

## 第9章 多国間主義のレジリエンス

城山 英明

### はじめに

グローバル化に伴う人・モノ・情報の移動の増大や科学技術の進展は、様々なリスクをもたらしてきた。グローバル化は社会における異なる多様なセクターの連結度の強化をもたらした。この結果、「安全」領域におけるリスクの対象の複合化が加速され、また、「セキュリティ」領域における対象も拡大してきた。

このようなリスク管理・危機管理の領域においては、一方では多国間主義に基づく様々な枠組みが構築されてきた。他方、このような多国間主義に対する批判や、一国主義に基づくチャレンジもみられる。しかし、このようなリスク管理・危機管理における領域では、様々な批判やチャレンジがみられるものの、多国間主義に基づく制度は一定のレジリエンス（強靱性）を有しているように思われる。

本論文では、このようなリスク管理・危機管理における多国間主義に基づく制度のレジリエンス（強靱性）を可能とするメカニズムに関して、中央政府レベルではない専門家・地方政府のネットワークの役割、セキュリティ化（*securitization*）、議会行政府関係に注目して分析する。素材としては、グローバルヘルス、気候変動の事例に即して検討する。また、多国間主義に基づくグローバルガバナンスを維持するためには、国レベルでの能力確保とそれを支援するメカニズムが不可欠である点についても検討する。

### 1. グローバルヘルスにおける多国間主義

#### 1-1 多国間主義の形成と強化

保健分野では、19世紀後半以来、国際貿易の拡大に伴い、国境を越えた多国間的な対応が求められてきた。当初は、感染メカニズムに関する知識が不十分であったため、防止手段の有効性をめぐる論争が起こったが、科学の発展に伴い、1893年には国際条約が締結され、1907年には公衆衛生国際事務局（*International Health Office*）が設置された（城山 1997）。第一次世界大戦後には、国際連盟の下に衛生機関（*Health Organization*）が設立され、第二次大戦後にはWHO（*World Health Organization*）が設立された。

このような国際保健行政における多国間制度の基本は、疾病発生情報を共有化する通知制度であった。ただし、通知対象は限定されていた。1951年に国際衛生規則（*ISR*）として制定され、1961年に国際保健規則（*International Health Regulations : IHR*）と改名された

規則では、対象が黄熱、コレラ、ペストの3つに限定されていた。そのため、近年のSARS、鳥インフルエンザ等の新興・再興感染症による健康危機に対応できず、また、テロリズムといった新たな脅威への対策強化の必要性も指摘された。

このような課題に対応するため、2005年にIHRの大規模な改定が行われた(城山2016)。この改定されたIHRでは、第1に、オールハザード・アプローチがとられた。このオールハザード・アプローチにおいては「原因を問わず、国際的な公衆衛生上の脅威となりうる、あらゆる事象(all events which may constitute a public health emergency of international concern : 6条)」がWHOへの報告の対象となった。これには、感染症のみならず化学物質、放射性物質等も含まれる。第2に、WHOは様々なチャネルから得られた情報に関して、当該国に照会し、検証を求めることができる(10条)と規定され、非公式情報の積極的活用を可能とした。第3に、連絡体制として、国内にIHR担当窓口(National IHR Focal Point)を設け、WHOと常時連絡を確保する体制を設けることとなった(4条)。第4に、加盟国には発見、評価、通告・報告に関するコアキャパシティの確保が求められ、発効後5年以内に満たすことが求められた(5条)。第5に、WHOは、国際的公衆衛生危機の発生に際して、被害国、その他の加盟国が実施すべき措置に関する勧告を発出することができることとされ、勧告の基準としては、必要以上に交通・貿易を制限しないものであるという点が明示された(17条)。ただし拘束力はなく、また勧告に従わない場合の規定等はなかった。第6に、改正によりIHRの適用範囲が拡大されたことから、その運用に当たっては、WHOは他の国際機関(国連、国際労働機関、世界食糧農業機関、国際原子力機関、国際民間航空機関、国際海事機関等)と十分に連携、活動の調整を行うこととされた(14条)。

このように、オールハザード・アプローチを採用することで、自然起因のものだけではなく人工起因に基づく危害も対象にするようになり、そのために国内的にも国際的にも幅広い機関とのネットワーク形成が求められるようになった。このような制度改正は2005年に実施されたが、これは2005年のIHR改定直前の2001年9月の同時多発テロや2003年のSARSの発生を契機に試みられたものではなかった。自然起因事象と人工起因事象、すなわち安全と安全保障とをつなげて考えるという作業方法は、1990年代以降のボトムアップな実践の中で形成されてきた。安全保障上の情報ネットワークを公衆衛生上の目的にも活用し始めた契機の一つは、GEIS(Global Emerging Infectious Surveillance and Response System)であった。GEISはアメリカ国防省が海外に存在する研究機関等と提携するネットワークであり、1992年にIOM(医学研究所)によって設立が提言され、1996年に大統領令により設立された。2009年の時点では、カイロ、ナイロビ、バンコク、リマ、ジャカルタの研究所が存在し、39のパートナーと連携していた(Russel 2011)。その後、1997年に

専門家ネットワークである GOARN (Global Outbreak Alert and Response Network) が既存の組織のネットワークとして設置され、2000年には公式に WHO の制度として位置づけられた (Heymann and Rodier 2004)。GOARN は国際的に重要な感染症流行に関する情報収集を行い、確認し、対応を行うために、人的リソース、技術的リソースをプールするものである ([https://www.who.int/ihr/alert\\_and\\_response/outbreak-network/en/](https://www.who.int/ihr/alert_and_response/outbreak-network/en/))。現在は 200 以上の技術的組織のネットワークとなっており、600 以上のパートナー組織を有している。また、2000 年以来、130 以上の事態に対応してきた ([https://www.who.int/ihr/about/IHR\\_Global\\_Outbreak\\_Alert\\_and\\_Response\\_Network\\_respond.pdf?ua=1](https://www.who.int/ihr/about/IHR_Global_Outbreak_Alert_and_Response_Network_respond.pdf?ua=1))。設立当初時点でも、120 以上の組織から構成されていた (Heymann and Rodier 2004)。GEIS も GOARN の一員であった。この GOARN の事務局機能は WHO が果たしているものの、ネットワークを構成する組織は各国の代表ではなく、各国内での多様な研究機関等であった。その点で、GOARN は中央政府レベルでのネットワークではなく、むしろ非政府レベルでの専門家ネットワークと位置付けることができる。

この GOARN のような専門家のネットワークの制度は、2003 年の SARS において中国政府が情報共有に積極的でなかった際に、WHO が一定の自律性をもって行動するための重要な情報源となった (元田 2008)。GOARN は 2003 年 2 月の時点で広東省での不自然な流行に関する情報を得ており、ベトナムや香港からの情報も踏まえて WHO 事務局長にインプットを行い、WHO 事務局長が 2003 年 3 月 11 日に中国当局に懸念を伝達する基盤を提供した。最終的には、2003 年 3 月末に中国保健省も広東省で SARS が発生していることを認めた (Heymann 2006)。

ただし、発展途上国では、コアキャパシティの確保はなかなか困難であった。各国自身による報告でも達成度は限定されており、当初の達成期限である 2012 年末までに達成したのは、締約国 192 カ国中、42 カ国だけであった。そのため、達成期限は延長されたが、2014 年末時点で達成した国も計 63 カ国に限られていた (<http://www.who.int/ihr/qa-ihr-rc-11nov.pdf?ua=1>)。

### 1-2 エボラ出血熱の拡大とガバナンス改革

2014 年にギニア、シエラレオネ、リベリアの西アフリカ三カ国を中心にエボラ出血熱の感染が拡大した。当初から NGO である MSF (国境なき医師団) は事態の深刻さを主張したものの、WHO が迅速に対応することはなく、死亡者数は最終的に 1 万人以上に上った。WHO 事務局長は、2014 年 8 月になり IHR における「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態 (public health emergency of international concern : PHEIC)」として認定したが、この

段階では制御は困難であり、9月には、国連事務総長のイニシアティブにより、グローバルな健康への脅威に対応する初のミッションとして、国連エボラ緊急対応ミッション（UN Mission for Ebola Emergency Response : UNMEER）が、国連総会及び安全保障理事会の決議に基づき設置されるに至った。そして、大規模な軍事的色彩も濃い部隊が派遣された。

WHOによる対応の遅れには、以下のような事情があった。第1に、WHO本部・アフリカの地域事務局レベルにおいても、また、各国レベルにおいても、IHRに基づくモニタリングが不十分であった。特に地方の現場では、サーベイランス・ラボの欠如、人材・知識・経験が欠如しており、実態の把握が困難であり、医師の数も少なかった。また、疾病に関する情報を共有すると周辺国が不必要な貿易・交通制限措置にいたることを危惧して、当事国は情報共有や早期の対応にネガティブなインセンティブを持っていた。第2に、緊急時対応実施段階における組織間調整の課題があった。従来、WHO内において、健康セキュリティと人道・緊急時への対応が別個に展開されたため、IHRを含む健康セキュリティ担当組織と人道・緊急時対応の組織間の調整がうまく行われなかった。また、国連システムのレベルでも、人道危機に関するIASC（Inter-Agency Standing Committee）の枠組みの下での国連人道問題調整事務所（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA）による調整が機能せず、最終的には国連事務総長のイニシアティブに基づくUNMEERの設置が必要とされた。しかし、新たな組織を構築したことで、既存の枠組みとの整合性や重複という問題が生じた（Shiroyama, Katsuma, Matsuo 2016）。

このような対応の遅れに対して、国際的にはWHOへの批判が高まった。他方、WHO自身が主導する改革も実施された。第1に、健康セキュリティと人道的緊急時対応の両者を統合するプログラムの必要性が認識され、最終的に2016年5月のWHO総会において統合的プログラムの具体的組織が決定された。また、保健分野においては、緊急時に即使用可能な資金調達の枠組みが限られることも対応の遅れを助長した。そのため、WHOに1億ドルのCFE（Contingency Fund for Emergency）を設置することが合意された。第2に、IHRの実施の強化、特に、発展途上国におけるコアキャパシティの能力構築とIHR実施状況の評価機能を強化することが課題とされた。2015年のWHO総会で設置された「エボラ対応におけるIHRの役割に関するレビュー委員会」は、2016年のWHO総会に報告を提出し、そこでは、加盟国やWHO事務局、UNDPや世界銀行といった国際開発機関は、IHRのコアキャパシティ実施に資金を提供すべきであること、これまでのコアキャパシティの評価はほとんどが自己評価であったが、各加盟国は2019年12月末までに外部者を含めた共同外部評価を完了させ、以後5年おきに実施すべきこと等が提案された（WHO A69/30）。

エボラ出血熱対応においては、WHOによる対応が遅く、国連事務総長が主導する国連

エボラ緊急対応ミッション（UNMEER）が設置されたこともあり、その後の対応において一般的な多国間枠組みである国連主導の動きも見られた。

2015年4月、国連事務総長主導のもとハイレベルパネルが設置され、エボラの教訓を踏まえ、将来的な健康危機の防止と対応に関する国及び国際レベルのシステム強化のための勧告を策定することを目的として検討を進め、2016年1月に報告書「将来の健康危機からの人類の保護（Protecting Humanity from Future Health Crises）」を公表した（UN 2016）。勧告の多くは、WHO自身の改革方針とも概ね合致するものであった。例えば、2020年までにIHRのコアキャパシティの完全な実施を確保する（勧告1）、WHOはIHRのコアキャパシティの実施についての定期的レビューを強化する（勧告6）、健康へのODAを維持し健康システムへの強化に対してより多くを当てる（勧告11）、WHOが潜在的に大きな危機を招く可能性のあるNTDのグローバルなR&Dの優先順位を調整する（勧告13）、WHOは世界銀行や地域開発銀行等とともにIHRのコアキャパシティの実施のための資金・技術的サポートを行う（勧告17）等はそれにあたる。あるいは、ハイレベル委員会の勧告の中には、国連システム全体を俯瞰した上での勧告も存在した。国連事務総長は健康危機のトリガーシステムと人道危機のトリガーシステムを統合する（勧告9）、WHOは開発に関連するアクターとの連携を強化し、開発プログラムがヘルスシステム強化につながるようにする（勧告12）、WTOとWHOはインフォーマルな共同委員会を設置し、公衆衛生上の理由で講じられる貿易制限についてのIHRとWTOの法的な枠組みの整合性を強化する方法についての検討を行う（勧告24）などはそのような観点からの勧告であった。

他方、国連システム全体の観点とWHOの観点とが衝突する勧告もあった。国連総会に「グローバルな公衆衛生危機に関する上級理事会（High-level Council on Global Public Health Crises）」を設置するべきであるという勧告（勧告26）がその例に当たる。これに対しては、前述の「エボラ対応におけるIHRの役割に関するレビュー委員会」は、IHRへの認識向上をグローバルに実施することの重要性は認識するが、上級理事会はWHOのマンデートと重複し、緊急時の混乱を招きかねないとして批判した。また、国連事務総長も、事務総長は、総会が定期的にグローバルな健康問題を取り上げ、政治的な関心を高めるようにすべきという点ではハイレベルパネルの勧告を支持するが、上級理事会の設置は支持せず、その機能は総会、経済社会理事会、WHO総会間の相互交流により実施可能とした（UN A70/824）。その結果、新たな理事会等を設置するのではなく、2016年11月以後、WHO事務局長の報告を国連事務総長が国連総会に伝えることとなった（UN A71/589, A71/601）。また、2017年に入り、国連事務総長及びWHO事務局長が交代すると、既存の枠組みを活用した調整という方向性がより明確になった。

G7、G20 といった場においても、グローバルヘルスの課題はとりあげられた。2014年に開催されたG20サミットにおけるエボラ出血熱に関する首脳声明では、IHRの完全な実施やそのための能力支援にコミットする方向が示され、2015年のG7サミットでは、IHRの履行の支援やWHOの能力を改革・強化する進行中のプロセスの支持が示された。さらに、2016年のG7サミットにおいても、保健システムの強靱化等が重要であり、そのためには、WHO改革、迅速な拠出を可能にする資金調達メカニズム、関連するステークホルダー及びシステムの間における行動の協調的な実施やIHRのより良い実施が必要であるという方向が示された。

### 1-3 国レベルでの能力強化

エボラ出血熱後のWHO自身による改革にもみられたように、国レベルでのIHRの実施の強化、特に、発展途上国におけるコアキャパシティの能力構築とIHR実施状況の評価機能を強化することは大きな課題であった。そして、エボラ対応におけるIHRの役割に関するレビュー委員会が2016年のWHO総会に提出した報告がベースとなり、従来の自己評価によるコアキャパシティの評価に加え、各加盟国は2019年12月末までに外部者を含めた共同外部評価（Joint External Evaluation）を完了させ、以後5年おきに実施すべきことが提案された（WHO A69/30）。

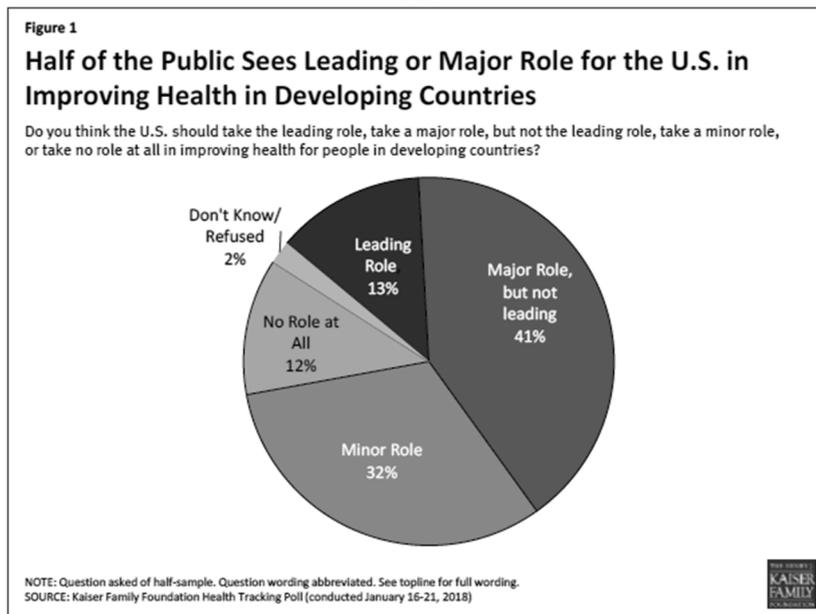
実際に、JEEは一定程度実施されている。例えば現時点で、アフリカ地域では48ヶ国中37カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-africa/en/>）、西太平洋地域では27カ国中8カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-western-pacific/en/>）、欧州地域では51カ国中8カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-europe/en/>）実施されている。

また、実際に自己評価報告と共同外部評価報告を比較した研究では、共同外部評価が厳しい評価結果になっていることが確認されている（Tsai and Katz 2018）。その点では国レベルの能力強化の前提となる透明性の確保には、共同外部評価は寄与していると考えられる。

### 1-4 グローバルヘルスとアメリカ

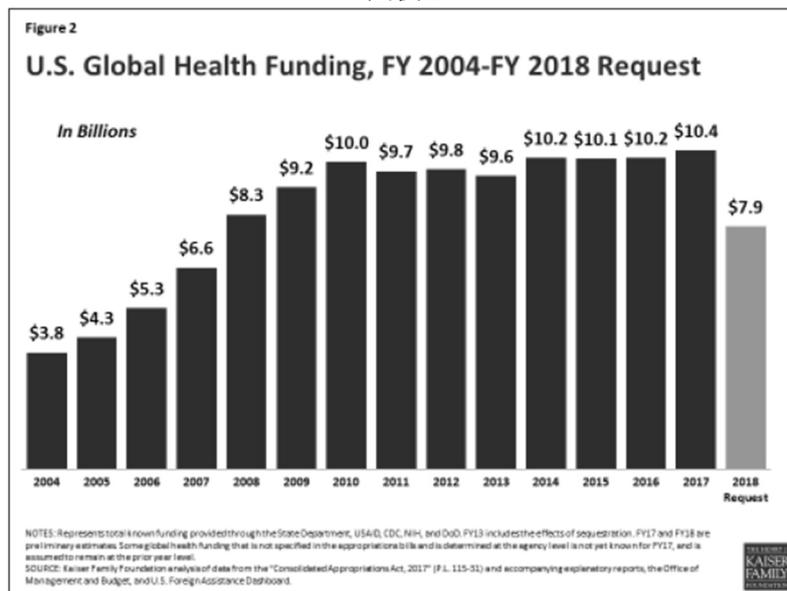
アメリカは、これまで、グローバルヘルスにおける主要な資金提供主体であり、国内的にも超党派的な支持を得てきた（KFF 2018b）。また、2017年度の国際援助のうち27%はグローバルヘルスを対象とするものであり、世論調査でも支持を得てきた（図表1）（Kates et al. 2018）。金額的には2004年以後拡大を続け、2010年からは100億ドル程度で安定してきた（図表2）。

図表1



(出典 : Kates et al. 2018 Fig 1)

図表2



(出典 : Kates et al. 2018 Fig 2)

また、2014年2月には、アメリカが主導する多国間の枠組みとしてGHSA (Global Health Security Agenda) が設置された (Paranjape and Frantz 2015)。GHSAは、感染症対策、バイオセキュリティ対策、AMR (薬剤耐性) 対策等の観点から、IHRの実施能力強化を支援している。アメリカは、第1フェーズとして17カ国、第2フェーズとして14カ国の支援を表明し、2015年には第1フェーズ国を対象に10億ドルの投入を約束した (GHSA 2018、

Michaud et al. 2017)。これには、アメリカが安全保障の観点からも一定の資源を投入している。組織的には、HHS (Department of Health and Human Services)、CDC (Centers for Disease Control and Prevention)、USAID (United States Agency for International Development)、USDA (US Department of Agriculture)、DoD (Department of Defense) が横断的に関与している (Paranjape and Frantz 2015)。また、GHSA は WHO という既存の多国間枠組みをバイパスするものではなく、IHR 実施の共同外部評価等の局面等において、GHSA と WHO の協調も図られている。そして、G7 諸国、オーストラリア、韓国、北欧諸国、世界銀行等もコミットしている (GHSA 2018)。

アメリカにおけるトランプ政権成立後、行政府側からのグローバルヘルスに関する要求額は減少している。例えば 2018 年度の要求額は、2017 年実績額である約 104 億ドルより 2 割以上少ない 79 億ドルであり (Kates et al. 2018)、関係者は危機感を持つこととなった (Kates et al. 2017)。しかし、2018 年の実績額は、議会が増額した結果、約 108 億ドルであった (KFF 2018c)。また、2019 年の行政府の要求額も、2018 年の実績額よりも少ない約 83 億ドルであった (KFF 2018c)。しかし、2019 年の実績額も、USAID や国務省等の主要機関に関してはほぼ前年と同額レベルを確保したようである (<https://www.kff.org/interactive/budget-tracker/snapshot/2019/>)。また、アメリカの WHO への資金提供に関しても、2017 年度は約 5.2 億ドルであり、2016 年度を上回っている (KFF 2018a)。

また、個別プログラムに関しては、例えばティラーソン国務長官は GHSA の重要性を指摘し、国家安全保障戦略 (U.S. National Security Strategy) においてもヘルスセキュリティの重要性が示唆された (Kates et al. 2018)。ただし、行政府の 2019 年度の予算要求では、GHSA の要求額は 3 分の 2 削減したものであったようであり (Youde 2018)、中期的には不透明な部分もある。

## 2. 気候変動対応における多国間主義

### 2-1 多国間主義の形成と強化

気候変動問題に関しては、1985 年にオーストリアのフィラハで開催された会議において科学者等が地球温暖化の見通しについて合意し、各国政府に国際的対策を要請した。それをうけて、WMO (世界気象機関) と UNEP (国連環境計画) は、1988 年に IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) を合同で設立した。

IPCC は、1990 年に第 1 次報告、1995 年に第 2 次報告、2001 年に第 3 次報告を提出した。IPCC は人為的な気候変動が起きているのかに関するリスク評価を行ってきた。たとえば、第 2 次報告では「エビデンスは全体として地球環境への人間の確認できる影響を示唆

している (The balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate)」と評価したのに対して、第3次報告では「最近50年間に観測された温暖化のほとんどは人間活動に起因するものであるという新たなより確かなエビデンスが存在する (There is new and stronger evidence that most of the warming observed over the last 50 years is attributable to human activities)」と評価し、人為的気候変動の可能性がより高まったという判断を示した。

IPCCには、その名称からも明らかなように、専門家パネルという側面と政府間パネルという側面の双方がある。IPCCの各部会の評価報告書の「政策決定者向け要約」については、各国政府代表によって1行1行検討され、合意されることにより、各国政府の政策的要請も反映されることになっている。そのため、IPCCは、厳密な学術組織でなければ政治組織でもない、ユニークな混成団体であると性格づけられることになる。

IPCCの運営においては、信頼性の確保が重要である。しかし、2009年にイギリスのイーストアングリア大学気候研究ユニット長が特定時期の平均気温の低下を「トリック」を使って隠したというような記述のある文書がハッキングにより明らかにされ、IPCCやこれに関与する研究者が批判されるという「クライメートゲート事件」が発生した。調査の結果、「トリック」は捏造を意味したものではないことなどが明らかにされたが、国連事務総長とIPCC議長は、各国のアカデミーが参加するインターアカデミックカウンシルにIPCCの「手続きおよび作業過程に関する包括的な独立レビュー」を行うことを依頼した。この評価報告書は、IPCC全体としては成功してきたと評価したものの、レビューの体制やプロセス、各作業部会における不確実性の扱いに関する統一性の確保、コミュニケーション戦略における透明性の確保等に関して勧告を行った(城山2018)。

このような専門家組織と政府間組織との中間的性格を持つIPCCという国際的なネットワークを基礎として、気候変動に関する多国間の枠組みが構築されることとなった。1988年にIPCCが設立されたのち、1990年に国連総会の下での政府間交渉プロセスとして政府間交渉委員会(INC)が決議(決議45/212)により設置された。INCは、5回の交渉を経て、1992年5月に気候変動枠組条約を採択した。交渉プロセスでは、途上国は先進国主要責任論を主張し、それを踏まえて枠組条約3条1は「締約国は、衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護すべきである。したがって、先進締約国は、率先して気候変動及びその悪影響に対処すべきである」と規定した(高村2011)。また、欧州諸国は先進国の削減目標を入れ込むように主張したが、アメリカはモニタリング等の協力だけを記載し、各国の排出削減義務は盛り込むべきではないと主張した。その結果、気候変動枠組条約では先進国の排出削減目標を拘束力の低いものとどめた。その後、1995年の気候変動枠組

条約第1回締約国会合（COP1）では、先進国の削減目標を拘束力の強いものとするべく交渉が開始され、1997年に合意された京都議定書では先進国の排出削減目標が強化され、各先進国は2008年から2012年までの5年間（第1約束期間）に決められた量の温室効果ガス排出量を削減しなければならなくなった（亀山2011）。

しかし、2001年には、アメリカはブッシュ大統領の下で、京都議定書を批准することはないと表明し、京都議定書は当時の最大排出国のアメリカが参加しない枠組みとして2005年に発効した。また、その後、2011年末にはカナダも京都議定書からの脱退を表明した（[https://www.nikkei.com/article/DGXNASGM1305N\\_T11C11A2FF1000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASGM1305N_T11C11A2FF1000/)）。このように、先進国に環境規制の観点から拘束力のある削減目標を設定するというトップダウンアプローチは有効には機能しなかった。

## 2-2 トップダウンアプローチから多中心的アプローチへ

京都議定書の後の体制をめぐる議論は停滞し、2009年のコペンハーゲン会議（COP15）には、オバマ大統領を含む110以上の諸国の首脳が参加し、コペンハーゲン合意が作成されたものの、ベネズエラ、ボリビア、キューバ、スーダン等がその作成手続きが透明性、公正さを欠くものとして批判したため、コペンハーゲン合意をCOPの合意として採択することはできず、コペンハーゲン合意を「留意する」とのCOP決定にとどまった（高村2011）。アメリカのオバマ大統領は積極的な姿勢を示したものの、最終的には正式な合意が得られなかった。そのような状況の下で、従来のトップダウンアプローチとは異なるアプローチが主張されるようになった（Cole2015）。例えば、オストロムは、世界銀行への報告の中で「多中心的アプローチ（polycentric approach）」を主張した（Ostrom2009）。多中心的アプローチにおいては、多様な主体が多様な協力を通して相互信頼（mutual trust）を構築することで、関係資本（relational capital）を蓄積することが期待される。また、コヘインとビクターは、単一のレジームではなく複合レジーム（regime complex）による対応（Keohane and Victor 2011）や、実験的ガバナンス（experimental governance）の重要性（Keohane and Victor 2015）を主張した。あるいは、「規制的モデル（regulatory model）」から「触媒的・促進的モデル（catalytic and facilitative model）」への変化（Hale 2016）、間接的なガバナンスの一形態としての「オーケストラ化（orchestration）」といった変化の方向性に関する指摘も行われた。

このような手法の変化は、いくつかの現象の中で、実際に確認することができる。第1に、地方政府が大きな役割を果たすようになった（Bulkeley 2010, Gordon and Johnson 2017）。まず、1990年代初頭から北米、欧州の都市で気候変動への対応がとられるようになり、国

際的にも ICLEI (International Council for Local Environmental Initiative) といったネットワークが構築された。その後、2005 年くらいから地方レベルの活動の第 2 の波がみられ、地方政府の関与は象徴的関与から実質的関与に展開していった (Gordon and Johnson 2017)。例えば、2005 年 10 月ロンドン市長リビングストーン (Ken Livingstone) による 18 大都市による会議開催を契機として、C40 が結成された。2006 年には民間のクリントン気候イニシアティブ (Clinton Climate Initiative) が招待され関与するようになり、参加都市も 40 都市となった。その後、2011 年にはサンパウロでサミットを開催し、世界銀行や、ICLEI との連携も進めた (<https://www.c40.org/history>)。また、2011 年元カリフォルニア州知事シュワルツェネッガー (Arnold Schwarzenegger) が、国連、NGO、企業等と連携し、地方政府レベルでのグリーン経済へのインフラ投資の促進を目的として R20 (Regions of Climate Action) を設立した (<https://regions20.org/about-us-2/>)。また、政府間レベルで 2007 年に開催されたバリ会議 (COP13) においてもバリ世界市長地方政府気候保護協定 (Bali World Mayors and Local Governments Climate Protection Agreement) が署名された。さらに、気候変動に対応する地方政府は拡大し、各国の首都や大都市、南の諸都市も関与するようになった (Bulkeley 2010)。

第 2 に、様々な二国間や主要国間での取り組みが進められた。二国間では、アメリカと中国による取り組みが進んだ (鄭 2017)。中国、アメリカの双方において、国際協力を可能とする条件が整いつつあった。中国では、2008 年以後、高度経済成長を維持しつつもエネルギー利用における石炭比率は低下した。その背景には、環境規制強化、地方政府の業績評価項目にエネルギー・環境指標が加わったこと、石炭価格制度改革による石炭の高価格化といった事情があった。そして、2015 年 6 月には国家自主貢献 (NDCs) として 2030 年前後に二酸化炭素排出量をピークアウトできるとした (堀井 2016)。アメリカでは、2009 年にオバマ大統領がコペンハーゲン会議でリーダーシップ発揮を試みるが失敗し、国内的にも排出権取引法制の立法は 2010 年に上院で頓挫した。その後、2013 年からのオバマ政権第 2 期においては、大統領権限で実施可能な施策を講じることとなり、2013 年 6 月には「大統領気候変動行動計画」を策定し、2014 年 6 月には国内既設火力発電所への排出基準を定めるグリーンパワープランを策定した (上野 2016)。そのような中で、米中間の協議が進むこととなった。2013 年 4 月には米中気候変動共同作業グループ (Joint US-China Climate Change Working Group) が設置され、2014 年 11 月にはオバマ大統領、習国家主席による共同声明が出された (Cole 2015)。その中では、アメリカは、温暖化効果ガス排出を 2025 年には 2005 年比 26~28%削減するという目標を提示した。また、2015 年 9 月にも再度、米中共同声明が出された。そこでは、「強化された透明性のシステムと能力の点で必要

とする途上国への柔軟性」、「低炭素経済への移行に向けた今世紀中頃までの戦略の策定・公表」、「先進国による途上国への支援継続とその意思を持つ他国による支援の奨励」といった方針が示され、これらは2015年のパリ協定に反映されることとなった（上野2016）。

主要国間の取り組みとしては、2005年にイギリスが議長を務めたG8 グレンイーグルズサミットにおいて、いわゆる「グレンイーグルズ・プロセス」が開始され、気候変動も課題として取り上げられた。グレンイーグルズ・プロセスでは、G8 諸国のみならず、中国・インド・南アフリカ・ブラジル・メキシコの「プラス5」諸国に加え、急速に経済発展をしている国を含む計20カ国が参加する「G20 対話」も開催された。また、グレンイーグルズ・プロセスを開始したイギリスは、気候変動問題を安全保障の問題と位置づけ、「気候安全保障 (climate security)」として問題をフレーミングすることを試みた（環境省2007）。冷戦後の1988年にも気候変動問題を「環境安全保障」問題として位置づける動きがみられたが（米本1994）、再度、セキュリティ化による政治的注目を集めることが試みられたわけである。そして、その一環として、2007年4月の国連安全保障理事会においては、初めて気候変動問題が取り上げられた（<http://www.jccca.org/news/overseas/2007/04241403.html>）。その後、2011年、2019年においても、気候変動問題が安全保障理事会において取り上げられた（<https://www.nishinippon.co.jp/nnp/science/article/482109/>）。

### 2-3 パリ協定—非締約国ステークホルダーの役割の制度化と国レベルでの報告制度の重要性

多中心的アプローチに基づく都市や民間企業等の動員は、2015年に締結されたパリ協定に向けた準備過程においても進められた。2014年9月には、気候変動枠組条約の下での政府間交渉の枠外で、国連により気候サミットがニューヨークで開催され、政府代表に加え、企業CEO、市長等が招聘された。その後、2014年12月に気候変動枠組条約の下でリマにおいて開催されたCOP20では、ペルーの環境大臣が中心となり、都市、企業等の動員を主導した。COP採択文書においても都市、民間セクターへの言及が試みられたが、最終的にはそれらの文言は落とされた。ただし、その後、2015年のCOP開催国であるフランスもトランスナショナル気候ガバナンスを重視するようになった（Hale2016）。

このような背景の下で、パリ協定に向けてLAPP (Lima-Paris Action Agenda) が設置された（Gordon and Johnson2017）。LAPPは、フランス政府、ペルー政府、UNFCC事務局、国連事務総長が主導するものであり、都市、企業等から10000以上のコミットメントを得た（Hale2016）。このような動きは、AOSIS (Alliance of Small Island States) の支持も得て、2015年にパリにおいて開催されたCOP21では、4つ目の柱となる行動アジェンダ (Action

Agenda)として、「非締約国ステークホルダー (Non-Party stakeholders)」が言及されることとなった (Hale 2016)。

その結果、2015年12月に採択されたパリ協定提案文書 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1) では、第118パラグラフにおいて、「非締約国ステークホルダーによる気候関連活動の拡大を歓迎し、これらの活動を NAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) に登録することを促進する (Welcomes the efforts of non-Party stakeholders to scale up their climate actions, and encourages the registration of those actions in the Non-State Actor Zone for Climate Action platform)」とされた。また、第134パラグラフにおいて、「市民社会、民間部門、金融機関、都市その他の地方政府を含む全ての非締約国ステークホルダーによる活動を歓迎する (Welcomes the efforts of all non-Party stakeholders to address and respond to climate change, including those of civil society, the private sector, financial institutions, cities and other subnational authorities)」とされた。このように、非締約国ステークホルダーを公式的に位置づける枠組みとして NAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) が設置され、ここには、市民社会組織、民間部門組織、金融機関、都市その他の地方政府等が参画することが期待された。また、これらの非締約国ステークホルダーの参画を促す手段としての国の役割も強調され、第137パラグラフにおいて、「国内政策や炭素価格を含む排出削減のためのインセンティブを提供の重要な役割も認識する (Also recognizes the important role of providing incentives for emission reduction activities, including tools such as domestic policies and carbon pricing)」と規定された。その後、2016年4月時点で2021都市が NAZCA に参画し、これらの都市の人口は世界人口の6.5%を構成していた (Hsu et al. 2017)。また、NAZCA の実質的役割を確保するためには、排出の二重計上等を防ぐために透明性のあるデータ共有が重要であることが主張された (Hsu et al. 2018)。

パリ協定 (Paris Agreement) は2015年12月にCOP21において採択され、2016年11月に、165カ国とEUが署名して発効した (高村 2017)。パリ協定では、2条1において、「世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏2度高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも摂氏1.5度高い水準までのものに制限するための努力を、この努力が気候変動のリスク及び影響を著しく減少させることとなるものであることを認識しつつ、継続すること (Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change)」と目的を設定した。

その上で、各国が、国が決定する貢献 (NDCs: Nationally Determined Contributions) の達

成状況について定期的に報告し、その報告に基づいて世界全体としての実施状況の検討を行うという枠組みが設定された。NDCs の設定主体、報告主体、実施状況の検討主体として国が重視されているといえる。まず、4条2において、「各締約国は、自国が達成する意図を有する累次の国が決定する貢献を作成し、通報し、及び維持する。締約国は、当該国が決定する貢献の目的を達成するため、緩和に関する国内措置を遂行する (Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions)」と規定された。その上で、4条9において、「各締約国は・・・国が決定する貢献を5年ごとに通報する。第14条に規定する世界全体としての実施状況の検討の結果については、各締約国に対し、情報が提供される (Each Party shall communicate a nationally determined contribution every five years...and be informed by the outcomes of the global stocktake referred to in Article 14)」とされ、14条1において、「この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、この協定の目的及び長期的な目標の達成に向けた全体としての進捗状況を評価するためのこの協定の実施状況に関する定期的な検討（この協定において「世界全体としての実施状況の検討」という。）を行う。この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、包括的及び促進的な方法で、緩和、適応並びに実施及び支援の手段を考慮して並びに衡平及び利用可能な最良の科学に照らして、世界全体としての実施状況の検討を行う (The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall periodically take stock of the implementation of this Agreement to assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals (referred to as the “global stocktake”). It shall do so in a comprehensive and facilitative manner, considering mitigation, adaptation and the means of implementation and support, and in the light of equity and the best available science)」とされた。

また、このようなメカニズムを動かすためには信頼や透明性の確保が重要であること、また、各国の能力差を考慮し柔軟性を確保することが重要であることが強調された。13条1では、「相互の信用及び信頼を構築し、並びに効果的な実施を促進するため、この協定により、行動及び支援に関する強化された透明性の枠組みであって、締約国の異なる能力を考慮し、及び全体としての経験に立脚した内在的な柔軟性を備えるものを設定する (In order to build mutual trust and confidence and to promote effective implementation, an enhanced transparency framework for action and support, with built-in flexibility which takes into account Parties' different capacities and builds upon collective experience is hereby established)」と規定され、13条14では、「開発途上締約国に対しては、また、その透明性に関する能力を開発す

るための支援を継続的に提供する (Support shall be provided to developing countries for the implementation of this Article)」と規定された。

#### 2-4 気候変動対応とアメリカ

2017年に政権についたアメリカのトランプ大統領は、パリ協定からの離脱を表明した。しかし、このような離脱表明の実質的インパクトについては、様々な限界も指摘されている。

第1に、気候変動対応主体として、アメリカは30年前ほど重要ではなく、中国、EUが主導しているという現実がある (Keohane 2017)。

第2に、2-2において述べてきたように、現在の気候ガバナンスが「多中心的 (polycentric)」あるいは「トランスナショナル (transnational)」な性格を持っているという事情がある (Selby 2018)。アメリカでは、温室効果ガス削減による経済的利益 (再エネ、省エネ)、異常気象といった負の効果経験、州のリーダーシップ志向、実験場としての州の活用という事情もあり、カリフォルニア州における自動車からの二酸化炭素排出制限、ニューヨーク州における地域的な排出権取引市場の試みのように、地方政府レベルでの気候変動対策が試みられてきた (Rabe 2008)。また、2015年には50州のうち20州が温暖化排出ガス削減目標を持っていた。そして、例えば、カリフォルニア州は温暖化ガス排出を2030年までに1990年比40%削減するとし、テキサス州は風力発電導入を促進してきた (Selby 2018)。さらに、これらのボトムアッププロセスの成果は強靱性を持っており、トランプ大統領がパリ協定離脱を表明した際にも、企業、地方政府のリーダーは継続的参加を主張した。例えば、2016年11月には、85市長がトランプ次期大統領への公開書簡である「市長全国気候行動計画 (Mayors National Climate Action Agenda)」に署名した (Betsill 2017)。

そのような地方政府の行動の背景には、エネルギーコスト構造の変化もあった。各州による排出削減策、再エネ導入策が進んでおり、30州が再エネ目標を設定していた。例えば、2030年にカリフォルニア州は総小売電力量の50%、ニューヨーク州は最終エネルギー消費の40%、ハワイ州は総小売電力量の50%を再エネにすることを目標として掲げていた (高村 2017)。

第3に、制度的要因もある。国内的には、独立行政機関や予算決定権限を持つ議会は、大統領から一定の自立性を持っていた。例えば、連邦エネルギー規制委員会はトランプ大統領が主張した石炭発電所への補助金導入を拒否した (Selby 2018)。また、行政府は2018年度のEPA (連邦環境保護庁) の予算31%削減を要求したが、これは実現せず、結局1%

削減のみが議会により認められた (Hand 2017)。さらに、2017年度国家安全保障戦略からは気候変動の脅威は削除されたが、他の文書には国家安全保障への気候変動の脅威に関する言及は残った (Selby 2018)。

また、制度的要因には、国際的要素もあった。パリ協定は国別目標を設定するものではなかった。NDCs (National Determined Contributions) は自主的コミットであり、履行できなかった場合の制裁はなかった。また、条約規定上、発効の4年後である2020年11月4日まで脱退できない仕掛けとなっていた (Selby 2018)。

このように、トランプ大統領の離脱表明の実質的影響には限界があるが、中長期的には、排出削減、気候ファイナンス、気候変動自体の否定、シェール革命等を通じたエネルギー地政学への影響を通して、影響を持つ可能性も否定できない (Selby 2018)。

### 3. 比較と考察

以上、グローバルヘルス、気候変動の事例に即して、多国間主義のあり方、トランプ政権下でのアメリカの一国主義的な行動に対する一定のレジリエンス (強靱性) を確認してきた。このような多国間主義の強靱性の源泉としては、以下の4つを指摘することができる。

第1に、多国間主義自身の重層性がある。グローバルヘルスの場合、国連システムの一員であるWHOに加えて、G7が重要な役割を担った。また、世界銀行のようなブレトンウッズ機関、グローバルファンドのような民間法人、GHSAのようなアメリカが主導する有志国による組織も存在した。気候変動の場合も、気候変動枠組条約に加え、G8、G20のような枠組みや、米中共同宣言のような二国間枠組みが一定の役割を担った。

第2は、民間組織・専門家・地方政府のトランスナショナルなネットワークである。グローバルヘルスの場合、GOARNという専門家ネットワークが重要な役割を果たし、気候変動においてはIPCCという政府間組織としての性格も持った専門家ネットワークやC40、R20のような地方政府のネットワーク等が重要な役割を果たした。

第3に、セキュリティ化 (securitization) というフレーミングも一定の役割を果たしてきた。グローバルヘルスにおいては、新興再興感染症や薬剤耐性の問題は安全保障の問題として認識されたことが、国内的政治的支持をつなぎとめる上で重要であった。気候変動についても、イギリスはG8サミットや国連安全保障理事会において、気候安全保障というフレーミングを行ってきた。気候変動の安全保障問題としての位置づけは、近年もみられる。

第4に、国内制度的な要因がある。トランプ政権下において、行政府はグローバルヘル

スや環境行政を担当する EPA の予算の大幅削減を試みたが、結果としてはいずれも実現しなかった。その要因としては、議会がそのような予算削減に抵抗したことが挙げられる。

このように、多国間主義は、一定程度、一国主義的な行動に対してレジリエンス（強靱性）を示したきた。ただし、多国間主義の実効性確保には、国レベルでのコミットメントが重要であるという側面もある。グローバルヘルスにおいては、最終的には各国でのコアキャパシティの確保が重要であり、気候変動における目標設定、報告、検証においても国が重要な主体であり、これらにおける国レベルの能力の確保や能力確保への支援も、多国間主義の重要な要素であった。

### 【参考文献】

- 上野貴弘（2016）「オバマ政権第二期の気候変動対策と今後の行方」『アジア研ワールド・トレンド』245巻。
- 亀山康子（2011）「国際関係論からみた気候変動レジームの枠組み」亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調：京都議定書と多国間協調の行方』慈学社出版。
- 環境省中央環境審議会地球環境部会気候変動に関する国際戦略専門委員会（2007）「気候安全保障（Climate Security）に関する報告」。
- 城山英明（2016）「複合リスクとグローバルガバナンス—機能的アプローチの展開と限界」杉田敦編『岩波講座現代4：グローバル化のなかの政治』岩波書店。
- 城山英明（2018）『科学技術と政治』ミネルヴァ書房。
- 高村ゆかり（2011）「気候変動レジームの意義と課題—国際法学の観点から—」亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調：京都議定書と多国間協調の行方』慈学社出版。
- 高村ゆかり（2017a）「米国不在でも進むパリ協定の枠組み」『外交』41巻。
- 高村ゆかり（2017b）「パリ協定：その特質と課題」『公衆衛生』81巻12号。
- チェン（鄭）ファンティン（2017）『重複レジームと気候変動交渉：米中対立から協調、そして「パリ協定」へ』現代図書。
- 堀井伸浩（2016）「中国の石炭・エネルギー問題と気候変動対応」『アジア研ワールド・トレンド』245巻。
- 元田結花（2008）「国境を超える感染症対策」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの最前線—現在と過去のあいだ』東進堂。
- 米本昌平（1994）『地球環境問題とは何か』岩波書店。
- Harriet Bulkeley (2010) “Cities and the Governing of Climate Change”, *Annual Review of Environmental Resource*, Vol. 35.
- Daniel H. Cole (2015), “Advantages of a Polycentric Approach to Climate Change Policy”, *Nature Climate Change* Vol. 5.
- GHSA (2018), *Implementing the Global Health Security Agenda: Progress and Impact from U. S. Government Investments*.
- David J. Gordon and Craig A. Johnson (2017), “The Orchestration of Global Urban Climate Governance: Conducting Power in the Post-Paris Climate Regime”, *Environmental Politics*, Vol. 26-4.
- Thomas Hale (2016), ““All Hands on Deck”: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action”, *Global Environmental Politics*, Vol. 16-3.
- Mark Hand (2017), “Climate, environmental programs left mostly untouched in budget deal”, *Think Progress* (1 May 2017) (<https://thinkprogress.org/climate-environmental-programs-left-mostly-untouched-in-budget-deal-3742f7bad9c5/>).

- David L. Heymann (2006), “SARS and Emerging Infectious Diseases: A Challenges to Place Global Solidarity above National Sovereignty”, *Anal Academy of Medicine*, Vol. 35-5.
- David Heymann and Guenaël Rodier (2004), “Global Surveillance, National Surveillance, and SARS”, *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 10-2.
- Angel Hsu, Yaping Cheng, Amy Weinfurter, Kaiyan Xu and Cameron Yick (2016), “Track Climate Pledges of Cities and Companies”, *Nature* Vol. 532.
- Angel Hsu, Amy J. Weinfurter, and Kaiyan Xu (2017), “Aligning Subnational Climate Actions for the New Post-Paris Climate Regime”, *Climate Change* Vol. 142.
- Josh Michaud, Kellie Moss and Jen Kates (2017), “The U.S. Government and Global Health Security”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Jen Kates, Adam Wexler, Josh Michaud and John Stover (2017), “What Could U.S. Budget Cuts Means for Global Health?”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Jen Kates, Josh Michaud, Ashley Kirzinger and Cailey Munana (2018), “A Check Up on U.S. Global Health Policy, After One Year of the Trump Administration”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Robert O. Keohane (2017), “The International Climate Regime without American Leadership”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment* Vol. 15-3.
- Robert O. Keohane and David G. Victor (2011), “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspective on Politics*, Vol. 9-1.
- Robert O. Keohane and David G. Victor (2015), “After the Failure of Top-down Mandates: The Role of Experimental Governance in Climate Change Policy”, in Scott Barrett, Carlo Carraro and Jaime de Melo, eds., *Toward a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press.
- KFF (2018a), “The U.S. Government and the World Health Organization”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- KFF (2018b), *The U.S. Government Engagement in Global Health: A Premier*, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- KFF (2018c), “U.S. Global Health Budget: Overview”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Elinor Ostrom (2009), “Polycentric Approach for Coping with Climate Change”, *Policy Research Working Paper 5095*, The World Bank.
- Suman M. Paranjape and David R. Franz (2015), “Implementing the Global Health Security Agenda: Lessons from Global Health and Security Programs”, *Health Security*, Vol. 13-1.
- Barry G. Rabe (2008), “States on Steroids: The Intergovernmental Odyssey of American Climate Policy”, *Review of Policy Research*, Vol. 25-2.
- Kevin L. Russell et al (2011), “The Global Emerging Infectious Surveillance and Response System (GEIS), a U.S. government tool for improved global biosurveillance: a review of 2009” *BMC Public Health* Vol. 11 (Suppl 2): S2.
- Jan Selby (2018), “The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition”, *Review of International Studies*.
- Hideaki Shiroyama, Yasushi Katsuma and Matsuo Makiko (2016) “Rebuilding Global Health Governance - Recommendation for the G 7”, PARI Policy Brief ([http://pari.u-tokyo.ac.jp/publications/policy\\_brief\\_160513\\_globalhealthgovernance.pdf](http://pari.u-tokyo.ac.jp/publications/policy_brief_160513_globalhealthgovernance.pdf)).
- Feng-jen Tsai and Rebecca Katz (2018), “Measuring Global Health Security: Comparison of Self- and External Evaluations for IHR Core Capacity”, *Health Security*, Vol. 16-5.
- UN (2016), “Protecting Humanity from Future Health Crises” ([http://www.un.org/News/dh/infocus/HLP/2016-0205\\_Final\\_Report\\_Global\\_Response\\_to\\_Health\\_Crises.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/HLP/2016-0205_Final_Report_Global_Response_to_Health_Crises.pdf)).
- Jeremy Youde (2018), “The Securitization of Health in the Trump Era”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72-6.