



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・パートII(政策デザインモデル)
Author(s)	清水, 美香
Citation	国際公共政策研究. 2007, 11(2), p. 93-108
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/5931">https://hdl.handle.net/11094/5931</a>
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・パートII(政策デザインモデル)\*

### Structural Challenges of Emerging Global Risks and Global Governance Approach:

The Case of Critical Information Infrastructure Protection (CIIP) PartII (Policy Design Model)\*

清水美香\*\*

Mika SHIMIZU\*\*

#### Abstract

This paper, as part II of a study addressing the structural challenge of critical information infrastructure protection (CIIP) concerning emerging global risk areas, focuses on the disparity between the existing national and international measures for CIIP and the global approach the study seeks. The paper first provides a summary of the analysis of different existing national and international measures with the global governance factors the author has developed from different theoretical components. The results find that there are different measures at different levels in disseminative ways. Based on the current governance structure, this paper suggests how to design governance models for CIIP at global levels for better governance.

**キーワード：**グローバルリスク、重要情報インフラ防護、リスクマネジメント、  
ネットワーク型ガバナンス、政策デザイン

**Keywords :** Global Risk, Critical Information Infrastructure Protection,  
Risk Management, Network Governance, Policy Design

---

\* 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) のChapter III、IV、Vを要約し、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. 理論考察から、政策分析・政策デザインへ

本稿は、『国際公共政策研究』第11巻第1号「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）<sup>1)</sup> のケース」で筆者が導びいたCIIP（およびグローバルリスク）のための理論的枠組みを構成する主要素（図表1参照。以下、グローバルガバナンス・ファクタと称する）を軸とし、現行のCIIP政策を分析した結果を踏まえより良いガバナンスのために、どのように具体的なCIIPグローバルガバナンスモデルをデザインしていくかを提示するものである。本稿の背景、問題意識、定義については、前稿を踏まえるものとする。

前稿で述べたように、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グローバル化を根底に置くという点で、新たなグローバルリスクは従来の多く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。そうしたグローバルリスクの内的要因を如何に最小限に抑えるかは、国際公共政策上の重要課題になっている。特に、通常の状態戦略に関わるマクロの戦略、および特定の組織によって個々に実施されるミクロの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、如何に国境、セクター、組織を越えてリスクに関わる状況を管理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。本稿は引き続きその文脈から、より具体的なガバナンスモデルを提示するものである。

本稿では特に、既存の各国レベルおよび国際レベルの様々な取り組みと、前稿で提示した（つまりグローバルガバナンス・ファクタに沿った）グローバルアプローチとの間の差異に焦点を当てる。これは、CIIPへの取り組みがどこまで行われていて、どこに問題があり、これから何が必要になるかを明らかにすることにつながる。このプロセスを踏まえてこそ、CIIPのより良いガバナンスのための政策につなげるデザインと具体的モデルを構築できると考えられる。

前稿で指摘したように、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。従って、こうしたグローバルリスクに関わる状況のより良いガバナンスを追求していく上では、理論的枠組みに基いた形で、グローバル公共財に如何に効率的にマネジメントを実施していくかということに焦点を当てる必要がある。その方向性を具体的にどのような形で実現するのかを提示することが、本稿の最終的な目的である。

1) 前稿で述べたように、「重要インフラ（Critical Infrastructure, CI）」に対するリスクに関わる問題は、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。特に、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な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に関わる、重要情報インフラに対するリスクに関わる重要情報インフラ防護（Critical Information Infrastructure Protection, CIIP: CIIを保護することを指す）のケースに焦点を当てている。

【図表1】グローバルガバナンス・ファクタ<sup>2)</sup>

グローバルガバナンス・ファクタ	解 説
①戦略的方向性ファクタ：問題の特性によく適したアプローチを実施	次の特性を考慮する必要がある。 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 様々なイシューの多様な形における連携性</li> <li>• 様々な国家、セクター、組織の関係の縦横方向の深い交差性、本問題を取り巻く様々な不確実性</li> <li>• 「グローバル公共財」の観点からのアプローチ</li> </ul>
②戦略的アクションファクタ：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がある。この再評価の鍵として次が含まれる。 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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。</li> <li>• 「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。</li> </ul>
③オペレーショナル・メカニズム・ファクタ：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、制度化することが求められる。
④オペレーショナル・ツール・ファクタ：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のではなく、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。

なお、本稿では、紙幅の関係上、筆者の博士論文（前述）を通して実証した政策分析・結果の要約を記す。最終的な政策インプリケーションでは、一連の本研究の締めくくりを述べる。

## 2. 国内／国際現状：政策分析結果

ここでは、各国レベルで実施されてきた国家レベルのおよび国際レベル<sup>3)</sup>の各措置のそれぞれについて、グローバルガバナンス・ファクタに沿ってギャップ分析を行うことによって、どの局面に現状とグローバルアプローチとのギャップがあり、どの局面にグローバルアプローチとの連携性が見られるかについて検証した結果の要約を提供する。国家レベルの措置に関わるギャップ分析については、特に先進国において各国レベルでCIIPのための異なるアプローチが策定され、様々な形

2) これらのファクタは、従来必ずしもグローバルガバナンス理論として包括的に扱われてこなかった、「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」理論を体系化し、そこから抽出されたもの。詳細は、『国際公共政策研究』第11巻第1号 清水美香「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」を参照されたい。

3) 筆者は、「国際」は国と国の関係を重視したものであり、「グローバル」アプローチは、国際関係を土台にしながらも、国境域、各業界領域、組織領域を超えたアプローチで、より市民社会を取り込んだものと位置づけている（詳細は、筆者の博士論文参照）。

で進められてきたことから、先進国の中でも特にITに依存している割合の高い米国、日本、英国にそれぞれに焦点を当て、比較検証し、その結果に基づき、グローバルガバナンス・ファクタに沿ってギャップ分析を行った（その結果要約を(1)に記す）。国際レベルの措置に関わるギャップ分析については、国際的アプローチが特に近年において取り組みが様々なレベルで展開していることから、その動きを踏まえて2国間レベル、地域レベル、多国間レベルという、3つのレベルそれぞれについて政策を検証した結果に基づき、グローバルガバナンス・ファクタに沿ってギャップ分析を行った（その結果要約を(2)に記す）。

### (1) 国家レベル措置の比較分析結果

米国、日本、英国の3カ国を比較した結果、大きく次のラインの状況が明らかになった。

- それぞれの国家の政策の内容面の一部については同様の方向性が見受けられるが、多くの異なる状況が散在的に異なるレベルにおいて存在する。特に、CIIPの定義そのものだけでなく、そのアプローチ、制度設計、パートナーシップ形成、ネットワーク構築の点において、こうした差異が見受けられる。
- 一方、各国比較の現況に基づき、グローバルガバナンスファクタの一部と結びつくポイントが幾つか存在し、その関連性が、「リスクマネジメント」を含めて、このCIIPの課題に直面する上で重要なキーワードを提供している。

具体的に4つのグローバルガバナンス・ファクタに沿って、主な分析結果を次に示す。

#### ① 戦略的方向性ファクタ：「アプローチ」におけるギャップ・連関性

第一に、CIIPにおけるイシュー連携性の特性への考慮について、従来はイシュー別に異なる省庁がそれぞれのイシューに関わるというアプローチが取られてきたが、近年CIIPへの取り組みを中央化する傾向が見受けられる。特に9・11テロ事件以降、米国、英国、日本は、その政策の実施レベルはそれぞれ異なるものの、政府の責任所在を中央化する、あるいは各アクティビティを統合化するという形で、同様のラインの措置を取ってきたと見ることができる。第二に、CIIPが多様な領域を超えた深い諸関係が交差する問題である点への考慮に関し、米国が近年明らかにしている諸戦略、特に国家インフラ防護計画 (*National Infrastructure Protection Plan*, NIPP)<sup>4)</sup>では、その特性を踏まえた戦略的アプローチの方向性が読み取れる一方、各民間セクターとの調整を含む実施には課題も見られる。日本については、最近明らかになった新計画の一部のアプローチにはこれに近いラインが見受けられるが、ほとんどが計画の段階であるため、実際の方向性については今後の動きを見る必要がある。英国については、一部のアプローチにこのラインのアプローチ

4) Department of Homeland Security, *National Infrastructure Protection Plan*, 2006.

が読み取れるが、包括的な戦略的方向性は明確な形では明らかになっていない。

### ② 戦略的アクションファクタ：制度の再評価におけるギャップ・連関性

米国では、国土安全保障大統領令（HSPD）7といった特定の措置や、政府組織間、政府・民間組織間に多くの特定のプログラムを設置することを含め、この問題の特性（①戦略的方向性ファクタに関連）に鑑み、既存の制度を再評価した上で、公共政策オペレーションを刷新するための具体的な措置を行っている状況が見受けられる。また、マネジメントの側面に焦点を当て、各プログラムにおいてあらゆるアクターを包括的に取り込むための方法に様々な工夫が見られる。さらに、評価メカニズムに関連し、法的手段として、政府には "Federal Information Security Management" 法（2002年）が、また民間組織には直接的な規制ではないものの、間接的に影響を及ぼしている規制として "Sarbanes-Oxley" 法（2002年）といった措置が実施されている。その実施状況には様々な問題は見られるものの、少なくとも第三者による評価メカニズムが存在することには注目する必要がある。一方、日本は、本問題に関わる組織改革がはじまり、具体的な措置についてはそのための計画が出されたばかりの状況にあるため、マネジメントの側面、評価メカニズムの側面を含めて、実施については今後を見る必要がある。英国は、"Central Sponsor for Information Assurance"（CSIA）などのチャンネルを通じて、政府組織にある様々なプロジェクトを体系化したり、オーバーラップする役割、そこで欠如している役割の調整を行うなど、政府組織内の公共政策オペレーションを刷新している状況が見受けられる。一方、政府と民間の各業界との間に焦点を当てた具体的なプログラムは、あまり目立ったものが見受けられない。評価メカニズムとしては、"the British Standard of Information Security Management"（BS 7799）を政府内で要件としており、多くの企業もこれを自主採用している一方、株式市場では主要インフラ業界に焦点を当てた内部統制関連規制が、一部に施行されている。

また、ここでは詳細は省くが、各国で、各企業が、公開されている様々なガイドラインなどを自主的に採用している状況もあり、その実施状況は、業界ごと、組織ごとにも異なり、異なるレベルで散在している現況が存在する。

### ③ オペレーショナル・メカニズム・ファクタ：官民パートナーシップ制度化におけるギャップ・連関性

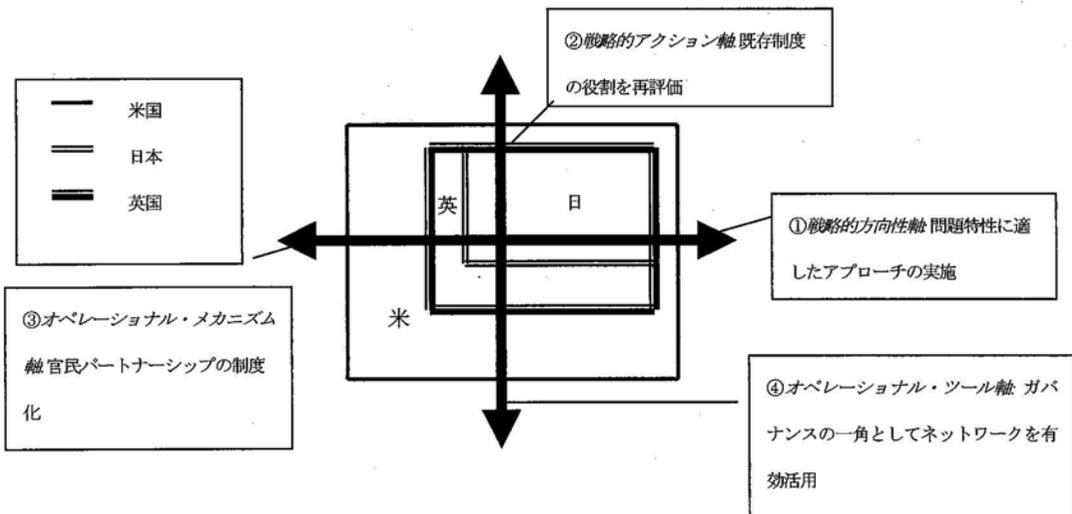
米国では、民間セクターが自主的に形成してきた様々な情報共有分析センター（ISAC）を通じて、政府組織が民間セクターにアウトリーチする仕組みがつくられてきた。そのアウトリーチする方法は様々であるが、情報共有や資金提供のためのチャンネルの設置などが含まれる。これに加えて前述のNIPPに基づき、セクターパートナーシップモデルと呼ばれるモデルに基づいた官民パートナーシップの仕組みづくりが行なわれている。特に、共通の「リスクマネジメントフレームワーク」に沿ってそれぞれのセクターで戦略を策定するといった手法が取られるなど、その官民パートナーシップの具体的な仕組みづくりに積極的である点が、米国の官民パートナーシップの特徴となつて

いる。日本は、官民パートナーシップの概念について重視しているものの、現時点では一部の仕組みが計画段階にはあるが、実施についてはほとんど未だ具体化していない。英国では、政府が主導する "Warning, Advice & Reporting Points" (WARP) などのメカニズムを通じて市民と政府の間のパートナーシップのメカニズムは築かれつつある一方、政府と企業との関係については制度化されているケースは現状では数少ない。

#### ④ オペレーショナル・ツール・ファクタ：ネットワーク形成におけるギャップ・連関性

CIIPには主に4つのタイプのネットワークが存在する。第一に、政府間のネットワークに関わるもので、技術専門家や政策関係者の専門知識や情報の共有に焦点を当てたものがある。第二に、政府主導による民間（政府→民間）に関わるもので、情報共有、アウトリーチ、認識向上、早期警告のそれぞれに焦点を当てたタイプのネットワークが存在する。第三に、民間→政府のタイプのもので、異なる業界からの情報提供、ベストプラクティスの共有がある。第四のタイプのものは、民間業界間の中のネットワークで、その規模はネットワークによって大小異なりものの、異なる業界間のダイアログから、業界間を越えたベストプラクティスの共有、政策調整に亘るものまで、様々なタイプのものが存在する。この4つの全てのタイプのネットワークを形成している国は米国であり、その数および深さについても、他の2国と大きく差を開けている。

【図表2】 各グローバルガバナンスファクタを軸に3カ国の既存の措置を比較した結果図



#### (2) 国際レベル措置の分析結果

大きく以下のラインに沿った状況が明らかになった。

- ・近年、米国・カナダ間をはじめとする2国間措置および欧州連合（EU）の欧州ネットワーク

情報セキュリティ庁 (European Network and Information Security Agency, ENISA) の措置において、グローバルガバナンス・ファクタと関連した政策展開が見られる。

- しかし、その他の局面については、国際的措置の対象となる国家、セクター、焦点領域、またそのアプローチ、制度、および法などのフォーマルな措置とその他のインフォーマルな措置を含む措置を含めて、異なる措置が散在している状況が明らかになった。散在的な状況の多くの局面は、グローバルガバナンス・ファクタにおけるギャップを反映している。
- 一方、横断的なつながりを重視したネットワークを活用するガバナンス、つまり、ネットワーク型ガバナンスに焦点を当てた新しいタイプの組織も台頭しはじめている。

国際的措置全体と、グローバルガバナンス・ファクタとのギャップあるいは関連性は、図表3のように示される。特に、以下の結果が指摘できる。

- 欧州評議会 (COE)、アジア太平洋経済協力 (APEC) 会議、米州機構 (OAS) といった地域間組織は、サイバー犯罪を司法レベルの問題として前面に押し出す上で1つの役割を果たしたが、CIIPを包括的に取り扱っているケースはほとんど存在しない (図表3①参照)。
- 経済協力開発機構 (OECD)、主要国首脳会議 (G8サミット)、国連 (UN) を含む多国間組織によるアプローチは、CIIPが国家間を超える問題であるという認識に立っている一方で、そのための具体的な措置、さらにCIIPはセクター間や組織間を超えた問題であるという認識と、それに基づいた具体的な措置は、欠如している (図表3①参照)。
- 公共政策のより良いオペレーションのために、既存の制度を具体的なプログラムをもって再評価しているケースは、EUのENISAをはじめとするケース以外、未だ数少ない (図表3②参照)。
- 官民パートナーシップの制度化は重視されているものの、実際に制度化されているケースは、未だ数少ない (図表3③参照)。
- 一方、グローバルガバナンス・ファクタにより接近した仕組みとして、"Forum of Incident Response and Security Teams" (FIRST) や、"International Institute for Critical Infrastructures" (CRIS) といった近年設立されたノンプロフィット組織のように、その対象領域は限定的であるものの、ネットワーク型の新しいタイプのガバナンス組織が創設されはじめている。さらに、CIIPをリスクマネジメント全体から捉えるといった包括的なアプローチ、あるいはベストプラクティスやガイドラインの体系化といったアプローチが、特に2国間レベルを中心に少しずつはじまっている。また、その中でマネジメントのオペレーション面に焦点を当て、計画、モニタリング、報告、評価といった一環したサイクルを通してマネジメント体系を設けるなど、様々なマネジメントの仕組みが構築されるケースが見られる (図表3④参照)。

【図表3】 グローバルガバナンス・ファクタにおけるギャップと連関性

		①戦略方向性ファクタ：問題特性に適したアプローチの実施			②戦略的アクションファクタ：既存制度の役割を再評価	③オペレーショナル・メカニズム・ファクタ：官民パートナーシップの制度化	④オペレーショナル・ツール・ファクタ：ガバナンスの一角としてネットワークを有効活用
		イシュー相互連関性	省庁・セクター・組織領域を超えたアプローチ	グローバル公共財への配慮			
2 国 間	米国－カナダ	△	－	－	－	△	△
	米国－英国	△	－	－	－	△	△
	米国－日本	－	－	－	－	－	－
地 域 間	EU: ENISA	✓	△	△	✓	△	✓
	COE	－	－	△	－	－	－
	APEC/OAS	－	－	△	－	－	－
多 国 間	OECD/G8/ UN	－	－	△	－	－	－
	FIRST/CRIS	－	✓	△	△	△	✓
	BIS ("Bank for International Settlements")	－	－	－	－	－	－

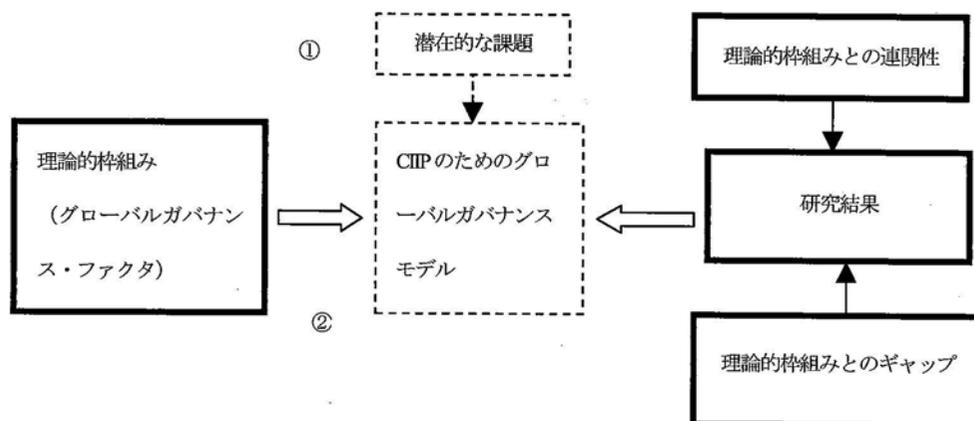
- ✓ 関連アプローチあるいは措置が見られる(必ずしもグローバルガバナンス・ファクタが完全にカバーされている、あるいは完全に実施されているという意味ではない)
- △ 一部兆候、あるいは間接的なアプローチ・手段が見られる
- － 兆候が見られない、あるいはほとんど見られない

### 3. 政策デザインと具体的モデル

本項では、前稿で明らかにしたグローバルガバナンスに関わる理論的枠組みと、上記2項で示した分析結果を踏まえ、今後の具体的なCIIPのためのグローバルガバナンスをデザインし、そのモデルを提示する。ここでのモデルデザイン化の意図は、CIIPに関わる現況に基づき、グローバルガバナンスに関わる理論的枠組みと現行の政策展開とのギャップおよび連関性を考慮したガバナンスの形を構築していくための礎を示すことにある。この礎に沿って、CIIPのためのより良いガバナンスのための様々なモデルを構築することが想定される。図表4は、これまでの経緯と本項の位置づけを端的に示す。太枠で示しているものは、前稿および上記でそのポイントを示してきたものである。なお、①の潜在的な課題については、前稿で触れたように、CIIPに関わる問題が、一般生活、社会に関わる問題である一方で、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ことに関わる。このため、その国家安全保障上の問題と本論文が焦点を当ててい

る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が問題になる。①の側面は、別途紙面に譲ることとし、本項では、特に②のCIIPのためのグローバルガバナンスモデルに焦点を当てる。

【図表 4】政策分析結果からCIIPのためのグローバルガバナンスモデルのデザイン



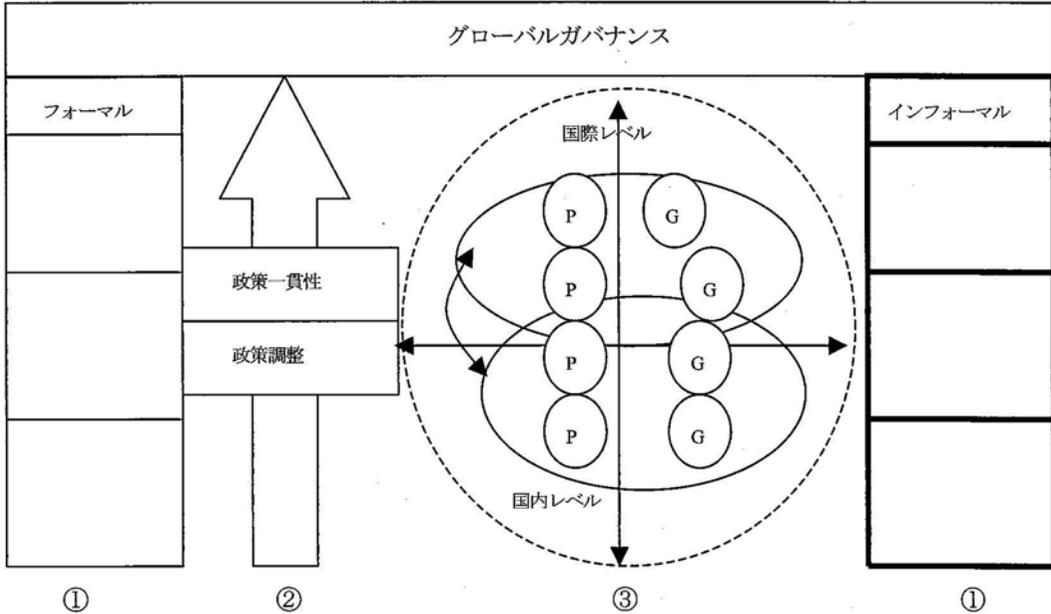
これまでの分析結果として全体的に指摘できる点として、国内および国際レベルの既存の措置には、一部を除いて、グローバルガバナンス理論的枠組みとのギャップが様々な点で見られる。各国の異なる実施レベルや国際措置の分散的な状況には、CIIPのための効果的な政策を体系化する一貫性や包括性が欠如している。一方で、分析結果は、パートナーシップの制度化およびネットワークをガバナンスの一角として活用する点について、その範囲や成熟度は異なるレベルで様々であるものの、確実にCIIPへの対応の中で少しずつ関連する措置が取られ始めていることも明らかにした。

こうした結果は、少なくとも、今後「どのように」政策を展開していくかという点で幾つかの鍵を提供してくれるものと考えられる。政策デザインを行う上では、グローバルガバナンス・ファクタを骨組みとしながら、これまでの分析に基づきギャップを埋め且つ連続性を活かすことを基本にしている。図表5は、そのCIIPのためのグローバルガバナンスモデルのデザイン化の基礎を示している。そのデザイン化には、大きく「原則」、「戦略」、「オペレーション」から成り、それぞれはグローバルガバナンス・ファクタと関連している（以下、括弧内にそれぞれの該当するファクタを示す）。それぞれに分類される政策デザインのポイントを以下に掲げる（文中に記している番号は、図中に該当する箇所の番号を示す）。

(1) 原則（戦略的方向性ファクタ：問題の特性によく適したアプローチを実施）

- グローバルレベルにおいて1つの措置あるいは手続きによってこの課題を問題解決方向に向けることは不可能であり、フォーマルおよびインフォーマルの両方の形態を含めて、複数の方法

【図表5】CIIPのためのグローバルガバナンスモデルのデザイン化



が考慮される必要がある (①)。

- 政策一貫性および政策調整を実現するためのガバナンスモデルが必要であり、そのモデルの特性としては、継続的な環境変化に対応することが可能な形が求められる (②)。
- イシュー領域を横断し、セクター領域を横断するための、インターフェースを確立することが必要であり、地理別、管轄別といった細分化のアプローチは望ましくない (③)。
- 優先的なグローバルガバナンスモデルとして、中央化された措置と横断的に既存の様々なチャネルを収束させる性質のものが必要である。つまり、政策およびメカニズムを、横断的チャネルを阻害することのないように効率的な方法で、中央化し、調整し、同時に、パートナーシップ制度化やネットワークガバナンスを活用して横断的チャネルを介して公共政策オペレーションを体系化する形が求められる (②、③)。

## (2) 戦略 (戦略的アクションファクタ：公共政策オペレーションのために既存制度の役割を再評価)

- 特に上記「原則」に照らし、一連の枠組みを設定するというような段階的なアプローチを採用する。また、環境変化に柔軟に対応できるように、インフォーマルな措置に梃子入れすることを優先化し、極めて重要な (クリティカルな) ケースについてはフォーマルな措置を検討する (①)。
- 各省庁ベース、トップダウン、あるいは高官代表者に限定したアプローチを含めた従来のアプローチを超越したアプローチを採用する (②、③)。
- 異なる様々な関連の国家および国際的政策をグローバルガバナンスモデルの中で体系化し、進

渉状況をマッピングすることも含めた情報・データの集積を優先させる (②、③)。

- CIIPの中で何をガバナンスのターゲットとするのかを含めて、グローバルガバナンス枠組みにおける共通の理解および用語を定着させ、更新させる方法を追及する (②、③)。
- 官民両セクターが参加し、技術専門家だけでなく政策専門家も含むように、あらゆるステークホルダーを統合する方法を検討する (②、③)。
- 情報公開、第三者を含む評価メカニズムを含めて、あらゆるリソースを効果的に取り扱うマネジメントプロセスを構築する方法を追求する (②、③)。

### (3) オペレーション

◇(オペレーショナル・メカニズム・ファクタ：官民パートナーシップを制度化)

- 官民パートナーシップを継続的に持続可能な形で実施するためのメカニズムを、確立する (②)。
- 官民両セクターがCIIPを包括的にレビューすることを可能にするためのメカニズムを、確立する (③)。
- 民間セクターによって特に開発されてきたCIIPに関連するベストプラクティスおよびマネジメントプラクティス、さらに、様々なリスクマネジメントプラクティスを、グローバルガバナンスモデルの中で収束させる方法を優先させる (③)。

◇(オペレーショナル・ツール・ファクタ：ガバナンスの一角としてネットワークを有効活用)

- グローバルレベルのより良いガバナンスのための第一手段として、ネットワーク型アプローチを活用し、横断的チャネルを介して公共政策オペレーションを体系化することを優先させる (①、②、③)。
- さらに、ネットワーク型アプローチを活用し、ガバナンスシステムを強化し、更新し、持続させることを優先させる (①、②、③)。
- ネットワークは多面的に、政府→民間、民間→政府、政府→政府の関係を含めて、多角的にネットワークアプローチを活用する (②、③)。
- ネットワーク型ガバナンスについては、その潜在性と課題を踏まえたより良いオペレーションのための条件への理解に基づいて<sup>5)</sup>、ネットワークのオペレーションの仕組みづくりに注力する (①、②、③)。

上記の政策デザイン基盤の全てのファクタを踏まえると、CIIPのためのより良い公共政策オペレーションのためには、インフォーマルなネットワーク型ガバナンスモデルの構築が最優先されるモデルと考えられる。そのモデルを2つ次のように提案する。

5) 特に、ネットワーク型ガバナンスは、「説明責任」の点が問題になる。詳細については、筆者博士論文pp.144-147を参照。

### モデル1：CIIPグローバルリスクマネジメントネットワーク

最優先される1つのモデルとして、グローバルレベルでCIIPのためのリスクマネジメントプラクティスを共有し、促進するためのグローバルネットワークとして、「CIIPグローバルリスクマネジメントネットワーク」を提案する。特に、このモデルの焦点は、官民両セクターがCIIPの課題を包括的にレビューできるメカニズムを提供することによって、グローバルレベルで官民セクターを連携させることにある。これは、CIIPに関わる措置が異なるレベルで異なる形で採用されている現状に楔をいれるものである。官民セクター両サイドにおいて関心の高いリスクマネジメントに焦点を当てることによって、官民の連携性が強まることを想定するものである。このネットワークの特徴のポイントとして、次のことが想定できる。

#### ◇ネットワークの目的と範囲

- CIIPに関わる官民両セクター間の連携をグローバルレベルで強化する。さらに、官民両セクターがCIIP課題を包括的にレビューできるメカニズムを提供する。
- 特に、官民両セクターにとってのリスクマネジメントの観点として、リスクマネジメントは、次の点を考慮する体系的、分析的プロセスに関わる<sup>6)</sup>。
  - 脅威が資産あるいは個人に影響を与える確率を検証する。
  - リスクを低減し、リスクによる潜在的な結果を緩和するための措置を明らかにする。
  - リスクレベルをリスク受容レベル範囲内に下げるようマネジメントを実施する。

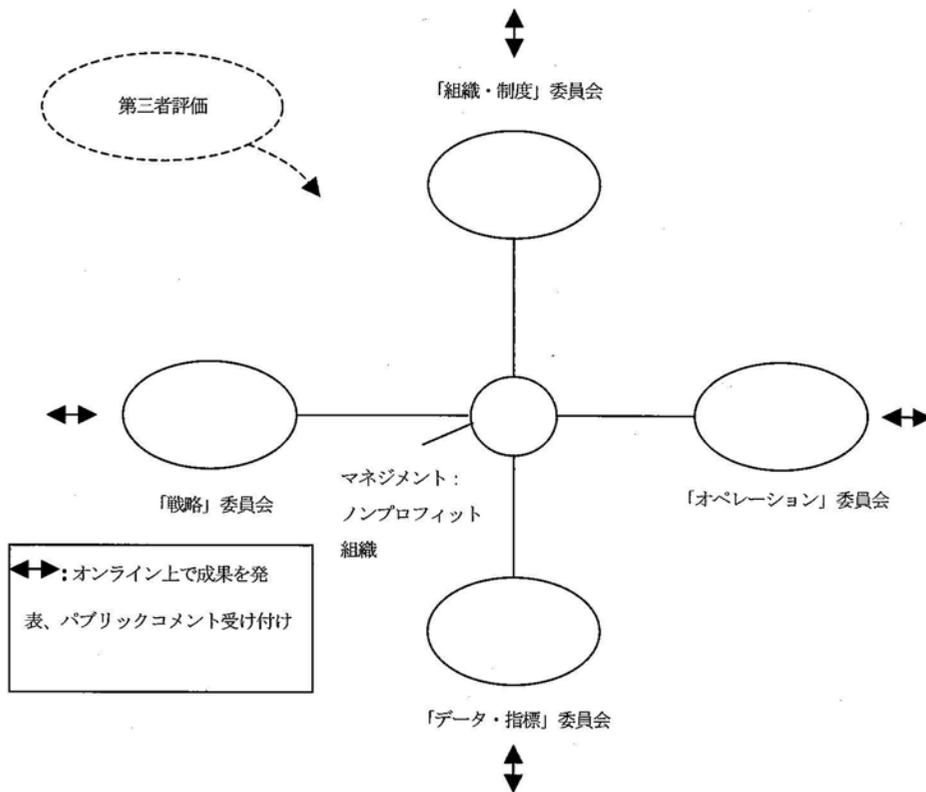
#### ◇アプローチ・機構

- このネットワークのメンバーとして、民間セクターと、政府組織および国際組織を含む公共セクターの両方の組織から構成されることを想定する。
- ここでは、ネットワークベースのアプローチを重視するために、中央に最小限の中央的機能を持ち、横断的チャンネルを最大活用するものとする。このため、ネットワークは、新規の物理的な建物を設立する必要はない。中心的なマネジメント機能として、1つの新しい非営利組織あるいは、既存のCIIPを専門に扱う非営利組織のコンソーシアムを立ち上げ、それが組織マネジメントの機能を果たすものとする。横断的機能としてそこに設ける特定の委員会として、リスクマネジメントの分野に沿って、次を設けることが想定される。
  - 「オペレーション」委員会
  - 「組織・制度」委員会
  - 「戦略」委員会
  - 「データ・指標」委員会

6) 官民セクター両方が関わることのできるリスクマネジメントの範囲として、国家向けに想定されたリスクマネジメント枠組みと（主に、U.S. Government Accountability Office. *Homeland Security: Key Elements of a Risk Management Approach*. October, 2001を参照）、民間組織向けに想定されたリスクマネジメントの枠組み（主に、Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise Risk Management-Integrated Framework*. 2004を参照）の共通項を統合した。

特にそれぞれの委員会は、遠隔あるいは直接会議を定期的に持ち、(a) 関連のリスクマネジメント方法、あるいはデータおよび指標を集積し、分類し、更新すること、(b) 異なるレベルの方法論あるいは指標のベストプラクティスを研究し、そのベストプラクティスを発行すること、(c) (b)の方法論あるいは指標を、より良いガバナンスに向けて実践にどのように適用できるかを評価することに関与する。この委員会の中で中心的役割を果たすメンバーは、技術、政策、マネジメントそれぞれのレベルの専門家を含むメンバーから構成される。主要なアクティビティとしては、散在的に様々なレベルで存在するリスクマネジメント方法、ケース、データを収集することが含まれる。それぞれの成果は、ウェブサイト上に公開し、それぞれについてパブリックコメントを広く求め、第三者評価が可能な仕組みをとる（図表6参照）。

【図表6】CIIPグローバルリスクマネジメントネットワーク組織イメージ図



モデル2：CIIPグローバル政策調整ネットワーク

最優先されるもう1つのモデルとして、あらゆる関連のアクターを政策調整に関与させるメカニズムを提供するために、グローバルレベルでCIIPに関わる政策調整を行うことに焦点を当てるネットワークとして位置づけられる「CIIPグローバル政策調整ネットワーク」を提案する。このネットワークの焦点は、イシュー別領域、セクター別領域を横断し、CIIP関連の政策を調整するメカ

ニズムを提供することによって、グローバルレベルでCIIPの政策調整および政策一貫性を追求するものである。これは、現況としてCIIPに関する理解や用語が異なるレベルで異なる形で存在すること、さらに、政策の方向性が、国家レベルや国際機関レベルによって様々であり、一環してグローバルレベルでCIIPの包括的な状況を把握することが困難な状況を考慮したものである。このネットワークの特徴のポイントとして、次のことが想定できる。

◇ネットワークの目的および範囲

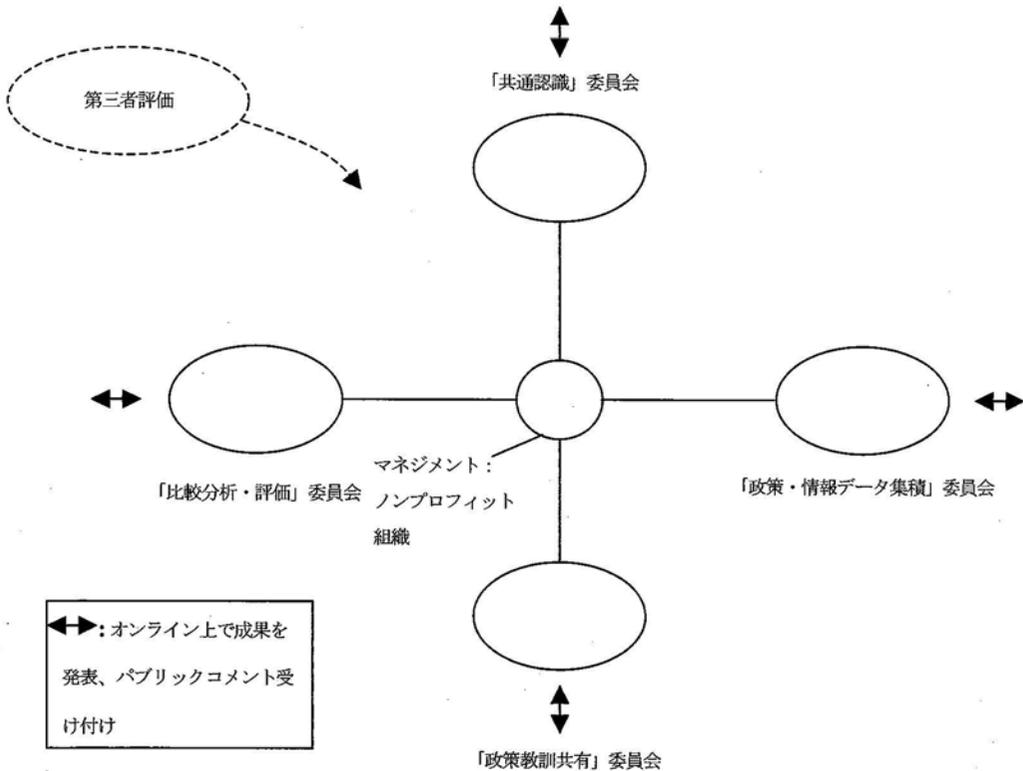
- グローバルレベルでCIIPのための共通の理解と用語の基礎を提供する。
- グローバルレベルのCIIP政策調整のための政策メカニズムを構成する。
- そのメカニズムを、官民セクターがイシュー別、セクター別領域を超越して政策調整可能なインタフェースとして位置づける。

◇アプローチ・機構

メンバーおよび中心的機構は、モデル1と同様の形態を採用するものとする。上記目的および範囲を踏まえ、個別の委員会として次の委員会を設ける。

- 「共通認識」委員会
- 「政策・情報データ集積」委員会

【図表7】 CIIPグローバル政策調整ネットワークの組織イメージ図



- 「政策教訓共有」委員会
- 「比較分析・評価」委員会

それぞれの委員会は、遠隔あるいは直接会議を定期的に持ち、データ、政策レポート、あるいは評価レポートを発行し、それらをウェブサイト上に公開する。特に、「政策教訓共有」委員会は、各国の政策実施から得られる教訓を共有するものとする。比較分析・評価委員会は、他の3つの委員会からの報告に基づき、その結果を比較分析・評価し、ベストプラクティスを明らかにして、政策調整や政策一貫性促進に寄与するものとする。また、それぞれのレポートについてパブリックコメントを広く求め、第三者評価が可能な仕組みをとるものとする（図表7参照）。

#### 4. 結論と政策インプリケーション

本論を通じて、理論的枠組みから導き出したグローバルガバナンス・ファクタを軸にCIIPの現行の政策・ガバナンス構造を評価し、どこまで現行の政策が展開されていて何が欠けているかを明らかにし、その結果に基づいてより良いガバナンスのために「どのように」アプローチを取っていく必要があるかを提示することに焦点を当てた。特に「グローバルガバナンス」や「グローバルアプローチ」という言葉は独り歩きしがちであるが、実際には、そうした言葉の概念は使い手によって様々であり、そうした概念の根本を明確に捉えなければ、CIIPを含むグローバルリスクの内的要因を如何に最小限に抑えるかといった、我々が直面している重大な問題に取り組むことはできない。従って、前稿と本稿が目指したものは、グローバルアプローチを単なる概念としてではなく、理論的基盤に基づいて現状を精査し、それに基づいてより良いガバナンスための政策デザインを行うことであった。

この一連の研究を通して明らかになったことは、CIIPは特に国内レベルからはじまり、近年においては国際レベルの取り組みが、様々なレベルで多様な形で展開されてきているものの、そこでは様々なリソースが分散的な形で存在していること、またグローバルレベルにおける問題解決のための政策一貫性が欠如していることであった。ここでのポイントは、CIIPのためのリソースの欠如ではなく、問題解決に向けた政策一貫性の欠如である。これは、必ずしもリソースが既に十分存在しているということではなく、政策一貫性の欠如がCIIPのより良いガバナンスにおいて大きな障壁になっているということの意味する。だからこそ、政策専門家は、こうしたリソースをどのように効率的にマネジメントし、問題解決型の方向に向けて、どのような公共政策オペレーションを構築していくかという点で大きな役割を果たす必要がある。最終的にここで提案されたモデルは、このポイントに対応するものであり、現行を踏まえて最優先される課題を直視してデザイン化したものである。

一般的には、グローバルガバナンスの在り方について様々な議論や誤解が存在するが、グローバルガバナンスの根本にあるものは、既存のガバナンス構造を新しく取り替えることでもなく、全てを

中央化していくことでもない。既存のガバナンス構造だけでは解決し得ない問題において、どのようにガバナンス構造を改善していくのかを求めていくことにある。我々は、そういった文脈において、本研究で扱ったネットワーク型ガバナンス、さらにはそれを実現するためのノンプロフィット組織の組織形態も含めて、公共政策オペレーションに焦点を当て、グローバルガバナンスの在り方を追求する必要がある。これは、CIIPのみならず、グローバルリスクに関わる様々な課題においても重視される必要のあるものといえる。