

ポストコロナにおけるグローバル・ アーキテクチャーの再構築に向けて (注1)



財務省財務官

神田 真人

1. はじめに

私たちは今、人類史の中で重要な岐路に立っている。近年、民主主義や市場経済の機能不全と相俟って、これまで当然視されてきた国際社会の秩序、規範、ひいては価値観までが溶解しつつある。その背景には、技術革新による産業革命が惹起した、富と権力の異動と集中、貧富の格差の拡大、情報空間のカオス化と合理的意思決定の困難化といった不可逆的な社会構造の変化がある。

中国等は、独裁体制を強化しつつ、既存秩序に挑戦する対外攻勢を積極化しており、民主主義や人権をめぐる米欧との対立が深刻化

する中、世界経済のデカップリングが進展している。我が国の繁栄を保障してきた多国間主義や自由貿易体制の動揺は、厳しくなる安全保障環境とともに、我が国の存立・発展を脅かしかねない。

こうした危機的な状況に、新型コロナウイルスが追い打ちをかけた。各国で講じられたロックダウンや外出規制に伴って、消費が蒸発するとともに、グローバルサプライチェーンが寸断され、生産や貿易が激減した。殆どの国が史上最大規模の経済縮小を経験し、2020年の世界経済は、IMFによれば、3.1%のマイナス成長を記録した。現在、先進国を中心に世界経済は回復を続けているものの、途上国ではワクチンの普及の遅れにより、経済回復も遅れている。国際機関のデータによれば、先進国では人口の65%がワクチン接種を完了しているのに対し、低所得国でワクチン接種を完了したのは、人口の2.2%に過ぎない。こうした国家間の不平等は、グローバ

〈目 次〉

1. はじめに
2. ポストコロナに向けた国際協調
3. 結語

ルサプライチェーンを通じて、先進国に対しても、供給能力の回復の遅れ、物価上昇等の悪影響をもたらしている。

今回のパンデミックは、国家間のみならず、各国内での所得格差や社会的分断の拡大、更には地政学的緊張の高まりなど、パンデミック以前から私たちの社会に通底してきた脆弱性を露わにした。コロナ禍は、労働市場で弱い立場にあったり、リモートワークについていけない弱者、すなわち、非正規、女性、若者、そして、途上国の単純労働者に対して不均衡に過酷な影響をもたらしている。また、パンデミックの発生源である中国は、コロナ危機の中で「ワクチン外交」「健康シルクロード」と称される外交活動を展開し、影響力を拡大させている。

加えて、各国が実施した大規模な経済対策は、失業や企業倒産の抑止に奏功した一方、各国政府の財政状況の急激な悪化、金融市場における脆弱性の高まり（市場価格と実体経済の乖離等）、労働意欲の低下やゾンビ企業の存続のおそれなどの副作用をもたらしている。これらの影響は中長期的に継続し、世界経済の健全な成長の妨げとなるおそれがある。

私たち人類がパンデミックを乗り越え、ポストコロナの世界で持続可能な成長を達成していくためには、これらの課題に取り組むことが不可欠である。更に、今回のパンデミックを通じて加速度を増したデジタル革命や、世界各地で壊滅的な影響をもたらしている気

候変動についても、国際社会共通の課題として取り組み、今後の経済成長の原動力としていく必要がある。これらの困難な課題に対処するには、多国間主義の精神を持ったグローバルな共同行動が不可欠である。

以下では、財務省が多国間フォーラムで取り組んできた6つの重要課題、すなわち、(1)国際保健、(2)気候変動、(3)低所得国支援、(4)デジタル通貨、(5)国際課税、(6)コーポレート・ガバナンスをめぐる国際協調の取組を紹介し、多国間主義の意義を示すこととしたい。

■ 2. ポストコロナに向けた国際協調

(1) 国際保健

国際保健は世界の公共財であり、適切なガバナンスや調整メカニズムが機能しなければ、いわゆる「共有地の悲劇」に見舞われることになる。今回のパンデミックの初期段階での医療機器の供給不足や、ワクチンの偏在は、その最たる例である。この貴重な教訓を生かすために、国際社会は、パンデミックへの予防、備え、対応のための国際協調を強化する必要がある。G20ローマ・サミットでは、2022年半ばまでに世界人口の70%にワクチンを接種するために、ワクチンの供給を強化する具体的な措置を講じることが合意された。

また、将来のパンデミックを効果的に予防・準備するためには、危機に直面したときだけでなく、平時においても、十分な資金を、

よりタイムリーに協調して動員する必要がある。これらを実践するためには、財政と保健の専門家の緊密な連携が不可欠である。

日本は、G20議長を務めた2019年、G20として初の財務大臣・保健大臣合同会議を大阪で開催し、「途上国におけるユニバーサル・ヘルス・カバレッジファイナンス強化の重要性に関するG20共通理解」をとりまとめた。この中では、全ての人々に対して質の高い保健サービスを提供する強靱な保健システムの構築は、人的資源の開発、貧困の削減につながることで、そのためには、財務・保健当局の連携が不可欠であること、などが謳われている。2021年10月末に開催されたG20ローマ・サミットでは、G20財務・保健合同タスクフォースの立上げが合意されたところ、これは、日本が提唱してきた財務・保健当局の連携強化の制度化に向けた第一歩だと言える。

(2) 気候変動

気候変動もまた、多国間の協調が求められる重要課題である。

パンデミックによるエネルギー需要の激減は、世界の二酸化炭素排出量を5.8%^(注2)削減することに貢献したが、この削減は一過性のものに過ぎない。経済や社会への影響の大きさ、必要とされる公的介入や資源の大きさに鑑みると、国際保健と同様、各国の財務省も積極的に「ネット・ゼロ」に向けた取組に関与していく必要がある。

日本財務省は今般、2050年までに「ネット

・ゼロ」を達成するという日本の目標に沿って、1.4兆米ドル相当の外貨準備資産の運用において、従来からの「安全性」「流動性」「収益性」についての基本原則とともに、「環境・社会・ガバナンス」の要素を考慮して、投資を行っていくことを発表した。これはG7諸国の中で初の試みである。この取組により、外貨準備資産のより持続可能な運用を実現するとともに、他の主要国の外貨準備当局や民間を含む広い分野でも同様の取組が加速し、結果として、環境や社会問題の解決につながっていくことが期待される。

また、途上国による気候変動対策を支援する観点から、先に開催された第26回気候変動枠組条約締結国会議（COP26）において、岸田総理から、途上国に対して今後5年間で官民合わせて最大100億ドルの追加支援を行う用意があることを表明した。その際、国際社会全体として1.5℃目標を達成するためには、一足飛びに再生可能エネルギーへの移行が困難な途上国が、現実的な道筋で「ネット・ゼロ」に向けて歩めるよう、支援する必要がある。

日本財務省は、こうした考え方の下、アジア開発銀行や世界銀行等の国際開発金融機関とも連携して、途上国がそれぞれの実情を踏まえつつ、天然ガスを含め、温室効果ガスの排出抑制の観点から最良の方策を選択できるよう支援していくことを提案している。その一環として、アジア開発銀行が立上げを発表した「エネルギー・トランジション・メカニ

ズム」や、世界銀行の「クリーン・テクノロジー・ファンド」への貢献を通じて、途上国の石炭からの移行を支援していく。なお、石炭火力については、日本はG7及びG20の合意に沿って、排出削減対策が講じられていない海外の新規プロジェクトへの支援を2021年内に終了することとしている。

このように、日本は「ネット・ゼロ」に向けた国際的な取組をリードし続けている。しかしながら、少数の国がリードするだけでは、1.5℃目標を達成することはできない。世界の排出量の約30%を占める中国をはじめ、全ての大規模排出国がこの取組に参加するよう、引き続き同志国と連携して働きかけていきたい。

(3) 低所得国支援

新型コロナウイルスは、世界中の政府に、悪影響緩和のための大幅な支出増を強いる一方で、税収を激減させた。その結果、課税ベースが狭く、債務管理能力が限られている低所得国にとって、債務支払いの負担が重くのしかかっている。これらの国々は、パンデミック以前から、中国をはじめとする新興債権国や民間債権者からの借入を増大させており、そのことが問題を更に複雑にしている。2016年時点で低所得国が負っていた対外債務のうち、中国と民間債権者がそれぞれ22%と30%を占めているのに対し、パリクラブを構成する伝統的な先進国の公的債権者は、5%に過ぎない。

したがって、低所得国の債務問題を解決するには、主たる債権者である中国や民間債権者の全面的な関与が不可欠である。その意味で、G20とパリクラブが2020年4月に合意した「債務支払猶予イニシアティブ」(Debt Service Suspension Initiative: DSSI) と、同年11月に合意した「DSSI後の債務措置に係る共通枠組」は、画期的な成果である。「共通枠組」においては、これに参加していない他の公的な二国間債権者や民間債権者に対しても、「共通枠組」に基づく債務措置と少なくとも同程度の条件による債務措置を求めることとされている。

しかしながら、DSSIは一時的な措置であり、2021年末に終了した一方、「共通枠組」に基づく債務再編は、チャド、エチオピア、ザンビアといった国から申請がありながら、いまだ一件も実行されていない。G20ローマ・サミットの首脳宣言でも確認されたとおり、「共通枠組」を適時に実施し、債務国に一層の確実性を与える必要がある。あわせて、民間債権者も含めて債務透明性の向上に取り組み、債務データの質・整合性を強化していくことが重要である。

また、IMFが2021年8月に実施した6,500億ドル相当の特別引出権(SDR)の新規配分も、コロナ禍における国際協調の歴史的な成果の1つである。IMFから各加盟国に配分されたSDRは、米ドル等の外貨に交換可能であり、新型コロナウイルスの影響に苦しむ国々の外貨準備に対する需要に応えるものであ

る。更に、SDRの配分はIMFへの出資割合に応じて行われ、低所得国には約3%しか配分されないことから、先進国等に配分されたSDRの一部を、低所得国等に自発的に融通する仕組みについて議論が行われている。日本は、配分されたSDRを活用して、IMFによる低所得国向け無利子融資の拡大への貢献をいち早く表明した。加えて、融通されたSDRの受け皿となる新たな信託基金の設立に向けた議論に積極的に参画している。この信託基金には、低所得国等による、パンデミックや気候変動等のリスクに対応するための中長期的な取組を後押ししていくことが期待される。

(4) デジタル通貨

パンデミックによって国境を越えた活動の多くが停止を余儀なくされた一方、デジタル技術の利用が加速したことで、私たちの経済・社会活動は更にボーダーレス化した。これは、力強い経済回復の原動力となるが、一方で、新しいテクノロジーの負の側面にも注意を払う必要がある。

デジタル通貨を例に挙げると、暗号資産の時価総額は、パンデミック前の2,000億ドル未満から、現在は約2兆4,000億ドルにまで膨れ上がっている。ステーブルコイン（裏付け資産を有するなど、価格の安定性を実現するよう設計された暗号資産）の総額も、同時期に100億ドル以下から1,300億ドル以上に増加している（注3）。これらは、迅速かつ安価な国際送金を実現する可能性がある一方で、

サイバーセキュリティやマネーロンダリング、金融システムの不安定化などの懸念材料ともなっている。G20は、法律上・規制上、適切な措置が取られるまでは、グローバル・ステーブルコインはサービスを開始すべきでないという立場で一致している。

中央銀行が発行するデジタル通貨（Central Bank Digital Currency: CBDC）については、公的主体が法定通貨の一形態として発行することで、価値が安定するメリットが期待される一方で、発行当局による取引データの濫用や、自国通貨圏の拡大といった地政学的利用への懸念が指摘されている。こうした問題意識の下、2021年10月のG7財務大臣・中央銀行総裁会議では、「リテール中央銀行デジタル通貨に関する公共政策上の原則」がとりまとめられた。これは、各国がCBDCの導入について検討を行う上での指針を示すものであり、金融システムの安定、ガバナンス枠組、データプライバシー、サイバーセキュリティ等の重要性が掲げられている。これらはG7に留まらず、CBDCの導入を検討する全ての国に妥当する普遍的な原則であり、その普及を目指して、関連する国際機関、特にIMFと協力していく。

(5) 国際課税

経済のデジタル化は、我々の経済活動を大きく変容させ、多大なビジネスチャンスをもたらす一方で、主権国家に新たな課題を突き付けてきた。

デジタル技術により、多国籍企業は、他国において物理的拠点（Permanent Establishment：PE）を持つことなく、多額の利益を得ることができるようになった。この場合、現行の国際課税ルールでは、PEが存在しない国では、当該国で発生した利益に課税することはできない。これに対抗して、デジタル・サービスによる自国内の売上に一方的に課税する等の動きが広がっているが、こうした動きは貿易摩擦を招き、健全な経済活動を阻害しかねない。また、低い法人税率や優遇税制により外国企業を誘致する動きが広がる中で、各国の税収基盤が弱体化し、企業間の公平な競争条件が阻害される弊害が指摘されてきた。

上記の問題に対して、国際社会は、OECD／G20の下に設置され、現在140を超える国・地域が参加する「包摂的枠組み」の中で長年検討を続け、2021年10月、歴史的な合意に達した。合意された解決策は、2つの柱からなる。第1の柱は、大規模・高利益率（売上200億ユーロ超、利益率10%超）の多国籍企業について、その超過利益（収入の10%を超える利益）の25%を、PEの有無にかかわらず、ビジネスが展開されている国・地域に配分するものである。第2の柱は、多国籍企業に対し、グローバルに最低15%の法人税を課すことで、企業の公平な競争条件を確保するとともに、法人税の引下げ競争に歯止めをかけるものである。

日本は、2012年に国際的な検討が開始され

て以来、常に議論を主導してきた。この歴史的な合意は、国際社会が、国際的な課題の解決のため、各国間の利害の対立を超えて協力できることの証左である。今後は、G20ローマ・サミットの際に各国の首脳がコミットしたとおり、2023年に新たなルールがグローバルなレベルで発効するよう、全ての国・地域が強い政治的モメンタムを維持して取り組んでいく必要がある。

（6）コーポレート・ガバナンス

世界を見渡すと、国家権力が一方的な規制や過剰な補助金をもって企業経営に介入する統制経済が広がっている。他方、日本を含む市場経済国でも、巨大IT企業による寡占化への対応等、健全な新陳代謝と競争をいかに維持するかが課題となっている。

株式市場を通じた資金調達とは、企業が事業拡大し、持続的に成長していく上で不可欠の役割を果たしてきたが、この10年間、上場企業数が世界的に減少している。2005年以降、現在の全上場企業数の75%に相当する3万社以上が上場廃止となり、上場企業数は大きく純減となっている。特に米国や欧州では、成長企業による上場が著しく落ち込んでいる。また、上場企業の株式の保有が、機関投資家や公的機関、民間の持株会社などに集中し、これらの投資家が、上場企業的意思決定に圧倒的な影響力を持つようになっていることも指摘される。

企業がコロナ禍による不況から回復してい

くためには、企業が新たな経済社会構造に適応していくのみならず、資本市場の整備、コーポレート・ガバナンスの強化により、上記の課題に対応していくことが不可欠である。

上記の問題意識の下、G20ローマ・サミットの首脳宣言では、「G20／OECDコーポレート・ガバナンス原則」の見直しへの期待が表明された。同原則は、各国の法制度やビジネス慣習が異なる中、各国政府や政策担当者に対する国際的なベンチマークを提供し、コーポレート・ガバナンスの調和を図ることを目的に策定され、G20首脳により承認された、企業統治に関する唯一の国際原則である。

この見直しを通じてコーポレート・ガバナンス原則が改訂され、企業がパンデミック後の環境に適応しつつ、株主、従業員、そして社会全体に利益をもたらす企業価値を持続的に生み出していくための実践的なマイルストーンとなることが期待される。筆者は、この見直し作業を担うOECDコーポレート・ガバナンス委員会の議長を務めており、企業統治の強化・資本市場の整備を通じた市場経済の再生に全力を尽くしていきたい。

3. 結語

以上の6つの重要課題については、G7やG20といった国際的なフォーラムにおける協調を通じて、具体的な成果が生み出されつつある。しかしながら、これらの成果が真に効果を発揮し、ポストコロナの国際社会の持続

可能な発展に貢献するためには、今後も更なる課題を乗り越えていく必要がある。そのためには、世界中の政策立案者、ビジネスリーダー、市民が議論を尽くし、多国間主義の精神の下、健全なグローバル・アーキテクチャーの再構築に取り組んでいく必要がある。

蓋し、危機は世界中の人々に大変な苦労をもたらす一方で、新たな国際秩序を構築し、ひいては我が国の生存と発展に有利な環境を構築する絶好の機会でもある。財務省としても、現在の危機を乗り越え、ポストコロナの持続可能な経済・社会システムを構築すべく、各国と連携して多岐にわたる課題に取り組んでまいりたい。

今後とも皆様のご理解、ご協力を賜れば幸いである。

(注1) 本稿は2021年12月10日時点の情報に基づくものである。

(注2) “Global Energy Review CO2 Emissions in 2020” March 2, 2021, International Energy Agency.

(注3) “Financial Stability and Coordination in Times of Crisis” Randal K. Quarles at the Third Conference on Financial Stability, Madrid, Spain, October 18, 2021