

◆ 学会動向 ◆

国連システム学術協議会研究大会に参加して —マルチステークホルダー・ガバナンスの重要性—

上 村 雄 彦 (横浜市立大学)

はじめに

国連システム学術協議会 (ACUNS: Academic Council on the United Nations System) は、国連、多国間主義、国際機構に関する研究を促進すること、ならびに研究者と実務家間の対話と理解を促し、関連する教育を推進することを目的に創設された。現在会員は54カ国からおよそ3000名 (うち日本の会員は30名ほど) で、国連や国連職員と密な連携を取りつつ、毎年研究大会を開催し、*Global Governance* という学術誌を刊行している。

今回、ACUNSに参加した契機は、長らく国連に勤務され、現在国連大学高等研究所に務めておられる功刀達朗先生から、「ぜひACUNSのメンバーに、グローバル・タックスの重要性を聞かせてやってほしい」との依頼を受けたことであった。残念ながら、功刀先生の参加は叶わなかったが、敬愛大学の庄司真理子先生、京都大学の森晶寿先生と一緒に、「グローバル・タックス、グローバル資金、グローバル・ガバナンス」というワークショップ・パネルを組み、研究報告を行うこととなった。

以下本稿では、まず研究大会の全体のプログラムを概観しながら、基調講演、記念講演、全体セッションのハイライトを紹介したい。とりわけ、全体セッションについては、今回の大会で最も議論が盛んだ「保護する責任 (R2P: Responsibility to Protect)」を中心に紹介する。その上で、上記3名で研究発表を行ったワークショップ・パネルの報告を行い、最後に研究大会へ参加しての所感を述べて、結びとしたい。

1. ACUNS 2014 のプログラムとハイライト

ACUNSの年次大会 (ACUNS 2014) は、2014年6月19日から21日までの3日間、トルコのイスタンブールで開催された。今回のメインテーマは「グローバル・ガバナンス—新しい規範の結合と浮かび上がる課題 (Global Governance: Engaging New Norms and Emerging Challenges)」で、基調講演、記念講演、4つの全体セッション、27の並行ワークショップ・パネルで構成された。参加人数はおよそ100名強であった。

今回のメインイベントは、2013年にノーベル平和賞を受賞した化学兵器禁止条約機関 (OPCW) のアフメット・ウズムジュ (Ahmet Üzümcü) 事務局長による基調講演「多国間軍縮のモデル—化学兵器の経験から」であった。講演では、シリアにおける化学兵器の90%以上が廃絶されたという現状報告とともに、なぜOPCWが成功裏に事を運ぶことができたのかということについての分析が行われた。その理由として、まず核兵器拡散禁止条約 (NPT) と異なり、化学兵器を保有している国々と保有していない国々の間に溝がないこと、次に徹底した査察、第三に、政府、学界 (科学者)、産業界、市民社会という多様なアクターが協力して化学兵器の廃絶という共通の目的のために取り組んだこと、そして、彼らが透明性と信頼に基づくコンセンサスで意思決定を行ってきたことが挙げられた。さらに、アメリカとロシアが協力し、リーダーシップを発揮したことも、成功の大きな要因として指摘された。ここで確認できたことは、あらゆるアクターが関与して意思決定・実施を行うマルチステークホルダー・ガ

ヴァナンスの重要性と、可能な限りコンセンサスで意思決定を行う大切さである。

次に、二つ目の目玉となる記念講演は、ポスト2015開発計画国連事務総長特別顧問のアミナ・モハメッド(Amina Mohammed)による「次の開発アジェンダー-多国間主義の刷新の機会」であった。講演では、世界が直面している様々な問題に対する国連を基軸とした多国間主義の対応が幅広く述べられ、併せてポストMDGs(ミレニアム開発目標)の議論の進捗状況が紹介された。現在ポストMDGsとして、17の目標が議論されているが、最終的には15の目標と、それぞれについて4つのターゲットに絞られる予定であることが披瀝された。最後に、これらの目標を達成するのに必要な巨額の資金が不足している問題と「無関心のグローバル化」が指摘された。その上で、今後はあらゆるレベルで、あらゆるアクターによる参加とガヴァナンスが不可欠であることが強調された。資金とガヴァナンスの問題は、まさに今回のワークショップ・パネルの主題であったので、国際レベルでの共通認識が存在することが確認できた。

続けて、4つの全体セッションのテーマは、①紛争管理、国家による介入、市民の保護、②ポスト2015アジェンダにおける持続可能な開発とレジリエントな都市、③ローカル・オーナーシップ、グローバルな集合行動、破綻国家への対応、④国連は「パッチワーク多国間主義」を生きながらえることができるか? というものであった。

②を除いて議論の中心となったのは、「保護する責任(R2P)」であった。R2Pとは、これまで国家主権と内政不干渉を「絶対的ルール」とする国際政治の常識を覆す「革新的な」構想で、「国家は、自国民を保護する責任がある。しかし、当該国家がそれを行う能力も意思もないときには、国際社会がその責任を果たさなければならない」というものである。

R2Pについては、これを口実に先進国が途上国に対して内政干渉を行うのではないかと懸念を抱く多くの途上国が批判し、人間の

安全保障を外交の柱としている日本も、武力行使を伴う可能性のあるR2Pに対してきわめて慎重で、人間の安全保障とR2Pは別物であることを強調している。

このような風潮の中で、今回のACUNSでも、R2Pに対して否定的な意見が多く聞かれた。中には、「R2Pは一部のNGOが主張しているだけで、死んでも同然」と主張するパネリストもいた。内部に民族問題や人権問題を抱える中国の参加者からも、中国がR2Pに慎重なのは当然であるという意見が聞かれた。

国際政治の常識を刷新する可能性のあるR2Pは現在批判にさらされている。だからといって、今後ルワンダなどで見られた惨劇が起こった場合、国際社会は放置してよいということにはならないはずである。その緊張関係とジレンマが浮き彫りになった全体セッションであった。

2. ワークショップ・パネル報告

本ワークショップ・パネルは、グローバル・タックスの上流(徴税)、中流(ガヴァナンスのあり方)から下流(税収の効果的な使用)までカバーし、様々な観点からその重要性をアピールすることが一つの目的であった。

まず庄司報告では、民主主義の重要性、それをグローバル社会に適用する必要性、そして税を忌避する理由として「代表なくして課税なし」ということがよく主張されるが、それを逆手にとって「課税なくして代表なし」、つまりグローバル社会では課税の仕組みがないから、その代表もなく、民主主義が実現できていないとの論理が展開された。したがって、グローバルなレベルで民主主義を達成するためには、グローバルな課税が必要なのであるとの結論が導かれ、次の筆者による報告に移った。

報告では、まず気候変動問題が深刻であるにもかかわらず、なぜ解決できないのかという理由について、①資金が圧倒的に不足していること、②ガヴァナンスがあまりにも先進

国に有利なものとなってきたことが挙げられた。①については、気候変動対策には年間20兆円以上が必要との試算がある一方、2012年度の世界の政府開発援助（ODA）の総額は12兆5600億円であること、②については、たとえば、地球環境ファシリティのガヴァナンスは先進国優位で、多くの途上国の反感を買っていることが指摘された。

これらの問題をどうしたら克服できるのか—その答えとして、用意された解答がグローバル・タックスであった。グローバル・タックスとは、「グローバルな資産や活動に、グローバルに課税し、グローバルな活動の負の影響を抑制しつつ、税収を地球規模課題の解決に充当する税の仕組み」のことをいう。

まず税収の可能性を見ると、国連によると、グローバル・タックスによって年間29兆円以上の税収が見込まれ、オーストリア経済研究所のシュテファン・シュルマイスターは、主要な国々が0.05%の税率で金融取引税を実施すれば、年間65兆5000億円の税収があがると試算している。次に、グローバル・タックスがグローバル・ガヴァナンスに与える影響であるが、グローバル・タックスが実施されれば、納税者が桁違いに多数で多様になる。彼らにアカウントビリティ（説明責任）を果たすためには、それを財源とする国際機関は、否応なく透明性（特にお金の流れ）と民主性（とりわけ、税収の使途について）が要求されることになるとの論が展開された。

では、実際はどうか？ グローバル・タックスは、現実にその実施が始まっている。それが航空券連帯税とその税収の受け皿であるUNITAID（国際医薬品購入ファシリティ）である。航空券連帯税とは、飛行機に乗ることのできる豊かな乗客に課税し、その税収をHIV・エイズ、マラリア、結核で苦しんでいる途上国の貧しい人々が治療を受けることを可能にすることを目的とするUNITAIDの財源にする税制である。そのガヴァナンスは政府以外にも、NGOや市民社会、財団、国際機関も理事として入るなど、様々なステークホルダーが意思決定に参加している。

UNITAIDに続いて、グリーン気候基金

（GCF）が分析された。GCFは気候変動に対応するために、年間10兆円を調達しようとしている。これだけの資金を得ようと思えば、あらゆるセクターから、あらゆる手段を用いて目的を達成しなければならない。そのため、意思決定の中核である理事会に「アクティブ・オブザーバー」というカテゴリーを設け、NGOや企業の参加を促進する一方、理事に加え、企業セクター、市民社会の専門家から構成される民間セクター諮問グループを創設し、理事会に民間セクターに関するアドバイスをを行うなど、GCFのマルチステークホルダー・ガヴァナンスが浮き彫りにされた。

結論として、資金の巨大さを考えると、グローバル・タックスの導入は「現実的」であるし、その導入によって、さらなるガヴァナンスのマルチステークホルダー化が進むことが予見されると論じられた。

最後に、適応基金を事例に気候資金の「ダイレクトアクセス」を比較し、グローバル・タックスの下流部分（税収の効果的な使用）に関する森報告があった。適応基金とは、クリーン開発メカニズム事業から発生する削減相当量への課金を主要な財源とする基金で、とりわけ途上国における気候変動への適応プロジェクトに資金を供給している。

これまで事業の実施は国際機関を通じた形（インダイレクトアクセス）で行われてきたが、途上国には資金に直接アクセスできないとの不満があった。そこで、途上国機関が直接資金にアクセスし、事業を実施するダイレクトアクセスが望まれていたが、適応基金で初めて可能となった。

その成果について、森報告ではオーナーシップとアカウントビリティの観点から、セネガルなど4つのプロジェクトの比較・検証が行われた。その結果、概ね良好な成果とともに、グリーン気候基金に対する示唆が示された。それは、①理事会が明確なガイドラインでプロジェクトを認定し、評価を行うこと、②信託基準と国際機関によるプロジェクトマネジメントについて、途上国の実施機関がよく理解することというものである。

おわりに

今回の研究大会を通じて、R2Pのジレンマとともに、あらゆるレベルで、あらゆるアクターが関与して意思決定・実施を行うマルチステークホルダー・ガバナンスの重要性を再確認できた。そのベースは民主主義にあるが、アフリカからの参加者からは、「グローバル・タックスはグローバル・ガバナンスを民主化するというが、アフリカの場合は民

主主義よりもまずは食べ物にありつくことだ」というコメントが出され、貧困問題の深刻さ、そして発展と民主主義の関係性をあらためて考えさせられた。

また、イギリスからの参加者からは、「グローバル・タックスは重要だが、ほとんどの人は"Tax"と聞くだけで引いていく」とのコメントがあり、国際学会のレベルでもグローバル・タックスの認知度が低いことを痛感させられたイスタンブールであった。