

**強靱な国土構造の実現に向けた提言**  
～政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する  
複眼型の国土構造の実現をめざして～

2014年2月4日

公益社団法人関西経済連合会

# 強靱な国土構造の実現に向けた提言

## ～政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する 複眼型の国土構造の実現をめざして～

公益社団法人関西経済連合会

昨年12月、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」が成立し、今後の国土強靱化施策策定の指針となる「国土強靱化政策大綱」(以下、政策大綱)が策定・公表された。今後、いかなる災害にも負けない、強く、しなやかな国をめざした国土強靱化の実現が加速されることを期待する。

当会は昨年10月、国土強靱化の検討では、人口や諸機能が集中する首都圏と同時に被災する可能性が低い地域との機能分担のあり方を中長期的な観点から検討すべきとして、特に危機管理の対応に着目して、政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する複眼型の国土構造の実現に向けた基本的な考え方を提言・公表した。

政策大綱では、その基本的な考え方に「過剰な一極集中の回避」、「『自律・分散・協調』型の国土の形成」が盛り込まれている。これから、基本計画策定を経て、官民による国土強靱化の取り組みを具体化するにあたっては、複眼型の国土構造への転換をめざした国土政策、経済産業政策の展開とそれらに呼応した経済界の貢献が必要であることから、改めて、以下の通り提言する。

### 記

## 1. 強靱な国土の実現をめざしたビジョン構築

わが国に未曾有の被害をもたらした東日本大震災の発生から、まもなく3年になる。被災地では、今も、国を挙げた支援のもと、復旧・復興に向けた取り組みが進められている。当会も発災直後から震災復興対策特別委員会を設置し、被災地ニーズを踏まえた復興支援活動に取り組んできた。風化・風評被害の防止や被災地への息の長い支援継続は当然として、わが国の災害対応力を抜本的に強化する必要性を強く認識した。

首都圏に中枢機能を一極集中させてきた国土構造は、戦後の高度経済成長を支えたように経済合理性に優れるものの、危機管理の観点では逆に脆弱性を高めている。

2020年の東京オリンピック・パラリンピックは、東日本大震災からの復興の姿と強靱な国土づくりを世界にアピールする機会にすべきであり、そのためにも、一極集中の国土構造を是正し、わが国がもつ致命的なリスクへの懸念を払拭しておくことが極めて重要になる。

国は、「過剰な一極集中の回避」、「『自律・分散・協調』型の国土の形成」など政策大綱の基本的な考え方を踏まえて、何年後にどのような姿をめざすのかというビジョンを基本計画において明示し、新たな「国土のグランドデザイン」や国土形成計画等の関連諸計画にも反映させるとともに、各分野の具体的な施策を時間軸と優先順位のもと推進すべきである。

## 2. 複眼型の国土構造実現に向けた提案

### (1) わが国中枢機能の強靱性の確保－危機管理の司令塔機能代替拠点の新設

わが国は、政府全体の業務継続計画がようやく策定されようという段階にあるが、たとえば米国では、あらゆる災害を想定し、国として維持すべき機能について首都以外の代替施設も含めた継続体制の構築を進めている。東京一極集中の現状と相まって、わが国の危機管理体制は明らかに脆弱性が高い。

わが国中枢機能が集中する首都圏が、首都直下地震だけでなく富士山噴火等の大規模自然災害、パンデミック等で大幅に機能を低下、あるいは万一にも機能を停止した場合に備えて、総理大臣官邸および中央省庁の機能・体制の強化は当然進めるべきであるが、わが国の危機管理における司令塔機能を代替し得る拠点として「西日本危機管理総合庁(仮称)」を関西に設置し、権限をもった責任者とその業務遂行を支える必要人員を配置しておき、首都圏の応急・復旧対応や長期間にわたる復興活動を支援する体制整備もあわせて進めるべきである。

既に関西には、関西全体の防災の責任主体となる関西広域連合があり、南海トラフ巨大地震発災時に、国と密接に連携して対応にあたるため、関西広域連合が政府の緊急災害現地対策本部会議訓練(於 大阪合同庁舎第4号館)に参加し、これにあわせて独自の訓練を行うなど、国・地方一体となった取り組みの実績がある。

「西日本危機管理総合庁」は、まずは、こうした現地対策本部の設置場所である大阪合同庁舎第4号館を拠点とし、当面は、災害時に備えた国・自治体(関西広域連合・府県市)・業界団体等関係機関との連絡体制や官民での互助の仕組みの構築、危機管理に関する研修や首都直下地震を想定した国の緊急災害対策本部、南海トラフ巨大地震を想定した現地対策本部の設置訓練など、できることから逐次実施し、都度検証を重ねながら段階的に拡充していくことで、わが国中枢機能の強靱性を確保すべきである。

こうした拠点をあらかじめ整備しておくことで、たとえば首都圏被災時の人員・資機材の後方支援拠点としての役割を果たすこと、さらには関東から四国・九州の超広域にわたり甚大な被害が想定される南海トラフ巨大地震においても、その復旧復興をより迅速かつ効果的なものにすることが期待される。

また、たとえば日本銀行やNHKが、災害時に大阪支店、大阪放送局において代替機能を持たせるなどの対応を既に進めていることを参考に、国は、「西日本危機管理総合庁」をはじめ平時からの危機管理体制の強化に加え、首都圏に過度に集中する中枢機能の代替拠点整備や分散について、早急な検討ならびに対策を講じ、根本的に災害に強い、強靱な国土づくりを急ぐべきである。

なお、新たなハード整備をせずとも、各地にある既存の施設・設備の集積拠点を活用した中枢機能のバックアップ体制構築は、費用対効果の観点からも重要である。政府全体の業務継続計画では、大阪・関西を含めた東京圏外でのバックアップについて具体的なシナリオづくりを急ぐべきである。

## (2) 成長エンジンの複眼化に向けた経済産業政策と国の機能・業務の分散

複眼型の国土構造の実現に向けては、それぞれ核となる地域(東京、名古屋、大阪など)が有する競争優位性やポテンシャルを認識し、各地域の強みを活かすとともに、相互に補完し合うような重層的な国土構造が必要となる。

各地域の競争優位性を引き出すため、規制の特例措置、税制・財政・金融の支援措置を総合的に実施する国際戦略総合特区や規制緩和を主眼とした国家戦略特区などはさらに積極的に推進すべきである。あわせて、国が新たな機関を設ける場合は、こうした各地域の強みを活かすよう、首都以外の地域にその拠点を置くことを原則とすべきである。また、今は東京にしかない国の機能・業務であっても、強みをもつ地域に支部等を置くべきである(関西におけるPMDA 関西支部<sup>1</sup>設置など)。

たとえば関西は、iPS 細胞や新型万能細胞などをはじめ世界最先端の研究を進める医療関係の企業や大学が集積し、スーパーコンピュータ「京」やSpring-8・SACLAといった先端科学技術研究基盤も立地し、世界屈指のイノベーション・ポテンシャルを有している。国は、こうした強みをもつ関西を、医療、都市再生・まちづくりで国家戦略特区に指定するとともに、医療分野の研究開発の司令塔機能(日本版NIH)の中核機能を設置するなど、関連する国の機能・業務の地方への配置(新設・二重配置)をぜひ積極的に推進すべきである。

地方からわが国の持続的成長に貢献できるとともに、国の機能・業務が東京以外にも設置されることで、過剰な一極集中の緩和につながり、結果としてわが国の危機管理にも資すると考える。

---

<sup>1</sup> 独立行政法人医薬品医療機器総合機構(PMDA)の西日本の拠点(2013年10月大阪に設置)

### (3) 強靱な国土構造を支えるインフラ整備

大規模災害時においても、その被害拡大を防止するため、老朽化が進む社会インフラの維持管理や更新投資など事前防災や減災対策への投資の加速、平時から通信、電力などの重要インフラの安定性確保を通じて、国民生活や経済活動の基盤維持を図ることは当然必要である。

その上で、リニア中央新幹線は、東海道新幹線等の被災による長期間の東西分断に備えた国土軸のリダンダンシー確保という国土強靱化の観点から、また東京・名古屋・大阪3大都市圏の Face to Face 交流圏の拡大をもたらすことで各圏域の一体化、拡大化による持続的成長の観点からも、複眼型の国土構造の実現に必要不可欠である。

こうしたリニア中央新幹線がもつ重要性にかんがみ、政府は国家プロジェクトと位置づけて、東京・大阪間の全線同時開業を推進すべきである。名古屋・大阪間については、国費投入を含め、既定方針にとらわれない、新たな整備促進手法を主体的に検討すべきである。

さらに、太平洋側から日本海側に至る交通ネットワークについては、北陸新幹線のフル規格による大阪までの早期開通を進めることで、リニア中央新幹線とあわせて国土の基幹的交通ネットワークを強化・拡充すべきである。

あわせて、国際空港・港湾の機能強化・活用や大都市圏の高速道路ミッシングリンク解消が必要である(関西では、関西国際空港や阪神港／大阪湾岸道路西伸部8期・9期や淀川左岸線延伸部、名神湾岸連絡線など)。

## 3. 経済界が自ら取り組むこと

東日本大震災を機に「想定外」をなくすべく、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の被害想定見直しが国や自治体で進んでいる。最近の被害想定を見ても、ひとたび大震災に見舞われると、経済への影響、被害は多大なもの<sup>2</sup>となりかねない。被害、影響をできる限り抑えるためには、国や自治体とともに、企業も防災・減災に主体的に取り組むことが極めて重要となる。

企業は、自らがわが国経済を支え、成長のエンジンになるとの覚悟を持ち、これら新たな被害想定を踏まえて、業務継続計画(BCP/BCM)の再検討や自社の重要拠点(データセンター等)の分散、本社機能のあり方の検討など防災力・減災力のさらなる向上に引き続き取り組む必要がある。特に、首都に本社機能を置く企業は、被害が長期間におよぶ場合のリスクを改めて評価し直し、二本社制の導入など、本社機能の首都圏外での代替策を講じるべきである。

<sup>2</sup> 首都直下地震による経済的被害の想定 合計約 95 兆円(建物等の直接被害 約 47 兆円、生産・サービス低下の被害 約 48 兆円)(2013 年 12 月 19 日 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WG最終報告)、南海トラフ巨大地震による経済的被害の想定 合計最大 220 兆円超(2013 年 3 月 18 日、同 南海トラフ巨大地震対策検討WG)

複眼型の国土構造の実現には、国の機能・業務の地方への配置や平時からの危機管理体制の強化、陸海空の総合的な交通ネットワークにおける代替性・多重性の確保が必要不可欠なこととして国に求めつつ、関西においても魅力ある都市圏づくりなど官民協力できる分野で経済界も貢献し、地域全体として関西の魅力向上に取り組んでいきたい。

以上

# 【参考資料】「西日本危機管理総合庁」(仮称)について

2014年2月4日  
(公社)関西経済連合会

## わが国中枢機能の強靱性の確保－危機管理体制の司令塔機能代替拠点の新設の必要性

- ・首都直下地震や富士山噴火等の大規模自然災害、パンデミックなどにより、首都圏における都市機能の破壊や交通遮断、長期間にわたる大停電、大気汚染、飲料水汚染等の甚大な被害が発生した場合においても、国家として機能を継続するためには、わが国中枢機能を絶対に喪失してはならない。
- ・既存の施設・設備のさらなる充実・強化や必要な環境整備を進め、東京圏内・東京圏外における緊急時のバックアップ体制を構築すること、さらには、あらかじめ機能を分散させておく等でリスクを排除し、人的・物的・経済的被害の軽減策を検討し、対策を講じる必要がある。
- ・また、甚大な被害を受けた首都圏の応急・復旧対応、長期間にわたる復興活動に、国として総力を挙げて取り組むことができる体制構築を急ぐべきである。
- ・こうした拠点整備、体制構築をあらかじめ進めることで、たとえば首都圏被災時の人員・資機材の後方支援拠点としての役割を果たすこと、さらには、西日本をはじめ全国で別の災害が発生した場合など二次事態対応や南海トラフ巨大地震における復旧復興をより迅速かつ効果的なものにする事が期待される。

甚大災害等に備え、わが国では複眼構造を平時から整備しておくことが重要

国出先機関、会議施設・滞在施設が集積する関西から国土の複眼化に着手

## 「西日本危機管理総合庁(仮称)」が緊急時に果たす役割、平時の役割 検討イメージ

		首都圏が被災		関西・西日本が被災	
		首都圏からの避難は不要	首都圏からの避難が必要	自ら被災	自らは被災小
被災様相					
緊急災害対策本部(司令塔機能)設置場所		東京圏内	東京圏外・関西(緊急時のバックアップ拠点)	東京圏内	
西日本危機管理総合庁(仮称)活動イメージ【緊急時】	(1)総合調整機能	(注1)指示に基づき緊対本部を支援	緊対本部の支援(情報収集・連絡調整)	現地対策本部として国出先機関・府県を統括	
	(2)オペレーション機能	首都圏への支援拠点		現地対策	西日本支援拠点

### 平時の活動イメージ

#### <災害時に備えた体制構築機能>

- ・国・関西広域連合・府県市・業界団体等関係機関との連絡体制の構築
- ・官民での災害時の互助の仕組み構築

#### <研修・訓練機能>

- ・危機管理に関する研修(国・自治体対象)
- ・首都直下地震を想定した緊急災害対策本部、南海トラフ巨大地震を想定した現地対策本部の設置を想定

#### <調査・研究機能>

- ・過去の国内外における災害対応の事例調査・研究の実施
- ・広域防災のあり方に関する国内外の事例調査・研究の実施

#### <成果の普及機能>

- ・調査・研究による成果の普及啓発
- ・自治体、住民への情報提供

### 求める人員配置のイメージ

- ・新たな拠点の長(あらかじめ指定された国務大臣)を置く
- ・平時はたとえば近畿地方整備局長を責任者とし、少数のプロジェクトチームを常駐させるなどが考えられる

### 実現に向けて

- ・まずは、東南海・南海地震発生時の国の現地対策本部設置場所である大阪合同庁舎第4号館を拠点とし、訓練や研修などできることから逐次実施し、都度検証を重ねながら段階的な拡充を図る

(注1)たとえば首都直下地震の応急・復旧対応を進めている間に、西日本をはじめ全国で別の災害が発生した場合など二次事態対応や首都圏以外への物流が滞った場合の物資補給のオペレーションなどを行うこと等

# 具体的な活動のイメージ ～首都圏から緊急災害対策本部の避難が必要なケース～

