

ナショナルリスク・アセスメントの実践を

谷口武俊

近年、国家安全保障が対象とする脅威の射程が拡大している。換言すると、リスクの安全保障化が生じている。今なお猛威を振るう新型コロナパンデミックや大規模なサイバー攻撃はその典型例で、外交と内政が連関する。このような政策領域では、政府機関に高度の戦略的リスク管理能力が強く求められる。

政府は、領土および国民に直接的、間接的に重大な影響を及ぼす様々な脅威に対処しなければならない。そして、政府はリスク負担のラストリゾートであり、リスクファイナンスや補償の責任に直面する状況ではこのことが一層追求される。

そのため、米英を始め OECD 加盟国の多くでは、政府機関がオールハザード（自然起因、技術・事故起因、人為的／悪意的事象）を対象とし、次の5年程度を視野にナショナルリスク・アセスメント（NRA）を実施、その知見を政府機関全体による統合的なリスク管理スキーム（資源配分の優先順位付け、緊急事態対処能力の脆弱性同定、レジリエンス計画策定の基本情報、政府機関や地方公共団体におけるリスク認識の共有など）で活用している。

例えば、英国では国家安全保障戦略の下、国内事案を対象とした NRA、国内外事案を対象とした NSRA（国家安全保障リスク評価）を実施している。前者は、民間緊急事態法に基づき、次の五年間を視野に英国及び市民が直面する可能性のあるリスクについてその発生可能性と影響の大きさを評価するもので、責任省庁が合理的最悪事態シナリオ（非公開）に基づき実施する。結果は政府及び地方の緊急時対応計画の策定に提供されるとともに、国家レジリエンス能力プログラムの策定に活用される。

そして、英国の取り組みで特筆すべきは、機密扱いの NRA の結果の一部が国民向けにナショナルリスク一覧として公表されていること、また国によって直面しているリスクは異なるように、各地域やコミュニティもそれぞれ独自のリスクプロファイルをもつことから、地方自治体に対して悪意のない脅威・ハザードに起因するリスクを評価し、コミュニティリスク一覧として公表すること、を法律により義務づけている点だ。

各国のNRA実施プロセスから得られた教訓は次のようなものだ。

第一は、効果的NRAをするには省庁連携・部門横断でマルチスケールの協働が必要であり、各機関はリスクオーナーとして、リスクを監視し、NRAへの情報を更新・提供する責任をもつグループを定めることが重要。

第二は、リスクシナリオ（リスクの関連情報、事象の発生可能性とインパクト、発生防止およびインパクト低減のための方策を記述）の作成を重視し、継続的にシナリオを修正していくことだ。シナリオは、意思決定者が行動する際に十分なエントリーポイントを与えるもの、ゴールの実現へのポリシー・エントリーでなければならない。

第三は、NRAは脅威・ハザードへの国の対処能力（人的資源や知識やスキルや資機材や財政といった観点から十分か否か、どこに課題があるか）の分析と政治分析から成るという理解と実践が必須だ。

第四は、リスク認知を評価すること、そしてリスクコミュニケーションが重要である。組織、プロセス、予算そして政治は重要だが一側面ではない。国家リスク管理には公衆の文化や行動が重要な作用因となる。公衆が緊急事態に直面してどのような行動をとるかについて理解することはリスク評価そしてリスク管理において不可欠な作業である。各国の取り組みをみると、リスク心理学的調査に基づくアプローチを含め様々だが、ただ言えるのは、公衆のリスクへの反応は、リスクの性質に依存するというより、その国のリスクカルチャーに大きく依存しているようだ。

包括的なリスク評価無くして、戦略的リスク管理は不可能だ。特に緊急事態への準備・対応態勢にはリスクに関する様々な知識・情報、エビデンスが不可欠だ。翻って、我が国では NRA に係る取り組みも未だなく、制度的仕組みの検討すら行われていない状況だ。内閣官房主導の国土強靱化プログラムは大規模な自然起因ハザードのみを対象とし、ゼロリスク思考から脱却できず「起きてはならない最悪の事態」を想定し、事態回避施策の達成度を評価するものでしかない。これでは、システム思考に基づいた欧米の脆弱性評価・リスクアセスメントからは程遠い。

政府の中核の意思決定プロセスにリスクに関する系統的で明示的な考慮がしっかり組み込まれることが重要であり、政府内にリスクカルチャーが醸成されることが必要だ。

(東京大学名誉教授＝技術リスク政策)