

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

令和2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、当研究所の令和元年度外務省外交・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」の最終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的ポピュリズムが勢いを増し、リベラルな国際秩序から背を向けて、自国優先が強まることで、国際秩序・協調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、構造的に起因する極めて複雑かつ深刻な問題であると言えます。

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、対処すべき課題に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2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経済的要因の解明とその解決策について検討を行っており、米国・中国・EUの政治経済、米中貿易戦争、WTO改革、多国間主義の機能、新興技術・第四次産業革命、産業界の役割等の幅広いテーマをカバーし、世界経済の長期的な課題を明らかにした上で、その処方箋を提示しています。

本報告書は、平成29年4月に開始した3カ年事業の「最終成果」となります。現在、新型コロナウイルス感染症拡大が深刻化し、各国の経済社会および国際秩序に影響を及ぼす新たな危機要因として猛威を振るっています。本報告書では、新型コロナの影響は直接的には扱っていませんが、世界経済の長期的な課題を明らかにしたという点で、新型コロナ収束後の経済社会の在り方を考える上での重要な材料を提示しているものと考えます。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両主査先生ならびに執筆者各位、その過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚の敬意と謝意を表します。

令和2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	東京大学大学院情報学環・学際情報学府准教授
	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
執筆協力：	中川 淳司	中央学院大学現代教養学部教授
委員兼幹事：	中山 泰則	日本国際問題研究所 所長代行
	中野 大輔	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

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 ……………1
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 …… 13
*補論1 社会の安定と持続的成長のための産業界の役割	
	稲葉 延雄 …… 29
第2章 グローバル化と米国政治	
	安井 明彦 …… 39
*補論2 民主主義の機能：アメリカのポピュリズムをケースに	
	柳田 健介 …… 51
第3章 「深化」という EU のグローバル化は有効か	
	川野 祐司 …… 57
第4章 グローバリズムへのアンビバレンス	
—「中国製造 2025」と中国の IC 産業	
	丸川 知雄 …… 75
第5章 「一带一路」構想と「インド太平洋」構想	
	河合 正弘 …… 95
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 ……157
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 ……169
第8章 WTO 改革の動向と課題	
	中川 淳司 ……189
第9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 ……207

第 10 章	多国間主義のレジリエンス —重層性、専門家・地方政府ネットワーク、セキュリティ化、 国内制度構造—	城山 英明 ……221
第 11 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 ……243
第 12 章	情報通信技術が作り出す経済格差	岩本 晃一 ……259
第 13 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 ……281
終 章	持続可能な経済社会の構築と経済グローバルガバナンスの再構築に向けて ……………	……………293

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、決してひとつではなく、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的ではない。そこで、ここでは企業経営的見地から、次の2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鈍化が等しく観察される、ということである。平たい言葉でいえば、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、それだけでなくとも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。世界的な企業心理として、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。もとより、これは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、以下では、ポピュリズム指向の政策への有効な対抗策を考えていくうえでのひとつの重要なガイドポストとして考えていくこととする。

2. ポピュリズム指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、企業の自信が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、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

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の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—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旦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3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、ギリシヤ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、ギリシヤ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に取り組むことを挙げている。

***補論1**「社会の安定と持続的成長のための産業界の役割」(稲葉延雄)は、近年、米国経営者団体(US Business Roundtable)等が主張する、株主第一主義(shareholder primacy)からの脱却、すなわち株主の短期的な高利益要求に縛られず、全てのステークホルダーに配慮し、中長期的な企業価値拡大を目指すという点が、反グローバリズムの解決に向けた企業の役割の方向性を明らかにしていると指摘する。具体的な事例で、とりわけ先進国の企業経営者は株主からの高水準のリターン要求に強く影響を受けている一方、その高い水準の収益率を満たす超優良投資案件は極めて少ないという構造的なミスマッチがあり、結果として、企業の投資意欲を妨げたり、コストカット(賃金・雇用抑制を含む)の圧力を高めたりしている、といった状況を生み出していることを明らかにする。企業として、短期的な利益至上主義からの脱却についての理解を株主から得ながら、「より信頼される資本主義」の構築に貢献することが重要だと主張している。

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を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)を希求したからだと指摘する。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改革、一般国民に対する納得的な説明の必要性、の2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。

***補論2**「民主主義の機能：アメリカのポピュリズムをケースに」（柳田健介）は、ポピュリズムが社会変革へのインプットにつながるのか、あるいは無策な大衆迎合として終わるのか、その結果を左右する民主主義の機能について着目する。米国のポピュリズムをケースに、ポピュリスト的なリーダーが誕生したときに、大衆迎合的な施策を抑止するのに、米国の厳密な権力分散システムが機能を発揮している面が認められると論じる。他方、ポピュリズムが米国の経済・社会システムを本質的に変えることができるかは、社会の分断、政治の分極化が深まる中、社会改革を進めるには難しい環境であると指摘する。米国の多元主義的な政治を支えてきたリベラルな民主主義の土壌を再構築する必要があると述べている。

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年代の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、環境問題と多岐にわたるが、その多くが経済問題であることを指摘する。雇用統計データから、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、EU市民との対話を増やす努力を通じ、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。イギリスのEU脱退はEU予算に大きな負担をかける。環境問題やデジタル経済への移行は広域での対応が必要であり、EUがイニシアティブを取るものの有効性がある。他方、国内問題に対処する社会政策の取り組みは長い道のりになるだろうと述べている。

第4章「グローバリズムへのアンビバレンス―「中国製造 2025」と中国のIC産業―」（丸川知雄）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、保護主義的な方針になりかねないと警鐘を鳴らしている。ただし、ハイテク産業は市場経済を背景に発展してきた産業であるので、政府介入による経済性の担保には疑問符をつけている。続いて、「中国製造 2025」で重点産業とされる IC 産業をケースに中国政府の産業政策について詳述している。中国は IC を輸入に依存する割合が極めて高い一方、国産化率の上昇を目指し、政府系ファンドによる投資および研究開発を積極的に実施している。これには、スパコン開発の例にみられるように、他国の禁輸措置を念頭に、安全保障を理由として国産化を進めている面もある。トランプ政権の対中貿易政策の圧力は、中国が安全保障の論理を強め、国産化を進める方向に一層追い込んでいる可能性がある」と指摘する。米中のデカップリングは双方の IC 産業に大きな損失をもたらすことになるので、軍需品と民生品の線引きを明確にし、それぞれに対応した政策を用いるべきだと述べている。

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している。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、対中政策において「競争」ないし「対立」の姿勢を鮮明にしている、（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の批判を強め、包括的かつルールに基づく連結性推進を強調する姿勢である、と述べている。BRI の改善の方向性として、経済的な合理性を高め、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であると指摘する。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においては協力する一方で、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、さらに米国が TPP など多国間の貿易・投資の枠組みに復帰し経済面でより深くコミットすることが望ましいと述べている。

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、米中貿易戦争のこれまでの動きを概観し、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での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2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とWTO改革の推進を主張している。

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。日米デジタル貿易協定の第一段階の内容については概ね狙いどおりの結果だと評価をし、今後の第二段階の交渉でも引き続き、(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「WTO改革の動向と課題」(中川淳司)は、WTOの危機の背景として、ドーハ開発アジェンダの停滞など以前から未解決であった課題に加え、米国トランプ政権の措置により危機が表面化したことを指摘する。WTO改革を巡って日米欧三極貿易大臣会合などの有志国や個別国が出した提言の内容を概観し、主要な論点について、各々の立場を整理している。それによると、多くの項目で議論が収斂しておらず、例えば、米国は上級委員会制度に提言を表明していない、中国は産業補助金や国有企業の規律で反対を表明、途上国地位と特別かつ異なる待遇(S&D)では途上国が反対するなど、隔たりは大きいと指摘す

る。今後の WTO 改革の見通しとして、(1) 比較的短期に改革が実現する見込みがあるもの(理事会・委員会の活動強化等)、(2) 中期的には改革が実現する見込みがあるもの(通報義務と透明性の強化、上級委員会制度改革、デジタル貿易のルール策定等)、(3) 容易には改革が実現しそうにないもの(その他)、があるとし、改革を段階的に進めていくこと、提言主体は賛同する加盟国を増やしていく努力が必要だと述べている。日本の役割として、改革を着実に進めていくファシリテーターとなること、上級委員会制度に関して米国と有志国との議論を推進する場をつくること、デジタル貿易および電子商取引のルール形成を主導することを挙げている。

第9章「グローバル化に対する 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、過度な経常収支不均衡への対処および高齢化への政策対応について、経常収支不均衡の真因の正しい理解、社会保障制度の整備、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指摘している。(2)「成長力強化のための具体的取組」では、(a) 質の高いインフラ投資原則の推進、(b) 低所得国における債務の透明性の向上および債務の持続可能性の確保のためには、IMF と世界銀行グループによる分析枠組みに基づく評価、中国の債権情報の整備と公表が重要論点としている。(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10章「多国間のレジリエンス—重層性、専門家・地方ネットワーク、セキュリティ化、国内制度構造—」(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 (総合的な) 国家安全保障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およびマナデートを与えられた行政機関等の確立、の4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11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に、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・運用に関しての視座を提示している。

第12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、それが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の育成、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、労働市場の円滑化を挙げて

いる。

第13章「反グローバリズムとポピュリズムの動向と意味」(橋本俊詔)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させ、国民の厚生を低下させる政策を、国民が選択してしまう危険性を指摘している。

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、米中貿易摩擦とそれによる経済先行きの不確実性拡大などが影響して減速している。そして、リーマンショック後の主要国経済の長期停滞、新興国の主要国への輸出増、先進国企業のグローバル化進展と生産拠点の海外立地、さらには所得格差拡大などが相まって、主要国では反グローバル的な主張が広がっている。米国のドナルド・トランプ（Donald Trump）大統領の登場や欧州での反グローバル的な主張を掲げる政党の躍進など、とりわけ欧米諸国にその事例を見ることができる。

今後をみても、所得格差拡大の要因として技術革新やグローバル化が大きいとされる以上、反グローバリズムの動きがそう簡単に収束するようには見えない。情報通信技術の革新などは今後とも続くと見込まれる上、これらの技術が寄与して経済グローバル化も途絶えることなく進展しよう。

もちろん、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ず、グローバル化の進展は阻止すべきものではない。同様に、企業の海外展開を制約することも望ましくない。

他方、対策を何もとらず、このまま所得格差が拡大し、反グローバルな動きが強まることを放置してよいわけではない。また、2000年代はじめの10年間で世界貿易に占める新興国の割合は急増し、現在でも高止まりしている。その中で、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軽視できない。そこには、米国の種々の要因があるとしても、米中貿易摩擦の全ての原因を米トランプ大統領の特異な思考と政治スタイルにのみ帰することでは問題の全面解決に至らないように見える。

本稿では、反グローバリズムの動きが強まる一つの背景として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、世界経済において先進国、新興国ともに成長すると同時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、反グローバル的潮流を抑える方策を検討する。

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年を経て、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、米中貿易摩擦の経済への影響など新たな経済課題が懸念されつつも、金融バブル崩壊後の大胆な金融緩和政策は過去のものとなり、財政金融政策とも危機モードを脱却している。

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・生産の落ち込みや今までにない円高を経験した日本経済も、アベノミクスや円安進展などを受けて緩やかな回復が持続している。

(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ってきたこととは裏腹に、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が、今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、トランプ大統領によって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である。「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の経済摩擦は激しい。2020年1月15日に署名された米中貿易協定の合意で更なる制裁関税は回避されたものの、既往の制裁関税の緩和・撤廃には至っておらず、知的財産を巡る問題なども手がついていない。

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く、ハンガリーでは反移民や反EUを掲げる政権も成立している。イギリスが国民投票でEU離脱を決めたブレグジット（Brexit）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。

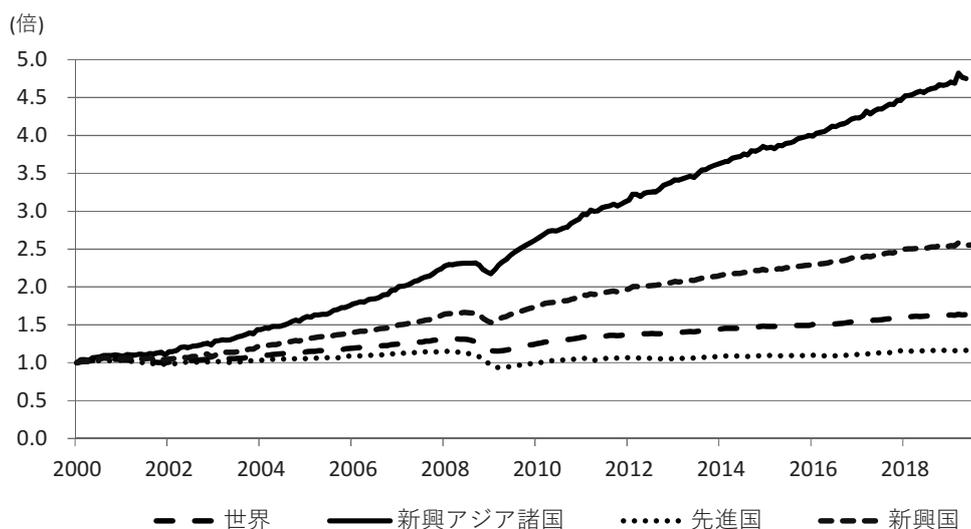
(2) 世界経済は大過剰時代

(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。モノについては、2000年以降2019年9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、新興国の伸びにかぎると2.6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、4.8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。

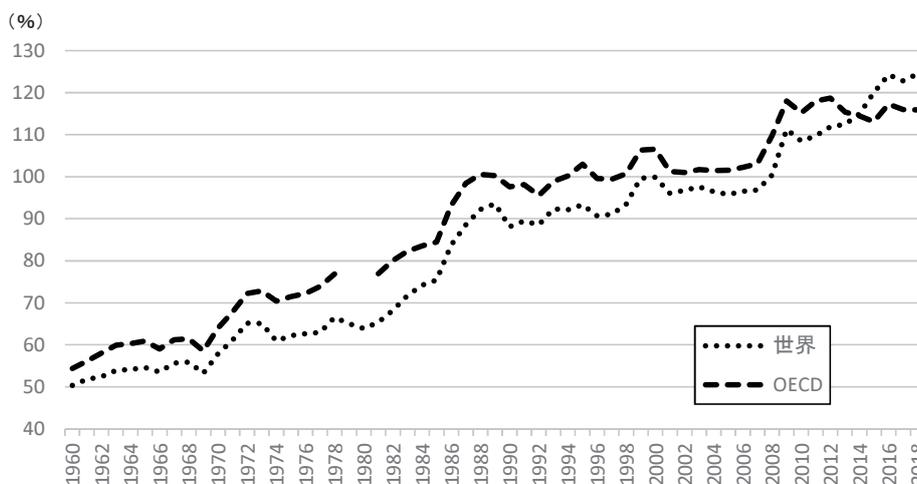
(b) 増え続ける移民とマネー

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 2019 年には 3.5 パーセントに増えており、2 億 7200 万人に上っている¹。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²。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り、2018 年時点では一人当たり国民所得で高所得国が 1 万 2,376 ドル以上、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³。

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。しかも、リーマンショック後の世界的大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、現在では世界のマネーサプライは GDP を上回るに至っている。世界のマネー増は、それだけ一部の金融資産の保有機関および保有者が金融資本を通じて経済をリードし、その果実を獲得する度合いを強めていることを示唆しているようにも見える。

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

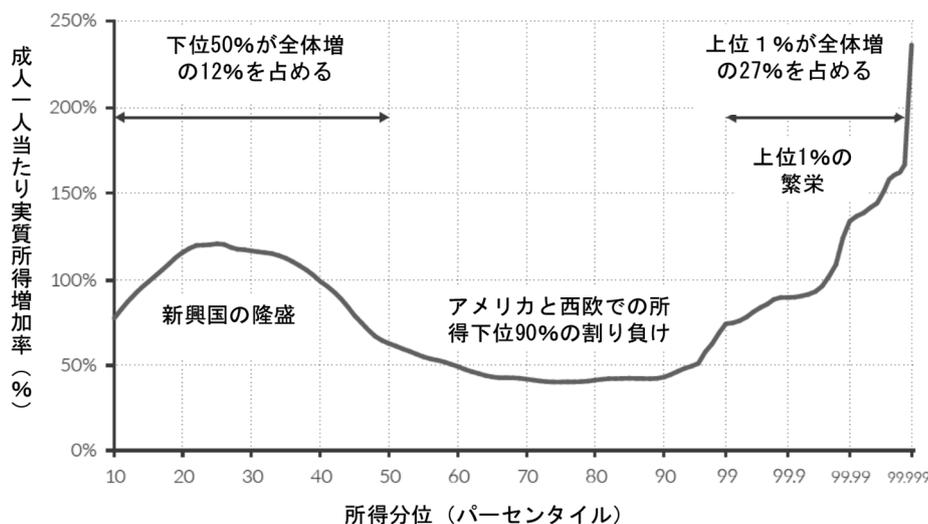
(出典) 世界銀行

もちろん、反グローバリズムの動きが高まる背景は、増え続けるヒト、モノ、カネの供給が全てではない。しかし、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、むしろ歓迎すらされていたヒト、モノ、カネの増加が、サブプライムローン・バブル崩壊で世界の需要が急減すると一気に過剰に転じ、中でもヒトとモノの供給圧力が反グローバリズムの動きを強める一因にな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。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⁴（グラフ3）。

グラフ3 世界：所得分位別所得増加率



(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⁵。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を押し上げる力は弱くなる。

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。しかも、世界人口増加率の鈍化といったネガティブ要因もある。国際通貨基金（IMF）は、2019年の世界経済成長率が2.9%、2020年の同見通しを3.3%としており、いずれも過去30年間の年平均成長率以下としている⁶。そうなると、先進国・新興国とも揃ってもっと良好な成長を遂げなければ反グローバリズムの動きを抑えられないようにも見える。過去、先進国と新興国が揃って良好な成長を遂げていた時期がサブプライムローン・バブルの時期であったことも勘案すると、世界経済の良好な成長のハードルは高い。

他方、今後の世界経済については、第四次産業革命の本格到来が大きな押し上げ材料となる可能性もある。ただし、その場合には、いかにAIが雇用に及ぼす悪影響といったマイナス面を減らしながら良好な成長を実現するかが、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

ここで、グローバル化や技術革新がどの程度米国の雇用や世界の所得格差拡大に効いているのかをもう少し見てみたい。

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⁷。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、IMF、OECD や 2017 年版の通商白書などの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^{8,9,10}。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、2018 年に減少してきた世界の半導体売上高や同製造装置販売高は 2019 年には底入れしつつあり、世界的にハイテク製品の生産と販売は回復しつつある^{11, 12}。

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ある。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¹³。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¹⁴。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らない。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、短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¹⁵。

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、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 の目標達成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いる。

しかも、多くの実証分析（Allouche and Laroche（2005）et al.）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¹⁶。

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¹⁷。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、社会の規範や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）の全ての項目を同列には評価できないとしている¹⁸。

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、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、企業の海外展開の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。

（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ことではなく、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。

今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、今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¹⁹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。

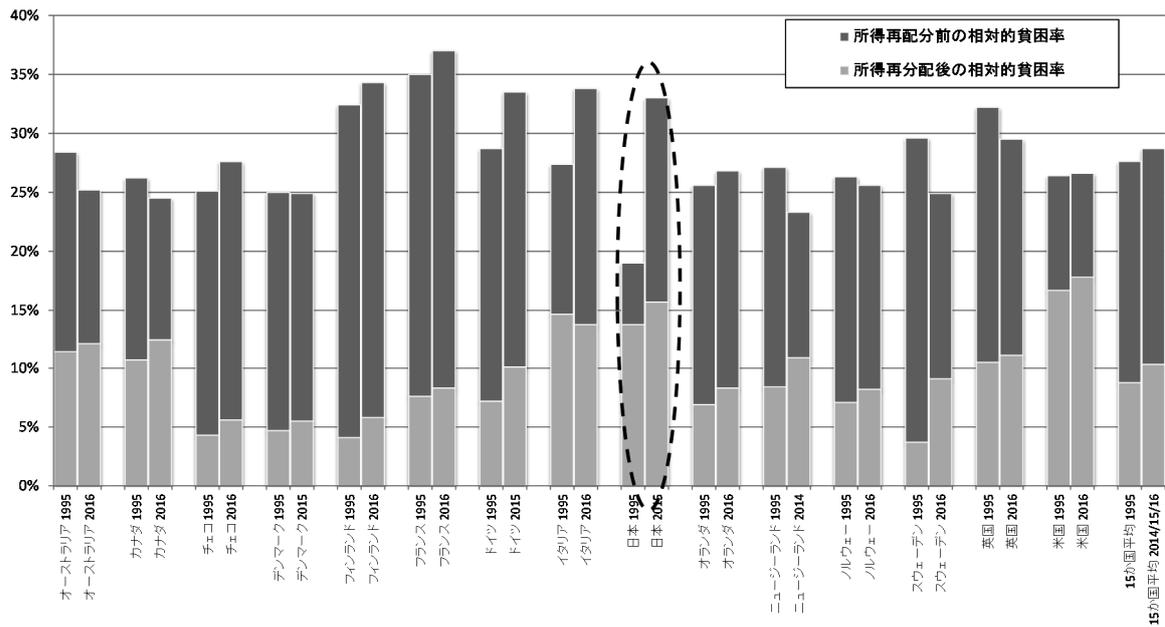
実際、輸出入双方と企業のグローバル・バリュー・チェーンを勘案すると、多くの自由貿易協定が締結両国の経済成長に寄与することになる。ちなみに、アメリカとカナダ、メキシコの北米自由貿易協定（NAFTA）がアメリカにもたらした計量分析による経済効果をアメリカ政府機関の国際貿易委員会（USITC）が示しているが、そこではアメリカ経済に0.1パーセントから0.5パーセントの追加的な成長をもたらしたとしている²⁰。

（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、かぎ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が期待できる。

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。

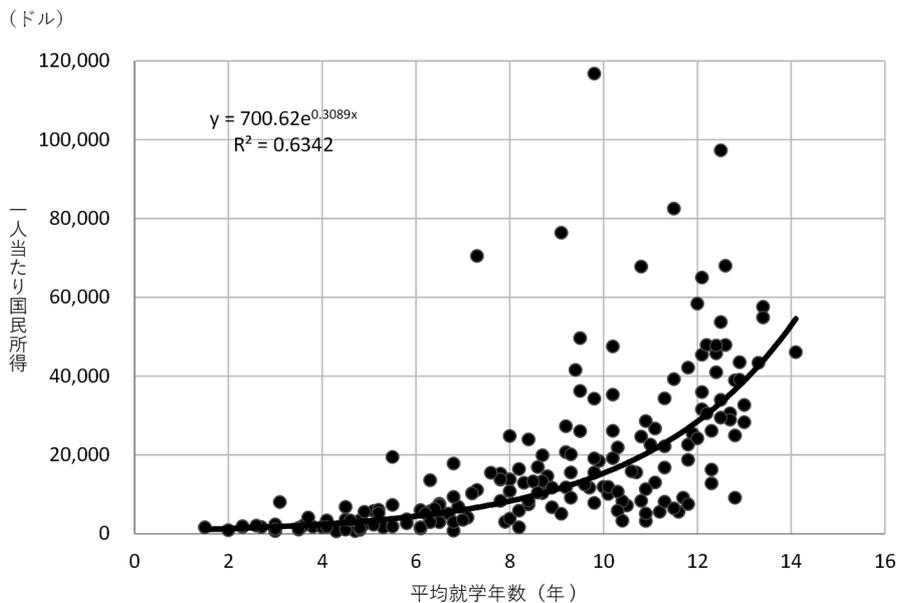
グラフ4 OECD 主要国：再分配前後の相対的貧困率



(注) 15か国平均は単純平均
(出典) OECD

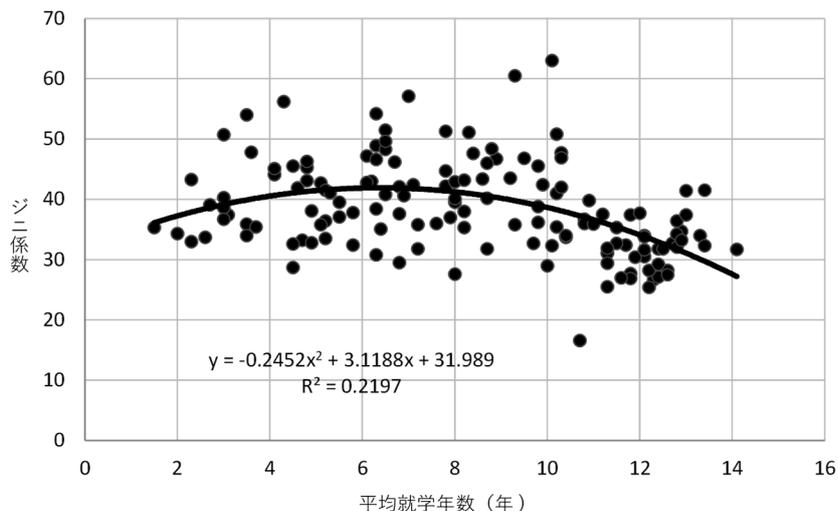
教育も重要である。人材高度化が、経済グローバル化や世界経済の構造変化に対応できる人材を揃える大きな手段となるからである。各国の平均就学年数と一人当たり国民所得の間にはそれなりの相関がある（グラフ5）上に、相関は乏しいものの、国民の平均就学年数が長くなると所得格差は縮小するような関係を窺うこともできる（グラフ6）。

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：平均就学年数とジニ係数



(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一国主義による通商政策を始め EU の一部の国で高まっている反移民感情など、世界経済のグローバル化をゆるがすいくつも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、反グローバリズムが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。今世界では、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、個人、企業、政府そして国際社会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―

- ¹ The UN Migration Agency, “World Migration Report 2018” (2018)
- ² OECD Development Centre, “Perspectives on Global Development 2017 – International Migration in a Shifting World” (2017)
- ³ The World Bank, “Classifying countries by income” (<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/the-classification-of-countries-by-income.html>) (2019)
- ⁴ The World Inequality Lab, “World Inequality Report 2018” (2017)
- ⁵ 人口動態の変化は、経済社会の発展に伴い、多産多死から多産少死を経て、やがて少産少死に至る過程を示すとする人口転換(demographic transition)理論による。
- ⁶ IMF, World Economic Outlook, January 2020
- ⁷ Autor, David et al., “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade”, IZA Discussion Papers, No. 9748 (2016)
- ⁸ IMF, “World Economic Outlook, October 2007, Globalization and Inequality” (2007)
- ⁹ OECD, “An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries” (2011)
- ¹⁰ 経済産業省、「平成 29 年版通商白書」(2017)
- ¹¹ World Semiconductor Trade Statistics
- ¹² Worldwide SEMS Report
- ¹³ Frey & Osborne, “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?” (2013)
- ¹⁴ Nedelkoska, L. and G. Quintini, “Automation, skills use and training”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202 (2018)
- ¹⁵ United Nations, “About the Sustainable Development Goals”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ¹⁶ 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>
- ¹⁷ 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
- ¹⁸ 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
- ¹⁹ Autor et al
- ²⁰ United States International Trade Commission, “Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report” (2016) pp.256-257

補論1 社会の安定と持続的成長のための産業界の役割

稲葉 延雄

行き過ぎたポピュリズム志向の政策を抑止するための有効な対抗策を考えるうえで、そもそも、自国社会に対する経済的不満等をもとにポピュリズム的政策を求める人々が先進各国に多く存在することを無視して論ずることはできない。本追補では、そうした先進国社会の不安定化を招いている要因の一つに、先進企業の行動があるのではないかととらえ、その要因を除去するための対応策は何かについて論考する。これはつまり、先進経済社会が今後とも持続的で、包括的な成長をするための産業界の役割は何か、を論ずることに他ならない。

先進国経済社会の不安定性

実際、先進国経済を見ると、所得格差の拡大、中間層の喪失、社会の分断などが進行しており、経済社会自体を不安定にしている。政治的には、これが極端な自国第一主義や保護主義の傾向を持つ政策対応を招き、自由な経済活動自体を阻害している。

日本ではこのような動きが必ずしも目立っていないが、景気や企業収益が好調な割には自らの生活が豊かになっていないと不満を感じる人が多い。

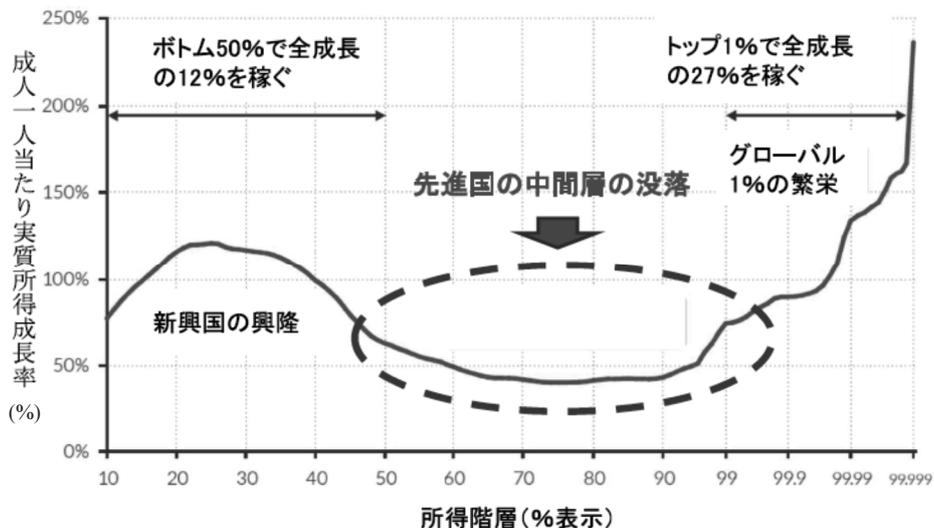
先進国社会で観察されていること

- ① 先進国に広く観察される事象として、
所得格差の拡大 中間層の喪失 社会の分断
 などが進行し、経済社会自体を不安定にしている。政治的には、これが極端な自国第一主義や保護主義的政策を招き、自由な経済活動自体を阻害している。
- ② 日本では、こうした事象はさほどではないとの見方もあるが、
 自らの所得や生活水準がGDPや企業収益の改善に比べ一向に改善しないことに不満を漏らしている人々が多い。

先進国経済社会の所得格差の拡大——エレファント・チャート

先進国における所得格差拡大の様子は、その名がよく知られるようになったエレファント・チャートに表れている。新興国の多くの人々と先進国の一部の人々の所得増加は顕著であるが、先進国の所得下位層は割り負けている。とくに、先進国のこの層に属する多くの人々が所得の増加や安定的な雇用機会の確保を実感できないという強い不満を有している。このことは、先進国における中間層の没落と表現されることもある。

図1 グローバルにみた所得格差(エレファント・チャート、1980-2016年)



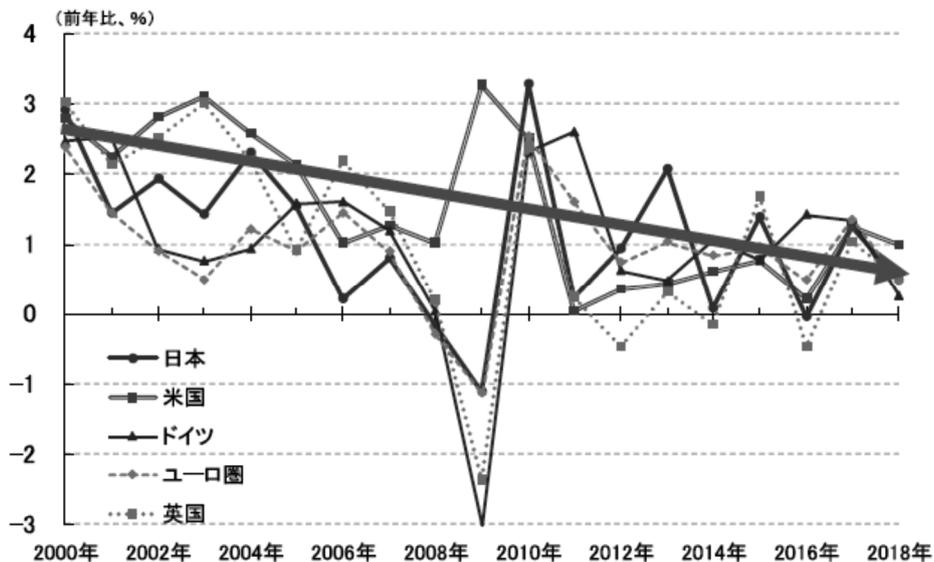
出所：World Inequality Report 2018

企業の行動に問題はないか

先進国の多くの人々にとって、なかなか生活が豊かにならないという実感は、別のデータでも確認できる。労働力の増減要因を除去するために一人当たりの労働生産性の状況を先進各国ごとにみると、その伸びはすう勢的に鈍化している。労働生産性の伸びは、賃金上昇の原資でもあるので、この伸びの鈍化は明らかに賃金上昇を鈍いものになっている。

しかもこの状況は先進各国で等しく観察されることで、リーマンショック以前は、どの国も年2%程度の上昇であったが、最近は1%前後にとどまっている。

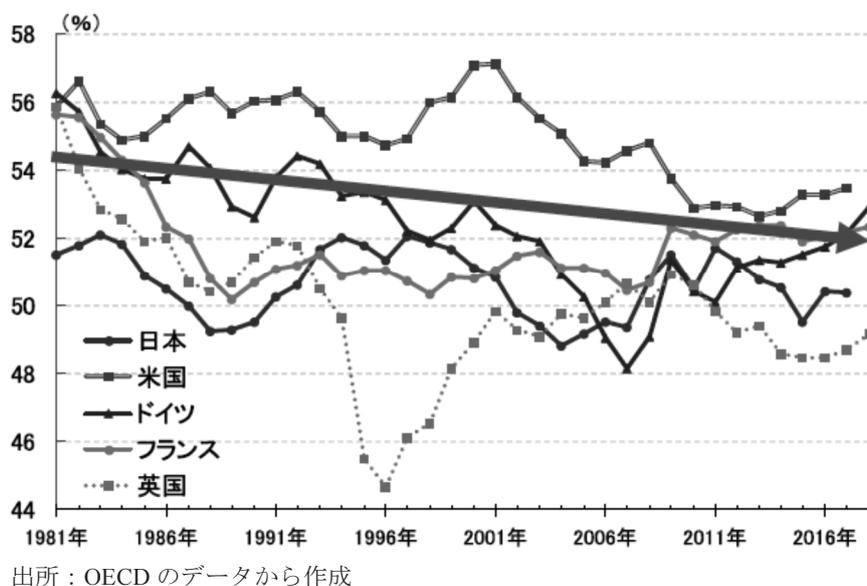
図2 先進国における労働生産性の伸びの動向



出所：OECD のデータから作成

加えて、先進国の労働分配率もすう勢的に低下してきて、さらに賃金上昇を鈍いものになっている。すなわち、労働生産性の伸び鈍化と労働分配率の低下の両面から、賃金上昇が抑制され、人々が所得の増大や安定的な雇用機会の確保を実感しにくくしているといえる。なお、労働分配率の低下の背景に関しては、デジタル経済化の中で利益創出における資本の貢献度が高まっているためと論ずる向きもある。その可能性はもとより否定できないが、ここでは深入りせず、別途の要因を後段で探ることとする。

図3 先進国における労働分配率の動向



企業は行動を変えることができるか

こういう事態に先進国の産業界はどう考えているか。一つの事例が、昨年8月19日に米国経営者団体（US Business Roundtable）が発表した声明である。この声明では、これまでの株主第一主義（shareholder primacy）を捨て、勤労者やサプライヤー、顧客、地域社会など、すべてのステークホルダーの利益を考えて経営を行う、としている。この声明はそもそもが、現在の米国産業界に向けられた様々な批判に応えるために行われたものと思われる。しかし、今我々がここで問題にしていることに関しても、一つの回答になるものである。というのも、ここでの見解は、株主の短期的な高利益要求だけに目を奪われて、労働者や地域社会などの他のステークホルダーに配慮しないでいると、企業が活動の基盤としている経済社会において、各種の不満が高まり、経済社会自体が不安定化し、ひいては保護主義などに強く傾斜した行き過ぎた経済政策などにより、持続的な企業価値拡大のためのビジネスも阻害される、という問題意識を明らかにしているからである。

英国学士院（British Academy）も同様な趣旨で、昨年11月、経営者が高い目的意識を持

つことを強く求めた声明を発表している。そこでは、地球や人々の生活を犠牲にして利益を上げるのではなく、地球や人々の生活に役立つ事業で利益を上げるよう強く訴えている。

「株主第一主義」からの脱却

—米経済団体（ビジネス・ラウンドテーブル）の意見表明抜粋、2019年8月19日

Business Roundtable Redefines the Purpose of a Corporation to Promote ‘An Economy That Serves All Americans’

Updated Statement Moves Away from Shareholder Primacy, Includes Commitment to All Stakeholders

While each of our individual companies serves its own corporate purpose, we share a fundamental commitment to all of our stakeholders. We commit to:

- Delivering value to our customers. We will further the tradition of American companies leading the way in meeting or exceeding customer expectations.
- Investing in our employees. This starts with compensating them fairly and providing important benefits. It also includes supporting them through training and education that help develop new skills for a rapidly changing world. We foster diversity and inclusion, dignity and respect.
- Dealing fairly and ethically with our suppliers. We are dedicated to serving as good partners to the other companies, large and small, that help us meet our missions.
- Supporting the communities in which we work. We respect the people in our communities and protect the environment by embracing sustainable practices across our businesses.
- Generating long-term value for shareholders, who provide the capital that allows companies to invest, grow and innovate. We are committed to transparency and effective engagement with shareholders.

Each of our stakeholders is essential. We commit to deliver value to all of them, for the future success of our companies, our communities and our country.

<https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/>

英国学士院の見解抜粋 2019年11月27日

Principles for Purposeful Business | The British Academy

Purpose before profit

- In 2018, our research made a strong case for change, starting with a historical view and emphasising the impact of technology; alongside the loss of trust and shortcomings of the current approach to regulating business; and the damaging impact of some practices on people and planet.
- We concluded that the purpose of business is to solve the problems of people and planet profitably, and not profit from causing problems. We proposed a framework for 21st century business based on corporate purposes; commitments to trustworthiness; and ethical corporate cultures.
- We set out here that a corporate purpose identifies how the company assists people, organisations, societies and nations to address the challenges they face, while at the same time avoiding or minimising problems companies might cause and making them more resilient in the process.
- In 2019, purposeful business has become more mainstream with commitments by leading investors and companies, and a campaign by the Financial Times.
- Purposeful businesses will be essential contributors to solving the global challenges of the 21st century, best expressed in an integrated way by the UN Sustainable Development Goals.

<https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/future-of-the-corporation->

株主からの短期的利益要求が高すぎる

ところで、これまでも日欧の経営者の中には、会社は株主のためだけのものではないとして、すべてのステークホルダーの利益のために経営を行う、との姿勢を表明してきた先は決して少なくない。しかし、それでも昨今は株主からの要求の影響を強く受けており、その程度は、企業の収益力が鈍化している傾向に反比例するように、近年ますます高まっている。

この点は、主要国中央銀行による極端な低金利政策に伴い、収益の高い金融投資案件が激減していることが、かえって、株主の企業への要求を強めている背景であると指摘する向きもある（一種の search for yield 現象）。しかし、ここでは深入りしない。

いずれにせよ、この結果、とりわけ株主からの短期的な高い利益要求に直面して、実物投資や雇用拡大などの本来の企業行動がかえって委縮している面は否定できない。この点を、今日見過ごされがちな資金調達に焦点を当てて探ってみたい。

例えば、優良企業は債券発行や借入の形態であれば、金融市場において調達コスト1%内外で資金を調達できる。これは主要国中央銀行が経済の自然利子率の低下に見合っ、政策金利を引き下げることで経済活性化の支援を行ってきた超緩和政策のおかげである。

株主からの短期的な利益要求が高すぎる	
要求金利（対優良企業、直近2019年末）	
銀行借り入れ・債券発行金利	
日本	0.2%程度
米国	2.0%強
ドイツ	0.1%程度
要求資本収益率（株主から企業への要求）	
米国大手年金基金からの要求	ROE10%以上
日本の自動車産業の公表投下資本コスト	10.6%
取締役選任を推奨する際のISS ¹ の最低基準	ROE5%以上

出所 日経バリューサーチ（2018年3月期）ほか。

しかし、株式市場では、資金の供給者である多くの株主がそれらの金利よりずっと高い自己資本利益率（ROE）を要求している。要求ROEに関しては必ずしも精度の高い統計がないが、例えば米国等の大手機関投資家を含む株主の多くは10%以上のROEを求めていることを公表している。日本企業でもいくつかの先が投下資本利益率（ROIC=Return on Invested Capital）を公表しているが、自動車産業や情報産業では、概ね10%を超えている。これは、負債コストと資本コストを投下した負債と資本で加重平均したものであるが、2%程度のスプレッドが乗っているとはいえ、前述の通り、負債コストが1%内外の低さであるので、企業が要求されていると感じているROEは10%内外に達していると推定される²。

もちろん、借り入れ調達の場合には、元利金返済ができないと倒産することになるが、資本調達の場合、株主の要求ROEを満たさないからといって倒産することはなく、現に要求ROEよりずっと低いROEに甘んじている企業は少なくない。しかし、そのような企業の経営者に対しては、株主は取締役再任の議決にあたって反対票を投ずることができ、近年その傾向はますます強まっているので、企業経営者としても無視しえない。株主総会の議決権行使のための助言会社は、ROEが5%以上でなければ、株主総会における取締役選任議案に反対する旨の推奨を会員である機関投資家に行っているため、ROEが10%を切るような企業の経営者は相当神経質となり、少しでも要求ROE水準に近づこうとして、どうしても実物投資や雇用拡大面の企業行動を抑制してしまう。

株主からの短期的な利益要求が高すぎると

その結果は実物投資面に表れる。10%もの高い収益率を満たすような超優良投資案件は実は極めて少ない。従って投資意欲の高い企業であっても、投資は十分には実行されず、結果的に手元資金ばかりが積みあがる。企業がこれを回避するには、株主に対し高額配当として還元するか、自分の発行した株式を買い戻す自社株買戻しぐらいしかない。そのうち自社株買戻しの状況をみると、米国では一昨年一年間で 88 兆円にも達した。日本でも 2019 年度は 10 兆円に達した模様である。それぞれ、GDP の 4%、2% に達する巨額な規模に達している。

賃上げ面にも表れる。何かにつけてコスト管理が厳格になるため、賃上げが抑制的になり、労働分配率が低下する。労働需給がタイトになっても、また、労働生産性の小幅上昇が達成されても、それほど賃金が上がらず、別途の力が、均衡賃金水準を押し下げていることを示唆している。現在、先進各国では「物価が上がらない」現象が共通に観察されるが、賃金形成の最近の変化がこうした現象の一因にもなっている可能性が高い。結局、株主の短期的な高利追求に応じようとする、持続的な投資や雇用の拡大が阻害される。つまり、短期的な高利追求は持続的な投資・雇用拡大に繋がらない。しかも前述のごとく、そうした株主からの短期的な要求は近年むしろ強まっているように窺われる。

いずれにしても、先進国企業を中心に収益力・成長力の鈍化が著しい中、先進中央銀行はこれを自然利子率の著しい低下ととらえ、金融市場で超低金利を実現させることを通じて、経済を活性化すべく注力してきた。しかし資本市場では、こうした動きにあらがって、株主からの要求 ROE が高止まったため、その分企業の実物投資面の行動は委縮し、結果的に中央銀行による緩和政策の効果も減殺されてしまった面があるように思われる。

株主からの利益要求が高すぎると…

(1) ROE 10% 超を満たす投資案件は極めて少ない。

⇒ 手持ち資金の積み上がり

⇒ 自社株買戻し

米国 88 兆円 (GDP の 4% 相当) (2018 年)

日本 10 兆円 (〃 2% 相当) (2019 年度見込み)

(2) コスト管理が厳格に

⇒ 賃金の上昇抑制

⇒ 労働分配率の低下

短期的な高利追求は持続的な投資や雇用拡大に繋がりにくい。

新たな企業統治に関する考え方

以上述べたような状況の下で、先進国の企業は新しい企業統治の在り方を模索せねばならない状況になっている。そこでのコンセンサスは、すべてのステークホルダーの要請に目配りすることであり、短期的な利益最大化は狙わないことに収斂しつつある。

すなわち、企業活動の場である経済社会の安定に配慮しつつ、中長期的に持続的な企業価値拡大を図り、持続的な投資・雇用機会の拡大を通じて、経済社会の持続的成長に貢献することが企業にとっても大事なことになってきている。近年企業に求められるSDG'sの順守や環境問題への積極的な貢献への目配りなども、この文脈に包摂される。

逆に、短期的な高利益追求は早晩経済社会の不満を増長させ、行き過ぎたポピュリズム的な政策実行の温床となり、中長期的に企業の企業価値拡大を阻害する。このことは、株主にとっても、結局のところは持続的な企業価値拡大のほうが、短期的な利益最大化を求めるよりずっと得るものが大きいことを意味する。

いずれにしても、こうした動きは先進国産業界が、短期的視野からの脱却に関して株主の十分な理解を得て、「より信頼される資本主義」の新たな構築に貢献することに他ならない。

新たな企業統治に関する考え方

企業は、

- ・すべてのステークホルダーの要請に目配りする。
- ・短期的な利益最大化を追い求めない。

とりわけ、

- ・企業価値拡大の場である経済社会の安定に配慮し（SDG'sの遵守を含む）、
- ・中長期的に持続的な企業価値の最大化を図り、
- ・持続的な投資の実行や雇用機会を提供することで

経済社会の繁栄に貢献していく。

短期的な利益追求より、中長期的に持続的な企業価値拡大を重視していくほうが、最終的に企業にとっても株主にとってもメリットは大きい。

企業としては、株主から短期的な利益至上主義の脱却についての理解を得ながら、「より信頼される資本主義」の構築に貢献する。

【参考文献】

- (1) OECD Statistics <https://stats.oecd.org/>
- (2) World Inequality Report 2018
<https://wid.world/news-article/release-world-inequality-report-2018/>
2020年1月25日アクセス
- (3) US Business Roundtable: Redefines the Purpose of a Corporation to Promote ‘An Economy That Serves All Americans’
<https://opportunity.businessroundtable.org/ourcommitment/>
2020年1月25日アクセス
- (4) The British Academy: Principles for Purposeful Business
<https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/future-of-the-corporation-2020>
2020年1月25日アクセス

—注—

- ¹ ISS: 米国の大手議決権行使助言会社 (Institutional Shareholder Services)
- ² ROIC の定義: $ROIC = (\text{税引き後営業利益}) / \{(\text{資本}) (\text{株主要求 ROE}) + (\text{負債}) (\text{有利子負債コスト})\} + \text{利益スプレッド}$

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、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) 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¹。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²。

もっとも、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³。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、ペンシルベニア）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⁴。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⁵。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。同じくカウンティ毎の分析を行ったNoland (January 2020) は、国際的な競争にさらされたことによって、有権者は共和党候補を支持するようになったとしつつも、そうした動きは人種や多様性、教育、年齢といった

要素に媒介されていると結論づけている⁶。

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⁷。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⁸。

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⁹。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¹⁰。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¹¹。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¹²。

(2) 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¹³。

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¹⁴。ここでは、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 (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¹⁵。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¹⁶。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、幅広い視点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¹⁷。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への政策的な対応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

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。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。

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¹⁸。

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¹⁹。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²⁰。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。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。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。

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²¹。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。

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²²。

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²³。

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²⁴。未来を選びとれない世代の存在は、アメリカン・ドリームの実現の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。

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²⁵。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²⁶。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だろう。

(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²⁷。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2019年7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65%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²⁸。

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²⁹。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・

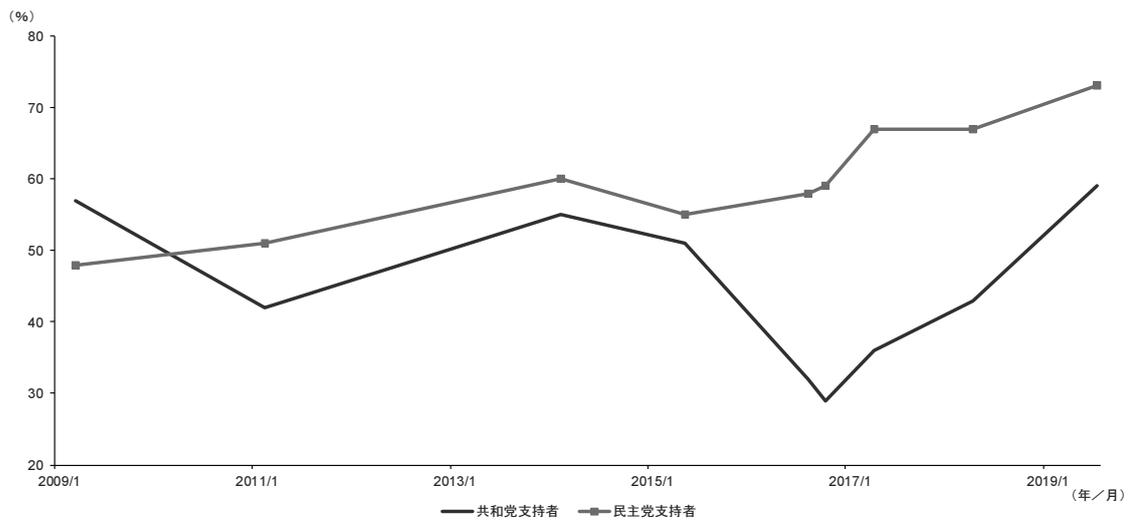
貿易収支」を挙げる割合は1%に止まっている。こうした現実、候補者のグローバル化に関する主張がどうであるかにかかわらず、そもそも支持している政党の候補者であったり、もしくは、グローバル化以外の論点で意見が一致していること等を理由に、結果的に反グローバリズムを掲げる候補が選ばれる可能性を示唆している。

興味深いのは、支持政党別に世論を分析した場合、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、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1990年代半ばからその割合が低下してきた。とくに2000年代においては、2019年12月に行われた米・メキシコ・カナダ協定(USMCA)の実施法案に対する投票を例外として、民主党の保護主義的な傾向が顕著であり、1970~80年代にみられた自由貿易に対する超党派での賛成とは全く違う構図となっていた(図2)。

こうした意見の乖離が生じてきた理由は、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きた。一方で、トランプ政権下の2019年1月に行われた世論調査では、USMCAの前身であるNAFTAについて、共和党支持者の評価が好転している。トランプ大統領が再交渉によってUSMCAに改組したことが、共和党支持者の判断に影響している可能性が示唆される³⁰。

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。

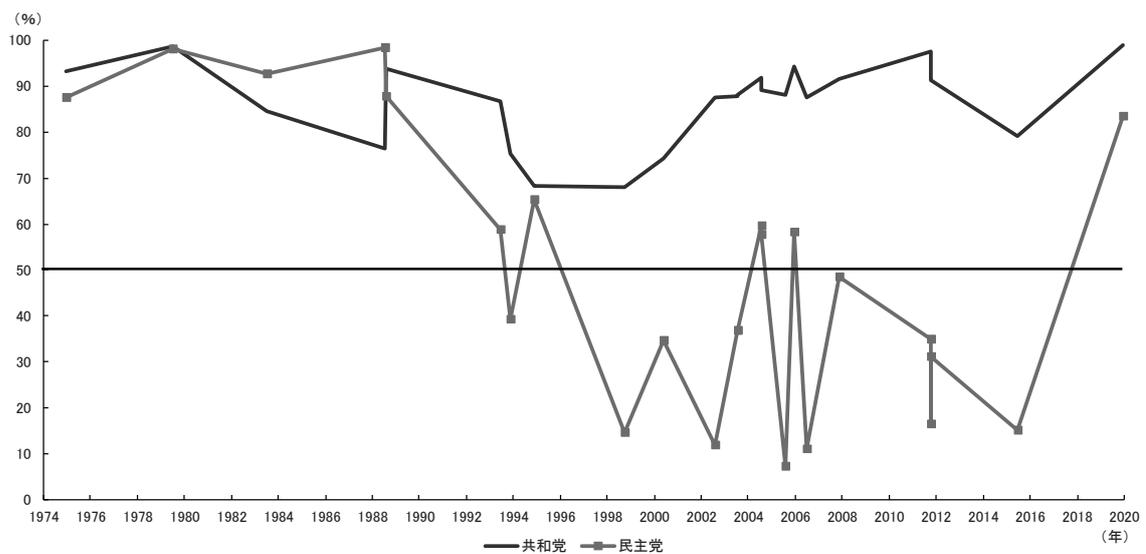
(図1)自由貿易協定を評価する割合



(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、対中 PNTR 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

る可能性がありそうだ。

久しぶりに超党派の賛成となった USMCA への議会投票は、今後の米国の通商政策の行方を考えるうえで注目に値する。民主党議員の大半が賛成に回った背景には、2000 年代に民主党が自由貿易協定に否定的な姿勢を強める大きな理由となってきた労働、環境基準等の論点について、トランプ政権がこれに配慮した交渉を行ったことがある。同時に、トランプ大統領が共和党の支持者を強力に掌握しているという現実が、これらの論点での民主党への配慮に共和党議員が応じる構図を生み出した。

原産地規則の強化等、FTA としての USMCA には、NAFTA よりも後退した側面があるのは否めない。しかし、超党派による FTA の議会承認が実現したという事実に、今後の米国の通商政策におけるコンセンサスの萌芽をみることは可能である³¹。すなわち、民主党の側では、自由貿易協定を好感する支持者に政治家が足並みを揃え、対する共和党の側では、必ずしも自由貿易に好意的ではない支持者が、指導者（トランプ大統領）への信頼ゆえに、自由貿易協定への賛同を拒まないという組み合わせである。

トランプ政権下での米国では、共和党と民主党が保護主義で共鳴し、反グローバル化の流れが強まるリスクが指摘されてきた。USMCA での超党派合意の形成は、保護主義での共鳴のひとつの表れに過ぎないのか、それとも、反グローバル化への傾斜に歯止めをかける一里塚になるのか。世論の反応は定かではないが、興味深い事例であることは間違いない。

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³²。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—

- ¹ 2018年の議会選挙に関しては、トランプ政権下での米中摩擦によって、共和党が下院で5議席を失ったとする研究がある。これは主に相手国による報復関税の影響によるものであり、ここではトランプ政権による通商政策自体が与えた影響は確認されていない。Blanchard, Emily J., Chad P. Bown and Davin Chor, “Did Trump’s Trade War Impact the 2018 Election?” *Working Paper*, 19-21, Peterson Institute for International Economics(December 2019).
- ² Freund, Caroline and Dario Sidhu, “Manufacturing and the 2016 Election: An Analysis of US Presidential Election Data” *Working Paper*, 17-7, Peterson Institute for International Economics(May 2017).
- ³ 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.
- ⁴ 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.
- ⁵ Freund and Sidhu(May 2017).
- ⁶ Noland, Marcus, “Protectionism under Trump: The China Shock, Intolerance, and the “First White President”” *Asian Economic Policy Review*, Volume 15 Issue 1(January 2020), 31-50
- ⁷ Lopez, German, “The past year of research has made it very clear: Trump won because of racial resentment”, *Vox*, December 15, 2017.
- ⁸ 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.
- ⁹ Rothwell, Jonathan and Pablo Diego-Rosell, *Explaining National Political Views: The Case of Donald Trump*, November 2, 2016.
- ¹⁰ 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.

- 11 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).
- 12 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).
- 13 Morgan, Stephen L., *Fake News: Status Threat Does Not Explain the 2016 Presidential Vote*, May 10, 2018.
- 14 Galston, William A., “The Populist Challenge to Liberal Democracy” *Journal of Democracy*, Volume 29, Number 2(April 2018).
- 15 Huntington, Samuel P., “Dead Souls” *The National Interest*, Spring 2004(April 2004).
- 16 ダニ・ロドリック 『グローバリゼーション・パラドクス』柴山桂太、大川良文訳（白水社、2013年）233-238頁。
- 17 Rodrik, Dani, “The Trouble with Globalization” *The Milken Institute Review*, Fourth Quarter 2017(October 2017) .
- 18 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).
- 19 Collins, Benjamin, “Trade Adjustment Assistance for Workers and the TAA Reauthorization Act of 2015” *CRS Report*, R44153(August 14, 2018).
- 20 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。
- 21 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).
- 22 Goldstein, Amy, *Janesville: An American Story*(New York: Simon & Schuster, 2017).
- 23 Muro, Mark and Joseph Parilla, “Maladjusted: It’s Time to Reimagine Economic ‘Adjustment’ Programs” *The Avenue*, The Brookings Institution(January 10, 2017).
- 24 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).
- 25 Chetty, Raj, 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).
- 26 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。
- 27 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).
- 28 Jones, Bradley, “Americans are Generally Positive about Free Trade Agreements, More Critical of Tariff Increases” *Factank*, Pew Research Center, May 2018.
- 29 Lincome, Scott, “The “Protectionist Moment” That Wasn’t”, *Free Trade Bulletin*, Number 72, CATO Institute, November 2, 2018.
- 30 Smeltz, Dina, Craig Kafura, Jorge Buendia and Esteban Guzman Saucedo, *Under AMLO, Mexican Views of the US Rebound from All-Time Low* (Chicago: Chicago Council on Global Affairs, Marc 2019).
- 31 安井明彦 「トランプ政権の通商政策と国内政治の変化」『国際問題』第 689 号（2020 年 3 月）発刊予定。
- 32 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）

補論 2

民主主義の機能：アメリカのポピュリズムをケースに¹

柳田 健介

本稿では、反グローバル的ポピュリズムへの対抗措置を検討する上で、民主主義の機能に着目する。ポピュリズムとは、人々によるエリートや既得権益層への意義の申し立てが特徴とされるが、広義には現状の経済・社会課題に対する苦情とも捉えられる。ポピュリズムへの対処として、政治や産業界がこうした諸課題を解決する方向に向かわなければならない。ポピュリズムのもうひとつの特徴として、指導者が人々の感情に訴え扇動して大衆迎合の無政策な政治に墮していくことが挙げられる。大衆迎合主義を克服するため、政治制度として権力が暴走しないよう均衡・抑制を保つことや人々が賢明となり政治を監視していくことが必要である。いずれの場合も、民主主義が健全に機能しなければ成しえないことである。以下、アメリカの現在のポピュリズムをケースに、反グローバル的な行き過ぎたポピュリズムへの対抗力として、現代民主主義はどの程度機能しているか、さらなる対抗力を求めるとすれば、どのような機能強化が必要かを検討する。

アメリカにおけるポピュリズム

アメリカでは、ポピュリズムは社会に対する人々の声であって社会改革のためのインプットでもあるため、必ずしもネガティブな意味合いで論じられてきたわけではない。元々、アメリカは多元主義的な政治を実践してきており、多様性に対して寛容になること、自分と異なる価値観をもった人々の意見をよく聞くことといった「リベラル」な考え方が重要視されてきた。多元性を尊重するリベラルな政治の実践がアメリカの選挙デモクラシーを機能させてきたとも指摘される。今日のアメリカのポピュリズムは、社会変革への「積極的な対応」となりうるのか、もしくは「大衆迎合主義」で終わるのか。

今日、アメリカでは政党間および支持者間の「分極化」が進んでいる。かつてのアメリカでは、政党政治のまともりは比較的弱く、政党内が割れて、他党と組んで法案を通すということが多くあったが、政党間の分極化が進んだ今ではほとんどなくなりつつある。また共和党と民主党の支持者の世論がはっきり分かれていて、お互いが交わらなくなっている傾向がみられ「中道」が失われつつある。ギャラップ社による世論調査の結果をみると、トランプ大統領に対する共和党支持者の支持率は約 90%、民主党支持者の支持率は 10%以下となっている。過去の大統領と比較して、ここまで大統領への評価が大きく割れ

たことはなく、党派による支持者間の分極化が極端に進んでいることを示している。こうした分極化を背景に、政治家は自分の支持者の要求にますます敏感となる。トランプ大統領からすれば、選挙戦略として共和党支持者の支持をつなぎとめることに注力することが、実りの少ない民主党支持者に対してアプローチするより明らかに効率的である。トランプ大統領には「宗教保守の福音派」、「共和党コアの小さな政府（規制緩和）」、「無党派の怒れる白人」の3つの岩盤支持層があるといわれており、こうした支持層に対して恒常的な利益還元を行っている。またトランプ大統領はパブリックに向けた積極的な発信により、共和党支持層の世論を形成して、議会を動かす戦略をとっている。世論に対してリスポンシブであるが、大衆迎合的な色合いが強いと言える。一方で民主党の左派も同様に、支持者の意向に積極的に反応して、国家主導での国民皆保険制、金融機関の分割、マリファナ規制の緩和、大学授業料無償化等の政策を主張している。なかには、財源面での裏付けなどの点で現実性を欠く提案が含まれており、同じく大衆迎合的な側面がある。

アメリカで、ポピュリズム的な主張がネガティブな意味合いを持ってきたのは、非リベラル・ナショナリズムである。移民・難民への不寛容性、白人至上主義、人種差別など、リベラルが志向する寛容性、平等主義、個人主義が否定されるナショナリズムは、一般的にはネガティブに捉えられてきた。しかしトランプ支持者の一部には非リベラル・ナショナリズムを掲げる人たちがいる。また、「国際主義」への不信感については、左右共通した部分がある。近年ではアメリカは積極的に他の国に介入すべきではない、という「非介入主義」の世論が左右ともに広まっている。自由貿易に対しては、トランプ大統領による環太平洋パートナーシップ協定（TPP）離脱、左派では労組や環境保護団体の反対など言説は異なるが、自由貿易推進への懐疑は高まっている。

過去のポピュリストたちの社会改革

アメリカでは、社会が変わる時代の節目にポピュリスト的な政治リーダーが登場してきた。第7代大統領のアンドリュー・ジャクソンは、東部大都市の既成勢力（エスタブリッシュメント）への反発を強める支持層の後押しによって西部の農民出身の初の大統領となった。エリートではなく人々による政治への転換を主張し、白人男性普通選挙の全州拡大や政治任用制度の導入を行い、ジャクソニアン・デモクラシーとも呼ばれるアメリカの民主主義制度を進展させた。その反面、黒人や原住民（ネイティブ・アメリカン）の人権には冷淡であったことで知られる。

19世紀末の大統領選で民主党候補者であったウィリアム・ブライアンは、資本家ではなく大衆の側に立って政治を行うと述べて、民主党の支持基盤である西部・南部農民の保護

のため、銀貨無制限鑄造策を進めて通貨量を増やし、農家の負債軽減や政府融資の拡大を訴えた。ブライアンは共和党の候補者に敗れたが、その後共和党も積極的に農業政策を取り入れるようになっていった。

同時期に「第3政党」の動きが活発化した。西部・南部の農民を中心に結成された人民党 (People's Party; Populist Party) は、農家の立場を引き上げようと、上院議員の直接選挙、累進所得税、労働環境等を訴えた。禁酒党 (Prohibition Party) は、宗教的道德思想を背景に、禁酒運動を推進して全国的に禁酒法を成立させていった。また禁酒党は女性の政治参加の流れを形成した源流ともいわれている。いずれも政治主流とはなりえなかったが、「第3政党」が訴えた政策的主張は、その後のアメリカ社会を変えていった面がある。

1920年～30年代にルイジアナ州知事と連邦議会上院議員を務めたヒューイ・ロングは、州知事時代に大規模な公共事業を実施して景気を回復させた実績をひっさげて、上院議員に選出された後、「富の共有運動」を掲げて民主党の大統領候補の座を争った。ロングは志半ばで暗殺に倒れるが、フランクリン・ルーズベルト大統領のニューディール政策が弱者救済の性格を強める一因となり、大規模な公共投資の実施をもたらした。

1992年の大統領選に無所属で出馬して旋風を巻き起こしたロス・ペローは、改革党 (Reform Party of the United States of America) を立ち上げて財政赤字の削減や行政改革を訴えた。ペローは選挙に敗れたが、この選挙で大統領選挙に当選した民主党のビル・クリントンが経済政策の中核として財政赤字の削減を進め、1990年代半ば以降には「小さな政府」を進める共和党の勢いが強まった。

このように、ポピュリスト的な政治リーダーや「第3政党」の新しい政策主張を主流派が取り込んでいき社会改革が実現するというのがアメリカの歴史であった。

政治制度上の大衆迎合的動きの抑制とその難しさ

アメリカは、三権分立の厳密な権力分散システムにより、独裁者を作らないようになっている。その制度の中でアメリカの大統領は、「内政では弱くて外交では強い」という二つの顔を持つ。内政では議会が作るルールや予算を運用するのが大統領であり、立場としては弱い。外交では裁量が大きく、大統領は首席交渉官のような役割だとも言われている。

三権分立のシステムにより、トランプ大統領が自らの政策を積極的に推進できているのは、概ね大統領権限内に留まっている。外交では、TPP およびパリ協定からの離脱、対中関税の発動、対イランへの圧力、北朝鮮との非核化交渉など従来の外交エスタブリッシュメントの路線とは異なるポピュリズム的な政策が進められている。内政では、最高裁を含む司法の人事、税制改革による減税など、共和党の議員だけで進められる課題では成果を

挙げたが、2018年中間選挙で上下院がねじれになり、メキシコ国境への壁の建設やオバマケアの廃止など、立法を通じた政策の実現は難しくなった。さらに内政面の歯止めとしては、特に財務省や国防省などの官僚システムや連邦準備制度理事会（米国の中央銀行）といった行政組織、裁判所、各種学会やニュースメディアなどが、適切な民主主義的チェック・アンド・バランスを働かせて、ポピュリズム的政策の行き過ぎを牽制していることが窺われる。こうした組織に共通する特徴は、専門知識に長け、政策の継続性を担保する役割を担って組織化されていることである。大統領直下の行政府であっても、官僚機関の運営の独立性、複雑性があり、コントロールは全く一筋縄ではない。仮に大統領が行政府を牛耳ったとしても、行政府省庁の予算権限は議会が握っているため、結局は議会による強い抑止力が働いている。従って、内政でトランプ大統領のポピュリズム的な政策が抑制されているのは、三権分立システムを含む様々な民主主義的チェック・アンド・バランスの仕組みが米大統領機構に埋め込まれており、これらの作用による歯止めが効いているからと言える。

その一方で、トランプ大統領はアメリカ社会の分断を背景にしたポピュリスト的な大統領であり、政治の分極化が和らげなければ、過去のポピュリストのように、その問題提起が改革に結びつくことは難しいだろう。トランプ政権では今のところ、内政において社会変革につながるような効果的な政策は打たれていない。選挙期間中には「ラストベルト（さびた工業地帯）」と呼ばれる地域で国内産業を守るとアピールしたが、大統領就任後に実施した鉄鋼関税や対中関税の引き上げは国内産業復興の効果が薄く、本質的な改革とはいえない。人々の不満が高まっていけば、トランプ大統領は議会の縛りにフラストレーションを感じて、強引な手法で切り抜けようと議会との対立を先鋭化させるかもしれない。そうなると、国内の分断は一層深まり、アメリカの経済・社会システムを本質的に変えることは、より難しくなるだろう。

民主主義に対する疑念も高まっている。ウォール・ストリート・ジャーナルの世論調査によると、民主主義の全面的な見直し、または大幅な見直しが必要と考えている人が半数近くいる。かつてトクヴィルが指摘した多元主義的な民主主義を支えていた地域組織や各種協会は、現在のアメリカではコミュニティの衰退や高齢化によって多くが休眠状態になっている。分極化が進んだ結果、反対意見もよく聞いて物事を進めていくというリベラルな民主主義の土壌が揺らいでいるのかもしれない。

メディアも、政治の分極化の要因のひとつだと考えられる。フィルターバブルと呼ばれるように、Google等の検索エンジンのフィルターによって、各人の読みたい記事が自動的に優先されて情報が偏るといった情報環境がある。インターネットには、技術によって人と

人をつなぎ、色々な意見を言い合えるプラットフォームとしての役割が期待されているが、実際には、SNS 等で似たもの同士や意見を同じくする人々が狭いグループを作り、世界が広がらないと指摘されている。米国ではフィルターバブルを通じて共和党支持者と民主党支持者の分極化が進んでいる面があり、それが選挙や世論に反映され、政策形成に好ましくない影響を与えている。

まとめ

本稿では、アメリカのポピュリズムをケースに、民主主義の機能によりポピュリズムによる大衆迎合的な政治を克服することが可能であるかとの考察を行った。ポピュリズムは、これまで政治の行き届かなかった部分や人々の声に光が当たるという意味ではポジティブな面がある。しかし、それが行き過ぎて経済社会の安定を著しく阻害するようなものであればならないし、さらに、こうした動きが政治的に実行力のある形での社会変革につながらないと、ポピュリズムの背景にある根本的な問題は克服できない。前者の点でいえば、ポピュリストによる大衆迎合的な政治が台頭したときには、権力分散の政治システムが歯止めとなり、大衆迎合的な性格を抑制することが期待されるが、アメリカのケースでは、十分でないにせよ、これまでのところ相応に機能が発揮されていると認められる。しかし、後者の点では、アメリカのケースでは、トランプ大統領は社会の分断を背景に誕生した大統領である一方、政治の分極化が阻害要因となり、過去のポピュリストたちのように、その問題提起が実際の改革につながるということが難しい環境にあるように窺われる。逆に言えば、ポピュリズムが社会改革につながるかという観点では、異なる意見をお互いに聞く、という寛容性のあるリベラルな民主主義の土壌が前提条件になることが示唆される。

以下、リベラルな民主主義の「前提条件」が揺らいでいるという点について若干議論を補足したい。ロバート・パットナム教授がソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の概念を用いて、民主主義制度が成功するかしないかの要因としてソーシャル・キャピタル蓄積の多寡を指摘した研究がよく知られている²。ソーシャル・キャピタルとは、パットナムの定義によると地域等における「信頼、規範、ネットワーク」を指している。ここではソーシャル・キャピタルに関する先行研究を網羅したり、深入りしたりすることは目的としなが、本研究が指摘する「経済格差の進行」がソーシャル・キャピタルを毀損すること、そして何がソーシャル・キャピタルを創生するのかを説明したい。稲葉（2011）によると、経済格差がソーシャル・キャピタルに影響を及ぼす経路として、「経済的な不平等は社会の構成員の間の力関係を明確にし、富裕層と貧困層との間の社会的距離を増大させ、対決的な社会関係を生み、両者の協調行動を困難にさせる（P147）」、「格差拡大が人々の将来に対

する楽観的期待を損ない、それが一般的な信頼を損なう (P148)」、「経済的不平等は情報の非対称性を拡大させ、異なるネットワークで情報量の差を拡大させる (P153)」などが挙げられている。併せて、経済格差がソーシャル・キャピタルを減少させることを示した実証研究を紹介している。因果関係の単純化には留意を要するが、本研究会でも経済グローバル化と技術革新が不可逆的に進むことで生ずる経済格差の進行は構造的な問題であると指摘している、いわば、ソーシャル・キャピタルの毀損はグローバリゼーションに「埋め込まれた」問題だと言える。従って、経済社会の仕組みとしてこれを防ぐ方法を考える必要があるが、ソーシャル・キャピタルがどのように形成されるかについては、歴史的・文化的・地理的な背景によって形成されるものから、コミュニティにおける市民活動、通勤の難易度、住区の構造、また個人レベルでの家庭環境、教育などの影響によって醸成されるものなど多岐に及ぶ (稲葉、2011)。後者については、政府の施策や民間企業の取組みによって対応可能なものがあるが、とりわけ、本報告書の別章にて主張されているように、格差是正、人的投資、民間企業の社会的役割などの取組みが、ソーシャル・キャピタルの形成に寄与し、ポピュリズムの克服につながるリベラルな民主主義の「前提条件」の復活に貢献しうることを強調しておきたい。

【参考文献】

稲葉陽二『ソーシャルキャピタル入門』中公新書、2011年

—注—

- ¹ 本稿は、2019年7月26日に開催された第3回世界経済研究会での前嶋和弘・上智大学教授による講演「アメリカのポピュリズムの現在：選挙デモクラシーの中での社会改革のためのインプットか？」及び研究会委員とのディスカッションを基に作成したものである。執筆にあたって本研究会の稲葉延雄主査、安井明彦委員から助言を頂いた。それでもなお本文中にありうべき誤りは、筆者の責任である。
- ² 『哲学する民主主義 (Making Democracy Work)』では、北イタリアの州制度が民主的に機能し、南イタリアでは腐敗とともに機能不全に陥ったのは、「市民共同体」の成熟度の違いによると指摘した。また、『孤独なボウリング (Bowling Alone)』では、アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの衰退を実証的に示している。

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。

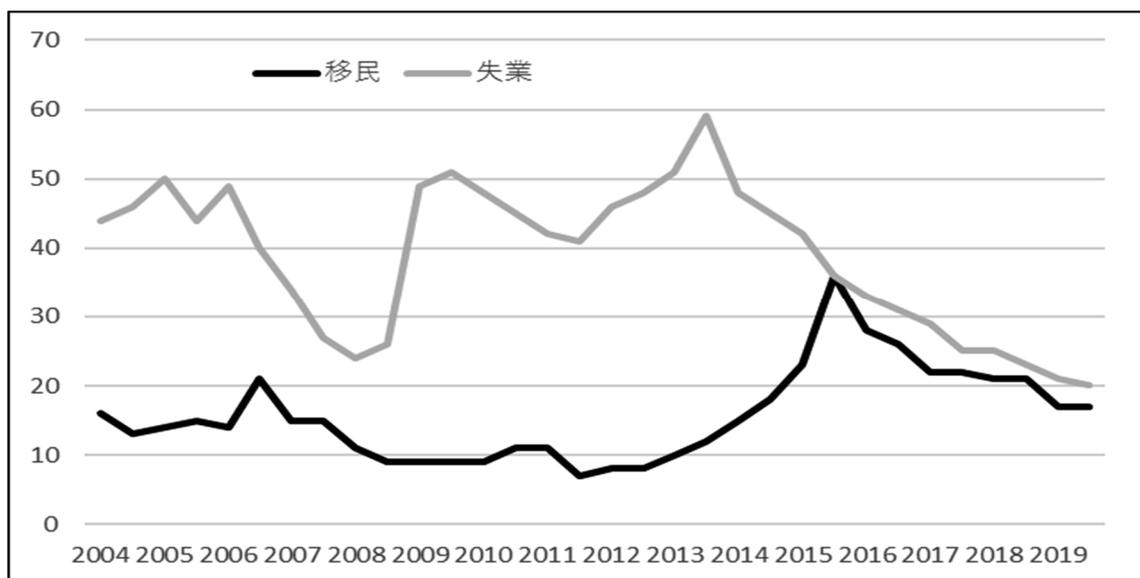
2018 年に入ると難民に寛容だったドイツでも「ドイツのための選択肢」(AfD) が全ての州議会で議席を獲得し、市民の不満の高さが改めて明らかになった。2018 年末にはハンガリーで労働法改正に伴ういわゆる「奴隷法反対デモ」が発生した。同時期にフランスで発生した「イエローベスト運動」は当初は燃料税引き上げへの反対だったが、年金改革への

反対などに形を変えつつ2020年も続いている。

2018年ころからは他の動きも出てきている。それは、環境問題に対して各国政府やEUの対応の遅さを非難するもので、2019年の欧州議会選挙では欧州人民党や社会・進歩同盟が議席を減らす中で緑の党が議席を上積みした。ヨーロッパでは子供たちによるデモも頻発しており、2019年に発足したフォン・デア・ライエン率いる欧州委員会でもグリーンディールを第一の政策課題に挙げるなど、政策当局は対応を迫られている。ただし、環境活動派に対しては環境ポピュリズム (Environmental Populism) という言葉も使われ始めている。執筆時点では、環境ポピュリズムという言葉に対して肯定的な評価も見られる。気候変動問題は間違いなく喫緊の課題であり、2019年にはオーストラリアの火災がメディアでも大きく取り上げられた。反EUや反難民などの他のポピュリズムと比較すると、高学歴や高所得の人々がより多く参加しているという特徴もある。

一方で、環境活動派はSNSや動画を通じて自分たちの活動をアピールしており、このような方法は環境の保全と相反する。例えば、carbonliteracy.comは電子メール1通の送信につき4グラムのCO₂が発生するという試算を公表している。活動のアピールに使われる写真や動画は電子メールよりも多くのCO₂を排出する。また、多くのデモでは政府の対策不足を非難するものの、現実的な対案を持ち合わせていない。本章の最後でもう一度環境問題を取り上げるが、急進的な環境政策は経済的立場の弱い人々の生活を悪化させることも指摘されている。

図1 EU市民の関心事の変化(%)



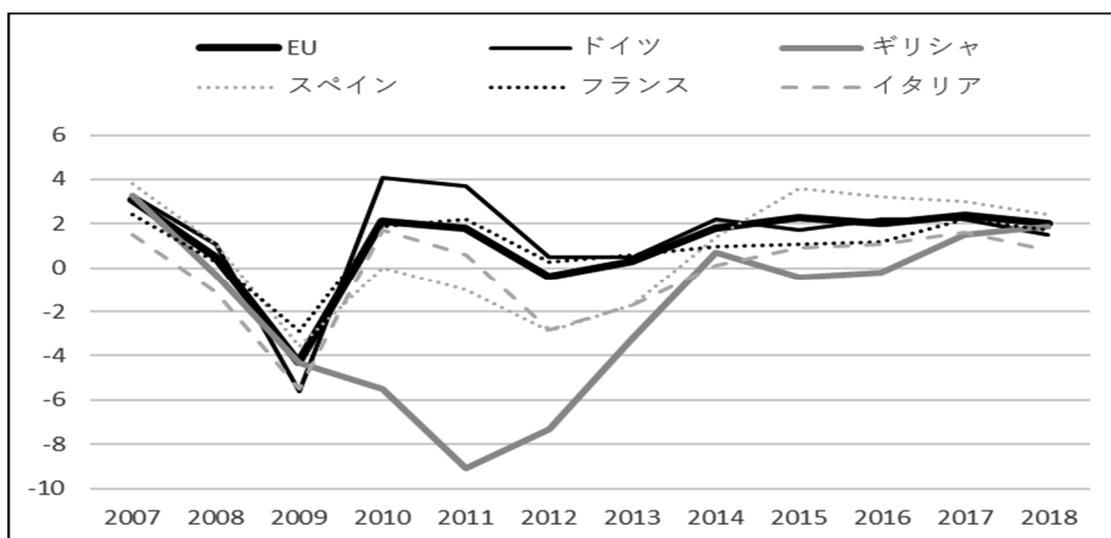
注：「現在あなたの国で問題となっていることを2つまで挙げてください」という問いへの回答。
 出典：Standard Eurobarometer 各号より筆者作成。

人々の不満の対象が次々に移り変わっていることは、EU が定期的実施しているアンケート調査からも読み取れる（図1）。リーマンショック後に急激に関心が高まった失業問題は、以降も常に関心を集めているが、その地位は徐々に低下している。2015年には36%の人が問題視した移民¹は、流入数の減少に伴って関心も低下し続けている。図1にはないが、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いる。

最新のアンケート（EB92、2019年下半期時点）では、上位4項目は医療・社会保障23%、環境問題21%、失業20%、インフレ（または生活費）の上昇18%、となっており、移民は第5位に後退している。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（65%）、ギリシャ（47%）、キプロス（29%）、ベルギー（26%）であり、移民は南欧では注目を集めているが、その他の地域では問題視する人々が減少しつつある。一方、失業問題はスペイン（51%）、イタリア（44%）など南欧の3カ国で第1位となっているが、マルタ（1%）、オランダ（1%）など失業問題への関心が低い国も多い。その他には、医療・社会保障がフィンランド（48%）、スロバキア（45%）など9カ国で1位、インフレや生活費の上昇はリトアニア（52%）、ポーランド（44%）など東欧諸国を中心に6カ国で1位、環境問題がオランダ（66%）、デンマーク（54%）など4カ国で第1位となっている。

これらの結果から、移民や財政赤字などの2010年代にEUが力を入れてきた政策分野よりも、医療や生活費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ことが分かる²。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(%)

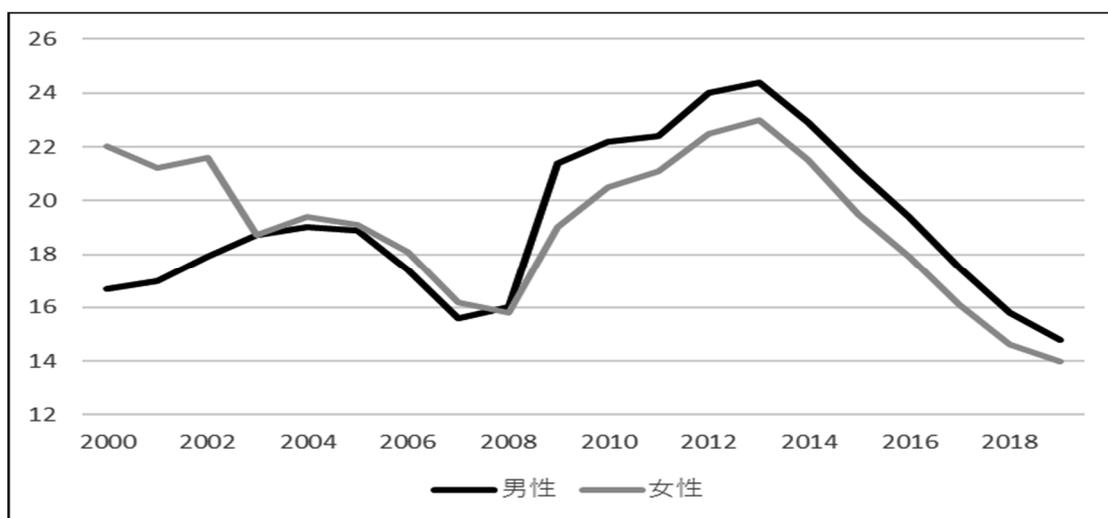


出典：EUROSTAT のデータより筆者作成。

図2は経済成長率のグラフである。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。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。2010年代にマイナス成長に苦しんだギリシャも2018年にはEU平均並みの成長を遂げている。

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。

男女の逆転が見られるものの、若年層失業率は21世紀に入って最も低い水準まで低下している。経済成長や失業率の低下は、EUや各国政府の2010年代の重要政策項目であり、国ごとの差異はあるものの非常に良い結果を残している。GDPや失業率を見る限りは、ヨーロッパの市民が不満を持つ理由がないようにも見える。しかし、このような集計値は人々の不満の原因を探るのに適していない。集計値は経済状況が良い人と悪い人を足し合わせたものであり、一部の人々の改善が他の人々の悪化を覆い隠してしまう。人々の経済的な不満を探るためには、より詳しい状況を見ていく必要がある。

そこで、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

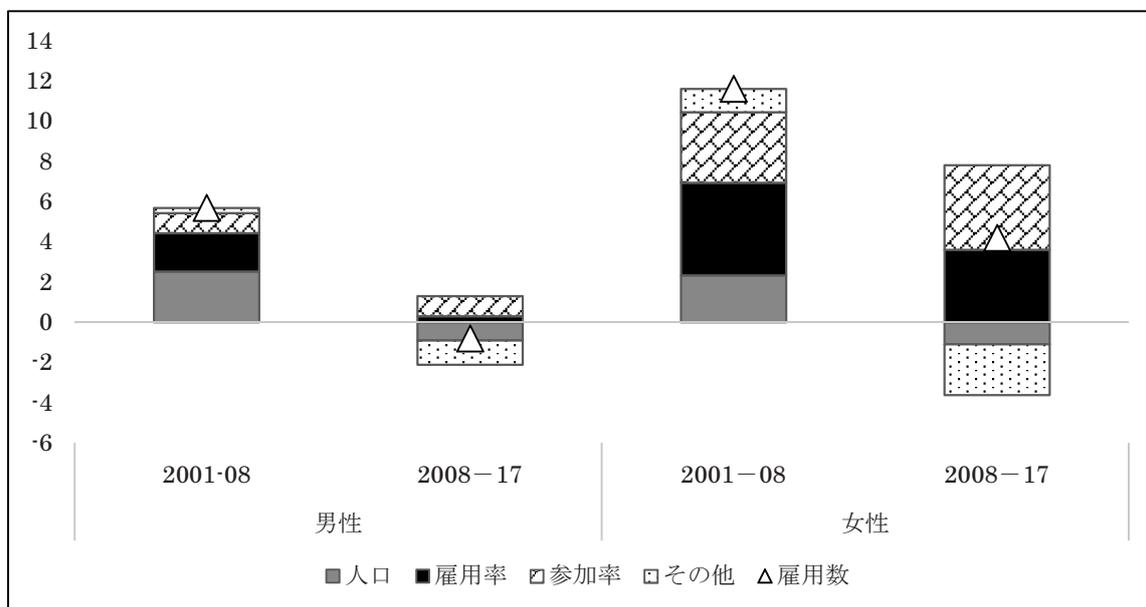
(1) 雇用

図4は、男女別の雇用数の推移を示している。三角のマーカで示された雇用数を見ると、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(%)



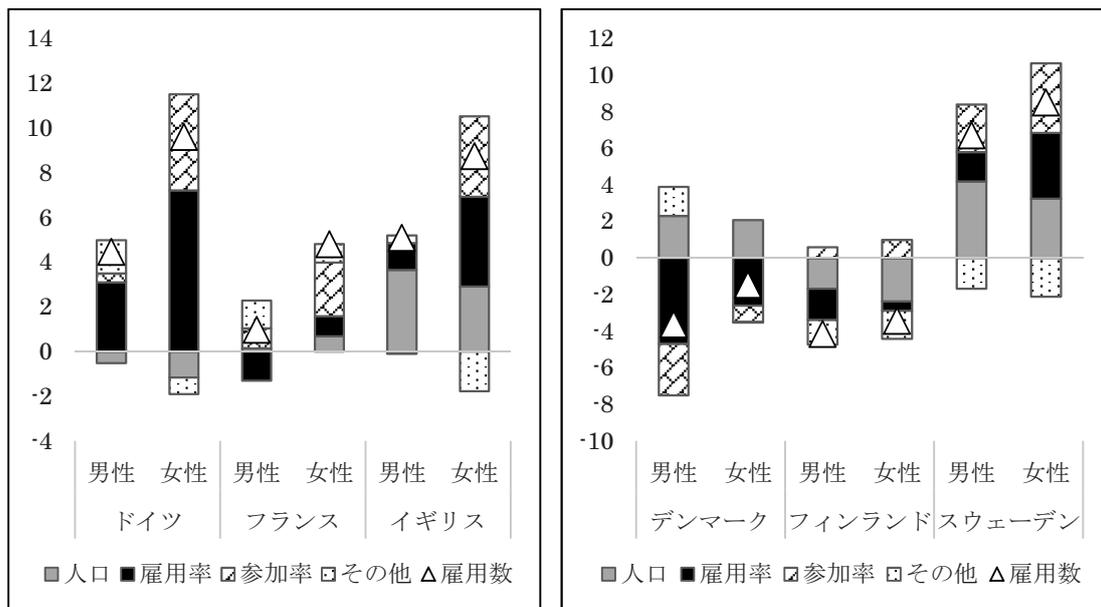
出典：EUROSTATのデータより筆者作成。

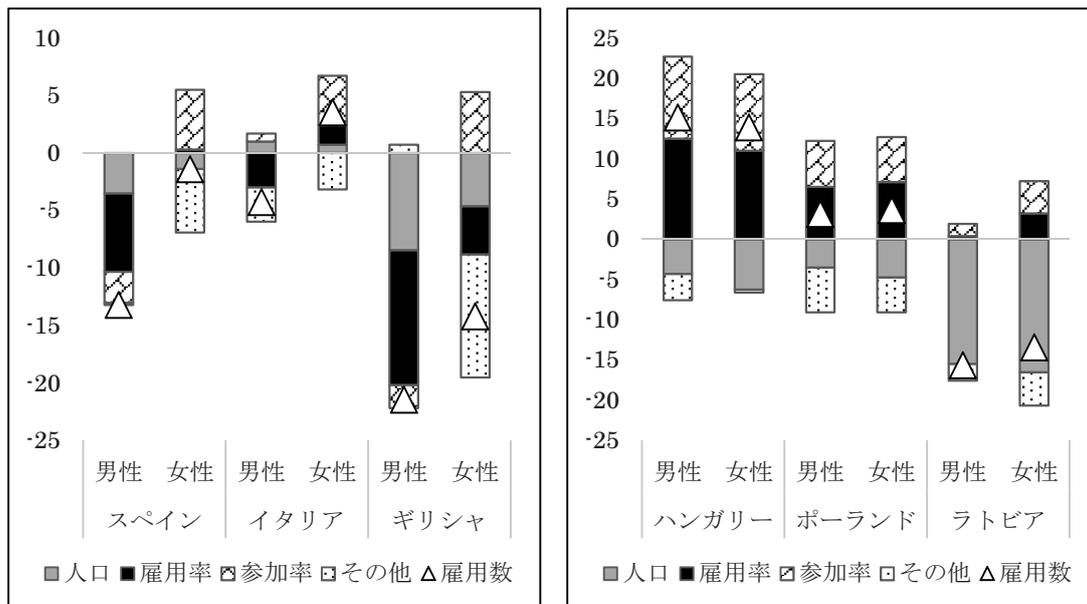
人口は前期には男女ともに増加して、後期には減少している。背景には少子高齢化があり、前期には労働人口に属していた人が後期に65歳に達すると労働人口から除かれるた

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³、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。

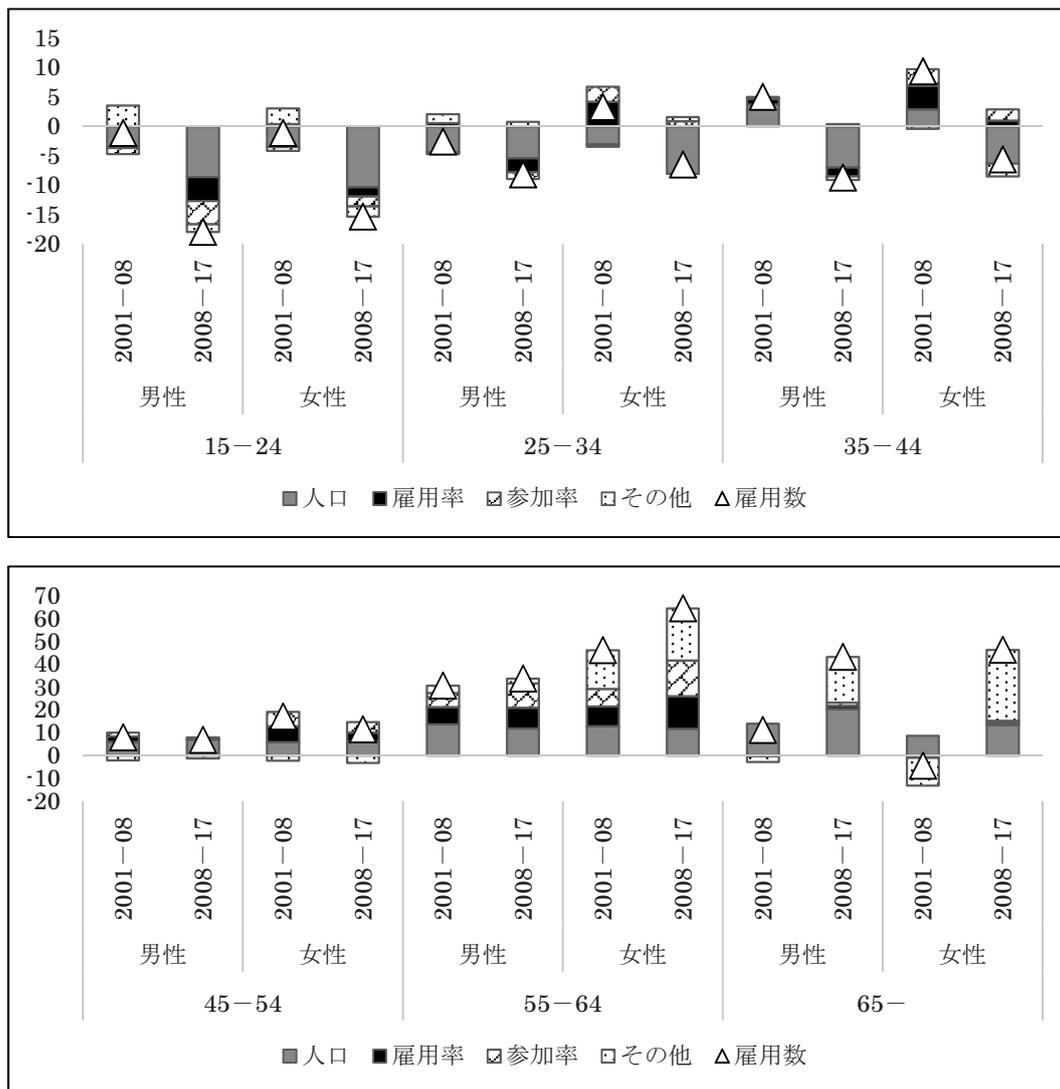
スペイン、イタリア、ギリシャの南欧グループでは、男性の雇用数の減少幅が大きく、特にギリシャでは20%を超えている。3カ国とも男性の雇用率が大きく低下している。スペインとギリシャでは15-19歳の人口減はそれぞれ4%と13%であるのに対して、25-34歳の人口が22-33%減少していることから、これらの層の男性が国外へ流出していると考えられる。イタリアでは女性の雇用率が上昇しているが、55歳以上の雇用率上昇が全体の数値を押し上げており、35歳未満の雇用率の低下を相殺している。

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。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。

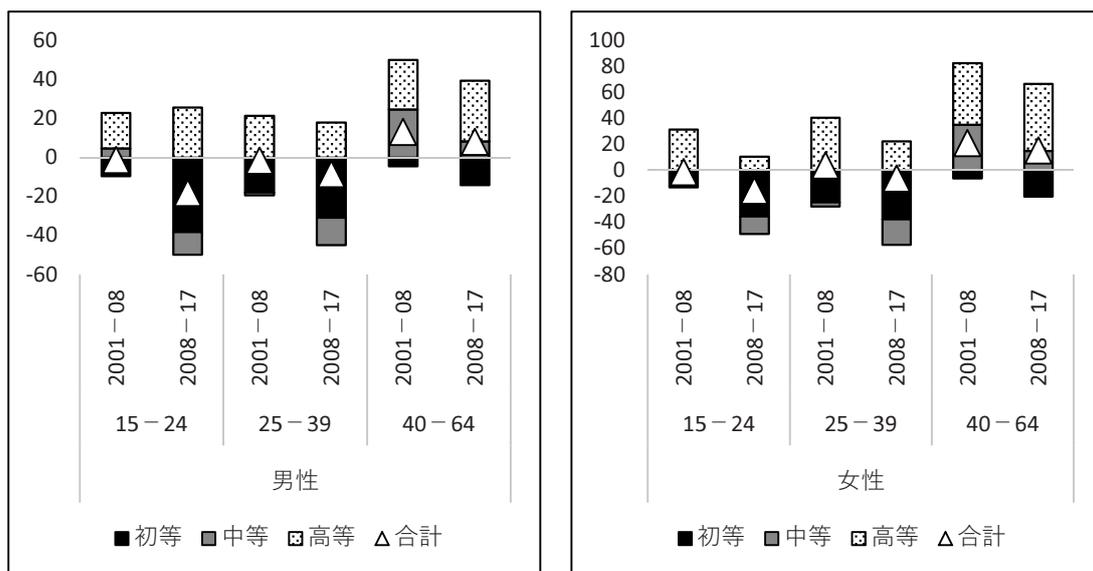
図6の下図では、全ての年齢層で雇用数が増加しているが、男性よりも女性の雇用数の方が大きく増加している。55-64歳の雇用数は21世紀に入って継続的に増加しているが、人口の増加だけではなく雇用率や参加率もプラスに寄与している。ヨーロッパでは年金受給開始年齢の引き上げなどの社会保障改革に着手している国が多く、より高齢になるまで

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) と言うが、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。さらに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⁴。

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 年に一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% 近く的大幅上昇を見せている。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の上昇率
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%
物価指数		91.5	100.0	109.5	118.2	18.2%

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18%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	2018
宿泊・レストラン業	9.8	10.7	11.5	12.2	12.8
製造業	14.4	16.0	18.4	19.8	20.9
金融業	24.6	28.5	30.6	32.7	35.0

出典：データはEUROSTAT。

2010年代の賃金の伸び率を2012年と2018年の比較で見ると、低スキル11.3%増、中スキル13.6%増、高スキル14.4%増となり、スキルが高いほど賃金の伸び率も高くなっている。低スキルと中スキルの賃金格差は2004年の1.5倍から2018年の1.6倍に、低スキルと高スキルの賃金格差は2.5倍から2.7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はないが、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いる。教育関連の達成は近いものの、貧困リスク者の削減は2018年で710万人にとどまっており、そのうち450万人はポーランド1国で削減されている。

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。加盟国は欧州セメスター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⁵、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票を稼ぎにくいことがある。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ベストプラクティスの共有が重要だが、EUはRegiostars Awards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 Awardsは2008年より毎年行われており、4-5つのカテゴリーで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 Awards 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。
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。
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。

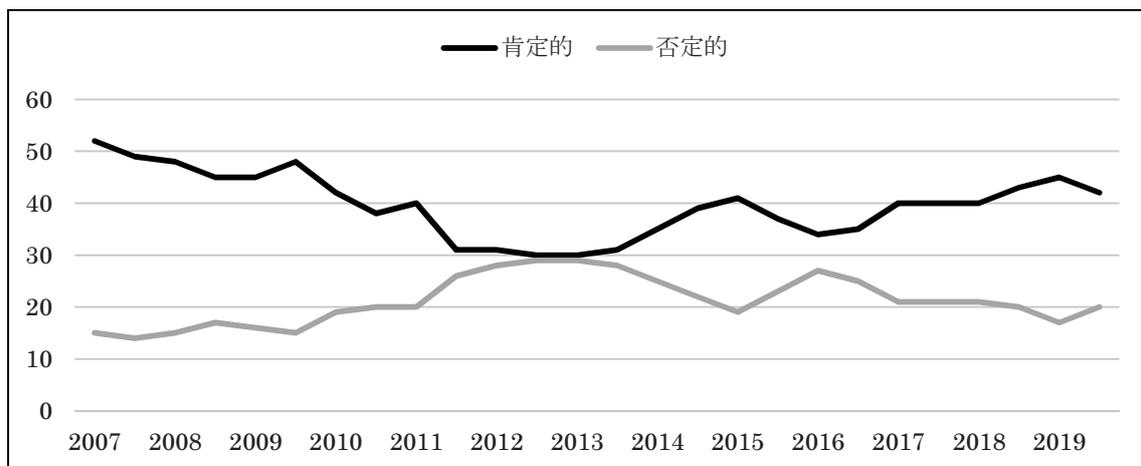
出典：Regiostars Awards プレゼンテーション各年より筆者作成。

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の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 Awards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、安全な水を利用することで健康上のリスクも削減できる。

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、2019年は492回と増加しており、2020年の1月にも19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63%）、ブルガリア（肯定的61%）のような国とギリシャ（否定的32%）、フランス（否定的28%）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 91 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⁶の方向性を示す必要に迫られている。2021-27年の次期中期予算（表4）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。加盟国分担金などのEUへの拠出から補助金などの受け取りを差し引いた純負担では、イギリスはEU加盟国中2位であり、イギリスの脱退はEU予算に大きな負担をかけることになる。

表4 2021-27年のEU中期予算計画

収入	比率	支出	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。

そこで、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、近年の市民の声を意識したものと考えられる。

2019年に発足したフォン・デア・ライエン欧州委員会は、低炭素社会を実現させる環境政策（グリーンディール）、公平性にも配慮した経済通貨同盟の深化、デジタル経済への移行、国境管理や法の整備、ヨーロッパの国際的な地位向上、EUの政策決定過程の透明化の6項目を重点政策としている。

表5 フォン・デア・ライエン欧州委員会の重点政策

重点政策	政策分野
グリーンディール	クリーンエネルギー、持続可能な産業、建設、持続可能な運輸・交通、生物多様性、持続可能な農業、汚染削減
経済通貨同盟	経済通貨同盟の深化、域内市場、雇用・成長・投資、欧州セメスター、雇用の創出
デジタル経済	データ保護、オンライン製品へのよりよいアクセス、デジタルネットワークやサービスへの公正なアクセス、経済と社会
国境管理と法	安全保障同盟、司法協力、基本的人権、消費者保護、移民
国際的活動	対外政策、近隣諸国政策、域内協力と開発、人道支援と市民保護、貿易政策、安全保障と防衛、EU 拡大
政策決定の透明化	ヨーロッパの将来、よりよい規則

出典：EU ホームページより筆者作成。

これらの重点項目の中でも、グリーンディールに力を入れており、2030年までに温室効果ガスを1990年比で50%、可能であれば55%削減し、2050年までに事実上のカーボンニュートラルを達成させるとしている。日本では環境対策はコスト増だと認識されることもあるが、ヨーロッパでは新しい技術を広く導入する機会であると捉えられており、環境対策は競争力強化につながると考えられている。環境問題対策は欧州2020の持続可能な成長戦略の後継であり、市民たちの要求に応えるものでもある。ヨーロッパ各国でも再生可能エネルギー普及策などの環境対策が採られている。ノルウェーでは2025年、イギリスでは2035年、フランスでは2040年など、ヨーロッパではガソリン車やディーゼル車の販売が順次禁止される。環境問題は1国だけで対応するのではなく、広域で対応する必要がある。そういう意味では、EUが環境問題のイニシアティブを取ることに意味がある。デジタル経済への移行、国境管理問題なども国レベルよりもEUレベルで対応すべき問題だといえる。その意味では協力体制の「深化」というEUのグローバル化は有効であるといえるだろう。

EUは市民の声に応じて新しい政策を打ち出しているが、本章で見てきたように市民の不満は時とともに移り変わる。不満の底流にある経済問題を解決しなければEUや各国政府が支持されることはなく、デモもおさまらない。環境問題への対策はさらなる経済格差を生み出す恐れもある。ガソリン車やディーゼル車の販売が禁止された後は、走行も禁止されることが予想される。そうになると、安価な化石燃料の中古車に頼っていた低所得者は

中古であってもより価格の高い電気自動車を買えなくなり、移動手段が限られるかもしれない。エネルギー効率のいい家電、暖房設備なども低所得者が導入するのは難しい。低スキル労働者は建設業など環境負荷の重い産業に従事していることが多く、ソフトウェアのような環境負荷の軽い産業や環境負荷を減らすためのソリューションを提供する産業ではより高い技術水準が求められることから、環境対策が進むにつれて低スキル労働者の雇用がさらに減少する可能性もある。市民の不満に応えることは必要だが、表面に出てきた事象に対応するだけでは不十分だといえる。人々が置かれている状況は国によって異なるものの、本章で見てきた雇用や所得の問題は共通項でもある。EUは社会政策を前面に押し出すことで「深化」による解決を図ろうとしているが、道のりは長いといえる。

最後に、ヨーロッパ経済の分析を通じた日本への教訓を考えてみたい。2013年以降、国によるばらつきはあるものの、GDPや失業率などの面で見るとヨーロッパ経済は上向きであり、これらの経済指標を見る限りでは問題がないように見える。しかし、市民の不満が収まることはなく、各地で今もなおデモなどが相次いでいる。人々の生活スタイルや労働の質が均質化している経済では、GDPの増加が市民の経済状況を改善させ、政府に対する信認も向上する。しかし、21世紀に入って人々の生活スタイルや経済状況の多様性が大きくなると、GDPの増加から恩恵を受ける人々とともに恩恵を受けない人々も増えてきている。これまでは先進国の低・中所得の人々の経済状況の停滞や悪化が注目されてきたが⁷、ヨーロッパではすでに大卒者などの高学歴層の経済状況も悪化しつつある。GDPのような集計された数字を政策目標にすることは市民の支持を得るには不十分であり、より詳しい分布を見る必要がある⁸。

ヨーロッパでは、45歳未満の年齢層においては少子化による人口減よりも速いペースで職の数が減少している。日本では少子化のペースが速いことから高卒や大卒の就職状況の大幅な悪化が避けられているが、今後は、ヨーロッパのように大卒の経済状況が厳しくなる可能性もある。ここでも大学進学率のような集計された数値を政策目標にすることは問題の解決につながらないことが示唆される。

【参考文献】

- 川野祐司『ヨーロッパ経済の基礎知識 2020』（文真堂、2019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）。
- ハイエク『貨幣論集』（池田幸弘・西部忠訳、春秋社、2012年）。
- ミラノヴィッチ『大不平等』（立木勝訳、みすず書房、2017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.
- European Commission, *The European Green Deal*, 11 Dec. 2019, COM(2019) 640 final.
- Jean-Claude Juncker, “State of the Union Address 2017”, Speech on European Parliament, Brussels, 13 Sep. 2017, SPEECH/17/3165.
- Ursula von der Leyen, *Political guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, 16 Jul. 2019.
- Salverda, Wiemer “Household Income Inequalities and Labour Market Position in the European Union”, CESifo Forum 2018-2, Vol. 19, pp. 35-43.

—注—

- 1 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。
- 2 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。
- 3 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。
- 4 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。
- 5 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.
- 6 イギリスは2020年1月31日にEUを脱退し、2020年12月末までの移行期間に入っている。移行期間は延長することが可能なものの、執筆時点ではジョンソン政権は移行期間の延長を否定している。今後の交渉においては貿易協定や金融パスポートなどが注目されている。バリューチェーンがイギリスとEUにまたがって構築されていること、イギリスの金融市場はヨーロッパ域外とヨーロッパ域内をつなぐ重要な役割を果たしていることから、これらの争点についてはイギリスが「いいとこどり」をする可能性が高い。イギリスにとって最も重要なのは高スキル人材の確保である。イギリスはEUの研究補助金への申請はできるものの、第3国として扱われることになり、研究費獲得の可能性が大きく下がる。イギリスからは欧州医薬品庁、欧州銀行監督局が流出しており、研究者や関連業界の人々が流出している。大学などの研究機関でもイギリスからドイツなどへの研究者流出が懸念事項となっており、イギリスの長期的な競争力の低下が危惧されている。また、EU脱退の過程で明らかとなった脱退派と残留派の心情的な分断、イングランドとスコットランドの間の地域的な分断、北アイルランドにおける今後の所属問題に関する分断などが、長期にわたってイギリス社会に大きな影を落とすだろう。
- 7 ミラノヴィッチは先進国の国内ではジニ係数が上昇傾向にあるが、グローバルなジニ係数は上昇していないことを明らかにしている。
- 8 このような主張は、オーストリア学派のハイエクにも見られる。ハイエクは集計値や平均値ではなく、分布を見ることの重要性を説いている。

第4章 グローバリズムへのアンビバレンス ——「中国製造 2025」と中国の IC 産業

丸川 知雄

はじめに

2018年7月6日にアメリカと中国が互いの輸出品340億ドル分に25%の関税を上乗せしあって以来、米中の貿易戦争は激化の一途をたどり、2020年2月現在でも双方からの輸入額の半分以上に関税を上乗せする異常な事態になっている。2020年1月15日に、アメリカと中国は貿易交渉を巡る「第1段階の合意」¹に署名し、とりあえず戦線の拡大は止まった。しかし、合意のなかにアメリカが批判する中国の産業補助金や国有企業の問題が盛り込まれていないうえに、中国がとうてい達成できないような輸入拡大の約束をしてしまっていることから、最終的にすべての問題について合意が成立して米中貿易が正常化する見通しはまだ暗いといわざるを得ない。

米中の貿易戦争を複雑化させているのは、どちらかがグローバリゼーションを推進する立場で、どちらかがそれに抵抗しているという構図ではないからである。アメリカはトランプ大統領が保護主義を称揚し、国内の雇用拡大や安全保障を名目に貿易戦争を仕掛けていることからベクトルは反グローバリズムに向いていることは明らかである。しかし、アメリカの経済社会はもともと開放的であり、トランプ政権のもとの反グローバリズムも今までのところは開放的な体制からの揺り戻しというレベルにとどまっている。一方、中国はもともと社会主義体制で閉鎖的な経済体制であったものが、1970年代末からの改革開放政策、および2001年の世界貿易機関（WTO）への加盟によってグローバリゼーションの方向へ踏み出した。しかし、国際金融における資本取引が自由化されていなかったり、対内直接投資に対する制限があったり、インターネットの領域では閉鎖的で、他の国では使える検索エンジンやSNS（Google、Facebook、Twitter、LINEなど）が使えないなど、まだ閉鎖的な部分を残している。近年も表向きは経済の開放を進めるといって自由貿易試験区を増やす一方で、ハイテク産業の国産化を目指す「中国製造 2025」を推進するなど、むしろ反グローバリズムへ傾斜している側面もあり、グローバリズムに対してアンビバレントな状況にある。

本稿では、まず第1節において米中貿易戦争の原因の一つになっている「中国製造 2025」を取り上げ、それが反グローバリズムへのベクトルを持つものであることを明らかにする。第2節では、「中国製造 2025」において重点分野とされている IC 産業を取り上げ、それが

グローバリズムの進展とともに発展してきた側面がある一方で、中国政府が反グローバリズムに向かう内的な論理を明らかにする。

1. 「中国製造 2025」の特徴と問題点

(1) 「中国製造 2025」の概要

アメリカのペンス副大統領は 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のなかで、「中国は『中国製造 2025』を実施することで世界最先端の産業の 9 割を支配しようとしている。21 世紀の経済で支配的な位置を占めるため、中国当局は官僚や企業家たちに、手段を選ばずにアメリカの知的財産を獲得せよと指示している」と指摘した²。このようにトランプ政権は「中国製造 2025」はアメリカの経済的覇権に挑戦する意志を示すものとみなしており、2018 年以来、トランプ政権が中国に対して仕掛けてきた通商法 301 条の発動をはじめとする経済戦争は、究極的には「中国製造 2025」を潰すことが狙いである。

では果たして「中国製造 2025」はペンス副大統領が言うような悪魔的な意志を示したもののなのであろうか。

「中国製造 2025」は 2015 年 5 月に中国国務院が公布した 2 万字以上におよぶ産業政策である。産業政策としての重要性は全国人民代表大会で決議される「5 カ年計画」より一段低いとはいえ、中央政府全体および地方政府に対して 10 年間にわたる指針を示す重要政策である。

その前文では、中国の製造業に対する現状認識として「大きくなったが強くない」と指摘している。中国の製造業は、自主的なイノベーション能力が弱い、重要な核心技術やハイエンドの設備は外国に依存している、世界的に著名なブランドに欠けている、資源の利用効率が低い、環境汚染の問題が深刻、産業構造は不合理、情報化のレベルが低く、産業の国際化も進んでいない、企業のグローバル経営能力も足りない、とひたすら否定的な評価が並ぶ。しかし、国際競争力の強い製造業を持つことは国力を高め、国家の安全を保障し、世界の強国となるために必ず通らなければならない道だと主張する。

中国が「製造強国」になるには 3 つのステップを上がっていく必要がある。まず 2025 年までの第 1 ステップで製造強国の仲間入りをする。続く 2035 年までの第 2 ステップでは世界の製造強国のうち中程度のレベルに到達する。そして建国百周年の 2049 年には製造大国の地位を固めるとともに、総合的实力では製造強国の前列に立つ、これが最終目標である。つまり、この政策が実際にカバーしている 2025 年までに、まずアメリカ、日本、ドイツといった製造強国の末席に入ることが目標とされているのであって、「世界のハイテ

ク産業の9割を支配することを目指している」というペンス副大統領の主張は誇張がすぎるといえる。

「中国製造2025」の中にはいくつかの重要な数値目標も掲げられている。すなわち、製造業の研究開発費の売り上げに対する比率を2015年の0.95%から2025年には1.68%に引き上げる。同じ期間に、売上1億元あたりの特許を0.44件から1.1件に、ブロードバンド普及率を50%から82%に、デジタル設計工具の普及率を58%から84%に、重要な工程のNC化率を33%から64%にそれぞれ引き上げる、としている。また、工業付加価値あたりのエネルギー消費、二酸化炭素排出量、水の使用量をそれぞれ34%、40%、41%引き下げるとする。これらの数値目標は中国の生産効率や資源利用効率を高め、温室効果ガス排出の削減を目指すものであり、中国の製造業の国際的地位を高めるとはいえ、反グローバリズムの方針を体現しているとはいえない。

「中国製造2025」では9つの戦略任務と重点が提起されている。1. 製造業のイノベーション能力の向上、2. 情報化と工業化の深い融合、3. 工業の基礎能力の強化、4. 品質とブランドの構築、5. グリーンな製造業の全面的な推進、6. 重点領域の突破と発展、7. 製造業の構造調整の推進、8. サービス型製造業と生産型サービス業の発展、9. 製造業国際化レベルの引き上げ。

最初に挙げられている「イノベーション能力の向上」がこの政策のもっとも重要なテーマであろう。そのための方策としては、「国家技術創新示範企業」や「企業技術中心」といった既存のスキームが利用される。企業がこれらに認定されると、研究開発に必要な機械設備を免税で輸入できたり、国家の研究プロジェクトを受託できるといった優遇を受けることができる。また、情報技術、AI製造、新材料など共通性の高い技術については国が数十か所の「製造業創新センター」を設立し、技術開発、産業化、人材育成などを行う、としている。

なおアメリカもオバマ政権時代の2012年に連邦政府が10億ドルを出資して、10年間で15か所の製造業イノベーション研究所（Institutes for Manufacturing Innovation, IMI）を設立する計画を始めており、2020年現在13か所の研究所がすでに設立されている。「中国製造2025」に示されている目標実現のための具体策は、他国に比べて特に保護主義的だとか反グローバリズムであるとは言えない。

問題はむしろ具体的方策よりも「中国製造2025」の反グローバリズム的な理念である。9つの「戦略任務と重点」の第3項目、すなわち「工業の基礎能力の強化」は、中国の製造業の弱点を指摘している。すなわち、中国の製造業は「核心的な部品、先進的な基礎生産技術、重要な基礎材料、産業技術の基礎（以上「4基」）」が弱い。それを克服するため

に、工業の基礎強化のための研究センターを設立し、そこで核心的な部品と重要な基礎材料の開発を進め、2020年にはこれらの40%を「自主保障」し、2025年には70%を「自主保障」することを目標としている。この「自主保障」という言葉が何を意味するかについて定義が与えられていないため、その重要性を見逃しがちであるが、実はこの曖昧な目標の裏には壮大な計画が存在する。そのことを明らかにしているのが、「中国製造 2025」公布の後に発表された「重点領域技術ロードマップ」である。これについては次節でより詳しく論じる。

「戦略任務と重点」の第6項目、すなわち「重点領域の突破と発展」において今後発展させるべき10の産業が列挙されている。すなわち、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である。ペンス副大統領が「中国は世界最先端の産業の9割を支配しようとしている」と述べているのはおそらくこの部分を指しているのであろう。確かにこのリストはほとんどのハイテク産業を網羅しているように見える。ホワイトハウスが2018年6月に発表した、中国の技術的台頭への警戒を呼び掛けた報告のなかで「中国政府は『中国製造 2025』においてこれから支配することをもくろんでいる技術分野のリストを提示している。最近の中国の対外投資の傾向はこのリストと符合しているようである」と指摘する³が、ここでいう「リスト」とはこの第6項目に書かれたリストを指している。

だが、中国政府の5か年計画や産業政策が多数の産業を総花的に列挙することは珍しくない。中国政府は膨大な数の国有企業の利益代表という一面を持っており、産業政策では数多くの産業に配慮するのが常である。「中国製造 2025」も従来からの産業政策の延長線にある。重点領域として挙げられた10の産業もほとんどは2011年に制定された第12次5か年計画のなかで「戦略的新興産業」として挙げられていたもので、「中国製造 2025」で新たに追加されたのは農業機械のみである。

上記のホワイトハウスの報告では、中国が海外のハイテク企業のM&Aを通じてハイテク産業に対する支配力を拡大しようとしている、と指弾している。「中国製造 2025」の「戦略任務と重点」の第9項目「製造業国際化レベルの引き上げ」のなかで、中国企業が多国籍経営の能力と国際競争力を高めるのを支援するとして、「企業による海外でのM&Aや資本参加、ベンチャー投資、研究開発センター設立を支持する」といっている。ただ、この政策の主眼は「自主イノベーション能力の向上」なので、技術を持った海外の企業を買収することを奨励しているわけではない。海外ハイテク企業のM&Aは、むしろ次にふれる「国産化率の向上」を達成する手段として利用されているとみられる。

(2) キャッチアップ志向

「中国製造 2025」はハイテク産業の全般において先進国へのキャッチアップを目指すものである。そうした特徴は、「中国製造 2025」の附帯文書として作成された「中国製造 2025 重点領域技術ロードマップ」でより鮮明に表れている。ここでは、先進国にあって中国に欠けている技術、あるいは先進国がこれから開発しようとしている技術の膨大なリストが掲げられており、中国の産業界に対してこのリストにあるものを国産化することを求めている (Wübbeke, Meissner, Zenglein, Ives, and Conrad, 2016)。

技術ロードマップは路甬祥⁴を責任者とする主に技術者や経営者からなる委員会によって作成され、2015 年 9 月に公布された (国家製造強国建設戦略諮詢委員会、2015)。そこには、IC(集積回路)の例でいえば、「16/14 ナノメートルの製造技術で量産を行う」だとか、「1 コア/2 コアサーバー、デスクトップ PC の CPU」といった、中国の産業が攻略すべき具体的な技術や製品が数多く列挙されている。また、2020 年と 2025 年の国内市場の規模と、国内の産業がそこで占めるべき市場シェアが示されている。技術ロードマップのなかでは全部で 56 品目について国産化率の目標が掲げられているが、表 1 ではその一部を抜き出した。

国産化率の目標には、それを実現する「主体」と目標を表現する「指標」とがある。例えば IC (集積回路) の場合、国産 IC が国内市場の生産額シェアにおいて 2020 年に 49%、2030 年に 75%に到達することが目標となっている⁵。移動端末 (スマートフォンや携帯電話) については、台湾企業の鴻海 (ホンハイ) がアップルの iPhone などを中国国内で大量に生産していることを意識して、わざわざ「国産には台湾企業を含まない」と注記している。ただ、アップルだけでなく中国ブランドのシャオミなども鴻海に生産を委託しているはずだが、それらも「国産」に含まないのかどうかは不明である。

また、工業用ロボットの場合、外国のロボットメーカーのシェアが高く、有力な外国メーカーは中国国内の工場を組み立てて中国市場で販売している。技術ロードマップにおいて国内市場シェアを高める主体が「自主ブランド」となっているということは、外資系メーカーによる生産拡大は奨励されるものではなく、むしろ国内メーカーによって置き換えられていくべきものだという方針を示している。

表1 「中国製造 2025 重点領域技術ロードマップ」に示された国産化率目標(一部)

製品	主体	指標	2015年	2020年	2025年	2030年
IC(集積回路)	国内生産	生産額シェア	41%	49%		75%
移動端末	国産(台湾企業を含まない)	国内市場シェア		75%	80%	
移動端末のコアチップ	国産(台湾企業を含まない)	国内市場シェア		35%	40%	
基礎ソフト(OS、データベースなど)	国産	国内市場シェア		50%	75%	
工業用ロボット	自主ブランド	国内市場シェア		50%	70%	
その重要部品	国産	国内市場シェア		50%	70%	
幹線飛行機	?	国内市場シェア		5%	10%	
軌道交通設備	国内メーカー?	海外業務比率		30%	40%	
乗用車主要部品	国産	国内市場シェア		50%	60%	
商用車主要部品	国産	国内市場シェア		70%	80%	
新エネルギー自動車	自主	国内市場シェア		70%	80%	

(出所) 国家製造強国建設戦略諮詢委員会「中国製造2025重点領域技術ロードマップ」2015年10月より筆者作成

国産品や国内メーカー製品の市場シェアの目標を立ててそれを実現しようとするのは、裏返して言えば輸入品や外資系メーカーの製品を市場から締め出していこうということであり、内外無差別を旨とする WTO の原則に反している。中国政府は外国からそうした批判を受ける可能性があることはもちろん承知しており、それゆえに「中国製造 2025」の本文では「自主保障」の割合というほとんど無意味な抽象的表現にとどめ、技術ロードマップという別の文書でその中身を説明するという二段構えの政策にしたのであろう。

ドイツの産業界から、この技術ロードマップがいかなる性格の文書か問われたとき、中国の工業信息化部は、これは単に専門家たちの意見をまとめた「科学的な文書」にすぎず、政策的含意を持たないと釈明したそうである(Wübbeke, Meissner, Zenglein, Ives, and Conrad, 2016, pp.20-21)。しかし、「技術ロードマップ」は「中国製造 2025」の抽象的目標を具体化したものであることは明らかであり、科学的な予測を示すものではない。

技術ロードマップに示されたような国産化志向や「自主ブランド」志向は中国政府のなかで長く維持されてきた。それが明確な政策として打ち出されたのは 1994 年に公布された「自動車工業産業政策」である。そのなかで、自動車メーカーに部品の国産化率を高めることを求め、国産化率を高めるごとに輸入部品の関税率を優遇する規定があった。しかし、この政策は 2001 年に中国が WTO に加盟すると無効になった。

中国政府は自動車産業政策の改訂版として 2004 年に「自動車産業発展政策」を公布した。この政策のなかで初めて「自主ブランド」の振興が謳われたが、中国政府はこの政策のなかにもなんとか部品国産化率の向上を促進する規定を盛り込もうとした。その時も本体の「自動車産業発展政策」では抽象的表現にとどめ(丸川・高山編、2005)、別途公布した細則のなかで明瞭に部品国産化率が低い場合に高い関税率を適用することを規定した。しかし、EU、アメリカ、カナダが GATT 違反だとして WTO に提訴し、2008 年に WTO のパネルでクロと判定された⁶。

2015年の技術ロードマップにおいて興味深いのは、表1に挙げたように国産の乗用車および商用車の主要部品の国内市場シェアの目標が掲げられていることである。この目標は「省エネ・新エネルギー自動車」という大分類のなかに入っているのだが、一般の乗用車・商用車は省エネ・新エネルギー自動車には属さず、従って「中国製造2025」の対象業種でもないはずである。にもかかわらず技術ロードマップに盛り込まれたのは、かつてWTOで否定された国産化率規制を復活させたいという執念の表れだと思われる。

このように、技術ロードマップは、中国政府と産業界に根深く存在する国産化志向や自主ブランド志向を集大成した感がある。つまり、これは「中国製造2025」のなかの反グローバリズムの要素を集約したものである。

ただ、「自動車産業発展政策」などと異なり、「中国製造2025」と技術ロードマップには国産化率向上や自主ブランドのシェア拡大へ誘導するような具体的な政策手段がどこにも記されていない。表1に示したような目標は現状では努力目標にとどまっており、政府内や産業界でどの程度共有されているのかも定かではない。また、「国産」「自主」というキーワードの定義も明らかにされていないため、達成度を計測することが可能なのかも定かではない。

「中国製造2025」では技術ロードマップを定期的に作成すると定めており、実際、2017年には新版が公布された(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)。そのなかには「レベル1~3の自動運転車の新車装備率」という新しい指標が登場したりしたもの、多くの目標値については2015年版のものを踏襲している。数字に変化があったのはICである。2017年版では、2016年には国産品が国内需要の33%を満たしていたが、これを2020年には58%、2030年には80%に引き上げるとしている。2015年版より現状評価はより低い、目標はより高く設定された。

(3) 何のためのキャッチアップか

「中国製造2025」は広範囲のハイテク産業において先進国と同等の技術と生産能力を、中国国内の生産者、とりわけ「自主ブランド」の生産者が持つことを目指している。しかし、それがなぜ国力を高めることにつながるのかという点について説得力のある議論は行われていない。一般に輸入代替工業化は、これから工業化を始めようとする国で実施されることが多い。あるいは貿易赤字に悩んでいる国で貿易収支を改善するために実施することもある。しかし、中国に輸入代替工業化が必要だったのはせいぜい1990年代前半までであり、それ以降は貿易黒字が続いているし、工業も発展を続けてきた。

国家の安全保障のためにハイテク産業を持つ必要があるという議論は、ハイテク産業を

持つ先進各国と敵対関係になる可能性があれば一応の正当性はある。だが、今回の米中貿易戦争が示しているように、中国が広範なハイテク産業を手に入れようとするのが先進各国の警戒心を高め、敵対的行動を引き起こすのであれば、かえって国家の安全にとって好ましくない結果を招く。また、安全保障と効率性とはトレードオフの関係にあるので、安全保障を強調しすぎると自国の経済力を弱める結果にもつながる。安全保障を強調しすぎると、軍拡競争に力を入れすぎて経済の弱体化を招き、東西冷戦に敗れてしまった旧ソ連の二の舞になりかねない。

ファーウェイのCEO、任正非氏は、最近のインタビューのなかで技術のキャッチアップ志向をこう批判している⁷。「私はずっと『自主イノベーション』という言い方には反対だった。私が思うに科学技術は人類共同の財産であり、我々は他人の肩の上に乗って前進すべきで、そうすることによって世界の最先端への距離を縮めることができる。(中略)誰かがすでに発明したものであれば、私たちはその知的財産権を尊重し、お金を払って利用させてもらえばいいだけの話だ。」経済効率性から言えば、任氏が言うように、先進国がすでに持っている技術を中国の生産者が改めて開発しなおすのは無駄でしかない。

「中国製造 2025」の最大の問題点は、ハイテクが中国社会のいかなる需要を満たすかという点については全く触れておらず、ハイテクに対する需要があることが前提とされていることである。だが、例えば産業用ロボットは賃金が高かったり、十分な数の労働者を雇用できなかつたりする場合に初めて経済的に有効なのであって、先進国と途上国で同じように産業用ロボットが必要になるわけではない。逆に、先進国では需要がなくても中国では需要があり、開発が求められるようなものだってあるだろう。「中国製造 2025」が、製造業はどのような需要を満たすべきかという観点を欠落させていることは大きな欠陥である。

社会の需要を軽視し、技術のキャッチアップばかりを追い求めていくなれば、いびつな産業を作り上げる結果になる。そうした弊害が現れているのが中国の高速鉄道である。中国の高速鉄道は 2008 年に北京・天津間で開業して以来、急速に発展し、2019 年末には総営業距離が 3 万 5000 キロメートルを上回った。2010 年運行開始の高速鉄道車両「和諧号 CRH380」までは、「自主開発」を謳っていても川崎重工やシーメンスからの技術導入に依存していたが、2018 年に運行が始まった最高時速 350 キロメートルの「復興号」に至って技術の現地化が進展したことをうかがわせる⁸。鉄道ネットワークと車両技術の進歩は目覚ましく、国民の国内移動の利便性も大きく高まったことは間違いない。

しかし、いざ利用者として高速鉄道を使ってみると、その利便性において日本やドイツに及ばない点が多いことに気づく。「復興号」の運行によって北京から上海までの所要時間

が4時間半に短縮されたが、出発するのは北京の中心部から外れた北京南駅、到着するのは上海郊外の上海虹橋駅であるため、本来の出発地・目的地と駅との間の移動にかなりの時間を要する。加えて安全検査や改札の手続きにおいては従来の中国の鉄道からあまり進歩してなくて時間を要するため、トータルの移動時間が依然として飛行機よりかなり長い。

なぜ市街地から遠く離れた場所に高速鉄道駅が建設されたのか。それは、高速鉄道の敷設を急ぐため用地取得や立ち退きに時間がかかる市街地を避け、かつ線路をなるべくまっすぐに敷くことで高速での運行を可能にしようという配慮があったからである⁹。つまり世界一の高速鉄道ネットワークを作り上げ、鉄道を高速で走らせることが自己目的化し、人々の移動時間の短縮という本来の目的が二の次にされたのである。2018年になって政府のなかでようやくこの矛盾を解決しようという気運が生まれ、5月に「新たに駅を建設する場合にはなるべく中心市街地もしくは都市の近くに建設し、それによって人々の高速鉄道利用を便利にしなければならない」という意見書が国家発展改革委員会などから地方政府に向けて出された¹⁰。広州市では市街地から車で50分もかかる場所にある広州南駅などが高速鉄道の出発駅だったが、そこから市の中心に近い広州駅に高速鉄道を引き入れる線を作る計画である¹¹。

時速350キロメートルで疾走する「復興号」や世界最大の鉄道網は、まぎれもなく中国が鉄道強国であることを示しているし、その投資の波に乗った中国中車は世界最大の鉄道車両メーカーとなった。だが、人々の需要を二の次にした産業は真の「強さ」を獲得できない。中国の鉄道業界は高速鉄道の運行開始から10年経ってようやくそのことに気づき、軌道修正を始めたところである。

2. IC産業の現状と国家の関与

前節では「中国製造2025」に現われた政策内容について議論してきたが、本節ではICに焦点を当てて、その現状と国家がどのように関与しているかを具体的に見ていく。なお、IC産業はハイテク産業のなかでも国家の関与がきわめて強い部類に属する。IC産業の事例は、中国政府がある産業を発展させようとしたとき、現状では最大限どのような手段を採りうるかを示している。

(1) 現状

2018年4月16日、アメリカ商務省はアメリカ企業が向こう7年間、中国の通信機器メーカーの中興通迅(ZTE)に対して部品、ソフトウェア、技術を売ることを禁じると発表し

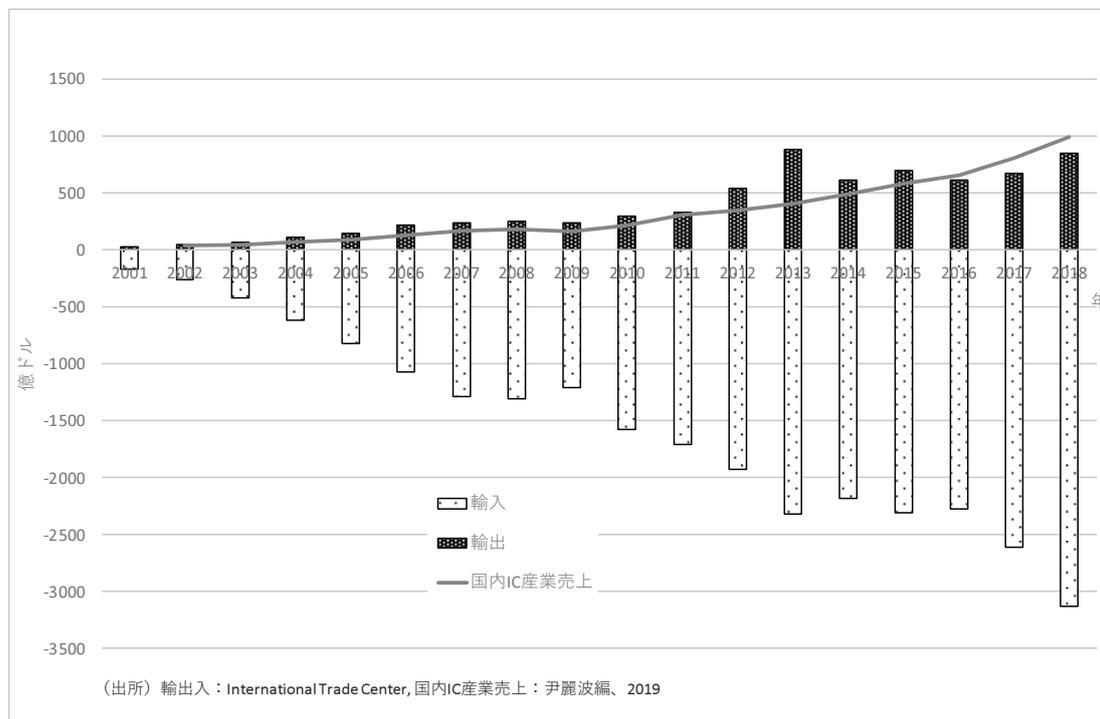
た。これは ZTE が、イランに対するハイテク製品の輸出を禁じるアメリカの法律に違反して、アメリカ企業の部品等を組み込んだ製品をイランの通信事業者に販売していたことに対する制裁であった。この問題についてはオバマ政権下で FBI による捜査が行われ、ZTE も違反を認めて、2017 年 3 月に 8.9 億ドルの罰金を支払うとともに責任者 4 人を解雇し、関係した 35 人の職員のボーナスを削減するという合意が成立していた。だが、トランプ政権になってから、この 35 人のボーナスが削減されていないという ZTE 自身が報告した微罪を理由として禁輸という制裁が実施された（陳・董編、2018、pp.17-19）。

この措置は ZTE にとって極めて重いものであった。ZTE はスマートフォン（スマホ）や通信機器の部品の 25～30%をアメリカ企業から購入していたとされる（Reuters, 2018 年 4 月 17 日）。とりわけ、中高級スマホの基幹 IC はアメリカのクアルコムに依存していた。ZTE はアメリカのスマホ市場で第 4 位のシェアを持つばかりでなく、基地局などの通信インフラ機器においてもファーウェイとともに競争力を高めているところであったが、この制裁によって工場の操業停止に追い込まれた。中国政府の働きかけもあって、2018 年 6 月には 14 億ドルの罰金を払うことと引き換えに部品の禁輸は解除され、7 月には工場の操業を再開した（『日本経済新聞』2018 年 7 月 18 日）。中国では、この事件は IC を輸入に依存していることがいかにリスクであるかを示した、と受け止められている（陳・董編、2018、pp.50-64）。

実際、中国は IC を輸入に依存する割合が非常に高い。図 1 にみるように 2018 年は IC を 3127 億ドル輸入している。中国にとって IC は原油（2403 億ドル）を上回る最大の輸入品目となっている。前節でみたように、技術ロードマップでは IC の自給率を高めることを目標にしているが、実のところ IC の自給率を計算することは容易ではない。なぜなら、輸出額がしばしば国産 IC の売上額を頻繁に上回るからである（図 1）。もし輸出が国産 IC の売上よりもだいぶ少ないのであれば、国産 IC のうち輸出されなかった分が国内で消費されたとみなすことができ、それを輸入額と国産 IC の国内消費額の合計で除することによって自給率が計算できる。しかし、輸出額が国産 IC の売上額を上回るとなると、①国産 IC の売上が十分に把握されていない、②輸入された IC が再輸出されている、といった原因が考えられ、自給率の計算があやふやになってしまう。そこで、輸出された IC はすべて輸入されたものが再輸出されたものであり、国産 IC はすべて国内で消費されている、という極端な仮定を置く¹²。すると、2018 年の IC 自給率は 30%、輸入依存率は 70%ということになる。またこの計算では 2015 年、2016 年の IC 自給率は 26%、28%となる。つまり、既存の統計を前提とする限り、どうみても技術ロードマップの 2015 年版と 2017 年版で示された IC 自給率（2015 年に 41%、2016 年に 33%）は過大だったのである。となると、技術ロー

ドマップの目標値も高すぎるのではないかという疑いが生じる。

図1 中国のICの輸出入と国産ICの売上



中国企業は音声処理や画像処理を行う IC ではある程度の競争力を持っているが、いわゆるコアチップと呼ばれるような製品の中核的機能を果たす IC、およびメモリ IC に関しては輸入への依存度が高い。表 2 ではさまざまな製品分野の IC の自給率を示しているが、例えばパソコンやサーバーの MPU (micro processing unit)、NAND フラッシュや DRAM といったメモリはすべて輸入に依存している。中国企業が一定のシェアを占めているのは携帯電話やスマホで信号処理を行うアプリケーション・プロセッサや高周波の通信をつかさどるモデムである。前者についてはファーウェイの傘下のハイシリコンや展訊 (Spreadtrum 現在は紫光展鋭)、後者については銳迪科 (RDA 現在は紫光展鋭) といった有力なファブレス (IC の設計のみを行う会社) が育っている。

しかし、中国本土のファウンドリー (IC の受託製造を行う企業) も脆弱である。主なファウンドリーとしては、中芯国際 (SMIC)、宏力半導体 (Grace Semiconductor)、上海華虹があるが、2019 年時点において中国資本のファウンドリーのなかで最も高度な加工技術は SMIC の 28 ナノメートルである (尹麗波編、2019、p.108)。これはアメリカの AMD や韓国サムスン電子、台湾 TSMC が 7 ナノメートルのプロセスルールでの量産を始めているのに比べて、2、3 世代前で、5 年ほどの遅れがあるとされている (陳・董、2018、p.44)。そのため、7 ナノメートルで設計されたハイシリコンの高級スマホ用 IC 「Kirin 980」は TSMC

で製造されている（尹麗波編、2019、p.105）。

表2 分野別のIC自給率

製品	ICのタイプ	自給率
サーバー	MPU	0%
パソコン	MPU	0%
産業用機器	MCU	2%
	FPGA/EPLD	0%
	DSP	0%
移動通信端末	アプリケーション・プロセッサ	15%
移動通信端末	モデム	22%
移動通信端末	組み込みMPU	0%
移動通信端末	組み込みDSP	0%
コアネットワーク	NPU	15%
	DRAM	0%
	NANDフラッシュメモリー	0%
	NORフラッシュメモリー	5%
	イメージ・プロセッサ	5%
	ディスプレイ・プロセッサ	5%
テレビ	ディスプレイ・ドライバ	0%

（出所）陳・董編、2018、43ページ

（2）IC産業政策

中国にとって、2018年の純輸入が2281億ドルにもおよぶICは原油などの一次産品とならぶ比較劣位産業である。だが、中国政府が手をこまねいていたから比較劣位になったわけではない。それどころか、政府はこれまでかなりの資金をIC産業に投じてきた。

中国最初のICの量産工場は江蘇省無錫市の江南無線電器材廠（別名、742廠、華晶電子集団公司）に1980年頃に作られた。当時中国政府はカラーテレビの国産化に取り組んでおり、製品の組立ラインを導入するかたわら、主要な部品であるブラウン管とリニアICの工場を立ち上げようとしていた。江南無線電器材廠には東芝からの技術導入によってリニアICの量産工場ができ、その製品は中国国産テレビの4割ぐらいに搭載されたという（陳・董、2018、pp.147-148、苑、2000）。

江南無線電器材廠は東芝とシーメンスからのさらなる技術導入により、プロセスルールを5ミクロンから2～3ミクロンへ引き上げ、その名称も華晶電子集団公司に変えた。中国政府

は1990年8月に、華晶電子にさらに15億元を投資し、1ミクロンの加工技術によるICの量産を行う計画を立て、これを「908計画」と称した。だが、投資計画の作成や承認に5年もの歳月を費やした結果、工場はアメリカAT&Tから0.9ミクロンのレベルの生産ラインを導入して1997年によく稼働を開始したものの、技術がすでに時代遅れであった。

中国政府が捲土重来を期して1996年からスタートさせたのが「909計画」である。これは中央および上海市の投資により、上海市にウエハーサイズが8インチ、加工技術が0.35~0.5ミクロンのICを、ウエハーの枚数にして月産2万枚の規模で生産するという本格的な工場であった。最新のIC生産技術を導入するために日本のNECに28.6%を出資してもらった。NECは中国側の期待を裏切ることなく、当時最先端だった64MDRAMの生産技術を提供した(丸川、2004)。工場は1999年2月に生産を開始して生産規模を順調に拡大したが、2001年のドットコムバブルの崩壊によりDRAMの価格が急落したため、赤字に陥り、DRAM生産では投資を回収できる見込みが立たなくなった。そこでDRAM生産に見切りをつけ、2002年にファウンドリーに転換した。

これに先立って、2000年には台湾育ちの半導体エンジニア、張汝京によって上海にファウンドリーを専業とするSMICが設立され、同じ年にやはり上海にファウンドリー専業の宏力半導体が設立された。こうして2000年代には、ファウンドリーとファブレスが分業する台湾式のIC産業が民間資本の主導で形成された。

一方で、この間に中国政府はICのなかでもとりわけCPUを国産化するべく投資を行っていた。第一に、方舟科技が2001年に「方舟一号」というネットワーク・パソコン用のCPUを開発した。中国政府はこれによってインテルの支配を打破できると期待して普及に努めたが、ウィンドウズとの互換性が十分ではなかったためユーザーの支持を得られなかった。第二に、中国科学院計算機研究所で「龍芯」という名のCPUを開発するプロジェクトが進められた。これには国家から研究費として5億元が補助されたのみなので大量生産には至らなかったが、中国版GPS「北斗」衛星など軍事の領域では「龍芯」が採用されている(陳・董、2018、p.157,166-171)。第三に、スーパーコンピュータ用として上海で「申威(Sunway)」というCPUが開発された。もともと、2011年に中国のスーパーコンピュータ「天河1A」が世界最速の計算速度をたたき出したが、その時はインテルのCPUを使っていた。ところが2015年にアメリカ商務省が介入し、インテルが中国のスーパーコンピュータにCPUを提供することを禁じたため、中国独自でCPUの開発に乗り出したのである(陳・董、2018、pp.163-164)。「申威」を搭載した中国のスーパーコンピュータ「神威・太湖之光」は、2019年11月現在で世界3位の計算速度を誇っている。

「龍芯」と「申威」が開発された経緯をみると、たしかに安全保障のためにICを開発す

る必要があるという論理には説得力がある。しかし、他方でこれらの IC は民生用ではほとんど用いられていない。つまり、中国が自前で CPU を開発できたとしても、それが民生品の市場で受け入れられるだけの経済性、品質の安定性や信頼性、互換性を持たなければ、自給率の引き上げにはつながらない。

そこで、中国政府は IC の自給率を引き上げるべく、2013 年からより積極的な手段を繰り返し出してきた。

表3 国家 IC 産業投資基金の投資先

投資先	分野	投資額(億元)	出資比率(%)
中芯国際	ファウンドリー	41.47	15
中芯北方	ファウンドリー	43	32
中芯南方	ファウンドリー	9.47	27.04
上海華虹	ファウンドリー	25.75	18.94
長江存儲	NANDフラッシュ	190	-
杭州士蘭微	ファウンドリー	4	48.78
国微技術	ファウンドリー	0.93	10
三安光電	化合物半導体	64.4	11.3
長電科技	パッケージ	29	19
通富微電	パッケージ	6.4	15.7
華天科技	パッケージ	5	27.23
晶方科技	パッケージ	6.8	9.32
紫光展銳	ファブレス	9.9	30
中興微电子	ファブレス	24	24
耐威科技	ファブレス	-	13.77
国科微电子	ファブレス	4	15.63
盛科網絡	ファブレス	3.1	-
万盛股份	ファブレス	6.6	7.41
景嘉微	ファブレス	11.7	4.71
兆易創新	ファブレス	14.5	11
匠芯知本	ファブレス	6.6	20
北斗星通	ファブレス	15	11.46
艾派克科技	ファブレス	5	4.29
納思達	ファブレス	5	4.02
中微半導体 (AMEC)	装置	-	-
北方華創 (NAURA)	装置	6	7.5
長川科技	装置	0.4	7.5
瀋陽拓荆 (Piotech)	装置	-	-
德邦科技	高分子界面材料	-	-
太極実業	パッケージ	9.49	6.17
創達新材	材料	0.1023	4.99
雅克科技	材料	5.5	5.73
ACM Research	洗浄装置	0.44	5.51
中電港	卸売	12	14.18
上海硅産業集団 (NSIG)	ウエハー	-	-
江蘇鑫華	多結晶シリコン	5	49.02
安集微电子	磨き液	-	15.43

(出所) 陳・董編、2018、pp.197-198、頭条智能内参、2019年5月11日

第一に、2014年には国務院が「国家IC産業発展推進綱要」という産業政策を打ち出し、これに基づいて財政部、国家開発銀行、中国煙草などの出資により、国家IC産業投資基金が設立された。同基金は第1期の資金として1387億元を集め、上場企業20社以上、非上場企業50社以上に投資した。その投資先は表3にまとめたが、ほとんどが中国系メーカーである。投資分野はファウンドリー、ファブレス、パッケージ、半導体製造装置、ウエハー、多結晶シリコン、磨き液、化合物半導体などに及び、半導体産業の上流から下流までをほぼ網羅している。表3にみるように、基金が出資先企業で支配的な株主になっているケースは少なく、多くの場合は2番目ないし3番目の株主にとどまっている。つまり、出資先企業を国有化することが出資の目的ではなく、IC産業を推進することが目的である。同基金は第2期としてさらに2000億元の資金を集める予定で、国家財政から200~300億元、国開金融会社が300億元、中国煙草、中国移動、中国保険投資基金がそれぞれ200億元ずつ出資する予定である。第2期ではAI自動車、AI、IoT、5Gといった新技術の発展を促進するようなICに投資する予定だという（蘇・馮、2019）。

この中央政府の基金以外に地方政府も続々とIC産業への投資基金を設立している。例えば北京市の300億元基金、上海市の500億元基金、湖北省の300億元基金、深圳市の200億元基金など、少なくとも17の地方政府のIC産業投資基金が存在する。

第二に、清華大学が所有する国有企業の紫光集団がIC企業の買収や工場の新設を続けている。紫光集団はまず2013年に展訊を18.7億ドルで、銳迪科を9.07億ドルで買収し、両者を統合して紫光展銳と名付けた。2015年にはアメリカのメモリ大手マイクロロンを買収しようとしたが、アメリカ政府が許可せず、不成立に終わった。2016年にはヒューレット・パカードからルーター、交換機などの通信ネットワーク製品を生産する新華三集団(H3C)を25億ドルで買収した。さらに1000億ドルを投じて成都、武漢、南京にDRAMやNANDフラッシュメモリの工場を建設した。紫光集団はエルピーダメモリ元社長の坂本幸雄、台湾のDRAMの父と呼ばれる高啓全、台湾第2のファウンドリーUMCの元CEOの孫世偉といったIC産業の有力な経営者を次々とスカウトしている。

紫光集団の投資先はスマホの主要ICやメモリなど中国政府が国産化を念願している分野が多い。加えて、もともと商業的に成功していたとは思えないのに、まるで無尽蔵の買収資金を持っているかのようである。こうした点からみて紫光集団が国策を担う国有企業として国家開発銀行などの国策金融機関、および政府財政からかなり手厚い支援を受けている可能性がある。紫光集団はまた、2019年暮れに日本で特捜部による捜査が始まったIR疑獄の贈賄側企業である500ドットコムも買収によって子会社になっている。

以上のような中国政府（および紫光集団）による2013年以來のIC産業への攻勢がIC自

給率の一定の上昇をもたらす可能性は高い。ただ、こうした一連の投資がどれほどの実を結ぶのかという点について見通しは不透明である。表3にまとめたようなIC産業投資基金による投資はスタートアップへの資金支援という性格を帯びているが、このなかから成功する企業が出てくる一方で、失敗する企業も出てくるだろう。また、紫光集団が今後新工場で生産するNANDフラッシュメモリやDRAMが果たしてユーザーに受け入れられるかも未知数である。前述のように、経済性、安定性、信頼性、互換性といった条件が揃わなければユーザーは買わないだろうし、もし政府がユーザーに自国産の使用を強制するようなことが仮にあればユーザーの製品の競争力を弱めてしまう。ICなどICT産業の製品については、WTOの取り決めにより関税ゼロとなっているため、中国政府は国内のユーザーに自国産ICを使うよう誘導する手段を持っていない。

(3) アメリカの禁輸攻撃の影響

2018年にトランプ政権がZTEとアメリカ企業との取引を禁止した措置はZTEを工場閉鎖に追い込み、中国政府の譲歩を引き出すという効果を上げた。そこでトランプ政権はより強大な技術力を持つファーウェイをつぶそうと画策するようになった。2019年5月にはアメリカ商務省が輸出管理規則でアメリカ製品の輸出を規制する対象を示す「エンティティリスト」にファーウェイやその関連会社を加え、これによってファーウェイはアメリカ産ICの調達が困難になった。トランプ政権はさらに「国防権限法2019」でファーウェイ製品をアメリカ市場から追放し、さらに日本などの同盟国に対してファーウェイの通信インフラ設備を排除するよう圧力をかけている。

ただ、ファーウェイは子会社のハイシリコン（海思）がスマホの基幹ICを設計し、台湾のTSMCに製造を委託しているため、ZTEのように工場の操業停止という事態には至っていない。ファーウェイがエンティティリストに入れられたのちに製造された5G向けスマホには依然としてアメリカ企業のICが使われていた（『日経ビジネス』2020年2月3日）が、今後は製造委託などを活用して脱アメリカ企業を進めるとみられる。アメリカの輸出管理規則は他国の企業がアメリカ企業の部品やソフトを含むものをファーウェイに販売することに対しても網をかけるものであった。ファーウェイのスマホ基幹ICには英アーム社のCPUコアが入っており、もしこれが使えなくなれば少なくとも機能の低下やコスト高になる可能性があったが、その後もアームからのコアの供給は続いている。ファーウェイの任正非CEOはアメリカの禁輸などの圧力により、2019年の売上は前年並みの1000億ドル程度にとどまるだろうと2019年6月に述べていたが、蓋を開けてみたら、中国国内での大幅な売上の伸びにより、1230億ドルと予想外に健闘した。

ファーウェイに対する攻撃が効果を上げていないことに焦ったトランプ政権は、今度はアメリカの半導体製造設備を使っている海外の企業もファーウェイに IC を供給する場合にはアメリカ政府の許可を受けるよう規則を変更することを検討しているという (Reuters, March 26, 2020)。この変更の狙いは要するに台湾の TSMC にファーウェイの IC の受託生産をやめさせることだという。

この構想に対してはアメリカの半導体製造装置材料協会 (SEMI) から強い反対の声が上がっている。この規則変更が行われれば、TSMC がファーウェイという大口顧客を遠ざける代わりに、アメリカの半導体製造装置を他国の同様の装置に置き換えることが予想されるからである (2020 年 4 月 3 日付の SEMI の大統領宛公開書簡)。

アメリカの半導体産業が「中国製造 2025」やそれに対するトランプ政権の攻撃の効果をどう見ているのかは、アメリカ半導体工業会 (SIA) がボストン・コンサルティング・グループ (BCG) に委託して作成された Varas and Varadarajan (2020) で知ることができる。

これによれば、「中国製造 2025」に体现された国産化推進政策によって中国の IC 自給率は 2018 年の 14% から 2025 年には 25~40% 程度に上昇し、その結果、中国系 IC メーカーの世界シェアは現行の 3% から 7~10% に上がり、アメリカの半導体産業の世界シェアは現行の 48% から 43~45% に下がるとみている。つまり、「中国製造 2025」に一定の効果はあるだろうが、日本の半導体産業を世界のトップに押し上げた「超 LSI 技術研究組合」ほどの効果はなく、アメリカの覇権を脅かすものではないとみているのである。

だが、ここにさらにアメリカ政府がファーウェイなどを輸出禁止の対象としたことの影響が加わる。この措置によって、「エンティティリスト」に載せられている中国企業のみならず、今後載せられる可能性がある中国企業もなるべくアメリカ企業からの IC 調達を避け、第三国の企業や中国企業からの調達に切り替える動きをもたらすであろう。さらに、米中貿易戦争がいつそうエスカレートして、米中のデカップリングが行われ、中国での IC 需要のすべてをアメリカ企業以外でまかなうとした場合、中国はまずは第三国の IC メーカーから調達しようとする。しかし、中長期的には中国企業からの調達に切り替えようとするであろう。その切り替えが成功した時、世界の半導体産業における各国のシェアは激変し、半導体産業世界 1 位の座を中国に奪われる可能性さえある、と Varas and Varadarajan (2020) は警告する。

以上のように、アメリカの半導体産業界は、トランプ政権の禁輸政策は中長期的にはアメリカの IC 産業の競争力を弱め、自分で自分の首を絞める結果になる、と主張している。その主張に説得力をもたせるために、上記のレポートは中国の IC 国産化の能力をいささか過大に評価しているきらいがあるものの、その懸念は基本的には正しいと考える。

おわりに

中国の IC 輸入額が年々拡大しているのは、中国がパソコンやスマホなどの電子製品の輸出国として発展し続けていることの表れである。中国が全体として貿易赤字なのであればいざ知らず、IC 貿易の輸入超過はそれを組み込んだ電子製品の輸出超過によって相殺されているはずであり、それ自体は特に問題ではない。それはちょうどアメリカが中国との二国間貿易における輸入超過だけを問題にする意味がないのと同じことである。アメリカが中国からの輸入超過を解決するために中国からの輸入に対して高い関税をかけて輸入を減らすことに成功したとしても、メキシコやベトナムからの輸入が増えておおかた相殺されてしまう。同様に、中国が IC の輸入を削減したとしても、その IC を搭載した機器の輸出が減ることで相殺されてしまう。

IC のような特定の品目だけに着目して、その輸入依存率を引き下げ、自給率を引き上げることは、少なくともマクロ経済的には全く意味がなく、むしろ経済効率を悪化させる可能性がある。にも関わらず、中国政府はそうした反グローバリズム志向を集大成したかのような「中国製造 2025」を掲げている。ペンス副大統領が警告するように、「中国製造 2025」はたしかに先進国にとって警戒すべき政策であるが、それはこの政策が世界のハイテクを支配する意図を示しているからではない。むしろ、この政策は、大半の目標値が「国内市場シェア」であることが示しているように、中国市場を輸入及び外国企業から閉ざすことを目指しており、だからこそ中国の貿易相手である他国にとってありがたい政策なのである。「中国製造 2025」は、関税という手段を用いない、いわば言葉による保護主義である。中国経済がグローバリゼーションの波に乗って 1 人当たり GDP が 1 万ドルを超えるまで発展してきたのに、いまだに幼稚産業保護論や輸入代替工業化の発想を捨てきれないのは驚きである。

ただ、安全保障の論理を持ち出してくると、貿易を制限する政策も時には正当化されうる。アメリカは中国のスーパーコンピュータが核兵器の開発に使われうるとしてインテルの CPU の提供を禁じた。すると、中国は安全保障のためにスーパーコンピュータが必要だとして、そのための CPU を開発した。アメリカは中国の IC 開発が進むことは安全保障上問題だとして半導体製造設備の輸出も制限する。すると、中国は国家 IC 産業投資基金を製造設備のメーカーにも投じて強化を図る……。こうしてまるで軍拡競争のように、米中間の貿易障壁が高められ、それに対処するために政府の投資によって国産化が進められる。反グローバリズムの政策が経済効率を低下させる有害なものであるということをいくら理論的、経験的に説明しても、安全保障の論理を最終的に打ち負かすことはできない。

ただ、ICは非常に広範な民生品に使われる部品であり、安全保障にかかわる機器に使われるのはほんの一部にしか過ぎない。そのわずかな流用の可能性をつぶすため、あるいは流用の可能性を口実として貿易関係を広い範囲で断ち切ろうとしているのがトランプ政権である。ファーウェイなどの中国企業が最も優れたICとして使っているアメリカ産ICの流れを差し止めることは双方に大きな損失をもたらす。アメリカと中国の間でデカップリングを行うのではなく、軍需品と民生品との間のデカップリングを行うことで、安全保障の論理が民生品の貿易を阻害しないような態勢を構築すべきである。

【参考文献】

- 苑志佳 (2000) 「半導体産業——政府主導の産業育成」(丸川知雄編『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所)
- 丸川知雄(2004) 「華虹 NEC——激変する半導体産業の中での国家プロジェクト」未発表稿。
- 丸川知雄・高山勇一編(2005) 『新版・グローバル競争時代の中国自動車産業』蒼蒼社
- Varas, Antonio, and Raj Varadarajan, *How Restrictions to Trade with China Could End US Leadership in Semiconductors*. Boston Consulting Group, 2020.
- 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.
- 陳芳・董瑞豊編(2018) 『“芯”想事成——中国芯片産業的博与突围』北京：人民郵電出版社
- 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
- 蘇建南・馮華(2019) 「中国国家和地方集成電路産業基金概況」(尹編、2019 所収)
- 尹麗波編 (2019) 『集成電路産業發展報告(2018-2019)』北京：社会科学文献出版社

—注—

- ¹ Economic and Trade Agreement between the Government of the United States and the Government of the People's Republic of China. January 15, 2020.
- ² “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.
- ³ White House Office of Trade and Manufacturing Policy, “How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World”. June 2018, p.16.
- ⁴ 機械工学の学者で、元全国人民代表大会常務委員会副委員長、中国科学院院士、中国工程院院士などの肩書を持つ。
- ⁵ 日本のメディアでは「中国製造 2025 では半導体自給率を 2020 年に 40%、25 年に 70%まで高める目標を掲げる」(『日本経済新聞』2019 年 10 月 29 日) というのが定説になっている。しかし、技術ロードマップの 2015 年版と 2017 年版に示されている目標値はこれとは異なるし、「中国製造 2025」では「核心的な部品と重要な基礎材料」の「自主保障」の割合を 2020 年に 40%、2025 年に 70%という目標があるのみである。このような「定説」がどこから生じたのかは不明である。
- ⁶ World Trade Organization, “DS342: China — Measures Affecting Imports of Automobile Parts” at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds342_e.htm (Accessed April 1st, 2019).

- 7 「我們專訪了任正非！他今天和中国媒体談了這些問題」『直播港澳台』2019年1月18日
(http://www.sohu.com/a/289813979_600497) 2019年2月15日最終アクセス。
- 8 高速鉄道車両のドア、ブレーキシシステム、連結器、空気バネなどは外国企業との合弁企業から調達されており、部品のレベルでは「自主」が貫かれているわけではない。今創集団（KTK Group）の訪問調査（2018年12月27日）に基づく。
- 9 「高鉄站遠離城区，真的好嗎？」『新京報』2018年5月8日
- 10 国家發展改革委員会・自然資源部・住房城鄉建設部・中国鐵路總公司「關於推進高鉄站周边区域合理開發建設的指導意見（2018年4月24日）」『人民日報』2018年5月18日
- 11 「引高鉄入城」『21世紀經濟報道』2018年11月13日
- 12 国産 IC がある程度輸出されていれば自給率はより低く、輸入依存率はより高くなるので、この極端な仮定のもとでは自給率は最大になる。

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¹。「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146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において、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」に追い込んで政治的な影響力を強めたり、中国を中心とした次世代移動通信規格（5G）ネットワークなどの情報通信システムに沿線国を取り込んでデジタル経済圏を作ったりし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。欧米を中心にそうした警戒感が高まれば、「一带一路」構想は十分進捗しない可能性がある。

その一方で、日米を中心に「自由で開かれたインド太平洋」構想が打ち出されている。安倍首相は、中国の「一带一路」構想を意識しつつ、「自由で開かれたインド太平洋」戦略を唱えた。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」ための戦略を提起したのである。トランプ米大統領は、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、安倍首相の考えに同調し「自由で開かれたインド太平洋」戦略を同政権の新たなアジア戦略とした。インドはこうした動きを歓迎すべきこととする一方、中国を排除しない包摂的なアプローチを訴え、これにオーストラリアが加わり、日米豪印4か国が「インド太平洋」戦略の中核国となった。その後、「戦略」という表現が避けられて「構想」と呼ばれるようになり、ASEANも

独自の「インド太平洋アウトルック」を出して、ASEANの中心性を維持しつつ、中国ともバランスをとるかたちでインド太平洋構想を支持する立場をとった。

本稿では、まず「一帯一路」構想の意義と課題について評価し、同構想が2018年以降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「一帯一路」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策について考察する。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「一帯一路」構想

2013年9月から10月にかけて習近平国家主席が「一帯一路」構想を提唱したことを受け、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、国务院の委託により、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、「一帯一路」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月には北京で初めての「『一帯一路』国際協力サミットフォーラム」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²、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「一帯一路」の推進が盛り込まれ、「一帯一路」構想が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) 「一帯一路構想」の概要

『ビジョンと行動』

2015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「一帯一路」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、「一帯一路」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³。

まず、「一帯一路」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を追求することを確認し

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太平洋島嶼地域まで、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・地域をつな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・投資の自由化と円滑化、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發揮させて「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、とりわけ辺境地帯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中国ーモンゴルーロシア; ②ニューラシア・ランドブリッジ; ③中国ー中央アジアー西アジア; ④中国ーインドシナ半島; ⑤中国ーパキスタン; ⑥バングラデシュー中国ーインドーミャンマー。

図1: 「一带一路」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だとされる。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、「一带一路」構想の中でも目玉にあたるものである。鉄道、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も目指している。⑥の「バングラデシュ－中国－インド－ミャンマー経済回廊」では、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が、現在最も進捗しているのは「中国－ミャンマー経済回廊」であ

り、多国間協力が進んでいるとはいえない⁴。

以上の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、欧州まで迎えるルートと、中国沿岸部の港湾から南シナ海を経て太平洋島嶼地域に至るルートの2つから構成されている。中国はこれに加えて、「氷上シルクロード」計画も打ち出し、北極海での資源開発や航路利用に乗り出す考えだ。

(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点を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。中国から見ると、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かかわらず、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。また、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。こうした認識に基づき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、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）⁵。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需要額（投資ニーズ）の72%程度と推計される。そのため、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5.0%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 2.5%程度（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「一带一路」を通じてインフラ資金を動員する意味は大きいということになる。

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た点が挙げられる。世界経済が世界金融危機以降、長期的な成長鈍化を経験する中で、多くの構造問題を抱える中国経済は、それまでの伝統的な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いた。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た。インフラの投資ニーズが高い「一带一路」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と考えられた。また、ローエンドの労働集約型の製造業企業は、中国より発展の遅れた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「一带一路」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、当初は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いたことが指摘できる。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、09 年 11 月に当時のオバマ政権が「環太平洋パートナーシップ」（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方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、自らの経済的台頭を牽制する枠組みだと捉えた。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、「一带一路」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。「一带一路」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観点から、中国の安全保障を支えることに寄与するものと捉えられた。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と考えられた。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パキスタンやミャンマー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しようとしたのである。

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、自国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る。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、2020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⁶。当初は、「一带一路」沿線国は64か国（中国を除く）とされていたが、20年には147か国（中国を除く）に上っている。ただし、表には豪州とニュージーランドが含まれているが、これら諸国は少なくとも20年の時点で自身を沿線国とみなしていない可能性が高く、実質的な沿線国は145か国（中国を除く）といえる。表の下線（アンダーライン）のある諸国からわかるように、当初の64か国は東南アジア、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、北東アジアの2か国（中国を除く）、東南アジアの11か国、オセアニア・太平洋島嶼地域の11か国（豪州とニュージーランドを除くと9か国）、南アジアの7か国、中央アジア・コーカサスの8か国、中東・北アフリカの19か国、サブサハラ・アフリカの40か国、欧州の29か国、中南米・カリブ海の20か国を含むようになって

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」構想に参加していると言ってよい。

表1: 「一帯一路」参加国、2020年3月

地域(国の数)	国名	
北東アジア(3)	中国、韓国、 <u>モンゴル</u>	
東南アジア(11)	<u>ブルネイ</u> 、 <u>カンボジア</u> 、 <u>インドネシア</u> 、 <u>ラオス</u> 、 <u>マレーシア</u> 、 <u>ミャンマー</u> 、 <u>フィリピン</u> 、 <u>シンガポール</u> 、 <u>タイ</u> 、 <u>東ティモール</u> 、 <u>ベトナム</u>	
オセアニア・太平洋島嶼(11)	[<u>豪州</u>]、クック諸島、フィジー、ミクロネシア、ニューゼーランド、ニウエ、 <u>パプアニューギニア</u> 、サモア、ソロモン諸島、トンガ、バヌアツ	
南アジア(7)	<u>アフガニスタン</u> 、 <u>バングラデシュ</u> 、 <u>ブータン</u> 、 <u>モルディブ</u> 、 <u>ネパール</u> 、 <u>パキスタン</u> 、 <u>スリランカ</u>	
中央アジア・コーカサス(8)	<u>アルメニア</u> 、 <u>アゼルバイジャン</u> 、 <u>ジョージア</u> 、 <u>カザフスタン</u> 、 <u>キルギス</u> 、 <u>タジキスタン</u> 、 <u>トルクメニスタン</u> 、 <u>ウズベキスタン</u>	
中東・北アフリカ(19)	<u>バーレーン</u> 、 <u>エジプト</u> 、 <u>イラン</u> 、 <u>イラク</u> 、 <u>イスラエル</u> 、 <u>ヨルダン</u> 、 <u>クウェート</u> 、 <u>レバノン</u> 、 <u>リビア</u> 、 <u>モロッコ</u> 、 <u>オマーン</u> 、 <u>パレスチナ</u> 、 <u>カタール</u> 、 <u>サウジアラビア</u> 、 <u>シリア</u> 、 <u>チュニジア</u> 、 <u>トルコ</u> 、 <u>アラブ首長国連邦</u> 、 <u>イエメン</u>	
サブサハラ・アフリカ(40)	<u>アルジェリア</u> 、 <u>アンゴラ</u> 、 <u>ベナン</u> 、 <u>ブルンジ</u> 、 <u>カメルーン</u> 、 <u>カーボベルデ</u> 、 <u>チャド</u> 、 <u>コモロ</u> 、 <u>コンゴ</u> 、 <u>コートジボワール</u> 、 <u>ジブチ</u> 、 <u>赤道ギニア</u> 、 <u>エチオピア</u> 、 <u>ガボン</u> 、 <u>ガンビア</u> 、 <u>ガーナ</u> 、 <u>ギニア</u> 、 <u>ケニア</u> 、 <u>レソト</u> 、 <u>リベリア</u> 、 <u>マダガスカル</u> 、 <u>マリ</u> 、 <u>モーリタニア</u> 、 <u>モザンビーク</u> 、 <u>ナミビア</u> 、 <u>ニジェール</u> 、 <u>ナイジェリア</u> 、 <u>ルワンダ</u> 、 <u>セネガル</u> 、 <u>セーシェル</u> 、 <u>シエラレオネ</u> 、 <u>ソマリア</u> 、 <u>南アフリカ</u> 、 <u>南スーダン</u> 、 <u>スーダン</u> 、 <u>タンザニア</u> 、 <u>トーゴ</u> 、 <u>ウガンダ</u> 、 <u>ザンビア</u> 、 <u>ジンバブエ</u>	
欧州(29)	EU(19)	<u>オーストリア</u> 、 <u>ブルガリア</u> 、 <u>クロアチア</u> 、 <u>キプロス</u> 、 <u>チェコ</u> 、 <u>エストニア</u> 、 <u>ギリシャ</u> 、 <u>ハンガリー</u> 、 <u>イタリア</u> 、 <u>ラトビア</u> 、 <u>リトアニア</u> 、 <u>ルクセンブルク</u> 、 <u>マルタ</u> 、 <u>ポーランド</u> 、 <u>ポルトガル</u> 、 <u>ルーマニア</u> 、 <u>スロバキア</u> 、 <u>スロベニア</u> 、[<u>スペイン</u>]
	その他(10)	<u>アルバニア</u> 、 <u>ベラルーシ</u> 、 <u>ボスニア・ヘルツェゴビナ</u> 、 <u>モルドバ</u> 、 <u>モンテネグロ</u> 、 <u>北マケドニア</u> 、 <u>ロシア</u> 、 <u>セルビア</u> 、[<u>スイス</u>]、 <u>ウクライナ</u>
中南米・カリブ海(20)	[<u>アルゼンチン</u>]、 <u>アンティグア・バーブーダ</u> 、 <u>バルバドス</u> 、 <u>ボリビア</u> 、 <u>チリ</u> 、 <u>コスタリカ</u> 、 <u>キューバ</u> 、 <u>ドミニカ</u> 、 <u>ドミニカ共和国</u> 、 <u>エクアドル</u> 、 <u>エルサルバドル</u> 、 <u>グレナダ</u> 、 <u>ガイアナ</u> 、 <u>ジャマイカ</u> 、 <u>パナマ</u> 、 <u>ペルー</u> 、 <u>スリナム</u> 、 <u>トリニダード・トバゴ</u> 、 <u>ウルグアイ</u> 、 <u>ベネズエラ</u>	

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、2020年3月時点で「一帯一路」参加国と考えられる143か国（中国を除く）をリストアップした。さらに、このリストには含まれていないアルゼンチン、豪州、スペイン、スイス（表の括弧〔・〕に表示）は、首脳級がこれまで2回開催された『一帯一路』国際協力サミットフォーラムのうち少なくとも1回に参加したことから、表に含むことにした。香港貿易発展局（Hong Kong Trade Development Council）が当初示した64か国（中国を除く）は、下線で示された諸国。ただし、インドは当初の64か国に含まれていたが、中国国家情報センターによる今回の143か国のリストには含まれていない。

(1) グレーないし濃いグレーでハイライトされた国は、首脳級が17年5月の第1回『一帯一路』国際協力サミットフォーラムないし19年4月の第2回『一帯一路』国際協力サミットフォーラムに参加したことを示す。薄いグレーは第1回のみ、グレーは第2回のみ、濃いグレーは第1回と第2回の両方に参加したことを示す。

(2) イタリアックで示された欧州の17か国は、中国と中東欧諸国間の「一帯一路」協力の枠組みである「17+1」への参加国を示す。

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143か国（中国を除く）から筆者作成。https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10076

「一带一路」参加国の中で、中国に最も協力的な国はロシアだといってよい。15年5月に、中国とロシアは「一带一路」をユーラシア経済連合（EAEU）と連結させるとし⁷、16年6月にはモンゴルを巻き込み、この両者にモンゴルの「草原の道」を連結させる「中国－モンゴル－ロシア経済回廊」綱要を調印した。そして、19年6月には、「一带一路」とEAEUを軸とする「大ユーラシア・パートナーシップ」の構築を掲げる共同声明を発表した。その他に「一带一路」に積極的な国は、アジアではカンボジア、カザフスタン、キルギス、モンゴル、ミャンマー、パキスタンなどがあり、アフリカではジブチ、エジプト、エチオピア、ケニアなど、欧州ではベラルーシ、チェコ、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、セルビアなどが挙げられる。

経済回廊（交通シルクロード）、デジタル・シルクロード、健康シルクロード

「一带一路」構想は、陸路の「シルクロード経済帯」と海路の「21世紀海上シルクロード」からなり、鉄道、道路、港湾開発などの交通インフラだけでなく、発電所、送電網、パイプラインなどのエネルギー関連施設や経済特区の開発など多くの事業を含む。経済回廊と呼ばれる所以である。2018年1月からはこれに加えて、「氷上シルクロード」構想が打ち出され、北極海域での新航路の開発・利用や資源開発が進められ、科学分野への貢献も行われるようになった。その他の分野で、中国が近年力を入れているのが「デジタル・シルクロード」であり、また新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大以降は、沿線国支援のための「健康シルクロード」が新たな注目を浴びている。

デジタル・シルクロードは、「一带一路」事業として、第5世代移動通信規格（「5G」）の活用により情報通信ネットワークを構築し、それがもたらす各種サービスを沿線諸国に提供するものである。「5G」の長所は、高速・大容量・低遅延・同時多数接続にあり、広範な産業部門、一般家庭、インフラ施設、公的機関の効率化を促す潜在性をもつ。その中心的なサービスは、これまでスマホやパソコンの通信ネットワークに接続されていなかった事業・活動領域をスマホやパソコンと無線接続し、そこからデジタルデータを集め解析することで、自動制御や判断の最適化を促すことにある。同時多数接続により、あらゆる産業（農林水産、製造、建設、金融など）や事業・活動領域（個人居住空間、事務所・工場、社会インフラ施設、自動車など移動体、政府機関など）をインターネットにつなげる「IoT」を普及させて、人工知能（AI）でビッグデータを収集・解析し、産業・事業・活動の効率化と競争力強化を図ることができる。

「5G」の象徴的な存在が、世界の先頭を走る華為技術（ファーウェイ）である。ファーウェイは、基地局、ルーター、モデムなど通信機器で世界最大のメーカーであり、スマホ

でも世界第2のメーカー（19年）である。アフリカの現行の通信規格（「4G」）ネットワークの7割はファウエイ製の機器・サービスで支えられているとされ、ロシア、アジア諸国、欧州でも「5G」技術への関心が高い。「5G」で成功することで、工場の自動化や、自動運転、仮想現実、遠隔医療など新しい分野の開発に乗り出すことができ、基幹インフラや公共施設との接続も効率化される。「一帯一路」沿線国は、デジタル・シルクロードを通じて、スマートシティ建設や電子決済サービスなどを享受できることになる。

ここで注目すべきは、中国政府が、新型コロナウイルスの感染拡大の封じ込めに成功した経験を踏まえ、「5G」など情報通信技術やビッグデータを活用して感染症対策を可能にする都市整備モデルを国際標準にしようとしていることである。感染症対策として、個人の行動データを監視カメラやスマホの位置情報で把握し、AIやビッグデータによる解析を行える態勢を整備するものだ。こうしたモデルは適正に運用されれば大きな意義があるが、監視を前提とする個人情報の把握やデータ活用は、行き過ぎればプライバシーや表現の自由の侵害につながる可能性がある。住民監視型の都市モデルが権威主義的な「一帯一路」沿線諸国に広がるとすれば、問題が大きい。

習近平政権は、15年に発表した産業政策「中国製造2025」で宇宙分野を重要領域に位置づけ、30年には「宇宙強国」になることをめざすとした。その一環として、米国の全地球測位システム（GPS）に対抗する独自の衛星測位システム「北斗」の完成に向けた動きを見せ、16年から、通信・測位・リモートセンシング衛星を使った宇宙情報回廊の構築に乗り出した。「北斗」はもともと軍の防衛システムとして開発されたもので、11年末には民間向けに開放され、12年からは中国と太平洋島嶼諸国を対象に位置情報サービスの提供が始まり、18年末には対象地域が世界に拡大された。20年6月には「北斗」で最後となる55基目の衛星が打ち上げられ、衛星ネットワークは完成した。「北斗」の完成によって、中国は軍民で米国のGPSに依存しない独自の衛星測位システムを世界的規模で展開できるようになった。スマホやナビゲーションシステムに装備されている測位システムは測位衛星から送られてくる電波を利用するが、中国は30基以上の測位衛星を利用して通信・測位情報サービスを提供する。かつ、米国の民間向けGPSより細かく、またデータ量は限られるが双方向の通信が可能とされる。自動車や船舶などのナビゲーションシステムやドローンの操作が効率化し、金融サービス、鉄道、海上交通管理、採鉱、自然災害対応など多くの事業領域で利用可能になる。「一帯一路」沿線国では既に「北斗」サービスを利用するところが多いが、今後は「北斗」の信号と「5G」や「IoT」との連携が進むことから、中国の空間情報回廊に加わることで、中国が提供する高度なデジタル・サービスを享受できるようになる。

中国は20年1月から2月にかけて、武漢を発生源とする新型コロナウイルスの感染拡大に直面した。中国当局は春節（旧正月）直前の1月下旬に武漢の都市封鎖（ロックダウン）を開始し、強権的なかたちで感染を封じ込める措置をとった。3月に武漢を視察した習近平国家主席は、湖北省での感染を基本的に抑え込んだと宣言して4月上旬には武漢の都市封鎖を解除し、遅れて感染が広がった諸外国を支援する姿勢を打ち出した。習氏は、約50か国の首脳らと電話などの会談で、経済・医療支援の意向を伝え、約150か国に医療物資を寄贈し、マスク570億枚を輸出したとされる。いわゆる「マスク」外交である。習氏は医療支援について、中国は感染症対策の国際協力のための「健康シルクロード」を構築すべく、経済協力を行って新型ウイルスと共に戦い、中国で開発されたワクチンは世界各国に「国際公共財」として提供するとし、中国と世界は運命共同体だと位置づけようとしている。

中国の対外支援には、①マスク、検査キット、防護服、人工呼吸器などの医療物資の提供、②医療専門チームの派遣、③感染防止策などを途上国の医療従事者と共有するためのオンライン会議一などの活動がある。医療物資は世界各地の150か国に提供され、国際社会で信用力を高め、好意的な世論を形成し、影響力を拡大する目的があるとされる。医療専門チームはこれまで24か国に派遣され、とりわけ親密な二国間関係をさらに深める目的があるとされる。これに加えて、IT大手アリババ集団の創業者、馬雲（ジャック・マー）氏はロシアやアフリカ各国に各種の医療物資を提供しており、民間支援も活発に行われている。

中国の「マスク外交」は、支援が必要なアフリカなど途上国にとっては望ましいものである。しかし、欧米諸国は、中国が当初、武漢で症状の出た患者の感染や「人から人への感染」に関する情報を直ちに開示しなかったことから、その後の湖北省全域、中国全土、アジア・欧州・米国・中南米・アフリカと世界的なパンデミックにつながったとみている。こうした初動の遅れや情報統制のもたらした結果の責任を明確にすることなくウイルス制圧を宣言し、「マスク」外交に乗り出す中国の動きを、コロナ危機に乗じた影響力や勢力圏拡大の試みだと捉えている。そうした反発を受けないためにも、中国は世界保健機関（WHO）など多国間の枠組みを通じた支援に重点をおくべきだろう。

「一带一路」の事業規模

「一带一路」の全体的な投資・事業規模がどの程度なのかを知るためには、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。「一带一路」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、考察の期間を14年以降に絞ることが妥当だろう。中国が14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 / 地域	「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」地域と同地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。

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/>

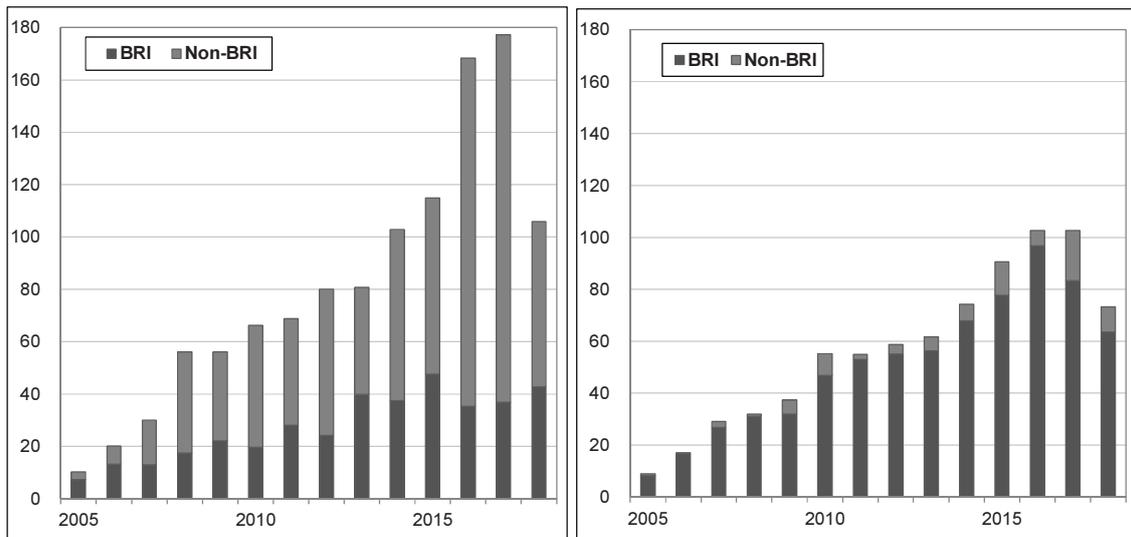
図2は、中国による対外投資額と海外建設工事契約額の推移を示したもので、それぞれ「一带一路」(BRI) 地域向けと域外向けとに分けられている⁸。まず対外投資で見ると、近

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14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「一带一路」地域向けであることがわかる。「一带一路」地域向けの契約額は05年から一貫して上昇を続け、16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、「一带一路」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/>

「一带一路」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「一带一路」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「一带一路」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、「一带一路」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、「一带一路」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: 「一帯一路」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-コン鉄道	中国鉄道グループ	75	不明	2012年12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 Annual Report to Congress, November 2018, pp. 264-265. https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2018-annual-report

「一帯一路」プロジェクトへの資金供給機関

表4は、「一帯一路」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、「一帯一路」プロジェクトへの融資で重要な役割を果たしている。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、設立には至っていない。

表 4: 「一带一路」構想を支える二国間・多国間金融機関

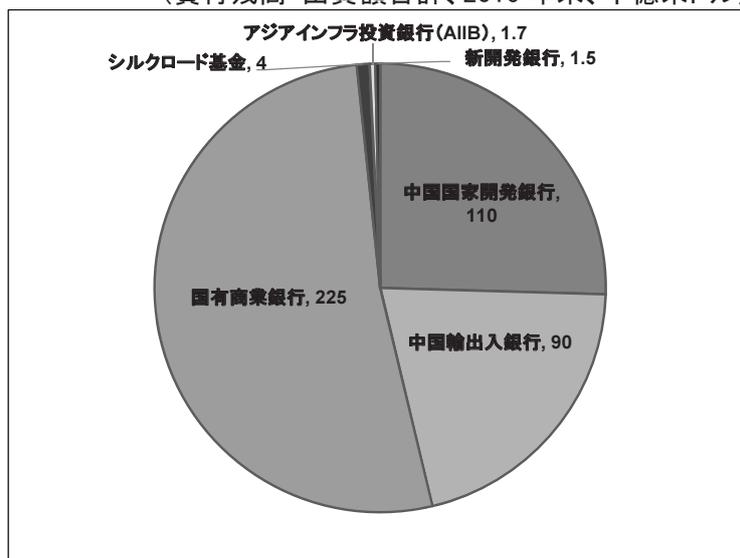
金融機関	設立年月	本部	資本金額(資金規模)
中国国家開発銀行 (CDB)	1994年3月	北京	登録資本 4,212 億元 (649 億ドル) 2017 年の海外投融資残高 2,738 億ドル
中国輸出入銀行 (China Eximbank)	1994年	北京	実収資本 1,500 億元 (231 億ドル) 2015 年末の融資残高 2.05 兆元 (3,160 億ドル)
新開発銀行 (NDB)	2014年7月	上海	授權資本 1,000 億ドル (応募資本 500 億ドル) 各年の融資上限額は 340 億ドル
シルクロード基金	2014年12月	北京	資本金: 400 億ドルおよび 1,000 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、「一带一路」事業への資金供給機関の内訳を示している。全体の資金供給規模は 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 (工商银行、中国銀行、建設銀行など) で、800 件以上の「一带一路」事業に総額 2,250 億ドル (全体の 52%) と積極的な融資を行っている。次いで、中国国家開発銀行が 1,100 億ドル (全体の 26%)、中国輸出入銀行が 900 億ドル (全体の 21%) をそれぞれ融資しており、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行っていると思われる。「一带一路」向けの二国間機関であるシルクロード基金は 40 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 億ドルの資金供給と少額にとどまっている (これら 3 機関で全体の 2%)。

図 3: 「一带一路」プロジェクトへの資金供給機関
(貸付残高・出資額合計、2016 年末、十億米ドル)



出所: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018 Annual 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) 米国と欧州連合 (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）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⁹。

14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¹⁰。

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自ら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「一带一路」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ことで、米国の利害と価値への重大な挑戦になり得ると断じている。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するとしている。さらに、「一带一路」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、「一带一路」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。

19年の年次報告書では、中国当局の「一带一路」構想、南シナ海での軍事化、ハイテク分野でのアプローチ、北朝鮮情勢や香港・台湾などに言及し、中国当局による米国国家安全への脅威に強い懸念を示した。「一带一路」構想をめぐるのは、これまでの年次報告書と同様、中国がこの政策を通じて国際社会に影響力を高めつつあるとした。中国は経済支援を受け入れる一部の沿線国の政府に対し、債務返済の代わりに港湾の運営権を譲渡するよう迫り、かつ港を軍事基地に転用しようとしていると指摘した。また、沿線国における「一带一路」建設活動やインフラ資産を守るために、中国が将来的に人民解放軍の海外派遣を行うなど、「一带一路」構想を「軍事化」する可能性があるとの警戒感を示した。実際、軍事分野では、中国が人民解放軍を「世界水準」の軍隊に引き上げつつあるとし、「2035年までにインド洋や太平洋で米軍に対抗できる能力を備えるだろう」と警鐘を鳴らした。

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「一带一路」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¹¹。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らうとする「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めざす「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、中国の「一带一路」構想をめぐる活動が米国自身の安全保障にとって脅威になることを、米国自身が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続け、「一带一路」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、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かなりの程度共有されるようになってきている。

ペンス副大統領は19年10月、ワシントンの政策研究シンクタンク、ウィルソン・センターで再びスピーチを行った(Pence 2019)。前年のスピーチと同じく中国を強く批判したが、同時に「米中関係には多くの課題があるが、米国はこれらの課題が現実的な協力関係を排除することのないようにする」として、中国との協力を呼びかける姿勢を示した。

演説の冒頭、中国の債務外交と軍事拡張主義、人権の抑圧、監視国家の構築、不公正な貿易慣行(関税、数量制限、通貨操作、強制的な技術移転、産業補助金)など、前回に指摘した事項を再度取り上げて批判した。経済的な対中関与のみでは、共産中国の権威主義的な国家を、私的財産権、法の支配、国際的な通商ルールを尊重する自由で開かれた社会に変えていくことはできず、米政権は中国を戦略的・経済的なライバルと捉えていることを再確認した。この認識は超党派の支持を得ているとし、トランプ政権は中国の行動を是正する政策を取っていると説明した。新疆ウイグル自治区でのムスリム弾圧を批判し、台湾に対する支援を続けると主張し、香港での民主化デモについては中国政府に対し事態を平和的に収束させるよう牽制した。この一年で、北京は米中経済関係を改善させるための行動をとってこなかったとも批判した。その一方で、米国は中国との対立を望んでおらず、中国との平等な競争条件、開放的な市場、公正な貿易、米国の価値観の尊重を望んでいる

として、中国に対し協調を促した。また、米国は中国の発展を封じ込めようとするつもりはなく、中国の指導者との建設的な関係を求めていると呼びかけた。「デカップリング」を求めていると断言し、米国は対中関与と中国の対世界関与を望むが、その関係は公正、相互尊重、国際通商ルールに則った形をめざすとした。

ペンス氏は前回の演説で中国への強硬な姿勢を示し、米中対立を鮮明にした。しかし今回は、朝鮮半島非核化や中東問題など米中の協力の余地が大きい分野に言及し、条件付きながら中国との関係改善を狙ったものになった。その背景としては、11月に予定されていたチリでのAPECサミットで、米中首脳による「第1段階」の貿易合意に署名することを優先させる意向があったものと思われる。チリの国内情勢の悪化でAPECサミットは中止となったが、米中「第1段階」の合意は20年1月にワシントンで署名された。しかし、米中対立は解消されず、中国による香港国家安全維持法の制定の動きや中国の湖北省・武漢を発生源とする新型コロナウイルスの感染拡大をめぐって、さらに深刻化することになった。

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ってきた。現在では、EUは「一带一路」構想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（「17+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。

「17+1」の枠組みは、中国と中東欧など17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¹²。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きた（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EUが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、ハンガリーやギリシャなど「17+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。

18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）¹³。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ル化を進め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た。また「一带一路」構想は、国内の過剰生産能力のはげ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された。

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「EU・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。そのために、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・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「一带一路」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。日本政府はこうした動きを歓迎している。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た。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 にとって中国は多面的な意味をもつという認識の下、中国のもたらす EU への挑戦と機会のバランスが変化したとし、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」であると共に、異なった国家統治モデルを追求する「体制上のライバル」(systemic rival)でもありと規定した。その上で、全てのEU加盟国が「17+1」や二国間の枠組みでも、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。この首脳会議で提示されたEUの対中国戦略の基本方針が、中国を「経済的な競争相手」かつ「体制上のライバル」つまり体制間競争の相手国だと規定したことの意義は大きい。

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. 世界貿易機関(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. 次世代移動通信規格(「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

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「一带一路」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¹⁴。

表5に掲げられた項目のなかで「一带一路」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に 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予定だ。

欧州委は、次世代移動通信規格（「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政策を構築する必要性を訴えている。「5G」については、米国が EU 加盟国に対して「セキュリティが不十分なら、一定の情報共有が制限される」としてファーウェイ製品の排除を求めている。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すリスクがあるとし、20 年 1 月には加盟国に対して、ネットワークの中核部分についてリスクのある業者を排除できる規定を整備するよう促す勧告を出した。ただし、その他の非中核部分についてはそうした規定の整備を求めている。EU から離脱した英国は当初、「5G」ネットワークの中核部分からファーウェイ製品を排除する一方、その他の部分では 35%まで同製品を認めるとしていたが、5 月にはファーウェイ製品の参入を 23 年までにゼロにすると関係省庁に指示したと報じられている。それに対して、フランス、ドイツ、イタリアなど主要国は、ファーウェイ製品を排除するには至っておらず、米国との足並みが揃っていない。

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）「一帯一路」構想の課題

以上見たように、米国と EU は近年、「一帯一路」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、「一帯一路」構想の課題を 7 点にまとめて説明する。

第一に、「一帯一路」沿線国間の政治体制、法制度、経済システム、価値観が異なるところ、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、そうした政権を正当化したり、その不正や腐敗を見逃したりする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がある。「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、借り入れ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¹⁵。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、主権が侵害されていると批判された。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16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）¹⁶。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し、

IMFは19年7月、約60億ドルの金融支援を決め、財政再建に向けた構造改革を求めることとした。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
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。公的債務・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「一带一路」関連融資予定額の合計。

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

世界銀行とIMFは低所得国の債務持続可能性に関する分析枠組みを開発し、各国の公的部門の対外債務の返済可能性を評価している。各国は債務返済のリスクの高さに応じて、返済困難、高リスク、中リスク、低リスクに分けられる。19年5月のデータによれば、「一带一路」沿線国の中で返済困難国はコンゴ共和国、ガンビア、モザンビークであり、高リスク国はアフガニスタン、ブルンジ、カメルーン、チャド、エチオピア、ガーナ、モーリタニア、ザンビアとなっている。アフガニスタンを除くすべての国がサブサハラ・アフリカに属しており、中国が「一带一路」の沿線国をアフリカに広げるに伴い、債権の回収リスクが高まる可能性があることを示唆する。

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、「一带一路」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、「一带一路」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、「一带一路」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「一带一路」プロジェクトの場合には評価システムが存在していない。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。「一带一路」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。

第七に、20 年 1 月以降の中国内外での新型コロナウイルスの感染拡大が、「一带一路」構想に根本的な見直しを迫る可能性がある。まず感染拡大当初は、春節を中国で過ごした中国人技師や管理部門人員がインフラ建設現場に戻れない、中国から労働者派遣ができない、必要な建設資材が届かないなどの理由で、多くの工事が中断した。130 か国以上で中国人および中国滞在歴がある人間の入国禁止措置が実施され、こうした措置はしばらく続くものと見られる。また沿線国の中で、感染拡大による経済収縮と財政悪化により、対外債務返済に困難をきたす国が増えつつあり、中国もその対応に迫られることになる。債務返済の肩代わりとして港湾や資源開発権益など実物資産を手に入れるやり方が批判されているところ、中国は債権国として相手国債務の再編、既存プロジェクトの縮小、今後のプロジェクトの見直しなど、「一带一路」構想の縮小を迫られる可能性がある。より構造的には、中国の経済成長率の急速な鈍化が「一带一路」構想の下押し要因となりうる。中国の潜在成長率は構造的に鈍化傾向にある中、米国との貿易戦争によって下押し圧力がかかり、そこへ今回の新型コロナウイルス問題でさらに低下しよう。このことは、近年の経常収支黒字の縮小や外貨準備の減少と相まって、対外投融资の余力に制約がかかることを示唆する¹⁷。今後は「量」の拡大ではなく、「質」を重視した「一带一路」プロジェクトへの転換が必要になる。

(6) 「一带一路」構想の改善の方向

「一带一路」構想が、沿線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、上記の課題に応じ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
- 「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
- 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
- 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「債務の罠」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
- 「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を認める
- 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
- 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

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、「質の高い『一带一路』協力」の重要性を訴えた。すなわち、「一带一路」プロジェクトの建設や運営について、「開放性、グリーン（環境保全）、クリーン（廉潔性）の理念を堅持し」、「あらゆることが透明性をもつべき」であり、「広く受け入れられているルールと基準を採用し、各国の法律や規制を尊重しなければならない」とした。入札の透明性を図って汚職や腐敗を退け、環境に配慮した事業を行うとしている。さらに経済・財政面での維持可能性を確保する必要性も認め、間接的に「債務の罠」への懸念に留意したのである。中国がこうした問題を意識し始めた点は評価すべきであり、今後の「一带一路」プロジェクトが実際にそのような方向に改善されていくのか、国際社会は見守ることになるだろう。

また、このフォーラムに備えて、中国財政部が「『一带一路』の債務持続可能性に関する分析枠組み」を作成したが、歓迎すべきことだろう。財政部が、IMFと世界銀行が開発した低所得国の債務持続可能性に関する分析枠組みに基づいて、「一带一路」沿線国の実情を踏まえてつくった分析ツールであり、借り入れ国の債務返済能力の分析に取り組む姿勢を示したといえる。ただし、金融機関など資金の出し手がこの債務分析の結果をどう活用す

るかは任意とされ、厳格に適用されるものではないようだ。そもそも、そうした分析の前提条件として、借り入れ国の債務状況を把握するために、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べきだろう。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、世界の公的債権大国として、データの開示が望まれる。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措置には参加していない¹⁸。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。公的債務の返済猶予、金利減免、債務の部分的なカットを行う見返りに、相手国の港湾や開発資源権益などの実物資産を担保として差し出すよう要求すべきでない。それにより、中国の経済支援が「債務の罠」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、そのインフラ・プロジェクトは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望ましい。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、すべての参加国を利する透明性の高いプログラムだと受け止められるようになる。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。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中国も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

日本、米国、豪州、インドは、中国の「一带一路」構想の急速な展開を受けて、インド太平洋戦略や構想を打ち出している。安倍首相は 2016 年 8 月に「自由で開かれたインド太平洋」戦略を提起し、トランプ米政権が 17 年 11 月にそれをみずからのアジア戦略として採用することになった。豪州とインドも、米国とは若干ニュアンスが異なるもののインド太平洋戦略を掲げるようになり、ASEAN も独自の「インド太平洋アウトルック」を出している。

(1) 日本の「自由で開かれたインド太平洋」構想

安倍首相は第一次安倍内閣当時の2007年に、インドの国会において、インド洋と太平洋の「二つの海の交わり」に関する演説を行うなど、かねてからインド太平洋の意義を重視していた。首相は、第三次安倍内閣時の16年8月にケニアで開催されたアフリカ開発会議(TICAD VI)の基調講演において、「自由で開かれたインド太平洋」(Free and Open Indo-Pacific; FOIP)戦略を発表し、国際社会の安定と繁栄の鍵を握るのは成長著しいアジアと潜在力溢れるアフリカの「2つの大陸」、自由で開かれた太平洋とインド洋の「2つの大洋」の交わりにより生まれるダイナミズムであり、日本はこれらを一体として捉えた外交を進めることで、アジアとアフリカの繁栄の実現に取り組んでいくと述べた(外務省、『外交青書2017』)¹⁹。具体的には、「東アジアを起点として、南アジア、中東、アフリカへと至るまで、インフラ整備、貿易・投資、ビジネス環境整備、開発、人材育成等を…展開」し、アフリカ諸国に対してもオーナーシップを尊重した国造り支援を行う、そしてこの戦略を具体化していくために、インド、米国、豪州などとの戦略的な連携を一層強化するとした。

日本政府は、「自由で開かれたインド太平洋」戦略の公表を受けて、インド太平洋地域における法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・強化することで、この地域をどの国にも分け隔てなく安定と繁栄をもたらす「国際公共財」とすることをめざすとした(『外交青書2018』)。そして、「自由で開かれたインド太平洋」の実現のための日本の取組の三本柱として、以下の点を挙げた：①法の支配、航行の自由、自由貿易などの普及・定着、②連結性の向上などによる経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保(『外交青書2019』)。これに加えて、最近の外務省文書で、「自由で開かれたインド太平洋」構想は開かれた包摂的なコンセプトであり、いかなる国も排除しないこと、新たな機構を創設したり、既存の機関を乗り越えたり弱めるものではないことも強調している²⁰。

日本の「自由で開かれたインド太平洋」の考え方に関し、3点ほど特徴的なことを挙げておきたい。第一に、米国、豪州、インド、欧州主要諸国などと考え方を共有しつつ国際連携してきたことである。第二に、その焦点が安全保障分野だけでなく、開発協力・経済分野にも拡大されてきたものの、経済分野でのアプローチが限られていることである。第三に、当初打ち出された「自由で開かれたインド太平洋」の「戦略」が「構想」や「ビジョン」へと変化してきたことである。

米豪印欧との連携

日本は「自由で開かれたインド太平洋」の考え方を、同盟国である米国や友好国である豪州、インド、欧州主要諸国と共有しつつ、かつ様々な国際フォーラムでもその重要性を

訴えてきた。まず、トランプ大統領が2017年11月のベトナムでのアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議に先立って来日した際、安倍首相との間で「自由で開かれたインド太平洋」戦略について考え方をすり合わせ、それを共同戦略として推進することに合意した²¹。そこでは、日米が主導してインド太平洋を自由で開かれたものとし、この地域全体の平和と繁栄を確保していくため、既述の三本柱の施策を進めることが確認された。日米両国は、その後も、法の支配や公正なルールに基づく「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向け、緊密に連携し協力を進めてきた。

日本とインドは同盟国に準ずる関係にある。両国は06年12月に「戦略的グローバル・パートナーシップ」に向けた共同声明に署名し、14年9月には日印関係が「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」に引き上げられ、15年12月には共同声明「日印ヴィジョン2025」で、政治・経済・戦略的な連携をさらに強化することとした。この共同声明では、両国が2025年に向けて、主権・領土保全、紛争の平和的解決、民主主義、人権、法の支配、開かれた国際貿易体制、航行・上空飛行の自由などの原則によって支えられたインド太平洋地域の平和、安全保障及び発展のために取り組むとしたのである。この間、両国は11年8月に日印包括的経済連携協定（CEPA）を発効させている。このように、日本はインドとの間で、早い段階から、インド太平洋地域の安定と発展についての認識を共有していた。

そうした点を踏まえて、日本とインドは16年11月、日本の「自由で開かれたインド太平洋」戦略とインドの「アクト・イースト」政策を連携させて相乗効果を高めることにより、インド太平洋地域の安定と繁栄を図っていくことで一致した。また両国は、アジアとアフリカの産業回廊などの開発促進で合意し、「アジア・アフリカ成長回廊」構想を打ち出した。それまで日本とインドが別々に行ってきた対アフリカ援助を、共同で進めるとしたのである。17年9月には、インド太平洋地域の連結性の強化、海洋安全保障分野での協力、日米印連携の促進、ODAを通じた支援の継続、日本語教育の拡充、観光・人的交流の抜本的拡大など具体的な協力を深化させることになった。18年10月には、日印の共通ビジョンに基づき、「自由で開かれたインド太平洋」に向けて協働すること、防衛協力の基盤となる物品役務相互提供協定（ACSA）の正式交渉を開始すること²²、米国などのパートナーと具体的な協力を拡大していくことに同意した。

日本と豪州との間の政治・安全保障・経済関係も緊密である。両国は、民主主義、人権、法の支配、市場の開放、自由貿易などの基本的価値と戦略的利益を共有する「特別な戦略的パートナー」として、安全保障、経済、地域協力など、多くの分野で重層的な連携を深化させつつある。15年1月には日豪経済連携協定が発効し、18年12月には日豪が共に牽

引した「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ」（CPTPP）が発効した。現在、同じく日豪を含む「東アジア地域包括的経済連携」（RCEP）の最終文書作成のための作業が行われている。また17年9月には、物品役務相互提供協定（ACSA）を発効させた。

豪州は、17年11月、14年ぶりに発表した『外交政策白書』で、インド太平洋地域を外交政策として重視する姿勢を正式に示し、日本などパートナー国との協力強化を打ち出した²³。両国は18年1月に「特別な戦略的パートナーシップ」を一層強化することで一致し、インド太平洋地域に関する協力を深化させることとした。18年11月には、「自由で開かれたインド太平洋」のビジョンを共有していることを確認し、海洋安全保障の能力構築支援や連結性強化等で具体的協力を進めるなど、地域の安定と繁栄のために連携していくことで一致した。

日本は、主要欧州諸国との間でも「自由で開かれたインド太平洋」に関する認識の共有を図りつつある。英国とは、17年8月に物品役務相互提供協定（ACSA）を発効させて安保協力を進めるとともに、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けた協力を進めている。また、日英EPAの早期締結をめざすべく、交渉が開始されている²⁴。インド太平洋国家でもあるフランスとは、19年6月に「日仏ロードマップ（2019-23）」が作成されて海洋政策対話が行われたり²⁵、7月に物品役務相互提供協定（ACSA）を発効させたりするなど、「自由で開かれたインド太平洋」の実現のための協力を進めている。また、ドイツの間では、戦後の自由で開かれた国際秩序の下で平和国家として発展してきた両国が、ルールに基づく国際秩序の維持・強化のために一層緊密に協力していくとともに、インド太平洋地域において協力することを確認している。

日本はさらに、安倍首相を中心に、日・メコン、日・ASEAN、日中韓、ASEAN+3（日中韓）、東アジア首脳会議（EAS）、アジア太平洋経済協力（APEC）、アジア欧州会議（ASEM）など様々な地域協力の枠組みや国連総会の場を通じて、自由貿易の推進、「質の高いインフラ」整備、国際法に則ったルールに基づく「自由で開かれたインド太平洋」について、地域の諸国や欧米諸国、国際社会と共に実現していくことを表明している。

『外交青書』における「自由で開かれたインド太平洋」の取り扱い

外務省の作成・発行する『外交青書』は、日本が行ってきた外交政策や最近の国際情勢をとりまとめた、最も基本的な公的文書である。そこでの「自由で開かれたインド太平洋」の取り扱いの変化を見ることによって、日本政府によるその位置付けがどのように変わってきたのかを知ることができる。

日本は2015年版以降の『外交青書』で、外交の三本柱として①日米同盟の強化、②近隣

諸国との関係推進、③日本経済の成長を後押しする経済外交の推進を掲げていた。18年版からは、外交の六つの重点分野として①日米同盟の強化及び同盟国・友好国のネットワーク化の推進、②近隣諸国との関係強化、③経済外交の推進、④地球規模課題への対応、⑤中東の平和と安定への貢献、⑥「自由で開かれたインド太平洋」戦略を掲げ、初めて「自由で開かれたインド太平洋」戦略が外交の重点分野の一つとなった。これは19年版にも引き継がれたが（ただし後述のように2019年版では⑥での「戦略」の表現が消えている）、20年版では「自由で開かれたインド太平洋」の考え方は外交の六つの重点分野には含まれていない²⁶。

16-19年版の『外交青書』を見ると、16年版での「自由で開かれたインド太平洋」の取り扱いがゼロであったが、17年版では7か所で取り扱われ、18年版、19年版での取り扱いが大幅に増えていることがわかる。内容について見ると、まず17年版から19年版まで一貫して、「グローバルな安全保障」の中の「地域安全保障」、および「国際協力」の中の「開発協力」の文脈で「自由で開かれたインド太平洋」が取り上げられている。18年版からは、「海洋秩序」や「海洋分野」の箇所、及び「経済外交」の中の「インフラシステムの海外展開の推進」で触れられている。

ここからわかる第一の点は、「自由で開かれたインド太平洋」の考え方は、安全保障と開発協力・経済外交に関わる外交活動として実践されてきたということである。安全保障については、日本は「自由で開かれたインド太平洋」の考えを当初から地域安全保障の問題として取り扱っており、とりわけ海洋秩序や海洋分野における法の支配に関する問題として焦点を当てている。国際協力については、当初からODAを中心とする開発協力の問題として、そして経済外交では日本企業によるインフラシステムの海外展開の問題として捉えている。

第二に、19年版までの『外交青書』からは、日本政府がどのようにして「自由で開かれたインド太平洋」を実現させようとしていたのかは必ずしも明らかではないという問題がある。利用可能な外交ツールをどのように動員して「自由で開かれたインド太平洋」を構成するどの部分の実現につなげようとしていたのかが十分示されていないのである。とりわけ、経済外交ツールとしては日本企業のインフラ・ビジネスの海外展開を支援することに重点がおかれ、インド太平洋地域でどのようにインフラの「連結性の強化」を図るのか、「自由貿易の普及・定着」をどのように実現させていくのか、インフラ以外の貿易・投資などの分野でどのように地域の「経済的繁栄」を追求していくのかが具体的に説明されていない。

この点、外務省の資料「自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて」では、もう少し

明確になっている²⁷。「自由で開かれたインド太平洋」構想の三本柱は、既述のように、①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②連結性向上等による経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保である。この外務省資料では、①については、インド太平洋の平和と安定の基礎である国際秩序の基本原則を維持することが重要だとされる。②については、3つの連結性を改善することが重要だとされる：(i) 物理的連結性（「質の高いインフラ」：港湾、鉄道、道路、エネルギー、情報通信技術〔ICT〕）；(ii) 人的連結性（教育、職業訓練、友好関係）；(iii) 制度的連結性（EPA や FTA を通じた調和および共通のルール）。③については、能力構築（海上法執行能力、海洋状況把握〔MDA〕能力の強化、人材育成）ならびに人道支援・災害救援分野等（人道支援・災害救援分野、海賊対策、テロ対策、不拡散、国連平和維持活動〔PKO〕）の活動が重要だとされる。したがって、①の実現に向けて、国際秩序の基本原則をどのように維持していくのか、具体的な外交活動の明示化が必要になろう。また、②の実現に向けて3つの連結性を改善していくには、開発協力と経済外交をどのように相互にシナジーのあるかたちで動員していくかを具体的に示す必要がある。③に関しては、具体的な活動が列挙されることで、イメージがつかみやすくなっている。

「自由で開かれたインド太平洋」戦略から構想へ

日本政府は、2018年10月以降、「自由で開かれたインド太平洋」について、「戦略」ではなく「構想」や「ビジョン」の言葉を使いはじめ、あるいは「戦略」をとった表現を使うようになった。実際、安倍首相は、18年10月以降のインドのモディ首相やマレーシアのマハティール首相との会談、あるいは米国のペンス副大統領との会談にあたっては、「ビジョン」や「構想」の言葉を用いた。『外交青書』においても、17年版、18年版では「戦略」の言葉が使用されたが、19年版では「構想」ないし「ビジョン」、あるいは「戦略」なしの表現が用いられている。

このような変化が生まれた理由は公的文書では説明されていないが、その背景として三点挙げることができる。第一に、「戦略」という言葉は、軍事的な意味で用いられたり、ある明確な目的を達成するための体系的な外交政策が存在したりすることを示唆するが、日本政府は、「自由で開かれたインド太平洋」の考え方がそもそもそうした「戦略」には当たらないことを示そうとした可能性がある。「自由で開かれたインド太平洋」とは戦略ではなく、むしろその上位に位置づけられる目的ないしビジョン・構想だと捉えることが適切なものかもしれない（北岡 2019）。ただし、「自由で開かれたインド太平洋」が上位の目的であったとしても、既述のように、どのような外交政策措置を動員してどのようにその目的を实

現しようとしたのかは必ずしも明らかでないという問題が残る。いずれにせよ 19 年版の『外交青書』では、「戦略」の表現はなくなった。一点理解しづらいのは、20 年版の『外交青書』で「自由で開かれたインド太平洋」が外交の重点分野に含まれなくなったことであるが、これをもって日本外交が「自由で開かれたインド太平洋」を重視しなくなると捉えるべきではなかろう。

第二は、「戦略」と呼ぶことで、中国を牽制したり「一带一路」構想に対抗したりする意味合いをもつと受け止められる恐れがあるため、関係改善をめざす中国への配慮からそうした言葉を使わないようにした可能性がある。日本政府は、第一次安倍内閣時の「自由と繁栄の弧」戦略が中国やロシアを排除したものと捉えられたことから、「自由で開かれたインド太平洋」戦略では中国排除の色彩を強く出さないように努めた²⁸。とは言え、この戦略が、台頭する中国ならびにその「一带一路」構想を意識して打ち出されたものであることは否定しえない。というのは、日本が、法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序が国際社会の安定と繁栄の基礎だとして、インド太平洋地域における法の支配や航行の自由の確保に取り組んでいく限り、そうした法の支配や航行の自由を脅かす存在は、南シナ海や東シナ海で一方的な行動を取っている中国であることから、「自由で開かれたインド太平洋」戦略は、中国に向き合うための枠組みに他ならないからである。

安倍首相は 18 年 10 月に、日中平和友好条約締結 40 周年の記念式典や日中第三国市場協力フォーラムへの出席などのために訪中することになった。国際会議以外で日本の首相が中国を訪問するのは 11 年 12 月以来、7 年ぶりのことだった。米中の貿易摩擦が激化する中で、尖閣諸島などを巡って冷え込んでいた日本との関係改善に意欲的な中国側の招待に応じ、経済面を中心に日中間の連携強化を図ろうとしたのである。それまで中国への警戒心や対抗心を示していた安倍首相が、対中競争路線から協調路線に転じることになる訪中だったといえる。この訪中を成功裏に果たし、日中関係を正常化させるためには、中国と対抗・競争する姿勢を示すべきでないという配慮が働き、「戦略」という言葉が避けられた可能性がある。

第三に、「戦略」という言葉により、米中摩擦の激化に加え、日中関係がさらに悪化すれば、ASEAN 諸国は中国か日米かという選択に迫られかねないため、そうならないよう配慮が働いた可能性がある。日本はもともと東南アジア重視の姿勢を打ち出し、「ASEAN 中心性」の重要性を十分認識した上で ASEAN 共同体の強化のための支援にコミットしてきた。ASEAN 重視の背景には、東南アジアがインド洋と太平洋をつなぐ、極めて重要な地理的な結節点に位置していることに加え、ASEAN を中心とする各種の地域協力制度が既に存在していることがある。日本としては「自由で開かれたインド太平洋」を実現するために、

ASEAN を巻き込んでいくことが欠かせないのである。そして ASEAN は日米と中国の両方と友好関係を維持しつつ発展しようとしており、いずれかの選択に迫られたくない立場にある。そのような中で、日本が「自由で開かれたインド太平洋」戦略で中国と対抗するのであれば、ASEAN の加盟国の中には日本に与することを躊躇する国が現れる可能性がある。日本にとっては、「戦略」の言葉を避けることで ASEAN 全体の支持が得られるとすれば、それは望ましいことだと判断したと考えられる。

「質の高いインフラ」支援と日・EU 連結性パートナーシップ

「質の高いインフラ」の概念は、「自由で開かれたインド太平洋」構想の実現において欠かせないものである。この構想の第二の柱である「経済的繁栄」を追求するための「物理的連結性」を改善するに当たり、「質の高いインフラ」の考え方が重要な役割を果たすからである。

安倍首相は、2015 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 年間でそれまでの約 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、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、日本と ADB のコラボレーション、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、「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 개국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、⑤官民連携（PPP）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、17

年から5年間の目標として、海外での「質の高いインフラ」づくりなどに向けて約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にあたる。

「質の高いインフラ」原則の重要性は、その後のG20杭州サミット（16年9月）、G7シャルルボワ・サミット（18年6月）、第13回東アジア首脳会議（18年11月）、APEC首脳会議（18年11月）、G20ブエノスアイレス・サミット（18年11月）をはじめとする多くの国際会議で唱えられてきた。そして、19年6月に日本が議長を務めたG20大阪サミットにおいて、「質の高いインフラ投資に関するG20原則」が承認された。このG20原則は、いわばこれまで「質の高いインフラ」づくりを進めてきた日本の努力を集大成したものといえ、次の6つの原則からなっていた：①持続可能な成長と開発への正のインパクトの最大化、②ライフサイクルコストを考慮した経済性向上、③環境への配慮、④自然災害等のリスクに対する強靱性の構築、⑤社会への配慮、⑥インフラ・ガバナンスの強化。

以上の諸原則や文書などから、「質の高いインフラ」とは以下の条件を満たすものだといえる。

- 長期的な観点から経済性が高い（初期投資の費用と保守・修繕・管理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
- 開放性と透明性が保証され、調達における腐敗を防止する
- 借入れ国にとって、個々のプロジェクトの財務の維持可能性だけでなく、マクロで見た債務の返済可能性が確保されるかたちでインフラ融資がなされる

要するに、「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「EU・アジア連結性戦略」の原則と共通項が多く、きわめて親和性が高い。EUの原則と異なるところは、EUが包括的な連結性を重視し、デジタル、交通、エネルギー、人的交流の全てをトータルに捉えていることであるが、これはEUが域内経済統合を果たすべく総体的な連結性を重視してきたことから当然のことだろう。この点はマイナーな違いであり、日本がEUと連結性強化で協力していくことになったのは、自然な流れだと言ってよい。

安倍首相は19年9月、ブリュッセルで欧州連合（EU）とアジアの連結強化をテーマと

した第1回欧州連結性フォーラムに出席した際、「持続可能な連結性および質の高いインフラに関する日・EU パートナーシップ」と題する文書に署名した。この共同文書は、日本とEUがデジタル、交通、エネルギー、人的交流を含むあらゆる次元における連結性の強化に二国間・多国間で協力して取り組む意思を示すもので、EUが域外国と締結する初めての連結性に関する文書となる。文書では協力にあたり「相手国のニーズと需要を十分に考慮し、財政能力及び債務の持続可能性に最大限留意する」との方針を明記し、西バルカン、東欧、中央アジア、インド太平洋、アフリカを対象とするとした。日・EUは持続可能な連結性と質の高いインフラにコミットし、関係者に対し開放性、透明性、包摂性、対等な競争条件を担保する。さらに、自由で、開放的で、ルールに基づく、公正で、無差別かつ予測可能な貿易・投資、透明性のある調達慣行、債務の持続可能性と経済・財政・金融・社会・環境面での持続可能性を確保すべく協力するとした。

日・EUのこの新たな連結性パートナーシップは、18年7月に署名された日欧経済連携協定(EPA)と戦略的パートナーシップ協定(SPA)(これらの発効は19年2月)に続いて、相互の関係をさらに深化させるものだ。日・EUは、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋」構想とEUの「EU・アジア連結性戦略」が重視する自由、開放性、透明性、ルールに基づく連結性、持続可能性などの共通理念を確認し、明示化されていないものの、中国を念頭に協力関係を強化させることにしたのである。文書で挙げられた対象地域のうち、西バルカンと東欧は欧州の中で中国が「17+1」など「一帯一路」構想を通じて影響力を高めている地域であり、中央アジアはまさに「陸のシルクロード」の中核地域である。アフリカは伝統的にEUとの関係が強かった地域だが、近年中国が経済援助を通じて急速に進出して存在感を高めており、インド太平洋は日本が米豪印と連携して中国の「海のシルクロード」を中心とした「一帯一路」と競合している地域である。日・EUが連携することで、それぞれがこれらの重点地域で影響力を維持・強化することがめざされたといえる。

(2) 米国、豪州、インド、ASEANの「インド太平洋」へのアプローチ

米国の「自由で開かれたインド太平洋」戦略

米国は、2017年11月の東アジア訪問におけるトランプ大統領の演説で²⁹、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」戦略を自国の新たなアジア戦略として位置付けた。同年12月に発表された『国家安全保障戦略』では、従来のアジア太平洋に代えて「自由で開かれたインド太平洋」の表現が取り入れられ³⁰、18年1月に10年ぶりに発表された国防総省の『2018年国防衛戦略』では、「自由で開かれたインド太平洋」の重要性が指摘された³¹。18年6月の第17

回「アジア安全保障会議」（シャングリラ対話）で、マティス国防長官（当時）が「自由で開かれたインド太平洋」戦略について対外的に包括的な演説を行った。こうした動きは、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。

17年12月の『国家安全保障戦略』においては、中国とロシアが現状変更をめざす「修正主義国家」と規定され、中国がインド太平洋地域から米国を追いやることで自身に有利なかたちで地域秩序を変えようとしているとされた。インド太平洋地域における戦略として、海洋の自由、領有権・海洋紛争の国際法に基づく平和的解決へのコミットメント強化が打ち出され、日米豪印4か国の協力や、同盟国・友好国との強力な防衛ネットワークの構築などが必要だとされた。18年1月の『2018年国防衛戦略』では、中国は米国の「戦略的競争相手」と位置づけられ、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された。「自由で開かれたインド太平洋」地域は繁栄と安全を提供するものであり、侵略を抑止し、安定性を維持し、共通領域への自由なアクセスを確保するための安全保障構造を構築すべく同盟・連携関係の強化が必要だとされた。

興味深い点は、「米国第一主義」を唱え多国間的な協調・協力で否定的なトランプ政権であっても、インド太平洋地域では同盟国・友好国との安全保障面での連携や協力の必要性が訴えられていることである。19年には、上記の2つの戦略文書を引き継ぐかたちで、国防総省と国務省により、インド太平洋戦略に関する報告書が相次いで公表された。2つの報告書の間には、中国への対応についてニュアンスの違いがあるものの、総じて共通点が多く、いずれもインド太平洋地域における同盟国や友好国との多国間の連携が必要であることが再確認されている。

19年6月の米国防総省の『インド太平洋戦略報告書』は³²、インド太平洋地域が米国の将来にとって最も重要な地域だと明記し、この地域における安全保障の対立を「自由な世界秩序」と「抑圧的な世界秩序」の理念をめぐる戦いだとした。この報告書は、米主導の地域秩序に挑戦する「修正主義国家」である中国との衝突に備えることの重要性を訴えている。注目されるのは、米軍の中国・ロシアに対する軍事的優勢が失われ、その抑止力が低下しつつあるとの認識の下で、米軍だけで中国人民解放軍に対峙するのではなく、同盟国との「合同軍」の編成や「同盟国・友好国との重層的なネットワーク」構築による連携強化で対応していることである。米国を中心とした同盟国・友好国とのハブ・アンド・スポーク型の安全保障の枠組みに加えて、米国と複数国との間の連携や同盟国・友好国同士の連携を含めた重層的ネットワーク型の地域安全保障の枠組みを構築することで、中国に

対峙すべきだという立場を示している。

19年11月の米務省の『自由で開かれたインド太平洋』は³³、17年11月にインド太平洋戦略を発表した米政府として、その後の具体的な取り組みについて説明した報告書である。その現状認識においては国防総省の報告書と大きな違いはないが、中国を名指して批判しておらず、「中国は国の内外で抑圧的な行動をとっている」という表現が出てくる程度である。加えて興味深い点は、米国が「自由で開かれたインド太平洋」の概念を主張する際、それはどの国も排除せず、2国（米国と中国）のうちどちらかの選択を迫るものでもないと説明していることである。報告書は、インド太平洋地域における基本原則として、①すべての国の主権と独立性、②紛争の平和的解決、③開かれた投資、透明性のある合意、④航行・上空飛行の自由など国際法の遵守—を挙げ、地域の各国がこの原則に同意することを求めている。

さらに、この報告書では、「自由で開かれたインド太平洋」戦略の下で、米国が同盟国や友好国との二国間外交や多国間外交を前進させつつあることが説明されている。二国間外交については、豪州、日本、インドとの関係が重視され、それに韓国、フィリピン、タイ、シンガポールなどが続く。多国間外交については、日米豪印、日米豪、日米印などの連携だけでなく、ASEAN、南部メコン地域、南アジア、太平洋島嶼諸国などへの支援にも言及されている。とりわけ ASEAN については、インド太平洋の地理的な中心に位置し、「自由で開かれたインド太平洋」というビジョンの中核をなすと述べている。また ASEAN の「インド太平洋アウトルック」については、その原則（包括性、開放性、良い統治、国際法の尊重）と米国の「自由で開かれたインド太平洋」のビジョンとの間に明確な収斂が認められるとしている。このように、米務省の報告書からは、米国がインド太平洋地域の多国間外交に積極的に関与していることを示そうとしていることがうかがえる。

豪州の「インド太平洋」戦略

豪州政府がインド太平洋の言葉を公式に使用したのは、2013年5月に発表された『防衛白書』が最初だったと言われる。それ以降もインド太平洋地域の重要性は認識されており、17年11月には、14年ぶりに改訂された『外交政策白書』で、今後10年間の外交指針の一環として、「開かれた包摂的で繁栄したインド太平洋」地域の推進が打ち出された³⁴。これは、日米の提唱する「自由で開かれたインド太平洋」戦略に呼応した包括的な外交戦略文書だといえる。その柱は、ルールに基づく国際秩序・地域秩序の構築に向けた、米国との同盟関係の維持、中国への関与、日米印など志を同じくする同盟国・友好国との協力関係の強化である。豪州がインド太平洋と捉える地理的な範囲は、東インド洋から太平洋地域

であり、アフリカは含まれておらず、かつインド以外の南アジアは重視されていないが、その代わり太平洋島嶼地域が重視されている。

この白書の地域情勢への認識は、同盟国である米国が戦後長い間、自由と法に基づく地域秩序の安定を支えてきたものの、価値観や政治体制が異なる中国が経済・政治・軍事面で急速に台頭して、米国の地位に挑戦することで、インド太平洋地域にパワーシフトが起こりつつある、そのため豪州を取り囲む国際環境が不透明になりつつあるということである。さらに、経済的にダイナミックなインド太平洋地域の発展が豪州に大きな利益をもたらす一方³⁵、インド太平洋地域の不安定化、世界的な保護主義の高まり、大国による国際ルールが無視などのリスクが高まっているとしている。インド太平洋を安全で開かれ包摂的で繁栄した地域にしていくためには、①対話・協力の重視と力や強要による脅しでなく国際法に則る紛争解決、②財・サービス・資本・アイデアの自由な移動、③域内の全ての国を包摂する開放的な経済統合、④航行・上空飛行の自由と小国の権利保護—といった原則が必要だとする。こうした目的に向けて、米国や中国といった大国の前向きの役割と域内友好国の間の連携が欠かせないとする。

こうした分析に基づき、白書は以下の政策の重要性を訴えている。

第一に、同盟国である米国が今後もインド太平洋地域で政治・軍事・ソフトパワーの面で最強の力を発揮し続け、かつ地域の安定のための経済的・軍事的な関与を続けていくことが重要である。米国が相対的な経済力の低下に伴い、より閉鎖的な姿勢を取り、地域への関与を薄めていくと、域内のパワーシフトがより急速に起こり、ルールに基づく自由な秩序が損なわれる恐れがある。豪州としては、そうならないよう、米国が地域の安定のための関与を続けていくよう、同盟関係を強化する。

第二に、最大の貿易相手国である中国については、GDPの規模が16年から30年にかけて倍増すると予想し、その経済的な台頭が豪州にとって大きな利益となる。中国は経済的な台頭に伴い、地域で自らの利益に沿った主張を続けていくことになるだろうが、中国に対し責任ある台頭を果たすよう求める。南シナ海は地域秩序における主要な断層線（fault line）になっている。すなわち、中国が南シナ海に造成した人工島の軍事拠点化を前例のないペースと規模で進めていることを批判し、南シナ海の領有権問題を巡りフィリピンが提訴し常設仲裁裁判所が出した司法判断を支持する立場から³⁶、国際法に基づく紛争解決を求める。中国は責任ある役割を果たすよう、上述の4つの原則に則った行動をとるべきだ。

第三に、インド太平洋地域で豪州にとって利益となるパワーバランスを維持し、開かれた包摂的なルールに基づく地域づくりを進めていくために、価値観を共有する域内の民主主義諸国（日本、インドネシア、インド、韓国）との連携をさらに強める。また、ASEAN

は地理的に近接し、安全保障上の最優先地域であることから、ASEAN との間で「包括的戦略的パートナーシップ」を結ぶなど政治的・経済的な関係を重視している。これに加えて、中国が近年進出しつつある太平洋島嶼地域は、豪州が太平洋諸島フォーラムを通じて影響力を及ぼす、極めて重要な地域であり、この地域への支援を拡大する。

このように豪州は、多国間主義、国際協調、同盟国重視の立場から距離を置きつつあるトランプ米政権をアジア地域に引きとどめ、地域で戦略の空白を生まないための枠組みとしてインド太平洋戦略を活用しようとしているように思われる。この地域の秩序の安定のためには、米国の持続的な関与と法の支配が必要になるが、法の支配も米国のプレゼンスなしでは確保し難いと考えられる。

インドの「自由で開かれた包摂的なインド太平洋」構想

2016年8月に安倍首相がケニアで「自由で開かれたインド太平洋」戦略を打ち出した後、16年11月に訪日したモディ首相はこの戦略に前向きな姿勢を示し、自らの「アクト・イースト」政策と連動させることとした。しかし、インドは日米が主導する戦略が中国を排除することに懸念を示し、18年6月にモディ首相が「アジア安全保障会議」（ジャングリラ対話）で行った基調演説でもその姿勢を明らかにした³⁷。インド太平洋の概念は特定の国を標的にした限定された加盟国の戦略やクラブではないとして、包摂性を重視した上で「自由で開かれた包摂的なインド太平洋」を支持するとしたのである。ここで包摂性とは、中国を含むことを意味する。

モディ首相の基調演説は、インド太平洋について、より具体的に以下の点を強調した：
①自由で開かれ全ての国を含む包摂的な枠組み、②ASEAN が平和と安全なインド太平洋の中心的存在、③共通のルール（対話、主権、領土保全、平等）に基づく地域秩序の構築、④海と空という共通空間への平等なアクセス（航行・上空飛行の自由、自由な通商、国際法に基づく平和的な紛争解決）、⑤ルールに基づく、開放的で均衡のとれた安定的な国際貿易の枠組みを推進（RCEP を重視）、⑥連結性の重視（信頼の橋をつくる必要、主権と領土保全の尊重、協議、良い統治、透明性、実行可能性、持続可能性、債務問題）、⑦対立や紛争の地域でなく健全な競争と協調の地域づくり。このように、インドの主張するインド太平洋の概念は、中国を含む包摂的なものであり、自由、国際ルール、国際法を重視し、大国間の競争の場とせず、分断でどちらかに属することを是としないものとする。

モディ政権は17年5月、北京での第1回「『一帯一路』国際協力サミットフォーラム」前日に、中国の構想を批判して会議へのボイコットを表明し、「一帯一路」構想と距離を置いた。しかし上記の演説では、インドは中国との多層的な関係をもっており、インドと中国

が協力することがアジアや世界のより良い将来につながるとして、中印関係を建設的に発展させることを表明した。モディ首相は包摂性を重視しつつ、少なくとも18年半ばの時点では、インド太平洋の協力と日米豪印の四カ国戦略対話（QUAD）のような排他的な安全保障グループとを注意深く分けて考えていたように思われる³⁸。ただし、その後、中印関係が悪化するにつれ、インドはASEANを含むインド太平洋協力を推進するとともに、QUADの強化に乗り出している。なお、インドがインド太平洋として重視する地域はインド洋とベンガル湾であって、太平洋への関心は限られていると言ってよい。

ASEANの「インド太平洋に関するアウトルック」

ASEAN 域内や他のアジア諸国の間では当初、日米が主導する「自由で開かれたインド太平洋」戦略に抵抗があった。中国の「一带一路」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ると受け取られたようである。そのため、既述のように、日本政府は2018年10月以降、「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。

インドネシアなど主要なASEAN 諸国の間では、「自由で開かれたインド太平洋」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みる国も多かった。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と捉えられたのである。今のところASEAN 内では対中関係に温度差があるが、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、「自由で開かれたインド太平洋」構想の理念や目的は次第に理解され、積極的に対応する姿勢が見られるようになった。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。

ASEAN は、19年6月の第34回首脳会議で「インド太平洋に関するASEAN のアウトルック」（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）を採択した³⁹。ASEAN がそれまで独自のインド太平洋構想を発表していなかった理由として三点挙げられる。第一に、加盟国の間でインド太平洋への見方が一致していなかったことである。インドネシアは前向きな立場を示していたが、多くのASEAN 諸国は明確な賛意や支持を示さないなど慎重な姿勢をとっていた。第二に、インド太平洋構想に参加することで、ASEAN 中心性が損なわれることが懸念された。ASEAN は自らが中心となって東アジアにおける様々な多国間協力の枠組みを発展させてきたが、日米など域外大国が主導する構想に参加することで、地域における自らの役割を低下させるのではないかと考えられた。第三に、日米の主導するインド太平洋構想が、その安全保障協力の枠組み（QUAD）に見られるように、中国への対抗の枠組

みと捉えられ、同構想への賛同や支持が中国封じ込めへの協力を意味するのではないかと懸念された。

ASEAN がここにきて独自のインド太平洋構想を採択することにしたのは、日米豪印の域外大国主導でインド太平洋協力が進められる中で、地理的にインド太平洋の中心に位置する ASEAN が積極的に参加しないとその国際的な存在意義が問われかねないと憂慮されたこと、豪州やインドが中国を除外しないとするなど中国への対抗の要素が抑制されてきたことがある。

ASEAN の「インド太平洋アウトルック」では、インド太平洋が「隣接する地域」ではなく「緊密に連結された地域」とされ、ASEAN が当該地域で中心的かつ戦略的な役割を果たすこと、新たな協力メカニズムを作るのではなく既存のメカニズム（東アジアサミット〔EAS〕、ASEAN 地域フォーラム〔ARF〕、拡大 ASEAN 国防相会議〔ADMM プラス〕、ASEAN 海洋フォーラム拡大大会合〔EAMF〕、ASEAN+1 メカニズムなど）を強化することでインド太平洋構想を実現させていくこと、対抗ではなく対話と協力による「包摂的」なインド太平洋地域をめざすこととしている。こうした観点から、アウトルックの原則として、ASEAN 中心性、開放性、透明性、包摂性、ルールに基づく枠組み、良い統治、主権の尊重、非介入、既存の協力枠組みの補完、平等、相互尊重、相互信頼、相互利益、国際法の尊重を挙げている。ASEAN が ASEAN 主導の既存の枠組みの重要性を強調するのは、日米豪印の軍事的な関係を象徴する QUAD がインド太平洋構想の中心的な枠組みになることを避けるなど、ASEAN を中心とした協力枠組みにする意図があるものと思われる。「包摂的」という表現は、言うまでもなくインド太平洋から中国を除外しないことを意味する。

協力分野としては、海洋、連結性、持続可能な開発目標（SDGs）、経済分野などの4分野が挙げられている。まず海洋協力では、海洋の安全と安全保障、航行と上空飛行の自由、環境問題、資源管理、小規模漁業コミュニティの保護、災害管理などを含む。次いで連結性では、ASEAN 連結性マスタープラン 2025 の補完・支援に重点が置かれている。経済分野などでは、貿易円滑化、物流インフラ・サービス、中小零細企業、科学、技術研究開発、スマートインフラ、ASEAN 経済共同体（AEC）2025 ブループリントと RCEP などの FTA による経済統合深化、第4次産業革命に向けた準備など ASEAN 経済共同体と重なる分野が挙げられている。経済開発および ASEAN 共同体構築に資する協力分野に強い関心が寄せられているといえる。

（3）日本のアプローチ：「自由で開かれたインド太平洋」構想と「一帯一路」構想との連携

日本政府は当初、中国の「一帯一路」構想に対して積極的な姿勢を示していなかったが、

2017年に入ってそのスタンスを変えた。安倍首相は、まず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⁴⁰。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。そ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」構想の連携の可能性が模索され始めた。

安倍首相が「一带一路」構想に対して積極的な方向に転換した背景として、三点挙げることができる。第一に、17年が日中国交正常化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である。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、日中政治関係を改善しようとしたと考えられる。第二に、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されたことがある。第三に、日本の経済界が「一带一路」構想にビジネス上の関心を寄せていたことだ。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。

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⁴¹。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。

18年10月には、日中平和友好条約の締結40周年を期に、安倍首相が7年ぶりに訪中し、日中両国は、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。首相訪中により、日中間で、政治・安全保障、外交、文化・国民交流などの分野で12本の国際約束・覚書の署名が行われた。また、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、両国首脳や財界トップを含め約1,500名が参加し、日中企業の第三国における協力強化等の議論が行われたほか、両国の政府関係機関・企業・経済団体等の間で、インフ

ラ、物流、IT、ヘルスケア、金融などの幅広い分野で計 52 件の協力覚書が締結された。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のが重要」であることを繰り返し強調した⁴²。李克強首相は、「日中が第三国において相互補完的な強みを活かして緊密に協力し、三方にとって利益となるプロジェクトを進めていくことに対して高い期待を持っている」と答えた。

安倍首相は、19 年 6 月、G20 大阪サミットに参加するために来日した習近平国家主席と大阪で会見した。両首脳は、国際スタンダードの下、「競争から協調へ」の精神に則って、第三国市場での協力が着実な成果を収めるよう引き続き促し、両国企業の相互投資の拡大を支持すること、お互いに相手方の企業に公平で差別しない予測可能なビジネス環境を提供することを確認した。さらに同年 12 月、安倍首相は成都での日中韓首脳会談参加のため訪中し、李克強首相との会談においても、日中双方が引き続き具体的な案件の形成について議論していくことを確認した。

経済産業省は、日中第三国市場協力のモデルは、開放性、透明性、経済性、債務持続性といった国際スタンダードと合致したもので、かつ第三国の利益となる事業が前提だとした上で、以下のものを挙げている⁴³。第一は、日中の企業が第三国事業を共同実施するもので、これには、第三国のインフラ（電力、交通、水処理、産業プラント等）の建設・運営を共同受注するもの、第三国向けの事業会社（ヘルスケアや自動車サービス関連など）を共同出資により設立するもの、中国国内で協力・構築したビジネスモデルを第三国へ共同展開するものが挙げられている。第二は、日中双方の第三国事業に対して設計・調達・建設（EPC）および機器の供給やサービスの提供を行うもので、これには、日本企業による第三国事業で中国企業を EPC・機器調達先として活用するもの、中国企業による第三国事業に日本企業が機器等を提供するもの、プロジェクト情報の共有や金融面の支援（資金調達やリース）等の協力を行うものが含まれる。第三は、日中合弁企業による中国国内の事業を第三国に展開するもので、これには、日中合弁企業が中国で製造する機器を第三国へ輸出するもの、日中合弁企業が中国で実施しているビジネスモデルを第三国へ展開させるものが含まれる。第四は、中国と第三国をつなぐ輸送・サービスネットワーク網を活用するもので、これには、中国と欧州を結ぶ鉄道（中欧班列）を活用した物流事業の拡大・保険等の環境整備、日本・中国・第三国を結ぶ人・モノの移動に関連する新たなビジネスが例示されている。

これを契機に、東南アジア、南アジア、ユーラシア地域で日中企業間協力が拡大する可

能性がある。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「一带一路」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」構想に中国を近づけ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」に移している。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「一带一路」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、「一带一路」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立ち位置をとっているものと考えられる。

18年10月に安倍首相が訪中した際に、両国政府は、第三国における日中企業間協力に加えて、きわめて多面的な経済協力について合意した⁴⁴。

- イノベーションおよび知的財産分野の協力を進めるため、日中イノベーション協力対話を新たに創設する
- 金融分野で、人民元クリアリング銀行の指定と通貨スワップ協定（互いの通貨が不足した日中の金融機関に対して、同通貨を供給するためのもの）の締結・発効に至ったことを歓迎し、邦銀の人民元クリアリング銀行への指定の早期実現をめざすとともに、日中証券市場協力を強化する（「日中証券市場フォーラム」の開催、ETFの相互上場の実現）
- 中国側は、11年以来続いている日本産食品に対する輸入規制の緩和を積極的に検討する
- 日中間の通関の安全確保と円滑化を両立させるため、通関手続きの迅速化・簡素化をめざす認定事業者（AEO）相互承認取決めの署名を歓迎する
- 医療・介護分野における協力を強化する
- 日中社会保障協定が署名されたことを歓迎し、早期発効に向けて協力する
- RCEPの早期妥結及び日中韓FTAの交渉加速化をめざし、WTO改革を進めていく

このような多面的な協力を重ねることで、日中韓の信頼醸成につながることを期待されよう。

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 2018年12月、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醸成される必要があろう。日中の首脳や閣僚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⁴⁵。現在の悪化した米中関係の下では、日本も AIIB への参加検討を控えようが、米中関係の改善に伴い、日本参加の検討の機運も高まる可能性がある。

(4) 「自由で開かれたインド太平洋」構想の課題と展望

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。第一に、この構想が対象とする新興国・発展途上国としては、ASEAN、太平洋島嶼諸国、インドなどの南アジア諸国（バングラデシュ、スリランカ、モルディブなど）、その他のインド洋沿岸諸国が挙げられよう。この地域は、「一帯一路」構想がカバーする沿線諸国と同様、政治体制、法制度、経済システムと発展段階、価値観などが異なる国を含む極めて多様な地域である。そのような多様な地域を一つの理念でまとめていくことは困難であり、日米豪印の核になる諸国が柔軟なかたちで域内諸国を取り込んでいくことが必要になる。その点、ASEAN やインドが主張する、開放性、透明性、包摂性、ルールに基づく枠組み、良い統治、主権の尊重、平等、相互尊重、相互信頼、相互利益、国際法の尊重などは地域の途上国にとっても受容しうる理念であろう。同時に、経済的な協力を重心を移して、地域の途上国にとって魅力的な枠組みをつくっていくという視点が必要だ。

第二に、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「インド太平洋」構想と「一帯一路」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立場だ。これら諸国にとって、中国の魅力は経済的な機会の拡大である。そうした観点から日米豪印は、「一帯一路」の問題点や中国の南シナ海などでの行動の問題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、多数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、安全保障の側面を過度に全面に押し出さず、かつ中国を排除しないかたちで、多くの魅力的な経済協力のプロジェクトを提供していく必要がある。

第三に、中国の「一帯一路」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、それ以外にも交通、エネルギー、デジタル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。また、インフラ以外の分野として、デジタルやエネルギー分野が取り上げられているが、まだそれらのグランドデザインができていないとは言い難い。貿易・投資の自由化や円滑化は、地域経済の緊密化には重要な分野であるにも関わらず、十分な進捗は見られていない。「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である。

まずインフラ連結性の強化という観点からは、エネルギー分野でのインフラ整備が進みつつある。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ことも進みつつある。あるいは、デジタル分野で、次世代移動通信規格（「5G」）や光ファイバー網などのインフラ整備も、米国、日本、EUなどの企業（通信インフラでは米国のシスコシステムズやオラクル、電波関係ではスウェーデンのエリクソンやフィンランドのノキア、部品供給では日本のNEC、富士通、ソニーや東芝など）との共同で進めることが構想されている。こうしたインド太平洋地域におけるエネルギーやデジタル分野での協力は極めて重要なものであるが、具体的な事業案件のパイプラインは十分とは言えない。

インフラ融資の増強は、期待される活動の中で最も進展しているものであり、民間部門を支援するための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）と国際開発庁（USAID）の一部機能を集約して新たな政府系金融機関である米国際開発金融公社（USIDFC）を設立し、新組織に約600億ドルの資金権限を与えた⁴⁶。日本は2017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つける態勢を整えている。豪州は外務貿易省（DFAT）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むとともに、外務貿易省が19年7月に「太平洋諸島地域のためのオーストラリア・インフラ融資ファシリティ」（AIFFP）を設立し、太平洋島嶼諸国および東ティモールのインフラ整備を支援することとした。総額20億豪ドルの資金で、主としてエネルギー、水道、通信、輸送の4分野を対象とする。こうし

た日米豪による努力は評価できるが、それでも中国が「一帯一路」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。

この観点から指摘しておくべきは、日米豪の三カ国が19年11月、バンコクで「ブルードット・ネットワーク計画」の立ち上げを発表したことである。これは、透明性があり、質が高く、財政的に持続可能な民間部門主導のインフラ開発を支援するための枠組みであり、国際的な原則・基準に基づきインフラ・プロジェクトを評価・認証し、認証されたプロジェクトは米国のUSIDFC、日本のJBIC、豪州のDFATの支援を受けられるとするものである。公共部門と民間部門の連携を通じて、民間主導の「質の高いインフラ」投資を促す計画である。ただ、どの範囲のインフラ・プロジェクトを評価するのか、中国の民営企業や民間投資家が参加するプロジェクトを対象に含めるのかなどの課題が残されている。

貿易・投資の自由化・円滑化や共通ルールの設定は、インド太平洋地域の貿易・投資の拡大や経済活動の活性化を支える上で極めて重要である。しかし、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っている。そのため、日本は米国以外の豪印やASEAN諸国を中心に、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。差し当たり、CPTPPの加盟国の拡大や東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の締結などが重要な課題となる。米国はRCEPに参加していないが、豪州、インド、ASEAN、日本はインド太平洋地域におけるRCEPの役割の重要性を認識しつつある⁴⁷。インドを除くRCEP交渉15か国は、19年11月に大半の交渉を終了し、20年秋の署名に向けた残りの交渉を続けるとともに協定文書化の作業に入っている。巨額の対中貿易赤字を抱えるインドは農業・工業部門で厳しい競争にさらされるとして、RCEPからの離脱・撤退を表明した。インド太平洋地域で、米国に次ぐリーダー国として、日本に期待される役割は大きい。

「インド太平洋」構想の展望：経済的な実体化

以上の点から、今後の「自由で開かれたインド太平洋」構想を展望すると、それに経済的な実体を持たせていくことが極めて重要な作業になることがわかる。ここでは、「質の高いインフラ」開発と連結性の強化、貿易・投資の拡大、域内途上国に対する全般的な経済協力態勢の整備の三つの面で、さらなる具体化が不可欠であることを示す。

第一に、「質の高いインフラ」開発と連結性については、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、

ASEAN、南アジア地域協力連合（SAARC）、太平洋諸島フォーラム（PIF）などの他に、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）、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-ADBI (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」の設立を提唱した。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。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。

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を整備してきた。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、「EU・アジア連結性戦略」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、日・EU 連結性パートナーシップに基づき、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 のインフラ協力を具体化させ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ろう。ただ、これらの公的機関の資金だけでは不十分なので、各国ベースや関連国機関で、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。

なお、日米豪3カ国の「ブルードット・ネットワーク」によるインフラ・プロジェクト

の認証については、この三カ国だけが評価・認証するのでなく、途上国・新興国を含む G20 の枠組みで認証することを勧めたい。2019 年 6 月の G20 大阪サミットで合意された「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」に基づき、G20 の共通指標を策定し、それに従い評価・認証するのである。実際の実務的な作業は世銀や地域開発銀行（ADB、EBRD、アフリカ開発銀行 [AfDB]、米州開発銀行 [IDB]、AIIB など）が行うことになるが、このプロセスに中国をはじめとする新興ドナー国を巻き込むことで、彼らのインフラ投資の質を高めていくことに貢献できよう。これで認証された民間主導のプロジェクトに対しては、これらの開発銀行も支援していくことが考えられる。

第二に、貿易・投資の枠組みについては、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、自由で開かれたルールに基づく貿易・投資圏をつくっていくことをめざすべきだ。理想的には、21 世紀型のレベルの高い包括的な CPTPP に域内の各国が加盟し、経済的に統合された「自由で開かれたインド太平洋」の構築を目標にすべきだろう。ただし、多くの諸国は CPTPP に加盟するための国内的な準備が整っていないため、CPTPP への移行のステップとして、RCEP の枠組みを活用することが考えられる。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 RCEP 協定をなるべく早期に締結し発効させることが必要だ。インドは RCEP 交渉からの離脱を表明しているが、RCEP に留まるよう説得を続けるとともに、インドに対する特別の扱いを適用することも考慮すべきだろう。RCEP は中国を含むことから、その協定発効は包括的なインド太平洋地域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、スリランカ、東ティモール、パプアニューギニアなど）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するよう勧めたい。

日本は RCEP 未参加の諸国とも積極的に EPA 交渉を行い、拡大 RCEP の後押しをすべきだ。必要な途上国には、RCEP 加盟に向けた能力構築などの技術支援を行うことも重要だろう。さらにその中で準備の整った国から、CPTPP への加盟を促していくことだ。そして米国が環太平洋パートナーシップ (TPP) に復帰し、中国も TPP に参加することになれば、極めて広域的かつレベルの高い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、「一帯一路」構想と「自由で開かれたインド太平洋」構想も貿易・投資面で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、インド太平洋地域には多数のかつ多様な発展途上国・新興国が存在する。この地域をまとめていくためには、それら途上国・新興国の経済発展に向けて包括的な観点から協力し支援する視野が欠かせまい。日米豪印が、二国間ベースで全ての域内諸国に対し

て手厚い協力や支援を行っていくことには限界がある。この点、域内にはいくつかのサブ地域があり、それらをグループごとに支援していくという視点が有効だろう。かつ、それらのサブ地域にはリーダー国がいるため、そのリーダー国を中心に支援していくことが考えられる。また、世界銀行や ADB ではこれらのサブ地域に対する支援態勢が整っているため、これらの機関と連携していくことも極めて有用である。

インド太平洋地域の主要なサブ地域グループとして、ASEAN、南アジア地域協力連合 (SAARC)、太平洋諸島フォーラム (PIF)、環インド洋地域協力連合 (IORA) などがある。ASEAN に対しては日米の関与の程度が強く、SAARC のリーダーはインド、PIF のリーダーは豪州である。IORA では最大の経済規模をもつインドやインドネシアが影響力をもっている。表7はこれらサブ地域の加盟国、対話国、域内協力分野がまとめられている。これらの全てのサブ地域グループで、日米豪印が加盟国ないし対話国として関わっており、EU も ASEAN、SAARC、PIF に対話国として関わっている (IORA では英仏独が対話国)。したがって、日米豪印と EU が連携しつつ、世銀や ADB を巻き込んで、よりきめ細かくかつ効果的な経済協力・支援を行っていくことが可能になろう。協力・支援分野は、サブ地域グループごとに異なろうが、ASEAN の場合は海洋、連結性、ASEAN 経済共同体づくり支援、その他のサブ地域では人的資源開発、貿易・投資円滑化、災害リスク管理、デジタル経済、ブルーエコノミーなどが挙げられる⁴⁸。

このように「自由で開かれたインド太平洋」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でき、かつそのことが「一帯一路」構想の改善の圧力になろう。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」構想に経済面でより深くコミットすることが必要になる。

表 7:インド太平洋地域の主要なサブ地域グループ

サブ地域グループ	加盟国	対話国	域内協力(主に経済分野)
東南アジア諸国連合 (ASEAN)	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、ベトナム	中国、日本、韓国、インド、豪州、ニュージーランド、米国、ロシア、カナダ、欧州連合 (EU)	①高度に統合し結束した経済(財貿易、サービス貿易、投資環境、金融統合・金融包摂・金融安定化、熟練労働者・ビジネス訪問者の移動円滑化、グローバル・バリュー・チェーンへの参画強化)、②競争力のある革新的でダイナミックなASEAN(効果的な競争政策、消費者保護、知的財産権協力の強化、生産性向上による成長とイノベーション・研究開発、税制協力、良い統治、効率的・効果的・整合的な規制、持続可能な経済開発、グローバルメガトレンドと通商に関する新たな課題)、③高度な分野別連結性と協力(交通運輸、情報通信技術 [ICT]、電子商取引、エネルギー、食糧・農業・林業、観光、保健医療、鉱物資源、科学技術)、④強靱かつ包摂的で人間本位・人間中心のASEAN(零細中小企業強化、民間部門の役割の強化、官民連携 [PPP]、開発格差の是正、地域統合に向けた努力への利害関係者による貢献)、⑤グローバルASEAN(域外国との経済連携協定の改善、協定未締結の対話国との経済連携の強化、国際機関及び特定地域に特化した機関との関係強化の継続)
南アジア地域協力連合 (SAARC)	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、	(オブザーバー) 豪州、中国、欧州連合 (EU)、イラン、日本、韓国、モリシャス、ミャンマー、米国	①人的資源開発と観光(人材開発)、②農業・農村開発(食料安全保障)、③環境・自然災害・バイオテクノロジー(環境気象、気候変動)、④経済・貿易・金融協力(非関税障壁、貿易円滑化、サービス貿易、投資協力、運輸交通の連結性、南アジア経済連合に向けた協力、金融協力)、⑤社会問題(社会開発、医療・保健・衛生、人口問題、子供・若者、開発における女性 [ジェンダー])、⑥情報と貧困削減(労働移動、ブルーエコノミー、情報通信技術 [ICT])、⑦エネルギー・運輸交通・科学・技術(石油・ガス、再生可能エネルギー、電力協力、運輸交通協力)、⑧教育・安全・文化(初等・中等・高等教育、テロ対策、薬物・覚せい剤の取り締まり、文化交流、スポーツ)
太平洋諸島フォーラム (PIF)	豪州、クック諸島、ミクロネシア連邦、フィジー、仏領ポリネシア、キリバス、ナウル、ニューカレドニア、ニュージーランド、ニウエ、パラオ、パプアニューギニア、マーシャル諸島、サモア、ソロモン諸島、トンガ、ツバル、バヌアツ	カナダ、中国、キューバ、欧州連合 (EU)、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、イタリア、日本、韓国、マレーシア、フィリピン、スペイン、タイ、トルコ、英国、米国	①地域主義の優先事項(気候変動と災害リスク管理、漁業、海洋管理・保全、子宮頸癌、障害者の権利、情報通信技術 [ICT]、マーシャル諸島 [ビキニ環礁]における核実験の影響)、②経済と貿易(コトヌー協定後の交渉、貿易協定、地域貿易戦略・技術支援・能力構築、多角的な貿易制度)、③大洋州地域主義とブルー太平洋、④持続可能な開発(持続可能な開発目標 [SDGs] など)、⑤ガバナンス(人権、法の支配など)、⑥安全(越境犯罪、気候変動、テロリズム、自然災害、政治的不安定性、国内紛争)
環インド洋地域協力連合 (IORA)	豪州、バングラデシュ、コモロ、インド、インドネシア、イラン、ケニア、マダガスカル、マレーシア、モルディブ、モリシャス、モザンビーク、オマン、セーシェル、シンガポール、ソマリア、南アフリカ、スリランカ、タンザニア、タイ、アラブ首長国連合、イエメン	中国、エジプト、フランス、ドイツ、日本、韓国、トルコ、英国、米国	①海上安全保障、②貿易投資円滑化、③漁業管理、④災害リスク管理、⑤観光・文化交流、⑥学術・科学・技術交流、⑦ブルーエコノミー、⑧女性の雇用

注：東南アジア諸国連合 (ASEAN) の域内協力事項は、ASEAN Economic Community Blueprint 2025 より得た。その他のグループの域内協力は各ウェブサイトより入手。南アジア地域協力連合 (SAARC) の場合、対話国はオブザーバー。

出所：ASEAN: https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP_2025r_FINAL.pdf , SAARC : <http://saarc-sec.org/> ; PIF : <https://www.forumsec.org/#> ; IORA: <https://www.iora.int/en>

日本の役割

「自由で開かれたインド太平洋」構想を最初に提唱した日本の役割は大きい。インド太平洋地域を自由で開かれ、包摂的で繁栄し、国際ルールに基づく地域にしていくことがまさに日本に求められるからである。日本にとっては、日米同盟が安全保障の観点から決定的に重要であり、そこに疑いの余地はない。同時に、米国に対しては、TPP やパリ協定に代表される多国間主義と WTO や WHO などの国際ルールに基づく国際協調路線に復帰するよう粘り強く訴えていくべきだ。日米豪印はインド太平洋地域の核になるグループであり、そこに ASEAN を地域の中心的存在として位置付けていくことが欠かせず、韓国の参加も望ましい。そしてその外側の民主主義国・地域である EU (ことにフランスやドイツ)、英国、カナダとの連携が有用である。平和で安定したインド太平洋を実現するためには、中国をこの枠組みから排除せず、中国と安定的な関係を構築していくことが必要になる。ただし、中国に対しては、南シナ海や東シナ海では国際法に則ったアプローチ (力や威嚇ではなく対話による紛争解決) を取るよう強く訴え、かつ真の意味で市場経済をめざす構造改革・開放政策を取り続けるよう粘り強く協議を行っていくべきだろう。

日本にとっては、ASEAN がインド太平洋地域で最も重要な発展途上地域である。ASEAN は日本の多国籍企業のサプライチェーンの中で基幹的な生産基地としての役割を果たしており、その傾向は米中貿易戦争や新型コロナウイルスの感染拡大を受けてますます明確なものになっている。また、中産階層の台頭により、市場としての魅力も高まっている。そして、ASEAN の日本に対する評価・信頼感は極めて高い。シンガポールのシンクタンク、ISEAS ユソフ・イシヤク研究所の ASEAN 研究センターが、2019 年 11-12 月に、ASEAN 10 か国の政府部門、大学・シンクタンク、経済・金融界、メディア、市民社会を代表する識者 1308 人を対象に意識調査を行ったが、その結果 (20 年 1 月中旬に公表) は極めて興味深い⁴⁹。

まず、東南アジアへの経済的・政治的な影響力で最大の大きさを持つ国は「中国」だとの回答がそれぞれ 79.2%、52.2%に達した。米中の覇権競争が続く中、ASEAN で中国パワーへの認識が浸透しつつある結果となった。ただ、これらの経済・政治面で中国を選んだ識者の間では、それぞれ 71.9%、85.4%が「中国の影響力の拡大を懸念する」と答えており、中国への警戒心が根強いことが明らかになった。次いで、「中国の大国としての台頭は東南アジアにどのような意味をもつか」という質問に対しては、「中国は修正主義国家として東南アジアを自らの勢力圏下に置く意図を持っている」が 38.2%と最も高く、「中国は徐々に米国の地域的な指導国としての役割にとって替わりつつある」が 34.7%と続く結果になった。こうしたことから、地域における米国のプレゼンスが期待されるどころだが、トラン

プ米大統領は就任以来3年続けて東アジアサミット（EAS）に参加しておらず、ASEAN 軽視ともとれる対応で反発や失望を招いている。

次に、「中国は19年4月の第2回『一帯一路』国際協力サミットフォーラムで、『一帯一路』の新たなアプローチを表明し、『開放的でグリーンでクリーン（腐敗のないこと）』なものにすると約束した。この新たなアプローチで、あなたの国は『一帯一路』融資の借入れ国としてより公平な取引につながることを信頼するか」という質問に対しては、「信頼しない」（「何ら信頼しない」と「殆ど信頼しない」の合計）が63.6%と「信頼する」（「完全に信頼する」と「ある程度信頼する」の合計）の36.4%をはるかに上回り、「一帯一路」の将来を懐疑的に見ていることがわかる。

さらに、「自由で開かれたインド太平洋」構想に関して、「あなたはインド太平洋の概念についてどう見るか」の質問が出されている。複数項目への回答が許されているが、「この概念は不明確でさらなる詳細な説明を要する」が54.0%で最大の回答となっており、「地域の新たな秩序にとって実現可能な選択肢」が28.4%、「中国の封じ込めをめざすもの」が23.2%、「地域の秩序におけるASEANの意義や立ち位置を弱体化させるもの」が22.6%と続いている。このように、インド太平洋の概念については、ASEANの識者の中で依然として懐疑的な見方が多い。

米中対立が続く中で第三のパートナーとなりうる国・地域についても質問があり、日、EU、豪、韓、インドの中で、日本を選んだ識者が最多の38.2%を占め、EUがそれに次ぐ31.7%だった。日本は経済的・政治的な影響力が限られているものの、「世界の安定や繁栄に貢献する点で信頼できる」との見方が61.2%と高く、他国・地域を大きく引き離している。ASEANの識者は、将来的に中国の影響力が米国よりも大きくなるとみているが、日本への信頼感は厚く、EUと共にそのリーダーシップを求めている。

日本としては、「自由で開かれたインド太平洋」構想について、その目的や具体化の手段などを今後も丁寧に説明し、それがASEANの中心性や一体性を損なわず、かつ地域の平和・安定・繁栄に寄与するものであることを示して、ASEANを巻き込んでいく努力が欠かせまい。

3. まとめ

「一帯一路」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・域外国に対し有益な国際公共財

を提供していくのであれば、国際社会としても前向きに評価すべきだろう。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。中国の外貨準備の減少や新型コロナウイルスの世界的な感染拡大と中国経済の成長鈍化は「一带一路」構想そのものの見直しにつながる可能性もある。

中国は欧米や一部の沿線国からの批判に真摯に対応し、「一带一路」構想が真の意味で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ろう。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、債務の持続可能性の重視、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を与えている。

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」構想を推し進めてきた。この構想は、インド洋から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具体的な進捗は遅れており、そこに経済的な実体を与えていくことが喫緊の課題になっている。とくに、ASEAN 域内の連結性や南アジアとメコン地域との連結性を強化したり、インド太平洋地域の貿易・投資を拡大したりするための枠組みづくりが必要だ。当面 RCEP 交渉の早期妥結や CPTPP 加盟国の拡大などのアジェンダが残されているが、今後はインドの APEC への加入、南アジア諸国との二国間 EPA・FTA づくり、RCEP 加盟国の拡大を進めていくべきだ。

「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だともみなされるが、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「自由で開かれたインド太平洋」構想の進展にも貢献しよう。また、貿易・投資面でも、現行の

米中関係の下では難しいものの、将来的に米国と中国が共に TPP に加入することが考えられる。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、「自由で開かれたインド太平洋」構想と「一帯一路」構想の融合が進む可能性が生まれよう。

【参考文献】

- 石川幸一「一帯一路の地政学：一帯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
- 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『一帯一路』構想とは何か」、科学技術振興機構（JST）『中国「一帯一路」構想—および交通インフラ計画について』（2016年）、1-10頁。
https://spc.jst.go.jp/investigation/downloads/r_2016_03.pdf
- 河合正弘『「一帯一路」からユーラシア新秩序へ』、進藤榮一・周瑋生・一帯一路日本研究センター編『一帯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『「一帯一路」構想と AIIB の役割（2016-18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。
- 北岡伸一「自由で開かれたインド太平洋構想」Foresight（2019年1月18日）。
<https://www.fsight.jp/articles/-/44770>
- 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
- 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「一帯一路」構想—および交通インフラ計画について』2016年。
https://spc.jst.go.jp/investigation/downloads/r_2016_03.pdf
- 国立研究開発法人 科学技術振興機構（JST）中国総合研究・さくらサイエンスセンター『一帯一路の現状分析と戦略展望』2019年。
https://spc.jst.go.jp/investigation/downloads/r_2019_01.pdf
- 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『一帯一路』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>
- Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. June 2019, Jakarta: ASEAN Secretariat.
https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *2017 Foreign Policy White Paper*, 2017, Canberra.
<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.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
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. “EU-China—A Strategic Outlook: European Commission and HR/VP Contribution to the European Council.” 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
- 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>
- Pence, Mike. “Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture.” *Foreign Policy* (October 24, 2019), Washington, D.C. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>
- U.S. –China Economic and Security Review Commission, *2018 Annual Report to Congress*, November 2018, Washington, DC.
https://www.uscc.gov/Annual_Reports/2018-annual-report
- U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. June 1, 2019. Washington, DC.
<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>
- U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, Washington, DC. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>

—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（18年12月）の特集号や国立研究開発法人 科学技術振興機構（JST）中国総合研究・さくらサイエンスセンター（19年）を参照されたい。

- 2 第1回目の「『一帯一路』国際協力サミットフォーラム」に参加した29名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。第2回目の「国際協力サミットフォーラム」は2019年4月に開催され、38名の首脳級が参加した：オーストラリア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ブルネイ、カンボジア、チリ、キプロス、チェコ、ジブチ、エジプト、エチオピア、ギリシャ、ハンガリー、インドネシア、イタリア、ケニア、カザフスタン、キルギス、ラオス、マレーシア、モンゴル、モザンビーク、ミャンマー、ネパール、パキスタン、パプアニューギニア、フィリピン、ポルトガル、ロシア、セルビア、シンガポール、スイス、タジキスタン、タイ、アラブ首長国連合、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
- 4 インドは「一帯一路」構想に賛意を表明しておらず、バングラー中国ーインドーミャンマー経済回廊がどこまで進展するのかは明らかでない。ただし、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-ADBIの報告書『シームレスなアジアのためのインフラ』（ADB-ADBI, 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17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要要因として、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09年の報告での32か国から45か国に増えたこと、③2009年の報告では2008年価格で計算されていたのに対し、17年の報告では15年価格が使用されていること、④09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 表1の注を参照のこと
- 7 ユーラシア経済連合（EAEU）は、関税同盟として、域内貿易の自由化や対外共通関税の設定を行うとともに、工業、農業、運輸、電力など主要部門において協調政策を取り、医療、電力、ガス・原油・石油製品などの統一市場の形成をめざし、共通の衛生・技術規則を適用しようと試みている。2014年5月に創設条約が調印され、15年1月に発足した。加盟国はアルメニア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、ロシアの5か国である。18年5月にモルドバにオブザーバー資格が認められ、20年3月にはウズベキスタンがオブザーバー国として申請するための国内手続きを行っている。
- 8 「一帯一路」事業が胎動する以前の2005-13年の期間については、19年時点の「一帯一路」参加国と同じ国が「一帯一路」地域に属するものとして計算した。
- 9 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-us>
- 10 より具体的に、「一帯一路」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。
- 11 2017年版の『国家安全保障戦略』と18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>
- 12 「17+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、ギリシャ、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12か国である。他に、EU加盟候補国のアルバニア、北マケドニア、モンテネグロ、セルビアの4か国と、EU潜在的加盟候補国のボスニア・ヘルツェゴビナが、「17+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、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。2019年4月にギリシャの正式加入が決まり、20年にそれまでの「16+1」から「17+1」になった。
- 13 Heide, Hoppe, Scheuer, and Stratmann (2018)を参照のこと。

- 14 EUの中核国の一つであるイタリアは2019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、債務危機に陥ったポルトガルに加え、中国との「17+1」の枠組みに参加しているEU加盟12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。
- 15 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)。
- 16 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、韓国の4か国を加えた69か国を検討した。
- 17 中国の経常収支黒字は2007年には対GDP比で9.9%のピークを記録したが、その後傾向的に縮小し、2018年には0.2%、19年には1.0%となった。中国の外貨準備高は、「一带一路」構想が打ち出される前年の13年末には3.3兆ドルだったが、その後14年6月には4.0兆ドル近くにまで増大した。しかし、15年-16年の時期に急激な対外資本流出に見舞われ、17年1月には3.0兆ドルを切る水準まで落ち、その後は大きく増大することなく、20年3月には3.1兆ドルを記録している。中国の外貨準備は、その国有銀行をはじめとする金融機関の資産を対外的にバックアップするものであり、外貨準備の減少は「一带一路」プロジェクトをファイナンスする国有銀行の資金供給能力を制約する可能性がある。
- 18 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。ただし、20年4月のG20財務大臣・中央銀行総裁会合で、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で深刻な国際流動性危機に面している最貧国に対して、20年末まで公的債務返済を猶予することに合意した。中国もG20メンバー国としてこれを受け入れており、パリクラブの決定とも同調する動きをとっている。
- 19 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter1_02.html#T003
- 20 外務省「自由で開かれたインド太平洋の実現に向けて」2019年11月。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf>
- 21 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」(2017年11月6日)。
https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11093378/www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003422.html
- 22 物品役務相互提供協定(ACSA; Acquisition and Cross-Servicing Agreement)とは、共同訓練時・国連平和維持活動(PKO)・人道的国際救援活動に、自衛隊と他国軍との間で、物資・輸送や医療行為などを相互に提供できるように締結する協定。自衛隊が他国軍の後方支援をするための前提になる。日本は5か国(米国、豪州、英国、カナダ、フランス)と協定を結んでおり、現在インドと交渉中。
- 23 <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- 24 2019年2月に発効した日EU EPAの貿易自由化措置などは、20年1月末の英国のEU離脱で、日英間の効力が移行期間を経て20年末に失われる。このため、日英両国政府は、21年1月のEPA発効を視野に、日EU EPAをベースに交渉を進め、早期妥結をめざしている。日本にとっては、自動車など機械製品の関税の即時撤廃や「デジタル貿易」に関わるルールづくりで日EU EPA以上の内容をめざすことが重要だとされる。
- 25 フランスとの「日仏包括的海洋対話」の第1回会合が仏領ニューカレドニア(太平洋島嶼地域のフランスの海外領土)で開催された。インド太平洋地域における日仏パートナーシップを強化するとともに、①航行の自由・海洋安全保障、②気候変動・環境・生物多様性、③質の高いインフラの3つの柱に関する協力を進めるとした。https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/fr/page22_003316.html
- 26 『外交青書2020』では、2020年度の外交の六つの重点分野として、①日本外交の基軸である日米同盟の更なる強化、②北朝鮮をめぐる諸懸案への対応、③中国・韓国・ロシアといった近隣諸国外交、④緊迫する中東情勢への対応、⑤新たな共通ルール作りを日本が主導する経済外交、⑥地球規模課題への対応が掲げられている。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100055775.pdf>
- 27 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて」2019年11月。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf>
- 28 「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、パルト諸国、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だとし、特に米国、豪州、インドとの関係を四カ国戦略対話（QUAD）として強化しようとした。

- ²⁹ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>
- ³⁰ <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- ³¹ <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- ³² US Department of Defense (2019). <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>
- ³³ U.S. Department of State (2019). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- ³⁴ Australian Government's Department of Foreign Affairs and Trade (2017). <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- ³⁵ 『外交政策白書』では、2030年における世界の5経済大国（購買力平価ベースのGDPによる）の全てがインド太平洋諸国だとされる。それは中国、米国、インド、日本、インドネシアである。欧州連合（EU）を一国とみなせば、米国に次ぐ第3位となる。
- ³⁶ フィリピンは中国を相手に、2013年1月、南シナ海に対する中国の領有権主張や人工島の建設などが国際法に違反するとして、オランダ・ハーグの常設仲裁裁判所に提訴した。常設仲裁裁判所は、16年7月、中国が独自に主張する境界線「9段線」について国際法上の根拠がないとする判決を下し、さらに中国が「9段線」の内側で築いた人工島は排他的経済水域や大陸棚が認められる「島」ではないと判断した。これは南シナ海問題に関する初の司法判断で、中国が進める人工島造成などの正当性は国際法上認められなくなった。しかし、中国は、常設仲裁裁判所の判断を認めないと反発している。
- ³⁷ <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/>
- ³⁸ 日米豪印の四カ国戦略対話（QUAD）とは、増大する経済力を背景にアジアで影響力を高める中国を念頭に2007年5月に開始された4か国の安全保障協力の会合である。第一次安倍政権時（06年9月—07年9月）に「自由と繁栄の弧」を唱えた安倍首相によって提唱された。米国のジョージ・ブッシュ（子）大統領、豪州のジョン・ハワード首相、インドのマンモハン・シン首相の支持があった。しかし豪州はケビン・ラッド首相になると、経済的な関係が高まっていた中国への配慮から、4か国対話から一方的に離脱し、安倍首相の退陣もあり、QUADの実質的な活動が止まった。その後、第二次安倍政権の発足（12年12月）にあたり、安倍首相は4か国が連携して中国を牽制する「安全保障ダイヤモンド」構想を掲げ、QUADの活性化をめざしたが進展しなかった。ところが、インドが中国・パキスタン関係の強化や中国のインド洋進出に警戒心を強め、日米豪や日米印の安全保障関係が強化されるに伴い、QUAD構想が再浮上した。18年1月にはインドで4か国の防衛当局幹部が協議を始め、かつこれら4か国が日米の唱える「自由で開かれたインド太平洋」構想を支える中核として位置付けられる存在になった。これまでは、日米、米豪、日豪、米印、日印の二国間関係と比較して、豪印関係が弱かったところ、豪印は20年6月のビデオ首脳会議で包括的な戦略的提携をうたう共同声明を出し、二国間関係の強化を図ることになった。この結果、4か国すべての中で、二国間の外務・防衛担当閣僚会合（2プラス2）が開催されることになり、QUADとしての機能が強化されつつある。
- ³⁹ ASEAN (2019). https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf
- ⁴⁰ 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
- ⁴¹ 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
- ⁴² 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
- ⁴³ <https://jja.ne.jp/industry/giinfo/gi20191115.pdf>
- ⁴⁴ https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html
- ⁴⁵ 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。
- ⁴⁶ 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）の国際信用機関（DCA）の機能が集約され、新たな政府系金融機関である米国際開発金融公社（USIDFC）が19年秋に発足し、20年初に正式に業務開始となった。新組織に

は約 600 億ドルの開発融資を行う権限が付与され、米国の外交・開発・安全保障を結び付け、民間資金も動員して戦略的な支援を進める役割をもつことになった。

47 外務省経済局『我が国の経済外交 2020』では、2020 年版で初めて、「RCEP を通じて中国や韓国を含めた貿易総額の半分を占める国々との経済圏を構築することは、この地域の市場を包含し、日本の貿易・投資にも大きなメリットをもたらすものであり、『自由で開かれたインド太平洋』を実現する地政学的観点からも重要である」(p. 29) と述べている。

48 ブルーエコノミーとは海洋を守りつつそれを利用する経済活動で、海洋を持続可能なかたちで発展させる考え方である。海洋は、食料、資源、エネルギーの供給に富み、それに関わる各種の海洋産業（水産業〔漁業や養殖業〕、水産加工業、海運・造船、海洋観光、海洋再生可能エネルギーなど）が持続可能なかたちで発展することをめざす。つまり、海洋産業が環境や海洋資源に与える負の影響を最小化しつつ経済性を追求し、安全で循環型の社会を実現することを目標とする。

49 その結果については、以下の報告書を参照されたい：ISEAS-Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*, 16 January 2020.

https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/TheStateofSEASurveyReport_2020.pdf

なお、調査に答えた識者 1308 人の国別の配分は以下の通りである：ミャンマー18.6%、シンガポール 17.0%、マレーシア 12.5%、ベトナム 11.6%、インドネシア 11.3%、フィリピン 10.5%、ブルネイ 7.4%、タイ 7.3%、カンボジア 2.0%、ラオス 1.8%。

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。

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。

一方、中国に対しては、2018年7月に米国企業の所有する知的財産侵害や技術の中国企業への強制移転措置などを理由に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（第1弾）。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（第2弾）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1100億ドルとなった。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。その後、協議が継続するが、2019年5月に米国は約2800億ドルの輸入品に対して最大で25%の追加関税発動（第4弾）の予定を発表したのに対して、中国は米国からのすべての輸入品に対して、関税を引き上げることを発表した。同年9月に

米国は第4弾の一部（1200億ドル）について15%の追加関税を適用したのに対して、中国は750億ドル相当の輸入に対して5~10%の関税を上乗せした。

その後も協議は継続したが、2020年1月に第1段階の合意が成立した。合意では、中国が米製品の輸入を1.5倍に増やすことや、知的財産権の保護や技術移転強要の禁止などが盛り込まれたが、国有企業に対する補助金など米国が強く要求していた項目は入っていない。米国は制裁関税の一部は削減するが、中国製品の7割弱に対する制裁関税は残したままである。米国が是正を強く要求している国有企業に対する補助金などの産業政策の問題は第2段階の交渉で取り上げるとしている。第1段階の合意については、貿易戦争の拡大を一応回避し、世界経済への負の影響を抑制することができたが、管理貿易に繋がるとの批判が出ている。

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。

日本との間では2018年4月の首脳会談において二国間貿易協定を開始することが合意され、2019年4月に日米貿易協定交渉が開始された。同協定は、同年9月に交渉合意に至り、10月には署名が行われ、2020年1月1日に発効した。交渉が極めて短期間に纏まった理由としては、TPP交渉での基礎があったことと、米国側において中国との協議が進まない状況のなかで、2020年の大統領選挙のためにも早急に成果を上げる必要があったという事情がある。協定の内容としては、米国が要求していた日本における牛肉や豚肉などの農産品輸入に対する関税削減・撤廃が、TPP範囲内ではあるが実現した一方、米国における機械製品などの輸入に関する関税率の削減・撤廃は部分的には実現したものの、日本が強く要求していた自動車および自動車部品に関する関税撤廃は継続協議となり、実現しな

かった。このように日米貿易協定は米国に有利な形になったが、近年重要性を増しているデジタル貿易について日米間で新たな枠組み（日米デジタル貿易協定）が締結され発効したことは、同分野における世界でのルール構築に大きな貢献となる。

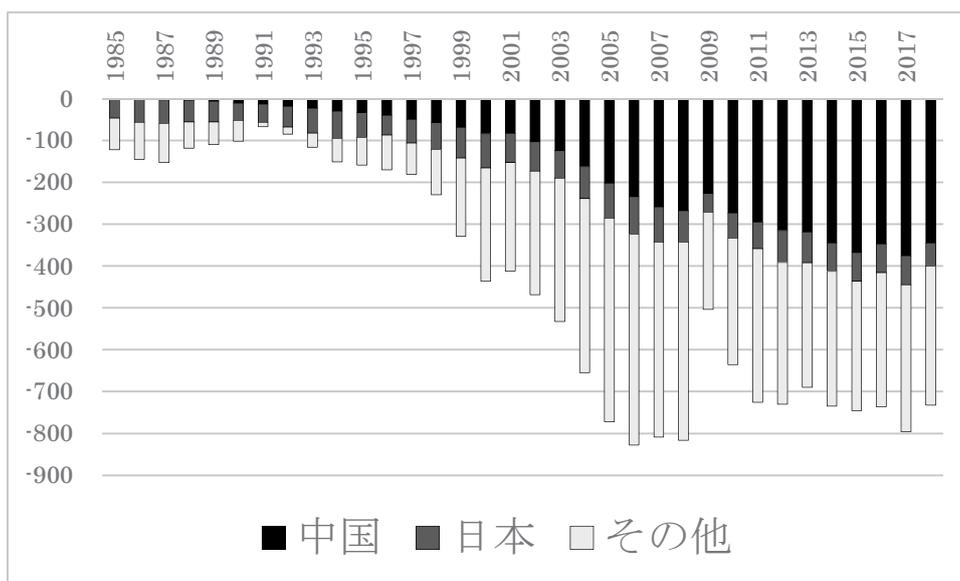
欧州連合（EU）との間では、現在、航空機における補助金問題やデジタル課税問題で対立しており、協議を開始するには至っていないが、米国としては、自動車関税引き上げなどの脅しをかけて農産品輸出などで米国に有利な状況を要求することは明らかである。

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2次大戦後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。ただし、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みているのである。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2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、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、過去の歴史をみても、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、輸出自主規制などさまざま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2つ目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、日本を中心とするさまざまな国々との間で、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3つ目の目的は、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、米国は中国による外国企業に対する不公正な強制的技術移転措置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、継続的に高成長を持続し、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。中国に対する要求の一部は、2020年1月の第1段階の米中合意で達成されたようであるが、その内容については、すでに中国が実施を決定している措置に関するものだけであり、新たな内容を含んだものではないという評価が多い。いずれにしても、米国が単独で対応するよりも、同じ問題を抱える他の国々と協力して対応する方が、より大きな効果をもつ可能性が高い。

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、EUとの間に貿易戦争が勃発する可能性も小さくない。貿易戦争の影響は当事国だけではなく、他の国々も巻き込んで、深刻な問題を起こすことを認識しておかなければならない。

トランプ大統領による米国第一主義に基づいた身勝手な保護主義は、WTOを中心として自由で開かれた貿易環境を構築し、管理するような世界貿易体制を揺さぶり、崩壊の危機に晒している。第1次大戦後の大恐慌に直面した世界各国が自国の経済・産業・雇用を守るために採用した保護主義が、世界貿易を縮小させ、生産・雇用を低下させた。そこで自国で生産した製品を販売するための市場を確保するために、いくつかの国は外国に進攻し、第2次大戦を引き起こしてしまった。このような悲惨な経験を教訓として、保護主義を阻止し、貿易自由化を進めることを目的として、関税と貿易に関する一般協定（GATT）が1947年に締結された。GATT体制の下で貿易自由化が進み、1995年にはGATTを発展的に継承する形で、WTOが設立された。第2次大戦後のGATTおよびWTOの下での貿易自由化を牽引してきたのは米国であるが、その米国がトランプ大統領の下で、WTOを機能不全に陥らせている。制度が機能不全に陥ったならば、回復させるのは難しく、崩壊へと進む可能性が高い。そのような状況に陥ったならば、世界経済は、さらなる停滞を避けることはできない。

3. 保護主義が支持される理由

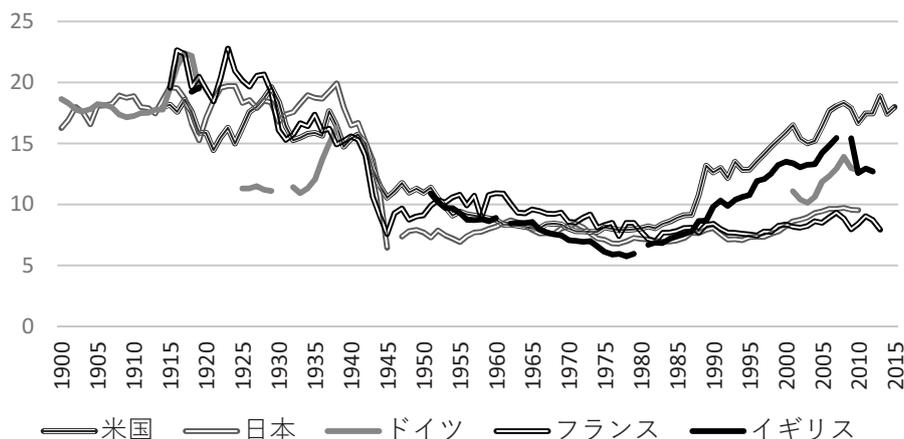
近年における保護主義の台頭の背景には、貿易や投資の急速な拡大という形での経済面におけるグローバリゼーションによって雇用機会の喪失や賃金・所得の低下などといった形で被害を受けている人々などによる反グローバリズムの動きがある²。米国では、鉄鋼、アルミニウム、自動車などの重工業が経済で中心的な役割を果たしてきたが、近年、競争力の低下に伴って、それらの製品の輸入が拡大しており、それらの産業では生産が減少傾向にあり、労働者の雇用機会の維持が難しくなっていた。具体的には、そのような産業の多くが位置している中西部（いわゆるラストベルト）の労働者が、大きな不満を抱えており、保護貿易を唱えていたトランプ大統領は、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³。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、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みられている。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もつことから、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もたない（比較劣位をもつ）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もつ。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。何故ならば、先進国から発展途上国に進出してきた外国企業は、現地では希少な高度人材を雇用する傾向があり、その結果として、高度人材への報酬が上昇する。

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、そのなかでは、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⁴。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もつものに対して、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も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もつことが示された。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2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もつ。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2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⁵。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1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、トランプ大統領としても保護主義的措置の削減・撤回を余儀なくされるであろう。ただし、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2の方策は、第1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 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 3 の方策は、さまざま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 WTO の改革を、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?” *IMF Economic Review*, Volume 61, Issue 2, pages 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—

- ¹ 米国や中国による貿易措置に関する情報は、日本経済新聞などの新聞報道に依拠している。
- ² 本節の議論は、浦田 (2018a) を拡張したものである。
- ³ Autor (2018) を参照。
- ⁴ Jaumotte 他 (2013)。
- ⁵ 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の一つは、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である。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米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 協議を含む）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、とりあえず第 1 段階の合意として、日本にとって無難な形で日米貿易協定と日米デジタル貿易協定を締結した。

しかし、第 2 段階の交渉の争点に注目が集まる中、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、結局は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。再開される日米貿易交渉の最終的な落としどころは見えていない。

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：標的は対米黒字国

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、各国の大きな不安と懸念を生んでいる。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、米製造業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、トランプ大統領が中国や日本、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。

トランプ政権の最大の標的は、言うまでもなく中国である。米商務省によれば、2018年（及び2017年）における米国の貿易赤字は8787億ドル（7961億ドル）、そのうち、中国が4191億ドル（3752億ドル）とほぼ半分を占め、メキシコが815億ドル（710億ドル）、ドイツが682億ドル（642億ドル）、日本が676億ドル（688億ドル）である。大統領令は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、次々と保護主義的な措置をとるのではないかとの警戒を強めている。

公正と互惠主義は、過去にも米国が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。二国間交渉で米通商法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、セーフガードといったWTO協定上認められている貿易救済措置の恣意的な適用が急増するのではないか、各国の間でそうした懸念が高まった。

さらに新たな懸念を生んだのが、「安全保障条項」とも呼ばれる米通商拡大法232条である。「タリフマン（関税好き）」を自認するトランプ大統領は、2018年3月、安全保障を理由とした232条にもとづく鉄鋼・アルミへの追加関税（各25%、10%）を日本や中国などに発動し、当初適用除外国だったEUやカナダ、メキシコなどにも6月に発動した。同盟国をも強引な拡大解釈による232条の標的としたことに、各国はWTO協定の違反だと一斉に反発、自由貿易体制が脅威に晒される事態となった。

2018年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大統領を説得できるかどうかであったが、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は下手をするとG6+1のような構図になる可能性も否定できない。

トランプ大統領は、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¹。だが、関税による「脅しとディール」もやり過ぎれば、米国は世界の中でますます孤立するだろう。

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」というこれまで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。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、米国のゴリ押しによって揺らいでおり、保護主義の拡がり懸念されている。

G7やG20だけではない。世界貿易機関（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はルール策定や紛争解決の機能不全に陥り、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、単独で強硬措置を次々発動しようとしている。

（2）トランプが仕掛けた米中貿易戦争：打算と誤算

トランプ政権は2年目に入るともろ刃の対中強硬策をとり、中国に対し出口の見えない貿易戦争を仕掛けた。2018年7月、米通商法301条に基づき中国の知的財産権侵害への制裁として追加関税を発動した。だが、中国も報復措置で応じたため報復合戦になり、第4弾の発動までエスカレートするなど、米中貿易戦争は危険なチキンレースに突入した。

紛争解決が難しくなったのは、トランプ政権がゴールポストを動かしたからだ。米中貿易戦争の焦点が、貿易不均衡の是正から「中国製造2025」潰しに変わり、ハイテク分野の覇権争いの様相を呈している。トランプ政権は、中国の根幹に関わる国家資本主義（国有企業や補助金の温床）を批判し、中国に構造改革を要求している。中国はこれに猛反発、持久戦の構えである。

二国間主義に固執するトランプ政権の打算と誤算に揺らぐ不確実性の高い対中戦略に、果たして確固たる勝算があるのか。米中貿易戦争の報復合戦で泥沼化し、世界経済の下振れリスクも高まる中、事態の打開に向けた動きが始まった。18年12月に開始された米中貿易協議は、当初、中国側が輸入拡大や規制緩和など、米国の要求にできるだけ応じる姿勢を見せたため、楽観ムードが漂い合意も間近と思われた。

しかし、2019年5月、中国が「中国の原則に関わる問題」（＝国家資本主義の変革）に踏み込み過ぎだとして、土壇場で合意文書案を破棄したため、貿易協議は一時決裂した。その後G20大阪サミットをきっかけに米中の貿易協議が再開され、10月に暫定合意にこぎ着け、2020年1月、「第1段階の合意」に正式署名した。

今回の部分合意は、知的財産権、技術移転、貿易拡大など7項目からなる。合意しやすい分野に絞った政治的な妥協の産物にすぎない。米農産品の対中輸出が中国の報復関税で大幅に減少、11月の大統領選挙に向けたトランプ大統領の再選シナリオに狂いが生じかねず、支持基盤である米中西部をテコ入れする必要があった。そのため、トランプ政権は農産品輸出の大幅増加を最優先し、中国の国家資本主義の根幹に関わる構造問題は棚上げにした。

一方、中国も国内経済への深刻な打撃を回避するために譲歩に踏み切った。要するに、中国が米国から大量の農産品を購入する代わりに、米国が中国製品への追加関税の一部を引き下げるとというのが合意のミソである。ただし、管理貿易の色が濃いのが、新型肺炎の流行などで中国が合意内容の通りに達成できるかどうかは怪しい。

トランプ政権は第2段階の交渉で中国に国家資本主義の見直しを強く迫るつもりだが、中国はそれに応じる考えは全くない。中国の構造問題をめぐる米中の溝は深く、二国間主義にもとづく米国の対中戦略の限界も露呈し始めている。このまま米単独で対中強硬策をとり続けられれば、米国だけが矢面に立つことになる。サプライチェーン（供給網）のグローバル化が進む中、トランプ政権が関税発動を乱用すれば、再び米中の報復合戦となり、米国も無傷ではいられず深手を負う結果となるだろう。

中国の過剰な産業補助金や国有企業の優遇、外国企業への技術移転強要を批判し²、中国に国家資本主義の変革を迫る米国の姿勢は、日本やEUも共有している。しかし、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ろう。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すべきでない。

（3）米中新冷戦への危険な構図：デカップリングの先に何が見えるか

米中貿易戦争の根は深い。たとえ米中の更なる合意が実現しても、トランプ政権が中国に対する技術管理強化を緩める可能性は低い。安全保障と経済が絡んだ米中デカップリング（分断）の動きが一段と強まりそうだ。

中国が米国の安全保障上の優位を侵食しているとの見方が、米国内で広がっている。トランプ政権の対中警戒論が大きくクローズアップされることになったのが、2018年10月のペンス米副大統領の演説である。中国の自由化と民主化を推進するための対中関与政策（エンゲージメント）は間違いであったとし、「中国を甘やかす時代は終わった」と明言した。

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の強化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、米国は次世代通信規格「5G」など通信インフラから、中国大手の華為技術（ファーウェイ）など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。

トランプ政権による関税の発動、対米投資規制と輸出管理の強化によって、米中のデカップリングが進むのは確実だが、経済的な相互依存が深まっているため、不徹底に終わるだろう。それでも、サプライチェーンの分断が企業に及ぼす影響は決して小さくはない。今後、①中国への投資の延期または中止、②中国以外からの部品調達、中国以外での組み立て、③中国からの生産拠点の移転、などサプライチェーン再編の動きが顕在化していくと思われる。

(4) 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、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。WTO を軽視したトランプ政権の姿勢も問題だ。安全保障も公正、互惠主義も米国の保護主義の隠れ蓑であり、232 条と 301 条の発動は WTO 違反が濃厚である。

だが、トランプ政権は、国内の製造業の生産と雇用を回復させ、巨額の貿易赤字を縮小させるためには WTO 協定に違反しそうな灰色措置も辞さない覚悟だ。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 を牽制しようとする、ディール好きのトランプ大統領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（ただし、自国が関わる紛争を担当できない）。再任されず欠員が 4 人に増え、残りの委員は 3 人（インド、米国、中国）となり紛争解決の機能不全が現実味を帯び始め、そして、ついに 2019 年末には 1 人だけとなった。

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³。米国に鉄鋼・アルミの追加関税を課せられた国々が WTO に提訴したが、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だったかもしれない。

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、米通商法 301 条にもとづく制裁関税の発動しかないと主張している。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 TPP 離脱にほくそ笑む中国

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ただけでなく、米国自らも通商上の利益を失うことになった。

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ったことは言うまでもない。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ただけに、米国の TPP 離脱は中国の思う壺となった。

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。タイ、フィリピン、インドネシア、韓国、台湾など、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。TPP への参加条件として、中国に国家資本主義の変革とルール遵守を迫るとするのが、米国が描いたシナリオであった。TPP を通じて中国に構造改革を迫る「マルチの対中包囲網」を狙った米通商戦略を、トランプ政権は愚かにもドブに捨ててしまった。

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だ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大

統領に支持が集まった。

近年、「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、トランプ大統領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 はすっかり悪者にされてしまった。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った。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。

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。トランプ大統領が 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 戦略：サプライチェーンの分断

まるで高齢ドライバーによる「逆走」のように、トランプ政権の 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 の締結を目指している。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 も次々と見直し始めた。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。

米韓 FTA の再交渉に続き、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。2018 年 11 月に調印されたメキシコ、カナダとの間の USMCA⁴ (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。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だ。

トランプ政権は、TPP 参加国を対象にアジア太平洋における米国をハブとする二国間 FTA 網の構築を進める考えである。しかし、このトランプ政権の二国間主義にもとづく FTA 戦略は、日本にとっては受け入れがたい。アジア太平洋におけるグローバル・サプライチェーンを分断しかねないからだ。日本が目指すのは、アジア太平洋に広がる日本企業のグローバルなサプライチェーンを包み込むメガ FTA の実現である。

とぼっちりの構図の中で、アジア太平洋の通商秩序を揺るがすトランプ政権の暴走をいかにして止めるか、それが日本の通商戦略の悩ましい課題となった。

3. 米国の暴走に日本はどう対応すべきか

(1) 高まる 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、アメ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、WTO 改革を「錦の御旗」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、WTO の有志国会合が 2019 年 1 月にスイスのダボスで開かれ、デジタル貿易に関するルールづくりに向けて交渉開始を目指すことで合意、そして、6 月の G20 大阪サミットでルールづくりへの取り組み、いわゆる「大阪トラック」がスタートした。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はまだ道半ば：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 協議を含む）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うのではないかと、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、日米の協議の場を利用して、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 3 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（締結後は CPTPP と呼ぶ⁵）は 2018 年 12 月 30 日に発効、日 EU・EPA も 2019 年 2 月 1 日に発効した。

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拡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戦略が大きく前進できた。

TPP11（CPTPP）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、最終段階になってインドが離脱表明をし、これまで目標としてきた 2019 年内の妥結も断念した。残りの 15 カ国は 2020 年中の署名を目指して手続きを進めるとしているが、インドをめぐって予断を許さない状況となった。

（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 カ国が結束し、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 カ国の結束が緩み、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、（中国の外堀を埋める）対中戦略という 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た。

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、タイのほか、インドネシア、フィリピン、韓国、台湾、コロンビア、英国などが参加への意思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。焦り出すのは中国だけでない、トランプ政権も焦るに違いない。

（4）RCEP交渉の落としどころ：インドの扱いが焦点

RCEP交渉については早期妥結を求める声が高まる中、交渉の最終段階に進み、2018年中の実質合意を目指した。しかし、2019年5月に総選挙を控えるインドが関税削減の問題で譲らなかったため、2018年11月の首脳会議（シンガポール）では合意に至らず、「2019年に妥結する」決意が表明された。

こうして、RCEPは2019年11月のRCEP首脳会議（バンコク）での妥結が期待されたが、再びインドの反対によって年内妥結を見送った。共同声明では、「インドを除く15カ国で全20章の交渉が完了し、2020年の署名に向けて15カ国による法的精査を開始するよう指示した」とする一方、「インドには未解決のまま残されている重要な課題があり、RCEP参加国はその解決のために共に作業していく」としている。この共同声明の公表後、インドは突如、ちゃぶ台返しともいえる交渉離脱の意向を表明した。

その背景には、インド国内での産業界や農民層のRCEPへの根強い反対がある。インドは、RCEP妥結による貿易赤字拡大を懸念し、土壇場で強硬な要求を突き付けた。①自動発動型セーフガードメカニズム（ATSM）の導入、②原産地規則の厳格化、③関税削減の基準年変更などである。インドの要求は、他の参加国にとっては受け入れ難いものだった。

今後の想定されるシナリオは、①未解決の課題を処理して、あくまでもインドを含むファーストベストの合意（RCEP16）を目指すか、それとも、②とりあえずセカンドベストの合意（RCEP15）としてインドを除く15カ国で署名し、インドとは継続協議とするか、③インドがRCEPから完全離脱するか、の3つであろう。

インドの参加がRCEPの大きな魅力となっている点を考えれば、インドの完全離脱はあってはならない。だが、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、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。2020年中の妥結を目指すならば、②の選択肢しかないだろう。

インドの RCEP 参加の道を閉ざさずに、ASEAN の常套手段に倣って「RCEP マイナス X 方式」に基づき、インドを除く 15 カ国での署名と発効を目指す一方、インド参加に向けた協議も並行して進めるなど、柔軟な 2 段構えの対応を行うのが現実的な選択ではないか。

(5) 同床異夢の日米経済対話：マルチとバイの攻防

紆余曲折の末に TPP11 (CPTPP) が発効にこぎつけたが、米国が抜けたままでは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。

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、3 つの分野（貿易投資のルール、財政・金融・構造改革、分野別の日米協力）に分け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、米国から農産品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どこまで通用したのか。日米協力の案件をいくら提示しても、結局、対日要求はあまり手加減されなかった。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。

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に、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 復帰を前提とする 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、日本として徹底抗戦は難しく、最後は受けて立つしかなかった。

4. 日米貿易協議の行方：日本の思惑通りとなるか

(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て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、トランプ大統領はさらに 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品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) 新貿易協議「FFR」の新設：逃げ場を失った日本

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

ばれる貿易協定の新たな枠組みを設けることが決まった。自由 (Free)、公正 (Fair)、互惠 (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る。日米経済対話が日本の時間稼ぎに使われているとのトランプ大統領の不満と批判をかわすため、日本としては「目先を変える」必要があった。FFR における協定の焦点が貿易問題に絞られることになり、この少々不都合な展開に逃げ場を失った日本は一段と警戒を強めた。

米国の最終的な狙いは明らかに日米 FTA にあったが、トランプ大統領の本音は、時間のかかる日米 FTA の妥結よりも、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の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。牛肉など農産品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。

だが、「不幸中の幸い」とまでは言わないが、これは米国の矛先を中国と EU の方にそらすという意味で、日本の対米交渉にとってはかえって好都合なことであった。

(3) TAG という表現にこだわった安倍政権

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、安倍政権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」とある (下線は筆者による)⁶。TAG に固執したところに、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」ことを強調した。

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2年目に入って一応の成果を上げ始めた。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。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 でなければ、WTO 協定の最恵国待遇原則に違反するからだ。

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、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。

日本側の最大の懸念材料は、米国が TPP 水準を超える農産品の市場開放を日本に要求してくることだった。その懸念を払拭するため、「農産品の市場アクセスは 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成果を得たと言ってよかろう。

だが、それと引き換えに、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、その後の交渉の火種となった。米自動車メーカーは日本市場において戦意を喪失し、日本への自動車輸出が増える見込みはないため、日本の対米自動車輸出を規制するという「管理貿易」の議論に発展する可能性が高まったからである。

(4) 第1段階の部分合意：焦る米国に乗じた日本

当初、2019年1月下旬に予定された日米貿易交渉の開始は、米中貿易協議の影響で大

幅に遅れ、4月にずれ込んだが、交渉はわずか半年でスピード決着、9月の首脳会談で「日米貿易協定」と「日米デジタル貿易協定」の合意に達し、10月に署名、2020年1月に発効した⁷⁾。

ただし、今回の合意は最終的なものではなく、「第1段階の合意」と呼ばれるように、交渉の範囲を限定した部分合意である。これは、中国との貿易交渉が難航する中、米国側が2020年11月の米大統領選前の決着を急いだからだ。トランプ大統領は、協定の発効が2020年2月からの予備選に間に合えば、米農業関係者の支持固めに好材料となると考えた。

争点となった農産品と自動車について、日本は、米国に対する牛肉など農産品の市場開放についてはほぼTPP水準の範囲内で食い止めたが、米国の自動車と自動車部品の関税撤廃は事実上、継続協議になった。

日本は最も懸念していた232条に基づく自動車への25%追加関税と対米自動車輸出の数量規制を回避する一方、米国は牛肉・豚肉の対日輸出における不利な状況を解消するなど、日米双方が最重視していた成果を得たという意味で「ウィンウィンの内容」(安倍首相)と言えるだろう。

ただし、日本政府によると、関税撤廃率は金額ベースで米国が92%、日本が84%であるが、米国の方は事実上の先送りとなった自動車・同部品を除けば6割を切る。今後の協議が進まなければ、WTO協定の目安とされる90%を満たさず、違反の恐れもある。

一方、日米デジタル貿易協定は、TPP第14章(電子商取引)をベースとしながら新たな規律(TPPプラス)が盛り込まれた。デジタル貿易が交渉対象に追加されたのは米国の提案による。中国を標的にし、WTOのデジタル貿易ルールづくりで主導権を握りたいというのが米国の狙いであった。デジタル貿易については日米の考え方に殆ど違いはなく、早期妥結が可能な分野であり、米国の顔を立て物品の関税以外の分野にも交渉範囲を拡大できたので、日本にとってまさに「渡りに舟」であった。

(5) 第2段階交渉の留意点：「ディールの罠」から逃れられるか

今後、日米両政府は協定の発効後4か月以内に、第2段階の交渉の対象範囲を決める。日米貿易協定で継続協議となった米国の自動車・同部品の関税撤廃が交渉事項となることは間違いないが、その他にどんな項目が交渉対象になるのか。

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、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。その中身をみれば、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。

22の要求項目には、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る。さらに、薬価制度や為替の問題も協議するとしている。

一方、日本はできるだけ貿易・投資の事項に限定したいと考えている。なぜなら、米国が満足する包括的な日米 FTA を締結してしまえば、米国が TPP 復帰の可能性が薄れてしまうと懸念しているからである。

第2段階の交渉項目について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、トランプ政権が強引にカナダとメキシコに吞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。

米国が通貨安誘導を禁ずる為替条項の導入を要求するのは、米自動車業界が円安による日本車の輸出攻勢を恐れているからだ。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。日本はあくまでも交渉対象から為替条項を外し、日米の財務当局に委ねたい考えだ。

「第1段階の合意」で米国の自動車・同部品の関税撤廃が継続協議となったが、逆に「返り討ちにあう」という恐れもあるので注意が必要だ。日本の対米黒字の7割以上が自動車・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ものと警戒すべきだろう。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は否定できない。

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も予想される。

トランプ政権の本当の狙いは、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のではないのか。

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広げ、中国と対峙する「有志連合」をつくる狙いがあるようだ。

2018年9月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。2020年1月にUSMCAが米議会で承認されたので、非市場国条項を盾にして、トランプ政権が日本のRCEP参加を牽制、嫌がらせをする可能性も現実味を帯びてきた。

トランプ大統領は、日米貿易交渉入りと引き換えに自動車の追加関税を棚上げにしたが、日本に牙をむくリスクは消えていない。米国の思惑通りに交渉が進まなければ、腹を立てて25%の自動車関税を脅しに使う可能性もある。

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し、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どこまでかわすことができるのか。

第2段階の交渉においても第1段階と同様、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」が必要である。

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。もし第2段階の交渉がこじれ、日米に軋轢が生じれば中国を利するだけだ。度を越した米国第一主義は米国を孤立させるだけでなく、米国の覇権を大きく傷つけるだろう。敵、味方の見境もなく銃を乱射すれば、トランプ大統領はその代償の大きさを思い知ることになる。

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。米中デカップリングの先に新冷戦の危うい構図が見えるなか、日米の同盟関係の真価が問われている。米国に「下駄の雪」と侮られないように、日本が「中国カード」を上手に切ることができるか、第2段階の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。
- 「日米貿易交渉のもう一つの断面：脅しとディールの罟」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2019年4月29日、No.1352。
- 「米中新冷戦への危険な構図：問われる日本の覚悟」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2019年8月26日、No.1461。
- 「トランプの対中戦略の限界：身から出た錆」、国際貿易投資研究所『世界経済評論インパクト』、2020年2月17日、No.1629。

—注—

- 1 自動車への25%追加関税についても検討が行われ、2019年2月にロス商務長官が大統領に報告書を提出、トランプ大統領は5月、90日以内の発動判断を180日間延期と決めた。しかし、その後11月になっても何ら判断が示されなかったため、232条にもとづく自動車への25%追加関税の法的な効力の有無が問われている。
- 2 トランプ政権は2018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。
- 3 2020年1月、WTOの非公式閣僚会合が開かれ、紛争解決制度の機能停止について議論したが、進展はなかった。一方、EUと中国など16カ国は、暫定的な上訴制度（参加国間の上訴案件を仲介する臨時の上級委員会）の設置を目指すことで合意した。ただし、米国や日本はこの枠組みに参加しておらず、根本的な解決にはなっていない。
- 4 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ドル以上の工場で生産する、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。
- 5 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。
- 6 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。

- ⁷ 協定発効に向けて日本では国会の承認が必要だったが、米国では米大統領貿易促進権限（TPA）法によって、5%を超えない関税引き下げの約束については議会承認が不要、大統領権限で国内手続きが完了した。

第8章 WTO改革の動向と課題

中川 淳司

はじめに

WTO改革の機運が次第に高まってきた。その背景にあるのは、多角的自由貿易体制の要であるWTOの危機的な状況が高じていることである。貿易自由化やルール形成の交渉フォーラムとしてのWTOは長らく機能不全に陥っている。2019年末には加盟国間の紛争をルールに基づいて解決する上級委員会が機能を停止した。米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置とこれに対抗する加盟国の関税引上げ措置は、最恵国待遇原則に基づく関税の引下げというWTOの根幹をなす貿易自由化の仕組みに離反している。これらが重疊的に発生してWTOの危機的な状況が高じるにつれて、特に2018年以降、主要先進国その他の有志国がWTO改革に向けた提言を公表するようになった。2019年以降は個別の加盟国がWTO改革に向けた提言を公表する例も出てきた。

WTO改革という場合、狭義にはWTOの組織や手続（理事会・委員会への通報制度、紛争解決上級委員会手続など）の改革を指す場合（狭義のWTO改革）と、さらに広くWTOルールの刷新も含める場合（広義のWTO改革）がある。本章で取り上げる提言はこれらいずれかの意味でWTO改革を論じており、一致は見られない。本章では、広義の意味でWTO改革をとらえ、提言で取り上げられる論点をできる限り広範囲に把握する。

本章はまず、第1節でWTO改革の背景にあるWTOの危機的な状況を概観する。次に、第2節でWTO改革をめぐってこれまでに出了された様々な提言を概観し、第3節で提言が取り上げた主要な論点と、それらの論点に対する有志国および個別国の提言の立場を整理する。最後に、第4節でWTO改革の今後の見通しと課題について考察する。

1. WTO改革論議の背景としてのWTO危機

WTO改革に向けた機運が高まっている背景にあるのは、WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることである。

WTOは関税と貿易に関する一般協定（GATT）に代わる多角的自由貿易体制の要として1995年に発足した。WTO協定はモノの貿易だけでなくサービス貿易や知的財産権もカバーする広範な貿易のルールを定めた。加盟国がルールを履行しているかどうかは当該ルールを所管する理事会や委員会を通じてモニターされる。他の加盟国のルール違反により利益を侵害されたと主張する加盟国は、紛争解決手続に申し立ててルール違反の是正を求める

ことができる。そのため、一審に当たるパネル手続と二審に当たる上級委員会手続が設けられた。WTOは、貿易自由化をさらに進め、新たなルールを策定するため、全加盟国が参加する多角的貿易交渉の場を提供するとされた¹。さらに、加盟国の貿易政策（WTO協定の履行状況に限られない）を定期的に審査する貿易政策検討制度も設けられた。

WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制を構成する以上の要素のいくつかは機能が不全に陥っている。

第一に、2001年に開始されたドーハ開発アジェンダは頓挫し、2013年の貿易円滑化協定と2015年の農業補助金をめぐる合意を除いてほとんど成果を挙げていない。先進国は、ドーハ開発アジェンダは失敗に終わったと主張しているが、途上国は、ドーハ開発アジェンダの積み残しの案件について何らかの合意が得られない限り、新たな交渉の開始には応じないと主張し、対立の構造が続いている。

第二に、2018年以来、米国トランプ政権は1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼・アルミ製品の追加関税、1974年通商法301条に基づく対中国制裁関税と、一方的な関税引き上げ措置を発動してきた。これに対して、措置の対象となったEUや中国などは対抗的な関税引き上げ措置を米国に対して発動している。これらの措置は、形式的にはWTOルールを踏まえていると主張されるものの²、WTO協定³およびWTOの紛争解決手続を通じた問題の解決に代わって自力救済を通じて問題の解決を図ろうとするものである。WTOルールからの逸脱であり、WTO紛争解決手続の空洞化を招いている。

第三に、加盟国によるWTO協定の履行をモニターする制度が十分に機能していない。例えば、補助金協定第25条は加盟国に補助金の通報を義務付けているが、多くの加盟国が通報義務を十分に、あるいは全く履行しておらず、加盟国の補助金の透明性が確保されていない。特に、中国による鉄鋼産業への補助金が鉄鋼産業の世界的な供給能力過剰をもたらしていることに対して先進国およびその他の鉄鋼生産国からの批判が強まっているが⁴、中国は鉄鋼産業への補助金について通報義務を履行していない。

第四に、2017年6月以降、米国は紛争解決上級委員会の活動に対する様々な批判を根拠として、上級委員会委員の再任および任期満了後の後任の任命をブロックしている。この結果、2019年12月には定員7名中6名が空席となった。上級委員会は3名の委員で事案を担当するため、上級委員会手続は機能を停止した。

以上指摘したWTOの機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの頓挫やWTO協定の履行をモニターする制度の機能不全のように10年以上前から続いているものもある。これに対して、米国トランプ政権による一方的な関税引き上げ措置や上級委員会の危機は最近2、3年に生じた動きである。近年これらが重なったことでWTOは危機的状況に陥ってい

るとの認識が広まり、WTO改革の機運が高まった。

2. WTO改革に向けた主要な提言

WTO改革の機運は2017年末以来高まった。後述する日米欧三極貿易大臣会合がWTO改革への取組みを打ち出して発足したのは2017年12月のことである。その後、G20(Group of Twenty)の第13回首脳会議(ブエノスアイレス)は、2018年12月1日の首脳宣言⁵27節でWTO改革に言及した。即ち、国際貿易と投資が成長、生産性、イノベーション、雇用創出と開発のエンジンである。このために多角的貿易体制が果たしてきた貢献を認識する。この体制は現在、その目的を達成するに及ばず、改善(improvement)の余地がある。したがって、WTOの機能を改善するために必要なWTO改革(reform of the WTO)を支持する。G20の第14回首脳会議(大阪)は、2019年6月29日の首脳宣言⁶で、WTOの機能を改善するため、必要なWTO改革への支持を再確認した。そして、2020年6月の第12回WTO閣僚会議に向けた取組みを含め他のWTO加盟国とともに建設的に取り組んでいくと表明した。主要先進国の他にEU、ロシアおよび11の新興国が参加するG20がWTO改革の必要性を打ち出したことは重要であり、WTO改革に向けた機運の世界的な高まりを示す。この間、WTO改革に向けた提言を公表する有志国や個別の加盟国が相次いだ。以下では主要な提言を概観する。

(1) 日米欧三極貿易大臣会合

(a) 開始の経緯

WTO改革に向けて最初に行動を起こしたのは主要先進国であった。2017年12月に開催された第11回WTO閣僚会合は、ドーハ開発アジェンダおよびその他の主要な議題について加盟国の合意が得られず、閣僚宣言を採択することなしに閉会した。しかし、会期中の12月12日、日本、EUと米国の貿易大臣が会合し、グローバルな競争条件の平準化を確保するために日米欧の三極が連携して対応していくことで合意し、共同声明を発表した⁷。また、WTO改革についても意見を交換し、今後も三極貿易大臣会合による対話を継続することで一致した。三極貿易大臣会合はその後も会合を重ね、WTO改革に向けた提言を次第に具体化させてゆく。

(b) これまでの会合と主な提言

第1回会合以来、現在までに三極貿易大臣会合は7回開催された。その時期と開催場所は以下の通りである。

第2回会合（2018年3月10日、ブリュッセル）

第3回会合（2018年5月31日、パリ）

第4回会合（2018年9月25日、ニューヨーク）

第5回会合（2019年1月9日、ワシントン）

第6回会合（2019年5月23日、パリ）

第7回会合（2020年1月14日、ワシントン）

これまでの会合で発出された主な提言を表1にまとめた。

表1 三極貿易大臣会合の主な提言

第2回	(1)産業補助金に対する規制強化の土台を提示する (2)紛争解決手続を通じた既存のルールの実行 (3)通報義務の強化を含むWTOのモニター機能の改善 (4)電子商取引の共同声明（2017年12月）へのコミットメント
第3回	(1)補助金のスコーピング（附属書1） (2)有害な強制的技術移転政策・慣行に対する共同行動 (3)アンチダンピング・補助金相殺関税の「市場志向」概念の定義
第4回	(1)透明性と通報に関しWTO物品貿易理事会に共同提案する (2)理事会・委員会の活動強化 (3)途上国地位を主張する有力な加盟国の「卒業」
第5回	(1)2018年11月にWTO物品貿易理事会に提出した通報と透明性に関する提案への他の加盟国の支持を増やす (2)理事会・委員会の活動強化に向けた作業の継続 (3)途上国地位を主張する有力な加盟国の「卒業」
第6回	(1)第三国（中国）の国有企業政策への懸念と対処 (2)産業補助金に関するテキストベースのとりまとめを事務方に指示 (3)強制的技術移転に関するルールの策定 (4)安全保障目的の投資管理・輸出管理についての協力 (5)特別かつ異なる待遇（S&D）についてのWTOでの議論を歓迎
第7回	産業補助金についてのWTOルール強化案（禁止補助金リストの追加；特定の補助金に対する「著しい悪影響」の立証責任の転換；「著しい害」要件への追加；補助金交付国の国内市場歪曲のベンチマーク）

（出典：筆者作成）

(c) 通報と透明性に関する共同提案

日米欧は、アルゼンチン、コスタリカとともに、2018年11月1日、「WTO協定の透明

性向上と通報義務の強化のための手続」に関する共同提案⁸をWTO物品貿易理事会に提出した。2019年4月1日、日米欧三極はこの共同提案の改訂版⁹を物品貿易理事会に提出した。提案に参加した加盟国は前回より4増えて9か国・地域となった。改訂版による主な修正点は、通報困難国・通報遅延国に対するWTO事務局の支援に関する記述が詳細になったこと、通報の遅延に対するペナルティが若干緩和されたことである。具体的に言えば、通報期限から2年以上不履行の場合、共同提案では「活動を停止した（inactive）加盟国」と呼ばれることになっていたが、改訂版では「通報遅延加盟国」と呼ばれるようになる。表2に共同提案と改訂版の骨子を整理した（数字はパラグラフ番号）。

表2 通報と透明性に関する共同提案および改訂版の対象表

共同提案		改訂版	
1	対象協定	1	対象協定
2	通報の評価		
3	通報改善の勧告；技術支援の協議	2	通報改善の勧告；技術支援の協議
4	農業協定の通報状況の審査と勧告	7	農業協定の通報期限の特則
5	通報の技術協力ハンドブック	3	通報の技術協力ハンドブック
6	TPRに通報状況を記載する	4	TPRに通報状況を記載する
7	反対通報	5	反対通報
8	通報期限	7	農業協定の通報期限
9	通報困難国の支援要請	10	通報困難国の支援要請
10	通報遅延の報告	8	通報遅延の報告
11	事務局による通報遅延国支援	9	事務局による通報遅延国支援
12	ペナルティ	6,11	ペナルティ
13	事務局長によるペナルティの報告	12	事務局長によるペナルティの通告
14	漁業補助金通報の検討		

（出典：筆者作成）

（2）WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合

（a）WTOの強化と近代化に関するカナダのディスカッションペーパー（2018年9月21日）

カナダは2018年9月21日にWTOの強化と近代化（strengthening and modernizing the WTO）に関するディスカッションペーパー¹⁰をWTOの一般理事会に提出した。WTOの3

つの主要な機能（モニタリング、紛争解決手続、ルールの刷新（modernizing the trade rules））に課題があるとして、包括的な改善策を提案したものである。表3でその概要を整理した。

表3 WTOの強化と近代化に関するカナダのディスカッションペーパーの概要

1	WTOのモニタリング機能の改善（国内措置の通報・透明性の改善；理事会・委員会審議の充実と事務局機能の強化；貿易上の懸念手続の改善）
2	紛争解決手続の強化（調停手続等の活用による紛争解決手続の負担軽減；差し戻し制度の導入；上級委員会手続の改善）
3	貿易ルールの刷新（ルール刷新の優先順位の決定；ルール刷新の方法の提案；開発途上国への配慮）

（出典：筆者作成）

（b）WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合共同声明（2018年10月25日）

カナダと12の有志国¹¹は2018年10月25日、オタワで閣僚会合を開催し、共同声明¹²を公表した。共同声明には日本、EUも名を連ねた。共同声明は、緊急の検討が必要な分野として、（1）紛争解決手続、（2）交渉機能の再活性化、（3）加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化、の3分野を挙げた。

（1）の紛争解決手続に関しては、上級委員会委員の任命・再任がブロックされていることに懸念を表明し、早急にブロックを解く必要を強調した。それと同時に、紛争解決制度の機能に対する一部加盟国（米国を指す）の懸念に応じてその解消に向けて話し合うことを表明した。

（2）の交渉機能の再活性化については、その必要性を認め、2018年の第11回閣僚会議の指示に従い、漁業補助金交渉を妥結させること、持続可能な開発目標（sustainable development goals, SDGs）などの21世紀の現実を反映したルールの刷新が必要であり、そのために、柔軟で開放的な交渉方式を採用すること、第11回閣僚会議で発出された共同声明イニシアティブ（投資円滑化、サービスの国内規制、電子商取引）に基づく作業を歓迎すること、補助金などによる市場歪曲に対処する必要があること、そして、ルール形成における開発の扱いについて具体策を検討することを指摘した。

（3）の加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化については、WTO協定上の通報義務の不履行に対して懸念を表明し、透明性と通報の改善が急務であるとした。それと同時に、通報義務の改善は比較的短期に達成できるものであり、その達成に向けた具体的な提案を検討するとした。

(c) WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合ダボス会議共同声明（2019年1月24日）

カナダと12の有志国は2019年1月24日、WTO改革に関する有志国オタワ会合をダボスで開催し、共同声明¹³を発表した。共同声明は上記の2018年10月25日の共同声明に言及するとともに、その後も貿易制限的な措置が増えていることを踏まえて、すべての加盟国に自制を要請した。そのうえで、共同声明は（1）紛争解決手続、（2）透明性と通報義務の強化、（3）貿易上の懸念解決の手続、（4）漁業補助金交渉、（5）交渉機能の再活性化、の5つのテーマを取り上げた。表4はその概要である。

表4 オタワ閣僚会合ダボス会議共同声明の概要

1	一般理事会議長による上級委員会手続再建のための協議プロセスを支持
2	透明性と通報義務の強化（透明性向上と通報義務強化のための提案検討作業を支持）
3	貿易上の懸念解決手続に対する共同提案提出を目指す
4	漁業補助金交渉（交渉の早期終結に向けた努力を要請）
5	交渉機能の再活性化（補助金などによる市場歪曲への対処）

（出典：筆者作成）

(3) 個別国の提案

以上は複数の有志国によるWTO改革の提案である。この他に、個別の加盟国がWTO改革について提案したものがある。以下ではEU、米国と中国の提案を取り上げる。

(a) EU

① フランスのマクロン大統領の意見表明（2018年5月30日）

マクロン大統領は、2018年5月30日にパリで開催されたOECD年次閣僚会合のスピーチ¹⁴でWTO改革に言及した。大統領は貿易における多国間主義（multilateralism）の基盤としてのWTOに言及したうえで、今日WTOが全面的な見直し（overhaul）を必要としていると指摘する。様々な分野の不公正貿易慣行や知的財産権の窃取に対して、WTOルールに違反する貿易戦争で対抗すること（米国を指している）は最善の対応策ではない。これらに対してはルールに基づきWTOの枠組みで対処すべきであり、そのためにもWTOの改革が必要であると主張する。

具体的な改革として、大統領はまず紛争解決手続、特に上級委員会手続の改善を挙げ、上級委員会の任命をブロックする米国を批判する。続いて、改革の現実的な進め方として、

まずは米、EU、中国、日本が合意し、それを G20、さらに OECD メンバー国に広げること
を大統領は提唱する。そこで、まず 2018 年 12 月の G20 ブエノスアイレス首脳会議までに
改善すべき点をまとめることを提案する。ルールの刷新 (update) を図るべき項目として、
大統領は以下のテーマを挙げる。市場歪曲的な補助金、知的財産、社会権、気候保護であ
る。気候保護に関連して、大統領は WTO ルールを刷新して環境と持続可能性を貿易規律
の中心に据えることを提唱する。

② 欧州委員会のコンセプトペーパー (2018 年 9 月 18 日)

欧州委員会 (European Commission, EC) は WTO の近代化 (modernisation) に関するコン
セプトペーパーを 2018 年 9 月 18 日に公表した¹⁵。コンセプトペーパーは、ルール形成、
WTO の通常業務と透明性、紛争解決手続の三部構成から成り、WTO 改革について体系的
に論じている。

まず、ルール形成に関する提案は、(1) WTO における将来のルール形成の対象、(2)
開発の文脈における柔軟性 (flexibility) への新たなアプローチ、(3) WTO のルール形成
手続の改善から成る。その内容を表 5 に整理した。

表 5 EC コンセプトペーパーのルール形成に関する提案

1. 将来のルール形成対象
A. システムのリバランスと競争条件平準化のためのルール
透明性と補助金通報
国有企業の規律強化と規律対象の拡大
補助金規律の強化
B. サービス・投資障壁と強制的技術移転に関するルール
投資に関する市場障壁、差別待遇、国内市場歪曲、強制的技術移転の規制
デジタル貿易の障壁に関するルール
C. 持続可能性へのフォーカス
持続可能な開発目標 (SDGs) との関連を明確化・強化する
2. 開発の文脈における柔軟性への新たなアプローチ
卒業の奨励
S&D (協定の最終的な完全な履行につながる柔軟性メカニズム)
既存の協定への S&D の追加
3. WTO のルール形成手続の改善
多国間協定方式

事後の加入に開かれた最恵国待遇（MFN）で運用される複数国間（plurilateral）協定方式
事務局のルール形成、履行、モニタリングにおける役割強化

（出典：筆者作成）

WTO の通常業務と透明性に関する EC コンセプトペーパーの提案は、（１）透明性と通報、（２）回答義務の強化、（３）委員会・理事会によるルール改善の強化、（４）委員会のリストラの４つの柱から成る。最も多くの紙幅が割かれた（１）では、委員会レベルでのモニタリングの強化、通報義務履行へのインセンティブ提供、意図的で反復的な不履行に対するペナルティ、反対通報（counter notification）と貿易政策検討制度（TPRM）の強化が盛り込まれており、その内容は上記の三極貿易大臣会合が中心となって 2018 年 11 月に WTO 物品貿易理事会に提出した共同提案にほぼ合致する。

紛争解決に関する EC コンセプトペーパーの提案は、米国が 2018 年 3 月の貿易政策報告で提起した問題点¹⁶を受けて、それに対する対処策を整理している。その内容は以下の③で取り上げる EU および 11 の有志国による紛争解決手続の改革提案に盛り込まれているので、ここでは立ち入らない。

③ EU および 11 の有志国による紛争解決手続改革提案（2018 年 11 月 26 日）

EU は、11 の有志国¹⁷とともに 2018 年 11 月 26 日に紛争解決手続の改革に関する提案を WTO の一般理事会に提出した¹⁸。提案の概要は表 6 の通りである。

表 6 EU および有志国による紛争解決手続改革提案の概要

1	退任する委員の担当案件の扱い（退任時点で口頭審理が始まっていた案件に限り継続して担当する）
2	上級委員会報告の提出期限（60 日の期限内に提出できない場合、提出日につき当事国と協議）
3	国内法の解釈は事実問題であり上級委員会の権限外であることを明記する
4	紛争解決に不要な認定の禁止
5	先例拘束性（報告に関する上級委員会と加盟国との定期的な協議手続を創設）

（出典：筆者作成）

④ EU、中国とインドの紛争解決手続改革提案（2018年11月26日）

EUは、上記③の提案と同時に中国、インドとの連名で追加的な紛争解決手続改革の提案を一般理事会に提出した¹⁹。上級委員会委員および上級委員会事務局に関する提案であり、上記③の提案と一体をなすものである。その概要は以下の通りである。

1. 上級委員会委員の任期を1期6-8年とする。再任は認めない。
2. 上級委員会委員を9名に増やす（紛争解決了解第17.1条の改正）。
3. 上級委員会委員を常勤職とする²⁰（紛争解決了解第17.3条の改正）。
4. 上級委員会事務局の人員を増強する²¹。
5. 上級委員会委員の任期満了後2年以内は担当していた事件を継続して担当する（紛争解決了解第17.2条の改正）。
6. 上級委員会委員の任期満了6-9か月前に後任の委員の選任手続を開始する（紛争解決了解第17.2条の改正）。

⑤ EUおよび9の有志国によるWTO委員会手続の改正に関する共同提案（2019年7月8日）

EUは、9の有志国²²とともに2019年7月4日に貿易上の懸念事項（trade concerns）を扱うWTOの理事会・委員会の手続指針に関する共同提案を一般理事会に提出した。提案は（1）会合の設営、（2）理事会・委員会における貿易上の懸念事項の検討、（3）貿易上の懸念事項の非公式会合による解決、（4）貿易上の懸念事項を提起された途上国への支援、（5）対象となる理事会・委員会の範囲、の5項目で構成され、貿易上の懸念事項を所管の理事会（TRIPS（知的所有権の貿易関連の側面に関する）理事会、サービス貿易理事会）および委員会（WTO設立協定第4条に基づいて設立された委員会および情報技術製品の貿易拡大に関する加盟国委員会）が処理するための手続を詳細に定めている。

貿易上の懸念事項については、衛生植物検疫措置（SPS）委員会²³と貿易の技術的障害（TBT）に関する委員会²⁴が多数の案件（specific trade concerns）を取り上げて審議し、解決を図ってきた実績がよく知られている。貿易上の懸念事項が理事会・委員会で取り上げられれば、加盟国のWTO協定国内実施に関する透明性が向上し、事案がWTO紛争解決手続にエスカレートする前に解決されることが期待できる。提案は、SPS委員会とTBT委員会で実績を挙げているこの手続を他の理事会・委員会にも拡大して適用することを目指すものである。

(b) 途上国の卒業に関する米国の提案（2019年2月15日）

米国は2019年2月15日、WTOの交渉機能強化の手続に関する提案²⁵を一般理事会に提

出した。その表題とは裏腹に、提案の内容は WTO 交渉における途上国地位を卒業する基準を定めるものであった。具体的には、(1) OECD 加盟国ないし加盟交渉を開始した国（例えば、メキシコ、韓国）、(2) G20 メンバー国（例えば、中国、アルゼンチン）、(3) 世界銀行の定義による高所得国（high income country）（例えば、チリ、ウルグアイ）、(4) 輸出入貿易額の世界シェアが 0.5%以上の国（例えば、中国）の 4 つの基準を掲げ、以上のいずれかに該当する国は現在および将来の WTO 交渉において途上国としての特別かつ異なる待遇を供与されないとする。

(c) 中国のWTO改革に関する意見書（2019年5月13日）

中国は 2019 年 5 月 13 日、WTO 改革に関する詳細な意見書²⁶を提出した。意見書は冒頭で多角的貿易システムが貿易の自由化と途上国の経済発展を通じた世界経済の成長に果たしてきた役割について言及するとともに、多角的貿易システムが危機に瀕していると述べる。そして、2018 年 11 月に一般理事会に提出した文書で明らかにした WTO 改革に向けた中国の基本原則を繰り返す。即ち、(1) 無差別原則と開放性という多角的貿易システムの中核的価値の尊重、(2) 開発に向けた途上国の関心の擁護、(3) コンセンサスの慣行に従った改革、の 3 原則である。

意見書は続いて、WTO 改革が必要なテーマと改革の方向を述べる。これは、(1) WTO の存亡に関わり緊急の対処が必要な分野、(2) 世界経済のガバナンスにおける WTO の意義（relevance）を向上させる分野、(3) WTO の活動の効率性を改善させる分野、(4) 多角的貿易システムの包摂性（inclusiveness）を強化する分野、の 4 つに大別される。

意見書は (1) として、上級委員会の任命プロセスの停滞の打開、安全保障例外に対する規律の強化、WTO ルールに違反する一方的措置に対する規律の強化、の 3 点を挙げる。次に、(2) として、以下の 5 点を挙げる。

1. 農業に関するルールの不平等の是正、特に、先進国に認められた助成合計量（Aggregate Measurement of Support, AMS）の段階的廃止
2. 貿易救済（アンチダンピング税と補助金相殺関税）に対するルールの改善
3. 漁業補助金に関する交渉の加速
4. 電子商取引に関する共同声明に基づく、開かれた、包摂的な交渉プロセスの推進
5. 投資円滑化と中小零細企業という新たな問題に対する、開かれた、包摂的な議論の推進

意見書は (3) として、通報義務の遵守改善（途上国に対する支援と技術援助の強化を含む）と WTO の補助機関の効率性改善を挙げた。

意見書は（４）として、途上国の特別かつ異なる待遇の尊重、貿易と投資における公正な競争の原則を挙げた。後者については、WTO改革に名を借りた国有企業に対する特別または差別的な規律への反対、安全保障に基づく外国投資の審査が中立的に実施され、透明性とデュープロセスの原則に基づくこと、異なる所有構造（different ownership structures）を備えた投資に対する無差別待遇を挙げた。

3. WTO改革をめぐる主要な論点と有志国・個別国各国の立場

WTO改革をめぐる第2節で紹介した様々な有志国と個別国の提案を、主な論点に沿って整理する。提案の内容は、（１）WTOのルール刷新と（２）WTOの機能や手続の改善の2群に整理できる。

（１）WTOのルールの刷新

WTOのルールの刷新に関する提案は、(a) 既存のWTOルールの不履行やルールの間隙（lacunae）を埋め、規律を強化する提案、(b) WTOルールの存在しない新分野のルールの提案の2つに分けられる。

(a) に分類されるのは、産業補助金と国有企業、強制的技術移転に関するルールの提案である。これは、米中貿易摩擦の文脈で、米国が中国に対して是正を求めた産業補助金、国有企業による補助金、強制的技術移転の慣行にWTOルールの規律を及ぼそうとするものである。これには、①WTOのルールがカバーしているが、確実な履行が行われていない分野（産業補助金や国有企業による補助金）、②WTOが十分にカバーしていないため、ルールの強化・拡大が必要な分野（産業補助金、国有企業に対する規律および強制的技術移転）、が含まれる。

(b) に分類されるのは、WTO全加盟国の中で交渉が進められている漁業補助金および有志国の中で交渉が進められている共同声明イニシアティブと称されるデジタル貿易と電子商取引、投資円滑化およびサービス貿易の国内規制に関わるルールである。

（２）WTOの機能や手続の改善

多くの提案がWTOの機能や手続の改善に言及した。具体的には、①透明性の向上とWTO協定上の通報義務の強化、②WTOの理事会・委員会の機能強化（特に、貿易上の懸念（trade concern）手続の拡大・強化、③紛争解決手続、特に上級委員会手続の改革、④途上国の基準と卒業要件の導入、柔軟性と特別かつ異なる待遇（S&D）の改革、の4項目に言及する提案が多い。この他に、⑤交渉機能の再活性化、⑥貿易政策のモニタリングに言及する提

案もあった。

表7に、以上の論点と提案した有志国、個別国の見解を整理した。表中○は規律の強化ないし新設を説く見解、●は規律強化・新設への反対を唱える見解を意味する。

表7 WTO改革の論点と提案した有志国・会議体・個別国

		三極	EU	オク閣僚会合	米国	中国
ルールの刷新	産業補助金	○	○	○		
	国有企業	○	○			●
	強制的技術移転	○	○			
	デジタル貿易・電子商取引	○	○			○
	投資障壁		○			
	サービス障壁		○			
	漁業補助金	○		○		○
	貿易救済に関するルールの改善					○
	農業に関するルール					○
	一方的措置に対する規律					○
安全保障例外に対する規律					○	
機能・手続改善	透明性と通報義務	○	○	○		
	理事会・委員会の活動強化	○	○	○		
	紛争解決手続（上級委員会手続）		○	○		○
	交渉機能の再活性化		○	○		
	貿易政策のモニタリング			○		
	途上国定義・卒業、柔軟性、S&D	○	○	○	○	●

(出典：筆者作成)

4. WTO改革の今後の見通しと課題

WTO改革の背景を見たうえで、WTO改革に向けた有志国、会議体、個別の加盟国の提言を取り上げ、提言の内容を分析するとともにそれらがいかなるテーマについてどのような提言を行っているかを分析した。第1節で見たように、近年WTO改革に向けた論議が活発化している背景には、WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることがある。WTOの機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの頓挫やWTO協定の履行をモニターする制度（多くのWTO協定で義務付けられている通報制度、貿易

上の懸念（trade concern）の処理制度）の機能不全のように10年以上前から続いているものもある。これに対して、上級委員会の危機や米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置は最近2、3年に生じた動きである。近年これらが重なったことでWTOは深刻な危機的状況に陥っているとの認識が広まり、WTO改革の機運が高まった。WTOが改革を必要としているとの認識は多くのWTO加盟国の間で共有されており、第2節で見たように、2018年から2019年にかけて有志国、個別国が相次いでWTO改革に関する提言を公表した。

とはいえ、第3節で整理した通り、WTO改革に関する提言の内容は有志国、個別国によりまちまちであり、議論は収斂していない。例えば、上級委員会の危機については多くの提言が言及しているが、上級委員会委員の任命をボイコットした米国はこの問題について解決に向けた提言を公表していない。また、三極貿易大臣会合やECコンセプトペーパーが取り上げた国有企業の問題については、そこで暗に名指しされた中国は規律強化に反対の意向を提言で表明した。途上国地位と特別かつ異なる待遇（S&D）をめぐるても、中国と三極貿易大臣会合および米国の提言は対立している。比較的意見が一致しているのは透明性と通報義務の強化であるが、ここでも提言の細部を見れば意見の不一致が認められる。

WTO改革をめぐるっては、一般理事会や物品貿易理事会に加盟国の一部から上記の提言が提出された段階である。提言を公表していないWTO加盟国も多い。例えば、ブラジルなど多くの新興国や大半の途上国はいずれの提言にも名を連ねていない。一般理事会や物品貿易理事会が本格的にWTO改革を審議し、討議を経て議論の収斂が図られるにはさらに時間を要するものと思われる。本格的にWTO改革の討議が行われる段階になれば、164の加盟国間でコンセンサスを得ることの困難さが浮き彫りとなろう。さらに、改革の各テーマの間のホステージ・テーキング（例えば、先進国が主張する産業補助金の規律強化に対して、途上国が先進国の農業補助金の規律強化を主張するケース）という問題も生じることになり、合意に到達することは容易ではないだろう。

とはいえ、これまでの提言を通じて、WTO改革の主要な論点は明らかになったと思われる。それらは（1）WTOのルールの変更ないし既存のルールの強化・改善、（2）WTOの機構・制度の改善、（3）紛争解決上級委員会制度の見直しまたは改善、（4）その他、の4グループに分類できる。（1）には産業補助金や国有企業に対する規律の強化が含まれる。（2）には通報義務と透明性の強化、理事会・委員会の機能強化が含まれる。（3）には上級委員会の権限の明確化、任期が満了した上級委員会委員の事件担当の限度が含まれる。（4）には途上国に対する特別かつ異なる待遇および途上国の「卒業」の条件が含まれる。このうち、（1）と（4）は暗に中国を名指ししており、先進諸国、特に米国が中国に対す

るWTOルールの規律強化を要求しているものである。(2)の通報義務と透明性の強化も、補助金につき十分な通報を行っていない中国等に対する先進諸国の不満が背景となっている。

以上を踏まえると、WTO改革の隠れたテーマは、成長著しい中国とその経済体制に対する先進諸国の懸念であり、中国の国家資本主義に対する対抗であるといえる。とはいえ、国営企業は中国の経済体制の根幹をなすものであり、中国がこれらの論点について安易に改革に応じることは考えにくい。そのことは、第2節(3)(c)で見た中国の意見書がこの論点に関する主要先進国の主張に強く反対していることから明らかである。

WTO改革の今後の見通しとして、(1)比較的短期間に改革が実現する見込みがあるもの、(2)中期的(第13回閣僚会議ないし第14回閣僚会議)には改革が実現する見込みがあるもの、(3)容易には改革が実現しそうなもの3グループにあえて分類するとすれば、(1)には理事会・委員会の活動強化が含まれよう。これに対して(2)には通報義務と透明性の強化、上級委員会制度改革、いわゆる共同声明イニシアティブのうちデジタル貿易と電子商取引のルール策定が含まれよう。漁業補助金は(1)または(2)のいずれかに含まれよう。それ以外のテーマは(3)に分類されるのではないか。(1)および(2)に分類されるものでも、途上国に対する規律強化につながるテーマに対しては途上国の反対が予想され、第2節で取り上げた有志国の提言がその通りに実現されるとは考えにくい。多くの論点で加盟国の見解が出そろい、議論が進んでWTO改革のモメンタムが高まるにはなお時間を要するだろう。

WTO改革をめぐる現状を提言の主体という観点から整理すれば、三極貿易大臣会合が先行し、EUとオタワ閣僚会合がさらに詳しい提言を公表して追いかけ、これらの提言で実質的に標的とされた中国が対抗する内容の提言を公表したところである。米国は、三極貿易大臣会合に抛りながら、途上国(中国)の卒業に関する提案を公表する一方で、上級委員会改革では沈黙を続けている。各主体は今後自らの提言の実現に向けて賛同する加盟国を増やしていく努力を続けていくだろう。実質的には、国有企業、途上国の卒業問題をめぐって日米欧三極、オタワ閣僚会合と中国が対立する構図となっているが、上級委員会改革をめぐっては米国とその他の加盟国が対立している。鍵となるのは、これらの争点をめぐる各国の見解が収斂していくかどうかである。

WTO改革をめぐる以上の構図の中で、日本はいかなる役割を演じるべきか。三つの役割が考えられる。第一に、比較的短期間で合意が見込まれる理事会・委員会の活動強化について、途上国の意見も聞きながら合意形成を促す *facilitator* としての役割である。第二に、中期的には改革が実現する可能性のある上級委員会改革について、各国の意見の隔たりを

埋める役割である。上級委員会改革については、EUの提案を支持する国が増える一方で、上級委員会危機を招いた米国は提案を行っていない。日本は米国の意見を引き出し、WTOの紛争解決機関などのマルチのフォーラムの他、三極貿易大臣会合、OECD閣僚理事会、ダボス会議などの機会をとらえて、上級委員会改革に向けたEUの提案との隔たりを埋める努力をすべきである。第三に、電子商取引に関する有志国のルール形成を主導する役割である。このテーマをめぐるのは、関税不賦課についてのモラトリアム延長問題に加えて、ルール交渉を加速化する必要がある。日本は、「信頼のおけるデータの自由流通 (Data free flow with trust)」をうたった2019年6月のG20大阪首脳宣言²⁷をとりまとめた。日本は、「信頼のおけるデータの自由流通」を基軸として、電子商取引をめぐる有志国のルール形成を主導すべきである²⁸。

—注—

- ¹ 参照、WTO設立協定第3条2項「世界貿易機関は、附属書に含まれている協定で取り扱われる事項に係る多角的貿易関係に関する加盟国間の交渉のための場 (forum) を提供する。」
- ² 米国は、1962年通商拡大法232条に基づく追加関税は1994年のGATT第21条の安全保障のための例外に該当すると主張する。同様に、1974年通商法301条に基づく対中国制裁関税は、中国による知的財産権の侵害などのWTO協定違反に対する対抗措置として正当化している。EUや中国は、通商拡大法232条に基づく追加関税に対抗した関税引上げをセーフガード協定第8条1項に基づく補償措置として正当化している。
- ³ 1994年のGATT第28条は加盟国がその譲許表を修正するための手続を定めている。
- ⁴ 参照、WTO, *WTO News*, Concerns grow in slippage about subsidy notifications. 25 April 2017.
- ⁵ 参照、外務省「G20 ブエノスアイレス・サミット」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page6_000231.html>
- ⁶ 参照、外務省「G20 大阪サミット」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003217.html>
- ⁷ <<https://www.meti.go.jp/press/2017/12/20171213001/20171213001.html>>
- ⁸ WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States, 1 November 2018. JOB/GC/204, JOB/CTC/14.
- ⁹ WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Japan, New Zealand, Taiwan, and the United States, 1 April 2019. JOB/GC/204/Rev.1, JOB/CTC/14/Rev.1.
- ¹⁰ WTO, Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper, Communication from Canada, 21 September 2018. JOB/GC/201.
- ¹¹ 有志国は以下の国である。オーストラリア、ブラジル、チリ、EU、日本、ケニア、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ¹² Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. 25 October 2018.
<<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>>
- ¹³ Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform group meeting in Davos. 24 January 2019.
<https://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/2019-01-24-davos.aspx?lang=eng>
- ¹⁴ <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/30/speech-by-the-president-of-the-french-republic-to-open-the-oecd-annual-ministerial-council-meeting.en>>

- ¹⁵ EU, Concept paper on WTO modernization. 18 September 2018.
<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf>
- ¹⁶ USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, pp.22-26. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>>
- ¹⁷ 共同提案した 11 の加盟国は以下の通り。オーストラリア、カナダ、中国、アイスランド、インド、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ¹⁸ Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/752.
- ¹⁹ Communication from the European Union, China and India to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/753.
- ²⁰ 現行では上級委員会委員は非常勤職とされている。参照、WTO, Recommendation by the Preparatory Committee for the WTO approved by the Dispute Settlement Body on 10 February 1995, WT/DSB/1, 19 June 1995, paras.10-12.
- ²¹ 参照、紛争解決了解第 17.7 条「上級委員会は、必要とする適当な運営上のおよび法律問題に関する援助を受ける。」
- ²² 共同提案した 9 の加盟国は以下の通り。オーストラリア、香港、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、パナマ、シンガポール、スイス、トルコ。
- ²³ 参照、WTO, Sanitary and Phytosanitary Information Management System. <<http://spsims.wto.org/>>
- ²⁴ 参照、WTO, Technical Barriers to Trade Information Management System.
<<http://tbtime.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search>>
- ²⁵ Draft General Council Decision, Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO, 15 February 2019. WT/GC/W/764.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/251580/q/WT/GC/W764.pdf>
- ²⁶ China's proposal on WTO Reform, Communication from China, 13 May 2019, WT/GC/773.
- ²⁷ G20 Osaka Leaders' Declaration, 29 June 2019, para.11.
<https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html>
- ²⁸ 本稿の執筆に当たり、小田部陽一元ジュネーブ代表部大使より貴重なご助言を賜った。

第9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

世界経済研究会のテーマ『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』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 サミットを主導した。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¹

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²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組みを進めるとともに、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る、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ともに、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つかず、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 年以來、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。

おわりに

G20 議長国の期間は 12 月～翌年 11 月までの 1 年間であるが、G20 の運営に当たっては現議長国、前議長国並びに次期議長国によるトロイカ体制が組まれている。2018 年議長国のアルゼンチンから議長を引き継いだ日本では 2019 年 6 月 8 日および 9 日、福岡で財務大臣・中央銀行総裁会議を、6 月 28 日および 29 日、大阪で首脳会議を開催した。そして米中の貿易摩擦が深まる中、自由で開かれた市場を維持するために、政策協調を進めるとの「大阪首脳宣言」を採択した。また、途上国が債務の罠に陥るのを防ぐために、付属文書として「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」が策定された。なお、サウジアラビアが議長国となる 2020 年には、日本は前議長国として引き続き、質の高いインフラ投資、債務の持続可能性、デジタル課税などの課題で、議長国をサポートしていくことになる。

—注—

- 1 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。
- 2 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、2019 年 1 月 28 日アクセス。

第10章 多国間主義のレジリエンス ——重層性、専門家・地方政府ネットワーク、セキュリティ化、国内制度構造——

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、さまざま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、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さまざま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、さまざま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、多国間主義の重層性、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*）、議会行政府関係といった国内制度構造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) 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はさまざま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との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なかで形成されてきた。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/）。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年以來、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）。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）。SARSの感染者は2002年11月中旬に広東省で最初に発生し、2003年1月には広東省、中央の中国CDCに情報が提供されていたが、正確な情報が公表されることはなかった（唐亮 2003）。そのような状況の下で、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>）。

(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3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もっていた。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みられた。

2015 年 4 月、国連事務総長主導の下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なかには、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。

（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合同外部評価（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カ国中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合同外部評価報告を比較した研究では、合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、合同外部評価は寄与していると考えられる。

(4) その後の感染症危機

2014年のギニア、シエラレオネ、リベリアの西アフリカ3カ国におけるエボラ出血熱流行の後も、いくつかの感染症危機が発生した。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）」としてのWHOによる認定は、3回行われている。2016年2月のジカ熱の流行、2019年7月のコンゴにおけるエボラ出血熱の流行、2020年1月の中国の武漢を起点とする新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の流行の3つである。これらのうち、コンゴにおけるエボラ出血熱の流行は、2014年の西アフリカ3カ国におけるエボラ出血熱流行と同様、現地における紛争や政治的不安定が、感染症の影響を大きくしたというタイプという危機であったが、新型コロナウイルス感染症の流行は、地域間、各国間で急激に感染が拡大するといったタイプの危機である。

中国は、2002年から2003年のSARSの経験を踏まえ、感染症危機に対する一定の対応はとってきた。当初、感染症危機に対する行政機構としては、中央では国務院の衛生部、地方では衛生局が対応する体制であった。SARS発生の直前の2002年1月に、アメリカCDCをモデルに、中国CDC（中国疾病預防控制中心）が設置された。しかし、中国CDCは、SARS対応に関しては、報告共有・公開、原因確定に時間を要し、十分機能しなかった。その後、2003年4月の政治局会議において、SARSが安定、国民の健康と安全にかかわる重要課題と位置づけられ、状況を正確に把握して上層部に報告し、定期的に社会に公表することが指示されて以来、強制的隔離措置も含め、対応が進むこととなった（唐亮2003）。また、このような対応の変化の背景には、WHOの影響があった（井上2010）。

その後、約10年をかけて、基本的な突発公衆衛生事件のための制度が構築された。また、被害への補償制度の構築、地方のCDCのインフラ整備等も進んだ。また、中国も国際保健規則締約国として、要求されているコアキャパシティの要求の達成を目指してきた。達成期限とされていた2012年時点の中国のコアキャパシティの水準は、着実に向上していた。また、国レベルで保健医療行政を担う行政機関として、2013年の行政機構改革で衛生部と国家人口計画生育委員会との合併により国家衛生計画生育委員会が設置され、現在、国家衛生健康委員会となっている（土居2020）。

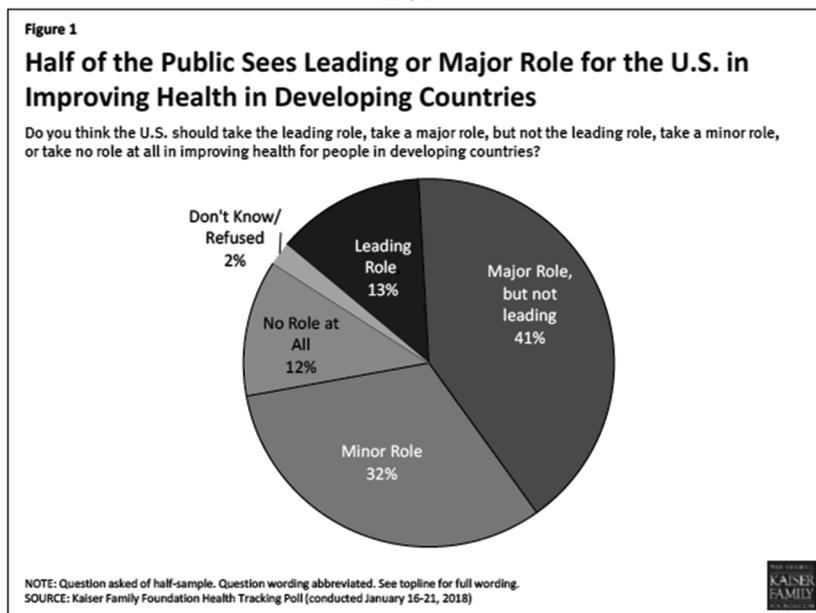
このようなSARS以降の対応を踏まえ、新型コロナウイルスへの対応に関しては、SARSの場合と比較した場合、一定の改善はみられる。政府が武漢において最初に患者・死者を確認したのは2019年12月8日であったが1カ月後の2020年1月1日には武漢の市場の閉鎖を行い、1月10日には国際的なコンソーシアムが関与する形でウイルスの遺伝子解析を行い、SARSのウイルスとの類似性を確認した。また、症例の発生から政府が新たな流

行を認めるまでの時間も、SARS の場合は 4 カ月近くかかったのに比べればかなり短かった (Nkengasong 2020)。しかし、当初、政府が情報の公開を制限し、また、実質的対応がとられたのが 2020 年 1 月後半であったために、旧正月を前に武漢から 500 万人ともいわれる大量の人々が移動するといったことが発生し (Phelan, et. al. 2020)、中国内各地、世界各地に流行が拡大することとなった。そのため、前例のない封鎖、さまざまなモノや人の移動の制限が行われることになった (Phelan et. al. 2020, Kickbusch and Leung 2020)。しかし、対応が遅れたために緊急的に厳格な移動制限が行われたこともあり、これらの制限に関する情報は、国際保健規則が求めるように WHO を通して十分共有されてはならず、また、制限のあり方自体も国際保健規則に照らして適切なものであるのか、課題も残っている (Habibi et. al. 2020)。

(5) グローバルヘルスとアメリカ

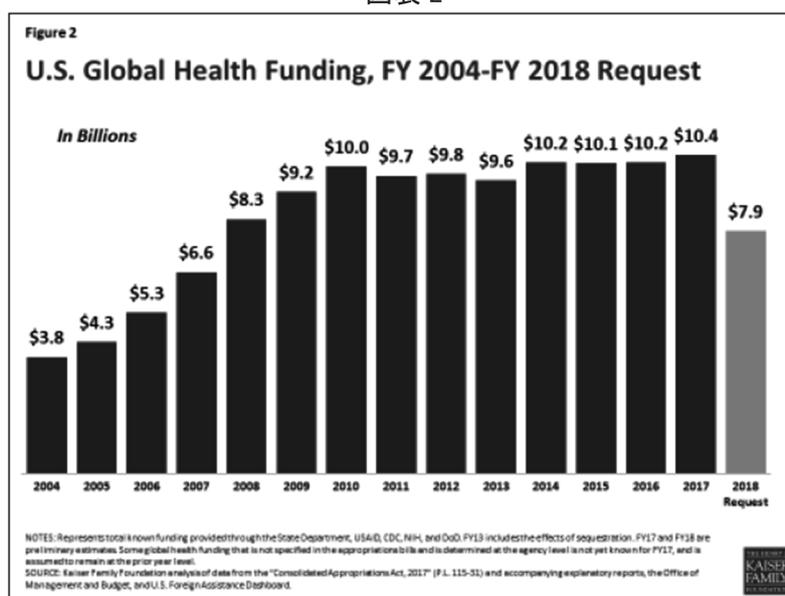
アメリカは、これまで、グローバルヘルスにおける主要な資金提供の主体であり、国内的にも超党派的な支持を得てきた (KFF 2018b)。また、2017 年度の国際援助のうち 27% はグローバルヘルスを対象とするものであり、世論調査でも支持を得てきた (図表 1) (Kates et al. 2018)。金額的には 2004 年以後拡大を続け、2010 年からは 100 億ドル程度で安定してきた (図表 2)。

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)、関係者は危機感をもつこととなった (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

(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のように、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「手続き及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もつ 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にとどめた。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/）。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）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を透明性、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（Cole 2015）。例えば、オストロムは、世界銀行への報告のなかで「多中心的アプローチ（polycentric approach）」を主張した（Ostrom 2009）。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、いくつかの現象のなかで、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、さまざま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)。そのようななかで、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)。そのなかでは、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も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/>)。

(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言及は落とされた。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 (Hale 2016)。

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 Johnson 2017)。LAPP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 (Hale 2016)。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136パラグラフにおいて、「国内政策やカーボン・プライシング（炭素の価格付け）といった手段を含め、排出削減活動にインセンティブを与えるという役割の重要性も認識する（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の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ように抑えること、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度高い水準までに制限するための努力をし、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に、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ある枠組みであって、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として設定する（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。

（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、さまざま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）」な性格をも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もっていた。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もっており、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)。あるいは、24州の州知事の超党派的な集まりである「アメリカ気候同盟 (United States Climate Alliance: USCA)」という組織も存在する (USCA 2019, Murthy 2020)。現時点で、アメリカの人口の55%をカバーすることになっている。USCAはパリ協定の目標達成を目的としており、温暖化ガス排出削減の記録をとり、公表することを具体的に目指している。

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もつ議会は、大統領から一定の自立性をもっていた。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%の削減を要求したが、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、影響をもつ可能性も否定できない (Selby 2018)。

(5) 連邦政府と地方政府との緊張関係

2. (3) あるいは2. (4) で論じたように、アメリカにおいては、連邦政府＝トランプ政権はパリ議定書からの離脱を志向しているが、一定の州等の地方政府は、パリ協定へのコミットメントを示している。このようななかで、連邦政府と一定の緊張関係にある地方政府の役割をどのように評価するのかという課題がある (Balthasar, Schreurs, and Varone 2020, Trachtman 2019)。

まず、理論的には、州や都市はパリ協定の署名当事者になることはできない。しかし、マーシーは、地方政府は規範支持者 (norm sustainer) としての役割を果たすことができるとする。具体的には、①自らの温暖化ガス排出削減等に関する情報開示 (disclosure) による履行確保 (compliance)、②規範における原則の明確化 (例えば、「共通だが差異ある責任」の具体的内容を、地方政府の具体的なコミットメントを通して体现し、規範内容の明確化を図ること)、③政策の実現可能性 (feasibility) の証明といった役割を果たせるとする。これは、NGO のような組織が果たす規範起業家 (norm entrepreneur) としての役割、国のような協定当事者が果たす規範主催者 (norm sponsor) としての役割と対置されるとする (Murthy 2020)。このような、規範支持者としての役割、あるいは規範起業家としての役割については、パリ協定において、NAZCA (Non-State Actor Zone for Climate Action platform) という枠組みが与えられていると考えることができる。

また、トランプ政権の下においては、実際に、連邦政府と地方政府の緊張関係が進行している。アメリカにおいては、州の役割は、特にカリフォルニア州に関連して歴史的ななかで規定されてきた面が大きい。カリフォルニア州では、1969年に、ロサンジェルス、サンフランシスコ湾地域における大気汚染規制が超党派的支持の下で制定され、実施のための行政機関として CARB (California Air Resources Board) が設置された。翌1970年、連邦政府が CAA (大気清浄法) を全面改定したが、既に存在したカリフォルニア州規制の方が厳しかったので、カリフォルニア州に対してウェイバー (the California waiver) を認めたという経緯がある。その後、1977年には、CAA の修正において、他州にもカリフォルニア州と同一基準を採用するのであれば、ウェイバーを認めるという規定が追加された (Mazmanian, Jurewitz, and Nelson 2020)。

そのような状況の下で、トランプ大統領は、自動車燃費規制に対してカリフォルニア州に2013年に付与されたウェイバー撤回の提案を2018年8月に行った。燃費規制については、カリフォルニア州と他の13州及びワシントン DC が他よりも厳しい基準を採用してい

た。このようなウェイバーを撤回する際の法的理由として、トランプ政権は、①気候変動はグローバルな問題なので州規制は不要であること、②厳しい規制は技術的に実現可能性がないこと、③温暖化ガスについては他の法（EPCA：Energy Policy and Conservation Act）により連邦が管轄を先占しているという論点を提示した。しかし、①については、元来ゼロエミッション車導入理由はNOx規制であったこと、②については既にCARBが技術的実現可能性を確認していること等を考えると、なかなか難しい議論であった（Hankins and Bryner 2018）。

その後、トランプ政権とカリフォルニア州の交渉が行われたが、妥協することはできず、2019年7月、カリフォルニア州は一部の自動車メーカー（BMW、本田、フォード、フォルクスワーゲン）と温暖化ガス排出削減に関する自主的合意を締結した。それに対して、2019年9月トランプ大統領が実際にウェイバーを撤回すると、カリフォルニア州、他の22州、ワシントンDC、ニューヨーク市、ロサンゼルス市は、まずはNHTSA（National Highway Traffic Safety Administration）に対し、その後、EPAに対して訴訟を提起した。他方、自動車メーカーは割れており、2019年10月に、GM、トヨタ、マツダ、現代等11社はトランプ大統領支持で訴訟に参加した。そのため、カリフォルニア州は、これらの11社を州の調達から締め出す枠組みを構築することとなった（Oller 2019）。

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、多国間主義自体の重層性がある。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もった専門家ネットワークやC40、R20、USCA（アメリカ気候同盟）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、国内制度構造の要因がある。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。また、特にアメリカにおいては、連邦政府と州政府（特にカリフォルニア州）の歴史的な緊張関係が、重要な規定要因となっていた。

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。感染症対策においては、中国において SARS の後一定の能力構築はなされてきたと確認されるが、国内情報管理のあり方等に関して未だに課題は大きいようだ。

【参考文献】

- 井上一郎（2010）「危機と中国の政策決定—事例研究：SARS への中国当局の対応」『中国研究論叢』2010年9月号。
- 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。
- 土居健市（2020）「中国における保健ガバナンス改革と国際的展開」城山英明編『グローバル保健ガバナンス』東信堂（刊行予定）。
- 唐亮（2003）「SARSをめぐる中国の政治と情報」『国際問題』525号
- 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。
- Andreas Balthasar, Mirand A. Schreurs, and Frederic Varone (2020), “Energy Transition in Europe and the United States: Policy Entrepreneurs and Veto Players in Federalist Systems”, *Journal of Environment & Development*, Vol. 29-1.
- 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.
- Roojin Habibi, Gian Luca Burci, Thana C de Campos, Danwood Chirwa, Margherita Cinà, Stéphanie Dagron, Mark Eccleston-Turner, Lisa Forman, Lawrence O Gostin, Benjamin Mason Meier, Stefania Negri, Gorik Ooms, Sharifah Sekalala, Allyn Taylor, Alicia Ely Yamin, Steven J Hoffman (2020), “Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak”, *Lancet*, 13th February 2020 (online).
- 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/>).
- Meredith Hankins and Nicholas Bryner (2018), “Trump Administration and California are on Collision Course over Vehicle Emissions Rules”, *The Conversation*, August 3, 2018 (<https://theconversation.com/trump-administration-and-california-are-on-collision-course-over-vehicle-emissions-rules-100574>)
- 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 Guenael 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 Kaiyang Xu (2017), “Aligning Subnational Climate Actions for the New Post-Paris Climate Regime”, *Climate Change* Vol. 142.
- Jennifer 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*.
- Jennifer Kates, Josh Michaud, Ashley Kirzinger and Cailey Muñana (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 ad David G. Victor (2010), “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspective on Politics*, Vol. 9-1.
- Robert O. Keohane ad 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.
- Iлона Kickbusch, Gabriel Leung (2020), “Response to the Emerging Novel Coronavirus Outbreak”, *BMJ*, Vol. 368.
- Daniel A. Mazmanian, John L. Jurewitz, and Hal T. Nelson (2019), “State Leadership in U.S. Climate Change and Energy Policy: The California Experience”, *Journal of Environment & Development*, Vol. 29-1.
- Josh Michaud, Kellie Moss and Jennifer Kates (2017), “The U.S. Government and Global Health Security”, The Henry J. Kaiser Family Foundation.
- Sharmila L. Murthy (2019), “States and Cities as “Norm Sustainers”: A Role for Subnational Actors in the Paris Agreement on Climate Change”, *Virginia Environmental Law Journal*, Vol. 37-1.
- John Nkengasong (2020), “China’s Response to a Novel Coronavirus Stands in Stark Contrast to the 2002 SARS Outbreak Response”, *Nature Medicine*, 27 January 2020 (online).
- Samantha Oller (2019), “California Strikes Back at Trump Efforts to Revoke Emissions Waiver: State sues EPA and snubs automakers who defended Trump’s position on one federal policy”, *CSP*, Nov. 20, 2019 (<https://www.cspdailynews.com/fuels/california-strikes-back-trump-efforts-revoke-emissions-waiver>)
- Elinor Ostrom (2009), “A 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.
- Alexandra L. Phelan, Rebecca Katz, and Laurence O. Gostin (2020), “The Novel Coronavirus Originating in Wuhan, China: Challenges for Global Health Governance”, *JAMA*. Vol. 323-8.
- 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).
- Samuel Trachtman (2019), “Building Climate Policy in the States”, *The Annals of the American Academy*, Vol. 685.
- 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).
- USCA (2019), “2019 FACT SHEET” (https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5ccb5aa56e9a7f542fe4233c/1556830885910/USCA+Factsheet_April+2019.pdf)
- Jeremy Youde (2018), “The Securitization of Health in the Trump Era”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72-6.

第11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。本稿は、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、「分散台帳技術」は台帳の分散性に着目した用語であり、「ブロックチェーン」は台帳の構造に着目した用語であるが、本稿では特に注記する場合を除いて、これらは同じ技術体系を指すものとして位置付ける。

1. 分散台帳技術の思想的背景

分散台帳技術／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）¹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)² 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³。

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。

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限定されており、2010年5月になって初めて、2枚のピザを1万ビットコインで購入するという市場取引に使用された⁴。1万ビットコインは当時 25米ドルの価値であったが、現在の価格では約 96億円の価値になる⁵。

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。

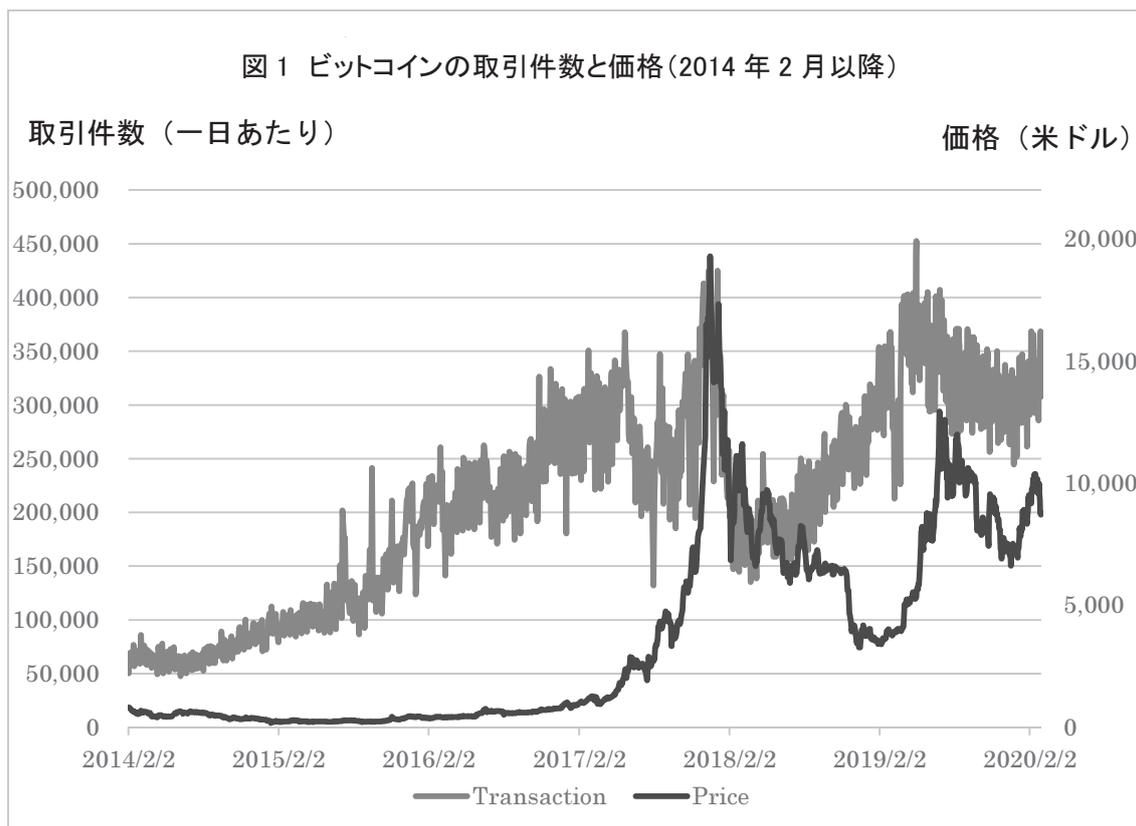
一方、2012年頃のキプロス金融危機の際に、預金封鎖から逃れるためにビットコインが資金退避先として使われるといった動きがあり、徐々に一部の支持者や開発者コミュニティ以外にも利用が広がってきた。2014年には東京の仮想通貨取引所マウントゴックスから大量のビットコインが流出した事件により、一般の人々にも投資先あるいは決済手段としてビットコインが普及しつつあることが明らかになった。

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⁶。

2. 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、2020年2月末時点ではおよそ8,000ドル台後半となっている（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（2020年2月29日）まで一日あたりおよそ30万件程度で推移している。さらに直近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^{7, 8}

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、後述する中央銀行デジタル通貨（CBDC：Central Bank Digital Currency）について研究を行ってきた。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⁹。こうした規制は、主として仮想通貨の普及に伴って損害を被る消費者を保護する目的で導入され、同様の法制度は、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¹⁰。

(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^{11,12}。こうした制度化は、規制の強化とも言えるが、むしろ日本の法体系の中に仮想通貨を位置づけたことにより、消費者の信頼感を増す効果があったと見られている。実際、2017年の法施行後、ビックカメラなど多くの人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¹³。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。一方、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。この背景には、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ていたということが挙げられる。また、不特定多数者により運用されるグローバルなブロックチェーンを国がその法管轄において規制することは難しく、各国で運営さ

れる仮想通貨取引所を規制対象とすることが現実的であったという事情もあるだろう。

3. 非金融分野における分散台帳技術の応用

(1) 非金融分野における応用検討

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。

分散台帳技術の応用には様々な形態がある。例えば、仮想通貨の機能を応用した地域通貨やIoT（Internet of Things）での活用や、著作権など仮想通貨以外の情報を登録する「台帳」としての使い方がある。また、ブロックチェーン上で動作するソフトウェアである「スマートコントラクト」機能を応用した電力取引、シェアリング、クラウドソーシングなど自律分散的なサービスの企画も行われている。

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。

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ム企業が提供していたサービスを、プラットフォーム企業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ム企業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。

(2) 非金融分野への応用に関する政府の推進状況

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¹⁴。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目指しているとされる¹⁵。

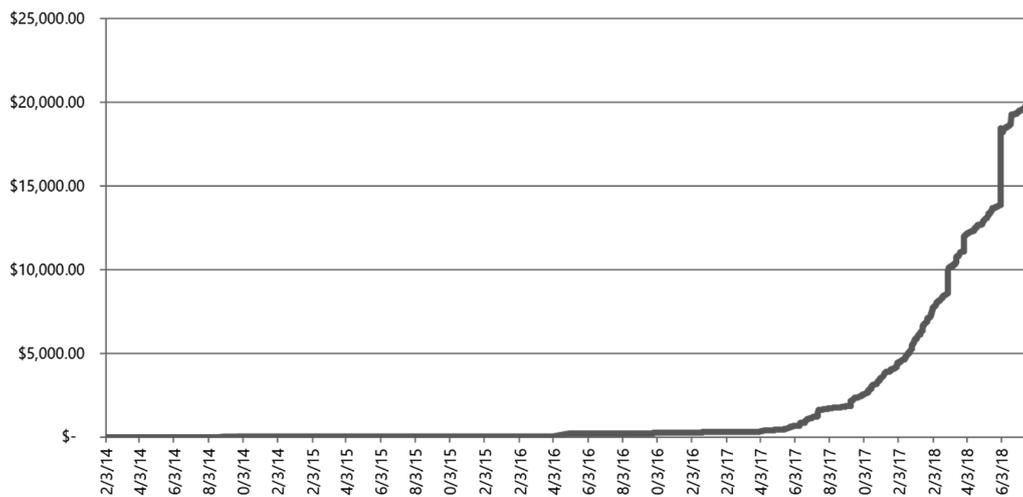
一方、中国は仮想通貨の使用、マイニング、ICO などについて規制を強化しているが、ブロックチェーン技術そのものの利用については積極的な姿勢を見せている。例えば、中国工業情報化部はブロックチェーンの標準化を2018年の優先事項に指定している¹⁶。また、中国政府は2018年の全人代でブロックチェーンに関する議論を深め、2018年3月12日に専門家委員会の発足を公表している¹⁷。このように、仮想通貨に対する規制強化と警戒感とは対照的に、非金融分野におけるブロックチェーン技術の活用は、行政の支持も得て活発な開発が進められてきた。

(3) ICO (Initial Coin Offering) の動向と規制

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2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プロジェクトもあった(表1)。

図2 ICOによる累積調達額
累積のICO投資額（百万米ドル）



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

ICOには、何らオブリゲーションなく資金調達ができるためモラルハザードを生みやすく、詐欺的な活動につながり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¹⁸、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ある会社の 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¹⁹。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。

一方、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²⁰。また、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²¹。

4. 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の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²²。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²³。

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²⁴。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²⁵。当初は日常的な決済手段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、各国政府としては通貨ではないということを確認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に既存制度への組み込みが進められてきた。

5. Libra と中央銀行デジタル通貨に見る技術とガバナンスの多様性

こうした既存制度との接合という点で注目される動きは、Facebook 社が中心となって導入を目指している仮想通貨「Libra」と、中央銀行が従来発行してきたフィアット通貨を分散台帳技術で発行する「中央銀行デジタル通貨（CBDC：Central Bank Digital Currency）」である。

「Libra」は Facebook を中心とする企業コンソーシアム「Libra Association」が企画・運営する仮想通貨であり、2019年6月にその構想が発表され、2020年には発行開始とされている。技術的には、この運営に参加する企業がノード（ブロックチェーンを記録するコンピュータ）を持ち合うコンソーシアム型のブロックチェーンであり、その運営に関する意思決定も Libra Association により行われる。この点で、不特定多数者による非中央集権的ガバナンスを目指して構築されたビットコインとは大きく異なるガバナンス体制となっている。また、ここで発行される Libra という仮想通貨は、既存のフィアット通貨や国債などの資産によりバックアップされる。利用者が Libra を購入するために支払った対価をもとに既存資産を購入することで、Libra の価値の裏付けとし、Libra の価格の安定性の向上を目指したものである。こうした他の資産との紐づけによる価値の安定性を目指した仮想通貨は、先述のようにステーブルコインとも呼ばれ、これまでも Tether や DAI など様々なものが市場で取引されている。

Libra を巡っては、その構想が発表されて以来、公的機関や米国議会による強い懸念と批判を受けてきた。懸念の理由としては、金融機関としての信頼性の欠如、マネーロンダリングや消費者保護、プライバシーや国家安全保障の問題など様々なものが挙げられている²⁶。しかし、おそらく最大の懸念は、Libra の幅広い普及が、フィアット通貨の存在意義と中央銀行を中心とした金融システムの有効性を揺るがしかねないという点であろう²⁷。

その一方、Facebook の立場からすれば、独自の通貨を導入するメリットはある。Facebook は、今では世界中で約 25 億人が使うコミュニケーションツールとなっており、そこには多くの企業が広告・宣伝やコミュニティの運営という側面で消費者と関わっている。そこで決済機能を付加することはサービスの展開としては自然な流れである。その一方で、そこで使われる通貨をどこか一国のフィアット通貨に絞ることは、多国籍のユーザーが縦横無尽に利用するプラットフォームとしては大きな制約となる。また各国通貨に対応した場合、

両替に手数料と手間がかかることになり、プラットフォーム上での取引を円滑に行うことを阻害する要因となる。こうしたことを考えれば、Facebook が Libra のようにどこの国にも依存しない新しいグローバル通貨を導入しようとするには、サービス提供者の立場からすれば一定の合理性がある。すなわち、国という枠組みを既に越えてサービスを展開しているグローバル企業にとっては、そこでやり取りされる情報と価値の流通範囲に適した価値の単位と決済手段を用意したいという意図があり、こうした試みが、通貨や金融政策を国の主権の重要な構成要素とみてきた各国政府との軋轢を生んでいる構図となっていると理解すべきだろう。

こうした中でもう一つ注目すべき動きは、従来フィアット通貨を発行してきた各国中央銀行が、ブロックチェーン技術を利用して発行するデジタル通貨、いわゆる「中央銀行デジタル通貨」に関する動向である。これまでもスウェーデンやウルグアイなどにおいて真剣に検討されていると報じられてきたが²⁸、カンボジアの中央銀行が日本のブロックチェーン企業であるソラミツと組み、2020年にも中央銀行デジタル通貨を発行するとみられている²⁹。

中央銀行デジタル通貨には、銀行間決済等のみに使われる「ホールセール (wholesale)」型と、一般消費者が支払いに使用する「一般目的 (general purpose)」型に大別されるが³⁰、BIS (国際決済銀行) の調査によると³¹、各中央銀行がそれぞれの形態を採用するモチベーションとしてはいずれも第一位が決済の安全性、第二位が決済の効率性となっている。しかし当該調査に関するレポートにも記されている通り、各中央銀行はまだ探索期間であり、明確なメリットを特定していないと同時に、単に物理的な現金を電子化することのメリットと、特に分散台帳技術を使用することのメリットの区別が明確になされていない可能性もある。しかしいずれにしても、中央銀行でデジタル通貨を実現する場合の情報技術的アーキテクチャは、処理スピードやプライバシー保護の観点からパーミッションドの形態になる可能性が高いと考えられる。その観点では、中央銀行デジタル通貨が分散台帳技術の採用を前提として議論されているのは、ガバナンスの分散性というよりも、処理のスケールビリティや可用性、冗長性といった理由からであると考えられる。

先に見たように、ビットコインは草の根的な運動に基づき、非中央集権的、分散的なガバナンスを志向して生まれてきた。しかし、同じブロックチェーン／分散台帳技術を使いながらも、Libra は国家ではなく企業連合によるグローバルな通貨の実現を目指しており、中央銀行デジタル通貨は、あくまでも国家を単位とする通貨システムのデジタル化を志向するものである。とりわけ、Libra のようなグローバルな仮想通貨が大規模に普及すると、フィアットマネーを中心に構築されてきた各国の金融・財政制度に大きな影響を及ぼす可

能性が出てくる。中央銀行デジタル通貨への注目は、広範囲に普及する可能性のある民間デジタル通貨への対抗策という側面もあるだろう。

分散台帳技術／ブロックチェーン技術は、非中央集権的ガバナンスを志向して誕生した技術であるが、ビットコイン、Libra、中央銀行デジタル通貨の対比は、技術が多様なメリットを活かし、異なるコンテキストで利用されうることを示しており、また技術がもたらすガバナンスの揺らぎに対する軋轢が生まれつつあると見ることができる。

6. 社会的ニーズに対応した分散性の制限

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 が主導する Hyperledger プロジェクトは³²、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³³。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。

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／ブロックチェーン技術は、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。しかし、規制への対応、運営の効率性の追求といった観点から、当初目指してきた分散性はやや薄まってきている。また、Libra や中央銀行デジタル通貨の例に見られるように、必ずしも自律分散性に着目せず、異なる技術的特徴やコンテキストにおいて分散台帳技術／ブロックチェーン技術を活用しようとする動きも見られるようになった。

その一方、現在キャッシュレスの推進に向けて活発な促進策が講じられているが、そのサービスを担うのは、多くはクレジットカード事業者や、交通系 IC カード事業者、QR コード決済を提供するモバイルペイメント事業者である。急速に普及するキャッシュレスサービスは、必ずしも分散台帳技術／ブロックチェーン技術のような自律分散的なガバナンス構造をもったものではなく、むしろ中央集権的な技術的メカニズムに基づくものである。それでも消費者が受け入れ、普及が進んでいる現状は、一般消費者にとって「自律分散性」が利便性や安全性と比べて必ずしも重要なファクターではないという可能性も示唆している。

分散台帳技術／ブロックチェーン技術は、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ことができるだろう。

—注—

- ¹ Nakamoto, S. (2008) Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.
- ² Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A. and Goldfeder, S. (2016) *Bitcoin and cryptocurrency technologies: A comprehensive introduction*. Princeton University Press.
- ³ *ibid.*

- 4 Quartz, *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.
- 5 2020年2月13日時点の価格。1BTC=958,111.54円による。
- 6 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.
- 7 Blockchain. Market Price (USD). <<https://www.blockchain.com/charts/market-price?timespan=all>>, accessed on February 15, 2019., 但し2019年5月19日以降のデータは2020年3月1日に取得し、それ以前のデータと結合した。
- 8 Blockchain. Confirmed Transactions Per Day. <<https://www.blockchain.com/charts/n-transactions>>, accessed on February 15, 2019. 但し2019年5月19日以降のデータは2020年3月1日に取得し、それ以前のデータと結合した。
- 9 Narayanan, A., Bonneau, J., Felten, E., Miller, A. and Goldfeder, S. (2016), *ibid.*
- 10 Coindesk. Vermont Law Adds Bitcoin as ‘Permissible Investment’ for MSBs.
<<http://www.coindesk.com/vermont-law-bitcoin-msbs-investment/>>
- 11 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>>
- 12 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
- 13 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/>>
- 14 Coindesk. Arizona Lawmakers Pass Blockchain Records Bill. <<http://www.coindesk.com/arizona-pass-blockchain-bill/>>.
- 15 Coindesk. Delaware Introduces Bill to Legally Recognize Blockchain Stocks.
<<http://www.coindesk.com/delaware-introduces-bill-legally-recognize-blockchain-stocks/>>
- 16 Coindesk. Blockchain Standardization Tops Chinese IT Ministry’s 2018 Agenda.
<<https://www.coindesk.com/blockchain-standardization-tops-chinese-it-ministrys-2018-agenda/>>.
- 17 Coindesk. China IT Ministry to Create Official Blockchain Standards. <<https://www.coindesk.com/chinas-it-ministry-moves-to-create-national-blockchain-standards/>>.
- 18 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.
- 19 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.
- 20 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.
- 21 Coindesk. *Ontario Securities Regulator Approves TokenFunder ICO.* <<https://www.coindesk.com/ontario-securities-regulator-approves-tokenfunder-ico/>>, accessed on February 18, 2019.
- 22 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.
- 23 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.
- 24 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.
- 25 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.
- 26 日本経済新聞. 米議会、当局「リブラ」包囲網 事業停止求める声も.
<<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO47352440U9A710C1FF8000/>>, accessed on March 1, 2020.
- 27 European Parliament. What if Libra disrupted the financial system?
<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/634443/EPRS_ATA\(2019\)634443_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/634443/EPRS_ATA(2019)634443_EN.pdf)>, accessed on March 1, 2020.

- ²⁸ Barontini, Christian and Holden, Henry (2019) “Proceeding with caution – a survey on central bank digital currency”. *BIS Papers* No. 101. <<https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap101.pdf>>, accessed on March 1, 2020.
- ²⁹ JETRO. デジタル決済システム「バコン」、2020年に正式導入の見込み。2019年12月26日。 <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/12/33003ac7dc60352f.html>>, accessed on March 1, 2020.
- ³⁰ BIS (2018) *Central bank digital currencies*. Committee on Payments and Market Infrastructures Market committee. <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf>>, accessed on March 1, 2020.
- ³¹ Barontini and Holden (2019), *ibid*.
- ³² Wikipedia. <<https://en.wikipedia.org/wiki/Hyperledger>>, accessed on February 18, 2019.
- ³³ Hyperledger Whitepaper. <https://docs.google.com/document/d/1Z4M_qwILLRehPbVRUsJ3OF8Iir-gqS-ZYe7W-LE9gnE/edit?pref=2&pli=1#heading=h.m6iml6hqnm2>, accessed on February 18, 2019.

第12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）」¹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²。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。

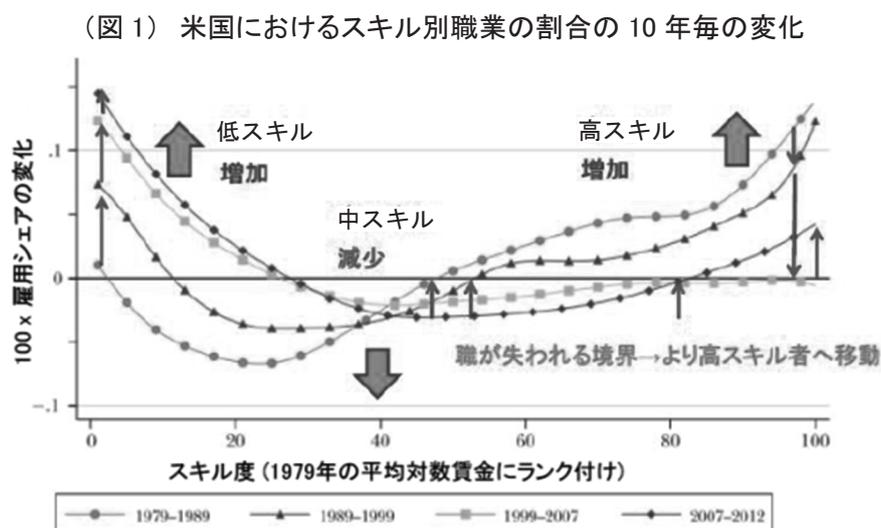
日本が米国の後を追って、社会の経済格差が深刻化してくるのは、これからだろう。日本は米国という貴重な前例を参考にして、そのための準備をしておかないといけない。

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たとしても、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。

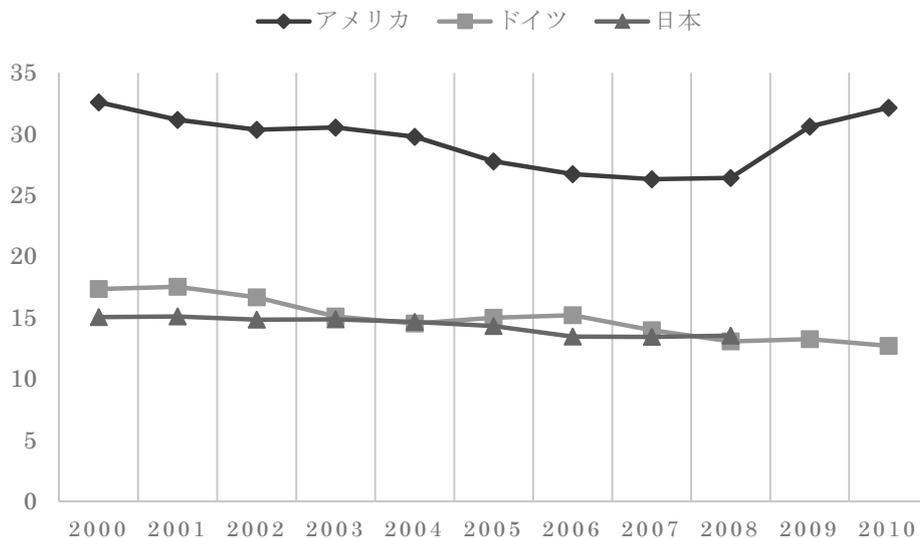
第五に、職を失った中スキルの労働者が移動する先は、高スキルか、または低スキルのどちらかだが、上記したように、技術が進むほど企業が求める高スキルのレベルは高くなり、中スキル者だった人がいくら自己投資しても高スキルに移行していく人はとても少ない。例えば、そこそこの大学を出て年収300万円くらいで経理業務をしていた人が、いくら自己投資をしても、情報機器を使いこなしてさまざまなビッグデータを分析し、数千万円を稼ぐ企業コンサルタント、アナリスト、データエンジニアなどになることは難しい。そのため、大部分の中スキルだった人は、低スキルに落ちていったことが伺える。高スキルの雇用者の伸びが時間とともに鈍化する一方、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:%)

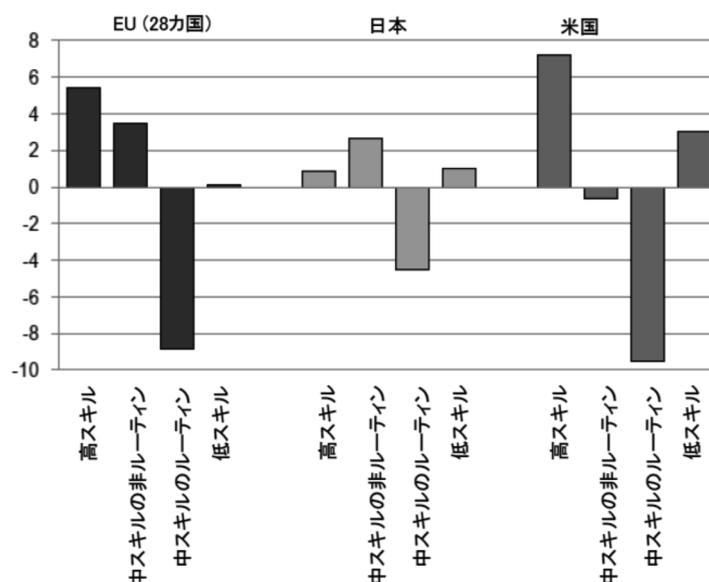


出典：OECD ICT investment

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った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はず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。

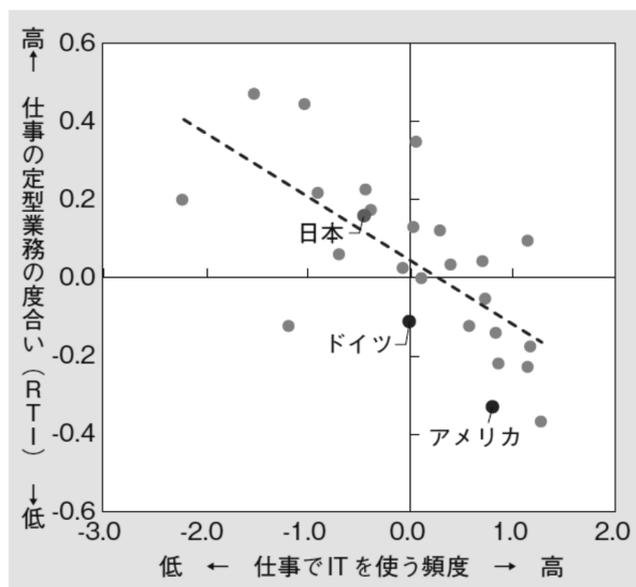
日本企業は、雇用の現状維持の傾向が強く、技術進歩に伴って本来であれば機械で代替できる部分で人間が働いていたり、高スキル人材を養成していない。技術進歩に応じた雇用状態が合っていないため、生産性低下、企業競争力低下を招いているものと思われる。順送り人事、過去と同じ業務の繰り返し、働き方の現状維持、の結果と言える。

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³。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。

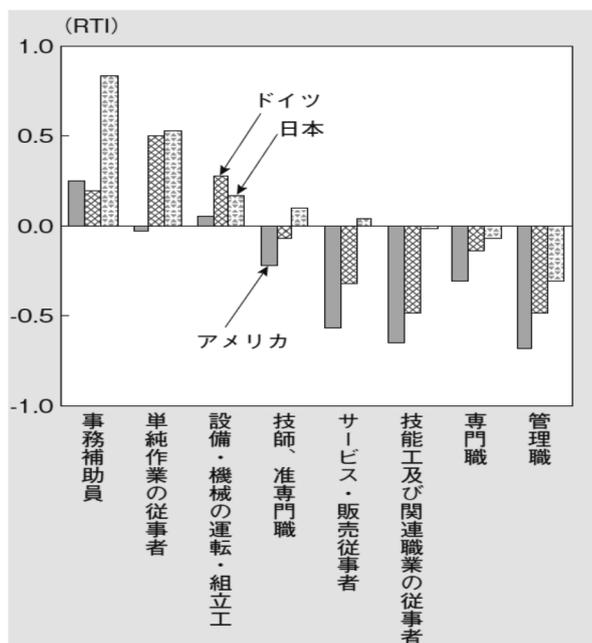
(図4) 定型業務集約度と仕事でITを使う頻度



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っている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

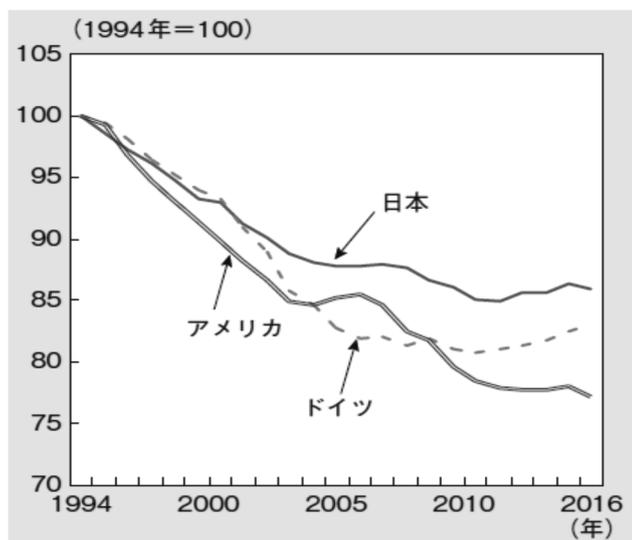


出典：「2018年度年次経済財政報告（経済財政白書）」（2018年8月）

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はずである。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）。

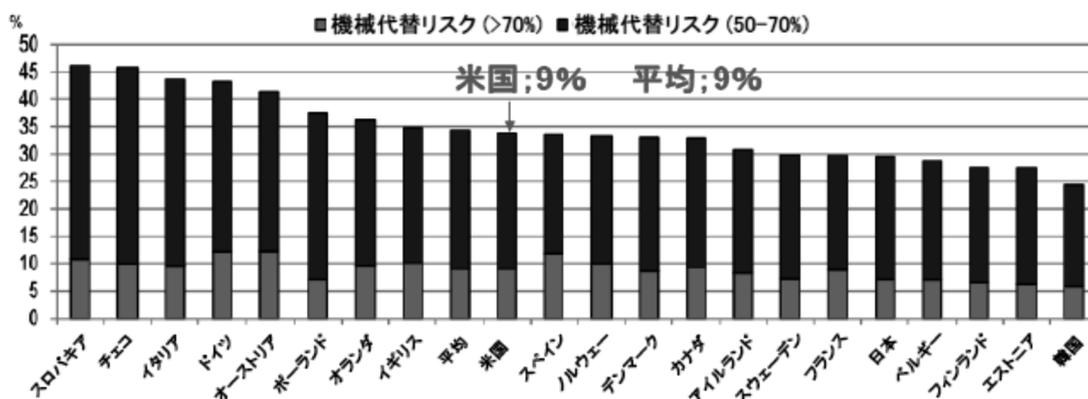
(図6) 投資(IT関連機器、機械設備等)の相対価格の推移



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



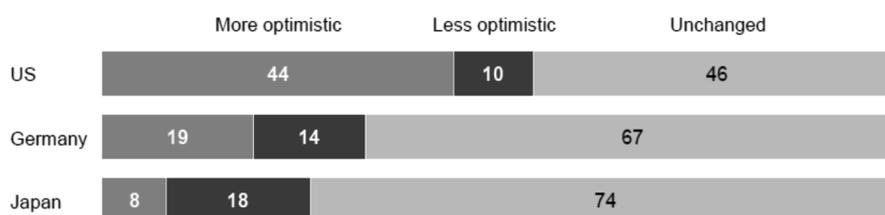
(注) The Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) と Arntz, M. T. Gregory and U. Zierahn (2016)をもとにOECDが作成
出典：OECD (2016).

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。

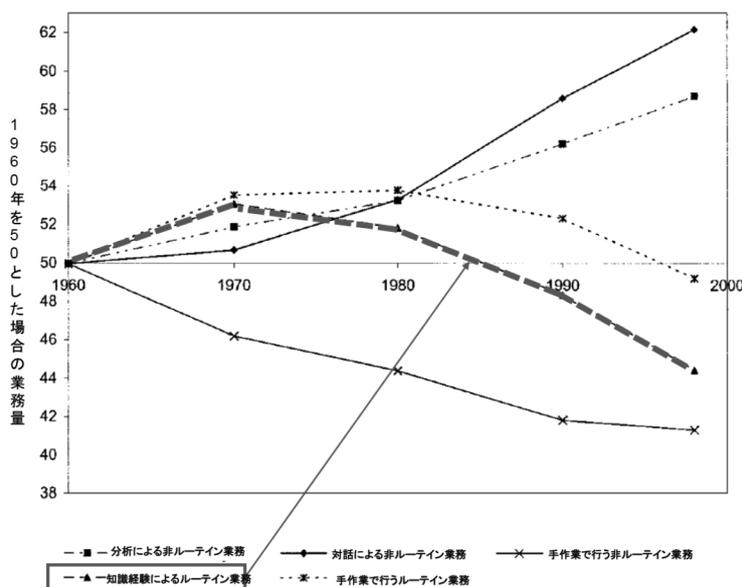
だが、日本の会社のなかに、賃金が「正規雇用」に比べて約半分の雇用者が4割近くもいて、しかも、日本の経営者は、情報化投資にとて悲観的であることを背景にすれば、「非正規にルーティン業務をやってもらいなさい」となることは容易に想像がつく。

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)

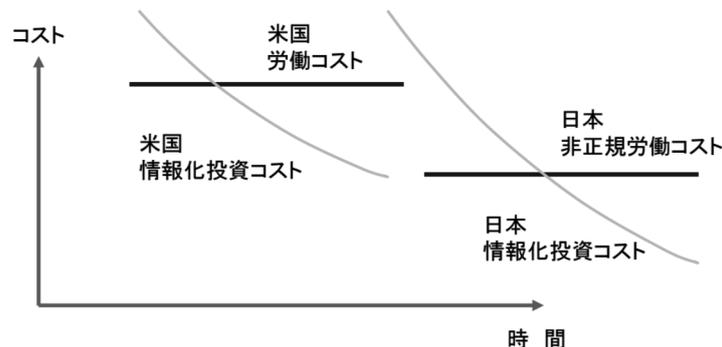


出典：DAVID H. AUTOR, FRANK LEVY and RICHARD J. MURNANE(2003), the President and Fellows of Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, “ THE SKILL CONTENT OF RECENT TECHNOLOGICAL CHANGE: AN EMPIRICAL EXPLORATION”, The Quarterly Journal of Economics, November 2003

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

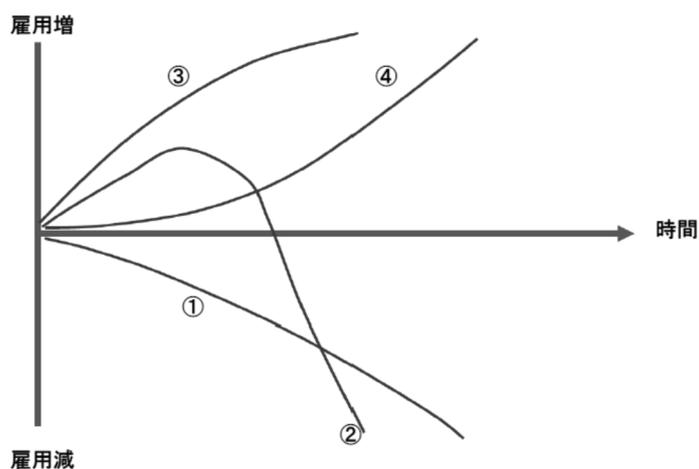


出典：著者作成

「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 (抽象的工作)」及び「低スキル (マニュアル仕事)」であるという。

「高スキル (抽象的工作)」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。

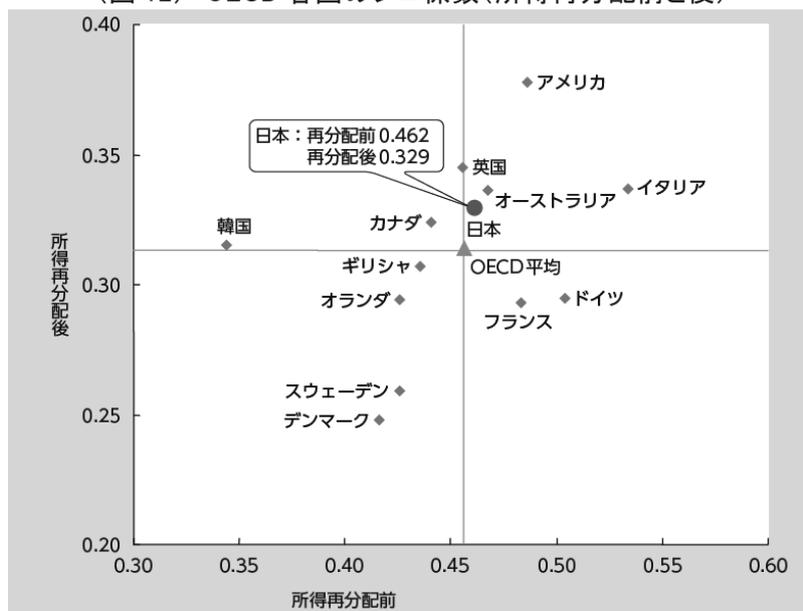
米国経済白書（2016）もまた、「自動化は所得格差を拡大する」と述べている。低賃金の職種では雇用が失われる一方、高賃金の職種では雇用が増える傾向がある。低賃金の労働者がコンピュータ使用に必要なスキルを身につけることができなければ、所得格差による経済格差が大幅に拡大する恐れがある、と述べている。所得格差の是正には、情報格差の縮小が必要であると訴える。

「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分配の前後及び時間的推移を見ると、アメリカは、所得再分配前に大きな格差があるが、再分配機能が弱く、かつ格差が時間的に拡大している。所得再分配の前も後も、OECD平均よりもジニ係数がかかなり高く、再分配機能は他のOECD諸国と比べて弱いことがわかる。

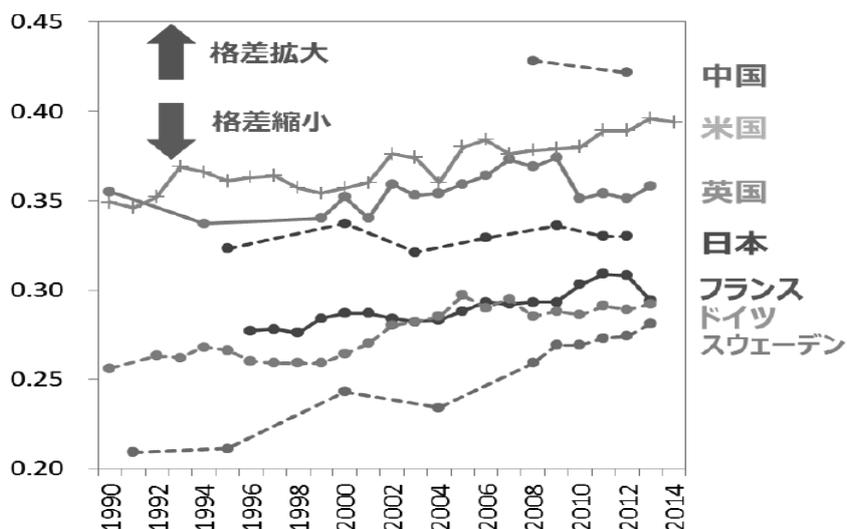
ドイツは、再分配前は大きな格差があるが、再分配が良好に機能し、格差が縮まっているものの、時系列的にみれば、格差の拡大は進行している。日本は、時間的に格差はほとんど変化しないものの、再分配が良好に機能せず、格差が社会に残っている。

（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

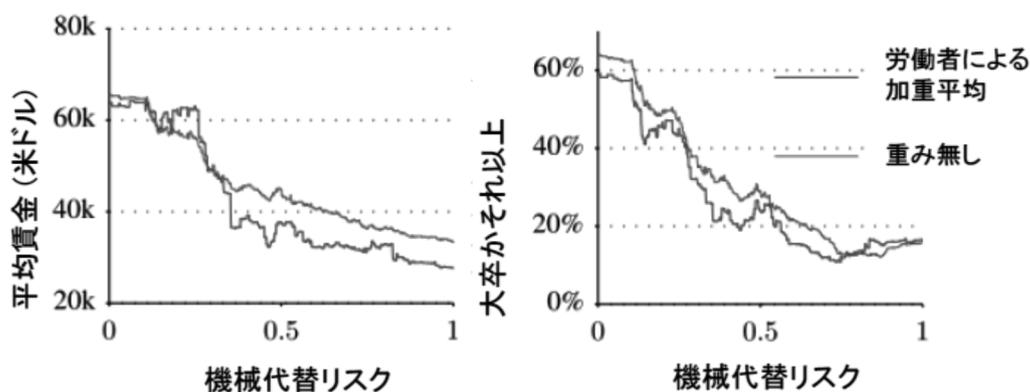
(図13) 各国のジニ係数の推移(所得移転後) 資料)OECD. Stat



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

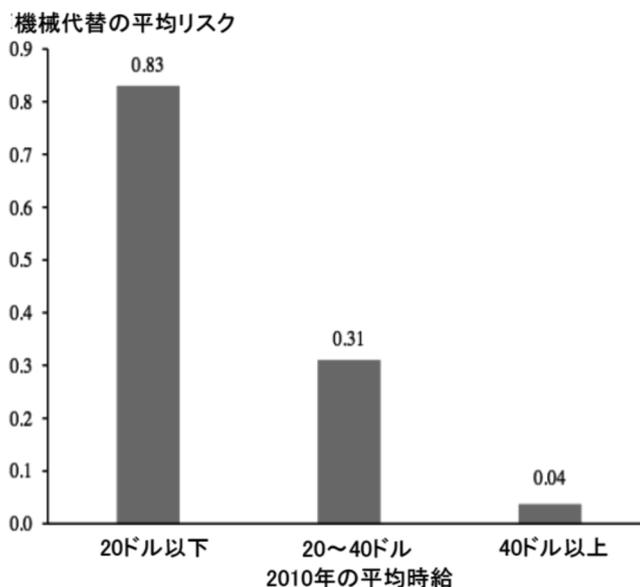


出典：Frey & Osborne (2013)

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者であるとしている。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）。

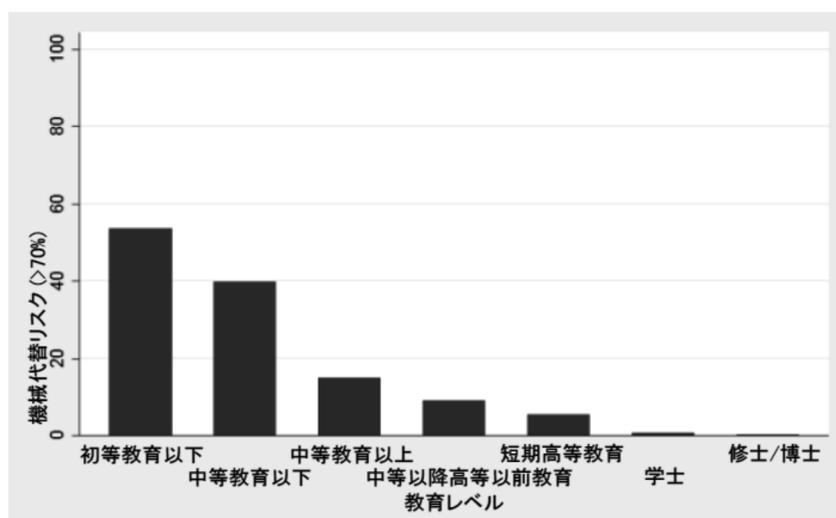
（図15）賃金レベルと機械代替リスクとの関係



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. 今後の処方箋に関する議論

デジタル投資は、グローバル化と並んで、経済格差を生み出す最も大きな要因である。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。

そのため、デジタル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、対策をどうするか、と考えることになる。

今後の対策としては、（1）まず経済格差が生じてしまった後、その格差をどう縮小するかという事後対策と、（2）経済格差を可能な限り発生させないようにする事前対策の二つである。

3-1 富の再分配の議論（経済格差の事後対策）

我々が選ぶうる選択肢としては、以下の方向性が考えられる。

再分配の選択肢：

- 新たな再分配をしない
再分配を強化することは、グローバル競争している企業の競争力を弱め、再分配の財源さえ失いかねない。
- 再分配を強化する
 - － 税制の強化：徴税の強化、再分配の拡充
 - － 新たな制度を創設する：ベーシックインカム（BI）、AI・ロボット税

私見では、最も妥当な選択肢は、2番目の「税制の強化による財源確保」である。消費税

を更に上げることで、再分配の財源を確保するという方法である。

ところで、ここで「ベーシック・インカム（以下、BIと呼ぶ）」（基本所得）と「ロボット税」について説明しておきたい。

BIの特徴は、政府が全ての国民に、例えば、お金持ちでも、健康的な人でも、無条件に全ての人に一律に同じ金額を給付するもの。その代わり、現存している多くの給付制度、例えば、生活保護、年金、雇用保険、児童手当などは全て廃止するというものである。

推進論者が主張するメリットとしては、第一に、労働しなくても生活費が入る、ということが挙げられる。生きていくために、つらい仕事を続ける、という状態から脱出できる人もいるので、BIの推進派は、「労働からの解放」と呼んでいる。逆に言えば、働かなくても、遊んでいても、生活のための収入が確保されるため、多くの人が働かなくなり、BIに必要な国家財政を誰も納税しなくなる可能性。そのため、BIに必要な国家財源を失ってしまう可能性もある。第二に、全ての現存する社会保障制度をなくすために、現在、その作業に関わっている行政職員が不要になり、大幅な行政コストの削減が可能になるというものである。

一方、反対論者が主張する点としては、第一に、財源問題が挙げられる。その制度は、「生活に必要なお金を全ての人に無条件に給付する」という趣旨であるから、例えば、今の憲法で保障された最低限の文化的な生活を維持するに必要とされる生活保護費を参考に、日本人1人当たり毎月15万円（年間180万円）を給付するとすれば、15万円×12ヶ月×1.2億人＝216兆円となり、この財源を一体どうやって確保するのか、という根本課題に突き当たる。もし毎月10万円（年間120万円）だったとしても、144兆円となる。そうすると、働く人1人当たりの納税額は現在の何倍になるか？ 一方で、納税せずに、国から生活費をもらって遊んでいる人々が大勢いる国になり、社会の安定を維持できるのか、という問題もある。第二の点としては、お金持ちにも全て一律に支給するという点がある。

また、「AI・ロボット税」とは、AI・ロボットは人間の職を奪っていくから、これまで人間が払っていた税金を、そのAI・ロボットに代わって納税してもらおうというものである。現時点で課税対象が、AI・ロボットなどと想定はされているものの、その具体的な課税対象範囲については、AI・ロボット税を主張する人によって異なり、世界的に統一されたものはない。AI・ロボット税推進者は往々にしてベーシック・インカム推進者であることが多く、AI・ロボットによって職を奪われなかったごく少数の人間が納める税金だけでは、到底ベーシック・インカム実現のための財源は実現できないので、そのための財源を確保しようという考えも背景にある。

3-2 雇用対策の議論（経済格差の事前対策）

3-2-1 第四次産業革命のデジタル時代を生き抜く人材の育成

第四次産業革命のデジタル時代を生き抜くための今後の人材育成は、以下の方向性が考えられる。

- 1) 第四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。
- 2) 人間でなければできない仕事を担う人材の育成。
 - ・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、今後は「更に高スキルのルーティン業務」が代替される。そのため、今後、必要とされている人材は、
 - ・過去に前例のない事柄や新しい創造的な仕事
 - ・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
 - ・コミュニケーション能力・対人能力を持った人材
 - ・AIを継続的にバージョンアップし続けるため、AIを超える能力を持った専門家

情報化投資により主に失業するのは、「ルーティン業務の事務職（特に女性）」であることから、彼ら／彼女らを対象とする雇用対策としては、まず第一に、彼ら／彼女らの移転先としては、どのような職業が想定されるか。

- ・トイレ掃除や食器洗いなどの低スキルへの下方移動は難しいだろう。
- ・アナリストなどの高スキルへの上方移動もまた難しいだろう。
- ・現実的なのは横移動であると考えられる。では、彼ら／彼女らが定年になるまで働き続けられる仕事とは何か、雇用が拡大している分野はどこか。それは例えば、医療介護分野や接客業などサービス分野などではないだろうか。

第二に、誰が彼ら／彼女らの再教育再訓練を一体行うのか、という問題がある。その選択は3つしかない。

- ・彼ら／彼女らが元働いていた企業であるがこれは難しいだろう。
- ・自己投資もまた難しいだろう。失業した時点で生活が苦しく、自己投資するお金などほとんど持っていないだろう。
- ・そうすると、最後の残る選択肢は、公的機関しかない。

3-2-2 誰が再就職／円滑な労働移動を担うのか

では、誰が彼ら／彼女らの再就職／円滑な労働移動を担うのか。日本には雇用流動市場がない。にも拘わらず、いまの日本は、自分の再就職を全て自己責任で行うような仕組みになっている。だからこそ、人は会社にしがみつくなのである。

- ・彼ら／彼女らが元働いていた企業であるがこれは難しいだろう。
- ・自己責任もまた雇用の流動市場がない日本では難しいだろう。
- ・公的機関は1つの選択肢である。
- ・労働組合どうしで雇用の流動市場を形成する、というのが筆者の提案である。

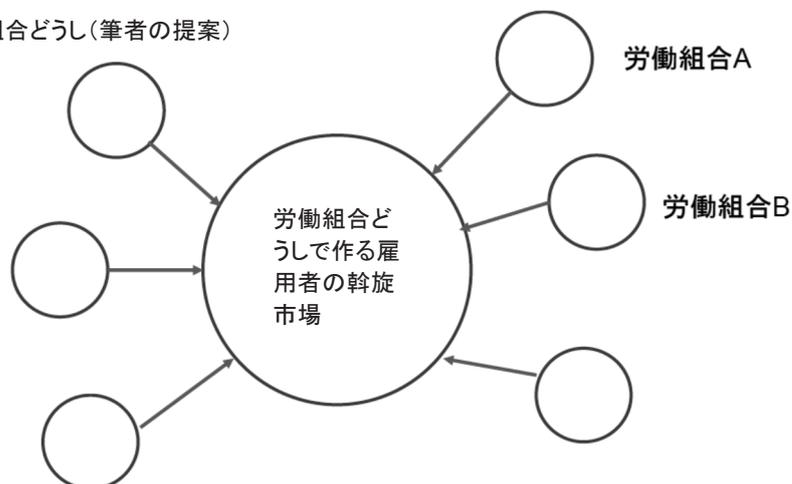
ある企業が、デジタル化に特化して発展したとする。その企業で、デジタル化に対応できず、窓際族となった人にとっては、その企業の周辺に立地する喫茶店やレストランに再就職した方が幸せなことが多い。

だが、その転職を個人の能力だけに頼っているのがいまの日本である。それが不安なので、人は企業にしがみつくな。もし、当該企業の組合と喫茶店の組合が一体化していれば、組合の斡旋で、不安なく円滑な転職が可能となる。

流動的な労働市場のない日本で、労働力の流動性を強調しても実効性がない。ドイツのように、組合が一体化し、組合の斡旋で、円滑な転職を可能とする手法が現実的である。

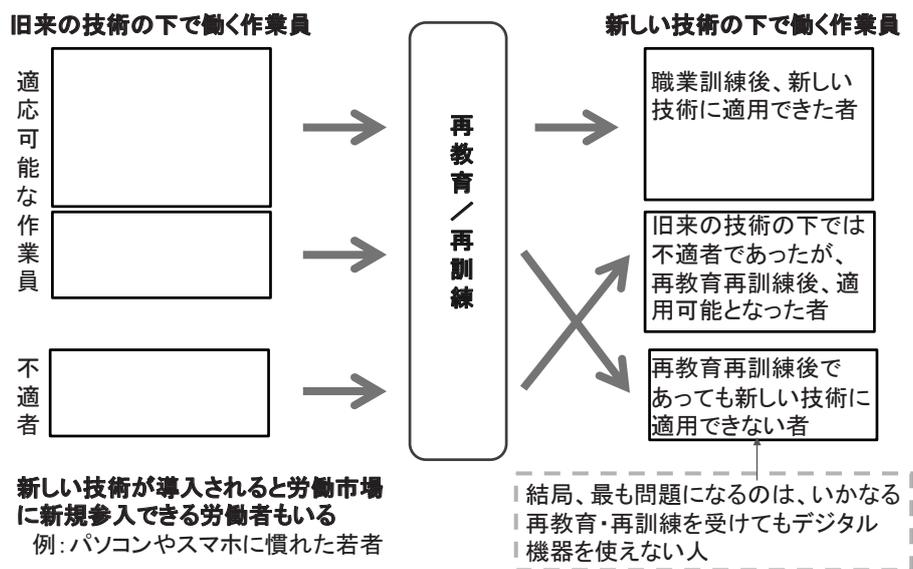
(図 17) 労働組合が作る雇用流動市場

- ・労働組合どうし(筆者の提案)



新しい技術の登場は、例えば、旧来の技術（油まみれで旋盤を使う仕事）の下では働けなかったが、新しい技術（パソコンに向かってアプリを開発）の下でなら働ける若者もいる。新しい技術は、労働市場への新規参入者を創出する効果もある。

(図18) 再教育再訓練の前後



結局、どの国においても、最も問題になるのは、いかなる再教育・再訓練を受けてもデジタル技術を使えない人である。どんなに教育を受けても基礎的なデジタル技術にさえも対応できない労働者、お金を渡して辞めて頂く他ない。新しいデジタル時代に対応できずに落ちこぼれていく人間を「ゾンビ人間」と呼ぶのなら、経営トップに立つ人間自体がゾンビ人間で、企業の競争力が失速していく「ゾンビ企業」を税金で救済するはもうやめよう。

3-2-3 新しい産業による雇用創出

どんなデジタル技術を用いた産業・企業であっても、その周辺で、これら産業・企業にサービスを提供する事業所には、必ずデジタルとは関係のない労働がある。

たとえば、GAFA が立地するシリコンバレーを訪問すれば、街中には、GAFA 職員が通う多くの喫茶店やレストランがある。GAFA で働く人が暮らすマンションや住宅などがある。そこで暮らす妻たちは、生活物資を買うために町に出かけていく。

産業群、企業群、企業が集積する都市などが発展すれば、そこには必ず様々な雇用が生まれる。

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の要因は、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いると言われてはいるが、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—

- ¹ 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
- ² 朝日新聞 2018年9月1日
- ³ 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13章 反グローバリズムとポピュリズムの動向と意味

橋木 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CO₂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CO₂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。せつ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。福祉の充実は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いの、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こと、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似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。

終章 持続可能な経済社会の構築と経済グローバルガバナンスの再構築に向けて¹

「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）」では、2017年4月から2020年3月までの期間に研究活動を実施し、反グローバリズムの背後にある経済的要因の解明と関連する諸問題の解決策について検討を重ねた。その間、反グローバリズムの現象形態であるポピュリズムの高まりと自国第一主義の拡がりは勢いを弱めることはなく、この現象が一過性ではなく構造的に起因する問題であることが改めて示される形となった。しかも、発現の仕方は異なるものの世界各地で同時多発的に観察される現象であり、各国国内の経済・政治・社会に影響が相互に波及して、さらに、その帰結として国際秩序・協調を揺るがすに至るという、極めて複雑かつ深刻な問題になっている。以下では、研究会の議論および研究成果を基に反グローバリズムの背景（narrative）をまとめたものである。各章で議論されている内容と必ずしも対になるものではないが、俯瞰図として参照してもらい、深掘した議論については各章をぜひ読み進めてもらいたい。現在、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）拡大が深刻化しており、感染症の問題にとどまらず様々な分野に影響が波及して、世界の経済・政治・社会のみならず、国際秩序・協調の在り方まで大きく変えることになるのではないかという漠たる問題意識が高まっている。本事業では、新型コロナウイルスの影響についての検討は含まれていないが、そもそもコロナ危機の前にすでに起きていた反グローバリズムを巡る世界経済の長期的な課題を提示しており、今後、新型コロナウイルスが収束した後の経済社会の在り方を検討する上での材料となれば幸甚である。

グローバリゼーションは、世界全体に多くの富をもたらし、先進国と一部新興国の経済格差は急速に縮小した。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、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する不満が高まった。また、金融危機によるショック、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。

今日、グローバリゼーションの負の側面を一因とし、多くの国において政治への不信、社会の一体性（social cohesion）の損耗が進み、それが世界的趨勢としてのポピュリズム政治、保護主義、自国第一主義の台頭を引き起こしている。とりわけ、戦後のリベラルな国際秩序を支えてきたアメリカが従来の役割を転換することで各種グローバルガバナンスや多国間主義を揺るがす事態となっている。また中国をはじめとする新興国の台頭、デジタ

ル経済の発展、AI等の技術進歩により、WTO等の既存の経済グローバルガバナンスを現実的に即して変革する必要に迫られている。

世界経済の成長が長期鈍化傾向である中でも、経済グローバル化と技術革新は不可逆的に進展する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今後も一定程度世界共通に存在するものと見られる。

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。グローバリゼーション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失う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。グローバリゼーションを支える国内的な条件を満たすには少なくとも2つの側面が重要である。1つ目は、グローバリゼーションがもたらす副作用に対して、再分配機能の強化や教育人材投資の拡大によって経済的・社会的な負の影響を軽減する。2つ目は、国内政治が健全に機能するために、多様なステークホルダーの政策形成への参加やパブリック・ディプロマシー等による一般国民のコンセンサス形成および民主主義的チェック・アンド・バランス機能を発揮して、健全な政策の企画・執行を確保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）」は社会・経済・環境の関連性を念頭に、課題に対して統合的に取り組むアプローチを重視している。G7・G20等においても持続可能かつ包摂的な成長は重要課題とされており、成長と分配の好循環、人的投資、気候変動への対応、SDGsの推進が積極的に議論されている。2019年の大阪G20サミットでは海洋プラスチックごみ問題への取り組み、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）の推進等が確認された。

また近年、米国経営者団体（US Business Roundtable）等が主張する、株主第一主義（shareholder primacy）からの脱却、すなわち株主の短期的な高利益要求に縛られず、全てのステークホルダーに配慮し、中長期的な企業価値拡大を目指すという、企業経営やコーポレートガバナンスの在り方自体の見直しの機運が高まっている。企業におけるSDGsの取り組みやESG投資（環境、社会、ガバナンス）も活発化している。ESG投資は、企業の環境・雇用等への取り組みが中長期的に企業価値・株主価値に好影響をもたらす（≒中長期の最適な戦略）という持続可能な営利活動という考えに基づいている。実際には、データの正確性や相関性に留保はあるものの、ESGスコアが高いと株価が高くなる傾向が見られている。

多国間主義をいかに維持し、国際協調を進めていくかも重要な課題である。前述のとおり、国内における格差拡大や移民問題等の諸課題の解決なしには、国内政治がポピュリズムや保護主義に傾きやすくなり、多国間主義を支えることは難しい。これには国内制度的な要因として、政治および行政機関が国内課題への対処において健全に機能することが欠かせない。また多国間主義は国内制度をエンパワーする側面（例：途上国での能力構築）があり、国際協力を通じてコアキャパシティを強化するという視点も重要である。一国主義が広がる状況下にあっても、喫緊の地球規模課題である気候変動やグローバルヘルス等、多国間協力が不可欠な分野がある。これらの分野では、一国主義の影響を受けながらも、一定のレジリエンスを示している。仔細を見ると、（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）セキュリティ化のフレーミング（各国での総合的な安全保障の問題として認識されることが国内政治的な支持につながる）等が重要な要素となっている。

世界第1位と第2位の経済大国同士の、米中貿易戦争は激化している。米国は、中国の不正な貿易慣行や「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、関税の引き上げによる圧力を高め中国との貿易交渉に臨んでいる。現に世界経済の減速にもつながっている米中貿易戦争への対処は喫緊の課題である。米国側に焦点を当てると、米国の通商拡大法232条（安全保障条項）および通商法301条（不正貿易の制裁条項）に基づく一方的な制裁関税や紛争解決手続きの上級委員の再任拒否など、WTO手続きを軽視する姿勢であることは、多角的自由貿易体制維持の観点から問題である。他方で、中国側にも、中国の経済成長に組み込まれている自国の枠組みやルールが、国際的な枠組みやルールに適合できていないという問題があり、自国の枠組みやルールそのものの見直しや新たなルールメイキングの必要性がある。

米中がこの局面を打開するには、ひとつは中国自身が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、とりわけ国家主導の産業補助金政策およびハイテク管理政策の見直し、貿易投資のさらなる自由化等を進めることで、諸外国との間で「level playing field（平等な競争環境）」を確保することが重要となるが、中国は、その国内体制維持の必要性などから、改革を自主的に進めるとは考えにくい。一方で、トランプ政権の対中貿易政策の圧力は、その狙いに反して中国が国内的論理（安全保障等）を強めて、グローバルな経済ルールから距離を置く姿勢へと追い込んでいるリスクが指摘される。米中経済のデカップリングは米中双方および世界経済に大きな損失をもたらす恐れがある。このような中で、日本は米欧をはじめ有志国と連携を密にして、既

存の貿易体制の枠組み、ルールを中国の経済成長を包み込むようなものへと見直すことで、中国をグローバルな経済ルールに引き込んでいく戦略をとっていく必要がある。

中国の「一帯一路」構想については、額面通りに実施されれば、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後押しするものとなりうると言えよう。しかし、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、債務の罣問題等の諸外国との軋轢も表面化している。習近平国家主席は、2019年4月の第2回「『一帯一路』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、財政上の持続可能性を確保する必要性を訴え、「債務の罣」への懸念に留意したが、中国はこれを誠実に実行することが必要であろう。また、中国は経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）等に規定された国際スタンダードに則った運用やパリクラブへの参加を通じて対外債権の詳細なデータを公表して債務透明性を高めるべきである。「質の高いインフラ」の推進については G20 財務相・中央銀行総裁会議において「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」が採択され、日本・欧州連合（EU）の間で「質の高いインフラ」整備を目指すパートナーシップが結ばれるなど国際スタンダードを拡げる取り組みが推進されている。また、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、第三国における日中民間経済協力等の必要性も挙げられるが、これらについても、中国側の規模の論理に圧倒されることなく、国際スタンダードが貫徹される形で進められることが肝要である。

以上の議論を踏まえて、若干の具体的な政策提言を示したい。第1に、経済社会の両輪での健全な発展に向けて、G7/G20 等の国際経済フォーラムにおける持続可能かつ包摂的な成長に資する再分配、人的投資、環境政策を推進すること。また、企業の社会的役割の増進のために、産業界の持続可能な企業価値拡大に向けた取り組みを促すとともに、政府においては、SDGs 等の世界横断的なコーポレートガバナンスの規範づくり、法制、税制などの制度的な面を通して、こうした動きを後押しすべきである。第2に、ルールに基づく自由で開かれた経済グローバルガバナンスの強化に向けて、日本の通商戦略である環太平洋パートナーシップ協定（CPTPP）加盟メンバーの拡大および東アジア地域包括的経済連携（RCEP）交渉の早期妥結、WTO 紛争解決機能の維持とより広範な WTO 改革の推進およびデジタル貿易ガバナンスのルールメイキングのリーダーシップを発揮すること、また、気候変動、グローバルヘルス等の各種グローバルガバナンス形成を推進することが重要である。さらに「自由で開かれたインド太平洋」構想における「質の高いインフラ投資」のパートナーシップの拡大を通じて、ルールに基づくインフラ投資を推進していくことが肝要で

あり、この過程で中国が「自由で開かれたインド太平洋」構想を支持していくようになれば、中国の「一帯一路」構想との協力も可能となり互惠関係は前進するであろう。

—注—

¹ 本章は、日本国際問題研究所「戦略年次報告 2019」を基に加筆・修正して編集したものである。

