

首都機能のバックアップ — 東日本大震災の教訓 —

2011年12月9日(金)

東京大学 大西隆

東日本大震災からの復興と首都機能

- 「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」（「復興への提言」2011年6月）
- 「大規模な地震等による被害を全国に波及させない国土のあり方」として、「東京圏の機能をどう分担し、あるいはバックアップしていくのかについて検討すること」が必要（「災害に強い国土づくりへの提言」2011年7月国土審議会）
- 「災害への対応力を高めた国土基盤の整備を行うなど災害に強い国土構造への再構築を図るとともに、そのための広域的な国土政策の検討、見直しを行う」（復興基本方針）

日本世論調査会世論調査

2011年9月10・11日

- 「自然災害の不安」 59.2%
- 災害に強い国土づくり国や自治体の取組
 - ライフライン 46.0%
 - 原子力発電所の耐震化 27.5%
 - 治水、堤防、砂防ダム 25.1%
- 首都機能移転分散に賛成 74.8%
 - 一極集中是正 51.1%
 - 危機管理 49.8%
- 首都機能移転・分散の対象機能
 - 経済機能55%、中央官庁42%、国会21%
- 副首都設置に賛成 84.6%
 - 近畿 44.3%、関東11.9%、東海10.6%
- 大阪都の認知 61.6%、中京都の認知 39.8%
- 道州制に賛成 37.4%、反対 54.3%

どういう状況でバックアップ (非常時機能代替)が必要となるか

- 突発的な災害(自然災害、大規模テロ、人為的災害(原発事故による放射能汚染))
 - 長期に進行すればその時点で対策が可能(明確な状況認識の下で対策を立てた方が効果的)
- 十分に大規模な災害(災对本部予備施設が全滅、代替施設(省庁・国会、民間施設)等も壊滅)、あるいは総理大臣が外遊・出張中等に災害が発生し、東京への主要交通路が途絶した場合)
 - 規模が小さければ都内で何らかの代替施設があり得る
 - 大規模であれば首都機能のバックアップ論だけで足りるのか？
 - 総理が一時的に東京外から状況を把握し、指揮を執る必要

バックアップ構築の主要検討事項

- 明瞭な手続きと制度的準備によるバックアップへの移行
 - 危機に際して、混乱した状態でのバックアップには国民の理解を予め得ている明瞭な手続きが必要(正当性確保)
 - 二重政府などの危険に対処するために、明確な規定を設ける
- 何をどこまでバックアップするか
 - 人(要人の代替)、場所(代替施設)の何のバックアップか
 - 国会と政府は近接地で機能することが必要
 - 放送などの関連機能の利用が必要
- バックアップ機能と東京との連携
 - 首都東京との往来、連絡は頻繁
 - 施設だけではなく、交通通信システムも同時に被災せず、しかし東京に近いことが条件
- バックアップ機能の日常的な維持管理
 - 空けておかなければ有事に使えない
 - 大規模施設であれば維持管理費用が嵩む

今回の検討で残されるであろう課題

- バックアップの必要が生じる被害等の想定
 - 自然災害、テロ等に絞るとして、東京全域で首都機能が発揮できない状況（例えば、霞が関と立川が同時被災）が生じるのは、どのような場合
 - 東京圏全域に甚大な被害が出ているケースもあり、一般国民、諸業務機能の東京圏からの避難等の対策を併せて考えることが必要
- 首都機能移転論や、中枢管理機能分散論の再検討
 - 一極集中の脆弱性への不安が認識されているので、より根本的に多核的な国土構造のあり方を検討するべきではないか。