

政策ブリーフ(GPI 政策羅針盤シリーズ)
「今次震災後の日本社会の再生のための政策インプット Part I」

目次

1. 東日本大震災から5か月:政策羅針盤の視点から政策インプット(とりまとめ:GPI政策羅針盤運営委員会)
2. 問題解決型アプローチに向けて:「レジリエンス」の視点から政策インプット
清水美香 (GPI共同ディレクター/米国東西センター)
3. 第一回政策羅針盤ワークショップ要約
 - (1) 「情報の視点から」野呂 尚子 (GPI アシスタントディレクター/科学技術振興機構 社会技術研究開発センター)
 - (2) 「経済の視点から」多田 幸雄 (双日総合研究所総合取締役社長、CEPEX 理事)
 - (3) 「エネルギーの視点から」唐沢 敬 (東京国際大学特命教授)
 - (4) 「市民社会と日本社会新興の視点から」鈴木 崇弘 (城西国際大学大学院人文科学研究科国際アドミニストレーション専攻客員教授)
 - (5) 「行政、社会経済システムの視点から」保井 俊之 (慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科特任教授)



「政策羅針盤」とは

GPI「政策羅針盤」会議は、国家政策優先性をどこに位置づけるのか、また如何にその優先性に基づいたリソース(予算、人材、政策研究成果)の配分・利用等を行うかを議論し、それを政策更新に繋げるためのプラットフォーム構築を目指す、いわば「繋ぎ」を重視する仕組みです。詳しくは、<http://www.gpi-japan.net/issue/394/> をご参照下さい。

1. 東日本震災後約5か月;政策羅針盤の視点から (とりまとめ:GPI政策羅針盤運営委員会)

3月11日の東日本大震災から5か月が経過した。これまでの経緯に関し、GPI「政策羅針盤」が焦点を当てて政策リソースの分配、政策分野・リソースの「繋ぎ」、政策優先性の文脈から、以下の政策課題が引き出される。

■**未曾有のコスト**:今次災害の被害の大きさは、死者数1万5690人、行方不明者数4735人¹の数だけでは示しきれない。未だ避難を余儀なくされている被災者は、8万7063人(避難・転居者数総計)²。こうした人的、物理的被害に加えて、今次大震災の経済損失は、ドイツのミュンヘン再保険社によると、「2011年上半期のみ」で推計2100億ドル(約16兆円)に上り、自然災害の経済損失として過去最大の損失だった2005年のハリケーン・カトリーナ(米国、推計1250億ドル)を大幅に上回ることが明らかになった。エネルギー不足、原発事故の放射性物質の影響を含めて長期的な不透明性に関わる影響を考慮すると、今次災害によってもたらされた(得る)コストはさらに大きく膨らむと考えられる。

■**今次「複合災害」がもたらした政策的影響の連鎖**:今次大災害は、3重(震災、津波、原子力災害)災害と形容されるが、それだけに留まらない。それらが及ぼした極めて複雑な大規模「複合災害」であることを注視し、こうした災害に耐え得る新しい社会システム、政策システムの在り方そのものが問われている点を、政策的教訓の根幹に置く必要がある。その複合性を顕著に示すものとして、今次災害によって大きく影響がもたらされた政策分野は、環境・エネルギーから、放射能の影響に関わる医療、農業・漁業・製造業を中心とする産業、貿易、国際関係、総合的経済にまで及ぶ。

■**最優先政策課題**:上記に示すように、1)未曾有のコストを余儀なくされていること、2)さらに問題は極めて複雑、不透明、長期的影響をもたらすであることに加え、3)今次災害は一度きりのものではなく、今後も起こり得るもの、であるという要素を斟酌すると、**極めて限られたリソースをもってより有効で、効率的な政策運営が益々求められている**といえよう。それは、上記社会システム、政策システムの在り方を問うことそのものと深く関わる。そうした「政策羅針盤」としての視点から、最優先政策課題として以下を掲げる。

■**情報公開の徹底と、情報・知識・経験の統合化**:不透明で且つ長期的な影響をもたらす課題に対応するためには、迅速で広域な情報公開があらゆる政策運営の鍵を握る。一方現況として、放射線リスクの情報公開をはじめとして、様々な情報が適切に扱われていない状況が散見される。また、復興過程において、復興費用にどれだけのコストがどこにかかるのか、それがどのように使われるのかも含めて情報公開の徹底も欠かせない。さらに、極めて複雑な政策課題が絡み合うゆえに、シンクタンクの役割も含めて、情報・知識・経験の統合化ができるかできないかが、今後の社会の方向性を左右すると考えられる。

■**教訓の徹底的検証と日本国内外への発信**:震災後様々な専門家がこれを提唱していたが、現時点でこれは未だ主な潮流となっていない。民が積極的に関わりながら、今後の社会システム、政策システムの在り方を問うためにも、多層的にこの検証と発信が行われる必要がある。

■**大規模災害マネジメントのために予め権限と機能をもつ中枢調整機関の設置と、リスクコミュニケーション(中央⇄地方、政策決定者⇄科学技術者、政府⇄市民、専門家⇄市民)の改善の徹底**:今後も起こり得る災害に備え、今後の大規模災害に備えるために、この災害マネジメント体制に関わる構造的・組織的問題をいち早く改善する必要がある。

上記の最優先課題は、去る4月25日にGPI主催ワークショップでの各スピーカーによって強調された。詳細は、下記3.「第一回政策羅針盤ワークショップ要約」を参照されたい。

¹ 2011年8月11日現在警察庁まとめ

² 2011年7月28日現在内閣府まとめ

2. 問題解決型アプローチに向けて:「レジリエンス」の視点から政策インプット

清水美香(GPI共同ディレクター・米国東西センター)

上記1. で提示された極めて複雑な複合災害の特徴を踏まえた社会システムおよび政策システムの刷新の在り方に関連し、その問題解決型アプローチの1つとして「レジリエンス」の視点から、以下政策インプットを提供したい。

■「レジリエンス」(Resilience)とは:現状ではメディアや分野別の専門家によって多様に用いられるが、災害と社会システムおよび政策システムの文脈からは、テクニカル面では「準備体制」から、「災害対応」、「減災」、「復興」に至るまで、社会面では、「災害対応能力強化」から、「社会的責任」、「社会的連携」に至るまで、幅広いコンセプトを一体としてシステムとして組み入れる概念として位置づけることができる。³

■なぜ「レジリエンス」か:東日本大震災のようなきわめて複合的な災害に対応においては、その概念が示唆する、(a)包括性(inclusiveness、(i)技術面、(ii)社会面、(iii)対象アクター、(iv)対象専門領域を含む)(b)組織および分野横断性、(c)システムの思考重視が、複合災害対応を問題解決にし向ける上では不可欠と考えられるからである(この要素も含め Resilience の主な構成要素として以下表参照)。

■システムの思考:特に(c)のシステムの思考重視については、複合的災害マネジメントにおいて特に要求される政策的アプローチである。ここでのシステムは、より平易なことばで言い直せば「繋がり」と関わる。個々の分野や個々の災害、個々のアクターを切り離して考えるのではなく、一体としてみるのがレジリエンスであるが、そのように物事の「繋がり」に着目し問題解決の糸口を探す方法論として、「木も見て森も見る」アプローチは、システムズアプローチとよばれる。⁴

Resilience の主な構成要素例

組織割、分野割をできる限りなくし、組織横断性、分野横断性を重視

事後対応ではなく、事前の準備

如何なる大規模災害にも適用可能な準備態勢

検証・評価・更新を含む、一貫性のある政策アプローチ

継続性、持続可能性の重視

各ステークホルダーを有機的に調整・連携

広域ステークホルダーの参画、各役割、責任の明確化

災害準備、災害対応、災害復旧・復興過程における人・財・知の連携を仕組み化

文書に留まらないアクション可能な政策を重視

■レジリエンスと政策・災害マネジメントの関係:端的に言えば、レジリエンスは、災害から素早く立ち直る能力と災害後に社会の構造および機能を維持し続ける上で鍵を握る、複合性を体系化するシステムを重視し、分野・組織横断的で且つ包括的プロセスを意味する。しかしながら、この広範囲な目的を達成するためには、政策的観点から特に以下の3つの点を認識しておくことが重要になる。⁵

³ Mika Shimizu and Allen Clark, “Navigating Resilience toward Public Policies after Disaster in Japan,” Op-ed, *Nikkei Weekly*, 22 August, 2011.

⁴ 保井俊之「9・11から3・11へ教訓」『FACTA』2011年5月号

⁵ Mika Shimizu and Allen Clark, “Navigating Resilience toward Public Policies after Disaster in Japan,” Op-ed, *Nikkei Weekly*, 22 August, 2011.

- 第一に、レジリエンスを実際の災害マネジメント関連の政策に適用するには、レジリエンスを「政策策定のベースに取り込んだ」災害マネジメントを構築することが要求される。
- 第二に、災害時に必要なレジリエンスは災害後に構築することはできず、災害の事前に構築されていなければ、災害時には機能しない。
- 第三に、レジリエンスは地方やコミュニティレベルに限る問題だと位置づけられる向きがあるが、国家レベルや民間セクターとの連携も含む公共政策全体のそれぞれのレベルでレジリエンスに関わる機能が仕組みづけなければ、如何なる災害にも対応し得る社会をことは困難である。今次大震災では、個人レベルでのレジリエンスはメディアでも多く称えられたが、社会面でのレジリエンス、公共政策上のレジリエンスにおいては多くの課題を残した。⁶

この「レジリエンス」から示唆されるアプローチを、政策、組織、ひいては個々のプログラムやプロジェクトに具体的に組み込んでいくことが、今次複合大災害を踏まえた社会システム、政策システム刷新を考える上で不可欠な要素と考えられる。

3. 第1回政策羅針盤⁷ワークショップ要約

(1)「情報の視点から」野呂 尚子(GPIアシスタントディレクター、科学技術振興機構 社会技術研究開発センター)

■今回の震災・原発事故対応でも、リスク・コミュニケーションが露呈した。政府によるリスク・災害情報発信では、複数の異なる情報源から異なる内容の情報が出てきて混乱があった。また曖昧で矛盾する表現や難解な科学用語を用いた説明のために、情報の受け手のニーズとの大きなギャップを生んだ。さらに、情報開示のタイミングが遅く、リスク判断がぶれて対応が二転三転することもあった。英語による情報発信も限られており、いずれも、政府への国内外からの信頼低下を招き、その結果として被災地の農水産物、観光業、日本の輸出品などに甚大な風評被害をもたらした。

■今後政府が広報／リスク・コミュニケーション能力を強化する必要があるのは言うまでもないが、効果的なリスク・コミュニケーションには**科学技術コミュニティの積極的な関与**が何よりも不可欠である。危機事象の予測・予防、準備、対応、復旧・復興には、科学的知見が求められるからである。難解な専門用語に頼ることなく、一般市民の欲しい情報を提供できる**科学コミュニケーターの育成**、国・地方レベルでの科学的知識を持った危機管理人材の育成、個別の専門領域を超えた学際的な協力・連携による専門知識の効果的な活用、必要な科学技術成果を即時に投入可能にする平時からの準備態勢の整備など、課題は山積している。

■大規模災害・危機事態対応には、様々な省庁・関係組織・コミュニティが複雑に関与するからこそ、効果的な協力のための、組織横断的な情報共有・発信、連携システムの構築が必要であろう。また、大規模災害・危機事態は、もはや国内のみで完結せず、被害あるいは影響は世界規模に発展する。外交・安全保障・経済問題に直結しうるとの意識を持ち、**多言語による対外情報収集・発信能力**、国際機関等との協力による情報の信ぴょう性・透明性の確保など、国際社会との協力・連携が重要である。最終的には、今回の震災・津波、原発事故の公式な総括を行い、報告書を英語で公表し、国際社会と今回の教訓を共有することが必須であると考えられる。

⁶ Mika Shimizu, Policy Lessons for Japanese Disaster Responses Asia Pacific Bulletin, No. 121, East-West Center July 1, 2011

⁷ 2011年4月25日東京にて開催

(2)「経済の視点から」 多田 幸雄 (双日総合研究所総合取締役社長、CEPEX 理事)

■世界は刻々と変化する中で、日本の社会が変化できるのかが大きく問われている。日本と米国との間だけでも、コミュニケーションに大きなギャップがある。日本の状況は、日本の中だけでなく、日本の外から常に見られていることをもって意識すると同時に、**日本からの外への情報発信をより強化していく必要がある。**

■米国においては、危機時に中央が様々な関係者を迅速に収集し、調整を図る体制が、NSC(国家安全保障会議)を中心として整っているが、日本には依然として司令塔が存在しないのは大きな欠陥である。政府における会議が複数あり、その会議の外部の関係者は誰に対して話していいのかわからない。司令塔とは、あくまでも、「コントロール」する機関ではなく、様々な組織、機能を束ねるための、**予め権限と機能を付与された中央調整機関が必要だということである。**

■海外との関係において議論が矮小化している。災害対応にただ追われるだけでなく、他の重要政策が疎かにならないように、しっかりと日本の戦略を見据えた上で海外との関係を常に注視し、国内外で議論を図っていく必要がある。

(3) 「エネルギーの視点から」 唐沢敬 (東京国際大学特命教授)

■近年の「金融危機の克服・再生」の議論の中で、資源・環境保全、原子力の安全性確保に関する不可欠な条件および問題への検討と配慮が欠如していた。今こそ本問題に真正面から議論する時である。

■徹底した調査・研究と政策形成・実施に国民的英知と努力の結集が今こそ問われる。**経験・政策の蓄積と統合の仕組みづくりが、今こそなされるべきである。**

■ 国民生活と経済発展、自然との共生におけるエネルギー政策を強化すること、とくに原子力低減のエネルギー政策の追及、省エネ・省資源・知識集約型経済生活の追求が重要である。

(4) 「市民社会と日本社会新興の視点から」 鈴木崇弘 (城西国際大学大学院人文科学研究科国際アドミニストレーション専攻客員教授)

■政治の対応の不全の中、行政回帰が起きているが、行政自体の機能不全も改善しない中で、その対応には無理がある。行政依存増大でなく、多様なプレーヤー、多元的情報源(特に民の活用)や民の資金の流れ等が必要である。たとえば、政策アイデアを広く外から募集し、もらったアイデアを政策などに反映しようという「復興のタネ」の活動をはじめており、こうした外からアイデアを得る仕組みをどんどん広げる必要がある。

■これまでも数字に基づいて政策決定ができていない状況が露呈されてきたが、今後、今まで以上に**無駄が出るのではないかと懸念される。**それを避けるためにも、情報の収集、分析、調査・研究(リサーチ)や専門性を活かす仕組みづくりが今こそ必要である。今こそ、日本社会の新しいガバナンスの構築が不可欠である。

■ 特にこの震災の徹底的検証は、国内外における有用かつ膨大な情報となり、時代を超えた「世界の資産」になりうる。

(5) 「行政、社会経済システムの観点から」 保井俊之 (慶応義塾大学大学院システム・マネジメント研究科特任教授)

■2001年の9-11テロと2011年の3-11大震災は、大規模複雑な社会システムへのメガリスクの来襲と

いう点で類似している。事前に情報を把握していたインテリジェンスが「ノイズ」として無視され、結果的に被害を広げてしまった点でも類似している。

■一方、米国政府は9-11テロを踏まえて、政策の中に**システムズ・アプローチ**(注: 物事の「つながり」に着目し、問題解決の糸口を探す方法論-「木も見て、森も見る」こと)とシステムのレジリエンシー(Resiliency) (①メガリスクの具現化を防止②発生後は悪化することを防止③最悪事態になる前に回復)を高める方策を速やかに実施した。

具体的には、以下が挙げられる。

- 1)メガリスクの事前把握とインテリジェンスによる評価
- 2)リスク対処のロバストネス重視設計
- 3)最悪事態の想定
- 4)メガリスクの同時・一元察知とシステム対処のための司令塔機能の設置

■3-11 大震災では、日本の社会システムのレジリエンシーの高さに国際世論も注目した。他方、サプライチェーン寸断や原発問題の金融や製造業へのつながりの軽視など、日本経済の回復のためにシステムズ・アプローチをさらに徹底すべき分野がある。日本経済のより早期の回復を実現するため、システムズ・アプローチとシステムのレジリエンシーを高める政策を復興政策の優先課題とすべきである。その柱は、以下3点に集約される。

- 1)メガリスクの分析・評価の一元化とそのため政府の中核機能の拡充
- 2)サプライチェーン強化と金融システムの回復などの政策の重点実施
- 3)システムズ・アプローチとプロジェクト・マネジメントを日本の行政改革の動きに織り込んでいくこと

GPI Brief —for Guiding Policy Innovation (政策イノベーションに向けて) 特徴と枠組み

GPI Brief は、グローバル化と公共政策の連関性を重視し、政策形成あるいは実施方法の刷新(政策イノベーション)を促すために、世界各地の政策専門家および実務家が官民双方の政策コミュニティを中心とする読者層を対象に、最優先課題に焦点を当て、論述を重ねるオンライン・ジャーナルである。副題にある「イノベーション」とは、一般的には科学技術分野で多用されるが、ここでは、より包括的領域、より将来を見通した思考、それに基づく取り組みを指す。新規アイデアに焦点を当てる「インベンション(発明)」とは異なり、既存・新規両方のアイデアを有機的に組み合わせ、練り直し、問題解決型のアプローチのためのナレッジを再創出する点を重視する。主に、「研究ノートシリーズ」と「政策羅針盤シリーズ」を設けている。

政策羅針盤シリーズ:「政策羅針盤シリーズ」は、「政策羅針盤会議」の視点から、政策コミュニティおよび一般読者に、優先的政策課題を端的に提示し、政策インプットを提供することを目的とする。政策羅針盤運営コアメンバーは、清水美香(GPI 共同ディレクター)、古賀慶(GPI 共同ディレクター)、野呂尚子(GPI アシスタントディレクター)、五十嵐千恵(GPI 事務局代表)、鈴木崇弘(GPI 顧問)他。