

国土強靱化基本計画の変更に係る意見
～レジリエントで豊かな地域経済社会の実現に向け、
国土強靱化の一層の推進を～

2023年2月15日
日本商工会議所

【基本的な考え方】

世界的な異常気象、激甚化・頻発化する自然災害、南海トラフ等巨大地震の発生リスクに加え、新型コロナウイルス感染症の拡大、地政学上の混乱等、わが国はかつてないほどの不確実性にさらされている。

厳しい財政制約や将来の人口減少に囚われ、短期的な効率性のみが重視されれば、わが国の国土は縮小均衡に陥りかねない。わが国を取り巻く不確実性を吸収するため、長期的な展望の下で、平時から大規模な自然災害等を想定した「事前防災」の考えを基本とする国土強靱化の取組の一層の推進が不可欠である。

そのためには、国土強靱化に係る予算・財源の安定的かつ継続的な確保が極めて重要である。これまで「3か年緊急対策」「5か年加速化対策」により、各地域でハード・ソフトを組み合わせた防災・減災対策が進められており、昨今の災害発生時においても対策効果が発揮されているところである。

引き続き、中長期目標の下で円滑に事業を実施するため、国庫債務負担行為の活用を進めるとともに、現行の5か年加速化対策に代わる実施計画を「法定計画」とすることも検討すべきである。

あわせて、インフラが持つストック効果、防災・減災対策効果の発揮事例など国土強靱化の取組の重要性について周知啓発活動を行い、国民の理解醸成を図ることも重要である。

商工会議所はこれまで、東日本大震災、平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨(西日本豪雨)等の大規模災害に対して、国・行政と連携しながら、被災事業者への支援や地域経済社会の早期復旧・復興に向けて中核的な役割を果たしてきた。

大規模災害を乗り越え、レジリエントで豊かな地域経済社会の実現を目指す地域経済総合団体として、国土強靱化基本計画の変更にあたり、特に重点的に取り組むべき課題等について、下記のとおり意見を申し述べる。

(参考)各地商工会議所からの声

相馬商工会議所(福島県)

- 2022.3に発生した福島県沖を震源とする地震において、甚大な被害が発生。東日本大震災、令和元年台風19号、令和3年福島県沖地震、今回の地震に加え、コロナ等の相次ぐ災害により、**地元経済は5重苦の状態**。
- インフラについては、**常磐道を早期に復旧いただいたため、人流・物流の大動脈は確保**できた。国土強靱化に向けたインフラ整備や、**迅速な復旧活動の有難さを痛感**。他方で、市内道路はひび割れ等により一部が通行止めになり、また、**港湾も段差、液状化**が発生する等、被害が大きい。**今後復旧が遅れた場合、将来的に人流・物流に影響が出ることを懸念**。
- 地元経済の復旧・復興に向けては、港湾や河川を含めた一層のインフラ強靱化が不可欠。

小松商工会議所(石川県)

- 観測史上1位の記録となった令和4年8月大雨において、市内の一部が浸水。河川近くの事業者は、浸水等の影響を受けた。
- 他方で、**国の「3か年緊急対策」、「5か年加速化対策」等による築堤や堀削の実施等により、梯川本川からの市街地への越水が回避**された。
- **市街地が、大きな被害に至らなかった**ことで、人流・物流への甚大な影響を避けられた。**国の着実な強靱化対策に大変感謝**している。
- 今回の経験を踏まえ、今後商工会議所としては、市と共に、BCPや事業継続力強化計画策定をはじめとする**事前の防災対策の必要性**について、啓発活動に取組む予定。

1. 「自律・分散・協調」型国土の形成を通じた危機管理と経済成長の同時実現

国土強靱化の推進にあたっては、激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への危機管理対策とあわせて、コロナ禍を経たデジタル化の進展等による暮らし方・働き方の変化、米中対立の激化・ロシアによるウクライナ侵攻等による国際情勢の緊迫化など、大きく変化する社会経済情勢への対応が急務となっている。

このため、国土を俯瞰したグランドデザインを描き、危機管理と経済成長を同時実現する視点から、本社・研究開発機能を含む国内拠点の地方分散促進によるサプライチェーンの強靱化、首都政治機能をバックアップする代替拠点の整備、太平洋側と日本海側の連携強化による物流・人流網のリダンダンシーの確保等、過度な東京一極集中の是正を図り、「自律・分散・協調」型国土の形成を目指すべきである。その際、道路・鉄道・空港・港湾、工業団地等の整備、大学・ベンチャー企業等と連携したイノベーション支援、デジタル田園都市国家構想の推進等との連携が不可欠である。

また、国土強靱化基本計画の見直しに際して行われる「脆弱性評価」は、地域における経済活動の持続性や、地域や地域産業の早期復旧に資するリダンダンシー評価が盛り込まれている。サプライチェーンの国内回帰や、国内拠点の地方分散の促進に際し、「安心して投資ができる」基礎的指針として活用も検討すべきである。

[インフラ別・施策の方向性に関する考え方]

- ✓ **道路ネットワーク**：新たな産業立地や産業集積といった活力の創出や、発災時における速やかな人流・物流のリダンダンシー確保に資する重要なインフラである。高規格幹線道路のミッシングリンク解消、高規格幹線道路と国道を組み合わせたダブルネットワーク化、暫定2車線区間の早期4車線化等の促進が必要。
- ✓ **鉄道交通網**：リニア中央新幹線の早期整備を進めるほか、新幹線網の一層の充実による各地域間の接続のさらなる推進や、物流機能の維持・強化が必要。
- ✓ **空港・港湾**：欧米・アジア諸国では、空港・港湾に係るインフラ投資を積極的に推進。わが国においても、耐震化・津波対策を通じた強靱化対策に留まらない、機能性・利便性の拡充や「カーボンニュートラルポート」等を通じた脱炭素化対応、周辺インフラとの接続強化等による国際競争力の強化が必要。
- ✓ **エネルギー・通信**：地域の防災・減災と低炭素化を同時に実現する自律分散型エネルギー設備の導入促進、エネルギー供給源の分散化が必要。また、建物の脱炭素化等による都市全体の脱炭素化の推進、重要施設等における通信網の強化も必要。
- ✓ **重要産業関連産業(物流・エネルギー・工業用水等)**：耐震化・強靱化によるサプライチェーン全体のリダンダンシー確保、老朽化に対する適切なメンテナンス・維持が必要。
- ✓ **グリーンインフラ**：人々と自然をつなげる豊かな空間の形成は、環境・防災対策にとどまらず、景観や観光振興等地域の魅力向上・活性化が期待されることから、グリーンインフラを活用した国土・都市・地域づくりの推進が必要。
- ✓ **適切な森林管理・整備**：発災時の山林崩壊や下流域への被害拡大の抑制に向け、伐採期を迎えた国産材の活用や、林業の活性化につながる適切な森林管理・整備が必要。

道路整備による地域経済への波及効果

- 宮崎県都城市では、地域高規格道路の整備により、大病院への近接性のみならず、ICや港とのアクセスが向上した結果、企業立地が急増。
- 2011年以降、114社の企業進出、約3,300人の新規雇用が生まれる等、道路整備により、リダンダンシーの確保に留まらない、幅広い波及効果が創出されている。



(出典)国土交通省九州地方整備局

自律分散型エネルギーの立地による効果

- 地方の再エネ電源の立地は、自律分散型エネルギーの確保だけでなく、都市部からの投資の呼び込みにもつながる。
- 福江商工会議所(長崎県)では、地産地消型のエネルギー導入・普及に取り組む。地域再エネ率は間もなく80%。再エネを利用する地域事業者は、取引先拡大等の効果も出ている。



(出典)五島市民電力(株)等



2. 経済活動の早期再開に資する事前の防災・減災対策と、広域連携の促進

(1) 地域における防災・減災対策の取組み促進

発災時の企業の事業継続や、地域住民の安心・安全の確保に向けては、災害リスクに応じた地域全体の防災・減災力の強化が不可欠である。

ハザードマップと連動した都市計画等を踏まえ、適切な移転促進、木造住宅密集地域等の不燃化対策・耐震化、管理放棄・低未利用不動産(空き地・空き店舗)の「防災公園」としての有効活用等を通じて、地域全体の防災・減災力の強化を図るべきである。

[災害リスク別・地域全体の防災力強化に向けた施策]

- ✓ (地震) 住宅・緊急輸送道路沿の建築物に留まらない、ビルや事務所等を含めた、面的な旧耐震基準建築物の早期耐震化支援、老朽施設・管理放棄施設の適切な撤去、木造住宅密集地域の不燃化対策の促進、無電柱化の促進、帰宅困難者対策の推進、長周期地震動等によるエレベーター閉込めに備えた対策の促進
- ✓ (津波) 防潮堤や堤防の早期整備、津波避難ビルの確保、津波タワーの整備促進
- ✓ (台風・豪雨) 流域治水の推進、放水路・排水機場・調整池・高規格堤防等の早期整備、広域的な海拔ゼロメートル地帯等における避難スペースを持つビル等の垂直避難場所の早期確保・整備、垂直避難・広域避難など複数の行動パターンを組合わせた避難対策の推進
- ✓ (火山噴火) 監視・観測体制の充実・強化、想定被害等の情報発信の強化
- ✓ (大雪) ロードヒーティング整備、除排雪体制の確保支援
- ✓ 都市計画等に基づく「コンパクト・プラス・ネットワーク」の推進、管理放棄・低未利用不動産(空き地・空き店舗)の「防災公園」等としての有効活用
- ✓ 災害時における風評被害対策の徹底(正確な情報発信による観光を含む人流や物流等への影響の最小化)
- ✓ 複合災害を想定した避難計画の策定や情報発信等を通じた、備えの強化

民間建物等の耐震化の必要性

- 一般のビルや事務所の耐震化には、重点的な支援策が存在せず、民間建物の多くが費用面を理由に耐震化が未対応。
- 地震による倒壊が発生すれば、人的被害・道路封鎖による二次被害等が起こりうることから、耐震支援が必要。



災害時における風評被害対策の徹底

- 発災時、一部では、不正確な情報や、地域の悲惨さを伝えるために偏った報道も存在。
- 地域の風評被害を防ぐため、正確な情報発信はもちろんのこと、迂回可能な道路・空港等といった企業の事業継続性を高めるための情報発信の強化も必要。



【事業者の声】 発災時、ひび割れや液状化により〇〇道路や〇〇空港が「使用できない」といったマイナスな報道が先行。地域の風評被害を防ぎ、企業の事業継続性を高めるためにも、迂回道路等の「使える」情報の発信も必要ではないか。

(2) 企業における防災・減災対策の取組み促進

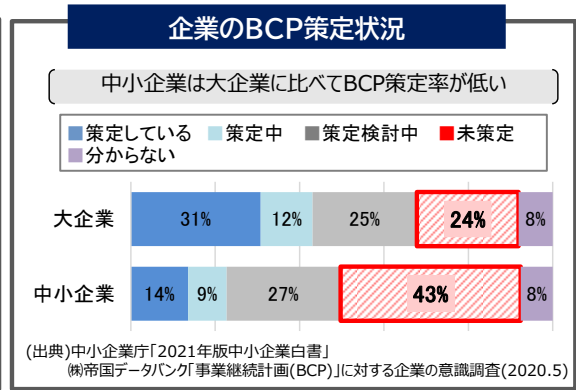
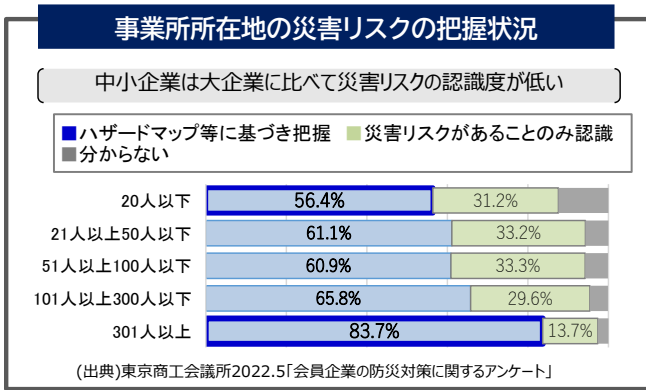
2011年3月に発生した東日本大震災では、サプライチェーンが寸断された結果、被災地以外の多くの企業の生産等にも大きな影響が及んだ。大規模災害等が発生し、企業の事業活動が停止した場合、その影響は自社のみならず、取引先や地域経済社会、ひいてはわが国全体に多大な影響を与えることとなる。

一方、重要とは認識しながらも、企業における災害対策や準備が進んでおらず、特に中小企業については、足元の事業経営に追われ、BCP策定や保険加入、耐震化等の安全対策にまで手が回っていない状況。地域ハザードマップ等による防災・減災対策の取組みに関する理解促進・啓蒙活動や、地域災害リスクに対応したBCP策定、保険加入、耐震化、生産拠点・サプライチェーンの強靱化等に係る支援策の強化が必要である。

とりわけ、地方創生の切り札として期待される観光においては、宿泊業・飲食サービス業のBCP策定率は1割程度と、全業種で最も低い割合に留まっている。危機発生時には、インバウンドを含めた観光客への適切な対応が必要となることから、地域の関係者が一体となった災害時の支援体制整備に対する助成が必要である。

【企業の防災力強化に向けた施策】

- ✓ 災害リスクの周知等、防災・減災対策の取組みに関する理解促進・啓蒙を通じた中小企業に対するBCP策定支援、優遇措置の拡充
- ✓ 迅速な復旧に資する損害保険加入の必要性に関する広報活動の強化
- ✓ 地域の災害リスクを踏まえた民間の防災減災投資への支援強化(事業用建物の耐震化、水害時の避難スペースを持つビル等(垂直避難場所)の確保・整備、備蓄品・自家発電設備等の導入支援、本社機能や研究開発機能、生産拠点等の災害リスクの低い地域や地方への移転・拡充等)
- ✓ 平時や発災時の初期初動段階で防災活動の中心的役割を果たす「防災リーダー」の育成促進支援
- ✓ インバウンドも含めた、観光客への地域一体となった災害時の支援体制整備の構築(デジタル等を活用した、多言語による情報提供、避難所への誘導、医療機関との連携による観光客の安心・安全の確保 等)
- ✓ 「防災の日常化」の実現に資する、防災ビジネスの活性化・成長産業化



(3) 大規模災害を想定した、地方自治体の枠を超えた広域連携

災害リスクに応じた地域ごとの対策・対応が求められる一方で、近年、南海トラフ地震、首都直下地震等の連動型巨大地震の発生リスクの上昇に加え、歴史的な周期から、富士山噴火をはじめ、大地震と火山噴火が連動して発生することも強く懸念されている。

こうした広域的・連鎖的災害が発生した際には、被害を受けていない地域からの早期支援が重要になる。例えば、太平洋地域と日本海側地域等の遠隔地間において、事前の対口（カウンターパート方式の支援）スキームを構築する等、国主導による、広域的な地域計画や、事前の復興計画等の策定が必要である。また、その際には、経済団体、民間企業、地域NPO等、様々なフェーズにおける救援活動も国の計画と連動するように、公民連携で計画策定を進めるべきである。

[広域的な防災体制の構築に資する具体的施策]

- ✓ ハザードマップや南海トラフ地震臨時情報の周知等を通じた、防災・減災対策の重要性に関する理解促進・啓蒙活動
- ✓ 行政による民を巻き込んだ各種計画の策定（地域・地区防災計画、事前復興計画、国土強靱化地域計画、受援計画等）
- ✓ 南海トラフ地震等、超広域災害を想定した公民連携による対口支援（カウンターパート方式支援）スキームの構築、行政組織の縦割りを越えた組織体制の構築

東日本大震災における岩手県内商工会議所の取組み

- 東日本大震災発生時、岩手県では津波等で特に沿岸部商工会議所が大きく被災。
- 岩手県商工会議所連合会では、内陸部の商工会議所に担当沿岸部商工会議所を割り振り、被害状況の確認や、電子機器(PC、電話)、自転車、事務用品等の物資送付といった横軸での支援体制を構築。県内における早期の支援ネットワーク構築により、沿岸部においても発災月内に事業者支援を開始することができた。
- 広域的・連鎖的災害の発生が見込まれる中、例えば、太平洋地域と日本海側地域等の遠隔地間において事前の対口支援（カウンターパート方式の支援）スキームを構築する等、広域的な地域計画や事前の復興計画等の策定が必要。

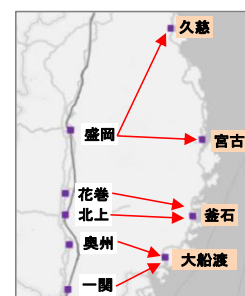


▲津波被害を受ける大船渡商工会議所。自らも被害する中、仮設テント等の設置により、発災直後から被災事業者支援を継続した。

岩手県内商工会議所の主な被災状況

商工会議所名	主な被災状況	被災直後の業務対応
宮古	会館1階部分が浸水	被害のなかった会館3階で事業再開
宮古・田老支所	流失	
釜石	2階まで浸水	近隣ホテル1～2階に仮事務所を設置
大船渡	会館2階まで浸水・全壊	仮設テントを設置
一関・花泉支所	半壊	本所で事業再開
その他	県内全ての会館で被害が発生	3月末までに全ての商工会議所で特別相談窓口を設置

岩手県内商工会議所の広域連携例



◀内陸商工会議所が、特に被害が大きかった沿岸部商工会議所を支援する体制を構築。

(4) 発災後の早期復旧・復興を支える人材の確保、民間の支援拠点の強靱化

各地域において、発災時の速やかなインフラ復旧や、救援物資の運搬を担うのは地域に密着した建設業や運輸業であるが、これらの業種は深刻な人手不足に直面している。特に、人口減少が進む地方では、地域の中で除雪や水道管の交換、発災時のインフラ修繕等を1社だけが担っていたり、当該地域からそうした事業者が無くなってしまったために、全てを近隣地域に頼らざるを得ないといった事態も出始めている。インフラを支える人材は日本の宝であるとの認識の下、デジタル技術も活用しながら、人材育成・技術継承支援を推進する必要がある。

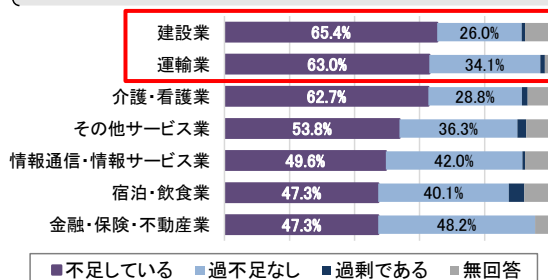
加えて、商工会議所等は激甚災害等発生時に、中小企業庁からの要請による「特別相談窓口」の設置を通じ、被災企業の事業継続に向けた経営相談や、政府支援策の周知・活用支援を行う等、地域経済の早期復旧拠点としての役割を果たしている。さらに近年では、発災時の近隣住民の一時避難所としての機能を有する会館の建設事例が出始める等、地域の防災拠点としての公益的な役割が一層高まっている。他方で、小規模な都市に立地する商工会議所を中心に、会館の老朽化が進み、資金面を理由に今後の建替え等の対応見通しが立たない状況にある。公民両輪による国土強靱化に向けた取組みを推進する上でも、こうした地域の一時避難場所や、地域経済の早期復旧・復興を支える企業・団体の会館・建物等の耐震化や、復興支援事業に対する一層の促進支援も必要である。

【災害からの早期復興を支える人材確保・拠点の強靱化に関する施策】

- ✓ 発災時の速やかなインフラ復旧を支える地域建設業等の人材育成、技術承継支援
- ✓ 帰宅困難者の一時避難場所や、救護物資等の備蓄を行う企業・団体に対する設備投資支援、取組促進支援
- ✓ 被災事業者の支援拠点となる商工会議所会館等の民間建物に対する耐震化・建て替え支援

建設・運輸業の人手不足感

速やかな復旧・復興を支える建設・運輸業は、6割が人手不足



(出典)日本商工会議所・東京商工会議所2021.9「多様な人材の活躍に関する調査」

発災時の地域経済の早期復旧拠点

- 商工会議所等は発災時に、「特別相談窓口」の設置等を通じ、被災企業の経営相談や、政府支援策の周知・活用支援を行う等、地域経済の早期復旧拠点としての役割を果たす。
- さらに近年では、発災時の近隣住民の一時避難所としての機能を有する会館の建設事例が出始める等、地域の防災拠点としての公益的な役割が一層高まっている。

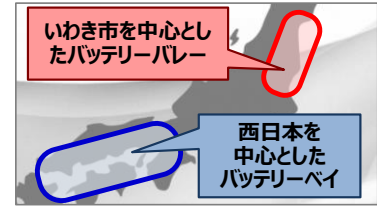


▲倉敷商工会議所(岡山県)の新会館は、非常時には市民の一時避難所としても活用できるよう設計された。

地域における国土強靱化に資する取組み

いわき市で進む「バッテリーバレー構想」(福島県)

- 広域災害の発生可能性に対しては、国土を俯瞰した形での産業集積・分散化が必要。
- こうした中、いわき市では、民間起点により、85%が西日本に集中する蓄電池産業を、いわき市等の東北地域に集積させる「いわきバッテリーバレー構想」の取組みを開始。南海トラフ等による業界全体への被害を軽減させるとともに、雇用創出等による地域産業の活性化等につなげることを目的としている。



地域内企業による、拠点分散化、地域防災力強化に向けた取組み【東洋システム株式会社(いわき市)】

蓄電池の試験装置等を提供する東洋システム株式会社(いわき市)は、東日本大震災において津波被害や原発事故による避難、代替工場による生産等を経験。「同じ日本人に同じ思いをさせたくない」との信念の下、自社のみならず業界全体のリダンダンシー確保や、地域における防災力強化に取り組む。このような企業を支援するとともに、取組む企業を広げるためにも、物資・保管倉庫等に対する一層の設備投資支援等が必要。

拠点分散化の取組み

- いわき地域における上記「バッテリーバレー構想」の中核的企業として、自社においてもサプライチェーンの強靱化に取り組む。
- いわき本社のほか、愛知県豊田市、滋賀県彦根市に拠点を分散化。リスク軽減と新たな需要獲得を目指している。



▲彦根市に設立した「関西評価センター」。蓄電池等の研究開発を行う段階で行われる試験装置を企業に提供することで、最先端・高機能・高性能な電池開発をアシストしている。

地域防災力向上に向けた取組み

- 同社は、従業員だけでなく、地域住民にも供給ができるように、生産拠点3か所に各1,000人分の災害時支援物資を貯蓄。
- 令和元年台風19号では、他企業との連携の下、備蓄品の水4.3トﾝ、非常食600食、マスク3万枚等を被災地域の住民に配布した。



▲備蓄品倉庫を新設。支援物資(右)を専用で保管する。

以上