

ポピュリズムの台頭とグローバル重要課題の論点

～カウンスル・オブ・カウンスルズ（シンクタンク版G 20）の年次総会に参加して～

経済環境調査部 内野 逸勢

要約

2016年5月、ニューヨークで米国外交問題評議会（CFR）主催のカウンスル・オブ・カウンスルズ（Council of Councils：C o C）の年次総会に参加した。これは世界25カ国の有力シンクタンク代表が集まり、グローバル・ガバナンスなど世界が直面する共通の課題について討議する国際会議である。2012年に第1回が開催され、今年で5回目となった。C o Cは、CFRが各国の有力シンクタンクに呼びかけて設立されたネットワークで、不安定化する国際秩序や国際経済、さらにはグローバル・ガバナンスの欠如が問題となる中で、各国の外交政策や世論形成に影響力を持つ世界25カ国のシンクタンクが横断的につながり課題解決に挑む取り組みとして注目されている。

今回は10のグローバル重要課題が評価されたが、その背景の一つとして、“激しさを増すポピュリズム”いわゆるポピュリズムの台頭が挙げられている。これは、活発化する地政学的な対抗、低迷するグローバル成長、顕著になる格差、とともに共通要因として取り上げられていた。

本稿では、ポピュリズムとは何か、C o Cにおいて議論された論点をベースに、その背景にある本質的な問題である民主主義との関係について論じる。さらに、グローバル重要課題への考え得る新たな資金面での対応策とその課題を論述する。

目次

はじめに ～ポピュリズムに揺れる世界 グローバル・ガバナンスの転換点～

1章 グローバル重要課題における国際協力の評価

2章 C o Cの評価を読み解く視点

3章 対応策としての新たなファイナンス手法の必要性の高まり

おわりに ポピュリズム台頭が世界を揺さぶる理由を考える ～ポピュリズムと民主主義～

はじめに ～ポピュリズムに揺れる世界 グローバル・ガバナンスの転換点～

2つの事象で（米国中心とも言われる）従来のグローバル・ガバナンスは、政治的にも経済的にも転換点を迎えているように感じる。いずれの事象ともポピュリズムの台頭への対応が含まれていることは、ポピュリズム自体がグローバル・ガバナンスの強化における中心的な課題となってきたことがうかがえる。

一つ目は、9月4・5日、杭州で開催されたG20の首脳コミュニケ¹の中の「杭州コンセンサス」である。これは、中国が、これまでのG20の「国際経済の協力」に限定して、「先見性」²「統合」³「開放性」⁴「包摂性」⁵という4つの要素によって整理して作り出した「政策と行動パッケージ」と言

える。「開放性」の中で「保護主義の拒否」という方針を表明しており、各国のポピュリズムの台頭による保護主義への対応も含まれていると考えられる。一方で、政治分野での国際協力は難しいという裏返しとも取れるが、今回の中国の対応を見ると、政治的な対立においては有事を未然に防ぐためのコミュニケーション体制の強化に注力するということであろうか。米国のオバマ大統領の任期が終わりに近づいていることを割り引いても、このように中国がG20を主導して国際経済の協力を打ち出すこと自体が、従来のグローバル経済ガバナンスの一つの転換点と言えるのではないか。

二つ目は、本稿の主題で、著者が参加した⁶シンクタンク版G20（実際には25カ国）⁷と呼ばれる米国外交問題評議会（CFR）⁸主催のカウンシル・オブ・カOUNCILS（Council of Councils:以下C o C）の第5回の年次総会（2016

1) 9月6日に公表された外務省「G20 杭州サミット首脳宣言（仮訳）」（以下、2)～5)も同様）

2) 「我々は、成長の新しい推進力を生み出すこと、開発のための新たな地平を切り開くこと、経済をより革新的で持続可能な形に変容させるため先導すること、そして現在と将来の世代が共有する利益をより良く反映することのため、G20の成長アジェンダを強化する。」

3) 「我々は、財政、金融及び構造政策の間の相乗作用を生み出すこと、経済、労働、雇用及び社会政策の一貫性を高めること並びに需要の管理とサプライサイドの改革を、短期の政策と中長期の政策を、経済成長と社会の発展及び環境の保全を組み合わせることにより、革新的な成長の考え方と政策を追求する。」

4) 「我々は、開かれた世界経済を構築し、保護主義を拒否し、多角的貿易体制を更に強化すること等を通じて世界の貿易と投資を促進し、グローバル化した経済における成長の拡大を通じて広範な機会とそれに対する公衆の支持を確保するため、一層努力する。」

5) 「我々は、誰も取り残されることのないよう、経済の成長が、より多くの質の高い雇用を生み、不平等に対処し、貧困を根絶することにより、あらゆる人のニーズに役立ち、全ての国と特に女性、若者及び不利な状態に置かれた集団を含む全ての人々の恩恵となるよう取り組む。」

6) C o Cの日本の唯一のメンバーである言論NPOの客員研究員として参加。

7) 25カ国とは、北米からは米国、カナダ、中南米からはメキシコ、ブラジル、アルゼンチン、欧州からはイギリス、ドイツ、フランス、イタリア、ベルギー、ポーランド、トルコ、ロシア、中東からはサウジアラビア、イスラエル、アフリカからは南アフリカ、エジプト、ナイジェリア、アジア・太平洋からは日本、中国、韓国、シンガポール、インドネシア、インド、オーストラリア（各国のシンクタンクは、<http://www.cfr.org/councilofcouncils/roster.html>を参照）。G20はベルギー、ポーランド、イスラエル、エジプト、ナイジェリア、シンガポールの6カ国を含まないが、欧州連合（EU）を含む。

8) The Council on Foreign Relations（CFR）。フォーリン・アフェアーズ・ジャパンによれば、第一次世界大戦後の1921年にウォール・ストリートの財界人、ニューヨークの弁護士が中心になって組織された非営利の外交シンクタンクで、米市民のための会員制組織。主に寄付を中心とするファンドで運営されている。初代会長はエリフ・ルート元米国務長官。外交に関する知識なくして、国内政治も経済もうまく運営できないという認識を基に設立。その活動は、専門家を動員した研究プログラム、評議会のメンバーを対象としたミーティング・プログラム（Event）、評議会のフラッグシップ・ジャーナルであるフォーリン・アフェアーズの発行に大別。CFRのボードメンバーの会長はリチャード・ハース（前国務省政策企画局長）。共同理事長には、カーラ・ヒルズ（元米通商代表）とロバート・ルービン（元米財務長官）。

年5月)において、「グローバル経済ガバナンス」がプライオリティの高い主要課題に挙げられ、討議されたことである。C o Cが選んだ同課題を含む10のグローバル重要課題の共通要因の一つとして、“激しさを増すポピュリズム(angry populism)”いわゆるポピュリズムの台頭が挙げられている。他の共通要因としては、“活発化する地政学的な対抗”、“低迷するグローバル成長”、“顕著になる格差”が取り上げられていた。

グローバル経済ガバナンスの強化のためには、前述したG 20のコミュニケの中の「先見性」(経済をより革新的で持続可能な形に変容させるために、G 20が先導することが、現在と将来の世代が共有する利益となるというコンセンサス)、「統合」(社会発展と環境に配慮した持続可能な成長)、「開放性」(保護主義を拒否することで多角的貿易体制を更に強化すること等を通じて世界の貿易と投資を促進)、「包摂性」(雇用創出、不平等への対処など社会問題解決に向けた取り組みをきめ細やかにすること)の4つが非常に重要となる。これにマイナスの影響を与えるのが多くの国での政治・経済両面でのポピュリズムの台頭であり、まさにポピュリズムが世界を揺らしていると強く感じられる。

1章 グローバル重要課題における国際協力の評価

1. レポートカード2015年－2016年(2016年版) 世界的な10の重要課題に対する評価

今回の年次総会において、C o Cは2016年版の「2015年－2016年 国際協力のレポートカード(Report Card on International Cooperation

2015-2016)」を発表した。今回は2015年版(2014年－2015年)に続き2回目の発表となった。目的は世界の政策立案者が課題の優先度順位をつけることに資することである。

同カードは、C o Cが世界で最も重要なグローバルなチャレンジが必要とされる以下の10の課題に対する国際協力を評価したものである。

1. 気候変動抑止及びその変化への適応
2. 核拡散防止
3. 国際開発支援の進化
4. グローバル・ヘルスの促進
5. グローバル貿易の拡大
6. グローバル経済のマネジメント
7. サイバーガバナンスのマネジメント
8. 国家間暴力紛争の防止と対応
9. 多国籍テロリズムとの闘い
10. 国内暴力紛争の防止と対応

(※) 10の課題(筆者訳)の下線部分は図表1掲載の課題表記に準ずる

同10の課題に対する評価は、C F RがC o C加盟の各シンクタンクのトップに対して評価を依頼し、その評価結果を集計したものである。

各シンクタンクに対する評価項目は、1) 2015年の全体の国際協力のグローバルレベルでの努力(5段階評価)、2) 2015年の各課題へのチャレンジのグローバルレベルでの努力(5段階評価)、3) 2016年の重要度合いの1～10の順位付け(優先度順位)、4) 2016年における重大な解決に向けた進展の機会に対する度合いの1～10の順位付け(解決の機会順位)、である。個別のシンクタンク評価は、2015年12月1日から2016年1月15日の期間に実施された。

図表 1 グローバル主要 10 課題の評価と順位の変動 (2015 年版→2016 年版)

	格付け			パフォーマンス 評価順位			優先度順位			解決の機会順位		
	2016 年版	2015 年版	変化	2015 年	2014 年	変化	2016 年	2015 年	変化	2016 年	2015 年	変化
気候変動	A	C+	5	1	3	2	5	5	0	1	1	0
核拡散防止	A-	B-	3	2	1	-1	6	6	0	6	4	-2
国際開発	B+	C+	3	3	4	1	7	10	3	5	5	0
グローバル・ヘルス	B+	C+	3	4	5	1	9	9	0	3	2	-1
グローバル貿易	B	C+	2	5	6	1	10	8	-2	2	1	-1
グローバル経済	B-	C+	1	6	2	-4	4	4	0	4	6	2
サイバーガバナンス	B-	C-	3	7	7	0	8	7	-1	7	8	1
国家間暴力紛争	C	C-	1	8	9	1	2	1	-1	8	7	-1
多国籍テロリズム	C-	C-	0	9	8	-1	1	3	2	9	9	0
国内暴力紛争	C-	D	2	10	10	0	3	2	-1	10	10	0
全体評価	B	C	3									

(注) 格付けの変化は A+、A、A-、B+、B、B-、C+、C、C-、D+、D、D-、F の 13 段階における変化

(出所) Council of Councils “Report Card on International Cooperation 2015-2016” から大和総研作成

図表 1 の最終的な「格付け」については、C F R が上記評価項目 1) と 2) の各シンクタンクの評価結果を A+～F の 13 段階⁹⁾で格付けし、それによって 2015 年の「パフォーマンス評価順位」がつけられた。さらに、上記評価項目の 3) によって 2016 年の「優先度順位」が、上記 4) によって「解決の機会順位」がつけられた。

この評価は各シンクタンクによる単なる“評論”ではなく、課題の解決を前提にした評価であり、その先には G 20、G 7 等への提言につなげることを目的としているものと考えられる。このために、評価項目の評価に加えて上記チャレンジのための国際協力の向上のために最も必要な改革の提案も求められた。

今回の年次総会において、全加盟シンクタンクが参加して、これらの重要課題の中心的なテーマである 1) 「移民・難民の流入の管理」、2) 「次

の危機を回避するグローバル経済ガバナンス」、3) 「シリアに関する議論」、4) 「グローバル・インターネット・ガバナンスの進め方」、5) 「アジアの安全保障体制」の 5 つのセッションが実施された。

2. 2016 年版レポートカード 国際協力の評価の概要

1) 2015 年の全体のパフォーマンス評価は “B”。経済的な国際協力が必要な 2 つの課題のパフォーマンスが低い

図表 1 の示す通り、2016 年版レポートカードにおける上記のグローバル課題に対する国際協力の 2015 年の「全体評価」の「格付け」は “B” となり、前年の “C” から 3 ノッチの改善を見た。確かに、各 10 の課題評価の半分は 3 ノッチ以上上昇しており、特に 1 位にランクされた「気候変

9) A+、A、A-、B+、B、B-、C+、C、C-、D+、D、D-、F の 13 段階。

動」が前年の“C+”から5ノッチプラスの“A”、2位の「核拡散防止」、3位の「国際開発」、4位の「グローバル・ヘルス」、7位の「サイバーガバナンス」の4課題において、いずれも同プラス3ノッチのおおの“A-”、“B+”、“B+”、“B-”となった。

この理由は、国際協力に大きな進展が見られたことであるとしている。その中でも、先進国、新興国、途上国が一緒に足並み（＝“new bottom-up approach”）を揃えて課題解決の目標で進展したC O P 21における2015年12月に採択された「パリ協定」の評価が最も高い。さらに「国際開発」の評価も高く、2015年には、「ミレニアム開発目標¹⁰（The Millennium Development Goals：以下MDGs）」に続く、2030年までにグローバルな貧困・窮乏・格差問題を軽減するための国際協力の努力の指針（17のゴールと169のターゲット）となる「持続可能な開発目標¹¹（The Sustainable Development Goals：以下SDGs）」が国連総会において全会一致で採択され、途上国・先進国を問わず平等に適用されることが評価された。その他の課題においては、「核拡散防止」では欧米のイランへの経済制裁解除と引き換えにイランの核活動を制限する包括的共同作業計画の合意、「グローバル・ヘルス」は2016年1月の西アフリカのエボラ出血熱大流行終息の国際的成功、「サイバーガバナンス」では2015年9月の商業目的のサイバースパイに対する米中政府間合

意が、その主な理由として挙げられている。

さて、本稿の本題である、経済的な国際協力分野の“要（かなめ）”ともいえる「グローバル貿易」と「グローバル経済」であるが、おおの前年比2ノッチ、1ノッチしか上昇していないという低い評価である。特に「グローバル経済」は、「パフォーマンス評価順位」でも前年の2位から4ランク低下し6位となった。

「グローバル経済」の2015年の低評価は、米国を除く主要先進国の経済成長の回復力が低下し、インドを除く主要新興国の経済成長が先進国よりも低下する中、「2015年は特筆すべきブレークスルーがなく、多国間のマクロ経済政策の協調がスピード感なく進められた」ことが理由として挙げられている。さらに、欧州、イギリス、日本の非伝統的な金融緩和政策と、米国の2015年12月の短期金利の利上げによる金融引き締め政策とのかい離が生まれたことで、新興国と先進国の経済成長の回復の不均衡が生まれたことも問題視している。

「グローバル貿易」の低評価の理由としては、2015年の全世界の貿易額の増加率が4年連続で前年比3%を下回り、停滞が続いていることに対する懸念が挙げられている。これは、新興国市場の経済成長の鈍化、経済的な富裕国からの輸入需要減少、資源価格の低下、為替レートの不安定化等の全てが上記の低い増加率につながっているとしている。

10) 開発分野における国際社会共通の目標。2000年9月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言を基にまとめられた。極度の貧困と飢餓の撲滅など、2015年までに達成すべき8つの目標を掲げ、達成期限となる2015年までに一定の成果を挙げた（外務省ウェブサイト）。

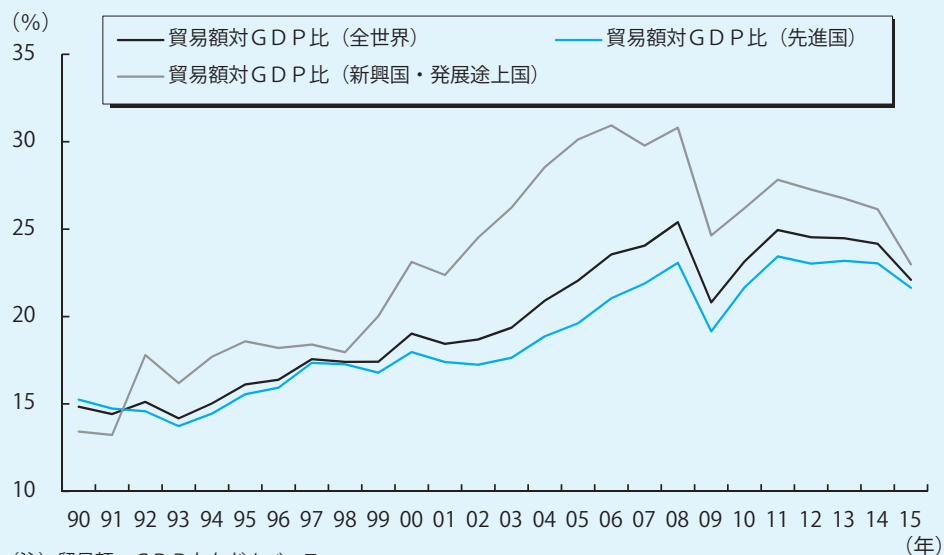
11) 持続可能な開発のための2030アジェンダは、2001年に策定されたミレニアム開発目標（MDGs）の後継として、2015年9月の国連サミットで採択された、2016年から2030年までの国際目標。貧困を撲滅し、持続可能な世界を実現するために、17のゴール・169のターゲットからなる「持続可能な開発目標」（Sustainable Development Goals：SDGs）を掲げている。発展途上国のみならず、先進国自身が取り組むユニバーサル（普遍的）なもの。取り組みの過程で、地球上の誰一人として取り残さない（no one will be left behind）ことを宣言（外務省ウェブサイト）。

さらに、2008 年以降、2015 年も保護主義的な行動が顕在化しており、2015 年の最初の 10 カ月に貿易の“歪み”（クレーム、紛争を含む）の件数の 8 割以上（539 件中 443 件）が G 20 のメンバー国によるものであり、同件数は前年同期比 40% の大幅増となった。今回の G 20 のコミュニケの「開放性」の中に記述されている「グローバル貿易の拡大」が各国、特に新興国の経済成長の恩恵と結び付かなくなっているため、保護主義が台頭しているとも言えよう（図表 2）。これに対し、プラスの評価としては、環太平洋パートナーシップ協定¹²（Trans-Pacific Partnership：以下 T P P）の大筋合意と、米国と E U 間の貿易協定である T T I P（Transatlantic Trade and Investment Partnership）の大筋合意に向けた動きが活発化したことが挙げられている。ただし、14 年前の 2001 年から交渉が開始された世界貿

易機関（World Trade Organization：W T O）のドーハ・ラウンドは、参加者の再合意が得られずに、実質的に崩壊した。加えて 2015 年 12 月のナイロビでの第 10 回閣僚会議では、交渉自体の継続の可否について先進国と新興国、途上国の意見が分かれ、農産品に対する輸出補助金の撤廃等を決定したものの、ラウンド交渉継続の是非は加盟国間で対立し両論併記となった。

2015 年の評価の最後に、本稿では本格的には捉えきれない高度なレベルでの政治的な国際協力が必要な課題に少し触れておくこととする。「国家間暴力紛争」「多国籍テロリズム」「国内暴力紛争」の 3 つの課題は、シリア問題が複雑に絡み合い、依然対立などが表面化していて、国際的な合意からはほど遠い状態にあるため評価は低い。特に、シリア紛争が上記 3 つの中心的な問題と位置付けられている。非常に質（たち）が悪いことに、

図表 2 全世界、先進国、新興国・途上国別貿易額対 GDP 比率の推移（1990 年～2015 年）



12) 外務省によれば、T P P は「オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの合計 12 か国で高い水準の、野心的で、包括的な、バランスの取れた協定を目指し交渉が進められてきた経済連携協定」。2015 年 10 月のアトランタ閣僚会合において、大筋合意。

宗教派閥間戦争、大国の同地域の代理戦争として外部のパワーを引き付け、同時に大量の難民問題を生み、グローバルな人道主義的システムを危機的状況に追い込んでいる。シリアの内戦は2015年だけでシリア国内で5万人（合計25万人）が殺戮され、シリア隣国および欧州への難民・移民の大量出国に結び付いた。さらにイエメン、南スーダン、ウクライナ等の非人道主義的な大惨事とともに、シリア紛争は、グローバルな難民・国内避難民の人数を6,000万人以上に押し上げた主因となった。一方、ロシアのシリアへの積極的な軍事介入は混迷の度合いを高め、米国主導の「イスラム国」（IS）根絶への連携した努力も複雑にしている。

2) 2016年の優先度順位：実質的に優先度順位が高い課題は「グローバル経済」

前掲図表1の優先度順位において、上述した3つの高度な政治的な国際協力が必要な課題以外では、「グローバル経済」が4位となり、実質的には2016年の優先度順位が最も高い課題と言える。優先度が高い理由は、グローバル経済成長に影響を与えると目される中国、EUの経済ガバナンス（経済構造的な分野の問題解決）の不透明感が増していることである。中国政府については、1）投資・製造型から消費・サービス型への経済のリバランスを進め、持続可能な経済モデルへの構造改革を着実に進める政策実行能力と、2）2016年のG20において経済的な国際協力を主導する能力である。EUではポピュリズムの台頭を背景としたGrexit、Brexit等のリスク（この時

点ではリスク）の顕在化による“統合”を維持する能力である。

その他の課題では「国際開発」は10位から7位にランクアップした。SDGsの合意に関しては、多数の国のハイレベルなリーダーが参加していること、発展途上国のみならず先進国自身に取り組むユニバーサル（普遍的）なものとされていること、2030年までの幅広い分野（グローバル・ヘルス、教育、エネルギー、インフラ、女性活躍、環境保護など）の野心的な目標が相互に連動した形で設定されているため、優先度順位は高い。

3) 2016年に解決へ向かう機会順位

前掲図表1では、パリ協定の批准が各国で進むことが期待されている「気候変動」が1位と、前年の1位から変化はない。一方、最終合意に対する不安要素は抱えながらもインパクトの大きいTPP最終合意への期待から、「グローバル貿易」が前年の1位から2位となった。SDGsの達成については、2014年の公式な開発援助資金が1,372億ドルであったのに対して、年間の想定負担コストが4.5兆ドルと天文学的に膨大であることから「国際開発」は5位となった。

注目すべき「グローバル経済」は6位から4位に上昇した。IMF改革（クォータ¹³及びガバナンスの抜本的な改革）が昨年末の米国議会の承認で当初の計画より5年遅れで動き出したことが挙げられている。クォータ自体が倍増され、新興市場および途上国のクォータと議決権シェアについて大規模な再調整が行われた。さらに、2015年末に中国の人民元がドルペッグから離れバスケット

13) IMFの融資財源の中心となる加盟国が振り込む出資割当額。総じてそれぞれの世界経済での相対的な地位を基に割り当てられる。各国のクォータが、IMFへの各国の資金上のコミットメントの上限およびその議決権を定めるとともに、IMF融資へのアクセスに影響するためガバナンス上重要（IMFウェブサイトより）。

ト方式になったこと、人民元がSDRの構成通貨に加わったことも大きな進展とされている。中国を国際金融の既存の枠組みに参加させ、責任を持たせることには意義があると考えられている。

2章 CoCの評価を読み解く視点

その後の日本でのG7、中国でのG20のコミュニケーション等を踏まえて今回の評価を読み解く視点が5つ、解決のための視点が3つほど、以下の通り挙げられる。

1) CoCの評価を読み解く5つの視点：ポピュリズムが台頭する余地

第一に、グローバル経済ガバナンスの断層の顕在化と揺らぎである。「グローバル経済の停滞はそれに対する有効な対策が打たれない場合、途上国に対する開発の停滞や、紛争や平和の問題など現在、世界が抱える最も大きな課題と連動し、その解決をさらに難しいものとする可能性が高いからである。その結果、脆弱な国はますます脆弱になり、紛争やテロの支配を拡大しかねない」¹⁴ことが挙げられる。

つまり、経済のグローバル化がもたらす恩恵が見えにくくなる中、新興国・途上国と先進国のグローバル経済ガバナンスの相違が増幅すると、グローバル・ガバナンスの2極化（多極化）のリスクが増大し、各国のグローバルな問題への国際協力のインセンティブが減退する。このため、各国ではポピュリズムが台頭する余地が出てくると考えられる。先進国と新興国のグローバル経済ガバナンスに対する断層も顕在化している。「国際金

融の構造は分裂の兆候を見せ続けている。」とし、米国と日本が参加しない、異なるルールに基づく中国のAIIB（Asian Infrastructure Investment Bank）、BRICSのNew Development Bankなどの主要新興国が新たな国際金融機関を設立する動きを、リスクとして挙げている。

さらに「グローバルシステムでは全体を包括する規範やルールが必要であり、それらが分割されることは世界全体にとって望ましい状態ではない」¹⁵ことである。いわゆる、経済のグローバル化を進める上での規範および規制の断層の問題である。先進国主導の国際機関と、新興国主導のAIIB等では二つの異なるルールが共存することとなり、規範の断層が援助の世界にも持ち込まれることになりかねない。また、グローバルな金融機関への規制の断層が埋まる中で、新興国の成長を左右するシャドーバンキングに流れる膨大な資金への規制強化の遅れが懸念される。

新たなグローバル・ガバナンスの仕組みであるインターネットガバナンスの再構築も重要である。これまでインターネットのドメインシステムの調整役という中心的役割を果たしてきた世界的規模のマルチステーク型民間組織であるICANN（The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）に対する米国商務省の監督権限が2016年になくなる予定である。今後は考えも異なる国の間で共通のルールを作っていくのかに焦点が移る。インターネット基盤のガバナンス（Governance of the Internet）と著作権やデータプライバシーなどインターネット上のガバナンス（Governance on the Internet）を分けて、共通ルールを構築する必要があるが、それを作る

14) 言論NPOの評価 <http://www.genron-npo.net/society/archives/6253.html>

15) 言論NPOの評価 <http://www.genron-npo.net/society/archives/6253.html>

うとする大きな機運は現時点では弱い。

第二は、グローバル経済成長が鈍化中、経済のグローバル化による恩恵が各国民に見えにくくなっていることである。「グローバル貿易」の2015年の評価は高く、解決への期待が高く、優先度は低いが、期待される大型の自由貿易協定の最終合意が頓挫するリスクも高く、G 20の杭州コンセンサスにある「開放性」のメリットに対する「公衆の支持を確保する」という意味では優先度は高いと考えられる。「開放性」の中にあるように「保護主義の拒否」をグローバル経済ガバナンスの強化から、どの程度効果的に打ち出せるかは、「グローバル貿易」の問題を解決できるか否かが大きな鍵を握ると考えられる。この意味において、各国で台頭するポピュリズムを背景とする

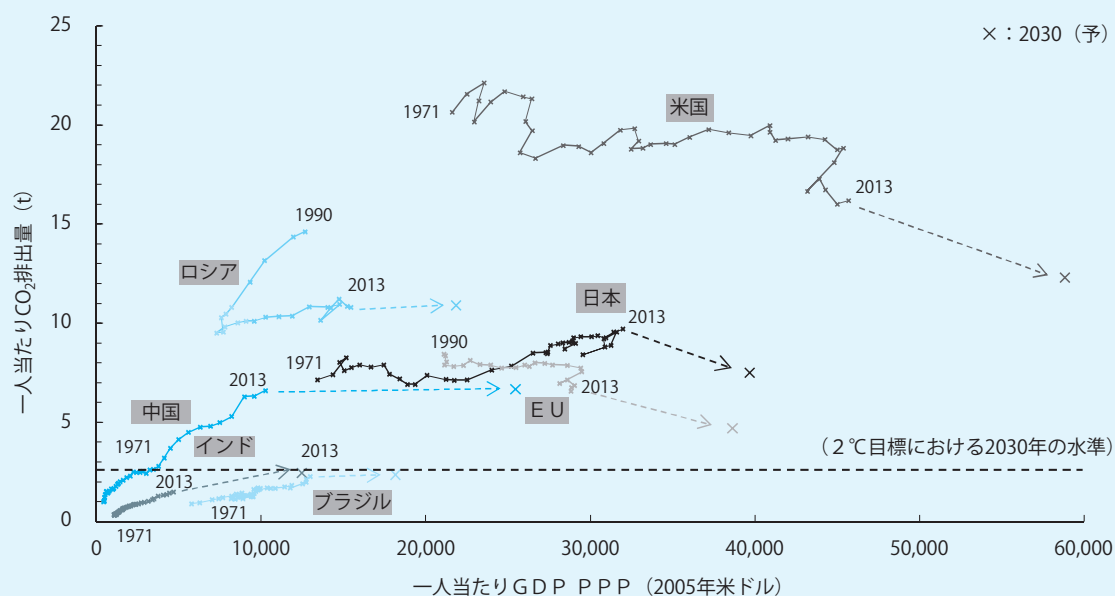
保護主義を封じ込めることは重要と考えられる。

第三は、国連方式での合意が全ての課題で進展したわけではないことであり、さらに各国への強制力を持たないことである。

今回の評価において先進国と新興国、さらに途上国（あるいは核保有国と非保有国）の間では合意ができず、亀裂や断層が浮き彫りになったのも、2015年のもう一つの特徴である。

評価が最も高かった「気候変動」にしても、国ごとに経済的な影響の度合いが異なり、今後のパリ協定の批准には予断を許さない。経済的な影響を軽減するためには、CO₂排出量とGDPの関係においてデカップリング¹⁶の必要がある。ただし、現時点で経済発展とCO₂排出削減が高水準で調和している国は見当たらない。図表3では、7つ

図表3 主要排出7カ国のCO₂排出量とGDPの関係



(注) ロシアおよびEUは1990～2013年の推移。これ以外は1971～2013年の推移

(出所) CO₂排出量は、IEA “CO₂ Emissions from Fuel Combustion - 2015 edition”, 2015、人口は、UN “World Population Prospects : The 2015 Revision.”, 2015、GDPは、IMF “World Economic Outlook October 2015 Edition”, 2015から大和総研作成

16) 一般に人口を一定とすれば、低炭素エネルギー（再生可能エネルギー等）の導入や省エネルギーの進展がまったくない場合、経済水準は排出水準に連動（カップリング）して上昇するため、これらの連動性が分離（デカップリング）している状態が、調和が図られていると判断できる。

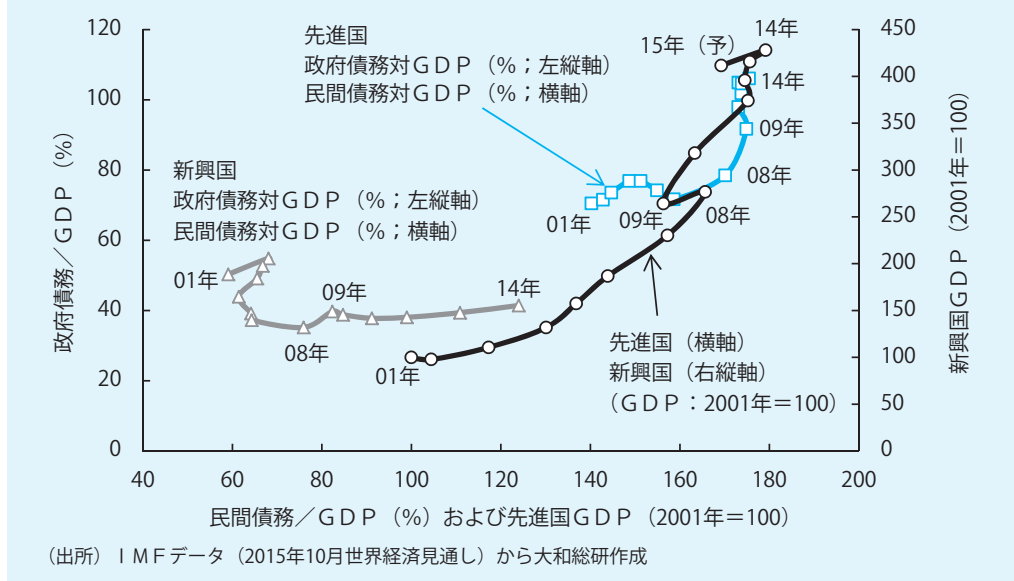
の主要排出国・地域（中国、米国、EU、インド、ロシア、日本、ブラジル）の1971～2013年（EUおよびロシアは1990年以降）および2030年（IEA〈国際エネルギー機関〉推計値¹⁷⁾）における、排出水準（一人当たりCO₂排出量）と経済水準（一人当たりGDP〈PPP:購買力平価〉）の関係を図示したものであるが、CO₂排出削減が高水準で調和している国は見当たらない。5年ごとに目標を高める改善プロセスが実効性あるものとなることが期待されているが、強制力がないことが根本的な問題である。

今後も国連方式の合意が途上国・新興国・先進国を問わず参加するという意味において有効であることに変わりはないものの、合意後の実効性を高める方法を考える必要がある。最低でも合意したことの具体化や、亀裂への修復をする仕組みを担保しておくことが重要であろう。実効性への懸念が高まると、グローバル・ガバナンスが機能し

なくなるリスクが高まり、ポピュリズムの台頭につながる恐れがある。

第四はファンディングギャップである。今回の年次総会において最も指摘が多かった課題である。2020年までに途上国に対して1,000億ドルのグリーン気候ファンドの調達を宣言した「気候変動」、SDGsを満たすために必要な年間4.5兆ドルの資金が想定される「国際開発」、エボラ出血熱への対応に見られる緊急対応資金が必要な「グローバル・ヘルス」、ギリシャの救済には950億ドルを要した「グローバル経済」、3つの政治的課題から派生した「移民・難民」への対応資金などが挙げられる。ただし、先進国の財政状況は、図表4が示す通り、政府債務のGDP比率は2014年に120%近くまで上昇しており、厳しい状況である。一方、新興国は同比率が40%近くであり、むしろこれからの財政出動は新興国側にその余地があると考えられる。

図表4 新興国と先進国のGDPと民間・政府の債務レバレッジの推移（2001年～2014年）



17) 各国の2030年の排出量は、各国の中期目標の裏付けとなる各種対策について実現可能性を加味してIEAが推定した推計値である。

ただし、課題解決に向けた資金使途の透明性確保も課題である。例えば、課題解決による成果がどの程度なのかという費用対効果の視点が必要であろう。

第五は、先進国の政治の空白あるいは新政権への移行時において、さらに課題が悪化する可能性であり、これを回避することが重要である。

2016年には米国の大統領選挙もあり、グローバル・ガバナンスの空白を埋めることを期待することは困難だと考えられる。むしろ、この不安定な状況を管理しながら、それが悪化することをどう防ぐのかが大きな課題であろう。

2) 解決のための3つの視点

解決のための視点は以下の3つが挙げられるが、ポイントはこれまでの解決方法とは異なるブレークスルーを生み出すことであると考えられる。ただし、そのブレークスルーは、これまで記述してきたように、相互に複雑に関連するグローバル課題の地道な解決策の積み重ねがあって初めて、将来のある時点で急に成果が出てくることに留意する必要がある。

一つ目は、主要課題への国際協力の合意を受けた解決策であっても各国への強制力はないソフトローであることから、各国が自発的に取り組む強いインセンティブが必要となる。これが各国政府あるいは市民が共有できる公益である。この公益として、「包摂的な経済成長」であるとすべきであろう。2015年11月のアンタルヤのG20では「包摂的な成長の推進」に各国がコミットすることを宣言し、2016年の杭州コンセンサスでも宣言された。2回続けて新興国が主導したG20において宣言された公益こそ、新興国と先進国のグローバル経済ガバナンスの連携強化のブレーク

スルーとなると考えられる。

二つ目は、既に先進国主導の国際協力の枠組みをベースに、同じ価値観を共有して、新興国が主導して国際協力が可能となることである。

高い包摂性を担保するためには、各国が抱える社会問題への支援が重要となる。途上国経済の脆弱化が政治的な対立や混乱、ひいては紛争に発展することを防ぐため、世界の途上国への開発援助を、協調（協力）して進める仕組みを構築することが必要であろう。そのためには、中国主導の国際金融機関に投資のルールを共有化を目指して透明性を求めるほか、2015年の年末に出資比率の見直しなどのガバナンス改革が進んだIMFや、世界銀行、アジア開発銀行も、より途上国の実体やSDGsの目標を達成する方向で支援を機能させることが必要であろう。援助の世界に断層が存在することは望ましくなく、それを埋め、より協調して、開発支援ができる仕組み作りこそ、2016年には取り組むべきであろう。

三つ目は新興国と先進国を結ぶブレークスルーである。

「気候変動」では、新興国と先進国のオープンイノベーションの創出が重要となろう。例えば、日本政府は2014年から、世界の研究者や産業界、政策担当者などが集う会議（Innovation for Cool Earth Forum：ICEF）を開催し、低炭素社会に向けた情報共有や技術開発支援に取り組んでいる。2016年11月のCOP22においても、高まりつつある世界的な技術革新の機運を逃すことなく、先進国間の国際的な共同研究開発や、適切な知的財産権ルールを含む制度設計、資金分担、途上国への技術普及に必要な枠組みのあり方などについて広範に議論することが、有効な改革の第一歩になると考える。

民間資金を導入するためのファイナンスのイノベーションも必要であろう。特に新興国の経済は、世界経済のサイクルによる資本フローに影響を受ける。加えて世界経済が過度に緩和の進んだ先進国の金融政策の動向に左右されるため、新興国はその経済サイクルの影響を受ける度合いが高い。米国の利上げによる新興国からの資金流出の懸念も、このようなことが背景にある。グローバルな資本フローにおいて存在感を高めるアセットマネジメント、シャドーバンキング等の市場型金融主体が新興国の経済成長に与える影響は大きい（図表5）。

グローバルな資本フローにおいて存在感を高めるアセットマネジメント、シャドーバンキング等の市場型金融主体への規制が金融システムの安定

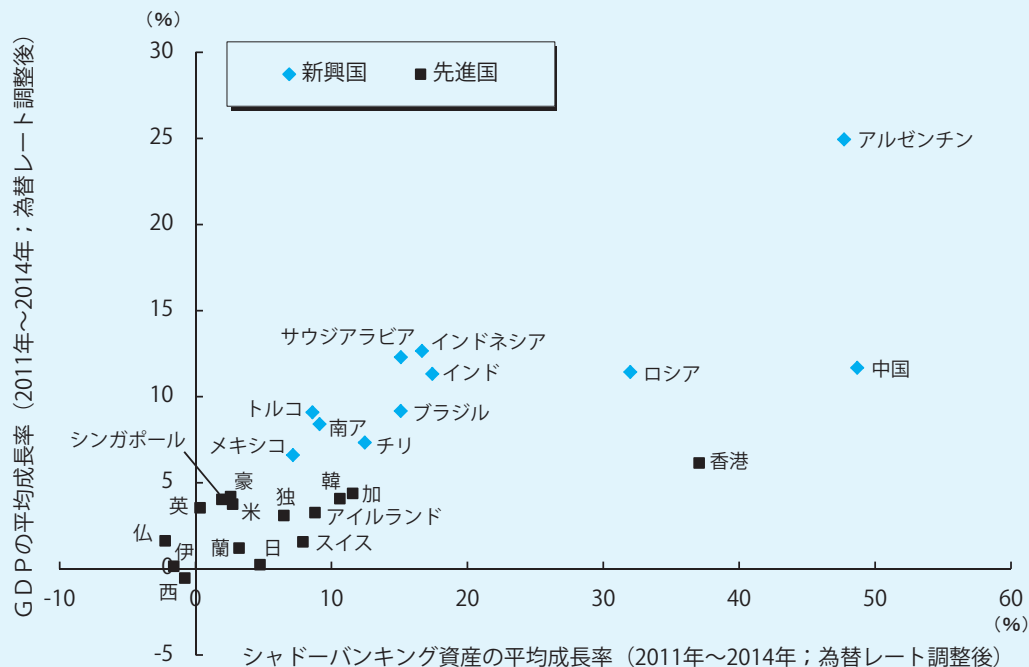
化に重要である。一方、上述したように各国で財政的な制約がある中、このグローバルな資本フローの一部を、世界経済の持続的かつ“健全”な成長を脅かすグローバルな課題に対応するために活用することも選択肢として考えられよう。

3章 対応策としての新たなファイナンス手法の必要性の高まり

1. 社会問題解決への新たな民間資金の活用

グローバルな民間資金のフローは潤沢である。例えば、現在の全世界のシャドーバンキングの資産¹⁸は、2011年の31.3兆ドルから2014年に

図表5 先進および新興主要国のシャドーバンキング資産とGDPの平均成長率（2011年～2014年）



(出所) IMF データから大和総研作成

18) FSB（金融安定理事会）は2015年11月に5回目となる「グローバル・シャドーバンキング・モニタリング・レポート2015」を公表した。当該レポートの対象地域のGDPは世界全体の80%、金融資産は世界全体の90%を占める。シャドーバンキングシステム（同レポートでは市場型金融、またノンバンクとも呼ばれる）は、広義では、通常のバンキングシステム以外の法人および個人活動を含む信用仲介と定義されている。

は15%増の35.9兆ドルとなり、GDP比率は2011年比2.4%pt上昇して59.1%となった。

SDGsの年間の必要資金が4.5兆ドルであり、シャドバンキングの資産の1割が社会的リターンを償還原資とした金融ビークルによって、新興国に長期資金として流入すればという、「捕らぬたぬきの皮算用」をしてしまう誘惑に駆られる。確かに、銀行規制の外にあるノンバンクのチャネルの信用仲介は、銀行規制の強化に伴い、規制上のメリットがあり、実体経済にとって資金調達の重要な役割を担っていると考えられる（図表5参照）。各国別で見ると、シャドバンキング資産額の2011～14年の平均成長率では、新興国が先進国と比較して高く、シャドバンキングの信用仲介が増加して、経済成長にも貢献しているとの見方もできよう。

ただし、グローバリゼーションがもたらす弊害、つまり既存のグローバルな課題を解決するためには、財政的な制約がある中、各国が抱える社会問題に柔軟に対応できるようなサポートが必要であろう。グローバルな課題解決のためには、まずは各国が自国の社会問題を創意工夫して解決する必要がある。今回の年次総会においても、グローバル課題については、資金面でのサポートの必要性が重要であることが強調されていた。各国が直面している社会的課題についても同様であろう。資金面においては、経済的リターンと社会的リターンの両立を考えていく必要があろう。

2016年の7月・8月号の「フォーリン・アフェアーズ」¹⁹には“The Innovative Finance Revolution Private Capital for the Public Good”と

題して、先進国の社会問題については、民間資金の導入によって解決する手段としてのソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）が紹介されている。この背景には、「政府あるいは国際機関のグローバルな経済、社会、環境等、対処するコストの事前計測が難しい社会問題への資金が、その発生が突発的かつ想定外のこともあり、急激に膨らみ、“too small, too late”であるという課題」がある。この課題に対応するため、これまで補完的な位置付けであった民間資金を積極的に活用し、社会的課題を解決しようとする動きがある。

2. SIBの活用

SIBは、2013年6月のG8サミット（主要8カ国首脳会議）からG8主導の下、各国で「インパクト投資タスクフォース」が発足し、進められている。

SIBは「民間投資家からの出資を元に従来行政が担ってきた社会政策を実施する制度」²⁰としている。

特徴は、1）対象事業は「社会課題の解決（将来かかると想定される社会的なコストを予防的施策で削減できる事業）」、2）投資モデルは「社会的成果連動型（予防的な施策がどれくらい効果があったのか、行政コストの削減効果を含めて社会的成果（インパクト）に対しての評価）」、3）事業形成は「行政と民間の連携（行政が民間事業者に事業を委託。民間投資家からの資金を受けて、行政サービスを実施）」である。

SIBの背景には、社会的課題に対応するための公的費用の増大がある（図表6）。これはPPP、

¹⁹ Georgia Levenson Keohane and Saadia Madsbjerg “The Innovative Finance Revolution Private Capital for the Public Good,” Foreign Affairs, July/ August 2016

²⁰ 経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会「未来への選択 ― 人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築 ―」報告書（2014年5月〔これまでの議論の中間整理〕）

P F I (Private Finance Initiative)、レベニュー債等による主に社会インフラへの民間資金の活用
の理由と同様である。図表6に示すように、特に
リーマン・ショック以降、社会的支出が急増して
いるイギリスあるいは米国において民間資金活用
により支出を抑制したいというインセンティブが
あると考えられる。

S I Bのポイントは、社会問題の可視化とそれ
に基づく解決策による成果の費用対効果が社会的
リターンとなることである。例えば、解決策がこ
れまでの財政負担を減少させることができれば、
国・地方の政府が財政負担の減少分の度合いに基
づき、つまり社会的リターンの度合いを原資とし
て、民間の投資家にリターンを還元できることと
なる。

S I Bのように社会問題を可視化して、問題解
決の成果をあらかじめ第三者機関が設定し、その

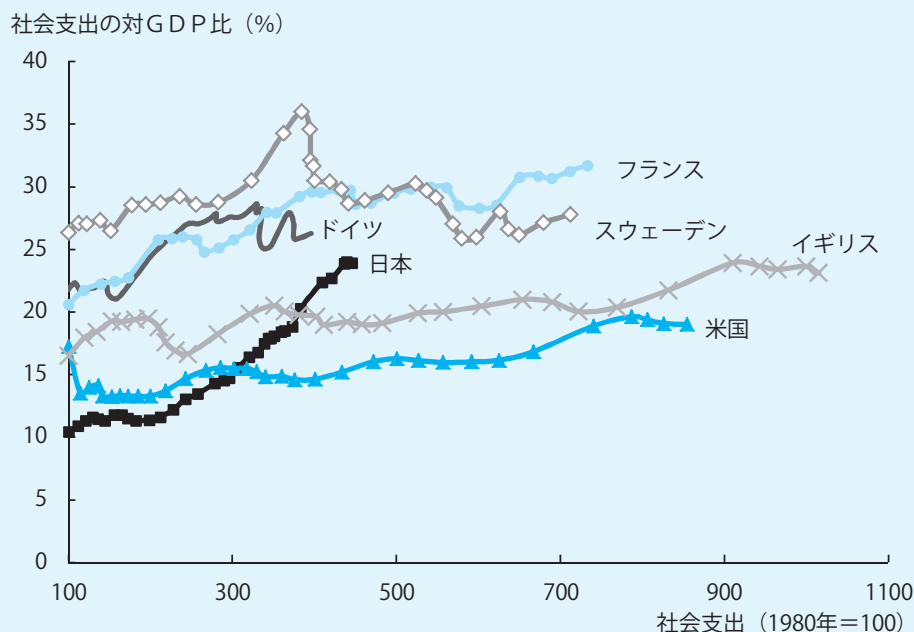
評価によって投資のリターンが変化するという、
費用対効果の透明性を高め、グローバルに潤沢な
民間資金を“引き付ける”仕組みが、新たなファ
イナンス手法として、新興国の経済を安定させる
意味でも必要となつてこよう。

おわりに ポピュリズム台頭が世界を揺さぶる理由を考える ～ポピュリズムと民主主義～

1. デモクラシーが揺らいでいる？

最後に本稿のタイトルにあるポピュリズム自体
に焦点を当てて、グローバル・ガバナンスとの関
係において論じることとする。既に過去から「世
界各国の政府を妖怪がさまよっている。グローバ
リゼーションという妖怪が」(Martin Wolf 2001)
と表現されてきたように、過去にも世界経済がグ

図表6 主要国の社会支出額と対GDP比率の推移（1990～2014年度；1990年度=100）



(出所) OECD Social Expenditure Databaseから大和総研作成

ローバル化する過程において、各国が同様の問題に直面してきた。それでは、なぜポピュリズムは世界を揺さぶる力があるのか。これは「民主主義のあり方を批判することばとして、しばしばポピュリズムという表現が用いられている」ためであるとの説²¹がある。この文脈では“ポピュリズム”は政治的に活用されている側面があるため、「使う側の価値判断が伴っているのが普通」である。通常は、一般的には大衆迎合主義という言葉が当てはめられるが、客観的な定義は不明瞭である²²。ただし、それを活用する政治家の目的は明確であり、例えば争点を極端に単純化して提示して、有権者の判断を求め、それを受け入れることで、政治家の意図する方向に機能させることである。

これを踏まえるとポピュリズムの台頭は、基本的には民主主義が機能するために必要である「多数に従うこと」と関連すると考えられはしないか。民主主義は多数決が基本ではあるが、それ自体は多数の意見の優劣を判断することではないため、「なぜ多数の意見に従う必要があるのか」という疑問を持ったまま相対的な少数派が多数派の意見に従っている状態がある²³。その状態が長きにわたり続くと、少数派の自己の利益が、ある時点、あるいは将来的に著しく毀損する、あるいはそのリスクが急激に高まると認識される（あるいは政治家によって認識させられる）場合には、全

体最適に賛成するよりも、個人の利益を保護する立場を貫こうとする姿勢を持つ、これまで少数派であった国民が急激に増加する。上記の少数派の状態を把握し、タイミングよく、政治家が少数派からの支持を得られるような二律背反的な政策を打ち出すことができれば、少数派の台頭＝ポピュリズムの台頭と言えるのではないか。

今回の主題でもあるポピュリズムの台頭とグローバル重要課題との関連を考えると、ポピュリズムの台頭は、経済・社会の構造問題の解決が一国ではできないレベル、つまり同問題がグローバルで解決しなければならないレベルに到達していると少数派が認識し、一国の裁量が利かないことを認識したことが、その主因であると考えられる。

この一国の経済政策が効かない状態について“開放経済トリレンマ”（Open Economy Trilemma）²⁴では、各国は“独立した金融政策”、“固定為替レート”、“資本移動の自由”を同時に維持はできないとしている（図表7上図）。一方、ダニ・ロドリック氏は同じような方法によって異なる種類のトリレンマ、“世界経済の政治的トリレンマ”と呼ばれるトリレンマを考案し、（図表7下図）、“（ハイパー）グローバリゼーション”、“国民国家”、“民主政治”は同時に成立しないとしている。

この2つのトリレンマの視点に立てば、グローバリゼーションと呼ばれる政治・経済のグローバ

21) 森政稔『変貌する民主主義』（電子版）p.137

22) 歴史的にみれば、元祖ポピュリズムは19世紀末の米国で自ら「ポピュリスト党」と名乗った米国の西部や南部の自営の農民層が工業化の恩恵を受けた層（大資本の鉄道会社など）の中で地位が低下するという危機を背景に登場した運動であり、これを歴史的ポピュリズムと呼ぶ。歴史的ポピュリズムはかつて代表する層が少数派になり、これまでの恩恵を受けられない層ということで、明確である。一方、現代版ポピュリズムは、自由民主主義において、社会民主主義やリベラルによって推進された国家を批判すること（レーガン、サッチャー政権につながる）ことを指す。現代版は、低成長期に入った先進国に現れる傾向がある。加えてそれを支持する社会層は、中産階級層、労働者層、低所得者層の若者などにも支持されており、明確ではない。

23) 森政稔『変貌する民主主義』（電子版）「2 多数者支配の系譜 多数者支配の正当性」pp.82-83

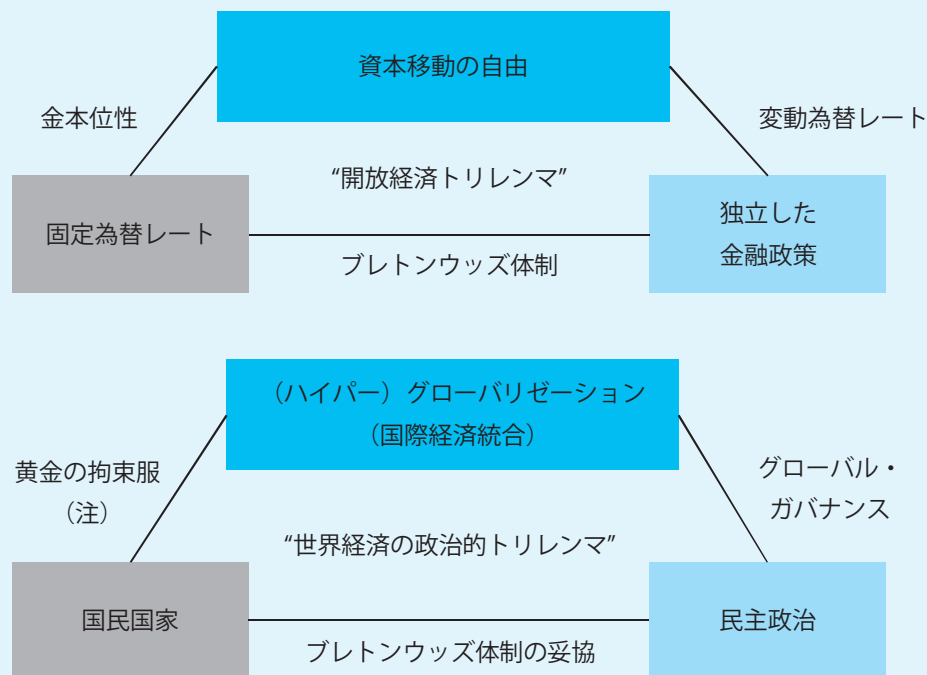
24) Obstfeld and Taylor's (1998)

ル化の中で、どの国もトリレンマの^{かんせい}陥穽にはまっ
ていると言える。つまり、グローバリゼーション
の構造的な問題が、各国の民主主義に基づいて決
められた、独立した政策の限界を露呈し、その結
果、これまで盤石と考えられていたグローバリ
ゼーションを支えてきた各国の多数派の考え方
(民主政治) が劣化し、保護主義、権威主義を助
長する“追い込められた”少数派の台頭＝ポピュ
リズムが台頭するという傾向が見られる、と言え
ないであろうか。この傾向が強くなり、グローバ
ル・ガバナンスの脆弱性が露呈し、グローバル主

要問題の解決が難しくなっている状況にあると言
えよう。

ポピュリズムは民主主義ではなく自由民主主義
の「自由主義」への影響が大きいという解釈もあ
る。この解釈では、自由民主主義は、「他者の承認、
違うものと共存する、法の支配などの考え方を有
する『自由主義』と、政治参加、多数者の支配か
らなる『民主主義』といった大きく異なる2つの
要因からなる」とされている。「現状、衰えてい
るのは『民主主義』ではなく他者の承認、共存と
いった『自由主義』が大きく揺らいでいる」²⁵と

図表7 “開放経済トリレンマ”と“世界経済の政治的トリレンマ”



(注) 各国政府が市場の信認を獲得でき、貿易や資本を惹きつけることができると自ら信じる政策を追求することを指す。例えば、金融引き締め、小さな政府、低い税率、流動的な労働市場、規制緩和、民営化、全世界に開放された経済などである

(出所) ダニ・ロドリック『グローバリゼーション・パラドクス』白水社（2013年12月）および“How Far Will International Economic Integration Go?” Journal of Economic Perspectives—volume 14, Number 1—Winter 2000—Page 181 “Figure2” から大和総研作成

25) 藤原 帰一（東京大学大学院法学政治学研究科教授）の2016年8月19日、公開フォーラム「世界の民主シーは後退したのか？～アジアの民主主義国はこの試練にどう立ち向かうのか～」における発言。

いう自由主義の劣化を強調している。移民排斥という形でヨーロッパにおいて急速に拡大し、移民国家でもある米国でも広がっている現象は、民主主義の劣化ではないと考える見方もある。

2. グローバル・ガバナンスの健全な発展には各国の自由民主主義の強化が必要

このように考えを巡らせると、現状、グローバリゼーションがグローバル重要課題を生んで、各国の自由民主主義を劣化させ、グローバル・ガバナンス型のポピュリズムを生んでいるといえないだろうか。この現状を“世界経済の政治的トリレンマ”の視点で見ると、“グローバリゼーション”を構造的に改革させることと、健全な“民主政治”（主義）を再強化することの両方が必要であろう。本来、C o Cのグローバル重要課題で見てきたように、グローバリゼーションは、それ自体に複雑な各国間の利益相反の要素が多数存在しているため、グローバル・ガバナンスとはいえ、統治する制度に乏しいという欠陥がある。この欠陥が明白になれば、グローバリゼーションは不安定で非効率なものという烙印が押され、その正当性の支持を失うことになる。このような世界の不安定化は何としても回避しなければならない。

その意味において、G 20 の役割は非常に大きいと言わざるを得ない。ただし、前述したようにG 20によるグローバル・ガバナンスを機能させるためには、加盟各国の国民が自身の国のことを自身のこととして考える“オーナーシップ”を持って、国内外の情勢を踏まえて政策の支持ができるような民主主義という基盤の再強化が必要になるといえよう。

この基盤の上に、各国政府がそれぞれの政策を

実行する余地のあるように国際規制を定め、それにより“グローバリゼーション”のもたらす経済的利益を享受しながら、それによってもたらされる課題に対処することができると考えられよう。つまり、各国の基盤の再強化により賢い選択が可能となれば、利益相反による問題を軽減可能とする“賢いグローバリゼーション”が構築できよう。

このように考えると、本稿で取り上げたグローバル課題の本質的な共通課題は、各国の基盤の強化と、G 20に宣言された「包摂的な成長を推進する」という“公益（public interest）”を共有する強い意思を伴う“グローバリゼーション”自体の構造的な改革かもしれない。

【参考文献】

- Council of Councils (the Council on Foreign Affairs) “Report Card on International Cooperation 2015-2016”
- 言論NPO「世界的な課題 10 分野に関する言論NPOの『進展度評価結果』を公表」2016 年5月18日
<http://www.genron-npo.net/society/archives/6253.html>
- 森政稔『変貌する民主主義』2014 年2月28日
- ダニ・ロドリック『グローバリゼーション・パラドクス 世界経済の未来を決める三つの道』白水社、2013 年12月

[著者] _____
内野 逸勢（うちの はやなり）



経済環境調査部長
担当は、金融機関経営、国際金融、
金融市場、地域金融、
ガバナンス等