

市区町村における国土強靱化地域計画の策定状況と課題

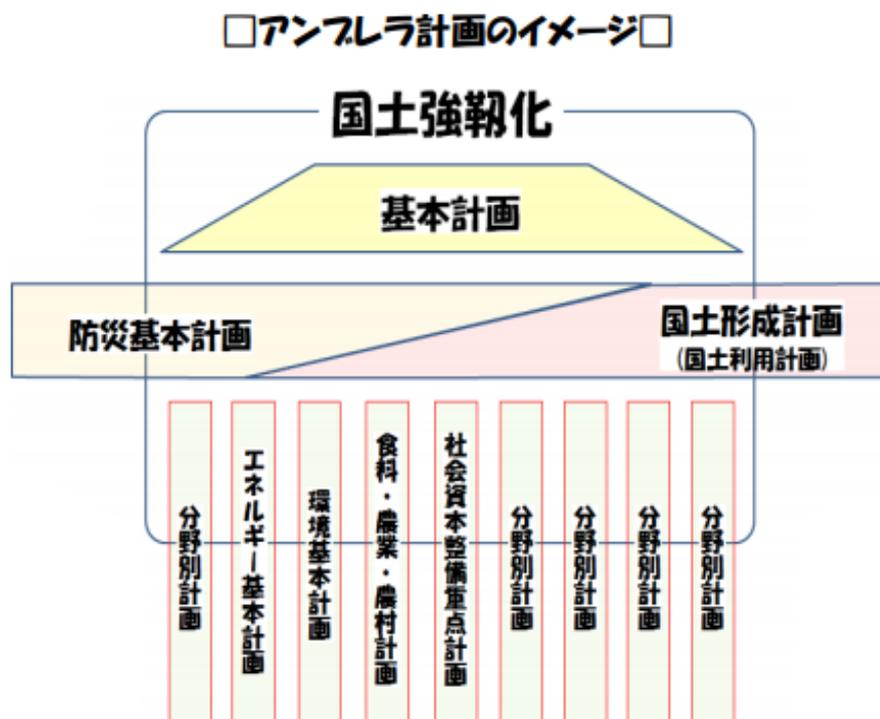
伊藤久雄（認定 NPO 法人まちぼつと理事）

2021 年度品川区予算案に関する学習会が品川・生活者ネットワークで開かれ、私（伊藤）も参加した。実はその 2021 年度品川区予算案に、防災体制整備費として「品川区強靱化地域計画」策定に関わる経費が計上されていた。

都内では国土強靱化地域計画といっても珍しく、まだ一般的ではないと思っていたが、全国的には約半数が策定済みという状況である。もともと私（伊藤）は安倍政権がすすめた国土強靱化計画には否定的であったが、市区町村における国土強靱化地域計画にまったく無関心でいられる状況でもないので、策定状況や今後の課題、とりわけ昨今、防災に関わる自治体計画が非常に多いことに懸念も持ち始めていたので、そのような観点も加えて課題を検討することとした。

1. 市区町村における国土強靱化地域計画の策定状況

(1) 「国土強靱化基本法」と国土強靱化地域計画



「国土強靱化基本法」は、国土強靱化に係る指針として基本計画を定め、国土強靱化に関しては、国の他の計画は本計画を基本とする(＝アンブレラ計画)と位置づけられている(具体的な事業は記載せず、基本計画を指針として他の計画で位置づけ)。したがって防災基本計画や国土形成計画(国土利用計画)も、この基本計画を基本とするとされる。また基本計画の策定に先立ち、脆弱性に関する評価を実施し、その結果の検証を行うとともに、自治体等の意見も聴取するとされている。

自治体計画である国土強靱化地域計画の策定については、国土強靱化基本法第4条(地方公共団体の責務)に「地方公共団体は、第二条の基本理念にのっとり、国土強靱化に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の地域の状況に応じた施策を総合的かつ計画的に策定し、及び実施する責務を有する。」と定められている。すなわち国土強靱化地域計画の策定は都道府県、市区町村に義務づけられたものである。

なお国は、2018年度(平成30年度)～2020年度(平成32年度)の3年間を期限として、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を定め、次の達成目標をかかげてきた。

○達成目標:防災・減災、国土強靱化を推進する観点から、特に緊急に実施すべき対策を、完了(概成)又は大幅に進捗させる。

また昨年(令和2年)12月11日には「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」を閣議決定している。この対策では、取組の加速化・深化のために5年間で追加的に必要となる事業規模は、政府全体ではおおむね15兆円程度を目途としており、このうち国土交通省では、おおむね9.4兆円程度を目途として、所管分野を対象に、重点的・集中的に53の対策を講じるとしている。

(2) 市区町村における国土強靱化地域計画の策定状況

■ 都道府県 すべて策定済み

■ 全国 1,741 市町村 (令和3年1月1日現在)

策定済み	策定中	策定予定	検討中	策定予定なし
801	649	249	42	0

■ 首都圏の策定状況

	策定済み	策定中	策定予定	検討中	策定予定なし
埼玉県	4	15	44	0	0
千葉県	9	42	3	0	0
神奈川県	3	8	2	20	0

■ 東京都 市区町村

策定済み	中野区	令和 2 年 10 月	2 区 1 市
	荒川区	平成 27 年 9 月	
	八王子市	令和 2 年 3 月	
策定中	港区、新宿区、台東区、大田区、世田谷区、足立区、江戸川区		7 区
	三鷹市、府中市、昭島市、調布市、町田市。小平市、東村山市、国分寺市、清瀬市、武蔵村山市		10 市
	新島村、神津島村		2 村
策定予定			10 区 12 市 2 町 1 村
検討中			4 区 3 市 3 町 5 村
策定予定なし			0

首都圏の中では神奈川県が最も少ないが、その他は新年度（2021 年度）には相当策定が進むと思われる。東京都内の市区町村も、策定中 19 自治体に加え、新年度に予算化している品川区を加えると 20 自治体になる。

問題はその内容である。

2. 国土強靱化地域計画は自治体の基本計画（最上位計画）たりうるのか

(1) 「地域強靱化計画」と「防災計画」の違い

藤井 聡氏（京都大学大学院教授、内閣官房参与）は、次のように言う。

<地方からはじめる「国土強靱化」（レジメ）>

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）

この藤井氏の解説で分かりにくいのが、「地域強靱化計画」と「防災計画」の違いである。藤井氏のレジメの次に「地域強靱化のススメ」という文章がある（やはり地域強靱化計画の解説、参考資料参照）。ここでは、「これまでの防災計画とここが違うのか？」として、以下の2点を上げている。

- 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。（太字、藤井氏）
- 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。（太字、同）

そして藤井氏は、「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ことを暗黙の内に想定し、何らかのリスクが生じる可能性を軽視、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」と述べる。

このような藤井氏の言い方は一方では正しいが、他方では間違っている。確かに自治体のこれまでの最上位である総合計画やそれにぶら下がる分野別計画は、平時の計画であるが、リスクを軽視または無視していると言い切るのは無理がある。

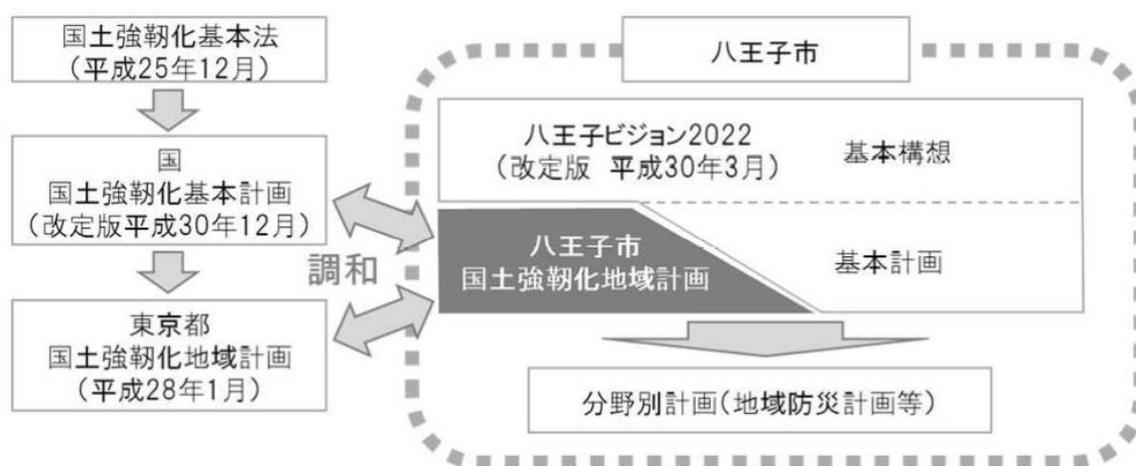
例えば私（伊藤）が住む府中市の「第6次総合計画 後期基本計画」においては、重点プロジェクト2として「防災・減災のまちづくり」がおかれ、首都直下型地震とうによる被害が想定される中、「防災拠点となる公共施設の安全性向上」「地域の防災力の向上」「民間建築物の耐震化」の3つの視点から「災害につよいまち」をつくる、としている。たしかに2019年の台風19号時のような多摩川氾濫というリスクを軽視していたことなど、不十分な点は多々あるが、リスクを軽視、無視しているというのは当たらない。

また都道府県、市区町村がすべて策定している「地域防災計画」は、たしかに地震編、風水害編、火山編、原子力災害編などの分野別につくられている。災害リスクが高まっている近年の事態に適応しているかとなると疑問も多い。しかし、現状を直視した地域防災計画の見直しこそ、今重要なのではないかと私は思う。

では、地域強靱化計画はどのようなものだろうか。

(2) 八王子市国土強靱化地域計画を見る

八王子市は令和 2 年 3 月、『どのような大規模自然災害が起こっても機能不全に陥らず、いつまでも元気であり続ける「強靱な地域」をつくりあげることがを目的とし、「八王子市国土強靱化地域計画」を策定した』と述べている。国のねらいのとおりである。ただし最上位計画ではなく、平成 25 年（2013 年）3 月から令和 4 年度（2022 年度）までの 10 年間の計画期間とした「八王子ビジョン 2022」は持続可能な行財政運営を行っていくことを想定した計画となっており、この中の国土強靱化関連施策を「国土強靱化地域計画」として位置づけることとしたとしている。



目次は以下のとおり。

<八王子市国土強靱化地域計画 目次>

1. 計画策定の趣旨
 - (1) 策定の趣旨
 - (2) 近年の災害
 - (3) 位置づけ
 - (4) 計画期間.
2. 強靱化の基本的な考え方.
 - (1) 強靱化を進めるための基本的な考え方
 - (2) 強靱化における推進目標
3. 脆弱性評価
 - (1) 脆弱性評価とは
 - (2) 自然災害の想定
 - (3) リスクシナリオの設定
 - (4) 脆弱性評価
4. 強靱化に向けた取組

- (1) 施策分野の設定
- (2) 施策分野ごとの強靱化に向けた取組.
- (3) 計画の推進

別表 脆弱性評価結果

計画は全 35 ページになるが、うち別表・脆弱性評価結果が 19 ページあり、脆弱性評価を丹念に行ったところに特徴がある。計画期間は、令和 2 年度（2020 年度）から令和 4 年度（2022 年度）までの 3 年間。令和 4 年度（2022 年度）は、「八王子ビジョン 2022」の計画期間が終了することから、次の長期ビジョンの策定に合わせて、本計画も改定するとされている。

地域防災計画との関係は次のように位置づけている。

『本計画は、法第十三条に「国土強靱化に係る市町村の計画等の指針となるべきものとして定めることができる」とされており、「八王子ビジョン 2022」と同様に、指針性を有する点で共通しています。

このことから、災害対策基本法に基づく「八王子市地域防災計画」に対しても指針となるとともに、本計画は、発災前における（平時の）施策を記載することから、発災時・発災後の対応を円滑に行うための備えとしての位置づけ・役割もあります。』



施策分野ごとの強靱化に向けた取組は、脆弱性評価に基づき、リスクシナリオ（起きてはならない最悪の事態）を回避するための取組みについて、「八王子ビジョン 2022」の施策ごとに取りまとめている。しかし、基本的には項目だけである。

施策の進行管理及び目標（指標）の評価は、「八王子ビジョン 2022」の施策評価と合わせて行うとされている。このように八王子市国土強靱化地域計画は、「八王子ビジョン 2022」の国土強靱化版であり、2つの計画を一体のものとしてすすめていくものと思われる。

以上のような八王子市の国土強靱化地域計画と総合計画（八王子ビジョン 2022）を考えると、国土強靱化地域計画が市区町村における最上位計画足りうるとは思えない。どうして

も総花的になりがちな総合計画をどうバージョンアップできるかを考える方が現実的である。

3. 災害法制の整備と自治体計画

災害法制は阪神淡路大震災以来、東日本大震災以後も続く震災、近年の大型台風や集中豪雨の連続など、大災害があるたびに見直し、改正が行われてきた。また、「国土強靱化基本法」と国土強靱化地域計画にみるごとく、時の政権の政権維持のための制度・計画もあって、自治体はある意味で翻弄されてきたといっている。

昨年から猛威を振るう新型コロナウイルス感染症というパンデミックも自然災害と位置づけ、災害法制に組み入れるべきだと考えるが、政権維持だけを考える政権では無理な注文かもしれない。

たしかに、自治体財政の困窮もあって、令和3年度予算における「国土強靱化地域計画に基づき実施される取組等に対する関係府省庁の支援について(案)」は、自治体にとって避けて通ることはできないものだ。実施方針案の重点は次の2点をあげる。

- 国土強靱化をさらに推進し実効性あるものとするためには、国のみならず、地方公共団体や民間事業者が総力を挙げて積極的に取り組むことが不可欠である。
- 令和3年度も、地方公共団体が策定する地域計画に基づき実施される取組等に対し、重点化（重点配分、優先採択）の支援を行うとともに、支援対象の追加を検討するなど、支援の充実を図る。

交付金・補助金の対象事業は、次の省庁が並んでいる。

- 内閣府（地方創生推進事務局）－地方創生整備推進交付金
- 警察庁－都道府県警察施設整備費補助金（警察施設整備関係）、特定交通安全施設等整備事業に係る補助金
- 総務省－放送ネットワーク整備支援事業費補助金（①地上基幹放送ネットワーク整備事業、②地域ケーブルテレビネットワーク整備事業、③「新たな日常」の定着に向けたケーブルテレビ光化による耐災害性強化事業）、無線システム普及支援事業費等補助金（①地上基幹放送等に関する耐災害性強化支援事業、②民放ラジオ難聴解消支援事業、③公衆無線 LAN 環境整備支援事業）、消防防災施設整備費補助金、緊急消防援助隊設備整備費補助金
- 文部科学省－学校施設環境改善交付金、認定こども園施設整備交付金、国宝重要文化財等保存・活用事業費補助金（①国宝・重要文化財建造物保存修理強化対策事業、②国宝・重要文化財建造物保存修理強化対策事業（耐震関係）、③伝統的建造物群基盤強化事業、④歴史生き活き！史跡等総合活用整備事業、⑤地域の特色ある埋蔵文化財活用事業、⑥民俗文化財の保存修理等、⑦国宝・重要文化財等美術工芸品保存修理抜本強化事業、⑧重要な文化的景観保護推進事業）、国宝重要文化財等防災施設整備費補助金

- 厚生労働省－地方改善施設整備費補助金、社会福祉事業施設等貸付事業利子補給金、社会福祉施設等施設整備費補助金、次世代育成支援対策施設整備交付金、保育所等整備交付金、地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金
- 農林水産省－農業・食品産業強化対策整備交付金、農村地域防災減災事業費補助、農山漁村地域整備交付金、農業水利施設保全管理整備交付金、農山漁村振興交付金、鳥獣被害防止総合対策交付金、治山事業、森林整備事業、林業・木材産業成長産業化促進対策、山村多面的機能発揮対策交付金、水産物供給基盤整備事業費補助、水産資源環境整備事業費補助、浜の活力再生・成長促進交付金、漁村振興対策地方公共団体整備費補助金、海岸保全施設整備事業費補助（①海岸保全施設整備事業（農地海岸）、②海岸保全施設整備事業（漁港海岸））
- 経済産業省－石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金
- 国土交通省－防災・安全交付金、住宅市街地総合整備促進事業費補助（①密集市街地総合防災事業、②空き家対策総合支援事業、③地域居住機能再生推進事業、④地域防災拠点建築物整備緊急促進事業、港湾改修費補助、海岸保全施設整備事業費補助（①海岸保全施設整備連携事業、②大規模海岸保全施設改良事業、③津波対策緊急事業）、地籍調査費負担金、地籍整備推進調査費補助金、特定洪水対策等推進事業費補助、特定都市河川浸水被害対策推進事業費補助、特定土砂災害対策推進事業費補助、下水道防災事業費補助、都市安全確保促進事業費補助金、無電柱化推進事業費補助、道路交通安全施設等整備事業費補助、道路更新防災等対策事業費補助、地域連携道路事業費補助、交通連携道路事業費補助、道路交通円滑化事業費補助、空港整備事業費補助金
- 環境省－自然環境整備交付金、環境保全施設整備交付金、循環型社会形成推進交付金（廃棄物処理施設分、廃棄物処理施設整備交付金、循環型社会形成推進交付金（浄化槽分）、二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助金（①地域レジリエンス・脱炭素化を同時実現する避難施設等への自立・分散型エネルギー設備等導入推進事業、②建築物等の脱炭素化・レジリエンス強化促進事業）

「すべてのリスク」が対象であるから、何でもありの大盤振る舞いになる。今の市町村にとっては、まず交付金・補助金をいかに獲得するかが問題になる。それは対国、対都道府県ともである。しかし、国や都道府県の交付金・補助金メニューに合わせることは、地域の実態からかけ離れていくことになる。かつての民主党政権による「ひも付き補助金」の廃止などを含む補助金改革が思い出される。

2021年度予算は、コロナ対応の予算増大もあって、おそらくすべての自治体の投資的経費は相当程度の減額になる。この時期に、国には災害法制の抜本的な見直しを求め、国土強靱化計画の廃止を含む防災計画のあり方や交付金・補助金の改革を求め、自治体計画も防災の視点から体系的に見直し、地域にとって必要な交付金・補助金のあり方を求めていくことが必要である。今年には都議会議員選挙に続いて総選挙がある。野党各党にも体系的な政策提

示を求めたい。

<資料>

- 国土強靱化の経緯－総務省
https://www.soumu.go.jp/main_content/000653487.pdf
- 国土強靱化地域計画策定ガイドライン・実施事例【自治体事例の教科書】
https://www.jt-tsushin.jp/article/casestudy_kokudo-kojinaka-guideline_case/
- 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
<https://www.pref.yamanashi.jp/seisaku/kokudokyoujinka/documents/kouenkai3.pdf>
- 地域強靱化計画（国土強靱化地域計画）内閣官房
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/tiiki.html
- 国土強靱化地域計画の策定状況（内閣官房）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/tiiki.html
- 国土強靱化予算の「重点化」「要件化」「見える化」等による地域の国土強靱化の取組支援について（令和2年8月28日 内閣官房 国土強靱化推進室）
https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/page/001/011/437/r2_2_03_s_hiryou3.pdf
- 防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策（令和2年12月11日 国土交通省）
https://www.mlit.go.jp/report/press/sogo03_hh_000254.html
- 防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策に関する中長期目標一覧
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/5kanenkasokuka/pdf/chuuchouki_mokuhyou.pdf
- 国土強靱化地域計画に基づき実施される取組等に対する関係府省庁の支援について（案）
令和3年1月19日 内閣官房 国土強靱化推進室
http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyoujinka/dai24/03siryo_an.pdf