

列島強靱化計画 強く、しなやかな瑞穂の国をつくるために

藤井 聡 京都大学大学院工学研究科教授

救国のレジリエンス

私たちの国、日本は今あきれ返ってしまうほどに巨大な「国難の危機」に直面しています。

なぜなら、我が国は、東日本大震災をはじめとする「首都直下地震」「西日本大震災」という超巨大震災の「連発」の危機に直面しているからです。例えば、過去2,000年の歴史を振り返れば、今回のような東北沖の巨大地震が発生した時には、首都直下地震が「10年以内」の間隔で「必ず」発生しています。そして、西日本を中心に巨大な破壊をもたらす東海・南海・東南海地震は、過去の東北沖の巨大地震の4例中実に3例において「18年以内」にて発生しています。

つまり、あれだけの巨大な地殻変動が生じた場合には、その周辺の断層やプレートの境界面の破断が一気に連動して発生する危惧が極限にまで高まってしまうのです。そしてそれらの巨大地震は、あろうことか戦後とりわけ肥大化した三大都市圏を中心とした地域を直撃し、被害総額が200兆円から場合によっては500兆円を上回るほどの破壊が生ずるであろうことが、科学的に予測されています。

こんなに恐ろしい「平成・関東大震災」や「西日本大震災」が発生してもなお、それらを乗り越えることができるほどの「強靱さ」を我が国日本が手に入れるには、何をどうすることが必要なのでしょうか。

その第一は、言うまでもなく、「東日本大震災の復興」です。例えば、大怪我を負った人物が、それでもなお強靱な体躯を手に入れるために何よりも必要とするのは、まずはその怪我をしっかりと治すことです。それと同じように、今回の震災に対するしっかりとした復興なくして、日本列島の強靱化はあり得ないと言うことができるでしょう。

もちろんのこと、ただ震災復興を成し遂げるだけでは、「列島強靱化」を果たすことはできません。いずれにしろ、これから数百兆円規模の被害をとまなうような凄まじい巨大地震の連発が危惧される今、無為無策のまま時を過ごして巨大地震の恐怖に晒されるようなことがあれば、我が国の歴史そのものが終焉することすら、十二分に考えられるのです。

ですから、そのような事態に陥ることを絶対に避けるために、どんな巨大地震が来ようとも、①致命傷を避け、②被害を最小化し、③迅速に回復する「レジリエンス（強靱さ）」を得るために、我が国は、考えるあらゆる対策を、迅速かつ、効果的に推進することが求められているのです。

さて、筆者は、国を救いうる強靱さ、すなわち、「救国のレ

ジリエンス」を手に入れるには、少なくとも次のような八つの対策を総合的に進めることが必要であると考えています。

- ①「防災・減災」のためのインフラ対策
- ②「リスク・コミュニケーション」の推進
- ③「地域コミュニティ」の維持と活性化
- ④「有事」に備えた「強靱なエネルギー・システム」の構築
- ⑤企業・工場の「BCP」の策定の義務化
- ⑥「有事」の際の「救援・復旧対策」の事前想定
- ⑦日本全体の「経済力」の維持・拡大
- ⑧「強靱な国土構造」の実現

なお、これらの8策の詳細については、拙著『列島強靱化論——日本復活5カ年計画』（文藝春秋、2011年）に譲ることにしますが、ここでは、その考え方に基づいたより具体的な施策を、補足的に述べていきたいと思えます。

レジリエンス確保のための8策

①「防災・減災」のためのインフラ対策

これは、三大都市圏をはじめとした、激しい揺れが予測されているそれぞれの地域にあるビルや家屋、学校、橋等の一つ一つの耐震性を、徹底的に高めるという地味な取り組みです。津波堤防の整備などもこれに含まれます。これは、「被害」の大きさを最小化させると同時に、国会や中央官庁等の重要施設、皇居などの超重要施設の破壊を未然に防ぎ、日本国家にとっての「致命傷」を受けることを避けるために、不可欠なものです。

②「リスク・コミュニケーション」の推進

「リスク・コミュニケーション」というのは、「防災教育」という言葉にも言い換えられるものです。その対象は、子供達だけではなく、一般の大人達、とりわけ行政や政治に携わる方々も含まれます。それぞれの土地の地震や津波の危機の存在や、それに対して、どういう対策をとるべきかの知識を伝える取り組みです。

③「地域コミュニティ」の維持と活性化

それぞれの土地の地震や津波に対しての「強靱さ／レジリエンス」を高めるためには、それぞれの地域コミュニティがしっかりと、濃密に存在していることが重要であることから、挙げられたものです。この取り組みは、先に述べたリスク・コミュニケーションと共に、防災（災害を防ぐ）や減災（災害を減らす）のためにも、そして迅速な回復のためにも必要と

*本稿は、講談社より2012年1月出版予定の『救国のレジリエンス』の中の一節の概要要約版である。詳細は、当該書籍を参照されたい。

なる取り組みです。

④「有事」に備えた「強靱なエネルギー・システム」の構築

例えば、原発等の発電施設の個々の耐震性を極限にまで高めると同時に、電気のシステムが潰れてもガス、ガスのシステムが潰れても電気、というように、利用するエネルギー・システムを、単一にするのではなく、二重化、三重化したシステムを作り上げることを意味します。この発想は、各々のビルに非常階段を万一のために整備することと同じようなものです。このように二重化、三重化したシステムは「冗長なシステム」あるいは「リダンダンシーのあるシステム」と呼ばれます。エネルギーの問題は、国家の生命線そのものですから、この取り組みは、日本のレジリエンス確保のためにもどうしても必要となるものです。

⑤企業・工場の「BCP」の策定の義務化

「BCP」というのは、「ビジネス・コンティニュイティ・プラン」の略称で、それぞれの工場や企業が策定するものです。大地震や大津波があった時に、どのようにそれぞれの工場や企業の「事業」を続けるのかについて予め想定する「プラン」を言います。つまりこの取り組みは、各種の法人や企業の「強靱性／レジリエンス」を確保するための取り組みと言えるでしょう。

⑥「有事」の際の「救援・復旧対策」の事前想定

例えば平成・関東大震災が起こった場合、「だれが、どのように救援活動を行うのか、その判断をだれが行うのか」ということを予め考えておくということです。いわば、先ほど述べた「BCP」と同じ取り組みを、一般の企業ではなく、中央政府が中心となって、都市全体、地域全体に対して事前に策定しておく取り組みです。これがBCPと異なるのは、各々のビルに万一のために非常階段が整備されているように、救援のための道路インフラを整備しておくというような形の大規模な公共事業を織り込んだ計画となる点でしょう。

⑦日本全体の「経済力」の維持・拡大

「日本国家の基礎体力」とも言えるGDPの拡大を言うものです。例えば、このままデフレが深刻化して400兆円程度のGDPになっているところに、400兆円の被害をもたらす超巨大地震がくれば、我が国は二度と立ち上がれないほどの致命傷を負うことになるでしょう。その一方で、GDPが800兆円程度にまで拡大した国家となっていれば、仮に400兆円の被害を被ったとしても、まだ余裕があり、その超巨大震災を我が国が何とか「乗り越えて」いくことは可能となるでしょう。

⑧「強靱な国土構造」の実現

国土構造そのものを「強靱」（レジリエント）なものにするという上記の八つの取り組みの中でもっとも巨視的で、抜本的で、効果的な取り組みです。これを一言で言えば、次のようになります。「地震や津波の被害が大きそうなどころの種々の機能を、地震や津波の被害が小さそうなどころに移転

させる」ということを通じて、「分散型の国土」をつくるということなのです。

日本列島の強靱化

1) 「東海道」を確保する

さて、これらの八つの対策を大規模に進めていけば、日本は確実に強靱な、レジリエンスのある国家になります。平成・関東大震災が襲ったとしても、西日本大震災が発生したとしても、はたまた富士山が噴火しても、それらの超巨大災害を乗り越え、次世代、次々世代の子孫達に、この日本という国を引き継ぐことは可能となることでしょう。

これらの対策はいずれも、それぞれの意味で重要ですが、とりわけ重要なのが「強靱な国土の形成」です。なぜなら、全ての日本人、全ての日本企業、そして全ての都市と地域が、この日本列島という「国土」の上にあるからです。国土の構造そのものが強靱なものとなることこそ、日本国家の強靱化にとって何よりも大切だからです。

そんな強靱な国土を考えるにあたって、現在もっとも発生する確率が高いと言われている「東海地震」対策が今、日本国家の「存続」にとって最重要対策の一つとなっています。この東海地震に備えて、それぞれの都市の建物の耐震強化を図ることは急務です。日本経済全体にとって極めて深刻な破壊が東海地震によってもたらされることが危惧されているからです。

そもそも日本経済は戦後、東京－大阪間の交流を中心に飛躍的に発展してきました。それは明治以降の近代になってからはもちろんのこと、古くは江戸時代から、東海道こそが、日本経済にとっての重要な大動脈であり続けてきました。

そして、今日の日本経済の活力の根幹である東海道の交流を支えてきたのが、東海道新幹線でした。

ところが、文字通りの日本の「大動脈」であるこの東海道新幹線が、東海地震によってメチャクチャに破壊され、場合によっては何ヶ月間も途絶してしまうことが危惧されています。東海道新幹線を利用して東海地域を走行していると、車窓から美しい景色の海が間近に見える区間が長くあります。そんな区間は全て、大津波の被害を受けることが危惧されているのです。

東西の人々の交流は、今のところほとんど全てを東海道新幹線に依存していますから、これが破壊されれば、東西間の人々の交流がほとんど「途絶えて」しまうこととなります。ちなみに、この新幹線が破壊されれば、当然ながら在来線の東海道線も破壊されますから、東京から大阪、大阪から東京に陸路で移動するには、バスを使うか北陸経由の鉄道路線を使わないといけなくなります。こうなると、日本のビジネスの停滞は、決定的なものとなります。たった一発の「東海地震」で、

日本全体が極めて深刻な経済損失を被ることになるのです。間接的な経済損失だけでも、年間何十兆円にもなるでしょう。

こんな深刻な事態を避けるには、東海道新幹線の耐震性を強化し、津波対策を施すことが重要です。しかし残念ながら、大地震と大津波を同時に、完全に防ぎきることのできる保証はありません。

したがって、ここでもやはり「しなやかな強靱さ」が、とりわけビルの非常階段と同じように「システムを二重化する」、リダンダンシーを確保する対策が必要となります。すなわち、東京－大阪間にもう一つの新幹線を建設することが、もっとも効果的な「強靱化対策」となるのです。

そんなもう一つの新幹線は「リニア中央新幹線」と呼ばれています。このリニア中央新幹線の建設は予定されているのですが、その完成は数十年先です。大阪まで開通するのは、2043年と、30年以上も先の遠い未来です。背景には、車両開発費も含めて十兆円という大きな建設費用が必要であることがあります。

しかし、東海地震は、残念ながら遅くとも10年以内に発生する確率が極めて高い状況にあります。そして、一旦地震が発生すれば日本経済は数十兆円規模のダメージを被ることすら想定されます。それを思えば、10兆円の投資が「高い」とは、全くもって言えない状況にあるのです。

2) 大阪と名古屋への大津波を防ぐ

一方で、東海地震に併発するであろう南海地震や東南海地震は、大阪や名古屋を「壊滅」させる大津波を発生させることが心配されています。こうした津波を防ぐには、「堤防」の建設が重要です。もちろん、大津波は堤防だけで防ぎきれものではありませんが、総合的な津波対策を考える上で、堤防の整備はなくてはならない重要な対策の一つです。

例えば、大阪が被るかもしれない凄まじい津波被害を避けるには、現在の大阪湾の堤防を、6m以上の高さにかさ上げすることが必要です。

それには、4、5兆円程度の予算が必要です。予算は巨大ですが、最悪の事態になれば、その何十倍、100兆円や200兆円もの被害が想定されます。

しかも、そのような大津波の危険は、100年程度の周期で大阪を訪れます。そう考えれば、その4、5兆円程度の資金は、これから何百年間も大阪の人々を守り続けるための投資だと考えることもできます。

もちろん、この4、5兆円の投資を高いと考えるのか安いと考えるのかは、人によって様々でしょう。しかし、津波被害の恐怖を多くの人々が常識的に知るようにになれば、「安い投資」と考える人々が多くを占めるようになるかもしれません。

同じような、津波対策のための投資は、名古屋でも、東海地方の各都市についても必要とされています。

3) 西日本の津波対策

「南海・東南海地震」が発生すると、西日本の沿岸部は瀬戸内地域も含めて、ことごとく津波の被害を受けると恐れられています。言うまでもなく、とりわけ巨大な津波の到来の可能性が高いのが、紀伊半島、四国と九州の太平洋沿岸部の諸地域です。これらの地域は、地震発生からものの数十分、場所によっては10分程度で大津波がやってくる可能性があります。そうなれば、今回の東日本大震災とほとんど同じ光景が、この西日本の地でも再現されることとなります。

しかも、これらの地域における被災は、今回の激甚な被害状況にある東日本大震災の被災地よりも、さらに大きな問題を抱えているのです。それは、「被災後に助けに行く救援路がなくなる」という問題です。

もともと、西日本の太平洋沿岸の街々は、「海岸沿いの道路」を通して発達しました。ところが、そんな海岸沿いの道路は、大津波が押し寄せればことごとく潰されてしまうこととなります。その一方で、紀伊半島がその典型ですが、海岸線から内陸に向かうと、そこには切り立った険しい山があり、今のところ、そんな内陸側には高速道路はつくられていません。さらには、内陸側から海岸部に繋がる道路も少ないのが実情です。ここが、東日本大震災の被災地と大きく異なる点です。

今回の東日本大震災の被災地には、内陸部から海岸部に繋がる道路が複数ありました。「東北自動車道」という高速道路も南北に通っていました。ですから、海岸沿いの道路が破壊されていても、内陸部からの複数の道路で、それぞれの被災地にいち早く救援に行くことができたのです。

しかし、西日本のほとんどの海岸地域には、救援隊が通ることができる道路がありません。しかも、震災後も生き残る「高速道路」は、ほとんどつくられていません。西日本大震災の場合は、大津波による激甚な被害を受けた沿岸部の街々に助けに行くことすらできないような状況にあるのです。和歌山県や三重県、高知県や徳島県、宮崎県等は、激甚な津波被害の後、「だれも助けにいけない状況」に突き落とされてしまうのです。命からがら助かった人がいたとしても、救援が来ないまま亡くなる事態が、亡くなられた方々の亡骸を弔うことなく放置するようなことが、至るところで見られるようになるでしょう。

想像することも難しい恐ろしい話ですが、これらの地域では、この問題は古くから認識されており、何とかしなければならぬと、議論が重ねられています。

そんな中、何より重要なのは「高速道路の開通」であることが、東日本大震災の後、盛んに議論されるようになりました。

高速道路は一般に、平地よりも少し高いところにつくられます。ですから、今回の東日本大震災では、一般道がメチャクチャになっても高速道路の被害は最小限に食い止められま

した。しかも、高速道路の「盛り土」が「堤防」の役割を担い、津波を食い止めたという箇所も多数見られました。津波から逃れようと高速道路に上り、助かったという事例も数多く見られています。そして何より、先に述べた「東北自動車道」という高速道路があったからこそ、被災地から人々を救い出す作戦が可能となったのです。

つまり、高速道路は、つくり方を少し工夫すれば、「大津波にも壊れない救援路」になるばかりか、「避難場所」になり、「堤防」にすらなるのです。津波対策を考える上でとても頼もしいインフラなのです。

もちろん、高速道路を全ての地域に整備すれば、数兆円の予算が必要になることは間違いありません。しかし、広大な西日本の太平洋沿岸の街々を救うためのものだという一点を思い起こせば、数兆円程度の予算なら決して高くはないと、多くの人々が判断することは十二分にあり得ることでしょう。

とはいえ、繰り返しとなりますが、これらの地域の人口は、大都会に比べて必ずしも多くありません。「平常時の経済的な効率性や合理性」を追求する昨今の風潮ですから、どうしても高速道路の整備は後回し後回しにされます。挙げ句の果てに、「コンクリートから人へ」のスローガンのもとで「事業仕分け」を押し進めてきた「平和ほけ日本」の空気の中で、その整備がいよいよ断念されかけていました。

しかし、日本人がそんな「平和ほけ」から覚醒し、今回の東日本大震災よりも、より恐ろしい光景が、この西日本の太平洋側に広がるのだという想像力を僅かなりとも取り戻すことができるなら、こうした救援路と津波防災を一挙に果たし得る高速道路整備を「仕分け」してしまうような愚かなことは、しなくなるに違いありません。

何度も繰り返し指摘しているように、20年ものデフレ不況に苛まれた挙げ句に、東日本大震災によって激甚なる被害を受けた我が日本民族は、少しずつですが、その「平和ほけ」から覚醒しつつあります。それを思えば、こうした高速道路を速やかにつくり始めることは、十二分にあり得ることです。

4) 分散型の国土構造をつくる

以上、東海地震、南海・東南海地震といった個別の地震・津波を想定し、それに対する対策を一つずつ述べてきました。ところが、以上に述べた対策を行ったとしても、その被害の全てを食い止めることはとても難しいのです。ましてや、平成・関東大震災は、個別の建物の耐震強化を可能な限り進めるといふ地道な対策を推進するしかない状況です。

しかし、こうした地震、津波、さらには、富士山の噴火といった数々の危機はいずれも、いわゆる、東京と大阪の間、「太平洋ベルト地帯」に集中しています。したがって、これらの数々の破壊力を削ぐ、もっとも本質的な方法は、この太平洋ベルト地帯に集中している数々の都市機能を、それ以外の地域に

移転させることです。

繰り返しとなりますが、平成・関東大震災の発生が恐れられている首都圏には、日本のGDPの実に3割強もの経済力が集中しています。大津波が訪れる可能性も危惧されている大阪や名古屋が位置している中京都市圏、京阪神都市圏に集中している経済力もまた、合計で日本のGDPの3割弱となっています。東海地震の被災が恐れられている東海地方では、日本の約1割のGDPが生み出されています。つまり、今の日本の国土は、よりによって超巨大地震が近い将来にほぼ確実に発生するであろう地域に、日本の約7割(約350兆円)もの経済力が「集中」してしまっているのです。

日本のGDPの約7割に及ぶ数字を、東日本大震災の被災地のGDPと比較すると、その巨大さが分かります。今回の東日本大震災は、日本経済に明確に暗い影を落としているのですが、その被災地のGDPは約30兆円で、GDPの6%に過ぎませんでした。西日本大震災と平成・関東大震災の被災地域のGDPの、10分の1にも満たない水準です。

我が国は、たった一つや二つの地震によってそんな巨大な経済圏域が激甚なる被害を受けてしまう国土構造を備えた国になっているのです。残念ではありますが、日本は、世界のどこを見渡しても見あたらないほどに、「凄まじく脆弱な国土」の国になってしまったのです。

こんな脆弱な構造を「強靱化」するには、地震リスクの高い太平洋ベルト地帯の三大都市圏をはじめとする諸都市の各種機能を地震リスクの低い地域、例えば北海道や九州、そして日本海沿岸各都市に「分散化」することが、強く求められているのです。そのように分散化した国土が形成されれば、次のような二つの意味で、日本の国土は強靱なものとなるでしょう。

第一に、分散化が進めば、被災地の都市規模が縮小されていますから、巨大地震が起こっても、その被害を少なくすることができます。

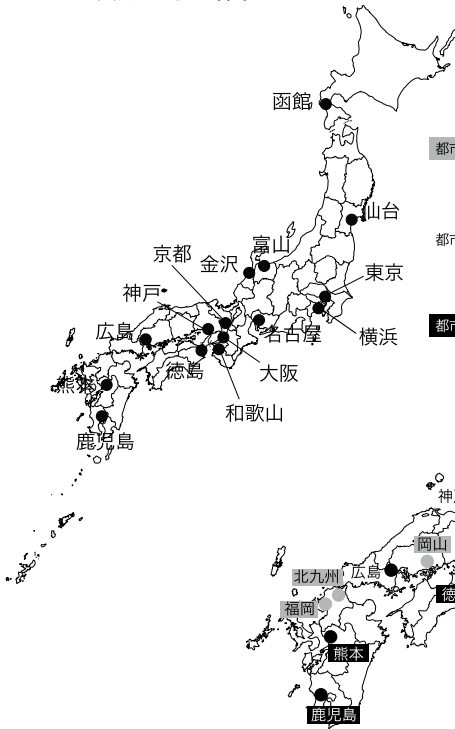
第二に、分散化が進めば、被災を受けずに済む地域の体力が大きく、被災後も日本の国力の大きな部分が「温存」されることとなります。だからこそ、被災地に迅速かつ強力な「救援」が可能となります。

つまり、首都圏や太平洋ベルト地帯だけが過度に発展し、それ以外の諸都市が衰退する時代の流れを逆転させ、日本全体を等しく発展させることが、巨大地震による被害を最小化させ、迅速な回復を果たすもっとも効果的な強靱化方針なのです。

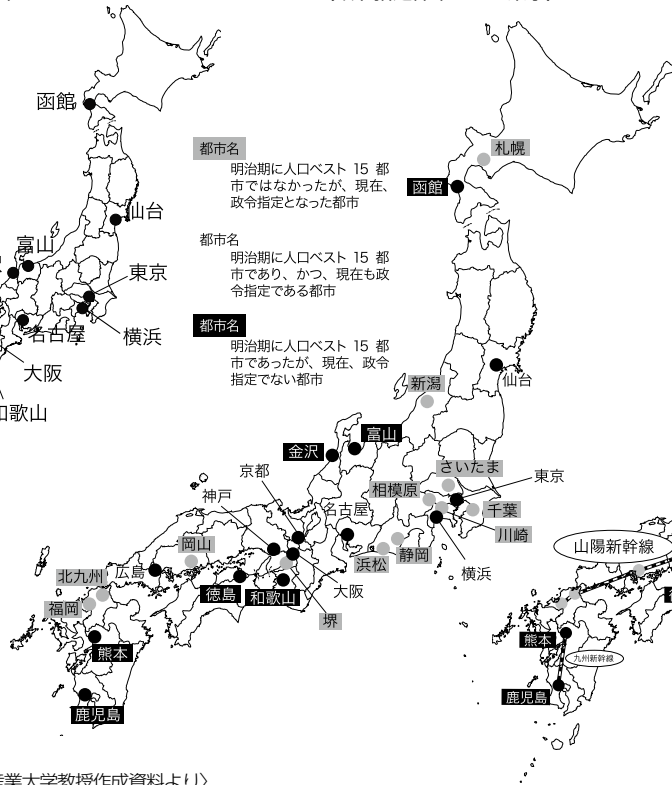
都市分散化の切り札は「新幹線」

では、どうすれば日本海側や北海道、九州などの諸都市を

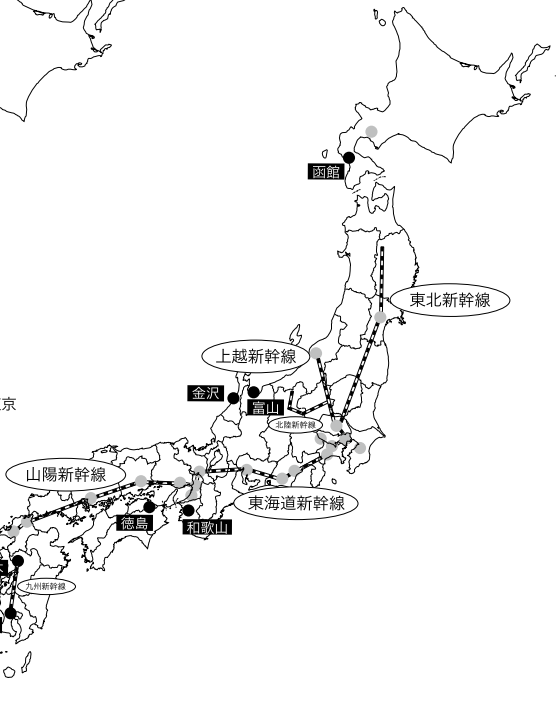
▶資料1 1876年の時点における人口ベスト15都市



▶資料2 現代の大都市 (政令指定都市および東京)



▶資料3 現代の大都市(政令指定都市および東京)と明治期から衰退した諸都市と、新幹線(2010年時点)



〈資料1～3 波床正敏大阪産業大学教授作成資料より〉

でしょうか。もちろん、分散化させたい都市に立地すると税制の優遇を受けられるとか、移転に補助金制度を用意するという方法は得策となるでしょう。工業団地等を公共投資で整備する方法も考えられると思います。しかし、そうした対策だけでは、GDPの1割とか2割といった大きな経済機能を分散化させることはなかなか難しいのが現実です。

そんな中で、都市の発展にとっての「切り札」として挙げられるのが、「新幹線を中心とした鉄道整備」です。

まずは[資料1]をご覧ください。この図は、1876年時点での人口が多い都市の1位から15位まで、人口ベスト15都市を示しています。ご覧のように、現在も大都市であり続けている東京や大阪、名古屋の一方で、現在では必ずしも「大都市」といわれなくなったかつての大都市も数多くあることが分かります。

[資料2]は、現在の大都市を示している地図です。この地図は、東京と、政令指定都市を示したのですが、和歌山、徳島、富山、金沢、熊本、鹿兒島、函館の7都市が、明治期には人口ベスト15都市であったにもかかわらず、現代では、「大都市」の象徴である「政令指定」を受けていません。これらの都市は残念ながら、近代化の歴史の中で相対的に「衰退」したのです。

その一方で、明治期には「人口ベスト15都市」には含まれていなかった千葉、相模原、さいたま、川崎、静岡、浜松、新潟、堺、岡山、北九州、福岡、札幌といった街々は、いずれも政令指定都市となっています。いわば、これらの街は、明治から平成にかけて大いに「発展」したのです。

では、近代日本において都市の「発展」と「衰退」とに分けたものは何だったのでしょうか。理由には、様々なものが考

えられますし、それぞれの都市にそれぞれの事情があることは間違いありません。[資料3]は、そうした都市の「発展」と「衰退」とに分ける重要な「要因」が存在していたことを、明確に示しています。

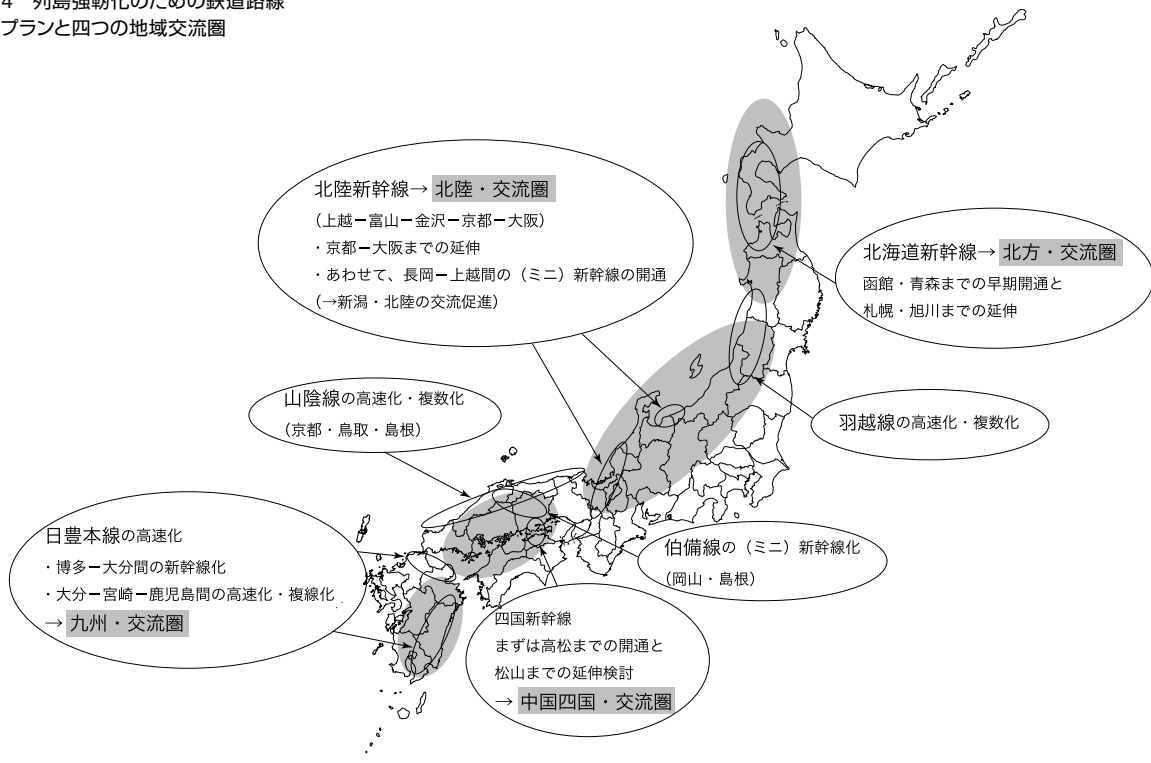
この[資料3]は、現代で政令指定都市となっている都市と、明治期から衰退した都市、ならびに、(2010年時点の)新幹線の路線網を示したものです。ご覧のように、「明治期において人口ベスト15位に入っていたにもかかわらず、現在は政令指定都市ではなくなった都市」、すなわち和歌山、徳島、富山、金沢、熊本、鹿兒島、函館の「明治期から衰退した七つの都市」にはいずれも、少なくとも2010年時点までは、新幹線が通っていないことが分かります。

その一方で、「明治期において人口ベスト15位に入っていなかったにもかかわらず、現在は政令指定都市となった都市」である千葉、相模原、さいたま、川崎、静岡、浜松、新潟、堺、岡山、北九州、福岡、札幌といった「明治期から発展した都市」は、札幌という例外を除いて、いずれも「新幹線が通る都市圏に位置している」ことが分かります。

つまり、「新幹線の整備投資が行われた都市は『発展』し、新幹線の整備投資が行われなかった都市は大なる可能性で『衰退』していった」というのが、日本の近代の歴史だったのです。都市の盛衰を分けたのは、新幹線整備だったのです。

その象徴的な都市が、「新潟」です。新潟は、明治期においては人口ベスト15都市に含まれてはいませんでした。当時の日本海側の大都市といえば、[資料3]からも分かる通り、富山であり金沢だったのです。しかし、富山や金沢は、新幹線が整備されなかったために徐々に衰退し、今では政令指定さ

▶資料4 列島強靱化のための鉄道路線の改善プランと四つの地域交流圏



れるまでの規模はなくなってしまいました。一方で、新潟は新幹線が整備され、徐々に大きくなり、今では本州の日本海側で「唯一」の政令指定都市となったのです。

いずれにしても、明治以降の都市の盛衰と幹線公共交通の有無との関係は、「新幹線」を代表とする幹線公共交通をつくるのが都市の発展の「切り札」であることを、実証的に示していると言えるでしょう。

こうした「新幹線は都市の発展の切り札である」という認識は、実に多くの人々の間に共有されています。もちろん、既に新幹線の恩恵を十二分に受けている東京や大阪や名古屋など大都会の人々の間では、そんな認識はほとんど共有されていないのが実態でしょう。しかし、地方部の人々の間には、明確にそういう認識が共有されています。新幹線や鉄道の高度化を求める声も、地方部では大きいのが実情です。

それでは、そのような認識や思いに基づいて、今、全国各地で、どんな路線が検討されているのでしょうか。それを取りまとめたのが、[資料4]です。

ご覧のように、日本海側、北海道、九州のそれぞれの地域には、痛切に求められている新幹線整備、あるいは都市間鉄道の高速化投資の案件がたくさん存在しているのです。これらの整備が進めば、地方都市は豊かになります。日本の長い歴史の中でかたちづくられてきたものの、この「たった」百数十年の間にこわれてきた「国土の均衡」を、かつての瑞穂の国日本の頃のようにとり戻す大きな契機となることは、間違いありません。

究極の国土の分散化——首都機能の分散化

以上、日本列島全域を見渡した上で、列島強靱化を果たすための国土構造の分散化について述べて参りました。しかし、

国土構造の分散化を考える上で、どうしても避けられない重要な課題があります。首都機能の分散化、です。

繰り返しとなりますが、首都圏には、政治と社会と文化、そして、経済の中心が集中している一方、直下型の地震が勃発する見込みが極めて高い状況に至っています。その震災の被害を少しでも緩和し、かつ、日本国家としての致命傷を負うことを避けるには、どうしてもこの首都圏への一極集中を緩和する必要があります。このことについては、2011年現在まで、実に様々な議論が重ねられてきました。

国会では国会等の移転に関わる法律が制定されていますし、それに呼応する形で、国土交通省の中にも「首都機能移転企画課」が設置されています。ところが、こうした首都機能の議論は、近年極めて低調なものとなってきており、ほとんどが立ち消えの状態に近づいている現状でした。

しかし、かの3月11日以降、その状況が一変します。多くの人々が、私が主張するように、この度の東日本大震災を首都直下型地震の「予兆」であると捉え、首都機能の分散化を議論しはじめたのです。その中で、実に様々な候補地やアイデアなどが議論されているのですが、少なくとも筆者が知る範囲でもっとも「現実味」があり、もっとも「効果的」なアイデアに「副首都の整備」という案があります。これは、永田町の「国会」や、首相官邸、霞ヶ関の各種の「官庁ビル」等に万一の破壊があった場合の「スペアを予め用意しておきましょう」という考え方です。

例えば、国会議事堂が潰れてしまえば、国会決議そのものができなくなり、法治国家である日本の全ての行政上の動きが麻痺してしまいます。それを防ぐためにも、すぐに使えるスペアを用意しておくのです。

これまで、「首都の移転」や「首都機能の一部移転」等の議論

は進められてきましたが、それを決断するには様々な論点に配慮しなければならず、かつ、関係機関の合意を形成するために膨大な調整が必要となります。移転時期が何年も先、何十年も先になってしまいかねません。そのようにもたもたしていれば、そのうち巨大地震に襲われることになり、日本国家は最悪の事態を迎えることとなります。

しかし、「スペアとしての副首都の整備」であれば、「とりあえず」の対策ですから、「移転」ほどに調整事項は多くなく、決断までに要する時間も短縮できるはずで、今年度中にそのような判断を下すことも不可能ではないでしょう。

現時点では、そのような副首都をどこに整備すべきかについて断定的に語るができるほど熟した議論が積み重ねられている訳ではありません。しかし、メディア上でもしばしば指摘されて地点としては「伊丹空港（大阪国際空港）の跡地」等があります。その背景には、土地の確保の容易性や、全国からのアクセス性の高さ等があります。現在では、国会でも、東京都知事や大阪府知事などの間でも、そうした議論が重ねられ始めています。国会でも、いわゆる「副首都整備基本法案」（正式には、「首都代替機能の整備の推進に関する法案」）が超党派で、つまり与野党が一緒になってとりまとめられていますが、その法案においても「関西圏」が想定されています。無論、伊丹空港の跡地の議論については、関西の空港行政をどうするのかという問題に直接リンクしますから、その問題にどう対応していくかは喫緊の課題となるでしょう。

いずれにしても、こうした具体的な立地を想定した真剣な議論は、上記の副首都整備基本法の制定を大きな契機として、本格的に進められることとなるでしょう。

有事において強靱、平時において効率的な国土

以上、巨大地震への備えとして、経済的にも政治的にも文化的にも国土構造を「分散化」させることが必要であること、そして、その必要性を深く認識した日本国家は、その分散化を果たすために新幹線や道路の投資をはじめとする様々な取り組みを進めようとしていることを述べました。

しかし、そんな「分散型の国土」が形成されれば、平時における「効率性」が損なわれてしまうのではないかと感じの方もおられるかもしれません。しかし私は、効率性が大幅に損なわれるようなことはないだろうと考えています。なぜなら、以上に論じた新幹線や高速道路などの投資は、いずれも経済や産業をはじめとする「民間活動の効率化」を果たすものであるからです。地方部に民間の様々な設備や機能が分散化したとしても、それを支えるインフラがある以上は、効率性がそれほど大きく損なわれることはないわけです。

そもそも、この分散化は強制的な分散化ではなく、あくま

でも「民間が、効率性を重視した自由な判断を行う」ことを基本としつつ、インフラ投資等を通して分散化を「誘導」しているとするものです。つまり、「有事におけるレジリエンスを確保するための国土構造の分散化」を果たすために、日本各地の「平時における効率性を確保」することを目指すのが、以上の「列島強靱化のための国土計画」であったわけです。ですから、以上に論じたようなアプローチを採用する限り、分散化しても、効率性がそれほど大幅に損なわれるようなことは考えがたいのです。

あるいは、次のように言うこともできるでしょう。「巨大地震に対応するためには、国土構造を分散化しなければならない。しかし、ただ単に分散化してしまえば、有事における強靱さ（レジリエンス）は得られるかもしれないが、平時における効率性が著しく損なわれてしまうことになりかねない。だから、レジリエンス確保の観点から国土構造の分散化を果たすのなら、分散化した様々な都市同士を『繋いでいく』ための交通の整備がどうしても必要となる———」。

つまり、分散型の国土をつくるには、私が述べたような様々な「みち」（鉄道や道路）をつくり、分散化した様々な都市を「繋いでいく」ための大型の投資ができてはじめて、私たちの国日本は、有事における強靱さと平時における効率性を同時に手に入れることが可能となるわけです。

いうなれば、「かしこく公共投資を進める」ことさえできれば、我々は、強靱性と効率性という「二兎」を追い、その「二兎」ともを手に入れることが可能となるのです。

とはいえ、もしも私たちが「過剰な効率性」を追い求めれば、二兎を手に入れることはできなくなります。その意味で、もしも今、多くの日本人が追い求めているものが「過剰」な効率性であるなら、それを諦めなければ、私たちが強靱さを手に入れることは不可能となるでしょう。

ですから、今私たちは、「過剰な効率性」を追い求めることをやめ、「適度な効率性」を求める姿勢に転換することができるか否かに、そうした未来を手に入れられるかどうかがかかっていると言えるでしょう。

そして、東日本大震災を被り、これからさらなる巨大震災を受けるであろうことが予測されている今、私たちはまさに、「過剰な効率性」を放棄し、「適度な効率性」を求める姿勢に転換するタイミングにあるのです。

そうである以上、我々日本人は、分散化した国土を近い将来に手に入れるであろうという見込みは、十二分以上にあると考えられるのです。