国土強靱化の基本概念と国の施策

—強くて、しなやかなニッポンへ—

Basic Concept of National Resilience and Policy of the Government of Japan:

Resilient Japan

寺尾 和彦*

Kazuhiko TERAO

1 はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、「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、人命を最大限守り、国家や社会の重要な機能への致命傷を回避し、災害から迅速に回復する「強さ」と「しなやかさ」を備えた国土・経済社会を構築しようとする「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）」の取組を推進するために、平成25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）が議員立法により制定された。

基本法を受けて平成26年6月に策定された国土強靱化基本計画²⁾（以下「基本計画」という）では、「大規模自然災害等への備えについて、予断を持たずに最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を、いわば「国家百年の大計」の国づくりとして、千年の時をも見据えながら行っていくことが必要」との理念が掲げられ、「国土強靱化」の取組が、府省庁横断的に地方公共団体や民間とも連携して、総合的に進められている。

2 国土強靱化の仕組み

(1) 基本法

平成25年12月に制定された基本法では、

- 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、国家及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及び公共施

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

などの国土強靱化の基本方針が示された（第8条）ほか、既存社会資本の有効活用等による費用の縮減、自然との共生及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（第9条）。

また、基本法では、大規模自然災害等に対する脆弱性の評価（以下、「脆弱性評価」という）を経て、政府が、基本計画を定めること（第10条）、また、都道府県又は市町村が「国土強靱化地域計画」（以下、「地域計画」という）を定めることができるとされた（第13条）。

これらの計画は、国土強靱化に関しては国や地方公共団体の他の計画等の上位計画に位置付けられる、いわゆるアンブレラ計画である。（第10条、13条）（図1）

図1 アンブレラ計画のイメージ

さらに、国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するための組織として、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、国土強靱化担当大臣及び国土交通大臣を副本部長とする「国土強靱化推進本部」が設置され（第

*内閣官房国土強靱化推進室企画官 Counsellor, National Resilience Promotion Office, Cabinet Secretariat

Keywords: 1) 国土強靱化基本法, 2) 国土強靱化基本計画, 3) 国土強靱化アクションプラン, 4) 国土強靱化地域計画, 5) PDCA サイクル

15条)、脆弱性評価の指針や基本計画の案の作成を行うこととされた(第17条)。

(2) 基本計画とアクションプラン

基本法に基づき、平成25年12月に国土強靱化推進本部において「大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針」を決定し、これに基づき、政府横断的に脆弱性評価を行った。

脆弱性評価は国土の「健康診断」にあたるもので、具体的には、45の「起きてはならない最悪の事態」(脆弱性評価の指針の概要¹⁾の2ページ目に記載)を避けるために、現在行われている個別施策を特定し、その達成度や進捗を表す指標をできる限り設定したうえで、現状の課題を分析・整理した。さらに、この個別施策ごとの分析をもとに、「起きてはならない最悪の事態」を回避するための施策群(プログラム)を整理し、プログラムごと、施策分野ごとに現状の脆弱性を総合的に分析・評価した。

このような脆弱性評価を踏まえ、平成26年6月に強靱な国づくりのための処方箋とも言える基本計画を閣議決定した。

基本計画では、①行政機能/警察・消防等、②住宅・都市、③保健医療・福祉、④エネルギー、⑤金融、⑥情報通信、⑦産業構造、⑧交通・物流、⑨農林水産、⑩国土保全、⑪環境、⑫土地利用(国土利用)の12の個別施策分野と、①リスクコミュニケーション、②老朽化対策、③研究開発の3つの横断的分野ごとに、概ね5年間の推進方針を示している。

また、同時に、基本計画の着実な推進を図るため、プログラムごとに毎年度取り組むべき具体的な個別施策等を取りまとめた「国土強靱化アクションプラン2014」も国土強靱化推進本部で決定し、これに基づき施策を推進することとした。アクションプランでは、重要業績指標(以下「KPI」という)の目標値を設定しており、できるだけ定量的に施策の進捗を把握できるようにした。

毎年度、概ね向こう1年間に取り組むべき具体的施策をアクションプランとして策定(Plan)、計画的に実施(Do)、結果を評価(Check)し、その上で、進捗状況に応じた修正や必要な新規施策の追加等の改善(Action)を行い、次年度のアクションプランにつなげるというPDCAサイクルを実践していくこととしている(図2)。

3 国土強靱化の推進施策

(1) 基本計画等の推進

1) アクションプラン2017の推進

今年度は、4回目となるアクションプラン2017が策定された。平成30年度の目標達成(進捗率100%)に

図2 国土強靱化に係るPDCAサイクル

向け、3年目となる平成28年度に進捗率が60%以上となるKPIは6割を超えており(全115指標)、概ね順調に進捗している。アクションプラン2017の特徴として、平成28年熊本地震を踏まえた施策の点検結果等を踏まえたプログラムの充実・改善を図るとともに、今後、新たに発生した大規模自然災害等を踏まえたPDCAサイクルを、従来のPDCAサイクルに加えることとし、国土強靱化の取組をより一層、計画的かつ着実に進化させることとしている。

国土強靱化の施策の推進に関し、関係府省庁協力の下、毎年度、国土強靱化の取組の着実な推進について方針を決定し、重点化すべき15のプログラムを中心として、「国土強靱化関係予算概算要求の概要」、「国土強靱化関係予算案の概要」を取りまとめ、公表している。

2) 基本計画の見直しに向けた取組

基本計画は、概ね5年ごとに計画内容の見直しを行うこととする(同計画第4章)」と定められている。

現在の基本計画は、平成29年度は計画策定から4年目に差し掛かる時期に来ていることに鑑み、今年度より基本計画の見直しに向けた取組を本格化させることとしている。

(2) 地域の取組の促進

基本計画策定から4年目に差し掛かり、多くの地方公共団体で、地域計画の策定が進みつつある。平成29年10月1日現在で、4県、39市町村が地域計画を策定中(予定含む)であり、43都道府県、45市区町村が計画策定済みとなっている。

地域計画を策定する過程では、大規模自然災害等のリスクに対して、地域の現状のどこに問題があり、どこが弱点となっているかを把握し、その改善のために何が必

要かを改めて検討することになる。それを踏まえて重点化や優先順位付けを行い、計画的に施策を推進することで、地域住民の生命と財産を守るとはもちろん、経済社会活動を安全に営むことができる地域をつくり、地域の経済成長にもつなげることができる。このため、できる限り多くの地方公共団体で地域計画の策定が早期に進むよう、国としても支援していくこととしている。

例えば、平成 29 年度においては、地方公共団体が実施する地域計画に基づく施策について、関係府省庁連携の下、29 の交付金等の交付に当たり、一定程度の配慮を行うことで支援を行うことを公表（「国土強靱化地域計画に基づき実施される取組に対する関係府省庁の支援について」（以下「関係府省庁の支援」という））している。更に、平成 29 年 6 月には、ガイドラインの更なる拡充（第 4 版）を行い、地域計画の策定及びその取組が一層進むよう、「関係府省庁の支援」の内容等に関するフォローアップとガイドラインへの反映・配布等を通じた見える化を図っている。

（3）民間の取組の促進

国土強靱化の取組を実効あるものにするためには、引き続き、基本計画やアクションプランに基づき、国としての取組を着実に推進し、地方公共団体における地域計画の策定を進めることはもちろん重要ではあるが、自助・共助他、民間セクターにおける取組が不可欠であることは言うまでもない。企業、団体、国民その他、いわゆる民間における国土強靱化の取組を推進していくため、これまで、特に以下のような施策、取組が進められてきた。

1）民間の取組の市場規模の推計

国土強靱化担当大臣の私的諮問機関であるナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会の下に設置された、国土強靱化に資する民間の取組促進ワーキング・グループでの議論を踏まえ、「国土強靱化に資する民間の取組の促進について」とりまとめが、平成 28 年 2 月に公表された。これによると、国土強靱化に資する民間市場規模（総計）は 2013 年現在で約 11.9 兆円（国土強靱化関連の公的支出約 12.1 兆円と同程度）と推計された。また、そのうち国土強靱化に直接費する「コア市場」は、2013 年現在約 8.0 兆円規模であるが、2020 年には実質で約 11.8 ～ 13.5 兆円に達しうる（実質で約 3.9 兆円～ 5.6 兆円の増加）と試算された。国土強靱化から生まれる民間の市場に大きな将来性が見込まれることが指摘され、今後、幅広いセクターへの積極的な市場参入・技術開発が期待される。

2）民間の取組促進のための取組事例集・施策集の作成

国土強靱化という言葉が浸透する以前から、企業等に

おいては、防災や危機管理の観点で、情報通信施設の耐震化や高い防災機能を備えたビルへの移転、自社の資機材・ノウハウ等を活用した市民向け防災訓練の実施など、様々な取組が行われてきた。特に、東日本大震災以降においては、より活発な取組が多く見られるようになってきている。しかしながら、被災経験がない地域や事業者の中には、危機感はあるけれども実際にどのような取組が必要で、どのように行ったらいいかわからない等の悩みも多く聞かれる。そこで、内閣官房国土強靱化推進室では、企業や NPO、大学などの国土強靱化に資する取組を公募し、それらを取りまとめた「国土強靱化 民間の取組事例集²⁾」を平成 27 年 6 月に作成（その後、平成 29 年 5 月に更新版を公表）している（図 3 左）。

図 3 取組事例集（左）・取組促進施策集（右）

また、国土強靱化に資する様々な民間主体の取組において、特に緊急性が高く、広い普及が望まれる等の諸課題に対しては、国や自治体などから様々な支援が行われている。一方で、そのような支援施策は様々な分野にまたがっていることなどから、どのような支援があるかわからない等の声も聞かれた。そのため、国や都道府県が実施する、予算、税制、情報の提供等の支援施策を取りまとめた施策集も作成している（図 3 右）。この施策集では、耐震化の推進や再生可能エネルギーの導入、帰宅困難者に対する対応等の取組を進める支援施策について、場面やニーズ毎に整理することで、探しやすく取りまとめている。

3）国土強靱化貢献団体認証制度の創設

経済社会のレジリエンス力を高めるためには、個々の企業等の事業継続のための取組が不可欠であるところ、企業等の BCP 策定率を見ても、なかなか進んでいない現状がある。このため、平成 28 年度より、事業継続の取組を積極的に行っている企業・団体等を「国土強靱化貢献団体」として第三者（認証実施機関）が認証する仕組みを創設し、運用を開始した。第三者認証の仕組みは、図 4 に示すとおりであり、内閣官房が発出したガイドラ