

省庁・自治体の信頼回復に向けた 統合リスクマネジメント戦略（上）

名取雅彦



北村倫夫



CONTENTS

- I 省庁・自治体が直面するリスク
- II 海外における先行的取り組み
- III わが国の省庁・自治体が取り組むべき課題

要約

- 1 わが国国民の行政に対する信頼感は、世界的に見てもきわめて低い。近年の年金記録問題、個人情報等の漏洩、公共事業の凍結事例、大規模災害への対応不備など、省庁や自治体にかかわるさまざまな問題（国民にとって「望ましくない重大な出来事」）が頻発し、それらに行政が適切に対応できていないことが信頼低下の理由であると考えられる。
- 2 こうしたなか、わが国の省庁・自治体においてもリスクマネジメントや内部統制が行われているが、その取り組みは一部の機関にとどまっており、対象も社会リスクなど一部に限定されている場合が多い。これに対して、英国、カナダ、オーストラリアなどでは、行政目標の実現にかかわる不確実な要因をリスクと幅広く認識し、包括的な視点からリスクマネジメントを展開している。
- 3 今後わが国の省庁・自治体への信頼感を高めるためには、海外の先行事例に学び、「社会、政策、組織」にわたるすべてのリスクを対象とし、事前予防、事中の影響軽減、事後回復を一貫したシステムのもとで行う「統合リスクマネジメント」を確立すべきである。
- 4 その課題としては、「統合・持続・革新」を基本原理とするリスクマネジメントプロセスの導入、包括的なリスク認識、科学的なリスク分析と評価に基づく資源配分、リスクコミュニケーションの実施、リスクマネジメント体制の確立、トップのリーダーシップと職員の意識改革——などが挙げられる。

I 省庁・自治体が直面するリスク

1 行政に対する低い信頼感

わが国国民の行政に対する信頼感はきわめて低い。2008年12月に読売新聞社が実施した「日米共同世論調査」によれば、「中央省庁（連邦省庁）、地方自治体を信頼している」という回答はそれぞれ16.3%、32.2%であった。米国の場合、同42.5%、60.2%である。米国と比べて、わが国では省庁・自治体に対する信頼感がきわめて低いことがわかる（図1）。

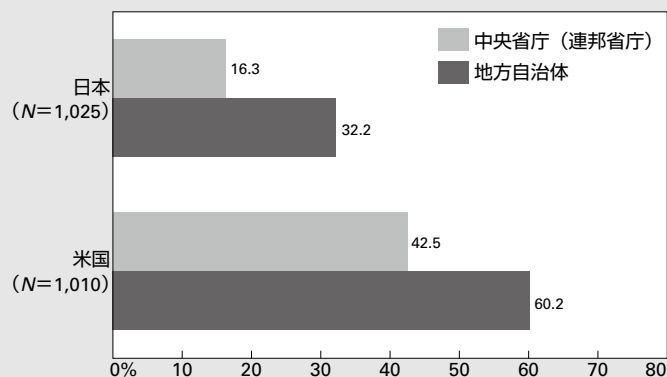
同様の結果は、図2に示すように、2005年に実施された「世界価値観調査（World Values Survey）」でも示されている（電通総研・日本リサーチセンター編『世界主要国価値観データブック』同友館、2008年）。わが国の場合、「行政」を「信頼する」という回答は30.2%であり、比較対象国24カ国中18位と低水準である（2000年は29.4%で16カ国中最下位だった）。

また、内閣府の「公務員制度に関する特別世論調査」（2007年2月）では、国家公務員は「国民のニーズに応える働きをしていない」との回答が56.0%を占めている。国民の行政、とりわけ省庁に対する視線は厳しいといわざるをえない。

2 顕在化する行政のリスク

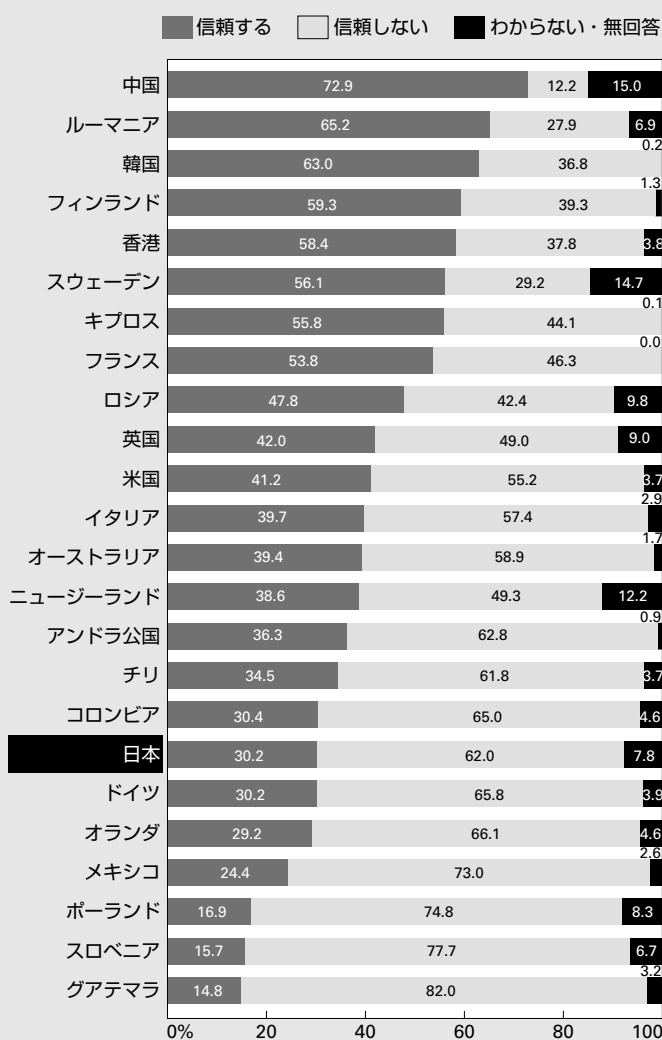
このようにわが国の行政（省庁・自治体）に対する国民の信頼感が著しく低いことの原因は、国民にとって「望ましくない重大な出来事」が頻発し、それに対する行政の対応が適切でないことに起因すると推測される。望ましくない重大な出来事とは、行政による不正や不祥事、政策の失敗や誤謬、大規模災害

図1 中央省庁・地方自治体に対する信頼感



注）調査方法：有権者を対象にRDD追跡方式電話聴取法
出所）読売新聞社「日米共同世論調査」2008年12月調査

図2 組織・制度への信頼（行政）



注）各国・地域ごとに全国の18歳以上男女1000サンプル程度の回収を基本とした意識調査「世界価値観調査（World Values Survey）」の結果
出所）電通総研・日本リサーチセンター編『世界主要国価値観データブック』同友館、2008年

や重大事件への対応の遅れ——などであり、最近こうした重大な事象が頻発している。

象徴的な事例としては、たとえば次のようなものが挙げられる。

(1) 社会にかかわるリスクの顕在化

● 新型インフルエンザの流行への対応の混乱

新型インフルエンザの流行は、社会全体が直面する深刻な脅威の一つとなっている。流行の予防（ワクチン接種）や流行時の社会システム維持への対応など、行政には、医療機関、企業、学校、家庭と連携して、効果的な「リスクマネジメント」（後述）の実施が求められる。しかし、省庁や自治体の対応に遅れやばらつきがあり、大きな混乱を招いている面が見られる。たとえば、ワクチン供給の方法や割り当て、ワクチン接種の対象者や回数など、対応のルールづくりが遅れ、また徹底されておらず、メディアを通して医療関係者や国民から批判の声が聞かれる。

● 食品の安全性に対する不安の増大

食品の安全性が注目を集めるようになった背景には、雪印集団食中毒事件やBSE（狂牛病：牛海綿状脳症）の発生（わが国では2001年に初めて確認）、無許可添加物の使用、原産地の偽装表示など、食品の安全性を脅かす事件が多発したにもかかわらず、それに対する行政の対応に不備があったことへの国民の不満があった。

こうした不祥事を背景に、2003年5月23日に成立した「食品安全基本法」のもとで食品安全委員会が設置され、リスクに対する農林水産省と厚生労働省の具体的な手順が規定さ

れたにもかかわらず、08年には三笠フーズなどによる事故米穀の不正規流通事件が発覚、行政の取り組みが十分とはいえないことが明らかになった。

● 大規模な自然災害への対応の不備

海水面の温度上昇等により、非常に大型の台風がわが国を直撃する例が増加しており、全国各地に集中豪雨、土砂災害、洪水などの深刻な被害をもたらしている。大型台風以外にも、大規模地震や異常気象などの大規模自然災害の発生する危険性が高まっている。こうした大規模自然災害の被害は、広域・複合・長期化する傾向にあり、行政による効果的な災害への対処が不可欠となっている。しかし、被害者が集中しがちな社会的弱者に対する救済、および住民への避難準備・避難勧告の適切な情報提供などの面で、行政の対応の遅れが指摘されている。

たとえば、大きな被害をもたらした2005年の台風14号の被害に関するフィールド調査によれば、被害の大きかった地域への自由回答アンケートで、「災害対策に関する行政の責任および緊急支援・復旧活動での行政の対応の不備を訴えるものが大部分を占めた」とされている。

(2) 政策にかかわるリスクの顕在化

● 政策による被害責任の発生

最近、過去の政策執行で発生した社会的被害の責任追及、司法による政策責任の判断など、政策執行によって発生した被害に対する行政責任の確定が相次いでいる。たとえば、薬害C型肝炎訴訟は2008年に和解が成立し、厚生労働省は「感染被害者の方々に甚大な被

害が生じ、その被害の拡大を防止し得なかったことについて、率直に国の責任を認め(略)」と、正式に謝罪した(厚生労働省Webサイト、2008年1月18日掲載、医薬品食品局トピックス)。

● 大型公共事業の凍結・白紙撤回の発生

民主党政権になり、ダム、道路、整備新幹線などの大型公共事業の凍結や白紙撤回の事例が相次いでいる。たとえば、ダム建設については、国土交通大臣が事実上の凍結方針を示した事業は48にのぼる。

これらの公共事業のすべてが「不要」と判断されたわけではないが、費用対効果などの観点から見直すというのが政府の方針である。こうした見直しは、公共事業には無駄が多く、その必要性が曖昧であることを国民に知らせることになり、政策への信頼感の低下の一因となっている。また、省庁・自治体にとっては、これまでほとんどなかった政治判断により大型公共事業が執行停止される可能性、すなわち政策執行停止リスクの発生を示唆することになった。

● 成果に結びつかないIT投資

2000年の「IT基本法(高度情報通信ネットワーク社会形成基本法)」制定以来、世界最高水準のIT(情報技術)国家形成に向けた政策が展開されているが、電子政府の世界ランキングが第17位(国連、2010年)という結果に示されるように、日本の競争力はなかなか高まらないのが実状である。加えて、2005年末までに約21億3000万円をかけたパスポート電子申請システムが06年に運用中止となるなど、成果が生まれなかったり、効果が

得られずにばらまきに終わったりしたモデル事業も多い。

● ゆとり教育の失敗

詰め込み教育を見直し、考える力の強化を目指して、完全週休5日制や学習内容の削減など、2002年に改訂された学習指導要領に基づきゆとり教育が推進されたが、学力強化には結びつかなかった。中央教育審議会も2007年10月30日の答申でゆとり教育による学力低下を認めて反省し、授業日数の増加、理数系、英語の授業日数増加を提言した。

(3) 組織にかかわるリスクの顕在化

● 不正や事故による個人情報等の漏洩の多発

防衛庁(当時)・自衛隊「マル秘」扱い情報流出事件(2006年)、警視庁の捜査情報1万件流出事件(07年)など、省庁や自治体職員のミスや不正により国民の個人情報が大量に漏洩する事件・事故が相次いでいる。行政機関が保有する個人情報は所得や生活履歴など、プライバシーに深くかかわる情報であり、漏洩は深刻な被害をもたらす。

● 職員による重大犯罪の増加

防衛事務次官収賄・偽証事件(2008年)、緑資源機構官製談合事件(06年)、大分県教員採用汚職事件(08年)など、省庁や自治体の職員が、収賄、公金横領・窃盗、飲酒運転、薬物汚染、痴漢行為など、さまざまな犯罪に関与した事件も後を絶たない。なかには重大犯罪に発展した事件もあり、行政、特に役人に対する国民の信頼感を低下させることの大きな背景になっていると考えられる。

● 重大事務処理ミスの発生

事務処理のミスも多い。特に、2007年に5000万件の未統合の年金記録の存在が発覚した社会保険庁（当時）による年金記録問題は、年金行政の信頼を大きく損ねた。このほかにも、書類紛失、内規違反など、事務処理ミスが多発しており、行政事務への信頼感を損なっている。

3 省庁・自治体が対処すべき リスクの範囲

リスクとは、一般的に「結果の不確実性」のことであり、狭義には「危険、損失、被害やその他、望ましくない出来事の起こる可能性」として用いられることが多い。したがって、行政の不祥事、政策の失敗、大規模な自然災害への対応不備、重大犯罪・事故・ミスなどの頻発は、省庁・自治体におけるリスクの高まりを意味している。行政への信頼の回復のためには、こうしたリスクの事前予防、事中の影響軽減、事後回復などが適切に実施されること、すなわち「リスクマネジメント」が必要である。

省庁・自治体が有効なリスクマネジメントを展開するに当たって最も重要なのは、対象とするリスクをより明確にすることである。省庁・自治体が対処しなければならないリスクとして以下の3つが挙げられる。

第1は、「社会リスク」である。これは、国民の生活や活動に広く重大な負の影響を及ぼすリスクのことで、「人為発生的な社会リスク」と「自然発生的な社会リスク」の2つに分けられる。

人為発生的な社会リスクは、人間の故意・過失で発生する危険・損失・被害等のリスク

であり、環境汚染（化学物質による環境汚染等）、食品被害（食品偽装等）、破壊殺傷（爆弾テロ等）、大規模事故災害（航空災害等）、社会犯罪（振り込め詐欺等）などが該当する。自然発生的な社会リスクは、自然の摂理により発生するリスクで、地震、火山噴火、風水害（台風、洪水等）、異常気象（冷夏等）、伝染病の流行、生物の異常発生などが該当する。

第2は、「政策リスク」である。これは、省庁・自治体の政策（施策、事業）に関連するリスク（外国ではストラテジックリスク、プロジェクトリスクなどと呼ばれる）であり、次の3つに分けられる。

1つ目は立案時の政策リスクで、これは省庁・自治体の政策立案時に発生する危険・損失・被害等のリスクであり、不作為リスク（施策を行わなかったことにより発生する危険）、評価乖離リスク（アセスメント〈評価・査定〉、費用対効果計測等の甘さ・はずれ）などがある。

2つ目が政策実行時に発生するリスクである。これには執行停止リスク（施策・事業の凍結等）、損失発生リスク（施策・事業のコスト超過等）などがある。

最後の3番目が政策浸透時に発生するリスクであり、外部不経済リスク（想定外の経済損失の発生等）、効果未発現リスク（施策・事業の効果が上がらない）、訴訟リスクなどがある。

省庁・自治体に対処・管理しなければならないリスクの第3は、「組織リスク」である。これは、組織体である省庁・自治体の組織運営上のさまざまな活動で発生するリスク（外国では、コーポレートリスク、オペレー

シヨナルリスクなどと呼ばれる)で、内部統制はこのリスクを対象とする場合が多い。組織リスクには、財政リスク(財政破綻等)、情報リスク(個人情報漏洩等)、事務リスク(重大事務処理ミス等)、不正リスク(組織内不正行為等)、不作為リスク(事務作業の怠業等)、風評リスクなどがある。

Ⅱ 海外における先行的取り組み

前章で示したように、省庁・自治体におけるリスクマネジメントは、社会、政策、組織と多岐にわたる。行政への信頼を回復・維持するためには、こうした多方面のリスクに対して、事前・事中・事後それぞれに適切なリスクマネジメントを行っていくことが重要である。しかしながら、後述するようにわが国の取り組みは部分的であり、リスクへの対策は必ずしも成果を上げているわけではない。

これに対し、わが国に先んじてリスクマネジメントへの取り組みを開始した英国やカナダ、オーストラリアは、リスクをより包括的な視点に立って捉え、適切に対処するためのリスクマネジメントに取り組んでいる。

1 英国の取り組み——イノベーションを担える行政の実現に向けて

(1) リスクマネジメントの目的

英国政府(省庁)のリスクマネジメントが注目されるようになったのは、トニー・ブレア前首相の指示のもと、2001年7月に首相直属の組織である「戦略ユニット(Strategic Unit)」が設置され、リスクと不確実性に関する研究が開始されてからのことである。

リスクマネジメントが想定する「リスク」

とは、「結果の不確実性(uncertainty of outcome)」と定義され、結果が好ましい場合も好ましくない場合も含めて、結果の不確実性をリスクと捉えている。

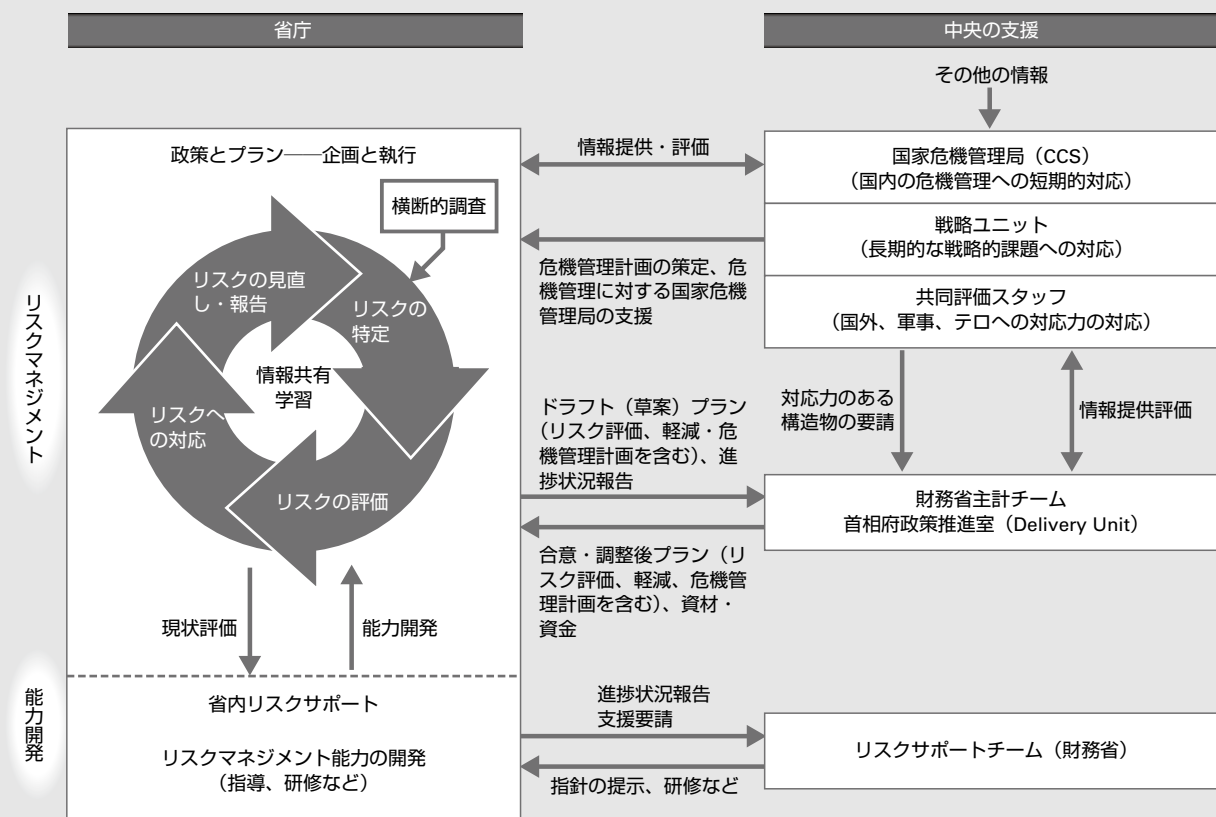
リスクを結果の不確実性と広く捉えたのは、官僚が不作為に陥るリスクを避け、ときにはリスクを取ってでも革新的な政策に取り組むことの重要性が意識されていたためである。本格的なリスクマネジメントの開始に先立つ1999年の白書「政府の現代化(Modernising Government)」には、役人はときとして「リスクを避ける(risk aversion)傾向が強すぎる」との指摘がある。ブレア政権が当時目指したのは、リスクを取って「イノベーション(革新)」を担える行政の実現であり、そのため、リスクの捉え方にもその姿勢が示されていたのである。

(2) スキームとプロセス

英国の省庁のリスクマネジメントでは、各省庁の政策目標である公共サービス協定(Public Service Agreement: PSA)の実現がリスクマネジメントの成果と位置づけられている。PSAの実現に向けて、各省庁がリスクマネジメントを行いながら、課題にチャレンジする仕組みづくりが意図されているといえよう。

個々の省庁の具体的なリスクマネジメントは、リスクの性格に応じて規制管理、保全管理、経営管理という形態を取る。また、それぞれのプロセスは、リスクの特定→リスクの評価→リスクへの対応→リスクの見直しと報告——というステップのもとで実施される。取り組みは継続され、そのプロセスを通じて得られた経験の学習と情報共有が推進されて

図3 2002年の「リスク研究報告書」における英国政府のリスク対応体制



出所) "Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty," Prime Minister Strategy Unit, November 2002

いる。

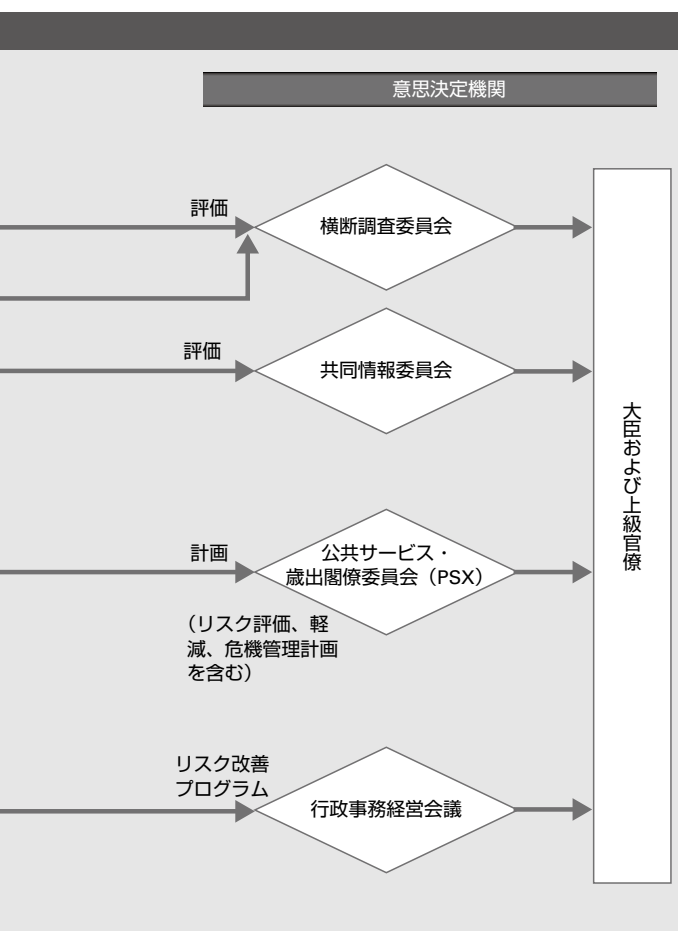
(3) 実行・普及体制

リスクマネジメントは、戦略ユニットと財務省が中心になって、政府全体として支援・取りまとめをするが、各省庁主体の取り組みも推進されている（図3）。

各省庁は、リスクマネジメントにかかわる能力開発などを担うリスク改善担当官（Risk Improvement Manager）を長として省庁内にリスクサポートチームを設置しており、そのもとでリスクマネジメントプランを策定し、実施している。

政府全体としては、戦略ユニット、国家危

機管理局（CCS）、共同評価スタッフおよび財務省との連携により、人材育成などの取り組み支援や各省庁のリスク担当課長の連絡会議を開催し、また、リスクを十分に考慮したうえで政府の最終的な意思決定を行うようにするため、財務省の主計チームが各省庁のリスクプランを評価している。財務省は、各省庁の取り組みの促進に向けて、「オレンジブック（Orange Book）」と呼ばれるリスクマネジメントのためのガイドライン、およびTQM（総合的品質管理）の視点に立ったリスクマネジメント評価のためのフレームワーク（枠組み）や、省庁の好事例集なども提供している。



(4) 自治体における取り組み

リスクマネジメントの取り組みは英国の自治体にも広まっている。「リスクマネジメント戦略2009 (Risk Management Strategy 2009)」を公表しているバーミンガム市をはじめとして、リスクマネジメントのガイドラインを策定している自治体が多数存在している。

2 カナダの取り組み——高い業務遂行能力発揮、国民の信頼獲得に向けて

(1) リスクマネジメントの目的

カナダの財政委員会事務局 (TBS) は、

2001年4月に「統合リスクマネジメントフレームワーク (IRMF: Integrated Risk Management Framework)」を、また04年3月にIRMFの「実施ガイド (Implementation Guide)」を公表した。IRMFは、カナダ政府の新しい行政改革の根幹と位置づけられており、省庁のリスクマネジメントは、このIRMFをベースに導入・実行されている。IRMFの目指すところは、行政組織の高い業務遂行能力の発揮および国民の信頼獲得であるとされている。

(2) スキームとプロセス

IRMFでは、まずリスクマネジメントにかかわる主要概念について、以下の3つの定義が与えられている。

第1の定義は「リスク」で、これは「将来の事象および結果を取り巻く不確実性を意味し、それは組織目標の達成に影響を与える潜在的な事象の起こる可能性とインパクトを表したものとされている。具体的には政策、事務、人事、財務、法律、健康と安全、環境、評判などのリスクが挙げられている。

第2の定義は「リスクマネジメント」である。これは「リスク事項について認識・評価・理解・行動・コミュニケーションすることにより、不確実な状況下での最善の行動方針を設定するための体系的なアプローチのこと」とされている。

第3の定義は「統合リスクマネジメント (IRM)」である。これは「組織全体の観点から、リスクについて理解・管理・コミュニケーションするための継続的で積極的、かつ体系的なプロセスであり、それは組織全体の目標達成に寄与する戦略的意思決定を促すも

表1 カナダの統合リスクマネジメント（IRM）のプロセスと内容

プロセス	内容
① 問題の認識と状況設定	- 問題、機会、範囲、状況などの定義づけ - 必要な人員・専門性・手段・技術の決定 など
② 主要なリスク領域の評価	- リスクに関連する内部環境・外部環境調査の結果分析 - 対象となるリスクのタイプ・領域の分析 など
③ 可能性とインパクトの測定	- 評価対象リスクの可能性、重大性（インパクト）の測定 - 測定のための経験的・科学的証拠の検証
④ リスクのランクづけ	既存、または開発中の基準や手段によるリスクのランクづけ など
⑤ 結果の設定	ランクづけされたリスクの予想される結果等についての定義づけ など
⑥ オプションの構築	脅威の最小化と機会の最大化に向けた手段等のオプションに関する分析と認識 など
⑦ 戦略の選択	- リスクマネジメントの戦略の選定 - 予想を超える深刻事態に際してのリスクマネジメントの手段・方針の適用
⑧ 戦略の実施	リスクマネジメント計画の策定と実行
⑨ モニタリング、評価、調整	効果の基準、成果と結果の報告等を利用した、意思決定とリスクマネジメントプロセスの改善 など

出所）“Integrated Risk Management Framework”（2001年、カナダ財政委員会事務局）を参考に作成

の」とされている。

これらの定義のもと、IRMFは、リスクマネジメントを構成する主要な4つの要素（エレメント）および想定される成果を以下のよう示している。

第1の要素は「組織のリスクプロファイルの作成」であり、それにより、組織にとっての脅威と機会が認識でき、主要リスクの範囲・許容度・軽減能力などが明らかになる。

第2の要素は「統合リスクマネジメント機能の構築」であり、これによってリスクマネジメントの方向性（構想、方針、運用原則）が伝達・理解される。

第3の要素は「統合リスクマネジメントの実行」であり、これによってリスクの理解・管理・伝達が行われ、省庁単位のリスクマネジメントのプロセスが、組織内のすべてのレベルで適用される。

第4の要素は、「継続的なリスクマネジメント学習の保証」であり、これによって学習計画が組織のリスクマネジメントの実践に組

み込まれる。

これらの4つの要素から構成される統合リスクマネジメントのプロセスは、①問題の認識と状況設定→②主要なリスク領域の評価→③可能性とインパクトの測定→④リスクのランクづけ→⑤結果の設定→⑥オプションの構築→⑦戦略の選択→⑧戦略の実施→⑨モニタリング、評価、調整——となっている（表1）。

（3）実行・普及体制

以上の内容を持つIRMFは、あくまでも各省庁が実際に統合リスクマネジメントを導入するに当たっての基本的な枠組みを示すもので、具体的な実施については各省庁に委ねられている。

たとえば漁業海洋省の場合、上位管理組織として省経営管理委員会および省監査評価委員会が設置され、実行に際して中心的役割を担う責任者としては、最高リスク責任者（CRO：Chief Risk Officer）が任命されている。このCROを委員長とし、省庁内の各部

門の責任者を委員とする統合リスクマネジメント実行委員会（IRM Implementation Committee）が運営されている。

（4）州・自治体における取り組み

以上に示したカナダの統合リスクマネジメントは、省庁にとどまらず、自治体へも浸透している。たとえば、州レベルではブリティッシュコロンビア州、市レベルではカルガリー市やウィニペグ市などで、2000年代前半ごろから統合リスクマネジメントが導入・運用されている。

このうち代表的な事例であるブリティッシュコロンビア州の統合リスクマネジメントの特徴は、

- ①リスク軽減のための政策優先順位と資源配分を決定するプロセスであること
- ②リスクの科学的な認識・分析・評価とそれに基づく対応策を示していること
- ③伝統的な災害（ハザード）リスクにとどまらず、戦略的リスクやオペレーショナルリスクなどの広範なリスクを対象としていること
- ④リスクマネジメントに科学的な手法やツール（リスク分析マトリックス、リスク登録標準テンプレート〈ひな型〉など）を導入していること
- ⑤リスクインフォメーション（リスクに関する情報の収集と記録などを行うこと）とリスクコミュニケーション（利害関係者間で想定されるリスクおよび対策に関する情報の交換により、相互理解を深めること）が重視されていること

——などが挙げられる。

3 オーストラリアの取り組み ——組織目標の実現に向けて

オーストラリアのリスクマネジメントは、2004年にニュージーランドと共同して開発した「リスクマネジメント標準（AS/NZS 4360:2004）」に基づき、連邦政府・州政府（省庁・自治体）とも統一的な視点から取り組まれている。

（1）リスクマネジメントの目的

オーストラリアで行政のリスクマネジメントが取り組まれるようになったのは、1993年にニューサウスウェールズ州が「リスクマネジメント指針」を定め、500万オーストラリアドル（約4億円、1オーストラリアドル78.7円で換算）を超えるすべての投資的事業を対象としてからのことである。その後、1996年には連邦政府も、「オーストラリアの公共サービスにおけるリスクマネジメント指針」「調達に係るリスクマネジメントハンドブック」をまとめ、リスクマネジメントの導入を推進してきた。また、1997年に制定された「財務管理及び説明責任に関する法律1997」「連邦省庁及び公社に関する法律1997」が、連邦政府のリスクへの対処のあり方を財政的な観点から規定した。

こうした蓄積の上に、公共部門・民間部門における一層のリスクマネジメントへの要請を踏まえて定められたのがリスクマネジメント標準である。

この標準によれば、リスクとは「目指す目標に影響を及ぼす、何らかの事象が起きる可能性」をいう。そして効果的なリスクマネジメントとは、対象機関が望ましいアウトカム（結果）を達成する可能性を高め、許容でき

るレベルまでリスクを制御する取り組みと捉えている。

こうした概念のもとで取り組まれているオーストラリアのリスクマネジメントの目的は、オーストラリア政府保険基金（Comcover）の場合、「組織の業績を効率的に向上させるため」、また、ビクトリア州の場合は「公的なサービスやインフラ提供に当たってリスクをできるだけ小さくし、資源を最大限に利用すること」とされている。

(2) スキームとプロセス

リスクマネジメント標準によるリスクマネジメントは以下の枠組みから構成されている（図4）。

- ①評価内容の設定
- ②リスクの特定
- ③リスクの分析
- ④リスクの評価
- ⑤リスクへの対処
- ⑥モニタリングと見直し
- ⑦コミュニケーション

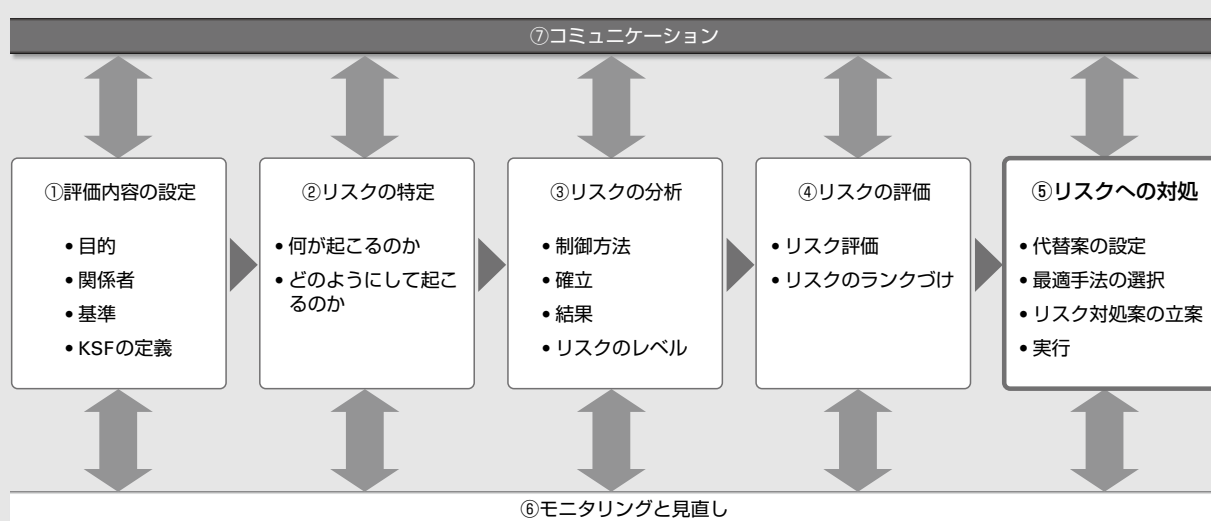
通常リスクマネジメントは、②のリスクの特定のプロセスから始まる場合が多いが、オーストラリアは、①の評価内容の設定から始まっているのが特徴である。評価内容の設定に当たっては、組織目標、関係者の目標、目標の達成基準を明らかにするとともに、どの目標の達成に評価の焦点を当てるかが検討される。このことからオーストラリアでは、組織目標を意識し、その達成に資するリスクマネジメントを行おうとしていることがうかがわれる。

(3) 実行・普及体制

リスクマネジメントへの取り組みは、連邦政府・州政府ともに首相の責任のもと、各省庁の大臣を中心に推進されている。特に連邦政府全体のリスクマネジメントは、財務・規制緩和省下で、オーストラリア政府保険基金の所管である。

リスクマネジメントの中心的役割を担う支援機関は、オーストラリア政府保険基金や各州政府の保険担当省庁で、それに加えて、

図4 オーストラリアのリスクマネジメントの枠組み



注）KSF：Key Success Factor（成功要因）
出所）「リスクマネジメント標準（AS/NZS4360:2004）」より作成

首相府、財務担当省、サービス庁、会計検査院などが支援サービスを提供している。

(4) 州・自治体における取り組み

オーストラリアもカナダと同様、連邦政府だけでなく、州政府もリスクマネジメントに取り組んでいる。ビクトリア州、クイーンズランド州、西オーストラリア州などでは全庁的なガイドラインを出している。

4 海外の取り組みとの比較から見たわが国の現状

以上の事例から、英国、カナダ、オーストラリアでは、組織の戦略的な目標実現に向けて、それぞれ包括的な視点に立ってリスクマネジメントに取り組んでいることがわかる。どの国の場合も、組織の戦略的な目標を前提

に、その目標の確実な達成に資するというコンテキスト（文脈）のなかで取り組まれている点が特徴である（表2）。

これに対して、わが国のリスクマネジメントへの取り組みは、特定テーマを対象とする傾向が強い。たとえば省庁の場合、全省庁を対象とするリスクマネジメントは、首都直下地震等発災時などの機能継続性を確保するための「業務継続計画」の策定や、「情報セキュリティの統一基準」に限られている。食品安全委員会（事務局は内閣府）、農林水産省、厚生労働省による前述の食品の安全性など省庁横断的な取り組みもあるが、例外といってよい。そのほかは特定分野を対象に検討が進められている。

自治体については、全庁的な危機管理（社会リスクへの対応）の担当組織が設置されて

表2 英国、カナダ、オーストラリアにおける包括的なリスクマネジメントの概要

	英国	カナダ	オーストラリア
名称	イノベーション（革新）の推進に向けたリスクマネジメント	統合リスクマネジメント（IRM）	リスクマネジメント標準（AS/NZS 4360:2004）に基づくリスクマネジメント
目的	- リスクを取ってイノベーションを担える政府の実現 - 政府の役割としての規制管理、保全管理、経営管理の遂行	- 事業目標と統治同時達成 - 統合による統治効果発揮 - 事前対応の実行 - リスクへの包括的対応 - 組織内意思決定への支援 - 説明責任への寄与	- 組織の戦略目標の実現 - リスクを許容レベルまで低減させること
主要プロセス	①リスクの特定 ②リスクの評価 ③リスクへの対応 ④リスクの見直し・報告	①リスク認識 ②リスク評価 ③リスク反応と対処 ④リスクコミュニケーション	①評価内容の設定 ②リスクの特定 ③リスクの分析 ④リスクの評価 ⑤リスクへの対処 ⑥モニタリングと見直し ⑦コミュニケーション
実行・普及体制	・上位責任組織（戦略ユニット） ・省庁ごとの組織・リスク改善担当官（RIM）	・上位責任組織 ・最高リスク責任者（CRO） ・ワークショップ、パイロットプロジェクト	・オーストラリア政府保険基金（Comcover） ・省庁ごとのリスクマネジメント責任者
ドキュメント	・財務省「オレンジブック」（リスクマネジメント指針） ・財務省「リスクマネジメント・アセスメント・フレームワーク」	・「IRMフレームワーク（IRMF）」 ・IRMF「実施ガイド」 ・IRM「実施計画」	・リスクマネジメント標準（AS/NZS4360:2004） ・「ベストプラクティス（成功事例）ガイド：リスクマネジメント」

いる場合もあるが、実際の取り組みのほとんどの場合は危機管理にとどまり、政策、組織面のリスクマネジメントまでも対象としている自治体はまれである。

しかしながら、行政への信頼感を向上させるには、トータルな観点に立って行政のあり方を変革する必要がある。そのためには、本稿で述べた海外の主要先進国の事例も参考にしつつ、組織の戦略的な目標を踏まえ、社会、政策、組織の視点に立った統合リスクマネジメントに取り組むべきである。

Ⅲ わが国の省庁・自治体が取り組むべき課題

海外の主要先進国では、省庁あるいは自治体レベルで広範なリスクを対象とした科学的なリスクマネジメントが浸透し、行政への信頼感向上に努めていることを見てきた。各国との比較から、わが国の省庁・自治体も、社会リスク、政策リスク、組織リスクの影響を最小限に抑える統合リスクマネジメントに取り組み、その持てる能力を活かした革新的な政策を実行することが望まれる。

そのための課題は以下のとおりである。

1 「統合・持続・革新」を基本原理とするリスクマネジメントプロセスの導入

主要先進国では、「統合・持続・革新」がリスクマネジメントの基本原理になっている。これらの意味は、行政におけるリスクマネジメントが、組織やリスクの違いによってばらばらにはならず統合的に運用されること、組織の末端や利害関係者にも浸透し持続

的に運用されること、行政組織全体の絶え間ないイノベーションの推進のために運用されること——である。また、こうした原理を実現するために必要なリスクマネジメントの基本要素は主要先進各国ではほぼ共通しており、「リスク認識」「リスク分析・評価」「リスク対応」「リスクモニタリング」「リスクコミュニケーション」などとなっている。

したがって、わが国の省庁・自治体における今後のリスクマネジメントも、統合・持続・革新の基本原則に基づく、普遍的なシステムとして構築されることが望ましい。

2 社会・政策・組織を包含する「リスク認識」が必要

主要先進国における省庁のリスクの定義と範囲を見ると、英国では「公共に対するリスク」と「政府の業務遂行上のリスク」、カナダでは「戦略リスク」「事務リスク」および「事業リスク」、オーストラリアでは「組織目標実現上のリスク」などとなっている。また、自治体では、たとえばカナダの場合、伝統的な災害リスクだけにとどまらず、自治体に深く影響を及ぼす戦略的リスク、オペレーショナルリスクなどの広範なリスクを対象としている。

このように、行政におけるリスクマネジメントの対象となるリスクの範囲が、社会（公共）、政策（戦略）、組織（事務）などの広範に及んでいることが主要先進国の特徴である。

これに対してわが国における省庁のリスクの範囲は大規模災害（地震）や情報セキュリティ、食品の安全性などに限定されている。また、自治体の危機管理の対象も、主に自然

災害や大規模事故などの社会リスクに偏っており、政策リスクや組織リスクはほとんど対象になっていないのは前述のとおりである。

したがって、今後、わが国の省庁・自治体にはリスクの再定義が必要であり、国民の生命・財産を脅かし住民の福祉を損なう社会リスク、自らの政策の失敗や誤謬によって負の影響を及ぼす政策リスク、業務運営面で発生し組織の規律・品格・公正さを低下させる組織リスクを対象とするとともに、事前・事中・事後において適切にマネジメントしていくことが求められる。

3 科学的な「リスク分析・評価」と資源配分プロセスの導入

主要先進国のリスクマネジメントでは、リスクを特定し科学的に分析・評価（発生確率と影響度評価等）するための手法、行政全体のなかでの対応優先順位づけ（プライオリティ）と資源配分の意思決定に向けたプロセスなどの標準が示されている。

これに対してわが国の省庁では、情報セキュリティや食品の安全性に関するリスクマネジメントには欧米型の科学的なリスク分析手法などが導入されているものの、省庁全体ではあまり浸透していない。また、自治体においても、危機管理基本指針や業務継続計画では、全庁的な危機管理の組織や体制、平常時・危機発生時・事後の対策などが詳細に記述されているものの、科学的なリスク分析や評価、それをもとにした施策と資源配分の考え方などは示されていない。

したがって、今後のわが国の省庁・自治体のリスクマネジメントの課題としては、科学的なリスク分析手法やツールの整備とともに、

それに基づくリスクマネジメントの施策と資源配分のプロセスを明確にしていくことが重要である。

4 利害関係者との効果的な「リスクコミュニケーション」の実施

主要先進国のリスクマネジメントの成功要因として、適切なリスクコミュニケーションの実行が挙げられる。これらの国の省庁や自治体が行っているリスクコミュニケーションは、「インターナルコミュニケーション（組織内の管理職・職員等）」「対顧客コミュニケーション（住民、地域コミュニティ、企業、外部専門家等）」「対行政コミュニケーション（他の自治体・行政機関等）」「対マスメディアコミュニケーション（報道機関等）」など、すべての利害関係者から構成される。

一方、わが国の省庁・自治体では、こうしたリスクコミュニケーションの問題が危機管理の実践面で多く指摘されている。たとえば自治体の場合、「住民やマスコミへの情報提供、問い合わせ対応」「現地からの情報収集」「組織内での情報共有」などが挙げられている。

したがって、今後わが国の省庁・自治体では、一部の特定分野（環境、食品、化学物質等）にとどまらず、社会リスク、政策リスク、組織リスクのすべての分野でのリスクコミュニケーションの充実が不可欠である。

5 実効的な「リスクマネジメント体制」の構築

リスクマネジメントを実行し効果を上げていくには強力な体制が必要である。主要先進国では、CROの設置、実行チームの組成、

リスクマネジメント委員会の設置、ワークショップの開催などが共通して行われている。

これに対してわが国の自治体は、危機管理担当の専門職や組織の設置は進んでいるものの、多くの場合、責任者は危機管理の専門家ではなく、危機管理組織の管轄もリスクの一部にとどまっているなどの問題がある。また省庁では、CIO（Chief Information Officer：最高情報化統括責任者）補佐官が最高情報セキュリティアドバイザーの役割も果たしており、情報セキュリティ専門の補佐官であるCISO（Chief Information Security Officer）の任命も奨励されているが、そのほかのリスクについては組織的な体制が必ずしも整備されていない。

わが国の省庁・自治体においても、リスクマネジメントの専門職であるCROやRMO（Risk Management Officer：リスクマネジメント責任者）およびその補佐官ポストの設置など、組織的・実効的なリスクマネジメント体制を構築することが必要である。ほかに重要なことは、管理職や職員へのリスクマネジメントの啓発・訓練・浸透であり、そのためのワークショップや研修の開催が不可欠である。

6 トップのリーダーシップと 職員の意識改革

最後に、わが国の行政でリスクマネジメントを浸透・定着させ、効果を上げていくために最も重要なのは、トップのリーダーシップと職員の意識改革である。

わが国の省庁の情報セキュリティ、食品の安全性などで導入されているリスクマネジメントは、基本的には主要先進国や民間企業の

取り組みと同様、優れたものである。しかし、このような仕組みが成果に結びついていない大きな理由は、仕組みをつくっても、職員のリスク認識やリスク対応への意識が伴わず、行動が組織に浸透しなかったことによるものと推測される。

リスクマネジメントの浸透と実効性を高めるにはトップのリーダーシップ力を高めることが第一歩である。一般的に職員は、業務の手順の変更に抵抗感を持つ場合が多い。業務の見直しを伴うリスクマネジメントも、その役割と重要性が組織の末端まで十分に理解されず、面倒な事務作業と捉えられ、きちんと対応されない可能性が高い。変革に対する職員のこうした抵抗感を払拭し、組織風土を改革するためには、トップがその必要性和意義を明確に伝えるとともに率先して取り組み、新しい仕組みを機能させるエンジンの役割を果たす必要がある。

国民の行政に対する信頼感を回復するためには、全省庁・自治体において、「リスク対策の失敗が信頼感の失墜を招く」という意識を共有することが重要である。

本稿では、わが国の行政の信頼感回復に向けたリスクマネジメントの必要性を明らかにするとともに、海外の主要先進国における先行的な取り組みを踏まえ、統合リスクマネジメントの確立に向けた課題を明らかにした。次号では、統合リスクマネジメントの具体的な取り組みの方策を提案したい。

参考文献

- 1 名取雅彦、北村倫夫「省庁・自治体の『今そこにある危機』」『地方行政』（時事通信社、2009年12月～2010年2月）

- | | |
|---|---|
| <p>2 “Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty,” Prime Minister Strategy Unit, November 2002</p> <p>3 “The Orange Book—Management of Risk - Principles and Concepts,” HM Treasury, October 2004</p> <p>4 “Integrated Risk Management Framework,” Treasury Board of Canada Secretariat, April 2001</p> <p>5 “Integrated Risk Management Implementation Guide,” Treasury Board of Canada Secretariat, March 2004</p> <p>6 Standards Australia/Standards New Zealand</p> | <p>“AS/NZS 4360:2004 Risk management,” 2004</p> <p>7 Australian Government Comcover “Better Practice Guide - Risk Management,” 2008</p> |
|---|---|

著 者

名取雅彦（なとりまさひこ）

経営革新コンサルティング部上席コンサルタント
専門は行政経営、国土・地域政策

北村倫夫（きたむらみちお）

経営革新コンサルティング部上席コンサルタント
専門は行政経営・改革、公的広報、都市・地域政策
など