

地方からはじめる「国土強靱化」

京都大学大学院教授（内閣官房参与） 藤井 聡

1 . 国土強靱化の考え方

- ・「最上位計画」となる「国土強靱化基本計画」(閣議決定)
(他の計画を、この基本計画の理念の下「改定」していく！)
- ・全省庁が参画(経済産業、インフラ、農水、放送、エネルギー 等)
 - ステップ1 : 「脆弱性評価」 = 最悪事態を想定(45個)
 - ステップ2 : 「最悪事態を回避するプログラム」(45個)を
全分野協調で策定
 - ステップ3 : 「分野別計画」を策定(12個)

2 . 国土強靱化における地方の役割

- ・自律・分散・協調型国土の形成
- ・東京一極集中の緩和

3 . 「地方強靱化」に向けて

- ・「地域強靱化計画」と「防災計画」の違い。
 - 防災計画の対象はリスク、強靱化計画の対象は「地域」
 - 平時の取り組み(経済・産業)を強靱化
(=平時に有事を溶かしこんで行く)
 - 「地域強靱化計画ガイドライン」を参照されたい！
- ・「地域強靱化」が、地域の経済成長 / 発展を導く
(リスクを見据えつつ、そうなるように進めるのが、地域強靱化)

以上

地域強靱化のススメ

京都大学大学院 教授・内閣官房参与
藤井 聡



巨大災害に備える国土強靱化は、わが国の最重要項目の一つである。ただし、それは中央政府だけで達成できるものではなく、全国各地の「地域強靱化」があってはじめて実現できるものである。本稿ではこうした背景を踏まえ、地域強靱化の考え方とその具体的な進め方、ならびにその意義を、政府がまとめたガイドラインの内容にそって解説する。

1. オールジャパンの国土強靱化

首都直下地震、南海トラフ地震といった、国の存亡にも直結しうる巨大リスクを認識したわが国は、それら巨大リスクに立ち向かうべく、平成25年暮れに「国土強靱化基本法」（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。

この基本法の理念を受け、政府は約半年間で「国土強靱化基本計画」を立案し、平成26年6月に閣議決定した。

同基本計画は、中央政府が執り行うべき取り組みの理念とその具体が記述されたものであるが、政府ではこれと同時に、「地域強靱化計画」（例えば、東京なら「東京強靱化計画」などと呼称される）のガイドラインを取りまとめている。

このガイドラインの策定にあたっては、次のような考え方がある。

そもそも国土強靱化が目指しているのは、巨大自然災害をはじめとした様々な危機が生じて

も、その危機を「強靱」に凌ぎ^{しの}ぎきることができるといふ“強くしなやかな国、ニッポン”である。すなわち、いかなることが起きようと、致命傷を避け、被害を仮に受けることがあっても、それを可能な限り最小化し、同時に、被った被害を迅速に回復することができるという能力（＝強靱性＝レジリエンス）を確保せんとする取り組みが、国土強靱化である。

しかし、そのような強靱性＝レジリエンスは、中央政府だけがどれだけ努力しても確保できるものではない。中央と地方が協調しながら、それぞれの「地域」の強靱化がなされてはじめて、日本全体の強靱化が果たされることとなる。

いわば、中央政府を中心として、各地の地方政府と各種民間主体とがオールジャパンの「チームニッポン」をつくりあげ、一丸となって取り組むチームプレーが国土強靱化なのである。

2. 地域強靱化のための2つの要点

このガイドラインの詳細については、内閣官

房のホームページに掲載されたものをご参照頂くとして、ここではその概要を紹介したいと思う。

まず、地域強靱化を進めるにあたり多くの担当者が疑問に思うのが、「これまでの防災計画とどこが違うのか？」という点であろう。

その疑問についての要点は、以下の2点である。

- ① 地域強靱化計画は、あらゆるリスクに対応するために、当該地域それ自身を強靱化する計画であり、したがって、防災計画が各リスクごとに一つずつつくられるのと異なり、**各地域について「一つ」に限り策定されるものである。**
- ② 地域強靱化計画は、地域総合計画よりもさらに**上位**に位置づけられる**最上位計画**である。

そもそも「防災計画」は、地震や洪水など、個々の「リスク」ごとに立てられるのが一般的であった。しかし、強靱化計画は、各主体について「一つ」つくられるものである。つまり、あらゆるリスクに対して、自分自身の組織（自治体など）が、どうすれば強靱になれるのか、ということを決めた計画が強靱化計画なのであって、必然的に、各主体があらゆるリスクに対応するために、自分自身を強靱化するために立案するのが「強靱化計画」なのである。

強靱化計画が、「自分自身を強靱化するための計画」である以上、必然的にその取り組みは、「総合地域計画」や「都市計画」「交通計画」「エネルギー計画」など、当該地域のあらゆる計画と密接に関連する。なぜなら、都市や交通、エネルギーなど、あらゆる分野の行政の取り組みは、当該地域の「強靱性」（あるいは、脆弱性）に大きな影響を及ぼし得るからである。

それ故、当該地域をあらゆる危機から守り、地域社会の安泰と存続、住民の安寧と安全を確保するという「強靱化」を目指すためには、あらゆる計画が「当該地域の強靱化」という一つ

の方向に向かって「調整」されていく必要がある。それ故、地域強靱化計画は、各種計画の最上位計画として措定される「自治体総合計画」の「さらに上位」に位置づけられることが、必然的に求められるのである。

このことはつまり、いったん地域強靱化計画が立案されれば、その「理念」に基づいて、当該地域内の各種計画が「改変」「修正」されていくべきであることを意味する。

では、その改変・修正の方向とは何かというと、次のように説明できる。

そもそも、多くの地域計画は、リスクが一切存在しないというということを暗黙の内に想定し、何らかのリスクが生ずる可能性を軽視、ないしは無視している傾向が強い。これが、当該地域の「脆弱性」を著しく高めているのであって、したがって、その「強靱化」を目指すためには、当該地域の諸行政のそれぞれが「平時」のみならず、「有事」の存在を考慮することが不可欠なのである。

すなわち、「平時のみを想定するシステム」を「平時と有事の双方を想定するシステム」へと、当該地域の行政の仕組み、経済産業の仕組み、社会の仕組みを「質的に改善」していくのが「強靱化」なのである。そしてそのために、地域強靱化計画を最上位計画に位置づけることを通して、当該地域のあらゆる計画を強靱化の理念のもと、改変していく、というアプローチを採用しているという次第である。

3. 地域強靱化の進め方

では次に、こうした「地域強靱化」をどのように策定していくべきなのか、ということについて述べることにしよう。その概要は、以下のよう記述できる。

- (1) 強靱化行政を進める「体制」をつくる（推進本部の設定と対応分野の設定など）。

- (2) 想定する各種リスクを想定しつつ、「起こしてはならない事態」を特定する(脆弱性評価)。
- (3) その「起こしてはならない事態」を「起こさないためのプログラム」を、分野横断的に検討する。
- (4) これらの結果を受けて、それぞれの分野ごとの行動計画を検討する(=分野ごとの諸行政を、平時と有事の双方を見据えたものに改善する)。これを、「地域強靱化計画」としてとりまとめる。
- (5) 当該計画を(必要に応じて予算措置などしつつ)実施する。
- (6) その上で、その結果を評価した上で(2)に戻る。

以下、自治体を想定しつつ、各段階について簡潔に解決する。

(1) 体制整備

まず、強靱化の各種とりまとめを行う「推進本部」を自治体内に設置する。その際、その本部に十分な行政権限を付与する趣旨でも、首長を当該本部長とすることが適当である(なお、中央政府では、総理が本部長である強靱化推進本部を設置すると同時に、諸事務を進めるための関係省庁からの出向者によって構成される「強靱化推進室」と、(現在筆者が座長を務める)「有識者会議」を内閣官房に設置している)。

表-1 政府の国土強靱化で設定された12分野

分野名	関係省庁
(1) 行政機能/警察・消防など	全省庁、および警察庁、消防庁など
(2) 住宅・都市施設	国土交通省 など
(3) 保健医療・福祉	厚生労働省 など
(4) エネルギー	経済産業省 など
(5) 金融	金融庁 など
(6) 情報通信	総務省 など
(7) 産業構造	経済産業省 など
(8) 交通・物流	国土交通省、経済産業省 など
(9) 農林水産	農林水産省 など
(10) 国土保全	農林水産省、国土交通省 など
(11) 環境	環境省 など
(12) 土地利用(国土利用)	国土交通省 など

これと同時に、強靱化の取り組みを行う分野を特定する。例えば、政府の強靱化において設定した12分野を表-1に示すが、ご覧のように主たる政府の省庁を全て網羅する形で分野が設定されている。なお、自治体の強靱化においては、中央政府と異なり、隣接する他の自治体との連携が重要となるため、分野設定においても(当該自治体の中に)「隣接自治体対応分野」を導入するなどの方法も考えられる。

(2) 脆弱性評価に基づく「起こしてはならない事態」の特定

次に、「各分野」の担当者全員に、推進本部から「地震や洪水など、何らかのリスクが起こったときに生じうる事象の中で、特に起こしてはならないものは何か?」を尋ねる。そして、この「脆弱性評価」の結果を本部で取りまとめ、リスト化する。その際、とりわけ重要なものを選定する。

なお、中央政府では、「政府の大規模被災」「津波による大量の死者」「洪水による長期間の市街地浸水」「自衛隊・地域建設業などの圧倒的不足」「火災による大量の死者」「エネルギー供給の停止」「食料供給の停止」「電話・ラジオの停止」「経済生産力の大幅な低下」「東西交通大動脈の長期分断」「国土の荒廃」「大噴火による激甚被害」などの15の事態が、特に重要な深刻事態として認定されている。

(3) 「起こしてはならない事態を避けるプログラム」の検討

起こしてはならない深刻事態のそれぞれを、「起こさないようにするため」の取り組みとして一体何が必要なのかを関係全「分野」、ならびに関連する他の自治体や地域経済界などの関係民間主体などが集まって協議、検討し、一つひとつ「プログラム」としてとりまとめていく。なお、この作業の事務局は、推進本部などが担当する。

(4) 分野ごとの行動方針決定と「地域強靱化計画」の策定

以上のプログラムの検討を終えた上で、各分野が強靱化に向けた中長期的な行動方針、行動計画を立案する。この立案にあたっては、(個々のプログラムの重要度を勘案しつつ) 推進本部と各分野(各部局)との間でそれぞれ調整し、各分野の平常業務の中に可能な限り多くの強靱化要素が導入されていくことを目指す。

この際、推進本部の方針を各分野(部局)が軽視・無視すればするほどに、強靱化は達成不能となる。したがって、この調整は強靱化計画が実のある実質的なものとする上で、極めて重要な役割を担う。いうまでもなく、この強靱化調整をより強力に進めるためにも首長の強力な指導力が不可欠である。

一方、この着実な推進を管理するためにも、可能な限り「数値目標」や「具体的整備事業計画」等を期限付きで設定することが重要である(中央政府では、堤防整備率、住宅や交通施設の耐震強化率の数値目標が閣議決定されている)。

以上の分野ごとの行動方針を中心として、地域強靱化計画を策定する。

(5) 計画実施

こうしてつくられた強靱化計画に基づいて、適切な予算措置と人員配置、さらには関連する諸計画の改変を図った上で、各分野にて諸事業を展開する。なお、「プログラム」を着実に進めるためにも、分野横断のワーキングなどを適宜継続的に開催する。そして、「数値目標」に照らしながら適宜進捗管理を行うと共に、定期的に(中央政府では5年ごとを予定)脆弱性評価と強靱化計画の改定を図り、中長期的に当該地域の強靱化を果たしていく。

4. 強靱化が「豊かな地域」をつくる

以上、地域強靱化の意義とその策定方法を概説した。この取り組みを通して、当該地域は何が起ころうとも致命傷を負わずに存続できる、強靱な地域社会、経済、行政をつくりあげることができる。

最後に、こうした強靱化の取り組みは、地域の「豊かさ」を抜本的に増進させるという大きな副次的効果をもたらす、ということをし添えておきたいと思う。

第一に、各種の強靱化に向けた官民投資は地域経済を活性化すると同時に、第二に、それを通してできあがった官民インフラは、地域経済の発展を導き、雇用や人口の増進(あるいは人口減少効果の低減)をもたらし得る。第三に、巨大自然災害に立ち向かうために様々な部局間、官民含めた組織間、地域間での「対話」「連携」が促されることを通して、より濃密の社会的、経済的、行政的な「地域ネットワーク」が(社会的共通資本あるいはソーシャルキャピタルとして)構築され、これが地域の経済活動、社会活動などの発展に大きく寄与することとなる(例えば、地域の防災青年団の存在が、当該地域のあらゆる分野の活力の大きな牽引役になっているというケースは、その一例である)。

つまり、真面目に地域のリスクに向き合い、真面目に地域強靱化に取り組むことは、少子化や過疎化などのあらゆる問題を乗り越えることにも繋がり、(アリとキリギリスの物語が示唆するように)当該地域の「豊かさ」に直結するのである。

ぜひとも、強力な推進体制を作りあげるところから、それぞれの地で、地域強靱化行政をはじめられんことを心から祈念したい。