



検討の進め方

②検討の視点



検討の視点（首都機能と首都機能バックアップ）

首都（中枢）機能の範囲

首都中枢機能は、首都地域における政治、行政、経済等の中枢機能をいい、これらの機能の枢要部分を担う機関を首都中枢機関とする。

① 政治中枢
(国会)

② 行政中枢
(中央省庁等)

③ 経済中枢
(主要金融機関、企業の中枢機能等)

首都直下地震が発生した場合における首都中枢機能の維持のためには、国会や中央省庁、企業の中枢機能等の首都中枢機関及びこれを支えるライフラインや、インフラの機能の維持のための対策を講じる必要がある。

※首都直下地震緊急対策推進基本計画（H27.3閣議決定）より

大阪・関西における首都機能バックアップの検討

東京との同時被災の恐れが少なく、政治・行政・経済・金融・都市インフラ等が東京に次いで集積する大阪・関西が、首都機能のバックアップ拠点として、平時にも、非常時にも日本を支える体制を検討する。

【検討の視点】

- 大規模災害発生時における業務代替など「非常時のバックアップ」と、非常時に迅速的確に対応するための体制整備など「平時からのバックアップ」それぞれについて、「政治・行政機能の業務代替」「経済機能の継続支援」の観点で検討を進める。
- 内容の具体化にあたっては「大阪・関西で実施できること」、「法制度の整備等、国へ働きかけを要すること」の視点で整理する。

非常時のバックアップ

政治・行政機能

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

内閣府の調査※との連携を検討
※行政中枢機能の東京圏外における代替拠点の優位性を評価するための手法・項目の調査

- 国会における政治的措置の継続 ▶ 大阪・関西にある国機関、自治体の施設を代替使用できないか
- 災害時の非常時優先業務の代替 ▶ 首都圏で大規模災害発生時に中央省庁が担う業務の一部を大阪・関西で代替できないか
また、そのために地方の権限等の見直しは必要ではないか
- 代替拠点としての大阪・関西 ▶ 立川広域防災基地が使用できない場合、大阪・関西を代替拠点にできないか
また、そのために必要な施設や機能等（活用可能な施設・機能、新たな整備が必要な施設・機能など）、大阪・関西の強み・弱みは何か
- 大阪・関西に立地する組織間の連携 ▶ 関西における国・自治体・関係機関・民間の連携強化や、非常時におけるそれぞれの役割の明確化など、実施すべきことはないか

経済機能

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）

- 経済中枢機能の維持・継続 ▶ 企業中枢機能、サプライチェーン、物流など、経済中枢機能の維持・継続を図るため、大阪・関西がその強みやポテンシャルを活かして、首都圏を代替できるものはないか
例：経済中枢機能（日本銀行、日本取引所、企業本社機能、データセンター等）の非常時代替
地域間の生産協定などにより、大阪・関西で生産・調達を代替
関空や阪神港など大阪・関西の広域インフラの活用による首都圏からの（首都圏への）物流を代替

国土強靱化、国土の基本構想との関連

首都直下地震など首都圏における大規模災害を想定し、大阪・関西が首都機能のバックアップ拠点として、平時にも、非常時にも日本を支える体制を検討することは、「強さ」と「しなやかさ」をもった安全・安心な国土・地域・経済社会の構築に向けた「国土強靱化」の推進に資するものであり、この先めざすべき、我が国の国土形成のあり方にも関連するもの

平時のバックアップ

政治・行政機能

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

○大阪・関西への業務分散等

▶ 平時より中央省庁の業務の一部を支分部局に移管する（または地方に移譲する）ことで、非常時の業務代替につながるものはないか

○国機関等の移転

▶ 発災後の災害応急対策を支えるデータ提供・分析などを実施する研究機関など、平時より大阪・関西への移転を求めるべき国機関等はないか

○新たな機関の設置

▶ 防災・減災政策を一元的・専門的に担う省庁レベルの新たな機関を複数設けることで、より迅速・的確に対応できないか

➡ 関西広域連合の
防災庁構想

※再掲

○大阪・関西に立地する組織間の連携

▶ 関西における国・自治体・関係機関・民間の連携強化や、非常時におけるそれぞれの役割の明確化など、実施すべきことはないか

経済機能

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

○経済中枢機能の維持・継続

▶ 首都圏にある経済中枢機能の維持・継続に関わる機関の権限の一部を、大阪・関西にある機関にも分散、二重化できないか

○企業中枢機能の平時からの分散

▶ 企業の意思決定に関わる機能やビジネスの中枢機能（本社機能、データセンター等）を大阪・関西にも分散できないか
また、そのために訴えるべきポテンシャルと強化すべき課題は何か

○物流機能の維持・継続

▶ 平時より大阪・関西への必要物資の流れを構築しておくことで、首都圏等の非常時に大阪が司令塔として被災地のサプライチェーン構築に寄与できるものはないか

検討内容具体化のイメージ例

非常時：発災後に機能する（行動を起こす）もの
平 時：普段より機能するもの

	大阪・関西自らの取組み	国への働きかけ
非常時	・国出先機関、広域連合、都道府県、市町村、その他関係機関における役割の明確化 ・官民や自治体間等における連携の強化（訓練等） ・被災地の企業活動支援（物流、生産代替等）に向けた生産協定等の促進	・法令・計画（BCP）等への位置づけ（立川広域防災基地の次の代替拠点） ・知事や自治体への権限規定のあり方 ・政治・行政機能の代替拠点に必要な施設等の整備やオペレーションの検討 ・必要な政治的措置が執れる環境整備
平時	・国出先機関、広域連合、都道府県、市町村、その他関係機関における事務・権限等の見直し等 ・企業中枢機能のデュアル化（本社・データセンター誘致等） ・官民連携による大阪・関西へのサプライチェーンの確保 ・インフラの二重化・多重化	・非常時の迅速・的確な対応に資する体制整備（国機関の移転、事務移管や移譲等） ・企業中枢機能のデュアル化やサプライチェーンの確保の取組み支援（税制等） ・大阪・関西自らの取組みについて国に認知を求め、計画等で位置づけ



（大阪・関西の取組みの例）

平成30年度以降の
具体的な動き
（イメージ）

- 関西の国機関・広域連合・自治体間の役割分担を踏まえたオペレーション等の検討
- 空港、港湾など国内外をつなぐ物流機能の維持継続に向けて首都圏と大阪・関西で相互補完する仕組み構築（必要な施設の整備や協定締結など）
- 東京の企業がBCPにおいて大阪・関西を代替拠点に位置づけるよう促す取組み（BCP策定支援やインセンティブ検討など）

など



（国への働きかけの例）

- 首都機能バックアップエリアとして大阪・関西を位置づけ（政府BCPにおける東京圏外の代替拠点として大阪・関西を位置づけ、必要な施設・機能の整備など）
- 将来的には、大阪・関西の動きを国土強靱化基本計画、国土形成計画（全国計画）及び広域地方計画に記載

など

(参考) 大阪・関西における主な検討経過 (1)

	検討・調査内容	今後の課題等	国への要望・提案
H20.3 首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査報告書 （関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想連絡会議）※ ※大阪府、兵庫県、京都府で構成	①バックアップの必要性 わが国ならびに首都に対する内外の信頼・安心 ②国における検討・取組み状況 ・首都直下地震対策大綱（H17.9） ・中央省庁業務継続ガイドライン（H19.6） ・国土形成計画（全国計画）案（H20.2咨申） ③首都圏以外でのバックアップの必要性 ・想定外の事態への対応 → 国家のダメージ軽減 ・想定内での一定の対応 → 首都の混乱回避、人的資源の有効活用 ④関西こそが首都中枢機能をバックアップ ・東京と同時被災せず、交通手段・情報機能が十分 ・施設・機能が充実・官民あがての協力、応援体制 → 少ない投資で最大の効果 【関西の役割】 金融中枢、ビジネス中枢、情報中枢、物流中枢、 復興・復興拠点、外交窓口、皇室機能 【東京本社企業アンケート】災害時の移転候補先等 【関西の領事館アンケート】大使館のバックアップ等 ⑤シミュレーション ・首都機能が壊滅的な被害 → 全体バックアップ 関西政府機能代行本部（仮称）設置 ※1年以上も想定 ・首都機能が一部不全 → 部分バックアップ 一般継続業務を一時的に代替	①3府県で連携した国等関係機関への働きかけ ②経済中枢機能の一躍を担う企業等に対するアピール活動 ③関西の防災力を備えるための取組み、受け皿機能の充実の検討	①国土形成計画全国計画、近畿圏広域計画に、関西を首都機能代替（バックアップ）エリアとして位置づけ ②各府庁、国会等のBCPに首都機能代替エリアとしての関西の位置づけを明確化 ③「首都中枢機能全体の事業継続計画」の策定。関西における代替機能の調査実施、不足する機能を整備する制度、体制の確立 ④関西の空港、港湾、高速道路、情報通信基盤等の整備、充実
H24年度 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、大阪湾ベイエリア開発推進機構）	（首都中枢機能のバックアップに関する調査） ①関西におけるバックアップの優位性 ◆厚い都市機能集積、人材・情報集積 ・首都圏以外では関西にしかない施設（外務省分室、取引所、御所、国際会館など） ・空港や港湾施設 ・金融システムの継続、海外への情報発信機能（NHK、日銀、領事館、外資系企業） ・震災経験を持つ行政スタッフ ・国出先機関 ◆バックアップ要員の受け皿が既に整備 ・行政中枢機能のバックアップ必要量試算 国会6,000人程度、災対本部 数千人 ・会議施設の整備量（京阪神）1,000人以上の施設 59 ・宿泊容量（京阪神）中心から10km以内 約16,000人 ◆民間企業の意思決定機能の集積 ・企業の本社機能集積 ・首都機能バックアップに対する企業の対応（バックアップを検討している企業数など）	（首都中枢機能のバックアップに関する調査） ①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）のシナリオ明確化 ②関西内の国出先機関、自治体、関係機関の連携体制の強化と役割の明確化 ③平時からの取組みの強化（訓練の実施、必要機能の平時からのあり方等） ④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・滞在スペースの優先確保等） ⑤首都圏とのアクセス確保（複数手段の確保、耐震性の向上） ⑥様々なバックアップのイメージの検討を深化、関西の意識の醸成（シンポジウム等の情報発信）	（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） ①首都機能の関西における具体的な代替対応の明確化（首相官邸の災害対策本部バックアップ拠点の整備など） ②国全体のBCP策定とその推進 ③バックアップ構造の構築の法律等への明記 ④皇室の安心・安全 ⑤民間企業等のバックアップ構造の構築等（権限移譲や機能分散の平時からの推進など） ⑥首都機能バックアップの平時の備え（国会審議や各省庁業務を関西で実施する社会実験など） ⑦国での検討の更なる具体化（東京圏外の代替拠点の具体化） ⑧国土の双眼構造の構築（太平洋側・日本海側の国土軸の構築、物流ネットワークの複線化）
H25.3 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、関西経済連合会、京阪神・堺商工会議所、関西経済同友会）	②関西における首都機能バックアップの想定		

(参考) 大阪・関西における主な検討経過 (2)

	検討・調査内容	今後の課題等	国への要望・提案
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)	①強靱な国土の実現をめざしたビジョン構築 ・一極集中の国土構造を是正し、致命的リスクへの懸念を払拭 ②複眼型の国土構造実現に向けた提案 ・我が国中核機能の強靱性の確保等 ③経済界が自ら取り組むこと ・自社の重要拠点の分散、本社機能のあり方検討	(実現に向けて) ・東南海・南海地震等発生時の国の現地対策本部設置場所である大阪合同庁舎第4号館を拠点とし、訓練や研修などできることから逐次実施 ・都度検証を重ねながら段階的な拡充を図る	①危機管理の司令塔機能代替拠点の新設 「西日本危機管理総合庁(仮称)」を関西に設置 ②成長エンジンの複眼化に向けた経済産業政策と国の機能・業務の分散 ③強靱な国土構造を支えるインフラ整備
H28年度～ 我が国の防災・減災体制のあり方に係る検討 報告書(案) (関西広域連合)	①問題提起 ・現行体制で巨大災害に対応できるのか ・想定される混乱 - 被害、被災者・避難者、国の指揮、被災自治体機能、支援物資、復旧・復興 ・“国難”への対処 ②分析と提案 ・新たな防災・減災体制はどうあるべきか - なぜ新たな官庁が必要か、どんな機能を持つべきか ・防災庁(仮称)創設の提案 - 組織、効果、関西の優位性	・防災庁創設を見据えた、国、自治体、住民や民間企業、大学・研究機関等も含めた、気運の醸成 ※今後の予定 H29.7 連合委員会(報告書案の提出・議論) H29.8 連合委員会(報告書の決定・公表) H29.9～ シンポジウムの準備・開催	・今後、報告書の決定・公表を受け、国に対し、防災庁創設を要望していく

（参考）国土形成計画、国土強靱化基本計画等のバックアップにかかる記載

国土形成計画（全国計画）

平成27年3月策定 計画期間：概ね10年間

第6章 防災・減災に関する基本的な施策

第4節 諸機能及びネットワークの多重性・代替性確保等による

災害に強い国土構造の構築

（1）中枢管理機能等のバックアップ等

災害対応や復旧・復興で重要な役割を担う行政の諸機能が、災害直後においても適切に維持、確保できるよう、政府全体のBCP（業務継続計画）を踏まえ、各府省庁のBCPについて、実効性を高めるための訓練や評価を実施しつつ、不断に見直す。また、機能が集積している地域の防災・減災対策を進めつつ、官庁施設の耐震化、物資の備蓄、電力等の確保、通信経路やネットワーク拠点の二重化、各種データのバックアップ体制の整備等の対策を推進する。さらに、東京に集中する人口及び諸機能の分散、中枢管理機能バックアップ体制の整備等を進める。また、政府業務継続計画（首都直下地震対策）に基づき、行政中枢機能の全部又は一部を維持することが困難となった場合における当該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。

関西広域地方計画

平成28年3月策定 計画期間：概ね10年間

第2部 防災・関西の目指す姿と戦略

2-4-2. 戦略

（4）首都圏の有する諸機能のバックアップ等

①首都圏に次ぐ人口・経済規模を有し、諸機能において相当規模の集積を抱え、さらには首都圏と同時被災の可能性が低く、阪神・淡路大震災の経験を有することから、東西の役割分担により災害に強い国土を形成するため、首都圏が大規模な被害を受けた場合に、ICTの進化・活用等により、首都圏のバックアップを果たす機能を強化するとともに、そのために必要な社会基盤の充実を図る。

②東京に本社等がある民間企業等に対して、本社等のバックアップ機能を関西で確保するよう支援する取組を進める。

③政府関係機関については、地方からの提案を受ける形で関西への移転を進めることにより、雇用の確保や地域の戦略に応じた発展にもつながるため、各地域が持つ特性を発揮することができる移転提案について、その具体化を図っていく。

国土強靱化基本計画

平成26年6月閣議決定 計画期間：概ね5年間

第1章 国土強靱化の基本的な考え方

- 【理念】 災害時でも機能不全に陥らない経済社会システムを平時から確保し、国の経済成長の一躍を担う
 【基本的な方針等】 依然として進展する東京一極集中からの脱却、「自律・分散・協調」型の国土の形成

第3章 国土強靱化の推進方針

- 【行政機能】 官庁施設の耐震化、物資の備蓄、電力等の確保、代替機能の確保、通信経路やネットワーク拠点の二重化、各種データのバックアップ体制の整備等の対策を推進するとともに、必要に応じて更なる対策を各府省庁連携して実施する。
- 【エネルギー】 個々の設備等の災害対応力や地域内でのエネルギー自給力、地域間の相互融通能力を強化するとともに、エネルギーの供給側と需要側の双方において、その相互補完性・一体性を踏まえたハード対策とソフト対策の両面からの総合的な対策を講じることにより、エネルギーサプライチェーン全体の強靱化を図る。
- 【金融】 金融機関における建物等の耐災害性の向上やシステムのバックアップ、関係機関と連携した災害時の情報通信機能・電源等の確保を図るとともに、BCP/BCM構築の促進・向上を図る。
- 【情報通信】 非常時の情報伝達手段の確保方策として、官・民が保有する情報通信インフラの相互連携等について検討する。
- 【産業構造】 産業及びサプライチェーンを支えるエネルギー供給、工業用水道、物流基盤等の災害対応力を強化する。
民間企業や経済団体等が連携した、海外の生産拠点を含めたサプライチェーンや被災地外の活動も念頭に置いたグループBCP/BCMや業界BCP/BCMの構築、災害に強いインフラ整備等に向けた調査・研究を促進する。

(参考) 大阪・関西のポテンシャル ①大阪・関西の国関係機関等

大阪・関西に立地する国関係機関等

省庁等	関連機関等（首都圏内）		関連機関等（首都圏外）		備考
内閣府	迎賓館	東京都港区	京都迎賓館	京都市上京区	
外務省	外務本省	東京都千代田区	大阪分室（関西担当大使）	大阪市中央区	有事の際、領事館関係業務等一部の業務について大阪分室での実施を検討
宮内庁	皇居	東京都千代田区	京都御所	京都市上京区	
財務省	(独法) 国立印刷局	東京都港区	(独法) 造幣局	大阪市北区	
厚生労働省	中央労働委員会	東京都港区	西日本地方事務所	大阪市中央区	
	(独法) 医薬品医療機器総合機構 (PMDA)	東京都千代田区	関西支部	大阪市北区	
	—	—	国立循環器病研究センター	大阪府吹田市	
	国立研究開発法人日本医療研究開発機構 (AMED)	東京都千代田区	創薬支援戦略部 西日本統括部	大阪市北区	
経済産業省	(独法) 製品評価技術基盤機構 (NITE)	東京都渋谷区	国際評価技術本部 等	大阪市中央区	
	国立研究開発法人人工エネルギー・産業技術総合開発機構 (NEDO)	川崎市幸区	支部	大阪市北区	
国土交通省	東京航空局	東京都千代田区	大阪航空局	大阪市中央区	
	—	—	航空保安大学校	大阪府泉佐野市	
気象庁	本庁、東京管区气象台	東京都千代田区	大阪管区气象台	大阪市中央区	本部機能代替拠点（清瀬）の業務継続の準備が整うまでの間、大阪管区气象台が代行
日本政府観光局 (JNTO)	パシフィコ横浜国立大ホール	横浜市西区	国立京都国際会館	京都市左京区	
その他	国立国会図書館	東京都千代田区	関西館	京都市相楽郡精華町	
	(株)東京証券取引所	東京都中央区	(株)大阪取引所	大阪市中央区	バックアップデータセンターを関西へ移転予定
	日本放送協会	東京都渋谷区	大阪放送局	大阪市中央区	東京放送センターが機能を喪失した際は、大阪局から全国の各局に放送を送信できる体制を整備
	日本銀行	東京都中央区	大阪支店	大阪市北区	大阪支店に本店バックアップ機能あり
	J R各社	東京都内	J R各社	大阪市淀川区	東海道・山陽新幹線について、大阪にある第2総合指令所に東京から博多までの運行管理のバックアップ機能あり

※ 地方航空局・管区气象台以外の地方支分部局は除く。

※ 上記の他、「政府関係機関移転基本方針（H28.3閣議決定）」に基づく文化庁等の移転に向けた動きがある。

(参考) 大阪・関西のポテンシャル ②関西における首都中枢機能バックアップの想定

関西における首都中枢機能バックアップの想定

出典：H24 関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査」

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 ・ 応急対策、特例の公布 ・ 緊急時に対応する広報 ・ 国会の開催場所を確保 等	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 ・ 安否確認等、海外からの問い合わせ対応 ・ 援助の受入 等	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	○ 官民協働による復興拠点を関西に設置する ・ 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 ・ 民間事業と連携した復旧・復興事業の実施 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 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	○ 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 ・ 首都圏への災害時ロジスティクスの実施 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 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」	○ 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、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

H24 関西広域連合ほか「首都中枢機能のバックアップに関する調査」以降の動き

	内容	バックアップ機能 (前頁の区分)
N H K	平日14時の全国ニュースは、2016年10月よりNHK大阪放送局ニューススタジオから伝える	②国際社会への情報発信・外交拠点
日本取引所	株式売買などのバックアップデータセンターを2021年度以降に関西へ移転する方針 (現行システムの更新時期に合わせ、バックアップ拠点を関西に移す方向)	③産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点
東京海上日動火災保険(株)	本店が被災した場合は、関西地区に「関西バックアップ本部」を設置し、安否確認、建物安全確認、救援物資の手配等の初動対応と、地震保険の事故受付等の保険業務、その他状況に応じて必要事項の全店への指示・連絡等、本店災害対策本部の業務を行う	③産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点
AIGジャパン・グループ	グランフロント大阪に人事・総務部門の一部の本社機能を2016年に移すとともに、東京に次ぐ第二の拠点オフィスを設置し、東京で大災害が発生したときに事業継続できるようにする	③産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点
新生銀行	東京本社バックアップとして、大阪支社に日銀との資金決済ができるシステムの整備等の本社代替機能を持たせている	③産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点