

《論文》

南海トラフ巨大地震の被害の特質と 事前復興の課題

宮入 興一¹

要約：

本稿の課題は、第一に、30年以内の発生確率が70-80%とされ、大規模な被害の発生が懸念されている南海トラフ巨大地震について、予想される被害の特徴を、直近の大規模震災であった東日本大震災や阪神・淡路大震災、また近い将来発生リスクが高いとされる首都直下地震による被害や被害予測との比較においてその特徴を解明することである。

第二に、それらを踏まえて、「事前復興」の視点から、予防的備えの必要性を、住宅耐震化率や家具転落率の改善、コミュニティ・レベルの地区防災計画の拡充、学校現場での防災・減災教育の充実などのマイクロ・ソフト視点と、東京一極集中・大都市集中型国土構造の分散自治型への転換、南海トラフの被災地に広大な面積を占める農村部・地方圏の再生、防災減災を軽視した乱開発と国土強靱化の抜本的見直しなどのマクロ・ハード視点から具体的に分析する。かつ、それらを実現するための物質的手段として「事前復興のための財源確保制度」について、事前復興に向けた積立型災害復興基金の創設、国土強靱化計画の抜本的見直しによる事前復興事業への予算組換え、大規模企業への時限的な内部留保課税と高資産所有者への資産課税の強化、分権・自治・住民参加型の国による自治体への財政支援システムの構築等を、具体的な施策として提起することを試みている。

キーワード：南海トラフ巨大地震、事前復興、防災・減災対策のマイクロ・ソフト効果とマクロ・ハード効果、事前復興のための財源確保制度

はじめに

戦後最大の地震災害となった東日本大震災から11年、また、阪神・淡路大震災からも27年が過ぎた。しかも、いまや首都直下地震と並んで、南海トラフ巨大地震の発生が差し迫っている。政府は内閣府の防災対策推進検討会議にワーキンググループを設置し、南海トラフ巨大地震の被害想定を公表した（中央防災議会・防災対策推進検討会

議 2012:1-160)。これよれば、南海トラフ地震は、戦後最大の東日本大震災と比べてさえ極めて甚大かつ広範に多様な被害を与え、災害復興は困難を極めると想定されている。

本稿の目的は、南海トラフ巨大地震の被害と震災復興の特徴を歴史的考察視点や、東日本大震災、阪神・淡路大震災など既発の大規模地震災害との比較において、また、近い将来の発生が懸念されている首都直下地震の被害予測との比較において明らかにし、これに対応する南海トラフ巨大

¹ 愛知大学名誉教授

地震に対する備えについて、従来主流であった事後復興ではなく、予防対策である「事前復興」こそが決定的であることを解明する。そのためには、大規模都市化傾向と地域的不均等発展に基づく被害構造視点からも被害の特質と復興課題をとらえ、国レベルだけでなく、地方自治体や地域レベルの対策が不可欠であるとの観点から、南海トラフ巨大地震の防災・減災対策を究明することが重要であることを指摘したい。

1 「天地動乱の時代」に入った日本列島

1.1 「大地動乱の時代」

わが国は、その地理的位置、地形、地質、気象などの自然条件からも、もともと大規模地震、津波、土砂災害、巨大噴火や、豪雨、洪水、台風、高潮、豪雪、猛暑、干ばつ、寒波等による自然災害を受けやすい国土となっている。たとえば、現在、地球表面は、14～15余りの厚い岩盤からなる巨大プレートで覆われているが、そのうち四つの大規模プレートが海側と陸側から日本列島の直下でせめぎ合っている。太平洋プレート、ユーラシアプレート、北米プレート、フィリピン海プレートである。東日本大震災は、太平洋プレートが北米プレートの下に潜り込む日本海溝を震源域として、南北約500km、東西約200kmの巨大な規模で地震が発生し、M（マグニチュード）9.1と最大規模のプレート型地震災害となった。

一方、南海トラフ地震は、フィリピン海プレートが陸側のプレートであるユーラシアプレートの下に沈み込む南海トラフといわれる舟底状の海盆で発生するプレート型の巨大地震とされている。震源域は東側から東海地震、東南海地震、南海地震の3地域に分けられ、それらが同時に、ないしは一定の時間差をもって3連動ないしは2連動し、または単独で、広範囲に甚大な被害を及ぼすことが懸念されている。南海トラフ巨大地震の発生確率は、今後30年以内に70-80%とされている。

それに対して、プレートの沈み込み等の影響で内陸のプレートが歪むなどにより歪エネルギーが

蓄積され、地下の断層の破壊でエネルギーが解放されることによって発生するタイプの断層地震がある。断層地震のうち、最近の地質時代に1000年から1万年程度の間隔で繰り返し活動し、将来も活動すると推測される断層は活断層とよばれ、わが国には現在2,000以上の活断層があるとされている。活断層による地震は、プレート型地震のような比較的短期の周期性はないとされているが、現在最も懸念されているのは、今後30年で70%の発生確率とされる首都直下の大規模断層地震である。なお、わが国には、世界中にある1,548の活火山のうち7.0%にあたる108もの活火山が存在するが、地震と連動して火山活動が活発化し、逆に火山活動ともなって地震が発生する場合もある。

かつて、神戸大学の石橋克彦教授は、1995年の阪神・淡路大震災の発生以前から関東・東海地方の大震災の発生を予測し、それ以降連続する地震災害や特に首都直下地震の発生に着目して「天地動乱の時代」と警鐘を鳴らした（石橋克彦 1994: 162-223）。これに対して、東京大学の保立道久教授は、歴史災害論の観点から、今日の日本の現状は、9世紀後半の貞観年間（859-877）前後以来の災害列島・日本の再来ではないかと問題を提起していた（保立道久 2012: 3-235）。また、日本の歴史を地震との関連で考察し「地震考古学」を確立された寒川旭氏も、「9世紀の地震活動は、現在の日本列島と共通点が多く、将来に向けての教訓を得ることができる重要な時代と言えるだろう」と指摘されている（寒川旭 2011: 268）。

貞観期とその前後に起きた地震や噴火等のうち、主要な大地の地理的変動を列記すれば次のようになる。

京都群発地震（827）、三宅島噴火（850）、越中・越後地震（863）、富士山噴火（864）、阿蘇神靈池噴火（864.10）、阿蘇山噴火（867）、播磨地震（868）、貞観三陸沖巨大地震（869.5 日本海溝型地震）、肥後地震（869.7）鳥海山噴火（871）、開聞岳噴火（874）、相模・武蔵地震（878 関東南部地震）、仁和大地震（887 南海東海連動津波地震）

このうち、傍点を付した「貞観三陸沖巨大地震」は、東日本大震災と同じ日本海溝で発生した海溝型巨大地震である。一方、「相模・武蔵地震」は、関東大地震や、近いうちに発生するといわれている首都直下地震と同じ大規模断層型地震であり、「仁和大地震」は、南海トラフ巨大地震と類似のプレート海溝型大規模地震である。こうした巨大地震をはさんで、より中規模な地震や活火山の噴火が頻発している。9世紀後半の貞観期を中心に、その時代が大地動乱の激動の時代であったことが示唆されている。

一方、1990年の雲仙普賢岳噴火に始まる現在は、1993年の北海道南西沖地震、1995年の阪神・淡路大震災、2000年の鳥取県西部地震、有珠山噴火、三宅島噴火、2004年中越地震、2005年福岡県西方沖地震、2007年中越沖地震、能登半島地震、2008年岩手・宮城内陸地震、2011年東日本大震災、2014年御岳山噴火、阿蘇山噴火、2016年熊本地震をはじめ、全国各地で、東日本大震災のような海溝型巨大地震をはさんで、中規模な断層地震や火山噴火による自然災害が連続して起きている。これらに続いて、南海トラフ巨大地震(M9.1)、首都直下地震(M7.3)が2030～40年代にかけて発生し、いまや、富士山の噴火さえもが予想され、ハザードマップが作成されている。

こうして20世紀の90年代から21世紀前半、平成から令和にかけての現在は、ほぼ1000年ぶりに大規模な自然災害が連続して頻発する、「国難」ともいべき「大地動乱の激動期」に突入しているのである。

1.2 地球温暖化と気象災害の巨大化

地震や津波、噴火による大規模災害の頻発と増大だけが問題なのではない。もともと日本は中緯度の温帯に位置し、四季が概して明瞭に現れる。春から夏への季節の変わり目には、梅雨の季節が到来する。梅雨の末期には梅雨前線が活発化して長期間停滞し、大量の降雨や集中豪雨をもたらす。洪水被害や土砂災害が拡大する。夏から秋にかけては、熱帯域から台風が来襲し、例年10個

以上の台風が接近、うち数個は上陸して暴風雨による被害や、前線の活発化によって台風災害をもたらす。冬には、中国大陸から噴き出す乾燥した強い寒気団が、日本海上で大量の水蒸気を補給し、それが日本海側の地域に世界でも稀にみる豪雪地帯を形成し、大量の積雪を生じさせる。「豪雪」は、地元ではそれ自体が「雪害」と同義に使われるほどである。

さらに、わが国は、その急峻な地形のゆえに、河川は著しく急勾配であり、一度大雨に見舞われると河川流量が急激に増加し、洪水などによる災害が起こりやすい。特に、洪水時の河川水位より低い沖積平野を中心に、人口と資本が集中し、高度土地利用がなされるなどの国土条件の特徴と相まって、河川の氾濫などによる被害を受けやすい。また、急峻な山地や崖地、谷地への住宅開発などの都市化の進展は、台風、豪雨に見舞われやすい気象条件と相まって、近年の広島や熱海のように、地滑り、がけ崩れ、土石流など土砂災害の増大をもたらしている。

こうした、日本列島の特徴に加えて、周知のように、近年、地球温暖化に付随する気象災害も継続的に頻発している。巨大台風、集中豪雨、豪雪などにもなう大規模な洪水災害、土砂災害などが毎年のように日本列島を襲っている。地球温暖化は最近の100年間で、日本近海の平均海面水温を1.12℃上昇させ、飽和水蒸気量を増やした結果、降雨量も増加し、豪雨の規模も大きくなっている。

「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)」は、21世紀末までに日本などの中緯度地域のほとんどが、極端な降水により頻繁に集中豪雨に見舞われる可能性が極めて高いと予測している(IPCC 2021:1-42)。台風についても、極端に強大なスーパー台風がその頻度と強度を顕著に増大させ、日本に上陸する直前には最大風速70m/s以上のケースも想定されるところとしている。そのため、洪水・高潮・内水氾濫・土砂崩れ・竜巻などによる気象災害が規模と頻度を増大させている。2018年の西日本豪雨災害、2019年に続発した東日本台風災害はまさにその先駆であったといえよう(内閣府 2020:2-38)。

以上のように、今日のわが国は、天も地も含め

て、「天地動乱の大災害時代」に突入しているのである。

2 南海トラフ巨大地震についての国の対策と被害像の特徴

2.1 政府の対策と内閣府による被害想定

政府は、南海トラフ沿いで発生する大規模地震について、東海・東南海・南海地震を個別に対策を進めてきた。しかし、2011年3月11日に発生した東日本大震災は、それまでの想定を遥かに超えた巨大地震と津波によって、甚大な被害をもたらした。その教訓に基づき専門調査会が設置され、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討すべき」との報告がとりまとめられた（中央防災会議 2011）。この報告を受け、内閣府は、「南海トラフの巨大地震対策検討ワーキンググループ（WG）」を2012年3月に設置した（中央防災会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループ 2012）。同WGは、南海トラフ巨大地震を対象として具体的な対策を進め、特に津波対策を対象として実行できる対策を速やかに強化することが重要との認識の下、当面取り組むべき

対策等を取りまとめた中間報告を策定した（2012.7）。

さらに、同WGは、これと並行して被害想定手法等について検討を進め、被害想定第一次報告として、人的被害（死者・負傷者等）、建物被害等の推計結果を2012年8月20日にとりまとめた。これを受けて、第二次報告（施設等の被害、経済的な被害）がとりまとめられた（2013.3.18）。これらの被害想定に関し、最新の人口、建築物、ライフライン等のデータ、津波避難意識アンケート調査等に基づいて、2019年6月にはそれらの被害想定について再計算が公表された（内閣府政策統括官（防災担当）2019a, 2019b, 2019c）。

2.2 南海トラフ巨大地震の被害増の特徴

2.2.1 人的・物的・経済的被害の巨大性

以上の被害想定や再計算から、南海トラフ巨大地震の被害像の特徴を抽出しておこう。

南海トラフ巨大地震の人的・物的・経済的被害の概要は表1のごとくである。これを、これまで最大の被害をもたらした東日本大震災や阪神・淡路大震災の被害、および、南海トラフと並んで巨大災害のリスクが最も懸念されている首都直下地震

表1 南海トラフ巨大地震による人的・物的・経済的被害の想定と比較

(単位:万人、万棟、兆円)

		南海トラフ 巨大地震	東日本大震災 2011年	阪神・淡路大震災 1995年	首都直下地震
死者・行方不明者	万人	23.1	2.60	0.64	2.3
		32.3			
全壊・焼失家屋	万棟	208.4	12.2	11.1	61.0
		238.6			
経済的被害	兆円	169.5	16.9	9.6	47.4
		171.6			

注(1)：南海トラフ巨大地震による被害想定は「東海地方が大きく被災するケース」の最大値。

(2)：南海トラフ巨大地震の下段は、第一次報告（2012.8）、第二次報告（2013.3）による想定値。上段は、最新のデータで再計算した推計値（2019.6）。

(3)：「経済的被害」は被災地分。このほかに、「全国の経済活動への影響分」の42.1兆円がある。

(4)：首都直下地震の被害想定は、冬の夕方への被害最大値。

出所：(1) 内閣府政策統括官（防災担当）（2019）「南海トラフ巨大地震の被害想定について」（物的被害・人的被害・経済的被害）。

(2) 東日本大震災は復興庁資料、阪神・淡路大震災は内閣府資料による。

(3) 首都直下地震は、中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ（2012）「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（人的・物的被害、経済的被害）による。

による被害想定と比べても、第一の特徴は、被害の巨大性にある。

まず、南海トラフの死者・行方不明者は、最悪の場合、再計算では推計23.1万人（第一次報告では32.3万人）である。一方、東日本大震災では、災害関連死の約3,700人を加えても死者・行方不明者は約2.6万人であって、南海トラフはその約9倍と推計されている。他方、全壊・焼失家屋は208.4万棟（第一次報告では238.6万棟）と、東日本大震災の12.2万棟と比べるとその17倍にも達する。資産等被害額については169.5兆円（第二次報告では171.6兆円）であり、東日本大震災の16.9兆円と比べて10倍以上と想定されている。また経済活動への影響は44.7兆円（同36.2兆円〈1年間〉のみ）と推計されている。東日本大震災では約16兆円であった。

すなわち、表1に示したように、南海トラフ巨大地震の人的・物的被害は、それまで戦後最大の災害であった阪神・淡路大震災、さらにその数倍もの被害となった東日本大震災と比べてさえ、人的被害（死者・行方不明者）で約9～12倍、物的被害（全壊・焼失家屋）で17～20倍、経済的被害で10倍以上もの巨大災害となると想定されているのである。

それだけではなく、極めて高いリスクが想定されている首都直下地震と比べてさえ、南海トラフ巨大地震による被害は桁外れに大きい。首都直下地震が起こった場合、首都圏ではどの程度の被害が想定されるだろうか。中央防災会議によれば、冬の夕方6時、震度7の揺れに見舞われる最悪のケースでは、死者・行方不明者は2.3万人と想定されている。うち火災による犠牲者は1.6万人、全壊・焼失建物は51万棟、経済被害は47.3兆円にも上る（内閣府政策統括官（防災担当）2019a：1-50）。首都直下地震では、特に地盤が弱く建物が倒壊しやすい東京の下町と、火災の被害を受けやすい環状6号線と8号線の間の木造住宅密集地域でリスクが高い。東京の下町の地盤は液状化しやすく、道路が使用できなくなる可能性がある。火災については、木造住宅密集地域以外でも、危険性が高い。大規模火災は、類焼、延焼、飛び火、ビル火災による火災旋風のリスクの引き金となる（内閣府政策統括官（防災担当）2019b：

1-19)¹⁾。

では、南海トラフ巨大地震ではどうか。

南海トラフ地震災害は、2019年の再計算では、死者・行方不明者は23.1万人に達し、首都直下地震2.3万人の約10倍と想定されている。全壊・焼失棟数は、208.4万棟に達し、首都直下61.0万棟の3.4倍に及ぶ。このうち地震火災による焼失は73.2万棟と、全壊・焼失棟数全体の3分の1を超えている。関西、特に大阪は、下町の木造住宅密集地域が東京と比べて4倍以上も広く、地震火災の危険性が高いからである。なお、経済的被害は、再計算でも169.5兆円と、首都直下地震47.3兆円の実に3.6倍にも達している。

さらに、太平洋沿岸では、南海トラフ地震による津波被害も甚大となる。内閣府の被害想定では、津波の高さは多くの場所で10m以上、最大では30mを超える。最悪の場合、津波による死者数は約16万人と死者・行方不明者全体の約7割を占め、また津波による全壊建物も18.5万棟に達するとされている。

2.2.2 地理的超広域性

第二の特徴は、南海トラフ巨大地震の想定震源域が極めて広大なことである。

南海トラフ地震については、地震災害から国民の生命、身体、財産を保護するため、2002年7月に、「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」（所謂「東南海・南海法」）が制定された。その後、2011年3月に発生した東日本大震災の教訓を踏まえて、2013年11月、「東南海・南海法が南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」（所謂「南海トラフ法」）に改訂された。これにより、法律の対象地震は、東南海・南海・南海トラフ地震を含む、科学的に想定しうる最大規模の地震である「南海トラフ巨大地震」を含めたこの地域のさまざまな地震を考慮して地震防災対策を推進することになった。この改正法に基づき、「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」が立てられた。この基本計画による指定地域が、「南海トラフ地震防災対策推進地域」である（図1）。

この地域では、M8～9クラスの最大規模のケースでは、震度6弱以上、または、浸水深

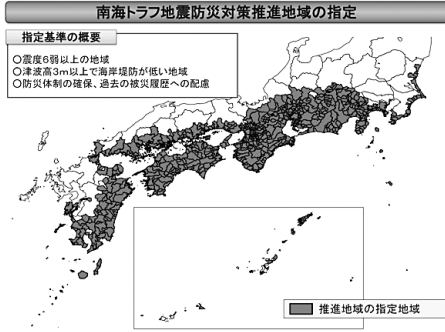


図1 南海トラフ地震防災対策推進地域

出所: 内閣府資料

30cm以上で浸水面積が10ha以上となる市区町村は、九州から西日本沿岸部、関東までの30都府県737市町村にも及ぶ(中央防災会議2021:1-6)。これは日本全国の面積比で約32%、人口比では約53%にも相当する。かつ、30年以内の発生確率は東南海地震で70~80%、南海地震で60%、最大震度7の地域も10県153市町村と想定されている。ちなみに、東日本大震災では震度6弱以上は8県110市町村、震度7は宮城県栗原市のみであった。さらに、南海トラフ地震による浸水面積は1,015km²、浸水域内人口は約163万

人。他方、東日本大震災では、同じく561km²、約62万人と、想定される南海トラフ地震のケースの半分以下であった。超広域にわたる被害の拡大は、従来の応急対策や国の支援システム、自治体間の応援体制を機能不全に陥らせるリスクを高めることになる。

2.2.3 被害の多様性・複合性と格差拡大

第三の特徴は、想定される被害が地域ごとに多様性と複合性を高め、被害格差を拡大させることである。

たとえば、津波の最大高は高知県の土佐清水市や黒潮町では34m、静岡県下田市で33m、三重県鳥羽市で27m、愛知県田原市で22mなどとされている。しかも震源域が海岸に近いので、巨大津波は最短2~3分で襲ってくる。そのため津波による被害は甚大となると考えられる。

とはいえ、表2のように、被害の要因別内訳には、地域ごとに多様性がある。たとえば、震源域に近い静岡県、愛知県、三重県、高知県などは、県域で見れば「揺れ」による建物被害が相対的に大きく6割前後を占めている。しかし、これら各県の太平洋岸では、津波被害が非常に大きいと推察される。一方、この被害を東京都と比べると、

表2 南海トラフ地震による全壊棟数最大の要因別内訳

(単位: %, 千棟, 千人)

都府県	揺れ	液状化	津波	火災	合計(その他供)		参考:死者数	
					%	千棟	千人	内津波
東京都	—	42.1	47.4	5.3	100.0	2	1	1
静岡県	57.3	1.4	11.2	30.0	100.0	260	88	79
愛知県	56.1	5.5	0.6	37.7	100.0	326	14	2
三重県	65.0	2.7	12.9	19.4	100.0	217	31	22
大阪府	12.1	4.5	0.1	83.4	100.0	314	4	1
兵庫県	44.4	6.9	7.3	40.0	100.0	45	3	2
和歌山県	47.4	2.6	28.1	21.6	100.0	171	53	47
高知県	65.9	0.5	23.3	9.4	100.0	223	30	19
宮崎県	41.3	5.0	34.7	0.0	100.0	75	25	23

注(1):各都府県の棟数、死者数はすべて「約」である。「—」は僅少。四捨五入のため合計が合わないことがある。

(2):棟数は、冬の夕方、各都府県で全壊棟数が最大となるケースの要因別内訳(%)。

(3):死者数は、各都府県で死者数が最大となるケース。地震動ケース(陸測、風速8m/sを前提)。

出所:内閣府政策統括官(防災担当)「南海トラフ巨大地震の被害想定について(建物被害・人的被害)」2019年6月、p.35、p.92より作成。

東京都は、南海トラフによる建物被害の総数は少ないものの、「揺れ」による被害が僅少で、代わりに「液状化」被害が42.1%、「津波」被害が47.4%と相対的に大きい。これは、東京都が震源域から相対的に遠い割に、地盤が軟弱で、かつ東京湾が太平洋側に大きく開いているからである。

他方、和歌山県、高知県、宮崎県、三重県、静岡県などは太平洋側に広く面し、海洋に開かれているので、津波被害が相対的に大きい。かつ死者の最大人数も、津波による犠牲者が大きく影響している。一方、大都市圏で広域の木造住宅密集地域を抱えた府県は、火災による被害が大きい。特に大阪府は、火災による住宅被害が83.4%と群を抜いて高く、兵庫県40.0%、愛知県37.7%がそれに次いでいる。さらに、巨大地震が生起している最中に、豪雨、洪水、暴風などの気象災害が重なれば、複合的な巨大災害の危険性も避けられない。近年のように地球温暖化に基因する大規模で多様な風水害の頻発は、こうした複合災害の頻度と危険性を強めているといつてよいであろう。

以上、被害の要因別内訳をみると、被害には地域的・社会的な多様性、複合性とともに貧困と格差拡大のリスクも避けられない。地域的多様性や複合性と関連して、経済的社会的な格差拡大等に基因する被害の階級性・階層性の拡大なども発生することが予想されるからである。

2.2.4 ライフライン・インフラ被害の甚大性

第四の特徴は、南海トラフ巨大地震は、上下水道、電気・ガス、通信などのライフラインや、道路、鉄道、港湾、空港などのインフラに激甚な被害を与えることである（内閣府政策統括官（防災担当）2019a：1-50）。

南海トラフ地震では、最大3570万人が断水で被災し、東海3県（愛知・静岡・三重）の約6～8割、近畿3府県（大阪・兵庫・和歌山）の約4～6割、四国4県（徳島、香川、高知、愛媛）の約7～9割、九州2県（大分・宮崎）の約9割で断水が発生すると予想されている。断水が9割以上解消するのは、早くとも1カ月後となると見積もられている。また、下水道も、東海・近畿・四国・九州の上記府県内で約9割が利用不能となり、問題点の9割以上が解消するのに最低1カ月はかかる

と想定されている。一方、電力は、すべてのインフラが機能するための最も基本的なインフラであるが、発災直後の大規模な被災、さらに需給バランスの不安定性によって全体の約9割、最大2930万軒が停電し、復旧には最短でも1～2週間を要するとされている。

他方、道路、鉄道、港湾、空港など、人流と物流にとって不可欠な施設も地震によって重大な被害を受ける。特に道路は3～4万カ所で被害が発生し、高速道路を含めて通行止めとなる。鉄道は約2万カ所で被害が発生して運行停止となり、また港湾は津波被害のため機能マヒに陥る。空港は、中部国際空港や高知空港などでは被害点検のほか、地殻変動と津波被害のため、相当期間にわたって使用が停止となる。

なお、経済的被害額は、ライフライン（上下水道、電気・ガス、通信）4.2兆円、交通施設（道路、鉄道、港湾）4.7兆円、その他公共土木施設3.3兆円、農地・漁港2.3兆円、災害廃棄物処理10.8兆円、合計25.3兆円にのぼると推計されている。その他、民間部門では、住宅75.7兆円、非住宅46.4兆円、家財・償却資産18.7兆円、卸売資産（在庫）5.4兆円、合計146.3兆円が被害をうける。公的なインフラ資産と民間資産を合わせて、被災地における資産被害総額は171.6兆円となると推計されている（内閣府政策統括官（防災担当）2019b：14-15）。

2.2.5 被害の連鎖拡大性・長期性

第五の特徴は、南海トラフ巨大地震は、被災地の建物や施設、資産等に直接被害を与えるだけでなく、生産・サービス、社会活動等の破壊や低下によって、間接被害を時間的・空間的に連鎖波及させ、その影響が拡大化し、長期化することである。

南海トラフ巨大地震の規模は既述のように大規模かつ広域的で多様なため、阪神・淡路大震災や東日本大震災と比べてもその影響は遥かに巨大であると予想される。とりわけ甚大な被害の想定地域の中心は、日本経済の心臓部である関東から九州に至る太平洋ベルト地帯であり、そこには日本列島の東西間の大動脈ともいべき交通通信施設が走り、製造業出荷額の約57%、付加価値額の約

60%を占めている(2019年工業統計表 地域別統計表データより算出)。このため、南海トラフ巨大地震の被害の影響は、それらの産業や交通通信網を基軸に、日本全国から、サプライチェーン網をとおしてさらに海外へも波及拡大していかざるを得ない。

内閣府によれば、南海トラフによる生産・サービスの低下に起因する全国の経済活動へのマイナスの影響は、震源域が陸側のケースで36.2兆円と推計されている。対GDP被害率では7.3%に及ぶ。これとは別に、復旧まで6カ月かかる場合、道路・鉄道等の交通遮断による損害額は5.9兆円、復旧に1年かかる場合の港湾損害額20.1兆円を合計すると、国内だけで経済的被害としては前者と合わせて62.2兆円の間接被害が生じ、対GDP被害率では12.5%に達する(内閣府政策統括官(防災担当)2019b:16-17)。ただし、経済的被害額は、波及率は漸次に減少するものの、長期になるほど累計額は増加する傾向がある。この点と関連して、土木学会は、20年間の総被害額で1240兆円(年平均62兆円)という膨大な間接被害額を試算している(土木学会2018:44)。しかし、国の推計と比べても、この試算はかなり過大ではないかと推察される。

2.2.6 被害拡大によるレジリエンス(回復力)の困難性

第六の特徴は、南海トラフ巨大地震では、被災規模が著しく巨大で、かつ被災地も広大なため、被災地内部からの回復力(レジリエンス)が相対的に乏しいだけでなく、被災地以外からの支援活動も行き渡らない懸念が大きいことである。

阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」とよばれ、被災地に外部から広く支援の手が差し伸べられた。東日本大震災では、内陸の遠野市などに中間支援拠点²⁾が設置され、自治体間支援や企業支援なども始まった。しかし、東日本大震災は、阪神・淡路大地震と比べて被災地が広範囲でかつ比較的遠隔地であるため、周辺地域や大都市圏からの支援は減り、人数は阪神・淡路大震災の約70%にとどまった(神戸新聞2017)²⁾。一方、南海トラフ巨大地震は、被害規模が大規模であるだけでなく、被害の及ぶ範囲が超広域で、交通遮断の

影響も甚大なため、被災地域の内部はいうまでもなく、被災地周辺や外部からの支援も相当長期間望めず、災害からの回復は困難を極めると予測される。

3 事前復興による予防的備えの不可欠性

3.1 「事前復興」とは何か

東日本大震災のように事前の予防的対応が遅れてしまうと、被害は大規模化、広域化、長期化し、被災地はもちろん、わが国の経済社会にも致命的な後遺症を残さざるを得ない。

そのため、予防的対策としての「事前復興」が不可欠となるが、それはミクロからマクロなもの、ハードからソフトなものまで多様である。

「災害復興」は、これを、〈災害予防対策－(災害発生)－災害応急対策－災害復旧対策－災害復興対策－災害予防対策－……〉という災害タイムラインからみれば、いうまでもなく災害発生後の「事後対策」に他ならない。しかしながら、災害は必然的に繰返し発生する。来たるべき将来の災害発生に対する予防対策としてみれば、「災害復興」は、二重の意味で「事前復興」であると考えられる。

一つは、災害が発生する前に、あらかじめ次の災害後の復興を想定して、社会資本を駆使したハードな防災対策事業や、ソフトな事業継続計画(BCP)などの防災まちづくりの予防対策を講じておくことである。

もう一つは、災害による将来の被害発生を予測して、被災後の復興まちづくりの青写真を描き、その手順や人材育成、システムづくりをあらかじめ準備しておくことである。このいずれもが、災害発生前の「事前準備」による防災・減災対策となる。その際、重視されるべきは、「人間的復興」であることはいくまでもない。このような「事前復興」の観点から、南海トラフ巨大地震などによる大災害時代の予防的備えについて究明しておこう。

3.2 南海トラフ巨大地震と「事前復興」

3.2.1 「事前復興」への抜本的転換の意義

ここで取り上げるべき最初の課題は、災害発生を契機に災害復旧事業へと傾注する従来型の「事後復興」の途ではなく、復興対策の主軸を、「事前復興」の途へと抜本的に転換することの意義である。事前対策が適切に機能すれば、たとえ災害が発生しても、被災者支援や復旧事業のような事後対策の負担は、著しく軽減できる可能性が高まる。災害による被害には、人命や環境、故郷の喪失のような再生不能の「絶対的損失」も含まれるから、「事前復興」の意義は一層大きい。さらに、事前対策を適切に施せば、それだけ直接・間接の被害を減少させることができるから、被災状況が最も深刻で生活・生業の再建に困難を抱えている人々や地域コミュニティの回復にたいして復興事業を集中することが可能となり、減災効果も非常に大きい。南海トラフ巨大地震の場合にも、被害予測に合わせて、建物の耐震化・耐火化・液状化対策の促進、既存都市・地域の改造、特に大都市圏の減災型への「事前復興」が不可欠となっているのである。

3.2.2 南海トラフ巨大地震における防災減災対策のミクロ・ソフト効果

内閣府は、南海トラフ巨大地震の被害想定を実施する場合にも、防災・減災対策を推進することによる被害軽減効果を事前に推計している。

住宅の耐震化率は全国平均で2013年には約82%とされている。いま、旧耐震基準の建物の建替えや耐震補強がなされた場合の効果と推計すると、耐震化率が、現状(82%)→90%→95%→100%と高まるにつれて、「揺れ」による全壊戸数は、現状の約107.1万棟→76.8万棟→51.5万棟→26.2万棟と劇的に改善される。その結果、死者数も、現状の6.5万人→4.5万人→2.9万人→1.3万人と約8割減少すると推計されている(内閣府政策統括官(防災担当)2019c:29)。家具の転落・落下防止対策による死亡者数の減少でも効果は約64%減。また、津波に対する避難の迅速化で、全員が発災後すぐに避難開始した場合には、昼間で死者数は77%減少、夜間でも56%減少と

推計されている(内閣府政策統括官(防災担当)2019c:30)。防災・減災のミクロ対策やソフト対策の効果は、もしそれが完璧に実施されれば、減災・防災効果は非常に大きいことが示唆されるのである。

ソフトな「事前復興」は多様であるが、たとえば、津波浸水想定区域やハザードマップの公表、その外国人を含むすべての住民への周知と避難訓練の徹底等、また、危険区域から居住移転する場合には、移転先の生活基盤社会資本の整備や移転元地の補償と公有化への支援拡充などが不可欠となる。さらに、特に中小企業ほど遅れているBCP(事業継続計画)やBCM(事業継続マネジメント)の早急な強化が必要となる。事業所の迅速な再建なしには、地域経済や就業人口の回復も不可能だからである。

自然環境や防災・減災を等閑視した開発行為は、最近の熱海市の土砂災害のように、集中豪雨や地震による地盤災害や液状化災害によって宅地や住宅に甚大な被害をもたらし、住民の生命や生活に深刻な被害を与えてきた。熱海市の土砂災害は、明らかに「人災」といってよい。地域の防災対策は、市町村レベルの「地域防災計画」だけでは不十分であって、コミュニティ・レベルの「地区防災計画」を、行政以外に、地域住民、地域自治組織、地域の事業者、NPOなどを結集して住民参加でつくり上げ、計画決定し、日常的に実践し、点検し、改善していくことが不可欠なのである。

さらに、学校教育現場での取り組みも看過することはできない。東日本大震災では、沿岸部の多くの学校が、最大で校舎の3階までの大津波に襲われた。しかし、ほとんどの学校では、特別の場合を除いて、特に大きな犠牲者は出さずにすんだ。それは、教職員の的確な判断と、何よりも事前の日常的な対策と避難訓練などの成果であるといえる。例外は、児童74人、教職員10人という重大な犠牲者を出した石巻市の大川小学校であった。しかし、南海トラフ巨大地震の場合には、津波犠牲者が最も多い県の一つと想定されている高知県内の学校においてさえ、防災マニュアルの見直しはまだ始まったばかりで、避難訓練もこれまでの旧慣から脱却できていないと指摘され

ている（岡村真 2021:17-22）。

津波を中心に死者数が全国最多になると想定されている静岡県においてさえ、防潮堤や水門などハード面の整備はようやく進みだしたものの、安全な街に構造的に造り替えていくという中長期の都市改造の課題ははまだ進んでいない。しかも、ソフト面の対策、特に防災・減災教育の課題でさえやっと始まったばかりである（岩田孝仁 2021:28-31）。ハード対策はもちろん、ソフトな対策、ことに環境・防災教育の充実が急がれているのである。

3.3 「事前復興」のマクロ・ハード対策とその効果

「事前復興」のミクロ対策、ソフト対策と並んで基本的にさらに重要なのは、「事前復興」のマクロ対策、ハード対策である。

3.3.1 東京一極・大都市集中型国土構造の転換

その場合、第一に、現在の東京一極集中に代表される大都市集中型の国土構造を抜本的に転換することが、基本的に最重要な前提課題となる。

日本の都市人口の全人口に占める割合は、1945年の28%から2000年には約80%へ急増した。三大都市圏の人口比率は、1960年の37%から、2000年には50%を超えた。特に東京一極集中を典型例として、大阪、名古屋などの大都市圏に人口と資産が集中し、大企業の本社や金融・交通・物流拠点等の経済活動の集積も進んだ。主要都市が立地する全国の約1割の沖積平野に、日本の人口の約2分の1、全資産の約4分の3が集積し、一度災害が起きると、激甚な被害が発生・拡大しやすい国土構造、大都市構造が形成されてきた。

とりわけ、東京一極集中は、人口で見ても1955年の17.3%から2015年には28.4%へと持続的に拡大し、これとセットになって、大阪を中心とする関西大都市圏の肥大化も生じている。にもかかわらず、計画的な土地利用や防災対策は不十分で、地震時などに著しく大規模火災の危険性の高い重要地区として設定された「新重点密集市街地」は、2018年3月末現在、東京都に全国の23.4%、大阪府に50.7%と、全国の約74%がこの

2大都市に集中している（会計検査院 2016:486）。その後、東京都は急速に密集市街地の解消に乗り出し、2021年3月時点では11.1%まで低下したが、近接する横浜市の16.0%と合わせると両者で27.1%にも達している。また、大阪府は45.7%と改善速度が鈍く、かつ京都市の9.9%、神戸市の8.6%と合わせると、関西の三大都市圏で64.2%と全国の3分の2を占めている（国土交通省 2021:別紙1）。そのうえ、今や都心部には超高層ビルやタワーマンションが乱立し、地下街や地下鉄が拡大する一方、郊外部では急傾斜地や埋立地が乱開発され、盛土造成地の崩落、洪水、高潮、液状化、津波などによる災害の危険性が拡大している。世界有数のイギリスの保険組合ロイズは、世界主要279都市の災害リスクを公表しているが、東京の災害リスクは世界第1位、大阪は第6位であるとしている（Lloyd's 2019:5）。

東京圏、大阪圏をはじめとする大都市圏では、巨大災害のリスクが構造的かつ極度に高まっている。こうした東京一極集中・大都市圏集中型の国土・都市構造を抜本的に転換することは、それ自体、確かに短期的には困難であるとはいえ、中長期的には、「事前復興」の最大かつ緊急に目指していくべき課題なのである（奥西一夫 2021:10-15）。少なくとも、中期的には、首都機能の地方分散を図り、かつ長期的には、集中・集権型の国土・都市構造を分散・分権型の国土・都市構造へと、順次計画的に移行させることが不可欠となっている。

3.3.2 地方圏・農村圏の再生

第二に、上述の東京一極集中・大都市集中の裏面であるが、こうした既存国土構造を転換するためには、従来の流れを逆転させ、東京圏はじめ大都市圏から、地方圏・農村圏への人口回帰が不可欠となる。

そのためには、地域産業・農林水産業の再建と、そこへの資金還流が求められる。このため、極度な経済成長優先主義と自由貿易主義を改め、農林水産物の過度な自由化によって、主要諸国の中で食糧自給率37%（2020）と最低となったわが国の現状を転換する必要がある。

今日、コロナ禍の下で、地域の農林漁業や地方

での暮らしを非効率であるとして放棄し、東京や拠点大都市に産業と人口を集中させることが最も効率的な経済社会の在り方として推奨することが、実は間違った認識であることが露呈されつつある。集積の利益を求めて都市へ過度に集中することは、逆に行き過ぎた過密都市構造とリスクを高め、集積の不利益を拡大してしまった。多発する地震や風水害などの自然災害のリスクだけではなく、感染症のようなパンデミック災害のリスクも、大都市圏では複合的に強まっているからである。反対に、農村部や地方からの人口と資金の流出、農林水産業はじめ地域産業の衰退は、全国へと拡大して人口減少と高齢化を招き、森林荒廃や耕作放棄地の拡大によって大規模な風水害を誘引しつつある。

日本では、農業就業人口に占める高齢者の割合は7割を超え、50歳未満は1割に過ぎない(2020)。かつ過疎化と高齢化は地域コミュニティの機能劣化を招き、地域の防災力は弱体化させられた。市町村合併はその傾向を一段と促進した(鈴木宣弘 2021:11-221)。こうした趨勢を逆転させ、地域に働く場をつくり、食料、エネルギー、ケアサービスなど、地域で生産したものやサービスを地域の消費と結びつけ、循環型地域経済をつくるのが要諦となっている。それには、農林水産業や地場企業の再生こそがカギとなる。南海トラフ地震の被災地に広大な面積を占める地方圏・農村圏の再生こそが、もう一つの、むしろ最大の「事前復興」に他ならない。

3.3.3 防災・減災を軽視した乱開発と国土強靱化の見直し

第三に、防災や減災、環境を等閑視した乱開発を中止し、かつ「国土強靱化」の名のもとに推進しつつある大規模公共事業をやめ、地域にふさわしい防災、減災政策へと転換することが緊急の課題となっていることである。

しかし、現実には、依然として防災・減災を軽視した環境破壊的な大規模公共事業が続けられている。その典型的事例はリニア新幹線の建設である(石橋克彦 2021:14-208)。東京から名古屋、大阪まで延伸が想定されているリニア新幹線は、南海トラフ巨大地震と周辺活断層地震の危険性が

最も集中した、日本列島で一番危険な場所に建設されつつある。しかも、日本列島のリスクが極端に高くなっている「大地動乱の時代」への突入の矢先においてである。

リニア新幹線は、三大都市圏の「スーパー・メガリージョン」形成を基軸とする国土再編計画の一環である。政府は、2015年8月に「第二次国土形成計画」を閣議決定した(国土交通省 2015)。これは、急激な人口減少や巨大災害の切迫などに対応した約10年間の国土づくりの方向を定めるとしたもので、「対流促進型国土の形成」を基本構想に据えている。同計画は、特に大都市圏において、ヒト・カネ・モノ・情報の「対流」を促進し、三大都市圏を一体化した世界最大の「スーパー・メガリージョン」を形成するテコとして、とりわけリニア新幹線を重用視している。リニア新幹線による「対流」の活発化は新たな価値の創造によって日本全体の持続的成長のコアになるというのである。しかしながら、この計画自体、従来よりはるかに巨大な集中と集積の利益の追求を最優先するものであって、こうした大規模で環境破壊的かつ災害誘発的な列島乱開発を中止することこそが、最大の防災・減災対策であるといわなければならない。しかも、東海地震の震源域の真上には、世界で最も危険な原発といわれている中部電力浜岡原子力発電所が再稼働を目指して準備されている。

そのうえに、政府は、「国土強靱化」を僭称してさまざまな大規模公共事業を画策している(宮入興一 2020b:191-194)。2013年12月、政府は「国土強靱化法」(正式名は、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」)を成立させた。この法律の謳い文句は、東日本大震災からの教訓を踏まえ、きたるべき南海トラフ巨大地震や首都直下地震、台風や集中豪雨などの大規模な自然災害から国民の生命、身体、財産を保護し、国際競争力の向上に資する国民生活と国民経済を守るために、事前防災や減災の対策を講じ、国土の全域にわたり強靱な国づくりを行うための基本理念や国・自治体の責務、基本計画、推進体制等を制定することである」とされている(前文、第1章「目的」「基本理念」)。

この法律の趣旨は、一見するともっとも至極のように映るかもしれない。しかし、看過できない矛盾や深刻な問題点を孕んでいる（宮入 2021: 8-9）。ことに、「国土強靱化」が防災・減災に資するものとされながら、「防災・減災」の定義がなされていない。そのため、「防災・減災」と銘打てば、どんな大規模な公共事業でも適用可能となる。たとえば、リニア新幹線の建設だけではなく、「防災・減災」を口実とした、既存新幹線の未完成部分の整備、高規格道路、長大大橋、スーパー堤防、巨大防潮堤、大規模ダムの建設等がそれである。これらは成長・開発優先型のエセ「事前復興」であって、生活・生業・人権優先型の真の「事前復興」ではない。ハードな「事前復興」にとって重要なことは、市民の立場に立って住民参加を保障し、人々の生命と暮らしを守る観点からインフラや施設を総点検し、災害危険個所の指定と公表を行い、地域減災戦略の構築と実現を図ることである。

4 政治経済学からみた南海トラフ巨大地震への備え

予防措置としてハード・ソフトの防災・減災対策を講じるためには、被災量の削減、被災の影響の縮減、可及的早期の復旧・復興が必要である。そのためには、3で指摘した「事前復興」に備えるための予防的な財政措置と財源確保が不可欠となる。

4.1 積立型の事前「災害復興基金」の創設と活用

第一は、事前の積立型「災害復興基金」の創設と活用である。

従来の「災害復興基金」は、被災後に、法定外の行政判断で設定された。たとえば東日本大震災の場合には「取崩し型復興基金」として合計3007億円の基金が新設された。東日本大震災では、震災復興に向けて、被災自治体が地域の実情に応じて、住民生活の安定やコミュニティの再生、地域経済の振興、雇用維持等について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的、安定的にきめ細

かく対応できる資金として、2011年度12月分の特別交付税を原資に、1960億円の「取崩し型復興基金」が創設され、岩手県、宮城県、福島県を中心に被災9県に交付された。各県に交付された復興基金は、多少のばらつきはあるものの、約半分が被災市町村に再交付された。その後、津波被災地域の住民の定着を促進する目的で、2012年度補正予算により1047億円の「取崩し型復興基金」が震災復興特別交付税から措置され、基金の総額は3007億円となった⁵⁾。

しかし、南海トラフ巨大地震では、被害規模が仮に東日本大震災の20倍としても、最低でも6兆円規模の基金が必要となる。この基金を、東日本大震災の場合のように、特別交付税や補正予算のような臨時的財源で事後的に調達することは困難である。そのためには、南海トラフ巨大地震では、「災害復興基金」は事前に法定基金として、少なくとも年間3000億円、20年間程度の積立方式で準備し、一部は事前復興事業のために活用すれば、減災効果と復興予算の節減効果が同時に期待できるであろう。

4.2 大規模公共インフラを支柱とするハードな国土計画予算の事前復興予算への組換え

第二は、「国土強靱化計画」のようなハードな大規模公共事業を事前復興事業へと、予算の組換えを行うことである。

たとえば、土木学会は、ハードな大規模インフラ整備をテコとして被害額を大幅に縮減できるとして「国土強靱化計画」の強化を提唱した（土木学会 2018:1-76）。南海トラフの資産被害170兆円、経済被害1240兆円、税収減131兆円に対し、公共インフラ事業費38兆円をテコとして、経済被害の減災額509兆円、税収増54兆円の減災効果が得られるとしている。

たしかに、ハードな大規模事業によって一定の減災効果は期待されるかもしれない。しかし、人口減少、成長至上主義からの脱却、SDGsなどの維持可能な社会が目指されている今日、リニア新幹線の新設や高速道路の延伸、巨大防潮堤、スーパー堤防などの防災を名目とした巨大インフラ施設の新増設は負の遺産となりかねない。そのため

の財源確保は、他の緊急に必要な減災・防災事業の財源を大幅に削減してしまう。地域の実情に即した比較的簡素な施設をソフトな減災対策と組合せながら、地元主体で整備していくことが真の地域防災力の強化に繋がる。こうした地域主導型の防災・減災事業であれば、地域に有効需要を確保しながら、域内の建設業や建設技術者を再生し、いざ災害の時にはその復旧・復興事業に貢献することができる。

ハードな大規模公共インフラ整備事業を柱とする「国土強靱化計画」の何より重大な問題点は、それが、東京一極集中や大都市圏中心の国土構造を大前提としていることである。こうした国土構造、都市構造を前提とする限り、「天地動乱の時代」に突入した現在、世界に冠たる「災害列島・日本」の未来は極めて暗いものとならざるを得ない。東京一極集中や大都市圏中心の国土構造、大都市構造を大前提とした従来型の国土強靱化計画を抜本的に転換し、事前復興事業への予算組換えにシフトすることが、現在の日本にとって、何よりも優先的な国策として求められているのである。

4.3 事前復興財源の備えとしての内部留保課税と資産課税の強化

第三は、事前復興財源としての新財源、とりわけ新たな税源としての内部留保課税の新設と資産課税の強化の必要性である。

東日本大震災の場合には、突然の大規模災害であり、政府は、復興期間 10 年間で設定し、復興事業に合計約 32 兆円程度が必要と推計し、主要な復興財源の調達方法を法的に整備した。復興財源の調達は、総体としては「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（「復興財源確保法」）に基づき、時限的な税制措置である「復興特別税」（「復興特別所得税」「復興特別法人税」等）、また地方自治体の補助事業等負担額に対処するために、通例の地方交付税とは別建ての「震災復興特別交付税」を創設した。さらに、特別会計法を改正し、復興資金の流れの透明化と臨時の「復興債」の発行・償還の管理を図るため「震災復興特別会計」を設置した。以上の「復興財源確保法」「復

興特別税」「復興特別交付税」「震災復興特別会計」「復興債」などの諸制度は、東日本大震災の復興施策において史上はじめて創設された。これらはいずれも阪神・淡路大震災の際にも議論や地元要請として出されていたが、実現されなかった制度である。その意味では、大規模災害からの復興財政の制度としての大きな前進であったといつてよいであろう（宮入 2018c:10-12）。

しかし、それらの教訓を踏まえたいうでの「新しい事前復興のための財源確保制度」はいまだ創設されていない。巨大災害が起きてから、慌てて新たな復興制度を泥縄式に新設するのではなく、事前に制度を整備しておくことが必要であろう。特に「事前復興のための財源確保」の点からいえば、要諦となるのは、そのための時限的な「事前復興特別税」の新設である。その際、重要なことは、東日本大震災のように所得税や住民税を中心とする一般大衆課税の増税によるのであれば、それは国民の防災力の強化には繋がらない。同様に、消費税の増税も、国民の購買力を削減し、コロナ禍のもとで、そうでなくても生活困難に苦しんでいる国民の防災力・生活力を減殺する後ろ向きの施策である。

21 世紀に入って以降の日本の社会的余剰増加の特徴は、企業の売上増ではなく、人件費削減と法人税減税とをテコとする大企業だけで 460 兆円を超す内部留保（2019 年度）の累増にある。同時にその用途の、金融投資・自社株買い・子会社投資の増加による株価上昇と資本利得の増大指向にある。そうであるとすれば、この社会的余剰の増加分に課税し、それを活用することこそが、社会の再生産の促進と租税の公平性の観点からは合理的である。そのためには、たとえば、内部留保課税、金融所得への増税、高額所得課税の強化、財産税・遺産課税の強化見直しなどが不可欠となる。

仮に、資本金 1 億円以上の法人の内部留保増加分（20 兆円）に控除を経て税率 20% で課税した場合、毎期 3 兆円の税収が見込まれると推計される⁶⁾。このような内部留保課税と財産課税を 10 年程度時限的に課税しても、30 兆円を上回る税収が得られる。それらを財源として、重点的に「事前復興事業」に充当するようにすれば、減災・防災効果を早期かつ集中的に得ることができよう。

こうした税制の活用こそが、真に国民目線の租税の在り方であるといつてよい。

4.4 地方分権、住民自治・住民参加・情報公開を基本とした事前復興の強化

第四は、地方分権、住民自治・住民参加・情報公開型の事前復興財源の確保である。

南海トラフ巨大地震は、巨大性や広域性ととともに、地域的な多様性や複合性を特徴としていた。こうした特徴に対応するためには、国による財政支援（「公助」）を基本としながらも、実際の防災・減災対策は、地域の実情を最も熟知している市町村や府県に実施主体と財源を移譲することが緊要となる。府県は市町村を補完し、国はそれらを支援する義務を負う。住民は被災者として、また地域の主人公として、地域自治組織やNPOとも協働しながら、必要な情報を獲得し、市町村と府県に対して自主的に復興政策の立案・執行・監査に参加する権利とシステムを保障される必要がある。事後復興に参加できる体制づくりは、本来、事前復興の段階から決めておくことが肝要となる。しかし、現状は、地域防災計画や地区防災計画にもその言及がない。それは国の防災基本計画や災害対策基本法に明記がないことにも基因しており、法改正が必要となっている。

おわりに

南海トラフ巨大地震は、約100～200年余を周期に繰返され、30年以内の発生確率は70～80%と高く、超広域で甚大な被害が生じると想定されている。東日本大震災と比べても、人的被害と物的被害で10倍以上、経済的被害で数倍以上の被害が予測されている。内閣府は2019年5月、南海トラフ地震の被害想定を再計算し、死者数を第1次想定（2012年8月）の約32.3万人から約23.1万人へ3割弱、全壊・焼失棟数を約238.6万棟から約208.4万棟へ1割強減らした。これは主に、建物の耐震化の進展や国民の意識向上による防災対策の前進によるとされている。しかし、防災対策は、個人レベルの意識向上や努力だけでは

進まない。これに加えて、国や自治体、社会的レベルの防災対策の軸を、従来型の事後的な災害復旧優先から、事前復興優先対策へと、抜本的に転換させる必要がある。そのためには、国土構造や都市構造を中央集権の体制から、地方分権、地域分散的な体制に抜本的に転換することが不可欠となる。南海トラフ巨大地震が迫っている今日、行財政面でもミクロ・ソフトとマクロ・ハードな事前の備えを、根本的かつ加速度的に進展させることが喫緊の課題となっているのである。

かつて寺田寅彦は、「天災と国防」というエッセイの中で、次のように述べている。

「国家の安全を脅かす敵国に対する国防策は現に政府当局の間で熱心に研究されているであろうが、ほとんど同じように一国の運命に影響する可能性の豊富な大天災に対する国防策は政府のどこで誰が研究しいかなる施設を準備しているかはなはだ心許ない有様である。想うに、日本のような特殊な天然の敵を四面に控えた国では、陸軍海軍の外にもう一つ科学的な国防の常備軍を設け、日常の研究と訓練によって非常時に備えるのが当然ではないかと思われる。」（寺田虎彦 1997: 320-321）、と（初出 1934年11月）。

今日、ロシアのウクライナ侵攻の情報が連日大波のように押し寄せてくるも、日本の防衛力の強化と軍事費の増大をめぐる動きが異常に活発化している。しかし、その一方で、南海トラフ巨大地震などの防災・減災をめぐる対応は遅々として進んでいない。軍事や戦争は人間が引き起こすもので、それは対応次第で回避することが可能である。しかし、南海トラフ巨大地震や首都直下地震、大規模台風の来襲などは避けることはできない。「天地動乱の大災害時代」に突入した今日の日本で、87年前の寺田寅彦のこの警句は、いまなお切迫感をもってわれわれの胸に迫ってくるのである。

注

- 1) ちなみに、東京都の防災会議地震部会は直近の2022年5月25日、首都直下地震の新たな被害想定を10年ぶりに公表した。これによれば、被害が最大の「都心南部直下地震」では23区の約6割で震度6以上に達し、死者は最大6,148人、建物全壊8.2万棟、全焼11.9万棟、帰宅困難者452.6万人、直接的な経済的被害だけで21.6兆円と想定されている(東京都2022:2)。
- 2) 神戸新聞の調査によれば、東日本大震災の発生から約5年10カ月に岩手・宮城・福島で活動した災害ボランティアは、延べ152万人であった。これに対して、阪神・淡路大震災では約5年3カ月で217万人。東日本の災害ボランティア数は阪神・淡路の約70%にとどまった。東日本大震災のボランティアは、2011年の96万人から、以後2012~2015年までの間に、26万人、12万人、9万人、6万人と急減している。
- 3) 「人間の復興」については、宮入(2018b:41-43、2020:97-101)。
- 4) 日本の災害対策制度の問題点については、宮入(2018a:55-56)。
- 5) 「取崩し型復興基金」の意義と限界については、宮入(2018b:55-57)を参照。
- 6) なお、内部留保課税は「二重課税」との批判がある。企業は、法人税と内部留保課税を支払ったうえに、個人レベルでは配当に対して所得税を課税されるからである。しかし、日本の税制は法人擬制説に立っており、利益はすべて最終的に株主に配当されることを建前としている。だが、わが国では、個人株主が少ないこともあって配当の割合が少なく、反対に内部留保の割合が高い。資本金10億円以上の大企業では、2020年度において内部留保242兆円に対し、配当金はその僅か8.3%の20兆円に過ぎない(財務省「法人企業統計調査」より)。この意味で、日本の場合、内部留保課税は、配当に対する所得税補完税であって、「二重課税」とのそしりは不当というべきである。

参考文献

- 中央防災会議, 2021, 『南海トラフ地震防災対策推進基本計画』内閣府(防災情報のページ)。
- 中央防災会議・防災対策推進検討会議・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ, 2012, 『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第1次報告)』内閣府(防災情報のページ)。
- 中央防災会議・首都直下地震対策検討ワーキンググループ, 2012, 『首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)』(本文、人的・物的被害、施設等の被害の様相、経済的な被害)。
- 土木学会, 2018, 『「国難」をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書』同学会。
- 保立道久, 2012, 『歴史の中の大地動乱』岩波書店。
- IPCC, 2021, Climate Change 2021, The physical Science Basis, Summary for Policymakers.
- 石橋克彦, 1994, 『大地動乱の時代——地震学者は警告する』岩波書店。
- 石橋克彦, 2014, 『南海トラフ巨大地震——歴史・科学・社会』岩波書店。
- 石橋克彦, 2021, 『リニア新幹線と南海トラフ巨大地震——「超広域大震災」にどう備えるか』集英社。
- 岩田孝仁, 2021, 「想像力の欠如に陥らない防災社会の構築」『日本の科学者』56(10):434-439。
- 会計検査院, 2016, 「平成27年度決算報告」(第3章第1節第12国土交通省)。
- 閣議決定, 2019, 「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』」。
- 鎌田浩毅, 2019, 『富士山噴火と南海トラフ』講談社。
- 神戸新聞, 2017, 「東日本の災害ボランティア『阪神・淡路』下回る」2017年2月16日。
- 国土交通省, 2015, 「国土形成計画(全国計画)第二次」。
- 国土交通省住宅局市街地建築課, 2021, 「『地震時等に著しく危険な密集市街地』について」。
- Lloyd's, 2019, City Risk Index: Global Analysis of Finance, Economic and Trade Risks.
- 宮入興一, 2018a, 「災害の政治経済学の系譜と今日の課題」『大阪経大論集』69(2):31-60。
- 宮入興一, 2018b, 「東日本大震災における復興財政と財源問題」『災害復興研究』10:39-62。
- 宮入興一, 2018c, 「東日本大震災と復興財源問題」『地域政策学ジャーナル』7(2):1-20。
- 宮入興一, 2020a, 「超広域大震災にどう備えるか」『世界』930。
- 宮入興一, 2020b, 「災害と社会資本」森裕之・諸富徹・川勝健志編『現代社会資本論』有斐閣。
- 宮入興一, 2021, 「南海トラフ巨大地震にどう備えるか——財政学から」『日本の科学者』56(10):412-417。
- 内閣官房, 2017, 「国土強靱化基本計画」。
- 内閣府, 2020, 『防災白書(令和2年版)』全国官報販売協同組合。
- 内閣府政策統括官(防災担当), 2019a, 「南海トラフ巨大地震の被害想定について(施設等の被害)【定量的な被害量(都道府県別の被害)】」。
- 内閣府政策統括官(防災担当), 2019b, 「南海トラフ巨大地震の被害想定について(経済的な被害)」。
- 内閣府政策統括官(防災担当), 2019c, 「南海トラフ巨大地震の被害想定について(建物被害・人的被害)」。
- 小栗崇資, 2020, 「積みあがる内部留保・年間増加分に課税も一案」『日本経済新聞』(2020.3.5)。
- 岡村眞, 2021, 「南海トラフの地震に備えて——高知県の防災施策と安全安心」『日本の科学者』56(10):425-430。
- 奥西一夫, 2021, 「南海トラフ巨大地震への備え——高知県、高知市の津波対策計画を事例として」『日本の科学者』56(10):418-424。
- 大塚路子, 2020, 「南海トラフ地震対策をめぐる経緯」『調査と情報』1096。
- 寒川旭, 2011, 『地震の日本史——大地は何を語るのか』(増補版)中央公論社。
- 鈴木宣弘, 2021, 『農業消滅——農政の失敗がまねく国家存亡の危機』平凡社。

- 寺田寅彦, 1997, 『寺田寅彦全集 第7巻』岩波書店.
- 東京都防災会議, 2022, 『東京都の新たな被害想定——首都直下地震等による東京の被害想定』.
- 全国知事会, 2020, 『国難レベルの巨大災害に備える事前復興』同知事会.

Characteristics of Damage Anticipated in a Great Nankai Trough Earthquake and the Challenges of Pre-earthquake Preparations for Reconstruction

Koichi Miyairi

Abstract:

The first aim of this paper is to elucidate the characteristics of damage expected as a result of a powerful Nankai Trough earthquake with a 70–80% probability of occurrence within 30 years. The characteristics will be clarified through comparison of the expected damage from a Nankai Trough earthquake with the damage inflicted by the most recent large-scale earthquakes (the Great East Japan Earthquake and the Great Hanshin-Awaji Earthquake), and damage forecasts for an anticipated Tokyo earthquake.

The second aim, based on the above, is to analyze specifics for preventive preparedness from the perspective of “advance reconstruction,” first on a micro-level, software (intangible) point of view—such as improving the earthquake resistance rates of housing, reducing furniture fall-down rates, expanding community-level district disaster prevention plans and enhancing disaster prevention/mitigation education in schools—and second, on a macro-level, hardware (tangible) point of view, including: shifting from a national land structure with a concentration in Tokyo and large cities to one with decentralized autonomy; the restoration of rural and regional areas covering vast areas in the anticipated Nankai Trough disaster area; and fundamental review of overexploitation and national land resilience plans that do not give due regard to disaster prevention and mitigation. As material means for realizing these goals, this paper presents specific proposals for a system for securing financial resources for advance reconstruction. The proposals include: establishing a reserve-type disaster reconstruction fund for pre-disaster reconstruction; reallocating the budget for pre-disaster reconstruction projects through a fundamental review of the national land resilience plan; imposing a time-bound tax on retained earnings of large-scale companies and stronger asset taxation on owners of high assets; and establishing a system of financial support for local governments by the state based on decentralization, self-governance and public participation.

keywords:

powerful Nankai Trough earthquake, advance reconstruction, “micro-software” and “macro-hardware” effects of disaster prevention and mitigation measures, system for securing financial resources for advance reconstruction.