

改正国土強靱化基本法の成立と「国土強靱化」の課題

伊藤久雄（NPO 法人まとぼっと理事）

議員立法による改正国土強靱化基本法が6月14日、参院本会議で賛成多数で可決、成立した。改正法では「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の後継となる計画策定を法制化し、中長期にわたり「国土強靱化」を進める。

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（国土強靱化基本法）は平成25年（2013年）に成立した。その基本理念では次のように謳う。第2条（基本理念）

国土強靱化に関する施策の推進は、東日本大震災から得られた教訓を踏まえ、必要な事前防災及び減災その他迅速な復旧復興に資する施策を総合的かつ計画的に実施することが重要であるとともに、国際競争力の向上に資することに鑑み、明確な目標の下に、大規模自然災害等からの国民の生命、身体及び財産の保護並びに大規模自然災害等の国民生活及び国民経済に及ぼす影響の最小化に関連する分野について現状の評価を行うこと等を通じて、当該施策を適切に策定し、これを国の計画に定めること等により、行われなければならない。

今会の改正は自民党がいうように、自治体、関係団体の安定的な国土強靱化の推進を求める声を踏まえたもので、「国土強靱化実施中期計画」策定の法定化を主な内容としている。

しかし、東日本大震災以降も大地震がたびたび発生し、さらに大型台風や線状降水帯を伴う集中豪雨に全国各地で見舞われるなど、大災害が続いている。国土強靱化基本法や「国土強靱化のための3か年緊急対策」「5か年加速化対策」は「事前防災」に資してきたのかどうかなどの検証が欠かせないが、マスコミ報道などをみても検証が十分に行われているとは思えない。

本稿では、自民党の談話やマスコミの報道を紹介するとともに、どうしたら十分な検証が可能かどうかなど、不十分ではあるが問題提起したいと考える。

1. 自民党談話等から

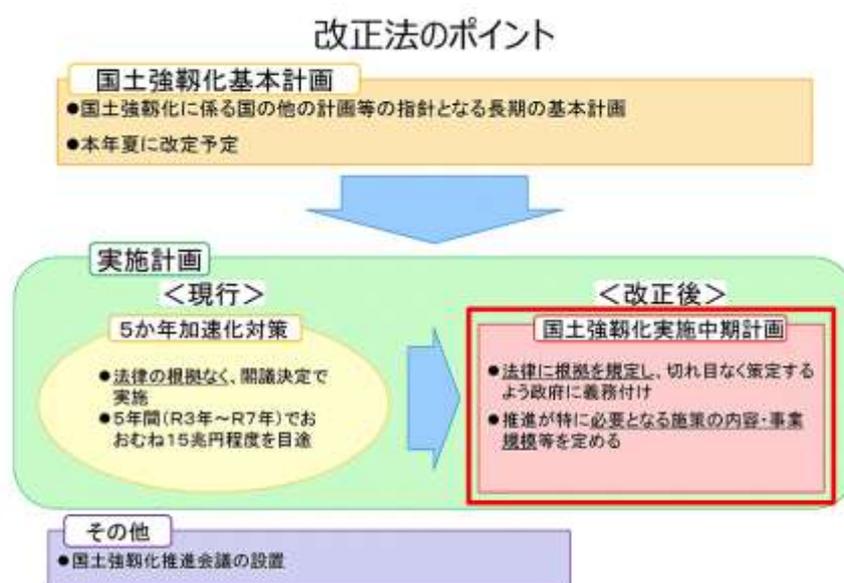
<地方・関係団体の声踏まえ>

国土強靱化について、政府はこれまで「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策（平成30～令和2年 おおむね7兆円程度）」「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」（令和3年～7年 おおむね15兆円程度）により、対策を強力に推進してきた。異常気象が激甚化・頻発化する中、これまでの対策により、大規模な被害を抑制する効果が各地で発揮されている。

一方、「5 か年加速化対策」は順調に進展しているものの、改正前の同法に根拠がなく、対策後の継続性に不安の声が上がっていた。

党国土強靱化推進本部（本部長・二階俊博衆院議員）と同本部の下の「国土強靱化の着実な推進に関するPT」（座長・佐藤信秋参院議員=同本部本部長代理=）において、令和4年3月より、地方自治体や建設・農業等の関係29団体からヒアリングを実施。5か年加速化対策後も安定的に国土強靱化を進めてほしい、との切実な声が上がっていた。

これを踏まえ、令和4年11月にわが党と公明党は両党合同で「防災・減災、国土強靱化PT」（座長・林幹雄衆院議員=同本部本部長代行=、事務局長・佐藤信秋参院議員）を立ち上げ、改正案をとりまとめ、成立にこぎつけた。



＜二階本部長「着実な推進の第一歩」＞

今回の改正では、「国土強靱化実施中期計画」策定を法定化し、強靱化の実施計画が切れ目なく策定されることになるため、継続的・安定的に国土強靱化の取り組みを進めることが可能となる。さらに、「特に必要となる施策の内容・事業規模」についても実施中期計画に盛り込むこととしており、今後の具体的な投資額の見通しを国民に示すことができる。

2. マスコミの報道

(1) 強靱化法改正・上／5か年後継計画が法制化、中長期の事業推進基盤に

【建設工業新聞 6月15日】

議員立法の改正国土強靱化基本法が14日、参院本会議で可決、成立した。改正法では「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の後継となる計画策定を法制化し、中長期にわたり事業を進める基盤を構築する。全国で激甚な自然災害が頻発し、

巨大地震の切迫性も高まっている中、国民の生命や財産を守り続けるためには、国土強靱化の取り組みが欠かせない。公共投資を確保し事業の予見性を高めるという点で、建設産業に与える影響も大きい。

国土強靱化基本法は2013年12月に制定された。政府は激甚な豪雨災害や地震の多発を踏まえ「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」や5か年加速化対策を展開。一連の対策は、災害時に被害を防止・軽減するなど、ストック効果を発現している。5月に石川県能登地方で地震が発生した際、3か年緊急対策で耐震補強した道路橋が被害を免れたという。

公共投資に目を向けると、国の当初予算で一般公共事業費（国費ベース）は21年度以降6・1兆円で横ばいに推移。これに5か年加速化対策として前年度の補正予算で21年度分は約1・7兆円、22年度分、23年度分はそれぞれ約1・3兆円ずつ積み増した。追加分は全体の約2割に相当する。

こうした効果を踏まえ、地方自治体や建設業団体などからは、5か年加速化対策の着実な実施と後継計画の策定を求める声が根強く、それに応える形で法改正が実現した。（中略）

5か年加速化対策の後継計画の期間や規模は未定。5年15兆円という現行フレームの維持が最低ラインとの見方もあるが、資機材価格の高騰などを踏まえると、同規模を確保しても、実質的に事業に使用できる予算は減ってしまうため、規模拡大は不可欠といえる。

強靱化対策を適切に執行するためにも、それを担う建設産業の発展は欠かせない。公明党で前国土交通相の赤羽一嘉衆院議員は「建設業では仕事の将来見通しが立たないため、若い人の入職や定着、育成がなかなか進まない」と課題を指摘。解決策の一つとして、実施中期計画に期待を寄せる。

事業量の見通しに基づき、建設産業界側も計画的に雇用や設備投資を行って足腰を鍛え、事業を推進。得た利益を人材や設備への投資に再び回していくという好循環の創出が、持続可能な建設産業の実現にも結びついていくはずだ。

(2) 【強靱化基本法】参議院本会議で可決／実施中期計画策定など法制度化

(建設新聞 2023/06/14)

「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（基本法）」の一部改正する法律案が14日の参議院本会議で可決した。改正により政府が国土強靱化実施中期計画を策定することが法律で位置付けられたほか、国土強靱化推進会議の設置も盛り込まれ、計画策定時に意見を聞くなどの体制も整える。今後は防災・減災、国土強靱化5か年加速化対策の後継計画策定に取り組むことになる。

現在は、基本法に強靱化基本計画策定が定められている。しかし、3か年緊急対策および実施中の5か年加速化対策は閣議決定のみで実行している状態。

激甚化、頻発化する自然災害に対して、国土強靱化事業で整備された社会資本により被害が軽減していると効果が表れているとの声もある。一方で、5か年加速化対策が終わると、これまでのように強靱化への事業が進まなくなるのではないかとの懸念の声も地方自治体などからも聞こえていた。

基本法改正における最大のポイントは、国土強靱化実施中期計画の策定にある。これは政府が策定する位置付けで①計画期間②計画期間内に実施すべき施策の内容・目標③施策の進捗状況、財政状況等を踏まえ、推進が特に必要とされる施策の内容・事業規模—について中期計画に定めることになる。

現在行われている通常の事業費へ5か年加速化対策費を加える現行の方式を踏襲することとして、通常分へ追加的に上乘せする事業規模を加えた形で国土強靱化を進めることになる。また、加速化対策は、閣議決定時に事業規模をおおむね15兆円程度（国費は7兆円台半ば）とする目安があるが、これまでの3年で7割近い約9・6兆円（国費約5兆円）が予算化されており、残る2カ年で5兆円程度となる。災害に関しては最近でも能登、千葉と地震が頻発し、しっかり対応していく必要がある。

また、国土強靱化推進本部に、国土強靱化推進会議を設置する。本部が基本計画案や実施中期計画案を策定する際に意見を聞くこととした。推進会議の委員は20人以内で内閣総理大臣が任命。任期は2年とした。

佐藤信秋参議院議員（自民党）は今回の法改正について、緊急対策も加速化対策も法律で定められた計画ではなかったため「国民からは5か年加速化対策がなくなると、強靱化が進まなくなるのではないかといった懸念の声が大きかった」と話す。激甚化、頻発化する自然災害に備えるため「国会はしっかりと対応する必要がある」と災害に対して最大限の準備を行うことを語る。予算についてもこれまでは補正予算での対応となっているが、当初予算での対応も求めていく考えを示している。

3. 今後の課題

(1) 国土強靱化に対する公共事業改革市民会議の批判

公共事業改革市民会議は2013年に結成され、国土強靱化基本法、リニア中央新幹線、スーパー堤防、諫早湾干拓事業、辺野古埋め立て問題、泡瀬干潟埋め立て問題、道路問題、石木ダム問題など、公共事業全般にわたって活動してきた団体である（ただし、2021年6月以降はHP更新が行われていない）。

国土強靱化に関しては、「Q&A ここがおかしい国土強靱化」を2014年4月に当該団体のHPに掲載している。国土強靱化基本法の成立が2013年だからかなり古いものではあるが、基本的な視点は現在においても変わらないと思うので、以下抜粋して掲載する。

Q1 「国土強靱化」とはどのような政策ですか？（略）

Q2 巨額の財源が必要ではないですか？

- ・ 当時（2014年） 強靱化の議論では「10年間で200兆円」の投資が必要であるとして「国債の増発」を提唱しています。国債発行残高は2012年度で既に710兆円に達していますが、より重要な指標は政府の「プライマリーバランス（歳入から国債償還額等を除いた額）」の対GDP比です。この数値がマイナスであれば累積債務がさらに膨張を続けることを意味します。一般に対GDP比でマイナス10%を超えるとその国の財政の持続性や信認が失われ、通貨や国債の価格下落を招くと指摘されています。
- ・ 現在 国債発行残高 2022年度末には1,029兆円に上ると見込まれている。

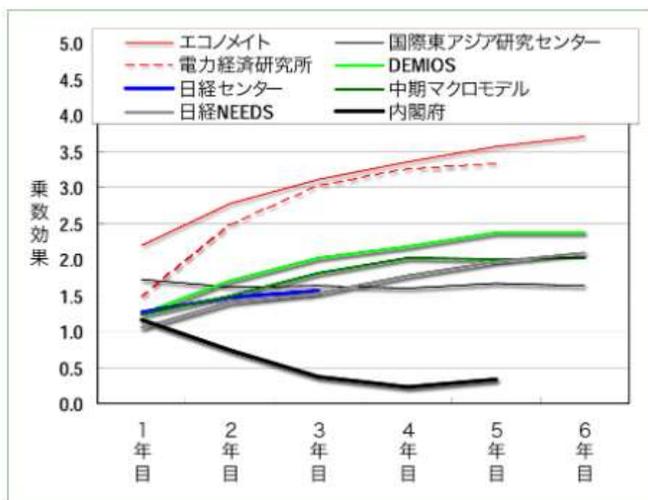
Q3 防災・減災対策としての公共事業は必要ではないですか？

インフラ整備だけでは防災・減災に対して効果は限定的です。同基本法案では防災・減災等に関する記述は抽象的な内容にとどまっており、どのように被害を想定し、対策に優先順位を設けるのか明確ではありません。このような「強靱化」では防災・減災に乗じたバラマキの一方で、真に必要な対策まで共倒れになりかねません。

Q4 防災・減災だけでなく、公共投資そのものがデフレ対策として雇用・所得向上—いわゆる「景気」—に貢献するのではないですか？

公共投資はその定義上、GDPの増大としてカウントされ、さらに関連産業への波及効果を伴い経済活動を拡大させ、雇用や所得の増大の方向に作用します。

この効果は「乗数効果」としてシミュレーションすることが可能ですが、その度合いは図（下図）に示すようにモデルや条件によりさまざまであり、都合のよい結果だけを取り出して評価することは危険です。雇用や所得を公共投資に依存すると、将来も際限なく公共投資を増加しなければ逆に大量の失業者を産み出す結果に陥ります。



* 第35回内閣府経済社会総合研究所経済政策フォーラム「経済政策とマクロ計量モデルの活用」（2008年8月8日、宍戸駿太郎資料）

Q5 公共工事によって地域の経済が活性化するのではないですか？

公共事業が建設関連の事業者利益をもたらすことは事実ですが、同じ建設業の中でも中小・零細事業者には恩恵が薄く偏りがあります。こうした構造をそのままにバラマキを拡大すれば、さらに格差を助長する結果を招きます。

Q6 各種の事業にあたって、情報公開に基づいて自治体・市民の議論や意見が反映されるのですか？

同法案では、内閣に国土強靱化推進本部を置き、本部が行う脆弱性評価の結果に基づき事業の基本計画案等を策定するとしています。

策定にあたっては都道府県や市町村の意見を聴くとされていますが、国民の意見を聴く枠組みは設けられていません。むしろ国民の責務として、国及び地方公共団体が実施する事業に協力しなければならないと記述されています。この記述からは「防災・減災」に便乗した中央省庁主導による公共事業の強行という性格が推定されます。

実際には東日本大震災に際して、国よりも自治体相互間の自主支援が大きな効果を発揮した事実にもみられるように、中央集権の発想では真の防災・減災は機能しません。

Q7 公共事業費を十分に確保しないと、インフラの維持・補修ができず笹子トンネル事故のようなトラブルが続発するのではないですか？

過去に建設したインフラの補修は優先度の高い課題です。ただし笹子トンネル事故のような問題は、国土強靱化で提案されるような公共投資のバラマキでは解決しません。

新規建設の財源は補助金そのほか財政措置で確保されやすい一方で、維持・補修には財源も人材も確保しにくい制度の欠陥が現在のインフラ劣化を招いた大きな原因です。

今の制度をそのままにしてインフラ建設をバラまくと、それに比例して補修・更新費が必要となり中長期的にはボロ設備を増やすだけの結果に陥ります。

限られた人的・財政的資源の下で老朽化対策を促進するには、ライフサイクルコストの観点から新規事業を精査・抑制するとともに、既存インフラの再編・活用の視点が不可欠です。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に関する会計検査の結果について

参議院決算委員会において、令和2年6月15日、国家財政の経理及び国有財産の管理に関する調査のため、会計検査院に対し、防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の実施状況等について会計検査を行い、その結果を報告するよう要請することが決定され、同日参議院議長を経て、会計検査院長に対し会計検査及びその結果の報告を求める要請がなされた。これに対して、会計検査院は、同月16日、検査官会議において本要請を受諾することを決定した。

本報告書は、上記の要請により実施した会計検査の結果について、会計検査院長から参議院議長に対して報告するものである（なお報告は令和5年5月17日、国会計検査院法第30条の3の規定により行われた）。

<概要：検査の結果の主な内容及び所見>

1 3か年緊急対策の実施状況及び予算の執行状況

内閣官房国土強靱化推進室は、緊急対策予算に基づいて国が支出した額について、各府省庁から報告させておらず、集計していなかった。また、全160対策のうち69対策については、対策ごとの支出済額等が把握されていなかった。

3 地方支分部局並びに10 道県及び287 市町村等が17 対策として実施した事業の一部は、30 年閣議決定等においては倒壊等の被害の生ずる可能性がある施設について耐震化を実施するなどとされている対策であるのに、同対策として新たな施設を整備する事業を実施するなどして、30 年閣議決定等に明記されていない内容となっていた。

所見：推進室において、3か年緊急対策のように国が支出する額を明示するなどして進める取組については、国の支出額を各府省庁から報告させて集計するとともに、各府省庁に対策ごとの支出済額等を把握して報告することを求めて公表することなどにより、予算及びその執行状況をより適切な形で明らかにするよう検討すること
：推進室において、各府省庁に対して、実施する事業の内容や閣議決定等の内容との関係等について国民に対して十分な説明を行うよう周知すること

2 3か年緊急対策による効果の発現状況

法務本省、10 道県及び55 市町等が33 対策として実施した359 事業は、事業の内容が測量業務、設計業務等のみとなっていて、このうち336 事業については、令和4年6月末現在、工事が施工中であったり、工事にまだ着手していなかったりして完了しておらず、災害発生時に3 か年緊急対策として実施した事業の効果が発現しない状況となっていた。

1 県及び6 市町が実施した5 対策の9 事業については、3 か年緊急対策の各対策として施設や設備の整備等の事業を実施したものの、整備等を実施した施設や設備が、事業を実施した後に発生した台風等の際に破損するなどして被災しており、このうち1 事業は、設備の設置に当たり台風等に対する検討が十分でなかったものであった。

4 対策として実施した事業の一部において、事業の成果物が十分に活用されるよう引き続き取り組む必要がある状況が見受けられた。また、8 対策として実施した事業の一部において、施設及び設備の整備等の効果が災害発生時に確実に発現するよう引き続き取り組む必要がある状況が見受けられた。

所見：推進室において、各府省庁と連携して、3か年緊急対策の各対策として実施した事業について、防災、減災等の効果が十分に発現するよう引き続き取り組んでいくこと

(3) 今後の課題

- 会計検査院の検査報告は次の諸点において衝撃的である。
 - ・今回の検査は「国土強靱化のための3か年緊急対策」であって、その後継である「5か年加速化対策」は含まれていない。今回の検査報告は今年（令和5年）5月17日に、つまり「5か年加速化対策」の実施中に行われたもので、その結果は「5か年加速化対策」にまったく反映されていない。
 - ・「3か年緊急対策」の事業は、あまりにもでたらめであった。それは新型コロナウイルス感染症に対する事業と同様である。たとえば「災害発生時に3か年緊急対策として実施した事業の効果が発現しない」であるとか、「事業を実施した後に発生した台風等の際に破損するなどして被災して」いることなどを上げれば十分であろう。このことは、「5か年加速化対策」においても繰り返されていると断じざるをえない。
- したがって、あらためて国土強靱化事業全体の検証を求めなければならない。それは会計検査院検査報告だけでなく、自民党の談話や業界紙2紙の報道にも、強靱化事業の効果は抽象的にしか触れられていないことから必要性が浮かび上がってくる。

自民党談話—これまでの対策により、大規模な被害を抑制する効果が各地で発揮されている。（まったく具体性がない）

建設工業新聞—一連の対策は、災害時に被害を防止・軽減するなど、ストック効果を発現している。5月に石川県能登地方で地震が発生した際、3か年緊急対策で耐震補強した道路橋が被害を免れたという。（被害を免れたという道路橋を取材していない）

建設新聞—激甚化、頻発化する自然災害に対して、国土強靱化事業で整備された社会資本により被害が軽減していると効果が表れているとの声もある。（「効果が表れているとの声もある」などと、とってつけたような言い回ししかできない）
- これまでの国土強靱化に要した予算は、自民党の談話から借りれば「3か年緊急対策」（平成30～令和2年）におおむね7兆円程度、「5か年加速化対策」（令和3年～7年）におおむね15兆円程度を要してきた（現在はその途中であるが）。今回の法改正によって、二階本部長がいうように「特に必要となる施策の内容・事業規模」についても実施中期計画に盛り込み、今後の具体的な投資額の見通しを国民に示すことになる。

今回の法改正が、自民党などの国土交通省の族議員や建設・農業等関係団体の強力な後押しによって成立したものであるから、より「使い勝手がよい」事業が目論まれている。「公共事業改革市民会議」が喝破したように「防災・減災」に便乗した中央省庁主導による公共事業の強行という性格そのものといえる。

- 建設工業新聞によれば、一般公共事業費に上乘せするかたちで「国土強靱化」の事業が積み増しされた。その規模は全体の2割に相当するという。またに公共事業に名を借りたバラマキである。
そうさせないための運動が何としても必要であるが、野党にはその理念も体制もないのが現状である。
- そこで「公共事業改革市民会議」のような組織と運動が求められている。少し古い資料であるが、「Q&A ここがおかしい国土強靱化（公共事業改革市民会議）」を改めて取り上げたのはそのためである。
Q&A の最後のQ7で述べていることを改めて記しておきたいと思う。『限られた人的・財政的資源の下で老朽化対策を促進するには、ライフサイクルコストの観点から新規事業を精査・抑制するとともに、既存インフラの再編・活用の視点が不可欠です。』

<参考資料>

- 自民党 国土強靱化を継続的・安定的に推進 改正国土強靱化基本法が成立
[国土強靱化を継続的・安定的に推進改正国土強靱化基本法が成立 | お知らせ | ニュース | 自由民主党 \(jimin.jp\)](#)
- 強靱化法改正・上／5か年後継計画が法制化、中長期の事業推進基盤に
【建設工業新聞 6月15日】
<https://www.wise-pds.jp/news/2023/news2023061502.htm>
- 【強靱化基本法】参議院本会議で可決／実施中期計画策定など法制度化
(建設新聞：日本工業新聞社 2023/06/14)
<https://www.nikoukei.co.jp/news/detail/485612>
- Q&A ここがおかしい国土強靱化（公共事業改革市民会議）
<https://stop-kyoujinka.jp/qa.html>
- 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に関する会計検査の結果について（概要）
<https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/5/r050517.html>
- 同 報告のポイント
https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/5/pdf/050517_point.pdf
- 同 本文
https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/5/pdf/050517_zenbun.pdf