には至らなかった。

【首都圏外の代替拠点に関する国の検討状況】

	施設	権限	人員	情報インフラ
中央省庁業務継続ガイドライン (関連規定)	○まずは各府省が管理する施設などから検討する。 ○代替庁舎（執務環境）を確保することが困難な場合には、より緊急性の高い業務について、内閣府は、各府省の求めに応じ、庁舎をあつせんする。	○地方支分部局まで含めた職務代行者を定め、職務を代行者に継承する体制を整える。	○中央省庁の庁舎に登庁できない職員については、近隣の地方支分部局等の庁舎へ参集。 （首都圏内の前提） ○職員数が不足する場合には、より優先度の高い業務を実施した後、他の業務等を実施。	○通信について、できるだけ多様な通信手段を確保し、通信網の冗長化を図る必要。 ○情報システムについては、非常時優先業務等に係るシステムのバックアップを確保する必要。
首都圏外の代替拠点に関する取組状況 (現状・課題等)	○首都圏外に支分部局等がある省庁のうち、公表版 BCP で首都圏外の代替拠点に言及があるのは、外務省のみ。 ○代替庁舎（執務環境）を確保することが困難な省庁について、内閣府があつせん可能な施設を確保するため、調査中。	○支分部局長等への権限委任は、公表版 BCP において、定められていない。	○首都圏外の代替庁舎への参集計画は、公表版 BCP において、定められていない。 ○職員数によって業務を減らす基準は、公表版 BCP において、定められていない。	○執務環境のうち情報インフラの確保は、公表版 BCP において、定められていない。 ○各省庁の非常時優先業務等に必要な情報インフラについて、内閣府は調査を行っていない。

② 今後の検討課題

ア) 被災直後の一時的代替

被災直後、大阪・関西の既存の人員体制をもととした一時的代替としては、中央省庁の職員が代替拠点に移動して業務を開始するまでの間に行うべき業務を確認し、必要となる資源など大阪・関西における代替可能性を踏まえたうえで、取り組みやすいところからバックアップの対象業務を決めて実践していくという進め方が考えられる。

そのうえで、具体的な業務に沿った訓練の実施、関係機関とのネットワークづくりや非常時の連絡・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となる。

これらについて国レベルでの検討のスピードアップを求めていくうえで、検討イメージとして参考に資するよう、災害情報収集・公表に関する業務を事例に動きを整理した。

【検討イメージ】災害情報収集・公表業務について

首都圏で大災害が発生し、中央省庁が首都圏内の代替拠点に移ることが決まった場合、平日昼間であったとしても、職員の移動・参集が一斉に完了できるものではない。事前に想定・訓練をしていますが、実際の災害時に円滑に移行が完了するとは限らない。(※1)

被災直後は、関係機関等との連絡調整、情報収集、政府内での情報共有が業務として比重が高いと考えられるが、各省庁の人員が先遣組、移動中、残存組と分散し、組織が流動的な中では、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確立までの間、各省庁が情報収集や連絡調整に関する業務を大阪・関西の機関で代替し、集約することで、政府全体の情報管理体制が明確になる。また、首都圏の中で各省庁が連絡調整等の体制確保を図るよりも確実性・安定性が向上する。(※2)

さらに、各省庁の本庁職員は移動や代替拠点での体制整備に注力することができ、情報収集や連絡調整に関する業務以外の非常時優先業務の早期再開につながる。

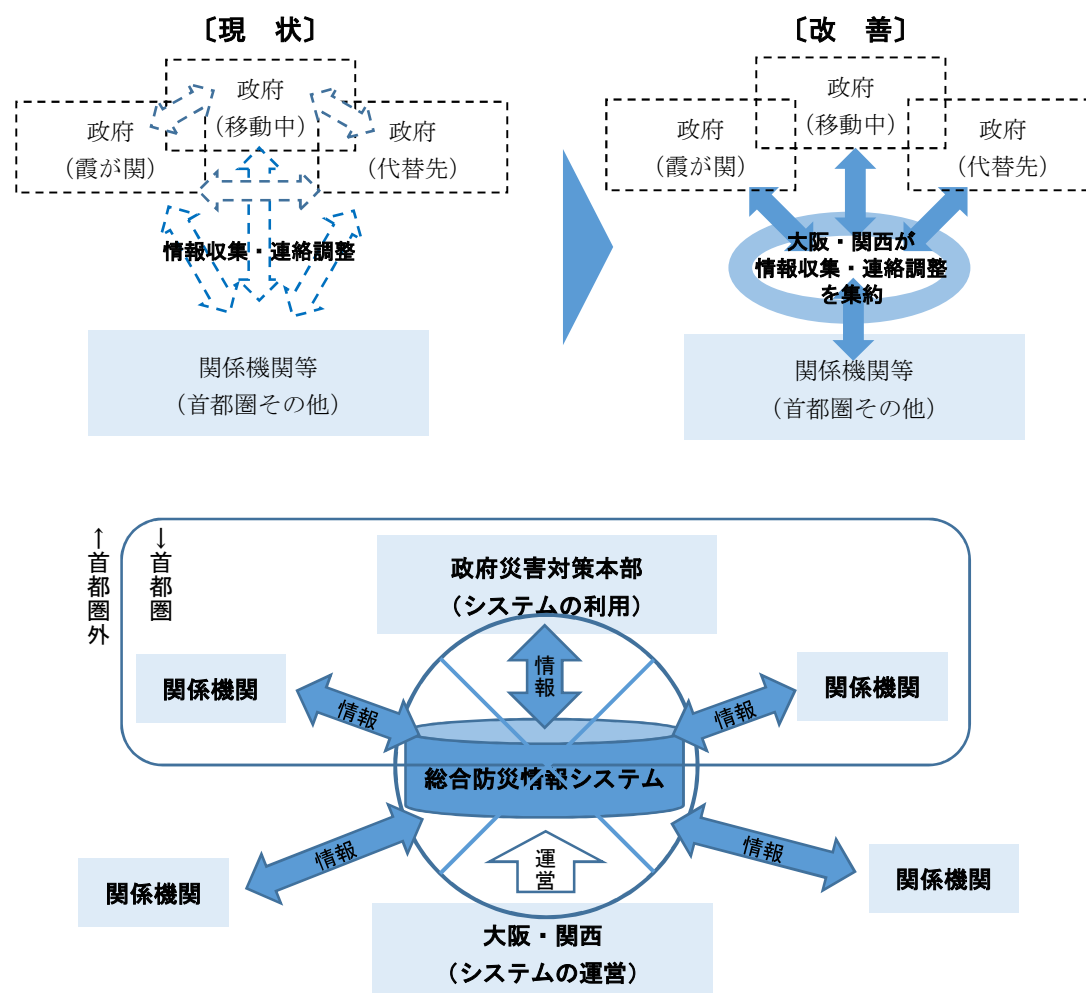
各省庁は、支分部局をはじめとした大阪・関西における情報収集チームの体制や関係機関との調整手法についてあらかじめ定めておき、首都圏に大災害が発生した場合は、本庁からの連絡の有無に関わらず、自動的に大阪・関西における情報収集チームで直ちに業務を開始できる体制を整備しておく。

※1 日本取引所の事例(3(2)①経済分野の調査等結果参照)のように、民間では交通機関の混乱や移動に伴う危険等を想定した首都圏外でのバックアップ拠点構築の例がみられる。

※2 指定公共機関や関係団体等が大阪・関西のバックアップ拠点で業務継続を図ることが多く想定されることがからも、政府側の窓口が大阪・関西にあることは望ましい。

(大阪・関西での業務実施のイメージ)

政府が代替拠点に移行する際、大阪・関西が情報収集や連絡調整の集約機能を担う。
具体的には、総合防災情報システムの運營業務として情報入力の前管理を行う。



情報の収集部分と、情報の活用・分析・判断に係る部分を切り分け、政府災害対策本部の業務を軽減。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調整し、最新情報にメンテナンスする。政府災害対策本部等が求める情報の収集指示等も集約し、各方面の関係機関への連絡調整の一元的な窓口となる。

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）を活用し、運営には首都圏の地勢等に明るい地方支分部局の職員の活用が考えられる。

なお、こうした仕組みが構築されていれば、首都圏で体制が十分整うまでの一時的代替にとどまらず、補完的代替として業務を継続していくことも可能と考えられる。

イ) 大阪・関西を代替拠点とする業務継続

首都圏の人員が大阪・関西に拠点を移す業務継続としては、非常時でも政府として継続すべき全ての業務の代替のための施設、権限、人員、情報インフラ（通信回線や業務システム）といった代替拠点として求められる各要素について整理を進めていく必要がある。

各省庁はそれぞれの業務の中から国民生活や社会経済への影響の大きさを考慮して非常時優先業務を抽出しているが、例えば人員については、職員の大部分が本人等の被災状況によっては参集不能となる、または参集が遅れるなど、業務実施に必要な職員の確保に想定外の制約が発生する可能性があり、また、首都圏外への移動に関して、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る。

中央省庁業務継続ガイドラインでは、より優先度の高い非常時優先業務を実施し、その後、他の非常時優先業務を実施することとされているが、停止した場合に影響が大きい業務を非常時優先業務として決定していることから、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限り少なくできるよう、首都圏外の人員を活用した業務継続手法を検討していくことが課題となる。

これらの確保に関しては、既存の支分部局の有無も大きなポイントであり、例えば施設について、現在の国の計画では、支分部局がない省庁については内閣府が施設をあつせんすることとなっている。大阪・関西に移動できる人員自体に限られる中、そのあつせんも負担になることが想定され、それを補うため、地方自治体との連携について検討することが考えられる。

特に、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り、非常時優先業務を行うために必要な人員を確保するためには相当な時間を要することが考えられる。国民生活や社会経済への影響を最小限に抑えるためには、首都圏や大阪・関西の人員はもとより、全国から必要な人員を集めるといった対応も検討すべきである（これに対して、施設や権限の問題は、国が主体的に検討を進めやすい課題と考えられる）。

さらに、委員会のような合議制の機関では、権限者一人が指示を出せば業務を実施できる組織とは異なり、定足数を満たしたうえで会合を行わないと意思決定することができない場合がある。こうした合議制機関の事業継続についても、事務局組織の事業継続にとどまらない検討が必要である。

これらについて、ア）と同様、検討イメージとして国レベルでの検討の参考に資するよう、具体的な業務を事例として動きを整理した。

【検討イメージ①】 非常時優先業務全般について（標準シナリオ）

中央省庁が大阪・関西の代替拠点に移る必要が生じた場合、職員の移動は首都圏内の代替拠点への移動以上に困難が予想される。

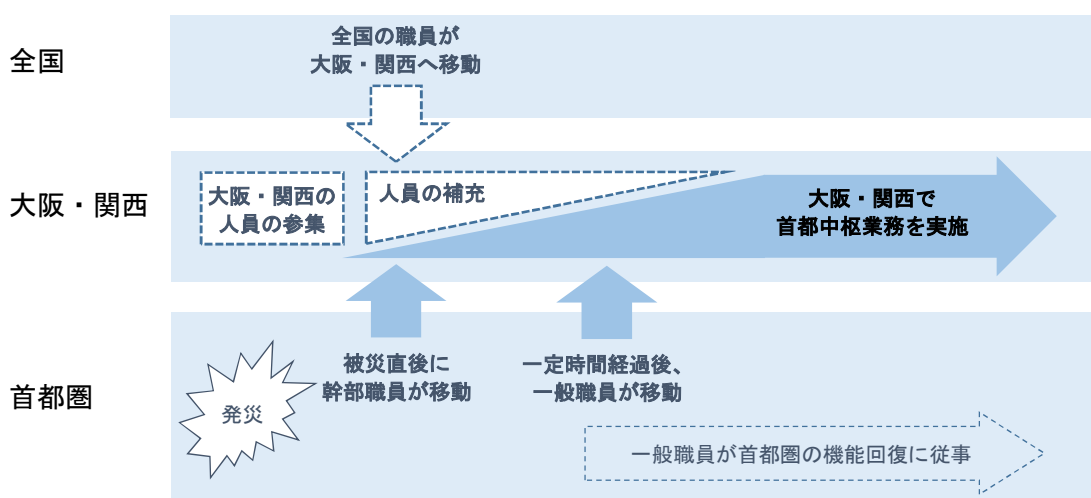
まず、政府災害対策本部を首都圏外で設置するにあたって、基本的には、大臣等の要職者の移動に始まり、その後、職員が順次移動を行うものと考えられるが、それに要する時間は首都圏内での代替拠点設置の場合に比べて長く、また実際に移動できる職員の規模も相対的に少なくなる可能性がある。

首都圏外の代替拠点で業務を継続するにあたっては、首都圏からの人員の移動とあわせて、全国の国機関等から関連業務の経験者などを適宜集めて業務を実施する（状況に応じて地方自治体の職員による支援も検討） 必要が考えられ、各省庁の支分部局の集積や交通アクセスの面でポテンシャルの高い大阪・関西がその拠点となることが合理的と考えられる。

例えば、被災直後は、首都圏からまず参集した業務権限を有する幹部職員が、大阪・関西のスタッフや、さらには首都圏以外の全国から大阪・関西に参集したスタッフを活用して業務を実施すれば、首都圏からの一般職員の移動の遅れをカバーすることが可能。また、全国から職員を集めて業務を実施することで、首都圏の一般職員を首都圏側の機能回復に一定期間従事させることも可能になると考えられる。

一定期間経過後は、首都圏から大阪・関西への一般職員の移動が概ね完了し、大阪・関西を代替拠点とする業務継続の体制が整う。

（大阪・関西での業務実施のイメージ）



【検討イメージ②】 異なる新たな災害等への対応（標準シナリオの応用）

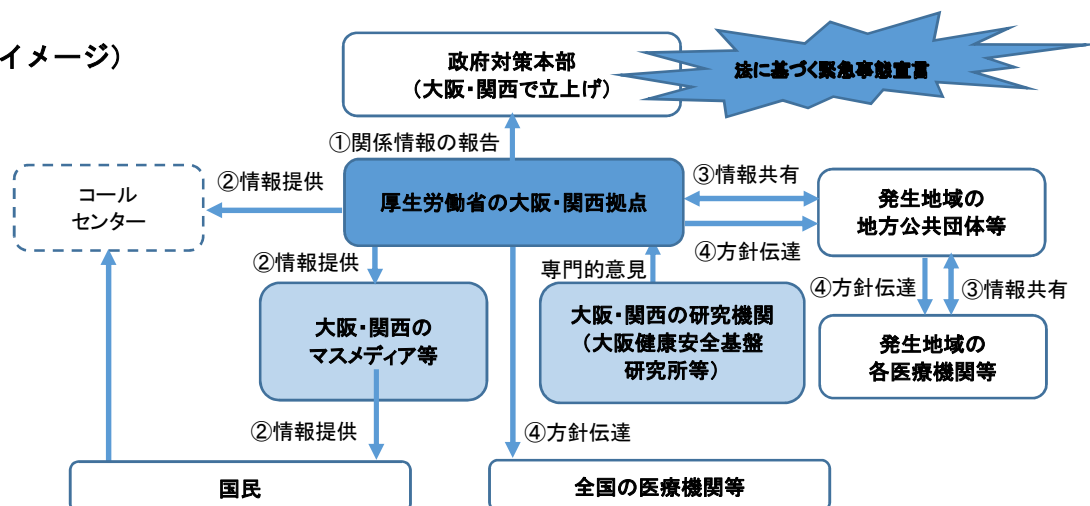
首都圏が被災している状況の中で、新たに国内で大規模な自然災害その他の突発的な事態が発生した場合に、政府の司令塔機能（政府対策本部及び関係省庁等）を大阪・関西で迅速に立ち上げることを想定。

- ・関係省庁は近畿の支分部局に、各省庁の関係法人は大阪・関西の支店等に活動拠点を設置。
（支分部局や事業拠点等がない機関は、施設のあっせん等を検討する必要）
- ・人員は、重要な責任者を最優先で大阪・関西に移動させ、その他の職員が首都圏から順次到着するまで、大阪・関西の職員及び全国から参集した職員が不足を補う。外部の専門的知見は大阪・関西の研究機関等と連携体制を構築。

例) 新型インフルエンザ等対策に関する業務

- ①厚生労働省（拠点の設置は近畿厚生局を想定）は、同じく大阪・関西で立ち上がった新型インフルエンザ等政府対策本部へ関係情報を報告。政府対策本部は、外部の専門的評価を踏まえて緊急事態宣言を行う。
- ②厚生労働省ほか関係省庁は、コールセンターの運用に加え、大阪・関西にバックアップ拠点を置く NHK のほか、大阪・関西のマスメディア等あらゆる媒体・機関を通じて国民に個人レベルでの感染対策などに関する情報提供を行う。
- ③厚生労働省は、発生地域の地方公共団体や関係機関を通じて、医療機関等から現場の状況に関する情報を収集するなど、情報共有を行う。
- ④厚生労働省は、発生地域へは増大する医療需要への対応の、全国の医療機関等へは国民生活及び国民経済の安定の確保のための準備等の対策方針を伝達する。

（イメージ）



検討イメージ 次頁に続く→

【検討イメージ③】 合議制機関の業務について

合議制の機関では、基本的に定足数以上の委員が揃わなければ意思決定ができない。委員の多くが首都圏を拠点とする人材である場合、首都圏に大災害が発生した場合、必要な委員数を確保できない事態が続くと、機関設置の本来の目的である重要な意思決定が滞り、当該機関の存在意義を果たすことができない事態が想定される。

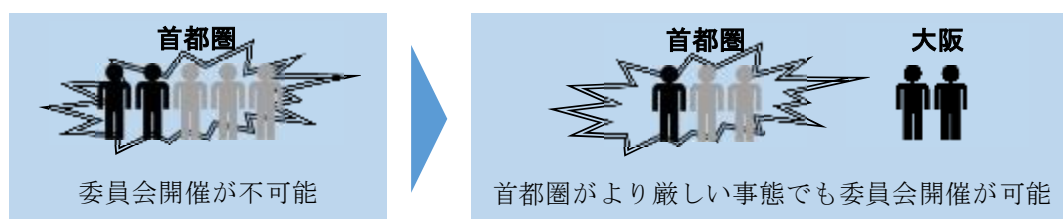
そうした事態を防ぐためには、委員が首都圏在住者に偏らないようエリアバランスに配慮するとともに、非常時には首都圏の委員が大阪・関西の代替拠点に円滑に移動できるオペレーションを準備しておくといった対応が考えられる。

なお、委員会を開催するいとまがない場合に、あらかじめ指名する委員が委員会を代理する方法も考えられるが（原子力規制委員会で特に緊急を要する場合）、合議制機関の本来の設置目的から、あくまでも委員会開催の仕組みづくりが考えられるべきである。

■公正取引委員会のケース

- 独占禁止法に設置規定を持つ内閣府の外局
- 委員数 5 名 → 定足数 3 名 ※委員長又は職務代理者は必須
- 主な役割
 - ・独占禁止法違反に対する排除措置命令、課徴金納付命令
 - ・委員会の命令に関する審判
 - ・企業結合の審査（27 年度届出 295 件） など

- ・委員選任の際、首都圏在住 3 名以下、大阪・関西在住 2 名以上とする。（※1）
（委員長と委員長代理は首都圏側と大阪側でたすきがけとしておく）
- ・首都の危機事象により首都圏側の委員 3 名中 2 名を欠く事態が生じた場合、残る 1 名の委員を大阪側に速やかに移動させ、大阪側での委員会開催を可能とする。（※2）



- ※1 大阪側委員の活動は ICT を活用した効率化を検討。なお、合議制機関は独立性が高く、政府機能の分散として平時から大阪側を拠点とすることも考えられてよい。
（リニア中央新幹線が開通すれば時間的制約は解消）
- ※2 委員は必要な人材が選ばれるものであり、エリアバランスは全国的に考え得るが、委員会の代替拠点は特定し、情報基盤（平時も活用）等を含めて仕組みを確立しておく必要があり、交通結節面や人材の多さから大阪・関西とすることが合理的。

検討イメージ 次頁に続く→

■個人情報保護委員会のケース

- 個人情報保護法に設置規定を持つ内閣府の外局
- 委員数 9 名（非常勤 4 名） → 定足数 5 名
- 主な役割
 - ・マイナンバー法、個人情報保護法違反に対する事業者等への勧告、命令
 - ・認定個人情報保護団体の認定、取消し など

- ・全て首都圏側の委員の場合、委員会開催には首都圏で 9 名中 5 名の出席が必要。
4 名を大阪側に置くと、首都圏側の委員確保が 5 名中 1 名でも委員会開催が可能。
非常勤委員 4 名（うち 1 名を委員長代理）を大阪側にするなどの想定が考えられる。

■情報公開・個人情報保護審査会のケース

- 情報公開・個人情報保護審査会設置法に設置規定を持つ総務省所管の審議会等
- 委員数 15 名（非常勤 10 名） → 部会は 3 名（5 部会）で定足数 2 名
- 5 つの部会に分かれ、国の行政機関等の情報開示請求等の不服審査について調査審議

- ・全て首都圏側の委員の場合、部会開催には首都圏で 3 名中 2 名の出席が必要。
1 名を大阪側に置くと、首都圏側の委員確保が 2 名中 1 名でも部会開催が可能。

<定足数確保のシミュレーション>

	委員数	定足数	首都圏のみで定足数確保	首都圏と大阪で定足数確保	
				首都圏	大阪
公正取引委員会	5	3	出席出席出席欠席欠席 ○ ○ ○ × ×	出席欠席欠席 ○ × ×	出席出席 ○ ○
個人情報保護委員会	9	5	出席出席出席出席出席欠席欠席欠席欠席 ○ ○ ○ ○ ○ × × × ×	出席欠席欠席欠席欠席欠席 ○ × × × ×	出席出席出席出席 ○ ○ ○ ○
情報公開・個人情報保護審査会の部会	3	2	出席出席欠席 ○ ○ ×	出席欠席 ○ ×	出席 ○

※中央省庁以外で、日本銀行政策委員会（委員数 9 名、定足数 6 名）なども考えられる。

ウ) まとめ

②の「今後の検討課題」のア) 及びイ) で示した【検討イメージ】の要点は以下のとおり。

被災直後の一時的代替
■首都圏での代替拠点における政府拠点の確立までの間、各省庁が情報収集や連絡調整に関する業務を大阪・関西の機関で一時的に代替 ＜業務例＞ 防災総合情報システムのバックヤード業務(入力情報のメンテナンスなど)
大阪・関西を代替拠点とする業務継続
■被災直後は業務権限を有する幹部職員等を速やかに大阪・関西に移動させ、大阪・関西や全国から参集したスタッフを活用して業務を実施し、一般職員の移動の遅れを補う ＜業務例＞ 非常時優先業務全般（標準シナリオ）
■首都の危機時に別の災害等が発生した場合、以下により即座に体制を構築 ①首都圏から対応責任者が移動 ②大阪・関西の大学・専門機関の知見の活用 ③全国からスタッフが参集 ④大阪・関西の報道機関等と連携した情報発信 ＜業務例＞ 政府の災害対策等業務（標準シナリオを応用）
■合議制の機関が定足数を確保できず重要な意思決定が滞ることのないよう、エリアバランスに配慮し定員を選任し、非常時に大阪側の委員を中心に意思決定できる体制を構築 ＜検討例＞ 公正取引委員会などの行政委員会（外局） 行政処分への関与や不服審査等の機能を有する審議会等

具体的に大阪・関西でのバックアップのオペレーションや体制構築を検討する際には、既存の人員体制をもととした一時的代替や、首都圏の人員が拠点を移す大阪・関西を代替拠点とした業務継続を基本として、様々な状況に応じたバリエーションが考えられる。

例えば、首都圏か大阪・関西かどちらかではなく、首都圏と大阪・関西で業務を分担する補完的代替も効果的である。一時的代替として業務実施している状況下で、首都圏の体制が一定整っても、直ちには首都圏に業務を戻さずに引き続き大阪・関西で実施すれば、首都圏での業務が軽減され、現地対応の強化等にもつながると期待できる。

さらに、非常時における大阪・関西での業務継続の延長として、権限分散等による平時からのバックアップが有効であると考えられる。

3－（２）経済分野の調査等結果

経済面の大阪・関西のバックアップの現状や課題を把握するために、指定公共機関や企業へのヒアリング調査、東京都に本社を有する大手企業へのアンケート調査を実施した。

① 調査等結果の概要

ア) ヒアリングについて

指定公共機関を中心に、大手の金融機関・通信事業者・物流事業者、業界団体等に当該機関のバックアップの対応状況をヒアリングした。

【日本銀行】 大阪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

- 日本銀行は有事の際においても銀行券の発行や通貨・金融の調節などの責務を負っており、災害時には指定公共機関として、業務を継続し、国民に対してサービス提供に務める役割を担っている。
- 被災想定としては、主に、自然災害、感染症、システム障害、サイバーテロ、大規模事故、武力攻撃のような大規模災害。BCPの計画として「防災業務計画」、「国民保護業務計画」、「新型インフルエンザ等対策業務計画」の3つを策定している。
- 日本銀行の決済システムとして「日銀ネット」があるが、そのバックアップセンターは大阪にある。首都直下地震のような災害が起き、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、バックアップセンターにシステムを切り替えて金融システムを維持する。
- 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に訓練も毎年実施。

※日本銀行へのヒアリング及び提供資料をもとに作成

＜参考＞「日本銀行の業務継続体制の整備状況とその評価」（H24.5.29）より

- ・日本銀行では、重要な経営資源が損なわれる場合に備えて、被災想定に応じた業務継続体制を整備している。具体的には、本店（東京都中央区）、システムセンター（東京都府中市）、役職員といった経営資源が機能不全になったケースに応じて、場合分けしている。そのうえで、大阪に所在するシステム・バックアップセンター、本店の代替業務拠点、大阪支店、業務継続要員などを活用することにより、業務継続を図る体制としている。

＜参考＞「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」（H15.7.25）より

- ・継続する業務に関し、私どもでは、対応し得る要員が限定されていることを念頭に置くとともに、コンピュータシステムの制約なども勘案しながら、①他の地域から孤立状態にある被災地—日本銀行本店周辺を想定—の当面の国民生活を支えるために本店で継続する業務と、②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ために大阪に本部機能を移管したうえで継続する業務に分けて考えています。

＜参考＞「首都圏被災時の業務継続計画に関する大阪連絡会」の開催（日本銀行公表資料を要約）

- ・首都圏被災等を想定した近畿地区拠点での業務継続計画（BCP）に関する会合として、関係金融機関 26 先・業界団体 2 先および日本銀行（大阪支店および本店関係局）が参加（H29.6.7）

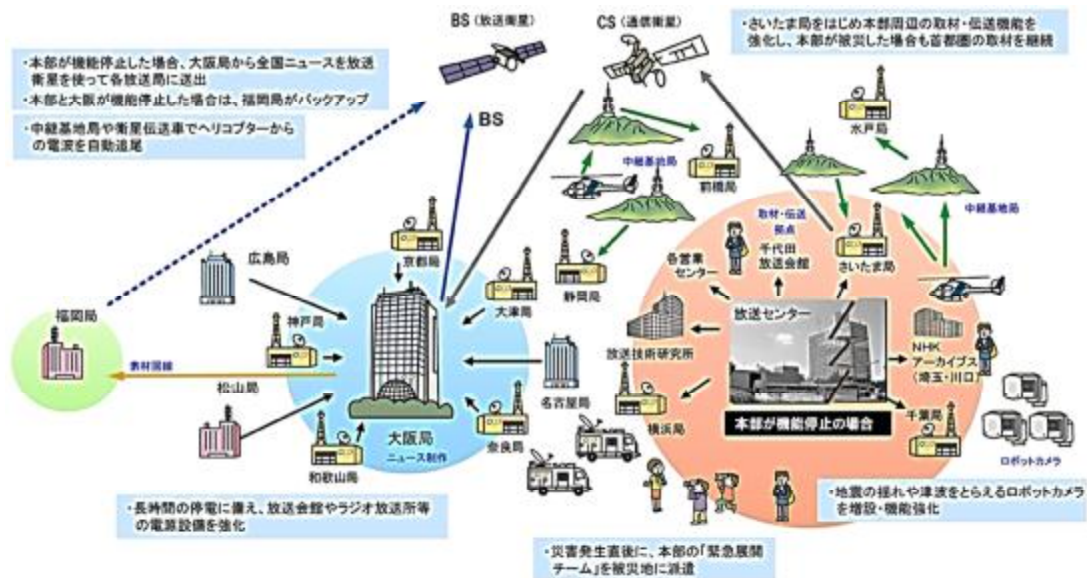
【日本放送協会（NHK）】

大阪放送局から全国にニュースを流す時間帯を日々確保するなど、平時の業務の中に習熟のための訓練を組み込み

- NHKは災害時に必要な情報発信を継続することが求められており、東日本大震災以降、災害対策の強化を図っている。
- 全国に 54 ある放送局の中では東京の本部が圧倒的に大きく、大阪放送局は本部に次ぐ規模となっている。本部から放送が提供できない場合、大阪放送局が放送衛星（BS）に電波を出し、全国の放送局が受信してそれぞれの地域に地上波やラジオで放送する体制をとっている。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東京の本部が行うが、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に大阪放送局が判断を行うこともありうる。
- 平常時に大阪放送局から全国放送のニュースを流している時間帯があり、これは緊急時の対応の習熟を図る狙いもある。また、大阪放送局では、原則として毎日、職員が本部に代わって放送を出すための訓練を重ねている。

※NHK 大阪放送局へのヒアリングをもとに作成

取材・送信体制の強化・複線化



日本

放送協会「平成 24～26 年度経営計画」掲載資料より

【日本取引所グループ】

職員の駆けつけや電力供給に対する懸念から、首都圏・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体制を整備

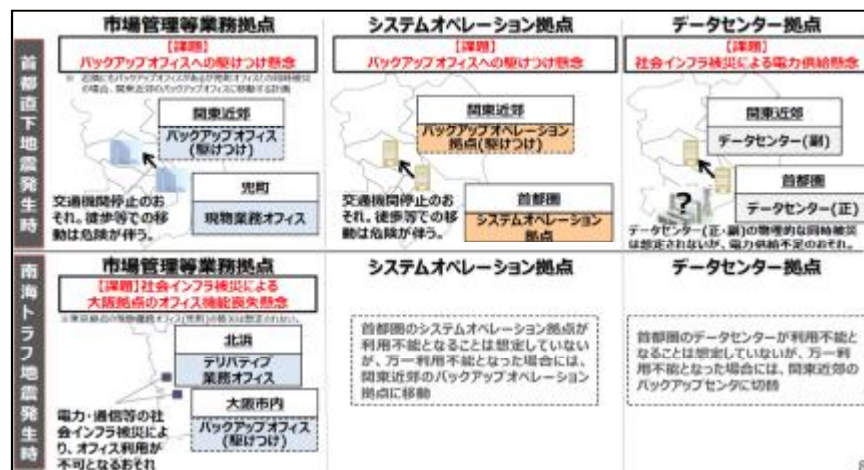
- 日本取引所グループは東京拠点で現物市場管理に関連する業務（東京証券取引所〔兜町〕）、大阪拠点でデリバティブ市場管理に関する業務（大阪取引所〔北浜〕）を実施。
- これまでは、東京でリスク事象が発生した場合を想定し、関東近郊に業務オフィスが利用不能になったときの代替オフィス（近隣・遠隔地）とバックアップデータセンターを整備、リスク事象発生時から概ね 2 時間以内での清算業務の再開、売買業務については概ね 24 時間以内に約定機能を復旧し、可能な限り取引日をあけないことを目標に態勢を構築。
- 国の首都直下地震の被災想定見直し（2013 年）などを受け、バックアップ態勢の課題を再検討。交通機関停止のおそれや徒歩等での移動には危険を伴うこと。データセンター（首都圏・関東近郊）は物理的な同時被災は想定されない一方、社会インフラ被災による電力供給不足のおそれがあること。こうしたことから、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が懸念されたため、バックアップ態勢の見直しを進めることとなった。

【見直し内容のポイント】

- ・ 東京拠点と大阪拠点を活用したバックアップ態勢を整備
- ・ 関東近郊のバックアップデータセンターを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

※日本取引所へのヒアリングをもとに作成

【現行体制】



【見直し内容】



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」より

【日本赤十字社】

- 災害が発生した場合の体制について、東京本社では、一次、二次、三次と3段階に分けており、大規模災害については「三次体制」。三次体制を発令すると、東京本社に全体の災害対策本部が設置され、被災都道府県支部にも災害対策本部が設置される。
- 災害対策本部の設置場所には順番が定められており、東京本社から立川事業所までの設置が困難な場合には代替先の支部を指名する。代替先は関東圏の支部となっており、関東圏全体が甚大な被害といった場合には大阪府支部になる。
- 日本赤十字社は全国6つのブロックに分かれており、全体としての救護体制については、まず、被災都道府県支部で対応できることは当該支部で対応。それだけでは対応できない場合は、ブロックで対応することになる。ブロックで対応できなければ他ブロックに応援を求め、それでも対応できなければ、全社的な対応となる。しかし、緊急を要する場合等は、医療、命に係わることから、指示が下りて来なくとも、都道府県支部ごとの状況判断で救護班を派遣することができる体制になっている。

※日本赤十字社へのヒアリングをもとに作成

【大手通信会社A社】

- 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、通信の疎通又は応急復旧に必要な社員の動員を円滑に行うため、社員の非常招集、非常配置等について、あらかじめその措置方法を定めている。災害時には、本社および現地において、社長を本部長とする対策本部を設置し、被災規模に応じたネットワーク復旧体制を発動して情報把握を行う。
- 監視機能の分散化を図っており、東京が被災した場合、設備監視体制を大阪に移し、全国の携帯電話やインターネット回線を監視・運用することになる。
- 通信ケーブルのルートについては、多ルート化を行い、通信網の高信頼性を確保している。また万一トラブルが発生した際には、迂回措置を実施して通信の救済を図っている。

※大手通信会社へのヒアリングをもとに作成

【大手物流関連会社B社】

- ブロック単位で組織が分かれており、関西ブロックで何かが起きれば、隣接する中国・四国ブロックからの支援、逆に中国・四国に何かあれば、関西ブロックから支援を行うような相互応援体制を整備している。
- 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付けられている。

※大手物流関連会社へのヒアリングをもとに作成

【大手物流関連会社 C 社】

- バックアップに関しては、データセンターを 2 つ設置。また、事業を進めるうえでシステムは非常に重要であるため、バックアップ機能を持っている。BCP の中では、東京本社が被災すると、大阪を代替拠点としている。
- 災害現地対策本部は、被災現場に近いところを選択することとなり、臨機応変に決定する。また営業所について、それぞれの代替拠点も予め決定している。統一されたシステムで統一された業務を行う事業形態であるため、被災時でもあまり属人的な業務は無く、基本的には地図さえあれば応援で対応できることが強み。
- 企業としては、汎用性や生産性が無い場所でバックアップ拠点機能を創り上げるという発想はない。他の事業者も含め、今あるものを活かすという考え方になる。

※大手物流関連会社へのヒアリングをもとに作成

【大手小売業（チェーンストア）D 社】

- 被災時に重視するのはまず従業員等の安否確認、そして店舗の営業を再開および継続すること。また、被災地に支援物資を届けること。BCP では、首都直下型地震の発生によって業務の要である受発注などの情報システムが作動しなくなった場合にどのように対応するかという視点で作られている。
- 被災想定を首都直下型地震にしているのは、情報システムの拠点が東京にあるから。関西にもデータセンターを設置したいところだが、数百億円の投資が必要であり、従前からの課題。情報システムのクラウド化により対応を検討。
- 首都で被災して機能が不全になった場合には、名古屋か大阪でバックアップし、本社機能を立ち上げる。名古屋と大阪は並列になっており、被災時の状況で決める。
- 震度 6 弱以上で災対本部が自動的に立ち上がるようになっている。本社と、札幌・仙台・東京・名古屋・大阪・岡山・福岡に、それらの地域の視点支店を統括する現場統括エリアオフィスがあり、関連する地域のエリアオフィスと被災地にある支店の 3 か所で立ち上がる。

※大手小売業者へのヒアリングをもとに作成

【大手旅行会社 E 社】

- 企業の BCP の実効性を高めるソリューションとして、首都直下地震など、災害時における首都圏から大阪・関西への中核機能の移動をサポートするサービスを開始。
- サービス内容は、拠点移動時に業務継続者が利用するホテル等の客室手配、災害情報の配信、地図上での危機管理情報の提供、拠点移動訓練のサポートなど。
- サービスの対象をまず、首都圏から大阪・関西への中核機能の移動としたのは、大阪・関西のバックアップ拠点としてのポテンシャルの高さ。企業のヒアリングなどをした結果、関西への移動ニーズは高い。説明会などでも外資系企業などで関心が高い。必要性は感じているが、コスト面では対策はこれからといった企業が多い。

※大手旅行会社へのヒアリングをもとに作成

イ) アンケートについて

首都圏被災時の大阪・関西でのバックアップ体制の現状及び課題を把握することを目的として、平成 29 年 11 月から 12 月にかけて、東京都内に本社が所在する東証一部上場企業に調査票の配布、回収によるアンケート調査を実施。

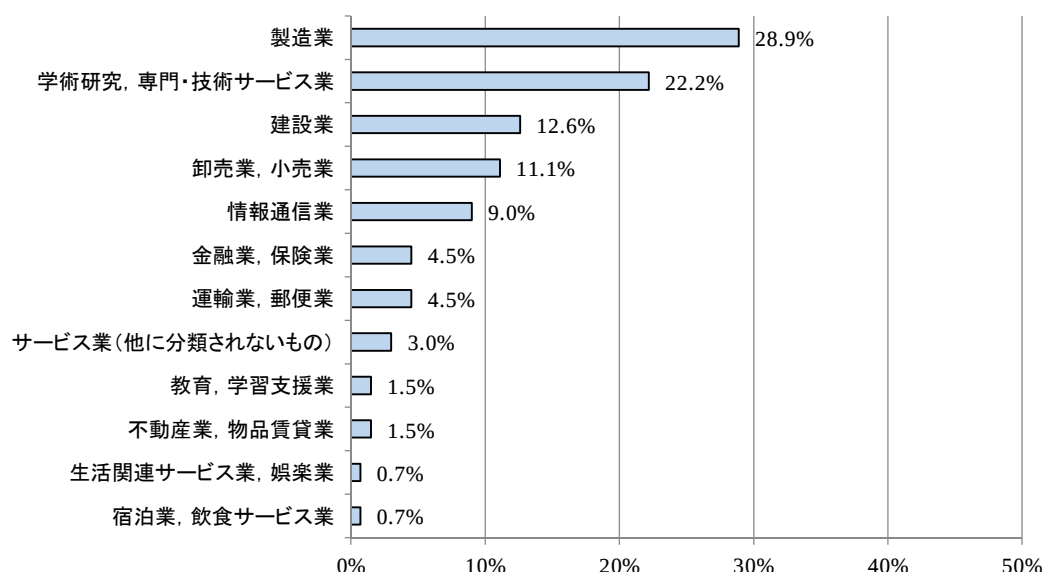
その結果、アンケート回答企業のうち、7 割以上が首都圏において危機事象が発生し、事業活動が一時的に困難になった場合に備え、既に何らかのバックアップ体制に関する計画を有していることが明らかとなった。

また、このうち、一時的又は中長期的にバックアップを想定するエリアとして、大阪府内と回答した企業がそれぞれ最も多く、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。

アンケート概要

- 調査目的：東京都内に本社が所在する大企業について、首都圏被災時の大阪・関西でのバックアップ体制について現状及び課題を把握する。
- 調査期間：平成 29 年 11 月 17 日～12 月 8 日
- 調査方法：調査票の配布及び回収については、郵送による。
- 調査対象：東京都内に本社が所在する東証一部上場企業（1,109 社）
- 有効回答数：135 社（12.2%）

回答企業の概要

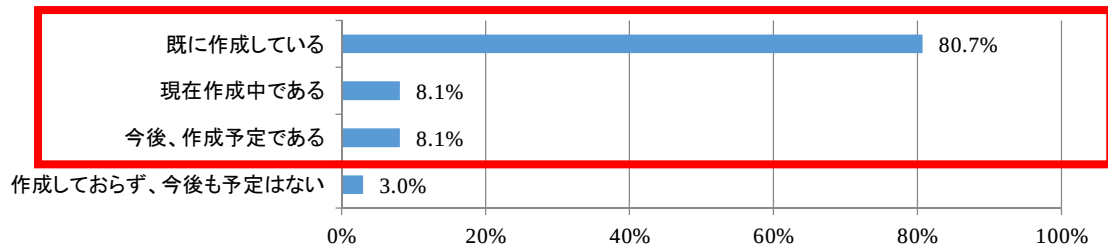


1. 災害等への対応計画について

(1) BCP 等の策定状況

8 割以上の企業が既に BCP を策定済み。「作成中」、「今後、作成予定」も含めると、ほとんどの企業が危機事象時での業務継続に向けた取組みを進めている。

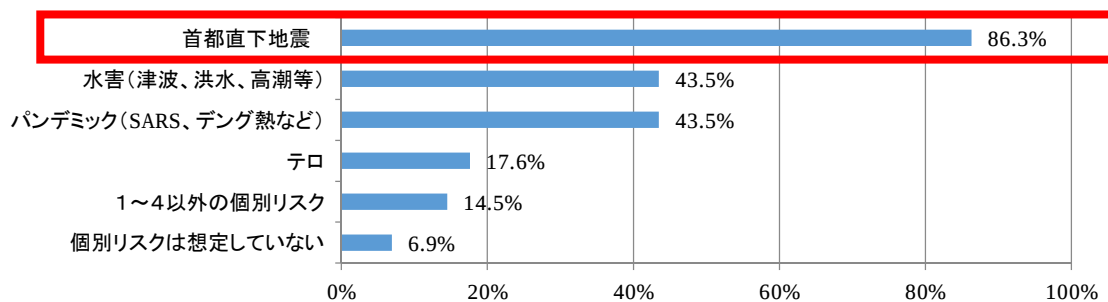
(n=135)



(2) BCP 等で対象としている危機事象（複数選択可）

BCP 等で想定されている危機事象のうち、首都直下型地震と回答した企業が 9 割近い。それ以外では、パンデミック、水害が続いている。

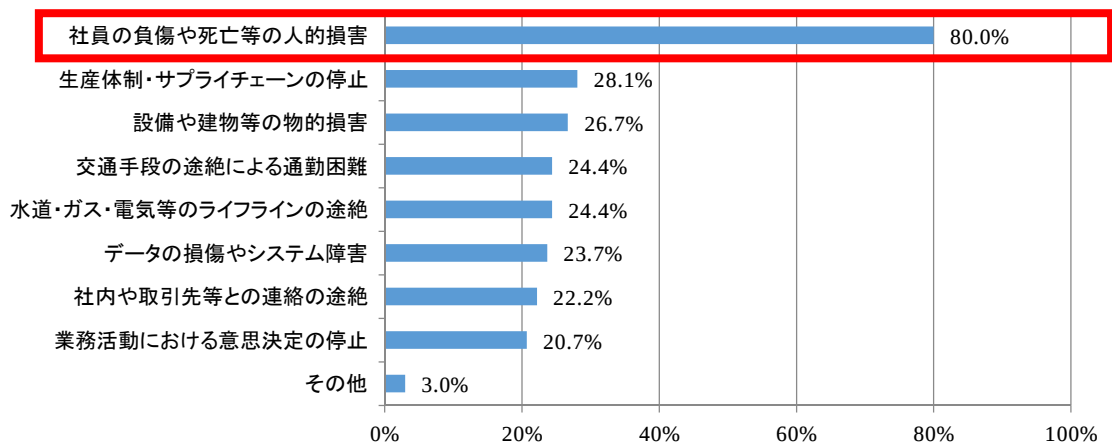
(n=131)



(3) 首都危機事象が事業活動へ与える影響（より深刻な影響を与えうる要因2つを選択）

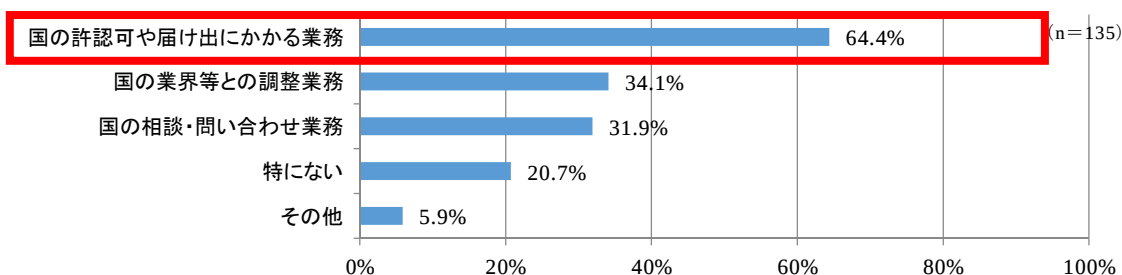
「社員の負傷や死亡等の人的損害」という回答が 8 割と多い。

(n=135)



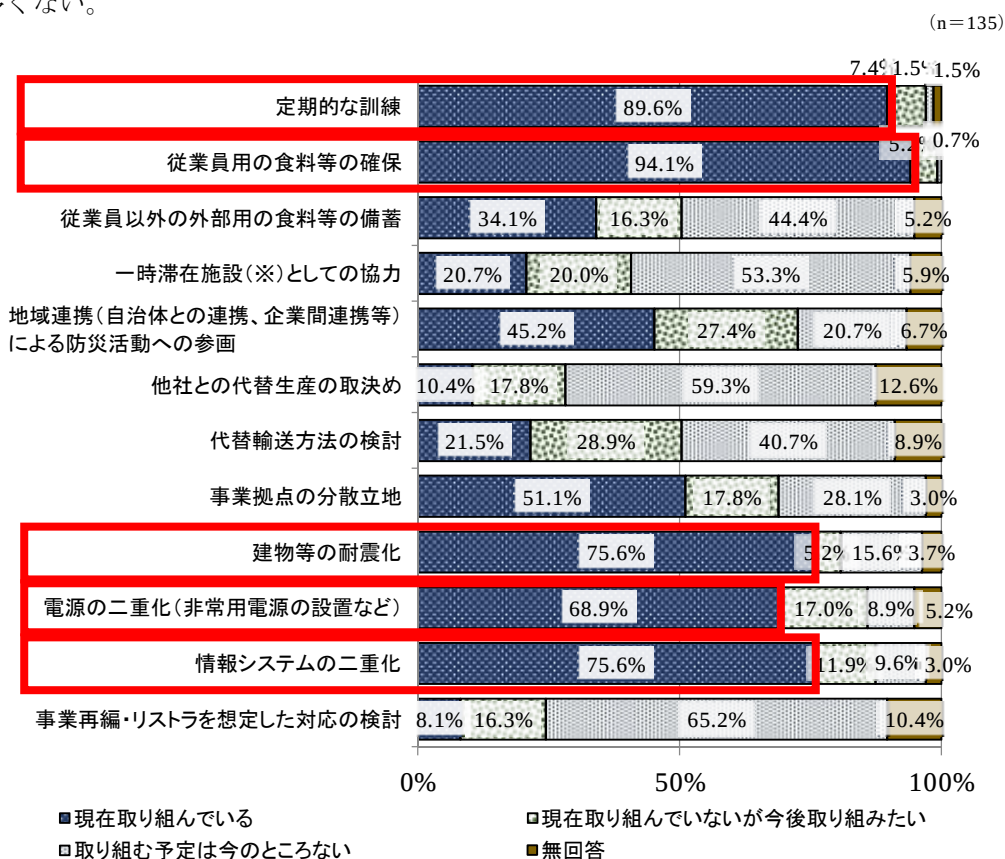
(4) 首都圏で国の行政機能が止まった場合の影響（複数選択可）

行政機能が止まった場合、「国の認可や届け出にかかる業務」に対する影響をあげる企業が多く、次いで、「業界等との調整業務」や「相談・問い合わせ業務」に関する影響が続いている。



(5) 回答企業の取組み・検討状況

定期的な訓練や従業員用の食料等の確保については、約 9 割の企業が既に取り組んでいる。また、情報システムの二重化や建物等の耐震化、電源の二重化（非常用電源の設置）についても、約 7 割の企業に取り組んでいる。一方で事業再編やリストラまでの想定を置いているところは現状では多くない。

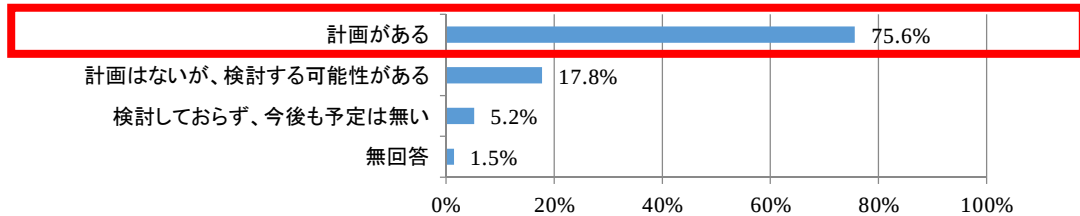


2. バックアップの想定について

(1) バックアップ体制の検討状況（1つだけ選択）

バックアップ体制について 7 割以上の企業が既に計画をもっており、今後検討の可能性を含めると 9 割以上がバックアップ体制整備の必要性を認識している。

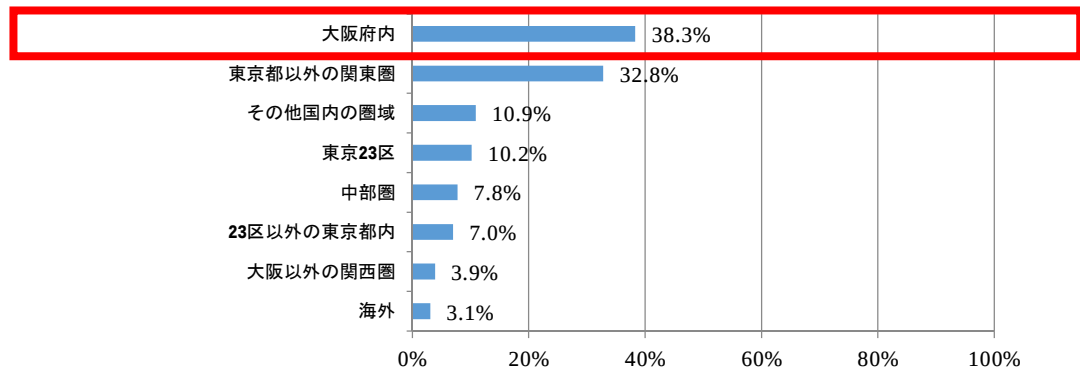
(n=135)



(2) 一時的なバックアップを想定するエリア

大阪府内を想定している企業が約 4 割とトップで、バックアップ拠点の役割を担っている。ただし、都内を含む関東圏を考えている企業もなお 5 割ある。

(n=128)

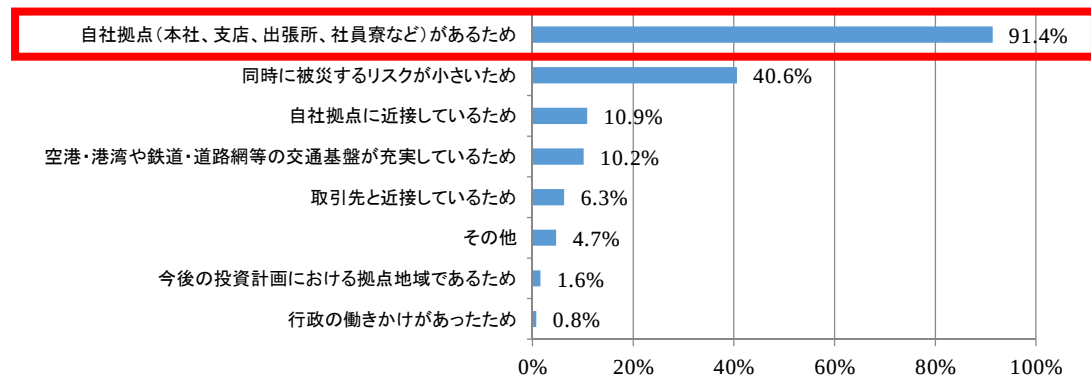


(3) 一時的なバックアップエリアの選定理由（複数選択可）

■ 全体結果

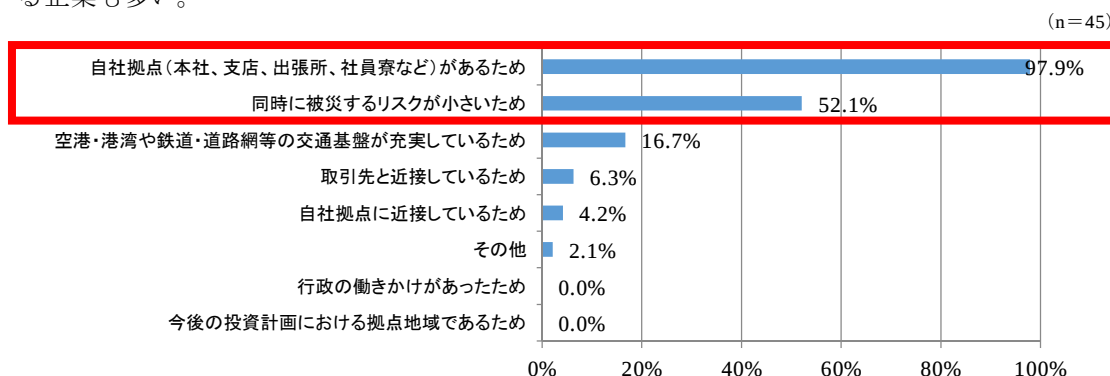
自社での拠点が既にあることをあげる企業が最も多い。既存の施設や人員を活かしてバックアップ対応を考えていることがわかる。

(n=128)



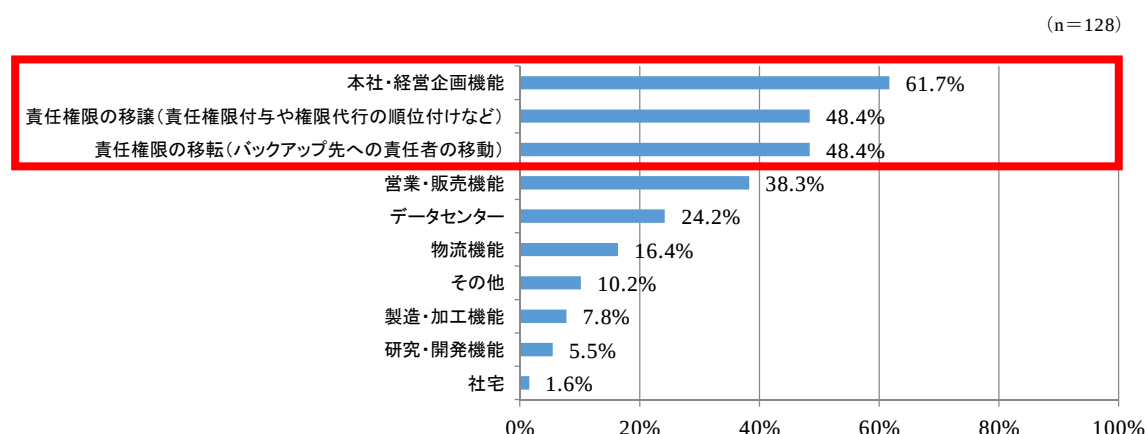
■ 大阪府内を一時的なバックアップエリアとして選定した企業

ほぼ全ての企業が自社拠点があることを理由に挙げ、同時被災するリスクが小さいことを挙げる企業も多い。



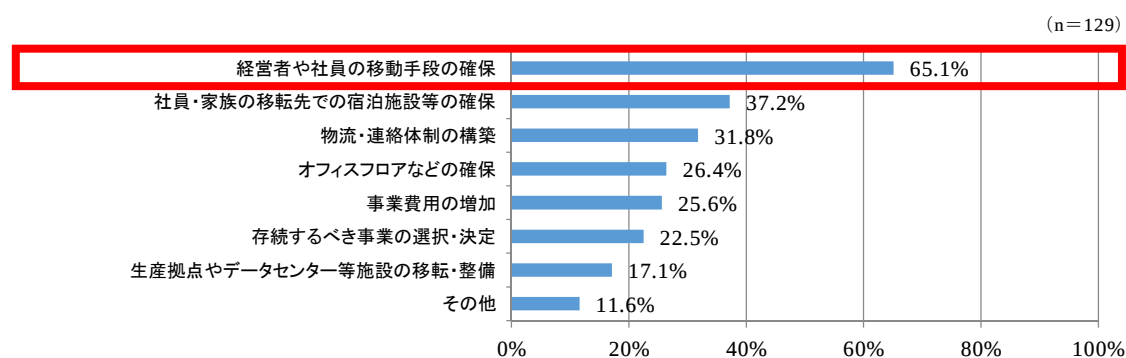
(4) 一時的にバックアップを想定する機能（複数選択可）

一時的なバックアップを想定している機能としては、本社経営企画機能、責任権限の移譲、移転の割合が高い。



(5) 一時的なバックアップ体制に移行するときの課題（複数選択可）

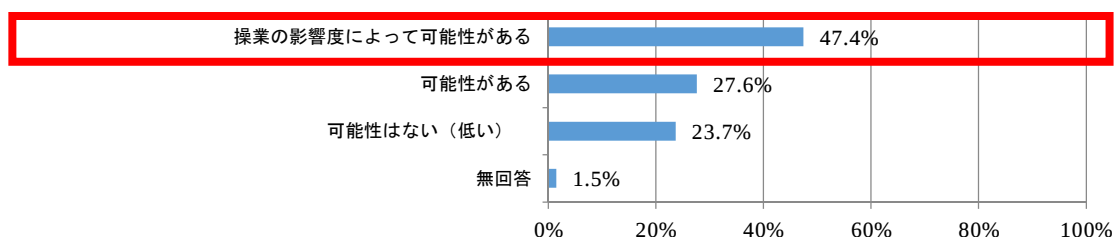
全体の企業の約 7 割が経営者や社員のバックアップ先への移動手段の確保に対して不安を有している。



(6) 中長期的な影響が出た場合の主要機能の首都圏以外への移転

操業の影響度によるという回答が全体のおよそ半分となっている。

(n=135)

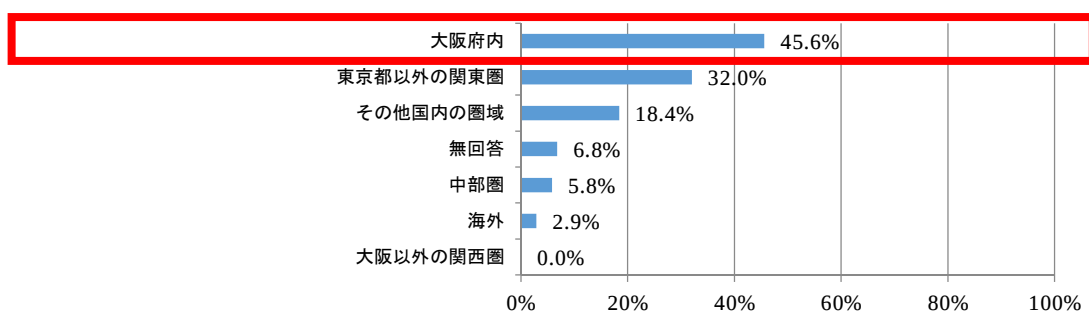


(7) 中長期的なバックアップを想定するエリア

中長期的な移転先としても大阪府内を選択した企業が全体の約46%で全体のトップ。

ただし、関東圏でしか考えていない企業も3割強となっている。

(n=103)

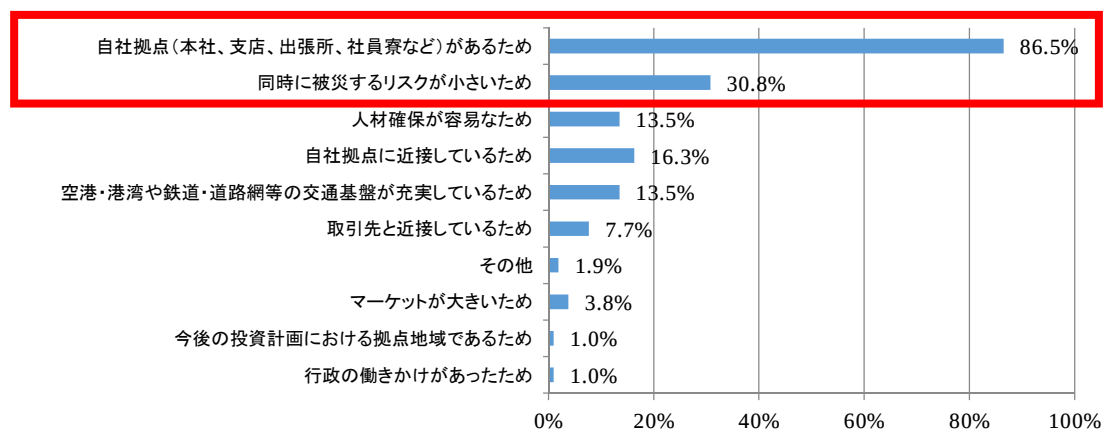


(8) 中長期のバックアップエリアとして選定する理由（複数選択可）

■ 全体結果

一時的なバックアップエリアと同様に、自社拠点があることに加え、同時被災するリスクが小さいことを挙げる企業が多い。

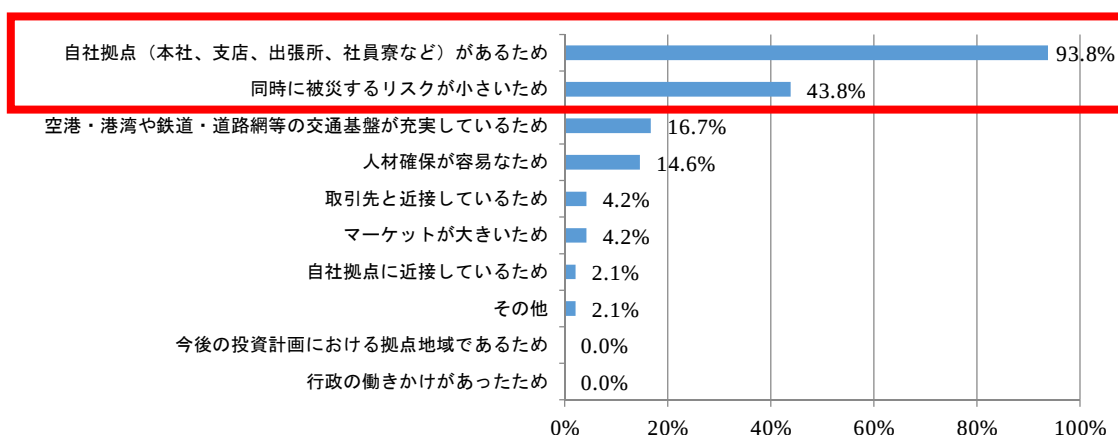
(n=104)



■ 大阪府内を中長期的なバックアップエリアとして選定した企業

一時的なバックアップ先のエリア選定と同様に、自社拠点があることと、同時被災のリスクが小さいことをあげる企業が多い。

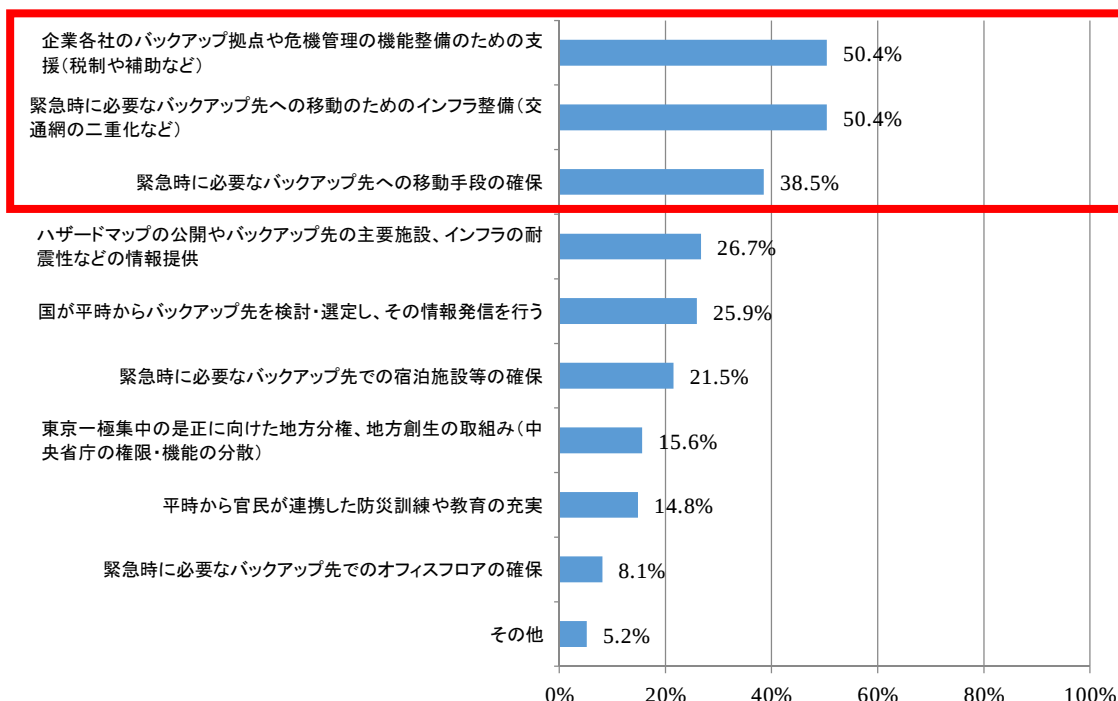
(n=48)



(9) 行政に望む取組み（当てはまるものを3つまで選択）

拠点整備に対する補助などでの支援とともに、バックアップ先への移動のためのインフラ整備へのニーズが高かった。次いで、バックアップ先への移動手段の確保をあげる企業が多く、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が求められている。

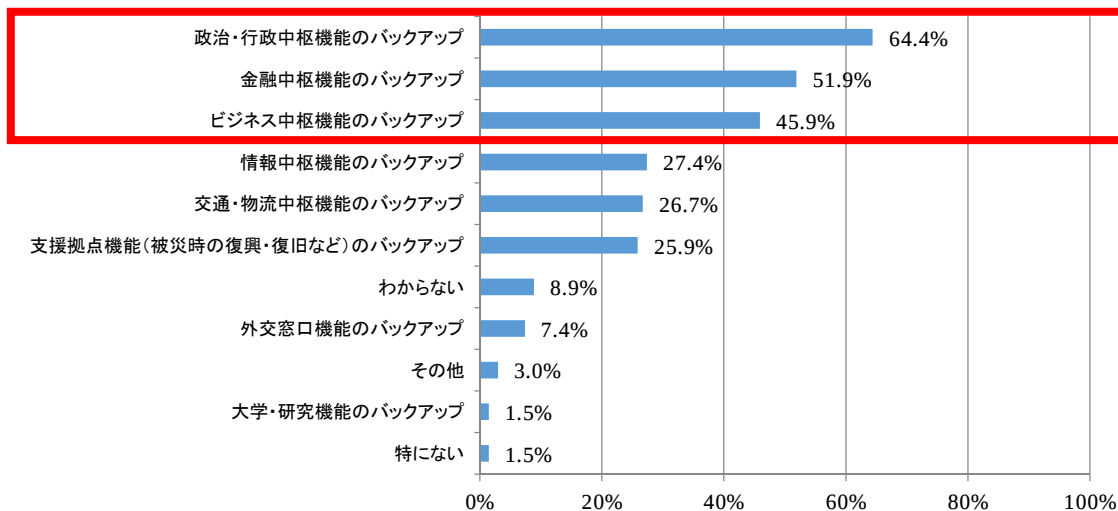
(n=135)



(10) 大阪・関西が果たすべき役割（当てはまるものを3つまで選択）

大阪・関西が首都被災時に果たす役割として、政治行政中枢機能のバックアップ、金融中枢機能のバックアップ、ビジネス中枢機能のバックアップをあげる企業が多い。

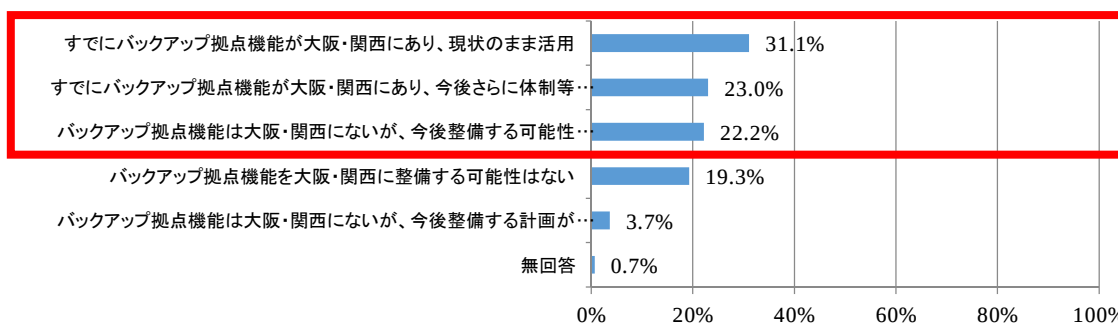
(n=135)



(11) 大阪・関西でのバックアップに関する今後の検討（当てはまるものを1つ選択）

大阪・関西でのバックアップエリアとしての位置づけは、既に何らかの拠点機能がある企業が全体の約 54%で、今後整備の計画や可能性があるとする企業を足すと、8 割近くが大阪・関西でのバックアップに前向きである。

(n=135)



② 今後の検討課題等

ア) ヒアリングについて（総括）

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づけて取組みを進めている。バックアップ先は経済活動における拠点機能や人員と連動させて選択されており、大阪がバックアップエリアとして最も多く選ばれていることから、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。

大阪をバックアップ先に選ぶ理由としては自社の拠点があるためという理由が一番多く、ヒアリングでも大阪が東京に次いで自社拠点の規模が大きいことをあげる意見が多かった。バックアップ拠点として機能していくうえで大阪に一定の人員や設備があることが前提になっているといえる。また、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となることにつながっている。

イ) アンケートについて（総括）

バックアップ体制移行への課題としては人員の移動や宿泊先をあげる企業が多く、交通面の二重化も含めいかにスムーズなバックアップ拠点への移行を担保できるかも重要になっている。また、ヒアリングした事業者の多くは平時よりバックアップ体制移行の訓練を行うなどの取組みを進めている。民間事業者では、被災時の従業員の安否確認を最重要の取組みとしたうえで、サービス・事業の提供をいかに継続していくかに主眼が置かれている。

行政との関係では、首都圏で国の行政機能が停止すれば、許認可・届出のほか、調整・相談・問い合わせといった行為を含め企業活動に影響を及ぼす恐れがあるとの意見があり、経済活動を維持していくうえでも行政のバックアップとセットで行われる必要がある。また行政に望む支援では、危機管理の機能整備のための税制や補助などの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、移動手段確保が挙がっており、さらには情報面でのサポートのニーズが高い。

ウ) 今後の検討課題について

ヒアリングやアンケートの結果から、民間事業者において大阪をバックアップ拠点として位置付ける具体的な動きが確認できており、研究会でも、民間では大阪をバックアップ拠点として選ぶ流れが一般的になりつつあるのではないかという意見も示されてきた。

大阪のバックアップ拠点としての存在感が一定高まりつつある中で、その流れをより大きなムーブメントとして、多くの企業に取組みが広がるよう首都圏企業に対する効果的な働きかけの検討が必要である。

バックアップ拠点の構築に関して、大阪・関西に既に一定の事業拠点を有する事業者は、比較的取組みを進めやすいと考えられるため、まずはこうした事業者へのアプローチとして、今回は大企業や指定公共機関を対象にした調査を行ったが、一方で、中堅・中小企業などでは、大企業等に比べて十分なバックアップ体制構築が進んでいないと考えられる。

中堅・中小企業の事業継続は全国に共通する課題であるが、大災害等に対するわが国経済の強靱性を高める観点から、中堅・中小企業が集積する首都圏の被災によりサプライチェーンが断絶しないよう、また、経済的な混乱の低減を図り、国全体として円滑な復旧・復興が果たせるよう、その事業継続が重要な課題であることはいうまでもない。

こうしたことから、今回の研究会を通じても

- ・これらの事業者（中堅・中小企業）が、個々の取組みとして首都圏外でのバックアップ拠点を確保することは困難があること
- ・そのため、個別の事業者の枠を超えた事業者間の連携や業界団体を通じた取組みが有効であると考えられること
- ・首都圏の事業者に対するカウンターパートとしては、事業者の集積・経済規模からも自ずと大阪・関西がその役割を果たす必要があること
- ・首都圏の事業者との相互の連携は、大阪側の業務継続・経済の強靱化につながるものであること

といった指摘がなされてきたところであり、首都機能バックアップに関連する今後の検討課題であると言える。

3－（３）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に関する調査」を踏まえ、平成 25 年度以降の新たな要素を中心に、バックアップを担う大阪・関西のポテンシャルの充実について、その動きを確認した。

また、平成 25 年に国の想定以上に厳しく設定した被害想定をもとに、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いることから、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について、その取組状況について確認した。

■ 大阪第 6 地方合同庁舎（仮称）の整備

国の地方ブロック機関が入居する合同庁舎等が複数あり官庁街を形成している大手前地区において、平成 34 年 3 月に完成が予定されている。

災害応急対策活動を行う地方ブロック機関を核とする合同庁舎を整備し、将来起こりうる大規模災害の発生に備えた防災機能の強化、分散機能の集約化などを目的としており、近畿管区警察局、近畿管区行政評価局、大阪法務局、近畿公安調査局、近畿地方整備局（管理予定官署）、大阪航空局が入居予定となっている。

■ 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として、以下の機関の拠点等が設置されている。

- ・独立行政法人医薬品医療機器総合機構（PMDA）関西支部
- ・国立研究開発法人日本医療研究開発機構（AMED）創薬戦略部 西日本統括部

② 地方創生の取組みとして、政府の「政府関係機関移転基本方針」（平成 28 年 3 月 22 日）を受け、大阪・関西に以下の機関の移転等が決定している。

【中央省庁】

- ・文化庁の全面的な移転〔京都府〕
- ・近畿経済産業局の機能強化〔大阪府〕
- ・総務省統計局のデータ利活用推進センターの設置〔和歌山県〕
- ・消費者庁の消費者行政新未来創造オフィスの設置〔徳島県〕

【研究機関・研修機関等】

- ・国立研究開発法人国立健康・栄養研究所の全部移転〔大阪府〕
- ・独立行政法人工業所有権情報・研修館近畿統括本部（INPIT - KANSAI）の設置〔大阪府〕

■ 都市インフラ基盤

大阪・関西は首都圏に次いで厚い都市機能が集積しており、環状道路の整備に向けた取組、鉄道ネットワークの充実など、都市基盤の更なる充実が図られつつある。また、アジアなど世界に向けたゲートウェイ機能を有する阪神港・関西国際空港の国際競争力強化に向けた取組みも進んでいる。こうした都市インフラは災害時に首都機能をバックアップし、企業活動を継続していくためにも重要な基盤となる。

① 高速道路ネットワークの充実

- 国土軸を強化し、東西をつなぐルート^①の二重化を実現する新名神高速道路の高槻～神戸間が 2017 年度に開通。残る区間は 2023 年度完成予定（高槻～八幡京田辺間、城陽～大津間）。自然災害等による交通寸断時においても、大阪を拠点とした域外との交通ネットワークが確保され、社会・経済活動への影響回避が可能となる。

大阪周辺の高速道路網



引用：（上図）国土交通省ホームページより、（下図）NEXCO 西日本ホームページより

- 国土軸や、関西国際空港、阪神港などの広域拠点へのアクセス性向上につながる大阪都市圏の環状交通機能の強化も取組みが進んでいる。



- ・大和川線 2019年(平成31年度)全線供用予定
- ・淀川左岸線2期[海老江JC～豊崎] 2026年度(平成38年度)供用予定
- ・淀川左岸線延伸部[豊崎～門真JCT] 2017年度(平成29年度)事業化

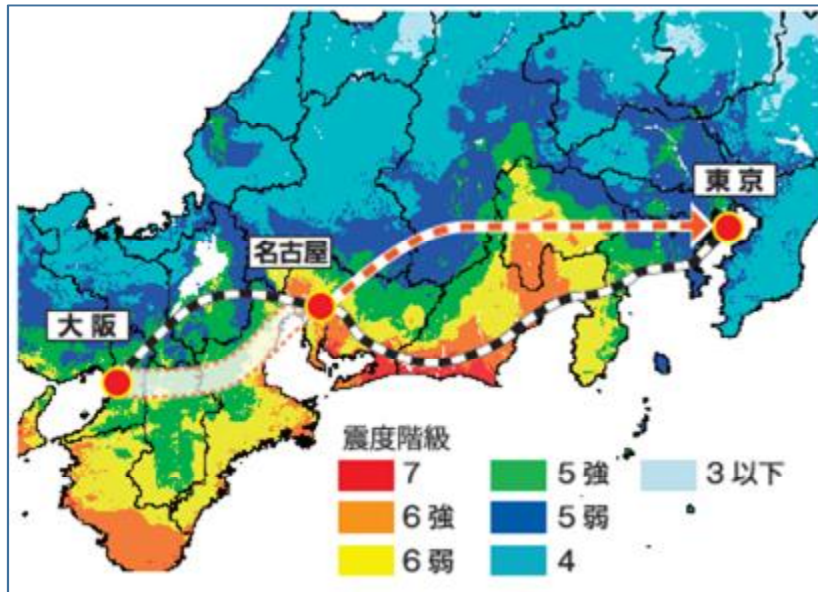
引用：大阪府「平成30年度交通道路施策のポイント」

② 鉄道ネットワークの充実・機能強化

【リニア中央新幹線】

- 日本の大動脈の二重化が図られることで、東西の断絶リスクの大幅軽減が可能となるリニア中央新幹線の全線開業までの期間の最大 8 年間前倒しが決定。

日本の大動脈を二重化



引用：リニア中央新幹線早期全線開業実現協議会パンフレット（H29.3）

【北陸新幹線】

- 日本海国土軸の形成にもつながるほか、太平洋側の大規模災害時には代替補完機能（リダンダンシー）を発揮する北陸新幹線の金沢・敦賀間が平成 34 年度末完成が予定され、大阪までの全線開業に向けては、平成 29 年 3 月の与党整備新幹線建設推進プロジェクトチームにおいて全てのルートが決定された。

北陸新幹線の開通効果



引用：北陸新幹線建設促進同盟会ホームページ

- 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など、域内の鉄道ネットワークの強化に向けた取組みも進んでいる。



- ・おおさか東線[放出～新大阪] 2018 年度末(平成 30 年度末)開業予定
- ・北大阪急行延伸[千里中央～新箕面※] 2020 年度(平成 32 年度)開業目標
- ・大阪モノレール延伸[門真市～瓜生堂※] 2029 年(平成 41 年)開業目標
- ・なにわ筋線[北梅田※～JR 難波・南海新今宮] 2030 年度末(平成 42 年度末)開業目標

※駅名は仮称

引用：大阪府「平成 30 年度交通道路施策のポイント」

※上記のほか、夢洲アクセスなどの新たな路線整備の構想も検討が始まっている。

③空港、港湾の強化

- 平成 30 年 4 月から、関西国際空港・大阪国際空港（伊丹空港）、神戸空港の 3 空港一体経営がスタート。

関西国際空港は、ターミナルの増強も図られ、わが国の西のゲートウェイとして航空旅客数は年間 25 百万人を超えるまで増加している。

関西国際空港の旅客数の推移

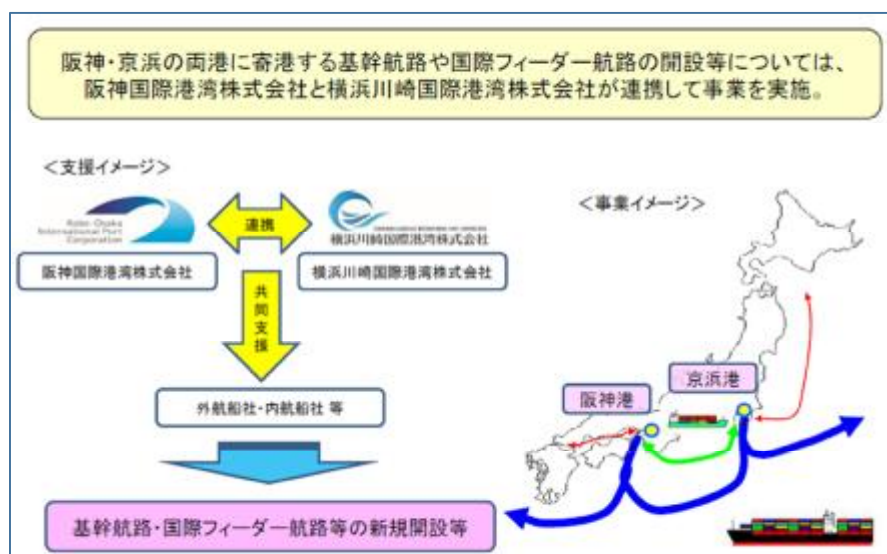


引用：関西エアポートホームページ

- 阪神港（大阪港・神戸港）は、国際コンテナ戦略港湾として平成 26 年 10 月に港湾運営会社が設立され、京浜港の運営会社との間でも連携が進められている。

また、船舶の大型化に対応した施設整備として、夢洲では西日本最長の大水深コンテナターミナルが平成 29 年 1 月に運営を開始し、船舶の大型化に対応した競争力強化の取組みが進んでいる。

阪神港と京浜港の連携（集荷事業）



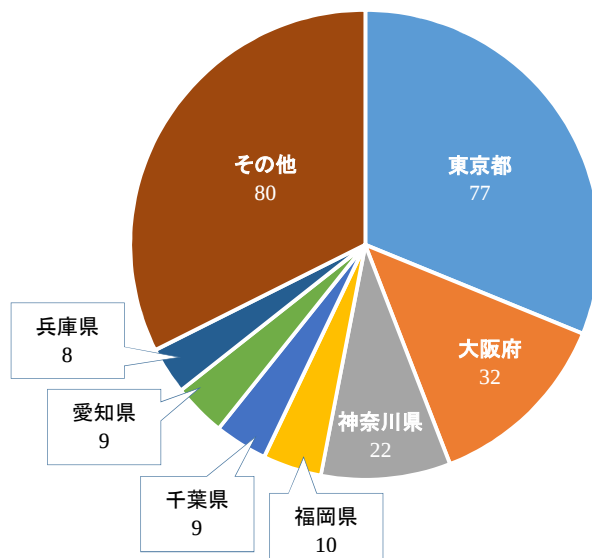
引用：国土交通省 第 8 回国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会資料

■ データセンター等の集積

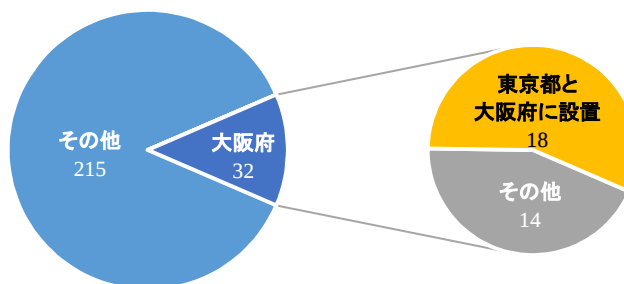
民間企業では、情報インフラにおいて BCP のリスクを最小化する観点から、立地の異なる複数のデータセンターと契約して業務システム等のバックアップ体制を構築している事例が見られる。

国内のデータセンターについては、大阪・関西は首都圏に次ぐ集積状況であり、首都直下型地震との同時被災の可能性が低く、経済規模の大きい大阪に情報インフラの基盤を構築する動きが進んでいるものと考えられる。

都道府県別データセンターの設置状況



大阪府へのデータセンター設置状況 <東京都との併設している割合>



出典：特定非営利活動法人日本データセンター協会ホームページより作成（H30.5）

■ 南海トラフ巨大地震への対応

大阪府・大阪市では、南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえた地域防災計画に基づき、地震防災アクションプラン等を策定して計画的に減災対策を進めている。

大阪では、南海トラフ地震の際の津波に対する防潮堤の高さは確保されているが、地震による地盤の液状化で防潮堤の沈下等が考えられることから、液状化対策工事を平成26年度から10年計画で進めており、最も対策が急がれる箇所は28年度までに完了させている。

新・大阪府地震防災アクションプラン

府内で想定される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

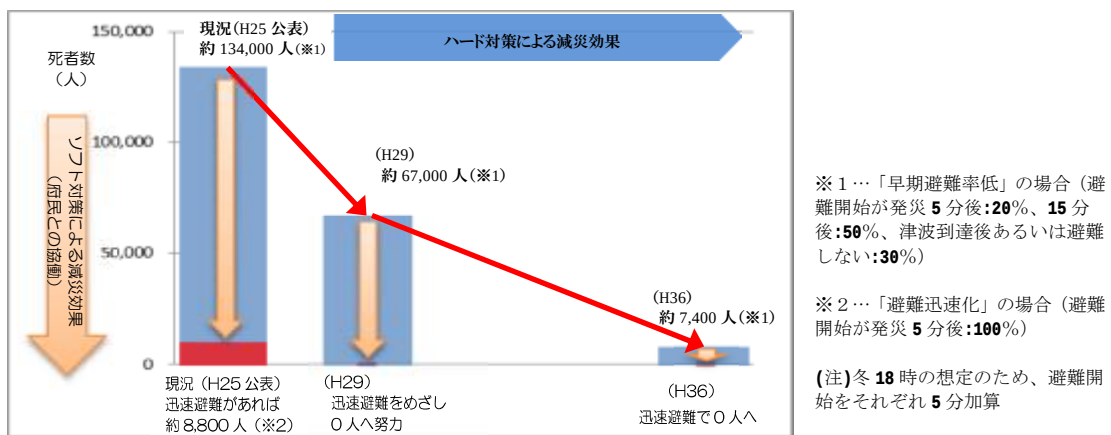
【被害軽減目標】

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。

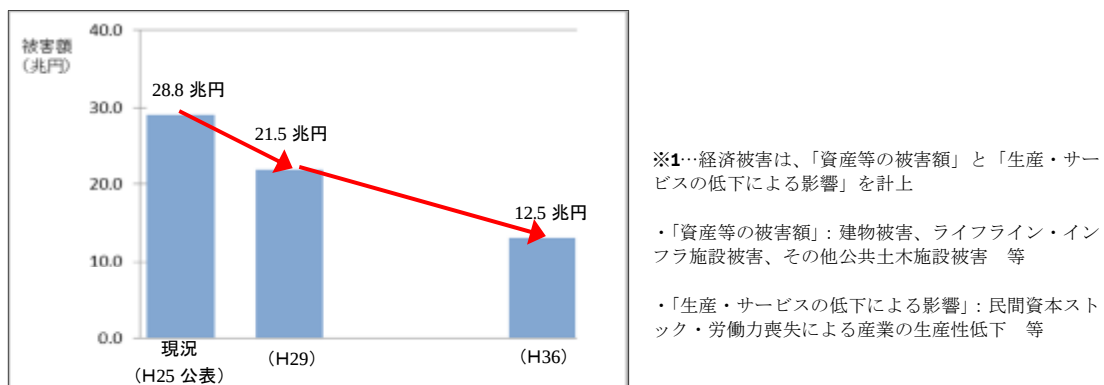
加えて、いわゆる「逃げる」取組みにより、『人的被害（死者数）を限りなくゼロに近付けること』をめざす。

また、ハード対策、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。

【人的被害（死者数）】



【経済被害（被害額）】



主なアクション

○防潮堤の津波浸水対策の推進

◆目標（注１）

- ・平成 28 年度までの 3 年間で、第一線防潮堤（津波を直接防御）のうち「満潮時に地震直後から浸水が始まる危険性のある防潮堤」の対策を完了させる。
- ・平成 30 年度までの 5 年間に第一線防潮堤の対策を順に完了させ、平成 35 年度までの 10 年間で全対策の完了を目指す。

◆取組状況（注２）

平成 26～28 年度(集中取組期間)の 3 年間で、要対策延長(府管理分：約 55km)のうち、第一線防潮堤で「満潮時に地震直後から浸水が始まる危険性のある防潮堤（約 8km）」の対策を完了

注 1) 本項目はアクションプランの策定に先行して 26 年度から取組開始。

目標年次はアクションプランの計画期間の範囲内で別途設定（1 年先行）されている。

注 2) 集中取組期間の取組対象は市管理分に該当する防潮堤はないため、市のアクションプランでは短期的に対策すべきものを 30 年度まで、全体を 35 年度までに完成させる計画としている。

○このほか、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。

大阪市地域防災アクションプラン

「新・大阪府地震防災アクションプラン」の取組期間と整合を図る形で策定

【取組目標】

ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせにより、大阪府の被害軽減目標に留意し、人的被害及び経済被害を最小化することを取組み目標とする。

- ・人的被害（死者数）を限りなくゼロに近づける
- ・経済被害（被害額）を最小限に抑える

4. 今後の取組みの方向性

政府の業務継続について、その機能の影響の大きさを考慮すると、首都圏外の機関に業務を委任する、首都圏外の人員を活用するなど、新たな手法も検討されるべきである。首都圏外の代替拠点については、内閣府で東京圏外の代替拠点の検討が始まっているものの、災害・事故等はいつ起こるかわからないことを踏まえると、政府としての東京圏外の代替拠点のあり方についての検討は速やかに進める必要がある。

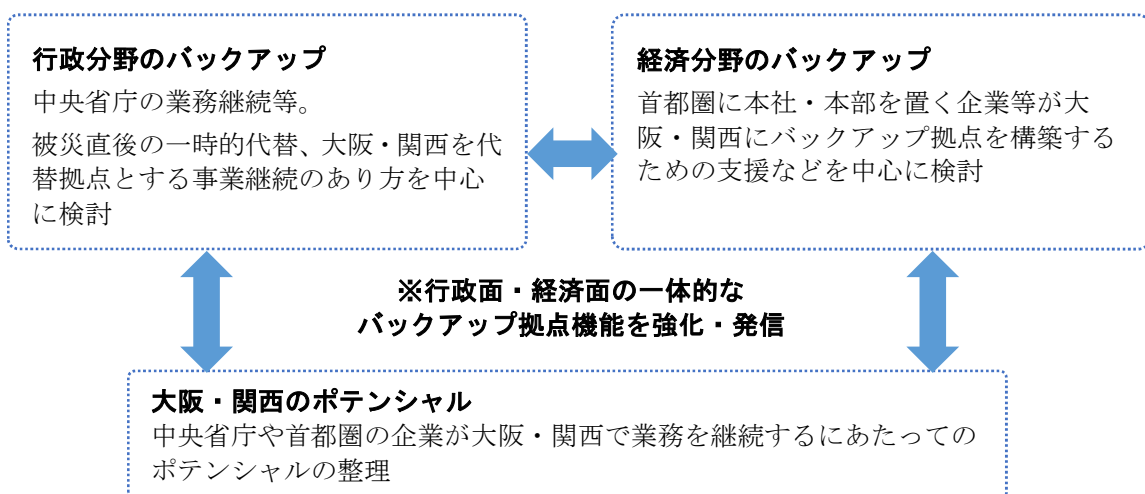
首都圏に本社・本部機能がある多くの大企業や指定公共機関等では、それぞれ事業継続のためのバックアップの取組みを進めている。大阪・関西は経済分野における首都機能バックアップの拠点としての役割を高めており、こうした経済分野の動きはさらに広げていく必要がある。

一方、企業等が大阪・関西のバックアップ拠点に移行した際に、国の行政機能が大阪・関西にない場合、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、企業活動に大きく影響を及ぼすことにもなる。

国においては、国家の危機管理の観点から、企業等の動きに遅れることなく、首都圏外での政府機能の代替の取組みを具体的に進展させるべき。そして、代替拠点として、国土の強靱化の観点から、企業等のバックアップ拠点が集積する大阪・関西を指定するべき。

大阪・関西においても、平時にも、非常時にも日本を支える拠点となるべく、行政分野・経済分野のバックアップに資する取組みを充実させていく必要がある。

(行政分野、経済分野、大阪・関西のポテンシャルの関係のイメージ)



4－（１）行政分野の方向性

非常時の災害対策本部の設置場所について、政府は、首相官邸、合同庁舎 8 号館、防衛省中央指揮所、立川広域防災基地の順序で検討することとなっている。官邸の機能が回復した場合には、速やかに代替拠点から官邸に機能を戻すことになっており、東京圏外の代替拠点については今後の検討課題とされている。

代替拠点における職員の確保という点では、代替拠点の場所が震ヶ関から離れるほど人員不足が深刻になることが予想される。それに対し、中央省庁業務継続ガイドラインでは、非常時に必要資源が不足する事態が発生した場合には、より優先度の高い業務を実施し、その後、他の非常時優先業務等を実施する（非常時優先業務等の精査、目標時間の見直しを行う）こととなっている。

また、代替拠点で業務を実施する期間についても、現行の計画では一定期間経過して首都圏の機能が回復した後に災害対策本部機能を官邸に戻すことになっているが、現行の想定にとどまるのではなく、相当の長期にわたって代替拠点で業務を進めざるを得ない状況に陥ることも考えておく必要がある。

こうした事態を防ぐため、行政中枢機能を立川広域防災基地に移す場合、首都圏外の代替拠点として大阪・関西に移す場合、また、首都圏の機能が復旧するまでに時間を要することになる場合といった、様々な被害様相に応じて、どのような場合でも、国として総力を挙げて、社会経済活動や国民生活への影響を最小限にとどめる取組みが必要である。

そして、その方策については、これまで見てきたように、ひとつは、平時から機能分散を進めて業務体制を充実させておくことも含め、大阪・関西に配置されている人員を活用し、一時的代替・補完的代替を行うことで首都圏の不足を補う体制、もうひとつは、全国の支分部局等や地方自治体からも大阪・関西に必要な人員を集めて主要業務を実施できる体制を整える必要があり、これらの取組みを進めることが、国の行政中枢機能の維持、また首都の速やかな復旧促進につながる。

わが国の国土の強靱化、世界からの信頼獲得に向けて、首都機能バックアップに向けた今後の取組みとして、以下のことを検討すべきであるとする。

（大阪・関西の取組み）

- 大阪・関西を代替拠点として、各省庁の業務を円滑に実施・継続できる基盤確保に向けた、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）

- 大阪・関西を首都機能バックアップエリアの位置づけ
- 国土形成計画、国土強靱化基本計画など国土・防災・有事に関する法律や計画等などへの記載
- 被災直後の一時的代替や補完的代替に向け、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
- 大阪・関西を代替拠点とする業務継続に向け、職員の移動手段、庁舎・設備等の活用や宿泊施設の確保等に係る具体的なオペレーションの検討及びその実効性を確保するための連携したモデルの検討、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）

4－（２）経済分野の方向性

経済面においては、首都圏に本社・本部機能がある多くの大企業や指定公共機関において、平素の事業活動における拠点・人員体制と連動させる形で、大阪・関西をバックアップエリアとする仕組みが構築されつつあることが明らかになった。この背景として、指定公共機関を含む民間事業者は、首都圏をはじめ、国土全体のあらゆる箇所で危機事象が生じても事業活動を継続させるという考え方を重視しており、その際に、豊富な都市基盤や人材、取引先企業等の集積や、本社・本部機能のある首都圏と同時被災の可能性が低いことなどが一定評価されていることがうかがえる。

一方、わが国の経済活動の停滞を防ぐ観点からすると中小企業等の活動も重要であることは言うまでもない。非常時のサプライチェーンの確保に向けた代替生産や代替輸送など、組織間の連携が必要な場面も考えられる。

さらに、企業が経済活動を行うには、ライフラインや金融、輸送、通信など経済基盤の確保が重要である。

また、あわせて、大阪・関西の行政機関と指定公共機関などの民間との実効性のある連携体制構築が進むよう、平時からの取組み強化も必要である。さらに、民間がスムーズに大阪・関西で業務を継続できるように、移動面や情報面でのサポートも含めたきめ細かな検討が求められる。

大阪・関西を中心として日本経済の維持継続を図るための今後の取組みとして、以下のことを検討していくべきである。

(大阪・関西の取組み)

- 先行事例の情報発信など、首都圏企業による大阪・関西の拠点機能強化や BCP での代替拠点の位置づけを進めるための働きかけ
- 非常時、首都圏企業が大阪・関西の拠点に人員を移す際の執務スペースの確保など、大阪・関西から首都圏企業に対する支援方策の検討
- 首都圏企業と大阪・関西の企業による代替生産や代替輸送など、組織間の連携体制の構築によるサプライチェーンの維持に向けた取組みの検討
- 大阪・関西でバックアップ体制をとっている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体制の強化による、経済基盤の充実にに向けた検討

(国への働きかけ)

- 首都圏外でのバックアップ機能構築に取り組む企業への資金面等での支援（税制等）
- 本社・本部機能の東京一極集中是正に向け、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】

(敬称略)

所属			氏名
静岡大学防災総合センター教授			岩田 孝仁
株式会社三菱総合研究所主席研究員			辻 禎之
関西国際大学人間科学部経営学科講師			林 万平
兵庫県立大学防災教育研究センター准教授			紅谷 昇平
関西広域連合	本部事務局計画課副課長		相浦 輝之
	地方分権課長		染矢 美抄
	広域防災局防災課長		河本 要
	広域防災局広域企画課長		中道 一義
公益社団法人 関西経済連合会	地域連携部長		西村 和芳
大阪府・大阪市	副首都推進局 【事務局】	副首都企画推進担当部長	松井 芳和
		副首都企画推進担当部長	阪田 洋
		企画担当課長	川口 祐司
		企画担当課長	橋本 志津子
		参事（大阪府政策企画部 企画室計画課兼務）	清水 克昭
大阪府	危機管理室	防災企画課長	田中 一史
			穴戸 英明
	政策企画部 企画室	計画課参事	天田 茂
	政策企画部 戦略事業室	空港・広域インフラ課長	大西 秀紀
			勝井 健二
大阪市	危機管理室	危機管理課長	間嶋 淳

(平成 29 年 6 月から平成 30 年 3 月まで)

(平成 30 年 5 月から)

(平成 29 年 6 月から平成 30 年 3 月まで)

(平成 30 年 5 月から)

(平成 29 年 6 月から平成 30 年 3 月まで)

(平成 29 年 6 月から平成 30 年 3 月まで)

(平成 30 年 5 月から)

(平成 29 年 6 月から平成 30 年 3 月まで)

(平成 30 年 5 月から)

【検討経過】

第 1 回	平成 29 年 6 月 28 日	(1) 研究会の開催について (2) 副首都化の動き (3) 検討の進め方
第 2 回	平成 29 年 8 月 30 日	(1) 行政分野のバックアップ機能強化に向けた検討 (2) 経済分野のバックアップ機能強化に向けた検討
第 3 回	平成 29 年 9 月 27 日	首都機能のバックアップに係る中間的な整理
第 4 回	平成 30 年 1 月 19 日	大阪・関西における首都機能のバックアップについて 今後の方向性（案）
第 5 回	平成 30 年 6 月 5 日	大阪・関西による首都機能バックアップの実現に向けた 取組の方向性について