

反グローバリズム再考：  
国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究  
「世界経済研究会」報告書

平成31年3月



公益財団法人日本国際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs

## はしがき

本報告書は、当研究所の平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「反グローバリズム再考：国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究」プロジェクトにおいて実施した「世界経済研究会」の研究成果をまとめたものです。

近年、英国のEU離脱や米国の自国第一主義政策への傾向等に看取されるように、先進諸国において反グローバリズムのポピュリズム政治が勢いを増し、貿易における保護主義的措置の台頭や移民の排外主義の高まりなど、既存の政治体制・グローバル経済体制を大きく揺るがす事態が起きています。各国国内に目を転じると、グローバル化や技術革新の進展により経済社会の急激な変化から取り残された人々が、格差拡大等の問題に適切に対処できない政治や社会に対して不満を表明しているといった背景があります。そして、各国での反グローバリズムのポピュリズム政治の高まりの帰結として、グローバル政治における多国間主義や国際協調が困難に直面するといった状況にあると言えます。

本事業は、「反グローバリズム」の背景にある経済・政治・社会の要因を解明し、その根本原因を正しく理解し、対処すべき課題を対して提言を行うことを目的としています。本事業では、主に経済問題を扱う「世界経済研究会」（主査：稲葉延雄・リコー経済社会研究所常任参与）と、地政学的問題を扱う「グローバルリスク研究会」（主査：立山良司・防衛大学校名誉教授）の二つの研究会で構成され、各研究会が連携することで学際的なアプローチで研究課題に取り組むことを狙いとしています。

「世界経済研究会」では、反グローバリズムの背景にある、世界経済の構造変化、米国・EU・中国の政治経済の変容、通商問題、国際協調における国際機関や国際フォーラムの役割、多国間主義の機能、新興技術を巡るガバナンス、第四次産業革命の影響等、極めて重要なテーマを広くカバーしています。

本報告書は3か年計画の2年目にあたる「中間成果」の位置づけであり、さらなる研究の深化が求められる部分も多く含まれます。読者の皆さまから忌憚なきご意見、ご批判をいただければ幸甚です。また、本報告書に表明されている見解は全て各執筆者個人のものであり、所属の機関や当研究所の意見を代表するものではありません。

最後に、本研究事業に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた執筆者各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成31年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所  
理事長 佐々江 賢一郎

## 研究体制

主査：	稲葉 延雄	リコー取締役会議長／リコー経済社会研究所常任参与
委員：	岩本 晃一	経済産業研究所／日本生産性本部上席研究員
	馬田 啓一	杏林大学名誉教授
	浦田 秀次郎	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
	河合 正弘	東京大学特任教授／環日本海経済研究所代表理事
	川野 祐司	東洋大学経済学部教授
	城山 英明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	高木 聡一郎	国際大学グローバル・コミュニケーション・センター教授
	橘木 俊詔	京都女子大学客員教授／京都大学名誉教授
	中島 厚志	経済産業研究所理事長
	中林 伸一	欧州復興開発銀行日本代表理事
	丸川 知雄	東京大学社会科学研究所教授
	安井 明彦	みずほ総合研究所欧米調査部長
委員兼幹事：	中山 泰則	日本国際問題研究所 所長代行
	中川 周	日本国際問題研究所 研究調整部長
	柳田 健介	日本国際問題研究所 研究員
担当助手：	園田 弥生	日本国際問題研究所 研究助手

(敬称略、主査以降五十音順)

# 目 次

総論要旨	1
序論	稲葉 延雄 ……3
第1章 反グローバリズムについて ―世界経済からの視点―	中島 厚志 …… 17
第2章 グローバル化と米国政治	安井 明彦 …… 33
第3章 「深化」という EU のグローバル化は有効か	川野 祐司 …… 47
第4章 中国経済の拡大と反グローバリズム	丸川 知雄 …… 65
第5章 「一带一路」構想と「インド太平洋」構想	河合 正弘 …… 83
第6章 保護主義の台頭と岐路に立つ世界貿易体制	浦田 秀次郎 ……117
第7章 揺らぐグローバル通商秩序と日本の通商戦略 ―トランプ米政権の暴走に歯止めをかけられるか―	馬田 啓一 ……127
第8章 グローバリゼーションに対する G20 および IMF の処方箋	中林 伸一 ……145
第9章 多国間主義のレジリエンス	城山 英明 ……159
第10章 分散台帳技術を用いた非中央集権的ガバナンスの理想と現実	高木 聡一郎 ……177
第11章 情報通信技術が作り出す経済格差	岩本 晃一 ……191
第12章 反グローバリズムとポピュリズムの動向と意味	橘木 俊詔 ……211



## 総論要旨

現代のグローバリゼーションは、情報通信技術（ICT）の発展を伴いヒト・モノ・カネの国境を越えた移動が非常に活発化し、中国をはじめとする新興諸国を世界経済に組み込んだことが特徴である。世界の生産力は飛躍的に拡大し、世界全体の富は増加、先進国と新興国の経済格差は縮小した。一方で、リーマンショック後の先進国経済の低迷の後、新興国への経済の重心移動はより明らかとなり、先進国では特に製造業企業の生産拠点の海外移転や貿易による新興国との競争激化に対しての不満が高まった。また、金融危機によるショック、金融資産の保有の有無、貿易自由化や技術革新による熟練労働者と非熟練労働者の賃金レベル拡大により、世界的に所得格差が拡大する傾向にある。世界経済の成長が長期鈍化傾向である中で、経済グローバル化と技術革新は不可逆的に進むことが予想されるため、反グローバリズムの通奏低音ともいえる構造的リスクは、一定程度に世界各国共通で常に存在するものと見るべきである。

格差拡大は国内における移民、人種、文化等による分断とも不可分に関連していると見られる。すなわち、経済グローバル化等による経済社会の急激な変化から取り残された人々、元々こうした変化やショックに脆弱だった階層の人々が、社会的ステータスや自己決定権を喪失することに危機感を抱き、国家の保護への希求が高まったことが反グローバル的ポピュリズム政治の温床になったと考えられる。逆に言えば、こうした国内の課題を解決しないことには、グローバル化を支える国内的な条件を満たせないことになる。グローバル化がもたらす副作用に対しては、再分配機能の強化や教育人材投資の拡大によってグローバル化の経済的・社会的な副作用を軽減すること、また国内政治の失敗を防ぐためには、パブリックディプロマシー等による一般国民のコンセンサス形成やマニフェストを与えられた各機関・制度が正常に機能することが必要である。

経済社会の両輪での健全な発展が必要ということの認識は世界中で高まっている。国連で採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」は普遍性、包摂性、参画性、統合性、透明性のコンセプトを重視しており、「先進国と途上国の両国が課題に取り組む」、「誰一人取り残さない」、「社会・経済・環境の関連性を念頭に、課題に統合的に取り組む」こと等が謳われている。SDGsの達成に向けては政府や関連する国際機関・NGO団体の努力だけでは不十分であり、経済活動の主体を担う企業の貢献が不可欠であると言える。この点で、本研究会ではコーポレートガバナンスの重要性を指摘している。

米国のトランプ政権の自国第一主義や英国のEU離脱は、これまで国際秩序を支えてきた先進国が国際協調を離れて、先進国のリーダーシップが弱まることを意味している。こ

うした状況下で、多国間主義を如何に維持し、国際協調を進めていくは重要な課題である。本研究会では、多国間の制度がうまく機能する要件について考察を行い、(1) 多国間主義自身の重層性（国連システム、G7/G20等のフォーラム、国際金融機関、民間法人、有志国による組織等によるサポート）、(2) 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、(3) セキュリティ化（securitization）としてのフレーミング、すなわち国家安全保障（総合的な）の問題としての位置づけ、(4) 国内制度的な要因、すなわち国内政治的コンセンサス及びマニフェストを与えられた行政機関等の確立、の四つを挙げた。

世界第一位と第二位の経済大国同士、また他の国をも巻き込んだ米中貿易戦争の収束の道筋は見えない。米国は、中国の不公正な貿易慣行や「中国製造 2025」を巡る補助金を通じたハイテク産業発展を問題視しており、関税の引上げによる圧力を高め中国との貿易交渉に臨んでいる。米中貿易戦争による経済への悪影響はすでに現実化しており、さらにサプライチェーンを通じて、日本の輸出にも影響を及ぼしている。世界経済の減速にもつながりかねない米中貿易戦争への対処は日本外交にとっても喫緊の課題である。中国がこの局面を打開するには、つまるところ中国自身の国内構造改革を進めることが肝要となる。すなわち、国家資本主義から市場経済への移行の推進、貿易投資のさらなる自由化で外国企業が中国で事業を拡大するのに望ましい環境を作ることである。もうひとつは、中国の対外経済政策に関しては、OECD/DAC等に規定された国際スタンダードに則った運用が重要となる。「一带一路」構想については、建設的に見れば、「一带一路」沿線の新興経済のインフラ整備と連結性強化を支援し、貿易投資の活性化を通じて域内経済の成長を高めるポテンシャルを有している。他方、地政学的・軍事的な警戒感、中国企業の環境面・安全面・雇用面等での振る舞い、債務の民間問題等の海外との軋轢も高まっている。こうした軋轢を克服しない限りは、「一带一路」構想に未来はないと言える。日本との関係では、「自由で開かれたインド太平洋」構想に示される価値や原則に基づいて「一带一路」構想への働きかけ、具体的には、質の高いインフラの推進、アジア開発銀行（ADB）等の国際金融機関とアジアインフラ投資銀行（AIIB）等の協調強力、第三国における日中民間経済協力等を進めることが重要である。

## 序論

### 反グローバリズム再考：国際経済秩序を揺るがす危機要因の分析

稲葉 延雄

#### はじめに

日本国際問題研究所では、現在「反グローバリズム再考：国際経済秩序を揺るがす危機要因の分析」と題する研究プロジェクトが進行中であり、具体的な研究活動のため2つの研究会——「世界経済研究会」と「グローバルリスク研究会」が組織されている。本論考集は前者の研究会の活動から得られた研究成果の一端を報告書として取りまとめたものである。それら論考の序説として、ここでは諸研究に共通する問題意識を明らかにしたい。

まず、「世界経済研究会」の研究内容を簡単に述べると、第一に、反グローバル化やポピュリズムの嵐の中で混迷する先進国における政治体制の状況把握である。特に、ここでは、そうした政治状況を生み出した様々な要因の解明に努めるとともに、より深く、世界経済や産業界の大きな構造的変化に着目して、根本原因をえぐり出してみようとするものである。

第二に、そうした状況下でも、経済社会の健全な運営を確保するために、どのような方策が考えられるかを模索することである。この種の政治・社会・地政学分野の研究では、得てして現状分析までで力尽きることが多いが、問題が摘出されたのであれば、そのソリューションの提示なしでは話は閉じない。現在の民主的な社会が持ちうる解決策とは何かを探求していくことが、ここでの目的である。

#### 1. 反グローバリズムをもたらしている経済・産業の構造変化

反グローバリズムやポピュリズム的傾向をもたらしている諸要因は、決して一つではなく、しかも様々に絡み合っているし、それらの先行研究は経済的な側面に限ってもずいぶんある。しかし、グローバリズムは歴史的に形を変えて何回も出現してきたのに、何故今回ほど反グローバリズムの動きが高まるのか、分析の多くはあまり説得力がない。そこで、ここでは企業経営的見地から、次の二つの構造変化をそれらの根本原因として着目する。

その第一は、これまで世界経済自体は大変順調であったが、それにもかかわらず、先進国企業においては、傾向的な生産性の伸びの鈍化が等しく観察される、ということである。平たくいえば、先進各国ともビジネスは近年だんだん儲からなくなっている。実際、自然利子率が非常に低い水準にあると言われたり、主要国中央銀行が軒並みゼロ金利ないしそ



の近辺の超低金利政策をとっていたりしているが、これらは軌を一にする現象である。こうした傾向的な生産性の伸び悩みは、それだけでなく賃金の引き上げ抑制を強める方向に作用するが、加えて第二に、先進国の労働分配率、つまり企業収益の労働者への配分割合も傾向的に低下していて、生産性の鈍化以上に賃上げが抑制されている。企業心理として、生産性の鈍化に象徴される将来の経営不安に備えて賃金上昇はできるだけ抑える、という力学が世界的に強く働いているほか、グローバル化やデジタル経済化の進展の下で、生産性の低い単純労働者の賃金が伸び悩んでいることが背景として考えられる。

いずれにせよ、このことが、例えば米国では伝統的職種の賃金が低位にとどまり、中間層の喪失や所得格差の拡大を招いている、と言われているが、さらにこれらの動きが経済社会の不安定化や分断を招き、ひいては反グローバリズムの台頭やポピュリズム的政策要求の高まりに繋がっている、というのが、ここでの仮説である。

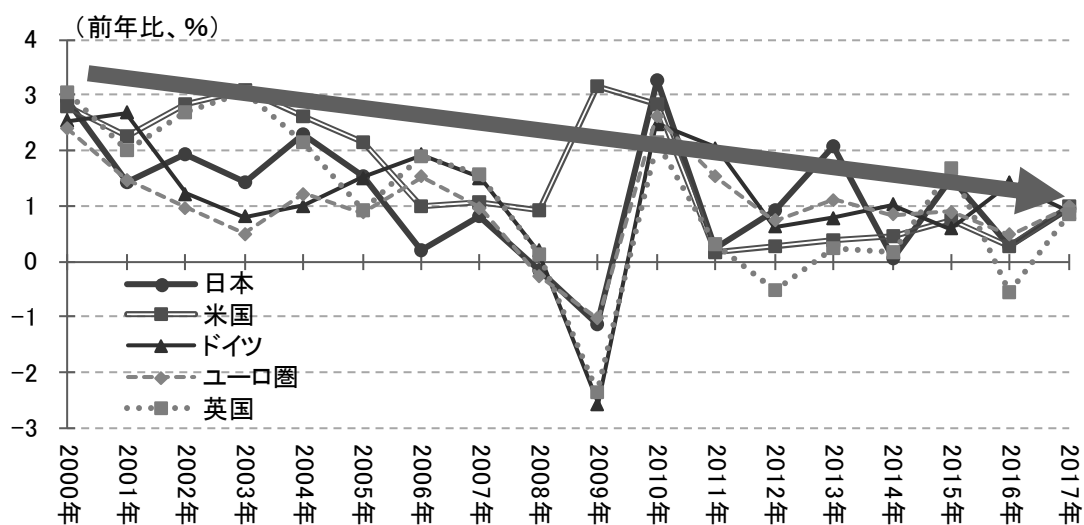
先進国企業を巡る生産性上昇率の鈍化や労働分配率の低下傾向の背景についてももう少し考察を深めてみたい。次の三つの図表は先進国の労働生産性上昇率（表及び図1）と労働分配率（図2）の推移を示したものである。いずれも右肩下がりのトレンドを示している。

(表) 労働生産性上昇率・就業者1人当たり(時間単位)

	2000～2007年	2012～2017年	
	(年平均)	(年平均)	2017年
日本	+1.6%	+1.0%	+0.9%
米国	+2.2%	+0.5%	+1.0%
ドイツ	+1.7%	+0.9%	+0.9%
ユーロ圏	+1.2%	+0.8%	+1.0%
英国	+2.2%	+0.3%	+0.9%

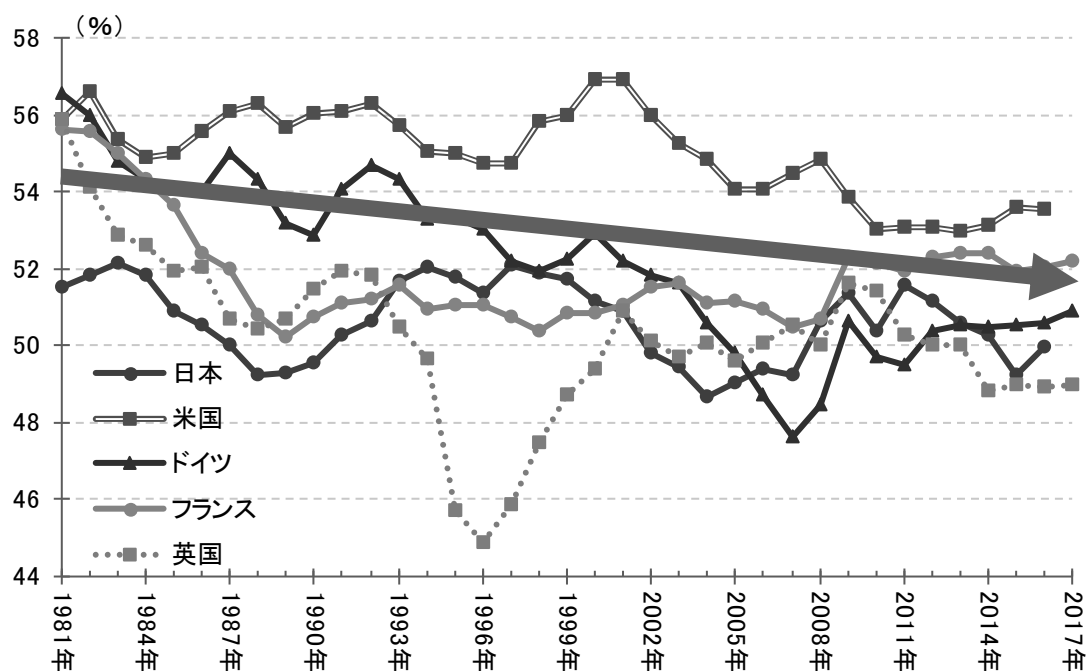
出典：OECD から筆者作成

(図1) 労働生産性上昇率(前年比)の推移



出典：OECD から筆者作成

(図2) 労働分配率の推移



労働分配率＝労働所得／名目 GDP (US ドル)

出典：OECD から筆者作成

先進国における生産性上昇率の鈍化は、実はリーマンショック前から始まっている。その原因については様々な仮説が出されているが、定説は得られていない。世界は第四次産業革命の真っただ中にあると言われながら、最近のデジタル関連をはじめとする技術革新は人々の生活を便利にしているが、以前の技術革新と比べて、生産性の向上という意味で

はインパクトが小さいのではないかと、とか、デジタル関連のビジネスは企業にとって収益認識がことのほか難しいのではないかと、などの諸説が提示されている。

この辺の認識は日本でも共有されていて、これまでのところ景気が大変良かったが、さりとて先行きを考えると、自らの企業業績の成長も全く確かではなく、賃金などを思い切っては上げられない、すなわち、先行き経営不安が小さくないので賃上げを抑制せざるを得ない、という声がよく聞かれる。労働分配率が下がっていることでも明らかなように、企業は儲かっているのに、賃金で報いていない、という人々の直観は全く正しいが、それでも経済界は総じて慎重である。先進国で労働分配率が低下しているのも、先行きの成長鈍化が経営者を慎重にしているという同様の事情があるのであろう。米国では、グーグル、アップル、アマゾン、マイクロソフトなどごく一部の企業が高収益を享受しているが、それらを含めても全体の生産性は伸びておらず、大多数の企業は儲かっていない。

もちろん主要国企業の労働分配率低下をもたらしている要因は、企業の先行き不安だけではない。昨今の企業のグローバリズム戦略やデジタル経済化へのうねりが強い影響を及ぼしていることも併せて指摘されている。

例えば、先進国のグローバル企業の適地生産戦略により、世界の生産拠点が新興国を中心とした賃金の低い地域にシフトし、その結果先進国の伝統的な生産拠点の衰退を招いており、それが先進国における賃金の引き上げ抑制や中間層の喪失を招いたとの見方は根強い。先進国、新興国の間の経済活動の相互交流は非常に複雑で、過度な単純化は慎むべきであろうが、それでもそのように感じている人々が少なくないことは認めるべきなのだろう。

デジタル経済化のうねりも、労働分配率低下を助長している。デジタル経済化の下で進展しているロボットやAIによる単純労働代替が、非熟練労働の雇用を奪うとともに、その賃金上昇を抑制することで労働分配率を押し下げているからである。その一方で資本投入増に伴い、資本の側への報酬は増加する結果となり、いわゆる所得格差の拡大の原因ともなっている。先進主要国経済の多くは、景気拡大の持続の結果、まれにみる労働需給のひっ迫に直面しているが、企業はロボットへの代替等による労働投入の節約に努めており、その結果、タイトな労働需給にもかかわらず、賃金やインフレ率が高まらない、という、歴史的にも経験したことのない状況が現出している。これも労働分配率低下と表裏をなす現象である。

いずれにせよ、反グローバリズムをもたらしている原因を根本までさかのぼると、先進各国で近年観察される労働生産性の伸びの鈍化と労働分配率の低下という経済・産業の構造変化が企業に強いている結果ではないかと、という仮説にたどり着く。これが、ここでの

暫定的な理解であり、今後ともこの仮説の確からしさを確認していく必要があるが、いずれにしても、ポピュリズム志向の政策への有効な対抗策を考えていくうえでの重要なガイドポストになりうるものである。

## 2. ポピュリズム志向の政策への有効な対抗策

以上述べてきた点が根源的な原因だとすると、その原因解消のためには、企業の収益率や成長率が構造的に勢いよく反転上昇して、企業の自信を回復することが手っ取り早い解決方法である。しかし、それが近い将来実現するかどうかは、それこそ不確実である。一方、その間に生じる雇用機会の喪失や所得格差拡大を是正するには、社会保障政策のさらなる充実とか、その延長線上にあるベーシック・インカムを導入などを考えねばならないかもしれない。しかしそうした議論は、財政再建を遅延させる可能性をはらんでいたりと、増税といった一般の人々の負担増を伴っていたりするだけに、簡単には国民的コンセンサスを得られそうもない。

### (1) 企業の責務—ビジネス戦略の転換とコーポレートガバナンスの高度化

ここでもう一度企業行動に立ち戻ってみよう。経済のグローバル化、デジタル経済化の中で、企業が企業価値の拡大を求めて様々な企業戦略を繰り出しているが、それが結果的には社会的・政治的不安定や分断を招き、自国第一主義的な発想や保護貿易主義的な考えに即した政策が展開されるに至り、かえって企業の持続的な企業価値の拡大が難しくなっている。このように整理すると、これまでの単純な適地生産主義に基づくグローバル戦略やデジタル経済化の下でのロボットによる労働代替などが、それだけでは、持続的な企業価値の拡大という企業の究極目的の達成を妨げており、それらが決して最適な戦略ではなかったことが明らかになってくる。

適地生産主義の考え方による生産拠点シフトといったこれまでのグローバル戦略についても、そのマイナスの影響を受ける地域社会の新たな産業活動の創出・雇用の確保などを合わせて考えなければ、地域社会の不安定化や社会の分断が進行し、企業にとって大変大事な価値創出活動の社会的、経済的基盤そのものが揺らいでしまう。デジタル経済化の下でのロボット等への労働代替についても、目先はコスト削減につながるが、失業した労働者の技能向上や再就職の確保に意を用いなければ、企業活動に対する社会的なサポートを得られず、持続的な企業価値の増大が望めない。企業としても、ロボットへの代替で労働コストの削減を実現する一方で、労働者一人一人の技能向上、生産性の向上を人的投資の拡大で実現していけば、より高い賃金で労働者に報いていくことができる。要するに、

これからのビジネス戦略においては、労働者一人一人が、将来に向けて自分自身の生涯設計を決めていこうとする前向きな自信を高められるような経済環境の整備が併せて求められている。

こうした戦略を個々の企業が打ち立て、実行していくためには、コーポレートガバナンスの高度化、すなわちステークホルダーによる適切な戦略誘導や経営監視による強い後押しが必要である。特に株主、銀行などの大口債権者、年金をはじめとする機関投資家等の重要ステークホルダーは、企業に対して近視眼的な収益拡大を求めるのではなく、あくまでも持続的な企業価値拡大を求めることとすれば、今述べたような文脈で、自らの長期的な投資収益の確保と経済社会の不安定化・分断回避の両立に貢献することができる。

## (2) 民主主義的枠組みの中での解決方法一例示

このように、マクロ経済的な構造変化に伴う経済的な諸課題や関連して発生した政治的・社会的課題を解決するためには、まずは、結果的にそれらの原因の一端ともなっている企業行動面の改革はどうしても避けられないし、自らの持続的な企業価値拡大のためにもむしろ前向きに取り組むべきである。しかし、同時に、政治的、社会的に現に生じてしまっている諸課題を民主主義の枠組みの中で如何に解決していくかという議論も、別途深めていく必要がある。すでに反グローバリズムやポピュリズムの嵐の中で実験的に様々な試みが行われているが、ここでは三つほど実例を挙げる。

第一は、一国のガバメント（統治機構）内での民主主義的チェック&バランスの活用である。米国では現在、トランプ政権下の米国政府機関や司法制度、さらにはメディアなど、広い意味で一国のガバメントに属する組織がポピュリズム的政策に粘り強くチェックを入れ、修正を要求し、あるいは非協力の抵抗を示し、政権のポピュリズム的色彩をかなりの程度無害化することに成功しているように見える。とくに選挙の洗礼を受けずに済んでいる各組織が長い期間に培ってきた知的判断力を如何なく発揮することで、ポピュリズム的政権の行きすぎを回避しようというものである。もちろんそのためには、「ガバメントの枠組みのなかで、各組織の相対的独立性が確保されねばならない」という大変デリケートな条件が必要である。逆に、政府組織間の協調や政府内統一などの側面が重要視され過ぎると、こうした民主主義的チェック&バランスというせつかくの機能が発揮しにくくなる。

第二は多数の国の結集で、反グローバリズム的考え方やポピュリズム的政策を封殺するという考え方である。米国脱退後のTPP11の早期発効への動きは、日本外交の指導力の誇るべき成果だと広く受け止められており、今後米国がそれまでの考えを翻意することを含め、好ましい方向への展開を見せることも期待されている。多数の国の結集はともする

と、多数がゆえに実現が困難な場合があるが、仮にまとまるとすれば、正論でしかまとまらざるを得ず、そうなれば、かえってその結論は説得力を持つものとなる。多数の国の賛同を得る努力を重ねながら、一国のポピュリズム的動きを封殺するというのは有効な考え方であろう。

第三に、これは欧州で観察されていることであるが、ギリシャの債務問題解決に示されたような国際機関の適切なリーダーシップの活用である。良く知られているように、ギリシャは久しくポピュリズム的傾向に色濃く染まった極左政権に運営されてきており、そのため財政の大幅赤字問題の解決が疑問視され、ひいてはEU域内の経済金融秩序を揺るがしかねない状況にあった。しかし、楽観は禁物であるが、ECBやIMFといった国際機関の指導力によって、今日では債務問題も何とか小康状態を得つつあるように見える。国際機関の指導力については毀誉褒貶があり、一概には何とも言えないが、適切な指導力の発揮は反グローバリズムやポピュリズムの防波堤になりうるものである。とくに、自国第一主義の発想に対抗して自由貿易と多国間主義の理想を守ることは何より重要である。そうした機能を担ってきたWTOに関しては、さらなる機能発揮のための諸改革が今こそ求められている。

以上、混迷する国際政治の中であって、どうやってポピュリズム的政策を弱め、無毒化するかについて、世界各地で行われている実験をいくつか例示した。以下に続く各論では、さらに深い考察を通じて、先進的民主主義の社会が持ちうる対抗策を提示している。

### 3. 各論要旨

**第1章「反グローバリズムについて—世界経済からの視点—」**(中島厚志)は、反グローバリズムが高まる経済構造的な背景として、リーマンショック後の主要国経済の低迷、新興国での生産力の拡大と主要国への輸出増、先進国企業の生産拠点の海外立地があり、さらに経済グローバル化と技術革新がもたらす所得格差拡大があることを示す。世界経済の成長は構造的に鈍化傾向であり、経済グローバル化と技術革新も不可逆的に進むことが予想されるため、反グローバリズム現象は一過性で終わりそうにないと指摘する。根本的対応策として、(1)先進国と新興国が共にバランス良く成長するために企業行動を国際協調の枠組みへビルドインすることを目指したコーポレートガバナンスの強化、(2)第四次産業革命によるイノベーションとメガFTA等の世界貿易体制構築で世界経済の成長率を高めると同時に、再分配政策と教育投資の強化で所得格差拡大の是正へ取り組むことを挙げている。

**第2章**「グローバル化と米国政治」(安井明彦)は、2016年の大統領選挙において、グローバル化が選挙に与えた影響に関する文献をサーベイし、トランプ大統領が選ばれた理由として、中国等の新興国との貿易による競争激化の経済的要因も認められるが、加えて、経済・社会の変化に直面し社会的ステータスや自己決定権の喪失することに危機感を抱く人々が国家との結びつき(保護)を希求したからだを指摘する。後半では、ダニ・ロドリックの「世界経済の政治的トリレンマ」を踏まえて、国内政治においてグローバル化を支えるために必要な要素について、グローバル化の副作用を低減する制度の改革、一般国民に対する納得的な説明の必要性、の二つを挙げて考察している。最後に、米国の民主主義の頑健性が反グローバリズムの防波堤になり得るかに関して、三権分立による相互抑制は一定に機能していること、大統領を抑制する仕組みを強化する場合に世論の後押しが重要であることを指摘している。

**第3章**「『深化』というEUのグローバル化は有効か」(川野祐司)は、2010年代に、EU市民の不満は、EUの経済ガバナンス(緊縮財政・構造改革)、移民・難民の大量流入、医療・社会保障等の国内政策に対して高まった。この間の経済状況として、雇用統計データの分析から教育レベルの違いにより、雇用の機会、収入の格差が拡大していることを示す。とりわけ、比較的若い男性で、中等教育までしか受けていない層は、実質賃金が大幅に低下し経済環境の困難さが増していることを指摘する。後半では、2010年代のEUの取り組みを概括し、経済ガバナンスの取り組みは「反EU」の高まりを招いたものの、徐々に構造改革の成果が出始めていること、また、資本市場同盟による中小企業のスタートアップ・若年層の起業支援、改正飲用水指令による安全な水道水の確保推進など、市民により身近な施策を充実化させていることを指摘する。2020年代に向けてのEUの深化について、財源面では法人課税、プラスチック課税、排出権取引税の新設、支出面では「結束と価値(経済社会の発展の様々な取り組みを含む)」や環境政策の優先度が高く位置づけられていることを紹介し、成功の鍵はEUの取り組みに対する市民の理解と賛同を得ることだと述べている。

**第4章**「中国経済の拡大と反グローバリズム」(丸川知雄)は、米中貿易摩擦について、今日の中国の経済規模と世界経済に与える影響が大きいこと、中国経済が自立して成長をする可能性があることを挙げ、その帰結として世界経済を分断するリスクがあることを指摘する。前半では、世界経済における中国について、かつての労働集約的な工業製品の輸出

をメインとする従属的な工業国から、生産の規模、産業・技術の多様化、消費の拡大により、世界経済の中で「中心性」を持つようになり世界経済に大きな影響を与える存在になったことを示す。中国経済の減速について考察を加え、中国の公式の成長率と筆者の推計による成長率を比較し、実際の成長率は公式の成長率を下回っている可能性が高いことを指摘する。後半では、「中国製造 2025」を巡る米中のハイテク覇権争いについて、中国の「技術ロードマップ」が示すのは輸入代替政策による国産化であり、外国企業の排除の方針になりかねないと警鐘を鳴らしている。これに対してトランプ政権の対中貿易政策の圧力は、中国が国産化を進める方向に一層追い込んでいる可能性があり、本来必要なのは、先進諸国は「技術ロードマップ」の撤回を求め外国企業が中国で事業を拡大していくことだと述べている。

**第 5 章** 『『一帯一路』構想と『インド太平洋』構想』（河合正弘）は、まず中国の「一帯一路（BRI: Belt and Road Initiative）」構想について、その概要・背景と狙い・進展を、豊富な情報とデータを基に分析を行っている。次に、米国と EU の BRI に対する姿勢について、（1）米国は BRI が中国自身の地政学的・軍事的な影響力拡大のための手段としても用いられているとし、米国の対中政策が「競争」ないし「対立」の姿勢を鮮明にしたこと、（2）EU は従来の中立的な立場から、BRI が経済・社会・環境・財政面で維持可能なかたちで運営されていないこと、欧州の分断を招いていることを批判し、「新アジア連結性戦略」の示された維持可能で、包括的かつルールに則った理念に基づき、交通、エネルギー、デジタル、人材の分野で欧州・アジア間の連結を進めるとしている。BRI の改善の方向性として、経済的な合理性と、開放的で透明性の高いものになるよう、世界銀行や OECD を調整役とした多国間での運営が重要と指摘する。日本が推進する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP: Free and Open Indo-Pacific）」構想の方向性と課題について、日本は BRI の問題点を指摘しつつ中国と協力できる分野や協力する一方で、他の新興アジア諸国に対して魅力的なプロジェクトを提供するべきであると述べている。そのために、FOIP は行動計画を具体化していくことが必要であり、FOIP 地域におけるクロスボーダーインフラプロジェクト計画の立案、エネルギー協力、二国間・国際金融機関の融資や保証等の協力強化、またプロジェクトを通じた中国との第三国での協力を推進することが重要と述べている。

**第 6 章** 「保護主義の台頭と岐路に立つ世界貿易体制」（浦田秀次郎）は、米中貿易戦争を巡る米国の保護主義的措置について、（1）二国間の貿易収支赤字の是正、（2）国内産業（鉄鋼やアルミニウム）の復活、（3）中国の不公正な貿易慣行の是正、に対して期待される効



果をもたらさない可能性が高いことを指摘する。また、自国と他国を巻き込んだ貿易戦争のコストとリスクを認識すべきだと述べる。続いて、保護貿易が支持される理由について、経済理論的な裏づけ、これまでの実証分析の整理を行っている。これらが示すのは、貿易面、資本・金融面のグローバリゼーションが所得格差を拡大させる可能性が高いことである。また、技術進歩による所得格差拡大の影響はグローバリゼーションより大きいことが示されるが、グローバリゼーションと技術進歩の二つの要因は相互に密接に関係しており、切り離して考えることは適当でないと言う。最後に、自由貿易体制の維持に向けて、米国をルールに基づく自由貿易体制に回帰させるという視点から、メガFTAの推進とWTO改革を含む三つの提案を行っている。

**第7章**「揺らぐグローバル通商秩序と日本の通商戦略—トランプ米政権の暴走に歯止めをかけられるか—」(馬田啓一)は、トランプ政権の通商政策を概括し、関税引上げによる保護主義的措置、中国との貿易戦争、多国間主義からの撤退が、グローバル通商秩序を揺るがす事態と経済への悪影響をもたらしていると指摘する。また、貿易戦争は米中の覇権争いが絡んでおり、中国経済の構造改革問題を巡っては米中の溝は深く、中長期的な対立は続く可能性が高いと言う。グローバル通商秩序の維持発展における日本の役割として、WTOの改革と再生に米国を巻き込みリーダーシップを発揮すること、CPTPPの加盟国拡大やRCEP(東アジア地域包括的経済連携)の交渉妥結を推進することを挙げている。日米貿易交渉では、新たに締結されたUSMCA(米墨加貿易協定)を参照し米国の二国間アプローチを検討した上で、(1)WTOルールとの整合性を確保する、(2)TPP合意の範囲を超えるような譲歩はしない、との基本姿勢を貫くことが重要だと述べている。

**第8章**「グローバリゼーションに対するG20およびIMFの処方箋」(中林伸一)は、IMFとG20が果たしてきた役割を中心に、2000年代初頭の中国のWTO加盟から、世界金融危機の発生、金融危機後の経済対策と新興国への経済の重心移動、近年の反グローバリズムの高まりに至るまでの世界経済の歴史的な流れを纏めている。後半では、日本議長下でのG20プライオリティの三分野について検討を深めている。(1)「世界経済のリスクと課題の整理」では、(a)過度な経常収支不均衡への対処について、多国間主義に基づくマクロ政策協調、WTOのルールに基づく不公正な貿易慣行の是正の重要性、(b)高齢化への政策対応について、日本G20下の主要議題として、社会保障制度の整備、財政の持続可能性、高齢社会における金融政策・金融システムのあり方の包括的な議論の重要性を挙げている。(2)「成長力強化のための具体的取組」では、(a)質の高いインフラについて、杭州サミッ

トで合意された原則に加えて、債務持続可能性の確保やインフラ利用の開放性に新たにハイライトを充てることへの期待、(b) 低所得国における債務の透明性の向上及び債務の持続可能性の確保については、IMF と世界銀行グループの取組みを引き続きサポートするとともに、新興の債権国である中国の債権情報の整備と公表を議論することへの期待を挙げている。(3)「国際課税」では、タックスヘイブンによる税逃れへ対処するための OECD/G20 の「税源侵食と利益移転 (BEPS: Base erosion and profit shifting) 包摂的枠組み」の実施能力の強化のサポート、2020 年に予定されているデジタル課税に関する合意に向けて道筋をつけることへの期待を挙げている。

**第 9 章「多国間のレジリエンス」**(城山英明) は、反グローバリズム下の一国主義に基づく、多国間主義への挑戦に対して、多国間主義に基づく制度のレジリエンス (強靱性) について、グローバルヘルスと気候変動の事例に即して、検証を行っている。事例研究から、グローバルヘルスと気候変動の分野は一定の強靱性を有していることが示される。その比較と考察から得られる多国間主義の強靱性の源泉について、(1) 多国間主義自身の重層性 (国連システム、G7/G20 等のフォーラム、国際金融機関、民間法人、有志国による組織等によるサポート)、(2) 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、(3) セキュリティ化 (securitization) としてのフレーミング、すなわち国家安全保障 (総合的な) の問題としての位置づけ、(4) 国内制度的な要因、すなわち国内政治的コンセンサス及びマנדートを与えられた行政機関等の確立、の四つを挙げている。加えて、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や実施能力の確保が重要であると指摘している。

**第 10 章「分散台帳技術を用いた非中央集権的ガバナンスの理想と現実」**(高木聡一郎) は、分散台帳技術の思想的背景として、国や仲介者に依存しない非中央集権的という性格があり、既存のグローバルガバナンスを規定する体制に対するオルタナティブとしての一面を持っていると指摘する。しかし、分散台帳技術はビットコインに象徴されるよう、急速な普及が進む中で、各国政府が規制を強化し、既存の社会システムに組み込まれる形で社会への応用が進んできた一面も見られると指摘する。仮想通貨の場合は、マネーロンダリングへの懸念、利用者保護の観点から、各国政府・中央銀行は規制を強め、法整備を進める方向に動いている。仮想通貨のボラティリティが高すぎるため通貨にはなり得ないとの見方から、G20 等で「暗号資産」と表現されている。金融以外の分野における分散台帳技術の活用には、各国政府は推進的な立場で動いている。新興技術の台頭と、それに対するグ

ローバルガバナンスの反応、そして管理・運用に関する視座を提示している。

**第11章**「情報通信技術が作り出す格差」(岩本晃一)は、Autor等の論文で示された、情報通信技術(ICT)の発展に伴い、より広範囲なルーティン業務が機械に代替され、中スキルの職業の労働者が減少し、一方で機械に代替できない低スキルと高スキルの職業の労働者が増加したことを紹介する。高スキルの人材の供給の伸びは遅いため、労働者の伸びは鈍化し賃金は上昇したが、一方で低スキルの人材の供給は容易なため賃金は上昇しなかった。米国では積極的にICT投資を進めたため、国や企業の競争力は強まったが、国内における経済格差が広がった。日本は、ルーティン業務は比較的温存されているが、それは生産性鈍化の要因になっている可能性を指摘する。今次の技術革新では、「より高度なルーティン業務」の処理が可能であり、ICT投資のコストが急激に下がっていることから、日本においても一気に機械への代替が進む可能性があることを指摘する。一般的に、女性、非正規労働者、一般職がより大きな影響を受けるとされており、また教育レベルが低いほど機械代替リスクが高い。日本が取るべき施策として、第四次産業革命を牽引する高度人材育成とイノベーションの推進、人間でなければできない仕事を担う人材育成、既存労働者への再教育・再訓練の機会の提供、効果的な再分配機能の強化、を挙げている。

**第12章**「反グローバリズムとポピュリズムの動向と意味」(橘木俊詔)は、反グローバリズムの保護主義的政策とは、ヒト・モノ・カネの国境を越えた移動に制限を加えるものであり、また自国第一主義を唱えて国際協調(気候変動等の地球規模課題の枠組みを含む)を軽視することと説明している。続いて、アメリカとヨーロッパにおけるポピュリズムの発現の仕方を比較している。アメリカは、反グローバリズム的政策の他に、国内で新自由主義的な保守派ポピュリズムによる福祉政策への反発があること、ヨーロッパは、EUによる共通制度の導入が自国の主権を制限することへの懸念、また近年爆発的に増加した移民・難民の問題が深刻であることの特徴を挙げている。次に、右派左派のそれぞれの経済政策の特徴を整理し、中道右派が世界的に優勢であることが格差拡大の要因ではないかと指摘する。ポスト真実やフェイクニュースが、ポピュリズムを増長し、国民の厚生を低下させる政策を選択してしまう危険性を指摘している。

#### 4. 次年度に向けた取組み

次年度の研究会では、以下三つのトピックについてさらに考察を深めたい。

一つ目は、上記で触れた民主主義的チェック&バランスという点にも関連して、ポピュ

リズムへの対処という観点から、民主主義制度のレジリエンスについて検討を行いたい。ポピュリズムの根本原因のひとつと考えられる格差拡大は、経済グローバル化等による経済社会の急激な変化から取り残された人々、元々こうした変化やショックに脆弱だった階層の人々が、社会的ステータスや自己決定権を喪失することへの危機感を増大させ、国家の保護への希求が高まったことが反グローバル的ポピュリズム政治の温床につながった。逆に言えば、こうした国内の課題を解決しないことには、グローバル化を支える国内的な条件を満たせないことになる。ダニ・ロドリックは、自国の経済的な利益に逆らって保護主義的な政策が選ばれるのは、経済的・社会的な便益不利益との比較考量の結果であるか、あるいは国内政治の「失敗」による場合であると指摘している。従って、前者の場合は、再分配機能の強化や教育人材投資の拡大によってその経済的・社会的な副作用を軽減すること、後者の場合は、パブリックディプロマシー等による一般国民のコンセンサス形成が必要である。マンドートを与えられた各機関・制度が正常かつ民主的に機能することによって、これらの課題が解決されるのか、すなわち、「民主主義が健全に機能する」という点について、米国の実情を中心に考察を深めたい。

二つ目は、こちらでも上記でも触れたコーポレートガバナンスの重要性について検討を行いたい。経済社会の両輪での健全な発展が必要ということの認識は世界中で高まっている。国連で採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」は普遍性、包摂性、参画性、統合性、透明性のコンセプトを重視しており、「先進国と途上国の両国が課題に取り組む」、「誰一人取り残さない」、「社会・経済・環境の関連性を念頭に、課題に統合的に取り組む」こと等が謳われている。SDGsの達成に向けては政府や関連する国際機関・NGO団体の努力だけでは不十分であり、経済活動の主体を担う企業の貢献が不可欠であると言える。この点で、本報告書ではコーポレートガバナンスの重要性を指摘している。繰り返しになるが、本来、企業は収益最大化を目的とする組織であるが、それが結果的に社会的・政治的不安定や分断を招くようであれば、企業自身が立脚する経済社会の基盤そのものが揺らいでしまうことになり、それらは最適な戦略とはいえない。その意味で、この面での企業経営者の意識改革が世界横断的に求められているのであり、株主や投資家などのステークホルダーによるコーポレートガバナンスの高度化による適切な戦略誘導や経営監視による後押しが重要となる（Inaba and Nakajima, 2019）。

三つ目は、中国経済についての検討である。中国経済は、米中貿易戦争の影響も受けて見通しが悪くなってきている。米国は、中国の不公正な貿易慣行や「中国製造 2025」を巡る補助金を通じたハイテク産業発展を問題視しており、関税の引上げによる圧力を高め中国との貿易交渉に臨んでいる。米中貿易戦争による経済への悪影響はすでに現実化してお

り、さらにその影響はサプライチェーンを通じて、日本の輸出にも影響を及ぼしている。世界経済の減速にもつながりかねない米中貿易戦争への対処は日本外交にとっても喫緊の課題である。中国がこの局面を乗り切るには、つまるところ中国自身の国内構造改革を進めることである。すなわち、国家資本主義から市場経済への移行の推進、貿易投資のさらなる自由化で外国企業が中国で事業を拡大するのに望ましい環境を作ることである。それが中国自身の経済構造のグレードアップに寄与することとなる。もうひとつは、中国の対外経済政策に関しては、OECD/DAC等に規定された国際スタンダードに則った運用が重要となる。「一帯一路」構想については、建設的に見れば、「一帯一路」沿線の新興経済のインフラ整備と連結性強化を支援し、貿易投資の活性化を通じて域内経済の成長を高めるポテンシャルを有している。他方、地政学的・軍事的な警戒感、中国企業の環境面・安全面・雇用面等での振る舞い、債務の罣問題等の海外との軋轢も高まっている。こうした軋轢を克服しない限りは、「一帯一路」構想の未来はないと言える。この点について、中国国内、また対外経済政策という観点から、さらに検討を加えたい。

#### 【参考文献】

OECD「OECD.Statistics」(<https://stats.oecd.org/>)

Inaba, Nobuo and Atsushi Nakajima. “Promoting Unity of Corporate Governance with Global Governance and Social Governance: Demanding Commitment from Corporate Businesses on Sustaining Stable Social Foundation” T20 Japan 2019 Policy Brief (April 2019).

## 第1章 反グローバリズムについて ―世界経済からの視点―

中島 厚志

### はじめに

世界経済は、減速しながらも底堅い成長が続いている。しかし、主要国では、米国のドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領の登場、欧州での反グローバル的な主張を掲げる政党の躍進等、反グローバリズムの風潮が強まっている。この背景として、リーマンショック後の主要国経済の低迷、新興国の経済・産業の隆盛と主要国への輸出増、先進国企業のグローバル化進展と生産拠点の海外立地などが挙げられ、さらに大きな背景として所得格差拡大があることが見逃せない。

今後をみても、世界経済の成長が構造的に鈍化傾向にある一方、情報通信技術の革新などが続くことで経済グローバル化は不可逆的に進展するよう見える。しかも、所得格差拡大の要因としても技術革新やグローバル化が大きい以上、反グローバリズムの動きの収束は容易とは言えない。

もちろん、グローバル化が進展する中、新興国が先進国企業を誘致し、先進国に輸出を伸ばすことで経済発展することは、世界の均衡のとれた発展に欠かせない。同様に、企業の海外展開を十分な経済合理性なしに阻止することは望ましくもない。

しかし、現状のまま放置してよいわけではない。2000年代はじめの10年間で急増した世界貿易に占める新興国の割合は高止まりしており、とりわけ最大の対米黒字を計上する中国などに対する米国の不満は強く、米中貿易摩擦に発展している。

本稿では、反グローバリズムの動きが強まる背景に世界経済の成長鈍化と所得格差の拡大があることを示す。その上で、反グローバル的潮流を抑える方策について、世界経済で先進国、新興国ともに成長するとともに所得格差拡大を抑えるにはどうすればよいかとの視点で検討する。

### 1. 変化する世界経済

#### (1) 高まる反グローバル潮流

##### (a) 金融バブルの傷痕癒えた世界経済

リーマンショック後10年を迎え、世界経済はサブプライムローン・バブル崩壊の傷痕も癒えてきた。とりわけアメリカでは、金融バブル崩壊後の大胆な金融緩和政策が終わり、いまや景気、物価や雇用をバランスよくみながら政策金利が調整される正常な状態に復帰

している。

ヨーロッパでも、2009年以降続いてきた深刻なユーロ圏の公的債務危機は収束したと言える。未だに財政赤字や雇用が完全には復していない国があるものの、公的債務危機の引き金となったギリシャは、厳しい緊縮政策を続けた結果、財政健全化とワンセットで行われてきた欧州連合（EU）からの金融支援が2018年8月に終了した。

また、リーマンショック後主要国の中では最も厳しい輸出・生産の落ち込みやいままでない円高を経験した日本も、アベノミクスや円安進展などを受けて回復に至っている。のみならず、企業業績などは史上最高を更新する状況にもなっている。

### **(b) 欧米で強まる反グローバリズム**

世界経済がリーマンショックやユーロ圏の公的債務危機から立ち直り、底堅い成長を続けていることとは裏腹に、反グローバリズムの動きも強まっている。その大きな要因の一つには、いままで自由貿易を掲げて世界経済をリードしてきたアメリカが、トランプ大統領が誕生したことで自国利益と自国民の雇用などを強く主張する「アメリカ・ファースト」主義を前面に出すようになったことが挙げられる。「アメリカ・ファースト」の下で、アメリカは制裁関税などの措置を掲げて対外的に貿易赤字の是正を強く求めるようになっており、とりわけアメリカの貿易赤字の約半分を占める中国との間で貿易摩擦が激しくなっている。

また、ヨーロッパでも移民流入の増大に対する反発などで反グローバリズムの動きは強まっており、ハンガリーやイタリアでは反移民や反EUを掲げる政権が成立している。イギリスが国民投票でEU離脱を決めたブレグジット（Brexit）でも、自由な人の移動を認めるEUの仕組みの中で、とりわけ東欧諸国からの大量移民がイギリス人の仕事を奪っているとの不満が一つの要因となっている。

## **(2) 世界経済は大過剰時代**

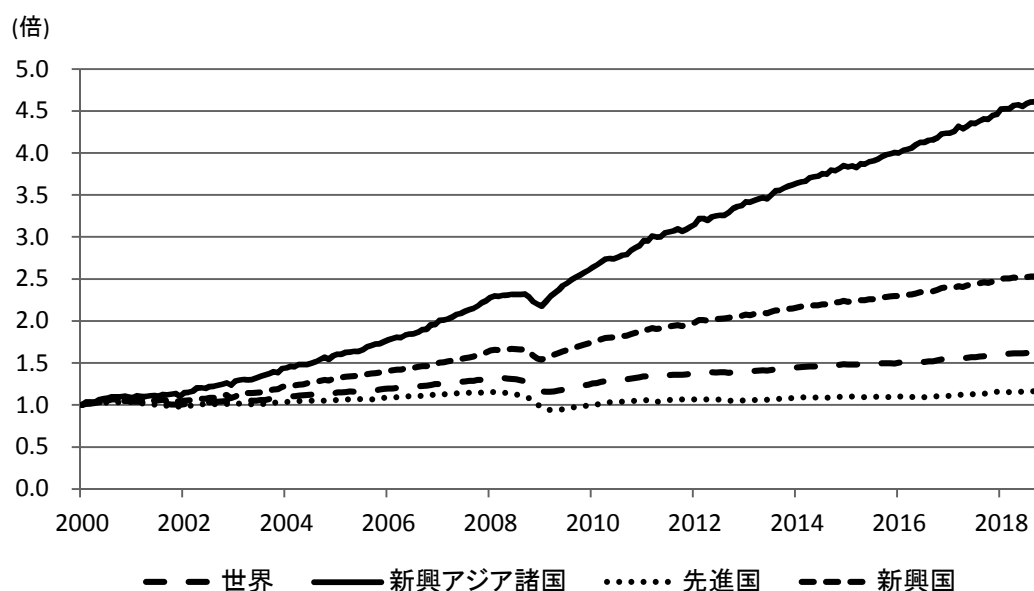
### **(a) 構造的に緩む需給**

経済のグローバル化は世界経済に成長と雇用をもたらし、特に新興国に恩恵がある。そもそも、多くの新興国では、経済グローバル化は輸出を伸長させるだけでなく、外資系企業が安い賃金や生産コスト目当てに進出することで、技術も資本もそして国内雇用も生まれている。

しかし、欧米での経済グローバル化に対する反発の根底には、ヒト・モノ・カネのグローバル化が雇用の喪失など経済的な不利益をもたらしているとの認識がある。モノについて

言えば、2000年以降2018年10月までの世界の工業生産量は1.6倍になっている。このうち、新興国の人々の所得向上による消費拡大と世界への輸出が勢いよく伸びたこともあり、新興国の伸びにかざると2.5倍の高い伸びである。とりわけ、世界の工場となった中国を含む新興アジア諸国の伸びはさらに著しく、4.6倍に達している（グラフ1）。

グラフ1 世界：先進国新興国別工業生産量の推移



(注) 2000/1=1

(出典) オランダ CPB

一方、そのあおりを受けて、先進国の工業生産の伸びは微増の1.2倍に止まっている。いくら新興国からの輸入でより安く工業製品が手に入るようになって先進国の消費者が利益を得たとしても、工業生産が伸び悩み、製造業の雇用や賃金の伸びが低調となつては、先進国が十分に満足することにはならない。特に、新興国からの輸入が増加している先進国の景気や雇用が好調でないとなれば、不満は一層高まることになる。

### (b) 増え続ける移民

ヒトについても同様である。世界の移民も1995年の世界総人口比2.8パーセントから2015年には3.3パーセントに増えており、現在2億4300万人に上っている<sup>1</sup>。先進国への移民流入については、経済協力開発機構(OECD)がレポートを公表している<sup>2</sup>。そこでは、先進国と新興国・途上国との所得格差が人々の先進国への移民の大きな動機としつつも、近年の移民増では低所得国から先進国への流れよりも新興国や中所得国から先進国への流れが強まっているとしている。理由は、新興国や中所得国の所得が向上したことで、運賃

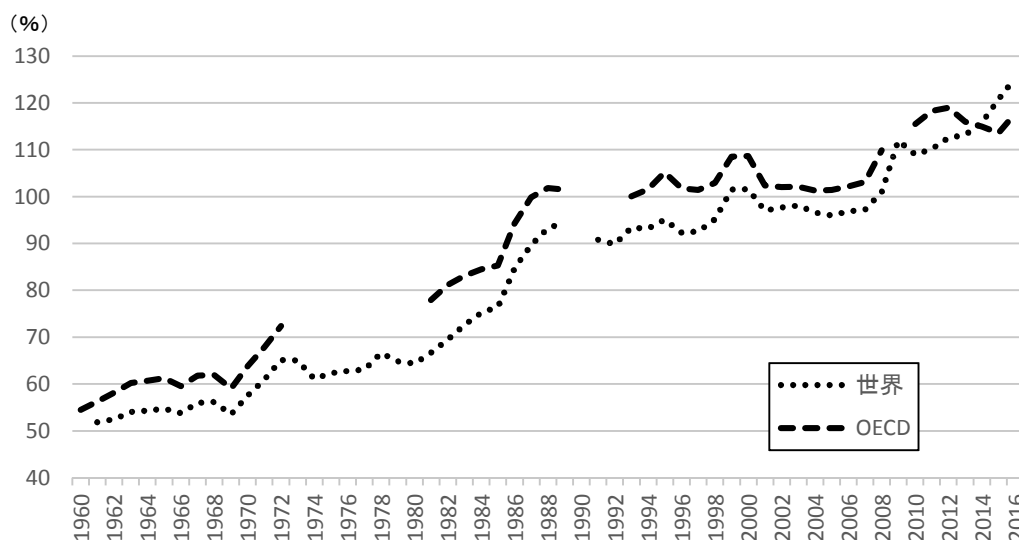


などが払いやすくなって一層容易に先進国に移民することができるようになったことが大きいとする。なお、ここで言う高所得国、中所得国と低所得国は世界銀行の分類によっており、2015年時点では一人当たり国民所得で高所得国が1万2,475ドル超、低所得国が1,025ドル以下、そして中所得国がその間となっている。

また、新興国や途上国の人々の教育水準向上も移民を促す大きな理由となっている。こうなると、世界での移民の増加は容易に止まらない。先進国の労働不足を埋めるに止まらず、供給圧力として高まり続けることになる。

さらに、カネ（マネー）もますます豊富である。グラフ2にみられるように、国内総生産（GDP）に対するマネーサプライは傾向的に増えてきた。しかし、リーマンショック後の世界的不況を克服するための日米欧諸国の量的金融緩和を含む大胆な金融緩和政策のおかげもあって、現在世界のマネーサプライはGDPを上回るに至っている。

グラフ2 世界：マネーサプライの対GDP比



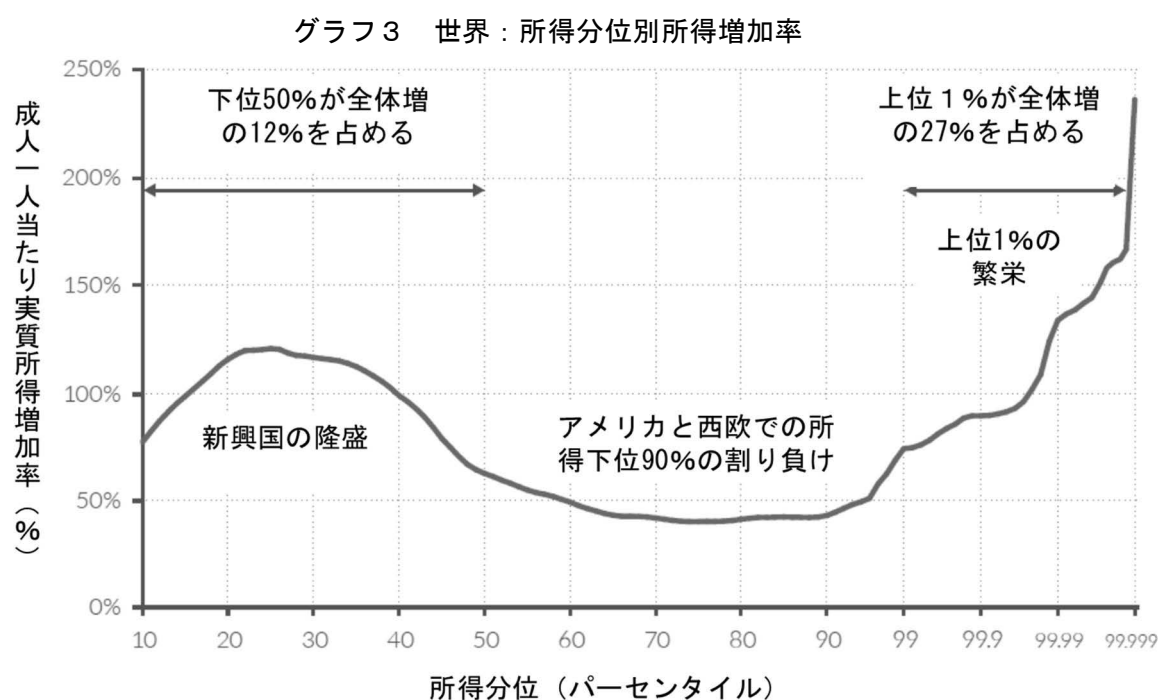
(注) マネーサプライはM2+CD

(出典) 世界銀行

もちろん、反グローバリズムの動きが高まる背景はヒト、モノ、カネの需給緩和にかぎられるわけではない。しかし、原油・資源価格が高止まりして新興国経済が高成長し、アメリカもサブプライムローン・バブルに沸いていた時期にはあまり問題視されなかった。ところが、2008年リーマンショックでサブプライムローン・バブルが破裂して世界の需要が急減すると、需給緩和が一気に表面化し、世界経済の成長鈍化で先進国と新興国の対立が強まり、反グローバリズムの動きも高まったことは否定できない。

## (c) 拡大し続ける所得格差

さらに、経済グローバル化への反発の背景として見逃せないのは、世界的に所得格差が拡大し、所得が大きく増える一部の富裕層と増えない中下位所得層との所得格差が開き続けていることである。しかも、近年所得格差はとりわけ先進国で拡大している。World Inequality Lab が公表している「世界不平等レポート (World Inequality Report) 2018」では、1980 年から 2016 年にかけて、新興国の人々の所得が上がっているものの、その度合を遥かに超える勢いで所得上位 1 パーセント未満、とりわけ 0.01 パーセント未満の人々の所得が上がっていることが示されている<sup>3</sup> (グラフ 3)。



(注) 増加率は 1980 年から 2016 年までの増加率

(出典) WORLD INEQUALITY REPORT 2018 より筆者作成

この世界の所得別増加率のグラフは、2013 年にニューヨーク市立大学のブランコ・ミラノヴィッチ (Branko Milanovic) 客員大学院教授が最初に作成したもので、当時は象が鼻を持ち上げたような形からエレファントカーブ (象の曲線) と言われていた。しかし、グラフ 3 に見られるように、その後わずか数年で一握りの富裕層の所得増がさらに際立って大きくなり、今やエレファントカーブの面影はない。

## 2. 楽観できないグローバル経済の行方

### (1) 止まらない反グローバルの動き

#### (a) 世界経済の構造的成長鈍化

現在の世界経済ではいくつかの構造的な変化が生じている。AI 等による第四次産業革命の到来が近づくこともその一つである。ただ、大きなイノベーションが今後の世界経済の成長率を長期にわたって押し上げる期待が高まる一方、人々の業務内容（タスク）が変化することや雇用を奪うことなどによる所得格差の一層の拡大への不安も高まっている。

また、今後を展望すると、世界の人口増加率鈍化が経済成長に与える構造的影響も付け加えなければならない。世界の人口増加率の鈍化の背景には、衛生状態の改善や経済成長が新興国での乳児死亡率を低下させるとともに、多産多死から少産少死へと向かわせていることが挙げられる。また、インドと並んで世界最大の人口を擁する中国が一人っ子政策を採ってきた影響もある。今後を見ても、世界の人口増加率の鈍化が続くことは避けられない。多くの国で少子高齢化が進みつつあり、その分世界経済の成長力を下押しすることになる。

こう見ると、今後の世界経済については、第四次産業革命の到来による大きな押し上げ材料と世界人口増加率の鈍化といった押し下げ要因が混在することになり、楽観ばかりにもならないながら悲観一色である必要もないことになる。しかし、経済のグローバル化と所得格差の拡大を踏まえると、グローバル経済の行方は必ずしも楽観できない。

IMF は、2018 年と 2019 年の世界経済成長率を過去平均以上と予測している。しかし、それでも反グローバリズムの動きが止まないということは、先進国・新興国とも揃ってもしっかりと良好な成長を遂げなければ反グローバリズムの動きは止まらないようにも見える。厳しいハードルではあるものの、さいわい世界経済を長期にわたって盛り上げる大きなイノベーションが本格化する可能性は高まっている。そのマイナス面を極力減らしながら良好な成長を実現するのがこれからのグローバル経済の課題ということになる。

#### (b) 所得格差を拡大させる技術革新

ところで、所得格差拡大の中で不満を高める先進国の人々が増えているとしても、経済グローバル化ばかりが所得格差拡大の主因とは言えない。

アメリカの大統領選挙でトランプ氏が勝利したのも、新興国などとの競争の中で輸入に押されてアメリカの製造業が疲弊し、所得格差拡大と雇用が奪われたことへの不満がアメリカの人々に強まったことにある。しかも、アメリカが新興国からの輸入増で被っている影響については、多くの分析がある。中でも、アメリカ・マサチューセッツ工科大学 (MIT)

のデビッド・オーター（David Autor）教授が特に中国からの輸入増に絞ってアメリカの製造業雇用に与えた影響を分析して、チャイナショックと称してもいる分析は有名である<sup>4</sup>。オーター教授は、中国との貿易増加でアメリカ経済全体としては利益を得たというのが経済理論の示すところで中国の人々の豊かさ増進にも大いに寄与したとしつつも、中国からの輸入増で1999年から2011年までの間にアメリカの製造業で98.5万人、アメリカ全体では200万人の雇用が失われたと推計している。

しかし、近年拡大している所得格差については、国際通貨基金（IMF）、OECDや2017年版の通商白書いずれの分析においても、世界全体で見れば影響が最も大きいのはグローバル化よりも技術革新だとする結果を示している<sup>5 6 7</sup>。ただし、先進国にかぎれば、「通商白書2017」ではグローバリゼーション、とりわけ対外直接投資の影響が最も大きく、次いで技術革新、対内直接投資の順になるとのIMFの結果を示している。

## （2）技術革新がもたらす成長期待と格差拡大懸念

グローバル化が世界の所得格差拡大の最大要因ではないとしても、先進国では空洞化などの影響は大きい。しかも、技術革新がもたらす影響は、今後第四次産業革命が進むとさらに大きくなる可能性もある。

足元では、人工知能（AI）、モノのインターネット（IoT）、ロボット、再生可能エネルギーなどを組み合わせた大きなイノベーションが生じており、第四次産業革命が現実味を帯びつつある。実際、直近は伸びが鈍化したとはいえ、世界の半導体売上高、同製造装置販売高が伸び続けていて世界的にハイテク製品の生産と販売は急増している。

しかし、技術革新が格差拡大の主因との見方からすれば、せっかく新たな技術革新やイノベーションが世界経済の成長率を高めることとなっても、所得格差もさらに拡大させることになる。とりわけ、AI社会の到来は、遠からず雇用に深刻な影響を与える可能性も言われている。そうなると、反グローバリズムの動きは今後も止まらない可能性が強い。

AIと雇用との関係については、2013年に発表されたオックスフォード大学の研究がAIの発達で現在の職種のうち半分近くが今後10～20年で消える可能性を指摘した<sup>8</sup>。一方、OECDは、同じような雇用代替率を算出しつつも、業務全体の一括代替よりも部分的代替の可能性を指摘する<sup>9</sup>。これは、業務は通例複数のタスクから構成されており、多くの場合業務全体をAIで一括して代替することは考えられないとの見方であり、現在ではこの見方が主となっている。

ただ、この見方でも、業務内のタスク毎に代替可能性が高いもの、低いものが生じるわけで、今後の雇用に劇的な変化が迫っている可能性があることには変わりない。とくに、

定型的な業務については、知識集約的であっても AI が雇用を奪うとの見方が増えている。

もちろん、AI といった画期的な技術革新は、雇用を奪うばかりではなく、多くの新たな職種を生むことは歴史が証明しているし、指摘されていることでもある。しかし、人が新たな動きにすぐに対応できるとはかぎらず、新たな業務に適応する教育や習熟には相応の時間がかかる。この時間差を考慮すると、雇用は長期的には増えるものの、中期的には失われるようにも見える。

### 3. 反グローバル潮流への根本的対応策

#### (1) コーポレートガバナンスの強化

##### (a) 不可欠な国際協調

経済グローバル化が一段と進む中で、先進国と新興国両方が満足する成長を達成し、反グローバリズムの強まりを抑制するには、第四次産業革命といった大きなイノベーションで世界経済の成長を高めつつ、同時に再分配政策の強化などを通じて先進国の不満や所得格差の拡大を抑えることが不可欠である。

ただし、これらの政策は、格差拡大や反グローバリズムの拡大を構造的に止めるものではなく、対症的に拡大を抑える方策とみることもできる。必要なのは、世界経済がそもそもバランスよく成長する枠組みをビルトインすることであり、そのためには各国政府の努力に止まらず、世界的な協調の枠組みも不可欠となる。

このような状況にあって、国際連合は、2001年に策定されたミレニアム開発目標(MDGs)の後継として、2015年9月の国連サミットで「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択し、2016年から2030年までの国際目標を「持続可能な開発目標(SDGs)」として設定している。

SDGsは、持続可能な世界を実現するための17の目標と169のターゲットから構成されている。それらは、世界の人々全ての貧困・飢餓撲滅、健康福祉の増進、教育普及、ジェンダー平等、国内・国際格差の是正、経済成長、産業と技術革新の基盤整備などの達成目標・ターゲットを具体的内容や数値で示している。

これらの目標とターゲットは各国政府に宛てたものであるが、とりわけ人材や資金などが不足する新興国ではその実現は容易ではない。しかも、SDGsの目標には新興国のみならず先進国にも達成が求められているものが数多くあり、先進国と新興国が協力して実現に注力することが欠かせない。

この国際協力においては、国際機関との連携も欠かせない。それは、世界銀行やアジア開発銀行といった開発金融機関に止まらず、世界保健機関(WHO)や世界貿易機関(WTO)

といった機関も含まれる。また、ジェンダー平等に尽力する非営利の非政府組織（NGO）にも多く依拠することになる。

### (b) 大きな企業の役割

もつとも、人々の豊かさや地球環境の保全さらには経済成長や産業の発展など数多くの目標を掲げる SDGs を実現し、反グローバリズムを根本から抑えるには、政府や関連する国際機関や団体の努力だけでは不十分である。多くの目標が人々の経済的豊かさや環境改善そして公平な社会の実現に関するものであるだけに、各国の政府にくわえて、雇用や投資を通じて経済活動を行う企業の強力な貢献もなければ SDGs の目標や反グローバリズムの潮流の収束は実現できない。

本来、企業は収益最大化を目的とする組織であり、社会課題を一義的に担う組織ではない。しかし、近年では、法令順守や雇用責任など社会的責任を果たさないことで企業価値が毀損する事例も多発している。そして、株主のみならず、顧客、取引企業、金融機関など利害関係者の利益のためにも、企業が企業統治（コーポレートガバナンス）を強化し、社会的責任を果たすことが当然視されるようになってきている。

しかも、Allouche and Laroche(2005) はじめ多くの実証分析で、国によって相関度合は異なるものの、企業の社会貢献が企業業績との間で正の相関があることが示されている<sup>10</sup>。

企業は社会を構成する要素であり、雇用や投資などを通じて人々の豊かさと公正な社会を実現する責任を負っている。しかも、情報社会にあって、企業の行動はますます多くの人々に瞬時に知れ渡るようになっており、企業の社会的責任にかかわる行動が企業価値の増減に直結する度合いも高まっている。すべての利害関係者を利し、SDGs や ESG 実現に向けた企業の活動が強まることで、反グローバリズムをも抑える力となる。

### (c) 有効なガバナンスガイドライン

Bartkus and Glassman（2008）によれば、環境問題や多様性などの社会問題は企業の事業報告書にはあまり登場しないが、企業の行動はこれらの社会問題を回避する方向に有意に動いていると分析している<sup>11</sup>。一方で、この分析では、従業員、顧客、地域といった特定の利害関係者に言及する事業報告書は多いものの、記載の有無とこれらの利害関係者への貢献との間には有意な関係がみられず、企業行動には政策が有効との指摘をしている。

この規範は政策にかぎられない。たとえば、かつての日本では、男性が外で仕事をし、女性は家事など家の中での仕事に従事するのが当たり前とされていた。しかし、近年ではジェンダー間の平等が当然とされ、女性が男性と同じように仕事をし、同一業務であれば

同一賃金であることも当然となってきた。このように、企業行動に影響を与える規範には、社会規範や社会通念も加えることができる。

もちろん、収益を目的とする営利企業が、SDGsの全ての目標とターゲットを最優先することは難しい。遠藤(2018)は営利企業人に許容されるのは利潤獲得動機と統合的なCSR活動であることを示し、ESG(環境、社会、ガバナンス)は同列に評価できないとしている<sup>12</sup>。

しかし、企業統治のガイドラインとなるような政策、法律あるいは判例が企業活動に影響を与えることは論を俟たない。したがって、重要なことは、企業が営利活動とともに社会的責任を意識して行動することであり、各国政府は、SDGsも大きな指針として、企業に社会的責任のガイドラインを示すことである。

今後のガイドラインに不可欠なことは、技術進歩とグローバル化も織り込むことであり、反グローバル潮流の強まりを抑えるものであることである。この観点からは、企業の適正なリスク管理を促すガイドラインなども反グローバル潮流を抑えることになる。それは、企業の海外展開は自由が今後とも望ましいものの、生産をすべてかつ一気に海外しかも同一国に移すといったことは企業のリスク管理の観点からも望ましいとは言えず、リスク管理強化を通じたガバナンスなどが反グローバルの強まりを抑えることにもなるからである。

## (2) バランスの取れた世界経済の成長

### (a) 全く新しい需要の創出

反グローバルの動きを抑えるには国際協調やコーポレートガバナンス強化が不可欠としても、それだけで十分とは言えず、企業の社会的責任が増しても、先進国の空洞化や輸入増による国内製造業の疲弊が完全になくなるとは考えにくい。そこで必要なことは、世界経済を縮小させるような保護主義や反グローバル的政策で自国経済を守るのではなく、自国経済と世界経済両方が成長できる拡大均衡型の政策の導入も必要である。

その観点では、TPPといった広域で規模が大きい経済連携の広がりや到来の可能性が高まっている第四次産業革命は大きな期待となる。もちろん、第四次産業革命では、それがもたらす格差拡大や雇用喪失といったマイナス面を克服することが不可欠ながら、産業革命がもたらす全く新しい財・サービスは、先進国と新興国が奪い合う既存のパイとは別の新しい需要を創出し、世界経済の成長を高めることで先進国と新興国がともに成長する基盤を形成することになる。

いままでの産業革命でも、新たなイノベーションが新しい生活スタイルや社会システムをもたらし、この新たな生活スタイルや社会システムが、今度は新たな需要を創造してきた。

### (b) 過去の産業革命で大きく変化した社会

過去の産業革命がもたらした新たな社会の例を示すと、第一次産業革命の象徴的な蒸気機関の発明について言えば、蒸気機関が蒸気機関車と鉄道に結びつくことで大量遠距離輸送が可能となり、それまで一部の人々に限られていた長距離の移動が一般化したことが挙げられる。命の危険すらある冒険が出張や旅行になり、観光になるといった具合である。当然、長距離間の物流や人の移動が盛んになり、陸運業や旅行が一般化していけば、輸送会社はもとより旅行を企画しアレンジする旅行代理店やホテル業なども需要が増え、盛んになる。

また、イギリスの第一次産業革命後には、蒸気機関が機械制工場に結びつくことで大量生産が可能となり、それまで高価で貴族しか買えなかったセーターといった衣類が庶民のものとなった。加えて、豊かさでも時間的にも生活に余裕がある層が登場して、このような人々をターゲットとすることで遠くアジアやアフリカで採れる紅茶やコーヒーなどの嗜好品の消費が増加し、アフタヌーン・ティーといった新しい生活スタイルが定着していった。

20世紀初頭の自動車の登場とその大量生産も、人々の生活スタイルを大きく変革して経済活性化をもたらした。自動車の普及に合わせて高速道路等の建設が進んだが、道路脇に郊外型の大型ショッピングセンターが建設されたことで、そこで週末にショッピングをし、映画等を楽しむ生活スタイルが定着した。このような変革は、ジェット旅客機の登場でも生じている。世界中への旅行が簡単に出来るようになって海外旅行が普及し、いまや日本も海外から多くの観光客が訪れることで大きな経済効果を得ている。

世界経済が今必要としているのは、従来型の供給力や需要のさらなる創出だけではなく、従来とは異なる財やサービスを供給することであり、それによって全く新しい需要を生み出すことである。すでに世界では半導体販売高やロボット出荷が伸びており、将来の技術革新と経済成長につながる知財投資は盛り上がりつつある。

### (c) メガFTAへの期待

広域の規模が大きい経済連携（メガFTA）の推進も世界の地域経済の活性化につながるものであり、反グローバリズム阻止に有効と言える。

現在でも、先進国、新興国とも世界経済のグローバル化を否定してはいないし、経済グローバル化や貿易自由化の恩恵はトランプ政権が成立したアメリカでも広く認知されている。また、自由貿易協定は締結する関係国全てに恩恵がある点が、輸入増の側面だけを捉えて輸入で国内製造業雇用が悪影響を受けたとする分析結果とは大きく異なる点である。

自由貿易協定は締結国全体が輸出入双方の貿易を拡大させていずれも経済的利益を得



ることを眼目にしており、企業のグローバルな活動が広がっている現在では企業のグローバル・バリュー・チェーンを支えることも大きな目的となっている。

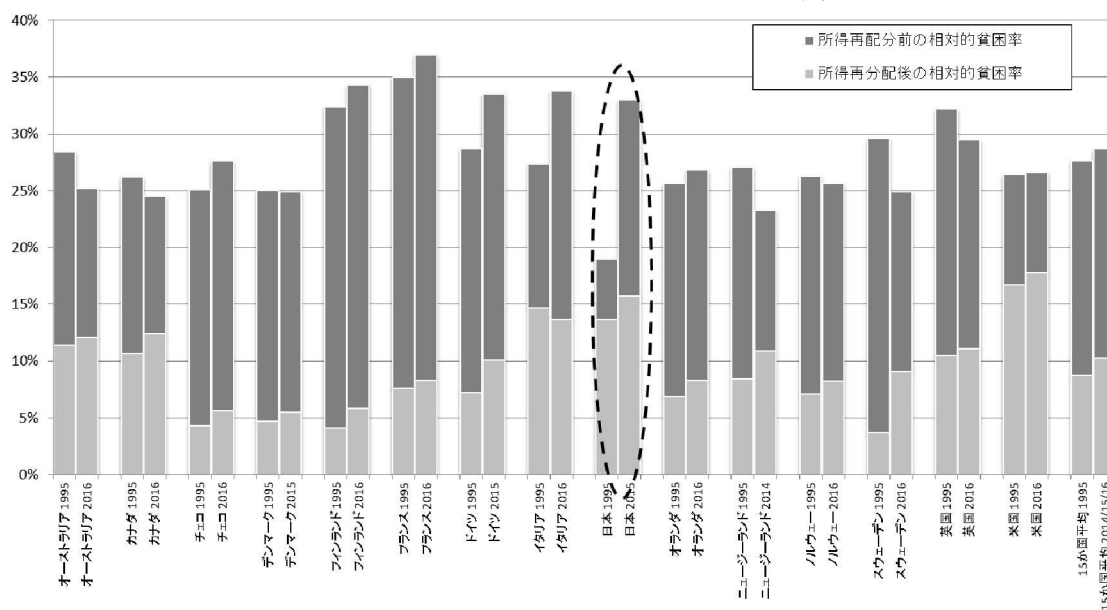
実際、輸出入双方と企業のグローバル・バリュー・チェーンを勘案すると、多くの自由貿易協定が締結両国の経済成長に寄与することになる。ちなみに、アメリカとカナダ、メキシコの北米自由貿易協定（NAFTA）がアメリカにもたらした経済効果をアメリカ政府機関の国際貿易委員会（USITC）が計量的に分析しているが、そこではアメリカ経済に 0.1 パーセントから 0.5 パーセントの追加的な成長をもたらしたとしている<sup>13</sup>。

### （3）必要な再分配政策と教育の強化

先進国と新興国が共存し、反グローバリズムの風潮を抑えるには、各国で格差拡大を抑制する分配政策の強化にも取り組む必要がある。資本の取り分が多くなりすぎたり、かきられた層に所得が集中しすぎたりしないように税制や社会保障政策などで所得格差を是正することが、スムーズな経済グローバル化の実現と反グローバルな動きの抑止に効果期待できる。

現実には、主要先進国での相対的貧困率は上昇傾向が止まっておらず、再分配後の相対的貧困率も上昇傾向にある（グラフ4）。これでは、反グローバリズムの強まりを抑えるには不十分であり、国民の理解が前提になるとはいえ、所得格差是正を目途に財政基盤を拡充させ、社会保障を充実させる努力が欠かせない。

グラフ4 OECD 主要国：再分配前後の相対的貧困率

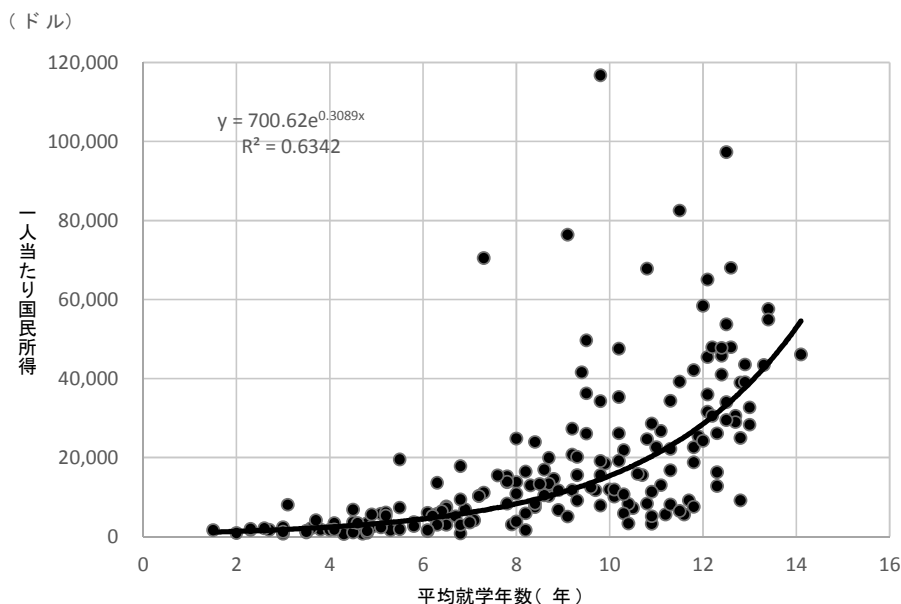


（注）15 か国平均は単純平均

（出典）OECD

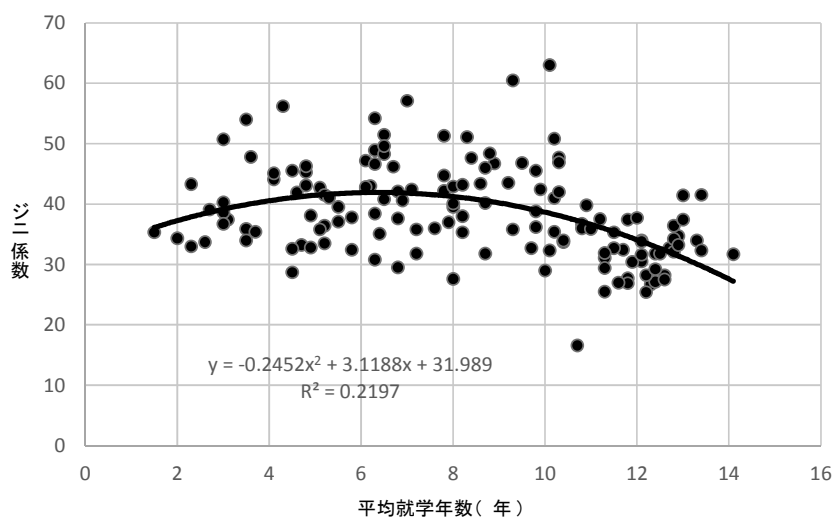
教育も重要である。人材高度化が、経済グローバル化や世界経済の構造変化に対応できる人材を揃える大きな手段となるからである。各国の平均就学年数と一人当たり国民所得の間にはそれなりの相関がある（グラフ5）上に、相関は乏しいものの、国民の平均就学年数が長くなると所得格差は縮小するような関係を窺うこともできる（グラフ6）。

グラフ5 世界:平均就学年数と一人当たり国民所得



(注) 2011PPP ドル  
(出典) 国連

グラフ6 世界:平均就学年数とGINI 係数



(出典) 国連、世界銀行

高度人材が揃えば、第四次産業革命を早期に本格化させることが可能となり、それだけ

今後の良好な経済成長を期待できることにもなる。また、人材高度化は、人々を格差拡大や高学歴の移民増大の中にあっても割り負ける側に回らない可能性を高めることにもなる。

## おわりに

現在、米トランプ大統領の通商政策を始め EU の一部の国の反移民など世界経済のグローバル化をゆるがす多くの事態が起きている。一部は偶発的としても、将来にわたって影響が残り、場合によっては影響がさらに広がる構造的なものもあるようにも見える。とりわけ技術革新や経済グローバル化の不可逆的な進展で反グローバリズムも今後一段と強まるようにすら見えなくもない。

ただし、将来にわたって反グローバルな動きやポピュリスト的な動きが世界的に持続拡大しては望ましいことにはならない。いま世界では、国際協調を強め、企業のコーポレートガバナンスを国際協調や SDGs と整合する形で強化することが不可欠となっている。あわせて、世界経済のバランスの取れた成長を実現することが必要であり、第四次産業革命や各国の経済産業の強みを生かしながら、同時に所得格差拡大といった弊害を抑えてグローバル経済を良好にかつ先進国・新興国間でバランスが取れた形で成長させることができるかが問われている。

導入が難しい面があるとしても、反グローバリズムの背景にある所得格差拡大を抑える手立てはある。あとは、これからの個人、企業、政府それぞれのレベルで均衡のとれた内外経済の発展を図る枠組みを整備していくことが期待される。

## ―注―

- <sup>1</sup> The UN Migration Agency, “World Migration Report 2018” (2018)
- <sup>2</sup> OECD Development Center, “Perspectives on Global Development 2017 – International Migration in a Shifting World” (2017)
- <sup>3</sup> The World Inequality Lab, “World Inequality Report 2018” (2017)
- <sup>4</sup> Autor, David et al., “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade”, IZA Discussion Papers, No. 9748 (2016)
- <sup>5</sup> IMF, “World Economic Outlook, October 2007, Globalization and Inequality” (2007)
- <sup>6</sup> OECD, “An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries” (2011)
- <sup>7</sup> 経済産業省、「平成 29 年版通商白書」(2017)
- <sup>8</sup> Frey & Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?” (2013)
- <sup>9</sup> Nedelkoska, L. and G. Quintini, “Automation, skills use and training”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202 (2018)
- <sup>10</sup> Allouche, J. and Laroche, P., 2005, “A Meta-analytical investigation of the relationship between corporate social and financial performance”, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, Eska, pp.18. <hal-00923906>

- <sup>11</sup> Bartkus, B. R. and Glassman, M., 2008, “Do Firms Practice What They Preach? The Relationship between Mission Statements and Stakeholder Management”, *Journal of Business Ethics*, 83:207–216 DOI: 10.1007/s10551-007-9612-0
- <sup>12</sup> 遠藤 業鏡、2018、「CSR 活動の類型整理と実証分析のサーベイ」、RIETI Policy Discussion Paper Series 18-P-003
- <sup>13</sup> United States International Trade Commission, “Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report” (2016)



## 第2章 グローバル化と米国政治

安井 明彦

### はじめに

反グローバリズムを論ずる際に避けて通れないのが、米国のドナルド・トランプ (Donald J. Trump) 大統領の存在である。「米国第一主義」を掲げたトランプ大統領は、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定からの離脱や、中国に対する高関税の賦課等、多くの保護主義的な公約を掲げて、2016年の大統領選挙を勝ち抜いた。就任後についても、早々に TPP から離脱する等、公約通りの政策運営を展開しており、反グローバリズムの象徴的な存在となっている。トランプ政権の今後の政策運営が、反グローバリズムの行方を大きく左右することは間違いない。

その一方で、米国民がトランプ大統領を選んだ理由が、反グローバリズムの今後を考えるヒントとなることは見逃せない。トランプ大統領は、民主的な手続きに則って誕生した大統領である。トランプ大統領の当選が、米国民が反グローバリズムの傾向を強めてきた結果なのであれば、たとえトランプ大統領が任期を終えたとしても、再び同じような大統領が選ばれる可能性は否定できない。実際に、トランプ大統領が当選した2016年の大統領選挙では、対抗馬である民主党のヒラリー・クリントン (Hillary R. Clinton) 元国務長官も TPP 反対論を唱える等、反グローバリズムの流れに正面から抗う有力な勢力は存在しなかった。

米国民がトランプ大統領を選んだ理由を考察することは、反グローバリズムへの防波堤を築く手がかりを探すことでもある。本稿では、2016年の大統領選挙を中心に、グローバル化が米国の選挙に与えた影響に関する議論を整理したうえで、国内政治においてグローバル化を支えるために必要な要素を考察する。前者においては、トランプ大統領が選ばれた理由が、グローバル化等に伴う経済的な要因に止まらず、社会的なステータスや自己決定権の喪失への懸念等、グローバル化と民主主義の緊張関係にも求められることが示唆される。そのうえで、後者に関しては、経済的な要素と政治的な要素の二つの観点から指摘を行う。具体的には、グローバル化の副作用を低減する政策の改革と、一般国民に対する納得的な説明の必要性である。

## 1. グローバル化と米国の選挙

### (1) グローバル化が選挙に与えた影響

2016年の大統領選挙におけるトランプ大統領の予想外ともいえる当選は、グローバル化が選挙に与える影響に関する議論を活発化させた。とくにトランプ大統領の当選が、「ラスト・ベルト」と呼ばれる中西部諸州での勝利に支えられていたことから、「製造業で働く労働者階層の白人（White Working Class）が、グローバル化による経済的な苦境を背景に、トランプ大統領を支持した」とする言説が広まった。実際に、2016年11月から2017年1月までの主要な英字紙におけるトランプ大統領勝利の報道は、ほとんどが白人による支持を取り上げ、半数近くが製造業に関して触れていたという<sup>1</sup>。

もともと米国では、かねてから経済や貿易が選挙に与える影響が研究対象になってきた。このうち経済については、不況が現職政党に不利に働くことが、既に1970年代の研究で確認されている。また、経済的な機会の減少が意識されている場合には、分配を重視する政党が選ばれやすく、米国でいえば民主党に有利になるという研究もみられる<sup>2</sup>。

貿易についても、輸入拡大による雇用の喪失や賃金の低下のように、有権者にマイナスの影響が生じる場合（もしくは、生じることが懸念される場合）には、現職政党に不利に働くことが想定されてきた。一方で、同じグローバル化でも、輸出の増加のように、有権者にプラスの影響が生じる場合には、現職政党に有利な要素になり得ると考えられてきた。

Jensen et al (January 2016) は、全米でみた場合には、国内総生産（GDP）比での輸出（輸入）の増加が現職政党（対立政党）の得票シェアを増加させることを明らかにしたうえで、カウンティ毎の分析に基づき、輸出に競争力をもつと考えられる高賃金の貿易可能サービズに関わる労働者が多い地域では、現職政党の得票シェアが高くなり、輸入に脅威を受けやすい低賃金の貿易可能財の製造に携わる労働者が多い地域では、現職政党の得票シェアが低くなることを示している<sup>3</sup>。一方で、貿易が各政党に与える影響に関しては、カウンティ毎の比較では、輸入との競争の激化が民主党候補に有利に働くとの研究がある一方で、中国からの輸入との競争に絞った選挙区毎の比較では、競争の激化は必ずしも特定の政党への追い風になっていないとする分析結果もある<sup>4</sup>。

貿易が選挙に与える影響を考察する際には、2000年代以降の中国からの輸入の拡大が格好の材料とみなされてきた。これは中国の世界貿易機関（WTO）加入等に伴う急激な変化であり、それ以前の時代との連続性がないためである。Autor et al. (September 2016) は、中国からの輸入との競争が強まっている選挙区において、党派色の強い候補が当選しやすくなる傾向があることを明らかにしている<sup>5</sup>。共和党であれば保守色、民主党であればリベラル色の強い候補が当選しやすくなるわけであり、中国からの輸入との競争の高まりが米

国政治の分極化 (polarization) を進めてきたことが示唆される。

## (2) 2016年の大統領選挙とグローバル化

2016年の大統領選挙において、グローバル化等に伴う経済的な要因がトランプ大統領の当選に果たした役割については、これらをトランプ大統領当選の主因とする見解と、移民問題等に触発されたステータス喪失への懸念を主因とする見解が併存している。

Autor et al. (January 2017) は、労働市場において中国からの輸入との競争が激化したカウンティでは、2016年の大統領選挙における共和党候補の得票シェアが、2000年の大統領選挙を上回っていたことを明らかにしている<sup>6</sup>。それによれば、接戦となった3つの州（ミシガン、ウィスコンシン、ペンシルバニア）では、中国との競争の激化の度合いが50%低かったとすれば、民主党の候補（クリントン候補）が勝利していたはずであり、その結果を大統領選挙人の配分に引き直せば、民主党の大統領が誕生していたはずだという。

Cerrato et al. (December 2016) は、中国のみならず、メキシコとの競争激化についても、2016年の大統領選挙への影響を分析している<sup>7</sup>。それによれば、中国、メキシコからの競争が激化したカウンティは、2016年の大統領選挙における共和党候補（トランプ候補）の得票シェアが、1996～2012年の平均を上回る傾向が確認されている。その影響の大きさは、中国との競争が激化したカウンティの方が大きく、メキシコとの競争が激化したカウンティの約1.5倍となっている。

一方で、Freund and Sidhu (May 2017) は、カウンティ毎に2016年の大統領選挙における共和党候補の得票シェアを2012年の大統領選挙と比較した場合に、雇用に占める製造業のシェアや製造業における雇用喪失の大きさは、さしたる影響を与えていないと分析する<sup>8</sup>。そのうえで、分析には人種の視点が持ち込まれており、製造業の労働者に白人が多いカウンティでは共和党候補の得票率が上昇しており、人種が多様であるカウンティでは民主党候補の得票率が上昇していると指摘している。

Lopez (December 2017) は、幾つかの調査結果を引用しつつ、2016年の大統領選挙でトランプ大統領が支持された要因は、経済的な論点というよりも、人種の問題であると指摘している<sup>9</sup>。また、Sides (June 2017) は、2016年の大統領選挙に先立って、人種と支持政党の関係性が強まっていたことを示しつつ、2016年の大統領選挙における投票先の決定については、移民、宗教、人種といった論点が、2012年の選挙よりも重要になっていたことを明らかにする一方で、通商問題は投票先の決定にさしたる影響は与えていないと分析している<sup>10</sup>。

Rothwell and Diego-Rosell (November 2016) も、経済要因をトランプ大統領勝利の要因と



断定するのは難しいと結論づける<sup>11</sup>。トランプ支持者が低学歴で格差が固定している地域に住む傾向があるのは事実であるものの、相対的に収入が低いわけではなく、輸入との競合も特徴的ではないという。

Mutz (May 2018) は、トランプ大統領が選ばれた要因を、世界における米国の地位の低下や、白人が少数派になりつつある米国の現状を背景として、現在のステータスを維持できなくなることへの懸念にあると総括する<sup>12</sup>。欧州のポピュリズムにも言及した Inglehart and Norris (August 2016) でも、ポピュリストが支持されている背景は、経済問題ではなく文化的なバックラッシュだと分析されている<sup>13</sup>。白人労働者階層を対象とした世論調査を分析した Cox et al (May 2017) でも、2016年にトランプ大統領が支持された要因は、文化的なステータスの喪失に対する危機感だと結論づけている<sup>14</sup>。

### (3) グローバル化と民主主義

以上のように、2016年の大統領選挙に関しては、グローバル化による経済的な影響を重くみる分析と、ステータスの喪失等の社会的な問題を重視する分析が併存しているわけだが、実際には、厳密に両者を分離して考えることは容易ではない。ステータス維持を主因とした Mutz (May 2018) に対し、「ステータスの分類が恣意的であり、経済的な要素の重要性を排除できていない」との批判があることは示唆に富む<sup>15</sup>。

むしろ重要なのは、経済的な観点を包含しつつ、グローバル化の時代におけるステータス喪失への懸念を位置づける視座であろう。その点で興味深いのが、自己決定権の喪失をキーワードに、グローバル化と民主主義の緊張関係に着目する議論である。すなわち、トランプ大統領が支持された背景には、経済、社会における様々な局面での変化に直面し、自己決定権の喪失を危惧する人々が存在する。その構図は、グローバルな世界で活躍するエリート層と、変化に取り残された一般国民の乖離と重なる。グローバル化には、そうした民主主義との緊張関係が内包されていると考えられる。

Galston (April 2018) は、トランプ大統領の当選と欧州における政治の不安定化等を検証したうえで、自己決定権を手掛かりに、経済、人種、価値観を包含したエリート層と一般国民の乖離を描き出す<sup>16</sup>。そこでは、グローバル化や技術革新による経済的な混乱 (dislocation)、人口面での変化、そして伝統的な価値観への挑戦により、多くの教育水準が低い人たちが (less educated citizens) が、「自分たちの生活をコントロールできなくなっていると感じている」とされる。そのうえで、オープンな社会を求めるエリート層と、経済・文化・政治的な閉鎖 (closure) を求める一般国民の要求の高まりとの衝突が論じられている。

グローバリズムに関するエリート層と一般国民の乖離については、トランプ大統領の誕生等が想定されるはるか以前に、Huntington (April 2004) による指摘が行われている<sup>17</sup>。ここでは、エリート層が経済的なグローバル化の進展に伴って脱ナショナリズムの傾向を強める一方で、一般国民は国家としての結びつきを重視していることが強調されている。エリート層と一般国民の違いは、国際主義 (internationalism) と孤立主義 (isolationism) ではなく、世界主義 (cosmopolitanism) と国家主義 (nationalism) であるというのが、Huntington (April 2004) の結論である。

そうしたグローバル化の進展と民主主義の緊張関係を描き出す概念が、「世界経済の政治的トリレンマ」である<sup>18</sup>。ここでは、ハイパーグローバリゼーション、民主主義、そして国家主権はトレードオフの関係にあり、三者を同時に満たすことはできないとされる。例えば、国民国家を前提としたハイパーグローバリゼーションでは、国家はグローバリゼーションに適した政策を進んで選択するため、国民の意思 (民主主義) は劣後しがちになる。言い換えれば、ハイパーグローバリゼーションは「民主政治の縮小を要求」するため、国民の自己決定権は弱体化しやすくなる。

## 2. 反グローバリズムの防波堤

### (1) 分析の視座

反グローバリズムの象徴となっているトランプ大統領の誕生が、グローバル化による経済的な影響のみならず、グローバル化と民主主義との緊張関係等、より幅広い論点を背景としているとするならば、グローバル化を支えるための要素を考える際にも、幅広い視座が必要になるはずである。

「世界経済の政治的トリレンマ」を提唱したダニ・ロドリック (Dani Rodrik) は、民主的な国家がグローバル化を進めるのは、それが自国の経済的な利益だからであり、それにもかかわらず (自国の経済的な利益に逆らって) 保護主義的な政策が選ばれるのは、経済的・社会的な他の要因との比較考量の結果である場合か、国内政治の「失敗」による場合だと整理する<sup>19</sup>。そうであるとするならば、比較考量においてグローバル化が選ばれるためには、その経済的な副作用を低減することが必要であり、国内政治の「失敗」を避けるためには、一般国民にグローバル化の利益を納得的に説明する必要がある。

以下では、こうした分析の視座に基づき、まず経済的な観点から、グローバル化の副作用を巡る米国の現状を整理した後に、政治的な観点から、エリートと一般国民の乖離を取り上げる。

## (2) グローバル化を支える経済的な基盤

グローバリズムの進展は、貿易による競争激化に伴う雇用調整等の経済的な副作用を伴う。そうした副作用は市場機能だけでは円滑に解消されず、何らかの政策的な対応が必要となる。米国はそうした観点での取り組みを進めてきたが、これまでの成果は必ずしも芳しくない。経済的な観点から、国内政治においてグローバル化を支える基盤を構築するためには、グローバル化の副作用を低減する政策の改革が必要であると考えられる。

グローバル化の副作用への認識が改めて高まったのは、2000年代の中国からの輸入急増がきっかけである。伝統的な経済理論では、一国の経済に対する貿易自由化の影響は、マクロ経済の視点ではプラスであり、雇用調整等のミクロ面での副作用は、雇用の移動等によって解消される道筋が想定されてきた。しかし、2000年代以降を中心とした中国からの輸入拡大に関する研究では、輸入との競争激化が地域の雇用や賃金に与えるマイナスの影響が、長い期間にわたって継続することが明らかにされている<sup>20</sup>。

市場を通じた調整が円滑に行われないのであれば、何らかの政策的な対応が必要となる。実際に米国では、輸入との競争激化に伴う失業者への対策として、貿易調整支援（TAA）という制度が、1962年から運用されている。TAAは、北米自由貿易協定（NAFTA）の実施のように、大きな通商政策の変更があった場合に、これにあわせて制度が見直されてきた<sup>21</sup>。近年では、2015年の貿易促進権限（TPA）付与に伴い、給付水準の引き上げ等の見直しが行われている。

TAAは、国際的な競争によって、非自発的に職を失った労働者を対象としている<sup>22</sup>。具体的には、民間部門の製造業・サービス業において、輸入品との競争激化や雇用の海外移転によって職を失った労働者が支援対象である。生産工程の上流・下流に位置し、二次的な影響を受ける労働者も対象に含まれる。

TAAによる支援は、4種類に大別できる。第一は、職業訓練・再雇用支援である。その枠組みでは、職業訓練の費用援助等が、州の関連機関を通じて実施される。第二は、失業期間中の所得補助（貿易再調整給付金：TRA）であり、失業保険給付金の支給期間が終わった失業者について、職業訓練に参加していることを条件に給付が行われる。第三は、50歳以上の失業者を対象とした賃金保険（再雇用貿易調整支援：RTAA）であり、再就職前後の賃金差が50%まで補てんされる。第四は、医療保険料の補助（医療保険税額控除：HCTC）であり、医療保険料の一部が税額控除の対象となる。2018年度のTAA予算は7億9,000万ドルであり、その6割弱にあたる4億5,000万ドルが職業訓練・再雇用支援である。

長い歴史をもつTAAだが、その成果については必ずしも良好な評価は得られていない<sup>23</sup>。TAAの受給者とそれ以外の失業者について、一定期間後に再就職した割合や、再就職

後の賃金水準を比較した研究では、TAAの受給者が劣る結果が示された場合が少なくない。このうち再就職後の賃金水準においてTAA受給者の成果が芳しくない理由としては、職業訓練の長さが再就職時期の遅れにつながるとともに、これまでと異なる職種に就く場合があるために、訓練を受けずに同種の職種に早期に再就職した失業者と比べると、一定期間後の賃金水準で劣後しやすくなる可能性が指摘できる。また、再就職の割合については、たとえ職業訓練を受けたとしても、労働市場に復帰するタイミングが景気の良くない時期と重なった場合には、容易には再就職できない事例が報告されている<sup>24</sup>。

米国では、こうしたTAAの実績に加え、前述のように雇用調整の深刻さが再認識されるなかで、政策的な対応を総合的に見直す必要性が指摘されている。このうちTAAに関しては、再就職後の賃金低下に対応するために、現行の賃金保険を拡充することや、再就職支援を強化するために、転居費用の補助や職業訓練の内容を充実させること等が、改革の候補となる。また、国際競争との関連のみならず、技術革新等を含めた様々な理由による雇用調整が広がっていることに加え、米国の関連制度が乱立しており、予算総額も経済規模対比では先進国内で低水準にとどまっていることから、失業保険給付等を含めた関連制度の連携・統合を進めたうえで、予算規模を拡大するよう求める声もある<sup>25</sup>。

国内政治においてグローバル化を支える経済的な要素に関しては、本稿で考察した国際競争に伴う雇用調整への対応といった狭義の論点にとどまらず、格差の固定化への対応等のように、自己決定権の喪失懸念にもつながる重要な論点が存在する。米国では、子世代が親世代の所得を上回る割合が低下している<sup>26</sup>。未来を選びとれない世代の存在は、アメリカン・ドリーム喪失と言い換えることが可能であり、実際に2016年にトランプ大統領を支持した人たちは、次世代の暮らしへの期待感が低いという特徴がある。格差の固定化に伴い、次世代の自己決定権の喪失への懸念が生まれていることが、トランプ大統領を生んだ一因である可能性は高い。また、失業者の再就職に関しては、いくらTAA等の制度を改革したとしても、再就職時の労働市場に左右される側面が大きいことは、これまでの経験からも明らかである。「格差の固定化に関しては、個人の技能や教育水準等に限らず、各地域のコミュニティが与える影響が大きい点等について、米国の各地域を比較した詳細なデータに基づいた分析が進められている<sup>27</sup>。こうした分析を住宅政策に活用する方策等、政策的な議論が進化する可能性は広がっている<sup>28</sup>。」詳細な分析は別の機会に譲るが、これらの観点を踏まえながら、「包摂的な成長」の重要性を再認識する必要がある。

### (3) グローバル化を支える政治的な基盤

グローバル化に関するエリートと一般国民の意見には温度差がある。一般の国民は明確

に反グローバリズムに傾斜しているわけではないが、通商問題は必ずしも関心の高い論点ではなく、政党自体への支持や他の論点との兼ね合いで、結果的に反グローバリズムを掲げる候補が選ばれる可能性がある点には注意が必要である。

グローバル化に関するエリート層と一般国民の意見の乖離は、シカゴ外交評議会が2016年に行った世論調査で確認できる<sup>29</sup>。必ずしも一般国民の大半がグローバル化に懐疑的だったわけではないが、好意的である度合いはエリート層の方が明らかに高い。例えば、経済を中心としたグローバリゼーションの米国への影響を問う質問では、共和党エリート層の90%、民主党エリート層の94%が「良い影響」と答えた一方で、一般国民による同様の回答は、共和党支持者で59%、民主党支持者では74%だった。また、一般国民は雇用に関する懸念が強く、国際貿易が米国の雇用創出に与える影響については、共和党エリート層の61%、民主党エリート層の64%が「良い影響」と回答している一方で、一般国民での同様の回答は、共和党支持者で34%、民主党支持者で47%に止まり、いずれも過半数に届かなかった。さらに、外交政策において、「米国の雇用を守る事が非常に重要だ」と答えた割合も、共和党エリート層では25%、民主党エリート層では37%だったのに対し、一般国民の共和党支持者では78%、民主党支持者では74%と、大きな乖離がみられた。

一方で、このシカゴ外交評議会による世論調査を含め、米国の世論調査からは、米国民が反グローバリズムに傾斜している確証は得られない。例えば、ピュー・リサーチ・センターが2018年4月に実施した世論調査では、「自由貿易協定は米国にとって良いことである」との回答が56%に達している。こうした回答の割合は2014年の59%をピークに低下していたが、2016年の45%をボトムに上昇に転じている<sup>30</sup>。

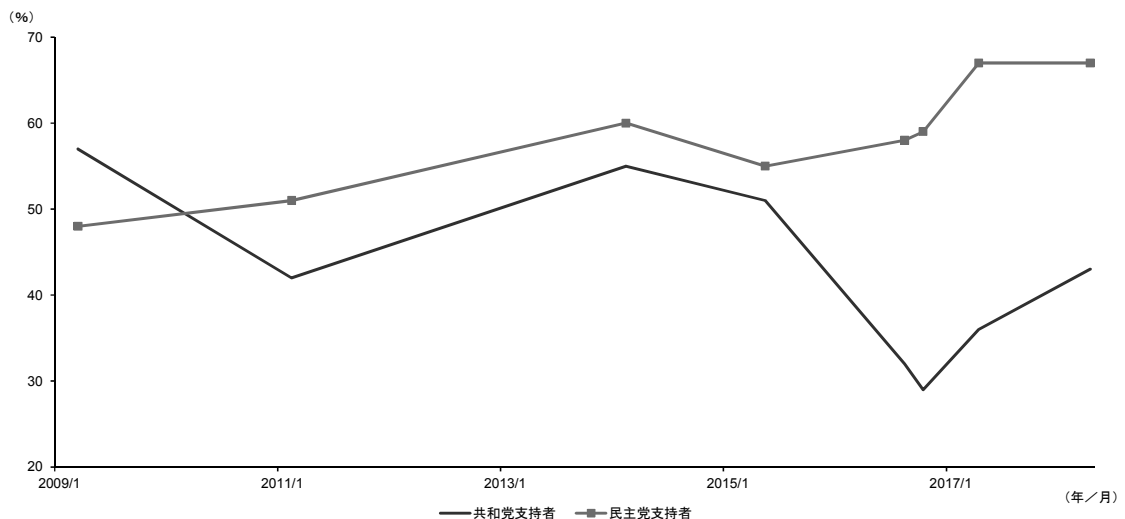
注意する必要があるのは、多くの米国民にとって通商問題はさほど関心の高い論点ではない点である。相当部分の米国民は通商政策について強い意見をもっておらず、世論調査の質問文の内容次第によって、回答結果が大きく変動することが確認されている<sup>31</sup>。ギャラップ社が行っている「最も重要な論点は何か」という世論調査でも、最近では「貿易・貿易収支」を挙げる割合は1%に止まっている。こうした現実には、候補者のグローバル化に関する主張がどうであるかにかかわらず、そもそも支持している政党の候補者であったり、もしくは、グローバル化以外の論点で意見が一致していること等を理由に、結果的に反グローバリズムを掲げる候補が選ばれる可能性を示唆している。

興味深いのは、支持政党別に世論を分析した場合に、グローバル化に対する態度に関し、支持者と政治家で相違がみられる点である。まず支持者については、最近の米国の世論調査では、民主党の支持者よりも、共和党の支持者の方が、自由貿易に対する支持が弱い(図1)。しかし、政治家については、2000年代の議会における投票行動を確認すると、共和

党議員では自由貿易を支持する割合が一貫して高い一方で、民主党議員では保護主義的な傾向が強まっている（図2）。

こうした意見の乖離が生じている理由は、必ずしも定かではない。例えば、通商政策には強い意見を持たない国民が多く、そもそもの支持政党等の要因に引きずられる可能性があるという意味では、議員の投票行動よりも党のリーダーである大統領に左右されている可能性がある。民主党ではTPPを締結したバラク・オバマ大統領（Barack H. Obama）が比較的グローバル化に前向きであったのに対し、共和党ではトランプ大統領が保護主義的な主張を展開している。その一方で、相対的に共和党の支持者が高齢化していること等から、各党の支持者の志向が構造的に変化している可能性も否定できない。それでも政治家が変化に立ち遅れているのは、労働組合（民主党）や大企業経営者（共和党）等、選挙活動に重要な一部の支持層の意見が優先されやすいからかもしれない。

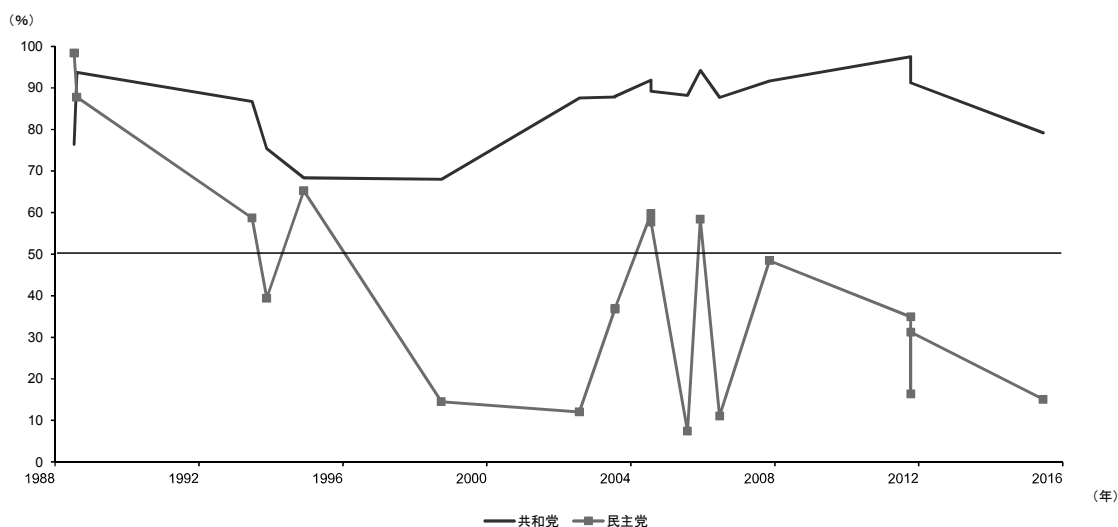
（図1）自由貿易協定を評価する割合



（注） Free trade agreement between the U.S. and other countries have generally been a good thing for the U.S. と答えた割合。

（資料） Pew Research Center 調査より、みずほ総合研究所作成

(図2) 自由貿易を推進する投票を行った議員の割合(下院)



(注) 下院で TPA、FTA に賛成票を投じた議員の割合。  
 (資料) 議会資料等より、みずほ総合研究所作成

グローバル化に対するエリート層と一般国民の意見の乖離や、国民が通商政策に対して強い意見をもっておらず、他の決定要因に引きずられて反グローバリズムを掲げる候補を選ぶ可能性があるという分析からは、グローバル化の利点について、一般国民に納得的な説明を行うことの重要性が示唆される。また、政党による政治家と支持者の意見の乖離には、国民がグローバル化に関する意見が政治に反映されないと感じやすい土壌を作っている可能性がありそうだ。

今後の米国の通商政策を考えるに当たっては、2020年の大統領選挙に向けて、支持者がグローバル化に好意的になっている民主党から、どのような候補が台頭するかが注目される。2019年初の時点では、民主党の潜在的な候補者が、グローバリズムを明確に支持する論陣を張る気配は感じられない。むしろ、オハイオ州選出のシェロッド・ブラウン上院議員 (Sherrod Campbell Brown) のように、どちらかという保護主義的な主張で知られる政治家が、中西部をトランプ大統領から取り戻すことができる候補として注目を集めているようである。

### おわりに

本稿では、トランプ大統領の誕生を題材に、米国政治とグローバル化の関係を考察し、反グローバリズムへの防波堤を築く手がかりを得ようと試みた。そこから導き出されたとりあえずの結論は、グローバル化の副作用を低減する政策の改革と、一般国民に対する納得的な説明の必要性である。

米国の民主主義の強さが、反グローバリズムの防波堤になり得るかどうかは、こうした二つの取り組みの成否に左右される。伝統的に米国は、三権分立のバランスのなかで、極端な政策に歯止めをかける力を働かせてきた。トランプ政権の保護主義的な通商政策に関しても、通商拡大法 232 条による安全保障を利用とした輸入制限の余地を狭める等、大統領の権限を制約しようとする動きがある。通商政策ではないが、移民に対する政策等では、司法がトランプ政権の行動を制約しようとする局面もみられた。こうした三権の相互抑制機能は、大統領の暴走を抑制する民主主義の防波堤であり、反グローバリズムが行き過ぎた場合には、大統領を抑制する力を強くする改革を進める土台となる。

同時に、大統領を抑制する仕組みを強化しようとする場合においても、世論の後押しが重要であることは見逃せない。現在の共和党議員の行動からも分かるように、大統領が強固な支持基盤を維持している限りにおいては、同じ政党に所属する議員は大統領権限の制約に動き難い。司法に関しても、最高裁判所を筆頭に、大統領が判事を指名する権限を有している以上、大統領の意向に沿った判決が下されやすくなる可能性が存在する。

米国の民主主義は、反知性主義を必ずしも全面的には否定しない伝統があるように、ときにポピュリズム的な反発をエリートの教訓の場としながら進化してきた<sup>32</sup>。トランプ政権の誕生を気づきの機会として、政策面での不断の改革と世論への説得を重ねることで、反グローバリズムの暴走を防ぐ制度的な仕組みづくりに強靱性が加わる展開が期待される。

ともするとトランプ大統領の言動に振り回されがちだが、グローバリズムを支える基盤を構築するためには、反グローバリズムの背景にある世論の力学を解き明かす作業が欠かせない。2 年毎に国政選挙が行われる米国の分析は、その格好の題材である。支持政党によるグローバル化への態度の変化のように、米国における反グローバリズムの今後に大きな影響を与え得るにもかかわらず、その力学が明らかにされていない事象は多い。今後の選挙の機会を捉え、継続的に分析を行っていくことを、今後の研究課題としたい。

#### —注—

- <sup>1</sup> Freund, Caroline and Dario Sidhu, “Manufacturing and the 2016 Election: An Analysis of US Presidential Election Data” *Working Paper*, Peterson Institute for International Economics(May 2017).
- <sup>2</sup> Autor, David, David Dorn, Gordon Hanson and Kaveh Majlesi, “Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure” *NBER Working Paper*, 22637, National Bureau of Economic Research(September 2016).
- <sup>3</sup> Jensen, J. Bradford, Dennis P. Quinn and Stephen Weymouth, “Winners and Losers in International Trade: The Effects on U.S. Presidential Voting”, *NBER Working Paper*, 21899, National Bureau of Economic Research(January 2016).
- <sup>4</sup> Autor et al(September 2016).



- <sup>5</sup> Autor et al(September 2016).
- <sup>6</sup> Autor, David, David Dorn, Gordon Hanson and Kaveh Majlesi, *A Note on the Effect of Rising Trade Exposure on the 2016 Presidential Election*, January 6, 2017.
- <sup>7</sup> Cerrato, Andrea, Francesco Ruggieri and Federico Maria Ferrara, “Trump won in counties that lost jobs to China and Mexico” *The Washington Post*, December 2, 2016.
- <sup>8</sup> Freund and Sidhu(May 2017).
- <sup>9</sup> Lopez, German, “The past year of research has made it very clear: Trump won because of racial resentment”, *Vox*, December 15, 2017.
- <sup>10</sup> Sides, John, “Race, Religion, and Immigration in 2016 : How the Debate over American Identity Shaped the Election and What It Means for a Trump Presidency” *Research Report*, The Democracy Fund Voter Study Group, June 2017.
- <sup>11</sup> Rothwell, Jonathan and Pablo Diego-Rosell, *Explaining National Political Views: The Case of Donald Trump*, November 2, 2016.
- <sup>12</sup> Mutz, Diana C., “Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115 (19) (May 2018) , E4330-E4339.
- <sup>13</sup> Inglehart, Ronald F., and Pippa Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash” *Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-026, Harvard University John F. Kennedy School of Government(August 2016).
- <sup>14</sup> Cox, Daniel, Rachel Lienesch and Robert P. Jones, *Beyond Economics: Fears of Cultural Displacement Pushed the White Working Class to Trump*(Washington: Public Religion Research Institute, May 2017).
- <sup>15</sup> Morgan, Stephen L., *Fake News: Status Threat Does Not Explain the 2016 Presidential Vote*, May 10, 2018.
- <sup>16</sup> Galston, William A., “The Populist Challenge to Liberal Democracy” *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 2(April 2018).
- <sup>17</sup> Huntington, Samuel P., “Dead Souls” *The National Interest*, Spring 2004(April 2004).
- <sup>18</sup> ダニ・ロドリック 『グローバルイゼーション・パラドクス』柴山桂太、大川良文訳（白水社、2013年）233-238 頁。
- <sup>19</sup> Rodrik, Dani, “The Trouble with Globalization” *The Milken Institute Review*, Fourth Quarter 2017(October 2017) .
- <sup>20</sup> Autor, David H., David Dorn and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning From Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade” *NBER Working Paper*, 21906, National Bureau of Economic Research(January 2016).
- <sup>21</sup> Collins, Benjamin, “Trade Adjustment Assistance for Workers and the TAA Reauthorization Act of 2015” *CRS Report*, R44153(August 14, 2018).
- <sup>22</sup> TAA には、労働者を対象とした TAA for Workers に加え、企業を対象とした TAA for Firms と、農家を対象とした TAA for Farmers がある。制度の規模としては TAA for Workers が圧倒的に大きいため、本稿で TAA と表記する場合には、TAA for Workers を指すこととする。
- <sup>23</sup> Guth, Joanne and Jean Lee, “Evaluations of the Trade Adjustment Assistance Program for Workers: A Literature Review” *Executive Briefings on Trade*, U.S. International Trade Commission(May 2017).
- <sup>24</sup> Goldstein, Amy, *Janesville: An American Story*(New York: Simon & Schuster, 2017).
- <sup>25</sup> Muro, Mark and Joseph Parilla, “Maladjusted: It’s Time to Reimagine Economic ‘Adjustment’ Programs” *The Avenue*, The Brookings Institution(January 10, 2017).
- <sup>26</sup> Chetty, Raj, David Grusky, Maximilian Hell, Nathaniel Hendren, Robert Manduca and Jimmy Narang, “The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility Since 1940” *NBER Working Paper*, 22910, National Bureau of Economic Research(December 2016).
- <sup>27</sup> Raj Chetty and Nathaniel Hendren, “The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility: Childhood Exposure Effects and County-Level Estimates”, *NBER Working Paper*, 23001, National Bureau of Economic Research(May 2017).
- <sup>28</sup> 安井明彦 「米国の格差問題 広がる政策対応の視点」『国際問題』第 657 号（2016 年 12 月）13-23 頁。
- <sup>29</sup> Smeltz, Dina, Karl Friedhoff, Craig Kafura, Joshua W. Busby, Jonathan Monten and Jordan Tama, *The Foreign Policy Establishment or Donald Trump: Which Better Reflects American Opinion?*(Chicago: Chicago Council on Global Affairs, April 2017).
- <sup>30</sup> Jones, Bradley, “Americans are Generally Positive about Free Trade Agreements, More Critical of Tariff Increases” *Factank*, Pew Research Center, May 2018.

- <sup>31</sup> Lincicome, Scott, “The “Protectionist Moment” That Wasn’t”, *Free Trade Bulletin*, Number 72, CATO Institute, November 2, 2018.
- <sup>32</sup> 森本あんり 『反知性主義: アメリカが生んだ「熱病」の正体』(新潮社、2015年)



## 第3章 「深化」という EU のグローバル化は有効か

川野 祐司

### はじめに（問題意識、目的、アプローチの方向性など）

ヨーロッパでは、市民の不満は EU、移民、国内政策などその時々の時事的なキーワードに沿って表明されている。人々は確かにこれらのキーワードに関する不満を持っていると思われるが、その背景を探らなければ彼らの不満を解消することはできない。本章では 2010 年代にヨーロッパ市民が置かれた経済状況に焦点を当てることで問題の本質に迫る。GDP（国内総生産）を見るだけでは本質には迫れない。本章では雇用数の増減を性別、国別、年齢別に分析し、所得の変化を学歴別、業種別に分析した。

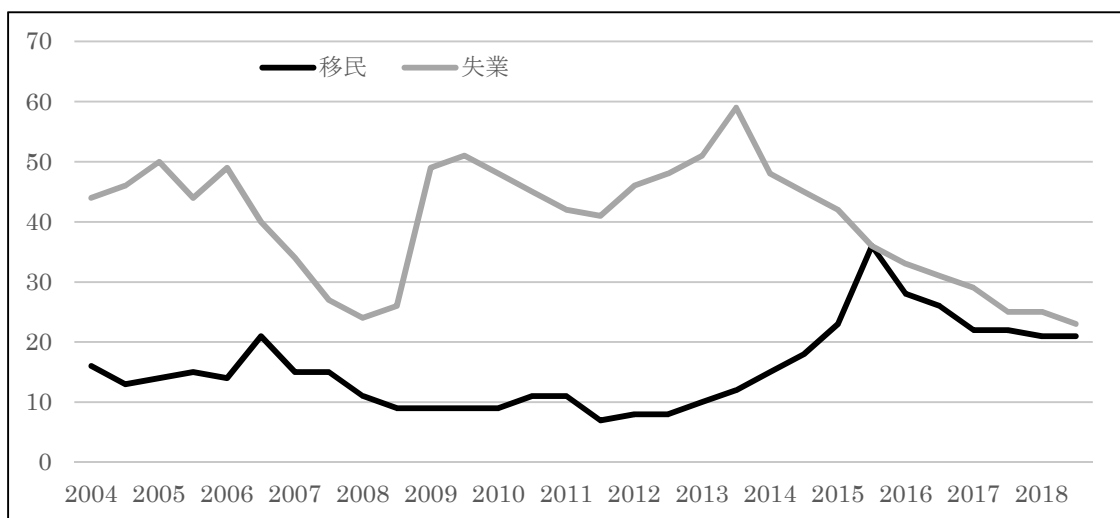
EU の 2010 年代の取り組みが、市民の経済的困難を解決するものであったのか、もし解決するものであったならばなぜ不満が収まらないのかを明らかにする。経済協力を深める「深化」には市民の経済的状況を改善させるものも多いが、取り組みが知られていないという課題がある。

本章では 2020 年代に向けた EU の改革を概観した。取り組みの方向性は大きく変わっていないものの、より市民に身近な項目を前面に押し出している。

### 1. ヨーロッパ市民の不満

2010 年代に入って、ヨーロッパ市民の不満はまず EU に向かった。ギリシャの債務危機を巡って、負担を強いられたドイツでも十分な支援を得られなかった南欧でも EU への不満が高まった。キプロスでは 2013 年の銀行破綻処理で預金者に一定の負担を求めたことから反 EU の声が高まった。反 EU を掲げる政治家や政党が躍進し、2014 年の欧州議会選挙でも一定の議席を確保した。2016 年のイギリスの国民投票では、EU からの脱退が選択された。同じころ、2015 年には 182 万人の難民が EU に流入し、難民の受け入れを巡ってドイツと中東欧諸国が対立した。ハンガリーなどは国境にフェンスを設置し、リトアニアなどは難民の受け入れを拒否し、スウェーデンやデンマークなどで一時的な国境審査が復活し、現在も続いている。2018 年に入ると難民に寛容だったドイツでもドイツのための選択肢 (AfD) が全ての州議会で議席を獲得し、市民の不満の高さが改めて明らかになった。2018 年の 11 月から 12 月には、フランスでイエローベスト運動が発生し、ハンガリーでは労働法改正に伴ういわゆる「奴隷法反対デモ」が発生した。これらのデモは国内政策への反対表明であるといえる。

図1 EU市民の関心事の変化(%)



注：「現在あなたの国で問題となっていることを2つまで挙げてください」という問いへの回答。  
 出典：Standard Eurobarometer 各号より筆者作成。

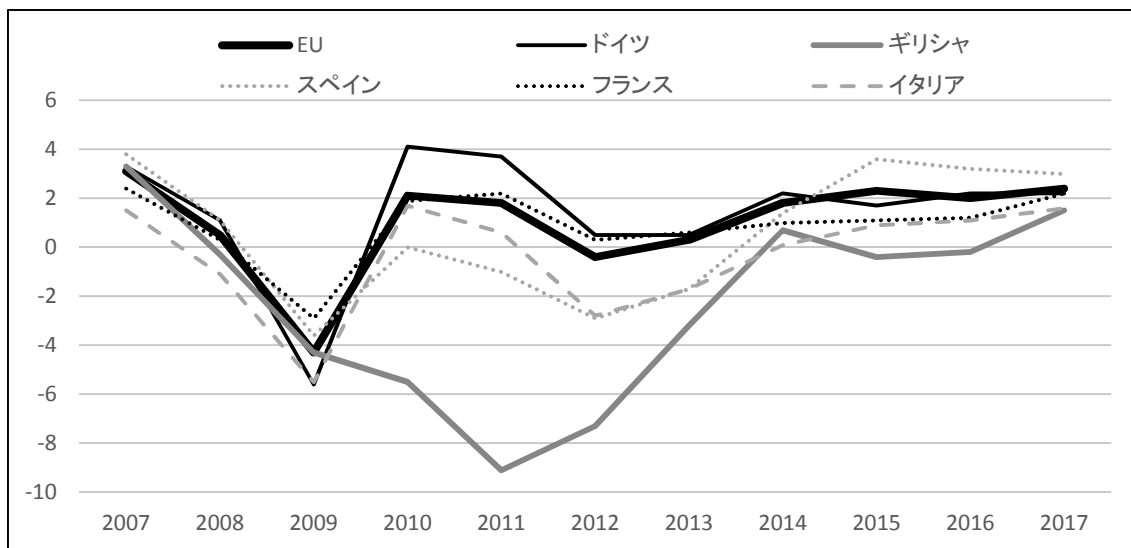
これらの動きを眺めてみると、市民の不満はまずEUに向かい、その後は難民や移民を巡る問題に移り、直近では国内政策への不満が高まっているといえる。図1はEurobarometerの調査であるが、2015年には36%の人が問題視した移民<sup>1)</sup>は2018年下半期には21%にまで低下している。図1は失業と移民の2つの項目だけを取り上げているが、2004-05年には犯罪やヘルスケア、2008-10年はインフレの上昇、2011-13年は財政赤字が上位を占めており、人々の関心事が時々で移り変わっている。

最新のアンケートでは、上位4項目は失業23%、インフレ(または生活費)の上昇21%、移民21%、医療・社会保障20%となっており、国内問題の回答者が増えつつある。各国別に見てみると、移民が最も重要な問題だと答えた国はマルタ(50%)、ドイツ(36%)、ベルギー(29%)、オーストリア(26%)であり、20%以上の回答を集めた国は12カ国にとどまっている。一方、失業問題はギリシャ(52%)、スペイン(52%)など南欧を中心に6カ国で第1位となっており、20%以上の回答は10カ国、インフレの上昇はリトアニア(56%)、ブルガリア(48%)など東欧諸国を中心に7カ国で1位、20%以上の回答は19カ国に上っている。その他の回答では、医療・社会保障がスウェーデン(47%)、フィンランド(45%)など8カ国で1位、住宅問題がアイルランド(60%)、ルクセンブルク(56%)の2カ国で1位、環境問題がデンマークで1位(37%)となっている。年金制度、税制、犯罪、財政赤字なども国によっては上位にランクインしている。

これらの結果から、移民や財政赤字などのEUの政策との関連が強い分野ではなく、失業や医療など国内政策との関連が強い分野に人々の関心が集まりつつある<sup>2)</sup>。そして、その

多くは経済問題であることも読み取れる。

図2 EUと各国のGDP成長率(%)

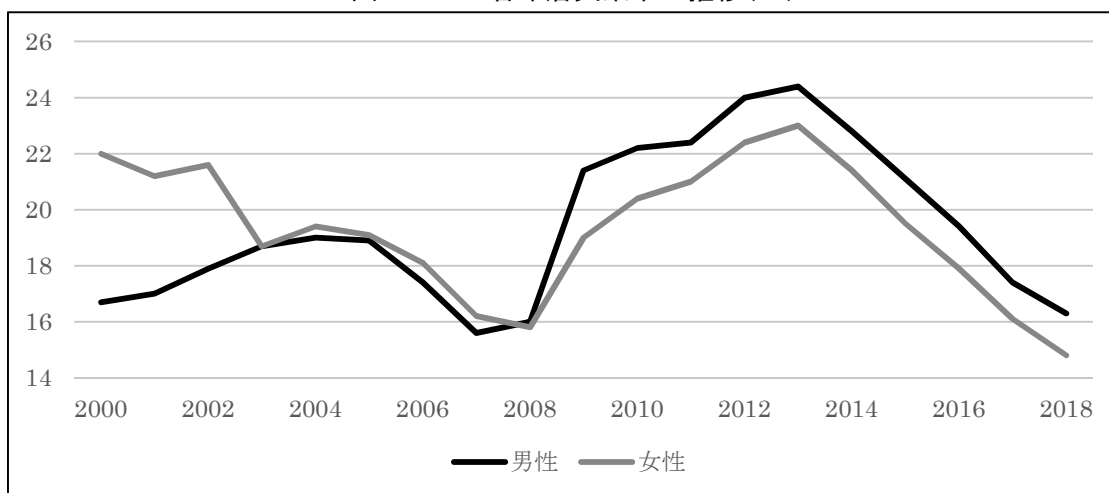


出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

2011年のギリシャ債務危機を受けて2012年にはマイナス成長に陥ったものの、ヨーロッパ経済は2013年頃から成長局面に入った。ギリシャ、イタリア、フランスなどEUの成長率を下回っている国があるものの、2017年にはおおむね経済は良好な状態になりつつある。それにもかかわらず人々の不満が根強く存在することから、GDP（国内総生産）を見るだけの分析では不十分であるといえる。

図3は25歳未満の若年層失業率の推移を表したものである。2000年代は男性の失業率が女性よりも低かったが、2008年以降は男女が逆転している。大学進学などで若年層の女性の労働参加率が低下している（第2節の図6）背景があるものの、男性が就きやすい職が減少していることが考えられる。

図3 EUの若年層失業率の推移(%)



出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

次節では、年齢別・性別の雇用状況と学歴別収入に焦点を当てて、2010年代にヨーロッパ市民が置かれた状況をより詳しく分析する。

## 2. 2010年代の雇用と収入

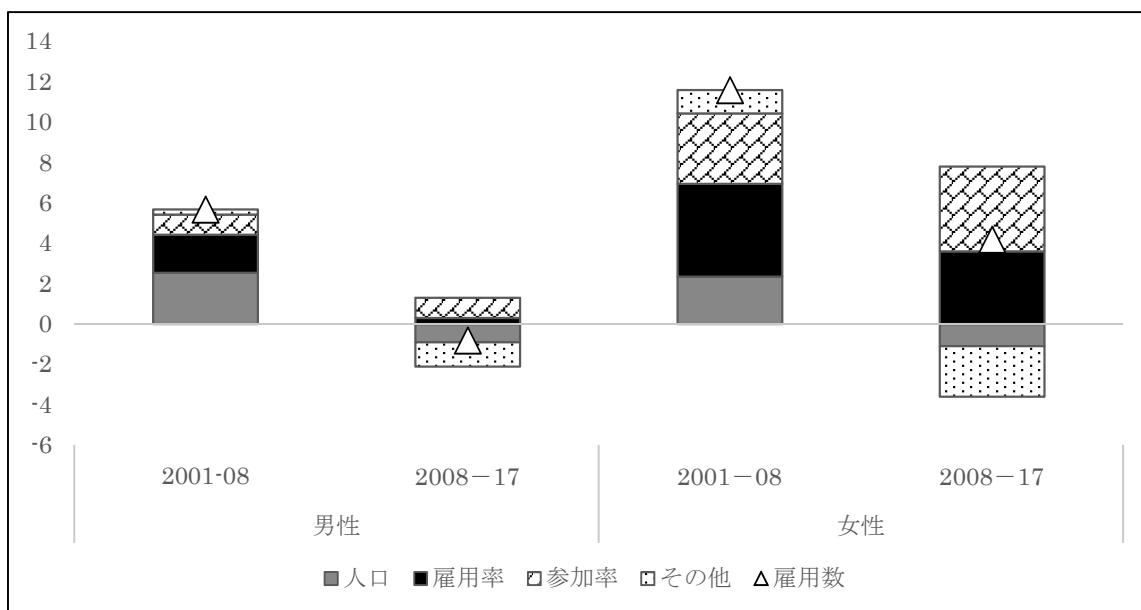
### (1) 雇用

図4は、男女別の雇用数の推移を示している。三角のマーカーで示された雇用数を見ても、金融危機前の2001-08年の期間(以下、前期)は男女とも雇用が増加しているが、それ以降の2008-17年の期間(以下、後期)では男性の雇用が減少して女性は増加している。図4では雇用数の変化を以下のようにいくつかの要素に分解して棒グラフとして表している。

$$\text{雇用数の変化} = \text{人口変化} + \text{雇用率の変化} + \text{参加率の変化} + \text{その他}$$

人口の変化は各グループの人口数の変化率を表しているが、人口には移民も含まれる。図4では15-64歳までを対象として作成してある。雇用率は各グループの人口に占める雇用者の割合を示しており、通常、若年層は大学進学などのために低くなる。参加率は労働市場への参加率(EUROSTATの用語は active rate)を表しており、各グループの雇用者数と失業者数を足して人口で割っている。その他は残差である。

図4 男女別の雇用数の変化(%)



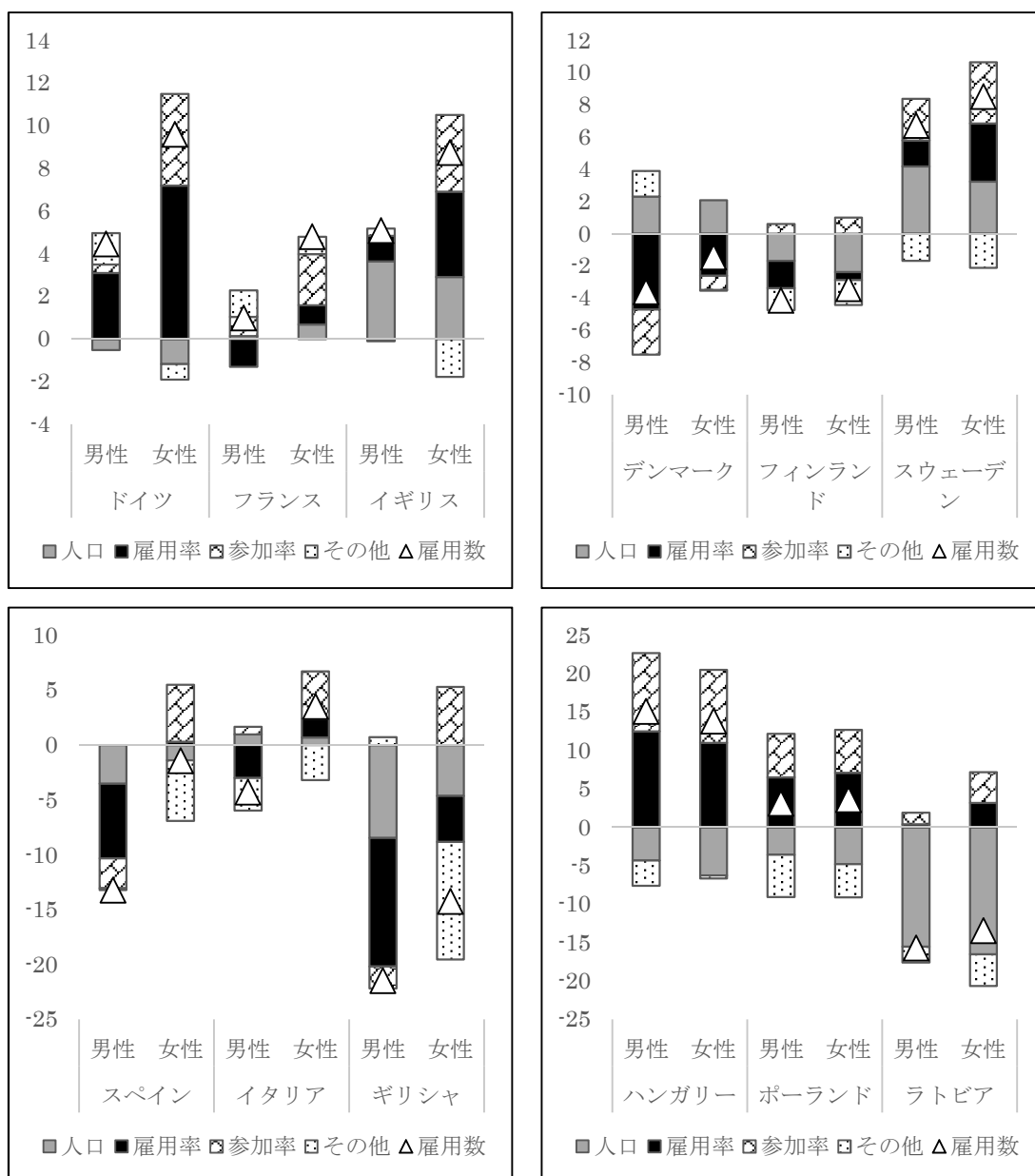
出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

人口は前期には男女ともに増加して、後期には減少している。背景には少子高齢化があり、前期には労働人口に属していた人が後期に 65 歳に達すると労働人口から除かれるために人口の項目がマイナスになる。これは雇用数にマイナスの影響を与える。女性は人口減少にもかかわらず後期の雇用数が増加しており、雇用率と参加率が人口の影響を相殺して雇用数をプラスに引き上げている。女性が就く仕事が増えているだけでなく、女性が労働市場に参入し続けていることが読み取れる。前期は男女ともに雇用が増える良い時代であったものの、後期は男性にとっては悪い時代、女性にとっては引き続き良い時代であったといえる。

図5は後期の各国別の雇用数の推移を表したものであるが、地域によって大きな差があることが読み取れる。ドイツ、フランス、イギリスの大国グループでは、男性の雇用数も増加している。ドイツでは雇用率の上昇が男女ともに雇用数の増加に大きく寄与している一方で、イギリスでは人口の増加が男性の雇用数を押し上げている。イギリスの出生率は1974年以降現在まで2.1を下回っていることから、人口の増加は移民の流入を意味している。女性を見てみると、3カ国とも参加率の上昇がプラスに寄与していることが分かる。



図5 2008-17年の各国別雇用数の変化(%)



出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

デンマーク、フィンランド、スウェーデンの北欧グループを見てみると、デンマークとフィンランドでは男女ともに雇用数が減少している。デンマークとスウェーデンでは移民の流入が人口を引き上げているが<sup>3</sup>、デンマークでは雇用率と参加率がマイナスに寄与している。デンマークでは55歳以上の参加率は上昇しているものの、54歳までの参加率低下の影響の方が大きく、雇用数を減らしている。

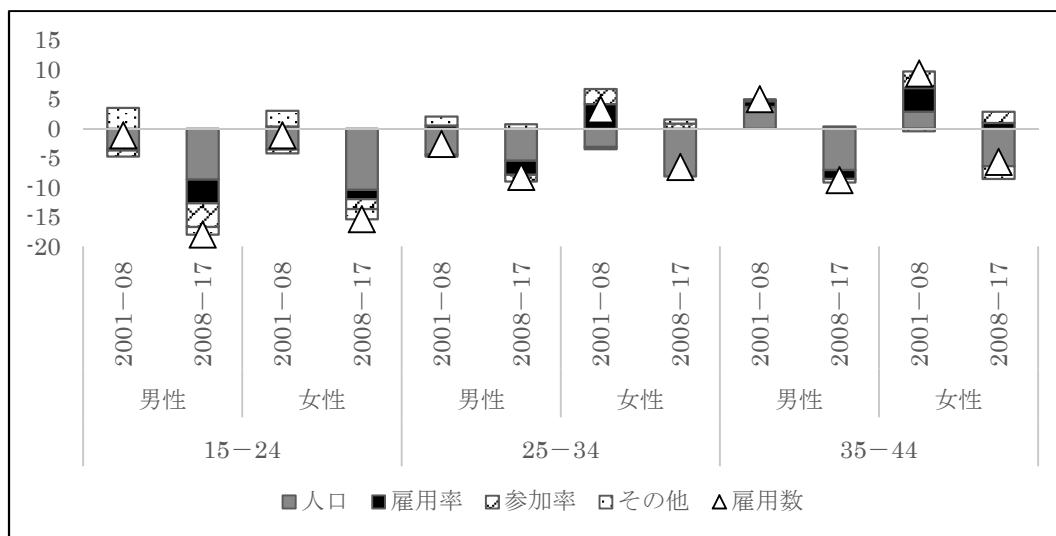
スペイン、イタリア、ギリシャの南欧グループでは、男性の雇用数の減少幅が大きく、特にギリシャでは20%を超えている。3カ国とも男性の雇用率が大きく低下している。ス

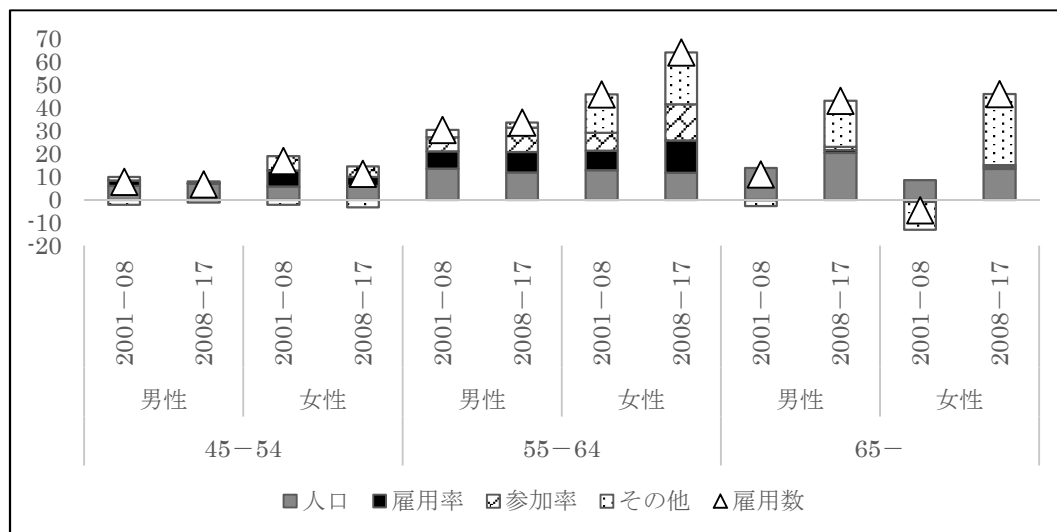
ペインとギリシャでは15-19歳の人口減はそれぞれ4%と13%であるのに対して、25-34歳の人口が22-33%減少していることから、これらの層の男性が国外へ流出していると考えられる。イタリアでは女性の雇用率が上昇しているが、55歳以上の雇用率上昇が全体の数値を押し上げており、35歳未満の雇用率の低下を相殺している。

ハンガリー、ポーランド、ラトビアの東欧グループはハンガリーとポーランドなど雇用数が増加している国とラトビアなど雇用数が減少している国に分かれている。エストニア、リトアニアとともにバルト諸国では雇用数の大幅な減少が見られる。東欧諸国に共通しているのは人口の減少であり、15-24歳の人口は23-47%減少しており、国外への流出が大規模に生じていることが示唆される。図5の3カ国ともに雇用率は上昇しているが、若い世代を惹きつけられるような職を創出することが課題となっている。

次に、図6で年齢別の雇用数を見てみよう。図6はEU全体を対象にしたものであり、上図は15-44歳まで、下図は45歳以上をグラフにした。下図には参考資料として65歳以上のデータも載せた。まずは上図だが、男女問わず全ての年齢層で2008-17年に雇用数が減少している。15-24歳では進学率の向上が参加率の低下につながっていると考えられるが、全体的に人口の減少が雇用数の減少につながっている。その中でも男性では雇用率がマイナスに寄与しており、若い層の男性が職を得るのが難しくなっていることが見て取れる。25-44歳の女性についてはおおむね人口減少で雇用数の減少が説明できる。

図6 年齢別の雇用数の変化(%)





出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

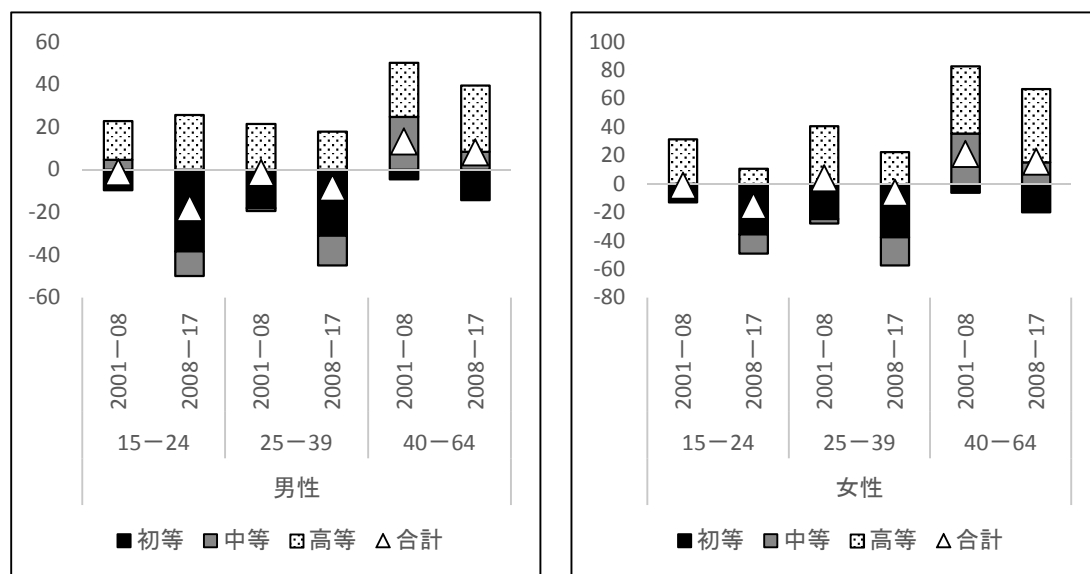
図6の下図では、すべての年齢層で雇用数が増加しているが、男性よりも女性の雇用数の方が大きく増加している。55-64歳の雇用数は21世紀に入って継続的に増加しているが、人口の増加だけではなく雇用率や参加率もプラスに寄与している。ヨーロッパでは年金受給開始年齢の引き上げなどの社会保障改革に着手している国が多く、より高齢になるまで働かざるを得ない状況がある。EU全体の平均勤続年数は、2001年の32.9年から2017年の35.9年に延びている。

Bodnár (2018)によると、年齢層の高い人々はフルタイムよりもパートタイムに就くことが多く、55歳以上の女性は医療・社会保障関連サービスや公的機関などでパートタイムに就いている。年齢層の高い人々が労働市場に参加することで若年層の雇用が失われるという議論を労働塊の誤謬 (lump of labour fallacy) というが、Anderton et al. (2015) はマイクロデータによる実証分析により労働塊の誤謬が存在しないことを明らかにしている。年齢の高い人々が就業する部門を若年層が希望していなければ両者は競合しない。またAnderton et al. (2015) は、南欧などではスキルのミスマッチが2010年代に入って急増していることを指摘しており、若年層の雇用の減少の背景にはスキルのミスマッチがある可能性が示唆される。

図7は学歴別の雇用数の変化を見たものである。ここでは学歴が高ければ高いほどスキルも高いと仮定する。図7もEU全体を対象にしている。男女問わず全ての年齢層で初等教育しか受けていない人の雇用数は減少しており、2008年までの前期よりもそれ以降の後期の方が大きく減少している。ただし、初等教育までの人の絶対数は減少傾向にある。また、高等教育まで受けた人の雇用数は全てのグループで増加しているが、25-39歳のグ

グループでは増加の幅が小さくなっている。中等教育まで受けた人については、後期に39歳未満で減少しており、前期よりも減少幅が大きくなっている。40歳以上のグループでは逆に、男女とも雇用数が増加している。2010年代に入ってICTスキルなどを持つ人材の需要が増加し、単純作業労働者への需要が減少していると考えられるが、その影響はより年齢の若い人々に現れており、スキルのミスマッチも若い年代により強く出ているといえる。

図7 学歴別の雇用数の変化(%)



出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

## (2) 収入

次に収入面を見てみよう。所得格差の拡大が市民の不満の要因の一つと考えられるが、客観的に示すのは難しい。例えば、EUROSTAT が公表する EU 全体の 5 分位の所得比率は 2005 年には下から 8.2%、13.3%、17.4%、22.5%、38.6%であったのが、2017 年には 7.8%、13.3%、17.5%、22.8%、38.6%と第 1 分位がわずかに低下して第 3 分位と第 4 分位が上昇しているが、大きな違いが見られない<sup>4</sup>。

しかし、スキル別のデータからは違った姿が見えてくる。表 1 は学歴別の年間収入の推移を表したものである。EUROSTAT は 4 年に 1 度このようなデータを公表している。金融危機前の 2006 年と最新データの 2014 年を比較すると、学歴によって年間収入の増加率に大きな差があることが見て取れる。男女とも初等教育まで受けた人の収入は 30% 近くの大増上を見せけている。背景には最低賃金の引き上げやこの層の人口が減少していることがある。また、大学院卒の賃金も大幅に上昇しているが、非常に高いスキルを持った人材への需要が増加したことが背景にある。その一方で、人口の層が厚いと思われる中等教育や

高等教育（ここでは大学学部卒レベル）の賃金はほとんど上昇しておらず、特に男性の高等教育では金融危機前の2006年に比べて金融危機直後の2010年に大幅に減少し、その後上昇したものの2006年の水準を1.7%しか上回っていない。女性も同じような傾向を示しているが、2014年は2006年に比べて5.2%年間収入が増加しており、男性よりも状況はやや改善しているといえる。

表1 学歴別の年間収入の推移(ユーロ)

	学歴	2002	2006	2010	2014	2006-14の変化率
男性	初等	22665	21434	24529	27850	29.9%
	中等	30136	30607	30415	31834	4.0%
	高等	42486	45429	40567	46191	1.7%
	大学院	51659	43621	53075	58580	34.3%
女性	初等	18898	17210	19458	22150	28.7%
	中等	19686	23501	24169	26185	11.4%
	高等	30510	32038	29472	33704	5.2%
	大学院	31128	27244	40458	39378	44.5%

出典：EUROSTATのデータより筆者作成。

表1は名目の年間収入を表している。2006年から2014年の間に物価（HICP：統合消費者物価指数）は約17%上昇しているため、中等教育や高等教育の人々つまり、高卒や大卒の人々の実質年収は大きく減少しており、経済的により困難になっていることが分かる。

異なる視点からも検討してみよう。表2は労働コスト統計から業種別の1時間当たり賃金を見たものである。ここでは、低スキル労働の指標として宿泊・レストラン業、中スキルの指標として製造業、高スキルの指標として金融業を用いている。

表2 業種別1時間当たり賃金(ユーロ)

	2004	2008	2012	2016	2017
宿泊・レストラン業	9.8	10.7	11.5	12.3	12.5
製造業	14.5	16.4	18.6	20.1	20.7
金融業	24.6	28.5	30.6	33.3	34.7

出典：データはEUROSTAT。

2017年の賃金を2008年と比較すると、低スキル16.8%増、中スキル26.2%増、高スキル21.8%増であり、2012年と比較すると、低スキル8.7%増、中スキル11.3%増、高スキル13.4%増となる。低スキル労働の賃金上昇が緩慢であることを示している。また、低スキルと中スキルの賃金格差は2004年の1.5倍から2017年の1.7倍に、低スキルと高スキルの賃金格差は2.5倍から2.8倍にそれぞれ拡大している。

以上から、15-44歳までの男性、中等教育から高等教育を受けた人々の雇用が減少して実質収入も減少したことが明らかとなった。彼らの経済環境は困難さを増しており、不満の原因になっている。一方で、年齢の高い女性はパートタイマーとして雇用が増加している。十分な社会保障があれば働く必要がないが、年齢を重ねても働かざるを得なくなっている。この層でも不満が溜まりやすいといえる。

### 3. 2010年代のEUの取り組み

EUの2010年代の経済政策は、金融危機を克服して競争力のある経済を創り出すことを目標とした。2010-20年を対象にした戦略、欧州2020 (Europe2020) では、賢い成長、持続可能な成長、包括的な成長という3つの目標を掲げ、2014-20年の中期予算もこの3つの取り組みに沿って編成された。欧州2020では、雇用率75%以上、R&D投資GDP比3%以上、CO2削減1990年比20%以上、再生エネルギー比率20%以上、初等教育離学率10%以下、高等教育修了率40%以上、貧困リスク者2000万人以上削減などの目標値を掲げているが、現時点では環境関連のみ達成しており、教育関連の達成は近いものの、貧困リスク者の削減は2017年で500万人にとどまっている。

また、EUは財政赤字の抑制を目的とした安定成長協定の遵守を促し、加盟国の構造改革を進めるために、経済ガバナンスを整備していった。特にユーロに参加している加盟国は自国予算の成立にEUの承認を必要とするようになった。加盟国は欧州 Semester というカレンダーサイクルに沿って、EUが求める構造改革に取り組む必要があり、進捗状況はEUから評価される。EUから求められる取り組みは労働市場政策や住宅政策、社会保障制度やエネルギー分野など幅広い。評価が低い項目では、加盟国は改善策をEUに提出しなければならない。財政赤字の削減が不十分な加盟国や構造改革が進んでいない加盟国に対しては罰則付きの監視プログラムが発動される。これらの経済ガバナンスはユーロ参加国により強く働くように設計されている。

EUの経済ガバナンスにより各国の構造改革が進み、南欧やフランスの放漫財政は改善されたが、その過程で年金制度改革などが実施され市民の不満が高まった。財政赤字の削減や構造改革が経済成長につながるまでには5年ほどかかり<sup>5)</sup>、その間は政府支出削減など

により一時的に経済が悪化する。各国のポピュリストたちは一時的な経済の悪化を攻撃の材料とし、EUのせいで経済が悪化しているのだという論陣を張った。フランスの国民戦線はユーロ離脱を公約にして2017年の大統領選挙を戦った。しかし、移民や難民、国内の失業や格差がクローズアップされると、EUやユーロへの攻撃は下火になっていく。2019年1月には国民戦線がユーロ離脱を公約から削除しており、イタリアのポピュリスト政権はベーシックインカムなどのばらまき政策で人心を惹きつけようとしている。その背景には、スペインなどで構造改革の成果が出始めていることや、EUと市民の距離が遠すぎてポピュリストの票稼ぎに使いにくいことがある。ポピュリストは人々の注目を集めるキーワードを創作し続ける必要があるが、すでに反EUは飽きられている。さらに、EUが経済ガバナンスで求めていることは客観的に見て必要な政策であり、OECDによる構造改革の勧告とも重なる部分が多い。しかし、人々の関心は移ろいやすく、反EUの動きは今後再発する可能性がある。EUは構造改革が人々の生活にどのように役立つのか、分かりやすく説明し続ける必要がある。

前節でも見たように、GDPの成長が必ずしも人々の経済状況を改善させるわけではない。EUによる経済政策が自分たちの生活を改善させているのか市民が納得するような施策が必要となる。EUでは様々な地域政策を行っており、必要な資金は地域とEUで分担し合う。ある地域の取り組みを他の地域が参考にできるようにベストプラクティスの共有が重要だが、EUはRegiostarsという表彰制度によってベストプラクティスの共有を図っている。Regiostarsは2008年より毎年行われており、4-5つのカテゴリで140ほどの取り組みを評価して、20ほどの取り組みが最終審査にノミネートされる。表3はこれまでのノミネートプロジェクトを抜粋したものである。プロジェクトは1つの町で実施されるものもあれば複数の加盟国にまたがっているものもある。

表3 Regiostars ノミネートプロジェクト

プロジェクト名	国	概要
Digital meeting places	オランダ	特に地方での初歩的なICTスキルの教育の推進。
eREGIO	フィンランド	過疎地域でのインターネット普及事業。中小企業や農家も対象。
MED-Laine	イタリア フランス	サルデーニャ島やコルシカ島での羊毛産業支援。製品開発など。
Neighbourhood Management Berlin	ドイツ	ベルリンの移民が多く住む地域で学校、住宅、コミュニティセンターなどを設置。
PICSA	スペイン	貧困家庭への太陽光パネルの設置。
Burgas' family type centres	ブルガリア	子供や若い障害者のための住宅整備。

プロジェクト名	国	概要
Diversity for Kids	オーストリア イタリア	8-14歳の子供を対象に地域の住民と移民との交流事業を推進。
Social housing in the city of Ostrava	チェコ	公営住宅の整備。
The Youth Guarantee	ラトビア	若年層への就業訓練。
Scandinavian Game Developers	デンマーク スウェーデン	ゲーム産業の立ち上げ支援。大学での経営カリキュラムの提供、投資家とのマッチングなど。

出典：Regiostarsプレゼンテーション各年より筆者作成。

大規模なプロジェクトもあるが、対象人数が数十人というプロジェクトも多い。表3の一番下のプロジェクトはデンマークのビボーとグレーノー、スウェーデンのシェブデの3つの町で展開されたプログラムであり、22企業が新たに立ち上げられた。新規企業が立ち上がるだけでなく、これらの地域では起業への関心が高まるなどの外部効果も見られる。これらの有用なプロジェクトを一般の市民が知れば、EUへの評価も変わるだろう。Regiostarsでは2018年より一般の投票も受け付けるようになった。

EUは人々の生活を改善させる政策も多く実施している。例えば、2018年に成立した改正飲用水指令（Drinking Water Directive）は、EU市民160万人の署名をもとに法制化されたものであり、人々が安全な水道水を飲めるようにすることを目的としている。EUの人口の11%は安全な水道水が使えない状態にあり、ペットボトルの水を買わざるを得ない。水道設備が不十分なのは地方や東欧などであり、所得の低い人々も多い。水道の整備を進めることで、ペットボトルの水の購入費を6億ユーロ削減でき、安全な水を利用できることで健康上のリスクも削減できる。

EUが2025年に向けて進めている経済通貨同盟の深化では、経済同盟、財政同盟、金融同盟、政治同盟の完成を目指している。金融同盟は銀行同盟と資本市場同盟からなるが、資本市場同盟（表4）では中小企業やスタートアップが資本市場から資金を調達できるように取り組みを進めている。フィンテックへの支援も行っており、若年層が起業しやすくなる。ヨーロッパの金融市場には、金融商品ごとの分断と国境による分断の2つの分断が存在する。中小企業は銀行からの資金調達に依存しているが、銀行部門が弱い国では資金にアクセスできない。EUの単一市場では資本は国境を越えて自由に移動するはずだが、実際には加盟国ごとの法制度の差が障害となっているために、他の国からの資金にもアクセスできない。資本市場同盟により中小企業やスタートアップの資金調達ルートが自国内からEU全体に広がることになる。



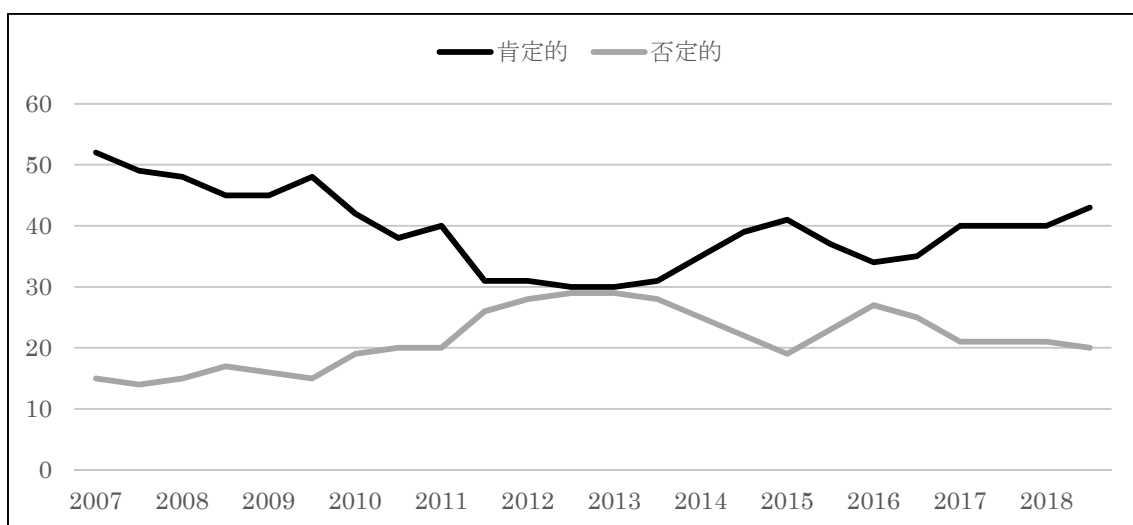
表4 資本市場同盟の取り組み

取り組み	概要
スタートアップ企業や非上場企業の資金調達	ベンチャーキャピタルと資金調達の支援、中小企業の投資の障壁となる情報の整備、コーポレートファイナンスの改革。
資本市場での資金調達の促進	資本市場の強化、エクイティファイナンスの支援。
長期・インフラ・持続可能な投資	インフラ投資の支援、EU 金融サービスルールブックの一貫性、持続可能な投資の支援、機関投資家やファンドマネージャーの投資機会の拡大、長期投資。
リテール投資の促進	個人の金融投資選択の充実と金融商品の競争、個人投資家の環境改善、老後に向けた投資の支援。
銀行の貸出能力の向上	地域金融のネットワーク強化、EU 証券化市場の構築、より広い経済主体への銀行貸出の支援、銀行による市場での資金調達、不良債権の流通市場の創設。
クロスボーダー投資の活性化	クロスボーダー取引の障壁除去、市場のインフラ整備、破産手続きの収斂、税制障壁の除去、監督に関する収斂の強化と資本市場能力の拡大、金融の安定、投資ファンド、コーポレートガバナンス、金融の安定に関する法整備。
EU 資本市場の機能強化	監督、地域の資本市場の発展。

出典：EU ホームページより筆者作成。

近年、EU は市民との対話集会に力を入れている。2017 年は EU 全域で 189 回だったが、2018 年は 577 回へと大幅に増加し、2019 年も 1 月だけで 40 回実施している。対話集会には欧州委員会のメンバーも積極的に参加しており、テーマも幅広い。この取り組みだけでは評価できないものの、図 8 のように EU に対する市民の評価は 2013 年を底に上昇傾向にある。ただし、アイルランド（肯定的 64%）、ルクセンブルク（肯定的 56%）のような国とギリシャ（否定的 35%）、チェコ（否定的 32%）のような国があり、経済状況によって EU への信頼度は大きく異なり、EU にはまだ課題が残っている。

図8 EU市民のEUへの評価(%)



出典：Standard Eurobarometer 90 より筆者作成。

#### 4. 2020年代に向けたEUのさらなる深化

EUはイギリスが脱退した後<sup>6</sup>の方向性を示す必要に迫られている。2017年3月にはEUの将来に関する白書を公表し、EUの在り方について5つのシナリオを提示した。2019年5月の欧州議会選挙に向けて5つのうちどれを進めるのか示す予定だが、ユンケル欧州委員会委員長が第6のシナリオを公表するなど、欧州議会選挙が近づいているにもかかわらず方針を出せていない。

一方で、2021-27年の次期中期予算（表5）についてはすでに2018年5月に欧州委員会採択している。収入面では、これまで約75%を占めていた加盟国分担金の割合が57%にまで低下している。イギリスが脱退することでドイツやフランスにこれまで以上に加盟国分担金の負荷がかかることになるため、他の財源が必要になったという背景もある。

表5 2021-27年のEU中期予算計画

収入		支出	
	比率		比率
加盟国分担金	57%	1：単一市場・イノベーション・デジタル化	15%
関税収入	16%	2：結束政策	35%
付加価値税	14%	3：天然資源・環境	30%
EU法人税	7%	4：移民・国境管理	3%
プラスチック課税	4%	5：安全・防衛	2%
排出権取引税	2%	6：グローバル活動	10%
		7：EU運営費	7%

出典：EUホームページより筆者作成。四捨五入の関係で支出の合計が102%になる。

新たな財源として、EU ベースの法人課税やプラスチック課税、排出権取引税が新設された。EU はプラスチックの廃棄問題に取り組んでおり、2018 年には使い捨てプラスチック削減指令を採択した。10 種類のプラスチック製品に対して製造禁止や他の素材への転換、削減目標の設定、製造者への金銭的負担の賦課などが実施される。

支出面では農業関連予算（天然資源・環境）の割合が低下して結束政策に振り向けられている。EU のホームページでは、結束と価値、天然資源と環境、単一市場・イノベーション・デジタル化、移民と国境管理、安全保障と防衛、近隣諸国と世界の6項目が準備されており、地域の発展、構造改革の支援、詐欺対策、経済通貨同盟、社会政策、教育、市民の権利などが含まれる結束と価値が1番目の項目となっている。支出面では2014-20年の中期予算と大きな変動はないものの、社会政策や移民対策などを前面に出しており、市民の声を意識したものと考えられる。なお、EU は2030年に向けた環境政策も進めようとしている。EU は環境対策をコスト増ではなく、新しい技術の開発を促すことで経済成長や雇用増加を達成できる経済政策として捉えている。

経済通貨同盟や環境政策などEU は2020年代も深化を続けていくが、深化というEUのグローバル化の成功の鍵は市民の賛同にかかっているといてもよい。市民の生活を改善する政策や政策への理解を高める取り組みがポピュリスト政治家の活動に打撃を与えることになるだろう。

### 【参考文献】

- 川野祐司『ヨーロッパ経済とユーロ 補訂版』（文真堂、2018年）。
- 川野祐司「EUの金融同盟が迫る銀行業態の改革」（日本国際経済学会第77回研究大会報告論文、2018年）。
- Robert Anderton, Maria, José R., Karšay, Alexander and Szörfi, Béla, “Comparisons and contrasts of the impact of the crisis on euro area labour markets”, ECB Occasional Paper Series, No.159, Feb. 2015.
- Katalin Bodnár, “Labour supply and employment growth”, ECB Economic Bulletin, Issue 1 / 2018, pp. 35-59.
- Maarten Dossche, Magnus Forsells, Luca Rossi and Grigor Stoevsky, “Private consumption and its drivers in the current economic expansion”, ECB Economic Bulletin, Issue 5 / 2018, pp. 86-110.
- European Commission, Reflection paper on the future of EU finances, June 2017.
- European Commission, “Safer drinking water for all Europeans”, Press Release, 1 Feb. 2018, MEMO/18/430.
- Jean-Claude Juncker, “State of the Union Address 2017”, Speech on European Parliament, Brussels, 13 Sep. 2017, SPEECH/17/3165.
- Salverda, Wiemer “Household Income Inequalities and Labour Market Position in the European Union”, CESifo Forum 2018-2, Vol. 19, pp. 35-43.

—注—

- <sup>1</sup> 質問は移民と難民を分けていないため、移民には難民も含まれていると考えられる。
- <sup>2</sup> なお、同調査ではEUにとって何が問題か、という問いもあり、こちらは移民やテロの問題が多くの国で上位を占めている。移民は自国の問題ではなくEUの問題だと人々が考えている。
- <sup>3</sup> デンマークでは1968年まで、スウェーデンでは1990—91年のみ出生率が2.1を上回っていた。
- <sup>4</sup> EUROSTATの所得データは可処分所得であるため、累進課税などの税制による調整が入っていることも違いを小さくしている要因だと考えられる。
- <sup>5</sup> ECB, “Progress with structural reforms across the euro area and their possible impacts”, *Economic Bulletin*, Issue 2-2015, pp. 59-71, Janos Varga, Werner Roeger and Jan in’t Veld (2013), “Growth Effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal”, *European Economy Economic Papers* 511.
- <sup>6</sup> 2018年12月にEU司法裁判所はイギリスがEU脱退を撤回することができるとの判断を公表している。本章執筆時点では3月29日にEUを脱退して移行期間に入ると考えられるが、アイルランド国境に関する安全策（backstop）を巡って再協議が行われて脱退が先延ばしになる可能性、イギリスがEUに残留する可能性、合意なしに脱退する可能性がある。



## 第4章 中国経済の拡大と反グローバリズム

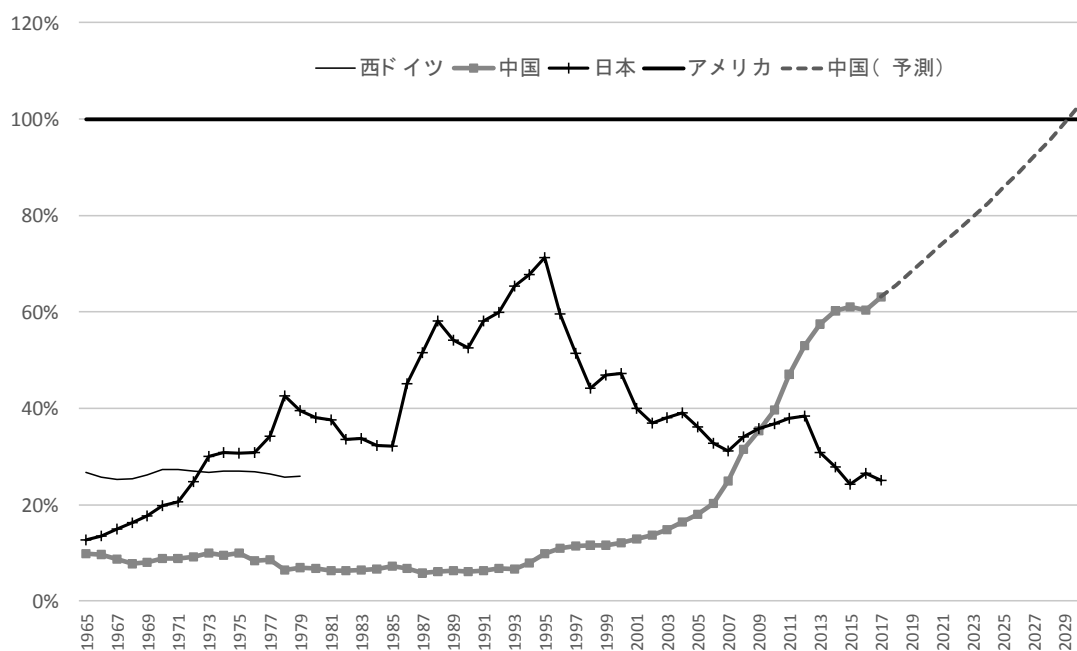
丸川 知雄

## はじめに

2018年は米中貿易戦争に明け暮れた感がある。2018年12月1日の米中首脳会談によって3か月間は追加的な制裁課税を行わないという「休戦」が取り決められたが、その期間が終了するまでに妥協が成立するかどうかは予断を許さない。

そうしたなか中国では「60パーセントの法則」という説が浮上している（『21世紀経済報道』2018年8月7日）。すなわち、世界の覇権国であるアメリカは第2位の国がアメリカの国内総生産（GDP）の60パーセントを超えると脅威を感じ、これをつぶしにかかるといのである。たしかに日本のGDPがアメリカの60パーセント前後からピーク時には71パーセントにまで迫った1980年代半ばから90年代半ばの時期は日米貿易摩擦がもっとも激しい時期であった。2014年に中国のGDPはアメリカの60パーセントを超え、今後は図1の点線のように2020年代の後半にはアメリカを追い抜く趨勢のなか、アメリカがかつて日本たたきに使った通商法301条を持ち出してきて中国をたたき始めたのは単なる偶然とは思えない。

図1 世界第2位国の国内総生産(アメリカを100とした場合)



(出所) World Bank, World Development Indicators

今日の米中摩擦とかつての日米摩擦の構図がよく似ているとしても、日米摩擦の経験をどう解釈し、そこからどのような教訓を引き出すべきかについては、中国国内の意見は二分されている。一つの解釈は中国の外交・国際関係方面の論者のものである。彼らによれば、日米貿易摩擦のなかで日本はアメリカに大幅な譲歩をし、そのために、日本は長期にわたる経済の停滞に見舞われた。つまり、日本はまさにアメリカによってたたき落されたのだという。この経験から得られる教訓は、したがって、中国はアメリカの圧力に屈してはならない、というものである。もう一つの解釈は、先ほどの「60パーセントの法則」にふれた新聞の社説に示されたものである。それによれば、日本経済の停滞はアメリカに譲歩したから起きたのではなく、むしろ貿易摩擦の結果もたらされた円高の悪影響を懸念して、過度に内需を刺激してバブル経済を引き起こし、それが崩壊して停滞に陥ったのである。だから、中国も貿易戦争に過剰に対応してリスクを増大させることをこそ警戒すべきである、とする。

筆者はドル換算のGDPで2017年の米中の関係が1990年代初めの日中の関係と同じだというのは表面的な類似にすぎず、今日の中国の経済規模とそれが世界経済に与える影響力は1990年代初めの日本よりはるかに大きいと考える。日本がアメリカとの激しい貿易摩擦の後もアメリカ経済との深い関係を維持し続けたのに比べて、中国はアメリカとの貿易摩擦の挙句に経済関係を縮小してもなお十分に経済発展を続けていく潜在力を持っている。それゆえ、アメリカの中国に対する圧力の強度は日米貿易摩擦の時に比べて桁違いに大きいし、中国もまた強硬に反撃している。2018年の米中貿易戦争はアメリカが最初に仕掛けたものではあるが、その引き金の一つは中国の反グローバリズム的産業政策「中国製造2025」にある。米中の反グローバリズム・自国第一主義は相互に刺激しあって高まり、世界経済を二つに引き裂いていこうとしている。

本稿ではまず第1節で、以上のような現状認識の前提として、世界経済のなかでの中国の位置について確認する。第2節では、米中貿易戦争の激化のなかで増大している中国経済のリスクについて論じる。第3節では米中貿易戦争の焦点の一つである「中国製造2025」を解明し、それがアメリカの圧力を強め、中国がさらに反発するという悪循環をもたらしていることを指摘する。

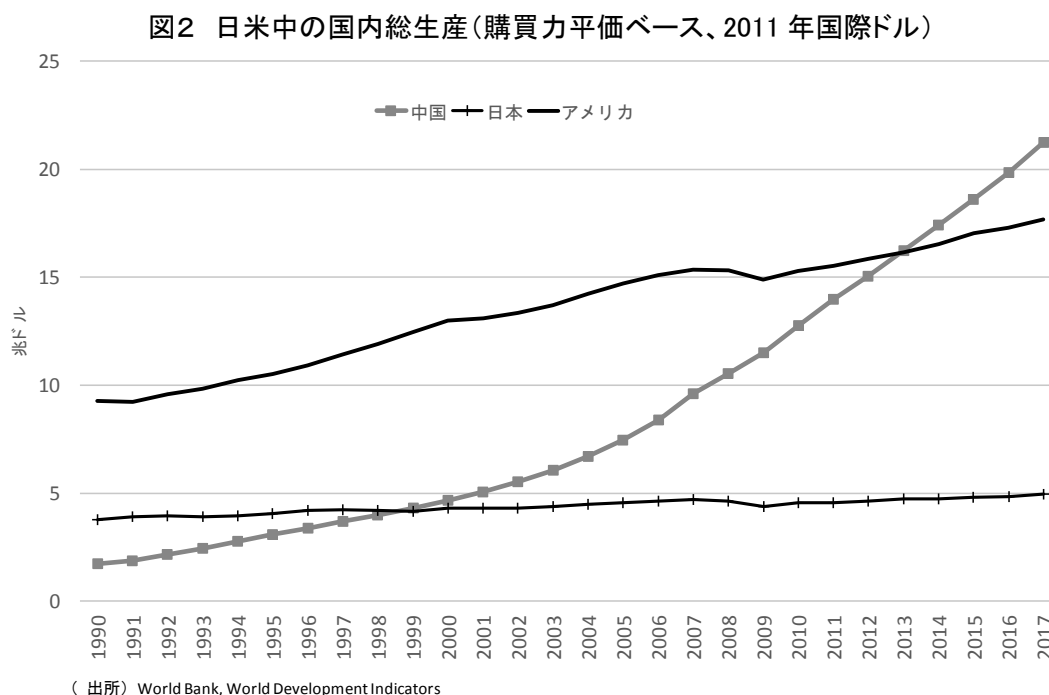
## 1. 世界経済のなかの中国の位置

### (1) 中国経済の実力

図1では1990年代前半に日本の経済規模がアメリカを急速に追い上げ、今日中国がアメリカを急速に追い上げているように見える。ところが、図1のような通常の米ド

ル換算の GDP はその時々々の為替レートの変動の影響を受けるので、各国の真の経済力を反映しないきらいがある。実際、1990 年代前半に日本経済はドル換算ではアメリカに迫っているように見えて、むしろその内実はバブル崩壊に苦しんでいた。

そこで図 2 では世界銀行の計算による日本、アメリカ、中国の購買力平価で測った国内総生産を示した。各国の経済成長の状況が分かるように、2011 年国際ドルで評価している。



この図から、まず 1990 年代前半に日本の経済規模がアメリカに迫っていた、というのは為替レートの変動が作り出した幻影にすぎなかったことがわかる。この図の範囲内で日本の GDP がアメリカにもっとも近づいていたのは 1991 年で、アメリカの GDP の 42 パーセントだった。日本経済はその後緩やかな成長を続けているが、アメリカとの差は徐々に広がっており、2017 年にはアメリカの 28 パーセントとなっている。一方、中国の経済規模は 1990 年には日本の 46 パーセント、アメリカの 19 パーセントであったが、1999 年に日本を抜き、2013 年にはアメリカを抜いている。

実際、粗鋼生産量をみれば中国は 8 億 7086 万トンであるのに対してアメリカはその 10 分の 1 の 8161 万トン、自動車生産台数をみれば中国が 2902 万台に対してアメリカは 1119 万台 (いずれも 2017 年) と、工業にかんする限り、中国の経済規模がすでにアメリカを上回っていることを裏付ける数字は枚挙にいとまがない。アメリカが優位



にあるサービス産業に関わる指標として航空旅客数をみると、2017年はアメリカが8億4900万人だったのに対し、中国は5億5100万人だった。中国の旅客数は2004年にはアメリカの18パーセントだったが、2017年には65パーセントに高まっている。つまり工業ではすでに中国がアメリカに大きく差をつけているのに対して、サービス業ではアメリカがまだ中国を上回っているものの、中国が急速に追い上げている。

## (2) 貿易の規模と方向

GDPの規模を比較しようとする、どうしてもその時々の為替レートや購買力平価の評価に左右される。それに対して貿易額はより客観的にその国の経済規模を測る指標となりうるし、他国にとっては米中のGDPよりもそれぞれとの貿易額の方がより直接的な関心事であろう。

2017年のアメリカの貿易額は3兆9600億ドルであったのに対し、中国は4兆1000億ドルで、中国はアメリカを4パーセント上回っていた。輸出額では中国がアメリカを46パーセント上回っていたのに対して、輸入額では24パーセント少なかった。世界の各国にとって中国とアメリカのいずれがより重要な貿易相手かをみてみると、2016年のデータが揃う世界の195か国・地域のうち、136か国・地域では中国との貿易のほうがアメリカより多く、59か国・地域ではアメリカのほうが多かった。

このように中国はすでにアメリカを上回る世界の貿易大国になっている。しかし、中国は労働集約的な低付加価値品を大量に作っているだけではないか、その輸出先もアメリカなど先進国に依存しているのではないか、といった見方がいまだに根強い。

中国の貿易における先進国への依存を、国際金融における結びつきと合わせてとらえたのが、ドゥーリーらの再生ブレトンウッズ体制論 (Dooley, Folkerts-Landau, and Garber, 2003) である。彼らは中国を含む東アジアとアメリカを相互依存関係として捉えた。中国・東アジアはアメリカへの輸出を通じて工業資本の蓄積を進め、経常収支が黒字になれば中央銀行がドルを買い支えることで自国通貨の上昇を抑える。こうして東アジアから資金が還流するため、アメリカは巨額の貿易赤字を続けることが可能になっている。

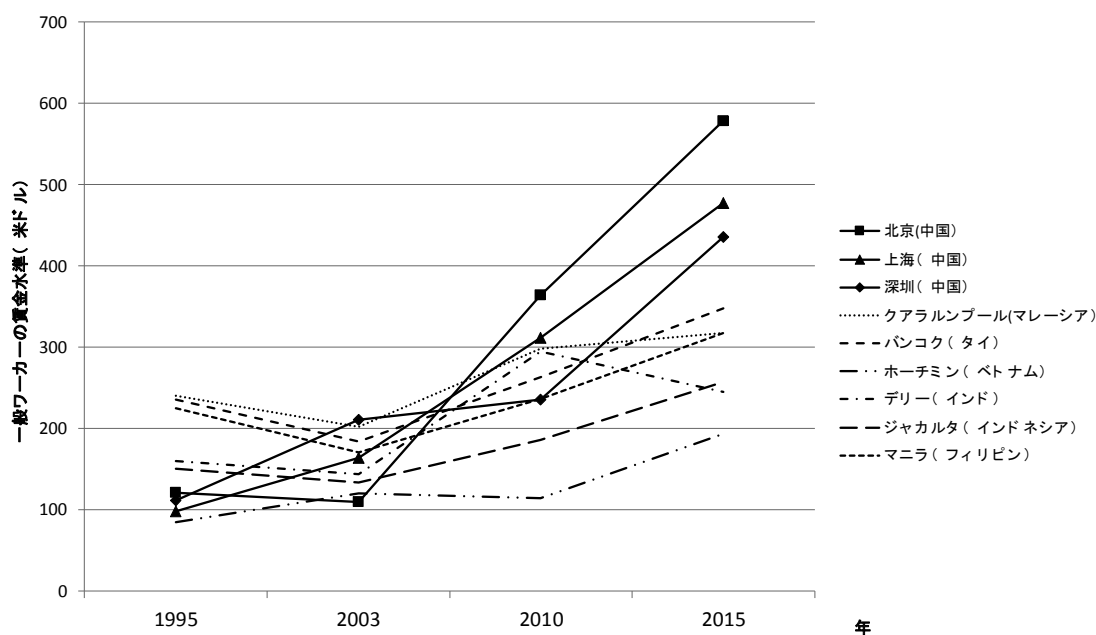
また、大森 (2014) はアメリカと中国の貿易関係を「三角貿易」、すなわち機械や技術集約的な部品が日本や他のアジアから中国へ輸出され、中国で安価な労働力を使って製品が組み立てられてアメリカに輸出される構図としてとらえている。2010年版の『通商白書』も中国を取り巻く貿易関係を同様の構図で描いている。

以上のような見方は2000年代前半の時点ではかなりの妥当性があったと考えられ

るが、今日では修正が必要である。

第一に、中国はもはやかつてのような低賃金国ではない。図3はジェトロが各国の事務所を通じて調べた一般ワーカーの賃金水準であるが、1995年に中国の北京、上海、深圳はホーチミン（ベトナム）より辛うじて高い程度であったが、2015年にはいずれもバンコクやクアラルンプールよりも高くなった。中国の内陸部の都市でもバンコクを上回った。つまり、2000年代初めの時点では、中国はタイ・マレーシアよりも低賃金だったが、2015年には完全に逆転している。

図3 アジア主要都市の一般ワーカーの賃金水準



(出所) ジェトロ「アジア(オセアニア)主要都市・地域の投資関連コスト比較」各年版

第二に、中国が輸出において先進国市場に依存する割合は下がっている。表1にみるように、中国の輸出先のなかで香港と日本の割合が大きく下落し、北米も下がっている。割合が高まっているのは日本と香港以外のアジア、アフリカ、ラテンアメリカ・カリブ諸国、東ヨーロッパ、中東、ロシア・中央アジア、オセアニアである。これらを「新興国」と総称するならば、新興国向けの輸出の割合はすでにG7向けの割合を上回っている。中国の輸入においても、G7の割合が下がり、新興国からの輸入の割合が6割を超えている。中国は新興国との貿易においては、鉱物資源の輸入国として、また衣服から家電製品の輸出国として存在感を高めている（末廣・田島・丸川編、2018）。

表1 中国の貿易相手地域

年	輸入				輸出			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
アジア(日本、香港を除く)	33.6%	39.4%	33.8%	34.9%	11.0%	13.9%	15.9%	18.7%
アフリカ	2.5%	3.5%	5.2%	4.6%	1.0%	1.7%	2.9%	3.7%
ラテンアメリカ・カリブ諸国	2.5%	4.4%	7.1%	6.7%	2.1%	3.7%	6.5%	7.4%
東ヨーロッパ	0.5%	0.6%	0.9%	1.2%	1.1%	2.1%	3.2%	2.9%
ロシア・中央アジア	3.1%	3.2%	3.1%	3.2%	0.6%	1.5%	2.5%	2.0%
中東	4.6%	5.2%	7.0%	6.8%	2.1%	2.9%	4.3%	5.5%
オセアニア	2.7%	3.0%	5.1%	5.4%	1.6%	2.0%	2.4%	2.3%
香港	4.3%	2.0%	1.0%	0.8%	22.6%	13.2%	10.5%	10.8%
日本	19.0%	16.6%	13.7%	9.3%	13.6%	10.6%	8.2%	6.6%
北米	12.0%	9.3%	9.1%	11.4%	26.5%	27.8%	22.8%	23.0%
西ヨーロッパ	15.1%	12.7%	14.0%	15.7%	17.7%	20.6%	21.0%	17.0%
G7	40.7%	34.5%	31.9%	30.3%	52.2%	51.1%	44.3%	40.0%
新興国*	49.5%	59.3%	62.2%	62.8%	19.6%	27.9%	37.5%	42.5%

\*この表のアジア(日本、香港を除く)からオセアニアまでの合計

(出所)UNCTAD Stat

こうした一連のデータが示唆することは、中国が世界経済のなかで「中心性」を持ち始めているということである。21世紀初頭の時点では中国は先進国市場に労働集約的な工業製品を輸出することで外貨を稼ぎ、資本を蓄積する従属的な工業国にすぎなかった。だが、2019年現在、中国は鉱産資源と農産品を世界でもっとも多く輸入し、工業製品を新興国など世界へ向けて吐き出す存在となっている。世界経済の「中心」として中国の景気変動が世界の多くの国に影響を与えるようになっている。

中国が中心性を獲得しつつあることは、中国経済の実力や成長性を過小評価する傾向が顕著であった日本のマスコミも最近は承認せざるをえない現実となっている。例えば、ネガティブな報道のなかではあるが、2019年2月4日付の『日本経済新聞』はこう書いている。「『世界の消費地』となった中国の景気が減速し、(世界の企業業績に対する)悪影響が広がっている。」中国の景気減速の主因は、政府が企業や地方政府の債務圧縮を進めていることであって、アメリカとの貿易戦争ではない。しかし、アメリカとの貿易戦争の激化が中国の景気の先行きにとってよいニュースであるはずはない。次節では心配される中国経済の減速について論じる。

## 2. 中国経済の減速

### (1) どの程度減速しているのか

2018年7月以降、中国の自動車生産・販売台数が前年同月比でマイナス成長になり、景気の減速が鮮明になってきた。2019年1月下旬に発表された2018年第4四半期と2018年のGDP成長率はそれぞれ6.4パーセントと6.6パーセントで、数字の上からも減速が裏付けられた。ただ、いずれも数字自体は決して悪いといえるものではなく、中国の前の時期における成長率と比べても0.1ないし0.2ポイント程度の下落でしかない。この程度の下落では「減速」と評価しうるかどうか微妙である。こうした公表数字は、個別企業が実際に感じている落ち込みとはかなりギャップがある<sup>1)</sup>。

実は過去2年の間に、中国のいくつかの省で過去に地域総生産（GRP）の水増しが行われていたことが次々と明らかとなった。例えば、2017年1月に発表された遼寧省のGRPは実質で対前年比マイナス2.5パーセントだったが、名目ではマイナス23パーセントだった。つまり、積年の水増しが2割程度あったことを事実上認めたのである。同様に内モンゴル自治区や天津市でも水増しがあったことが明らかとなり、「水抜き」が行われた。

中国全体のGDPは地方のGRPを合計して算出するわけではないので、こうした訂正が直接に国全体のGDPに影響することはない。しかし、各省が自地域の経済実績を粉飾していたぐらいだから中央政府の統計局でも同様のことがあるのではないかという疑念はぬぐえない。

中国全体のGDP統計が疑われる理由は、端的に言って2014年ごろからの成長率の動きが滑らかすぎることである。表2に示したように、まさに「ソフト・ランディング」と形容したくなるように滑らかに成長率が少しずつ下がってきている。対比のために日本のGDP成長率の推移も表に示したが、それと比べると中国の数字の異様さが際立つ。しかも、毎年3月の全国人民代表大会の際に政府活動報告のなかで提起されるその年のGDP成長率の「予期目標」と比べると、すべて目標数値のマイナス0.2ポイントからプラス0.3ポイントの範囲に収まっている。つまり成長実績の数字を額面通りに受け取れば、毎年例外なく目標を達成していることになる。

表2 中国の公式の成長率と推計成長率

	GDP成長率	GDP成長率目標	日本のGDP成長率	鉱工業成長率	鉱工業成長率(推計)	GDP成長率(推計1)	GDP成長率(推計2)
2013年	7.8%	7.5%前後	2.0%	7.7%	7.6%	7.7%	8.0%
2014年	7.3%	7.5%前後	0.4%	7.0%	5.3%	6.6%	5.5%
2015年	6.9%	7%前後	1.2%	6.0%	0.0%	4.8%	0.2%
2016年	6.7%	6.5-7.0%	0.6%	6.0%	5.4%	6.5%	5.7%
2017年	6.8%	6.5%前後	1.9%	6.3%	3.3%	5.9%	3.5%
2018年	6.6%	6.5%前後		6.1%	2.3%	5.3%	2.4%

(出所) 国家統計局、内閣府、筆者の推計

しかし、こうしたきわめて順調にみえる経済実績と、最近の景気刺激を重視した経済政策とは整合的ではない。2019年1月9日の国務院常務会議では1兆3900億元の地方債を速やかに発行し、各都市での地下鉄、都市間鉄道、道路などのインフラ建設を急ぐことを決めた。中小企業に対して3年にわたって年2000億元の減税をおこなうことも決まった。2018年の国家予算では財政赤字率（財政赤字/GDP）が2.6パーセントに抑えられていたが、2019年は初めて3パーセントを超えるのではないかとみられている（『21世紀経済報道』2018年11月16日、2019年1月10日、1月14日）。こうした政策を見る限り、中国政府は現状を順調だと見ていないことは明らかである。

中国の景気の実態が6.6パーセントというGDP成長率よりも深刻らしいということは言えるが、ではどの程度深刻なのだろうか。それを解明する手がかりとなるのが、GDP成長率の統計が発表されるのとほぼ同時に発表される主要な鉱工業品と農産品の生産量に関する統計である。もともと中国のGDPは農業と鉱工業については生産のデータから、第3次産業については所得のデータから推計されている（国家統計局国民経済核算司編、1997）<sup>2</sup>。鉄鋼、自動車、電力、穀物といった重要な工業製品や農産品については計画経済時代から政府に生産量などのデータが報告されるシステムが作られている。このシステムがあるからこそ、毎年1月22日前後には前年のGDPの速報値を発表することが可能になっている。GDPは生産額から中間投入を差し引いた付加価値なので、仮に生産量が減っても製品の単価が上がったり、中間投入が減ったりすれば付加価値が増えることはありうる。中国では所得水準の向上により、商品の量よりも質が重要になる傾向があると考えられるので、生産量の伸び率は付加価値の伸び率を下回るだろうと予測される。ただ、両者の間には安定的な関係があるであろう。であるならば、生産量の統計は付加価値の統計の正確性を検証する手掛かりになる。

ここでは特に鉱工業品の生産量と、GDPの3分の1ほどを占める鉱工業の付加価値成長率との整合性を検証する。第一次産業はGDPに占める割合が8パーセントを割っており、成長率も低いので、検証の対象とはしない。また第3次産業については検証の手掛かりとなる生産量の統計にあたるものが不足しているのでやはり検討の対象とはしない。

表3 鉱工業の生産量の成長率と付加価値の成長率

年	鉱工業製品 生産量の加 重平均	鉱工業付加 価値
2005	12.3%	11.6%
2006	17.6%	12.9%
2007	16.3%	14.9%
2008	7.6%	9.9%
2009	8.8%	8.7%
2010	15.6%	12.1%
2011	10.3%	10.4%
2012	4.9%	7.7%
2013	7.1%	7.6%
2014	4.9%	7.0%
2015	-0.5%	6.0%
2016	5.1%	6.0%
2017	3.1%	6.3%
2018	2.2%	6.1%

(注) 2005-2013年は34種類の鉱工業製品  
2014-18年は18種類の鉱工業製品

生産量が発表される主要な鉱工業品として、布、硫酸、エチレン、化学繊維、粗鋼、セメント、自動車、発電設備、パソコン、携帯電話、石炭、原油、天然ガス、電力などがある。これらはそれぞれ一つの産業（例えば自動車は輸送機械産業、粗鋼は鉄鋼業）を代表する指標だと考え、鉱工業全体の付加価値のなかで各産業が占めている割合に応じて生産量の変化率にウェイトを与えていく。こうして鉱工業品全体の平均的な生産量の変化率を算出したのが表3の左側の列である。右側の列には各年のGDP統計における鉱工業（付加価値）成長率を示した。

前述のように生産量の変化率と付加価値の成長率が一致する必然性はないが、それでも2005年から2014年までは両者の関係がかなり安定していたことがわかる。ところが、2015年に両者の関係に大きな不整合が生じている。この年はコークス、苛性ソーダ、セメント、板ガラス、鉄鋼、乗用車、パソコン、電力の生産量がいずれもマイナス成長だったため、全体の平均もマイナス0.5パーセントとなった。にもかかわらず鉱工業成長率は6.0パーセントであった。2015年は、4月にそれまで7年間国家統計局長を務めた馬建堂氏が退任し、王保安氏が局長になったが、その王氏も翌16年1月に2015年のGDP成長率を発表した直後に解任された。こうした政治的逆風のなかで国家統計局の独立性がいつそう失われ、それが2015年以降のGDP成長率の硬直的な動きの背景にあるのではないかと筆者は推測している。

幸いにして鉱工業品の生産量にまでは統計操作の手が及んでいないようなので、2005年から2014年までの生産量の変化率と付加価値の成長率との間の安定的な関係を利用して、生産量の変化率から鉱工業の成長率を推計してみた。その結果が表2の「鉱工業成長率（推計）」である。2015年は0パーセントに落ち込み、翌年は回復したものの、2017年から2018年にかけては成長率が下がってきている。この数字の方が現実の中国政府の政策変化と符合しているように思われる。

問題はGDP成長率がこれによってどう修正されるかである。GDPの半分以上を占める第三次産業に関しては統計の正確性を検証する手掛かりとなるデータが見当たらない。そこで、鉱工業以外の産業についてはすべて公式発表が正しいという仮定のもとにGDP成長率を推計したのが表2の「GDP成長率（推計1）」である。2015年に景気が落ち込み、16年、17年は悪くなかったが、18年に再び落ち込むというサイクルが公式統計よりも鮮明に現れてくる。さらに、第三次産業も含めて公式発表はすべて信用せず、鉱工業の推計成長率だけからGDP成長率を推計したのが「GDP成長率（推計2）」である。「推計2」の前提は第三次産業がすべて鉱工業の動きに従属して変動するということであるが、現実にはネットショッピングなどインターネットを活用した様々な産業が目覚ましい発展を遂げるなど、第三次産業の成長は鉱工業とは独立性を強めていると思われる。「推計2」ではこうした変化が反映されないので、過小評価になっている。

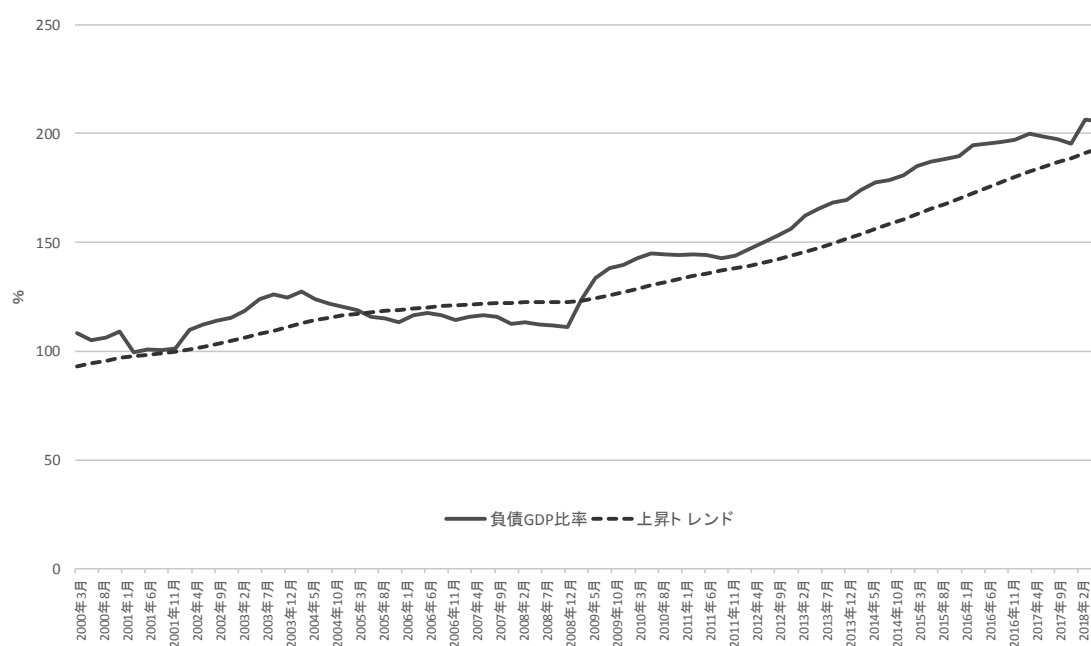
## (2) 高まるリスク

「推計2」によれば2015年と2018年のGDP成長率は危機的水準にあったが、現実にはそこまでの緊迫感はなかった。2019年1月9日の国務院常務会議でも李克強首相

は『大水漫灌』式の景気刺激策はとらない」と発言しているが、ここでいう「大水漫灌」とは、日本銀行の「量的・質的緩和」のように貨幣供給の蛇口を全開にして景気刺激を図る政策のことを指す。そのような強い刺激策が必要だとの現状認識は中国政府にはない。

中国はリーマンショックによる経済の落ち込みを回避するための大型の景気対策をとって以来、インフラや住宅への大規模な投資に経済が牽引される体質が形成され、その裏では民間（国有企業を含む）非金融部門の債務が膨張している。大型景気対策が始まる前の2008年末には民間非金融部門の債務の対GDP比は111パーセントだったのが、2011年末には144パーセント、2017年3月末には200パーセントにまで上昇した。国際決済銀行（BIS）は債務の急激な拡大に警鐘を鳴らしており、中国政府も2015年から過剰債務の圧縮を課題とするようになった。だが、債務を抑えようとする景気の下落が起きて、圧縮の手綱を緩めるということがその後繰り返されている（図4）。

図4 民間非金融部門の負債の対GDP比率



（出所）“Credit-to-GDP gaps and underlying inputs” Bank for International Settlements, Dec.10, 2018.

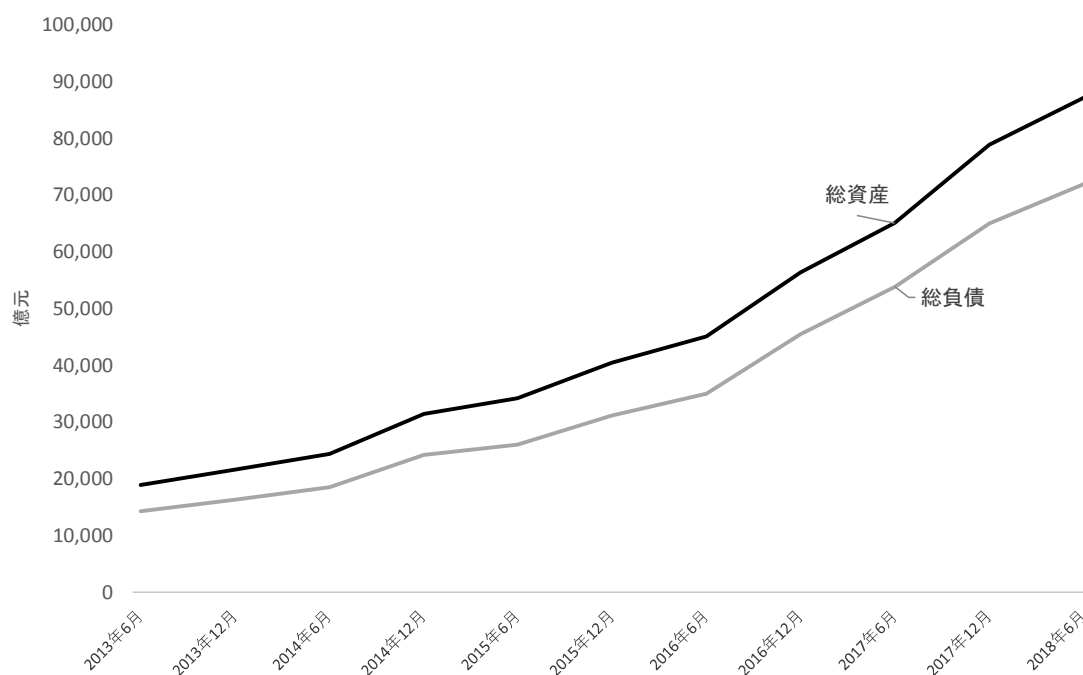
債務の圧縮がなかなか進まない中、不動産のバブル破裂のリスクが高まっているとみられる。

ここしばらくの間、中国の各都市では猛烈な勢いで高層マンションなどの不動産の開発が進められてきた。なかでも不動産のトップ10社（恒大、碧桂园、万科、保利



地産、融創、中国海外発展、緑地控股、緑地中国、華潤置地、華夏幸福)の財務状況をみると(図5)、これら10社の総負債額はわずか5年の間に1兆4192億元から7兆1837億元へ5.1倍にも急膨張している。もちろんそれに見合っ総資産額の方も急拡大しているが、資産負債比率は2013年6月期の76パーセントから18年6月期の82パーセントへ徐々に上昇する傾向をみせている。不動産会社が銀行からの借入や社債の発行によってどんどん資金を調達して不動産開発を進めていることがわかる。

図5 中国不動産業トップ10社の資産と負債



2018年12月の全国70都市の新築住宅の価格をみると、アモイで前年同月より0.4パーセント下がっているのを唯一の例外として他の69都市ではすべて上昇している。不動産価格の上昇が続く限り、不動産の売れ行きが仮に鈍っても、帳簿上の資産価値は膨らみ続けるため、財務諸表を見る限り不動産会社の経営は順調であるように見える。

だが、恒大研究院によると、2018年6月末時点で中国の不動産業の総負債は19兆2000億元にのぼるが、2019年にはうち6兆1000億元分の銀行融資や社債の返済期限が来るといふ(『経済参考報』2019年1月9日)。そうなると不動産会社は手元に現金が必要になるため、所有する住宅やオフィスを売る必要がある。多数の不動産会社が現金化の必要に迫られて一斉に不動産を売り出すと値崩れが起き、それによって不動産会社が保有する資産も減価するので、資産負債比率の高い不動産業者では債務超過に陥る恐れがある。実際、

2018 年末には銀億（不動産業界で第 67 位、総資産 408 億元）、五洲国際（総資産 250 億元）、華業資本（総資産 170 億元）といった業界で下位の不動産業者が資金繰りがつかなくなって社債を償還できなくなった。

2019 年は景気のさらなる減速が見込まれるなかで、これまで不動産の拡大の前提であった不動産価格の上昇が下落に転じるリスクが高まっている。もしそのリスクが現実化したとき、少なからぬ不動産業者が資金繰りの困難に陥るであろう。

### 3. 「中国製造 2025」と米中のハイテク覇権争い

トランプ政権が中国に仕掛けた総額 2500 億ドルの輸入品に対する追加関税は、大統領自身はアメリカの対中貿易赤字を減らすことが目的だと言っているが、真の狙いは中国がハイテク産業でアメリカにキャッチアップすることを阻むことにあるとみる人が多い（秋田、2018）。実際、ペンス副大統領が 2018 年 10 月にハドソン研究所で行った中国政策に関する演説では、中国はハイテク産業育成政策の「中国製造 2025」を実施することで世界のハイテク産業の 9 割を支配するつもりだ、と強い警戒を呼び掛けていた<sup>3</sup>。筆者は、ペンス副大統領の指摘は中国に対する脅威感を煽るために中国の野心を過大評価していると思うが、「中国製造 2025」自体にも問題があると考ええる。なぜならそれは中国が現在外国企業に依存する度合の高い技術分野を列挙し、それらを近い将来国内企業によって代替していくことを目指すものであるからだ。その意味で「中国製造 2025」も反グローバリズムの政策である。

「中国製造 2025」は 2015 年に中国の国務院が公布した産業政策で、中国の製造業は「大きいが強くない」という認識を基盤としている。その目標は 2025 年までに世界の製造強国の仲間に入る、ということだから、「世界のハイテク産業の 9 割を支配」というのはかなり距離がある。この政策では研究開発費、特許、二酸化炭素排出量、エネルギー消費などに関する 12 の数値目標を掲げている。中国がこれらの目標を実現することは中国の生産効率を高め、地球環境問題に対しても貢献することになるので、他国にとってメリットにこそなれ、脅威にはならない。

「中国製造 2025」の主眼は中国の産業のイノベーション能力向上に置かれている。実際、中国の産業はすでに先進国の模倣から一部脱しており、中国から独創的なサービスや製品が次々と誕生している。中国の企業が世界の産業技術のフロンティアを切り開く可能性は今後ますます期待でき、それを政府が中立性を損なわない範囲で後押しすることも有益であろう。ところが、「中国製造 2025」は企業の独創性に期待するのではなく、むしろ中国の産業が開発すべき技術や製品をこと細かに指定し、それに向けて企業を駆り立てている。

重点分野として、新世代の情報技術産業、ハイエンドのNC工作機械とロボット、航空宇宙設備、海洋エンジニアリング設備とハイテク船舶、先進的な鉄道設備、省エネ・新エネルギー自動車、電力設備、農業機械、新材料、バイオ医薬と高性能な医療器械の10産業を挙げ、それぞれについて開発すべき技術や製品を政府が「技術ロードマップ」として示すのだという。

その「技術ロードマップ」は2015年9月に発表され、2018年1月にもアップデートされた（国家製造強国建設戦略諮詢委員会,2015；国家製造強国建設戦略諮詢委員会・中国工程院戦略諮詢中心編、2018）。それを作成するうえで48名の院士と400名以上の技術者や経営者の意見が聴取されたが、そうした作業を通じて先進国に比べて中国の製造業のどこが弱いのかという情報がまとめられ、強化すべき分野をまとめられた。一例としてIC(集積回路)についてみると、「16/14ナノメートルの製造技術で量産を行う」や「1コア/2コアサーバー、デスクトップPCのCPU」が攻略すべき技術・製品として挙げられている。これらは先進国の企業がすでに持っている技術、すでに作っている製品である。つまり、この「技術ロードマップ」は端的に言って輸入代替の指針なのである(Wübbecke, Meissner, Zenglein, Ives, Conrad, 2016)。

「中国製造2025」は中国の製造業は基礎が弱いとし、特に「核心的な部品と重要な基礎材料」を強めなければならないとしている。そして、2020年にはこれらの40パーセントを「自主保障」し、2025年には70パーセントを「自主保障」することを目標としている。

「自主保障」の意味は明らかではなく、政策のどこにもその定義は書かれていないが、文脈から考えると、これは国産化のことを指しているようである。国産品をあからさまに優遇することはWTOの原則に反するのでわざと曖昧な表現を用いている可能性がある。

もっとも、近年の中国では「自主」という言葉には、国産よりももう一歩進んで、中国資本の企業が支配することも含意していることが多い。中国の各産業では外資系企業が重要なプレイヤーになっているが、外資系企業が中国国内で生産しているものは「自主」から除外されるのが普通である<sup>4</sup>。また、「核心的な部品」と「重要な基礎材料」とは何を指し、それらをどう集計するかも定かではないので、結局のところ、この40パーセントと70パーセントという数字自体はあまり具体的な意味を持っていない。

だが、この一見してあまり実質的な意味を持たないように見える数字の裏には強力な輸入代替の方針がある。そのことを示したのが、先ほどもふれた「技術ロードマップ」である（国家製造強国建設戦略諮詢委員会、2015）。このロードマップを作成したのは専門家の諮問委員会であり、政府（工業信息化部）は「技術ロードマップ」は単なる科学者たちの意見にすぎず、政策的含意を持たないと言っているそうである(Wübbecke, Meissner, Zenglein,

Ives, and Conrad, 2016, pp.20-21)。だが、このロードマップを作成する方針は「中国製造 2025」のなかに明記されているので、やはりこれは「中国製造 2025」の具体的方針を示したもののように見える。

「技術ロードマップ」には中国の産業が攻略すべき技術と産業のリストに加え、2020年と2025年の国産化目標が書かれている。例えば、ICの場合、国内生産のICが国内市場において2020年には49パーセント、2025年には75パーセントを占めることが目標とされている。またスマートフォンなどの移動端末については国産品（ただし台湾企業のものは含まないとわざわざ明記している）が国内市場において2020年には75パーセント、2025年には80パーセントを占めることが目標とされている。「技術ロードマップ」では「中国製造 2025」の重点10分野にまたがる総計42品目に関して国産化の数値目標が掲げられている。興味深いことに、ここには乗用車の主要部品の国産化率目標まで書かれている。もともと1990年代の中国の自動車産業政策では乗用車部品の国産化率引き上げが重要なテーマであった。しかし、2001年のWTO加盟によりこの目標はいったん取り下げられた。中国政府はこの目標を捨てたくなかったようで、2004年に公布した「自動車産業発展政策」において国産化率規制を復活させようとしたが、日本などがWTOにこれを提訴したため、中国は再度国産化率規制を取り下げざるをえなかった。「中国製造 2025」の重点分野は「省エネ・新エネルギー自動車」なので、乗用車一般の部品国産化率目標がここに入ってくるのは不思議に思える。中国政府のなかでずっとくすぶっていた国産化志向が再び浮上したとみられる。

「技術ロードマップ」には、移動端末や鉄道車両のように中国企業が国際競争力を有する分野では世界市場シェアや海外業務比率の目標が掲げられているケースもあるが、大部分の製品については国内市場で中国企業のシェアを高めることが目標となっている。それは裏返して言えば外国企業を国内市場からなるべく排除していくということであり、反グローバリズムが鮮明な方針であるといえる。

「中国製造 2025」、とりわけその実施細目ともいえる「技術ロードマップ」は外国企業の対中輸出や中国事業に対してネガティブな圧力を加えるものであり、日本など先進各国は中国政府の真意を問い、特に「技術ロードマップ」については撤回を求めるべきである。トランプ政権も貿易戦争をめぐる中国との交渉のなかで「中国製造 2025」の撤回を求めていると伝えられる。ただ、トランプ政権がとっている方策は拙劣というほかはない。

まず2018年4月にはアメリカ司法省が中国の通信機器メーカー、中興通迅がイランに不正に輸出をしたとして、アメリカ企業が同社と取引することを禁止した。その結果、中興通迅はスマートフォンの生産ができなくなり、この措置は同社および中国政府に強い圧

力を与えたことは間違いない。だが、この措置に対して中国側では、中興通迅がアメリカ企業から購入していたスマートフォンの基幹 IC を国産化すべきだとの意見が高まった。つまり結果的には中興通迅に対する兵糧攻めが中国国内での国産化志向をいっそう強めたのである。さらに、2018年7月に行われた通商法 301 条に基づく中国製品の輸入に対する関税引き上げも、中国企業をいっそう国内市場志向にするだけであろう。2018年にはカナダの警察がアメリカの要請に応じて中国の通信機器メーカー、華為技術の CFO を逮捕し、その直後に日本政府もアメリカの圧力に押されて華為技術の製品を政府調達や国内の主要なインフラ企業から排除する方針を示した。このような圧力も中国企業をアメリカや日本の市場から遠ざけ、日米と中国の電子情報産業における相互依存関係を崩す結果をもたらす。以上のような圧力は中国国内の反グローバリズム勢力をいっそう勢いづけるだけである。

アメリカが中国に対する圧力を強めるなかで、中国は当初歩み寄りの姿勢を見せていた。2018年4月10日に博鳌アジアフォーラムの開幕式で演壇に立った習近平国家主席は、銀行業、証券業、保険業、自動車産業における外資の出資比率に対する規制を緩和する、外資参入分野に関するネガティブ・リストの改訂を行う、知的財産権の保護と輸入の拡大に努める、自動車の輸入関税の引き下げを実施するなど、対外開放を拡大する方策を打ち出した。実際、アメリカの制裁関税が始まった7月に、アメリカの電気自動車メーカー、テスラが上海に単独出資で年間 50 万台の能力をもつ巨大な工場を建設することが決まり、その後も着々と工事が続いている（『21世紀経済報道』2018年7月16日、7月17日、12月18日）。

電気自動車は「中国製造 2025」の重点分野であり、「技術ロードマップ」でも 2025年には「自主ブランド」の新エネルギー自動車の国内市場シェアを 80 パーセントにするという目標が掲げられている。しかし、テスラの上海工場、さらに VW も安徽省に電気自動車の合弁工場を新設するなど外国メーカーの進出が活発化しているので、この目標が実現しない可能性も高いと思われる。

「中国製造 2025」と「技術ロードマップ」は実質的には外国製品を排除する戦略であり、先進国は中国に撤回を求めるべきだが、先進国市場から中国製品を排除するといった反グローバリズム的手法によって圧力をかけるのは逆効果になるばかりである。中国の反グローバリズム志向は結局、外国企業が中国で事業を拡大していくことによって骨抜きにしていくことが最も実効性のある対策である。

## 【参考文献】

Dooley, Michael P., David Folkerts-Landau, and Peter Garber. “An Essay on the Revived Bretton Woods System” *NBER Working Paper* No.9971, 2003.

Wübbecke, Jost, Mirjam Meissner, Max J. Zenglein, Jaqueline Ives, and Björn Conrad, 2016. *Made in China 2025: the making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Berlin: Mercator Institute for China Studies.

秋田浩之（2018）『「通商」の衣着た覇権争い』『日本経済新聞』8月15日

大森拓磨『米中経済と世界変動』岩波書店、2014年。

末廣昭・田島俊雄・丸川知雄編『中国・新興国ネクサス——新たな世界経済循環』東京大学出版会、2018年。

国家統計局国民経済核算司編『中国年度国内生産総値計算方法』北京：中国統計出版社、1997年。

国家統計局国民経済核算司編『中国経済普查年度国内生産総値核算方法』北京：中国統計出版社、2007年。

国家製造強国建設戦略諮詢委員会（2015）『＜中国製造 2025＞重点領域技術路線図』

国家製造強国建設戦略諮詢委員会編（2018）『中国製造 2025 藍皮書（2018）』北京：電子工業出版社

国家製造強国建設戦略諮詢委員会・中国工程院戦略諮詢中心編（2018）『＜中国製造 2025＞重点領域技術創新新緑皮書——技術路線図』北京：電子工業出版社

## —注—

- 1 日本電産の中国工場における車載向けモーターの生産は2018年11月には前年同月比3割落ちたという。『日本経済新聞』電子版、2019年1月17日
- 2 中国では2004年、2008年、2013年と経済センサスを行い、その時により精密に国民経済計算を行っている。経済センサスの際には、一定規模以上の鉱工業企業については生産と所得による計算結果の平均をとり、小規模な鉱工業企業は所得から、自営業については生産から、農業は生産から、建設業と第3次産業は所得から推計している。（国家統計局国民経済核算司編、2007）
- 3 “Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China”, Hudson Institute. (<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>) Accessed on November 5th, 2018.
- 4 「自主」という言葉がもっとも早くから使われ、すっかり定着しているのが自動車産業である。「自主ブランド」の乗用車という場合、VWやGMやトヨタが中国国内の合弁企業で生産する乗用車は除外され、吉利、BYD、奇瑞、第一汽車などが含まれる。国産乗用車のうち、「自主」のものは4割以下ということになる。



## 第5章 「一带一路」構想と「インド太平洋」構想

河合 正弘

### はじめに

中国の広域経済圏構想「一带一路」は、アジア、中東、欧州を陸路と海路のシルクロードでつなげようとする壮大な構想であり、アジアを中心として広域的な経済秩序の形成を促すポテンシャルをもつものである。陸路のシルクロードは「シルクロード経済帯」、海路のシルクロードは「21世紀海上シルクロード」と呼ばれ、「一带一路」はその総称である<sup>1</sup>。「一带一路」構想は今やアフリカ、ラテンアメリカ、北極海にまで広がっているが、やはりその中核はアジアである。「一带一路」構想がカバーする沿線国は当初は中国と合わせた計65か国とされたが、今や131か国に上っているものとみられる。

「一带一路」構想は、中国が主導して、中国と沿線諸国をインフラや貿易・投資でつなげることで各国の経済発展を促そうとする点で、プラスに評価すべき意義をもつ。中国がその増大する経済力、金融力をアジアのインフラ構築、連結性強化、経済発展、経済統合という国際公共財の提供のために用いるとすれば、それは望ましいからである。その一方で、「一带一路」構想は、中国自身の地政学的・軍事的な勢力圏を拡大させて既存の国際秩序に挑戦するための手段であり、とくに沿線諸国に過剰債務を負わせて「債務の罠」に追い込み政治的な影響力を強めようとしているのではないか、という懸念が持たれている。そうした懸念が高まれば、「一带一路」構想が十分進捗しない可能性がある。

安倍首相は2017年来「一带一路」構想に前向きな姿勢を示す一方で、「自由で開かれたインド太平洋」戦略を打ち出した。この戦略は、成長著しいアジアと潜在力溢れるアフリカという「2つの大陸」と、自由で開かれた太平洋とインド洋という「2つの大洋」の変わりによって生まれるダイナミズムを一体として捉え、「法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化する」ための戦略だとされる。トランプ米大統領は、17年11月、中国の「一带一路」の進捗状況や一方的な海洋進出を念頭に、「インド太平洋」戦略を同政権の新たなアジア戦略としたことを示した。インドは、こうした動きを歓迎すべきこととしてこの戦略を支持し、これにオーストラリアが加わり、日米豪印4カ国が「インド太平洋」戦略の中核国となっている。18年秋には、「戦略」という表現が避けられ、「構想」と呼ばれるようになったが、「自由で開かれたインド太平洋」構想は、中国の「一带一路」構想を強く意識したものである。

本稿では、まず「一带一路」構想の意義と課題について評価し、18年に入って同構想が



欧米や一部の沿線諸国から警戒され始めたことを踏まえ、参加国の健全な経済発展と「一带一路」地域における安定的な国際秩序の形成に寄与するための方向について考察する。次いで、日米の主導する「自由で開かれたインド太平洋」構想の意義と課題について評価し、日本のアプローチについて展望する。

## 1. 中国の「一带一路」構想

2013年9月から10月にかけて習近平国家主席が「一带一路」構想を提唱すると、13年11月には、中国共産党第18期3中全会で「シルクロード経済帯」と「海上シルクロード」の建設を推進することが提起された。15年3月には、國務院の委託により、国家発展改革委員会・外交部・商務部が共同で『シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動』（以下、『ビジョンと行動』）を公表し、「一带一路」構想が中央政府主導の構想であることを明確にした。17年5月には北京で「一带一路」の国際フォーラムが開催され、世界中から29人の首脳級や主要国際機関が参加し<sup>2</sup>、17年10月の中国共産党第19回全国代表大会では最高規則である党規約に「一带一路」の推進が盛り込まれ、「一带一路」構想は習近平政権の対外戦略の中核に位置付けられることになった。

### (1) 「一带一路構想」の概要

#### 『ビジョンと行動』

15年3月に出された『ビジョンと行動』は、中国当局の観点から見た「一带一路」構想の性格を理解する上で極めて重要な文書である。そこでは、「一带一路」の原則、枠組み、協力の重点分野、協力のメカニズムと進め方、中国の各地域の協力態勢などが示された<sup>3</sup>。

まず、「一带一路」構想の理念として、「平和協力、開放と包容、相互学習、相互利益とウィンウィン」という4つを掲げ、実務的な協力を全方向的に推進し、「政治の相互信頼、経済の融合、文化の包摂」を実現する利益共同体・運命共同体・責任共同体の構築を呼びかけるものである。次いで、共同原則として、国連憲章の原則に基づくこと、市場ルールと国際通商ルールに従うこと、市場が資源配分において決定的作用を及ぼすこと、しかし同時に政府の役割も発揮させること、共同利益とウィンウィンの追求を確認している。

「一带一路」構想は、(すくなくとも当初は)アジア、中東、欧州に跨る経済圏の構築を目指すものとされた。そのうち「シルクロード経済帯」は、①中国から中央アジア、ロシアを経て、欧州(バルト海)まで、②中国から中央アジア、西アジアを経てペルシア湾、地中海まで、③中国から東南アジア、南アジア、インド洋まで、という三つのルートからなる。また、「21世紀海上シルクロード」は、①中国沿岸部の港から南シナ海を経てイン

ド洋、欧州まで、②中国沿岸部の港から南シナ海を経て南太平洋まで、という二つのルートから構成される。

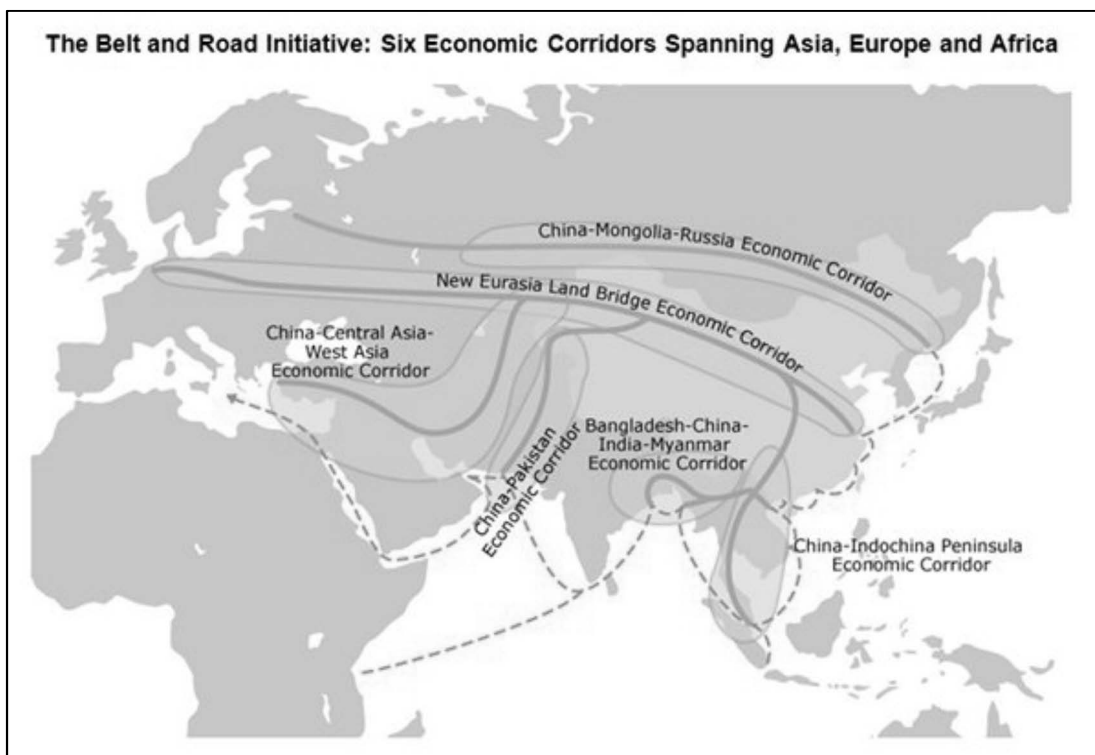
協力の重点項目としては、政策面での意思疎通、インフラの連結性、貿易の振興、資金融通、民間交流の5つの分野が挙げられている。政策面での意思疎通では、マクロ経済対話や域内協力のための対話が含まれる。インフラの連結性は特に重要な分野であり、各国・地域を繋ぐための交通インフラ、エネルギーインフラ（石油・天然ガスのパイプラインなど）、情報通信インフラなどが挙げられ、規格の標準化などがめざされている。貿易の振興では、貿易・投資の自由化、貿易・投資の円滑化、新興産業協力、産業の分業配置の改善などが挙げられている。各種の金融協力の推進をめざす資金融通では、アジアインフラ投資銀行(AIIB)、ブラジル・ロシア・インド・中国・南アフリカ(BRICS)の新開発銀行(NDB)、上海協力機構(SCO)開発銀行、シルクロード基金などを通じた資金協力の多様化、人民元債の発行拡大、金融監督の協力拡大などが指摘されている。民間交流では、留学生の拡大、観光業の強化・協力、伝染病などの情報共有、科学協力、政党や議会の交流、民間組織の交流協力の強化などが挙げられている。

さらに、中国国内の西北、東北、西南、沿海、内陸の各地域がそれぞれの比較優位を発揮させて「一带一路」構想に直接関与することが奨励された。具体的には、国内の相対的に遅れた地域を活性化させ、とりわけ辺境地域を周辺諸国と結び付けて経済発展を促し、かつ国内諸地域を相互にさらに統合させて均衡ある発展をめざすという国内的な側面としての「一带一路」の意義も示された。

### 陸路の6大経済回廊

「一带一路」構想の下では、陸路の「シルクロード経済帯」の具体化として、以下の6つの大経済回廊の建設が挙げられている（図1参照）：①中国－モンゴル－ロシア；②新ユーラシア・ランドブリッジ；③中国－中央アジア－西アジア；④中国－インドシナ半島；⑤中国－パキスタン；⑥バングラデシュ－中国－インド－ミャンマー。

図1 「一帯一路」構想: 陸と海のシルクロード



出所: Hong Kong Trade Development Council (HKTDC) Research.

まず、①の「中国－モンゴル－ロシア経済回廊」は、アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) の仲介により進められてきた中国、モンゴル、ロシアの三か国の間でのプロジェクトである。中国とロシアに囲まれた内陸国であるモンゴルにとっては、貿易拡大のために、これら二か国とのクロスボーダー交通連携が欠かせないものである。②の「新ユーラシア・ランドブリッジ経済回廊」は、中国と欧州を鉄道によって結ぶ多国間の物流ネットワークであり、たとえば重慶から出発し、西安、ウルムチを経てカザフスタンに入り、ロシア、ベラルーシ、ポーランド経由でドイツのデュイスブルグに至る「渝新欧鉄道」（渝は重慶の略称）などの国際定期貨物列車「中欧班列」を含むものである。③の「中国－中央アジア－西アジア経済回廊」と④の「中国－インドシナ半島経済回廊」は、多国間の協力プロジェクトである。⑤の「中国－パキスタン経済回廊」は、パキスタンと新疆ウイグル自治区をつなげる二国間プロジェクトで、道路、発電所、パイプライン、港湾などのインフラ整備を進めて、中東から中国への原油輸送ルートを大幅に短縮することを目指している。⑥の「バングラデシュ－中国－インド－ミャンマー経済回廊」は、多国間の政府協力によりインフラ・プロジェクトの建設を進めるとされる<sup>4</sup>。

以上のような陸のシルクロードに加え、海のシルクロードの建設も展開されている。既

述のように、海のシルクロードは、中国沿岸部の港湾から南シナ海を経てインド洋、欧州まで辿るルート、中国沿岸部の港湾から南シナ海を経て南太平洋に至るルート、の2つのルートから構成されている。

## (2) 「一带一路」構想の背景

「一带一路」構想が提唱された背景としては、以下の5点挙げることができる。

第一に、今や世界第二の経済大国となった中国が、国際経済システムにおいてより大きな責任を担おうとしていることが挙げられる。とくに、世界経済における新興諸国の役割が次第に重要なものになりつつあるにも拘わらず、既存の国際経済体制は依然としてG7など先進諸国の影響を強く受けたものになっていることから、中国はアジアを中心とした新たな経済秩序の構築に乗り出したものと考えられる。戦後の米国を中心としたグローバル化の進展は、中国など多くの新興国経済の発展に寄与したというプラスの面はあるものの、それは大半の新興国・途上国に均等に資するものではなかった。こうした認識の下で、新興国の事実上の代表となった中国は、自らの主導の下で、平等、互惠、相互利益をもたらす地域協力の経済発展モデルである「一带一路」を提示したものと思われる。

第二に、その際、中国はみずからが得意とするインフラ開発に焦点を当てて、アジアの経済発展と統合を主導する意思を示したことが挙げられる。アジアには膨大なインフラ需要が存在するものの、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）などの既存の多国間機関や日欧などの二国間機関だけではアジアの膨大な需要は満たせず、「一带一路」構想を進めてインフラ整備を支援することで、より多くのインフラ投資資金をアジアの発展途上国に投入できると考えたものと思われる。

アジア開発銀行（ADB）の報告書『アジアのインフラ需要への対応』（ADB, 2017）では、2016-30年の期間に、アジアの発展途上諸国で、気候変動の緩和や適応の必要額を含めた場合、総額26兆ドル、年間1.7兆ドルを超えるインフラ投資需要が存在すると予測されている（気候変動関連の費用を含まなければ年間1.5兆ドル）<sup>5</sup>。このインフラ需要は巨額なもので、アジア地域の現状の年間インフラ投資額は8,810億ドルと推計されるため、インフラ投資ギャップ（投資ニーズと実際の投資額の差）は、16-20年の期間で、対GDP比2.4%となり、中国を除くと対GDP比5%以上になる。分野別にみると、電力

で14.7兆ドル、交通・運輸で8.4兆ドル、通信で2.3兆ドル、水・衛生分野で0.8兆ドルが必要とされるとしている。また、世銀やADBなど既存の国際開発銀行はアジアの途上国におけるインフラ投資のおよそ2.5%（中国とインドを除外すると10%超）しか支援しているにすぎないため、中国が「一帯一路」を通じてインフラ資金を動員する意味は大きい。

第三に、世界経済の成長鈍化と中国の国内経済のリバランスへの対応が迫られている点が挙げられる。世界経済は世界金融危機以降最近まで、長期的な成長鈍化を経験しており、いくつかの構造問題を抱えた中国経済は、それまでの重厚長大型の製造業を中心とする投資・輸出主導型の成長パターンを維持できなくなってきた。人民元レートの切り上げ、人件費の高騰、環境対応コストの上昇などにより、労働集約型産業が国際競争力を失う一方、資本集約的な重厚長大型産業（鉄鋼、セメント、造船など）は過剰生産能力や過剰債務を抱えている。インフラの投資ニーズが高い「一帯一路」沿線国でインフラ開発が進めば、中国は過剰生産物の輸出やインフラ・ビジネスの進出が期待できる。また、ローエンドの労働集約型の製造業企業は、発展途上の沿線国へ生産拠点を移すことで、国内の経済構造転換に寄与することになる。18年に入って米国との貿易紛争が深刻化すると、対米輸出に依存していた中国企業の中には、周辺の「一帯一路」沿線国に生産拠点を移転して、そこから米国を含む世界市場に輸出する戦略をとるものも現れた。

第四に、米国のオバマ前政権による「アジア太平洋への回帰」戦略への対応という意味をもってことが指摘できる。米国は、経済的に台頭する中国と、気候変動問題、国際テロリズム、北朝鮮問題への対応で協調する一方、南シナ海やサイバー攻撃の問題などで中国への牽制を強めていた。とくに、2009年11月に当時のオバマ政権が「環太平洋経済連携」（TPP）協定加盟の意思を宣言し、これを主導し始めてから、中国は、東アジア地域において米国の安全保障と経済分野の両面で大きな戦略的圧力に直面するようになった。中国は、TPPが自国を排除した貿易・経済協力ブロックであり、国有企業改革など難題をつきつけ、その経済的台頭を牽制する枠組みだと捉えた。中国は、経済・安全保障分野での戦略的な空間が東アジアにおいて大幅に狭められつつあることを危惧し、「一帯一路」戦略によって西の方向へと進出先を模索することになったものと考えられる。

第五は、国家安全保障面からの要請である。「一帯一路」構想は、国際テロ活動取り締

まりの国境を越えた協力、周辺諸国との安定的な政治・経済関係の維持、エネルギーの安全保障確保という面から、中国の安全保障を支えることに寄与するものと考えられた。新疆ウイグル自治区をはじめとする中国の西部地域とりわけ北西辺境地域は経済発展が遅れており、イスラム原理主義、暴力テロリズム、民族分裂主義の高まりで国家の安定性が脅かされかねないと考えられた。中国は、中央アジア諸国と協調して、国際テロや国際組織犯罪（薬物密売など）の取り締まりを強化し、地域の安定を図ろうとした。また、「一带一路」建設を通じて「周辺の安定・調和」を図ることも中国自身の安定に資する。中国のエネルギーの対外依存度が上昇していることから、マラッカ海峡を通じた海上輸送ルートだけでなく、中央アジア諸国やインド洋に面する諸国と連携することで天然ガス・石油などの供給元を多様化して、エネルギーの安全保障を強化するメリットがあると考えられた。

このように、「一带一路」構想は中国が自身の増大しつつある経済力・金融力に見合うかたちで、アジアの経済発展と経済統合を主導しようとする試みである。建設的にみれば、中国が主導してアジアのインフラ整備と連結性強化を支援し、貿易・投資の活性化を通じて域内経済の発展と一体化を進めていく試みだ。中国が、アジアの経済発展・統合を促すための国際公共財として「一带一路」構想を進めるのであれば、国際社会としても歓迎すべきだろう。しかし、中国がこの構想を、自らの経済的利益を優先させて経済統合を進め、自らの政治的・地政学的な影響力を拡大させ、既存の国際秩序に挑戦するための手段として位置づけているならば、それは様々な問題や軋轢を生み出すことになり、望ましくない。国際社会は、中国が「一带一路」を沿線内外諸国の利益のために、かつ既存の国際秩序を安定化させる方向に運営することを望んでいよう。

### （3）「一带一路」構想の進展

#### 「一带一路」参加国の拡大

まず「一带一路」構想の進展として挙げるべきは、参加国が爆発的に拡大したことである。「一带一路」は当初、アジアと欧州を結ぶユーラシア地域の諸国を沿線諸国としたが、現在では、アフリカや中南米まで拡大しつつある。表1は、2019年3月時点において「一带一路」に参加していると思われる国のリストである<sup>6</sup>。当初は、「一带一路」沿線国は65か国（中国を含む）とされていた。表のグレーでハイライトされた諸国からわかるように、それらは東南アジア、南アジア、中央アジア、中東・北アフリカに集中していた。しかし、今や「一带一路」への参加国は、オセアニア・南太平洋の8か国、サブサハラ・アフリカ

の33か国、中南米・カリブ海の16か国を含むようになった。多くの発展途上国が中国マネーによるインフラ開発に大きな魅力を感じ、「一帯一路」構想に参加したからだと言ってよい。

表1 「一帯一路」参加131か国、2019年3月

地域（国の数）		国名
北東アジア（3）		中国、韓国、モンゴル
東南アジア（11）		ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、東ティモール、ベトナム
オセアニア・南太平洋（8）		クック諸島、フィジー、ニュージーランド、ニウエ、パプアニューギニア、サモア、トンガ、バヌアツ
南アジア（8）		アフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、インド、モルディブ、ネパール、パキスタン、スリランカ
中央アジア・コーカサス（8）		アルメニア、アゼルバイジャン、ジョージア、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン
中東・北アフリカ（19）		バーレーン、エジプト、イラン、イラク、イスラエル、ヨルダン、クウェート、レバノン、リビア、モロッコ、オマーン、パレスチナ、カタール、サウジアラビア、シリア、チュニジア、トルコ、アラブ首長国連邦、イエメン
サブサハラ・アフリカ（33）		アルジェリア、アンゴラ、ブルンジ、カメルーン、カーボベルデ、チャド、コンゴ、コートジボアール、ジブチ、エチオピア、ガボン、ガンビア、ガーナ、ギニア、ケニア、マダガスカル、モーリタニア、モザンビーク、ナミビア、ナイジェリア、ルワンダ、セネガル、セーシェル、シエラレオネ、ソマリア、南アフリカ、南スーダン、スーダン、タンザニア、トーゴ、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ
欧州（25）	EU（16）	オーストリア、ブルガリア、クロアチア、チェコ、エストニア、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、ラトビア、リトアニア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スロベニア
	その他（9）	アルバニア、ベラルーシ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、モルドバ、モンテネグロ、北マケドニア、ロシア、セルビア、ウクライナ
中南米・カリブ海（16）		アンティグア・バーブーダ、バルバドス、ボリビア、チリ、コスタリカ、ドミニカ、ドミニカ共和国、エクアドル、エルサルバドル、グレナダ、ガイアナ、パナマ、スリナム、トリニダード・トバゴ、ウルグアイ、ベネズエラ

注：表は中国国家情報センター（国家信息中心）のデータに基づき、2019年3月時点で「一帯一路」参加国と考えられる国をリストアップしたもの。香港貿易発展局（Hong Kong Trade Development Council）が当初示した65か国は、グレーでハイライトされた諸国。

出所：中国国家情報センターのポータル「中国一帯一路網」の掲げる130か国（中国を除く）から筆者作成。[https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site\\_id=CMSydylyw&cat\\_id=10076&cur\\_page=1](https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site_id=CMSydylyw&cat_id=10076&cur_page=1)

### 「一帯一路」の事業規模

「一帯一路」の全体的な投資・事業規模がどの程度なのか知るためには、ワシントンのシンクタンクであるアメリカンエンタープライズ研究所（AEI）とヘリテージ財団が管理している「中国グローバル投資トラッカー」による中国の対外投資額と中国企業による海外建設工事契約額のデータが参考になる。「一帯一路」構想が2013年9月－10月に提唱され、14年から本格的に稼動し始めたと考えれば、考察の期間を14年以降に絞ることが妥

当だろう。中国が2014年から18年までの5年間の期間に行った対外投資と海外建設工事契約の合計額は、1兆1,126億ドルに上り、そのうち5,889億ドルが「一带一路」参加国向けとされる。これは全体の53%になる。「一带一路」地域向けの年間平均額は1,180億ドルである。

表2は、AEIのデータに基づき、中国の対外投資と海外建設工事契約の合計が「一带一路」地域とそれ以外の地域でどのような分野に配分されているのかをまとめたものである。これによると、「一带一路」地域では、エネルギーと交通（港湾、鉄道、道路など）の分野での投資・事業が4,120億ドル（全体の70%）と圧倒的な額とシェアになり、それに不動産、金属などが続いている。それに対して、「一带一路」地域外での投資・事業は、交通、農業、エネルギー、不動産、技術、観光、娯楽など多くの分野に広く分散されており、特定の分野が突出して大きい訳ではない。

表2 中国の対外投資・海外建設工事契約の累計額の「一带一路」地域・域外への配分  
2014-18年（十億米ドル）

分野	「一带一路」地域	「一带一路」域外	全地域
エネルギー	255.5	52.7	308.2
交通	156.4	90.1	246.5
不動産	59.8	50.5	110.2
金属	37.7	23.8	61.5
公益サービス	15.2	3.6	18.9
農業	13.5	57.5	71.0
ロジスティクス	12.9	19.7	32.6
技術	11.2	43.7	54.9
化学	10.1	4.1	14.1
娯楽	8.5	35.6	44.1
金融	8.6	37.4	46.0
観光	7.3	36.2	43.5
健康	2.7	14.5	17.2
その他及び調整項	-10.5	54.5	44.0
全分野	588.9	523.8	1,112.6

注：AEIのまとめた、「一带一路」地域と「一带一路」域外についての分野別データとその他データの合計が全分野の総額データと一致しないことから、その他データに調整項を加えた「その他及び調整項」を示した。

資料：American Enterprise Institute, *Worldwide Chinese Investments and Construction (2005-2018)* より筆者作成。http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/

図2は、中国による対外投資額と海外建設工事契約額の推移を示したもので、それぞれ「一带一路」（BRI）地域向けと域外向けとに分けられている<sup>7</sup>。まず対外投資で見ると、近年は投資の半分以上が「一带一路」域外に向けられている一方、「一带一路」地域向けの投

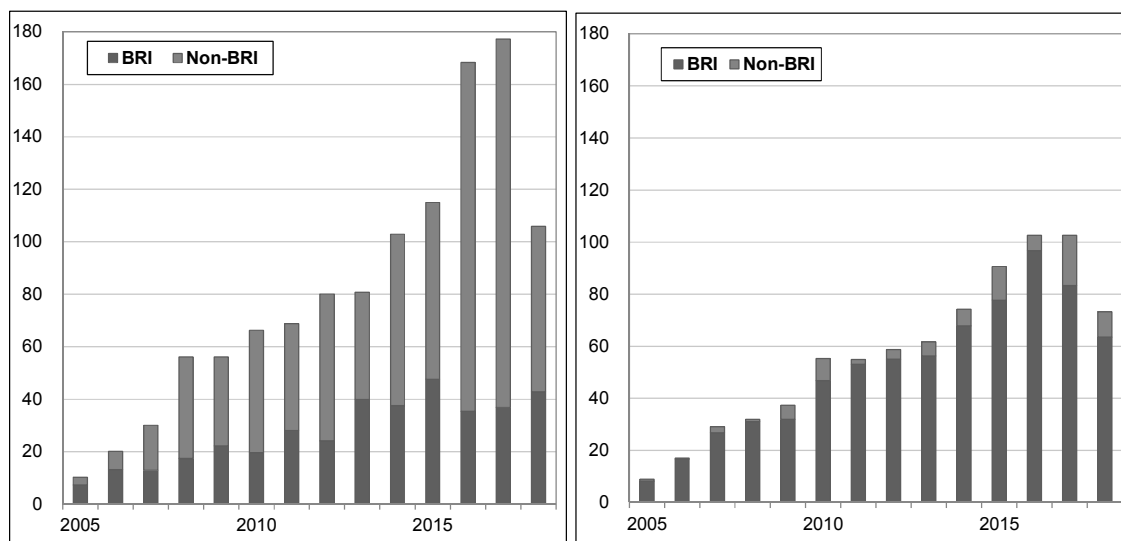


資額は2014年以降、年間ほぼ400億ドルの水準で安定的に推移している。それに対して、海外建設工事契約で見ると、契約の大半が「一帯一路」地域向けであることがわかる。「一帯一路」地域向けの契約額は2005年から一貫して上昇を続け、2016年には1,000億ドル近くのピークに達したが、その後は減少している。18年には600億ドル超の水準となっている。

図2 中国による対外投資額と海外建設工事契約額の推移、「一帯一路」地域向けとそれ以外 2005-18年(十億米ドル)

2.A : 対外投資額

2.B 海外建設工事契約額



出所：American Enterprise Institute, *Worldwide Chinese Investments and Construction (2005-2018)* より筆者作成。  
<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

「一帯一路」の大型プロジェクト

表3は、米議会の「米中経済安全保障調査委員会」(USCC: U.S.-China Economic and Security Review Commission)がまとめた、これまでに知られている「一帯一路」の大型プロジェクト10件の概要である。これをみると、大半の「一帯一路」プロジェクトで中国企業が建設主体になっていること、中国の政策銀行である輸出入銀行や国家開発銀行が建設資金の多くを供給していることがわかる。ただし、資金供給者が不明なものも半数ほどある。中国政府は、「一帯一路」事業について海外に開かれたオープンで公正なものだと説明しているが、中国企業が各事業の主契約を獲得しており、外国企業は周辺的な契約しか獲得できていない。Hillman (2018)によれば、中国が海外で手掛けている交通インフラ事業の89%が中国企業との契約となっている。ADBや世界銀行など多国間開発銀行が行う事業への中国企業の契約獲得率が29%であることからすると、「一帯一路」プロジェクトにおける

中国企業優遇の姿勢が明らかだろう。

表3 「一带一路」の大型プロジェクト

対象国	事業名	参加企業	事業費 (億ドル)	資金調達方式	現況
ロシア	モスクワ・カザン 高速鉄道	未定	214	不明	2018年着工、2022年完 成予定
マレーシア	東海岸鉄道	中国交通建設股份 有限公司	200	中国輸出入銀行が 85%を資金提供（20 年融資）の予定	2016年契約、ただし現 在見直し中
マレーシア	マラッカ・ゲート ウェイ（港湾総合 開発事業）	中国電力国際発展 有限公司、KAJ Development	110	不明	2016年了解覚書手交、 2025年完成予定
カンボジア	プレアヴィヒア-コ コン鉄道	中国鉄道グループ	75	不明	2012年16月了解覚書 手交、ただし資金不足 で着工遅延中
ラオス	昆明・ベトナム鉄 道	中国鉄道グループ	62.7	中国が70%の資金を 提供。残りはラオス 負担	建設中、2021年完成予 定
パキスタン	カラチ・ラホール・ ペシャワール鉄道の 改修、高速化事業	未定	62	中国が85%の資金を 提供。詳細不明	2018年7月初期調査終 了、2022年完成予定
タイ	バンコク・ナコー ンラーチャシーマ 高速鉄道	未定	55	協議中	（遅延の後）2019年着 工予定
インドネシア	ジャカルタ・バン ドン高速鉄道	中国インドネシア コンソーシアム	50	中国国家開発銀行が 75%融資	建設中、2022年完成予 定
バングラデシュ	パドマ橋鉄道	中国鉄道グループ	31.4	中国輸出入銀行が 80%融資	建設中、2022年完成予 定
パキスタン	ペシャワール・カ ラチ高速道路	中国建築股份有限 公司	29.8	中国が資金提供（条 件未公開）	建設中、2019年完成予 定

出所：U.S.—China Economic and Security Review Commission, 2018 Report to Congress, November 2018, pp. 264—265. [https://www.uscc.gov/Annual\\_Reports/2018-annual-report](https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2018-annual-report)

#### 「一带一路」プロジェクトへの資金供給機関

表4は、「一带一路」構想を支えると考えられる二国間・多国間金融機関をまとめたものである。このうち、中国国家開発銀行、中国輸出入銀行、シルクロード基金は中国の二国間支援機関であり、「一带一路」プロジェクトへの融資で重要な役割を果たすことが期待されている。BRICSの新開発銀行（NDB）とアジアインフラ投資銀行（AIIB）は多国間開発銀行であり、とりわけAIIBの果たす役割が注目されている。上海協力機構（SCO）開発銀行はその創設が長らく懸案となってきたが、加盟国間の調整が十分進んでおらず、まだ設立されていない。

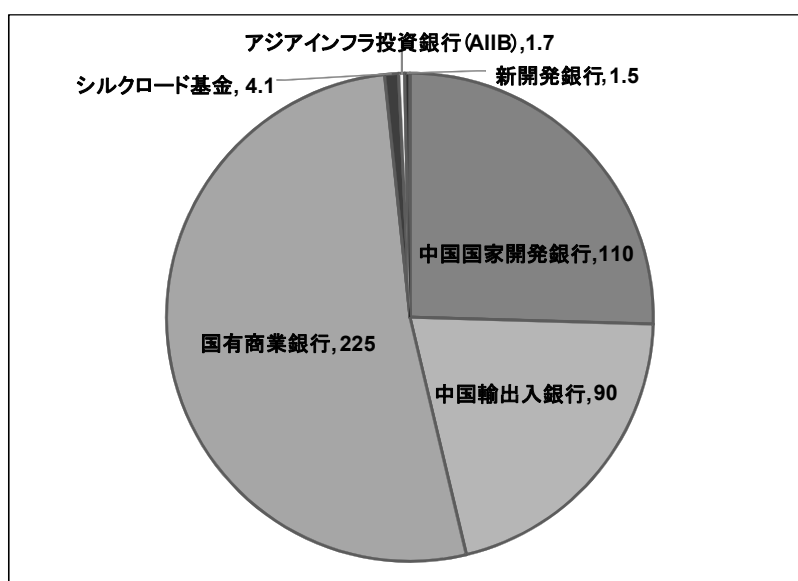
表4 「一帯一路」構想を支える二国間・多国間金融機関

金融機関	設立年月	本部	資本金額（資金規模）
中国国家開発銀行（CDB）	1994年 3月	北京	登録資本 4,212 億元（649 億ドル） 2017 年の海外投融資残高 2,738 億ドル
中国輸出入銀行（China Eximbank）	1994年	北京	実収資本 1,500 億元（231 億ドル） 2015 年末の融資残高 2.05 兆元（3,160 億ドル）
新開発銀行（NDB）	2014年 7月	上海	授權資本 1,000 億ドル（応募資本 500 億ドル） 各年の融資上限額は 340 億ドル
シルクロード基金	2014年12月	北京	資本金：400 億ドルおよび 1,000 億元 2017 年の投資コミット額は 80 億ドル
アジアインフラ投資銀行（AIIB）	2015年12月	北京	授權資本 1,000 億ドル（払込資本 300 億ドル） 2016 年－18 年 10 月の総融資額は 64 億ドル

出所：各機関のウェブサイトより筆者作成。http://www.cdb.com.cn/English/bgxz/ndbg/ndbg2017/  
http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/

図3は、「一帯一路」事業への資金供給機関の内訳を示している。全体の資金提供規模は4,320億ドルに上り（2016年末）、このうち最大の資金供給機関は国有商業銀行（工商銀行、中国銀行、建設銀行など）で、800件以上の「一帯一路」事業に総額2,250億ドル（全体の52%）と積極的に融資を行っている。次いで、中国国家開発銀行が 1,100億ドル（全体の25%）を、中国輸出入銀行が 900億ドル（全体の21%）をそれぞれ提供しており、これらの政策銀行は、市場金利より低い金利で長期の融資を提供しているとみられる。二国間機関であるシルクロード基金は41億ドルの資金供給に過ぎず、多国間機関である AIIB と新開発銀行も、それぞれ17億ドル、15億ドルの資金提供と少額にとどまっている（これら3機関で全体の2%）。

図3 「一帯一路」プロジェクトへの資金供給機関（貸付残高・出額合計、2016 年末、十億米ドル）



出所：U.S.－China Economic and Security Review Commission, 2018 Report to Congress, November 2018, pp. 276 より筆者作成。https://www.uscc.gov/Annual\_Reports/2018-annual-report

このように、「一带一路」事業へは、中国の政策金融機関と国有商業銀行が資金の大半を提供している。その一つの問題点は、これらの金融機関が国有であるため、「不良債権が生じても政府が最終的に処理してくれる」という意識から、借り手国の返済能力や個々のプロジェクト案件の経済合理性を十二分に審査せずに資金提供を行っている可能性があるということである。貸し手側に十分なリスク管理意識がないまま、「一带一路」の掛け声の下で融資が拡大している恐れがある。

#### (4) 米国と EU による「一带一路」批判

「一带一路」構想は対象国の経済発展に貢献する国際公共財としての可能性を秘めている。しかしその可能性を現実のものにするためには、既存の覇権国・地域や参加諸国の支持を得ることが必要だろう。米国と EU は近年「一带一路」構想に強い懸念を表明しており、一部の参加国（マレーシア、パキスタン、モルディブなど）の間では対中債務の積み上がりを警戒して「一带一路」事業の見直しを進めている。ここでは米国と EU の評価を整理する。

##### 米国による批判

「一带一路」構想に対する米国の考え方は、米議会の超党派諮問機関である「米中経済安全保障調査委員会」(USCC) が公表している近年の年次報告書に示されている。2001年10月に設立された USCC は、毎年米中間の貿易・経済問題や安全保障問題に関連する報告書を公表しており、米政府の対中国政策に一定の影響を与えている重要な委員会である<sup>8</sup>。

2014年から17年までの年次報告書では、「一带一路」構想について深い分析が行われていないが、委員会の見方が簡潔に示されている。まず、「一带一路」構想が打ち出された直後の14年の年次報告書では、「一带一路」構想は、中国が「責任ある大国」としてのイメージをアジア地域や世界に示すものであるとともに、中国にとっては貿易ルートの開発や、天然資源の獲得などを目的とするものだとされている。15年と16年の年次報告書では、中国が、中央アジアや南アジアで、広範な投資やインフラ・プロジェクトを通じて自国との連結性を高めることで、影響力を拡大させようとしていると指摘されている。17年の報告書では、中国が豊富な資金力を背景に、「一带一路」のインフラ整備支援で60カ国以上を勢力圏におさめ、世界各地に戦略的な足掛かりをつくり、安全保障面での関与も強めようとしていると分析している<sup>9</sup>。

18年の年次報告書では「一带一路」に関する詳細な分析と評価が行われている。すなわち、「一带一路」の目的は、中国国内の経済発展に寄与し、有形無形のインフラを建設し、

技術的規格を輸出し、エネルギー安全保障を高め、中国の軍事的到達範囲を広げるとともに、市場を拡大し、中国を世界秩序の中心に据えることで（中国の）地政学的影響力を高めていくことだとしている。そして中国が「一帯一路」支援を通して権威主義的統治モデルを輸出したり、海外の権威主義的指導者を正当化したりすると、米国の利害と価値への重大な挑戦になり得る、と分析している。また、中国は経済支援の受け入れ国に対して、中国製品の購入と中国人労働者の大量雇用を要求しているとしている。さらに、「一帯一路」を名目に運営する港湾は軍事転用が可能だと指摘し、冷戦後に確立した米国の軍事面での覇権が脅かされていると警戒感を示している。加えて、「一帯一路」が借り入れ国に過大な債務を負わせるリスクがあるとしている。とくに中国政府の意向や政治・軍事目的が優先する事業では、採算が度外視されて融資が行われる傾向にあるため、最終的に債務不履行に陥りかねないリスクが高いとしている。

トランプ米大統領は、17年11月の東アジア訪問で、中国の一方的な海洋進出や「一帯一路」構想の進展を念頭に、安倍首相の唱える「自由で開かれたインド太平洋」戦略に賛同し、それが米政権の新たなアジア太平洋戦略になることを示した。トランプ政権は17年末から18年初にかけて、「国家安全保障戦略」（17年12月）と「国家防衛戦略」（18年1月）を相次いで公表した<sup>10</sup>。前者では中国を、インド太平洋地域で国家主導型の経済モデルの範囲拡大により米国の価値観や利益に反する世界をつくろうとする「修正主義国家」と位置付けた。後者では、中国は米国の国際社会での影響力の弱体化を目指す「戦略的競争相手」とし、略奪的な経済手段を用いて近隣諸国を脅し、南シナ海での軍事化を推進するなどインド太平洋地域の秩序を自らに有利になるように再編していると指摘した。こうした動きは、米国が中国の「一帯一路」構想を含むあらゆる動きが米国自身の安全保障にとって脅威になることを認めたものだと言ってよい。

マイク・ペンス米副大統領は、18年10月にワシントンのシンクタンク、ハドソン・インスティテュートでのスピーチで、米現政権による中国政府に対する極めて厳しい見方を示した（Pence 2018）。それによれば、米国は、改革開放路線など中国の経済発展を支援し、中国を国際経済秩序に取り込むことで、市場経済化や政治的な民主化が進むと期待して、対中国「関与」を進めてきた。しかし中国は経済発展に成功し世界第2の経済大国になると、習近平体制の下で、経済改革（国有企業改革など）や政治的な民主化を逆行させ、国内統制を強化し、国家資本主義の下でハイテク覇権を追求するようになった。また南シナ海をはじめとする海洋進出など軍事的拡張を進め、「一帯一路」構想で途上国を債務漬けにして政治的な影響力を高める「債務外交」を進めるなど、米国主導の国際秩序に挑戦するようになった。中国は、アジアやアフリカなどのインフラ建設に数千億ドルもの資金を

提供しているが、これらの融資条件は不透明だとした。

ペンス副大統領は、中国による知的財産権の侵害、軍事的拡張、イスラム教徒弾圧など人権侵害、米国への内政干渉についても公然と非難して、中国の脅威を前面に打ち出し、両大国が覇権を競う対決の時代に入ったことを印象づけた。米国が従来の中「関与」政策から「競争」ないし「対立」を重視した関係に移ることを鮮明にしたのである。この考え方は共和党だけでなく、民主党の間やワシントンの多くのシンクタンクの間でも相当程度共有されるようになっている。

### EUの批判と対中戦略

EUは当初は「一带一路」構想に対して中立的な立場をとっていたが、次第に懐疑的な立場に変わりつつある。現在では、EUは「一带一路」に対して批判的な姿勢を見せ、批判の内容も少なくとも経済面では米国の立場と近いものになっている。その一つの理由は、中国がEU加盟国を含む中国-中東欧首脳会議（「16+1」）の枠組みなどを通じて、欧州を分断しようとしていると受け止めていることだろう。

「16+1」の枠組みは、中国と中東欧16か国との間の首脳プロセスとして2012年に開始されたもので、それ以降、毎年中国の李克強首相を迎えて開催されている<sup>11</sup>。12年当時の中東欧は世界金融危機後のユーロ危機の影響で経済的に苦しんでおり、中国との連携でインフラ投資を活性化できると考えたのである。首脳会議では、貿易・投資、交通の連結性、産業・エネルギー・科学技術協力、通貨金融協力、農業・林業・環境保護協力、人的交流促進など広範なテーマが協議されている（田中 2018）。問題は、「一带一路」プロジェクトの大半が中国企業によって受注されており、ドイツなどEUの中核国の企業がこれまで影響力を持ってきた中東欧市場に、中国企業が国家支援を受けながら参入してくることに警戒感を強めていることである。また、EUが中国に対して厳しい態度をとろうとしても、ハンガリーなど「16+1」参加国が時として対中国批判に反対するなど、EUとしての一体性がとりにくくなっている、という問題も存在する。

2018年4月、ハンガリーを除くEU加盟27カ国の在中国大使は、中国の「一带一路」構想を厳しく批判するメッセージを出したことが報道されている（たとえばドイツのHandelsblatt紙の記事）<sup>12</sup>。それによれば、中国は「一带一路」を通じて、自国企業を優遇し、自国の利益に合うようにグローバリゼーションを形成しようとしていると中国を厳しく批判している。例として「一带一路」プロジェクトでは、公的調達の実質的な透明性や環境・社会基準が確保されず、中国の国有企業が工事を受注することが多いことが挙げられる。また「一带一路」構想は、国内の過剰生産能力のはけ口として新たな輸出市場を開拓し、原

材料を安定的に確保するなど、中国自身の目的を追求する手段になっているとしている。

EU は 18 年 10 月、インフラ整備などを通じて欧州とアジアの連結性を強化する新アジア戦略を採択した (European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2018)。この新アジア連結性戦略では、欧州型の連結性、すなわち維持可能で、包括的で、ルールに則った連結性が重視される。維持可能な連結性とは、経済、社会、環境、財政面で維持可能であることを意味する。包括的な連結性とは、交通ネットワーク (陸路・海路・空路)、デジタル・ネットワーク (インターネットから衛星に至るもの)、エネルギー・ネットワーク (液化天然ガス [LNG]、電力網、再生可能エネルギーなど)、人的ネットワーク (人と人の連結性) の全体を含むことを意味する。ルールに則った連結性とは、ヒト、モノ、サービス、資本が効率的、公平、円滑に移動するためには国際ルール・基準・慣行が不可欠だという原則に基づくことを意味する。そのため、市場の効率性、高水準の透明性、国際ルールの遵守、良い統治が必要だとしている。

このように EU の新アジア連結性戦略は、欧州流の理念に基づき、交通、エネルギー、デジタル、人材の 4 分野で欧州・アジア間の連結性を強化しようとするものである。中国の「一帯一路」を念頭に、環境保全、財政・債務の維持可能性、公共調達手続きの透明性の確保を重視し、ルールに基づく欧州流の連結性をアジアに浸透させたい考えだ。その目的で、EU 予算から世界全体に向けて拠出される 600 億ユーロのうちの一定部分をアジア事業に対する信用保証として拠出し、これを呼び水に民間や国際金融機関の投資を促すとされる。こうした動きは日本としても歓迎すべきものだろう。EU が掲げる諸原則は日本が共有できるものだからである。

EU は 19 年に入って、対中国戦略の見直しを進めている。EU の執行機関である欧州委員会は 19 年 3 月、そのための「EU-中国の戦略的展望に関する共同文書」(European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2019) を発表した。この文書では、EU にとって中国のもたらす挑戦と機会のバランスが変化しただとの認識の下、より均衡のとれた経済関係と互恵的な条件を求めていく姿勢が示された。すなわち、EU にとって中国は、いくつかの分野で「協力パートナー」であり、EU の利益のバランスを図るための「交渉パートナー」であり、技術的なリーダーシップを追求する「経済的な競争相手」であり、異なったガバナンス・モデルを追求する「体制上のライバル」(systemic rival) でもあると規定した。その上で、全ての加盟国が「16+1」や二国間の枠組みで、EU 法・政策に合致した対中行動をとるよう EU の結束の重要性を訴えたのである。EU の対中国戦略の基本方針として、首脳会議で提示されたものだ。

欧州委員会は、この文書の中で、10 項目におよぶ行動計画を提案した (表 5 参照)。こ

の行動計画によれば、気候変動やイラン核合意などの分野で中国との連携強化を訴える一方、通商問題、中国の対欧投資、次世代技術（5G など）の分野で中国への警戒感を示し、中国の国有企業が EU 市場に与える市場歪曲的な悪影響を排除すべきだと訴えている。

表 5 EU の対中国戦略「10 項目の行動計画」案

- 
1. 人権、平和・安全保障、開発での協力強化
  2. パリ協定に基づく 2030 年までの温室効果ガス排出削減の要求
  3. 平和・安全保障における連携深化（イラン核合意の堅持）
  4. EU のアジア連結性戦略の履行を通じて、中国が EU と同じ原則に従うよう協働
  5. WTO 改革、二国間投資協定、地理的表示等に関する既存の約束実行を要求
  6. 中国の政府調達における互惠性の要求・確保（政府調達市場の開放）
  7. EU の政府調達市場への外国企業の参加に関する指針の公表
  8. EU 域内市場における外国の国有企業による歪曲的な悪影響への対応（EU 法の欠陥の修正）
  9. 次世代通信規格（5G）に関する EU の共通アプローチの追求
  10. EU への外国直接投資のスクリーニング（審査）の実施確保
- 

出所：European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019). [https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en)

欧州委が対中国戦略で EU 加盟国の全面的な結束が欠かせないとした背景には、ドイツやフランスなど EU の中核国が中国企業による EU 域内のハイテク産業や重要インフラへの投資拡大を警戒する一方、中東欧・南欧諸国が中国マネーに期待して中国との協力関係を強めているからである。また、もう一つの EU 中核国であるイタリアが「一帯一路」の覚書に署名するなど、EU 内の足並みが乱れている事情もある<sup>13</sup>。

表 5 に掲げられた項目のなかで「一帯一路」に関わるものは、項目 4、6、7、8、9、10 だろう。欧州委は、中国に対して同国の政府調達市場を EU 企業に開放するよう訴え、EU での受注をめざす中国企業には高い環境基準や労働者の権利保護を求める指針をまとめる。欧州委はまた、中国の国有企業が EU 市場の機能を歪ませることがないよう EU ルールを見直す。例えば、EU は政府が一部の企業を支援することで公正な競争を妨げる「国家補助」を禁じるが、その対象を加盟国企業から EU 市場に参入する外国企業にも広げるようだ。欧州委は、5G ネットワークについて、EU 共通のサイバーセキュリティー政策を構築するため、加盟国への「勧告」を提示するとしている。次世代通信規格（5G）については、米国が EU 加盟国に対して華為技術（ファーウェイ）の排除を求めているところ、欧州委は 5G ネットワークへの外国製品・サービスの使用は EU の安全保障を危機にさらしかねないと警鐘を鳴らしている。EU への対内直接投資については、安全保障などの観点から審査を厳格化し、かつ EU としての包括的な審査制度をつくるが、最終的な許認可権限は



各加盟国に帰属するとされる。

### (5) 「一带一路」構想の課題

以上見たように、米国と EU は近年、「一带一路」構想に批判的な立場をとっている。とりわけ、この構想が中国の勢力圏の拡大のために用いられ、借り入れ国の経済・社会・環境・財政の維持可能性を脅かしているという認識が持たれている。以下、「一带一路」構想の課題を6点にまとめて説明する。

第一に、「一带一路」沿線国間の政治体制、法制度、経済システム、価値観が異なるが、中国は相対的に経済発展の遅れた諸国にインフラ融資を行うことで自らの権威主義的な統治モデルを輸出しつつあるという懸念が挙げられる。中国の対外援助は、伝統的に相手国の国内事情に干渉しない「内政不干渉」の原則に則っているが、それは相手国が明らかに人権を抑圧する権威主義的な政権であっても支援に国際基準を適用せず、そうした政権を支援して正当化し、その不正や腐敗を見逃すことにつながりやすい。こうした姿勢は多くの途上国の権力者に好まれるが、現地の国民の反発を買うケースが増えている（スリランカやモルディブなど）。

第二に、中国は、「一带一路」事業を通じて経済支援の受け入れ国の利益を優先するのではなく、自国企業の経済的な利益を最優先する傾向があることが指摘される。たとえば、事業を受注するのは中国国有企業が圧倒的に多く、そうした中国企業はインフラ建設に必要な資材や機器を現地で調達するのではなく中国から輸入したり、大量の中国人労働者を動員したりするため、現地にもたらされるビジネス機会、雇用機会、ノウハウ移転が極めて限られている。また、それらの中国企業が、環境面、安全面、税制面、雇用面などで、沿線国の規制や法律を無視ないし軽視するかたちで事業を進めているという批判もある。「一带一路」事業は中国企業や中国人労働者を潤すだけで、沿線国の真の利益につながっていない可能性がある。

第三に、中国は「一带一路」事業を通じて世界各地で鉄道や港湾などのインフラ整備を行うことで戦略的な足掛かりをつくり、中国の事実上の「勢力圏」をつくり、現行の国際秩序を再編しようとしているという疑念が持たれている。「一带一路」の下で建設・運営される港湾が軍事転用されると、中国海軍の海洋での到達範囲を広げることにつながるからである。たとえば米国やインドは、中国がいくつかの南アジア・東南アジア諸国（モルディ

ブ、ミャンマー、パキスタン、スリランカ)で港湾開発を支援し、それらの港湾に中国海軍の艦船を自由に寄港させることで、自らの安全保障が脅かされるのではないかと、危惧している。

第四に、「一带一路」事業を巡っては、中国からのインフラ融資が、相手国の債務返済能力を十分考慮された上で行われているわけではないという問題がある。たとえばスリランカ政府は、ハンバントタ港の建設に必要な費用の大半を中国からの融資で賄ったが、債務返済に行き詰まり、2017年12月に債務軽減と引き換えに港湾株式の85%を中国国有企業に99年間貸与し、同港の運営権を引き渡すことになった<sup>14</sup>。こうした事態は、スリランカ国内で、自国が「債務の罠」に陥って中国の事実上の植民地となり、主権が侵害されると批判されている。実際、中国政府の意向や政治・軍事目的が優先するインフラ事業では、採算が度外視されて融資が行われる傾向にあるため、最終的に債務不履行に陥りかねないリスクがある。

米国のシンクタンク、センター・フォー・グローバル・ディベロップメントの Hurley, Morris and Portelance (2018)は「一带一路」沿線国における2016年の債務データを検討した結果、ジブチ、キルギス、ラオス、モルディブ、モンゴル、モンテネグロ、タジキスタン、パキスタンの8か国が「深刻な債務リスク」に面していると指摘している(表6参照)<sup>15</sup>。とりわけ「中国-パキスタン経済回廊」の下で対中国債務が拡大しつつあるパキスタンは、債務返済の上で最大のリスクを負っているとされる。パキスタンはIMFへの資金支援を申請中だが、IMFとの交渉は難航しているようだ。また、Hurleyらは、これら「深刻な債務リスク」に面している8か国以外の15か国を「高い債務リスク」に面しているとしており、それにはスリランカやカンボジアが含まれている。

表6 主要沿線諸国の公的債務、公的対外債務、対中国債務など(対GDP比、%)、2016年

「一带一路」沿線諸国	公的債務	公的対外債務	対中国債務	BRI関連債務
ジブチ	86.6	84.8	69.5	154.3
モンゴル	87.6	67.5	27.8	50.4
ラオス	67.8	54.1	26.3	60.7
キルギス	62.1	60.7	22.6	92.3
タジキスタン	41.8	32.4	17.2	57.6
カンボジア	32.3	31.9	15.9	33.4
エチオピア	54.1	30.1	10.1	15.2
ベラルーシ	53.9	37.1	6.5	14.6
ケニア	52.4	27.4	5.8	15.6
モルディブ	65.7	20.8	5.7	31.9
スリランカ	85.2	40.0	4.7	7.4

「一帯一路」沿線諸国	公的債務	公的対外債務	対中国債務	BRI 関連債務
モンテネグロ	78.0	55.0	4.6	39.7
イラク	66.9	39.3	4.1	4.7
アルメニア	55.1	46.5	3.2	3.8
パキスタン	70.0	20.8	2.3	16.6
ウクライナ	84.9	54.5	1.7	4.4
エジプト	100.1	12.9	1.4	1.7
レバノン	143.6	38.0	1.0	1.0
アルバニア	73.3	34.3	0.8	0.8
ヨルダン	95.1	37.5	0.5	0.5
ボスニア・ヘルツェゴビナ	44.2	30.3	0.0	13.8
アフガニスタン	8.0	6.3	0.0	6.6
ブータン	107.1	105.8	0.0	0.0

注：網掛けの沿線8か国は「深刻な債務リスク」に面している諸国。公的（対外）債務は公的部門による保証を含む。BRI 関連債務は、対中国債務額と「一帯一路」関連融資予定額の合計。

出所：Hurley, Morris, and Portelance (2018)より作成。

第五に、クロスボーダー型のインフラ・プロジェクトに関して、国際的な総合調整機関が存在しないという問題が挙げられる。国内的には、「一帯一路」建設事業指導グループが設立され、国内調整がめざされている。しかし国際的には、「一帯一路」事業は基本的に中国をハブとする二国間のプロジェクトの集積であって多国間の実務的な枠組みはなく、国際的な調整メカニズムも存在していない。二国間のみの枠組みでインフラ・プロジェクトを進めると、第三国に影響を及ぼす可能性があるものの、多国間でそうした問題を協議するための場やメカニズムが存在しないのである。

第六に、「一帯一路」事業では、インフラ・プロジェクトの結果を評価するための枠組みが存在していないという問題がある。世界銀行や ADB などとの協調融資であれば、これらの機関が評価システムをもっているが、通常の「一帯一路」プロジェクトの場合には評価メカニズムの枠組みは存在していない。アジアには、大メコン河流域（GMS：Greater Mekong Subregion）開発、南アジア地域経済協力（SASEC：South Asia Subregional Economic Cooperation）、中央アジア地域経済協力（CAREC：Central Asia Regional Economic Cooperation）などのサブ地域レベルの多国間協力メカニズムがあり、いずれも ADB が調整機能を担い、確立された評価システムが存在している。「一帯一路」事業では、6大経済回廊など重要なプロジェクトにおいてさえ、明確な評価メカニズムが導入されていない。

## （6）「一帯一路」構想の改善の方向

「一帯一路」構想が、地域諸国と域外諸国の利益となる国際公共財としての意義をもち、同時に国際調和的なものとして機能するためには、上記の課題に応えていくことが重要だ。

「一带一路」構想の改善の方向として、以下の点を挙げておきたい。

- 強権的・権威主義的な政府に対して「中国モデル」を広げるためのインフラ支援を避けること
- 「一带一路」構想が地政学的・軍事的な目的をもたないことを明確にしていくこと
- 沿線国の規制や法令を順守し、現地でのビジネス機会、雇用機会、ノウハウの移転の向上、環境保全に努めること
- 沿線国の債務返済可能性の維持に配慮した貸付けを行って「債務の罍」をつくり出さず、公的債務の返済に問題が生じた際には一定のルールの下で解決すること
- 「一带一路」プロジェクトで構築されるインフラが全ての国の人々や企業に開放されることに加え、透明な調達制度の下で海外企業の事業参加が可能になること
- 全ての沿線国にとって利益になる公平な運営を行うために、意思決定方式を多国間化すること
- 少なくとも6大経済回廊など大規模インフラ・プロジェクトについては、その結果を評価する枠組みを導入すること

習近平国家主席は、2019年4月の第2回『「一带一路」国際協力サミットフォーラム』での演説で、プロジェクトの建設や運営について「国際スタンダードに基づいて実行し、各国の法律・法規を尊重しなければならない」とした上で、財政上の維持可能性を確保する必要性を訴え、「債務の罍」への懸念に留意した。中国がこうした問題を意識し始めた点は評価すべきだろう。ただし、借り入れ国の債務返済可能性を確保するための出発点として、中国が各国に行っている対外援助・経済協力の詳細を公表することが望ましい。中国は経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）に加盟しておらず、その対外債権の詳細なデータを公表していないが、重要な公的債権国として、データの公表が望まれる。また中国はパリクラブにオブザーバーとして参加しているものの、正式メンバーではなく債務国の公的債務の救済処置には参加していない<sup>16</sup>。中国は、世界第二の経済大国、重要な債権大国としてパリクラブに正式に参加し、債務国の債務再編成の作業に関わるべきだ。それにより、中国の経済支援が「債務の罍」につながることに歯止めがかけられよう。

中国が主導して設立した AIIB は国際的な開発銀行として、世界銀行や ADB などとの協調融資を多く行ってきたことから、上記の点はひとまずクリアして、国際的な基準に則って進められてきたとあってよい。それに対して「一带一路」事業は、基本的に中国をハブとする二国間プロジェクトの集積であるが、これを多国間化していくことが有用だろう。

その方策として、世界銀行が全体の調整役として「一带一路」構想を支援していくことを勧めたい。世銀が関与することで、「一带一路」構想が中国のみを利するのではなく、すべての参加国にとって有用な透明性の高いプログラムにしていくことができる。世銀は、以下のサービスを提供することでその役割を果たすことができる：①主要な「一带一路」プロジェクトの分析と評価、②中立的なブローカーとして各国間の利害調整、③各国の経済発展戦略と「一带一路」プロジェクトの整合性確保、④国際的な融資基準（環境・社会的基準、入札の透明性）の遵守、⑤借り入れ国の公的債務の維持可能性分析と債務返済問題時の解決支援。中国も世銀が「一带一路」構想に関与することで、この構想が国際社会によって認知されることに強い関心をもつはずだ。

## 2. 「自由で開かれたインド太平洋」構想

### (1) 「質」の高いインフラ支援

安倍晋三首相は、15年5月に開かれた「第21回国際交流会議 アジアの未来」において、「質の高いインフラパートナーシップ～アジアの未来への投資～」を発表し、「質」の高いインフラ投資の必要性を提唱した（外務省、財務省、経済産業省、国土交通省 2015）。

「質」の高いインフラとは、一見、費用が高く見えるものの、使いやすく、長持ちし、そして、環境に優しく災害の備えにもなるため、長期的に見れば安上がりになり、かつ現地の人々の雇用を生み出し、スキルを高め、暮らしを改善することにも貢献するものとした。そのために、ADBと連携し、今後5年間で従来の約30%増となる約1,100億ドルの「質」の高いインフラ投資をアジア地域に提供していく方針を示した。そして、「質の高いインフラパートナーシップ」を支える4本柱として、①日本の経済協力ツールを総動員した支援量の拡大・迅速化、②日本とADBのコラボレーション、③国際協力銀行（JBIC）の機能強化等によるリスク・マネーの供給倍増、④「質の高いインフラ投資」の国際スタンダードとしての定着を挙げた。

安倍政権は、16年5月にはG7伊勢志摩サミットで「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」を主導して、「質」の高いインフラの重要性を国際的に訴え、次の5原則が合意された（主要先進7か国首脳会議 2016）。①効果的なガバナンス、信頼性のある運行・運転、ライフサイクル・コストから見た経済性及び安全性と自然災害、テロ、サイバー攻撃のリスクに対する強靱性の確保、②現地コミュニティでの雇用創出、能力構築及び技術・ノウハウ移転の確保、③社会・環境面での影響への対応、④国家及び地域レベルにおける、気候変動と環境の側面を含んだ経済・開発戦略との整合性の確保、⑤PPP等を通じた効果的な資金動員の促進。さらに日本政府はこのG7サミットで、2017年から5

年間の目標として、海外での「質」の高いインフラづくりなどに対して約 2,000 億ドルの資金等を供給することを表明した。これはその 1 年前に設定された目標の 1,100 億ドルからほぼ倍増となる金額である。また、16 年 9 月の G20 杭州サミットでも「質」の高いインフラの重要性が謳われた。

安倍首相は、17 年 6 月に開かれた「第 23 回国際交流会議 アジアの未来」の晩餐会でのスピーチで、「一带一路」構想に対して条件付きの支持を表明した<sup>17</sup>。その条件とは以下のようなものだった。すなわち、「一带一路」プロジェクトが、万人が利用できるよう開かれており、透明で公正な調達によって整備されること、プロジェクトに経済性があり、借入れをして整備する国にとって債務が返済可能で、財政の健全性が損なわれないこと。これらの点も「質」の高いインフラを支える要因として挙げられたものと思われる。

2018 年 10 月には、日本と中国は、第三国における日中企業間の共同事業を進めることに合意した。日本政府は、第三国での日中共同事業の展開にあたっては、①プロジェクトの経済合理性、②開放性、③透明性、④借入れ国の財政・債務の維持可能性、の 4 条件を満たすことが必要だとする立場を示した。

これらの文書、安倍首相の発言、日本政府の立場から判断すると、「質」の高いインフラとは以下の条件を満たすものだと見える。

- 長期的な観点から経済性が高い（初期投資と維持・修繕費全体のライフサイクル・コストが低い）
- 安全性と強靱性（自然災害・テロ・サイバー攻撃のリスクに対するもの）が確保される
- 環境・社会面での影響が配慮されている
- 現地の社会・経済への貢献が大きい（雇用創出、技術・ノウハウの移転、人材育成）
- 各国の経済・開発戦略との整合性が保たれる
- 借入れ国の財政状況からみて債務の返済可能性が十分確保されるかたちでインフラ投資のための融資がなされる

以上を言い換えれば、「質」の高いインフラとは、経済面・環境面・社会面・財政面で維持可能なインフラの構築をめざす考え方だといえる。これは先にみた EU のアジア連結性原則ときわめて類似したものだといってよい。

## (2) 「自由で開かれたインド太平洋」戦略（構想）

安倍首相は、2016年8月、ケニアのナイロビで開催された第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）で、「自由で開かれたインド太平洋」戦略を打ち出した<sup>18</sup>。それは、アジアとアフリカという「2つの大陸」と、太平洋とインド洋という「2つの大洋」の交わりによって生まれるダイナミズムを一体としてとらえ、法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化するための戦略だとされる。具体的には、東アジアを起点として、南アジア・中東・アフリカへと至る地域で、①法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保、を三本柱にすえ、インド太平洋を自由で開かれた地域としてその平和と安定と繁栄を確保しようとするものだ。このうち②の経済的繁栄を追求する手段として、物理的連結性（「質」の高いインフラ）、人的連結性（教育、職業訓練、友好関係）、制度的連結性（EPA や FTA を通じた調和および共通のルール）の3つの連結性が重視されている。さらに、アフリカ諸国に対してオーナーシップを尊重した国造りを行うとされる。

トランプ米大統領は、2017年11月の東アジア訪問で、中国の「一帯一路」構想の進展や一方的な海洋進出を念頭に、安倍首相の唱える「自由で開かれたインド太平洋」戦略が政権の新たなアジア太平洋戦略となったことを示した。そして、相次いで「国家安全保障戦略」や「国家防衛戦略」などの戦略文書を公表し、「インド太平洋」戦略を支えるものとした。これは、ワシントンが外交政策を決め、東京がフォローするという従来型の決定パターンを逆転したもので、今回は東京がリードし、ワシントンがフォローすることになった。

パキスタンのグワーダル港をはじめ「中国－パキスタン経済回廊」を建設している中国に対して「脅威」を感じていたインドにとって、日米が「インド太平洋」戦略を進めていることは歓迎すべきことだった。モディ首相は就任後、それまでの「ルック・イースト」政策を「アクト・イースト」戦略として実行に移し、「インド太平洋」戦略を支持している。これにオーストラリアが加わり、日米豪印4カ国が「インド太平洋」戦略の中核国となっている。ただし、日本政府は、以前の「自由と繁栄の弧」戦略が中国やロシアを排除したものだと思えられたことから、「インド太平洋」戦略は中国を排除するものではなく、むしろ包摂する戦略だとしている<sup>19</sup>。

ASEAN 域内や他のアジアの途上国の間では当初、日米豪印が主導する「インド太平洋」戦略の表現に抵抗があった。「戦略」という表現が中国の「一帯一路」構想への対抗戦略だと意識され、日本（や米国）か中国かどちらかの選択を迫られたと受け取られたようである。そのため、日本政府は18年後半以降、「戦略」に代えて「ビジョン」ないし「構想」

という表現を用いている。

主要な ASEAN 諸国の間では、日米豪印が主導する「インド太平洋」構想について、ASEAN 自身がインド洋と太平洋をつなぐ要衝にありながら、その役割が過小評価されていると捉える国も多かった。ASEAN を含まずして「インド太平洋」構想が効果的に機能するとは考えられないからだ。今のところ ASEAN 内では対中関係に温度差があり足並みは揃っていないが、大半の ASEAN 諸国が米中間ないし日中間のバランスを図ろうとしている。ASEAN 内では、「アジア太平洋」構想の理念や目的は以前よりも明確に理解されつつあり、積極的に対応する姿勢が見られるようになってきている。18年8月の ASEAN 外相会議の議長声明では、「インド太平洋」と「一带一路」が併記されてバランスがとられた。

### (3) 「一带一路」構想との連携

日本政府は当初、中国の「一带一路」構想に対して積極的な姿勢を示していなかったが、17年に入ってそのスタンスを変えた。安倍首相は、17年5月に北京で開催された初回の『「一带一路」国際協力サミットフォーラム』に政府代表団を派遣し、同6月には東京で「一带一路」構想に対して条件付きで支持を表明した——「一带一路」のインフラへのアクセスが開放されていることや透明かつ公正な調達方式を採用すること、プロジェクトに経済性があり債務が返済可能で財政の健全性が保たれること。このような国際社会の共通の考え方を十分に取り入れることで、「一带一路」構想は、環太平洋の自由で公正な経済圏に良質な形で融合していく、そして、地域と世界の平和と繁栄に貢献していくことが期待できるとした。その後、安倍首相から「第三国で日中の共同ビジネスを展開していくことが、両国のみならず対象国の発展にも有益だ」とする発言が出され、17年末からは、「自由で開かれたインド太平洋」構想と「一带一路」構想の連携が模索され始めた<sup>20</sup>。

18年5月、李克強首相が訪日し、日中首脳間で、第三国における民間経済協力案件を念頭に、日中の民間企業間の交流を一層推進するため、幅広い企業の経営者や関係閣僚等の出席する「日中第三国市場協力フォーラム」を設立・運営することで一致した<sup>21</sup>。経済産業省は、第三国市場における日中企業間協力の例としては以下のものが考えられるとした<sup>22</sup>：  
①日中企業が共同でインフラ案件を受注・運営、②日本企業の受注案件への中国企業による EPC（設計・調達・建設）・機器供給、③日中合弁企業による製品の第三国市場展開、④中国企業に日本企業が部品等を供給し製品を第三国へ展開、⑤日中企業が協力して中国で構築したビジネスモデルを第三国へ展開、⑥日中企業が第三国市場協力に向けた情報共有を強化。

18年10月には、日中平和友好条約締結40周年と安倍晋三首相の7年ぶりの訪中に合わ



せて、日中の政財界による「第三国市場協力フォーラム」が開かれ、52件の日中企業間の覚書が締結された。李克強首相によれば、これらの案件は総額180億ドルに上ったという。安倍首相は「第三国市場協力フォーラム」でのスピーチにおいて、日中共同事業での「インフラ投資において、開放性、透明性、経済性、対象国の財政健全性といった国際スタンダードに沿ってプロジェクトをつくることが重要」であることを繰り返し強調した<sup>23</sup>。

これを契機に、東南アジア、南アジア、ユーラシア地域での日中企業間協力が拡大するものと思われる。中国は米中貿易摩擦が激化するなか、対日関係の改善に向けて日本を「一帯一路」構想に引き込むことを狙い、日本側には停滞していた日中関係を改善させるとともに、「自由で開かれたインド太平洋」構想に肉付けする意図があるものと思われる。米国が対中政策を「戦略的関与」から「戦略的競争」にシフトさせたのに対し、日本は対中政策のバランスを「競争」から「協調」に移したといえる。とは言え、日本の「自由で開かれたインド太平洋」構想が中国の「一帯一路」構想に対抗する性格のものであることは変わらないであろう（神谷 2019）。日本としては、中国との第三国協力を通じて、「一帯一路」がより国際スタンダードに沿った運営になるよう促していくという戦略をとっているものと考えられる。

日中協力が進むことで、日本は AIIB に参加することになるのだろうか？ AIIB は当初懸念されていたいくつかの問題をクリアしてきたように見受けられるものの（河合 2018b、2019）、日本が AIIB に参加するためには、日本と中国の間に信頼関係が構築される必要がある。安倍首相と習近平国家主席が数多くの会談を積み重ね、将来のアジアのあり方、日中関係のあり方などについて十分な議論をつくり、相互の立場を理解し、信頼関係を築くことが必要だろう。AIIB はアジアの国際金融機関であり、地域の経済大国である日本がアジアのインフラ整備のルールづくりに積極的に関与し、経済発展に貢献することの意義は大きい。アジアの多くの途上国も、日本と中国が協力することで中国の影響力を相対化しバランスを図っていくことを望んでいる。日本は、ADB を主導しかつ AIIB に参加することで、アジアの経済秩序づくりに関わり、中国が多国間の枠組みや国際ルールに沿った行動をとるよう促していく役割を果たすことができる<sup>24</sup>。

#### （4）「自由で開かれたインド太平洋」構想の課題と方向性： 経済的な実体化

##### 「インド太平洋」構想の課題

「自由で開かれたインド太平洋」構想にはいくつかの課題がある。まず、この構想が中国の「一帯一路」構想と対抗する意味合いをもちつつも、それとの協調が進められる中で、そのバランスをどうとっていくべきかという問題がある。アジアの途上諸国はいずれも「イ

インド太平洋」構想と「一带一路」構想の双方と連携したいと考えており、そのどちらを選択するのか迫られたくないと考えている。そうした観点から日本は、「一带一路」の問題点を指摘しつつ中国と協力できるところは協力する一方で、他のアジアの途上諸国を「インド太平洋」構想に取り込んでいくために魅力的なプロジェクトを提供していく必要がある。

さらに、中国の「一带一路」構想と比べて、「インド太平洋」構想の進捗状況が遅れているという問題がある。「一带一路」構想では、6大経済回廊などメガプロジェクトが立ち上げられており、それ以外にもエネルギーや交通分野などで多くのインフラ・プロジェクトが進行中である。それに比べてインド太平洋地域では、どのようなインフラ投資を行って地域の連結性を高めていくのか、明確な行動計画ができていないのが現状である。

「インド太平洋」構想を単なる理念に終わらせないためには、それを具体化し、実効性のあるものにしていく必要がある。つまり、この構想に経済的な実体を持たせていくことが重要だ。経済的な実体をもたせるためのアクションとしては、インフラの連結性の強化、貿易・投資の拡大、インフラ融資の増強が挙げられる。

まずインフラ連結性の強化においては、エネルギー分野でのインフラ整備が進む可能性がある。たとえば、アジアにおける液化天然ガス（LNG）の需要拡大を踏まえ、日米や日豪が資金・技術を提供して、東南アジアなどでLNG受け入れ基地を建設・整備し、そこに米国産や豪州産のLNGを輸出するのである。事業中断や自然災害などに備える保険を準備するなどして、企業が投資しやすい環境を整えるのである。こうしたインド太平洋地域におけるエネルギー協力は極めて重要なものであるが、これ以外に具体的な事業案件のパイプラインはあまり進んでいない。

貿易・投資の拡大については、米国がTPPなど多国間主義から後退し、米国第一主義の下で保護主義的な傾向を強めていることから、インド太平洋地域において、米国を含んだかたちで自由で開放的な貿易・投資の枠組みを強化していくことが困難な状況になりつつある。そのため、日本は米国以外の豪印とASEANを中心に、この地域で自由で開かれた貿易・投資の枠組みを積極的に作っていく必要がある。その中で経済規模が最大のリーダー国として、日本に期待される役割は大きい。

インフラ融資の増強は、期待されるアクションの中で最も進展しているものであり、公的資金の供給の枠組みが整いつつある。たとえば、米国は既存の海外民間投資公社（OPIC：Overseas Private Investment Corporation）と国際開発庁（USAID：United States Agency for International Development）の機能の一部を集約して新たな政府系金融機関である米国国際開発金融公社（USIDFC：U.S. International Development Finance Corporation）を設立し、新組織に約600億ドルの資金権限を与えることになっている<sup>25</sup>。日本は17年から5年間で2,000

億ドル（年平均400億ドル）に上る資金支援を行い、国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易保険（NEXI）を動員して民間資金を引き寄せる考えだ。豪州は外務貿易省と輸出信用機関による資金融資や貿易保険を通じて民間資金を呼び込もうとしている。それでも中国が「一带一路」を通じて供給している年間1,200億ドル規模の金額と比べるとまだ少ない。インフラ融資の方法や金額も含めて、どのように資金規模を拡大させていくのかさらに知恵を絞る必要があるだろう。

### 「インド太平洋」構想の経済的な実体化

「自由で開かれたインド太平洋」構想に経済的な実体を持たせていくためには、インフラの連結性の強化、貿易・投資の拡大、インフラ融資の増強の面でのさらなる具体化が必要不可欠である。

第一に、インフラの連結性については、インド太平洋地域を質の高い交通、エネルギー、デジタルのインフラで連結していくことが挙げられる。アジアには、大メコン河流域（GMS）開発、南アジア地域経済協力（SASEC）、ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ（BIMSTEC：Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation）、中央アジア地域経済協力（CAREC）など、様々なサブ地域レベルの多国間協力メカニズムがある。こうしたサブ地域内で国と国との間の連結性プログラムを強化するだけでなく、複数のサブ地域を相互に連結していくという発想が重要だろう。そのためには、インド太平洋地域全体でどのようなクロスボーダー・インフラが必要なのか、各サブ地域内でどのようなインフラの構築を進めるべきか、そして複数のサブ地域をどのようなインフラで連結していくべきか、といった点について多国間で協議するためのフォーラムをつくることを考えてみるべきだろう。

ADB-ADB（2009）は、これらのサブ地域を超えるアジア全域において、クロスボーダーインフラ・プロジェクトを調整する機関として「インフラ投資フォーラム」の設立を提唱している。このフォーラムは、関係する国際機関（国際通貨基金〔IMF〕、世界銀行、ADB、欧州復興開発銀行〔EBRD〕、イスラム開発銀行〔IsDB〕、AIIBなど）や二国間機関と連携しつつ、アジア広域的な見地から優先すべきインフラ事業やファイナンス方式を特定し、それに沿ってサブ地域・国別の優先プロジェクトを特定し、プロジェクトを管理し評価するシステムをつくっていく役割を担うものである。こうしたインフラ投資フォーラムをインド太平洋地域でつくっていくのである。

サブ地域とサブ地域をつなげる具体的なプロジェクトとして、インドを含む南アジア地域（SASEC）とメコン地域（GMS）を東西につなげることから始めてみるのが有益だろう。

う。あるいは、中央アジア（CAREC）と南アジア（SASEC）を連結させることも展望すべきだろう。

第二に、貿易・投資の拡大については、東アジアのサプライチェーンをインド太平洋地域に拡大させて、自由で大きく開かれた貿易・投資圏をつくっていくことを目指すべきだろう。そのためにはまず、「インド太平洋」構想の中核諸国である日豪印やASEAN諸国が参加する東アジア地域包括的経済連携（RCEP）協定の交渉をなるべく早期にまとめることが必要だ。RCEPは中国を含むことから、その協定発効は包摂的な「インド太平洋」構想を実現させていく上でも望ましい。次いで、RCEPに他のインド太平洋諸国（バングラデシュやスリランカなど）を引き込んで、拡大RCEPとして貿易・投資圏を広げていくことを検討していくべきだ。日本はそうした諸国とも積極的にEPA交渉を行い、拡大RCEPの後押しをすべきだろう。さらにその中で準備の整った国から、TPP11への加盟を促していくことも有用だ。そして米国がTPPに復帰し、中国もTPPに参加することになれば、アジア太平洋地域自由貿易圏（FTAAP）が視野に入ることになり、「一带一路」構想と「自由で開かれたインド太平洋」構想も融合の可能性が高まろう。そのためには、言うまでもなくインドをアジア太平洋経済協力（APEC）のメンバーとして迎えるべきだ。

第三に、インフラ融資については、日米豪の政府系金融機関が民間部門のインフラ事業に融資や保証等を行う枠組みが出来つつある。しかしそれだけでは不十分だろう。世界銀行、ADB、EBRDなどの国際開発金融機関に積極的に関与するよう促すべきだ。また、新アジア戦略をつくったEUの連結性原則は日本の「質」の高いインフラの考え方と極めて近いことから、インド太平洋地域でのEUのインフラ向け単独融資や日-EUのインフラ協力を促していくことも重要だ。さらに、インドが独自の開発銀行を設立して国内外のインフラ融資に積極的に関与していくことも有意義だ。ただ、これらの公的機関の資金だけでは不十分なので、民間資金を動員していく官民連携（PPP）の枠組みをさらに強化していくべきだろう。

このように「自由で開かれたアジア太平洋」構想に経済的な実体をもたせていくことで、その構想を実効性のあるものにし、かつそのことで「一带一路」構想の改善を促すことができるように思われる。ただ、それを大きく進めるためには、米国がTPPなど多国間の貿易・投資の枠組みに復帰し、「自由で開かれたインド太平洋」構想により深くコミットすることが望ましい。

### 3. まとめ

「一带一路」構想は、経済的・金融的に台頭する中国の主要な外交戦略である。それは、中国が主導して、インフラや貿易・投資を通じてユーラシア地域（さらにはサブサハラ・アフリカや中南米地域）に広大な経済圏を築こうとするもので、国際経済・政治・地政学的に大きな意義をもつ。中国がこの構想の下で、全ての参加国・域外国にとって有益な国際公共財を提供していくのであれば、国際社会としても評価すべきだろう。実際、同構想は、インフラ需要の高い域内の新興・発展途上諸国に歓迎されており、中国に期待される役割は大きい。

しかし「一带一路」構想は、多くの課題に面している。米国は「一带一路」が中国自身の地政学的・軍事的な影響力拡大のための手段として用いられているとし、EU はそれが欧州の分断を招いており、かつ経済・社会・環境・財政面で維持可能なかたちで運営されていないとしている。両者ともに、「一带一路」向けの融資が借り入れ国の債務の返済可能性を無視するかたちで拡大していると懸念を表明している。実際、「一带一路」参加国の中には、対中債務の累積を懸念してプロジェクトの縮小をめざす国も現れている。

中国はこうした課題に真摯に対応し、「一带一路」構想が国際公共財の提供につながるよう努力すべきだ。「一带一路」事業が経済的な合理性をもち、開放的で透明性の高いものとして、そして参加国の財政・債務の健全性を保つものとして、多国間的に運営されることが重要だ。その点、AIIB はこれまでのところ予想以上の成果を上げており、経済性、環境・社会基準、債務問題の重視、多国間による意思決定など「一带一路」構想の改善のための示唆となる。

その一方、日本は「質」の高いインフラ支援を重視しつつ、「自由で開かれたインド太平洋」戦略（ないし構想）を提唱してきた。この戦略・構想は、アフリカからインド洋、太平洋にまたがる広大な地域に、法の支配や「質」の高いインフラ、自由貿易を基本とした国際秩序を維持・強化することを目的としている。今や日米豪印が「インド太平洋」構想の中核国になっており、ASEAN も賛同しつつある。しかし、「一带一路」構想と比べて「インド太平洋」構想の進捗は遅れており、そこに経済的な実体を与えていくことが課題になっている。とくに、ASEAN 域内の連結性や南アジアとメコン地域の間の連結性を強化し、インド太平洋地域の貿易・投資を活性化することが必要だ。RCEP 交渉の早期妥結、TPP11 加盟国の拡大、インドの APEC への加入など多くのアジェンダが残されている。

「自由で開かれたインド太平洋」構想はもともと「一带一路」構想に対抗するかたちで提唱されたものとみなされるが、日本政府は、この両者の連携を模索してきた。日本と中国の企業が第三国で国際ルールに基づき共同事業を進め、お互いの比較優位に基づく相

乗効果を生み出すことで、「一带一路」プロジェクトの質の向上が期待でき、同時に「インド太平洋」構想の進展にも貢献しよう。そのことが、中国に対して、国際的な標準・ルールに従った行動をとるよう促していくことにつながり、「インド太平洋」構想と「一带一路」構想の融合に進む可能性が生まれよう。

### 【参考文献】

- 石川幸一「一带一路の地政学：一带一路を歓迎する国と批判する国」、『運輸と経済』、第78巻、第12号（2018年12月）、109-115頁。
- 外務省、財務省、経済産業省、国土交通省「質の高いインフラパートナーシップ～アジアの未来への投資～」、2015年5月21日。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page18\\_000075.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/doukou/page18_000075.html)
- 神谷万丈「『競争戦略』のための『協力戦略』—日本の『自由で開かれたインド太平洋』戦略（構想）の複合的構造—」、『Security Studies 安全保障研究』第1巻第2号（2019年4月）、47-64頁。
- 河合正弘「中国の『一带一路』構想とは何か」、科学技術振興機構（JST）『中国「一带一路」構想—および交通インフラ計画について』（2016年）、1-10頁。
- 河合正弘「『一带一路』からユーラシア新秩序へ」、進藤榮一・周瑋生・一带一路日本研究センター編『一带一路からユーラシア新世紀の道』（日本評論社、2018年）、10-19頁。
- 河合正弘「『一带一路』構想とAIIBの役割（2016-2018年）」、『運輸と経済』、第78巻、第12号（2018年12月）、49-57頁。
- 河合正弘「AIIBは中国にとってどのような意味をもつか?」、羽場久美子編『21世紀、大転換期の国際社会：いま何が起きているのか?』（法律文化社、2019年1月）、78-96頁。
- 国家発展改革委員会・外交部・商務部「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動」2015年3月（中華人民共和国日本大使館訳）。  
[www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm](http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm)
- 国立研究開発法人・科学技術振興機構（JST）・中国総合研究交流センター『中国「一带一路」構想—および交通インフラ計画について』2016年。
- 主要先進7か国首脳会議（G7）「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」、2016年5月27日。  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160310.pdf>
- 田中素香「ヨーロッパは『一带一路』をこう見ている」、『運輸と経済』、第78巻、第12号（2018年12月）、151-156頁。
- Asian Development Bank (ADB). *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (2017). Manila: Asian Development Bank.  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>
- Asian Development Bank (ADB) – Asian Development Bank Institute (ADBI). *Infrastructure for a Seamless Asia* (2009). Tokyo: Asian Development Bank Institute.  
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf>
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. “Connecting Europe and Asia : The EU Strategy.” Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 19 September 2018.  
[https://eeas.europa.eu/delegations/japan/50699/node/50699\\_ja](https://eeas.europa.eu/delegations/japan/50699/node/50699_ja)
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. “EU-China—A Strategic Outlook.” Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, 12 March 2019.  
[https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en)
- Heide, Dana, Till Hoppe, Stephan Scheuer, and Klaus Stratmann. "EU Ambassadors Band together against Silk Road." *Handelsblatt*, 17 April 2018.

- <https://www.handelsblatt.com/today/politics/china-first-eu-ambassadors-band-together-against-silk-road/23581860.html>
- Hillman, Jonathan “China’s Belt and Road Initiative: Five Years Later.” Written testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission (January 25, 2018). Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.  
<https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later/>
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance. “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” *CGD Policy Paper* 121 (March 2018). Washington, DC: Center for Global Development.  
<https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>
- International Monetary Fund. 2018. “Sri Lanka: 2018 Article IV Consultation and the Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Sri Lanka.” 20 June 2018.  
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/06/19/Sri-Lanka-2018-Article-IV-Consultation-and-the-Fourth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-45997>
- Lowy Institute for International Policy, “Chinese Aid in the Pacific, 2016.” 2019.  
<https://www.lowyinstitute.org/chinese-aid-map/>
- Pence, Mike. “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy toward China.” *Foreign Policy* (October 4, 2018), Washington, DC: Hudson Institute.  
<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>
- U.S.—China Economic and Security Review Commission, 2018 Report to Congress, November 2018.  
[https://www.uscc.gov/Annual\\_Reports/2018-annual-report](https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2018-annual-report)

—注—

- 1 「一帯一路」についての中国の専門家の考え方は、国立研究開発法人・科学技術振興機構（JST）・中国総合研究交流センター（現在の中国総合研究・さくらサイエンスセンター）（2016年）の各章で展開されている。最近の展開については、『運輸と経済』第78巻、第12号（2018年12月）の特集号を参照されたい。
- 2 国際フォーラムに参加した29の首脳級は以下の国からである。アルゼンチン、ベラルーシ、カンボジア、チリ、チェコ、エチオピア、フィジー、ギリシャ、ハンガリー、インドネシア、イタリア、カザフスタン、ケニア、キルギス、ラオス、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、パキスタン、フィリピン、ポーランド、ロシア、セルビア、スペイン、スリランカ、スイス、トルコ、ウズベキスタン、ベトナム。
- 3 国家発展改革委員会・外交部・商務部（2015年）。[www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm](http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1250235.htm)
- 4 ただし、インドは「一帯一路」構想に賛意を表明しておらず、バングラー中国—インド—ミャンマー経済回廊がどこまで進められるのか明らかでない。その一方で、インドはアジアインフラ投資銀行（AIIB）に加盟しており、AIIBから最大規模の融資を受けている。
- 5 ADB—ADB Iの報告書『シームレスなアジアのためのインフラ』（ADB—ADB I, 2009）では、2010—20年の期間におけるアジアの発展途上国でのインフラ・ニーズは総額8兆ドル、年間7,500億ドルと予測されたが、ADBによる2017年の予測額はこの2倍以上になる。インフラ・ニーズの予測額が増加した主な要因として、①アジア地域の経済成長が引き続き高いと見込まれ、さらなるインフラ需要が生じていること、②対象となるアジアの開発途上国・地域が2009年の報告での32カ国から45カ国に増えたこと、③2009年の報告では2008年価格で計算されていたのに対し、2017年の報告では2015年価格が使用されていること、④2009年の報告で考慮されていなかった気候変動関連投資の見積もりを含めたこと、が挙げられる。
- 6 公的に認知された「一帯一路」参加国のリストは存在しないが、国家発展改革委員会直轄の政府系シンクタンクである中国国家情報センター（国家信息中心）は、そのポータル「中国一帯一路網」で「一帯一路」に関わっている国のリストを公表している。当初は、香港貿易発展局（Hong Kong Trade Development Council）が「一帯一路」沿線国として65カ国をリストアップしていたが、これら65カ国は「一帯一路」参加国としては限られたものだった。なぜなら、中国政府の『ビジョンと行

- 動』(2015年3月)によれば、「海上シルクロード」は南太平洋も含むとされているが、当初の65か国のリストは南大洋州の島嶼諸国を含んでいなかったからである。直近(2019年3月)の中国国家情報センターのポータルでは、「一带一路」参加国として、オセアニア・南太平洋、サブサハラ・アフリカ、中南米・カリブ海地域を含む130か国(中国を除く)がリストアップされている。
- 7 「一带一路」事業が胎動する以前の2005-13年の期間については、現時点の「一带一路」参加国と同じ国が「一带一路」地域に属するものとして計算した。
- 8 USCCは当初、米中安全保障調査委員会(U.S.-China Security Review Commission)として出発したが、米中経済安全保障調査委員会(U.S.-China Economic and Security Review Commission)へと改称した。USCCは16年の年次報告書で、米議会に対して、中国国有企業による米企業の買収を禁止するよう助言しており、米議会はこれを受けて、18年8月には「2019年度国防権限法」を成立させ、「対米外国投資委員会」(CFIUS)の権限強化を盛り込んだ。USCCに関するより詳細な情報は以下のウェブサイトを参照のこと：<http://www.uscc.gov/about/facts.php/>
- 9 より具体的に、「一带一路」の隠された戦略的な目的として、以下の点が挙げられている：①世界中で中国が港湾インフラなど戦略的なアクセスポイントを構築すること、②パイプラインやエネルギー・プロジェクト網で中国のエネルギー安全保障を確保すること、③イスラム原理主義やテロリズムに抗して、国内・地域内の安全と安定を拡大させること、④他国に対する影響力を高め、米国の影響力を低下させること。
- 10 2017年版の「国家安全保障戦略」と2018年版の「国家防衛戦略」はそれぞれ以下のリンクを参照のこと：<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>;  
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- 11 「16+1」に参加しているEU加盟国は、ブルガリア、クロアチア、チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、スロベニアの11か国である。他に、EU加盟候補国としてアルバニア、北マケドニア、モンテネグロ、セルビアの4か国が、EU潜在的加盟候補国としてボスニア・ヘルツェゴビナが、「16+1」の枠組みに参加している。また、オブザーバー資格でオーストリア、ベラルーシ、ギリシャ、モルドバ、スイス、ウクライナ、EU、欧州復興開発銀行(EBRD)が参加している。19年4月にギリシャの正式加入が決まり、20年からは「17+1」になる予定だ。
- 12 Heide, Hoppe, Scheuer, and Stratmann (2018)を参照のこと。
- 13 EUの中核国の一つであるイタリアは19年3月、主要先進7か国(G7)で初めて「一带一路」を巡る覚書に署名した。EUでは、債務危機に陥ったギリシャとポルトガルに加え、中国との「16+1」の枠組みに参加しているEU加盟11か国の計13か国が中国と「一带一路」の覚書を交わしており、イタリアで14か国目となる。しかし、中核国のドイツやフランスなどは(イギリスと共に)距離を置き、スペインも「一带一路」への参加を提案されたが、EUのアジア戦略に足並みをそろえるために断ったといわれる。EUは「全加盟国はEUの結束を尊重する責任がある」としているが、近年ではハンガリーやギリシャが南シナ海の仲裁裁判所の判決をめぐる問題で親中の立場をとっているため、EUとして統一的な立場を打ち出せないでいる。二つのポピュリスト政党によるイタリアの連立政権は、EUの方針に反発し、景気後退局面にある中、中国マネーを呼び込むことで経済再建のテコにする考えだ。
- 14 またそれと引き換えに中国側は、2017年12月から18年6月の期間にわたり、スリランカ政府に11億ドル支払うとした(IMF 2018, p. 24)。
- 15 Hurley, Morris, and Portelance (2018)は、当初挙げられていた65沿線国に、ジブチ、エチオピア、ケニア、韓国を加えた69か国を検討した。
- 16 パリクラブとは、主要な債権国政府と債務国政府が二国間の公的債務の再編協議を行う非公式会合である。パリクラブにおける債務再編には、おもに債務繰延(リスケジュール)と債務削減の2つがあり、債権国間の負担の公平性の確保などについて協議が行われる。
- 17 首相官邸「第23回国際交流会議『アジアの未来』晩餐会 安倍内閣総理大臣スピーチ」(2017年6月5日)。[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2017/0605speech.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0605speech.html)
- 18 首相官邸「TICAD VI(第6回アフリカ開発会議)開会セッション 安倍総理基調演説」、2016年8月27日。[https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2016/0827opening.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0827opening.html)
- 19 「自由と繁栄の弧」は、第1次安倍内閣(2006-07年)の基本的な国際戦略だった。それは、「北欧諸国から始まって、バルト諸国、中・東欧、中央アジア・コーカサス、中東、インド亜大陸、さらに東南アジアを通して北東アジアにつながる地域」において、「普遍的価値」(自由主義、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済)を根付かせ、地域の政治・経済の安定を実現して平和を構築しようとする試みだとされた。そのために、先進諸国と域内の民主主義・市場経済体制の国々と連帯を強めるべきとし、特に米国、オーストラリア、インドなどとの関係を強化しようとした。



- 20 安倍首相が「一帯一路」構想に対して積極的な方向に転換した背景として、3点挙げることができ  
る。第一に、17年は日中国交正常化45周年、18年は日中平和友好条約締結40周年に当たったこと  
が挙げられる。日本側はこの機に、日中関係を積極的に推進する観点から、経済協力を進めようとし  
たと考えられる。第二は、北朝鮮の核・ミサイル開発に対処するために、日本として、中国との良好  
な二国間関係の構築が必要だと考えたことが挙げられる。第三は、日本の経済界が「一帯一路」構想  
にビジネス上の関心を寄せていたことが挙げられる。実際、第三国で日中企業による共同事業の可能  
性が高まり、日本政府としてもそれを後押しする立場を示そうとしたといえる。
- 21 その目的で日中間で覚書が取り交わされた。その内容は以下に示されている。  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_m1/cn/page4\\_003987.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_003987.html)
- 22 [http://www.jsim.or.jp/member/all\\_somu/kanji056/03.pdf](http://www.jsim.or.jp/member/all_somu/kanji056/03.pdf)
- 23 首相官邸「日中第三国市場協力フォーラム 安倍総理スピーチ」、2018年10月26日。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2018/1026daisangoku.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/1026daisangoku.html)
- 24 また、既存の国際機関は、加盟国の経済力の変化を反映して発言権を調整していかなくては正当性を  
問われることになる。2010年に決定されたIMF改革は、米国議会による国内承認手続きが遅れて、  
ようやく16年になって実現したが、次回のクォータと議決権の改革が始まろうとしている。ADBも  
出資比率や議決権の見直しを始めるべきだろう。
- 25 2018年10月3日、米国の海外インフラ投資の枠組みを支援・強化するための法案 "The Better  
Utilization of Investments Leading to Development (BUILD) Act of 2018" (以下「2018年 BUILD 法」) が  
上院で承認された。この法案成立によって、国際開発支援を行う海外民間投資公社 (OPIC) と国務  
省傘下の国際開発庁 (USAID) の一部機能が集約され、新たな政府系金融機関である米国際開発金  
融公社 (USIDFC) が誕生し、新組織には約600億<sup>ドル</sup>の開発融資を行う権限が付与されることになっ  
ている。

## 第6章 保護主義の台頭と岐路に立つ世界貿易体制

浦田 秀次郎

### 1. 米国による保護主義的措置の発動と米中貿易戦争の勃発

米国のトランプ大統領は2017年1月の大統領就任以来、米国第一主義の一環として、自国経済に有利な状況をもたらすと考えられる一国主義、二国間主義、保護主義的政策を実施している。大統領就任3日目には、オバマ大統領の下で米国が主導的な役割を果たして調印された環太平洋パートナーシップ協定（TPP）から離脱した。2017年には、大統領選において主張していた保護主義的措置については、その適用妥当性について調査を開始したが、適用には至らなかった。しかし、2018年に入ると、次から次へと保護主義的措置を発動した。

1月にはセーフガード措置として太陽光パネルと大型洗濯機に対して追加輸入関税（太陽光パネル：30%、大型洗濯機：20%）を適用した。3月には1962年通商拡大法第232条（国家安全保障上の問題となる場合の輸入規制）を発動し、鉄鋼とアルミニウムの輸入に対して追加関税（鉄鋼：25%、アルミニウム：10%）を適用した。現在、自動車に対して追加関税の適用を検討している。一方、中国に対しては、2018年7月に米国企業の知的財産や技術の中国企業への強制移転政策などを理由に1974年通商法301条（貿易相手国の不公正な取引慣行に対する報復措置）を発動し、中国からの340億ドル相当の輸入品に対して追加関税（25%）を適用した。この措置に対して、中国は米国からの同額相当の輸入品に対して追加関税（25%）で報復した。中国による報復措置を不服として、米国は8月に中国からの160億ドル相当の輸入品に対して25%の追加関税を適用したのに対し、中国は米国からの同額相当の輸入品に対して25%の追加関税で報復した。9月になると、米中共に追加関税措置第3弾を発動したが、米国が中国からの2000億ドル相当の輸入品に対して10%、2019年以降は25%の追加関税措置を発動したのに対して、中国は米国からの600億ドル相当の輸入品に対して2種類（5%、10%）の追加関税措置を発動した。3回の追加関税措置によって、米国による追加関税措置の対象となる中国からの輸入品額は約2500億ドルになるのに対して、中国による同措置の対象となる米国からの輸入品額は約1100億ドルとなる。これらの輸入品額は米国の中国からの輸入額の約半分、中国の米国からの輸入額の約85%に相当する。現在、米中でこれらの問題について協議が行われているが、合意が得られない場合には、2019年3月2日に追加関税率を25%に引き上げることを米国は表明している。さらにトランプ大統領は、中国が米国の要求に応じない場合には、さら

に2760億ドル相当の対中輸入に対して追加関税を賦課すると発言している。このように、米中間で追加関税措置がエスカレートしており、関税戦争・貿易戦争が勃発している。

中国との貿易戦争を仕掛けた米国であるが、米国が貿易赤字を抱えている国に対しては二国間協議を通じて保護主義的措置を適用することで貿易赤字の削減・解消を狙っている。韓国との間では米韓自由貿易協定、メキシコとカナダの間では北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉が行われ、共に米国に有利な形で改定された。例えば、改定された米韓自由貿易協定の自動車分野では、米国が2021年1月1日に撤廃する予定だった韓国産ピックアップトラックの関税（25%）の撤廃時期を2041年1月1日に延期した。また、米国の自動車安全基準が満たされていれば韓国の安全基準を満たしていると見做して輸入を許可する米国からの輸入車の数をメーカーごとに年間2万5000台から5万台に拡大した。北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉においては、自動車の関税を撤廃する条件について域内原産地割合を現状の62.5%から3年間で75%まで引き上げること、メキシコとカナダから米国へ輸入される自動車に関して年間260万台以上については追加関税を課すこと、となっている。因みに、改定されたNAFTAは、米国では米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）と呼ばれている。欧州連合（EU）および日本との協議はこれからであるが、自動車関税引き上げなどの脅しをかけて米国に有利な状況を要求することは明らかである。

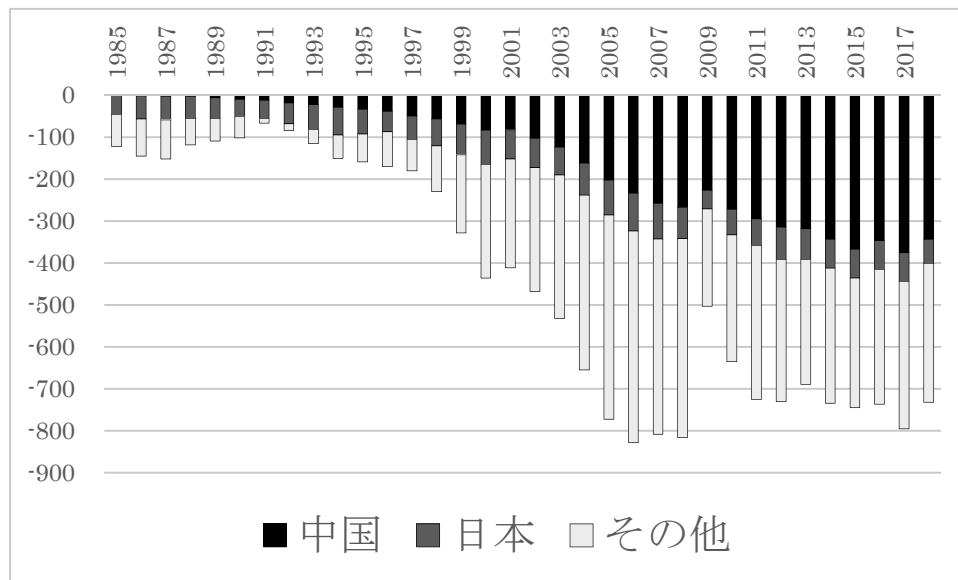
米国による保護主義的措置の乱発によって、米国の主導で構築され、第二次大戦後ににおける世界経済の高成長を可能にした、自由貿易体制が崩壊の危機に直面している。但し、保護主義的措置は米国ほどではないが、米国以外の国々においても拡大傾向にあることは認識しておかなければならない。本稿では、米国による保護主義適用の理由、保護主義台頭の背景、保護主義の問題点などを分析し、保護主義台頭への対応、さらには深刻な影響を受けている世界貿易体制における課題およびそれらへの対応策を考えてみたい。

## 2. 米国による保護主義の動機と問題点

トランプ大統領が保護主義を実施する理由・動機としては、少なくとも以下の3つのものが考えられる。一つは巨額にのぼる貿易収支赤字の是正・解消である（図1参照）。特に二国間の貿易収支赤字に注目している。貿易収支が赤字であれば、米国が雇用機会の喪失などの被害を受けていると見ているのである。輸入は悪、輸出は善という重商主義の考え方である。重商主義の主張が正当化できないということは、アダム・スミスやデヴィッド・リカードなどによる議論で証明されていることは改めて繰り返す必要はないであろう。重商主義的考えによれば、輸入を制限することが雇用の増加をもたらすことから重要になるが、輸入の制限は貿易相手国の輸出を制限することであることを認識するならば、そのよ

うな措置は世界経済の成長を抑制することは容易に理解できる。逆に、世界各国が貿易を拡大させることが、世界経済の成長をもたらすことは第二次大戦後の世界経済が経験してきたことである。

図1 米国の対日・対中貿易赤字(単位:10億ドル)



出所：US Bureau of Census 等から著者作成

仮に貿易収支赤字問題を取り上げるとするならば、対世界との貿易収支で考えるべきであって、二国間での貿易収支に着目する正当な経済学的理由はない。さらに、仮に二国間貿易収支（より一般的に貿易収支）の赤字問題を是正することが重要な政策課題であるとするならば、実施すべき政策は為替政策や金融・財政などのマクロ経済政策であって、トランプ大統領が注目している貿易政策ではないことは、経済学では常識となっている。

また、過去の歴史を見ても、保護主義的措置が貿易収支赤字の是正には役立たないことは明らかである。1970年代から90年代にかけて、米国は日本に対する貿易赤字の是正・解消を狙って、日本からの輸出に対して反ダンピング税、相殺関税、輸出自主規制など様々な保護主義的措置を実施してきた。特に80年代後半以降は、個別の産業・商品に対する措置だけでなく、日本経済・社会の構造に対する問題を取り上げるようになった。具体的には、米国から日本への輸出が拡大しない理由として、日本経済・社会の閉鎖性が障害になっているという認識に基づいて、それらの構造を変えることを目的として、日米構造協議（1989-90年）および日米包括経済協議（1993-96年）が実施されたが、対日貿易赤字問題は改善・解消されなかった。実際、今回もトランプ大統領は対日貿易赤字問題を深刻な問題であるとしている。

トランプ大統領による鉄鋼とアルミニウムへの追加関税という形の保護主義の一つの目的は両産業の復活である。しかし、この目的を達成することが極めて難しいことは、これまでの経験が物語っている。米国の鉄鋼産業は、1970年代から90年代にかけて、輸入増加により、日本を中心とする様々な国々との間で、貿易摩擦を発生させてきた。このような状況に対して、米国は日本に対して輸出自主規制を要請したり、トリガープライス制度を実施することで鉄鋼産業を保護し、これらの産業の復活を追求した。しかし、そのような期待は実現せず、今回の追加関税に至っている。米国の鉄鋼産業のこのような経験から、保護貿易による産業の復活が難しいことが分かる。

鉄鋼やアルミニウムなどの素材を追加関税によって保護することの弊害が大きいことも認識しておかなければならない。鉄鋼やアルミニウムに対する追加関税によって価格が吊り上げられることから、それらを素材として用いる自動車のような製品の価格も吊り上げられる。その結果、消費者が被害を受けるだけでなく、輸出も難しくなることから、売り上げや生産量が低下し、大きな打撃をうける。追加関税は当初の産業復活という目的とは全く逆の産業低迷・衰退をもたらしてしまう。産業の復活には、設備の近代化や労働者の質の向上などを促すような経営改革が必要である。

トランプ大統領の保護主義の今一つの目的は、貿易相手国との交渉を進めて、米国に有利な状況を作り出すことである。例えば、米国は中国による不公正な技術移転政策などに対して通商法301条による中国製品に対する関税引き上げで、それらの是正を狙っている。このような保護政策の背景には、継続的に高成長を維持し、米国を急激に追い上げる中国による情報技術（IT）などの先端分野における急速な発展に対する警戒心がある。中国は「中華民族の偉大な復興という中国の夢」を実現するために、建国100年の2049年に向けて、経済、軍事、文化など幅広い分野において、米国と並び立つ強国となることを目標に掲げている。経済分野では、製造強国の実現を目指して、「中国製造2025」と称する産業政策を打ち立て、先端分野の発展を中心とした戦略を実施している。さらに、一帯一路構想を実施することで、中国中心の経済圏構築を進めている。米国は、中国の国家資本主義体制が米国主導により構築されてきた自由資本主義体制への挑戦と見做して、挑戦的な中国の政策・戦略の実現を阻止するために、保護主義的措置で中国に方向転換を迫っている。具体的には、中国企業による知的財産権の侵害や外国企業の進出にあたっての技術移転の強要といった中国における不公正な慣行の是正を要求している。米国は、世界の貿易制度を担っている世界貿易機関（WTO）では、これらの問題への対応ができないことから、一方的な措置を講じていると説明する。このような政策は、有効な場合もあるが、同じ問題を抱える他の国々と協力して対応する方が、より大きな効果を持つ可能性が高い。

米国が適用している保護主義的措置は、期待された効果をもたらさない可能性が高いこと、大きな問題は相手国による報復を促し、貿易戦争が勃発する可能性が高まることを議論した。実際、中国との貿易戦争が勃発していることはすでに述べたが、鉄鋼とアルミニウムに対する米国の追加関税措置に対しては、EU、カナダ、メキシコなどが報復措置を講じており、貿易戦争のような状況になっている。貿易戦争が当事者だけではなく、他の国々も巻き込んで、深刻な問題を起こすことは、第二次大戦前の世界経済における経験が示している。

### 3. 保護主義が支持される理由

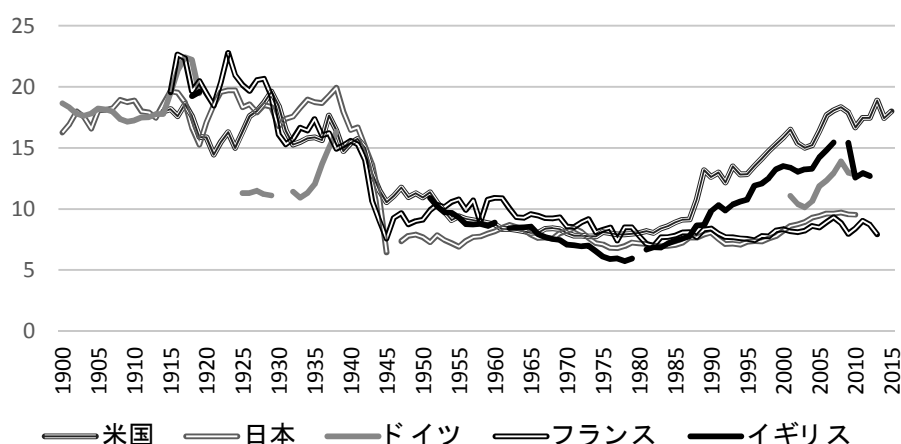
近年における保護主義の台頭の背景には、貿易や投資の急速な拡大という形での経済面におけるグローバリゼーションによって雇用機会の喪失や賃金・所得の低下などといった形で被害を受けている人々などによる反グローバリズムの動きがある<sup>1</sup>。米国では、鉄鋼、アルミニウム、自動車などの重工業が経済で中心的な役割を果たしてきたが、近年、競争力の低下に伴って、それらの製品の輸入が拡大しており、それらの産業では生産が減少傾向にあり、労働者の雇用機会の維持が難しくなっていた。具体的には、そのような産業の多くが位置している中西部（所謂、ラストベルト）の労働者が、大きな不満を抱えており、保護貿易を唱えていたトランプ大統領は、それらの人々の支持を得て大統領に選出されたという経緯がある。反グローバリズムという点では、共和党の大統領候補であったトランプだけではなく、民主党の大統領候補として多くの支持を集めたサンダースも同様の考えを主張していたことから、政党に関係なく、多くの米国民が共感する考えであったと思われる。政治家は、これらの反グローバリズムを要求する人々の支持を勝ち取るために、保護主義的な政策を主張してきた。

米国におけるグローバリゼーションの影響については、Autor 等による、中国からの輸入における米国の労働者に与えた影響に関する詳細な研究が注目されている<sup>2</sup>。同研究によれば、1999年から2011年にかけて、中国からの輸入が米国において240万人の雇用を奪っていたことを示している。この推計には、中国からの輸入と直接に競合する国内生産の低下だけではなく、それらの産業と関連する産業への間接的な効果も含まれている。Autor(2018)では、中国からの急増した輸入が米国の労働市場に大きな負の影響を与えたことを示しているが、中国からの輸入規制を政策として提案しているのではない。貿易による利益を認識した上で、その利益は経済・社会全体からみれば大きいですが、個人のレベルでは小さいこと、一方、貿易による被害は一部の産業や地方に集中し、個人レベルでは大きいことなどが指摘されている。これらのポイントを踏まえた上で、Autor は、輸入によって

もたらされる雇用問題に対しては、雇用機会を奪われた労働者達に対する支援を提供する貿易調整プログラムの充実が必要であると結論している。

米国や他の先進諸国で、保護主義の台頭をもたらした、今一つの要因として、既に議論した雇用機会の喪失と密接な関係にある、所得格差の拡大が指摘されることが多い。つまり低所得を余儀なくされる人々は、高所得者との格差の拡大に対して大きな不満を抱くようになり、そのような状況の深刻化を回避するために、格差拡大の原因とされるグローバリゼーションの進展を阻止するために保護主義を支持するのである。この点についての議論を振り返ってみよう。まず、所得格差の拡大であるが、図2に示すように、米国では所得上位1%の国民の所得の全所得に占める割合が、1980年代以降、急速に上昇している。具体的には、同比率は1980年には8%であったのが、2007年には18%まで上昇し、それ以降、2015年までは同水準を維持している。他の先進諸国においても所得格差が拡大しているが、米国ほどではない。1980年から2015年にかけて、米国におけるGDPに占める貿易（輸出+輸入）の割合は20.1%から27.9%へと大きく上昇しており、米国経済がグローバリゼーションの波に巻き込まれているのが分かる。このようなグローバリゼーションは米国政府による貿易および投資の自由化政策とそれに呼応した米国企業により牽引されてきたという見方が一般的である。グローバリゼーションの進展は、グローバリゼーションによってもたらされた機会を捉えて利益を得ることができた人々とそのような機会を捉えられずに、失業など雇用状況を悪化させた人々の所得格差を拡大させたと見られている。それでは実際に、グローバリゼーションと所得格差の拡大の間には、どのような関係があるのだろうか？ このテーマに関する研究は極めて多く行なわれている。それらをサーベイしたUrata and Narjoko(2017)による分析を基に、簡潔にまとめることにする。

図2 所得格差の推移:総所得に占める上位1%の所得の割合(%)



出所：The Chartbook of Economic Inequality, <https://www.chartbookofeconomicinequality.com/>

貿易と所得分配との関係については、新古典派の貿易モデルであるヘクシャー＝オリエン・モデルの枠組みで導かれるストルパー＝サミュエルソンの定理による説明が一般的である。2国（高度人材が多く存在する先進国、単純労働が多く存在する発展途上国）、2財（高度人材を集約的に使用する高品質財と単純労働を集約的に使用する低品質財）、2生産要素（高度人材と単純労働）という前提の下で、議論は展開される。このような状況において、先進国と発展途上国の間で貿易が行なわれたならば、高度人材が多く存在する先進国においては、高度人材を集約的に用いる製品である高品質財の生産に比較優位を持つことから、そのような商品が輸出されると共に生産が拡大する。その結果、高度人材に対する需要が拡大し、高度人材の賃金が上昇する。一方、単純労働を集約的に用いる低品質財の生産には比較優位を持たない（比較劣位を持つ）ことから、そのような商品は輸入されると共に生産が縮小する。その結果、単純労働に対する需要が低下することから、単純労働者の賃金は低下する。先進国では、高度人材の賃金が上昇するのに対して、単純労働者の賃金が低下することから、所得格差は拡大する。他方、発展途上国では先進国とは逆の動き、つまり、所得格差の縮小が起こる。

直接投資も所得格差を拡大させる傾向を持つ。先進諸国からの直接投資の一つの形態として、生産コストを低下させることを目的として、先進諸国では比較的希少な存在である単純労働を集約的に用いる生産工程を単純労働が豊富に存在する発展途上諸国に移転させるものがある。他方、先進諸国では、比較的多く存在する高度人材を必要とするような機能・工程を拡大する。このような企業による行動の結果、先進諸国では、単純労働に対する需要が低下するのに対して、高度人材に対する需要が拡大することから、単純労働と高度人材の所得格差は拡大する。さらに、希少な単純労働を代替する一方、高度人材を必要とするような技術が開発（技術進歩）されることで、所得格差は拡大する。貿易と所得格差の議論では、先進国と発展途上国では逆の関係が指摘されたが、直接投資および技術進歩と所得格差との関係については、発展途上国においても先進国と同様の関係、つまり、直接投資と技術進歩は所得格差を拡大させる傾向が強いということが指摘されている。

グローバリゼーションと所得格差の拡大の関係について多くの実証分析が行われてきた。欧米先進諸国を対象とした分析だけではなく、中国やインドなどの発展途上諸国を対象とした分析もある。これらの国別分析では、グローバリゼーションと所得格差の関係については、一意的な関係は認められていない。データの制約などの理由から、多くの国々を対象とした数量分析はあまりないが、その中では、IMFのエコノミストによる分析が有益な情報を提供している<sup>3</sup>。51カ国を対象として、1981年から2003年までの23年間の統計を用いて、所得格差を説明する要因についての分析を行なった。被説明変数は所得分布



を表す Gini 係数、説明変数としては、貿易面でのグローバリゼーション、資本・金融面でのグローバリゼーション、技術進歩、その他（GDP に占める融資の割合、教育水準、農業人口の割合など）などが分析に用いられた。

分析結果からは、貿易面でのグローバリゼーションは所得格差を縮小する効果を持つものに対して、資本・金融面でのグローバリゼーションと技術進歩は所得格差を拡大させる効果が認められた。貿易面と資本・金融面でのグローバリゼーションを合わせてグローバリゼーションと捉えると、グローバリゼーションは先進諸国では所得格差を拡大させるが、発展途上諸国では僅かではあるが所得格差を縮小させる効果を持つことが明らかになった。他方、技術進歩については先進諸国と発展途上諸国の両方において、所得格差を拡大させる効果を持つことが示された。また、所得格差拡大への影響は、グローバリゼーションよりも技術進歩が大きいことも示された。IMF のエコノミスト等による分析からは、グローバリゼーションよりも技術進歩が所得格差を拡大させる効果が大きいことが示されたが、技術進歩はグローバリゼーションによる競争激化によって推進される可能性も高いことを考慮するならば、これらの二つの要因を分離することは難しい。

所得格差の拡大は保護主義を生む可能性があるだけでなく、社会や政治の不安定化を助長することから、回避しなければならない。所得格差を拡大させる要因として、グローバリゼーションや技術進歩が挙げられるが、それだけではない。その他の要因としては、教育制度や税制などが重要な要因として挙げられる。高所得者にとって有利な教育制度や税制（個人所得税、固定資産税、相続税など）は所得格差を継続・拡大させる大きな原因となっている。グローバリゼーションと技術進歩は所得格差を拡大させる傾向がある一方、経済成長の重要な源泉でもある。また、経済成長は所得格差を縮小させる効果を持つ。これらの点を理解するならば、所得格差拡大への対応としては、保護主義を採用することではなく、グローバリゼーションを推進すると共に、グローバリゼーションによってもたらされる経済成長の成果を公正に分配する教育制度や税制を構築し、運用することであることが分かる。

#### 4. 自由貿易体制の維持に向けて：メガ FTA の推進と WTO 改革

世界最大の経済大国である米国による一方的な保護主義的措置によって第二位の経済大国である中国との間で貿易戦争が勃発し、世界の自由貿易体制が危機に面しているだけでなく、貿易および生産の低迷・減少という形で世界経済に深刻な影響を与える状況になりつつある<sup>4</sup>。雇用確保を目的とした保護主義的措置はトランプ大統領の意向を強く反映していることから、大統領が代われば、取り下げられる可能性がある。他方、中国への警

戒心は、トランプ大統領だけではなく、米国議会の議員やビジネスリーダーにも共通していることから、対中措置は長期間に及ぶことが予想される。このような状況において、米国をルールに基づく自由貿易体制に回帰させる方策はないのであろうか。少なくとも以下の3つの可能性が考えられる。

第一の可能性は、新たな政策ではなく、保護主義的措置による米国経済への負の影響の深刻度の増幅による政策転換である。保護貿易政策適用の期間が長引けば、輸入品価格の上昇や輸出・生産の減少が進む。また、中国による報復によって米国から中国への輸出が減少することから、米国における生産が減少する。これらの影響が大きくなれば、米国経済に深刻な影響が出てくる。経済の将来が悲観的になれば、株価の下落などを通じて、経済低迷の深刻度は増幅される。このような形で保護主義的措置による米国経済への負の影響が表面化・深刻化すれば、大統領再選への可能性が低くなることから、トランプ大統領は保護主義的措置を撤回するかもしれない。但し、トランプ大統領による政策変更には、かなり深刻な経済状況が必要であり、その場合には世界経済にも大きな損失をもたらすことから、この可能性は望ましくない。

第二の方策は、第一の方策と共通する部分もあるが、日本、EU、中国など世界の主要な国々が、米国抜きで貿易や投資などに関して包括的かつ自由度の高い地域統合を形成することで、米国を不利な状況に追いやることである。そのような地域統合から除外される米国ビジネス界が差別的で不利な立場に置かれることで、被害を実感するようになれば、トランプ大統領に地域統合への参加を要求するであろう。具体的な方策としては、米国が離脱した環太平洋パートナーシップ協定（TPP）で残った11の国々によって構成される包括的および先進的環太平洋パートナーシップ（CPTPP）が2018年12月末に発効したが、新メンバーの加入を促すことが重要である。また、日EU・EPAも2019年2月に発効しており、経済および貿易において大規模の地域経済統合が実現した。今後、中国やインドを含む東アジア地域包括的経済連携（RCEP）の合意・発効が実現すれば、米国へのプレッシャーを増大させることができる。

第三の方策は、様々な問題点を抱えている、現在の世界貿易体制を担っている世界貿易機関（WTO）の改革を、共通の利害を共有する日本とEUが米国を巻きこんで、推進することである。実は、この動きはすでに始まっていて、日米欧の首脳や貿易大臣などによる会合で、貿易規則やコミットメントの効果的な執行、監視、紛争解決制度におけるWTOの機能の向上や重要性を増しているデジタル経済などの新しい分野におけるルール構築の必要性などについて合意している。これらのWTO改革や新分野におけるルール構築が進めば、中国による不公正な慣行を抑制することが可能となり、中国に対する警戒心も緩和さ

れ、保護主義的措置が削減されるであろう。

### 【参考文献】

- 浦田秀次郎(2018a) 「保護主義の台頭と日本の対応」『世界経済評論』2018年9月・10月、13-22 ページ  
浦田秀次郎(2018b) 「崩壊の危機に直面する自由貿易体制」『国際問題』No. 677、2018年12月、1-5 ページ  
Autor, D. H. (2018) “Trade and Labor Markets: Lessons from China’s rise” *IZA World of Labor*, February 2018  
<https://wol.iza.org/uploads/articles/431/pdfs/trade-and-labor-markets-lessons-from-chinas-rise.pdf?v=1>  
Jaumotte, F., S. Lall, and C. Papageorgiou, (2013) “Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization & Quest” *IMF Economic Review*, 2013, vol.61, no.2 pp. 271-309  
Urata, S and D.A. Narjoko (2017) “International Trade and Inequality” in Matthias Helble and Ben Shepherd eds. *Win-Win: How International Trade Can Help Meet the Sustainable Development Goals*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, pp. 175-204

### —注—

- <sup>1</sup> 本節の議論は、浦田(2018a)を拡張したものである。
- <sup>2</sup> Autor(2018)を参照。
- <sup>3</sup> Jaumotte 他(2013)。
- <sup>4</sup> 本節の議論は、浦田(2018b)に拠っている。

## 第7章 揺らぐグローバル通商秩序と日本の通商戦略 — トランプ米政権の暴走に歯止めをかけられるか —

馬田 啓一

### はじめに

グローバル通商秩序を揺さぶる最大の危機要因は、米国第一主義を掲げるトランプ政権の独善的な通商政策といっても過言でない。反グローバリズムとポピュリズムの産物であるトランプ政権の内向き志向が、各国の大きな不安と懸念を生んでいる。

トランプ政権の暴走に歯止めをかけられるか。機能不全に陥った WTO（世界貿易機関）が打つ手を欠く中で、日本は、TPP（環太平洋経済連携協定）から離脱した米国の復帰可能性も視野に置きながら、米国抜きで TPP11、日 EU・EPA（経済連携協定）、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日米経済対話（FFR を含む）の 4 つの交渉に取り組んできた。保護主義に傾く米国を牽制する狙いから、TPP11（CPTPP）と日 EU・EPA の 2 つが発効にこぎつけたが、日本の通商戦略はまだ道半ばである。

トランプ政権は、TPP の代わりに包括的な日米 FTA（自由貿易協定）の締結を日本に迫っている。米国の TPP 復帰か、包括的な日米 FTA 締結か、日米の思惑が交錯する中で、果たして日本のシナリオ通りの展開になるのだろうか。それともトランプ政権が仕掛ける「ディールの罠」に日本は嵌ってしまうのか。

以下、トランプ政権の暴走に揺らぐグローバル通商秩序の行方と日本の通商戦略の課題について鳥瞰したい。

### 1. 暴走するトランプ政権の通商政策

#### (1) 保護主義に傾くトランプ政権

米国第一主義を掲げるトランプ政権の保護主義的な通商政策が大きな懸念を生んでいる。2017 年 3 月に公表された「2017 年通商政策課題」によると、トランプ政権の通商政策は、①WTO のルールよりも米国の国家主権を優先する、②不公正な貿易慣行に対しては米通商法 301 条、アンチダンピング税や相殺関税などの貿易救済措置を厳格に適用する、③貿易相手国に対しては公正かつ互惠主義にもとづく貿易を要求する、④貿易協定へのアプローチを見直し多国間よりも二国間の交渉を重視する、の 4 つを優先課題に挙げている。

公正と互惠主義は、過去にもしばしば保護主義的な措置を発動するための大義名分に使われてきた。二国間交渉で 301 条にもとづく制裁措置をちらつかせながら、相手国に市場

開放や輸出自主規制を迫ったような過去の亡霊が再び現れるのか、また、アンチダンピング税や相殺関税、セーフガードと言った WTO 協定上認められている貿易救済措置の恣意的な適用や、WTO 提訴の濫用・悪用が増えるのではないかと、そうした懸念が高まっている。

さらに新たな懸念を生んでいるのが、安全保障に影響を及ぼす輸入を制限できるとする米通商拡大法 232 条である。トランプ大統領が 2017 年 4 月、国防条項とも呼ばれる 232 条にもとづき鉄鋼・アルミの輸入を制限できるか、商務省に調査を依頼した。そして、その調査結果を踏まえ、2018 年 3 月、鉄鋼・アルミの輸入制限（それぞれ 25%と 10%の関税を上乘せ）の発動を表明したため、各国の報復が拡がり、自由貿易体制が脅威に晒される事態となった。

2017 年 3 月にドイツで開催された G20 財務相・中央銀行総裁会議は、マクロ経済ではなく通商の問題で紛糾した。保護主義的な対応の余地も残しておきたい米国が、「保護主義に對抗」との決まり文句を共同声明から削除するように強く求めたからだ。

その後、G20 の首脳会議や財務相・中銀総裁会議が開催されるたびに、トランプ政権に振り回され、共同声明に盛り込む保護主義に関する文言の調整で揉める事態となっている。米国のゴリ押しによって、2008 年のリーマン・ショックをきっかけに反保護主義を掲げてきた G20 の結束も揺らいでおり、保護主義の拡がり懸念されている。

G20 だけではない。WTO も 2017 年 12 月にアルゼンチンで閣僚会議を開いたが、閣僚宣言の採択を見送る羽目に陥った。保護主義への動きを強める米国が WTO 批判に終始し、多国間の自由貿易推進で一致できなかったからだ。WTO は機能不全に陥り、漂流する懸念が高まっている。トランプ政権は WTO 機能の限界を口実に、単独で対抗措置を次々発動しようとしている。

## （2）トランプ政権の標的は対米黒字国

トランプ政権による保護主義的措置の最大の標的は、言うまでもなく中国である。米中貿易紛争が長期化する可能性は高い。だが、日本も、標的になることを覚悟しなければならない。

各国が最も警戒するのは、貿易不均衡の是正のためにトランプ政権が「力づくの通商政策」を進めようとしている点だ。それは、多国間よりも二国間の交渉を重視する姿勢に表れている。なりふり構わず何でもディール（取引）の材料にして、強引に米国の言いなりにさせる手荒な交渉術が使われている。

その背景には、米国の生産と雇用を守るため、二国間ベースで貿易赤字の削減が必要だ

とするトランプ政権の誤った認識がある。2017年3月末、トランプ氏が中国や日本、ドイツ、メキシコなど対米黒字国を対象に、その要因分析を命じる大統領令に署名した。

米商務省によれば、2017年における米国の貿易赤字は7961億ドル（前年比8.1%増）、そのうち、中国が3752億ドル、メキシコが710億ドル、日本が688億ドル、ドイツが642億ドルである。大統領令はこれら対米黒字国にとって大きな圧力となっており、トランプ政権が公正と互惠主義を隠れ蓑にして、次々保護主義的な措置をとるのではないかとの懸念がある。

### （3）米国が仕掛ける貿易戦争の代償

トランプ政権が2年目に入ってから独善的な通商政策を本格化させている。米中貿易戦争がこのままエスカレートしていくと、世界経済への悪影響は計り知れない。

米国は2018年6月、米通商法301条にもとづき、中国の知的財産権侵害への制裁措置として、500億ドル相当の中国製品に25%の追加関税を課すと発表し、7月から段階的に発動した。中国が直ちに同規模の報復関税を発表したため、今度は2000億ドル相当の中国製品に対し10%の追加関税を9月に発動した。だが、その後も、10%から25%への関税引き上げをちらつかせるなど、対中強硬姿勢は半端でない。トランプ大統領の強気の駆け引きで、制裁と報復の連鎖につながる米中のチキンレース（我慢比べ）は一段と過熱しつつある。

トランプ政権は中国との貿易不均衡だけでなく、国内の先端産業育成を目指した「中国製造2025」も批判的にしている。先端産業での米中の覇権争いが絡んでおり、中国に対する牽制という狙いもある。米国は、中国が先端産業の育成のために米国企業に技術移転を強要したり、中国の国有企業に巨額の補助金を出して公平な競争を歪めていると批判している！。

中国の対米投資の背景には先端技術を手に入れる目的があるとの米国の懸念は、日本やEUも共有している。中国の不公正な慣行を止めさせるには、日本やEUとも連携し、WTOのルールに則って解決を図るべきである。ルールを無視して制裁を振りかざすようなトランプ流の強引な手法は決して許されない。

一方、米国による鉄鋼とアルミの輸入制限は安全保障を理由とした232条にもとづく措置であるが、矛先は主要な同盟国にも向けられた。トランプ政権は2018年6月、鉄鋼・アルミの追加関税の発動を中国や日本にとどまらず、適用を留保していたEUやカナダ、メキシコにも拡大した。各国はWTOのルール違反だと反発している。

6月にカナダで開かれたG7サミットの焦点は、6か国の首脳がトランプ氏を説得できる

かだったが、不調に終わった。EU とカナダは米国に報復関税を課すと表明、自由貿易体制の軸となっている G7 内部であわや貿易戦争かという異常事態となった。保護主義への対応をめぐり、G7 は今や G6+1 のような構図になっている。

トランプ氏は、米国の労働者など支持層にアピールするため、鉄鋼・アルミだけでなく、自動車にまで 232 条にもとづく追加関税をちらつかせているが、報復合戦になれば米国も痛手を負うことになる。

サプライチェーン（供給網）のグローバル化が進むなか、貿易戦争に突入すれば、米国も無傷ではいられない。トランプ氏が仕掛けた貿易制限がブーメランのように米産業の生産と雇用に打撃をもたらすことになる。

#### （4）米中新冷戦への危険な構図

2018 年 10 月、ペンス副大統領はハドソン研究所の演説で、中国による知的財産権の侵害や技術の強制移転、国有企業への補助金、覇権主義による軍事的拡張などを非難し、「中国を甘やかす時代はもう終わった」と宣言した。

チャーチルが「鉄のカーテン」を語った演説に匹敵するとの見方も少なくない。戦後の米中関係において、米国が中国経済を支援し国際秩序に取り込もうとした時代がペンス演説で終わりを告げ、米中が「新冷戦」に突入する危険性も高まっている。

トランプ政権が対中強硬路線に転換したのは、国家資本主義という異質なイデオロギーを持った中国が経済と安全保障の両面で米国の覇権を脅かし始めたからだ。18 年 8 月には米国への投資規制と米国からの輸出管理を内容とする法律が成立している。外国投資リスク審査近代化法と輸出管理改革法だ。さらに、米国は通信インフラから、中国大手の華為技術（ファーウェイ）や中興通迅（ZTE）を排除しようとしており、同盟国にも同調するよう求めている。

そうしたなか、2018 年 12 月 1 日の米中首脳会談で 90 日間の貿易協議に入ると合意した。この間 10% から 25% への関税引き上げを棚上げにするとし、期限を 19 年 3 月 1 日とした。米中貿易協議の焦点は、①貿易不均衡の是正、②知的財産権の保護強化、③中国の構造改革、の 3 つに分けられる。

国内経済への打撃が深刻になりつつある中国としては、何とか妥結に持ち込みたいところだろう。このため、米国の対中貿易赤字縮小と中国市場の開放については、大豆などの農産品や天然ガス（LNG）の輸入拡大、金融・自動車の外資規制緩和など、米国の要求にできるだけ応じる覚悟である。また、知的財産権の保護強化についても、一定の時間をかけて前向きに対応していくとしている。しかし、国家資本主義からの転換につながる中国

の構造改革については、国家運営の原則に抵触するとして、国有企業優遇策の見直しや「中国製造 2025」の撤廃には応じない方針である。

中国の構造問題をめぐる米中の溝は深く、貿易戦争の終焉といえるような完全な合意は難しい。何らかの成果が得られたとしても一時的な小休止に過ぎず、根底にある覇権争いの構図は変わらないため、中長期的な対立は続くともてよい。

### (5) 米国の暴走を止められない WTO

トランプ政権が次々と打ち出す貿易制限に対して、打つ手を欠いた WTO の存在意義が問われる事態となっている。米国は WTO のルールを恣意的に拡大解釈し、2018 年 3 月、232 条にもとづく安全保障上の理由で鉄鋼とアルミの輸入に対して追加関税を課し、さらに、7 月からは段階的に 301 条にもとづく知的財産権侵害への対中制裁措置として追加関税を発動するなど、米中の報復合戦がエスカレートしている。

トランプ政権は、巨額の貿易赤字を縮小させるためには WTO ルールに違反しそうな灰色措置も辞さない覚悟だ。WTO 軽視といっても過言でない。米国にとって不利となるような WTO の判断には従わない方針もすでに明らかにしている。

そうした中、2018 年 7 月、トランプ大統領が「WTO が米国を不当に扱えば、米国は何らかの行動を起こす」と言った。WTO 離脱も辞さない強い姿勢を見せることで WTO を牽制し、貿易交渉を米国に有利に運ぼうとする、ディール好きのトランプ氏の思惑が透けて見える。

トランプ政権は 2018 年 8 月下旬、9 月末に任期切れとなる WTO 上級委員の再任を認めないと表明した。WTO の紛争解決の最終審にあたる上級委員会で米国が不利な扱いを受けているとの理由からだ。

上級委員の定数は 7 人で、1 つの案件に対して 3 人が担当する。再任されず欠員が 4 人に増えたので、残りの委員は 3 人（インド、米国、中国）、自国が関わる紛争を担当できないため、紛争解決の機能不全が現実味を帯びてきた。この状況が続くと、2019 年末には 1 人のみとなる。

WTO に提訴すると紛争処理小委員会（パネル）が設置されるが、パネルの報告に不服なら上級委員会に上訴できる。だが、機能不全に陥れば紛争案件は宙に浮いてしまう。

米国に鉄鋼・アルミの追加関税を課せられた国々が次々と WTO に提訴しているが、WTO の紛争解決が機能しなければ、いくら訴えられてもトランプ政権は痛くも痒くもない。穿った見方をすれば、WTO の機能不全がトランプ政権の狙いではないのか。

一方、WTO は新たなルールづくりでも機能不全となっている。2001 年に開始が宣言さ



れたドーハ・ラウンドの交渉は失速し、もはや「死に体」同然だ。分野別の部分合意を目指した2017年12月のWTO閣僚会合では各国の足並みが揃わず、閣僚宣言を採択できなかった。米国が歩み寄りの姿勢を全く示さず、WTO批判に終始するなど、閣僚会合の議論の足を引っ張ったとされる。

トランプ政権は、中国に不公正な貿易慣行を是正させるには、現行のWTOルールでは不十分であり、301条にもとづく関税引き上げといった米国による制裁措置の発動しかないと考えている。閣僚会合で、米国がWTOの機能不全とWTO改革の必要性を訴えたのは、その後に発動された米国の対中制裁も止むなしとの大義名分を得るための布石だったとも考えられる。

## 2. 米国のTPP離脱の衝撃：揺らぐ通商秩序

### (1) 米国のTPP離脱と中国の思惑

トランプ大統領はTPPによって米国への輸入が増え、国内の雇用が奪われるとして、2017年1月の就任早々、TPPからの離脱を表明した。しかし、米国のTPP離脱は、日本の通商戦略やアジア太平洋における経済統合の動きに大きな打撃を与えるだけでなく、米国自らも通商上の利益を失うことになるだろう。

TPPが、アジア太平洋における米国の影響力を強める最も重要な手段の一つであることは言うまでもない。米国のTPP離脱は、アジア太平洋のルールづくりを自ら放棄することになる。中国がアジア太平洋の覇権を狙い、米国に取って代わろうと積極的に動いているだけに、米国のTPP離脱によってTPPが頓挫すれば、中国の思う壺である。

TPP交渉を主導したオバマ政権は、ポストTPPを睨み、将来的には中国も含めてTPP参加国をAPEC（アジア太平洋経済協力会議）全体に広げ、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）を実現しようとした。韓国、タイ、フィリピン、インドネシアなど、APEC加盟国が次々とTPPに参加し、中国の孤立が現実味を帯びるようになれば、中国はTPP参加を決断せざるを得ない。投資や競争政策、知的財産権、政府調達などで問題の多い中国に対して、TPPへの参加条件として「国家資本主義」からの転換とルール遵守を迫るとというのが、米国が描くシナリオであった。

TPPからの米国の離脱はサッカーのOWNゴールみたいなもので、中国は「命拾いした」とさぞかし喜んだであろう。ただし、それも束の間、TPP11の妥結により糠喜びであったと知るのである。

## (2) 癒えぬ「ポスト真実」の後遺症

米国の TPP 離脱は、英国の EU 離脱問題 (Brexit) と同様、ポピュリズム (大衆迎合主義) の危うさを表す事例といえよう。自由でオープンな社会を重視する米国において、民意の地殻変動が起きている。グローバル化の波に乗り切れない米国の白人中間層を中心に、自由貿易の推進に懐疑的な見方が広がり、過激な発言で米国の保護主義を煽るトランプ氏に支持が集まった。

「ポスト真実 (post-truth)」という用語に注目が集まっている。「真実は二の次、重要ではない」という意味だ。今や選挙に勝つためなら何を言っても許されると、トランプ氏は勘違いしているのではないか。ポピュリズムに悪乗りし、政治的な目的を遂げるために堂々と虚偽を語るようになった。真実を語ることはもはや重要ではなくなっている。民主主義の危機と言ってよい。

トランプ旋風によって、TPP はすっかり悪者になってしまった。諸悪の根源が自由貿易であり、TPP のせいで米国の製造業が打撃を受け、労働者の雇用が奪われるといった極めて正確性に欠く荒っぽい議論が展開されたのは、米国にとって不幸なことである。虚偽に近い議論によって、TPP が米国にもたらす経済的なメリットも、安全保障上の戦略的価値も完全に吹っ飛んでしまった。誠に情けない話である。

TPP を悪者にした 2016 年の大統領選挙の後遺症は、そう簡単には癒えないだろう。トランプ氏が TPP からの永久離脱を表明してしまった以上、「ポスト真実」とは言っても、「米国にとってプラスになるように変えた」という形をつくらずに、トランプ政権が TPP を容認するのは極めて困難な状況である。

米国の孤立を厭わず、目先の経済的利益と雇用を優先し、支持者にアピールするトランプ政権の内向きの姿勢は、2020 年の大統領選挙を控え一層強まりそうだ。

## (3) 逆走するトランプ政権の FTA : サプライチェーンの分断

米国の FTA 戦略が逆走し出した。二国間主義を重視するトランプ政権は、TPP から離脱する代わりに、主要な貿易相手国とは二国間 FTA を締結していくつもりである。二国間 FTAの方が米国に有利な交渉ができると信じているからだ。

しかし、それはメガ FTA 時代の潮流に逆らうものであり、周回遅れの発想だ。企業のグローバル・サプライチェーンを分断させ、使い勝手の悪い二国間 FTA に飽き足らず、メガ FTA の TPP 締結を強く望んだのは他でもない米産業界である。

さらに、トランプ政権は TPP からの離脱にとどまらず、これまで締結した FTA を見直すつもりだ。グローバル・サプライチェーンの拡大により海外から安価な製品・部品の輸

入が増大し、米製造業の衰退につながったとの認識から、米国内の生産と雇用を増やすための保護主義的な項目を FTA に盛り込もうとしている。

トランプ政権の要求で NAFTA（北米自由貿易協定）の見直しが行われたが、2018年11月に調印されたメキシコ、カナダとの間の USMCA（米墨加貿易協定）の合意内容を見ると、原産地規則の強化、為替条項（為替操作に対する制裁の発動）や対米輸出規制の導入など保護主義色が非常に濃くなっている<sup>2</sup>。サプライチェーンへの打撃は避けられず、日本企業の北米戦略も練り直しが必要になっている。

グローバル化の潮目が変わりつつある中で、グローバル・サプライチェーンを揺さぶるトランプ・リスクに直面している日本企業は、柔軟なサプライチェーンの再構築を求められている。生産ネットワークを多様化し、サプライチェーンのリスク分散を図ることが必要だ。

### 3. 米国の暴走に日本はどう対応するのか

#### (1) WTO 改革の機運と日本の役割

トランプ政権の暴走を止めるべき立場の WTO が、皮肉なことにルール策定だけでなく、監視と紛争処理の面でも機能不全の危機に陥ってしまっている。報復関税の応酬に歯止めをかけ、揺らぐ自由貿易体制を再構築できるのか。そのカギは「自由貿易の砦」である WTO の再生にかかっており、そのためにも WTO 改革の機運を盛り上げる必要がある。

WTO 改革については、意思決定方式の見直し、新分野のルールづくり、S&D 条項（途上国への特別待遇）の再検討、紛争解決の機能強化など様々な提案が出ている。とくに、WTO ルールを無視した米国の一方的な対中制裁関税には問題があるとしても、米国が批判する中国の国有企業や補助金政策などに対応するルールづくりは改革案の一つとして検討すべきである。また、デジタル・エコノミーの進展に伴い、デジタル保護主義の動きが見られる。国境を越えたデータの流通自由化などのルールづくりは急務だ。さらに、アフリカなどの最貧国は別として、中国やインドなどの新興国に対しては S&D による例外扱いはいはもう必要がないといった米国の主張にも一理ある。

しかし、ドーハ・ラウンドの停滞が示すように、コンセンサス方式（全会一致）が WTO での合意を困難にしている。意思決定方式の見直しを求める声も多く、すでに「プブリ合意」と呼ばれるような一部の有志国による個別テーマごとのルールづくりを目指す動きも出始めている。

WTO のルールよりも国内法を重視するトランプ政権の姿勢は、そう簡単には変わらないだろう。それでも日本は EU と連携して、WTO 改革を餌にして、米国が WTO から離反

しないよう粘り強く働きかけるべきだ。

ライトハイザー-USTR 代表は WTO 改革に積極的とされ、日本や EU とも改革の必要性で一致している。2017 年 12 月の日米欧閣僚会合では、中国の不当な補助金などに連携して対処するという共同声明を出した。また、デジタル貿易のルールづくりに向けた WTO の有志国会合が 19 年 1 月にスイスのダボスで開かれ、年内の交渉開始を目指すことで合意した。そこには米国も参加している。

多国間主義にもとづく自由貿易体制を支える WTO の存在意義は大きい。その認識を共有し、WTO を改革し再生させることが必要だ。一筋縄ではいかぬトランプ政権を WTO につなぎ留めるために、WTO の改革と再生に米国も巻き込んでいくのが日本に求められた役割だろう。

## (2) 日本の通商シナリオ：4つのフロント

だが、WTO 改革を期待して待っている時間も余裕もない。機能不全の WTO が今一つ頼りにならない中で、どうすれば、トランプ政権の暴走に歯止めをかけられるか。日本の通商戦略を説明するキーワードが、「4つのフロント」である。それは、米国の TPP 復帰の可能性を睨みながら、米国抜きの TPP11、日 EU・EPA、RCEP、日米経済対話（FFR を含む）の 4 つの交渉をセットにして進めるという意味である。

TPP11 と日 EU・EPA、RCEP の 3 つのメガ FTA の発効によって米企業がアジア太平洋のビジネスチャンスを失ってしまうと、トランプ政権を焦らせるのが日本の通商戦略の狙いだ。米国に対して圧力をかけ、日米経済対話の場を利用して、TPP に復帰するよう米国を粘り強く説得するという作戦である。日本は、高を括っている米国の尻に火をつけることができるか。

トランプ・ショックからまる 2 年が経ち、日本の通商戦略は、TPP11 と日 EU・EPA の 2 つの交渉はすでに合意に達し、一応の成果を上げた。TPP11 (CPTPP) は 2018 年 12 月 30 日に発効し<sup>3</sup>、日 EU・EPA も 2019 年 2 月 1 日に発効予定である。

日本にとって、これらの決着は戦略的に大きな意義がある。貿易自由化と高いレベルの通商ルールを世界中に広げていくための足場を築くことになったが、保護主義に傾くトランプ政権を牽制し、自由貿易体制の重要性を訴えるという狙いがある。

TPP11 は、離脱した米国の要求で盛り込まれた一部の項目（知的財産権や紛争処理、政府調達など 22 項目）について、実施を一時凍結した。将来的に米国が復帰すれば凍結は解除される。

日 EU・EPA は、大枠合意後も積み残しとなっていた ISDS（投資家と国家の紛争解決）

条項の問題を協定から分離し、早期に発効させる方向で合意した。交渉が難航した分野を切り離し、別途協議することにして妥結を優先させた形だ。

残るのは RCEP だが、2013 年に始まった ASEAN+6（日中韓、豪 NZ 印）による RCEP の交渉は、日中のつばぜり合いが続き難航している。

### （3）日本が見据えるのは FTAAP への道筋

米国の TPP 離脱によって頓挫しかけた TPP だが、日本の主導で残り 11 か国が結束し、TPP11（CPTPP）の発効にこぎつけた。日本がこれまで消極的だった TPP11 に舵を切った理由は何か。

米国への説得工作が不調に終わり、TPP が塩漬けのまま時間が過ぎていくと、TPP11 か国の結束が緩み、TPP からのドミノ離れが生じる恐れがあったからである。このため、TPP11 の早期発効に向けた協議を通じて TPP への求心力を維持しようと考えた。もちろん、多国間でなく二国間の交渉に重点を置くトランプ政権を牽制する狙いもあった。

さらに、対中戦略（中国の外堀を埋める）という TPP のもつ戦略的な意義へのこだわりもあった。TPP への参加と引き換えに、中国に「国家資本主義」からの転換を迫るというのが、日米が共有するシナリオであった。一方、TPP による中国包囲網の形成を警戒した中国は、対抗策として ASEAN+6 による RCEP の実現に動いた。中国は国家資本主義を維持しつつ RCEP の交渉を進めようとしている。

APEC は将来的に FTAAP の実現を目指すことで一致しているが、TPP ルートか RCEP ルートか、FTAAP への具体的な道筋については確定していない。TPP の頓挫をチャンスと見た中国は、途上国でも参加し易い低いレベルの RCEP ルートを軸に据える考えを打ち出すなど、APEC において FTAAP の実現を主導する構えを見せている。

しかし、TPP11 の合意によって TPP が生き残れば、中国の目論見を潰すことができる。TPP 頓挫に一旦は喜んだ中国だが、それも糠喜びに終わる。これが、TPP11 の実現に動いた理由の一つであることは間違いない。

日本が当初、RCEP 交渉の合意を急がなかった理由について穿った見方をすれば、FTAAP への道筋として RCEP ルートを主張する中国を牽制する狙いがあったからだ。TPP の延長線上に FTAAP を位置付けている日本としては、TPP11 よりも先に RCEP の方が発効するのを避けたいと考えていた。日本が RCEP の早期妥結に軸足を移したのは、2018 年に入って TPP11 の発効にメドが立ってからである。

TPP11 の発効後、19 年 1 月 25 日に東京で閣僚級による「TPP 委員会」（運営に関する最高意思決定機関）が開催され、新規加盟の手続きなどを採択、新たな国・地域の参加を通

じて TPP を拡大していく方針を確認した。現在、タイ、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、コロンビア、英国などが参加や関心を表明している。

TPP によってカバーされる国際生産ネットワークとグローバル・サプライチェーンが拡大していけば、TPP への不参加がもたらす不利益（貿易転換効果）を無視できなくなる。焦りだすのは中国だけでない、トランプ政権もだ。

#### （４）RCEP 交渉の落としどころ

ASEAN 設立 50 周年の節目を迎えた 2017 年、議長国として具体的な成果をアピールしたいフィリピンは RCEP の大筋合意に意欲を示したが、各国主張の隔たりは大きく、2017 年内としてきた合意目標を 2018 年以降に先送りすることになった。

市場アクセスとルールを柱に質の高い協定を求める日本や豪州に対して、国内の保護を優先する中国やインドが慎重な姿勢を崩していない。早期の大筋合意を優先すべきか、高いレベルで市場アクセスとルールのバランスある合意を目指すべきか、この二律背反的な 2 つの課題に直面して、どのように折り合いをつけるか難しい選択を迫られるなか、2018 年 8 月にシンガポールで RCEP 閣僚会合が開催され、「18 年中の実質合意」を目指すことで一致した。

しかし、RCEP 交渉は最終段階に進んだが、2019 年に総選挙を控えるインドが関税削減で譲らなかったため決着には至らず、2018 年 11 月の首脳会議で「19 年に妥結する」との決意が表明された。

これまでに合意できたのは全 18 の交渉分野のうち 7 分野にとどまる。知的財産、電子商取引、投資ルールなどの重要なルールについてはまだ溝が埋まっていない。日本は、各国の異なる発展段階も踏まえ、猶予期間を設けるなどの柔軟性措置を提案する一方、キャパシティ・ビルディング（能力構築）の支援を行っていく考えだ。

しかし、日本が米国の尻に火をつけたいなら、すなわち、TPP11 や日 EU・EPA に加え RCEP の妥結によって米国に圧力をかけ、TPP 復帰を促したいのであれば、質の高い RCEP にいつまでも固執し、いたずらに交渉を長引かせることは決して得策ではない。

2019 年中の妥結を目指すならば、RCEP 交渉の落としどころは折衷案しかない。「RCEP は AEC を超えられない」という RCEP の制約を十分考慮すれば、ASEAN 経済共同体 (AEC) の二段構えの合意に倣って、AEC 方式の合意案 (RCEP2019 と RCEP2025) で折り合うべきだろう。

### (5) 同床異夢の日米経済対話

日米経済対話は、為替操作や自動車問題で対日批判を強めるトランプ政権に対して、日米摩擦を避けたい日本側が、日米間の経済問題について幅広く議論する場を提案して実現したものである。日米のナンバー2である麻生財務相兼副総理とペンス副大統領が仕切ることになり、これまで2017年4月と10月の2回開催されたが、まさに同床異夢、日米の思惑には大きなズレがあった。

日本市場へのアクセス拡大を目指す貿易交渉の場だとして、日米 FTA の交渉にも意欲を示す米国に対して、米国の TPP 復帰を願う日本は、アジア太平洋の貿易・投資のルールづくりに向けた日米協議の場にしたいと考えた。貿易交渉だけに集中すれば、米国から農産物や自動車などで厳しい要求を突き付けられる。そこで、インフラ開発やエネルギーなど分野別の日米協力も持ち出して米国の圧力を弱めたいというのが、日本側の本音だった。

「魚心あれば水心」、果たしてこれがトランプ政権に通用するのか。日米協力の案件をいくらか提示しても、結局、対日要求は手加減されないのではないか。実際、日本の思惑とは裏腹に、その後、交渉の舞台は日米経済対話から日米の新貿易協議（通称 FFR）に移り、次第に日米 FTA の交渉へと引きずり込まれていった。

## 4. 日米 FTA 締結と米国の TPP 復帰：日本の選択

### (1) TPP 復帰のトランプ発言の本気度

米国の TPP 復帰に向けて圧力を強めていくという日本の通商戦略のシナリオが果たしどこまで功を奏すのか、期待と不安が錯綜するなか、突如、トランプ大統領のサプライズ発言が飛び出した。2018年1月の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）の演説で、再交渉を条件に TPP 復帰を再検討する可能性がある」と表明したのである。

米国抜きの TPP11 は実現しないと高を括っていたトランプ政権が、2018年3月にチリで署名するという予想外の TPP11 の動きに焦ったのか。食肉業界など米産業界からの突き上げで、2018年11月の中間選挙を睨んだその場しのぎの苦肉の対応だったのだろう。

このトランプ発言がどこまで本気なのか、様々な憶測が飛び交うなか、トランプ氏はさらに2018年4月、与党の共和党議員らとの会合で、TPP 復帰に向けた条件を検討するよう USTR に指示した。米国にとって「かなり良い協定」になるよう再交渉できるかどうか具体的に検証することにしたのである。

しかし、このトランプ氏の指示は、トランプ政権に対する不満のガス抜きを図るためだったようだ。米国の農家は、TPP 離脱に加えて中国との貿易摩擦が農産物輸出に与える悪影響に不満を募らせていた。

一方、日本は米国の TPP 復帰検討を歓迎したが、再交渉の可能性は否定した。まずは TPP11 の発効を再優先にし、その次に TPP11 の拡大(米国の復帰や新規参加国の受け入れ)を進める方針に変更はなかった。

トランプ発言を受けて、その後の日米協議で米国の TPP 復帰を取り上げ易くなったことは間違いない。TPP と日米 FTA をめぐり日米の思惑に大きなズレが生じている中で、日本は、日米 FTA の議論を TPP 復帰の問題にすり替えるための「うまい口実」を掴んだといえる。

## (2) 日米 FTA 交渉に対する日本の覚悟

紆余曲折の末にようやく TPP11 (CPTPP) が発効にこぎつけても、米国が抜けたままで日本の通商戦略はまだ道半ばである。日本が米国の TPP 復帰を粘り強く訴えていく場として日米経済対話を考えたが、その後、厳しい局面を迎えることになった。

焦点の日米 FTA 交渉については、2017 年 10 月ワシントンでの日米経済対話でペンス副大統領が日米 FTA 交渉に言及したことから、11 月のトランプ訪日に伴い開催される日米首脳会談で、トランプ大統領が安倍首相に日米 FTA 交渉の開始を要求するの可否かに注目が集まった。

米国抜き TPP11 の大筋合意を目指しているさなか、もしリーダー役の日本が日米 FTA の交渉に踏み切れれば、米国の TPP 復帰を前提にした TPP11 のまとまりかけた交渉も空中分解しかねないと見られていたからだ。

一方、TPP から離脱した米国も、TPP に代わる日米 FTA の締結が必要だと考えていたが、米通商代表部 (USTR) の不十分な陣容では、すぐに日米 FTA 交渉を開始できる状況にはなかった。NAFTA と米韓 FTA の再交渉、大幅な対米貿易黒字を抱える中国との貿易協議を進めなければならない米国にとって、日米 FTA の優先順位は低かった。

しかし、ライトハイザー USTR 代表は 2018 年 3 月の米議会で、日本に対して再三日米 FTA 交渉を要求していると証言しており、日本としては徹底抗戦は難しく、最後は受けて立つしかなかった。

## (3) 「FFR」と呼ばれる日米の新貿易協議

2018 年 4 月の日米首脳会談で、「自由で公正かつ互恵的な貿易取引のための協議」と呼ばれる貿易協議の新たな枠組みを設けることが決まった。自由 (Free)、公正 (Fair)、互恵 (Reciprocal) の頭文字をとり、通称「FFR」と呼ばれる。茂木経済再生相とライトハイザー USTR 代表の二人が交渉を担うことになった。



FFR は日米経済対話の一部として位置付けられたが、日米経済対話が日本の時間稼ぎに使われているとの米国の不満と批判をかわすため、「目先を変える」という日本の思惑が働いた。

米国の最終的な狙いは日米 FTA にあったが、トランプ氏の本音は、時間のかかる日米 FTA の交渉よりも、2018 年秋の中間選挙を睨んで目に見える短期的な成果を得ることを優先した。

米国が対日貿易赤字の削減を理由に、日本に厳しい市場開放要求を迫ってくることは確実であった。すでに発動した鉄鋼・アルミの追加関税の対象から日本を除外しなかったのも、FFR の交渉カードにするつもりだったからだ。牛肉など農産物や自動車などが短期決戦の標的になると見られていた。

ところが、当初 2018 年 7 月の FFR 開始予定が、結局、9 月下旬に大きくずれ込んだ。米中の報復合戦がエスカレートした結果、USTR は対中追加関税の対応に多くの時間がとられ、さらに、2018 年 7 月の米 EU 合意に向けた協議も重なって、日米の FFR が完全に後回しにされてしまったからである。

## 5. 予断を許さない TAG 交渉の行方

### (1) TAG という表現にこだわる安倍政権

2018 年 9 月の日米首脳会談で、FFR の下で日米貿易協定の交渉を開始することが合意された。しかし、日本政府が共同声明の英文にはない「TAG」という造語を使ったことから、野党などから批判されることになった。

日本政府が発表した共同声明（日本語訳）には、「日米両国は、所要の国内調整を経た後に、日米物品貿易協定（TAG）について、また、他の重要な分野（サービスを含む）で早期に結果を生じ得るものについても、交渉を開始する」と書かれている（傍線は筆者による）<sup>4</sup>。TAG に固執しているところに、日本の戦略的な意図が読み取れる。安倍首相も、「TAG は日本がこれまで締結した包括的な FTA とは全く異なる」ことを強調している。

TPP から離脱したトランプ政権が包括的な日米 FTA の締結を日本に迫るなか、TPP11 を主導する安倍政権は、日米 FTA 交渉には絶対に応じないと言い続けてきた。しかし、二国間主義にもとづき追加関税で脅しながら相手国に譲歩を迫るトランプ流の交渉術が一応の成果を上げ、それが多国間よりも二国間の交渉の方が米国に有利だというトランプ政権の主張を勢いづかせ、「米国の TPP 復帰が最善」と主張する日本にとっては不都合な状況になった。

結局、自動車の 25%追加関税の対象から日本を除外させることが、安倍政権の優先課題

となってしまう、米国の要求を受け入れ実質的に日米 FTA の交渉開始に合意するしかなかった。TAG は、トランプ流の「ディールの罠」に嵌った日本の苦肉の策だ。

TPP か日米 FTA か、日米の思惑が錯綜するなか、日本は着地点に向けてどのようなシナリオを描いているのか。玉虫色の日米共同声明には、さらに、「上記協定の議論が完了した後、他の貿易・投資の事項についても交渉」とある。

安倍政権では、第1段階は関税撤廃など TAG に限定、第2段階で関税以外のルールづくりを目指すという2段階方式のシナリオを描いている。ただし、米国の TPP 復帰を諦めていない。深読みすれば、ポスト・トランプも睨みながら、第2段階のルールづくりで日米 FTA の議論を TPP 復帰問題にすり替えるチャンスを狙うしたたかな戦略を考えている。それがまた、米国の TPP 復帰を前提に TPP11 (CPTPP) をまとめ上げた安倍政権の矜持といえよう。

表現がどうであれ、TAG は紛れもなく FTA である。関税撤廃などを米国だけの特別扱いにするのであれば、FTA を締結しなければ、WTO 協定の最恵国待遇原則に違反するからだ。

TAG に関する日本側の最大の懸念材料は、米国が TPP 水準を超える農産物の市場開放を日本に要求してくることだ。その懸念を払拭するため、「農産物の市場アクセスは TPP の水準を超えない」との文言が合意文書の了解事項として盛り込まれた。

さらに、2018年7月の米 EU 合意と同様、交渉中は米国が日本に対して自動車の25%追加関税を課さないようにするため、「交渉中は、共同声明の精神に反する措置の発動を控える」という表現で米国の確約を得た。これら2つの約束を取り付けたという意味で、安倍政権は米国の圧力下で満点に近い合意を得たと言ってよかろう。

だが、今後の展開は予断を許さない。その後「TPP 以上の譲歩を日本に要求する」というパーデュー農務長官の発言が飛び出すなど、「TPP 並み」が農産物の攻防ラインとなるのは必至だ。さらに、米国側の了解事項に、「自動車分野について、米国内での生産及び雇用の増大に資するものとする」という文言が盛り込まれたことが火種となろう。米自動車メーカーは日本市場において戦意を喪失しており、日本への自動車輸出は増える見込みがないため、日本の対米自動車輸出を規制するという「管理貿易」の議論に発展しそうだ。

## (2) 「ディールの罠」から逃れられるか

日本は物品に絞った TAG の交渉に限定したいが、トランプ政権はサービスその他重要な分野も含めた包括的な FTA を目指しており、日米の思惑に違いがみられる。果たして日本のシナリオ通りの展開となるのだろうか。

米国の貿易関連法により、貿易交渉開始の30日前に、USTRは議会に交渉目的を通知しなければならない。このため、USTRは2018年12月21日、日本との貿易協議に向けて22分野の要求項目を議会に通知した。22項目の中身をみれば、TPPとほとんど同じような分野が並んでおり、包括的な日米FTAの締結を目指すトランプ政権の強い姿勢がうかがえる。

2018年12月10日にワシントンで開かれたUSTRの公聴会では、米国の業界団体からTPPを上回る水準の協定を求める声が相次いだ。このため、要求項目には、農産品の関税引き下げや自動車貿易の改善にとどまらず、通信や金融などサービス分野を盛り込んでいく。さらに、薬価制度や為替の問題も協議するとしている。

米国との貿易交渉で日本が最も警戒すべき点は、NAFTAの再交渉によって新たに締結されたUSMCA（米墨加貿易協定）を成功事例として、トランプ政権がカナダとメキシコに呑ませたのと同じ項目を日本にも要求してくることだ。例えば、①為替条項、②輸出規制、③原産地規則、④非市場国条項などである。

日本が最も反発する項目は、通貨安誘導を禁ずる為替条項の導入である。米自動車業界は円安による日本車の輸出攻勢を恐れている。このため、円売り介入だけでなく、日銀の異次元金融緩和までも円安誘導策とみている。日本は交渉対象から為替を外し、日米の財務当局に委ねたい考えだ。

日本の対米黒字の76%（2017年度）が自動車・同部品で占められていることから、トランプ政権が、日米貿易不均衡の是正を理由に日本に対して自動車の対米輸出規制を求めてくるのは明らかだ。USMCAでは、米国が自動車に25%の追加関税を課しても、カナダとメキシコの対米輸出台数がそれぞれ260万台を超えなければ適用除外にしている。米国は日本に対しても同様の要求をしてくる可能性が高い。

また、自動車の原産地規則も、USMCAでは自動車部品の現地調達比率はこれまでの62.5%から75%に引き上げられ、自動車の40%は時給16ドル以上の工場で生産しなければならない、きわめて保護主義色の濃い内容に変更された。TPPの自動車に関する原産地規則については米議会でも不満が多い。このため、日本に対してTPP合意の45~55%よりも厳しい現地調達比率を要求してくることが予想される。

トランプ政権の最大の狙いは、これら原産地規則の強化と対米輸出規制の実施によって、自動車の輸出削減と米国での現地生産拡大を日本側に受け入れさせることだ。USMCAのやり方を踏襲し、WTOルールを無視した形で強引に日本に譲歩を迫るに違いない。

さらに、米国は、中国のような非市場国とFTAを締結するのを制限するような「非市場国条項」を盛り込もうとしている。トランプ政権は米中新冷戦を意識し、非市場国条項を

同盟国などに拮げ、中国と対峙する「有志連合」をつくる狙いがあるようだ。

前述の日米共同声明には「第三国の非市場志向型の政策や慣行から日米両国の企業と労働者をより良く守るための協力を強化する」と明記、中国の国有企業による不公正貿易慣行に対する警戒感を表明している。非市場国条項はあくまでも中国への牽制であり、トランプ政権によって乱用され、日本の RCEP 参加が反対される可能性は少ないだろう。

USTR による議会への通知によって、改めて日米の思惑の違いが浮き彫りとなった。2018 年 12 月中旬に茂木氏とライトハイザー氏の電話会談が行われ、共同声明を順守することを確認したとされるが、果たして日本のシナリオ通りに物品に的を絞った TAG の議論を先行できるかは不確実だ。

当初、2019 年 1 月下旬に予定されていた日米 TAG 交渉の開始は、米中協議の影響で大幅に遅れ、3 月以降にずれ込みそうだ。米中協議がもつれると、優先順位の低い日本との交渉はさらに先送りされる可能性も出てくる。

日米は TAG 交渉には期限を定めていない。それでも 2019 年 6 月下旬に大阪で開かれる G20 首脳会議に合わせてトランプ大統領が来日するが、その折の日米首脳会談で譲歩を迫られることを日本側は警戒している。安倍政権の本音としては、TAG 交渉の決着をできるだけ 2019 年夏の参院選後に引き延ばしたい。与党自民党が、農産物の市場開放がたとえ TPP 並みであっても、選挙にマイナスに響くことを恐れているからだ。

「タリフマン（関税好き）」を自称するトランプ大統領は、日米の貿易協議入りと引き換えに、自動車の追加関税を棚上げにしたが、再び矛先が日本に向くリスクは消えていない。日本側の時間稼ぎに腹を立て、関税の引き上げを言い出す可能性もある。232 条にもとづく自動車関税を発動すべきか否か、米商務省が大統領に報告書を提出する期限が 2019 年 2 月 17 日である。もし日本車への追加関税が明記されていれば、日本にとっては大きな脅威となる。

米 EU の貿易協議で、EU は理不尽な追加関税に対しては報復関税の発動を表明するなど、米国の脅しとディールに屈しない強い姿勢を示すなど、老獪さを発揮している。他方、「シンゾー・ドナルド」の親密な関係に水を差すような報復措置は取らないだろうと、トランプ政権は日本を甘く見ている。交渉カードを 1 枚封印した形で、果たして米国の厳しい要求をかわすことができるのか。

日本は米国の要求に対して、①WTO ルールとの整合性を確保する、②TPP 合意の範囲を超えるような譲歩はしない、という 2 つの基本姿勢を貫く方針だ。理不尽な要求は断固応じない、したたかな外交戦術が求められるが、そのためには「切り札」が必要だ。

米中新冷戦を匂わすペンス演説は、中国の国家資本主義への宣戦布告である。米国との

貿易戦争で窮地に追い込まれた中国が、日本にすり寄ってきた。対中包囲網を目指す有志連合を切り崩す魂胆である。もし日米間に軋轢が生じれば中国を利するだけだ。持久戦に持ち込もうとする中国に対して、二国間主義による対中戦略の限界が露呈し始めている。敵、味方の見境もなく銃を乱射すれば、トランプ氏はきっとその代償を思い知るだろう。

日本が「ディールの罠」から逃れられるかどうか、そのカギはペンス演説に隠されている。日本が米国に対して「中国カード」を切れるかどうか、2019年の日米TAG交渉は安倍政権にとってまさに正念場といえる。

### 【参考文献】

- 馬田啓一「米国のTPP離脱の衝撃：トランプは本当に墓穴を掘るのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2016年12月、No.310。
- 「日本の対米通商戦略に死角はないか：日米経済対話の落とし穴」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2017年4月、No.333。
- 「トランプショックとアジア太平洋の経済統合の行方」、霞山会『東亜』、2017年6月、No.600。
- 「通商秩序を揺るがすトランプ米政権を抑え込めるか」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2018年1月8日、No.985。
- 「アジア太平洋の通商秩序を揺るがすトランプ米政権」、国際貿易投資研究所『世界経済評論』、2018年3月・4月号（2月刊）。
- 「トランプ大統領のTPP復帰発言は本気なのか」国際貿易投資研究所『フラッシュ』2018年2月、No.363。
- 「トランプ政権の打算と誤算：報復合戦の結末は？」、日本関税協会『貿易と関税』、2018年9月号。
- 「WTOとトランプ米政権の壊れた関係、修復可能か？」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2018年9月24日、No.1164。
- 「日米貿易協議の行方：安倍政権の不確実なシナリオ」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2019年1月7日、No.1248。

### —注—

- 1 トランプ政権は18年6月に公表した報告書（Office of Trade & Manufacturing Policy Report: “How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and World”）で、中国が米国の「クラウン・ジュエル（王冠の宝石）」に手を伸ばそうとしていると、米国の先端技術を宝石になぞらえ、警戒感を露わにした。
- 2 USMCAは、①自動車の現地調達比率を62.5%から75%に引き上げる、②自動車の40%は時給16ドル以上の工場生産する、③米国が乗用車関税25%引き上げを発動しても、メキシコ、カナダの対米輸出台数が260万台を超えなければ適用除外とする、④為替介入を含む競争的な通貨切り下げを自粛する為替条項を盛り込む、などで合意した。
- 3 TPP11の新たな正式名称は、「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定（Comprehensive and Progressive Agreement Trans Pacific Partnership：CPTPP）」とされた。
- 4 日米共同声明の英文は次の通りとなっている。goodsの頭文字が大文字でない点に注意されたい。The United States and Japan will enter into negotiations, following the completion of necessary domestic procedures, for a United States-Japan Trade Agreement on goods, as well as on other key areas including services, that can produce early achievements. 因みに、米国側はこの協定を「USJTA」と呼んでいる。

## 第8章 グローバリゼーションに対する G20 および IMF の処方箋

中林 伸一

### はじめに

平成 30 年度の世界経済研究会のテーマ『反グローバリズム再考：国際秩序を揺るがす危機要因の分析』を検討するにあたり、経済のグローバル化を推進してきた国際機関である国際通貨基金 (IMF) と世界経済を議論する第一のフォーラムと位置づけられている G20 (20 か国・地域会議) を取り上げたい。2019 年には日本が議長国として G20 サミットを主導する。トランプ政権のアメリカ第一主義によって、米中貿易摩擦をはじめとした二国間の貿易摩擦が世界経済を分断するリスクが高まっている。こうした中、多国間の経済政策協調をいかに再活性化できるか議長国の力量が問われる。本稿では IMF と G20 が果たしてきた役割を中心にグローバリゼーションの進展を歴史的に検証したうえで、日本議長下での G20 のプライオリティについて検討したい。

### 1. グローバリゼーションの進展と IMF および G20

#### (1) G20 設立の経緯と機能

グローバリゼーションは第一にヒト、モノ、カネの国際移動の活発化による市場経済のグローバル化である。それが、円滑に機能し、世界経済の成長と人々の福祉の向上に結びつくためには、国際協調が必要である。現在、世界経済について議論する非公式のフォーラムとしては、G20 (20 か国・地域会議) が挙げられる。

20 世紀末のアジア通貨危機のあと、世界経済の安定を議論するためには、G7 (日本、米国、イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、カナダの 7 か国) だけではなく、新興国を含むフォーラムが必要との認識の下、G20 が財務大臣・中央銀行総裁レベルで発足 (1999 年ベルリンで第 1 回会合)。参加メンバーは G7、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、中国、インド、インドネシア、韓国、メキシコ、ロシア、南アフリカ、サウジアラビア、トルコの各国財務大臣、財務大臣代理、中央銀行総裁と、EU 議長国財務大臣と欧州中央銀行 (ECB) 総裁のほか、IMF や世界銀行等の国際金融機関の代表となっている。

2008 年 9 月のリーマンショックのあと、世界恐慌の再来を防ぐため、首脳レベルで G20 サミット (11 月ワシントン DC) を開催し、以後、世界経済を議論する第一のフォーラムとなる。外務省のホームページに G20 (金融・世界経済に関する首脳会合) と紹介されているとおり、金融・世界経済が主要議題となっている。

## (2) IMF 設立の背景と機能

国際通貨基金（IMF）は、国際金融システムの安定性や開発金融での国際協力を担う国際金融機関（International Financial Institutions）の中で、世界銀行（世銀、World Bank）とともに、最も歴史のある中心的な機関である。両者は、第二次世界大戦末期、連合国がアメリカのニューハンプシャー州にあるリゾート地、ブレトンウッズで設立を協議したことにちなんで、ブレトンウッズ機関と呼ばれる。IMF は 1930 年代の世界恐慌の際、通貨の切り下げによる近隣窮乏化政策がとられ、また、高い関税障壁によってブロック経済化が進み、貿易の縮小と国家間の対立を生み、世界大戦につながったという反省の下に設立された。IMF は安定的な国際通貨制度、経常勘定の自由化促進を通じて、世界貿易の拡大を支えてきた。

## 2. 世界金融危機前後の先進国から新興国への経済力の重心移動と反グローバリズム

### (1) 中国の世界貿易機関（WTO）加盟と一次産品価格の上昇

2000 年代初頭、IT バブルの崩壊によって、1990 年代の日本のようなデフレーションに陥ることを恐れたアメリカの連邦準備制度理事会（FRB）は、政策金利を大胆に引き下げ、これが、住宅投資を刺激し始めた。2002 年には世界経済の水準はまだ低いながら、方向性としては景気が上向き始めた。前年の 2001 年に WTO に加盟していた中国では、こうした動きを受けて、輸出の対前年伸び率が、2002 年に 22%、2003 年に 40% となり、輸出の V 字回復を果たした。2003 年になると、不動産、鉄鋼、自動車、セメント、アルミで投資加熱が始まった。こうした中国の旺盛な投資に伴う一次産品の爆食によって、ブラジルを始めとした新興国やサブサハラ・アフリカの開発途上国の交易条件が改善した。

### (2) 世界金融危機の発生

アメリカ発のサブプライムローン危機が欧州に飛び火した。アメリカでは信用力の低い家計に対して、無理な住宅ローンの貸し出しが行われた。信用力の低い住宅ローンを束ねて、金融革新の名のもとに証券化を繰り返すことにより AAA の証券を作り出す錬金術のようなことが横行した。世界的な低金利によって、より利回りの高い金融商品を求める動きから、特に、欧州の大手金融機関が住宅ローン担保証券に多額の投資をしていた。そのため、アメリカ発の金融危機は瞬時に欧州に飛び火した。これは、新興国の未成熟な金融市場ではなく、欧米の最先端の金融市場発の危機であった。

これに対して、先進各国は、財政金融政策の緩和、金融機関の救済という緊急措置をとった。G20 や IMF が国際的な政策協調を積極的に進めた。しかし、こうした処方箋は、アジ

ア通貨危機の際の処方箋と正反対のものであり、新興国の政策当局の一部で IMF のダブルスタンダードだという不信感を生んだ。

### (3) 世界金融危機後の経済対策と新興国の一層の台頭

中国の4兆元の経済対策が世界経済の回復を主導した。世界金融危機が起こるまで、アメリカの住宅バブルなど過剰消費に世界の需要は依存していた。アメリカでバブルの崩壊によって住宅価格が下がると家計はバランスシートを毀損し、それまでのように保有資産の高い価値をあてにした旺盛な消費を継続することができなくなった。こうして、バランスシート修復のため、貯蓄率が上がり、消費は減退した。そのため、中国では、アメリカ向けの輸出に頼ることができなくなり、積極的な経済対策をとった。これを受けて中国で投資が盛り上がり、それが、他の新興国や開発途上国からの一次産品の輸入を押し上げた。こうして、世界経済の重心がアメリカから中国へ移動した。

### (4) 反グローバリズム

金融緩和による資産価格の高騰と金融機関の救済は、高所得層優遇の面があり、先進国では政治家に対する中低所得階層の不信が増大した。特に、新自由主義経済思想（自由放任主義）の下、規制緩和による労働者の保護の撤廃、最高税率の引き下げを先導してきた米英で不満が爆発した。

それを利用した反グローバリゼーションのポピュリスト（大衆迎合主義）的な動きが蔓延した。たとえば、アメリカのトランプ大統領は、アメリカの製造業の海外移転によって、白人のブルーカラー層が、製造業など高賃金で質の高い雇用を得にくくなっているという不満を代弁している。そして、中国などとの二国間の貿易赤字や、アメリカの自動車産業のメキシコなど国外への工場移転の問題を取り上げ、保護主義的な主張によって、アメリカ第一主義を掲げている。

経済学的には、二国間の貿易不均衡だけを取り出して、経済的な得失を判断するのではなく、多国間の貿易システムとグローバルな生産ネットワークであるグローバル・バリュー・チェーンの構築による生産性の上昇という分業の利益を重視すべきである。また、ブルーカラー層が高賃金の製造業から低賃金のサービス業への職種転換を迫られた要因としても、グローバル化よりも、IT化やオートメーションなど技術革新の影響の方が大きいと見られている。先進国だけではなく、中国など新興国においても産業化の過程で、高学歴の労働者への需要が高まり、貧富の国内格差が拡大する傾向にある。



### 3. グローバリゼーションを機能させるための G20 および IMF の処方箋

#### (1) G20 の処方箋の概要

G20 サミットの首脳宣言を見ると、成長エンジンとしての開かれた貿易を維持するため、貿易の負の側面にも注目し、貿易によって悪影響を受ける弱者へ配慮するようになった。具体的には、たとえば、職業訓練、生涯学習の支援など積極的な労働政策の提唱である。また、比較優位に基づく産業構造の調整を促進するために、労働市場の柔軟性の向上や金融などの構造改革を進めることである。しかし、こうした構造改革は、摩擦的失業など短期的には痛みを伴うため、スムーズな構造改革を支援し、高い雇用を維持するために財政金融政策を活用することを提言している。さらに、世界金融危機後、先進国を始めとする世界的な需要不足と長期停滞の懸念を払拭し、投資の促進による成長力の底上げを図るために、2014年11月にオーストラリアで開催されたブリスベン G20 サミットでは、インフラ投資による成長促進を世界的に協調して進めることになった。最近のサミットでは、人工知能（AI）など技術革新が雇用や産業社会に及ぼす影響にいかに対処し、技術革新をどのように成長と雇用につなげていくかについても議論されている。

#### (2) G20 ブエノスアイレス・サミット<sup>1</sup>

2018年11月30日～12月1日にかけて、アルゼンチンを議長国として、アルゼンチン・ブエノスアイレスにて、G20 サミットが開催された。世界経済の成長については、強固である一方、国ごとのばらつきや金融の脆弱性、地政学リスクなどの主要なリスクが一部顕在化したことが認識された。また、貿易上の問題に留意するとの文言も盛り込まれた。その上で、強固で、持続可能で、均衡ある、かつ、包摂的な成長という G20 の目的を達成するため、信頼を高める対話と行動を強化することにより、全ての政策手段を用いるとの決意が表明された。また、金融政策は、中央銀行のマンデートと統合的に経済活動を支え、物価の安定を確保し、財政政策は、必要に応じてバッファを再構築すべきであり、かつ、公的債務が持続可能な道筋にあることを確保しつつ、機動的に実施し、成長に配慮したものにすべきであるという認識が共有された。為替についても、これまでの為替相場のコミットメントを再確認するとの一文が入った。

安倍総理は、世界経済を扱う第1セッションにおいて、リードスピーカーとして発言を行い、自由で開かれた経済は平和と繁栄の礎であり、日本は自由貿易の旗手として、ルールに基づく多角的貿易体制の強化・改善や、経済連携協定を力強く推進していること、保護主義や貿易制限的措置の応酬はどの国の利益にもならず、WTO改革の議論を G20 首脳が後押しすべき旨訴えとともに、自由で公正な経済ルールの推進のため、鉄鋼の過剰生

産能力問題を含め、市場歪曲的な補助金等の支援措置の撤廃について、公平な競争条件を確保すべきとして、経済成長と格差への対処を同時に達成する「成長と分配の好循環」の創出、SDGs の推進、気候変動問題への対応の重要性についても強調し、各国の支持を得た。

国際金融アーキテクチャについては、力強く、効果的な国際金融機関は、成長及び持続可能な開発を支える助けとなること、また、強固で、クォータを基礎とし、かつ、十分な資金基盤を有する IMF を中心としたグローバル金融セーフティネットの更なる強化へのコミットメントが再確認された。また、新たなクォータ計算式を含む第 15 次クォーター一般見直しに関して、2019 年春会合まで、遅くとも 2019 年年次総会までに完了することへのコミットメントが再確認された。IMF 及び世界銀行に対し、公的及び民間の債務に関する記録、監視及び報告を改善するために、債務国及び債権国と共に取り組むよう求めることが合意された。また、IMF によるプログラム・コンディショナリティ及びその債務上限政策に関する見直しへの期待が表明された。

低所得国における債務問題については、引き続き、公的債務・財政管理に関する能力構築を支援し、国内政策の枠組みを強化することにより、低所得国における債務脆弱性に対処するための措置をとることが合意され、また、債務の透明性及び持続可能性の促進に向けて取り組むとともに、債務者、及び公的・民間双方の債権者による、インフラ金融を含む持続可能な金融慣行の改善に向けて取り組むことが確認された。

国際課税については、租税条約や移転価格ルールに基づいた、世界規模で公正、持続可能かつ現代的な国際課税システムのための取組を継続するとともに、成長志向の租税政策を推進するための国際協力が歓迎された。OECD/G20「税源浸食と利益移転（BEPS）」パッケージの世界的な実施は引き続き不可欠であるとの認識が示され、また、経済の電子化が国際課税システムにもたらす影響に対処するため、2019 年の進捗報告及び 2020 年までの最終報告書により、コンセンサスに基づく解決策を追求すべく共に取り組むとの認識が共有された。

### （3）日本議長下での G20 プライオリティ

ブエノスアイレス・サミットの閉会セッションでは、今般のサミットの議長であるマクリ大統領から議長を引き継ぎ、安倍総理から、2019 年 6 月 28～29 日に大阪で開催される G20 サミットに向けた意気込みを発信した。また、同日、麻生副総理兼財務大臣より、日本議長下財務トラックのビジョン及びプライオリティが発表され、「世界経済のリスクと課題の整理」、「成長力強化のための具体的取組」、「技術革新・グローバル化がもたらす経済

社会の構造変化への対応」の3つのテーマに注力することが示された。財務大臣談話<sup>2</sup>によれば、それぞれのポイントは以下のとおりである。

(a) 世界経済のリスクと課題の整理

まず、第一に、世界経済のサーベイランスを通じて、経済危機の芽を事前に摘むことは、G20 の最重要の責務である。併せて、持続可能な経済成長に向けて、過度な経常収支不均衡の原因や対応の方向性を議論する。経常収支の不均衡は、二国間の貿易上の措置ではなく、マクロ経済に関する国際協力を通じた貯蓄・投資バランスの適正化によって対処する必要がある。このためには、更に、企業の過度な貯蓄や人口の高齢化など、貯蓄・投資バランスに影響を与える構造要因の理解も必須である。

また、高齢化はあらゆる国が遅かれ早かれ直面する課題であり、マクロ経済に与える影響、労働供給減少への対応、高齢化と金融の包摂など、様々な課題について包括的に議論したい。

(b) 成長力強化のための具体的取組

第二に、成長力強化のための具体的な取り組みを取り上げる。まず、質の高いインフラ投資を促進する。インフラ整備は生産性を向上させるために重要だが、インフラそのものの物理的価値を超えて、長期的な経済・社会への波及効果も重要である。質の高いインフラ投資は、民間資金の動員等を通じたインフラ投資の量の増加のみならず、雇用創出、能力構築、技術移転など、持続可能な成長の基盤となる。また、災害リスクファイナンスなどの自然災害に対する財政の強靱性を強化する取り組みはそういった基盤を一層強固にする。

また、物的インフラへの投資だけでなく、人的インフラへの投資も重要である。この観点から、途上国における UHC (Universal Health Coverage) の達成に向けた持続可能なファイナンスの実現も、成長力強化のために不可欠と考えている。更に、低所得国において債務が累積し、債務脆弱性が高まっている問題にも対処すること、借り手だけでなく官民の貸し手の双方が、債務の透明性の向上及び債務の持続可能性の確保に取り組むことが不可欠である。

(c) 技術革新・グローバル化がもたらす経済社会の構造変化への対応

第3に、技術革新・グローバル化がもたらす社会の構造変化への対応を取り上げたい。急速に進むデジタル化等の技術革新やグローバル化は、世界の社会・経済構造やビジネス

モデルを大きく変化させてきており、これを健全な成長につなげるべく、国際経済システムの分断を避けつつ、政策面の対応を行うことは、先進国・途上国問わず直面する喫緊の課題である。

国際課税については、デジタル化に伴う課税原則の見直しについての議論とともに、租税回避・脱税への対応に引き続き取り組む。金融分野においては、金融市場の分断回避に向けた取り組みを進めると共に、暗号資産への対応、分散型台帳技術等の技術革新がもたらす機会とリスクの両面への取り組みを進める。

#### (4) 日本議長下での G20 プライオリティ「世界経済のリスクと課題の整理」の検討

財務大臣談話で示された日本議長下での G20 プライオリティの狙いと意義を検討する。「世界経済のリスクと課題の整理」においては、「過度な経常収支不均衡」と「高齢化」への政策対応が重要な議題となるであろう。

##### (a) 過度な経常収支不均衡への対処

過度な経常収支不均衡は、これまでの G20 サミットで常に主要議題として議論されてきた問題である。これは世界的な経常収支不均衡 (global imbalances) 問題として、IMF の多角的サーベイランス (multilateral surveillance) の主要テーマとなってきたものである。2018 年の世界経済を振り返ると、好調なアメリカ経済を筆頭に世界経済成長は強固であったものの、アメリカのトランプ政権による相次ぐ貿易制限措置の発動によって、世界経済の見通しに暗雲が立ち込め始めた一年であった。トランプ大統領はよく 1980 年代の日米貿易摩擦の発想で行動していると言われるが、当時の日米貿易摩擦と現在の米中貿易摩擦は、表面上は類似しているものの、その背景にあるものは大きく異なっている。

まず、マクロ政策協調の観点で振り返ると、当時アメリカではレーガン政権の下で財政赤字と経常収支赤字の双子の赤字が問題になっていた。アメリカでは当初ドル高はアメリカ経済の強さを象徴するものとしてそれを放置していたが、さすがにそうもいってられなくなり、1985 年 9 月のプラザ合意でドル高是正の政策協調が取られた。その後、アメリカ金利は低下し、急速な円高ドル安が進行した。急速な円高に直面した日本では過度な財政金融政策の緩和が行われ、バブル経済の温床になった。急速な為替調整にもかかわらず、日米の経常収支不均衡の改善には時間がかかった。これには、為替が調整されても輸出入の数量調整には時間がかかるため、経常収支の調整が遅れる J カーブ効果も働いていた。アメリカの財政政策の引き締めによる貯蓄・投資バランスの改善措置がとられなかったため、アメリカの経常収支の改善はなかなか進まなかった。日本では 1990 年代初頭のバブル

崩壊により失われた 10 年を迎えることになる半面、アメリカ経済は、冷戦の勝利による世界経済の構造変化にうまく対応して力強く復活していく。

トランプ大統領から見れば、台頭する日本経済に対して、レーガン政権が敢然と立ちあがり、圧力を加えることによってアメリカが勝利したという成功体験に映るだろう。だから、トランプ政権は WTO や TPP などの多国間主義を否定し、二国間の貿易交渉に持ち込もうとするのである。しかしマクロ政策協調の観点からみると、当時のアメリカの経常収支赤字の真因はアメリカの貯蓄・投資バランスにあった。その事情は現在に共通するものである。2018 年中にアメリカは中国からの輸入にかかる関税を引き上げたが、対中貿易赤字はかえって増加した。関税引き上げまでの駆け込み需要や人民元安、J カーブ効果なども関係している可能性があるが、一番大きい要因はアメリカの減税である。減税によってアメリカ経済が刺激されそれによって輸入が拡大したのである。その含意は、経常収支赤字を縮小するためにはアメリカ自身が財政政策の拡張を自粛するというマクロ政策の是正措置をとるべきであり、赤字拡大を中国のせいにして、関税を引き上げるのは筋違いというものである。これは中国に受け入れられやすい議論である。また、マクロ経済の論理に沿っており、IMF が伝統的に守ってきた多国間主義に基づくマクロ政策協調の概念に沿っている。ただここで注意すべきは、現在は、アメリカの金利が上昇局面にあり、それを反映して中国からの資本流出圧力と人民元安が続いているということである。これは 1980 年代の為替政策協調とは正反対の動きである。これが当時の G7 の政策協調と現在の G20 協調の相違点であり、問題を複雑にしている。

さらに、1980 年代の日米貿易摩擦と現在の米中貿易摩擦の違いは、前者がもっぱら経済的な脅威に根差していたのに対して、後者は、政治経済システムの相違や軍事的脅威と密接に関連している点である。当時も日本の鉄鋼、自動車や半導体が世界を席卷するとアメリカの安全保障が脅かされるという議論があった。しかし、日本はアメリカの同盟国であったし、所詮軍事的脅威にはなりえなかった。これに対して、中国は「社会主義市場経済」を掲げる中国共産党が指導する異質な政治経済システムをとっている。平和的台頭が期待されたものの、南シナ海や東シナ海などで拡張的な軍事行動も見られるようになっている。こうした中、国策「中国製造 2025」を筆頭に付加価値を高める施策を進めている。中国では西側諸国のように個人情報保護する必要がなく、国家が保護する IT 企業が個人情報を自由に収集し、それを国家が管理していると西側諸国では警戒が広がっている。従来、学問や表現の自由が情報社会の発展のためには不可欠と見られていたものの、中国の異質な政治経済システムが実は人工知能 (AI: Artificial Intelligence) や自動運転、ロボットなど情報社会の技術革新に有利に働くという点が脅威となっている。これは中国の巨大な人口と

国内市場、そしてそれに吸い寄せられる外国企業への強制的な技術移転の要求への批判につながっている。また、中国の抱える過剰生産能力がダンピング輸出の温床となっている。特に鉄鋼への補助金による過剰生産が輸出にはけ口を求め、世界の市況を崩す点が問題視されている。ここでは、WTO ルールにしたがうように日米欧が結束して中国に求めていくことが重要である。

#### (b) 高齢化への政策対応

高齢化は出生率と死亡率の低下・長寿化によってあらゆる国が遅かれ早かれ直面する重要な政策課題である。日本は少子高齢化が世界で最も急速に進行した国として、これを 2019 年日本議長下での G20 プライオリティの中で、主要議題と位置付けている。実際、韓国は日本の後を追うように急速に高齢化が進んでおり、高齢者の社会保障が大きな社会問題になっている。また、中国はようやく一人っ子政策を修正しつつあるものの、急速な経済発展に伴って、高齢化はもはや止められず、喫緊の政策課題となっている。中国の場合、社会保障の充実が、上記のグローバル・インバランスの問題への処方箋にもなる。これは中国の経常収支黒字の裏側には中国の過剰貯蓄、過小消費という貯蓄・投資バランス上の構造問題が横たわっているためである。中国では年金を受けられる人が都市に住む中産階級以上に限定されている。農村戸籍の人は、都市に移り住んで農民工となっても、教育、医療や年金などの社会保障を受けられない。こうした状況で家族が大きな病気にかかってしまうと家計が破綻してしまう恐れが高い。そこで、リスクに備えて貯蓄する必要があり、これが消費を抑制するのである。

一方、日本の経験から社会保障を設計するにあたっては、将来の人口高齢化を見据えて、財政の持続可能性を確保することが重要であることがわかる。日本が 1960 年代に年金を整備し始めた際には人口構成が若く、年金を受給する人よりも保険料を払う人の方が多かった。また、寿命が現在のように長くなかったので、年金を受給する期間も平均的にみて短いものであった。しかし、その後、高齢化が進み、年金受給者の増加とそれを支える勤労世代の相対的減少、長寿化による年金受給期間の長期化によって、年金財政は逼迫している。

また、高齢化は金融政策・金融システムに与える影響も大きい。高齢化は労働需給を減らし、それによって経済成長に下押し圧力を及ぼす。潜在成長率が低下すると、長期の均衡実質金利も低下する。これが低下すると金融政策の有効性が低下する。金融政策は実質金利を均衡実質金利に比べて上げ下げすることによって、経済活動を調整する。実質金利が均衡実質金利よりも下がると、投資が刺激されて、需給ギャップにプラスの影響がある。

すなわち、不況の時には、実質金利をこのように引き下げることによって、需給バランスを回復することができるのである。しかし、日本のデフレの経験が示すように、高齢化の元で潜在成長率、均衡実質金利が同時進行で低下し物価も停滞すると、機動的な金融政策の運営に支障が出る恐れが高まる。

これはさらに金融システムの安定性も脅かすことになる。安定的な物価上昇と経済活動の下支えのために、低金利政策が長期間継続されると、金融機関の収益性が圧迫される。そのため、金融機関はリターンを求めて、過度なリスク・テイクに走る誘因が生じる。これは、人口減少による資金需要の減少と相まって、金融機関の経営を圧迫し、金融機関の再編や新たなビジネスモデルの構築を迫ることになる。また、高齢者に金融資産が集中するようになると、高齢者のニーズに応じた資産運用サービスの提供も課題となる。日本でも高齢者が金融機関の強引な勧誘によってハイリスクの資産をわけのわからぬまま買わされて、大きな損失を被る例が多くなっている。一方、高齢者の資産運用が元本保証のある預貯金に偏ると、株式や投資信託を通じたリスク資金の供給に支障が生じる恐れもある。金融教育や高齢者に合った金融サービスのあり方（金融包摂）等を包括的に議論する必要がある。

#### （5）日本議長下での G20 プライオリティ「成長力強化のための具体的取組」の検討

続いて、財務大臣談話で示された日本議長下での G20 プライオリティの第二の柱である「成長力強化のための具体的取組」の狙いと意義を検討する。「成長力強化のための具体的取組」においては、「質の高いインフラ投資」と「低所得国における債務の透明性の向上及び債務の持続可能性の確保」が重要な議題となるであろう。

##### （a）質の高いインフラ投資

質の高いインフラ投資は、日本が成長戦略の一つの柱として、インフラ輸出を推進する中、コスト面では、中国などの新興国に競り負ける例が多いといった状況の中で、日本のインフラ輸出を側面支援すると共に、日本の経済協力を普遍性をもたせるために打ち出されたという経緯がある。中国のインフラ輸出については、借り手の借り入れ能力を無視しているとか、受注した中国企業が中国人労働者を連れてくるため、地元の経済振興・技術移転や雇用創出につながらないといった批判が多くみられる。また、完成したインフラの質が低く、メンテナンスが追い付かず、早々に劣化してしまうといった問題点も指摘されている。

こうした中、国際的には、2016年5月のG7伊勢・志摩サミットで、「質の高いインフラ

投資の推進のための「G7 伊勢志摩原則」が採択されている。G20 でも 2014 年以来、様々な機会に、質の高いインフラ投資が持続可能な開発のカギであるという幅広いコンセンサスが形成されてきている。2016 年 9 月の杭州サミット首脳宣言では、「社会や環境への影響に配慮しつつ、経済開発戦略と整合性を保ちつつ、ライフサイクルを通じたコストの経済性、安全性、自然災害への強靱性、雇用創出、能力開発、相互に合意された条件の下での専門的技術とノウハウの移転を目指した質の高いインフラ投資の重要性」が特筆された。

日本議長下での G20 サミットでは、杭州サミットで合意された原則に加えて、債務持続可能性の確保やインフラ利用の開放性等に新たにハイライトを当てることが期待される。これは、近年、中国の「一帯一路構想」に沿った経済協力でスリランカ、モルディブで過度な借り入れが行われ、債務の罠に陥る例が問題になってきた動きを背景としている。

#### (b) 低所得国における債務の透明性の向上及び債務の持続可能性の確保

2008 年の世界金融危機以降、先進国を中心に大胆な金融緩和が取られてきたため、世界的に金利が低下し、投資家はリターンを求めて従来リスクが高いとして投資に慎重であった低所得国向けにも積極的に投資するようになった。こうして過去数年の間に低所得国の債務は急速に積み上がり、債務持続可能性のリスクが高まっている。G20 では借り手だけでなく官民の貸し手の双方が、債務の透明性の向上及び債務の持続可能性の確保に向けて共に取り組んできた。

借り手側に対して、G20 は IMF と世界銀行グループが、低所得国の債務持続可能性を確保するために、債務の透明性を促進する努力をサポートしている。両機関は①債務統計の質、頻度、適時性の改善、②公的債務の記録、監視、報告にかかる能力の強化、③財政管理と徴税能力 (domestic resource mobilization) の法的・制度的枠組みの促進を目的とした技術支援等を共同で実施している。なお、IMF と世界銀行は、毎年、低所得国との経済審査の一環として、債務持続可能性分析 (debt sustainability analysis) を実施している。

貸し手側に対しては、公的貸し手を対象として、「持続可能なファイナンスに関する G20 のガイドライン」(Operational Guidelines for Sustainable Financing) の実施に関する自己評価をボランティアベースで開始した。自発的に自己評価を実施した国は結果を両機関に守秘義務を条件にして提出する。両機関は結果を蓄積し、ベストプラクティスを特定する。また、G20 は民間の貸し手と連携することが重要だと考えている。国際金融協会 (Institute of International Finance) は債務透明性を改善するために、自発的に原則を開発しているところであるが、G20 では持続可能なファイナンスという共通の目標に向けて、債務の透明性と持続可能性の要素を盛り込むように示唆したところである。



公的貸し手の中では新興の債権国である中国の債権情報の整備と公表が国際的に大きな課題になっている。中国では経済協力の担い手が多く、それを集計するのが難しい状況が続いてきた。また、OECD の開発援助委員会や債務再編について話し合う公的債権者の集まりであるパリクラブにも加盟していない。中国は世界第二位の経済大国になり、低所得国への貸し出しも急増しているものの、依然開発途上国であるので、先進国の集まりのメンバーになるのは控えている。また、国内の貧富の格差が深刻であるため、海外への経済協力の数字を公表すると、国内よりも外国の開発に力を入れているという批判が国内から起こりうることに對する政治的配慮が働いている可能性もある。

#### (6) 日本議長下での G20 プライオリティ「国際課税」の検討

反グローバリズムのひとつの根源として、富裕層や多国籍企業によるタックスヘイブンの利用による税逃れが挙げられる。所得を国外に移転して課税を逃れる動きは、そうした操作のできない一般の納税者の不満を高め、経済エリートや政治エリートがグローバリゼーションを悪用しているという不信感を生む温床となっている。

これに對して危機感を持った課税当局は、2012年に OECD（経済協力開発機構）の租税委員会を活用して「税源浸食と利益移転」（BEPS : Base erosion and profit shifting）いわゆる「BEPS プロジェクト」を立ち上げた。このプロジェクトには、OECD のメンバー国となっていない G20 メンバー8 カ国（中、印、露等）など新興国も議論に参加した。その後、G20 のマנדートの下、BEPS に関して検討を重ね、2015年に「最終報告書」を公表し、BEPS への対抗措置を勧告した。BEPS 合意事項を実施するための「BEPS 包摂的枠組み」には今では 125 か国が参加している。

これを受け各国は必要な法整備や租税条約の改正等により、勧告を確実に実施することが必要になっており、実施状況については、モニタリングが行われる。また、開発途上国では国際課税への対応を強化するため、IMF や ADB（アジア開発銀行）など国際機関の技術支援も受けながら、能力開発を進めている。

日本議長下では、2020年に予定されているデジタル課税に関する合意、G20 への報告に向けて、大まかな道筋をつけることが最大の課題となっている。Amazon, Facebook や Google などプラットフォーム企業と呼ばれる巨大 IT 企業が、インターネットと参加型のプラットフォームを使って、海外からビジネスを展開する新たなビジネスモデルが大成功をおさめ、既存の小売企業が国内で課税されるのに対し、免税となるようになり、それが課税上の不公正にあたるとして政治問題になっている。こうした企業の課税について国際的合意を醸成することが 2019年の議長であり、これまで OECD/G20 において国際課税の議論に積極

的に貢献してきた日本に期待されている。

—注—

- <sup>1</sup> 緒方健太郎「G20 ブエノスアイレス・サミットの概要について」『ファイナンス』平成 31 年 1 月号 23-25 頁。
- <sup>2</sup> 財務大臣談話～日本議長下での 20 か国財務大臣・中央銀行総裁会議について～、財務省、<[https://www.g20fukuoka2019.mof.go.jp/ja/outline/pdf/20181203\\_1.pdf](https://www.g20fukuoka2019.mof.go.jp/ja/outline/pdf/20181203_1.pdf)>、2019 年 1 月 28 日アクセス。



## 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）。

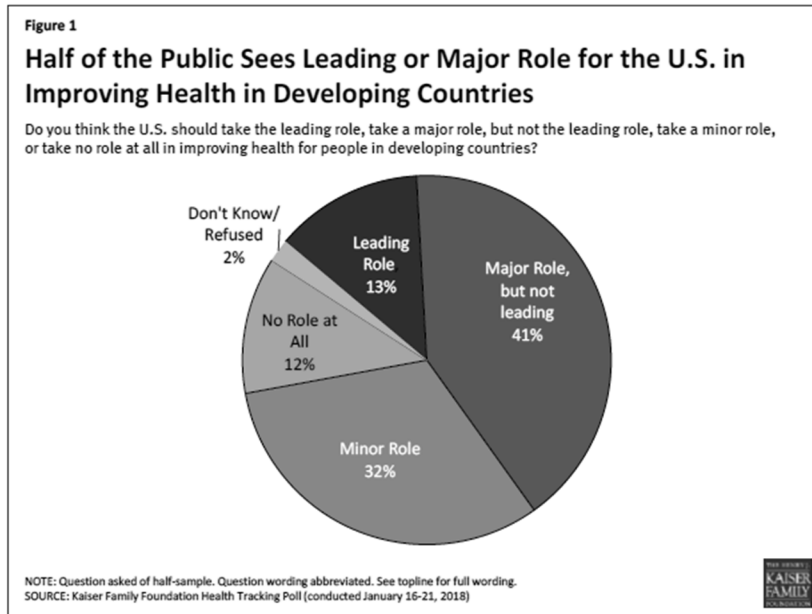
実際に、JEEは一定程度実施されている。例えば現時点で、アフリカ地域では48ヶ国中37カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-africa/en/>）、西太平洋地域では27カ国中8カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-western-pacific/en/>）、欧州地域では51カ国中8カ国において（<https://www.who.int/ihr/procedures/mission-reports-europe/en/>）実施されている。

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

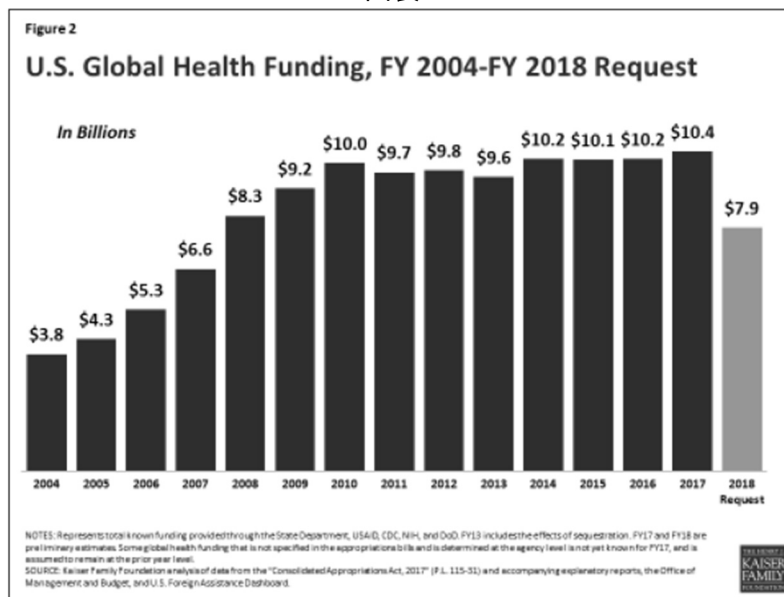
アメリカは、これまで、グローバルヘルスにおける主要な資金提供主体であり、国内的にも超党派的な支持を得てきた（KFF 2018b）。また、2017年度の国際援助のうち27%はグローバルヘルスを対象とするものであり、世論調査でも支持を得てきた（図表1）（Kates et al. 2018）。金額的には2004年以後拡大を続け、2010年からは100億ドル程度で安定してきた（図表2）。

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）。LPA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.

## 第10章 分散台帳技術を用いた非中央集権的ガバナンスの理想と現実

高木 聡一郎

### はじめに

分散台帳技術（Distributed Ledger Technology : DLT）あるいはその一部を構成するブロックチェーン技術は、信頼される組織機関に依存することなく、情報の正当性、正確性を担保する技術として登場した。その代表的な応用例である仮想通貨を例にとれば、これまで中央銀行が通貨を発行し、最終的な決済機能を担っていたのに対し、分散台帳技術を活用した仮想通貨では、不特定多数の参加者の協働により通貨が発行され、決済が承認される。こうした非中央集権的な特性は、既存のガバナンスと信頼の構造を大きく変えるものとして注目を集めてきた。それは、権威を持つ国家や大規模金融機関が主導し、グローバルなガバナンスを規定していく体制に対するオルタナティブとしての一面を持っている。すなわち、『反グローバリズム』が自由貿易推進、国際協調主義に対する国家至上主義とするならば、そもそも国家などの既存の権威組織主導によるガバナンスに対する、草の根的なグローバルガバナンス像の提示でもあった。しかし、代表的な仮想通貨であるビットコインの誕生から、企業等でのブロックチェーン技術の活用、仮想通貨による資金調達など利活用が多様になるなかで、当初高く評価されてきた非中央集権性は弱まり、既存の社会経済システムに組み込まれる形で社会への応用が進んできた一面も見られる。こうした中、分散台帳技術が当初目指してきた非中央集権性の理想と、その後の普及に伴うガバナンス面での変遷を明らかにすることを目的とするものである。なお、本稿では多数の参加者の協働により情報の信頼性を担保する技術の総称を「分散台帳技術」と呼び、ビットコイン等で採用されている「ブロックチェーン技術」をその特殊形態として位置付ける。

### 1. 分散台帳技術の思想的背景

ブロックチェーン技術は、ビットコインを実現するための技術基盤として誕生した。その技術体系はサトシ・ナカモトを名乗る人物あるいはグループが作成した論文「Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System」(Nakamoto, 2008)<sup>1</sup>に端を発している。これは論文とはいえ学会等での発表や査読を経たものではなかったが、内容の革新性からコミュニティにおいて高く評価され、その後当該論文に従ってビットコインが実装されることとなった。

ただし、ビットコインはそれに先行する技術要素を組み合わせたものであり、それぞれ

の要素は必ずしも革新的なものではない。ハッシュ関数、公開鍵暗号、P2Pによるファイル交換ネットワークなど、いずれも長い歴史を持つ技術を組み合わせることで実現している。また、通貨の電子化の歴史から見ても、長年の研究開発を総合し、懸案を解決する形で誕生したものである。

初期の電子通貨の研究は、オンラインで互いに信頼が成立しない場合に、いかに電子的な支払いを実現するかという問題に取り組んできた。Narayanan et. al (2016)<sup>2</sup> はこうした初期の通貨の電子化をめぐる取り組みを詳述しているが、彼らによると1994年に設立された First Virtual はクレジットカード情報をユーザーから預かり、電子メールベースで取引の仲介を行っていた。1990年代半ばに登場した SET アーキテクチャは、クレジットカード情報を取引業者に渡さずに取引を成立させる仲介サービスを提供している。これらのクレジットカードベースの支払い手段に対して、現金の持つ匿名性を保ったまま電子化する試みは、David Chaum が1989年に設立した DigiCash 社、および同社が発行した ecash に見られる。この試みは販売業者側の匿名性がないという問題もあり、普及には至らなかった。また、ビットコインは Cypherpunk と呼ばれるリバタリアニズム的思想とも深く関係していたことが報告されている<sup>3</sup>。

こうした思想的背景と技術的蓄積から生まれたのが、サトシ・ナカモト論文であった。同論文は、「必要なのは、信頼ではなく、暗号学的な証明に基づく電子決済のシステムであり、どのような2者間でも信頼される第三者に頼ることなく、直接に取引できるようにすることである。」と述べている (Nakamoto, 2008)。すなわち、国家や銀行などに依存することなく、あらゆる個人間で直接的に決済できることを目指し、それを暗号の組み合わせにより技術的に実現することを示したものである。その意味では国家の管理のもと、国家間関係の強化を志向するグローバリゼーションではなく、国家や権威に依存しない市民レベルでのグローバル決済システムであり、同時に情報管理メカニズムとしての性格をあわせ持っていた。ビットコインの初期の開発段階では、こうした分散台帳技術の非中央集権性、非権威依存性という性格が、一部のエンジニアや活動家の共感を呼び、活動の原動力となってきた。

## 2. 初期の利用

サトシ・ナカモト論文に基づき実装されたビットコインは2009年1月3日に運用を開始した。当初の利用は一部の熱心な開発者に利用は限定されており、2010年5月になって初めて、2枚のピザを10,000ビットコインで購入するという市場取引に使用された<sup>4</sup>。10,000ビットコインは当時25米ドルの価値であったが<sup>5</sup>、現在の価格では約40億円の価値になる<sup>6</sup>

しかし、むしろ初期の運用期間においては犯罪における決済手段という側面によって注目を集めた面も強い。2011年から運営されていた匿名のオンラインマーケットプレイスである「シルクロード」は、違法薬物の取引等に使われていたが、そこで採用されていた決済手段がビットコインであった。

一方、2012年頃のキプロス金融危機の際に、預金封鎖から逃れるためにビットコインが資金退避先として使われるといった動きがあり、徐々に一部の支持者や開発者コミュニティ以外にも利用が広がってきた。2014年には東京の仮想通貨取引所マウントゴックスから大量のビットコインが流出した事件により、一般の人々にも投資先あるいは決済手段としてビットコインが普及しつつあることが明らかになった。

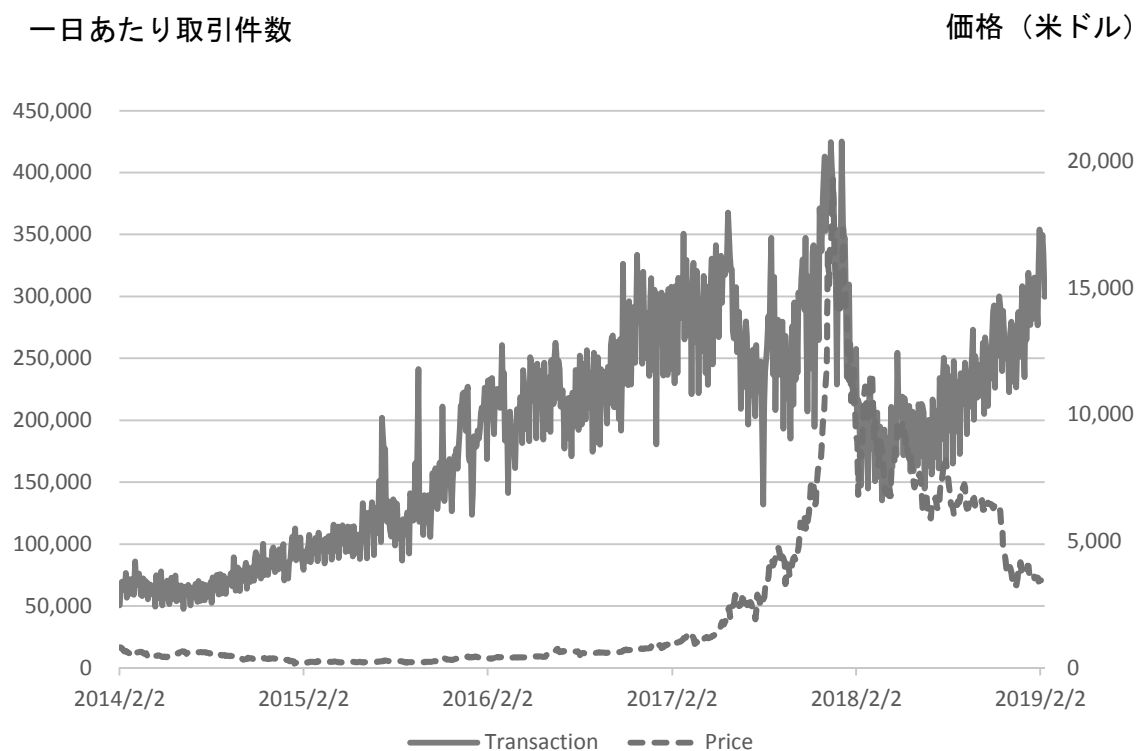
2014年以降は一般消費者を対象としたビットコインの利用が本格的に始まり、旅行サイトのエクスペディア、コンピュータのデル、楽天（米国内）など、大手企業でもビットコインによる支払受付を開始している<sup>7</sup>。

### 3. 仮想通貨の急速な普及と政府による介入

2016年以降、仮想通貨の価格は激しく上昇し、2017年12月17日には1ビットコインあたり2万ドル近くに達した。しかし、2018年に入って急落し、2019年2月時点ではおよそ3,000ドル台中盤で推移している（図1）。一方、一日あたりのビットコインの取引量を見ると、2018年1月の暴落により一時的には減ったものの、その後再び増加に転じ、直近のデータ（2019年2月10日）では一日あたりおよそ30万件の取引があることがわかる。価格の暴落により投機対象としての魅力は薄れた可能性があるものの、取引量からみれば必ずしも下火になったとは言えない。



図1 ビットコインの取引件数と価格(2014年2月以降)



Source: blockchain.com<sup>8, 9</sup>

急速な普及に対して各国政府も様々な対応を加速させてきた。イングランド銀行は仮想通貨が普及した際の経済への影響を試算したり、イングランド銀行自身がブロックチェーン技術を用いてデジタル通貨を発行した場合の影響について研究を行ってきた。また、スウェーデン国立銀行も同様に中央銀行が発行する通貨への分散台帳技術の活用を研究しているとされる。なお、こうした中央銀行が発行するマネーを分散台帳技術で実現するものは、中央銀行デジタル通貨（CBDC：Central Bank Digital Currency）と呼ばれる。

一方で、マネーロンダリングへの懸念や、利用者保護の観点から、各国政府は民間の仮想通貨を既存の法体系にどのように組み込むか検討し、法整備に注力してきた。以下ではそのうちいくつかの特徴的な取り組みを取り上げる。

### （1）米国における取引業の規制

政府による規制の先駆的なものは、2015年に米国ニューヨーク州で施行されたBitLicenseである。BitLicenseでは仮想通貨を金融目的で送金することや、消費者に販売する場合には免許を取得する必要がある。免許を取得した事業者は、AML（アンチ・マネー

ロンダリング)の取り組みを行うことや、災害対応計画を策定することなど様々な義務を負う<sup>10</sup>。こうした規制は、現金と同様の利便性と匿名性を備えた非中央集権的電子通貨を作るという初期の目的には反するものであるが、仮想通貨の普及に伴って損害を被る消費者を保護するためであった。こうした法制度は、バーモント州(2017年5月4日署名)、をはじめ、ノースカロライナ州、ワシントン州、ハワイ州などでも整備された<sup>11</sup>。

## (2) 日本の仮想通貨法

こうした環境変化の中で、我が国においても2017年4月1日より、改正資金決済法(通称:仮想通貨法)が施行された。利用者保護やマネーロンダリング対策の観点から、仮想通貨交換業者の登録、仮想通貨の仕組み・特性等に関する情報提供の義務化、利用者財産と事業者自身の財産の分別管理、一定額以上の取引時における公的証明書の確認義務などが設定されている<sup>12,13</sup>。こうした制度化は、日本の仮想通貨事業者自身が利用者に対する信頼性の訴求の観点から望んできたところでもある。実際に2017年の法施行後、ビックカメラなど多くの人々が利用する量販店でもビットコインの受け入れが始まるなど、急速な普及が見られた。

## (3) 米国における入国時申告に関する提案

ブロックチェーン技術で発行管理される仮想通貨は、当初からグローバルな存在であり、従来の国際的な資金移動管理とは整合しない面がある。例えば日本から米国に送金する場合、日本円から自身のアドレス(A)宛にビットコインを購入し、それを他のビットコインアドレス(B)宛に送金し、それを米国内で米ドルに交換するという手順となる。この場合、アドレスAとBに紐づいたビットコインそのものはグローバルなブロックチェーンで管理されるものであり、ビットコインを保有しているだけでは国際的な資金移動を行ったことにはならない。

こうした中で、アメリカの議員グループが、入国時に仮想通貨の保有について申告すべきだと主張しているとされる。米国内に入国するさいに、1万ドル相当以上のビットコインを保有している場合、申告する必要があるとするものである<sup>14</sup>。この法案は現金持込み時の申告を応用したものとされているが、現金を物理的に持ち込むことに対して、ビットコインは常にインターネット上にあり、また他国の経済圏と自国の経済圏のいずれかに属するものでもないため、「持ち込む」という概念とは整合しない可能性がある。国家を基本とした法制度とグローバルで運営主体のない仮想通貨の間で生じる矛盾が明らかになった事例と言える。

このように、仮想通貨の急速な普及に対して、主として AML、投資家保護の観点から本人確認の厳格化の方向で規制が導入されてきた。また、こうした規制は主に仮想通貨取引所を規制対象としたものである。分散的な通貨として登場した仮想通貨も、実際には仮想通貨取引所という信頼された組織を通じて購入し、使用することが一般的な形態として普及してきたことが、こうした規制を可能にした背景にある。

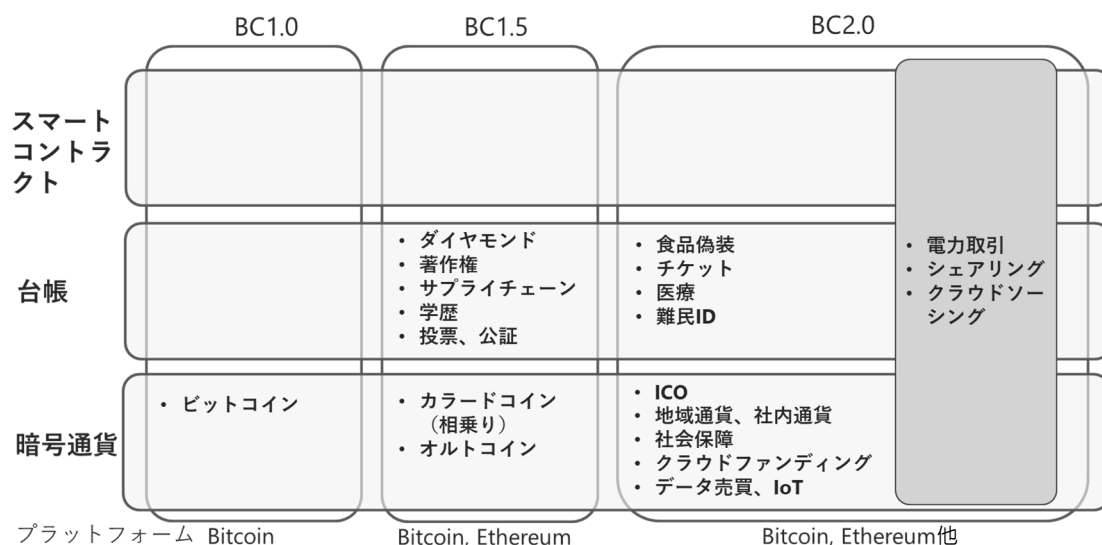
#### 4. 非金融分野における自律分散型サービスの試みと ICO

##### (1) 情報の信頼性・保全性を高めるためのブロックチェーン活用

仮想通貨としての分散台帳技術の活用については、各国政府・中央銀行が警戒感を深め、相次いで規制を強化しているのと対照的に、金融以外の分野における分散台帳技術の活用については、各国政府は推進的な立場を見せてきた。

図2に分散台帳技術の非金融分野を含めた応用の展開を示しているが、仮想通貨以外のものを登録する「台帳」としての機能や、スマートコントラクト機能を活用した電力取引、シェアリング、クラウドソーシングなどの自律分散型組織に関する取り組みなど多様なものがある。

図2 ユースケースの展開



出典：筆者作成

台帳としての活用の一例を挙げれば、マサチューセッツ工科大学や、キプロスのニコシア大学が取り組んでいる卒業証書、修了証書の管理がある。これらの取り組みは、卒業証

書などの証跡となるデータを、ビットコインのブロックチェーン上に登録することで、発行した大学に依存することなく証書の信頼性を担保する取り組みである。もっとも、最初の学歴証の発行は各大学で行う必要があるが、その後はその大学等が仮に無くなった場合でも、自律分散的なブロックチェーン上で学歴の証明が半永久的に行えることにメリットがあるとされる。情報の信頼性を組織が占有するのではなく、共有化する際にブロックチェーン技術を活用する意義があるとみるべきである。

## (2) 中央管理者や権威に基づかないサービスの提案

一方、スマートコントラクトなどを活用した自律分散的なサービスも様々なものが検討されてきた。Uberのようなライドシェアを自律分散的に実現しようとする Arcade City や、オンラインマーケットプレイスの OpenBazaar、クラウドソーシングの Colony など、従来いわゆる「プラットフォーマー」が提供していたサービスを、プラットフォーマーなしに自律分散的に実現しようとする取り組みである。こうした取り組みは、従来プラットフォーマーが得ていた手数料を削減することで、ユーザーのコスト負担が下がるというメリットや、サービスのコントロール権をユーザーが得られるという思想的側面が強調されてきた。

## (3) 非金融分野への応用に関する政府の推進

こうしたサービスを実現する環境を整えるという点では、各国政府は比較的ポジティブに対応してきた面がある。例えば米国アリゾナ州の議会では、ブロックチェーンに基づく署名とスマート・コントラクトを認める法案が採択された<sup>15</sup>。これによって、ブロックチェーン上のデータは、アリゾナ州では電子的な文書、記録と見なされることとなる。また、デラウェア州の議会でも、株式原簿およびその他のビジネス記録をブロックチェーンで行えるよう認可する法案が採択され、2017年8月1日に施行された。この法案は、最終的に企業に関する全記録をブロックチェーンで保管するための準備でもあり、将来的には個人間の株取引や企業の株式原簿も実際にブロックチェーンで記録することをめざしているとされる<sup>16</sup>。

一方、中国は仮想通貨の使用、マイニング、ICO などについて規制を強化しているが、ブロックチェーン技術そのものの利用については積極的な姿勢を見せている。例えば、中国工業情報化部はブロックチェーンの標準化を2018年の優先事項に指定している<sup>17</sup>。また、中国政府は2018年の全人代でブロックチェーンに関する議論を深め、2018年3月12日に専門家委員会の発足を公表している<sup>18</sup>。また、この準備として中国電子技術標準化機構(CESI) ディレクターの Ming Li 氏をはじめとする代表団が、ブロックチェーンの標準化

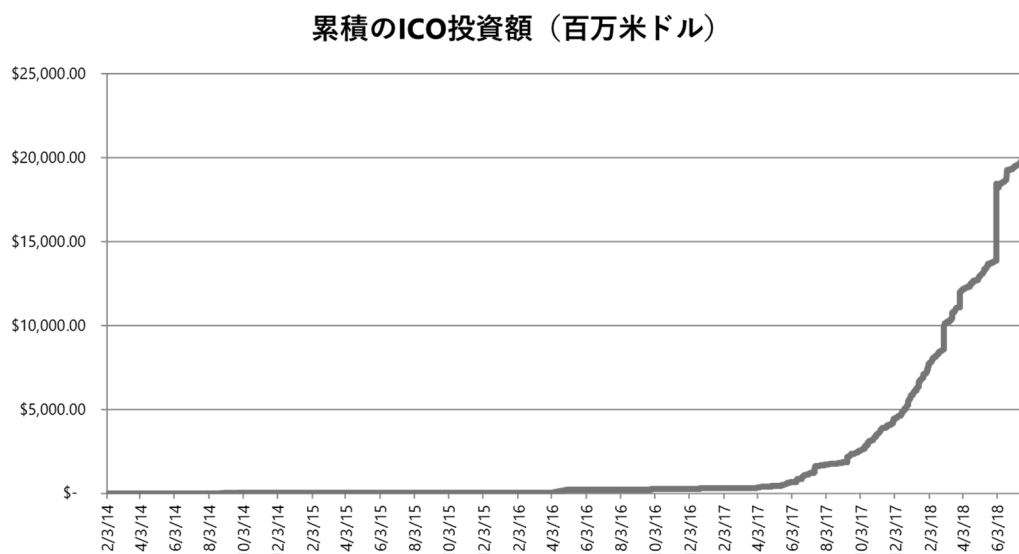
で主導権を握るオーストラリアを訪問するなど<sup>19</sup>、本格的な準備を行ってきたことがうかがえる。このように、仮想通貨に対する規制強化と警戒感とは対照的に、非金融分野におけるブロックチェーン技術の活用は、行政の支持も得て活発な開発が進められてきた。

#### (4) ICO (Initial Coin Offering) による巨額の資金調達

一方で、ブロックチェーン技術を活用した自律分散的サービスには、中央集権的なプラットフォームを排除した場合に、どのように開発・運営コストを捻出するかという根本的な課題があった。そこで生み出されたのが、ICO (Initial Coin Offering) である。ICOはそのサービスを利用するために必要なトークンを事前に生成し、売り出すことによって資金を調達する仕組みである。実際にそのサービスが提供され、トークンに対する需要が高まれば価格が上がり、初期投資者にも利益がもたらされるという論理で広く使われることとなった。

図3はこれまでのICOによる資金調達額の累計を示したものだが、2018年半ばまでに累計で200億ドルを超える資金が調達された。個別の案件ベースで見ても1億ドル以上を調達した案件は数多くあり、中には42億ドルを調達したEOSプロジェクトもある(表1)。

図3 ICOによる累積調達額



出典： <https://www.coindesk.com/ico-tracker/>

表1 主なICO案件

名称	終了日	調達額 (百万米ドル)	円換算 (億円、1ドル=110円)
EOS	2018/6/1	4,200	4,620
Telegram	2018/2/28	850	935
Telegram	2018/3/29	850	935
TaTaTu (TTU)	2018/6/20	575	633
Dragon	2018/3/15	320	352
Huobi	2018/2/28	300	330
Filecoin	2017/9/10	262	288
Tezos	2017/7/13	232	255
Sirin Labs	2017/12/26	158	174
Bancor	2017/6/12	153	168
The DAO	2016/5/1	152	167
Bankera	2018/3/1	151	166
Polkadot (DOT)	2017/10/27	145	159
Orbs	2018/5/15	118	130
Qash (QASH)	2017/11/8	107	118

出典：https://www.coindesk.com/ico-tracker/をもとに筆者作成

### (5) ICO に対する規制の強化

ICOには何らオブリゲーションなく資金調達ができることから、モラルハザードを生みやすく、詐欺的な活動を生みやすいという課題がある。また、自律分散的で、ユーザーが所有するサービスということが売りになっていたのに対して、一部の開発者の主導のもとトークンが発行され、そこで調達された資金の管理に透明性が欠けるなど、様々な課題がある。実際に米国連邦証券取引委員会 (SEC) が、ICOを詐欺として告発した案件もあり<sup>20</sup>、各国でICOに対する規制が強化されつつある。

実際に米国では連邦証券取引委員会が、有価証券登録義務違反としてICOに中止措置を発動した。同委員会は同社のICOが将来的な利益を見込めるものでありながら、有価証券登録を怠ったため停止措置に踏みきったと声明を発表したとされる<sup>21</sup>。また、ブロックチェーン技術の開発には積極的な中国も、ICOに対しては規制を厳格化しており、2017年9月4日、ICOの即時全面禁止措置を発表している。

シンガポール政府もICOには規制を強化しており、「ICOは匿名取引を本質とするため、資金洗浄、テロリストの資金調達に利用されるリスクが高い」とする声明を発表していた<sup>22</sup>が、一方でシンガポールの規制当局MASはICOに関するガイドラインを制定した。これは、有価証券の法的枠組みで扱う方向性を示したものである<sup>23</sup>。

一方、カナダはより積極的にICOを扱っていく姿勢を見せている。2017年10月23日には、カナダのオンタリオ州証券委員会がTokenFunder社のICOを承認した。TokenFunder

は、自社のコイン販売を通じて資金調達を目指すプロジェクトのプラットフォームを開発している<sup>24</sup>。

## 5. 既存制度との融合

上記のように ICO に対する規制が強まっていく中、既存の社会・法制度と融合した形で分散台帳あるいは仮想通貨の活用も検討されている。

法制度面からのアプローチを見れば、例えばフィリピンでは ICO を「准有価証券」として分類し、既存の制度から規制の対象とすることを検討している<sup>25</sup>。また、先述のようにシンガポール金融管理局（MAS）も、トークンが証券先物法上の証券として取り扱われる可能性を示唆している<sup>26</sup>。

一方、仮想通貨のボラティリティが高すぎることに對して、既存のフィアット通貨と連動させる「ステーブルコイン」が 2018 年頃から盛んに発行されるようになっており、Tether、TrueUSD、Stably など様々なものが提案・実装されている。また、上記の ICO に代わって、「STO（Security Token Offering）」も注目されている。これは、既存の証券制度を土台として、トークンによって流動性を高めようとするものである。

その一方、仮想通貨の実際の利用方法を鑑みて、資産として位置づける動きも見られる。2018 年 1 月にスイスで開かれた世界経済フォーラムでは、仮想通貨のボラティリティの高さから通貨として利用されていないことが議論された<sup>27</sup>。また、こうした背景から同年 11 月に開催された G20 会議の共同声明などでは仮想通貨が「暗号資産」と表現されている。こうした流れを受けて、日本でも金融庁が仮想通貨の呼称を「暗号資産」に改める方針を示した<sup>28</sup>。当初は電子通貨を目指して開発されてきた仮想通貨であったが、利用実態が決済手段ではなく投資が主であることもあり、国としては通貨ではないということを明確にしたいという意図があったものと考えられる。このように、当初は既存の制度や社会構造と自律分散的思想が緊張関係にあったのに対して、徐々に「暗号資産」の呼称に見られるような既存制度との切り分けや、証券制度との融合のような既存制度への組み込みが進められてきた。

## 6. 社会的ニーズに対応した分散性の制限

### （1）分散性の制限による社会実装の推進

上記の主に政府サイドからの規制強化に対して、技術・サービスを開発する民間の側からも当初の分散性を制限することで、企業等での利用ニーズに対応しようとする動きも 2016 年頃から顕著となっている。

例えば Linux Foundation が主導し、IBM、インテル、SAP などがサポートする Hyperledger プロジェクトは<sup>29</sup>、そのホワイトペーパーで企業向けの利用を想定したブロックチェーンのアーキテクチャを提言している<sup>30</sup>。そこでは、従来のオープンで分散化したシステムではデータの秘匿性を確保することが難しかったことから、限られた参加者だけがデータを見ることができる「パーミッションド」と呼ばれる構成を前提として、参加者への認証制度を導入している。また、データを暗号化して関係者しか見られないようにする一方、規制当局から監査がある場合には、アクセス権を付与して監査に対応することも示している。

別の例では、ビットコインで採用されている Proof of Work と呼ばれるコンセンサスアルゴリズムのエネルギー消費問題を解消するため、Proof of Authority と呼ばれるコンセンサス・アルゴリズムが提唱されている。これも完全に不特定多数である参加者を前提として業務を割り振ることの非効率性を、ある程度信頼のできる参加者間での業務分担という構造を採用することで解消しようとする動きである。このように、実運用上のセキュリティ対策、効率性、監査など法規制への対応などを考慮していった結果、当初の分散性に制約を課し、既存の社会システムに融合させようとする試みが続いている。

## (2) 技術に内在する分散性の限界

その一方、当初完全な分散性を志向したビットコインにも、運用上、実質的な分散性を維持することが可能かという観点で課題が生じている。台帳管理の業務を不特定多数の参加者に割り当てる方式を既定した Proof of Work は、単純なハッシュ処理の競争に基づいているため、エネルギーコストとコンピューティングパワーの集積度に依存しており、その結果寡占化が進んできた。マイニングのシェアは上位5社ほどの専門企業によって半分以上が占有されており、これらが結託すればブロックチェーンを書き換えることも可能な状況となっている。

実際に、ビットコイン以外の小規模な仮想通貨は、参加するマイナーも少ないために、ビットコイン等で集積したマシンパワーを用いて小規模な仮想通貨の改ざんを行う事例が見られる。また、ビットコインのマイニングには ASIC と呼ばれる専用のハードウェアが必要であり、こうしたハードウェアへ大規模に行った投資や sunk cost が分散台帳技術のガバナンスに影響を与えることが考えられる。このように、設計上は分散的であっても、運用の中で完全な分散性を維持することは容易ではない。

## まとめ

以上で見てきたように、分散台帳技術は、ビットコインに象徴されるように国や仲介者



に依存しない決済手段・情報管理メカニズムとして誕生した。当初の意図は現金と同様の利便性と匿名性を担保し、第三者の信頼に依存しない電子通貨を実現することであった。しかし急速な普及の中で、各国政府が規制を強化し、仮想通貨取引所がそれに対応する中で、自律分散的な性格は徐々に薄れつつある。

また、技術開発を担う民間側も、企業利用を普及させるインセンティブから分散性を低減させ、非中央集権的な管理よりも、一定の信頼される参加者のもとに運用されるブロックチェーン技術が提案の中心を占めるようになりつつある。さらには、ビットコインのマインニングにおける寡占化に見られるように、必ずしも当初の設計通りに分散性が維持されるわけでもないことが明らかになってきた。

分散台帳技術、およびブロックチェーン技術は、政府主導のガバナンスに対して市民の草の根的な、非中央集権的ガバナンスを志向して誕生した。しかしその思想は、誕生から普及に至る道程の中で、中央集権と階層組織が持つ効率性と、それらに基づき発展してきた社会制度間の相互依存性から大きな挑戦を受けているとみるべきであろう。

以上

—注—

- <sup>1</sup> Nakamoto, S. (2008) Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.
- <sup>2</sup> Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A. and Goldfeder, S. (2016) *Bitcoin and cryptocurrency technologies: A comprehensive introduction*. Princeton University Press.
- <sup>3</sup> *ibid.*
- <sup>4</sup> Quarts, *Eight years ago today, someone bought two pizzas with bitcoins now worth \$82 million*. <<https://qz.com/1285209/bitcoin-pizza-day-2018-eight-years-ago-someone-bought-two-pizzas-with-bitcoins-now-worth-82-million/>>, accessed on February 15, 2019.
- <sup>5</sup> Coindesk. He Paid How Much?! CoinDesk Releases ‘Bitcoin Pizza Day’ Price Tracker <<https://www.coindesk.com/he-paid-how-much-coindesk-releases-bitcoin-pizza-day-price-tracker>>, accessed on February 26, 2019.
- <sup>6</sup> 2019年2月13日時点の価格。1BTC=397,064.93円による。
- <sup>7</sup> Wikipedia. <<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%93%E3%83%83%E3%83%88%E3%82%B3%E3%82%A4%E3%83%B3>>, accessed on February 15, 2019.
- <sup>8</sup> Blockchain. Market Price (USD). <<https://www.blockchain.com/charts/market-price?timespan=all>>, accessed on February 15, 2019.
- <sup>9</sup> Blockchain. Confirmed Transactions Per Day. <<https://www.blockchain.com/charts/n-transactions>>, accessed on February 15, 2019.
- <sup>10</sup> Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A. and Goldfeder, S. (2016) *Bitcoin and cryptocurrency technologies: A comprehensive introduction*. Princeton University Press.
- <sup>11</sup> Coindesk. Vermont Law Adds Bitcoin as ‘Permissible Investment’ for MSBs. <<http://www.coindesk.com/vermont-law-bitcoin-msbs-investment/>>

- 12 金融庁. 利用者向けリーフレット「平成 29 年 4 月から、『仮想通貨』に関する新しい制度が開始されます。」について. <<http://www.fsa.go.jp/common/about/20170403.html>>
- 13 国際大学 GLOCOM ブロックチェーン経済研究ラボ 定期レポート Vol.1 2017 年 4 月号
- 14 Coindesk. Forfeit Your Bitcoin? Congressional Bill Draws Fire Over Border Check Rules. <<http://www.coindesk.com/forfeit-bitcoin-congressional-bill-draws-fire-border-check-rules/>>
- 15 Coindesk. Arizona Lawmakers Pass Blockchain Records Bill. <<http://www.coindesk.com/arizona-pass-blockchain-bill/>>.
- 16 Coindesk. Delaware Introduces Bill to Legally Recognize Blockchain Stocks. <<http://www.coindesk.com/delaware-introduces-bill-legally-recognize-blockchain-stocks/>>
- 17 Coindesk. Blockchain Standardization Tops Chinese IT Ministry's 2018 Agenda. <<https://www.coindesk.com/blockchain-standardization-tops-chinese-it-ministrys-2018-agenda/>>.
- 18 Coindesk. China IT Ministry to Create Official Blockchain Standards. <<https://www.coindesk.com/chinas-it-ministry-moves-to-create-national-blockchain-standards/>>.
- 19 Financial Review. Chinese blockchain delegation hunts Aussie opportunities. <<http://www.afr.com/technology/chinese-blockchain-delegation-hunts-aussie-opportunities-20180311-h0xbw9>>, accessed on February 15, 2019.
- 20 TechCrunch. 米 SEC、仮想通貨資金調達（ICO）2 件を詐欺で告発. <<http://jp.techcrunch.com/2017/10/02/20170929the-sec-has-charged-two-initial-coin-offerings-with-defrauding-investors/>>, accessed on February 18, 2019.
- 21 REUTERS, 米 SEC が ICO を阻止、仮想通貨投資の危険性を警告. <<https://jp.reuters.com/article/munchee-ico-idJPKBN1E606D>>, accessed on February 18, 2019.
- 22 Monetary Authority of Singapore. *MAS clarifies regulatory position on the offer of digital tokens in Singapore.* <<http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2017/MAS-clarifies-regulatory-position-on-the-offer-of-digital-tokens-in-Singapore.aspx>>, accessed on February 18, 2019.
- 23 Monetary Authority of Singapore. *A GUIDE TO DIGITAL TOKEN OFFERINGS* <<http://www.mas.gov.sg/~media/MAS/Regulations%20and%20Financial%20Stability/Regulations%20Guidance%20and%20Licensing/Securities%20Futures%20and%20Fund%20Management/Regulations%20Guidance%20and%20Licensing/Guidelines/A%20Guide%20to%20Digital%20Token%20Offerings%20last%20updated%20on%2030%20Nov%202018.pdf>>, accessed on February 18, 2019.
- 24 Coindesk. *Ontario Securities Regulator Approves TokenFunder ICO.* <<https://www.coindesk.com/ontario-securities-regulator-approves-tokenfunder-ico/>>, accessed on February 18, 2019.
- 25 Coindesk. *Philippine Regulators Eye New Rules for Bitcoin Exchanges and ICOs,* <<https://www.coindesk.com/philippine-regulators-eye-new-rules-for-bitcoin-exchanges-and-icos/>>, accessed on February 18, 2019.
- 26 Coindesk. *Singapore Central Bank Touts Blockchain for Payments,* <<https://www.coindesk.com/singapore-central-bank-touts-blockchain-for-cross-border-payments/>>, accessed on February 18, 2019.
- 27 Coindesk. *Bitcoin Takes Davos Stage in Currency Panel Debate.* <<https://www.coindesk.com/bitcoin-takes-the-stage-at-davos-in-currency-panel-debate/>>, accessed on February 18, 2019.
- 28 日本経済新聞. 仮想通貨、「暗号資産」に名称変更へ 金融庁. <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO39037000X11C18A2EE9000/>>, accessed on February 18, 2019.
- 29 Wikipedia. <<https://en.wikipedia.org/wiki/Hyperledger>>, accessed on February 18, 2019.
- 30 Hyperledger Whitepaper. <[https://docs.google.com/document/d/1Z4M\\_qwILLRehPbVRUsJ3OF8Iir-gqS-ZYe7W-LE9gnE/edit?pref=2&pli=1#heading=h.m6iml6hqrm2](https://docs.google.com/document/d/1Z4M_qwILLRehPbVRUsJ3OF8Iir-gqS-ZYe7W-LE9gnE/edit?pref=2&pli=1#heading=h.m6iml6hqrm2)>, accessed on February 18, 2019.



## 第11章 情報通信技術が作り出す経済格差

岩本 晃一

### はじめに

マサチューセッツ工科大学（MIT）のデイビッド・オーター教授（David H. Autor、1967年生まれ）は、2015年に発表した論文「なぜ依然として多くの仕事が存在しているのか？職場のオートメーション化の歴史と未来（邦訳）」<sup>1</sup>において、積極的な情報化投資による経済格差発生メカニズムを明らかにした。すなわち、情報通信技術の進歩により、「これまでもルーティン業務が機械に代替されてきたが、これからもルーティン業務が機械に代替される」と、「雇用の質」「雇用の構造」が変わっていくことにより経済格差が生まれることを明らかにした。

我々人類は、こうした「雇用の質」「雇用の構造」の変化に対して、早急に対応しなければならない。なぜなら、これまで人間の職を代替してきた機械は単純なものであったが、これから出現する機械は、「とても複雑で細かいことができるスマートな機械」「人間の脳のような人工知能」「人間の腕のような非常に細かい動きができるロボット」だからである。

そうしたAI・ロボットが、今後、人間の「より高スキルなルーティン業務」まで代替するようになることで、中スキルの人々の職が失われ、低スキルの職に落ちていき、低スキルの職の総量はほとんど変わらないのに、労働者の数が多くなり、賃金が上がらず雇用が不安定になることで、社会の経済格差が一層拡大することが予想されている。

日本は、米国やドイツに比べて、IoT、AIなどのデジタル化が遅れている。遅れている要因はいろいろとあるが、遅れているために、企業の競争力が低く、結果、日本企業はこれまでグローバル競争で負け続けてきた。特に電機業界がそうである。いくつかの有名な企業の動向を思い浮かべれば、理解できるだろう。だが、幸いなこと（？）にデジタル化が遅れたために、社会の経済格差は、まだ深刻化していない。

だがそうした日本でも、銀行業界では既に動きが現れている。来春卒業の大学生の就職活動で、メガバンク3社で一般職を合計900人の採用減、みずほフィナンシャルグループでは一般職は約7割減とのことである<sup>2</sup>。またメガバンク3行は、今後、AI導入を進めることで計約3万人規模のリストラをすると発表している。銀行業界は、最近実用化された人工知能「RPA（Robotic Process Automation）」の導入を急速に進めており、高スキルのルーティン業務の代替を急いでいる。

日本のこの事例が示すように、「より高スキルのルーティン業務」が機械に代替されるこ

とで、職を失う多くは、男性よりも女性、正規よりも非正規、総合職よりも一般職であるという指摘がなされている。現在、米国で生まれている「高学歴ワーキングプア」であり、それは主に女性であるという指摘である。もしそうであるならば、日本でも高学歴女性の雇用対策を検討しなければならない。

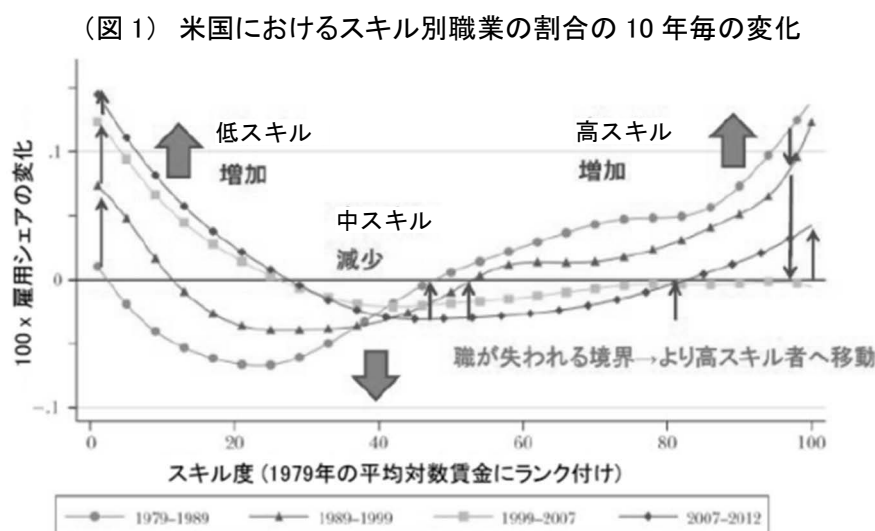
日本が米国の後を追って、社会の経済格差が深刻化してくるのは、これからだろう。日本は米国という貴重な前例を参考にして、そのための準備をしておかないといけない。

### 1. ルーティンワークの減少と情報通信技術の発展

以下に紹介するのは、マサチューセッツ工科大学（MIT）のデイビッド・オーター教授が 2015 年に発表した論文「なぜ依然として多くの仕事が存在しているのか？ 職場のオートメーション化の歴史と未来（邦訳）」である。

オーターが解明しようとした本論文の課題とは、過去 2 世紀に渡って新しい技術の出現が多くを職業を奪ってしまうと警告され続けてきたことである。19 世紀には、英国において織機を打ち壊すラッドライト運動も起こった。雑誌 TIME は 1961 年 2 月 24 日号で「オートメーションが職を奪う」とのタイトルで特集記事を組んだ。だが現実にはそうはなっていない。2 世紀経った今でも多くの職業が存在している。それはなぜなのか、である。

図 1 は、米国における 1 つ 1 つの職（ジョブ）に対して、「スキル度」（例えば、当該職業で働く大卒比率、その他要因などを加味して計算）を算出し、横軸にスキル度 0% の職（ジョブ）から順に 100% に向けて、左から右に並べている。縦軸には雇用比率の変化をプロットしている。4 本のラインは、1979-1989 年、1989-1999 年、1999-2007 年、2007-2012 年の期間別である。



出典：1980, 1990, and 2000 Census Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS)より Autor(2015)が作成

この図から次のことが言える。第一に、中スキルの職業の労働者が、情報化投資によって機械に代替され、過去、継続的にずっと減少を続けている。オーターは、過去、職を失ってきた労働者は、機械に代替されてきた「ルーティン業務」であるとしている。「ルーティン業務」は、どんなに難しい仕事であったとしても、また人間が仕事をするために長年の訓練が必要であってとしても、ロジックに基づいているので、簡単にプログラム化できるからである。一方、オーターは、中スキルであったとしても、プログラム化できない対人関係業務の労働者は増えて来たとしている。

第二に、低スキルの職業の労働者（例えばビルの清掃作業員など）が過去、継続的にずっと上昇を続け、かつ、上昇スピードが加速している。

第三に、高スキルの職業の労働者が過去、継続的にずっと上昇を続けているが、上昇スピードが減速している。技術が進むほど高スキル者に対する企業の需要はますます強くなるが、それに応えられる人材の供給がますます難しくなるため、労働者の伸びは鈍化し、高スキル者の賃金は上昇してきた。

第四に、雇用が失われる境界が、より高スキルの職の方に移動している。

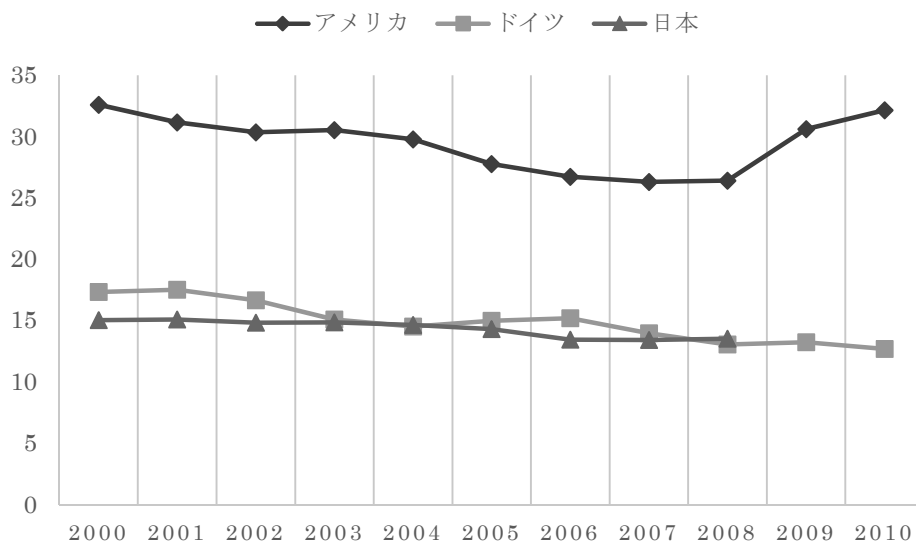
第五に、職を失った中スキルの労働者が移動する先は、高スキルか、または低スキルのどちらかだが、上記したように、技術が進むほど企業が求める高スキルのレベルは高くなり、中スキル者だった人がいくら自己投資しても高スキルに移行していく人はとても少ない。例えば、そこそこの大学を出て年収300万円くらいで経理業務をしていた人が、いくら自己投資をしても、情報機器を使いこなしてさまざまなビッグデータを分析し、数千万円を稼ぐ企業コンサルタント、アナリスト、データエンジニアなどになることは難しい。そのため、大部分の中スキルだった人は、低スキルに落ちていったことが伺える。高スキルの雇用者の伸びが時間とともに鈍化する一方、低スキルの雇用者の増加率が時間とともに増えていることが、それを示している。低スキルの仕事量がほとんど増えないなかで、中スキル者が低スキルに落ちて行って低スキルの総労働者数が増えているため、賃金は低いままに据え置かれ、かつ雇用がますます不安定化している。これが米国で言われている「高学歴ワーキングプア」であり、そこそこの大学を出ても、企業経理の仕事も無く、低スキル者がするような低賃金の不安定な仕事しかない、という状態である

第六に、情報通信技術の進歩が、いまの米国の経済格差を発生させている大きな要因であろうことがうかがえる。その背景について以下に議論を補足する。

図2は、OCEDによる日独米が世界に占めるICT投資額の割合の調査結果である。2000年代後半以降、中国におけるICT投資が急増したにも関わらず、米国の比率が増加している。これは、米国におけるICT投資の絶対額が急増していることを示している。日独のI

CT投資を比較すると、日本のGDP・人口は、ドイツの約1.5倍なので、GDP原単位当たり・人口1人当たりのICT投資はドイツの約2/3と考えられる。いずれも米国には到底及ばない。

(図 2) 日独米が世界に占める ICT 投資割合の推移(単位:%)

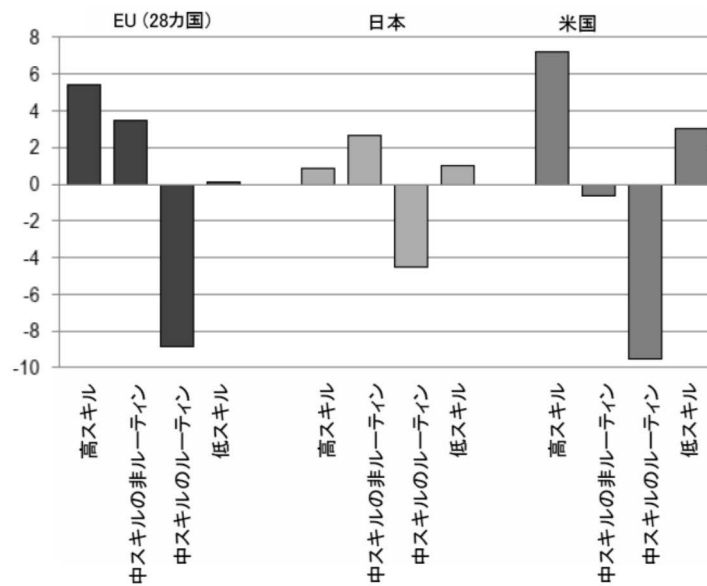


出典：OECD ICT investment

オーターの分析によれば、過去40年、米国では、情報化投資によって、例えば、オフィスでのデータ管理や会計などの業務が機械に置き換わり、かつ海外への外注が進み、そうした仕事をしてきた人が失業したり賃金が下がったりする一方で、GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple) に象徴される IT ビジネスの成功者が巨額報酬を得るという経済格差が起きたのである。具体的には、経理業務を例に挙げると、電卓が出現し、経理ソフトが出現し、いまは RPA の出現により、経理課の人員はますます少人数化している。一方で、いま企業が最も欲しがっているデータサイエンティストはごく少数であるため、巨額の報酬を得ている。また低スキルの仕事量がほとんど増えないなかで、情報化投資により職を失った中スキル者が低スキルに落ちていって低スキルの総労働者数が増えているため、賃金は低いままに据え置かれ、かつ雇用がますます不安定化している。以上が、オーターが明らかにした米国における経済格差発生メカニズムである。

OECD では、米国、EU、日本の3ヶ国について、2002年から2014年まで、スキル別の職業ごとの労働者比率の変化について計算した(図3)。米国は、上述のオーターの分析のとおりである。3ヶ国を比較すると、米国が最も変化が大きく、日本が最も変化が小さい。

(図3) スキル別の職業ごとの労働者比率の変化(米国、EU、日本、2002年から2014年まで)



(注) EUはEU-LFS、日本は労働力調査、米国はBLS Current Population Survey  
出典：OECD (2016).

米国は、2002年以降、中スキルのルーティン業務の労働者を解雇してきただけでなく、中スキルの非ルーティン業務の労働者も解雇してきた国である。一方、高スキル者を自社内で養成したり、新規雇用するなど、高スキル者の獲得に努めてきた。

米国と比較した日本の特徴は、本来は米国のように機械化を進めて解雇できた筈のルーティン業務の雇用者でも、ほとんど解雇していない。さらに米国との大きな違いは、高スキル者の獲得又は養成にほとんど無関心であったことである。これでは、インターネット元年（1995年）以降の米国とのグローバル競争に負けてきたこともうなずける。

日本企業は、雇用の現状維持の傾向が強く、技術進歩に伴って本来であれば機械で代替できる部分で人間が働いていたり、高スキル人材を養成していない。技術進歩に応じた雇用状態が合っていないため、生産性低下、企業競争力低下を招いているものと思われる。順送り人事、過去と同じ業務の繰り返し、働き方の現状維持、の結果と言える。

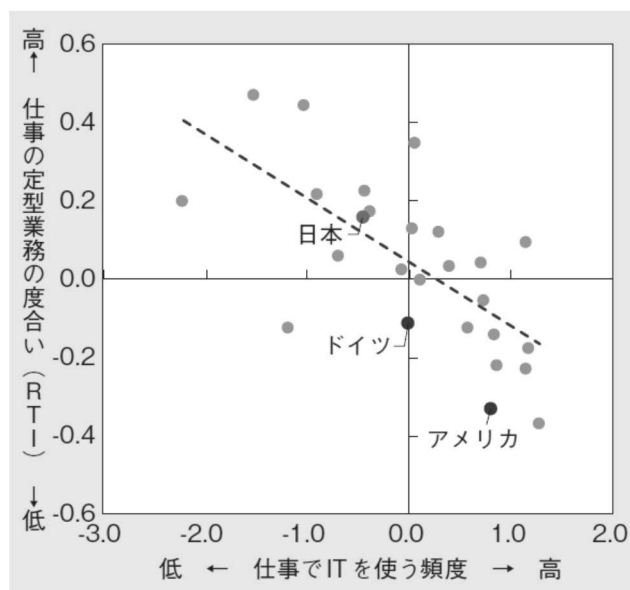
日本では、ルーティン業務が、今でも米独に比べて多く存在していることがわかっている。De La Rica・Gortazarの研究論文で、定型業務集約度を表す「RTI (Routine Task Intensity)」の指標の数字が大きいほど、依然として国内にルーティン業務が残っていることを示している。日本は+0.26、ドイツは▲0.12、米国は▲0.39である<sup>3</sup>。すなわち、米国の国内には、ほとんどルーティン業務が残っていないが、日本にはまだまだ多くのルーティン業務が残っていることがわかる。

2018年度の経済財政白書は、上述のDe La Rica・Gortazar論文を用いて、分析を行って



いる。図4で、OECD各国を比較すると、日本はRTIがOECD平均よりも高く、依然として国内に「定型業務」が残っていることが示されている。そして、仕事でITを使う頻度もまた、OECD平均よりもかなり下にあり、ドイツや米国よりも低いことが示されている。またこの図からは、仕事でITを使う頻度と国内に定型業務が残っている度合いとは負の相関があることがわかる。すなわち仕事にITを使わないから、定型業務が依然として残っているといえる。

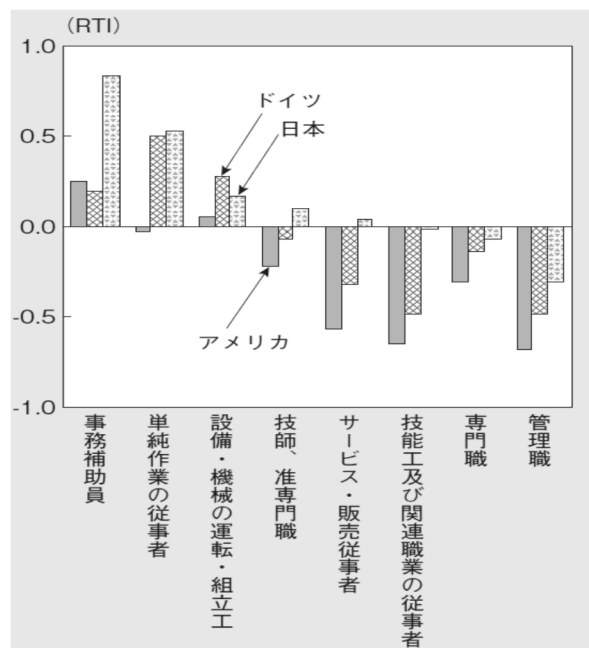
(図4) 定型業務集約度と仕事でITを使う頻度



出典：「2018年度年次経済財政報告（経済財政白書）」（2018年8月）

日本で定型業務が残っている主な職業を見ると、「事務補助員」「単純作業の従事者」が主であることがわかる（図5）。日本では本来機械に代替できるルーティン業務を、非正規という安い労働力に担わせていることが、情報化投資を遅らせ、企業の生産性を落としていのではないかとの可能性を示唆している。

(図5) 職業別定型業務集約度

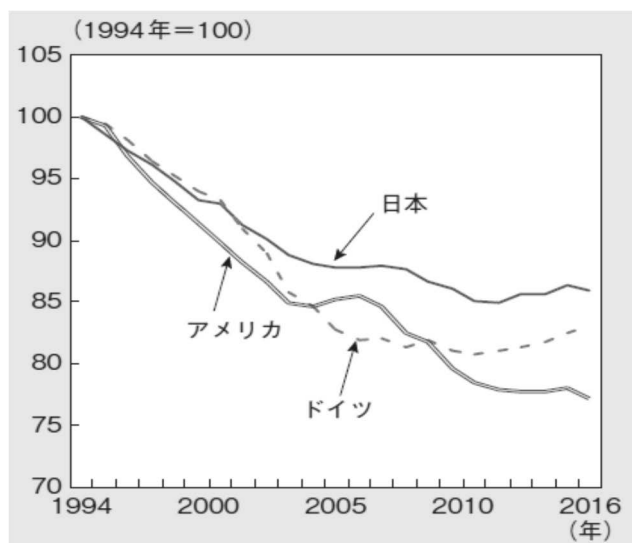


出典：「2018年度年次経済財政報告（経済財政白書）」（2018年8月）

神林龍（2017）は、『正規の世界、非正規の世界』（慶應義塾大学出版会）において、非正規の労働力の供給源は、個人事業主の倒産が背景にあることを示した。日本では、これまで、個人事業主の倒産が増加してきたため、本来、そこで就職するはずだった労働者が行き場を失い、安い労働力の非正規となって雇用されてきたのである。

だが、企業側にとっても、彼らを雇用するインセンティブが存在しなければ、これほどまでに大量の非正規労働者を雇いはしなかった筈である。もし非正規の雇用が情報化投資に代わるものであり、非正規に担ってもらっていた仕事の領域が、米国では人間を解雇して機械化を進めてきた領域であるとするれば、これから情報化投資のコストが下がり、ある時点で、非正規労働者を雇用するよりも情報化投資の方がコストが安い時代になったとき、日本国内で米国のように、一斉に非正規労働者の解雇が始まる可能性がある。今、情報化投資は早いスピードでコストが低下している（図6）。

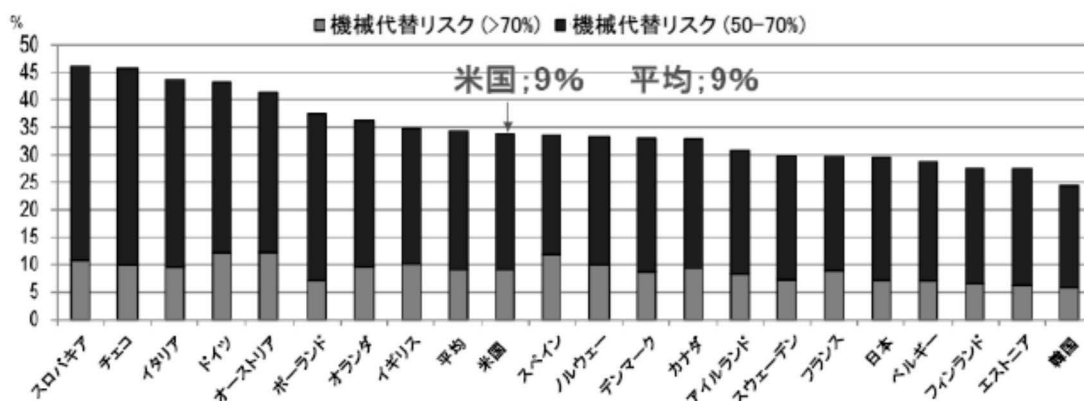
(図 6) 投資(IT 関連機器、機械設備等)の相対価格の推移



出典：「2018 年度年次経済財政報告（経済財政白書）」（2018 年 8 月）

図 7 は、OECD による加盟各国の機械代替リスクを試算した結果である。代替リスクが 70-100%と 50-70%の 2 種類ある。機械代替リスクが 70-100%の労働者の割合は、オーストリアで 12%、米国で 9%、ドイツで 12%、日本で 7%、などとなり OECD 平均で 9% となった。

(図 7) OECD 加盟諸国の機械への代替リスク



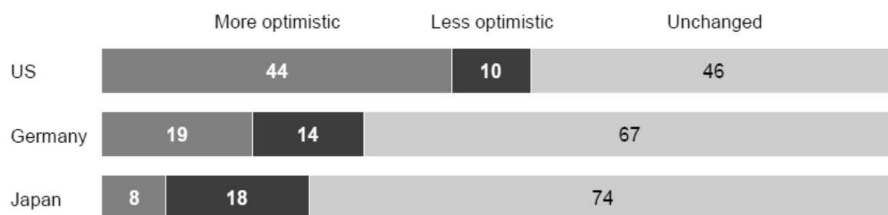
(注) The Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) と Arntz, M. T. Gregory and U. Zierahn (2016)をもとに OECD が作成  
出典：OECD (2016).

上記の結果を見ると、日本は他国に比べて機械への代替可能性が小さい。そして実際に、図 3 を見ると機械への代替は現実的に小さくとどまっている。ではなぜ日本にはこうした特徴があるのだろうか？ その答えは、実証されたわけではないが、以下のように考えら

れる。

図8は、日米独3ヶ国におけるインダストリー4.0/IoTの実態調査の結果である。1年前と比べてインダストリー4.0/IoTが企業競争力に与える影響の可能性についてどのように認識が変化したか、との質問に対し、米国では、「より楽観的になった」が44%となったが日本では8%しかない。日本では、「悲観的になった」が3ヶ国中最も大きく18%もあり、「変化なし」も74%と最も多い。この調査から、日本ではIoTに対する期待がとて低いことがわかる。

(図8) 1年前と比べてインダストリー4.0/IoTが企業競争力に与える影響の可能性についてどのように認識が変化したか



(注) ①2015年1月と2016年1月の2時点定点観測、②ドイツ、米国、日本の合計300人の産業専門家にアンケート調査

出典：Mckinsey&Company, “Industry 4.0 Global Expert Survey”

また、日本には「非正規雇用」という労働コストが安い労働力が大量に存在する。厚生労働省によれば、昭和59年度の非正規雇用は、総雇用者数の15.3%、604万人だったが、その後急速に増え、平成29年度には、総雇用者数の37.3%、2036万人となっている。その平均賃金（平成29年6月分）は、時給ベースでみれば、一般労働者（正社員・正職員）が1937円であるのに比べ短時間労働者（正社員・正職員以外）は1081円である。

日本の会社の中に「非正規」が大量に増えた時期は、米国では、情報化投資が行われて、ルーティン業務で働く人間を機械で代替していった時期と重なる。

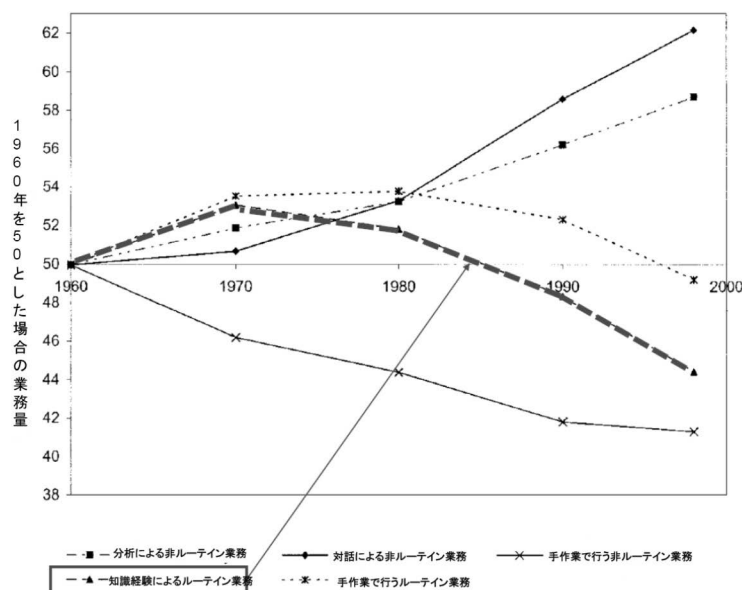
だが、日本の会社のなかに、賃金が「正規雇用」に比べて約半分の雇用者が4割近くもいて、しかも、日本の経営者は、情報化投資にとて悲観的であることを背景にすれば、「非正規にルーティン業務をやってもらいなさい」となることは容易に想像がつく。

ここで再度、デイビッド・オーターの論文から、米国でのルーティン業務の推移をみてみよう。図9からわかることは、知識や経験を必要とする「ルーティン業務」(Routine Cognitive)は、米国では少なくとも1960年代は増えていた。米国でも、かつては、ルーティン業務を担う人間の数は増えていた。だが、1970年代になると増えてはいるが増加スピードは減少し、1980年代半ばになると、米国内のルーティン業務自体が減少に転じ、その後、

減少のスピードは加速している。

一方で、米国では、人間を機械に代替する情報化投資は、1970 年代から増え始め、1980 年代半ばには、ついにほとんどの人間を機械に代替するほどの活発な情報化投資が行われ、その後、一層加速していったことになる。

(図 9) 米国におけるルーティン業務及び非ルーティン業務の作業(タスク)の割合 (1960 年～1998 年)

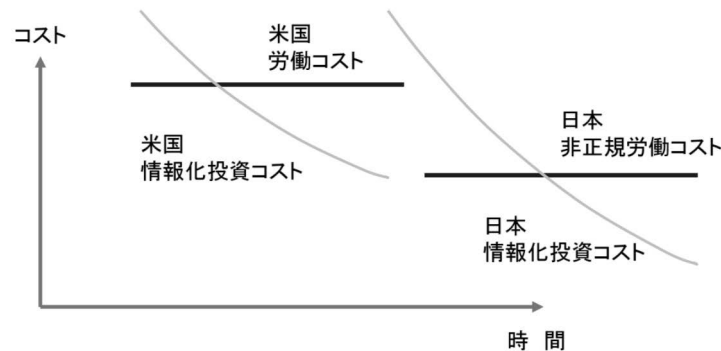


出典 : DAVID H. AUTOR, FRANK LEVY and RICHARD J. MURNANE(2003), the President and Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, “ THE SKILL CONTENT OF RECENT TECHNOLOGICAL CHANGE: AN EMPIRICAL EXPLORATION”, The Quarterly Journal of Economics, November 2003

では、ルーティン業務を担う労働力として、1960 年代には雇用を増やしていた米国が、急に人間を機械に代替するほど情報化投資に積極的になっていった「境界点」はどこにあったのだろうか。

先の図 6 は、1994 年以降の傾向を示したものだが、情報化投資は急速にコストが減少する傾向を持つ。このコスト低減傾向は 1980 年代以降にもみられた。そのため、米国企業の経営者は、合理的な判断をして、人間を雇用するコストよりも情報化投資のコストの方が安くなった時点で、人間を雇用するのを止め、情報化投資に切り替えていったものと思われる (図 10)。これが、米国における人間の機械への代替メカニズムである。米国の労働コストは日本の非正規の労働コストよりも高く、情報化投資コストは日本よりも安いので、日本よりも早く「境界点」に到達する。だがやがて日本でも米国に遅れるものの「境界点」に到達する。

(図10) コスト低減傾向を持つ情報化投資コストが労働コストを下回る「境界点」を越えると、人間が機械に代替され始める

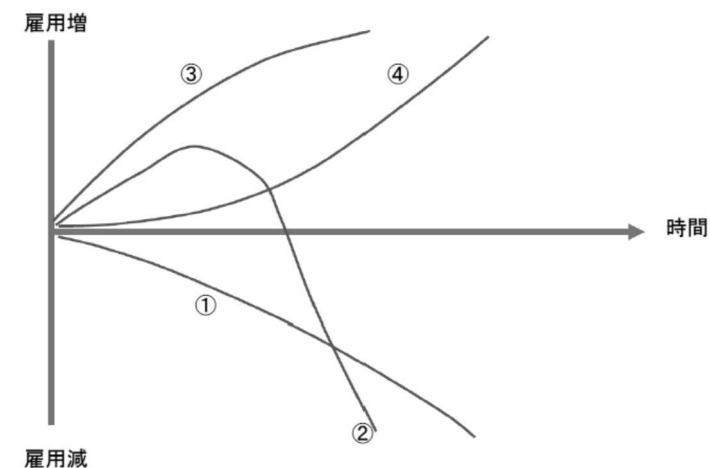


出典：著者作成

「雇用の未来」に関する世界の論文等のうち、将来の雇用に関する推計結果を取りまとめて説明すると、以下の通りである。(図11)

- ① 「ルーティン業務の事務職」では、AI技術が進歩するにしたがって、AIに代替されていくので、減少が続く。AIに代替される職は、より高度なスキルを求められる職まで拡大していく。一方、コミュニケーションや対人関係を必要とする職では、従来どおり雇用が増加するが、AIの進歩とともに、やがてスキルが低い段階から順次、機械に代替されていく可能性がある。
- ② スキル度が低レベルの職では、技術進歩により、単純作業など一部の作業（タスク）が次第に機械に代替されていく。例えば、ビルやトイレの清掃員では、床を磨く清掃機や床を一気に乾燥させる大きな送風機などが実用化され、人間は次第に重労働から解放されてきた。だが、人間を100%代替できるようなロボットはまだ開発されていないため、清掃すべきビルやトイレが増えるにしたがって雇用者数自体も増えてきた。だが、機械に代替される比率が、10%、20%、・・・などと増加し、ある日、人間が100%機械に代替される日が必ず来る。そのときを境に、雇用者数は、増加から減少に転じる。
- ③ スキル度が高レベルの職では、過去の傾向でも増加が続いてきたが、将来的にも、増加が継続する。
- ④ 成長する新しいビジネスモデルの下での雇用者数は、増加する。

(図 11) 世界の論文等において試算されているスキル別の雇用者数の増減



出典：著者作成

なお、将来人間が働かなく、機械に稼いでもらい、楽しい暮らしをするという「ユートピア」を目指すという考えもあるかもしれない。人類にとって何が幸せであるかは個々人によって価値観が異なるであろう。将来自分たちが暮らす社会として、どのような形を目指すかは、人々の議論に基づき、合意を形成していけばいいのではないだろうか。

## 2. 情報化投資による経済格差の発生

オーターは、情報技術は雇用を二極化させると主張している (Autor[2015])。同氏は、機械への代替リスクが小さい仕事は、「高スキル (抽象的仕事)」及び「低スキル (マニュアル仕事)」であるという。

「高スキル (抽象的仕事)」では、機械化により情報の取得・まとめに要する時間が減少し、解釈・応用に費やす仕事が増える (生産性が向上)。このため、需要が上昇するものの、労働力の供給は遅い (高等教育が必要なため)。

一方、「低スキル (マニュアル仕事)」では、情報・データに頼る部分が少ないため、情報技術による仕事の補完や置き換えなどは起こりにくい。そのため、生産性を上げても単価が低くなる、他分野から労働者が流入しやすい、賃金上昇は抑制されやすい、生産性向上により社会全体の収入が増大するため、マニュアル仕事そのものの需要は増大する。そのことから、低スキル労働者の賃金は上昇しない。

高スキル労働者は、スキル獲得のために大学・大学院での高等教育が必要なため、需要が増えても供給はすぐには増えない。IT 関連の高スキル人材の需要がさらに高まり、賃金も上昇しやすい。

一方、低スキル労働者は、教育が必須のスキルは必要ないため、他分野から労働者が流

入しやすい。生産性が高まっても賃金の上昇は抑制される。

雇用は高スキル・低スキル労働の需要上昇という形で二極化するが、賃金水準は高スキル労働でのみ上昇し、低スキル労働では上昇しない、と同氏は主張する。

米国経済白書（2016）もまた、「自動化は所得格差を拡大する」と述べている。低賃金の職種では雇用が失われる一方、高賃金の職種では雇用が増える傾向がある。低賃金の労働者がコンピュータ使用に必要なスキルを身につけることができなければ、所得格差による経済格差が大幅に拡大する恐れがある、と述べている。所得格差の是正には、情報格差の縮小が必要であると訴える。

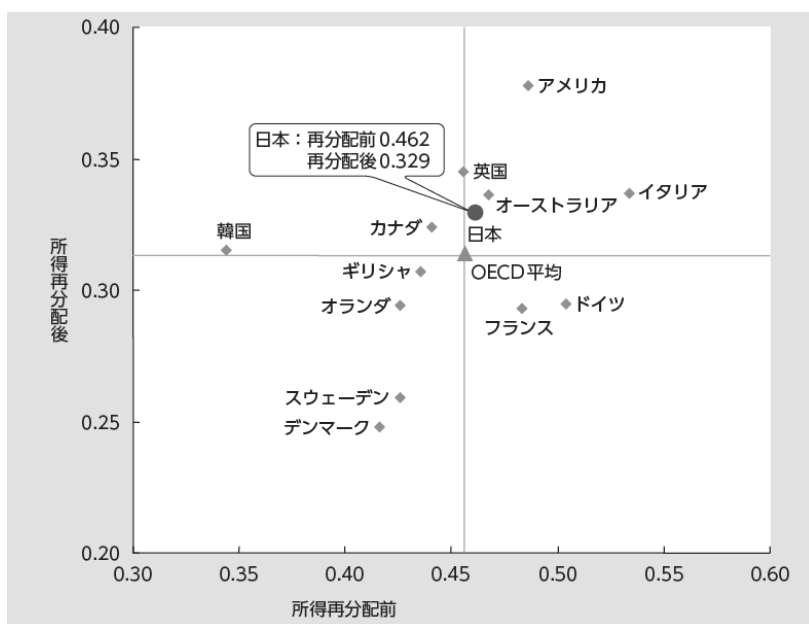
「通商白書 2017」は、近年の経済格差拡大要因を分析し、以下のように述べている。IMF の研究結果の結論を参照し、先進国の経済格差拡大の主な要因は技術革新（IT投資）であるとしたうえで、IT投資の推進は、我が国の経済成長力の向上のために不可欠である、とも述べている。

図 12 と図 13 で、各国のジニ係数の所得再配分の前後及び時間的推移を見ると、アメリカは、所得再配分前に大きな格差があるが、再配分機能が弱く、かつ格差が時間的に拡大している。所得再配分の前も後も、OECD 平均よりもジニ係数がかかなり高く、再配分機能は他の OECD 諸国と比べて弱いことがわかる。

ドイツは、再配分前は大きな格差があるが、再配分が良好に機能し、格差が縮まっているものの、時系列的にみれば、格差の拡大は進行している。日本は、時間的に格差はほとんど変化しないものの、再配分が良好に機能せず、格差が社会に残っている。

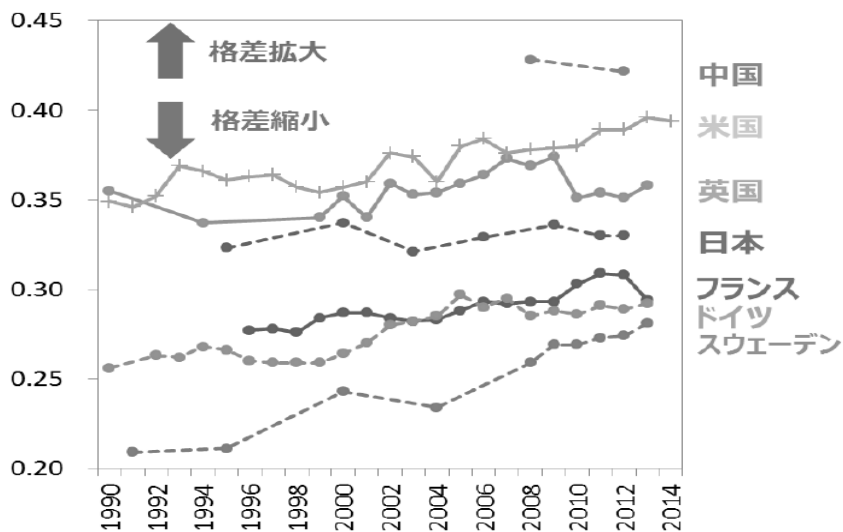


(図12) OECD各国のジニ係数(所得再分配前と後)



(注) OECD. Statに基づき、厚生労働省政策統括官付政策評価官室から三菱総合研究所に委託して作成  
出典：平成24年度厚生労働白書

(図13) 各国のジニ係数の推移(所得移転後) 資料)OECD. Stat

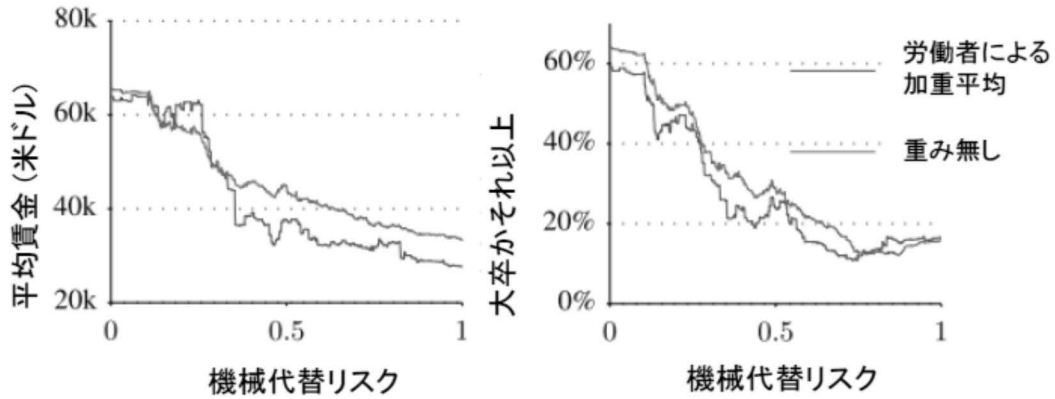


出典：通商白書2017

フレイ&オズボーンは、機械への代替リスクと、賃金レベル・教育レベルとの関係も調べている。彼らは、「中程度のスキル、中程度の賃金レベル・中程度の教育レベル」の労働者を調べたところ、「賃金レベルが低くなるほど機械代替リスクが高くなり」「教育レベルが低くなるほど機械代替リスクが高くなる」というものであった(図14)。彼らは、中程度のスキルの労働者の雇用が減少している背景には、彼らの賃金が低下していることがあ

るとし、それが近年の労働市場の二極化につながっていると指摘している。

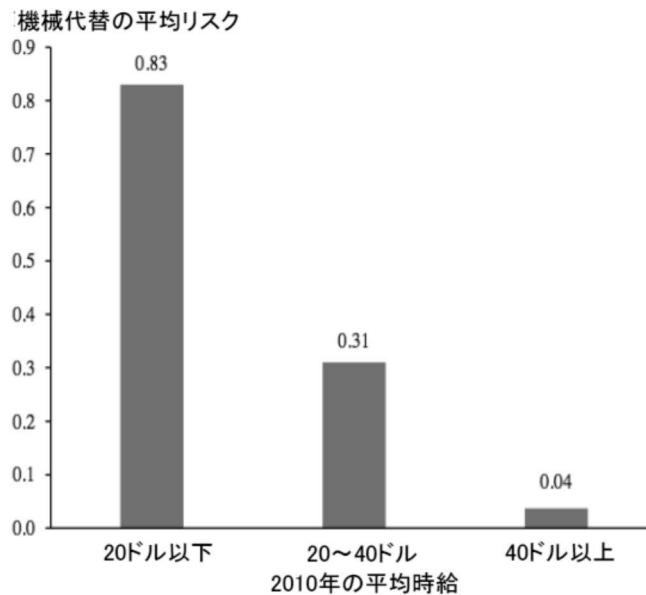
(図14) 賃金レベル・教育レベルと機械代替リスクとの関係



出典：Frey & Osborne (2013)

賃金レベルと機械代替リスクとの関係は、米国経済白書（2016）も発表している。すなわち、機械に代替されやすいのは、時給 20 ドル以下の低賃金労働であるとしている。機械代替リスクが低い職業であっても、機械化により業務が補完されたり、改善される可能性がある、としている（図 15）。

(図15) 賃金レベルと機械代替リスクとの関係

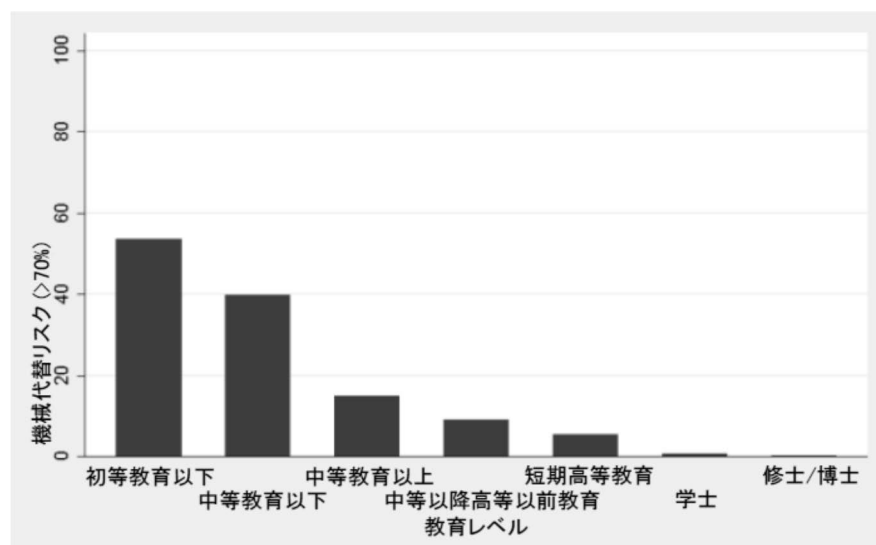


出典：米国経済白書（2016）

教育レベルと機械代替リスクの関係は、アーンツ&グレゴリーらも調べている。すなわ

ち、教育レベルが低いほど機械代替リスクは大きいとし、小学校卒及びそれ以下だと、労働者の55%が機械に代替されるリスクが70%以上、とした(図16)。また、アーンツ&グレゴリーらは、各国の雇用の自動化リスクをタスクごとに予測することで、低スキル・低コミュニケーションの仕事は自動化リスクが高いことを示した。

(図16) 教育レベルと機械代替リスクとの関係



出典：Arntz, Gregory, & Zierahn (2016)が the Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012)をもとに作成

WEF レポート(2016)は、従業員に求められるスキルが変化していると主張している。すなわち、多くの産業で、社会的スキル(感情のコントロール、コミュニケーション能力)が求められる。ICT のリテラシーや能動的学習などのスキル、認知能力、情報処理能力は中核的スキルとしての需要が高まる、としている。

また、人材が不足し採用はより困難になると主張する。需要が高まるコンピュータ・数理関係、建築・工学関係、その他の戦略的・専門的職業は、良い人材を得るための競争が激しくなり、状況は2020年までにより悪化するという。膨大なデータを分析・解釈できる人材、自社の専門技術を解説できるような専門的な営業担当者が求められるが、テクノロジーが変化するスピードは速く、人材の育成が困難になるとも述べている。

### 3. 日本における政策的インプリケーション

これまでに述べた世界の論文等、日本におけるアンケート調査・現地調査等の調査分析結果から、必然的に導出される今後取るべき対策を以下に挙げる。

- ① 第4次産業革命という新しい時代を牽引し、世界とのグローバル競争に勝つためのリー

ダーの育成である。

- ② 人間でなければできない仕事を担う人材の育成である。具体的には、過去の前例を「学習」し判断するといった過去の前例の延長線上にある判断やルーティン業務は AI に代替されていくので、①過去に前例のない事柄や新しい創造的な仕事に取り組める人材、②デジタル機器を使いこなして、データ分析をしたり、科学的な経営のサポートをする人材、③コミュニケーション能力・対人能力を持った人材、④常に人工知能 AI を最新版としておくために進んだ AI 技術を取得しておく人材が、今後必要とされている。大きな変革の時代にあっては、過去の前例や経験だけでは将来を議論できない。そもそも過去の前例を「学習」し判断するといった過去の前例の延長線上にある判断やルーティン業務は AI に代替可能な業務なので、そこは機械に任せて、新しい未知の時代を切り開くスキルを持った人間が必要になってくる。

約3年ほど前から人工知能の深層学習(ディープラーニング)分野で、GAN(Generative Adversarial Network)と呼ばれる技術が急速に発展している。人間の感性に基づく仕事(例えば、芸術家の感性を活かしたアート家具など)も大部分は繰り返しのなかから生まれていることが多いことから、この分野の仕事も人工知能が行うことができるようになりつつある。そうすると、近い将来、本当に人間が担うべき仕事は、益々高スキルが求められるようになる。

- ③ 日本はこれまで現場の熟練作業員を大切にしてきた歴史があり、今、現場に導入しつつある新しいシステムも、彼らを最大限活かす内容となっている。新しいシステムは、基本的には「見える化」までであり、データを見て、対策を考えるとところは依然として熟練作業員が担っている形となっている。だが、現場では、過去の前例を「学習」し、計測されたデータを見て、判断するといった過去の前例の延長線上にある作業は、遅かれ早かれやがて AI に代替されていく。現在、熟練作業員が担っている業務の多くが機械に代替される日はすぐそこまで来ている。ドイツでは、ものづくりの現場を支えてきた熟練作業員をどうするのか、深刻な課題として捉えられている。新しい技術が導入された際、これまでの古い技術の下で働いていた労働者の雇用を守るため、新しい技術の下で働けるよう、再教育・再訓練する必要性の認識が高まっているのだ。日本でも、まだ熟練作業員が働く意欲満々のところに、彼らに代替可能な人工知能が発達してきたら、一体どうするのか、考えておかないといけない。
- ④ アンケート結果からも、銀行金融業界では事務部門の解雇が進んでいることが明らかとなった。銀行金融業界では、雇用が増えることはなく、常に雇用は削減の方向である。折しも、最近、メガバンクが大量の人員削減を発表した。世界の論文等が予想し

ている「ルーティン業務の事務職」の削減は、雇用者のなかでボリュームが大きいだけに、これから彼ら彼女らの再雇用が大きな課題となってくる。

- ⑤ IMF が指摘しているように、情報化投資は、経済格差を生み出す最も大きな要因だが、イノベーションは企業競争力の源泉なので、格差を防ぐためにイノベーションを止めることは本末転倒である。情報化投資を通じてイノベーションを図りながら、そこから生じる格差を縮小させるために、富の再分配をどうするか、考えないといけない。ただ現時点で、再分配の仕方によって、経済成長にどのように違いをもたらすか、明らかとはならない。将来、再分配の議論が出てきた段階で、改めて経済成長についても同時に議論することが重要である。

## おわりに

2000年代前半頃までは、米国における経済格差発生要因は、外国貿易ではなく、技術革新である、というのが経済学者間での合意であった。ただ、2000年代後半頃から、中国との貿易が急速に増え、外国貿易の影響も無視できなくなってきたとされているが、依然として、主要因は（一説には3/4程度の寄与度とされている）技術革新である。そのため、技術革新の進捗や再分配の仕組みを現状のままにしておくと、米国において経済格差はますます拡大することが予想される。

## 注

本稿は、筆者が独立行政法人経済産業研究所のホームページにおいて連載執筆している「IoT／インダストリー4.0が与えるインパクト」のなかの記事「AIと日本の雇用」をベースに修正を加えたものである。

## 【参考文献】

- 岩本編著（2018）、『AIと日本の雇用』,日本経済新聞出版社,2018年11月  
岩本・田上（2018）,『人工知能AI等が雇用に与える影響；日本の実態』,RIETI Policy Discussion Paper Series,18-P-009,岩本晃一,2018年5月  
岩本・波多野(2017),『IoT/AIが雇用に与える影響と社会政策 in 第4次産業革命』RIETI Policy Discussion Paper Series, 17-P-029, 岩本晃一, 波多野文, 2017年8月  
岩本・波多野(2017),「経済教室 やさしい経済学」連載「AIの雇用への影響を考える①～⑧」,『日本経済新聞』, 岩本晃一, 波多野文, 2017年11月6日～16日  
通商白書(2017), 経済産業省通商政策局, 2017年6月  
Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). "The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2(189), 47-54.  
Autor, D. H. (2015). "Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation." Journal of Economic Perspectives, 29(3), 3-30.  
Bessen, J. (2016). "How Computer Automation Affects Occupations : Technology , jobs , and skills", (15).

- Enzo Weber et.(2016), “Economy 4.0 and its labour market and economic impacts”, IAB-Forschungsbericht 13/2016, 27 December 2016
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). “The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?,” 1–72.
- Lorenz, M., Rüßmann, M., Strack, R., Lueth, K. L., & Bolle, M. (2015). “Man and Machine in Industry 4.0”. Boston Consulting Group, 18.
- OECD. (2016). “Automation and Independent Work in a Digital Economy”. POLICY BRIEF ON THE FUTURE OF WORK - (Vol. 2).
- Stewart, H. (2015). “Robot revolution: rise of “thinking” machines could exacerbate inequality”. The Guardian. Retrieved From <https://www.theguardian.com/technology/2015/nov/05/robot-revolution-rise-machines-could-displace-third-of-uk-jobs>
- The annual report of the council of economic advisers (2016) “Economic report of the president”. (米国経済白書)
- Wee, D., Kelly, R., Cattel, J., & Breuing, M. (2016). “Industry 4.0 after the initial hype—Where manufacturers are finding value and how they can best capture it.”
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2016).. “White Paper Work 4.0”. November, 2016.
- World Economic Forum. (2016). “The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution”. Geneva, Switzerland.
- Working Group [2013], “Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE4.0”, Final report of the Industrie4.0 Working Group, April 2013

—注—

- <sup>1</sup> David H. Autor, “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation,” Journal of Economic Perspectives, Volume 29, Number 3, Summer 2015
- <sup>2</sup> 朝日新聞 2018 年 9 月 1 日
- <sup>3</sup> Sara De La Rica and Lucas Gortazar, “Differences in Jobs De-Routinization in OECD Countries: Evidence from PIAAC,” Discussion Papers No.9736, 2016, IZA, Bonn Germany.



## 第12章 反グローバリズムとポピュリズムの動向と意味

橘木 俊詔

### はじめに

反グローバリズムとポピュリズムが政治と経済の世界を席卷している。現代ではアメリカのドナルド・トランプ大統領が様々な外交、経済政策を打ち出したが、その多くが反グローバリズムの政策と理解される。現代ではモノ、カネ、ヒトが国境を越えて移動する姿になっているが、この自由な移動がグローバリズムの特色とされる。これが世界全体の利益を向上させると信じられてきたし、そのためには国際協調が必要であった。ところが反グローバリズムはこのグローバリズムを否定して、なんらかの制約をこの移動に課するし、国家の利益を第一に追求する政策を打ち出したのである。この政策の意義と限界を考えてみたい。

反グローバリズムを実行する一派の思想なり行動指針は、ポピュリズムと認識されている。そこでポピュリズム（大衆迎合主義と訳される）の本質を議論することにより、反グローバリズムとポピュリズムの関係を深く追求する。ポピュリストの政治家は、「アメリカ・ファースト」というトランプ大統領の言葉で象徴されるように、アメリカ国家の利益向上を最大、そして唯一の目標に掲げているので、国民大衆の支持を得たいという意図が明確である。

ところが反グローバリズムとポピュリズムは、一見国民のためになっているように映るが、深く考えると国民に多くの犠牲を強いることがあるし、逆に国民の厚生を低下させることがありうる。そこで本稿では、一見国民にとって耳ざわりの良い政策も、学問的に評価すればむしろマイナス効果を与えることもあると主張して、それらの好ましい効果と逆効果を冷静に分析するのが目的である。

### 1. 反グローバリズムとは

反グローバリズムを理解するには、まずグローバリズムを先に理解せねばならない。グローバリズムとは国境を越えて、地球規模で様々な活動を展開する行動をさす。軍事力を用いて他国を侵略せんとする動きや、過去のように植民地を求めた帝国主義をもグローバリズムとみなしてよい。むしろ現代では、モノ、カネ、ヒトが国境を越えて移動する姿が目立つのであり、これら経済活動の現状をグローバリズムとみなしてよい。特に自由主義経済が進行し資本主義が高度に発展すると、モノ、カネ、ヒトの国家間移動が盛んになる



ので、その効果の是非をめぐって議論は尽きない。

モノの移動は物財の輸出入であり、外国の安い生産品を輸入して、国民の利益になれば好ましいと考えるのである、経済学的にデヴィッド・リカードの「比較生産費の理論」がその根拠である。ヒトの移動には、共同体（例えばEU）内の移動と、共同体を越えた移動、そして移民・難民の移動という性質の異なる3種類がある。カネの移動は資本の移動を意味しており、インターネットを用いて資金の移動が瞬時になされる効果は大きい。さらに資本移動は多国籍企業の存在を促しているので、これも今日では大きな役割を演じている。

グローバリズムを語るときは次の2点を頭に入れて分析しておく必要がある。それは第1に、経済共同体を形成して、域内のモノ、カネ、ヒトの移動の自由度は非常に高く、その効果を知っておく必要がある。第2に、多国籍企業の存在とその効果である。

モノ、カネ、ヒトの国際的な移動活動が盛んになれば、いろいろな問題が発生する。例えば競争力を失った産業の生産量が減少すれば失業者が増加するといったように、自国の利益が他国によって損なわれる可能性がある。工場が外国に移れば、本国で雇用が失われるのであり、かつ現地人は安い賃金でしか雇用しないので、所得格差の拡大につながりかねない、といった問題もある。少しでも事業が不振だとすぐに現地から事業を撤退するのも素早く、解雇される可能性がある。現地人にとっては労働条件が悪化する可能性が高い。つまるところグローバリズムは国民の間で格差を拡大する可能性がある。

さらに多国籍企業はその国の資本を牛耳るので、ビジネスや利益だけを目的とする経済活動に特化しやすい。そうすると進出した国の国民の利益を無視したり、環境問題に無関心だったり、ひいては人権問題にも無関心なことがある。

トランプ大統領が自由なモノの取引（特に輸入）に対して採用した経済政策としては、保護貿易策がもっとも代表的である。国外から大量の安い製品が輸入されることによって、国内産業が被害を受け、生産量と雇用の減少はアメリカ経済にとってマイナスになっていると判断して、関税率のアップ策や、その他の輸入抑制策、貿易相手国に対してアメリカからの輸入をもっと増加せよ、との要求を突き付けている。アメリカとの貿易不均衡が最大の中国とは貿易戦争となっている。日本、ドイツに対しての要求にも厳しいものがある。もともと自由貿易を主張してきたアメリカにとっては、百八十度の政策転換である。

これまでのアメリカ経済は世界一の経済大国という自負とドルの強さから、そう慌てふためくことはなかったし、アメリカ国民の大量消費が世界経済の繁栄に寄与しているメリットを各国が享受して賞賛していた。貿易赤字と財政赤字という双子の赤字を埋めるべく、世界の国々、とくに貿易黒字の大きな国々、すなわち日本、中国、ドイツなどが大量

のアメリカ国債を購入して、アメリカ経済の破滅を防いでいたのである。

この現状をトランプ大統領は嫌って、貿易不均衡の是正のために輸入を抑制する保護貿易策に走り、それによって国内産業の振興を図って、雇用の確保をアメリカで行おうとしたのである。またこれまで安い労働力を求めてアメリカ企業は国外に進出していたのであるが、国内雇用を増加させるために、アメリカ国内に工場などを戻すように、様々な政策を施している。これに似た政策として、外国企業がアメリカ国内に投資して工場をつくるように、という方針を主張して、外国企業のアメリカ進出の誘致を行っている。これらの政策の目標は、アメリカ人の雇用を増やす、すなわち「アメリカ・ファースト」というところにある。この政策は一時的にアメリカの産業を復活させたし、雇用の増加にも寄与した。しかし、アメリカ国民は価格の高い生産品を買うという犠牲を強いられた。さらに中国などとの貿易戦争が深刻になれば、世界経済の破滅という危機が迫っているとも言えて、不安を高めている。

もう一つのトランプ大統領の反グローバリズムは、地球温暖化対策の国際的枠組みである「パリ協定」からの離脱である。地球はCO<sub>2</sub>やその他の廃棄物の大量流出によって、地球温暖化、異常気象、水不足、砂漠化、森林破壊など様々な環境問題を起こしてきており、それを阻止するために多くの先進国と発展途上国が参加した国際協定が「パリ協定」であった。

トランプ大統領によると、まずは地球の環境破壊はいわれるほど発生していないと主張しているし、「パリ協定」の実行はアメリカ国民にとって利益にならない、というのが離脱の理由である。実行には巨額の税金をアメリカ国民に課することになるので反対なのである。アメリカ国内においてもこの離脱発表には反対の声も強いが、「アメリカ・ファースト」を掲げるトランプ大統領ならではの、国際協調の無視という暴挙である、と筆者は判断している。

1997年に京都で気候変動枠組条約（京都議定書）が成立して、地球温暖化を阻止する国際協調が初めてなされたが、この時は先進国だけに規制が課されて、発展途上国への規制はほとんどなかった。パリ協定は発展途上国も参加して世界的規模での環境問題と気候変動問題への対策の合意があっただけに、世界で1、2を争うCO<sub>2</sub>などの温室効果ガス排出国のアメリカの離脱は、世界に禍根を残すほどの悪い政策といえる。現に2018年の末に、ポーランドにおける会議においてその統一ルールが決定しただけに、アメリカだけ協定に参加していないというのは許せない。日本はアメリカの離脱に対しては、再び戻ってくるような説得活動が必要であるが、それは次の大統領選挙に期待するしかないのかもしれない。

## 2. アメリカにおけるポピュリズム

ここで議論する話題は、反グローバリズムというよりも、ポピュリズムに立脚したトランプ大統領の経済政策である。まず第1に検討すべきことはオバマケアの廃止である。これは福祉消滅という新古典経済学派の主張から出たものである。サッチャー首相やレーガン大統領と同様に、福祉が充実すると人々は怠惰になるし、家計と企業が社会保険料と税の負担に耐えかねて、経済活性化にマイナスになる、という経済思想、それはアングロ・サクソンに特有なポピュリズムとあってよい、に立脚したものである。

アメリカには一部の高齢者と貧困者を除いて、普通の人々が加入する公的医療保険制度は存在しない。同様に介護保険制度もない。日本やヨーロッパ諸国のように社会保険制度を国が運営する伝統はなく、存在するのは民間保険会社の提供する私的医療保険だけであった。私的保険の保険料は高いので、低所得者は加入できないし、民間会社なので経営上の見地から加入の資格審査が厳しく、栄養が偏って病気になる確率の高い貧困者は加入できないでいた。こういう無保険者がアメリカには15%程度存在するとされ、医療サービスを受けられない人は早死にするので大きな社会問題であった。

これを憂いた民主党の前大統領だったオバマは、公的医療保険制度の創設までは目指さないけれど、すべてのアメリカ国民が加入する私的医療保険制度に改革して、皆保険制度の確立を期したのである。連邦議会で法律も通り、アメリカは皆保険の国になる道歩んだのであり、それが「オバマケア」と呼ばれる政策であった。

アメリカ国民の中には保険制度は必要ないとする人も存在していて、政府が音頭を取って国民全員を皆保険の下にするという私的医療保険制度の充実に対抗するのである。国民全員が医療保険に加入するといった皆保険制度は、加入したくないという人々の自由を阻害するとして反対の声を上げた。「オバマケア」は自由の尊重を主張する憲法に違反するとの声があったほどである。最高裁判所においてそれは憲法違反ではないという判決が、最高裁判事においてわずか1票差で決着したほどの国がアメリカである。

トランプ大統領は就任後数か月して、この「オバマケア」を廃止した。そして新しいタイプの制度にすることを図っているが、まだ成功していない。なぜ廃止したのか、最大の理由は高い保険料を払えない貧困者の全員が保険に加入する制度にするには、保険会社の要求する保険料とそれらの人々の払える保険料の差額を政府が負担せざるをえず、これは結局高い税金を払う中・高所得階級にとって負担増になると考えた。トランプ大統領は中・高所得者に配慮するというポピュリスト的発想で、オバマケアそのものを廃止したのである。オバマケアの廃止、あるいは福祉国家の道を捨てて非福祉国家の道を進むかは、国内問題あるいはアメリカ国民の決めることなので、外国人である我々がどうこう述べる話題

ではないかもしれないので、これ以上は言及しない。

社会保険制度の充実を好まず、それは自由の否定だとするアメリカ人の存在を論じたが、彼らの主張の背景には政府から税や社会保険料を徴収されるのが嫌だ、という感情が働いているのである。税金を払うのは嫌だとする思いの強い人々が、アメリカのポピュリストとして存在していることを認識しておきたい。それはティーパーティー運動として21世紀に入ってからポピュリズムの一つとして勢いを持ったので、ここで論じておこう。税金を払うのが嫌だと思うのは、アメリカ人の多くは政府の規模は小さくてよいと思うからである。

ティーパーティーは18世紀にアメリカがイギリスから独立を画策した時代に起源を持つものである。1773年にボストンで発生したボストン茶会事件が発端であった。植民地であったアメリカは宗主国・イギリスからいろいろな税を課されていたのであり、それに対する反感がアメリカ人の間で強く、象徴的な事件が1773年の12月に発生した。茶税に反対する一部の過激派が、ボストンに停泊中の東インド会社の船を襲い、茶を海に投げ捨てたのである。英語では「Boston Tea Party」であり、あくまでも一事件にすぎなかったところに、Tea partyが後になって税を嫌悪する政党派の意味に転用されたのである。

アメリカ人は移民と移民の子孫が多くを占める国民なので、自主独立の精神はかなり強い。換言すれば、民間部門の自由な経済活動を尊ぶので、政府の役割は小さくてよいという思想を持つ人が多い。しかも政府のやる仕事は、国防、警察、外交だけでよいとする夜警国家論の信奉者もかなりいた。

もう一つ重要なことは、国民のほとんどの人は自分で働いて稼いだ所得に対して、政府から税を徴収されることを好まないのが普通である。せっかくの所得を他人から奪われるのが税である、との認識を多くの人が抱くのである。この認識がアメリカでは特に強く、ティーパーティー運動は国民の強い嫌税感に迎合しようとしたポピュリズムの側面を保有しているのである。

ティーパーティー運動はこうして「小さな政府と少ない徴税」を目指す政治団体に成長し、保守派ポピュリズムの代表的な一派として共和党の支持母体となっていった。2016年の大統領選挙においては、トランプ支持団体として有力な一つの組織にまでなったのである。まさにトランプ大統領はポピュリズムの中にいる、ということがティーパーティーの支持によっても明らかなのであった。

反グローバリズムとポピュリズムを象徴するトランプ大統領のもう一つの政策は、移民排除政策である。アメリカは資本主義の盟主であることから経済は強く、仕事に就ける可能性の高いことと、成功すれば非常に高い地位と所得が得られるかもしれないという希望の下に、これまで数多くの外国人がアメリカで働きたいと移住を求めてきた。それは労働

許可証を得たうえでの合法的な入国と、不法にアメリカで働くという2つの種類に区分できるが、トランプの関心は主として後者に向けられた移民排除であった。

特に不法に移入してくる隣接国のメキシコに対して国境に壁を作って、物理的に人を入らせないように防ぐという強硬策をトランプは打ち出した。しかも壁建設の費用はメキシコの負担による、というほとんど実現不可能な策の主張に対して、アメリカ人の相当な割合が喝采を浴びせたのである。不法移民の流入によってアメリカ人の職が奪われているというポピュリスト的な庶民の意識に訴える効力があったのである。

一般に移民は低学歴で低技能の人が多くと理解されている。一つには受入国において低技能で低賃金、しかも多くの人がやりたがらない仕事を外国人は、好んでとまではいわないが、本国での労働よりも賃金などの条件がいいので就労するのにためらいがないことによる。

一方で高学歴で高技能の保有者にも移民は発生している。たとえばアメリカのIT企業ではシリコンバレーで働く人の多くはインド人を筆頭にした外国人であるとされており、最近のアメリカ産業の担い手であるIT分野では外国人が欠かせないのである。現にアメリカのIT企業のトップ経営者は、有能な外国人をアメリカに流入させないとする移民抑制策に反対の声明を出したほどである。

移民の経済学、あるいは外国人労働の経済学によると、抛出国や流出側はどうしても受け身にならざるをえず、受入国や流入側の方がどうしても発言力が強く、かつ規制政策を導入しやすい。なぜならば、受け入れを阻止すると受け入れ側が決めれば、どうしようもないからである。この論理を援用して、トランプ大統領はメキシコ人やほかの中南米諸国人の流入をはじめ、移民・難民の流入を禁止する策を企画して実行しようとしている。しかし、移民と移民の子孫で成立するアメリカだけに、規制は強化されるであろうが、そう容易に成功しないだろうと筆者は予想している。

### 3. ヨーロッパにおける反グローバリズムとポピュリズム

ヨーロッパでもアメリカと同様に反グローバリズムとポピュリズムの運動が強くなっているため、これを振り返っておこう。

第二次世界大戦の戦禍はヨーロッパで激しく、経済は疲弊した。しかしアメリカの発議による「マーシャルプラン」の復興策により、ヨーロッパ経済は復興した。そのときに1952年に「欧州石炭鉄鋼共同体」が設立され、グローバル化への第一歩となった。それは欧州経済共同体（後にEU）へと発展し、グローバル化は進んだ。域内の貿易は自由化されたし、法律、政治、金融、教育、社会保障などの共通化政策が採用された。それが1993年の

マーストリヒト条約による欧州連合（EU）として発展し、今では28カ国の加盟となり、全加盟国にまで導入されなかったが、共通貨幣（ユーロ）まで発行された。

あたかも大連邦国家のように大規模経済共同体になって、アメリカ・ソ連に対抗する共同体となった。しかし、様々な不満なり不協和音が、21世紀に入ってからEU内で湧き上がるようになった。これが反グローバリズムを掲げる右翼ポピュリズムの台頭と直接の関係があるので、ここでやや詳しく検討しておこう。

第1に、政治、外交、経済、金融、社会制度など、あらゆる分野でヨーロッパ共通の制度で各国が縛られるとなると、各国の独立性なり自主性が犠牲になる、という反省の声が強くなった。各国の主権が脅かされる危惧を感じるようになったのであり、これは域内におけるナショナリズム（国家主義あるいは国民主義）の台頭とみなしてよい。統合が過剰に進み過ぎて国家の主権や独自の文化を喪失しかねないとの危惧を国民が感じ始めたのである。この危機を特に感じたのは、右寄りの思想なり信条を有する人々に多かった。

ここで述べたことを証明する二つの事実を述べておこう。第1に、ナショナリズムの高まりは、EUに加盟する国内でも発生している。イギリス内でのスコットランドは、イギリスからの独立を目指してスコットランド独自の国民投票まで実行したのである。スペイン国内では、バルセロナ地域を中心にしたカタルーニャ地方には、常にスペインからの独立を目指す一派が存在している。

第2に、EUは加盟国全体を規定するような「欧州憲法」を制定しようとしたが、各国でのその条約の批准が否定された例が相次いだ。そこでEU当局は各国の自主権を尊重するような欧州憲法条約を再提出し、やっと2007年のリスボン条約として調印に持ち込めた。このリスボン条約にもアイルランドは批准ができなかったが、国民投票によってようやく批准にこぎつけた。他の国も批准に至って、2009年ようやく発効した。

この帰結が、2016年6月のイギリスにおける国民投票で、EU離脱を決めたことにつながった。もとより大国イギリスの離脱は、ナショナリズムの高揚のみによっては説明されない。ところで付言すべきことは、ポピュリズムは政策決定に際して国民投票という手段を求めることが多いのである。

EU内での不満の第二は、グローバリズムの象徴はモノ、ヒト、カネの国際移動で代表されるが、加盟各国内での移動は最低限容認するとしても、加盟国以外からの移民・難民の流入が増加したことへの人々の不満が高まった。

特にアラブ民族の中東地域から、内乱を避けて安全な地域に移動したり、新しい職を求めてEU諸国への移民・難民が激増したのは、ここ数年の出来事である。もとより以前から、中東、アフリカを中心にして、ヨーロッパでの職を求めての移民はかなりの数が存在

していた。以前はまだヨーロッパ経済（特にドイツや北欧諸国）が強かったので、それらの国で労働需要があったことにより、移民を拒絶することはなかった。

しかしリーマンショック後の世界的な大不況は、ヨーロッパでの移民導入に対して多くの国民が拒否反応を示すようになった。それは各国民が、失業率が高まった大きな理由の一つとして、外国人の移入によって自分たちの職が奪われるようになったと認識したからによる。

これはイギリスというそれほど中東諸国からの移入の多くない国でも発生した。例えばポーランドのようなEU加盟国の東欧諸国からの労働力移入に対して、イギリスでも拒否反応が起きたのである。イギリスのEU離脱要因の一つでもあった。

#### 4. 所得格差の拡大

1980年代から90年代、そして21世紀に入っても国民の間での所得格差の拡大という現象が発生した。格差拡大をもたらした一つの要因として、イギリスのサッチャー首相が1979年から90年まで政権にあり、1981年から89年までのアメリカのレーガン大統領による、規制緩和、競争促進、福祉削減という政策効果が格差拡大を生んだ。その後も各国においてサッチャー・レーガン路線を踏襲する保守派、ないし右寄りの政権であった国が日本を含めて多く、格差拡大は各国に波及した。さらにフランスの経済学者であるトマ・ピケティに代表されるように、経済学からも資本主義の宿命として、所得と資産分布の拡大は不可避とされるようになった。

こうして戦後の資本主義国、あるいは先進国では基本的には中道右派ないし右寄りの保守政党が政権を担当し、中道左派勢力が政権を担当する期間は北欧やオランダ、フランス、ドイツなどを除いて少なかった。では極右や極左の政党はどうだったのだろうか。ポピュリズムは極右政党に多かった。ヨーロッパでは共産党などの極左政党は基本的に相当弱体化したので、影響力はほとんどなくなったといっていよい。

むしろ興味は、中道右派よりもっと右寄りに位置する極右勢力にある。極右政党は格差拡大を是認すると想像する人が多いかもしれないが、意外なことにポピュリズムの右翼政党は、失業者や低所得者の救済を主張することが多い。フランスの大統領選挙においても、極右の国民連合の党首、マリーヌ・ルペンが失業者に職を与える政策を声を大にして主張した。もっとも、同時に反グローバリズムの象徴としてEU離脱のための国民投票の実施、そして移民排除策も同時に主張していたことを忘れてはならない。

極右政党は低所得者や貧困者の救済策を提案して格差是正を主張するが、彼らは高所得者を攻撃して、その人々の所得や資産を下げるということまでは主張しない。所得格差の

是正策は、①高所得者の所得を下げる、②低所得者の所得を上げる、③その両者の方法を採用する、の3つの策が考えうるが、極右政党は主として②を有効な手段として考える。そしてその中身としては、失業者の数を削減するのが主たる手段であって、減税策とか社会保障制度の充実までは主張しない。特に社会保障制度策に関しては、人々の働くことによる自立を重視するスタンスなので、公的資金によって低所得者の福祉の充実を図るといふ案には賛成せず、むしろ強硬に反対するといつてよい。

特に後者、すなわち福祉や社会保障の充実策は、極右のみならずレーガンやサッチャーで代表されるように、中道右派の勢力も反対するので、現代の右派に共通する姿勢と理解してもよい。福祉の充実が人々を怠惰にするし、それにタダ乗りしようとする人が増加するとみなす。さらに、その福祉支出を賄うために人々や企業の税や社会保険料の負担が増加すれば、労働意欲を阻害するとか、投資にマイナス効果を与えるとして、経営運営にとってマイナスになるとして、経済効率性を下げるのを避けたい動機が、右寄りの人には強いのである。特に経営者層にこの意見に賛成の人が多なのは、当然のことと理解できよう。

ここまで述べてきたことは、一国内で所得格差が拡大したといったことであつたが、EU自体に注目すれば経済共同体内における諸国間の格差も大きな論点である。どういうことかというと、ドイツや北欧諸国のように経済が好調で国民一人当たりの所得が高い国がある一方で、ギリシャ、スペイン、ポルトガルのような南欧諸国は、経済は不振で財政赤字が深刻であり、人々の一人当たり所得が低い国がある。さらに最近になってEUに加盟した旧東欧諸国の経済も弱いので所得の低い人が多く、そういう国の人々が豊かな国に移住しようとしている現実がある。

EU内の各国、例えばオランダ、オーストリア、デンマークのポピュリズムが台頭した国では、EUを離脱すべしとの声が経済の豊かな国の右翼ポピュリズムから主張された。ドイツでも右翼ポピュリストは存在したけれど、ドイツ経済の強いことが自負となっていて、ここで挙げた小国ほどEU離脱の声は強くはない。ドイツではまだ他国と比較するとそれほど強くないが、特に移民排除の声があり、これはナチスの人権排除主義の再現につながりかねない恐れがある。

支援を受ける国と支援をする国のどちらでポピュリズムが台頭するかといえば後者である。自分たちが一生懸命働いて稼いだ所得を、怠けていて経済の弱い国に支援として移転する政策に、嫌悪感を持つ人は多いであろう。その嫌悪感がポピュリズムに通じる。

先ほどポピュリズムは経済が強くて支援を行う国に多いとしたが、経済が弱くて支援を受けたり移民を多く送り出している国でも、ポピュリズムは台頭していることを付言しておこう。それらが旧東欧の社会主義国だったポーランドやハンガリーである。これらの国々



は自由な資本主義国になるべく社会主義から離脱して、EUに加盟している。

これらの旧社会主義国でも市場原理主義が導入されて、21世紀に入ってから貧富の格差が拡大した。庶民の間で経済的に潤っているのは一部の資本家・経営者にすぎないとの認識が高まり、低所得者対策を主張するポピュリスト政党が勢いを持つようになった。これらの党はむしろ左翼ポピュリストと称してよい側面もあるが、中東からの難民が大量に流入した際にそれを各国が平等に受け入れてほしいとEU本部が提案したとき、東欧諸国は拒否する行動に出たので右翼ポピュリストの顔をも保持しているといつてよい。旧東欧諸国のポピュリズムは複雑な顔を有している。

一国内での格差拡大、EU域内での国家間格差の拡大は、EU内の人々の政治・経済への不満が高まった動機となっている。もう一つの不満はグローバリズムの一つの顔であるヒトの流入であり、移民・難民の流入による自国民への雇用への脅威であった。これに加えて人種差別意識の高まりも手伝って、ヨーロッパでもグローバリズムへの嫌悪感が高まり、それが反EU運動として結実したのである。

その象徴がイギリスであった。2016年の国民投票でEU離脱を決めるに至ったのである。イギリスのEU離脱は反グローバリズムとポピュリズムの合成効果によって成立したと筆者は解釈している。反グローバリズムはわかりやすいが、ポピュリズムとの関係については一言説明がいる。

## 5. ポスト真実とフェイクニュース

これはポスト真実の政治と呼ばれる現象で、人々は感情へのアピールや個人的に偏った信条での政治への参加、あるいは投票行動に走る時代になっており、客観的な事実や政策の論理的判断は二の次になされるというものである。イギリスのEU離脱の国民投票は、このポスト真実の政治の象徴とみなされたので、それをポピュリストとの関係で述べておこう。

本来ならば事実、ないし真実の情報に基づいて、人々は支持政党や政治・経済の方針の賛否を決めるべきなのであるが、世の中には虚偽の情報（フェイク・ニュース）を意図的に流す手段に訴えて、世論を自分への支持に向かわせようとする人々や政党がいる時代なのである。それらの手段を用いる人々や政党にポピュリストやポピュリズムが多い時代のことを、ポスト真実と称するのである。特にイギリスのEU離脱に関する国民投票の時にイギリスで語られるようになり、その後のアメリカ大統領選挙のときにこの言葉が定着したのである。

EU離脱賛成派と反対派はフェイクニュースと呼ばれても仕方のない、根拠なき情報を

流して、自分たちの支持を得ようとした。これは「真実ないし事実でない情報」の流布なので、今の時代はポスト真実の中にあると論じられるようになったのである。真実や事実などはどうでもよいという印象を与える時代になっていると解釈するのが「ポスト真実」である。あるいはフェイクニュース（虚偽の情報）の氾濫の時代にわれわれは生きている、といってもよいのである。皮肉なのは、アメリカのトランプ大統領が自身のツイッターで、自身に関するスキャンダルが報道されても、それらを「フェイク・ニュース」という言葉で批判しているのである。

## 6. 日本への含意

日本では反グローバリズムの動きはアメリカほど大きくない。もともと自由な貿易の世界にいたことによって経済発展した国で、保護貿易主義を主張する土壌にはいなかった国だからである。むしろTPP（環太平洋地域における経済連携協定）の中心国の一つなので、自由貿易や共同体形成の意図のある国であり、反グローバル化の波には現時点では乗っていない。

日本の役割として期待されることは、世界が保護貿易主義に戻ろうとしている中で、自由貿易主義の価値を世界に宣伝し、かつ自由貿易主義を原則とした国際経済制度にする努力の中心にすることである。そうすることによって世界の人々が利益を受けるのであり、日本は先頭にたって自由貿易主義の確立に指導的な役割を果たしてほしいものである。

ヒトの移動に関しては、日本は外国人労働者や移民を極力排除してきた国なのである。しかし最近になって外国人労働者の移入緩和策を採用したので、今後の日本においても移民問題は大きくなる可能性はある。メリットとデメリットを検討して慎重に政策を決定する必要がある。

カネの移動に関しては、これは全世界的な流れに抗しがたく、カネの移動は大いにあると理解してよい。そして日本だけこの流れに抵抗することはできないので、カネの移動を阻止する動きはとらない。ただし、多国籍企業が日本に入ってくるに関しては、過去には阻止していたが今はもうそれはほぼなくなっているので、世界の企業が日本に入ってくることへの禁止策はないと言ってよいし、日本企業が外に出て行くのもほぼ自由となっている。

ポピュリズムに関しては、日本のポピュリスト政治家には、欧米のように極右政治家といった顔の人はまだ登場していない。そういう意味では日本はこのようなポピュリストの登場はまだないので、現時点ではそう心配しなくてよい。しかし2018年に法律改正によって外国人労働者の移入をこれまで以上に認めるようになった。外国人労働者の流入が多く

なると、欧米でそうだったように排斥運動がどうしても発生する。そうすると極右ポピュリストの登場があるかもしれない。日本では戦前・戦中にかけて軍国主義という極右思想が勢力を持った時期があった。この思想とは異なるとはいえ、新しい顔をした外国人排斥といった運動が起こるかもしれないので、注意深くあらねばならない。既に日本ではネット右翼というのが一定の勢力を持ち始めているので、この勢力が外国人排斥に方向転換する恐れはある。

日本のポピュリストというのは、テレビや書籍、新聞といったマスメディアの世界で有名になって、いわゆるタレントとしての成功者がマスコミをうまく使って、知事や国会議員になる人がほとんどである。

政治スタンスとしては、テレビなどで有名になった経緯からして、イデオロギーにはあまり極論に走らないことが多い。国民に受けのよさそうな政策をマスコミで訴えながら掲げている感じが強い。欧米のポピュリストのように極端な政治思想に走らない点は評価できる。大衆に迎合するために、あるいは選挙で当選したために政党を渡り歩く人がいて、政治スタンスが明確でない政治家がいることは残念である。

## 7. 反グローバリズムとポピュリズムに抗するには

日本はこれまでそうであったように、自由貿易主義のメリットを生かすような政策の発言者であってほしい。さらにこれに関しては、世界でのリーダーにさえなってほしいものである。

ポピュリズムに関しては、まだ他の諸国ほどの浸透はないが、その兆しは見られている。そのためには国民が、一見耳ざわりがいいという政策に騙されないような論理的な判断能力を持てる人になってほしい。具体的には何が真実であるかを見抜く能力を養い、学問とまでは言わないが教養を高めて、ポピュリズムになびかない精神の持ち主になってほしい。読者としては、書き手の名前が不明な文章を信じないとか、インターネットで出現する文章に関しても、発信者不明なら信じない態度でいたい。

マスメディアには節度ある報道姿勢に期待したい。例えば、情報に裏付けされた真実のみの報道、自己の主張を述べることは許されるが、論敵に対しては論理的に反論し、誹謗・中傷は避けてほしい。