

# リスクマネジメントと法制度

湯 淺 壑 道

2008年 7 月

九州国際大学法学会 法学論集 第15巻第 1 号 抜刷

# リスクマネジメントと法制度

湯 浅 壘 道

## [目次]

1. はじめに
2. リスクおよびリスクマネジメントの定義
  - 2.1. リスクの定義
  - 2.2. リスクマネジメントの定義
3. リスクマネジメントの実務
  - 3.1. リスクマネジメントとPDCAサイクル
  - 3.2. リスクマネジメントの諸要素
4. 法制度の現状
  - 4.1. 総説
  - 4.2. リスクコミュニケーションと法制度
  - 4.3. リスクマネジメントと公法
  - 4.4. リスクマネジメントと危機管理
5. おわりに

## 1. はじめに

リスク社会に生きることは、我々の逃れることができないさだめである。

このことは、リスク社会に関する研究の先駆者であるベックによって、すでに20年前に指摘されていた<sup>(1)</sup>。しかし、日本においてリスク、リスクマネジメントという言葉が人口に膾炙するようになったのは、比較的最近のことであると思われる。

---

(1) Beck, Ulrich (1986), *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp. ウルリヒ・ベック、東 廉・伊藤美登里訳『危険社会——新しい近代への道』（法政大学出版会、1998年）。

たとえば、1990年刊行の『英米法辞典』<sup>(2)</sup>には、「Risk」という項目はあるが、「Risk Management」という項目はない。また、「Risk」という項目についても、もっぱら保険に関する用語としての説明になっている。これは、もともとリスクマネジメントが保険（特に海上保険）実務と密接に結びついて発展してきた経緯と無関係ではないであろう。<sup>(3)</sup>

マスメディアにおける報道についてみると、「リスク」という語を本文の中に含む記事が『西日本新聞』に掲載された数は、1989年4月の時点では、1ヶ月につきわずか1件にすぎなかった。これに対して、2007年4月は23件、2008年4月は20件の記事が「リスク」という語を本文中で使っていた。<sup>(4)</sup>近年のマスメディアの報道におけるリスク、リスクマネジメントという語の多用については、多少ブームのような要素もあると思われるが、リスク、リスクマネジメントに対して国民の関心が高まっていることを示す一例ではあると考えられる。

また、企業を中心とする民間事業者においては、近年経営環境が激変しており、危機を未然に防ぎ、危機が発生した場合に被害を極小化するという観点からリスクマネジメントの必要性が認識されるようになってきている（もっとも、後述するように、企業にとってのリスクはかならずしもネガティブな危機・危険だけに限定されるわけではない）。

これに対して、リスク社会への法制度の対応は、まだ始まったばかりである。本稿では、日本におけるリスクマネジメントと法制度に関する現状を俯瞰し、本格的なリスク社会に対応するための法制度設計における課題について考察を加えることにしたい。

---

(2) 田中英夫編『英米法辞典』（東京大学出版会、1990年）。

(3) 山崎博司「リスク・マネジメント入門」プロジェクトマネジメント学会誌3巻5号（2001年）36頁。

(4) 『西日本新聞』記事データベースの検索結果による。<http://www.nishinippon.co.jp/info/database.shtml>

## 2. リスクおよびリスクマネジメントの定義

### 2.1. リスクの定義

リスク社会に対応する法制度の設計を難しくしている要因の一つに、リスクおよびリスクマネジメントの概念そのものに対する理解が現状では多様であり、明確な定義が与えられていない、ということが挙げられる。

一般に、リスクとはハザード（危険、危害要因）による被害の程度に当該ハザードの発生確率を掛け合わせたものであると定義される。しかし、より広い意味でとらえて、良い結果と悪い結果の双方の発生可能性を含む「不確実性」と理解する場合もあり、ISO/IECのガイドラインでは事象の発生確率と事象の結果の組み合わせであるとしている。<sup>(5)</sup> 民間事業者である企業のリスクについては、企業が将来生み出す収益に対して影響を与えると考えられる事象発生の不確実性として、むしろ、企業価値の源泉としてとらえられている場合もある。企業価値の源泉としてのリスクは、もはや「危険」とは定義できないであろう。

リスクの概念自体についても、変遷がみられる。リスクをハザード（危険、危害要因）による被害の程度に当該ハザードの発生確率を掛け合わせたものであると定義する場合、ここでいうハザードは主として外界としての自然と人間の活動によって生じるが、いずれもハザードが害悪をもたらす蓋然性について一定程度予測できることが前提とされていた。しかし、リスク社会におけるリスクは、害悪をもたらす蓋然性を予測することができなくなっている。たとえば科学者が最先端の遺伝子工学によって生物遺伝子进行操作し、その生物を栽培して、人間が食用としたとき、自然界や人体にどのような影響があるのかについての予測は困難である。また外界としての自然についていえば、今日は人間の手が全く入っていない自然環境は地球上でほとんど存在せず、何らかの人間活動の影響が看取されるから、自然はすでに人間の活動と無関係にそこにある

---

(5) ISO/IEC (2002), *Guide 73 Risk management — Vocabulary — Guidelines for use in standards*.

「外界」ではほとんどありえなくなっている。<sup>(6)</sup>このことについて、ギデンスは「人工のリスク (manufactured risk)」の増加と表現している。<sup>(7)</sup>

## 2.2. リスクマネジメントの定義

リスクマネジメントに関しても、論者によってさまざまな定義が行われているが、大要、3種類の定義があるとみてよい。

第1は、2003年7月に米国トレッドウェイ委員会組織委員会 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: COSO)<sup>(8)</sup>が公表したEnterprise Risk Management Framework (COSO ERM) の草案における定義である。

COSOは、アメリカ公認会計士協会、アメリカ会計学会、財務担当経営者協会、内部監査人協会、全国会計人協会によって組織された委員会であり、1992年に公表された「内部統制の統合的枠組み (Internal Control-Integrated Framework)」に示された内部統制についての概念フレームワークは、各国の監査基準、金融検査マニュアル等においてその前提として想定する内部統制像を示すものとして取り上げられて、各国の経営管理・監査関係者における内部統制概念に関する事実上標準 (de facto standard) となっているとされる。<sup>(9)</sup>

COSO ERMは、リスクマネジメントについて「事業体の取締役会、経営者やその他構成員によって実施される一連の行為 (プロセス) であり、戦略設定において事業体横断的に適用され、事業体に影響を及ぼす可能性のある潜在事象を識別し、リスクをリスク許容限度 (risk appetite) 内に収めてマネージし、

---

(6) 長谷部恭男「法律とリスク」長谷部恭男編『法律からみたリスク』(岩波書店、2007年) 3-4頁。

(7) Giddens, Anthony (1999), "Risk and Responsibility", *Modern Law Review*, vol. 62, 1-10.

(8) <http://www.coso.org/>

(9) 結城秀彦「COSOのリスク・マネジメントフレームワーク」『企業リスク』創刊号 (2003年)。

事業体の目的の達成に合理的保証を提供する」ことと定義している<sup>(10)</sup>。

第2は、ISO/IECの定義である。

ISO/IECのガイドラインでは、前述したようにリスクとは事象の発生確率と事象の結果の組み合わせであるとした上で、「リスクに関して組織を指揮し管理する調整された活動」がリスクマネジメントであると定義している<sup>(11)</sup>。この定義はJISQにも継受されており、JISQ2001「リスクマネジメントシステム構築のための指針」の定義と重なっている。JISQ2001においては、リスクマネジメントについて「リスクに関して、組織を指導し管理する、調整された活動」とし<sup>(12)</sup>、リスクマネジメントシステム構築のための一般的な原則及び要素を提供するもので、原則及び要素はどのような組織にも適用でき、かつどのようなリスクにも適用できるとされている。しかし、企業等が自由に参照して自組織のマネジメントシステム構築に利用するものであって、審査員等の第三者が認証するリスクマネジメントシステムの認証規格としての使用を意図したものではないとされる<sup>(13)</sup>。

第3は、企業におけるリスクを主たる観点とした定義である。この定義はリスクを企業価値の源泉としてとらえる定義に対応しており、経済産業省が公開した『先進企業から学ぶ事業リスクマネジメント実践テキスト』では、リスク

---

(10) COSO、八田進二監訳・中央青山監査法人訳『全社的リスクマネジメント フレームワーク篇』（東洋経済新報社、2006年）。

(11) ISO (International Organization for Standardization) は、電気分野を除く工業分野の国際的な標準である国際規格を策定するための民間の非政府組織で、電気及び電子技術分野を除く全産業分野（鉱工業、農業、医薬品等）に関する国際規格の作成を行っており、各国から1機関が参加できる。日本からは工業標準化法第3条第1項の規定により経済産業省に設置される審議会である日本工業標準調査会が参加している。IEC (International Electrotechnical Commission) はISOと同様に電気及び電子技術分野の国際規格の作成を行っている。

(12) ISO/IEC (2002), *Guide 73 Risk management — Vocabulary — Guidelines for use in standards*.

(13) JISは工業標準化の促進を目的とする工業標準化法に基づき制定される国家規格であるが、Qは管理システム分野を表している。

(14) JISQ2001「リスクマネジメントシステム構築のための指針」（日本規格協会、2001年）2頁。

マネジメントについて「収益の源泉としてリスクを捉え、リスクのマイナスの影響を抑えつつ、リターンの最大化を迫及する活動」と定義している<sup>(15)</sup>。この定義は、経済産業省「リスク管理・内部統制に関する研究会」の報告書における定義（企業の価値を維持・増大していくために、企業が経営を行っていく上で、事業に関連する内外の様々なリスクを適切に管理する活動<sup>(16)</sup>）に近いが、収益性という観点が付加されていることに特色がある。

### 3. リスクマネジメントの実務

#### 3.1. リスクマネジメントとPDCAサイクル

JISQ2001では、図1のようなリスクマネジメントの手順が示されている<sup>(17)</sup>。

この図にはPlan、Do、Check、Actの語が付されていないが、一般にリスクマネジメントはリスクを評価し（Plan）、リスク対策を実施し（Do）、リスク対策をチェックして（Check）、リスク対策を改善する（Act）といういわゆるPDCAとむすびつけて説明されることが多い<sup>(18)</sup>。リスクマネジメント方針策定およびリスクマネジメント計画策定はPlan、リスクマネジメント実施はDo、リスクマネジメントパフォーマンス評価、リスクマネジメントシステムの有効性評価はCheck、リスクマネジメントシステムに関する是正・改善の指示および組織の最高責任者によるレビューはActとなり、これを継続的に実施することによってPDCAサイクルを確立することになる。

---

(15) 経済産業省『先進企業から学ぶ事業リスクマネジメント実践テキスト』（2005年）23頁。

(16) 経済産業省「リスク管理・内部統制に関する研究会報告書」（2003年）1頁。

(17) JISQ2001「リスクマネジメントシステム構築のための指針」（日本規格協会、2001年）4頁。

(18) たとえば丸山満彦・亀井将博・三木孝則『統制環境読本』（翔泳社、2008年）74頁。

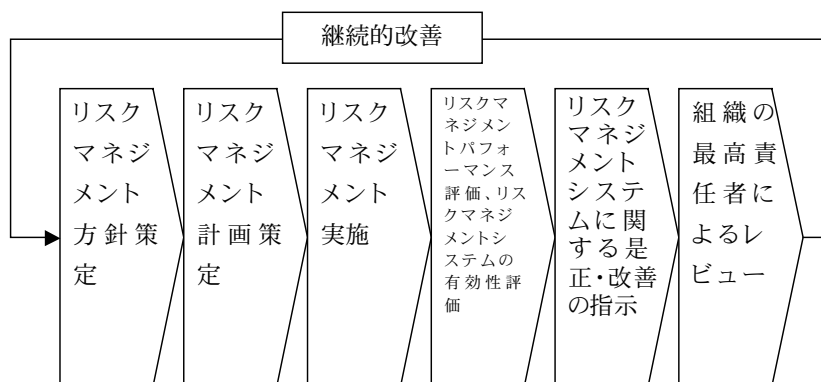


図1 リスクマネジメントシステム

### 3.2. リスクマネジメントの諸要素

リスクマネジメントは一般にリスクアセスメント、リスク対応、リスクの受容及びリスクコミュニケーションを含む。

リスクアセスメントとは、リスク分析からリスク評価までのプロセスのことをいい、リスク分析、リスク特定、リスク因子の特定、リスク算定およびリスク評価からなる<sup>(19)</sup>。リスク対応とはリスクを変更させるための方策を選択及び実施するプロセスのことをいい、リスクの回避、最適化、移転又は保有を含むとされる<sup>(20)</sup>。リスクの受容とは、リスクを受容する意思決定のことをいい、リスク基準に依存する<sup>(21)</sup>。リスクコミュニケーションとは意思決定者とのステークホルダーの間におけるリスクに関する情報の交換又は共有のことをいい、ここでいう情報は、リスクの存在、性質、形態、発生確率、重大さ、受容の可性、対応又は他の側面に関連することがあるとされる<sup>(22)</sup>。

(19) ISO/IEC、前注12。

(20) ISO/IEC、前注12。

(21) ISO/IEC、前注12。

(22) ISO/IEC、前注12。

リスクアセスメント、リスク対応、リスクの受容及びリスクコミュニケーションは、ISO/IECによれば、図2のようになる。<sup>(23)</sup>

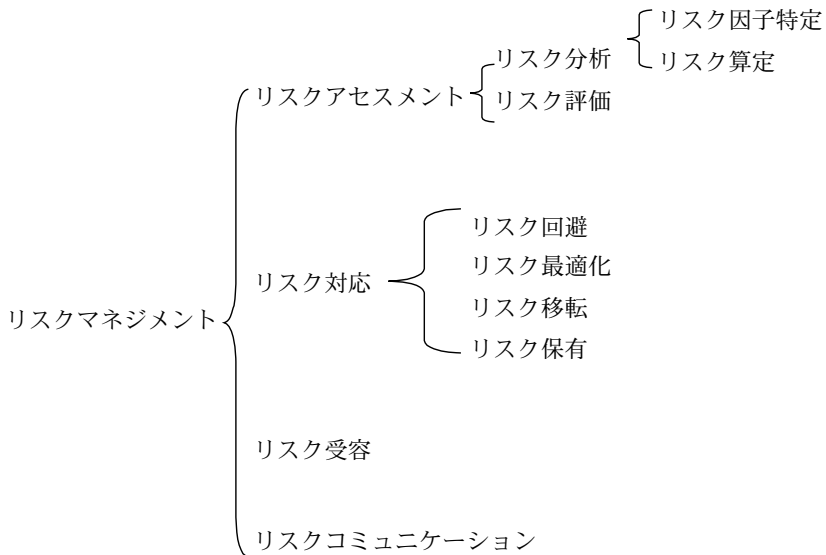


図2 リスクマネジメントの諸要素

## 4. 法制度の現状

### 4.1. 総説

リスク、リスクマネジメントの定義が多様であることもあって、本稿執筆時点で、日本の法令のうち、法令の名称の中に「リスク」という語を含むものは、まだ存在しない。

しかし、法令の条文の中に「リスク」という語を含むものは管見の限りでは次のように39法令ある。そのほとんどは保険、金融、財務に関するリスクに係

(23) ISO/IEC、前注12より作成。

るものか、後述する食品安全委員会の設置によりリスクコミュニケーション官が置かれたことに伴う官公庁の組織・職名等の対応に関するものである。

- 中小企業等協同組合法施行規則（平成20年 2 月12日内閣府・財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省令第 1 号）
- 水産業協同組合法施行規則（平成20年 2 月28日農林水産省令第10号）
- 金融商品取引業等に関する内閣府令（平成19年 8 月 6 日内閣府令第52号）
- 四半期財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成19年 8 月10日内閣府令第63号）
- 四半期連結財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成19年 8 月10日内閣府令第64号）
- 独立行政法人郵便貯金・簡易生命保険管理機構に関する省令（平成19年 8 月31日総務省令第98号）
- 社会医療法人債を発行する社会医療法人の財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成19年 3 月30日厚生労働省令第38号）
- 有価証券発行学校法人の財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成19年10月31日文部科学省令第36号）
- 農業協同組合法施行規則（平成17年 3 月22日農林水産省令第27号）
- 商品取引所法施行規則（平成17年 2 月22日農林水産省・経済産業省令第 3 号）
- 一般ガス事業供給約款料金算定規則（平成16年 2 月24日経済産業省令第16号）
- 医療機器及び体外診断用医薬品の製造管理及び品質管理の基準に関する省令（平成16年12月17日厚生労働省令第169号）
- 食品安全委員会事務局組織規則（平成15年 6 月23日内閣府令第67号）
- 確定給付企業年金法施行規則（平成14年 3 月 5 日厚生労働省令第22

号)

- 農林中央金庫法施行規則（平成13年 9 月13日内閣府・農林水産省令第16号）
- 経済産業省組織規則（平成13年 1 月 6 日経済産業省令第 1 号）
- 農林水産省組織規則（平成13年 1 月 6 日農林水産省令第 1 号）
- 環境省組織規則（平成13年 1 月 6 日環境省令第 1 号）
- 接続料規則（平成12年11月16日郵政省令第64号）
- 中間連結財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（平成11年 3 月30日大蔵省令第24号）
- 金融庁組織規則（平成10年12月15日総理府令第81号）
- 保険業法施行規則（平成 8 年 2 月29日大蔵省令第 5 号）
- 協同組合による金融事業に関する法律施行規則（平成 5 年 3 月 3 日大蔵省令第10号）
- 特定有価証券の内容等の開示に関する内閣府令（平成 5 年 3 月 3 日大蔵省令第22号）
- 農業協同組合及び農業協同組合連合会の信用事業に関する命令（平成 5 年 3 月 3 日大蔵省・農林水産省令第 1 号）
- 漁業協同組合等の信用事業等に関する命令（平成 5 年 3 月 3 日大蔵省・農林水産省令第 2 号）
- 銀行法施行規則（昭和57年 3 月31日大蔵省令第10号）
- 長期信用銀行法施行規則（昭和57年 3 月31日大蔵省令第13号）
- 信用金庫法施行規則（昭和57年 3 月31日大蔵省令第15号）
- 労働金庫法施行規則（昭和57年 3 月31日大蔵省・労働省令第 1 号）
- 中間財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則（昭和52年 8 月30日大蔵省令第38号）
- 連結財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則（昭和51年10月 30日大蔵省令第28号）

- 人事院規則1710（管理職員等の範囲）（昭和41年7月9日人事院規則1710）
- 人事院規則9117（俸給の特別調整額）（昭和39年12月26日人事院規則9117）
- 財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則（昭和38年11月27日大蔵省令第59号）
- 中小企業信用保険法施行規則（昭和37年3月27日通商産業省令第14号）
- 薬事法施行規則（昭和36年2月1日厚生省令第1号）
- 消費生活協同組合法施行規則（昭和23年9月30日大蔵省・法務庁・厚生省・農林省令第1号）
- 商工組合中央金庫法施行規則（昭和11年8月12日商工省・大蔵省令）

#### 4.2. リスクコミュニケーションと法制度

リスク、リスクマネジメントという概念に対する国民の関心が高まった背景として、「食」の安全・安心をめぐる動向を無視することはできない。

人は、食事を摂らずに生きることはできない。さらに、食は単に人の生命活動を維持せしめるための栄養源を供給するのみならず、人の価値観やライフスタイルの反映でもあり、美食という言葉に象徴されるように趣味の対象でもある。さらに、近時は食に関する知識を習得し、自らの食を自分で選択する判断力を身に付ける食育という取組も学校教育の現場その他で行われるようになっており、2005年には食育基本法<sup>(24)</sup>が成立している。

しかし、2000年代に入って、日本では食の安心・安全に関する事件が頻発するようになった。主な事件・事例としては、雪印乳業の乳製品による集団食中

---

(24) 平成17年法律第63号。食育基本法については、大内亘「食育基本法（特集 第162回国会主要成立法律）」ジュリスト1298号（2005年）71頁以下、野村卓「地域に根ざした食育活動の支援——「食育基本法」成立を契機に」季刊教育法146号（2005年）110頁以下も参照。

毒事件 (2000年)、2001年からBSE対策事業の一環として行われた国産牛肉買い取り事業を悪用してハンナン、雪印食品、伊藤ハム等の複数の食肉卸業者が輸入牛肉を国産牛肉と詐って補助金を詐取した事件 (2001年)、ミスタードーナツで販売されていた肉まんの違法食品添加物混入事件<sup>(25)</sup> (2002年)、牛の個体識別のための情報管理及び伝達に関する特別措置法 (牛肉トレーサビリティ法) の制定・施行<sup>(26)</sup> (2003年)、BSE発生に伴うアメリカ産牛肉の輸入禁止 (2003年)、アメリカ産牛肉の輸入禁止の影響による吉野家の牛丼販売休止 (2004年) などがあるが、特に事件・事例は2007年から急増している。2007年に発生した事件は、不二家が賞味期限の切れた牛乳を洋菓子製造に使用していたことが発覚した事件<sup>(27)</sup>、様々な不正行為を行っていたことが発覚したミートホープ事件、比内鶏偽装事件、「赤福」事件<sup>(28)</sup>、「船場吉兆」事件<sup>(29)</sup> など類挙に暇がない。さらに年が明けて2008年1月には、日本たばこ産業 (JT) が中国から輸入して販売した冷凍ギョウザから殺虫剤成分が検出され、各地で健康被害が発生するという事件が起こっている。また中国産ウナギを国産と偽装して販売した事件、飛騨

(25) 本件に関しては、複数の株主代表訴訟が提起され、いずれについても取締役が一部敗訴している (大阪地判平16・12・22判例タイムズ1172号271頁、大阪地判平17・2・9判例タイムズ1174号292頁、大阪高判平19・1・18判例時報1973号135頁など)。

(26) これによって、厳格な牛の個体管理の導入 (すべての牛に個体識別番号を付することが罰則つきで義務付けられ、識別番号をインターネットで検索すれば「出生年月日」「雌雄の別」「母牛の個体識別番号」「飼養施設の所在地」「牛の種別」等の履歴を検索することができる) になっている。

(27) 不二家の埼玉工場で、2006年11月に前日が消費期限となっていた牛乳を使ってシュークリーム2000個分を製造したほか、消費期限切れ牛乳を7回使用した、アップルパイなどに使用しているりんごの加工品の賞味期限切れ品を4回使用した、プリンの消費期限が社内基準より1日長く表示されたことがあった、細菌検査で出荷基準に満たない洋菓子を出荷した、等が判明した。このため不二家の工場は、ISO9001登録の一時失効、ISO14001登録の一時停止などの処分を受けた。

<http://www.fujiya-peko.co.jp/news/release/index2.html>

(28) 出荷の際余った餅を冷凍保存し、解凍した時点を製造年月日に偽装して出荷していたことが発覚した。本件の経緯については、農林水産省も株式会社赤福が販売した商品 (商品名「赤福餅」) における不適正表示に対する措置を行っている。

<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/kansa/071012.html>

(29) 高級料亭である「船場吉兆」が経営する物販店において賞味期限を偽装したり異なる原産地を表示したりして商品を販売していた事件が発覚し、その後、客の残した料理を再調理して別の客に出していたことが判明した。

牛偽装事件なども発覚した。

このような事例を背景として、消費者は従来にもまして食品の不確実性に対して強い不安を抱くようになっており、リスクコミュニケーション不足のままリスク受容を強いられていると感じているものと思われる。韓国においては、状況はさらに深刻であり、アメリカ産牛肉の輸入再開の是非をめぐる反米ナショナリズムとも結びついて大規模なデモが連日行われる一大政治問題に発展した。

もともと食品の規制については認識や文化の相違が大きく、地域間の差異も存在した。しかし、近年食品の国際的流通が拡大すると共に国際的な規制の調和圧力が増し、<sup>(30)</sup>このことが消費者にリスクコミュニケーション不足のままリスク受容を強いている側面もある。

その一方で、生産者・流通業者の中には、消費者はコストに見合わない異様に厳しい基準を要求しているとする意見もあり、そもそも日本人が要求するサービス水準が過剰であってそれが日本におけるホワイトカラーの生産性を低くしているという指摘もある。<sup>(31)</sup>

このような消費者と生産者・流通業者等との議論のすれ違いは、リスクコミュニケーションにおけるフレーミング（問題認識・問題設定のしかた）の多様化・多元化がもたらしているものであると考えられる。特に食品安全規制の領域では、フレーミングがアクター間の対立を生んだりコミュニケーションを妨げたりしている事例が少なくない。<sup>(32)</sup>

このため、リスクコミュニケーションに関するはじめての政府機関として、<sup>(33)</sup>2003年7月1日に食品安全委員会が内閣府に設置された。

食品安全委員会の所掌事務は、内閣総理大臣に意見を述べる事、食品健康

---

(30) 城山英明「食品安全規制の差異化と調和化」城山英明・山本隆司編『環境と生命』（東京大学出版会、2005年）83頁以下。

(31) 『日本経済新聞』2007年5月13日。

(32) 平川秀幸「リスクガバナンス」城山英明編『科学技術ガバナンス』（東信堂、2007年）86-87頁。

(33) 食品安全委員会の設置は、食品安全法（平成15年法律第48号）に基づく。食品安全法22条は、「内閣府に、食品安全委員会（以下「委員会」という。）を置く。」と定めている。

影響評価を行うこと、食品健康影響評価の結果に基づき食品の安全性の確保のため講ずべき施策について内閣総理大臣を通じて関係各大臣に勧告すること、食品健康影響評価の結果に基づき講じられる施策の実施状況を監視し、必要があると認めるときは内閣総理大臣を通じて関係各大臣に勧告すること、食品の安全性の確保のため講ずべき施策に関する重要事項を調査審議し必要があると認めるときは関係行政機関の長に意見を述べること、必要な科学的調査及び研究を行うこと、関係者相互間の情報及び意見の交換を企画し及び実施すること、関係行政機関が行う食品の安全性の確保に関する関係者相互間の情報及び意見の交換に関する事務の調整を行うこととされている（食品安全法23条）。

委員会は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する委員7人（任期3年。再任可）で構成され、専門調査会として、企画専門調査会、リスクコミュニケーション専門調査会、緊急時対応専門調査会、専門調査会（添加物、農薬、微生物など危害要因ごとに14の専門調査会）が置かれている。また事務局は、事務局長、次長、総務課、評価課、勧告広報課、情報・緊急時対応課、リスクコミュニケーション官から構成される。

食品安全委員会の設置は、国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下、規制や指導等のリスク管理を行う関係行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価を行う初めてのリスク管理機関が創設されたという点で画期的なものである。しかし、2008年4月に内閣官房の消費者行政推進会議が消費者に関する行政の一元化の観点から「消費者庁（仮称）の創設に向けて」<sup>(34)</sup>を公表して「商品・金融などの「取引」、製品・食品などの「安全」、「表示」など、消費者の安全安心に関わる問題を幅広く所管」<sup>(35)</sup>させることを提唱し、2009年に消費者庁（仮称）が創設される見通しとなっ

(34) 福田康夫首相のリーダーシップにより、各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織について検討するため、2008年2月8日の閣議決定によって設置された。

(35) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/shouhisha.html>

ている。同会議の報告書では、「食品安全基本法は、消費者が日常的に消費する食品の安全に関する基本法であることから、消費者庁に移管する。ただし、食品安全委員会の設置等に関する規定の所管については、引き続き検討する。」とされており、消費者庁の設置によって食品安全委員会の業務も変化する可能性がある<sup>(36)</sup>。

#### 4.3. リスクマネジメントと公法

公法領域において、リスクという概念そのものを受け入れることは、既存の法体系を再構築しなければならないということを意味する。というのは、行政におけるリスクは行政の「誤謬」というハザードの発生を前提としているが、既存の法制度は「行政無謬」が建前になっているからである。

権力行使に係わる公法体系において、このように権力の「誤謬」が発生する蓋然性をあらかじめ予測したうえで法をデザインすることの必要性は、すでに1996年に発足した第二次橋本内閣が設置した行政改革会議により提言されている。1997年12月に公表した行政改革会議の最終報告書の中では「時代環境がめまぐるしく変化するなかで、行政のみに無謬性を求めることは、その政策判断の萎縮と遅延、先送りを助長することになりかねない。この際、発想を転換し、行政の失敗の可能性を前提に、絶えず政策の評価や転換、さらには官民を問わない政策の自由競争を促す環境を整備するとの視点も必要ではなかろうか。」と明言されている。

しかし、政策評価やパブリックコメントなどの制度が整備されたにもかかわらず、原子力行政など一部の領域を除き、「行政の失敗の可能性」に関する議論に大きな進歩はみられない。むしろ世論の動向は、年金記録問題<sup>(37)</sup>に対する反

---

(36) 消費者行政推進会議「消費者行政推進会議取りまとめ～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」(2008年)12頁。

(37) 社会保険庁「年金記録問題への対応策の進捗状況」。

<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070831shintyoku.htm>

応に典型的にみられるように行政は失敗してはならないとし、失敗を厳しく非難・批判する方向にむかっているといつてよい。

いわゆる年金記録問題は、社会保険庁によれば、①1997年の基礎年金番号導入時に以前の年金手帳番号を統合した際、基礎年金番号に未統合の記録が5千万件あること、②厚生年金の旧台帳および船員保険の旧台帳はマイクロフィルムで記録されているが、コンピュータに未入力のものがあること、③オンラインシステム上の記録が正確に入力されていないものがあること、④保険料を納めたという本人の申し立てがあるにもかかわらず納付が記録されていない事例があること、という4つの側面からなる問題である。

この問題について、未入力や納付記録の漏れ、それらが存在することを知らながら長年放置していたことに対しては厳しい批判が向けられているが、未入力や記録ミスが起こりうることを前提としたシステムが設計されていなかったことに対する言及は非常に少ない<sup>(38)</sup>。税金からなる公金が支出されている事業、公権力行使に係る行為について、そもそも誤謬があつてはならないという国民の意識は、未だに根強いものがある。

#### 4.4. リスクマネジメントと危機管理

リスクマネジメントと危機管理 (Crisis Management) は、同一のものではない。このことは、多くのリスクマネジメントに関する文献類において明言されている。

危機管理とは、一般に重大な危機を予測・防止し、危機発生時の緊急対処と再発防止を行うものである。また、重大リスクへの対応手法を意味し、緊急事

---

(38) 2006年に公表された社会保険庁の社会保険業務の業務・システム最適化計画においても、手作業のシステム化、キーボード入力による届書処理方式についての原則廃止 (連続読取が可能で、読取項目数が多い届書を対象とした文字認識機能による電子化) などが挙げられているが、もっぱら事務削減とコスト削減に主眼が置かれており、入力ミスの発生を前提としたシステムについての言及は行われていない。社会保険庁「社会保険業務の業務・システム最適化計画」。http://www.sia.go.jp/topics/2006/n0331\_2.pdf

態の回避、危機発生時の対応について、より特化したアプローチを行なうことを危機管理という場合もある。

しかし、日本では阪神・淡路大震災の後にもリスクマネジメントという言葉が氾濫し、危機管理とリスクマネジメントが混同されている事例が少なくないのが実情である。また、リスクと同様に危機管理の定義や位置づけがさまざまであり、リスクマネジメントとの混同を誘発する一因となっている。

狭義のリスクマネジメントは、危機管理を含まない。たとえばISO/IECのGuide<sup>(39)</sup>73、JISQ2001<sup>(40)</sup>では、危機管理（Crisis management）という語は使われていない。これに対して、リスクが発現しないようにリスクを管理すること（狭義のリスクマネジメント）と、重大なリスクが発現した場合に緊急対処を行うこと（危機管理）を合わせたものが広義のリスクマネジメントであると理解する場合もある<sup>(41)</sup>。

混同の主因は、リスク、リスクマネジメント、クライシス、クライシスマネジメントにそれぞれどのような訳語を当てるかが統一されていないことにあると思われる。

たとえば民間企業においては、リスク、リスクマネジメント、クライシス、クライシスマネジメントについて、次のような訳語の当て方の相違があるという<sup>(42)</sup>。

---

(39) ISO/IEC、前注12。

(40) JISQ2001、前注14。

(41) たとえば、経済産業省、前注15、163頁。

(42) 渡部正人「リスクマネジメントにおける用語の使用」TRC EYE155号（2007年）4頁の図表を一部修正。

	A社	B社	C社	D社
リスク	リスク	危機事象	リスク	リスク
リスクマネジメント	リスク管理	危機管理	危機管理	リスクマネジメント
クライシス	危機	危機	緊急事態	危機
クライシスマネジメント	危機管理	緊急時対応	〇〇事態対応	危機管理

表1 リスクに関連する訳語の相違

行政の領域では、2004年に武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法<sup>(43)</sup>）が制定されたことも、リスクマネジメントと危機管理との混同を誘発する一因になっている。

国民保護法は、「武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性にかんがみ、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の必要な事項を定めることにより、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号。以下「事態対処法」という。）と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、もって武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施すること」を目的としている（1条）。

この目的の達成のため、国は「国民の安全を確保するため、武力攻撃事態等に備えて、あらかじめ、国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針を定めるとともに、武力攻撃事態等においては、その組織及び機能のすべてを挙げて自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、又は地方公共団

---

(43) 平成16年法律第112号。

体及び指定公共機関が実施する国民の保護のための措置を的確かつ迅速に支援し、並びに国民の保護のための措置に関し国費による適切な措置を講ずること等により、国全体として万全の態勢を整備する責務を有」するいっぽう（3条1項）、地方自治体は「国があらかじめ定める国民の保護のための措置の実施に関する基本的な方針に基づき、武力攻撃事態等においては、自ら国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施し、及び当該地方公共団体の区域において関係機関が実施する国民の保護のための措置を総合的に推進する責務を有」するものとされている（3条2項）。

内閣には既に1998年から内閣官房副長官に準ずる特別職の国家公務員として危機管理監が置かれているが、自治体においては国民保護法の制定をきっかけとして「危機管理監」またはそれに類似の職を設置したところも多い。

しかしここでいう「危機」とは、リスク全般をさすのか、ハザードをさすのか、それとも重大リスクであるクライシスに限定されるのかが、かならずしも明確ではない。リスク全般をさすとするれば、危機管理監はリスクマネジメント全般についての責任を有することになり、収益の源泉としてのリスクの管理とリターンの増大までも所掌することになる。いっぽう、クライシスに限定するのであれば、危機管理監の責任は災害や大規模な事故・事件により国民・住民の生命、身体、財産に重大な被害が生じるような緊急事態が発生した場合の総合的な対処、災害対策、災害救助、国民保護などに限定されることになる。

リスクマネジメントを実施する際にそれに参加する人がある言葉について異なる概念を持っていたり、統一の取れた行動を取ることはできないから、民間企業などの場合は規程その他で用語の定義を行い、当該の企業に参加する人がかならずその定義を参照して概念を共有するようにすればよい。しかし、行政の領域では、用語の全国的な統一が必要とされよう。地方自治、地方分権の観点とのかねあいからみても、これらの用語について自治体が独自の理解に基づき独自の訳語を当て、結果的に各自治体で同じ概念について異なる用語を用いたり同じ用語に異なる概念を含意したりすることが、各自治体の自主的なリス

クマネジメントの取組の発展を促進することになるとは到底思われない。

## 5. おわりに

本稿では、日本におけるリスクマネジメントと法制度に関する現状を俯瞰してきたが、リスク社会に対応する法制度を構築する上での課題はまだまだ残っている。

特に大きな変化は、2006年に成立した会社法<sup>(44)</sup>および金融商品取引法で、企業の内部統制が求められるようになった点である。また、高度情報化社会においては情報通信技術 (ICT) が社会基盤として重要な位置を占めるようになり、情報セキュリティの確保が強く求められているが、各種の法律が整備されてきたにもかかわらず、個人情報<sup>(45)</sup>の漏洩、不正アクセスなどの事例が相次いでおり、法制度による対応の限界も指摘されている<sup>(46)</sup>。このため、情報セキュリティに関するマネジメントシステムを組織内に導入することの重要性が増加しており、JISQ27001:2006として情報セキュリティマネジメントシステムが日本工業規格化されている<sup>(47)</sup>。しかし、情報セキュリティの監査については、保証型監査と助言型監査のいずれを取るべきか、監査人の法的責任などの未解決の課題が多<sup>(48)</sup>い。

さらに、リスクマネジメント (危機管理) について第三者評価機関の評価を受けることが法的に義務づけられたり、推奨されたりする事例が増えているが、第三者機関自体の運営・評価の適正性を認証・評価する機関が存在しな

---

(44) 平成17年法律第86号。

(45) 情報化社会に対応する法制度の整備の状況については、大山英久「電子情報と法」レファレンス平成20年1月号 (2008年) 6頁以下参照。

(46) 岡村久道『情報セキュリティの法律』(商事法務、2007年)252頁。

(47) JISQ27001「情報技術—セキュリティ技術—情報セキュリティマネジメントシステム—要求事項」。

(48) 石井夏生利「情報セキュリティ監査人の責任」九州国際大学法学論集14巻3号 (2008年) 264頁以下参照。

い場合が多いこと、認証と法的な許認可との相違についてかならずしも国民一般の理解が得られていないこと、第三者機関の認証評価を受けることを義務づけたにもかかわらず第三者認証機関が存在しないために認証評価を受けられなかった事例が発生する<sup>(49)</sup>など、第三者評価という制度自体の有効性に疑念を抱かせるような事態が続出している。

これらの問題に関しては、あらためて別稿で検討することにした。

※本稿は、平成20年度科学研究費補助金基盤研究（C）「情報化社会における公序の形成・維持と法制度」（課題番号20604009）の研究成果の一部である。

---

(49) 専門職大学院は5年に1度、文部科学大臣が認証した第三者機関による評価を受けることが義務づけられているが、2008年度が期限になっているにもかかわらず、公共政策、医療経営などの専門職大学院を評価する第三者機関が存在しないために10校が評価を受けることができなくなり、自己評価の内容を外部に検証させることで足りるという代替措置がとられることになった。