



Title	グローバル化の深化に伴う公共政策の構造的変化 : 米国におけるパンデミック・インフルエンザのケース
Author(s)	清水, 美香
Citation	国際公共政策研究. 2007, 12(1), p. 141-153
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11225
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

グローバル化の深化に伴う公共政策の構造的変化
—米国におけるパンデミック・インフルエンザのケース—

The Structural Changes in Public Policy Formation
Influenced by Globalization :

The Case of Pandemic Influenza in the United States

清水美香*

Mika SHIMIZU*

Abstract

The paper examines how globalization influences the ways of designing, implementing, and managing public policy by addressing the case of pandemic influenza in the United States. Specifically, the paper seeks (1) how a conceptual base can be framed for analyzing the influence of globalization on the formation of public policy, (2) how the challenge of pandemic influenza is related to the above frame, and (3) how the United States has changed policy formations, including strategic and implementation approaches, to face the challenge.

キーワード：政策研究、グローバル化と公共政策、公衆衛生と国家安全保障、パンデミック・インフルエンザ、グローバル・ガバナンス、公共行政

Keywords : Policy Studies, Globalization and Public Policy, Public Health and National Security, Pandemic Influenza, Global Governance, Public Administration.

* 国際公共政策博士・野村総合研究所アメリカ、リサーチアナリスト
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. はじめに：グローバル化の深化に伴う公共政策の構造的変化とパンデミック・インフルエンザのケースの位置づけ

21世紀において、20世紀に見られたグローバル化より遥かに深く且つ複雑な形で進む技術および経済活動の結果であるグローバル化の深化に伴って、公共政策に関わる全体的構造も大きくなるとなっており変化しつつある。この構造的変化をどのように捉えるか。この点に取って注視せず、単に政府が国際問題に対応することを外交「政策」として扱うならば、その根底に流れる大きな変化を捉えていないことになるだろう。

その大きな変化とは、公共政策をデザインし、実施し、マネジメントを行っていく方法と関わる。グローバル化の深化を斟酌して公共政策の在り方を考えるならば、国内政策と国際政策を区別し、国内政策は問題ごとにそれぞれを管轄する機関が対応し、国際政策は問題ごとにレジームの形態を通して国の代表者が交渉を行うといった、従来のアプローチを通してのみ対応されるものではない。そうだからこそ、「国際化」への対応を超えて「グローバル化の深化」への対応に焦点が当てられる必要がある。

こうしたグローバル化の深化の文脈からパンデミック・インフルエンザのケースを見ると、グローバル化の深化が公共政策の構造に及ぼしている影響の一端が伺える。特にパンデミック・インフルエンザに関わる政策状況は、公衆衛生（特に感染症）分野と国家安全保障が別々に扱われてきた従来の傾向が変化していることを反映するものとなっている¹⁾。この問題に焦点を当てることによって、グローバル化の深化と公共政策の構造的変化の実態がより具体的に明らかになるものと考えられる。

グローバル化と感染症の関係を一言で言えば、グローバル化の中でこれまでに例を見ない速度と数量の人やモノの移動が起きているため、脅威が地域・国域を越えて一層早く、且つ広域に拡大することにつながりかねないという点に集約されるだろう²⁾。しかし、こうした課題を問題解決の方向に向けるためには、単純な解決策で太刀打ちできるものではない。既に近代社会が突き進んだグローバル化の深化に伴い、それが及ぼす公共政策への構造的影響を注視し、その実態に沿った公共政策のデザイン、実施、マネジメント方法の変革が迫られている。

グローバル化の深化は、特に21世紀において顕著になった傾向であるゆえに、その政策への影響に関わる理論および実際を含めた総体的な研究は世界的にみても未だ緒についたばかりである。ここではマクロレベルとミクロレベルの両方を含む、個々の学問領域を超えたアプローチが必要になるため、今後「政策研究」が深く関わる分野でもあると考えられる。さらに、本テーマは国内と国際政策の両方を跨ぐ問題であることから、それへの対応には、これまで世界の構造を注視してきた国際関係理論アプローチと問題解決志向の公共政策アプローチの両方を含む、国際公共政策的アプ

1) Gary Cecchine and Melinda Moore, *Infectious Disease and National Security: Strategic Information Needs*, RAND Corporation, 2006.

2) Stacey Knobler, *Impact of Globalization on Infectious Disease Emergence and Control: Exploring the Consequences and Opportunities*, Workshop, Washington, DC, USA: National Academies Press, 2006, p8.

ローチが必要になってくると考えられる。このため本稿では、そうした国際公共政策的視点から、グローバル化の深化と公共政策の連関性への理解を促し、この潮流がどのような思考的枠組みと関わり、どのように特定の問題がグローバル化の深化と関連し、さらに、それに対応するために公共政策の戦略や実施方法に具体的にどのように変化が見られるかを明らかにすることを目的とする。

上記目的に沿って、特に本稿では、(1) グローバル化の深化における公共政策への影響について、どのような思考枠組みが基盤になり得るか、(2) 実際の問題として、どのようにパンデミック・インフルエンザの課題がグローバル化の深化と関わっているか、(3) 実際のケースとして、米国のパンデミック・インフルエンザ問題へのアプローチについて、どのように政策上の戦略および実施方法に変化が起きているかについて検証する。

2. グローバル化の深化と公共政策：思考枠組みに関わる考察

グローバル化の深化に伴う公共政策に関わる構造的変化は、公共政策と国際問題の連関性から辿ることができる。従来、一般的には米国でも、公共政策といえば国内政策に焦点が当てられる傾向が強かった。それは、もともと公共政策と国際政策が区別して考えられてきたことに起因する。実際、1960年代、Theodore J. Lowiは公共政策の分類を行う際、公共政策の各分野の中に、外交政策を含めることはなかった³⁾。しかし、こうした状況は時代と共に変化し、公共政策の中に大いに国際問題が関わるようになった。そのために、公共政策の形成および実施、さらにそれに関わるマネジメントの方法に変化が求められるようになった⁴⁾。この傾向は21世紀において益々強まっている。

グローバル化の深化に伴う公共政策の在り方について思考枠組みを追及する上で、上記の流れを先ず見極めることが不可欠になる。これを見極めるか否かによって、本稿で取り上げるパンデミック・インフルエンザに関する政策課題を含めて、様々なグローバルイシューに対応する上で公共政策を実施するアプローチや方法が異なってくるからである。従来では国内政策として扱われ、国際政策との融合の側面を見ることがほとんどなかった問題について、どのように両方の側面を考慮しながらその問題のガバナンスを考えていくかに関わってくるからである。

こうした国内政策と国際政策の融合という基軸に沿ってさらに思考を進めると、その思考枠組みに資し得る考え方として、主に2つの理論アプローチが関連すると考えられる。1つは、国際関係学・国際政治学の中のグローバル・ガバナンス理論に関わるアプローチ、2つめは公共行政論に関わるアプローチである。

通常はこの2つのアプローチは統合して用いられることが少ない。国際関係論や国際政治学の視点では、ある特定のイシューを如何に国際的に管理するかということに焦点が当たる一方、公共行

3) Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*, vol.16, no.4., 1964, pp.677-715.

4) Renicke, Wolfgang H., "Globalization and Public Policy: An Analytical Framework." *Global Public Policy: Governing without Government?* Brooking Institution Press, 1998.

政学の視点では行政機関の制度や組織の在り方に焦点が当たる。しかし、こうした従来の学問的領域もグローバルの深化の文脈から見れば、それぞれが本テーマに示唆を提供し得るポイントを含んでいると考えられる。例えば公共行政学で著名なLaurence J. O'Toole, Jr.らは公共行政学と国際的な局面との関係について、公共行政学では一般的に、国際機関の活動や決定に焦点が当たり、グローバル化の重要な特徴を分析的に明確にするほど十分には詳細にシステム全体を描いてこなかった点を指摘している⁵⁾。こうした状況を踏まえ、グローバル化と公共セクターの複雑な関係を少なくとも理解するための土台を提供しようと、公共行政学の視点から少しずつ取り組みが行われはじめている状況が見られる⁶⁾。

以上を前提とした上で、上記2つの理論アプローチの中からグローバル化の深化と公共政策の連関性について示唆され得る点を、以下で指摘する。

グローバルガバナンスに関わる理論からの示唆

1言でグローバルガバナンスといっても、実際には、グローバルガバナンスに関わる理論は一方には収束しておらず、アプローチのみならず、定義や焦点の当て方の点でも、非常に多岐に且つ広範囲にわたるのが現状である。またその中でも様々な誤解も存在し、グローバル化をグローバル政府を意図するものと解釈される場合や、国家主権を侵すものと解釈される場合もある。しかし、実態としてのグローバル化の深化において、公共政策にどのような対応が求められるかという視点から関連する理論アプローチに着目すると、グローバル化の深化が公共政策の構造にもたらしている影響について、次の4つのポイントを捉えることができる⁷⁾。

第一に、異なる政策 이슈が従来より遥かに複雑に入り組む傾向にあり、異なるイシュー間で複雑なリンケージを生み出している⁸⁾。第二に、この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に限らず、様々な異なる複数のセクターが⁹⁾、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きている点にある¹⁰⁾。第三に、第一および第二の点とも関連して、不確実性や不透明性の要素がもたらされる傾向にあり、第四に、第一から第三の点に関連して、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おいて欠如する傾向にある¹¹⁾。

5) Laurence J. O'Toole, Jr. and Kenneth I. Honf, "American Public Administration and Impacts of International Governance," *Public Administration Review*, September 2002, Vol 62, Special Issue, p.161.

6) 例えば、*Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, edited by Ali Farazmand and Jack Pinkowski, Taylor & Francis Group, LLC, 2007などを参照されたい。

7) この文献の詳細については、筆者による「新たなグローバルリスクの構造的課題とグローバルガバナンスアプローチ：重要情報インフラ防護（CIIP）のケース」（国際公共政策研究第11巻第1号）の3. 理論的枠組みの検証（1）「グローバルガバナンス」の基盤と理論コンポーネント（pp.225-228）を参照されたい。

8) Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. "Introduction." *Governance in a Globalizing World*, edited by Joseph S. Nye and John D. Donahue, 2000.

9) 同上

10) Wolfgang H.Reinicke, "Global Public Policy" *Foreign Affairs*, Volume 76 No.6 (November/December), 1997.

11) Reinicke, Wolfgang H., "Globalization and Public Policy: An Analytical Framework." in *Global Public Policy: Governing without Government?* Brookings Institution Press, 1998.

このため、上記4点に集約されるような影響に対応するための公共政策上のアプローチが求められることになる。前述したグローバル・ガバナンス論の一部に存在する誤解に鑑み強調しておきたいことは、こうしたアプローチは全て、法的主権ではなく、運用上の主権（operational sovereignty）—公共政策の体系化、実施、マネージメントのためのオペレーション¹²⁾に焦点を当てたものであることに着目しているという点にある。

公共行政論からの示唆

公共行政論の見地からは、主に上記4点で見られるような公共政策の構造的変化に対応するためのアプローチについて、示唆が得られると考えられる。特に公共行政論では、グローバル化のプロセスを反映した効果的な政策マネージメントのための新しい戦略の構築の在り方¹³⁾、あるいは公共政策を実施する新たな方法について検証する動きにある。

ここで言及する新しい戦略および実施方法は何を意味するか。以下公共行政論から示唆される点（特に米国で見られる傾向に基づいて指摘されているが、グローバル化の深化の中での諸課題に対応する上では行政機関は国境を超えて共通の課題に直面すると考えられる）として、主に次の3つを挙げる。

第一に、従来において国内政策として対処されてきた政策課題の多くが国境を越えた形でガバナンスを要するものが増しており、それに多様なプログラムで対応しようという試みが始まっている。一方でその多面的なガバナンスの在り方に課題が見られる¹⁴⁾。

第二に、行政機構の組織構造そのものの変革が迫られている。例えば、米国政府の基本的な構造は、ニューディール時代に形成されたものであり¹⁵⁾、その多くは機能・専門別に縦型の組織構造で形成されているが、グローバル化の実態に対応するために、従来の行政機能を活かしながらも、行政機関は横断的なネットワークを用いて対処する必要が生じている。これにより、多層的で複雑なガバナンスシステムが生まれている¹⁶⁾。

第三に、上記第一および第二の点を踏まえ、新しいガバナンスシステムを如何に効率的に機能させ、協業的な形でマネージメントを行うことができるかという点で、行政組織のマネージメント力が問われている¹⁷⁾。さらに、ここでどのように多様な組織の説明責任を維持するかという問題も生まれている¹⁸⁾。

12) 同上

13) Ali Farazmand and Jack Pinkowski, ed., *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, Taylor & Francis Group, LLC, 2007.

14) Madlyn M. Bonimy "Planning for Change: Globalization and American Public Administration" in Ali Farazmand and Jack Pinkowski, ed., *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, Taylor & Francis Group, LLC, 2007, pp39-48.

15) Donald F. Kettl, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 2000, 60 (6):488-497.

16) Laurence J. O'Toole, Jr. and Kenneth I. Honf, "American Public Administration and Impacts of International Governance," *Public Administration Review*, September 2002, Vol 62, Special Issue, pp.158-169.

17) 同上

18) Madlyn M. Bonimy "Planning for Change: Globalization and American Public Administration" in Ali Farazmand and Jack Pinkowski, ed., *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, Taylor & Francis Group, LLC, 2007, pp39-48.

3. パンデミック・インフルエンザとグローバル化の深化の関連性

実際の問題としてパンデミック・インフルエンザの問題はグローバル化の深化とどのように関連するか。まず、パンデミック・インフルエンザ自体の背景を端的に示した上で¹⁹⁾、主にグローバル化の深化の観点から、パンデミック・インフルエンザの問題がどのような特徴を有するかを明確にする。特に、2. の思考枠組みの考察の中で示された公共政策の構造的変化に関わる主要素に沿って（便宜上、以下では「国内・国際政策・イシューの連携」、「国・地域・セクターの超越性」「不確実性・不透明性」として表示している）、その関連性を明らかにしていく。

背景

過去に発生した史上最悪のパンデミック・インフルエンザの例としては、1918年に発生したスペインインフルエンザ大流行が最大で、世界中で約4千万人が死亡したと推定されており、日本でも約39万人死亡したとされる²⁰⁾。また、1957年に世界中で200万人、さらに1968年には100万人、同じくパンデミック・インフルエンザが原因で死亡している²¹⁾。こうした歴史的経緯から、パンデミック・インフルエンザが今後も発生することは避けられないと多くの医学専門家は見ている。

現在、パンデミック・インフルエンザにつながりかねないと懸念されている新型インフルエンザは「H5N1」²²⁾とよばれるもので、これに感染したケース（ヒトからヒトへの感染例は未だ見られない）が年々増大している傾向が見られる。これまでに「H5N1」がヒトに感染した例として、世界保健機関（WHO）によると、2003年に3ケースであったのに対し、2006年には115ケースに上り、これによる死者数も、2003年に4件であったのに対し、2006年度には29件と、この3年間の間で感染例が増大していることが明らかになっている²³⁾。

なおWHOによると、パンデミック・インフルエンザが起こる前からピークを迎えるまでを状況に応じてWHOが分類している6つのフェーズ²⁴⁾の中で、現況はフェーズ3（定義：「新しいヒト感染が見られるが、ヒト-ヒト感染による拡大は見られない、あるいは非常にまれに密接な接触者への感染に見られるに留まる」²⁵⁾）に位置付けられている。

19) パンデミック・インフルエンザの脅威の詳細については、例えば、A.W.クロスビー著、西村秀一訳、『史上最悪のインフルエンザ 忘れられたパンデミック』（みすず書房、2004年）などが詳しい。

20) 鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議、『新型インフルエンザ対策行動計画』、平成17年12月（平成19年3月再改訂）。

21) WHOウェブサイト：<http://www.who.int/csr/disease/influenza/pandemic10things/en/>

22) インフルエンザ・パンデミックにつながる可能性のある、現在最も大きな脅威と考えられている新型インフルエンザの種類として「H5N1」とよばれるウィルスがある。

23) World Health Organization, *Cumulative Number of Confirmed Human Cases of Avian Influenza A/ (H5N1) Reported to WHO* (2007年5月24日現在の統計)。

24) World Health Organization, *WHO Global Influenza Preparedness Plan*, 2005.

25) 鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議、『新型インフルエンザ対策行動計画』、平成17年12月（平成19年3月再改訂）。

「国内・国際政策・イシューの連携」

本稿が焦点を当てている米国では特に、パンデミック・インフルエンザを国家安全保障と結びつけて考える傾向にある（4. でその詳細を明らかにする）。その要因として、パンデミック・インフルエンザが及ぼすと想定されている人命、ひいては経済的影響が莫大であることが挙げられる。

その影響に関わる予測は様々あるが、最近の主な統計によると、「低度 (Mild)」、「中等度 (Moderate)」、「重度 (Severe)」、「超重度 (Ultra)」という4つのシナリオに基づいて分析した結果、「低度」の発生に留まるシナリオに基づく場合でも、世界で140万人の人命が失われ、世界GDPの0.8%、約3300億ドル（米ドル）の財政的損失が生じると予測されている²⁶⁾。さらに、「超重度」のシナリオに基づく場合は、1億4220万人の人命が失われ、4兆4000億ドルの財政的損失が生じると予測されている²⁷⁾。このように、シナリオによって予測の範囲は広域に亘るものの、たとえ「低度」のシナリオに基づくものであっても、その及ぼされ得る人的・財政的影響は非常に大きいことが特徴になっている。

特にグローバル化の深化においては、ヒト、モノ、経済の相互依存性のために、パンデミック・インフルエンザが発生すれば社会的影響は莫大と考えられる。例えば、企業組織の従業員の多くが外出できないために職務を継続できないケースに至った場合、市民生活に欠かせない金融、輸送、製造、ガス、水道などの重要インフラに関わる経済活動が中断することになりかねない。一部の企業は倒産に至る場合も考えられる。さらに、その結果として経済の悪化も懸念される。例えば、金融市場を例に挙げれば、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が想定される²⁸⁾。

このように、インフルエンザの問題は国家安全保障から広範囲に経済的、社会的側面に至るまで、広範囲なイシューと深く関わっている状況が顕著に見られる。

「国・地域・セクターの超越性」

WHOによるとこれまでに、新型鳥インフルエンザ (H5N1) の発症が見られた地域は、1997年以来既に総計約50カ国に上っている。こうした状況に関連して、グローバル化の深化に伴う国際的移動の量と早さに鑑み、一旦ヒトーヒトの感染が確認されれば、その感染は前例に見ない形で拡大する恐れがあると言われる。実際、WHOによると、20世紀にほとんどの移動が船舶であった時代に起きたパンデミックは、6ヶ月～9ヶ月で世界中に広まったが、現代社会ではウイルスは3ヶ月以内に世界中に拡大するだろうと予測されている²⁹⁾。このように、地域、国境およびセクターを問わず早い速度で影響を与える可能性のあるという点が、パンデミック・インフルエンザのリスクの特

26) Warwick J. McKibbin and Alexandra A. Sidorenko, "Global Macroeconomic Consequences of Pandemic Influenza," *Analysis*, Lowy Institute for International Policy, February 2006.

27) 同上

28) International Monetary Fund, *The Global Economic and Financial Impact of an Avian Flu Pandemic and The Role of the IMF*, February 28, 2006.

29) WHO ウェブサイト: <http://www.who.int/csr/disease/influenza/pandemic10things/en/>

徴の1つになっている。この特徴を考慮して、パンデミック・インフルエンザに対応するには、文字通り、国、地域、セクターを越えた対応が求められることになる。

「不確実性・不透明性」

実際、パンデミック・インフルエンザの影響予測には様々な不確実性が伴う。一般的にパンデミック・インフルエンザの発生時期を正確に予知することは困難であると言われる³⁰⁾。またWHOによると、パンデミック・インフルエンザの影響は、歴史的に見て、感染するヒトの数、ウィルスの脅威、影響を受ける人口の特徴と脆弱性、および予防措置の効果の4つの要因によって概ね決まるため、ウィルスが発生し、拡大しはじめなければ、正確な影響予測はできないとしている³¹⁾。特に予防措置については、H5N1のウィルスの特質が変化し易いため、現在研究開発されているワクチンが今後拡大するウィルスに対して予防効果を持つかは不明である点も明らかになっている³²⁾。さらに、こうした状況により、経済・社会的な影響、たとえばグローバル経済や金融システムへの影響についても、予備的な評価に留まざるを得ない状況が見られる³³⁾。

一方、上記のような不確実性の要素が深く関わっているこそ、パンデミック・インフルエンザの対応にはデータや情報を透明性をもって共有することが欠かせない。WHOは112カ国にある国立インフルエンザセンターのネットワークを用いてインフルエンザウィルスの情報をモニタリングしている一方³⁴⁾、一部にはH5N1のケースのサンプルの情報公開を国際的に控えている国もあると見られ³⁵⁾、専門家の間ではより確実に国家情報を求める声も多い。さらに、パンデミック・インフルエンザにつながるウィルスの動向をいち早く突き止め、それへの迅速の対応を行うことが、パンデミック・インフルエンザの影響を最小限に留める上で要になると考えられることから、国家レベルのみならず、地方およびコミュニティレベルでも情報共有を高め、情報の不透明性を最小限するための仕組みを確立することが求められている。

4. 実際のケース：米国のパンデミック・インフルエンザ対応に見る戦略・実施上の変化

ここでは上記3. で明らかにしたグローバル化の深化とパンデミック・インフルエンザの関連性を踏まえ、実際のケースとして米国のパンデミック・インフルエンザ対応に見られる「変化」を明

30) 鳥インフルエンザ等に関する関係省庁対策会議、『新型インフルエンザ対策行動計画』、平成17年12月（平成19年3月再改訂）

31) WHOウェブサイト：<http://www.who.int/csr/disease/influenza/pandemic10things/en/>

32) Micael T. Osterholm, "Unprepared for a Pandemic", *Foreign Affairs*, March /April 2007, p.54.

33) International Monetary Fund, *The Global Economic and Financial Impact of an Avian Flu Pandemic and The Role of the IMF*, February 28, 2006.

34) WHOウェブサイト：<http://www.who.int/csr/disease/influenza/pandemic/en/>

35) Congress Research Service, *U.S and International Responses to the Global Spread of Avian Flu: Issues for Congress*, Updated May1, 2006, p22.

らかにする。特に、その変化に関わる背景を明らかにした上で、上記2. の思考枠組みの考察の中で示された政策上のオペレーションと構造的変化に対応するためのアプローチに関連し、戦略および実施上の変化あるいは変革について検証する。

変化に関わる契機

米国では、21世紀に入るまではせいぜい国内の感染症の脅威に焦点が当てられるに留まってきたのに対し³⁶⁾、近年、パンデミック・インフルエンザに関わるリスクへの認識が高まってきた主要因として、専門家からの警告による脅威への一般認識の増大が挙げられる。

米国では特に1970年～1980年代にかけて、天然痘をはじめとして多くの感染症が収束の方向に向かって見られたことから、専門家による感染症の警告もあまり聞かれなくなり、感染症は大きなリスクをもはや呈するものではないという一般的認識が広がった³⁷⁾。しかし、1990代に入ると、例えば米国疾病予防管理センター（CDC）が感染症に関する最初の包括的な戦略（*Addressing Emerging Infectious Disease Threats: A Prevention Strategy for the United States*, 1994年）を発表するなど、専門家間で感染症への警告が再び聞かれるようになり、それへの注目が一般的に高まった³⁸⁾。

21世紀に入ると、パンデミック・インフルエンザの脅威について、様々な警告が発せられるようになった。例えば米国保健福祉省（HHS）は、パンデミック・インフルエンザが発生すれば、米国の人口の30%が感染し、死者数は20万9000人～190万人に上るだろうと予測³⁹⁾するなど、この課題の大きな脅威が様々な専門家から呈された。さらに、2001年911同時多発テロの直後の10月に起きた炭疽菌事件をきっかけに、バイオテロの脅威が注目されるようになり、一般的に病原菌への警戒心が高まった。こうした中で、関連する脅威の中で喫緊性が最も高いと考えられる問題の1つとしてパンデミック・インフルエンザが位置付けられるようになった。米国ではこうしたことを契機として、政策上のオペレーションおよびアプローチにも変化が見られるようになったと考えられる。

戦略上の変化

米国ではこれまでに公衆衛生（特に感染症）分野と国家安全保障は別々に扱われてきたのに対し、パンデミック・インフルエンザを「国家安全保障」の一角に位置付ける傾向にある。この戦略上の変化は、次に挙げるような米国の近年の一連のパンデミック・インフルエンザへの対応を見ると明らかである。

ブッシュ大統領は、2005年9月、国内で関連の国家戦略を発表する「以前」に、国連総会で「パンデミック・インフルエンザのための国際パートナーシップ」を提案している。これまでの米国の

36) Gary Cecchine and Melinda Moore, *Infectious Disease and National Security: Strategic Information Needs*, RAND Corporation, 2006.

37) 同上

38) 同上

39) U.S. Department of Health and Human Services, *HHS Pandemic Influenza Plan*, Washington, D.C., November 2005.

他の様々なグローバルイシューの課題への対応を見ても、このようにいち早く米国が国際機関で提案を行うことは珍しい動きである。米国はこのパートナーシップ提案の中で、各国がパンデミック・インフルエンザの問題を国家優先課題として扱うこと、また様々な取り組みを調整し、資源を機動 (mobilize) することを含む「核となる原則の声明」(Statement of Core Principles) を明らかにした⁴⁰⁾。

その後、米国は2005年11月にパンデミック・インフルエンザに関わる国内および国際政策両方に関わる国家戦略として、*The National Strategy for Pandemic Influenza* (『パンデミック・インフルエンザ国家戦略』、以下『国家戦略』) を発表、また2006年には同戦略の実施を確保するための戦略として、*The National Strategy for Pandemic Influenza Implementation Plan* (『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』、以下『実施計画国家戦略』) を発表している。また保健福祉省 (HHS) は、各州、地域、医療機関のための包括的なガイダンスとして、2005年11月に *HHS Pandemic Influenza Plan* (『HHSパンデミック・インフルエンザ計画』) を発表した。

このように重層的な国家戦略を打ち出す中で、『国家戦略』が「パンデミック・インフルエンザへの対応は *The National Security Strategy* (『国家安全保障戦略』) および *The National Strategy for Homeland Security* (『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として位置づけることになった。この優先課題の位置づけを組織上に確保していくために、『実施計画国家戦略』では、HHSがパンデミック・インフルエンザ発生時に公衆衛生および緊急医療対応の全般的な調整について責任を有すること、さらに国土安全保障省 (DHS) は連邦政府全体の対応の調整と、HHSへの全般的な支援において責任を有することを含めて、本課題に特化した各省庁の責任があらためて明記されている。

さらに、パンデミック・インフルエンザの国家安全保障の優先課題としての位置付けを早急に確保するために予算面でも、ブッシュ大統領は、2006会計年度にパンデミック・インフルエンザ対策のための緊急補正予算として71億ドルを要求し、議会は同年補正予算として38億ドルを承認、2007会計年度予算として、23億ドルを承認した。この予算には国際的予算も含まれており、2006会計年度緊急歳出予算の中の各象徴の国際的予算として、HHSの1億1400万ドル、農務省の1800万ドル、国防省の1000万ドル、国務省の600万ドル、国際開発庁の1億3200万ドルで、総計2億8000万ドルが含まれている⁴¹⁾。

こうした一連の動きは、従来公衆衛生の分野と国家安全保障が別々に扱われてきたことに対し、大統領のリーダーシップを巻き込み、国家レベルの戦略を重層的に打ち出しながらそれらを確保する手段を複数設けることによって、公衆衛生と国家安全保障の統合を図るといふ、戦略上の変化を示すものであるといえる。

40) 国務省ファクトシート：<http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Sep/22-113180.html>

41) Congressional Research Service, *U.S. and International Responses to Global Spread of Avian Flu: Issues for Congress*, 2006.

実施上の変化：政策オペレーション・アプローチの変革

上記の戦略上の変化を受けて、公共政策実施のアプローチ、特に政策オペレーション上にどのような変革アプローチが見られるか。以下に示すように、未だ緒についたばかりであるが、異なるプログラムおよび省庁の連携、さらに異なるセクター、地域、あるいはステークホルダーの連携のための対応、情報・データの体系化において変革的なアプローチが見られる。

〈異なるプログラム・省庁連携のための対応〉

前述の『実施計画国家戦略』では、戦略を実現するための措置として300以上の措置を具体的に示しており、この各連邦省庁に求める300以上の措置について、実施状況を予め設定された実施計画発表後の6ヶ月、9ヶ月、12ヶ月、24ヶ月のそれぞれの時間枠に沿ってトラッキングを行い、レビューする仕組みが採用されている。これは、短時間で異なるプログラムの実施を確保するためのマネジメント方法と位置づけることができる。また時間枠を設けてそのタイミングごとに措置を見直すことで、パンデミック・インフルエンザの特徴の1つである「不確実性」の要素に対応することを狙ったものと見ることができる。例えば、6ヶ月後の報告によると、連邦政府全ての省庁が戦略に示されたチェックリストに沿って全ての要件に対応するための独自の準備対応計画を策定していること、全ての州の準備計画を推進するためのサミットを開催したことなどが報告されている⁴²⁾。

〈異なるセクター・地域・ステークホルダーの連携のための対応〉

前述の『国家戦略』では、パンデミック対応のために全てのレベルの政府および全てのセクターにおいて準備対応が計画され、その計画を統合するための「1つのシステム」が必要であること⁴³⁾が基本指針として明記されている。この基本方針に基づき、各連邦政府省庁、各州、各コミュニティ、民間セクター、および市民という幅広いステークホルダーを対象に、その政策連携を確保するために、従来見られなかった次のような新たなアプローチが見られる。

例えば、官民セクターの連携に関し、DHSは、本問題に対応するには重要インフラおよび主要な資源（Critical Infrastructure and Key Resources, CI/KR）に関わる全セクターの参画が必要であるとして、異なる重要インフラセクターの調整を強化する動きにある。実際、DHSのMichael Chertoff長官は国家インフラ諮問評議会（National Infrastructure Advisory Council）に対し、「多くのCI/KR関わる組織は、自然および人口災害に対応するための計画を有しているが、ほとんどはパンデミックに特定の影響や戦略について説明できない。個々の組織で有している知識を、パンデミックの対応の観点からその影響、対応戦略、対策に関わる知識に繋げる必要がある」という趣旨の書簡を送付し、これを実現するための勧告をNIACに求めた⁴⁴⁾。具体的には、(1) パンデミック発生時に維持され

42) Whitehouse, *Fact Sheet: Implementation of the National Strategy for Pandemic Influenza: Six-Month Status Report*, December 18, 2006.

43) Homeland Security Council, *National Strategy for Pandemic Influenza*, November 2005.

44) National Infrastructure Advisory Council, *Final Report and Recommendations by the Council*, 2007.

る必要のある「重要サービス」の明確化と定義、(2) 重要サービス優先性のための規準と原則の確立、(3) 重要サービス優先性の規定、(4) 最優先性サービスのスタッフ層の明確化、(5) 対応りソースのためのコミュニケーションと分配に関わる構造の確立、(6) DHSとHHSによって効果的な実施を行うための原則の明確化について勧告が求められ、NIACはこの要求に沿って広範囲な調査を行い、その結果を踏まえてDHSに様々な勧告を提供している⁴⁵⁾。

さらに、州、コミュニティ、および第一対応者の連携に関連し、DHSは、「ベストプラクティスと対応モデル」⁴⁶⁾を策定し、それを1つのツールとして州、コミュニティ、第一対応者の対応調整を一貫して図ろうという取り組みを行っている。特に、消防庁、運輸省、HHSによるそれぞれが策定したガイダンスモデルを調整した上で、各州、各地域が事前に計画を策定する上での必要なツールを提供するために、緊急マネジメントサービスセクター、911コールセンターサービスセクター、緊急医療サービスセクター、法執行セクター、公共事業セクター、防災セクター、それぞれの準備態勢についてベストプラクティスおよびモデルを策定し、各方面の取り組みの調整を強化する動きにある。

〈情報・データの体系化〉

DHSは、現在構築中であるNational BioSurveillance Integration System (NBIS、国家バイオ監視統合システム)を中心に、関連するステークホルダー全ての情報やデータを統合する動きにある。NBISでは、パンデミック・インフルエンザ対策に留まらず、公衆衛生、農業、環境、およびインテリジェンスに関わる情報およびデータを統合することが意図されている⁴⁷⁾。こうした動きは、グローバル化の深化と深く関わりがあり、且つ本問題の足枷になりかねない情報不足の側面を補強するための取り組みと見ることができる。

5. 結論と政策インプリケーション

本稿を通して、グローバル化の深化における公共政策への影響について、思考枠組みを提示し、パンデミック・インフルエンザの課題がグローバル化の深化と如何に関わっているかを明らかにした上で、米国の同問題へのアプローチにおいて、どのような政策上の戦略および実施上の変化あるいは変革が起きているかについて検証した。特に米国ではこれまでに公衆衛生（特に感染症）分野と国家安全保障は別々に扱われてきたのに対し、パンデミック・インフルエンザに関わる問題が「国家安全保障」の一角に位置付けられ、そこに戦略上の変化が見られること、さらにその戦略上の変化に沿って政策オペレーション面で様々な変革が図られていることを明らかにした。

45) 同上

46) Department Homeland Security, *Pandemic Influenza: Best Practices and Model Protocols*, April, 2007.

47) Gary Cecchine and Melinda Moore, *Infectious Disease and National Security: Strategic Information Needs*, RAND Corporation, 2006.

一方、こうした米国の戦略上の変化や政策オペレーション上の変革は近年に見られるものであり、この方向性がどのような方向に向かうかについては、今後を見る必要がある。特に専門家の警告を通して一般的な本問題への警戒心が強まったことを契機に、政策展開が特に2005年以降見られたものの、これがどのように維持されるかは明らかではない。また、米国の政策オペレーションの変革そのものも、緒についたばかりであり、様々な課題を多く残している。例えば、民間セクターとの協業については、具体的にはこれからの段階にあり、政策オペレーションとして具体化するには時間が要すると見られる。また、オペレーションの変革は主に国内の施策に関わるものが多く、国際的には目立つ新たなオペレーションは現段階ではあまり見当たらない。国境を越えた協業マネジメントを実現するには、様々な専門家を結集して政策デザインを行っていく必要があると見られる。

しかしながら、本稿では少なくとも、グローバル化の深化が及ぼす公共政策への影響を検証する上での第一歩として位置づけることができると考えられる。本稿を出発点に、今後、各国がいわゆるグローバルリスクに対応するにあたって公共政策オペレーションを変革する上での共通アプローチや共通課題を追及していきたい。