

非常事態に対してレジリエントな
経済社会の構築に向けて

－ 新型コロナウイルス感染症の経験を踏まえて －

2021年2月16日

一般社団法人 日本経済団体連合会

目次

はじめに	1
I. 事業継続のための企業の取組み	3
1. オールハザード型BCPへの転換	3
2. サプライチェーンの強靱化（多元化・可視化・一体化の推進）	6
3. 非常事態対応の経営への取り込み	8
4. 企業の取組みを下支えする政府の環境整備	8
II. 政府・地方自治体における非常事態への体制整備	10
1. 非常事態対応と社会経済活動の両立に向けた体制整備	10
(1) 新型コロナウイルス感染症への対応で直面している課題	10
(2) 非常事態全般を視野に入れた体制の整備	11
2. 非常事態における情報収集・分析とリスクコミュニケーションの充実	13
3. 非常事態における政府・地方自治体の連携	16
III. レジリエントな社会システムの構築に向けた社会の変革	18
1. デジタル化の推進	18
(1) 国・地方自治体共通の情報システムの整備	18
(2) 円滑な個人データ利活用に向けた個人情報保護制度の見直し	19
(3) デジタル技術を活用した様々な主体の変革	19
2. 大都市集中の緩和に向けた議論と取組み	22
3. レジリエントな社会システムの構築における企業の役割	25
おわりに	29

はじめに

－ 今こそ、レジリエントな経済社会の構築が求められている －

2020年、世界は新型コロナウイルス感染症（Covid-19）という未知の感染症の流行に見舞われ、2021年2月現在、未曾有のパンデミックは未だ収束に至っていない。ヒトやモノが高速度で移動するグローバル化・都市化が進む現代社会において、新型コロナウイルス感染症は、社会経済活動の基盤となる様々な「つながり」を分断し、世界経済・社会活動に甚大な被害をもたらしている。

ウイルスとの共存を覚悟する「With コロナ」の長期化が想定される中、我々が備えるべきは新型コロナウイルス感染症への対応のみに留まらない。別の感染症が発生する可能性もある。また、近年、わが国では、激甚化傾向にある台風・風水害や、地震などの大規模自然災害が頻発しているという現実も忘れてはならない。さらに、高度に情報化が進む中、サイバー攻撃等のリスクも増大している。安定的・持続的な社会経済活動を脅かす災害・インシデントのリスクに加えて、これらが複合的に発生しうることも念頭においた備えが急務である。今こそ、「非常事態（パンデミックや大規模自然災害など、人々の健康・生命・財産や企業の事業活動などに危険が差し迫る事態）」に強く、早期の事態収束・復旧を可能とする社会の体制・仕組みづくり、すなわち「レジリエントな社会システム（基盤）」の構築が強く求められている。

経済界は、平時・非常時を問わず、社会経済活動の主要な担い手である。そして、昨今のマルチステークホルダー主義やサステナブル資本主義の潮流の中、今般のコロナ禍を契機に、「レジリエントな社会システム」の構築に向けて企業が果たす役割と、それを通じた「企業価値」の向上が一層重視されるようになっている。パンデミックや大規模自然災害が発生した非常事態下においても、企業は、従業員や顧客等の「安全確保」と、「事業活動の維持」の両立を図るとともに、社会全体のレジリエンスを高めるために、平時から備え、非常事態に然るべき対応を講じなければならない。

無論、「レジリエントな社会システム」の構築は、経済界のみで成しえない。企業、政府・地方自治体、そして社会生活を営む市民一人ひとりが、各々の役割を果たしながら共に創り上げていくものである。

－ 本提言の射程 －

本提言では、今次の感染症対応から得られた教訓を踏まえ、レジリエントな社会システムの構築に向けて企業はどのような取組みを進めるべきか、政府・地方自治体にはいかなる環境整備が求められるか、そして日本社会全体にいかなる変革が求められるのか、などを取りまとめた。

とりわけ、非常事態にいかに備え、社会全体として経済活動の維持・早期復旧を図るかについて、主としてソフト面（制度や各主体の取組みのあり方等）に重点を置いて整理を行った。なお、「レジリエントな社会システムの構築」に向けたハード面（インフラ整備等）の取組みに関しては、2020年12月、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」が閣議決定された。この分野では、経団連は「次期『社会資本整備重点計画』・『交通政策基本計画』に対する意見」（2020年11月）を公表しており、経済界の意見が実現されるよう、引き続き求めていく。

I. 事業継続のための企業の取組み

1. オールハザード型BCPへの転換

- コロナ禍で困難になった事業継続 -

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックにより、わが国では、2020年4月7日（～5月25日）、さらには2021年1月7日の2度にわたり、緊急事態宣言が発出された。諸外国でもロックダウンが実施されるなど、事業活動のみならず、社会経済活動が全面的に制限されている。

わが国の多くの企業では、大規模災害として地震や台風などを想定した危機対応が行われてきた。しかし、今般の新型コロナウイルス感染症は、世界規模で拡大し、一過性では無く、人との接触を制限せざるを得ないという特徴を持つ。その結果、国内外に張り巡らされたサプライチェーン上において様々な障害が同時に発生し、対面や人の移動を前提とした事業自体が成立しにくくなるなど、従来の想定を超えた状況に追い込まれた。コロナ禍により事業活動の維持が困難となる局面を経験した多くの企業は、非常事態下でのBCP（Business Continuity Plan、事業継続計画）の策定に関するこれまでの前提条件を変更する必要性を強く認識することとなった。

経団連では、これまでも、個社ならびにサプライチェーンを構成する企業間のBCP策定の取組みを推進してきた¹。2019年の内閣府調査によると、近年、大企業を中心にBCPの策定は着実に進んできている²一方、「新型インフルエンザ等の感染症」をリスクとして想定している割合は約半数に留まっている。また、2020年7月にみずほ情報総研が実施した「新型コロナウイルス感染症流行を踏まえたBCPに関する調査」によると、コロナ禍において自社のB

¹ 「企業の事業活動の継続性強化に向けて」（2013年）、「企業間のBCP／BCM連携の強化に向けて」（2014年）、「大規模災害への対応における官民連携の強化に向けて」（2016年）を提言。

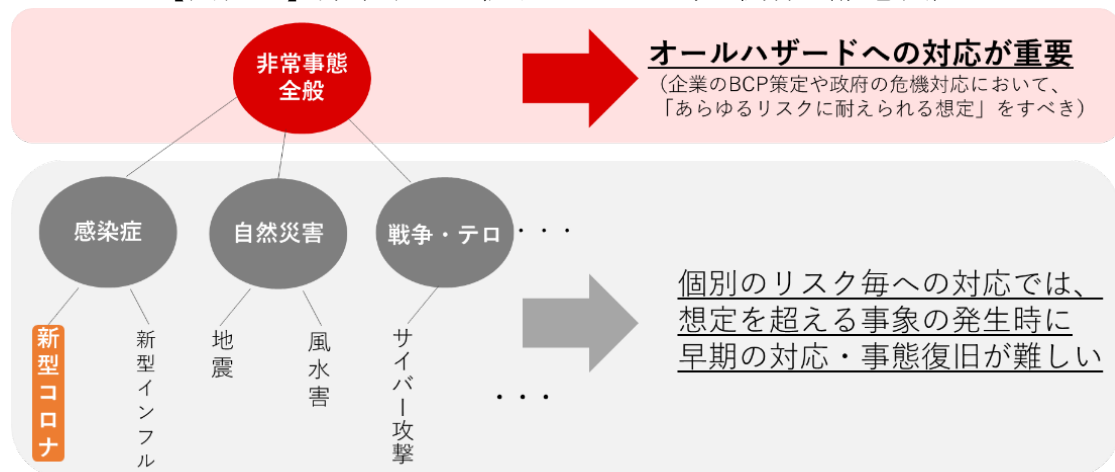
² 2019年の内閣府調査によると、大企業では68.4%が「策定済み」と回答しており、「策定中」（17.4%）を加えると、83.4%と8割を超えている。他方、中堅企業では、34.4%が「策定済み」と回答、これに「策定中」（18.5%）を加えると、約半数（52.9%）という状況である。

BCPが「機能しなかった」企業は約28%にのぼる³など、新型コロナウイルス感染症に対し、既存のBCPでは不十分であったことが明らかになった。

－ 「オールハザード型」のBCP策定で非常事態への備えを－

この教訓を踏まえて、企業は、それぞれの業界の実態等に応じた既存のBCPの見直し・活用に加えて、「オールハザード型（あらゆるリスクに耐えうるもの）」BCPの整備を進めるべきである。「オールハザード型」のBCPは、非常事態の原因が何であれ、例えば感染症の流行と自然災害の同時発生といった複合災害時であっても、「結果として生じる事象」⁴に備えていれば、企業は事業を継続できるという発想に基づく。非常事態下では、企業は平時よりも少ないリソースで業務を継続しなければならず、限られたリソースをいかに分配し、不足分をいかに埋めるか、企業戦略に基づいて予め方針を定めておくことが重要となる。パンデミックや大規模自然災害といった個別の災害・リスク毎の対応をベースとする対応から、「非常事態全般への備え」すなわち「あらゆるリスクに耐えられる想定」のもとで、オールハザード型の対応へと発想を転換することが肝要である。

【図表1】非常事態と個別リスクの対応関係（概念図）



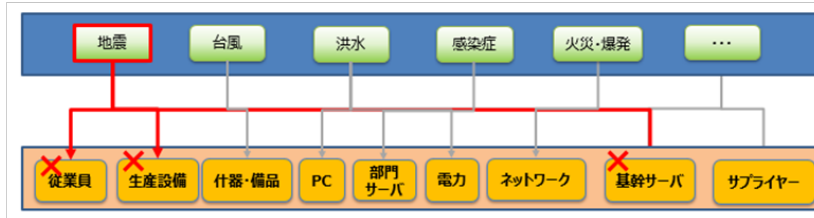
³ 「機能しなかった」主な理由としては、「ウイルスの関係で緊急事態宣言が発令される前提がなかった」「全世界でこうした事態になるまでは想定していなかった」「全員がリモートワークする想定はなかったため対応可能なシステム環境がなかった」等がある。

⁴ 「結果として生じる事象」の例としては、停電、機器の故障、工場の操業停止、輸出入制限などが挙げられる。

【図表 2】 オールハザード型BCPのイメージ

個別のリスクを想定したBCP（従来）

➤ 特定のリスクごとに、リソースへの影響を想定し、事業継続の方策を整理

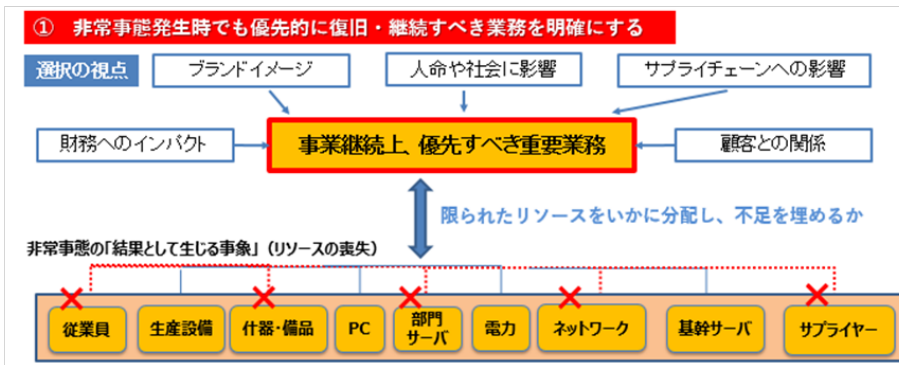


- ✓ リスクの想定には限界がある
- ✓ 想定した被害以外の影響が生じた場合の対応が困難
- ✓ 場合分けが多くなり、訓練や計画の見直しに複雑な対応が必要

「非常事態全般への備え」への発想の転換が必要

オールハザード型のBCP（あらゆるリスクに耐えうるもの）

➤ 非常事態の発生によって「結果として生じる事象」を想定して、事業継続の方策を整理



- ✓ 未知のリスク、複合リスクにも対応できる

② 優先すべき業務を復旧・継続するためのリソースの洗い出しとその分配を定め、態勢を整備、強化する



✓ 人員、拠点、基幹サーバ、サプライヤーを大きな群として捉え、各々の機能が損なわれた場合の対応策を整理すると効率的

(図表出典) 三井住友海上火災保険、MS&AD インターリスク総研 提供

2. サプライチェーンの強靱化（多元化・可視化・一体化の推進）

これまで我々が経験してきた大規模自然災害は、特定地域において局所的な被害をもたらすものであった。一方、今般の新型コロナウイルス感染症は、世界規模で長期にわたり継続するものであり、グローバルサプライチェーンの分断をもたらし、企業の事業・生産活動に支障を招いた。

グローバルサプライチェーンが拡大、複雑化するとともに、大規模事故、テロや周辺国の諸情勢によるサプライチェーン分断のリスクも一層増大している。企業は、事業継続に向けてリスクに備えるとともに、各々の企業によるサプライチェーンの強靱化が、社会全体としてのレジリエンスの強化につながるという認識の下で、取組みを進める必要がある。

- サプライチェーンの多元化 -

第一に、ウィズコロナ、そしてポストコロナを見据え、材料調達・生産国の複数拠点化をはじめ、一つのサプライチェーンが機能不全に陥った場合でも、他のサプライチェーンを通じて事業・生産活動が継続できるよう、サプライチェーンの多元化に取り組む必要がある。

- 可視化 -

第二に、自社の事業活動とサプライチェーン上に位置する他社の事業活動がより密接になる中、サプライチェーンの可視化が欠かせない。どの材料・物資をどこに供給すべきか、どのように在庫として確保すべきかといった判断を正確かつリアルタイムに把握することができるよう、電子タグ等のIoT技術の活用に加え、データのオープン利用の促進等を通じて、サプライチェーンの川上から川下までの様々な主体が連携して、サプライチェーン全体の可視化に向けた取組みを推進することが求められる。特に、複雑なサプライチェーンの中心に位置する大企業が率先して可視化を進めることは、自社の危機管理やサプライチェーンマネジメントの効率化に留まらず、社会全体の効率化とレジリエンスの向上に大いに資する。

- 一体化 -

第三に、危機的な事象が、特定の地域に限定されずより大規模（パンデミック等、全世界的な非常事態を含む）で発生した場合にも、事業継続が可能となるよう、あらゆる事業領域・地域を念頭においたサプライチェーン全体を貫くBCPの一体化が求められる。その際、サプライチェーンの大部分を構成する中小企業が事業継続に対する危機意識を高め、業界毎の事業特性に応じたきめ細やかな対応を行うために、業界団体や地方経済団体等が中心となって、BCPのひな形や非常事態への対応事例集の作成、啓発活動などに積極的に取り組むことが求められる。

また、実際に策定されたBCPに基づく非常事態時におけるオペレーションの改善・改革も重要となる。平時から、国や地方自治体等と連携しながら、サプライチェーン全体でのBCPのトレーニングやリハーサル・訓練の実施に取り組む⁵ことはもとより、事業拠点の分散化や、オペレーションを担う本社機能の分散化を進めることも、事業活動のレジリエンスを高めることにつながる。

【図表3】 サプライチェーンの強靱化に向けて

サプライチェーンの強靱化

① 多元化

あるサプライチェーンが機能不全になっても事業継続が可能に

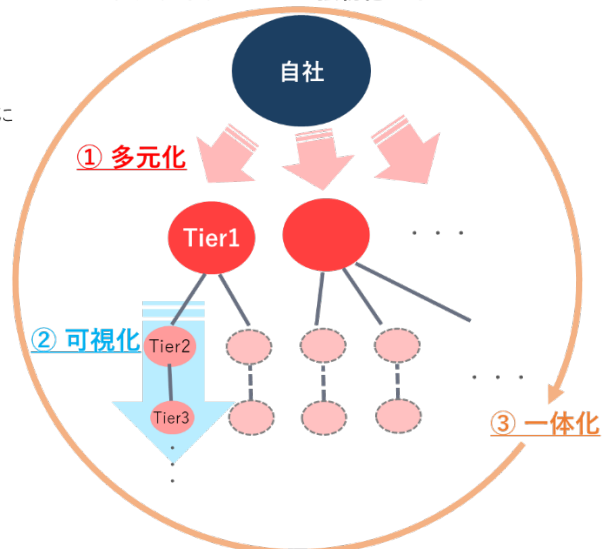
② 可視化

何をどこに供給すべきか、在庫をいかに確保すべきか、非常時にも迅速に判断が可能に

③ 一体化

サプライチェーン全体を貫くBCP策定等により事業活動のレジリエンスを強化

サプライチェーンの強靱化のイメージ



⁵ サプライチェーン全体でのBCPの訓練等を実施する際には、本社対策本部に関係者全員が集合できないことを想定して、リモートベースで行うことも有用と考えられる。

3. 非常事態対応の経営への取り込み

経営トップは、従業員や顧客等の安全確保はもとより、非常事態への対応は経営や事業活動存続の根幹に係る重要事項である⁶とともに、社会的な責任でもある点を、日頃から強く認識しなければならない。「喉元過ぎれば熱さを忘れる」ことのないよう、新たなリスクへの配意、BCPの定期的・継続的な見直し、非常用物資の備蓄の点検等を、日常的に行うよう努めるべきである。また、BCPの強化・見直しの動きをさらに加速させるためには、平時の企業の営みと非常事態への備えをシームレスに繋げ、非常事態への備えが平時の事業活動にもメリットをもたらす体制づくりが重要である。

そして非常事態に際しては、政府や自治体等からの協力要請に対し全面的に協力することで、経営トップ自ら社会の重要な構成員としての責務を果たしていくことが求められる。

4. 企業の取組みを下支えする政府の環境整備

非常事態下において、国民の生命と生活を守るために雇用の維持や事業継続は欠かせない。非常事態に備えてBCPの強化・見直しやサプライチェーンの強靱化に向けた取組みを推進することは、企業にとって社会的な使命である。こうした企業の取組みを下支えする政府の環境整備や支援策も欠かせない。

－ 非常時に不可欠な物資の確保 －

まず、国家安全保障や、医療提供体制の維持等の観点から、非常事態において、必要不可欠となる物資の国内供給体制の整備や備蓄を進めるとともに、非常事態における他国との連携、融通体制の整備が求められる⁷。

⁶ この点、過去の風水害による保険業界の保険金支払額上位10件の災害のうち、6件が2018年、2019年に発生しているように、近年、災害の甚大化傾向が見られる。(月刊経団連2020年5月号参照)

⁷ 自民党 新国際秩序創造戦略本部の提言『『経済安全保障戦略策定』に向けて』(2020年12月)では、「(13)大規模感染症への対策」として、「感染症治療薬やワクチンに関し、国内におえる研究開発の強化、安全性・有効性を確保しつつ迅速・早期の承認審査を進めるための取組継続、政府による買い上げ等による数量の確保と接種の実施体制の構築

－ 「オールハザード型BCP」の周知・策定支援 －

企業が「オールハザード型」のBCPを策定する意義について、内閣府が定める事業継続ガイドライン等の際して一層周知に努める必要がある。また、国全体が一体となってBCPの強化を図るよう、中小企業も含む幅広い企業におけるBCP策定の支援を行うべきである。

－ 強靱化に向けた税制措置などによる取組み支援 －

さらに、自然災害に対する事業者の自主的な対策を後押しする税制措置の整備等⁸を通じて、サプライチェーンの強靱化に向けた取組みを支援するとともに、エネルギー供給のレジリエンス強化をはじめとする具体的なアクション⁹を積極的に進めるべきである。また、非常事態下では、医療体制の維持や人命に係る必要不可欠な物資の製造・流通などの特に重要な業務等に際して、こうした基盤が適切に運用できるよう、政府は、平時からその運用方法について検討しておくことが求められる。

－ 予見可能性を担保するための幅広い情報提供 －

企業が事業活動を進める上で、政府の政策や発災可能性などの予見可能性が担保されることが重要となる。

例えば、政府には、洪水や津波のおそれが高い地域をハザードマップ等の形で示すとともに、非常事態時に活用可能な備蓄倉庫等の所在を示すなど、非常事態を想定した幅広い状況提供が求められる。また、感染症対応においても、感染状況の変化に応じて、緊急事態宣言などを発出する前に、なるべく前広に、

支援及びサプライチェーンや国内在庫を意識した安定確保を進めるべき」「医療用物資については、個人防護具等の国や自治体における備蓄推進、重要資材の買取保証等による安定的供給体制の確保及び医療用物資の国内生産体制・日本企業による海外生産体制の増強により、国内供給体制を整備すべき」とされている。

⁸ 自民党『「国土強靱化税制」の整備・創設を支援する議員懇話会』において議論が進められており、経団連は全国の地方経済団体等とともに同懇話会の会合に参画している。

⁹ ・非常時に接続を維持できる通信環境の整備（4G、5G、無線通信局の整備）
・非常時における電力の安定供給を実現する電力レジリエンスの強化
・サプライチェーンの流れを分断させないよう、ドローン等を活用した流通基盤の整備
・ブロックチェーン技術等を利用した、受取確認や必要な金銭支払い等のビジネス基盤の整備 等

事業活動に影響がある企業に情報提供・周知を行うなど、円滑な事業活動をサポートするよう政府は努めるべきである。

Ⅱ. 政府・地方自治体における非常事態への体制整備

非常事態において、社会経済活動を維持し、また早期復旧を可能とするためには、政府・地方自治体が、必要な環境整備等を行い、レジリエントな社会の体制・仕組みづくりを進めることが求められる。そこで、新型コロナウイルス感染症への対応の経験を振り返りつつ、足もとの新型コロナ対応において特に検討すべき事項や、非常事態対応全般に通ずる事項について提言する。

1. 非常事態対応と社会経済活動の両立に向けた体制整備

(1) 新型コロナウイルス感染症への対応で直面している課題

－ 省庁横断的な対応、迅速かつ透明性のある意思決定 －

新型コロナウイルス感染症は、社会活動の様々な場面に大きな影響を及ぼしたために、政府は省庁横断的かつ機動的な対応が求められることとなった。そうした中、それぞれの政策テーマを所管する省庁間の調整に時間を要する場面や、議論の経緯が分かりにくい場面が見られた。各省庁の所管に関する調整や意思決定プロセスの迅速化・透明化について、課題解決が急がれる。

わが国では、2020年4月7日に、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、緊急事態宣言が初めて発出された。特措法は、「新型インフルエンザ等が国内において発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある事態が発生したと認めるとき」に緊急事態を宣言する旨、規定している¹⁰。しかし、「事態が発生した」と判断するためにも、迅速で正確な情報の集約などが求められる。

¹⁰ 措置法 32 条 1 項：「政府対策本部長は、新型インフルエンザ等が国内で発生し、その全国的かつ急速なまん延により国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼし、又はそのおそれがあるものとして政令で定める要件に該当する事態が発生したと認めるときは、新型インフルエンザ等緊急事態が発生した旨及び次に掲げる事項の公示をし、並びにその旨及び当該事項を国会に報告するものとする。」

- 政府の意思決定と専門家機関との関係性 -

今次のコロナ対応に関しては、専門家機関における意見と、政府の最終的な意思決定・政策決定との関係性をめぐり、政策決定の責任主体が不明確だったと指摘されている¹¹。また、感染拡大防止と社会経済活動の両立を図る観点から、医学的な見地からだけではなく、経済や法律、コミュニケーションなど、より広い専門領域からの助言の必要性が指摘されている。

政府の意思決定・政策決定を支える専門家機関としては、現在、新型コロナウイルス感染症対策分科会が中心となって積極的に政府への提言を行い、国民への情報発信に努めている。他方、情報の受け手である国民から見て、政府の打ち出す政策と分科会における提言の関係性が分かりにくいとの指摘もなされている。

- 医療提供体制の確保 -

2021年を迎え、二度目の緊急事態宣言が発出され、医療提供体制は、今なおひっ迫が続いている。医療は、健全な社会経済活動の土台として欠かせない重要なインフラであり、医療体制が崩壊すれば、社会経済活動もその支えを失うこととなる。感染拡大の防止と社会経済活動の両立を図る上で、十分な医療提供体制の整備は不可欠な課題である。

(2) 非常事態全般を視野に入れた体制の整備

迅速かつ的確な政策立案と意思決定の重要性は、非常事態全般にも当てはまる。その観点から、政府組織のあり方や、健全な社会経済活動を下支えする医療体制の強化など、必要な体制整備について議論を深めていく必要がある。

¹¹ 内閣官房の新型コロナウイルス感染症対策専門家会議において、2020年6月24日に発表された「次なる波に備えた専門家助言組織のあり方について」でも、「専門家助言組織の役割、政府と専門家助言組織との関係性についてあるべき姿を明確にする必要がある」と述べられている。

- 非常事態には、省庁横断・産官学を挙げた総力的な対応が可能な体制を -

非常事態においては、地方自治体や民間企業、各種研究機関などと適切に連携しながら、国家レベルでの危機管理を一元化し、科学的知見に基づく政治判断、総合的な政策立案・実行が可能となる体制・組織が求められる。

例えば、感染症に限らずあらゆる非常事態に関し、産官学問わず必要な人材・権限などを政府の一組織に集中させ、省庁横断的な意思決定・指揮命令が可能となるよう、非常事態における専門的・司令塔的な役割を担う体制の整備を検討することも一案である。すなわち、平時における縦割り行政を、非常事態の際に切り替えられる「バーチャルな非常事態対応のための組織」の創設である。

これにより、非常事態の発生時には、よりスムーズに、国内外の大学・研究機関や企業等と連携をしながら危機対応を行い、知見を政策決定に活用していくことが可能となる。そのためには、必要な専門人材の育成や、内外の大学・研究機関、国際機関を含む専門機関と、政府・地方自治体、さらには企業等との関係・協力体制を平時に構築しておく必要がある。

- 非常事態全般に対してレジリエントな医療提供体制の整備を -

わが国は、一人あたりの病床数が世界第一位にもかかわらず、今般のコロナ禍において、医療体制のひっ迫解消が喫緊の課題となっている。

政府は、今般のコロナ禍の経験を教訓とし、災害対応なども含めた非常事態全般に対し、レジリエントな医療体制の確保に向けて、必要な法整備等をはじめとする環境整備を行うべきである。

例えば、非常事態下において、医療に携わる人材の柔軟な異動を促す仕組みを整備すべきである。特に、看護師などの経験を持つ企業人や、臨床は未経験でも一定レベルの教育訓練を受けた人材を、医師や看護師、保健師の一定の職務を担う者として活用できる仕組みづくりも有用である。病院や保健所においても、平時から職務分析を行い、非常事態において、外部人材に発注可能な仕事を切り出せるように備えておくことが重要である。

さらに、今般の新型コロナ対応のように病床が逼迫する場合に備えて、都道府県・市区町村や公立・私立病院の境を超えた病床の調整や、感染症指定医療機関における感染症病床以外への入院や感染症指定医療機関以外の医療機関への入院など、必要に応じて行政の権限で受け入れ要請・指示を行う制度の整備も検討すべきである。

2. 非常事態における情報収集・分析とリスクコミュニケーションの充実

今後、非常事態が発生した場合において、政府・地方自治体が適切かつ迅速に情報を収集・分析したうえで適切に発信するとともに、住民が正しく情報を受け取り、被害を最小化する行動をとるための環境整備が求められる。

- 非常事態における共通情報基盤を整備すべき -

非常事態において、例えば災害時には、被害状況等の全容把握が困難という問題がある。こうした際、得られた情報を社会全体で最大限活用するため、個人・組織同士が情報を共有し、状況認識を統一することが重要となる（コラム1参照）。刻一刻と変化する被害の状況や国民一人ひとりの動態についても情報収集し、より迅速かつ効果的な緊急活動を可能とするためのシステム開発・社会実装に向けて、政府・地方自治体は、引き続き、研究機関や企業等と連携・協力しつつ、オープンで共通の情報基盤（オープンクラウド基盤）の整備を進めるべきである。

- 非常時における情報発信の充実に向けて -

また、非常時における情報発信の充実策も課題となる。現状、各地方自治体における共通の様式やベースとなる法的基盤は存在しないため、広く国民全体に情報を行き渡らせるとともに、それぞれの地方自治体の状況等（例えば災害時の被害状況や避難情報等）について、きめ細かな情報を届けるための工夫が重要となる。政府・地方自治体が連携し、好事例を展開・共有していくことで、住んでいる場所によって差異のないユニバーサルなサービスを受けられるよう努めるべきである（コラム2参照）。

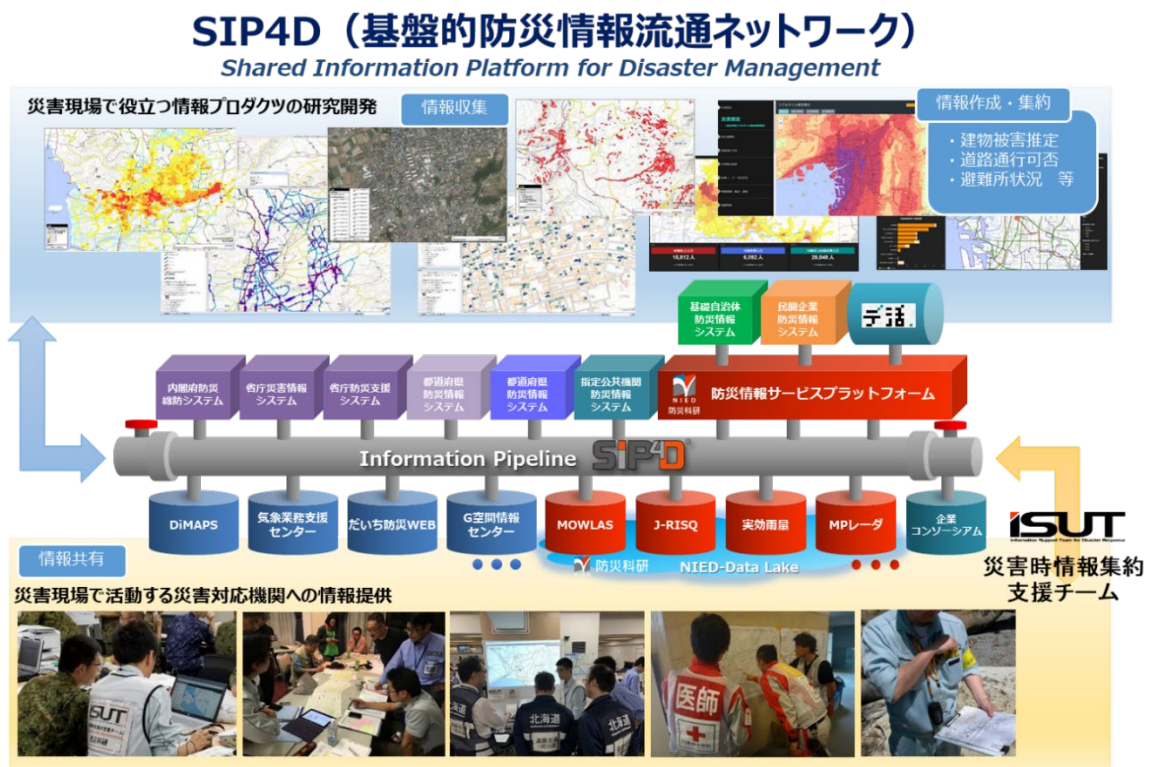
その際、十分なセキュリティレベルの確保に配慮しつつ、情報基盤の共有・共通化や企業が配信するアプリケーション等の活用といった取組みを柔軟に進めることが求められる。

また、政府や地方自治体は、政府の政策や地方自治体の施策との関係を明確にした上で、情報の受け手は多様であることを念頭に、ターゲットとなる国民・住民に対し、政策目的に照らしわかりやすく効果的な発信を行う必要がある。

【コラム1】基盤的防災情報流通ネットワークの整備に関する取組み

災害時の状況把握に向けた取組みとして、防災科学技術研究所では、先進的
情報基盤である「基盤的防災情報流通ネットワーク（Shared Information Platform for Disaster Management：S I P 4 D）」を開発。災害時の被災地における被害状況や通信会社の通信途絶状況、国交省が把握する道路情報など、様々な企業や府省庁の情報がS I P 4 Dを通じて利用可能な情報となっている。

(図表) 基盤的防災情報流通ネットワーク（SIP4D）のイメージ図



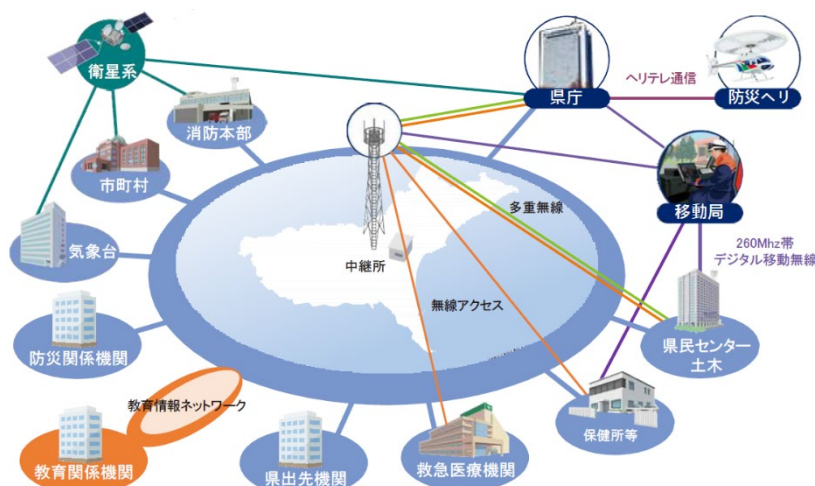
(図表出典) 防災科学技術研究所 資料

【コラム2】茨城県における情報連携・提供の取組み

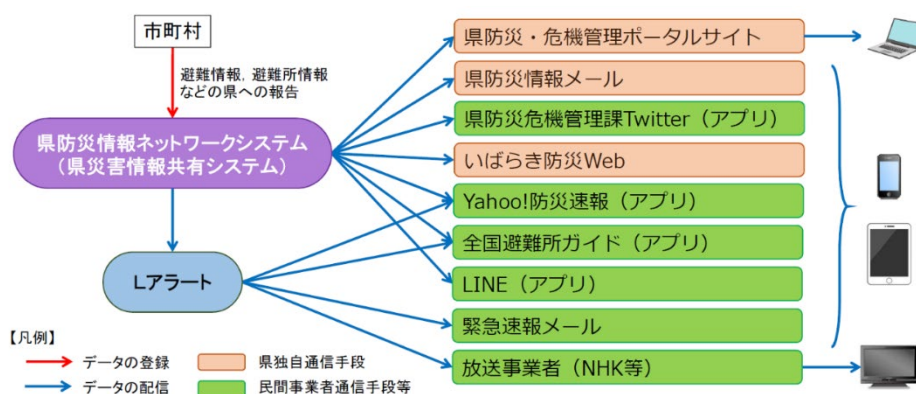
茨城県では、防災情報ネットワークシステムを構築し、避難情報や河川監視映像、ヘリコプターの空撮など各種災害情報の一元化と共有に努めるとともに、より多くの県民に広くきめ細かな災害情報等を迅速に提供するため、利用者の多い民間アプリやSNS等を積極的に活用し、県の防災ウェブサイト等と連動する形で災害関連情報を提供するなど、災害への適切な対応を実現している。

さらに、2016年6月から全国初となる試みとして、県、関係市町村、救急医療機関等において、同センターや関係消防本部が取得した救急、救助等情報を共有する「いばらき消防指令センター」との連携を実施。災害時にも確実につながる独自の通信網により、携帯電話や公衆回線が繋がりにくい場合でも、救急車から救急医療機関への確実な連絡を実現している。

(図表1) 茨城県防災情報ネットワークシステムのイメージ図



(図表2) 茨城県における情報発信の仕組み



(図表1、2 出典) 茨城県 資料

3. 非常事態における政府・地方自治体の連携

非常時には、政府・都道府県・市区町村の公的主体がそれぞれの役割を明確にし、連携しながら事態の収束等に向けて取り組む必要がある。

- 複合災害を念頭に置いた計画を策定すべき -

新型コロナウイルスの感染拡大が収まらない中、政府・地方自治体それぞれにおいて、感染症と台風や局所豪雨、あるいは地震といった様々な複合災害も念頭に、非常事態全般に備えた計画の策定を進めることが求められる。

- 政府・地方自治体間の関係を整理すべき -

新型コロナウイルス感染症には、各地域の感染状況に応じたきめ細やかな対策が求められた。このように、事態の状況に応じて、政府・地方自治体が適宜連携しながら、機動的な対策を講じていく必要がある。

そもそも感染症は、その性質上、一部地域での対応の結果が全国的な影響を及ぼす問題であり、一部の地方自治体の対応が遅れた場合、他の地域にも波及する恐れがある。今般、足もとでの新型コロナウイルスへの対応として、新型インフルエンザ等対策特別措置法が改正されたが、引き続き、一部の地方自治体の対策が遅れる場合に国や影響を受ける他の自治体が対応する術がほとんどないという課題も残されている。

また、政府と各地方自治体の関係性について、例えば、緊急事態宣言の発出などについて、判断主体や役割が分かりにくいとの指摘があったことは記憶に新しい。こうした点も踏まえ、非常事態とりわけ感染症対策について、現在の政府と地方自治体の権限関係をあらためて精査し、権限配分が的確かどうかなど、そのあり方を再検討すべきである。

そして非常事態に際しては、国と地方自治体が完全に一体となって対策や情報発信を行うべきである。国と地方自治体が共同の対策本部を作り、地方自治体の長も参加する枠組みとすることも、有力な選択肢となる。他方、地域に密着した案件に関しては、より地方自治体（都道府県や、より広域の連合体として）の権限を強化し、自治体の判断で柔軟に措置を講じる仕組みづくりも一案

である。その際は、政府の役割として、各自治体へ必要な財政支援等を機動的に実施する体制が求められる。

- 都道府県や市区町村の垣根を超えたより広域での対応を講ずるべき-

台風や地震などの自然災害においては、市区町村単位をベースとして避難指示や各種警報等の発令を行っており、地域的情報をボトムアップで都道府県、政府へと集約するアプローチが取られている。こうした従来型の仕組みに加え、災害時・非常時における市区町村、都道府県を超えたより広域の連携等による対応の仕組みも検討すべきである。その際にも共通の情報基盤の整備やデータ利用の連携などが求められる。

Ⅲ. レジリエントな社会システムの構築に向けた社会の変革

非常事態においても、事態の収束に向けた取組みと社会経済活動が両立可能な「レジリエントな社会基盤の構築」に向けては、社会全体としての変革を促していく必要がある。

「課題先進国」と評されるわが国において、これまでも幾多の課題が指摘されてきたが、とりわけ、「デジタル化の遅れ」や「大都市一極集中」といった問題については、今次の感染症を契機に、解決に向けた取組みが一層重要性を増している。

これらは、企業や政府・地方自治体など個々の取組みとして留まらず、社会全体の変革・変容として検討されるべきものであり、あらゆる主体が変革に向け歩みを進めていく必要がある。

1. デジタル化の推進

コロナ禍で明らかになったわが国のデジタル化の遅れは、政府・地方自治体をはじめ、企業や医療、教育現場など様々な主体・分野において、改めてデジタル技術活用の重要性を知らしめることとなった。

(1) 国・地方自治体共通の情報システムの整備

Ⅱ-4. の通り、政府や地方自治体の連携にあたっては、組織・地域の枠を越えて情報を共有・連携し、活用していくことが欠かせない。特に、政府・地方自治体が保有する情報は、防災等の取組みにおいて、基礎データとして利用価値の高いものが多い。しかし、現状では、各自治体が独自に様式を定めているため、共有や連携が円滑に進まない事態も生じている。そこで、地方自治体にはオープンクラウド基盤を活用した情報システムの標準化と相互連携の容易化や、機械判読可能かつ二次利用可能な形で公共データのオープンデータ化・データベース化を積極的に推進することが求められる。こうした地方自治体のシステムの標準化により、政府と地方自治体のシステム連携を可能とするとともに、地方自治体の情報を、他の自治体でも活用できる仕組みとすべきである。

また、クラウドサービスを活用した、自治体機能のバックアップを離れた場所で行うことを可能とする仕組みづくりを進めることで、役所・役場が災害等で被災した場合にも、遠隔の施設や近隣の自治体等において機能を代替することが可能になる。

(2) 円滑な個人データ利活用に向けた個人情報保護制度の見直し

非常事態において、円滑な個人データ利活用が阻害されることのないよう、地方自治体の条例を含め、官民の個人情報保護に関する規律を統一するとともに、サイバーセキュリティへの適切な対応による厳格な管理が必要である。この点、新型コロナウイルス感染症への対応を振り返ると、情報を保有する主体によって異なる規律が、官民情報共有コストを著しく増加させ、円滑な感染者追跡調査の妨げとなったとの指摘もある。

直近の課題としては、開発・実装されている「新型コロナウイルス感染症接触確認アプリ(COCoA)」に係る事項が挙げられる。COCoAについては、新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム(HER-SYS)との情報連携が進んでいないといった課題の解決が急がれる。さらに、COCoAの導入時には、プライバシーへの配慮について整理がなされるまでに時間を要し、国民の混乱を招いたことに加え、国民の自主的なダウンロードを促す仕組みとしたため、結果として、実効ある水準まで普及が至らなかった経緯もある。

こうした事例を踏まえ、個人情報の保護を図りつつ災害対応や感染症の拡大防止等にデータを利活用できるよう、政府において、個人情報保護制度の見直しを進めるべきである。

(3) デジタル技術を活用した様々な主体の変革

行政や企業、医療や教育といった様々な現場において、デジタル技術を活用した様々な主体が変革を進めていく必要がある。

- 行政におけるデジタル化の推進 -

とりわけ、行政のデジタル化は待ったなしである。新型コロナウイルス感染症への対応においては、「特別定額給付金」のマイナンバー制度を活用したオンライン申請をめぐる混乱や、医療機関と保健所との間の届出手続き書類のやり取りなどに関し、デジタル化の遅れが強く指摘された。今こそ、デジタル庁の創設をはじめとして、政府がけん引役となり、地方自治体も含めたデジタルガバメントの実現に取り組むべきである。特に、非常時に情報システムを効果的に活用するためには、平時からの運用を通じた習熟が必要であり、基盤となる情報システムの整備に加え、利用者の教育・訓練も併せて進めていく必要がある。

- 企業における取組みの推進-

企業においては、押印・紙媒体・対面での商談といったこれまでの商慣行等の見直しや、一層のテレワーク推進等が求められる。また、非常事態におけるオペレーションを充実させる観点からは、迅速かつ適切な意思決定を支える情報収集・分析体制の整備が欠かせない。効率的かつ正確な情報収集とその分析には、例えば、デジタル技術の活用や平時からの情報基盤システムの構築が有効となりうる（コラム3参照）。

- 医療や教育分野における取組みの推進 -

医療や教育といった分野においても、デジタル化の推進を通じて、大規模災害や次なる感染症等、様々なリスクに耐えうる持続可能なシステムを構築していく必要がある。

例えば、医療分野においては、個人の医療データや、感染症流行時には感染有無等に関する検査データも含め、個人の医療・検査歴データを統合し、アクセスを可能とするライフコースデータ基盤を整備すべきである。加えて、医療従事者のみならず、個人が自らのライフコースデータにアクセスし活用できる環境を整備するなど、個人起点の健康管理、予防、未病対策を推進すべきである。また、医療従事者のデジタル技術活用や関係機関のデジタル化を進め、医

療従事者の負担を軽減するとともに、政府においても個人情報保護法制を見直し、医療機関間が連携可能な環境整備を行うことで、レジリエントな介護医療提供体制を構築すべきである。さらに、教育分野に関しては、EdTechを活用しつつ、全国で家庭でのオンライン授業・学習が可能な環境を整備することが求められる。なお、経団連では、医療・教育分野において各種提言を行っている¹²。

－ サイバーセキュリティ対策の推進 －

こうした最新テクノロジーとデータを活用して社会全体の生産性向上と課題解決を図る「Society 5.0」に向けた歩みは決して止めてはならない一方で、デジタル化の進展に伴い、サイバー空間の秩序や安全に脅威を与える、著しい悪意を持った行為も頻発していることを忘れてはならない。自然災害と同様に、サイバー攻撃を避けられないリスクとして認識し、企業や公的機関は、サイバーセキュリティ対策に努めるべきである¹³。

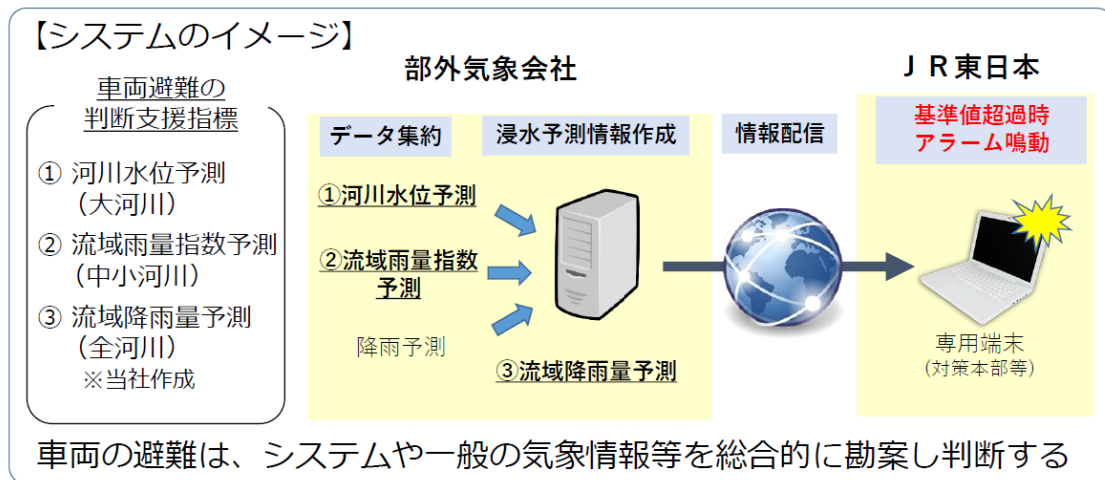
¹² 「Society 5.0時代のヘルスケアⅡ」（2020年7月）、「Society 5.0に向けて求められる初等中等教育改革 第一次提言 ～withコロナ時代の教育に求められる取組み～」（2020年7月）

¹³ 「Society 5.0実現に向けたサイバーセキュリティの強化を求める」（2017年12月提言）、経団連サイバーセキュリティ経営宣言（2018年3月）参照

【コラム3】 デジタル技術・システムを活用した対策

東日本旅客鉄道株式会社では、2019年の台風19号による河川の氾濫等による被害を踏まえ、車両避難の判断を支援する「車両疎開判断支援システム」を開発・導入した。従来より実施していた車両疎開について、判断を支援する指標を整備し、車両疎開を実施する際の判断の迅速化・明確化を図った。

(図表) 車両疎開判断システム (JR 東日本) のイメージ図



(図表出典) 東日本旅客鉄道株式会社 資料

2. 大都市集中の緩和に向けた議論と取組み

新型コロナウイルスの流行に際し、大都市を中心に感染拡大傾向が見られる等、大都市集中が内包する脆弱さが浮き彫りとなった。こうした状況を踏まえ、大都市への過度な集中の緩和に向けた機運の高まりも見られる¹⁴。

社会のレジリエンスを高める観点からは、過度な「集中」を避け、適度な「分散」を図ることにより、感染症の流行抑制につながる可能性があるほか、台風や地震などの自然災害の発生時にも、被害をより低減しうる。他方、現代社会において、都市化はわが国のみならず、世界各国で見られる現象である。集積

¹⁴ 2020年8月～10月実施の経団連調査において、社員の東京圏以外への移住・定着に関する取組を「移転を実施中である」、「現在検討中である」、「今後検討する可能性がある」と回答した企業はあわせて22.6%にぼる。(「with/post コロナの地方活性化 - 東京圏から地方への人の流れの創出に向けて - 」(2020年11月))

により様々なメリットがもたらされるため、大都市集中のメリット・デメリットの両面を考慮する必要があると同時に、人々のライフスタイルや価値観などに係る事項であることから、経済界のみならず、広く国民全体で、望ましい姿を議論していく必要がある。

－ 魅力ある地域づくりの推進を通じてレジリエントな経済社会へ －

一方、「大都市集中の是正」そのものを目的としなくとも、企業の取組みが結果として「大都市集中の是正」につながることもある。例えば、企業がBCPの見直しやサプライチェーンの多元化などを進めることで、結果として大都市集中の緩和につながる好循環がもたらされうる。経団連としては、引き続き、地方の活性化に向け、魅力ある地域づくりを進めていく。これにより、大都市以外にも居住や企業立地の幅広い選択肢を生み出し、東京圏をはじめとする大都市圏から地方への人の流れを作り出すよう後押しすることで、わが国全体として、レジリエントな経済社会の構築を目指していく¹⁵。

なお、地方への「分散」にあたっては、地方のレジリエンスを向上させる観点から、必要なサービス・インフラ等を効率的に集約する「コンパクト化」とともに、拠点病院や各種施設等の高次の都市機能を拠点間で補完できるよう、交通ネットワークやデジタル技術で相互につなぐ「ネットワーク化」も重要となる。例えば、富山市では、公共交通を軸としたコンパクトな街づくりを進めている（コラム4参照）。こうした好事例を全国の各自治体等が共有し、展開していくことが肝要である。

「コンパクト・プラス・ネットワーク」実現に向けた具体的な手法や、防災・減災等の災害や感染症対策を念頭に置いた「ハード面」の施策（都市・地方におけるインフラの更新・維持管理、都市内におけるオープンスペースの整備など）については、経団連提言「次期『社会資本整備重点計画』・『交通政策基本計画』に対する意見」（2020年11月）を参照されたい。

¹⁵ 「with/post コロナの地方活性化 -東京圏から地方への人の流れの創出に向けて-」（2020年11月）。

【コラム4】公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり（富山市）

富山市では、ライトレール（LRT）ネットワークの形成等により、公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることを通じて、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりを進めている。

具体的には、北陸新幹線の整備を契機に、富山駅南側の市内電車と北側の富山港線を富山駅高架下で接続し、新幹線・在来線高架下に路面電車停留場を設置することで、鉄道との乗り換え利便性の向上を図るなど、LRTネットワークの形成等、公共交通の活性化を進めている。同時に、中心市街地活性化を図っているほか、都心地区・公共交通沿線居住推進地区を設定し、都心地区及び公共交通沿線居住推進地区では、住宅建設事業者や住宅を購入する市民に対して助成を行っている。これにより、都心地区および公共交通沿線居住推進地区では転入超過傾向となっているほか、路面電車の利用者数の増加や中心市街地における民間投資の活発化、地価の上昇など、着実な成果を挙げている。

（図表1）富山市におけるLRTネットワークの形成の取組み

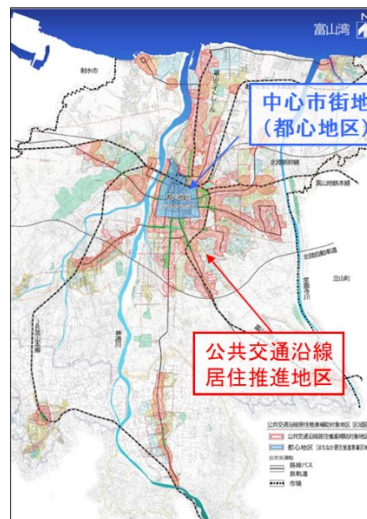
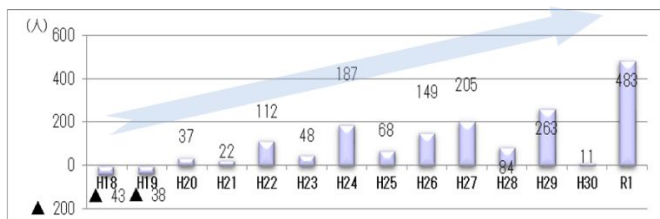
LRTネットワークの形成により、過度に車に依存したライフスタイルを見直し、歩いて暮らせるまちを実現



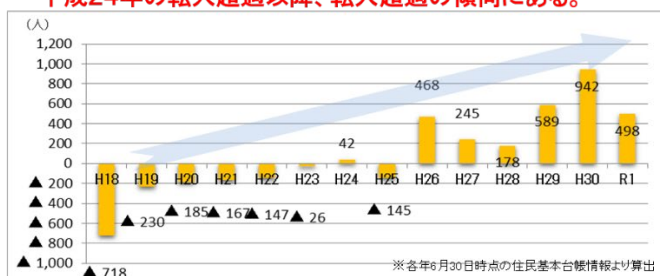
(図表2) コンパクトなまちづくりの効果 (転入人口の増加)

【中心市街地(都心地区)の社会増減(転入-転出)の推移】

・都心地区では、平成20年から転入超過を維持している。



・平成24年の転入超過以降、転入超過の傾向にある。



(図表1・図表2の出典) 富山市より提供 (2021年1月)

3. レジリエントな社会システムの構築における企業の役割

ー コロナ禍で見られたマルチステークホルダー主義の深化 ー

新型コロナウイルスの流行を機に、社会は大きく変貌した。「ニューノーマル(新常态)」と呼ばれる新たな社会的要請を背景に、人々は「新しい生活様式」の定着を求められるようになった。また、事業者は業種別のガイドラインに基づき、感染拡大防止対策を講じながら事業活動を行うなど、ビジネスのあり方も大きく変化している。こうした国家の非常時においても、多くの企業は、従業員の健康・安全を守りながら事業活動を継続し、国民の生活と雇用を支え、事態の収束の一助となるよう、様々な努力を行ってきた。

例えば、2020年4月から5月にかけて発出された緊急事態宣言下においても、各種ライフラインや交通、運輸、食料品小売、金融等の生活インフラ等のみならず、マスクや消毒液等の医療物資の生産など、他業種による協力も含めて、社会機能の維持のために企業が事業活動を積極的に継続する事例がみられた。

こうした背景には、近年、持続可能な成長と中長期的な企業価値向上の観点から、企業が自らの理念に基づき社会において果たすべき役割や、株主のみならず顧客や従業員、地域社会等の多様なステークホルダーとの関係性の深化を求められていることがある。新型コロナウイルスの感染拡大という未曾有の危機に直面し、そうした企業の対応が一段と顕著になっている（コラム5参照）。

とりわけ、コロナ禍に見られた事業継続の取組みの中には、企業が事業活動を通じて自らの企業価値の向上を目指す過程で、社会に「価値」をもたらす好事例も見られた（コラム6参照）。

- 企業が担う「共助」の役割の拡大に向けて -

また、今次の感染症対応に限らず、昨今、企業の事業活動が社会のあり様に大きな影響を与えるケースにも注目が集まっている。

近年、大型の台風接近時に、予め鉄道各社が計画運休を発表する対応が見られるようになった。こうした取組みは、鉄道事業者の従業員や旅客の安全確保、鉄道関係設備の保守等によるその後の早期復旧への備えが念頭にある一方で、社会活動全般に対しても大きな影響を及ぼすものである。鉄道の運休が事前に予告されることで、当事者である鉄道事業者以外の企業も、臨時休業を実施したり、自社の従業員の自宅待機を指示できるようになるほか、市民が外出を意識的に控えるようになるなど、社会全体の防災意識の向上と安全確保につながっている。また、働き方改革の一環として、柔軟な勤務体系の整備やテレワークを推進することは、災害が予期される場面や感染症流行期においても、従業員が可能な範囲で出社を控えることにつながり、被害を未然に防ぐことに寄与しうる。

これまで、非常事態への対応に際しては、特に「公助」に大きな期待が寄せられる場面も多く見られたが、今後は、民間企業が非常事態対応に参画する「共助」を拡大していくことも重要となる。すでに述べた各企業の取組みや、経済界を挙げて取り組む働き方改革・テレワークの推進などをきっかけとして、これをサポートする政府や地方自治体、そして社会一人ひとりの構成員の意識や

行動が変わることで、社会全体として危機・リスクに敏感となり、柔軟に対応できる「レジリエントな社会システム」の構築につなげていくことが重要である。

【コラム5】 コロナ禍における事業継続の取組み

日立製作所においては、企業理念「優れた自主技術・製品の開発を通じて社会に貢献する」をもとに、4月10日にCEOメッセージ（「治安維持、公共・ライフライン、金融、運輸といった市民生活の維持に最低限必要な事業（社会機能維持事業）の継続は、社会共通の利益と考え、今回の非常事態においても、その機能維持については引き続き、万全の体制で対応致します」）を発出し、事業継続にあたった。

（図表） 日立製作所における事業継続の取組み

【4月10日CEOメッセージ 日立グループのお客様、取引先、協力企業の皆様へ】

（略）

日立グループは、お客様、取引先・協力企業、そして、日立グループでグローバルに働く従業員およびその家族をはじめとする、**すべてのステークホルダーの皆様の安全・健康を第一**と考え、感染拡大防止に向けた施策を実行しています。

その上で、デジタル技術活用により、職場外でも業務を遂行できる環境を確保し、**お客様に対する支援の継続や、社会インフラ機能の維持に最大限努めています。**

特に、治安維持、公共・ライフライン、金融、運輸といった市民生活の維持に最低限必要な事業（社会機能維持事業）の継続は、**社会共通の利益と考え、今回の非常事態においても、その機能維持については引き続き、万全の体制で対応致します。**

（略）

1. 110年受継ぐ**企業理念**：「優れた自主技術・製品の開発を通じて**社会に貢献する**」
2. 企業理念の**実例**：関東大震災後の復興支援
（生産能力のすべてを東京の復興支援にあてる決断、採算を度外視した選択）
3. 社会イノベーション事業で**COVID-19による課題も解決**
COVID-19がもたらした“社会の変化”（リモート、非接触、自動化）に対応

Hitachi Confidential

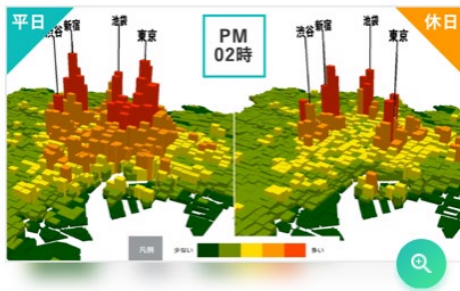
© Hitachi, Ltd. 2020. All rights reserved.

（図表出典） 日立製作所 資料

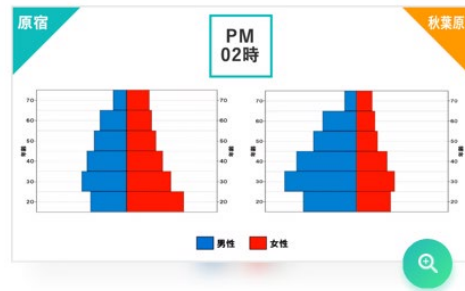
【コラム6】 コロナ禍における事業継続と社会にもたらす価値

NTTドコモでは、新型コロナウイルスの感染拡大防止の観点から、人流データとして「モバイル空間統計」データを政府や地方自治体に提供したことを契機に、需要側のニーズに触れる機会とすることで、自らのサービスの向上・発展に結びつけた。

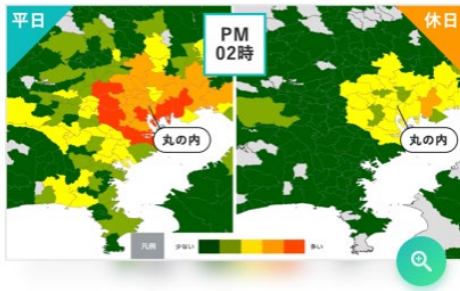
(図表) NTTドコモの「モバイル空間統計」のイメージ



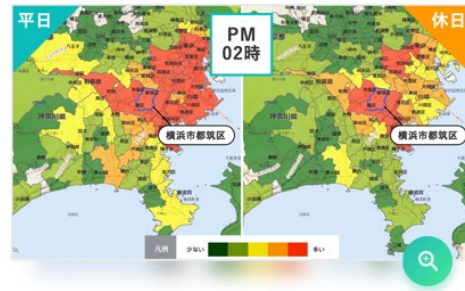
1時間ごとの時間変化



性年代別人口



居住地別流入人口



居住地別流出口

(図表出典) NTTドコモ「モバイル空間統計」ホームページ

おわりに

新型コロナウイルス感染症の流行により、様々な「つながり」が分断され、社会基盤の脆弱性が浮き彫りになった。安心・安全な社会基盤の存在は、非常事態における事業活動の継続・経済回復という緊急時のフォローやバックアップのみならず、平時においても経済成長の基盤となり、わが国の立地競争力を高める「土台」として、いかに重要であるかを私たちは思い知らされた。

わが国においては、「非常事態」の議論に真摯に向き合うことを避ける傾向があり、「非常事態は訪れないだろう」という心理が、今般の災禍への対応を難しくした面もある。「レジリエントな社会システムの構築」は、国民の豊かで安心な暮らしを実現するために、今こそ待ったなしで取り組むべき課題であることを、このコロナ禍の経験を教訓とし、一人ひとりが改めて強く意識する契機となることを願ってやまない。

防災・減災において、「自助、共助、公助」というフレーズが用いられる。今こそ、企業は、政府・地方自治体、そして社会生活を営む市民一人ひとりと共に「レジリエントな社会システム」を創り上げるための、確かな歩みを進めていきたい。

経団連としても、会員企業にBCPの見直しやサプライチェーンの強靱化を促すため、具体的方法や、先進的な企業における好事例を周知するなど、事業継続に向けた企業の取組みを支援していく。

以上