

ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会（第62回）

議事概要

日時：令和4年1月28日（金）10:00～12:00

場所：TKP 赤坂駅カンファレンスセンター（ホール14A）

【出席者】

委員：藤井座長、秋山委員、浅野委員、呉委員、金谷委員、河野委員、阪本委員、
田中委員、茅原委員、戸田委員、中林委員、中村委員、松原委員、森地委員

政府側：二之湯大臣、大野副大臣、小寺政務官、森国土強靱化推進室長代理、五道次長、
五味審議官、小松参事官、中込参事官、土肥企画官、西澤企画官、工藤企画官

【議事次第】

議事

（1）国土強靱化基本計画の変更に向けて

報告

（1）国土強靱化の広報・普及啓発のあり方に関する検討会について

その他

（1）国土強靱化に向けての取組について

○国土強靱化関係予算・税制について

○「世界津波の日」における取組について

【意見交換の概要】

国土強靱化基本計画の変更に向けて

（戸田委員）

- ・基本計画と3か年緊急対策及び5か年加速化対策の関係が気になる。3か年緊急対策及び5か年加速化対策は国土強靱化を推進する上で、非常に重要な役割を果たしている。3か年緊急対策の策定は、基本計画の変更と同時であったので、基本計画の中に触れられている。5か年加速化対策は基本計画の途中で策定されたので触れていない。国土強靱化を進めるためには、3か年緊急対策及び5か年加速化対策のような対策をしっかりと基本計画に盛り込み、継続的に対策を進めていくことが必要。
- ・脆弱性評価については、フローチャート分析、KPIで網羅的に把握し、進捗管理していくことは重要。一方、大規模災害が起きたときにどれだけの被害がでるのか、脆弱であるかが実感として伝わらない。対策をするとどれだけの被害が軽減できるのか、国土強靱化が進んだのかといったことは、現行の脆弱性評価の中では見えてこないもので、このような点を念頭に脆弱性評価を進めてほしい。

（藤井座長）

- ・土木学会では、かつて南海トラフ地震、首都直下地震で数十兆の被害想定を算定した。あわせて、それに対して強靱化対策をすると、どのくらいの被害が低減できるのかを公表した。それらをオーソライズしていくことも可能性としてある。

(阪本委員)

- ・個別の施策分野ごとについて、横断的な視点での評価はよいことである。特にリスクコミュニケーションの視点はすべての分野が関係することに留意してほしい。例えば電力停止のときにどういうコミュニケーションをとるべきかなどしっかり考えることが重要。
- ・近年の社会情勢の変化を踏まえて今後検討する事項について、2点加えてほしい。一つは先日トンガで火山の大規模噴火があった。日本において火山の大規模噴火は想定されているが、残念ながら大規模噴火を想定した対策はまだまだ進んでいない。特に箱根、別府のように居住域と噴火口が近い火山、桜島では大正噴火級が起ると居住地の移転が必要になる。そういう対策が今後必要。
- ・もう一つは海外の災害の影響。トンガの火山のように、他の国の災害がどのように日本に影響があるのか。日本としてどう対応するのかを検討していくことが必要。

(森地委員)

- ・計画体系と実効性について、アンブレラ計画の機能が本当に果たしているか、例えば自治体の総合計画に対してどうか、各省庁の計画に対して文言だけではなく実態としてどうか、各部局に対して調整能力をもっているかのチェックが必要。
- ・歴代の首相が国民の安全を守るのは政府の最大の仕事といわれるが、その割に強靱化計画に係る調整機能が弱いのではないかと思う。自治体の場合は高知県のように知事のリーダーシップがあるようなところだと進む。そういう意味では、国（直轄）が中心となって調整を進めることと、自治体は首長の直轄事項とすることが必要ではないか。
- ・基本計画と年次計画があり、3か年緊急対策と5か年加速化対策がテンポラリーになっている。間のものはテンポラリーになってよいのか。普通の計画体系は、必ず中長期の計画があるはず。体系をどう考えるかの検討が必要。
- ・超長期的な視点から発想はしているのか。例えば小さな村に沢山のお年寄りが住んでいる状況から、生活拠点都市に集まって居住し、通勤農業などになる体系に変えていく必要がある。また、リニアができたときには東京の機能の分散が始まり、まったくちがう局面になる。超長期的に考えたときに強靱化はどう考えるべきかの視点も必要。
- ・南海トラフ対応の市町村の地域計画について、全国的な視点で大丈夫かをチェックが必要。サプライチェーンの問題など、国全体で見て対策を考え、それを市町村レベルに落とし込んでいくことが必要ではないか。必要に応じてインセンティブを与えつつ、市町村の計画を国家的必要事項に合わせることも必要ではないか。
- ・市町村計画において悩ましいのはゾーニングであり、都市計画で定めた土地利用と災害の危険地域が整合していないという問題がある。地方で解決できないものについては、その解決に向けた方向性を示すなど国がしっかり考えていくべきではないか。
- ・事前復興は自治体単位で考えているが本当にそれでよいのか。長期的・広域的に考える

必要はないか。県の調整能力、国の役割を考える必要がある。

(河野委員)

- ・宮崎県は、2005年台風14号災害で大規模な被害が発生し、その復興がなされている。3か年緊急対策により治水安全が進められ、相当程度の豪雨でも耐えられるようになってきたことを実感しており、国土強靱化の大きな効果を感じている。また、2016年に熊本地震が発生した際は、九州中央自動車道や中九州横断道路が救援や復興にあたり大きな役割を果たすなど、インフラの重要性を感じており、高速道路のミッシングリンク解消、治水対策、土砂災害対策等、まだまだ課題は多いので、力強く進めるために支援をいただきたい。
- ・事前防災について、宮崎県は、南海トラフ地震のリスクに直面し様々な対策を進めている。過去の様々な災害の教訓も踏まえ、災害が起こる前に事前復興の視点で対策を進めていく重要性を認識しており、あらかじめの対策強化が必要と考えている。
- ・宮崎県においては、令和2年12月にすべての市町村で地域計画を策定している。市町村の事業をチェックするなどサポートに努めている。小さな町村になるほど一人の職員が多くの仕事を抱えている。国土強靱化計画の重要性を認識し、しっかり地域計画を策定していきたいと考えており、広域的な視点からの国、都道府県のサポート体制を強化するなど、よりよい計画づくりに向けて支援していくことが必要。

(中村委員)

- ・近年の社会情勢の変化を踏まえて今後検討する事項として、再生可能エネルギーの導入は気候変動の中で重要であるが、温暖化緩和策が災害に結びつくようなことはあってはならないと考えている。カーボンニュートラルを目指した再生可能エネルギーの設置にあたっては、防災面・環境面を十分に配慮することを記載すべき。
- ・ポストコロナの問題で、事前復興する際には、防災、環境にやさしい街づくりを考える必要がある。流域治水法案にも環境を考えた附帯決議の記載がある。
- ・治水のための河川整備は重要だが、川の中に環境が豊かな場所がある。このような視点を踏まえて場所をしっかり検討して掘削等してほしい。個別の施策を独立して進めるのではなく、つながりや調和ができる形で進めていくことが重要。

(中林委員)

- ・次の10年に向けて、アンブレラ計画の機能をどう評価するのかが大切。それには(3頁)「防災基本計画」の中の「4つの基本目標を踏まえ、防災計画の作成及びこれに基づく防災対策の推進」とまとめられると国土強靱化が防災計画とイコールのイメージを一般の方に押し付けてしまう。少なくとも「あらゆる分野で防災対策を講ずる」ぐらいの書き方、また、国土強靱化に向けての取組をより強力で推進していくための基本計画であり、防災部局だけの計画ではなく、すべての分野でやるべきことがあることを今一度、強力で発信する必要がある。
- ・(9頁)8つの事前に備えるべき目標の「直接死を最大限防ぐ」について、これだけだとハード防災のイメージになる。近年の災害教訓では中越地震で3.5倍さらに熊本地震

だと直接死の 4.5 倍の関連死が発生している。「直接死及び関連死を最大限防ぐ」に直すべき。関連死を防いでいくことは、従来の防災の枠組みを超えて福祉やコミュニティの取り組みなども含むので、是非アンブレラ計画として各分野での対応を考えるべき目標となる。

- ・次期では、ポストコロナにあたり、どういう地域計画を策定していくのか。次の基本計画変更に合わせて、地域計画の見直しを加速させる働きかけが大事。地域計画を改定するとき、リスク分析を各地の地名など固有名詞が入ったアプローチで行うことにより、具体的な地域のボトルネックが見えてくる。地域版のリスク分析をツールとして展開することが、より実効性のある改定につながり、長期的にどういう地域を目指すかが明確になる。
- ・近年の社会情勢の変化を踏まえて「今後検討する事項」について、複合的な自然災害への検討が必要。例えば、流域治水では一つの自治体では対応できないので流域の自治体が連携して取り組むことになる。地震のときも関係者が連携して取り組むことが重要であり、また、地震後の洪水など複合災害への取組についても自治体が連携して対応することが重要。浸水想定地域とは地震時にも揺れやすく液状化も起こす沖積地盤であり、水害対応の「流域治水」に限らず、「流域防災」との考えを打ち出して、複合災害への対応も含めて、国土強靱化の地域連携を強化する必要がある。
- ・コロナの教訓を医療も含めどう活かすか、次に別の大きな感染症がきたときも含め、直接死及び関連死を防げるような対応について、教訓を整理し、考えておくことが大切。
- ・事前復興について、しっかり考えておくことは重要。10 年先をどういう地域にするのか、30~40 年先の地域はどうあるべきか、40 年先には災害で被災しなくてもこうありたいという長期的なビジョンが事前復興の目標ビジョンなので、それをしっかり描いておくことが被災後の復興像の事前検討につながる。その発想によって、事前の国土強靱化の積み重ねが復興しなくてもよい国土を作る。つまり復興で目指すべき国土を強靱化は目指しているという事前復興の発想で 30 年、50 年の大計でどんな国、地域を目指すのかを示していくことが必要。

(秋山委員)

- ・社会情勢の変化に関して、人口動態変化について、2040 年を見越したときに、高齢者人口が 3 分の 1、特に 80 歳以上人口が急増する。災害弱者が増えることに対して、コミュニティ力の強化が重要になってくる。シニアの中でも若い層はコミュニティ力の主力になる。分析してコミュニティ力になる部分を組織化し、教育・訓練する必要がある。
- ・デジタル化の面でも高齢者は災害弱者になる。デジタルにおけるコミュニケーションの仕方の教育が必要。ソフト面について、具体的な推進方針を明確にするとともに評価指標の明確化も必要。

(呉委員)

- ・近年の社会情勢の変化を踏まえて今後検討する事項について、国民の安全安心を考え、SDGs の観点から人権平等やいわゆる D & I、ダイバーシティ、インクルーシブの観点を取り入れることも必要。

(茅原委員)

- ・脆弱性評価においてKPIが目標に届かなかった、または目標値をもう少し高めるべき施策もあったのではないか。大事なことは、継続性の観点からその結果の原因を分析し、次へのアクションとして施策をブラッシュアップしていくことである。
- ・社会情勢変化として情報技術の発展がある。データを活用した新たな施策が可能となると考えられることから、官民一体のデータ整備・連携や、データをタイムリーに更新・活用できる仕組みづくり、情報連携基盤整備の整備といった施策の反映が重要。

(松原委員)

- ・地域計画が進んできているとのことだが、この地域計画に横串をさして、他の地域と連携するとどうなるのか、地域同士のつながりから優先すべきことがないかの整理が必要。

(田中委員)

- ・強くてしなやかな国の姿とはどういうものか、目指す姿をはっきり打ち出すことが重視されるべきだと実感している。
- ・住民、地元企業等が、強靱化の目標に向けて活動を推進するための計画にするにはどうアプローチすべきかと考えると、アンブレラ計画に実行性を持たせ主語を住民に置き換える考えもある。例えば行政機能を維持するために住民の立場からどう協力をすればよいのか、2次災害を発生させないために普段からどう行動すればよいのか、また緊急時にはどう動けばよいのかを考えられるような視点が必要ではないか。
- ・地域計画にばらつきがあることについて、有効性をわかりやすく示すことが重要。住民の行動につなげられるようなよい取組は共有できると良い。また、地域において、知見を有する方、研究者、強靱化に資する活動してる方々を地域計画作成のときから参加できる仕組みがよい。
- ・SDGsの目標達成に向けては、個人、企業、自治体がそれぞれ自ら何ができるかを考えることが重要であり、SDGsに定めている社会課題は国土強靱化との接点も多々あり、このようなことを強く認識すべき時期にきている。例えば若いZ世代の方々と話すと、感染症のまん延時に大規模災害などが発生したらどうするのか、リモートワークで、地域で仕事をしたり勉強したりするの流れの中で、都心にいるときと地域にいるときでは身の回りの環境や国土を踏まえて想像される危険性が違ってくる。住むところによって危険に関して違いがあることを改めて知ったとの声もある。国土強靱化の取組に若い人も含めて様々な方を巻き込んでいくタイミングであると思っている。このような昨今の社会状況を踏まえて計画変更を検討できたらと思う。

(浅野委員)

- ・時間軸の踏み込みが足りないと思う。脆弱性評価は大きな特徴だが、ややもするとクロスセクションの視点でフローチャートが形成されており、複数の時間軸で国土強靱化の目的を実現するプロセスの一環が十分ではない。時間軸を結ぶ際、長期、超長期の国土

の理想像・将来像がないと評価できない。それが想像できれば全体としての総括的な評価が何らかの形で国民に分かりやすく届けられるようになると思う。

(藤井座長)

- ・ 長期的な展望を通して、政策体系のみならず、国がどれだけ脆弱なのか、どうすれば強靱化できるのか、長期的に考えて、その上で計画体系をしっかりと組み立てることが重要との意見が多くあった。また、基本計画、年次計画、3か年緊急対策及び5か年加速化対策の関連性を整理し体系化していくことが重要だと考える。

(柏木委員) <後日、追加意見提出>

- ・ 近年の社会情勢の変化を踏まえて今後検討する事項について、カーボンニュートラルに向けて、気候条件に左右される変動型再エネ（太陽光・風力）が増加していく移行期には、電力需給の不均衡が生じやすく、電源構成変化にともなうエネルギーセキュリティに与える影響なども考慮する視点が必要と考える。調整電源として、需要サイドでの蓄電池や天然ガスコージェネレーション等の積極的な導入が必要である。結果として、地域や自治体単位においてバランスのとれた独立したグリッドが形成され、エネルギーの供給強靱化につながっていく。
- ・ 近年の社会情勢の変化を踏まえて今後検討する事項について、デジタル、IT技術の革新により、グリーンイノベーション基金のテーマでもある次世代電力マネジメントシステムの構築が進展していく。その中でスマートグリッド・マイクログリッドを構成する分散型電源と大規模電源が協調することで、柔軟かつ強靱な電力ネットワークを形成させていく視点が重要。

国土強靱化の広報・普及啓発のあり方に関する検討会について

(金谷委員)

- ・ 国土強靱化と防災は何が違うのかをわかりやすく伝えることが重要。さらに省庁横断であることをわかりやすく伝える工夫も必要で、国土強靱化は、防災より広い概念なのに狭い概念と捉えがちと調査でできてきている。広い概念だと印象づけるには、ナショナル・レジリエンスのワードが重要で、このワードを広報として位置づけていくということもアイデアとしてある。国土のワードがあると公共事業の印象が強くなる。

(藤井座長)

- ・ 強靱化の単語がかなり普及してきた。国土の強靱化だけでなく、産業システムの強靱化、人々の意識の強靱化など言われ始めている。脆弱な部分を把握、対処し強靱なものとしてシステムをつくりあげていくことを一言で「強靱化する」といった言葉で表現されることが多くなってきており、認知度はあがっている。強靱化は国土だけではないことを広まればよいとの議論が検討会であった。

(中林委員)

- ・ほとんどの自治体で地域計画が策定されている。問題は、強靱化の担い手としての中小企業、国民一人一人。これらの者がどのように国土強靱化を理解しどのように取り組んでいくのか、自らが取り組むことで地域も国土も強靱化できるといったことを認識してもらうように、メッセージとして伝えることが大事。自分事にするための広報・普及が必要。国から国民、中小企業に伝えるより、都道府県、市町村から県民、市町村民に、一緒に取り組まないと強靱化できないといったメッセージを発することが効果的で、それを国は支援するなど2段階で広報・啓発を進めていくことが重要。

国土強靱化に向けての取組について

(中林委員)

- ・(9頁) 複合・二次災害の抑止について内容的には密集市街地の推進だけで、複合災害に対応した取組になっていない。大都市の密集市街地は、低地で、浸水想定区域内に広がっている。震災対策をするときに水害対策にも目を向ける複眼的防災対策が必要。例えば水害だけでなく地震のときも同じ避難所が使えるとか、ビル建て替えの際は、機械室を浸水深より上に配置しそれによる耐震化の建設費の増額を補填することにより、地震対策と浸水対策を同時に進めるとか、別々になっている地震と水害の避難計画をシンプルにするなどの複合災害対策の発想が必要。基本計画の見直しに当たっては、複合災害の対策の具体的な位置づけが大事。

(以上)