

行政情報

国土強靱化の基本法と政府における取組み

小田桐 俊 宏

度重なり大規模な災害が生じ、また将来においても発生が想定されている我が国において、国土強靱化は「国家百年の大計」として計画的に取り組むべき重要な政策課題である。平成 25 年 12 月に施行された基本法に基づき、脆弱性評価の結果を踏まえ、国土強靱化の指針となる国土強靱化基本計画等を平成 26 年 6 月 3 日に決定した。今後は基本計画等を推進するとともに、国土強靱化地域計画の策定支援や地方公共団体・民間との連携等も進めていくこととしており、国土強靱化はいよいよ本格的な推進段階に入った。本稿では国土強靱化の基本法及び政府における取組みについて紹介する。

キーワード：国土強靱化，基本法，国土強靱化基本計画，脆弱性評価，国土強靱化地域計画

1. 国土強靱化の背景と基本的な進め方

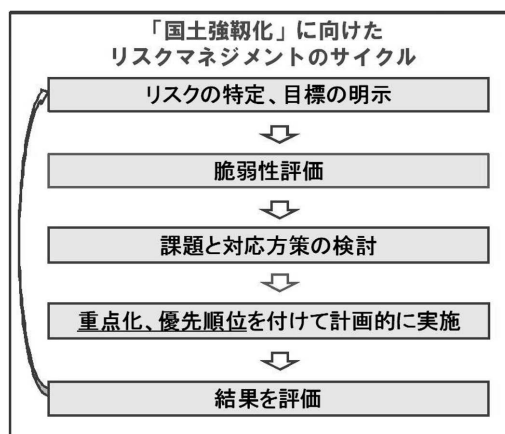
我が国では度重なり大規模な災害が生じており、この 20 年においても、1995 年の阪神・淡路大震災や 2011 年の東日本大震災など、甚大な被害の発生は決して過去のものとはなっていない。さらに、南海トラフ地震や首都直下地震等については、向こう 30 年間に相当程度の発生確率が想定されている。

このため、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、いわば「国家百年の大計の国づくり」として平時から計画的に取り組んでいくために、国土強靱化の推進が求められている。

政府では国土強靱化を国家の「リスクマネジメント」と捉え、必要な取組みを抽出し重点化する観点から、図一 1 のようにマネジメントサイクルを構成し、推進していくこととしている。

また、その推進にあたっては、公共事業などのハードの整備のみならず、ソフト施策も組み合わせた総合的な国づくりとして進めていくとともに、地方公共団体や民間事業者等との連携を重視して取り組んでいくこととしている。

あわせて、民間の資金やノウハウを活用することにより、国の限られた財政を有効に活用するほか、民間企業等においても自主的な取組みが進み、総体として我が国の強靱性が高まることを目指している。



図一 1 国家のリスクマネジメントとしての国土強靱化のサイクル

2. 国土強靱化の基本法について

(1) 基本法成立までの経緯

国土強靱化の推進に関する基本的な枠組みを示す「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。）が平成 25 年 12 月 4 日に成立し、12 月 11 日に施行された。

この法律は、いわゆる議員立法として提出されたものであり、自民党及び公明党により提出された「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」をベースとして、国会における審議の過程で一部修正が行われたものである。また、衆議院及び参議院の災害対策特別委員会においてそれぞれ、法の施行に際し実現すべき事項として附帯決議がなされている。

(2) 基本法の内容

(a) 目的及び各主体の責務

国土強靱化とは、基本法では「大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくり」と規定されている（第1条）。この「大規模自然災害等」とは、「国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがあるもの」であり、具体的な例示はなされていないが、大規模自然災害を中心として様々なものが想定されうるものと考えられる。

また、強靱な国づくりに対し「事前防災及び減災その他迅速な復旧復興並びに国際競争力の向上に資する」と付されていることから、災害予防の充実とともに、迅速な復旧復興さらには我が国の安全性の向上を通じた国際競争力の向上という幅広い視野を持って、取組みを進めていくことが規定されている。

国土強靱化の推進については、国（第3条）、地方公共団体（第4条）、事業者及び国民（第5条）について置かれているが、同時に、関係者相互の連携及び

協力の規定も設けられており（第6条）、「国づくり」として政府のみならず様々な主体の連携した取組みが求められている。

(b) 基本方針・施策の策定及び実施の方針

国土強靱化の推進について、基本法では

1. 人命の保護が最大限図られること
2. 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こと
3. 国民の財産及び公共施設に係る被害を最小化すること
4. 迅速な復旧復興を可能とすること

など、図一2の7項目が基本方針として掲げられている（第8条）。

さらに、より具体的な施策の策定及び実施における方針として、図一3のように、既存社会資本の有効活用、民間資金の積極的な活用、自然との共生・環境との調和などが盛り込まれている（第9条）。

これらは、基本法成立に先立ち進められてきた政府

基本方針(第8条)

○国土強靱化の推進に向けた方向性を示すもの

- ① 人命の保護が最大限に図られること。
- ② 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、我が国の政治、経済及び社会の活動が持続可能
なものとなるようにすること。
- ③ 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 迅速な復旧復興に資すること。
- ⑤ 施設等の整備に関しない施策と施設等の整備に関する施策を組み合わせた国土強靱化を推進するための体制を
早急に整備すること。
- ⑥ 取組は、自助、共助及び公助が適切に組み合わせられることにより行われることを基本としつつ、特に重大性又は
緊急性が高い場合には、国が中核的な役割を果たすこと。
- ⑦ 財政資金の効率的な使用による施策の持続的な実施に配慮して、その重点化を図ること。

図一2 基本方針

施策の策定及び実施の方針(第9条)

○国土強靱化を推進するために、施策の策定及び実施に際し従うべき方針を示すもの

- ① 既存社会資本の有効活用等により、費用の削減を図ること
- ② 施設又は設備の効率的かつ効果的な維持管理に資すること
- ③ 地域の特性に応じて、自然との共生及び環境との調和に配慮すること
- ④ 民間の資金の積極的な活用を図ること
- ⑤ 大規模自然災害等に対する脆弱性の評価を行うこと
- ⑥ 人命を保護する観点から、土地の合理的な利用を促進すること
- ⑦ 科学的知見に基づく研究開発の推進及びその成果の普及を図ること

図一3 施策の策定及び実施の方針

における検討においても共有されており、国土強靱化の指針となる国土強靱化基本計画において骨格となるものである。

(c) 国土強靱化の計画体系と脆弱性評価

基本法では、政府が作成する国土強靱化基本計画（第10条第1項）と、都道府県・市町村により作成される国土強靱化地域計画（第13条）の2種類の計画が位置づけられており、地域計画は基本計画と調和した内容とするよう規定されている（第14条）。また、基本計画の案の作成に先立ち、国土強靱化の推進を図る上で必要な事項を明らかにするため、脆弱性評価を行うこととされている（第17条第1項）。

① 国土強靱化基本計画

基本計画は、閣議で決定される計画として位置づけられており（第10条第3項）、その案については、後述する国土強靱化推進本部において作成すること（第17条第1項）とされている。

内容については、「施策の策定に係る基本的な指針」など3項目が規定されており（第10条第2項）、「国土強靱化に係る指針となるべきものとして」基本計画を定め（同条第1項）、また、国の他の計画は国土強靱化に関してこの基本計画を基本とすること（第11条）が基本法に明記されている。

これらの規定により、基本計画においては原則として個別の事業については記載せず、強靱な国づくりの見地からの指針を示すこととし、国土強靱化に関連する様々な分野においては、これを踏まえ、例えば計画等の見直しなどを行うことにより、各分野での国土強靱化の取組みを推進していくこととなる。

さらに、計画の実施について調整を行うための内閣総理大臣による勧告（第12条）も規定されており、計画の実効性が担保されている。

このように、基本計画が諸計画に対し上位から指針を示す性格については、「アンブレラ計画」とも形容されている。

② 脆弱性評価

脆弱性評価については、大規模自然災害等に対し施策が講じられているか等を評価するものであり、「国土の健康診断」とも言えるものであって、基本計画を作成するに当たり前提となる重要な手続きである。

基本法ではその実施にあたり、全閣僚からなる国土強靱化推進本部が実施すること（第17条第1項）としているほか、起きてはならない最悪の事態を想定した上で総合的・客観的に行うこと（同条第3項）、結果の検証を受けること（同条第6項）等が規定されている。

③ 国土強靱化地域計画

地域計画は基本計画と同様に、都道府県・市町村における国土強靱化の指針として基本法上位置づけられている（第13条）。また、基本計画と調和したものとなるよう規定されており、関係者相互の連携及び協力が規定されていることから、一体となった国土強靱化の推進が求められている。

他方、地域計画に関する具体的な計画事項等については規定が置かれておらず、北海道から沖縄まで様々な地域特性を有する我が国の国土の状況に鑑みれば、強靱な地域づくりに際し重点を置くべき大規模自然災害等については各地域において異なるものと考えられることから、その計画内容については策定主体の創意工夫や主体的な取組みを盛り込みやすい枠組みとなっている。

(d) 国土強靱化推進本部

基本法に基づき、総理を本部長、国土強靱化担当大臣、官房長官、国土交通大臣を副本部長とし、他の全ての閣僚を本部員とする国土強靱化推進本部が内閣に設置されている。

この本部は、関係府省庁の協力を得ながら脆弱性評価を実施し、都道府県・市町村等の意見を聴取した上で国土強靱化基本計画の案を策定するなど、国土強靱化に関する司令塔としての役割を果たすこととなる。

(e) 国土強靱化に関する理解の増進

基本法においては、基本計画及び脆弱性評価関連の規定のほか、国土強靱化の推進に関する具体的な事項として、国土強靱化に関する国民及び諸外国の理解の増進について規定が設けられている。

① 国民の理解の増進

第27条において、広報活動を通じ国民の理解を深めることが規定されている。これは国土強靱化施策の推進は国民の正確な理解の上に成り立つものであること、また国土強靱化が国土全域にわたる「国づくり」であり、国や地方公共団体の取組みのみならず、国民に国土強靱化の考え方が浸透し、主体的な取組みが行われるようになって初めて成し遂げられるものであることから規定されているものと考えられる。

② 諸外国の理解の増進

また、第28条においては、国際社会における我が国の利益の増進に資する観点から、我が国の国土の強靱化に対する諸外国の理解を深めることについても規定されている。

これは、世界的にも災害リスクが高いと受けとめられている我が国において、安全な国づくりを進めていることを情報発信し、正確に理解してもらうことによ

り、海外からの投資や経済社会の諸活動、観光客などを呼びこむことが想定されている。さらに、そうした我が国の取組みに関する情報発信の中で、我が国の様々な災害に関する経験を発信することにより、国際貢献等に資する側面もあるものと考えられる。

3. 政府における国土強靱化の取組み

(1) 基本法成立に先立つ検討（平成 24 年 12 月～平成 25 年 12 月）

平成 24 年 12 月 26 日に、内閣に初めて国土強靱化担当大臣が設置され、以来、政府では有識者会議としての「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」の開催など、新しい政策課題として位置づけられた国土強靱化の検討を鋭意進めてきた。

具体的には先述の基本的な進め方における、図—1 のマネジメントサイクルに沿う形で検討を進めてきており、まず、平成 25 年 4 月 10 日に「国土強靱化に向けた考え方」と「脆弱性評価の指針」を決定した。これに基づき、5 月にかけて脆弱性評価を試行的・予備的に実施し、5 月 28 日に「国土強靱化推進に向けた当面の対応」をとりまとめた。

また、8 月 8 日には脆弱性評価においてリスクシナリオとして設定した「45 の起こってはならない事態」を回避する施策群（プログラム）の対応方針と、その中でも重点化すべき 15 のプログラムを決定した。

以降、国土強靱化の指針となる「国土強靱化政策大綱」（以下「政策大綱」という。）の検討が行われた。

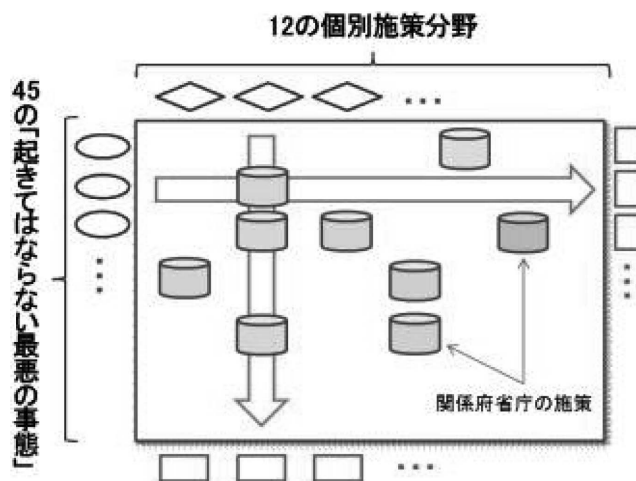
(2) 基本法に基づく基本計画の検討（平成 25 年 12 月～平成 26 年 6 月）

平成 25 年 12 月の基本法成立・施行以降、直ちに、法的枠組みに基づく基本計画策定に向けた検討が開始された。

まず、基本法に基づき国土強靱化推進本部（以下「本部」という。）が設置されるとともに、それまでの政府における検討の成果であり、基本計画策定の基となる「政策大綱」、及び基本計画策定の前提である脆弱性評価の指針となる「大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針」が 12 月 17 日に本部決定された。

この本部決定された指針に基づき平成 26 年に実施された脆弱性評価では、図—4 のように縦横のクロスチェックにより実施している。

具体的には、縦軸に 45 の様々な「起こってはならない最悪の事態」（図—5）を、横軸に「行政機能」をはじめとする 12 の個別施策分野（図—6）を設定し、



図—4 脆弱性評価の枠組み

その縦横の組み合わせ一つ一つについて、取り組んでいる施策やその進捗を当てはめ、「起こってはならない最悪の事態」に対するプログラムの評価を行った。あわせて、リスク・コミュニケーションなど3の横断的分野についても評価を実施した。

平成 25 年に実施した試行的・予備的な脆弱性評価と比較すると、縦横のクロスチェックについては同様の枠組みであるが、施策の進捗を把握するために出来る限り定量的に評価を行っている点、また、KPI（Key Performance Indicator：重要業績指標）を導入することにより、進捗管理も可能となるようにしている点が改良されている。

平成 26 年 4 月 25 日に本部の第 2 回会合が開催され、大規模自然災害等に対する脆弱性評価の結果がとりまとめられた。

この評価結果、基本計画の素案に関するパブリックコメント、ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会（以下「懇談会」という。）における議論等を踏まえて基本計画の案の検討が行われ、「国土強靱化基本計画」として 6 月 3 日に閣議決定された。

また同日に、基本計画で示された指針に基づく取組について PDCA サイクルを回していくツールとしての役割を持つ、KPI 及びその目標値・目標年次を設定した「国土強靱化アクションプラン」も本部決定されている。

(3) 国土強靱化の今後の展開（平成 26 年 6 月～）

今後は、基本計画・アクションプランを踏まえ、関連する国の他の計画の見直し等を進めるとともに、地域計画の策定支援や、民間における取組みの促進等を進めていくこととしている。

特に、地域計画の策定支援については、策定に関す

基本目標	事前に備えるべき目標		起きてはならない最悪の事態
I. 人命の保護が最大限図られる II. 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 III. 国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化 IV. 迅速な復旧復興	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	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	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）	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 医療施設及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	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	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	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	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	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	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、基幹的陸海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	大規模自然災害発生後であっても、生活・経済活動に必要最低限の電気、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	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 污水处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 異常渇水等により用水の供給の途絶
	7	制御不能な二次災害を発生させない	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及び交通麻痺
			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	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	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

※網掛けは、重点化すべきプログラムに係る起きてはならない最悪の事態

図—5 起きてはならない最悪の事態

施策分野一覧

○個別施策分野

- | | |
|----------------|----------------|
| 1. 行政機能／警察・消防等 | 7. 産業構造 |
| 2. 住宅・都市 | 8. 交通・物流 |
| 3. 保健医療・福祉 | 9. 農林水産 |
| 4. エネルギー | 10. 国土保全 |
| 5. 金融 | 11. 環境 |
| 6. 情報通信 | 12. 土地利用（国土利用） |

○横断的分野

1. リスク・コミュニケーション
2. 老化対策
3. 研究開発

図－6 施策分野一覧

るガイドラインを国において作成するなどのサポートを行うとともに、モデルとなる地方公共団体を選定し、専門的知見に基づく助言等を行うことを通じ、地域計画の検討過程等について情報を収集・集約し、その結果をモデル事例として全国で共有する調査を実施することとしている。

また、国や地方公共団体の取組みのみならず、民間の自主的・主体的な取組を促進する観点からの検討や、今般の脆弱性評価において今後の課題とされた、地方公共団体や民間事業者等が独自に行っている取組を取り込むこと等の検討も深めていく予定である。

なお、国土強靱化推進本部や懇談会における資料や議事概要・議事録、インターネット番組等については内閣官房の国土強靱化 HP から閲覧することが可能であり、こちらをあわせて参照いただきたい。（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/index.html）

J C M A

【筆者紹介】

小田 桐 俊宏（おだぎり としひろ）
内閣官房 国土強靱化推進室
参事官補佐

