

東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 一次とりまとめ（案）

I 検討の背景：東京圏の中核機能のバックアップの必要性

（1）東日本大震災の教訓

- 災害に上限なし：「起こりうる」ことを前提とした備えの必要性
- 「減災」という発想：災害被害を最小化するための事前の備え
- 必要な機能の広域的観点からの代替性・多重性の確保の重要性

（2）中核機能の東京一極集中構造の脆弱性

- 中核機能の東京一極集中構造
- 歴史的にみれば様々な災害等に見舞われてきた東京圏。首都直下地震の切迫性
- 行政中核機能（中央省庁）の本庁舎の代替拠点施設は、現状では、東京都区部又は東京近郊に設置

（3）国の中核機能の継続は国家存立に関わる問題

- いかなる事態下においても国の中核機能の継続は不可欠。また、継続していることを国内外に情報発信することは極めて重要であり、経済被害の軽減にもつながる
- 安全・安心なくして我が国の持続的な成長・繁栄なし
- 国の中核機能が継続される体制づくりは、国の信頼性を向上

（4）東京圏の中核機能のバックアップの検討は喫緊の課題

- 「国家機能」とも言うべき東京圏の中核機能の停止は国内外に甚大な影響
- 国民の約9割は東京圏の中核機能のバックアップの必要性を認識
- 東京圏の防災性の向上、早期復旧戦略と併せて、東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合に備え、早急に考え得る対応として、バックアップ体制の構築が必要

II 本検討会の目的とスコープ

（1）本検討会の目的

- 東京圏の中核機能のバックアップに関する基礎的な検討
- 具体的にはバックアップ体制の構築に関する論点と考え方を提示
- バックアップ場所として特定の地域を選定するなど具体的な検討は行わない

(2) 本検討会における検討の範囲

① 本検討会で検討対象とする「東京圏の中核機能」

- 東京圏の中核機能には、立法、司法、行政の中核機能のほか、金融・経済、情報等の中核機能、外交、皇室等が含まれる
- 本検討会では、このうち行政の中核機能を中心に検討
- ただし、機能相互の連携の必要性から、論点によっては他機能も視野に

② 本検討会でいう「バックアップ」

- 東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合に、その間、他の地域で中核機能を代替することを「バックアップ」とする
- 機能の一部又は全部の恒常的な移転（いわゆる首都機能移転）とは異なる概念
- また、東京圏での中核機能の継続の確保に必要な後方支援的活動ではない

③ 「バックアップ」が必要となる非常事態の発生原因

- 発生原因には、自然災害等様々なものが考えられる
- しかし本検討会では、どの発生原因かに関わらず、東京圏において中核機能の継続が不可能となった場合を想定
- したがって、非常事態発生の可能性や被害想定等については検討しない

Ⅲ バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

Ⅲ-1 バックアップ体制の構築に関する検討のアウトライン

～論点1：何をどのような順序で検討すべきか～

(1) バックアップ体制の構築に向けた検討内容・検討順序の考え方

- i) : バックアップすべき業務
- ii) : i) の業務の実施に必要な資源（指揮命令系統、要員、施設・設備、情報）
- iii) : ii) の資源のあるべき準備体制（スタンバイ状態）
- iv) : ii)、iii) 等を踏まえたバックアップ場所等の要件（制約）
- v) : バックアップ体制への移行等の判断及び手続き
- その上で、さらに具現化に向けた検討を経て法整備等へ

(2) 検討に当たっての全般的な留意事項

- 最悪の事態を想定することが必要（例えば広域巨大地震の発生など）。内閣や国会が被災した場合の検討も必要
- 関係府省はもとより国家中核機能を構成する諸機関が連携して検討を進める必要

- バックアップ体制のイメージが明らかとなるよう、具体事例を想定した要員配置等のシミュレーションによりシナリオとして提示することが必要
- 過去の災害時等における状況、対応について関係機関が協力しながら振り返り、反省することが重要

Ⅲ－２ バックアップすべき業務

～論点２：どういう業務をバックアップすべきか～

（１） 行政中枢機能のバックアップすべき業務の考え方

- 業務の種類としては、危機対応業務と一般継続重要業務
 - ※危機対応業務とは、バックアップ体制への移行の原因となった危機への対応業務。
 - 一般継続重要業務とは、当該危機発生のかんに関わらず、国民の生命・安全の維持、国民の権利や財産の保全等のために継続することが必要な業務。
- 業務の範囲については、危機発生からより短い時間内に行うべき業務をより優先するとすれば、業務継続計画の RT0（目標復旧時間）の考え方が参考になる
- このため、業務継続計画の RT0（目標復旧時間）ごとの業務の洗い出し、精査が必要
- また、危機対応業務については、被災地で行うべき業務とバックアップ場所で行うべき業務の整理や、業務間の連携のあり方についての検討が必要

（２） 検討に当たっての留意事項

① 一般的留意事項

- バックアップすべき業務の見える化（具体的な検討）が必要
- すべての業務をバックアップすることはできないので、どこまでの業務をバックアップするかについて、要するコストも勘案しながら精査が必要

（バックアップ体制の構築は、最小限必要な業務から優先的に行い、状況に応じて徐々に広げていくという考え方はないか）

② 整合性に関する留意事項

- 国家中枢機能を構成する機関間でバックアップする業務に整合性がとられている必要（国家中枢機能はネットワークとして機能しているとの認識が必要）
- このため、行政中枢機能と密接に関連する国家中枢機能の具体的な洗い出しが必要
- 中央省庁全体でバックアップする業務に整合性がとられている必要

Ⅲ－３ バックアップすべき業務の実施に必要な資源

～論点３：バックアップすべき業務の実施に何が必要か～

（１） バックアップすべき業務の実施に必要な資源の考え方

- バックアップすべき業務の実施には、明確な指揮命令系統の下、要員、施設・

設備、情報が必要

(2) 個々の資源の考え方と検討に当たっての留意事項

① 指揮命令系統

- 総理大臣、各府省政務三役、各部局の長等の指揮命令権者の継承順位を役職で定める必要
- バックアップ体制に移行した中枢機能と被災地である東京圏との間の指揮命令系統と連絡網の確立が必要

② 要員

- 指揮命令権者のみならず、業務担当職員やサポート要員の確保が必要

③ 施設・設備

- 業務に必要なスペースはもとより、通信施設や電源等の確保が必要
- あらゆる通信手段により情報収集・共有・発信機能を確保することが必要
- 重要な社会インフラやライフラインの確保は不可欠

④ 情報

- バックアップ体制を機能させるには、業務関連情報のバックアップ及びそれへの確実なアクセスの確保が必要
- 東京の被災により全国的にインターネット上の情報にアクセスできなくなるとの想定が必要

Ⅲ-4 バックアップに必要な資源のあるべき準備体制

～論点4：バックアップの平時の体制はいかにあるべきか～

(1) バックアップの平時の体制の考え方

- 代替要員、代替施設・設備の平時の体制としては、以下の3類型を基本として検討
 - ・ 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
 - ・ 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
 - ・ 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
- 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有することが必要
- 情報については、ホットスタンバイの場合は常時東京と同じ情報を所持してい

る状態、他の2つの場合は最新の情報にアクセスできる状態

(2) 平時の体制選択の考え方と検討に当たっての留意事項

- バックアップする業務が一律に同じ類型でスタンバイされている必要はなく、個々の業務ごとにいずれが選択されるべきか検討する必要
- その際、代替施設については、平時も一定程度使用されている状態が望ましく、また、平時の有効利用を図る観点から、既存施設の兼用も有効な選択肢として検討する必要

(どのような業務についてホット、ウォーム、コールドスタンバイとするかについての基本的な考え方が整理できないか)

Ⅲ-5 バックアップ場所等の要件(制約)

～論点5：バックアップ場所等にどのような要件(制約)があるか～

(1) バックアップ場所が満たすべき要件(制約)の考え方

- 東京圏との同時被災の可能性が低いこと、災害の蓋然性が低いこと
- 東京圏と地理的・時間的に近接であること、東京圏との交通・移動が容易かつ確実であること
- ウォームスタンバイの場合には、業務遂行に足る要員(平時は別業務に従事)がいること
- バックアップ業務の実施に活用しうる既存施設が存在していること
- 有事の際に調達すべきサポート要員、資機材、消耗品等の調達及びバックアップ業務に必要な情報へのアクセスが確実かつ容易であること

(他にどのような要件(制約)が考えられるか。上記の要件(制約)をもう少し具体的に示せないか)

(2) バックアップ場所の検討に当たっての留意事項

- 国家中枢機能を構成する諸機関それぞれのバックアップ場所間の近接性を必要性に応じて考慮する必要
- 行政中枢機能のうち密接な連携を要する業務については、一定のエリア内で行われることが望ましい
- バックアップ場所は優先順位を付けて複数設置することも考えられる

(3) 他の制約要件

- 財政制約を勘案し、既存の要員、施設・設備等を可能な限り活用し、バックアップ体制の構築、維持・管理にかかるコストを抑える必要

Ⅲ-6 バックアップ体制への移行等の判断及び手続き

～論点6：バックアップ体制への移行等の判断及び手続きはどうある

べきか～

(1) バックアップ体制への移行等の判断及び手続きの考え方

(総理大臣等の指揮命令権者又はその指揮命令権を継承した者が、東京圏における業務実施の可能性(要員、施設・設備、情報など業務に必要な資源の利用可能性)等をもとに判断か。その場合、総理大臣等及び継承される者の安否が確認できない場合の継承手続き及び業務に応じた指揮命令権者の明確化が必要ではないか)

(2) 検討に当たっての留意事項

- 中枢機能の混乱を避け、またバックアップ体制の正当性を確保し、国民等の理解を得るためにも、バックアップ体制への移行や東京圏での機能再開の手続きは明確である必要
- バックアップ体制への移行等の判断、手続きは迅速に行われる必要

Ⅲ-7 さらに検討すべき論点

～論点7：論点1～6の上で、さらに検討すべき論点としてどのようなものがあるか～

(1) 平時の訓練等

- バックアップ体制について関係者が連携した実践的な訓練の積み重ねが必要

(他にどのような論点があるか)

Ⅳ 今後の推進について

- 首都直下地震等の切迫性にかんがみ、政府全体として速やかに、本検討会の検討成果を活かして、東京圏の中枢機能のバックアップ体制を構築するための実現プロセスにつなげていくことが必要
- その際、早期に実現しうる課題から先行して、関係府省や関係機関の協力の下、具体的な検討を開始することも必要

Ⅴ 別途検討されるべき論点

- バックアップ体制に移行せざるを得ない東京圏の被害状況の想定と一般国民等の避難計画
- 東京圏に本社機能を置く民間企業のBCPの促進
- 東京圏の中枢機能の移転・分散、国土構造のあり方