



# 首都中枢機能バックアップ ～関西が担う役割

東日本大震災を機に、わが国の災害対応力をより一層強化していく必要性が再認識された。今後、首都圏でも起こり得る大規模自然災害等に対し、あらゆる事態を想定した上で万全な機能確保をはかることが、国家の危機管理上、そして国民一人ひとりにとっても重要かつ喫緊の課題である。この問題に対し、関経連は昨年5月に首都機能検討特別委員会を設置。災害に強い国土構造のあり方や関西が果たすべき役割、またバックアップ拠点としての関西の優位性について調査・検討を行ってきた。これまでの検討状況や提言を中心に、当会の考えを紹介する。

## 首都中枢機能バックアップ体制 構築の必要性

2011年3月の東日本大震災は、東北地方を中心に死者・行方不明者が2万人近くに及んだ大災害であった。その影響は首都圏にも及び、帰宅困難者の大量発生や計画停電、エネルギー不足等により首都機能が一時混乱状態に陥った。

こうしたことから、同年6月、国は東日本大震災復興構想会議において「国土の防災性を高める観点から、首都直下地震の可能性などを考慮し、各種機能のバックアップのあり方、機能分担・配置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要」

と指摘。震災復興対策と並行して、国の防災基本計画の見直しや喫緊の脅威である首都直下地震、東海・東南海・南海地震等に対する被害想定の見直しを進めるとともに、首都中枢機能のバックアップ対策等に関する調査・検討等を行ってきた。

各府省庁での検討状況としては、国土交通省では、有識者による東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会の二次とりまとめとして、バックアップすべき業務の実施に必要な資源やバックアップ場所等の要件(制約)が2012年4月に公表された。

また、内閣府においては、中央防災会議防災対

策推進検討会議の首都直下地震対策検討ワーキンググループによる中間報告が2012年7月に取りまとめられている。この報告では、東南海・南海地震等が発生した場合の国の現地対策本部の設置場所として大阪合同庁舎第4号館が想定されていることや国の地方支分部局が相当程度集積していること、さらに指定公共機関である日本放送協会(NHK)や日本銀行等の代替拠点がすでに確保されていることなどから、バックアップ候補地の一つに大阪があげられている。

## 関経連における検討

東日本大震災発生時の混乱を鑑み、当会でも緊急時の首都中枢機能のバックアップ、さらには中長期的な国土構造のあり方を見直す必要性を認識。「セキュリティの向上」を2012年度の重点事業の一つと位置づけ、首都機能検討特別委員会(委員長:沖原隆宗副会長(三菱UFJフィナンシャル・グループ会長))を2012年5月に新設した。

これまでの国土交通省や内閣府の検討について、当会としては、首都圏外でのバックアップの必要性を示したことや、具体的に大阪を候補として明示した点は評価するものの、検討はあくまでも行政中枢機能に限定されており、国の中枢機能全体のバックアップについて検討されていない点に対しては強い危機感を持っている。

そこで、首都圏から相当程度の距離があり同時被災する可能性が低いことやわが国第二の経済

圏であることなどから、関西こそが立法・行政・司法に加え、経済においてもわが国の中枢機能バックアップ拠点として最適な地域であるとの考えのもと、委員会では首都中枢機能の全面停止を前提においたバックアップ体制構築の必要性ならびに関西の優位性を国にあらためて提言すべく、今年度、関西広域連合や関西地域振興財団(大阪湾ベイエリア開発推進機構)と連携した調査研究活動を進めてきた。

調査研究ははまだ継続中であるものの、昨年末の新政権発足に伴い委員会では現時点の検討結果をいち早く新政権に伝えるため、「首都中枢機能のバックアップ体制構築と強靱な国土づくりに関する提言」を取りまとめ2月4日に公表。3月にも政府に対し要望活動を行う予定である。

提言には、特にインフラ、ライフライン、ビジネス等を中心とした関西のポテンシャル調査のほか、防災計画・事業継続計画(BCP)の策定状況や首都中枢機能停止が企業活動に与える影響、またバックアップの検討状況や関西圏への期待・評価等について企業に聞いたアンケート調査の結果および関係先へのヒアリング結果等をふまえ、関西の優位性やその担い得る役割も盛り込んでいる。

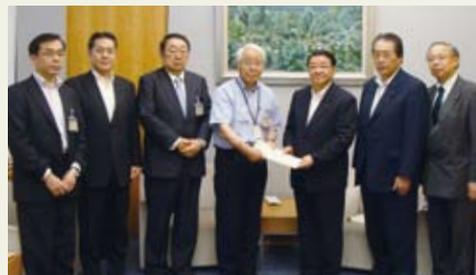
今後の活動としては、最終的な調査結果にもとづく意見書を今年度中にも取りまとめ、再度政府や関係省庁に提言を行う。関西広域連合と関西経済界が協力し、国を巻き込んだ三位一体の議論を求めている。

## 「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」を政府に要望

2012年6月20日(水)、沖原関経連副会長・首都機能検討特別委員会委員長は井戸関西広域連合長(兵庫県知事)とともに、藤村内閣官房長官、中川内閣府特命担当大臣(防災担当)に対し、関西広域連合、関経連、京商、大商、神商の連名による意見書「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」を手交した。

意見書では、①首都機能の関西における具体的な代替対応の明確化、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、⑥首都機能バックアップの平時の備え、⑦国土の双眼構造の構築の7点を提案した。

なお、今年2月には新たに堺商工会議所と関西経済同友会の賛同も得て、あらためて関西広域連合と関西経済界の連名による意見を新政権へのアピールとして公表している。



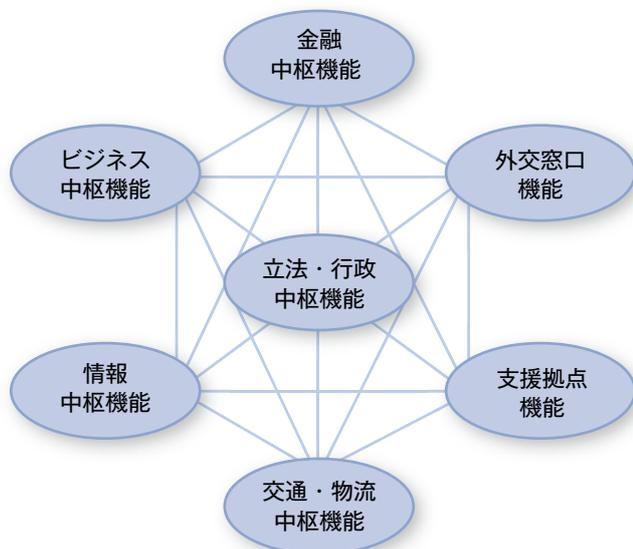
# 首都中枢機能のバックアップ体制構築と強靱な国土づくりに関する提言

ここでは首都機能検討特別委員会を中心に取りまとめ2月4日に公表した「首都中枢機能のバックアップ体制構築と強靱な国土づくりに関する提言」のポイントを紹介する。

## 首都中枢機能のバックアップ体制の構築と関西が担うべき役割

そもそも首都中枢機能をどうとらえるか。委員会では、国会や中央官庁等の立法・行政中枢機能だけでなく、企業活動、金融決済に係る機能や外交窓口機能、またそれらを支える交通・物流インフラなども含めた概念と定義した(図1)。

〈図1 首都中枢機能とは〉



わが国では、立法・行政・司法の中核を担う国会や内閣、各府省庁、最高裁判所をはじめ日本銀行や皇室等の諸機能が東京都心に集中しており、人口の約3割、大企業の約6割が首都圏に集中している。

こうした状況において、首都圏に大規模災害・事故が発生した場合、膨大な人的・物的被害が生じると考えられる。結果として長期間にわたり、首都圏の空港・港湾、鉄道・道路網等の交通ネットワークや

エネルギー・水道等のライフライン、情報ネットワークが混乱・停止することで政府機能や企業活動の維持が非常に困難となる事態が想定される。

従って、これら首都圏に集中する中枢機能のバックアップ体制を確保することが、国家レベルの危機管理として不可欠である。

そこで企業アンケートやポテンシャル調査等をふまえて、提言では、わが国の首都中枢機能のバックアップ体制構築については、1. 国全体のBCP策定、2. 首都中枢機能バックアップ拠点選定にあたっての考え方、3. バックアップが有効に機能するための平時からの備えの必要性、を国に訴えるとともに、関西の優位性(表)と担うべき役割を示した。

関西はこれらの優位性を生かし、発災直後から復旧・復興まで段階に応じた役割を担うことが可能であり、バックアップ拠点の最適地であるといえる(図2)。その上でより強靱なバックアップ拠点となるた

〈表 関西の優位性の一例〉

- ① 国の地方支分部局の集積や東南海・南海地震等発生時の国の現地対策本部の設置場所として大阪合同庁舎第4号館が想定されている
- ② 気象庁や日本銀行、NHKがバックアップ拠点を大阪に置いている
- ③ 阪神・淡路大震災での経験を通じた知見・ノウハウを有している
- ④ 人と防災未来センターなどの災害対策専門機関が集積している
- ⑤ 国際会議場、大規模コンベンションセンターを有しており、その周辺の宿泊施設が充実している
- ⑥ 関西国際空港や東西日本の結節点となる新幹線(鉄道)、高速道路ならびに阪神港、日本海側拠点港などの海上輸送基盤が整備されている
- ⑦ 関西文化学術研究都市(けいはんな学研都市)、神戸医療産業都市をはじめとする研究開発拠点や国立国会図書館関西館、「うめきた」(大阪駅北地区)に2013年春開業するナレッジキャピタルなど知の集積がある
- ⑧ 京都御所がある(皇室施設の代替機能)

めには、既存の施設・設備のさらなる充実や陸路の輸送能力強化に向けた高速道路のミッシングリンク（淀川左岸線延伸部、名神湾岸連絡線、大阪湾岸道路西伸部8期・9期など）の解消が急がれる。そのため、提言ではこういった拠点化に必要な環境整備に対しては国家プロジェクトとしての投資を求めている。特に意思決定に不可欠な国会や官邸のバックアップ拠点となるような国の施設の整備については急務であるとしている。

### 強靱な国土づくりのための機能分散とインフラ等の整備・充実

喫緊の課題である首都中枢機能バックアップに加え、中長期的には首都直下地震や東南海・南海地震などの大規模自然災害に備えた、災害に強い国土づくりが必要である。

「ミッシングリンクの解消」や「防災・減災対策」が自民党の政権公約にうたわれ、国土強靱化が新政権の重要課題とされていることに鑑み、提言にも中長期的な視点での機能分散とインフラ等の整備・充実を盛り込んでいる。

陸海空のインフラ整備は、日本の持続的な成長の実現にも資するものであり、成長戦略の推進と災害に強い国土づくりの双方が好循環を生むような取り組みが求められる。

将来的には、関西を第二首都と位置づけ、平時から機能を分散させておくことで首都圏に過度に集中している諸機能が同時被災しない体制を構築しておく必要がある。2期の開発検討が進む「うめきた」は、地理的にも関西の中心に位置し、人・情報の一大交流拠点、交通の結節点であることから、将来の第二首都の中核としてのポテンシャルが大きいといえる。

こういった取り組みは、大規模自然災害等からの円滑かつ迅速な復旧・復興を可能とするだけでなく、過度な東京一極集中の是正やわが国産業の国際競争力強化にも資するものである。国は、国土強靱化に関連する法制度を速やかに整備し、国家戦略として、東京一極集中を是正し、災害に強い国土形成に早急に取り組むべきである。

(地域連携部 西村和芳・樋口加奈子)

\*提言の全文は関経連ホームページを参照。

〈図2 関西はどのように首都中枢機能をバックアップするのか〉

