

第2回検討会議での主なご意見

副首都推進局

- 1 災害・ケースの想定
- 2 東京圏外バックアップの起動・移行判断
- 3 災害時に必要な機能
- 4 国家機能を継続する仕組み
- 5 バックアップに必要な環境
- 6 バックアップ拠点のあり方
- 7 第2回のご意見を踏まえた、今後の検討方向性まとめ

1 災害・ケースの想定

(1) 災害の過酷化・長期化

- ・ 台風を検討対象とするのであれば、より大きなものを想定するべきではないか
- ・ 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、強風で送電線が折れ、電力、通信事情が悪くなる恐れがある
- ・ 立川も含めた首都圏から中枢機能に移すという観点なら、富士山の降灰噴火がある
- ・ 国は宝永噴火（2週間）を想定しているが、もっと長引く可能性があり、そのときには移動ができないこととなり、事前の移転も考えなければならない
- ・ 国民保護事案の場合、長期間において、霞が関が使えないことがあり得る

(2) 首都中枢機能側の被災・職務不能

- ・ シナリオについて、スーパー台風が来るのであれば、首相は帰国するのではないか
- ・ 国会会期中に総理が海外に行くことはない、サミットくらいなので、要修正
- ・ 首相が大阪にいるケースだけでなく、首相が連絡不能、首相含む複数の閣僚が職務不能など、より過酷な状況を想定し、バックアップがどこまで機能するかを検証することが重要

(3) バックアップ拠点側の同時被災

- ・ 大阪の弱点として、南海トラフ地震と富士山噴火の同時被災があるので、副首都の複数設置なども考えられる
- ・ 大阪も同時被災して、第三拠点でのバックアップに切り替えることも想定する必要もある

2 東京圏外バックアップの起動・移行判断

(1) 首都中枢機能の状態を踏まえた判断

- 意思決定の中枢機能を首都圏外に移転するという観点からすれば、過酷事象や複合災害で被害が大きいということだけでは、霞が関は動かない
- 首相の居所に関係なく、首都中枢機能が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のが副首都の価値
- 通信状況が悪く、被害状況の情報が入らなければ、被災地対応がうまくいかないことも考えられるので、機能移転の判断に影響すると考えられる
- 電力や通信など、霞ヶ関は早く復旧する可能性もあるが、職員の処理能力はなかなか戻らないので、衣食住など、平静・フレッシュな環境で意思決定することが必要

(2) 東京との通信途絶等を踏まえた起動

- 物理的な移行とは別に、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を考えることが必要
- 関西にバックアップ本部があり、東京と3時間連絡が取れなければ自動的にあらかじめ定めた業務を大阪でやるなどの仕組みもある

3 災害時に必要な機能

(1) 国家中枢機能

- ・ 非常時の首相の最初の仕事は、まずはメッセージを出すこと
- ・ 外国に向けては、国家安全保障、自衛隊の指揮権を持っていることを伝えること
- ・ 次に重要なのが、国の予算を使って復旧費を出すことを閣議決定で決めること
- ・ 国会機能がどうなるかも重要

(2) 経済社会を維持するための機能

- ・ 副首都法で国家社会機能の中に経済機能が位置づけられることから、資料表中の機能支障の項目の中に、金融機能を入れるべき
- ・ 金融機能には、日銀の資金決済、ＢＯＪネットの決済システム、金融機関の流動性（現金）の供給の問題など、様々考えられる

(3) 被災地以外で継続すべき重要な平常業務

- ・ 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も重要
- ・ 金融・証券機能、為替、気象、報道、防衛、出入国管理、外交、旅券の発行、車検などの政府許認可業務が、被災地以外で継続されることが重要

4 国家機能を継続する仕組み

(1) 権限・職務代行

- ・ 平時は、国家行政組織法で規定される分担管理原則
- ・ 危機管理時は、災害対策基本法などの個別法で、総理を中心とする統合指揮体制に切り替わる
- ・ 総理から職務代行者への権限委任、代行、その解除や復帰の手続きなども法令等でルール化しておくべき

(2) 意思決定を支える組織・人員

- ・ 強力な法的権限、指揮監督権があっても、内閣官房などの補佐機能がなければ、総理一人では機能しない
- ・ 東京圏外でのバックアップを考える時には、総理個人の移動だけでなく、総理の統合指揮権を組織的に支える事務局をどうするかを考える必要がある
- ・ 代行する時には、省庁のナンバー2クラス、政策決定ができるような人が常駐していないと機能しない
- ・ 官邸機能に移す時に、何人動かすのか、どういう人たちを動かすのかというのを見ていくことが必要
- ・ 一方、首相と大臣だけに移したとしても機能させるため、大阪に何人常駐させておけば官邸、大臣を支えることができるのかということも検討することも必要ではないか

(3) 各省庁・地方支分部局等による業務代行

- ・ 総理の統合指揮権を組織的に支える事務局の移動だけでなく、平時からの人員配置、地方支分部局の機能強化も論点になる
- ・ 大阪に集積する国の出先機関は、局長の号俸が高い方が多いので、本省のバックアップとして優先業務等の代行権限が立ち上がるような観点が必要
- ・ 有事のバックアップのためには、平時から一定の業務、権限、データを分散配置しておく、多極分散型の行政機構を形成しておくことが本質的な解決策になる

5 バックアップに必要な環境

(1) 人員・執務環境

- ・ 職員の処理能力はなかなか戻らない。もとに戻すには、衣食住など、平静・フレッシュな環境で意思決定することが必要
- ・ 役員の中の一人、代表権を持った人が大阪に常駐していることもある
- ・ 副首都で災害時の情報センターを持てば、要員を常駐する上で有効

(2) 電力・通信

- ・ 災害被害、機能継続の観点から、電力と情報通信をセットで重視するという整理は妥当
- ・ 総理及び国務大臣全員の合議が必要なので、有事のブラックアウトも想定した多元的な独立通信網を確保すべき

(3) 情報・システム・データ

- ・ 「首都中枢機能への影響」「予見可能性」「大阪への同時影響」の3つの整理軸に加え、東京と大阪が同じ通信・クラウド等の共通基盤に依存しているかも整理軸とすべき（同じ通信・クラウド・認証基盤等に依存していれば、障害が同時に波及し得る）
- ・ 有事のバックアップのためには、平時から一定の業務、権限、データを分散配置しておく、多極分散型の行政機構を形成しておくことが本質的な解決策になる

6 バックアップ拠点のあり方

(1) 大阪側に平時から確保する機能

- ・ 事務局の移動だけでなく、平時からの人員配置、地方支分部局の機能強化も論点になる
- ・ 副首都で災害時の情報センターを持てば、要員を常駐する上で有効
- ・ 省庁の一つの部署を副首都に置くようなやり方は機能しない
- ・ 代行する時には、省庁のナンバー2クラス、政策決定ができるような人が常駐していないと機能しない

(2) 大阪・関西の既存機能の活用

- ・ 大阪に集積する国の出先機関は、局長の号俸が高い方が多いので、本省のバックアップとして優先業務等の代行権限が立ち上がるような観点が必要
- ・ 中枢機能を移すことは、民間のほうが行っていて参考になる
- ・ 関西にバックアップ本部があり、東京と3時間連絡が取れなければ自動的にあらかじめ定めた業務を大阪でやるなどの仕組みもある
- ・ 大阪として、どういう支援ができるのかを考えることも重要

(3) 複数拠点によるバックアップ

- ・ 複数になると意思疎通が難しくなる恐れがあるので、それぞれの拠点の専任や優先順位を決めておいてバックアップしていくことが必要ではないか
- ・ 副首都機能のうち、同じ地域が望ましいものと別れてもいいものがあるのではないか
- ・ 国の意思決定は1か所なので、複数あったとしても災害の状況によって、どこかひとつに決めることになる
- ・ 実務のバックアップについては、色んなところに分散しても構わない

7 第2回のご意見を踏まえた、今後の検討方向性まとめ

① 首都中枢機能のバックアップが必要となる状況・起動条件の具体化

- 第2回ケースは、総理の海外出張シナリオを排し、台風・暴風等が重なり、電力、通信、情報・システム、交通、人員等の制約がより厳しく複合・長期化するケースとして修正。
- 霞が関・立川が同時に被災する富士山噴火・広域降灰を新たなケースとして検討。

資料2
首都中枢機能の
バックアップが
必要となる状況
の想定

② 東京圏外でバックアップすべき機能の具体化

- バックアップ対象を、国家の意思決定を継続するための「国家中枢機能」と、国民生活・経済社会を維持するための「経済社会維持機能」に分けて整理する。

③ 国家中枢機能を東京圏外で継続するための仕組みの具体化

- 総理・閣僚等の意思決定主体だけでなく、意思決定を支える組織・人員、閣議、職務代行・権限委任等の制度・体制を確認する。
- 東京圏外で国家意思決定を成立・継続させるため、平時からどのような機能・体制を確保しておく必要があるかを検討する。

資料3
バックアップす
べき首都中枢機
能について

④ 経済社会を維持するための機能のバックアップの具体化

- バックアップ体制について公表資料で具体的なルールが確認できる気象庁、日本銀行を対象に、代替拠点、起動・切替条件、判断主体、人員・権限、通信・システム等を共通の視点で整理し、機能特性に応じたバックアップ方式を確認する。

⑤ 東京圏外でバックアップを実装するための体制・拠点の具体化

- 国家中枢機能と経済社会維持機能の双方について、東京圏外で実際に機能させるために必要な人員、権限、情報、電力、通信、システム、データ、執務・生活環境等の条件、資源を整理する。
- その上で、平時から東京圏外に確保しておくべき機能や体制、大阪・関西が担うことのできる役割、複数拠点によるバックアップのあり方を具体化する。

第4回以降を
想定