

古屋臨時議員提出参考資料

- 国土強靱化(ナショナル・レジリエンス(防災・減災))推進に向けた考え方
- 「自然災害等に対する脆弱性評価」を実施するための指針

平成25年5月7日

国土強靱化(ナショナル・レジリエンス(防災・減災))推進に向けた考え方

平成25年4月10日
国土強靱化の推進に関する
関係府省庁連絡会議

1 基本理念

我が国は国土の特性として自然災害が数多く発生するが、災害は、それを迎え撃つ社会のあり方によって被害の状況が大きく変わる。「大地震等の発生→甚大な被害→長期間にわたる復旧・復興」という繰り返しを避けるために、東日本大震災をはじめとする過去の教訓に学び、平時から、事前の備えを行うことが重要である。

東日本大震災の最大の教訓は、低頻度大規模災害への備えについて、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であるということである。

そのために、いかなる大規模災害等が発生しようとも、

- ・人命は何としても守り抜く
- ・行政・経済社会を維持する重要な機能が致命的な損傷を負わない
- ・財産・施設等に対する被害をできる限り軽減し、被害拡大を防止する
- ・迅速な復旧・復興を可能にする

ことを基本的な方針とする、「強くてしなやかな(強靱な)」国づくりを進めていくこととする。

この考え方は、諸外国では「レジリエンス」とよばれており、災害をもたらす外力からの「防護」にとどまらず、国や地域の経済社会に関わる分野を幅広く対象にして、経済社会のシステム全体の「抵抗力」、「回復力」を確保することを目的としている。既に強靱化(レジリエンス)に向けた計画及び体制の整備が進められてきており、国家のリスクマネジメントの基本となっている。それらのリスクマネジメントでは、「リスクの特定」・「脆弱性の評価」・「計画策定/強靱化の取組」・「取組の評価」のサイクルを繰り返して、国全体の構造的な強靱化を推進していくこととしている。

強靱化(レジリエンス)に向けた取組を我が国において進めることは、人命を守るだけでなく、いかなる事態が発生しても機能不全に陥らない経済社会のシステムを確保すること等を通じて、我が国の競争力を向上させ、国際的な信頼の獲得をもたらすものである。

このため、政府として、国土の強靱化(ナショナル・レジリエンス(防災・減災))に向けた取組を府省庁横断的に、地方公共団体や民間とも連携して、総合的に推進することとする。

2 今後の取組方針

強靱化（レジリエンス）により備えるべき国家的リスクには、自然災害のみではなく、大規模事故、テロ等を含め様々なものが存在する。これらの国家的リスクに備え、政府横断的な取組を進めていく必要があるが、国土強靱化担当大臣のもと、当面は大規模な自然災害を対象とする強靱化（レジリエンス）の構築について、検討を進めていくこととする。

検討にあたっては、基本理念を踏まえ、以下に留意することとする。

- 1) 主として、従来の事業・施策の枠組みでは十分な対応が困難であると思われる低頻度大規模災害によるリスクを前提に、国民生活、国民経済への影響が大きいと考えられる分野を対象として、現在の政府の取組、地域の現状における脆弱性を評価する。
- 2) 上記評価を行う際には、強靱化（レジリエンス）に関する分野横断的な目標を明示して行うこととする。
- 3) あわせて、低頻度大規模災害が発生した場合でも、国民生活・国民経済に関する必要不可欠な機能を維持するという観点から重要な、関係機関における組織・人材・運営面での課題も調査する。
- 4) 上記評価等結果を踏まえて、5月末までに「国土の強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））推進に向けた当面の対応」を取りまとめることとする。その際には、短期的に必要な対応のみならず、長期的な発想で取り組むべき方策についても明らかにすることとする。
- 5) 上記「当面の対応」は、今後各府省庁において強靱化（レジリエンス）に関する施策・事業を検討するうえで基本となるものであり、対応が必要となる施策・事業については、重点化、優先順位付けを行ったうえで、平成26年度予算編成過程等を通じて具体化することとする。その際には、既存の社会資本の有効活用や効率的な維持管理等によるトータルコストの縮減、民間資金の積極的な活用にも留意することとする。
- 6) 国土の強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））に関する国民の適切な理解を深めるよう、積極的な広報活動を行うこととする。

「自然災害等に対する脆弱性評価」を実施するための指針

平成25年4月10日
国土強靱化の推進に関する
関係府省庁連絡会議

1. 趣旨

(1) 強靱化（レジリエンス）に向けたリスクマネジメント

国土の強靱化（ナショナル・レジリエンス（防災・減災））に向けた取組を推進するためには、

- 1) 対象となるリスクを特定し、当該リスクに対して強靱化が目指すべき目標を明示
- 2) 各分野におけるリスクシナリオと影響を分析したうえで、目標に照らして、現状の脆弱性を評価
- 3) 脆弱性の原因を分析、脆弱性を克服するための課題と対応方策を検討
- 4) 課題解決のために必要な政策の見直しを行うとともに、対応方策について、重点化、優先順位をつけて計画的に実施
- 5) その結果を適正に評価

というサイクルを回していくことが必要である。

本来、上記の作業には、1) について具体的に明示することが必要であり、また、2) を詳細に行うためには相当な期間を要する。

強靱化（レジリエンス）に関する目標については、国民的な議論を経て、法的根拠のもとに政府の計画を策定する中で明示することが望ましい。さらに、脆弱性評価の指針を策定するうえでは、現状に関する概略・予備的な調査が不可欠である。

(2) 当面の対応

したがって、1)、2) を含めた本格的な対応は、本年年央以降に実施することとし、当面は以下の対応を行うこととする。

- ① 自然災害のうち、低頻度大規模災害が発生した場合に、我が国の経済社会システムが、国土の強靱性（レジリエンス）を確保するうえで事前に備えるべき目標は別紙1の通りとする。
- ② 各目標に照らして、分野ごとの現行の施策・事業が、目標実現にどの程度貢献しているか、（精緻な定量分析は困難であるが）各府省からの報告を受けて、現状と目標の乖離について総合的に分析する。
- ③ また、各目標に照らして、地方公共団体等が、現状に対してどのような認識をしているか調査を行い、②と併せて現状の脆弱性に関する評価とする。

上記は、(1) のとおり、あくまで現状に関する概略・予備的な調査であり、各府省の個別の施策・事業に関する政策評価を行うものではないこと、また、特定の地域の危険性（災害時に大きな被害が想定される等）を明らかにするものではないことに留意する必要がある。

2. 関係府省庁が実施すること

- (1) 各目標ごとに、目標に照らして危険な（起こってはならない）、リスク事象の結果である事態としてどのような事態を想定しているか列挙する。

※ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会委員が指摘する事態(別紙2)についても考慮する

※別紙1中の目標3「必要不可欠な行政機能の確保」については、上記に加え、各府省で、具体的にどの機能を不可欠と認識しているか、既存のBCP等を引用する形で明示する。

- (2) 各目標、対象分野ごとのマトリクスに、上記の事態への対応も含めた、目標達成に向けて現在実施している施策・事業としてどのようなものがあるか、それぞれの施策・事業が、具体的にどのような災害を念頭に、どのような目標(施策、事業を実施した場合に、事態の発生を防止する効果等(※))のもと実施されているか、及びそれらの達成状況(計画の何割程度実施済み等)について、把握可能な範囲で整理する。

※各施策・事業が実施されてもなお残るリスクがあれば、その空間的広がり、時間軸(長期的に影響が及ぶことが懸念されるか等)についての認識を可能な範囲で明示する。

- (3) それぞれのマトリクスに関し、各府省庁として目標達成(リスクの一部低減も含む)に向けた現状の改善のために何が課題であり、今後どのような方策を導入するべきと認識しているかを整理する。その際、たとえば、他の主体(他府省庁、民間事業者、地方公共団体等)との連携、あるいは他の主体の取組に関する課題について報告も整理する。

- (4) 今回のマトリクスに当てはまらないが、他の観点から強靱性(レジリエンス)確保のために貢献すると各府省が認識している施策・事業があれば、その目標、効果とともに、報告を求める。

- (5) 上記以外に、以下に係る各府省庁の取組状況、今後の取組方針について整理する。

- 1) (低頻度大規模災害対応以外も含めた) 所管分野の施設に係る維持管理・更新(老朽化対策含む)に関する取組(重点化、優先順位付けを行って計画的、戦略的に実施しているか、も含む)及び関連する技術開発
- 2) 低頻度大規模災害が発生した場合でも、国民生活・国民経済に関する必要不可欠な機能を維持するという観点から重要な、自組織及び所管する関係機関における組織・人材・運営面での課題の把握
- 3) 強靱化(レジリエンス)に関連する中長期的・分野横断的な戦略、計画、グランドデザイン等の策定

3. 地方公共団体に依頼すること

- (1) それぞれの目標に照らして、地方の視点から、各地域における脆弱性について、これまでの分析・検討結果があればご報告いただく。
- (2) それぞれの目標・分野のマトリクスに照らして、各地方でどのような取組を行っているか、また、地方の視点から、現在の国の施策・事業でどのような取組が今後必要であると考えているか、また、現状で何が課題であると認識しているか（国と地方の連携、地方公共団体間の連携、現状の各種制度上の諸課題等）、ご報告をいただく。
- (3) 今回のマトリクスに当てはまらないが、他の観点から強靱性（レジリエンス）確保のために貢献すると地方の視点で考えられる国の施策・事業があれば、ご報告をいただく。
- (4) その他、今回のマトリクスに当てはまらないが、地方の視点から、何が不安であるか、また国が今後配慮すべき事項があれば、併せてご報告をいただく。

国土の強靭性(レジリエンス)を確保するうえで事前に備えるべき目標

基本的な方針	目 標
I. 人命を守る	1 大規模災害が発生したときでもすべての人命を守る
II. 行政・経済社会を維持する重要な機能が致命傷を負わない	2 大規模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)
III. 財産施設等に対する被害のできる限りの低減、被害拡大の防止	3 大規模災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する
IV. 迅速な復旧・回復	4 大規模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
	5 大規模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
	6 大規模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
	7 制御不能な二次災害を発生させない
	8 大規模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

ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会委員が指摘する事態

- ①産業への甚大な影響
 - ・日本企業（特に製造業）の国内製造拠点の復興が困難（海外製造拠点への機能転換、中小企業の廃業等による人材の喪失）
 - ・グローバル社会における競争力、信用の失墜、顧客の流出
 - ・金融サービス（銀行・証券・保険・金融市場等）の機能停止
 - ・エネルギー供給の停止、復旧の長期化
 - ・農林水産物・食品の生産をはじめとする食料の安定供給の停滞
 - ・サプライチェーンの寸断
 - ・情報通信（郵便を含む）、放送の中断
 - ・失業者数の深刻な増加
- ②行政機能
 - ・政府機能（地方公共団体、立法機関を含む）の低下・停止、それに伴う救援・復旧支援機能の停止、復旧・復興の遅延（人材喪失、施設被災、情報・指示系統の途絶等による）
- ③同時発生 of 複合災害等
 - ・同時超広域災害による大量の避難者の発生
 - ・地盤沈降による長期浸水
 - ・天然ダムの崩壊
 - ・交通ネットワークの途絶による孤立集落の発生
 - ・大規模火災、海上火災、陸上での延焼等
 - ・危険ガス・物質等の外部への流出（燻蒸倉庫、貯蔵タンクなど）
 - ・地震等による堤防、ダム、ため池等の大規模被害
- ④交通の機能停止
 - ・耐震強化岸壁の被災による救援機能の長期間停止
 - ・空港被災（近隣県の空港の被災により救援機能停止）
 - ・太平洋ベルト地帯の幹線分断（新幹線、高速道路）
 - ・道路網の分断(救援、復旧、復興の障害)、老朽化橋梁の長期機能喪失(通行止め)
 - ・震災後の無秩序な交通流がもたらす混乱（自動車・歩行者・鉄道旅客）
 - ・鉄道・道路沿いの建物倒壊の影響
- ⑤国民の生命・健康への甚大な影響等
 - ・住宅、建築物の倒壊による大量の人的被害の発生
 - ・消防・警察・自衛隊等が重大に被災する場合、又は被災による傷病者が相当数にのぼる場合等による救助・救急・医療活動の重大な不足
 - ・食料・飲料水等生命に関わる物資の提供困難
 - ・疫病・感染症等の蔓延
 - ・治安問題の発生
 - ・上下水道の長期機能停止
- ⑥その他
 - ・災害時要援護者の増大による甚大な数の人的被害と救援ニーズの増大
 - ・復興に関する合意形成の長期化
 - ・国民のあきらめ、厭世観等の蔓延

※事態の中には二次的な災害も含まれている。