

グローバル・ガバナンスの行方

～正念場にあるグローバル課題の国際協調。 新たな均衡を見いだせるか～

金融調査部 内野 逸勢

要約

グローバル課題への国際協調、それを統治するグローバル・ガバナンスは、2016年のBrexitとトランプ大統領誕生により正念場にある。米国による主導国の地位放棄が現実化していることと、中国・ロシアが国際協調の新たな枠組みの対抗軸を形成しつつあることも、その理由として挙げられる。グローバル課題の解決は停滞を余儀なくされている。既に先進国と新興国・途上国間の経済的・政治的な国際協調のインバランス（不均衡）が拡大していることから、国際協調の“新たな均衡”を見いだす必要がある。

国際協調の枠組みを統治するグローバル・ガバナンスとは、「国連等国際機関を中心とした合意された規則・規範・一連の手続きに基づく、具体的かつ協調的な、一国の統治だけでは解決できないようなグローバル問題解決の仕組みの統治形態」である。その“原点”には、多国間主義の基礎となる「自国の利益の最大化よりも国際秩序の中で自己の利益を追求する方が、結果的に、無秩序の中での無制限な競争よりも利益実現のコストが少なくすむ」という考え方がある。本稿に挙げた10のグローバル課題が政治・経済の両面を持つようになり、その解決がより困難になる中で、各国が国際協調の“原点”に戻れるかが、今後のグローバル・ガバナンスの行方を左右しよう。

目次

はじめに ～国際協調の新たな均衡を見いだせるか～

1章 グローバル重要課題における国際協調の評価

2章 C o Cの評価を読み解き解決を模索するための3つの視点

3章 前回の金融危機から学ぶ国際協調の“新たな均衡”の考え方

おわりに

はじめに ～国際協調の新たな均衡を見いだせるか～

国際協調の枠組みを統治するグローバル・ガバナンスとは、「国連等国際機関を中心とした合意された規則・規範・一連の手続きに基づく、具体的かつ協調的な、一国の統治だけでは解決できないようなグローバル問題解決の仕組みの統治形態」である。その“原点”には、「自国の利益の最大化よりも国際秩序の中で自己の利益を追求する方が、結果的に、無秩序の中での無制限な競争よりも利益実現のコストが少なくすむ」という多国間主義¹の基本的な理念がある。

シンクタンク版G 20とも呼ばれる「カウンスル・オブ・カウンスルズ（C o C）」²の2016年度の年次総会で公表された2015年の10のグローバル課題³に対する国際協調では、この多国間主義に基づき、先進国、新興国、途上国が一体となってグローバル問題の解決に向かっていくことを評価していた。課題はあるものの「気候変動」などのグローバル課題において、グローバル・ガバナンスが機能しようとしていたのである。

しかし、2016年のBrexitと“アメリカ・ファースト”と呼ばれる自国利益の優先の政策を打ち出しているトランプ大統領の誕生によりグローバル・ガバナンスは一転して正念場にある。米国による主導国の地位放棄が現実化していることと、中国・ロシアが国際協調の新たな枠組みの対抗軸

を形成しつつあることである。

グローバル課題の解決は停滞を余儀なくされている。前述の10のグローバル課題は、大きくは経済的特性の強い課題（「グローバル貿易」「グローバル経済」「国際開発」の3つ）と政治的特性の強い課題（他7つ）、として分類できるが、相互に関連あるいは自国利益の最大化のための交渉カードとして利活用される機会が多くなっている。このため各課題の国際協調の枠組み・グローバル・ガバナンスには、ほころびが目立つようになり、さながら“トランプ危機”の様相を呈している。

既に先進国と新興国・途上国の経済的・政治的なグローバル問題に対する国際協調のインバランス（不均衡）が拡大しており、国際協調の“新たな均衡”を見いだす必要がある。この“新たな均衡”⁴を見いだす上で重要なポイントは、これまでの国際協調におけるグローバル・ガバナンスの原点とも言える前述した多国間主義の“原点”に戻ることであろう。幸いにも2017年7月に開催されたG 20ハンブルク・サミットの首脳宣言では「相互に連結された世界の形成」と題し、多国間主義の下、リーマン・ショックから10年間の「国際経済協調」の重要性をあらためて強調し、さらに「G 20は、経済及び金融市場の安定化に極めて重要な役割を果たした」としている。

しかし、G 20の宣言だけで十分であろうか。前回のグローバル金融危機は、経常収支という指標で測定される先進国と新興国・途上国の持続不

- 1) 「3、ないしそれ以上の国家からなるグループが、特別の協定や常設の制度を作ることによって、政策を調整する行動」（小出稔「多国間主義（multilateralism）の高まりとアジア太平洋地域」、『創大平和研究』）
- 2) C o Cとは、米国外交問題評議会が各国の外交政策や世論形成に影響を持つ世界25カ国の有力シンクタンクで設立したネットワーク。年次総会は、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、世界が直面する共通の課題について討議する国際会議。2012年に第1回が開催され、17年で第6回目。グローバル課題に対する国際協調の評価も行われる。
- 3) 本稿末の【参考】参照。
- 4) 保護主義の台頭とともに、例えば、これまでの貿易自由化などのWTOの原則が通じないため、各国間で異なる規制を徐々に調和させていくこと（各国間の規制のバランスを取ること）。それによって、国際協調・統治形態の新たなパワー・バランスを見いだすこと。

可能な経済的な不均衡（＝グローバル・インバランス）以外のグローバル・インバランスの要因で発生する“新たなタイプ”と認識された。この教訓を踏まえると、ポピュリズムの台頭、技術革新などで生じる、従前想定されなかったような要因により、国際協調が大きく崩れることも考えられる。今後は、想定されなかった要因による問題へも対応すべく、国際協調の仕組みも柔軟な対応、発想が必要であり、それがグローバル・ガバナンスの行方を左右するのではないか。

1章 グローバル重要課題における国際協調の評価

2016年に引き続き、17年の5月にワシントンD. C. で開催された米国外交問題評議会(CFR)主催のカウンシル・オブ・カOUNシルズ(Council of Councils: CoC)の第6回目の年次総会に参加した。17年はトランプ大統領が就任100日を迎えた直後であり、“グローバル・ガバナンスの

行方”に焦点が当てられていた。例年通り、10のグローバル課題に対する16年の国際協調を、「格付け」「パフォーマンス評価順位」「2017年の優先度順位」「2017年に解決へ向かう機会順位」で評価する「2016年－2017年 国際協調のレポートカード」⁵が公表された。

1. レポートカード2017年版 国際協調の評価の概要

1) 「格付け」「パフォーマンス評価」

①全体の格付けは前年のBからC-へ ～A格付けがなくなる～

図表1に示す通り、10のグローバル課題に対する国際協調の2016年の「全体評価」の「格付け」は“C-”となり、前年の“B”から4ノッチ悪化した。各10の課題格付けの半分（気候変動、核拡散防止、グローバル貿易、サイバーガバナンス）は前年比3ノッチ以上悪化した。特に「パフォーマンス評価順位」⁶で1位にランクされた「気候変動」が前年の“A”から3ノッチマイ

図表1 グローバル主要10課題の評価と順位の変動（2016年版→2017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			
	2017年版	変化	2016年版	変化	2016年	変化	2015年	変化	2017年	変化	2016年	変化	2017年	変化	2016年	変化
気候変動	B	-3	A	5	1	0	1	2	7	-2	5	0	5	-4	1	0
核拡散防止	B-	-3	A-	3	4	-2	2	-1	4	2	6	0	9	-3	6	-2
国際開発	B-	-2	B+	3	3	0	3	1	9	-2	7	3	3	2	5	0
グローバル・ヘルス	B	-1	B+	3	2	2	4	1	10	-1	9	0	2	1	3	-1
グローバル貿易	D+	-3	C+	0	9	-4	5	1	8	2	10	-2	10	-8	2	-1
グローバル経済	C+	-1	B-	1	5	1	6	-4	5	-1	4	0	4	0	4	2
サイバーガバナンス	C-	-4	B	4	8	-1	7	0	6	2	8	-1	6	1	7	1
国家間暴力紛争	C	0	C	1	7	1	8	1	1	1	2	-1	8	0	8	-1
多国籍テロリズム	C	1	C-	0	6	3	9	-1	2	-1	1	2	1	8	9	0
国内暴力紛争	D+	-1	C-	2	10	0	10	0	3	0	3	-1	7	3	10	0
全体評価	C-	-4	B	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) CoC, “Report Card on International Cooperation 2016-2017” から大和総研作成

5) 本稿末の【参考】参照。

6) 本稿末の【参考】参照。

ナスの“B”、2位の「核拡散防止」も前年比3ノッチマイナスの“B-”となり、“A”の格付けがなくなった。

このため17年度のレポートカードでは「(1991年の冷戦終結後の)25年間の多国間主義の歴史上最大のショック」と、格付けの悪化を表現している。16年度のレポートカードでの、「先進国と途上国が、地球温暖化防止、経済的格差の是正において、一体となって動き出したことが評価された」という状況からは一変した。

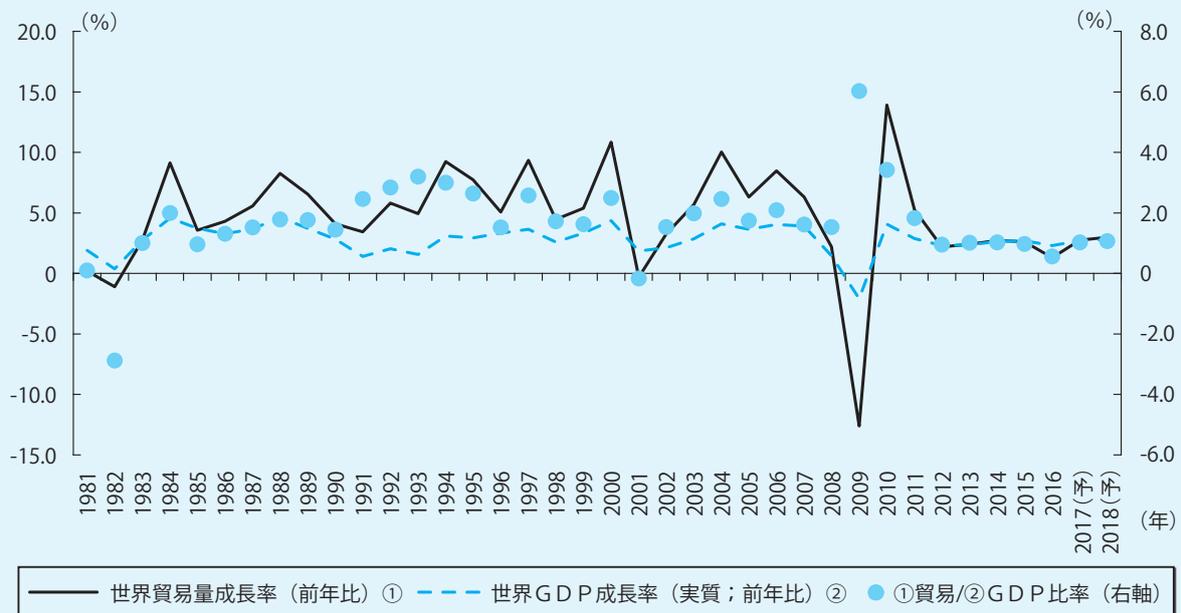
本稿では経済的特性の強い課題(「グローバル貿易」「グローバル経済」「国際開発」の3つ)を中心に論じる。

②優等生の「グローバル貿易」は大幅ダウン

経済的な国際協調分野の“優等生”ともいえ

る「グローバル貿易」は、“D+”と前年の“C+”から3ノッチのマイナスとなった。「パフォーマンス評価順位」でも、前年の5位から4ランク低下し9位となった。これは、トランプ政権による環太平洋パートナーシップ協定⁷(Trans-Pacific Partnership:以下、TPP)からの離脱、北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement:以下、NAFTA)の見直し言及などに代表されるように、“メガ地域貿易協定”が「先進国の有権者に支持されにくいことが主因」であるとしている。しかし、2016年は世界貿易量が6年連続で前年比3%未満の増加となる中、同1.3%と08年以来最低水準に落ち込み、さらに、過去15年間(08年を除く)で初めて世界GDPの伸び率(同2.3%)を下回った(図表2)。加えて、リーマン・ショックの2008年以降、貿

図表2 世界貿易成長率と世界GDP成長率の比率(1981年~2018年(予))



(注) 2017年、2018年の予想はWTO
(出所) WTOデータから大和総研作成

7) 外務省によればTPP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。

易の“歪み”（クレーム、紛争を含む）が顕在化し、この期間、G 20のメンバー国によるクレーム、紛争が全体のクレーム・紛争の大部分を占めた。16年の上半期でもG 20のメンバー国同士の商業的利権を損なうような対抗措置が多数実施されてきた。

世界貿易機関（World Trade Organization：以下、WTO）も転換期を迎えている。16年前の2001年から交渉が開始されたWTO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15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調整が行われたものの、現在においても、先進国と新興国、途上国の意見が分かれている状況が続いている。

③「グローバル経済」は小幅ダウン ～G 20 杭州サミットが低評価

「グローバル経済」は前年の“B-”から1ノッチ低下し“C+”となった。「パフォーマンス評価順位」は前年の6位から一位順位が上がって5位になった。

2016年の世界のGDP成長率が長期の平均成長率を5年連続で下回り（3.1%）、先進国（1.6%）と新興国・途上国（4.2%）の成長率の差が拡大する中、多国間主義による経済的な国際協調の努力も経済成長を促すまでには至らなかったことが主因として挙げられている。具体的には、「杭州でのG 20の首脳宣言が、各国にカスタマイズした（都合のよい）金融・財政・構造改革政策を

求めただけに留まり、国際協調の下での財政政策と構造改革を打ち出せなかったこと」がある。確かにG 20 杭州サミット首脳コミュニケでは「G 20 諸国が必要に応じてとり得る政策オプションで、各国の状況に応じたものを引き続き模索する」（外務省「G 20 杭州サミット首脳コミュニケ 2016年9月4日・5日」）としている。特に、“包摂的な成長”⁸へのG 20のコミットメントが十分に打ち出せなかったことと、G 7においても財政政策を活用した投資主導の成長に対するコンセンサスを得ることができなかったことが挙げられる。

④「国際開発」も小幅ダウン ～SDGsの具体化に懸念～

「国際開発」は前年の“B+”から2ノッチ低下して“B-”となった。「パフォーマンス評価順位」は前年と変化がなかった。低下した主な理由として、新興国が中心となり設立した2つの新たな多国間の開発銀行（A I I B（Asian Infrastructure Investment Bank）とB R I C SのNew Development Bank）が既存の開発銀行の“枠組み”とは別の“枠組み”を構築することへの懸念があると考えられる。加えて、新興国・途上国のリーダーが、自国の経済成長に見合ったクォータと議決権シェアの配分の見直しを引き続き求めている。既に、2015年末の米国議会の承認によってIMF改革（クォータ⁹及びガバナンスの抜本的な改革）が当初の計画より5年遅れて動き出し、クォータ自体が倍増され、新興国および途上国の

8) 「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。」

9) 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及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）。

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。

世界のODA（政府開発援助）の金額は2014年から15年には実質ベースで6.9%増加して1,316億ドルとなり、後発開発途上国への割り当ても増やした。世銀グループの2016年のコミットメント額の合計も前年比約10%増加し、08年以来の最高額となった。15年9月に17のSDGs（持続可能な開発目標）が国連で採択され、政府、行政、民間セクターで取り組みが開始され、最初のSDGs報告書が17年7月に公表されたが、2つの大きな課題が浮かび上がっている。一つは、目標の達成度合いを測定する国レベルでのデータの整備が不足していること、もう一つは、年間の想定投資額が2.5兆ドルと見込まれていることからファンディングギャップを埋めることである。国連は、民間セクターによるSDGsを進

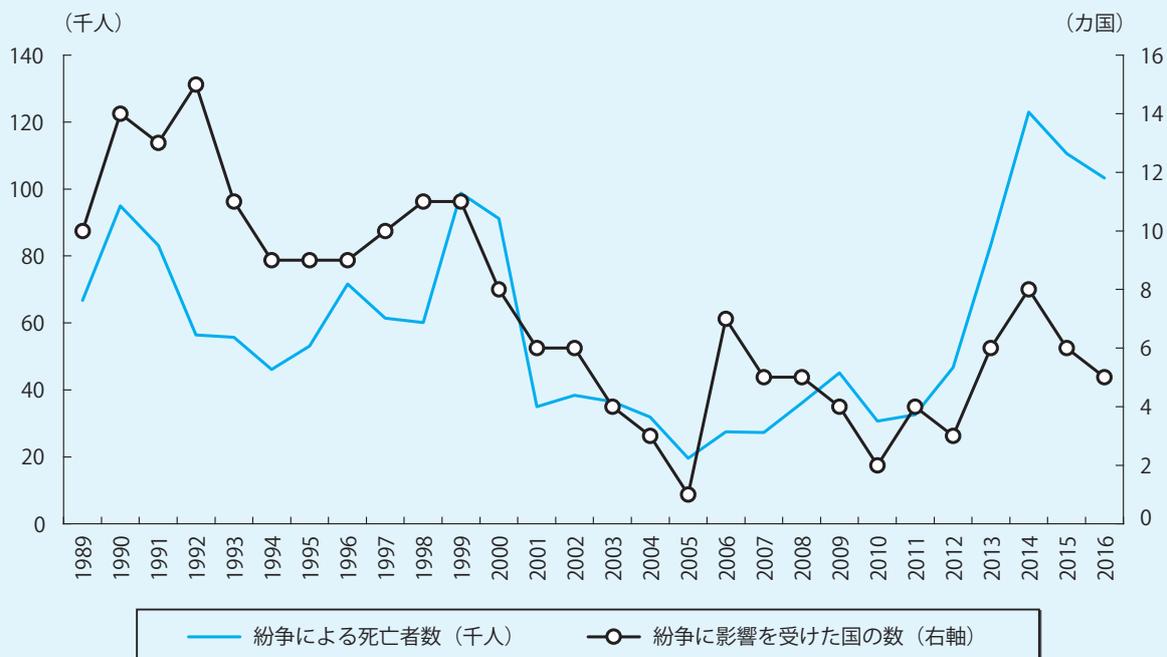
める主体（主導者と支援者）にファイナンスするためのプラットフォームの構築を強調している。

2) 2017年の優先度順位：

①「国家間暴力紛争」が1位。地域経済圏に多大な影響を与える大量の難民を生み出す

図表1の優先度順位において、高度な政治的な国際協調が必要な課題に対するグローバル課題は優先度が高い。特に「国家間暴力紛争」は優先度が1位となっているし、経済的にも無視できない状況である。IMF（「世界経済見通し 2017年4月」）では「国家間暴力紛争に関連する死者数の水準は歴史的に見れば低いものの、近年のアフガニスタン、イラク、シリアの紛争により、急増していることが問題」とし、「紛争が重大な経済損失をもたらし、経済開発の阻害要因の一つとなる」（図表3）。さらに「大量の難民を生み出

図表3 紛争による死者数と紛争に影響を受けた国の数（1989年～2016年）



(出所) IMF「世界経済見通し 2017年4月」のデータから大和総研作成

すことで近隣だけではなく比較的離れた経済圏に長期間影響を与える」としている。難民等の政治問題が Brexit のように地域経済圏の分断を生むなど経済的なマイナス面が大きい事象につながる事が挙げられている。

②実質的に優先度順位が高い課題は「グローバル経済」

「グローバル経済」が 2016 年の 4 位から順位を下げ 5 位（「国家間暴力紛争」「多国籍テロリズム」「国内暴力紛争」「核拡散防止」に次ぐ順位）となったものの、17 年の経済的グローバル課題の解決への優先順位では最も高い順位となった。「グローバル貿易」は 10 位から 8 位に順位を上げたものの、「国際開発」は 7 位から 9 位に順位を下げた。

IMF は 17 年 4 月の「世界経済見通し」の中で、「中長期的なグローバルな生活水準の向上を維持、グローバル経済成長を確かな歩みの中で高めていくためには、継続的な多国間協調に則した各国の政策努力を支援することが生命線である」としている。特に「オープンかつ規則・規範に基づく多国間貿易システム、グローバル金融の安定、脱税の取り締まりと租税回避の制限、長期的なグローバル経済が直面するチャレンジ」において必要としている。

「グローバル経済」の優先度が高い理由は、1)（政策方針に不透明な部分があるものの）オープンかつ規則・規範に基づく多国間主義のグローバル・ガバナンスとは共存が難しい自国利益優先の政策方針がトランプ大統領により打ち出されていること、2) 中国・ロシアなどが既存の多国間主義のグローバル・ガバナンスに“フリーライド”しつつ、新興国を中心に新たな国際協調の枠組み

を形成しつつあること、などが挙げられる。このため、既存のグローバル経済ガバナンスの先進国間の断層、先進国と新興国・途上国の間の断層を顕在化させないことが重要である。

3) 2017 年に解決へ向かう機会順位 ～マクロ経済政策、金融政策協調で求められる G 20 の役割～

①影響が大きい気候変動の国際協調の停滞

2016 年は、パリ協定の批准が各国で進むことが期待されていた「気候変動」が 1 位から 5 位、「グローバル貿易」が前年の 2 位から 10 位と、おのおの大幅に低下した。両グローバル課題とも、上記 1) の「オープンかつ規則・規範に基づく多国間主義のグローバル・ガバナンスとは共存が難しい自国利益優先の政策方針がトランプ大統領により打ち出されていること」の影響が大きい。特に、15 年 12 月の採択から施行まで約 1 年未満という過去の多国間協定の中でも最短の一つとなったパリ協定の批准が頓挫したことの影響は、他のグローバル課題の解決機会の損失につながると思われる。加えて、各国の 2025 年あるいは 2030 年までの長期間の各国の努力目標である“約束草案”がどこまで有効なのか懸念されている。強制力と罰則がない協定であることは米国の離脱という形で現れ、この形態での国際協調の限界を示しているとも言えよう。

② 2017 年の G 20 が国際経済協調を重視

「グローバル経済」は前年の 4 位から変化がなかった。米国に依存できない中、ドイツに期待が持たれ、2017 年の G 20 がハンブルクで実施されることへの期待の表れだと考えられる。既に 7 月に実施された 17 年のハンブルクの G 20 首脳

宣言では「相互に連結された世界の形成」（外務省「G 20 ハンブルク首脳宣言 相互に連結された世界の形成 2017年7月7日・8日」）として包摂的な経済成長に向け、グローバル化の課題を認識した上で、国際的な経済・金融政策協調へのコミットメントを再確認したことは、前回の杭州サミットよりも評価されよう。同首脳宣言では、「約10年前の世界経済金融危機の間、経済及び金融市場の安定化に極めて重要な役割を果たした」とした上で、「我々は、さらに成長を強化し下方リスクから守るため、国際的な経済・金融協力へのコミットメントを再確認する。我々は…(中略)…引き続き、全ての政策手段—金融、財政及び構造改革—を個別にまた総合的に用いる」とし、グローバル化の利益を共有するための国際協調へのコミットメントを打ち出した。

2章 C o C の評価を読み解き解決を模索するための3つの視点

1) グローバル・ガバナンスの見直しはどの程度必要なのか

第一に、グローバル・ガバナンス自体の見直しである。見直しの方法にもいくつかあり、グローバル・ガバナンスが形成された当初の基本理念、概念、理論を再度共有した上で、どの程度まで見

直すかを検討する必要がある。

グローバル・ガバナンスとは様々な定義があるが、識者の意見¹⁰を整理すると、「国連等国際機関を中心とした合意された規則・規範・一連の手続きに基づく、具体的かつ協調的な、一国の統治だけでは解決できないようなグローバル問題解決の仕組みの統治形態」である。グローバル・ガバナンスは、国際機関の組織・体制よりも、規則・規範、一連の手続き、その活動（主に各国間の“平等で正当な目的の間の中立的な仲裁”）が評価の対象となり、(1) 効率性、(2) 効果の有効性、(3) 公平性（負担と受益のバランス、議決権シェアの配分）、(4) 透明性（組織や手続きの公開）、(5) 民主性（全利害関係者の意思決定および実施過程への参加）、(6) 説明責任の有効性——によって評価されると考えられている¹¹。この評価で言えば、例えば(3)において、先進国と途上国の間での不均衡が拡大しているため、十分に機能していない可能性も指摘される。

それ以上に2016年は、その根本にある多国間主義の基礎となる考え方に揺らぎが見られることが問題となっている。つまり「自国の利益の最大化よりも国際秩序の中で自己の利益を追求する方が、結果的に、無秩序の中での無制限な競争よりも利益実現のコストが少なくてすむ」というレジーム理論¹²という考え方である。

レジーム理論によれば、「通常、諸国家その他

10) 例えば横田洋三（国際連合大学学長特別顧問「N I R A 30周年記念シンポジウム『グローバル・ガバナンス・フォーラム』基調講演」）「国連や世界銀行などの国際機関やさまざまな国際的レジーム、有志国家連合、個々の国家などが、開発、環境、人権、感染症、国際テロなどの国境を越えて生じている課題（イシュー）に全地球的に取り組む際の、統治・管理・運営能力のことである」と定義。

11) 「国際的課題に取り組む組織全体や体制（レジーム）そのものを意味するのではなく、それらの組織体やレジームの組織や手続き、活動を評価し判断する基準としてグローバル・ガバナンスをとらえているという点に特色がある」（横田洋三（国際連合大学学長特別顧問）「N I R A 30周年記念シンポジウム『グローバル・ガバナンス・フォーラム』基調講演」）。

12) このような世界的な統治機構の課題は、1990年代初めまで登場していなかった。それまでは、「相互依存」という言葉が、国家間の関係の管理を描写するために使われてきたが、その後、「相互依存」のより規範的な部分レジーム理論である、多国間主義の理論的なベースとも言える理論である。

の国際関係に影響を及ぼすアクターは、リアリストが予見するような自己の利益最大化のみを行動原則とするのではなく、なるべく確立されたレジームに従いながら行動し、時には利益の最大化よりもレジームに従うことを優先させる」とし、リアリスト（短絡的な現実主義者）であるトランプ大統領のような自己利益優先ではなく、国際秩序の安定を追求することが重要であると説いている。

ただし、当然ながらレジームは調整の必要があり、まず「規則や決定手続等の調整（レジーム内の調整）がなされ、それでも利益の調整ができないような場合に原則や規範の変更（レジーム自体の変化）が必要」とされている。

グローバル・ガバナンスを見直す範囲として、「レジーム内の調整」（例えばブレトンウッズ体制における国際協調の不均衡の調整）なのか、「レジーム自体の変化」（例えばブレトンウッズ体制に代わりG 20が国際協調の体制の中心を担う）なのかを問われているものの、どちらにしても短絡的な現実主義路線に基づく見直しではなく、レジーム理論の基本的な考え方に基づく中長期的な視点が各国政府に求められているのではないかと。

2) 米国という国際協調体制の理念的支柱の不在の中でのグローバル・ガバナンスの揺らぎ

第二に、既存のグローバル・ガバナンスの中心的役割を果たしてきた米国というアンカー不在が、トランプ政権の政策方針により明確になるとともに、国際協調体制の持続可能性の維持の困難さが財政面、これまで共有されてきた概念的な面（例えば自由貿易、多国間協議）で顕在化し、グローバル・ガバナンスが揺らいでいることである。

この揺らぎは複雑な問題をはらんでいる。一つはアンカー自体が既存のグローバル・ガバナンスの重要な共通概念・理念を、自国利益に都合のいいように否定し始め、その行動が他の先進国にも派生し、共通概念に疑念を持ち始め、各国が自国利益優先に傾いているという問題である。もう一つはその状況を活用して、新興国・途上国が既存の“共通概念”の“擁護者”のように振る舞い始めていることも問題である。このような“揺らぎ”あるいは一種の“混乱”は、国際協調に対する各国のインセンティブが減退することに加え、前述の“リアリスト”の安易な意見が受け、長期的かつ本質的な解決の方向には向かわない可能性も考えられる。

ただし、前述の“（3）公平性”からみると、「グローバル化の恩恵が見えない」ということは確かであろう。ハンブルクG 20首脳宣言の中でも「グローバル化は課題を創出し、その恩恵は十分に広く共有されるに至っていない。」としている。ただし、同時に取り組む国の姿勢についても言及している。「先進国と新興市場経済国を結集することにより、G 20は、全ての人々が裨益するグローバル化を形成する決意である。」として、新興国においても“市場経済”の重要性を重視する国と協調した、グローバル課題への一体的な取り組みに対する決意を述べている。

国際協調体制の持続可能性を担保するために、理念的アンカーとなるのは理想的には“市場経済国”であるG 7を中心としたG 20であろう。G 20がグローバル化の課題を明確にして、国際協調の不均衡の見直し、予見できないグローバル危機への準備などを担うこととし、その上でIMF、世銀、国連などの国際機関はグローバル課題の解決を見だし、A I I B等の新興の国際機関を国

際金融アーキテクチャーに取り込むことが重要ではないか。

国際協調の基本理念については、各国が自発的に取り組む強いインセンティブとなることが重要である。この意味で各国政府あるいは市民が共有できる公益として「包摂的な経済成長」を中心にすべきであろう。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、16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、新興国と先進国の間の国際協調の新たな均衡を見いだすために非常に重要であろう。18年にG20がアルゼンチンで開催されるまでには“新たな均衡”への取り組みが本格化することを期待したい。19年のG20は日本で開かれる。日本が新たな均衡を維持しながら、持続可能な国際協調を主導することが期待されよう。

3) 国連方式の合意の限界とファンディングギャップ

第三は、国連方式の合意の限界とファンディングギャップである。

まず、国連方式の合意の限界は、国際協調のパフォーマンスの評価が最も高かった「気候変動」のパリ協定の合意を後押しした批准各国の“約束草案”でも見られる。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として挙げられる。国ごとに経済的な影響の度合いが異なることが本質的な課題であり、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¹³が必要である。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。

もう一つはファンディングギャップの問題である。例えば、COP16において設立が合意された“緑の気候基金(Green Climate Fund: GCF)”¹⁴において、2020年までに、年間1,000億ドル(先進国全体〈官民合計〉)が途上国の気候変動対策に必要とされた「気候変動」、国連貿易開発会議(UNCTAD)においてSDGsを満たすためには2030年までに年間5兆~7兆ドルの資金が必要とされる「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」への対応資金などにおいて、資金調達面ではその実効性が危ぶまれるものも多い。民間資金導入の構想も挙げられているものの、課題解決に向けた資金使途の透明性の確保、その費用対効果、成果の有効性も課題である。

国際協調には、「規則・規範、一連の手続き、その活動の(1)効率性、(2)効果の有効性、(3)公平性(負担と受益のバランス、議決権シェアの配分)、(4)透明性(組織や手続きの公開)、(5)民主性(全利害関係者の意思決定および実施過程への参加)、(6)説明責任の有効性」の着実な改

13) 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。

14) 緑の気候基金(Green Climate Fund: GCF)は、2010年の国連気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)で設立が決定された、開発途上国の気候変動対策を資金面で支援する多国間基金。

善が今後、より求められよう。

3章 前回の金融危機から学ぶ国際協調の“新たな均衡”の考え方

1) 国際協調の“新たな均衡”の模索

前章の3つの視点は、いずれも国際協調体制の“新たな均衡”の模索に有効と思われる視点であるが、常に先進国と新興国・途上国の経済的・社会的格差(=不均衡)が原因となっている。不均衡はこれまでの経験則から“目に見えて存在”し、特定の指標から監視はできてきた。しかし、最近では国境を超越したグローバルなネット社会が浸透し、カネ・情報の流れ(それに基づくヒトの流れ)の変革が進展する中、これまでの経験則、指標では捉えきれない“不均衡”が顕在化し、急激に拡大する事象が見られる。その不均衡が、個人の人利益に都合のよい視点(ポピュリズム)で顕在化することがあり、問題を複雑化している。国際協調の“新たな均衡”は、このような新たな不均衡=インバランスに配慮する必要もあろう。

2) 前回の新しいタイプの金融危機の教訓

これを踏まえると、前回のグローバルな金融危機の教訓の一つである「グローバル・インバランス」へ対応するための枠組みの変化が参考になると考えられる。

前回の金融危機前に、危機を回避するために注目されていた指標は、ブレトンウッズ体制が構築された当時の論点のように“経常収支の不均衡”であった。しかし、金融危機後の検証では、結果

的に「経常収支不均衡は多くの指標の一つにはなり得るが、発生しつつある不均衡、ましてや持続困難なグローバル・インバランスを特定できる唯一無二の指標など存在しない」¹⁵⁾とされた。

前回の金融危機の発生要因(グローバル・インバランス)を示した具体的指標として以下の3つ¹⁶⁾が挙げられた。まず「経済への過度なレバレッジの積み上がり(2000年代の米国における経常収支尻に相当する貯蓄・投資バランス(ISバランス)の投資超過幅が対GDP比率の長期トレンドと大きくかい離)」を示す指標が挙げられている。その指標に加えて「このレバレッジの積み上りを支える信用供与を、欧米の金融機関によるストラクチャード・インベストメント・ビークル(SIV)を活用した」ことが挙げられる。

第二に、「グロスの資本フロー」のマクロの指標と「金融機関のリスクプロファイル」のミクロの指標が挙げられている。金融危機前までは、ネットの資本フロー収支(あるいは経常収支)でみると均衡しているように見えたが、欧米の銀行の資産の「グロスベースで膨らんでいった満期の mismatch、外貨にかかる資金調達リスク、および信用リスクといった各種のリスクは相当な規模で積み上がっていた。」ことが要因であるとされている。

最後に、グローバル金融規制の“断層”である。2013年のサンクトペテルブルクのG20サミット的首脳宣言において、世界的な金融危機を発生させた主因は各国間の国際金融規制の“断層(fault lines)”であったことが指摘されている。

この3つのグローバル・インバランスによって多数の識者が「新しいタイプの金融危機」と結論

15) 白川方明(前日銀総裁)「グローバル・インバランスと経常収支不均衡(フランス銀行『Financial Stability Review』(2011年2月号)掲載論文の邦訳)」日本銀行、2011年2月18日

16) ここで挙げる3つのうち、前者2つの出所は15)と同一。カッコ内は引用。

づけた。“新しいタイプ”とは、過去の経験則に基づく経常収支を危機発生の“指標”として捕捉できない危機であったことと、これまでにない“複雑な”金融工学に基づく金融商品の組成（CDO、CDS等）への資金流入があったことの2つの意味があろう。

3) 次の金融危機が回避できるか。試される国際協調体制、急がれる新たな均衡の模索

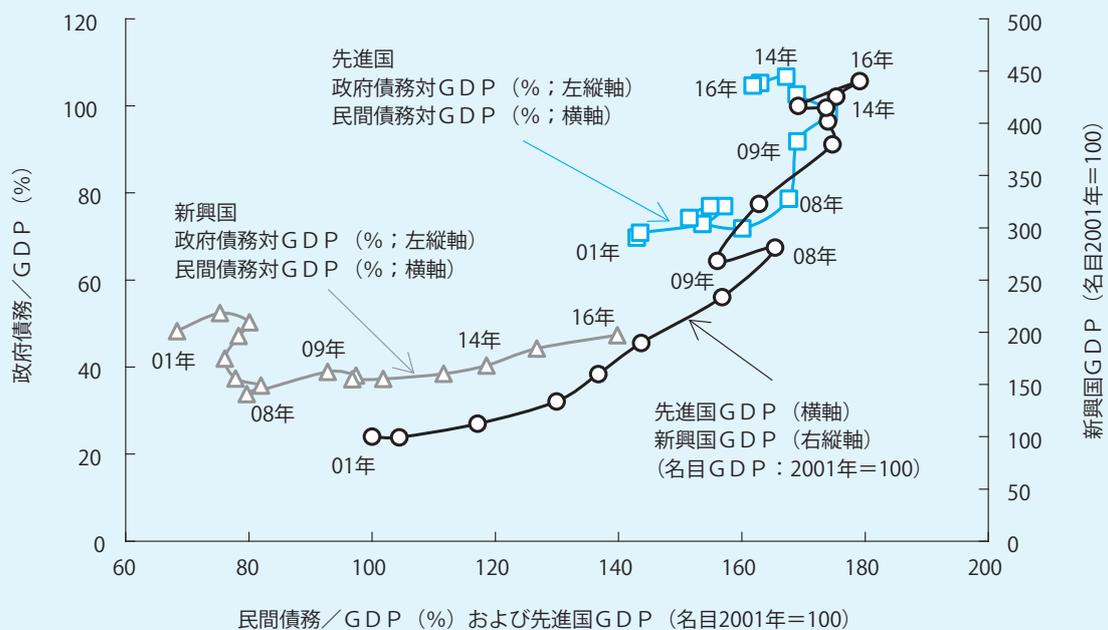
これを踏まえて、次のグローバル金融危機を発生させる可能性のある3つの“グローバル・インバランス”の状況を見てみる。既存の国際協調体制のほころびはないか、グローバル・ガバナンスが対応できているであろうか。

まず、民間債務レバレッジでは、新興国が上昇しているものの、先進国は逆に低下している（図

表4）。新興国での民間債務レバレッジの上昇によりグローバル・インバランスが金融危機を招くレベルまで拡大する可能性もある。加えて新興国においてシャドーバンキングの資産が、先進国と比較して、大幅に増加していることが懸念材料として挙げられる（図表5）。

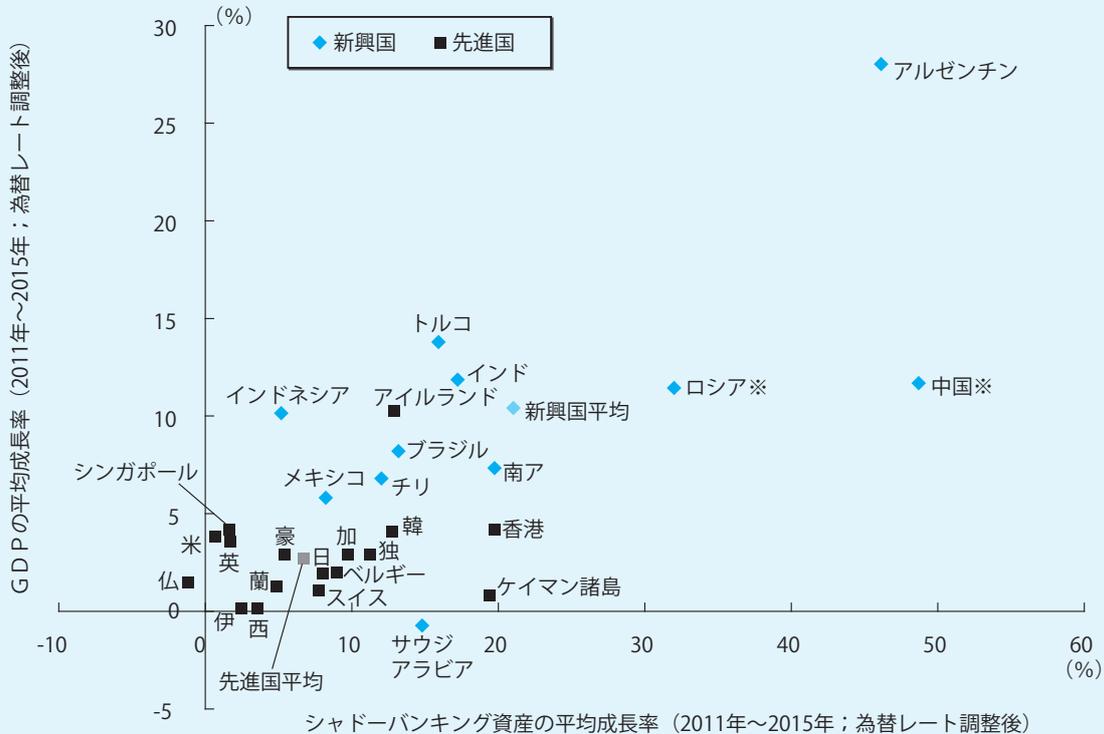
金融機関のリスクプロファイルについては、グローバル金融規制の断層を埋めることと関係してこよう。2017年8月のジャクソンホール会議でのイエレン連邦準備制度理事会（FRB）議長の講演では、金融危機後（リーマン・ショック後）のグローバル金融規制のほころびが問題視されている。その背景には、今後、新興国のシャドーバンクへの規制がグローバル水準に比べて不十分な状態が続くこと、米国でのドッド・フランク法、ボルカー・ルールの緩和の動きの活発化による国際金融規制の断層の萌芽などがあると考えられ

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～2016年）



(出所) IMFデータ（2017年4月世界経済見通し）およびBISデータ（2017年9月）から大和総研作成

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～2015年）



(注) ここでのシャドーバンキングは「狭義のシャドーバンキング：非銀行系の金融会社であり、各国の監督当局がF S B基準で金融安定を脅かすリスクを有するとみなされた信用仲介業者」を指す。F S Bでは「監督当局の監視下にある全ての非銀行系金融機関（M U N F I：Monitoring Universe of Non-bank Financial Intermediation）：その他金融仲介業者、保険会社、年金基金が含まれる。」広義のシャドーバンキングである「その他金融仲介業者（O F I s：Other Financial Intermediaries）：銀行、保険会社、年金基金、公的金融機関、中央銀行、金融関連業者に含まれない金融仲介業者（＝金融会社、信託、ヘッジファンド、MMF、R E I T等）」に区分。※中国、ロシアは2011年～2014年の平均のデータ
 (出所) F S Bデータ“Global Shadow Banking Monitoring Report 2016”および“Global Shadow Banking Monitoring Report 2015”から大和総研作成

る。金融規制強化（協調の維持）と金融システムの安定はコインの表裏と同じ関係にあると考えられる。この“断層”が顕在化すると次のグローバルな金融危機が発生しかねない。

このように前回の金融危機の要因に当てはめると、グローバル・インバランスが金融危機の引き金になるほど拡大しているか断定はできないものの十分留意する必要がある。今後の危機はさらに複雑になっていく可能性がある。前回の金融危機においても、「一つ一つの危機はそれぞれ異なる経緯をたどって発生する。我々はもちろん過去の

経験から学ばなければならないが、過去の戦いで採った戦略が将来の戦いでも有効とは限らない。柔軟な姿勢で臨むことが重要である。」¹⁷⁾とし、グローバル・インバランスを測定する指標をマクロ、ミクロを問わず把握し、様々な波及経路を想定した上で、柔軟な金融危機対応が可能な国際協調の仕組みが必要であろう。

グローバル課題の国際協調体制においても、そのめまぐるしく変化する情勢にも対応できる柔軟な枠組みを検討することが重要であろう。

17) 15) と同一。

おわりに

「人類はこれまで常に金融面の『アンカー』や『ベンチマーク』を追い求めてきた。」¹⁸⁾と表現されるように、循環的なマクロ要因は歴史的経験を踏まえた理論に基づいて理解はしているため、「一つ一つの危機はそれぞれ異なる経路をたどって発生する」ことが、この循環的な要因に該当すれば問題はない。しかし、昨今注目されている技術的なイノベーションが引き起こすと見られる構造的な変化への対応は非常に困難であると考えられる。

例えば、経済指標の問題で言えば、オンラインでの販売のシェアが上昇する中で、価格競争が激化し、販売価格を上げることができない業者が増える。オフライン販売中心の商品の物価だけではインフレ率は正確に把握できない。あるいは金融商品の組成で言えば、ブロックチェーンなど、これまでの金融の概念を壊すようなイノベティブな技術が金融分野へ適用され、仮想通貨、ICO (Initial Coin Offering) などの商品の登場により、危機の要因となる可能性も考えられる。

このような技術革新が生み出す“新たな変化”が今後、経済的格差を生み出し、グローバル課題を発生させる、課題解決を停滞させるなどの要因になる可能性がある。さらに“世界経済の経済的・政治的トリレンマ”¹⁹⁾のように世界経済が相互につながりを深め、一国だけでは問題を解決できないような状況にある中、瞬時に影響が派生することが考えられる。

グローバル問題は、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、統治するための機能

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、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”を持つ必要がある。国によっては、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言えよう。

グローバル・ガバナンスの行方は、国際協調の“新たな均衡”に左右される。現状の国際情勢の緊張の高まりを考えると、この国際協調の不均衡が持続可能なレベルまで解消することが、できる限り早く求められている。しかし、これまで“当然”と認識された共通概念まで見直して“新たな均衡”を模索する時間はない。

18) 15) と同一。

19) 内野逸勢「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～」『大和総研調査季報』2016 年秋季号（Vol.24）

【参考】「レポートカード 2016 – 2017 年 (2017 年版) 世界的な 10 の重要課題に対する評価」の説明

今回の年次総会において、C o C は 2017 年版の「2016 年 – 2017 年 国際協調のレポートカード (Report Card on International Cooperation 2016-2017)」を発表した。今回で 3 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 が世界の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調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

(※) 下線部分は図表 1 掲載の課題表記に準ずる

同 10 課題に対する評価は、C F R が C o C の加盟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) 2016 年の全体の国際協調のグローバルレベルでの努力 (5 段階評価)、2) 16 年の各課題のチャレンジへのグローバルレベルでの努力 (5 段階評価)、3) 17 年の重要度合いの 1 ~ 10 の順位付け (優先度順位)、4) 17 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、16 年 12 月から 17 年 1 月の期間に実施された。

図表 1 の最終的な「格付け」については、C F R が上記評価項目の 1) と 2) の各シンクタンクの評価結果を A+ ~ F の 13 段階²⁰⁾で格付けし、それによって 16 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 17 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。

20) A+, A, A-, B+, B, B-, C+, C, C-, D+, D, D-, F の 13 段階。

【参考文献】

- Council of Councils (the Council on Foreign Affairs) “Report Card on International Cooperation 2016-2017”
- 白川方明（前日銀総裁）「グローバル・インバランスと経常収支不均衡（フランス銀行『Financial Stability Review』（2011年2月号）掲載論文の邦訳）」日本銀行
- 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>
- 内野逸勢「国際金融規制改革の行方 ～国際協調の“Fault lines”の表面化の懸念～」大和総研レポート 2014年4月1日
- 内野逸勢「Brexitによる国際金融規制の協調の綻びの懸念 ～気候関連財務リスク等新リスクに取り組む中での Fault Lines の懸念～」大和総研レポート 2016年7月7日
- 内野逸勢「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～」『大和総研調査季報』2016年秋季号（Vol.24）
- 大澤秀一、内野逸勢「ポピュリズム台頭で揺れ動く国際協調の枠組み ～国際協調の優等生である『パリ協定』の行方。高まる民間主導活動の重要性～」『大和総研調査季報』2017年1月新春号（Vol.25）

[著者] _____

内野 逸勢（うちのはやなり）



金融調査部
 主席研究員
 担当は、地域経済、エネルギー、
 ガバナンス、金融財政等