

東京圏の中核機能のバックアップ  
に関する検討会

二次とりまとめ

平成24年4月

国土交通省



# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会

## 二次とりまとめ

### 目次

○ 検討会の趣旨と概要 .....	1
○ 二次とりまとめ .....	2
○ 二次とりまとめ 全体概要 .....	2 4
○ 資料編 .....	2 5



## 検討会の趣旨と概要

東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～（平成23年6月）」において、大災害が生じた場合でも、わが国全体としての経済社会活動が円滑に行われるよう国土の防災性を高める観点から、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の必要性が指摘された。また、国土審議会防災国土づくり委員会「災害に強い国土づくりへの提言（平成23年7月）」においても、東京圏の機能をどう分担し、或いはバックアップしていくかの検討がまずもって必要との指摘がなされた。

これらを受けて、国土交通省においては政務二役と以下の有識者委員による検討会を設け、平成23年12月9日より5回にわたり、万一の場合の東京圏の中核機能のバックアップの確保について基礎的な検討を行い、平成24年4月5日に二次とりまとめを行った。

### <委員> ※ 敬称略、五十音順、○印は座長

- 青山 侑 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授  
荒井 良雄 東京大学大学院総合文化研究科 教授  
池田 彰孝 東京商工会議所 副会頭、SMK株式会社 常勤監査役  
岩見 隆夫 政治ジャーナリスト  
○大西 隆 東京大学大学院工学系研究科 教授  
小川 和久 軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所 理事長  
河田 恵昭 関西大学社会安全学部 学部長・大学院社会安全研究科研究科長・教授  
指田 朝久 東京海上日動リスクコンサルティング株式会社 主席研究員  
森川 博之 東京大学先端科学技術研究センター 教授

オブザーバー：内閣官房(安全保障・危機管理担当)、内閣府(防災担当)  
会議はフルオープンで実施

### <経過>

- 12月9日（金） 第1回：検討の背景及び現状、委員からの報告（大西座長、指田委員）  
12月27日（火） 第2回：委員からの報告（小川委員、河田委員）、ヒヤリング（金融）  
1月23日（月） 第3回：ヒヤリング（マスコミ、情報通信）、一次とりまとめ案について  
3月5日（月） 第4回：民間企業の取組について  
3月22日（木） 第5回：海外事例について、二次とりまとめ案について



# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ

## はじめに

3.11の東日本大震災から1年あまり。大震災の教訓を風化させることなく、あのような悲劇を繰り返さないよう、減災社会の構築が急がれる。

東日本大震災では、未曾有の甚大な被害が広範囲に及び、また、その経済的な影響は広く国内外に及んだ。このような広域巨大災害による被害を最小限に食い止めるための国土のあり方が国土政策上の重要な課題となった。

とりわけ、国の中核機能が集中している東京圏が被災した場合には、東京圏のみならず我が国全体に計り知れない深刻な影響が及び、さらには国際的にも広くその影響が及ぶことは明らかである。

このため、東京圏の中核機能については、いかなる事態が発生した場合にも停止しない、あるいは即座に復旧できるような防災面の強化に加え、万一停止した場合にも他の地域で最低限必要な機能を代替する「バックアップ」の必要性が各方面から指摘されている。

東日本大震災復興構想会議の「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月)においては、「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」と指摘された。また、国土審議会政策部会防災国土づくり委員会の「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」(平成23年7月)においても、「東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかについて検討することが、まずもって必要」との指摘がなされた。

また、「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」(平成23年12月閣議決定)では、「首都直下地震等の万一の場合に備え、東京圏の中核機能のバックアップの確保について基礎的な検討を進める」としている。

これらを背景に、またマグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、国土交通省に設置した「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」において行った基礎的検討の成果をここにとりまとめ、今後の具体的検討の礎としたい。

- 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
- II 本検討会の目的とスコープ
- III バックアップ体制の構築に関する論点と考え方
  - －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
  - －2 バックアップすべき業務
  - －3 バックアップすべき業務の実施に必要な資源
  - －4 バックアップに必要な資源のあるべき準備体制
  - －5 バックアップ場所等の要件(制約)
  - －6 バックアップ体制への移行等の判断及び手続き
  - －7 さらに検討すべき論点
- IV 今後の推進について
- V 別途検討されるべき論点

## 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)

東日本大震災は、我が国観測史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震と遡上高40mにも達した大津波による広域にわたる甚大な被害、さらには最も危険度の高いレベル7となる我が国史上最悪の原子力発電所事故の発生が重なり、未曾有の災害となった。死者・行方不明者は現在までに約1万9千名にものぼり、大津波や原発事故の影響により、ピーク時には阪神・淡路大震災の約1.5倍にものぼる最大46万8千人の避難者が報告された。

まさに、「災害には上限がない」、「何としても人命を守る」ため、たとえ低頻度であっても壊滅的な被害をもたらさうる広域巨大災害への対策の充実・強化が必要であることが改めて認識された。

我が国は、地震や津波に限らず、火山災害、風水害、土砂災害、雪害、高潮災害など、多種多様な自然災害が発生しやすい国土条件にある。これら自然災害をはじめ、様々な要因あるいはその複合により、最悪の事態が「起こりうる」ことを前提とした万全の備えが求められる。

#### (「減災」という発想)

東日本大震災のような広域にわたり甚大な被害が生じうる巨大災害に対しては、災害に上限がないことを念頭に、被害を完全に食い止める「防災」という発想ではなく、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、また経済的被害ができるだけ小さくなるような観点から、被害を最小化するための「減災」対策を一層推進する必要がある。

このため、被害を拡大させる社会の脆弱性を最大限克服するため、その主要な要因に対する戦略的な対策が求められる。

#### (各種機能の代替性・多重性の確保の重要性)

東日本大震災においては、各種機能の代替性・多重性の確保の重要性が改めて強く認識された。

例えば、広域交通基盤の代替性・多重性について、東北自動車道、国道4号、東北本線等の代替ルートとして日本海側の道路、鉄道が活用され、また新幹線による輸送の代替として臨時の航空便や高速バスの増発などモードを越えた運用が行われた。

また、三陸海岸沿いの沿岸部の広域交通基盤が壊滅的な被害にあった中、内陸部の国道4号から三陸海岸沿いの被災地に向かう道路の啓開作業（いわゆる「くしの歯作戦」）により被災地への緊急的なルートの確保が行われたものの、被災地が長期に孤立していた可能性もあったことから、ネットワークの代替性・多重性の確保を図る重要性が認識された。

また、市町の庁舎が被災し、指揮命令系統や戸籍等の行政情報が失われたケースでは、そのバックアップの重要性が指摘された。

各種機能の代替性・多重性の確保は「減災」の一つの有力な手段であり、特に広域巨大災害を想定した場合には、広域的観点から国土全体での各種機能の代替



性・多重性の確保による災害に強い国土構造への再構築を図る必要がある。

## (2) 中枢機能の東京一極集中構造の脆弱性

### (中枢機能の東京一極集中構造)

東京圏には、我が国の人口の3割弱、大企業の本社数の6割強など、人口や経済活動等が集中している。特に、立法、行政、司法の三権の中枢機能、日本銀行本店、東京証券取引所等金融・経済分野、その他情報・報道分野等の中枢機能が東京都心の極めて狭い地域に立地している。

しかもこうした中枢機能は、グローバル化等による相互依存関係の深化、複雑化等により国際的なネットワークの一部を成している場合があり、ひとたび失われた場合の影響は、国内のみならず広く海外にも及ぶことが想定される。

### (様々な災害に見舞われてきた東京圏)

東京圏では、過去にさかのぼれば、関東大震災クラス（マグニチュード8クラス）の地震が2～3百年間隔で繰り返し発生しているほか、巨大台風、大規模火災など各種災害等による被害を幾度となく経験してきている。また、マグニチュード7クラスの首都直下地震については、発生確率が今後30年間で70%とされており、その切迫性が指摘されている。

戦後は幸いにも東京圏を直撃する広域巨大災害が発生していないが、発生しうることを前提とした備えが必要である。その際、災害に上限はないことを踏まえ、最悪の事態を想定する必要がある。

### (行政中枢機能（中央省庁）におけるバックアップの現状)

首相官邸における災害対策本部機能の代替拠点施設としては、霞が関にある中央合同庁舎第5号館（内閣府防災担当）、市ヶ谷にある防衛省中央指揮所、立川に整備されている災害対策本部予備施設が想定されている。

各府省においても、それぞれの業務継続計画等において、本庁舎の使用が不可能となった場合の代替拠点施設について定めている例があるが、現状では、東京都区部又は東京近郊に置かれているのが現状である。しかも、いずれも代替要員は配置されておらず、平時の専門スタッフが駆けつけて機能の立ち上げを行うことになっている。

東京圏において広域巨大災害が発生した場合には、これらが使用不能になる、あるいはアクセス不能になることが「起こりうる」ことを前提に、東京圏以外の地域におけるバックアップについて検討する必要がある。

## (3) 国の中枢機能の継続は国家存立に関わる問題

### (非常時に不可欠な国のリーダーシップ)

いかなる事態においても国の中枢機能の継続は不可欠である。もとより広域巨大災害が発生すると、災害対策の最前線を担う地方自治体にも甚大な被害が生じることから、国の役割は通常の災害時にも増して重要であり、国の強いリーダーシップの下、スピード感のある対応が求められる。国の危機管理機能自体が被災により停止する事態は致命的であり、絶対に避けなければならない。

また、被災地に向けての迅速な危機対応のみならず、非常時にも被災地以外の

全国の地域に対し、平時の国の中枢機能が最低限維持・継続される体制を確保することは、国家として存立するに不可欠の要件である。

#### (安全・安心なくして国の持続的な成長・繁栄なし)

日々の生活や産業活動は、地域の安全・安心の基盤の上に成り立っている。安全・安心の基盤が脆ければ、一つの自然災害等でそれまで築いてきた地域経済・地域社会が一瞬にして崩壊しかねず、その地域の持続的な成長・繁栄は達成し得ない。

また、熾烈な競争下にあるグローバル経済にあって、企業行動においては、自らの活動拠点やパートナーとなる企業の選択に際し、自然災害等に関する客観的なリスク評価も一つの大きな判断要素となる。そしてそのリスク評価は、潜在的な災害リスクのみならず、危機対応能力も加味し総合的に判断されるため、危機対応能力の不十分さは経済的損失を招く危険性をはらんでいる。

特に、国の中枢機能が集中している東京圏において、広域巨大災害の可能性があり、かつその中枢機能の継続性が万全でないとするれば、東京圏はおろか、我が国全体の展望も開けず、安全のための投資はそのための必要不可欠なコストと考えるべきである。

#### (国の中枢機能の継続は国としての信頼性の問題)

広域巨大災害発生時の危機対応の遅れは、被災地における直接被害の拡大のみならず、国に対する信用不安を増大させ、深刻かつ回復困難な影響が一瞬にして広く国内外に伝播・増幅しうる。

この情報の伝播・増幅については、この度の東日本大震災直後に特に海外メディアで過剰とも受け取れる報道がなされたことを踏まえると、東京圏において非常事態が発生した場合に政府が迅速かつ明確に情報発信することは極めて重要である。

非常事態発生時においても、国の中枢機能の継続が確保され、国としてのリーダーシップ、事態を掌握し対処しうる体制が確保されていることを国内外に迅速かつ明確に情報発信することは、危機管理の要諦であり、ひいては平時からそのような準備を怠ってはならない。

このように、いかなる事態下においても国の中枢機能が継続される体制づくりは、国としての信頼性を保持するための重要な課題である。

#### (4) 東京圏の中枢機能のバックアップ体制の構築は喫緊の課題

##### (東京圏の中枢機能の継続は国民的課題)

「国家機能」とも言うべき中枢機能が集中する東京圏が被災し、万が一にも中枢機能が停止した場合には、外交・防衛・治安等国家安全保障のみならず、極めて甚大な被害が予想される東京圏の被災地における人命救助や被災者支援等の危機対応そのものに重大な支障をきたすことになる。

さらに、国の中枢機能の停止は、被災地以外の地域における日常的な機能の維持にも深刻な影響を及ぼし、広く全国、ひいては世界に甚大な被害をもたらすことになる。

このように、東京圏の中枢機能の継続は、東京圏の被災地のみならず、全国民の命と暮らしを守り、我が国全体の社会経済を支える国家存立の問題であるとの認識が必要である。

## (東京圏の防災性の向上とバックアップは車の両輪)

東京圏が直面する広域巨大災害のリスクに対し、東京圏の防災性の強化を図ることの重要性は論を待たない。とりわけ東京圏は人口や中枢機能を始めとする諸機能が集中していることから、その「早期復旧戦略」が不可欠である。

しかしながら、東日本大震災の教訓を踏まえると、災害に上限はなく、早期復旧戦略が常に予定通りに遂行されるとは限らない。

従って、東京圏の防災性の向上を図る早期復旧戦略と併せて、東京圏において中枢機能の継続が不可能となるような非常事態にも備え、早急に考え得る対応として、中枢機能を東京圏以外で一時的に代替するバックアップ体制を構築する「代替戦略」が必要である。

## (国民・企業の意識・行動とバックアップ体制構築の緊急性)

東日本大震災後に行われた民間の世論調査においても、国民の間で首都機能のバックアップへの関心は高く、震災後約1年が経過した最近の調査においても約9割が必要と考えているという調査結果がみられる。これは、東日本大震災という想像をはるかに超える事態を目の当たりにすることで、いかなる事態も発生しうることを肌で感じ、他方、国の様々な中枢機能が集中する東京圏における災害の可能性及び脆弱性に思いめぐらして下された判断であると考えられる。

また、民間企業の中には、東京圏の本社屋が万一使えなくなった場合に備えて、本社中枢機能の代替拠点を設けている企業も少なからずあり、しかも本社屋から比較的遠隔の地に設けている企業、複数設けている企業、東日本大震災を契機に設置した企業などもみられる。

切迫性が指摘される首都直下地震等の広域巨大災害に備え、国家存立の基盤を確保すべく、国内外における我が国の危機管理能力に対する信頼性を損なうことのないよう、東京圏の中枢機能のバックアップ体制を構築することは喫緊の課題であると考えらる。

## II 本検討会の目的とスコープ

### (1) 本検討会の目的

本検討会は、国家機能とも言うべき東京圏の中枢機能の継続が何らかの原因により不可能となる非常事態が発生した場合にも、これを代替する機能(バックアップ機能)が働くことによって最低限必要な中枢機能の継続が確保されるよう、そのバックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示することを目的とする。

なお、バックアップ場所として特定の地域の選定を行う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スコープ

#### (本検討会で検討対象とする「東京圏の中枢機能」)

「東京圏の中枢機能」には、立法、行政、司法の中枢機能のほか、民間分野の

金融・経済、情報・報道等の中枢機能、大使館、さらには皇室等が含まれる。原則として各々のバックアップについては、それぞれの主体において検討されるべきであり、従って本検討会では、このうち行政の中枢機能を中心に検討する。

ただし、行政機能はその責務を十全に果たすためには、立法、司法や民間等の中枢機能との密接な連携を必要とする場合も多いことから、論点によっては行政機能以外の機能も視野に入れて検討する。

#### **(本検討会でいう「バックアップ」)**

本検討会では、東京圏において中枢機能の継続が不可能となった場合に、その間、他の地域で中枢機能を代替することを「バックアップ」という。

東京圏の中枢機能の一部又は全部の恒常的な移転（特に国会等三権の移転を図る首都機能移転）とは異なる概念として考える。

また、東京圏での中枢機能の継続を確保するために必要な後方支援的活動を検討の対象とするものではない。

#### **(「バックアップ」が必要となる非常事態の発生原因)**

東京圏の中枢機能の継続を不可能とする非常事態の発生原因には、巨大地震をはじめとする、自然災害等様々なものが考えられるが、本検討会では、どの発生原因かに関わらず、東京圏において中枢機能の継続が不可能となった場合を想定する。従って、非常事態の発生の可能性や被害想定等については検討の視野には入れない。

#### **(「東京圏の中枢機能の継続」に向けた他の検討との関係)**

東日本大震災以降、東京圏に広域巨大災害等が発生した場合にもその中枢機能を継続することを目的とした政府の検討としては、内閣府（防災担当）において中枢機関の業務継続計画の見直し・実効性の担保という広範な観点から検討を行っていることと承知している。

国土交通省が設置した本検討会は、東京圏の中枢機能、とりわけ行政中枢機能の継続を、東京圏以外の場所にバックアップ場所を設け、そこで機能を代替する必要に至った場合を想定した検討を行うものである。これまで東京圏外においてバックアップ体制を構築している行政機関はほとんどなく、その構築にはハード施設・設備の整備を伴うが、本検討会は体制構築に必要なソフト面も含め総合的な検討を行うものである。

## **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**

東京圏の中枢機能のバックアップ体制の構築に当たっては、まずどのような業務をバックアップするか検討を行い、バックアップすべき業務を特定する必要がある。

次いで、特定された業務を行うに当たり必要な資源（指揮命令系統、要員、施設・設備、情報）を具体的に検討し、またそれぞれの資源の準備体制（スタンバイ状態）を検討する必要がある。これにより、バックアップ体制の全貌が概ね明らかになる。

その後、必要な資源及びその準備体制等を踏まえ、バックアップ場所が備えるべき要件等具体的に体制を構築するに当たっての制約条件を検討し、また、バックアップ体制への移行等の判断及び手続など運用面の検討を行うことになる。

これらの検討を行った上で、さらに平時の訓練のあり方に関する検討等さらに具現化に向けた検討を行い、法整備等を行う流れとなる。

ただし、バックアップ体制の構築について具体的に検討を行う際には、この検討の流れは決して一方向ではなく、例えば場所が特定された後、その場所の特性に応じてバックアップすべき業務や準備体制等を改めて見直す必要があるなど、検討がフィードバックすることがある。

以上を整理すると、バックアップ体制の構築に向けた検討は、原則として次のような順序で進めていくことになり、以下の論点ではこの順に基礎的考え方等について記載する。

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

その上で、さらに具現化に向けた検討を行い法整備等へ

## **(2) バックアップ体制の構築に当たっての全般的な留意事項**

### **(最悪の事態の想定)**

本検討会においては、非常事態の発生原因は問わず、東京圏において中枢機能の継続が不可能となるような事態が起こりうることを前提とするが、バックアップ体制の具体化に向けては、広域的かつ巨大な地震等により国家の存立にとって最も根幹的な中枢機能が働かなくなるような最悪の事態を想定する必要がある。

具体的には、内閣や国会の機能が全て働かなくなることまでを考える必要があり、そういう状況下で行政中枢機能としていかに継続するかという政府全体の新たな業務継続計画（BCP）を検討し、その中でバックアップ体制が位置付けられる必要がある。

### **(関係機関の連携)**

本検討会においては、行政中枢機能を中心に検討するが、東京圏の中枢機能は相互に密接に関連していることを踏まえ、バックアップ体制の具体化に向けては、各府省はもとより国の中枢機能を構成する官民の諸機関が連携して検討を進める必要がある。

## (シナリオ、シミュレーションによる具体的検討)

本検討会においては、中枢機能のバックアップに関する基礎的な検討として論点と考え方を提示するが、この検討成果を踏まえたバックアップ体制の具体化に当たっては、バックアップすべき業務を具体的に明らかにした上で、各種のシナリオをもとに、その業務を誰が誰の指示を受けてどこにある施設・設備等を用いて誰と連絡を取り合いながら行うのかといったシミュレーションを行い、要員や施設・設備等の配置等を含め具体的な検討を行うことが重要である。

また、バックアップ体制の構築後も定期的なテストや訓練等を通じて、体制の見直しにフィードバックしていくことも重要である。

## (過去の災害の教訓から将来に備える)

シナリオ、シミュレーションによる具体的な検討を行うに当たっては、過去の災害時の状況、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である。

具体的には、災害発生直後からの時間経過に即した救助・救急活動、緊急輸送ルートの確保、緊急輸送活動、物資の調達など個別具体の課題ごとに、関係機関間の連携・調整を中心に、こうしておくべきだった、そのためには予めこういう準備をしておくべきだったといった観点から、問題解決型の検討を繰り返しながら深める必要がある。

また、過去の災害からさらに発展させ、より厳しい災害時を想定したブレンストーミングや図上訓練などを繰り返すことも重要である。

## 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

##### (業務継続計画の基本的考え方の援用：危機対応業務と一般継続重要業務)

行政中枢機能のバックアップすべき業務を考えるに当たっては、業務継続計画における「継続すべき優先業務」の考え方を援用し、「危機対応業務」<sup>1</sup>と「一般継続重要業務」<sup>2</sup>の2種類に分けて整理することが考えられる。

また、バックアップすべき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、業務継続計画における「RTO(Recovery Time Objective、目標復旧時間)」<sup>3</sup>の考え方を援用することができる。すなわち、バックアップすべき業務の範囲を検討する際には、災害発生直後からどの程度の時間内に復旧・実施すべき業務をバックアップするかといった観点から整理することが考えられる。

<sup>1</sup> 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を指す。

<sup>2</sup> 一般継続重要業務とは、当該危機発生のいかに関わらず、平時から24時間途絶が許されない業務や、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を指す。具体的な業務類型としては、例えば、危機管理、防衛、警察、外交、金融、気象・災害観測、運行・運航管理等が考えられる。

<sup>3</sup> 非常事態による業務の中断後復旧させるべき目標時間であり、業務中断の影響の大きさ等を踏まえ設定。

このため、各府省の業務継続計画のRTOごとの業務の洗い出し、精査が必要であるが、各府省の業務継続計画の多くは首都直下地震等ある特定の地震等の発生を前提として作成されているため、これを参考としつつも、さらに最悪の事態を想定した業務の洗い出しが必要である。

すなわち、最悪の事態を想定した場合、大きな制約が生じる中で最低限の中枢機能の継続を確実なものとするためには、バックアップすべき業務の「選択と集中」により、何を優先するか厳しい検討が必要となる。言い換えれば、何をあきらめるかという観点からの検討が必要である。

とりわけ、一般継続重要業務については、最悪の事態を想定した場合、限られた資源を可能な限り危機対応業務に投入できるよう、不急の業務の継続は一時断念するという前提に立ち、例えば、1週間中断した場合の影響、1ヶ月中断した場合の影響などを個別具体的に検討し、RTOを判断する必要がある。

### (被災地またはその近傍で行われるべき業務との整理と連携)

東日本大震災でも見られたように、広域巨大災害においては発災直後から情報収集、人命救助、被災者支援等の膨大な業務が発生する。そして時々刻々変わる被災地ニーズに応じた迅速かつ確かな危機対応業務を実施するためには、仮にそれが最悪の事態であったとしても、被災地またはできる限りその近傍で行われるべき業務は少なくない。

このため、行政中枢機能のうち、危機対応業務については、被災地またはその近傍において行われるべき業務と東京圏外のバックアップ先で行うことが望ましいまたは可能な業務の整理や連携のあり方について、各種シナリオに基づく検討が必要である。

## (2) バックアップすべき業務の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)

バックアップすべき業務の具体的な検討を行うに当たっては、例えば、「内閣総理大臣又はその継承者が1時間以内に非常事態への対応方針を会見できること」など、「誰が、いつまでに、〇〇ができること」として具体的に整理する必要がある。

このようなバックアップすべき業務の見える化を図ることにより、それを実施するために行うべき業務を連鎖的に洗い出すことができるとともに<sup>4</sup>、それらの業務の実施に必要な資源（要員、施設・設備等）とその規模等が明らかになるなどバックアップ体制の具体的なシミュレーションが可能となる。

#### (費用対効果の検討)

バックアップすべき業務の範囲をRTO（Recovery Time Objective、目標復旧時間）のより長い期間の業務まで広げると、バックアップ体制としては充実するが、反面、バックアップ体制の規模が拡大し、コストも大きくなる。すべての業務を

<sup>4</sup> 前の段落の例で言えば、内閣総理大臣が対応できない場合には継承者を明らかにし、会見するに足る情報の収集・集約、記者への会見の時間・場所等の案内、会見場のセッティング、記者への配布資料の作成といった業務が必要となる。これら全てを1時間以内に行わなければならない。

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検討する必要がある。

また、バックアップ体制の構築について、財政制約を考慮に入れると、まずは最小限必要な業務から優先的にバックアップ体制を構築し、状況に応じて徐々にRTOの期間を長くして業務範囲を広げ、体制を充実していくといった段階的な構築も考えられる。

## ② 整合性に関する留意事項

### (中枢機能の相互依存関係)

国の中枢機能は、それを構成する多種多様な機能が相互に密接に連携しており、また、その活動は、広範な社会インフラ、ライフラインに支えられている。このようにいわば一つの大きなネットワークとして機能しているものであり、その一部が機能不全を起こすと、ネットワーク全体の機能継続に支障を及ぼしかねない。

したがって、東京圏の中枢機能を構成する機関の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があり、バックアップ体制の検討に当たっては、個々の主体による検討のみならず、ネットワーク全体として機能するための総合的な視点からの検討が求められる。

このため、まず行政中枢機能と密接に関連する東京圏の中枢機能の具体的な洗い出しが必要である。行政中枢機能のバックアップ体制が機能するためには、立法や司法のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道、大使館、さらには皇室など、東京圏にしかない機能、東京圏に極度に集中している機能とどのような連携が必要となるかについて、具体的なイメージをもって積み重ねていくことが必要である。

### (中央省庁間の整合性)

各府省の危機対応業務の多くは、官邸の災害対策本部機能を中心に緊密な連携が求められる。一部の府省においてそのような連携を要する危機対応業務のバックアップ体制がそもそも未構築であったり、運用面で各府省が個別にバックアップを実施したりすると、政府内での連携した危機対応業務に重大な支障をきたすことが考えられる。このため、官邸と各府省の危機対応業務のバックアップ体制については、政府全体として一体的に検討する必要がある。

したがって、危機対応業務のうちどのような業務をバックアップすべきかを検討するためには、各府省のBCPの精査のみならず、政府全体のBCPを構築する中で、現地対策本部機能との関係も含め、各府省間の整合性を考慮しながら検討を行う必要がある。

各府省の一般継続重要業務については、最悪の事態にあっても、被災地以外の日本全体が平時の機能を可能な限り継続できるよう、府省ごとにバックアップすべき業務の種類及び範囲を判断する必要がある。

ただし、一般継続重要業務の中でも、各府省が連携して実施すべき業務については、バックアップ体制に整合性がとられている必要がある。このため、危機対応業務同様、政府全体のBCPを構築する中で、各府省間の整合性を考慮しながら検討を行う必要がある。



### 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

##### (行政中枢機能の継続に必要な資源)

バックアップすべき業務が具体的に明らかになると、そのシミュレーションにより必要な資源が明らかになる。その資源は大別すると、明確な「指揮命令系統」、指示またはマニュアル等に基づき業務を実施する「要員」、要員等が業務を実施するために必要な「施設・設備」、「情報」であり、そのいずれかが不十分であると機能不全に陥る危険性がある。

バックアップ場所においては、これらの資源が適時適切に得られるような準備が必要となる。

#### (２) 個々の資源の考え方とバックアップ体制の構築に当たっての留意事項

##### ① 指揮命令系統

##### (指揮命令系統の明確化)

バックアップ体制が混乱なく機能するためには、指揮命令系統の明確化が何より重要である。最悪の事態を想定すると、内閣総理大臣をはじめ閣僚、副大臣、大臣政務官等が欠けた場合も想定する必要があるが、その場合には権限の継承手続きをあらかじめ定めておく必要がある。その際、特に通常の任命手続きを経ずに権限を代行させる手続きを取る場合、その正当性について十分な検討と国民の理解が必要である。

このためにも、また、継承された者が非常事態下で危機対応を始めとする業務の指揮命令権限を過ちなく行使するためには、その者を取り巻く組織的な対応が必要であることも考え合わせると、継承される者は役職で定める必要がある。

また、最悪の事態を想定して、指揮命令権者等の安否が確認できないケースも含めた明瞭な継承手続きが必要となるとともに、指揮命令権者及びその継承される者全員が常に同時被災しない方策についても検討する必要がある。

さらに、指揮命令権者が迅速な意思決定ができるような指揮命令ラインの簡素化も検討すべき課題である。

##### (バックアップ場所と東京圏との間の指揮命令系統と連絡網)

バックアップ体制に移行した場合においても、特に危機対応業務については、被災地またはその近傍で行われる業務との密接な連携が不可欠である。このため、バックアップ先で代替される中枢機能と被災地である東京圏との間の指揮命令系統の明確な役割分担と連絡網の確立が不可欠である。

##### ② 要員

##### (業務担当職員の確保)

行政中枢機能の業務は、指揮命令権者のみで行い得るものではない。指揮命令権者に指揮命令を行うに足る情報を収集・伝達する職員、指揮命令に従い実務的に業務を実施する職員、これらの職員が円滑に業務を行えるように支える

職員等が不可欠である。従って、バックアップ体制においても、指揮命令権者に限らず、バックアップすべき業務の内容に即して必要な業務担当職員を確保する必要がある。

なお、バックアップすべき業務の代替要員については、各々の役割に応じ、それぞれの業務を円滑に行いうる能力を有している必要がある。

### **(民間サポート要員の確保)**

行政中枢機能の業務を実施するに当たっては、情報通信機器、事務機器等を使用するため、システムエンジニアなど高度な専門性を有する人材も必要となるが、そのような業務は平時においてもアウトソーシングにより民間に委託している場合が多い。

従って、バックアップ体制においても同様の要員確保を図るため、非常事態の際に確実にサポート要員が確保できるような民間企業等との平時からの取り決めが必要である。

### **③ 施設・設備**

#### **(業務に必要な施設・設備の確保)**

バックアップ体制が要する施設・設備については、バックアップする業務に合わせて詳細な検討が必要であるが、例えばオペレーションルームや執務室、会議室、記者会見場など業務に必要なスペース、通信施設・機器、パソコン等事務機器、電源、燃料、食料・飲料水等が必要である。また、東京圏から指揮命令権者、要員を受け入れる場合のアクセス確保のためのヘリポートや宿泊施設等の準備も必要である。

特に、災害対策本部機能を始めとする危機対応業務については、音声通話、ファクシミリ、電子メール、テレビ会議システム等多様な手段で行政機関間はもちろん地方公共団体との間、社会インフラ・ライフラインを担う民間企業等との間において情報収集・伝達・発信機能を全国レベルのネットワークとして確保することが極めて重要である。従って、バックアップ場所においても瞬時に同じ機能が確保できるよう、有線、無線(地上系、衛星系。防災無線など重要無線通信を含む。)の多重な情報通信インフラを整備しておくことが求められる。

一般継続重要業務についても、業務の特性に応じた必要な施設・設備が求められる。

#### **(中枢機能を支える重要な社会インフラ・ライフラインの確保)**

国の中枢機能は上記のような直接的な施設・設備のみならず、道路、鉄道等の交通インフラ、電力、ガス、水道等のライフラインなしでは機能しない。<sup>5</sup>

このため、中枢機能のバックアップ体制の構築に当たっても、バックアップ体

<sup>5</sup> 内閣官房情報セキュリティセンター(NISC)では、「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第2次行動計画」(平成21年2月3日情報セキュリティ政策会議決定)において、「重要インフラ」(国民生活及び社会活動に不可欠なサービスを提供している社会基盤)として、「情報通信」、「金融」、「航空」、「鉄道」、「電力」、「ガス」、「政府・行政サービス(地方公共団体を含む)」、「医療」、「水道」及び「物流」の10分野を挙げている。

米国では、2001年に発生した9.11の同時多発テロを契機として安全保障体制の再編成が図られ、その一環として、電力、通信など18分野の重要インフラ保護を官民を挙げて強化している。

制が機能するための社会インフラやライフラインが確実に確保されていることが不可欠である。

#### ④ 情報

バックアップ体制を機能させるには、業務関連情報がなくてはならず、そ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である。このため、個々のバックアップする業務ごとにその実施に必要な情報について、電子データに限らず、重要な紙ファイルも含めリストアップし、適切なバックアップの方法を定め実践しておく必要がある。

また、近年、災害時においてもインターネットを通じて得られる情報の有効性が広く認識されてきており、インターネット・エクスチェンジ機能が集中している東京圏が被災した場合にも、バックアップ場所においてインターネット上の情報にアクセスできるようにするための対策が必要である。

### 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

##### (バックアップに必要な資源の準備体制)

代替要員、代替施設・設備の平時の体制、すなわちバックアップの形態としては、以下の3類型を基本として検討することが考えられる。

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大きな課題となる。

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。

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である必要がある。

## (2) 平時の体制選択の考え方とバックアップ体制の構築に当たっての留意事項 (バックアップする業務の性格・優先度に応じた形態の選択)

バックアップの形態は、バックアップする業務全てが一律に上記の3種類のいずれかである必要はなく、この3類型を参考にしながら、バックアップする業務ごとに、業務の性格やRTO（Recovery Time Objective、目標復旧時間）に基づく優先度に即し、またバックアップに必要な資源の存在、東京との時間距離等を勘案し、適切に選択することになる。

まず、バックアップ場所における業務は、日常的に絶えず行われているものではなく、基本的には東京圏に非常事態が発生した場合にのみ行われるものであるとの認識が大前提となる。

その上で、例えば、東京においても平時から24時間体制で行われ、RTOとしても即座に復旧・開始が求められるような優先度の高い業務については、バックアップの形態としては、ホットスタンバイか少なくともウォームスタンバイが必要と考えられる。

また、平時からバックアップ先において東京と同一又は類似の業務に携わっているような業務については、ホットスタンバイの形態を取ることが比較的容易となる。

他方、業務の専門性等から東京圏以外の地域では容易に代替要員を確保できない業務についてはコールドスタンバイの形態が考えられるが、東京からバックアップ場所まで一定の時間を要し、かつ業務の優先度が高い場合は、ホットスタンバイを追求せざるを得ず、バックアップ先にも専門性を有する代替要員を配置することになる。

業務の復旧・開始まで多少の時間的余裕が許容され、業務の専門性がそれほど高度でないような業務については、既存の要員を最大限活用しうることから、ウォームスタンバイの形態が考えられる。

### (各府省間の整合性)

危機対応業務については、被災地の現地対策本部機能との緊密な連携が不可欠であり、また、政府全体として一体的なバックアップ体制を構築する必要があることなどを考慮し、関係府省が連携してバックアップの形態を検討する必要がある。

一般継続重要業務については、個別具体の業務の特性に応じ各府省ごとに検討することが基本であるが、各府省が連携して実施すべき業務については整合がとれるよう検討する必要がある。

### (費用対効果の観点)

バックアップの形態を考えるに当たっては、バックアップ体制への移行時に機能が必要かつ十分に発揮されうる体制を確保することが基本であるが、要員、施設・設備等必要な資源の平時の維持管理のあり方についても検証したうえで、費用対効果の観点を考慮して、その形態を決める必要がある。

ただし、既存の施設として民間のオフィスビル、ホテル等を活用する場合、所有者との事前の取り決めが必要となるほか、使用時に制約が発生する可能性があることに留意が必要である。

### 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

バックアップ場所の要件としては、次の事項が考えられる。ただし、以下にも記述するように、要件の中にはバックアップの規模や形態等に応じて重視する度合いが異なるものもあるので、論点4までの検討等を踏まえて、要件を総合的に勘案する必要がある。

##### （東京圏との同時被災の可能性が低いこと）

バックアップ体制が機能を発揮するためには、その場所は東京圏と同時に被災する可能性が低いことが不可欠である。同時被災の可能性については、特定の災害要因を想定しないと具体的な検討ができないが、現実的な判断要素としては、東日本大震災のように、広域巨大地震や津波、さらには原発事故との複合といった事態を想定する必要がある。

また、東京圏の被災により、例えば電力供給の制限が他圏域に及ぶ場合がある。従って、東京圏との同時被災を直接的な被害のみと捉えることなく、間接的に影響が及ぶ場合も考慮に入れ、東京圏に広域巨大災害が発生してもバックアップ場所において業務に必要なエネルギー等資源の確保が確実に行われるかという観点からの検証も必要である。

##### （災害の蓋然性が低いこと）

地震や津波、火山噴火、大規模洪水等の発生リスクが高い地域は避けるべきであるが、我が国において自然災害が起こりえない地域はなく、相対的な比較によらざるを得ない。

##### （東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること）

バックアップ体制に移行した後も、バックアップ先と被災地となる東京圏に残る機能との連携は不可欠であり、東京圏との間の移動の必要性を考えると、東京圏との間で時間的にアクセスが容易かつ確実であることが求められる。

とりわけ、バックアップ機能のうち災害対策本部機能については、被災地内における現地対策本部との間に要員の移動を含めた密接な関係が必要となるので、アクセスの問題は重視すべきである。

また、コールドスタンバイの場合には、必要な要員等の輸送の必要から、東京圏との間で時間的にアクセスが容易であることが一層強く求められる。その際、業務の緊急性や要員の規模に応じた輸送手段を想定しつつ、例えばヘリポートなどバックアップ場所に必要な交通インフラの存在を勘案する必要がある。

なお、東京圏とのアクセスは確実である必要があるため、陸海空を活用し、複数ルート、複数手段を確保しうることが求められる。

##### （代替要員が必要数確保できること）

ウォームスタンバイの場合には、平時は別の業務を行い、バックアップ体制移行時には国の行政中枢機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有す

る代替要員が、バックアップ場所において必要数確保できなければならない。

#### (活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること)

可能な限り早期かつ低コストでバックアップ体制を構築する観点からは、バックアップ業務の実施に活用しうる執務室、会議室等の既存施設・設備が存在していることも重要な要件となる。既存施設としては、例えば自然災害等により被災した場合に現地対策本部として使用されることになっている施設も現実的な選択肢として検討されるべきである。

また、代替施設・設備等に必要な仕様等を明確化することができれば、中央省庁以外の者が有する適格な施設・設備等をあらかじめ把握し、東京圏に非常事態が発生した場合にそれを代替施設・設備等として使用するということも考えられる。

なお、ウォームスタンバイの場合、バックアップ体制の立ち上がり時間を短縮する観点から、代替施設は、代替要員が平時使用している施設またはその近傍にある既存施設が望ましい。

また、ホテル等東京の要員が宿泊できる施設がバックアップ場所周辺で相当数確保できることも重要な要素である。

## (2) 業務に応じたバックアップ機能の立地場所のあり方

### (集約的な立地の要否)

行政中枢機能の危機対応業務や各府省の一般継続重要業務のバックアップ場所を集約する必要があるかどうかについては、バックアップすべき具体的な業務の性格に応じ、考え方を整理する必要がある。

行政中枢機能のうち各府省間で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。具体的には、例えば府省横断的な災害対策本部機能を有する場所と各府省が危機対応業務を行う場所は、要員の移動や情報交換の時間的ロスを最小化する観点から、可能な限り近傍に位置することが望ましい。

一方、行政の一般継続重要業務については、危機対応業務と同一の地域でバックアップ体制を構築する必要は必ずしもないと考えられるが、政務三役との関係も含めた指揮命令系統の確保の観点や、複数の府省の密接な連携が求められる業務については連携の確保の観点から、移動や通信面で円滑な業務遂行が可能な環境の確保が求められる。

一定程度独立した指揮命令系統で実施される業務や業務マニュアル等の作成・運用により確実に実施しうるような比較的ルーティーンの業務については、それぞれが適切な場所にバックアップ場所を確保することが基本となる。

危機対応業務であるか一般継続重要業務であるかも含め業務の性格に応じて集約立地の要否が異なるので、業務の性格を正確に把握する必要がある。

### (国家中枢機能を構成する諸機能のバックアップ場所の近接性)

立法、行政、司法の中枢機能のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道等の中枢機能、大使館、さらには皇室等を含む国家中枢機能を構成する諸機関は、ネットワークとして緊密な連携を取りつつ機能の継続を図る必要がある場合がある

ため、これらのバックアップ場所の間の近接性を必要に応じて考慮する必要がある。

このため、行政中枢機能のバックアップ体制のうち他の諸機能と密接に関わる業務を行う場所について具体的に検討する際には、既にバックアップ場所を特定し体制を構築している機関も含め国家中枢機能を構成する諸機関が、相互に連携しながら検討を進める必要がある。

### (3) 同一の業務のバックアップ場所の複数設置と公開

#### (バックアップ場所の複数設置)

中枢機能のバックアップ体制は、同時被災のリスクを分散・軽減する観点から、またバックアップ場所での運用中に別の災害により被災する場合に備え、同時被災しない複数のバックアップ場所を代替順位を付して構築する必要がある。

しかしながら、費用対効果の観点から、複数のバックアップ場所は、バックアップ体制の規模を必要最小限のものに限定したり、ウォームスタンバイ、コールドスタンバイの形態を多用したりするなどの工夫が求められる。

#### (バックアップ場所の公開)

行政中枢機能のバックアップ場所は、東京圏の中枢機能を構成する民間分野を含めた他機関との連携の観点から、原則としては公開しておく方が良い。

ただし、テロのように場所を特定した形での非常事態に備え、性格に応じてバックアップ場所を非公開にする配慮も必要である。

### (4) 他の制約要件

#### (費用対効果)

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に係る初期コスト、平時の維持・管理コストを抑える必要がある。

民間企業の本社中枢機能の代替拠点場所も、支社や主力工場など自社施設を指定している場合が多くみられる。

## 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

バックアップ体制に移行する手続きや、バックアップ体制による業務を終了し本来の東京圏での機能を再開させる手続きについて、公的な権限行使の正当性が国民に対して明確となるような制度的な準備が必要である。

具体的には、例えばバックアップ体制への移行は、内閣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）等をもとに判断することが考えられる。

その際、東京圏における被害状況のレベルに応じたバックアップ体制への移行のメルクマールをあらかじめ明らかにしておくなど、移行が混乱なく実施できる準備が必要である。

また、業務ごとの指揮命令権者の明確化及び内閣総理大臣等の指揮命令権者及び継承される者の安否が確認できない場合の明瞭な継承手続きが必要となる。

なお、ウォームスタンバイ、コールドスタンバイの場合は、バックアップ体制への移行の正式決定を待つことなく、東京圏での非常事態発生後、独自の判断でバックアップ体制の立ち上げ準備を行うことが肝要である。

## (2) バックアップ体制への移行等の判断及び手続きの検討に当たっての留意事項

広域巨大災害による混乱の最中に、バックアップ体制への移行等が円滑かつ迅速に行われないと、混乱を増幅させるおそれがある。このため、中枢機能を混乱させることなく、また、バックアップ体制の正当性を国民に明確に示すためにも、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かつ迅速に行われる必要がある。

### 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

行政中枢機能を含め国家中枢機能のバックアップ体制がネットワークとして十全に機能するためには、指揮命令権者や代替要員を含むバックアップ業務担当者の幅広い参加の下、また国の中枢機能を担う関係機関と連携しながら、実践的な訓練を積み重ねていく必要がある。特に、ウォームスタンバイとする業務は、代替要員が平時の業務と異なる業務を非常時に迅速かつ的確に実施できるよう、平時からの教育、訓練が不可欠である。

訓練に当たっては、訓練の実施自体が目的化したり、形式的な訓練にならないよう、ブラインド型で参加者には事前に訓練シナリオを伝えずに実施するなどの工夫が必要である。

各種の訓練を通じて、専門人材の育成を図るとともに、バックアップ体制を絶えず検証し、改善していくことも重要である。

## Ⅳ 今後の推進について

マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震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である。このため、政府一体となった検討体制を早急に立ち上げる必要がある。

その際、優先順位が高く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である。具体的には、次の



ような課題について、今非常事態が発生したらどうなるかという緊張感とスピード感をもって、府省横断的に取り組んでいくことが求められる。

- 災害対策本部機能など、政府の危機対応業務の最も枢要な中枢機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
- 最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務について、危機対応業務と一般継続重要業務ごとの洗い出し、RTO（Recovery Time Objective、目標復旧時間）の検討、危機対応業務のバックアップ場所と現地対策本部との分担関係の検討（いずれも政府全体で検討）
- 行政中枢機能を含む国家中枢機能がネットワークとして機能するためのバックアップ体制の構築に必要な関係機関間の連携状況についての実態把握
- バックアップ場所等の要件（制約）に関する具体的な調査
- 非常時優先業務の実施に必要な情報の同時被災しない形でのバックアップ及び複数の機関からのアクセスの確保

なお、行政中枢機能のバックアップ体制の構築には、国民的な理解を得ることが必要不可欠である。とりわけ、体制構築に向けての検討、とりわけバックアップ体制の規模、箇所数等コストに係る事項とその効果、内閣総理大臣等の指揮命令権者の継承手続き、バックアップ体制への移行手続きなど国民に直接かかわる事項の検討に当たっては配慮が必要である。

## V 別途検討されるべき論点

本検討会は、Ⅱに記した目的及びスコープに基づき東京圏に広域巨大災害等が発生し、中枢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枢機能を代替するバックアップに関する基礎的な検討を行ったが、検討会の中ではこれにとどまらず、東京圏における非常事態に対する備え、対策についても議論が及んだ。

本検討会で出されたこれら別途検討されるべき論点は以下の通りである。

### （東京圏における広域巨大災害の減災対策）

人口や諸機能が極度に集中している東京圏において、中枢機能のバックアップが必要となるほどの広域巨大災害が発生した場合には、人的にも経済的にも極めて甚大な被害をもたらされる。

こうした被害を最小化するためには、中枢機能のバックアップ体制を構築することと併せて、東京圏の住民や諸機能の減災対策を充実・強化することも焦眉の急である。

東京圏において中枢機能のバックアップが必要となるほどの広域巨大災害が発生した場合の被害想定を行い、住民等の大規模な避難計画も含めた対策の検討を急ぐ必要がある。

### （東京圏に本社機能を置く民間企業の業務継続計画策定の促進）

東京圏には、民間企業の本社機能が集中しており、その被災は我が国経済に深刻な事態をもたらす。行政中枢機能のバックアップのみならず、民間企業につい

ても、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、東京圏に集中する本社機能のバックアップを含む業務継続に向けた取組みが進められる必要がある。

### (東京圏の中核機能の分担・再配置、国土構造のあり方)

中核機能が集中する東京の広域巨大災害に対する脆弱性を克服するには、早急にとりうる対策としての中核機能のバックアップ体制の構築のみならず、中長期的観点から、国土全体での官民の各種機能の分担や再配置のあり方について検討する必要がある。

さらに、東京圏のみならず、今般甚大な被害を受けた東日本の太平洋側、東海地震、東南海地震、南海地震の三連動への対応が求められている西日本の太平洋側等も含め、国土全体で、広域巨大災害が「起こりうる」ことを前提とした機能の配置論が必要である。

その際、首都直下地震、三連動地震等の被害想定等に関する中央防災会議における検討にも配慮する必要がある。

広域巨大災害にも対応しうる災害に強い国土構造への再構築を図ることは、東日本大震災が国土政策につきつけた大きな課題である。我が国が直面する人口減少や少子高齢化、グローバル化等の大きな潮流変化の中で、この課題を含めた持続可能で活力ある国土づくりを探求し、人と国土のより根本的なあり方を見据えた国土構造の明確なビジョンと、その実現に向けた道筋を示していくことが求められている。

## おわりに

本検討会では、「Ⅱ 本検討会の目的とスコープ」にあるように、「バックアップに関する基礎的な検討を進め、論点と考え方を提示することを目的」とし、「バックアップ場所として特定の地域の選定を行うなど具体的な検討は行わない」ことを前提に検討を行った。

しかし実際には、検討会において複数の委員から、行政の中核機能のバックアップ体制の構築を現実のものとして早急に進めるため、バックアップ場所について例えば日本銀行やNHKなどがバックアップ場所として定めている大阪など具体的な場所をこの検討会でも出して、より具体的な議論を進めるべきではないか、という趣旨の発言もあった。

本検討会は、この二次とりまとめをもって一定の成果を得たと認識しているが、この成果はあくまで東京圏の中核機能のバックアップ体制構築の出発点を築いたに過ぎない。そして東京圏を脅かす広域巨大災害等は、政府のゴールを待ってはくれない。

たとえ行政中核機能の一部であっても、そのバックアップ体制が一日も早く構築されることを強く望むものである。

## 「東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」委員名簿

青山 侑	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科 教授
荒井 良雄	東京大学大学院総合文化研究科 教授
池田 彰孝	東京商工会議所 副会頭、SMK株式会社 常勤監査役
岩見 隆夫	政治ジャーナリスト
○ 大西 隆	東京大学大学院工学系研究科 教授
小川 和久	軍事アナリスト、特定非営利活動法人国際変動研究所 理事長
河田 恵昭	関西大学社会安全学部 学部長・大学院社会安全研究科 研究科長・教授
指田 朝久	東京海上日動リスクコンサルティング株式会社 主席研究員
森川 博之	東京大学先端科学技術研究センター 教授

※ 敬称略、五十音順、○印は座長

## 検討会開催経緯

- 第1回  
(平成23年12月9日)
- (1) 検討会の進め方について
  - (2) 事務局からの報告：バックアップの検討に係る背景及び現状
  - (3) 委員からの報告
    - 1) 大西座長
    - 2) 指田委員
- 第2回  
(平成23年12月27日)
- (1) 委員からの報告
    - 1) 小川委員
    - 2) 河田委員
  - (2) ヒヤリング  
金融分野（日本銀行）
- 第3回  
(平成24年1月23日)
- (1) ヒヤリング
    - 1) マスコミ分野（日本放送協会）
    - 2) 情報通信分野（(社)電気通信事業者協会）
  - (2) 一次とりまとめ案について
- 第4回  
(平成24年3月5日)
- (1) 民間企業全般の取組
    - 1) 事務局からの報告：民間企業ヒヤリング及びアンケートについて
    - 2) 日本経済団体連合会
  - (2) ヒヤリング
    - 1) 日本アイ・ビー・エム株式会社
    - 2) NTTコミュニケーションズ株式会社
- 第5回  
(平成24年3月22日)
- (1) 事務局からの報告：海外事例調査
  - (2) 二次とりまとめ案について

# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会 二次とりまとめ 全体概要

## 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

- 東日本大震災の教訓:災害に上限なし/「減災」の発想/代替性・多重性の確保の重要性
- 中核機能の東京一極集中構造の脆弱性:首都直下地震の切迫性/中央省庁のバックアップ拠点は東京都区部又は東京近郊
- 国の中核機能の継続は国家存立に関わる問題
- 東京圏の中核機能のバックアップ体制の構築は喫緊の課題

## II 本検討会の目的とスコープ

- 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/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
- 東京圏の中核機能:三権のほか金融・経済、情報・報道、大使館、さらには皇室等が含まれるが、行政の中核機能を中心に検討
- 非常事態の発生原因:特定せず、中核機能の継続が不可能となった場合を想定

## III バックアップ体制の構築に関する論点と考え方

### 論点1:何をどのような順序で検討すべきか

- 検討すべき順序:①バックアップすべき業務/②必要な資源/③準備体制(スタンバイ状態)/④バックアップ場所等の要件/⑤移行等の判断・手続き/さらなる検討を経て法整備へ...フィードバックはあり得る

### 論点2:どういう業務をバックアップすべきか

- 業務の種類:危機対応業務と一般継続重要業務
- 業務の範囲: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、業務継続計画におけるRTOの考え方を援用(RTO:Recovery Time Objective、目標復旧時間)

### 論点3:バックアップすべき業務の実施に何が必要か

- 指揮命令系統:指揮命令権を継承される者は役職で定める必要
- 要員:業務担当職員、民間サポート要員が必要
- 施設・設備:業務に必要な施設・設備/重要な社会インフラ・ライフライン
- 情報:業務に必要な情報のバックアップ及びそれへのアクセス/インターネット情報へのアクセスの確保

### 論点4:バックアップの平時の体制はいかにあるべきか

- 代替要員、代替施設・設備の平時の体制(バックアップの形態)は、以下の3類型が基本
  - 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
  - ウォームスタンバイ:代替要員は平時は別業務を行い、代替施設等も別用途での使用が認められる
  - コールドスタンバイ:代替施設・設備は確保されているが、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を開始

### 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

- 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
- 東京圏との間のアクセスが容易かつ確実であること
- 国の行政中核機能の業務を非常事態下においても遂行できる能力を有する代替要員が確保されること
- 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在すること(現地対策本部施設も現実的な選択肢)
- ※ 代替順位を付して複数のバックアップ場所に設置する必要がある

### 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

- 内閣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等をもとに判断

### 論点7:さらに検討すべき論点

- 平時からの実践的な教育・訓練 等

## IV 今後の推進について

- マグニチュード7クラスの地震の発生確率が今後30年間で70%とされている首都直下地震の切迫性にかんがみ、政府全体として速やかに、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。このため、政府一体となった検討体制の早急な立ち上げが必要。
- 優先順位が高く早期に実現しうる以下の課題から先行して、緊張感とスピード感をもって取り組んでいくことが求められる。
  - ☆ 政府の危機対応業務の最も重要な中核機能を維持・確保するためのバックアップ体制構築の優先着手
  - ☆ 最悪の事態を想定した場合に継続すべき優先業務の洗い出し、RTOの検討等
  - ☆ 国家中核機能のバックアップ体制を構成する関係機関間の連携状況についての実態把握
  - ☆ バックアップ場所等の要件(制約)に関する具体的な調査
  - ☆ 業務に必要な情報の同時被災しない形でのバックアップ及び複数の機関からのアクセスの確保

## V 別途検討されるべき論点

- 広域巨大災害を想定した東京圏の住民や諸機能の減災対策の充実・強化
- 東京圏に本社を置く民間企業について、実効性のある業務継続計画の策定等を通じて、本社機能のバックアップを含め業務継続に向けた取り組みの促進
- 中長期的観点から、東京圏の中核機能の国土全体での分担や再配置のあり方の検討



# 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会

## 資料編

1. 東京圏の機能分散・バックアップに関する提言	26
2. 首都が被災した主な事例	27
3. 東京都心への諸機能の集中の現状	29
4. 東京圏の中核機能のバックアップに関連する世論調査	31
5. 中央省庁の代替拠点設置状況	33
6. 国土交通省業務継続計画における「継続すべき優先業務」	34
7. 民間企業アンケート	36
8. 諸外国における中核機能のバックアップの取組	39





## 1. 東京圏の機能分散・バックアップに関する提言

### 1. 「復興への提言 ～悲惨のなかの希望～」(抄)

(平成 23 年 6 月 25 日 東日本大震災復興構想会議)

#### 第 4 章 開かれた復興 (5) 災害に強い国づくり ③ 防災・「減災」と国土利用

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である。

### 2. 「災害に強い国土づくりへの提言～減災という発想にたった巨大災害への備え～」(抄)

(平成 23 年 7 月 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会)

#### 第 3 章 災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方

##### 1. 国土全体での機能分担・配置等のあり方

東日本大震災は、今後発生すると予測され、発生時には人的にも経済的にも大きな被害が想定されている首都直下地震、東海・東南海・南海地震等の大規模な地震災害等に備える必要性を改めて認識させ、いち早い再検討を要請するものであった。今回の大震災のように被災地域が広い範囲に及ぶ巨大災害では、当該被災地域の諸機能が広範囲に被害を受け、そのことに端を発してわが国全体の社会・経済等の機能に影響を及ぼすおそれがあることから、こうした事態を避けるための対策が重要であることが強く認識された。

広域的観点から、国土全体での各種機能のバックアップや機能分担・配置のあり方及び発災時の地域間連携の推進等について検討を行うことが喫緊の課題である。

##### (1) 大災害に備えた広域的な機能分担・配置等の検討

<東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響のおそれが明らかに>

今般の大震災の直接的被害は東北圏を中心に関東、北海道等までの広範囲にわたるものであり、その影響は、わが国全体に及ぶものとなった。(略)

人口、諸機能が集中している東京圏が被災した場合、国土全体に大きな影響が生じるおそれがあるといえ、首都直下地震等に備える必要性について、改めて認識されたところである。

<東京圏の機能分散・バックアップの検討が必要>

大規模な地震等による被害を全国に波及させない国土のあり方は、国土政策上重要な検討課題であるが、特に、人口、諸機能が集中する東京圏が被災した場合には、他の地域が被災した場合とは量的にも質的にも次元の異なる大きな影響が想定されることから、東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくかについて検討することが、まずもって必要である。

そうした観点に立つと、東京圏と同時に被災する可能性の低い地域との分担関係を構築することが重要であり、例えば、日本全体を東西や太平洋側・日本海側に区分して、それぞれが有事の際に被災圏域の機能の一部を分担できる体制を構築しておくなど、巨視的な視点に立って、諸機能の分散や、バックアップのための拠点の配置等の検討を深める必要がある。

もとより、広域的な機能分担・配置等は、防災の観点のみならず、幅広い観点からの検討が必要な重要課題であるが、大規模地震等の巨大災害が発生した際に国土全体での活動の持続の確保は、すぐにでも対応しなければならない喫緊の課題であることから、先行的に具体化に向けた検討を急ぐべきである。また、バックアップを考える際には、それが常に災害時に対応する状態でスタンバイしているものなのか、平常時には別の機能を持ち、災害時には非常時対応に切り替わって機能するものなのかなどについての具体的な検討が必要である。

## 2. 首都が被災した主な事例

### (1) 東京

年	災害名	災害等の種類	被害概要
1657	明暦江戸大火	火災	死者は諸説あるが6～7万人と推定される <sup>〔*1〕</sup> 。天守閣を含む江戸城や多数の大名屋敷、当時の江戸の市街地の約60%が焼失 <sup>〔*2〕</sup> した。
1703	元禄関東地震	地震	推定マグニチュード7.9～8.2。関東全体で、倒壊家屋約28,000戸、死者約6,700人。江戸でも被害が大きく、江戸城や大名屋敷で破損や崩れ、また火災も起こった <sup>〔*3〕</sup> 。
1707	富士山宝永噴火	火山噴火	噴火により遠く離れた江戸でも数センチの火山灰が降り注いだ <sup>〔*4〕</sup> 。
1855	安政江戸地震	地震	推定マグニチュード7.0～7.1 <sup>〔*3〕</sup> 。倒壊家屋約1万4千戸、死者約1万人 <sup>〔*3〕</sup> 。最大の被害域が江戸市中の中心部にあった <sup>〔*5〕</sup> 。幕府重臣の住む大名小路が被災したため、幕府中枢部の機能が一時麻痺 <sup>〔*5〕</sup> 。
1894	東京地震	地震	推定マグニチュード7.0、死者31人、負傷者197人 <sup>〔*3〕</sup> 。被害が大きかったのは東京・横浜などの東京湾岸 <sup>〔*7〕</sup> 。
1910	関東大水害（台風、大雨）	洪水	豪雨により荒川や綾瀬川の堤防が決壊し、東京下町を含む関東平野が浸水。浸水家屋27万戸、流出・全壊家屋1679戸、死者369人、被災者150万人 <sup>〔*6〕</sup> 。
1923	関東大震災	地震	推定マグニチュード7.9、住家全潰10万9千戸、焼失21万2千戸、死者・行方不明者は約10万5千人。地震後、各地で火災が発生し被害が拡大 <sup>〔*7〕</sup> 。内務省、大蔵省、文部省、逓信省、鉄道省が本庁舎焼失。 <sup>〔*8〕</sup>
1947	カスリーン台風	洪水	利根川・荒川が氾濫し東京下町を含む関東平野が浸水。死者1,077人、行方不明者853人、負傷者1,547人 <sup>〔*9〕</sup> 。鉄道・道路・浄水場の浸水により都市機能が機能麻痺となり、救援物資の輸送や被害後の復旧等にも影響 <sup>〔*10〕</sup> 。
1995	地下鉄サリン事件	テロ	ラッシュアワー時の地下鉄霞ヶ関駅付近で発生。13人が死亡、約6,300人が負傷した <sup>〔*11〕</sup> 。
2011	東日本大震災	地震	東日本大震災の影響で、首都圏では約515万人の帰宅困難者が発生した <sup>〔*12〕</sup> 。3月14日から計画停電が実施された <sup>〔*13〕</sup> 。

出典：〔\*1〕広報 ぼうさい「明暦3年（1657）江戸大火と現代的教訓」、〔\*2〕災害教訓の継承に関する専門調査会「1657 明暦の江戸大火」報告書、〔\*3〕日本被害地震総覧（東京大学出版会）、〔\*4〕静岡大学防災総合センターHP、〔\*5〕災害教訓の継承に関する専門調査会「1855 安政江戸地震」報告書、〔\*6〕国土交通省荒川下流河川事務所「明治43年大洪水から100年」パンフレット、〔\*7〕理科年表（平成23年）、〔\*8〕災害教訓の継承に関する専門調査会「1923 関東大震災」、〔\*9〕気象庁HP、〔\*10〕災害教訓の継承に関する専門調査会「1947 カスリーン台風」報告書、〔\*11〕朝日新聞（2011/3/20）より引用、〔\*12〕首都直下地震帰宅困難者等対策協議会（第2回）資料2、〔\*13〕東京電力HP 等

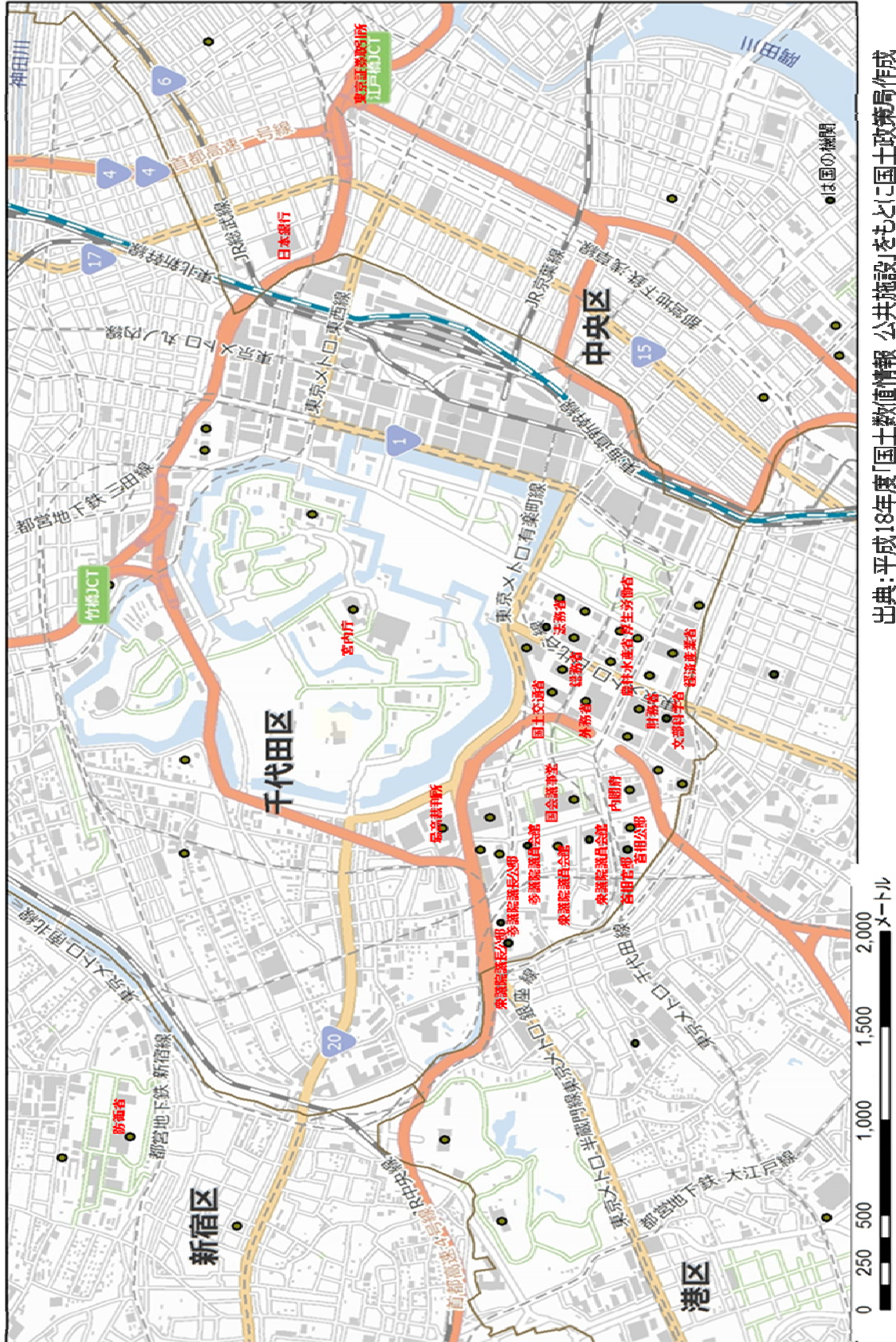
(2) 海外の首都

年	被災国・首都名	災害	被害概要
1755	ポルトガル（リスボン）	リスボン地震	推定マグニチュード8.5、死者5万5000～6万2000人 <sup>〔*1〕</sup> 。最初の激震により市内85%の建物が倒壊し、2万人前後が即死。地震後の津波と火災により、リスボン市は壊滅状態となった <sup>〔*2〕</sup> 。
1910	フランス（パリ）	パリ大洪水	セーヌ川は通常水位より8メートル以上の水位となり、パリ市内で2万棟弱、郊外で約3万戸が浸水。電力供給が何カ月も途絶え、20万人に影響が出た <sup>〔*3〕</sup> 。
1966	ウズベキスタン（タシケント）	タシケント地震	推定マグニチュード5.0、死者は10人、負傷者は1,000人。2万8,000棟の建物が倒壊し、10万人が家屋を失った <sup>〔*4〕</sup> 。
1985	メキシコ（メキシコシティ等）	メキシコ地震	マグニチュード8.0。震源から350キロ離れたメキシコシティで地震動が異常に増幅され大きな被害。死者1万人以上とみられる <sup>〔*5〕</sup> 。
2001	米国（ワシントンDC、ニューヨーク）	アメリカ同時多発テロ	旅客機が国防総省本庁舎（ペンタゴン）に激突し炎上。国防総省職員ら184人が死亡 <sup>〔*6〕</sup> 。
2002	チェコ（プラハ）	洪水	ブルタバ川（モルダウ川）が増水し、首相が非常事態宣言を発令。プラハ市街地が浸水。プラハで約7万人、全国で20万人が避難。17人死亡 <sup>〔*7〕</sup> 。地下鉄は全線3路線が浸水し18の駅が水没。復旧に半年以上の期間を要した <sup>〔*8〕</sup> 。
2010	ロシア（モスクワ）	氷雨	氷雨のため送電線が切断され大規模な停電が発生し <sup>〔*9〕</sup> 、市内の交通機関が大混乱となった <sup>〔*10〕</sup> 。停電の影響は最大で41万2,000人に及んだ <sup>〔*10〕</sup> 。
2010	米国（ワシントンDC）	大雪	降雪量は140cmに達し、連邦政府機関が4日連続で休業した <sup>〔*11〕</sup> 。
2010	ハイチ（ポルトープランス）	地震	マグニチュード7.0、死者約22万人、被災者約370万人。被災地の中心部では建物の8～9割が倒壊。政府や国連の建物もほとんどが壊れた <sup>〔*12〕</sup> 。
2010	チリ（バルパライソ）	地震・津波	マグニチュード8.8。地震による激しい揺れと津波により多くの建物が崩壊 <sup>〔*13〕</sup> 。死者432人、被災者約180万人以上、被災住宅約81万戸 <sup>〔*14〕</sup> 。

出典：〔\*1〕理科年表（平成23年）、〔\*2〕防災情報新聞 災害史は語る No.142 リスボンを襲った大地震・津波、〔\*3〕パリ警視庁資料（2010）ほか、〔\*4〕アジア防災センターHP、〔\*5〕1985年メキシコ地震調査報告、岡田恒男、東京大学生産技術研究所、〔\*6〕共同通信（2011/6/29）、〔\*7〕国土交通省河川局「2002年世界の洪水・濁水被害について」、〔\*8〕大規模水害に関する専門調査会報告 参考資料集（平成22年4月）、〔\*9〕産経新聞（2010/12/26）、〔\*10〕AFP通信（2010/12/27）、〔\*11〕共同通信（2010/2/11）より引用、〔\*12〕外務省HP、〔\*13〕防災システム研究所HP、〔\*14〕2010年チリ地震現地調査報告（速報）、独立行政法人建築研究所 等

### 3. 東京都心への諸機能の集中の現状

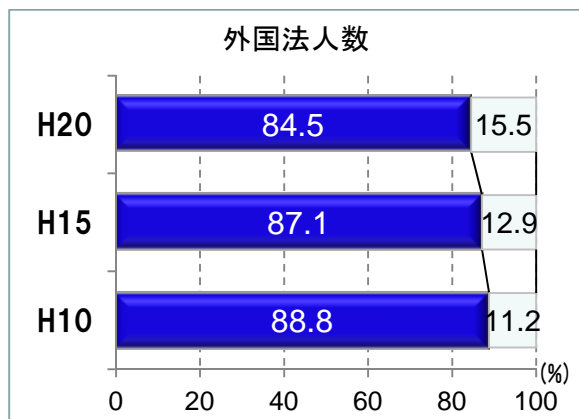
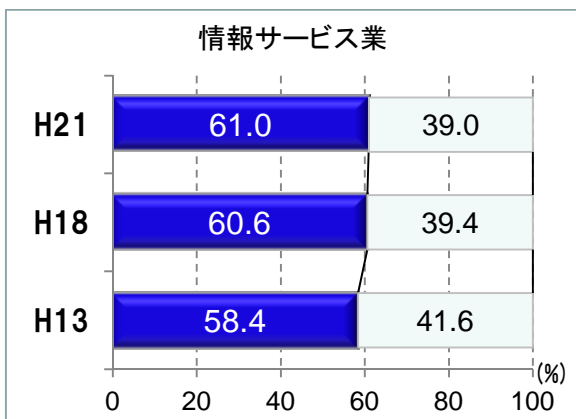
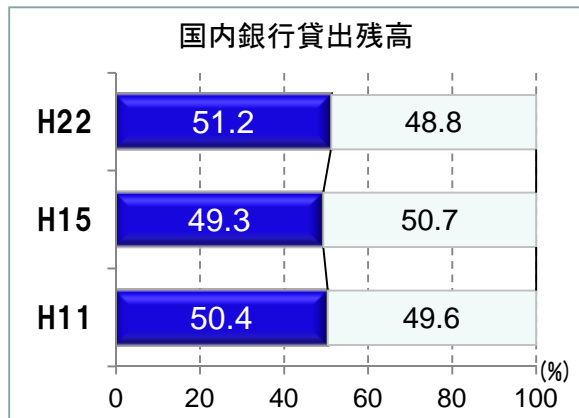
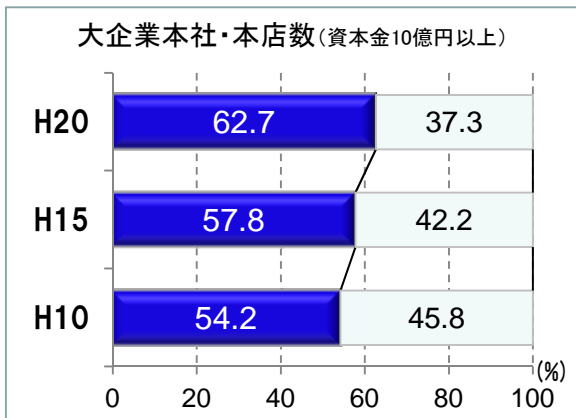
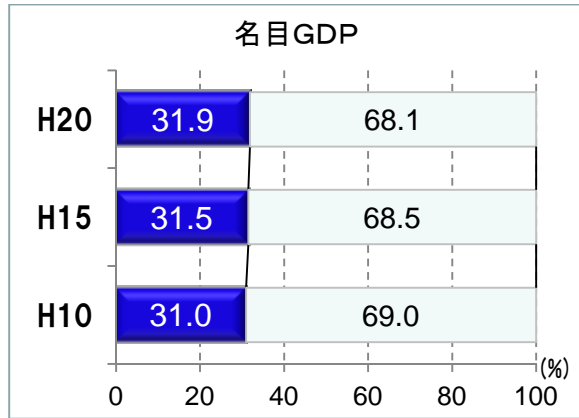
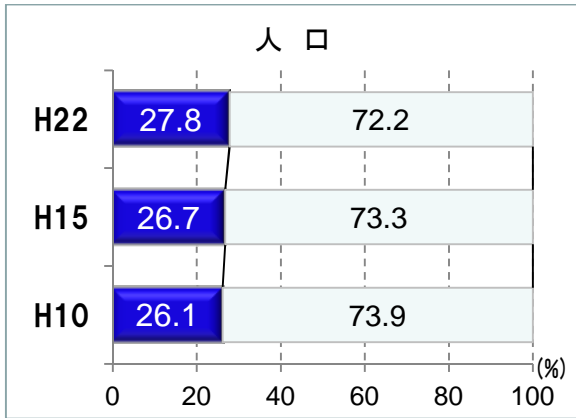
#### (1) 三権の中枢機能、日本銀行、東京証券取引所の位置



出典：平成18年度「国土数値情報 公共施設」をもとに国土政策局作成

(2) 東京圏への人口、経済活動の集積

■ 東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）    □ その他

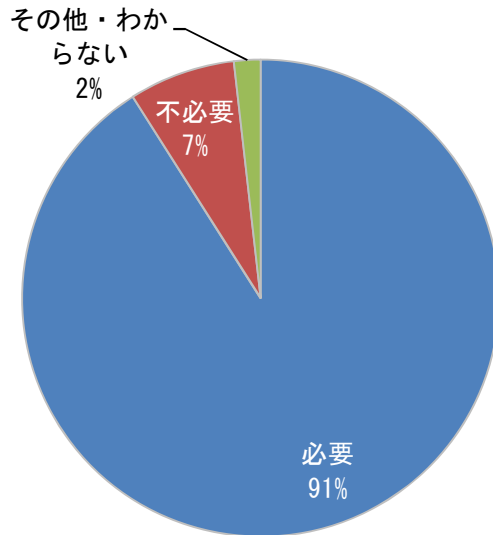


出典：総務省「国勢調査報告」「人口推計年報」、内閣府「県民経済計算」、日本銀行「都道府県別預金・現金・貸出金」、国税庁「国税庁統計年報」、総務省「経済センサス」「事業所・企業統計調査」をもとに国土交通省国土政策局作成

## 4. 東京圏の中核機能のバックアップに関連する世論調査

### (1) フジテレビ 新報道 2001「今週の調査」

【問】 首都圏への震災などの危機管理対応として、副首都の建設や、首都機能のバックアップの必要性が指摘されています。あなたは、どう考えますか。

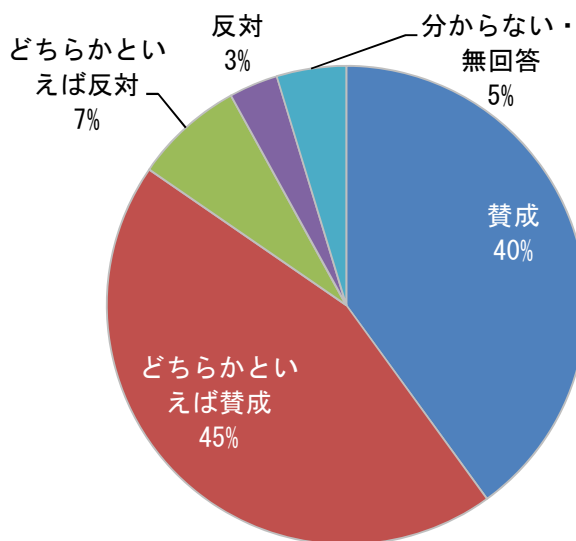


#### 【調査の概要】

期間 : 平成 23 年 5 月 5 日  
対象 : 首都圏の成人男女 500 人  
方法 : 電話調査

### (2) 日本世論調査会 「国土の在り方世論調査」

【問】 首都直下地震などが起きた場合に首都を東京に置いたまま予備として「副首都」を置くという構想があります。あなたは副首都構想という考えについて賛成ですか、反対ですか。

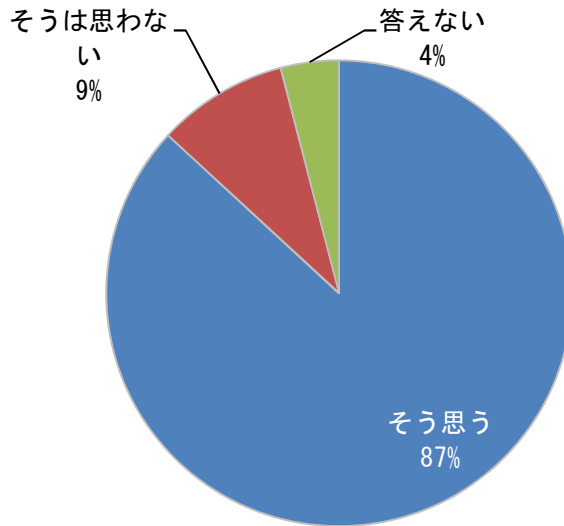


#### 【調査の概要】

期間 : 平成 23 年 9 月 10、11 日  
対象 : 全国 250 地点から 20 歳以上の男女 3,000 人  
回答 : 1,881 人、回収率 62.7%  
方法 : 調査員が直接面接

(3) 読売新聞 「東日本大震災1年 世論調査」(平成24年3月3日掲載)

【問】あなたは、近い将来に起きる可能性がある「首都直下地震」に備えて、現在、東京に集中している首都の機能を、別の都市でも担えるようにしておくべきだと思いますか、そうは思いませんか。



【調査の概要】  
期間：平成24年2月25、26日  
対象：全国の有権者3000人  
回答：1661人、回収率55%  
方法：個別訪問面接聴取法

## 5. 中央省庁の代替拠点設置状況

機関等	本拠地	代替拠点	
政府 緊急災害 対策本部	官邸	内閣府（合同庁舎5号館、霞ヶ関）、 防衛省中央指揮所（市ヶ谷）、 災害対策本部予備施設（立川市）	*1
警察庁	霞ヶ関	関東管区警察局庁舎その他長官が適当と認める施設	*3
総務省	霞ヶ関	中央合同庁舎第2号館（霞ヶ関）又はその他の施設（例： 自治大学校（立川市）、情報通信政策研究所（国分寺市））	*2
消防庁	霞ヶ関	消防大学校（調布市）	*3
厚生労働省	霞ヶ関	独立行政法人国立病院機構災害医療センター（立川市）	*3
農林水産省	霞ヶ関	三番町分庁舎（千代田区）	*2
経済産業省	霞ヶ関	特許庁（霞ヶ関）	*2
国土交通省	霞ヶ関	国土地理院関東地方測量部（千代田区九段） 国土交通大学校（小平市）	*2
気象庁	大手町	大手町、霞ヶ関周辺 清瀬庁舎（清瀬市）	*2
海上保安庁	霞ヶ関	海上保安試験研究センター（立川市） 横浜海上防災基地（横浜市） 防災対応型巡視船（横浜港）	*2
環境省	霞ヶ関	千鳥ヶ淵戦没者墓苑管理事務所、 皇居外苑管理事務所（以上千代田区） 新宿御苑管理事務所（新宿区） 環境調査研修所（所沢市）	*2

注）平成23年12月時点で公開されている以下の情報をもとに、代替拠点に係る情報を把握できる範囲で整理した。それぞれの情報の出典は以下の通りである。

\*1：首都直下地震応急対策活動要領（平成20年12月11日内閣府中央防災会議幹事会）に記載されている情報をもとに整理した。

\*2：業務継続計画に記載されている情報をもとに整理した。

\*3：各種資料に記載されている非常時参集場所の情報をもとに整理した。



## 6. 国土交通省業務継続計画における「継続すべき優先業務」

### (1) 首都直下地震応急対策業務

復旧目標時間	開始すべき行動	国土交通省の活動		
		共通	交通確保・輸送活動	その他
1 時間	○災害情報公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 参集 他省庁・地方局 連絡体制確立</li> <li>・ 情報収集</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災建築物応急危険度判定士の調整</li> </ul>
3 時間	○省対処方針公表（大臣会見）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急災対本部設置</li> <li>・ 第 1 回本部会議（情報集約と対処方針）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急輸送（部隊移動、医療搬送）の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 官庁施設の緊急点検</li> </ul>
12 時間	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 基幹的広域防災拠点の一部運用開始（政府）</li> <li>・ 有明の丘/東扇島</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急復旧・啓開のための調整</li> <li>・ 専門家や調査団の派遣調整</li> <li>・ 広域応援・支援の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急輸送（物資、食料）の調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 空き家情報提供のための調整</li> </ul>
1 日間	○最低限の緊急輸送基盤（道路、空港、港湾）確保		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域支援部隊の進出のための緊急輸送ルートの一部供用</li> <li>・ 空港一部供用（へりのみ）</li> <li>・ 港湾（一部耐震強化岸壁）供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災住宅等緊急補修の電話相談窓口設置の調整</li> <li>・ 車検証の有効期間の伸長に係る連絡・調整</li> </ul>
3 日間	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 主な緊急復旧完了・供用</li> <li>・ 緊急輸送道路/岸壁/空港/河川</li> <li>○ 危険度判定の広域応援</li> <li>・ 建築物/宅地</li> <li>○ 災害復興住宅の融資</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急対策のための予算調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 幹線道路、防災拠点への緊急輸送道路の一部供用</li> <li>・ 空港一部供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災宅地危険度判定の全国調整</li> <li>・ 災害復興住宅融資のための調整</li> <li>・ 直轄河川の緊急復旧完了（洪水対応）</li> <li>・ 宿泊施設への浴場提供等依頼</li> </ul>
1 週間	○応急収容活動の実施		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 港湾（耐震強化岸壁）全面供用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 応急仮設住宅建設支援</li> <li>・ 官庁施設緊急対策支援</li> </ul>
2 週間	○住宅再建・修繕支援			<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住宅修繕支援隊派遣調整</li> </ul>

(2) 一般継続重要業務

復旧目標時間	業務のカテゴリー	代表的な国土交通省の業務
1 時間	○即時に対応しなければ、直ちに国民の生命等に被害がおそれのある運行（航）管理、施設管理等業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 航空路、空港及び航空保安施設の管理、運用</li> <li>・ 航空機の運航に関する許可、命令等</li> </ul>
12 時間	○首都圏以外の災害・事故等対応業務（警戒体制レベルの連絡調整ができる体制を確保）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 首都圏以外の交通機関、建築物、油汚染等の事故対応</li> <li>・ 首都圏以外での自然災害対応</li> <li>・ 河川情報の提供</li> </ul>
1 日間	○システムの停止が許認可業務等の処理にあたって全国的に影響を及ぼすようなシステム運用業務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自動車登録検査業務電子情報処理システムの運用（バックアップ）</li> </ul>
1 週間以内～	<p>○国民個人への資格の付与等、長期間業務が停滞すると、国民権利・義務に直接相当程度の影響が生じる許認可業務</p> <p>※メルクマール：標準処理期間 1 ヶ月未満かつ月間平均処理件数 1 件以上</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水先人の免許更新等</li> <li>・ 航空機の耐空証明</li> </ul>

出典：(1) (2) とも、「国土交通省業務継続計画」（2007 年 6 月）をもとに国土政策局作成

## 7. 民間企業アンケート

### 【調査の概要】

○調査期間：平成24年2月1日～2月14日

○調査方法：郵送

○調査対象：東京圏に本社又は重要機能を担う支社を置いている民間企業275社  
(一部上場及び非上場で業界上位中、業種が偏らないよう以下を対象。)

・製造業 売上5,000億円以上

・金融・運輸・ライフライン等 売上3,000億円以上

・情報・サービス等 売上1,500億円以上

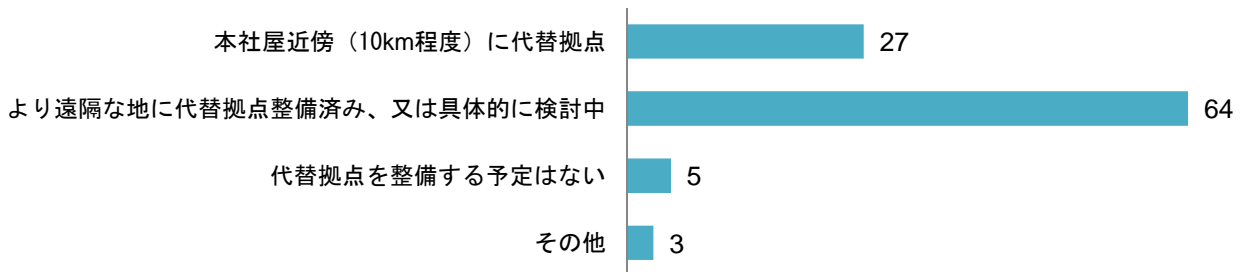
○回答状況：78社より回答(内有効回答76社)

\* 対象企業のBCP策定状況:策定済みが53社。策定中、または策定予定ありが21社。  
策定状況を公表している企業は半数弱(31社)、BCPの内容については大半が社外には非公表。

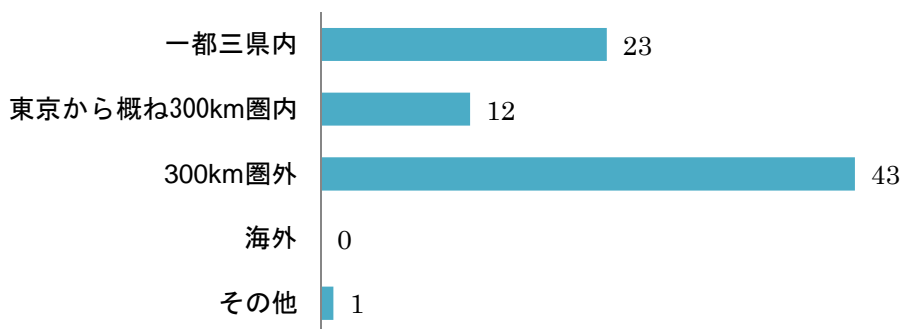
\* 本アンケート調査は、国土交通省が株式会社三菱総合研究所請負調査の一環として実施したもの。調査対象が上記のように大規模な民間企業に偏っており、調査結果が我が国の民間企業の全体像を表すものではないことに留意が必要。

### (1) 代替拠点の有無、場所

【問】 貴社では、東京圏の本社屋が使えない万一の場合に備えて、本社中枢機能を(工場等ではなく)、本社屋以外の場所で継続するための代替拠点を準備していますか。(複数回答。n=76)



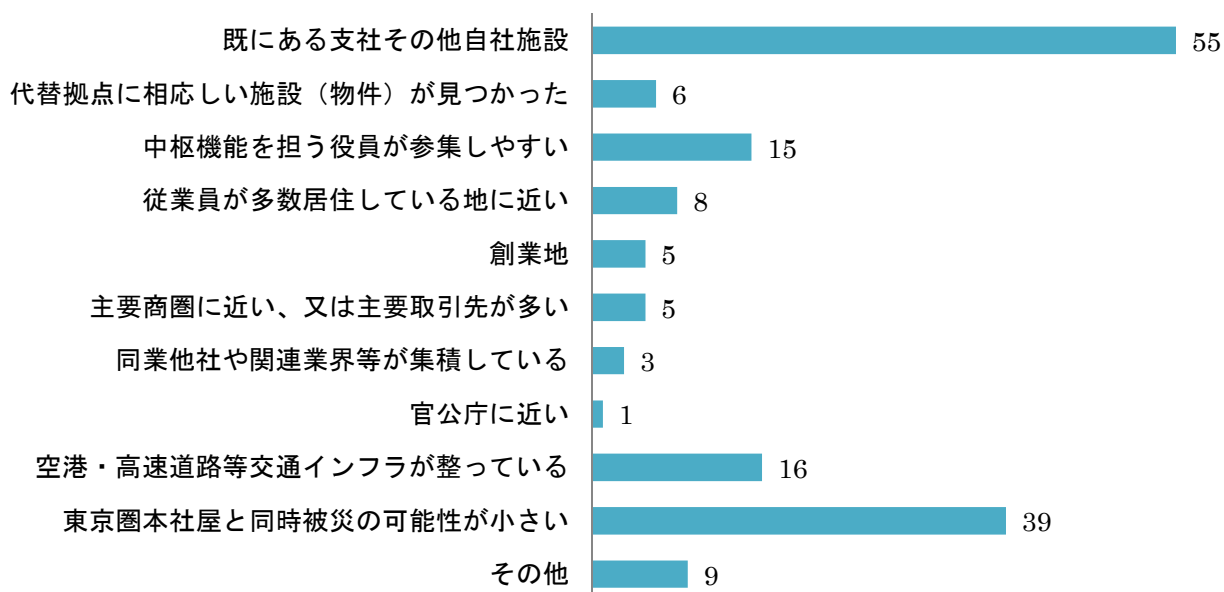
【問】(遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ)遠隔な代替拠点の立地場所は以下のどれに該当しますか。(複数回答。n=64)



【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点は何か所設けていますか。（n=64）

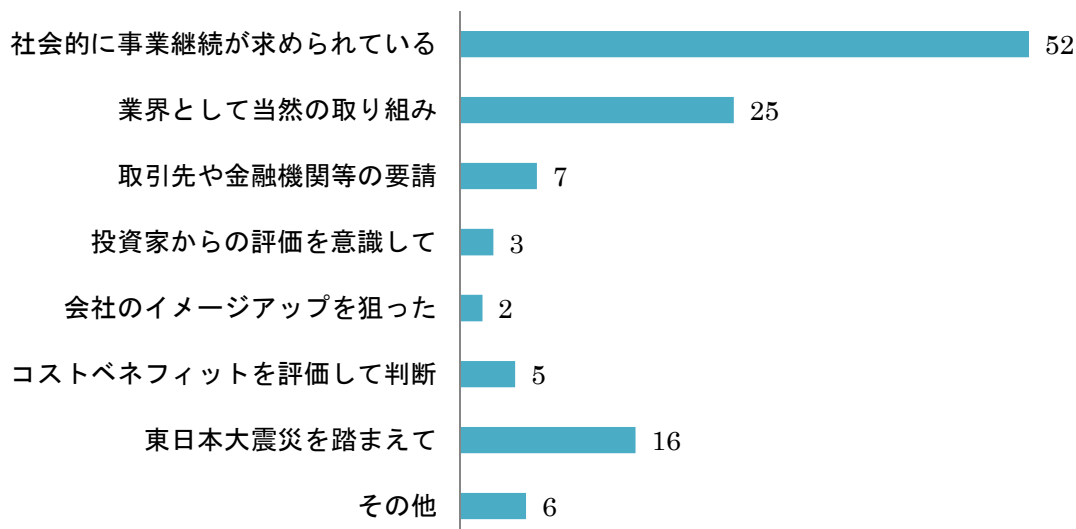


【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点の立地場所は以下のどれに該当しますか。（複数回答。n=64）



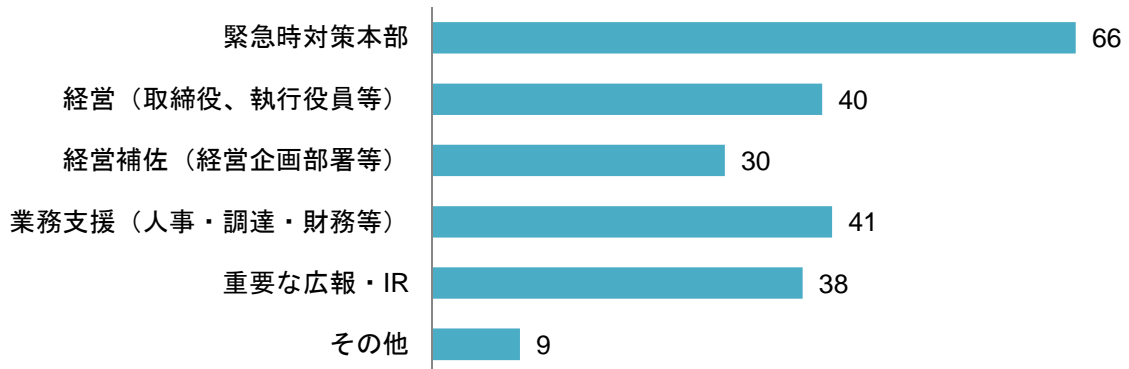
## （2）遠隔な地に代替拠点を設ける理由

【問】（遠隔な地に代替拠点を設けている、具体的に検討中の社のみ）遠隔な代替拠点を設けた背景・理由は何ですか。（n=64。複数回答）



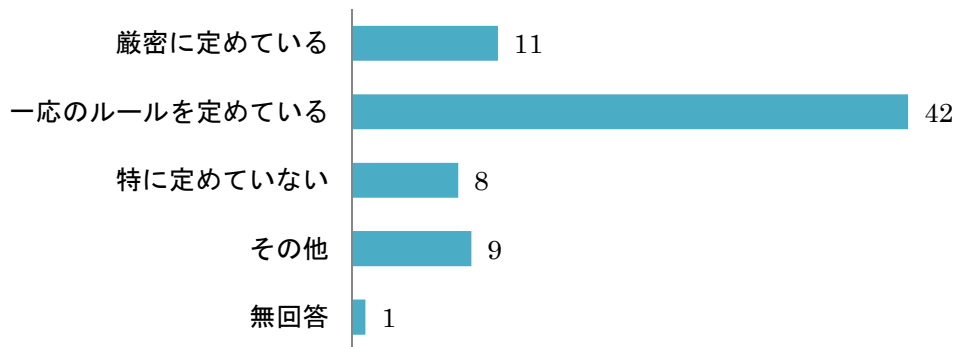
### (3) 代替拠点で継続する業務

【問】代替拠点で継続を予定している中枢業務の範囲をお答えください。(複数回答。n = 71)

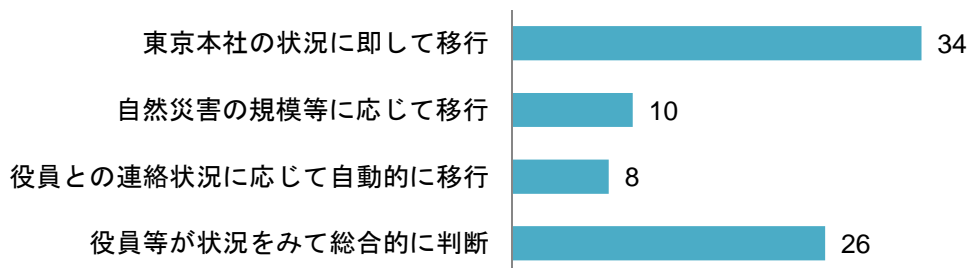


### (4) バックアップ体制への移行の判断

【問】実際に本社中枢機能を代替拠点に移す際の条件や手続きを具体的に定めていますか。(n = 71)



【問】（ルールを厳密に定めている、一応定めている社のみ）具体的には、どのような条件の下、本社中枢機能を代替拠点に移すこととされていますか。(n = 53。複数回答)



## 8. 諸外国における中枢機能のバックアップの取組

### (1) 米国

○大統領令に基づき、いかなる事態でも立憲政体を守り、国家の必須機能の継続を確保するため、各省庁の業務継続（Continuity of Operations; COOP）のみならず、政府全体の機能継続（Continuity of Government）の体制を整備。立法、司法の他、州・地方政府、民間と連携した業務継続を重視。

項目	バックアップ体制の概要
継続すべき業務	○大統領令に定められた8つの国家必須機能を継続するため、各省庁の必須機能の中から、大統領府の調整の下で政府の主要必須機能を特定。必須機能について、災害発生から12時間以内に業務を遂行し、30日間継続できる体制の整備が求められている。
指揮命令系統、要員	○大統領の継承順位は憲法及び法律により第18順位まで職務により規定。各省長官その他のリーダーシップについても、職務による継承順位や非常時の権限代行を業務継続計画で規定（第3順位まで及び地理的分散の考慮を推奨）。 ○代替施設への移行のための緊急事態移動要員をあらかじめ特定。 ○最悪の事態を想定し、省庁の地域事務所等に暫定的に権限を委譲する計画も整備。
代替施設等	○各省庁においてワシントン D.C. 首都圏外に代替施設を確保することが求められている（首都圏との同時被災の可能性が低く、電力等が本部と異なる供給エリアにあるなどの条件を考慮）。各省庁の代替施設の集約的な立地はあまり考慮されていない。 ○多くの場合、各省庁の既存施設が利用されているが、他省庁施設や共同施設の利用、テレワーク等の活用もなされている。
情報	○非常時でも平時と同様の通信を確保できるよう、電話、テレビ会議等の双方向の通信の多重性を確保することや、重要データの保護、代替施設での重要データへのアクセスの確保を図ることが求められている。
その他（訓練等）	○業務継続体制への移行準備のための首都圏の緊急事態レベル（4段階）を設定。 ○代替施設の利用を含む業務継続に関する研修、訓練を定期的実施。

### (2) カナダ

○公共安全省では、各省庁や民間の業務継続計画（BCP）のためのガイドラインを作成。また、首都オタワにおける最悪の事態を想定し、立法・行政・司法の立憲政体の継続を確保するための準備を行っている。

項目	バックアップ体制の概要
継続すべき業務	○BCP ガイドラインでは、各機関の重要サービスを特定するとともに、最低限継続すべきレベルと最大許容できる中断時間を考慮し、優先順位付けが求められている。 ○三権の中枢機能については、議会周辺地域（各省庁も集中）が壊滅的被害を受けても立憲政体を継続するための準備を整えている（三権の独立性は重視）。内閣の中枢機能については、12時間以内に回復し、最低30日間継続できる体制を準備。

指揮命令系統、要員	<p>○首相の継承順位は、憲法上、総督（元首たる英国国王の代理）が任命することとされており、政権与党の助言、28人の大臣の中での閣僚経験の長さ等が考慮される。</p> <p>○各省庁の幹部についても継承計画が決められているが、必ずしも組織内の序列に限らず、通常は序列が高い政策部門よりオペレーション部門担当の方が非常時の継承順位が高い場合もある。</p>
代替施設等	<p>○コールドサイト（活動開始に相当の時間を要するが最も経済的）、ウォームサイト（数時間での活動開始、コールドサイトより費用大）、ホットサイト（数分での活動開始、最も費用がかかる）のタイプについて、リスクの内容、最大許容停止時間、コスト等を考慮の上検討。</p> <p>○連邦省庁の多くは通常でも商業ビルを賃貸しており、代替施設も民間施設（学校やホテル等）も選択肢として検討。</p> <p>○三権の中核機能についても、首都オタワの外に複数の代替施設候補を検討。三権の中核や重要省庁については近接性が考慮されているが、各省庁の代替施設間の近接性は重視されていない。</p>

### （3）英国

○内閣府ブリーフィングルーム、国内緊急事態事務局の代替拠点がロンドンの官庁街に用意されている。

項目	バックアップ体制の概要
指揮命令系統、要員	○国家安全保障事務局において、首相や大臣について事態発生の際の継承順位のアドバイスを行っている。
代替施設等	<p>○内閣府ブリーフィングルーム（緊急事態対応を行う大臣・各省高官級の組織：COBR）、国内緊急事態事務局の代替拠点がロンドン官庁街に用意されている。</p> <p>○冷戦時代に整備した防空壕がロンドン内外にあり、上記組織の他、他省庁が業務を継続するスペースがある。</p>
その他（訓練等）	<p>○内閣府ブリーフィングルーム立ち上げの演習を年3回行っており、大臣、政府高官、全省庁が参加する。</p> <p>○国内緊急事態事務局では大臣へのブリーフィング資料作成等の訓練を行う。</p>

### （4）オランダ

○危機管理閣僚会議、危機管理省庁会議、国家危機管理センターとその代替拠点は共に官庁街があるハーグ市内となっている。

項目	バックアップ体制の概要
指揮命令系統、要員	○首相や大臣について事態発生時（病気や休暇中も含め）の継承順位が決められている。
代替施設等	<p>○危機管理閣僚会議、危機管理省庁会議、国家危機管理センターは官庁街があるハーグ市内の安全保障省施設内にあるが、これらの代替拠点は安全保障省地下の防空壕に用意されている。</p> <p>○防空壕施設が老朽化しており、ハーグ市内の官庁街に別の代替拠点を探しているところ。</p>
その他（訓練等）	<p>○危機管理閣僚会議、危機管理省庁会議立ち上げの演習を年1回行っており、大臣、政府高官、全省庁が参加する。</p> <p>○国家危機管理センターでは大臣へのブリーフィング資料作成等の訓練を行う。</p>

備考：平成24年2～3月調査による。