

序章

赤阪 清隆

本研究会が活動した2020年4月以降約3年間は、グローバル社会が未曾有の異変に翻弄された時期であった。中国に発した新型コロナウイルス・パンデミックが世界的な猛威を振るい、甚大な被害と影響を各方面にもたらした。また、異常気象による記録的な猛暑、干ばつ、山火事、洪水が世界各地で頻発するようになった。このような地球的規模での脅威に対しては、大国といえども一国だけの力では解決はおぼつかないため、グローバル・ガバナンスの重要性が従来にも増して痛切に感じられるようになった。さらに、2022年2月に始まったロシアによるウクライナへの侵略は、当事国間の紛争にとどまらず、核兵器を伴う世界大戦へのエスカレートの可能性、世界的なエネルギーおよび食糧危機の発生を惹起する恐れのあるグローバルな脅威でもあることから、グローバルな対応の必要性が叫ばれてきた。

しかしながら、パンデミックを巡る世界保健機関（WHO）の初期段階での対応は、同機関のガバナンスの不備と不十分な権限などを露呈し、かつ、米中対立による政治的な動きにも翻弄されたために、本来期待された迅速かつ効果的な機能を発揮することができなかった。また、気候変動問題については、2015年の「パリ合意」以降の度重なる国際的努力にもかかわらず、目的とする気温上昇を1.5度以下にとどめることはますます難しい状況となっている。さらに、ウクライナ戦争をめぐっては、国連安保理の常任理事国であるロシアによる度重なる拒否権行使によって、安保理は機能不全の状態に陥っており、むしろ拘束力のない国連総会の一連の決議が、国際社会の声を代表するかたちとなっている。

このようなグローバル・ガバナンスの欠陥あるいは機能不全といった状況の背景としては、世界各地におけるポピュリズムの高まりや自国ファーストの広がり、米中による大国間対立と競争の激化、米国ほかの自由民主主義陣営と、中ロなどの権威主義的体制国との間の分断の深まり、両陣営との関係調整に頭を痛めるグローバルサウスの国々の存在、ロシアや北朝鮮などによる明確な国際的ルール侵害と無視など、様々な要因があげられる。国連のアントニオ・グテーレス事務総長は、世界の分断がグローバル・ガバナンスに与える悪影響を繰り返し警告し、目下手詰まりの状態にあるグローバルな意思決定を改革するためには、すでに時代遅れのWHOや国連安保理などを、より効果的で民主的な国際メカニズムに変革する必要性を強調してきた。

不安定で、変化の激しいこのような世界情勢を背景に、本研究会の問題意識は、大きく分けて二つあった。一つは、地球規模課題を巡るグローバル・ガバナンスの再構築、とりわけ既存のメカニズムの実効性の確保について検討を行うことである。既存のメカニズムが効果的に機能していないという現実を踏まえ、それではどのようなアプローチが有効であるのかについて検討を重ねてきた。

もう一つは、地球規模課題の解決に向けて、日本がその経験や知見の蓄積を通じて強みがある分野や取組みについて、ベストプラクティスを共有し、また、日本が今後果たしうる国際的な役割について検討を行い、国内外に向けて積極的に発信することであった。研究会の活動において、各種レポート、セミナー等の媒体を通じて日英の両言語での発信に

努めてきた。本報告書もその活動の一環である。研究成果やセミナーについては日本国際問題研究所のHPにて公開されている。

本研究会では地球規模課題に関して分野の異なる専門家が集まり、上記の問題意識に基づき、検討を行った。以下では各章の要旨を紹介する。

各章要旨

第1章「重層化する保健ガバナンスと日本の役割」(詫摩佳代)は、新型コロナウイルスを巡る対応で保健医療分野のグローバル・ガバナンス(保健ガバナンス)が十分に機能せず連帯の欠如が目立った背景として、アクターの多様化と国家が影響力伸長的手段として保健外交を活発化させたことによる構造的な問題点を指摘する。新型コロナ対応が政治的になったのは、ウイルスが経済・社会活動に広く影響を及ぼすからであり、脅威が多様化した今日において感染症を巡る協力を「非政治的」と位置付けることは不可能であると論じる。また、コロナ禍での地域ベース、二国間ベース、有志国間ベースでの保健協力の動きに関して、保健ガバナンスの綻びを補完する形で保健協力の重層化が進んだと述べている。そうした中で、保健ガバナンスの中心軸となる規範やルールの整備、整合性を確保するためのグローバルな枠組みは依然として必要であること、実質的な保健協力の強化として地域レベルでの協力が重要であるとし、それに向けた日本への提言を行っている。

第2章「パリ協定後の気候変動政策の変容と日本の戦略」(高村ゆかり)は、パリ協定後の大きな変化の一つとして、国以外の非国家主体-自治体や企業などが脱炭素社会に向かう取組みを先導していることを指摘する。金融・投資家によるESG投資、投融資先の排出実質ゼロをめざすイニシアティブ、取引先も含めたサプライチェーン・バリューチェーン全体に対する排出削減などの動きが活発化している。この背景には投資家・金融機関が、気候変動を金融システム含む経済社会システムに深刻な影響を及ぼすシステムミックリスクとして捉えるようになったことがある。また、気候レジームが果たす役割として明確な長期目標・ビジョンを示すことで国だけでなく民間アクターに対策・投資などガイダンスやインセンティブを与えることである。特に、G20の下に設置された特別作業部会(TCFD)の作成した指針に準拠した気候変動関連財務情報開示は強力なドライバーになっていることを述べる。そして、そうした国際ルール及び規範は従来の枠組みとは異なるフォーラムであったり、非国家主体や経済アクターが中心になっていたりして、複数のフォーラムが相互に関連して気候変動の国際レジームを形成していることを指摘している。これに伴い、政策当局も分散化しており、国際レジームの変容を踏まえた外交戦略の検討の必要性を主張している。

第3章「欧州における気候市民会議の展開と日本へのインプリケーション」(森秀行)は、各国が長期の気候変動対策としてのネットゼロを目指すにあたり、その計画や政策を決定する過程において気候市民会議を開催する動きが欧州で顕著となってきており、日本でも自治体レベルで実施される動きがあることから、英仏の国及び自治体レベルで行われた気候市民会議のケーススタディを行い、日本へのインプリケーションの考察を行っている。市民会議の成功の要件としての7項目、明確な目的、十分な時間の確保、独立性、公開性、創造的な学習、効果的に設計された熟議、集団的意思決定について具体的な指針を抽出している。

第4章「防災への投資の確保に向けて:革新的なアプローチを生み出す」(石渡幹夫)は、防災と気候変動適応策の投資の必要性が広く認識されているにもかかわらず、資金確保が十分でないことについての諸課題を分析している。第一に、各国の防災・気候変動適応投資に関する統計データと定義が不整備である。全体の投資規模や国際比較ができないため政策形成に支障を与えている。第二に、投資効果を測定する分析手法が統一、または確立されていない。特に、被害が甚大化、広域化する中で、全体像を捉えた効果の測定の必要性も高まっている。第三に、国際協力における防災援助は事後の緊急・復興支援に集中していて事前予防の投資は限られている。予防が重要であることは広く認識されるが、将来の未知の災害に対して、限られた予算の中での優先度が上がらない。こうした諸課題に対応することに加え、資金確保を進めるため、効率的な災害対策の推進に資するグリーンインフラ、ICT技術の活用、政府・自治体・地域社会の役割分担、民間投資との連携といった、革新的なアプローチを推進していくことが重要であると主張している。

第5章「超高齢化社会におけるデジタル政府の役割と日本の国際貢献」(岩崎尚子)は、高齢化が先進国のみならず途上国でも急速に進む中で、超高齢社会である日本での高齢者を包摂したデジタル政府の在り方について論じている。コロナ禍を経て各国で行政のDX化が進んだが、一方で、国内及び国際間で技術、予算、人材の面においてデジタル化に対応できるところと、そうでないところの格差が広がっていると指摘する。また、日本国内においてはデジタルの扱いに慣れていない情報弱者が多いとされる高齢者などのデジタル参加が課題として浮かび上がっている。高齢者に対する包摂性を高めていくためにITリテラシー向上のための教育機会の普及、公的個人認証の高度化、ハイブリッドサービスの確立、ペーパーレス化などによる効率化の推進を挙げている。日本の国際貢献として、高齢化社会のデジタル政府モデルの構築、各種デジタルサービス分野のルール形成の推進、国連を中心としたポストコロナ時代の高齢社会世界サミットの開催などを提案している。

第6章「折り返し点を迎えるSDGs達成に向けた課題」(蟹江憲史)は、持続可能な開発目標(SDGs)の特徴として包括的な目標とターゲットがあるのみの「目標ベースのガバナンス」であり、各主体(ステークホルダー)が目標を設定し、それぞれに合った方策と行動を選ぶことができる自由度の高いものであることを述べる。もう一つの特徴が、進捗を測るという点であるが、達成期限の2030年まで残り8年となった現時点において、多くの目標の進捗が後退しており「変革」が必要であることを指摘する。一方で、筆者が執筆メンバーとして加わる2023年版「グローバルな持続可能な開発報告書(GSDR)」では、そうした「変革」の萌芽といえる事例や、それが社会全体に広がるための様々な施策やツールを事例を交えて紹介することでSDGs実現に向けたヒントを提供する狙いであることを述べる。日本の現状について、自発的国家レビュー(VNR)で客観的な目標、ターゲットや指標の整備の必要性が指摘されていることを紹介し、日本のターゲットを設定すること、その推進の基盤となる基本法を制定することを提言している。また、国連において「持続可能な開発理事会」の設置を目指すべきだと述べている。

第7章「ウクライナ戦争・今後のシナリオと終結への課題」(東大作)は、2022年2月に始まったロシアのウクライナ侵攻の脅威が当事国はもちろんのこと、核兵器を伴う世界大戦へのエスカレートの可能性、食糧及びエネルギー危機を引き起こすことから重大な「グローバルな脅威」であることを指摘する。ウクライナ戦争について長期化する可能性が極

めて高いとの見方を示しつつ、終結に向けた五つのシナリオ、①破滅的なシナリオ（世界大戦への突入）、②汚い妥協、③プーチン体制の崩壊、④西側諸国対ロシア・中国圏で経済圏が次第に分離、⑤中国やトルコなどが働きかけ、ロシア軍が停戦・撤収を提示し、世界大戦へのエスカレーションを回避する努力を絶やさないことが重要であると述べる。④に関連する西側による経済制裁については解除の条件を明らかにすべきであるとし、一つの考え方として「2月24日ライン」を西側の共通目標として示すことを示唆する。また、国際社会の連帯の構図として「最低限の国際ルールを守る国と守らない国」として、中国を含む関係国との協力を模索していく姿勢が重要であると述べる。日本の役割として、「人間の安全保障」に基づき、「グローバル・ファシリテーター」として積極的な役割を果たすべきであると主張している。