

大規模自然災害等に対する脆弱性の評価の指針

平成25年12月17日
国土強靱化推進本部決定

1. 趣旨

大規模自然災害等に対する脆弱性の評価（以下「脆弱性評価」という。）は、我が国を大規模自然災害等に対し強くしなやかな国にするために、脆弱性を調査し評価する、いわば国土の健康診断であり、必要な施策の効率的・効果的な実施につながることから、国土強靱化を進める上で必要不可欠なプロセスである。

「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」（以下「法」という。）においては、「国土強靱化に関する施策の推進は、（中略）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。」（法第2条）と基本理念を定めるとともに、当本部において、「国土強靱化の推進を図る上で必要な事項を明らかにするため、脆弱性評価の指針を定め、これに従って脆弱性評価を行い、その結果に基づき、国土強靱化基本計画の案を作成しなければならない。」（法第17条第1項）としている。

この指針は、法第17条第1項の規定に基づき、国土強靱化基本計画の案の作成に当たって行うべき脆弱性評価を適切に実施する上で必要な事項を定めるものである。

2. 基本的事項

(1) 評価の方法と時期

① 評価の方法

国土強靱化の取組においては、大規模自然災害発生時等、非常時のための施策に加え、非常時を想定しつつ府省庁における平時の施策についても見直しを行うことが重要であることから、脆弱性評価は、国土強靱化に関する施策の分野ごとに行う（法第17条第4項）。

また、達成すべき国土強靱化の目標を設定し、その目標の妨げとなる事態として、仮に起きれば国家として致命的な影響が生じると考えられる「起きてはならない最悪の事態」を設定する（法第17条第3項）。これは、一種のリスクシナリ

オであり、当該事態に対する現状の総合的な評価をまず実施した上で、施策分野ごとの評価を行うものとする。

この評価には、国土強靱化の取組を進める上で不可欠な、投入される人材その他の国土強靱化の推進に必要な資源についての評価も含めるものとする。

評価にあたっては、科学的知見に基づき総合的かつ客観的に行うとともに（法第17条第3項）、施策の進捗を把握するため、出来る限り定量的に実施する。

②評価を行う時期

平成26年3月末を目途に評価を実施する。

(2)評価の前提となる事項

①想定するリスク

国民生活・国民経済に影響を及ぼすリスクとしては、自然災害の他に、大規模事故やテロ等も含めたあらゆる事象が想定されうるが、首都直下地震、南海トラフ地震等が遠くない将来に発生する可能性があることと予測されていること、大規模自然災害はひとたび発生すれば、国土の広域な範囲に甚大な被害をもたらすものとなることから、当面は、大規模自然災害を想定した評価を実施する。

②施策分野

評価を行う個別施策分野は、以下の12とする。また、横断的分野を、以下の3とする。

（個別施策分野）

- 1)行政機能／警察・消防等
- 2)住宅・都市
- 3)保健医療・福祉
- 4)エネルギー
- 5)金融
- 6)情報通信
- 7)産業構造
- 8)交通・物流
- 9)農林水産
- 10)国土保全
- 11)環境
- 12)土地利用（国土利用）

(横断的分野)

- 1) リスク・コミュニケーション
- 2) 老朽化対策
- 3) 研究開発

③ 目標と起きてはならない最悪の事態

法においては、大規模自然災害等の発生後における適切な対応のための事前防災の取組方針として、

- ・ 人命の保護が最大限に図られること
- ・ 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ようにすること
- ・ 国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化に資すること
- ・ 迅速な復旧復興に資すること

となるよう国土強靱化を推進するものと規定している。これらの4点は、国土強靱化を進める上でのいわば基本目標である。

本指針では、これらの基本目標を大規模自然災害を想定して具体化し、次の8つを我が国の経済社会システムが事前に備えるべき目標とする。

- 1) 大規模自然災害が発生したときでも人命の保護が最大限図られる
- 2) 大規模自然災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる
(それがなされない場合の必要な対応を含む)
- 3) 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する
- 4) 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する
- 5) 大規模自然災害発生後であっても、経済活動（サプライチェーンを含む）を機能不全に陥らせない
- 6) 大規模自然災害発生後であっても、生活・経済活動に必要最低限の電気、ガス、上下水道、燃料、交通ネットワーク等を確保するとともに、これらの早期復旧を図る
- 7) 制御不能な二次災害を発生させない
- 8) 大規模自然災害発生後であっても、地域社会・経済が迅速に再建・回復できる条件を整備する

次に、これらの事前に備えるべき8つの目標の妨げとなる事態として、「起きてはならない最悪の事態」を別紙のとおり45設定する。

3. 評価の実施手順

脆弱性評価は、以下の手順で実施する。

(1)起きてはならない最悪の事態を回避するための施策及びその進捗状況を示す指標の設定

各府省庁は、「起きてはならない最悪の事態」を回避するために、現在実施されている施策（平成26年度から実施予定の施策を含む。また、地方公共団体、民間事業者等国以外の主体が実施している施策のうち把握しているものを含む。）を特定するとともに、その施策の達成度や進捗を表す指標をできる限り設定する。その際、各府省庁において使用している既存の指標を用いるほか、適当な指標が無い場合は、新たに指標を設定することとする。なお、指標を設定しない施策については、定量的な進捗管理が困難になる等の課題があることに留意が必要である。

(2)脆弱性の分析

各府省庁及び内閣官房は、(1)で特定した各施策について、施策の進捗状況を踏まえ、また、施策が施策の目標まで到達した状態を想定し、「起きてはならない最悪の事態」の回避が可能であるか、不可能である場合に何が足りないかを分析する。そして、当該事態の回避（リスクの一部低減も含む。）に向けて、現状を改善するために何が課題であり、今後どのような施策を導入すべきかについて分析・整理する。課題の分析・整理に当たっては、必要に応じ、他の主体（他府省庁、地方公共団体、民間事業者等）との連携や他の主体の取組に関する課題、投入される人材その他の国土強靱化の推進に必要な資源に関する課題を含めるものとする。

(3)脆弱性の総合的な評価及び公表

個別施策ごとに行った(2)の分析をもとに、それぞれの「起きてはならない最悪の事態」を回避（リスクの一部低減を含む。）するための施策群（以下「プログラム」という。）を整理し、各プログラムの達成度や進捗を踏まえつつ、プログラム毎、施策分野毎に現状の脆弱性を総合的に分析・評価する。その結果は、ホームページ等において公表する。

4. 今後の課題

今回の脆弱性評価は、政府が実施し、又は把握している施策を基に行うものであり、今後、地方公共団体や民間事業者等が独自に行っている取組等も評価の対象に含めるとともに、地域毎の災害の起こりやすさや被害の大きさ等を考慮したリスクシナリオに基づく脆弱性評価へと進化させる必要がある。

プログラムにより回避すべき起きてはならない最悪の事態

基本目標	事前に備えるべき目標	プログラムにより回避すべき起きてはならない最悪の事態
I. 人命の保護が最大限図られる II. 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 III. 国民の財産及び公共施設に係る被害の最小化 IV. 迅速な復旧復興	1 大規模自然災害が発生したときでも人命の保護が最大限図られる	1-1 大都市での建物・交通施設等の複合的・大規模倒壊や住宅密集地における火災による死傷者の発生
		1-2 不特定多数が集まる施設の倒壊・火災
		1-3 広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生
		1-4 異常気象等による広域かつ長期的な市街地等の浸水
		1-5 大規模な火山噴火・土砂災害(深層崩壊)等による多数の死傷者の発生のみならず、後年度にわたり国土の脆弱性が高まる事態
		1-6 情報伝達の不備等による避難行動の遅れ等で多数の死傷者の発生
	2 大規模自然災害発生直後から救助・救急、医療活動等が迅速に行われる(それがなされない場合の必要な対応を含む)	2-1 被災地での食料・飲料水等、生命に関わる物資供給の長期停止
		2-2 多数かつ長期にわたる孤立集落等の同時発生
		2-3 自衛隊、警察、消防、海保等の被災等による救助・救急活動等の絶対的不足
		2-4 救助・救急、医療活動のためのエネルギー供給の長期途絶
		2-5 想定を超える大量かつ長期の帰宅困難者への水・食糧等の供給不足
		2-6 医療施設及び関係者の絶対的不足・被災、支援ルートの途絶による医療機能の麻痺
		2-7 被災地における疫病・感染症等の大規模発生
	3 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な行政機能は確保する	3-1 矯正施設からの被收容者の逃亡、被災による現地の警察機能の大幅な低下による治安の悪化
		3-2 信号機の全面停止等による重大交通事故の多発
		3-3 首都圏での中央官庁機能の機能不全
		3-4 地方行政機関の職員・施設等の被災による機能の大幅な低下
	4 大規模自然災害発生直後から必要不可欠な情報通信機能は確保する	4-1 電力供給停止等による情報通信の麻痺・長期停止
		4-2 郵便事業の長期停止による種々の重要な郵便物が送達できない事態
		4-3 テレビ・ラジオ放送の中断等により災害情報が必要な者に伝達できない事態
	5 大規模自然災害発生後であっても、経済活動(サプライチェーンを含む)を機能不全に陥らせない	5-1 サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下による国際競争力の低下
		5-2 社会経済活動、サプライチェーンの維持に必要なエネルギー供給の停止
		5-3 コンビナート・重要な産業施設の損壊、火災、爆発等
		5-4 海上輸送の機能の停止による海外貿易への甚大な影響
		5-5 太平洋ベルト地帯の幹線が分断する等、基幹的陸上海上交通ネットワークの機能停止
		5-6 複数空港の同時被災
		5-7 金融サービス等の機能停止により商取引に甚大な影響が発生する事態
		5-8 食料等の安定供給の停滞
6 大規模自然災害発生後であっても、生活・経済活動に必要最低限の電気、ガス、上下水道、燃料、交通ネットワーク等を確保するとともに、これらの早期復旧を図る	6-1 電力供給ネットワーク(発電電所、送配電設備)や石油・LPガスサプライチェーンの機能の停止	
	6-2 上水道等の長期間にわたる供給停止	
	6-3 汚水処理施設等の長期間にわたる機能停止	
	6-4 地域交通ネットワークが分断する事態	
	6-5 異常渇水等により用水の供給の途絶	
7 制御不能な二次災害を発生させない	7-1 市街地での大規模火災の発生	
	7-2 海上・臨海部の広域複合災害の発生	
	7-3 沿線・沿道の建物倒壊による直接的な被害及び交通麻痺	
	7-4 ため池、ダム、防災施設、天然ダム等の損壊・機能不全による二次災害の発生	
	7-5 有害物質の大規模拡散・流出	
	7-6 農地・森林等の荒廃による被害の拡大	
	7-7 風評被害等による国家経済等への甚大な影響	
8 大規模自然災害発生後であっても、地域社会・経済が迅速に再建・回復できる条件を整備する	8-1 大量に発生する災害廃棄物の処理の停滞により復旧・復興が大幅に遅れる事態	
	8-2 道路啓開等の復旧・復興を担う人材等(専門家、コーディネーター、労働者、地域に精通した技術者等)の不足により復旧・復興が大幅に遅れる事態	
	8-3 地域コミュニティの崩壊、治安の悪化等により復旧・復興が大幅に遅れる事態	
	8-4 新幹線等の基幹インフラの損壊により復旧・復興が大幅に遅れる事態	
	8-5 広域地盤沈下等による広域・長期にわたる浸水被害の発生により復旧・復興が大幅に遅れる事態	