

令和6年6月24日

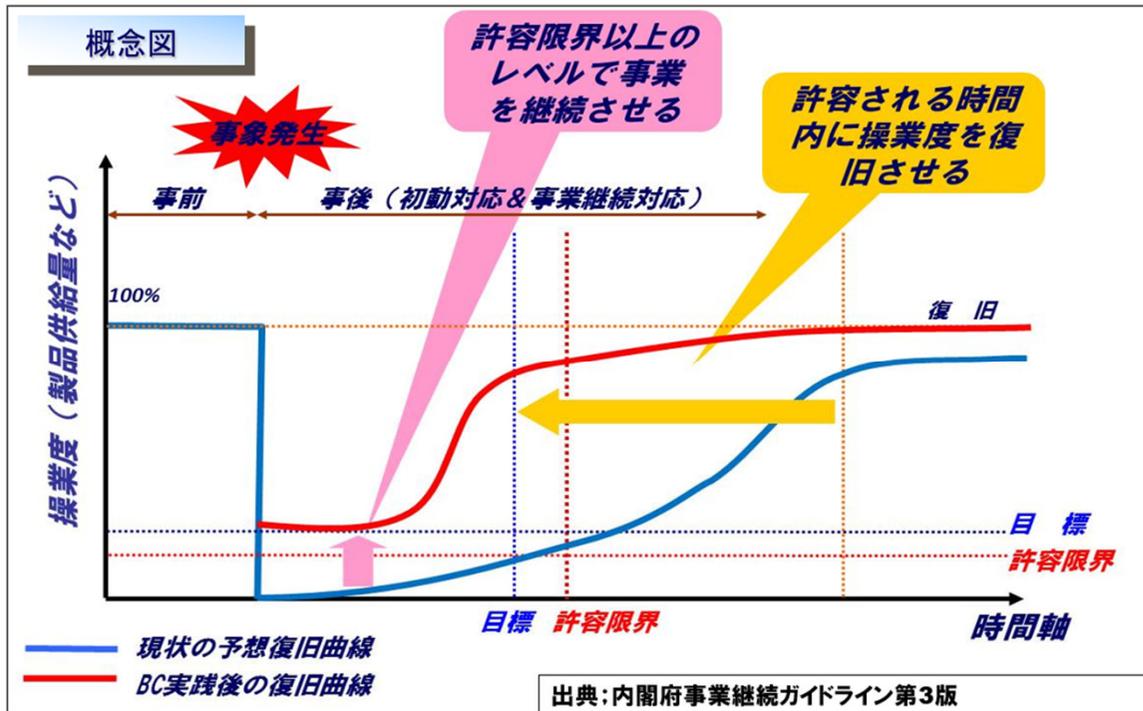
首都中枢機能の確保： BCPの実効性確保について

東京海上ディーアール株式会社

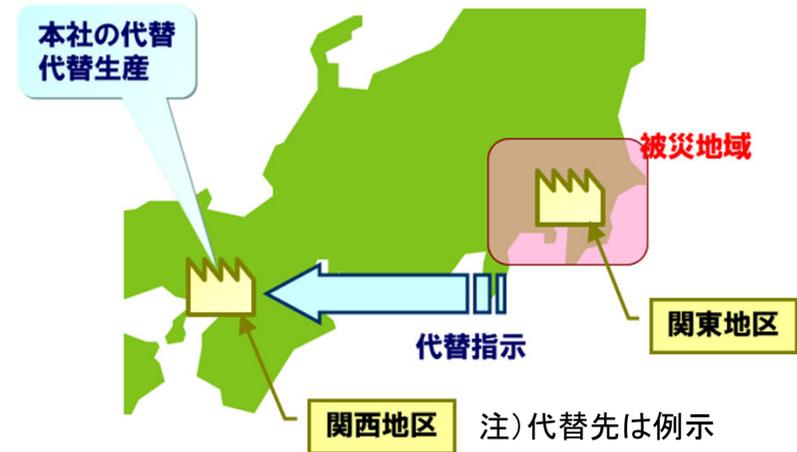
経営企画部 主幹研究員

指田 朝久

事業（業務）継続計画 BCP: Business Continuity Plan



非被災地での代替戦略



非被災地の日常業務を止めないことも重要

BCPとは供給責任を果たすための事前対策

- ①被災を前提とする
- ②供給責任を果たす
- ③重要業務の選定、優先順位づけ
- ④目標復旧時間の設定
- ⑤代替戦略
- ⑥経営資源; サプライチェーン対策
- ⑦経済指標の重視

※2013年8月; 内閣府事業継続ガイドライン第三版
BCPの中核的概念

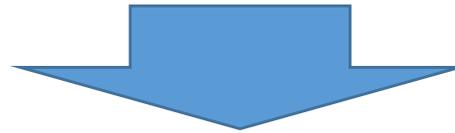
首都中枢機関(政治、行政、経済)の対策の基本方針はBCPの促進
そして、**実効性の確保**が必要

各主体の代替戦略の具体化
政府、省庁、自治体、企業等の相互連携の強化
対応能力強化のための演習・訓練の継続的实施
策定率に加えて質・性能の機能評価指数が必要

今般検討すべき首都中枢機能確保に関する課題①

<前提となる被害想定>

- まず被害想定を固め、10年後の日本はこうなっているというところから、どこが弱点か評価する必要
 - ・ 少子高齢化が進み、経済がやや弱くなって、気候変動によりエネルギー関係が変わって、それが与えるインフラの状況が相当変わることが予想される。
 - ・ 特に電力依存が高くなる一方で、太陽光発電で発電が分散化される中で、停電状況と復興状況についてシナリオ作成が必要。



- 電力の自由化により、電力の安定供給が非常に難しくなっている。10年後のエネルギーシフトとして、2030年に再生可能エネルギーを全体の36-38%にするという日本政府の方針に合わせて、被害想定を作っていく必要
- 空港や港湾が使えるかどうかは重要。東京湾の入り口が通れるか通れないかは特に重要。石油は地方に備蓄があるが、LNGは国全体で備蓄がない。火力発電所はLNGで発電しているので、東京湾が塞がれると一週間程度で燃料切れになって停電になる。
- BCPの策定における被害想定のお考え方 ⇒ 政府、自治体、企業に対するメッセージ
 - ・ 被害があることを前提に考える。電気や通信などの復旧目標（例3日）を策定することは良い。しかしBCPではその目標が達成できなかった場合の想定（例えば停電は1週間、通信（携帯電話、インターネット）も1週間不通）などをも想定し、非被災地への代替戦略を中心に対策をとることが必要（シナリオは一通りである必要はない。甘い想定をしていて想定を超えて対処できないということが最悪）

今般検討すべき首都中枢機能確保に関する課題②

<機能目標、対策等>

- DXによる社会、行政、組織構造の大きな変化、パンデミック、国際情勢の変化、経済安保等、地震被害を超えた構造で、今後10年間で求められる首都機能に変化している可能性があり、首都直下地震で対応する対象を見直し、目的と要求目標を明確にする必要がある。DXを促進すると新たな脆弱性も増加し対応も異なってくる。
- 耐震性のない庁舎がまだ沢山ある。BCPも質的にまだ不十分。その自治体が動かなくなってしまったときにどうカバーするかについて検討を要する。米国のNIMS（国家インシデント・マネジメント・システム）を参考に、日本流の災害対応の標準化を行うべき（現在、応援受援の仕組みはあるが、業務が標準化されておらず非効率）
- BCPは被災地だけではなくて、被災していない地域の平常業務の維持が重要。
防災対策の観点から、どうしても被災地の中の話になってしまっている。インバウンド需要の縮退、物価高や物資不足等は全国的に起こることから、非被災地の状況も被害想定に書く必要がある。
- 複合災害等（※）の場合の首都中枢機能の機能維持の手段（オンラインによる機能の冗長化、代替機能を設定等）なども決める必要がある。
※複合災害等として首都直下地震との組み合わせとして考えられる例：大規模水害、感染症、空調が使えないことによる熱中症、南関東地域の他の断層（例：立川断層帯）による誘発地震、富士山噴火（立川の同時被災）
- 国債が暴落した場合、復興に向けた国債を発行できるかの問題と、そのタイミングで企業の社債の発行が重なると買い手がつかなくなる懸念がある。防災にかなり集中して政府資本を投入するというシナリオを作るのか、検討する必要がある。

今般検討すべき首都中枢機能確保に関する課題③

<機能目標、対策等>

- 政府、省庁、都道府県、市町村、大企業、中小企業、医療福祉、教育機関等それぞれBCPが普及し始めているが、まだ道半ばである。一般にハードの分野に比較してBCPなどのソフトの分野の事前準備が弱い
- BCPは本社機構の非被災地への代替や非被災地の日常業務の継続および生産サービス拠点の非被災地への代替などの機能目標を明確にし、要員の育成など策定率だけではなく実効性確保のための目標管理を行う必要がある
- 実効性の確保には特にトップをはじめとする所属員の対応能力の充実が必要であり、対応能力の充実のためには教育・訓練・演習を継続的に実施し、また演習などの質の向上が必要である。
- 限られた資源を真に経済中枢に振り向けるため、それ以外の企業について、例えば最低被災後72時間までは被災地では仕事をせず、被災地外で業務を継続するBCPを発動させることを標準化したい。
命の助かる72時間以内の企業の行動のあるべき姿として打ち出していく。BCPの代替戦略の前提ともなる
- BCPは相互依存性があり各主体が単独で行動すると弊害が発生するおそれがあるため、標準的な行動シナリオを構築し情報共有の上、秩序ある対応のために各主体に協力を求めていく必要がある。
 - ・ 個々の企業が早期復旧を競争的に実施すると、資源の取り合いが発生し全体的に非効率となる
例えば、非常用発電機の燃料やトラックの取り合い、通信の輻輳、代替サプライヤの取り合いなど
 - ・ 命の助かる72時間は企業活動は非被災地で行い、被災地内は救急救命に協力する必要がある
非常用発電機の燃料、飲食料の輸送用トラックなどは医療機関やライフライン企業優先にすべき
一般業務の復旧用の移動を最小限に抑え、交通渋滞を回避する。（コンビニも機能しないおそれ）
これができないと災害関連死が増加するおそれ、3日目以降も飲食料不足のおそれ

今般検討すべき首都中枢機能確保に関する課題④

<機能目標、対策等>

- 電気、通信、水道、交通などライフラインをバラバラに復旧させることは全体として効率が悪い。ライフラインを優先的に集中的に復旧させる地域を定めるほうが良い。その調整はどこが実施するのかルール化が必要。
- 経済復旧を考えると、各企業がバラバラにBCPを発動させると、資源の取り合いやまだら模様の復旧により全体最適にならない恐れがある。災害後の経済活動において様々な規制緩和（例えば、生産調整を認めるなど）が必要
- 秩序ある標準的な行動を企業にとってもらうためには、企業などにむけた被害想定の特化が必要。つまり災害発生直後から少なくとも1週間程度は首都圏内では業務ができないことを理解させるシナリオが必要。電気、通信、水、下水、ガスなどのライフラインの他に、家庭や職場の備蓄が尽きた後のロジの確保ができない。物流にはじまり、非常用発電機の燃料、ガソリン、水（ペットボトル）、食料の確保ができない（コンビニは機能しない）ことを理解してもらう必要がある。（そもそも在宅避難も加えた首都圏の膨大な被災者に対応できるのか）
- 企業自治体とも共稼ぎが多くなっている状況において、児童学童保護（学校や保育園などの休校休園による）介護および水や食料の確保のため（給水車や配給に並ぶため）に多くの従業員が家を空けられない状況を理解してもらう必要がある。また二次避難が生じた場合など遠隔地に従業員が長期間にわたって移動する。これらにより長期にわたり従業員が確保できないことを想定する必要がある。
- 中枢機能確保にむけて、テレワークが期待されているが、テレワークが機能するのは従業員の自宅等の電気と通信が確保され輻輳がない場合である。また、災害初期にテレワークの従事を要請した場合、火災からの逃げ遅れを招く危険がある。

首都中枢機能確保に係る継続的な課題①

＜H24首都中枢機能確保検討会報告書の政府、省庁関係の対応不十分な事項の取扱いのあり方＞

- 何をしなければならないかということは既に整理されていて、政府BCPの有識者会議でも出ている意見の内容が実践されていないということが大きな問題になっている。
- 政府の情報発信や目標開始時間等、政府業務継続計画の見直しは必須。本当に1日以内に対処しなければ大変なことになるような情報の発信を切実な形で政府業務継続計画の中に書けていない。
- 緊急災害対策本部の班の中で、首都直下地震が発生したときに中枢機能の課題を直に担当する班を作るべしという指摘が検討会報告書にある。 その班があれば、関係省庁の課長級くらいの人を出してそこを先導するというのがメインの仕事になった場合には、それをしなくてはならないのに関係各省がその体制が取れていない。
- 例えば何時間以内に日本国政府として金融取引、金融マーケットや政府の各省の状況であるとかを発表して不安感をめぐって、金融マーケットの突発的な過激な反応を抑え込まないと、日本の国債の信用が一気に崩れてしまって、復旧・復興の大きな足かせになるとか、そういうことを防がなければならないという目標設定がなされていない。発災直後の3時間、6時間、半日といったレベルで何をしなければならないのかということが具体的に明記されていない。締め切りの時間や情報の発信の内容から始まってそれを達成するために各省のBCPを作るという切迫感がない
- 例えば、夜間に首都直下地震が発生した場合、ロンドンやニューヨークは昼間であり、金融マーケットは即時反応することを想定し、発災直後対応を決めておく必要がある

首都中枢機能確保に係る継続的な課題②

<H24首都中枢機能確保検討会報告書の政府、省庁関係の対応不十分な事項の取扱いのあり方>

- 政府一省庁一都道府県一市町村一業界団体一企業の連携不足および演習が不十分であり実効性が確保できていない。被害状況の確認、対策の指示、調整、支援の実施など、情報の収集と発信だけでも難易度が高い。このほか、省庁間の連携も確認が不十分である。
- 代替性の確保が不十分であり、東京が駄目になっても例えば大阪等で事業継続を行う体制が整っていて行政が機能しないとといったことは一切ありませんといったメッセージを作れるようにすべきである
- 国会のBCPは国会議事堂が被災しない前提となっているため、代替戦略がなくBCPとしては不十分。国会開催期間中に発災し、行政が立川等代替拠点に移るような大被害発生時の国会対応について検討が不十分。
- 自宅でのテレワークの利点を強調しすぎると、業務に集中するあまり火災発生時に逃げ遅れの危険もあることに留意する