The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	新たなグローバルリスクの構造的課題とグローバルガバナンスアプローチ : 重要情報インフラ防護(CIIP)のケース
Author(s)	清水, 美香
Citation	国際公共政策研究. 2006, 11(1), p. 219-234
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/4692
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

新たなグローバルリスクの構造的課題とグローバルガバナンスアプローチ：重要情報インフラ防護（CIIP）のケース*

Structural Challenges of Emerging Global Risks and Global Governance Approach: The Case of Critical Information Infrastructure Protection (CIIP)*

清水美香**

Mika SHIMIZU**

Abstract

This paper addresses the structural challenge of critical information infrastructure protection (CIIP) concerning emerging global risk areas in the context of the complexities inherent in the recent globalization of technology and economy. Although global risks cover various areas, a common challenge is that endogenous factors, imbedded in the outcome of globalization, affect the impact of risk on society. Focusing on the structural challenge of such factors, the paper develops a theoretical framework for managing the challenge better from different theoretical components including global governance, global public goods, and global public policy.

キーワード：グローバルリスク、重要情報インフラ防護、グローバルガバナンス
グローバル公共財、グローバル公共政策、マネジメント

Keywords：Global Risk, Critical Information Infrastructure Protection, Global Governance, Global Public Goods, Global Public Policy, Management

---

* 本稿は、主に、筆者による博士論文、*Designing Global Governance Framework and Models for Critical Information Infrastructure Protection* (OSIIP,2006) Chapter II ("Theoretical Framework for CIIP with Global Governance") に基づきグローバルリスクの文脈から編集し、日本語用に書き直したものである。

** 国際公共政策博士・野村総合研究所アメリカ、リサーチアナリスト
なお、本稿の内容および見解は、所属組織に属するものではなく、個人に属するものであり、筆者の責任において執筆されたものである。

1．はじめに：新たなグローバルリスクの構造的課題とCIIPの位置づけ

近年、2001年の同時多発テロをはじめとするテロの脅威からはじまり、2004年のインド洋沖津波を含む大規模な自然災害、さらに、エイズや鳥インフルエンザなど自然発生的な脅威を含めて、我々は、及ぼされる影響が限られた地域・対象に留まらに留まらないという点で、グローバルなスケールで存在する様々なリスクの重大性を、あらためて思い知らされた。こうしたグローバルリスクは、20世紀に見られたグローバル化より遥かに深く且つ複雑な形で進む技術および経済活動の結果である[1)]、「実態としての」グローバル化を根底に置くという点で、従来のリスクとは異なり、それへの対応において我々は史上未曾有の課題に直面しているといえる。

2006年1月に開催された世界経済フォーラム（World Economic Forum, WEF）年次総会（ダボス会議）においても、グローバルリスクは重要テーマの1つとして大体的に取り上げられた。ここでのグローバルリスクは経済的リスク、地政学的リスク、環境リスク、社会的リスク、技術的リスクの5つに分類され、その中でも喫緊性を要する「グローバルリスク2006」として25のケースが扱われている。[2)]従来のリスクとは異なる新たなグローバルリスクの特徴として、リスクが個々に存在することは稀で、その影響が広がる速度、各リスク分野における相互連携性、そこから生まれる複雑性といった特徴が組み合わさることによって、地学的領域や、セクター、業界を超えた形で早く且つ不測の形でリスクが拡散するという性質を持つという点が挙げられる。[3)]さらに、こうした結果として及ぼされる影響は、長期的で、不透明であるという要素も顕著な特徴となっている。

グローバルリスクの中に包括されるリスク分野は多岐にわたるものの、それらの共通する課題として、個々のリスク発生源である外的要因だけでなく、それらを取り巻く内的要因が、リスクによって社会全体に及ぼされる影響の広さ、深さにおいて、深く関わる点が挙げられる。例えばより身近な例では、2005年に兵庫県で起きたJR福知山線列車事故に関し、不可避的な事故という性質のものだけでなく、それに至るまでのリスクの把握、リスク管理において、内的要因が深く関わっていたことは、否めない事実であろう。こうしたリスクを、グローバルリスクの文脈に置き換えてみると、その内的要因の重要性は、測りしれない。この点は現行において見逃されがちであるが、そうしたグローバルリスクの内的要因を如何に最

1）近年の変化する技術と経済活動のグローバル化については、たとえば、Samuel Palmisano, "The Evolving Global Enterprise," *Foreign Affairs*, May/June, 2006, pp. 127-136. などを参照されたい。
2）詳細は、World Economic Forum, *Global Risks 2006, 2006.* (http://www.weforum.org/pdf/CSI/Global_Risk_Report.pdf) Appendixを参照。
3）World Economic Forum, *Global Risks 2006*, 2006.

小限に抑えるかは、国際公共政策的な重要課題であるといえる。特に、通常の国家戦略に関わるマクロ的戦略、および特定の組織によって個々に実施されるミクロ的戦略といった枠組み以外に、グローバルリスクの本質に適した形で、国境、セクター、組織を越えてリスクに関わる状況を如何に統治するかという観点から、それらの相互関係や役割を含む「構造的な観点からの戦略」が不可欠になっている。

先の「グローバルリスク2006」の25のケースの１つとしても取り上げられている「重要インフラ（Critical Infrastructure, CI)」に対するリスクに関わる問題は、こうしたグローバルリスクの特徴と政策課題を大きく反映したものである。我々の経済生活は、構造的に分散化し、市民の日常生活に必要不可欠なサービスを提供する重要インフラは、特に先進国においては、より深いレベルで複雑に多様な形で連携する傾向にある。その重要インフラの中でも、より措置の喫緊性を要するものとして、そのオペレーションが情報技術（IT）システムに依存する金融・銀行、電気、水道、鉄道、航空をはじめとする重要情報インフラ（Critical Information Infrastructure, CII）がある。本稿では、近年のグローバル化の影響を受けた新たなグローバルリスク分野のケースとして、重要情報インフラ防護（Critical Information Infrastructure Protection, CIIP）に焦点を当てる。特に先進国の重要インフラはこのITに依存している割合が高く、日本社会も、例外なくこのCIIに依存している。さらに、CIIそのものが、グローバルリスクの特徴を反映して、国家間を超えて、官民セクターを越えて、業界を超えて、測り知れない複雑な形で相互連携しているといった実態がある。

本稿を進めるにあたって、学問的、政策的観点から、その背景として指摘しておきたい点が大きく３つある。第一に、グローバルリスク分野の多くは、科学・技術分野が深く関わるため、個々のリスクに対しては、科学技術、工学分野からそれぞれの研究が多く関わっており、CIIPにおいても、特にコンピュータサイエンスからのアプローチは盛んに行われている。そうした学問領域からの研究は重要な役割を果たしている一方、社会的側面からの分析、ひいてはそれを反映した政策研究が少ないのが実情である。しかし、前述したように、事前にグローバルリスクに関わる状況を管理する上でのその内的要因に焦点を当て、実際にリスクが起きた場合の事後の影響を最小限に抑えるためには、その内的要因、特にグローバル化を反映した構造面の戦略が不可欠になっている。ここにこそ、問題解決型の公共政策手法と、世界の構造を常に注視してきた国際関係論に基いた手法を組み合わせた視点を活かした国際公共政策研究的な役割があると考えられる。さらに、科学技術的側面と、社会的側面の両方を含めた研究領域を横断する問題であるからこそ、政策研究がここで生かされる必要性があると考えられる。

第二に、第一の点に関連し、CIIPのケースを見ると、CIIPの分野は依然として技術者、実務者の問題として考えられがちで、社会的側面から分析した文献・研究は、国際的にみても数少ないのが現状である。この点に関して、社会科学者のより大きな役割の必要性が指摘されはじめたところにある。[4]さらに言えば、ここで扱うような構造的側面を重視した文献は限られている。しかし、第一点において述べた理由から、こうした角度からの研究は不可欠となる。

第三に、CIIPへの取り組みはもともと1990年代に米国を中心として国家レベルで本格的な取り組みがはじまったが、ごく近年且つ一部ではあるが、国家間における取り組みや国際機関における取り組みも、少しずつ見られるようになってきた。これに加えて、直近のCIIPに対する取り組みの現況として、技術・実務レベルではCIIPの問題をグローバルに取り組まなければならないという見方が存在する。しかし一方で、こうした現行の取り組みにおいては、グローバルに取り組むといった言葉だけが先行し、問題の本質に沿った取り組みが体系化されるには至っていない。そうした中の問題点の1つとして、実態としてのグローバル化を反映したCIIPの課題にどのように取り組むかという点で、理論上の基盤が欠けていることが挙げられる。そういう文脈において、問題解決方向に向けたより良いガバナンスを実施していくための根幹が不在となっている。

こうした状況を打開するための方策として、本稿は、新たなグローバルリスク分野の1つのケースとしてCIIPを取り上げ、その内的要因に関わる構造的な側面に焦点を当てることによって、より良いガバナンスの在り方を求める上で座軸となり得る理論的枠組みについて検証することを目的とする。そのためのアプローチとして、グローバル化を重視した理論として位置づけられる「グローバルガバナンス」に関わる理論に焦点を当てながら、問題解決型の理論的枠組みを追求する。このアプローチは、CIIPを含むそれぞれのグローバルリスク分野おいてグローバルなレベルで体系的な政策措置を実施していくための、具体的なグローバルガバナンス枠組みの構築に向けた第一歩となることを念頭に置いている。

具体的には、先ず、グローバルリスクの定義に沿ってCIIPのより詳細な定義と特徴を明らかにする。その定義と特徴を踏まえて、理論的枠組みのための検証を進める。その検証は2つのステップから成り、第一に、「グローバルガバナンス」に関わる理論的基盤とその多面的特質を明らかにした上で、その「グローバルガバナンス」をより包括的に捉え直し、学術的ディシプリンを越えた独自の手法を導入することによって、よりブレークダウンした形としてグローバルガバナンスに関わる理論コンポーネントを提示する。第二に、その理論コ

4) Myriam Dunn, "The Socio-Political Dimensions of Critical Information Infrastructure Protection(CIIP)," *International Journal Critical Infrastructures*, Vol. 1, Nos. 2/3, 2005.

ンポーネントのポイントを精査しながら、各コンポーネントのCIIPへの適用性を検証する。最後に、その検証から得られる理論的枠組みの柱となる主要素と、その政策インプリケーションを提示する。

2．グローバルリスクの特徴：CIIPのケース

グローバルリスクの定義として、WEFの「グローバルリスクレポート2006」は、次の6つの規準を提示している。

①少なくとも2つの国において、且つ少なくとも3つ以上の地域に影響を及ぼす可能性がある
②業界の枠を超えて影響がある
③経済、および/あるいは、④社会的に影響がある
⑤リスク自体、あるいはその影響の深度について、不確実性が伴う
⑥複数のステークホルダーのアプローチを要する

この定義がどのようにCIIPに当てはまるか、CIIPの定義と特徴を詳しく明らかにする中で、その適用性を以下で考察する。

重要インフラ（CI）自体について、一般的に、「その機能の不能、あるいは破壊が国家安全保障および国家の経済・社会に相当な影響を及ぼし得るインフラ、あるいは資産」[5]と解釈される。さらに、近年の情報革命以降、現代生活のあらゆる局面がITの展開と共に変化し続け、特に先進社会におけるCIのほとんどが、ITに依存しているという実態がある。このように、CIの中でもそのオペレーションがITに基盤を置くインフラを、重要情報インフラ（CII）とし、CIIを人為的あるいは自然的リスクや脅威から守ることを重要情報インフラ防護（CIIP）[6]と定義できる。どのインフラを「重要」とするかを含めて、CIIの範囲は国によって異なるが、特に先進国においては、金融・銀行、電気、水道、航空、鉄道など、人々の日常生活に欠かせないインフラが、このCIIの中に含まれるのが一般的である。このように、外的要因が何であろうとも、社会・一般生活を支えるCIIの機能に影響を与える脅威によってもたらされる事態は、経済にも、社会的にも影響を与えることにつながり得る（グローバルリスク定義の③および④の経済および社会的影響に相当する）。

5）Myriam Dunn and Isabelle Wighert, *International CIIP Handbook 2004*, Center for Security Studies (Zurich), 2004, p. 17.
6）一方、CIIPは、場合によっては情報セキュリティあるいはサイバーセキュリティとも言及されるなど、用語の観点から、国際的に一貫性が見られないという一面もある。

以上をCIIPの定義とした上で、CII自体の特質として、上記グローバルリスクの定義の①国・地域間および②業界間を越えた問題である点と関連して、2点挙げることができる。第一に、社会が依拠している重要インフラの機能の多くはITに依存し、そのITは、何百万のコンピュータネットワークと接続され、そのコンピュータネットワークはまた、物理的に、たとえば、変圧器、鉄道、証券市場をコントロールしており、それらの全ては、人の目では測り知れない一定の空間を越えて存在する。このため、ある限定的な組織・範囲、あるいは限定的な国家の中での限定的な措置を行うだけでは、この問題には適したものとならない。第二に、特に先進国においては、CIIを民間が所有している割合が非常に高い点が挙げられる。この所有率について、例えば、米国では85%～90%、日本でも9割以上[7]と言われる。このため、政府中心によって決定した政策を施行するだけでは、ここでは特に通用せず、文字通り官民セクターが一体となって、業界間の違いを問わず、その戦略から実施に至るまで深く関わっていく必要がある。したがって、CIIPは、特に国家や官民セクター、業界を超えた関係を多様に横断した問題であり、グローバル化の特徴を反映した問題であることが明らかである（この点は、グローバルリスク定義⑥のマルチステークホルダーの取り組みニーズに関わる）。

さらに、グローバルリスク定義⑤の不確実性に関連し、CIIPに対する外的リスク要因の特徴についても指摘しておく。CIIへの脅威として、先進国の中でも率先して国家戦略として取り組んできた米国は、2001年同時多発テロ事件の影響も受けて、特に人的ソース、例えば、犯罪グループや、外国のインテリジェンス、ハッカー、情報戦争[8]に焦点を当ててきた。一方、CIIに対してその機能に影響を及ぼし得る対象全てを外的リスク要因と捉える場合、こうした人的ソースのみならず、自然ソースからの脅威についてもCIIへの外的リスク要因と位置づけることができる。例えば、地震で東京の中枢が大被害に遭うことを想定した場合、様々なインフラへの影響が考えられ、インフラ機能が不能になった場合、それは東京のみならず、各地域、日本国外にも、影響を及ぼすことになりかねない。実際、CIIPにおいて、このように自然の脅威も含めた包括的にリスクを考慮するという点で、近年一般的に専門家の間でコンセンサスが取られつつある。

こうしたCIIへの外的リスク要因を前提とすれば、人的、自然リスクのどちらかに関わらず、そのリスクの大きさ、リスクが実際の脅威になり得る時機、脅威によってもたらされ得る影響の大きさを含めて、不確実な要素が大きいことは、明らかである（グローバルリスク

7）情報セキュリティ政策会議重要専門委員会「重要インフラ専門委員会報告書」（2005年12月13日）
8）U.S. Government Accounting Office, *Critical Infrastructure Protection: Federal Efforts Require a More Coordinated and Comprehensive Approach for Protecting Information Systems*, July 2002, Table 1, (Source; Federal Bureau of Investigation).

の定義⑤に相当する)。さらに、それぞれのリスクに関し、実際の人的な脅威についていえば、脅威に関するデータが実際よりも遥かに低い確率でしか報告されないという問題も孕んでいる。例えば、サイバー脅威の文脈では、米国内での報告率は48%であり[9]、その他の国々ではこれよりもっと低いと予想される。こうしたデータ不測の一面も、不確実性の特徴をさらに助長する要素である。

こうした特徴を前提として、これに関わる問題をどのように構造的に捉えるのか、あるいはそれを取り巻く内的要因を最小限に抑えるためのガバナンス構造を検討していく上で、その座軸を追求するための理論的枠組みを、以下3、4項で検証する。

3．理論的枠組みの検証(1)：「グローバルガバナンス」の基盤と理論コンポーネント

1言でグローバルガバナンスといっても、実際、グローバルガバナンスに関わる文献そのものは数多く存在し、その数やアプローチのみならず、定義や焦点の当て方の点でも、非常に多岐に且つ広範囲にわたるのが現状である。さらに、多くのグローバルガバナンスに関わる文献は、トランスナショナルな動向を分析したものであるという傾向にある[10]。このため、グローバルリスク分野における問題解決型の理論的枠組みを追求するには、1つの理論を用いるだけでは不十分であって、学術的ディシプリンを越えて複数のステップを用いることが必要になると考えられる。これを前提として、本項では、先ず理論的枠組みを検討する上で基盤になるものを明らかにし、より包括的な視点からグローバルガバナンスに関わる理論を捉えなおした上で、よりブレークダウンした形で関連の理論コンポーネントを明らかにする。

その基盤に関連し、グローバルガバナンスの根本を理解する1つの方法して、「グローバルガバナンス」と「レジーム」を比較する方法がある。実際にはこの2つをはっきりと区別することは困難であり、一部にはこれらの用語を区別なく使用しているケースが頻繁に見受けられるのが事実である。しかし、これらの違いを認識しておくことは、グローバルリスクに関わる課題、ひいてはCIIPに関わる課題にどのように取り組むかという点に影響を与え得るため、「グローバルガバナンス」と「レジーム」の本質的な違いを明らかにしておくことは重要である。

国際レジームの考え方は、1970年代に国際関係の学者らが国際協力に関わるシステムを概念化したことを発端とする。その国際レジームとグローバルガバナンスのもっとも重要な違いは、国際レジームが相互依存の考え方から生じたものであるのに対し、グローバルガバ

9) *CSI/FBI Computer Crime and Security Survey 2004*, 2004.
10) Jim Whitman, "Global Dynamics and the Limits of Global Governance," *Global Society*, Vol17, No. 3 (July 2003), pp. 253-272.

ナンスはグローバル化に根付く点である。[11] 国際レジームが依拠する相互依存とは、国家間の多国間協力の状態を指し[12]、そうした中で、あるイシューについて国家の代表者が話し合い、協力してルールを策定するといった形式によって、様々な国際システムが生まれてきた。[13]

しかし、今実態として進んでいるグローバル化は、異なるイシュー間の連関性の複雑なリンケージを生み出しており、国際レジームにおいて見られるようにイシューごとに国の代表者というアクターが率いるといった、分断化された形で対応されるものではない。このため、グローバル化は、国家および国際制度に関わる既存のシステムを大きく超えた政策一貫性を要求する。[14] この状況を重視するものが、グローバルガバナンスである。

もちろん、このように違いを明らかにすることは、相互依存性が完全にグローバル化していることを意味するものではない。現代において、相互依存とグローバル化は混合した形で存在している。このため、グローバル化を反映した全く新しい措置の必要性を説くわけではなく、既存の国際機関や国民国家における政府も、グローバルガバナンスにおいて役割を果たすことが期待されるのは事実である。

しかし、その一方で、既存のプレーヤーやシステムだけでは、上述のようなグローバル化によってもたらされた課題に対応することはできない。ここに、グローバルガバナンスの鍵があり、このポイントこそが、どのような理論的枠組みが、グローバルリスク、ひいてはCIIPに必要かを考える上での基盤となる。

さらに、グローバルガバナンスに対する批判の中にある誤解の中に、グローバルガバナンスをグローバル政府と混合しているもの、グローバルガバナンスは国家主権を否定するものといった見方が存在する。しかし、グローバルガバナンスはグローバル政府とは異なり、国家の主権を否定するものでもない。その点で明瞭にしておきたいことは、グローバルガバナンスは、法的主権ではなく、運用上の主権（operational sovereignty）－公共政策の体系化、実施、マネジメントのためのオペレーション－に焦点を当てたものであることに着目しているという点である。[15][16]

---

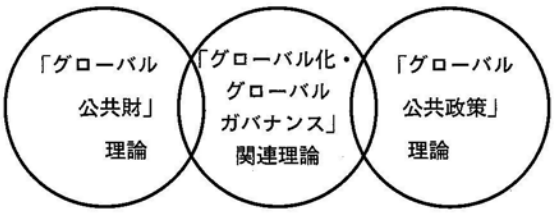
11) Wolfgang H.Reinicke, "Global Public Policy," *Foreign Affairs*, Volume 76 No. 6 (November/December 1997), pp. 127-138.
12) Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. "Introduction," *Governance in a Globalizing World*, edited by Joseph S. Nye and John D. Donahue, 2000.
13) 同上
14) John Gerard Ruggie, "The United Nations and Globalization: Patterns and Limits of Institutional Adaptation," *Global Governance* 9 (2003), p. 301.
15) Renicke Wolfgang H., "Globalization and Public Policy: An Analytical Framework," *Global Public Policy: Governing without Government?* Brooking Institution Press, 1998.
16) より詳細な議論については、筆者による博士論文、*Designing Global Governance Framework and Models for Critical Information Infrastructure Protection* (OSIIP,2006), pp. 32-34. を参照されたい。

こうしたグローバルガバナンスの基盤を踏まえ、CIIP、ひいてはグローバルリスクのグローバルな取り組みのための理論的枠組みを構造的に考える上で、「なぜ」グローバルガバナンスが必要で、「何を」グローバルガバナンスの中で統治するのか、「誰が」グローバルガバナンスに関わり、「どのように」グローバルガバナンスを実現するかが重要なポイントになると考えられる。その「なぜ」、「何を」、「誰が」、「どのように」を手がかりに、そのポイントに関わる既存の理論を考慮した上で、次の3つの理論コンポーネントに着目することができる。

- 「グローバル化・グローバルガバナンス」関連理論
- 「グローバル公共財」理論
- 「グローバル公共政策」理論

こうした理論コンポーネントについて特記すべきこととして、実際には、この3つが必ずしもクローバルガバナンス理論として包括的な形で扱われてこなかった点が挙げられる（図表1参照）。しかし、この3つに着目する重要なポイントとして、どの理論コンポーネントもグローバル化を理論の基盤に置いている点が挙げられる（詳しくは4．理論的枠組みの検証(2)を参照）。

【図表1】各理論コンポーネントの既存の位置づけ



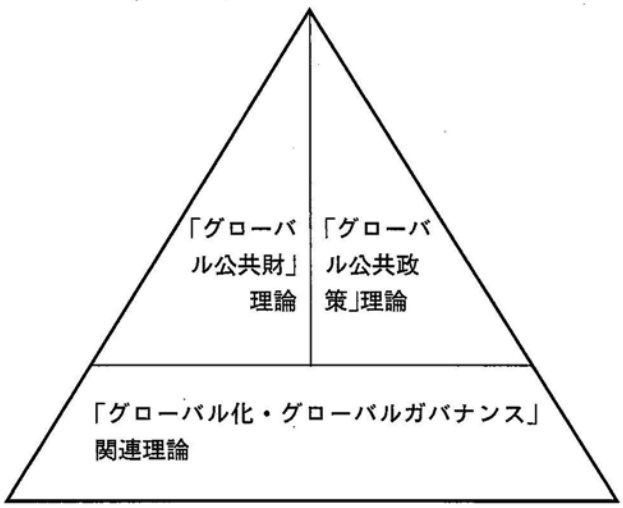
さらに、特に「なぜ」「何を」「どのように」といった点については、こうした理論コンポーネントを組み合わせることによって、図2に示すように対応できる可能性がある。

【図表2】 関連ポイントの鍵となる理論コンポーネント

「なぜ」	「グローバル化・グローバルガバナンス」関連理論
「何を」	「グローバル公共財」理論
「どのように」	「グローバル化・グローバルガバナンス」関連理論、「グローバル公共財」理論、「グローバル公共政策」理論

こうした認識に基づき、本稿は、問題の本質に沿ったより良いガバナンスの在り方を求める上で座軸となり得る理論的枠組みとして、図表3に示すように、それぞれのコンポーネントを1つの理論的枠組みの中に取り込む形を提示する。この枠組みの正当性について、それぞれの理論コンポーネントのCIIPへの適用性と併せて、以下で検証する。

【図表3】 本稿におけるCIIP（およびグローバルリスク）のための理論的枠組み



4．理論的枠組みの検証(2)：理論コンポーネントおよびCIIPへの適用性

上述した3つの理論コンポーネントの1つである第一の「グローバル化とグローバルガバナンス」に関わる理論に関し、ここには、一般的にグローバルガバナンス論と呼ばれるものが属する。ここでのグローバルガバナンスの定義として、しばしば曖昧であるものの、「官民両方を含めた個人、機関が共通の事項に対してマネージメントを行う多くの方法の集合体」[17]、あるいは「政府機関、およびインフォーマルな非政府メカニズム両方を確立する包括的な現象」[18]といった定義がなされる。こうしたグローバルガバナンス論は、グローバル化と一体となって展開されている。前述で示唆したこととも重なるが、あらためて系統的に整理すると、このグローバルガバナンス論がグローバル化の文脈で特に着目している局面として、(i)様々なイシューの多様な形における連携性がもたらされている、(ii)様々な国家、

17) Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995.
18) James N. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.

セクター、エージェントにおける縦横方向の交差がもたらされている、さらに、(iii)それらの結果として複雑性や不透明性がもたらされていることが、挙げられる。このように見ると、こうした理論の局面は、第2項で具体的に述べたようなグローバルリスク、CIIPのリスクの実態と重なっていることが明らかである。

このように理論と実際のリスク環境の特徴を摺り合わせることによって、先のポイントの1つである「なぜ」グローバルガバナンスが必要かという点については、この「グローバル化・グローバルガバナンス」関連の理論コンポーネントによって説明できると考えられる。一方、より具体的なステップに踏み込む上で、この第一の理論コンポーネントだけでは限界がある。このため、次の第二、第三の理論コンポーネントの検証が必要になる。

第二の理論コンポーネントとしての「グローバル公共財」に関わる理論について、これはもともと経済学のアプローチから生まれたものであるが、この理論もやはり、実態としてのグローバル化が進んだ結果生まれたものであることから、グローバルガバナンスに関わる理論を具体化する上で資するものと考えられる。特に、「グローバル化のマネジメント」は、「グローバル公共財をどのように提供するかによって左右される」[19]という考え方が、この理論コンポーネントの柱となっている。

これを前提とした上で、グローバル公共財の定義として、「公共財」の側面と「グローバル」の側面の両方に焦点を当てて考察することができる。第一の側面である「公共財」そのものについては、一般的に、「非競合性」と「非排他性」によって説明される。その「非競合性」とは、1人によって財が消費されても、それが他の人々が使える量が減じられることにはつながらないことを意味し、「非排他性」とは、いったん財が提供されたからといって、誰もその恩恵を受けることから排除されるわけではないことを意味する。[20] 第二の側面である「グローバル」公共財に関し、「国際」公共財ではなく、「グローバル」公共財であることは、重要な意味を有する。つまり、「グローバル」公共財は、国家間や、国境単位の関係に焦点を当てたものではなく、異なる国家、セクター、アクターを含めた、あらゆる境界を超えたポイントにおいて「国内政策のオペレーションだけでは対処できない公共財のマネジメント」[21] に焦点を当てていることを意味する。

このようなグローバル公共財の視点から見ることによって、グローバルガバナンスにおい

19) Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza, "Why Do Global Public Goods Matter Today?" *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003.
20) Oliver Morrissey, Dirk Willem to Vede, and Adrian Hewitt," Defining International Public Goods," *International Public Goods*, edited by Marco Ferroni and Ashoka Mody, Kluwer Academic Publisher, 2002.
21) Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, Ronald U. Mendoza, "Why Do Global Public Goods Matter Today?," *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003.

て「何を」統治するかがより明確になるといえるだろう。つまり、グローバルガバナンスは、全てを中央化することではなく、グローバル公共財を「マネジメント」する点にある。このグローバル公共財の理論をCIIPに次のように適用できる。

先ず前提として、CIIに属するインフラサービスのほとんどは民間セクターによって提供されることから、サービスそのものは民間財である。しかし、インフラのサービスの停止によって社会・生活に支障をきたすことはない点を保障する上で、CIIPそのものは、公共財と考えられ得る。定義に即してより厳密にいえば、「非競合性」に関連して、CIIの安全性を誰かが享受しても、他の人々がCIIPから受ける恩恵が、逸脱されるわけではない。また、「非排他性」に関していえば、一般の人々全てがその安全性や社会・生活の保障を享受し得るものであって、ある特定の地域の人々によってそれが享受されることが、他の地域の人々への享受を妨げるものとはならない。さらに、「グローバル」公共財の観点では、CIIへの安全性、それに関わる社会生活の維持は、国境、セクター、組織を越えて保障されるものであり、一方で、そうしたCIIPを脅かすリスクも、国境、セクター、組織を越えてやってくるという点で、CIIPは「グローバル」公共財に関わる基本的な基準を満たしているといえる。

特に前述したグローバル公共財の焦点である「グローバル公共財のマネジメント」において、「公共財の消費における公開性」、「公共財の提供における公開性」、「意思決定における公開性」がポイントになることが、この理論を通して提示されている[22]。「公開性」という用語は曖昧ではあるものの、少なくとも、ここから、財の消費（CIIPの保障を受けること）、および財の提供のみならず（CIIPを保障すること）、財に関わる意思決定（如何にCIIPを守るか）に、できる限りの多くのアクターを盛り込む必要性があることが理解できる。

第三の 理論コンポーネントである「グローバル公共政策」は、「総体的な公共政策のオペレーション（公共政策の体系化、実施、マネジメント）」[23]を指し、この理論も、グローバル化の実態を注視して展開されたものである。特に、グローバル化の文脈において、「グローバル公共政策」の以下の3つの局面に焦点を当てることができる。第一に、グローバル化の過程を経て、グローバル企業のネットワークの役割が広範囲になり、且つ多様化している点が挙げられる。第二に、その一方でグローバル化の影響を受け、効果的に政策を体系化するための政策上のオペレーション、特に必要な情報の範囲、速度、接点が、既存の政策決定機関においては欠如する傾向にある点が挙げられる。第三に、第一および第二の局面を経て、官民セクターの関係が変化し、民間セクターが、その範囲や、速度、接点の欠如を補う上で

22) Inge Kaul and Katell Le Goulven, "Institutional Options for Producing Global Public Goods," Providing *Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003.

23) Reinicke,Wolfgang H., "Globalization and Public Policy: An Analytical Framework," *Global Public Policy: Governing without Government?* Brooking Institution Press, 1998.

公共政策の「オペレーション（公共政策の体系化、実施、マネジメント）」に広範囲に関わるようになる点が挙げられる。[24] この局面を注視するからこそ、官民セクターのパートナーシップの役割が不可欠になり、このポイントがグローバル公共政策の礎になっている。[25]

したがって、官民パートナーシップは、単なる流行の概念用語としてではなく、グローバル化および公共政策のオペレーションと深く相関関係にあるものとして認識しておくことが重要になる。これを土台として、この理論は、既存の「公共政策のオペレーション」を改善する上で、官民パートナーシップを制度化すること、さらに、こうした制度を具体化するための手法としてネットワークの形態を有効活用することに重点を置いている。このため、「グローバル公共政策ネットワーク」という言葉が、「グローバル公共政策」の代わりに頻繁に使用される。

グローバル公共政策の理論をCIIPのケースに当てはめると、次の2点を指摘することができる。第一に、CIIPの現状は、先に述べたグローバル公共政策の第一および第二の局面を体現している点である。すなわち、技術および経済のグローバル化の影響によって、CIIは本質的に、国境、セクター、組織を越えて相互連携しており、さらに、CIIの所有者がほとんど民間セクターであることから、民間セクターが深くCIIPに関与するようになっている。第二に、第一点で挙げた結果として、CIIPの課題を如何にマネジメントするかを考える上で、公共政策の「オペレーション」を見直し、官民パートナーシップを制度化し、その制度化の要としてネットワークの役割を重視する必要性がある点である。ここのポイントが、実際に「どのように」グローバルガバナンスを具体化していくかという点で、CIIPあるいはグローバルリスク分野のグローバルガバナンス構造を検討する上で鍵となる。

総じて、ここで扱った3つの理論コンポーネントは、「なぜ」グローバルガバナンスが必要なのか、「何を」グローバルガバナンスにおける統治の対象とすべきなのか、「どのように」それを実現するかという点を理解する上で資するものであるといえる。もちろん、これらの理論コンポーネントが全ての答えになるわけではない。特に「誰」がこのガバナンスに関わるのかという点については、この3つの理論コンポーネントで説明するには、大きな課題がある。しかし、ここで異なる理論コンポーネントから取り出した様々な局面は、CIIP、あるいはグローバルリスクのためのガバナンス構造を考えていく上で、重要な方向性を与えてくれるものと理解できる。

---

24) Wolfgang H. Reinicke," The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks," *Foreign Policy*, Winter 1999/2000. (4: 30).

25) Wolfgang H.Reinicke, "Global Public Policy," *Foreign Affairs*, Volume 76 No. 6 (November/December), 1997.

5．結論と政策インプリケーション

総括して、第3項で提示し、第4項で検証した理論的枠組みにおける各コンポーネントの中の主要な局面を組み合わせることによって、問題の本質に沿ったより良いガバナンスへと方向づける座軸としての理論的枠組みを構成する4つの主要素を、次のように提示することができる。

①問題の特性によく適したアプローチを実施

この問題に特性の鍵には、次が含まれる。

- 様々なイシューの多様な形における連携性
- 様々な国家、セクター、エージェントにおける縦横方向の交差性、不確実性
- 「グローバル公共財」の観点からのアプローチ（「何を」統治するかに注視する）

②公共政策のより良いオペレーション（公共政策の体系化、実施、マネジメント）のために既存の制度の役割を再評価

国内の公共政策によって解決され得ない課題に対して、公共政策のより良いオペレーションに向けて、既存の制度の役割を再評価する必要性がある。この再評価の鍵として次が含まれる。

- 既存の制度における速度・範囲、接点を含めて、公共政策のオペレーションが欠けている点を埋めるための措置を取る。
- 「グローバル公共財」に関わるマネジメントプロセスを改善する。

③官民パートナーシップを制度化

ここでの官民パートナーシップは、単に概念としてではなく、グローバル化を反映した公共政策オペレーションの基盤として位置付けられる必要性がある。このため、官民パートナーシップは、公共政策に民間セクターが深く関与できる具体的なメカニズムを構築することによって、制度化される必要性がある。

④ガバナンスの一角としてネットワークを有効活用

ここでのポイントは、単に関係者のネットワークを構築するということではなく、上記①、②、および③の主要素を実施していく上でのツールとなるような、公共政策オペレーション

に直結する形としてのネットワーク形態を指す。

ここに提示した4つの主要素は、問題解決の方向性ための十分な回答を提供するものではないが、少なくとも、その方向性に向けた座軸を提供していると考えられる。ここから具体的なグローバルレベルの体系的措置を検討するにあたって、その構造面において鍵を提供するものとなり得る。つまり、ここで示した理論的枠組みに沿って現況の取り組みを見直し、何が欠如しているかを明らかにし、その欠如を補うための仕組みを創り、政策を体系化していくことによって、内的要因を最小限に抑えるためのガバナンス構造の構築に向けて進むことが想定できる。一方、あらゆるグローバルリスク分野は多岐にわたるため、こうした礎をどう具体化していくかは、それぞれの課題に合わせて多面的な形で、精査していく必要があるだろう。

少なくとも、CIIPについては、ここで検証してきたことを踏まえ、ある国際機関の主導によって片付けられる問題ではない、また、1つの国際法、国際的ルール、あるいは細かい技術レベルの規制を設けることによって、解決する問題ではないと考えられる。こうした中で、複数のアプローチや方法を使って、どうグローバルレベルの取り組みを体系化していくかが考慮される必要がある。一方で、CIIPに関わる問題は、機微情報、情報戦争などの国家安全保障上の問題も関わるという側面を持つ。他方で、多くの一般生活、社会が依存する、民間機関が所有するインフラが、様々な枠を超えて関わっているゆえに、通常の国家戦略だけでは間に合わないのが現状である。このため、そうした国家安全保障上の問題とグローバル公共財の考え方において、どのようにバランスを取っていくかという点も、1つのポイントになるだろう。そのバランスを取る上でも、「なぜ」、「何を」、「どのように」グローバルレベルで統治するのかに焦点を当てた、本稿で提示したような理論的枠組みに沿ってそのガバナンスの在り方を検討することが必要になる。

最後に、グローバルリスク分野の全てに共通するアプローチは存在しないものの、こうした理論的枠組みを通して、いずれの分野においても、実態としてのグローバル化を踏まえた上で、リスクの内的要因、そして構造的側面に注視することは不可欠と考えられる。強調しておきたいことは、特に直近の実態としてのグローバル化の影響を受けているグローバルリスクに関わる問題については、国家間の措置が複数集まれば、時間経過と共に自然にグローバルなレベルで体系的な措置になるというものではなく、また、1つの国際機関の統治によって任される問題ではないということである。従って、本稿で提示したような理論的枠組みに基いた形で、国内および国際レベルにおいて、リソースを投じ、ディシプリンを超えて知恵と知識を結集し、そのためのリーダーシップを発揮していくことが、今後、国家にも、企業

にも、市民社会にも、求められることになる（ここに「誰が」統治するかが関わってくる）。これには、常に時代の変化を先読みする力も不可欠になるといえよう。