

ジャパン・スポットライト2020年7/8月号掲載（2020年7月10日発行）（通巻232号）

英文掲載号<https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/232/>

ジャン・ピサーニフェリー Jean Pisani-Ferry 氏（ブリュッセル研究所シニアフェロー）

コラム名：Cover Story 9

（日本語仮訳版）

## グローバルな共同的行動—ミニマリスト戦略のケース

解決のために、国際的な共同行動を必要とする問題の範囲とこれらの問題が切迫していることは、過去に例を見ない。しかしながら、コロナウイルス危機が恐るべきことに示すように、国家がこれらの問題を検討するのにお互いに協力しようという意思は、この3/4世紀でかつてないほど低い。

この緊張関係は解消しない。どのように解決するか、あるいは解決されないのかは、増大する困難に取り組む我々の能力に基本的にかかっている。このことは既存の制度的な約束事の上に築かれた最小限で効果的な戦略を求め、制約を独立した国家レベルの意思決定に限定しつつ、共同的な行動の課題に取り組むのを助ける十分なインセンティブの枠組みを開発するために、多様なセクターで機能する解答に依存する。

これらが本稿で展開されるアイデアである。第一部は、グローバルな共同的行動のケースを再訪する。第二部は、何故グローバルな共同的行動に対する需要と協力の供給との不突合が構造的であるかを説明する。そして第三部は、「新世界秩序」への志に欠けるとしても、一連の分野で動いている約束事は共同的行動のための最小限の議題を定義する基盤を提供することを論ずる。

### グローバルな困難：現実か？人為的か？

「グローバルな危機にはグローバルな解決が必要だ。」2009年ロンドンでのG20首脳会談以降、切迫した現在の困難は、より緊密な調整、より厳しいグローバルなルール、そしてより強い国際的制度、つまり、グローバルガバナンスをより必要としていることを想定する傾向が続いて来た。そのことに疑問を呈したのは、ダニ・ロドリクスの功績であった。最近の論文、「グローバルガバナンスをあるべき位置に置く」（世銀ABCDE会議、2019年6月）で彼は、グローバルガバナンスが強調され過ぎて来たと主張する。そのポイントは、グローバルガバナンスが依拠する論理の適切さである（世界レベルで管理されなければならない）世界の公共財は、昔からの知恵が想定するよりももっとずっと狭いものであるということだ（ロドリクスは近隣窮乏化政策についても同様の指摘を行っているが、私はここでは世界の公共財に論点を絞る）。ロドリクスによれば、「世界経済は世界の共有地ではない。そして、事実上、いかなる経済政策も、世界の公共財（あるいは共通の悪）の性格を持つものはない」。

ロドリクスは疑いようもなく正しい。というのも、政策議論の場合にしばしばそうなのだが、正確に定義された経済のパラダイムは、文脈から取り出されそれらが適切さを持つ一連のケースを大きく超えて適用されて来たからだ。特に世界の公共財という概念は、大きな一連の協調行動の発動を正当化するものとして比喩的に使われてきた。その多くは、真の公共財の特徴を全く表していない。

国の政策決定からの極めて大きなプラスの副次的効果は、世界の公共財を特徴付けるのに十分ではない。例えば、開発は、現実には公共財ではない（プラスの副次的効果はもたらすが）。そして、これから論じていくように、国民の健康や金融の安定ですら必要とされる特徴を有している。経済的概念の比喩的な使用は誘惑的だ。しかし、それはしばしば誤った政策の処方につながる。

ロドリクの主張は正しい。しかし、だからといって、国際的な共同行動の必要性が見逃されてもいいわけではないし、各国が自分たち自身の優先順位だけ気にすればよいということにもならない。第一に、「真」の世界的公共財を管理することは、世界の歴史において過去の如何なる時代よりもずっとより切迫したまた困難な課題となった。気候の保護、生物多様性、海洋生物、グローバルなインターネット、適切に管理された宇宙は、真の世界的公共財である。これらの課題、特に気候変動の防止は、更にその持つ意味が標準的な経済と貿易の協調のコストと便益を矮小化してしまうかもしれない第一級の困難な課題である。世界の公共財という概念の適切さは強調され過ぎたかもしれない。しかし、それは主要分野におけるその増大したまた切迫した概念の適切さを無視する理由にはならない。

更に、相互依存のいくつかのルートが真の世界的公共財の存在に結びつかないという事実は、構造的な国際協調に対するニーズを取り除くことにはならない。それは、単に共同的行動は同じ困難には直面せず、また同じタイプの国際的取り決めに依存する必要はないことを意味するだけだ。この点は、気候変動の緩和と金融的安定の保全を比較することで具体的に示すことが出来る。保護された気候は真の世界的公共財だ。何故なら、全ての温室効果ガスはどこであろうと同じ結果をもたらすからだ。式で示すと、各国の効用は次の式で示される。

$$U_i = U\left(f_i(E_i), \sum_{j=1}^N E_j\right) = V\left(g_i(E_i), \sum_{j \neq i}^N E_j\right)$$

$E_k$  が、 $k$  国のガス削減努力を示し、 $f_k(E_k)$  が、その削減努力がもたらすのと同等の結果（特定国の削減曲線に依存する）によるマイナスの効用を測定する。おそらく非常に大きな国を除いて、 $dU/dE_i$  は負の値になる（ある国自身の気候保全努力による便益は、ガス削減による経済的コストより小さい）。他方、 $dU/dE_j$  は、 $j$  と  $i$  が異なる限り、正の値になる（他国の努力は自国にとってはプラス）。全ての相手国のガス削減によって、国際的な強制のメカニズムがない状態でもそれぞれの国は同等に便益を受けるので、各国は共通の努力にタダ乗りする誘因を持つ。従って、最適解の世界では、タダ乗りを防ぐ強制的なグローバルガバナンス・メカニズムへのニーズが出てくる。

金融危機がよく国際的な性格を帯びるがゆえに、金融的安定もまた公共財と見なすことに誘惑される。実際にそれはしばしば言われていることだ（2012年10月14日 日銀—IMF 会合における白川方明日銀総裁（当時）のスピーチ）。いかなる国も、相手国における金融危機からの副次効果から全く無縁ではないが、しかしながら、安定は第一義的にまた多くを国内努力に負っており、第二義的には金融相手国の努力に負っている。式で示すと、

$$U_i = V\left(h_i(E_i), \sum_{j \neq i}^N \lambda_{ij} E_j\right)$$

$\lambda_{ij}$  は、二国間の金融的結合の指標である。多くの場合、 $\frac{dU}{dE_i} > \frac{dU}{dE_{j \neq i}} > 0$  であり、相手国の努力は重要だ

が、国内の努力の方が重要であり、そして少なくとも、いくつかのそうした努力は一国だけで行われる価値がある。このような場合には、相手国の努力にタダ乗りする誘因はないが、各国の規制当局はその相手国の行為のプラスの副次的効果を見落としてしまうと十分に政策を行うことが出来ないかもしれない。同じことは国民の健康についてもあてはまる。各国政府は国内の住民の保護について注意するが、しかしそうすることで他の国への感染をも減らす。

それぞれの規制当局が望むことは、そのカウンターパートが自身の利益のために十分に力強く行動することを確実にすることだ。依然としてある形のグローバルガバナンスの必要性はある。その目標は標準に合意することであり、透明性を確保し、信頼を生み出し、それぞれの規制当局が共同の努力に十分貢献するようにすることだ。気候変動に取り組むには強制力が必要だが、このような相互依存は情報と注意喚起を必要とする。

しばしば想定されるよりは公共財の数は少ないという事実関係は、ロドリクが示唆するように、国際的な共同行動を必要とする場合を弱めることはない。それは単に差別化されたガバナンスのモデルを求めるだけだ。その原則と強制力の程度は、当該の相互依存関係の力と今問題になっているゲームの性質に依存しているはずだ。

実際、適切なグローバルガバナンス体制のデザインは、様々な範囲と緊急性を持つ協力の枠組みと様々な性質と力を持つ相互依存のルートとが会えるマッチングの試みと見做すことが出来る。

## 障害の性格

もしグローバルな共同行動への需要が強いなら、問題は供給サイドにあるのだろうか？共通の解決への欲求は、世界的な経済ナショナリズムの台頭につれて疑いもなく減少して来た。更に、習近平指導部の下における中国政府の執拗な自己主張と、ドナルド・トランプ大統領の米国政府の攻撃的な一国主義の両方が、現在の制度とメカニズムを侵食している。

未だ共同行動を信じている政府は、トランプ時代の括弧が閉幕するまで多国間主義を維持するという彼らの意図を主張する。中国はそれ自身の世界秩序を建設する試みを再考する、そして国家主義の波は退潮する。実際、希望は魅力的な戦略だ。しかし、共同行動に対する障害は、事実、もっと基本的な性格を帯びている。

まず、米国から始めると、多国間主義に対する消極性には長い歴史がある。いくつかの場合に、それは明らかとなった。1948年のハバナ憲章の拒否から、1998年の国際刑事裁判所の拒否、また度重なる貿易協定やIMFへの増資の批准についての議会承認の困難に至るまで、その消極性は表れている。しかし新しいことが起きている。政策担当者間で増大する認識は、米国が他のプレーヤーの行動に対する十分な制約を課さない多国間システムの構築のために自らの行動に対して多すぎる制約を認めてしまったということである。

中国は明らかに米国の不満の核心にある。しかしこの問題は、事実、もっと広範にわたる。米国通商代表部の前次官ステファン・ボーンは、WTO創設時に制度として設けられた上級委員会は、「それ自身が一種のルールを構築する機関となった」そして、それは、「交渉中に、加盟国が自由に出来る質問に答えること」を試み、また、「超党派の米国の政策立案者が世界に対して、米国はこの種のプロセスに一度も合意したことはない」と警告して来た」機関なのだ（チャド・ボウンとスーマヤ・ケインズ、エピソード111、ピーターソン国際経済研究所、2019年11月25日）と述べる時、ボーンは米国の議員たちの間で

広く共有されている心配について述べているのだ。そしてその中のいくつかは、バラク・オバマ政権の政府関係者によっても既に述べられていた（「ドーハ後：何故交渉はこの運命を辿ったのか。我々はそれについて何をすべきなのか」スーザン・シュワブ、フォーリンアフェアーズ 90(3)、2011 年）。

全体として、しかしながら、米国の政策選択の範囲を限定するが、グローバルなゲームで他のプレイヤーの行動に十分効果的な制約を課すとは考えられない国際ルールに縛られることの便益についての米国の増大する疑いを示す証拠がある。この理由から、例えもし米国が最終的に、「アメリカ・ファースト」主義を放棄しても、強制力のある国際約束に加わることへの不同意は依然として続く可能性が高い。ボーンが言うように、「もしあなたが本当に他の国にやらせたいことをやらせるようにすることについて話しているだけであれば、私は殆どの時間そのための最良の方法は、米国の市場の面での直接的な影響力を行使することだろう、と考えている」。ボーンは、保護主義には全く共鳴しないと告白しているが、貿易政策とより広い意味での国際経済政策は対外的なプロセスや手続き的な約束から決定されるのではなく、国内の政治的プロセスの結果であるべきだと考える。

示唆されていることは、米国は国際的な制約からより自由であり得るが、しかしグローバルな指導力を提供し安定を壊すショックに対して十分な抵抗を提供する覇権国として振る舞うことが出来よう。しかしこのことは、正確には、交戦中、つまりグローバルガバナンスについて殆ど話することが出来ない時には出来なかったことであった。アダム・トゥーズは、「英国が出来なかったこと、また米国がしようと欲しなかったこと・・・それは、(a) 競争力を失った不況業種の市場を比較的開かれた状態で維持すること (b) 景気のマイナスを打ち消す長期の貸し付けを供給すること (c) 危機の間、割引きすること、の三つのために責任を取ることだった」と述べている。（大洪水：大戦と世界秩序の再構築 1916 年～1931 年、ペンギン社、2014 年）。対照的に、米国は戦後におけるこの責任を網の目のようなグローバル・ルールの構築と献身的な国際機関の創設を通じて取ってきた。それだけでなく、積極的な政策の姿勢、例えば、相手国中央銀行へのスワップラインの供給のような危機管理政策のようなことを通じて責任を果たして来たのである。

ここに、中国と益々多極化しつつある世界経済の特色が要因として入ってくる。世界は、1960 年代、それどころか、もはや 1990 年代の世界経済ではない。例えもし米国が「欲した」としても、「出来なかった」かもしれない。米国はもはや圧倒的な貿易大国ではない。そして例えもし、「不況業種の市場の開放を維持しよう」と望んだとしても、米国は最後の手段としての輸入国の役割を演じ続けることは出来なかった。米国が世界経済の上での、また地政学の上でも無敵の大国である限り、ホワイトハウスの指導者は、短期の国内の経済的あるいは金融的利益を、彼らが究極的に彼らの国益と見做す自由国際秩序の広い発展と交換することが出来よう。しかし、中国との激しさを増す敵対関係、そしてもっと一般的には一連の相応の国が共存する、より多極化した世界の出現により、自由な覇権国から撤退することになりそうだ（偉大なる妄想：自由主義の夢と国際的現実、ジョン・マーシュハイマー、エール大学出版、2018 年）。より経済的にまた地政学的にバランスの取れた世界で、米国があるいは他のどんな覇権国たらしめる国も、システムの安定のコストを内部化することはより難しくなっている。特に、もし他のプレイヤーがルールに縛られない場合にはなおさらだ。

米国、中国あるいは EU が、またそのうちのどこがこの状況にも関わらず相応の責任を引き受けることが「出来るか」、そして「その用意があるか」は、来たる何十年かの間のグローバルな共同的行動の定義の問題である。既存の大国と新興の大国との間の純粋な地政学的対立と、グラハム・アリソン（戦争へ

の宿命：米中は、ツキディデイスの罠を回避できるか？スクライブ社、2017 年）によって強調された「ツキディデイスの罠」に陥るリスクは別としたとしても、フレッド・C・バーグステンが言うところの「キンドルバーガーの罠」（米国対中国、Unpublished MS 社、2020 年）を回避し、リーダーシップの責任を共有することは難しいことが証明されるだろう。

共同行動を研究する学者は、長い間、グループの大きさが共同行動への障害を分析する際に監視するのに重要な変数であると指摘して来た（共同行動の論理：公共財とグループの理論、マンクール・オルソン、ハーバード大学出版、1965 年）。トッド・サンドラーは、大きな効果的連立を形成する困難を、オルソンの七つの経験則の第一のものとして捉える（グローバルな共同行動、ケンブリッジ大学出版、2004 年）。このことは、1987 年のオゾン層破壊ガスの除去についてのモントリオール議定書の成功の背景にある主たる理由の一つが、顕著な排出者がほんの数か国であったという事実によって説明することが出来る。即ち、米国、EU、そして日本が、全生産の 80% を占め、途上国はわずか 5 % だった。しかし、同じアプローチを温室効果ガスに適用すると、1997 年の京都議定書の失敗に行き当たることになった。先進国の共同取り決めが適切で効果的であるためには、単純に途上国側に主要なガス排出国が多すぎたのであった。

### ミニマリストのアジェンダ

一般的にルールに基づく多国間システム（あるいは秩序）と呼ばれるものには、事実上、国際的な相互依存の網の目の一部分が含まれる。それは、本質的には、国際貿易とマクロ金融の相互作用である。これらの分野の第一において、グローバルガバナンスは比較的弱い制度である WTO（米国がそれに異議を唱えるまでは効果的な紛争処理メカニズムを持っていたが）によって支持された核となる一連の強固な原則に依存している。第二の分野において、ガバナンスは、強い適応力のある制度であり、かなり一般的な原則で支えられた IMF に依存している。二つの分野において、しかしながら、グローバルガバナンスは退潮しており、分裂のプロセスが進行中だ。

この核となる分野以外では、一連のソフトな取り決めが不完全なグローバル建築物の隙間を埋めて来た。ある場合には意味のある結果を生み出しそこない、またある場合には大きく国の支配権を侵食することなく、本当にわずかな共同行動をもたらして来た。この点で二つの興味深いモデルがある。第一は、同じような義務を負っていて、政府とは距離を置いて機能している独立の機関の間の協調（例えば、中央銀行、規制当局、競争政策当局）。第二は、共有された標準に基づいた約束とそのレビューで、銀行の規制や、ある程度気候変動において機能しているものだ。

強固な国際法は、ある場合には効果を上げるうえで不可欠だ。しかし行われているゲームの性格によっては、それは必要ではないかもしれない。事実、強制力を伴う制約に頼ることなく到達可能な解決の範囲は顕著なものがある。必要とされるのは、必要上制限された制度的また金融的資源の最適な活用を保証するミニマリスト（最小限）戦略である。ある意味でそれは、検討されるべき共同行動問題の性格に相応しいものだ。

この戦略は七つの基本的な点に依存しうるものだ。

1. **共通の知識ベース。**共有化された知識は、問題点を見出し、同じ問題の分岐した現れから生ずる協力に対する障害を克服するために基本的なことだ。将来の困難について共通の分析を行うことは、如何なる強制力を伴う取り決めがない場合にさえ政策の形成を助ける。気候変動の緩和、マクロの

金融政策調整、そして金融安定化対策は、知識共同体によって集められた共有化された知識に大きく依存している。世論は政府に行動を促すよう圧力をかけることが出来る。

2. **共有化された原則。**貿易の内国民待遇あるいは国際金融における非近隣窮乏化政策のような普遍的な支持に支えられた基本原則は、分岐を排除するのではないが、その範囲は制限される。その原則はまた可変配置のイニシアティブの間の非公式な協力メカニズムとして働く。これらの原則は多くはないが、そのことはこれらを保存することが重要であることを意味する。
3. **機敏な制度。**制度は多国間システムの中の部門上の領地を司る主体としてかつて考えられた。しかし今日、領地はグローバリゼーションの領域を殆どカバーしていない。原則、手続き、そしてガバナンスを備えて、制度は国際的な共同行動が生まれて来る社会的な、また情報の資本の源泉として考えられるべきである。それはその当初の守備範囲をはるかに越えたサポートを供給できる。
4. **透明性。**政策実行の信頼できる分析と独立した評価は協力のために不可欠な基盤を提供する。透明性は、政府に対してある方向性を強制することはないが、効果の薄い政策から効果的なものを選ぶのを助ける。
5. **誘因。**グローバルな共同行動は益々参加者に特定の目的を達成するように強制するのではなくて、標準を決める約束とそのレビューのメカニズムに依存するようになっている。このような誘因メカニズムは、しばしば市場ないし世論によって支えられて、気候変動への対応や金融安定化への対応で機能している。それは、その当該ゲームの性格が強制力に依存するための共同行動を必要としないが、国または地域の行動の調整が必要になる分野でかなり助けとなることが出来る。
6. **クラブ。**普遍的に強制力のあるルールがない場合、部門における、あるいは地域におけるクラブが、代用品として役立つことが出来る。このことは、気候の分野で、最も明瞭だ。もしあるグループの国々が彼らの貿易相手国が炭素税の導入を控える一方で高率の炭素税を実行することを決めるなら、国境調整のメカニズムは気候変動に関する連立の内生的崩壊のリスクを制限する方法として、また、その加盟国が気候変動の外部性を内部化する唯一の存在であるがゆえに、国際貿易で敗退することを避ける方法の両方として機能するだろう。しかし、クラブの真に強制力のある国際秩序の代替物としての潜在的な役割は、より一般的な価値を持つ。それが統一の取れていない取り決め群に終わらないためには、共通の原則に根ざしているべきであり、また共通の制度によって支えられることができよう。
7. **リーダーシップ。**当然、部分的でかなりソフトな取り決めの分散された状況では、今日の共同行動問題の大きさに相応しい反応をもたらすことは考えにくいだろう。リーダーシップは優先順位を決め、制度を動員し、多様な利益を調整し、そしてただ乗りとか無法なプレーヤーに圧力をかけるために、必要不可欠である。現在の状況では、どの国または機関も、カバーされなければならない分野全てに渡って、もはや、このリーダーシップを提供できない。最終的には、最も重要なことは、米国、中国、EU 及び他の地域のプレーヤーを始めとして、主要なプレーヤーが、共同行動の引き金を引く助けとなろうほんの少しのリーダーシップを提供出来るかどうかであろう。

(注) 本論文は 2020 年 1 月 10 日に経済産業研究所で行われたレクチャーに加筆したものである。ジョージ・パパコンスタンティヌーとのヨーロッパ大学研究所における共同研究に依拠している(下記参照)。

- ・ ジョージ・パパコンスタンティヌー、ジャン・ピサーニフェリー編 (2019 年)  
「グローバルガバナンス：滅亡か変革か？」ヨーロッパ大学研究所、9 月
- ・ ジャン・ピサーニフェリー (2019a)  
「経済的多国間主義は生き残れるか」エコノミックアフェアーズ 39:3-24
- ・ ジャン・ピサーニフェリー(2019b)  
「分裂した世界における共同行動」ブリュッセル政策ブリーフ 5、2019 年 9 月

(了)