



# 今こそ複眼型の国土構造実現を

東日本大震災の発生から、まもなく3年。当会では、発災直後から専門委員会を設けて復興支援活動に取り組んできた。その中で、風化・風評被害の防止や息の長い支援の継続は不可欠なものとした上で、わが国の災害対応力を抜本的に強化すべき、との認識を強くした。首都圏に中枢機能を一極集中させてきた国土構造は、経済合理性で優れるものの、危機管理の観点では脆弱性を極大化させ、わが国にとって致命的なリスクを生み出している。先の臨時国会で基本法が成立した政府の国土強靱化の取り組みや、当会がかねてから主張してきた複眼型の国土構造の実現をめざした活動を紹介する。

## 国土強靱化の必要性が高まってきた背景

2011年3月に発生した東日本大震災は、マグニチュード(M)9とわが国観測史上最大の地震であり、阪神・淡路大震災よりも被害規模や被災エリアがはるかに大きい未曾有の災害であった。また、同時に原子力発電施設の事故が発生し、首都圏でも電力供給が不足、経済への影響もサプライチェーンの寸断による生産の停滞・縮小など日本経済全体に広がった。

わが国は、ひとたび災害が発生すれば、長い時間とコストをかけて復興に取り組むことを繰り返してきた。東日本大震災を機に、国民の災害に対する危機意識が高まるなか、同年5月、

京都大学大学院の藤井聡教授が著書『列島強靱化論』を発表、国土強靱化への関心が高まるきっかけとなった。

## 国土強靱化に関する政府・与党のこれまでの取り組みと基本法の制定

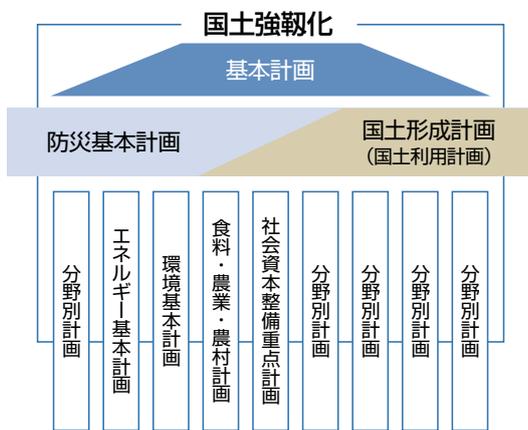
2012年末に発足した第2次安倍内閣の基本方針には「老朽化インフラ対策など事前防災のための国土強靱化の推進や、大規模な災害やテロなどへの危機管理対応にも万全を期すなど、国民の暮らしの不安を払拭し、安心社会をつくる」との考えが盛り込まれ、国土強靱化担当大臣が新たに設けられるとともに、2013年1月には事務局として内閣官房に国土強靱化推進室が設置された。3月には、古屋圭司国土強靱化担

当大臣のもと、「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」（座長：藤井聡・内閣官房参与、京都大学大学院教授）が設置され、国土強靱化に向けた取り組みの検討が本格的に開始された。

この間、政府・与党では自由民主党の国土強靱化総合調査会（会長：二階俊博衆議院議員）を中心に議員立法に向けた検討が進められ、12月4日、「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」が参議院本会議で賛成多数で可決、成立した。

基本法は、内閣総理大臣を長とする「国土強靱化推進本部」が大規模自然災害などに備える上での課題や今後どのような施策を導入すべきかといった脆弱性を評価し、政府が対策指針となる「国土強靱化基本計画」（図1）を定めることや、都道府県や市町村が当該区域の指針となる「国土強靱化地域計画」を策定すること等を定めている。基本方針には、国家および社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されるとともに、わが国の政治、経済および社会活動を持続可能なものとする施策の必要性等が掲げられている。

〈図1 国土強靱化基本計画と国の他の基本計画との関係〉



出所：2013年12月18日国土強靱化シンポジウム古屋国土強靱化担当大臣講演資料より抜粋

### 従来の防災対策との違い—新たな考え方に基づく政策大綱の策定

国土強靱化における防災・減災の取り組みは、国家のリスクマネジメントを通じて、従来なら「想定外」とされてきたであろう低頻度大規模災害など、いかなる災害が来ても負けない、強くしなやかな国をつくらうとするものである。一定規模の災害や被害を想定した上で人命や財

産を防御しようとするこれまでの防災対策とはまったく発想が異なる。また、公共事業的なハード整備だけでなく、経済社会のシステムを強靱化し、わが国の産業競争力を強化、安全・安心な生活を実現することで、国民の命と財産を守り抜こうとする考え方である。

基本法制定に先立ち、国土強靱化担当大臣が懇談会の意見を聞きつつ、45の「起こってはならない事態」を設定し、その影響の大きさや緊急度、国の役割の大きさを勘案して事態を回避するプログラムの重点化、優先順位づけを行った。こうした先行的な取り組みを経て、基本法成立後の12月17日には、政府が推進本部を設置し、基本計画の基となる「国土強靱化政策大綱」を策定・公表した。

政策大綱では、45の「起こってはならない事態」やこれらの事態を回避する45のプログラム（うち重点化すべきプログラムは15）を選定。施策分野別の政策課題への対応を中心に、国土強靱化の施策の策定に係る基本的な指針を示した。

今後は脆弱性評価を経て、5月に基本計画（第1次）を閣議決定、国の他の計画の見直しを進めるとともに、都道府県・市町村における「国土強靱化地域計画」が策定される見通しである。

### 関経連におけるこれまでの検討

当会は、東日本大震災を教訓に、緊急時の首都中枢機能バックアップ体制の構築、さらには中長期的な国土構造のあり方を見直すべく、2012年度以降、「セキュリティの向上」を重点事業に位置づけて首都機能検討特別委員会（委員長：沖原隆宗・関経連副会長、三菱UFJフィナンシャル・グループ会長）を中心に検討を進めてきた。

1年めは、バックアップに焦点を当て、関西広域連合などと実施した調査研究結果をふまえ、2013年2月に当会単独で、5月には関西広域連合のほか、京商、大商、神商、堺商、関西経済同友会との連名意見書を策定、公表した。

2年めの2013年度は、中長期的な観点で災害に強い国土づくりについての検討を進め、10月に基本的な考え方を発表した。年度内にあらためて意見書をまとめる予定である。

# 国土強靱化に向けた関経連の考え方 ～複眼型の国土構造の実現に向けて～

ここでは、首都機能検討特別委員会が中心となり年度内の策定・公表をめざしている、複眼型の国土構造の実現に向けた提言のポイントを紹介する。

## 当会の基本的な考え方

基本法が成立し、今後の施策策定の指針となる政策大綱が策定・公表され、いよいよ国土強靱化の実現に向けた具体的な施策が展開される。

国土強靱化の検討においては、人口や諸機能が集中する首都圏と同時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であり、特に危機管理の対応に着目すれば、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取り組みが必要である。

## 複眼型の国土構造実現に向けた提案

### ■東京一極集中の是正、強靱な国土構造を実現するための国土のビジョンを構築すべき

わが国は先進諸国の中でも特に首都への人口集中度が高く、第2・第3の都市圏との人口格差も大きい(図2、3)。

首都圏に人口や政治・行政・経済など諸機能が一極集中した現状では、首都圏の被害が全国に波及することで、わが国全体の衰退につながりかねない。

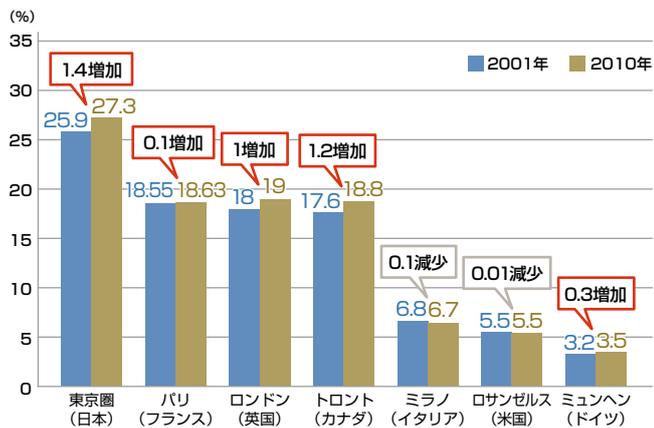
2020年の東京オリンピック・パラリンピックを東日本大震災からの復興と強靱な国土づくりを世界にアピールする機会とすべく、一極集中の国土構造を是正し、わが国が持つ致命的なリスクへの懸念を払拭しておくことが極めて重要である。

国は、政策大綱の基本的な考え方に盛り込まれた「過剰な一極集中の回避」「[自律・分散・協調]型の国土の形成」を実現するために、何年後にどういった姿をめざすのかというビジョンを基本計画で明示し、各分野の具体的な施策を展開することで政治・行政・経済等中枢機能の維持・継続や国土全体のリダンダンシー確保を時間軸と優先順位のもと推進すべきである。

### ■危機管理の司令塔機能代替拠点を新設すべき

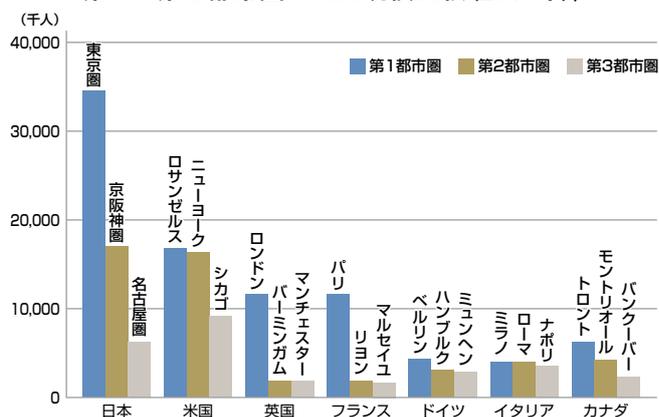
例えば、米国ではあらゆる災害を想定し、国として維持すべき機能について首都以外の代替施設も含めた継続体制の構築を進めている。わが国の危機管理体制は、政府全体の業務継続計画がようやく策定

〈図2 人口最大都市圏の人口が各国総人口に占める割合〉



出所：OECD Regional Statisticsより作成  
※第1都市圏内人口を比較したものであり、カナダ、英国、米国、ドイツは首都ではない。

〈図3 G7各国における各国人口第1～第3都市圏の人口規模比較(2010年)〉



出所：OECD Regional Statisticsより作成

されようという段階であり、首都圏への一極集中の現状と相まって脆弱性が非常に高いといえる。

こうしたなかで、いかなる場合でも国家としての機能を継続すべく、わが国の中枢機能の強靱性確保に向けた取り組みが急がれる。

わが国の中枢機能が集中する首都圏が、万一にも機能を停止、あるいは大幅に機能低下した場合に備えて、もちろん、総理大臣官邸および中央省庁の機能・体制を強化することは当然であるが、緊急時のバックアップに加えて、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。

例えば、東南海・南海地震等発生時の国の現地対策本部の設置場所である大阪合同庁舎4号館に、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)」を新たに設けることも一つである(図4)。

あらかじめ権限を持った責任者とその業務遂行を支える必要人員を配置し、平時の活動としては、当面、災害時に備えた国・自治体・業界団体等関係機関との連絡体制や危機管理に関する研修、首都直下

地震を想定した国の緊急災害対策本部の設置訓練などを実施することが考えられる。

こうした取り組みは、できることから逐次実施し、段階的に拡充していくことが望ましい。

■経済界自ら取り組むこと

複眼型の国土構造実現に向けては、各地域の強みをふまえて国の機能・業務を地方に配置(新設・二重配置)すること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・多重性の確保は必要不可欠なこととして国に求める一方で、それらに呼応した経済界としての貢献も当然求められる。

企業は、自らがわが国経済を支え、成長のエンジンとなるとの覚悟を持ち、首都直下地震や南海トラフ巨大地震の被害想定見直しをふまえて、首都圏の機能低下が長期間にわたる場合のリスクをあらためて評価し直し、本社機能のあり方の検討やデータセンター等、自社の重要拠点の分散をはじめとする防災力・減災力のさらなる向上に引き続き取り組む必要がある。

\*意見書の全文は公表後、関経連ホームページに掲載予定。

〈図4 新たな拠点が緊急時に果たす役割や平時の活動イメージ〉

		首都圏が被災		関西・西日本が被災	
被災様相		首都圏から避難が必要 (首都直下地震、富士山噴火による降灰被害、パンデミック等)	首都圏からの避難は不要	自ら被災	自らは被災小
緊急災害対策本部(司令塔機能)設置場所		東京圏外・関西 (緊急時のバックアップ拠点)	東京圏内	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	緊対本部の支援(情報収集・連絡調整)	指示に基づき対策本部を支援	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・自治体・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・自治体を対象)
- ・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

## 国土強靱化シンポジウムを東京で開催

当会は、昨年12月18日に東京都内で「国土強靱化シンポジウム」を開催した。先の臨時国会で国土強靱化の基本法が成立し、政策大綱が策定された直後の開催ということもあり、報道関係者を含む約230名が参加した。

### 特別講演「国土強靱化の推進に向けて」

古屋圭司・国土強靱化担当大臣、  
内閣府特命担当大臣(防災)



国土強靱化の基本法成立を受け、昨日(17日)、国土強靱化推進本部の第1回会合を開催し、政策大綱を決定・発表した。今後は5月に、政策大綱に基づき基本計画を閣議決定するとともに都道府県を中心に地域計画を策定いただく。まさに、国土強靱化はオールジャパンでの取り組みである。

基本法は、人命の保護、重要な機能の致命的な障害の回避、被害の最小化、迅速な復旧復興の4つを基本方針に位置づけ、施策の策定や実施にあたっては既存の社会資本や民間資金の積極的な活用、自然との共生・環境との調和をはかりつつ進めていく。例えば20mの津波が想定される場合、25mの堤防を造ることを考えがちだが、堤防建設は費用がかかり景観にもマイナスであり、また、平時の活用が望めない。しかし、広葉樹を何重にも植えれば景観を損なわずに津波の破壊力を削ぎ、致命傷を避けられる上、観光資源開発にもつながる。国土強靱化では、こうした「平時の活用、有事における機能発揮」を念頭において進めていきたい。

一部では無駄な公共事業につながるなどの批判報道もあるが、これまで約1年間、藤井教授を座長とする「ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会」で議論を重ね、45の「起こってはならない事態」を3分の1の15項目まで重点化・優先順位づけして

予算編成を行っている。今後もPDCAのサイクルを回しながら進めていく。

大阪までの同時開業が要望されているリニア中央新幹線は、政策大綱に具体的に特出しする形で、東海道新幹線の代替性確保、さらには経済の成長戦略の視点から取り組むべく、民間資金の活用も含めて、その整備をしっかりと位置づけた。

災害に打ち勝つハード・ソフトのシステムを備えれば、世界からの投資も呼び込める。災害を正しく恐れ、事前の準備を徹底することが肝要である。

### 基調講演「国土強靱化(ナショナル・レジリエンス)の動向と今後の展望」

藤井聡・京都大学大学院教授、内閣官房参与



わが国は、巨大地震やインフラ老朽化など多様な危機に直面している。国土強靱化は、これらの危機に立ち向かう、備える、迅速に回復するためのレジリエンス(強靱性)を日本全体で手に入れるということを基本とし、副次的な効果として、わが国経済のさらなる成長にもつながる。

政策大綱には、関経連が提言する「複眼型の国土構造の実現」につながる「一極集中の回避」「自律・分散・協調」型国土の形成がキーワードにあがっており、また、起こってはならない事態を回避する方策として長期間の東西分断を防ぐことが盛り込まれている。リニア中央新幹線の大阪までの開業が東京一名古屋間開通から18年も間があくと、首都圏・中部圏の巨大都市圏への一極集中がさらに進み、国土の脆弱性は増しかねない。

リニア中央新幹線が「国家的見地に立ったプロジェクト」と政策大綱に明確に記載されたことは大きい。官民で連携しながら今後の方策を具体的に議論していきたい。

## パネル討議

講演に引き続き、藤井教授をコーディネーターに迎え、4名のパネリストによるパネル討議を実施、複眼型の国土構造の実現に向けて意見交換を行った。パネリストの主な発言は以下のとおり。

### ■井戸敏三・関西広域連合長、兵庫県知事

国家の危機管理の観点から首都機能バックアップ拠点の具体化に向けて、関西の位置づけを明確にした検討や枠組みづくりが必要である。また南海トラフ巨大地震や首都直下地震に対し、国民の安全・安心をどう確保するかが重要であり、これらの総合的な対策を国家プロジェクトとして推進すべきである。

ミッシングリンクの解消や高速鉄道網の整備は、首都圏とのアクセス確保およびネットワーク形成の観点からも必要である。リニア中央新幹線は、大阪まで同時開業した方が関西の利用者を取り込み、JR東海の経営基盤もより安定するのではないかと見られる。

### ■北村隆志・内閣官房国土強靱化推進室次長

過去の災害や首都直下地震、南海トラフ巨大地震の被害想定を受け、国家百年の大計の国づくりとして、今こそ国土強靱化が必要とされている。

政策大綱ではリニア中央新幹線を国家的プロジェクトに位置づけた。財政制約上、国費を投入することは現実的ではないが、複眼型の国土構造の実現、リニア中央新幹線の大阪同時開業を進めるには、まず、その必要性が多くの人々に認められなければなら

ない。本日のシンポジウムはその第一歩であり、これから議論を積み重ね、さらに一歩、二歩と進めてほしい。

### ■橋本哲実・日本政策投資銀行常務執行役員

国の産業競争力は成長と危機管理で評価される時代。日本の危機管理は低評価だが、今後はレジリエンスを成長戦略の柱に位置づけるべきである。

国の財政に制約がある中では、民間の投資、知恵やイノベーションの活用が重要である。また、民間の先導的な危機管理投資を促進すべく、政策的な支援の枠組みを発想することも必要である。

国土構造や国土のビジョンに関する議論が絶えて久しいが、グローバル化、レジリエンスをにらみ、わが国のこれから先100年を見据えた議論も必要である。

### ■辻卓史・関経連広域基盤委員会リニア担当委員長、震災復興対策特別委員会副委員長

当会がリニア中央新幹線東京・大阪間全線同時開業をめざした委員会を設置して2年6カ月。JR東海と初めて面会した時はけんもほろろだったが、地元選出国會議員による決議が出たり、関西の経済界、自治体が決起大会を開催したことで、状況が少し変わろうかというところである。引き続き、地元から熱意をもって議論を盛り上げていきたい。今後の展開によっては、法律の整備や予算の獲得の必要性も出てくるので、ぜひ、国政レベルでも議論をしていただきたい。（地域連携部 樋口加奈子）

## リニア中央新幹線大阪同時開業に向け、関西の総意として決議文を採択

12月13日、関経連は、大商、大阪府商工会議所連合会、関西経済同友会、関西広域連合とともにリニア中央新幹線大阪同時開業決起大会を大阪市内で開催。国會議員19名を含む約210名が参加した。

来賓の「大阪一名古屋一東京間リニア中央新幹線同時実現を目指す議員連盟」会長の川崎二郎議員と、「自民党超電導リニア鉄道に関する特別委員会」委員長竹本直一議員より、同時開業に向けて全力で取り組むとの力強い言葉があった後、仁坂副広域連合長、辻リニア担当委員長からの要請をふまえ、決議を採択した。

決議では、①リニア中央新幹線を国家プロジェクトと位置づけ、政府として東京一大阪間の全線同時開業を推進すること、②名古屋一大阪間の整備については、国費投入も含め、国としてその整備促進手法を主体的に検討することの2項目をあげた。

