

第1回

# 国際的なルールメイキングの重要性と日本政府の役割、シンクタンクへの期待

伊藤 元重氏

これまでも、ルール形成が経済社会に大きな影響を与えてきたことは事実ですが、近年は、気候変動を含む地球規模の環境問題、技術革新、価値観の多様化、地政学的な変化などにより、ルール形成の重要性が高まっています。例えばA-1の世界では、国際的なルールメイキングが追いついておらず、当事者主導でルールが決められている領域も少なくありません。また、宇宙ビジネスにおいてはソフトローの影響が大きくなってきたという見方もあります。

シリーズ第1回は、国際的な合意形成やルールメイキングの重要性と政府の役割、シンクタンクへの期待などについて、東京大学名誉教授の伊藤元重氏に三菱UFJリサーチ&コンサルティング（以下MURC）の肥塚直人をお聞きしました。



プロフィール

**伊藤 元重氏**

東京大学名誉教授

プロフィール

**肥塚 直人**

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社  
経済財政政策部長 兼 知的財産コンサルティング室長  
グローバルルール研究センター長

ルールメイキングはグローバルな社会の中で行うことが重要

肥塚：新興国や途上国等の成長市場も取り込んで、国や企業の持続的な成長を目指していこうとした場合、もはや、技術力だけでは勝てない。日本や日本企業が強みを発揮できるようなルール形成をしていくという視点も重要なのではないかと思いますが、ルールメイキングに対する先生のお考えと、今の日本の立ち位置について、ご意見をお聞かせください。

**伊藤**…様々な論点があると思います  
が、経済活動が国境を越えて行わ  
れる際にはグローバルなルールのあ  
り方が常に問題となります。気候変  
動の問題や金融規制、税制や人権  
問題も然りです。それらに対してど  
のような形でルールづくりをしてい  
くかを考えなければいけない。そこ  
が難しいのです。

最も分かりやすいのは通商です。  
通商におけるルールメイキングは、  
国境を超えた取引に制限を加えるこ  
とはしない、いわゆる貿易の自由化  
のようなことが好ましい。それをグ  
ローバルで成り立たせるために、以  
前はWTOやGATT（関税と貿易  
に関する一般協定）の枠組みで議論  
してきましたが、それなりの成果が  
あったのはルール自体が単純だった  
からです。しかし今日は、食品の安  
全や安全保障、あるいはサービス分  
野や投資などが絡んで難しくなり、  
関税自由化のための単なるルール交  
渉とは次元が違ってきています。

もう一つ、気候変動の問題が象  
徴的ですが、AI、デジタル、宇宙  
やバイオなどの分野が、社会経済の  
中でこれまで以上に重要性が増し  
たことです。技術革新が進む中で、  
各国はそれぞれのテーマについて  
ルールづくりを迫られているので  
す。ただし、自国での対応を考える  
と同時に並行でグローバルヘアプロ  
ーチしていくことが大きなテーマに

なってきました。かつて成果を上  
げた政策でも通用しなくなっていま  
す。そういう意味では皮肉な話です  
が、グローバル化が進めば進むほど  
新たな問題が出てきて、これまでの  
ルールを続けていくのが難しくなる  
のです。

最も典型的なのはWTOのルール  
です。中国が加盟した2001年ま  
ではWTOが主導するルールメイキ  
ングの枠組みは、通商の世界ではそ  
れなりに成功を収めていました。た  
だ巨大な中国が必ずしもルールに  
沿っているとは言えないのではない  
かとも見られる対応をやり始め、  
WTOの仕組み自体が非常に難し  
くなってきました。同じような問  
題がこれから他分野にも出てくる  
でしょう。

### ルールメイキングに おける4つのレベル

一般的に国際的なルールの交渉や  
形成は4つのレベルで行われます。

1つ目が「マルチ」です。WTOや  
COP、OECDなどの多国間の関  
係性で、マルチの世界である程度合  
意形成を進めていくということが理  
想ですが、問題の難易度が高くなっ  
ており、とても難しくなっています。  
「マルチは後退した」と言われます  
が、これを進めていくことは非常に  
重要です。気候変動問題などはマル  
チで交渉していなければ、これだけ

進まなかったと思います。

2つ目が「リージョン」です。EU  
や日米欧、インド太平洋の枠組みな  
ど、3カ国以上で貿易の自由化など  
のルールに取り組み連携です。

3つ目が「バイ」です。日米や米  
中といった2国間で取り組む関係で  
す。当面直面する問題を解決するこ  
ともありますが、結果的に歪んだ形  
の交渉結果になることもあります。  
日米貿易摩擦などが象徴的です。  
また日米や日豪などのバイが、その

後リージョンやマルチに繋がってい  
くという意味では非常に重要です。

4つ目は「ユニラテラル・アクシ  
ョン」です。自国のルールなどを積極  
的に世界に打ち出すことによって世  
界のルールを引っ張っていく。つま  
り、国際的に見て影響力のあるよう  
なルールを自国で確立できれば、結  
果的に世界に広がっていくという考  
え方です。ソフトローやデファクト  
スタンダード、欧州のルールメイキ  
ングなどがその典型です。



グローバルなルールメイキングを意識しつつ、国内の問題や経済安全保障をより真剣に考える必要があります。この姿勢があれば、ASEANやアメリカ、欧州との議論で説得力や成果を生み出せます。マルチ、リージョン、バイ、そして自国レベルでの主導的なユニラテラル・アクションの4つのレベルで問題を整理する必要があります。

気候変動問題ではマルチの政策が重要ですが、それだけでは問題は収まりません。石炭などの環境問題一つをとっても、欧州型の手法だけでは不十分で、アジアの国々も巻き込む必要があります。日本とASEANの取り組みは特に重要です。

マルチだけでなく、リージョンやバイでの取り組みも必要です。日本は欧州との対立だけでなく、協力し合いながら日本の市場を拡大する必要があります。

肥塚：4つの階層が複雑に絡み合っていることが問題をより難しくしているということですね。以前であれば、通商等それぞれのレイヤーで一つの目的が達成できることがありました。気候変動も初期の頃はマルチで議論ができ、合意を経て議論が前進しました。経済安全保障の話にしても一つのレイヤーで解決できるものが減り、横断的に進める場面が増えたのだと思います。

## ディーパーインテグレーション

伊藤：もう一つのキーワードは「ディーパーインテグレーション」です。これは「より深い統合」を指し、気候変動や安全保障、金融取引など国境を越えた活動に対応するために国際的なルールの調整が必要です。ディーパーインテグレーションは、旧来の関税を下げるといったレベルのルール形成とは次元が異なります。

最も分かりやすいのは通商で「できるだけ関税をかけない方向に」という国際的な合意が望ましいのですが、様々な問題が進展を妨げています。これにより、通商の世界は30年ほど前からマルチからバイやリージョンへのシフトが進んでいます。WTOやGATTのマルチの交渉が停滞している一方で、TPPなどの経済連携協定が進展しています。

ディーパーインテグレーションが実現しないと、ルールの整合的な仕組みができません。しかし、現実的には難しい。安全保障や気候変動の問題でも同様です。したがって、常にマルチのスタンスを忘れずに、多国間や2国間、さらには自国が具体的に行動することが国際的に非常に重要です。

肥塚：最近話題の宇宙に関しては、



初期には条約でルールを設けていましたが、その後は条約によるルール形成が機能せず、結果として、国内で独自のルールを採用したり、多国間で条約の解釈についての合意をとって進めている状況があります。

伊藤：それは非常に大事なポイントです。多国間合意は非常に難しいのですが、ルールやコンセプト、利害関係を整理して統合していく意味で、とても前進する効果があります。

肥塚：少なくとも複数の国レベルで、既存ルールの解釈を他国に宣言をしている訳ですからね。

伊藤：1930年代、各国が勝手に貿易政策を進め、自由貿易が崩れ

て世界恐慌に繋がりました。その反省からGATTが生まれ、主要国の関税引き下げといった成果がありました。しかし、もっと重要なのは、貿易の自由化が世界全体に利益をもたらすと考え、特定の国の間だけでなく平等で差別のない貿易を促進するという理念や概念が生まれたことです。

これらを進めたり議論したりするにはマルチの場が不可欠です。COPなどのマルチの場がないと、地域連携や自国政策も成り立たないと言えます。

肥塚：そうですね。それが基準になっっているから、議論ができるわけですね。

**伊藤**：日本の気候変動対応はここ数年で急速に進んでいます。大きな転機の一つは、2020年10月に菅総理が「2050年までにカーボンゼロにする」と発言したことです。この発言の内容自体はCOP等で以前から議論されており、マルチで基本的な理論や方向性について議論し、合意形成されてきたことが土台になっていると思います。

## 横断的なテーマが増える中、大きな枠組みの中でテーマを包括的に議論することが重要

**肥塚**：話を少し戻しますが、横断的なテーマが増える中、国や企業は明確なミッションを持たなければ、組織が分断される恐れがあります。政策テーマによっては、各官庁が共通のミッションを念頭に、それぞれの担当分野で交渉にあたらないと、バラバラになってしまうのではないかと思います。といった漠然とした問題意識があります。

**伊藤**：日本はグローバルな交渉において、やや受け身の傾向があるように見受けられる場合もあります。気候変動や経済安全保障、デジタル化によるルールなどに関する議論は国内で進んでいます。グローバルな視点での交渉は、必ずしも十分ではないのかもしれませんが、グロー

バルな交渉の場面では、日本のスタンスを明確にする必要があります。今日では、グローバルなルールメイキングの視点から交渉や準備をすることが求められているかもしれません。

**肥塚**：内閣府で省庁横断施策が増えたのはよいことだと思いますが、まだ集約しきれない側面があります。政策テーマでは横断的なアプローチが難しい印象です。安全保障の話もそうですが、産業政策や外資規制、外為規制なども絡んできます。個々に分かれていることも意味がありますが、テーマによっては横断的に考える必要があるのではないかと思います。

**伊藤**：今おっしゃった話は全部連携しています。例えば外資規制一つを取っても、産業のあり方や日本の安全保障とも関わってきます。大枠で議論すると、様々な分野が自然に関係してきます。多くのテーマは個別の省庁やセクションを超えているので、日本はルールメイキングの進め方について議論する必要があります。気候変動に関して日本は経験が積んでいます。最近の会議でも、主要国が気候変動の方向性に合意し、プロセスは多様ですが、日本は独自の立場を明確にしています。したがって、日本独自の視点と世界全体の方向性を考えながら進めることが重要です。

## シンクタンクへの期待

**肥塚**：もし「こういうことがあればいい」という提案があれば、教えてください。私個人としては、官民連携がもう少し強化されてもいいと考えています。

**伊藤**：社会経済は常に動いています。例えば経済安全保障を議論する際には、米中対立や産業のあるべき姿、地政学的要因などを総合的に考慮し、議論しなければなりません。気候変動もそうかもしれませんが、動いている分野について集中的に議論することが必要です。政府はこれらのテーマについて責任を持って取り組んでいます。以前よりも理念的な議論が増えています。これに対応するためには、縦割りや個別のアプローチから抜け出し、民間機関や海外のシンクタンクと協力しながら、より大きな枠組みの中でテーマを包括的に議論することが重要です。

**肥塚**：社会が複雑化する中で、テーマやアジェンダの設定、そしてその議論を政府以外の場でも行えるといいということですね。

**伊藤**：そうですね。欧米では一般的ですね。多くのシンクタンクが存在し、そこには役所や政府関係者、影響力のある政治家も関わることがあります。

**伊藤**：欧州には、問題が表面化する前からアジェンダを設定するシンクタンクなどが多く存在します。個別の交渉は政府が行えますが、複雑な問題に対処するために、日本にも大きなビッグイシューとして議論できる場が求められています。

**肥塚**：交渉に当たる人が問題意識を共有し、公平な議論を行うこと、ボジショントークにならない議論ができる場が重要ですね。

**伊藤**：国内だけでなく、他国ともそのような場を持つことが重要だと考えます。以前からそのような意見がありますので、さまざまな試みはあると思いますが、日本ではなかなか広がっていきません。

**肥塚**：ここまでの話を振り返りますと、先生の指摘の大きなポイントの1つ目は、課題の多様化に伴い、異なるレベルや領域での合意形成やルールメイキングが強く絡み合っている。通商の世界ですらそうなので、新たな問題でも同様の傾向が見られるということ。2つ目は、ディーパインテグレーションです。異なるテーマやレイヤーでの議論を統合的に考えなければなりません。経済安全保障がその典型ですが、このような領域が増えきており、国は横断的に対応することが求められている。内閣府などの取り組みはありますが、新たなテーマが出てくるため、長期的な視野が求められます。

いずれにしても、グローバルな議論の流れを把握し、臨んでいかなければいけない中で、情報の集め方も大事になってくるということですね。

**伊藤**：インターネットの世界にインフルエンサーが存在するように、グローバルなオピニオンメイキングの世界にも、ダボス会議などの国際会議に出演するインフルエンサーがいます。日本からもそのような存在を生み出せばいいでしょう。国際世論はこのような動向に影響されるため、非常に重要です。

**肥塚**：確かにオピニオンメーカー的なプレイヤーは重要です。トレンドを捉えることは霞が関にとっては大事なことだと思います。先日、科学的なエビデンスに基づく議論の重要性が話題となり、国の研究機関は科学的なデータを取得し、研究していますので、それをもっと活用できないかといった議論になりました。国としても少しオピニオンメイキングを強化し、自己の考え方を広げていく。アジアとの関わりにおいても、科学的なアプローチで日本の立ち位置を示すことが重要だと思います。

**伊藤**：霞が関でもEBPM（証拠に基づく政策立案）の議論が進んでいます。その意味は2つあります。1つ目は政策の意義を検証すること、2つ目は外部への説得力を高めることです。先ほど話したシンク

クや民間の活動は、単にオピニオンメイキングや事実の整理だけでなく、日々の政策形成の中ではやりづらな深掘りの統計やデータを使った政策の評価、政策の判断がますます重要になってくると思います。政府のシンクタンクである経済産業研究所は、EBPMのプロジェクトを立ち上げています。

**肥塚**：そういった意味では、私たちがシンクタンクは、エビデンスを整えたり、社会でまだ十分に議論されていないデータを提供したりすることで、お役に立てると思います。グローバルな場づくりやエビデンスの提供、また、アカデミアで議論されている内容をトランスレートして政策の現場に持ち込むこともできるでしょう。

**伊藤**：EBPMの成果は、国内だけじゃなくて、グローバルにも非常に説得力があるケースが多いと思います。

**肥塚**：先日、別のシンクタンクの方と話し合う機会がありました。政策形成の現場では、アカデミアの論文よりも、シンクタンクが作成するディスカッションペーパーやサマリーペーパーのような要旨をまとめられたものが読まれる傾向にあります。公聴会などで、「エビデンスに基づくと、こういうことが言えます」といったレクチャーを行うことは、歓迎されるようです。

**伊藤**：もう1点、ジャーナリズムは世の中で動いていることに関する専門的な知見や知識をかみ砕いて短時間で伝える。これと比べるとシンクタンクのレポートは、もう少し時間がかかる。そういう意味でシンクタンクの役割は、アカデミアとジャーナリズムの中間的なところにあるかと思っています。

**肥塚**：シンクタンクは、クライアントに結論を報告するだけではなく、その成果を社会に発信したり、政策の現場で活かしてもらった方がいい。シンクタンクならではの立ち位置での情報発信は、社会に価値があるかもしれません。

**伊藤**：海外のシンクタンクでは、頻繁に政治家やジャーナリストを呼んでオープンな議論をしている例もあります。そういったことも大事だと思います。私が知っている勉強会のような場には、アカデミア、政治家の方々が来ています。自身の勉強になるし、自分

の意見を主張する場になる。また、人的ネットワークもつくれるという思いからではないでしょうか。  
**肥塚**：いいテーマがあれば、思い切つて提案するのもいいかもしれませんね。これまでに伊藤先生から多岐にわたる内容をお聞きできました。本日はありがとうございました。

