

首都機能バックアップに関する検討会議

《第2回議事録》

■日 時：令和8年8月19日(水) 10:00 ～ 11:54

■場 所：大阪市役所 5階特別会議室

■出席者：稲継裕昭、指田朝久、土屋貴裕、西島亨、志村和哉、濱ノ園英樹、藤本彰、
(名簿順) 伊東義博、中村隆行

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

おはようございます。定刻となりましたので、第2回首都機能バックアップに関する検討会議を開催させていただきます。本日司会をいたします、副首都推進局副首都推進担当部長の濱ノ園です。本日は何卒よろしくお願い申し上げます。

本会議は、公開の原則に則って傍聴席を設け、配付資料や議事録は公表することとしています。本日の終了予定時刻は、12時を予定しております。

では、はじめに本日の資料の確認をさせていただきますので、お手元資料ご確認をお願いいたします。まず、次第と、本日の参加者名簿、資料1「第1回検討会議での主なご意見」、資料2「首都中枢機能バックアップが必要となる状況の整理」となっております。また、参考資料としまして前回会議で触れました、「国家社会機能継続性確保施策及び副首都の整備に係る施策の推進に関する法律」が、先月24日に可決し、31日に公布されています。その概要をお伺いしておりますので、後ほどご確認をお願いいたします。

次に、本日ご出席いただいておりますメンバーの皆様をご紹介します。

京都外国語大学共通教育機構教授の土屋貴裕先生です。

リモートでのご出席になります、早稲田大学政治経済学術院教授の稲継裕昭先生です。

同じくリモートでのご出席になります、東京海上ディール株式会社主幹研究員の指田朝久先生です。では皆様、本日もよろしくお願い申し上げます。

それでは早速ですが、次第に沿って進めていきたいと思います。はじめに、次第(1)「第1回検討会議での主なご意見について」を議題にいたします。資料1ですが、この資料は前回の本会議の先生方の主な意見につきまして、重要と思われるテーマごとに取りまとめるとともに、今後の検討の方向性を事務局としてまとめたものとなっております。では、副首都推進担当課長代理の中村から説明させていただきます。ではお願いします。

(中村副首都推進局副首都推進担当課長代理)

副首都推進局副首都推進担当課長代理の中村です。私の方より、資料1のご説明をさせていただきます。

それでは、資料1「第1回検討会議での主なご意見」をご覧ください。こちらにつきましては、先ほどありましたとおり、第1回の検討会議でいただきましたご意見をまとめたもの

となっております。

1 ページ目、概要でございますが、こちら「1. 検討対象となる災害・被害想定」、「2. 電力・情報通信の重要性」、「3. 災害の予見性」、「4. バックアップ」、「5. 第1回のご意見を踏まえた、今後の検討方向性」の5項目で整理させていただいております。

2 ページ目、ここからは、いただきました主なご意見を記載しておりまして、まず検討対象となる災害・被害想定ですが、(1) 災害について、(2) 複合災害について、(3) 被害についての3点で整理させていただいております。ここでは、首都直下型地震と富士山噴火に重点を置いた検討、台風の被害、また、それらの災害に加えまして、原子力、国民保護事案も含めた複合災害も取り扱うべきではないかということ、さらにですねここで取り扱う複合災害の考え方を整理しておくべきといったご意見を記載させていただいております。被害につきましては、電力と通信を重視すべきではないかということに記載させていただいております。

下には、前回、経済被害の公的な発表をされているというのは単年度の額となっているというご意見をいただきましたので、それに関する論文を記載させていただいております。

3 ページ目、電力・情報通信の重要性につきまして、被害の波及効果を踏まえまして、首都機能の継続の視点で、政府通信、認証システムの停止の重大性、通信支障をきたすとオンラインが機能しないなどのご意見を記載させていただいております。被害への対応策としましては、電力と通信は一体で検討することが望ましいこと、その独立性も重要であることを記載させていただいております。

また、災害の予見性については、富士山噴火、気象災害、国際的な緊張関係は予見性がある。予見性と大阪移住の有効性を組み合わせたマトリクスを作ってはどうか、などのご意見を記載させていただいております。

4 ページ目、バックアップする機能につきまして、政府中枢機能には意思決定、許認可業務の二段階あるということ。また、バックアップの方法の検討としましては、政府中枢機能、基盤、金融・企業活動等の3領域と、事前移行、即時バックアップ、分散配置を組み合わせではどうかというご意見をいただきましたので、そちらを記載させていただいております。

5 ページ目、こうしたご意見を踏まえまして、今後の検討方向性のまとめとさせていただいております。「富士山噴火と首都直下型地震の複合災害」を扱うこと、本検討会議での複合災害の定義として、「東京圏における電力、情報通信といった重要なライフラインや交通インフラの被害が深刻化し、または復旧対応が困難となるなどによって首都中枢機能の維持が困難になる事象」ということにさせていただくこと。複合災害の具体例としまして、「自然災害に加え、人員災害も含めた自然災害以外の災害にも組み合わせて取り扱う」こと。首都中枢機能の維持に必要となる3領域のうち、今回は政府中枢機能について想定すること。被害については、電力と情報通信、交通インフラなどへの影響を整理するということとさせていただいております。

次に、被害への対応としましては、災害の予見可能性の観点から、バックアップの方法が

変わることを整理すること、災害ごとに大阪が同時に影響を受ける可能性を検討、東京圏と同時にライフライン等が停止しないことを確認といったことを整理するといった旨でまとめさせていただいております。資料１としましては、説明は以上となります。よろしくお願いいたします。

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。それでは今の説明に対してですね、今の資料は前回の先生方のご意見を私どもで議事録とか見ながら、キーワード風なものを拾いながら作らせてもらったんですけれども、そういう資料になっています。

前回のご意見に対しての補足であるとかですね、最後のページの今後の検討の方向性のご助言なんかがございますら頂戴したいと思うんですけれども、先生方どなたでも結構ですので、何かございましたらお願いしたいのですが。よろしいですか。はい、じゃあ前回の取りまとめは以上にさせていただきます。

では、次にですね、次第（２）「首都中枢機能バックアップが必要となる状況の整理について」を議題といたします。資料２の説明をさせていただきます。この資料は、本日ご確認いただきたい論点ごとに三部構成で作っています。論点ごと、この三部構成の部ごとに資料を説明させていただいて、その後、意見交換をお願いしたいと思っています。では、第一部論点の一つ目につきまして、副首都推進担当課長の伊東からご説明いたします。お願いします。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

副首都推進担当課長の伊東でございます。よろしくお願いいたします。

私の方から資料２につきましてご説明をいたします。

まず１ページ目をご覧ください。まず、三部構成の概要をご説明しているページとなっております。大きく三部ということで一つ目は「災害特性の整理」。二つ目としまして、今回「首都中枢機能のバックアップが必要となる状況の想定」を事務局で考えました。三つ目としまして、「今後のバックアップ対応検討に向けた整理」とさせていただいてございます。今回、災害特性の整理につきましては、第１回の検討会議でのご意見を踏まえまして、新たに台風被害の内容を追加させていただいております。その後で、富士山噴火の話と首都直下地震の複合災害につきまして、電力、情報通信等の支障が首都中枢機能に及ぶ影響であったりとか、事前対応の判断材料とか、大阪への同時影響の方について整理をしたという状況でございます。これらを踏まえて、後ほど出ます２番目の災害想定の話、ケーススタディの話であったり、最後にバックアップ対応パターンを整理させていただいているというところでございます。

２ページ目でございます。本日ご確認いただきたい論点ということで、以下６点をお示しをさせていただきます。これは三部とも論点をまとめておりますので、また後ほどご議論いた

きたいと思います。

次のページでございます。3ページ目。こちら「災害特性の整理」というところで、ここから始めますが、4ページ目でございます。まず、今回の検討対象と災害特性の整理の考え方についてというところでございます。まず、対象といたしましては、先ほど申し上げたように、富士山噴火と首都直下地震との複合災害について、整理軸といたしましては、電力、情報通信、交通インフラにおける首都中枢機能への影響と、予見の可能性の話と、大阪への同時影響とさせていただきます。

5ページ目でございます。5ページ目につきましてですが、第1回の会議のご意見を踏まえまして、台風について、今回はですね、令和元年台風第19号、いわゆる「令和元年東日本台風」と呼ばれるものですが、こちらの人的・建物被害を整理させていただきまして、首都直下地震後に台風が重なる場合の基礎資料としてまとめてございます。

6ページ目でございます。この同じ台風につきまして、第1回の検討会議の資料と同様に、電力、通信、上下水道、道路、鉄道、港湾・空港の支障期間と被害内容を整理しております。

次のページ、7ページ目でございます。まず、富士山噴火とですね、首都直下地震と自然災害との複合災害について、ここからまとめてございます。

まず、重要ライフラインの機能支障と首都中枢機能への影響についてまとめてございます。電力通信が機能支障した場合ですね、首都中枢機能の業務の流れに応じて、左から情報収集、分析、その後の省庁間調整、その後、意思決定、指揮命令、その後の情報発信という形で、業務の流れを書かせていただいております。それぞれにどう影響が出てくるのかというところを整理しております。富士山噴火につきましては、これ単独で考えておりますが、単独で機能停止に陥る可能性があるのではないかというふうにまとめております。

一方、富士山噴火につきましては、単独では機能の停滞にとどまるかもしれないというところではございますが、その後の後続災害によりまして、機能停止に至る可能性があると考えているということを記載してございます。なお、一番下でございます、こちらの酷暑／厳冬につきましては、執務環境の悪化等によりまして、機能の停滞期間が長期化するのではないか、その可能性をお示ししてございます。

8ページ目でございます。ここでは、災害ごとの予見可能性について整理をしてございます。地震については予見性がないだろうということです。一方で、富士山噴火、河川氾濫、高潮、台風、あと酷暑／厳冬につきましては、一定の判断材料を得られる場合があるというふうに書かせていただいております。その予見ツールにつきまして、次のページから具体的にまとめてございます。

9ページ目でございます。まず、富士山噴火の予見ツールといたしまして、こちらは噴火の予見ということでの噴火警戒レベルというものをお示しをしてございます。また、こちら表ですが、一番下に黄色網掛けをしておりますが、直近の宝永噴火の時に、その前兆についての記載がございましたので、そちら記載をさせていただきます。火山噴火の十数日前からの予兆、記簿があったというところの記録があったというところでございます。

次に 10 ページ目でございます。こちらは噴火後の降灰の予見ツールということでございます。降灰予防でありましたりとか、中央防災会議の想定というものがあります。こちらの方をお示しをしているというところでございます。

次のページです。次からは、河川氾濫・高潮・台風の予見ツールということで、こちらは「首都圏大規模水害広域避難タイムライン」というのがございまして、こちらをお示しをしております。こちらはですね、行政だけで作ったものではないと。報道機関等も踏まえたワーキングをもってタイムラインを作ろうということで見ておりますが、このタイムラインにつきましては、荒川氾濫であったり、東京湾の高潮、台風が対象となって、災害 5 日前から何かしらの監視、事前準備を行う枠組みというのが出来上がっているという状況でございます。

次のページでございます。このタイムラインのモデル台風として、先ほどお示しをしました令和元年台風第 19 号と同じ進路が想定されているということ、あと中心気圧であったりとか、潮位であったりとかというところの設定についてお示しをしているところでございます。

次のページです。13 ページ目、酷暑／厳冬の予見ツールということで、2 週間気温予報というものがございます。こちらをお示しをしているところでございます。首都直下地震による電力喪失であったりとか、それに伴っての空調停止と重なる場合を想定いたしまして、こういった内容を用いての監視準備の可能性について示しているところでございます。

次のページ、14 ページでございます。こちらにつきましては、大阪への同時影響についてまとめてございます。まず、電力につきましては、直接波及の可能性は低いであろうという一方で、情報通信につきましては、共通回線、認証基盤とかクラウド等に依存するという状況の場合にですね、同時に機能支障が生じる可能性があるのではないかとということをお示しをしております。ただ、別途台風につきましては、この進路次第で大阪も同時に直接影響を及ぼす可能性があることをお示しをしております。

次のページです。こちらからは、今度は首都直下地震の後続災害としての自然災害以外についてまとめてございます。こちら具体的には、原子力災害、火災、武力攻撃、テロ、サイバー攻撃、ブラックアウト、通信障害、感染症について整理をしております。こちらですね、首都直下地震の後続災害といたしまして、この事故の関係でありましたりとか、国民保護案件、あとそういった事象が発生しますと、首都中枢機能に停止といった事象が及ぶのではないかと、そうした可能性をお示しをしております。一方、感染症、一番下につきましては、こちらは職員の参集困難等によりまして、機能の停止期間、停滞期間というのが長期化する可能性があることをお示ししております。

次のページです。こちらは予見可能性についてを整理しております。武力攻撃、テロにつきましては、第 1 回のご助言からもありましたように、国際関係の緊張等が判断材料になる場合があるであろう、一方で多くがなかなか事前判断は難しいだろうという整理をさせていただいております。

次のページです。大阪への同時影響につきましてでございます。情報通信につきましては、自然災害と同様、共通基盤への依存によるものに依存するのではないかと。あと、武力攻撃テロにつきましては、重要ライフラインと交通インフラ全般に対して直接影響の可能性はあるのではないかと。サイバー攻撃、通信障害につきましては、情報通信への直接的な影響の可能性はあるのではないかと。これによって大阪が同時に被害を受ける可能性はあるのではないかと、という整理をさせていただいてございます。

次のページです。第一部の最後になります。災害特性を総括させていただいた上で、バックアップ対応への示唆をまとめてございます。下の方ですが、災害の種類ではなくて、首都中枢機能が停滞または停止するのか、その支障期間は長期にわたるのか、機能支障の発生前にバックアップの事前対応ができるのか、また、その際に大阪などのその代替拠点として利用ができるのか。あと、共通基盤に依存して大阪も同時に影響を受けているということがないかといった、こういったことを確認致しまして、バックアップ方法を選択すべきではないかということをもとめさせていただいてございます。第一部は以上でございます。よろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。それではですね、ただいま説明しました資料2の第一部、論点1ですけれども、それに関しまして意見交換をお願いしたいと思います。資料の2ページの①から③にですね、当方からご確認いただきたいということで論点を書かせていただいておりますので、そのあたりもご参考をお願いできればと思います。

お一人ずつ順番にご意見をいただいて、その後フリーディスカッションという形で進めたいと思いますので、よろしくお願いいたします。では、恐れ入りますが、今回は土屋先生、稲継先生、指田先生の順でお願いしたいと思います。では、すみません、土屋先生、お願いいたします。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

ありがとうございます。まず資料全体として、この第1回の議論を、資料1でまとめたいただきまして、資料2の方で非常にその議論を反映していただいているというふうに思います。その上で、私から一つ申し上げたいのは、金融機能をこの表の中に入れていただいているかどうか、こういうことを申し上げたいと思います。

というのは、この第1回を踏まえて、電力と情報通信をセットで重視するという整理は非常に妥当だと思いますけれども、いわゆる副首都法も成立して、この国家社会機能に経済機能というものも明確に含まれている以上、金融決済機能も独立した項目として整理していただく方がよろしいのではないかなというふうに思ったところです。

特にこの大阪で申し上げますと、この日本銀行の大阪支店が首都圏の被災地に本店に代わって資金の決済ですとか、バックアップの切り替え、また金融機関への貸付等を行うとい

う仕組みを既に持っている。そういう意味では、大阪におけるこの首都機能バックアップの具体的な先例としても検証していく上で、金融機能というのをこの項目の中に入れていただいたらいいと思います。まずは私から以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。では次に稲継先生、お願いできますでしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

ありがとうございます。綺麗に整理していただいて、今、土屋先生おっしゃったような金融機能の別立てというのは私も賛成です。お願いしたいと思います。その上で台風でも複合災害の話が出てきてですね、今予見されている台風、首都圏を通った台風を想定してるんですよね。それはそれでリーズナブルかとも思いますが、他方でどこを通るかというのはこれも本当にわかんないし、最悪の事態を想定しておいた方がいいんじゃないかなというふうに思います。

大きいので言うと、大阪もかなり関係してるんですけども、伊勢湾台風っていうのは昭和34年ですかあの頃にあったと思うんですが、あれは亡くなった方も5,000人ぐらいいらっしゃったし、一番大きいのは台風のサイズというよりも、その高潮被害がすごい大きかったんですね確か。あれがきっかけで近鉄電車が狭軌から広軌に変えたぐらいのそういう話だったと思うんですけども、同様の高潮被害が首都圏で東京湾で起きた場合、どういったことになるかということも想定した方が良くって、そうすると江戸川区とか南も全部被っちゃうんですね。官邸とか、あそこまでは多分被ってこないと思うんですけども、下の方はもうほとんどのとこ被っちゃうんですね。

そうした場合に、もう全部様々なものが麻痺しちゃう可能性がありますので、そうした場合に人が参集できないとか、対応に追われるとかいうことも起きるので、この今、5ページに書かれているレベルの話は全然違うと思うんですね。そこまでちょっと広いことを考えておいた方が、東京の複合災害からこうなりますよということで、インパクトとして大きいのかなというふうに思いました。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。では、続いて指田先生、お願いできますでしょうか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

いくつかありまして、結構長くなるのですが、今の台風の話が、稲継先生のお話がありましたけれども、今後の気候変動を考えると、もっと強い台風を想定する必要があるだろうと言われていて、今、伊勢湾台風の話が出ていましたけれども、スーパー伊勢湾台風みたいなものも今後あり得るだろう。上陸時に900ヘクトパスカルとかで、それを切るような

ものも可能性としてはあり得るので、そういうのは見ておく必要があると思います。それから高潮の話がありましたけれども、通信と電力ということで考えると、怖いのは風なんです。送電鉄塔とかが折れてしまう、これは多数折れるような強風が生じると、首都圏はかなり電力事情が悪くなるし通信事情も悪くなると思います。こういうことで、台風というのは恐ろしい。あと、台風のコースが今も出てましたけれども、コースによっては、大阪、東京、両方とも縦断するとか、横断するとか、そういうコースもあり得るので、いろんなものを考えていく必要があるだろうなというのがあります。

一方でですね、被害想定を考える時に、二つ考えなければいけないのがあって、一つは先ほど土屋先生がお話しされましたように、経済被害、金融機能なんかを考える時は、これは被害がものすごく大きくなるということで、地震と風水害の複合災害ということを考えていくというものもあるのですが、一方、官邸機能、行政等の、あるいは国会も含めた意思決定の中核機能を首都圏から移転させるかどうかということを見ると、必ずしも被害が大きいというだけでは移転しないということがあるのです。そういうことで、そこは区別して、被害想定をしていかないといけないのかなと思っております。これが一つ目です。

二つ目です。首都圏の大規模災害で副首都に政治中枢を移転するシナリオというのはなかなか策定するのが難しいのかなというのが今の延長ですけれども。やはり過酷事象とか複合災害で被害がひどくなるということだけでは、震ヶ関は動かないという選択になりがちだなという気がしております。そういう意味では、わかりやすく、首都圏、そして立川も含めた首都圏から政治中枢機能を移転させるというシナリオを考えると、やっぱり富士山の降灰噴火、これがやはりわかりやすいシナリオではないかなと思っております。富士山の場合は、事前移転というシナリオにきつとなると思います。今、政府は2週間の宝永噴火をそのまま現在起きたらどうかという被害想定を作っているだけですが、2週間で収まる保証がないんです。1か月とか長引く可能性があって、長引いてもうやばいと思った時には実は移動ができない。そして首都圏で大勢の人が犠牲になるという、そういうシナリオになってしまうので、事前の中核機能の移転というものが必要になるシナリオになるかと思えます。現時点ではなかなか政府も、そこまで踏み込んで議論されてはいないのですが、事前移転といった時に、天皇陛下、皇族が京都御所の方に移動するのかどうかというのも、結構考えなければいけない大きなことではありますが、なかなか皆さん言いづらいのかなという気がしております。これが二つ目です。

三つ目です。首都圏の政治中枢機能、行政中枢機能を移転させるということで、自然災害で考えるシナリオはもう一つ実はあって、それは小惑星の衝突ですね。やっぱり頻度的にはすごく少ない、小さいものなんですけれども、これは決してないことではなくて、実際にこれは国際協力の仕組みがもうあります。国際小惑星警報ネットワークというのがあります。この前もはやぶさが小惑星の側を通りましたというニュースがありましたけれども、あれもいざとなったならば、衛星を小惑星にぶつけて軌道を変える、そういうところを研究しているというのがあります。そういうところもですね、国際的にはあるので、万が一では

ありますけれども、首都直下地震、それから富士山の噴火、もう一つもし言うのであれば小惑星の衝突、それぐらい考えないと移転にならない。自然災害系だけでいくと、どうしてもそうなるのですね。そこよりも、前回も追加してくださいとお話をしました、いわゆる国民保護事案、テロと武力対応、これがやっぱり政府としては言いにくいんでしょうけれども、やっぱり考えておかなければいけない非常に大きいものであります。霞ヶ関とか立川のところにですね、炭疽菌をばら撒かれたり、あるいは劣化ウラン弾を着弾させてしまうことがあります、かなりの長期間辺り一帯全部立ち入り禁止になってしまいます。そういうことを考えると、やっぱりテロ、武力攻撃で霞ヶ関が使えないとか、現実にはあり得るので、やはり国民としては政府で考えておくべきシナリオだと思っております。

最後にですね、同時被災のところで大阪の唯一の弱点が南海トラフ地震と富士山噴火の同時被災なんです。これはまさに宝永の時にあって、これを主張されると大阪は劣勢になってしまうことがありますので、ここはですね、弱点を認めた上で副首都は複数設置するんでしょうということで、南海トラフ地震、それは分かっていますけど、ということで進めるのかなという気がしております。ここはちょっと理論固めをしていった方がいいだろうと思っています。とりあえず一旦、私の話はまとめさせていただきます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。いろんなご意見いただいたかと思いますが、今の先生方、皆様からのご意見につきまして、質問でありますとか、さらに聞いてみたいことなどございましたら、事務局含めてどなたでも結構ですのでご発言をお願いします。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

すみません、担当課長の伊東からです。土屋先生すみません、先ほどちょっと各災害のところのインフラの関係とかで、追加していくという時の金融の決済機能の話、インフラの話があったかと思います。金の流れというところをちゃんと途絶させないように、これ重要なんだろうなと。

それでちょっと素人みたいな質問で申し訳ないですけど、決済機能となってきた時に、今多分あまり現金で云々というよりも企業間の決済機能ということになってくると、ネットワークの遮絶とかっていうところをどれだけ補完するのかという考えでいいのかどうか、その時に想定される影響というのが、例えば企業の不渡りによつての倒産リスクとか、そういうところをイメージして、金の流れを止めない方がいいというような、そんなストーリーでいいのかどうかというところで、金融の決済リスクのところについて、もうちょっと詳しく教えていただけたら幸いです。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

ありがとうございます。今ご指摘いただきましたオンラインでの決済もそうですし、不渡

り等の問題というのも当然考慮しなければいけないだろうと。それは日本銀行による資金の決済とか、あるいはこの B0J ネット（日本銀行金融ネットワークシステム）等の決済システムが止まってしまう可能性ですとか、あるいは金融機関における流動性の供給を止めないとか、こういった問題いろいろあるのかなというふうに思います。

その時に関連して申し上げますと、この災害特性の整理軸で、三軸で整理していただいている 4 ページ目ですけども、ここの 3 項目にも関連すると思うんですけども、大阪への同時影響というのは、今その物理的なその同時影響のみを検討されているのかなというふうに思ったんですけども、地理的な同時被災の可能性だけではなくて、システムですので共通基盤に依存しているということも、おそらく考慮しなければいけないだろうというふうに思います。今ご指摘いただいたように、金融決済に関してはもちろん共通基盤を利用している部分もあると思うんですけども、入れていただいた電力・通信という観点からも、政府共通ネットワークですとか、あるいは通信キャリア、あるいはクラウド技術とか、ソフトウェア、サプライチェーンの観点からも、システムにおける共通基盤への依存といったところも、この災害特性の整理軸の中の 4 軸目として入れていただいてもいいのかなというふうに思っているところです。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

ありがとうございます。追加で現金の話の輸送とかっていうところは特段、ここで敢えて首都中枢機能とかっていうところでいうと、あまりリスクとしては省いてもいいのか、それもちよっと考慮に入れたほうがいいのか、電子以外の現金のところというのはいかがでしょう。

（土屋京都外国語大学共通教育機構教授）

例えば、直近の千葉県における災害の際にも水害で決済が止まってしまったとか、あるいは現金で支払いが滞ってしまったという事例もいくつかあると思うんですけども、そういった事例も考慮するとやはり現金での供給というのも分断されてしまう、あるいは途絶してしまうというリスクは考慮する必要があると思います。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

ありがとうございます。

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ほかにどなたか何かございましたら。

1 個だけすみません。指田先生すみません、お話の中で小惑星の衝突というお話が出てたかと思うんですけども、ちょっと初めて聞いたような話で、小説とかそういうところでは出てくる話かなと思ってたんですけど、またちよっと国際ネットワークとかを勉強しない

といけないなと思ったんですが、研究の中では、本当に万が一みたいな話なのか、一定あり得るべきみたいなことで、富士山噴火ほどではないけれども想定されているような話なのか、ニュアンス的なものだけでも教えていただければなと思ったんですがお願いできますでしょうか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

はい、確率的にはものすごく低いです。ただし、0%ではないということなんですね。歴史まで遡ると隕石が衝突して恐竜が滅んだというところまで行ってしまうのですけれど、それがなくても100年前とかのところで有名な事例があります。この10年ぐらい前ですが2013年2月15日にロシア南部のチェリャビンスクに隕石が落ちまして、工場が被災をしたりとか小規模でも隕石の被害がありました。それから100年ぐらい前ですと1908年6月30日にシベリアのツングースカのところの隕石衝突があります。これは彗星の衝突で、空中爆発したというふうに言われてますけれども、かなり広い面積が爆風で被害を受けたりとかですね、いくつかの事例が実際にあります。そういう地球規模で10年とか100年に1回ぐらいあるのですけれども、それがたまたま東京に直撃する。しかもある程度大きいというシナリオです。地球の側を通り過ぎる小惑星というのが結構あるのですけれども、それを世界中でネットですずっと追っているわけです。例えばその小惑星を見つけて、それが地球に衝突し、しかも東京に落ちるということがわかる。そうすると事前に対策が取れるのですけれども、その確率はめちゃめちゃ低いです。なので通常は考えない。そうなのですが、もし万が一ということであれば、霞ヶ関の人、政治中枢の人たちを副首都に移すというシナリオを考えた時に、自然災害に限りますと、そういうところもありますよというお話です。とにかく霞ヶ関から移動したくないという人たちがたくさんいるわけですので、副首都に移転するということを考える時にどういうシナリオがあるかなということで、ちょっとお話したということですね。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。霞ヶ関の人たちがどれだけ動きたくないかというのを言っていただいてみたいな裏返しの話だと思ったほうがいいですか。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

そうです。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。またこちらも調べてみます。ほかの方、よろしいですか。

では続きまして、論点の二つ目、第二部のほうに移らせてもらいます。また伊東のほうから説明させていただきます。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

19 ページでございます。こちらの方、首都中枢機能のバックアップが必要となるケーススタディについて記載をしてございます。東京圏外のバックアップが具体化されていないという中で、ここでポイントとしては、首相と緊急災害対策本部が分離したという状況を想定しまして、この間にその機能の継続にどういった問題点が発生するのかという観点から、事務局でこれはもう独自に設定したシナリオでございますのでご了承ください。

20 ページでございます。まずこちら、ケーススタディの前提を確認させていただきます。まず時期といたしましては、国会会期中ということを取って言っています。6月下旬、深夜2時、首都直下地震が発災します。この時に合わせて、東京圏に猛烈な台風が来るということが分かっているという状況です。これも相まって、後ほどシナリオで出てきますが、ブラックアウトが発生してしまうという想定をしてございます。こういった複合災害を考えています。ただ、この地震発生時に、今年も6月にサミットもありましたので、そういった実例もございますということで、首相がたまたまヨーロッパに行かれている。台風接近によって、その時帰ってくるんですけども、羽田が完全に閉まってしまっているということで、着陸が難しいということなので、関空にやむを得ず着陸する。ただ、政府本部は東京で対応を続けるという前提で設定しております。ここで分離が発生する。6月下旬、高温多湿、今ほどではないでしょうけども、高温多湿で空調が止まっているという状況で、職員が長期の業務に従事するということでの過酷の事象を考えています。そういった状況でですね、体制が整っていない中で、どういった状況となるのかというところを考えた時に、一番下の方ですね、主体といたしまして、今回は総理大臣と緊急災害対策本部、その官邸を支える幹部職員、あと指揮命令を従ずるその内閣府、実働の主となる今回は国交省を設定させていただいてございます。

次のページです。時間軸で設定をしてございます。発災直後から3時間についてということで、まずここで停電と通信障害が発生します。参集困難と通信支障によりまして、被害情報は欠落していると、こういった不完全な情報で初動判断を行わざるを得ないといった状況を整理してございます。併せて、台風対応も始まっているという状況を示してございます。

次のページです。その次、3時間から12時間後ということで、停電は継続している。これによって通信手段も縮小して、情報収集がさらに遅れていると。それで、その後の分析であったり、省庁間調整以降ですね、業務の川上の方での支障をきたしているんで、川下の方にも支障が広がっているというのを想定しております。まだ首相は日本には帰国していないという状況で、もうこの頃から、高温多湿の状況下で職員がさらされてますんで、職員の疲労が溜まって、集中力が低下し得る状況になっていることをお示しをしてございます。

次のページでございます。12時間から24時間後につきましてです。通信であったりとか、そういった要因の制約によりまして、処理能力が低下していくと、こういった状況の中で、救命救助であったりとか物資、ライフライン等の案件がどんどん増えていくと、かつ、台風

対応も重なるという状況を整理してございます。まだ、首相は帰国途中であるという状況で、東京の方から政府専用機に対していろんな連絡、調整をしていくと、こういった状況を想定してございます。

次のページです。こちらですね、首相が関空に到着すると。羽田とかが全部閉まっている。茨城空港もアウトだったので、関空に到着しました。大阪に所在するんですが、今、大阪でこういうふうな政府本部の方のバックアップ体制を運営できるような体制が整っていないという状況なので、引き続き東京の方で本部の運営であったりとか関係閣僚が集まっている。ここで分離する状況が生じたということになっております。引き続き処理案件が増えていくという状況で、東京・大阪間で分離された中での業務追加についての状況を想定してございます。

次のページでございます。こちらでございますが、地震災害、あと台風被害によりまして、首相がすぐに東京に移動することは困難という想定のもとで、引き続き分離はされている状態です。台風接近によりまして、東京側の電力、通信、交通条件というのはさらに悪化していると。大阪に所在の首相と政府本部の会議、報告、伝達というところもなかなか通信関係によって不安定になっていると、こういった状況を想定してございます。

次のページでございます。こちら完全な想定ではございますが、大型の台風が来たということも相まって、この地震発災後ということも相まって、東京湾に火力発電所も集中しているというような状況も踏まえまして、いろんなことが相まってのブラックアウトが発生してしまったということを事務局で想定をいたしました。これによって、通信、交通であったり、システム、非常用電源の依存というのがさらに拡大しているというところで、東京での機能継続がより困難になっていくという想定をさせていただいてございます。

次のページでございます。こちら発災1週間後ということで、当然1週間前に首相は可能な限り早く東京には帰郷されているということになるかと思いますが、一方でまだライフライン、インフラの方について東京はまだまだ制約が継続している。空調とかもなかなか効かない中での職員の長時間労働はすごい溜まってきているということで、あと交代要員も不足しているという状況が残りまして、政府機能を縮退運用、縮めて運用させる必要がある。こんな状況が続くということを想定してございます。一方でですね、こちら完全な想定なんですが、会期末からのいきなりの発災で、会期延長も相まってということで、国会はまだ会期中であります。そうなりますと、災害対応に関しての各種対応が国会対応も出てくるだろうというところで、また業務が増えてくるという状況を想定してございます。

次のページでございます。そこから2週間経ちまして、発災3週間後につきましてです。この頃になりますと、交通とかライフラインの復旧は進んでいくだろうという一方で、当然、業務といたしましては、応急対策のところから、今度は生活再建であったりインフラ復旧、経済活動の回復への政府業務が拡大していく、こういったケースになるのかなと想定してございます。ただ一方で、職員の疲労が抜けるといったタイミングがなかなかないということで、業務がどんどん増えていく、別の業務が増えていくという状況。その中で、こちらの

方の電力であつたりの資源も含め、職員の資源も含め、それがなかなか増えないというところでの需給バランスがまだまだより圧迫しているという状況をここでは想定をしてございます。

最後でございまして、次の発災1か月後の部分でございまして。こちらにつきましては、復旧とか復興とかというところのフェーズになってくると思いますが、東日本の時の状況も見ていると、この頃からおそらく補正予算でありましたりとか、特措法でありましたりとかというところで、国会での動きというのがかなり動いてくる。それまでの当然調整も相まってということはあるんですが、こういったところで業務の内容はさらに増えているという状況だと。こういったところで、なかなかこちらの人的資源であつたり、ライフライン、インフラ資源というのは、まだそんなに復旧していない中での政府業務のさらなる集中という状況を想定してございます。

こういった形でケーススタディをまとめまして、30ページでございまして。

以上のような、我々でできる限りの過酷事象という形、東京で需給バランスが崩れるという状況と、指揮命令系統が分離するという状況で1回ケーススタディを作った中で、この中で東京圏内で首都中枢機能のバックアップを検討すべき状態というところを抽出したのが下になります。

具体的になりますが、一つ目、官邸や霞ヶ関の建物自体は使用可能でありまして、人員でありましたり、電力、通信、交通、こういった人の処理能力などの制約が重なることで、政府機能が段階的に低下していくというのがケーススタディが上がってきた。こういった状況によりまして、業務継続が困難になるという状況があるのではないかと考えてございます。また、停電につきまして、こちらも長期にわたってなかなか停電が起きるだろうということで、それによりまして、セットで考えるべき通信というところも縮小する。これによりまして、業務といたしましては、初っ端の情報収集からなかなか支障をきたすということで、川下に至るように、分析、調整、意思決定、伝達、その後の発信といったことの一連のサイクルはどうしても遅延せざるを得ないという状況を挙げさせていただいてございます。

次に、さらにでございまして、処理案件の急増、職員の参集不足、高温多湿、空調制約下での職員個々の長時間対応などによりましての処理能力の低下。一方で、時間の経過とともに、応急対応から国会対応までというところでのフェーズが業務が変わってくる、重なってくる、増えてくるということを経験した時に、対応需要が要員や処理能力を上回る、こういった状態をお示しをしております。今回のケーススタディでおいたように指揮命令のところであると、首相と政府本部の所在が分かれるというところで、この本部機能が分離するという状況で、一体この政府機能の意思決定だったり指揮命令系とかどうやっている、本当に十分に発揮できないのではないかとこのところを想定しまして、こういった状況が重なってくると、東京圏外のバックアップを検討すべき状態として出てくる一つの例となるのではないかとこのことで、今回事務局で整理をさせていただきました。

以上がですね、事務局の方で今回検討させていただいたケースでございまして。これにつき

まして、いろんな忌憚なくご意見いただきたいというところと、ここから個々にいろんな機能をどうやってバックアップしていくかということも含めて、ここはいろいろとご議論いただけたらというふうに思っている次第でございます。資料の説明は以上です。

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

はい、ありがとうございました。この資料はこれまでの整理をさらに深掘りして、バックアップの必要性であるとかバックアップの手法なんかを具体的に考える時の材料とか共通理解の土台なんかになっていくものなのかなと個人的には思っているところです。

では、今の第二部の論点2に関しまして、またご意見を頂戴できればと思います。今回は先ほどとは逆で、指田先生、稲継先生、土屋先生の順でお願いできればと思います。ではすみません、指田先生からお願いできますでしょうか。

（指田東京海上ディール株式会社主幹研究員）

シナリオを作っていただいてありがとうございます。なのですが、すみません。今回のシナリオの問題点がまず一つあってですね、巨大な台風がやってくるということがわかっている時に、首相が海外にずっと居続けるという非常に大きい問題があつてですね。スーパー台風が来るということであれば、海外の例えばいろんな国際会議があつたとしても、帰国するんじゃないかなという気がしてですね、この本部機能と分離するという前提はそもそもあり得るのかというのが最初の疑問点で、ここを言ってしまうとシナリオが破綻してしまうので申し訳ないんですが、ちょっとシナリオ設定に無理があるような気がしています。

それは置いといて、じゃあ首相の機能というのは何があるのですかということ、首相の仕事は、まずメッセージを出すことなんですね。要は国家安全保障、つまり自衛隊の指揮権を持っているということが明確に外国に伝わるということが一番重要であつて、これが首相の仕事です。

あと熊本地震の対応とかを見ても、首相の発言はもう決まっている文言でしょう。頑張ってくださいということと、大臣がみんなに頑張ってくださいということです。そういうメッセージを発信するというのは非常に重要です。

次に何が必要かということ閣議決定が必要なんです。閣議決定でやってることは災害対応であれば実は予算なのです。特に直近、災害が起きてすぐの時というのは、予備費から復旧予算出しますということと、あと激甚災害指定とか特定非常災害指定をするとかをやるのですが、基本的には復旧費を国が持ちますということで、国の予算を使うということを決めているということなのです。これがお仕事です。

あとは個々の対応、細かい規制緩和とか、いろんなことの諸政策というのは、それぞれの省庁でやっていく形になるので、いわゆる政府機能として初期に重要なのはメッセージ発信と、この予算も使えますというところが機能すれば、初期の災害対応は何とかなるという

ことになります。

あとは被害が酷いと、通信状況が悪くて被害状況がなかなか入らないと、当然ながら被災地対応というのはうまくいかないということは想定されます。なので、その被災地対応がうまくいかない程度という、そのところをどう考えて移転するかどうかの判断をするのかなというのがある。

もう1個重要なのは、さっき防衛機能でメッセージ発信するのが重要だと話しましたが、首都圏以外の被災をしていないところの平常業務の継続なのです。こっちがむしろ重要です。これはですね、それぞれのところで様々な重要な仕事はたくさんあって、先ほど冒頭、土屋先生がお話しされましたけれども、金融・証券機能だとか為替だとか、あとは気象庁の天気予報や警報ですね、あと報道、防衛、出入国管理、外交、それからパスポートなどの旅券の発券、あとは車検とか、そういう日々やっている政府許認可業務が、被災をしていないところで継続されている状況を保つこと。これが非常に重要で、これは多分、中央官庁の意思決定とは別にそれぞれの省庁のBCPでやっていく部分というのはかなりあると思っています。ですので、そういうところを踏まえて考えていかないといけないのかなというふうに思います。

あと三つ目は、やっぱり国会機能がいつ、これが復帰するのかということで、先ほど1か月ということを目途にですね、特別措置法とかを作らないといけないということもあったのですが、これは明確に国会のBCPが出てないのでよくわからないのですが、目標復旧時間を決めるのですけれども、そこを例えば1か月とした時に、国会機能が機能するかどうかで、移転をするかしないかの非常に大きい判断ポイントが来るかなと、これは副首都代替のポイントとしてはあるかと思っています。今回のシナリオでも非常に重要なところだと思います。

最後はですね、やっぱり多くの人員の制約とか、処理能力の制約とか、いろいろ出てくると思うのですが、震災関から動きたくないという人たちにとっては、電力や通信や何もかも震災関が先、とにかく早く復旧しろということをライフライン企業に指示することもあるので、多分ライフラインを復旧だけさせるといって、早く復旧してしまうと思うのですよ。なかなか復旧しないのは、やっぱり職員の処理能力というところであって、衣食住が満ち足りているところで、平静な気持ちを保つことができ初めて良い意思決定ができる。そういうことを言うと、今、熊本地震や何かの災害でも、被災地の中では避難所じゃなくて、二次避難してホテルの方に行って、体調を整えて心身のリフレッシュをしてくださいと言っていると思うのですが、それと同じような状態でフレッシュなところで意思決定するのが良いですということになって、ようやく多くの人たちが移転をするシナリオになるのかなと、そこにつながるような気がいたします。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございました。では次に稲継先生、お願いできますでしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

はい、稲継です。今、指田先生がおっしゃったように、前提に無理があるところはそのとおりだと思います。それから、国会会期中に海外に総理が行くっていうのも普通はないので、これはサミットであれば別ですけども、それ以外に外遊っていうのはありえないので、ちょっとそこは書き換える必要があるのかな。サミットがあったとかそんな風にかえてもらった方がいいと思います。

その上で三つほどですかね、一つは前回申し上げたように平時は分担管理原則が国家行政組織法で規定されているので、それで動いていると。そんな中で、各大臣が分担して仕事をしているということを基本としていますけれども、危機管理時には例えば個別法、災害対策基本法、警察法とか、自衛隊法とかで、総理大臣を中心として統合司令体制ですかね、統合指揮体制ですかね、別途切り替わる二重構造になっているんですよ。戒厳令がないけども、今、二重構造で動いているわけです。今回の首都直下地震プラス富士山噴火なんかみたいな、そういう話を今回のケーススタディは首都直下地震ですけども、ケーススタディでは災害対策基本法に基づいて、総理を本部長とする緊急災害対策本部ですかね、それが立ち上がって、総理には行政各所に対する強力な指揮監督権が法的には付与されると思うんです。ただ、組織連動的に最も大事だと思うのは、強力な法的権限、指揮監督権があっても、総理が大阪にいらっしゃるという前提と、省庁も東京に基本的に置いているという、これ地域的に分離していて、通信障害が生じた場合にそれを支える、政治的あるいは政策的な調整ルートですね、内閣官房とか、あるいは内閣府の補佐機能などが物理的に機能なくなるという点は重要なかなと思います。総理一人が大阪に避難していても、総理を支えて各省を動かす内閣官房等の補佐機能が不在であれば、総理秘書官だとか、官邸にいる人たちが多く働いてますけど、彼らの知恵で動いているわけですけども、それが途絶してしまうとたった一人の総理が考えられることもせいぜい限られているので、あの総合統合指揮ですね、それは完全に麻痺してしまいますし。各省は結局従来の縦割りの分担原則、分担管理に戻って、それぞれのところではやるのかもしれないけれども、孤立化してしまう可能性があります。総合調整機能も省庁再編で内閣府に、あるいは内閣官房に権限が集中するようになりましたけれども、シナリオの際に分離してしまうことでそれがうまくいかない可能性があるのかなと思います。

したがって、東京圏外でのバックアップを検討する際には、総理個人の移動だけではなくて、総理の統合指揮権を、統合指揮機能ですかね、組織的に支える事務局、内閣官房とか内閣府の代替とか支援体制というものを大阪でどう構築するのかということが、ひいては平時からの人員の分散配置とか、大阪の地方支分部局が、論点、後ろにあるかもしれないですけども、地方支分部局を統合的に機能させる緊急の共同ガバナンスの設計を論点に加えた方がいいのかなというふうに思いました。

2点目ですけども、地理的に分散している、このシナリオでは地理的に離れている閣議の法的な柔軟性と、通信途絶時における意思決定のデッドロックの話なんですけれども、閣

議っていうのは、基本的に持ち回りでも大丈夫だし、オンラインでも大丈夫なはずなんです。法的にこういった形でやれとは決まっていないので。ただ、総理抜きでの閣議決定は不可能なんですね。なので、それがもたらすボトルネックとかも考える必要があるのかなと思います。総理が大阪にいて、他の大臣が東京にいて分断された状態での閣議開催について、法的にはその今申し上げましたように、その閣議に関して、その場所だとか、形式に憲法上も法律上も多分ないと思うんですね。なので、そのオンラインでも十分可能だと思います。しかし、東京に残された大臣たちだけで勝手に閣議を開いて、総理抜きで何か決定をすることはできないということなんですよ。ここが法的な限界だと思いますので、閣議は総理及び国務大臣全員の合議を必要とするために、ブラックアウトとかサイバー攻撃とかで、両方の分断が起きた場合に、東京側で例えば閣僚、総理が全員集まっていたとしてもですね、政府としての最高意思決定そのものが法的にロックしてしまうという、そういうネックがあるんだと思います。こういったボトルネックを回避するためには、有事のブラックアウトを想定した、東京・大阪間が絶対に途絶しないような多元的な独立通信網の確保、できるのかどうかかわからないですけど、技術的によく知らないのでも、でもそれがあるべきだし、あった方がいいし、あるいは極限状況における総理から職務代行者、これは残留組の中で官房長官だとか、そういう順番があると思いますけれども、そこへの権限委任とか代行とか、あるいはそれを解除したり復帰する手続きっていうものをですね、あらかじめ法令とか組織規定レベルで詳細に指定しておく、ルール化しておく必要があるのかなというふうに思います。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。では、土屋先生、お願いいたします。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

はい、ありがとうございます。今回のケーススタディは、非常に整理されていて分かりやすい一方で、この制度の弱点を洗い出していく上では、いくつかご指摘したいところがございます、大きく二つございます。

一つ目は、このケーススタディというのが、この首相が外遊していて、その帰国の際に東京圏の空港で着陸できず関空に入っていくと。首相だけが大阪、本部が東京という分断された状況と非常に分かりやすいんですけども、この副首都の必要性というのが、首相のこの所在地に依存している部分が大きいのかなというふうに思います。副首都の本来の価値というのは、首相が大阪にいるから大阪を使う、あるいは福岡にいるから福岡を使うということではなくて、首相がどこにいても、この首都圏の中核機能の一定水準を下回った場合に、バックアップ系統として大阪が起動するというものにかかってくるのかなというふうに思います。その意味では、この稲継委員ご指摘がありましたように、分断分離している状況下では、その中核機能の中でも指揮命令系統、あるいはこの事務機能といったところは、設計上

どう判断していくのかというのは非常に重要なんだろうというふうに思います。首相が東京にいるケース、大阪にいるケース、あるいはもっと過酷な状況を想定すると、首相が連絡不能であるとか、あるいは首相、官房長官並びに複数の閣僚が職務不能になっている状況とか、より過酷な状況を想定する。その中で果たしてバックアップ制度というのがどこまで機能するのかというところを検証していくことが重要なのではないかなというふうに思ったのが一つ目であります。

今申し上げたように、より過酷なケースを想定すべきではないかというのがもう二つ目でして、これも指田委員ご指摘のとおりで、富士山噴火ですとか、あるいは、大阪も同時被災するということを想定するならば、南海トラフと富士山の被災、噴火の同時被災といったところがかかってくるのかなと思いますし、過去には地下鉄サリン事件のようなテロ、武力攻撃、あるいはCBRNE事例といったものが想定され、さらには東日本大震災の時にも原子力災害の最悪シナリオというのが政府の内部で結構検討されて、より過酷な事象というのを想定されています。

また、この首都直下地震においてもブラックアウトですとか通信障害、様々な複合災害というのが考えられるんだろうというふうに思います。そういう中で、このストレステストをよりしていった方がいいのかなと。大阪だけが必ずしも無傷ではないと、こういうことなんだろうと思いますけども、その時にもう一つ重要なのは、大阪への同時影響というのがあるかなしかなというところにかかってくるのではなくて、グラデーションがあるんだろうと。段階として、通常のバックアップであれば全面的に大阪バックアップできますよというケースもあれば、部分的に中枢機能のみ維持することができますとか、あるいは同時被災をして第三拠点に切り替えなければならないというようなことも想定する必要があるだろうと。

その中で、この大阪のレジリエンス要求というのがどこの水準なのかというのが、今後、次の議論としてできるのかなというふうに思いますので、その意味ではシナリオはこれに限らず、いくつか想定された方がいいかなというふうに思ったところです。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。では、今の皆様方からのご意見につきまして、質問等がありましたらよろしくお願いいたします。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

すみません、担当課長の伊東です。稲継先生、すみません、ちょっとお伺いしたいこと、確認したいことなんですけども、確かに閣議決定の件なんです。私もちょっと内閣法かな、見せていただいている、確かオンラインでやってはいけないという定めはなかったなとは承知をしておるんですけども、現状で持ち回りも多分閣議決定ってあるだろうなと思いつつも、オンラインでやったという事例であったりとか、それは大丈夫ですよとまとめた事例というのは、閣議決定に関して、そういうのを有権解釈的にやったものっていうのはありそ

うですかね。これはボトルネックで考えていいかどうかというところなんですけれども。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

私はちょっとごめんなさい、具体的な有権解釈というのは知らないです。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

わかりました。ただ、先ほど1点目、ご教示いただいたように首相だけ個人で判断ができないという状況、組織的に当然支える職員がおる、それでもっていろいろと指揮命令であったりとか、その企画というところの機能が十分発揮される中で、企画できる部隊というところを、別に東京だけじゃなくて大阪であったりほかのところであったりというところ、十分機能させる必要があるのではないかと、ここで導き出せそう、出してもいいかなというところを思ったのですが、この点はいかがでしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

出していいと思います。先ほど指田委員がおっしゃったように、宣誓というのも大事なんですけれども、首相が今いろんなメッセージを出す際に一人で判断してるとは、とても思えないんですよ。やっぱりそれを支える秘書官だとか、彼ら各省庁から来てる参事官クラスの人たちが相当知恵を持っていて、それに基づいて判断しているので、そういう助言機能を持ってる人たちが全然いない中で、総理とあと飛行機と一緒に乗ってた数名の秘書官ぐらいでは判断できない話は多分いっぱいあると思うんですね。なのでそれも含めてやっぱり首相の判断を支える人達をどういうふうに接続するのか、移動してもらうのが一番いいんですけども、それはいかない場合もありましょうし、それを考えていただくということが必要なのかなというふうに思います。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

ありがとうございます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

稲継先生、すみません。今のお話の中で、先生の感覚的なものでも結構なんですけど、その首相の判断を支える、そういう人たちの人数って大体どれぐらい、首都圏から大阪へバックアップで移行っていうことを考えた時に、何人ぐらい必要でしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

人数はわかりませんが、各省から出ている重要な秘書官クラスの数、あるいは各省が代表して来ているような人たちを集めて20人ぐらいになるんじゃないでしょうか。今、多分それぐらいのチームで首相は判断されていると思いますけれども、もっと絞ればもっと

絞れると思うんですけども、でもやっぱりほかの省庁の、知見が必要な部分があると思うんですけど、代表して今も集まってると思うんですよね。

なので、やっぱり 12 省庁から出ている人プラスアルファぐらい必要なのかなと思います。多分全部移行するというのは無理な状況って当然考えられますよね。なので、それは強力なネットワークの独立回線を作るとか、先ほどちょっと申し上げたようなことを考えなければいけないのかなというふうに思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。

(西島副首都推進局長)

すみません局長の西島です。指田先生にご意見をいただければと思うんですけども、首都中枢機能といった時にどちらかという、首相をはじめ周りの国家としての重要な意思決定をどう担保するかみたいなところというのが、今、先生からもおっしゃっていただいたようなことなのかなと。それは非常に、首都中枢機能として一つ、非常に、一番大事と言ってもいいぐらい大事なかなと思うんですけど、もう一つ、先ほど、指田先生の方から被災地以外で、通常業務の許認可系がしっかり回っていることっていうのが非常に大事というご示唆もあったと思うんですけども、そういう意味で首都中枢機能をどう捉えるかといった時に、その金融の話もそうだと思うんですが、そのあたりのですね、通常の世界経済を支えているその行政の動きというあたりを、どれぐらいの射程でというか範囲で検討していくのかというあたりもですね、ちょっとどこまでを捉えたらいいのかなとか、迷っているところもありまして、もしご意見なりご示唆いただけたらと思うんですけども。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

省庁 BCP を各省庁が作っているのと思うんですけども、その内容は二つに大きく分かれていて、まず一つはまさに国としての意思決定をするところをどう継続させるかというところがあるのです。ここは国としての意思決定、それから被災地とか非被災地も含めて特別措置法を作ったりとか、あるいは規制緩和だとか、様々な政令とか省令とか通達をどんどん災害直後にたくさん出すわけですけども、そこら辺をやる人たちの仕事があります。ここは絶対中枢機能の中に入れておかなければならない。

一方、省庁 BCP というと、さっき言ったそれ以外の非被災地という、例えば大阪とか九州とか、その普通の仕事を止めてはいけないという部分があって、そこにさっき言ったような気象警報とか、あるいは防衛もそうですし、為替、金融証券、それから出入国管理とか、旅券、パスポートとか、車検とかありますよね。あるいは、もうちょっと地道な各地方支部局の関東でやっている仕事の、例えば労災の認定だとか、年金の支払いとか、そういういろいろな業務をどう継続させるかということで、省庁の BCP が作られているのです。こうい

う例えば年金のお話だとか、そういうところの、これも国の仕事なのですけれども、そういう関東でやっている仕事をどうやって大阪に移す、あるいは仙台などの方に代替するのかというのをいろいろ考えないとということもあります。それは省庁 BCP のところでは絶対必要になってくるのですけれども、中枢機能で特に議論しておかないといけないのはさっき言った意思決定、それから特に外交とか、防衛とかそこら辺の継続性のところの意思決定、そういうところに絞っていいのではないかという気がします。

もう一つ、必ずやらないといけないのが国会なんですね。国会の移転、その代替のところを考えていかないといけない、この二つですね。三権分立でいくと、あと裁判所ですが、裁判所のところはかなり電子化も進んでいますし、最高裁判所とか東京高等裁判所が被災したら、それは大阪に移せばいいかなと、ここは割と簡単にできるかなと思っていますので、三権の中では行政のところと国会のところが一番大変だと思います。

(西島副首都推進局長)

はい、分かりました。ありがとうございます。今回、いろいろどういうふうに首都中枢機能が被害を受けた状況を想像するかというようなことで、いろいろご指摘はありましたけれども、ケーススタディということで作らせていただいたということなんです。

先生方からも、いくつかのもう少しいろいろケーススタディをということでしたんで、そういうのもちょっと考えてみたいなと思ってまして、自然災害ですと最初のご議論でもありましたが、富士山噴火で、ある程度長期的に東京圏がダメージを受けるようなところというのも考えてみたいというふうに思っております。以上でございます。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

すみません、よろしいですか。土屋先生、まだ僕も全然イメージ湧いてないですけど、追加でシナリオとか考えていたり、ブラッシュアップとかいろいろ考える中での先ほどの話とちょっと被るんですが、中枢機能をどこまで想定範囲とするかということについての金融の話です。こちらのところをこのシナリオの方に入れるとちょっとややこしくなりそうなのか、被害想定として別途金融の決済機能こういうのありますよと置いといた方がいいのか、このスタディでも金融決済についても一度入れた方がいいのかというのはここら辺のご示唆についても教えていただけたらと思います。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

ありがとうございます。金融決済については、既に大阪は実働的なバックアップ拠点になっているというふうに理解していますけれども、実際に被害を想定した時に本店に代わって銀行間の資金決済を行うですとか、あるいは東京の電算センターから大阪のバックアップシステムに切り替わるとか、あるいはもう少し民間のところまで下りていくと、実際の資金決済、現金支給というところが現金供給といったところにもかかってくると思うので、ど

ここまでシナリオに入れるかというのは非常に複雑になってくると思うんですけども、少なくともその中枢のバックアップ機能という点で、シナリオの中に含めていただくのがいいのかなというふうに思います。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

シナリオの中でどう組み込むのがいいのかなというのが、ちょっといろいろ考えていけないと思いつつ、その機能を確かにバックアップさせるというところの移行であったり、動き方、日本銀行であったり、もしかしたら省庁の経産省とかも含めて財務省とかというところの動きというところで、もしかしたらケーススタディに入れられるものもあるかなというところで、またご相談させていただけたらと思います。

（西島副首都推進局長）

すみません、局長西島です。今、土屋先生がご指摘いただいたように、結構、金融の分野もそうですし、他の民間の企業さんなんかでも非常にバックアップというか、平時からのスイッチングなんかもされているということもあるので、そういうことがある意味、今、政府の中でどこまで取り入れられているのかみたいな視点という意味でもですね、他の民間なり金融なりも含めてちょっと見ていって、政府としてとか、行政として、それをどのように取り入れていくのかということの観点でもですね、またいろいろご教示いただければと思います。以上です。

（濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長）

ありがとうございました。では二部は以上にさせていただきます、最後の第三部、論点三つ目に移らせていただきます。また、伊東から説明させていただきます。

（伊東副首都推進局副首都推進担当課長）

引き続き伊東でございます。31 ページから第三部として「今後のバックアップ対応検討に向けた整理」とさせていただきます。

32 ページでございます。こちらですね、対応の選択肢というところでいろいろ挙げさせていただいてございます。まず当然オンラインの対応であったり、東京圏外、大阪も含むとなるとと思いますが、そこへの移行という話、あと代理とか職務代行とか委任とかの権限の話、それとは別に平時からの分散配置と、ちょっとここふわっと書いてしまってますけども、そういったことが内容として対応法あるのかなというところで、縦軸整理をさせていただいてございます。それに対しての横軸といたしまして主な適用場面という想定であったり、成立条件であったり留意点というところがありますけども、こちらについて、今回はこういう手段があるだろうというところの羅列にとどまっております、この手段につきまして、どういった状態でどの機能を適用するのかというところは、今後の検討の範疇なのかなとい

うところでまとめているところでございます。

次のページ、33 ページでございます。こちらは事項の整理にとどまっておりますけれども、今回は災害特性から整理できるところというところで、縦軸表を見ていただきますと、5W1Hプラスアルファですが、いつどこで誰が何をどのように、まあそれに係る成立条件であったり、整理経過というのを書かせていただいております。災害特性から整理できるところというのは、赤枠で囲っているところまとめておりますけれども、一方で当然これは災害特性の観点からの外部要因から見たところで、一方で内部要因から見た時に、業務内容から見た時には、これ同じような形で整えて検討した上で、これをマッチングさせていった時に審議、こういったバックアップという機能があるのかと、いつどこでというところ、何が、この何がというのもゼロサムではなくてというところを先ほどご示唆いただきましたけれども、そういった状況があるのかなというところをまずは羅列させていただいていると。

その上で34 ページでございます。まだ途中段階にはなっているんですが、現状ですね、第1回でもご示唆いただきましたので、省庁BCPの方、今うちのメンバーで全部見ていております。30 BCP あるのかな、それを今くまなく見てくれているところでございますが、代表的に今回、とりあえず内閣府と、今回ケーススタディに使いました内閣府と国交省、あと大阪への移行の話が明らかに書かれている気象庁についての3点についての内容を書かせていただいております。実はここ、とても迷っているというか、見て困ったなと思っているところが、省庁BCPの書きぶり、精度の内容、時間軸の設定の仕方、粒度がそれぞれ全然違うなというところが見えてきたところでございます。これらを総じていろいろ考えていって、省庁BCPで各業務を拾っていく必要があるんでしょうけども、なかなか横軸をどう指して、どう分析したらいいんだろうというのは、実は結構困っているという状況で現段階あります。その中でですね、東京圏外のバックアップの具体化に向けまして、この省庁BCPにつきましては、特に優先的にどの内容、こういった範囲、粒度で確認をしていって、優先的に見ていったらいいのかといったところをご教示いただけたらというふうに今回は考えてございます。第三部は以上でございます。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。それでは論点3に関しましてですね、バックアップの方法みたいなことにつきましては、ご意見頂戴できてなかったんですけども、第一部の18ページですね、バックアップ方法は災害で決めるのではなく、次の順序で選択ということで資料を作らせてもらっているところもあります。その辺も含めまして、またご意見頂戴できればと思います。今回はですね、稲継先生、土屋先生、指田先生の順でお願いしたいと思います。ではまず稲継先生お願いできますでしょうか。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

はい、稲継です。各省庁の BCP が非常になんとか興味深いという感じですね、是非、全部集めていただけたらとても嬉しいなと思います。内閣府とか国土交通省とか、代替庁舎、すべて東京圏内にできているので、大阪への移行とか元から頭がないと思います。

交通インフラとか通信が途絶して、東京から大阪の人員の物理的な移動が不可能な状況になった場合にはですね、最後に権限を大阪に移行するというのではなくて、それもあってもいいと思うんですが、移行できたら別にしていいいんですけども、大阪側がトリガーを検知して、自動的に業務を引き取る、事前設定型、プル型の業務代行体制しか機能しないと思います。次回以降、いろいろ資料を用意していただく中ではですね、東京圏外のバックアップを具体化するという論点にあたってですね、単に総理が対策本部長となる形の BCP にとどまらずに、大阪に集積する国の出先機関というので、これは財務局と近畿地方整備局とかなどですね、どこの局長さんも省の指定職のかかなり高いところにいるような方いますよね。他の地方支分部局に比べると、そういう行政組織なので、そこに対して本省との通信が途絶した際に、具体的にどの優先業務、政令に基づく許認可とか、事務執行とか、先ほど指田先生がおっしゃっていた代行権限が立ち上げるのかいうという観点からも、各省庁の BCP を厳密にスクリーニングっていうんですかね、再設計してもらうように要望する必要があるのかなというふうに思いました。ちょっと今のあまりにも「立川です」みたいな感じになって、それでいいのかなというふうに思ったところです。

それから、平時からの分散配置が、選択肢においても書かれているんですけども、先ほど申し上げたように、主要なレベルの高い局が大阪に集まっているということを考えると、有事の即時バックアップというものを実行してみるということのためにはですね、平時から一定の国家的優先業務とか、あるいはシステム権限とか、データを分散配置しておく、多極分散型の行政機構を平時から形成しておくということこそですね、本質的な解決策になり得るのかなというふうにも思います。

大阪府市という地方自治体と、大阪に集積するこれら国の地方機関が、平時からどのような連携体制をして、非常時に意思決定を技術的に代行できるのか、統合的なガバナンス設計というものを次回以降、この会議の重要論点として具体化させていったらいいのではないかなというふうに思いました。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。土屋先生、お願いできますでしょうか。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

はい、ありがとうございます。私からは二つご指摘をさせていただきたいと思います。

一つは、大阪のバックアップ機能を考える上で各省庁の BCP を整理されるという話でしたが、この単に全省庁の BCP を同じフォーマットで全部並べていくと非常にページ数

も増えていきますし、それだけで見えてくるものっていうのは限界があるのかなというふうに思いました。というのは、この BCP を整理する上で、何を平時から東京圏外に置いておくべきなのか、平時から何を置くことによって東京圏外での代替が成立するのかということとを抽出するような形で、各省庁の整理をされたらいいのかなというふうに思いました。というのは、その調査項目として、例えば非常時に優先すべき業務として何か挙げられているのか。それから、東京圏外に切り替える際に、その時の条件ですとか、誰がそれを専任するのか。また、その外部、東京圏外で常駐が必要な人員をどれぐらいとして見積もっているのかとか、あるいは、東京からもしその指示とかが来なかった場合に、自律的にバックアップとして機能するのか、そういったようなところから各省庁の BCP を見ていただくといいかなと思いました。特にこの東京圏外で誰が専任かというのが二つ目の私の指摘につながるんですけども、その東京との連絡途絶時にどうやってこのバックアップが機能するのかということを考えていくことがこの BCP として、この要求仕様をまとめていく上で非常に重要になってくるかなと思いましたが、というのが 1 点目です。

その上で誰がそれを代理するのかということですけども、各省庁もすでに見ていただいているように、制度的にバラバラですし、各省庁が担っている職務も当然違います。警察、自衛隊、海上保安庁、また金融当局でも、この指揮監督制度というのはそれぞれ違いますので、一律にこの災害時の専任が同じ形でバックアップを取れるかということ、なかなか難しいのかなと。その意味では、東京圏外の専任代行者、あるいはこの地方支分部局長というようなものを設けるとか、あるいは、副首都における専任統括責任者みたいなものを設置して、機能を分けて制度化していくことがいいのかなというふうに思いました。というのは、この何人、大阪に常駐が必要なんですかというご質問、先ほどもありましたけれども、その人数もさることながら、その機能としてどれぐらい何が必要なのか、そしてそれを担当する人が誰なのかということが必要になっているのかなと。しかもそれが優先順位として、東京の本省幹部における職務代行順位だけではなくて、その東京圏外で非常時に優先的にこの業務を最初に受ける地方支分部局、あるいはこの責任者というのが事前指定されていることが本来望ましいんだろうというふうに思います。

その意味では、稲継先生ご指摘のように、霞ヶ関がなかなか各省庁、本省から出たくない、そういう側面があるのかなと思いますけども、東京の本省幹部における職務の代行順位だけではなくて、東京圏外で非常時に優先業務を先に受ける地方支分部局長あるいはこの専任者というのを事前指定すべきだというような、プル型の問題意識も大阪の方からあってもいいのかなというふうに思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。では、指田先生、お願いいたします。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

はい、指田です。省庁 BCP はもう粒度がバラバラというのも、今の大きな問題ではあるのですが、とにかく今、首都圏の外に代行するというのがないので、立川止まりになっているのです。今回、法律ができましたので、副首都のところに代替するというのは、これからすぐに設置される防災庁ですか、それが指示して、各省庁が副首都代替も含めた BCP を作っていく、こんな段取りになるだろうと思っています。

この BCP ですが、中枢機能に移していくということについては、むしろ民間の方がもうすでに先行しているというのがあって、そここのところも結構参考になるのです。例えば、関西にバックアップ本部をもともと持っていて、災害発生後東京の本店と連絡が 3 時間取れなかったら、自動的にあらかじめ定めた業務を全部大阪でやりますとか、あるいは役員の中で一人、代表権を持った人が大阪に常駐しているとかですね、いろんな対策を取っている企業というのはあります。それと同じことが国でできるかという、代表権を持っている人が大阪にいるというのはちょっと難しいと思うのですが、民間からの知恵を借りるというのが一つあるのかなと思います。そういう意味では、災害時での情報センターというのを副首都で持ちますというのを一つ制度化すると、ある程度、要員を常駐する上では有効なのかなと思っていますのが一つあります。

それから、これ政府というか、いろいろな議員さんから、それぞれの省庁から一つずつ部署を、副首都に置けばいいではないかという意見があります。ですが、実はそれはむしろ機能しなくなってしまう。それはやめたほうがいい。それは例えば経済産業省で、例えば中小企業庁だけ大阪に持ってきますみたいなことをやって、それで代替機能が有事に発揮できるのかという、経済産業省の持っているほかのエネルギー施策とか、そういうこともやっていけないといけないし、IT とか自動車とかの産業政策をどうするのかということを中小企業庁が大阪のところにポンとあっただけでは、そこの人たちが代替できるわけではない。

そういうことを考えていくと、代替するところに置いておく人たちは、実はそれぞれの省庁のナンバー 2 クラスのですね、政策決定ができるような能力を持っている人が、それぞれ選ばれて、大阪とか副首都に常駐しないと機能しないのです。いざといった時に短期間で権限を移そうとした時に、そういうことが本当にできるのかと。ところが、民間企業ではそれぞれ工夫して既にそれをやっているところがあって、例えば、ある企業では通常 3 か月ぐらいのローテーションで長期出張の形で配置するんです。各本店の部門のそれぞれの人が、一定期間のローテーションを行っていて、期間中はずっと代替拠点に居て、普段ネットで本社の企業意思決定に参加してるんですね。本店の役員の意思疎通だとか、あるいはその部門の中の幹部会議というのは代替拠点の人をネットに参加をさせてやってる。そういうことで、いざとなった時に社長が飛んでくれば機能を発揮できます、そんな企業も既にある。そういうことを考えていった時に、もし今のままで急遽、官邸機能に移しますという時に、いきなり移す場合は何人動かさないといけないのか、どういう人たちを動かさないといけないのかというのを見ていくというのが、これが一つ重要なんです。一方では、首相と大臣だけ

移しますといった時でも機能させましょうみたいなことをやった時に、それで動かすために官邸、大臣を支える人たちが、常駐で副首都大阪に何人いればそれを支えることができるのか。そういうことも検討すると実践的になるのではないかなと思っております。

あともう一つ、先ほど稲継先生が言われたように、今、政府の中枢機能を移す話をいろいろやっているのですけれども、そういうことをやった時に、大阪としてどういう支援ができるのかというのを考えていくというのも非常に重要なことになっていて、この会議の後半のところでは、それを議題に入れていただくのがいいのかなと思いました。以上です。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。ではまた、ご質問等ありましたら。

(西島副首都推進局長)

すみません。今、指田先生の方から民間でいろいろ取り組みがされているというご紹介が少しあったんですけども、土屋先生の方にですね、民間でもうすでにいろんな事例が出ていの中で、行政の方でもこのトップだけじゃなくて、他のその省庁の中で専任者を決めていくということについて、どういうふうにやったらいいのかという意味で、もしコメントいただければと思います。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

民間もちろん今ご指摘のようにバックアップされていますし、既に冒頭申し上げたように、日本銀行大阪支店も既に首都圏被災時の本店業務の事務を代替できるバックアップ機能を持っている。しかも順位として、大阪が、支店長が理事として兼務していて、かつ優先順位が規定されている。何を誰が担うのか、バックアップとして機能させるのかということころは、既に日本銀行の事例があるのかなと。

もう一つ、この資料にも記載いただいているように、大阪管区气象台というのも、本庁との連絡が途絶時に、自律的にバックアップ、切り替え、運用代行できると、こういう形になっていると。まあ、そういう事例もいくつかありますし。このBCPを整理していく中で、民間から、もちろんそういうバックアップの手法とかは吸収していく必要があると思いますけれども、各省庁、まだできていないところがあると。

そういう中で、各省庁がその専任者を決めて、何の業務をバックアップとして、中枢機能として、その国家として首都機能を止めないと、こういう中で位置づけていくのかというのは、これからの議論になってくるんだと思いますけれども、それを大阪からプル型で指摘していくということが重要なかなというふうに考えているところです。

(藤本副首都推進局副首都推進担当課長)

担当課長の藤本でございます。指田先生にお聞きしたいんですけども、先ほどお話の中で、

災害時に副首都に情報センターをおいてはというお話があったと思うんですけども、具体的にどのような情報を収集してですね、それをどう生かしていくかっていう、その情報センターに役割みたいなところを少しご教示いただきたいと思います。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

情報センターというのは災害対策本部を立ち上げる時に必ず作るのですけれども、被災地と非被災地と両方を政府が見ないといけないので、そこで日本全国で何が起きているのかという情報を集めてきて整理するという仕事なのです。それを意思決定するところの官邸機能だとか、それを支えるブレーンの秘書官のところへ上げていくという仕事なのです。今回の事例もそうですし、災害が起きてしまいますと被災地の中は情報が入ってなくなる。それで被災地の外の方が情報を取れることもあるので、そういう意味で被災地の外に情報を集めて整理するという部隊を作っておくというのは、これは民間でもよくやる手法なのですけれども、これをイメージしています。

(藤本副首都推進局副首都推進担当課長)

ありがとうございました。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

すみません、担当課長の伊東です。土屋先生すみません、先ほど助言いただきました、確かにこの今後の業務の内容を考える時に、まず何をというところが重要であるということもまさしくその通りかなというところと、先ほども別の時にもご助言いただいたその何をというところも、おそらく一色ではなくて、いろんなグラデーションがあるだろうというところを暴いてみながら、しかもおそらくその業務というのが指揮命令に関することなのか、実働に関することなのかによって、おそらく誰がというところも全部変わってくるだろう、こういう趣旨なのかなということを考えました。

そのグラデーションを考えていくというところの時に、どのように想定したらというところが、今何を見ていったらいいのだろうかというところも、今私の中で全然考えがなくて、そういったヒントがもしございましたらご教示いただけたらと思います。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

災害時を想定しますので、その意味では全てが通常どおりに運用されるということはありません。その中で、その首都機能としてバックアップをするというのが、この副首都の根幹にありますので、何がこの国家機能として、政府の中核機能として、あるいは首都機能として止まってしまったら、国家として国家社会を運営することが難しくなるのかという観点が非常に重要なのかなというふうに思います。

その意味で申し上げたのは金融、例えばその決済、信用、流動性という観点からこれを維

持できるのかというのが、大阪、あるいは副首都に求められる重要な機能になってくるのかなと思いますし、それ以外の各省庁のBCPを整備される中でも、これが止まってしまうと、この社会活動、あるいは中枢機能が止まってしまう、こういうものが何なのかと、こういうのを優先事項として各省庁が整理しているんだらうというふうに思いますけども、その中でこの非常時の優先業務というのは何なのかというのを整理していく中で抽出していただくのがいいのかなというふうに思ったところです。

(西島副首都推進局長)

土屋先生ありがとうございます。BCP 各省のものをですね見ていく中で、伊東も申し上げたとおり、なかなかどう整理したらいいのかなというのが、実際には非常に悩んでいるところでございますので、指田先生からもありました、その許認可系で止めたらいけないものとかみたいなのところも、我々でまた独自というか、我々の判断で一度こういうのが災害であっても継続すべきではないかというのを僕らなりに考えてですね、それぞれの省庁のBCPでそれがどうなっているのかというあたりを調べさせていただいて、また先生方に見ていただくという形で考えたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございました。ほかの方々よろしいですか。最後に、もし全体を通して何かございましたらご意見いただきたいと思いますが。

(藤本副首都推進局副首都推進担当課長)

すいません、担当課長の藤本です。今後の話になるかもしれないんですけども、副首都が複数指定されるところを想定しまして、仮に首都圏で大規模災害が発生する時に、複数の副首都で役割分担をして対応するといったようなケースが考え得るのか、またその考える場合はどういった役割の切り分けというのが考え得るのかというところを、3人の先生方にお聞きしたいと思います。

(土屋京都外国語大学共通教育機構教授)

おそらく各省庁、また警察、自衛隊、海上保安庁というふうに申し上げましたが、それぞれ管区もばらばらですし、その広域を管轄しているところもあれば、この狭いところの管轄の所管の部分もあると。そういう中で、このバックアップということを考えると、東京圏外に副首都に分散してしまうと、その災害時の対応、また意思疎通というのが、もちろんオンラインでできるという側面はあるかもしれないですけども、オンラインが途絶していることも想定しなければいけない。そういう中で、ある程度この専任拠点を設けていく必要があるんだらうと。それが例えば一つは大阪に集約させていく。また大阪に集約させるだけではなくて、その第2拠点、第3拠点といったところで、この専任というのが必要にな

ってくるのかなと思います。優先順位を決めておく、そして順次バックアップを取っていくということが必要になってくるかなと思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

稲継先生もお願いしてよろしいですか。今の点。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

私自身はその国会での議事録とか見てないので、どういうその立法趣旨の説明がされたのかなってということについて、事務局に教えてもらいたいと思うんですけど。

(伊東副首都推進局副首都推進担当課長)

副首都法の話ですね。副首都法の方では、国会審議でもこの首都中枢機能の代替というところの議論はいろいろありました。まずそもそもの災害の対象範囲というところが違う、自然災害に限っているという話であったりとかという状況があったのと、いろいろなところに複数の拠点を持って国土強靱化というのは図れるだろうというようなところの審議の内容まではありました、そこまでです。

(藤本副首都推進局副首都推進担当課長)

あと補足しますと、国会でも優先順位をつけるのかという質疑があったんですけども、そういうところも含めて今後検討するというふうにされておりましたので、国会としても国としても、これから具体的に基本方針等を作る中で、そういった副首都間の連携であったり、役割分担というのも考え得るのかなと思っておるんですけども、まずそもそもどうあるべきかということをお聞きしたかったという次第でございます。

(稲継早稲田大学政治経済学術院教授)

バラバラになっていいものとか、そうでないものが多分あると思うんですね。副首都機能のうち、これは絶対に同じ地域の方が望ましいものと、分かれてもいいものがあって、日本の今、東京に全部集中していること自体が国際的には異常な感じがしているので、それは分かれてもいいところは当然あるとは思いますが、いつもどれが1か所になればならないのかということをやっぱり今後、洗い出していく必要があるのかなというふうには思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

ありがとうございます。指田先生、何かコメントございましたらお願いします。

(指田東京海上ディーアール株式会社主幹研究員)

はい。今回、副首都法というのは、中枢機能の意思決定のところと経済と、ごちゃまぜの法律になっているので、なかなかそれをどう見ていくか難しいのですが、国の意思決定というところで行きますとこれはもう1か所なので、副首都が複数あるところで、災害の状況によってその場で一つ決めるという、そういう形になります。中枢機能の意思決定もそうなのですがひとつ決めます。一方、さっき言った実務のところ、これはそれぞれの省庁の持っている実務のバックアップをそれぞれやっていく話になっていて、全国の地方支分部局のところでもそれぞれ引き受けていくということになるので、これはですね、多分省庁縦割りのところで、どこの省庁がどこでバックアップしてもあまり関係ないことになりますので、それはいろんなところに分散しても構わないと思います。ましてや経済は副首都が複数あって、それぞれのところで経済主体をコントロールできませんから、それぞれのところで複数のところで兼務や代替をするということになるだろうなと思います。国として一番の中枢になる、特に国会と、それから行政の中枢機能、これは1か所。そういうことになると思います。

(濱ノ園副首都推進局副首都推進担当部長)

はい、ありがとうございます。ほかの方、よろしいですか。

すみません、最後に今日いろいろとお話出てきました国の出先機関の配置の話でありますとか、稲継先生からありましたその長の号俸の話なんかにつきましては、参考資料として配らせてもらっています3枚目の資料の8ページに、私どもで作った一覧表がありますので、またよろしければご確認いただければと思います。

では、本日の検討会議はこれもちまして終了とさせていただきます。先生方、今日もまた様々な観点からご意見いただきまして、ありがとうございます。また、改めて局内に持ち帰りまして、振り返らせてもらいまして、次回につなげていきたいと考えております。

本日の議事につきましては、事務局で記録後、先生方にもご確認いただいた上で、追ってホームページ上で公表させていただきますので、ご了承ください。

次回第3回につきましても、早急に日程調整をさせていただきますので、何卒よろしくお願いたします。では、終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。