

国際秩序の危機—グローバル・
ガバナンスの再構築に向けた
日本外交への提言
地球規模課題研究会報告書

令和5年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の令和4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言」プロジェクトにおいて実施した「地球規模課題研究会」の研究成果をまとめたものです。

新型コロナウイルスのパンデミックは保健分野での地球規模課題への取組みの必要性を世界に示しました。また、近年、異常気象による猛暑、干ばつ、山火事、洪水の頻発など、気候変動の影響によると言われる被害の甚大化が顕著になっています。こうした地球規模課題への対処には国際協力が不可欠なものである一方、既存のグローバル・ガバナンスは限界と脆弱性を露呈しています。国際秩序の危機の時代に、地球規模課題を巡るグローバル・ガバナンスの再構築に取り組むことは国際社会のレジリエンスの向上、国際秩序の回復に向けての喫緊の課題です。

本事業は、国際秩序変容期における、地政学的競争を背景とする経済と安全保障のリンクage、気候変動・伝染病・SDGs等の地球規模課題に関する国際的な連携の在り方について調査分析を行い、グローバル・ガバナンス再構築に向けた日本外交への提言を行うことを目的としています。主に経済安全保障問題を扱う「経済・安全保障リンクage研究会」（主査：飯田敬輔・東京大学公共政策大学院教授）と、地球規模課題に関するグローバル・ガバナンス問題を扱う「地球規模課題研究会」（主査：赤阪清隆・元国連事務次長）の二つの研究会で構成され、各研究会が連携することで学際的なアプローチにより研究課題に取り組むことを狙いとしてきました。

「地球規模課題研究会」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、国際保健、気候変動、防災、高齢化とデジタル、SDGs、平和構築等の多岐にわたるテーマからグローバル・ガバナンスの再構築、そして今後日本が果たしうる国際的な役割について検討を行ってきました。

本報告書は、令和2年4月に開始した3か年事業の「最終成果」となります。なお、本報告書に表明されている見解は全て各執筆者個人のものであり、所属の機関や当研究所の意見を代表するものではありません。

最後に、本研究事業に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた赤阪主査及び研究会委員各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和5年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

主査	赤阪 清隆	公益財団法人ニッポンドットコム理事長／ 元国連事務次長
委員	石渡 幹夫	東京大学新領域創成科学研究科客員教授／ 国際協力機構国際協力専門員
	岩崎 尚子	早稲田大学電子政府・自治体研究所教授
	蟹江 憲史	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
	高村 ゆかり	東京大学未来ビジョン研究センター教授
	詫摩 佳代	東京都立大学教授
	東 大作	上智大学教授
	森 秀行	地球環境戦略研究機関特別政策アドバイザー
委員兼幹事	市川 とみ子	日本国際問題研究所 所長
	尾崎 壮太郎	日本国際問題研究所 研究調整部長
	柳田 健介	日本国際問題研究所 研究員

目 次

序 章	赤阪 清隆……………1
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……………5
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… 15
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…………… 25
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………… 37
第 5 章 超高齢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………… 47
第 6 章 折り返し点を迎える SDGs 達成へ向けた課題	蟹江 憲史………… 57
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…………… 67
提言まとめ	…………… 81

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。

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

はじめに

新型コロナウイルス感染症（新型コロナ）について世界保健機関（WHO）が「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態（PHEIC）」を宣言したのは、2020年1月30日のことであった。それから早3年が経過しようとしている。2000年以降、感染症のアウトブレイクに対し、度々 PHEIC が宣言されてきた。2009年の H1N1 インフルエンザは 2009年4月に PHEIC が宣言されて、その1年4ヶ月後の2010年8月に解除された。2014年の西アフリカでのエボラ出血熱の流行に際しては、同年8月に PHEIC が宣言され、2016年の3月に解除されるまで1年7ヶ月に渡り続いた。2016年2月には、アメリカ大陸でのジカ熱の流行に関して PHEIC が宣言され、同年11月に解除されるまで9ヶ月に渡り続いた。このような前例と比べても、新型コロナの流行は異例の長さとなっている。

このような中で、さまざまな格差が生み出されてきた。欧米性の有効性の高い mRNA ワクチンが普及した欧米では、感染が続く中でも、日常を取り戻しつつある。他方、頑強にゼロコロナを推進してきた中国では、当該政策を解除した後、急激な感染拡大が続き、経済失速も報告されている。社会・経済活動の回復といった観点からも、世界で大きな格差が広がっている現状である。

新型コロナはエボラ出血熱や新型インフルエンザなど、局地的であった昨今のアウトブレイクとは異なり、世界同時多発的だという大きな特徴がある。そのため、いずれの国も自国の対応で精一杯となり、ワクチンや治療薬などのリソースをめぐって、またこの禍をもたらした根源や責任の所在について、各国間で競合や対立が起きやすくなっている。ただ、闘いを長引かせている理由はそれだけではない。そもそも、国境を越える保健協力を支える枠組みにも構造的な問題点があった。また、近年、各国が自国の影響力伸長の手段として、保健外交を活発に繰り広げる中、新型コロナ対応そのものが非常に政治的になってしまったという事情もある¹。本稿ではこのような視点に立ち、保健協力と地政学的な動きが交錯する様子を見ていく。そして、今後の展望についても併せて考えていきたい。

1. グローバル・保健ガバナンスの現状

(1) アクターの多様化、ガバナンスの分散化

保健医療分野のグローバル・ガバナンス（保健ガバナンス）とは、国家のみならず、非国家アクターも含み、人間の健康に関するグローバルな課題に、公式・非公式さまざまな方法を用いて取り組む協力体系のことを指す。もともとこの分野の協力体系は、国家間の公式の手続きに依拠していたので、「国際保健（international health）」という呼称が一般的であったが、多様なアクターによって構成される複雑なアリーナと化すにつれ、「グローバル・ヘルス（global health）」という呼称にとって代わられてきた。近年の保健ガバナンスには二つの特徴を見出すことができる。第一はアクターの多様化である。保健ガバナンスの中核とも言える WHO は戦後、「唯一の国際保健機関」として設立された。しかし保健分野における課題の多様化、グローバル化に伴う争点連携等を背景に、世界銀行やユニセフ

など他のアクターも幅広く保健分野に参画するようになった。開発の一部として保健問題が位置付けられるようになったことは、その直接的な契機となった²。

その後、WHOがHIV/AIDSへの取り組みにおいて適切なイニシアティブを果たせなかったことも、国連合同エイズ計画（UNAIDS）などの新たなアクターの台頭や競争を招いてきた。国家と非国家アクター（NGO、市民社会組織、民間セクターなど）が、HIV/AIDSの撲滅や新薬・ワクチンの開発、治療へのアクセス拡大など、特定の課題に関してフレキシブルな連携を築くパートナーシップ（public-private partnership; PPPs）も登場した。2002年に設立されたグローバルファンドはPPPsの典型であり、このほか、HIV/AIDSワクチンのR & D（研究開発）のためのパートナーシップとして誕生したThe International AIDS Vaccine Initiative (IAVI) や、航空券連帯税を利用してHIV/AIDS、マラリア、結核の治療へのアクセスを拡大しようというUNITAIDもPPPsの好例である。以上のようなPPPsの出現と発展において重要な役割を果たしてきたのが、2000年に設立されたビル & メリンダ・ゲイツ財団 (Bill & Melinda Gates Foundation; BMGF) である。BMGFは上述のいくつかのPPPsの主要なアクターであることに加え、WHOに対しても多くの寄付金を投じており、当機関の意思決定に大きな影響力を行使している³。

以上のようなアクターの増殖は、活動資金を確保することに加え、問題への国際的関心を高め、またワクチンや治療法の開発を促したり、途上国における治療へのアクセスを拡大することにも大きく貢献してきた。他方、保健ガバナンス全体を俯瞰した際、分散化や求心力の低下という問題を招いてきた⁴。

(2) 保健外交という側面

近年の保健ガバナンスにおける第二の特徴は、影響力ある国家による保健外交という側面である。保健協力における伝統的なアクターである国家は、以上のような保健ガバナンスの変容の中で、役割を相対化させてきた側面があるものの、依然、重要なアクターであり続けている。古くは各国の保健省を通じた関与が一般的であったが、近年では外務省や国際協力・開発庁を通じて、特定の国のあるいは世界全体の保健システムの向上を目指した関与が増えている。またその際、自国の政治的影響力の拡大や何らかの政治的目的が付随している場合が多い。本稿ではこれを「保健外交」と呼ぶ⁵。

変化の背景としては、保健問題が公衆衛生という専門的な領域の課題から、広い範囲に影響を及ぼす安全保障上の課題として位置づけ直されてきたことが関係している。グローバル化が著しく進展した今日の国際社会においては、一旦どこかで感染症の大流行が始まれば、その影響は世界大であり、たとえ感染を免れたとしても、安全保障、経済、産業など多局面でその影響を免れ得ない。そのような認識に立ち、感染症の問題は国連安保理や先進国首脳会議（サミット）など、ハイレベルで扱われる機会が2000年以降、格段に増えた。

こうした変化を背景に、各国が国際的影響力を高めたり、自らの構想を実現するうえで、保健外交は重要な手段と位置付けられてきた。新型コロナをめぐる各国のワクチン外交も、その延長線上に位置付けられる。

2. 新型コロナ対応への地政学のインパクト

(1) 政治的対応としての新型コロナ対応

以上のような保健ガバナンスの特徴は、新型コロナ対応にも大きな影を落としてきた。そもそも、新型コロナ対応は国内的にも国際的にも非常に政治的な対応となった。ウイルスの影響が人間の健康のみならず、経済・社会活動と、広く社会の隅々にまで影響を与えるからこそ、政治家にとってみれば、その対応を一步間違えれば政権の命取りになる。だからこそ、その対応が非常に政治的なものとなった。その様子はアメリカのトランプ大統領の態度からも明らかだ。2020年2月7日、当時のトランプ大統領と習近平国家主席が電話会談をした際、トランプ大統領は中国の対応を完全に支持する、アメリカには専門家の派遣など、さまざまな支援を行う用意があると申し出ていた。その対応が大きく変化したのが2020年3月だった。アメリカで劇的に感染者数が増加したのだ。秋に大統領選挙を控えていたトランプ政権は、国内から対応の悪さを批判され、それが大統領選挙に影響を与えることを懸念した。その後のトランプ大統領の中国やWHOに対する態度は大きく硬化した。新型コロナウイルスのことを「武漢ウイルス」と呼んだり、WHOに対する批判を強めたのもその時期以降だった。トランプ米大統領は2020年4月、WHOが「あまりにも政治的で、中国寄りである」と批判、WHOに対する拠出金を停止すると述べた。そして7月初旬には国連に対し、WHO脱退を正式に通告した。対する中国の王毅外相は「コロナを懸命な努力により制御した」、「コロナ問題を政治化し、WHOを中傷するものがある」と暗にアメリカを指しつつ反論した。いずれの国の首脳にとっても、新型コロナ対応は選挙への影響、国際的な評判への影響などが懸念され、その対応は極めて政治的なものとなったのだ。

(2) 国際的な求心力の欠如

そのような中でも、保健ガバナンスがうまく機能していれば、少し状況は違ったかもしれない。戦後の保健ガバナンスにおいて、形式的にはその中心役にWHOが位置付けられ、規範の設定や健康格差の調整を行うことが期待されてきた。国際社会では基本的に、国際機構や国際法は拘束力や強制力を持たない。そのような中でも、国際機構や国際規則が提示するさまざまな規範をベースとして、ある種の調和した行動が見られてきた。ポリオの地域的根絶や天然痘の根絶、エイズの治療薬の普及といった偉業は、こうした仕組みの下で達成されてきたと言える。他方、近年では前述の通り、アクターの多様化、WHOの求心力の低下により、保健ガバナンスの分散化という問題が指摘されてきた。

そのことが今回のパンデミックに際して、さまざまな形で明るみに出た。国際保健規則(IHR2005)の履行に関しても、またリソースの公平な分配に関しても、調和した行動なるものはほとんど見られなかった。IHRは領域内のサーベイランスや水際対策、WHOへの一定時間内の報告義務など、感染症対応のための各種義務が定められているもので、国際環境の変動に応じて、数々の改定を経てきた。最近2005年の改定では、対象が特定の感染症から自国領域内における「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」へと拡大された。この改定は9.11同時多発テロを受け、炭素菌ウイルスなどを用いたテロの危険性が高まったことを反映したものであり、これらの事象が発生した場合、加盟国は評価後24時間以内にWHOへ通達することが義務付けられた。2005年の改定ではさらに、感染拡大防止

のための対策は社会・経済に与える影響を最小限に止めるよう配慮すべきことも加えられた。SARSの時、WHOがカナダや中国の一部地域への渡航禁止勧告を出し、それが大きな経済的損失をもたらしたことへの反省であった。以降、WHOは今回の新型コロナも含め、渡航禁止勧告を出していない。

しかしいずれの機能も今回のパンデミックでうまく機能したとは到底言い難い。中国がWHOに新型コロナに関する報告を行ったのは2019年の大晦日であったが、少なくとも同年12月以降、さまざまな異変が確認されていたとされる。IHRで定められた「評価後、24時間以内にWHOに通達する」という規定は正しくは守られなかったのである。また、オミクロン株の出現時など、WHOはIHRに基づき、国際交通及び取引に対する不要な阻害を回避する目的で、たびたび渡航規制の撤廃や緩和を加盟国に勧告してきたが、それが実行に移されることはほとんどなかった。規則の履行を強制するような仕組みが存在せず、あくまで各国の自発的な協力を依拠する仕組みの限界が明らかとなった形だ。

国際機関に対する信頼の欠如も大きく響いた。各国の自発的な協力が機能するためには、組織や枠組みに対する信頼が不可欠である。しかし、残念ながらWHOへの国際的な信頼は、初動で大きく低下した。2020年の1月23日に複数の国で人から人への感染が見られるなか、PHEICの宣言を見送ったこと、1月末に中国を訪問したテドロス事務局長が中国の対応を賞賛するなどの一連の行動ゆえに、WHOの中立性や独立性に対する信頼が大きく揺らいだのである。その後のWHOの勧告は悉く無視された。各国は個々バラバラな行動を行い、連帯の欠如という帰結をもたらしたのであった。

(3) ワクチン外交

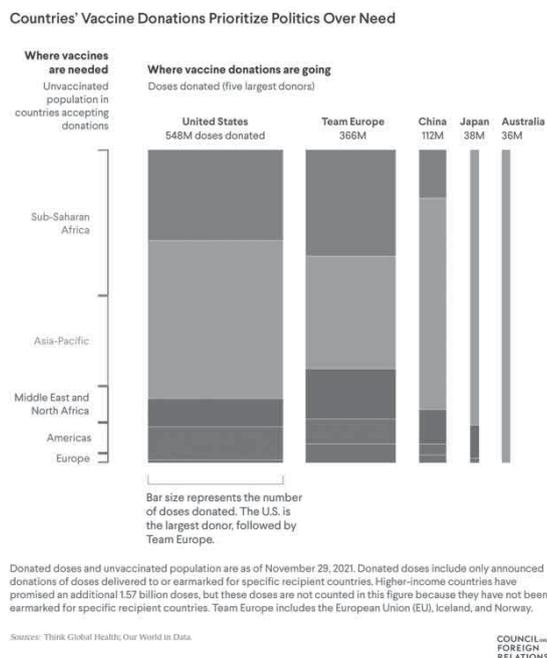
各国の保健外交としての側面も、新型コロナ対応に際してクローズアップされた。医薬品へのアクセスに先進国と途上国で格差があるのは何も目新しいことではなく、新型コロナワクチンをめぐっては予め、格差を予防するために、史上初の公平供給を目指す枠組みCOVAXファシリティが設立された。COVAXは加盟国が約200億ドルを共同出資し、候補ワクチンを複数囲い込み、2021年末までにWHOの事前承認を受けた20億回分の安全で効果的な新型コロナワクチンを提供することを目指すグローバルパートナーシップである。参加国は自国の公費で国民のワクチンを確保できる国（高・中所得国）とそうでない国（低所得国）に分けられ、高所得国はワクチン開発や製造設備整備に使われる拠出金を前金として支払い、その資金によって製造費をわずかに上回る価格で、人口の20%相当分を上限にワクチンを確保することができる。一方で、途上国に関しては、各国のODAやドナーからの拠出金により、ワクチンを供給・輸送する枠組み（COVAX AMC）が設けられている。

他方、制度が整えられたからといって、ワクチンが公平に分配された訳ではなかった。実際、COVAXによるワクチン供給は2021年2月から始まったものの、順調にワクチン供給が進んでいるとは言い難い状況である。2021年3月には、COVAXが大きくワクチンの供給先として依存していたインドで感染者が急増、インドはワクチンの輸出を一時停止する事態に追い込まれた。その後も、ワクチンの調達や資金不足の影響を受け、現在でもCOVAXは当初の目標を達成できていない。

その間を縫うように、二国間ベース、あるいは有志国の枠組みを通じたいわゆるワクチ

ン外交が活発に展開されてきた。上述の通り、COVAX がうまく機能するか否かは不透明な部分も多く、その不安を埋め合わせる形で、中国とロシアが国産ワクチンを主に中所得国に輸出してきた。例えば中国の李克強首相は 2020 年 8 月にメコン開発協力の加盟 5 ヶ国に対し、中国産ワクチンを優先的に供与する約束をした⁶。この時までには中国はブラジル、インドネシア、フィリピンにも優先供給を約束していた。ワクチンはマスクよりも希少価値が高く、供与と引き換えに、南シナ海での行動に支持を得るなど、外交ツールとして機能する意図もあるとされる⁷。実際、エジプトは中国と現地製造に関する合意を締結した後の 2021 年 6 月、国連人権理事会で「香港、新疆ウイグル、チベットの問題は中国の内政であり、他国が干渉すべきでない」と謳った共同声明を支持しており、王毅外相自身、ワクチンに関する両国の戦略的パートナーシップにとって「最善の時期」だと言及するほどであった⁸。中国はエジプトの他にもモロッコやインドネシアにもワクチンの現地製造協力を行っており、その影響は新型コロナ対応にとどまらず、中長期的なインパクトを想定せねばならない。

アメリカについても、国内のワクチン接種の目処がたった 2021 年 4 月頃から中国に対抗して、二国間、COVAX への寄付、インドに日本、米国、オーストラリアを加えた 4 ヶ国の外交・安全保障政策の枠組み「Quad (クアッド)」を通じて、ワクチンの寄付、ワクチン製造能力に向けた拡大支援、コールドチェーン支援などに取り組んできた。しかし、こうしたワクチン外交では戦略的な配慮が目立ったことも事実である。2021 年末に米外交問題評議会が公開したデータによれば、アメリカ、ヨーロッパ、中国、日本、オーストラリアからのワクチン外交の支援先は、世界で最もワクチン接種率が低いサブサハラアフリカではなく、アジア太平洋地域に集中していた⁹。これは、中国によるワクチン外交の主な対象が、アジアや中南米の中所得国に集中していたこと¹⁰を意識したものと推察される。



Council on Foreign Relations, Visualizing 2022: Trends to Watch, Last updated December 6, 2021 3:00 pm (EST), https://www.cfr.org/article/visualizing-2022-trends-watch?utm_medium=social_

share&utm_source=tw より引用

3. 地政学的動きと連動する保健協力

国際機関の主導力の低下、民主主義国と権威主義国家の対立の激化等の影響を受けて、今後も感染症の備えと対応に関しては、グローバルなレベルで合意を形成することが難しい状況は続くと予測される。実際、具体的な争点がいくつか存在する。第一は、新型コロナウイルスの発生源調査に関するものである。世界を揺るがした新興感染症の発生源や感染経路を解明することは、次なるパンデミックを予防する上でも重要である。新型コロナウイルスを巡っては、2021年初旬にWHOの調査チームによる中国で発生源調査が行われたが、あくまで発生源の許可した範囲内での調査であり、発生源解明には程遠い現状である。WHOは2021年秋にも再調査のための専門家会合を設置したが、初回と同様、WHOの権限は極めて限られており、どこまで真相を解明できるのか不透明な状況にある。WHOの下に設置された調査チームによる真相解明が厳しいことが明らかになると、米国や科学者のグループらが中国武漢市の卸売市場を発生源とみる説や、武漢のウイルス研究所から流出した説の検証を独自に進め、それをもとに相互の非難の応酬が継続することは避けられない。

第二の争点は、IHR改定やパンデミック条約に関するものである。パンデミックの経験を経験を踏まえ、IHRの見直しや各種改革が進められているが、国際社会の分断を反映して、その動きは順調ではない。IHR改定と並んで、2021年11月のWHO総会では、パンデミックの備えと対応を強化するための新たな装置、いわゆるパンデミック条約の創設に向けて、交渉を開始することが合意された。他方、その具体的な内容に関しては、異なる各国の立場を調整するという難題が残っている。パンデミック条約については、野生動物の取引を禁じる案がEUから提案されているし、米国はIHR改定に際して、発生源が情報共有を拒んだ際に、WHOが当該国の許可を得ずに、他国と情報共有する権限や、PHEICの基準を満たしていない時に中間的なアラートを出せる権限など、踏み込んだ提案をしている¹¹。一方の中露は、パンデミック条約や改定後のIHRが国家の裁量に抵触することを危惧している。実際、2022年5月に開催されたWHO総会でロシア代表は、WHOを「信頼できるパートナー」と述べつつも、「新たな法的措置やIHR改定が、各国の主権に抵触するものであってはならない」と釘をさした。

第二次世界大戦後、保健協力を含む機能的国際協力は、創設者たちによって国際協調の基盤となることを期待された¹²。「非政治的」な協力の積み重ねが、「政治的」な領域の合意の土台となるのではないかという期待である。しかし、脅威が多様化した今日において、感染症をめぐる協力を「非政治的」と位置付けることはもはや不可能であり、地政学的な動向との連動を免れ得ない。新型コロナウイルスの発生源をめぐる米中の激しい応酬は記憶に新しく、ロシアによるウクライナ侵攻も、保健ガバナンスに影を落としつつある。双方をメンバーとするWHO欧州地域局では、5月半ばにロシアの侵攻を非難する決議と、現在モスクワにある非感染症疾患のためのWHOオフィスロシア国外に移管するようWHOに求める決議が採択された¹³。5月末のWHO総会でも、ロシアの行動を非難する決議が採択された。今後、ロシアが一層の孤立を深めれば、保健協力においてもそれと連動する動きが深まると予想される。

4. 重層化する保健ガバナンス

(1) 重層化する保健協力

その一方で、著しい相互依存の網の中にいる我々にとって、他者と協力する必要性自体は衰えていない。各種感染症の脅威や、細菌兵器の脅威も依然大きい。つまり地政学的な分断とは裏腹に、他者と協力する必要性自体は全く衰えていないのだ。ただし、各々にとっての「他者」の意味するところが、不特定の他者ではなく、価値を共有する同志に限定されつつある。

実際、コロナ禍では地域ベース、二国間ベース、有志国間ベースでの実質的な保健協力が活発化してきた。米アメリカン大学のアマタフ・アチャリア教授は2014年に出版した *The End of American World Order* (2nd edition, 2018) の中で、米欧の覇権を基軸とするリベラル国際秩序が衰退し、代わりに国際機関、有志連合、地域組織、新興国、民間アクターらがそれぞれの影響力を発揮しながら協働する重層的な秩序（マルチプレックス・ワールド）が生まれつつあると説いた¹⁴。保健ガバナンスについても同様の現象が見られ、それがコロナ禍で進展したと見ることができる。

新型コロナワクチンを巡っても同盟国や有志国、勢力圏内でワクチン外交が活発に展開された。世界貿易機関（WTO）でワクチン特許解放の議論が膠着し、WHOが設置した mRNA ワクチンの技術移転ハブが順調に機能しない中、中露によるインドや中東へのワクチン技術移転が進み、欧米の製薬会社によるアフリカでのワクチン製造拠点設置の動きが見られてきた。地域レベルでの協力の進展も見られた。アフリカでは大陸内部のワクチンの調達や供給を行う組織が設立され、またアフリカ医薬品庁設立に向けた動きも加速化した。グローバルな枠組みの綻びを補完する役割を、他の枠組みに求める動きが活性化しているのである。

保健ガバナンスが重層化していく中で、グローバルな枠組みが無用かといえ、そうではない。国際社会の中で、中心軸となる規範やルールを整備し、各レベルのガバナンスの整合性をとる役割が今後も期待されるからだ。目下の課題は、パンデミック条約の創設と IHR の改定だろう。パンデミック条約に関しては、地政学的な分断があまりにも大きく、成立を不安視する見方もあるが、より多くのアクターが合意できる規範—人間と動物、環境の健康を一体と捉えるワンヘルスや、公平性の原則—を盛り込み、締約国のコンプライアンスを確保する制度を併せて設けることができれば上出来だろう。

(2) 活性化する地域協力

ただし、グローバルなレベルでの規範を整えるだけでは、あまりにも心許ない。並行して、サーベイランス体制の強化や医薬品の開発・製造能力の構築、緊急時の情報共有のメカニズムなどについて、実質的な措置が国、地域、有志国間といった重層的なレベルで整えられていくと予想される。

とりわけ地域レベルの協力は重要だ。歴史的に見ても、保健協力においては、グローバルなレベルに先駆けて地域レベルでの協力体系が進展してきた。感染症はアフリカにおけるマラリアやアメリカ大陸における黄熱病という風に、地域によって異なる課題に直面するからだ。アジアでも戦前、国際連盟保健機関シンガポール感染症情報局という組織が存在し、地域的保健協力の拠点となっていた¹⁵。新型コロナ対応をめぐっては、グローバル

なレベルでの協力に関する綻びが明らかになったからこそ、地域レベルでの協力を見直す動きが活性化している。戦後は WHO の下に 6 つの地域局が設立されたこともあり、地域別保健協力が発展したものの、地域間の閉鎖性が高く、必要なときに地域間が助け合えないという問題点も引き起こした。それでもなお、地域レベルの保健協力の意義とは、グローバルなレベルでの協力を補完するというものだろう。新型コロナ対応をめぐって、グローバルなレベルでの協力に関するさまざまな綻びが明らかになったからこそ、地域レベルでの協力を見直す動きが活性化している。EU は従来、公衆衛生分野の域内協力を積極的ではなかったが、新型コロナ対応や新型コロナワクチン調達等に関して共同歩調を取ることができなかった経験を受けて、2020 年秋に欧州保健連合（European Health Union）の設立に向けて舵を切り始めた。域内での医薬品や医療機器の供給状況のモニタリング、ワクチン治験やワクチンの有効性・安全性に関する情報や研究のコーディネート、また EU レベルでのサーベイランスシステムの整備、加盟国内で病床使用率や医療従事者数などデータの共有などを通じて、公衆衛生上の危機に対する地域レベルでの備えと対応を強化する狙いがある¹⁶。近隣諸国と情報共有システムを構築したり、緊急時の対応に関する覚書を結ぶことは、グローバルなレベルでの対応枠組みを補完することにつながる。

ラテンアメリカでは、WHO アメリカ地域局が 2021 年 9 月に、新型コロナワクチンの域内製造を推し進めるための地域的プラットフォーム（Regional Platform to Advance the Manufacturing of COVID-19 Vaccines and other Health Technologies in the Americas）の設立を発表した。アフリカでも新型コロナを契機として、域内協力の重要性が再認識され、アフリカ CDC が中心となり、サーベイランスや検査、必要物資やワクチンの調達等に務めてきた。大陸内部の医薬品・医療用品の調達を担う域内枠組みとしてアフリカ医療用品および医薬品プラットフォーム（Africa Medical Supplies Platform）も設立され、AU やアフリカ CDC、国連アフリカ経済委員会など地域の組織間でパートナーシップとして、アフリカにおける域外からの新型コロナワクチン調達にもおいても大きな役割を果たしている。アフリカでは新型コロナをきっかけとして、域内でのワクチン自給率を高めようという動きも高まった。アフリカはワクチン輸入率は 99% であり、2021 年 4 月、アフリカ CDC 長官は現地の生産能力を高めることで、2040 年までに輸入率を 40% にまで下げることを目指すと言明した。アフリカでは、WHO や COVAX といったグローバルな枠組みへの批判や懐疑心が地域的な枠組みを補強しようという動きにつながっているといえる。

有志国による関与も活発化している。上述の通り、クアッドは 2021 年春以降、インド太平洋諸国に対するワクチン支援は製造能力拡大支援、コールドチェーン支援などに取り組んできた。

おわりに

日本をはじめとする関係各国には、このように重層化していく保健ガバナンスの中で、限られたリソースをどのチャンネルにどれだけ割り当てるのかという難題に直面しつつあるし、また各枠組みの間の重複を避け、整合性をとっていくというバランス感覚も必要となる。極めて困難な作業となるが、各レベルの特徴を見極め、バランスをとっていくことが求められることとなろう。

日本は近隣諸国との協力構築も前向きに検討していくべきだろう。アジアでは欧州やア

フリカとは異なり、地域全体を網羅するような地域的保健協力の体制ではなく、友好国の間で断片的に協力が進展している状況である。東南アジア諸国とは、2020年に日本政府が打ち出したASEAN感染症センターを軸に、保健協力の進展が期待される。一方、日中韓の間では、2007年以降、日中韓三国保健大臣会合を開催し、2021年末の会合ではパンデミック対応への備えや情報共有等の強化を謳った共同声明を採択、また人材育成の促進等の記載を盛り込んだ共同行動計画も採択された。しかし外交的な緊張関係が継続する中で、今後どこまで実態を伴ったものに発展させられるかは不透明である。ただ、上述の通り、近隣諸国と小回りの効く仕組みを整えることは、いずれの国の備えと対応においても利するものと期待できる。日本の国立感染症研究所と中国CDC、韓国疾病予防管理庁のあいだには定期的な研究交流も行われている。また、クアッドに韓国を加えた枠組みで、ワクチン協力を探る動きもある。公式・非公式を問わず、長期的な視点で、アジアにおけるより包括的な協力枠組みを目指すことにはある程度の価値があるといえる。

グローバルなレベルでも、日本の積極的な関与が求められている。2022年初旬には韓国に中・低所得国のワクチンや治療薬等の開発製造訓練を行う目的で、WHOのハブが設立された。ドイツにも2021年秋、感染症の情報や検知の協力拠点としてWHOのハブが設置された。フランスは2001年、リヨンにWHOリヨンオフィスを設置し、主に途上国の能力構築に向けた支援を行っている。日本も力を入れてきたユニバーサル・ヘルス・カバレッジにフォーカスしつつ、中長期的な視野で、各国の能力構築に積極的に寄与していく必要があるだろう。さらに、提案されているパンデミック条約に関しても、日本は政府間交渉会議の一ヶ国として、具体的で実効性のある起草作業に従事し、関係各国の意見調整を行うという役割が期待される。

不安定な国際情勢の中で保健ガバナンスにとっては、厳しい時代が到来すると予測されるが、一方で感染症やバイオテロの脅威は一向に衰えない。重層化する保健ガバナンスの中で、各レベルの特徴を見極め、各レベルのバランスをとりつつ、次なる危機に備える必要があるといえる。ガバナンスの重層化は業務の重複や競合の危険性を孕むが、各レベルの取り組みに整合性や一貫性が保たれるなら、保健ガバナンス全体を補強することに繋がりうる。日本をはじめとする各アクターには各レベルの特徴を見極め、積極的に関与しつつ、全体としての整合性をとるといふバランス感覚が求められる。その先に、瀬戸際の多国間主義を新しい形に作り替え、次なるパンデミックに対する備えと対応能力を強化し、同時に、多様化する国際社会の脅威に対して、より強靱な安全保障の体制を築いていくという未来が開けるかもしれない。

— 注 —

- 1 この点は、詫摩佳代「『自国の危機』としての新型コロナ対応」、国際経済連携推進センター編『コロナ禍で変わる地政学—グレート・リセットを迫られる日本』産経新聞出版、2021年、pp.210-218でも指摘。
- 2 Jeremy Younde, *Global Health Governance* (Polity press 2012), chap.3.
- 3 *Ibid.*, chap.5.
- 4 Ilona Kickbusch, et al., (eds.), *Global Health Diplomacy: Concepts, Issues, Actors, Instruments, Fora and Cases*

- (Springer 2015).
- 5 詫摩佳代「先進国の保健外交ーフランスと WHO の連携を中心として」、城山英明編著『グローバル保健ガバナンス』東信堂、2020年9月、第7章でも触れている。
 - 6 *South China Morning Post*, 'China promises its Mekong neighbours priority access to a coronavirus vaccine developed in China', 24 August 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098610/china-promises-its-mekong-neighbours-priority-access>
 - 7 *Wall Street Journal*, 'China Seeks to Use Access to Covid-19 Vaccines for Diplomacy', 17 August 2020, <https://www.wsj.com/articles/china-seeks-to-use-access-to-covid-19-vaccines-for-diplomacy-11597690215>
 - 8 *South China Morning Post*, 'Sinovac set to start making Covid-19 jabs in Egypt as China expands vaccine push', 28 June 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3139036/sinovac-set-start-making-covid-19-jabs-egypt-china-expands?utm_source=Twitter&utm_medium=share_widget&utm_campaign=3139036
 - 9 Council on Foreign Relations, Visualizing 2022: Trends to Watch, Last updated December 6, 2021 3:00 pm (EST), https://www.cfr.org/article/visualizing-2022-trends-watch?utm_medium=social_share&utm_source=tw
 - 10 Unicef, COVID-19 Vaccine Market Dashboard より、<https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>
 - 11 WHO, 'US Proposal for amendments to the International Health Regulations (2005)', <https://healthpolicy-watch.news/wp-content/uploads/2022/02/C.L.2.2022-IHR-amendments-English.pdf> (2022.9.1 アクセス)
 - 12 詫摩佳代「国連システムの構築におけるトランスナショナルネットワークの役割 - 戦時食糧協力からの一考察 -」(日本国際政治学会編『国際政治』193号「歴史のなかの平和的国際機構」2018年、pp.108-122.
 - 13 WHO Regional Committee for Europe, 'WHA75: Health emergency in Ukraine and neighbouring countries, stemming from the Russian Federation's aggression', 10 May 2022, EUR/RCSS/CONF./2 Rev.2, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/353946/sscd02e-rev1-HealthEmergency-220351.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2022.9.1 アクセス)
 - 14 Acharya, Amitav, *The End of American World Order* (Polity 2018).
 - 15 Takuma, Kayo, 'The Far Eastern Bureau of the League of Nations: Linking the Regional and International Orders Through Health Work', in Christopher Hughs & Hatsue Shinohara (eds.), *East Asians in the League of Nations: Actors, Empires and Regions in Early Global Politics* (Palgrave MacMillan 2022 forthcoming, chap.4).
 - 16 European Commission, 'European Health Union', https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

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

1. はじめに

工業化前と比べて気温上昇を1.5度までにおさえる1.5度目標、それと対応する2050年頃までのカーボンニュートラル¹の実現に向けて、国際的にも、各国においても気候変動政策の策定・実施が加速している。2021年10-11月に英国・グラスゴーで開催された国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）では、「グラスゴー気候合意」が合意され、パリ協定の「1.5℃目標」の実現に向けて各国が決意を持って取り組むことが確認された。

各国、特に先進各国の気候変動政策は、①新型コロナウイルス感染症で傷んだ経済社会を持続可能な経済社会に転換するよう、気候変動対策を復興（リカバリー）策に統合する、②脱炭素社会に向かう社会や市場の変化に対応した産業の次世代化、産業競争力の強化をはかる産業政策として位置づける、③気候変動に対する考慮・対応を企業経営に統合する、といった特質を共有する。特に、③の企業・金融における気候変動問題の統合は、気候変動関連財務情報開示が強力なドライバーになっている。G20の下に設置された特別作業部会（TCFD）が指針をつくり、その指針に準拠して情報開示が進展し、開示情報を基に投融資を行う民間ベースでの取り組みが進んできたが、昨今、こうした民間の取り組みを促進し、支援する政策導入が共通してみられる。私的レジームと公共政策の相互作用がパリ協定の効果的な実施を支えている。

2. カーボンニュートラルに向かう世界

(1) パリ協定と2050年カーボンニュートラル、「1.5℃」目標

パリ協定は、工業化前と比して世界の平均気温の上昇を2度を十分に下回る水準に抑制するという「2℃目標」、1.5度に抑えるよう努力を継続するという「1.5℃の努力目標」を長期目標として定め、この目標のために、今世紀後半にGHG排出実質ゼロの実現をめざす。

京都議定書は、原則として1990年比で一定の割合を削減する共通のフォーマットで先進国に対して、温室効果ガス（GHG）の排出削減目標を設定し、その目標の達成という結果の実現を先進国の法的義務とした。それに対して、パリ協定は、先進国、途上国の区別なく、すべての国が、国の削減目標（NDC: Nationally Determined Contribution）を提出し、その目標達成のための対策の実施を国際的に約束することで、すべての国が気候変動対策に取り組む国際的基盤を構築した。他方、各国のNDCを積み上げても、パリ協定の長期目標達成に必要な削減量との間に大きなギャップがある。そのため、5年に一度、長期目標達成に向けた全体の進捗を評価した上で、各国が目標を見直し、削減努力を引き上げる仕組みを盛りこんでいる。

2021年10-11月に英国・グラスゴーで開催された国連気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）では、「グラスゴー気候合意」が合意され、パリ協定の「1.5℃目標」の実現に向けて各国が決意を持って取り組むことが確認された。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第六次評価報告書によれば、工業化前と比べて世界の気温は約1.1℃上昇しており、政策の強化がなければ、2100年までに中央値で3.2℃の地球温暖化をもたらすと予測する。

50%を超える確度で気温上昇を1.5℃に抑える（または67%を超える確度で2℃に抑える）には、世界の温室効果ガス排出を遅くとも2025年以前に頭打ちにし、2050年代前半には、世界全体としてCO₂排出量を実質ゼロにし、他のGHG排出量を大幅に削減するような対策が必要となることを示唆する。

パリ協定の長期目標は、パリ協定以外の国際レジームにも影響を与えている。オゾン層を破壊する物質を規制するモントリオール議定書の下で、2016年、オゾン層破壊物質の代替物質として導入されてきた強力なGHGであるハイドロフルオロカーボン（HFC）を段階的に削減するキガリ改正が合意された²。また、世界の排出量の約2%を占め、2030年には排出量の割合が2倍になると予測される国際航空からの排出について、2016年、国際民間航空機関（ICAO）は、航空機の排出規制とともに、基準よりも多く排出する場合に民間航空会社に排出枠の購入を義務づける地球規模の排出量取引制度（CORSIA）を2020年から段階的に導入することを決議し³、既に実施中である。国際海運からの排出についても、国際海事機関（IMO）において排出規制の方策が検討されている⁴。

(2) 非国家主体が先導する：「金融・投資家」「サプライチェーン・バリューチェーン」

日本を含め、すでに140を超える国とEUが、2050年までに二酸化炭素（または温室効果ガス）の排出ネットゼロをめざす長期目標を掲げる。この長期目標は、すべてのG7諸国の共通する目標となった。ブラジル、韓国、ベトナムなど2050年までには、中国、ロシア、サウジアラビアなども2060年までには、インドは2070年までに排出実質ゼロをめざす。人口増、エネルギー需要の拡大などでGHG排出量のさらなる増大が見込まれていた新興国や産油国までもがカーボンニュートラル目標を設定・表明している。COP26の第一週までに表明されたこれらの目標が実施され、達成されたとすると、気温上昇を1.8℃程度にまで抑えることができる可能性がある。

パリ協定後の大きな変化の一つは、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り組みを先導していることである⁵。日本でも2050年排出実質ゼロを宣言する自治体は、2022年12月28日時点で、東京都、横浜市、京都市をはじめ1億2400万人を超える人口をカバーする823の自治体に広がる。

パリ協定の長期目標と整合的な目標を掲げる企業を認定する「Science Based Targets」（SBT＝科学に基づく目標設定）には2023年1月20日時点で、世界で4469の企業が参加し、2199社が認定を受けた。うち1649社が排出実質ゼロ目標を掲げる。日本企業も356社が認定を受け、69社が策定を約束する。従業員500名未満の中小企業の認定も進み、中部圏を中心に214社が認定を受けている。2019年11月には東京ガスグループを皮切りに、大手の電力、ガス、エネルギー供給会社も、2050年、あるいはそれより早いカーボンニュートラル目標を掲げる。その目標達成の方法として共通するのが再生可能エネルギーの導入拡大である。自社使用の電気を100%再エネにする「RE100」参加企業も、世界で397社、日本企業もリコー、積水ハウスなど77社に拡大した。

企業が自らカーボンニュートラルをめざす大きな誘因の一つが、自社の事業活動からの直接の排出量に加えて、サプライチェーン、バリューチェーンからの「スコープ3排出量」を削減する動きが世界で広がっていることである。マイクロソフトは、2030年までにCO₂を自社の排出量以上に削減する「カーボンネガティブ」の実現を目指すとともに、2030年

までにスコープ3の排出量を半分以下にするという目標を掲げる。そのため、2021年から、サプライヤーにscope 1、2（自社事業からの排出量）だけでなくscope 3の排出量の提示を求め、それらもふまえて取引先を決定する新たな取引先選定プロセスを開始した。アップルは、すべての事業、製品のサプライチェーンとライフサイクルからの排出量を30年までに実質ゼロにする目標を掲げ、2015年以降、自社のサプライチェーンを構成する部品や設備のメーカー、取引先に再エネ100%での製品製造を促し支援する。2022年4月時点で、ソニーグループや村田製作所など29の日本企業が使用電力を2030年までに再エネ100%にすると誓約した。

もう一つの誘因が、金融機関・投資家が、環境（Environment）・社会（Social）・ガバナンス（Governance = 企業統治）の要素に照らして企業を評価し、投資を行う「ESG投資」の拡大である。企業からの開示情報を基に、企業に対して建設的な対話（エンゲージメント）を通じてESG対応の促進を求めている。2017年12月に立ち上がった投資家のイニシアティブであるClimate Action 100+には、日本の主要な資産運用会社や年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）を含む、運用資産約68兆米ドルを保有する700の投資家が参加する。投資先として重要な世界の166の大排出企業に対して、連携して重点的にエンゲージメントを行うことを誓約する。①気候変動リスクに関する説明責任とリスク対応を監督する取締役会のガバナンス、②バリューチェーン全体に対する排出削減、③TCFD勧告にそった企業の情報開示を求める。金融・投資家がscope 3の排出削減を投資先企業に働きかける動きが拡大する。

COP26に向けて、機関投資家、資産運用会社、銀行、保険会社、金融サービス会社、投資コンサルタントが、自社はもちろん、投融資ポートフォリオ＝投融資先の排出実質ゼロをめざすイニシアティブをそれぞれ立ち上げた。年金基金や保険会社などの機関投資家が参加するNet-Zero Asset Owner Allianceは、2050年までにGHG排出実質ゼロの投融資ポートフォリオへの移行をめざす。運用資産総額11兆米ドルを有する82の機関投資家が参加し、日本からも第一生命保険、明治安田生命保険、日本生命保険、住友生命保険、SOMPOホールディングスが参加する。資産運用会社からなるNet Zero Asset Managers Initiativeも、2050年GHG排出実質ゼロに向けた投資を支援する。資産総額65兆米ドル、世界の管理資産の60%近くを占める291の資産運用会社が参加しており、日本の多くの大手アセットマネジメント会社が参加する。2050年までに投融資ポートフォリオを排出実質ゼロにし、科学的根拠に基づいた2030年目標を設定することを誓約するNet-Zero Banking Allianceには、資産総額68兆米ドル、世界の銀行資産の40%を占める41カ国122の銀行が参加し、日本から三菱UFJフィナンシャル・グループ、三井住友フィナンシャルグループ、みずほフィナンシャルグループ、三井住友トラスト・ホールディングス、野村ホールディングスが参加する。

2050年排出実質ゼロに向かう投資家・金融機関のこうした変化の背景には、気候科学の進展に裏打ちされ、気候変動が金融システムを含む社会システムに深刻な影響を与えうるシステムリスクとして認識されるようになったことなどがある。

3. カーボンニュートラル実現に向けた政策のアプローチの特質と変容

日本を含む主要先進国の気候変動対策にはいくつかの共通する特質がある。

第1に、実現を目指す長期目標・ビジョンを明確化し、それによってそれを実現する政策を動員する。2050年カーボンニュートラルという目標は、決して容易な目標ではないが、最新の科学の知見に基づいて、目標・ビジョンを明確化することで、問題への理解を促進し、そこに至るための課題を明確にする。そうすることで、各省庁の政策を動員するだけでなく、民間の対策、投資などにガイダンスとインセンティブを与える。特に、2021年の温対法改正で基本理念として、パリ協定の長期目標を参照しつつ、2050年カーボンニュートラル目標を明記したことは、民間に対して予見性を高めるものである。

第2に、気候変動対策が脱炭素・低炭素に移行する社会と市場に対応した次の世代の産業を育成し、発展させる政策として位置づけられており、企業の経営、戦略と意思決定に気候変動関連リスクを統合し、主流化する法政策に力点が置かれている。

前述のように、近年、特に気候変動を投資判断に組み入れる動きが急速に進む要因として、G20の金融安定理事会（FSB）の下に設置された気候変動関連財務情報開示に関する特別作業部会（TCFD）が、ESG投資に必要な企業の気候変動関連情報を開示することの重要性を示し、気候変動の影響や脱炭素社会・経済への移行が、企業の財務に与えるリスクと機会を分析し、情報開示するための指針を示したことも大きい。

これまで、複数の団体が基準を設定し、評価づけを行ってきた気候変動をはじめとするサステナビリティ情報の開示について、2021年11月にIFRS財団「国際サステナビリティ基準審議会（ISSB）」が設置され、国際的に統合した情報開示の基準を作成する作業が進む。2022年3月末にサステナビリティ情報開示基準の草案、気候変動情報開示基準の草案が公表されており、早ければ2023年から基準の運用が始まる予定である。日本においても、2021年6月には、コーポレートガバナンス・コードの改訂により気候変動関連情報開示が強化され、東証のプライム市場に上場する企業はTCFDに準拠した情報開示が求められる。金融審議会では、企業のサステナビリティ情報の法定（義務的）開示を視野に置いて、2022年6月には有価証券報告書において、気候変動をはじめとするサステナビリティ情報開示の項目を立てて開示が行われるべきとする報告がとりまとめられた。他方、ISSBが策定する国際基準をふまえて日本の基準を策定するサステナビリティ基準委員会（SSBJ）が2022年7月に設置される。気候変動関連情報開示の国際基準案においても、サプライチェーン・バリューチェーンからの排出量の把握、削減に関する情報開示が推奨される開示項目と位置づけられている。

2021年7月に、EUが引き上げた2030年目標（1990年比で少なくとも55%削減目標）を実施する法政策の一つとして、炭素国境調整措置（Carbon Border Adjustment Mechanism [CBAM]）の導入が検討されている。これは、EU域内に域外から輸入される対象製品に対して、その製造過程で排出される排出量に応じて、EU域内の製品の事業者が支払う炭素価格を製品の輸入者が支払うというものである。これは、EUにとってはその域内で消費される製品に伴う排出量を削減し、EU域内の事業者に対して域外の事業者との公平な競争条件を確保するものでもある。製造過程で排出される排出量が、結果的に製品のコストとなり、製品の競争力に影響を与えうることを意味する。EU域内に製品を輸出する事業者に対して、サプライチェーン・バリューチェーンの排出量を削減するインセンティブを

与えるものである。

これらの特質は、従来の「気候変動」に関する法分野にとどまらず、関連する他分野へ気候変動問題への考慮と対応が浸透（penetration/permeation）するという現象を生じさせている。前述のように、国際的な平面を見ても、パリ協定、特にその長期目標の波及効果は大きく、パリ協定以外の国際レジームにも影響を与えている。

4. 企業による気候変動リスク対応を促進する国際制度

企業による気候変動リスク対応を促進する国際制度は、なお形成途上で完成形には至っていない。現時点では、気候変動関連財務情報開示や金融モニタリングなど、対応の各局面において、それぞれ異なる複数の国際制度が相互に関連しあって基準やルールの形成が進行し、新たな国際制度が構築されつつある。

(1) 気候変動関連財務情報開示：複数の分散した民間ベースの国際制度の統合・収斂

気候変動関連財務情報開示は、企業がその事業の気候変動関連のリスク（移行リスクと物理的リスク）と機会を分析し、対応する戦略を策定し、開示するというものである。こうした開示情報をふまえて、金融機関・投資家が投融資を行う。この気候変動関連財務情報開示については、G20の下で設置された Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD) が作成し、2017年に気候変動関連財務情報開示に関する提言が公表された。TCFDは、G20の下に設置されたものの、民間の実務家が中心となって提言を作成した。これまで気候変動を含むサステナビリティに関する企業の報告基準は複数存在し、基準の考え方も具体的な項目も様々である（表）。しかし、TCFDが示した指針の枠組は、既存のサステナビリティに関する企業の報告基準にも取り込まれ、国や金融機関もそれに準拠した情報開示を企業に求めるようになった。日本においても、コーポレート・ガバナンス・コードが改定され、東京証券取引所のプライム市場に上場する企業はこのTCFDに準拠した情報開示が求められている。

非財務情報開示の国際枠組み

	TCFD提言	SASBスタンダード	GRIスタンダード	国際統合報告フレームワーク
策定主体	TCFD (Task Force on Climate-related Financial Disclosures) G20金融安定理事会 (FSB)の下に設置された民間主導のタスクフォース	SASB (Sustainability Accounting Standards Board) 米国の民間非営利組織	GRI (Global Reporting Initiative) オランダのNGO	IIRC (International Integrated Reporting Council) 英国の民間非営利組織
概要	気候変動の影響が企業財務にもたらすリスクと機会を、投資家等に報告するための枠組み	サステナビリティ (ESG等)に関する課題が企業財務にもたらす影響を、投資家等に報告するための枠組み	企業が経済、環境、社会に与える影響を、投資家を含むマルチステークホルダーに報告するための枠組み	企業の財務情報とサステナビリティを含む非財務情報について、投資家等に対し統合的に報告するための枠組み
特徴	原則主義	細則主義	細則主義	原則主義
報告内容	・ガバナンス ・戦略 ・リスク管理 ・指標と目標	11のセクター、77の業種ごとに開示項目とKPIを設定 (例)GHG排出量、労働災害事故発生割合	経済、環境、社会それぞれについて開示項目及びKPIを設定 (例)排水の水質と排出先	・組織概要と外部環境、ガバナンス、ビジネスモデル、リスクと機会、戦略と資源配分、実績、見直しなど
公表	2017年	2018年	2000年	2013年

(注)2021年6月9日、SASBとIIRCが統合し、Value Reporting Foundationを設立
出典：金融庁、2021年を基に高村一部改変

そうした中、2020年9月30日に、IFRS (International Financial Reporting Standards; 国際会計基準) 財団が、サステナビリティに関する国際的な報告基準を策定するため、新たな基準設定主体を設置する旨の市中協議文書を公表した。異なる報告基準が複数存在していることは、報告する企業にとっては、異なる基準に基づき報告することが非効率である。また、報告された情報を利用する金融機関・投資家等にとっては、企業間の比較可能な情報を得ることが難しい。そのため、統一的な報告基準の実現を求める声が高まり、その結果、国際会計基準を策定する国際会計基準審議会 (IASB) とは別に、IFRS 財団の下で、国際サステナビリティ基準審議会 (ISSB) が設置され、TCFD の枠組みに基づき、既存の報告基準を統合することとなった。

2021年11月、IFRS 財団が、企業のサステナビリティに関する新たな基準設定主体として、国際サステナビリティ基準審議会 (International Sustainability Standards Board) 設置を発表し、報告基準を策定している既存の団体と連携して基準を設定すること、当面は気候関連情報について作業し、将来的に他のサステナビリティ分野 (例えば、自然資本・生物多様性など) についても取り組むこと、投資家及び他の市場参加者に有用なサステナビリティ情報を提供することなどを発表した。

同時に、技術的準備ワーキンググループ (Technical Readiness Working Group; TRWG) が2種類の開示基準プロトタイプ、すなわち、サステナビリティ関連財務情報開示に関する一般要求事項のプロトタイプと気候関連の情報開示に関する要求事項のプロトタイプを発表した。この2つの原案を作成したTRWGは、IFRS 財団を議長とし、CDSB (Climate Disclosure Standards Board)、TCFD、IASB (International Accounting Standards Board; 国際会

計基準審議会)、世界経済フォーラム (WEF) が参加し、IOSCO (International Organization of Securities Commissions; 証券監督者国際機構) と IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board; 国際公会計基準審議会) がオブザーバーとして参加している。

サステナビリティ関連情報開示の基準だけでなく、これまで別々に独自の基準を作成、運用してきた基準設定主体そのものも、ISSB に統合の予定である。2021年6月9日、SASB と IIRC が統合し、Value Reporting Foundation (価値報告財団; VRF) を設立したが、VRF と CDSB がまもなく ISSB に統合予定である。このことによって、サステナビリティ関連情報開示の基準設定主体が一つに統合されることになる。

サステナビリティ関連情報開示の基準も、前述のサステナビリティ関連財務情報開示に関する一般要求事項と気候関連の情報開示に関する要求事項の2つについて現在市中協議 (広く意見を聞く) プロセスにあり、2023年にはこれらの基準が策定される見通しである。これらが策定されるとサステナビリティ関連情報開示の国際的な参照基準として、民間で参照されることが想定されるとともに、各国においてもこれを参照した基準策定 (法定化) の可能性もある。

情報開示の基準の統合が進展する一方、そのために用いることが想定されている企業のリスク評価や戦略の策定に用いられる方法論・手法については、様々な主体・団体がそれぞれ開発をしており、今のところ統合化の動きは乏しい。UNEP FI-TCFD pilot WG の下には、銀行 (約 30 行)、投資家、保険の3つのWGが設置され、移行リスク、物理リスクの評価などの方法論を検討している。また、2300以上の機関投資家が参加する UNPRI (国連責任投資原則) は、独自の予測政策シナリオを作成している。

なお、用いられる方法論やシナリオは多様であるが、気候変動レジームは、こうした企業のリスク評価に必要となる長期目標とそこに至る道筋を、科学の裏付けをもって提供するという機能を発揮する。COP26において、工業化前と比べて2℃を十分に下回る水準に抑えるという2℃目標よりも、1.5℃に抑える努力を追求することに合意したこと、さらに1.5℃にむかう排出経路と統合的な2030年頃の間目標 (マイルストーン) の引き上げが必要であることが確認されたことで、企業の脱炭素社会への移行リスクは、1.5℃目標やそれと統合的な2030年頃の排出経路に照らして評価される傾向にある。

(2) 金融モニタリング：緩やかなネットワーク型政策調整と監督が組み合わさった2軸の国際制度

2017年12月に発足した NGFS (The Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, 気候変動リスク等に係る金融当局ネットワーク) は、気候関連・環境リスクに関する金融監督上の対応検討に向けた中央銀行や金融監督当局の国際的ネットワークである。78の当局・国際機関が参加し、日本からは、金融庁が2018年6月、日本銀行が2019年11月に参加している。2019年4月には、6つの提言 (①金融監督モニタリングにおける気候変動リスクの組み込み、②中央銀行の運用ポートフォリオにおけるESG考慮、③気候リスク関連データ収集に関わる枠組の整備、④中央銀行・金融監督当局、金融機関内部の知見向上、⑤TCFD提言に基づく開示の促進、⑥政策当局によるタクソノミー作成を支持) を発表している。2020年5月には、気候変動関連リスクに関する監督当局向けガイドを公表し、監督当局向けガイドでは、今後監督当局が対応すべき5つの推奨事項として、①リスクの特定、②明確な戦略の策定、③金融機関の脆弱なエクスポージャーの特定及び

潜在的な損失の評価、④監督上の期待事項の設定、⑤金融機関によるリスク管理・低減策の導入を挙げている。その他に、グリーン、ブラウンな金融資産に関する金融機関の取り組みをまとめた報告書や気候変動リスクに関わる参照シナリオと、シナリオ分析に関する監督当局向けガイドなどを公表している。

このような形で、NGFS が、金融機関のポートフォリオのリスク評価や金融当局による金融監督のためのリスク管理などについて、緩やかな金融当局間の政策調整を行っている。他方、銀行については、日本を含む 28 の国と地域の中央銀行、銀行監督当局からなるバーゼル銀行監督委員会（BCBS）が金融機関を対象とした国際的なルールを協議・決定している。自己資本比率や流動性比率の国際基準として 1988 年にバーゼル 1 を策定、2004 年にバーゼル 2 として見直しの後、2010 年に新たな規制としてバーゼル 3 を公表（2027 年に完全実施）している。2020 年 2 月、気候関連金融リスクに関するハイレベル・タスクフォースを設置し、気候関連金融リスクの伝播経路や計測方法に関する分析と報告書の作成や気候関連金融リスクの削減に向けた効果的な監督手法の開発を進めている。こちらは合意されると銀行に対する金融監督の共通の規範となる。

（3）資金の動員を促す仕組み：民間主導の国際制度形成

資金動員を促す仕組みも、いかなる活動がサステナブルでグリーンかを分類するタクソノミーの位置づけも、各国によってかなり異なる。EU 他方で、非国家主体によるルール形成が進む。例えば、国際標準化機構（ISO）による ISO/TC 322 Sustainable finance の検討、世界 60 カ国の発行体、発行市場・流通市場取引仲介業者、アセット・マネージャー、投資家、資本市場インフラ運営者等 500 以上の会員からなる国際資本市場協会（ICMA）は、自主的な原則・指針を策定しており、サステナビリティ・リンク・ボンド原則（SLBP）、改訂版の「ソーシャルボンド原則（SBP）2020」、「クライメート・トランジション・ファイナンス・ハンドブック」発行、グリーンボンド原則の改訂などをこの間行っている。

5. 日本の政策へのインプリケーション

パリ協定後気候変動政策アプローチは大きく転換した。明確な長期目標・ビジョンを示すことで、問題の大きさへの理解を促進し、そこに至るための課題を明確にし、国だけでなく民間の対策、投資などにガイダンスとインセンティブを与える。それとともに、ビジネスの戦略と意思決定に気候変動関連リスクを統合し、主流化する。具体的には、気候変動リスク情報開示（TCFD）を進め、投資家・金融が企業に情報開示とともに、企業のサプライチェーンからの排出削減を促進している。留意すべきは、こうしたビジネス、企業、投資・金融に関する国際的な規範形成は、従来の気候変動の国際交渉の場と関連しつつもそれとは異なる場で行われていることである。気候変動に関する国際的な規範形成は、長期目標を示し、国家間のルールを定める従来の気候変動枠組条約、パリ協定というフォーラムとともに、企業や金融・投資家、そのビジネスに関する複数の、従来の気候変動に関する規範形成のフォーラムと異なるフォーラムが、世界の気候変動に関する規範形成の場となっている。G20 の下での TCFD が気候変動関連財務リスク情報開示に関する議論を進め、国際標準化機構（ISO）のもとで設置された専門委員会（TC322）がサステナブル・ファイナンスに関する国際標準規格の策定に向けた議論を進める。非国家主体、とりわけ経済アクターが中心となった複数の分散したフォーラムが、相互に関連し合っ

際レジームを形成してきている。そしてしばしば、それらのフォーラムは、従来の気候変動担当の政府部局と異なる部局が所管している。

今や、こうした政策的アプローチは、気候変動以外の問題にも広がりつつある。ノルウェー政府年金基金は、2018年9月、人権侵害、石炭事業（気候変動）などに次いで、海洋汚染、とりわけプラスチックごみによる海洋汚染対策を企業戦略に統合することを投資先の企業に求めると発表した。ESG投資に関心を有する大口の個人投資家の中でも、気候変動と並んでプラスチック問題や循環経済（サーキュラー・エコノミー）に投資家の関心が高い。また、2020年7月には、水や生態系など自然資本に関連する企業のリスクと機会を分析し開示する指針を作成する自然関連財務情報開示特別作業部会（TNFD）の立ち上げが国連から発表された。こうした気候変動、さらには環境問題に関する国際レジームの変容をふまえた外交戦略の検討が必要ではないか。

— 注 —

- 1 「カーボンニュートラル」とは、二酸化炭素（CO₂）の人為的な排出量と、植林などによるCO₂の人為的な吸収量とを均衡させることを意味する。CO₂だけでなく他の温室効果ガスも含む場合、「climate neutral（気候中立）」とするのが正確だが、温室効果ガスの人為的な排出量と温室効果ガスの人為的な吸収量とを均衡させることを「カーボンニュートラル」と呼ぶことも多い。
- 2 Amendment to the Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, Kigali, 15 October 2016. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.872.2016-Eng.pdf>
- 3 Resolution 22/2: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme, A39-WP/530, P/59, 6/10/16.
- 4 富岡仁「国際海運からの温室効果ガス（GHG）の排出規制 — 国際海事機関（IMO）と地球温暖化の防止 —」松井芳郎・富岡仁・坂元茂樹・薬師寺公夫・桐山孝信・西村智朗編『21世紀の国際法と海洋法の課題』（2016年）
- 5 高村ゆかり「気候変動問題とエネルギー：国際社会の変容と変化の中の日本外交」『国際問題』No. 700（2021年4月）、30-39頁（2021年）

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¹

1. 背景

世界では多くの国が、長期の気候変動対策としてのネットゼロにコミットしている。しかし、それを達成する経路は、国によって地域によって大きく異なり、また多様である。何をいつまでにどのように達成していくべきかについて気候市民会議を行い、新たな形で政策を決定して行く動きが、過去3年ぐらいの間に幾つかの欧州の国で顕著となってきている。

気候市民会議は、今世紀半ばのネットゼロへの移行を社会的に公正な形で進めていくために、無作為で抽出された幅広い人々の参加を得て気候変動対策の議論をしようとするもので、政治学的には「ミニ・パブリックス」の一つとされている。それは、「民主主義のイノベーション」、すなわち「参加や熟議をしたり、影響力を与えたりする機会を増やすことによって、ガバナンスにおける市民の役割を問い直し、広げるために編み出される、新たなプロセスや制度²」の一形態である。選ばれた代表者にあらゆる事柄の決定をゆだねてしまうことになりがちな選挙を軸とした代議制民主主義に、市民が直接参加し、熟議できるような仕掛けを加えていくことで、民主主義のガバナンスを再生しようとするものである³。

気候変動に関する市民会議は、最初はアイルランドで中絶の是非などの他の問題と一緒に行われた。しかし、2019年から20年に至り、特に、フランスと英国において行われた気候変動のみを課題として行われた気候市民会議は、国際的にも大きな注目を浴びた。

フランスでは、2018年9月、政府による燃料税の値上げの発表をきっかけに、その撤回を求める「黄色いベスト運動」が起こった。大統領は、2019年4月、脱炭素社会の実現に向けた政策提言の場として、くじ引きで選ばれた市民による「市民気候会議」を創設した。これには、無作為で国民を広く代表するように選ばれた150名の一般市民が参加した。市民会議は、「移動、消費、住、生産、食」の5つのテーマを焦点に、2019年4月から2020年6月まで、延べ7回のセッションを行い、149の提言を採択した。2021年2月には、第8回のセッションが行われ、149の提言がどのように政策に反映されたか議論された。色々な課題も残ったが、提言は、フランスでは、気候変動に関してこれまでの最も包括的な「気候レジリエンス法」の制定につながった。

一方、英国では、気候変動に関する危機感が一部の学者や市民の間で高まり、気候危機に対して早急な対策を取るべきとする声が、XR (Extinction Rebellion) というグループによる激しい抗議など、急進的な形で展開した。このような背景を受け、英国議会は2019年気候危機宣言を採択し、2050年ネットゼロの達成を目標とする法律が成立した。このような状況の中、英国下院の6つの特別委員会は、くじ引きで選ばれた一般市民108名による「気候市民会議」を設立した。会議は、2020年1月から2020年5月まで6回のセッションにより行われ、「移動、家庭、消費、土地利用」などについて熟議が行われ、550ページに及ぶ報告書が作成された。これは、2020年11月に策定された英国のネットゼロ戦略である「10ポイントプラン」などに反映された。

同様なアプローチは、その後、スコットランド、デンマーク、スペイン、ドイツなど他の欧州諸国にも広がり、また、自治体レベルでも、英国やフランスを中心に30近くの都市で、それぞれの地域の状況に照らした形で実施されつつある。このような動向を受けて、2020年にOECDは、「革新的な市民参加と民主主義の新たな制度 熟議の波を捉える」⁴という報告書をまとめた。本稿では、英仏の気候市民会議以降に、欧州の国や自治体レベルで行われた気候市民会議に焦点を合わせ、その特徴や問題点などを俯瞰する。

日本でも、すでに2020年と21年にそれぞれ札幌市と川崎市において、気候市民会議のフィージビリティを検証するための気候市民会議が実施された。そのような先駆的な試みを踏まえ、2022年には武蔵野市と所沢市で初めて自治体が主体となった正式な気候市民会議が行われた。来年度にはさらに多くの自治体でその実施が検討されつつある。本稿はそのような実情を踏まえ、欧州での多様な展開を踏まえて、日本へのインプリケーションを併せて考察するものである。

2. 気候市民会議の国際的展開

表1：欧州における気候市民会議の国際的展開

国名	開催時期	規模	特徴
スコットランド	2020年11月から2021年3月まで7回。加えて、2022年2月にフォローアップとして第8回	106名	法律に基づき政府が実施。81の提言。政府による正式なスポンスの公表。フォローアップ会議の開催
デンマーク	2020年11月から2022年5月。2度のフェーズに分けて開催	99名 (1回目)	議会と政府の合意、気候変動省が実施。1回目は、117の提言
フィンランド	2021年4月に2回	36名	環境省と気候政策ラウンドテーブル
ドイツ	2021年4月から6月	160名	民間主体の実施。国政選挙における気候変動政策の重点的取り上げを期待。84提言
スペイン	2021年11月から2022年5月まで5回	100名	法律に基づく実施。2022年6月、172項目の提言を政府に提出
オーストリア	2022年1月から6月	100名	2022年7月、93項目の提言を関連2大臣に提出

英国やフランスでの気候市民会議は、2000年の初めから数か月間議論を実施し、同年半ばに提言をまとめ、市民会議というアプローチを気候変動問題に適用するという一つのプロトタイプを作り上げた。これをきっかけとして、英仏以外の国においても気候市民会議を実施しようとする機運が高まった。その概要は表1の通りであるが、ドイツは特殊な文脈の中で行われているのでこれを除けば、それらの事例に共通する特徴は、(i) すべての気候市民会議は、基本的に政府（あるいは政府内の特定の省庁）が実施主体であり、(ii) 特定の法律や議会との合意で実施され、(iii) 国の削減計画への何らかの貢献が期待されていることなどである。これらは、英国やフランスの事例のように、大きな国民的な運動がある中でアドホックに行われたものではなく、いわば、気候変動対策の推進という国の大きな枠組みの中に市民会議を制度化するという動きであるとも理解できる。同時に、多様

な側面を持つ気候変動対策を議論するのに適した、市民会議の実施方法が追求されてきた。スコットランドの気候市民会議は、英国やフランスの事例の経験を十分に勘案し総合的に改善した好事例であり、以下にその特徴を論じる。

3. スコットランド気候市民会議⁵

英国やフランスの事例に比べ、スコットランドでは気候市民会議の政治的・法的な位置づけが、以下のように大きく強化された。

(i) 強い政治的サポート

すべての政党が気候市民会議の実施を支持。その結果、スコットランド首相が気候市民会議の提言を、2021年12月の政府からの回答の序言において、「国民からの声」と認識するに至った。

(ii) しっかりした法的位置づけ

気候市民会議の実施は、スコットランド気候変動法で規定。事務局の独立性の担保や気候市民会議に対する政府の回答の義務化も規定。

(iii) 先行事例からの学び

気候市民会議の実施は、英国のケースにかかわって経験のある団体が実施。また、フランスの事例や先行して実施された「スコットランドに関する市民会議」などの過去のレッスンが活かされた。

以上のような3つの重要な位置づけがなされた結果、多くの側面において改善があった。以下にその主な特徴につき、英国やフランスの市民会議と比較して、6項目にわたり具体的に記述する。

(1) 実施主体

実施主体は3つの国で異なる。フランスは行政府の長である大統領、英国では立法府である英国議会の下院に設置された複数の委員会であった。スコットランドでは、議会が承認した気候変動法に基づき設置されたものであり、いわば、行政府と立法府が合意したものであった。その結果は、提言後のフォローアップの違いに鮮明に表れた。

フランスでは提言が行われた後、まずは政府内で詳細な調整が行われた。その後も、さらに議会で数々の修正が行われ、最終的に成立した法律は、当初の想定とかなり異なるものとなった。英国では、提言がどのように実施されるかは、政府がこれを国の気候戦略などにどの程度取り込むかに依存することとなった。政府は、全体として前向きなものにとらえ、提言が提出された後、政府の「10ポイントプラン」などに反映したものの、どの提言がどの程度反映されたかは、最後まで明確にされなかった。これに対し、スコットランドでは、提言の公表の6か月後に、提言の一つ一つに対し政府の正式な回答が発表された。加えて、政府回答について市民会議との直接の意見交換をする場も設定された。

(2) ガバナンス

気候市民会議を公正に実施するためには、独立した事務局の設置に加え、ステークホルダー間の調整をする委員会と、学識経験者による客観性を確保する委員会の2つを設置することが重要である。スコットランドでは、気候市民会議の実施前に、関係大臣との間で

気候市民会議は政府から独立したものであることが正式に確認された。具体的には、事務局の独立性や管理委員会の中立性などであり、これにより気候市民会議の正当性が確保された。

さらに、事務局の責任者には経験豊富な政府スタッフを配置した。また、それを支えるスタッフには、英国の気候市民会議にかかわった経験豊富なプロのファシリテータを配置した。地元の大学も含め、有能な専門家も多数参加させ、市民会議のメンバーを適切に支援する体制が構築された。

(3) リモートへの対応

すべてリモートで行われたが、大きな技術的な問題もなく、おおむね市民会議が本来あるべき形で実施できた。リモートでの実施には、当初、十分な熟議が可能かどうか懸念もあったが、(i) すべてのプレゼンはプレレコードされたため、適切な内容で時間内に終わることができた、(ii) プレゼン内容がレコードされるので、専門家がすべて自分のプレゼンに責任を持つことが明確となった、(iii) 質疑の時間が十分に確保でき、発言の機会もすべてのメンバーに割り当てることができたなど、多くの利点が明確となった。

(4) 投票

気候変動は間口の広い問題であり、市民会議の実施に当たっては、課題ごとにいくつかのグループに分かれて議論を行い、その上で統合的な結論を出すという方法をとらざるを得ない。その際、グループごとに作成した提言案について、全体会合でどう議論し投票するかが問題となる。フランスでは、グループからの提案を全体会合で議論し、必要があれば修正した後全員の投票に付したが、時間が不足し必ずしも十分な議論は行われなかった。一方英国では、一部のメンバーから「他のグループの提案に関しては、自らは熟議に参加していないので投票することは不適切」とされ、グループでの提案に関しては全体での投票は行われなかった。結果、グループのみで投票した提言の正当性を大きく減じる結果となった。そこでスコットランドでは、第6週と第7週に異なるメンバーに属する人から構成される混合グループが形成され、他のグループからの提案も議論する機会が設けられ、提言も修正された。その上で全体投票が行われたため、すべての提言に関し支持する割合が高いものとなった。

(5) 一般市民との関係

一般の市民との関係の構築を、一貫して追求したのはスコットランドである。市民会議の実施の前にプレセッションを行い、一般市民から1000件以上の提案を受領した。それに基づき、市民会議で議論される重点課題が選定された。これは、重点課題の決定を一般市民によるプロセスとの「ハイブリッド」で行ったものである。また、セッション中にはプレゼンや全体会合をオンラインで公開した。提言の提出後も、提言を反映した市民憲章を作成し、市民への周知に努めた。さらに、市民会議と並行して、気候変動に関する「子ども議会」も開催された。子ども議会の提案は、気候市民会議の正式な報告書にも反映された。

(6) 提言のフォローアップ

英国では、提言発表後、メンバーによるフォローアップは行われなかった。フランスでは市民会議の有志が一つの団体を立ち上げ、アドホックではあったが提言の実現に向けた働きかけを行った。一方、スコットランドでは、提言の発表の6か月後に、政府が正式な回答をすることを法的に義務付けた。また、より積極的な政府の回答を引き出すために、提案を反映した「市民憲章」が作成され、賛同する個人や団体の拡大に努めた。さらに、政府からの正式な回答が公表された2か月後に、担当大臣と市民会議メンバーとの間で意見交換する場が設けられ、提言の実施に向けた調整が最後まで続けられた。

4. 気候市民会議の自治体での展開⁶

国レベルでの気候市民会議の展開と相まって、欧州の幾つかの国では自治体レベルでも市民会議が行われてきた。表2は、自治体における気候市民会議の数を国別にまとめたものである。

表2：欧州の自治体による気候市民会議の実施状況⁷

実施自治体数	国名
28自治体	イギリス
8自治体	ドイツ
3自治体	オランダ、ベルギー
2自治体	フランス、スイス、スペイン、ハンガリー、ポーランド、エストニア
1自治体	オーストリア、デンマーク

英国における実施が圧倒的に多いことが明確である。英国の自治体では、2018年11月のブリストル市による気候非常事態宣言以来、100以上の都市で同様の宣言が行われた。そのような自治体が独自に気候市民会議を開催し、自治体による気候行動計画に反映させようとする機運が高まった。その背景には、若者や学者などを中心として2018年ごろから展開された、現状の気候変動対策に対する強い不満の表明があった。特に、XR（Extinction Rebellion）は、道路や建物の占拠など過激な運動を行い、多くの注目を集めた。XRの重点の一つは、自治体レベルでの気候市民会議の開催であった。

英国の自治体で最初に気候市民会議を行ったのは、ロンドンのカムデン自治区で、2019年の7月のことであった。オックスフォードやリーズでも同様に2019年にそれぞれの気候市民会議が開始された。本章では、国に先立って実施された、これらの自治体による3つの気候市民会議について、主に第3者評価と相互比較によりその特徴を記述する。

(1) カムデン気候市民会議の評価⁸

カムデンの気候市民会議は英国で最初に行われたものであり、国のものよりも約半年前に実施された。その特徴は、表3に取りまとめた通りである。

表3 カムデン気候市民会議の基本情報⁹

名称	気候危機に関する市民会議。英国の自治体で初めての試み
目的	家庭、コミュニティ、自治体で気候変動対策にどう貢献できるか
メンバーの選定方法	コミュニティ調査員による150名のリストアップ。その後、年齢階層別の選定を行い50名を同定
関係する計画	2020年策定予定の「カムデン気候行動計画」
特徴	3日間、合計12時間という極めて短い時間。コンサルの協力を得て、自治体のスタッフが主導。17の提言を作成し、自治体の議会に直接提示
市民とのかかわり	事前にオンラインにより、市民や学生、地元企業などから600以上のアイデアの提出。メディアによる大きな注目

気候市民会議の前に多くの市民から、オンラインや幾つかのイベントを通じて、613のアイデアが提出され、自治体によって213が選定された。それを家庭、コミュニティ、自治体の3つのレベルにわけて、それぞれ原則6つ、合計で18の提言にまとめる作業が、最終会合での最重要課題となった（最後には17となった）。最終的な提言には、例えば、「低炭素な食事を奨励する」、「自転車専用レーンの設置を増やす」、「自治体のすべての建物などの資産を脱炭素化する」などが含まれた。提言は、提言自体とその詳細から成り、詳細は18の提言が採択された後、メンバーにより作成された。その結果は、その後地方議会に直接提示され、全会一致で採択された。

上記のような内容を持つカムデンの気候市民会議の特徴は、以下の4点にまとめられる¹⁰。

(1) 気候市民会議の限定的な役割

- (i) 市民会議の主要な役割は、市民から提出された案から絞り込まれた213のアイデアの最終的な選定のみであった。メンバー自身が提案しようとする試みもあったが、提言には結実しなかった。
- (ii) 最終的な18のアイデアへの絞り込みは、最終日の午前中の数時間という極めて限られた時間で行われた。しかも、個々の提案の背景情報などもまったく提供されず、十分な議論もできなかった。よりわかりやすい提案が特段の議論もなく取り上げられる結果となった。
- (iii) メンバーは最終日の午後、選定された提言の詳細を作成する作業をしたが、自らが作成した提言ではないため、家庭のグループでは詳細の作成を拒否した小グループがあった。その結果、一つの提言がリストから落とされ、全体で17となった。
- (iv) 地方議会への報告前の9月に、提言のフォローアップ会合が開かれたが、その会合へのメンバーの出席率は、全体の30%にとどまった。さらに、10月の地方会議への正式な報告は、メンバーの代表以外の出席はほとんどなかった。

(2) 一般の市民との関係

- (i) カムデンでは、事前に市民一般に呼びかけ、気候市民会議で議論すべきアイデアをオンラインで募集した。また、企業や学生などとのイベントを通じても募集した。その結果、合計で613の案が提出された。
- (ii) その後、自治体により213まで絞り込まれたアイデアを、気候市民会議で議論した。メンバーから、自ら考えたアイデアを議論すべきではないかとの問題提起があり、

そのための「グリーンスペース」が創られたが、具体的な提言には至らなかった。

- (iii) 提言はアイデアのみであり、市民会議はそれを肉付けする詳細を作成したが、提言を決定する最終的な投票は、詳細とは関係なくアイデアのみで行った。最後まで、一般の市民からの提案が優先し、その範囲内での作業となった。

(3) 大きな自治体の関与

(i) 事前プロセス

メンバーの選定は無作為抽出ではなく、自治体の職員であるコミュニティ調査員による個別の推薦を基に行われた。最終的に選ばれたメンバーは、住民をマクロに代表する構成となったが、メンバー選定における自治体の役割は極めて大きかった。また、市民からのアイデアを事前に約 1/3 に絞り込んだのも自治体であり、ここでも自治体の意向が大きく働いた。200 以上の市民からのアイデアを家庭、コミュニティ、自治体に分けて提案したのも自治体自身であり、市民会議のプロセス全体に与えた影響も大きかった。

(ii) セッション中

自治体スタッフが何人かファシリテータとして議論に関与した。自治体のプログラムなどに関する知識が評価される一方で、ファシリテーション全体を管理する NGO からは、事前のオリエンテーションが十分にできなかったなどの問題点があげられた。また、市民会議のメンバーの中には、議論についていけないなど様々の問題を訴えるものがいたが、それに対して、コミュニティ調査員が丁寧なケアをしたことは高く評価された。

(iii) セッション後

議会への提言の正式なプレゼンの 1 か月前に、市民会議のメンバーを招いたフォローアップ会合が開催された。その際、市民会議でのベースとなった「家庭、コミュニティ、自治体」の枠組みは消滅し、全く別の 7 つの自治体のワークストリームに統合された案が提示された。それに対し、一部のメンバーから強い失望が表明された。実質上、市民会議の提案の自治体の基本フレームへの統合であり、その後はこれをベースに地域の気候行動計画への反映が行われた。

(4) 大きな間接的影響

最初の事例でもあり、様々な問題を抱えた市民会議ではあったが、すべてのプレゼンは公開で行われ、自治体のスタッフファシリテータなどとして直接に関与した。また、XR などの批判的な勢力との対話は最後まで徹底して行われ、ガーディアン始め一流のメディアの注目も集めた。終了後は多くの英国の自治体からの訪問も相次いだ。その結果、カムデンの議会の議員や自治体の幹部の市民会議に対する認識が前向きなものへと大きくシフトした。この様な間接的な影響は、長期的にカムデンの気候対策の強化に大きな影響を及ぼす可能性がある。

(2) オックスフォードとリーズの相互比較

両市では、それぞれ気候変動に関する市民会議ないしは市民陪審が行われた。この 2 つのケースの相互比較を、フットノートに記した文献に基づき記述する¹¹。この 2 つの気候市民会議は対照的で、オックスフォードはトップダウン型、リーズはボトムアップ型であっ

た。なお、市民陪審と市民会議の違いはその規模にあり、市民陪審は30人まで、市民会議は150人程度までとされている。両市の気候市民会議の特徴を表4および表5に取りまとめた。

表4 オックスフォード気候市民会議の基本情報¹²

名称	気候変動に関するオックスフォード市民会議
目的	オックスフォードは、2050年よりも早くネットゼロを達成すべきではないか。そのために、市民はどのようなトレードオフを行う準備ができているか
メンバーの選定	50人のメンバーの選定は、別目的で市民を関与させるために、すでに選定された市民をベースに実施。不足している市民層を若干名補足
関連する計画	市の気候行動計画を含む、持続可能性戦略（2020）への反映
特徴	トップダウンのアプローチで、廃棄物など優先5分野をあらかじめ選定 オックスフォード大学はじめ、地元関係者から成る委員会を設置 27名もの様々な専門家が、バランスの良いプレゼンを実施
市民とのかかわり	提言を受けて、様々な市民グループと意見交換し、行政計画に反映

表5 リーズ気候市民陪審の基本情報¹³

名称	リーズ市民気候変動陪審
目的	気候変動による緊急事態に関し、リーズは何をすべきか
メンバーの選定	住民台帳を基に4000人を無作為で抽出。応募した122人から、人口統計的要件に加え、貧困度や気候変動に対する態度も考慮し25名を選定
関連する計画	リーズ市の気候危機宣言、および2030年炭素中立の達成。「リーズ気候委員会」は、ネットゼロの達成のためには市民の意見を反映する必要があるとの認識でこれを設置
特徴	ボトムアップの提言型気候市民会議 監視委員会の設置、市民陪審が選んだ専門家によるプレゼン 9回のセッション、30時間に及ぶ学習と熟議 3分野12の提言、個々のメンバーによる7つの提言への投票
市民とのかかわり	「リーズ市大都市圏気候対話」で、自治体の職員やリーズ市気候委員会の委員が一般の市民と直接の対話 最終提言は、様々な市民代表が参加する最終イベントで発表

以上のように、対照的な両市のケースの共通点や相違点は、大きく以下の3点にまとめられる¹⁴。

(1) 背景及び目的

市民会議実施の背景としては、両市ともすでに気候緊急事態宣言を行っていたことがある。その対応措置として、何らかの行政計画を作る必要があり、市民の参加が必須であると考えた。そのような背景で行われた気候市民会議の目的には、市民参加の下で気候計画を策定するだけでなく、市民自らの行動変容につなげたいという期待があった。従って、両市とも、気候市民会議の議論の焦点は、市民自身がどのような政策をいつまでにどの程度望んでいるかを明らかにすることであった。

(2) 基本的アプローチ

背景や目的は同様であったが、市民会議の進め方に関しては、オックスフォードはトップダウン、リーズはボトムアップの方式を取った。

オックスフォードでは、廃棄物や再エネなどあらかじめ自治体が設定した5分野について、それぞれ3つの将来シナリオを用意した。専門家によるプレゼンやメンバーによる議論の後、それぞれのシナリオについて投票し、メンバーからのコメントと共にまとめられた。結果、基本的に自治体によるスコープの範囲内での提言となった。

一方で、リーズは議題に何を取り上げ、どのような専門家を呼ぶかについて、市民会議が自ら決めるのを基本とした。これは、リーズの場合、実施主体が自治体自身ではなく、その委員会の一つであり、市民による自由な議論が重要だと考えたためである。結果として、提言にはリーズの空港の拡張計画の停止など、自治体の方針と相いれないものも採択された。しかし、全般的には気候変動対策としては一般的な内容の提言にとどまった。

(3) 直接・間接影響

(i) 直接影響

オックスフォードでの提言は、市があらかじめ設定した議題について、必要な行動をいつまでにどの程度進めるべきかの議論に焦点があった。その点に関し、最も野心的なシナリオを推進すべきとの明確なメッセージが得られた。一方で、リーズの提言は、一部に既定の方針と異なるものもあったが、全体的には新規性のあるものではなく、基本的に既存の方針を支持するものとなった。これは、気候変動全体というスコープの広い課題に対し、短時間の中でメンバー自身が十分なフォーカスを作り出せなかったためだと考えられる。

(ii) 間接影響

これは、政策の意思決定者に対する影響である。この点に関しては、両ケースとも想定していた以上に野心的なメッセージが出されたことから、政治家や自治体の幹部に、気候政策をより積極的かつ長期的に推進する上でより強力なモメンタムを付与した。

5. 日本へのインプリケーション

英国で多くの市民会議に関与してきた Involve という団体は、これまでの事例や専門家の意見などを取りまとめ、気候変動を含む市民会議のあり方について実用的な基準（試案）¹⁵を作成した。これは、市民会議を信頼されたものとして展開する上で重要な要件をまとめたものであり、日本の気候市民会議の今後の展開を考える上で参考になる。ここではその内、これから本格的な気候市民会議が自治体で実施されようとしている日本の状況に関係の深い7項目について考察する。

(1) 明確な目的

(i) 基本メッセージ

まずは、気候市民会議の出口となる公的な計画などを明らかにする（例えば、地方の気候変動計画など）ことが重要である。次に、消費や交通など市民の生活に近い課題など、何にフォーカスした議論を行うか明らかにする必要がある。併せて、何が議論の対象外であるか明確にすることが重要である。

(ii) ハイブリッドのアプローチ

議論する課題の選定にあたっては、事前に市民グループなどと意見交換し、それをベースに行うことは興味深いアプローチである（カムデンやスコットランド）。

(iii) トップダウンのアプローチ

議論すべき課題をあらかじめ決めている場合には、その課題について将来シナリオを作成するなど、議論の十分な準備ができる（オックスフォード）。

(iv) 意思決定者との関係

市民会議が、政策決定者ではない主体により実施される場合には、あらかじめ、政策決定にどのように関係するのか明らかにすることが重要。フランスでは、大統領の約束の解釈が問題となり、最後まで紛糾した。また、英国の気候市民会議では、これにうまく対応できず、その後のインパクトが不明確となった。

(2) 十分な時間の確保

(i) 基本メッセージ

市民会議で不可欠な「学習、熟議、意思決定」の3要素に十分な時間を確保することが必須。特に、気候変動は多分野に関係する問題なので、小グループに分かれて議論することが効果的。

(ii) 失敗例

十分な時間が確保されないと、カムデンのように提言の選択で混乱を招いたり、英国のように、分科会からの提言案を全体で議論できなかつたり、深刻な影響が生じる。

(iii) 優良事例

カルーセル方式などの効果的な方法を採用したり（英国）、プリレコーディングによりプレゼンの時間管理を徹底したり（スコットランド）することが効果的である。

(3) 独立性

(i) 基本メッセージ

政府などの実施主体との関係の明確化が重要。また、諮問グループを設置し、専門家の選定などを公平に行うことが必要。

(ii) 独立した支援体制

フランスでは、提言の法制化が大きな目的であったため、法律の専門家で構成されるグループが設置された。また、スコットランドでは、事務局の独立性を確保するよう法的に規定された。

(iii) 公平なガバナンス：英国では、複数の諮問委員会を作り、専門家の選任に当たって「情報の専門家」と「意見の専門家」とを明確に区別して、公平でバランスの良い人選をした。

(4) 公開性

(i) 基本メッセージ

気候市民会議に対する疑念は必ずある。それに対応するための徹底的な透明性の確保は、信頼性を確保する上で最重要の課題である。そのためには、すべての重要事項を公開し、提言や政府の対応は公開される必要がある。

(ii) 優良事例

スコットランドの気候市民会議は、市民参加事業やライブストリーミングの実施、事後の市民憲章など市民への透明性を徹底。また、提言に対する政府の対応も公開

された。

- (iii) 間接影響の強化：オックスフォードやリーズでは、関連する議員や政府の高官などに対し、直接の参加や呼びかけを行い、間接影響の最大化を追求した。

(5) 創造的な学習

(i) 基本メッセージ

メンバーはできれば講演する専門家を自ら選び、自ら質問するようにする。一方で、講演者は議論を特定の方向に誘導しない。また、振り返りの時間を確保し、学習内容を咀嚼し理解できるようにする。

(ii) 講演者の選定方針

英国やスコットランドでは、講演者については「バランスよく、正確に、かつ包括的」なものとするという原則のもと、複数の諮問機関を設置してこれに対応した。

(iii) 優良事例

リーズでは、専門家の選定は基本的にメンバーが実施。しかし、実際には事務局の支援を得た上での人選となった。また、カムデンなど多くのケースでは、十分に理解できないメンバーに対し、セッションの後も必要なフォローアップが行われた。

(6) 効果的に設計された熟議

(i) 基本メッセージ

十分に議論する時間が確保されていることと、熟練したファシリテータにより公平に議論が行われることが重要。また、幾つかのグループに分かれて議論が進む場合には、全員による議論の機会を確保する必要がある。

(ii) 効果的なファシリテーション

ファシリテーションのガイドラインの設定が必要。また、ファシリテータ間の十分な調整も必須。カムデンでは、自治体スタッフがファシリテータとなったため、事前のトレーニングが必要となった。スコットランドでは、すべてのファシリテータがプロであることが要件となった。

(iii) 対話ガイドライン

英国では、まずは市民会議メンバー全員により対話ガイドラインが合意。市民会議での議論は、「自由、包括的、相互尊重」の原則が大切とされた。

(iv) 記録係

オックスフォードでは、プロのノートテイカーの採用を行い、ファシリテータを支援。

(7) 集団的意思決定

(i) 基本メッセージ

メンバーは、すべての提言について集合的な意思決定を行う必要がある。また、提言は全体として整合的であることが重要。さらに、最終的に合意された提言は、市民会議メンバー自らが正式に提出する必要がある。

(ii) 失敗例

英国のケースでは、個別のグループの提言について、全体での投票を行わなかった。政府では、そのような提言は、全体で投票したものよりも低い重要度しか置かれなかった。

(iii) 整合性の確保

カムデンでは、異なるレベルの提言間の調整が行われず、重複する提言が行われた。一方、スコットランドでは、メンバーと事務サイドの間で複数回やり取りが行われ、提言間の整合性が確保された。

(iv) 効果的フォローアップ

フランスでは提言の提出後、政府と市民会議メンバーとの意見交換の場を別途設置し、政策への反映が追求された。

(了)

— 注 —

- 1 地球環境研究機関 (IGES) 特別政策アドバイザー
- 2 S. Elstub and O. Escobar eds. (2019): Handbook of Democratic Innovation and Governance, Edward Elgar.
- 3 三上直之 (2022) : 気候民主主義 - 次世代の政治の動かし方, 岩波書店
- 4 OECD (2020): Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing
- 5 森秀行 (2022) : 「スコットランド気候市民会議」および「欧州気候市民会議の比較分析」、欧州気候市民会議 (第2版) ~ 欧州における気候市民会議のさらなる展開 ~ (2022年版) : (一社) 環境政策対話研究所
- 6 森秀行 (2022) : 「英国自治体における気候市民会議」、欧州気候市民会議 (第2版) ~ 欧州における気候市民会議のさらなる展開 ~ : (一社) 環境政策対話研究所
- 7 竹内彩乃 (2022) : 「気候市民会議の欧州諸国への波及 ~ 関係組織に着目した考察 ~」、欧州気候市民会議 (第2版) ~ 欧州における気候市民会議のさらなる展開 ~ : (一社) 環境政策対話研究所
- 8 Cain L. and Moor G (2019): Evaluation of Camden Council's Citizens' Assembly on the Climate Crisis, Dec. 2019 Evaluation Team UCL Culture, Engagement.
- 9 CLAIRE MELLIER-WILSON & SARAH TOY (2020): Climate Change Citizens' Assemblies & Citizens' Juries: Rapid Overview Case Studies, Involve (March 2020)
- 10 森秀行 (2022) : 「欧州における水平展開と垂直展開」、オンラインセミナー「欧州の気候市民会議の最新動向と日本の学び」、2022年7月25日、(一社) 環境政策対話研究所
- 11 Wells R. et.al (2021): Are citizen juries and assemblies on climate change driving democratic climate policy making? An exploration of two case studies in UK, published online on 16 September 2021, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34548720/>
- 12 CLAIRE MELLIER-WILSON & SARAH TOY (2020): Climate Change Citizens' Assemblies & Citizens' Juries: Rapid Overview Case Studies, Involve (March 2020)
- 13 CLAIRE MELLIER-WILSON & SARAH TOY (2020): Climate Change Citizens' Assemblies & Citizens' Juries: Rapid Overview Case Studies, Involve (March 2020)
- 14 森秀行 (2022) : 「欧州における水平展開と垂直展開」、オンラインセミナー「欧州の気候市民会議の最新動向と日本の学び」、2022年7月25日、(一社) 環境政策対話研究所
- 15 <https://www.involve.org.uk/resources/blog/news/when-citizens-assembly-not-citizens-assembly-towards-some-standards>

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

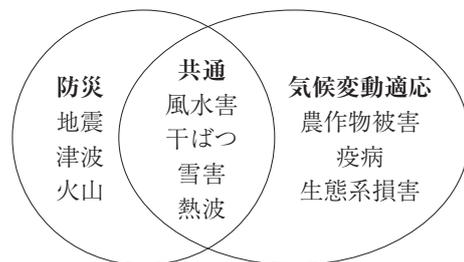
はじめに

災害被害を軽減し、気候変動による影響に適応するには、投資が必要なことは広く認識され、様々な国際枠組みがその実施を強調している。2015年仙台で開催された第3回国連防災世界会議にて採択された仙台防災枠組では、防災投資は4つの優先行動のうちの一つとされている。2009年にデンマークで開催された気候変動枠組条約締約国会議 COP15での「コペンハーゲン合意」にて、先進国は途上国での緩和策、適応策に対して、2020年までに年間1000億ドル（約13兆円）の資金を支援する目標を掲げた。2022年熊本で開催された第4回アジア・太平洋水サミットにて、参加した首脳により採択された熊本宣言では、水問題の解決に向けて投資の重要性、投資の倍増、が指摘されている。

しかしながら、投資資金を調達するには様々な課題がみられる。気候変動における1000億ドルの資金支援は、緑の気候基金の設立などがなされてきたものの、目標には到達していない。資金確保の難しさを表す一例である。

本稿は防災や気候変動適応への投資の現状を分析し、課題を明らかにし、グローバルガバナンスの視点から解決策を提案することを目的とする。防災と気候変動適応策に共通する事象としては、洪水、土砂災害、強風などの風水害、干ばつ、雪害、熱波などがあげられる（図1）。防災にはこれに加え地震、津波、火山などの災害対策が、気候変動適応策については農作物や疫病、生態系への影響への適応が含まれる。

図1 防災と気候変動適応の区分



出典：Coninx et al. 2016 を修正

1. 治水の投資規模と将来の需要

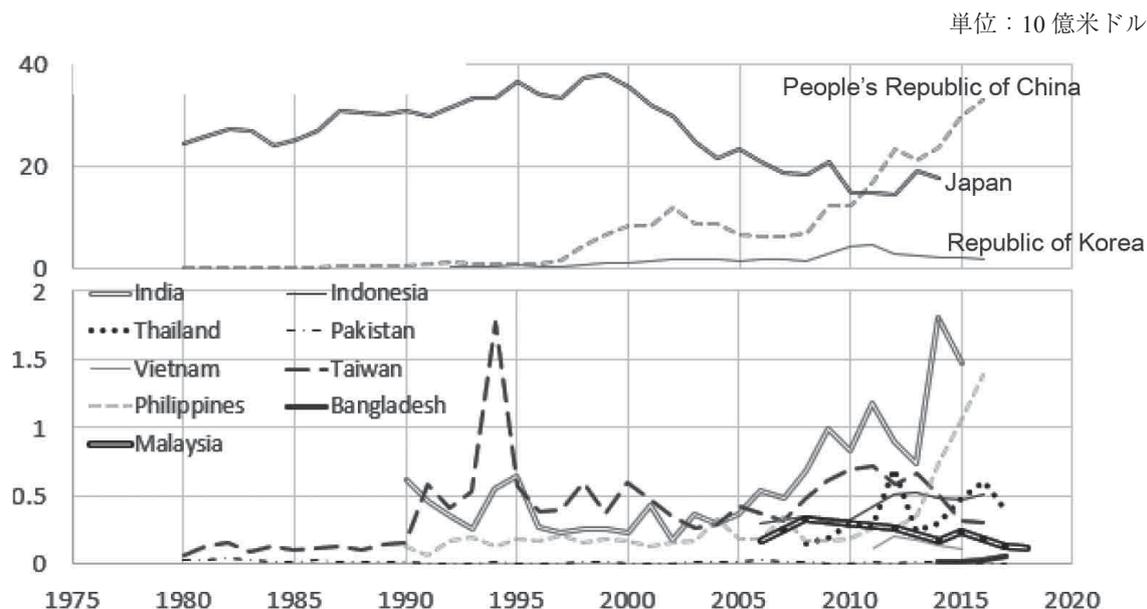
防災政策を検討するにあたり、基本的な情報である投資規模が明らかになっていない。現状がわからないため、将来、必要となる資金量も不明確である。それでもいくつかの研究が行われている。防災投資の中でもデータがそろいやすく、また投資額も大きいと考えられる治水事業について主に検討する。さらに、関連分野である気候変動適応や人道支援と比較する。

(1) 投資の現状と将来予測

いくつかの途上国は治水投資を増加させている。こうした国では都市化や人口集中、開発活動により、洪水被害が増加している。概ね一人当たりGDPが1300米ドルを超えたあたりから、各国は治水予算を増加させ始めている。この段階に成長するまでは、治水よりも優先度の高い交通や教育、保健などの他の分野に予算を配分するため、災害被害は成長につれて増加することとなる。

成長を続けるアジアでは、特に、中国、インド、フィリピンが近年、治水投資を増加させている（図2）。中国では300億米ドル（約4兆円）、GDP比で0.3%、インドは15億米ドル（約2000億円）、GDP比で0.07%、フィリピンは11億米ドル（約1500億円）、GDP比で0.4%に達している。日本、韓国、台湾といった先進地域の予算が必ずしも増加していないのとは対照的である。2015年にアジアで洪水にさらされている主要国は530億米ドル（約7兆円）、そのうち途上国は336億米ドル（約4.4兆円）を投資している¹。これは地域全体のGDPの0.2%にあたる。

図2 アジアにおける治水投資の推移



出典：Ishiwatari (2019)

アメリカやヨーロッパの投資はGDPの約0.02%であり、アジアの投資が大きいことがわかる。ヨーロッパ全体では約30億ユーロ（約4000億円）、うち、イギリスが8億ポンド（約1300億円）、オランダが9億ユーロ（1200億円）投資している。アメリカは、陸軍工兵隊のハード事業と連邦危機管理局（FEMA）の治水対策プログラムを合わせて22億米ドル（約3000億円）を投資している。中国はヨーロッパ全体の十倍、フィリピンはイギリスやオランダと同規模、アメリカの半分程度を投資していることとなる。

先進国でも気候変動や近年の災害被害の増加を受けて、防災関連の予算を増やし始めた。アメリカではバイデン政権による2021年のインフラ法案にて、防災対策に5年間で500億米ドル（約6.5兆円）、1年あたり100億米ドル（約1.3兆円）を投資するとしている。イギリスでは2020年に洪水対策政策を発表し、2027年までに治水予算を倍増する。オランダでは、デルタプログラムとして2032年まで毎年12.5億ユーロ（約1600億円）を予算配分する、としている。日本でも国土強靱化加速化により大規模地震対策も含め、2021年より2025年まで毎年3兆円を投資している。

将来の資金需要の予測手法としては、1) これまでのトレンドから将来を推定する、もしくは、2) 整備水準、例えば100年に一度の水害に備える、を仮定し、それに必要な堤防などの構造物を想定し工事量を算出し、それに建設単価を掛ける、という手法が使われる。

2030年までにアジアで途上国による治水投資は、JICAでは現在の投資額から、世界銀行は必要な施設量から、という手法の違いはあるものの、ともに毎年、約1,000億米ドル（13兆円）と予測している。これは、2015年の約3倍となる（図3）。

気候変動適応への投資は、現在、世界全体で700億ドル（約9兆円）と推計されている。2030年に少なくとも1,000億米ドル（約13兆円）、2050年には2,800～5,000億米ドル（約36～65兆円）の投資が必要と予測される。

(2) 防災事業の効果

防災事業にはどれほどの効果があるのだろうか。公共事業の効果を測定するには、費用便益分析が広く用いられている。治水事業では、事業により減少する浸水被害額を便益として推計し、それを費用と比較する。これまでの研究や調査から、どの国であっても便益は費用より大きく、その比は1を上回っている（表1）。ただし、それぞれの国で何を便益とするのかといった分析手法は異なるので、これらの数字どうしを比較することは適当ではない。

数字で効果を示せたとしても、社会や人々が同様に受け止めているとは限らない。防災施設は他のインフラとは異なり、完成してもすぐに効果を実感できない。例えば、道路であればできた日から利用することができ、便利さがわかる。防災施設は平常時に役目はなく、災害が起きて初めて効果を発揮する。このため、機能を発揮するのが完成してから数年、

図3 アジアにおける治水投資と気候変動適応への年間資金需要

単位：10億米ドル

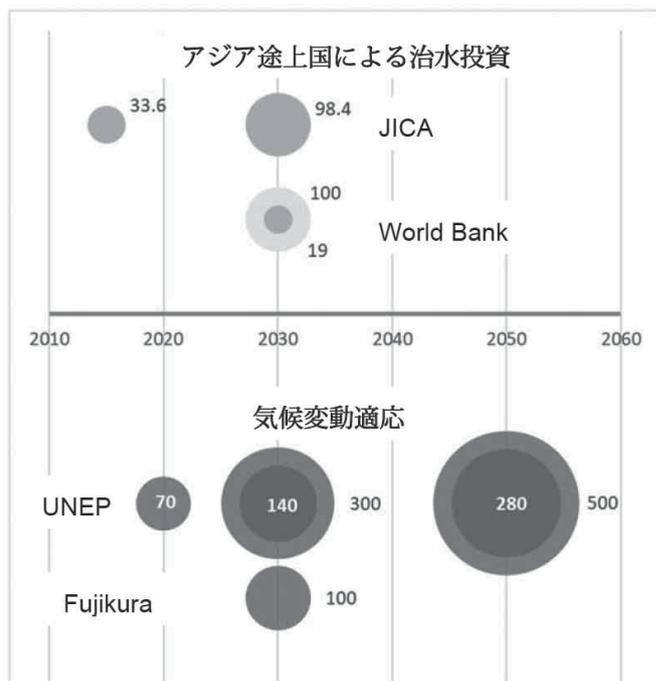


表1 各国の治水事業の費用便益比

国・プログラム名	費用便益比
日本：全国	2.2
日本：都市洪水対策	3.3
ヨーロッパ：洪水対策	4
英国：洪水対策	5
アメリカ：施設建設（陸軍工兵隊）	7.9
アメリカ：洪水対策（緊急事態管理庁）	4-11

出所：Ishiwatari(2020)、(Multi-Hazard Mitigation Council 2019)

明るい色と暗い色は予測の幅を示す。

出典：Ishiwatari and Sasaki (2020), Rozenberg and Fay (2019), UNEP (2021), and Fujikura (2022) より作成

数十年後、ということも珍しくない。さらに、ひとたび完成すれば、被害が出ないのが日常となり、被害を防いだとしても効果が理解されにくくなる、という性質を持つ。

(3) 先進国からの財政支援

先進国から途上国への防災分野の財政支援は、事前の対策が少なく、ほとんどは発生後の緊急支援、復旧・復興に向かっている（図4）。災害発生後の人の生命を救うための人道支援は、防災より規模が大きい。ただし、これには自然災害のみならず、人災や紛争、難民への対応も含んでいる。さらに、防災の中でも発生前の事前投資は、現状、全体の4%程度となっている。9割以上は発生後の復旧、復興支援である。

気候変動適応への支援は防災の倍程度、人道支援と同規模である。これには図1の通り、防災以外の農作物被害対策なども含まれる。地域別や部門別のデータは限られている。限られた分析の中で、アジア大洋州での沿岸地域における気候変動適応投資は全体の数%、と推計している。

主要な援助機関は気候変動適応への支援を増加させている。日本は適応分野の支援を倍増し、2025年までの5年間で官民合わせて1.6兆円、1年平均で3200億円、の支援を行うとコミットした。世界銀行は、適応資金を2021年から2025年の間に500億米ドル（約6.5兆円）、年平均100億米ドル（約1.3兆円）とする。これは、2015～2018年の額の2倍以上となる。アジア開発銀行は適応支援に、2021年は気候変動全体の28%にあたる13億米ドル（約1700億円）のコミットメントをした。2019-2021年に適応資金の累計を340億米ドル（約4400億円）、1年あたりで28億米ドル（約3700億円）と計画している。

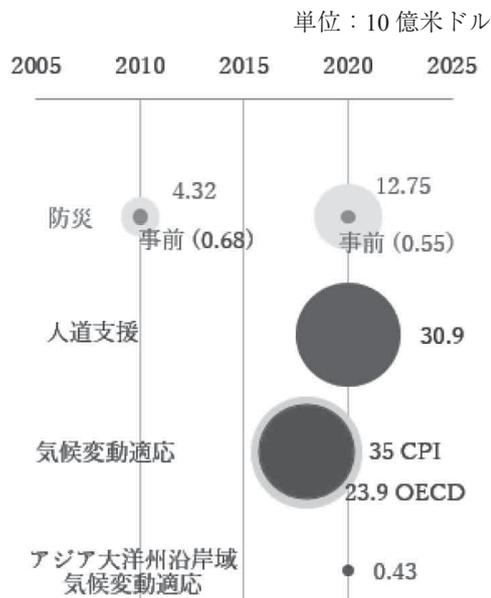
2. 課題

こうした検討から、防災への投資を確保するにあたっては、以下のような課題が見えてくる。

(1) データの整備と定義

投資についてデータ整備と定義ができていない。分析に必要な各国の予算データがそろっておらず、政策立案や効果分析に支障をきたしている。例えば近隣国や社会経済や気象条件が似ている他国がどれほど治水に投資しているのか、参考にすることができない。データがあるとしても、治水予算の定義が統一されておらず、厳密な比較は難しい。例えば、

図4 防災、人道支援、気候変動適応にかかわる援助額



防災の暗い丸は事前投資を、気候変動の暗い丸は OECD、明るい丸は CPI の評価を示す。
出典：Kellett and Caravani (2013), UNDRR (2021), Development Initiatives (2021), Buchner B et al (2019), CPI (2021), OECD (2020), and Shiiba (2022) より作成

治水に土砂災害対策や海岸保全を含む国もあれば含まない国もある。将来どれほどの資金ニーズがあるかを知るにしても、データがそろっていないうえ、推計手法も統一されていない。

ここでは比較的、予算情報を入手しやすい治水について分析したが、地震やその他の災害についての分析も求められる。これは、どの災害に対策の重点を置くかは国によって異なるためである。治水以外の災害対策では、さらにデータの入手が難しい。例えば、地震対策については、観測機器などの投資はわかったとしても、橋梁や建物など構造物の耐震のための追加コストを建設全体のコストから切り分けるのは困難である。

気候変動適応についても定義など課題がある。適応策は、気候変動による影響への追加的な対策費用、と定義される。国際開発金融機関では統一した手法を開発しようとしている。しかしながら、従来の予算から追加した適応策予算を切り分けるのは簡単ではない。例えば堤防建設では従来の対策と適応分を分けて算出する必要がある。分離できない場合にプロジェクト予算すべてを適応分として計上してしまうと、過剰になりかねない。フィリピンでは計上されている地方政府の適応予算の多くが公共事業分で占められている、との報告がある（Shiohara 2022）。適応分をうまく切り分けられないためである。また、適応は水、防災、農業、保健、インフラ等多くの分野にまたがり、データを集めるのは困難である。中央政府の予算データを入手したとしても、地方政府のデータを取得することはさらに難しい。また民間による投資データも整備されていない。

(2) 投資の根拠となる成長の質への貢献の評価

防災への投資を確保するには、効果を示せなければならない。それにより、防災を国家や地域の開発の重要な政策として位置づけることができる。政策決定者や社会に対して、効果をわかりやすく伝えることが重要である。防災の効果は、平常時には見えにくく、わかりにくい。

プロジェクトの計画、実施に当たって被害軽減の効果を金銭価値化することで効果を示すことができている。分析の精度を上げるため、今は含まれていない命を救う効果の金銭価値化、といった検討が必要である。従来の浸水被害だけでなく、今日的な被害を防ぐ効果も評価すべきである。グローバル化が進むなか、被害は深化、広域化している。例えば、2011年のタイの洪水や、東日本大震災のように、一地域の被害がサプライチェーンを通じて他の地域の経済活動に世界規模で影響を及ぼした。

プロジェクトの規模での従来型の分析だけでなく、広域で多くの分野への影響の分析が求められる。治水事業の国全体の成長への貢献、また、流域や地域といった広域での効果を示すことで政策立案に貢献できる。経済成長のみならず、格差是正や持続可能性といった成長の質にどのように貢献しているのか、といった視点も重要である。

日本では荒川をはじめ放水路を建設することで洪水被害を軽減し、都市の発展に貢献してきた。東京、大阪、新潟、広島など多くの都市で実績がある。しかし残念なことに、きちんとデータとして貢献が評価されていない。こうした日本の経験は、これから治水の整備を進めなければならない途上国が、政策決定者や意思決定者向けに必要としている情報であり、発信していく意義は高い。

(3) 災害サイクルにおける調和

防災援助は災害発生時の人道支援としての救援活動と、その後の復旧・復興に集中している。事前予防は防災援助の4%のみである。災害が発生すれば、人命を助けなくてはならない、被災者の生活や地域社会、産業を再建しなければいけない、というのは現に存在している問題であり、国も援助機関も対応が迫られる。本来であれば、災害が発生しないように、発生したとしても被害を軽減するように備えなければならない。治療より予防が重要、とはよく言われることだが、現実はそうになっていない。いつ来るかわからない災害に備えて投資するという事は、限られた財源の中、優先度が上がらない。

人道支援の予算を次の段階である早期の復旧に回すことも簡単ではない。人命を救うために使う資金、という明確な目的が設定されているためである。復旧に向けてのニーズ評価でも、主眼は壊れた施設の復旧におかれ、将来の気候変動への適応や、災害に備える、という長期的な視点は必ずしも十分ではない。

3. 革新的なアプローチの展開

資金を確保し、また効率的に災害対策を進めるには、新たな手法を推進していく必要がある。

(1) グリーンインフラ

自然の機能を使った防災対策が注目を集めている。自然を基盤とする解決策（NbS：Nature-based Solutions）とも呼ばれる。国により定義は異なるものの、森林、マングローブなどの植生、湿地や、天然素材を活用したアプローチである。これは、防災のみならず、気候変動緩和策、生態系の保全・創出、水質改善、地域産業や観光の振興などの複数の目的が達成できる、と期待されている。従来型のコンクリートと鉄を使ったグレーインフラの反対語として使われることもある。

グリーンインフラがグレーインフラにとって代わるものではないが、双方の特色を生かした対策を進めていくことで、幅広い効果と効率的な整備が可能となる。大規模構造物であるダムや堰、水門、ポンプ場などにはグレーインフラが必須である。しかしながら、堤防の保護、小規模な構造物、環境学習の場づくりや生態系保護、都市内の緑化など、グリーンインフラが適している役割も多い。

日本では多自然川づくりとして1990年代より、生態系の創出や人々の川との触れ合い、環境、水辺の整備も配慮した河川事業として実施されてきている。この取組みの経緯から、グリーンインフラを進めるに於ける課題が明らかになる。まず、概念を明確化し、すべての河川事業の基本であることを共通認識とした。生態系への影響について研究し、技術開発を進め、技術基準を作成した。環境にかかわる調査を実施し、データベースを整備した。技術者への能力強化、支援制度を創出した。学識者、市民など関係者との連携を進め、関係者による評価制度を作り上げた。

日本では明治時代に西洋近代技術が導入される前に、石や木、植生などを生かして、治水のシステムを作り上げてきた。武田信玄が作ったといわれる、甲府盆地を守っている信玄堤など、戦国大名や幕府が作った施設が今でも各地で活躍している。伝統工法と呼ばれる古くからの河川工事は、グリーンインフラとして活用されている。

グリーンインフラは途上国で有効なアプローチである。現地素材を活用でき、完成後に地域社会による維持管理が期待できるという利点がある。日本の開発援助では、ラオス、ベトナム、ネパール等で伝統工法による治水工事を進めている。国内外の経験をまとめ、広く国際的に発信し、さらに活用していくべきである。

(2) 新技術の活用

情報通信技術の発達により防災対策が進化し、コストも下がっている。中でも観測機器のコストは大幅に下がっている。例えば、地震の震度を観測する機器のコストは一桁、簡易型であれば二桁下がり、数万円で整備可能となっている。性能は下がるとしても、資金の限られた途上国では、インターネット網や通信網を使って地震観測を一気に整備するには有効な手段である。洪水を監視するために河川の水位を観測する機器のコストも大幅に下がっている。これにより、これまで観測が難しかった小河川の洪水観測、それを使った警報発信も容易になっている。オープンイノベーションにより、民間技術を活用することで技術開発が加速されている。

観測された災害情報や避難情報はスマートフォンのアプリや SNS、ウェブサイトを通じて住民に、リアルタイムで伝わる経路が増えている。民間事業者が災害情報を加工することで、わかりやすく使いやすい情報へと改善されてきている。今後は衛星による雨量観測、AI による予測技術など、さらなる進化とコストの低下が期待される。

災害発生時の被害状況、被災者のニーズ、救援隊の展開など様々な情報が処理され多くの機関に共有されるようになってきている。これにより緊急対応や復旧が迅速、効率化し、被害軽減につながる。

(3) 国・自治体・地域社会の負担

防災というと中央政府の責務のように思われがちだが、必ずしもそうではない。地域社会や自治体、政府がどのように責任と費用を分担していくのか検討し、体制の構築が各国で求められる。

日本では古くから、地域社会も治水施設の建設や維持管理を担ってきた。今でも水門やゲートの操作、維持管理や清掃活動、災害時の堤防強化などの水防活動は、地域社会が担っている。江戸時代までは地先の治水は地域社会の負担であった。幕府や大名は、城下町などの戦略拠点は守るものの、すべての土地を守る治水工事の技術も資金もなかったのである。濃尾平野の輪中は自らの田畑、家屋を守るために、それぞれの集落が建設したもので、今でも機能している。国家事業として大規模な河川改修が行われるようになったのは明治時代に入ってからである。

(4) 新たな資金源、民間との連携

気候変動では様々な資金メカニズムが提案され、実際に運用され始めている。再生エネルギー整備など緩和策に重点が置かれてきたが、発生し始めている影響へ適応する資金支援を増やすことが課題となっている。ESG（環境・社会・ガバナンス）投資や、ソーシャル・インパクト・ボンド（社会貢献型投資）と呼ばれる市民社会団体による社会問題の解決を支援する投資も生まれてきている。こうした新たな資金調達方法も検討すべきである。

民間の資金を防災に誘導する仕組みも必要である。日本では高度成長期の宅地開発において、防災や下水道、学校などの施設建設の負担を民間に求めた。今でも、防災施設の整備については税の優遇措置や容積率の緩和により、インセンティブを与えて誘導している。治水と住宅や商業施設との合併施工による費用分担も見られる。さらには水辺でのカフェなどの営業を認めることで、河川施設の維持管理費用を生み出す事例も現れている。

おわりに

気候変動により災害が激化、頻発しているにもかかわらず、このように防災投資の確保は多くの課題がある。グローバルガバナンスの強化が望まれる。各国で投資データの定義を明確化し、データベースを構築していくことが、科学的根拠に基づく政策決定の基礎となる。さらに投資の根拠となる治水の効果を評価する手法を開発し、それを政策決定者や社会にわかりやすく伝えるべきである。援手法法について、事前の備えでなく災害が発生してからの対応に偏っている現状を変えるべく、国際的な取り組みが求められる。

さらに、効率的な災害対策の推進に向けて、革新的なアプローチの強化を進めていくための国際的な協調体制が必要である。長年災害に苦しみ、対策を進めてきた日本の役割は大きい。気候変動緩和や適応をはじめ都市環境や生態系改善など多様な効果が期待できるグリーンインフラについては、日本が保有する伝統技術や多自然川づくりについての知見は貴重である。開発が進んでいる災害観測など防災技術も途上国で求められている。政府だけでなく地域社会も含めた役割分担の体制構築への支援、など多くの取り組みを主導できる。

参考文献

- Buchner B et al (2019) Global landscape of climate finance 2019. Climate Policy Initiative, London. <https://climatepolicyinitiative.org/publication/global-climate-finance-2019/>
- Coninx I et al (2016) Evolving issues brief 2016. PLACARD <https://www.placard-network.eu/wp-content/PDFs/Evolving-issues-brief-2016.pdf>
- CPI (2019) Global landscape of climate finance 2019. Climate Policy Initiative, London
- Development Initiatives (2021) Global Humanitarian Assistance Report 2021. <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2021/>
- Fujikura R (2022) Financing in climate change adaptation. In: Ishiwatari M, Sasaki D (eds) Financing investment in disaster risk reduction and climate change adaptation: Asian Perspectives. Springer, Tokyo
- Ishiwatari M (2019) Investing in disaster risk reduction: scale and effect of investment in flood protection in Asia. UNDRR, Geneva
- Ishiwatari, M. (2022). Disaster Risk Reduction. In: Lackner, M., Sajjadi, B., Chen, WY. (eds) Handbook of Climate Change Mitigation and Adaptation. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-72579-2_147
- Ishiwatari M, Sasaki D (2020) Bridging the gaps in infrastructure investment for flood protection in Asia. JICA Research Institute, Tokyo
- Ishiwatari M, Sasaki D (2022) Future Perspectives of Financing Investment in Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation. In: Ishiwatari M, Sasaki D (eds) Financing investment in disaster risk reduction and climate change adaptation: Asian Perspectives. Springer, Tokyo.
- Kellett J, Caravani A (2013) Financing disaster risk reduction: a 20 year story of international aid. GFDRR and ODI
- Multi-Hazard Mitigation Council (2019). Natural hazard mitigation saves: 2019 report. National Institute of Building Sciences, Washington, DC.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020), Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013–2018. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/f0773d55-en>.
- Rozenberg J, Fay M (eds) (2019) Beyond the gap: How countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet. Sustainable Infrastructure Series. World Bank, Washington, DC
- Shiohara K (2022) Factors influencing climate change adaptation investment by local government units in the Philippines. In: Ishiwatari M, Sasaki D (eds) Financing investment in disaster risk reduction and climate change adaptation: Asian Perspectives. Springer, Tokyo
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2021) Adaptation gap report 2020. UNEP, Nairobi
- UNDRR (2021) International cooperation in disaster risk reduction. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Geneva
- Shiiba N (2022) Financing climate-resilient coasts: Tracking multilateral aid for ocean and coastal adaptation to climate change in Asia-Pacific. In: Ishiwatari M, Sasaki D (eds) Financing investment in disaster risk reduction and climate change adaptation: Asian Perspectives. Springer, Tokyo

— 注 —

- ¹ 先進国は、日本、大韓民国、台湾、途上国はバングラデシュ、中華人民共和国、インド、インドネシア、マレーシア、パキスタン、フィリピン、タイ、ベトナム。

第5章 超高齢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

1. はじめに—日本を先頭に世界で進む高齢化という地球規模課題

人類が迎えた経済社会課題の一つに、地球規模課題とされる高齢社会問題が存在する。すでに2016年6月に発表された国連レポート「高齢化する世界人口：1950-2050」では、「現在世界が直面している人口の高齢化は人類史上例のないもの」と言及されている。高齢化は、これまで先進地域を中心とした社会課題と言及されてきた。しかし21世紀後半には開発途上地域においても急速に深刻な問題となる。中国、韓国、シンガポール、タイなどではすでに総人口に占める65歳以上の高齢者の割合が7%を超えた状態を意味する“高齢化社会”を迎えた。表1が示すように2060年には、約5人に1人が高齢者になる。

表1 世界人口の動向等

	1950年		2020年		2060年	
総人口	2,536,431	千人	7,794,799	千人	10,151,470	千人
65歳以上人口	128,709	千人	727,606	千人	1,810,398	千人
先進地域	62,737	千人	245,648	千人	357,344	千人
開発途上地域	65,972	千人	481,959	千人	1,453,953	千人
65歳以上人口比率	5.1	%	9.3	%	17.8	%
先進地域	7.7	%	19.3	%	28.2	%
開発途上地域	3.8	%	7.4	%	16.4	%

出典：内閣府（2022）¹を基に筆者作成

（注）①資料：UN, World Population Prospects: The 2019 Revision ②先進地域とは、ヨーロッパ、北部アメリカ、日本、オーストラリア及びニュージーランドからなる地域をいう。開発途上地域とは、アフリカ、アジア（日本を除く）、中南米、メラネシア、ミクロネシア及びポリネシアからなる地域をいう。

高齢化率が7%から14%に達するまでの所要年数で国別比較をすると、フランスが115年、スウェーデンが85年、アメリカが72年、英国が46年、ドイツが40年に対し、日本は24年である。アジア諸国では、韓国が18年、シンガポールが20年、中国が23年というように、これらの国々では日本をはるかに上回るスピードで高齢化が進む。中国国家統計局によれば、すでに中国の高齢化率は13.5%で高齢者「数」は世界一である。

日本の高齢化率は2022年に29.1%になり、世界に先駆けて超高齢社会に突入してから久しい。しかし今の日本は、高齢化を迎える国々の将来像といっても過言ではない。国連で毎年2月に開催されるSDGs会議で、高齢社会をテーマに過去4回、国連と早稲田大学電子政府・自治体研究所共催のフォーラムを実施してきた。世界一の超高齢社会日本の高齢社会対策は世界の関心が高いことが理解できた。その中でも、高齢社会の到来によって顕在化する最大の問題は、デジタル社会における高齢者の情報格差である。一例として、コロナを機に社会のDX（デジタル・トランスフォーメーション）が進展してきた中で、とりわけデジタル行政分野で高齢者をはじめとするデジタル弱者のユーザビリティやアクセシビリティが課題となった。

このことから、本論では高齢社会日本が果たすべきデジタル弱者への対応が、将来高齢化を迎える国に対してどう貢献できるのか。とりわけ国民生活に身近なデジタル政府の観点から日本が果たすべき役割とグローバルガバナンスの在り方について論究する。

2. 超高齢社会日本の ICT 政策とデジタル政府

日本は、急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面している。総人口は2008年をピークに減少局面に入り、2040年には毎年90万人程度が減少すると見込まれている。出生率は年間100万人を下回る。高齢化は地方から三大都市圏を中心に急速に進行するが、2015年に3,387万人であった高齢者人口は、団塊ジュニア世代が全て高齢者となる2042年に3,935万人（高齢化率36.1%）でピークを迎える。

一方、こうした超高齢社会対策としての政府のデジタル政策の歴史はそれほど古くはない。もっともIT革命がスタートしたのが1980年代と考えれば約40年の歴史である。とりわけ日本において電子政府のモデルが示されたのは、1994年に閣議決定された「行政情報化推進基本計画」である。この時点で紙からICTやネットワークを駆使した電子情報の管理を中心とする電子政府のイメージが示された。その後、インターネットの普及により「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）」が2000年に制定された。2001年の「e-Japan戦略」では、文書の電子化、ペーパーレス化、および情報ネットワークを通じた情報共有・活用に向けた業務改革を重点的に推進した。

そして、ICTの利活用をめざして2003年に「e-Japan戦略Ⅱ」が策定され、2005年に世界最先端のIT国家になることが目標に掲げられた。①インフラ整備、②電子商取引、③電子政府の実現、④人材育成の強化、である。これを踏まえて「行政手続オンライン化法」の制定、国税電子申告・納税システムの運用開始、電子政府の総合窓口の公開、歳入金電子納付システムの運用開始、公的個人認証サービスの提供など行政手続きオンライン化の基盤整備が実施された。2006年に「IT新改革戦略」が施行されたが、この頃には、目標達成のためのロードマップも盛り込まれるようになり、司令塔となる政府CIO（最高情報責任者）制度の導入に向けた議論もスタートした。その後は、「世界最先端IT国家創造宣言」に基づきデジタル化を加速させている。

近年は、テクノロジーの進化も著しく、インターネットの普及に伴う行政手続きの基盤整備が続いた。AIや、あらゆるモノがインターネットにつながるIoTなどの技術進展に伴い、官民のデータ利活用を推進するための「官民データ活用推進基本法（IT新戦略）」が2016年に制定された。これには、①行政のデジタル化の徹底、②国家公務員のテレワーク環境整備を目指した政府ネットワーク環境の再構築、③政府CIOのリーダーシップ発揮、が要求されている。行政のデジタル化をさらに推進するための「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（デジタル手続法）」も2019年12月に施行された。

デジタル行政関連の戦略については、「デジタル・ガバメント実行計画」が2018年1月に策定された。官民データ活用推進基本法及び「デジタル・ガバメント推進方針」に示された方向性の具体的実行計画となっている。そして2018年から2023年3月末を対象期間とし、添付書類の撤廃、オンライン化の徹底、複数手続きのワンストップ処理等を進めることを目指している。2019年12月のデジタル手続法施行に合わせて実行計画が閣議決定で改定された。官民連携による「政府DX推進委員会」を活用し、各府省がバラバラに進

めてきた行政デジタル化を一元的に推進できるようにすることを目指した。そして、デジタル・ガバメント実行計画は、IT 新戦略を踏まえ 2020 年に改訂された。

日本では迫りくる急激な人口減少と高齢化に対処するため、2018 年頃から AI や IoT、RPA などのロボティクスを取り入れて、デジタル行政の推進に力点を置き始めた。2040 年には労働力人口が減少するなかで、国民に身近な行政サービスを効率化し、継続して提供していくことが求められる地方公共団体のデジタル化が必須となる。そこで政府は 2025 年を目途に自治体基幹システムの標準化を進めている。2021 年 9 月に発足したデジタル庁は、その司令塔としての役割が期待されているのである。

世界最初の超高齢社会日本が、行政手続き分野のデジタル化を推進し、人々が等しく行政サービスを受けられる社会を創ることは将来、高齢化が進む国への重要な示唆になるといえよう。高齢社会とデジタル社会の最適モデルを構築することが日本の成長戦略であり、最大のチャンスである。

3. デジタル政府の歴史の変遷と定義

さて、デジタル政府の定義を改めて考えると歴史的に大きく変化してきた。電子政府は米国政府の行財政改革の一翼を担うものとして誕生した。米国で 1992 年にクリントン政権が誕生し、その約 2 年後にペーパーレス社会を目指すスローガンのもとにゴア副大統領が中心となり行財政改革の目玉となる電子政府への取り組みが開始された。

早稲田大学電子政府・自治体研究所では 2005 年以降ほぼ毎年、世界のデジタル先進国を対象に、デジタル政府の進捗度調査を実施してきた。過去 17 年間の貴重なビッグデータと分析結果は、デジタル政府がスタートしてからの進化の変遷を物語る。詳細は、5 節で論究している。

初期はデジタルインフラ施設の優劣が大事で、インフラに強い国が上位を占め、中期ではアプリケーション普及度の高い国が一世を風靡し、その後は新技術に精通した国や、サイバーセキュリティに強い国に関心が集まった。時代は、Web1.0 から 2.0 へ、新しい双方向手段となるソーシャルメディアが普及し、市民の電子参加が促進され、デジタル政府を担う力として認知されるようになった。パソコンから携帯電話、スマートフォンへの急激な進化の中でブロードバンド環境やワイヤレスへの高速化が進み、仮想化や分散化、そしてクラウド・コンピューティングにシフトしている。2010 年頃から新しい双方向手段となる Facebook や Twitter, SNS といったソーシャルメディアが普及してきた。市民の電子参加が促進され、e-Participation が重視されるようになると、Civil Society の動きが活発化し、デジタル政府を担う力として認知されるようになる。最近では AI、IoT、ビッグデータ、ブロックチェーンがデジタル政府の骨格となる技術として利活用され、デジタル政府の成長に寄与している。

EU ではデジタルエコノミーの成長潜在性の一つに、電子政府を掲げている。デジタルの役割が質的に大きなパラダイムシフトを迎えており、デジタル先進国は国民志向をめざしている。デジタル化により、国民は幸福を追求できるのか。時代は Web3.0 の時代へ、大きな経済成長が期待できる「第 5 世代の未来型デジタル政府」が始動しつつある。

一方、セキュリティの脆弱さは多くの国や地域で深刻化するデジタル・ガバナンスを強化する必要性に迫られるようになり、政府、地方自治体、そして市民間の密接な連携が模

索されるようになった。さらに、高度なデジタル政府が追求される中で、日本政府は2019年1月のダボス会議でDFFT（Data Free Flow with Trust：信頼性のある自由なデータ流通）を提唱した。これは、「プライバシーやセキュリティ・知的財産権に関する信頼を確保しながら、ビジネスや社会課題の解決に有益なデータが国境を意識することなく自由に行き来する、国際的に自由なデータ流通の促進を目指す」ものである。データを新しい価値の源泉として、データ流通に関する国際的なルールや討議を通じて責任を負う姿勢を表明した。ガバナンスや信頼性の確保こそ、メタデータ時代のデジタル政府の骨格となるといえよう。こうした歴史を振り返り、技術の進歩に合わせて変化してきたデジタル政府は、いま「国民目線の行政サービスを提供し、社会課題解決と経済成長を実現しながら、ガバナンスを高めるデジタル変革の社会インフラ」として定義できる。

4. コロナ渦における世界のDXの現状と課題

日本の行政サービスの多くは全国1,741に広がる地方公共団体が支えている。今後、地方公共団体が持続的に安定した住民サービスを提供し続けることは、住民が健康で文化的な生活を送り、地域経済を守るために必要不可欠である。

日本ではデジタルを活用して超高齢社会における行政のデジタル化を本格的に推進していた2020年初頭から新型コロナウイルス感染症が出現した。これにより、ニューノーマルやソーシャルディスタンスによって、社会は急激なデジタル化への舵取りを迫られた。一方で、当時の行政のデジタル化は道半ばであり、コロナのワクチン接種や特別定額給付金などの面でデジタル化の遅れが指摘された。結果的に、コロナによって社会全体がDXを進める重要な起点になったのは事実である。

世界に目を転じてみると、コロナで世界のDXも急激に進んだ。早稲田大学電子政府・自治体研究所では2020年5月にDX国際比較調査を実施した。「COVID-19に関するDX国際調査（2020年5月）²⁾」によれば、インドネシアでは在宅勤務、オンライン教育、オンライン会議の推進に一定の効果が見られ、シンガポールではデリバリービジネス、音声・ビデオチャットによる遠隔医療、医療データへの24時間アクセス、および医薬品購入のためのeショップの拡充と早々にデジタル化の成果があった。シンガポール政府は個人情報保護を図りつつ濃厚接触者となった可能性のある者に通知を行うアプリ「Trace Together」をリリースした。コロナが出現してわずか数か月の実装であり、迅速な対応であったと評価できる。

表2 各国のCOVID-19とデジタル政策

国名	COVID-19におけるデジタル政策
イギリス	低所得者向け「ユニバーサル・クレジット」を約100万人が申請。
フランス	連帶給付金はインターネットから申請、入力した銀行口座に振込。
アメリカ	給付は前年の確定申告をもとに銀行口座か、小切手で振込。
カナダ	給付金はオンライン申請。開始後、10日間で755万人に振込。
ニュージーランド	COVID-19特設サイトを手話も含め全28言語で対応。
韓国	感染者の行動履歴を韓国版マイナンバーデータで徹底追跡。

出典：筆者作成

シンガポールではさらに徹底した追跡管理、統制を行った。米国では COVID-19 とその対応に関する強力な即時的影響は、既存と異なる行政サービスの強調と優先順位をもたらし、組織の俊敏性を促進することが最重要であると認識していた。COVID-19 によって、関連のデジタル政府上での情報提供や ICT アプリケーションが展開、普及した。これら以外にもインターネットやオンライン申請を活用した給付金の申請、支給等のデジタル政府の好事例を各国のメディアや調査機関が報告している。各国でコロナ対策の一環でデジタル化は一気に加速したのである。

5. デジタル政府ランキングにみる世界のデジタル化の新潮流

さて、早稲田大学電子政府・自治体研究所は毎年、世界のデジタル政府の進捗度を調査分析している。当研究所は第17回早稲田大学世界デジタル政府ランキング調査結果を2022年11月に公表した³。結果は、1位：デンマーク、2位：ニュージーランド、3位：カナダ、4位：シンガポール、5位：米国、6位：英国、7位：韓国、8位：エストニア、9位：台湾、10位：日本であった。デンマークは2年連続で1位。2位のニュージーランドは昨年7位から5ランクアップで初の2位。3位のカナダは昨年5位から2008年以來のトップ3に返り咲いた。4位のシンガポールは2位から2ランクダウン、5位の米国は4位から1ランクダウン。6位の英国は3位から3ランクダウン。7位の韓国は9位、8位、7位と毎年1ランクずつ順位を上げている。8位のエストニアは昨年6位から2ランクダウン。9位の台湾、10位の日本は昨年と順位が逆転した。

表3 第17回早稲田大学世界デジタル政府総合ランキング2022

順	国	スコア	順	国	スコア	順	国	スコア
1	デンマーク	93.8018	23	フランス	77.1617	45	ブルネイ	66.137
2	ニュージーランド	92.6098	24	インドネシア	75.5854	46	リトアニア	65.8803
3	カナダ	91.7759	25	サウジアラビア	75.3687	47	ルーマニア	65.8198
4	シンガポール	91.6292	26	オーストリア	74.4634	48	チリ	65.6903
5	米国	91.0463	27	マレーシア	73.5467	49	ベトナム	64.6345
6	英国	86.7662	28	スペイン	73.3274	50	ウルグアイ	63.5687
7	韓国	86.582	29	ベルギー	72.7999	51	バレー	62.9441
8	エストニア	85.5827	30	カザフスタン	72.7647	52	アルゼンチン	62.3563
9	台湾	85.3311	31	香港	72.645	53	ブラジル	61.5775
10	日本	85.2718	32	オマーン	71.6475	54	ケニア	60.7322
11	ドイツ	83.644	33	インド	71.4932	55	マカオ	60.4971
12	スウェーデン	82.9972	34	南アフリカ	71.055	56	パキスタン	59.4226
13	フィンランド	82.4753	35	ポルトガル	69.8758	57	モロッコ	58.7977
14	アイルランド	82.1483	36	フィリピン	69.604	58	エジプト	58.6752
15	オーストラリア	81.7457	37	ロシア	69.239	59	グルジア	58.5943
16	スイス	81.1673	38	トルコ	68.9647	60	バーレーン	56.72
17	オランダ	81.1172	39	チェコ	68.5302	61	チュニジア	55.8085

順	国	スコア	順	国	スコア	順	国	スコア
18	イタリア	80.4699	40	イスラエル	68.249	62	フィジー	55.1106
19	アラブ首長国連邦	80.1409	41	メキシコ	67.9417	63	ナイジェリア	53.1105
20	アイスランド	79.6673	42	ポーランド	67.6191	64	コスタリカ	45.6868
21	ノルウェー	79.5481	43	コロンビア	66.2983			
22	タイ	78.0981	44	中国	66.2139			

出典：早稲田大学電子政府・自治体研究所

今回の世界デジタル政府ランキングは、政府活動における新デジタル技術の利活用の重要な傾向を示しており、とりわけ、新技術の台頭は、2022年のデジタル政府の推進に影響を与えている。デジタル政府に関する特筆すべき6項目のグローバルな社会・経済・政治的課題を分析すると、①「デジタル・イノベーション格差（クラウド、IoT、AI各アプリケーション）」の解消、②「高齢化が急速に進む日欧の深刻化する高齢化社会」対応、③国境を越えた「オープン・イノベーション」のグローバル標準化、④「グローバルおよびローカルコミュニティ両方におけるデジタル・リテラシー格差」の縮小、⑤「急速に発展するメガシティ（巨大都市）がもたらす都市型社会問題、並びに都市と農村の不均衡化」の解消、および⑥「中央政府と地方政府の不十分な協力体制」の解決が求められている。さらに、国連SDGsには、17部門の達成目標があるが、デジタル政府の利活用は主役ではないものの、各SDGsセクターに必要なスムーズなデジタルトランスフォーメーション（DX）をサポートしている点は重要である。

6. 世界トップクラスのデジタル政府先進国と高齢化

前節にて特筆すべき課題の一つに、高齢化対応を挙げているが、デジタル弱者が多いと指摘される高齢者の情報格差の解消はとりわけ日本の重要課題である。一方、同様の問題を抱える諸外国もあり、これらの国々の先行的な政策について検証したい。

早稲田大学世界デジタル政府ランキングで2年連続1位となったデンマークでは全国民が日本のマイナンバーに当たる「CPR」や、市民ポータルにログインする為に必要な「NemID」、そして電子私書箱や決済口座を有する。さらに、デジタル化庁がデジタル政府の司令塔としての役割を担い、中央・地方・自治体が一体となってデジタル化を推進するガバナンスが構築されている。ほぼ100%に近いペーパーレスのデジタル政府法整備を実施しながら、デジタルを利用できない高齢者をはじめとするデジタル弱者には複数の選択肢を設け、高齢者の自立的生活を促している。またサービスデザインに注力しており、見やすさやユーザフレンドリーな設計をしている。同ランキングで今回6位のイギリスでは、孤独担当大臣という高齢社会に貢献する大臣ポストが設置されている。8位のエストニアでは、デンマーク同様に高齢者向けにデジタル8割、アナログ2割の行政サービスを提供している。まさに高齢化とデジタル政府が融和しており、高齢者等弱者に優しいデジタル政府を構築している国が出現している。エストニアは、他の国に比べて先進的にモバイル活用をデジタル政府に取り入れてきた。次に、早稲田大学世界デジタル政府ランキングのトップ20とそれらの国の高齢化率を見てみたい。

表4 デジタル政府ランキングトップと高齢化率（2021年時点）

	国名	高齢化率
1	デンマーク	20.27%
2	ニュージーランド	15.93%
3	カナダ	18.56%
4	シンガポール	14.13%
5	米国	16.68%
6	英国	18.92%
7	韓国	16.65%
8	エストニア	20.37%
9	台湾	16.85%
10	日本	29.79%
11	ドイツ	22.17%
12	スウェーデン	20.10%
13	フィンランド	22.89%
14	アイルランド	14.83%
15	オーストラリア	16.57%
16	スイス	18.97%
17	オランダ	19.95%
18	イタリア	23.68%
19	アラブ首長国連邦	1.76%
20	アイスランド	14.93%

出典：早稲田大学電子政府・自治体研究所 / グローバルノート (<https://www.globalnote.jp/post-3770.html>) を基に作成。

上位20か国中8か国が20%以上の高齢化率であり、うち4か国は超高齢社会である。特に、日本、ドイツ、フィンランド、そしてイタリアは、高齢化率の深刻さをうかがわせる。このように、デジタル政府ランキングトップの中で高齢化が深刻な国では、対策の急務が求められるのは言うまでもない。

7. デジタル政府とグローバルガバナンス

日本政府は、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」の中で目指すデジタル社会のビジョンとして「デジタルの活用により、一人ひとりのニーズに合ったサービスを選ぶことができ、多様な幸せが実現できる社会～誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化～」を掲げている。このビジョンを実現するために、国民に最も身近な行政を担う地方公共団体の役割の重要性が指摘されている。

いま、国連SDGsの17分野169部門の社会課題の解決こそ世界の関心事である。これまで、前記の通り当研究所では国連SDGsフォーラムを国際貢献として国連本部で主催してきた。「誰一人取り残さない」社会の実現をめざして、日本を先頭に全世界が来るべき超高齢社会での行政サービスの質の向上に貢献することは、日本だからこそできる国際貢献といえよう。

一方、高齢者をはじめとする情報弱者によるデジタル格差が拡大していて、コロナ禍でさらにリスクは顕在化し、二極化はより進行する。格差構造は情報化社会の進化スピードとあいまって、サービスイノベーションが進まない限り、大きな社会課題となると予測で

きる。

特にあらゆる災害の最大の被害者である高齢者のために、コロナでDXが急速に進展したいま、デジタルの利活用は世界各国にとっても最大の関心事である。したがって、デジタル政府の観点から日本の国際貢献について若干の提言を述べたい。

1. 国連SDGsの“誰一人取り残されない社会”、超高齢社会でのユーザー志向の“デジタル政府推進及び評価モデル”の構築を優先すべきである。
2. デジタル政府推進ならびに司令塔となるCIOやデジタル人材の育成を早急に進め、広域連携・共有化、標準化へイノベーション視点でデジタル化を進めるべきである。
3. AI、5G、8Kによる経済社会インフラとデジタル政府連携を進展させ、オンライン教育、在宅勤務、遠隔医療、自動運転など、総合的なデジタル・シルバー社会の構築を目指すべきであり、ルール形成のイニシアティブを取るべきである。
4. すべての人がデジタル政府を利活用できるよう、オンライン教育などを利用し教育機会及び健康的生活の普及を徹底して行うべきである。
5. 超高齢社会という特異な人口構造下で、DXによってもたらされるメリットは想像に難くない。労働力不足はロボティクスが代替し、生産性向上や効率化が実現する。そのために超高齢社会とデジタル社会をいち早く融合し、超高齢社会の社会課題解決を目指す“デジタル・シルバーシティモデル”の構築を急ぐべきである。
6. 官民連携イノベーションが行政のコスト削減と効率化はもとより、国民生活の利便性向上にも大きく寄与する。コロナ時代のデジタル政府の最優先事項は、強力かつ迅速なデジタル化による新生活様式へのシフトと行政DXを推進し、経済再生・成長戦略及び質の高い行政サービスを提供することにより国民生活の安心・安全を守ることである。
7. 行政内部を可視化し、透明性を高めること、そして情報の価値を高めることでガバナンスを強化することができる。安心・安全で強靱な公共サービスがデータや情報の価値を高め、信頼の高いデータ流通がガバナンスの強化に役立つ。デジタル政府は、国民の幸福度や安心・安全に寄与するための基盤である。
8. 高齢化の深刻な国として、健全でスピーディなデジタル化とガバナンス強化が持続可能なグローバルガバナンス構築のカギである。
9. 日本がイニシアティブをとり、国連や国際機関と共催で国連高齢社会世界サミット“World Summit on Ageing Society toward 2040”を開催し、新しい国際経済社会秩序の創設を提案したい。

1980年代にIT革命がはじまって以降、デジタル化のスピードは凄まじい。さらにコロナを経て、DXが世界各国で普及したことは言うまでもない。新しい社会環境変化に対応していくガバナンスの在り方は、様変わりしている。世界のデジタル政府の進捗度調査から国によってデジタル化の重点政策や分野は異なることも明示されている。強靱なインフラ立国を目指す日本は、サービス・アプリケーション分野でデジタル化の遅れが指摘された一方で、高齢者等をはじめとするデジタル弱者への対応モデルを構築していくことは、同じ課題を抱える国への示唆になることは繰り返すまでもない。

特にデジタル分野のグローバルガバナンスは、デジタル革命がスタートしてわずか40年の歴史であり、さらにAIやロボティクス、6G等でのルール形成や標準化の面で途上である。日本は「超高齢社会とデジタル社会の融合」を実現する壮大な実験場である。2040年問題を背景に、遅れが指摘されていた中央と地方のデジタル化は、デジタルインフラが社会インフラの基幹となる中で各国や国際機関が連携協業して問題に対処していくための重要な課題となる。デジタル政府は、国民へのデジタル政府の枠を超えて、国の基幹インフラ、安全保障、成長戦略につながる重要戦略となっている。日本はグローバル・リーダーシップを発揮し、地球規模の高齢社会対策としてデジタル活用を推進していく使命と貢献が期待される。

— 注 —

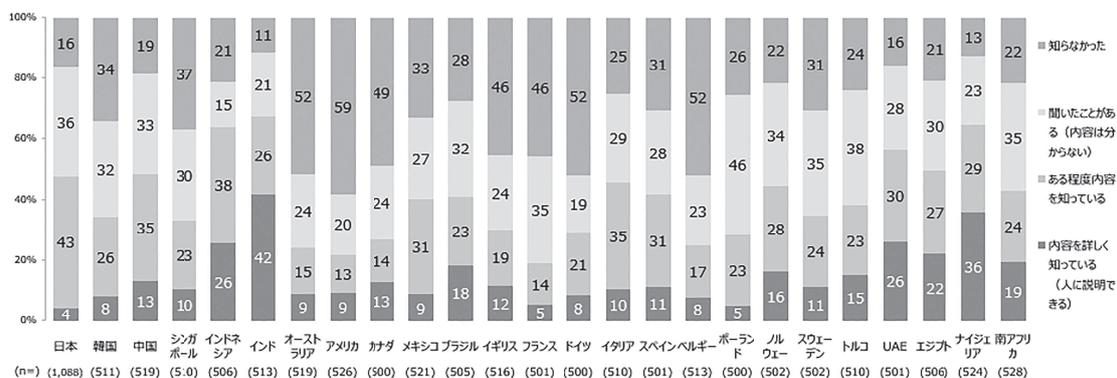
- 1 内閣府『令和4年版高齢社会白書』（内閣府、2022年）32頁。
- 2 筆者が委員長を務めるAPEC“スマートシルバー・イノベーション”プロジェクトの協力エコノミーならびに、国際CIO学会の協力により4月～5月にかけて実施した「COVID-19を解決するためのCIOによるデジタル・トランスフォーメーション」国際調査。調査項目は各国のCOVID-19対策とスピード性、CIOの役割、ベンチャー企業の創生、イノベーション・AI活用、DX、スマート政府など。
- 3 NPO法人国際CIO学会（理事長：岩崎尚子）の世界組織であるIAC（International Academy of CIO）傘下の提携大学を代表する専門家による合同調査チームを編成。連携大学は、ジョージ・メアソン大学（米国）、ボッコロニ大学（伊）、トルク大学（フィンランド）、タマサート大学（タイ）、連邦大統領政経大学（露）、北京大学（中国）、ラサール大学（フィリピン）、バンドン工科大学（インドネシア）、それに統括拠点の早稲田大学（日本）である。研究調査プロセスでは専門家チームが意見交換し、さらに各国政府デジタル部門、国連、OECD、世界銀行、APEC等国際機関と意見交換をしている。

第6章 折り返し点を迎える SDGs 達成へ向けた課題¹

蟹江 憲史

はじめに

SDGs が国連総会で決まってから早くも 7 年がたち、2030 年の達成へ向けた折り返し点に差し掛かっている。こうした中、日本では SDGs を認知する者は 80% を超え、大企業の社員に関してはほぼ 100% となっている。これは世界的に見ても極めて優れた認知度であり、これまでの周知へ向けた活動や、その受け止めが前向きであったことを物語っている。対照的に、SDGs を他人に説明できるほど理解していたり、達成へ向けた行動を進めている人は極めて少なく、公益財団法人旭硝子財団「生活者の環境危機意識調査」(2022 年)の結果を見ても、その割合は調査国中最低である。この両者のギャップが今の日本の現状を表しており、また、課題も表している。



公益財団法人旭硝子財団「生活者の環境危機意識調査」(日本と海外 24 か国で実施、2022 年)

本稿はこのような現状認識に基づき、これから先の SDGs の課題を明らかにするとともに、その解決のための提言を行うものである。特に、日本に焦点を当てた提言を行うこととする。

1. SDGs と社会変革

SDGs の基本理念は、「誰一人取り残されない」世界を目指していくことにあり、そのために「我々の世界を変革する」ことにある。なぜ変革が必要なのか。それは、今の世界の現状が、あまりにも「持続不可能」な状態だからだ。

SDGs の特徴の一つに、進捗を測るという点がある。進捗計測は定量的、定性的に行われている。定量的な計測は、毎年 7 月に開催されるハイレベル政治フォーラム (H L P F) へ向けて、国連事務総長が SDGs 進捗評価のためのグローバル指標に基づいて世界の現状を報告する SDGs 報告書 (Sustainable Development Goals Report) によって行われている。一方、定性的なものを含む進捗評価は、4 年に一度国連事務総長によって任命される 15 名の専門家によって執筆される「グローバル持続可能な開発報告書 (Global Sustainable Development Report, GSDR)」が行う。最初の GSDR は 2019 年に出版され、その後は 2023 年、2027 年

と出版されることになっている。私自身も、2023年の報告書執筆者に任命された。

2022年の国連事務総長によるSDGs進捗報告によれば、ただでさえ目標達成が困難だったSDGsであるが、ここにきてさらに困難さに拍車がかかった。2020年に始まった新型コロナウイルス感染症の世界的大流行の影響に加え、2022年初頭にはロシアによるウクライナ侵攻をはじめとする国際紛争により、食料やエネルギー価格の高騰といった影響も出てきた。さらに世界各地で気候変動の影響と考えられる異常気象や災害が相次ぎ、その複合的影響がSDGsの達成を一層困難にしているという。

同報告書によれば、新型コロナウイルス感染症を直接の死因とする死者は2021年末で540万人にのぼり、超過死者数も1500万人に上っている。さらに、災害関連死も6倍に上った。2030年までにゼロにするという目標を掲げる絶対的貧困者数は、2015年10.1%、2018年8.6%、2019年8.3%と低下傾向にあったものの、2020年には9.2%と、1998年以来上昇した。2022年には新たに7500万人から9500万人が極度の貧困状態に陥っており、目標からは遠ざかるばかりである。2020年には、前年から1億6100万人増加の7億2000万人から8億1100万人が飢餓状態に陥り、新たに1億人の子供達が最低限の読解力その他の学力不足状態となっており、ここでも、2030年までに全ての少女と少年が質の高い初等・中等教育を修了できるようにする、というSDGsの目標に逆行する現象が起こっている。その影響は将来の経済力にも影響を及ぼし、その世代の子供たちの生涯収入に対して、合計17兆ドルの損失をもたらしているという。さらに悪いことに、コロナ禍は、国家間収入の不平等を広げてしまっていることも分かった。これまで不平等は改善傾向にあったものが、現世代では初めて悪化したという事である。

暴力紛争は、1945年の第二次世界大戦終了時以来最大となり、紛争の影響を受ける国に在住する人口は20億人に上るといふ。経済面でも、コロナ禍からの時間が経ち、2021年には世界経済は回復を始めたものの、コロナの新たな株や不平等なワクチン普及、インフレ、サプライチェーンの崩壊、政策的な不透明さ、さらには発展途上国における持続不可能な債務等の影響が大きく、2021年末までには再びグローバル経済成長は鈍化している。ウクライナにおける戦争の影響で、2022年のグローバル経済成長は0.9ポイント減少するという試算も示された。未だジェンダー平等には程遠い世界において、こうした影響は、特に失業、無報酬の育児や介護の増加、家庭内暴力の増加といった形で女性により大きな影響を与えている。ジェンダーをベースにして国家予算策定を行っている国は26%にとどまり、現在のペースでしかジェンダー平等への取り組みが進まなかった場合には、例えば国における政治的リーダーシップが男女同数になるまでには実に40年かかると計算している。

さらに、2021年には石炭、石油、ガスへの需要が増加、その結果、グローバルなエネルギー関連CO2排出量は6.0%増加したという。気候変動対策として、今世紀末までに産業革命前と比べて地球全体の気温上昇を1.5℃以下に抑える努力をすることが目標として定められていることを勘案すると、これもまた目標とは相反する動きである。また、毎年1千万ヘクタールの森林が喪失していることや、推計1700万トンのプラスチックが世界の海に流れていることも示された。

SDGs策定過程でも言及された、地球システムの限界を示すプラネタリーバウンダリー(Planetary Boundaries)の研究成果等によって既に明らかにされているように、健全な地球

システム維持のために最低限必要な分野のうち、いくつかの分野については既に地球システムの限界を超えた可能性が指摘されている (Rockström et. al. 2009)。例えば同研究では、地球システムを健全な状態に保つために重要な9つの分野のうち、すでに気候変動、生物多様性、窒素循環という3分野で限界を超えた地球環境破壊が行われているという。人類と地球システムとの関係が急激かつ集中的に深まり、これまでの「完新世」から、人類という一つの種がその周囲の環境を急激に変えるという地球史上新たな「人新世 (あるいは人類世 (anthropocene))」に入ったという認識も出てきている Crutzen, P.J. *Nature* 415, 23 (2002)。

地球と人間社会はこのような状態である。SDGs 設定当初は15年間の猶予があったが、その後時間が経過し、今や達成期限まで8年となった。そのうえ、多くの目標において、上記のように目標達成を目指した進捗からは後退している。ここからSDGsで示される世界に2030年までに到達するには大きな変化が必要だ。それは、「変革」と呼ぶにふさわしい変化である。社会のしくみや構造を変えない限り、この複合的に連鎖しあう課題を総合的に解決することは出来ない。

一方、日本での取り組みを見ると、企業での取り組みの多くは、SDGsの中のいくつかの取り組みを取り上げ、「わが社はこの目標達成に貢献している」という現状の「紐づけ」に留まっている。その多くの内容は、SDGsのアイコンを取り上げるにとどまっている。例えば目標8は、「働きがいも経済成長も」とアイコンにあることから、働き方改革や、企業の業績が成長していると、目標8に貢献している、という具合である。目標であることを考えれば、「包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用 (ディーセント・ワーク) を促進する」という目標達成へ向けた行動として何を行っているのか、が問われるはずであるが、そこには目を向けていない。あるいは、目標8のターゲットには、「8.7 強制労働を根絶し、現代の奴隷制、人身売買を終らせるための緊急かつ効果的な措置の実施、最悪な形態の児童労働の禁止及び撲滅を確保する。2025年までに児童兵士の募集と使用を含むあらゆる形態の児童労働を撲滅する。」とあるが、こうしたターゲット達成に対して何を行っているのかには言及していない、という具合である。変革と呼ぶにはまだギャップがある。

2. SDGs がもたらす新たなガバナンス：グローバルとローカルの連動へ

変革へむけた新たなツールが「目標ベースのガバナンス」の活用である。国際合意を重ね、法的枠組みによって変化をもたらすことも、もちろん重要だ。しかし、例えば地球環境問題に関する国際レジームは、近年困難に直面している。国際ルール構築が、地球規模の環境変化に対処するために必要なだけの行動を積み上げられなくなっているのである。言い換えれば、地球システムを持続可能にするために必要なレベルの行動と、従来の国際レジームによる対処が生み出す行動との間に、大きなギャップが出てきている。

従来型のアプローチだけでは変革が十分行われなことがわかってきたのであれば、新たなアプローチも同時並行で必要になる。こうして出てきたSDGsの本質は、グローバルからローカルに至るあらゆるレベルでの地球規模のガバナンス、すなわち真の意味でのグローバル・ガバナンスの変革にある。SDGsのメカニズムは、これまでと全く異なるアプローチで問題解決を行うことを示唆している。

日本国内では SDGs の認知や社会的関心は急速に高まっている。朝日新聞や電通が行う認知度調査でも、SDGs の認知度は 8 割前後となっている。これほど多くの人口が SDGs を知っているというのは世界でも類を見ない。抜群に良い状況である。一方で、SDGs は危機感の上に成り立っており、その本質が変革にあり、真に SDGs を実施するのであれば、従来のしくみや課題解決方法を大きく変える必要がある。このことに気が付いている行為主体は、まだまだ少ない。

SDGs は、「これをやらないと人類や地球の存続さえ厳しくなる」という、達成すべき姿を目標やターゲットという形で設定した。目標達成へ向けた行動を行うためには、目標が達成された状況から現在を振り返って見ることで、次にどう行動すべきかを考える、いわゆるシナリオの世界でいうところの「バックキャスト」を行うアプローチを採ることが自然だ。バックキャストの導くアクションは、現状がどうなっているかによって大きく異なる。また、行動に対して国際ルールを設定するとすると、多様な現状を踏まえた国際的調整となるため、交渉にも時間がかかる。こうした事情を勘案できるように、国連では実施手段の詳細までは定めず、各国をはじめとするステークホルダーのイニシアチブに任せているのが現在の仕組みである。逆に言えば、国際ルールを決めずに自由な発想や連携に委ねることで、イノベーションの余地を生み出しているわけである。

このようなしくみは、2013 年から 2014 年にかけて、当時 SDGs 策定の国際交渉を行っていた国連のオープンな作業部会（OWG）の共同議長、ハンガリーの国連大使（当時）チャバ・コロシ氏と共に何度も意見交換やワークショップを重ねて考えていった。SDGs の前身でもあるミレニアム開発目標（MDGs）の反省を踏まえての事だった。

すなわち、MDGs には具体性が欠けており、画一的な目安しか提供しておらず、各国や各目標の達成度におけるギャップがあること（Vandemoortele 2011）、受益者のニーズが考慮されておらず、援助供与優先型であること（Sumner 2009; Shepherd 2008）、MDGs の達成度について地理的なばらつきがあることが問題視されていた。特にサブサハラ・アフリカ地域や後発発展途上国においては、ほとんどその成果が得られなかったという批判もあった（Agwu 2011; Peterson 2010; Easterly 2009; 勝間 2008; UN 2015a）。そもそも、先進国の多くの人々は MDGs を自らの課題ととらえられておらず、多くの人々は認知さえしていないという現実もあった。SDGs を検討するにあたりとりわけ注目したのは、MDGs は全世界で共通する一つのグローバルな目標を設置したが、これだけでは各国のおかれた状況を十分勘案できないという点だった。これらの教訓を反映するべく、SDGs は、グローバルの目標を踏まえながら、各国の状況を念頭に置き、国内でターゲットを設置し、実施するというアプローチをとることになったわけである（UN 2015b, パラグラフ 55）。

目標ベースのガバナンスは、これまで MDGs のように比較的限定的目的達成のためには使用されてきた。しかし、これが「持続可能な開発」という形で、多様な国家や行為主体に適用される形で提示されることとなれば、それは新たなグローバル・ガバナンスの戦略であるにとらえることができる。

SDGs には目標とターゲットがあるのみである。それらに拘束力はないものの、進捗を「測る」ということだけを仕組みとして設定している。目標とターゲットには、193 の全ての国連加盟国が同意している。実はこの意味がとてつもなく大きいと、私は考えている。すべての国が同意しているということは、すべての国が「2030 年の世界はこのような骨格で

行こう」という「世界のかたち」が描き出されているということである。

SDGsには法的拘束力がないので、目標を達成できなくともペナルティがあるわけではない。しかし、すべての国が目指す「世界のかたち」がそこにあるとすれば、それを先取りすれば先行者利益が生じていくことになる。このことの重要性が極めて大きい。ビジネスで言えば、他の追随があると知って、その実現を可能にするような商品や製品があるとすれば、大きなビジネスチャンスが生じるわけである。

そしてルールがないということはすなわち、各主体が自由に目標達成へ向けた方策を考え、それぞれに合ったやり方で対応を進めることができるということである。行動の自由度が高く、自らにとってやりやすい方法を選べるということである。自由度が高いということは、創造性がモノをいう。それはまた一方で、差もつきやすいということでもある。

詳細な実施ルールは定めず、目標のみを掲げて進めるグローバル・ガバナンスのことを筆者は「目標ベースのガバナンス」と呼んでいる。これは、SDGsを策定する際に私がリーダーとなって進めていた国際研究プロジェクトの中で作り出した *governance through goals* という言葉を日本語に訳したものである。発展途上国に主な焦点を当てていたミレニアム開発目標（MDGs）であったり、あるいは、産業革命前と比べて地球規模の平均気温上昇を2度以内に抑えるという、気候変動に関するいわゆる「2℃目標」のように、ある分野に焦点を絞った目標はあった。しかし、目標によるグローバル・ガバナンスが、これほどまで包括的に行われたことはこれまでにない。70周年を迎えた国連が、歴史上はじめて踏み込んだチャレンジが、SDGsによる目標ベースのガバナンスなのである。

意欲的な目標を掲げる効果はいくつかある。まず、目標を掲げることで、その目標を達成しようという意思を持った「資源」が集まる。ひとことで「資源」と言っても、その内容は多様である。人的資源をはじめ、目標を実現するための知的資源（アイデア）も集まる。また、目標へ向かうための「資金」も重要な資源である。

目標を掲げることで、従来では考えられなかったような大きなことを成し遂げる。その典型的な例といわれるのが、「ムーンショット」である。1961年5月、米国のケネディ大統領が人類を月に送るという大目標を打ち上げることで初めて、1969年のアポロ11号の月面着陸が実現した。大目標を掲げることで、想像を超えるような現実がついてくる。

SDGsの目標とは、実際に達成しないと約束違反になってしまうという類の目標ではない。もちろん目標なので、達成すべきものではある。しかし、あまりに目標に拘泥してしまうと、身動きが取れなくなってしまう、挙句の果てに目標を掲げることさえ躊躇されてしまう。それよりも、むしろ変革やイノベーション創出へ向けた「達成すべき方向の提示」といったほうがよいであろう。大きな目標を提示することでやるべきことがわかる、そうなると、それに呼応する資源が集まってくる。資源には、人的資源もあれば、知恵や知識、アイデアもあれば、資金ということもあろう。これらにより、時に、現状からの積み上げでは考えられなかったような飛躍が実現できることがあるということは、多かれ少なかれ多くの人が見たり聞いたり、あるいは自ら体験していることなのではなからうか。「大口をたたく」人が大きなことを実現する、弱小チームがラグビーで全国制覇する話や、低偏差値からの有名大学への合格秘話など、感動を呼ぶドラマや映画になった例も多い。そうした可能性を求めるのがSDGsであると言ってよい。2030アジェンダに「変革」というタイトルがついている所以でもある。

3. 持続可能な社会への変革へ

2020年、「グローバル持続可能な開発報告書（Global Sustainable Development Report）」（GSDR2023）をまとめるための15人の専門家が国連事務総長によって選出された。光栄なことに、筆者はそのメンバーの1人に入った。地域的なバランスに加え、ジェンダーや専門領域などの多様性を考慮したうえで選ばれる執筆者に加われたのは、本当に幸運なことだった。

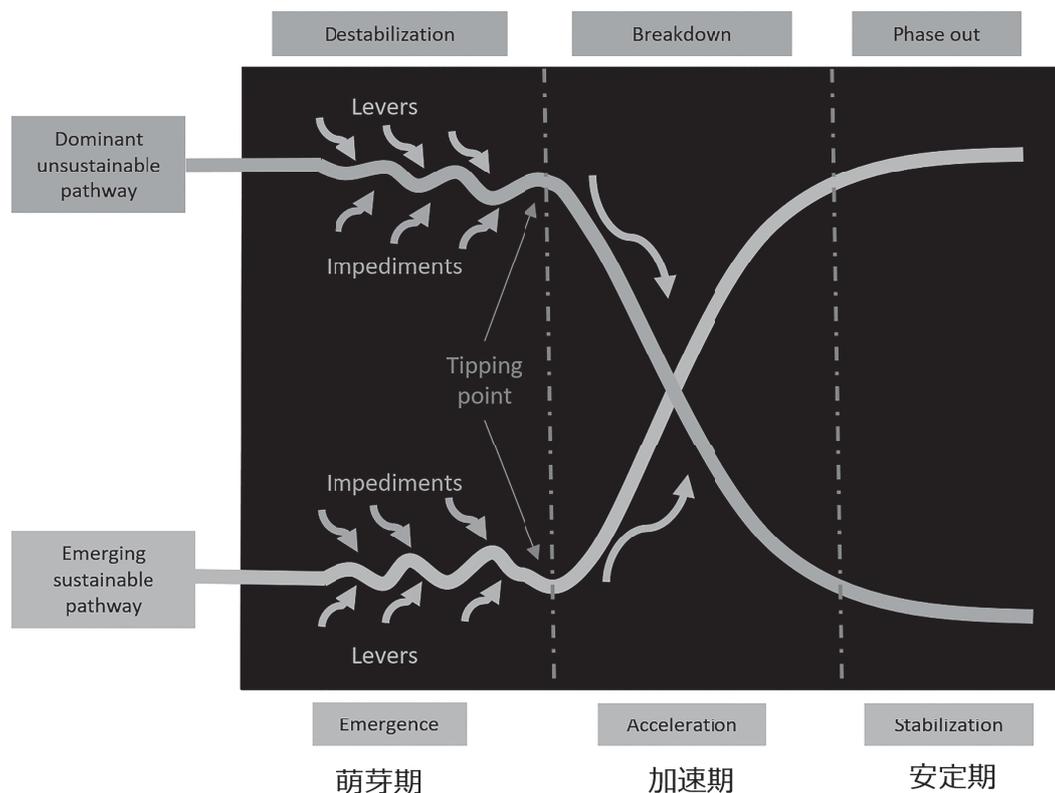
GSDR2023の中心となる概念は「変革(Transforming)」である。2019年の報告書執筆時には、まだSDGsが定まって4年ということもあり、それほど多くの変革事例は出ていなかった。だがSDGs達成へ向けた道のりのほぼ折り返し点に到達した際に出版される2023年版執筆時には、変革の事例はすでに出てきている。GSDR2023では、できるだけ多くの事例を示しながら、変革を行うためのエッセンスやツールを示していくことにした。

もちろん、世界規模の目標である。ある地域での成功事例は、必ずしも別の地域で有効に働くとは限らない。経済・社会開発の程度も異なり、文化的な違いもある。したがって、GSDRでは、同じツールがすべての国に対して有効だという誤解を生まない工夫にも留意することになる。SDGsが全世界で同じように実施するためのルールを持たないのは、目標を共有しつつも、各国の状況に合わせて実施するためである。この精神をGSDRも踏襲している。

これまで行われた「変革」を見ていくと、緩やかにS字型のカーブを描いていることがわかってきた（Loorbach, D.2017、Markkard, J.2020など）。図1の「広がりつつある持続可能なパス」を見ると、左下から右上に曲線を描く部分は、横軸を時間として緩やかに右肩上がりになっているようなS字である。つまり、最初の段階ではカーブは緩やかで、「萌芽期」といえる。萌芽期には、いろいろな変革の「芽」が出てきて、さまざまな形で変革の芽がみられる。例えばそれは新たな技術開発であったり、既存技術の組合せであったり、インターネットやデジタル技術を駆使したイノベーションであったりする。しかし、芽があるだけでは世の中に広がる変革の波へはつながらない。それが「加速期」に入ると、一気に社会全体に広がっていく。加速に必要なのは、減税・免税措置や補助金といったような政策であったり、あるいは価格低下など市場の変化であったり、投資家の変化であったりする。そうして加速したのちに、変化は社会に定着し、「安定期」に入っていく。

それぞれのステージが大事なことはいうまでもない。ただ、変革を社会全体の変革へと変換していくためには、加速期に向けて何を行うかが重要になってくる。

図1 トランスフォーメーション（変革）の「Sカーブ」



出所：GSDR2023 プレゼンテーション資料を基に筆者作成

たとえば、LEDの普及などはわかりやすい事例だろう。エネルギーを太陽光でまかなう動きも、いくつかの国では好事例となっているようだ。事例によって、場所によって、何が変革に効いてくるのかの違いはあっても、それぞれのステージではある程度共通した「ツール」が見受けられそうだ。公共政策が効いてくる国もあれば、業界全体のアライアンス構築や共通目標の設定など、公共政策を超えた連携が、加速のために重要なツールとなっている国や地域もある。そうした現実の例を盛り込みながらツールを示すことで、SDGs実現に向けたヒントを提供しようというのが、GSDR2023の目的である。

毎年のSDGs進捗報告には、今のところあまり明るいニュースは入って来てはいない。他方、GSDR2023は、現状の様々な評価をSDGsの観点から再評価するとともに、明るいニュースを創出するためのヒントをこれまでの事例をもとに提示することで、SDGs実現を加速化したいという考えだ。国連の新たなチャレンジがどこまで効果があるのか、教訓を学び取っていききたい。

4. 日本の現状

こうした中で、日本は現在どのような立ち位置にいるのだろうか。

最初に述べたように、SDGsという言葉の認知度は上がっているものの、その内容の理解や行動ということになると遅れているのが現状である。SDSNとベルテルスマン財団の評価では、2019年の15位から毎年順位を下げ、17位（2020年）、18位（2021年）、19位（2022

年)となっている。とりわけ、このままでは目標達成が厳しいという「赤信号」の目標は、世界経済フォーラムのジェンダーギャップ報告書でも146か国中116位に甘んじているジェンダーに関する目標5、持続可能な消費と生産の目標12、気候変動対策の目標13、海洋生態系の目標14、陸上生態系の目標15、パートナーシップの目標17となっている。

2021年には日本政府は第2回目の自発的国家レビュー(VNR)を国連ハイレベル政治フォーラムにて実施した。ここにはステークホルダーによる評価が盛り込まれたが、ここでは以下のような点が指摘された。

まず、2017年の前回のVNRからの進捗として、推進本部、円卓会議、実施指針、毎年のアクションプラン、ジャパンSDGsアワード等、政府としての枠組み構築が進んだ点が指摘された。また、ビジネス、市民社会、地方自治体、教育など各層におけるSDGsの認知と、それを支援する広報体制も大幅な進捗を見たことや、ステークホルダー主導のパートナーシップ推進へ向けた事例もいくつか創出されたことが取り上げられ、例えば2019年改訂版実施指針、2021年SDGsグローバル・フェスティバル・オブ・アクション等の事例が挙げられた。国際的には、防災・レジリエンス強化の文脈での国際的展開があったことが指摘されている。

他方、新型コロナウイルスの影響もあり、自殺率(特に女性)の増加、開発援助額削減、マイノリティの課題なども明らかになったことが指摘された。高齢者、女性・女の子(women and girls)、子ども、若者、生活困窮者、障害者、LGBTIQ、基礎疾患を持つ人々への影響や対策をハイライトしたレビューが必要であることも示された。

目標別のレビューでは、日本企業は、気候変動と環境に関する国際的イニシアチブ(TCFD、SBT、RE100など)に積極的に参加しているとされた。日本の参加企業数を世界との対比で見ると、TCFD: 342/1791、SBT: 91/615、RE100: 50/291となっており、国内大手先進企業で脱炭素経営の取り組みが広がっていることも、具体的数値とともに示された。また、国内では300を超える自治体がゼロカーボンシティを表明し、企業レベルにおいても、「SDGs実態調査」では90%以上の企業が脱炭素化に向けた取り組みを進めていることが言及された。

日本政府は、2011年に国連人権理事会で承認された「ビジネスと人権に関する指導原則」に基づいて2020年10月に「『ビジネスと人権』に関する行動計画(NAP 2020-2025)」を公表しているが、NAPでは「指導原則」を超えた人権デューデリジェンスの導入促進などが記載されたとしている。今後は効果的モニタリング体制を整えてPDCA(マネジメントサイクル)を回すことが重要だとされている。

これらの諸点を踏まえ、VNRは以下のように提言している。

まずは、総体的で客観的な目標、ターゲットや指標の整備の必要性である。目標と現実のギャップやその要因などを評価・分析することによって、SDGs達成に向けたPDCAを回すことができるようになるというのである。そのための科学・政策枠組みの構築も重要だとされた。また、アクションプランについて、ベースラインデータとターゲット及びその達成期限を明確にし、ギャップ分析とバックカスティングを行うことの重要性が指摘されている。さらには、2025年ごろに評価報告書を策定すべきだとの提言が盛り込まれている。

5. 今後へ向けた提言

これまでの論考を踏まえ、今後日本に必要なことを提言したい。

2023年はSDGs達成へ向けた行動にとって大切な年となる。9月には4年周期の国連総会のもとのHLPF（SDGsサミット）の第2回目が開催される。ここでは、GSDRも公表される。また、これと並行して「フューチャーサミット」も開催される。SDGsサミット開催を受けて、日本政府もSDGs実施指針の2度目の改定を行う予定だ。7月は経済社会理事会のもとの通常のHLPFが行われる。今年7月のHLPFではコロナ以来ようやく対面の取り組みが戻ってきたが、来年は本格的に対面での取り組みが行われることが予想される。5月には日本にG7サミットがやってくる。こうして考えると、G7からHLPF、そしてSDGsサミットへのながれをとらえ、SDGsに向けた取り組みを加速し、認知と行動とのギャップを埋める格好のチャンスとなるのが2023年だと考えられる。逆に言えば、このチャンスを逃すと、SDGsの目標達成は極めて困難になるであろう。

そのようななか、日本にまず必要なことは、この機をとらえてSDGs推進のための基本法を制定することだと考える。基本法は、細かい規定を行うものではない。大きな方向性を示し、国としてこれに向かうことを約束するものだといってよい。SDGs達成を目指した行動を喚起するために、いま最も必要なことは、まず基本法を制定することだ。これによって各自治体や企業などが行動に舵を切る根拠ができる。また、政府の意思決定の意味合いも変わってくる。政治的な意思という息吹を吹き込むことが行われるようになる。その推進のための事務局も、内閣官房あるいは内閣府に設置することで、定常的にSDGsを政策面で取りまとめていくことが可能になる。現在あるSDGsアクションプランの政策内容には重複があったり、トレードオフがみられることもあったりするが、これを整理する「司令塔」の役割が備わることになれば、実質的な政策推進につながっていく。

基本法をG7の機会に制定することは、G7各国に対しても、日本が本気でSDGsを推進し、リーダーシップを発揮するという強いメッセージにもなっていくだろうし、その後の国連総会における議論の牽引にも役立っていくだろう。岸田首相は先日の国連総会演説の中で、国連安保理改革を進めるべきだとの演説を行ったが、これを持続可能な開発の分野にも踏み込んで議論を進めることが、議論の実質的進捗には貢献するのではなかろうか。持続可能な開発分野こそが、むしろ平和や安全保障を担保すると考えることも可能であるし、この分野での議論が、安全保障概念の現代的な変化に対応するためにも必要だと考えられるからだ。2012年に、Earth System Governance プロジェクトの研究者らとともに、筆者は「持続可能な開発理事会」の設置を提案し、ここでは国家代表とステークホルダー代表の二院制での意思決定を行うことが適当だという主張を行った（Kanie et al. 2012）。今こそ再びそうした議論に向き合うべき時なのではなかろうか。

SDGs推進のための基本法と並行して重要になるのが、SDGs実現へ向けた日本のターゲットを設定することである。第2回VNRにおけるステークホルダーからの評価でも、「総体的で客観的な目標、ターゲットや指標の整備」の必要性が、とりわけ経済団体から強く主張された。また、そもそも「2030アジェンダ」のパラグラフ55は以下のように述べる。

ターゲットは、地球規模レベルでの目標を踏まえつつ、各国の置かれた状況を念頭に、各国政府が定めるものとなる。また、各々の政府は、これら高い目標を掲げるグローバルなターゲットを具体的な国家計画プロセスや政策、戦略に反映していくことが想定されて

いる。

アジェンダを実施するという意味でも、国としてのターゲット設定が必須であることがわかる。こうしたものをまず設定することによって、その進捗管理や指標の議論も進んでいくことになるし、SDGs 達成へ向けた行動も促進され、それを支援するための政策も進んでいくであろう。

国連全加盟国のコンセンサスで成立した SDGs が「未来のかたち」であるとすれば、それは今後日本が成長を続けていくために重要な経済政策でもある。まさに持続可能に発展し、その世界を先取りしていくために、このチャンスを逃してはならない。

参考文献

- Agwu, F.A. (2011) Nigeria's Non-Attainment of the Millennium Development Goals and Its Implication for National Security, *The IUP Journal of International Relations*, Vol. V, No. 4, 2011
- Easterly, W. (2009) How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, *World Development*, Vol. 37, No. 1, pp. 26-35.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019) Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development, United Nations, New York.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N. & Avelino, F. 2017. Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626
- Markard, J., Geels, F. W. & Raven, R. 2020. Challenges in the acceleration of sustainability transitions. *Environmental Research Letters*, 15, 081001. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab9468>
- Norichika Kanie, Michele M. Betsill, Ruben Zondervan, Frank Biermann and Oran R. Young (2012), “A Charter Moment: Restructuring Governance for Sustainability”, *Public Administration and Development*, Volume 32, August 2012, pp. 292-304.
- Peterson, S. (2010) Rethinking the Millennium Development Goals for Africa, HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-046, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Rockström J, Steffen W, Noone K, Persson Å, Chapin FS, Lambin EF, Lenton TM, Scheffer M, Folke C, Schellnhuber HJ, et al. 2009, A safe operating space for humanity. *Nature* 461: 472-475
- Shepherd, A. (2008) Achieving the MDGs: The fundamentals, ODI Briefing Paper 43. London: ODI.
- Steffen, W. et al. (2015) Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, *Science*, 347, 1259855.
- Sumner, A. (2009) Beyond 2015: Rethinking Development Policy, *The Broker* 14: 8-13, June.
- Vandemoortele, J. (2011) If not the Millennium Development Goals, then what?, *Third World Quarterly*, Vol. 32, No. 1, pp 9-25.
- UN (2015a) The Millennium Development Goals Report 2015, United Nations, New York.
- UN (2015b) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, United Nations, New York.
- 勝間靖 (2008) 「ミレニアム開発目標の現状と課題—サブサハラ・アフリカを中心として—」アジア太平洋討究 No.10.
- 日本国政府 (2021) 2030 アジェンダの履行に関する自発的国家レビュー 2021 –ポスト・コロナ時代のSDGs 達成へ向けて—

— 注 —

- 1 本稿の一部は慶應義塾大学出版会「総合政策学（仮題）第4巻『社会イノベーションの方法と評価』」所収の拙稿「SDGs にみる変革への革新的アプローチ」の記述を再掲したものである。

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

はじめに

2022年2月24日に、ロシア軍がウクライナに侵攻を始め、世界は一変した。「ロシアによるウクライナ全面侵攻は、ロシアにとって不利益ばかりで、あり得ない」と多くの専門家が指摘していた中、ロシアのプーチン大統領は、その暴挙に出た。

ロシアが空爆や地上作戦で苛烈な攻撃を加え、ウクライナ軍が懸命に反撃する中、戦争開始から10か月たった2022年12月の段階で、600万人近くが国内避難民となり、1700万人以上が、安全を求めて国外に避難を余儀なくされている¹。犠牲者は、ウクライナ・ロシア双方共に、数万人から数十万人に上ると見られる。その圧倒的な破壊の前に、「いったい、ウクライナの人たちが何をしたのか」という憤りを覚えるのは、私も含め多くの人々の率直な気持ちであろう。

侵攻から7か月たった2022年9月24日から27日まで、ロシアは、東部のルハンスク州、ドネツク州、南部のザポリージャ州、ヘルソン州の4州ですでに占領した一部の地域において、ロシアへの編入の是非を問う「住民投票」と称するものを実施した²。国際的な監視団もなく、秘密投票でない形で投票させていることが報じられ、「侵略によって占領している地域における住民投票は全くの茶番」だと多くの国々が強く批判した。

他方ロシアのラブロフ外相は、住民投票を経てロシアに編入された地域を「完全保護化」におくとし、ロシアの法律や核兵器の使用に関する方針が適用されると、記者会見で力説した³。そして9月30日、プーチン大統領は、この4州のロシアへの併合に署名した。

背景には、2022年夏以降、ウクライナ側が反転攻勢に転じ、ロシア側がいったん支配下においた地域の一部を奪還し始めたことがある。9月に入り、ウクライナ北東部のハルキウやイジュームなどの都市がウクライナ軍により奪還される中で、このままだと次々と支配地域を奪われかねない、と考えたプーチン大統領が、9月21日にテレビ演説を行い、30万人ともされるロシアの予備役の「動員令」と、先の4州の支配地域における「住民投票」の実施を同時に発表した。

この「動員令」と（茶番とされる）「住民投票」の実施、それに続くウクライナ4州の併合宣言により、ウクライナ戦争は大きな曲がり角を迎えた。他方、ウクライナ政府も、これを支援する西側諸国も、ロシアの併合を一切認めず、さらに軍事的な攻勢を強めている。2023年1月には、西側諸国から新たな戦車のウクライナ政府への供与も決まり、これにロシアは激しく反発している。

その意味でこの戦争は、さらにエスカレートする可能性を高めながら、「ロシア編入地域への攻撃をロシア本土への攻撃とみなす」という方針を適用して、ロシアが核兵器を使用する可能性も高まるという、かつて人類が経験したことのない、極めて危険な状況に突入している。

このような事態になったのは、1945年に人類が核兵器を開発してから初めてのことだ。1962年のキューバ危機の際にも、世界は核戦争の危機にさらされたが、軍事紛争自体は起きていなかった。今回は、激しい戦闘がウクライナで続き、さらに、西側諸国がウクライ

ナへの膨大な軍事支援と、ロシアに対し徹底した経済制裁を科す中で、核兵器使用の可能性が増しているのである。実際、米国はロシアに対し「核兵器が使用されれば、破滅的な結果をもたらす」と警告を発している⁴。それが何を意味するのか米国は明らかにしていないが、もし米国が軍事介入に踏み切れば、それはNATO対ロシアという世界大戦への突入を意味する。またもし米国が、核兵器による対抗措置を取れば、それは「核兵器を伴う世界大戦」に繋がる。

2020年に日本国際問題研究所内に発足した本研究会「地球規模課題研究会」では、グローバルな人類の脅威に対し、どのように国際社会として対応し、その中で日本がどんな役割を果たせるか、議論を続けてきた。本報告書のタイトルは「国際秩序の危機—グローバル・ガバナンスの再構築に向けた日本外交への提言」だが、この戦争がもたらすグローバル・ガバナンスへの影響は図り知れない。

その影響を詳しく論じることは、現在の段階では難しいが、このロシアのウクライナ侵攻が、一つ間違えば、世界大戦にエスカレートするという意味でも、また食料不足やエネルギー危機を世界全体で引き起こしているという意味でも、まさに「グローバルな脅威」、しかも極めて重大な脅威であることは間違いない。

本論の目的は、人類の終焉となるリスクを抱えた「核大国同士による全面戦争」を回避しつつ、ウクライナ紛争をどう終結に向かわせるのか、いくつかのシナリオを提示した上で、それぞれのシナリオが持つリスクや課題を分析し、今後の方向性と日本の役割を示すことにある。この戦争を終結させる、もしくは沈静化（安定化）させ、世界全体の滅亡を回避することは、今後のグローバル・ガバナンスの再構築を考える上でも不可欠だからだ。私はこれまで、ベトナム、アフガニスタン、イラク、シリアなど、大国から軍事介入をされた側の調査や取材を続けてきた。また2022年8月下旬から9月下旬にかけ、サウジアラビア、トルコ、モルドバで講演や調査を行い、サウジなどの産油国や、トルコなど仲介の役割を果たそうとする国の動向、ロシアの脅威を受け続け、かつ膨大な数のウクライナ難民を受け入れているモルドバの苦境を調査した。そうした視点から、「世界大戦を防ぎつつ、ウクライナ戦争をどう終わらせるのか」という課題について、微力ながら一石を投じたいと考えている。

戦争終結——5つのシナリオ

ロシアのウクライナ侵略から一週間後の2022年3月1日、世界的に有名なNYタイムズ紙のコラムニストのトーマス・フリードマン氏が、ウクライナ戦争の終結のシナリオとして以下の三つを提示した⁵。その視点は、今も重要な視座を与えており、その内容を短く紹介する。

(1) 破滅的なシナリオ（世界大戦への突入）

このシナリオでは、プーチン大統領は、ウクライナの施設を破壊し人々の殺戮を続ける。他方、(フリードマンによれば) プーチン大統領はウクライナに傀儡政権を樹立することは難しい。永続的な抵抗が続くからである。これに対し西側諸国も徹底した経済制裁で対抗するが、追い詰められたプーチン大統領が核兵器の使用も含め「何をするかは分からない。それは恐怖のカクテルだ」と、フリードマンはこの戦慄のシナリオを表現している。実際

には核兵器を伴う世界大戦のシナリオを意味している。

(2) 汚い妥協

第二のシナリオでは、ウクライナがロシアに対して徹底抗戦してロシア軍を苦しめ、西側の経済制裁もロシアに深刻な打撃を与える。その結果、ウクライナとロシアの双方が、フリードマンが呼ぶところの「汚い妥協」で合意する。その大まかな内容は、停戦とロシア軍の撤退と引き換えに、ウクライナがNATOに加盟しないことを約束し、ウクライナ東部の親ロシア派の支配地域のロシア編入を認め、また西側はロシアへの経済制裁を解除するというものである。しかしフリードマンは、「このシナリオの可能性は極めて低い」としていた。なぜならプーチン大統領は「ウクライナをロシアの傘下に置く」という目標を達成できず、またウクライナも、ロシアの軍事侵攻によって領土を割譲することを認めるのは難しいからだ、(3月1日の段階で)論じている。

(3) プーチン体制の崩壊

ロシアの人々がプーチン体制に異を唱え、最終的にプーチン大統領を大統領の座から追い出す、というシナリオである。フリードマンは、「このシナリオの可能性は低い、世界にとって最善のシナリオだ」としている。実際には、政権内部からのクーデターなども、このシナリオに入ると思われる。

私も基本的にこの見立てに同意するが、この三つのシナリオに加え、実際には、ウクライナ東部や南部における戦闘が長期化し、低・中強度紛争が続いていく可能性が高いと、2022年4月8日付で月刊誌に掲載された拙論「世界大戦をどう防ぐのか」で主張していた⁶。そして、この戦闘が長期化していく場合、さらに次の二つのシナリオへの展開があり得ると論じた。

(4) 西側諸国対ロシア・中国圏で経済圏が次第に分離

米国やヨーロッパ諸国、日本など西側が、極めて包括的なロシアへの経済制裁を強め、次第にロシアの最大の収入源である石油やガスの輸入をストップしていく。それに対し、中国がロシア産の石油やガスを買って支え続けた場合、ロシアの凄惨な攻撃に対する国際的な批判の高まりとともに、中国への批判が強まる。ワシントンポスト紙のコラムニストでCNNのキャスターも務めるファリード・ザカリアは、2022年3月17日放送のCNNニュースの中で「中国がロシアの石油やガスを買って支えるならば、米国や西側は中国への制裁に乗り出すだろう」と予想している⁷。3月18日に行われた米国のバイデン大統領と中国の習近平国家主席のオンライン会談でも、この点が焦点となった。報道によれば、ロシア支援をしないよう求めたバイデン大統領に対し、習主席は「ウクライナ危機は私たちが見たくないものだ」とし、「衝突と対立は誰の利益にもならない」と強調した。他方、中国はロシアに対する経済制裁には反対しており、通常の貿易として、ロシアの石油やガスを買って続けている。他方、ロシアに対する武器提供などの軍事支援などは実施していない(2023年1月現在)。

中国にとって西側諸国の市場を失うことや、孤立を深めるロシアを支持していると思われるのはメリットが少なく、できれば回避したいシナリオであろう。他方中国は、プーチ

ン大統領が失脚して、ロシアが民主化すると、常任理事国の中で孤立する恐れがあり、それもまた困る。中国政治が専門の松田康博・東京大学教授は、「プーチン氏が倒れては困るから支えるしかないけれども、プーチン氏がとても合理的とは思えない行動をとり続けているので、大迷惑でしょう」と分析している⁸。米国政府も、中国が積極的にロシアを軍事支援しているとはしておらず、今のところ、この第四のシナリオに本格的に入ることは、米国・中国ともに避けようとしているように見える。

(5) 中国やトルコなどが働きかけ、ロシア軍が停戦・撤収

このように、中国にとっては、(1)の世界大戦のシナリオも、(4)の西側諸国との経済的な分離も、決して利益ある選択ではない。中国は、米国や欧州、日本をはじめ西側諸国に製品を輸出することで、圧倒的な経済成長を実現してきた。ロシアのウクライナ侵攻を支持してその市場を失うことは、得な選択ではない。また中国はこれまで「内政不干渉」と「国家主権の尊重」を唱えて、米国による軍事介入などに反対してきた。一方、プーチン大統領にとっても、中国がロシアの主要輸出品である石油やガスを買いつけてくれるかどうかは生命線であり、中国の主張にはある程度、耳を傾けざるを得ない現実がある。その意味で（中国への好悪は別として）中国が圧倒的な交渉力をロシアに対して持っていることは間違いない。実際、ウィリアム・コーヘン元米国防長官は、2022年3月11日放送のCNNの番組で、「中国が内々にでもプーチン大統領に兵を撤収させるよう説得することが、この戦争を早期に収める最も効果的な方法であり、米国も中国にそう働きかけるべき」と強調した⁹。

中国が内々にでもロシアのプーチン大統領に対し、「ロシア軍の撤収」を働きかけるような状況を、国際社会全体でつくっていく。同時に、プーチン大統領と個人的にも親しく、シリア内戦においてロシアと停戦協議を主導したトルコのエルドアン大統領などが、ロシアとウクライナとの仲介を果たし、最終的に停戦とロシア軍の撤退を実現する。その場合、ゼレンスキー大統領が既に示しているように、ウクライナはNATOに入ることは目指さず、他の形での安全保障体制に入り、ロシア側もそれをもって目的を達したとし、ロシア軍を撤収させる¹⁰。

その後の展開と穀物輸出合意

以上が、2022年4月段階で、私が提示した5つのシナリオであった。それから10か月近くたち、実際に、ウクライナ戦争は長期化の様相を強めている。ロシア軍によるウクライナ4州の強引な併合、ロシア内での30万人ともいわれる新たな軍への動員、これに対して予想される西側諸国の軍事支援を受けたウクライナ軍の反撃や、それを受けたロシアの核兵器を含めた対抗などを考えると、極めて危険な状況が続きながら、ウクライナ戦争はより激しさを増している。3月末まで行われていた、ロシアとウクライナの和平交渉も、4月上旬にウクライナ軍がロシア軍から奪回したブッチャにおける住民に対する虐殺行為の疑いなどが浮上し、途絶えてしまった。

そんな中、唯一の例外とも言えるウクライナとロシアの合意が7月下旬に発表された。ウクライナの穀物やロシアの肥料の輸出が全面的にストップし、世界的な食料危機が叫ばれる中、トルコと国連が仲介し、7月22日、ウクライナとロシアが穀物の輸出に関して、

トルコのイスタンブールで合意したのである。この「穀物輸出合意」に基づき、8月から、オデッサなどウクライナの三つの港から、ウクライナ穀物の黒海を通じた輸出が再開されている。トルコのイスタンブールに、トルコ、国連、ウクライナ、ロシアによる「共同調整センター」が設置され、その4者のスタッフが、ウクライナに出入りする全ての船をチェックし、武器などが運ばれていないことを確認した上で、穀物をオデッサ港などで積み込み、他国に輸出している。国連によれば、8月1日に最初に穀物を載せた船が出航して以来、2023年1月29日までに1900万トンの穀物が既に輸出され、順調に穀物の輸出が続いている¹¹。

共同調整センターの国連側のトップである、アミール・アブダル代表に9月4日にイスタンブールでインタビューしたが、「正直、数か月前に、ウクライナとロシアが協力して、ひと月で数百万トンの単位で穀物が輸出できるようになると思った人はあまりいなかったと思う。現在、ウクライナの穀物倉庫に貯まっている穀物を輸出することは、ウクライナの農民や関係者にとっても大きな救いになり、食料不足に悩む世界中の国にとっても多大な恩恵となる。」とアブダル氏は謙虚に話した¹²。

この穀物合意をロシアも受け入れた背景には、「ロシアの侵攻で食料価格が高騰し、世界中で5千万人もの人が新たに飢餓に直面している」という批判が高まる中で、その批判をかわし、ロシアも世界のことを考えていると示したかったことがある。実際、ロシアにとっては、世界の55%がまだ非民主主義的な国家とされる中、そういった権威主義的な国が多い中東やアフリカの国々まで完全に敵にまわすことは避けたいと考えているのであろう。さらに今回の穀物合意では、ウクライナの穀物だけでなく、ロシアの穀物や肥料（アフリカの多くの国はロシアの肥料に依存している）も輸出できるようになっており、その意味でロシアにとって相応のメリットもあり、今までのところ穀物輸出は合意通り実施されている。

国連やトルコの仲介の可能性

2022年7月22日に結ばれた穀物合意の調印式には、国連のトップ、グテーレス事務総長も参加した。グテーレス氏率いる国連事務局は今回、ロシアのウクライナ侵攻を止められなかったことについて、強い批判を浴びた。しかし1965年のベトナム戦争、79年のソ連のアフガン侵攻、2003年の米国によるイラク侵攻など、常任理事国である大国が自ら戦争を始める時、国連事務局が戦争勃発を未然に防止することは非常に難しい現実がある。

その中でグテーレス氏は、4月末に、ロシアとウクライナの双方を訪問し、①当時戦闘の激しかったマリウポリの製鉄所にいる民間人の避難、②穀物輸出に向けた合意、の二つを具体的な目標にしてプーチン大統領とゼレンスキー大統領双方と会談を行った。マリウポリからの避難については、その直後、人道回廊が新たに作られ、数百人の民間人が無事に退避した。その後は、この世界中の最貧国に影響が出る穀物輸出の問題について、グリフィス人道問題担当国連事務次長を担当者にし、ロシアとウクライナ間の水面下の交渉を、トルコと共に進めた。結果的に合意が得られ、その実施機関の重要な一翼を国連が担うことになり、グテーレス氏は「私が事務総長に就任してから最も重要な課題に今向き合っている」とメディアに率直に語った¹³。

しかし、7月段階での穀物輸出合意により、すぐにウクライナとロシアの停戦協議など、

政治的なプロセスに弾みがつくのかについては、グテーレス氏は「残念ながらまだその機運に達していない」と答え、慎重な見方を変えなかった。

一方、トルコのエルドアン大統領は、穀物合意の段階で、「これを機に、ウクライナ戦争の終結につなげていきたい」と政治的プロセスについても意欲を示した。トルコは、NATOの加盟国の一つとして、ウクライナを支援する立場を維持しつつ、エルドアン大統領は、プーチン大統領との個人的な信頼関係を維持し、双方を仲介する意欲を示し続けている。

その背景には、2015年にロシア軍がアサド政権を支援するためにシリア内戦に軍事介入した後、トルコとロシアで、シリア内戦の停戦について一定の成果をあげたと、プーチン大統領とエルドアン大統領の双方が認識していることがある。

2015年のロシア軍のシリア介入後、アサド政権が一気に領土を回復していった際、シリアの反体制派を最後まで支援していたトルコのエルドアン大統領は、2017年1月以降、ロシアのプーチン大統領とシリアの停戦についての協議をカザフスタンの首都アスタナで始めた（いわゆるアスタナ・プロセス）。その結果、シリア北部のイドリブに立てこもった反体制派とアサド政権側の停戦を、双方が監視団を出す形で今も維持している¹⁴。こうした経験や信頼関係を活かし、エルドアン大統領とトルコ政府は、一貫して、ウクライナとロシアの仲介に意欲を示している。イスタンブールにある名門大学であるボアジチ大学のギュン・クット准教授（国際関係論）にトルコの意図について聞くと、「トルコは地政学的に、湾岸戦争の時も、イラク戦争の時も、シリア内戦でも、この地域で戦争が起きれば瞬く間に大きな悪影響を受けてしまう。シリア内戦では、数百万人の難民がトルコ国内に流れ込んだ。だから、軍事紛争の仲介をして、地域の安定を目指すのは、トルコにとっては純粋に『自己利益としての国益 (Selfish National Interest)』なのです」と解説した¹⁵。そして、どんなルートか定かでないが、「トルコ政府とロシア政府が常に連絡を取り合っている。それができる関係であることは間違いない」と、トルコが独自の外交ルートを持つことを教えてくれた。

今後の見通し

しかしそのクット准教授も、今後、ウクライナ戦争が終結する見通しについては、極めて悲観的であった。それは、プーチン大統領自身が、戦争の目的を既に見失っている、というクット准教授の分析に基づいている。「プーチン大統領は当初、ゼレンスキー政権を瞬く間に崩壊させ、傀儡政権を樹立できると考えていた。それが困難と分かり、北部から軍を撤退させた後は、東部や南部の戦線も含め、狙いが定まっていない。まさに『場当たりの』な対応に終始している。戦争の目的が決まっていないから、止めようがない。かといって、ウクライナから完全撤収することはプーチン政権の存続を危うくするので、それもできない。他方、ウクライナ政府側は、少なくとも2月24日以降にロシア軍に侵攻され支配された地域をロシアに譲ることはあり得ないだろう。その意味では全く出口が見えない。一体何か月、何年続くのか、見通しが立たない。双方が疲弊しきるまで続く可能性がある」と話した¹⁶。

私自身も、クット准教授と同様、プーチン大統領がその座にいる限り、この戦争が長期化する可能性が極めて高いと見ている。今回、プーチン大統領が採用した「部分的動員（実

際には幅広い動員)」がロシア国内に大きな動揺を広げ、ロシア人の国外脱出も続く中、西側諸国によるロシアへの経済制裁も重なり、(3)の「プーチン大統領失脚」のシナリオは、これまで以上に高くなっているように見える。しかし専制主義国家は、反体制派を徹底して弾圧するため、後で見るよう、経済制裁だけでは、なかなか政権崩壊までは至らない現実もあるのだ。

もちろん今回は経済制裁だけでなく、「戦争を継続している」、つまりロシアが凄まじい、大義なき消耗戦を続け、かつ国民全体を対象にした動員も始めたことで、政権内部のクーデターや暗殺など、政権が崩壊する可能性も否定できなくなっている。実際にそうした政権移譲が起きた場合、その後、なるだけ速やかに戦争終結に結び付ける方法も見据えつつ、(5)の外交的解決の可能性を、それも難しい場合、最悪でも(4)世界経済の分離や(2)双方の妥協による停戦などで、世界大戦へのエスカレーションを回避していく努力を絶やさないことが極めて重要であろう。

アフガン、イラク、シリアの教訓

上のような見通しの前提には、第二次世界大戦後、「民族自決」や「植民地支配の否定」などの規範が国際的に浸透し、大国が軍事侵攻によって他国を侵攻し、傀儡政権をつくらうとしても、現代の世界においては、非常に難しくなっているという歴史の教訓がある。

1965年から米国が、南ベトナムへの地上軍による軍事介入と、南ベトナム解放戦線を支援する北ベトナムへの空爆を始め、南ベトナムの親米政権を維持しようとしたが、6万人近い米軍の犠牲者と、300万人とも言われるベトナム人の命が犠牲になった末、1973年に米軍はベトナムから撤退。その後1975年に北ベトナムが南北を統一し、ベトナム戦争は終結した。

またロシアの前身であるソ連が、1979年にアフガニスタンに軍事侵攻し、親ソ連政権を樹立しようとしたが、アフガンの人々や世界各地から集まった「聖戦の兵士」との10年もの泥沼の戦いの結果、撤収を余儀なくされた（それまで、平和で世俗的な社会を保ってきたアフガニスタンは、このソ連侵攻をきっかけに40年近い紛争に苦しめられることになった）。ソ連軍の撤退後、内戦を経てアフガンの九割を支配したタリバン政権に対し、今度は米国が、2001年、9・11同時多発攻撃を実施したアルカイダがアフガンに拠点を持っているという理由で軍事介入し、タリバン政権を崩壊させて新たな国家建設に乗り出した。しかし20年後の2021年、米軍は撤収し、力を盛り返していたタリバンが瞬間に全土を掌握した¹⁷。アフガンの経験は、超大国であるソ連や米国をもってしても、軍事介入によって自らにとって好ましい政権を樹立することがいかに難しいかを、象徴的に示している。

また2003年に米国は、イラクに対して、「化学兵器や生物兵器など大量破壊兵器をフセイン政権が保有している」という理由で、英国などの有志連合と、国連安保理の明確な決議を採択できないまま軍事侵攻に踏み切った（その後、大量破壊兵器はなかったことが米軍により確認された）。その後、占領統治の失敗で各宗派間の対立が激化し、2006年にイラクは内戦に突入。一度は収まる気配を見せたが、2012年以降ISISが急拡大し、一時期はイラクの3分の1を支配した。その後、再度米軍が介入し、イランなどもイラクへ派兵しISISの支配地域は縮小したものの、この20年間で50万人以上が戦闘で犠牲になるという悲惨な歴史をイラクの人々は経験している。2021年10月に国政選挙がありながら、一年

以上たっても組閣ができないという極めて不安定な政治状況が続いており、体制の維持そのものが危うくなっている¹⁸。

これらの経験を見れば、ロシアがウクライナに傀儡政権を樹立しようとしても難しいことは自明と思われる。しかしプーチン大統領は、シリアへの軍事介入の経験から「間違った教訓」を得ていた可能性がある。2011年にシリアで民主化を求める平和的デモが起きたが、アサド政権が徹底した弾圧を加え、その結果、反体制側とアサド政権による泥沼の内戦となった。アサド政権は退潮を続け、2015年半ばにはシリア領土の3分の1程度しか支配地域が及ばず、残り3分の1は反体制派が、あとの3分1をISISが支配した。ここでロシアはアサド政権からの要請を受ける形で、2015年9月から空爆と地上軍による圧倒的な軍事介入に踏み切った。このロシアの軍事介入の結果、シリアの戦況は劇的に変化し、現在、北部のイドリブが、反政府側の拠点としてロシアとトルコの停戦監視団が派遣される中でかろうじて残り、それ以外の地域は、クルド人が支配する北東部の一部を例外に、アサド政権が領土の7割以上を回復している（前掲『内戦と和平』参照）。

このシリアでの経験を、プーチン大統領が「成功」と考え、ウクライナにも適用できると考えた可能性はある。加えて、2008年のジョージア侵攻によって、南オセチアとアブハジア地域を占領し現在も実効支配を続けていること、2014年のクリミア併合後も、西側から経済制裁を受けたものの、次第に既成事実化したことなどから、プーチン大統領は「ウクライナ全土に侵攻し、最初は制裁を科されても、いずれは既成事実化する」と見誤ったのかも知れない。

しかしその見通しは完全に外れた。ウクライナの人々とウクライナ政権は、一方的な軍事侵攻に対して敢然と立ち向かい、米国を始めとする西側の軍事支援も受けて、ロシア軍に対抗。開戦一か月でウクライナ全土を侵攻するプーチン大統領のシナリオは崩れた。現在、東部と南部4州の一部をロシアは実行支配しているが、今後ウクライナが反撃を続ける中でどこまで維持できるか分からない。しかし、既に4州を「ロシア領土に併合した」という理由で、その支配が危うくなった時、ロシアが核兵器を使用するリスクは常にある。その意味で世界は、ウクライナを舞台に、極めて危険な綱渡りを今後も強いられることになる。

経済制裁：解除の条件を明らかにすべき

西側諸国は、ウクライナに対する膨大な軍事支援をしつつ、ロシアへの経済制裁によって、対抗している。西側諸国は、ロシアからの石油の輸入については、2022年末までに90%削減すると合意し、将来的にガスの輸入の削減も視野に入れている。それ以外にも半導体など精密機械のロシアへの輸出を止めることで、ロシア軍の武器や部品の交換が難しくなっている。他方、西側諸国がロシアの石油の輸入を減らしても、石油やガスの価格が高騰し、かつ、それ以外の地域の国々が通常の貿易としてロシアの石油やガスの購入を続けていることで、ロシアの外貨収入は逆に増えている。その意味ですぐに経済制裁によって経済が破綻する状況にはならないが、武器や弾薬、精密機械の補給や修理も含め、徐々に戦闘の継続を困難にする影響は出てきていると多くのメディアが報じている¹⁹。

経済制裁を考える際、「国連安保理の決議に基づく国連制裁」と「米国など大国が単独、もしくは複数の国と協力して実施する経済制裁」の二つに分かれていることに、留意する

必要がある。国連制裁については、1991年の湾岸戦争の後、イラクのフセイン政権に対する包括的な国連制裁が実施されたが、その結果、100万人近い女性や子どもが栄養失調で亡くなったとされ、かつフセイン政権は制裁では倒れなかったという深刻な反省があり、2000年初頭以降、国連制裁の基本は、個人に対する「ターゲット制裁」となった。制裁リストに入った個人に対し、資産凍結や渡航制限、武器禁輸などを科して、その行動や政策を変える圧力を加えることを目標にしている（核実験などを繰り返した北朝鮮への国連による経済制裁などは例外である）。

しかし国連による制裁は、国連安保理の決議が必要であり、かつ主に個人に対するものであることから、米国を中心に単独制裁が2010年以降、急増した（詳細は、杉田弘毅『アメリカの制裁外交』参考）²⁰。アフガンやイラクへの軍事介入が泥沼化したことから、米国政府が、より批判の少ない経済制裁、特に基軸通貨ドルを活かした金融制裁を多用するようになった。

金融制裁を受けた国や個人は、ドルを使った決済システムから除外され、国際ビジネスへの参加や、輸出入などが極めて困難になる。このような金融制裁は、制裁を受けた国の経済や市民の生活に極めて大きな打撃を与える。しかし問題は、本来の制裁の目的である「対象とする国家の政策変更」や、明示されないが実際の狙いであることも多い「国家の体制転換」を達成したケースが非常に少ないことである。

「制裁合衆国 (The United States of Sanctions)」という論文を2021年11月のフォーリン・アフェア誌に掲載したドレズナー教授は、「米国の数十年にわたる、ベラルーシ、キューバ、ロシア、シリア、ジンバブエなどへの制裁はほとんど効果がなく、トランプ政権が『最大限の圧力』と呼んで行なったイランや北朝鮮、ベネズエラへの制裁も、非常に大きな経済的な打撃を与えつつ、目指す目標には全く達成していない」と断じている²¹。実際、北朝鮮は厳しい金融制裁を受けながら、今もミサイル実験を繰り返している。

イランについては、米国主導の金融制裁の効果もあり2015年に核合意をして、核兵器開発の停止と交換に、経済制裁を解くことで合意された。しかしその後トランプ政権は、イランがまだ核合意を順守しているにもかかわらず一方的に核合意から離脱。2018年からイランに対する厳しい金融制裁を科し、イランの石油を買う国や企業も制裁を加えるとしたため、イランは経済的に困窮した。しかしイランの体制転換は起きず、かえって強硬派が政権を握り、現在バイデン政権と合意復活に向け協議している。

最近の米国が実施した経済制裁で最も批判が強いのは、アフガンへの金融制裁であろう。2021年8月に旧アフガン政権が崩壊し、タリバンが全土を掌握して、米国はすぐに金融制裁に打って出た。アフガン中央銀行のアメリカ側にあった資産1兆円近く（現在のレート）を凍結し、また海外からのアフガンへの送金を（人道支援を除き）困難にした。各国がアフガン支援を凍結したこともあり、世界食糧計画（WFP）は、全人口の半分以上である2000万人近くが極端な栄養不足になり、600万人が餓死線上にあると再三警告している。「タリバン政権に人権を守らせるため」という理由で制裁を科し、人口の半分以上を飢えさせる制裁を科すことは矛盾していると、国連をはじめ多くの援助団体、米国の一部のメディアからも批判の声が高まっている。また金融制裁を続けてタリバンが崩壊したら、今度はISISアフガン分派（ISIS-K）がアフガンを支配する状況にあり、国際テロ組織対策としても全く矛盾していると、多くの専門家から批判されている²²。

このように、米国が実施する金融制裁も課題を抱え、恣意的な利用という批判を受けてきた現実はある。それでも今回のロシアのウクライナ侵攻に対し、米国をはじめ国際社会は、ウクライナへの軍事支援と経済制裁の両輪で対抗するしかない。そして、ロシアが国連安保理で拒否権を持っている以上、より正統性の高い国連制裁は決議しようがなく、同志国による経済制裁を行うしか方法がないのである。

その際、大事なのは、「何をすれば制裁を解除するのか」を明らかにすることである。「何をすれば解除されるか明らかでないと、制裁の効果はあがらない」ことは、前掲の杉田氏もドレズナー教授も強調しており、専門家の一致した見解となっている。2015年のイランの核合意も、「核兵器の開発を止めれば、制裁を解除する」という明確な解除の条件があり、イランからの合意を引き出した。また南アフリカのアパルトヘイト政策に対する経済制裁も、「民主化すればそれまで政権を担った白人指導部も罪に問われない」という出口が用意される中で、アパルトヘイトを廃止に導いた。逆に、何をしたら解除されるか分からない中で制裁を科しても、行動や政策変更には繋がらない（当事国も何をしたらよいか分からない）現実がある。

では何が、ロシアに対する経済制裁の解除の条件になるだろうか？実は3月下旬に英国の当時のトラス外相が、「ロシア軍がウクライナから撤退し、停戦に応じることが、制裁解除の条件になる」とメディアの取材に対して明言した²³。私は、これが一つの基準になると考えている。これまでも見てきたように、第二次世界大戦以降、民族主義と反植民地主義という規範が強くなった世界においては、大国が小国に侵攻しても、最終的には、大国が小国から撤退して戦争が終わることが、圧倒的に多いのである。今回も、ロシア軍の完全撤退が、多くの制裁の解除の条件になり得る。

このことは、国連総会が3月3日に採択した、ロシア軍のウクライナからの即時撤退を求める決議とも符合する。この決議には、欧米や日本など西側諸国だけでなく、多くの非民主主義的な国も含め、141か国という圧倒的な賛成票を得て決議された。反対票を投じたのは、ロシアの他、ベラルーシ、北朝鮮、シリア、エリトリアの5か国であり、ロシアの孤立化は鮮明となった（中国やインドなど35か国が棄権し、12か国が投票しなかった）²⁴。つまり、「ロシア軍のウクライナからの完全撤退」は、国連総会の明確な意思でもあり、国際社会の圧倒的多数の意思でもある。（もしかすると、プーチン政権が、他の政権に代わった後でないと困難かも知れないが）ロシア軍がウクライナから撤退した際に、ロシアに対する経済制裁もその多くを解除すると明示することで、逆にロシア内での反プーチンの動きを加速させる可能性もある。

ただウクライナの場合難しいのが、2014年段階でロシアが編入したクリミア半島や、2015年のミンスク合意で親ロシア派の大幅な自治を認め、親ロシア派が実行支配していたドネツク州やルハンスク州の一部の地域の取り扱いである。これも最終的にはウクライナの人々とウクライナ政権が決める事柄であるが、6月頃までゼレンスキー大統領は、「2月24日にロシアが侵攻を始めたラインまで押し戻せば、それでウクライナの大勝利だ」とし、クリミアなどそれ以外の地域については、ロシアとの交渉で決めていくという方針を打ち出していた。しかしその後、ウクライナ政府内の強硬論や、ウクライナ軍の反転攻勢もあり、最近では、クリミアも含めたすべてを軍事的に奪還すると主張している。

どこまで領土を回復すれば終戦とするかは、最終的にウクライナの人々や政府にしか決

められないことではある。ただ私が、モルドバで2022年9月に調査を行い、首都のキシノウ市内にある、映画館を改修して作られた「シネマ難民居住センター」でインタビューした10人のウクライナ難民の女性の中で、クリミアも含めて全て軍事的に奪還すべき、と答えた人は2人だった。あとの6人は、「2月24日ラインまではできれば取り戻したい。でもそこまで辿りついたら戦闘は停止にして、あとは交渉などに委ねたい」という意見で、あとの2人は、少し領土を妥協してでも、停戦して欲しいという答えだった²⁵。統計的有意性があるサンプル数ではないが、一定の傾向を示している可能性はある。「クリミアまで戦闘で取り戻そうとしたら、一体何年戦争が続き、どれだけの死者がでるか分からない。それは避けたい」というウクライナ難民の声は、とても切実だった。

どのラインで勝利とするかは、西側諸国が今後、どんな条件で制裁を解除するかにも直結する問題である。もしクリミアまで軍事的に取り戻すとした際は、たとえプーチン大統領が失脚して次の指導者になっても、ロシア側が受け入れることが困難で、戦争がひたすら続く可能性もある。そのあたりも配慮しつつ、慎重に制裁解除の条件を考えていく必要がある。私見ではあるが、ウクライナの人々の苦境を一刻も早く終わらせるためにも、また世界大戦や核戦争を回避する意味でも、「2月24日ライン」までの奪還を、西側の共通の目標に据えることも一つの考え方、と私は考えている。また、もしたとえそこまで至らなくても、ウクライナの人々や政府自身が、いったん停戦に応じ、編入された4州の一部については交渉に委ねたいという結論に至った場合も、それは国際社会として尊重せざるを得ないであろう。ただその場合、ロシアに対する経済制裁の解除は難しいだろう。「一方的な軍事侵攻によって領土を勝手に増やす」ということを一度認めたら、「主権国家の尊重」という、現在の国際秩序におけるもっとも重要な規範が崩れ、19世紀的な「野獣の世紀」に戻ってしまうからである。

最低限の国際ルールを守る国と守らない国

また世界全体で、ロシアにウクライナからの撤退を求めていくためには、バイデン大統領が当初、強調していた「民主主義国家対専制主義国家」という図式よりも、むしろ「最低限の国際ルールを守る国対それを守らない国」という図式に持っていくことがより賢明だと考える。2021年、欧米のシンクタンクが発表した「民主主義インデックス」によれば、不完全でも民主主義を維持している国は74か国であり、それ以外の非民主主義的な国が93か国である。民主主義国家で生活する人の割合は45.7%であり、それ以外は専制主義国家など非民主的統治の下で生きている²⁶。しかし大事なことは、それでもほとんどの非民主的体制の国家が、ロシアのような他の主権国家への侵略は行っていない事実だ。この「主権国家尊重」という最低限の国際ルールを多くの国が守ることで、第二次世界大戦後の世界は、一定の平和を維持してきた。まさに世界平和に関するグローバル・ガバナンスの最も重要な規範になってきたのである。

その意味で、今回のロシアのウクライナ侵攻を、最低限のルールを守る国とそうでない国という図式に持っていくように、日本をはじめ西側諸国は粘り強く努力し、(まだ非民主主義国家が多い)中東やアフリカの国々も味方にしていくことが大事であろう。日本政府もこれまで、ロシアの侵攻について、「国際秩序やルールへの重大な違反」という言葉や、「力による一方的な現状変更は認められない」というラインで批判を続けてきた。それを今

後も続け、米国にもそのラインでロシアを批判し続けることで味方を増やしていくことを内々助言しつつ、ロシアに対する最大の交渉力を持っている中国も含め、世界全体でロシア軍のウクライナ撤退を、ロシアに対し粘り強く働きかけていく環境をつくっていくことが重要だと考える。中東やアフリカなどグローバス・サウスでの信頼度の高い日本も、そのような機運を世界全体で高めていくために、2023年5月に議長国を務める広島サミットも含めて、一定の役割を果たせると考えている。

ポスト・ウクライナ戦争における日本の役割

米中対立が激しくなる中でそれは難しいという反論もあるだろう。ただバイデン政権は発足当初、「地球温暖化など地球規模の課題は中国とも協力する」という姿勢を打ち出していた。ウクライナ戦争を一刻も早く終わらせ、ウクライナの人々の悲劇を止め、さらに世界大戦を防ぐことは、まさに人類全体の将来がかかったグローバル課題であり、中国とも可能な協力を模索することは、より現実的な姿勢だと言える。

一人の人間に権力が集中する専制主義の危うさは、今回のプーチン大統領の侵攻を見れば明らかであろう。私たち日本人は、民主主義と平和主義という自らの戦後のありように誇りを持ち、このような侵略行為に毅然と抗議し続けながら、それでも世界大戦に突入しない知恵を絞り、制裁解除や、世界全体でロシアにウクライナからの撤退を働きかけていくよう、米国や中国とも議論を行いながら、そんな国際環境をつくっていく役割を果たせるはずだ。

また、ウクライナ戦争に世界中の関心が集まる一方で、中東やアフリカ、アジアなど、他の地域の紛争や、地球温暖化による干ばつ、頻発する大洪水、感染症などで苦しむ人々の課題が解決されたわけではない。欧米の圧倒的関心と外交資源がウクライナ問題に向けられる中、中東やアフリカなどの地域における「一国で解決できないグローバルな課題」の解決について、日本が主体的な役割を果たすことは、現地の人々や政府からも、そして欧米諸国からも感謝されるであろう。こうしたグローバルな課題、まさに「人間の安全保障の課題」について、世界の国々や国際機関、NGO、専門家が共に集い、一緒に解決策を模索していくプロセスを作る役割を日本が果たしていくことができると思う。私が以前から「グローバル・ファシリテーター」（世界的対話の促進者）と呼ぶところの役割を日本が果たしていくことは、長い目で日本の味方を増やし、中国やロシアに対してより強い立場を持つ意味でも重要であろう。また日本が圧倒的資源を中東に依存する中（石油について日本は、96%を中東に依存している）、中東やアフリカの紛争解決や、温暖化による干ばつなどへの支援を通じ、この地域の「自立や安定」を築いていくことは、日本の国益にも直結する。

その意味で、まさにこの研究会が検討を続け、今回の報告書にまとめた「国際秩序の危機—グローバル・ガバナンスの再構築に向けた日本外交への提言」は、ウクライナ戦争勃発後の不安定な時代におけるグローバルな課題（軍事紛争、地球温暖化、温暖化に伴う干ばつや洪水、自然災害、世界的感染症、高齢化社会等）が、それぞれ今後どのように推移するかを理解し、その中で日本が、どんな国際的な役割を果たしていくことができるか、具体的な方策を示している。米中対立が激しさを増し、ロシアの非道な侵略が起きる中で、日本が、体制の違いを問わず、より多くの国々と力をあわせ、グローバルな課題の解決に

向けてより主体的な役割を果たしていくことを祈念しながら、この稿を終えたい²⁷。

— 注 —

- 1 国連 UNHCR 協会「ウクライナ」, 2023 年 1 月 29 日アクセス
<https://www.japanforunhcr.org/activity-areas/ukraine>
- 2 *Washington Post*, “Ukraine briefing: Putin to formalize annexation of Ukrainian territories after staged referendums”, September 29, 2022.
- 3 毎日新聞オンライン、「ウクライナ 4 州 編入すれば核含む「完全保護」露外相」。2022 年 9 月 25 日。
- 4 *Washington Post*, “U.S. has sent private warnings to Russia against using a nuclear weapon,” September 21, 2022.
- 5 Thomas Friedman, “I See Three Scenarios for How This War Ends,” *New York Times*, March 1, 2022.
- 6 東 大作「世界大戦をどう防ぐのか」、『世界』2022 年 4 月 8 日発売号
- 7 Fareed Zakaria, *CNN News Program*, Aired on March 17, 2022.
- 8 朝日新聞デジタル版、「ロシアにしてやられた中国 勇気得た台湾 松田康博・東大教授に聞く」、2022 年 3 月 7 日版。
- 9 Comments by William Cohen, Former US Secretary of Defense, *CNN News Program*, March 11, 2022.
- 10 The *Financial Times* reported in the middle of March 2022 that the delegations of Ukraine and Russia discussed drafts of a 15-point peace deal that would involve Ukraine’s renouncing NATO membership in return for security guarantees. See Max Seddon, Roman Olearchyk, Arash Massoudi, and Neri Zilber, “Ukraine and Russia Explore Neutrality Plan in Peace Talks,” *Financial Times*, March 16, 2022, <https://www.ft.com/content/7b341e46-d375-4817-be67-802b7fa77ef1>
- 11 Update from Joint Coordination Center: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/updates>
- 12 筆者による、「共同調整センター」、国連側代表の Amir Mahmoud Abdulla 氏へのインタビュー、イスタンブール、2022 年 9 月 4 日。
- 13 CNN, “Interview with United Nations Secretary-General Antonio Guterres on Grain Exports Deal,” July 22, 2022.
- 14 詳細は拙著「内戦と和平～現代戦争をどう終わらせるか」、中公新書、2020 年参照。
- 15 筆者によるボアジチ大学のギユン・クット准教授インタビュー、イスタンブール、2022 年 9 月 4 日。
- 16 同上
- 17 詳細は、拙論「アフガン政権崩壊後の人道危機と日本の役割」、『日本国際問題研究所研究レポート』、2022 年 2 月 28 日掲載、および拙論「アフガン政権崩壊～失敗の原因と平和作りへの課題」、『世界』2021 年 9 月 8 日発売号など参照。
- 18 詳細は拙著「内戦と和平～現代戦争をどう終わらせるか」、中公新書、2020 年参照。イラクの最近の情勢は、*Washington Post*, “Iraq’s violence reflects an enduring dysfunction,” August 31, 2022 など。
- 19 Jeff Mason and Steve Holland, “G7 to phase out Russian oil, U.S. sanctions Gazprombank execs over Ukraine war,” *Reuters*, May 8, 2022. 他。
- 20 杉田弘毅「アメリカの制裁外交」、岩波新書、2020 年。
- 21 Daniel Drezner, “The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion,” *Foreign Affairs* 100, no. 5 (September/October 2021): 146.
- 22 NY Times のコラムニスト Max Fisher “Is the United States Driving Afghanistan Toward Famine?”(2021 年 10 月 29 日)、MSNBC のコラムニスト Zeeshan Aleem, “Afghan Hunger Crises is a problem the U.S. can fix.” (2021 年 11 月 11 日)、NY Times, “A looming hunger catastrophe: In Afghanistan, aid groups fear millions could die, and calls grow to end sanctions” (2021 年 12 月 7 日記事) など。
- 23 The Telegraph, “Crippling sanctions could be lifted if Russia withdraw from Ukraine, Says Liz Truss,” March 26, 2022.
- 24 *UN News*, “General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine,” March 2, 2022.
- 25 筆者による 2020 年 9 月 9 日及び 14 日の、キシノウ市内の「シネマ難民居住センター」(Refugee Accommodation Center) におけるウクライナ難民 10 人へのインタビューより。
- 26 Economist Intelligence, “Democracy Index 2021,” accessed May 10, 2022, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

- 27 なお本稿は、2023年2月21日刊行の「ウクライナ戦争をどう終わらせるか～和平調停の限界と可能性」(岩波新書)の内容を一部、引用している。

提言まとめ

グローバル・ガバナンスの再構築と日本の役割

本研究会の問題意識は二つあった。一つは、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向けた様々なアプローチの模索である。もう一つは、地球規模課題の解決に向けて、日本が蓄積した経験や知見を世界と共有し、今後日本が果たしうる国際的な役割についてのアイデアを発信することである。以下は、各分野の研究者から得られた提言のエッセンスを抽出したものである。各分野の具体的な提言については各章をご参照願いたい。

1. 重層化するグローバル・ガバナンスへの現実的な対応

グローバル・ガバナンスを巡る潮流として、米中対立を主要因とする世界の分断の深まりと、不安定かつ不確実な国際情勢の下、グローバルなレベルでの国際協力はますます困難な状況が続くであろう。しかしながら、地球規模での様々な脅威は増え続けており、グローバルなルールの維持強化と国際協力の必要性はむしろ高まっている。このような中、国連組織や他のグローバル・ガバナンス体制の再構築は不可欠ではあるが、それを目指すのみでは、「日暮れて道遠し」の感が否めず、これを補足する現実的なアプローチが求められる。

詫摩論文（第1章）は、コロナ禍において、国際レベルでの保健ガバナンスの機能不全を補うように、地域レベル、二国間ベース、有志国間ベースでの実質的な保健協力が活発化してきたことを指摘している。グローバルな枠組みは規範やルール作りで重要性を失わないものの、それだけでは心もとなく、サーベイランス体制や医薬品の開発、緊急時の情報共有のメカニズムなどについて、国、地域、有志国間といった重層的なレベルでのガバナンスの整備が重要だと提言している。同論文は、重層化していく保健ガバナンスの中で、限られたリソースの配分や各枠組み間の整合性の確保といった困難な作業もあるが、各レベルの特徴を見極め、バランスをとって進めることが求められるとしている。

また、同論文は、アジアでは欧州やアフリカとは異なり、感染症対策などに関して地域全体を網羅するような保健協力体制ができておらず、日本が東南アジア諸国や中国、韓国などの近隣諸国と協力して、アジアにおける包括的な協力の枠組みを探ることも価値があるとしている。また気候変動や防災などのイシューでは、アジア地域が決定的に重要であり、そこでの地域秩序や地域協力体制の構築において日本は役割を果たすべきである。

このような重層的なアプローチは、保健分野以外でも、安全保障、経済・貿易などの分野において広く見受けられる。グローバル・ガバナンス体制の不足を補完するために、地域的な安全保障の枠組みや経済連携協定などの地域協力が推進されている。高村論文（第2章）では、非国家主体、とりわけ経済アクターが中心となった複数の分散したフォーラムが、相互に関連し合っただけでなく、気候変動の国際レジームを形成してきていると指摘し、日本が国際ルールの形成に積極的に関与するにあたっては、拡大した関係省庁間の連携とともに、政府と民間主体との連携を重視する戦略が必要としている。また、このような重層的な秩序の構築に重要な役割を果たしつつある日本としては、各レベルにおいて積極的な関与を続けると同時に、グローバルなレベルでの全体としての整合性のバランスの確保にも意を

用いることが期待される。各レベルでの取り組みは、重複や競合の危険をはらむが、各レベルでの取り組みに整合性や一貫性が保たれるのであれば、全体としてのガバナンスの向上に貢献するであろう。日本としては、国連安保理改革をはじめとするグローバルな各種改革に粘り強く取り組むとともに、G7/G20等のフォーラムや地域的な協力を補完的に活用し、全体としての整合性が保たれるよう主要関係国との連携を図ることが重要である。

石渡論文（第4章）は、自然災害に対する防災は、中央政府の責務と思われがちであるが、自治体や地域社会と政府との責任分担が重要である点を強調している。この点、日本では古くから地域社会も治水施設の建設や維持管理の責任を担ってきており、伝統工法と呼ばれる河川工事は、現地素材を活用し、完成後に地域社会による維持管理が期待できることから、これまでも日本の開発援助で、ラオス、ベトナム、ネパール等でこのようなグリーンインフラが進められてきた点を紹介している。日本と地形や気候、土地利用で共通する部分があり、災害形態が似ているモンスーン・アジア地域でのさらなる協力と適用が期待される。

2. 様々なステークホルダーの参加

グローバル・ガバナンスの担い手として、従来の各国政府や国際機関といったアクターだけでなく、幅広いステークホルダーを念頭に置いたアプローチが主流になってきている。地球規模課題の脅威が広く経済・社会の各方面に影響を及ぼすことが顕著になったこと、また、それに対する対応が経済・社会の担い手すべての参画を必要とすることへの認識が高まっている。

高村論文（第2章）と蟹江論文（第6章）で指摘されるように、国際的な合意によってパリ協定やSDGsのように大きな目標が打ち出された後、その実施に当たっては、個別企業や市民を含む様々なステークホルダーの行動変容を促すアプローチが生まれている。高村論文は、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り組みを先導していること具体例として、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チブ、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とを挙げている。また、森論文（第3章）は、気候変動対応の計画策定に対して気候市民会議を立ち上げ幅広いステークホルダーを関与させるフランスと英国の例を取り上げている。アカウントビリティ確保のメカニズムの重要性が増していることから、各レベルにおける効果的なステークホルダーの関与を可能にする仕組み作りの意義は大きい。

石渡論文（第4章）は、気候変動対策として、ESG（環境・社会・ガバナンス）投資や、社会貢献型投資など、市民社会団体による投資、さらには、税の優遇措置などにより民間の資金を防災に誘導する仕組みの例を挙げて、新たな資金源としての民間の活用の重要性を指摘している。岩崎論文（第5章）は、人口減少・超高齢社会を迎えた日本では、国民に身近な行政サービスを提供、効率化していくためには、地方公共団体の業務プロセスや情報システムの標準化などデジタル・トランスフォーメーション（DX）が急務であることを強調している。

3. アジェンダ設定と国際会議の開催

従来の日本外交は、自らイニシアチブをとって国際的な大きな流れを作ることに長けておらず、国際的な大勢や合意に従う受け身の姿勢が目立っていた。しかしながら、こと日本の強みが発揮できる分野や、知見と経験が蓄積された分野においては、「人間の安全保障」や「ユニバーサルヘルス・カバレッジ」などのイニシアチブに見られるように、国連、G7/G20などのフォーラムを活用して、日本が積極的にアジェンダ設定をリードしてきたと言える。

岩崎論文（第5章）は、自然災害に見舞われることの多い日本にとって最大の被害者となる高齢者のためのデジタル活用は、日本だけでなく今後高齢社会を迎える世界各国にとっても共通の関心事と述べる。日本が積極的にイニシアチブをとり、国連やOECDなどの国際機関と共催で、「国連高齢社会世界サミット」を開催し、新しい国際経済社会秩序の創設を提案している。また、コロナ禍で脚光を浴びた、DXを推進するため、日本ではデジタル庁が2021年に発足したが、世界ではまだこのような省庁の設置は少なく、グローバルなリーダーシップがとれると強調している。

石渡論文（第4章）は、防災分野における国際行政機能強化に資する取り組みとして、防災投資に関する各国のデータの整備や評価方法の確立を進めることを提言している。投資の根拠となる治水投資の効果を評価する手法を開発し、それを政策決定者や社会に分かりやすく伝えることが求められ、このような分野での日本の役割が大きいとされている。

4. SDGs 推進のための基本法の制定

2023年は、SDGs（2015～2030）の中間点という節目にあたり、国連での「SDGsサミット」、4年に一度のGSDR（グローバルな持続可能な開発レポート）発表など、重要な行事が目白押しである。G7サミット議長国となる日本にとっては、G7サミット（5月）から秋にかけての一連の流れは、SDGs達成にける日本の積極的な姿勢を世界に印象づける絶好のチャンスである。

蟹江論文（第6章）は、日本が、このような目的に加え、SDGs達成に向けた日本自身の取り組みを加速するためにも、大きな方向性を示し、SDGs達成を目指した行動を喚起するような基本法の制定を提案している。同論文は、基本法の制定により、各自治体や企業などが行動に舵を取る根拠ができ、対外的にも日本が本気でSDGsを推進し、リーダーシップを発揮するという強いメッセージを発することができるとしている。

5. グローバル・ファシリテーターとしての日本の役割

米中対立の激化による世界の分断、さらには、ウクライナ戦争で明らかとなった西側陣営にも中露陣営にも属さない多数の国々の存在は、アントニオ・グテーレス国連事務総長が嘆くように、各国の足並みがそろわず、グローバルな意思決定を手詰まりの状態に陥らせている。このような状況下で、グローバルな課題の解決に向けて、大きな利害関係を有する日本ほかの国々が、対立の緩和に向けて重要な役割を果たしうるとの見解が、国際的にも目立つようになってきた。

この点、東論文（第7章）は、日本が「グローバル・ファシリテーター」（世界的対話の促進者）として 人間の安全保障にかかわる様々なグローバル課題について、世界中の国々

や国際機関、NGOs、専門家等を集めて、解決策を模索するプロセス作りを主導することを提唱している。特に欧米の関心が圧倒的にウクライナ戦争に向けられている現在、中東やアフリカなどでの紛争解決、温暖化による干ばつに対応するための灌漑の拡大、感染症対策をはじめグローバルヘルスの促進などに向け日本が主体的な役割を果たすことは、欧米諸国からも感謝され、また第三世界の国々からも支持される「味方を増やす外交」に繋がるとしている。そして、多くの資源を中東やアフリカに依存する日本の国益にも直結すると、強調している。

国際秩序の危機—グローバル・ガバナンスの再構築に向けた
日本外交への提言
地球規模課題研究会報告書

発行：2023年3月31日

編者：（公財）日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-8-1 虎の門三井ビル 3階

TEL：03-3503-7261（代表） FAX：03-3503-7292

URL：<https://www.jiia.or.jp/>

ISBN 978-4-8193-0039-1

