# 地球規模の課題や危機に取り組むべき グローバル・ガバナンスへ向けて

# 答申 提言

感染が拡大する新型コロナウイルス、環境汚染や気候変動、軍拡競争の再開、紛争やテロ、 貧富の格差拡大、金融、エネルギー問題といった地球規模課題には、自国中心主義のウエス トフェリア国家主権体制では有効に対処しきれなくなってきております。あらゆる分野に おいて急速なグローバリゼーションに直面する今日の国際社会では、私たちは国境を越え た国際社会全体の利益と全世界の市民の安全と尊厳を守るために、地球の全ての地域と社 会の指導者や市民と一体となって活動することが必要です。

日本国民は憲法で、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚し、全世界の人々がひとしく恐怖と欠乏から免かれ、安全と生存を確保できるように努力することを誓いました。そして国際社会の公正と正義を全うするために、今こそ、持続可能な人類共生の未来を切り開き、世界の市民と共に新たな世界観に基づいたビジョンを持って進むべきです。そうすることによって自国の国民の安全と福利のみならず、普遍的な政治道徳の法則に従って、国際社会の全ての人たちの生命を守ることが、人類の崇高な理想と目的を達成することになります。

この全人類共同体の新たなビジョンに基づいて、グローバル・ガバナンス推進委員会は、 2019年5月に設立されてから1年間かけて、分科会を構成して六つの地球規模課題に関し て、どのように対応していくべきか討論いたしました。

I. 国連改革 議長 神余隆博 関西学院大学教授、元国連大使

II. 環境問題 共同議長 沖大幹 国連大学上級副学長

高橋一生 アレキサンドリア図書館顧問

III. 軍縮 共同議長 阿部信泰 元国連事務次長

美根慶樹 元軍縮大使

小溝泰義 核軍縮の実質的進展のための賢人会議委員

IV. 議員外交 議長 長谷川祐弘 元国連事務総長特別代表

V. 国際連帯税 議長 上村雄彦 横浜市立大学教授

VI. 法の支配 議長 佐藤安信 東京大学大学院教授

各々の分科会の議長と提言はこの通りであります。

★なお。分科は順不同。大部分で国際連合は国連と略称しております。

令和2年4月9日

長谷川祐弘 グローバル・ガバナンス推進委員会 座長

#### 分科会 I. 国連改革

## 議長 神余隆博 関西学院大学教授、元国連大使

国連改革が進行しつつある 21 世紀の国際情勢を踏まえ、国連が 100 周年を迎える 2045 年を目標に、国連システムをより実効的かつ効率的なものへと変革していくために以下の提言を行う。これらの提言は、国連改革を考えるうえで、喫緊の課題である①現在の差し迫った危機や問題への対処、②国連組織のガバナンス改善、③市民社会等非国家主体とのかかわりの強化、という 3 つの視点にもとづくものである。今こそ国連憲章第 109 条に立ち返って国連改革を推進すべきである。

提言 1. 国際情勢の構造的な変化により、国連を中心とする多国間主義(マルチラテラリズム)と国連憲章の思想的根幹である自由、民主主義、人権ならびに法の支配が大きな挑戦を受けている。多国間主義と国連の理念を守るため、すでに欧州やカナダなどが中心になって進められている多国間主義のための同盟(Alliance for Multilateralism)」に日本はより積極的に参画して有志国とともに国連その他の国際組織による法の支配に基づくグローバル・ガバナンスを強化すべきである。また、持続可能な開発や地球規模課題の解決には、公正なガバナンスが不可欠である。特に、人の生命にかかわる危機管理及び紛争処理にあたる国際機関の運営及び決定は、不偏かつ客観的知見に基づく公正なものでなければならない。このため、国連システムの長は、CEB\*においてグローバル・コンパクトを締結すべきである。\*The United Nations System Chief Executives Board for Coordination

提言 2. そもそも国連は憲章前文で謳われている通り、We, the peoples によって創設されたので、真に多様な世界の市民社会の声を国連に反映すると同時に、国連総会の役割を強化すべきである。そのために国連総会は「地球市民会議(Global People's Congress)」を設立すべきである。「地球市民会議」は、市民社会の代表によって構成され、その決議は国連総会への勧告に止まらず、地球社会の自律的行動規範として各国の市民社会によって自発的に実行され、各国政府の行動に影響を与えるものとなるべきである。また、国連総会の役割を強化するものとして、国連事務総長の任命に関しては、安保理は複数の候補を国連総会に勧告し、国連総会は候補者の決定に当たっては「地球市民会議」の意見を聴取すべきである。

提言3. 安全保障理事会は、第2次世界大戦直後の勢力状況に基づいているが、その後に変貌した現在の国際社会の構造と普遍的な価値観を反映すべきである。特に、ジェノサイドや人道に対する犯罪に関しては、安保理常任理事国が拒否権を行使しないことを加盟国の意思として国連総会決議で取り決めるべきである。安保理改革は待ったなしであり、15年間の議論と10年間の不毛な交渉に終止符を打ち、実現可能な改革を行うべきである。具体的には、4年以上の長期で再選可能な新たなカテゴリーの理事国(特別任期理事国)6議席の

創設と現行の非常任理事国 2 議席の追加を目指すべきである。特別任期理事国 6 議席(アジア 2、アフリカ 2、欧州 1、中南米 1)には同じ地域の国連加盟国が共同で一つの議席に立候補することもできる。非常任理事国の追加 2 議席は、アフリカおよび東欧に配分する。常任理事国の議席については、上記の改革の実現から 10~15 年後の常任理事国をめぐる状況を見極めて、議席の増減を含む適切な改革を行う。

提言 4. 平和構築委員会は、安全保障理事会のみならず国連総会、経済社会理事会、人権事会との連携を一層強化すべきである。そのために、安保理決議および総会決議により平和構築委員会を「平和構築理事会(Peacebuilding Council)」に格上げすべきである。そして、安全保障理事会は、紛争の平和的解決や平和に対する脅威、平和の破壊、侵略などの武力行使を伴う伝統的な安全保障問題並びに「保護する責任」(R2P)を主として扱い、「平和構築理事会」は、紛争予防、紛争後の国家の再建、気候変動、自然災害、人権侵害に関する対策など、平和構築と人間の安全保障ならびに武力行使を伴わない R2P に関する責務を負うものとする。

提言 5. 国連総会を活性化させるために、毎年総会冒頭に行われているハイレベル・ウィークを G20 や EU などの国連以外のグローバル・地域組織とのハイレベル対話フォーラムにして、グローバル・ガバナンスに関する連携を強化すべきである。また、総会の第1から第6委員会と並ぶ第7の委員会として、世界各国の中央および地方の立法府の代表からなる「国連議員委員会」(UN Parliamentary Committee)を設立して加盟国政府から成る国連総会に立法府としての意見を反映させるべきである。

提言 6. 持続可能な開発目標(SDGs)2030 に示されている地球社会の平和・開発・環境・人権の促進のためには、ODA を統合した"Official Peace and Development Assistance (OPDA 仮称)"の概念の導入、国連憲章第 26 条に定める軍縮による人的・経済的資源の有効活用ならびに民間資金の活用を含む、革新的な資金調達システムの構築が不可欠である。国連事務総長は、モンテレイ・コンセンサス(Monterrey Consensus)を発展させることによって、これらの課題に統合的に取り組むための戦略と資金の調達・運用・監査・評価の仕組みを関係諸国・諸機関と協議のうえで策定すべきである。また、これを議題とするハイレベルの国連特別総会を開催すべきである。

提言 7. 国連財政は活動の錯綜および重複に加えて、分担金の不払いによって恒常的な資金不足に陥っている。国連事務局はスクラップ・アンド・ビルドの考え方で国連の活動全般にわたり重複を避けた、首尾一貫した戦略的プランをフィールドおよび本部レヴェルで構築し、加盟国に示す必要がある。加盟国は、シェアホルダーではなくステークホルダーの考え方に立ち、支払い遅延や未払いのない誠実な履行を国連総会で確認すべきである。

# 分科会 II. 環境問題(地球環境保全・気象変動) 共同議長 沖大幹 国連大学上級副学長、高橋一生 アレキサンドリア図書館顧問

## 【はじめに】

我々の未来は、利己的な利益追求に根差した格差の拡大という現代社会の病をいかに克服するかにかかっている。そのために機能すべき民主制、開発独裁体制、王制などほぼすべての政治システムが劣化し、かつ 20 世紀後半には希望の星であった市民社会が弱体化しつつある。そのため、多様な環境課題は多くの努力にもかかわらず深刻度を増し、特に人間活動に起因する気候変動や大規模な土地改変は生物多様性を急速に毀損するばかりか、食料や水などの供給を不安定化し、自然災害リスクを高め、社会秩序を乱して世界平和や人類の繁栄をも脅かしつつある。エネルギー・資源多消費型で欧米を中心として展開してきた第一世代のグローバル文明が新たなグローバル文明を生み出す苦しみの中で地球環境の諸課題に取り組まねばならないということなのであろう。また地球環境への効果的な取り組みが、かかる現代社会の病を治癒する処方箋の手本を提示し、第二世代の地球文明の夜明けを告げることにもなるのであろう。

そうすると、地球環境への取り組みは、現代社会が拠って立つ既存の枠組みを超え、もう一度人間の本質を根本から見直して新たな世界システムを構築する努力として捉え直す必要があるということでもあろう。生活の足元から地域社会へ、さらに国家から国際社会へ仕組みを築き上げなおすというグローバル・ガバナンスという発想そのものが地球環境の諸課題に対する基本的姿勢にならなければならないということであろうと思われる。19世紀後半から展開してきた行政中心の国際メカニズムから、市民、地域社会、それを代表する政治家、あるいは専門家や文化人等が前面に出る世界システム、それを補佐する地域から国家レベルに至る行政、企業という構造の方向性に大きく舵を切ることが求められているのであろう。

#### その実現には

- 1) 地域から国家レベルにいたる政治・行政・企業・教育セクターの地球規模の連帯
- 2) 市民、行政、政治家を問わず、すべての個人の抜本的な意識改革、
- 3)持続可能な社会構築の社会・経済・科学技術政策における全省庁横断的・包括的な扱い、
- 4)新しい時代にふさわしく、すべての関係者に開かれた地球環境世界機構の革新的設立という方向性を目指すことが重要な第一歩になる。

地球環境が健全でなければ人類は生存できず、公正な社会正義の実現も持続可能な経済発展もあり得ない。地球環境保全と、人類の発展とその存続を共立させようという総意に基づきグローバル・ガバナンスの推進を提言する。

- 提言 1. (目的) 新時代のマルチラテラリズムに基づくグローバル・ガバナンスを推進せよ 世界のすべての人々がより心豊かに健康で文化的、安全で尊厳を保てる幸せな生活を送れるようにするため、2015 年に国連総会で合意された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ(2030 アジェンダ)」に描かれたより良い社会の実現を実現すべきである。そのためには、新たな時代にふさわしい非政府組織も含めた多国間主義(マルチラテラリズム)に基づくグローバル・ガバナンスを推進する必要がある。
- 提言 2. (必要性) 民主的なグローバル・ガバナンスにより環境保全と平和維持を実現せよ 環境保全は社会正義や経済発展と共に持続可能な開発を支える 3 側面のひとつであり、 心豊かで健康な生活の基盤となり、経済発展を促し、地域社会を安定化させ、世界秩序や平 和の維持にも資するなど、人間の安全保障に欠かせない。一方で、平和維持が持続可能な実 現や環境保全には欠かせないという視点を持つ必要もある。地球温暖化の緩和策(温室効果 ガスの排出削減)には世界的な連携が不可欠であり、その実現には自国第一主義の克服、格 差の是正へ向けた努力が前提となり、特に、民主主義的なグローバル・ガバナンスが必要と されている。
- 提言 3. (役割) 俯瞰的なグローバル・ガバナンスにより課題解決の相乗効果を促進せよ 2030 アジェンダに掲げられた 17 の持続可能な開発目標(SDGs)間や、地球温暖化による 気候変動への緩和策や適応策、自然災害リスクマネジメントの間には貧困の撲滅や脆弱性 の削減、あるいは資源の効率的な利用などを通じた様々な相乗効果が期待されるが、一方で、土地や投資可能資源などのグローバルコモンズを介したトレードオフも懸念される。 グローバル・ガバナンスの推進によって、そうしたトレードオフをできるだけ抑え、多くの相乗 効果を生むようにすべきである。
- 提言 4. (留意点) 多様な関係者の参画により緻密なグローバル・ガバナンスを推進せよ格差の是正と 2030 アジェンダが目指す社会への変革には、ジェンダーへの配慮、市民や文化人・専門家らの当事者意識の高揚と行動力の育成、地球連帯基金といった資金メカニズムを推進するグローバル・ガバナンスの推進と共に、次世代を担う多様な若者世代の参画と勇気ある行動が不可欠である。その際には持続可能な開発のための教育(ESD)、地域の人材育成と情報発信を促す取り組みが極めて重要であり、変革に伴い不当な不利益を被る人たちが出ないようにする「公正な転換(just transition)」も意識される必要がある。また SDGs債やグリーンボンド等を含む民間資金の導入や国内資金調達、それらの投資効果の evidence based の検証、監査、認証、それらを支える情報システムへの透明なアクセスの確保が不可欠である。

#### 分科会 III. 軍縮

共同議長 阿部信泰元 国連事務次長、美根慶樹 元軍縮大使、小溝泰義 核軍縮の実質的な 進展のための賢人会議委員

人類は平和を希求しつつも武力紛争を繰り返し、とりわけ、二度の世界大戦は世界中の人々に耐えがたい悲劇をもたらした。その痛切な反省にたって国際人道法、不戦条約、国際連合システム等が生み出された。「人の心に平和の砦を築く」ため、教育、科学、文化の関係によって国際平和と人類共通の福祉を促進する国際連合教育科学文化機関(UNESCO)が設立されたのも同じ背景による。

しかし、人類は未だ国際紛争や国内の軋轢を武力によらずに解決する習慣に習熟していない。そうした不安定な社会に 14000 以上の核兵器が存在し、意図せずとも、事故や誤算により使用され、容認できない非人道的な悲劇をうむ恐れがある。本年、米科学誌の「世界終末時計」は、核戦争と気候変動の危険が、AI 技術を伴う情報操作やサイバー攻撃、世界の為政者による無策と管理・解決システムの損壊により増幅されていることを背景に、「人類の終末まで 100 秒」と発表した。冷戦最盛期を超える最悪の危機認識である。

核戦争と気候変動の二つの危機の解決には、いずれも、個別の利害関係を超えて国際社会全体が協力し得るか否かが問われる。核軍縮を進展させるためには、対立的な安全保障環境をいかに協調的な環境に転換するかという基本的な発想の転換が必要である。このためには、世界の為政者(特に核大国の指導者)のリーダーシップとともに、世界の市民社会が幅広く国際理解、国際協調の潮流を起こしうるかが問われる。持続的成長には、平和の維持が不可欠であると同時に、貧困や格差を解消する持続的成長の進展が紛争の原因を軽減し、平和の維持に貢献する。(\*)その意味で、国連のSDGsの推進は、平和の維持、軍縮の進展を支えることに留意すべきである。また、軍縮は、それ自体が信頼醸成措置であり、国際協調を促進する効果を有する。

(\*) この関連で、長年にわたるテロとの戦いに限界を感じだした米国が、テロや紛争の根源となる 貧困、格差、社会的不公正等の是正による紛争予防の必要に目覚め、ガバナンスに欠ける脆弱国家に対 する脆弱性克服の支援を目的とする新法令(Global Fragility Act)を超党派で議会採択し、これを組み 込んだ 2020 年度統合歳出予算法が 2019 年 12 月 20 日トランプ大統領の署名により成立したことは注 目に値する。

このような基本認識に立ち、以下の提言は、軍縮の具体的課題のみならず、国際社会全体が新しい発想で軍縮を可能とする協調的な国際安全保障環境を醸成するために不可欠な、市民社会の役割にも焦点を当てた。また、AI等の新技術が軍縮・軍備管理に及ぼす新たな課題についても注意を喚起している。

提言 1. 核兵器不拡散条約(NPT)は、190 か国を締約国とする核軍縮・核不拡散体制の要石であるが、近年挑戦にさらされている。特に、NPT 第 6 条に定める核軍縮に関する誠実交渉義務の履行が停滞し、義務に逆行する動きすらあることが懸念される。日本は、NPT 体制を維持強化し、第 6 条の義務履行を促進するため積極的に貢献すべきである。まずは、本年の NPT 運用検討会議が核軍縮の進展に資するものとなるよう具体的な提言をすべきである。

提言 2. 中距離核戦力 (INF) 全廃条約の失効に続き、2021 年に期限を迎える米ロ新戦略兵器削減条約 (新 START) が延長されない恐れがある。米ロ間の核軍備管理体制が損なわれれば、世界全体の安全保障体制に深刻な影響を及ぼす。さらに現在すべての核保有国が進める核兵器の近代化計画は、国際紛争を誘発するリスクを高めている。日本は、米ロ両国に対し新 START 条約の延長確保を働きかけるとともに、それを基盤として、核保有国による多数国間軍縮交渉の実施を働きかけるべきである。

提言 3. 国際的な核軍縮交渉の推進上、CTBT の発効促進は重要。日本はこのための努力を継続強化すべきである。また、核軍縮に必要な条約遵守の検証措置を具体化するため「核軍縮検証のための国際パートナーシップ」等での作業を推進すべきである。さらに、核軍縮と並行して核テロ、核セキュリティ対策、核物質管理等の法的規範および国際協力を一層強化するため貢献すべきである。

提言 4. 2017 年 7 月に 122 カ国の賛成票で採択された核兵器禁止条約(TPNW)が核兵器の全面禁止を定めるのは、核兵器の存在自体が提起する安全保障上のリスクや核兵器使用の容認できない非人道性に対する国際的な認識の高まりを背景にしている。唯一の戦争被爆国として日本は、核保有国と非保有国の橋渡しをつとめ、核兵器禁止の国際規範の強化を促進し、核軍縮を具体的に進めるためのイニシアティブをとるべきである。また、オブザーバー参加も可能な TPNW の締約国会合が開かれる際には、日本も参加し、同条約前文の「核兵器の禁止は、不可逆的な、検証可能なかつ透明性のある核兵器の廃棄を含め、核兵器のない世界を達成し及び維持するための重要な貢献となる」との期待に沿って、核廃絶の条件整備および、核兵器の廃棄を検証し管理するための措置の具体化に貢献すべきである。

提言 5. 広島、長崎の被爆者の被爆証言と「このような悲惨な思いを他の誰にもさせてはならない」との普遍的・人道的メッセージが核兵器の使用を防ぐ力となり、核兵器廃絶を目指す重要なよりどころとなってきた。核兵器の非人道性の認識を常に発信する事は今後とも必要。そのために、広島、長崎に為政者、未来を担う青少年等多様な人々の訪問を促進し、また、核軍縮促進のための国際会議や市民社会による核兵器のない平和な世界を創出するための幅広い議論の場を提供すべきである。この関連で、福島やチェルノビルのよ

うな原発災害が引き起こす甚大で長期的な被害を認識し、日本は、放射線源のいかんを問わず決して被曝者を出さないための国際的努力を先導すべきである。

提言 6. 日本国憲法前文および第9条の普遍的ビジョンを重視し、緊密な日米間対話に加え、ロシア、中国、朝鮮半島、ASEAN 諸国等とも対話を重ね、憲法第9条のビジョンを国際社会の現実の中に展開するための独自のアイデアを発信すべきである。その具体的な方法として、例えば、武力によらない協調的安全保障の模索や、防衛省・自衛隊が実践してきた、「仮想敵を想定しない」、「専守防衛政策を採用する」、「組織の効率化によって戦力は維持するが兵力は削減する」という防衛政策を軍縮モデルの一例として国際発信することもできよう。

提言 7. 核廃絶の実現のためには、世界の為政者のリーダーシップと幅広い市民社会の協働が必要。幅広い市民社会の中に、違いを尊重しつつ対話により共通価値・共通目標を創出・推進する流れを支援すべきである。このようなグローバルコミュニティのモデル(自治体や市民団体による町おこし、青少年対策、高齢者支援等の成功例を含む。)を足下から発掘・プロモートするため、地方自治体の国際組織「平和首長会議」が「核兵器のない世界」および「安全で活力のある都市」の実現に超党派で取り組んでいる活動や「Faith Based Organization」が宗派の違いを超えて、現実の国際社会問題に人道的、倫理的観点から共通点を探りつつ核兵器のない世界を目指す活動などを支持すべきである。

提言 8. 市民が世界の安全環境と軍備の実情を包括的に認識し評価することを可能にする ため、必要な情報を収集、検証、開示できる体制を整備しデータベースを確立すべきである。

提言 9. 相互不信をなくし国家間の信頼醸成を積み上げる為、次の分野で日本がイニシアティブをとるべきである。①通常兵器の軍縮を推進する、②学校教育・市民教育を通じて核兵器の非人道性を世界の人々に知らせ、核兵器廃絶を世界共通の規範とする、③企業に対して ESG (環境・社会・ガバナンス) に D (軍縮) を加えた ESGD 投資を訴え、軍拡や核兵器に関連する企業の影響力を抑える、④世界連邦につながる組織として、すべての核保有国を含むアジアにおける安全保障の枠組みを構築し、相互依存・相互信頼に基づいたアジア連合のような地域統合組織を作り上げることを目指す。

提言 10. 軍縮・軍備撤廃にあたっては、新技術の発達が兵器に及ぼす影響、例えば、核 関連システムに対するサイバー攻撃や核兵器の運用における AI 導入がはらむ危険性につ いても視野に入れる必要がある。また、生物・化学兵器、通常兵器、小火器、ドローンな どの新型兵器の規制・禁止や、宇宙の軍備管理も検討すべきである。さらには、デジタル 通貨・金融の導入に伴う決済手段の根本的変化が不正な武器移転を含む不透明な軍備拡張 を助長する恐れを認識し、国際社会が喫緊の課題として対策を検討すべきである。 提言 11. グテーレス国連事務総長が発表した軍縮アジェンダには、核・大量破壊兵器を対象とした人類を救うための軍縮、通常兵器を対象とした命を救う軍縮、ロボット・AI 兵器を対象とした将来の世代のための軍縮、そして軍縮のためのパートナーシップの強化の重要性が述べられている。支持すべきである。

#### 分科会 IV. 議員外交

#### 議長 長谷川祐弘 元国連事務総長特別代表

感染症のパンデミック、環境汚染や気候変動、紛争やテロ、貧富の格差拡大、金融、エネルギー問題といった地球規模課題には主権国家体制を原則とする国連機関では有効に対処しきれない。世界連邦運動が長年提唱してきた世界議会、その前段階と位置付ける国連議員総会(United Nations Parliamentary Assembly)設立が喫緊の課題となっている。

国連議員総会は、世界のあらゆる国や地域の市民の声を集めるため、加盟国議会の勢力比に応じた与野党議員で構成される。出席議員は、秘密投票制度等により自国の利害から離れ超国家的立場から意思決定できる。行政府の集合体である国連の活動を独立的にチェックできるよう総会機能を段階的に高めていく。

国連議員総会の設立を展望しつつ、グローバル・ガバナンスを推進するために今取り組むべき課題を下記に記す。なお、議員外交を推進するにあたり、議会の日程を事前に決めておくことや、議員外交のための本会議欠席といった国会運営改革をセットで行うことも喫緊の課題である。

#### 提言 1. 国連の民主的統治の強化、国連議員総会の設立

列国議会同盟が国連総会オブザーバーの地位を活かし、国連活動の監視機能強化を図るべきである。世界連邦運動が欧州議会の実績を評価、世界議会を展望し、諮問的役割を担う 国連議員総会の設立を提案していることを支持する。

#### 提言 2. 国連代表部大使に閣僚経験者の就任

米国などは国連大使を議員や州知事ら公選経験者が務めており、大統領と直結して地球 規模的な課題に携わっている。日本も閣僚や知事経験者が国連大使を務めることによって、 世界観を深化させるとともに、国連との連携を強化する。

#### 提言 3. 議会外交等の積極的な推進

列国議会同盟会議をはじめ、アジア・太平洋議員フォーラム、日本・E U議員会議などの議会外交、アジア政党国際会議などの党間交流の機会を積極活用し、国連議員総会設立に賛同する政治家を増やす。その為に、外国の政治財団に見られるように、プロジェクトの国際協業化を図るとともに、補佐体制の整備も重要な課題である。

## 提言4. 議員連盟の活性化

各国との議員連盟を活性化するために、外務省・在外公館の情報に加えて、有識者、企業、研究者らのネットワークや情報を活用し、各国の問題や地球規模課題の理解を深め、政策立案に活かす。また議員本人が、様々な分野で一貫性のある国際的な協力作業をおこない、言語や国境を越えて持続可能な関係を構築すべきである。

# 分科会 V. 国際連帯税(革新的資金創出メカニズム) 議長 上村雄彦 横浜市立大学教授

地球規模課題は、いよいよ人類の生存の危機と同義語となってきた。中国で発生した新型コロナウイルスの流行は、世界各国に拡大し、その勢いは増すばかりである。患者数の急増による国際的な医療崩壊やニューヨークやロンドンといった国際都市の閉鎖などが進み、これが長期化すれば、世界経済に与える打撃は計り知れない。また、地球温暖化についても、2018年に気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が、このままいけば、早ければ 2030年に地球の平均気温が産業革命前と比べて 1.5℃上昇することを発表した。それは、かつてないほど巨大な台風、洪水、高波、海面上昇、熱波、干ばつ、食糧不足、感染症の蔓延などにより、この先人類が生存できるかどうかわからない状態に突入することを意味している。

そのほか、拡大する一方の世界的な貧富の格差やなくならない貧困、止まらない紛争など、これらすべてが「負の相乗効果」を引き起こし、人類の生存の危機がさらに進むことが予想される。そして、この危機を回避するために残された時間はわずかであり、まずはこのような地球規模課題の解決に向けて国際的な連携と協力を進めなければならず、そのためには財源として巨額の資金が必要となる。その額は、途上国だけで年間およそ 400 兆円と推計され、さらに感染症の薬剤の開発や医療体制の整備にも多額の資金が要る。他方、先進国のODA の総額は 17 兆円程度であり、近年台頭している中国など新興国による途上国に対する資金援助、途上国内部での資金動員、民間資金の導入などにより資金を調達したとしても、最終的に年間 280 兆円が不足すると試算されている。

このように不足する地球規模課題の解決に向けた資金の調達とグローバル化の負の影響を低減させる手段となるのが、グローバル・タックスである。これは、地球規模での新たなシステムとしての税制の導入を意味するが、次の 3 つの柱からなる。①世界の租税当局が金融口座情報を共有することである(タックス・ヘイブン対策)。②国境を超えた革新的な租税の賦課・徴収を行うことであり(国際連帯税)、③このような税制を整備することにより、現在の民主性や透明性、説明責任を欠くグローバル・ガバナンスを変革することである。グローバル・タックスが実現すれば、長期的にタックス・ヘイブンを利用した国際的租税回避の問題は解消し、投機的金融取引や武器取引、エネルギーの大量消費など、グローバル化の負の影響は抑制され、理論上 300 兆円近い税収が生み出されて地球規模課題の解決のための財源の調達が可能となる。さらに、グローバル・ガバナンスの透明化や民主化、説明責任の向上が進み、世界連邦の実現に向けた土台の構築につながることが期待される。

国際連帯税分科会は、人類の生存の危機の克服のために必要な資金を創出し、グローバル 化の負の影響を低減させ、より望ましいグローバル・ガバナンスを創造するために、グロー バル・タックスとして国際連帯税の導入の実現を強く求め、以下の提言を行う。

#### 提言 1. 航空券連帯税の導入

今回の新型コロナウイルスの国際的流行でよく認識されたとおり、感染症は国際交通によって世界中に拡大する。その意味で、国際航空券に課税し、その税収を感染症対策に使用する「航空券連帯税」はその負担と目的が対応する。実際にフランスや韓国など 10 カ国がすでにこれを導入している。日本においても、その導入をめざして議員立法が検討されているが、当面、ファーストクラス 1500 円、ビジネスクラス 1000 円、エコノミークラス 500円程度を課税する航空券連帯税を、日本政府はすぐに導入実施すべきである。

## 提言 2. グローバル通貨取引税の導入

河野太郎前外相は、地球規模課題を解決し、SDGs を達成するために必要な資金を、為替取引税で創出することを提言した。これに対し、日本が単独で導入すると資金が他の金融市場に流出するとの批判があった。これを避ける方法として、「グローバル通貨取引税」がある。これは多通貨同時決済銀行(CLS)での決済時に低率で課税を行うもので、世界の主要通貨に一斉に課税することができる。税収も 3 兆円ほど見込まれており、日本政府はこれを早急に導入すべきである。

#### 提言 3. デジタル連帯税の導入

いわゆる GAFA に代表される国際的デジタル産業は、いまや世界で莫大な利益を上げているにもかかわらず、それに見合った税金を払っていない。そこで、現在 OECD が中心に、このようなデジタル産業に課税を行うための国際的な課税ルールの見直しを進めている。一方、EU 各国ではデジタル・サービスに対する新たな課税を行う動きがある。そのようなデジタル産業に対する課税による税収の一部を、地球規模課題の解決や SDGs を達成するために使用する「デジタル連帯税」は、まさに時宜にかなった税であるといえる。日本政府は、デジタル課税の議論に関与し、税収の地球規模課題の解決への分配を主張すべきである。

#### 提言 4. その他の国際連帯税の導入

そのほか、CO2 排出を抑制し、税収を再生可能エネルギーに充当する「地球炭素税」や、「タックス・ヘイブン税」、「武器取引税」など、地球社会に負の影響を与える活動や主体にペナルティを課す税なども、今後さらに検討すべきである。

#### 提言 5. 税収の使途と今後の展望

これらの税収は、地球規模課題を解決し、SDGs を達成するために使われるべきである。 グローバル・タックスとしての国際連帯税導入の初期段階では、各国が課税、徴税を行うこ とになるが、将来的には国際機関が課税、徴税、分配を行い、それを契機に現在のグローバ ル・ガバナンスを大きく変革し、将来的に世界連邦を実現していく長期展望を持ちながら議 論を深め、できる税から一つずつ導入実施していくことを、日本政府に要請する。

## 分科会 VI. 法の支配

#### 議長 佐藤安信 東京大学大学院教授

我々は、グローバル化の急速な進展による主権国家体制の限界を認識し、グローバル・ガバナンスを支える新たな「法の支配」の構築を模索し、1. 国際法遵守、2. 国内法協調と3. トランスナショナル法(越境法)の発展、の3つの観点から、以下の提言を行う。

#### 提言 1. 国際法遵守のための制度設計と啓蒙への国際協力を主導

国際司法裁判所、国際刑事裁判所など国際司法の権限の拡大と強化、国際仲裁、調停などの促進し、国際法違反の制裁手続の透明化などによる法執行の実効性と公平性を担保するべきである。そして一新たな条約などの国際法の策定、批准における弱小国や非国家主体の参加を促進

#### 提言 2. 各国国内法の調和の協調

国内裁判官、法曹関係者、仲裁人、調停人、政府、立法機関関係者の国際法、比較法研究、研修の強化による民商事紛争解決と刑事司法における国際協調の増進を図り、主要な国内立法、行政規範、判例などを翻訳して発信するべきである。また、法整備支援における透明性の確保や人財育成による汚職防止、市民社会参加、公正公平な執行の確保と独立した司法制度の促進、外国判決、国際仲裁判断や調停合意の承認・執行確保のための国際連携において指導的役割を担うことがのぞまれる。

## 提言 3. 国際法と国内法のギャップを埋める越境法の発展とシナジー効果を促進

2000 年国連グローバル・コンパクト、2011 年国連「ビジネスと人権」に関する指導原則、2015 年国連持続可能な開発目標 (SDGs)、2018 年国連難民および移民に関する各グローバル・コンパクトなど、主要なソフトローによる新たな行為規範の定着と、そのハードロー化への取り組みの支援し、持続可能な市場によるグローバル化のためのルールメーキングを主導する。そして、これらソフトローの実効性確保のための、民官産学を含むマルチ・ステークホルダーによるネットワークによる、相互補完的なチェックアンドバランスと、そのためのアカウンタビリティ確保のための定期的報告制度、被害者救済のための不服申立手続の導入を促進するべきである。また地球環境エコシステム、生物多様性を踏まえた持続可能な次世代を含んだ「人間の安全保障」のための、地球規模の課題に取り組む次世代志向型「法の支配」の構想と、中央集権管理型から自律分散型ガバナンスへの転換のための「法の支配」の提言を発表。