

BCM ニュース <2014 No.02>

国土強靱化基本法と BCM

0. はじめに

「国土強靱化」とは、自民党が掲げる主要な政策指針のひとつです。民主党政権下、つまり自民党にとっては野党時代からあためていた政策指針で、平成 25 年 12 月、二階俊博衆議院議員を中心とした議員立法「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、「基本法」といいます）として結実しました。

この基本法に基づいて、国としてどのような政策を展開していくのか、核となる事項をとりまとめたのが「国土強靱化政策大綱」です。これには、「BCP/BCM 等の策定の促進」が「特に配慮すべき事項」のひとつとして盛り込まれました。このため、昨今、「国土強靱化」というキーワードで、BCP（事業継続計画；Business Continuity Plan）や BCM（事業継続マネジメント；Business Continuity Management）について語られる機会が徐々に多くなっています。

例えば、今年の 7 月に発足した、国土強靱化に関する活動を民間主導で推進するための組織「レジリエンス・ジャパン推進協議会」の主要な活動のひとつに「民間における BCP 推進」が挙げられたのも、上記の国の動きに合わせたものと言えるでしょう。

そこで本稿では、基本法と BCP/BCM との関連を中心にご紹介します。

1. 基本法とは

1.1 成立の背景

国が「国土強靱化」に取り組むようになった直接の背景は、2010 年に発生したチリ地震にあるといわれます。地震波が地球を 5 周（東京大学地震研究所）するほどの大規模な地震（モーメントマグニチュード（Mw）8.8）で、日本でも大津波警報が出されたにも関わらず、警報にしたがって避難する人々のあまりの少なさに、後に基本法成立の立役者となる二階議員が愕然として、立法を思い立ったというエピソードがあるそうです。

もちろん 2011 年の東日本大震災（以下、「大震災」といいます）は、基本法成立のもっとも重要な背景です。大震災の翌年に公表された自民党の総合政策集「J-ファイル 2012」では、「復興と防災」が冒頭に掲げられ、その二つの柱は「復興加速」と「国土強靱化」でした。このうち「国土強靱化」については、以下の宣言がなされました。

今後予想される首都直下地震[※]や東海地震と連動性が指摘されている東南海・南海地震[※]などに備えるため、事前防災、減災の考え方に基づく『国土強靱化基本法案』『南海トラフ[※]巨大地震対策特別措置法案』『首都直下地震対策特別措置法案』を速やかに成立させ、早急に（今後 10 年間）避難路・津波避難施設や救援体制の整備等の減災対策を強力に推進します。

※首都直下地震：政治・経済の機能が集中する首都圏のほぼ真下を震源とする地震。

※東南海・南海地震：南海トラフ沿いの遠州灘西部から紀伊半島南端までの地域で発生する地震を東南海地震、紀伊半島から四国沖で起こる地震を南海地震という。

※南海トラフ：静岡県駿河湾から九州東方沖まで約 700 キロにわたって続く深さ 4000 メートルの海底のくぼみ（トラフ）。

（出典：J-ファイル 2012、自民党、2012 年）

ここでいう「国土強靱化」には、国家的危機があるという認識と、それに対する国家的な強靱性の確保という意味合いが色濃く反映されています。この国家的危機のうち、喫緊の対応を迫られているのが巨大地震等の自然災害である、という組み立てで、国家レベルで巨大地震等の自然災害による致命傷を回避し、バックアップを確保し、機能を迅速に回復することを、国家の危機管理のプロジェクトとして実行するのが「国土強靱化」なのです。

国家的危機を引き起こす自然災害としては、従来から発生が危惧されていた「首都直下地震」と「東南海・南海地震」のふたつが、その中心として想定されました。そこで、基本法の成立とほぼ同時期に「首都直下地震対策特別措置法」の成立と、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の改正がなされました。これらは「国土強靱化三法」と呼ばれ、「国土強靱化」推進のための法的な枠組みとなります。

1.2 概要

基本法の目的・基本理念は、「事前防災・減災と迅速な復旧・復興」のための施策を講じることで、「国際競争力向上」につなげることです。この目的・基本理念のもと、国土強靱化に係る施策を総合的、計画的に推進するために必要な項目が、全五章（前文、第一章：総則、第二章：基本方針等、第三章：国土強靱化基本計画等、第四章：国土強靱化推進本部、第五章：雑則、附則）構成で定められました（下図参照）。

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の概要について

平成25年12月11日
公布・施行

- 目的、基本理念
 - ・ 大規模自然災害等に備えるには、**事前防災・減災と迅速な復旧・復興**に資する施策の総合的、計画的な実施が重要であり、国際競争力向上に資する
- 基本方針
 - 1 大規模自然災害等に際して**人命の保護が最大限図られる**
 - 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**
 - 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**

※この他、ハード・ソフト連携した推進体制の整備、施策の重点化 等
- 施策の策定及び実施の方針
 - ・ 既存の社会資本の有効活用、民間資金の積極的な活用、自然との共生・環境との調和 等
- 基本計画・脆弱性評価・地域計画
 - ・ 国土強靱化に係る指針として基本計画を定め、国土強靱化に関しては、国の他の計画は本計画を基本とする(=アンブレラ計画)
(具体的な事業は記載せず、基本計画を指針として他の計画で位置づけ)
 - ・ 計画の策定に先立ち、脆弱性に関する評価を実施し、その結果の検証を行うとともに、地方公共団体等の意見も聴取
 - ・ 都道府県・市町村は、当該都道府県・市町村の他の計画の指針となる国土強靱化地域計画を定めることができる(=アンブレラ計画)
- 国土強靱化推進本部
 - ・ **全閣僚**により構成
 - ・ 本部長：総理大臣 副本部長：官房長官、**国土強靱化担当大臣**、国土交通大臣
 - ・ 脆弱性評価指針の決定、国土強靱化基本計画の案の作成（→計画は閣議決定）

(出典：「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について」
内閣官房国土強靱化推進室、2014年)

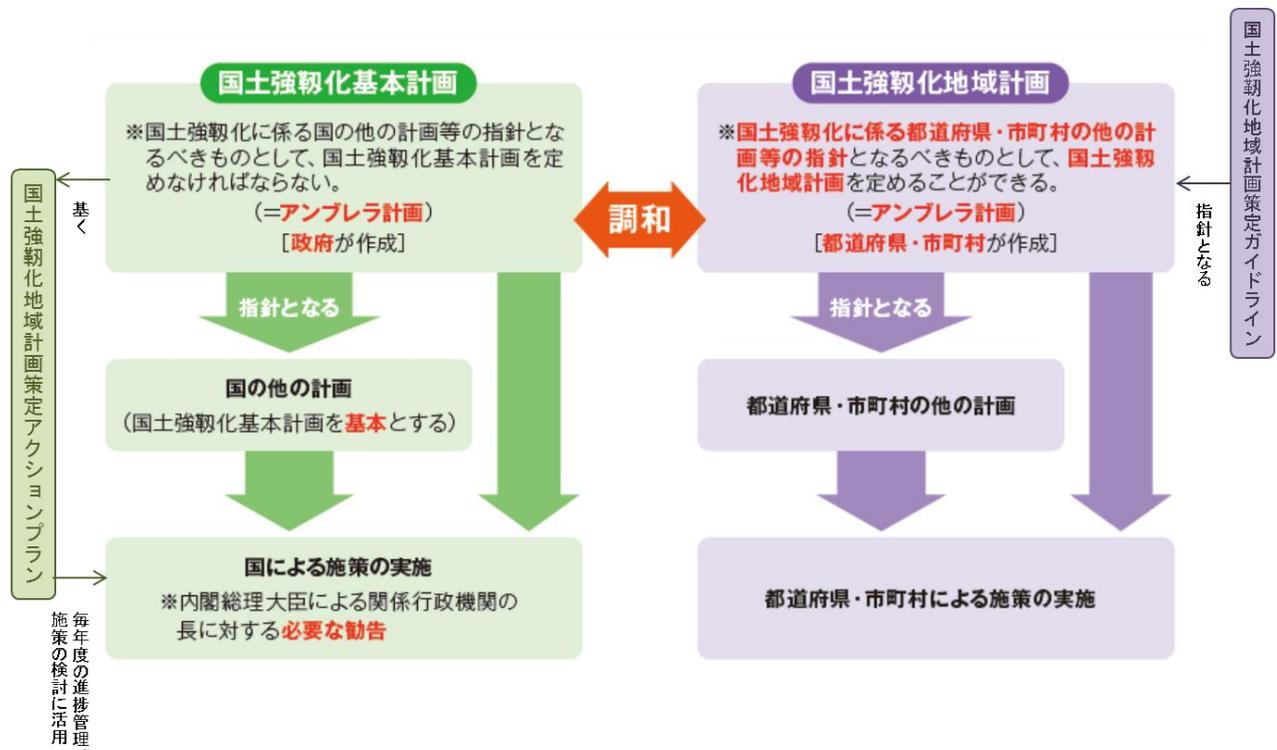
1.3 「国土強靱化基本計画」と「国土強靱化地域計画」

基本法では、基本理念を実現するための施策の総合的、計画的な実施を重要視しています。そこで、下記の二つの計画について定められました。

- 国土強靱化基本計画： 政府が定める。国土強靱化に関しては、この計画が既存の計画類の最も上位に位置し、指針を示す。進捗管理や施策の検討のため、毎年度「国土強靱化アクションプラン」が別に定められる。
- 国土強靱化地域計画： 都道府県・市町村が定める。都道府県・市町村における既存の関連計画類の指針となる。策定の際、参考となる指針として、国は「国土強靱化地域計画策定ガイドライン」を公表している。

ともに「アンブレラ計画」と呼ばれ、傘（アンブレラ）のように、既存の関連計画類を包含できるように具体的な事業には言及せず、あくまで指針となることを企図しています。（下図参照）

【国土強靱化基本計画及び国土強靱化地域計画の関係】



(出典：「国土強靱化とは」(内閣府、2014年)をもとにインターリスク総研にて作成)

1.4 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」とBCP/BCM

基本法の成立後、まず、基本法に基づいて各省庁が協力し、政府一体となって関連施策を推進していく際の中核となる「国土強靱化政策大綱」が取りまとめられました。これにおける基本的な考え方は、「起きてはならない最悪の事態」と呼ばれる想定被害を設定し、それに対する現時点での脆弱性評価を踏まえ、「プログラム」と呼ばれる各種施策群によって回避するというものです。この考え方は、「国土強靱化基本計画」にそのまま引き継がれています。

「起きてはならない最悪の事態」としては、次頁表のとおり45の事態が設定されました。このうち、「広域にわたる大規模津波等による多数の死者の発生」などの15の事態(次頁表の網掛け)について、重点的にプログラムが推進されることも併せて定められました。

BCP/BCM の観点から重要なのは、各プログラムの推進方針に、BCP の策定や見直しといった BCP/BCM への言及がされている事態が、全体の三割近く（13）ある点です（前頁表の●）。BCP/BCM 関連項目は、脆弱性評価の重要業績指標（KPI: Key Performance Indicator）にも多く採用されており（前頁表の KPI）、「国土強靱化」においては、推進フェーズでも評価フェーズでも、BCP/BCM が重要な手法として採用されていることがお分かり頂けるでしょう。

重要業績指標は、脆弱性評価だけでなく「国土強靱化アクションプラン 2014」において、各プログラムの推進計画の達成目標の指標としても使われています。下表は、BCP/BCM 関連項目を重要業績指標としている推進計画です。例えば「企業の BCP 策定割合」という重要業績指標の目標値は、9 年後（平成 32 年）には、大企業で 45.8%（平成 23 年）からほぼ 100%へ、中堅企業で 20.8%（平成 23 年）から 50%へと、それぞれ倍増を設定しています。なかには「石油精製・元売会社におけるバックアップ体制を盛り込んだ BCP の策定率」のように、平成 24 年の 0% から 2 年後に 100%を目指すなど大変意欲的なものもあり、関係する企業は注意が必要でしょう。

【BCP/BCM 関連項目を重要業績指標としている推進計画の例】

起きてはならない最悪の事態の例	推進計画の例 [BCP/BCM に言及しているもの]	重要業績指標（KPI）の例 [脆弱性評価結果と目標値]
2-7 被災地における疫病・感染症等の大規模発生	地方公共団体と連携して下水道施設の耐震化や下水道 BCP の策定を着実に推進する。	【国交】下水道津波 BCP 策定率 約 9%（H24）→約 100%（H28）
5-1 サプライチェーンの寸断等による企業の国際競争力低下	サプライチェーンを確保するための企業ごと・企業連携型 BCP の策定 ※上記のほかにも、地方ブロック毎に関係府省庁及びその地方支分局、地方公共団体、経済団体等が連携して地方強靱化 BCP（仮称）の作成について記載されている（重要業績指標はなし）	【内閣府】大企業及び中堅企業の BCP の策定割合 大企業：45.8%（H23）→ほぼ 100%（H32） 中堅企業：20.8%（H23）→50%（H32）
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	石油精製・元売各社における BCP について、訓練、体制等の整備、見直し	【経産】石油精製・元売会社におけるバックアップ体制を盛り込んだ BCP の策定率 0%（H24）→100%（H26）
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	港湾の BCP の策定	【国交】国際戦略港湾・国際拠点港湾・重要港湾における港湾の事業継続計画（港湾 BCP）が策定されている港湾の割合 3%（H24）→100%（H28）
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	金融機関の BCP 策定	【金融】金融機関（全銀協正会員）における BCP の策定（100%；H25）・実効性を維持
6-1 電力供給ネットワーク（発電所、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	コンビナート港湾における関係者が連携した BCP の策定	【国交】製油所が存在する港湾における、関係者との連携による製油所を考慮した港湾の事業継続計画（港湾 BCP）策定率 0%（H24）→100%（H28）
6-2 上水道等の長期間にわたる供給停止	下水道 BCP の策定	【国交】下水道津波 BCP 策定率 約 9%（H24）→約 100%（H28）（再掲）

（凡例）国交:国土交通省所管、内閣府:内閣府所管、経産:経済産業省所管、金融:金融庁所管、H00:平成 00 年

（出典：「国土強靱化アクションプラン 2014」をもとにインターリスク総研にて作成）

2. 国土強靱化をめぐる民間の動き

「国土強靱化」をめぐる議論の中で、今後 10 年間で、民間も含め 200 兆円規模のインフラ投資が必要との認識がとりざたされていましたが、基本法成立直後の 2014 年 1 月 11 日に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」では、復興・防災対策に 3.8 兆円計上されました。これによって「国土強靱化」に対する当面の公共投資額は示されたものの、民間投資がどの程度引き出されるかは、現時点では未知数です。しかし、前述の「国土強靱化基本計画」には、PFI（民間資金を活用した社会資本整備）や PPP（官民連携）による民間資金の積極的な活用が謳われており、政府は積極的な民間投資を期待しています。

それでは、民間ではこうした動きをどう見ているのでしょうか。

例えば、2014 年 7 月に設立された「国土強靱化」を焦点とした大規模な民間団体、一般社団法人レジリエンスジャパン推進協議会（会長：日本電信電話株式会社取締役会長三浦愷氏）は、こうした状況をしっかりと踏まえているようです。それは、同会の事業内容にはっきりと「産、学、官、民のレジリエンスに関するあらゆる情報を収集し、情報プラットフォーム化の推進及び民間投資の誘発に関する事業を行う」という方針が示されていることからうかがえます。同様に、BCM/BCP に関しても、先に述べたとおり「大企業のみならず、中小企業、個別事業者まで含めて民間における BCP 推進に資する活動を行う」と明記されています。

なお、同会では、「国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）」を「今後起こり得る大規模災害などに対して、人命を守り、国家及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず、国民の財産及び公共施設の被害を最小化し、迅速な復旧・復興を可能とする、強くしてしなやかな国をつくる」ことととらえ、「強靱な国づくりは、強靱な生活／産業／地域／人づくり」をも同時に実現し、成長戦略にも資するものであるべきだから、民間の取り組みがきわめて重要だとしています。これは、「国土強靱化基本計画」の個別施策分野のうち、エネルギー、金融、情報通信などの民間部門について、様々な業界団体や経済団体を主幹事に招くなどの積極的な取り組みにつながっていると思われ、今後の動きに注視が必要でしょう。

3. おわりに

基本法に基づく「国土強靱化」の取り組みは、「国土強靱化アクションプラン 2014」が 2014 年 6 月に公表されたことで、国として目指す姿が明らかになってきましたが、具体的な取り組みは、まだはじまったばかりです。しかし、BCP/BCM 関連に限って言えば、重点分野や期間の差はあるものの、原則として全ての企業は BCP/BCM に取り組むべきという方向性は明確になりました。まだ、取り組んでいない企業は、できるところから取り組みをはじめめる必要があるでしょう。

株式会社インターリスク総研 事業リスクマネジメント部 上席コンサルタント
飛嶋 順子（トビシマ ヨリコ）

株式会社インターリスク総研は、MS&AD インシュアランスグループに属する、リスクマネジメントについての調査研究及びコンサルティングに関する専門会社です。
事業継続マネジメント（BCM）に関するコンサルティング・セミナー等を実施しております。
コンサルティングに関するお問い合わせ・お申込み等は、下記の弊社お問合せ先、またはあいおいニッセイ同和損保、三井住友海上の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。

お問い合わせ先

㈱インターリスク総研 事業リスクマネジメント部 事業継続マネジメントグループ
TEL.03-5296-8918 <http://www.irric.co.jp/>

不許複製／Copyright 株式会社インターリスク総研 2014