

ISSUE BRIEF

首都直下地震と首都機能をめぐる課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 725 (2011. 10. 4.)

- はじめに
- I 首都東京の現況
 - 1 首都機能の概況
 - 2 人口と諸機能の集中
- II 首都直下地震対策と業務継続計画
 - 1 首都直下地震の被害想定
 - 2 首都直下地震への対策
- III 首都機能のバックアップ問題
 - 1 主要な報告・提言
 - 2 主要な論点
 - 3 首都機能分散の主要事例
- おわりに
(別表) 首都機能分散の主要事例

我が国戦後最大規模の巨大地震災害となった東日本大震災により、現在、被災地の復旧・復興が急務であるとともに、災害に強い国土づくりが、改めて重要な課題となっている。その中で、首都圏における大規模地震への対応が、喫緊の課題として強く意識されている。

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、首都機能への影響と全国的な波及が強く懸念されてきた。首都東京への機能集中に関し、災害に強い国土づくりの一環として、国土全体での機能分担等の検討もなされている。

本稿では、大規模地震を想定した首都機能の継続性確保の課題をめぐり、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に関するこれまでの論議、首都機能分散の主要事例などについて整理する。

総合調査室

やまぐち ひろふみ
(山口 広文)

調査と情報

第725号

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 15,799 名、行方不明者 4,053 名（平成 23 年 9 月 20 日、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。現在、被災地の復旧・復興が急務とされている。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、首都圏における大規模地震への対応が、喫緊の課題として強く意識される状況となっている。

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てきた。今次の大震災を機に、首都東京への機能集中に関し、災害に強い国土づくりの一環として、国土全体での機能分担等の検討もなされている¹。

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、我が国の首都東京の現況、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などについて整理する。

I 首都東京の現況

1 首都機能の概況

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 3 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²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開されている。

2 人口と諸機能の集中

我が国の首都東京は、3権の中核機関が所在する政治中心地であるのみならず、経済、文化など各分野の中心地としての役割を併せ持ち、複合的に機能集積した一国の中心都市である。そして、隣接する埼玉、千葉、神奈川3県と一体となって、巨大な大都市圏を形成している。

現在、東京都の人口は1287万人（平成21年推計）、県内総生産額は89.7兆円（平成20年）で、各々我が国全体の10.1%、17.8%を占める。

¹ 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>>（提言の一部を p.9 で紹介）

² 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。

そして、東京都23特別区を中心に、多摩地区や隣接3県が一体となって、人口3508万人（全国の27.5%）、域内での国内総生産額161兆円（同31.9%）に達し、世界最大規模の大都市圏（「東京圏」）を形成している。

また、東京の経済活動を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1参照）。

企業本社（法人数）については、総数では、東京圏のシェアは35.4%であるが、資本金50億円以上の大企業をとると65.9%に上る（平成21年）。また、外国企業の在日拠点も84%が東京圏に所在している。それらのほとんどは、東京圏内でも大半は東京都に立地する。

そうした内外の企業の中枢部の東京集中とも関連して、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割強を東京都が占めている（平成21年）。

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、東京の役割は他の経済機能以上に極めて大きなものがある。

表1 東京圏への人口と諸機能の集中度

	東京圏	東京都	資料
人口（平成21年推計）	27.5%	10.1%	総務省統計局『人口推計年報』83号
県内総生産（平成20年）	31.9%	17.8%	内閣府『平成20年度県民経済計算』
本社（法人数、平成21年）	35.4%	20.3%	国税庁『国税庁統計年報書 平成21年度版』
うち、資本金50億円以上	65.9%	58.8%	
外国法人数（平成21年）	84.1%	73.8%	
金融（手形交換高、平成21年）	73.8%	72.7%	全国銀行協会『平成22年版決済統計年報』

（出典）表中の資料をもとに筆者作成

上記のように、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、平常時においては、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³。

³ 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>

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、ロスアンゼルス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。

II 首都直下地震対策と業務継続計画

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 年以内に 70% 程度の確率で起こると推定されている⁴。

中央防災会議は、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⁵。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 2 被害の概要（東京湾北部地震 M7.3）

	(1)冬朝 5 時 風速 3m/s	(2)冬夕方 18 時 風速 15 m/s
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）をもとに筆者作成

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

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）をもとに筆者作成

なお、以上の被害想定は、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 2 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。

⁴ 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>

⁵ 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>

2 首都直下地震への対策

(1) 首都直下地震対策大綱

現在、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（会長：内閣総理大臣）によって、「首都直下地震対策大綱」が決定されている⁶。

【決定の経緯】

首都地域の地震対策については、大正 12 年の関東地震（関東大震災）と同様な M8 クラスの地震についての被害想定にもとづいて、昭和 63 年に、中央防災会議が「南関東地域震災応急対策活動要領」を決定し、その後、平成 4 年には、「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が決定されている。そして、平成 7 年の阪神・淡路大震災をふまえて、平成 10 年に、同要領と同大綱の改訂がなされている⁷。

その後、「首都中枢機能維持」、「企業防災」の観点からの対策強化が必要との認識が広まり、また、関東地域の地殻変動に関するデータの蓄積と知見の増大もあり、防災対策を具体化することがある程度可能となってきた。そこで、平成 15 年 5 月に、中央防災会議に首都直下地震対策専門調査会が設置され、地震災害に強い首都地域形成に向けた国家的戦略の在り方等について検討が行われ、検討結果が、平成 17 年 7 月に中央防災会議に報告された。この報告をうけて、平成 17 年 9 月に同会議は、「首都直下地震対策大綱」（以下、「大綱」）を決定した。なお、大綱は、平成 22 年 1 月に修正されている（以下では、修正版をもとに解説）。

【位置付け】

大綱では、まず、①首都地域は、政治、行政、経済の中枢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、経済中枢機能などの首都機能の継続性確保が課題であること、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」であることを指摘している。

そして、「首都中枢機能の継続性確保」と「膨大な被害の軽減と対応」を図る視点から、首都中枢機能の集積地区や、人口や建築物が密集している地区を対象エリアとするとしている。

なお、対象とする地震として、首都地域の直下で発生する 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切迫性の高さ、②都心部の揺れの強さ、③強い揺れの広域性から、首都直下地震対策を検討する上での中心とされている。

【対策の基本的方向】

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。

⁶ 中央防災会議「首都直下地震対策大綱」2005.9, 2010.1.修正

<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/taikou/jishin_taikou_h22.pdf>

⁷ 中央防災会議「南関東地域震災応急対策活動要領」1988.12, 1998.6.最終修正

<<http://www.bousai.go.jp/shinsai/outline/outline.html>>

同「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」1992.8, 1998.6.改定

<<http://www.bousai.go.jp/shinsai/principles/principles.html>>

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る、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。

【首都中枢機能の継続性確保】

首都中枢機能の継続性確保については、「第 1 章 首都中枢機能の継続性確保」において、まず、首都中枢機能は、以下の 3 つの要素から構成されるとしている。

- ・「首都中枢機関」 — 政治、行政、経済の枢要部分
- ・「ライフライン・インフラ」 — 中枢機関の機能を支える基礎的条件
- ・「ヒト、モノ、金、情報」 — ライフライン・インフラを経由して供給

そして、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「首都中枢機関」として、以下の機関・施設を挙げている。

- ・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、駐日外国公館等
- ・経済機能：中央銀行（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

さらに、以下のように、それらの機能目標と防災対策を示している。

①機能目標

- ・国会 — 連絡手段の確保、必要な政治的措置が執れる環境の整備
- ・中央省庁（災害対策実施部局等） — 通信連絡手段の継続的確保、非常参集の連絡、危機管理センターでの必要な情報の集約とリアルタイムの情報共有
全閣僚と緊急参集チームの速やかな危機管理センターへの参集、概ね 2 時間以内の緊急災害対策本部の開設など
- ・経済中枢（金融決済機能） — 必要な要員の参集とバックアップへの切替え、重要な金融決済機能の当日中の復旧、信用不安の軽減など

②防災対策

- ・予防対策：当該機関の建築物の耐震強化、災害時に寸断しない通信連絡基盤の確保、ライフライン系統の多重化、電算センターとオフィスのバックアップ機能の充実、緊急参集要員の徒歩圏内居住や住居の耐震化
- ・応急対策のための備え：業務継続計画の策定と定期的な訓練、災害対策要員の活動環境整備——最低 3 日間の非常用電源・機器冷却水の確保、緊急災害対策活動に要する備蓄（食料、飲料水、生活必需品、医薬品、資機材）
- ・応急対策：各々の災害対策要員とその家族の安否情報の確認、施設への立入り制限、要員の交代勤務の適切な実施

【「要領」と「戦略」】

大綱決定後の平成 18 年 4 月には、中央防災会議が、「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⁸。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。

また、平成 18 年 4 月、中央防災会議は「首都直下地震の地震防災戦略」を決定している⁹。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、以下のように設定されている。

表 4 首都直下地震の減災目標

	死者数（風速 15m/s 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 をもとに筆者作成

（2）中央省庁の業務継続計画

前述のように、大綱において、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を定めている。

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」¹⁰（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¹¹。

最近の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¹²。

⁸ 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>

⁹ 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>

¹⁰ 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>

¹¹ 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>>

¹² 「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.

Ⅲ 首都機能のバックアップ問題

1 主要な報告・提言

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、首都直下地震対策大綱のもとに、中央省庁の業務継続計画の作成など、首都中心部での局地的な対策が進展しつつある。

ただし、そうした対策が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、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。以下に、公的な機関による報告・提言を紹介する。

【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、旧国土庁に、大都市問題ワーキング・グループが設置され、世界都市化が進む首都東京の整備について検討し、昭和 62 年、報告書を取りまとめられた¹³。

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、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¹⁴。

- ・ 平時から政府の重要な行政データを蓄積
- ・ 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。平常時には、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

【首都圏 8 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 8 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¹⁵。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、

¹³ 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.

¹⁴ 『首都機能の安全管理に関する研究』総合研究開発機構, 1988.

¹⁵ 首都圏 8 都県市「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」2002.
（8 都県市：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市）

移転に反対する立場から、首都圏内 8 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、霞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。

【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¹⁶。

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、首都圏と同時被災せず、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の明確化を求める提言を行っている¹⁷。

【東日本大震災復興構想会議の提言】

東日本大震災発生後の平成 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¹⁸。

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、「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」として、東北への危機管理代替機能の配置について提案がなされている¹⁹。

¹⁶ 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>

¹⁷ 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>

¹⁸ 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>>

¹⁹ 「＜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）2011.5.21.

<<http://www.pref.miyagi.jp/fukusui/seihu/6.pdf>>

なお、これらの諸提言ほど具体的ではないが、防災国土づくり委員会の提言においては、「機能分担・配置等のあり方」について、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るところから、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し、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²⁰。

以上の報告・提言のほかに、有識者からの提言もみられる²¹。また、国会議員の間にも、バックアップ機能を備えた「副首都」の実現を目指す動きがあると報じられている²²。

2 主要な論点

前節で紹介したように、首都機能のバックアップ体制の構築をめぐる提案・構想には、概ね、以下の要素が含まれていると整理することができよう。

- ・首都機能の代替施設（国会等が開催可能な会議施設、中央官庁等の執務施設²³等）
- ・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
- ・大規模な防災拠点施設
- ・国家的な危機管理体制の整備とその一部機能の配置
- ・首都機能（政府機関等）の分散配置
- ・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
- ・首都東京との交通・通信手段の確保

²⁰ 国土審議会政策部会防災国土づくり委員会 前掲注(1)

²¹ 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を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」『海外事情』59巻7・8号, 2011.7・8, pp.2-19.）

²² 「基本法案素案判明 『副首都』関西圏を念頭 超党派議連、秋の成立目指す」『産経新聞』2011.7.21, p.1.

この記事によると、危機管理都市推進議員連盟（会長・石井一民主党参議院議員）が首都の代替機能を持つ「副首都」の整備を進めるための「首都代替機能の整備の推進に関する法案」（仮称）の素案をまとめ、議員立法の提出を目指すとのことである。

同議連会長の石井一参議院議員は、石井登志郎衆議院議員との共著で、「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』自由国民社, 2005.）

²³ 現行体制の一例であるが、災害対策基本法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(8)）。

今後、首都機能のバックアップが検討されるに際しては、以上の事項について、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、その再検討の中で、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付けがなされる必要もあるとみられる。

3 首都機能分散の主要事例

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多い。

首都機能の配置は、世界的にみて、立法、行政、司法の3権の中枢機関が、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、3権が別都市に立地する南アフリカ、6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、議会が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。背景や分散の在り方は様々であり、別表（pp.11-12）として簡略に紹介しておく²⁴。

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。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、被災地の復旧・復興とともに、喫緊の課題であり、既に、様々な角度から既存の政策の見直しが進められている。

大規模災害時の首都機能の継続性確保についても、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。

²⁴ 以下の資料で様々な事例について紹介している。

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://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200304_627/062703.pdf>

山口広文『世界の首都移転』社会評論社, 2008.

別表 首都機能分散の主要事例

国	概 要					
イギリス	<p>【移転の経緯】 ロンドンからの行政機関の分散が、第2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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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</p> <p>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>【公務員配置の変化】 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、2010年には16.9%に減少</p>					
ドイツ	<p>【経緯】 第2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うち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</p> <p>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>【分散配置の現状】 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" data-bbox="276 1585 1378 1798"> <thead> <tr> <th data-bbox="276 1585 895 1630">ベルリン（「連邦首都」）</th> <th data-bbox="895 1585 1378 1630">ボン（「連邦市」）</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="276 1630 895 1798"> 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・婦人・青少年省、交通・建設・都市開発省、広報・情報庁 </td> <td data-bbox="895 1630 1378 1798"> 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> </tbody> </table> <p>なお、一方の都市に本庁を置く省庁は、他都市にも分庁舎をおいて、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</p> <p>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・婦人・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・婦人・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					

<p>韓 国</p>	<p>【行政機関の移転・分散】</p> <p>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</p> <p>果川市へは、1982年から、財政經濟部、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</p> <p>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</p> <p>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>【行政中心複合都市の建設】</p> <p>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」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</p> <p>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、知識經濟部、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）</p> <p>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</p> <p>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>
<p>日 本</p>	<p>【移転の背景と意義】</p> <p>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</p> <p>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>【移転機関と移転先】</p> <p>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※</p> <p>※「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、三棟の高層ビルの庁舎を建設</p> <p>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]</p> <p>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</p> <p>④4機関 ⇒ 東京圏外4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