

国土強靱化の本格的な推進に向けて

内閣官房 国土強靱化推進室

1

経緯と概要

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、観測史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震と大津波により死者・行方不明者18,502人¹⁾という甚大な被害をもたらし、「防護」という発想によるインフラ整備中心の対策だけでは生命や財産、経済社会活動を守ることに限界があることを教訓として残した。

このような大規模自然災害等から、とにかく人命を最大限守り、社会経済の致命傷を回避するとともに被害から迅速に回復する「強さ」と「しなやかさ」を備えた国土、経済社会システムをハード・ソフト両面から構築する考え方が国土強靱化^{きょうじん}（ナショナル・レジリエンス）である。

2012年12月の安倍内閣の発足に伴い、新たに国土強靱化担当大臣が内閣に設置され、翌年1月には、内閣官房に国土強靱化推進室が設置された。また、同月の安倍総理の施政方針演説では、「命を守るための国土強靱化は焦眉の急」であるとされ、内閣の重要課題の一つに位置付けられた。これを受けて、国土強靱化推進室では、国土強靱化の枠組みの検討および試行的作業を、学識経験者や有識者等で構成される「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」および国土強靱化担当大臣が議長を務める「国土強靱化の推進に関す

る関係府省庁連絡会議」を随時開催しながら進めてきた。

1年弱にわたる試行的作業等を経て、枠組みづくりの作業が本格化したのは、2013年12月に「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（以下「基本法」という）」が議員提案により国会に提出され、12月11日に公布、施行されてからである。

まず、基本法に基づく取り組みの第一歩として、同年12月に内閣総理大臣を本部長、全閣僚をメンバーとする「国土強靱化推進本部（以下「推進本部」という）」の初会合を行い、それまでの作業等の集大成である「国土強靱化政策大綱（以下「政策大綱」という）」、および法律事項である「大規模自然災害等に対する脆弱性^{ぜいじゃく}の評価の指針」を決定した。次に、2014年4月の第2回推進本部において脆弱性評価の結果をとりまとめ、その後、先の政策大綱を基に脆弱性評価結果等を踏まえて、同年6月3日に、基本法に基づく「国土強靱化基本計画（以下「基本計画」という）」と、国土強靱化施策群を毎年度見直し、最適化を図るための「国土強靱化アクションプラン2014（以下「アクションプラン2014」という）」を作成し、それぞれ閣議および第3回推進本部（写真—1）において決定した。

本稿では、基本法、脆弱性評価、基本計画およびアクションプラン2014に加え、国土強靱化地域



写真－1 第3回国土強靱化推進本部（6月3日）の開催状況

計画の策定を促進するためにとりまとめた「地域計画策定ガイドライン」および今年度実施している「地域計画策定モデル調査」を中心に、国土強靱化を本格的に推進するための枠組みの概略について紹介する。

2 国土強靱化基本法の概要

国土強靱化の考え方は先に述べたが、基本法第8条（基本方針）から、国土強靱化の基本目標は以下の4点と捉えることができる。

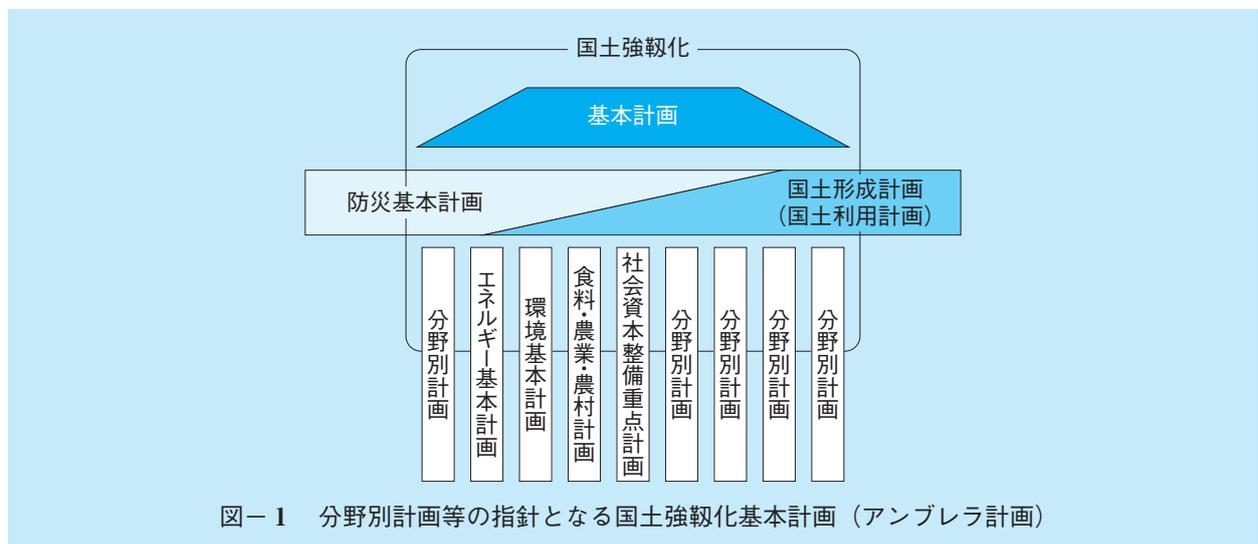
- (1) 大規模自然災害等に際して、人命の保護が最大限に図られること
- (2) 大規模自然災害等が発生した場合においても、国家および社会の重要な機能が致命的な障

害を受けず、維持されるようにすること

- (3) 大規模自然災害等に起因する国民の財産および公共施設に係る被害の最小化に資すること
- (4) 大規模自然災害等からの迅速な復旧復興に資すること

このほか、第9条（施策の策定及び実施の方針）では、既存社会資本の有効活用等による費用の縮減、自然との共生および環境との調和への配慮、民間資金の積極的活用などの方針が規定されている。

また、基本法では、脆弱性の評価を行った上で、国土強靱化に係る国の他の計画等の指針となる「国土強靱化基本計画」を定めることとしている。これは、図－1に示すように他の計画を傘下に置くイメージから、アンブレラ計画と呼ばれて



図－1 分野別計画等の指針となる国土強靱化基本計画（アンブレラ計画）

いる。併せて、都道府県、市町村が策定する計画として、「国土強靱化地域計画」を規定している。



脆弱性評価

基本計画の策定プロセスの一つである脆弱性評価は、基本法では国土強靱化に関する施策の分野ごとに行うこととされており、施策分野を、個別施策分野として、行政機能／警察・消防等、住宅・都市、保健医療・福祉、エネルギー、金融、

情報通信、産業構造、交通・物流、農林水産、国土保全、環境、土地利用（国土利用）の12分野、横断的分野として、リスクコミュニケーション、老朽化対策、研究開発の3分野とした。

また、脆弱性評価は、「起きてはならない最悪の事態」を想定して行うこととされており、対象とするリスクを大規模自然災害に絞った上で、表一1の8の「事前に備えるべき目標」のもと、表一2の45の「起きてはならない最悪の事態」を設定した。

表一1 事前に備えるべき8の目標

(目標1)	大規模自然災害が発生したときでも人命の保護が最大限図られる
(目標2)	大規模自然災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる（それがなされない場合の必要な対応を含む）
(目標3)	大規模自然災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する
(目標4)	大規模自然災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する
(目標5)	大規模自然災害発生後であっても、経済活動（サプライチェーンを含む）を機能不全に陥らせない
(目標6)	大規模自然災害発生後であっても、生活・経済活動に必要な最低限の電気、ガス、上下水道、燃料、交通ネットワーク等を確保するとともに、これらの早期復旧を図る
(目標7)	制御不能な二次災害を発生させない
(目標8)	大規模自然災害発生後であっても、地域社会・経済が迅速に再建・回復できる条件を整備する

表一2 起きてはならない最悪の事態

※ は、重点化すべきプログラムに係る起きてはならない事態

目標	起きてはならない事態
1-1	大都市での建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や住宅密集地における火災による死傷者の発生
1-2	不特定多数が集まる施設の倒壊・火災
1-3	広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生
1-4	異常気象等による広域かつ長期的な市街地等の浸水
1-5	大規模な火山噴火・土砂災害（深層崩壊）等による多数の死傷者の発生のみならず、後年度にわたり国土の脆弱性が高まる事態
1-6	情報伝達の不備等による避難行動の遅れ等で多数の死傷者の発生
2-1	被災地での食料・飲料水等、生命に関わる物資供給の長期停止
2-2	多数かつ長期にわたる孤立集落等の同時発生
2-3	自衛隊、警察、消防、海保等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足
2-4	救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶
2-5	想定を超える大量かつ長期の帰宅困難者への水・食糧等の供給不足
2-6	医療施設および関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による医療機能の麻痺
2-7	被災地における疫病・感染症等の大規模発生
3-1	矯正施設からの被収容者の逃亡、被災による現地の警察機能の大幅な低下による治安の悪化
3-2	信号機の全面停止等による重大交通事故の多発
3-3	首都圏での中央官庁機能の機能不全
3-4	地方行政機関の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下
4-1	電力供給停止等による情報通信の麻痺・長期停止
4-2	郵便事業の長期停止による種々の重要な郵便物が送達できない事態
4-3	テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
5-1	サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による国際競争力の低下
5-2	社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止
5-3	コンビナート・重要な産業施設の損壊、火災、爆発等
5-4	海上輸送の機能の停止による海外貿易への甚大な影響
5-5	太平洋ベルト地帯の幹線が分断する等、基幹的陸上交通ネットワークの機能停止
5-6	複数空港の同時被災
5-7	金融サービス等の機能停止により商取引に甚大な影響が発生する事態
5-8	食料等の安定供給の停滞

6-1	電力供給ネットワーク（発電所、送配電設備）や石油・LPガスサプライチェーンの機能の停止
6-2	上水道等の長期間にわたる供給停止
6-3	汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止
6-4	地域交通ネットワークが分断する事態
6-5	異常湧水等により用水の供給の途絶
7-1	市街地での大規模火災の発生
7-2	海上・臨海部の広域複合災害の発生
7-3	沿線・沿道の建物倒壊による直接的な被害および交通麻痺
7-4	ため池、ダム、防災施設、天然ダム等の損壊・機能不全による二次災害の発生
7-5	有害物質の大規模拡散・流出
7-6	農地・森林等の荒廃による被害の拡大
7-7	風評被害等による国家経済等への甚大な影響
8-1	大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態
8-2	道路啓開等の復旧・復興を担う人材等（専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者等）の不足により復旧・復興が大幅に遅れる事態
8-3	地域コミュニティの崩壊、治安の悪化等により復旧・復興が大幅に遅れる事態
8-4	新幹線等の基幹インフラの損壊により復旧・復興が大幅に遅れる事態
8-5	広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復旧・復興が大幅に遅れる事態

以上を前提に、「起きてはならない最悪の事態」の回避に資する各府省庁の施策を洗い出し、それぞれの事態に対応した施策群（「プログラム」と呼ぶ）を府省庁横断的に評価し、何が欠けているか、何が必要であるか等を検討した。その際、プログラムごとに重要業績指標（KPI）を設定し、定量的に評価するよう努めている。さらに、施策分野ごとに脆弱性を評価した。

脆弱性評価の結果のポイントとしては、以下の3点を指摘している。

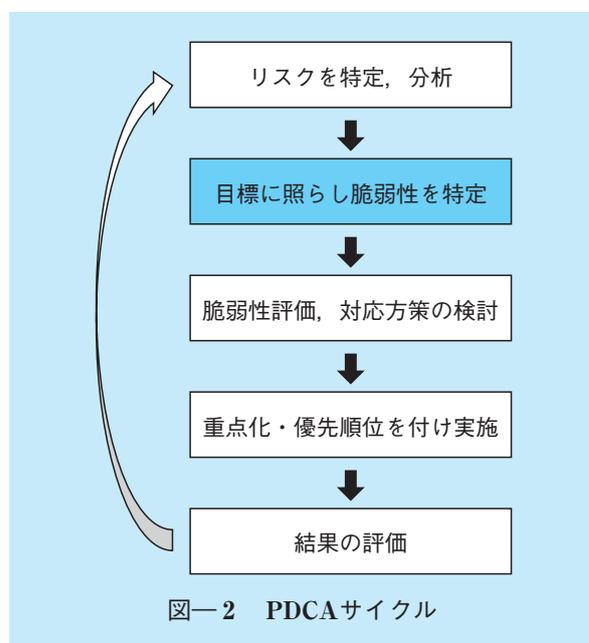
- (1) 重点化を図りつつ、ハード整備とソフト対策の適切な組み合わせが必要
- (2) 代替性・冗長性等の確保が必要
- (3) 地方公共団体・民間等との連携が必要

4

基本計画およびアクションプラン2014

基本計画は四つの章で構成されている。第一章では「国土強靱化の基本的考え方」について、基本法で規定されている方針等を踏まえ記述しているほか、東京一極集中からの脱却、「自立・分散・協調」型の国土の形成、ハードとソフトの適切な組み合わせ、オリンピック・パラリンピックに向けた対策の必要性等についても記載している。

また、国土強靱化は、いわば国のリスクマネジメントであり、図-2に示すPDCAサイクルを繰り返すとともに、常に直前のプロセスに戻って見



直すことにより、国全体の強靱化の取り組みを効率的・効果的に推進することも記載している。

第二章は「脆弱性評価」の結果であり、ここでは省略する。

第三章の「国土強靱化の推進方針」では、脆弱性評価で設定した12の個別施策分野ごと、3の横断的分野ごとに推進方針をまとめている。表-3は多くの記述の中から一部を抜き出したものである。

第四章では、「計画の推進と不断の見直し」について記載している。基本計画はアンブレラ計画であるので、国土強靱化に係る国の他の計画の必要な見直しを通じて計画を推進することになる。

表一 3 国土強靱化基本計画における施策分野の推進方針の例

〈個別施策分野〉
【住宅・都市分野】
・密集市街地の火災対策、住宅・学校等の耐震化、建築物の長周期地震動対策 等
【情報通信分野】
・情報通信システムの長期電力供給停止等に対する対策の早期実施 等
【産業構造分野】
・企業連携型BCP/BCM の構築促進 等
【国土保全分野】
・防災施設の整備等のハード対策と警戒避難体制の整備等のソフト対策を組み合わせた総合的な対策 等
〈横断的分野〉
【リスクコミュニケーション分野】
・国や自治体、国民や事業者等の自発的取組促進のための双方向コミュニケーション、教育、訓練 等

そして、基本計画自体はおおむね5年ごとに（ただし、それ以前においても必要に応じて）見直すこととしているが、プログラムを構成する施策の進捗状況を把握・進捗管理し、府省庁横断的な施策の検討を通してプログラムの最適化を毎年度検討するPDCAのツールとして、アクションプランを位置付けている。

プログラムの重点化も行っている。表一 2 で示した ■ の15の起きてはならない最悪の事態を回避するプログラムがそれである。なお、この重点化プログラムは、ナショナル・レジリエンス懇談会委員の意見等を踏まえ、国の役割の大きさ、影響の大きさと緊急度等の観点から選定したものである。

毎年度、推進本部で決定するアクションプランは、施策の進捗管理を定量的に行う観点から、重要業績指標（KPI）の目標値を設定している点が特徴であり、プログラムごとの推進計画（推進方針とKPIの目標値）とプログラム推進のための主要施策を主な構成要素としている。

表一 4 はプログラムの推進計画の一部を例示したものであり、例えば、「建物・交通施設等の大規模倒壊等による死傷者発生」の事態を回避するプログラムに関しては、住宅・建築物の耐震化率等を重要業績指標として設定し、現状値と目標値を掲げている。他の起きてはならない最悪の事態についても、同様に可能な限り重要業績指標の現状値と目標値を示し、これに基づき毎年度プログ

表一 4 国土強靱化アクションプラン2014におけるプログラムの推進計画の例

起きてはならない最悪の事態の例	推進計画の例	重要業績指標（KPI）の例
建物・交通施設等の大規模倒壊等による死傷者発生	・住宅・建築物等の耐震化 ・つり天井など非構造部材の耐震対策の推進	【国交】住宅・建築物の耐震化率 住宅：約79%（H20）→95%（H32） 建築物：約80%（H20）→90%（H27）
大規模津波等による多数の死者発生	・ハード対策の着実な推進とソフト対策を組み合わせた対策の推進	【国交・農水】東海・東南海・南海地震等の大規模地震が想定されている地域等における海岸堤防等の整備率（計画高までの整備と耐震化） 約31%（H24）→約66%（H28） 【国交・農水】最大クラスの津波ハザードマップを作成・公表し、防災訓練等を実施した市町村の割合 14%（H24）→100%（H28）
異常気象等による市街地等の浸水	・河道掘削や築堤、洪水調節施設の整備・機能強化、排水施設の整備等を推進 ・土地利用と一体となった減災対策や、洪水ハザードマップや内水ハザードマップの作成支援	【国交】人口・資産集積地区等における中期的な目標に対する河川の整備率 約74%（H24）→約76%（H28） 【国交】内水ハザードマップを作成・公表し、防災訓練等を実施した市町村の割合 31%（H24）→100%（H28）
サプライチェーンの寸断等による企業の国際競争力低下	・サプライチェーンを確保するための企業ごと・企業連携型BCPの策定	【内閣府】大企業および中堅企業のBCPの策定割合 大企業：45.8%（H23）→ほぼ100%（H32） 中堅企業：20.8%（H23）→50%（H32）

ラムの進捗管理を行うこととしている。



地域計画ガイドラインおよび 地域計画策定モデル調査

国土強靱化地域計画は、基本法第13条において、都道府県、市町村が定めることとなっており、当該都道府県等の区域における国土強靱化に係る他の計画等の指針となるものである（基本計画と同様、アンブレラ計画）。

策定は義務付けされていないが、国土強靱化を推進する上での地方の果たす役割および強靱化を計画的に進めるための国土強靱化地域計画の重要性に鑑み、より多くの都道府県、市町村において計画策定が円滑に進められるよう、「国土強靱化地域計画策定ガイドライン（以下「ガイドライン」という）」をとりまとめ、本年6月3日に公表した。

ガイドラインは、五つの章立てとしており、まず、「Ⅰ 国土強靱化とは」の中で、国土強靱化の理念や防災との違い、基本的な進め方等について説明している。次に、「Ⅱ 国土強靱化地域計画（地域強靱化計画）とは」として、計画で定める内容、地域強靱化を計画的に推進するメリット、計画策定のスタンス等について解説を行っている。

さらに、「Ⅲ 策定手順とそれぞれの策定手法」において、策定体制の構築に関する事項、基本的な策定手順を説明した後、策定手法を国における進め方を参考にしつつステップごとに解説している。「Ⅳ 計画の推進と不断の見直し」では、計画の推進や進捗管理等について、国のアクションプラン2014の性格等を紹介しつつ、解説している。最後に、計画策定に当たっては国との間で十分な意思疎通が必要であることから、「Ⅴ 国への相談等」として、国における相談窓口のリストを掲載している。

なお、ガイドラインにおいて、地域強靱化計画では一定の具体性を持たせることが重要になる場合もあることから、必要に応じ、地域を特定した

個別の事業を記載することも想定されるとしており、その際にも重点化・優先順位付けを行うことが重要である旨を記載している。

国土強靱化推進室では、ガイドラインの策定と併せて、本年度、「地域計画策定モデル調査」を実施している。本調査の趣旨は、いくつかの都道府県、市町村を対象に地域計画の策定を支援しながら、計画策定に当たってのノウハウ等の蓄積を図り、全国の地方公共団体等に提示し共有することにより、国土強靱化地域計画の策定を全国的に促進することにある。また、このモデル調査の結果を踏まえて、ガイドラインを充実することも考えている。

すでに応募は締め切っており、第1次実施団体として、①北海道、②千葉県旭市、③東京都荒川区、④新潟県新潟市、⑤山梨県、⑥岐阜県、⑦静岡県、⑧愛知県・同県名古屋市、⑨和歌山県・同県和歌山市、⑩徳島県、⑪高知県・同県高知市、⑫長崎県を選定している（⑧、⑨および⑪は一体での調査実施を予定。なお、応募のあった団体の中から、精査の上、第2次実施団体を選定する予定）。



おわりに

このように、国土強靱化を推進するための枠組みはおおむねでき上がり、今後は本格的な推進段階に入ることになるが、国土強靱化は、国、地方、民間が一体となって進めることが必要不可欠である。このため、国においては、基本計画、アクションプランの推進・進捗管理、地域計画の策定支援を行うのみならず、国土強靱化の考え方が正しく理解され、地方公共団体、民間事業者や国民の行動規範に広く浸透し、適切に実行されるようにも努め、強靱な国づくりを着実に実現してまいりたい。

【出典】

- 1) 警察庁「被害状況と警察措置」平成26年6月10日