

東日本大震災と国土計画の今後の課題

山 口 広 文

- ① 第2次世界大戦後我が国では、国土政策上、災害対策に重きが置かれてきた。昭和25年に「国土総合開発法」が制定され、平成17年に抜本改正されて「国土形成計画法」に置き換わるまでの間に、特定地域開発計画と5次に及ぶ全国総合開発計画が策定されてきたが、各計画の中に主な災害対策も盛り込まれており、その時々々の災害対策の基本的な考え方や重点が読み取れる。
- ② 災害対策の内容は、当初の水害中心の施策から、地震その他の災害へと施策の幅を広げつつ、次第に、大規模な地震災害に焦点が移ってきた。また、災害対策の観点も、「防災」のみならず「減災」の考え方の重視、ハード・ソフト両面の総合的なアプローチなど、より複合化した施策の体系へと展開してきた。
- ③ 東日本大震災では、広範な地域で強い震度の揺れが生じ、太平洋沿岸の各地域で大津波が発生した。被災地域が、東北地方、関東地方の太平洋岸を中心に広い範囲に及び、津波による人的被害、建物被害が特に甚大であった。被災地域が、中小都市、農林水産地域を中心に広く展開している。加えて、原発事故が発生し、被害・影響が複合化、広域化し、問題とその対応が複雑化している。
- ④ 今後、国の復興基本方針をふまえて、被災各地の自治体で、復興計画が策定されていくが、被災の中心となっている岩手、宮城、福島3県は、東北圏の交通の主軸ともいえる位置にあり、この大震災が圏域全体に及ぼした影響は大きく、広域的視点からの復興計画の位置付けも必要とされるであろう。
- ⑤ 全国的な視点で防災対策、特に地震・津波災害への対策の見直しと強化が急がれることになる。建物、施設、市街地の地震防災対策の一層の強化、津波対策の見直し、災害に強い国土形成、災害関連の科学技術研究の推進が課題となる。
- ⑥ 国土における人口や諸機能の配置の在り方も、改めて防災・減災の視点からの再検討が課題となろう。近年の大都市戦略の進め方や首都機能の継続性確保が検討の対象となることも考えられる。

東日本大震災と国土計画の今後の課題

総合調査室 山口 広文

目 次

はじめに

I 戦後の国土計画にみる災害対策の変遷

- 1 戦後の国土計画と災害対策
- 2 阪神・淡路大震災後の展開

II 東日本大震災と国土計画の新たな課題

- 1 東日本大震災の被災状況
- 2 復興計画をめぐる動向と課題
- 3 地震・津波防災の強化をめぐる課題
- 4 人口・諸機能配置をめぐる課題

おわりに

本特集号の刊行にあたり、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により尊い命を失われた方々に深い哀悼の意を表するとともに、被災者の方々に心よりお見舞い申し上げます。

はじめに

東日本大震災は、人的被害において我が国戦後最大の自然災害であり、被災地域の広がりからいっても稀に見る広域的な地震災害となった。また、原子力発電所の事故とその影響も加わり、深刻な複合的大規模災害といえる。

現在、災害被災地の復旧・復興と原発事故への対応が喫緊の課題とされている。また、この大震災を契機に、被災地域のみならず日本列島全体として、防災・減災対策の強化に向けた既往の災害対策の見直し、さらには、国土全体としての人口・諸機能配置のあり方が重要な政策課題として浮上している。

その内容は多岐に及ぶが、本稿では、災害に関連する国土計画上の課題として、整理を試みることとする。

まず第 I 章において、戦後の国土計画にみられる災害対策の変遷と災害対策の経緯を略述し、第 II 章において、東日本大震災をふまえた今後の国土計画上の課題について整理する。

I 戦後の国土計画にみる災害対策の変遷

1 戦後の国土計画と災害対策

(1) 国土総合開発法と災害対策

昭和 25 年に「国土総合開発法」(昭和 25 年法律第 205 号)が制定され、平成 17 年に抜本改正(平成 17 年法律第 89 号)されて「国土形成計画法」に置き換わるまでの間に、特定地域開発計画と

5 次に及ぶ全国総合開発計画が策定された。各々の時代状況や全国総合開発計画に対応して、関連する地域開発制度が形成されている⁽¹⁾。また、各計画の中に主な災害対策も盛り込まれており、その時々々の災害対策の基本的な考え方や重点が読み取れる。

国土総合開発法においては、「国土総合開発計画」⁽²⁾を、国又は地方公共団体の施策の総合的かつ基本的な計画とし、以下の 5 つの事項を示している(第 2 条)。

- ①土地、水その他の天然資源の利用
- ②水害、風害その他の災害の防除
- ③都市及び農村の規模及び配置の調整
- ④産業の適正な立地
- ⑤電力、運輸、通信その他の重要な公共施設の規模及び配置並びに文化、厚生及び観光に関する資源の保護、施設の規模及び配置

「②水害、風害その他の災害の防除」が明記されているように、当初から災害対策が重要な要素の一つとなっていた。ただ、具体的な災害名として、「水害、風害」が挙げられているように、台風による風水害が典型的な災害として念頭に置かれていたとみられる。後述するように、具体的な施策においても、治水のための基盤整備が重視されていたといえる。時代が進むにつれて、人口の都市集中や地震災害の被害の深刻化が進み、地震災害への対応が重視されてくる傾向が表れている。

他方、災害対策の具体的な施策を根拠づける法制度は、戦後、各種の大規模災害を契機としつつ、次第に整備されてきた経緯がある。以下では、その主要な事項にも言及する。

(1) 国土計画や産業立地政策の経緯については、以下の論文を参照されたい。

山口広文『『東京再集中』と国土形成計画』『レファレンス』695号, 2008.12, pp.51-71. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200812_695/069503.pdf>

(2) 国土総合開発法では、国土総合開発に係る計画として、①全国総合開発計画、②都府県総合開発計画、③地方総合開発計画、④特定地域総合開発計画の 4 種が規定されていた。②と④は策定されていない。

(2) 一全総と二全総

「全国総合開発計画」(「一全総」、昭和 37 年)⁽³⁾では、戦後の風水害の多発や、特定地域総合開発におけるダム建設事業等の推進を背景に、災害対策として、水害対策が重視されている。

同計画では、「第 5 章 国土保全施設の整備」において、「国土保全事業の使命は、水害から人命を保護し、かつ、安定した経済活動を保障する安全な場を形成することにある」として、治山、治水、海岸保全事業その他の各事業の緊密な連携の必要性を強調しつつ、各事業に係る施策に言及している。

「新全国総合開発計画」(「二全総」、昭和 44 年)⁽⁴⁾においては、工業化、都市化の進展を背景に、大都市地域の防災性を重視しているが、一全総と同様に、水害対策が主眼となっている。

同計画では、「3 環境保全のための計画 3-2 国土の保全および水資源の開発に関する主要計画課題」の箇所で、台風、集中豪雨、地震、豪雪等による災害発生が問題であるとし、我が国の工業化と都市化の進展により、災害の様相が大きく変化し、災害に伴う被害は甚大なものとなる可能性を指摘して、災害に対する国土の安全度をいっそう向上させることが課題であるとしている。

二全総では、都市化への対応として、中枢管理機能を中心とする諸機能が集積した東京、大阪等の大都市とその外周部における防災性が重要な課題であるとし、利根川、淀川等の大規模河川の整備や、鶴見川、寝屋川等の大都市地域

の河川の流下能力の拡大に言及している。

(3) 災害対策の法整備

この一全総と二全総の決定に先立って、戦後の災害対策の基本的な法律が制定をみている。

終戦後、戦争による防災施設の損壊や、社会资本の未整備の中で、枕崎台風(昭和 20 年 9 月)、福井地震(昭和 23 年 6 月)などの台風、地震、その他の大規模な災害が頻発し、被害も甚大なものとなった。こうした状況を背景に、昭和 20 年代から 30 年代にかけて、基本的な災害対策の立法がなされ、防災対策が実施された。

まず、昭和 22 年には、災害救助法(昭和 22 年法律第 118 号)が制定された。

この法律は、戦後における風水害、地震災害の多発を背景に制定され、災害発生時の応急対策を的確に実施するために、都道府県を中心とした救助の体制や内容、国と地方公共団体の経費の負担、災害救助基金の造成等が定められている。その後の、災害発生に際しての応急対策の基本法制となった。

さらに、昭和 30 年代には、現行の災害対策の基本法制となっている災害対策基本法(昭和 36 年法律第 223 号)が制定された。

昭和 34 年に襲来し広い範囲に惨禍をもたらした伊勢湾台風を契機に、「総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進」を図る目的で制定された法律である。

国、地方公共団体等による防災体制の確立と責任の所在を明確化し、防災計画の作成、災害

(3) 「全国総合開発計画」(昭和 37 年閣議決定) <http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/22.pdf>

戦後復興の後、昭和 30 年代の経済成長と工業発展の中で、4 大工業地帯を抱える大都市地域への他地域からの労働力の移動が増大し、地域間の経済格差が問題化し、また、既成の大都市工業地域では、産業基盤の限界や都市の過密が問題化してきた。この一全総は、「都市の過大化を防止し、地域格差を縮小するためには、まず工業の分散をはかることが必要」との認識をもとに、開発方式として「拠点開発方式」を掲げたことが特徴とされる。

(4) 「新全国総合開発計画(増補)」(昭和 44 年閣議決定(昭和 47 年一部改訂)) <http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/23.pdf>

一全総決定後も、大都市地域への人口流入は続き、全国的に過密・過疎問題が一層深刻に問題視されるようになり、二全総が策定されることとなった。二全総の特徴としては、まず、開発方式として「大規模プロジェクト方式」を提示したことにある。これは、交通・通信の全国的ネットワーク整備を先行させつつ、これと関連して、大規模開発プロジェクトを実施していく方式とされている。

予防、応急対策、復旧等の事業、防災に関する財政金融措置等に関する基本的事項を定めている。

この法律の制定により、災害予防、応急対策に係る体制や基本的施策の枠組みが形成されることになった。この制定は、最初の全国総合開発計画である一全総が策定された前年（昭和36年）であるが、様々な災害の中でも、どちらかといえば、台風に伴う風水害に主眼が置かれていたといえる。

災害対策基本法の制定後の昭和38年、同法第34条第1項の規定に基づき、防災基本計画が策定され、以後改訂を重ねつつ現行計画に及んでいる。

その後、災害対策関連法制の整備が進み、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和37年法律第150号）⁽⁵⁾、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律（昭和47年法律第132号）⁽⁶⁾、災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律（昭和48年法律第82号）⁽⁷⁾などが制定されている。

(4) 三全総・四全総と大規模地震対策

「第三次全国総合開発計画」（「三全総」、昭和52年）⁽⁸⁾は、「定住構想」を掲げ、河川流域（水系）と結びついた「定住圏」の整備を基本的戦略に据えているが、「第4 主要計画課題 1 国

土の管理に関する計画課題 (3)水系の総合的管理」の箇所では、国土保全については、環境保全や治山治水を一体的に捉え、「水系の総合的管理」に力点が置かれ、具体的施策が詳述されている。大都市地域への人口集中の進展を背景に、大都市圏における災害の重大性に注意を喚起し、「流域を系とする総合的な国土保全対策」を実施するとしている。

また、「第4 主要計画課題 3 大都市及びその周辺地域に関する計画課題 (2)大都市の防災性の向上」の箇所では、東京及び大阪を中心とする巨大都市は、軟弱地盤に立地し、木造家屋を主体とする市街地構成により、大震火災に対して極めて脆弱な地域であり、特に東京における機能障害が全国的規模で社会、経済の運営に影響を及ぼすおそれがあるとの認識を示している。そして、「災害に対する巨大都市の脆弱性は、都市の立地条件、土地利用を含めた都市の形態・構造及び過密な状態に起因するものであり、大都市の防災性を強化するためには、基本的には土地利用の再編成、建築物の不燃化を含めた都市の改造、人口及び大都市機能の分散・再配置が必要である」としている。

さらに、大災害の被害を最小限にとどめるために、避難・救援体制の整備とともに、避難地、避難路の整備の推進など可能なものから防災対策事業の実施を促進し、更に、大都市の諸機能

(5) 著しく激甚である災害が発生した場合に、復旧事業等が適切に実施されるための地方公共団体に対する国の財政援助及び被災者に対する特別の助成措置（補助率のかさ上げ等）について定めている。

(6) 昭和47年7月の梅雨前線豪雨を契機に、防災のための集団移転の促進策が論議され、災害が発生した地域又は建築基準法（昭和25年法律第201号）をもとに設定された「災害危険区域」のうち、居住に適當でない認められる区域内にある住居の集団移転を促進するために、地方公共団体が行う集団移転促進事業の実施とその経費に係る国の補助について定めている。

(7) 市町村による災害弔慰金（災害による死亡者の遺族に対して支給）、災害援護資金（災害により被害を受けた世帯に貸付）の支給・貸付制度について規定する。昭和57年に、災害障害見舞金（災害により心身に著しい障害を受けた者に対して支給）の支給制度を加えて、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に改称された。災害救助法にもとづく応急対策に加えて、災害被災者の生活再建を支援する制度が整備されたことになる。

(8) 「第三次全国総合開発計画」（昭和52年閣議決定）<http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/24.pdf>

三全総は、開発方式としては「定住構想」が打ち出された。これは「全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図っていく方式」と説明されるが、一全総及び二全総の工業開発重視の性格に比べ、生活環境重視の色彩の濃いものとなった。

に障害が発生した場合においても、資料又は施設の二重化等により代替機能を確保し、高度化された社会・経済機能の安全性、安定性の確保を図るとしている。

そして、三全総決定の翌年には、大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号、「大震法」）が制定され、大規模地震対策への本格的な取組が進むことになった。

1970年代には、駿河湾を震源域とする海溝型の大規模地震（東海地震）の可能性が指摘され、予知体制の整備が求められた。同法では、地震防災対策強化地域の指定、指定された地域に係る地震防災基本計画、同強化計画、同応急計画の策定、地震観測体制の整備等が定められている。現在まで、地震防災対策強化地域の指定は、静岡県を中心とした東海地方の区域だけであり、専ら東海地震対策の根拠法となってきた。

「第四次全国総合開発計画」（「四全総」、昭和62年）⁽⁹⁾では、「第Ⅳ章 計画実現のための主要施策 第1節 安全でうるおいのある国土の形成（6）安全性の確保」において、国土保全の推進として、流域の開発に対応した水災害への安全性の確保がうたわれ、各種の施策が示されているとともに、洪水や土砂災害等の災害危険区域における土地利用の適正化を図るとしている。また、大規模地震等への対応として、大都市圏特に東京圏への人口・諸機能の集中を避け、

分散型の国土構造を目指すとともに、地域全体としての防災性の向上を図るため、建造物の耐震化、不燃化の推進、延焼遮断帯の形成、防災公園等の避難地、避難路の整備等を総合的に進める方針を示している。

さらに、首都圏での大規模地震に言及して、「特に、我が国の政治、経済、文化の中核であり、人口、諸機能の集積の著しい南関東については、予知体制の確立を図るとともに、広域的な防災体制の整備を促進する。また、震災時に首都の持つ諸機能を維持するため、周辺部への業務管理機能の分散を促すほか、データ通信のバックアップシステムの整備等による情報・通信機能の確保、代替可能な交通施設の整備による広域的な人流、物流の確保を図る」としている。

2 阪神・淡路大震災後の展開

(1) 阪神・淡路大震災と五全総

平成7年1月17日に阪神・淡路大震災が発生し、当時我が国で戦後最大規模の自然災害となったが、その後、四全総に代わる新たな全国総合開発計画として、「21世紀の国土のグランドデザイン」（「五全総」、平成10年）⁽¹⁰⁾が策定された。

その中の「第2部 分野別施策の基本方向 第1章 国土の保全と管理に関する施策」では、まず冒頭で、「自然の恩恵と脅威という二面性

(9) 「第四次全国総合開発計画」（昭和62年閣議決定）<http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/25.pdf>

昭和55（1980）年を境に、再び大都市特に東京圏への集中化傾向がみられ始め、昭和62年に四全総が決定されるに至った。四全総は、開発方式としては「交流ネットワーク構想」をとっている。これは、「交流の拡大による地域相互の分担と連携関係の深化を図り、交通、情報・通信体系の整備と、交流の機会づくりの拡大を目指す方式」とされ、三全総の「定住構想」に比べると、特に地域間の相互交流促進を強調した内容となっている。また、計画の基本的目標として、「多極分散型国土の形成」を掲げ、これは「安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能など諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している」国土像を指している。

(10) 「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造」（平成10年閣議決定）<http://www.kokudokeikaku.go.jp/document_archives/ayumi/26.pdf>

この五全総では、「一極一軸集中」の国土構造を転換する必要性を強調し、国土軸形成の方向として、「複数の国土軸が相互に連携することにより形成される多軸型の国土構造を目指す」としている。具体的には、「北東国土軸」、「日本海国土軸」、「太平洋新国土軸」、「西日本国土軸」を挙げて発展方向に言及している。具体的戦略としては、①多自然居住地域の創造、②大都市のリノベーション、③地域連携軸の展開、④広域国際交流圏の形成を提起している。

を念頭に置きつつ、21世紀における人と自然の望ましい関係の構築を目指す」とし、4項目の基本的な視点を示している。このうち最初の項目として、「阪神・淡路大震災にかんがみ、危機管理体制の充実、個人や地域コミュニティの役割の再認識、災害が必ず起こるものであることを前提とした対策等、国土の安全性の向上を目指した対策を推進する」と、同大震災をふまえた認識を提示している。

施策としては、「減災」対策の重視が示され、防災対策の強化と並んで、「災害に対してしなやかに対応し、生じる被害を最小化するという視点に立った『減災対策』を重視する」としている。また、地域の防災拠点等を核とした地域の「防災生活圏」の形成を促進し、広域的自然災害や大規模な事故災害に対して、高度で専門的な防災機能や危機管理体制の充実、基幹的施設の安全管理の強化などを図るとしている。さらに、災害被災後の復旧、復興に関して、そのための制度の充実を図るとする。

阪神・淡路地域の復興について、「生活の再建」、「経済の復興」、「安全な地域づくり」を基本的課題とする取組に言及し、諸対策の円滑な推進に努めるとしている。

「第2部 分野別施策の基本方向 第3章 地域の整備と暮らしに関する施策 第1節 快

適で活力ある都市の整備」では、都市の防災性の向上について、阪神・淡路大震災の教訓もふまえ、災害に強いまちづくりを目指すとし、避難路、避難地、緊急輸送道路、延焼遮断帯等の体系的整備、防災安全街区の整備、老朽木造住宅の建て替え等による災害に強い都市構造の形成をはじめ、諸施策に多岐にわたり言及している。また、大都市のリノベーションの一環として、老朽木造密集市街地の解消と防災拠点の整備を強調している。

阪神・淡路大震災の教訓をふまえて、大規模な地震災害に対する対応について、以前の計画よりも幅広く踏み込んだ内容となっている。

(2) 阪神・淡路大震災後の災害対策立法

阪神・淡路大震災は、戦後における最大規模の地震災害となり、これを契機として、多数の災害特に地震災害関係の立法措置がなされ、対策の強化が進められた。

大震災発生直後に開会された第132回国会(常会)において、阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(平成7年法律第12号)や阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(平成7年法律第16号)のような同震災に係る各種の特別措置法の制定や既存の法律改正がなされた⁽¹¹⁾。それ

(11) 関連立法は以下のとおりである。

- ① 地方税法の一部を改正する法律(平成7年法律第9号)
- ② 災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律の一部を改正する法律(平成7年法律第10号)
- ③ 阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律(平成7年法律第11号)
- ④ 阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律(平成7年法律第12号)
- ⑤ 被災市街地復興特別措置法(平成7年法律第14号)
- ⑥ 阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(平成7年法律第16号)
- ⑦ 阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律(平成7年法律第17号)
- ⑧ 平成六年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律(平成7年法律第18号)
- ⑨ 阪神・淡路大震災に伴う許可等の有効期間の延長等に関する緊急措置法(平成7年法律第19号)
- ⑩ 阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法(平成7年法律第20号)
- ⑪ 阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律(平成7年法律第25号)
- ⑫ 阪神・淡路大震災に伴う民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する法律(平成7年法律第31号)
- ⑬ 阪神・淡路大震災に伴う法人の破産宣告及び会社の最低資本金の制限の特例に関する法律(平成7年法律第42号)
- ⑭ 被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法(平成7年法律第43号)
- ⑮ 阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律(平成7年法律第48号)
- ⑯ 地方税法の一部を改正する法律(平成7年法律第49号)

らの中には、復興促進に向けて一般法として制定された、被災市街地復興特別措置法（平成7年法律第14号）や被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法（平成7年法律第43号）も含まれる。これらの立法措置は、被害規模の甚大性から、既存の災害対策の立法や制度を超えた対応が必要とされたことによる。

また、他方では、将来的な地震災害に備えた各種の立法措置もなされている。

まず、第132回国会（常会）において、地震防災対策特別措置法（平成7年法律第111号）が成立している。

同法は、大地震について防災対策の強化を図るために、地震防災対策の実施に関する目標の設定、「地震防災緊急事業五箇年計画」の作成・実施とそれに対する国の財政上の特別措置、地震に関する調査研究の推進のための体制の整備について定められている。

都道府県知事が、地域防災計画に定められた事項のうち、地震防災上緊急に整備すべき施設等に関するものについて5か年間の計画を定めるものとされ、平成8年以降、3次に及ぶ計画が作成され、平成22年度まで事業が実施されてきた。現在、平成23年度を初年度とする第4次の計画が作成中である。

同計画にもとづく整備対象としては、避難地、

避難路、消防用施設、緊急輸送確保のための道路・交通施設、特定の医療機関、社会福祉施設、公立の幼稚園、小中学校、不特定多数が利用する公的建造物、海岸保全施設・河川保全施設・砂防設備等の国土保全施設、地域防災拠点、防災行政無線設備、老朽住宅密集市街地に係る地震防災対策などが列挙されている（同法第3条）⁽¹²⁾。

なお、同計画の一部事業（消防用施設、防災行政無線設備、公立小中学校等の耐震改修など）への国の負担割合の嵩上げがなされている。

既に制定されていた大震法と地震財特法⁽¹³⁾が、適用対象を予知体制が確立した大規模地震とこれに係る地震防災対策強化地域に限定しているのに対し、この地震防災対策特別措置法は、全国各地における地震防災対策に適用可能となっている。

さらに、平成7年秋の第134回国会（臨時会）においては、災害対策基本法等の一部改正⁽¹⁴⁾が行われ、首相官邸の危機管理機能の強化、災害時の応急対策の迅速化等が図られたほか、建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年法律第123号）⁽¹⁵⁾も制定された。

その後も、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平成9年法律第49号）⁽¹⁶⁾や被災者生活再建支援法（平成10年法律第66

(12) 地震防災緊急事業五箇年計画に基づく整備対象：①避難地、②避難路、③消防用施設、④消防活動用道路、⑤緊急輸送道路・緊急輸送交通管制施設・緊急輸送ヘリポート・緊急輸送港湾施設・緊急輸送漁港施設、⑥共同溝、⑦医療機関、⑧社会福祉施設、⑨公立幼稚園、⑩公立小中学校、⑪公立特別支援学校、⑫公的建造物、⑬海岸保全施設・河川管理施設、⑭砂防設備・保安施設・地すべり防止施設・急傾斜地崩壊防止施設・ため池、⑮地域防災拠点施設、⑯防災行政無線設備、⑰飲料水施設・電源施設、⑱備蓄倉庫、⑲応急救護設備、⑳老朽住宅密集市街地

(13) 地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和55年法律第63号）

(14) 災害対策基本法及び大規模地震対策特別措置法の一部を改正する法律（平成7年法律第132号）

改正内容には、緊急災害対策本部の設置と組織の充実、同本部長（内閣総理大臣）の権限強化、現地災害対策本部の設置等が含まれる。

(15) 建築物特に特定建築物の耐震診断、耐震改修を促進するために、国、地方公共団体、国民の努力義務、実施上の目標、促進策等を内容とする国の基本方針、都道府県耐震改修促進計画の作成、特定建築物の所有者の努力義務などについて定めている。

(16) 防災上危険性が高い密集市街地について、その防災機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図るために、都市計画に防災街区整備方針を定め、防災再開発促進地区における建築物の建替、危険建築物の除去の促進、防災街区整備地区計画制度の創設等を内容とする。

号)⁽¹⁷⁾が制定され、前者は、都市防災対策の強化、後者は、災害被災者の生活再建支援を目的とする。

(3) 国土形成計画（全国計画）

平成 17 年の国土総合開発法抜本改正により、法律名称が「国土形成計画法」に変わり、従来の全国総合開発計画に対応する計画として、国土形成計画（全国計画）が策定されることになった⁽¹⁸⁾。

平成 20 年に決定された「国土形成計画（全国計画）」⁽¹⁹⁾では、「第 1 部 計画の基本的考え方 第 3 章 新しい国土像実現のための戦略的目標」の中で、「減災の観点も重視した災害対策」や「災害に強い国土構造への再構築」を進め、「災害に強いしなやかな国土」を形成することを目標に掲げている。

そして、減災の更なる重視の下に、行政機関等が災害対策を実施する「公助」とともに、自分の命は自分で守る「自助」、住民相互や地縁型コミュニティの中で助け合う「共助」の強化を図りつつ、ハード・ソフト一体となった災害対策の取組を進めていくとしている。

また、災害に強い国土構造への再構築について、今後の人口減少によって生ずる余裕空間の活用により、国土構造の再構築が可能になるとし、防災街区の整備等の密集市街地対策の推進、より効果的な防災施設の配置等に言及している。

さらに、国や広域ブロックの経済・社会機能の中核を担う大都市圏及び地方の拠点となる都市において、これら中核機能の相互ネットワーク化を通じたバックアップ体制の強化が求められているとし、発災時の緊急輸送や連絡手段の確保に向け、交通・情報通信網における迂回ルート等の余裕性（リダンダンシー）の強化を図り、さらに、官民それぞれの立場から、中核機能の代替性強化を含めた業務継続計画や事業継続計画（business continuity plan: BCP）の策定を進めていくとしている。

防災の具体策については、「地震・津波」、「風水害・豪雪・高潮」、「火山噴火」の 3 分野に分けて言及しているが、特に「地震・津波」に関して、まず、オープンスペースの確保と危機管理体制の確立を挙げ、防災施設や基幹的な交通施設等の耐震対策の推進、密集市街地における

(17) 自然災害による被災者に対して被災者生活再建支援金を支給する制度の創設を内容として制定された。平成 16 年の改正により、同支援金の支給対象、支給限度額の引上げが措置された。現行の規定では、一定の要件を満たす自然災害により被災し、住宅が全壊した世帯に対しては、事情により異なるが、最高で 300 万円が支給される。

(18) この法改正により、その趣旨・内容も大略以下の点で大きく変わることとなった。

・目的：文言上、「国土の利用、整備及び保全を推進」することが明記され、「開発」が消えている。

・内容：計画の内容として、次の 8 点が列挙されている。①国土資源の利用・保全、②海域の利用・保全、③災害の防除・軽減、④都市・農山漁村の規模・配置、⑤産業の適正立地、⑥重要な公共的施設の利用・整備・保全、⑦文化・厚生・観光資源の保護と施設利用・整備、⑧環境の保全と良好な景観形成 — ②海域の利用・保全と⑧環境の保全と良好な景観形成が新たに追加

・計画種別：国土形成計画として、「全国計画」（全国の区域を対象）と「広域地方計画」（複数都府県を含む広域ブロックを対象）の 2 種の計画が規定されている。

(19) 「国土形成計画（全国計画）」（平成 20 年閣議決定）<<http://www.mlit.go.jp/common/000019219.pdf>>

この計画は、従来の全国総合開発計画と異なり、基本的な考え方・政策方針を示し、具体的なプロジェクト・事業についての記述は、個々の広域地方計画でなされる。

新しい国土像として、各々の広域ブロックが、特色ある地域戦略により、「自立的に発展する国土構造への転換」を図り、「一極一軸型の国土構造」の是正へつなげるとしている。また、美しく信頼され質の高い「日本ブランドの国土」への再構築、「アジアに開かれた国土」を目指した東アジア等諸地域との交流・連携の推進を掲げている。

さらに、新しい国土像実現のための戦略的目標として、次の 5 項目を挙げている。①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新たな公」を機軸とする地域づくり

老朽住宅の除去・建替、道路整備、沿道建築物の不燃化等に言及している。

さらに、「巨大海溝型地震発生時期の接近や大都市直下の地震の発生リスクを見据え、東南海・南海地震等同時発生に備えた対策、地震発生時期のタイムラグを考慮した後発地震対策、首都直下地震に対する首都中枢機能の継続性の確保、膨大な被害への対応策、被災者のニーズに的確に対応した長期にわたる復興支援策など地震防災対策の充実を図る」としている。

同計画の決定に前後して、後述するように、巨大海溝型地震や大都市直下の地震に対応するための法律や要綱が制定されている。

以上のように、第2次世界大戦後我が国では、国土政策上、災害対策に重きが置かれ、その内容は、当初の水害中心の施策から、地震その他の災害へと施策の幅を広げつつ、次第に、大規模な地震災害に焦点が移ってきた。また、災害対策の観点も、「防災」のみならず「減災」の考え方の重視、ハード・ソフト両面の総合的なアプローチなど、より複合化した施策の体系へと展開してきた。

そして、国土形成計画（全国計画）の決定から2年余の後、平成23年3月11日、東日本大震災が発生し、我が国は、新たな問題状況に置かれることとなった。

なお、東日本大震災に際しても、発生時に開会されていた第177回国会（常会）において、阪神・淡路大震災の時と同様に、多数の関連の立法措置が講じられている。

II 東日本大震災と国土計画の新たな課題

1 東日本大震災の被災状況

(1) 人的被害

平成23年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生し、これにより引き起こされた東日本大震災は、その被災規模において戦後最大といえる自然災害となった。

まず、人的被害については、同地震による死者は15,636名、行方不明は4,808名、負傷者は5,699名に上る（警察庁7月26日16:00現在）⁽²⁰⁾。これは、阪神・淡路大震災における死者6,434名、行方不明3名、負傷者43,792名と比べて、死者・行方不明数で大幅に上回る大惨事となった。

この人的被害は、地域的には、1道1都18県に広がっているが、そのほとんどは、岩手、宮城、福島3県に集中している（表1参照）。

表1 人的被害

都道府県名	死者	行方不明	負傷者
合計	15,636	4,808	5,699
うち、岩手県	4,614	2,081	186
宮城県	9,356	2,452	3,786
福島県	1,600	271	236

（出典）緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」（平成23年7月26日17:00）
<<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201107261700jisin.pdf>>をもとに筆者作成

(2) 建物被害

次に、建物被害は、全壊110,570棟、半壊132,494棟、全半焼263棟であるが、津波により水没し壊滅した地域があり、全容把握には至っていない（警察庁7月12日16:00現在）。

ちなみに、阪神・淡路大震災では、全壊104,906棟、半壊144,274棟、全焼7,036棟、半焼96棟であった。

全壊・半壊については、阪神・淡路大震災と同程度の規模であるが、今後、全容が明らかになるにつれて、上回る可能性がある。なお、火

(20) 緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」（平成23年7月26日17:00）<<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201107261700jisin.pdf>>

災による被害はかなり少ない数にとどまっている。

建物被害も、地域的には、1道1都18県（人的被害と一部異なる）の広域に及んでおり、岩手、宮城、福島の3県に集中し（表2参照）、茨城、千葉の両県がこれらに次ぐ。

表2 建物被害

都道府県名	全壊	半壊	全焼・半焼
合計	110,570	132,494	263
うち、岩手県	21,014	3,520	15
宮城県	66,130	63,313	114
福島県	16,599	36,911	80

（出典）緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」（平成23年7月26日17:00）<<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201107261700jisin.pdf>>をもとに筆者作成

(3) 経済的被害

経済的被害については、内閣府の最新の推計では、被害総額は、約16兆9千億円とされている。内訳としては、建築物等が約10兆4千億円で約6割を占める（表3参照）⁽²¹⁾。

以上の推計は、ストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害に限定されており、生産活動等の障害に伴う経済的損失は含まれていない。

阪神・淡路大震災での被害額については、総計で約9兆6千億円との旧国土庁の推計がある。

(4) 被災の特徴

東日本大震災を、阪神・淡路大震災と比較した場合、以下のような特徴があるといえる（表

4参照）。

- ・太平洋側の南北長さ約450km、東西幅約200kmの海域を震源域とする海溝型の地震であり、広範な地域で強い震度の揺れが生じた。また、太平洋沿岸の各地域で津波が発生した。

- ・被災地域が、東北地方、関東地方の太平洋岸を中心に広い範囲に及び、津波による人的被害、建物被害が特に甚大であった。

- ・被災地域が、中小都市、農林水産地域を中心に広く展開している。

さらに、以下のような被災状況の特徴とそれによる重要な課題があるといえる。

- ・太平洋岸の被災地は、もともと我が国有数の水産業の拠点であり、漁港、養殖場が壊滅的被害を受けており、その復旧・復興が大きな課題の一つとなっている。

- ・首都圏に近接する東北地域には、自動車、ICT関連の工場の立地展開が進んでおり、被災地域内の工業生産に大きな被害が発生して、生産停止を余儀なくされ、被災企業・工場によっては、世界的なサプライチェーンの中で、内外に深刻な経済的影響を及ぼした。

- ・被害が甚大な被災地には、海岸部低地の市街地が多く含まれており、復旧・復興において、住宅・事業所等の高台移転の問題等、今次大震災特有の重要な課題をはらんでいる。

- ・地震・津波災害に加え、原発事故が発生し、被害や影響が複合化、広域化し、問題とその対応が複雑化している。

表3 東日本大震災における被害額の推計（内閣府6月24日現在）

項目	被害額
建築物等（住宅・宅地、店舗・事務所、工場、機械等）	約10兆4千億円
ライフライン施設（水道、ガス、電気、通信・放送施設）	約1兆3千億円
社会基盤施設（河川、道路、港湾、下水道、空港等）	約2兆2千億円
農林水産関係（農地・農業用施設、林野、水産関係施設等）	約1兆9千億円
その他（文教施設、保健医療・福祉関係施設、廃棄物処理施設、その他公共施設等）	約1兆1千億円
総計	約16兆9千億円

（注）各県及び関係府省からのストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設等）の被害額に関する提供情報等に基づき、内閣府（防災担当）においてとりまとめたもの。今後、被害の詳細が判明するに伴い、変動がある。また、四捨五入のため合計が一致しないことがある。

（出典）内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計について」2011.6.24.<<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>>をもとに筆者作成

(21) 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計について」2011.6.24.<<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>>

表 4 阪神・淡路大震災と東日本大震災（比較）

	阪神・淡路大震災	東日本大震災
発生日時	平成 7 年 1 月 17 日 5:46	平成 23 年 3 月 11 日 14:46
マグニチュード	7.3	9.0
地震型	直下型	海溝型
震度 6 弱以上の県	1 県（兵庫）	8 県（宮城、福島、茨城、栃木、岩手、群馬、埼玉、千葉）
災害救助法の適用	25 市町（2 府県）	241 市区町村（10 都県） （※）長野県北部を震源とする地震で適用された 4 市町村（2 県）を含む
被災地	都市部が中心	農林水産地域が中心
津波	数 10cm の津波の報告はあるが、被害はない	各地で大津波を観測（最大波 相馬 9.3m 以上、宮古 8.5m 以上、大船渡 8.0m 以上—検潮所による観測値）
死者・行方不明者	死者 6,434 名 行方不明者 3 名 （平 18.5.19）	死者 15,636 名 行方不明者 4,808 名 （平 23.7.26 現在）
住家被害（全壊）	104,906 棟	102,923 棟（平 23.5.26 現在）
被害の特徴	建築物の倒壊。長田区を中心に大規模火災が発生	大津波により、沿岸部で甚大な被害が発生、 多数の地区が壊滅

（出典）内閣府「平成 23 年版 防災白書」2011.6. p.22. の表をもとに筆者作成

2 復興計画をめぐる動向と課題

（1）東日本大震災復興構想会議とその提言

東日本大震災発生後から、被災地の復興に向けた論議は各方面でなされていたが、1 か月後の 4 月 11 日、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、有識者から構成される東日本大震災復興構想会議の設置が閣議決定された。

その後同会議は会合を重ね、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⁽²²⁾。

この提言では、まず、今後の災害対策について、災害時の被害を最小化する「減災」を基本とする考え方を示した。被災地を地形、津波被害、産業などの状況により 5 つの類型に分け、各々に復興の在り方を提示している。津波被災地については、市街地の高台移転を基本とし、平野部を農地や工業用地とする方向性や区域と期間を限って、規制や権限の特例などを設けた「特区」手法の活用を提唱した。

原発事故に関連して、一刻も早い原発事故の収束や原因究明などを求め、東北地方への再生可能エネルギーの関連産業集積の必要性を唱えている。

（2）東日本大震災復興基本法

第 177 回国会（常会）において、大震災関連法の一つとして、東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）が成立した。同法は、東日本大震災の復興に関して、その基本理念や基本的施策、推進体制等について定めたものである。

基本的施策の中では、復興債の発行や復興特別区域制度の整備等についても定められている。

推進体制については、東日本大震災復興対策本部、現地対策本部の設置、担当国務大臣の充当が規定され、前述の東日本大震災復興構想会議も法的に根拠づけられている。さらに、復興庁の設置に関しても基本方針が定められている。

（3）復興基本方針

東日本大震災復興基本法の施行後、内閣に東日本大震災復興対策本部が設置され、7 月 29 日に復興基本方針がとりまとめられた⁽²³⁾。

同基本方針では、基本的考え方の一つとして、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方にに基づき、災害に強い地域づくりを推進するとしている。

復興期間は 10 年間とし、当初の 5 年間は「集

(22) 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>>

中復興期間」と位置付けられている。事業規模を、集中復興期間に少なくとも19兆円程度（平成23年度第1次・第2次補正予算を含む）、10年間の復旧・復興対策の規模は少なくとも23兆円程度としている。

国の総力を挙げた取組として、区域限定の規制・制度の特例や経済的支援などを含んだ「復興特区制度」と、より自由度の高い交付金の創設を示している。

財源確保については、歳出削減、国有財産売却、特別会計や公務員人件費などの見直しに加え、税外収入の確保、時限的な税制措置により、13兆円程度を確保するとし、復興債は、従来の国債とは区分して管理し、償還期間は今後検討することとしている。

復興施策には、ハード・ソフトの施策を組み合わせ合わせた「多重防御」による「津波防災まちづくり」の推進、迅速な土地利用調整のための各種手続きのワンストップ処理（計画・窓口の一本化）について特例措置の検討、被災地域の大学等を活用した知と技術革新（イノベーション）の拠点機能の形成、漁港間での機能集約と役割分担の取組、地元漁業者主体の法人による漁業権取得の特例措置（特区制度）、被災地域における再生可能エネルギーの利用促進（最新型の太陽光・風力発電設備の実証研究など）、市町村の災害廃棄物の処理を国が代行できる制度の創設、その他多岐にわたる施策が含まれている。

さらに、原子力災害に関しては、応急・復旧対策、復興について、国が責任を持って対応することを明言し、食品中の放射性物質に係る規制値の再検討や子どもの被ばく線量低減への取

組、福島県における放射線関連の研究・医療施設の整備、特区制度による医療産業の集積促進、再生可能エネルギーの研究拠点整備などの方策を提示している。

最後に、復興支援の体制について、復興庁（仮称）の全体像の成案を年内に得て、その後速やかに、設置法案を国会に提出するとしている。

(4) 広域地方計画との関連

被災地域を含む広域の圏域については、現行の国土計画制度上、国土形成計画（広域地方計画）として、「東北圏広域地方計画」⁽²⁴⁾と「首都圏広域地方計画」⁽²⁵⁾が策定されている。

前者は、圏域内（東北6県と新潟県）に、特に被災状況が厳しい岩手、宮城、福島の3県を含み、しかも、3県は、同圏域の地域構造上、交通の主軸ともいえる位置にある。それだけに、この大震災が圏域全体に及ぼした影響は大きく、また、広域的視点からの復興計画の位置付けも必要とされるであろう。

今後、国の基本方針の決定にもとづき、被災各地で、県レベル、市町村レベルの復興計画が作成されていくが、その動きに対応して、国土形成計画として、各圏域特に東北圏の広域地方計画、さらには全国計画の見直しが課題となるものとみられる。

ちなみに、国土交通省は、東日本大震災をふまえて、東北圏広域地方計画の見直しを行い、他の地域ブロックについても、各地の自治体に検証作業を要請することを検討していると報じられている⁽²⁶⁾。

(23) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」2011.7.29. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>>

(24) 国土交通省「東北圏広域地方計画—豊かな自然の中で交流・産業拠点として発展するふるさと『東北につぼん』」2009.8. <<http://www.mlit.go.jp/common/000046719.pdf>>

(25) 国土交通省「首都圏広域地方計画—世界の経済・社会をリードする風格ある圏域づくり」2009.8. <<http://www.mlit.go.jp/common/000046721.pdf>>

(26) 「広域地方計画の検証要請へ 東日本大震災受け—国土交通省」『東日本大震災復興計画情報ポータルサイト（特設サイト）』財団法人国土技術研究センターホームページ <http://www.jice.or.jp/sinsai/sinsai_detail.php?id=826>

3 地震・津波防災の強化をめぐる課題

前述のように、東日本大震災の被災地域の復旧・復興は喫緊の重要課題であるが、同時に、全国的な視点で防災対策、特に地震・津波災害への対策の見直しと強化が急がれることになる。

すでに述べたように、過去の経緯をたどると、戦後、伊勢湾台風、阪神・淡路大震災などの大規模災害を契機に、災害対策の在り方が見直され、法制度の整備、施策の推進がなされてきた。

(1) 地震防災対策の強化

前述したように、平成7年の阪神・淡路大震災の直後から、地震防災対策特別措置法（平成7年）、建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成7年）、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平成9年）といった一連の立法措置がなされ、以後これらの法律にもとづき地震防災対策が強化された。

前二者は、個々の施設、建築物の耐震性の強化を推進するものであり、もう一つは、大都市中心部に近い密集市街地の耐震・不燃化対策を進めるものである。

また、大都市の防災対策については、2000年代から国の政策として力点が置かれてきた「都市再生」政策⁽²⁷⁾においても、その一環として、首都圏と京阪神都市圏における基幹的広域防災拠点の整備⁽²⁸⁾が進められ、また、密集市街地の緊急整備も取り上げられてきた。

これらの施策について、東日本大震災を契機に、改めて実績の評価や、対策の強化が課題となる。

例えば、密集市街地対策については、その進捗度を懸念し、推進方策についての再検討を求める見方が、関係審議会の報告書に示されている⁽²⁹⁾。

(2) 大規模地震対策の見直しと強化

日本列島の太平洋側には、南北、東西に海溝が続いており、4つのプレートが折り重なった状態にあり、周期的な海溝型の地震の発生を引き起こしている。また、列島各地に活断層が走り、直下型の地震の源となっている。

また、特に、今後一定期間のうちに発生が予想され、広域的に巨大規模の被害をもたらすと想定される大規模地震については、既に、以下

(27) 平成13年5月、内閣に都市再生本部が設置され、都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進することが図られてきた。平成14年6月に都市再生特別措置法の施行に伴い、同法にもとづく組織へ移行した。

同本部は、主に、①「都市再生プロジェクト」の推進、②民間都市開発投資の促進、③全国都市再生の推進を具体的施策として取り組んできた。このうち、都市再生プロジェクトは、防災、環境、経済振興など様々な都市の課題に対応するために官民共同で取り組む国家的なプロジェクトである。また、民間都市開発投資の促進のためには、同法にもとづき「都市再生基本方針」が策定され、「都市再生緊急整備地域」を指定し、当該地域の「都市再生整備計画」にもとづく支援措置がとられてきた。

(28) 広域かつ甚大な災害に対して、国と地方自治体が協力して応急復旧活動を展開するための広域防災拠点。首都圏と京阪神都市圏において、政府（都市再生本部）の都市再生プロジェクト第1次決定（平成13年6月14日）にもとづき、国（国土交通省）が事業主体となって整備。首都圏では東京都心臨海部・有明の丘地区と川崎市臨海部・東扇島地区

(29) 「密集市街地は、地震時における大規模な火災の可能性や避難・消防活動の困難さ等が指摘されている。平成13年12月に決定された都市再生プロジェクトにおいて、密集市街地のうち特に大火の可能性の高い危険な市街地（重点密集市街地）約8,000haについて平成23年度までに最低限の安全性を確保することとされ、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律の改正や、各種支援制度の拡充に取り組んでいる。しかしながら、その進捗は平成21年度末時点で約38%であり、平成23年度までの目標達成は厳しい見通しである。このため、現行の支援制度等の積極的な活用により更に取組を推進するとともに、重点密集市街地に係る進捗状況等を点検し、建物倒壊に伴う閉塞危険性も含めた安全性の確保のための課題の検証と対応策について検討することが必要である。」（社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 安全・安心まちづくり小委員会「安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策 報告書」2011.2, pp.11-12. <<http://www.mlit.go.jp/common/000135645.pdf>>）

のような関連の法律又は大綱にもとづく取組がなされてきたところである。

- ・大規模地震対策特別措置法（昭和53年法律第73号）〔現在のところ東海地震が対象〕
- ・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成14年法律第92号）
- ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（平成16年法律第27号）
- ・首都直下地震対策大綱（平成17年9月27日中央防災会議決定）⁽³⁰⁾
- ・中部圏・近畿圏直下地震対策大綱（平成21年4月21日中央防災会議決定）⁽³¹⁾

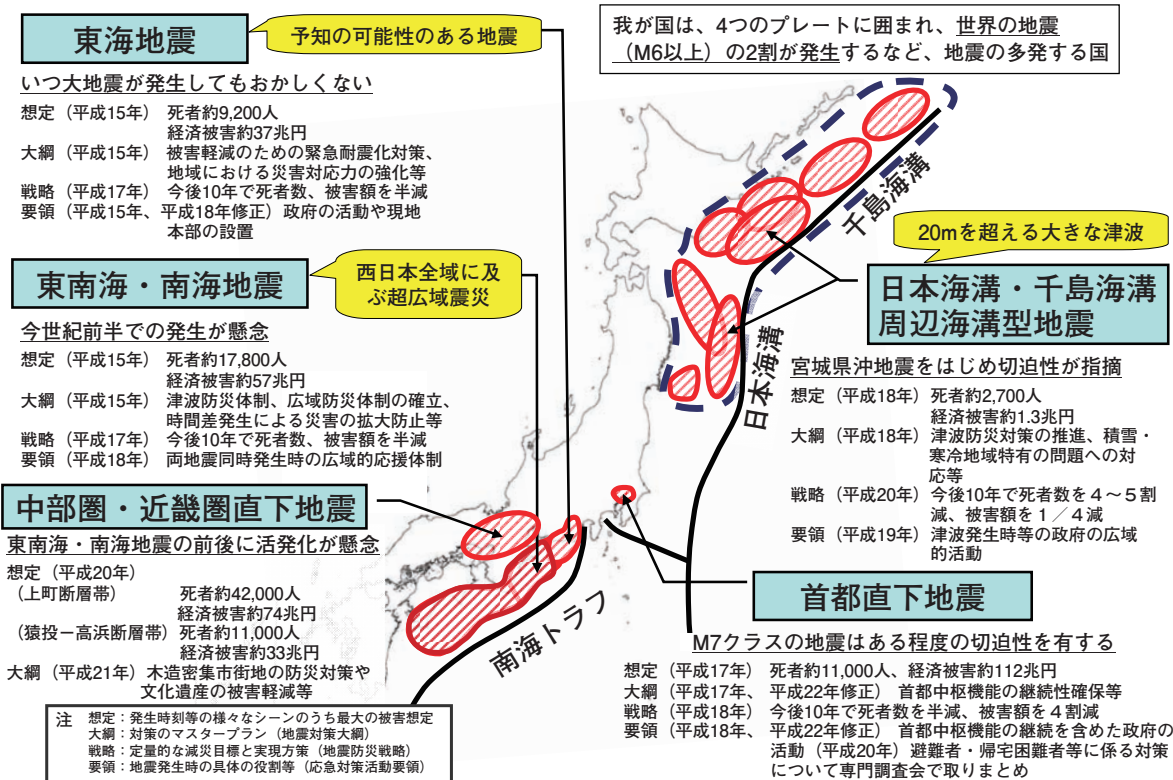
いずれの地震についても、想定される被害規模は、東日本大震災に匹敵するか、これを大きく上回るものとされる（図1参照）。

以上のうち、日本海溝・千島海溝周辺の海溝型地震に関しては、想定された震源域や地震発生のパターンなどで、東北地方太平洋沖地震と重なるところがあるものの、後者の南北長さ約450km、東西幅約200kmに及ぶ南北に長く伸びた震源域は、想定とは大きく異なり、被害規模も予想を大幅に上回る広域的な大規模災害となった。

これらの大規模地震について、今次の大震災の実態をふまえて、被害想定や今後の対策について再検討を要するものとみられる。

中央防災会議（会長：内閣総理大臣）では、国の防災業務の基本となる「防災基本計画」を見直す方針であるが、海溝型大規模地震についても、東海地震、東南海地震、南海地震の連動発生なども想定した検討がなされる⁽³²⁾。

図1 大規模地震対策の対象（震源域、特徴、被害想定）



（出典）内閣府「平成22年版 防災白書」2010.7, p.87. より転載 <<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h22/bousai2010/html/zu/zu028.htm>>

(30) 中央防災会議「首都直下地震対策大綱」（平成17年9月27日決定） <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/taisaku/jishin_taikou_h22.pdf>

(31) 中央防災会議「中部圏・近畿圏直下地震対策大綱」（平成21年4月21日決定） <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_chukin/pdf/chubu_kinkidaimouan.pdf>

(3) 津波対策の強化

すでに、東日本大震災を機に海溝型地震に伴う津波災害の脅威が改めて痛感され、国と地方公共団体において、防災対策の見直しが始まっている。

平成23年4月27日には、中央防災会議の中に、東北地方太平洋沖地震による地震・津波の発生、被害の状況について分析し、今後の対策を検討するために、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置された。

6月26日には、「中間とりまとめ 今後の津波防災対策の基本的考え方について」⁽³²⁾と「中間とりまとめに伴う提言 今後の津波防災対策の基本的考え方について」⁽³⁴⁾が公表されている。

「中間とりまとめ」では、今後の津波対策について、発生頻度は高く津波高は低いものの大きな被害をもたらす津波と、発生頻度は極めて低いものの、発生すれば甚大な被害をもたらす最大クラスの津波との2種に分け、後者については、堤防などの施設だけでなく、住民避難を柱とする総合的な対策をとる必要があるとし、その想定にあたっては、歴史的な記録や痕跡も重視する考えを示している。

「提言」では、今後の地震・津波の想定にあたっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきとし、今後の津波対策に関して、住民の避難を軸とした総合的な対策の確立が急務であるとした。

平成23年秋頃には最終とりまとめが予定され、その後、防災基本計画の見直しなどに反映される。

こうした国の動きと並行して、地方でも多数の都道府県で、津波対策の強化に主眼を置いた地域防災計画の見直しの動きが進んでいる模様である⁽³⁵⁾。

また、津波災害への対策強化の必要性から、第177回国会（常会）では、津波対策の推進に関する法律（平成23年法律第77号）⁽³⁶⁾が議員立法として提案され、成立している。

同法では、津波対策上の基本的認識が示され、津波の観測体制の強化と調査研究の推進、津波に関する防災上必要な教育・訓練の実施、津波対策のために必要な施設の整備その他の津波対策の推進について定められている。

(4) 災害に強い国土形成

建物の耐震性向上、市街地の防災性向上、広域的な大規模地震対策の推進に加えて、全国の見地からの国土形成の在り方の再検討が必要である。

大震災後の6月、国土交通省では、国土審議会政策部会のもとに防災国土づくり委員会を設置し、災害に強い国土構造への再構築に係る重要課題について検討を行った。そして、7月には、同委員会としての検討結果をとりまとめ、提言として公表した⁽³⁷⁾。

同提言では、「災害に強いしなやかな国土の形成に向けた考え方」について、以下の7つの論点を提示している。

1. 国土全体での機能分担・配置等のあり方
2. 災害に強い広域交通基盤の効率的・効果的な整備等による代替性・多重性の確保
3. 災害に備えた情報通信のあり方

(32) 「今後の進め方について」(第27回中央防災会議(平成23年4月27日)資料) <<http://www.bousai.go.jp/chubou/27/shiryo3.pdf>>

(33) 中央防災会議東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「中間とりまとめ—今後の津波防災対策の基本的考え方について」2011.6.26. <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/tyuukan.pdf>>

(34) 中央防災会議東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会「中間とりまとめに伴う提言—今後の津波防災対策の基本的考え方について」2011.6.26. <<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/teigen.pdf>>

(35) 「44都道府県 防災計画見直し 国の指針待たず 津波避難に重点 本紙調査」『読売新聞』2011.7.12, p.2.

(36) 津波対策の推進に関する法律(平成23年法律第77号) <http://www.houko.com/00/RINJI/01/H23_077.HTM>

4. 災害リスクを考慮した安全で安心できる国土利用
5. 安定的なエネルギー供給が可能な国土の形成
6. 震災に対応したサプライチェーン及び生活交通の確保のあり方
7. 震災復旧・復興における多様な担い手の活躍

これらのうち、「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ことから、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。

また、「代替性・多重性の確保」については、今次の大震災の経験をふまえ、多様な輸送手段間の広域的な代替性・多重性確保の重要性が再認識されたとし、関係者の連携による事前の計画策定が重要であり、また、代替性・多重性の欠如を緊急的に再点検する必要性を指摘している。

さらに、「安全で安心できる国土利用」では、津波を伴う大規模地震に対する国土利用の在り方について全国的視点から検討することが必要であるとし、ハード・ソフトの施策を柔軟に組み合わせた「多重防御」の発想による津波防災・減災対策、人口や諸機能を災害リスクの低い地域へ粘り強く誘導していく国土利用の方向性や誘導方策に言及している。

(5) 災害関連の科学技術研究の推進

防災・減災対策において、災害や防災に係る研究開発の推進は、政策上の重要な手段であり、

今後益々、その効果的な推進を図っていく必要があるとみられる。

我が国の科学技術政策において、平成23年度から5か年の基本方針となる「科学技術基本計画（第4期）」⁽³⁸⁾では、「震災からの復興、再生の実現」が、「グリーンイノベーションの推進」、「ライフイノベーションの推進」と並ぶ重要な課題と位置づけられ、被災地の産業の復興、再生や社会インフラの復旧、再生を進めるための研究開発の推進等が強調され、また、再生可能エネルギーの普及や分散エネルギーシステムの構築などを推進するとしている。さらに、地震、津波などの自然災害対応の強化が重要課題として挙げられている。

同計画は、平成23年3月末に閣議決定が予定されていたものであるが、3月11日の大震災発生により、新たな事態をふまえてさらに検討を重ね、8月に閣議決定に至った。

しかし、このように、国の科学技術政策において災害関連の研究開発が重視される方針が示されているものの、近年の傾向をみると、防災関連予算における「科学技術の研究」のシェアは、平成19年度以降、国立試験研究機関の独立行政法人化により、その分が計上されなくなり単純に比較できないが、平成10年度～平成12年度の時期に比べて、低水準で推移している（表5参照）。

過去における災害研究の展開に関するレビューをふまえた、今後の推進方策の在り方が重要な検討課題といえる。

4 人口・諸機能配置をめぐる課題

防災に係る国土計画上の政策視点として、大規模地震やこれに伴う津波を中心とした災害対策の強化とともに、国土における人口や諸機能の配置の在り方も、改めて防災・減災の視点か

(37) 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.

(38) 「科学技術基本計画」2011.8.19. 閣議決定 <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afie/ldfile/2011/08/19/1293746_02.pdf>

表5 年度別防災関係予算額

年度	科学技術の研究		災害予防		国土保全		災害復旧等		合計 (百万円)
	(百万円)	シェア (%)	(百万円)	シェア (%)	(百万円)	シェア (%)	(百万円)	シェア (%)	
平4	33,979	1.3	618,627	24.1	1,686,528	65.6	232,929	9.1	2,572,063
5	34,548	1.3	652,584	24.4	1,743,368	65.1	245,603	9.2	2,676,103
6	35,851	1.2	660,778	21.5	1,789,155	58.1	592,680	19.3	3,078,464
7	37,324	1.3	676,964	22.7	1,856,711	62.4	405,914	13.6	2,976,913
8	47,919	1.5	873,490	26.8	1,926,575	59.1	410,711	12.6	3,258,695
9	54,819	1.6	1,077,710	31.1	1,952,161	56.3	385,423	11.1	3,470,113
10	56,932	1.8	1,010,564	31.9	1,766,001	55.7	334,425	10.6	3,167,922
11	58,551	1.8	1,066,382	32.4	1,864,317	56.6	306,631	9.3	3,295,881
12	60,784	1.9	1,067,668	32.6	1,877,044	57.3	272,736	8.3	3,278,232
13	47,144	1.5	883,306	29.0	1,846,019	60.7	266,009	8.7	3,042,478
14	43,454	1.6	778,031	28.4	1,652,939	60.4	263,417	9.6	2,737,841
15	42,372	1.6	790,900	29.6	1,586,734	59.4	251,667	9.4	2,671,673
16	32,668	1.2	933,626	34.2	1,524,090	55.8	241,587	8.8	2,731,971
17	30,326	1.2	752,741	29.8	1,496,718	59.3	245,461	9.7	2,525,246
18	28,987	1.2	649,596	27.0	1,471,392	61.2	254,841	10.6	2,404,816
19	9,687	0.4	684,928	31.4	1,228,763	56.4	255,860	11.7	2,179,238
20	8,921	0.4	664,889	31.8	1,173,777	56.2	241,955	11.6	2,089,542
21	8,761	0.5	299,822	18.0	1,110,810	66.7	247,222	14.8	1,666,615
22	7,695	0.6	216,471	17.5	772,312	62.3	243,803	19.7	1,240,281
23	8,039	0.7	208,686	18.2	674,850	58.9	254,700	22.2	1,146,275

(注) 1 当初予算額である(各省庁資料を基に、内閣府において作成)。

2 平成19年度における科学技術の研究の減額は、国立試験研究機関の独立行政法人化によるところが大きい(独立行政法人の予算は本表においては計上しない)。

3 平成21年度における災害予防の減額は、道路特定財源の一部が一般財源化されたことに伴い、一部施策について防災関係予算として金額を特定できなくなったことによるものである。

4 平成22年度における災害予防及び国土保全の減額は、「社会資本整備総合交付金」等の創設により、災害予防の一部施策や国土保全における補助事業の多くを当該交付金で措置することによるものである。

5 平成23年度における国土保全の減額は、関連する人件費等を別途計上することとしたことに伴う減額である。

(出典) 内閣府「平成23年版 防災白書」2011.6, p.294. の附属資料1より抜粋 <http://www.bousai.go.jp/hakusho/h23/bousai2011/html/honbun/3bz_fuzoku_siryu_01.htm>

らの再検討が課題となろう。先に紹介した防災国土づくり委員会の提言でも、東京圏の機能の他地域による分担やバックアップを検討する必要性を指摘している。

(1) 大都市戦略の進め方

昭和30年代以降、人口・諸機能の大都市集中、特に1980年代後半以降は、東京一極集中の抑制と分散促進が、国土計画上の中心的課題とされてきた。しかし、1990年代後半以降、次

第に転換の動きがみられ、五全総と国土形成計画や関連施策からも、集中抑制の方針は次第に後退してきた⁽³⁹⁾。特に2000年代に入ってから、実質的には、「都市再生」政策を軸に大都市中心部の再整備⁽⁴⁰⁾に力点を置く政策が採られてきたといえる。

近時、民主党政権下でとりまとめられた成長戦略においても、企業の立地をめぐる国際的な都市間競争をにらんで、我が国大都市特に東京の都市整備や交通基盤整備などの推進が含まれ

(39) 1990年代のバブル崩壊、新興経済諸国の急成長などを背景に、従来の大都市中心部への経済活動の集中抑制策が見直され、平成14年には、工場や大学の新增設を抑制し、大都市中心部からの移転を促進してきた首都圏、近畿圏を対象とした2つの工業等制限法が廃止された。また、地域産業集積活性化法(平成9年制定、平成19年廃止)、企業立地促進法(平成19年制定)などの地域産業の新たな振興制度も、必ずしも大都市中心部を対象地域の指定から排除するものではなくなってきた。

(40) 都市再生政策の一環として、民間都市開発投資の促進が推進された。具体的には、都市再生特別措置法にもとづき「都市再生基本方針」が策定され、「都市再生緊急整備地域」を指定し、当該地域の「都市再生整備計画」にもとづく支援措置がとられてきた。指定された都市再生緊急整備地域には、3大都市圏の都心地域が多く含まれる。

ている⁽⁴¹⁾。

同戦略では、観光立国・地域活性化戦略の一環として、「地域資源の活用による地方都市の再生、成長の牽引役としての大都市の再生」を掲げ、「大都市の再生」について、「国の成長の牽引役としての役割」を強調し、国としての国際的、広域的視点を踏まえた都市戦略の必要性を示し、「成長の足がかりとなる、投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流の拠点を目指す必要がある」としている。

この整備に当たっては、特区制度やPFI⁽⁴²⁾、PPP⁽⁴³⁾等の積極的活用を示し、特に、特区制度については、具体的には、①大都市等の特定地域を対象とする「国際戦略総合特区（仮称）」と、②全国で展開する「地域活性化総合特区（仮称）」の制度創設に言及している⁽⁴⁴⁾。特に前者について、拠点形成による国際競争力等の向上が期待されるとする。

さらに、羽田の「24 時間国際拠点空港化」、首都圏の空港を含めた徹底したオープンスカイ⁽⁴⁵⁾などを進めていくとしており、大都市圏の国際的な交流拠点機能の強化を目指している。

その後、これに関連する立法措置として、第177回国会（常会）で、総合特別区域法（平成23年法律第81号）の制定⁽⁴⁶⁾と都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の一部改正⁽⁴⁷⁾がなされた。

こうした大都市政策の展開に対しては、東日本大震災をふまえて、国土政策において災害対応の一層の強化が進められるとすれば、何らかの見直しも検討課題になるかと考えられる。

近年、首都直下地震⁽⁴⁸⁾や東海・東南海・南海地震の発生が懸念され、3大都市圏への大きな影響が予想されている。現在、東日本大震災の発生がその懸念を改めて惹起している。

我が国経済における東京、大阪、名古屋の3大都市圏とりわけ首都圏の役割、国際的な都市間競争における重要性に鑑みると、それらの都

(41) 「新成長戦略—『元気な日本』復活のシナリオ」2010.6.18.（閣議決定）

(42) Private Finance Initiative の略。公共施設等の建設、維持管理、運営などを、民間の資金、経営能力、技術的能力を活用して行う整備手法を指す。

(43) Public-Private Partnership の略。従来公営で実施されてきた事業に、民間事業者が事業の計画段階から参加し、設備は官が保有したまま、設備投資、運営の民間委託などを含む事業手法を指す。前記のPFIよりも、民間の参与・役割がより広がっている。

(44) 前掲注(41)で、以下のように説明がなされている。

「国際戦略総合特区（仮称）」：我が国全体の成長を牽引し、国際レベルでの競争優位性をもちうる大都市等の特定地域を対象として設け、我が国経済の成長エンジンとなる産業や外資系企業等の集積を促進するため、必要な規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等を総合的に盛り込む。その際、法人税等の措置についても検討を行う。

「地域活性化総合特区（仮称）」：全国で展開し、地域の知恵と工夫を最大限活かす規制の特例措置及び税制・財政・金融上の支援措置等、「新しい公共」との連携を含めた政策パッケージを講じる。

(45) 航空の自由化を指し、国際協定により、各空港の発着枠や路線、便数などについて航空会社の自由度を広げること

(46) 産業の国際競争力の強化及び地域の活性化に関する施策の総合的、集中的な推進を図るため、総合特別区域（国際戦略総合特別区域、地域活性化総合特別区域）の設定、基本方針の策定、計画の認定、認定された計画に係る事業に対する特別の措置、総合特別区域推進本部の設置等が定められている。

(47) 都市再生特別措置法の一部を改正する法律（平成23年法律第24号）。内容は、民間都市開発プロジェクトの大臣認定の申請期間延長、民間都市開発プロジェクトに対する金融支援、（大都市の国際競争力強化の観点から）特定都市再生緊急整備地域の指定等が含まれている。

(48) 東京大都市圏（南関東）の直下を震源とするM7規模の大規模地震を指す。「首都直下地震対策大綱」の策定にあたっては、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を想定している。（中央防災会議 前掲注(30)）

心地域や交通基盤を整備する必要性があるとしても、防災性の強化との整合が課題となるであろう。

さらに、3大都市圏への人口と諸機能の集中がもたらす、我が国経済全体の脆弱性への懸念もあり、都市機能集積の集中・分散、海外企業誘致上の拠点形成の在り方にも、何らかの再検討が求められるものとみられる。

(2) 首都機能の継続性確保

機能配置の問題に関連して、特に首都直下地震等の首都圏における大規模地震に際して、国会・政府や経済中枢機関の機能継続性の確保が、改めて課題として浮上してくる。

首都機能の継続性確保については、大規模地震対策においても重視され⁽⁴⁹⁾、業務継続対策が計画されてきた⁽⁵⁰⁾。他方、首都圏における大規模地震に備えて、他の都市・地域に代替施設や首都機能の一部を再配置してバックアップ機能を備えておく必要性も論じられてきた⁽⁵¹⁾。東日本大震災後、国会議員の間に、バックアップ機能を備えた「副首都」の実現を求める動きも報じられている⁽⁵²⁾。

東日本大震災の影響が首都圏中心部にも及び、首都直下地震等への懸念も改めて意識され

る折、首都機能の継続性確保も重要な課題となるろう。

おわりに

東日本大震災の被災地の復旧・復興が現下の最重要課題であることは、全国民的な共通認識であると思われる。被災地の復旧・復興については、基本法の制定をうけて基本方針が決定し、被災各自治体での復興計画の策定も進められつつある。その途上で、この大震災に特有の諸事情から新たな立法措置や広域的な計画策定など、対応が求められるものとみられる。

同時に、今後、大規模で広域的な地震災害の発生が予想されており、既往の法制度、対策、関連の諸計画などの見直しも急務といえる。特に、首都圏の大規模地震対策は、首都機能の継続性確保の観点からも検討が急がれる課題である。さらに、人口や諸機能の配置の在り方についても、改めて再検討が論議されるものとみられる。国民生活の安全・安心を確保する観点から、安全性を一層重視した国土計画の再構築が求められているといえる。

東日本大震災を機に、我が国の災害リスクに対する内外の不安が増大し、内外企業の投資・

(49) 同上。首都地域は、政治、行政、経済の中核機能が極めて高度に集積、かつ、人口・建築物が密集し、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り、また、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」との認識が示されている。

(50) 首都の中核機能の継続性を確保するために、内閣府（防災担当）が、「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）を策定し、これにもとづき、既にすべての中央省庁で業務継続計画が作成済みである。内容は、震災発生時（非常時）の優先業務や参集体制などが中心となっている。

(51) 公的な組織等の提言として以下の見解が示されている。

- ・「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（『首都機能の安全管理に関する研究』総合研究開発機構、1988.10.）
- ・首都圏内の8都県市による首都機能のバックアップ強化の方策（首都圏9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.）
- ・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適切な条件を備えており、バックアップエリアとしての整備（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）「関西首都機能代替（バックアップ）エリア構想検討調査報告書」2008.3.）
- ・「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」（東日本大震災復興構想会議 前掲注(22)）

(52) 「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.

立地展開や外国人の来日などに影響が懸念されるところからも、我が国の防災・減災対策への強力かつ広範な取組を改めて明確に確立することが重要と考えられる。

(やまぐち ひろふみ)