

コロナ、気候変動—世界は「グローバル公共財」への準備ができているか



ニューヨーク市立大学教授

ショーン・スウィーニー

以下の論文は、エネルギー民主化のための労働組合同盟（TUED）のコーディネーターをつとめるショーン・スウィーニー・ニューヨーク市立大学教授の論文である。同大学マーフィー研究所が発行するニュー・レイバー・フォーラムに掲載されたものを翻訳した。同じくTUEDに参加する労組が中心になって出した、2021年11月のCOP26での労働組合宣言の翻訳と合わせ、気候危機がグローバル公共財として労働組合として取り組むべき課題であることを明らかにしている。翻訳は全労連国際局で行った。

新型コロナウイルス感染症は、今日の世界が、おそろべきレベルの不平等によって傷つけられ、数十億人もの弱者がいる場所であることをはっきりと思い知らせた。一方でそれは、「グローバル公共財」（GPGs）と、その基本的理念が、気候変動を含む社会的危機に対処するうえで、どう活用できるのか、新たな関心を引き起こしている。

グローバル公共財とは素晴らしいフレーズだが、その基本的理念はシンプルだ。すなわち、誰一人として、「財」の利用から排除されてはならないということだ。日常レベルでいえば、街路や

公園が公共財に分類される。グローバルなレベルでは、安定した気候がそれにあたるだろう。気候の安定を達成し、維持するための手段もまた同様である。

気候保護のためのGPGアプローチの基本原則は、一つの文で表現するなら、「どこで（地球温暖化ガスの）排出量を増やしても、あらゆる場所の人びとを危険にさらす。どこで排出量を減らしても、あらゆる場所の人びとの利益になる」となる。この原則が真実であれば、それを実現する手段もまた公共財であり、そうした手段は公共の利益に資するよう策定される。

システムへの批判

パンデミックへの世界のリーダーたちの対応は、グローバルな緊急事態に際し、富裕国政府と多国間機関が一致した行動をとる能力があるのかどうか、関心を集めた。その対応は、GPGsの概念を新たに浮上させた。公衆衛生では、これまで政治的に非現実的、あるいは「手が届かない」と

見なされてきたことが、突如として優先事項となった。

2021年3月、アントニオ・グテーレス国連事務総長は、「コロナワクチンはグローバル公共財と見なされねばならない。より裕福な国々では、ワクチンナショナリズムやワクチン買い占めなどの例が多くみられる。製造業者との裏取引も相変わらずで、これらはすべての人びとへのワクチン普及を阻害している¹」と述べた。

2ヵ月後の2021年5月、ヘレン・クラークニュージーランド元首相が共同議長を務める「パンデミックへの備え及び対応についての独立パネル(IPPR)」は、さらに踏み込んだ。IPPRは声明で「国際システムは、将来のパンデミックを防ぐために根本的な変化を必要としている²」と述べた。IPPRは「ワクチン、診断技術、治療法、および援助物資を世界中に迅速かつ平等に分配するための——市場モデルから、グローバル公共財を届けることを目的とするモデルへと転換した³」プラットフォームの構築が急務であるとした。G7でさえ(2021年6月にイングランド南西部で開催された、G7コーンウォール・サミット)の声明で、「グローバル公共財としての広範なワクチン接種⁴」に言及した。

気候に「レッドリスト」はない

あらゆる人びとの健康を保護するうえでGPGアプローチが理にかなっているなら、より慢性的で構造的な社会的危機の対処に、なぜ同じアプローチがとれないのか。パンデミックとのたたかいに各国政府が何兆ドルもの金をつぎ込むことができるのなら、なぜ気候危機対応で同じことがで

きないのか。多くの人びとは、パンデミックに苦しむ世界と、気温の上昇および不安定な気候に直面する世界に共通した特徴があることに気づいている。新型コロナは、資本主義の政治経済システムは病気の温床であり、世界中の貧困層が、健康面でも経済的にもその影響の矢面に立たされていることを露骨に示した。一方、世界の最貧困層の多くは、すでに気候の不安定に直面しつつある。しかし、ハリケーンや熱波から身を守る場所はなく、温室効果ガス排出を別の国へと移行するのを規制する「レッドリスト」も存在しない。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が最近発表した報告では、気候変動が「広範かつ急速に強まっている」ことを私たちに再び想起させている。気候変動は「さまざまな方法で、すでに地球上のあらゆる地域に影響を及ぼしつつある⁵」。それゆえに、グローバルな緊急事態は、グローバルな対応策を必要としている。

しかしながら、パンデミックと気候変動はいずれも行動主義、権利擁護運動、そして政府の政策を支える包括的な言葉を切に必要としている。GPGはその役割を果たす可能性がある。GPGは幅広い原則という点からみて概念的な訴求力があり、大胆な提案や効果的な政治運動のための事例も提供する。

上振れか、下振れか

グローバルな危機に対しGPGアプローチを採用するためには、国際機関と各国政府の双方が優先事項を根本的に変化させることが必要だ。そうした変化は起こり得るだろうか。コロンビア大学の歴史学教授アダム・トゥーズはいう。

「転換点が到来したと感じざるを得ない。2020年を新自由主義時代の全般的危機ととらえるなら…コロナ危機は、その起源の1970年代以来の一つの流れの終点を記している⁶」

それにもかかわらず、グローバルな経済運営に大きな変化が起こることは稀で、そうした変化は予測不可能な出来事によってだけでなく、政策の方向性を決定することができる政治家によっても生み出されることを、歴史は教えてくれる。1930年代の世界大恐慌と第2次世界大戦の衝撃は、1940年代半ばのブレトン・ウッズ体制の確立につながった。ニューディールの考え方を反映したこれらの機関は、通貨の安定（国際通貨基金＝IMF）と開発援助（世界銀行）を通じて、軍事的緊張と衝突をあおった1930年代の貿易紛争などを防止し、関税および貿易に関する一般協定＝GATT、1990年代に世界貿易機関（WTO）につながる。

30年後、「オイルショック」不況と1970年代半ばから後半にかけてのハイパーインフレにより、新自由主義的介入がこれらの機関を支配するようになった。著名な新自由主義者らが、巨大なグローバル銀行や多国籍企業に有利な協定の拡大を通じた、貿易主導型の経済成長への転換を取り仕切り、強行した。よく知られているとおり、イデオロギーの右転換は、民営化をおもな特徴とする「構造調整プログラム」、福祉国家への攻撃、および労働組合の弱体化の画策の波を引き起こした。時を経るにつれ、国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）や京都議定書など、多くの国連の機関やプロセスにおいて、新自由主義的思考が支配的となった⁷。

トウズのように、「積極的なアジェンダを求めて、中道派は環境政策や気候危機の問題をかつてないほど取り入れている」。しかし中道派

はまた、彼らが追求したい政策について明確な考えがあり、彼らが考える「転換点」は、左派が支持できる、あるいは支持すべきものとは異なる。そして、積極的な排出削減目標の形をとった「野心」は、その同じ目標を達成することとイコールではない。これから見るように、グローバルエリートたちは、GPGを広めるのではなく、それを抑制しようとねらっている。

いまや誰もが ステークホルダー

GPGアプローチが未来を形作るのだとすれば、それは少なくとも3つの大きな課題を克服しなければならない。

第1の課題は、世界銀行やIMF、そして世界経済フォーラム（WEF）として知られる億万長者のクラブなど、支配的な機関によって仕掛けられる言説の封鎖である。ばく大な財源と洗練された宣伝機関を豊富にもつ彼らは、コロナや気候変動、その他の危機に対応する独自の言説を利用できる。すなわち、「グレート・リセット」や、それと近い「ビルド・バック・ベター（より良い復興）」⁸がそれだ。この支配的な言説に対抗することは困難だが、絶対に必要なことである。

WEFの創業者であるクラウス・シュワブにとって、現在の「コロナー気候」時代を規定する問いかけは、次のようなものである。「いかなる種類の資本主義を我々は欲しているのか。我々の経済システムを将来世代のために維持することを望むなら、我々はこの問いに正確に答えなければならない⁹」。重要なことは、シュワブをはじめグレート・リセットの生みの親たちが、「市場原理主義」を過去のものとして主張していることだ。これ

には拍子抜けさせられる。1980～90年代にかけて「構造調整」の名でおこなわれた大量殺戮きつりくと同様に、時代に逆行した市場原理主義の言い訳が「私の不徳の致すところ」というわけだ。気候に関するグレート・リセットの特徴は、2008年の世界金融危機後に世界銀行が提言した「包括的グリーン成長」の枠組みに酷似している¹⁰。

「包括的グリーン成長」は政治的目的にかなっていた。IMFと世界銀行はいじめの加害者で、緊縮政策をとるにせよ、最も弱い立場の人びとをさらに貧困へ追いやったという考えに対応する標語だった。グレート・リセットもこれと変わらない。シュワブにとっては、「ステークホルダー（利害関係者）」資本主義が、「シェアホルダー（株主）」資本主義に取って代わるべきだという。いずれにせよ、双方の主張は、気候変動とのたたかいは公的および民間セクターの「協力」にかかっており、その協力こそ「回復力あるエネルギー転換」の達成のために不可欠だ。

リスクの回避

エネルギー転換を「回復力ある」ものとするのは何か。この目的のために、各国政府は「財源の規模を拡大し、複数年、あるいは数十年にもわたる視野でおこなわれる投資のリスクを回避する」必要がある。「このことは新興市場と、新しいクリーンテクノロジーにとって決定的に重要だ。なぜなら、それらの経済力は、すでに確立したエネルギー投資にはまだ太刀打ちできないからである¹¹」。言い換えれば、民間投資の「リスクを回避」し、彼らの利益を保証するために公的資金が使われ続けるということだ。長期の契約には、

「公民パートナーシップ」(PPP) モデルに特有の方法で利益を生む仕組みとなることが期待される。これは「長期的な持続可能性」と「包括的成長および長期的繁栄」を保証する¹²。

グレート・リセットの考えもまた、バイデン政権がUNFCCCに提出した「国が決定する貢献(2020)」の核心部に嘘がある。同文書は、「強力かつ予測可能な政策的枠組み」が、いかに「炭素汚染とは無縁のテクノロジーとインフラの革新および開発に対する民間投資を支え、継続的發展を推進する市場を促進するか¹³」について述べている。

唯一の声

GPGアプローチの第2の課題は、その主たる提唱者のもつ組織的な弱点である。多国間の組織においては、国連貿易開発会議(UNCTAD)が、GPGsとグローバル・ガバナンス改革を支持する唯一の声といえるだろう。

UNCTADによる改革は、たとえばエネルギー憲章条約に含まれる、悪名高き投資家対国家間の紛争解決メカニズム(ISDM)を廃止することを要求している。ISDMは、エネルギーの選択や価格に関する管理権を主張、あるいはその回復を意図する政府の行動を阻止するために利用されてきた¹⁴。しかし、エネルギー憲章は、数多くの投資協定の一つにすぎず、これらの協定は、主要なテクノロジーの支配権を大手多国籍企業と富裕国の手に握らせておくための、知的財産管理体制なのだ。

同様にUNCTADの指摘によれば、WTOルールは「鍵となる技術を公共財と認める」ことを困

難にしており、こうしたルールは、「グローバル公共財としての万人に開かれたグリーンテクノロジー、低排出の研究と計画における南南協力、および技術移転を含むグリーン投資戦略¹⁵」の方向へ世界が進むことを可能にするルールに置き換えねばならない。これは「急速な脱炭素化と同時に、公共投資の増額、生活費を反映した最低賃金、より強力な団体交渉制度、および普遍的かつ包括的な社会保護が必要とされる¹⁶」ことを意味している。

しかし、WTOとエネルギー憲章のルールの変更は、GPGアプローチにとって必要な先駆けではあるが、結果として求められるアプローチにはならないかもしれない。ルールの変更は、途上国の私企業が先進国のライバルと張り合うのを助けるかもしれないが、現在必要とされるような転換を生み出しそうにない。議論を前に進める中で、UNCTADは「新たな多国間主義」を求める声を、グローバル・グリーン・ニューディールの提案とうまく融合させてきた。有力な反対者に対抗して、UNCTADは「国策に関する主権の自由を慎重に尊重しつつ、協調的安定と環境の持続可能性という目標に向け、世界経済のルールを再構築する」ための政策を推進している¹⁷。

労働組合と、社会運動における彼らの同盟者たちは、GPGアプローチを明確かつ一貫して擁護することで、新自由主義政策からの決定的転換を支持し、「グレート・リセット」アジェンダにより効果的に対抗するため、UNCTADその他の機関への支援を構築できるだろう。

第3の課題は、政治的な運動とイニシアチブの基盤を提供するであろう一連の明確な政策提案において、GPGの考え方をしっかり示す必要性だ。こうした提案は、新たなガバナンスのパラダイム構造の観点から、多国間システムの改革がどれほど不可欠であろうとも、改革のその先を見越しておかなければならない。

これは一筋縄ではいかない。パンデミックの回避と対応に関し、GPGアプローチの焦点は明確で、ワクチンと診断技術、治療法などを世界中に迅速かつ平等に行き渡らせることだ。しかし、気候変動への取り組みは、グローバルな政治経済における抜本的かつ長期にわたる変化を必要とする。これはとてつもない大仕事であり、エネルギー供給、輸送機関、産業、食糧および農業、人工的な環境に全面的変容を強いるだろう。

パンデミックへの対応とワクチンの不平等な分配によって、知識と経験、およびデータを共有する必要性が明らかになったように、気候変動とのたたかいは、前例のないレベルでの協力を必要とする。この種の協力は、過去数十年にわたり、新自由主義的な法制度によって妨害されてきた。IPCC自身が強調してきたように、「個々の存在がそれぞれみずからの利益をはかっている限り、（気候の影響の）効果的な緩和を達成することはできない」。そして協力は「知識や環境上適正なテクノロジーの開発と普及、およびその移転において、建設的な役割を果たすことができる¹⁸」。

厳密な意味での協力、またその他の形態での協力が世界的規範となるという考えは、それ自体ユートピア的な響きがある。しかし、「ステークホルダー資本主義」や「包括的グリーン成長」以上にユートピア的な考えは決してない。主な機関が、民間セクターの協力を促進する能力について、懸念をますます表明するようになっているの



協力を通じた転換

は重要だ。国際エネルギー機関（IEA）は、2020年のレポートで、排出削減に必要な技術の開発と採用が遅れていることに言及し、これを「公共財市場の失敗」と呼んだ。レポートはこう続けている。「民間セクターは、企業が投資利益を十分に得られない限り、知識を生み出すインセンティブを制限してきた。なぜなら、そうした知識は、他人にとって簡単に利用可能だからである¹⁹」。

打開か、崩壊か

コロナと気候変動は、ともに新自由主義的秩序がもつ深い亀裂を白日の下にさらした。しかし、すべての亀裂が構造的崩壊につながるわけではない。その多くは、たんに政治情勢の一端を占めるにすぎない。しかし、主要な機関の幹部たちが、自身のとなえてきた親市場のプロパガンダをもはや信じなくなっているという明確な兆候がある。

国連創立75周年を記念する2021年8月の報告書の中で、アントニオ・グテーレス事務総長は、「グローバルな打開と崩壊のシナリオ」がいかに「いま私たちが行う選択にかかっているか」について強調した。100万人を超える人びとの調査にもとづいて、グテーレスのレポートは、国連が「グローバル・コモンズ（地球環境や公共領域など）とグローバル公共財へのガバナンスを強化すること」に対し、北の先進国と南の発展途上国の全体から圧倒的な支持が寄せられていると述べている。「これには新しい機関は必要ない。むしろ私たちに必要なのは、新たな決意と、直面する課題に適した協力の方法である²⁰」。

美辞麗句だけでは世界は変わらない。しかしそうした言葉が、何億、何十億もの人びとの不安と

願望の双方を一部でも表現しているとすれば、事態の打開、すなわち転換は現実のものとなるかもしれない。やるべきことは山ほどあるが、すでに労働組合は、電力部門の再公営化がいかに排出削減に役立つかを示すことで、GPGの選択肢の発展に有用な貢献をおこなってきた。国際公務労連（PSI）、スコットランドとフランスのエネルギー労組、エネルギー民主主義のための労働組合連盟（TUED）に参加する労組らは、UNCTADと提携し、2022年前半のスタートが期待されている「公共の低炭素なエネルギーの未来のためのプログラム（本稿次に掲載）²¹」を策定しつつある。国際運輸労連（ITF）による、現代の公共輸送機関を促進する取り組みもインパクトをもっている²²。

こうした取り組みは小さなステップであり、それがどこへ導かれるかは誰も知らない。私たちが知っているのは、グレート・リセット「ステークホルダー」資本主義が、装い新たに再出発するために公金を使う新自由主義であるということだ。そしてそれが、さらなる悲嘆とトラウマへと続く道であることは間違いない。現在の歴史的瞬間を真の転換点へ変えるチャンスをつかむために、進歩的な社会運動は、グローバル公共財の考え方を結束して支持しなければならない。

脚注

1. 事務総長の発言の原文リンクは、
<https://www.un.org/en/coronavirus/onlytogether-can-we-end-pandemic-and-recover>.
2. 「最後のパンデミックに：パンデミック準備・対応に関する独立委員会」の報告書原文は、
<https://theindependentpanel.org/expert-independent-panel-calls-for-urgent-reform-of-pandemic-prevention-and-response-systems/>.
3. 2に同じ
4. 「広範なワクチン接種」はG7の共同声明でも単にワクチン接種として以上に言及されていることは興味深

- い。その違いは大したことではないように思われるが、そうではない。仮にワクチン接種がグローバル公共財だとすれば、次の段階として全ての人に行き渡らなければならないとなる。しかしワクチン接種は、仮にわずか1%の人々がワクチン接種を受けたとしても公共財として位置付けられるものである。G7の声明の原文リンクは、https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-5.pdf?utm_campaign=Carbon%20Brief%20Daily%20Briefing&utm_content=20210614&utm_medium=email&utm_source=Revue%20Daily。
5. IPCC（気候変動枠組条約政府間パネル）記者発表資料2021年8月9日の原文は、
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_en.pdf。
6. 引用の原文は、
<https://www.theguardian.com/news/2021/sep/02/covid-and-the-crisis-of-neoliberalism>。
7. UNFCCC、京都議定書の下でのメカニズムは以下の原文を参照：<https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>。3つの「京都メカニズム」は新自由主義的な思考を明確に反映した排出削減の促進を提起している。富裕な国の政府が、途上国への援助目標を繰り返し達成できないように、これらのメカニズムも民間の市場の利益を生み、魔術のようなマーケットを作り出すための資本調達的手段として提示されている。その最大かつ最も重要なメカニズムは国際排出権取引制度（IETあるいは炭素取引ともいう）であり、残る二つはクリーン開発メカニズム（CDM）と共同適用（JI）である。
8. 原文は、
<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/now-is-the-time-for-a-great-reset/>。
9. 原文は、
<https://www.weforum.org/agenda/2019/12/why-we-need-the-davos-manifesto-for-better-kind-of-capitalism/>。
10. 世界銀行包摂的グリーン成長：持続的開発のための道、2012年
11. 原文は、
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2021.pdf。
12. 原文は、
http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_2021.pdf。
13. 原文は、
<https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Search.aspx?k=United%20States%20of%20America>。

14. 原文は、
<https://energy-charter-dirty-secrets.org/>。
15. UNCTAD/ボストン大学：共通の繁栄に向けた新しい多国間主義：グローバルなグリーン・ニュー・ディールに関するジュネーブ原則は以下を参照。
<https://unctad.org/webflyer/newmultilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>。
16. UNCTAD: 復興、強靭さと包含的な開発のための国際貿易システム、UNCTADリサーチ・ペーパー No.65= UNCTAD/SER.RP/2021/8.
17. UNCTAD/ボストン大学：共通の繁栄に向けた新しい多国間主義
18. 同上
19. 原文は、
<https://www.iea.org/reports/clean-energy-innovation>。
20. 国連、われわれの共通のアジェンダ-事務総長報告、2021年8月
21. 原文は、
<https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Search.aspx?k=United%20States%20of%20America>。
22. FNME/TUED/PSI/ITFを参照のこと。
(翻訳は全労連国際局)

シヨーン・スウィーニー ニューヨーク市立大学の労働・都市研究学部の労働、気候、環境国際プログラム事務局長。同時に24カ国の83の労働組合で構成するエネルギー民主化のための労働組合連盟(TUED)の活動に深く関わっている。TUEDはエネルギー資源、インフラの民主的コントロールと社会的所有、その自由な選択を促進している。