

## 大規模災害時における首都機能の継続性をめぐる視点

山 口 広 文

- ① 東日本大震災を機に、首都東京への機能集中が改めて問題視され、国土全体での機能分担、首都圏での大規模災害発生時における首都機能の継続性が課題となっている。
- ② 首都東京には、皇居を中心に三権の府が集中して立地し、これを中心とする東京圏は、世界最大規模の大都市圏として、巨大な規模の経済活動を展開している。しかしながら、特に大規模な地震災害が、東京圏に発生した際には、人的被害、建物損壊、経済的被害が極めて甚大なものとなる可能性が高く、しかも、全国的、国際的な影響の波及が懸念される。
- ③ 平成17年9月に、中央防災会議は、「首都直下地震対策大綱」を決定し、首都直下地震による被害の特徴を、「首都中枢機能障害による影響」と「膨大な人的・物的被害の発生」の2点であるとし、対策の基本に据えている。
- ④ 同大綱においては、首都中枢機関が震災発生時に機能の継続性を確保するために、各機関で業務継続計画を策定することが定められ、すべての中央省庁において策定済みと報告されているが、参集要員の把握や参集計画、代替施設などの問題点も指摘される。東日本大震災後、内閣府や中央防災会議のもとで、「首都中枢機能」の確保に向けた検討が進められている。
- ⑤ 米国では、冷戦期より核攻撃を想定した政府機能の継続対策がとられ、冷戦後は、自然災害やテロを意識して対策が強化されてきた。ブッシュ（子）政権下において2007年5月に、「国家継続政策（国家安全保障大統領令51・国土安全保障大統領令20）」が決定されている。
- ⑥ 1980年代後半以降、大規模震災時における首都機能のバックアップ方策が論議され、公的機関による報告・提言や有識者の見解が多く提起されている。東日本大震災後は、国土交通省のもとで、大規模震災時における首都機能のバックアップに関する検討が行われている。
- ⑦ 首都機能バックアップ問題の主要な論点としては、a. 危機管理体制の整備とその一部機能の分散配置、b. 首都機能（政府機関等）の代替施設、c. 情報システム・データのバックアップ施設、d. それらがある程度集中的に立地する拠点地区・地域の整備、e. 首都東京との連絡手段の確保、f. 大規模な防災拠点施設、g. 首都機能の分散配置が挙げられる。
- ⑧ 首都機能のバックアップが論議される中では、関連して首都機能の分散配置（部分的な移転）が取り上げられることがある。国の行政機関が分散配置される例は、目的は様々であるが、イギリス、ドイツ、韓国などに代表的な例がみられ、我が国でも実施されている。
- ⑨ 首都圏内外への政府機関等の代替拠点設置は、首都機能の単なる分散配置というよりも、むしろ、より緊密に一体化した相互補完的な業務体制の再構築という意味合いを持つものといえる。我が国の災害リスクに対する内外の不安が増大している現在、首都機能の継続性確保を含めて、防災・減災対策への強力かつ広範な取組みを内外に示すことが重要と考えられる。

# 大規模災害時における首都機能の継続性をめぐる視点

調査及び立法考査局 山口 広文

## 目 次

はじめに

### I 首都東京と全国的な都市配置

- 1 首都東京の概況と特徴
- 2 全国的な都市配置と東京一極集中
- 3 東京一極集中のリスク

### II 首都直下地震と首都機能継続対策

- 1 首都直下地震の被害想定
- 2 首都直下地震対策
- 3 中央省庁の業務継続計画
- 4 首都中枢機能の継続対策
- 5 米国連邦政府における業務継続対策

### III 首都機能のバックアップ問題

- 1 首都機能のバックアップをめぐる論議
- 2 東日本大震災後の政府による検討
- 3 民間企業等における本社機能バックアップ対策
- 4 首都機能バックアップの諸要素

### IV 首都機能の継続性と首都機能分散

- 1 首都機能分散の世界的動向
- 2 首都機能の継続性と地方分権

おわりに

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、死者 15,879 名、行方不明者 2,712 名（平成 24 年 12 月 26 日現在、警察庁）という、我が国戦後最大規模の巨大地震災害となった。地震発生から 2 年近くを経た現在も、被災地の復興が国全体としての急務とされている。同時に、将来発生する諸々の災害への対応を強化し、災害に強い国土づくりを進めることが、改めて重要な課題となっている。その中で、首都圏<sup>(1)</sup>における大規模地震への対応も、喫緊の課題として強く意識される状況となっている<sup>(2)</sup>。

既に、首都圏における大規模地震に関しては、人口や諸機能の巨大な集積・密集による膨大な被害の可能性とともに、我が国の政治・経済の中核機能（首都機能）への影響とその全国的波及が強く懸念され、その対策も検討・論議されてきた。今次の大震災を機に、首都東京への機能集中が改めて問題視され、国土全体での機能分担、大規模災害発生時における首都機能の継続性の確保、バックアップなどが検討されている。

本稿では、首都圏における大規模地震を想定した首都機能の継続性確保についての検討に資するために、国土全体の中での首都東京の現況、首都直下地震の被害想定と対策、首都機能のバックアップをめぐる既往の論議、首都機能分散の事例などについて取り上げることとする。

なお、本稿は、一昨年刊行された拙稿「首都

直下地震と首都機能をめぐる課題」<sup>(3)</sup>の増補改訂版としての性格を持つものである。

## I 首都東京と全国的な都市配置

### 1 首都東京の概況と特徴

東京の本格的な都市形成と実質的な政治的中心地としての役割は、徳川幕府の慶長 8（1603）年の江戸開府に遡る。東京（江戸）は、江戸期において世界最大級の都市の一つに成長を遂げ、幕末の混乱を経て、東京奠都により名実ともに我が国の首都としての地位を確立した。現在まで約 400 年余の間、紆余曲折を経ながら、人口規模の拡大、市街地の拡張、様々な機能の集積を重ね、巨大な大都市圏を形成するに至った。

この首都東京においては、皇居を中心に、国の中央の統治機関である立法、行政、司法の三権の府、すなわち国会、首相官邸、本府省とその外局、最高裁判所が立地している。防衛省など一部を除き、ほとんどは、東京都千代田区の永田町、霞が関、隼町を含むエリア<sup>(4)</sup>に集中している。

さらに、これら国家機関の活動に関連して、首都東京には、政党本部、府省の関連法人、外国公館などが立地している。加えて、日本銀行をはじめとする主要金融機関、大企業本社、各種経済団体本部など、我が国経済の中核を担う組織の大多数が、首都東京の都心地区に集中している。これらが、相互に密接な関係を持ちつつ、我が国における政治・経済の中核業務が展

(1) 本稿では、「首都圏」とは、東京都およびその周辺の埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域を一体とした広域を、「東京圏」とは、このうち東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県の一都三県を一体とした広域を指している。

(2) 山口広文「東日本大震災と国土計画の今後の課題」『レファレンス』728 号，2011.9，pp.9-28。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050695\\_po\\_072801.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050695_po_072801.pdf?contentNo=1)>

(3) 山口広文「首都直下地震と首都機能をめぐる課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』725 号，2011.10.4。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050718\\_po\\_0725.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050718_po_0725.pdf?contentNo=1)>

(4) 全体として都市計画上、「一団地（霞が関団地）の官公庁施設」とされており、地区面積約 100ha であり、延べ床面積にして約 200 万㎡に及ぶ建物群から構成される。

開されている。

東京は、東京区部のみをとっても人口約 890 万人（平成 23 年）を擁する我が国最大の都市であり、政治のみならず経済、文化の中心地である。そして、周辺地域を併せた東京圏は、人口約 3600 万人（同）に及ぶ世界最大の大都市圏をなし、全国人口の 28% を占め、そのシェアは、時期によりそのペースを増減しつつも拡大を続けてきた<sup>(5)</sup>。

東京都心部に所在する政治・経済の中核的機能を担う組織の職員は、都心部及びその近隣地域から広く首都圏周辺部に居住し通勤しており、そのことにとどまらず、都心地区の業務は、広く首都圏全域の都市活動、都市基盤に依拠している。

## 2 全国的な都市配置と東京一極集中

### (1) 全国的な都市配置

全国的な都市配置を歴史的にみれば、江戸時代の三都（江戸、京、大坂）を中心とし、これに天領（幕府直轄地）の主要都市や大小の藩城下町などが結びついた都市配置から、幕末・明治以降の政治体制、経済構造の変化、交通・通信網の発達などを経て、現在では、東京を頂点とし、東京、大阪、名古屋を各々中心とする三大都市圏内の主要大都市や地方中枢都市を中核とする都市の配置へと展開してきた<sup>(6)</sup>。

第二次世界大戦後についていえば、東京に次ぐ全国的な中心都市とみられてきた大阪の相対的な地位低下により東京一極集中が強まる中で、札幌、仙台、広島、福岡の地方中枢都市（広域中心都市）群の成長が加わって、日本列島の現在の都市配置が形成されている。

都市単位での人口規模、特に都市機能をより

実質的に示すものとして昼間人口をみると、現在、東京区部を含む上位 14 都市は表 1 のとおりである<sup>(7)</sup>。

表 1 大都市の人口（平成 22 年）（単位：万人）

	都市名	従業・通学地人口 （昼間人口）	常住地人口 （夜間人口）
1	東京区部	1171.2	894.6
2	大阪市	353.9	266.5
3	横浜市	337.5	368.9
4	名古屋市	256.9	226.4
5	札幌市	192.6	191.4
6	福岡市	163.8	146.4
7	京都市	159.9	147.4
8	神戸市	158.4	154.4
9	川崎市	127.6	142.6
10	広島市	119.8	117.4
11	さいたま市	113.4	122.2
12	仙台市	112.2	104.6
13	北九州市	100.4	97.7
14	千葉市	93.8	96.2

（出典）『国勢調査』（平成 22 年）を基に筆者作成。

これをみると、規模的には、東京区部が 2 位以下の他都市を引き離し、突出した存在であり、横浜、大阪、名古屋の 3 都市がこれに次いで、札幌市以下の都市と規模感を異にしている。さらに、これらの都市を地域性格で分けると、次のように区分することができよう。

- ①大都市圏の中心都市：東京区部、大阪市、名古屋市
- ②大都市圏内周辺の中心都市：横浜市、川崎市、さいたま市、千葉市、京都市、神戸市
- ③地方中枢都市（地方ブロックの中心都市）：札幌市、仙台市、広島市、福岡市
- ④その他：北九州市（地方の大工業都市）

東京区部は、首都として、また、最大都市として、全国的な中心的役割を担い、大阪市も、一定の全国的な役割を担っている。札幌市、仙台市、広島市、福岡市は、各々、北海道、東北、中国、九州の各地方ブロックにおいて、国の地

(5) 近年における東京への人口・経済機能の集中傾向とその要因については下記論文を参照。

山口広文「『東京再集中』と国土形成計画」『レファレンス』695号, 2008.12, pp.51-71. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998384\\_po\\_069503.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998384_po_069503.pdf?contentNo=1)>

(6) 山口広文「日本における都市機能配置の歴史的な形成と現況分析（上）」『レファレンス』549号, 1996.10, pp.87-112.

(7) 東京区部を除く 13 都市は、地方自治制度上の政令指定都市である。政令指定都市には、このほかに、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、堺市、岡山市、熊本市がある（平成 24 年 4 月 1 日現在）。

方出先機関や民間企業の支社・支店などが立地し、また、交通の便や様々な都市機能の集積によって、中心都市としての機能を担っている<sup>(8)</sup>。

## (2) 経済活動の東京一極集中

先に述べたように、東京区部は、我が国最大の都市であり、これを中心とする東京圏は、最大規模の大都市圏として、巨大な規模の経済活動を展開している。

その経済活動をみると、県内総生産（平成21年度）では、東京圏は全国の32.0%を、東京都は17.6%を占めている。

特に、東京の経済活動の特徴づけているのは、企業本社（経済的中枢管理機能）、外国企業の在日拠点、金融取引、情報関連業務の集中・集積である（表2参照）。

本社・本店については、総数では、東京圏のシェアは35%であるが、資本金50億円以上の大企業をとると66%に上り、また、外国企業の在日拠点は84%が東京圏に所在している。それらのほとんどは東京圏内でも東京都に立地する。金融機能の東京集中も顕著であり、手形交換をとると、全国の7割弱は東京都が占めている。

さらに、放送、新聞、出版などの情報発信については、放送のネットワークの中心をなす

在京キー局や、全国紙各社の本社機能、出版取次大手などの東京立地により、他の経済機能以上に東京の役割は極めて大きなものがある。例えば、情報通信業の事業所の従業者数では、57.6%を東京圏が占め、そのほとんどは東京区部に集中している<sup>(9)</sup>。

こうして、首都東京は、世界の多数の首都と同様に、政治的中心地と経済的中心地の両面を兼ね備え、人口規模でも、国内の他の大都市を引き離す卓越した一極集中的な地位にある。先進国の中では、イギリスのロンドン、フランスのパリや韓国のソウルなどと類似している。この点では、アメリカ合衆国のワシントンやブラジルのブラジリアなどのような、主に政治的な機能に特化し、各国内で相対的に小規模な首都と、対照的な性格を持つといえる<sup>(10)</sup>。

特に、先進国の首都あるいは大都市の中で、東京は、人口と経済規模からみて、ロンドンやニューヨークと並ぶ世界最大級の大都市圏を形成している。しかも、政治、経済、文化の全国的な中心地としての役割を担い、その集中度も高い。また、経済的な面では、縮小したとはいえ現在もなお製造業の集積も厚く、本社機能や金融、サービスなどの第三次産業部門に特化したニューヨークやロンドンに比べると、より多種多様な機能を集積しているといえる。

表2 経済活動の集中度

(対全国比%)

	東京圏	東京都	資料
県内総生産 平成21年	32.0%	17.6%	内閣府『平成21年度県民経済計算年報』2012.
本社・本店（総数） 平成22年	35.4%	20.4%	国税庁『国税庁統計年報書 平成22年度版』2012.
同（資本金50億円以上）	66.4%	59.0%	
外国法人数 平成22年	84.1%	74.4%	
金融（手形交換高） 平成23年	69.5%	68.3%	全国銀行協会『平成23年版決済統計年報』2012.
情報通信業従業者 平成18年	57.6%	47.7%	総務省統計局『平成18年 事業所・企業統計調査報告』2008.

(出典) 各資料を基に筆者作成。

(8) 四国においては高松市が、北陸3県（富山、石川、福井）を一つのブロックとみると金沢市が、四つの地方中枢都市に比べて規模は相対的に小さいが、国の出先機関などの立地から、地方中枢都市に準ずるブロック中心都市とみられる。

(9) 「情報通信業」には、通信業、放送業、情報サービス業、インターネット附随サービス業、映像・音声・文字情報制作業が含まれる。

(10) 山口広文「首都の特質と首都機能再配置の諸形態」『レファレンス』627号, 2003.4, pp.72-92. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999992\\_po\\_062703.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999992_po_062703.pdf?contentNo=1)>

都市としての総合力を様々な要因を考慮した国際的な評価を参照すると、東京は、ロンドン、ニューヨーク、パリに次いで第4位にランクされている<sup>(11)</sup>。しかしながら、国際的なビジネス拠点として評価は必ずしも高いとは限らない<sup>(12)</sup>。アジアにおいては、国際金融取引や多国籍企業の地域統括本社などの立地をめぐり香港やシンガポールと競合しており、さらには上海との国際的ビジネス拠点としての競争が予想される。

### 3 東京一極集中のリスク

人口と様々な機能、特に政治・経済の中核機能や、各種の情報発信機能の集中は、国全体としてのリスクの増大を意味している。この首都東京を含む首都圏は、過去において幾度も大規模な地震に見舞われている。周辺海域では三つのプレートが重なり合い、海溝型、直下型の大規模地震が発生する可能性が高い。首都圏内で大規模地震発生を想定した際、後述するように、当該地域での被害とその全国的、国際的な影響は極めて甚大なものと予想され、これまでも強く懸念されてきた。

首都機能に加えて、経済その他の各種機能が集中した東京圏は、平時においては、様々な大都市問題をはらみつつも、集積のメリットにより、大都市圏としての多様な機能が効率的に営

まれ、特に経済面においては、世界的にみて、巨大な経済規模を持ち重要なビジネス拠点としての地位を築いている。

しかしながら、我が国は全体として、地震、津波、台風などの災害が頻発し、しばしば多大な損害を被っている。特に大規模な地震災害が、大都市地域とりわけ東京圏に発生した際には、人的被害、建物損壊、経済的被害が極めて甚大なものとなる可能性が高い。

ちなみに、ミュンヘン再保険会社が2003（平成15）年に公表した「世界大都市の自然災害リスク指数」をみると、東京・横浜エリアは、世界の主要50都市（エリア）の中で、危険度が極めて高いことが示されている<sup>(13)</sup>。地震の規模・可能性に加えて、地域経済の規模が予想される経済的損失の額の大きさに反映している結果とみられる。

## II 首都直下地震と首都機能継続対策

### 1 首都直下地震の被害想定

我が国において、近い将来発生が予想される大規模地震の一つが「首都直下地震」である。この首都直下地震とは、東京圏（南関東）の直下を震源とするM7規模の大規模地震を指している。その切迫性については、今後30年以

(11) 森記念財団都市戦略研究所編『世界の都市総合力ランキング Global Power City Index YEARBOOK 2012』2013。ランキングは世界の主要35都市を経済や研究・開発、居住性など6分野、69指標で評価している。5位以下は、5位シンガポール、6位ベルリン、7位ソウル、8位香港と続いている。

なお、都市、都市圏を国際的に指標化したランキングは、他にもなされており、以下に紹介されている。

山崎治「都市の評価指標にみる政策課題—都市の競争力強化に向けて」『レファレンス』717号、2010.10、pp.73-92。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050298\\_po\\_071704.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050298_po_071704.pdf?contentNo=1)>

(12) 例えば、国際金融取引の拠点（国際金融センター）としての優位性について、ロンドンに本拠を置くコンサルタント企業Z/Yenグループの直近の調査では、1位ロンドン、2位ニューヨーク、3位香港、4位シンガポールで、東京は7位にとどまっている。

Long Finance, “The Global Financial Centres Index 12,” 2012.9. <<http://www.longfinance.net/Publications/GFCI%2012.pdf>>

(13) Münchener Rück (Munich Re Group), “TOPICS: ANNUAL REVIEW: NATURAL CATASTROPHES 2002,” 2003. <[http://info.worldbank.org/etools/docs/library/158277/natdisaster/pdf/MunichRe\\_NatCat2002.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/158277/natdisaster/pdf/MunichRe_NatCat2002.pdf)>

各都市、エリアについて、①危険発生の可能性、②災害に対する脆弱性、③危険にさらされる経済価値を指標化し総合的に評価している。上位3都市の危険度は、東京・横浜710、サンフランシスコ湾エリア167、ロサンゼルス100である。東京・横浜は、①危険発生の可能性と③危険にさらされる経済価値が大きいとされる。

内に70%程度の確率で起こると推定されている<sup>(14)</sup>。

中央防災会議（会長：内閣総理大臣）は、後述する「首都直下地震対策大綱」の策定に先立って、震源を異にする18タイプの地震を検討し、そのうちの東京湾北部を震源とする地震（M7.3）を想定し、被害の概要を予想している<sup>(15)</sup>。季節や時刻さらに風速を異にする各種のパターンを設定し、そのうち、冬夕方18時、風速15m/秒の場合には、建物の全壊・火災焼失は約85万棟、死者数は約11,000人と予測されている。（表3）

表3 被害の概要（東京湾北部地震 M7.3 を想定）

	(1) 冬朝5時 風速3m/秒	(2) 冬夕方18時 風速15m/秒
建物全壊・ 火災焼失棟数	約23万棟	約85万棟
死者数	約5,300人	約11,000人

（出典）中央防災会議「首都直下地震対策に係る被害想定結果について」（平成16年12月、平成17年2月一部改訂）を基に筆者作成。

さらに、経済被害等についての想定も作成されており、経済被害は、直接、間接合わせて約112兆円、避難者は最大約700万人、ライフライン施設被害は、例えば電力は約160万軒の停電が予測されている。（表4）

なお、これらの被害想定は、一定の条件設定のもとでの予測であり、長周期地震動による超高層ビルの被災、余震や大量の降雨による二次災害、消火活動や避難活動の支障、大規模な集客施設でのパニック、治安の悪化、金利、株価等の変動の影響など様々な事態の発生によっては、規模がより大きくなる可能性があることを念頭に置く必要がある。

表4 経済被害等の概要（東京湾北部地震 M7.3 18時 風速15m/秒を想定）

経済被害	直接被害（復旧費用）	66.6兆円
	間接被害（生産額の低下）	39.0兆円
	間接被害（交通寸断による 機会損失等）	6.2兆円
	総額	約112兆円
避難者	最大	約700万人（うち避難所生活者は約460万人）
ライフライン供給 支障（発災1日後 の数）	電力	約160万軒、ガス 約120万軒
	上水道	約1100万人、通信 約110万回線

（出典）中央防災会議「首都直下地震対策に係る被害想定（経済被害等）について」（平成17年2月）を基に筆者作成。

最近では、東京都が、東日本大震災をふまえた被害想定の見直しを行っている。それによると、冬の夕方18時・風速8m/秒の条件のもとで東京湾北部地震が発生した場合、東京都内において、死者約9,700人、建物被害約30.4万棟との推計を示している<sup>(16)</sup>。

## 2 首都直下地震対策

### (1) 「首都直下地震対策大綱」

首都直下地震に対する国の対策の基本方針として、平成17年9月に、中央防災会議によって、「首都直下地震対策大綱」（以下、「大綱」）が決定されている<sup>(17)</sup>。

大綱では、まず、①首都地域は、政治、行政、経済の中核機能が極めて高度に集積、かつ、人口・建築物が密集しており、大震災発生後、政治・行政機能、経済中核機能などの首都機能の継続性確保が課題であり、また、②人的・物的被害や経済被害は甚大なものになると予想され、その軽減策は、「我が国の存亡に関わる喫緊の根幹的課題」であると指摘している。

なお、対象とする地震として、首都地域の直

(14) 中央防災会議「首都直下地震対策について」<[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_syuto/pdf/gaiyou/gaiyou.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/gaiyou/gaiyou.pdf)>

(15) 中央防災会議「首都直下地震対策に係る被害想定結果について」2004.12, 2005.2.（一部改訂）；同「首都直下地震対策に係る被害想定（経済被害等）について」2005.2. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_syuto/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf)>

(16) 東京都「首都直下地震等による東京の被害想定一概要版」2012.4.18. <[http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/pdf/assumption\\_h24outline.pdf](http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/tmg/pdf/assumption_h24outline.pdf)>

(17) 中央防災会議「首都直下地震対策大綱」2005.9, 2010.1. 修正（本稿では、修正版をもとに解説）<[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_syuto/pdf/taikou/jishin\\_taikou\\_h22.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/taikou/jishin_taikou_h22.pdf)>

下で発生する M7 クラスの地震を想定し、特に、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する M7.3 の「東京湾北部地震」が①切迫性、②都心部の揺れ、③強い揺れの広域性から、対策を検討する上での中心とされている。

大綱は、首都直下地震による被害の特徴を、「首都中枢機能障害による影響」と「膨大な人的・物的被害の発生」の 2 点であるとし、対策の基本に据えている。

まず、「首都中枢機能障害による影響」については、我が国全体の国民生活、経済活動に支障が生じ、海外への被害の波及も想定され、特に、首都の被災地域に対する災害応急対策等の危機管理機能が著しく低下し、地震による「膨大な人的・物的被害の発生」をさらに拡大させるおそれがあるとして、対策の必要性を強調している。

次に、「膨大な人的・物的被害の発生」については、地震発生時の被害が可能な限り軽減されるような都市構造や、耐震性に優れた施設・設備をもつ“地震に強いまち”の形成が、喫緊の根幹的な課題であるとする。そして、都市計画の根本に“防災”を置き、地震発生前から減災対策に計画的に取り組む重要性を強調している。さらに、ライフラインや交通の機能低下を生じないような耐震性、多重性、代替性の確保、早期の復旧体制の整備が必要であるとしている。

なお、「首都中枢機能」の継続性確保について、

まず、首都中枢機能は、「首都中枢機関」、その機能を支える「ライフライン・インフラ」、ライフライン・インフラを経由して供給される「ヒト、モノ、金、情報」の三つの要素から構成されるとしている。

さらに、「首都中枢機関」として、次の機関・施設を挙げ、発災直後の特に 3 日間程度の応急対策活動期において継続性を確保すべきであるとしている。

- 政治・行政機能：国会、中央省庁（災害対策実施部局とその関連部局）、都庁、外国公館等
- 経済機能：日本銀行本店、主要な金融機関と決済システム、各々のオフィス・電算センター

## (2) 「首都直下地震の地震防災戦略」と「首都直下地震応急対策活動要領」

大綱決定後の平成 18 年 4 月に、中央防災会議が、「首都直下地震の地震防災戦略」を決定している<sup>(18)</sup>。同戦略では、首都直下地震の被害について、具体的な減災目標とそのための具体的目標が設定されている。(表 5)

また、同月、中央防災会議は、「首都直下地震応急対策活動要領」を決定し、平成 22 年 1 月に一部修正がなされている<sup>(19)</sup>。同要領では、政府の活動体制や主な応急対策活動（各省庁の役割など）について、より具体的な指針が示されている。

表 5 首都直下地震の減災目標

	死者数（風速 15m/秒の場合）	経済被害（同左）
減災目標	今後 10 年で、約半減 約 11,000 人 ⇒ 約 5,600 人	今後 10 年で、4 割減 約 112 兆円 ⇒ 約 70 兆円
具体目標	住宅・建築物の耐震化率 75% → 90% 家具の固定率 約 30% → 60% 密集市街地の不燃領域率 40% 以上 自主防災組織率 72.5% → 96% など	住宅・建築物の耐震化率 75% → 90% 緊急輸送道路の橋梁の耐震補強 概ね完了 企業の事業継続計画（BCP）策定 大企業ほぼ全て、中堅企業 50% 以上など

(出典) 中央防災会議「首都直下地震の地震防災戦略」2006.4. を基に筆者作成。

(18) 中央防災会議「首都直下地震の地震防災戦略」2006.4. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_syuto/pdf/senryaku/sen.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/senryaku/sen.pdf)>

(19) 中央防災会議「首都直下地震応急対策活動要領」2006.4, 2010.1. 修正 <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_syuto/pdf/yoryo/yoryo\\_h22.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/yoryo/yoryo_h22.pdf)>

### 3 中央省庁の業務継続計画

前述の大綱においては、首都中枢機関が震災発生時に機能の継続性を確保するために、各機関で業務継続計画を策定することが定められている。

内閣府（防災担当）は、中央省庁が業務継続計画を策定する作業を支援するため、平成19年6月に「中央省庁業務継続ガイドライン」<sup>(20)</sup>（以下、「ガイドライン」）を策定した。

ガイドラインでは、業務継続計画とは、緊急時に、被災した状況下で非常時優先業務を継続・再開・開始するための計画と説明されている。この非常時優先業務には、災害対応の応急業務に加え、業務継続の優先度が高い通常業務が含まれる。

業務継続計画は、業務に必要な資源の確保・配分や、職務代行を考慮した指揮命令系統、業務の再開・開始に係る目標時間などが対象となる。「資源」には、職員、庁舎、執務環境、電気、通信・電子メール、情報システム・データ、飲料水・食料・医薬品などが含まれ、各々の非常時における確保策が求められている。

その後、中央省庁の取組状況については、平成20年12月の中央防災会議で、すべての中央省庁において策定済みと報告されている<sup>(21)</sup>。

しかし、読売新聞の調査によると、職員の緊急参集体制について、参集要員の把握や参集計画に問題があるケースや、本庁舎が使用不能な際の代替施設が、本庁舎から1～4kmの至近距離にあって同時被災の可能性が高いケースなどの問題点が指摘されている<sup>(22)</sup>。

また、内閣府（防災担当）の調査によれば、中央府省において非常時優先業務を実施するために必要な職員数の見積りを行っている機関は約8割であり、残りの機関においては必要な職員数の見積りが行われておらず、発災後の職員全体の時系列に沿った参集予測についても、約3割の機関が行っていないとの結果が示されている<sup>(23)</sup>。

### 4 首都中枢機能の継続対策

東日本大震災後の平成23年10月には、内閣府（防災担当）の下に、「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会」が設置され、特に首都中枢機能の継続性確保の観点から、首都直下地震発生時の対応を強化するための検討がなされることとなった。同検討会は、平成24年3月に報告書を取りまとめ、現在の首都直下地震対策の評価・問題意識や今後の対策の基本的視点、課題等について言及している<sup>(24)</sup>。

まず、現在の対策の評価・問題意識として、首都直下地震は、膨大な人的・物的被害への対応のみならず、首都中枢機能の継続性確保という首都特有の視点があることを強調している。現行の対策が、個別府省における業務継続計画の策定にとどまっていることを指摘し、政府全体としての目標の設定と業務の整理が必要であるとしている。その上で、次の五つの観点から、対策の充実を図る必要性を示している。

- ① 被害想定シナリオの抜本的見直し
- ② 首都機能維持のための政府全体としての業務継続計画の確立

(20) 内閣府（防災担当）「中央省庁業務継続ガイドライン 第1版—首都直下地震への対応を中心として—」2007.6. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku/pdf/gyoumu\\_guide\\_honbun070621.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku/pdf/gyoumu_guide_honbun070621.pdf)>

(21) 内閣府（防災担当）「中央省庁業務継続計画の策定状況について」（中央防災会議への報告資料）2008.12. <<http://www.bousai.go.jp/jishin/gyomukeizoku/pdf/200812houkoku.pdf>>

(22) 「首都直下地震 8省 参集職員把握せず 本社アンケート 緊急対応に不安」『読売新聞』2011.9.1, pp.1, 18.

(23) 内閣府（防災担当）が平成23年12月に、中央省庁等、計29機関に対して実施したアンケート調査 内閣府（防災担当）「業務継続計画に係る取組状況について」2012.1.19. <[http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/syuto\\_chusu/6/1.pdf](http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/syuto_chusu/6/1.pdf)>

(24) 「首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会報告書」2012.3. <[http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/syuto\\_chusu/report.pdf](http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/syuto_chusu/report.pdf)>

- ③ 脆弱点発見のための対策に関する評価・検証の仕組みの確立
- ④ 官民一体となった様々な主体間の連携体制の強化
- ⑤ 実践を想定した訓練体系の整備

このうち、②では、首都直下地震による膨大な人的・物的被害に対応した災害対応業務については、詳細に計画が立案・具現化されている一方、首都中枢機能の継続性確保については、個別の首都中枢機関に委ねられ、政府全体としての計画の具体性が不足していることを指摘している。③では、首都機能を担う各機関で策定されている業務継続計画について、計画の実効性と十分性の観点からの国、政府全体としての評価・検証が重要であるとしている。

この検討会報告書は、個別の機関の業務継続計画について、国、政府全体としての評価・検証と首都中枢機能の継続に関する計画策定の必要性を強調し、それに向けた視点を提示したものと見える。なお、中枢機能のバックアップ等については、他に議論を委ね対象外としている。

平成24年3月には、内閣府（防災担当）のもとに、首都直下地震対策局長級会議が設置され、以後、業務継続確保の具体化に向けた申合せを行っている<sup>(25)</sup>。

他方、同じく3月に、中央防災会議の防災対策推進検討会の中に首都直下地震対策検討ワーキンググループが設けられた。同ワーキンググループは、現行の首都直下地震対策を検証し、見直すことを目的に検討を進め、平成24年7月、「首都直下地震対策について（中間報告）」がとりまとめられた。首都中枢機能の継続性確保対策や避難者・帰宅困難者対策が中心的に取り上げられている<sup>(26)</sup>。

首都機能の継続性確保に関しては、政府全体としての業務継続体制の構築に向けて、「政府業務継続方針」や「政府業務継続計画」の策定が必要であり、さらに、国家としての業務継続体制を確保するために、立法、司法を含む三権一体となった取り組みが必要であるとしている。

そして、首都直下地震発生時のバックアップ機能の確保方針を、東京圏内、東京圏外各々に分けて示している。まず、東京圏内では、緊急災害対策本部が立川防災基地に設置された場合、各府省庁の代替拠点も、同基地周辺に集積することを基本とし、離れた地点に置くときは、連絡手段を確保する必要があるとしている。また、東京圏外では、今後、大規模地震の現地対策本部設置予定地で、地方出先機関等の集積のある大阪や、その他の地方支分部局の所在地等（仙台、名古屋、福岡等）をあらかじめ順位をつけて代替拠点として決定し、非常時の業務の在り方を明確化しておく必要性を示している。さらに、非常時における地方支分部局における本府省での業務の代行についても検討する必要があるとしている。

## 5 米国連邦政府における業務継続対策

非常時における中央政府の機能継続については、海外各国で事前に対応が準備されており、我が国では、特に米国の例がしばしば参照されてきた。

米国では、冷戦期より核攻撃を想定した政府機能の継続対策がとられ、冷戦後は、自然災害やテロを意識して対策が強化されてきた。

現行の政策指針としては、ブッシュ（子）政権下において2007年5月に、「国家継続政策（国家安全保障大統領令51・国土安全保障大統領令

(25) 「中央省庁業務継続計画の充実・強化に向けた当面の取組方針（第1次）」2012.3.23. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto\\_kyokuchou/pdf/houshin01.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto_kyokuchou/pdf/houshin01.pdf)>

「同（第2次）」2012.5.29. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto\\_kyokuchou/pdf/houshin02.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto_kyokuchou/pdf/houshin02.pdf)>

「同（第3次）」2012.8.8. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto\\_kyokuchou/pdf/houshin03.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shuto_kyokuchou/pdf/houshin03.pdf)>

(26) 中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震対策について（中間報告）」2012.7. <[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_shutochokka/pdf/20120719\\_chuukan.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_shutochokka/pdf/20120719_chuukan.pdf)>

20)」<sup>(27)</sup>が決定されている。

さらに、その実施計画として、同年8月には、「国家継続政策実施計画」<sup>(28)</sup>が策定され、さらに、2008年2月に、ガイドラインとして、「連邦行政機関国家継続プログラムと要求事項（連邦継続指令1）」<sup>(29)</sup>が策定されている。

まず、「国家継続政策」においては、その目的として、全省庁に対して業務継続の要件を示す「国家の本質的機能（National Essential Functions: NEFs）」を明示して、同政策が、国の安全に対する信頼性を増進し、緊急事態に対してより迅速かつ効果的な対応と回復策とを可能とするものとしている。

なお、NEFsとして、a. 憲法に立脚した政府機能の継続性、b. 国内外に対する指揮命令権（リーダーシップ）の明示、c. 内外の敵からの憲法の擁護、d. 諸外国との良好な関係の維持増進、e. 本土に対する脅威への防御と犯罪者・攻撃者への法的制裁、f. 被害への効果的な対応と復旧、g. 国家経済の保全と安定化、h. 喫緊の連邦政府サービスの提供の8項目が挙げられている。

また、具体的方策においては、緊急事態の発生には必ずしも前兆がないことを前提にすべきとし、存続可能性を増大し政府機能の継続性を確保するためには、指揮命令権者とこれを補佐する職員、執務基盤の地理的な分散の必要性を強調している。

こうした政策上の指針をふまえて、「国家継続政策実施計画」では、組織の業務継続能力を形成する中心的要素として、①指揮命令権、②要員、③情報伝達、④施設の四つを挙げている。人的な要素に係る①指揮命令権と②要員が最も重要な資源とされ、権限継承順位の事前の明確化<sup>(30)</sup>が必要であると強調されている。③情報

伝達は、平時においても非常時においても決定的な要素として重視されている。④施設に関しては、通常使用される施設に災害等の緊急事態に耐えられる強靭さが求められるとともに、主要な命令権者やその補佐要員に対して代替施設を備えておく必要もあるとしている。

さらに、「連邦行政機関国家継続プログラムと要求事項」は、業務継続計画策定上の具体的指針を示しており、施設計画に関しては、代替施設の必要性を強調し、その設置計画上の要件に言及している。

まず、代替施設の要件として、業務遂行を支える十分な空間、設備、資源を備えていることや、遅くとも緊急事態発生から12時間以内に業務を再開でき、30日以上業務を続けることが可能であることを求めている。さらに、信頼性の高いロジスティック・サービスや基盤、代替施設で業務に従事する職員の健康・安全への配慮、通信・情報処理の設備・機器、業務に不可欠な文書・記録へのアクセスの確保の必要性を示している。

また、代替施設の整備に際しては、各省庁の既存組織等の活用の可能性を示唆し、本部から離れた研修施設や地域事務所など各種の可能性を示している。立地の選定に際しては、様々な災害のリスクを十全に調査する必要がある、また、既存の地域事務所などの活用や、遠隔勤務の拠点や在宅勤務などの併用も考慮することを奨めている。加えて、緊急事態が発生する可能性がある地との一定の距離や、基本的物資や医療、その他の都市サービスの確保なども必要であるとしている。

(27) “NSPD-51/HSPD-20 : National Continuity Policy,” 2007.5. <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-51.htm>>

(28) “National Continuity Policy Implementation Plan : NCP/IP,” 2007.8. <[http://www.fema.gov/sites/default/files/orig/fema\\_pdfs/pdf/about/org/ncp/ncpip.pdf](http://www.fema.gov/sites/default/files/orig/fema_pdfs/pdf/about/org/ncp/ncpip.pdf)>

(29) “Federal Continuity Directive1: Federal Executive Branch National Continuity Program and Requirements,” 2008.2. <[http://www.fema.gov/sites/default/files/orig/fema\\_pdfs/pdf/about/offices/fcd1.pdf](http://www.fema.gov/sites/default/files/orig/fema_pdfs/pdf/about/offices/fcd1.pdf)>

(30) 例えば、大統領職の継承順位については、憲法及び法律により第18順位まで役職により特定されている。

### Ⅲ 首都機能のバックアップ問題

#### 1 首都機能のバックアップをめぐる論議

##### (1) 首都機能移転論議と首都機能バックアップ問題

前章で述べたように、首都東京における大規模地震を想定した首都機能の継続対策については、前述の大綱のもとに、中央省庁の庁舎の耐震化や個別の業務継続計画の作成などが進められてきた。

ただし、そうした対策が一定の効果をもたらしたとしても、首都圏全体としての人的、物的被害は、極めて甚大なものと想定され、被災後、平時に増してその役割が必要とされる首都機能の継続性に、なお重大な支障が生じるものと懸念される。

この点については、これまでも、非常災害時における首都機能のバックアップ方策が論議の俎上に上ってきた。

1980年代後半から2000年代前半にかけての首都機能移転（国会等の移転）をめぐる検討においても、移転に向けての重要な要因として、首都機能の継続性の問題が意識されていた<sup>(31)</sup>。例えば、国会等移転調査会の最終報告においては、首都機能移転の意義に言及した個所では、「首都としての東京の限界」の一要因として、「地震災害に対する弱さ」を挙げ、大規模地震発生に伴う首都機能の不全への懸念を強調している<sup>(32)</sup>。

政府に設けられた国会等移転審議会（調査会から平成8年12月改組）が候補地に関する最終

答申（平成11年12月）をとりまとめた後、平成12年以降、衆参両議院の国会等の移転に関する特別委員会において審議が続けられ、中間報告が提出された<sup>(33)</sup>。

これを受けて平成15年6月、「国会等の移転に関する政党間両院協議会」が設置され、平成16年12月、衆議院と参議院の議院運営委員長に対して、協議会の「座長とりまとめ」が報告された<sup>(34)</sup>。この報告では、「危機管理の一環として国の中枢機関である国会等を東京圏以外へ移転させることの重要性はむしろ増している」としつつ、地方分権・道州制、防災・危機管理など、国会等の移転に密接に関係する諸問題に一定の道筋が見えた後、大局的な観点から検討し、意思決定を行うべきものであるとする意見が多数であったと述べている。そして、前述の中間報告に示された「分散移転や防災、とりわけ危機管理機能（いわゆるバックアップ機能）の中枢の優先移転などの考え方を深めるための調査、検討を行う」ことを結論づけている。

こうした動きの傍ら、首都機能のバックアップに焦点を当てた検討が行われている。次に、これまでの公的な機関による主要な報告・提言を紹介する。

##### (2) 大都市問題WGとNIRAの報告書

東京一極集中が強く問題視された昭和60年代に、「第4次全国総合開発計画」の策定に向けて、世界都市化が進む首都東京の整備について検討するために、旧国土庁に大都市問題ワーキング・グループが設置され、昭和62年、報告書がとりまとめられた<sup>(35)</sup>。

(31) 山口広文「首都機能移転をめぐる動き」『世界の首都移転』社会評論社、2008、pp.310-322。

(32) 国会等移転調査会『国会等移転調査会報告』1995。

(33) 衆議院国会等の移転に関する特別委員会「国会等の移転に関する中間報告書」（平成15年5月28日採択）第156回国会衆議院国会等の移転に関する特別委員会会議録第5号 平成15年5月28日に掲載；参議院国会等の移転に関する特別委員会「国会等の移転に関する調査報告（中間報告）」（平成15年6月11日採択）第156回国会参議院会議録第33号（その2）平成15年6月13日に掲載

(34) 国会等の移転に関する政党間両院協議会「座長とりまとめ」2004.12.22。<[http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/information/diet/pdf/diet\\_torimatome.pdf](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/information/diet/pdf/diet_torimatome.pdf)>

(35) 国土審議会計画部会大都市問題ワーキング・グループ「大都市問題ワーキング・グループ報告」1987.6。

同報告書では、都心の整備や東京 60km 圏の再構築とともに、東京 60km 圏の過密化と過大化を避け、首都の安全性を高めるために、東京を中心とした半径約 300km の圏域（東京 60km 圏外）への諸機能の誘導・分散を図る必要があるとした。

特に、「平時において東京の機能の補完的代替性を持ち、緊急時において首都機能の一部を代替する重都（東京と重複して代替機能をもつ都市—第 2 首都）」を建設する必要性を強調し、有力な候補地として、東京から 2～3 時間で到達可能で、大規模地震等の同時被災のおそれが少ない仙台市を挙げた。

東京の補完・代替機能の確保については、その後、総合研究開発機構（NIRA）の報告書でより明確に提言された。同報告書では、緊急時において中央政府の活動を遅滞なく進めていくために、首都機能を補完し代替しうる施設をあらかじめ整備しておく必要があるとし、以下のような各種施設の条件を示している<sup>(36)</sup>。

- ・ 平時からの政府の重要な行政データの蓄積
- ・ 国会の開催と数万人の中央政府職員の執務が可能な空間（会議、執務、宿泊等のスペース。平時には、会議場、研修施設等として利用）の確保
- ・ 全国の政府機関や公共団体等との通信回線の確保

### (3) 首都圏 7 都県市の提言

その後、平成 2 年には、衆参両議院で「国会等の移転に関する決議」が採択され、これをうけて、政府、国会で、首都機能の移転について具体的検討が行われた。その動きの中で、首都圏内の 7 都県市が首都機能のバックアップ方策

について提言している<sup>(37)</sup>。首都機能移転（「国会等の移転」）で、移転の意義の一つとされた「災害対応力の強化」に関し、移転に反対する立場から、首都圏内 7 都県市による首都機能のバックアップ強化の方策を提言したものである。

同提言は、平成 14 年当時、最新の危機管理センターを備える新しい首相官邸の完成、震が関地区の中央官庁の建替え・耐震補強工事の進展、広域防災拠点の整備等により首都機能の防災性が高まりつつあるとの認識を前提に、首都圏の各地に所在する各種の国・自治体の施設を活用し、国会・政府機能のバックアップ体制を強化する考え方を示している。

そして、国が実施すべき方策として、新耐震基準制定以前に建設された官庁施設の早期建替え、各省庁で保有する情報のバックアップ施設（情報バックアップセンター）の整備などを挙げ、さらに、東京国際フォーラム、さいたまスーパーアリーナ等の大型施設の使用可能性や、高速道路網、鉄道網による輸送路の確保の必要性に言及している。

### (4) 関西自治体の提言

平成 20 年には、京都府、大阪府、兵庫県の関西 3 府県が、首都が災害等により壊滅的な被害を受けた場合に、関西地域が、首都機能のバックアップの役割を担うべきであるとして、調査検討を行い、報告書をまとめ国に対する提言を行っている<sup>(38)</sup>。

同報告書は、いかなる事態が発生しても、首都中枢機能が継続できる措置が、国家の危機管理として急務であるとし、関西が、首都圏と同時被災する可能性が低く、金融・ビジネス、マスコミ、物流、また、皇室関係や外交等の各分

(36) 『首都機能の安全管理に関する研究』総合研究開発機構、1988。

(37) 七都県市首脳会議『首都機能（国家の中核機能）のバックアップ方策の検討について：調査報告書』2002。

（7 都県市とは、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市を含む。その後、さいたま市、相模原市が加わり、現在は 9 都県市首脳会議となっている。）

(38) 関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想連絡会議（京都府、大阪府、兵庫県）「首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査報告書」（概要）2008.3. <[http://www.kouiki-kansai.jp/data\\_upload/1303986894.pdf](http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1303986894.pdf)>

野で既存施設・機能が充実していること等から、バックアップ機能を担う最適な都市圏であることを強調している。

その上で、関西の首都機能代替エリアとしての役割について、法律や国の計画、国会、各府省等の業務継続計画における位置付けを求めている。

その後、東日本大震災発生後の平成 23 年 4 月に、同 3 府県を含む関西広域連合は、前述の報告書の趣旨をふまえて、首都機能バックアップ構造の必要性と、関西の適切性を強調し、国として関西の役割を明確化することを求める提言を行っている<sup>(39)</sup>。

以上の報告・提言のほかに、有識者からの提言もみられる<sup>(40)</sup>。また、国会議員からも、バックアップ機能を備えた「副首都」について具体的提案がなされた<sup>(41)</sup>。

## 2 東日本大震災後の政府による検討

東日本大震災以降は、被災地の復旧・復興の推進や全国的な防災・減災対策の強化が喫緊の課題として検討される中で、首都機能のバックアップ対策にも関心が高まり、先に紹介した業務継続対策の検討も含めて、政府部内での検討が進められてきた。

### (1) 東日本大震災復興構想会議の提言

平成 23 年 4 月、震災復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論を行うために、東日本大震災復興構想会議が設置され、その後同会議は、6 月 25 日、「復興への提言～悲惨のなかの希望～」と題する提言をとりまとめた<sup>(42)</sup>。

提言の中で、「災害に強い国づくり」に言及し、その一環として、「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

(39) 関西広域連合「首都機能バックアップ構造の構築に関する提言」2011.4. <<http://www.kouiki-kansai.jp/data-upload/1303986867.pdf>>

(40) 軍事アナリストの小川和久氏は、アメリカ連邦政府のリスク分散対策（大統領の職務権限継承システム、政府高官のための地下指揮所、危機管理組織の整備）を参照しつつ、世界最高レベルの危機管理能力を備え、首都東京とバックアップしあう「副首都」の必要性とその在り方を論じている。（小川和久「国際水準から見た日本の危機管理」『世界と議会』504号, 2006.7, pp.4-8.）

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究主幹の紅谷昇平氏は、災害時における議会・官庁庁舎の被災による執務場所の不足や、人材の不足などによる危機管理機能や中枢機能の復旧の遅れなどに対応するために、日本をいくつかの方面（地区）に分け、方面ごとに「方面危機管理センター（仮）」を設置して、被災した国の中枢や自治体を支援する体制について提言している。（紅谷昇平「我が国危機管理機能のバックアップ体制のあり方」（平成 21 年度 21 世紀文明研究セミナー 2010.2.26.）<<http://www.hemri21.jp/science/bunmeiseminar21/handout/a6100226beniyas.pdf>>）

森本敏拓殖大学大学院教授（当時）は、首都での大規模災害による国家機能への重大な影響を懸念し、「でき得れば東日本と西日本の双方に首都機能の代替機能の一つずつ準備しておく必要」があるとし、首都の代替施設の整備の必要性を論じている。（森本敏「東日本大震災と国家の危機管理—課題と問題点」『海外事情』59 巻 7・8 号, 2011.7・8, pp.2-19.）

(41) 石井一参議院議員は、著書（共著）で、「首都はそのまま東京に存続させて集積のメリットを享受し、別に非常時に備えて、比較的小規模の国家危機管理都市を建設すべし」との見解を示し、新都市として、国家危機管理国際都市（National Emergency Management International City: NEMIC）の建設を提唱している。なお、この新都市の建設候補地として、大阪国際空港（伊丹空港）用地を最適としている。（石井一・石井としろう『日本再生 副首都プロジェクト—国家危機管理国際都市創設への提言』自由国民社, 2005.）また、最近の著書（共著）でも、同趣旨の提言がなされている。（国家危機管理国際都市建設推進検証チーム『副首都建設が日本を救う』J・リサーチ出版, 2011.）

(42) 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～」2011.6.25. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou12/teigen.pdf>>

置のあり方など広域的な国土政策の検討が必要である」としている。

審議の過程では、同会議のメンバーである村井嘉浩宮城県知事から、危機管理代替機能を「首都圏から近い東北に設置することにより、国の災害対策本部など政府の危機管理機能の速やかな機能代替が可能」との提案がなされている<sup>(43)</sup>。

## (2) 防災国土づくり委員会の提言

平成23年6月、国土交通省国土審議会に防災国土づくり委員会が設けられた。同年7月に出された提言においては、「機能分担・配置等のあり方」について言及がなされている。東京圏における大規模地震被災に際しては、全国的に大きな影響が想定され、東京圏の機能の他地域による分担やバックアップの検討が必要であると、例えば、同時に被災する可能性の低い日本列島の東西や太平洋側・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の構築など、検討する必要があるとしている<sup>(44)</sup>。

## (3) 東京圏の中核機能のバックアップに関する検討会報告書

平成23年12月には、「東京圏の中核機能」の継続が不可能となる事態に際して必要な、代替機能（バックアップ機能）に関し基礎的な検討を行うことを目的として、国土交通省内に、「東

京圏の中核機能のバックアップに関する検討会」が設置され、平成24年4月に報告書が公表されている<sup>(45)</sup>。

同報告書は、東日本大震災の教訓として、広域交通基盤や行政の拠点などの各種機能の代替性・多重性を確保する必要性を強調している。首相官邸内の災害対策本部機能の代替拠点施設や、各府省の業務継続のために想定されている代替拠点施設は、東京区部または東京近郊に置かれており、東京圏における広域巨大災害に際しては、使用不能あるいはアクセス不能となる可能性があり、東京圏外におけるバックアップについて検討する必要があるとしている。

報告書の中心的内容としては、バックアップ体制構築に関する一連の論点を取り上げられている。

まず、バックアップすべき業務として、危機対応業務と一般継続重要業務を挙げ<sup>(46)</sup>、それに要する資源として、①指揮命令系統、②要員、③施設・設備、④情報を示している。

そして、バックアップの平時における体制について次の三つに類型化している。

- a. 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
- b. 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使用可能
- c. コールドスタンバイ：代替施設・設備は確保

(43) 「＜緊急提言＞東北への危機管理代替機能整備」（東日本大震災復興構想会議資料）2011.5.14. <<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou5/murai.pdf>>

(44) 国土審議会政策部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―減災という発想にたった巨大災害への備え」2011.7. <<http://www.mlit.go.jp/common/000164481.pdf>>

(45) 「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」2012.4.5. <<http://www.mlit.go.jp/common/000210478.pdf>>

同報告書では、「東京圏の中核機能」を、「立法、行政、司法の中核機能のほか、民間分野の金融・経済、情報・報道等の中核機能、大使館、さらには皇室等が含まれる」としつつ、同検討会においては、行政の中核機能を中心に検討している。

(46) 危機対応業務：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：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が必要な業務

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が開始される状態

バックアップ体制への移行は、aが最も早く、cはかなりの時間を要するとみられる。いずれの形態をとるかは、バックアップする業務ごとに、業務の性格や復旧の喫緊性などを勘案して適切に選択することになる。

また、バックアップ場所等の要件（制約）として、次の点を示している。

- a. 東京圏との同時被災の可能性が低い。
- b. 災害の蓋然性が低い。
- c. 東京圏との間のアクセスが容易かつ確実である。
- d. 代替要員が必要数確保できる。
- e. 活用しうる既存の代替施設・設備等が多く存在する。

加えて、バックアップ体制への移行の判断・手続に言及し、平時からの実践的な教育・訓練等を、さらに検討する必要があるとしている。

今後の推進について、政府の危機対応業務のバックアップ体制の優先構築、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、バックアップ場所等の要件（制約）に関する具体的調査などが必要であるとしている。

最後に、別途検討すべき論点として、次の点を指摘している。

- ・東京圏の住民や諸機能の減災対策の充実・強化
- ・東京圏に本社がある民間企業の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の促進
- ・東京圏の中核機能の国土全体での分担や再配置の在り方

### 3 民間企業等における本社機能バックアップ対策

中央府省における非常時の業務継続や中核機能のバックアップをめぐる検討・実施状況は前述のとおりであるが、首都機能のバックアップを考えるに当たっては、広い意味での首都機能の一翼でもあり、また、ある程度類似したモデルとしても、民間企業における本社機能のバックアップ体制について参照しておく必要がある。

#### (1) 概況

内閣府（防災担当）では、民間企業の事業継続計画の指針として、平成21年11月に「事業継続ガイドライン（第二版）」を策定し、その中で、特に重要な事項として、以下の5点を示している<sup>(47)</sup>。

- ①指揮命令システムの明確化
- ②本社等重要拠点の機能の確保
- ③対外的な情報発信及び情報共有
- ④情報システムのバックアップ
- ⑤製品・サービスの供給

企業の中核機能のバックアップと直接関連するのは、①～④の4点であるが、国土交通省の調査<sup>(48)</sup>によれば、多くの大手民間企業で、既に、非常時における対応として、権限継承者の指定や、本社中核機能の代替拠点の想定、データ・文書のバックアップがなされている。

それらのうち、本社中核の代替拠点については、76社中69社が、既に整備済み（62社）であるか検討中である。東京の本社近傍（10km程度）に代替拠点を置くケースもかなりあるが、より遠隔な地点が多く、複数の代替拠点を設定するケースも多い。遠隔地の代替拠点については、既存の支社その他の自社施設に置くケース

(47) 内閣府（防災担当）「事業継続ガイドライン（第二版）—わが国企業の減災と災害対応の向上のために」2009.11. <<http://www.bousai.go.jp/MinkanToShijyou/guideline02.pdf>>

(48) 国土交通省国土政策局総合計画課「民間企業における中核機能継続の取組—民間企業アンケート及びヒヤリングから」2012.3.5. <<http://www.mlit.go.jp/common/000193678.pdf>>

企業アンケートは、民間企業275社に郵送、78社が有効回答。ヒヤリング対象は、20社程度。

が多い。

また、民間の調査によれば、東日本大震災後、実際の民間企業の立地動向として、東京の本社機能の分散化の動きがみられ、金融分野を中心に、既存の大阪拠点を拡充し、非常時には東京本社に代わって業務を継続する体制づくりが進んでいるとの報告もある<sup>(49)</sup>。

## (2) 日本銀行

我が国金融の要である日本銀行においては、複数の被災想定のうち最も厳しい「本店が被災し、電算センターの機能が停止している状況」においては、本店周辺と大阪との間で2日間程度連絡が全く取れないという想定を置き、こうした事態に至っても、必要最小限の業務を継続しうるために、具体的には、電算センターをバックアップセンターに切り替えるとともに、本部機能の一部を大阪に移管することとしている。なお、本部機能のバックアップ施設を大阪に確保し、要員としては、大阪支店、近隣支店の役職員の投入が予定されている。また、日銀ネットについては、バックアップシステムを大阪に設置、東京近郊のメインセンターと大容量の専用線で結んで、メインセンター被災時における同ネットによる取引の早期（2時間程度）の再開を図るとしている<sup>(50)</sup>。

## (3) 日本放送協会（NHK）

我が国のテレビ放送の中心的存在ともいえる日本放送協会（NHK）では、首都直下地震等に備え、本部のバックアップ機能を大阪局等に整

備するとともに、首都圏周辺における取材・伝送拠点を分散配置している。具体的には、東京の本部が機能停止した場合、大阪局から全国ニュースを、放送衛星を使って各放送局に送出し、さらに、本部と大阪局が機能停止した場合は、福岡局がバックアップすることとなっている。また、さいたま局をはじめ本部周辺の取材・伝送機能を強化し、本部が被災した場合も首都圏の取材を継続するとしている。東京—大阪・福岡間と首都圏内でのバックアップを、機能により使い分け、組み合わせた体制となっている<sup>(51)</sup>。

## 4 首都機能バックアップの諸要素

前述の首都機能バックアップ体制の構築をめぐる提案・構想や、現時点での政府の検討結果を参照すると、概ね、次に示す要素が含まれていると整理することができよう。

### a. 国家的な危機管理体制の整備とその一部機能の分散配置

指揮命令権限の順位づけや委譲について事前のルール明確化や、危機管理機能の一部の東京外への配置などを行う。

### b. 首都機能の代替施設

国会等が開催可能な会議施設、緊急災害対策本部<sup>(52)</sup>、中央官庁等の執務施設等を首都圏内外で整備する。

### c. 国の中枢機関における情報システム・データのバックアップ施設

国の中枢機能の業務継続に必要なデータを平時よりバックアップし、非常時に速やかに東京

(49) りそな総合研究所「東京からの本社機能分散の動きは第2段階へ移行か 今後、本格的な拠点の新設を含む動きが出てくる可能性も」2012.4.11. <<https://www2.rri.co.jp/chiiki/pdf/office1204.pdf>>

(50) 日本銀行「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」2003.7.25. <[https://www.boj.or.jp/announcements/release\\_2003/data/sai0307a.pdf](https://www.boj.or.jp/announcements/release_2003/data/sai0307a.pdf)>

(51) 日本放送協会「豊かで安心、たしかな未来へ 平成24～26年度 NHK経営計画」2011.10. <<http://www3.nhk.or.jp/pr/keiei/plan/pdf/24-26keikaku.pdf>>

(52) 現行体制の一例であるが、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）にもとづき巨大規模の災害（「著しく異常かつ激甚な非常災害」）時に設置される国の緊急災害対策本部は、首相官邸が使用不能の場合、①中央合同庁舎5号館（内閣府の防災担当の部局がある日比谷公園に面した高層ビル）、②防衛省（市ヶ谷）、立川広域防災基地（災害対策本部予備施設）の順に設置されることとなっている（中央防災会議 前掲注(19)）。

あるいは他の場所の代替施設から利用可能な状態とする。

d. 上記の施設・機能がある程度集中的に立地する拠点地区・地域の整備

各府省が個別に異なる場所に代替施設を設置する場合、相互の連絡に問題が生じる可能性があり、ある程度特定地域への集中立地の必要性も考えられる。その場合、既存の国の行政機関（地方支分部局等）、施設の集積、東京との連絡手段の便宜、同時被災の可能性の低さなどが条件とされ、1または数か所に集約されると考えられる。

e. 首都東京との連絡手段の確保

首都圏内外の代替拠点施設は、首都中枢機能の本来の所在地である東京都心部と、災害の影響を受けない、あるいは早期に回復可能な交通・通信の連絡手段を確保しておく必要がある。

f. 大規模な防災拠点施設

首都機能バックアップのための拠点施設は、それ自体が優れた災害への対応力を備えているべきであるとともに、立地地域及びその周辺地域の大規模な防災拠点（現地対策本部等）としての機能を兼ね備えることも考えられる。

g. 首都機能（政府機関等）の分散配置

代替拠点における執務要員としては、東京から移動した職員のほかに、立地地域周辺の関係政府機関（地方支分部局等）の職員が想定されるが、中央官庁の機能を一部東京外に移転し、非常時のバックアップを意識した立地を図ることも考えられる。

今後、首都機能のバックアップが検討されるに際しては、これらの事項について、より具体的な検討を進めることが必要と考えられる。

特に、応急対応から復旧・復興までを視野に入れた非常時における危機管理機能の在り方をふまえて、その適切な配置を考える必要があり、代替施設・システムの平時と非常時の運用の在

り方も重要な検討課題となろう。首都機能の分散にしても、首都東京への集中抑制を主目的とした場合とは異なる検討課題をはらんでいるといえる。

また、第Ⅱ章において触れたように、各中央省庁が業務継続計画を策定しており、今後の再検討の中で、非常時の業務用代替施設や業務の分散配置について、改めて具体的な位置づけがなされる必要もあるとみられる。

#### Ⅳ 首都機能の継続性と首都機能分散

首都機能のバックアップが論議される中では、関連して、あるいはその一環として、首都機能の分散配置（部分的な移転）が取り上げられることがある。

首都圏非常時へのリスク対応として、首都機能の分散の意義については、次のような点が指摘できると考えられる。

まず、第一の効果として、首都被災時における政府機構全体のダメージの減少が期待される。次に、首都機能バックアップの拠点となる地域に職員が分散配置されている場合、日常業務の内容にもよるが、非常時の代替業務要員として活用可能と見込まれる。これは、「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」<sup>(53)</sup>で示されたウォームスタンバイ（p.20. 参照）の状態にあたる。さらに、首都機能の分散配置が、民間企業等の立地に影響を及ぼし、人口・機能の分散を促進することで、国全体のリスク低減と対応力強化につながることも考えられる。

もちろん、分散に伴う効率性のロスもあり、リスク対応と平時の効率性との関係を充分検討する必要はある。

ここでは、我が国における首都機能バックアップ問題との関連性を意識しつつ、内外における首都機能分散の実情を概観し、主要事例に

(53) 前掲注(45)

言及しておく。また、関連して、「見えざる遷都」ともいわれ、制度的な首都機能分散ともいえる地方分権との関連性にも触れておきたい。

## 1 首都機能分散の世界的動向

首都機能の配置は、世界的にみて、立法、行政、司法の三権の中核機関が、ともに首都に立地していることが一般的といえるが、例外的には、別個に立地する事例もある。

具体例としては、三権が別都市に立地する南アフリカ、六種の連邦裁判所が首都ベルリン以外の複数都市に分散立地するドイツ、議会在首都以外にも議事堂を持つチリ、行政府のみが首都に近い新都市に移転したマレーシアなどが挙げられる。

他方、国の行政機関が、部分的に首都とは別の都市・地域に分散配置される例は、少なからず存在する。イギリス、ドイツ、韓国などに代表的な例がみられ、我が国でも実施された経緯がある。それらの概要は、別表（p.27.）に紹介してある<sup>(54)</sup>。

イギリスでは、第二次世界大戦中から、漸次、政府機関の部分的な移転が進められてきた。

中央省庁の様々な業務が、多数の地方都市に移転・分散して、執務がなされている。

ドイツでは、1990年の東西再統合を機に、政府組織の所在地についての激しい国民的、政治的論議が展開され、妥協の産物として、首都ベルリンと旧西ドイツの暫定首都ボンとに分散配置されることになった。

韓国では、1980年代以降、中央官庁の首都ソウルからの部分的な移転・分散が進められてきたが、近年では、ソウルから約120km離れた忠清南道内に、新たに「行政中心複合都市」

（「世宗市」、正式には「世宗特別自治市」）を建設し、大規模な政府機関の移転を進める事業が進展中である。

我が国でも、1980年代後半以降の首都機能移転論議の傍ら、国の行政機関の一部移転が進められ、主に、東京都多摩地区や埼玉県さいたま市、神奈川県横浜市・川崎市などに、国の研究・研修施設、関東地方を管轄する地方支分部局、当時の公団・事業団が移転している。

各国各事例とも事情は様々であり、国民の合意を確保し国家の統合を担保するためのもの、首都集中を抑制し分散先の地域振興を図るためのもの、首都外への移転により行政コストの低減を意図するものなど、目的は様々であるが、大規模災害を想定したリスク対策とは性格が異なる。ただ、イギリスでは、先の大戦中は、ロンドンの空襲対策の側面があったとされ、韓国の場合、首都ソウルが南北境界に近接していることから、安全保障上の要因も感じさせる。

なお、首都と大規模災害との関連では、大規模災害による首都損壊を契機としたベリーズでの首都移転の例はあるが、バックアップや一部分散の事例ではない<sup>(55)</sup>。

ただし、様々な事例を通して、何らかの国家的な要請のもとでは、一定のロスがあっても分散配置が維持されていること、ロスを低減する効率性確保の努力がなされていることなどが読み取れる。仮に我が国で、首都機能の継続対策の一環として、首都機能の分散が実施される場合には、示唆する点を多々含んでいるといえよう。

## 2 首都機能の継続性と地方分権

近年、地方分権推進の観点から、その一環と

(54) 以下の資料で様々な事例について紹介している。

山口 前掲注(10); 山口『世界の首都移転』前掲注(31)

(55) ベリーズは、中央アメリカのカリブ海岸にあり、現在首都は、ベルモパンである。同市は、カリブ海岸のベリーズ川河口から80kmほど遡った内陸に位置する。1972年に、旧首都ベリーズシティ（カリブ海に面する海港都市）に代わって正式に首都となった。1961年にベリーズシティが、ハリケーンによって甚大な被害を受けたことがきっかけで、低地で被害が大きくなりやすい同地からの首都移転となった。（山口『世界の首都移転』同上，p.109.）

して、「道州制」導入をめぐる検討が官民でなされてきた<sup>(56)</sup>。その中で、中央集権の下での大規模災害時における首都機能の麻痺を危惧した論議がみられる。

道州制ビジョン懇談会<sup>(57)</sup>の「中間報告」の中では、道州制の導入を進める視点で、その目的の一つに、「安全性の強化」を挙げている。中央集権・東京一極集中は、大規模災害による国家と国民経済の安全性を著しく損ねているとし、「道州制の導入により諸機能の分散と分担を図ることで、国家的リスクを分散し、我が国全体の安全性を強化することが可能となる」としている<sup>(58)</sup>。

これは、中央集権・東京一極集中が、首都圏における大規模災害による巨大な国家的ダメージを招来することを危惧し、主に、平時から諸機能の分散・分担を図り、非常時の損失を抑制しようとする意図と読み取れるが、非常時を想定した国の権限委譲なども制度的に用意しておけば、非常時における首都機能のバックアップ対策にもなりうると考えられる。

ちなみに、我が国において、先の大戦中には、地方ブロック単位で、「地方行政協議会」<sup>(59)</sup>や

「地方総監府」<sup>(60)</sup>が設置され、特に後者は、首都東京を含む本土空襲に見舞われ、連合軍の本土上陸も想定される中、中央政府の機能や中央地方の連絡に支障が生じる事態に備え、地方ごとに独自の対応を行いうる体制を目指したものであった。状況や目的は異なるものの、首都機能の損壊への対応という一面では共通するものがある。最近の中央防災会議の報告書<sup>(61)</sup>で触れられている、非常時における地方支分部局における本府省での業務の代行も、似通った考え方に立つものといえる (p.15. 参照)。

## おわりに

東日本大震災は、阪神・淡路大震災以来の大規模自然災害であり、その惨禍は、被災された方々はもちろんのこと、全国民にとって強い戦慄を覚える事態であった。被災地の復旧・復興が現下の最重要課題であることは、全国民的な共通認識であるかと思われる。同時に、近い将来に発生しうる巨大地震等の大規模災害に対する防災・減災対策を強化することは、喫緊の課題であり、既に、様々な角度から既存の政策の

(56) 道州制をめぐる動向や論点については、下記文献を参照。

原田光隆「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』754号, 2012.6.19. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3498416\\_po\\_0754.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3498416_po_0754.pdf?contentNo=1)>; 越田崇夫「道州制をめぐる動向と展望」『レファレンス』614号, 2002.3, pp.37-61.

(57) 平成19年1月に、道州制の導入に関する基本的事項を議論し、「道州制ビジョン」の策定に資するため、特命担当大臣(道州制担当)の下に懇談会が設置され、平成21年8月まで会合を重ねた。

(58) 道州制ビジョン懇談会「中間報告」2008.3. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>>

(59) 地方行政協議会は、昭和18年7月、地方における行政の総合連絡調整を図るために設置された。全国を9ブロック(後に8ブロックに改編)に分け、協議会所在の都道府県の長官・知事が会長を兼ねた。各地方で会議が開催されるとともに、中央で毎月会長会議が開催されていた。取り上げられた問題としては、木造船の建造、食料増産・供出・配給、工場疎開・学童疎開、軍需資材の調達などがあつた。(地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第一巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会, 1992, pp.733-735; 大霞会編『内務省史 第三巻』地方財務協会, 1971, pp.723-730.)

(60) 地方総監府は、終戦近い昭和20年6月、本土決戦体制の一環として設置された。全国を8ブロックに分けてその中心都市に設置された。地方総監は中央政府に任命され、管内全体または一部に対し地方総監府令を発して罰則を付することができ、また、管内の地方官庁の長に対してその命令・処分取消権を有し、さらに、非常の際には当該地方の陸・海軍司令官に出兵を要請できるなど強力な権限を持った。しかしながら、実際には余り機能しないうちに終戦を迎え、廃止された。(前掲注(59)の参考文献に同じ)

(61) 中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ 前掲注(26)

見直しが進められている。

特に、首都圏の大規模地震対策は、首都機能の継続性確保の観点からも検討が急がれる課題である。この点については既に、多年にわたり重要な政策課題とされ、中央省庁における業務継続計画の策定など対策がとられてきたところである。今次の大震災をふまえて、一層本格的な政策対応に向けて、既往の対策の点検・見直しや、より幅広い見地からの論議を早急に進める必要があるといえよう。

もとより、首都圏における大規模災害に際して、首都機能の継続性を確保する上では、首都圏とりわけ東京都心部とその周辺地域における防災・減災対策の強化が、改めて喫緊の課題とされることはいうまでもない。同時に、万全を期す観点から、首都機能のバックアップ体制の構築も重要な課題とされ、東日本大震災以降、改めて政府部内での検討が進められている。その中では、東京都心部以外への代替拠点の設置が一つの重要な要素として取り上げられている。

首都圏内外への代替拠点の設置は、あたかも首都機能移転の一形態としての首都機能分散（分都、展都）と類似し、東京に本社機能を置く民間企業のバックアップ対策の一環としての代替拠点の配置にも、企業の分散立地といえる一面があるが、そこには本質的な違いがあると考

えられる。

首都機能のバックアップ体制の構築は、危機管理体制の見直し・強化の一環であり、非常時における組織の機能展開を見据えて実施されるものである。代替施設の整備や組織の一部分散配置がなされるとしても、非常時・平時双方の組織運営をにらんだ組織全体の在り方の最適性が求められるものといえる。政府組織にせよ民間組織にせよ、組織内の様々な機能の分立・分極化というより、何らかのより緊密に一体化した相互補完的な体制の再構築という意味合いを持つものといえる。

もちろん、国民生活の安全・安心を確保する観点から、安全性を一層重視した国土計画の再構築が求められており、その観点から、首都圏、特に東京都心部と他の地域との適切な役割分担、機能配置の在り方についても、改めて論議されるものとみられる。

東日本大震災を機に、我が国の災害リスクに対する内外の不安が増大し、内外企業の投資・立地展開や外国人の来日などに影響が懸念されるところからも、首都中枢機能の継続性確保を含めて、我が国の防災・減災対策への強力かつ広範な取組みを改めて明確に確立することが重要と考えられる。

（やまぐち ひろふみ・専門調査員）

別表 首都機能分散の主要事例

国	概要				
イギリス	<p><b>【移転の経緯】</b>                      ロンドンからの行政機関の分散を、第二次世界大戦前より、時期や政権によって目的や性格を変えながら、計画的に推進。移転は、中央官庁の一部業務を対象に実施され、大臣やその周辺の政策決定部門は、ロンドンに存置。移転先は、イギリス各地の多数の都市・地域に展開                      ①大戦前から戦中にかけて、空襲に備え、国防省などの多数の政府機関が収容可能な施設のある場所へ移転                      ②戦後は、1960年代から1970年代にかけては、ロンドンの大都市問題（過密問題）や全国的な地域格差の問題を背景として、政府機関のロンドンからの移転を推進                      ③1979年のサッチャー政権発足後、それまで推進されてきた地方振興に主眼を置いた政府機関の分散政策に代わって、1980年代中頃から、行政機関における経費の抑制や業務の質的向上を目的とする、行政改革的な観点からの政府機関の再配置を強力に推進                      近年の動きとしては、2004年に新たな再配置を勧告した「リオン・レビュー」が提出され、その後政府が、2万人分の職務を2010年までに移転することを確認し、目標年前までに実施済み。2010年には、イアン・スミス（大手出版社リード・エルゼビア社の元経営者）の報告書が、さらに5年間で1.5万人分の職務の再配置を勧告</p> <p><b>【公務員配置の変化】</b>                      国家公務員の地域配置は、ロンドンに勤務する職員の割合が、1970年には30.5%であったが、2012年には16.2%に減少</p>				
ドイツ	<p><b>【経緯】</b>                      第二次世界大戦後、旧西ドイツは小都市ボンを暫定首都とし、連邦議会、連邦参議院、大統領府、首相府、各省庁の中核部門（大臣と政策決定部門）や各種関係機関が所在。ただし、連邦政府の各省庁を構成する部局の多くや各種の連邦裁判所が、ボン以外の多数の都市に分散配置                      東西両ドイツの再統合（1990年）後に、連邦議会で政府所在地をめぐる審議の末、政治的妥協策として、分散配置の方針を決定。1999年に移転完了</p> <p><b>【分散配置の現状】</b>                      現在ドイツでは、約600km離れた首都ベルリンと旧暫定首都ボンとに、以下のように、連邦政府の機能を分散配置</p> <table border="1" style="width:100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width:50%; text-align: center;">ベルリン（「連邦首都」）</td> <td style="width:50%; text-align: center;">ボン（「連邦市」）</td> </tr> <tr> <td>連邦議会、連邦参議院、大統領府 首相府、外務省、内務省、法務省、財務省、経済・技術省、労働・社会省、家庭・高齢者・女性・青少年省、交通・建設・都市開発省、広報・情報庁</td> <td>食糧・農業・消費者保護省、国防省、保健省、環境・自然保護・原子炉安全省、経済協力・開発省、学術・研究省</td> </tr> </table> <p>なお、一方の都市に本庁を置く省庁は、他都市にも分庁舎において、同一省庁内で業務を分散配置。また、我が国の最高裁判所に当たる憲法裁判所と5種の連邦裁判所は、両都市以外に置かれ、連邦銀行はフランクフルトに立地                      テレビ会議など活用されているが、多額の出張費用を問題視する見方も</p>	ベルリン（「連邦首都」）	ボン（「連邦市」）	連邦議会、連邦参議院、大統領府 首相府、外務省、内務省、法務省、財務省、経済・技術省、労働・社会省、家庭・高齢者・女性・青少年省、交通・建設・都市開発省、広報・情報庁	食糧・農業・消費者保護省、国防省、保健省、環境・自然保護・原子炉安全省、経済協力・開発省、学術・研究省
ベルリン（「連邦首都」）	ボン（「連邦市」）				
連邦議会、連邦参議院、大統領府 首相府、外務省、内務省、法務省、財務省、経済・技術省、労働・社会省、家庭・高齢者・女性・青少年省、交通・建設・都市開発省、広報・情報庁	食糧・農業・消費者保護省、国防省、保健省、環境・自然保護・原子炉安全省、経済協力・開発省、学術・研究省				
韓国	<p><b>【行政機関の移転・分散】</b>                      1980年代以降、首都ソウルの過密対策と地域的不均衡の是正を目的として、国家行政機関がソウルから、ソウルの約15km南方に位置する果川（クワチョン）市と約150km南方の大田（テジョン）広域市へ移転                      果川市へは、1982年から、財政経済部、法務部、科学技術部、建設交通部（部は日本の府省に相当、部名は当時）ほか計12機関が移転。日本の本省に当たる官庁で必ずしもソウルに立地する必要がない機関が移転対象                      大田広域市へは、1997年に同地に庁舎が竣工、関税庁、統計庁、中小企業庁、特許庁など計11機関がソウルから移転。これらは、日本では本省の外局に当たる独立的機関                      現在ソウルには、国会、大統領府、首相府や最高裁判所のほか、中枢性が極めて高い外交通商部、統一部、行政自治部、国防部、文化観光部など中央行政官庁が立地</p> <p><b>【行政中心複合都市の建設】</b>                      近年、ソウルから約120km離れ、大田広域市に近い忠清南道に、新たに「行政中心複合都市」（「世宗市」）を建設し、大規模な政府機関の移転を進める計画が進展中。新都市の規模は面積7,314ha、目標人口50万人で、2030年完成を目標。2012年9月から移転開始                      移転対象：首相府のほかに、企画財政部、教育科学技術部、文化体育観光部、農林水産食品部、知識経済部、保健福祉部、環境部、労働部、国土海洋部の9部と外局や関係機関（各部傘下のシンクタンクなど）                      ソウル存置：国会、大統領府（青瓦台）、最高裁判所、憲法裁判所のほかに、外交通商部、統一部、法務部、国防部、行政安全部、女性家族部の6部など                      なお、果川市から移転する官庁の庁舎には、ソウルに立地する政府機関が移転</p>				
日本	<p><b>【移転の背景と意義】</b>                      1980年代末以降、東京一極集中問題への対応策として首都機能移転（国会等の移転）について検討される傍ら、「国の行政機関等の移転」が、政府の施策として進展。国の行政機関と関連機関の一部を、東京都心部から主に首都圏周辺部（業務核都市など）に移転                      移転先における雇用人口の増加や、地域の開発・整備事業の促進、移転跡地活用など、特に首都圏内での業務中心地の分散に寄与か</p> <p><b>【移転機関と移転先】</b>                      ①関東地方を管轄範囲とする地方支分部局（17機関）                      ⇒ さいたま市のさいたま新都心地区※                      ※「さいたま新都心」：JR大宮駅南方に旧国鉄用地や工場跡地を利用して整備された新市街地で、移転機関用に、同街区内の約6.4haの敷地に、3棟の高層ビルの庁舎を建設                      ②各省庁所管の公団・特殊法人（当時） ⇒ 主に横浜・川崎地区                      [公団・事業団等の特殊法人は、移転決定後、行政改革の対象となり、組織再編と移転とが重なるケースあり]                      ③国の研究・研修機関 ⇒ 主に東京都立川市内の立川基地跡地関連地区                      ④旧大蔵省醸造試験所など3機関 ⇒ 広島県東広島市など東京圏外3か所</p>				

（出典）山口広文『世界の首都移転』社会評論社、2008；国土交通省ホームページ（国会等の移転ホームページ）<<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/index.html>> ほかを参考に筆者作成。

