

行政ガバナンス・地域開発局

OECDハイレベル・リスク・フォーラム

重大リスクのガバナンスに関する 理事会勧告

閣僚採択

2014年5月6日



重大リスクのガバナンスに関する理事会勧告

理事会は、

1960年12月4日の経済協力開発機構条約第5b)条に鑑み；

「重要情報インフラ保護に関する理事会勧告」[[C\(2008\)35](#)]、「学校における耐震安全性のための指針に関する理事会勧告」[[C\(2005\)24](#)]、「化学事故の防止、準備、対応に関する理事会勧告」[[C\(88\)85\(Final\)](#)]、「大規模災害リスクの緩和及び資金調達の優良事例に関する理事会勧告」[[C\(2010\)143/REV1](#)]、「規制政策及びガバナンスに関する理事会勧告」[[C\(2012\)37](#)]、並びに「情報システム及びネットワークのセキュリティに係る指針に関する理事会勧告—セキュリティ文化に向けて」[[C\(2002\)131/FINAL](#)]に鑑み；

効果的なリスクガバナンスは、地政学的、環境的、社会的、経済的不確実性に対し、国家の競争優位を大いに維持・達成する手段であり、より安全かつより良好な生活を実現するために必要な先行投資であると理解し；

重大リスクは、急速にかつ予期せぬ経路を通じて、越境し得るものであり、国家レベルで悪影響を及ぼし、極めて重要なインフラセクターを混乱させ、重要な環境資産を破壊し、公共財政を悪化させ、政府に対する市民の信頼感を毀損させるおそれがあることを理解し；

市民及び企業は、政府に対し、起こり得る様々な危機又は世界的ショックに備え、危機又はショックが生じた場合には、これらに効果的に対処することを期待していることを理解し；

重大リスクが引き起こす課題に対応するため、広範な連携により、技能、知識、柔軟な能力を最大限活用する必要があること、また、国際協力は、予測及び準備に係る能力を向上させることを理解し；

OECDは、リスク管理政策に係るサイクル全般で、ガバナンスに係る優良事例を各国で共有することを主導的に支援し、また、この取組みはG20財務大臣・中央銀行総裁会議等の国際フォーラムにより歓迎されていることを認識し；

OECDは、2000年代初頭、21世紀における新興リスクのための「行動アジェンダ」を策定していること、また、想定外又は予測不能な大規模ショックへの対処方策に焦点を当てた「将来の世界的ショック」という報告書により、このアジェンダは更に前進したこと、さらに、2011年以降、公共ガバナンス委員会のハイレベルリスクフォーラムは、公務員・民間セクターのリスク管理者、シンクタンク、市民社会に対し、政策事例を共有し、意識の向上を図るためのプラットフォームを提供していることを認識し；

2013年5月29～30日の閣僚理事会において、市民と企業の福祉に潜在的脅威をもたらす複雑な政策課題について、リスクの特定・管理、長期的な変革のための計画立案、複数セクターに横断する課題の処理等を含む対応により、政府の予測・管理能力を高めることが重要である旨、閣僚らにより認められたこと[[C/MIN\(2013\)4/FINAL](#)]を認識し；

公共ガバナンス委員会による提言：

I. 本勧告の目的において、以下の定義が用いられることに合意する：

- 「重大リスク」：最も戦略的に重大なリスクをもたらす脅威及び危険であり、(i) 重大リスク発生の蓋然性又は可能性の結果として生じるもの、又は(ii) 突発事象（地震、産業事故、テロ攻撃等）、緩慢事象（感染症の大流行等）、定常リスク（特に不正取引や組織犯罪関連に係るリスク）を含む、国家的混乱の結果として生じるもの、
- 「中核的能力」：国家としての対応やレジリエンスの実現に必要な使命、機能又は目的の、人的及び技術的手段
- 「危険」：損害又は困難の自然的又は人為的発生源、
- 「国家的リスク評価」：優先課題への情報提供、行動方針の策定及び比較、意思決定のための情報提供等を目的として情報を収集するとともに、戦略的に、国レベルでリスクを評価することによる成果物又はこのプロセス、
- 「リスク評価」：潜在的危険を分析し、危険に晒されている人々、財産、役務、生活、環境を害するおそれのある脆弱性の前提となる条件を評価することにより、リスクの性質及び程度を決定する手法、
- 「レジリエンス」：逆境又は状態の変化に対し抵抗、吸収、復旧、適応する能力、
- 「正しい判断力」：新たな危機的状況の性質、その程度及び影響、今後見込まれる展開、脅威に晒されている社会的価値を理解し、関連する不確実性を明瞭化しようとする危機管理能力、
- 「構造的措置」：資産・コミュニティを保護し、自然現象の変動を制御することにより、危険に晒される程度を削減する、工学的又は土木的予防措置（治水ダム、防潮堤、落石防護棚、雪崩防護棚、爆発防護壁、テロ攻撃防護用コンクリートブロック等）、
- 「非構造的措置」：より長期の計画を立案し、危険パターン・脅威に適応することにより、危険にさらされることと脆弱性を削減することを主眼とした措置（市民に対する啓発、緊急事態への準備と早期警報システム、土地利用規定、都市計画、建築基準法、極端な危険を緩和するための生態系の自然的機能の修復等）、
- 「越境的（影響）」：国境を越えて広がり、ある経済セクター、行政区域、コミュニティから別の経済セクター、行政区域、コミュニティへと移動する、波及的なリスクの影響。時として影響が異なる、
- 「第三セクター」：準備対応・復旧を業務の中核とする事業体及び社会福祉をその目的の一つとする非政府系ボランティア組織その他の非営利組織、
- 「全社会的アプローチ」：個人から政府機関、企業、非政府組織、第三セクターに至る全ての利害関係者の関与、

II. 加盟諸国に対し、国家的なリスクガバナンスに対する、包括的で全リスク対応型の越境的アプローチを確立・促進し、国家としてのレジリエンス及び対応力を強化する土台とするよう勧告する。

この目的のため、加盟諸国は以下を行うべきである。

1. 以下を内容とする、重大リスクに係るガバナンスのための国家戦略を策定する。
 - i) 公共の安全、持続可能な経済成長、市場の健全性、重大リスクの有害な影響を防ぐ環境等を保護するために必要な、中核的能力を特定・指定する。
 - ii) 国が抱える全ての重大リスクを管理すべく、役割を明瞭化するとともに、市民及び資産の保護に向けた対策を講じる責任者を特定する。
 - iii) 基幹システム間の相互依存性を特定する、全危険対応型アプローチを採用する。
 - iv) リスク管理サイクルの各局面で目標を設定し、防止、対応、復旧、復興における優先課題を明確化するとともに、これらの優先課題が各省庁の政策及びプログラムに統合されるよう取り計らう。
2. 以下を確立することを通じて、国家レベルのリーダーを任命し、政策の実行を推進し、各政策アジェンダを結合し、省庁横断的に、また中央政府と地方政府の間で、相反する優先課題を調整する。
 - i) 省庁横断的、政府の各レベル横断的に、公共の安全を統合するよう推進し、政府機関及び非政府機関における協力を確保する、学際的で組織横断的なアプローチ（国レベルでの調整を図るプラットフォーム等）
 - ii) 様々な重大リスクの根底にある相互の連関性を特定するプラットフォーム（専門家の討議、相互の信頼醸成、情報共有、リスク評価ワークショップ等）
 - iii) 国全体でのレジリエンス確保に必要な能力について、その能力を利用できるようにするとともに強化すべく、投資を継続的かつ確実に実施する、国家戦略と整合的かつ望ましい水準での備え
3. 包括的な政策決定過程における様々な利害関係者の調整を行うために、国家レベル及び地方・地域レベルにおける全ての政府関係者を関与させ、以下を図る。
 - i) 市民の関与を後押しするとともに、コミュニティ、企業、個人、家庭に対し、自らの安全についてより大きな責任を負うよう求める。
 - ii) 重大リスクに関する共通認識及びリスク管理負担の責任分担の意識を醸成する。
 - iii) 全社会的アプローチを助長し、説明責任を明確化するとともに、コミュニティをよりレジリエントにし、成果を上げる。
4. 以下により、民間セクターとの連携を確立し、国家戦略に沿った対応能力と責任分担を実現する。
 - i) 重大リスクのガバナンス及び管理における、官民共通の利益及び目標を特定する。

- ii) 基幹インフラ、サプライチェーンの混乱により、越境的な波及効果、カスケード効果が生じる分野の特定に役立つよう、信頼に足る情報共有ネットワークを整備すべく、官民パートナーシップ（PPP）モデルを創出する。
- iii) 民間セクターの能力及び専門知識を活用し、新技術を開発し、レジリエントなインフラを整備し、金融メカニズムを構築する。

III. 加盟諸国に対し、複雑かつ広範囲に及ぶ影響の予測精度を高めるため、将来分析、リスク評価、資金調達 の 枠組みを通じて、準備体制を強化するよう勧告する。

この目的のため、加盟諸国は以下を行うべきである。

1. 以下を通じて、意思決定と直結するリスク予測能力を養成する。

- i) 結果が適時の意思決定に直接的に役立つよう、水平スキニング・リスク評価・早期警報能力の構築
- ii) 利用可能な最善の根拠を利用し、必要な場合には新たな研究や手法に投資し、必要な資金を確保することにより評価された重大な危険及び脅威の特定。リスクはその潜在的な発生可能性、信憑性、影響の観点で理解されるべきである。
- iii) 災害リスクの削減、緊急事態管理能力、金融保護戦略の設計に優先的に取り組むことができるよう、国レベルでのリスク評価における全危険対応型アプローチの採用
- iv) 最近の情勢、優先順位の変更、新たな情報を踏まえた国レベルでのリスク評価の定期的見直し。このプロセスには、災害発生直後に生じる損害・損失の調査及び評価を含めるべきである。国レベルでのリスク評価は、曝露の要因や重大リスクを生じさせ得る人口、資産及び活動の脆弱性を分析する一助となるべきである。
- v) 危険に晒されている人口・資産、曝露・脆弱性を削減するインフラに係る地域別リストの作成。評価過程では、様々な重大リスク間の相互関連の特定、危険事象及びカスケード効果が連続的に生じる可能性についても考慮すべきであり、これは分野横断的な協力及び国際協力までも必要とする。

2. 以下を通じて、各省庁において、人為的な脅威に対する予測・管理能力を養成する。

- i) 社会が正常に機能するための環境を市民及び企業に提供し、経済・社会生活を保護するために必要とされる能力の構築
- ii) 越境犯罪及びテロリストネットワークに対する経済及び社会のレジリエンスを強化するため、それらの脅威を評価・管理し、非合法経済における各主体の活動をマッピングし、様々な違法活動間の繋がりをより深く理解することを可能にする手段の取得
- iii) これらの脅威によりもたらされる国レベルでのリスクと、自然発生的な危険又は緩慢発生条件によりもたらされる国レベルでのリスクを比較する際のの一助となる、違法活動のマッピングその他の分析
- iv) テロ攻撃その他の大規模犯罪活動の脅威を特定・評価するための、信頼性の高い情報ネットワークその他の探知メカニズムの構築及び運用

3. 以下を通じて、中核的リスク管理能力を監視・強化する。
 - i) リスク管理サイクルの全域で必要とされる能力について、政府における全てのレベルで構築し維持するための資源配賦
 - ii) 専門的役務の育成及び継続的訓練への支援（例えば、リスク評価、ハザードマッピング、リアルタイム監視に加え、法執行やセキュリティ、救助に係る役務も実施）、並びに、近代化的かつ相互運用可能な装備の提供
 - iii) 地方政府レベルにおける市民保護役務について最低基準を遵守させるため、制裁を賦課・実行する権限に下支えされた、効率的な査察制度の導入実施
4. 重大リスクが公共財政及び財政状況に及ぼし得る影響を最小限に抑える取組みを強化することにより、レジリエンスをより支えるため、明瞭な公共財政に係る枠組みにおいて偶発債務に備える。これは、以下により、達成し得る。
 - i) 費用対効果の高い補償メカニズムの実現が可能な範囲内で、緊急事態に先立ち、全レベルで明瞭に規定された損失補償規則を整備する。
 - ii) 家庭、企業、保険事業者間で潜在的損失を分配することを考慮し、全てのアクターがその資源の範囲内で責任を負う政策を奨励する。極端事象に対して大いに曝露・脆弱性が高いことが知られている国・地域の場合、費用対効果の高い補償とは、危機発生前に、事前積立メカニズム及び明瞭かつ合意された公共財政規則を組み合わせるよう考慮すべきである。この組み合わせるメカニズムには、家庭、企業が金融リスクを保険・資本市場に移転することを可能にする市場メカニズムを含めるべきである。
 - iii) 国家予算において、重要セクターの損失と関連する偶発債務について、推定・支出報告・開示するメカニズムを整備する。
 - iv) リスク関連の支出を評価するための広範な枠組みを採用する。これらの枠組みは、実施可能な範囲において、国家及び地方レベルの費用を記録すべきである。

IV. 企業、そして世界レベルでの利害関係者を結集し、リスクの予防及び緩和に対する投資を促進すべく、重大リスクに係る啓発活動を行うよう、加盟諸国に対し、勧告する。

この目的のため、加盟諸国は以下を行うべきである。

1. 以下を通じて、リスクコミュニケーションに係る全社会的アプローチを奨励するとともに、重大リスクに関するリスク登録、メディア、その他の公共広告を用いた越境的協力を円滑化する。
 - i) 情報源の正確性と信頼性を確保するとともに、様々なコミュニティ、セクター、産業界、国際的アクターに対し、適切に情報提供を実施する、政府・利害関係者間の双方向的な情報伝達
 - ii) 対象を絞り込んだ情報伝達に加えて、個人、企業、非政府組織との連携により、自己保護措置及びレジリエントにするための措置への投資にそれぞれが責任を負うための動機付け及び手法の提供を併用する
 - iii) 様々な規模の危険、人為的脅威を家庭に対して警告するとともに、予防・緩和・準備措置の必要性について十分な情報に基づき論議することへの支援

- iv) 特定の緊急事態発生前に、事態発生時に講じるべき措置に関する情報を、市民に提供し、啓発するとともに、公教育制度を活用し、コミュニティのレジリエンスを技能と考え方をカリキュラムに取り入れ、生徒を介して家庭に情報を伝え、レジリエンスの文化を促進する
2. 以下を通じて、重大リスクを削減すべく、構造的保護措置及び非構造的措置の併用を強化する。
- i) 既知の危険に対する個人及び中核的役務の曝露を抑え、その脆弱性を削減するため、予防及び緩和に向けた取組みに対する投資の強化
 - ii) 基幹インフラネットワーク（例えば、エネルギー、輸送、電気通信、情報システム）に配慮した、より安全でより持続可能なコミュニティを構築するための戦略的計画の立案。この戦略的計画の立案は、既知の曝露が長期的に増してきている地域への人口及び資産の集中を削減するための都市計画及び地域管理政策との調整を図るべきである。
 - iii) 公衆衛生に対する悪意による攻撃・脅威と関連した重大リスクを削減すべく、堅固な監視・モニタリング・警報ネットワークを利用すべきである。
 - iv) 予備能力を高めるための財政及び規制上の選択肢の整備、基幹インフラシステムの機能停止、長期的な混乱といったリスクを削減するための分散又はバックアップシステム
 - v) 国及び地方の土地利用規制、建築基準法、基幹インフラの設計・整備・運用へのリスク管理に関する決定や安全性基準、セキュリティ基準の編入
 - vi) 住宅、商業施設の曝露を削減するため、公共・民間投資の費用対効果を最大化することを目的とした費用便益分析の利用
3. 以下により、基幹インフラ事業者特に注視し、事業の継続性を確保するための措置を講じるよう奨励する。
- i) 事業運営又は中核的役務の提供に対するリスク管理に係る基準、手法を整備する。
 - ii) 基幹インフラ、情報システム、ネットワークがショック発生後も機能し続けるよう取り計らう。
 - iii) 基幹インフラ施設に配置されている初動対応者に対し、緊急事態発生時も、現実的に可能な範囲で職務を継続できるよう、計画を保持することを義務付ける。
 - iv) コミュニティを基盤とする零細企業に対し、企業規模に見合った企業のレジリエンス措置を講じるよう奨励する。

V. 加盟諸国に対し、適時の意思決定、情報伝達、緊急事態への対応を下支えすべく、政府、政府機関、より広範なネットワークの全域にわたって資源を調整することにより、リスク管理における適応能力を開発するよう勧告する。

この目的のため、加盟諸国は以下を行うべきである。

1. 以下により、危機を引き起こす未知のリスク又は予想外のリスクに備える戦略的危機管理能力を確立する。
 - i) 既知の危険及び脅威に対処すべく、標準的事業手続き、事前に作成した緊急事態対応計画、定期的な通常訓練及び演習の強固な基盤を確立し、強化する。
 - ii) これらの中核的能力のレジリエンスを高めるために柔軟な資源を補完し、新たな、未知の複雑な事象への対応を可能にする。
 - iii) 危機発生前及び危機発生時に、不正確な情報について正しい判断を下し、想定外の危機に備えて対応することを可能にすべく、学際的な専門知識の共有を促進する。
2. 以下により、危機管理に係るリーダーシップ、危機の早期発見及び正しい判断力を強化するとともに、省庁間及び国家間の協力が行われるよう訓練を実施する。
 - i) 越境的協力の推進や、市民からの信頼感維持のため、危機発生前及び危機発生時における政府の指導力を強化する。
 - ii) 信頼でき、信用され、調整を経た専門家の助言が、国家指導者の十分な情報に基づく決定に活かされるよう、「正しい判断力」を磨くための戦略、メカニズム、手段などを整備する。
 - iii) 行動の選択肢を特定し、不確実性を最小限に抑えるため、迅速に動員できる危機対策本部を設置する。
 - iv) 危険及び脅威をモニタリングする早期警報システムを整備し、資金を投入する。
 - v) 国際協力の機会や国際的利害関係者、主体との共同訓練を助成し、様々な危機準備能力（グローバルなリスクのモニタリングシステム、早期警報システム等）、危機対応能力（「正しい判断力」の共有、戦略的危機管理組織の調整、緊急対応部隊の相互運用、特殊チームの動員、国際的な手法及び備品、危機情報伝達プロセスの整合性確保等）を整備する。
3. 特に以下を通じて、重大リスクに起因する危機に対処するため、緊急対応能力を強化する権限及び能力を確立する。
 - i) 省庁、民間セクター、学界、ボランティアセクター、非政府組織等のあらゆる機関の人材から、責任者を任命し、緊急事態を管理する十分な資金を利用し調整させる
 - ii) 効率的な市民保護能力を下支えする装備、明瞭な品質基準、定期訓練、複数利害関係者による演習等の相互運用
 - iii) 専門的初動対応者の能力を補完する地域ボランティア組織を支援するため、個人及び企業へのインセンティブ付与

- iv) 国家の緊急事態への対応能力や、緊急事態からの復旧力を強化すべく、市民保護に係るあらゆる側面での有給及び無給職員の採用、定着、訓練、教育、保持、及び、その効果的な管理と雇用に対する支援（適宜、自発的なボランティア活用を奨励）

4. 以下により、復旧・復興計画を設計・監督する制度的能力を構築する。

- i) 経済的な機会を把握し、将来事象への脆弱性を削減し、短期的な修復と持続可能性に対する長期的な投資のバランスを図るために、長期的なレジリエンスを強化する。
- ii) 機動的な実行、公的資金の効率的利用、不当な影響や腐敗を防止するための透明な支出を円滑化する、複数利害関係者によるガバナンスに係る取り決めを確立する。

VI. 加盟諸国に対し、優良なガバナンスに係る事例、経験・科学からの継続的な学習を取り入れることにより、リスク関連の意思決定における透明性と説明責任を明示するよう勧告する。

この目的のため、加盟諸国は以下を行うべきである。

1. 以下により、政策の実施を円滑化し風評被害を抑えるよう、リスク管理の決定を利害関係者が受け入れやすくするために利用される情報について、透明性を確保する。
 - i) 危険及び脅威の性質及び発生可能性／信憑性、並びに様々な緩和、対応、復旧に関する選択肢の潜在的影響及び費用対効果についての利害関係者間の誠実かつ現実的な対話を促進する。
 - ii) 市民がリスク情報やリスク指標にアクセスし、リスク管理に関する意思決定過程の健全性を検証することを可能にする。
 - iii) 分析の背景にある前提を開示するとともに、不確実性の原動力を評価する機会を提供するよう奨励する。慎重に扱うべき情報や機密情報へのアクセスを制限しなければならない場合もあるが、重大リスクの管理に用いられる過程や手法は、ある種の情報を対象から除外しなければならない場合でも、共有されるべきである。
2. 以下により、公共の安全、国家安全保障、国家的準備、レジリエンスに充てられる資金を最大限活用する政府の能力を強化する。
 - i) 第三セクターや民間セクターの事業体と連携し、国が抱える全ての重大リスクを考慮した上で明示的に妥協及び優先順位の決定を下す政府の能力を強化する。
 - ii) リスク分析を行うインセンティブを提供し、結果を意思決定者に報告し、実施を監視する審査メカニズムを整備した、強力な実施枠組みを採用する。
3. 以下により、知識（事象に関する事後的審査を通じて過去の事象、研究、科学から学んだ教訓を含む）を継続的に共有し、予防・準備活動や対応・復旧活動の実効性を評価する。
 - i) 事象や研究から得た知見を活かして準備やレジリエンスに関する計画立案を改善することにより、追加的リスクの創出や、リスク特性変化の誤認識による意図せぬ悪影響を防ぐ。

- ii) 重要システムの適応、能力レベルの経常的監視、対応・復旧行動の実績評価、各国の知見を共有するための相互評価の実施から成る過程の第一歩として、政策決定者向けの教訓を特定する。
- iii) 利害関係者（メディア、第三セクター、学界、企業団体等）向けのブリーフィングを実施する。

VII. 事務総長に対し、本勧告の普及を図るよう求める。

VIII. 加盟諸国に対し、あらゆるレベルの政府において本勧告の普及を図るよう求める。

IX. 非加盟諸国に対し、本勧告を考慮し、遵守するよう求める。

X. 公共ガバナンス委員会に対し、他の関連の OECD 委員会との協議の下、本勧告の採択後三年以内に、また、その後も定期的に、本勧告の実施状況を監視し、結果を理事会に報告するよう指示する。



より良い政策 より良い暮らし