

### Ⅲ. 成果内容

#### ○要旨

本研究は(1)広域的な防災・減災に関する既存の計画を網羅し、(2)都市圏政策や広域地方計画の実態を明らかにし、(3)潜在的な安全安心に関する課題を抽出したのちに、(4)都市圏政策として必要と思われる安全・安心に関する方針を明らかにする、という4段階のプロセスを経て行ったものである。結論として、現在、広域的な安全・安心に関する計画は様々なものが存在するが、なかでも大都市圏政策は防災政策として極めて重要な役割を担うべきと考えられる。

そもそも、わが国の防災行政の根幹をなす災害対策基本法や地域防災計画は、既存の法体系を所与とするものであり、本質的にローカルレベルの対応計画である。また応急活動対策要領や相互間地域防災計画、そして特別地方公共団体が提案する「広域地域防災計画」などはそのほとんどが協定や発災時の役割分担を明確化するものであり、自治体間で合意がうまくなされない点については議論が進まないという欠点がある。そして総務省消防庁をはじめとする各省庁における広域的取り組みも、ハザード別もしくは管轄別に対象が制約され、包括的な性格をもつものではない。

他方で、これまで繰り返し行われてきたわが国の大都市圏政策は、当初の主な目的である、過密による人口・産業の一極集中に関する各課題について継続的に多極分散的な解決を図っており、これまでの経緯を振り返るとその試みは成功してきたといえる。そして、これからの時代にはこれまでとは違った新しい都市圏政策のあり方が求められていることも広く知られており、国際競争力の強化や老朽化が進むインフラの更新、地球温暖化問題や巨大災害にも対応しうる新しい都市圏戦略が構築されねばならないことも既に議論がなされているところである。

すなわち、ある程度包括的に戦略的な意思決定のもとで広域的な整備を進めることが可能な都市圏政策は、安全・安心という視点から見た場合、具体的な運用やオペレーションにはそぐわないとしても、要領や特別地方公共団体の取り組みを補完する極めて貴重な位置づけをもつ。そしてそれは、現在の時代の潮流にあわせ、より厳密な戦略性が必要とされよう。例えば公園の整備については、帰宅困難者の受け入れ場所としてのみならず、公園整備など別の概念も合わせて整備を進めることが可能であるし、面的な戦略性も十分に考慮することができる。ところが、都市圏政策として現在行われている安全・安心に関する整備方針は、ごく限られた範囲に限定されているのが実情である。

一方、調査研究のレベルにおいては、国土交通省国土計画局（2006）に1.同一の被害想的をもとにした防災計画の策定、2.緊急輸送道路の整備や基幹的防災拠点の整備、3.復興事業に関する検討、4.首都直下地震を想定した復興事業の検討と言及されているのをはじめとし、様々な課題が明らかにされている。しかしこ

れらについても、いまだ安全・安心に関する広域的課題を全て解決するものではない。そこで以降では、本篇の内容を根拠にして、都市圏政策の今後の方針を探ることとする。

はじめに事前対策について考える。事前対策についてはもちろん「少しでも災害時の被害を減らすこと」がキーワードとなるが、現行の整備計画は、重点地域の選定・整備と土地利用規制等による市街地の再配分の発想がより必要と考えられる。前者について例をあげる。例えば一般に事前対策の代表例として叫ばれることが多いのが、建築物の耐震化である。インフラの耐震化については緊急輸送道路や鉄道等の重要な施設は、発災時を想定した計画に基づき高い優先順位で整備を進める必要があることは広く知られている。しかし、これは老朽建築ストックの整備においても同一と考えられる。つまり、公共建築物の耐震化も災害時に業務が集中する市役所や大規模な病院、避難所になる可能性の高い学校等は最優先して整備すべきと考えられる。そしてこの優先順位は、厳しい財政状況下において老朽ストックの整備にある程度の限界がある以上、市区町村を原単位とするのではなく、より広範に冗長性をもたせるべきと考えられる。同じく民間建築物の耐震化についても、内閣府の地震防災戦略がそのまま市区町村の耐震改修促進計画に反映され、全ての地域に等しく 90%の耐震化率が数値目標となる現行のしくみではなく、重点密集市街地等の指定などより妥当な形で整備方針を定め、場合によっては何らかのインセンティブを付加すべきであろう。

一方、後者の「市街地の再配分の発想」については、活断層や水害の危険性の高い場所などはできるだけ市街化を抑制するなど、災害リスクの観点から見た大都市圏内部での「多極分散」を進めるべきと考えられる。これは現在ますます精緻化がすすめられている各種ハザードマップを客観的根拠として既成市街地や近郊整備地帯などに「災害危険区域」などの新たな政策区域を増やすのも手であるし、不均一課税や地震保険料率の「特殊地域の指定等」によるマーケットメカニズムの応用など様々な方針が考えられる。いずれにせよ、現在の大都市圏へのゆるやかな人口流入を前提としたうえで、災害リスクの点から考えた市街地の冗長性を確保すべきであろう。

また、国土政策や大都市圏政策が新たなステージに突入し、その目的関数として首都圏のみならず日本全体を視野に入れた国家戦略的な性格が必要とされるのであれば、安全・安心の観点からも国家戦略的な視点が必要になることは言うまでもない。特に本文で繰り返し述べた巨大災害による経済被害・産業被害は、例えば首都直下地震については約 112 兆円とも言われており、わが国の 1 年間の一般会計の歳出が約 85 兆円であることを考えると、極めて深刻と考えられる。そして、その 112 兆円のうち約 39 兆円が生産額の低下などによる間接被害によるものである。よってこれについても、企業の子会社を含めた自主的な BCP などに依拠

するのみならず、都市圏政策によっても効率性を失わない範囲で産業や経済機能の分散化を進めるなど、何らかの解決を試みる必要がある。特に、産業界全体のサプライチェーン確保や倉庫・在庫の分散化はとうてい1企業、1業種ではなしえないのは自明である。

ところで、ミュンヘン保険会社の数値にもあるように、わが国の自然災害リスクは世界的に見てもトップクラスである。それゆえ、わが国の経済・産業界全体に重くのしかかる膨大なリスクプレミアムを解決することは、わが国に対する投資の活性化を促すものとも考えられよう。これを具体化する貴重な先例として、フランクフルト大都市圏における経済促進委員会がある。これは、大都市圏全体の産業力強化しようとする官民連携組織である。ここでは、経済発展の方針についてのみならず、投資家と不動産市場関係者とのマッチングなど様々な仕掛けを考えている。また、米国では地域経済全体のBCPを策定するという取り組みも行われている。これは特に産業被害のミティゲーションについて、大いに参考になる事例であろう。もちろん上述したように、大都市圏同士の産業や経済機能の分散化・ブロック化も有益な取り組みと考えられる。

復興については本文で何回か言及するように、復興需要の優先順位付けや広域的観点からの面的な戦略的投資が極めて重要である。また、東京都震災復興ランドデザインなどの取り組みを、さらに広域的に国家戦略の視点から首都圏レベルで作成し、巨大災害のみならず不測の事態が発生した場合に、ピンチをチャンスに変える新たな首都圏整備の指針が一刻も早く行えるよう、事前に検討を進める必要もあるものと考えられる。

#### ○キーワード

都市圏政策，巨大災害，広域的課題，都市圏防災