

# 首都中枢機能のバックアップに関する調査（概要）

## 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（関西担当大使）、日本取引所グループ（大阪証券取引所）、京都御所及び宮内庁京都事務所等、国立京都国際会館、国立国会図書館関西館

### ○空港や港湾施設が集積

- ・空港（関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港）、港湾（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

- ・阪神淡路大震災の経験を持つスタッフによるサポート体制が可能

### ○国出先機関が集積

- ・他圏域に比べ、多くの国出先機関（43）が集積（参考）北海道：36、宮城：33

膨大なバックアップ要員の受け皿が既に整備

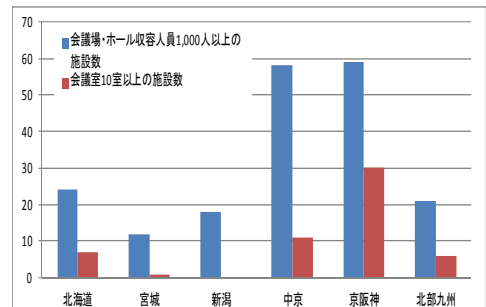
### ○行政中枢機能のバックアップ必要量（試算）

- ・国会 6,000 人規模
- ・災害対策本部（内閣官房 900 人＋各省庁周辺）数千人規模

避難が考えられる行政中枢機能の規模は数万人レベルを試算

### ○会議施設の整備量

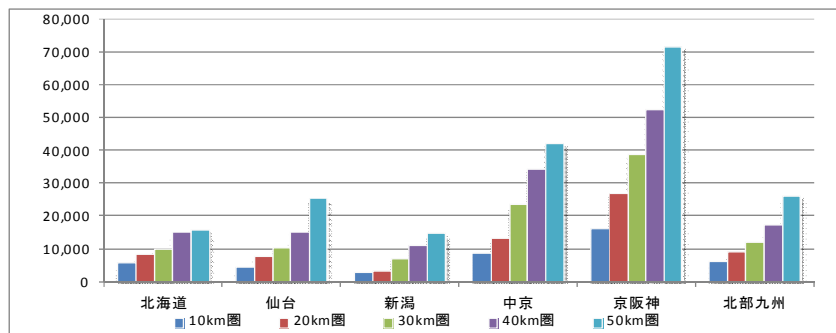
- ・関西は他圏域と比較し、収容人数千人以上の会議場を有する施設や会議室を 10 室以上有する施設が多く、災害対策本部等を受け入れる基盤が充実。  
（京阪神）千人以上の施設数：59、10 人以上の施設数：30



### ○宿泊容量

- ・東日本大震災では、企業や大使館の他地域への移動が見られたが、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



都市中心部から等距離圏内の宿泊容量（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

**緊急時には民間企業的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 社

(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おり、民間企業と連携した復旧・復興事業が実施できる。
- ・候補地選定の理由としては、自社拠点がある (90%)、同時被災リスクが少ない (58%)

\*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)
<b>災害対策本部機能のバックアップ</b>		
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
<b>応急対策業務・復旧復興業務のバックアップ</b>		
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 ・民間企業と連携した復旧・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
<b>首都圏からの長期避難 (通常業務の継続)</b>		
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

**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
- 関西内の国出先機関、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・滞在スペースの優先確保 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)

---

## 首都中枢機能のバックアップに関する調査 結果要旨

---

関西広域連合

公益社団法人関西経済連合会

一般財団法人大阪湾ベイエリア開発推進機構

---

## 資料の構成

---

1. 調査の背景と目的、被害様相の設定 \_\_\_\_\_ p.2
2. なぜ首都中枢機能のバックアップが必要なのか \_\_\_\_\_ p.5
3. 関西の優位性、関西が果たすべき役割とは？ \_\_\_\_\_ p.6~11
4. 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 \_\_\_\_\_ p.12~20
5. 平時からの機能分散 \_\_\_\_\_ p.21~23
6. おわりに ~今後の課題~ \_\_\_\_\_ p. 24

## 1-1 背景と目的

### 【背景】

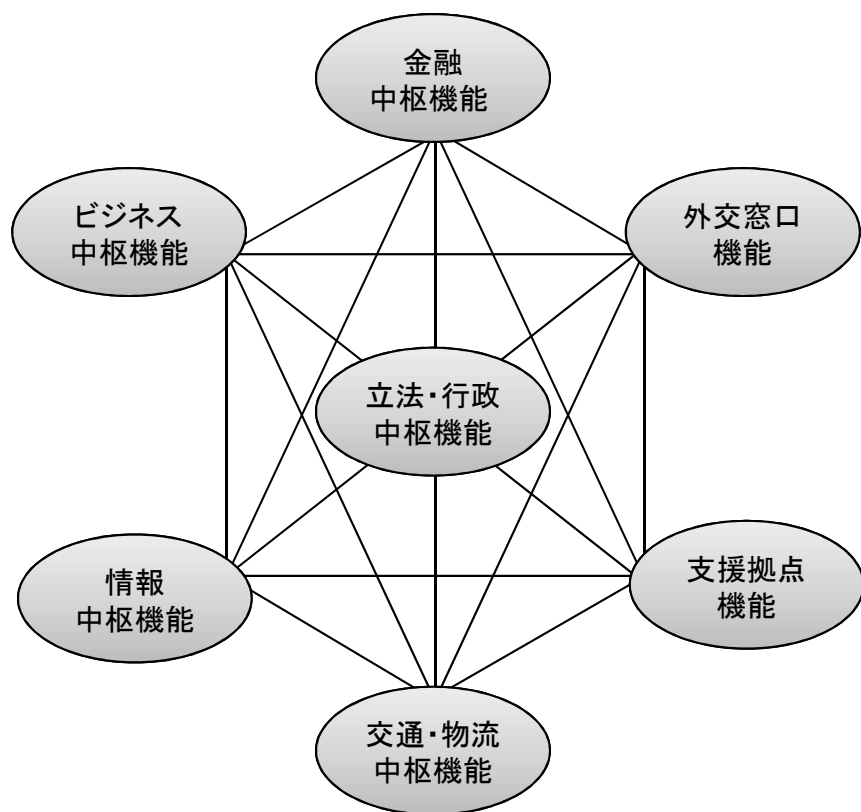
内閣府や国土交通省においては、首都圏に集中する首都中枢機能のバックアップに関する検討が重ねられている。一方、関西圏においても平成24年度には、関西経済連合会が「首都機能検討特別委員会」を設置し、さらに、大阪府、兵庫県、京都府、京都市や関西広域連合においても、関西圏における首都中枢機能のバックアップに関する可能性について、各種の検討や提案活動が進められている。

### 【目的】

首都中枢機能のバックアップに関する関西圏の可能性を確認するとともに、関西においてバックアップすべき業務やバックアップに資する施設・設備等に関するポテンシャルを整理し、首都中枢機能のバックアップや平時からの機能分散の必要性、バックアップ先としての関西圏の優位性と課題をとりまとめる。

さらに、以上の検討結果を踏まえ、関西発の、関西における首都中枢機能バックアップの意義、バックアップ機能設置に向けた具体的な手法等の国等への提言に向けた検討を行う。

## 1-2 首都中枢機能とは



### ○立法・行政中枢機能

国会や政府による意思決定、中央官庁の業務

### ○ビジネス中枢機能

企業活動における意思決定

### ○金融中枢機能

資金循環、為替取引等の金融・決済機能

### ○外交窓口機能

世界各国との国際交渉、情報収集・受発信

### ○交通・物流中枢機能

空港・港湾、鉄道・道路網を活用した交通・物流機能

### ○情報中枢機能

日本全国及び国外との情報収集・受発信

### ○支援拠点機能

官民連携による緊急対応や復旧復興の拠点

## 1-3 被害様相の設定

首都圏に大規模災害・事故が発生した場合、膨大な人的被害、物的被害が生じることに加え、平常時には相互に連携をみせながら機能している首都中枢機能が停止することで日本国内外を問わず、社会的、経済的な被害が生じることが懸念される。

本調査研究は、首都圏において想定を大きく超えるような大規模災害や、甚大な事故等が生じる等、「首都中枢機能が全面的に停止」した場合を想定したうえで、各社の企業活動に及ぼす影響や、わが国の首都中枢機能のバックアップのあり方等について検討することとした。

また、「首都中枢機能が全面的に停止」とは、首都圏に大規模災害または事故が発生し、長期間にわたり首都中枢機能が全面的に停止に陥ることにより、首都圏内での企業活動が不能となる事態を指す。

具体的な被害様相は以下の通り想定する。

- 首都圏の政府・中央官庁の活動が停止もしくは活動が困難
  - 首都圏において、空港・港湾、鉄道・道路網等の交通ネットワークが停止
  - 首都圏において、エネルギー・水道等のライフラインが停止
  - 首都圏において、情報ネットワークが停止
- 等

首都圏において国・企業の意思決定や活動が大きく損なわれる事態を想定

首都圏：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の1都3県

## 2. なぜ首都中枢機能のバックアップが必要なのか ~もしも首都中枢機能が停止したら?~

### 【東日本大震災の直後に首都中枢機能が果たした役割】

首都中枢機能	内 容
立法・行政中枢機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○人命救助、被災地の復旧、官民一体となった応援体制構築等を指示【緊急災害対策本部】</li> <li>○人命救命活動の交通ルートを啓開【国土交通省】</li> <li>○金融システムの無事をいち早く発信。金融不安を解消するため、金融機関、証券会社、保険会社等へ、金融措置を指示【金融庁】</li> <li>○被災地で不足する医薬品等を確保【厚生労働省】</li> <li>○自衛隊は1週間以内に10万人の隊員を動員。最初の72時間が被災者の生死を分ける【自衛隊】</li> </ul>
ビジネス中枢機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○外資系企業では職員、家族が首都圏から一斉に避難。代替拠点を設置。</li> <li>○サプライチェーン確保</li> </ul>
金融中枢機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○当日中に、海外中央銀行に対して日本の金融システムが事業を継続していることを報道機関を通じて発表。【日本銀行】</li> <li>○発災数日経過後は、被災地への物資・資金輸送に従事。広報対応を充実させ、金融システムの混乱を招かないように尽力。【日本銀行】</li> </ul>
外交窓口機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○外国大使館は首都圏から関西等へ避難</li> <li>○外国大使館、国際機関への状況説明、外国プレス特派員等を対象に記者会見やブリーフィングを毎日開催【外務省】</li> </ul>
交通・物流中枢機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○発災時、首都圏空港が閉鎖され、航行中の航空機の着陸が困難となり、他の空港へ緊急着陸。【成田空港、羽田空港】</li> <li>○首都圏の港湾を一時的に抜港する基幹航路が増加、国際ハブ機能の低下が懸念された【京浜港】</li> <li>○海外諸国からの救助隊輸送、緊急物資輸送の特別機の受入拠点となった【成田空港】</li> <li>○海外諸国からの支援物資の搬送拠点となった【成田空港】</li> </ul>

### 【首都中枢機能が喪失すると?】

首都中枢機能	内 容
立法・行政中枢機能	<ul style="list-style-type: none"> <li>○指揮システムを喪失することによる被害拡大(無政府状態)</li> <li>○人命救命活動の交通ルートを確保できず、自衛隊等が現地へ到達できない。復興活動、応急復旧活動停止。被災地で医薬品等が不足</li> <li>○被災地の治安悪化、衛生環境悪化の懸念</li> <li>○安全保障の崩壊の懸念</li> </ul>
ビジネス中枢機能	○わが国産業の競争力低下、廃業、国外移転の加速
金融中枢機能	○金融不安の発生、わが国経済の破綻懸念、風評被害拡大
外交窓口機能	○応援、支援の受入困難、風評被害拡大
交通・物流中枢機能	○わが国基幹航路の喪失、海外諸国からの救助隊、緊急物資の受入困難

無政府状態のもと  
被害連鎖が拡大

わが国存続の危機

首都圏に集中する中枢機能のバックアップ体制を確保しておくことが国家レベルの危機管理に不可欠



## 3-1. 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・情報集積を生かす~

### 【首都中枢機能のバックアップに活用できる関西の資源】

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(関西担当大使)
- ・日本取引所グループ(大阪証券取引所)
- ・京都御所及び宮内庁京都事務所等
- ・国立京都国際会館                      ・国立国会図書館関西館

海上輸送が活発

- ・関西の港湾を利用した船舶の量533百万トン  
(関西比率14.7%)
- ・関西の港湾を利用して輸出入される貨物の量185百万トン  
(関西比率15.1%)  
(港湾統計年報 平成23年データ)

関西に本社を置く企業の数が多い

- ・関西に本社を置く企業数:49,094社(関西比率:17.1%)、
- ・関西に本社を置く事業所数:220,709事業所  
(関西比率:15.8%)  
(経済センサス基礎調査 平成21年データ)

災害対策関係機関が充実

- ・中京圏を含めて管轄する陸上自衛隊中部方面総監部等

テレビ局の準キー局が集積

- ・民放4社
- ・NHK大阪放送局(東京に次ぐ規模)

情報通信基盤が充実

国際会議が多く開催

- ・国際会議開催件数 413件  
(関西比率21.8%)

(2011年コンベンション統計平成23年データ)

空港・港湾等の社会資本が集積・整備

- ・複数の国際空港・国際港湾
- ・滑走路延長、大水深バースなど高性能の社会資本が整備

国際防災・人道支援拠点を形成

- ・アジア防災センター
- ・国連人道問題調整事務所神戸
- ・国際防災復興協力機構                      など

総領事館及び名誉領事館が多く設置

- ・総領事館数18(関西比率38.3%)
- ・名誉領事館数60(関西比率30.3%)

(外務省ホームページから作成)

国出先機関も多く立地

業務スペース供給量が多い

宿泊施設・客室数が多い

(注釈) 関西比率: 全国合計値に対する関西(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の値の比率

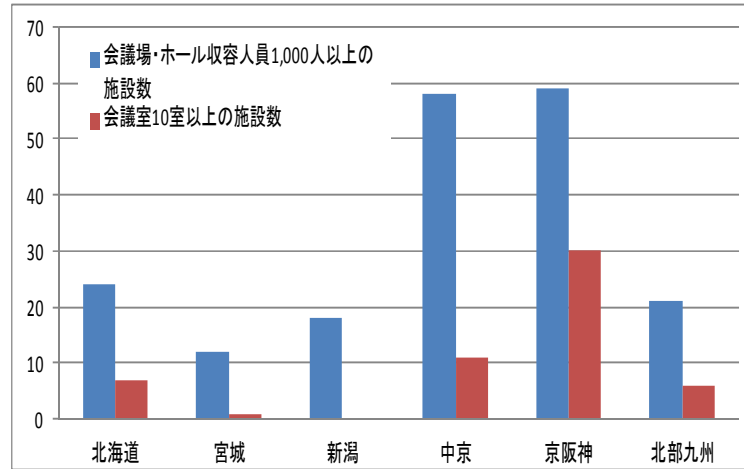
## 3-2.関西が果たすべき役割とは？ ～国の出先機関の立地状況～

省庁	北海道	宮城	新潟	愛知・三重・岐阜	大阪・京都・兵庫	福岡
内閣府	0	0	0	0	0	0
室内庁	0	0	0	0	1 京都事務所	0
公正取引委員会	1 地方事務所	1 地方事務所	0	1 地方事務所	1 地方事務所	1 地方事務所
国家公安委員会	1 警察情報通信部	1 管区警察局	0	1 管区警察局	1 管区警察局	1 管区警察局
金融庁	0	0	0	0	0	0
消費者庁	0	0	0	0	0	0
復興庁	0	1 復興局	0	0	0	0
総務省	2 管区行政評価局 総合通信局	2 管区行政評価局 総合通信局	0	2 管区行政評価局 総合通信局	2 管区行政評価局 総合通信局	1 管区行政評価局
公害等調整委員会	0	0	0	0	0	0
消防庁	0	0	0	0	0	0
法務省	12 刑務所 少年刑務所 少年院 少年鑑別所 高等検察庁 地方検察庁 矯正管区 地方更生保護委員会 法務局 地方法務局 入国管理局 保護観察所	11 刑務所 少年院 少年鑑別所 高等検察庁 地方検察庁 矯正管区 地方更生保護委員会 法務局 地方法務局 入国管理局 保護観察所	5 刑務所 少年院 少年鑑別所 地方検察庁 地方法務局	12 刑務所 拘留所 少年院 少年鑑別所 高等検察庁 地方検察庁 矯正管区 地方更生保護委員会 法務局 地方法務局 入国管理局 保護観察所	14 刑務所 少年刑務所 拘留所 少年院 少年鑑別所 入国者収容所 高等検察庁 地方検察庁 矯正管区 地方更生保護委員会 法務局 地方法務局 入国管理局 保護観察所	12 刑務所 拘留所 少年院 少年鑑別所 高等検察庁 地方検察庁 矯正管区 地方更生保護委員会 法務局 地方法務局 入国管理局 保護観察所
公安審査委員会	0	0	0	0	0	0
公安調査庁	1 公安調査局	1 公安調査局	0	1 公安調査局	1 公安調査局	1 公安調査局
外務省	0	0	0	0	1 大阪分室	0
財務省	2 財務局 税関	1 財務局	0	2 財務局 税関	2 財務局 税関	1 税関
国税庁	1 国税局	1 国税局	0	1 国税局	1 国税局	1 国税局
文部科学省	0	0	0	0	0	0
文化庁	0	0	0	0	0	0
厚生労働省	3 検疫所 都道府県労働局 地方厚生局	4 検疫所 都道府県労働局 地方厚生局 国立ハンセン病療養所	2 検疫所 都道府県労働局	3 検疫所 都道府県労働局 地方厚生局	3 検疫所 都道府県労働局 地方厚生局	3 検疫所 都道府県労働局 地方厚生局
中央労働委員会	1 地方事務所	1 地方事務所	0	1 地方事務所	1 地方事務所	1 地方事務所
農林水産省	1 北海道農政事務所	1 地方農政局	0	2 植物防疫所 地方農政局	2 植物防疫所 地方農政局	1 植物防疫所
林野庁	1 森林管理局	0	0	0	1 森林管理局	0
水産庁	1 漁業調整事務所	1 漁業調整事務所	1 漁業調整事務所	0	1 漁業調整事務所	1 漁業調整事務所
経済産業省	1 経済産業局	1 経済産業局	0	1 経済産業局	1 経済産業局	1 経済産業局
資源エネルギー庁	0	0	0	0	0	0
特許庁	0	0	0	0	0	0
中小企業庁	0	0	0	0	0	0
国土交通省	3 北海道開発局 地方運輸局 航空交通管制部	2 地方整備局 地方運輸局	2 地方整備局 地方運輸局	2 地方整備局 地方運輸局	4 地方整備局 地方運輸局 地方航空局 航空保安大学校	3 地方整備局 地方運輸局 航空交通管制部
観光庁	0	0	0	0	0	0
気象庁	2 管区气象台 海洋气象台	1 管区气象台	0	0	2 管区气象台 海洋气象台	1 管区气象台
運輸安全委員会	0	0	0	0	0	0
海上保安庁	1 管区海上保安本部	1 管区海上保安本部	1 管区海上保安本部	1 管区海上保安本部	2 管区海上保安本部 海上保安学校	1 管区海上保安本部
環境省	1 地方環境事務所	1 地方環境事務所	0	1 地方環境事務所	1 地方環境事務所	0
防衛省	1 地方防衛局	1 地方防衛局	0	1 地方防衛局	1 地方防衛局	1 地方防衛局
合計	36	33	11	32	43	31

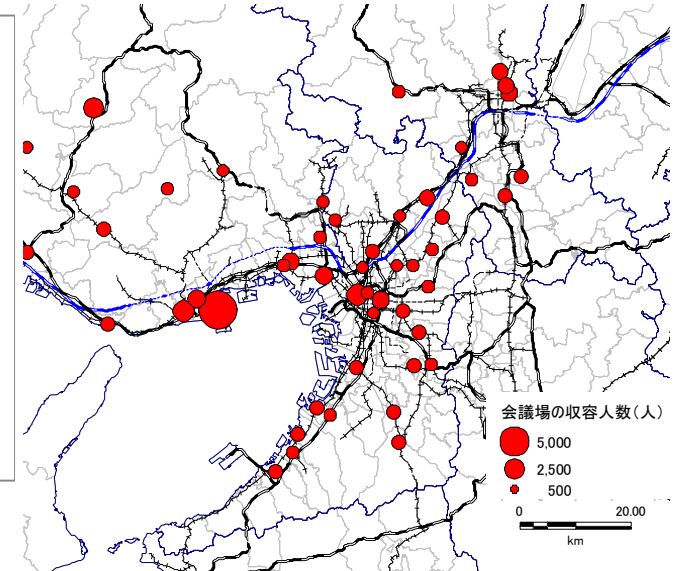
### 3-3 . 関西が果たすべき役割とは？ ～膨大なバックアップ要員の受け皿となる関西～

- 関西は、他圏域と比較して、収容人数千人以上の大規模な会議場を有する施設、会議室を10室以上有する施設が多く、災害対策本部等を受け入れる基盤が充実している。
- 東日本大震災が発災した直後には、企業や大使館が国外も含め他地域にシフトする動きが見られたが、宿泊・居住機能のストックが厚い関西では、その受け皿として機能するポテンシャルが高い。

圏域別の会議施設の整備量

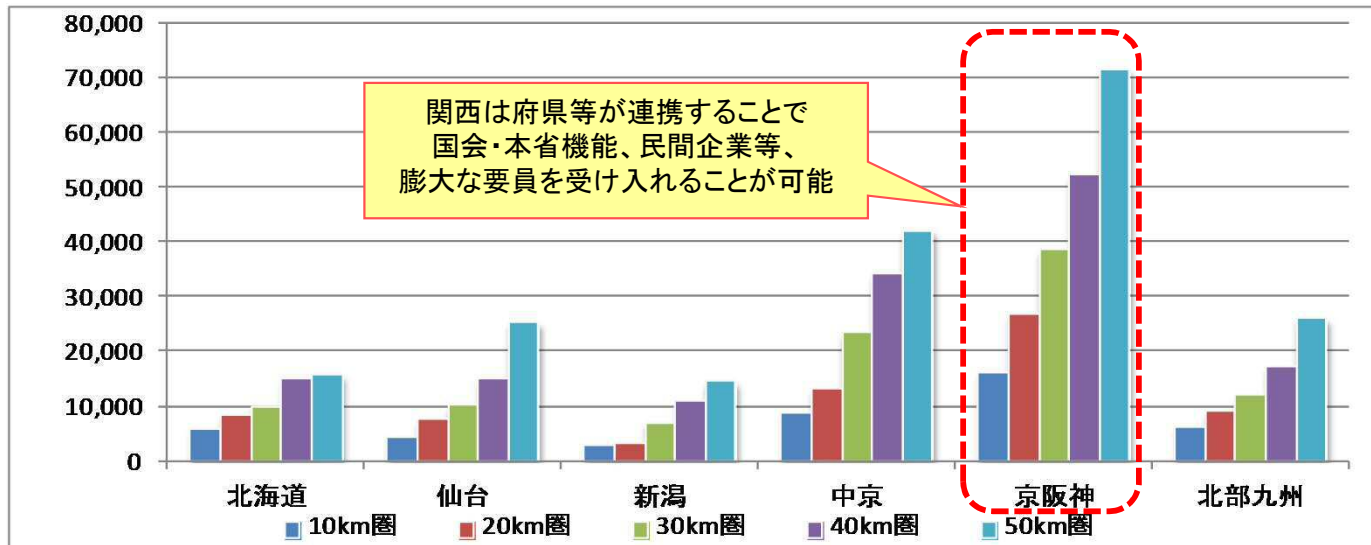


収容人数千人以上の会議場分布

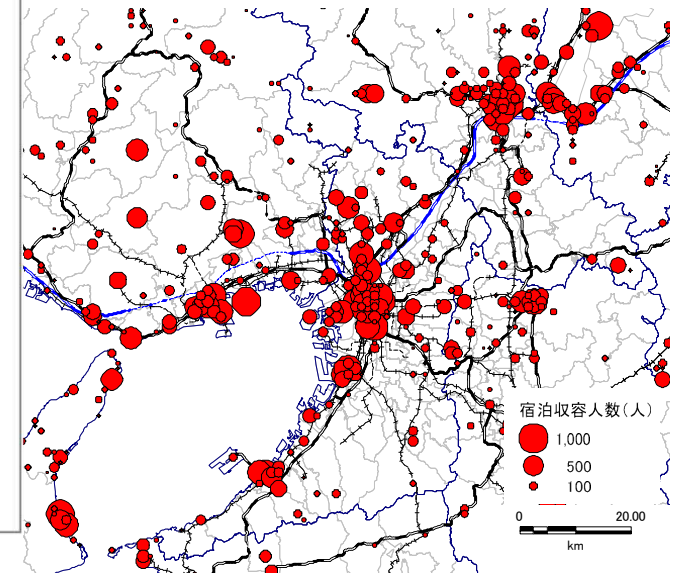


(資料) 社団法人全国公立文化施設協会「平成24年度版 全国公立文化施設名簿」より作成  
 (注釈) 中京: 岐阜県、愛知県、三重県 京阪神: 京都府、大阪府、兵庫県 北部九州: 福岡県

都市中心部から等距離圏内の宿泊容量(人)



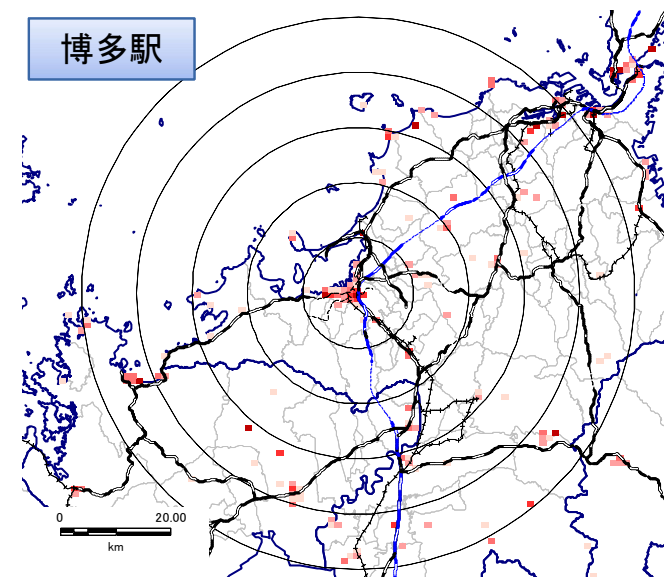
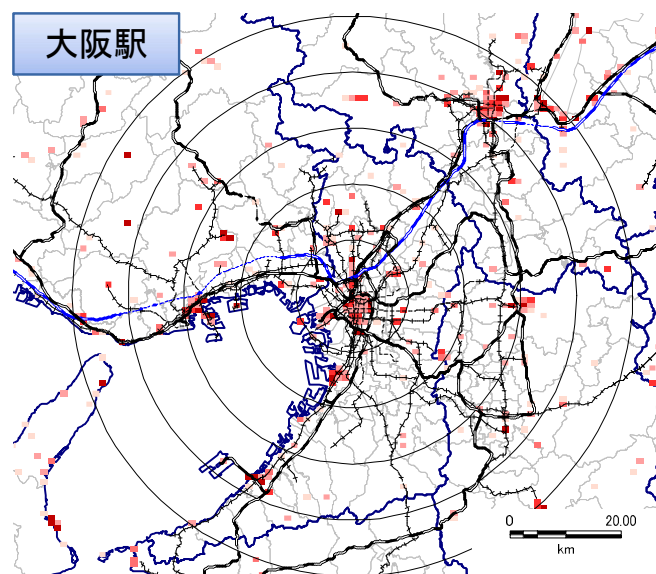
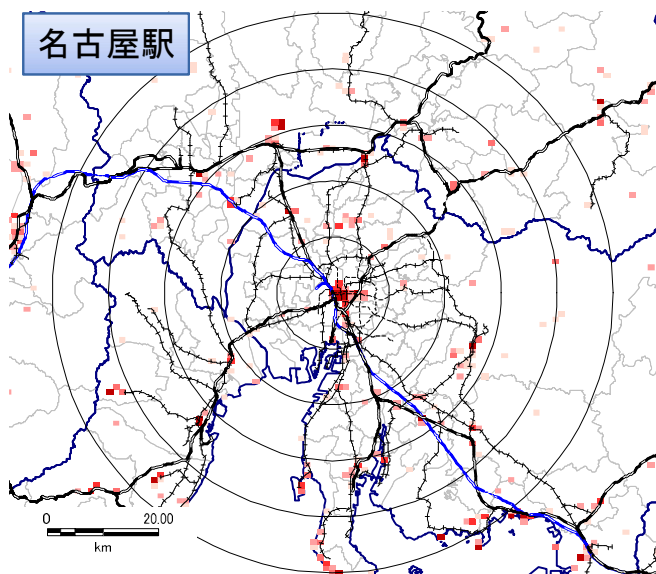
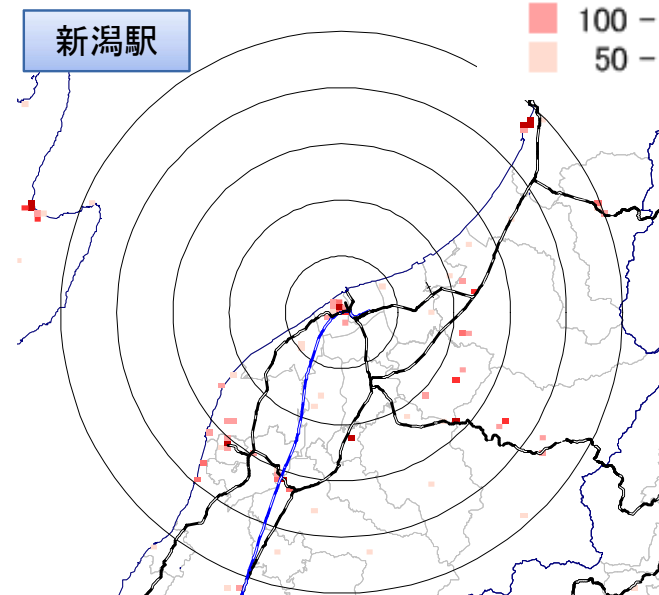
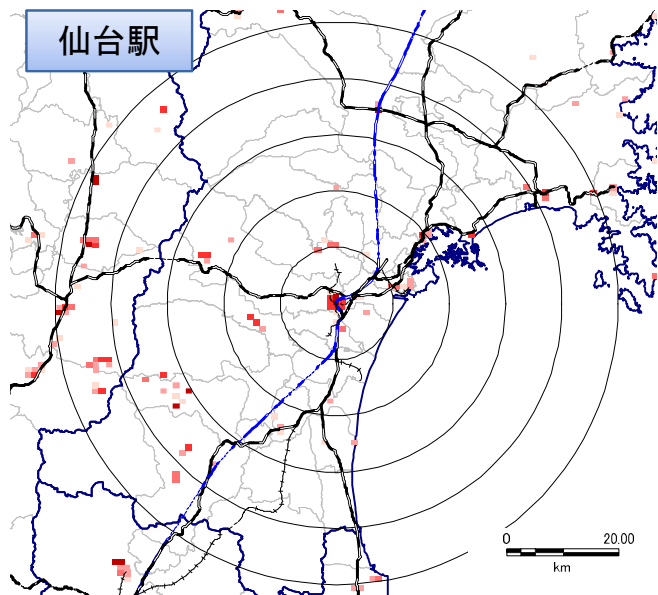
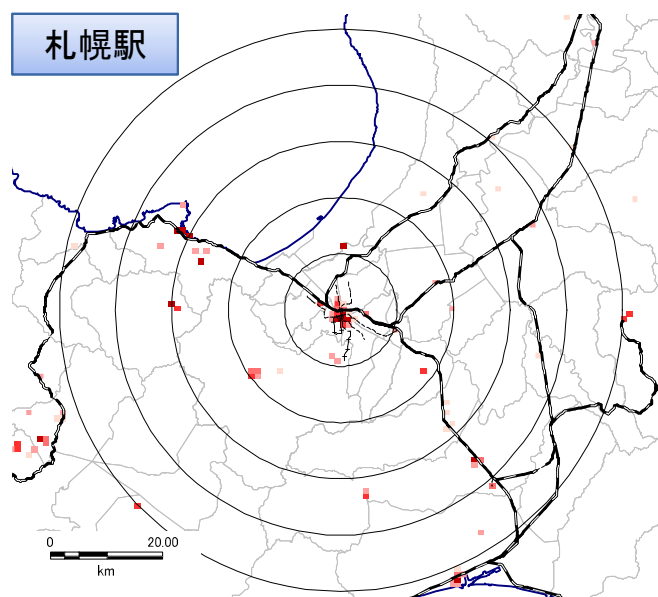
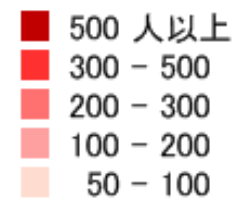
宿泊容量分布



(資料) 国土交通省「国土数値情報 宿泊容量メッシュデータ」より作成

# (参考) 宿泊施設容量分布

収容人数(人)



(資料) 国土交通省「国土数値情報 宿泊容量メッシュデータ」より作成 各円は中心駅から内側より10,20,30,40,50km圏域を表示

# 3-4. 関西が果たすべき役割とは？ ～企業はどのように考えているのか？①～

(アンケート調査結果より)

調査対象：(公社)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  
 調査期間：平成24年11月9日(金)～平成24年11月22日(木)  
 調査方法：調査票を郵送により配付・回収  
 回収率：18.1%

## ◆首都中枢機能停止の影響は甚大

- 首都中枢機能停止による影響について、**半数以上の企業団体が「非常に大きい」、「やや大きい」としている**影響は以下の通り：

- 1位：交通・物流中枢機能停止 2位：ライフラインの停止
- 3位：情報中枢機能の停止 4位：金融中枢機能の停止
- 5位：支援拠点機能の停止 6位：政治・行政中枢機能の停止

## ◆企業は首都中枢機能停止を想定したバックアップを既に検討

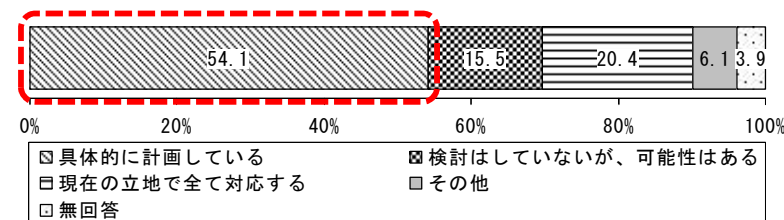
- 回答企業団体の**54%**が**首都中枢機能停止時のバックアップを具体的に計画しており、そのうち74%が関西を候補地としている。**
- 候補地選定理由として、**自社拠点がある：90%、同時被災のリスクが小さい：58%**が上位、機能としては**責任権限の移譲・移転、本社・企画・データセンター、事務・営業などが上位。**

## ◆首都中枢機能停止の影響を全国に波及させてはならない

- 金融機関では、**全銀システム、日銀ネットが停止すれば、日本全体で資金循環が停止するため、首都が被災してもシステム停止は避けなければならない(金融・A行)。**
- 道路や電力等**インフラ企業を顧客とする民間企業が業務を停止すれば、国民の日常生活に加え、復旧・復興に影響が及ぶ(製造業・B社)**
- 全国に顧客があり、**首都圏の被災によって全国に影響を波及させるわけにはいかない(保険会社・C社)**

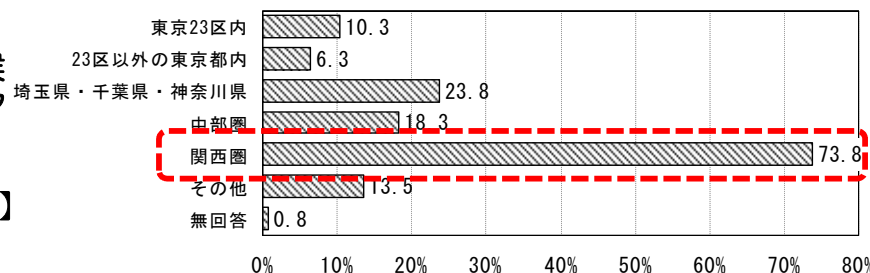
【企業におけるバックアップ(一時的な機能移転)の検討状況(問9)】

<N=181>



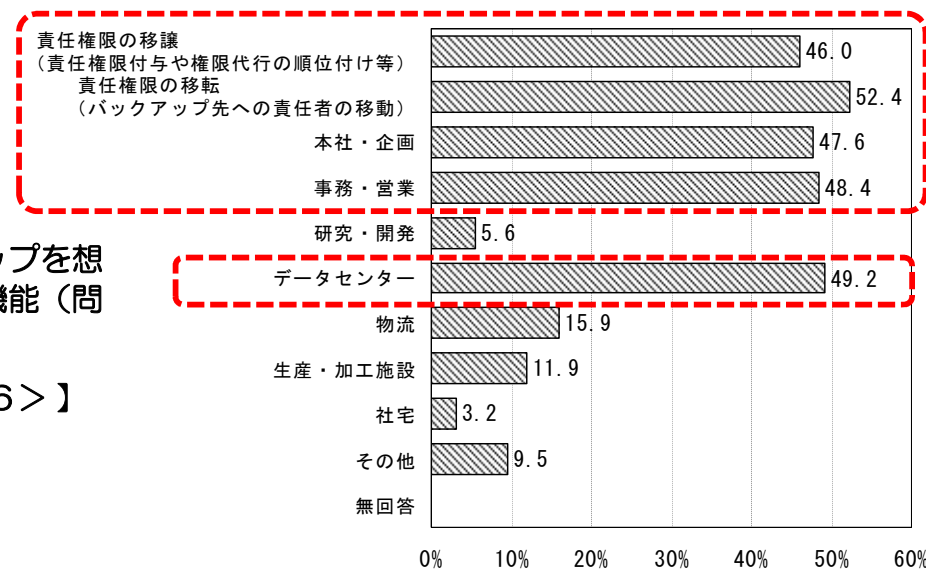
【バックアップ候補地・検討エリア(問10-①)】

<N=126>



【バックアップを想定している機能(問10-③)】

<N=126>



(注釈)N: 当該設問に回答した企業数

### 3-4 .関西が果たすべき役割とは？

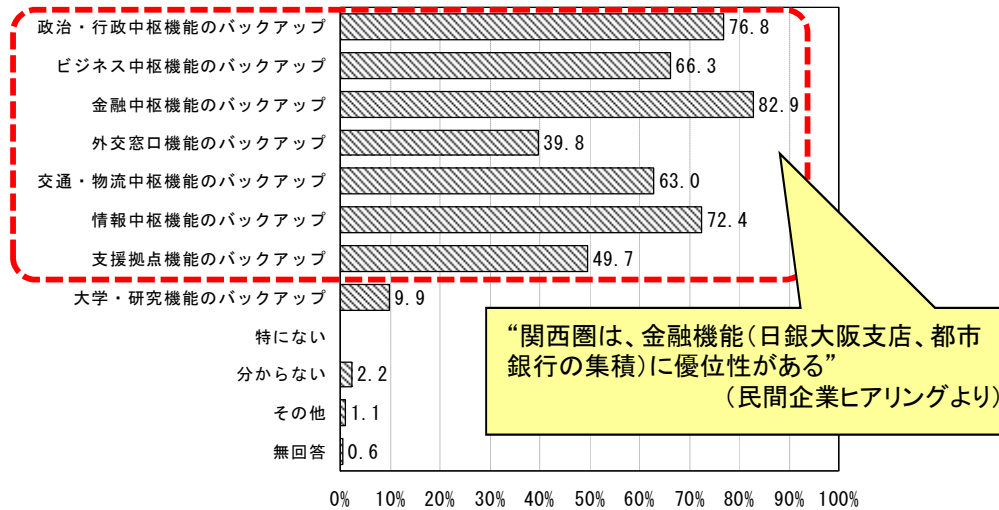
### ～企業はどのように考えているのか？②～

(アンケート調査結果より)

- ・関西が果たすべき役割として、**金融中枢機能、政治・行政中枢機能、情報中枢機能、ビジネス中枢機能、交通・物流中枢機能**などが上位。
- ・関西の課題としては、**政治・行政機能の脆弱性、首都圏とのアクセス性、国内外に対する情報収集・発信力**が上位。

- ・関西の具体的課題として、同様の点に加え、電力供給余力や設備・人材・予算などが指摘されている。
- ・関西圏に支援を期待することとしては、**首都中枢機能の代替性確保と事業継続、人的・物的支援体制、経済機能の全面的バックアップに資する各種機能の充実・確保、リーダーシップ・コントロールタワーとしての役割、バックアップオフィス機能。**

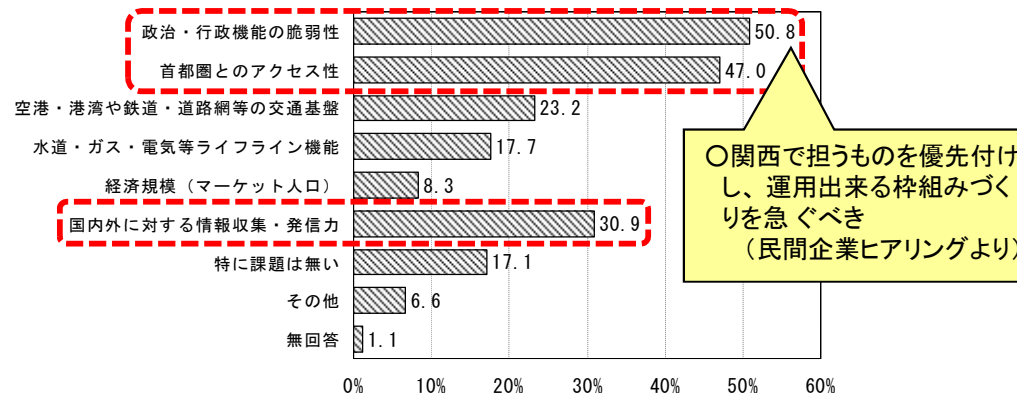
【首都機能停止時に関西圏が果たすべき役割 (問13) <N=181>】



【バックアップ先に関西圏を選択する場合の具体的な課題 (問15) <N=66>】 <主な意見>

- 関西圏には政治・行政機能が無い。また、国によるバックアップ先として具体的に関西圏が位置付けられているわけでもない。
- 首都圏とのアクセス性を考えた場合に鉄道・道路のアクセス代替性が十分とは言えない。
- 政治・行政・外交・ビジネス・情報発信機能が首都圏に集中している(関西圏には同様の機能が無い)。
- 軟弱な地盤、原子力発電所の停止により電力供給余力に不安がある。
- 東京本社と比較すれば、設備・人材・予算が圧倒的に不足している。一方で関西圏にバックアップ体制を構築するとすれば、マーケット優位性が乏しく、経営上のリスクになりかねない。

【バックアップ先に関西圏を選択する場合の課題 (問14) <N=181>】

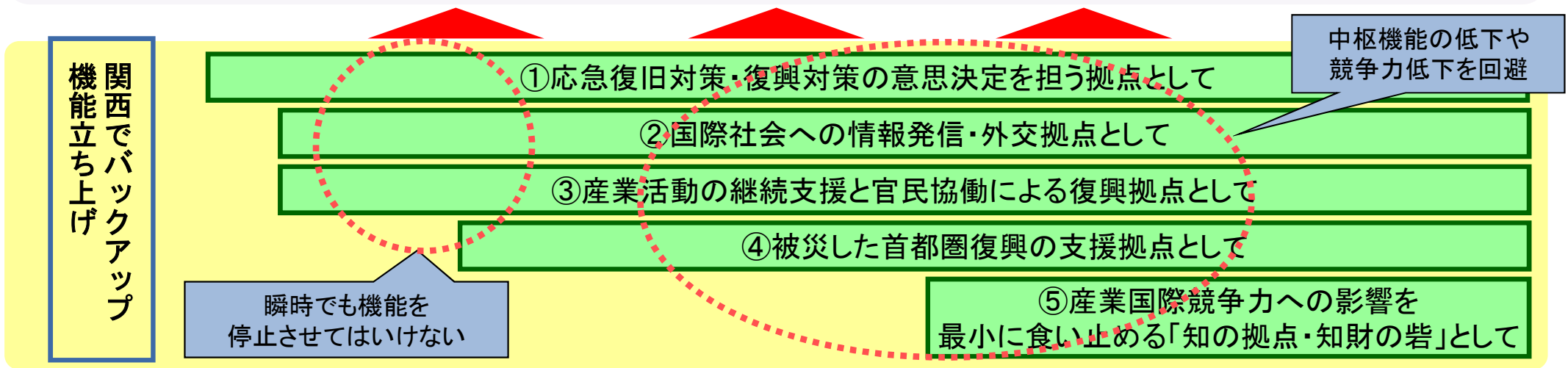
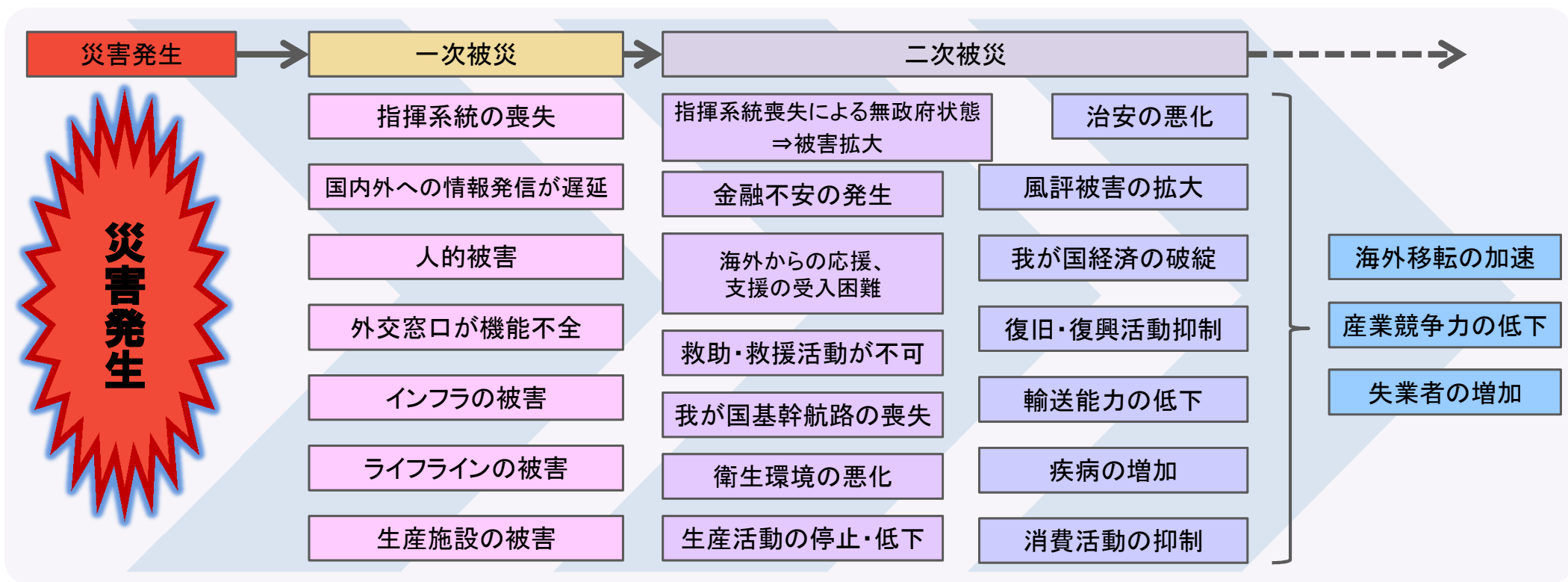


【首都中枢機能が全面停止した場合に関西圏に支援を期待すること (問16) <N=49>】 <主な意見>

- 首都中枢機能の代替性の確保と事業継続。
- 首都圏の復旧に向けた人的・物的支援体制の構築と復旧・復興に向けたリーダーシップ。
- 被災地と首都圏に対する支援、並びに他地域への情報発信等各種機能のコントロールタワーとしての役割。
- 経済機能の全面的なバックアップを可能とするための情報発信機能、金融中枢機能、及びインフラの充実・確保。
- バックアップオフィス機能の確保。

(注釈)N: 当該設問に回答した企業数

## 4-1. 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 ~国力低下の負の波及を断ち切る~



## 4-2. 業務特性による行政中枢機能のバックアップ必要量の試算

### 【前提条件】

- ・首都圏で大規模災害・事故が発生し、膨大な人的・物的被害が発生（首都中枢機能停止）
- ・国の行政機能において、膨大な現地対応業務が発生する省庁と、現地の交通・インフラ事情の悪化、食糧事情の悪化等を回避するため首都圏外で業務を行う方が効果的な省庁を想定しながら区分。

	震ヶ関等 就業人口 (概算:人)	就労人口(概算:人)		首都圏外で対応 可能な業務就労 人口割合	関西での バックアップ (ケーススタディ)
		首都圏での対応が 必要な業務に従事	他地域で対応可能 な業務に従事		
国会	6,800	1,100	5,700	83.8%	●
内閣官房	900	0	900	100.0%	●
内閣府	2,000	100	1,900	95.0%	●
宮内庁	700	600	100	14.3%	
公正取引委員会	600	0	600	100.0%	
国家公安委員会	3,700	1,600	2,100	56.8%	
金融庁	1,100	0	1,100	100.0%	●
消費者庁	300	0	300	100.0%	
総務省	3,700	1,600	2,100	56.8%	
法務省	300	100	200	66.7%	
外務省	1,500	0	1,500	100.0%	●
財務省	1,300	0	1,300	100.0%	
国税庁	300	0	300	100.0%	
文部科学省	1,300	0	1,300	100.0%	
文化庁	200	0	200	100.0%	
厚生労働省	2,500	1,100	1,400	56.0%	
中央労働委員会	100	0	100	100.0%	
農林水産省	2,000	2,000	0	0.0%	
林野庁	600	0	600	100.0%	
水産庁	700	0	700	100.0%	
経済産業省	1,600	800	800	50.0%	
資源エネルギー庁	400	400	0	0.0%	
特許庁	1,500	0	1,500	100.0%	
中小企業庁	200	200	0	0.0%	
国土交通省	3,600	3,000	600	16.7%	
観光庁	100	0	100	100.0%	
気象庁	1,400	0	1,400	100.0%	
海上保安庁	1,100	1,100	0	0.0%	
環境省	600	600	0	0.0%	
防衛省	1,100	1,100	0	0.0%	
合 計	42,200	15,400	26,800	63.5%	

国会のバックアップでは、6千人規模の受け皿が必要

災害対策本部のバックアップでは数千人規模の受け皿が必要  
(内閣官房9百人 + 各省庁大臣周辺)

(試算方法)  
各省庁の部局を対象に、以下の業務特性別に区分けし、職員数を積算した。

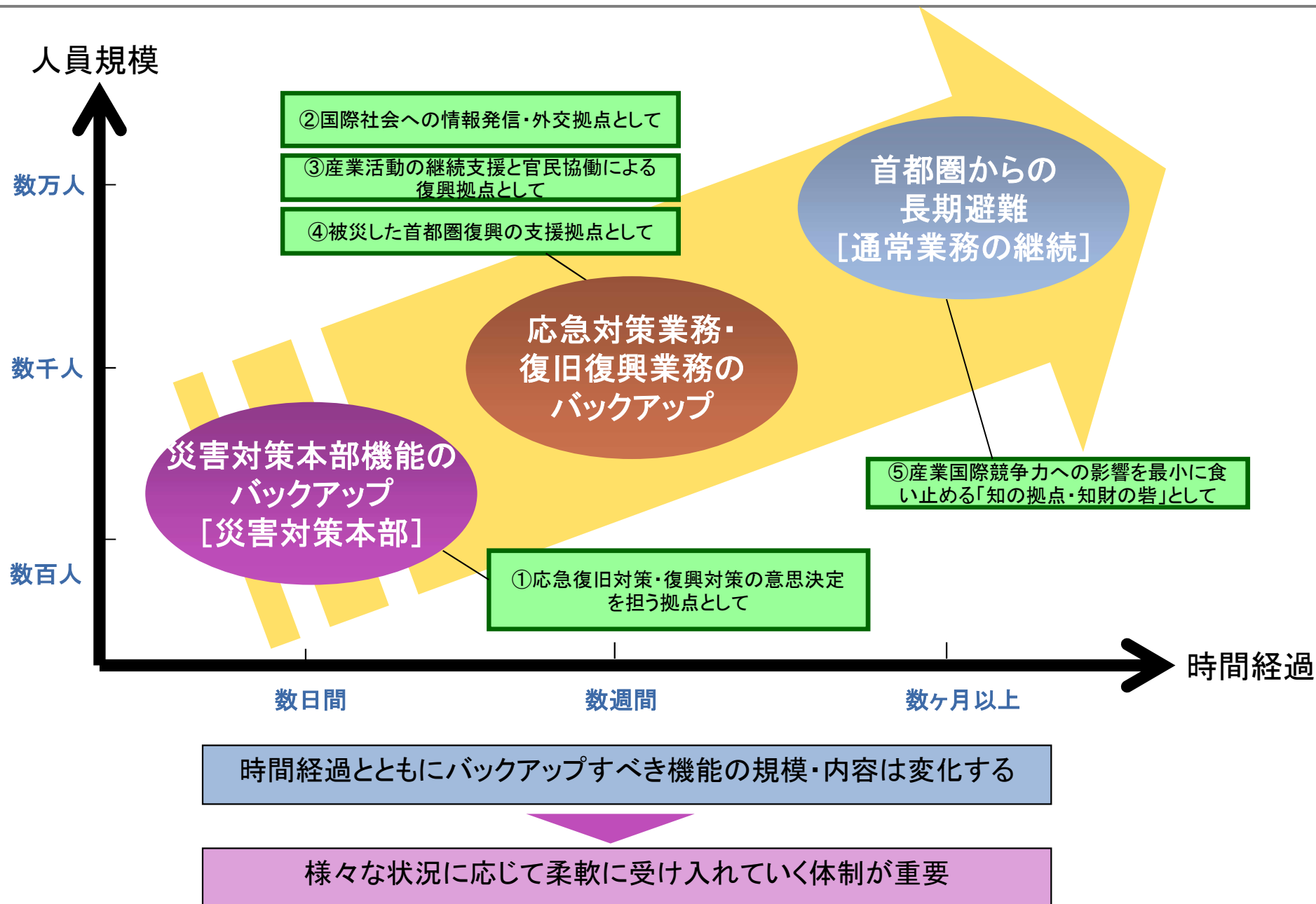
- 首都圏現地での業務
  - 一人命救助、緊急輸送関連
  - 治安・環境・衛生維持関連
  - 都市インフラの応急復旧
  - 被災地支援 等
- 首都圏を離れた場所においても対応できる業務
  - 許認可
  - 総務
  - 政策
  - 農業政策
  - 風評被害対策 等

首都圏から  
避難できる  
業務

避難が考えられる行政中枢機能の規模は数万人規模にのぼる



### 4-3. 関西の首都機能バックアップのイメージ



## 4-4. 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

バックアップ機能	意義	概要	活用可能な資源(例)
① 応急復旧対策・復興対策の意思決定を担う拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 首都圏との同時被災の可能性が低い</li> <li>○ 設置する施設や要人の滞在機能が充実</li> <li>○ 阪神淡路大震災の経験を持つ行政スタッフが多く、このスタッフをサポートに充てることが可能である</li> <li>○ 意思決定や報道をサポートする人材を確保でき、速やかな意思決定が可能である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国の災害対策本部を関西で立ち上げる</li> </ul> <p>【活動イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 緊急災害対策本部を関西に設置</li> <li>② 被災地情報の収集</li> <li>③ 全国自治体、海外への応援要請</li> <li>④ 応急対策、特例の公布</li> <li>⑤ 緊急時に対応する広報</li> <li>⑥ 国会の開催場所を確保 等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大阪合同庁舎4号館 (大規模地震発生時に国の現地対策本部を設置予定)</li> <li>京都国際会館</li> <li>大阪国際会議場</li> <li>神戸国際会議場</li> <li>インテックス大阪</li> <li>国出先機関 等</li> </ul>
② 国際社会への情報発信・外交拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 高い情報発信機能を有しており、海外プレスへの対応など、国際社会への迅速な情報発信が可能である</li> <li>○ 海外の公的機関・外資系企業が多く集積しており、国際社会への情報発信がスムーズである</li> <li>○ 国際会議などによる海外への情報発信に対応できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 海外への情報発信拠点を関西に設置する</li> </ul> <p>【活動イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 駐日外国公館の首都待避に伴い外務省機能を逐次、移設</li> <li>② 駐日外国公館の業務サポート</li> <li>③ 駐日外国公館、国際機関、海外プレス等への広報</li> <li>④ 安否確認等、海外からの問い合わせ対応</li> <li>⑤ 援助の受入 等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外務省大阪分室</li> <li>NHK大阪放送局</li> <li>外資系企業・駐日外国公館の集積等</li> </ul>
③ 産業活動の継続支援と官民協働による復興拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大企業の本社が多く集積し、官民協働に向けた意思決定がスムーズに行われる</li> <li>○ 阪神淡路大震災の経験を有する民間企業や住民が多く、この経験を復興に活かす土壌が形成されている</li> <li>○ 日銀バックアップ拠点があるなど、我が国の金融システムを継続する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 官民協働による復興拠点を関西に設立する</li> </ul> <p>【活動イメージ】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 金融庁等の本省機能を逐次移設</li> <li>② 金融機能の確保と金融市場の安定化</li> <li>③ 民間企業本社との連絡・調整</li> <li>④ 民間企業と連携した復旧・復興事業の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本銀行大阪支店</li> <li>東京に本社がある企業の支社等の集積</li> <li>阪神淡路大震災の経験を有する民間企業・NPO・住民 等</li> </ul>

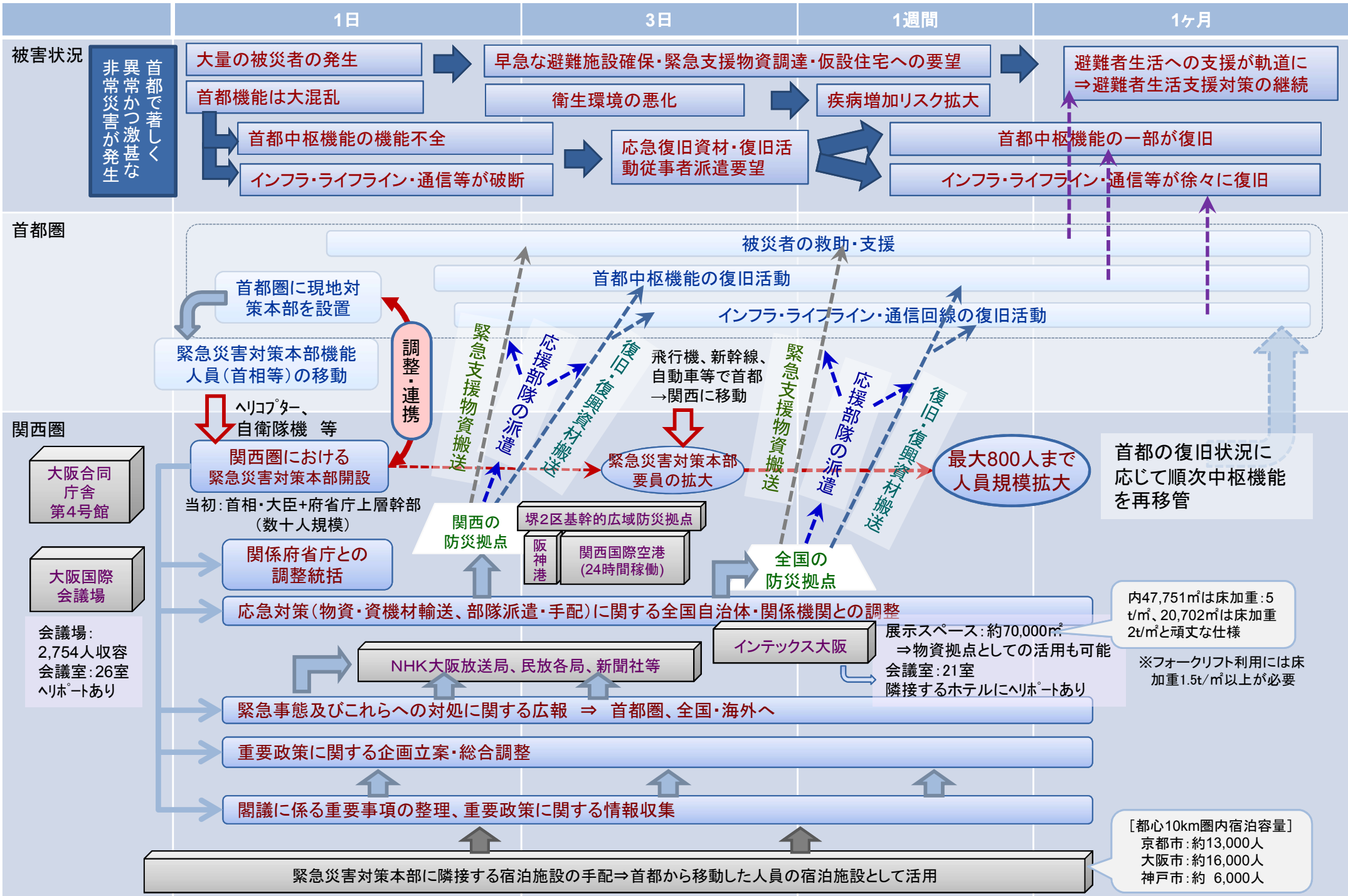
## 4-5. 関西はどのように首都中枢機能をバックアップするのか

バックアップ機能	意義	概要	活用可能な資源(例)
④被災した首都圏復興の支援拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○首都圏と同時に被災するリスクが小さく、首都圏復興支援ができる</li> <li>○大量輸送を受け入れるための空港や港湾施設が充実している</li> <li>○首都圏復興に資する豊富な人材・施設・設備ストックを活用できる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○首都圏復興の支援拠点を関西に設置する</li> </ul> <b>【活動イメージ】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>①国内外からの救命隊の受入</li> <li>②国内外からの緊急物資の受入</li> <li>③復興資材・機材、海外要人等の受入</li> <li>④首都圏への災害時ロジスティクスの実施 等</li> </ul>	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 等
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」	<ul style="list-style-type: none"> <li>○豊富な知・技術のストックや人材を活用した産業支援を進めることが出来る</li> <li>○研究開発の拠点多く整備されている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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</li> </ul> <b>【活動イメージ】</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>①研究活動の継続体制の構築 — 資機材、スペース等を提供</li> <li>②データバックアップシステムの活用</li> </ul>	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

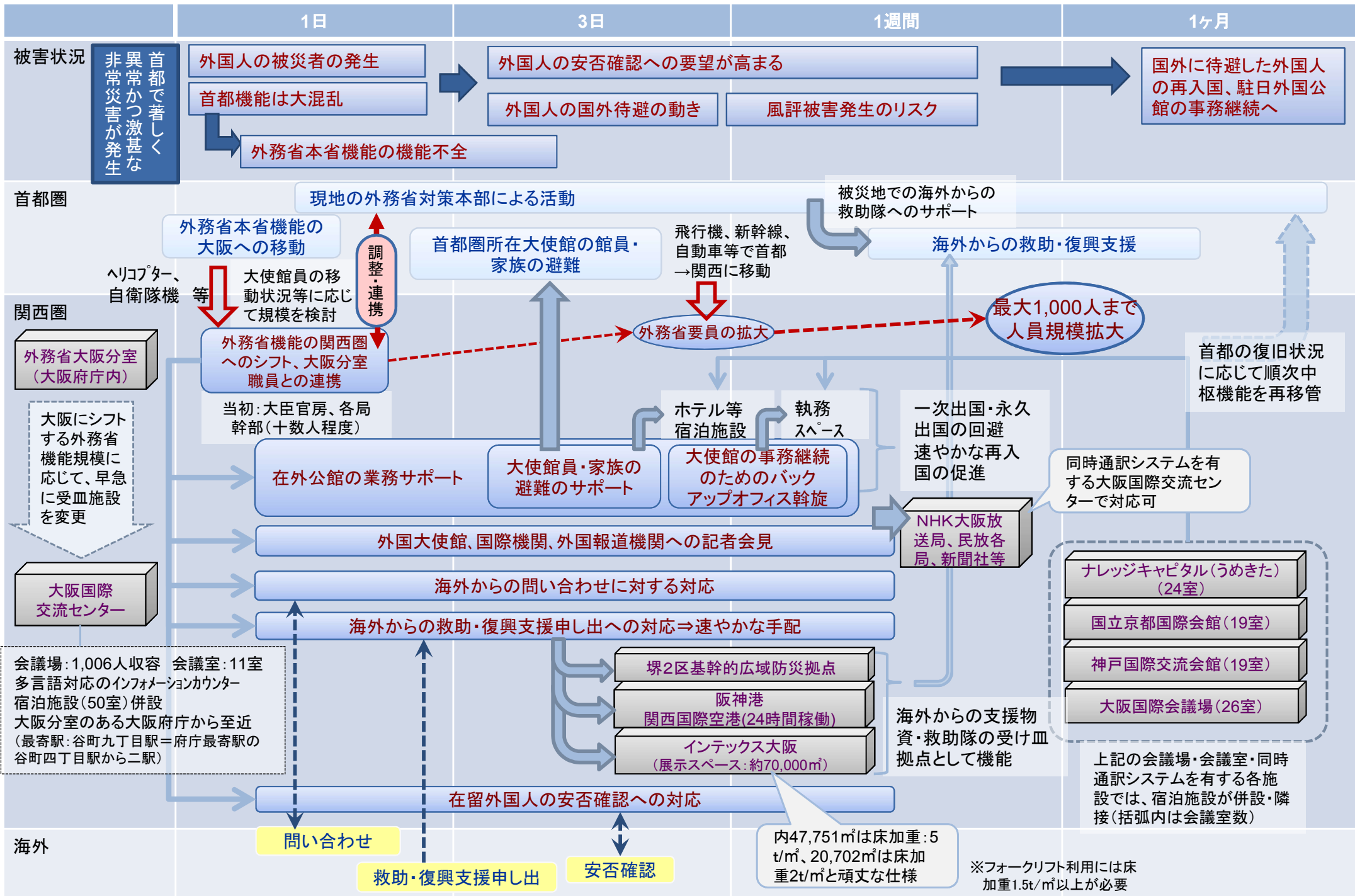
### 《実現に向けて求められる取り組み》

- 本省等における国の危機管理シナリオの明確化
- 本省等における危機管理(バックアップ)のシナリオとの整合
- 駐日外国公館、経済団体、業界団体等における危機管理(バックアップ)のシナリオとの整合
- バックアップ体制の立ち上げ、サポート体制の整備に関する役割の明確化
- 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
- 必要機能の平時分散および権限移譲の推進
- 民間企業の危機管理の促進
- 訓練の実施
- 受入施設の充実・機能強化(民間企業の中枢機能シフトを視野に入れ、立法・行政機能用の執務環境・居住環境を優先的に確保)
- 首都圏とのアクセス確保(複数手段の確保、耐震性の向上)

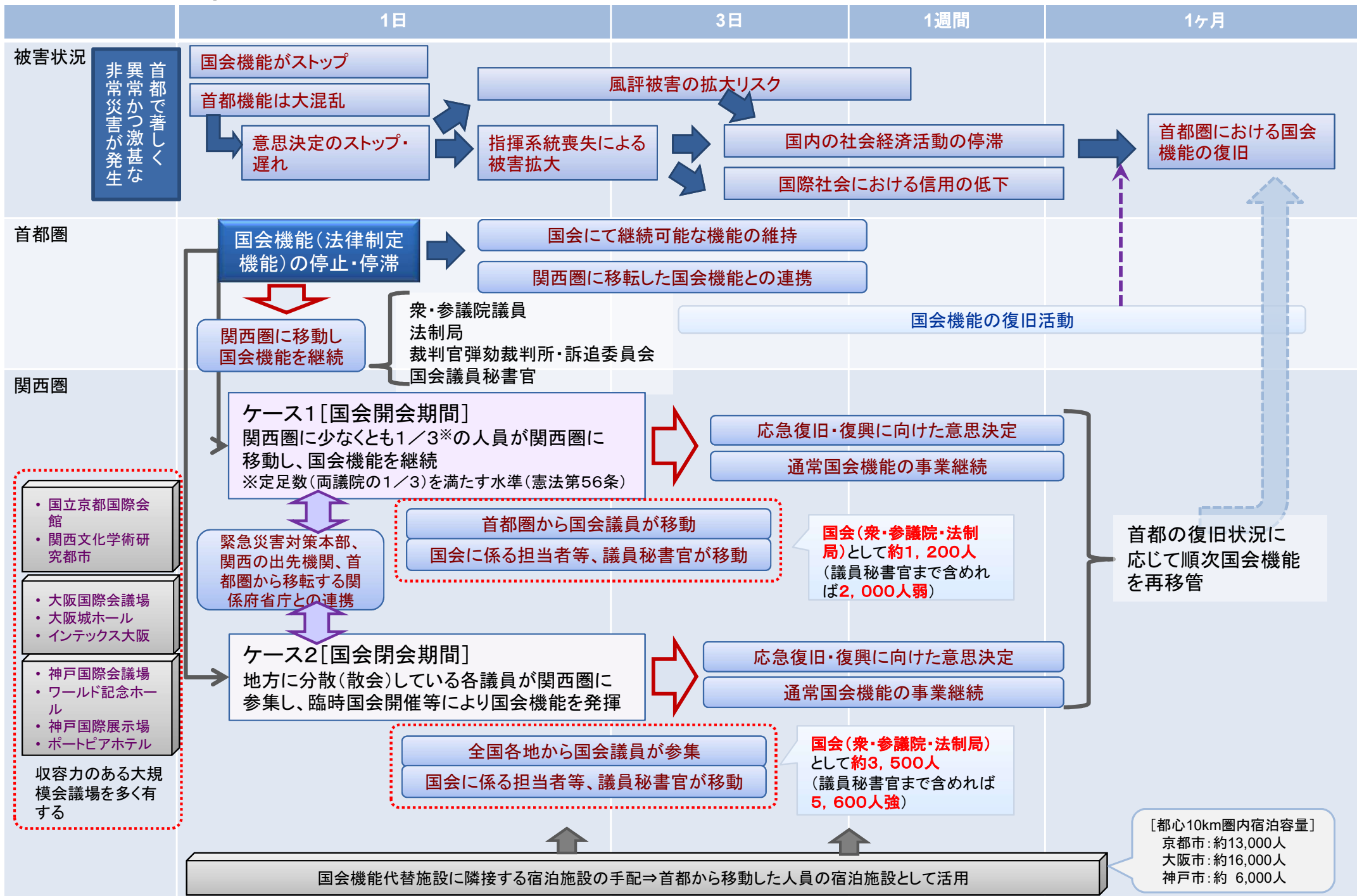
# ケーススタディ: 緊急災害対策本部



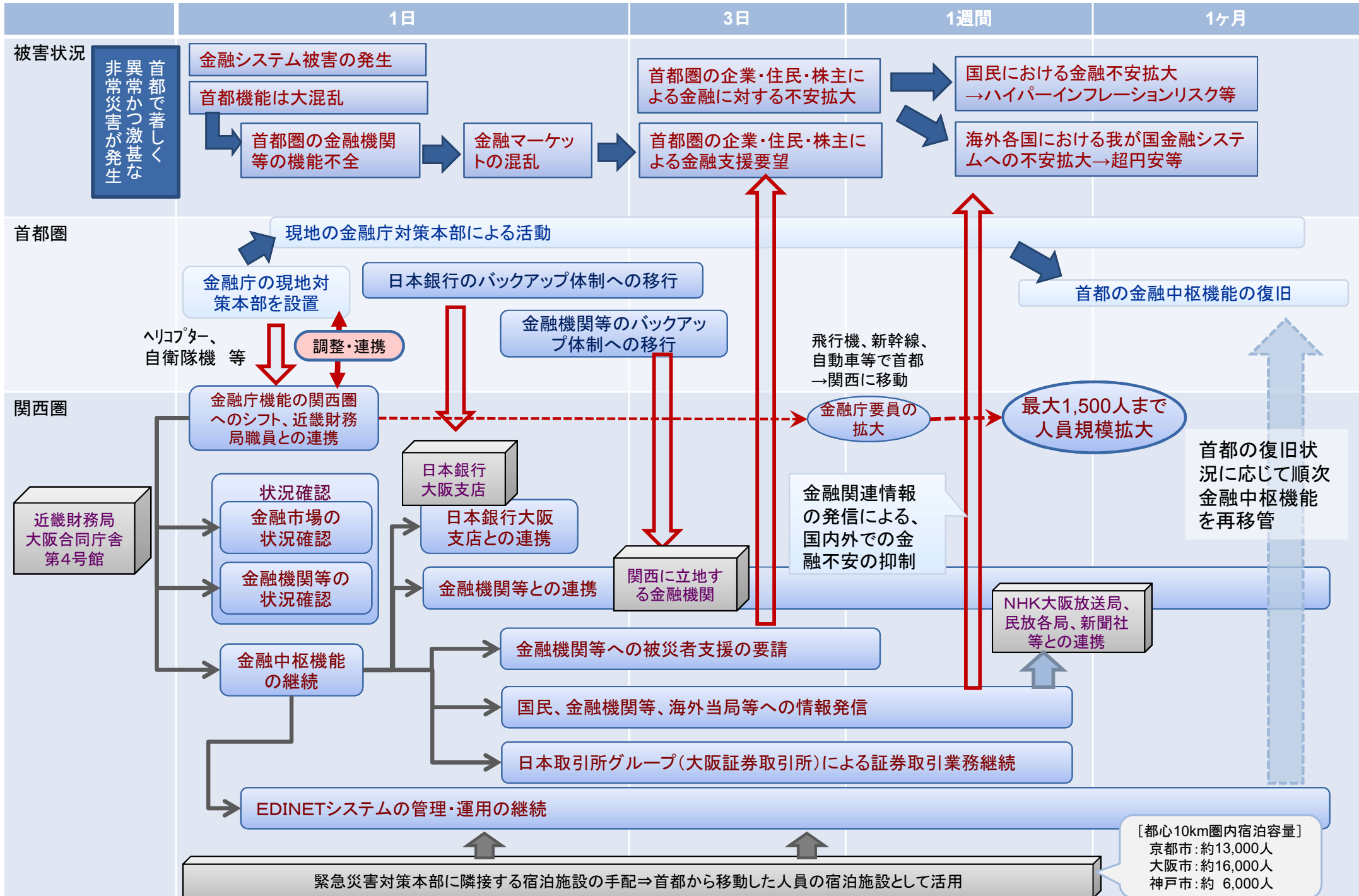
# ケーススタディ: 外務省



# ケーススタディ: 国会



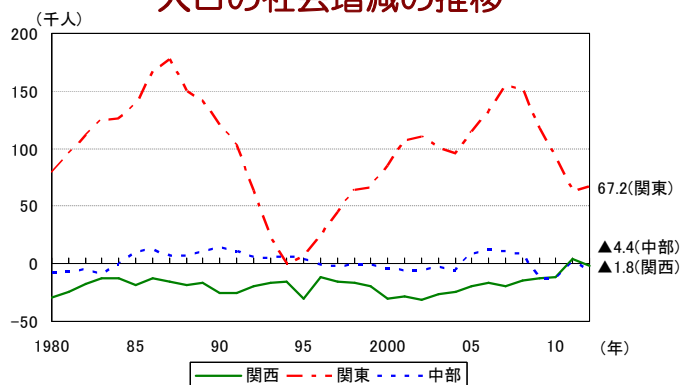
# ケーススタディ: 金融庁



# 5-1. 平時からの機能分散の検討 ~高まるリスク~

- わが国の社会経済システムは、政官財の一体構造により、人口、各種中枢機能の東京への一極集中が進み、首都・東京の機能が肥大化。
- 首都中枢機能の停止は日本国内外へ社会的、経済的に深刻な影響をもたらすものと懸念されるが、首都・東京への一極集中構造は現在も進んでおり、災害や有事のリスクは増大し続けている。
- 東日本大震災の発生を踏まえ、大規模災害発生への懸念が高まる中、被害想定が順次見直されている一方で、「首都中枢機能」の事業継続性の早急な確保が課題である。

## 人口の社会増減の推移



(資料) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」

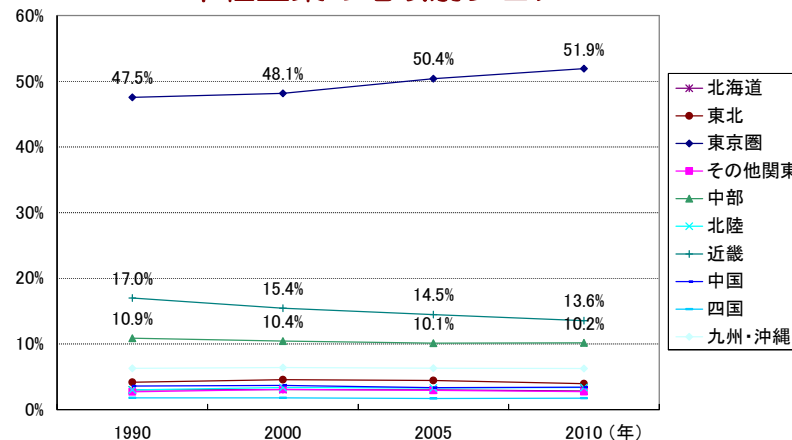
## 国内証券取引所の取引状況

(平成19年8月末現在)

取引所	東京	大阪	名古屋	福岡	札幌	ジャスダック
上場内国会社数 (うち単独上場会社)	2,394 (1,534)	1,072 (388)	389 (111)	145 (42)	88 (23)	
第一部	1,723 (953)	649 (30)	246 (8)	135	88 (23)	978 (968)
第二部	474 (384)	253 (194)	112 (72)	(32)		
振興企業市場	197 (197)	170 (164)	31 (31)	10 (10)	10 (10)	
上場外国会社数	25	1	-	-	-	-
職員数	757	204	38	24	15	161

(資料) 金融庁「証券市場関係資料」第45回金融審議会金融分科会第一部会配布資料

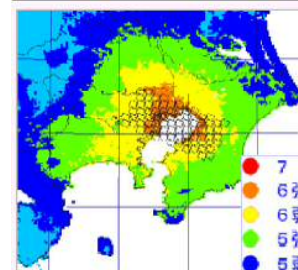
## 本社企業の地域別シェア



(資料) 国税庁「国税庁統計年報」

## 首都直下型地震の被害想定

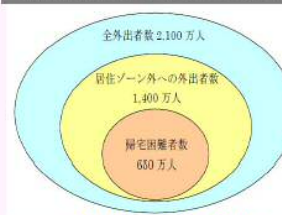
### 東京湾北部地震(M7.3)の震度分布と被害



ライフライン被害	
電力	約 160万軒
上水道	約 1,100万人
ガス	約 120万軒

注) 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、東京湾北部地震(M7.3)被害最大ケース(18時発生、風速15m)の1日目支障数を加算  
資料) 内閣府「経済被害想定結果等(H17.2月公表)」をもとに国土政策局総合計画課作成

### 東京湾北部地震により発生する帰宅困難者数



帰宅困難者数	
埼玉県	約 67万人
千葉県	約 82万人
東京都	約 390万人
神奈川県	約 110万人
1都3県合計	約 650万人

注) 平日昼12時の発生を想定  
資料) 中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会報告」

(資料) 国土交通省「防災国土づくり委員会提言(2011年7月26日)」配付資料



調査対象: (公社)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  
 調査期間: 平成24年11月9日(金)  
 ~平成24年11月22日(木)  
 調査方法: 調査票を郵送により配付・回収  
 回収率: 18.1%

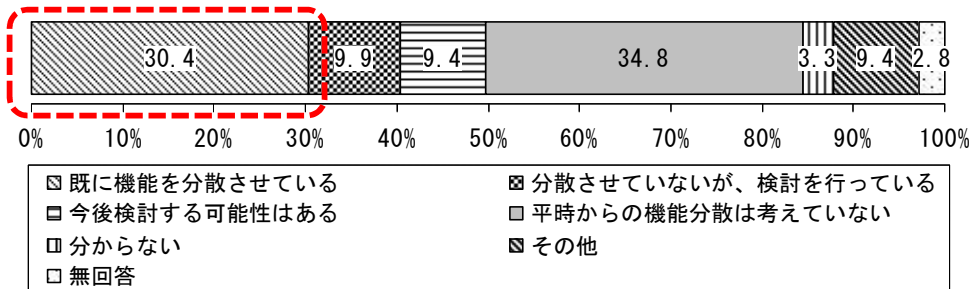
## 5-2. 平時からの機能分散の検討

### ～ 民間で進むリスク分散～ (アンケート調査結果より)

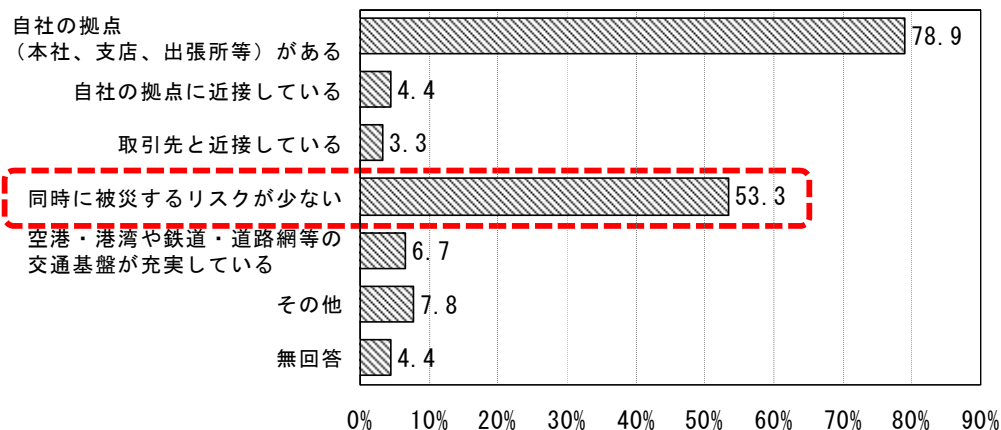
- 首都圏以外への恒常的な機能分散について、民間企業の3割がすでに分散を完了。また、2割は今後検討する可能性があると回答。
- 分散先としては、自社の拠点があることが有力な候補地となるが、加えて、同時被災するリスクが無いことが重要視される傾向。
- 分散させる機能としては、データセンターが突出して高い(6割)。この他、本社・企画、事務・営業、責任権限(責任権限者の首都圏以外への配置)等が上位。

- 民間企業の5割弱が、平時分散における懸念として、「事業費用の増加」を指摘。
- この他、業務の非効率化、業務における物流・連絡体制の構築等が懸念される課題と指摘する企業も多数。

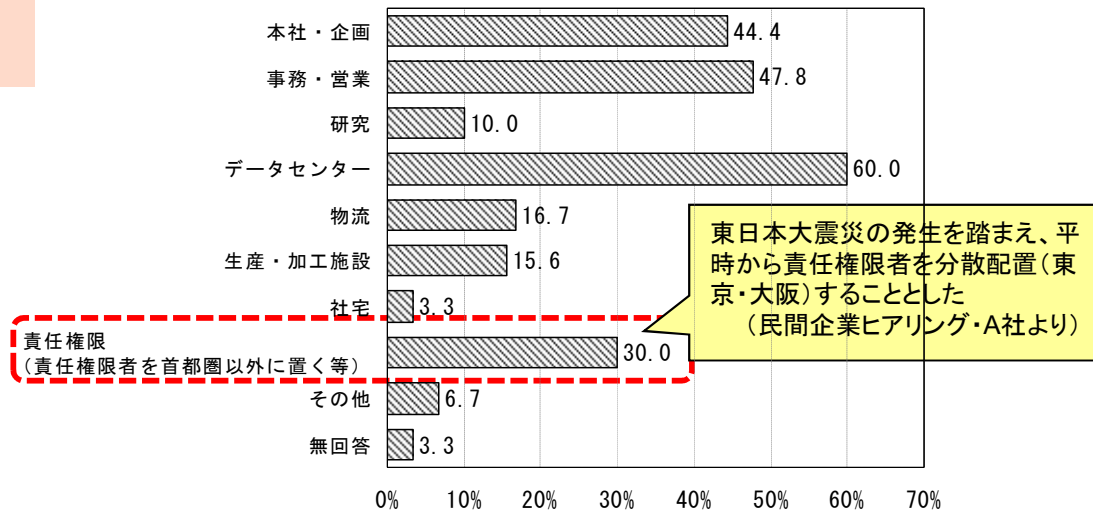
【首都圏以外への恒常的な機能分散の状況<N=181>】



【分散先(または候補地)となり得る理由<N=90>】

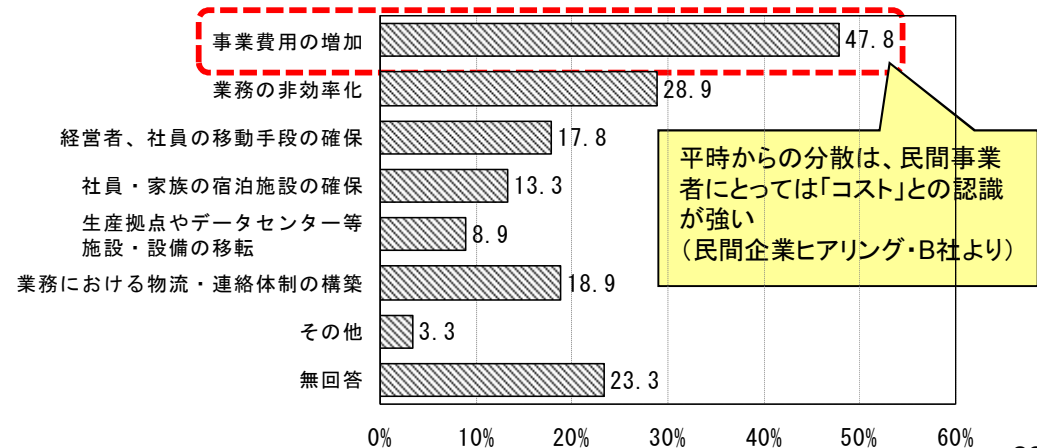


【分散済(または分散を検討)の機能<N=90>】



東日本大震災の発生を踏まえ、平時から責任権限者を分散配置(東京・大阪)することとした(民間企業ヒアリング・A社より)

【分散にあたって懸念される課題<N=90>】



平時からの分散は、民間事業者にとっては「コスト」との認識が強い(民間企業ヒアリング・B社より)

(注釈) N: 当該設問に回答した企業数

## 5-3. 平時からの機能分散の検討

論点	検討経緯・状況
①首都機能のバックアップ(災害時)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 東日本大震災以後、国・地方において危機管理の観点から首都中枢機能のバックアップに向けた議論が本格的になってきている。</li> <li>● 「バックアップすべき業務」や「バックアップの体制・手続き」、「バックアップ場所」等の詳細な内容については、早急に着手すべきとの認識が出されているものの、現時点では決まっていない。</li> <li>● 一方、民間においては、BCPの策定・見直し等を通じて、バックアップ体制が整備されつつある。</li> </ul>
②平時からの機能分散	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 民間においては、事業継続に向けたリスク分散の観点から、平時における機能分散(または検討)が進められている(分散済みの企業は全体の3割)。</li> <li>● ただし、民間企業にとって平時分散体制を構築することは、事業の業務効率性を低下させることに加え、「事業コストの増加」につながるとの懸念がある。</li> <li>● 公共においては、首都機能移転等の議論が長年続けられてきた。</li> <li>● ただし、バックアップを含め機能分散の方向性は現在も議論が進められている段階である。</li> </ul>

### 【今後の平時からの機能分散のあり方】

#### 1. 首都中枢機能バックアップによるリスク分散

- 東京に集中する人口や諸機能等について、リスク分散・危機管理を前提としたバックアップ体制の構築が重要
- バックアップ体制の構築等を通じて、中長期的な視点から国土構造そのものの転換が求められる

#### 2. 緊急時に備えた体制を平時から形成

- 官民の連携により、平時から権限移譲や機能分散を進め、有事においても平時の活動の延長で対応が可能となる体制を整備することが望ましい。
- リニア中央新幹線の全線同時開業をはじめ、高速鉄道網の整備促進

## 6. おわりに ～今後の課題～

- 政府・本省、駐日外国公館、経済・業界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
  - 関係各者の災害時の行動シナリオの把握・確認
  - 関係者間での行動シナリオの内容の摺り合わせ・整合確認
  
- 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
  - 関西内の国出先機関、自治体、関係機関の行動シナリオの把握・確認
  - 応援協定の精査、防災訓練の実施
  
- 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)
  - 訓練の実施
  - 必要機能の平時からのあり方に関する検討深化
  
- 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)
  - 官民が所有・管理する施設等の棚卸し
  - 災害時の官民協定の検討
  
- 首都圏とのアクセス確保(複数手段の確保、耐震性の向上)
  
- 様々なバックアップの姿・イメージの検討を深化、関西の意識の醸成
  - 関西が担うべきバックアップ機能の具体的な内容については、今回のケーススタディで示した災害対策本部や省庁業務等に加え、皇室、研究開発拠点等、様々なケースが考えられる。
  - 関西が担うべきバックアップの姿、それに至るまでのプロセスなどについては、今後も引き続き、様々なシナリオを検討・共有していく必要がある
  - シンポジウム等の情報発信等も有効

国の動きと連携しながら、緊急時の備えを平時の取り組みとして考えていくことが重要