

プログラム方式に基づく 強靱化推進行政に関する考察

佐藤 翔紀¹・神田 佑亮²・藤井 聡³

¹学生会員 京都大学大学院工学研究科 (〒615-8540京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:s.sato@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

²正会員 京都大学大学院工学研究科 准教授(〒615-8540京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

³正会員 京都大学大学院工学研究科 教授 (〒615-8540京都市西京区京都大学桂4)

E-mail:fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp

現在日本では、中央政府と地方自治体双方のレジリエンスからなる、国全体のレジリエンス（ナショナル・レジリエンス）の確保が急務となっている。現在のレジリエンス確保においては巨大地震が主なリスクとして想定され、政府では対策が進められつつある。しかし、従来の防災対策では行政の縦割りの問題などが存在し、組織一体となった効果的な施策が展開できているとは言い難い状況であった。

そこで、内閣府のナショナル・レジリエンス懇談会において、縦割り行政の問題を解消し、政府一丸となってナショナル・レジリエンスを確保するための手法が導入されている。本研究では、これを「強靱化プログラム方式」と呼ぶこととし、これを手法として取り纏めた上で、その効果について考察を行う。

Key Words : *public policy, national resilience, disaster prevention planning*

1. 研究の背景と目的

日本では、自然災害のリスクが高く、巨大地震などの災害が頻繁に発生している。中でも 2011 年に発生した東日本大震災では直接的な人的、物的被害のみならず、サプライチェーンの寸断、生産の低迷、倒産や失業者数の増加などにより、地域や世界の経済活動に強く影響を及ぼし、その影響は今なお消えていない。

さらには今後、東日本大震災をはるかに上回る被害がもたらされる自然災害の発生の可能性が指摘されている。代表的なものが大規模地震である。例えば、政府の地震調査委員会は M8 から M9 クラスの南海トラフにおける巨大地震の 30 年以内の発生確率を 70%程度と試算している¹⁾。また南海トラフ地震では死者が最大約 32 万 3000 人²⁾、経済被害が最大 220 兆円にも及ぶ可能性がある³⁾と試算している³⁾。

こうした危機的な状況を踏まえ、我が国においても国を挙げたレジリエンス確保の取り組みが進められている。2013 年 3 月 5 日には内閣官房が設置した「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」の第一回会合が開催され、国民の生命と財産を守り抜くため、事前防災・

減災の考え方に基づき「強くてしなやかな」国をつくるための「レジリエンス（強靱化）」に関する総合的な施策の推進のあり方について議論と具体的な取り組みの検討が進められている。また、「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」が同年 12 月 4 日に成立し、12 月 17 日には内閣総理大臣をトップとする閣僚級の「国土強靱化推進本部」が設置され、強靱化に向けた計画や施策の指針となる政策大綱が決定された。大綱では国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）の基本目標として、いかなる災害等が発生しようとも、①人命の保護が最大限図られること、②国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること、③国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化、④迅速な復旧復興が挙げられ、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築を推進することが明示されている⁴⁾。

また、政府では基本法案に先駆け、前述の国土強靱化の 4 つの基本目標を踏まえ、大規模自然災害が発生した場合に、我が国の経済社会システムが「レジリエンスを確保するうえで事前に備えるべき目標」を 8 つ定めている。この目標に照らして、起きてはならない事態につい

て、これまで各省庁等が取り組んでいる施策のみでは事態回避に向けた十分な対応が困難であると判断される。「国家として起こってはならない事態」として45の事態を設定した。また、この起きてはならない事態を回避するための各省庁の施策パッケージを「プログラム」と呼び、このプログラムを評価することで、起きてはならない事態に対して何が不足しているかを明らかにしようとしている。これが「起きてはならない事態を想定したプログラム方式」である。本論文ではこれを「強靱化プログラム方式」と呼ぶこととする。

類似的な既往事例として、日本の防災行政においては近年「アクションプログラム」を定める事例が見られる。

「アクションプログラム」は地方公共団体の中で、災害対策基本法において定めるべき地域防災計画では担保できない具体性や柔軟性、実効性を確保することを企図して具体的な取組事項が策定されたものであり、2000年代初めには地域防災計画とは別に、「アクションプログラム」を定める事例が見られるようになってきた⁵⁾。アクションプログラムには明確な定義はないが、永松ら(2005)は「地域防災計画とは別途、各自治体が行うべき事業を目標毎に包括的かつ体系的に示した行政文書」と定義しており、特徴として、「目標や理念、施策分野、具体的な事業と言った重層的な構造を持ち、目標達成のために必要な施策や事業が体系化され、政策目標からトップダウン式に事業を構築しているため、必要な施策の網羅性が担保され、目標達成の評価が容易になる」といった点が挙げられる⁶⁾。

このように、アクションプログラムにおいては、施策目標からトップダウン的に、かつ重層的に事業が構築されて体系化されており、施策の網羅性や目標達成の評価が容易になっている。これに対し後述する強靱化プログラム方式ではプログラム推進の単位である「分野」の設定や、種々のマトリクスを生かした進捗管理、「強靱化推進本部」の設置などの手法が導入されている。このことから、強靱化プログラム方式はナショナル・レジリエンス確保の推進や様々な行政目的の推進に更なる肯定的な影響を及ぼすものである可能性がある点において、既往の危機管理行政では見られなかった新たなアプローチであると位置づけられる。

そこで、本研究では、日本国政府における、強靱化プログラム方式を用いた危機管理行政の取り組みを概観し、強靱化プログラム方式の有効性や課題を明らかにすることとする。これらを明らかにすることで、今後、中央政府だけでなく、民間事業者、諸外国においてプログラム方式に基づいて強靱化を進めるに当たり、そしてとりわけ、これから全国各地で進められることが検討されている地方自治体による「地域強靱化」⁷⁾の取組において参

考となる知見を提供することが期待される。

2. 日本におけるレジリエンス確保の流れと理念

2011年の東日本大震災発生により、我が国は「巨大地震」や「インフラや民間施設の老朽化」といった数々の国家的危機に直面していることを強く認識することとなった。その中で、国家の存亡に直結する数々の危機を乗り越えられる「強靱性」(レジリエンス)を「オールジャパン」で身につけねばならないことが指摘されている⁸⁾。その国家危機管理の中心に位置付けられるのが「国土強靱化」である。危機を突破する「国家強靱性」を獲得することで初めて日本に「安寧」と「成長」がもたらされる。

このように、未曾有の被害をもたらした東日本大震災後、巨大地震といった国家的危機の存在が指摘され⁹⁾、これらに対処するための国土強靱化の必要性が明らかになったことを受け、2012年12月26日に発足した第二次安倍内閣では、国土強靱化担当大臣が新たに設置された。2013年1月には内閣官房に「国土強靱化推進室」が設置され、国土強靱化(ナショナル・レジリエンス確保)を推進する体制が整えられた。

そして、国土強靱化の取り組みを進めるにあたっての基本的な方針を検討するため、2013年3月5日に「ナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会」の第1回会合が開催され、政府をあげての取り組みが始まった。懇談会を中心としてナショナル・レジリエンス確保へ向けた議論が進められ、同年12月4日には「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(以下、強靱化基本法)」が可決、成立した。12月17日には強靱化基本法に基づき設定された国土強靱化推進本部の第1回会合が開催され、会合には首相とほぼ全ての閣僚が出席し、「国土強靱化政策大綱」と「大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針」を決定し、早期に国土強靱化に関する国の他の計画等の指針となる、「国土強靱化基本計画」を策定することとされた。第1回会合で決定された国土強靱化政策大綱¹⁰⁾には、国土強靱化の基本理念が示されている。以下でその理念について概説する。

国土強靱化の理念は強靱化基本法やナショナル・レジリエンス(防災・減災)懇談会でも示されている。国土強靱化政策大綱にはその理念について以下のように記されている。

我が国は、その国土の地理的・地形的・気象的な特性故に、数多くの災害に繰り返し苛まれてきた。そして、規模の大きな災害であればある程に、

まさに「忘れた頃」に訪れ、その都度、多くの尊い人命を失い、莫大な経済的・社会的・文化的損失を被り続けてきた。しかし、災害は、それを迎える社会のあり方によって被害の状況が大きく異なる。大地震等の発生の際に甚大な被害を受け、その都度、長期間をかけて復旧・復興を図る、といった「事後対策」の繰り返しを避け、今一度、大規模自然災害等の様々な危機を直視して、平時から大規模災害等に対する備えを行うことが重要である。東日本大震災から得られた教訓を踏まえれば、大規模災害等への備えについて、予断を持たずに最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「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。そして、この国づくりを通じて、危機に翻弄されることなく危機に打ち勝ち、その帰結として、国の持続的な成長を実現し、時々の次世代を担う若者たちが将来に明るい希望を持てる環境を獲得する必要がある。

このため、いかなる災害等が発生しようとも、

- ①人命の保護が最大限図られること
- ②国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること
- ③国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化
- ④迅速な復旧復興

を基本目標として、「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築に向けた「国土の強靱化」（ナショナル・レジリエンス）を推進することとする。

この国土の強靱化に向けた官民による取組を精力的に進め、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平時から確保しておくことは、地域住民の生命・財産、産業競争力、経済成長力を守ることのみならず、国・地方公共団体・民間それぞれに、状況変化への対応力や生産性・効率性の向上をもたらす。また、強靱化の推進による新規市場の創出や投資の拡大等によって政府の成長戦略に寄与することで、我が国の経済成長の一翼を担い、国際競争力の向上、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。

このように、政策大綱の基本理念では、我が国は事後対策を繰り返し、幾度となく大きな被害を受けてきたとし、平時からの備えの重要性を示している。加えて、東

日本大震災の教訓から、我が国の持続的な成長に向け、幅広く、そして長期的視野を持って取り組むことが必要であるとし、そのための国土強靱化（ナショナル・レジリエンスの確保）の推進が記されている。その取り組みについては、政府が主体的に推進することが示されている。また、強靱化の取り組みは府省庁横断的に、かつ地方公共団体や民間とも連携し、総合的に推進することとされ、まさしく「オールジャパン」の取り組みとして国土強靱化が推進されることが示されている。

この理念を踏まえ、国土強靱化を推進する上での基本的な方針、進め方が決定された。

なお、ナショナル・レジリエンス確保に向けては自然災害のみならず、経済問題や疫病など、あらゆるリスクを想定することが望ましいが、大綱ではまず一度発生すれば国土の広域な範囲に甚大な被害をもたらす大規模な自然災害を対象として、府省庁横断的に強靱化に向けた取り組みを推進することとされている。

3 強靱化プログラム方式の概要

3.1 国土強靱化にむけた課題と強靱化プログラム方式

政策大綱の理念にも記されているように、国土強靱化の取り組みは府省庁横断的に、つまり全省庁が協力して取り組まなければならない。しかし、我が国政府では組織の「縦割り」がしばしば指摘されている¹¹⁾。また、日本の行政では、「平時対応」のための平常業務を過度に重視し、「危機対応」のための平常業務が疎かになっている⁹⁾。

こうした縦割りの壁を乗り越え、各組織が協力して、平時から国全体のレジリエンス（ナショナル・レジリエンス）確保に向けて取り組むための手法が「ナショナル・レジリエンス（防災・減災）懇談会」で検討された。本稿ではそれを形式化し、「強靱化プログラム方式」と呼ぶこととする。以下では、この強靱化プログラム方式の基本的な考え方を示す。

3.2 強靱化プログラム方式の基本的な考え方

強靱化プログラム方式の大きな特徴は、行政展開において、「プログラム」を設定するところにある。このプログラムというものは、目標を定める「政策」（ポリシー）と、その政策を実現するための「施策」（プロジェクト）との間の中間に設定されるものである（図1）。

日本の行政では、このプログラムが設置されることは一般的では無く、政策を設定した上で、この政策で定められた目標を実現するための施策が定義される。そして、この施策を定めるにあたっては、各部局がその目標を踏まえてそれぞれ検討する格好で定められる。そして、そ

それぞれの施策を検討した各部局が、各部局の責任の下、その施策を推進していく形をとる。

しかし、この方式では、必ずしも当該目標を達成するための十分な施策群が展開されるとは限らない。なぜなら、上記の様に各部局の「縦割り」で施策を検討した場合、それぞれの部局間の調整が必ずしも適正に行われるとは限らず、その結果、当該目標を達成するために必要な施策が漏れ落ちてしまう可能性が出てくるからである。すなわち、縦割り行政の展開の中で、それぞれの部局がカバーしきれない領域の施策が実施されないままとなってしまう可能性が生じるのである。さらには、それぞれの部局が個別に施策を検討すれば、部局間の調整が適正に行われず、それぞれの施策間の優先順位が適正に定められるとは限らない、という問題も生ずる。つまり、各部局が実施しやすい施策や、各部局が個々の事情から実施したいと強く感じている施策が優先されてしまい、政策目標を達成するための適正な優先順位が定められず、限りある資源（人材、資金、時間等）が目標達成のために効率的に活用されないという可能性が増進してしまうという問題がある。つまり、強靱化行政においては政策と施策だけの「二階層」の施策構造の場合には、強靱化のために求められる施策が抜け落ちてしまったり、あるいは、強靱化のためにより重要な施策よりも、より重要で無い施策が優先的に推進される可能性が増進してしまうのである。

こうした問題を乗り越えるためのアプローチとして考案されたのが、目標と施策の二階層構造ではなく、その中間層に「プログラム」を導入して三階層で行政展開を図ろうとする「プログラム方式」である。

そもそも、政策目標は藤井（2008）が指摘するように階層構造を成している¹²⁾。上位目標を達成するためには、複数の手段が必要であり、かつ、その手段を推進す

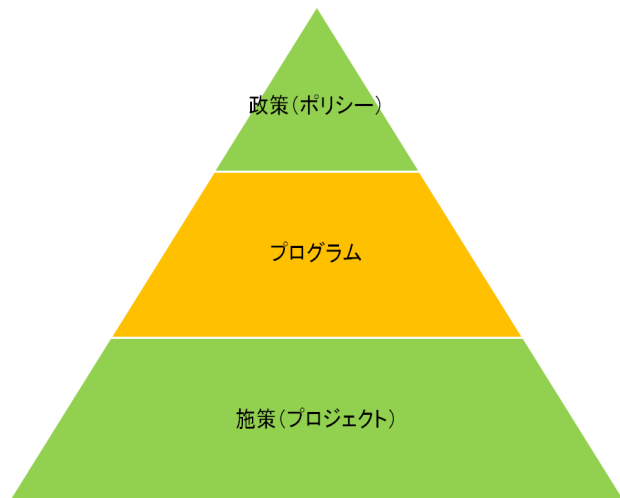


図1 行政展開の三層構造

るためには、その手段を目標とする、より下位の手段が求められる。上記の政策と施策の二階層モデルの場合には、この目的手段階層として最もシンプルな二階層を想定するものであったが、三階層のプログラム方式の場合には、中間層のプログラムレベルは、政策レベルに対しては「手段」の役割を果たすものであり、施策に対しては「目標」となる。そして、施策は、行政における各政策「分野」に属するものとして定義される一方で、各プログラムは各部局に属するのではなく、「政策」と同様に全部局にまたがるものとして措置される。

例えば、強靱化プログラム方式においては、「災害発生直後から必要不可欠な行政機能を確保する」という政策目標を実現するために、「行政職員・施設等の被災による機能の大幅な低下を避ける」や「信号機の全面停止等による重大交通事故の多発を避ける」といった複数のプログラムを省庁横断、部局横断で策定する一方、それぞれのプログラムを実現するための施策については各省庁、各部局が推進するものとして設定していくことになる。

なお、この方式には、上記の様な様々な利点が考えられるが、これについては後ほど改めて述べる。

3.3 「プログラム」の具体的概要

強靱化プログラム方式におけるプログラムは、政策目標を踏まえた上で、各種リスクが生じた場合の「最悪の状況」を様々な可能性を考慮してイメージし、それを通して「起こしてはならない事態」を様々な想定する。そして、そうした「起こしてはならない事態」の一つひとつに対して「プログラム」を定義する。つまり、強靱化プログラム方式の個々のプログラムとは、上記のような形で想定された「起こしてはならない事態」を「避けるためのもの」として定義されるものである。

なお、こうした「起こしてはならない事態」を選定していくにあたっては、予めリスクを想定した上で、それぞれのリスクに対してどの様な事態が起こり得るものであるかを、全省庁、全部局から情報を収集し、それに基づいて選定していく、というプロセスを踏むこと等が考えられる。

また、こうして措置したプログラム全てに共通して進めるべきものとして、例えば、研究開発やリスクコミュニケーション、インフラ老朽化対策等が考えられるが、これらについては「特別プログラム」として、さらに設定する。

強靱化プログラム方式におけるプログラムは、政策目標を踏まえた上で、各種リスクが生じた場合の「最悪の状況」を様々な可能性を考慮してイメージし、それを通して「起こしてはならない事態」を様々な想定する。そし

て、そうした「起こしてはならない事態」の一つひとつに対して「プログラム」を定義する。つまり、強靱化プログラム方式の個々のプログラムとは、上記のような形で想定された「起こしてはならない事態」を「避けるためのもの」として定義されるものである。

なお、こうした「起こしてはならない事態」を選定していくにあたっては、予めリスクを想定した上で、それぞれのリスクに対してどの様な事態が起こり得るものであるかを、全省庁、全部局から情報を収集し、それに基づいて選定していく、というプロセスを踏むこと等が考えられる。

また、こうして指定したプログラム全てに共通して進めるべきものとして、例えば、研究開発やリスクコミュニケーション、インフラ老朽化対策等が考えられるが、これらについては「特別プログラム」として、さらに設定する。

3.4 強靱化プログラムの事業推進体制

こうした強靱化プログラムの推進体制を考えるためには、上記の様に、各施策を担当する「分野」を指定することが必要となる。この「分野」については、既往の各

省庁や各部局をそのまま当てはめることも可能であるが、この分野そのものを、複数の省庁からなる分野横断的なものとして指定することも可能である。例えば、「物流・交通」という分野を指定する場合、政府の省庁で言うのなら、当然ながら国土交通省がそれに対応するものであるが、物流と関わる経済産業省、農道と関わる農林水産省等が関与する分野として指定されることとなる。

したがって、部局と分野を一致させるよりは、文字通り領域としての分野を指定して推進していくことで、縦割り行政の弊害を最小化しつつ、円滑に強靱化事業を展開していくことが期待されることとなる。

一方、政策レベル、とりわけ、プログラムレベルの各種の議論や調整を図っていくためには、各分野の上位に位置づけられる「強靱化推進本部」（以下、推進本部）を設置することが必要となる。言うまでもなく、この推進本部の権限を強力なものとするすることで、より円滑に強靱化プログラム、強靱化施策が推進されていくことが期待される。そのためには、国土強靱化基本法に明記されているように、内閣総理大臣がその本部長に就任したり、地方政府であるのなら知事や市長がその任に当たることが得策となる。また、こうした本部が執り行う諸行政を

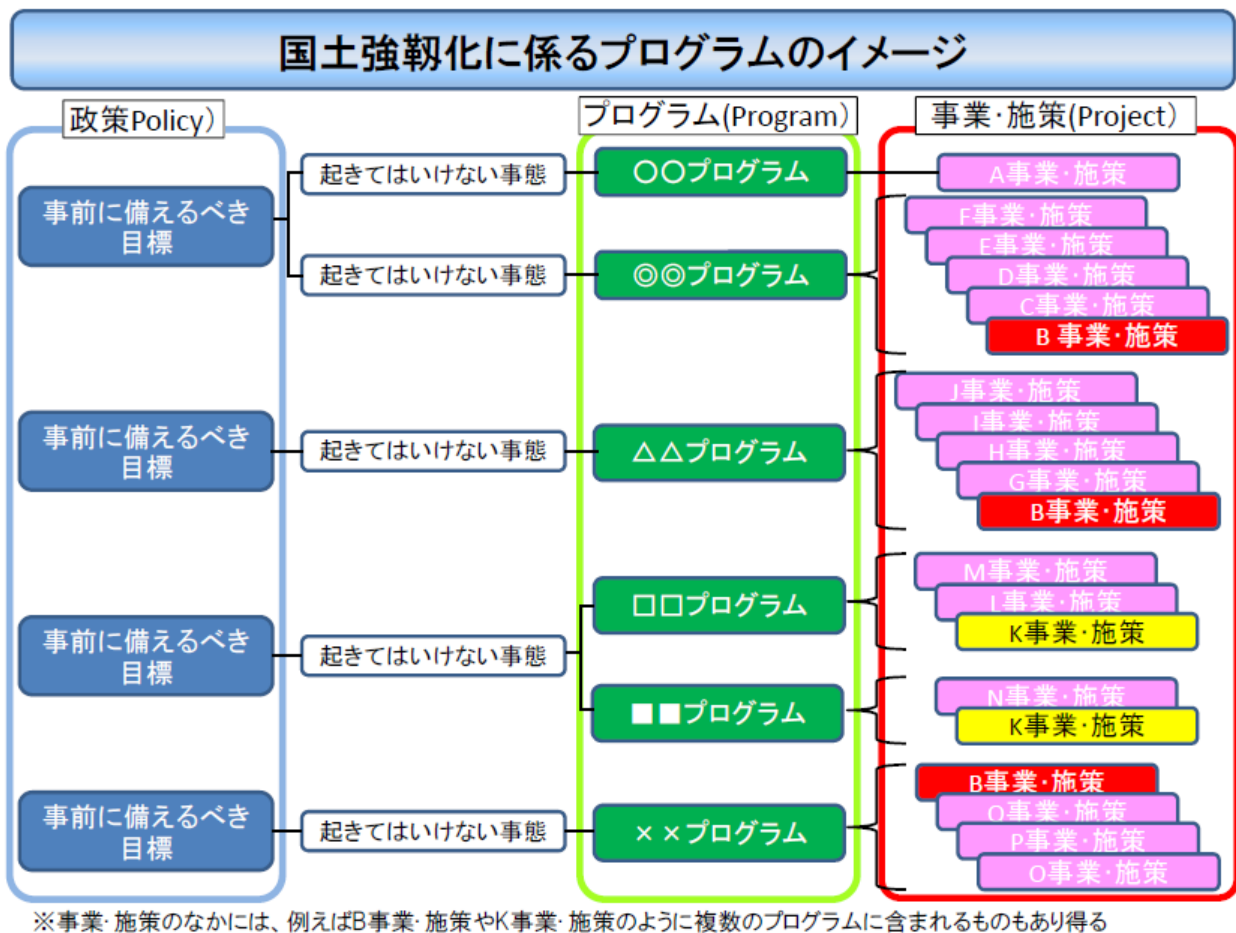


図 2 プログラムイメージ図 (ナショナル・レジリエンス懇談会資料より引用)

所管する行政組織を設置することも必須である。中央政府においては、先に述べた「内閣官房・国土強靱化推進室」がそれにあたる。

3.5 「分野×プログラム」のマトリクスを活用したプログラム管理

強靱化プログラム方式は、以上の様に、複数の「分野」を設定すると同時に、複数のプログラムを設定し、各分野が協力しつつそれぞれのプログラムを進めていくという形で、強靱化を果たそうとする取り組みである。

この取り組みに当たっては、分野×プログラムのマトリクスを用いて、必要な施策の洗い出し、プログラムと分野それぞれの施策評価、脆弱性評価を行う。ここでは、このマトリクスを用いた、プログラムや施策等を検討していく方法について説明する。

a) 現状で、どの程度強靱化の取り組みを各分野が行っているかをチェックする

まず、強靱化プログラム方式で、各部局の施策を計画、推進していくにあたってまず行うべき作業が、「現状」において、強靱化の取り組みをどの程度行っているのかを把握する、という作業である。今後どのような取り組みをすべきかを検討するためには、まずは、こうした視点で、現状の取り組みの程度を把握することが得策となるからである。

ついでに、図3に示すように、縦軸に「起こしてはならない事態」、横軸に「分野」を配したマトリクスを各部局・組織に送付し、現状で実施している取り組みを、当該マトリクスの該当場所に記入するように、推進本部から指示をする。

マトリクスのそれぞれのセルのうち、論理的に空白になる、つまり事態に対応ができないマスが存在するもの

	分野A	分野B	分野C	分野D	分野E	分野F
起こしてはならない事態1	現状の取り組み	現状の取り組み		現状の取り組み	現状の取り組み	
起こしてはならない事態2		現状の取り組み		現状の取り組み		現状の取り組み
起こしてはならない事態3			現状の取り組み	現状の取り組み	現状の取り組み	
起こしてはならない事態4			現状の取り組み	現状の取り組み	現状の取り組み	

図3 「起こしてはならない事態」×「分野」のマトリクス

の、そうしたセル以外は何らかの対応が記入されているべきである。それにも関わらず空白になっているセルがあれば、それはそのまま国、都道府県、市町村の強靱化行政それ自身の「脆弱性」を意味することとなる。したがって、こうして作られたマトリクスは、「脆弱性を示すマトリクス」と言うことができるのである。

b) 各分野での検討、ならびに分野横断的な議論を経て、必要な施策を明らかにする

さらに、このマトリクスの個々のセルには、「今後」それぞれのプログラムに対して各分野がどのようなプロジェクトを実行するのかを記入していくことができる。これは、「強靱化施策マトリクス」である。このマトリクスの作成にあたっては、推進本部から全関係部局にこのマトリクスを送付し、今後、各プログラムを進めていくにあたって、それぞれの分野の中で何を「すべきか」、あるいは「実際に推進していく予定か」の検討を促し、必要に応じて、また、推進本部に関係者が一堂に会した上で、ワーキング等で議論を重ね、それらを通して、各セルに様々な施策が記入されたマトリクスを作成する。

c) 各分野の強靱化施策を、プログラム推進の観点から、推進本部で評価する

推進本部は、各分野・部局が記入したマトリクスを取りまとめ、「起こしてはならない事態」ごとに、事態を回避するという観点から、分野横断的、つまりプログラムごとに現状の政策を評価する。これを「プログラム評価」と呼称する。これは、マトリクスの一番右の列（コラムAと呼称）に記載される（図4）。

なお、この評価を受けて、重点的に進めるべき施策等が、個々のプログラムごとに改めて示される。その場合は、各分野、各部局にその旨を推進本部から伝達する等の対応が図られる。また、個々のプログラムごとに、求められる水準に比して現状の施策が必ずしも十分でない等の評価が得られた場合には、中長期的な取り組みの重要性などが、コラムAに明記され、さらに継続年度での地道な取り組みを促す等の対応が図られる。

d) 分野ごとの脆弱性評価と行政計画の策定

以上のコラムAに記載される「プログラム評価」は、主として推進本部が執り行う評価であるが、この評価を経た上で、今度は、各分野が各プログラムに対して取り組む各種の施策全体を、それぞれの分野の視点からトータルで評価する。この評価をここでは「分野別評価」と呼称する。この分野別評価は、マトリクスの一番下の行、コラムBに記載される（図4）。

この評価を経て、各分野は、推進本部からの各種の指

示や、他分野との各種調整を受けて、自らの手で「起こしてはならない事態」に対して、特に何を重点的に進めて行くべきか等を明らかにしていく。この検討、評価を通して、実行部隊である各分野、ならびに、それぞれの分野を構成する各省庁における、強靱化の行政以外の取り組みと、以上に述べた強靱化のための取り組みとの間の優先順位などを、それぞれの立場で検討してもらう。なお、この評価結果においては、改めて推進本部と調整することを通して、各分野、部局の内部の優先順位として、強靱化施策が過剰に優先順位の低いものとなる事態を回避することを企図することが肝要である。以上の経緯を経て、各分野ごとに、強靱化のための具体的な行政計画を策定する。

4 強靱化プログラム方式のメリット

以上の様な考え方、ならびに、推進方法を通して進められる強靱化プログラム方式であるが、これを進めることによるメリットをここで改めて取りまとめる。

a) 日常業務の中に強靱化政策が溶かし込まれる

先述のように、日本の防災行政は、平時対応を過度に

重視し、危機対応は半ば無視されたような状態にある。さらに、日本の行政の各部局・組織は強靱化以外の山のような事業を、限られた人材と予算で執り行っているのが実態である⁹⁾。その中で、強靱化を担当する組織が、強靱化に向けた取り組みの推進を単純に要請しても、多くの平常業務を抱える部局で前向きに取り組みが行われるとは考えにくい。しかし、強靱化プログラム方式のマトリクスを導入することで、各分野・部局はマトリクスの記入や事業の評価を行う必要に迫られる。つまり、推進本部がマトリクスと言うツールを通して各分野・部局が強靱化に取り組むよう調整できるのである。還元するならば、分野別の行政計画は、「プログラム評価」を経なくても策定することは可能であるものの、有事対応のためのプログラム評価を経ることで、より強力に有事を踏まえた強靱化の理念を反映したものとなることが期待されるという次第である。

そもそも強靱化の業務は現在の平時重視の日本の行政にはなじまないものである。しかし、こうして、マトリクスを通して強靱化の業務を行政に少しずつつぎ込ませることで、平時重視の日本の行政を、平時と有事の双方に配慮したものへと変質させることができるのである。

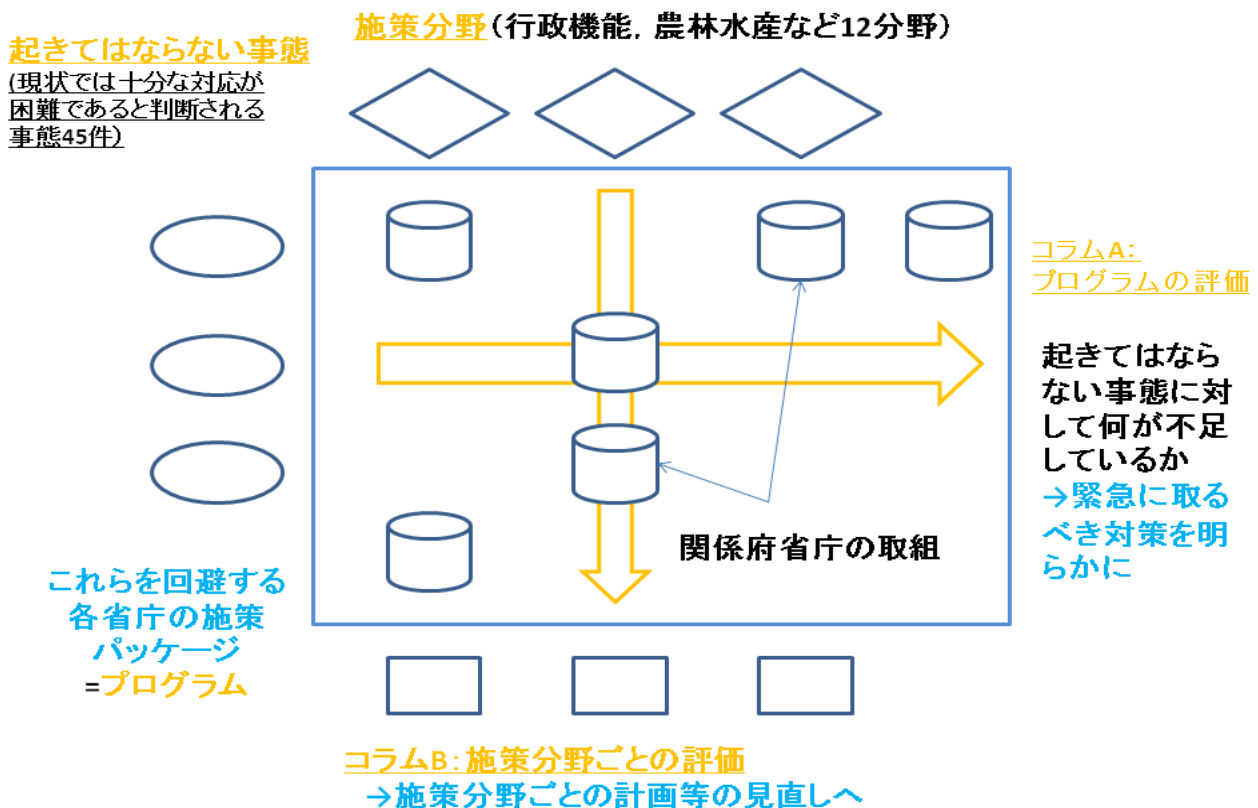


図4 脆弱性評価イメージ

b) 縦割りの壁を乗り越え、協力して強靭化を推進できる

従来の、強靭化プログラム方式を導入しない防災対策であっても、各省庁・部門が個別防災計画を立案することは可能であり、実際に、地方自治体では、地域防災計画の策定において、各部門が作成した計画のうち、防災に関係する部分を抽出することで、地域防災計画における予防計画が作成されることがほとんどであった⁶⁾。中央政府においても、省庁横断的に縦割りを排し、政府一丸となった防災対策の充実・強化が主張されている¹³⁾。こうした縦割り行政を解消し、各省庁・部門が協力して強靭化を推進することができるようになることこそが、強靭化プログラム方式の最大のメリットである。

現状の施策の評価から導かれた「起こしてはならない事態」ごとのプログラムは、推進本部から各部局・組織に実施が要請される。プログラムは「起こしてはならない事態を起こさない」という明確な目的を持つ。従って、推進本部がプログラムの推進を要請することは、「事態を起こさない」という目的、危機意識が各部局・組織に共有されることを意味する。こうした意識を共有する部局・組織同士は連携が促進される。つまり、深刻なリスクに対する「危機感の力」で、必然的に縦割り行政の問題が乗り越えられていくのである。

また、前述のように、強靭化プログラム方式における「分野」は、既存の各部門・部局ではなく、複数の省庁からなる、分野横断的なものとして定めることが可能である。分野横断的に一つのワーキンググループを作り、かつそれぞれのグループが明確な目的、危機意識を持つことで、省庁間の連携の促進、プログラムの推進がより効率化される。

c) 施策の網羅性が担保される

アクションプログラムの策定において類似した手法が導入されているが、強靭化プログラム方式においても、政策は目標、プログラム、施策の三段階に分けて体系化される。そして、目標からトップダウン的に具体的な施策まで落とし込む。トップダウン的に施策を導くことで、施策の網羅性が担保される⁶⁾。

d) 目標達成のための優先順位付けが確実に行われる

強靭化プログラム方式のプログラムは全部局にまたがるものとして指定される。推進本部が目標達成の手段としてプログラムを指定し、重点化も行うことで、重点化するプログラムの決定は目標達成という観点からなされることになる。したがって、強靭化の達成に向けて、部局ごとの事情や意志にとらわれず、より優先順位の高いプログラムが重点化されていくこととなる。

e) 施策実施後の分野横断的、分野別の事後評価が容易になる

強靭化においては脆弱性評価だけでなく、施策の事後評価と評価結果のフィードバックも重要な要素である。その際に、縦軸に起こしてはならない事態、横軸に分野を設定したマトリクスによって、分野横断的なプログラムごとの評価や、分野ごとの評価を視覚的に捉えることができる。こうした評価を実施することで、現状の取り組みの進捗状況をプログラムごと、分野ごとに評価することが容易になる。個別の施策をバラバラに評価した場合、プログラムごと、分野ごとの成果はマトリクスを採用した場合に比べて把握・評価することが難しい。

5 強靭化プログラム方式の課題

今後、国土強靭化推進本部を中心として、強靭化プログラム方式を基にしたナショナル・レジリエンス確保の取り組みが本格的に始まるが、現状での課題を以下に示す。

a) 地方公共団体や民間とも連携した国土強靭化の推進

国全体での取り組みを必要とするナショナル・レジリエンスの確保には、中央政府の取り組みだけでなく地方公共団体、民間事業者の取り組みや相互の連携が必要となる。

2013年12月に決定された「大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針」¹⁴⁾（以下、評価指針）では、脆弱性評価の今後の課題として、地方公共団体や民間事業者等が独自に行っている取り組み等の取り込みが挙げられている。現状では中央政府全体の脆弱性評価や施策の推進は行われつつあるものの、例えば地域の強靭化計画である国土強靭化地域計画の策定ガイドラインは、2014年6月に策定された。地方や民間事業者との連携はこれから本格化する予定となっており、本稿執筆時点では連携が十分であるとは言い難い状況にある。

しかし、2014年6月には国土強靭化地域計画策定モデル調査の第1次の実施団体が決定されるなど、地方公共団体との連携は着実に進みつつあり、地方自治体においても強靭化計画の策定が始まることが予想される。

b) リスクシナリオの精緻化

評価指針では、脆弱性評価の指針としてリスクシナリオの精緻化を挙げている。現在は45の「起こしてはならない事態」を想定して取り組みが進められている。しかし、被害には地域性も存在し、地域性を考慮すること

も必要となると考えられる。強靱化プログラム方式の根幹を成す「起こしてはならない事態」は慎重に検討し、より精緻なリスクシナリオへと発展させることが必要であり、評価指針でもそのことが指摘されている。

c) あらゆるリスクの想定

大綱の理念では大規模自然災害等が危機として指摘されている。ナショナル・レジリエンスの確保においては本来、火山噴火をはじめとした地震・津波以外の自然災害、さらにテロやパンデミック、世界大恐慌といったあらゆる国家的危機を想定した上で危機に対する方策を検討することが求められる。現在は特に深刻な被害を広域にもたらす巨大地震を想定して取り組みが進められているが、今後、あらゆる国家的危機を想定し、様々な主体が協力して「オールジャパン」での取り組みを進めることで、あらゆる危機に対する強靱性を備えた国を形作ることが求められる。

6 本研究のまとめと今後の課題

以上、本研究では現在、ナショナル・レジリエンス確保に向けて中央政府が導入している取り組み手法を強靱化プログラム方式として取り纏めた上で、その効果について考察を行った。考察からは、縦割り行政の改善や網羅的な施策展開、確実な施策重点化、容易な事後評価などによりナショナル・レジリエンス確保が円滑に推進されること、また平時重視の日本の行政が平時・有事双方を考慮した行政に変化することが期待されるなど、強靱化プログラム方式を導入することで様々な効果が期待されることが示された。

このように、多くの効果が期待される強靱化プログラム方式であるが、実際の取り組みはまだ始まったばかりである。今後、国土強靱化推進本部の下、国家レベルでの施策実施とその評価が繰り返される中で、強靱化プログラム方式の効果が表れることが期待され、その効果や運用上の課題を明らかにすることが必要となる。

また、強靱化プログラム方式は、中央政府のナショナル

レジリエンス確保の取り組みのみならず、地方自治体の防災対策や民間事業者の取り組みで、効果を発揮することが期待される。様々な危機を乗り越えるためのナショナル・レジリエンスの確保には、中央政府だけでなく、地方自治体や民間事業者など、様々な主体の取り組みが必要であり、今後、強靱化プログラム方式を地方自治体や民間事業者に展開していくために、両者についても、事例検証などを通し、実際に運用するにあたっての課題や効果を検証する必要があると考えられる。

参考文献

- ¹⁾ 地震調査研究推進本部，海溝型地震の長期評価の概要，2014
- ²⁾ 内閣府中央防災会議，南海トラフ巨大地震の被害想定について（第一次報告），2012
- ³⁾ 内閣府中央防災会議，南海トラフ地震の被害想定について（第二次報告），2013
- ⁴⁾ 内閣官房，国土強靱化政策大綱の概要，2013
- ⁵⁾ 長坂俊成：災害リスクガバナンスに基づく防災研究の新たな課題，科学技術動向，2007
- ⁶⁾ 永松伸吾，林春男，河田恵昭：地域防災計画にみる防災行政の課題，2005.5
- ⁷⁾ 内閣官房，国土強靱化地域計画策定ガイドライン，2014
- ⁸⁾ 建設通信新聞，2013年2月14日，改めて意義の理解を 自民党の国土強靱化調査会 致命傷の回避が重要
- ⁹⁾ 藤井聡：巨大地震 Xデー 南海トラフ地震，首都直下地震に打ち克つ45の国家プログラム，光文社，2013
- ¹⁰⁾ 内閣官房，国土強靱化政策大綱，2013
- ¹¹⁾ 高橋丈雄，実効性のある国民保護への取り組みと課題，中央学院大学社会システム研究所紀要 10(1), 33-44, 2009.12
- ¹²⁾ 藤井聡：土木計画学 公共選択の社会科学，学芸出版社，2008
- ¹³⁾ 内閣府，中央防災会議「防災対策実行会議」（第1回）議事概要について，2013.8.12
- ¹⁴⁾ 内閣官房，大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針，2013