

米国連邦政府における業務継続計画の危機について

The Federal Government's Continuity Crisis

出典：Pa Times（全米公共・行政学会月刊誌）2012年4-6月号

著者：Paul Beach（ジャクソンビル州立大学危機管理部大学院生）

和訳：HAPSA 翻訳ボランティアスタッフ 河内紳吾（兵庫県国際経済課）

[発行者・業者の許可を得て和訳]

米国連邦政府は、現時点では、災害など非常事態が発生した際の業務継続計画について多くの危うさを抱えている。次世代の大規模な業務継続管理プログラムの構築が完了・稼動する前に、いくつもの主だった検証をこなす必要があり、時間との戦いとなっている。たとえば、ニューヨーク同時多発テロを事案発生前に想定するといったような、予定されていないもの、予期せぬ事態を想定することが、計画策定者にとっての課題となっている。

米国では、アフガニスタン、イラクといったような二つの主要な地上の戦争だけでなく、進行中のテロとの世界的な戦い、そして、数千名の人命の損失や将来の世代への負担は、危機管理体制の検証の失敗がもたらしたものであり、評価が芳しくないところである。

非常時における業務継続計画の担当者が直面する課題を理解するためには、まず一つの観点を考慮する必要がある。それは同時多発テロ発生以前、米国全体が、冷戦の終結がもたらした平和と繁栄の感覚を享受していたという点である。テロリストに国土が攻撃された経験が過去にあったにもかかわらず、国民全体の精神はそれを引きずっていなかった。

そうした状況の中、発生した同時多発テロは、衝撃と不信を大きくもたらした。大量の犠牲者を生む原因となった、ハイジャックと航空機による体当たり攻撃、こうしたテロ組織の思想は、米国人の想像を超えるところとなった。テロリストによる最も原始的な手口により、米軍は予想しない形で敗北を喫した。この点において、米国における価値観が一変したと言える。

欠陥があった国土防衛システム

同時多発テロ検証委員会の最終報告書の発表により、国防システムの欠陥が露呈した。たとえば、主たる政策決定者が、内部にて情報共有できなかったうえに、あらゆるシナリオを分析していた様々な関係機関からの情報を的確に収集することができていなかったということが判明した。組織における問題の多くは、未だに解決できずに残っており、次のようなことが明らかになっている。

- ・軍指揮統制システムが、依然として、国家防衛の目線を国外に向けていたこと。ソ連から爆撃機飛来は想定していたが、自国内の空港から飛び立った旅客機は想定外であった。

- ・事案発生の可能性について事前に情報を掴んでいたにもかかわらず、情報収集機関同士が、具体的オペレーションを起こせるまでに十分にデータを融合し、協力していなかったこと。
- ・連邦政府内の関係省庁間における情報通信のフローが合理化されたものではなく、米国連邦航空局（FAA）や国防総省、米国連邦捜査局（FBI）などの機関との間で十分に共有されていなかったこと。
- ・大統領権限の継承順位プロトコル（LOS）および政府における業務継続計画（COG）は、この種の攻撃に対応するために設計されておらず、重要な意思決定と統率は、不十分な計画もあって、大きな障害を受けたこと。

同時多発テロ検証委員会の最終報告書で繰り返し指摘があったことは、連邦政府機関同士の「団結力」ならびに相互の連携の欠如であった。これを受けて、政府内の非常時における業務継続計画に必要なのは、公共部門と民間部門における垣根を越えた調整アプローチであることが分かった。

2007年に策定された国家継続実施計画（NCIP）によって求められ、国土安全保障省（DHS）および米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）は、国家の新しい業務継続計画を精力的に実践しているところである。とりわけFEMAは、連邦政府、州政府の出先機関における業務遂行継続計画（COOP）において数百人規模の配置転換など弾力的に対応できるようにしている。

非常時における業務継続計画は、果たして達成しうるのか？

新しく策定された業務継続計画は、異なる省庁間の連携をサポートするものであり、関係者間の連携の強化を促しているものである。業務遂行継続計画（COOP）と政府業務継続計画（COG）に関係する連邦政府省庁の全てに、今や業務継続計画担当の正規職員が配置されており、毎月のペースで、業務継続計画管理上の想定問題点について議論しているところである。

官僚組織の再編そのものは、連邦政府にとってそれほど目新しいものではないとする
と、業務継続計画の文化が醸成されているかどうか分からないことが危機といえよう。

新しい方向性

業務遂行継続計画（COOP）と政府業務継続計画（COG）が、書類に埋もれたままにされていた時代は終わり、今や、COOPとCOGは、持続的な管理と豊富な人員体制が必要となるダイナミックなプロセスとして捉えられている。この新しいアプローチは、全ての利害関係者の対応能力の向上に資している。軍の視点から鑑みると、相乗効果が生んでいるともいえる。

連邦政府レベルでの変化は、遅々として進まず、プロセスもその都度、阻害されてきた。政府において緊急事態管理（EM）関連案件が起きるたびに、他の案件から予算や

人員などのリソースが流用されることは、危機管理担当者にとって他の組織部門との関係悪化にもつながっているところとなっている。危機管理部門に対して否定的な意見を持っている他部門組織のトップは、新しい業務継続計画に対して神経を尖らせており、組織防衛に努める危機管理実務担当者との関係についても良好だとは言えない。

ほとんどの連邦政府機関は、現在、交通規制が厳しいワシントン D.C.に所在しているため、関連機関の主要メンバーが、業務継続計画期間中に、首都圏（NCR）へ移転するにあたり課題が生じている。首都圏（NCR）は、近年、自然災害をはじめとする緊急事態の際、連邦政府の脆弱性を露呈しており、議会においても2010年のテレワーク法の際、取り上げられたところである。

この法律は、非常事態発生時において、政府職員を柔軟に配置管理するために連邦政府内の各所属長に権限を付与している。テレワーク法は、非常事態等によって職場にアクセスできない場合、別の場所から電話やインターネットにより遠隔で作業するために、業務の優先事項（PMEF）の継続性を各政府職員に求めたものである。

新しい試みへのシフトはまだ確定的ではない。変革を促すことが求められている各組織のリーダーは直感による行動を取っており、たとえば国土安全保障省（DHS）が利害関係者間で充分調整しているかが着目されている。再度の失敗による代償は大きく、政治的影響や今後の業務継続計画遂行のための予算獲得のため障害が出る可能性が高い。また、新たな業務継続計画に係る反対論者も根強く残っている。

統一された相互運用可能な組織として機能するためには、政府の文化を変えるという課題は依然として存在する。連邦政府が直面している危機は、こうした努力の成功が危機管理組織以外の他部局によって左右されていることであり、いわば組織内部の話となっている。

定められたプロセスに沿って行動しなければ、国家は停滞を経験する可能性がある。しかし、米国は業務遂行継続計画（COOP）と政府業務継続計画（COG）を要する事態が首都圏（NCR）で発生したなら、国家の災害対応能力を持って対処できる可能性がある。

政府は、ハリケーン・カトリーナの大失敗以来、大規模災害に対する対応を改善しており、相互運用性における進歩も実証しているところである。同時多発テロ発生以後、応急と復旧能力を向上させるための安易な基準は認められにくくなり、今では、災害予防と事前準備による軽減が業務遂行継続計画（COOP）と政府業務継続計画（COG）のうち大きな要素を占めている。

長期的な視点を持たない組織リーダーは、組織における復旧力・復興力を高めるために、当面の資産の保全に力点を置き、災害予防と事前準備による軽減については軽視しがちである。過去の歴史から我々が学べるのは、長期的な視点を持たないと、悪い結果がもたされるということである。