

国土の複眼型構造の実現に向けて

公益社団法人関西経済連合会

現在、政府では、いかなる災害がきても負けない、強く、しなやかな国をめざした国土強靱化を重要課題の一つに位置づけて取り組んでいる。一方、国会では与党が提出した「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」が継続審議中であり、速やかな成立が期待されている。

政府は、関連施策策定に向けた基本的な指針となる「国土強靱化政策大綱（仮称）」を今秋にも策定、基本法成立後の基本計画策定へと進む見通しである。

国として、まずは東日本大震災からの復興を着実なものとするべきであるが、国土強靱化の検討においては、中長期的な観点から、特に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の分担のあり方を検討する必要がある。もちろん、わが国のあるべき姿は、危機管理だけでなく持続的成長の観点などさまざまな角度から考えられねばならないが、首都直下地震のような大規模災害の発生が切迫性を増す中、国家の中核機能が首都圏に一極集中している現状の是正が急がれる。

このため、まずは危機管理の観点から、政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する国土の複眼型構造の実現に向けた基本的な考え方を下記の通り提言する。

記

1. 基本的な考え方

わが国の政治・行政・経済等の中核機能が首都圏に一極集中している現状は、国家としての危機管理上、明らかに脆弱であり、あらゆる事態を想定し、国の中核機能の万全な確保を図ることは極めて重要かつ喫緊の課題である。

このうち行政機能の機能不全を回避する緊急時のバックアップについては、内閣府が東京圏内・圏外におけるバックアップ拠点の確保に向けた調査を実施しており、今秋にも政府全体の業務継続計画が策定される見通しである。首都直下地震発生時の切迫性を鑑みれば、新たな環境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バックアップ体制の構築は当然必要である。

こうした政府の動きは、以前から当会が主張してきた立法府や司法府も含めた国全体の業務継続計画策定につながるものであり、着実かつ迅速な推進を求めたい。2月に当会が公表した「首都中核機能のバックアップ体制構築と強靱な国土づくりに関する提言」の通り、関西は首都圏から相当程度の距

離があり同時被災する可能性が低いことや、わが国第二の経済圏であることなどからバックアップ拠点として最適である。

今後、政府が検討を進める上では、国土、防災、有事等の国の法律や計画において、関西をバックアップ拠点の第一優先順位に位置づけてもらいたい。その上で、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、緊急時のバックアップ体制をより確実・強固なものとするべきである。

さらに「想定外」が起こり得るとの東日本大震災の教訓を鑑みれば、首都圏にあらゆる機能を一極集中させてきた国土構造そのものが致命的なリスクを生み出していると言える。人的・物的・経済的被害の最小化を図るため、中長期的な観点から政治・行政・経済の核が首都圏以外にも存在する複眼型国土構造への転換をめざした国土政策、経済産業政策を進めなければならない。このように、あらかじめ機能を分散し、リスクを排除しておくことはわが国の持続的な成長にも資するものといえる。経済界も自社拠点の分散化などの防災力・減災力の向上に努めなければならない。

国土強靱化は、防災・減災を強化した国土構想をあらためて定め、持続可能な国家と社会・経済の構築を図ろうとするものである。こうした国土強靱化の実現に向けては、東日本大震災からの復興への取り組みはもちろん、今後起こり得る災害に備えた国土の複眼型構造の形成とそれを支えるインフラ整備が必要不可欠である。

2. 国土の複眼型構造の構築に向けた施策の推進

(1) 立法・行政機能の平時のあり方検討

特に首都圏に一極集中する立法機能や行政の中核機能の高い強靱性の確保に向けて、国は、どのような機能を停止させてはならないのか、国全体を機能不全に陥らせないためにどのような対策が必要かとの観点から、国土の複眼型構造実現に向けて、これら機能の平時からのあり方について検討し、対策を推進すべきである。

日本銀行や気象庁、NHKが平時から権限や人員、施設・設備などを分散させていることを参考に、国家の危機管理上、必要な機能であればコストをかけてでも他地域との二重配置を進めることでリダンダンシーを確保すべきである。また、新たに強化すべき機能や拠点があれば他地域に設置する、首都圏から動かすことができる機能であれば同時に被災する可能性が低い地域とあらかじめ機能分担することを中長期的な観点から検討し、対策を講じるべきである。

たとえば、西日本を対象とする危機管理における司令塔機能を担う拠点

を新たに設け、大規模災害等で首都圏の機能が停止した場合には当該拠点が首都圏の復旧復興や全国への指揮命令が可能となるよう、あらかじめ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する等の体制整備を検討してもらいたい。

(2) 民間企業の自発的な取り組みへの支援

東日本大震災の発生や、今後、発生が懸念される首都直下地震や南海トラフ巨大地震に備えて、民間企業もそれぞれ防災力・減災力の向上や立地地域との連携体制構築等、自発的なリスク回避の取り組みを進めている。

経済機能の強靱化に向けて、こうした民間の取り組みを積極的に後押しする税制および金融上の支援措置を講じてもらいたい。税制面については、具体的には8月に当会が公表した「成長戦略に基づく2014年度税制改正に関する提言」の通り、国内における本社機能やデータセンター等のバックアップ投資や、生産拠点の分散化を図る投資や防災対策を目的とした事業所等の耐震改修や建替え、防災対策資産の取得を行った場合について特別償却または税額控除の適用を講じてもらいたい。また、対策費用の資金調達に係る政策的な低利融資制度の創設も検討してもらいたい。

3. 国土の複眼型構造を支えるインフラ整備とその実現に向けた方策

(1) 国土の基幹的交通ネットワークの強化

東日本大震災においては、被災地への「くしの歯形」道路網の復旧とともに、日本海側の道路、港湾、鉄道等が代替ルートとして活用された。国土全体のリダンダンシー確保ならびに国土の複眼型構造の構築のため、東西を結ぶ交通ネットワークの複線化や太平洋側から日本海側にまで至る交通ネットワークの強化・拡充が必要である。

東日本大震災で被害を受けた東北のインフラ復旧・強化を着実に進めるとともに、東西の幹線交通の分断のリスクを念頭に、北陸新幹線のフル規格による大阪までの早期開通に加えて、リニア中央新幹線大阪開業の早期化を国家プロジェクトとして推進すべきである。

まさに国土の基幹的交通ネットワークの強化は、国家としてのセキュリティ向上、危機管理の観点から、喫緊に検討すべき課題であると考えられる。

(2) 大都市圏における交通・物流ネットワークの強化

国土の複眼型構造構築には、とりわけ、核となる大都市圏における交通

物流ネットワークの強化が不可欠であり、特に高速道路のミッシングリンク解消が急がれる。首都圏・中部圏と比較して関西は高速道路ミッシングリンクが多く存在（淀川左岸線延伸部、名神湾岸連絡道路、大阪湾岸道路西伸部 8 期・9 期など）しており、これらの解消により、さらなる経済効果の創出に加え、災害対応力も強化された国土の複眼型構造がより現実的なものとなり得る。

国および地方とも厳しい財政状況にある中で、ミッシングリンク解消に必要な道路整備を早急に進めるため、民間の技術や創意工夫を活かした P F I / P P P 手法も含め、新たな事業手法の採用や民間参入の規制改革にも積極的に取り組んでもらいたい。

(3) 事前防災・減災に向けた各地域の災害対応力強化

国土強靱化で大規模災害に対する事前防災や減災対策を進めるにあたっては、各地域の脆弱性に応じた戦略的な投資が必要である。

特に、南海トラフ巨大地震は広域にわたる被害が想定されることから、対象地域の防潮堤の強化や臨海部のコンビナートの防災対策、液状化対策、建物の耐震補強など優先順位を上げて対策を講じるべきである。

これらハードの対策と合わせて、地域ごとの避難体制構築や確実な情報伝達などのソフト対策を官民連携して強化し、防災・減災の効果を総合的に高めるべきである。

以上