The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	グローバルリスクマネジメントアプローチのための構造的戦略に向けて ： 米国の包括的リスクマネジメント戦略の検証
Author(s)	清水, 美香
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 237-255
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/10925
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

グローバルリスクマネジメントアプローチのための構造的戦略に向けて：
米国の包括的リスクマネジメント戦略の検証

Toward National Structural Strategies for Global Risk Management Approach:
Assessment of Comprehensive Risk Management Strategies in the United States

清水美香*

Mika SHIMIZU*

Abstract

As part a comprehensive research to fill the existing gaps in knowledge in terms of how to manage global risks at national levels, especially taking into consideration the structural influence of globalization on public policy, this paper assesses the recent strategies for national disasters which have developed since 9/11 and Katrina Hurricane, especially comprehensive risk management strategies in the United States. Through the assessment, the paper identifies some key factors for comprehensive risk management, which can be linked with global risks management at national levels.

キーワード：災害、包括的リスクマネジメント、グローバルリスクマネジメントマネジメント、国家戦略、構造的戦略、弾力性

Keywords：Disasters, Comprehensive Risk Management, Global Risk Management, National Strategy, Structural Strategy, Resiliency

* 国際公共政策博士・East-West Center（米国）客員研究員
なお、本稿の内容および見解は、所属組織に属するものではなく、個人に属するものであり、筆者の責任において執筆されたものである。

１．グローバル化の深化の中の国家リスクマネジメント戦略の位置付け

21世紀に進むグローバル化の深化の結果として、ディザスター（大災害）[1] につながり得るリスクは単独で存在することは稀であり、それによってもたらされる影響は一地域や国境を越えるという点を含めて、複雑な構造的問題がリスク政策課題の中で占める幅は益々大きくなっている。例えば、2005年８月に米国ニューオリンズを襲ったカトリーナ・ハリケーンは、米国史上最大の自然災害であっただけでなく、それによってもたらされた経済・社会的影響は、石油、ガス、保険といった国際市場への影響も含めて、地域および国境を越えて広範囲に及ぶことを顕著に示すものとなった[2]。またパンデミック・インフルエンザが発生すれば、ヒト、モノ、経済の相互依存性のために、社会的影響は莫大で、市民生活に欠かせない金融、輸送、製造、ガス、水道などの経済活動が中断することになりかねない。消費者が支出や投資を極端に控えることにより、金融市場は麻痺し、経済的影響がさらに悪化することも想定されている[3]。

ディザスターにつながり得るリスクは、従来“low probability-high consequence”（LP-HC、発生可能性は低いが、発生した場合の社会への影響は莫大であることを指す）と分類されてきた。しかし、その“LP”の分類にもかかわらず、近年はこの類のリスクによるディザスターが多く発生する傾向にある[4]。カトリーナ・ハリケーン以降にも、直近では2008年５月にミャンマーでサイクロン、中国四川省では大震災という、史上稀に見る２つのディザスターが発生している。

こうした状況に鑑み、最悪の事態に備えるために、異なる地域、分野、業界にまたがる経験や知識、情報やプラクティスを効率的に収束化し、できる限り多くのステークホルダーおよび市民を巻き込みながら、国家は如何に戦略的方向性を舵取るかが問われている。特に近年、１つ１つのリスクに対して個別に対処するのではなく、あらゆる種類のリスクを考慮に入れてその対応に優先性をつけ、優先順位に基づいてリスクの明確化・軽減から準備態勢に至るまで、包括的に且つ一貫したプロセスをもってリスクマネジメントを行っていくアプローチの必要性の認識が、一部の先進国の間で少しずつ広がってきた。

本稿では上記のアプローチを包括的リスクマネジメントアプローチと呼ぶ（類似の表現に「ディザスター（災害）・マネジメント」があるが、筆者は災害が起きる前のリスクの時点でのマネジメントが極めて重要という考えから、「リスクマネジメント」を主に用いる）。さらに、あらゆるリスクの中でも、上述のグローバル化の深化の影響を斟酌した包括的リスクマネジメントアプローチを、本稿ではグローバルリスクマネジメントアプローチと呼ぶ。グローバルリスクマネジメントへ

1）日本では「災害」と言えば自然災害を指す場合が多いが、本稿ではその原因が自然・人為にかかわらず、国家対応を要する社会に大きな影響を及ぼす事態について取り扱うため、主に「ディザスター」を用いる。
2）Howard Kunreuther, “Risk and Reaction: Dealing with Interdependencies,” *Harvard International Review*, vol.28（3）Fall 2006.
3）International Monetary Fund, *The Global Economic and Financial Impact of an Avian Flu Pandemic and The Role of the IMF*, February 28, 2006.
4）Howard Kunreuther, “Risk and Reaction: Dealing with Interdependencies,” *Harvard International Review*, vol.28（3）Fall 2006.

の一般的な認識は未だ少ないものの、世界経済フォーラム（World Economic Forum, WEF）の年次総会（ダボス会議）では、こうしたグローバルリスクのマネジメントを最重要課題の１つとして毎年取り上げられている。

特に、グローバル化の深化と関わりの深いリスクとして、地球温暖化、エネルギー危機、パンデミック・インフルエンザ、大震災、重要情報インフラの破壊など挙げられる。このように、リスク分野は多岐にわたるものの、これらは近年の経済や技術のグローバル化の結果に固有の複雑な社会構造に深く関わるという点で共通している。こうしたリスクの特徴として、前述したようにリスクが個別に存在することは稀であることに加えて、リスクによってもたらされる影響が非常に早い速度で広がることが挙げられる。さらに、そうした特徴を持つリスクが現実のものになれば、その影響はセクター、業界、地域領域を越えて広範囲にもたらされる可能性が高くなるのと同時に、その影響の事前予測には大きな困難が伴うという点が挙げられる。

国家レベルでは、一部の先進国がこうしたグローバルリスクマネジメントアプローチの重要性を認識しはじめている一方で、その取り組みは先進国ですらも散発的に行われているのが現状である。例えば、米国はパンデミック・インフルエンザ問題について、国内・国際両方の国家戦略の観点から包括的にリスク軽減および準備態勢に取り組んでいる、先進国の中で唯一の国家であり、ほとんどの他の国は従来の国内プログラムの一角に位置づけるに留まっているのが現状である[5)]。

国際レベルでは近年、“the International Decade for Natural Disaster Reduction”（IDNDR）および“the International Strategy for Disaster Reduction”（ISDR）を通じて様々な取り組みが行なわれてきた。こうした取り組みは、あらゆる国家がグローバルな脆弱性を軽減するためにより多くの取り組みが必要であるという世界の認識を高める上で貢献してきた[6)]。例えば、2005年に国連のISDRに関する総会で採択された「兵庫行動枠組み2005－2015年」（“the Hyogo Framework for Action 2005-2015”）では、あらゆる国家の政府が「ディザスター・リスクの削減は、それを実施するための強力な制度上基盤を要する国家および地方の優先事項である」点を確保することを含めて、優先的措置を講じるための枠組みが設けられた。しかし、こうした枠踏みは、グローバルリスクマネジメントの課題に直面するための最初の第一歩に過ぎない。例えば、「強力な制度上の基盤」とは何なのか、ディザスター・リスクマネジメントのための制度構築にはどのような要素が不可欠なのか、そうした制度は従来の制度とはどのように異なるのかといった点も含めて、検討すべき特定の課題が山積みに存在する。

このように、グローバルリスクマネジメントに適応し得る一部の国家および国際的取り組みにもかかわらず、限られた措置に留まっているのが現状である。こうした現状を踏まえ、グローバル化の深化を斟酌したグローバルリスクマネジメントのための構造的戦略の在り方という、大きなテーマに向けた考察の第一ステップとして、本稿では、国家レベルのグローバルリスクマネジメントを

5）Damon P. Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier Inc. 2007.
6）同上

考える上で鍵となり得る、米国における包括的リスクマネジメント戦略の進展と教訓を検証することを目的とする。特に、近年の911同時多発テロ事件やハリケーン・カトリーナの経験に基づき、米国の戦略はグローバル化の深化が公共政策に与える構造的影響を必ずしも直視したものとはいえないものの、少なくとも従来の個別のリスク重視の戦略から包括的なリスク重視の戦略に変化しつつある。

特に本稿は、米国の包括的リスクマネジメントのための構造的戦略に焦点を当て、包括的リスクマネジメントの構造的戦略およびその実施に不可欠な要素は何であるかについて、米国の事例を踏まえて示唆を得ることを目的とする。これは本稿の先に見通すものとして、グローバル化の深化が構造的に与える公共政策への影響に対して、如何にグローバルリスクマネジメントのための構造的な戦略を国家レベルで構築していくかを考察する点を念頭に置くからである。

なぜ構造的な戦略を重視するかについて、上記で既に触れたことも含めて、より体系的に示すと主に次の２つの理由が挙げられる。第一に、グローバル化の深化が公共政策に与える影響は次の４つの要素に集約されるように極めて構造的な特徴をもつからである[7]。

１）異なる政策イシューが従来より遥かに複雑に入り組む傾向にあり、異なるイシュー間の連関性の複雑なリンケージを生み出している。
２）構造的変化の本質は、公共政策の領域が単に１つの国家や１つの地域枠を超える傾向にあるという点だけに限らない。様々な異なる複数のセクターが、あるいは官民の両セクターが複雑な形で関与するようになっている。
３）上記２点とも関連して、不確実性や不透明性の要素がもたらされる傾向にある。
４）効果的に政策を体系化するための政策上のオペレーション、特に必要な情報の範囲、速度、接点が既存の政策実施機関および方法に欠如する傾向にある。

第二に、グローバルリスクの対象となるリスクは、テロなどの人間の行為に起因するものから、震災のような自然に起因するものまで多岐の領域にわたるものの、共通点として、グローバル化の深化の結果に関わる内的要因が、リスクがもたらす社会的インパクトを左右するからである。その内的要因を如何に抑えるかは、日頃の準備態勢、つまりリスクマネジメントの在り方に拠る。その内的要因を最小限に抑えるためには、通常の国家戦略に関わるマクロ的戦略、および特定の組織によって個々に実施されるミクロ的戦略といった枠組み以外に、グローバル・リスクの本質に沿って如何に国境、セクター、組織を越えてリスクを管理するかという観点から、それらの相互関係や役割を含む「構造的な観点からの戦略」[8] が不可欠である。さらにいえば、構造的な観点からの戦略

7）清水美香「グローバル化の深化に伴う公共政策の構造変化：米国におけるパンデミック・インフルエンザのケース」)」『国際公共政策研究』第12巻第１号（2007年９月）
8）Todd M. Laport, “Organizational Strategies for Complex System Resilience, Reliability, and Adaptation”（Chapter 10）in *Seeds of Disaster, Roots of Response: How Private Action Can Reduce Public Vulnerability*, Auerswald, Philip, Lewis M. Branscomb, Todd M. La Porte, and Erwann Michel-Kerjan, eds., Caombridge University Press, 2006.

を構築していくには、国境、セクター、組織を越えて存在する様々な経験や知識を収斂させ、共通認識やプラクティスを実施していく必要がある。

特に本稿では、構造的戦略を重視することを踏まえ、準備態勢の戦略に焦点を当てている。また、上述のような環境を取り巻くリスクへの対応には、地域、国家、国際、グローバルレベルそれぞれの段階での対応が求められるが、本稿では国家レベルの対応に焦点を当てる。これは、トップダウンが適切であることを意味するものではなく、カトリーナ・ハリケーンのように自然災害の対応も州・地方の対応能力を超える可能性があることに関連し[9] さらに、上記のような構造的な課題に対応するためには、先ず国家レベルの戦略の方向性とその実施が問われ、時代にその存り方が他の各段階での対応に大きな影響を及ぼすと考えるからである。

以下では、１）米国の近年のディザスターの経験を踏まえ、米国のディザスターにつながり得るリスク対応に関わる国家戦略はどのように変化しているのか、またどの点に進展や課題が見られるのか、２）特にグローバル化の深化の文脈から見ると、米国の戦略はどのように捉えられるのか、また米国のプラクティスから示唆され得る国家のリスクマネジメントの不可欠な要素は何かについて検証する。こうした検証を踏まえて、グローバル化の深化に紛れなく晒されている日本に対する政策インプリケーションを提示する。

２．近年の国家リスク対応に関わる米国戦略の変化―進展と課題―

米国では近年、911同時多発テロ（2001年）とハリケーン・カトリーナ（2005年）という、史上稀に見る人為ディザスターと自然ディザスターの両方に直面した。その経験と教訓を踏まえ、あらゆるリスクを対象にした国家安全保障や国家ディザスター・マネジメントの戦略・計画の見直しが幅広く進められてきた。その見直しの過程や結果には、進展が見られる一方で課題も多く見られ、成否の両方が混在する。ディザスターにつながり得るリスク対応のための国家戦略はどのように変化しているのか、どの点に進展や課題が見られるのかについて、近年の様々な安全保障関連の国家戦略・計画と、国家レベルのディザスター・マネジメント計画・枠組から見た戦略策定の変遷に沿って、以下検証する。

（１）安全保障関連の国家戦略・計画から

2001年から2008年５月現在までの安全保障に関わるあらゆる国家戦略・計画を辿ると（表１「国家レベルの安全保障関連戦略・計画とその焦点」参照）、次の３つの特徴が明らかである。第一に、従来、安全保障に関わる国家戦略といえば、『国家安全保障戦略』が中心であったが、ホワイトハウスが発表する関連の国家戦略・計画は2001年以降増え続け、その対象範囲も、サイバーからパンデミック・インフルエンザに至るまで幅広くなる傾向にある。例えばパンデミック・インフルエン

9）Stephen Flynn, *The Edge of Disaster*, Random House, 2007.

ザに関し、従来公衆衛生（特に感染病）分野と国家安全保障は別々に扱われてきたのに対し、2005年11月の『パンデミック・インフルエンザ国家戦略』は、「『国家安全保障戦略』および『国土安全保障国家戦略』と一貫した取り組みである」と明らかにしているように、米国はパンデミック・インフルエンザを国家安全保障戦略の優先課題であることを戦略上打ち出してきた[10)]。

第二に、第一の点と関連し、同時多発テロ発生直後は、ほとんどの関連戦略はテロ対策を対象にしたものであったのに対し、特にハリケーン・カトリーナ発生以降、自然関連のリスクも多くの国家戦略の対象になり、今やテロを含む人為を要因とするリスクと自然を要因とするリスクの両方に焦点が当てられ、それらが包括的に国家レベルの安全保障戦略の中に取り入れられる傾向がある。実際、表１に示すように、2002年から2003年にかけてホワイトハウスが発表した国家戦略・計画では、テロに焦点を当てた戦略が集中している。また2002年に発効された“National Strategy for Homeland Security”（『国土安全保障国家戦略』）はテロに大きく焦点を当てたものであり、自然を原因とするディザスターへの言及は少ない（「テロ」への言及は192回、「自然災害」への言及は14回）。しかし、2007年に改訂された『国土安全保障国家戦略』では、あらゆる自然災害やパンデミック・インフルエンザなどの公衆衛生を含めて、自然を原因とするディザスターへの言及が増えている（「テロ」への言及は54回、「自然」への言及は26回）。特に同『国土安全保障国家戦略』では、人為および自然両方からもたらされるあらゆるリスクに眼目が置かれた。

第三に、人為と自然の両方を要因とするリスクに包括的に対応するための手段としてリスクマネジメントのアプローチが重視され、それを可能にするための仕組み創りが多面的に行われる傾向にある。例えば、上記の2007年度改訂版の『国土安全保障国家戦略』には、リスクマネジメントのアプローチが盛り込まれ、“Homeland Security Management System”（国土安全保障マネジメントシステム）が導入されている。この仕組みは、「ガイダンス」、「プランニング」、「執行」、「アセスメントおよび評価」の４段階から成り、これを通じて科学技術、情報、経済、金融、法律、インテリジェンス、外交などを含む分野横断的な専門家が関連の政策形成に関与すること可能にすることが想定されている。

第三のアプローチをさらに具体化した国家計画の１つとして、2006年６月の『国家インフラ防護計画』（NIPP）がある。NIPPは、『国土安全保障国家戦略』、『サイバースペース防衛国家戦略』、『重要インフラおよび主要資産の物理的保護に関わる国家戦略』のそれぞれを踏まえた上で、さらに一歩踏み込んだ具体的計画を示すものである。NIPPは、リスク原因が自然であるか人為であるかにかかわらず、重要インフラおよびその鍵となる資源（“CI/KR : Critical Infrastructure and Key Resources”）を対象に、米国社会や国民の生活を支える重要インフラに対するリスクに関わる状況を如何にマネジメント[11)]を施すかに焦点が当てられている。米国では重要インフラの分野とし

10）清水美香「グローバル化の深化に伴う公共政策の構造変化：米国におけるパンデミック・インフルエンザのケース」)」『国際公共政策研究』第12巻第１号（2007年９月）

11）「マネジメント」の要素として、①脅威を検知すること以外に、②脆弱性を緩和し、③リスクが実際に発生した場合の結果を最小限に抑えることが、念頭に置かれている。

て、IT、通信、化学、運輸、緊急サービス、郵便・船輸送、農業・食品、公衆衛生・医療、飲料水・下水処理システム、エネルギー、銀行・金融、国家記念物、国防産業基地の13分野を明確化し[12]、NIPPを通して全ての分野に共通のアプローチを取っている。

【表１】国家安全保障関連戦略・計画とその焦点[13]（2001年９月以降～現在）

国家安全保障関連戦略・計画名	年　月	焦点
2001年９月同時多発テロ発生		
国土安全保障国家戦略（National Strategy for Homeland Security）	2002年７月	テロ
国家安全保障戦略（National Security Strategy of the United States of America）	2002年９月	テロ
大量破壊兵器に対する国家戦略（National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction）	2002年12月	テロ
サイバースペース防衛国家戦略（National Strategy to Secure Cyberspace）	2003年２月	テロ・その他人為
重要インフラおよび主要資産の物理的保護に関わる国家戦略（ National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets）		テロ
対テロ国家戦略（National Strategy for Combating Terrorism）		テロ
2005年８月ハリケーン・カトリーナ発生		
海洋安全保障に関わる国家戦略（National Strategy for Maritime Security）	2005年９月	テロ・その他人為・自然
パンデミック・インフルエンザ国家戦略（National Strategy for Pandemic Influenza）	2005年11月	自然
国家安全保障戦略（National Strategy of the United States of America）（更新）	2006年３月	テロ・自然
パンデミック・インフルエンザ実施計画のための国家戦略（National Strategy for Pandemic Influenza Implementation Plan）	2006年５月	自然
国家インフラ防護計画（National Infrastructure Protection Plan）	2006年６月	テロ・自然
対テロ国家戦略（National Strategy for Combating Terrorism）（更新）	2006年９月	テロ
航空安全保障のための国家戦略（National Strategy for Aviation Security）	2007年３月	テロ・その他人為
国土安全保障国家戦略（National Strategy for Homeland Security）（更新）	2007年10月	テロ・自然

特にNIPPの中でも顕著な点は、CI/KR防護プログラムを実施する上での民間セクターと公共セクターのパートナーシップの構築に焦点が当てられていることである。具体的には、リスクの明確化から効率性測定に至るまで一貫した「リスクマネジメント枠組み」を提供し、「リスクマネジメ

12）日本も同様に国家計画の中で重要インフラを指定しているが、現況では食品・農業、公衆衛生、化学などの分野が含められておらず、10分野に留まっている。
13）ホワイトハウス発出の各資料から筆者作成

ント」枠組みを運用させるための組織モデルを提供している。その組織モデルの中核に当たるのが、民間セクターごとに共通の枠組みとして設けられる「セクター調整評議会(SCC)」である。セクター特定省庁はそれぞれのSCCと協業し、「セクター特定計画（SSP：Sector Specific Plan)」[14] を策定し、調整機関として位置づけられている国土安全保障省（DHS）に提出し、さらにそれぞれのパフォーマンスについてフィードバックをDHSに提供する責任を持つ。このSCCと、近年米国の例に倣って各国で設立されてきた情報共有分析センター（ISAC）の大きな違いとして、SCCは各セクターの政策や戦略的問題を扱い、意思決定を行う機能を持つこと、また、政府省庁に対するセクターごとの拠点窓口になることが挙げられる。

進展と課題

上述のように、従来個別に対処されてきたリスクを、国家戦略の中で原因如何にかかわらず包括的に扱い、一貫してリスクマネジメントを実施する道筋がつけはじめられたこと、また、それを実施するための一部の具体的措置が図られはじめている点は注目に値するといえよう。さらに、第1節で述べたグローバル化の深化が公共政策に与える構造的影響を必ずしも直視したものとはいえないものの、その構造的影響の少なくとも一部、つまり、イシュー連携性やセクター連携性については、国家戦略の中で焦点が当てられ、それを考慮した戦略実施のための措置が行われていることは、時代に応じたリスクマネジメントの進展材料と見ることができる。

一方、国家戦略の中に取り込まれているグローバル化の深化と深く関わるリスクはパンデミック・インフルエンザや重要インフラリスクなどの一部に留まり、何年も長期的に亘って起こるようなリスク、例えば地球温暖化リスクや食のリスクなどにはほとんど触れられていない。こうしたリスクをどう国家戦略として捉えるのかは明らかではない。

実施については多くの課題がある。例えばNIPPについて、どのように優先順位を立てるか、どのように準備態勢を構築すかという行動計画を提供するものであり[15]、その具体的な優先順位や行動計画をどのように実施に移していくかという点を含めて課題は山積している。

さらに、創設当初はテロ焦点であったDHSがテロと自然の両方を原因とするディザスターに対してどのような実施措置を取っていくかに関する多くの課題が残っている。2003年に従来国内の自然災害対応に従事してきた連邦緊急事態管理庁（FEMA）がDHSに移管されたものの、その任務の位置づけからリスクマネジメントの実施方法に至るまで、特に2005年のハリケーン・カトリーナは多くの課題を浮き彫りにした。こうした課題については、以下の国家レベルディザスター・マネジメント計画・枠組みの中で検証する。

14）この計画には、アウトリーチを行う上でのアプローチ優先化のメカニズム、国家、地域、あるいはセクターレベルで重要な資産、システム、ネットワーク、機能の明確化のメカニズム、既存のデータベースの明確化、レビュー、使用のメカニズム、情報収集における州、地方、地域の支援のメカニズム、特定の資産、システム、ネットワークの明確化のメカニズムを含むよう指定されている。

15）Stephen Flynn, *The Edge of Disaster*, Random House, 2007.

（2）国家レベルのディザスター・マネジメント計画・枠組みから

911同時多発テロ後の変化

1992年から2001年にかけて、『連邦対応計画』（Federal Response Plan）（1992年）が国家レベルの緊急時対応計画として位置づけられてきたが、911同時多発テロ事件を節目にほぼ10年ぶりにその見直しが行われた。その見直しの鍵の１つになったのが国土安全保障大統領令５（Homeland Security Presidential Directive（HSPD）5）である。2003年２月、HSPD5はDHSに対し、『国家対応計画』（National Response Plan、NRP）と『国家インシデントマネジメントシステム』（National Incident Management System、NIMS）の策定を要請した。ここでの変化のポイントの１つは、その対応計画の焦点が「連邦レベル」から「国家（全米）レベル」に移行したことにある。つまり、FRPは災害発生時の連邦政府の役割と責任に焦点を当てたのに対し、NRPは「連邦政府が州および地方政府のインシデントマネジメントを支援するための、国家レベルの政策および運用の方向性に関わる構造と機構を提供する」ものとして位置づけられた。さらにNIMSは、「連邦、州、地方政府が、効果的に且つ効率的に協業し、原因、規模、複雑性にかかわらず、国内インシデントに備え、対応し、復興するための、一貫した国家全体のアプローチを提供する」ものとして位置付けられた。NIMSは2004年３月に発表、NRPについては、2003年10月に初稿が発表され、2004年12月に最終版が発表された。特にNIMSは以下を含む目標を実現するためのメカにニズムを確立するものとして想定されている。

- インシデント関連の予防、準備態勢、対応、復興活動の統合の最大化
- 連邦、州、地方、地域、民間セクター、非営利組織パートナーの調整、統合
- 効果的なインシデントマネジメント
- 重要インフラ・主要資源の保護・復興に必要な資源の効果的活用の最大化
- インシデントマネジメント・コミュニケーションの改善、官民セクター間の状況認識の増大

さらに、そのNIMSを実現するための中心的に標準ツールとして、「インシデントマネジメントシステム」（ICS）が採用された。ICSはそもそも1970年代、カリフォルニア州の消火作業に対応するために作成された“FIRESCOPE”に由来する。ICSは1984年のロサンゼルス・オリンピックで採用され、それ以来、FEMAによって、緊急時のオペレーションの組織モデルとして採用されてきた[16]。そのICSが、ホワイトハウスおよびDHSによって国家ツールとしてNRPおよびNIMSの中に組み込まれたことになる。NIMSの一角を占めるICSは、緊急事態が起きた際のマネジメントおよび組織、オペレーションにの共通枠組みを提供し、次のような特徴を持つものとして位置づけられている。

- 共通の組織構造の中で運用される、施設、装置、人材、手続き、コミュニケーションを統合することによって、効率的且つ効果的なインシデントマネジメントを可能にするために設計

16）James F. Miskel, *Disaster Response and Homeland Security*, Stanford Security Studies, 2008.

される幅広く適用可能なマネジメントシステムを提供するもの

- 小規模なインシデントから複雑なインシデントに至るまで、（インシデントの発生源の対象として）自然および人為両方を対象とする広範囲な緊急事態のオペレーションを組織化するために利用されるもの
- 連邦政府、州、地方政府といったあらゆるレベルの政府、ならびに多くの民間セクター・非営利組織によって用いられるもの

また、ICSは次の構成要素から成る。

- 統一的な用語（組織機能、資源、施設に関するもの）
- 組織の基本単位
- 目的に沿ったマネジメント
- 行動計画策定
- 統制の範囲（span of control）
- （事態が起きた際の）施設および場所
- 包括的な資源マネジメント
- コミュニケーションの統合
- 指揮命令の確立と譲渡
- 一元的な指揮命令（unity of command）
- （複数現場の）統一指揮命令（united command）
- 説明責任
- 資源の展開
- 情報およびインテリジェンスのマネジメント

ハリケーン・カトリーナの結果

奇しくも上述のNRP、NIMS、ICSを試すかのように、NRPの策定後の2005年8月カトリーナ・ハリケーンが発生した。この事態では、死者1100名以上、家屋崩壊21万5000棟以上、失業者22万人以上の米国史上最悪の自然災害がもたらされ[17]、この結果は国家ディザスタ対応に大きな課題を突きつけることになった。

この被害に関する報告書は様々な視点から膨大に存在するが、共通して言及されることは、重要な情報が適切に意志決定者に伝わっていなかった点[18]、あるいはその情報に基づいた適切な措置がなされていなかった点に集約される。FEMAの対応が総じて遅かったという一般的評価もこれに関連しているといえよう。一方ディザスター全体を構造的に見ると、次に示すような結果が注目

17）Louisiana Recovery Authority, *2006 Initial Quarterly Report*.
18）James F. Miskel, *Disaster Response and Homeland Security*, Stanford Security Studies, 2008.

される。皮肉にもこうした結果はNRPの中で想定されていたことに近似しており、そうしたことが現実として起きる結果となった（括弧内はNRPの言及部分）[19]。

- 全体的にニューオリンズの重要インフラへのダメージは、米国がこれまでに経験してきたディザスターの中で遭遇したことないような打撃であった。（NRP：「危機的事態は、エネルギー、交通、通信、公衆衛生、医療システムなど、被害地域の重要インフラ重大な遮断をもたらす可能性がある」）
- ナショナル・ハリケーン・センターは、ハリケーン・カトリーナについて事前に警告を行い、避難とその他の準備態勢をある程度可能にしたが、第二のディザスターともいわれる部分、つまり、ニューオリンズ市の堤防の決壊や市全体の80％を灌水させた洪水については、多くの専門家によって予測されていたにもかかわらず、一般にはほとんど警告されていなかった。通信が完全に不通になったことにより、堤防の決壊は発生した数時間後に至るまで緊急対応者に知らされていなかった。（NRP：「危機的な事態は、警告なく発生する危険がある」）
- ニューオリンズ市の約80％の主に自動車で行われた第一避難は、貧困層や病人、障害者への対応への問題は露呈したものの、ある程度成功したといわれる。しかし、第二のディザスターへの対応、つまり洪水への対応、特に公衆衛生に対する対応、それに関わる調整対応の欠如が明らかになった。（NRP：「緊急事態において伴う公衆衛生の問題は、避難マネジメント戦略の調整の実施を悪化させるものである。」）

端的にいえば、NRPの中で「危機的事態は、対応計画・戦略に十分柔軟性があること、さらに予期していないニーズや要求に効果的に対応することを要求する特性を持つ」ことが警告されていたものの、まさにそうしたケースに対応しきれていなかったことが、カトリーナ・ハリケーンの結果中で顕著に示された。特に、NRP、NIMSを通してインシデントマネジメントのための共通の国家アプローチが策定されたもののその効果はここでは発揮されなかった。特に、実際に如何に情報に基づいて柔軟に、適応性をもって対応するかという「弾力性」（“Resilience”あるいは“Agility”と表現される）の側面が欠如していたことが明らかになった[20]（本点については、本節の「進展と課題」および第３節で詳しく論じる）。

ハリケーン・カトリーナ後の対応

ハリケーン・カトリーナの深刻な事態を受けて再び、ディザスターに対する国家対応に戦略の見直しに関わる議論が活発に行われた。911同時多発テロの経験を受けてあらゆる措置を講じてディザスターに備えてきたはずであるのに、なぜこのような悲惨な事態が起きたのか、議論はその点に

19）John R. Harrald, “Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 604 March 2006.
20）同上

集中した。下院は「ハリケーン・カトリーナに対する準備および対応調査のための特別超党派委員会」(Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina) を中心に2005年9月から約5ヶ月間に渡って調査を行い、上院は、国土安全保障・政府関係委員会 (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) を中心に2005年9月から約7ヶ月に渡って調査を行い、それぞれ膨大な調査報告書を発表した。どちらの報告書もFEMAの組織および機能の大きな欠陥を指摘した[21)]。こうした報告に基づき、2007会計年度国土安全保障省歳出予算法の一部として、「2006年ポスト・カトリーナ緊急事態マネジメント改革法」(Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006) が成立した。この法には、FEMAの組織機構に関する規定の改正規定と、緊急事態における救援プログラムに関するスタフォード法の改正規定が主に盛り込まれた。

同法は主に (1) FEMA長官の強化、(2) FEMAの権限と責務の明確化を行う上で役割を果たすことになった。特に、(1) のFEMA長官の強化については、改正前に明確にされていなかったFEMA長官の任命に関し、「大統領の任命によること」(第503条 (C)(1)) が明記された。また、指揮経路について、FEMA長官は、他の幹部職員を経由して報告する義務を持たず、「国土安全保障長官に報告する」ことが明記された (第503条 (C)(3))。さらに、FEMA長官は「大統領、国土安全保障会議 (Homeland Security Council) および国土安全保障長官に対する、合衆国における緊急事態管理に対するすべての問題についての主たる助言者」(第503条 (C)(4)) としての立場も保証された。(2) のFEMA長官の権限と責務の明確化については、「自然災害、テロ行為またはその他の人為的災害に備えて、(中略) 必要な連邦の陣頭指揮のための用意を整える」(504条) として、様々な準備体制の指揮を取るための権限と責任が記載されている。その中で、前述のNIMSを「連邦、州および地方の要員、機関および官公署と共に構築すること」(504条 (5)) が盛り込まれた。

DHSは上記の流れと併行して、2006年9月からNRPの改訂に取り掛かった。しかし、そのNRPの改訂は一時大きく難航した。2007年9月に名称は“NRP”から『国家対応枠組み』(National Response Framework、“NRF”) に変更され[22)]、その草稿が発表されたものの、同草稿は各方面から大きな批判を浴びることになった。批判は主に、その改訂プロセスが、「オープン」にされなかったこと、さらにその中身に上記の「2006年ポスト・カトリーナ緊急事態マネジメント改革法」が適切に反映されていないことから来るものであった。特に「2006年ポスト・カトリーナ緊急事態マネジメント改革法」の中で、NRP改訂のプロセスで州、地方、民間部門における専門分野横断的な「全米諮問会議」(National Advisory Council, NAC) の助言を得ることが明記されたにもかかわらず、NACがNRP改訂のプロセスにほどんど加わっていなかったことが明らかになった。さらにその策定プロセスをFEMAが率いるのではなく、DHSの他の部門 (National Protection and Programs

21) 下院の報告書は*A Failure of Initiative* (http://www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf)、上院の報告書は*Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared* (http://www.gpoaccess.gov/serialset/creports/katrinanation.html) を参照。
22) 名称がNRPからNRFに変更された理由として、インシデント対応を最初から細かく指示するよりもむしろ、鍵となる情報を提供し、インシデント対応のアプローチの枠組みを提示するためと説明されている。

Directorate）が荷担していたことも明らかになった。こうした状況に対して、上院国土安全保障・政府関係委員会ジョー・リーバーマン（民主党）委員長は、その策定プロセスに対する懸念と疑問を呈する書簡を国土安全保障長官に送付した[23]。同様に州やカウンティレベルからも、FEMAの役割が重視されていないNRF草稿の欠陥を指摘し、多くの批判が寄せられた[24]。

その後はNACも策定プロセスに関わり、関係者・一般に幅広くコメントを求めた。最終的には5700ものパブリックコメントを受けて、ようやく2008年1月にNRFの最終版が発表され、同年3月に発効された。結果的にはこのNRFは、改訂草稿時の議会や地方政府からの批判とは対称的に、幅広いコンセンサスが得られることになった。実際、上院国土安全保障・政府関係委員会リーバーマン委員長は、改訂が繰り返された後のNRFの最終版の発表時に、同最終版について「あらゆる災害に対応するための包括的で一貫した計画」とするコメントを発表した[25]。

NRFとNRPを比較した場合、主な違いとしては、全体的にNRFが概念的・抽象的な表現が多いのに対して、NRFは実践面からの「枠組み」を提供する点を重視した記述に改善されている点、また、FISMAやFISMA長官の役割が明確にされている点が挙げられる。一方、少なくともNRFとNRPの基本的なアプローチや主な措置については、大きな変更は見られない。特に、NRFの中でのNIMSの位置づけ方、その中でのICSの位置づけ方もNRPと同様であり、ICSの構成についても、上述したICS構成要素と同じ要素から成っている。

進展と課題

上記を踏まえ、特にNRPやNRFを通して、自然・人為の原因を問わず、国家レベルのディザスターに備え、政府間の協業体制のみならず、民間セクターや非営利組織の協業にも焦点を当て、一貫した国家全体のリスクマネジメントアプローチを国家計画の中に組み込むという方向性は、第1節で述べた包括的リスクマネジメントのアプローチに沿うものといえる。FRPは政府関係省庁間の調整に焦点を当て、地域災害など小規模なディザスターをシナリオとして描かれていたが、NRPになってはじめて民間セクターと政府との調整を含む包括的リスクマネジメントアプローチに焦点が当たるようになった。

そのアプローチの特徴として、あらゆるステークホルダー間の「調整」がNRPやNRFの中のキーワードになっているものの、具体的な手段においては、NIMSの中のICSの構成要素は「統制」や「指揮命令」に焦点を当てていることが明らかである。特にICSが州の消火活動を通して確立されてきたというその由来からも示唆されるように、このICSは専門家の間では、消防士など専門のトレーニングを受けた一部の専門実務家に限って有効なシステムであること、特に、統一された目標や比較的近似の組織文化をもつ複数の組織を緊急時に1つの組織に束ねる必要のある場合には、効果的

23）Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, *Press Release*, October 22, 2007.
24）*NACO News*, "National Response Framework Unveiled amid heavy Criticism" October 1, 2007.
25）Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, *Press Release*, January 22, 2008.

に機能するものであり[26]、組織の統制に焦点を当てた「クローズな」システムであることが指摘されてきた[27]。

一方、上述したようにハリケーン・カトリーナの結果が如実に示したことは、NRPに描かれている「柔軟性」や「予期していないニーズや要求への効果的対応」、一言でいえば「弾力性」を可能にする具体的な措置の欠如であった。これに関連して、米国の緊急マネジメントシステムは「統制」の側面を中心に据えてきたが、「弾力性」の側面への対応が不十分な傾向にある[28]。

他方、ハリケーン・カトリーナ後の措置として、上述のように連邦議会はFEMAのディザスターマネジメントの役割と権限を改善することに重点を置いた。これについて、FEMAがDHSに移行して以来その独立性が問われ、その役割の不明確さがハリケーン・カトリーナにおけるFEMAの行動の遅延の要因の１つと考えられ得ることから、FEMAの役割と権限の改善そのものは進展であった。しかし、この側面もどちらかといえば統制に関わるものであり、ハリケーンカトリーナの結果のもう１つの要因である「弾力性」の側面の欠陥を直接に補うものではない。Harraldは、DHSがこれまでに達成してきた「統制」への取り組みを評価しながらも、この「弾力性」への取り組みを行う必要があると指摘する[29]。

この統制と弾力性の２つは相反するものではなく[30]、どちらもディザスター・マネジメントにおいて重要な柱と考えられる。但し、統制に偏ると、ハリケーン･カトリーナが示したように、ディザスター・マネジメントはバランスを崩し、結果的にあらゆる機能が破綻する可能性がある。つまり、統制面への対応と弾力面の対応の両方を実現してこそ、バランスの取れた適応力のある、包括的なリスクに対する国家マネジメントシステムが可能になる。

従来比較的小規模の自然災害への対応を任務としてきたFEMAは、今や「テロや人為的行為によって引き起こされるあらゆる危険から国家を保護することし、準備態勢からリスク緩和にいたるまで包括的なリスクベースによる緊急マネジメントシステムを率いる」ことをミッションとしている。そのFEMAにとって､緊急マネジメントシステムを率いる上であらゆるステークホルダーの｢調整」を図ることがミッションの要となるが、それを「どのように」実施していくかが大きな課題になっている。特に様々なアクターが関わり、社会システムや重要インフラも益々複雑化する中で、ディザスターの結果としてもたらされ得る不透明性や複雑性も増大している。それゆえに､特に｢どのように」実施するかについての大部分は、弾力性を可能にする具体策と関わってくる。国家戦略の中でその方向性やアプローチについては示唆されてはいても、この弾力性を実施に移し、強化する措置については今後の大きな課題になっているといえる。この弾力性の不可欠な要素を含めて、

26）例えば、Ann Hayward Walker, J.R. Harrald, D.L. Ducey, and S.J. Lacey, *Implementing an Effective Response Management System, American Petroleum Institute*, 1994.を参照。
27）Charles Hess and John R. Harrald, “The National Response Plan: Process, Prospects, and Participants”, *Natural Hazards Observer*, 28（6）: 1-2.
28）John R. Harrald, “Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 604 March 2006, pp256-272.
29）同上
30）同上

以下第３節で考察する。

３．米国の教訓とグローバル化の深化の要素の関連性

米国の教訓 ：弾力性

第２節の米国の安全保障およびディザスター関連の戦略・計画の変遷ならびにハリケーン・カトリーナの実際を踏まえ、米国では包括的リスクマネジメントのアプローチが何層にも戦略、計画化されている一方、その実施のための具体的措置については統制や統合を重視する傾向にあり、包括的リスクマネジメントを実施していくために「弾力性」をどのように実現していくかが今後の課題であることが明らかになった。

この「弾力性」はより具体的に何を意味するのだろうか。実際、災害マネジメントに「弾力性」が不可欠であることは、従来コミュニティレベルで重視されてきたものである[31)]。特にコミュニティの弾力性を強化するために、1997年当時のFEMA James Lee Witt長官は“Project Impact: Building Disaster-Resistant Communities”（プロジェクト・インパクト：災害に対して弾力性あるコミュニティを構築）と称するイニシアティブを設けた。これは、災害準備態勢における連邦プログラムによるコミュニティ支援で最も成功した例として知られる。このイニシアティブは、自然災害を対象にしたものであるが、できる限り多くの地方政府リーダー、企業、市民をパートナーとしてコミュニティの中に取り込み、そのコミュニティのリスクを明確化した上でリスクマネジメントを実施すること（①パートナーシップ）、災害のダメージを最小限にするためにコミュニティ全体に情報が行き渡るようにすること（②オープンな仕組み）を軸に展開された。このプログラムを通して、地方政府が企業や非営利組織と協力して自然災害に対する準備態勢を構築する支援を行うための連邦政府助成金とガイダンスが提供された。1998年に７つの都市でパイロット試験としてはじまったこのプログラムは、2000年には250の都市と2500の企業が参画するまでに至った[32)]。

国家レベルのディザスター・マネジメントにおける「弾力性」には、国家安全保障専門家のStephen E. Flynnによると、「ディザスターに直面しても機能し続ける能力」、「ディザスターに対するマネジメント力」、「早急な回復力」、および「新たな教訓を吸収できる手段を持つ力」の４つの要素が要求される[33)]。そうした弾力性の強化には、市民社会と民間セクターの参画が欠かせず（①ステークホルダーの関与）、通常の国家安全保障に関わる取り組みよりも遥かに「オープン」で、包括的 なプロセスが肝要になる（②オープンな仕組み）[34)]。ここで、コミュニティレベルで必要不可欠な点が国家レベルでも問われることが示唆されている。国家が関わるような規模のディザスターにおいてもその弾力性に不可欠な要素は、コミュニティレベルにおける要素と同様、ステーク

31）Stephen Flynn, *The Edge of Disaster*, Random House, 2007.
32）しかし、このプログラムは、政権交代を機に2001年に終了した。但し、ワシントン州シアトル市などは、終了した後も「シアトル・プロジェクト・インパクト」として市の施策として、地域のパートナーシップを促進するためにこの取り組みを続けている。
33）Stephen E. Flynn, “America the Resilient” *Foreign Affairs*, March/April 2008（Volume 87 No.2）, pp2-8.
34）同上

ホルダーとオープンな仕組みである。

リスク政策分野において「パートナーシップ」あるいは「ステークホルダー」に関わる傾向として、次のような傾向が見られる。「パートナーシップ」（一般的に共通の目標を追求する個々あるいは組織間の相互の協力および責任の共有として解される）はリスク政策分野でここ少なくとも20年間にわたって浸透してきた言葉であるが、狭意に「同じ利益を共有するグループ」を指す概念として捉えられることが多い[35]。しかし、特にカトリーナ・ハリケーンの結果を踏まえ、パートナーシップを限られた専門家同士の概念として捉えることに対して、多くの警告が発せられてきた[36]。これに伴い国家の包括的リスクマネジメントにおいては、単に利害関係だけの結びつきという意味でのパートナーシップではなく、より包括的にステークホルダーをできる限り具体的な仕組みを通じて関与させるという、新しいパートナーシップの構築の在り方が求められる傾向にある。

さらに「オープンな仕組み」の傾向として、情報公開やパブリックコメント制の進んでいる米国ですらも、ディザスターマネジメントについてはクローズなプロセスで進められているという批判が散見される[37]。実際、第2節でも見られたように、NRF策定プロセスにおいて一部「オープン」に機能していなかったことが明らかになっていた。この「オープンな」仕組みにおいては、組織の内部・外部の両方からのフィードバック、外部の反応から意思決定に至るまで、常に新しい知識や情報を得て学習することを組織的に可能にし、それを踏まえてできる仕組みが求められている[38]。

グローバル化の深化の要素と「弾力性」の関連性

第2節では米国の包括的リスクマネジメントの検証を中心としたため、特にグローバル化の深化の要素に直接触れなかったが、ここであらためて第1節で列挙したグローバル化の深化が公共政策に与える影響に関わる4つの要素（①イシュー間の連関性、②地域、国家、セクター間の連関性、③不確実性や不透明性、④必要な情報の範囲、速度、接点の欠如）を見直すと、グローバル化の深化を斟酌した上で包括的リスクマネジメントを行っていくためには、米国の危機の教訓の要である「弾力性」の要素と同じ要素が重要である点が指摘できる。つまり、イシュー・地域・国家・セクター間の連関性を直視し、状況の不確実性・不透明性に対応し、あらゆる情報を効果的に体系化していくためには、「統制」ではなく、ステークホルダーの関与、パートナーシップ、さらにオープンな情報が不可欠である。例えば、第2節で言及した「統制」を特徴とするICSは、国境を越えるディザスター、または停電や広範囲な感染症、原始事故などの、時間や空間をまたがって分散するようなディザスター、つまりグローバルリスクに関わるディザスターには機能しない点が、既に専門家

35）James K. Mitchell, “The Primacy of Partnership: Scoping a New National Disaster Recovery Policy,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 604 March 2006, pp.228-255.
36）同上.
37）例えば、Stephen Flynn, *The Edge of Disaster*, Random House, 2007, p.152 参照。
38）Ann Hayward Walker, J.R. Harrald, D.L. Ducey, and S.J. Lacey, *Implementing an Effective Response Management System*, American Petroleum Institute, 1994.

の間で指摘されてきた[39]。

このように米国の教訓とグローバル化の深化への対応のための要素が重なることについて、グローバル化の深化に晒されている国家は、従来より益々多くのアクター、イシュー、情報、システムが複雑に絡み合う社会の現状を反映していく必要があることから、国家レベルの問題がグローバルレベルの問題と直結していることは必然のこととともいえる。

特にグローバルリスクマネジメントアプローチの中で「弾力性」を考えるにあたっては、社会経済システムの「相互依存性」に注目しておく必要がある。米国では特に、同時多発テロ事件およびハリケーン・カトリーナ以降、官民両セクターは、ディザスターに対する社会経済システムの脆弱性を最小限にする方法について問題意識の共有を強化してきた。その中で特に大きな１つの課題として、異なるセクターの複数のインフラ間で相互依存するオペレーションの存在がある[40]。例えば、金融システムや緊急サービスは大きく通信オペレーションに依存し、その通信は電力に大きく依存している。実際にはこの相互依存性のリスクの実態は、それほど把握されていないのが実情である。こうした相互依存性が国境を越えて存在すれば、異なる国家間の相互依存性の調整という大きな課題が存在することになる[41]。少なくとも金融、通信、エネルギー、食品、公衆衛生を中心に、異なる分野の国際ネットワークは大きく依存関係にある。１つのネットワークが遮断されることで、他のネットワークにも大きな影響を及ぼす。

この「相互依存性」は、システムやネットワークという域を超えて、例えば地球温暖化、エネルギー危機、食糧問題、感染症を含む公衆衛生問題それぞれが関連し、切り離しては考えられない問題であることからも、グローバルリスクマネジメントアプローチにおいて大きな政策課題であることは明らかである。こうした相互依存性を考慮すれば、国境、分野、業界を超える脅威や大規模なディザスターに関連するリスクに対するマネジメント、つまりグローバルリスクマネジメントアプローチのための共通枠組みを検討することは肝要である。そうした観点からも「ステークホルダーの関与」のための具体的措置が必要不可欠となる。

さらに、相互依存性との関係も含めて、グローバル化の深化がもたらす不確実性・不透明性に対応し、あらゆる情報を効果的に体系化していくためには、国境・組織・セクター・イシューの境界線を問わず、様々な情報ソースを有機的に組み合わせて、相互に常に新しい知識と情報を体系化できる「オープンな」仕組みが不可欠になる。一方、様々なレベルで多様なイシューやアクターが関与すること自体が複雑性を生み、結果的に状況の不透明性を不可避にしている点に鑑みると[42]、「どのように」オープンな仕組みを創っていくかは重要な鍵を握る。その仕組みによって、準備態勢における「情報」を持つ意味、さらには実際のディザスター時の対応も左右されると考えられるから

39）Dick A.Buck, Joseph E.Trainor, and Benigno E. Aguirre, “A Critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS,” *Jounral of Homeland Security and Emergency Management*, Volume 3, Issue 3, 2006.
40）Howard Kunreuther, “Risk and Reaction: Dealing with Interdependencies,” *Harvard International Review*, vol.28（3）Fall 2006.
41）同上
42）James F. Miskel, *Disaster Response and Homeland Security*, Stanford Security Studies, 2008.

である。

4．結論と日本への政策インプリケーション

総じて、どのようにグローバルリスクマネジメントアプローチのための構造的な戦略を国家レベルで構築していくかを考察する点を念頭に置きながら、米国の包括的リスクマネジメント戦略の検証することによって主に次の3点が明らかになった。

第一に、米国では、近年の2つの危機を契機として、従来個別に対処されてきたリスクを包括的に国家戦略の中に取り込み、一貫してリスクマネジメントを行う国家戦略や計画が多層的に進められている。戦略の中では、グローバル化の深化に直接関連するものは少ないものの、イシュー連携性や、セクター連携性、特に民間セクターとのパートナー関係など、グローバル化の深化の構造に関わる側面についても、国家戦略や計画の中で焦点が当てられ、それを考慮した戦略実施の措置が一部進んでいる。

第二に、国家戦略や計画ではステークホルダー間の調整やパートナーシップの必要性は強調されているものの、その戦略の方向性を具体化する手段では「統制」や「指揮命令」が重点が置かれ、予測不可能な事態や経験したことのない事態に陥った際に柔軟に、適応力をもって対応するための「弾力性」を実現するための手段の構築に至っていない。ハリケーン・カトリーナの経験を踏まえ、包括的リスクマネジメントを実施していくために、今後「弾力性」をどのように実現していくかが大きな課題になっている。

第三に、「弾力性」の実現には、ステークホルダーの関与とオープンな仕組みが肝要であり、これをいかに実施するかが米国の包括的リスクマネジメントを今後左右することになると考えられる。さらに、グローバル化の深化の文脈から、この包括的リスクマネジメントを捉えなおすと、まさにグローバル化の深化が公共政策に及ぼす影響に対応するためには、この「弾力性」が必要不可欠であることが指摘できる。特に、グローバルリスクマネジメントにおける「弾力性」においては、「相互依存性」の問題を斟酌し、それを踏まえたステークホルダーの関与とオープンな仕組み創りが要求される。

以上を踏まえ、グローバル化の深化に社会が紛れもなく組み込まれている日本への政策インプリケーションとして、大きく3点挙げることができる。第一に、本稿で扱った包括的リスクマネジメント、およびグローバルリスクマネジメントアプローチについて、現状では日本ではほとんど国家戦略の中に包括的に組み込まれての対応には至っておらず、また、テロ、鳥インフルエンザ、震災といった個別のイシューごとに従来の行政機構の中で政策形成が行われているという現実がある。なぜ包括的リスクマネジメントやグローバルリスクマネジメントを国家戦略として扱われる必要があるか、さらにどういう点で既存の行政組織や政策形成では対応しきれないのかについて、本稿で取り上げた米国のケースや、それとグローバル化の深化の特徴との関連性を踏まえて議論される

ことが肝要と考えられる。

第二に、ここで意図することは、米国のケースをそのまま先進事例として単にその戦略・計画や仕組みを採用することを薦めるものではない。例えば、災害対応において日本版FEMAを創設する、あるいは災害ツールとしてICSを採用するといった議論が日本でよく聞かれる。しかし、FEMAやICSを日本に導入することが良いのか悪いのかその是非を議論する前に、あらゆるリスクが日本社会にどのように関わっているのか、さらにグローバル化の深化は日本社会とリスク環境どのような影響を及ぼしているのかについて、議論を重ねる必要がある。そうした議論に基づいてこそ、何が日本国家に必要かが明らかになるのではないだろうか。それを踏まえた上で米国のFEMAやICSを先例として検証することが政策形成に必要なステップであると考えられる。本稿で示したように、FEMAやICSには多くの問題を抱えている。その負の部分についても考慮した上で、本問題に関わる日本の戦略が構築される必要がある。

第三に、第一や第二の点と関連して、包括的にリスクを考慮に入れてディザスターが起きる前の事前対応をより重視し、それを可能にするための日本の政策形成プロセス[43]の見直しを行うことが急務である。危機が起きるまで待っていては、ディザスターの及ぼす影響があまりにも広範囲で莫大であるがゆえに遅すぎる。これをグローバルリスクの文脈で考えると尚更である。もちろん、いつ起こるのか、どの規模で起こるのか明確でないものに政策投資を行うことは困難だという見方もあるだろう。しかし、個々のリスクに不透明、不明確性が伴うからこそ、包括的にリスクを扱うことによって、共通に対処できるポイントを明確にしながら効率的に政策マネジメントを行うことが重要である。国境・地域・業界・セクター・イシューの境界線を超える問題であるからこそ、その問題への対応も、そうした境界線を越えて、あらゆる教訓・経験・情報を体系的に捉え、それを集約し、できる限りに実用的な準備態勢を整えることを念頭に置いた構造的な国家戦略が要求される。特にその戦略の中で、「統合」や「統制」に偏るのではなく、「弾力性」を重視する必要がある。

そうした事前対応を可能にするための政策形成の見直しに関し、米国の場合においても同時多発テロとカトリーナという2つの危機が起きてはじめて政策が動き出したことは否めない。しかし、本稿では国家戦略の観点からホワイトハウスの戦略・計画のレビューに焦点を当てたが、危機が起こる遥か前からRANDをはじめとする非営利研究機関は、包括的な焦点を当てた報告書などを通して、政策代替案を発し続けてきた。そうした代替案が、米国がこうした問題に戦略的に取り組むその方向付けに少なからず役立っていることも無視できない事実である。

最後に、本稿の米国のケースから得た教訓や示唆を踏まえ、今後の課題として、他の国家のケースも精査した上で各国のケースを比較しながら、グローバル化の深化が構造的に与える公共政策への影響に対して、如何にグローバルリスクマネジメントに適用し得る構造的な戦略を国家レベルで構築していくかを考察する研究を進めていくことが今後重要と考えている。

43）グローバルリスクと政策形成の関係については、以下参照。清水美香「グローバル・セキュリティと政策形成プロセスの関係」『GPI Brief』No.3（2008年3月）