

21世紀の国際公共財

1. 地球的課題に挑む

国際紛争防止、エネルギー協力、経済協力、マクロ政策協調、感染症の予防、インターネットの利用、宇宙開発、環境対策……。21世紀、地球規模の課題が私たちの暮らしに大きな影響を与えている。こうした問題には、どのような考え方を基に取り組むべきなのか。

ここでは、そのヒントを、経済学でいう「国際公共財」の観点から考えてみたい。

だれでも利用でき、利用させたくない人を排除するのが難しい財は「公共財」と呼ばれる。この公共財は不特定多数の人々が平等に利用できるため、私的財と違い、市場原理頼みだと円滑に供給されるとは限らず、供給のあり方を共同で決める仕組みが求められる。公益団体、地方自治体、国などが公共財の供給を担うのはそのためだ。

こうした財は「公共性」の視点から、任意のルール順守から法律に基づく強制力まで含めて利用者個人の自由意思を束縛する要素を含む点に特徴がある。そして、この公共性は、自発的あるいは非自発的に共同利用に参加する人数が多いことに由来すると考えられる。冒頭の例は大なり小なり公共性をもつ財、すなわち国際的な公共財（感染症ならその世界的対策など）と呼べるもので、それらの適切な供給を考える際には、財の分類が有効になる。

公共財の分類と例

[A = 排除性あり、B = 制度的非排除性あり、
C = 技術的非排除性あり]

	専用	共同利用または社会的利用
A	私的財	有料道路、インターネット
B	定量の輸 血用血液	教育、医療、防衛、金融制度、 マクロ経済政策
C	着メロ	海洋資源、電波放送、研究開発 自然環境

（注）私的財以外は公共財

表は、財を個人だけで利用する、複数の人が共同利用する、社会の不特定多数の人が

利用する、という違いだけでなく、不適格な人に利用させないようにできるかどうか（排除性）も考えて分類した例である。ここで、制度的非排除性とは、排除が制度的に禁止されていることをいい、技術的非排除性とは、現在の技術では不適格な者を排除できないという性質をいう。

こうした特徴を踏まえれば、ある程度、公共財ごとの対応の方向も浮かんでくる。

（2006年3月16日）

2. 世界政府の不在

公共財の望ましいあり方を考えるために、今回は、地理的に影響がおよぶ範囲に注目して財を分類してみよう。

公共財の概要と例

	公共財
国内	国内公共財
国際	<ul style="list-style-type: none">・ 地域協力・ 伝染病予防・ 地域安全保障・ 地域文化
地球的	<ul style="list-style-type: none">・ 世界平和・ 世界遺産・ インターネット・ 地球環境・ 種の多様性

地元の図書館などは利用者が地域に限定された公共財だが、表では、影響のおよぶ（利用者の）範囲を国外にも広げて例を示した。便宜上、「国際」とは国境を超える数カ国という意味で、「地球的」とは地球上のほとんどの人々に影響するという意味だ。

地域安全保障は、北東アジアとか北大西洋とかの国際的地域に関する安全保障を確保する手段（ある種のサービス）である。西欧文化、アジア文化といった文化環境も、国境を超えて人々の生活基盤を提供するという意味で国際的な広がりをもつ公共財である。東南アジア諸国連合（ASEAN）などの地域協力の枠組みなども、ある範囲で各国が互いに強く影響を及ぼしあうことに対応しようとするものだ。このタイプを「国際公共財」と呼ん

でおこう。

他方、世界平和、世界遺産、インターネット、地球環境や種の多様性などは、全人類のあるいは全地球的規模の公共財といえる。

こうした仕分けを踏まえて公共財の適切な供給（確保）策を考えてみよう。

採算がとりにくいために市場原理に任せるだけでは供給が不足するといった市場の失敗が起きるとき、国内の財であれば、その供給を促す政府の役割が重要になる。ここで政府の政策は、関係者に適切な情報を開示する（情報政策）、公共財の供給を妨げる行為に課税したり、供給を促す行為に補助金を与えるなど、市場機能を生かしながら市民や企業の行動を誘導する（インセンティブ政策）、供給を法的に強制する（強制執行政策）、などの形をとる。

一方、国際・地球的公共財の最適な供給を確保するのは国内財の場合より難しい。その理由として（１）世界政府が存在しない（２）多くの場合、これらの公共財ではそこから受ける便益も、それを損なう行為も広く薄く拡散している分、各国の政府や市民の関心を高めにくい（３）よい政策であっても国家間でそれを互いに押しつけられない——といった点が挙げられる。それだけにこうした公共財の確保にはより高度な知恵が求められる。

（2006年3月17日）

3. 障害と誘因導入

前回、国際公共財を適切に供給するのが難しいそもそもの背景をみたが、現実には、さらに多くの課題がある。

国際公共財の基本は、格好の人々が、それぞれもれなく供給から得られる便益（恩恵）に見合った負担をすることにある。だが実際には、自分の受ける恩恵を隠したり過少に申告し負担の減免を担う動きなどが後を絶たない。国際公共財の場合、その悪影響は、国境を超えて広い範囲におよぶ分、なおさら深刻だ。

この負担逃れは「ただ乗り」の問題とよばれ、その本質は18世紀スコットランドの哲学者ヒュームたちを含め多くの論者が研究してきた。防止策としてまず政策的に最も多用されるのは、道徳的説得であり、それは「応分の負担」の要請である。たとえば、かつての日本は、米国などから「安定的な自由貿易体制（の維持）」という国際公共財の恩恵を受けて輸出を拡大する一方、かなり輸入障壁を設けていたために、自由貿易体制の維持発展に応分の負担をしないうただ乗り国家と非難され、道義的責任などから輸出自主規制・輸入促進策を迫られた。

しかし、国家間では道徳的説得が功を奏さない場合も多い。このとき、相互の行動を縛る目的でさまざまなレベルの条約などが結ばれる。温暖化ガス抑制のための国際取り決め

(京都議定書など)が結ばれたのも、道徳的説得だけで「応分の負担」を促すのが困難となったことが一因だ。

ただし、国際的な条約(取り決め)をめぐっても、やはり問題は多い。京都議定書から米国が離脱したように、そもそも主な関係国が残らず取り決めに参加するのが難しいうえに、参加する国の間でも、厳しい罰則を伴う国内の法律などに比べ強制力が弱い分、問題は頻発する。

たとえば、A、Bの二カ国がテロリスト支援国への経済制裁に合意したとする。行為が成立するという事は、両国が約束通り経済政策を実行すれば、両国に政治低・経済的に大きな利得がもたらされることを意味している。しかし、この合意は、両政府が破棄しないまでも、民間企業や市民の貿易活動によって、事実上骨抜きになる恐れがある。それは「(自分だけ割を食うと恐れた者がともに合意を破る)囚人のジレンマ」として知られ、この防止などに向けた対策が重要になる。

最近の公共経済学では、これらを防ぐために、「正直者が得をする」ための複雑なインセンティブ(誘因)の導入などが研究されている。

(2006年3月20日)

4. 安全保障体制

今回から、いくつかの分野を例に、国際公共財の適切な供給について考えて以降。まず安全保障である。

防衛・外交への資源配分(ハード面の装備拡充などのほか、発展途上国の社会安定に向けたソフト面の支援などを含む)は各国が決定する。その結果、平和という国際公共財が維持・向上できれば、その配当(恩恵)は当該国(資源投入国)を超えて、周辺国や世界におよんでいく。

ここで、ある国が平和のためにさらに資源をつぎ込むとしよう。そのコストは、本来であれば、その追加的な恩恵を受ける多くの周辺国がすべて、それぞれ応分に負担すべきだが、実際には負担されたものを寄せ集めても、各国が受ける追加的な恩恵の合計を下回る傾向がある。恩恵については、そのおよび方が広く薄くなればなるほど、個別の国がそのありがたさに鈍感になりやすいからである。

本来は「平和の追加配当」の合計は、平和実現のための追加的な資源の投入額に等しくなるというのが、国際公共財としての最適な供給条件であるが、それが満たされなくなるわけである。

このため、各国が自らの防衛・外交分野への資源投入を決める際にも、コストが回収しきれない恐れから、慎重な態度をとる可能性が高まる。平和の追加配当に対する関係国の

コスト負担を集めて資源等入国の費用を賄うという国際的な仕組みについても、理論的には考えやすいが、現実的とはいえなくなる。それゆえ、この安全保障の分野においては、「国際公共財（平和）の一国による供給（確保）」も十分な投資をもたらさない傾向がでてくる。

では、どうすればよいか。そのヒントを与えてくれるものの一つに、国際紛争の生態学という分野がある。そこでは、国家間の紛争問題に生物種間の競争・捕食・寄生・共存など相互依存の動学モデルが適用される。

たとえば、A国が大きな核抑止力を持ち、核を持たないB国と同盟（B国がA国の「核の傘」の下にある）関係にあるとしよう。ここでB国はA国のパラサイト（寄生者）になぞらえることができる。パラサイトが宿主に何ら有用な貢献をしなければ、宿主はパラサイトを絶滅に追い込む。反面、パラサイトが貢献している場合は、パラサイトが死滅すれば宿主も生存が脅かされかねない。

こうした相互依存関係を応用することで、安全保障の負担の問題を改善させる余地はあると考えられる。

（2006年3月21日）

5. 周波数割り当て

電波の周波数は、どの国にもどの国際機関にも専有されていない典型的な公共財であり、これはいわゆる「コモンズ（共有地）」にもなぞらえられる。

電波が干渉しあう弊害を避けるために、周波数の利用にあたってはルールが重要になる。周波数の利用権を国家が管理し、オークション（入札）や割り当てを行っているのはそのためだ。一方、電波の干渉が国際的な問題となるとき、国際調整や国際標準といった形のルールが必要になってくる。

一国内の周波数を事業者に割り当てている限り、電波は国内の公共財であるが、国境を超えて利用できるようにするためには、周波数は国際公共財として管理されなければならない。

現在、それを担っているのは国際電気通信連合（ITU）という組織だ。これは世界銀行やユネスコ（国連教育科学文化機関）などとともに国連の専門機関の一つである。ITUはスイス・ジュネーブに本部を置き、約190カ国が参加して無線通信の周波数分配や、電気通信の標準化のほか、電気通信開発の技術協力などを進めている。

ITUのルールには、加盟国との間で一定の拘束力を伴うものも多い。こうした共同的意思決定機関こそが、世界政府が存在しないなか、国境を超えて電波の周波数など公共財の円滑な共同利用を担保する枠組みとなっているのである。

赤道上約3万6千キロメートルの上空で地球の自転と同じ周期で回る人工衛星は、地上からは静止してみえる。そのため各国は、衛星からの電波が国土をカバーする軌道上の位置を、自国の衛星のために確保しようとする。現在この静止軌道上には、放送衛星・通信衛星・気象衛星など何百もの衛星がひしめく。

この衛星の位置取りやそれが使う周波数は、影響を与える（受ける）衛星通信網をもつ国の当局の間で、主に先着優先方式に基づいて設定されている。そのルールを担っているのもITUである。

また、ITUは国際移動体通信の基本的な標準も指定している。こうした標準は高速で質の高い国際的な移動通信を容易にしてきた。

もともと、ITUをめぐるのは、多くの国の利害対立が絶えず、全体の意思決定に相当の時間を要する（民主主義的運営のコストが大きい）うえ、その決定内容についても、先進国だけに有利になりがちだ、といった課題が指摘されている。

(2006年3月22日)

6. 感染症対策

感染症の予防にとっては初期の正確な情報がきわめて重要な国際公共財となる。交通網の発達、国際間の人的大量移動などによって、国境を超えた人の接触が広がっている。これに動物から人へのウイルス感染の可能性を加えると、国際的な感染症拡大のリスクがかなり高まっている。

これまで世界では重症急性呼吸器症候群（SARS）、鳥インフルエンザなどが発生し、後者の中でも毒性の強い高病原性取りインフルエンザウイルス（H5N1）型の大流行（パンデミック）も心配されている。

過去には、たとえば1918～19年のスペイン風邪では、世界人口のかなりが感染し、世界中で第一次世界大戦の死者よりも多い2千万～5千万人が死亡したと推定されている。このときのウイルスは、動物に感染するものが突然変異を起こして人間に感染したものだ。そしていま、国連の専門機関である世界保健機関（WHO）は、アジアから欧州に広がるH5N1型について、確認された例だけでもすでに03～06年で死者が約100人になったことに注意を促している。

こうした感染は、しばしば「成長曲線」の形をとる。初期の感染数は小さく、感染の拡大率も低い。中盤でその率は爆発的に高まり、終盤でペースは鈍る。したがって、初めはローカルな奇病と思われる感染でも、世界的なパンデミックに拡大する可能性がある。そうになると、一国内ではコントロールできず、すべての国が被害国となり加害国となりうる。

このため、新型ウイルスの封じ込めについては、初期の科学的な調査と、患者の増え方などに関する完全な情報公開が何より重要となる。SARS の初期段階で中国当局がそうした情報公開に積極的でなく、結果的に対策などが遅れたことから、WHO は各国に、感染の実態をできるだけ透明な形で公開するよう強く要請している。

鳥インフルエンザに関するWHOの区分は、人に感染する可能性をもつウイルスが動物でみつかると第一段階から世界的に流行し感染が拡大する第六段階までに分かれ、現在は、基本的に人間同士の感染はないとする第三段階にある。WHOはこの鳥インフルエンザの広がりの防止に向けた対策づくりなどを進めている。ただ、そうした呼び掛けに応じない国への罰則規定などはほとんどなく、強い拘束力が伴わないなかでいかに感染防止の効果を高めるかが試されている。

(2006年3月23日)

7. ICANN

インターネットのドメイン名などの管理は、電波の割り当てとは全く異なる原理に基づいている。

eメールなどのアドレスには、@やドットで区切られた文字や数字が用いられている。ネット上の住所を示すこうしたドメイン名（「.com」や「.jp」など）は、階層構造をなし、世界中で住所の重複がないよう管理されている。こうしたドメイン名などの調整・総合管理という国際公共財を担っているのはアイキャン（ICANN）という民間の非営利組織である。

インターネットの揺籃期には、ドメイン名などの管理は米国政府の支援を受け南カリフォルニア大のジョン・ポステル博士らの立ち上げた組織などが行っていた。そして、1998年に米政府の方針に沿ってアイキャンが誕生した。

この機関設立の狙いは、インターネットの安定性確保し、競争の促進と、グローバルなネット社会から広範に代表を募りボトムアップ方式の合意に基づいて政策決定することとされる。

この仕組みは高度情報社会のグローバルガバナンス（国際的統治）を実現する新しい手法として注目された。それは、伝統的な政府によるトップダウン方式を超える新しい政策手法であり、国家主権や領土を超えて進むグローバル化と情報化にふさわしい政策形成・決定の原理とみられたからである。

しかし、理想的な国際ボランティア組織として出発したアイキャンは、技術者、各国政府、民間企業、各種運動団体などの対立に翻弄されてきた。論点は常に財政資金と意思決定の実効性にあり、近年アイキャンが出した報告書などでも（1）重要な関係者の参加が

少ない（２）意思決定プロセスを重視しすぎる（３）資金が不足——といった点が問題視された。

ボトムアップのボランティア的な原理に基づきつつ、国際社会から運営資金をもらって、政府組織をはじめとする重要な関係者の参加も得て、国連組織のような条約権限をもたないまま各国の国内関連法整備を促すというのは期待できないことなのか。

アイキャンは主権国家に主導権をもたせる方向には進みたくないとしている。日々、膨大な数のドメイン名をさばくシステムを運用し、発展途上国のインターネット普及を支援し、多言語通信をも実現させようとしているこの組織の行方には、国際公共財をめぐる権力なき国際ガバナンスの可能性という大きな未来がかかっている。

（2006年3月24日）

8. 政策の総動員

国際公共財の供給手段についてまとめてみよう。

公共財供給の手段

	国内	国際	世界
市場供給	○	○	△
自発的贈与	○	○	△
ガバナンス	△	△	△
情報政策	○	△	×
課税・補助金	○	△	×
命令管理	○	×	×

○：有効、△：一部不適、×：不適

規模の適切さを別にすれば、実は国際公共財の多くは市場原理で供給されている。たとえばエネルギーの共同開発・供給、天然ガス国際パイプラインの敷設などがそうである。一方、それとは違って、自発的な贈与を通じて供給される場合もある。災害援助・人道援助などがそれに当たり、個人ベースのものから国家レベルで行われるものまで幅広い。しかし政治的、民族的、宗教的な事情もあり、この恩恵を受ける人々は無制限に多くはない。

そこで、参画と協働のボランティア原理に基づき国際的な公共性の問題を解決する方式（ここではガバナンス方式と呼ぶ）が浮上した。国内でも教育・福祉・防災・地域振興などの分野で非営利組織、非政府組織の活動が広がっている。前回みたアイキャンの活動は、世界に広がるインターネット関連の公共財をガバナンス方式で供給しようとする試みであ

った。しかし、こうした方式にしても運営資金の確保や意思決定の実効性などをめぐって多くの課題を抱えつつある。

つまり、国内であれば有効な課税・補助金政策や強制力の伴う管理手法は、世界政府が存在しない国際社会において導入が難しい。

国連の諸機能・機関を念頭においた分類として準公的執行というものもある。国連は世界政府ではないが、そこでの決定は参加国に対して国際条約などと同じ一定の拘束力をもつ。前に取り上げた国際電気通信連合（ITU）のルールなどもその一例だが、拘束力の強さという点などから考えると、やはり難しい管理を迫られているのが実情である。

このように、国際公共財の供給については、国内公共財の場合に有効な手段の多くが封じられている分、問題に応じて可能な手段を組み合わせる工夫が一層必要となる。温暖化防止対策など地球規模の課題には、これらの政策手段を総動員して対応することが求められる。

（2006年3月27日）