

# IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

## Contents

創刊号

### ●巻頭論文

「日本外交の方向性」中曾根康弘

### ●政策研究

「中国の対外進出—南部アフリカ・東チモール」川島 真

「東アジアの安全保障環境の趨勢」大澤 淳

「日本人の引退行動の分析—新しいアプローチの提案—」清水谷 諭

「子ども手当は成長戦略に資するか？」小黒一正

### ●研究所ニュース

「日米関係と日米同盟シンポジウム」

## IIPS Quarterly 発刊にあたって

世界平和研究所理事長 佐藤 謙

世界平和研究所は、設立以来、我が国及び国際社会が直面する重要課題に対する研究に幅広く取り組むとともに、その成果の適宜の発信にも努めてまいりました。

今日、稀に見る大きな変化の時代を迎える中で、必要とされる政策が構築・推進されるためには、従来にも増して、我々の研究活動の充実とその成果の発信の強化が求められていると考えます。

このため、今回、研究所の政策研究の一端を四半期ごとに紹介するIIPS Quarterlyを発刊することになりました。本誌が皆様にとって有益な情報提供となるとともに、皆様から本誌へご意見を寄せて頂き、我々の研究活動が一層充実することを期待しているところです。

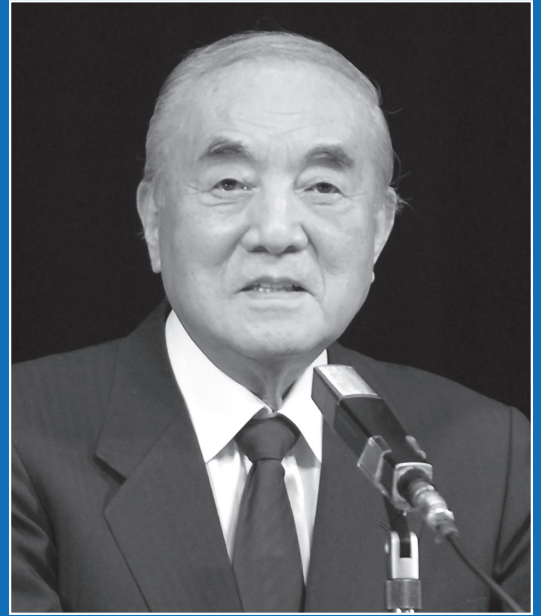
今後、本誌が皆様に親しまれるものになるよう、ご支援の程よろしくお願い致します。



## 巻頭論文

# 「日本外交の方向性」

## 中曾根康弘



昨年の戦後初の本格的な政権交代によって民主党政権が誕生し、その様子を見守る中で懸念するのは、外交の軸が確立されていないということである。戦後の日本外交は、日本固有の外交的主張や、政策、戦略があつて、それと、アメリカを中心にする外交戦略と調整しながら進められてきた。その点で、自民党時代の外交は、国権の回復という吉田路線に加えて、鳩山一郎が総理の時に、ソ連との国交回復や再軍備といった日本の独自性を確立する流れの中で形成され、現在の日本外交がその延長線上に続けられてきていると言ふことができる。鳩山由起夫前総理は就任直後に「友愛外交」を主張して、アジア重視を打ち出したが、そのような外交の歴史的、長期的流れに十分思いを傾けなかった。

その端的な例に、普天間問題が挙げられよう。外交は相手との関係があることで、私はかねてから外交 4原則の一つとして「国内政策と外交政策を混交してはならない」と説いてきた。鳩山前総理は、長期的な影響を考えず、アメリカとの関係を配慮せず、国内政策として普天間移転の問題を扱ってしまった。本来、基地の移転は外交問題であつて、アメリカ側との話し合いが十分できて了解がないうちは、移転先など言及できるはずがない。このような混交をしてしまったために、民主党政権はアメリカから大きな不審の目を持ってみられるというハンデを負ってしまった。

鳩山君の跡を継いだ菅君は、そのようなハンデを払拭する必要がある。そのためには、日本外交の歴史的な自主

性や、菅君が年来持つておる外交政策論をサミットをはじめとした国際舞台で堂々と主張する必要がある。

サミットなど国際舞台で重要となるのが、首脳間の個人的信頼関係である。私は菅君に「サミットの間も助け合えるような味方を作りなさい」と話した。事前に手紙をやりとりしたり、人の交流をしたり、表には出ないけれども、地道な努力を背後でやってこそ、そういう味方は得られるものなのだ。総理大臣はそのような努力をしなければならない。

外交においては、日本側の主張と相手側の立場が対立する場合がある。基本的に譲歩できぬという場合が往々にしてある。普天間問題のように、国内的世論というものと、国際的な日本の主張という物をどう通すかというのは、非常に矛盾する場合がある。それを総理として敢えて突破しなければならない場面がある。そのようなときには、相当な見通しと戦略を持ってやらなくてはできない。

日米関係もそうだが、大きな外交問題を判断するときには、次の三つの基準を考え合わせる必要がある。一つは国際法に則っているかどうか。二つ目は、問題が3年後、5年後といった長期的にどういう影響をもたらすか。三つ目は、自国の国益である。それに加えて、私自身は先に述べたように、大東亜戦争の反省から外交には以下の四原則が必要であると考えている。第一は、「国力以上のことをやってはいけない」と言うことである。第二は、「外交はかけでやってはならない」ということ、第三は、「国内政策と外交政策を混交してはならない」、第四は、「世界の

潮流に乗った判断をしなければならない」ということである。外交問題を考える際には、先にも述べたように、外交の歴史的、長期的流れに十分思いを傾けた上で、以上のような基準や原則に沿うかどうかを、日本の総理・外務大臣はよく考えなければならない。

個別の外交問題では、今後、東アジア外交がますます重要な問題となる。中国は東アジア外交を推進しているが、日本は後れを取っている。特に ASEAN との関係で、中国は FTA など経済協力をはじめている。中国は非常に積極的に包括的に弾力性を持って ASEAN 諸国と協力を強化している。また、六者会合においても、中国はリーダーシップを取ってやってきている。そのような中で、日本が今後どのような東アジア外交を展開するのか、政治家の力量が試される。

東アジア外交を展開する上で、最終的には東アジアの国々による共同体の構築のような遠い将来像を描くことが目標となろう。それに当たっては、ヨーロッパのことをよく勉強して、考える必要がある。

ヨーロッパの EC が EU にまで歩みを進め、共通通貨や欧州議会、大統領までが選出されるまでになってきている。その背景には、NATO と言う安全保障機構があつて、安全保障を確立、保持していた。そういう安心感、安定感があつたからこそ、欧州の統合はこの段階まで到達できたと言える。ひるがえって、東アジアでは、欧州のような安全保障の機構はないが、アメリカの安全保障のネットワークがこの地域にはずっと巡らされている。日米安保条約、米韓条約、米タイ協力関係、米シンガポールの協力関係、さらには、米豪やニュージーランドを含む太平洋安全保障条約、このような安全保障のネットワークが東アジアの海底には張り巡らされているのである。東アジアの経済ネットワークが密になってきたのも、そのような安全を維持していく安心感の上に立っていると言うことは否定できない事実なのだ。日米安全保障条約は、そのような重要な安心感、安定感の一翼を担っているのであって、そのことを良く自覚せずに、アジアだけを向いて、東アジア共同体を推進しようとしても、うまくいくはずがない。

最近良好に推移していた日中関係にも、新たな難題が持ち上がっているが、中国との問題は隣同士の関係で、歴史の刻みが非常に複雑なものである。また、中国は人口に

おいても国富においても今や大国で、しかも、日本の側が先の大戦では非常に迷惑をかけた過去がある。昔私は、徳富蘇峰に教を請うた際、彼は対中関係に関して、「中国とは仲良くしなさいよ。日本が中国にかなり迷惑をかけたということも、事実として認識しないといけない」と教えられた。そのような関係の中で、中国との関係を良好で維持していくのはなかなか難しいことではあるが、こうした困難を乗り越え、互いに良好な友好関係を築く必要があるし、たとえ中国が GDP において日本を抜いたといっても、日本には独自の文化と科学技術があることを忘れてはならない。

中国との関係を良好に維持するには、日本が「右手でアメリカと握り、左手で中国と握る」という状態をうまく作り出していかなければならない、今回の事件も、民主党の新政権がアメリカとの関係をうまく構築できていない最中に起きていることを忘れてはならない。

アメリカは、中国と事を構える意志はないと思うが、中国のイデオロギー的な、あるいは国際常識に反するようなことについては、今回の 7 月の ASEAN 地域フォーラムの閣僚会合で、南シナ海の問題についてクリントン国務長官が発言したように、アメリカは国際秩序を維持する世界国家の面からも、きちんとすべきものはきちんとすると言う、厳然たるものを持っている。そういう点について、日本も協調し軸を同じくする考えを示す必要があろう。

民主党政権になって政治主導とよく言われるが、政治主導とは、総理が思想、戦略、アイデアをきちんともって、官邸で直接指示を与えて政治をやるのが本来の政治主導である。いろいろな人が総理に進言してくるが、話は聞くけれども、自分自身がアイデアとイニシアティブと政策を持って閣僚に「これをやるから、研究してくれ」と指示することが必要で、それはいわば大統領的手法による大統領的政治が政治主導である。そのような政治主導、大統領的総理をやるためには、政治家にとって一番大事な、哲学、思想、戦略、体系を持つということが必要である。今の政治家には、かなりそれが欠落していると残念ながら言わざるを得ない。

長期的には、どういう哲学と思想を持ち、どういう戦略と体系をもって日本を作っていくか。これを日本人全員

(本文は、AJISS-Commentary No.100 として配信された英文の日本語原文です。)

## 政策研究

# 中国の対外進出

## —南部アフリカ・東チモール

東京大学准教授・上席研究員

川島 真

中国の対外政策については様々な見方がある。代表的な観点は、中国を世界秩序への挑戦者とする観点／未熟で不完全な適応者とする観点／世界秩序への対応は中国の国益判断次第とする観点、ではないかと思われる。中国のアフリカ、アジア、大洋州、中南米への関与を観る場合、その先進国と異なるアプローチや所謂「ならず者国家」などとの緊密な関係から、世界秩序への挑戦者として見られることが多い。実際、援助の世界でも中国のODAは先進国の所謂ODAとは異なり、民間の対外投資との境界線が不明瞭で、かつ情報公開も十分になされないことから、不安を惹起しやすい。そのため、DAC以外のアクターの成長を問題視し、DACが中国との対話枠組みを設定したほどである。

中国の対外進出、とりわけ途上国とされる地域への進出で注目されるのは資源外交とか武器輸出であろう。とりわけ、アフリカについては欧米メディアのみならず、日本のメディアでも脅威と警戒、あるいは対話の必要性が提起されることが多い。また、世界に拡大する中国企業の展開や中国人の移住の動きもまた、「中国の世界進出」の一端として描かれることが多い。実際、アフリカ各地にも中国人コミュニティが形成され、中国企業はアフリカの企業買収もおこないつつある。

他方、中国ではそうした警戒を払拭すべく、中国の対外援助は南南協力であって現地国の要望に則したものであるとか、資源外交とか武器輸出などとされるのは民間企業と現地政府間の契約に基づくなどとされる。中国はアフリカ諸国の軍の研修を担当しているのは事実であり、

中国語のできる将校がアフリカに増加することになっていることと、武器調達の関係はあるかもしれないが、あくまでも企業ベースだというのである。また、中国としては国際的な援助の枠組みや規範を避けるのではなく、対話をしながら、何が中国にとって有利なのか判断をしているとの対外援助担当者のお話もある。そして、中国の援助は先進国のそれとは異なり、無条件で、スピーディであり、また中国が発展モデルとして適当であることから、被援助諸国からも歓迎されているのだ、と自画自賛されることもある。

しかし、欧米側にせよ中国側にせよ、メディアも含めて、それぞれの立場に基づいて説明することが多い。欠けているのは、現地国のスタンス、そして現場の状況であろう。これまでの説明では、中国が主体でアフリカ常に客体であったり、中国政府の動向と中国人の移民を「中国」としてひと括りにする傾向などがみられる。中国研究の世界では、これほどのホットイシューにも関わらず、フィールドワーク的な研究は決して多くおこなわれていないのが実情である。このような状況に鑑み、報告者は三年間に亘り、現代中国拠点の共同研究の一環として、他の同僚とともに主に南部アフリカおよび大洋州地域、そして北京や台北において調査を実施してきた。ここでは、その調査結果を踏まえながら、中国の対外進出の一端を紹介したい。

### 1.南部アフリカの事例

2008年から09年にかけて、南アフリカ、マラウイ、ザンビア、スワジランドにおいて調査を実施した。この地域では、南アフリカという大国、ザンビアという准大国があり、昨今はアンゴラなどの資源大国が出現している。総じて、治安なども安定している地域である。中国は、台湾を承認しているスワジランドを除き、すべての国に大使館を置き、また頻繁に首脳が訪問している。副首相などの「首脳」の数がきわめて多い中国外交の特徴でもある。中国の関与は、他の地域同様、1.伝統的な社会主義／AA支援(貧困国)、2.資源獲得、3.地位大国／安全保障、4.台湾との承認問題などといった要因が可能であろう。4については、2008年に馬英九政権が外交休兵を唱えてから、退潮している。

1998年以後北京を承認した南アフリカとは3と2、アンゴラとは2、ザンビアとは1、2、3、マラウイとは4といっ

た具合である。ここで留意すべきは、資源国や大国とされる国々とそうでない国々との関与の相違である。中国の対外援助では、一般に指導者向けの大統領府・外務省・国会議事堂などの建物建設、そして大衆向けのスタジアム建設を中心とし、そのほかに道路などのインフラ、そして比較的少数の教育・医療支援などから構成されている。きわめて可視的な援助で効果的だ。だが、そうであっても、中国の商務部を通じた援助や企業ベースの投資は、どの国に対しても一律であるというわけではない。特に資源国でも大国でもないといったケースの場合、中国の関与は相当に限定的だ。台湾との断交によって、経済援助や投資を期待したマラウイは、カラ手形の情報だけが回し、結局はほとんどの支援が得られず、台湾への再承認をしようとしたが「外交休兵」によってそれが認められなかったという経緯があるほどである。また、中国の援助については、多くの問題が指摘される。たとえば、資源搾取(貧困の助長)、労働者も帯同するほどの「ひも付き」、労働者の不法滞留、援助により建設された箱モノの質などである。だが、これらの問題について、たとえば資源加工を現地でおこなうなどして、中国側も対応していないわけではない。現地国側も中国に問題があるにしても、国内に多くの問題を抱えるために、それが突出した課題になっているわけではない、との声も聞かれる。

中国企業は、政府援助のみならず、現地の国の公共事業、世界銀行などの国際機関の援助などを通じて、南部アフリカに入っている。中国側の説明では、軍事や資源は民間の行為だとされることもあるが、アンゴラがそうであるように、インフラ支援の代償として資源の獲得がなされるということもある。そして、各地方の国営企業がその地方の労働者を帯同して事業を実施する中で、特定地域に中国の特定の省出身者が集住するという事態も発生している。事業終了後に、一部の労働者が居残り、親族や知り合いを呼び集めたためだろう。このような中国人コミュニティは、特にザンビアなどの伝統的友好国では現地社会に根を張りつつあり、農業移民が少なからずみられるほどである。所謂「保定村」伝説のように、中国の「中部」(沿岸部でも西部でもない地域)の農民を中心に、豊かさや夢を実現できる方法としてアフリカへの農業移民が語られているのである。そして、このような移民に対する政府の関与は限定的である。中国を完全な一枚岩と見ることは難しい。

## 2.東チモールの事例

2002年に独立した東チモールでは、中国の関与が強まっているとの指摘が欧米や日本のメディアでなされている。実際、大統領府、外務省、軍司令部などを中国が建設し、大統領府には「中国の間」があり、そこで各大使が親任状を大統領に奉呈するのだから、その「プレゼンス」は無視できない。東チモールは24年間インドネシアに統治され、安全保障面や経済面ではオーストラリアの影響が大きく、宗主国であったポルトガルも発言権を保持している。そこに中国が新興勢力として大統領ら首脳と結びつきながら台頭しているように見える。だが、しばしば問題視された2隻の中国艦船の売却については、漁業利権を守るための小型巡視船にすぎず、第七艦隊を軍事交流のために当地に派遣しているアメリカもこの巡視船購入は特に問題視していない。また、海底資源についても、当初海底資源調査を援助でおこなったものの、東チモールへのパイプライン敷設およびガス取得については、中国は強い関心を示していないと東チモールのコンサルタントは言う。現地の華僑総会は、福建系を中心とした中国人の増加の勢いに乗り、インドネシア時代に奪われた財産を取り戻し、孔子学院を誘致したいと意気込むが、中国大使館は限定的にしか関与しない。華僑があまりに現地化しているからだという。政府機構の整備が課題である、若い政府である東チモール政府は、中国の援助を歓迎し、「ひもつき」を問題にしたりしないようだ。だが、むしろ福建系の小商人が農村部にまで入り込むことに注目する。

以上のように、中国の対外進出はそれぞれの立場に基づく言説により見えにくい状況にあるものの、現場ではそれぞれの個別的な状況に応じて多様性がみられる。だが、総じて中国も現地国も各々の国益に応じて関係を結び、中国企業や中国人の動きは必ずしも政府とは一致せず、別個の動きも見せている面もあると見ることができよう。

日本としては、中国が対外進出の面で秩序破壊者にならないように促すことが当面は重要と思われるが、そのために二国間関係において特に途上国における在外公館同士の中国との交流や情報交換を重視するのみならず、ASEAN+3などの枠組みで、東アジア版DACのような対外援助をめぐる対話枠組みを形成して、まずは情報交換からはじめ、中国における諸制度づくりに一定の影響を与えることを想定すべきと考える。

## 政策研究

# 東アジアの 安全保障環境の 趨勢

主任研究員  
大澤 淳

今後 10年～20年先を見越した東アジアの安全保障環境を考えるにあたっては、国際関係論の理論的な枠組みをベースに、東アジア地域の戦略環境が今後どのような趨勢をたどるのかを検討することが有用である。

経済史学者のアンガス・マディソンによれば、2030年には中国とインドが世界経済の3～4割を占めるようになり、21世紀は、中国とインドが世界経済の中心であった18世紀以前の時代に戻りつつある。そのような大国間のパワーの変動が起こりつつある21世紀のアジアでは、大きな戦略環境の変化が今後予想される。

### 地政学とアメリカの戦略

長期的な戦略環境の趨勢を考えるベースの一つが、19世紀以降欧米で確立されてきた「地政学」である。地政学の生みの親とされる英国の地理学者ハルフォード・マッキンダー(1861-1947)は、ハートランド論を初めて提唱し、長年にわたる大陸と海洋を巡る戦いの歴史を、ランド・パワーとシー・パワーの抗争として整理している。マッキンダーは、現在のロシアにあたる部分をユーラシア大陸のハートランドと定義し、この地域を圧倒的なランド・パワーが制すれば、世界を制すことになると考えた。ハートランドに於いて圧倒的なランド・パワーが成立するのを全力を挙げて阻止するのが、シー・パワーである英国の宿命であり、両者の均衡こそ自由の基礎であるとマッキンダーは主張した。

20世紀の冷戦期における、アメリカの戦略概念に決定的な影響を及ぼしたのは、アメリカの地政学者でイエー

ル大学教授でもあったニコラス・スパイクマン(1893-1943)である。スパイクマンは、マッキンダーのハートランド論を発展させ、ハートランドの周辺地域(極東、中国、東南アジア、インド、中東、地中海、中東欧、北欧)をリムランドと名付け、リムランドを支配する物がユーラシアを制し、ユーラシアを支配する物が世界の運命を制すると考えた。ユーラシアにおいて、強力な勢力がリムランドを制することになれば、アメリカは地政学的に包囲されるとして、ユーラシアにおける大国がリムランドを制し、アメリカと敵対的な同盟がユーラシアで成立するのを防ぐことが、アメリカの戦略であると主張した。

マッキンダーやスパイクマンに代表される地政学的な戦略観は、英米においては依然として影響力を持っており、21世紀の東アジアをどのような視点で超大国アメリカが考えているのかを理解する上で非常に示唆に富んでいる。

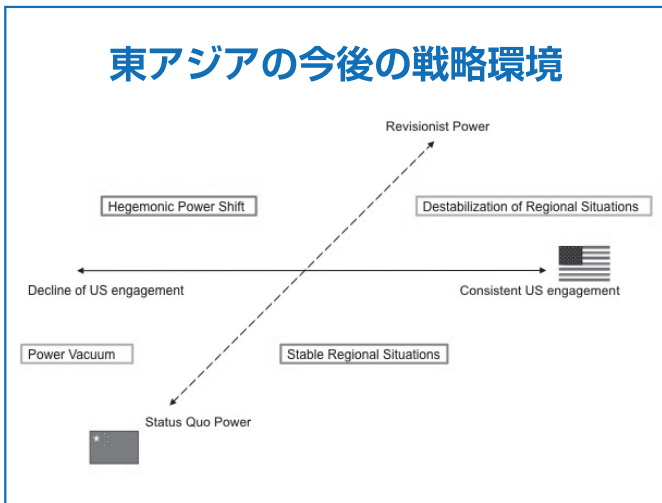
### 覇権交代理論と東アジアの将来

長期的な戦略環境の変化を考える上で、もう一つ参考となる考え方が、国際関係論における「大国の興亡」ないし「覇権交代」の考え方である。ポール・ケネディは、『大国の興亡』の中で、平時における大国の経済成長の速度の差が、相対的な関係の中でそれぞれの国の興亡を決定する、と主張している。また、国際政治学者ロバート・ギルピンは、国家のパワーとその分布の形態が国際システムの動きと安定を形作ると考え、覇権国が強力であるときには国際システムは安定するが、覇権国が弱体化してくると国際システムは不安定になる、と主張している。大国間の力の変遷による覇権国の交代が過去500年間にほぼ70～100年サイクルで発生してきた、という考え方が国際関係論の有力な考え方の一つである。

そのような視点で、現在の東アジアの戦略環境を眺めるならば、米国の国際政治学者ジョン・アイケンベリーが主張しているように、21世紀は覇権国米国と挑戦国中国によって力の推移が争われる時代であり、地政学的には、東アジアのリムランドにおいて超越的な大国が成立するのを防ぐことが、シー・パワーである米国の戦略になりうると理論的に想定される。

## 東アジアの将来的戦略環境

上記のような視点から、東アジアの戦略環境の趨勢を決定づけるドライビングフォースを規定するとすれば、



①シー・パワーである米国が東アジアのリムランドへの関与を継続するか否か、②ランド・パワーである中国が現状維持国家 (Status Quo Power) のままであり続けるのか、それとも覇権国米国に挑戦する修正主義の大国 (Revisionist Power) になるのか、という2軸になる。この2軸によって想定される東アジアの戦略環境の趨勢は、①地域情勢の不安定化、②覇権国の交代、③地域情勢の安定、④力の空白、の4つの象限のいずれかになると想定される。現状は③の状態にあるが、今後二つの大国の行方によっては、①や②の戦略環境が出現する可能性もある。

実際に最近の安全保障の変化に見る東アジアの戦略均衡の行方を検討すると、上記のような戦略環境の趨勢が、大きな影響を与えつつあると思われる。

2009年度版の米国国防総省の「中国の軍事力に関する報告書」によれば、「中国が、グローバルな影響力の拡大を持って、地域の政治的経済敵対国として台頭していることは、今日の世界及び東アジアの戦略的環境の重要な要素である」との認識が示されており、さらに、「接近阻止／領域拒否、核、宇宙、サイバー戦などの分野で能力を高めつつあり、その意味合いはアジア太平洋を越える意味合いを持ちつつある」との分析がなされている。同報告書は、「中国の透明性の欠如は、誤解や判断ミスの原因となりかねず、安定性を損なうリスクを生み出しつつある」として、アジア太平洋地域の地域情勢の不安定化に懸念を表明している。

## 政策研究

# 日本人の引退行動の分析

—新しいアプローチの提案—

主任研究員

清水谷 諭

日本の高齢化のスピードは諸外国と比べて非常に速い。出生率の急激な上昇が期待できない中で、労働力人口を維持するためには、中高年の労働供給の増加が現実的で有効な方策である。50～64歳での労働力率の動きをみると、男性の労働力率は60歳代前半でやや低下傾向にあるが、高水準を維持している。女性の労働力率は欧米諸国の平均程度で必ずしも高いとはいえないが、50歳代前半で上昇傾向にある。また実効引退年齢でみると、男女とも先進国の中で最も高い水準にある。

世界的に見て高い日本人の引退年齢、中高年齢層の労働力率(特に男性)は、日本人自身の「働きすぎ」との認識と対照的に、「早期退職」に悩む欧米諸国を中心に世界各国から非常に注目を浴びており、その科学的解明が俟たれている。これまで日本人の引退の決定要因について、(1)健康要因(平均寿命の長さ、健康状態の良さ)、(2)労働要因(自営業の比重の高さ、良好な労働環境)、(3)制度的要因(所得代替率の低い年金制度、在職老齢年金制度)、(4)非制度的要因(余暇への志向、家族との時間の重視(家族介護の必要も含む)、夫婦での共同意思決定)といった点が指摘されてきた。しかし利用可能なパネルデータ(特定の個人を長期間追跡したマイクロデータ)が日本では不足していたために、引退のプロセスを追跡できず、多くの研究が集計量での解析か、あるいは一時点のマイクロデータ(クロスセクションデータ)での解析にとどまっていた。

しかし日本でも「くらしと健康の調査(JSTAR: Japanese Study of Aging and Retirement)」が始まり、

Health and Retirement Study(米)、English Longitudinal Survey on Ageing(英)、Survey on Health, Aging and Retirement in Europe(大陸欧州)とともに国際プロジェクトの一員として、「世界標準」の中老年パネルデータセットの構築が進んでいる。この調査は、経済、健康、家族関係、社会参加など生活のあらゆる側面を把握し、同一主体を継続的に調査することで、引退のプロセスを明確にとらえ、インセンティブを重視した個人の行動様式の解明と政策評価を可能にする。また、神経生理学的画像検査(NIRS)による前頭葉の反応の計測、炎症マーカーや唾液中コルチゾールの計測によるストレスの生理的影響の把握など生体情報も積極的に活用する予定で、仕事で要求される水準と個人の業務遂行能力の差を客観的に把握しつつ、引退の諸要因の解析を行う新しいアプローチが可能となり、科学的解明の進展が期待できる。

## 政策研究

# 子ども手当は 成長戦略に 資するか？

一橋大学准教授・前主任研究員

小黒一正

いま民主党政権は、昨年の衆院選で掲げた政権公約(マニフェスト)を実行する観点から、成長戦略の一環として子ども手当の拡充に力を注いでいるが、この政策の主目的は、子育て支援による「内需拡大」にあると説明している。他方で、この内需拡大のメカニズムには懐疑的な意見も多い。これら論争に終止符を打ち、建設的な議論を進めるためには、想定できる子ども手当の政策目的を再検討し、経済学的にその効果を考察する必要がある。そこで、今回の報告では、成長戦略との関係も含め、子ども手当のあり方について考察してみたい。

## 子ども手当の内需拡大効果は薄い

さて、子ども手当の政策目的として主に想定できるのは、① 内需拡大、② 人口維持(規模効果の維持)、③ 再分配(格差是正)、④ 賦課方式がもつ外部性の内部化、⑤ 人的資本蓄積(教育支援等)の5つである。以下、順に考察していこう。

まず、第1の内需拡大である。雇用が悪化し賃金上昇が伸び悩む中、家計における子どもの教育費等の支出は重い負担となっている。このような状況の中、成長戦略との関係で、子ども手当拡充はその家計負担を軽減し、消費拡大を促す効果が期待されている。しかし、子ども手当拡充と同様の政策は、既に1998年度の地域振興券や、最近の麻生政権の総額2兆円規模に上る「定額給付金」(1.2万円+特定年齢加算)でも行われており、その効果は薄い可能性が高い。実際、内閣府(2010)は、定額給付金の限界消費性向 $c$ (追加的所得に対する追加的消費の割合)は、1998年度の地域振興券と同様、約0.3と推計している<sup>\*1</sup>。仮に、子ども手当の限界消費性向がこの0.3に等しいとすると、乗数効果は1以下の $c/(1-c)=0.3/(1-0.3)=0.4$ となる<sup>\*2</sup>。なお、厚労相は国会で「2.5兆円の子ども手当は2010年度のGDPを0.2%(1兆円)押し上げる」旨の答弁をしているがその場合の乗数効果は $1/2.5=0.4$ であり、これは限界消費性向 $c=0.3$ のケースと整合的だ。しかも、Hori et al.(2002)の推計によると、一旦拡大した消費は異時点間でその後減少するため、地域振興券の最終的な限界消費性向 $c$ は約0.1に過ぎないとの推計もある<sup>\*3</sup>。子ども手当がこれと同じときの乗数効果は $c/(1-c)=0.1/(1-0.1)=0.12$ であり、2.5兆円の子ども手当はGDPを0.06%(2.5兆円 $\times$ 0.12=0.3兆円)しか押し上げない試算となる。すなわち、内需拡大は見込めないだろう<sup>\*4</sup>。

なお、上記の実証分析でも確認されるように、定額給付金等の効果が低いのは、その財源の多くが公債によるための可能性もある。公債発行で財源を賄うと、合理的な家計なら、将来の増税を見越して貯蓄を増やし、消費は変化させない。むしろ、消費を増やすのは、流動性制約等に直面している家計のみである。その場合、定額給付金等の効果は低下し、これは子ども手当の議論にも当てはまる。

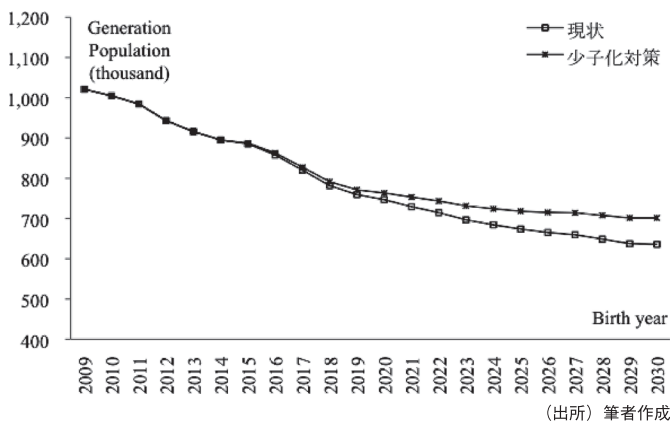
## 人口減少は脱出できるか？

第2は、人口維持(規模効果の維持)である。一般的に、人口規模が大きい方がニュートンのような賢者が多く存



在し、発明や開発などの技術進歩を通じて、経済成長が高まる可能性がある。これを規模効果というが、この維持・拡充を目的として、出生数の増加を期待するものである。子ども手当が出生率の改善にある程度寄与する点是否定し難いが、一般の関心は、それが人口減少からの脱出に効果をもつか否かにある。図表 1は、筆者らがその効果を分析するため、現金給付・現物給付を問わず、政府による子育て支援(児童手当や教育補助等)を全て 50%増とした場合の出生数の変化を推計したものである<sup>5</sup>。この図表をみると、このような巨額の拡充を行っても、残念ながら、人口減少からの脱出は見込めない推計結果になっている。また、仮に子ども手当の政策目的が出生数の増加のみにあるならば、理論的には、既に生まれている子どもの数は変化しないから、これから生まれてくる子どもに対してのみ適用し、子ども手当を配ることにすれば十分である。

図表 1 子育て支援の効果



いずれにせよ、人口維持の目的は、そもそも、最適な人口規模をどう想定するかによっても変化する。仮に、現在よりも少ない人口規模が最適な場合、無理に人口を増やす必要はない。逆に、現在よりも多い人口規模が最適な場合、図表 1の推計は子ども手当拡充のみでその実現は不可能であることを示唆する。

第 3は、再分配(格差是正)である。一般に、再分配は、社会の価値観によるところが大きく、経済学が不得意とする分野だが、扶養控除や児童手当には、水平的公平性に資するという考え方もある。同じ世帯年取でも、子どもを持つ家庭(夫婦 2人 + 子ども)は、持たない家庭(夫婦 2人のみ)と比較して支出が厳しくなる。仮に子どもを消費財とみなす場合、子どもがいればコストもかかるが、それは親

の選択の結果であり、親の効用も高まるので支援は必要ないという考え方もあるものの、子どもは親や生活環境を選択できないことから、ある程度の支援を行う根拠もある。つまり、子ども手当がこのような政策目的をもつ是非は否定できない。だが、その場合でも、いくつかの問題は残る。一つは、欲しくても子どもを持たない世帯との関係であり、この場合には、「子どもを欲しくても様々な理由から持たない世帯もあるのに、なぜ子どもを持つ世帯のみを優遇するのか」との問いに対する説明が求められよう。また、もう一つは、所得制限との関係である。もし子ども手当の目的が再分配にあるなら、垂直的公平性との関係で、高所得世帯にまで配る必要はない。所得制限のため、世帯収入の把握は難しいとの議論もあるが、もしそうならば、高所得世帯の収入に関する累進税率を引き上げて、子ども手当を取り返す方法もある。

第 4は、賦課方式がもつ外部性を内部化するという議論である。「子どもは公共財的性質をもつから、子育てを社会全体で支援する」という説明もあるが、一般に、賦課方式の社会保障(年金・医療・介護)は、他人の子どもにフリーライドし少子化を加速させる外部性を持ち、この外部性の内部化には、政府による子育て支援が必要となる。だがこの議論は、社会保障が賦課方式のケースのみで成立するものである。賦課方式を維持するときには子ども手当が正当化されるが、賦課方式は特定世代に過重な負担を押し付ける仕組みであり、現在、高齢世代と将来世代との間で 1億円にも及ぶ世代間格差を引き起こしている。これは若い世代にとって許容し難い格差であり、賦課方式の社会保障は、事前積立の導入等により、できるだけ早期に見直す必要がある。その際、事前積立の導入等の社会保障改革によって世代間格差が改善すると、他人の子どもにフリーライドする誘因が低下するから、この文脈での子育て支援の意義は消滅することになる。

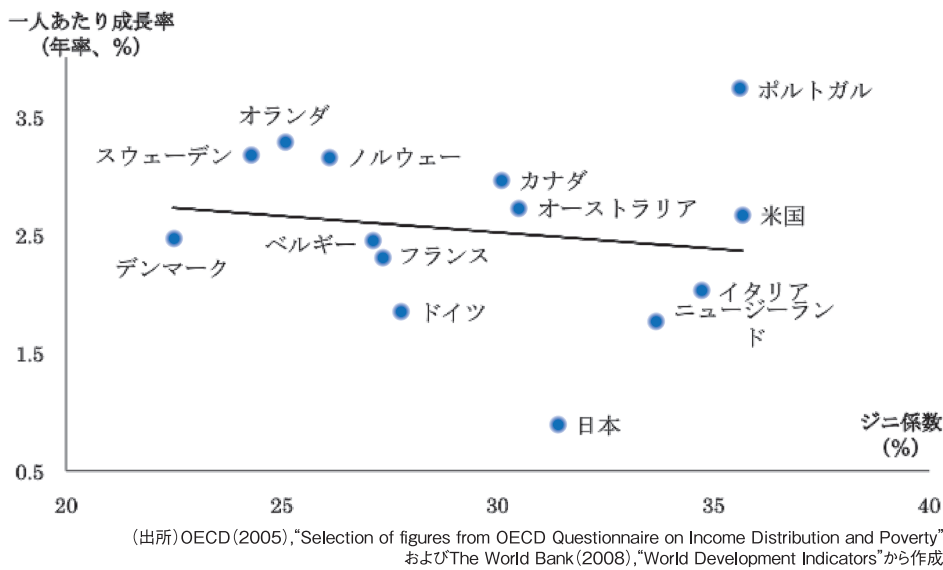
ところで、筆者は何も「子育て支援」の意義や必要性を否定している訳ではない。むしろ子育て支援としては、育児と就労のトレードオフ縮減が最大の課題である。出産・育児の機会費用という点では、頻りに議論される「幼保一元化」や「待機児童解消」のみでなく、高学年の子どもをもつ親も安心して育児・就労ができる環境整備や社会的支援が最も重要であり、北欧の取り組みも参考としつつ、労働法制も含む規制改革を推し進める等、政府はこのテーマに全力を傾けるべきであろう。

### 格差が少ないほど成長率が高い可能性

以上から、成長戦略との関係で、第1から第4を子ども手当の政策目的とする根拠は薄い。最後に、第5の人的資本蓄積(教育支援等)についての考察を行おう。

図表2は、先進主要国のジニ係数を横軸、一人あたり成長率を縦軸にプロットしたものである。この図表は、これまでトレードオフの関係にあると思われてきた格差と成長が「神話」に過ぎず、むしろ格差が小さいほど成長率が高くなるという事実を示唆している。

図表2 ジニ係数と一人あたり成長率(90年代後半)



このメカニズムは、最近の De La Croix and Doepke (2003) 等の研究によって明らかにされつつある<sup>6</sup>。少し極論だが、それは次のように説明できる。一般に、高所得世帯は、子どもの「量」でなく「質」を重視する。その結果、高所得世帯の子どもは、高い教育を受け、高い人的資本を蓄積して、労働市場に参入する。逆に、低所得世帯は、子どもの「質」よりも「量」を重視する。その結果、低所得世帯の子どもは、高い教育を受けることができず、低い人的資本のままで、労働市場に参入する。そして、経済全体の生産量は、労働力を提供する労働者の人的資本に依存するでしょう。このとき、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者(=高所得世帯の子ども)よりも、低い人的資本をもつ労働者(=低所得世帯の子ども)の方が多いケースでは、所得の格差は大きくなり、ジニ係数は拡大するとともに、一人あたり成長率は低下してしまう。逆に、適当な教育支援(例: 財源は高所得世帯への課税で、低所得世帯に教育支援)により、低所得世帯の子どももある程度、高い教育を受け、

高い人的資本を蓄積できるようになると、これら子どもが労働市場に参入する時期において、高い人的資本をもつ労働者が増加するので、所得格差は小さくなり、ジニ係数は縮小するとともに、一人あたり成長率は上昇するという説明である。

以上のように、子ども手当が人的資本蓄積に貢献する場合には、子ども手当拡充は一定の妥当性が見込める。だが、それでも、いくつかの問題点がある。一つは、「なぜ現金給付なのか」という問題である。Lundberg et al. (1997)

等も指摘するように、子ども手当が家族の誰に渡るかという視点も重要であり<sup>7</sup>、それが子どもの人的資本蓄積に必ず活用されるとは限らない。むしろ娯楽費等として、親が自らの消費に使用してしまう可能性も否定できない。むしろ、その用途を人的資本蓄積に限定するには、子ども手当として配るよりも、教育バウチャーや教育サービスを担う機関に補助として配る方が適切であり、その方が効果を発揮する可能性が高い。

もう一つは、高等教育との関係である。人的資本蓄積という観点では、高等教育機関の役割も大きいものの、現在は、財源の限界もあり、無償の教育支援は高校までに留め、大学等の高等教育は主に有償の奨学金拡充で対応する方向で検討している。他方で、奨学金は1999年の改革以降、有利子事業を中心に拡大してきており、奨学金を受けた学生の中には、卒業後の雇用環境の悪化に伴い、その返済を滞納する者が急増している。このため、「教育の機会均等」を目標に低所得世帯支援として発展してきた奨学金の性格も変貌しつつあり、その選択と集中を図る観点から、奨学金の家計基準限度額の引下げも含め、奨学金のあり方も検討していく必要がある。その際、子ども手当をスクラップ財源に、その拡充に活用する方策も検討に値しよう。

なお、以上に加えて、教育サービスの供給側の強化も重要である。特に、知識経済の強化に向けた「教育の再構築」において、人的資本蓄積の向上を図る観点から、その質的向上も進めていく必要があるだろう。

いずれにせよ、現在のところ、子ども手当の政策目的は不明確で、焦点が絞り切れていない。また、繰り返しになるが、筆者は「子育て支援」の意義や必要性を否定している訳ではない。既に生まれてきた子どもたちの子育てをどう支えるか、という視点も重要である。これは、(1)子どもの教育費や、(2)(女性が勤めに出るようになった結果)子どもの出産・育児に関する機会費用、など子どもを育てる経済的負担が大きく変化したためである。しかし仮に、子ども手当が「子育て支援」という点で正当化できた場合でも、それを現金給付で行うか、現物給付で行うかという議論も深めるべきである。そして、(1)については人的資本蓄積(教育支援等)の観点から授業料の引下げ・補助といった政策が、また(2)については保育料金の引下げ・補助といった女性の就業環境整備等の政策が既にあることから、それらの拡充・改善でなく、あえて「子ども手当」を「子育て支援」として追加的に給付する説明が求められる。

他方、将来の成長を担う生産要素は主に、技術、資本、人財の3つであり、人財(=人的資本)はその根幹をなすものである。この関係で、成長戦略の一環で最も重要なものは、子育て支援のうち人的資本蓄積に対する支援であろう。限られた予算を有効活用し、日本の潜在成長力を高めていくためにも、改めて、子ども手当の意義や用途に関する再検討を望みたい。

\*1 内閣府政策統括官(2010)「[定額給付金に関連した消費等に関する調査]の結果について」等を参照せよ。

\*2 仮に子供手当の限界消費性向が0.7のケースでは、乗数効果は $0.7/(1-0.7)=2.3$ となる。

\*3 堀ほか(2002)「90年代の経済政策と消費行動の研究—地域振興券の消費刺激効果—」ESRI Discussion Paper Series No.12を参照せよ。

\*4「子ども手当」(年額31.2万円×18歳まで)は、一回限りの地域振興券や定額給付金と違い、各家計の生涯賃金に大きな影響を与えることから効果が異なるとの指摘も考えられる。だが通常、受取る「子ども手当」が子どもにかかる費用を上回らない限り、むしろ従属人口の増加分、生涯賃金は減少する可能性が高い。なお、「子ども手当」の財源には公債や租税の2つがあるが、それによる人口増は、将来の財政・社会保障負担を軽減し、手取りベースの生涯賃金を増加させる可能性もある(詳細は脚注5のOguro et al.(2009)を参考)。

\*5 Oguro, Takahata and Simasawa(2009)"Child Benefit and Fiscal Burden: OLG Model with Endogenous Fertility", IPSS(国立社会保障・人口問題研究所) Discussion Paper Series 2009-E01を参照せよ。なお、厳密には、同論文の目的は少子化対策の効果分析でなく、RC改善の可能性の分析にある。

\*6 De la Croix, D. and Doepke, M. (2003), "Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters," American Economic Review 93(4), pp. 1091—1113.

\*7 Lundberg, et al. (1997), "Do Husbands and Wives Pool Their Resources: Evidence from the United Kingdom Child Tax Credit," Journal of Human Resources 32(3), pp.463-480.

## 研究所会議テーマ一覧

- ◆ 安全保障空間の新たな地平 —中国のサイバー攻撃と米国のQDR2010— 大澤 淳(主任研究員)
- ◆ 中国の対外進出 —南部アフリカ・東チモール 川島 真(上席研究員)
- ◆ 臨検・捕獲と航行の自由 由井暁生(研修員)
- ◆ 日本人の引退行動の分析 —新しいアプローチの提案— 清水谷 諭(主任研究員)
- ◆ ユーロの構造的問題 花田吉隆(主任研究員)
- ◆ リスクヘッジとしての海洋開発 島田恵介(主任研究員)
- ◆ NPT運用検討会議 小堀深三(研究顧問)
- ◆ 第一次世界大戦における日本軍の捕虜取扱い 御簾納直樹(主任研究員)
- ◆ 最近の国際金融経済動向 —欧米の動揺と再興する経済— 吉岡孝昭(主任研究員)
- ◆ エネルギーⅣ(国家戦略からビジネスへ) 国分克悦(主任研究員)
- ◆ 「財政破綻—危機脱却のための再生プラン」 小黒一正(主任研究員)
- ◆ 海外事例に学ぶ農地改革考 浅沼範永(主任研究員)
- ◆ 再考:イラン問題とその関連要素について 大濱 裕(主任研究員)
- ◆ 東アジアの安全保障環境の趨勢 大澤 淳(主任研究員)

※詳細はホームページをご参照ください。<http://www.iips.org/j-page441.html>

## 研究所ニュース

### 日米同盟50周年記念 シンポジウム

#### 「日米関係と日米同盟」

～日米安保条約改定50年をこえて～

2010年10月18日、日本政治研究の第一人者であるコロンビア大学教授 ジェラルド・カーティス氏および世界平和研究所の研究事業「日米同盟プロジェクト」の委員長である東京大学名誉教授 渡邊昭夫氏を招聘し、モデレーターとして世界平和研究所研究本部長・東京大学教授の北岡伸一を加えた3名によるパネルディスカッションを実施した。シンポジウムは米日財団の助成のもと、ホテルオークラ東京において「日米関係と日米同盟」(副題:「日米安保条約改定50年をこえて」)というテーマで行われた。

シンポジウムでは、渡邊昭夫氏から「日米同盟は、旧安保から数えれば60年を経ている。60年前の日本は、腕(編注:Arms、転じて「軍備」を指す)のない状態で、その国家を守る当面の方策として旧安保が締結された。ところが今や2010年の米国QDRにおいて『グローバル・コモンズ』の秩序維持を重視すべきと謳われている。時代は大きく変わったが、安保の枠組みは50年前に新安保条約に改定されただけで、根本的な変化はみられない。しかも現在では、同盟による米国の戦争へ巻きこまれるリスクよりも、日米関係の疎遠化により日本有事

の際に米国から見捨てられるリスクが高まっているようにも思われる。よって今こそ、日米同盟をどのように位置づけ、時代に適応した形に定義し直すかが、問われている。」と日米安保の歴史的な変遷を

紹介して、現在直面している諸問題の根本的な部分を指摘した。

ジェラルド・カーティス氏は、普天間基地移設問題や、尖閣諸島における中国漁船拿捕事件など時事的なテーマを題材に、「日本政府の危機管理能力や、安全保障政策を決定するシステムが十分でないのではないかと。今や、いわゆる『瓶のふた論』式の日本脅威論を抱く国は少なくともASEANにはなく、日本は過去の侵略の件で過度に遠慮することはない。60年にわたるグラント・バーゲンを今修正しなければ、日米関係や東アジアの安全保障そのものが崩れる可能性がある」と日本政治の問題点を鋭く指摘した。

当シンポジウムへの関心は高く、日本の政界・財界・官公庁・学術・メディアの各分野を代表する方々が多数出席し、



質疑応答ではフロアから非常に多くの質問が活発になされた。特に、「今後実行すべき日本側の施策は、米国にさらに多くの基地を提供することではなく、東アジア地域の平和と安全のために日本が主体的に取り組むことである。そのためには集団的自衛権の行使を含む、自衛隊の活動拡大も検討すべきである」との共通した意見が渡邊氏、カーティス氏、北岡氏から相次いで表明された。

シンポジウムでは最後に、「日米同盟の重要性を日本国民が広く認識し、今後の日米同盟がどのようにあるべきか、国民的議論を喚起していかなければならない。そのためには、世界平和研究所のようなシンクタンクによる政策提言、メディアによる問題提起と啓蒙活動、政治による努力が欠かせない」という認識で一致し、盛会のうちに幕を閉じた。

## MINIニュース

### 【人事】

上席研究員:慶應義塾大学法学部准教授細谷雄一氏が就任

### 【出版】

小冊子:「日本の米・中・アジア外交」中曽根康弘



## 第7回中曽根康弘賞 募集のお知らせ

募集期間 平成22年7月1日～平成23年1月31日

詳しくは、ホームページ <http://www.iips.org> をご参照ください。  
多数のご応募をお待ちしております。