危機管理研究

第11号

情報資産保護のための企業の危機管理				
今,必要な情報セキュリティマネジメント ISMS への取り組み藤		正	代	1
日本オリンピック委員会 (JOC) 作成 「危機管理マニュアル」の法的課題				
	原	哲	朗	11
9・11米中枢同時多発テロ事件に おける危機管理の一考察 ·······宮	脇	岑	生	25
医療 IT 化と危機管理八	木	春	馬	41
芸術文化行政における政策リスク・ マネジメント佐	田	啓	=	55

2003年 4 月 日本危機管理学会

情報資産保護のための企業の危機管理

――今、必要な情報セキュリティマネジメント: ISMS への取り組み――

藤 本 正 代*

はじめに

ウィルス被害, コンピュータの不具合による サービス停止, 個人情報漏洩, ソフトの不正コ ピーなど、企業の情報管理にかかわる事件が多 く発生している。その背景として、企業の保有 する情報の質や量が大きく変化し、これまでの 管理方法ではうまくいかなくなっているという 現状がある。今起きている社会経済の大きな変 化について、レスター・サローは、「天然資源 の時代から知識の時代へ」の変化と表現してい る (Thurow, 1996)¹⁾。ヨーロッパの社会経済 学者であるフリーマンも,「情報・通信技術」 による変化を過去の産業革命と同等のパラダイ ム変化と捉えている (Freeman, 1987)²⁾。フリ ーマンは、「この(情報・通信)技術革命は、 その現実の、あるいは潜在的な経済的及び技術 的利益ゆえに、極めて不均等ではあるが、今や 全ての他部門にも影響を与えつつある(Freeman and Soete, 1987)」3)と指摘している。これ らの研究者たちの指摘は、現在起きている変化 が、産業革命に対して、IT革命もしくは情報 通信革命と呼ぶにふさわしいものだということ を裏付けている。

情報通信技術は、企業活動を含む、社会経済 のあらゆる分野において、大きな変化をもたら し、既存の管理方法では対処できないような事 件や事故を誘発している。この変化は、現在進 行形であり、我々はまさに今、変化の渦の中で、 時代にあったマネジメントシステムを模索して いるといった状態である。

IT 革命後のいわゆる「知識の時代」では、 社会経済活動において'情報'の重要性が今よ り増す。たとえば、顧客一人一人の情報を収集 し、管理し、分析することにより、次の企画・ 開発戦略に生かすことができない企業は、市場 でのシェアを失い消滅する可能性が高い。企業 が競争優位を獲得するためには,「情報をどの ように取り扱うか |が鍵となっているのである。 実は、これは決して新しい概念ではない。顧客 がいかに満足するかは、ビジネス成功のための 普遍的な鍵である。ここで変化したのは、情報 通信技術の進歩による情報の形態や、その伝達 手段とスピードである。したがって、企業など の組織は、変化した情報、すなわち「デジタル 化した情報」をどのように扱うかについて十分 なスキルを身に付けておく必要がある。

このような社会経済的変化を、「リスク」の 側面から見ると、<u>情報の適切な管理</u>に失敗した 企業は、これまでよりも大きなダメージを受け る可能性が高まっているといえる。たとえば、

^{*} 三井住友海上グループ (株インターリスク総研 主任研究員・工学博士

ウィルスによるデータ損壊は、コンピュータや ネットワークを使用していなかった時代には存 在しなかった。また、重要なデータが大量にデ ジタル化されていない時代は、ウィルスに感染 してデータが破壊されても、企業活動自体の存 続が危ぶまれるといった事態にはなりえなかっ た。ところが、デジタル化された情報は、大量 コピーが容易にできる。場合によって情報を コピーが容易にできる。場合によって情報を もしてことも可能なのである。情報通信技 がの利用頻度が高くなるほど、事故が発生する 可能性は高まる。また、利用形態が多様化する ほど、リスクの性質も多様化する。したがって、 このような質と量の変化に対応できるマネジメ ントシステムを確立しておかなければならない。

顧客情報漏洩による企業イメージの低下が、例としてあげられる。以前、大量の顧客情報を 盗み出すには、どうやってそれを運び、複製す るかという課題をクリアしなければならなかっ た。今は、オフィスのパソコンにフロッピーを 差し込んでコピーする、インターネットから侵 入して盗む、パソコンを抱えて持ち出すなどの 方法が加わった。企業は、このような多様なリ スクに対する管理方法を確立していかなければ ならない。情報通信技術の利用度が高まるにつ れ、それに伴うリスクも複雑化するため、より 洗練された管理方法を導入していく必要が生じ ている。

日本企業の情報セキュリティ対策の現状

企業が情報セキュリティ対策を講じない理由 について、(財)日本情報処理開発協会が行った興 味深い調査がある⁴⁾。情報システムの災害に対 する復旧対策として、「特に対策を講じていな い」と回答した企業に対して理由をたずねたと ころ,「コストがかかりすぎる」と回答した企業が約46.7%,「必要性を感じていない」企業が21.7%にのぼる。

また、別の調査⁵⁾によると、情報セキュリティ管理責任者が任命されていない企業は、33.1%、業務継続計画については、約58%の企業が、知らないと回答している。このような調査結果から、日本企業には、情報をビジネス上重要な資産と考え、それを保護するというマインドが弱いといえる。

今,日本企業の情報セキュリティに 必要なもの

情報資産保護というマインドがないからといって、情報セキュリティ対策が実施されていないわけではない。多くの企業の情報システム部門では、ファイアウォールを導入し、パスワード管理規則も定めている。重要な顧客データベースに、外部者がネットワークを介し、不正アクセスして情報を盗むのは、それほどたやすいことではない。ところが、このようなセキュリティ対策を実施している企業でも、国内外で起きているさまざまな事故や事件に関するマスコミ報道を目にすると、不安になる。自社の対策が十分かどうかわからないためである。

この不安は、一定の手順を踏んでセキュリティ対策のための仕組みづくりとその運用を行っていれば解消される。本稿で紹介する ISMS は、そのための便利なツールである。 ISMS は、Information Security Management System の略で、情報セキュリティマネジメントシステムのことである。1997年に英国で作られた国家規格、BS7799 がもとになっている。 ISMS では、手順を踏んで、管理策(セキュリティ対策)を策定していくため、継続的に改善していくということが可能になる。それによって、組織を取り

囲む環境の変化や社内組織の変化などにも、 タ イムリーに対応して, 安全性を確保する体制づ くりができる。

ISMS の概要

ISMS & ISO/IEC17799

ISMS については、いくつかの関連する国際 規格・国内規格がある。ここでは、歴史的な経 緯を追ってそれらを整理したい。

情報通信技術利用の普及に伴い、情報セキュ リティを経営の視点から管理する必要があると いうことは,世界中で,多くの人々が感じてい た。英国でも、共通の問題意識を持つ、企業の 担当者らが集まり、その解決策として、管理の ための枠組みを作る作業が始まった。こうして できたのが、英国の国家規格 BS7799 である。 BS7799 は、その後、ガイドラインとしての規 格である BS7799-1 と認証のための規格 BS7799-2 に分かれた。2000年11月、このうち BS7799-1 が国際規格 ISO/IEC17799 になっ た。2003年1月時点で、BS7799-2は、国際規 格になっていない。

ISMS は、情報セキュリティ管理のための "システム"の呼び名であり、ISMS を構築す るというのは、組織の中に管理のための体制を 作るといった意味である。たとえば、日本でも 有名になった ISO9000 は、品質管理のための "システム"で、QMSと呼ばれている。これと 同じことである。

認証制度

国際規格としての認証制度はないが、各国で ISMS の認証制度が作られ普及しつつある。日 本では、経済産業省が推進し、(財)日本情報処理 開発協会(JIPDEC)が認定機関として実施す

る ISMS 適合性評価制度がある。英国では、 UKAS が認定機関となり運営している認証制度 がある。オーストラリアやシンガポールなどで も、同じように認証制度が作られている。

認証制度は、認定機関が認証機関を「認定」 し、認定された認証機関が、企業や団体を「認 証」する枠組みをいう。今、日本では、JIPDEC 及び UKAS から認定された認証機関が、「認証 | 審査を行っている。

ISMS の最新動向

海外の最新動向

ISMS の認証取得事業所数は、2003年1月時 点で、全世界で181件である(表1)。約半数は、 英国での認証だが、インドやシンガポールなど、 情報通信ビジネスが活発なアジア諸国でも認証 取得が多い。

現在,世界には,認証取得を積極的に推進し ている国とそうでない国がある。前者の代表が 英国である。シンガポールやインドなども積極 的な国といえる。一方, ドイツ, 米国, カナダ などは、後者に分類される。では、後者の国が 情報セキュリティに対する関心が低いかという とそうではない。これらの国々は、すでに自国 で開発したガイドラインや規格がある。たとえ ば、ドイツでは、国の機関により、「IT ベース ライン・プロテクション・マニュアル」という かなり詳細なガイドラインが作成されている。 米国でも、国立標準技術局(NIST)が、さま ざまなガイドラインを無償で提供している。さ らに、2002年9月には、ホワイトハウスが、 「サイバースペース防衛戦略 (The national strategy to Secure Cyberspace (Draft))」を公 表し、国家保全のための情報セキュリティ確保 の責任は、政府だけではなく、全ての企業と個 人にもある (Government Alone Cannot Secure

表 1 各国のBS7799認証数⁶⁾

国 名	認証数	国 名	認証数
英 国	77	台 湾	3
日 本 ⁷⁾	17	米 国	3
インド	9	オーストリア	2
韓国	9	ギリシア	2
ドイツ	8	ハンガリー	2
フィンランド	8	ブラジル	2
シンガポール	7	アイスランド	1
ノルウェー	6	アラブ首長国連邦	1
香 港	6	エジプト	1
スウェーデン	4	オーストラリア	1
中 国	4	スペイン	1
アイルランド	3	マレーシア	1
イタリア	3	合 計	181

Cyberspace)として、国民全員へ情報セキュリティに取り組むことを要請している。また、認証取得に関しても、民間ベースで、認証取得が始まっており、実質的な意味での情報セキュリティマネジメント(ISM)への取り組みは、進んでいるということを理解しておく必要がある。

全世界の認証取得状況を業種別で見た場合, 認証取得が進んでいる業種としては、情報通信 関連企業が多いが、金融、医薬品、ファシリテ ィサービス関連企業なども関心が高い。これら の業種から推測される認証取得の動機は,まず, 重要な情報があり、それを保護する手段として 認証を取得するというものである。金融機関や 医薬品企業などにおける取得がその例といえ る。2番目に、IT関連サービスを提供する上 で、知見が必要という動機が考えられる。情報 セキュリティ関連ビジネスを展開している企業 などの取得がそれにあたる。3番目は、自社の サービス品質向上の一環として認証を取得する というもので、インターネットバンクなどが、 その例である。このような動機は、現状、すな わち先進的に取り組んでいる企業や業種におけ る偏りと見ることもできるが、情報セキュリテ ィマネジメントの重要性は、今後ますます高まることを考えると、今後はあらゆる業種で、多様な動機による認証取得が進んでいくといえるだろう。

日本の最新動向

2002年 4 月, 経済産業省が ISMS 適合性評価 制度を開始した。JIPDEC による ISMS 適合性 評価制度は、本格運用に先立って、8ヶ月間の パイロット事業 (ISMS 認証基準 Ver. 0.8 に基 づく審査)を実施した。パイロット事業では, 富士通(株), 日本電気(株), 出光興産(株), 凸版印刷 (株)など、39事業者が認証を取得している。この ような企業に対するアンケート調査結果を見る と、ISMS 構築のメリットは、「対外的な信頼 性のアピール」と回答した企業が最も多く、約 半数にのぼる。成功要因としては、「全社的な 取り組み」がトップで、これも約半数である。 その後も、認証数は順調に伸び、2002年12月20 日時点で、登録事業所数は、62件にのぼってい る。また、日本では、英国の UKAS などから 認定を受けた認証機関が行った審査登録が17件 あり、両者で79件という数字は、英国の77件を 抜いてトップである。日本における関心の高さ が伺える⁸⁾。

ISMSへの取り組み

ISMS の構築

企業等の組織が、ISMSに取り組むためには、 リスクマネジメントについての知識が必要であ る。リスクマネジメント全体の流れは、大きく 2つの枠組みで捉えるとよい。まず第1の、大 きな枠組みは、「PDCAを回す」というもので ある(図 1)。計画を立て(\underline{Plan}),実施し(\underline{Do}),見直しを行い(\underline{Check}),必要があれば,是正する(\underline{Act}) というもので,継続して繰り返すので,「回す」という。情報セキュリティマネジメントでは,これを「 \underline{ISM} の実践」という。

第2の枠組みは、Planの中にある。その作業の流れは、「組織体制の整備」、「方針の策定」「脅威と脆弱性の洗出し」、「リスク評価」、「管理策の策定」で表される。このうち、「組織体制の整備」、「方針の策定」の2つは、最初に

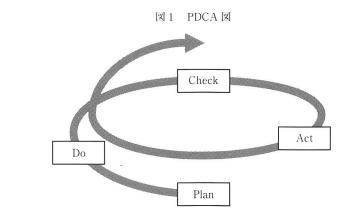
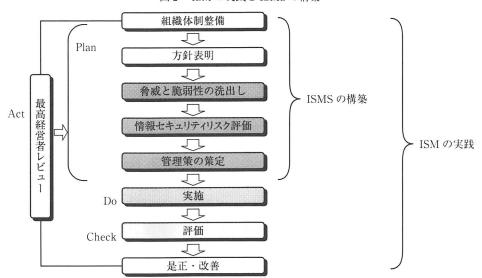


図2 ISMの実践と ISMS の構築



Plan を行う時は、必ず必要で、最も重要なステップといえるが、その後の維持継続では、それ程頻繁に変更(是正)しないのが一般的である。この一連の作業を「ISMS の構築」という(図 2)。

ISO/IEC17799 の使い方

ISO/IEC17799は、この Plan の中の「管理策の策定」の時に参考資料(ガイドライン)として使用する。ただし、ISO/IEC17799は、ベストプラクティスなので、記載されている各項目をチェックリストのようにして使い、脆弱性評価を行うといった使い方もできる。いずれにしても、ISO/IEC17799に記載されている全ての管理策を実施しなければならないということではない。もちろん、全て実施できればよいが、どのような管理策を実施するかは、個々の組織で決めるのが基本である。

ISMS の対象領域

管理すべき項目

これまで説明してきたのは ISM の実施と ISMS 構築の作業の流れである。ここでは、「ISMS の対象領域」について説明する。

以前から情報セキュリティというと、ハッカーのホームページ改ざんやウィルスの侵入によるデータ破壊などが中心に語られてきた。これに対し、『情報資産を保護する』という視点であらゆる現象を捉える ISMS では、ウィルスによるデータ破壊も火災によるデータ焼失も同じ脅威の要素として捉える。したがって、「ISMSの対象領域」は広範である。大きくまとめると以下の10項目になる。

- 1. セキュリティポリシー
- 2. セキュリティ組織
- 3. 財産 (資産) の分類及び管理

- 4. スタッフのセキュリティ
 - 5. 物理及び環境セキュリティ
 - 6. 通信及び運用管理
 - 7. アクセス制御
 - 8. システムの開発及びメンテナンス
 - 9. 事業継続管理
 - 10. コンプライアンス

この1つ1つの項目について、具体的な管理 策を策定していかなければならない。担当者は、 かなりいろいろなことを勉強しなければならな いので大変である。

ただし、多くの企業や団体では、現状の管理体制がある程度できている。たとえば、パスワードは定期的に変更しなさいという通達がなされていたり、金庫の鍵を管理する人が決められている組織は少なくない。ISMSの構築は、まず現状の管理状況を「情報資産保護」の視点から整理し、体系的に管理策を策定することに意味がある。したがって、人事などの社内の関連部署、及び警備会社や顧問弁護士などとコミュニケーションしながら、計画を策定する必要がある。

ISMS のポイント

情報セキュリティマネジメントへの取り組みは、社内に管理のシステム(枠組み)である ISMS が構築され、定着していなければ、中長期的には無駄な投資になる。システムを定着させるためのポイントを以下にまとめる。

組織に適した ISMS を構築する

1つは、「無理のないシステム」を作ることである。たとえば、一般的な入退室管理システムとして、受付での署名と入館証の交付を義務付けているとする。しかしながら、頻繁に出入りする業者に対しては、年間パスを渡すといっ

た付加的な管理システムを導入することもでき る。これは、ある意味で脆弱性が高くなるのを 許しているともいえる。しかしながら、この脆 弱性は、組織として理解して意思決定した上で "受容"したものである。したがって、経営管 理者により承認されていなければならない。こ のように, 適切な手順を踏んで, 実務に則した 管理システム, すなわち「無理のないシステム」 を導入することが大切である。実は、そのため には、リスク評価が必要不可欠である。リスク 評価を実施せずに、管理策の策定を行った場合、 「何だか不安なので、厳しくしたり、思いつく 限りの管理策を導入したり」という結果に陥っ てしまう。これでは、「無理のあるシステム」 になってしまい、継続的に維持することもでき なければ、情報が変わってもそれに合わせて変 更することもできない。手順を踏んで、常に組 織の状況に適した ISMS を維持することが重要 である。

リスク評価

ISMS 構築におけるリスク評価の方法は、 GMITS と呼ばれる国際規格を参照することが 多い。GMITSは, Guideline for the Manage-

ment of IT Security の略で、1990年から ISO で 始まった情報セキュリティ関連規格の開発プロ ジェクトの総称である。Part 1~Part5まであ るが、リスク評価は Part 3 で規定している (表 2)

この方法では、リスク評価の最初のステップ として、4種類のアプローチを選択するように なっている。この4つのアプローチを "Corporate Risk Analysis Strategy Options" という。

- 1. ベースライン・アプローチ
- 2. 非公式・アプローチ
- 3. 詳細リスク評価
- 4. 統合型アプローチ

4番目の統合型アプローチというのは,「1 ベースライン・アプローチ」と「3詳細リスク 評価 | を組み合わせたものである。ベースライ ン・アプローチというのは、最低限実施してお くべき管理策を考えるものであり、場合によっ ては、それだけでもよいというのが、GMITS のリスク評価の考え方である。しかしながら, 一般的には、両方を組み合わせた統合型が使用 される。なお、ISMS のガイドラインとして BSI が作成した DISC PD シリーズの中で、リ スク評価について解説している「DISC PD

表 2 ISO/IEC TR 13335 シリーズ

ISO/IEC TR 13335-1: 1996

情報技術—IT セキュリティの管理の指針—第1部:IT セキュリティの概念及びモデル

ISO/IEC TR 13335-2: 1997

情報技術—IT セキュリティの管理の指針—第2部:IT セキュリティの管理及び計画

ISO/IEC TR 13335-3: 1998

情報技術—IT セキュリティの管理の指針—第3部:IT セキュリティの管理の技術

ISO/IEC TR 13335-4: 2000

情報技術—IT セキュリティの管理の指針—第4部:安全保護の選択

ISO/IEC TR 13335-5: 2001

情報技術—IT セキュリティマネジメントの指針—第5部:ネットワークセキュリティのマネジメントの指針

3002 BS7799 リスクアセスメント及びリスクマネジメントへのガイド」も、GMITS を参考にして作られている。

ISMS で使われるリスク評価の手法は、これだけではない。英国で開発された、CRAMMと呼ばれる分析ツールや、米国製の COBRA などがある。

海外では、リスク評価を実施するためにソフトウェアのツールを使うことが多い。BSIでも、BS7799 用のリスク評価ツール RA Software を開発している。これらのツールは、リスク評価の手順を示し、その作業を助けてくれる。さらに、組織改変や人事異動、事務所の移転などにより、リスクは変化する。リスク評価はその度に変わるが、ツールを使うことにより、その作業が容易になる。

事業継続管理

ISMS の10項目の1つが事業継続管理(ビジネス・コンティニュイティ・マネジメント)である。日本における従来の情報セキュリティ部門のいわゆる"情報セキュリティ対策"は事故、災害、故障等の予防に力点が置かれていたため、事業継続管理の計画立案が弱い。10日間のシステム中断を一日でも短くするための対応策が復旧対策であり、IT インフラが中断しても事業を継続するための管理策が事業継続管理策である。この2つは1つのものの裏と表の関係になる。WTC テロ事件では、災害復旧支援サービスを行う企業が大変迅速な対応を示し、翌日にはシステムを復旧し、事業を継続できた企業もあったと聴く。テロ事件の10分後には災害復旧の作業に入った会社もあったという。

わが国でも予防対策を基盤とし、万一リスクが現実のものとなったときに、たとえば10日間ネットワークを停止させないための事業継続管理策や早期復旧対策にも経営資源の配分を行

い,全社的にリスク対策を推進することが必要 であろう。

維持管理には教育が重要

ISMSは、全社的な取り組みにより実現する。情報システム部門の対策から全社的な管理策へシフトする際に最も重要なことは社員教育である。米国商務省の研究機関が社員教育のモデルを公表しているが、それによると「啓発」、「訓練」、「教育」の3つのプログラムを社員の層ごとに設定し、各層の社員が達成すべき目標を明確にする必要性が述べられている。残念ながらわが国にはこうした明確な教育プログラムのモデルがない。

企業の経営者は、ITインフラのリスク対策 について情報システム部門の仕事と決めつけ ず、企業の存続のための対策という位置づけか ら経営的な視点をこの分野にも取り入れてリス クマネジメントをすることがこれからのIT 時 代に求められる。

- Thurow, L. C. (1996),『資本主義の未来』,
 TBS ブリタニカ, pp. 93
- Freeman, C. (1987),『技術政策と経済パフォーマンス』, 晃洋書房
- Freeman, C. and Soete, L. L. G. (eds) (1987),
 Technical Change and Full Employment,
 Blackwell, Oxford.
- 4) 平成13年度「情報セキュリティに関する調査」, (助日本情報処理開発協会、平成14年2月
- 5) 「情報セキュリティの実態調査 2001 調査報告 書」, 情報処理振興事業協会セキュリティセン ター
- 6) http://www.xisec.com/Register.htm より (2002年4月時点)
- 7) JIPDEC により実施されている「ISMS 適合性評価制度」に基づく認証は、この中に含まれていない。
- 8) ただし、JIPDEC による「ISMS 適合性評価 制度」は、同制度が情報通信事業者向けに、経

「ISMS 適合性評価制度」による認証を取得しているため登録数が多くなっている点を考慮す

る必要がある。

済産業省によって以前から実施されてきた 「情報システム安全対策実施事業所認定制度 (安対制度)」の代わりに導入されたという経緯 があり、安対制度における登録事業者が、

日本オリンピック委員会 (JOC) 作成 「危機管理マニュアル」の法的課題

菅 原 哲 朗*

はじめに

米国ソルトレーク市で開催された2002年冬季オリンピックに日本選手団を派遣するにあたり2001年12月27日発表された「JOC 危機管理マニュアル」の作成に関与した法律専門家として、作成過程で問題となった「免責同意書」を取り上げ、日本スポーツ界の安全対策の認識および危機管理への対応並びにスポーツにおけるリスク管理と法的課題を検討する。

I 危機管理マニュアル作成経緯と 法リスク管理

「JOC 危機管理マニュアル」(資料3参照)は、コンパクトなハンディータイプでオリンピック代表選手・コーチの手元に置かれて、気軽に読めることが要望された。限られた紙面に盛り込む内容は危機管理に関する最低限必要な、かつ緊急事態に直ちに役に立つ知識である。今回の「JOC 危機管理マニュアル」は後記新聞報道の通り、米国同時多発テロという特殊な事態に即応すべく、海外の危機管理の豊富な情報を持つ外務省の海外旅行者向けの安全対策文書

を基調に、拙速を厭わず作成されもので、完璧 ではない。しかし、JOC の最初の試みとして 価値あるマニュアルである。

その内容のうち、法リスクについて述べる。

1. 危機管理における「法リスク」の視角

生きている限り、人は事故や紛争・トラブル に必ず巻き込まれる。信頼しきった人に裏切ら れたと知るほど悲しいことはない。以前に社会 問題となった豊田詐欺商法で若者に貯金を勝手 に引き出された老人、地下鉄駅前の貧者の一燈 のボランティア募金活動が中間搾取されている 事実、これは誰もが体験する現実だ。他人の目 から見て順調に人生を送っているように思える 人でも、人知れず心の悩みがある。いま自分は 幸せだと語る人に、突然不幸が襲ってくる。未 来は予測できない以上、人生に、法リスクは憑 きモノだ、と割り切るしかない。アメリカの同 時多発テロ・関西大震災やバブル崩壊の経済不 況など自分の手に負えない出来事ならば、初め から諦めもつく。常識的に窃盗や強盗など常習 犯罪者でない限り、誰も積極的に法を犯すリス クを負わないものだ。つまり、法リスクは何時 も、突然で、受け身で巻き込まれる。この時, ドギマギしても仕方がない。

まず第一の法則は、初動を制し、「果たすべきことを為せ」だ。諦めてはならない。被害が

^{*} 弁護士・日本スポーツ法学会副会長

大きくならないよう、自分にできるあらゆる手 段を講じるのだ。大声を上げ、ひったくりを追 いかけ、自力救済でハンドバックを取り返す。 110番を呼び出し、目撃した轢き逃げの自動車 ナンバーを通報する。次に冷静になったら、第 二の法則は、客観的になれ、現状を把握するた め、事実を集め、「事実を見つめる」のだ。紛 争の発生には原因がある。特に人と人との事 故・トラブルには因果関係が存在する。なぜ、 犯罪者は自分を標的にしたのか。自分が被害者 となった原因はどこにあるのか。陰に隠れた真 相を見いだそう。客観的な事実こそ論争の出発 点だ。第三の法則は「自己の行動に正しいとい う確信を持つ」ことだ。事実の流れは整理でき た, 自分のミス, 弱点も見えてきた。あなたが 道義的に謝罪をしたとき,弁解は男らしくない, 潔く罪を認めろ、と相手は迫ってくる。一寸の 虫にも五分の魂がある。困難に直面したとき、 自分が正しいという信念がなければ、戦う勇気 は心底から生まれてこない。自分も被害者だ, 確かに少しは失敗したかもしれない、でも真の 正義は我にある。よし、これで心の準備はでき た,真実を第三者に如何に理解してもらえるか. 言論の武器を準備しよう。第四の法則は、「先 例を学ぶ」ことだ。自分と同じ被害をうけた人 は他にいないか。本やインターネットで先例を 探してみよう。法リスクの対策は一筋縄にはい かないので, 友人に聞いたり, この時点で弁護 士など専門家の知恵を借りるのもよいだろう。 **先例が分かれば、対策の選択肢が見えてくる。** 大事なことは成功例より苦労した失敗例のほう が役に立つ。成功例はおおむね自慢話が多い。 そこで、法リスクと戦う決断ができたら、第五 の法則は「説得と論証を尽くす」だ。自分が正 しいという言い分がなければ第三者の裁判官は 分からない。もちろんその言い分を立証できな ければ信用されない。法律の世界は論理で動く。

裁判闘争は、証拠に基づく主張が判断される。 裁判とは過去の事実を証拠によって現在の裁判 官が判定する制度なのだ。第六の法則は、身近 な「仲間・家族の信頼を得る」だ。あなたを助 ける支援の輪は足下から作り上げるしかない。 世論を形成するのだ。法リスクに巻き込まれた 自己の行動が他の人々の理解を得られるか、自 分の境遇に同情を得られるか、どうかだ。まず、 あなたの人柄を知る身近な人間を説得できなけ れば長期の戦いを維持できない。ドイツの法学 者イエーリングは「法の目標は平和であり、そ れに達する手段は闘争である」と語っている。 いわば第六の法則は、長い人生の意義をあなた に与えてくれる人生訓といってよい。

2. 自助努力が道を拓く

それでは、事前に法リスクに対処できないも のだろうか。トラブルは千差万別で同じものは ない。確かに臨機応変に変化に対処するしかな い。

しかし、事故や紛争・トラブルには、実は前 兆があるのだ。社会は日々の連続関係にあり、 人間関係が崩れる時には軋みの音が出る。あな たの第六感はすでに、相手の顔つきや態度から、 何かおかしいと感じている。いくら性善説に立 つあなたでも、相手を盲信してはならない。こ の危機感を感じたらすぐに安全対策に立ち上が ることだ。「マッチー本火事のもと」小さな火 種のうちに消火するのが鍵だからだ。法リスク への対処も同じだ。裁判を体験したクライアン トから話を聞くと皆それぞれ前兆を知り、後か らあれが前兆だったと話す。そのときは大火に ならないと軽く考えていたのだ。

真の法治国家は、法秩序により誰でもが守られていることを意味する。法というルールは強者がごり押しをするためにあるのではない。弱者の人権を底上げすることこそ「法の下の平

等」の意味だ。日本人は何となく「安全と水」 はタダと信じてきた。これが古き良き時代の日 本の伝統だ。

21世紀を迎え、ますます国際経済は国境を越 え、欧米各国が進出するアジアでは実力社会と なって競争が激化し、様々なルールが入り交じ るだろう。WTO 加盟を果たした中国の経済成 長は飛ぶ鳥を落とす勢いだ。しかし, 中国大陸 に進出している中小企業を見ていると中国流 「法治国家」の名のもとに手前勝手な、筋の通 らない税金と称する金銭を徴収されている例が 多い。

経済成長の時代には「和の精神」がプラスに 働いた。日本人の特徴は協調性にあふれチーム プレーに優れていることだ。しかし、この団体 の和の精神は, 危機管理に対しては無責任体制 になりやすい。なぜなら、「和して同ぜず」と いう言葉がある通り、個性を前提に集団の協調 性が謳われるはずだが、「和の精神」が片面的 に強調され、出る杭は打たれるのマイナス要素 となり、個人の責任と役割が曖昧のまま、組織 が逆に個人の足を引っ張る体制となるからだ。

法リスクに対処する場合, 身を守るために 「私は正しい、相手が悪い。」とまず指摘せざる を得ないのであり、相手との多少の摩擦、感情 的なあつれきは覚悟する必要がある。だが小さ な火種のうちに法リスクを消す努力をすれば, 訴訟という火事を避けることができる。新たな ルールを創るエネルギーは自分自身にある。あ なたの権利主張を好ましく思わない保守的な人 物は、守るべき既存の利益を持つ者だ。勇気を 持つことで最小の努力で、大きな安心を得るこ とができる。本来、法というルールは声の大き いもの、力の強いものには意味はない。相手の ルール違反を大きな声で主張し、黒白をつける ため交渉を開始できる。法は、女・子供という とイエローカードが出そうだが、ようするに声 の小さいもの、力の弱いものでも、常識・ルー ルに従っていれば、力で押しつぶそうとするル ール違反者を懲らしめてくれることに意義があ る。いわば、多数決の合理性が、少数意見の言 論を十分に保証することによって成立するよう なものだ。法というルールが適正・平等に適用 され、社会制度として生きているか、否かは、 弱者が安心して声を出せる環境から生まれる。

法リスクを考えることは、自らの身を、自ら の知恵と手足で守ることだ。病気を治すのは医 者ではない。人間の自然治癒力だ。人間関係の 紛争・トラブルを解決するのも同じだ。法律専 門家ではなく、あなた自らが人生を立て直すし かない。自助努力こそ危機管理の道を拓く。

【新聞記事による報道(資料1参照)】

2001/9/13:試合再開 悩む米スポーツ(日 経・アメリカの動き)……9月11日同時多発テ 口の衝撃に米スポーツ界は揺れている。スポー ツのとらえ方は人によって幅がある。国の危機 に娯楽どころでないとの意見がある一方、共和 党のマケイン上院議員は「自由で開かれた社会 が揺るぎないことを示すためにも、その重要な 一部であるフットボールは通常通りに開催すべ き」と訴えていた。

2001/9/21:ソルトレーク五輪警備計画・ IOC 太鼓判 (読売・IOC の動き)……ロゲ会長 談話「国際的な緊張の高まっている時だからこ そ, すべての国が五輪に参加して人類の普遍性 や兄弟愛というメッセージを世界に送ることが 大切だ」

2001/9/26: 「同時テロ」日欧の意識差(読 売・助川武弘・ロンドン・マスコミの動き) ……ローマでの試合は、試合前恒例の派手なア ナウンスでの選手紹介や音楽は自粛され, 黙禱 も行われた。その反応の早さは、実は大きな違 いなのではないか。日本では「日本のスポーツ の地位は、欧州に比べて低い」と言う。しかし、 自ら社会に対してメッセージを発していく気構 えがなくては、地位の向上もありえないのでは ないだろうか。

2001/10/5: スケート連盟危機管理委を設置 (読売・競技団体の動き)……ソルトレークシティー五輪動向の情報収集と日本代表選手の安全 管理対策などが狙い。

2001/10/9: JOC が危機管理委設置へ・テロなど緊急時の連絡態勢確立を(サンスポ・JOC の動き)……国内の各競技連盟と JOC が連携して対応する態勢確立も念頭に置いていることを示唆した。

2001/10/10:よみがえるテロの亡霊・ソルトレーク五輪暗雲・安全対策に48億円追加支援要請(産経・アメリカの動き)……ユタ州知事「冬季五輪の中止はテロに屈したことを意味する。そのようなことは、絶対に拒否する。安全を確保して大会を成功させる」と決意を語った。

2001/10/11: JUDO 全柔連モスクワ GP に・選手派遣中止 (東京・競技団体の動き)……斉藤コーチ「全柔連幹部との話し合いで決めた。報復テロの可能性があり、なにかあってからでは遅いと判断された」と話した。

2001/10/12:17日開幕の「世界新体操」日本選手団派遣を中止(読売・競技団体の動き)……滝沢専務理事は「現在渡航することが、安全か危険かということを最終的な判断材料とした。国際体操連盟(FIG)からは極力参加をとの要請があったが、安全性に不安がある」と派遣中止の理由を説明した。

2001/10/16: W杯テロ対策・緊急医療マニュアルも作成 (医師の動き)……山本教授 (日本医大・災害医学) は「過去の大会で各国政府が取ったテロ対策を分析,韓国の専門家とも連携して実践的なマニュアルを作りたい」と話し

ている。

2001/10/17: 水連は見直しも(東京・競技団体の動き)……日本水泳連盟は常務理事会で危機管理委員会(仮称)を設置して選手の海外派遣などを再検討することを決めた。

2001/10/17: フェンシング世界選手権・日本, 仏派遣決定(東京・競技団体の動き)

2001/10/19: JOC が危機管理プロジェクト 発足 (朝日・IOC の動き)

2001/12/28: 冬季五輪にガスマスク・JOC 検討 (朝日・JOC の動き)

Ⅱ JOC 危機管理マニュアルの評価と 免責同意書の法的課題

1. 危機管理マニュアルの評価

自由席『冬季五輪 危機管理の出発点』(読売・論説委員井出裕彦・2002/2/3・資料2参照)は、JOC 危機管理マニュアルを次のように評価する。

マニュアルは、①自分とチームの安全は自分たち全員で守る、②予防こそ最良の危機管理で、そのための努力を惜しまない……などを基本にし、要点を押さえている、ただ、「国際大会へは参加を前提に派遣母体が最大限努力する」というマニュアルの精神が各競技団体に浸透したとは言い難い。

つまり、日本スケート連盟は参加選手から、「万一危険に遭遇して発生した結果について連盟に損害賠償を一切しないことを約束します」との承諾書をとった、「免責を前提にした同意書については、公序良俗に反する事項の法的無効を定めた民法90条から、否定するのが最近の裁判所の傾向だ。」責任逃れではと感じる、と論評する。

まさに、自己責任と自助努力を放棄するような損害賠償請求を一方的に免責する一枚の紙切

れに法的意味はない。免責同意書は民法90条の 公序良俗違反で無効である。

2. 免責同意書に関する判例分析

ところで、安易で消極的な安全対策は、危険 から逃れることであり、スポーツ法の場合は 「内在する危険」を持つスポーツを辞めればよ いことになる。スポーツを楽しむ積極的な安全 対策は, スポーツに危険が伴う限り, 完全な事 故防止は不可能であるという事実認識に立ち, 選手の心と身体の状態を把握し, 危険を予知 (予見可能性) し、いかにすれば事故の発生を 少なく、事故の被害を小さくできる(回避可能 性)か、との法リスクに立ち向かう実践的な指 導法から生まれる。

その一方で他者に法的責任を押しつけようと いうパターンもある。スポーツビジネスを展開 する上で, 自分の不利益を契約相手にかぶせて 自分の損害賠償責任の免責を図り、あるいは自 分の法的責任を軽くして相手の権利を制限でき れば利益が上がることは確実である。しかし, 免責同意書は民法90条の公序良俗違反で無効で ある。

東京地方裁判所平成9年2月13日判決(判例 時報1627-29) はスポーツ倶楽部のプールで水 中体操に参加した女性会員が廊下の水たまりに 足を滑らせて転倒してケガをした事件だ。

スポーツ施設所有者たる会社には民法717条 に安全管理義務がありながら, 施設の欠陥があ ったと訴えた。スポーツ倶楽部を経営管理する 会社は、入会時に会則で免責の特約があると抗 弁したが, 裁判所は免責規定の適用外として 322万円の損害賠償を認めた。

もう一つは、東京地方裁判所平成13年6月20 日判決(判例集未掲載)で、スキューバダイビ ングの事故で水面を泳いで移動中に溺れ重度の 障害を受けた事件だ。

判決は「人間の生命・身体のような極めて重 大な法益に関し、免責同意者が被免責者に対す る一切の責任追及を予め放棄するという内容の 前記免責条項は、被告等に一方的に有利なもの で、原告と被告会社の契約の性質をもってこれ を正当視できるものではなく、社会通念上もそ の合理性を到底認め難いものであるから、人間 の生命・身体に対する危害の発生について、免 責同意者が被免責者の故意、過失に関わりなく 一切の請求権を予め放棄するという内容の免責 条項は,少なくともその限度で公序良俗に反し、 無効である」と判断した。まさに、法益を正当 に比較する合理的な指摘だ。

3. 危険防止とスポーツルール

スポーツに参加するものは、上手、下手にか かわりなくスポーツの「内在する危険」を知っ て参加するという前提がある。体育は教育的配 慮による強制もあるが、スポーツは自由意思に 基づく任意の活動なのである。つまり、スポー ツは、危険を内包し、競技参加者はそれを承知 している以上、ルールに従った結果の傷害行為 には違法性がない。

スポーツの世界には、フェアプレーの精神、 スポーツマンシップ、健全な心は健全な肉体に 宿るなど、人びとの心に美しく響く言葉がある。 スポーツ競技のルールとは、本来プレーヤーの 行為を審判が直ちに違反か否かを判定し、公平 かつ生き生きとしたゲームを作るための基準で ある。ここでのルールは単に犯人の白黒を決め るためというより、スポーツを楽しむためのマ ナーやエチケットといった道徳律でもある。そ れゆえ、最低限のモラルをさらに高めてルール を遵守するプレーヤーの行為に称賛の声があが る。ファインプレーは、スポーツマンが自己の 能力と体力の極限に挑戦し、対等平等なルール の下で発揮されるから美しいのである。

他方,道徳律としてのルール・競技運行のための技術ルールとともに,危険を防止するためのルールがあることを忘れてはいけない。スポーツルールの徹底,特に危険防止のためのルールを守る姿勢が大切である。「ルールを守って,全力を尽くす」ことを主眼にするのか,それとも「勝つために,審判にわからない反則があってもいい」「スポーツも勝負である以上,相手の裏をかくのが早道だ」と考えるかは,スポーツマンとしての人格形成に重大な影響を与える。競技参加者すべてに「スポーツにはルールがある」という自覚を確立させることが安全対策の第一歩であり,ひいては事故防止につながるのである。

危険と隣合わせのスポーツの歴史は一面では、スポーツ技術と道具を進化させ、世界記録を更新するとともにルールを改正しながら進歩してきた人類の歴史とも言えよう。

スポーツ事故の法的責任に関して講学上「危険の引受」「許された危険」「被害者の承諾」「社会的相当行為」など違法性阻却事由が考慮されている通り、要するに、スポーツに参加するもの同士には特別な信頼関係があり、多少のケガが生じても、法がスポーツの世界に介入できないのである。

そして、一般市民間の事故責任と異なり民事訴訟、刑事訴訟等にならない基盤がスポーツルールであり、とりわけ危険を防止する安全に関するルールは重要である。スポールは闘争やケンカと異なり、格技であっても相互の身体を守るためのルールが確立しているのであり、そもそも根底には、たとえ明確なルールがなくても相互に危険を回避し、事故を防止する信頼関係が存在しているのである。

一言でいうとルールに従ってスポーツをする 限り、安全配慮義務を尽したことになり、社会 的に正当な行為とみなされ、法的には違法性が ないのである。

☆ 判例の意義

法的な問題解決を要請されたとき,先例の果たす役割は大きい。担当者は裁判所の判断という権威ある判例をもとに,類似紛争を想定し,問題解決の手掛かりとする。

判例とは裁判所が判決の理由の中で示した法律的判断である。紛争に際して勝ち負けの判決 に至る結論の根拠となった法律的判断が,「将来の予測」として当事者に紛争解決の帰趨を決めるといってよい。

具体的な紛争事例を考察する場合,証人の発言や専門家による意見を総合し,原告の主張する損害賠償請求とそれに対する被告の抗弁(経営判断の合理性など)が議論され,最終的に裁判官の判断が下される経緯を読み取る必要がある。

Ⅲ スポーツ事故におけるリスク管理

1. スポーツ事故と法的責任

スポーツが社会活動の一分野である以上,スポーツ活動と事故は,我々の社会・自然・歴史と関連して把握するべきである。事故とは,そもそも社会の仕組みの中で安全な営みを阻害する予期せぬ突発的な出来事・事件であり,人為的・偶発的という異常事態の結果,人や物に損害を発生させることである。したがって,スポーツ活動をなす過程において突然に発生する異常な事態をスポーツ事故という。

スポーツをする者、特にスポーツ指導者はスポーツ活動やその指導にあたって、事故防止に 努めなければならない。しかし、スポーツに危険が伴う限り、スポーツ参加者が事故に直面することも避けられない。もし、スポーツ活動を する者が事故に直面した場合、まず、なすべき

ことは救護である。

だが不幸にして、事故が発生し、重傷者や死 亡等重大な結果が生じとき, 当然に民事上の責 任問題が生じ、加害者は被害者の受けた損害を 賠償しなければならない(民法709条)。この場 合, 事故発生時点でのスポーツをする者, 特に スポーツ指導者の対処如何により、それが紛争、 事件に発展することは、我々の見聞することで あり、その後の問題の円滑な解決に決定的な影 響を及ぼすといってよい。それゆえ, 事故時に おける措置およびその後の措置を適切なものと するためにも, 少なくとも事故の法的責任につ いての基礎的な法律知識を持ち、過失による損 害賠償責任がいかなる場合に発生するかについ て、十分に理解しておかなければならない。

2. 安全に関する環境を形成するのは,人と 人の信頼関係である。

(1) 最高裁判例(最判平成7年3月10日:判 例時報1526-99) は、スキー事故について、控 訴審判決を破棄する理由を, スキーというスポ ーツの側面に法的判断の光をあて、過失による スポーツ事故と損害賠償について次の通り述べ る。

控訴審判決は、「……スキー場での滑走には 相当の危険を伴うものである。したがってスキ ー滑走を行う者にはそれぞれにそのような危険 を回避する注意義務がある。その一方, スキー は、レクリエーションにとどまらず、スポーツ としての側面が大きく,特に高度の技術を駆使 する上級者の滑走に際してはそのような危険が 常に随伴することを承知の上で滑走しているも のと解すべきである。とすれば、スキーの滑走 がルールや, 当該スキー場の規則に違反せず, 一般的に認知されているマナーに従ったもので あるならば、他の滑走中に傷害を与えるような ことがあっても、それは原則として注意義務の

違反と目すべきものではなく、また行為に違法 性がないと解するのが相当である。」と判示し ている。これを前提にすれば、被上告人の過失 を否定した控訴審の判断は誤ったものであり 「スキー場において上方から滑降する者は前方 を注視し, 下方を滑降している者の動静に注意 して、その者との接触ないし衝突を回避するこ とができるように速度及び進路を選択して滑走 すべき注意義務を負うものというべきところ, 前記事実によれば、本件事故現場は急斜面では なく, 本件事故当時, 下方を見通すことができ たというのであるから、被上告人は、上告人と の接触を避けるための措置を採り得る時間的余 裕をもって,下方を滑降している上告人を発見 することができ、本件事故を回避することがで きたというべきである。被上告人には前記注意 義務を怠った過失があり、上告人が本件事故に より被った損害を賠償する責任」がある。

(2) 大分地裁昭和60年5月13日(判例時報 1184号102頁) は別府市立小学校 5 年生の生徒 が、体育の授業でサッカー競技中、他の女子生 徒が蹴ったボールが左眼に当たって失明し、担 当教師の法的責任が問われた事件で次の通り述 べている。

「危険の存在が、体育授業に参加する児童に 危険予知やその回避能力を養成し社会生活上必 要なものを体得するという児童の体育授業の意 義や効用に寄与するものというべきである。」 「(児童の体育といっても、すべてなにがしかの 危険の存在は避け難く、安全性が完全に保障さ れているわけではなく、事故の発生を完全に防 止できるとは限らない)」「サッカーゲームは相 手ゴールポストに向けてボールを蹴ることがゲ ームの基本的な事柄であるから, ボールを蹴返 すことも絶えず反復されるプレーであり、この 場合ボールのコントロールが悪く、そこに駆け 寄った相手方児童にボールが当たることもよく

起こり易い事態である。」「危険が存するからといって、ボールを蹴返すことを禁じるとすれば、 サッカー・ゲームはなりたたない」

つまり判例は、子どものスポーツ活動において危険を知り、それを回避する能力を高めることが社会に役立つスポーツの有用性と認めているのである。スポーツには楽しみだけでなくこの有用性があるから危険が許されているのだと、ルールに従ってスポーツをする限り、社会的に正当な行為と判断している。

3. 小さな危険と大きな安全

ジュニア期の子供のスポーツ指導者ほど楽し いものはない。目の前にいる少年・少女は、純 真無垢で、スポーツを愛する心を持ち、将来は オリンピック代表選手あるいは偉大なアスリー トとして活躍するかもしれない。自ら果たし得 なかったこんな夢を抱きながら、ワイワイ・ガ ヤガヤと動き回る子どもたちを整列させる。わ が子の指導を見つめる母親の熱いまなざしを意 識しつつ、ときおり頭の角をよぎるのはケガや 事故の心配だ。特に、死亡事故が起きたとき自 分が訴訟の被告となる姿を思うと、法リスクを 考えざるを得ない。大人の世界ならスポーツ事 故は「自己責任」が原則である。訴訟問題とな ることは滅多にない (注:ちなみに、アマチュ アのスポーツ事故で判例が多いのが、ゴルフ事 故である。堅いゴルフボールが頭に当たるので, 傷害の程度が重く, かつプレーヤーの権利意識 が旺盛といったところである)。でも, 危険に 対する判断能力が未発達なジュニア期のスポー ツ指導者には,「安全配慮義務」という重い保 護責任がある。

ジュニア期におけるスポーツは競技・健康増 進や遊び・楽しみという個人の面と同時に教育 的な社会的有用性がある。約百万人の小学生を 組織するスポーツ少年団(注:財団法人日本体 育協会日本スポーツ少年団が正式名称で全県に 組織がある。) ではジュニア期の指導に「小さ な危険と大きな安全」という標語を掲げ、安全 指導のキーワードとしている。子どもたちは両 手でつかみ損なったボールが顔に当たれば痛 い,という経験を通じてスポーツが持つ 「小 さな危険 | を体得する。リスク感覚を自然に得 ているのだ。ボールの飛んでくる方向を予想し, 危険なボールに積極的に立ち向かい両手や足で 上手に扱うテクニックや、危ないときは自己の 身を守ってよける技術を習得することで危険を 回避する能力を磨くのだ。つまり、「予見可能 性」と「回避可能性」というリスクを管理する 能力がスポーツを通じて自然に獲得できること になる。つかみ損なったボールの「小さな危険」 が、大人になったとき自動車や火災・病気等の トラブル、大きな危険に冷静に対処できる一助 になるだろう。その意味でスポーツを通じて 「小さな危険」を子どもの時から知ることは, 将来の「大きな安全」を得る実益があるのだ。

逆に、ことさらスポーツ事故を恐れて、24時間保護の完璧な仮想空間をおとなが作り上げても、少年たちを社会の荒波に生きる一人前の人間に成長させることはできない。ここでの積極的な安全対策は、スポーツに危険が伴う限り、完全な事故防止は不可能であるという事実認識に立つことだ。少年たちの心と身体の状態を把握し、危険を予知し、いかにすれば事故の発生を少なく、事故の被害を小さくできるか、とのリスクに立ち向かう実践的な指導法から、回答が導き出されてくる。

☆ 安全確保のための6の指針……安全指導と 安全管理

- 子供にスポーツルールを守ることを教えよう。(安全指導)
- 2. 絶対に子供にケガをさせない心構えを持

- った活動計画の立案と実行をしよう。(安全管理)
- 3. 危険を感じたらすぐに安全対策に立ち上がろう。
- 4. 最悪を想定し、活動の中止を恐れない。
- 5. 地域の実情に応じた安全指導マニュアル を創り上げよう。
- 6. 保険に加入しよう。

Ⅳ 法リスクにおける安全配慮義務

1. 過失と法的責任

スポーツに参加する者が民事責任を問われるケースは多種多様である。いくつか分類すると、まずスポーツの活動中の事故と、活動外例えば、野球のグラウンドに向かう途中の事故や、解散後帰宅途中の事故が考えられる。次に事故の形態として、①スポーツ参加者同士のケンカや事故、自分が転んでケガした場合や、②体育館の床がぬけた等、器具や施設の瑕疵による受傷事故、③スポーツ参加者以外の第三者による原因、つまり旅行中に車が転倒した場合や、第三者にスポーツ参加者が損害を与える事故等、がある。

いずれも、スポーツをする者や監督やコーチ 等スポーツ指導者の過失による損害賠償責任問 題が、事故発生に至る過程の中で問われること になる。もちろん、水泳訓練中の海流の異常、 暴風雨によるキャンプ場の崩壊、またスポーツ 活動をなす個人の特異体質による心臓マヒ等、 天災・地変によるまったくの不可抗力のため無 過失と認められる場合もある。いずれにしろ、 子どもに教えるスポーツ指導者に求められる指 導監督義務はスポーツ参加者の生命、身体につ いて万全の注意を払い、危険の発生を未然に防 止する重い責任を含むのである。

スポーツに内在する不可避的な危険が顕在化

しないために、つまり「事故防止」「安全対策」のためには、どのような注意義務をスポーツに参加する者に要求するかが過失の問題である。民法の財産法分野では善良な管理者としての注意義務という概念があるが、スポーツ事故における過失の内容としては「安全配慮義務」(注:「安全」というキーワードが昨今重視されている。安全配慮義務は昭和56年の最高裁判例で、一般的な社会生活関係に付随する信義則上の法的義務として確立した。労災から、学校事故、スポーツ事故まで適用範囲は広い。)という注意義務が論じられる。そして、その過失の具体的内容を判例は「安全配慮義務違反」として判断してきた。

- (1) スポーツ参加当事者自身の注意義務の視角
- ① 練習中,試合競技中か。

スポーツの場面

② 初心者, 高段位者, ベテランか。

スポーツの経験

③ 年少・年長・幼稚園児,小学生低学年・ 高学年の児童,中学生・高校生の少年,18 歳以上の高校生,大学生の青年,成人に達 した大人か。老人か。

スポーツの年代

- ④ アマチュア, プロ, 日本代表, オリンピック選手か。 スポーツの技術能力
- (2) スポーツ環境での関与者の注意義務の視角
- ① コーチ,審判,体育教師か。

スポーツの資格者

② 大会主催者,後援者,協賛者か。

スポーツの主催者

③ 器具製造者,体育施設の管理者か。

スポーツの物的環境

④ 観客, 第三者か。 スポーツの部外者 つまり, 安全配慮義務を考えるにはスポーツ

がいつ, どこで, 誰が, どのような, 5W1H での「スポーツ環境条件」でなされたのか, 常に考察されることになる。

それとともに、ハード・ソフト・ヒューマン (スポーツ施設・スポーツプログラム・スポーツ人) の観点から、事故が生じたのはスポーツ の準備段階、試合などの実施段階、終わった後 の段階かの時差別の条件、初心者、体育の授業 か、プロ選手の試合か、など教育条件、職業条件も含めたスポーツ主体の条件等が、過失責任を判定するときに考慮される要素となる。

2. 判例に見る安全対策のポイント

スポーツ活動とかかわりを持つ施設・用具、 方法,人について安全指導・安全管理を十分に 尽くすことが重要である。この安全に関する環 境づくりは、選手の自己管理も含めて,常に配 慮することが大切なのである。

① 施設……例えば全力疾走するグランドは不整地なままの地面であってはならない。柔道場の畳が破れたままではいけない。施設の安全管理で危険が感じられたときは、直ちに修理すべきであり、修理されないときは、その場所でのスポーツ活動は中止されるべきである。体育館の破損した危険な場所を注意して運動しなさい、という注意指示のみでは不十分である。

判例(福岡小倉地判昭59・1・17判例時報1122-142)はグランドの設置管理者たる高校校長に事故発生防止のための人的物的体制を確立し、これを実行する注意義務を怠ったとして福岡県の責任を認めた。この事件は、事故以前に狭いグランドで野球部の打球が再三にわたり練習中の他のクラブ生徒に当たっていた具体的危険性を知りつつ対策をたてなかった責任が問われたのである。

② 用具……空気の抜けたボール・裂けた竹 刀は危険である。スポーツに使用する用具は常 に点検され、本来の性能が発揮される状態に調整しておく必要がある。

野球の事故は、バットとボールによる事故が多い。判例(浦和地判平4・4・22判例時報1449-123)は小学校の授業でソフトボール練習中に、ファールチップのボールがそれて審判をしていた小学4年生に当たり失明させた事故で指導者の過失を認めた。硬球・軟球の差はあっても野球におけるデッドボールやファールチップが当たった場合は、「フェア」で、かつ「ルール」に違反しない行為であれば、責任問題は派生しない。ただし、高校生位の年齢であれば、危険を予見しこれを回避する能力はあるが、小学生となると十分とは言えず指導者の安全配慮義務を尽したか、否かが問われる。

③ 方法……スポーツ活動は準備運動に始まり、競技練習、整理運動に終るなど順序を追って段階的にプログラムされるべきである。スポーツ技術の難易度、実施時間の長短・審判の仕方なども事故防止の助けとなる。

判例(大阪地判昭55・7・11判例タイムズ423-114)は、高校の野球部員15名が準備運動として校外歩道をランニング中に、横断歩道の通行人(68歳)に衝突して転倒させた事故で、100mを40秒程度の緩走であったが、ぶつかった野球部員には過失責任はあると認めた。しかし、ランニングは危険の高い行為でなく、教師が通行人に衝突しないよう特に注意を与えなくても、野球部員の自主的な判断と責任に委ねることで十分だ、と責任なしと判決した。

④ 人……スポーツをなす者は、たえず自己の健康状態に注意をむけることが大切である。スポーツを指導する際には、顔色、音声、姿勢、皮膚の状態、眼の輝きなどの身体状態とともに、素直さ、集中力を欠く、動揺が見られるなど心の状態についても安全配慮をしなければいけない。

判例(盛岡地判昭60・2・21判例タイムズ 555-248) は、高校野球部の夏合宿先でグラン ドランニング中、17周目頃に熱感・頭痛などの 熱射病初期の症状を自覚したが、生徒は野球部 長および監督にランニング中止の申入れをせ ず、結局熱射病に帰因する急性心不全で高校1 年生が死亡した事件について, 死亡した生徒が 高校1年生という危険を判断する能力も成人に 準ずる程度に達していることを考慮して.疾 病・事故の発生を予見できる特別の事情のない 限り、自己の健康管理を生徒にまかせておく、 逐一生徒の動静を監視する注意義務はないと判 断した。

☆ 安心できるスポーツ環境構築の視点

- 1. 思わぬ事故やケガを防ぐリスクマネジメ ントはヒューマン (ひと)・ハード (用 具・施設)・ソフト(プログラム)の三つ の視点から考えること。
- 2. 子供たちの健康状態を確認する……眼の 輝き、肌の色、衣服など指導者が確認する だけでなく、体調を自己主張のできる子供 に育てる。

- 3. 用具・施設を安全点検する……事前に器 具の正しい取り扱いの指導や施設管理者か らの危険情報の入手なども大切。
- 4. 無理のない活動・運動のプログラムが心 の余裕をうむ。……子供の能力に合わせて 楽しい計画を立てるなど。

終わりに

2002年冬季オリンピックでの危機管理は端緒 にすぎない。スポーツに内在する通常のリスク ではなく, 同時多発テロという異常なリスクへ の対応であった。しかし, この問題は現在の世 界のスポーツ界の断面を垣間見させるもので, 日本スポーツ界の「免責同意書」から「危険告 知書」への発展の道筋は、医療の世界の「手術 承諾書」から「インフォームド・コンセント (十分な説明と真摯な同意)」への時代の流れに 連なる将来の課題である。

この「IOC 危機管理マニュアル」を出発点 として、まさに日本スポーツ界のよりよき法リ スク管理の展開が求められている。

SOCIO DE SOCI 危機管理委を設置 LLにながっ、近日中にも第一日に代表海手が渡米する。 田川派道職員かどの連携を密一トラックの日本代表チーム

※米同時テロ事件を受けた危一下、各競技部門の強化部長、日、都内で理事会を開き、 委員会は松本委員長以 の情報収集と、日本代表選一ナダ・カルガリーでの氷上 機管理委員会(委員長=松 らがスタッフ。現在、スピ ック委員会(JOC)の米一いる状況。また、ショート い。外務省や日本オリンピートレーク合宿は見合わせて 手の安全管理対策などが狙|合宿を行っているが、ソル トレークシティー五輪動向」ら選手、コーチら35人がカ た。来年2月に迫ったソル |候補の淯水宏保(NEC) 本充雄尊務理事)を設置し|ードスケートでは金メダル 日本スケート連盟は4 ー回委員会を開く。

輪鳴響

・ンは米国の攻撃を喝さい DAY紙はスポーツ面の 事実、7日は各地の試 トップに「スポーツファ 超満員のスタンドから のDBシホーンはコメン が会場に伝えられると、 ていた」とジャイアンツ 前に攻撃が始まったこと この日がくるのは分かっ 「上ル、NFLの試合開始」を受け止める。「いつか催された米プロフットボーも、選手も納得してこれた。記事では、7日に開一流れた。スタンドの観客 の大歓声が沸き上がった した」との見出しを掲げ 攻撃開始を伝える映像もンは米国の攻撃を唱さい に、ブッシュ米大統領が USA- USA-I 合会場の大型スクリーン

しかし、いやが応でも

ロに対する米英軍の いることを示唆した。 性を追求するだろう」との見いて対する米英軍の いることを示唆して対応 輪開催は大丈夫』と言ってい、毎月会 (10c)の いしと述べ、国内の各競技運(10c)の いしと述べ、国内の各競技運(10c)の いしと述べ、国内の各競技運(10c)の いしと述べ、国内の各競技運(10c)の日か会長は「五日の人の大力を対して対応・関係は対して対応・関係は対して対応・関係が対している。

2月開催

ット知事も同日午後、ワ

ユタ州のマイク・レビ

JOCが危機管理委設置へ

称)の設置準備を進

めることを明らかに

選手からも不安視する声が出に選手の派遣を進める時期。 ツの競技連盟が各種国際大会

危機管理委員会(仮 | 輪に向け、ウインタースポー て、JOCとして、一月のソルトレークシティー五

置を協議している。

H13.10.9(サスなン)

攻撃開始に関連し

いることを示唆した。

10月は本来ならば、来年2 方を示した。

ルを作りたい」と話している。

も連携して実践的なマニュア 対策を分析、韓国の専門家と

同] ソルトレークシティ 全を確保して大会を成功ー(米ユタ州)8日=共 は、絶対に拒否する。安・【ソルトレークシティ 味する。そのようなこと ミット・ロムニー会長はた。 冬季五輪組織委会長 変更なし 港で「冬季五輪の中止・ソルトレークシティー空シントンに出発する前に はテロに屈したことを繋

急の場合でも、連絡をすぐ取「ク五輪への影響については、 1 竹田常務理事は「繋 | 竹田常務理事はソルトレー

竹田常務理事はソルトレ

注詞した。 会談する予定だ。 → で通りに開催する」と 訪問し、ロムニー会長と下に通りに開催する」と 訪問し、ロムニー会長と英の軍事攻撃の影響につ のジャック・ロゲ会長が 8日、ソルトレークシテ イーでの定例会見で、米 ピック委員会(IOC) 9日には、国際オリン

> 17日開幕の「世界新体操」 日本選手団派遣を中止

れる体操の世界選手権に選一ランで行われる予定のアジ 手団を派遣するかどうかに一アカップにも派遣しない。 らベルギー・ヘントで開か/場予定だった。インドとイ のアフガニスタン攻撃に関一ン(同24-28日)への選手派 開かれる世界新体操選手権 また、日本卓球協会も11 月17-21日にマドリードで | 定だった。 ついても18日に最終決断す 念するのは初めて。28日か (ミキハウスJSC)らが出 権で日本選手団が出場を断一二(ミキハウス)や、温原愛 連し、実施される世界選手|造の中止を決めた。松下浩 た。米国テロ事件とその後 | 一21日)とオランダオープ への選手団派遣中止を決め 日、ドイツオープン(10月18 日本体操協会は11日、今 9人で、13日に出発する予 一方、当初のニューヨー

操連盟(FIG)からは『極 協会は「現時点では選手をな判断材料とした。国際体 について、 日本レスリングを険かということを最終的 たレスリングの世界選手権 した。新体操の日本選手団と、派遣中止の理由を説明 在渡航することが、安全かかけての分離開催が決まっ滝沢康二専務理事は「現リシャで11月末から12月に は、選手4人、役員5人の計一期間中に対応を協議する。 力参加を『との要請があっ|派遣する方向」。しかし、選 たが、安全性に不安がある」
「手や所属先から派遣に反対 れるため、13日からの国体 クでなく、ブルガリアとギ する声が出ることも予想さ

お冬季五輪にガスマスク JOC検討

|京・岸記念体育会館でテ||レークシティー冬季五輪||地に持ち込むことを検討||会(JOC)は26日、東||た。来年2月の米ソルト||常務理事)の医薬品を現 ロ事件などへの対応を考|にはガスマスクや「診療 |日本オリンピック委員 | トの第3回会合を開い | (班長の福島忠彦JOC

える危機管理プロジェク一所が開設できるくらい」

「マニュアルは、冬季五一様のマニュアルを作る。

している。

地に持ち込むことを検討

者らに配るほか、日本パ めた。年明けに五輪参加 った安全対策などをまと 制、宿舎選びや行動とい体制や緊急時の連絡体 輪でのJOCの危機管理 ラリンピック委員会も同

ク委員会(JOC) ジェクト 日本オリンピッ ▼JOCが危機管理プロ

(選別)の手順、ヘリコプタ|順位をつける「トリアーシ」場で症状に応じて治療の優先

な患者搬送のシステムも定め

大会で各国政府が取ったテロ ていく。山本教授は「過去の - や船舶なども使った効率的 原機関に振り分けるため、現る。さらに、多数の患者を医

設備などが異なることから、によって医師数や医療機関の作成に乗り出した。開催地

10

来年3月までに会場のある10

医学) らのグループは15日ま山本保博日本医大教授(災害 の負傷者が出た場合に備え、 で、テロや暴動によって多数 サッカー2002年W杯 W杯テロ対策 する厚生科学研究の一環で学送、治療の流れを示す。原生労働省が研究費を負担の対応を念頭に応急処置、 を作る方針だ。 地域を対象に個別マニュアル物、化学兵器による中毒③観 答の殺到による転倒一などへ

同省医政局の担当者は「開催 緊急医療マニュアルも作成

る」と指摘。具体的には①会 し、応急処置の方法や解毒剤の)被害を過小評価してい、物、化学兵器をリストアップ 場や周辺での爆発や火災②生.の用法などをマニュアル化す 自治体は(暴動やテロなどで、菌やサリンなど代表的な生 テロ対策では炭疽(たんそ)

9 策を考える危機管理プロジ日、海外派遣選手のテロ対 安全確保マニュアルをまとわせるため、12月をめどにシティー冬季五輪に間に合 長に、法務委員の妹尾正毅た。福島忠彦常務理事を座 員、選手強化本部などから ・元ペルー大使や、 計8人がメンバーに選ばれ 来年2月のソルトレーク 国際委

まとめた緊急医療マニュアル 搬送手段確保などの対応策を でに、医師や医薬品、患者の は実は、同時テロ後、JOCが元

ガスマスクの話が出た記者会見

ないとしか言いようがない。

人使や弁護士も加え、

海外への選

の危機管理の芽生えにしたい。 の体制、姿勢をつぶさに見て、 の冬季五輪が初の大仕事だ。米国

圖

2002年(平成14年) 2月3日(日曜日)

撲を取り、恥だけかいた。

前哨戦の段階で、勝手に独り相

(15)(オピニオン)

13版

る。選手にはどう映ったのか。情 開幕するソルトレークシティー冬 ている」とJOCの福島忠彦・常 季五輪に日本オリンピック委員会 つちに東京に残すことになった。 国内のメーカーが百個提供した。 ヘマスクをめぐる騒動のことだ。 ではない」と方針転換したのだ。)まう。 他人の顔色で判断を変え 一十六日だ。が、ひと月もしない 第理事が明かしたのは昨年十二月 万一の備えに持ち込みを検討し はっきり決まる前に表に出して 米国側の神経を逆なでするべき (JOC) が持参しようとしたガ そう言うと失礼だろうか。八日 マスクは米国の炭疽菌事件後、

冬季五輪

論説委員 井手 裕彦

本にし、要点を押さえている。 の努力を惜しまない――などを基 安全は自分たち全員で守る②予防

マニュアルは①自分とチームの

こそ最良の危機管理で、そのため

マニュアルを発表する場だった。 手派遣の対応を検討した危機管理

えるのか。危機管理担当者を任命

いかに情報を正しく、迅速に伝

別捜査官らから入手した現地の警 報連絡網を図に示した。FBI特 し、ソルトレークと日本を結ぶ情 危機管理の出発点に

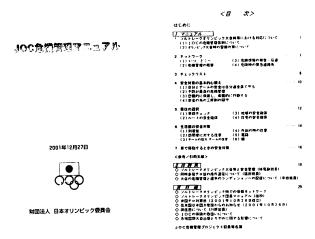
提に派遣母体が最大限努力する 会への問題提起になっただろう。 基礎知識などの資料も添付した。 項目のチェックリスト、炭疽菌の 備情報や、訪問者対策など三十九 マスクの一件がなければ日本社 ただ、「国際大会へは参加を前 賠償請求を一切しないことを約束 発生した結果について連盟に損害 じます」との承諾書をとった。 責任逃れではと、感ずる。 免責を前提にした同意書につい

選手権参加に頭を悩ませている。 選手から、「万一危険に遭遇して がある。日本スケート連盟は参加 相変わらずバラバラだ。 冬季五輪でも首をかしげる対応

六月、ネパールでの世界ジュニア というマニュアルの精神が各競技 日本ウエイトリフティング協会は 団体に浸透したとは言い難い。 遣中止の決定を変える気はない。 本水泳連盟は三月末までの海外派 海外派遣を再開した。しかし、日 場が波紋を呼んだ日本体操協会は 昨年、ベルギーの世界選手権欠 だ。医学の世界でも以前は「手術 否定するのが最近の裁判所の傾向 的無効を定めた民法九〇条から、 ては、公序良俗に反する事項の法 ント(説明と同意)」を重視する。 ったが、「インフォームドコンセ 承諾書」で免責を得る考え方があ 枚の紙切れに意味はない。 スポーツ界の危機管理で気がか

を一から考え直す必要がある。 競技団体がやること、警察や外務 ギュア選手権などが日本である。 手を招く日本の国際大会のあり方 送るルールは作ったが、外国の選 を考える動きが見えないことだ。 りなことがまだある。日本選手を 今年はサッカーW杯や世界フィ 何かあれば、開催国の責任だ。 竹田恒和・JOC会長には今回 民間警備会社に依頼すること

資料3





JOC危機管理マニュアル **自発行日 2001年12月27日** 銀陽鬼・発行 射団忠人 日本オリンピック委員会 総合企画室 企業器 裏師 副 ホクェン印刷機式会社

はじめに

2001年9月11日の東国におけるテロ事件以来、我が国の教徒 スポープ界において国際大会への参加をいかに考えるべきかの問題が 全しています。 実践に各数技団体の参加についての考えが必ずしも関ーとはいえま

せん。 物に入れば、それぞれの関係の事情が深ってあり、例えば、自身が とは日本場の機能者が終いなどの間面もあり、発生に一合させるとと は下程をいえましょう。 全がは最も、切っしのですが、一位数としてものが変すたしっながかかか ません。また、315回職性大会の仲の重要性のいかんも可能される 会でしょう。 毎月日本にはなったが、大きなよりでは、また、215回職性大会の仲の重要性のかかんも可能される 毎月日本にはなったが、本会としてその毎年を出

も特別的地にすれてからながあり、本会としてその身身を指 うち端にはありません。何らかの命名となってき段をは機能や用 すべきだというを台環をから設定はは、2001年10月18日、 「他表世界がランド」の助命名を開催しました。 以見、ファ月の別場所で新せしたものですが、までした日曜のご 満足のいけるものではなっからしたません。 しかし、これをはみ、各種自参が安して利益に考えてき、また、 予保となが続きても用料に対象できる「ものよりどころ」となれば

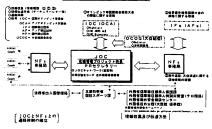
アがにわからなるとものがに対象できる。セジェリところ」となれば やいです。 この間、別級の各組具及び事務局隊氏には大変なご求力をいただい たことを申し助えます。

常務理事・危機管理プロジェクト班長

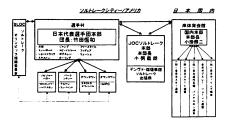
1 マニュアル

1. ソルトレークオリンピック大会時等における月応について

危機管理の情報の流れ<図1>



第19回オリンピック冬季競技大会(2002/ソルトレークシティー) 日本代表選手団ネットワークく図2>



9・11 米中枢同時多発テロ事件における危機管理の一考察

宮 脇 岑 生*

I はじめに

2001年9月11日にアメリカ合衆国において発生した同時多発テロ事件〔以下「9・11テロ」と略〕¹⁾は、アメリカのみならず人類全体に対する卑劣かつ許し難い行為である。その後、世界各国が立場の違いを越えて非人道的なテロリズムを非難し、力を合わせてこれに立ち向かった。

本稿は、9・11テロという「新しい戦争」 (ブッシュ大統領の声明)においてアメリカが 危機管理上いかに対応したかを考察したもので ある。

Ⅱ 国家の危機管理プロセス

9・11テロという国家的危機管理を考察するうえで、その基本的なプロセスをまとめた研究として平和・安全保障研究所の報告書がある²⁾。 危機管理を考察するうえで参考になると思われるので紹介しておく。同報告によれば国家的危機を発生源から次のように類型化している。

第一は、外国の非友好的行為である。国家の 存続を脅かすような外国による非友好的行為に は、①国家の領域(領土、領空、領海)内にお ける不法行為,②軍事的・非軍事的手段による 妨害ないし脅迫,③武力攻撃などが含まれる。

第二の危機発生源は、テロリスト・グループ のような非国家的集団による敵対行為である。

第三の危機発生源としては,大規模な自然 的・人為的災害である。

危機管理の類型化は研究者により異なり多種 多様であるが、その発生源や攪乱作用の程度の 如何にかかわらず、そのプロセスを前掲、平 和・安全保障研究所の報告は次の三つの段階に 分けて考えることができるとしている³⁾。

第一段階は,危機の発生を未然に防止することであり,第二段階は,危機発生後にその被害を極小化する対処である。第三段階は,被害からの回復をはかり,新しい安定状態を実現することである。

危機の第一段階の未然防止は、さらに、①危機発生源そのものを除去すること、②危機発生源から生み出される攪乱作用を危機的水準以下に抑えること、および、③危機発生源の攪乱作用から避難すること、の三つに大別することができる。

前記の危機発生源の第一,すなわち外国の非 友好的行為に即していえば,①の方法に, a 脅威となるような非友好的行為をとる意図を持 つ外国を何らかの手段でなくす(敵対国家との 関係を改善し,友好関係を確立するなどの手 段), b 巻き込まれる危険のある戦争が発生す

^{*} 流通経済大学教授

る可能性の除去, c 重要資源に関して自給度 を高め外国に依存することを止めることなどに 分けることができる。

②の方法は、広い意味での抑止である。報復的抑止力(大規模な武力攻撃、経済封鎖など)、ないし報償的抑止力(相手が重大な非友好的行為を行わない場合、ないし友好的行為を積極的に行う場合、こちらも積極的に相手を有利化する措置をとる能力)を高める。報償的抑止力は報復的抑止力と相乗してよく機能しうるものである。集団安全保障政策が広く採用されている理由である。

③の方法は、外国の非友好的行為によって生み出された重大な攪乱作用から避難するという方法であり、歴史的には多くの国で試みられた。古代中国における万里の長城の建設、徳川時代の鎖国、アメリカのモンロー宣言などがその例である。

第二の危機発生源,つまり非国家的集団による敵対行為の未然防止については,国民から孤立させ,かつ危険な外国から絶縁させることで彼らの存在と活動そのものを大幅に除去し(①の方法),またはその脅威を低い水準に抑える(②の方法)。

第三の危機の発生源のうち大規模な自然的災害を未然に防止することは,「避難」を除いて当分不可能であろう。かりに予知が正確に行われたとしても十分な準備態勢が必要である。またコンビナート災害のような人為的災害の大部分は、未然の防止がかなり高い水準で可能となっている。

危機管理の第二の段階は、危機の発生に対応して、その拡大を阻止し、国家の蒙る被害の極小化に努める段階であり、通常「危機対処」とか「危機制御」と呼ばれている。効果的な危機対処に必要とされる能力としては、一般的に、①情報能力、②抵抗能力、および、③指揮能力

をあげている。

①の情報能力とは、a 起こりうる危機の対応の詳細なシナリオを多様に準備し、b それに基づく必要なデータの収集、整理、c 危機発生のシグナルのキャッチ。

②の抵抗能力は、d 危機発生源からの攪乱 作用の波及に抵抗し、その拡大を阻止し、排除 する能力、e 危機に襲われている期間、生き 残りうる能力。

③の指揮能力とは、f 広い意味のリーダーシップ(決断力,統率力,組織管理能力,交渉力など)の他に、g 指揮センターの抗甚性,および、h 危機対処活動に従事している全ての組織との通信能力。

危機対処能力の具体的内容は,危機発生源が 異なり,発生した危機の態様と度合いが異なる のに対応して必ずしも同じではない。

危機管理の第三段階は、第二段階における成功を前提としている。したがって危機対処に失敗すれば、第三段階の回復が不可能となる。第二段階の危機管理が効果的に遂行されれば、されるほど第三段階の安定状態の実現は容易となる。

以上の危機管理の分析手法を参考にして,以下に9・11テロ事件に関して危機の発生,危機の対処,危機の予防という観点からブッシュ政権下におけるアメリカの対応を紹介したい。

Ⅲ 「新しい戦争」という危機の発生

1. 9・11テロ事件

2001年9月11日午前8時46分(米東部夏時間,日本時間同日午後9時46分)乗員乗客92人を乗せたボストン発のアメリカン航空11便がニューヨーク・マンハッタン島南端に近い世界貿易センタービル北棟の上部に北側から突っ込んだ。その17分後には、乗員乗客65人を乗せたボスト

ン発ユナイテッド航空175便が同ビル南棟に南側から突っ込んだ。いずれも110階建て、400年を越す2棟のビルは約1時間半後に相次いで崩壊し,旅客機2機分のジェット燃料が燃え続け、周辺のビル約10棟も全半焼した。また同日午前9時38分にはワシントン発のアメリカン航空77便が米国防総省に激突、189人が絶望となり、さらに同日10時、ニュージャージー州ニューアーク出発後に乗っ取られたユナイテッド航空93便がピッツバーグ近郊に墜落、乗員乗客45人全員が死亡した41。

米捜査当局は、4機を乗っ取った19人の実行犯をいずれもアラブ系と特定し、ブッシュ大統領は16日、国家安全保障会議を開き、ビンラディン氏を「最重要容疑者」と非難した。米本土内で一瞬のうちに、これほど多くの犠牲者を出したのは、建国以来初めてであろう。そして、この大規模な自爆テロ事件が起こるまで、民間旅客機を「大量殺傷のための兵器」として使うことを、今回の事件にかかわったテロリスト以外に、予想し得たものがあろうか。

冷戦終結後、唯一の超大国となり、繁栄を謳歌する米国の経済力と軍事力の象徴をねらい、3,000人を超える犠牲者を出す史上例をみない無差別テロ事件となった(邦銀駐在員などを中心に日本人犠牲者も24人におよんでいる⁵⁾。

ブッシュ大統領は、議会演説で9・11テロを、アメリカに対する「新しい戦争」と位置づけた。 連邦議会は、この「新しい戦争」に対して大統領に合衆国軍隊の使用権限と予算支出権限を承認した。

2. テロリズムの定義と「新しい戦争」

(1) テロリズムの定義

テロリズムに関して正確なあるいは統一された概念は確定されていないといえよう。しかし現代社会におけるテロリズムにどう対処するか

ということを具体的に考慮する場合,その選択 手段をいかにするかという点からも重要な課題 となる。それは立場によって異なってくること はいうまでもないことであるが、参考までに最 近のアメリカにおけるテロリズムの定義をいく つか紹介しておく。

テロリズムに実務面で対処している米連邦捜査局 (FBI) は「テロリズムは、政治的または社会的な目的を促進するために、政府、国民あるいは他の構成部分を脅かし、強要すべく、人または財産に対して向けられた不法な武力または暴力の行使である」と定義している⁶⁾。

さらに国防省の定義は、「テロリズムとは、政治的、宗教的あるいはイデオロギー上の目的を達成するために、政府あるいは社会を脅かし強要すべく人または財産に対し向けられた不法な武力または暴力の行使である」⁷¹と前記 FBIとほとんど同じ表現となっている。

ところが国務省のテロリズムに関する定義は一段と詳細なものになっている。すなわち「テロリズムとは、計画的で、政治的動機に基づく暴力で、非戦闘員を標的として行われ、国家以外のグループないし国家の秘密情報員の手によってなされるものをいう」⁸¹としている。

一方, 合衆国法典(USC)の第2656 f(d)節, 第22章のテロの定義では次のように規定してい る。

「テロリズム」という言葉は、国家より小さなグループ、または非合法の工作員が計画的かつ政治的動機による暴力を非戦闘員の目標に対して働くことを意味し、通常は一般大衆に影響を与えることを目的としている。

「国際テロリズム」とは、一カ国以上の国民 または領土を巻き込んだテロを意味する。

「テロリスト・グループ」とは、国際テロを 実行に移すグループ、または国際テロを実行す るうえで重要な下部組織を保有しているグルー プを意味する。

アメリカ政府は1983年以来,このテロリズムの定義を統計や分析を行う際に採用している。

国際テロリズムについて、国際的に定義づけを行う努力は早くからなされ、国際連盟に国際テロ撲滅のための協定草案が提出された1937年にまでさかのぼる。近年では1972年第27回国連総会に協定草案が提出された。さらに2001年の9・11テロ事件後も国連総会で論議されているが基本的な合意はされていない。テロに関する条約はすでに10個以上あり今後も増える見込みである。つまりテロ行為が一つの国の問題に止まらなくて、他の国を巻き込むケースが増えてきたことを意味する。

(2) 「新しい戦争」

9・11テロは、重大な犯罪行為であるばかりでなく、むしろ、アメリカの国家社会システムを根本的に崩壊させるものであり、アメリカはこの9・11テロ事件を従来のテロという概念を超えた「新しい戦争」の始まりであるとしている。戦争とは本来、主権国家や特定の組織がその主義・主張を貫くため、宣戦布告を行って意思を明確にし、武力を行使してその目的を達成しようとする実力行為を意味する。ところが、9・11テロ事件は、犯罪という概念では捉えられない行為であるばかりか、従来の戦争概念を遥かに超えた新しい型の戦争といえる行動であると見ることができる。その理由としては次のような点があげられる。

第一に、戦争の主体が従来の概念である主権 国家ではなく、少数の集団 (グループ) やネットワークなど国境を越えた性格を持っている。 しかも、その実体が容易に把握できないという 問題がある。

第二は、戦争の手段である。この主体は通常 であれば軍備や兵器システムなどによって武力 を行使するのであるが、9・11では民間航空機 をハイジャックして多数の無辜の民間人を人質 に取り、これを凶器にして国家・社会のシステ ムを崩壊させようとしたのである。

第三に、動機である。通常、戦争であれば戦争を行う主体が民族の独立や主権の確保、領土の拡張・画定といった明確な目標を保持する物であるが、9・11では目標が不明確である。

第四に、武力行使が行われる戦場といわれる ものがなくなっている。「新しい戦争」は日常 生活の中に入り込んでおり、通常の戦争で見ら れるような戦場はない。

以上のような「新しい戦争」の持つ特徴から考えて従来のように、テロを単なる犯罪と見なして警察や治安組織に依存している時代は終わった。いまや国家および国民が軍隊と国家機関の総力を挙げて、このようなテロによる「新たな戦争」に立ち向かわざるをえない所以といわれている⁹⁾。

IV 危機発生後の対応

1. 9・11直後のブッシュ大統領の対応

(1) 国家緊急事態の発動

ブッシュ大統領は9月11日のフロリダでの第一回の声明発表後,国家安全保障会議を緊急召集し,「連邦緊急事態対処計画」の発動を指示し,全世界の米外交団・軍に最高レベルの警戒態勢に入るよう命じた。大統領はさらに同日夜(日本時間12日午前)ホワイトハウスで行った国民向けテレビ演説で,「我々および同盟国はテロに対する戦争を勝ち抜く」と語り,実行犯の逮捕・処罰に強い決意を表明した¹⁰⁾。

ニューヨーク、ワシントン両市近海では、空母、水陸両用船、ミサイル搭載駆逐艦などからなる複数艦隊が展開、万一の事態に備えた。後述するように連邦緊急事態管理庁(FEMA)は両市に救難チームを派遣、犠牲・負傷者の大規

模な捜索活動を行った。

また、大統領警護隊は、ブッシュ大統領の身 辺警護の必要性から、戦略核兵器の基地である ネブラスカ州の戦略軍司令部に大統領を一時避 難させた¹¹⁾。

チェイニー副大統領、ハスタート下院議長ら 要人も一時、特別警護下かに置かれたが、副大 統領、ライス大統領補佐官(国家安全保障担当)、 ミネタ運輸長官らはホワイトハウスの特別施設 に設置された指令センターで待機し、事態の指 揮権掌握にあたった。

中南米歴訪から帰国の途についたパウエル国務長官の所在は明らかにされなかった。

航空機の直撃を受けた国防総省では、ラムズフェルド長官らが死傷者の捜索・救難を陣頭指揮。犠牲者の捜索活動が続けられた。ミサイル攻撃などの宇宙防衛にあたる北米航空宇宙防衛司令部(NORAD)も警戒熊勢に入った¹²⁾。

アメリカにおける国家緊急事態は「国際緊急経済権限法」(International Emergency Economic Powers ACT of 1977)により次のように定義されている。「合衆国の安全保障,外交政策、経済にとって、合衆国の外部全体または一部を源とする異常かつ緊急な脅威」。この要件は、「緊急事態がまれで短期間のものという性格があり、現在進行中の諸問題と同一視できないという認識」から導き出されているという。この国家緊急事態の適用範囲は拡大し、現在では、安全保障に関するもの、たとえばテロ、麻薬などの他、政治的、外交的、財政的、通商的側面などにおける政策的配慮から、国家的重大事と認識されるあらゆる状況を指すようになった133。

(2) 戦争行為声明と予備役召集

9・11から一夜明けた12日,米国の捜査当局はイスラム原理主義組織による組織的,計画的なテロとの見方を強め,本格的な捜査に乗り出

した。ブッシュ大統領は「これは戦争行為だ。 正義と悪の戦いであり、正義は勝利する」と声 明を発表し、犯行グループとの全面的な対決を 宣言した¹⁴⁾。

ブッシュ大統領は14日、9・11事件への報復 軍事行動に関連して、最大5万人の予備役召集 を承認した。これはラムズフェルド国防長官の 進言を受けたものである。予備役は、今後予定 される軍事行動に参加するのではなく、テロ攻 撃防止のために米軍が事件発生以来、ニューヨ ークとワシントンの間の空域で続けている戦闘 機による防空警備などを支援する要員となる。 このため、軍事行動が具体化すれば、予備役召 集はさらに拡大する可能性が高くなる。5万人 の予備役召集は湾岸戦争で予備役・州兵計26万 5千人が召集されて以来の規模となる¹⁵⁾。

(3) 総力戦宣言

ブッシュ大統領は9月20日の連邦議会で、テロとの戦闘開始をする宣言を表明し、国際社会に向けて「米国の側につくかテロリスト側につくか」と「踏み絵」を突きつけた。対テロ戦争への協力に関する米国の新たな外交と世界再編が始まったのである。

米国では、大統領が連邦議会に出席するのは、 原則として、年一回の「一般教書」(State of the Union Message)演説のときのみであり、 両院合同会議における大統領演説は異例であ り、大統領および議会が一致団結し、国家の危 機に望む姿勢を示したものといえる。

演説は、誰がテロ攻撃を仕掛けたのか、なぜ テロ攻撃を仕掛けたのか、いかにテロと戦って いくのかという疑問に答えていく構成がとられ た。その主な内容として次のような点があげら れる¹⁶⁾。

第一に、テロ攻撃の主体をアルカイダおよび ウサマ・ビンラディンと名指しし、同人に庇護 を与えているタリバン政権に対して、ウサマ・ ビンラディンの無条件即時引き渡しを要求し, 交渉の余地を与えない事実上の最後通牒を突き つけた。

第二に、テロ攻撃を自由および民主主義に対する挑戦と位置づけ、国際社会に対して、テロリストに味方するのか、テロと戦う米国に味方するのかとの「踏み絵」の選択を迫った。

第三に、今回のテロとの「戦争」が湾岸戦争やコソボ空爆とは根本的に異なり、長くかつあらゆるリソースを投入する戦いであり、犠牲者が出る可能性をも示唆し、国民に対して覚悟と忍耐を求めた。このような発言は、その後の演説でも述べられており、同月29日の演説でも「これまでとは違う戦争になる。果敢なテロリストの活動を粉砕するために戦う」と国民に訴えている¹⁷⁾。

第四に、一部にイスラム教徒一般に対する反感が国民の間に見られることに触れ、国民に冷静な対応を求めることで、テロとの戦いがイスラム教徒との宗教戦争の構図に陥る危険を回避した。

また,ブッシュ大統領は,演説の中で,テロの脅威から米国民を保護するための施策の調整・統括にあたるための閣僚ポストとして,後述国土安全保障局長官を新設し,大統領の親しい友人でペンシルベニア州知事のリッジ氏を充てることを表明した。

2. 9・11直後の連邦議会の対応

(1) 9・11テロ糾弾決議

9・11テロ事件に対する連邦議会の対応は非常に迅速であった。テロ発生当日の夕刻には、上下両院の200名を超える議員が議事堂の正面に集合し、ハスタート下院議長およびダッシェル上院民主党院内総務ら両院の議会指導部より声明が発表された。この声明の中で、ダッシェルは、「我々は、国民を代表してここに我々の

決意が恐怖によって弱められることがないことを宣言する」と述べた。その翌日の12日には、テロに屈しない議会の強い意思を表明するために両院は本会議を開会した。「2001年9月11日にアメリカに対して実行されたテロ行為に関して上院および下院の意思を表明する決議案」 (S. J. Res. 22/H. J. Res. 61)を上院において賛成100、反対 0^{18} 、下院では、賛成408、反対 0 と満場一致199で承認した。

決議の主な内容は次の通りである。

- a) テロリストおよびその支援者に対する非 離
- b) テロの犠牲者とその家族等に対する哀悼 の意の表明
- c) 国民への団結の呼びかけ
- d) ボランティア等の英雄的行為に対する賞 替
- e) 国際法に基づく反撃の権利の宣言
- f) 諸外国のテロに対する戦いに対する支持 への感謝と継続の要請
- g)テロ撲滅のための資源拡充
- h) テロ撲滅のための大統領と議会の綿密な 協議に基づく決定の支持
- i) 2001年9月12日を国民統合と服喪の日と 定める
- (2) 9・14緊急歳出法の可決
- 9・11事件に対応するための総額400億ドルの緊急歳出法案 (H. R. 2888) が、事件からわずか3日後の9月14日に上下両院を通過し、同18日にはブッシュ大統領の署名により成立するに至った²⁰⁾。

同法による歳出額400億ドルの使途は、①攻撃の緩和および対処に関する連邦政府および州・地方政府の準備態勢の整備、②国内外のテロ行為への対抗、捜査、訴追の支援、③交通機関におけるセキュリティの強化、④攻撃によって被害を受けた公共施設・交通機関の復旧、⑤

国防力の強化等となっている。

また、総額400億ドルのうち、大統領が議会による制限なしに支出できるのは100億ドルで、さらなる100億ドルは支出に先立つ15日前までに行政管理予算局長官が上下両院の歳出委員会に支出計画を提出することが必要とされた。残りの200億ドルについては、支出にあたって改めて歳出法を成立させることが必要とされている。

ブッシュ政権は当初,緊急事態を理由に挙げて,議会の制約を受けずに全額が支出可能な200億ドルの案を議会側に提示した。しかしながら,議会側にはいかに非常事態下といえども自らの権限を容易に手放すことに対する抵抗が強く,政権と議会との交渉が重ねられた結果,総額を400億ドルとし,そのうちの300億ドルの支出にあたっては議会が改めて関与することで両者が合意に至った。

合意案は9月14日,下院に提出され,同日中に下院が賛成422,反対0で,上院も賛成96,反対0と,上下両院のいずれにおいても一人の反対者を出すことなく可決され,ブッシュ大統領の下へ送付されたのであった。

3. 9·11直後の FEMA の対策

(1) FEMA のテロ対処

9・11テロ事件直後から捜索救助活動を行う 消防士や FEMA のワッペンをつけた捜索救助 隊の活躍が、メディアを通じて全世界に映し出 された画像は、今日も我々の脳裏に焼き付いて いる。 FEMA に関する文献は多数あるが、 佐々木 良国立国会図書館専門調査員の「FEMA の組織と活動」²¹⁾は、アメリカの原典資料を多 数使用して詳細に FEMA の組織と活動を紹介 している。 FEMA の活動は、全ての災害に対 処することになっている。その基本となってい るのは、 FEMA 長官が立案し、準備する連邦 対処計画(The Response Plan)に基づいて緊 急事態に備えている。テロ対処に関して前記の 連邦対処計画には、さらに詳細な「テロ事件付 録」(Terrorism Incident Annex)が準備されて いる。

テロの結果としての災害に対して連邦捜査局 (FBI) 大量破壞兵器対処計画, 保険・福祉省 (HHS) の生物・化学テロに関する健康・医学 的支援計画および放射能緊急事態連邦対処計画 等、複数の対応策が一体となった支援措置がと られることになっている。テロ事件付録の冒頭 部分には、「テロ行為あるいはその脅威を予知 し, 予防し, その解決のために必要な諸資源を 特定・取得し、その使用を計画する措置」を 「危機管理」(Crisis Manegement) とし,「公共 の健康・安全を保護し、基本的な政府のサービ スを確保し、およびテロの結果により被害を受 ける個人・企業・政府機関を緊急支援する措置」 は「結果として生じた混乱管理」(Consequense Manegement) として区別している。テロの 危機管理としては、FBI を中心とした運営概念 が記述されており、大量破壊兵器を含む米国内 のテロの結果として生じた混乱管理に対応する 運営概念とその対処機関として、FBI、FEMA、 国防総省, エネルギー省, 環境保護庁, その他 の関連機関が挙げられている。

(2) 9・11テロ直後の対応

テロ直後世界貿易センタービルが破壊的な被害を受けた映像が報道されると、FEMA は直ちに国と地方の緊急事態管理担当者と調整を行い、数時間以内に職員を現場に到着させた。また、同日とその数日以内に、FEMA の28の都市捜索救助部隊のうち8部隊がニューヨークに入り、ニューヨークの消防と警察を支援し、犠牲者の捜索に取り組んだ。1部隊は31名×2チームの62名で構成され、12時間の交代勤務で生存者の救出に全力を尽くした。一週間後には別

の8部隊と交代し、その後多くの部隊と交代で動員され、全米14州から多数の部隊、総数1240人が動員された。救助作業が進められている間、FEMAの職員1600人以上がニューヨーク市・州ならびにニュージャージー州と協力して復旧援助活動にあたった。連邦対処計画の下でのFEMAの役割は、27の連邦機関の活動を調整することである。緊急の通信、健康医療、被災者介護、瓦礫の除去、その他の緊急支援も行った222。

V 9・11危機への対処

9・11テロ以降アメリカはテロ対策を精力的に進めてきた。この対策の第一に挙げられるのはアフガニスタン空爆であるが、それだけではテロを防ぐことができない。そのために多角的な対策が講じられた。これまで行われてきた対策としてブッシュ大統領は9・11以降100日目となる2001年12月20日に『テロとの世界戦争―最初の100日』²³⁾を発表した。その対策として、①外交、②金融、③軍事作戦、④法執行、⑤人道的援助、⑥本土安全保障、⑦補償、⑧イスラムの尊重の諸点から論じている。これら全ての点について紹介する余裕はないので、①、③、⑥の点についてのみ言及する。

1. ブッシュ大統領の国際協調外交

9・11事件直後の翌日,国連では緊急国連安保理事会が開かれ、「米国におけるテロ攻撃に対する非難決議」(安保理決議1368)を採決し、国際社会が対応することを表明した。アメリカは世界の多くの国々の支持を得て、9・11対応体制をとることとなった。9・11以来、ブッシュ大統領は51カ国の元首と面談し、軍事作戦への協力を得ている。それは、NATO諸国をはじめ、OAS (米州機構)、ANZUS (オーストラ

リア, ニュージーランド, 米国), さらに, 中央アジア諸国, インド, パキスタン, ロシア, 中国, 日本と全世界におよんでいる。

さらに、136カ国からの軍事的支援、142カ国 のテロに関係する個人、組織の資産凍結、89カ 国の米軍航空機の上空通過、76カ国への着陸の 許可などの国際的協力を得ている²⁴⁾。

ブッシュ大統領は、選挙戦中より民主党候補 ゴア氏の国際主義, 理想主義に対立して孤立主 義といわれていた。政権スタート後も、包括的 核実験禁止条約 (CTBT) の批准拒否,温暖化 ガスの排出量の削減に関する「京都議定書」か らの離脱,対弾道弾ミサイル (ABM) 制限条 約からの離脱などの政策を表明し、一国主義、 孤立主義と世界の多くの国から批判を受けるこ とが多かった。その背景には、冷戦後、唯一の 軍事大国であることがアメリカの単独行動主義 を一層際立たせることになったといわれるが, それだけではないであろう。先鋭化するアメリ カ国内のイデオロギー対立と, 前任のクリント ン大統領の協調主義, 拡大主義という政治スタ イルを否定しようとする政権内の思惑が拍車を かけているといえよう。アメリカの上下両院は、 大統領の属する共和党の単独行動主義と、国際 約束を重んじる民主党の国際主義が対立する構 図になっている。このような構図の背景として, 次の二点が指摘できる。一つは、アメリカ国内 における地域とイデオロギーの問題である。ブ ッシュ大統領の基盤であるアメリカの市部や農 村を中心に伝統思考で道徳主義的な考えと, 北 東部や大都市を中心に平等思考で相対主義的な 二つに分かれていることによるものである²⁵⁾。 もう一つは、ブッシュ政権の政策の方向性を決 める上で大きな影響力を持つスタッフの問題で ある。ブッシュ外交の底流には、対外関係を重 視するパウエル国務長官主導の協調路線と、共 和党右派への目配りを欠かさないチェイニー副

大統領の強行路線の綱引きがある。 さらに, も う一人のキーパーソンで、外交問題専門家ライ ス大統領補佐官はミサイル防衛の一環として一 方的軍縮を唱えてきた単独行動主義者であり、 大統領の外交政策に強い影響を与えている。ブ ッシュ政権の外交が孤立主義, 単独行動主義, 一国主義、一極主義と批判が止まないのは、ア メリカの立場を押し通すだけで対案がないから といわれる。国際協調への軽視が度を過ぎれば 指導力の低下や孤立化を招くことになろう。

しかし、同時多発テロ事件以降、ブッシュ大 統領は対外姿勢の大転換を行い、テロと戦うた め国際的連帯を最優先とし、「諸国はテロと戦 うかどうかの旗幟を鮮明にせよ」と追った。そ していくつかの重要な点で自ら政策転換を図 り, その結果, 国際政治に大きな影響を与える こととなった。同時テロと対テロ作戦が国際協 調精神を回帰させ,反テロ連合を組織し,アフ ガニスタン復興を呼び掛ける姿勢は世界の共感 を集めた。同事件後マスコミ界には、アメリカ の「孤立主義の時代は終わった|26)とする評価 もある。

9・11から6カ月後にあたる2002年3月11 日、ブッシュ大統領は、ホワイトハウスの追悼 式における演説で「対アフガニスタン軍事作戦 の成功」を強調する一方,「新たな戦いが待っ ている」と述べ、さらにテロ根絶へ各国の協力 を求めている。

2. 連邦議会の合衆国軍隊の使用授権決議

(1) 合衆国憲法における戦争権限と1973年戦 争権限法

アメリカ憲法では、合衆国軍隊の使用に関す る権限は、総指揮官(Commander in Chief)と しての大統領に与えられている(第2条第2節 第1項)。一方,戦争宣言(declaration of war) の権限(第1条第8節第11項)および、軍隊の

維持,予算権限(第1条第8節第12項)に関し ては連邦議会に与えられている。戦争権限 (War Powers) といわれるものである。しかし、 アメリカの歴史上, 戦争宣言なくして, 戦争状 態にある外国へ、大統領が合衆国軍隊を派遣す ることがたびたびあった。そのたびに議会と大 統領は論議がなされてきた。第二次世界大戦後、 最も悲惨な状況となったベトナム戦争が行われ る中で, 大統領が合衆国軍隊を行使する権限を 阻止する活動がなされた。1973年の戦争権限法 (War Powers Resolution of 1973) である。連邦 議会は、ニクソン大統領の拒否行使を乗り越え て成立させた²⁷⁾。

戦争権限法の主な内容は、下記の通りである

- a) 合衆国軍隊投入に際して連邦議会と大統 領の共同判断を確保する
- b) 軍隊投入の根拠を, ①連邦議会による戦 争宣言,②特案法による授権、③合衆国の 領土、軍隊に対する攻撃による緊急事態の 場合としている
- c) bの③の事態で外国に軍隊を展開した場 合48時間以内に議会に報告する
- d) cの報告を受けて議会が戦争宣言しない ときは60日以内で撤退する
- e) 軍隊を投入する前に可能な限り議会と協 議をする
- (2) 9・11における合衆国軍隊の使用授権決 議

前記テロ非難決議に続いて、9・11テロに対 する合衆国軍隊の使用授権決議 (S. J. Res. 23) が審議された。9月14日に上院に提出され、原 案通り賛成98,反対 0 で可決された²⁸⁾。下院 でも同日可決され、9月18日大統領の署名を経 て成立した。下院では同内容の下院版軍事力行 使容認決議 (H. J. Res. 64) が上院版決議より 先に可決されたが、後に上院版決議に置きかえ

られた。下院版決議の採決に際しては、民主党の女性議員、バーバラ・リー(カリフォルニア州)がただ一人反対して話題を集めた。議会の抑制と均衡のシステムを維持する見地からも全員が同じ投票をするべきではないとして、唯一反対票を投じた。今回のテロ事件に関連して、また将来のテロを防止するために必要なあらゆる軍事力行使を戦争権限法の範囲内で、大統領に認めるものである。

同決議の内容は、次の通りである。正式のタイトルは、「合衆国に対して加えられた最近の攻撃の責任を負う者に対して、合衆国軍隊を使用することを認可するための合同決議」である。

前文で同決議がなされた理由として、以下の 5項目があげられている。

- a) 2001年9月11日, 合衆国およびその市民 に対して許し難い暴力行為がなされた,
- b) このような行為は、合衆国が自衛権およ び国内外の合衆国市民を保護する権利を行 使することを、必要かつ適切ならしめてい る、
- c) これらのゆゆしき暴力行為によってもた らされた、合衆国の国家の安全および外交 政策への脅威となっている、
- d) このような行為は、合衆国の国家の安全 および外交政策への異常かつ非常なる脅威 をもたらし続けている。
- e) 大統領が、憲法の下に、合衆国に対する 国際テロ行為を抑止し予防する行動をとる 権限を持っている。

同決議の本文の内容として次の二点が規定されている。

第一に、総論として「2001年9月11日に起こったテロ攻撃を計画し、認可し、実行しまたは援助したと大統領が決定する国家、組織または個人に対して、または、そのような組織または

個人を隠匿したと大統領が決定する国家,組織または個人に対して,そのような国家,組織または個人による大統領に対するさらなる国際テロ行為を予防するために,大統領は必要かつ適切な武力を使用することを認可される」

第二に戦争権限決議の要件として,

- ① 特定法定認可…戦争権限法の第8条(a) (1)節に従って、議会は、この節が戦争権限 法の第5条(b)(1)節の意味する範囲内におけ る特定法定認可となることを目的としていることを、宣言する。
- ② 他の要件の適用…この決議のどの条項 も、戦争権限法の他の要件にとってかわる ことはない。

上記決議案のポイントとして次の点を指摘す ることができる。

第一に、大統領に対して、9月11日に起こったテロ攻撃に関し、支持、計画、関与、支援を行ったと大統領が認めた、国家、組織あるいは個人に対して必要かつ適切なあらゆる軍事力の行使を認める。

第二に、本決議は、戦争権限法にいう特定の 法の定めにあたる。ただし、本決議は、戦争権 限法の他の如何なる求めも排除するものではな い。

本決議は、授権が一般的かつ無条件の形でなされていること、軍事力行使の対象として、国家に加え、個人、団体が明記されている点で特色のある決議といえる。

同決議については、大統領に広範囲な権限を 認めることは、憲法が認めた議会の戦争を宣言 する権利を侵害するものであるとして、より制 限的な内容の決議を求める声が特に下院におい て根強く存在したが、対象が今回のテロ攻撃に 限定されていること、また、時間をかけて完璧 な内容を求めるより速やかに決議を成立するこ とが重視された結果、決議は迅速に可決され た。

これは、1991年の湾岸戦争時に、国連安保決議に依拠し、他の外交手段および平和的解決手段による解決が望めない場合に限って武力行使を認めるとともに、60日ごとの議会への報告を求める制限的な内容の武力行使決議が5カ月の期間をかけて審議された後、上院で賛成52、反対47、下院で賛成250、反対183という僅差で可決されたことと比較しても、いかに今回の同時多発テロに関し、迅速に議会が大統領を強く支持したかを示したものといえる。

その後、9・11の6カ月後にあたる2002年3月8日、上院は、ブッシュ大統領が進める対テロ戦争を全面的に支持する決議を全会一致で可決している(拘束力はないが政治的アピールの意味が大きい)²⁹⁾。

3. アフガン報復攻撃

9・11事件後,連邦議会と大統領はアフガン 報復活動のため合衆国軍隊の使用に関する体制 がとられ,いつ実行されるかが課題となってい た。

ブッシュ大統領は、9月24日夜上下両院に書簡を送り、9・11事件報復のため合衆国軍隊の配備決定と展開計画を通知し、25日午前、議会代表と会談し、理解と協力を求めた³⁰⁾。

一方,前述のように9・11事件後,ブッシュ 政権はテロ対策として国際協調主義をとってき ており、最も注目されるのは NATO との協力 である。9・11事件の翌日9月12日、NATO はブリュッセルの本部で緊急理事会を開催し、 米国からの要請があれば、NATO条約第5条 に定める集団的自衛権を行使することを決定し ている³¹⁾。その後、10月2日、NATO条約第 5条は設立以来初めて発動された。

かくて,ブッシュ大統領は2001年10月7日午後,米軍がアフガニスタン国内のタリバン政権

の軍事施設とアルカイダのテロリスト訓練キャンプに対して攻撃を開始したことを発表した。 英軍も攻撃に加わっている。続けて、米英軍は 翌8日首都カブールやカンダハルに対し、爆撃 機や巡航ミサイルを使った空爆を再開した。一 方、食料など人道支援的物資も投下、ラムズフェルド国防長官は、作戦名を「不朽の自由作戦」 (Operation Enduring Freedom) と名付けることを発表した。

ブッシュ大統領は、7日のアフガニスタンへ の攻撃に踏み切ると同時に、報復テロ阻止のた め全米が厳戒態勢下を敷いた。

カタールの衛星テレビ、アルジャージーラが ビンラディン氏のビデオ画像を放映、同氏は対 米聖戦の継続を宣言し、タリバン政権は徹底抗 戦とビンラディン氏の引き渡しの拒否を決定し た³²⁾。その後、同月9日、ブッシュ大統領は、 戦争権限法、合衆国軍隊使用決議に基づいて、 アフガン攻撃に関する報告書を議会に提出し た³³⁾。

V テロ危機への予防戦略

1. テロ対策法の制定

9・11事件以降、アメリカでは多方面からテロ対策が講じられてきた。それは、前述のように前例のないほどの外交手段による国際的協力をはじめ、国内的には、テロ対策の基本となるテロ対策法(Patriot Act of 2001)³⁴⁾やテロ関係の資産の凍結などあらゆる角度から行われている。

9・11事件発生が前記ブッシュ大統領の演説に述べられているように、米国本土それも政治、経済、軍事の中枢であるニューヨーク市、ワシントン市が直接攻撃されたことは米国の歴史に与えた影響は測り知れないものがある。

米国への直接攻撃の先例として60年前の「日

本の真珠湾奇襲攻撃」がよく引き合いに出されるが、それは米国本土から遠く離れた太平洋上の「準州・ハワイ」で起こった出来事であった。米国本土、それも政治・経済・軍事の中心である東部(東海岸)への直接攻撃の例を辿ろうとすれば、それより遥かに古く米英戦争(1812~1814)までさかのぼらなければならない。第二次世界大戦後の米ソ冷戦時代にも、ソ連の戦略核ミサイルによるキューバ危機における米国本土攻撃の脅威はあったが、結局、現実のものとはならなかった。

9・11対策として、大統領と連邦議会は、前述のように憲法や戦争権限法に遵守して、海外における軍事力行使の体制の整備を行い、さらに、米国内における安全保障機構の整備として、国土安全保障局および国土安全保障省の新設、さらに在来軍事機構の整備にまで広範囲におよんでいる。

成立したテロ対策法案は、上院通過法案を原案として、ブッシュ政権提示案を加味し、新たな法案として2001年10月23日下院司法委員長より再提出されたものである。10月24日、議事規則の適用停止という簡便な方法により、賛成357、反対66で下院本会議を通過した。翌25日、賛成98、反対1で上院本会議を通過し大統領に送られた。上下両院に違いがあり、その後両院協議会の開催ではなく、より簡便かつ迅速に妥協案を成立させ新たな法案として再提出し法律となった。

この法律により、国内の犯罪捜査機関と海外を担当する諜報機関が、捜査情報を共有することが可能となるとともに、盗聴などの捜査権限が拡大された。主要な点は以下の通りである。

- ・テロリストとそれを匿う者や資金提供者へ の刑罰強化
- ・テロとの関連が疑われる人物に対し、一件 の令状で複数の電話を盗聴することを容認

- ・テロとの関連が疑われる外国人に対し、国 外追放したり身柄拘束する権限の強化
- ・外国人留学生の電子メールのやり取りを追 跡するためのデーターベース創設
- ・捜査当局間の情報の共有
- ・在米金融機関の海外金融機関の実体のない 口座からの資金受け入れを原則禁止
- ・在米金融機関の海外との取引の管理を厳格 化し、当局への報告義務を強化
- ・平和的使用目的以外の,生物・化学テロ兵 器に転用可能な物質の所持を禁止
- ・アフガニスタンのタリバン政権への農業製品, 医薬品, 医療機器の輸出権限を大統領に付与
- ・米北部国境の入国管理を人員増などで強化

2. 米国本土の安全保障強化

9・11事件後のブッシュ大統領のテロ対策の 演説で注目されたものの一つとして国土安全保 障局の新設がある。ブッシュ大統領は、2001年 10月8日、大統領令³⁵⁾によりホワイトハウス 事務局に本土安全保障局(Office of Homeland Security)を新設し、局長にはトム・リッジ前 ペンシルベニア州知事を充てることを発表し、 その後、10月8日就任した。

議会は、大統領令ではなく法律により新しい 局を設置することと、同局に独自の予算権限を 付与し、局長も上院承認人事を求めた。

テロ対策は連邦政府の46におよぶ機関にまたがっている。リッジ長官の職責は、これらの機関の総合調整、監督、将来のテロ攻撃に対する包括的な国家戦略の策定と実施、テロ被害からの復興促進などとされている。

大統領は同時に「国土安全保障会議」を創設 した。大統領,副大統領,財務長官,国防長官, 司法長官,厚生長官,運輸長官,連邦緊急事態 管理庁(FEMA)長官,連邦捜査局(FBI)長官, 中央情報局(CIA)長官等,が主要メンバーで,大統領はその時々の必要に応じて統合参謀本部議長等をメンバーに加えることになっている。その後,9月29日,ホワイトハウス内で第一回の国土安全保障会議が開催され,最優先課題として,外国人テロリストや支援者の米国入国防止や,その追跡タスクフォースの設置等について審議された³⁶⁾。

ブッシュ大統領は2002年6月6日本土安全保障省構想を発表し、その後7月16日、9・11型大規模テロ攻撃の防止や対策を盛り込んだ包括的な「本土防衛のための安全保障戦略」を公表、連邦議会へ送付した。米本土がテロの脅威にさらされているとの前提に立ち、大量破壊兵器を使ったテロ攻撃防止とテロ対策、テロ計画に関する情報統制の強化、米軍の国内展開などを柱として打ち出し、「反テロ戦争」での挙国一致を訴えた³⁷⁾。

新戦略は、①テロ関連情報の収集と警戒情報の発令、②国内のテロ防止活動強化、③幹線道路、産業基盤、コンピューター網やデータベースなどインフラの保護、④緊急事態への備えと対策強化――など六つの重点目標分野を設定している。

本土安全保障省の設置法案は、2002年11月19 日下院に続いて上院でも可決された。大統領が 6月に新省設置を提案してから半年足らずでの 法案成立である。ホワイトハウスと議会の迅速 な対応は、一昨年の9・11テロを機に米国民の 間に強まる安全最優先の声に応えたものであ る。本土安全保障省の主要業務は、米国内のテ 口攻撃を未然に防ぎ、万一発生した場合は、被 害を最小限に食い止め、速やかな復旧を実施す ることにある。

22の省庁・機関のテロ対策関連部局を,国境 警備・運輸安全,情報分析・インフラ防御,大 量破壊兵器を使ったテロへの対策,緊急事態対 応,の主要な機能別に統合する組織一元化で, 効率的なテロ対策を進めるのが目標である。

要人警護にあたるシークレットサービスと税 関(財務省),移民帰化局(司法省),沿岸警備 隊(運輸省),災害復旧担当の連邦緊急事態管 理局(FEMA)が組織の中核となる。エネルギ 一省や国防総省も一部の機能を移転させる。

これほど大規模な行政組織の改革は,第二次 大戦後の冷戦時代の幕開けに,民主党のトルー マン政権が,1947年国家安全保障法に従って国 防総省や中央情報局(CIA)を創設し,さらに 国家安全保障会議を創設した時以来のことであ る。

情報分析では CIA や連邦捜査局 (FBI) との情報共有や密接な協力が必要である。断片的な事前情報を持ちながら判断不足で活用し損なった,という9・11テロでの教訓が生かされるべきであろう。また縦割り行政の弊害を徹底的に排し,テロ対策の抜け穴をふさごうとするねらいで,危機管理で省庁間の連携不足が指摘される日本にとっても参考になるであろう。

3. 米本土司令部の統合と先制攻撃

9・11事件後,在来の大規模部隊との戦闘を 想定した「正規戦」からテロなどの低強度紛争 における「非正規戦」や弾道ミサイルへの対応 に重点を置く米軍全般の組織改編を行い,本土 攻撃への即応態勢をとろうとするものである。

米本土の防衛はこれまで、弾道ミサイルなどに対応する統合軍司令部、防空を担当する北米航空宇宙防衛司令部などに分散していた。今回の組織改編では、核司令部を残す形で担当任務を整理し、北方司令部が各司令部を統括する³⁸⁾。

新設するのは「北米司令部」で、本土へのテロ攻撃などに対応するための作戦づくりから、 実践の指揮までを全面的に担う。 北米から海外への戦力派遣などにあたる統合 軍司令部が、これまで担当してきた核兵器や生物・化学兵器への防衛を引き継ぐほか、沿岸部の安全管理やカナダ、メキシコ両国軍との調整 役にもあたる。

米ソ冷戦時代には、ソ連との軍事力の均衡維持が最大の課題であり、テロによる本土攻撃はほとんど想定されていなかった。今回の組織改革で弾道ミサイルの発射や偵察衛星の打ち上げなど、さらにコンピューターを利用した攻撃などへの対応が考慮されることになった。機動的組織への改編をねらいとしたものといえよう³⁹⁾。

ブッシュ大統領は、前述のようにテロ対策について国際的、国内的にいくつかのあり方を表明している。最後に、2002年6月1日ウエストポイントの陸軍士官学校の卒業式における演説を紹介しておく⁴⁰⁾。

大統領は、テロに対する我々の戦いは始めた ばかりだと述べた上で、テロ戦争では新思考が 必要であることを主張している。守るべき国家 や国民を持たず、独裁者から、ひそかに大量破 壊兵器を入手できるようなテロ組織に対して は、冷戦期の防衛ドクトリンであった「抑止」 や「封じ込め」政策は適用できない。さらに、 ブッシュ大統領は、対テロ戦争の進め方につい ては、「我々は敵に戦いを仕掛け、敵の計画を 防ぎ、最悪の脅威があらわになる前に取り組ま なければならない」と述べ、相手の攻撃に備え るだけでは不十分と指摘している。最後に, 「我々が踏み込んだ新たな世界では安全への唯 一の道は行動だけであり、この国は行動する」。 そして、「我々の自由と声明を守るために必要 なときのため先制攻撃に備えるべきだ」と訴え ている⁴¹⁾。

₩ おわりに

グローバル化が進む時代の中で、国際的なテロ対策が世界共通の課題である。テロは、いつ、どのようにしのび寄るか分からない。そのためにアメリカをはじめ世界の多くの国が全力をあげて多角的な対策を講じてきた。テロの手段が様々であるため、その対策も複数多岐にわたる。本稿では9・11事件におけるアメリカの対応を合衆国軍隊使用と安全保障体制面で考察したが、50カ国以上にテロ組織を持つアルカイダを軍事力だけをもって壊滅させることはできなかった。

平素から多様な情報収集によって見えない敵 の侵犯や攻撃に備え、察知した危険から除去し ていく以外にテロの予防はないであろう。その ためには、情報の共有、警察活動、資金追跡な ど国内はもとより国際的に緊密な協力が必要で あろう。このような具体的なテロ対策が必要な ことは当然ながら、多くの識者が指摘している ように、テロ問題を解決するにはテロ発生の根 元的な問題の解決がテロへの危機管理上不可欠 であろう。この問題に対する考え方には識者に より複雑多岐なものがある。先進国と途上国と の貧富の差が広がっていることや、先進国が石 油確保などを国益優先にしていることに対する 不満が世界に広がっているなどの様々な主張が ある。さらにカーター政権の国家安全保障担当 補佐官であったブレジンスキー氏は、「テロに 対処するには、相手勢力を弾圧するとともにテ 口という現象を生んだ政治的側面対応が必要で ある」と語っているのは至言である。政治、経 済、文化などあらゆる方面からテロ根絶への考 察が危機管理上の点から必要であることは論を またないであろう。

- 1) 2001年9月11日の米国中枢同時多発テロ事件 に関してアメリカ方言学会は、2001年の言葉に 「9・11」を選んだ他、ブッシュ大統領も演説 で「9・11」(ナイン・イレブン)を使用して-いる(2002年4月2日付『東京新聞』)
- 2) 佐藤誠三郎『我が国の危機管理体制の現状』 平和・安全保障研究所 1979年
- 3) 前掲書
- 4) 「世界が揺れた衝撃のテロ」『世界年鑑』共同 通信社 2002年 pp. 22-23
- 5) 前掲『世界年鑑』p. 21
- Hearings on Domestic Security Measures 6) Relating to Terrorism Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, February 8 and 9, 1984, p. 23
- 7) Donald and Erasser Vought, E. James, "Terrorism: The Search for Working Definitions", Military Review, July 1986, p. 73
- 8) *Ibid*.
- 9) 森本 敏「新しい戦争が始まった」『Voice』 2001年12月号 p. 95
- 10) C. Q. Weekly Report, September 15, 2001, p. 2160
- 11) 2001年9月12日付『読売新聞』
- 12) 2001年9月12日付『読売新聞』
- 13) 清水隆雄「主要国の緊急事態法制」『調査と 情報』第391号 2000年6月 pp. 10-11
- 14) C. Q. Weekly Report, September 15, 2001, p. 2160
- 15) Weekly Compilation Presidential Document (以下 W. C. P. D. と略す), Vol. 30, No. 37, p. 1311
- 16) 2001年9月20日付『読売新聞』
- 17) 2001年9月20日付『毎日新聞』
- Congressional Record, Vol. 147, No. 118, 18)

- September 11, 2001, S. 9300
- 19) Ibid., H 5590
- 20) C. Q. Weekly Report, September 15, 2001, p. 2128
- 21) 佐々木 良「FEMA (連邦緊急事態管理庁) の 組織と活動」『調査と情報』第383号2002年2月
- 22) 前掲論文 p.11
- 23) The Global War on Terrorism The First 100 Days, The Coalition Information Center, 2002
- 24) Ibid.
- 25) National Journal, June 9, 2001, p. 1
- 26) Business Week, January, 2002, p. 53
- 27) アメリカにおける戦争権限および1973年戦争 権限法については、拙稿「アメリカの戦争権限 法と若干の問題」『防衛法研究』第2号(1978 年)を参照
- Congressional Record, Vol. 147, No. 130, 28) September 14, S. 9421
- 29) Congressional Record, Vol. 148, No. 25, March 8, 2002, S. 1708
- 30) W. C. P. D., Vol. 37, No. 39, p. 1372
- 31) 2001年9月13日付『朝日新聞』
- 32) 『国際問題』No. 501 2001年12月 p. 111
- 33) Grimment, Richard F., The War Powers Resolution: After Twenty Eight Years, CRS Report for Congress, November 15, 2001, p. 45., W. C. P. D., Vol. 37, No. 41, p. 1447
- 34) Public Law 107-56
- 35) W. C. P. D., Vol. 37, No. 41, pp. 1434-1439
- 36) 2001年10月30日付『産経新聞』
- 37) 2002年7月7日付『読売新聞』
- 38) 2002年4月17日付『日経新聞』
- 39) 2001年10月9日付『毎日新聞』
- 40) Speech at West Point, http://www.whitehouse. gov/news/release/2002/06/20020601-3.html
- 41) The Washington Post, June 3, 2002

医療 IT 化と危機管理

八 木 春 馬*

I IT 化と医療の変化

2001年4月ヒトゲノム解明の発表があった。 このことは将来病気の治療のみでなく、その人 の体質や遺伝子情報にもとづき個人別の病気発 生の予測からその発生を、未然に防止すること を可能にするという画期的なことである。また 新薬の開発にも大きな力となり得ることを示し たものといえよう。更に再生医療においては ES細胞 (胚性幹細胞) から色々な臓器や, 組 織を創ることの可能性も明らかにされている。 (02.4.19 朝日新聞) 斯様に医療技術は益々高 度に、そして精緻なものへと進展し更に ITと 結合してオーダメイド医療の実現となり、効率 的医療が進められる反面リスクの脅威に晒され る度合いが一層強まることも確かである。それ はコンピュータによる医療機器の高機能化であ り、新しい素材による治療技術と遺伝子工学や 人工臓器の発達等で齎らされているもの、その 他インターネットを媒体とした医療行為の遠隔 化、広域化であろう。これからの医療現場は殆 ど IT 機器で埋め尽くされてしまうだろうと予 想される。従ってそこには嘗てあった「望聞問 切しはなくなってしまうであろう。

現在 EBM (Evidence-based-medicine)「根拠

にもとづく医療」の実践を厚生労働省が進めているが、これまでの体制にしがみついている医師の意識大改革がない限り難しいだろう。ということはEBM は患者に対する臨床上の疑問点に関して最新の医学上の情報を検索し、その治療法を患者に適応出来るかどうか十分吟味し、更に患者の価値観や意向をも加味した臨床判断を下し、専門技能や経験を活用して医療を行なうことである。患者の価値観を摑み、意向を判断し治療することは当に病気治療から人の治療への移行である。

この発想の転換が必要である。と云うことは 今後最先端医療技術が医療現場でどのように活 用され、またそれにより発生する潜在的、顕在 的リスクにどう対応するのか。特に現在多発し ている医療事故や、紛争を見聞きする度に医療 関係者のみならず、国民一般の関心の的となっ ていると言えよう。

本日は IT 導入状況を簡単に紹介し、医療リスクマネジメントの実際と問題点、そして医療 過誤についての実際の対応と危機管理について 述べて見たいと思います。

なお IT とは information Technology のこと とされているが、私は intelligence Technology と言う理解をしている。即ち医療における情報 化は他の分野と異なり、単なる知識や情報から 知能的情報の活用であると見る。このため情報 は医学上の思考なり解釈を含んだものの処理を

^{* ㈱}リスクマネジメントシステム研究所 理事長

知能的・高技能的医療行為の促進

意味する。具体的には個々の患者を前にしての 思考と判断による意志決定を支援するものであ ると考える。また一部においては医療行為その ものの直接的ツールとして利用され得るもので あろう。

(1) IT 化の歩み (全国統一でなく導入機関 での状況により異なる)

年代別に見ると

- ① 1960年代。IBM システム360による医療 支援システムの導入により診療情報管理が 行なわれる。
- ② 1970年代。医事システムのほか、病院部 門別業務管理に利用され、例えばコンピュ ータによる医療会計業務や薬剤在庫管理等 を行なうようになった。
- ③ 1980年代。システムが次第に高機能化し 多機能化で総合病院システムが一応形を整 えた導入となり、病院内ネットワークが進 められた。
- ④ 1990年代。全面的なコンピュータ化時代 に突入。愈々本格的な総合病院情報システ ムの整備がなされ、具体的には臨床情報や 電子カルテの導入更には遠隔地在宅医療シ ステムの試行や、人工知能型システムへ方 向づけられ, 診断の推論の可能性が見られ るようになった。
- ⑤ 現在をインターネット時代と言う。遺伝 子情報の解明やテーラーメイド医療(オー ダメイド) へと進展する方向づけがなされ てきた。この結果今後の医療活動は次のよ うに考えられる。

医師の知能+技術+経験+予見と勘働き

コンピュータ

1

電子カルテシステムの― 一データウエアハウス 機能の充実

(2) 電子カルテ(CPR. conputer-based patient record system)

IT 医療における最も重要且つ中心的情報と 位置づけられるものの1つとして電子カルテに ついて述べたい。厚生労働省は99/4月電子カ ルテを正式な診療記録として認める通知を出し た。しかしその定義については通知上明確にさ れていない。常識的には、患者についてのカル テや病歴その他病気に関するデータと、 あらゆ る画像を電子的に管理する1つのシステムであ るが、定義をするならば「電子的に患者の様々 の医療的情報や, 事務処理上の必要性及び法律 的情報を網羅したレコード」だと言えよう。そ うであるとすれば人間の脳とコンピュータが一 体化した知的生産活動とも言える医療行為を, 行なうためのスタートとなるべきものが電子カ ルテだと考える。

いま(00/6月)の時点でこのシステムを導 入しているのは、全国29病院、83診療所の合計 112施設である¹⁾。

- ① 電子カルテの必要条件
- イ. 見読性。誰にでも読めること。大切なの は診療プロセス(診療記録,病歴等の蓄積, 患者の変化や投薬とそのフォローの内容 等)の明確化である。
- 口. 真性性。正確であること, 医師を初め記 録すべき者による直接入力で、正確性が保 障されていること。
- ハ. 証拠能力。記述が完全であり、データの 脱落がなく証明力を具備していること。
- ニ. 保有性。存在そのものに意義があること。 即ち臨床内容の一貫した記録であることが 必要である。
- ② 電子カルテで診療が変わるのか。
- イ. 患者記録の内容と質の向上である。同時

に woak flow の改善にも役立つものとされている。

- ロ. 正確で総合的患者情報の提示ができる。 情報提示で判断機能を充実させることによって, 医療行為の取り組みに適切性が付加 されよう。
- ハ. 意思決定の支援ツールである。患者特有 の情報提示で患者へのアドバイスや注意な り警告が可能となる。

③ 問題点

- イ. 重要なことは1カルテ1患者であること。記述は医師の他看護婦,技師,薬剤師等医療関係者が各自携帯端末機を持って時系列的に入力する。従ってこのなかに収められるのは検査や薬剤のオーダ/レポートだけでなく放射線,内視鏡,病理等あらゆる画像も含められなくてはならない。この意味からしてこのシステムは病院情報システムの最終目的となるべきものであろうと思われる。
- ロ. コストが高い。どこの病院でも直ぐに導 入できるものではない。
- ハ. ヒューマンエラーの防止。入力制限とチェックシステムの機能化を徹底する。
- ニ. セキュリティー・機密性・プライバシーの保護の問題。意図的破壊に対する対策は、常に情報が何時でも使えるようにすることである。このためアクセス権限者の制限を設ける。即ち人の管理を厳重にする。情報流出の防止策はデータの共有範囲と利用の制限及びそのバランスにある。

Ⅱ ITとリスク

IT の利用で医療行為の利便性と効率性は高まるが、その反面ヒューマンエラーによるリスクは減らない。むしろ増えるであろう。次の4

つの対策はリスクマネジメント対策であり,クライシスマネジメント対策でもある。

(1) profetional freedom の呪縛からの解放

医師の意識改革と組織の変革が必要である。 医師の多くは優れた専門家であるが、なかには 錯覚したエリート意識を持った人がいる。この 種の医師にある権威のバリアーを取り除かなけ ればならない。このバリアーは一面リスクマネ ジメント上大きなモラルハザードを発生せしめ ている。例えばリスク発生の場合、これまでの 例で見ると、自己保身のためカルテの改竄、診 療記録の破棄や事実の隠蔽或いは責任の転嫁を する。またコンピュータのブラックボックス内 における自己に不利な情報を隠すか、またはそ のデータそのものを消去してしまう。その他一 般的事例として入力ミスがある。しかも厄介な のは医師本人がそのミスを認めないことであ る。組織も同様で医師の裁量権の向こう側にあ る見えない医療の質が、ブラックボックスのな かに押し込められたままにあることである。具 体的には意思決定の倫理基準の枠組みと意思決 定の内部的合意形成をなし得るものがないこと にある。

例えば電子カルテは1患者1カルテで医師, 臨床医,看護婦,薬剤師,放射線技師,麻酔師 等全ての関係者が治療,投薬,検査等の情報を 入力記述し共有する。その状態において意思決 定なり個別的治療の内容を決定すべきものであ るとすれば,それに応える組織があり,意思決 定の枠組みがなければならない。

(2) 医師の能力の開発(技術能力・説明能力)

医療行為は基本的には傷害行為であり、医療 行為にはリスクが常に存在する。IT 化で最も 危険なのはその多くを検査による数値で判断す ることにある。数値で表されることは全て正し いと受けとめられ疑問を挟まない。特に若い未熟な医師にその傾向が強い。しかも全ての数値が客観的で真正且つ正確であるとは限らない。検査に表れないもの即ち、検査によってでも数値に表示されない病気もある。だから医師には目に見えないものを見て取る技量が必要である。また数値の異常性を読み取る読解力と勘働き、そして病気と関連性ある病状を知悉していなければならないと同時に医療水準にかなった医療行為を施さなければならない。そうでなければ患者の期待権を侵害することになる。

東洋医学に「望聞問切」というのがある。望 とは医師が患者と直接向き合って容態を診るこ とである。聴診器を当て何を聴くか的を絞って 診る。聞とは患者の話を聞いて患部を知ること である。口を開いて喉を診る。患部を知ること である。問とは妙だと思ったことを患者に質問 し原因を探ること。切とは指で手首を抑えて脈 を診ること。こうして患者との十分な対話で病 気を診ることが極めて重要である。しかし今は こんなことは数少ない例となっているようだ。 医師はともすると「病気」にフォーカスを絞り 治療するが、病気とは健康を妨げている日常生 活におけるバリアーである。このバリアーを取 り除くには患者その人を診なければならないの ではないだろうか。人を知らずして病気を診る から問題が起きるのである。ここに大きな間違 いがあるのではないだろうか。

次に説明能力であるが、誠に乏しい。医療行為は不確実性が高く危険性がある。即ちリスクが医師側にも患者側にも常に存在している。この認識と医療行為における IC (informed consent) は基本的には傷害行為を患者に認めて貰うことである。人が病気で診察を受けるということは、その時点でリスクテイクをしているのである。医師の説明を頭に置いての治療例えば手術を受けるかどうかを決める。その際手術に

伴うリスクを取るか、手術をしないことによる リスクを取るか選択する。一方医師側はその手 術における技術により得られる価値と犠牲によ る価値とのバランス、つまりリスクとメリット を一瞬考え判断する。ここで両者に潜むのが数 値化された医療情報である。医師側はコンピュ ータ至上主義で全てコンピュータに任せる。コ ンピュータから出された結果をそのまま信じ込 んでしまう。コンピュータに100%の信頼性は ない。その信頼性のない部分のリスクは知識, 経験により軽減を図らなければならない。この 場合それが医師側におけるリスクマネジメント でもある。一方患者側にすればコンピュータで 使用されるメンタルモデルや、直感的論理に加 えて病気や検査結果のグラフなりデータをディ スプレイで見せられても実際には何も判らな い。危険とメリットの形式的説明のなかで危険 を心理的に避け、メリットだけを追うのが普通 の人である。現に説明されていることについて 判らないと言うのが恥ずかしい。また医師から 結論的なしかも選択の余地のない言われ方をさ れると、医師を信頼するしかない。リスクが変 質し医師への信頼が揺らいでいるとしても、最 終的判断は自分がするものだということも忘れ てしまい、全てを医師に任せてしまう。

任される程に優秀な医師であれば問題はない。しかし医師には長年に亘る技術の伝承のプロセスで、例えば正しいマニュアルが作られた背景やその理由、或いは原理そのものの認識が現場から抜け落ち、大事なところで手抜きしている人はいないだろうか。雪印乳業の社員が返品を炎天下で混ぜるとき、「どうせ加熱するから構わないと思った」と言う。本来の仕事である微生物の「量」と「数」をコントロールすることから抜け落ちたことをやっていた。これは物作りの経験不足から来る無知である。製品加工プロセスにおける「想像力の欠如」であり、

物作りの「原理が判っていない」だからやるべきことをやらずに手抜きした。これと意識的に同類のことが医療現場にないとは言えない。現に手抜きした例もある。

本来医療行為は患者と医師の共同行為でなけ ればならない。その故に医師は患者に対して説 明義務がある。それは、①患者の病気の状態と 治療の必要性。②必要とする治療の内容とその 方法。③治療におけるリスクと発生するであろ う副作用。④その治療行為における医師の経験 と治療実績の開示。⑤代替治療とそれに付随す るリスク。⑥治療をしなかった場合のリスクと 治療をした場合のリスクの比較説明。⑦医師の 自己判断と意見の開示等である。ICは医師の 義務であり傷害許諾を求めるものである反面, 医師の持つリスクの一部を患者に移転すること でもある。医師としてここのところの認識が薄 いようである。例えば医師として治療の内容が たとえ正しくとも患者の同意を得ないで行なわ れた治療は、その妥当性に問題がある。患者の 十分な同意を得ないで手術を行なった医療機関 の責任は免れない²⁾。医師としてその時におけ る最高の知見と技術にもとづいた情報を提示 し、患者が理解し易いように、また理解を得ら れるように説明し、患者が認めることの出来る リスクの限界点を見付ける、という最も大切な ことをはっきりとさせることでもある。

(3) 情報の保護

患者個人の医療情報は医師の守秘義務(刑法134条)の対象とされている。その情報は誰にも知られたくないものプライバシー権で保護されている。従って本人の同意を得ることなくデータの解析なり公開されたりするべきものではない。この点医療機関の認識に疎いものを感じる。厚生労働省が01年11月に実施した調査によると、本人の同意がなくカルテ情報を外部に提

供した医療機関は、調査対象機関の内26%に当たる134機関だった(02.5.14朝日新聞)。なお文書でカルテの取扱規定を定めているのは、僅かに13%過ぎない。個人情報保護に関する意識が極めて低いことは遺憾なことである。このことは外部へは個人情報を何の抵抗もなく出すが、医療事故届けは消極的で出さないという矛盾がある。

(4) peer review (治療行為の検証)

企業の監査業務に peer review の制度がある。 医療においても既に為された医療行為の適正性 と妥当性の証明について上席医師なり、臨床医 により医療検証を本格的・制度的にすべきだと 考える。現在実施中の医療機関は全体の12.8% に過ぎない実情にある(01.10.31日本経済新 聞)この制度は診断や治療の妥当性の証明をす るための検証である。「人間はミス・エラーを 犯す」という前提に立っての制度である。現場 の医師からすれば敬遠されるが、むしろ自己の 治療行為の妥当性を検証して貰うことで、歓迎 すべきことだと受け止めなければならないだろ う。口先で医療の質的向上と言ってもそれを保 証する担保即ち実行行為が何もないでは百年河 清を待つに等しい。ITの本格的利用によりこ の必要性は益々高くなるものと考えられる。

Ⅲ 医療過誤と危機管理

(1) 最近の裁判事例

1999年の1年間に全国地方裁判所に提起された医療過誤訴訟事件は、638件で過去最高の記録だとのことであるが、98年を見ると新受理件数629件、既済件数476件、未済件数2.700件³⁾、日本においては医療事故や医事紛争についての届出制度がないため詳細は不明であるが、推測ではその処理方法について、押田茂実先生は次

のように述べておられる4)。

医事紛争100件の内消失件数30%, 見舞金決着40%, 示談20%, 訴訟10%, この内 訴訟中取下げ2%, 和解5%, 判決3%(診療側無責2/3, 有責1/3)となっており, 最近1年間に医療に関する判決は200件あったので, その30倍で事故は約6000件にも昇ると同氏は述べている。

ところで最近の新聞を見るとどこかで医療事 故, 医事紛争が起きている。

- ① 川崎協同病院における女性医師による意識不明の男性に、筋弛緩剤を投与し死亡させたが、病院側はこの事実を3年間放置した(02.4.21日本経済新聞)
- ② 東京女子医大病院で小学6年の女児が心臓手術中人工肺装置のトラブルで死亡したが、事実を隠蔽、診療記録を改竄した(02.2.27朝日新聞)
- ③ 京都宇治徳州会病院で看護婦の投薬ミスで、毒物のアジカナトリュウムを手渡し、 男性患者が死亡した。薬の杜撰な管理体制 に問題があった(02.3.2日本経済新聞)
- ④ 横浜市立大付属病院で患者取違え手術事件判決(横浜地裁)があり,看護婦に禁固刑1年執行猶予3年,執刀医等4人に対し罰金刑,麻酔科医無罪(01.9.20日本経済新聞)
- ⑤ 東京都立広尾病院での誤薬投与による患者死亡事件(東京地裁)の判決で、看護婦が誤薬投与の事実を病院長に告白するも、院長がこれを握り潰したことで医師法違反、偽造有印公文書作成、同行使罪で懲役1年執行猶予3年、罰金2万円が言い渡された。(01.8.31日本経済新聞)
- (2) 危機管理システムが必要である。

医行為とは「医師の医学的判断及び技術を以

てするのでなければ人体に危害を及ぼし又は危害を及ぼす恐れある行為」である(医師法17条)と規定されている。従って常に危機に直面した医療行為を行なっている。このため危機が発生した場合どうするのか、また危機を招かないためにはどうしたらよいか。この点について現在の医療機関には狭義のリスクマネジメントは存在するが、危機管理システムは皆無だと言えよう。

① 医療機関におけるリスクマネジメント 現在関係者はリスクマネジメントを次のよう に定義している。「医療の質の確保を通じて組 織を損失から守ること」産業界と異なるのは組 織の損害防止に主たる目的が置かれるというこ とである⁵⁾。

米国でのリスクマネジメントは、経済的損失のリスクを特定し(idetification)、評価し(evaluation)、対処(treatment)するための科学的方法である⁶⁾、とされている。従ってリスクマネジメントの目的は、

イ・損害賠償請求を予防する。ロ・予防可能な 損害を滅らすために危険因子(riskfactors)を 特定、分析、評価、対処していくことにより、 経済における多大の損害を最小限にすることで ある、としているが、日本の場合単に組織の損 失を守ることにあるならば、リスクマネジメン トは事故防止と損害発生の事後的処理に過ぎな いものになる。

ここでリスクとロスの関係を見ると

損失発生

loss は事後的概念である。即ち損失とは偶発的 事故からする思いがけない結果の発生による経 営体に生ずる価値の減少乃至滅失である。損失 発生後金額値としての損失が確定するまで損失 の大きさは不確定である。ここにリスクの本質 が潜んでいる。組織を損失から守るということ は、リスク発生の結果金額値として確定した損 失の処理である。リスクは損失の不確実性であ る。損失ではない、損失はロスである。だから リスクは preloss の次元で捉えられるべきもの である。つまり損失発生の場合予想損失額と現 実の損失額との潜在的相違としてのリスクを捉 えることである。このリスクを管理することが 必要であるが、現実には事故それ自体と事故発 生の事情や状況なり要因、そして環境、これら を全てリスクとして捉えているようだ。つまり リスクもペリルもそしてハザードも混合したも のの中で、リスクを捉えているからリスクマネ ジメントそのものが、概念的に曖昧となってい る。この曖昧さが結果の曖昧さを招いているの ではないだろうか。

例えばリスクハザードがハザードとして捉え られてはいない。また損失の防止ならば loss control が必要である。このことは損失発生の 頻度・強度を把握し、この両者をコントロール するべきである。私は医療におけるリスクマネ ジメントとは、医療提供の理念の実現プロセス におけるリスクコントロールであると考える。 医療提供の理念とは, 医療法第1条の2, 及び 1条の4と第2項に規定されていることであ り、それは取りも直さず1964年のヘルシンキ宣 言の実行及び1973年の米国病院協会の提唱する 患者の権利章典の実現にある。従って定義する ならば「医療行為及びこれに伴う行為により発 生するリスクを正確に把握し、最小のコストで これをコントロール並びに処理することで、国 民の健康保全と併せて組織における価値の維持 と質の極大化を図ること」である。ここでの質 とは、医療技術と医療の質であることは言うま でもない。

問題は「組織を損失から守る」ということか ら誤った方向づけがされる危険がある。例えば

当然に損失となるべき事象即ち slip-up. error. mistake を隠したり、隠すことで表面的損失を 抑え込む。そのために証拠湮滅を図る。事実を 隠すことで損失を防止するという誤った考え方 と、自己保身から派生するものが潜在的に大き なモラルハザードとして見え隠れしている。現 実に事故発生に見られる通り医師は自らの過失 なり slip-up を認めない。ミス・エラーは人間 の不可避的特性の1つであるとの認識がない。 ミス・エラーもないパーフェクトな人間はいな い。また医療行為は常に100%完全とか、絶対 とかはない。若しあるとすればその人の驕りで あり、傲慢に過ぎない。一般的に突発的事故や ミス・エラーは予め予測することは難しい。素 直に現実を見据えて謙虚になるべきである。こ の驕りと傲慢さが事故に繋がる。

医師は高度な技術を持った専門家であり,国家からその資格が与えられ,ある意味で身分が保証されている。資格剝奪は余程のことがない限りない。ここにもモラルハザードが存在する。だから事故が発生した場合問題の捉え方が経験的で後始末的行為になり,問題点が明らかになるまで対応しない。そのために事故が発生しその影響するところ大になる可能性が予測されても,自らはその予測をしないため対応が後手に廻りしかも真摯さに欠けることから危機的状況を招く。

(3) 危機とは何か

危機とは catastrophe, turningpoint となるような状態・事態を言う。即ち「組織体の基本的価値(生命・身体・財産及びシステム等)に重大な脅威を及ぼす恐れ又はそのような事態」を言う。一般的には社会システム及び規範に対する脅威と破壊である。即ち国家安全保障及び経済社会システム並びに社会規範に対する侵害又は破壊であり、このことは戦争、テロル、災害





金融機関における営業店のリスクマネジメント 八木春馬,経済法令研究会

等の原因による国家社会の通常の機能が不能又は不全に陥り、国民の生命・身体・財産を危殆に陥れる切迫した事態なり、国家社会基盤の将来を揺るがす恐れある緊迫した事態を言う。

従って危機管理の最大ポイントは事後対応である。如何にして組織の社会的信頼性の確保と原状回復をするかにある。一方リスクマネジメントはリスクの発見並びに評価とリスクコントロールにある。即ちリスクを発見しこれを評価する一方、リスクが発生した場合、発生するであろう損失を最小ならしめる手段の採用である。医療においてはリスクマネジメントとクライシスマネジメントの2つが存在する。その多くはリスクマネジメントの不手際で危機状態へと進展し訴訟になる。

(4) リスクが危機となる場合

当該医療事故が社会的に受容されない場合に 危機事態となる。これに2つある。1つはシス テムや組織全体に衝撃を与える危機。2つ目は、 システムや組織に属する者の基本的理念を破壊 する危機。例えば飲酒運転で人を撥ね死亡させ、 しかも轢き逃げした場合,これは故意によるものと見做され社会的に容認されるものではない。同様に医療行為において医師として為すべき義務を果たさず現状を放置し、結果の発生を認識又は認容しつつ事態を放置することは、当然社会が容認するものではない。またこうした事故における医療機関なり医師の対応に真摯さを欠く場合危機を招く。例として次のようなものがある。

- ① 医療機関の存立を脅かす程の大きな事故 (埼玉・朝倉病院における患者に不要な静脈栄養(IVH)の投与での杜撰な治療行為 によるもの)
- ② 事態が刻々と悪化しリスクマネジメンプロセスでの対応が困難な事態へと進展する場合(東京女子医大病院の人工心肺装置のトラブルでの死亡事故で死因の隠蔽
- ③ マスコミの極度な注目を浴び世論に対応 出来ない事態になる場合(世田谷病院での セラチア菌集団感染事故)
- ④ 病院機能の全面的喪失を伴うような事態の発生(異業種事例:雪印食品肉牛偽装事

件)

- ⑤ 深刻なダメージを蒙る事件の発生 (水俣 病事件)
- ⑥ 国民大衆に重大な影響を及ぼす恐れのある事態の発生(森永砒素ミルク事件)

これらの事例から事故を患者側から見るなら ば、生命身体への傷害又は生命の掠奪であり、 その患者や家族にとっては最大の危機である。 この危機を招いたことの事実。医師側からすれ ば些細な不注意が重大な結果を引き起こしてし まう。そのことが事故の前後の説明と対応の不 味さから医師は勿論病院そのものを危機に陥れ る。この関係において考えられるのは先ず当事 者双方に潜在的・顕在的は兎も角無意識的に葛 藤が生じる。被害者側(患者とその家族)はこ の段階では金銭的要求を最初から意識してはい ない。その triger となるものが医師・医療機関 側の非倫理的行為にある。即ち発生した事故に 対して真摯に対応することの重要性が欠落して いるために、嘘を言う。事故を隠す。証拠を湮 滅する。或いは診療記録を改竄し事実の隠蔽を して保身に走る。被害者側が求めているものは 第一次的には医師の誠実な態度による事実の説 明と謝罪にある。次に情報の公開による真実の 解明と事故原因の究明であり、更に再発防止策 への取り組みである。ここまでが医療の専門分 野である。この段階での解決が大切である。し かし解決出来ないためにその事故の副産物とし ての訴訟が提起される。損害賠償請求なり刑事 告訴は法の分野である。法の分野への進展は被 害者とその家族を心理的に分析するならば、死 亡又は傷害という身体的危機に遭遇したこと で、この被害についての情緒的不安定や怒りを 如何にして収め、内心受容するかどうか葛藤し ている。そのプロセスでの真摯さの欠如した要 因の押しつけで感情が爆発を来し、事実の過失 が法的過失なり債務不履行として損害賠償請求

へと走らせる。医師側とすればミスのないのに 謝罪出来るか。ここで考えなければならないの は、悪い結果が生じた被害者側に対して、誠意 ある対応が必要であること。誠実は謝罪以上の 結果を生むことがあり、また事故の重さを被害 者側と共感的共有が出来ることである。そして もう1つ、発生した事実の評価において被害者 側と医師側の評価・解釈が異なることである。 この違いの認識をすることがないことから、事 情説明における事実と感情の対立が起こる。

従って危機回避で重要なことは事実から目を 背けるな、事実を直視せよ、ということ。これ がためには、①医師のモラルハザードを排除す ること。②十分な事前対応(誠実なIC の実行) をすること。③真摯な事後対応(誠実な後始末) をすることである。

Ⅳ 医療事故とは

私は医療事故の定義について「医療従事者の 医療行為により引き起こされた傷害」という説 をとる。これは過失を前提にしたものである。 この他定義として4説ある。

- ① 医療の過程において発生する人身事故。
- ② 医学的関与によって患者に傷害や死亡等 事故が発生した場合。
- ③ 医療行為が原因で発生した傷害等で故意 によらないもの。
- ④ 治療の過程で患者に意外な結果が発生したこと⁷⁾。

(1) 過失とは

医療事故は2つに区分される。1つは過失によるもの。即ち医療行為に問題があって発生するもので通常医療過誤とも言う。この場合予防が可能とされる。2つ目は過失によらないもので、不可抗力の場合である。故意過失が認めら

れないもので、所謂医療行為に問題はないが発 生するというもの。予防は困難とされる。

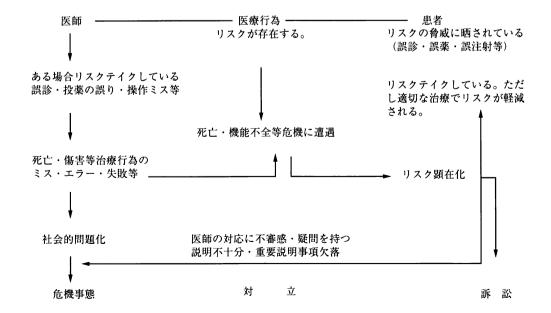
過失とは一定の結果の発生を知るべきでありながら、不注意のためこれを知り得ないで行為する心理状態を言う。予見可能性と結果回避義務違反が過失である⁸⁾。

医師には医療行為における危険についての予見可能性と危険を回避する義務がある。この義務違反が不法行為(民法第709条)となり、また債務不履行(民法415条)となってその責任を追及される。現代医療は前述した通り本質的に危険性の高い行為であり、注意深く気配りしていても一瞬の不注意により事故を起こし兼ねない。また事故を起こすのは医師だけでなく、その従事者である看護婦その他当該医療機関における制度内行為者である。事故の全てが個人に起因するものでなく職場環境、職務内容或いは労働事情等組織内の様々の要因や措置によりある意味でその身分が保証されている。プライドも高く技

術にも自信を持っている。そのために多くはミ ス・エラーを否定する。このことは事故報告を 見ても医師自身のものは極めて少ない。例えば 調査によると国立大学病院で医療事故、ニヤミ スの報告は全ての病院に見られた。しかしその 70%以上は看護婦からのもので、医師によるも のは僅かに11%に過ぎなかった。(01.4.11朝日 新聞)何故少ないのかその最大の原因は「だめ 医師と見られたくない」のようである。また医 師がカルテの開示を渋るのも同様の原因にある ようである。即ち、①医療の内容や医療レベル を他人に知られたくない。②開示しても差し支 えないように内容が整理されていない。③医療 事故や医療ミスが明らかになる等で、総じて 「だめ医師」と判断されたくないという自己保 身からである。このモラルハザードが排除され ない限り医療紛争は減らないであろう。

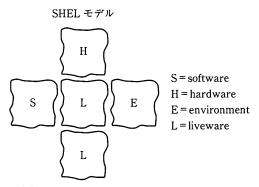
(2) error & mistake

error とは、人の誤り全体を指す。俗に言う「間の抜けたこと」をすることである。そ



れはシステムにおける自己への期待機能を発揮 するために、その行為者がする能力の偏りによ る期待に反する行動である。これには次の3つ がある。1つは必要なオペレーションの欠落。 2つ目は定められたオペレーションを無視す る。3つ目は不必要且つ余分なことをする。

② mistake とは、これも誤りである。人の 考えや理解の誤りである。人の行為をある基準 に照らし合わせて見ると、その行為が基準から 著しく外れていることである。この基準には院 内基準, 社会的, 人間的, 技術的そして論理的 基準等多く存在している。医療事故の原因分析 においてこの区分を行ない、事後における再発 防止策にこれを反映させ、再教育、再訓練をす ることが重要である。再教育、再訓練なくして リスクの回避は不可能である。調査によるとミ ス・エラーをした看護婦、医師の再教育をしな いもの60.9%に達し、事故防止の研修も50.9% に止まっていると言う。(01.10.31日本経済新 聞) 勿論 SHEL モデルでの 5 つの要因をマネ ジメントすることで, 職場における従事者の最 適状況を保つことは重要であるが、問題は「形」 ではない。実行による行為の「習慣化」である。 頭での理解はもとより必要であるが、最適行為 そのものを習慣化し、身体に浸み込ませること である⁹⁾。



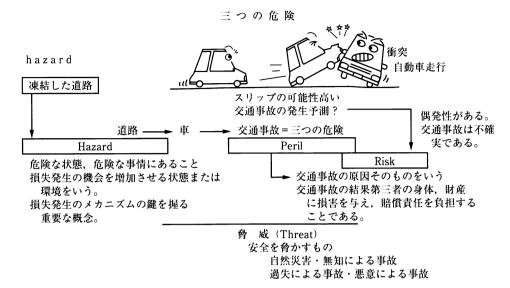
(臨床医. vol. 27. No. 4. 2001. 511: 39)

(3) hazard とは

ハザードは損害発生のメカニズムの鍵を握る 重要な概念である。特に重要なことは医師の moralhazard である。現実の医療事故防止にお いてこのハザードの認識とその排除行為が欠落 してはいないだろうか。もっともその認識と排 除を「病院倫理綱領」に任せっぱなしにしてい るのではないだろうか。そうだとればその効果 は期待出来ない。

モラルハザードは一般に道徳的欠陥又は倫理 観の欠如と訳されている。具体的医療行為にお いて私は、「一見合理的、妥当性があるように 見えるものでも、医療行為全体から見て故意・ 過失による損害の発生の危険性が存在し、その 行為に漠然たる不安感乃至は危倶観がある場 合、その原因を取り除き不測事態を回避する義 務がある。にも拘らずこれを見て見抜振りをし たり事態を放置し、問題の解決を先延ばしする ことの心理状態」を言うと定義している。これ までに述べた通りモラルハザードが医療事故に 大きな影響を与えていると考える。現状医療機 関では事故発生の端緒を摑むべく incident/ accident report を活用して、危険因子の把握に 努めている。ただしその重要性は各要因の分析 と学習効果によるリスクの回避又は軽減でなく てはならない。ハインリッヒの法則によると事 故発生は1:29:300の割合で起こる。また英国 の BSC によると nearmisses 6 month 400件, damage only 2 month 80件,first aid 1 month 60 件, minor 1 day 3件, serious 3 day 1件の割 合で発生することが明らかにされている11)。 このデータをどのように体内消化するかが問題 である。

例えば患者側の要因として日常行動と療養上 の問題点の検討。医師側の要因としてシステム 上の問題点や従事者の特性、知識、経験等を分 析し、将来におけるリスク発生の予測をし、リ



戦略型マネジメントコース 八木春馬

スクを正確に把握分析し、分析したら対策を立 て実行の可能性を追及する。

最終的にはその可能性を頭でなく身体で実現させることである。そうでなければ「患者本位の医療」も「選ばれた医療機関であり続けるための取組み」も水泡に期してしまう。こうしたこととは「社会との黙示の契約による義務の履行」だと考える。この契約履行のためにその組織が法令を遵守し、倫理に基づく理性と良心の働く仕組を構築し実践することにある。このことが社会の期待に応えその信頼性を維持向上させると共に、従事者と医療の質の向上並びにリスク発生による損失の極小化を図り、組織の価値の最大化を実現させる手段になる。このconcept もなく単に事故防止を唱えても身についた実効とはなり得ない。

(4) compliance の徹底

これまで述べた通り私は医療行為は「社会との黙示の契約による義務の履行」であり、その履行を担保するものが compliance だと考えている。医師に自浄作用が働くシステムが常時稼

働していれば事故自体起こり難いものになろう。しかし実情は mistake. error. slip-up が多発しており、その事実を自己否認なり責任転嫁をしている。例えば死亡事故が発生した、看護婦の責任だと説明したが、後日これを取消し結果的には医療上のミスもなければ医療事故でもなかったとして一件落着。また患者取違え事件での判決で裁判所は「患者の同一性を確認するという最も基本的な行為を怠り、医療に対する信頼性を失墜させた」として看護婦に有罪判決を言い渡している。これは一面責任追及の限界を示した判決であるが、医師の自浄能力とシステムのチェック機能が働いていればこのような事故は避けられたのではないだろうか。

また京都の病院における看護婦の静脈注射薬品過誤事件で見られるのは、「流れ」である。1つの行為により複数の人がハザードを持ったままその「流れ」に乗って無意識的に処理し、その結果患者は最大の危機に襲われ死亡した。この例に見られるように人の行為は「流れ」に従う。1つの行為は単一、独立したものの如く見られるが、相互に関連し前者の行為が、或い

は前者迄の行為の「流れ」が次の流れを誘因す る。しかも無意識的に行なわれる。だからこの 「流れ」を切断しなければならない。その切断 の役目を果たすのがチェックシステムなのであ る。このチェックシステムがなく、流れのまま だとミス・エラーは野放し状態に置かれる。例 えば多忙による疲れ或いは眠気や生理的要因, その場の雰囲気また個人的心配事、疎外感等が ある時はやる気が起こらない。この時ミス・エ ラーが出る。先に述べたように人は自分が置か れた環境の危険性を, その環境の中で評価する ことが出来ない。何故か、それは思考が狭くな っているから見えない。見れども見えず、聞け ども聞こえずの状態に置かれるからである。そ の結果事故が発生するとどうなるか。

事故発生

- ―①事態を正確に把握→的確な対応→ 正常な処理
- ②情報を握り潰す→大事故に繋がる
 - →信用低下・存立の危機に立たされる。
- ③まさか┌と言うことで事態を否認→嘘を言う

事態から逃れる←未確認←判らない。

隠す←本当だ 不味いことになった→不安・恐怖 を感じる マスコミに洩れる マスコミに 責任追及される

責任転嫁する←保身←自己防衛本能が働く。部下 に任せた、私は何も知らない、看 護婦がやったことだ

- →パニックに襲われる
 ←思考が停止する
- │二次的問題発生←新たな窮地に立たされる
- ▼やっと決断する←時既に遅し─訴訟・行政処分

(5) 隠す拠り所

自己保身のほか隠す拠り所として次のものが ある。

届出義務の解釈相違

医師法第21条「医師は死体又は妊婦4カ月以

上の死産児を検案して異常があると認めた時 は、24時間以内に所轄警察署に届出なければな らない」この条文の解釈について11)

- ① 日本法医学会は1994年指針として「診療 行為の直後予期しない死亡についても届出 るべきだ」
- ② 国立大学付属病院会議は01/5月に「医 療行為について刑事責任を問われるかどう かの判断に迷う場合でも, 先ずは警察署に 連絡することが望ましい」
- ③ 元最高検検事(刑法学者)土本武司「立 法趣旨からすると病死以外の亡くなり方を した患者を診た医師には届出義務が生じ る。但し憲法との関係があるので自分の過 失まで述べる必要はないだろう。その後の 捜査で医師の過失が証明されれば立検され るのは当然だ!
- ④ 厚生労働省「外傷等死因に不慮な点があ る場合 | を想定して作られた条文だ。その 患者が犯罪に巻き込まれた可能性があるか どうか、警察署に届出て調べて貰うと云う 趣旨
- ⑤ 厚生労働省担当者「21条に言う異常とは 法医学的な異常と解すべきだ。つまり自殺 や他殺の疑いあるケースと同様. 医療事故 で死亡した場合でも届出義務の対象となり 得る。ただ問題は医療をした本人が届出る べきかは憲法との兼ね合いで整理しておく べきだし

なお内閣府の情報公開審査会は02.1.9日付で 病院・診療所・国立高等専門医療センターにお ける医療事故報告書は個入データを除いて原則 開示すべきとの判断基準を取り纏めた。

(6) 事故防止は何故できないのか。どうした らいいのか

何故出来ないのか。

- ① 医療システム上の問題点として次のものがある。
 - イ. ハザードコントロール機能がなく、システムが適切に機能していない。
 - ロ. リスクマネジャーが目先の仕事に追われ、本来の仕事が出来ない。
 - ハ. 意識と実態の乖離に気付かないため危機 意識がない。
 - ② 医師とその他従事者の資質上の問題点
 - イ. 医療知識と技術の未熟性及び独善性の改善がない (医療事故調査会調査結果による)
 - ロ. incident / accident report の分析結果のフィードバックと再教育・再訓練が欠けている。
 - ハ. IC が形式的, 免責的文書での説明で済まされている例が少なくない。
 - ③ 重要管理のポイントが損失防止にある。

どうしたらいいのか

- ① 電子カルテの導入と情報の共有化の促進 で質の向上を図る。
- ② 医療行為検証制度の法制化による実施の 徹底化。

peer review による事故防止と質の向上

- ③ 医師の評価と免許更新制度の実施 highrisk person の排除と本格的専門医 の制度導入・資格審査
- ④ 内部告発制度の導入による自浄作用の促進

倫理観の欠如と watch dogs のない病院 経営では内部告発がこれから益々増えると 予想される。

⑤ 事故裁定委員会の設置

医師・弁護士・学識経験者等による裁定 委員会を設け、各々専門的判断と事実の解 明で透明性の高い経営に努める。

- ⑥ risk manager 又は complaint manager に よる情報の収集,証拠保全と当事者による 創造的納得性ある解決策の提示等を行な う。
 - 『ヘルスケア―インフォメーションワールド 2000 報告書』集 p. 88以下取纏め。
- 2) 『最高裁判決』01.11.27。
- 3) 『臨床医』vol. 27. No. 4. 01. 485: 13
- 4) 『臨床医』vol. 27. No. 4. 01. 481: 91
- 5) 鮎沢純子「医療におけるリスクマネジメント とは何か」『臨床医』vol. 27. 01・501: 29
- 6) Dakmyer, crovest: taking step for safetys, sake hospital 51:60, 1977 ナースマグ2000 増刊 vol. 2. No. 7
- 7) 「医療事故とは」藤田康幸『患者のための医療』 02. vol. No. 1: 72: 73 篠原出版新社
- 8) 平井宣夫「不法行為における過失の意義」 『法学教室』90/2:25
- 9) 『臨床医』vol. 27. No. 4. 01. 509: 39
- 10) 02.2.18. 朝日新聞記事引用取纏め
- risk msanagement for the smaller company by
 R. A. Mackleston, 森脇彬監訳, p. 69

参考文献

- 1.『リスクマネジメント論』森宮 康 千倉書房
- 2. 『信んじられないミスは何故起こる』黒田 勲 中災妨新書
- 3. 『危険と安全の心理学』正田 亘 中災防新書
- 4.『電子カルテと IT 医療』田中 博 MED
- 5. 『IT医療革命』 丹羽幸一 東洋経済新報社
- 6. 『医療崩壊』保坂正康 講談社
- 7.『電子カルテ』世界最新情報 エム・イ・振 興協会
- 8. 『リスクマネジメントガイド』三菱総合研究 所 日本規格協会
- 9.『金融機関営業店リスクマネジメント』八木 春馬 経済法令研究会
- 10.『戦略型リスクマネジメントコース』八木春 馬 経済法令研究会
- 11. 『金融機関リーガルリスク対策』八木春馬 経済法令研究会
- 12. 『石田梅岩』山本 育 東洋経済新報社

芸術文化行政における政策リスク・マネジメント

佐 田 啓 二*

1章 テーマの背景

1-1:地方自治体の現状と将来

国家政策の視点から地方自治体の将来を見てみた場合、「地方分権」の動きに着目する必要がある。この動きは、平成7年5月に成立された「地方分権進法」の成立からスタートした。平成9年7月には地方分権推進委員会から第二次勧告が提出され、政府はこれを踏まえ「地方分権推進計画」を平成10年に制定した。政府は今後、地方分権への具体的な段取りを示す予定にある。

これは、将来的に日本の地方自治が地方分権 に向かって確実に進むことを意味するものであ る。今後、地方分権化が進展すると、地方自治 体の経営格差が広がる可能性が大きくなる。そ れにより、地方自治体は、今まで以上に経営効 率性及び経営効果性に着目した新しい行政を行 わなくてはならなくなる。その結果、今後益々 地方自治の政策に対する厳しい評価がなされる ことが予想される。このように、お上主導型か ら地方自治体主導型へと転換された地方自治体 の将来は「自立自走」が求められる時代となる。 その際このような環境変化を、自治体成長の好 機と受け止めるか、脅威と受け止めるかで、そ の後の地方自治の政策が大きく変化すると考えられる。

さて、そこで地方自治体の現状を財政データ から検証してみると、厳しい現状が理解できる。 現在, 我が国の行政部分の財政支出は国が3割, 地方が7割, 逆に税収は国が7割, 地方が3割 という構造下にある。従来,ここでの差4割を 国が地方に配分(補助金・交付金)することを 行ってきた。この内、国が使途を細かく指定す る国庫補助金については、自治体の主体性を削 ぐものであるという理由で、地方分権法推進委 員会の第二次勧告のなかでも,長期間継続して いるものや補助率の低いものは廃止する方向に すべきとの指摘がなされている。現状では、自 治体の自主財源比率は伸び悩みが続き公債費率 は上昇の一途にある。経常収支比率¹⁾は、主な 都市財政の形状収支比率を単純平均で見ると, 80年度78.32%から96年度85.21%へと悪化して いる。このように、地方自治体は財政的には事 実上,国の信託統治下にあることが理解できる。 このことは、地方自治体における政策策定のス タンスを決定づけている。そして、このような 状況下においては、施策を形成し事業をプラン ニングする際に「地域にとって何が必要かとい うスタンス |で政策決定されるのではなくして、 いかに「補助金や交付金がつくかどうか」とい うことの方が、政策決定に大きな影響を与えて いるという状況を引き起こしている。

^{*} 総合政策研究開発センター 主幹研究員

そこで、このような隷属的自治体財政からの 脱却を目指すために、今回の地方分権改革が推 進された。この結果、現状では利害関係を考慮 して一部の税目を国税から地方税に移す事によ り「歳入の自治」を目指すべきという自治体が 50%、国の交付税額を増やすべきという自治体 が50%と二分化している。この二分化のどちら を選ぶかは自治体の判断になるが、今後これが 自治体成長に大きな影響を与えることになるこ とは明らかである。

1-2:地方都市で今何がおこっているのか

地方自治体のまちづくり行政の現状と、そこ での問題点の構図を知るために、地方自治体の 「まちおこし」にフォーカスにあてて考察して みるとその構図が理解しやすい。地方自治体の まちおこし行政の現状を観察すると, どの自治 体でも、次のような現象が見受けられる。具体 的には、国からの助成金で立派なハードウエア (施設)を建設し、それを活用する為の安易な 施策の立案と実施。具体的には、文化イベント や企業誘致等の展開。これらの施策を実施すれ ば、まちの発展に寄与するといった考えに立っ たプロダクトアウト指向の政策等が多かった。 その結果、地域住民が求めている未来を創造す ることが出来ず、次のようなサイクルを生み出 す結果を招いた。「①魅力のない競争力のない まちづくり政策→②まちの人口減少, 若者は都 市へ流失→③商工業や農業も衰退し活性化され ない→④まちの税収が減る→⑤益々国の交付歳 入に頼ることになる→⑥収益確保の為の政策投 資が出来ない→⑦新たな住民の為の公共事業が 出来ない→®住民の満足が低下する→®益々人 口が減る」このような悪魔のサイクルが回りだ してくる。これが回りだすと自治体経営は破た んへと邁進するという構造である。

ここでの事例が示す構図は「まちおこし政策」

だけではなく、すべての自治体政策における構 造的問題でもある。このようななかでの、まち づくり行政の問題点は何か?。再考を迫られて いる地方自治体は多い。現在、地方自治体をと りまく問題は多様であり複雑である。又、各地 方自治体はお互い他の自治体との競争関係にも ある。すなわち、近隣地域と工場誘致、投資、 観光などをめぐる競争を繰り広げている。この 競争に打ち勝ち生き残っていく為には、地方自 治体は多面的な視点による独自の政策によっ て、将来の展望を確固たるものとして人口流失 や景気後退に歯止めをかけなければならない。 しかし、現状は十分な現状分析も政策提言もな されていないという現実がそこにある。又、財 政的視点で見ると歳入自治が可能な財政豊かな 自治体と, 国からの財政交付を必要とする財政 に乏しい自治体とに二極化しているという現実 もある。

1-3:リスク・マネジメントの視点から見た芸術文化行政

ここで、地方自治体における芸術文化行政にフォーカスをあてながら、リスク・マネジメントの視点でこの政策を考察した場合、どのような問題点があるかを考えてみる。ここでは、次のようなアプローチで考察する。アプローチ手順、①現状の問題点、②原因の究明、③問題の要因分析、④対応施策(手段)の評価。

その前に、リスク・マネジメント(Risk Management)の意味を定義しておくことにする。リスクとは、危険や損害の恐れとか冒険や賭けをするという意味があるが、ここでは、リスク・マネジメントを『結果として経済的な影響をもたらすリスク、すなわち経済的リスクを扱うものとする立場』と定義する。つまり、リスク・マネジメントは、経済的リスクを扱う意味でのリスクを認識(発見)、評価し、それに

対処する一連の活動を意味するものであると解 釈出来る。歴史的にリスク・マネジメントとい う用語がいつごろあらわれたかは明らかではな いが、1929年のニューヨーク株式市場における 株式の大暴落(金融恐慌)に続く経済情勢が、 リスク・マネジメントの引き金となったとみる ことができる。又、リスクは、次の2つに分類 される。①純粋リスク、②投機的リスクとにわ けられる。①の純粋リスクとは、火災、地震、 事故、盗難、又経営上の貸し倒れ、企業倒産の ように、結果として損失のみをもたらすリスク のことをいう。②の投機的リスクとは、企業の 新事業展開、株式の売買、為替取引等のように、 結果として損失又は利益をもたらすリスクをい う。又、純粋リスクは確率的に発生するという 性質があり、投機的リスクの発生には不規則と いう特性がある。以上、このようなリスクの性 質から、純粋リスクは確率論的に予想すること が出来るため、科学的であろうとした傾向があ る。この為、これまでのリスク・マネジメント 研究の対象は、純粋リスクを対象としてきた傾 向がある。

リスクへの対処法に関しては,次の2つに大 別される, ①回避, 予防, 防止, 移転等リスク そのものの制御法 (安全管理), ②損失発生後 にそれを補償する保険等に大別される。実際の リスク・マネジメントとしては、この2つの対 処法に関わるコストをたえず比較検討してコン トロールすることが必要になる。尚、マネジメ ント (Management) の語源は、ラテン語の Manu (手で操縦する) である。この為,経営 学的には、マネジメントは道具や機械を操縦す るとか、人や動物をうまく扱うという意味があ る。実務面では、課題達成機能や集団維持機能 などを担当することになる。つまり、マネジメ ントには2つの機能があり,前者は仕事の管理, 後者は人の管理と解釈出来る。一概にマネジメ

ントといっても、その内容は多岐にわたる。尚、 本テーマでは、行政における政策リスク・マネ ジメントを考察する為、政策リスク・マネジメ ントを次のように定義する。政策リスク・マネ ジメントとは『政策目標に対して政策(地域住 民ニーズを集約し、現実的なものに形作った方 策) の実現を妨げる恐れのある, 不確実性をと もなう施策 (手段) の行動を認識・理解し、そ のリスクを最小限に管理する行動をいう』。狭 義の意味では、一連の行動を行政管理とも称す ることが出来る。以下、政策リスク・マネジメ ントの視点による芸術文化行政の考察は下記の 通りである。

(1) 現状の問題点

現状の芸術文化行政においては、芸術文化政 策の目的を遂行するための達成手段として芸術 文化施策が存在する。そして、その政策のなか で、自治体における公共的芸術文化上の問題に ついて,とるべき方策や方針が明らかにされる。 このように、個々の芸術文化政策の各種施策に おいては、明確な目標と目的が存在し、実施さ れるという流れがある。しかしながらここで2 つの問題点がある。1つは、芸術文化政策が住 民ニーズにマッチしているか否かである。歴史 的流れから考察すると, ナショナル・ミニマム (国民最低生活水準)を追求した時代(昭和20 年~30年代)では、国民のニーズに迅速に応え るために、官主導型による政策の立案と実行が 行われた。この時代の, 政策マネジメント・ス タイルは上から下への命令的行政運営であり, 政策の進捗を管理する点に重点が置かれたもの であった。ところが、高度成長期(昭和40年~ 50年)では、一部の人の手による企画優先の時 代になり、マネジメントは、進捗管理+ステー クス・フォルダーとの調整が重視されるスタイ ルへと変化してきた。さらにその後の、高度成 長期における負の時代(昭和50年代以降)では,

全国各地で「村おこし」が盛んに行われ、そこでの政策マネジメントは計画と統制に重点が置かれたものであり、政策目標の達成を妨げる恐れのある不確実性をともなう事象や施策を認識し、リスクを最小限にするという関係を管理する「リスク・マネジメント」の視点による管理はなされていなかった。そして、バブル崩壊後の成熟化社会、中央主導から地方分権を迎えた現在では、国民(住民)ニーズは多様化し大きく変化してきているものの、政策パーソンの意識は従来型の思考であり、住民の多様化に追いついていないという状況下にある。又、リスク・マネジメントも十分になされていないという問題が存在する。

2つ目は、非営利といえども経営的に採算に 合うものか否かという点である。いかに良い芸 術文化政策であれども、常に赤字続きの税金の 垂れ流しでは自治体行政は住民の理解と納得を 得ることは出来ない。そして、住民の支援を得 ることも出来ないのは明らかである。ところが 現状は,多くの自治体の芸術文化行政は赤字で あり、採算性(経営効率性)のリスク・マネジ メントは不十分な状況下にあり、リスクマ・ネ ジメントは未熟な段階にある。リスク・マネジ メントの段階に関しては、土田博士2)によれば、 リスク・マネジメントの発展段階3)は次の5つ に分類されると論じられている。要約すると, 第1段階では、個人の能力に依存しており、場 当たり的な対応を行っている段階で、リスク・ マネジメント能力を持つ個人が組織を抜けると リスク・マネジメント体制は崩壊するという段 階。第2段階では,リスク・マネジメントの手 法がプロセス化され、同じパターンのリスクに 対して繰り返し適応可能な段階。第3段階では, 組織全社的にリスク・マネジメントの戦略やプ ロセスが制度化され, システマティックに行わ れる段階。第4段階では、リスク・マネジメン

トの方針、プロセスの制度化に加えてリスクが 定量的に測定され、管理される状態の段階。第 5段階では、リスク・マネジメントが経営管理 の手法となり、リスクの評価とそれに基づくコ ントロール・プロセスの確立がなされ、モニタ リングと改善活動が継続的に行われているリス ク・マネジメント・プロセスが確立している段 階。以上、このような考えをもとに、現状のレ ベルを評価するならば第1段階のレベルといえ る。

(2) 原因の究明

住民ニーズに合わない芸術文化行政の問題の 原因については、問題を次の3つの視点で考察 する。①人に対する視点、②設備などハードに 対する視点、③マネジメント (経営管理) に対 する視点。行政の実態を考察すると、①の人に 対する視点では、これまでの人(地域政策パー ソン)はプロダクトアウト志向的で政策形成エ ネルギーを事業の創造・事業の拡張性に費やし てきた傾向があり、マーケットイン的発想に不 十分さがある。又、地域政策パーソンの意識変 革の不十分さによる住民ニーズとのミスマッチ などがあるという点。②の設備などハードに対 する視点では、見てくれは立派だが他の機関等 との設備重複や施設の使用効率や適応度等を考 えると, 適合性に欠ける部分があるという点。 又,③のマネジメントに対する視点では,時代 の変化とともに多様化した住民ニーズを拾い上 げながら、芸術文化行政サービスの中味につい て、その自治体の特性や住民のニーズなどを熟 慮しながら、住民の求めている自治体でしか出 来ない芸術文化サービスを創造し提供する考え に立ちながら施策が吟味されている。そして、 個々の政策にまとめあげていく仕組みもある。 事実、住民に対し様々な芸術文化サービスの提 供をなし、大きな成果をあげている自治体も存 在する。但し、ここで提供される芸術文化サー

ビスの,経営効率性や採算性管理の面では、十 分な対応がなされていない面がある。具体的に は、芸術文化サービスのサービス機会の評価や、 サービスのマネジメントシステム・事業採算性 評価などの経営管理が不十分である。 つまり, 事業リスクに対するリスク・マネジメント思考 の欠如が存在する。結果、事業採算性に関する 意識の欠如による、まずは予算ありきに立った 事業運営の考え方。この考え方では、予算消化 が目的で採算性は二の次的な思考を生み出す。 これらの問題を引き起こす要因として,次の2 つの要因が考えられる。一つ目は、事業採算性 の管理知識(リスク・マネジメント知識)や・ 管理技術(リスク・マネジメント技術)の不足。 二つ目は、地域政策パーソンの育成面上の問題 (教育等) などである。

これらの問題に対して、①③の問題に対して は特に関心がもたれ多くの自治体で検討され、 具体的な対策が講じられ始めている。例えば, NIRA 研究報告書⁴⁾では国(文化庁)は1992年 から、アートマネジメントの研修会を実施して いるとの報告がなされている。この研修期間は 3日間で、その研修会の講義内容は次のような 内容であった。1992年度では、アートマネジメ ント概論・基礎論, 文化政策論, 芸術経営管理 論,文化施設研究,芸術情報論,事例研究(地 域における自主文化事業の実施状況)。1993年 度では, アートマネジメント概論, 文化政策論, 文化施設・設備研究、演劇界・音楽界の現状と 展望、助成団体の活動と助成システム、自主文 化事業企画の実態,事例研究(公立文化施設を めぐる法的諸問題)。1994年度では、アートマ ネジメント概論, 文化政策論, 演劇経営概論, 芸術経営概論, 演劇と劇場, 公立文化施設をめ ぐる法的諸問題,事例研究(自主文化行政事業 ネットワーク企画の実際)等である。対象者は, おおむね市町村の文化行政担当者を対象とし、

年間1~2回程度開催されている。しかしなが ら、文化庁の実施したアートマネジメントの研 修会(92-94年度)の研修内容では、アートマ ネジメント概論, 文化政策論, 芸術経営管理論 などを中心に概論的な講義が行われ、文化施設 研究, 演劇と劇場, 舞台芸術公演鑑賞など, 演 劇・ホール系のマネジメント研修の色彩が強い という実施報告がなされている。さらにこれは、 劇場・ホール系施設においては、民間施設との 競合が激しい為、施設の経営とともに上演する 芸術団体の経営に関心が高いなどの背景があっ たものと推察されるとも述べている。しかしな がら、リスク・マネジメントの教育等に関して は実施されてはいない。現状、政策リスク・マ ネジメントに関連する教育は十分とはいいがた い状況下にある。

(3) 問題の要因分析

なぜに、住民ニーズにマッチし採算性のある 芸術文化政策が形成されず、個々の施策や事務 事業が適正にマネジメントされていないのか。 これには、いくつかの構造的な問題が存在する。 原因その一, 自治体の経営管理上の特性にある との考え。つまり、芸術文化と社会の出会いを アレンジする上での非営利活動のマネジメント 管理手法の脆弱性である。ここでの問題点は, 非営利を前提に芸術文化行政の運営に関わる経 営管理手法にある。つまり現状、従来型の行政 管理の論理で管理されるケースが多い。ここで いう従来型管理とは予算消化型管理手法であ る。結果、事業採算性は無視され、芸術文化行 政の達成を妨げる不確実性をともなう事象を幅 広く考慮することがない。結果、採算性の悪化 を招く原因になっている。いかに非営利事業で 利益を追求しないといっても、運営コストは必 要であり、事業運営により運営コストが確保で きるか, その際の不確実性の認識・理解, 管理 は重要である。しかしながら、政策リスク・マ

ネジメントは機能しておらず, 現状適切でない 方法で管理運営がなされている。

さらに、芸術文化政策の問題点を構造的に分 析すると次のようになる。政策形成の構造は, 広義的には、政策(狭義)の下に施策案が複数 あり、その下に事務事業が複数存在するという 構造にある。つまり、政策が目的、施策が手段 (目的)、事務事業が手段という関係にある。経 営管理論的視点で考えるならば、組織活動では、 どんな仕事でも仕事を目的達成の為の手段と考 え, その上に上位目的があり, その目的を上位 目標と見れば、より上位の目的が存在する。こ のように、仕事は体系的に捉えられる。ところ が、地方自治体では手段が目的化されてしまっ て、全体の構造のなかで仕事の真の意味付けを 失ってしまうことが多いという実態が存在する (俗にいうお役所仕事,予算消化の為の仕事な ど)。その是正策としては、縦割り組織と縦割 りの仕事を廃して, 芸術文化に対する地域行政 の政策ビジョンとの整合性を発揮しながら、政 策目標達成を可能とする仕事を実行していく必 要性があると考える。又、環境の変化により当 初の役割を終えた施策や意味のなくなった施策 の再検討も必要である。ここに政策の改廃が必 要となる。最も避けなければなならいのは、事 業をやることを前提に、目的を変えていくよう な事業の進め方である。

施策の実施に対する問題点として、自治体をとりまく重要なリスクに対しての予防的管理が十分なされていない点を挙げることが出来る。 又、政策リスクの評価、事業コントロール、実施施策のモニタリングといった一連のマネジメント・システムが不在でしていることもリスク・マネジメントトの問題を招く要因として指摘される。

2章 先行研究

2-1:米国の先行研究

米国における非営利組織の経営管理に関する 研究は日本よりも進んでいる。そこで、その面 での先進国である米国の先行研究から日米のま ちづくりに対する考え方の違い(地域政策)に ついて、今後の芸術文化行政のマネジメントを 考えるヒントとして考察してみることにする。 ここでは, マーケティング論で世界的権威の P. コトラー教授 (以下教授) の研究成果をも とに考察してみる。教授は、主としてビジネス の分野におけるマーケティング研究の諸成果の 集大成と理論的整序に大きな功績を残してい る。さらにこのマーケティング理論を一般化し て様々な社会問題へと, その理論の拡大適用を 試みている。又、社会問題領域で教授は「非営 利組織のマーケティング (1982)」・「MARKT-ING PLACES」(1993) を発表している。まち づくり政策に関する研究領域に関しては、教授 の研究の出発点はマーケティング理論の応用に その特色がある。ここでの基本的考え方は、環 境変化への対処方法についてであり、そのなか でマーケティングの重要性を説いている。

具体的には、地域開発(地域政策)のアプローチとして次の5つのアプローチを挙げている。①コミュニティー開発、②都市デザイン、③都市計画、④経済開発、⑤戦略的マーケット・プランニングである。特に⑤の戦略的マーケット・プランニングのプロセスに特色がある。このプロセスでは、将来の予測はほとんど不確定であるという前提から始まっている。教授は「まちづくり」の課題は、環境変化でおきる新しい発展やチャンスやリスクに対して素早く発見する機能システムを作るところにあると説いている(リスク・マネジメントの考えに似

ている)。具体的には、常に変化する環境を監 視し、変化するチャンスや脅威やリスクに建設 的に反応するために、まちは情報や計画のコン トルールシステムを作らなければならないと論 じ、まちの目指す目的とまちの保有する経営資 源を統合した計画と活動を用意しなければなら ないとしている。そして、このようなプロセス を通じマーケット・プランニングを立てること が重要になると説いている。

具体的例でいえば、営利組織である私企業の 場合では権限や上下関係、事業の進展具合を診 断する財務諸表などが明確であり、目的も利益 という1つのゴールに向かっていくという面が ある為に、そこでのマーケット・プランニング は立てやすい。しかし, 非営利組織である自治 体における「まち」のマーケット・プランニン グの場合は、まちという組織が歴史的にポリテ ィカルパワーのなかでの対立しうるという特性 がある為に、私企業のようなマーケット・プラ ンニングを立てるのは難しい。又, そこには同 意を築くというシステムが必要となる。しかし, 教授は、次のようにコメントしている「まちの 将来を決める機関や手続きがあるところでは, 戦略マーケット・プランニングは成功すると信 じている |。その理由としては、行政と民間と の共同プロジェクトでも行政の部局間でのプロ ジェクト形態でも何にせよ,組織的な構造が出 来, まち創りを始める場合には, ここでいうマ ーケット・プランニングが重要となってくる。 そのプロセスは次の5つのステップを経ながら 実施され、戦略目標が達成される。

そのステップとは、①まちの監査(現状はど うであるか、何がまちの強みS・弱みW・好機 O・脅威 T, そして何が重要な問題なのか), ②ビジョンとゴール (住民達は、まちがどうい う姿になって欲しいと願っているのか),③戦 略形成(目標を達成するにはどのような戦略が 必要か)、④活動計画(施策を実施する為にど のような行動をとらなくてはならないか), ⑤ 実施とコントロール(実施の成功には、まちは 何を保証しなければなならないか)というステ ップにより、競争優位に立てるマーケティング が可能となるのであるという考え方に基づいて いる。実際のまちづくりの成功事例を見ても, ここでいうマーケット・プランニングが活かさ れていることが分かる。ここでの先行研究の特 色は、先にも述べたように営利企業の競争戦略 で使用されているマーケティング手法の拡大適 応にある。非営利組織のマーケティング戦略が, まちづくりに大いに役立つ手法の1つであると 論じているのである。ここでいう「まち」を 「芸術文化行政」に置き換えて考えても同様の ことがいえると考えられる。

3章 問題発生の構造化

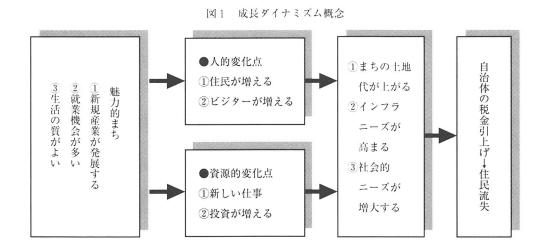
3-1:まちづくりのケース事例から問題発生 の構造を探る

ここでは米国のケース事例を参考に, まちづ くりの問題点を考察し、問題の構造化を図るこ ととする。最初に、フィラデルフィア $^{5)}$ のケー ス事例を参考に考えてみる。フィラデルフィア は、1976年の独立宣言200周年のころから、成 長が頭打ちになった。成長期には歴史的名所を リフレッシュし、住民達も明るく生き生きして いた。まちには多くのビジター達が訪ねてまち はにぎわっていた。1980年代には、建築ブーム によりまちの中心地を再活性化した。ところが、 まちは同時期からインフラ整備に投資がかさみ 出し、高まる社会ニーズに対応するために税金 を上げざるえなくなってきた。又、まちの職員 が効率的なサービスに努力をしなくなり住民の 不満も高まってきた。高まる税額の上昇に多く の中産階級の住民や企業がまちから流失してし

まった。その結果、まちの財政は大きく落ち込み、様々な問題が(犯罪、ホームレス、ドラックなど)発生し、それらの問題に対し新たなコスト負担がかかるようになった。その為、更なる増税を招き、その増税により住民の流出に益々拍車をかけてしまう結果を招いた。又、財政的ダメージはそれだけではなく市債の格付けも下がり、ジャンクボンドを発行せざるをえなくなるなど借入れコストも上昇した。その結果、1990年には財政赤字が2億2900万ドルにも膨らみ倒産の危機に瀕した。

このケース事例から学べることは、問題の発生の原因には、環境変化という外部からの力と、内部の成長と衰退のサイクルとのぶつかり合いによってもたらされる力が原因となると理解出来る。すなわちそれは、まちは成長と衰退というプロセスを何回か繰り返しやすいということを意味する。この関係は、成長そのものが衰退への芽を内包していることを意味しているのである。ここでの成長ダイナミズムを図で表すと下記概念図1のようになる。

一方,これとは逆に、まちが衰退するダイナ



衰退ダイナミズム概念 义 2 ●住民流出 ③脆弱なインフラ など ②赤字財政 ①企業がない、失業多い 魅力的でないまち ①金融機関貸 自治体の税金引上げ し渋り 2企業倒産の ●ビジター減少 増加 3まちのイメ ージ低下 ●ビジネス流出

ミズムを表すと前頁概念図2のようになる。 このような2つのダイナミズムがまちの繁栄 及び衰退の構造的モデルとなる。

3-2:まちの成長モデル構造

ケース事例から、従来のまちづくりの成果モデルを考えると、まちの成長とは、まちの成長に必要な政策と施策を達成するに必要な経営資源(人・物・金・情報)という経営環境(状況変数)と、それを動かす経営組織など(組織行動特性変数)により、その成果変数としての成長が決定されていることが理解できる。そこでのモデル式はR=f(P・O)となる。(R=成果、S=政策、経営資源の状況変数、O=Sを動かす行動特性変数)

現実には、まちが成長するには様々な問題を 解決し競争優位に立たねばならない。その為に は、競争相手と同じ政策を立てて経営資源を使 い、同じ計画をすることは有り得ない。そこで は、まちの置かれた環境与件やまちの強みや弱 みや好機や脅威などを考慮しながら行動を決定 してきているのである。ここでの競争優位に立 つ差別化の1つのポイントは「戦略的な地域マ ーケティング」にある。

さらに、この「戦略的な地域マーケティング」の他に、一般企業で成長する企業の成長能力を研究⁶⁾したなかで、成長に共通するある1つの媒介特性の存在を発見することが出来る。それは、Agile(俊敏性)である。この俊敏性とは、インテリジェンスのある素早い行動能力をいい、成長のチャンスを素早くキャッチアップできる能力を意味するものである。企業における媒介変数A(俊敏性)を非営利組織の間マーケティングモデルに拡張したものが下記の「まちの成長モデル」(図3 まちの成長モデル参照)である。

つまり、まちの成長戦略に必要な成長モデルは、 $R=f(S\cdot O)$ Aのようなモデル式となる。

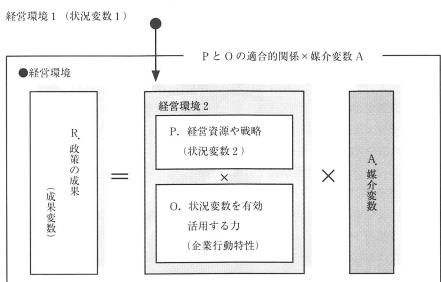


図3 まちの成長モデル

4章 これからの芸術文化政策

4-1:これからの政策パラダイムと芸術文化 行政の方法論

2章~3章でも述べたように、従来のような 単なるプロダクトアウト指向的なアイディアに よる施策事業だけでは住民の満足は長続きしな い。これからは、まちの成長モデルを理解しな がら、マーケット・プランニング+リスク・の成 長政策を立案できることが必要となる。これから る最終ゴール(ビジョン・新しい価値)を明ら る最終ゴール(ビジョン・新しい価値)を明ら かにし、従来のお役所的で画一的な発想による インフラ整備一辺倒のハコモノ政策ではなく、 それを達成する為の戦略的マーケティング思考 やリスク・マネジメント思考ならびに、俊敏性 を重視した視点による発想の転換など政策パラ ダイムの転換が最も重要と考える。

具体的方法論としては、戦略的市場プランニングを次のようなステージ展開により、新しい政策づくりに取組む必要がある。具体的には、5つのステージで展開する。第1ステージでは、2章で紹介したP.コトラー博士が論じているマーケット・プランニング・プロセスを参考にしながら、戦略的芸術文化行政のマーケット・プランニングを創る。具体的には、現状分析に着手し、現在の政策がどのような状況にあるのか、そして何故そのようになっているのかを調査する。まちの経済や人口動向(性別、年齢別、収入別、教育別の人口データ、産業構造と労働市場の特徴、天然資源、公共交通網、安全度、教育や研究機関、文化資源など)の変化などを分析し、政策のSWOT分析を行う。

第2ステージでは、コンペチターを設定する。 ここでのコンペチターは次の3つにセグメント する。①優れたコンペチター,②同列のコンペチター,③弱いコンペチターである。自治体の芸術文化行政はどうやって同列のコンペチターに勝り,優れたコンペチターに追いつくかということである。そして競争優位を確立するための要因を整理する。

第3ステージでは、政策に大きな影響を及ぼす環境要因に注意をはらい対応策の準備を行う必要がある。例えば、①住民ニーズ、②助成金、③環境基準、④グローバル化、⑤コスト低減(生産性・効率性)などである。そして、政策の内部にある強みと弱みを明らかにする。ここでは、単純なプロフィールの寄せ集めではなく分析(マクロ+ミクロ)を行う。次に、重要性とパフォーマンスの評価を行う。

第4ステージでは、政策の外部にある好機と 脅威を分析し、政策の直面している重要な課題 を見極める。そして、政策ビジョンと目標を設 定し、その可能性とリスクを明らかにする。そ して、不確実性をともなう事象に対し適切な準 備を行う。(ここで成長のシナリオを完成させる)

第5ステージでは、ゴール達成の為の戦略を 選定し、そのシナリオプランとそのアクション プランを立てる。

第6ステージ,マーケティング・プランの実施と管理とレビューを行う。

このマーケット・プランニングで注意しておかなければならない点は、マーケティングを単純に政策の宣伝と思いこんではならないという点ある。ここでのマーケティングは単なるイメージづくりではない。宣伝はあくまでもマーケティングの下部概念の1つである。

4-2:政策の競争戦略

政策の競争戦略を考える際に、まちの競争戦略を例に考えてみると分かりやすい。手順に目を向けてみると競争戦略を立てる事前準備とし

て, まちのターゲット市場を詳しく調べる必要 がある。それには、次の3つの視点が必要とな る。①誰が主としたターゲットなのか、②どう やってまちを売り込むか、③だれがまちのマー ケッターとなりうるか。ここでいう①のターゲ ットとは、まちを成長させる為に好ましい相手 をいう。ここでのターゲット層は次の3つに区 分される。a) まちに招き入れる価値のある人々 や企業, b)来てくれたら大歓迎だが,招き入 れるに特別な働きかけが必要な人や企業。c)来 て欲しくない人や企業。以上の3つである。当 然ながら c) はターゲット対象外となる。又, まちの主要なマーケットは次の4つに表すこと が出来る。a)ビジター (仕事・観光), b)住民 (専門家, 労働者, 技術者, 単純労働者, 資産 家,投資家など) c)仕事・産業 (一次・二次・ 三次産業,ベンチャー企業など),d)輸出市場 (国内の他の地方,海外)である。

さて、ここでいうビジターについて考えてみ る。ビジターの捉え方に工夫をこらしているま ちがあるので、それを例に考えてみることにす る。そのまちは、観光で有名なギリシャ⁷⁾であ る。ギリシャはビジターの出身国を35以上にも 分けて分析している。ここでのポイントは特に 招き入れたい相手をきちんと決めていることで ある。つまりどのビジターをどのぐらいの人数 勧誘したいのか明確にしている点にある。又, 住民の賛否を確認し調整することにある。この ように, ビジターをどのぐらいの人数勧誘した いのか明確にすることがポイントとなる。そし て,ここでの留意点は,住民の賛否を確認し調 整することである。反対派は、まちのインフラ や環境が荒らされるといい、招かざるビジター による治安の問題等を挙げるかもしれない。

次に,住民について考えてみる。これは,ま ちの物理的規模(面積)で最大人口が決定する。 適正人口はどのぐらいなのか,多ければ減らす 逆マーケティングが必要であり、少なければ増 やすマーケティングが必要となる。又特定の住 民を増やしたければ、それに効果のある施策を 打ち出す必要がある。

仕事・産業については、まち同士の戦いとな る。まちに有利な仕事や産業をなんとか招き入 れようとする為である。例えば、アメリカのウ イスコンシン⁸⁾では「進めウイスコンシン」と いうスローガンの下、競争力を付けるためのタ ーゲットマーケティングを採用している。この まちのターゲットは次の5つである。①特定の 産業(バイオテクノロジー、食品産業、印刷な どまちの強みに合った産業),②急激に成長す る企業, ③地理的ターゲット (周辺のまちにあ る企業), ④まちとのつながり(まちで休暇を とった企業経営幹部, まち出身者の政財界幹部 など), ⑤チャンスを狙う(経営トップの交代 や、移転先を探している企業など)である。そ こへ、DM や電話や売り込み訪問を行う。注目 すべきは、その努力の量である。年間4万通の DM や3000以上の会社への電話などをしてい る。このケース事例のように、産業誘致戦略に は次の4つに留意する必要がある。①まちはま ちにとって望ましいロイヤルカスタマーの企業 を維持していく必要がある。②まちは現存企業 の拡張を支援する計画やサービスを提供しなけ ればならない。③ベンチャー企業が事業をスタ ートさせやすい支援政策を整備する。④積極的 勧誘のアプローチに努める。但し、ネガティブ サムゲームを招いてはいけない。d)の輸出市 場では、他のまちの人々が欲しいと思う商品や サービスを生み出し輸出すること。これは、す べてのまちが輸入していかないと生活が出来な い現状を考えれば分かりやすい。出来れば、海 外を含め広い市場で販売できる何かがあると良 い。以上のような点を留意しながら、まちを売 り込む戦略を立てる必要がある。

今後の政策アプローチでは、財政的に余裕が ある場合には4つのマーケティング戦略をコア にしたマーケティング・ミックス戦略にリス ク・マネジメントの考えを加えた新たなアプロ ーチが有効と考えられる。ここでいう4つのコ ア・マーケティング戦略とは、①イメージ・マ ーケティング戦略、②イベント・アトラクショ ン戦略, ③インフラ戦略, ④マンパワー戦略で ある。すなわち、まちの基盤を整備し魅力ある イベント・アトラクションを開催し、住民の友 好度や技能を高め、そこでの高いイメージをア ピールする。但し、財政的に余裕がない場合に は財政資金調達の為にも, まちの政治家を動か す必要がある。地域のマーケティング活動は基 本的に選挙で選ばれた政治家が責任を負う仕事 である。この意味では、政治家もリスク・マネ ジメント能力がなければならない。政治家にと って、まちの売り込みは最も重大な仕事である。 但し、政治的リスキーな仕事でもある。どちら にしても、プランづくりの前提条件(制約条件) を十分理解した上でプランニングする必要はあ る。

5章 今後の芸術文化行政の課題

5-1:地方都市における,芸術文化行政の役割期待

最後に、4章でも述べたように、従来のような政策マネジメントシステムでは芸術文化政策の競争優位は望めないことは明らかである。今後の政策形成者においては、競争力のある芸術文化政策の実現を図り、まち(住民生活)の質的向上、まちの成長が図れる芸術文化政策の形成が期待される。よって、これからの地域政策パーソンに対する役割期待は、新しい芸術文化政策パラダイムの水先案内人として、戦略的マネジメント活動を推進していかなければならな

い。又, 芸術文化行政に対する役割期待として は,次の2つを考えることが出来る。一つ目は, 政策のパラダイム転換によって芸術文化行政に よる「まちの競争力」を向上させること。二つ 目は、地方自治体の安定経営を図るために、顧 客(住民)と,職員(自治体)と,納税者(個 人・法人) の3者の満足度のバランスがとれ, その満足度が持続出来る体制を構築すること。 この考え方の基本ロジックは「ロイヤルティに 基づく成長サイクル」9)である。このロジック は次のような基本的考えに基づくものである。 『企業にとって最も望ましい顧客(住民)が, 自分達のビジネス(まち)に流入し、そこで永 続的に再購入(住みながら)し続けてくれるな らば、企業に多くの利益をもたらし(税金を納 付)続けてくれるという考え方』である。そし て, その収益(納税額)の増収により, さらに 増収をもたらす新規顧客の選択と獲得(新規住 民の選択と獲得)が可能となり、収益増加の良 循環が起こるのである。つまり、新規の顧客ば かり獲得しても獲得した顧客が常に他に流出し ていては、安定的で持続的成長は望めないこと を意味する「笊で水をすくうごとく」ではいつ までたっても経営の安定は望めない。流失して いる分が常に新規で補充されているうちはまだ しも、補充出来なくなると企業は倒産する。

常に、獲得顧客が継続しながら新規顧客を獲得出来るならば、企業は拡大成長することが可能となる。このように、会社(まち)が持続的成長を図るためには、次のようなサイクルを回すことが必要となる。①会社(まち)が持続的成長を図るためには、会社(まち)にとって最も望ましい社員(職員)を採用し、会社(まち)が顧客(住民)に優れた価値を提供する。その結果、社員(職員)は満足感を得て、社員(職員)のロイヤルティは高まる。そして、②ロイヤルティの高い長期勤続社員(長期勤続職員)

は、いかに仕事の品質を向上させるかを学び、 顧客(住民)価値を創造し、優れた価値(政策) を生み出す。そして,この付加価値によって, 企業は高い報酬や優れた教育を従業員に提供出 来る(この部分では、会社のように実績に応じ た報酬システムは存在しないが、昇進や教育の 提供などは行われている)。これらがさらに会 社(自治体)の生産性(事業採算性)の向上や、 社員 (職員) の一層のロイヤルティの向上を生 み出す。さらに、③社員(職員)の生産性や再 購入率の高いロイヤルカスタマー (優良住民) が結びつくことによって、競争優位を獲得出来 る。これは、株主(納税者)にとって魅力的で あり、企業(自治体)は望ましい株主(納税者) を集め、定着が可能となる。そして、④ロイヤ ルティの高い株主 (納税者) は、経営システム の安定(自治体運営)に協力的になり、無駄な 資本コストを不要にし、その浮いたコストをさ らに価値を創出するための再投資へと資金(財 政)が回るようになる。このようなサイクルが 成長サイクルである。この成長サイクルロジッ クは、筆者が現在経営コンサルタントとして担 当している企業 (BMW社) で全世界展開して いるディーラー向け経営コンサルティングサー ビス $(QMA)^{10}$ でも実践されている。そして、 近年大きな成果をあげており、同成長サイクル ロジックは実証されている。以上、このような 2つの役割が期待されている。

5-2: 地方都市における, 芸術文化行政の政 策リスク・マネジメントの課題

先に述べた2つの役割期待を達成する為にも、これからの地方都市における芸術文化行政を担う地域政策パーソンは、戦略的施策の形成とその施策実現の為のマネジメント活動をしていかなければならない。しかしながら、現状ではこのマネジメント活動で使用するツールは実

際のところ KKD (経験・勘・度胸) が一般的である。政策リスク・マネジメントの今後の課題としては、マネジメント・ツールとしての、政策リスク・マネジメント・システムの導入が期待される。特に、欠落している部分である施策実現のマネジメント面では、施策事業の事業採算性やマーケティング戦略等のモニタリングシステムの導入等が必要であると考えられる。

現実の世界では, 実際に政策目標を達成する 上で、単に施策を形成するだけではその目的は 達成出来ない。その形成された施策を機能させ 動かす為には、それを妨げる不確実性をともな う様々な事象に対して適切なマネジメント行動 が必要となる。ここで大切なのは、不確実性を ともなう様々な事象を、政策パーソンがどのよ うに認識し理解していくかということにある。 そしてそれと同時に、政策リスクをいかにコン トロール出来るか。つまり、どのように施策の ドライブを適時モニタリングするか、そして、 その管理システムが一元化されきちんと機能し ているかということにある。政策リスク管理の 前提には、施策の進捗管理機能を人に依存せず に、政策リスク・マネジメント・システムによ り政策リスクをヘッジ出来るようにしておくこ とが大切である。これらが、芸術文化行政の政 策リスク・マネジメントにおける今後の大きな 課題と考えられる。

以上,芸術文化行政の政策リスク・マネジメントの課題について論じてきたが,リスク・マネジメントをシステム的に展開するには,マネジメント活動に必要なマネジメント・ツールを準備していなければその実現は難しい。そこで,有用なマネジメント・ツールとして考えられるいくつかのツール候補を挙げてみることにする。①内部監査手法,②システムダイナミックスによるモデリング&シミュレーション手法,③シナリオ・プランニング手法等である。先に

述べたように、政策リスク・マネジメントは 『政策目標に対して政策の実現を妨げる恐れの ある. 不確実性をともなう施策の行動を認識・ 理解し、そのリスクを最小限に管理する行動を いう』である。ここで挙げた3つの手法は、不 確実性をともなう施策の行動を認識・理解する 上で有効なものである。そこで、各手法の内容 について解説する。①内部監査手法とは,施策 の進捗内容が計画通り実施されているかを内部 監査人によって、監査項目に対してあるべき姿 と現状を対比してその格差から問題点を発見す る手法でリスク発見に有効なツールである。② のシステムダイナミックスによるモデリング手 法は、施策の進捗のなかで時間によって変化す る不確実性の諸変数をコンピュータによって取 り扱う手法であり、不確実性の諸変数を任意に 変化させコンピュータで自動的にモデリングさ せる手法で, 計算上で未来の結果を予測するこ とが可能となる。つまり、未来予測実験が可能 になり, リスク予測や戦略的意思決定の際の有 効なツールとなる。③は戦略的思考と意思決定 に有効なツールである。シナリオ・プランニン グとは「自社の未来についての物語」であるこ とから「未来予測」と混同されやすいが、予測 とは質的に異なるものである。予測とは、過去 の延長線で未来を考えることであり、現在のビ ジネス環境構造が未来も持続することを前提に 予測する為構造的変化を考えることはない。但 し、このシナリオ・プランニングでは、ビジネ ス構造そのものについても考察する為、構造的 変化にも対応できる幅広い視点から捉えること ができる。このことは、シナリオ・プランニン グ手法の大きな特徴である。又、システムダイ ナミックスによるモデリングの因果関係につい て考察するツールでもある。システムダイナミ ックスによるモデリング手法と同様に、シナリ オの不確実性の諸変数を任意に変化させること

により結果を予測することが可能である。システムダイナミックスによるモデリング手法と異なる点は、シナリオ・プランニングは表現がデジタルでなくアナログであり、シナリオという物語の形で体系的に表した物であるという点である。いずれにせよ、これら3つのツールは、施策の進捗のなかで時間によって変化する不確実性の諸変数の変化を感じ取る上で有効なルールであり、政策リスクをマネジメントする際の有効なツールになる可能性が高い。

終わりに

最後に提言として、今後、芸術文化行政をマ ネジメントするにあたって何が必要かを述べる ことにする。経営学的視点で地方自治体経営を 考えてみるならば、次の3つのステークス・フ ォルダーとの関係構築にポイントがあると考え る。ここでいうステークス・フォルダーとは, 顧客(住民),職員(自治体),納税者(個人・ 法人)である。この3者の満足が、バランスが とれ満足度が高度化することによってのみ自治 体経営の長期的持続につながると考える。この 3 者の一方でもバランスが崩れ満足度が低くな ると, 自治体経営の機能は低下する。例えば. 顧客(住民)だけが満足しても,職員(自治体) と,納税者(個人・法人)が満足しなければ, その行政サービスの提供は長期的に持続出来な い。又、職員だけが満足しても、他の2者は同 様に満足しなければ自治体経営は長期的に持続 出来ない。又、納税者だけ満足しても、他の2 者が満足しないと長期的に持続出来ないという 関係が成り立つ。そこで、自治体経営が長期的 に持続するためには。この3者が満足すること が必要なのである。この観点に立ちながら、芸 術文化行政の政策リスク・マネジメントはいか になされるべきであろうか考える必要がある。

ここでの提言としては、次の2つを挙げるこ とにする。一つ目は、芸術文化行政サービスの 内容についてである。この内容とは、自治体の 特性や住民のニーズなどを熟慮しながら、住民 の求めているその自治体でしか出来ないような 芸術文化サービスを創造し、それを住民に提供 する必要があるという考えに立った, 従来にな い「新たな価値の創造」にある。二つ目は、採 算性というニーズに対する対応である。そこに は「政策リスク・マネジメント」の導入が必要 である。芸術文化サービスの事業機会評価や, 事業リスク評価、サービスのマネジメント・シ ステムの構築, 事業採算性評価, 施策の進捗状 況のモニタリングなどといった政策目標達成を 妨げる不確実性に対処する政策リスク・マネジ メントの導入が必要である。

その他に、今後の地域政策パーソンに求めら れる行政マネジメント機能としては次の3つの 機能を挙げておく。機能の一つ目は、現在提供 している芸術文化行政サービスについて、顧客 (住民) の満足度を向上させ続ける為のマーケ ティング思考に立った管理的思考である。二つ 目は、政策目標達成を妨げる不確実性に対処す る政策リスク・マネジメントの管理技術的機能 である。これは、リスクを最小限に抑え費用対 効果を考えながら最善のやり方を検討していく という機能である。三つ目は、施策が適切に実 施されているかというモニタリングの機能であ る。以上,この3つの機能が必須であると考え る。そして、この3つの機能を得る為には、地 方分権化とともに, 政策形成パーソンの新しい マネジメントスタイル(含む政策リスク・マネ ジメント) についての教育(知識・技術の教育 や意識変革の動機付け等)の実施が肝要である。 今後の地域政策パーソンは、芸術文化行政を通 じながらまちの価値をさらに向上させることの 出来る政策形成能力を発揮し、地方自治体の組 織においては、政策実現の為の「政策リスク・ マネジメント・システム | の早期開発とその導 入を図るべきであると考える。

注

- 1) 財政構造の弾力化を示す、経常的に支出され る経費に一般財源がどの程度充当されているか を見る比率で70%台が望ましい
- 2) 新日本 E & Y リスクマネジメント株式会社 代表取締役 経営学博士
- 3) アーサー・アンダーセンがカーネギーメロン 大学のモデルをベースに開発したリスク・マネ ジメントの発展段階(危機管理学会 第10号
- 4) 総合研究開発機構 平成10年3月31日発行 『NIRA 研究報告書』NO970107「アートマネジ メントと文化行政政策」75-77頁
- 5) フィラデルフィア Philadelphia 米国ペンシル ベニア州南東端にある同州最大の都市。大規模 な河港都市で, ニューヨークとワシントンのほ ぼ中間に位置する。独立宣言と合衆国憲法がこ こで起草された為、合衆国発祥の地とされる。 面積は約350km²。人口は143万6287人(1998年 推計)。そのうち、白人が53.5%、黒人が39.9%、 アジア系が2.7%、アメリカ先住民が0.2%。
- 6) S. L. ゴールドマン+R. N. ネーゲル+K. プラ イス (1996年)『アジル・コンペティション』 東京, 日本経済新聞社
- 7) ギリシャ Greece ヨーロッパ南東部の共和国 で、バルカン半島最南部の地域と多数の島から なる。正式国名はギリシャ共和国。総面積は13 万1957km²で、その5分の1をエーゲ海とイオ ニア海の島々が占める。人口は1066万2138人 (1998年推計)。首都はアテネで、同国最大の都
- 8) ウィスコンシン州 Wisconsin 米国中北部の州。 1848年5月29日、30番目の州になった。合衆国 有数の酪農州でトウモロコシの主要産地でもあ る。第2次世界大戦後は工業が州経済で重要な 地位を占める。主要都市は州都のマディソン, 商工業の中心地で最大都市のミルウォーキー, グリーンベイ、ミシガン湖にのぞむラシーンや ケノーシャである。
- 9) フレデリック·F. ライクヘルド(1998年)

『顧客ロイヤルティのマネジメント』東京、ダイヤモンド社 1-5頁参照

10) (2003年) 『日経ビジネス』 2003.1.6 1173 号 東京, ダイヤモンド社 148-149頁参照

参考文献

- 1) 産能大学経営開発本部行政マネジメント研究 会 (1999年)『政策形成に考え方·進め方』東京, 産能大学
- 2) 総合研究開発機構 (1999年) 『研究報告書 NO970107 アートマネジメントと文化行政政 策』
- 3) P.コトラー, D. H. ハインダー, I.レイン (1996年)『地域のマーケティング』東京, 東洋 経済
- 4) 竹井 勲 (平成12年) 『リスク・マネジメント

と危機管理』東京, 中央経済社

- 5) 日本リスク研究学会編(2000年)『リスク学 辞典』東京, TBS ブリタニカ
- 6) 日本危機管理学会(2000年)『危機管理研究 第10号』東京,日本危機管理学会
- 7) フレデリック·F.ライクヘルド (1998年) 『顧客ロイヤルティのマネジメント』東京,ダ イヤモンド社
- 8) キース・ウァン・デル・ハイデン (1998年) 『シナリオ・プランニング』東京、ダイヤモン ド社
- 9) S. L. ゴールドマン+R. N. ネーゲル+K. プライス (1996年)『アジル・コンペティション』 東京、日本経済新聞社
- 10) (2003年) 『日経ビジネス』 2003.1.6 1173号 東京, ダイヤモンド社

2003 年 4 月 10 日発行

日本危機管理学会誌

危機管理研究 第11号

危機管理のための総合雑誌

編集委員長 石崎忠司

発行・編集 日本危機管理学会

Crisis Management Society of Japan

日本危機管理学会 事務局

〒106-0041 東京都港区麻布台 2-2-12 (三貴ビル 3 F)

電話:03-3582-7301(代) FAX:03-3582-7305

印 刷 所 (株)大森印刷

©2003 Printed in Japan ISSN 0919-245X

Crisis Management Review

No. 11

April 2003

CONTENTS

Corporate Crisis Management for Information	
Asset Protection	
——Clear and Present Needs: Information Security Management——	
·····Fujimoto, Masayo	1
Risk Management Manual and It's Legal Subject	
·····Sugawara, Tetsuro	.11
A Study on Crisis Management in September	
11th Terrorism Attack	
·····Miyawaki, Mineo	25
Prevalence of Intelligence Technology and	
Crisis Management on Medical Care	
·····Yagi, Shumme	41
Policy Risk Management in the Field of Artistic and	
Cultural Administration	
·····Sada Keiii	55

Published by

Crisis Management Society of Japan