

IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

Contents

Volume 7 Number 3

●巻頭論文

「セネガルとナイジェリア」北岡伸一

●研究トピックス

「2025年問題を考える 第4回「男性の育児参画を考える」」小峰隆夫・安田 啓

●政策研究

「安保関連法成立後の日本の安全保障」細谷雄一

「習近平政権への評価とその分岐」川島 真

「金融市場の動揺と金融安定性に関する議論:国際機関・各金融当局の見方を中心に」清水秀昭

「中国の過剰生産能力解消への取り組みを考える」豊田 裕

●研究所ニュース

「第12回中曽根康弘賞受賞式」「中国南海研究院長が当研究所を表敬訪問」

来年、現憲法施行 70年を迎えるにあたって

世界平和研究所会長 中曽根康弘

昨年は戦後70年と言う節目の年であり、敗戦から今日に至るまでの国の歩みを顧みながら、新たなる未来を展望し、国の在り方を考えた年でした。それは当然のことながら、国の基本たる憲法が問われる機会でもありました。

来年は現憲法施行後70年となります。そして、日本が時代や世界情勢の変化に十分に対応し得るかどうかが大きく問われる年になります。すなわち自由、民主、人権、平和主義と言った、国民全体で共有すべき普遍的価値の堅持のみならず、国際社会の中で日本が果たすべき役割や責務など、いかに世界全体の平和と繁栄に日本が貢献していくかを国際協調主義の観点から国民全体で考えるべき時機に来ているのです。憲法はその基礎となるべきものです。

これまでは、憲法改正に関連する議論そのものがある種の禁忌であるかの様な雰囲気の中、国民が憲法について考え、自由闊達に議論する機会自体があまりありませんでした。しかし、今回の参議院選挙を経て、衆参両院における憲法改正発議の可能性が見えてきました。これは、国民ひとりひとりが憲法や国の在り方を自らの問題と捉え、議論を重ね、我が国の歴史や伝統、文化や自然環境、国際協調などの観点から、新たなる国家像＝憲法を考えてみる良い機会になると思います。

国民全体で憲法改正に関する議論が広く深く進むことを祈念いたします。



公益財団法人 世界平和研究所

IIPS

巻頭論文

セネガルと ナイジェリア

研究本部長
北岡伸一

今年の八月にはTICAD(Tokyo International Conference for African Development)6が開かれる。これまで1993年以来、5年に一度、東京ないし横浜で開かれていたが、アフリカ側の要請で、3年おきに日本とアフリカで交互に開かれることになった。今回はケニアのナイロビでの開催になる。

私はJICAの理事長として、その準備に追われているのだが、その一環として、西アフリカのセネガルとナイジェリアを訪れた。そしてこの視察で、日本はなぜアフリカを援助するのか、どの国を、どのように援助すべきなのかという点について、あらためて考えるところがあった。それを以下に書いてみたい。

最初の印象は、とにかく遠いということである。これまでアフリカでは15カ国ほど訪問しているが、今回ほど遠いと思ったことはない。地理的というよりは、時間的な遠さである。最初のフライトプランは、パリで乗り換えてセネガルの首都ダカールに行き、またパリに戻ってナイジェリアの首都のアブジャに行き、またパリ経由で帰るといったものだった。ところがエール・フランスのストのため、ブリュッセルとフランクフルトで二度乗り換えなければならないということになった。それは避けたいと考えて、結局、ドバイ経由となった。東京～ドバイ～ダカール、ダカール～ドバイ～アブジャ、アブジャ～ドバイ～東京というコースである。一週間の旅行でエミレーツ航空に6回乗り、機中泊3回という、ハードな旅程だった。

これは日本とアフリカの遠さを象徴する事実である。他方で、ヨーロッパとアフリカは近い。日本と東南アジア、あるいはそれより近い距離感である。またアフリカの中での交通、とくに東西の交通が大変不便である。これまた象徴的で、アフリカの内的な連

帯も、連結性も、まだまだなのである。

セネガルで視察したのは、まず海水淡水化事業である。これはまだ調査中であるが、もうすぐ決定される可能性が高い。そうすると、10年ぶりの円借款事業となる。現地のニーズに合致したよい事業である。

それから、給水塔事業を視察した。雨量の少ないところの自治体が、組合を作り、そこにJICAの支援で給水塔を作って、飲料水と農業用水を供給している。これ以外の農業支援もいろいろ行っている。

保健事業も、地域の保健組合と連携して、様々な支援を行っている。日本起源の母子手帳もかなり普及している。そこには、妊娠、出産、育児の様々な重要なデータが書き込まれている。日本はこれをタイ、ケニアなど、多くの国に推進している。健康は治療より予防が第一で、その第一歩が母子手帳である。それ以外に、保健センターの改築にも協力している。

日本が支援している職業訓練学校も視察した。またあるビジネス・スクールには青年海外協隊の隊員が派遣されていて、日本語を教えている。

それ以外に、青年協力隊は様々な分野で活動している。ある隊員は野球を教えていて、現地で大人気である。

もう一つセネガルらしいのは漁業支援である。魚市場の建設改良への支援は高く評価されている。何人かの人は日本に研修に来て、築地を見学している。

以上のように、日本のセネガルにおける活動は活発であり、セネガルは、日本がアフリカで援助している主要な国の一つである。日本の主な援助の対象は、サブサハラでは、ケニア、タンザニア、エチオピア、ガーナ、そしてセネガルであろう。それに北アフリカのエジプトを加えた6カ国が、日本から見た主要な支援対象国である。

ところで、なぜセネガルが主要な対象国なのだろうか。考えてみると、ちょっと不思議である。エチオピア、ケニア、タンザニアは東アフリカで、日本からは相対的に近い。エジプトは、明治維新の前から、多くの日本人がヨーロッパに行くときに通り過ぎていた。ガーナには、1920年代に野口英世が訪問している。エチオピアは戦前、国際連盟の加盟国だった。ケニアとの関係もかなり古い。人口で見ると、エチオピアが9000万、エジプトが8000万、ケニア、タンザニアが4000～5000万、ガーナは2500万であり、セネガルは1500万でずっと小さい。セネガルが、日本が特に必要とする重要な資源を産出するわけでもない。にもかかわらずセネガルを重視するのはなぜだろうか。

それは一つには、セネガルの地政学的重要性であろう。

セネガルは西アフリカの中で安定した国である。ここが不安定化すれば、サヘル地域の安全は不安定となり、全体に大きな影響がおよぶ。セネガルが安定的に発展すれば、その効果は大きい。

アメリカのセネガル駐在大使は、かつて日本で公使をつとめていた、旧知のズムワルド大使だった。アメリカの大使は政治任命が多いが、重要なところには職業外交官を任命する。ズムワルド大使はがんらい日米安保を担当していた安全保障系の人だ。現在、至るところで言われているのは、安全保障と経済発展は不可分ということである。経済発展なしに安全の維持は難しいし、安全保障なしには経済発展はありえない。私がJICA理事長に任命されたのも(前任の田中明彦氏もそうだが)、こうした流れの一つだと、世界では思われている。

もう一つは、セネガルが協力を受け入れやすい国だということである。国民性が温和であり、協調性に富む。保健組合にしても、水道組合にしても、住民の間に自発的な組合結成の動きがあって、はじめて日本はこれに呼応した支援ができています。要するに日本の援助との相性がよいのである。

次に行ったナイジェリアでは、まず無収水回収事業を見た。水道管を点検して、水漏れや盗水をふせぐ根気のいる仕事である。こうした事業において、日本は現地の会社と提携して行うことが多い。日本人を連れて行くと高くつくからであるが、同時に、現地に技術移転をしていくことを目指している。中国が中国人の技術者や労働者を連れてきてやるのと、大きな違いがある。日本の方が時間はかかるが現地の自立支援という点で、長期的には重要だと思う。

また、太陽パネルを見て来た。昨年のパリ合意によって、途上国もCO2削減の義務を負ったが、太陽光の豊富なアフリカで、こうした事業は効果的である。

もう一つ印象に残ったのは、難民キャンプ支援である。東北部でボコ・ハラムが力を持っており、そこから逃れた人々のためのキャンプがアブジャの市内にまであり、彼らのための教育や保健を手伝っている。

大きな計画で話題となっているのは、ラゴスの都市鉄道である。途上国の多くは、猛烈な人口の都市集中という課題をかかえている。住宅、上下水道、交通、ゴミ収集などのインフラが追いつかないのである。それゆえ、ラゴスの都市鉄道というのはよい案件である。

農業支援なども、ナイジェリアは割合水が豊富で、豊かな米

作の可能性があるが、まだ大規模に着手はしていない。

要するに、日本がやっているのは、それぞれよい案件なのであるが、やや小さいものばかりである。ラゴスの鉄道が決まればやや大きくなるが、細部まで検討した上で合意に至るかどうかは、まだ分からない。

ナイジェリアは人口1億7000万人でアフリカーである。経済的にも南アを抜いてアフリカーである。それなのに、なぜ日本の援助は限定的なのか。

まず、相対的にGDPが大きい(一人当たり5700ドル)。石油等の資源があるからである(したがって中国は盛んに進出している)。

第二に、治安があまりよくない。ナイジェリアは青年海外協力隊が派遣されていない数少ない国の一つである。それも基本は安全の問題である。日本人は本当に安全に敏感である。

第三に、国民はヴァイタリティに富み、自己主張が強く、やや協調性に乏しい。双方の話し合いの中からじっくり協力を進めるといふ、日本の援助方針と、必ずしも相性がよくないのである。

そういうと、援助しなくてもよいと思う人もあるだろうが、そうは考えない。

2050年には、世界の人口は100億となり、うちアフリカは25億を占めると予測されている。アフリカの安定と発展なしに、世界の安定と発展は難しい。そこにビジネスチャンスもある。

アフリカの中心に位置する最大の国であるナイジェリアの安定と発展なしには、アフリカの安定と発展は難しい。日本にとって、世界の秩序の維持は絶対的な課題であり、そのために、ナイジェリアの安定に一定の貢献をすることは必要である。

しかも、ナイジェリアの側にも変化の兆しがある。石油価格の下落により、資源依存をやめ、産業の多様化が必要だということ、そのためにも、日本のような国と協力を深めることが重要であることが、理解されはじめています。

日本は無理をする必要はない。これまでの日本のアプローチに、工夫を加えながら、セネガルやナイジェリアのような国の安定と発展に貢献することは、日本の国益につながる。また日本は、ABEイニシアティブによって、アフリカの留学生を受け入れている。これらを通じて、日本の伝統のよさ、近代化の成功体験、そして自由と民主主義を理解してもらうことが、重要だと考える。

研究トピックス

2025年問題を考える 第4回

「男性の育児参画 を考える」

常任研究顧問

前研究員

小峰隆夫 安田 啓

人口問題に対する基本的施策の一つは言うまでもなく少子化対策である。本稿ではその少子化対策の一つの大きな柱である男性の育児参画について考える。

■重要な意味を持つ2025前後の出生率の推移

この連載では2025年頃の人口問題を主要なターゲットとして多様な角度から分析を試みている。その主要な論点は、2025年頃から団塊の世代が後期高齢者入りすることが多くの問題を引き起こすだろうというものなのだが、少子化対策という観点からも2025年頃は重要な局面になっている可能性がある。

基本的なところから整理してみよう。日本の合計特殊出生率(女性が一生の間に平均的に産む子供数、以下単に「出生率」という)は、2015年の時点で1.46であった。これは人口の置き換え水準(人口が減らないために必要な出生率)2.07よりかなり低い。すなわちこのまま推移すれば日本の人口はどんどん減り続ける。

日本の代表的な人口の将来推計は、社会保障・人口問題研究所の人口推計だが、この推計では、将来の出生率について「高位」「中位」「低位」という三つの仮定を置いている。標準ケースとして使われることが多い「中位」の場合、2025年の出生率は1.33、2050年は1.35である。「高位」でも、2025年、2050年ともに1.60である。これでは人口減少に歯止めはかからないし、「人口減少を1億人で食い止める」という政府の目標も達成できない。

ではこの点を政府はどう考えているのか。人口一億人目標の発端となった、選択する未来委員会「未来への選択 中間とりまとめ」(2014年5月)では、人口規模と出生率の関係について、次のように述べている。「仮に、2030年までに合計特殊出生率が人口置換水準である2.07まで急速に回復し、それ以降同水準を維持したとしても、50年後には人口は1億600万人まで減少し、人口減少が収まるまでには今か

ら約80年の期間を要することになる。」

人口の減少を止めるためには、いつかは出生率を2.07にする必要がある。そしてその2.07を実現する時期が遅れば遅れるほど一定水準にとどまる人口規模は小さくなる。人口減少を1億人で食い止めるためには、2030年頃までに出生率を2.07にする必要があるということである。

この出生率について、本年6月に閣議決定された「一億総活躍プラン」では、希望出生率1.8を目指すという目標が示されている。この希望出生率というのは、結婚したいと考える若者が全て結婚し、結婚した後、持ちたいと考えている子供数を持つとした場合に実現する出生率のことである。それを実現するだけでも相当大変だと思うが、それでも2.07には届かないので、人口は減り続ける。

ではどうするのか。この点は総活躍プランでは明示されていないが、2014年12月に閣議決定した「まち・ひと・しごと創成長期ビジョン」では、「人口一億人を確保するための推計として「2020年に出生率1.6程度、2030年に1.8程度、2040年に置換水準(2.07)」という姿を示している。これが政府の描く出生率のビジョンであろう。しかしこれは、前述の社会保障・人口問題研究所の前提出生率と比較しても相当ギャップがある。

2025年頃になれば、出生率が政府の想定通り上昇しているか、それとも社会保障・人口問題研究所の前提のように低位にとどまりつづけることになるのか。その帰趨が明らかになるわけだ。

■育児への男女共同参画と働き方の改革

政府が描くような出生率を実現していくためには、よほど少子化対策に力を入れる必要がある。そのために必要な基本方向の一つは、育児への男女共同参画を進めることである。その理由を説明しよう。

経済学的視点で見ると、人々は「子供を持つことのメリット」と「そのためのコスト」を比較考量して「何人子供を持つか」を決めていると考えられる。この時経済学者の多くが重視するコストは「女性にとっての子育てのコスト」である。この女性にとってのコストとしては、単純な労力、精神的負担、時間的負担などのほか、子育ての機会費用も含まれる。機会費用とは、「女性が子育てを行う場合あらかじめなければならないこと」の価値である。当然ながら、子育てへの男性の参画が少なく、負担が女性に偏れば、女性にとっての子育てのコストは大きくなる。

データを使ってこの辺の事情を確認してみよう。まず、男性の育児参画の有無が第2子以降の子供を持つかどうかに影響していることが確かめられている。厚生労働省「第13回21世紀成年者縦断調査」(2014年)によると、夫の家事・育児時間がゼロの場合、第2子以降が生まれる比率は9.8%、2時間未満は33.0%となっているが、6時間以上の場合には84.5%となっている。

ところがその男性の家事・育児への参画は、日本の男性は他の先進諸国に比べてかなり少ない。内閣府がまとめたところによると(「2016年版少子化社会対策白書」による)、6歳未満の子供を持つ夫の家事・育児関連時間(一日当たり)は、スウェーデンが321時間、ノルウェー312時間、ドイツ30時間、

アメリカ258時間という具合だが、日本は107時間という悲惨な状況である。

この点は政府も認識していて、2015年3月に閣議決定された「少子化社会対策大綱」では、「男性の家事・育児への参画が少ないことが、少子化の原因の一つ」だと明確に述べられている。少子化対策が成功するためには、育児面での男女共同参画が必要なのである。

また、日本的な「新卒一括採用、長期雇用、年功型賃金、職務が不明確な働き方」も女性にとっての子育てコスト、機会費用を大きくしていると考えられる。これは、次のようなことがある。

①日本では一旦企業から離れると、同じような正規雇用の職を得ることが難しくなる。すると女性が企業を離れることの機会費用が大きくなるため、「就業継続か子育てで中断か」の選択がより厳しいものとなる。

②日本的長期雇用の下では、子育て終了後の女性の再参入の場は非正規のパートタイムが中心になるが、年功型賃金の下ではパートの賃金は正規に比べてかなり低くなり、これも女性の子育ての機会費用を高める。

③日本的な働き方を前提とすると、雇用の調整を頭数ではなく労働時間で行うことになるため、忙しい時にはどうしても長時間労働を強いられることになる。これが男性の育児参加を難しくし、女性の負担を大きくする。

上記のような日本的な働き方は、見方を変えると男性に適した働き方ともいえる。日本的雇用の特徴は男性でこそフルに享受できるものが多いからだ。すると、単に育児の男女共同参画を図るだけではなく、働き方についても男性中心の働き方を変えていく必要があるということになる。

■男性の育児休業の現状とその限界

さて、育児の男女共同参画の象徴的存在となっているのが「男性の育児休業」である。女性と同様に、男性も育児休業を取り、育児に参画していけば、女性の育児のコストはずっと小さくなるはずだ。前述の少子化社会対策大綱でも「男性が出産直後から育児を行えるよう出産直後の休暇取得を促進すること」が行動改革の柱の一つとなっている。

この「男性の育児休業」については、1992年に施行された育児休業法で、男女を問わず1歳まで子の養育のために休業が認められ、当時としては「画期的」と評された。ただし施行当初は、育児休業中は全くの無給とされたので、利用者には経済的に厳しい制度だった。しかしその後の改正で、法定の育児休業期間中は雇用保険から育児休業給付金(非課税)を受け取ることができるようになり、さらに社会保険料負担も免除されるようになった。さらに最新の2014年10月の雇用保険法改正では、育児休業給付金は最初の6か月間は給与(標準報酬月額)の67%を、また両親が共に育児休業を取得することで最大1歳2か月まで同50%を受け取ることができるようになった(「パパママ育休プラス」)。さらに税・保険料の免除分を考慮すると、実質的な給与補償は休業前の約8割が補填されることになる。また、同じ改正で、1か月の労働時間が80時間以下であれば、育休中に勤務しても育児休業給付金を受け取ることが可能になり、短時間勤務と併用すると所得の9割以上を確保で

きるようになった。こうしたことから、日本の育児休業制度は、制度設計としては欧州の先進国に近い水準まで整備されてきたと評されている。

しかしその活用状況を見ると、まだ全く不十分である。直近の結果でも、男性の育児休業利用率はたったの2.3%(平成26年度雇用均等基本調査)である。その期間も非常に短い。利用された育児休業の内訳をみると、「5日未満」が4割以上で最も多く、続いて「5日から2週間未満」となっており、1か月未満で全体の75%を占めている。1週間程度の短期間の休業では、出産直後の家庭のサポートにはなっても、前述したような女性のコストの低下にはほとんど寄与しないだろう。

こうして男性の育児休業取得率が低い一つの理由は、この程度の休みであればわざわざ育児休業を取り必要はないからだ。厚生労働省の調査によれば、育児を目的とした休業は男性対象者の47.6%が取得している。にもかかわらず育児休業の利用が少ないのは、8割が年次有給休暇を利用しているからだ。つまり、男性側の育児目的の休暇の需要は、実質的に年次有給休暇の活用によって満たされているのだ。男性側のニーズの大半が短期間の休暇である以上、わざわざ申請を要する法定育児休業などは使わず、年次有給休暇を使うのは当然の選択であろう。

少子化社会対策大綱では、2020年までに男性の育児休業取得率を13%に引き上げるという目標を設定している。社会的にも男性の育児休業がしばしば注目されている。しかし、これまで述べてきたような状況を考えると、象徴的な意味にとどまり、実質的な効果はほとんど期待できない。極端に言えば、現在男性が育児目的で年次有給休暇をとっているところを、育児休業に置き換えるだけで目標は容易に達成できるが、それでは全く意味がない。

男性の育児休業によって、本当の意味で女性の子育てのコストを下げていくためには、男性が中長期的な育児休業を取得していく必要がある。それができないのは、結局は経済的な男女共同参画社会が実現していないからだ。

男性が育児休業を取得しない理由については多くの調査があるが、「職場・仕事への影響が大きい」「経済的負担が大きい」「取得する必要がない」「代替要員がない」「制度を取得しづらい雰囲気がある」「上司に理解がない」といったものが多い。これは見方を変えれば、現在の職場での働き方を前提にすると、女性よりも男性が休んだほうが「職場・仕事への影響が大きく」「家計にとっての経済的負担が大きく」「上司も理解しない」ということを意味している。この職場での働き方を修正し、男性と女性が均等な処遇を受けることが当然の状態になれば、女性の育児コストの軽減に資するような、男性の育児休業の取得が増えるだろう。

働き方を変えても制度が変わらなければ効果は得られない。また、制度を変えても働き方を変えないと効果はない。制度的な変革と働き方の見直しが車の両輪となって、男性の育児休業取得を促進していくことが求められている。

政策研究

安保関連法成立後の日本の安全保障

上席研究員

細谷雄一

1. 安保関連法への理解が広がる

2015年9月19日に安保関連法が成立した当初には、反対派はそれに対して激し批判を浴びせ、世論調査の多くでも多数が反対の意見を示していた。ところが、その後の半年ほどの経緯を見ると、徐々に国民の間での安保関連法への理解が深まり、またそれが必ずしも「戦争法案」と呼ばれるような日本を戦争へと導く危険ものではないという冷静な認識も広がっていった。それによって、限定的ながらもこの安保関連法への支持が浸透している。2016年3月29日には安保関連法が施行されたが、激しい反対のデモが国会周辺で頻繁に見られた昨夏とは異なり、反対のデモも散発的となり、比較的静かな環境の中で法律が実現した。

西日本新聞によれば、2016年2月20日と21日に行った世論調査では、「野党5党が、集団的自衛権行使を認めた安全保障関連法は憲法違反だとして、廃止する法案を衆院へ共同で提出しました。あなたは、安保法を廃止するべきだと思いますか」という質問に対して、「廃案するべきだ」と答えたのが38.1%に止まったのに対して、「廃案にするべきではない」と返答したのが47.0%になっている。この法律への賛成派と反対派が、半年間で逆転したことになる。他の世論調査では、依然として安保関連法への反対が多数を占める世論調査も見られるが、少なくとも昨夏ほどにはその割合は顕著ではない。

法律学者の間でも、安保関連法に対する違憲論がイデオロギー的な立場や政治的な立場の表出に基づくものであるという批判が、徐々に浮上するようになった。最高裁元判事の藤田宙靖東北大学名誉教授は、憲法学者が政治的立場から安保関連法を違法と主張することについて、批判的な見解を示した。藤田教授は、その条文を読む限り明確に違憲とは言えないという立場を示

し、「仮に憲法学がなおも法律学であろうとするならば、政治的思いをそのまま意見の結論に直結させることは、むしろその足元を危うくさせるものであり、法律学のルールとマナー……とを正確に踏まえた議論がなされるのでなければならない」と、一部の憲法学者を過剰な政治的行動について批判している（藤田宙靖「覚え書き—集団的自衛権の行使容認を巡る違憲論議について」『自治研究』第92巻、第2号、2016年）。

このように、次第に世論の間でも、あるいは法律学者の間でも、安保関連法を違憲であると断言して、廃案を直ちに求める意見は後退していった。それをもって、安保関連法に関する合憲論が法律学者の間に浸透しているとは言えないが、少なくとも法律成立後の政府の対応を見る限り、この安保関連法を「戦争法」と叫び、徴兵制が避けられないかのような極端な主張は、国民の間に浸透することはなかった。それにはいくつかの理由が見られる。

安保関連法の成立は、国際環境の変化や、国内政治の動向とも深く結びついている。国際環境の変化としては、近年の中国の対外政策の強硬化、さらには新しい日米ガイドラインの成立、そして南シナ海情勢の緊迫化が、安保関連法の必要性を認識する世論の拡大に影響を与えている。すなわち国民は安全保障環境が厳しさを増すなかで、日米同盟を強化して日本が抑止力を向上させる必要について、以前よりも理解するようになったといえるだろう。

さらには、昨年8月14日に発表された歴史認識をめぐる安倍総理の70年談話が、平和主義の理念を堅持して率直に戦争の歴史を反省する政府の姿勢を示すことになった。安倍政権が「戦争法案」を成立させることによって、アメリカとともに戦争に加わろうとしているという言説が信頼を失ったのだ。それについて川島真東京大学教授は、次のように述べている。「安倍談話は歴史認識に関わる談話と思われがちだが、現在の政権を進める政策を歴史的な観点から下支えするという役割も担っていたようだ。」（川島真「安倍談話とその歴史認識」『UP』2015年10月号）。

このような、安全保障環境の変化と、安倍談話の発表が、国民の間で安保関連法に対するいついこの信頼と、必要性の認識へと帰結したといえる。そうなったのにも、政府が実質的にかなりの程度抑制的な内容の法制化を行い、国民の不安が払拭されつつあることが大きい。それには、与党内協議の過程での公明党の影響力が増大したことと、内閣法制局が憲法解釈の変更の幅を縮小したことが大きい。その意味で、当初の安保法制懇の提言の内容は、大幅に制限されたものとなった。

それでは安保関連法の施行によって、これからの自衛隊の活動と、日本の防衛政策がどのように変化していくのだろうか。ここでは、安保関連法がどのような法律であり、どのような内容であるのかを

考えて、その上で今後の方向性を考えることにしたい。

2. 安保法制懇報告書から安保関連法へ

安保関連法は、安保法制懇報告書の内容を受けて、それを限定的に取り入れた2014年7月1日の閣議決定に基づいて、さらにそれを必要な領域に限定して法制化したものであった。可能な限り違憲性のある部分を排除したために、平和安保法に含まれている法改正と新規立法は合憲性が高いものということができる。それではどのような部分で安保関連法は抑制的な内容となったのであろうか。安保法制懇報告書と、実際の安保関連法との違いをいくつか指摘したい。

第一に、安保関連法は「芦田修正論」をとることはせずに、憲法9条1項の解釈をラディカルに変更することはしなかった。もしも「芦田修正論」をとるとすれば、日本国憲法が禁止するのは侵略戦争のみとなり、したがって集団的自衛権の行使や集団安全保障への参加は、それ自体が合憲とみなされることになる。これは、あまりにも従来の政府の立場を大幅に変更することになるために、法的安定性の観点からも望ましくないとみなされたのだろう。したがって、憲法解釈変更の幅は、限られたものとなった。

第二には、集団安全保障は一般に禁止とされることとなった(機雷除去などの一部の例外を除く)。集団的自衛権に関しては、今回の法改正によって限定的ながらも行使可能と解釈変更されることになった。他方で集団安全保障については、現行憲法の下でも十分に参加が可能だという見解がこれまでもしばしば示されてきた。安保法制懇報告書でも、そのような立場が示されている。ところが、安保関連法では集団安全保障一般についても、従来同様の見解を継承することになり、原則として参加できない方向で法制化がなされている。

第三に、安保法制懇報告書で放棄することが望ましいとされた「武力行使との一体化」概念は、基本的に継承されることとなった。ただし、従来よりも「武力行使との一体化」に該当する安全保障活動の範囲を狭めることで、自衛隊の活動の制約を緩和する結果となった。実質的には従来の個別的自衛権の行使の拡大という文脈で、集団的自衛権の行使が限定的に容認されているのであって、これは他国のような一般的な集団的自衛権の行使容認とは似て非なるものである。

3. 安保関連法成立後の防衛政策

昨年9月19日に安保関連法が成立しても、また今年の3月29日にそれが施行されても、日本の防衛政策に表立った大きな変化は見られない。なぜだろうか。それには、以下のようないくつかの理由が考えられる。

まず、実際に自衛隊が安保関連法を根拠に新しい任務を行う場合において、ROE(武器使用基準)の策定作業が必要となっている。たとえば、同法によってこれまで禁じられていた「駆け付け警

護」が実行可能となるが、それがどのような場合に、どのような範囲で武器使用が可能か、自衛隊の中で慎重かつ詳細な検討が必要となる。現在、防衛省・自衛隊内でROEが作成されつつあり、今後はそれに基づいた自衛隊員の訓練を経て、実際の海外での自衛隊の安全保障活動に反映させていく方針である。それまでにはしばらく時間がかかるであろう。

安保関連法が施行された後に、実際の自衛隊の活動にもっとも大きな影響を与えるのは、国際平和協力活動と後方支援活動の二つの領域である。とりわけ、前者については、「駆け付け警護」というかたちで、現在行っている南スーダンでの自衛隊のPKO任務にも影響を及ぼすことになるだろう。この南スーダンでは、中国が最大規模のPKO部隊を派遣しているために、日本の自衛隊は中国の部隊との連携や協力が不可欠となる。現場レベルで日中間の防衛交流と防衛協力が進展することになり、日中間の信頼醸成を考える上でも有意義であろう。

とはいえ、安保関連法がもっとも大きな影響を及ぼすのは、日米同盟の将来についてであろう。今後、安保関連法と日米ガイドラインを整合させて、日米共同訓練や、その他の運用にも反映させる方針である。とりわけ重要なのは、従来は協力が困難であった平時における日米防衛協力である。情報収集活動、警戒監視活動、共同訓練など、平時において自衛隊と米軍との協力の範囲が拡大することは、運用レベルでの日米同盟の円滑な協力の必要を考える場合に、大きな意義があるといえる。これはまた、昨年4月に成立した新防衛ガイドラインを基礎として、考慮する必要がある。

おそらく、日米間の将来の安全保障協力を考える際に、きわめて重要であり、かつきわめて困難な問題が、南シナ海における自衛隊の活動である。一部の米軍軍人が、南シナ海での日本の警戒監視活動(ISR)を要望しているとしばしば伝えられているが、実質的にはそれは難しい状況である。日本政府は南シナ海における活動としては、従来同様の防衛協力に基づく外国寄港や、東南アジア諸国の海上保安機構の能力構築支援等にとどまっている。

このようにして、安保関連法施行後も、自衛隊の活動はきわめて抑制的であり、限定的である。従来の平和主義の理念を堅持すると同時に、危機をエスカレーションさせないような慎重な姿勢が続いている。そのことはまた、国民の間で従来の疑念が払拭され、安保関連法に対する理解と支持が集まる大きな要因となるであろう。あくまでも日本政府は、アジア太平洋地域における平和と安定の強化のために安保関連法が必要だと考えていたのであって、それを壊すためではない。それを前提としながらも、リスクと機会の双方を視野に入れながら、日本がどのような役割を担っていくのか、今後も戦略的な思考から計画を構想していくことが重要であろう。

政策研究

習近平政権への 評価とその分岐

上席研究員

川島 真

■中国理解の分岐

中国の共産党政権をいかに捉えるか、そして習近平政権をいかに見るのかという点についての論点を整理し、昨今の研究動向を考察するのが本稿の目的である。今世紀に入って、日本の中国研究の世界では共産党政権に対して、比較的厳しい見方をする向きが強まった。それは国家と社会の関係、中央と地方の関係などに基づく分析に依拠しての見解だった。しかし、アメリカなどでは、少なくとも2014年～2015年の初頭までは、中国の共産党政権の強靱さ(resilience)を指摘し、また習近平の権力の強大さを重視する向きが強かった。アメリカの分析は、主に中央政府の状況や政軍関係、そして権力闘争に重点を置いたものと言えらる。

このような日米間の見解の相違は、たとえば2015年の富士山会合で顕在化した。日本側の研究者と、アメリカ側のバーダー(J・Bader)やメデーロス(E. Medeiros)らとの議論では、明らかに習近平政権への見方が異なった。そして、中国をいかにshapeするかという議論についても、日本側は中国をshapeするとしても、そもそも前提として中国との間で価値が共有でき、「言葉が通じる」ことが必要なはずである。これは、安全保障をめぐるcost impositionにしても同様で、そのcostを中国側がこちら側の意図通りに認識し、評価しないのならば、逆に事態を混乱させると考えられる。だからこそ、中国側の認識、コミュニケーションこそが問題になるのだが、こうした問題提起にアメリカ側から明確な返答はなかった。しかし、アメリカ側からの反論があったというわけでもなかった。これは一体どういうことなのか。

実のところ、アメリカの学界でも、2015年あたりから中国をめぐる議論は大きく転換してきていた。その象徴が後述のシャンボー教授であった。その影響が世界の中国研究にも影響を与えていたという印象である。ただ、これはアメリカでの実証研究が急速に進んだとかいうこと

ではなく、中国に対する評価が大きく変わったものだと考えられる。

■中国政治を見る眼

ここで、現代中国政治を見る上での基本的な議論、枠組みについて触れておこう。歴史的な賢人政治論、徳治論など、歴史的にはさまざまな議論があるのだが、ここでは昨今の共産党政権をめぐる見方を簡単に見ておきたい。

まず、「開発独裁政権としての共産党政権」という見方がある。そこでは、アヘン戦争以来の歴史的な屈辱、共産党の階級闘争、抗日戦争などでの革命神話を基礎に、次第に共産党主導の経済発展(豊かさ)が共産党の正当性の根源となったとみなす。そして、その経済発展のためには政治的な安定が不可欠であり、だからこそ民主化の抑制も当面は仕方ない、とするものである。これは、将来的な民主化の可能性を残しつつ、当面は一党独裁を認めるしかないという見解である。

次に、中国共産党政権を「柔軟性や強靱性を備えた政権」だとする見方がある。共産党政権による権威主義体制がさまざまな制度をつくりながら、社会に適応可能な柔軟性のある、安定化したものになっているという見方である。このような、経済社会の変容に対する適応(adaption)こそが共産党が統治を継続できる源泉だということである。この点は、アメリカの研究者、たとえばシャンボー(D.Shambaugh)教授などがしばしば指摘する見解であった。

そして、この第二の説明は国家—社会関係からも説明されてきた。つまり、中国が社会から支持されるのには理由がある、という考察である。すなわち、江沢民が「三つの代表」などを通じて、階級政党から社会の広範なエリート層を含みこむエリート政党への脱皮をはかったことに象徴されるように、中国共産党は「包摂(cooptation)」や「コーポラティズム(corporatism)」を利用し、社会のさまざまな集団にアクセスし、そして管理統制を強めてきたのである。そうすることで、社会の諸集団が反対勢力になることを防ぎ、共産党側に包摂してきたというのである。これは、「諮問的権威主義(consultative authoritarianism)」などとも言われた。

しかし、昨今上記の三つの議論に反発するような見解が示されるようになった。そもそも、開発独裁を続けるにしても経済発展に限界が生じ、また社会との対話能力、対峙力、柔軟性が失われ始めているのではないか、反腐敗闘争や活動家の相次ぐ逮捕はそうした能力の喪失を示すのではないか、というのである。さらに、これまでの中国政治論は、一党独裁のもたらす弊害や脆弱性を過小評価しているのではないかと批判も見られるようになったのである。

■シャンボー教授の「転換」

アメリカにおける中国政治論の転換を象徴的に示したのが、2015年3月6日のWSJに掲載されたシャンボー教授のThe Coming Chinese Crackup という記事だった。ここで同教授は、次のように述べた。“We cannot predict when Chinese communism will

collapse, but it is hard not to conclude that we are witnessing its final phase. The CCP is the world's second-longest ruling regime (behind only North Korea), and no party can rule forever. Looking ahead, China-watchers should keep their eyes on the regime's instruments of control and on those assigned to use those instruments. Large numbers of citizens and party members alike are already voting with their feet and leaving the country or displaying their insincerity by pretending to comply with party dictates.”(下線部筆者)

シャンポー教授は、共産党が崩壊局面にあることを示唆したのだが、その理由として五つの点を挙げている。(1)中国の経済エリートが体制崩壊に備えて脱出の準備をしていること。(2)習近平政権がメディアや団体、少数民族や活動家などの個人などに対する政治的な締め付けを強化していること。いわゆる「9号文件」もここに含まれる。(3)政権を支持しているように見える者の多くも、支持を装っているだけだ、と考えられること。(4)中国共産党と人民解放軍に腐敗が広がり、さらに社会全体にも蔓延していること。(5)中国経済は一連の体制的なワナにはまりこんでいて、そこから脱するのは容易ではないということ。そして、同教授はこれらの問題を解決する処方箋として、「政治改革」をあげる。

この五点の是非や妥当性はここでは置くとし、それまで共産党政権の柔軟性を指摘してきたシャンポー教授が議論を転換させたことには象徴的な意味があったようである。昨今では、国政治学者のブザン(B.Buzan)教授もConfusing Public Diplomacy and Soft Power(2016年3月10日)という一文で、中国政治に批判的な立場をとった。

■習近平政権の政策

では、なぜ習近平政権が成立して2~3年経ったところで、欧米の研究者が中国政治、共産党政権に厳しい見方をするようになったのだろう。実は日本の研究者はそれ以前からすでに習近平政権の問題点を指摘する向きが強かった。それがなぜかは後述するとして、ここでは習近平政権の政策の特徴をあげてみたい。

第一に指摘すべきは権力集中である。これは組織的にも進められた。国家安全委員会の創設は日本でも報じられたが、注目すべきは「中央全面深化改革領導小組」創設だろう。これによって國務院国家発展改革委員会の職掌を吸収しようとしたものと思われる。この点は、國務院の総理たる李克強からの権力剥奪という点からも理解できる。習近平政権になって、国家から党へと権力が移動しているとする向きもある。第二に、反腐敗防止運動が挙げられよう。これは「腐敗」そのものの摘発ではなく、どの「腐敗」を摘発し、どのように処罰するかという政争であるので、その権限を握ることで、党、政府、軍などを統制することができるようになった。第三に、共産党のガバナンスを強化すべく、「政社分離」を唱え、社会の側からのボトムアップ型のガバナンス

形成を否定した。第四に軍改革がある。従来の陸軍中心型の人民解放軍を、陸海空の三軍のバランスを保つようにし、また中央からの統制が効くような組織編成にした。対外政策の面では、韜光養晦をまったく唱えなくなり、胡錦濤政権後期よりもいっそう主権や安全保障の面で強硬政策を採るようになった。

しかし、こうした政策が新たな問題を惹起した、あるいはそもそも大きな問題の裏返しであったということもできる。たとえば、制度的な権力集中は、新たな権力闘争を生み出し、反腐敗防止運動は各方面でのサボタージュ、不作為を生み出した。中央から地方へのマクロコントロールや社会統制の強化は、地方の中央への、社会から国家への反発を生み出した。無論、習近平政権がこのような反発をも恐れず強硬な政策を採用するのにも理由があろう。経済発展の失速により、発展を共産党の正当性の主軸に据えにくくなったこともあるし、国家の発展に伴って国民が強い大国意識をもつに至り、政府や党を突き上げているという事情もあろう。

■習近平政権の評価

習近平政権の抱えてしまった問題は、以下の諸点にありよう。(1)政権がおこなってきた諸改革によって、共産党中央自身の党内ガバナンス、また党国関係、党軍関係、中央-地方関係、国家-社会関係などのあらゆる分野でガバナンスが動揺していること。(2)規制や監督を強化して、国内での諸価値を一元化しようとするが、それがいっそう国家や党の活力を失わさせていること。(3)経済成長が鈍化する中で、その社会的、政治的影響を適切に処理できていないこと。

これは、胡錦濤政権期の「空白の10年」を克服すべく、制度などのいじりすぎた、とも言えるし、党の権力基盤、また自らの権力基盤の強化のために、人事を動かしすぎたということも問題だろう。不作為ではなく、習近平による過度の作為の結果として諸問題があるという観点である。ただ、習近平政権の直面している諸課題の原因は、これまでの諸政権が十分な対策を練らなかった諸問題でもあるし、経済問題は中国の問題だけではない。全てを習近平政権の失策に求めることもまた難しい。

共産党政権の強韌さについては日本の学界でも議論されてきた。欧米の学界が中央における政策や制度、法令に注目する傾向にあったのに対して、日本では社会の側、地方の側からのミクロな研究が少なくない。そうした研究のあり方の相違が、中国政治を見る眼の分岐を生んだのだろう。だが、昨今欧米の学界が習近平に厳しい視線を向けるのも、地方や社会に注目してのことではなく、党中央や中央政府の動揺を見てのことかもしれない。もしそうならば、「中国理解の分岐」は未だおさまっていない、ということになろう。

【参考文献】

川島真編著『チャイナリスク』(岩波書店、2015年)

小嶋華津子「習近平政権と中国の政治権力構造」(『ファイナンシャル・レビュー』119号、2014年8月)

政策研究

金融市場の動揺と金融 安定性に関する議論： 国際機関・各金融当局の見方を中心に

主任研究員

清水秀昭

はじめに

2016年の金融市場は世界的に不安定な動きを続けている。まず年初から主要株価指数が揃って下落するなど、リスクオフの動きが激しくなり、2月上旬は極めて悲観的な空気が市場を支配した。上海で開催されたG20では、政策対応の必要性が合意されたが、その後は原油相場の反転上昇や、米国経済の堅調を示す指標が相次ぎ、リスクオフの動きは後退したように窺えた。しかし、6月には英国のEU離脱懸念から、リスクオフの動きが再び強まり、わが国も急速な円高の進行に直面した。背景にはこれまで国際機関・主要金融当局の報告書が警鐘を鳴らしてきた、新興国を中心とした債務膨張に伴う脆弱性の高まりがあり、加えて、テロおよび移民・難民問題や格差問題等に触発された政治面での不透明性の高まりが事態を複雑にしている。筆者は前回、①中国など新興国経済の減速や資源価格の低迷に伴う需要・収益見通しの修正と、金融市場におけるリスクプレミアムを含めたプライシングの見直しは今後も続くこと、②それに伴い債務水準の持続可能性への評価が揺れれば、世界のどこかで金融システムに大きなストレスがかかり、その影響が世界中に伝播する可能性も否定できない、と述べた。金融安定性は保たれているが、世界を見渡せばリスクは存在し、大きくなっているのかもしれない。本稿では今年の金融市場の動揺とその背景、金融安定性の現状評価について、国際機関や各金融当局の議論を概観し、課題を考察する。

1.2月までの金融市場の動揺とその背景

2015年12月、FRBは9年半振りの利上げを実施したが、市場の反応は冷静であった。しかし、2016年に入ると年初から世界的な株価の下落が続き、空気は一変した。

BISの四半期報(Quarterly Review)3月号は、金融市場の動揺を1月と2月前半の2段階に区分している。第1段階は中国経済の減速と新興国経済の脆弱性への注目で始まり、世界経済の成長への不安がついつい原油価格と新興国通貨が急落した。同時に、主要債券市場への「安全への逃避」が生じ、同市場で国債イールドカーブのフラット化とクレジット・スプレッドの拡大が進行したが、これが投資家に景気後退シナリオを思案させ、先進国経済にも動揺が波及した。こうした状況を背景に、1月下旬、ECBは金融政策スタンスの見直しを行う可能性をアナウンスし、日本銀行はマイナス金利付き量的質的金融緩和の導入を決定。同時期、FRBは大手金融機関を対象としたストレステストで、米財務省短期証券3か月物の利回りがマイナスで推移するシナリオを含めると発表した。

第2段階では、こうした中央銀行の行動から、市場がさらなる金利低下を見込むとともに、銀行収益への懸念を強めた。折しも欧州で銀行決算の内容が悪かったこともあり、日欧を中心に銀行株が大きく値を下げた。やや持ち直していた原油価格も下落に転じ、世界的に株価が下落・金価格が上昇するなど、リスクオフに向かって市場の動揺が激しくなり、円高も進行した。

BISによれば、こうした市場の動揺は、新たなショックが発生したのではなく、新興国やエネルギー関連企業等が金融緩和と資源ブーム等に乗って積み上げた(ドル建てを含む)債務が、ブーム終焉と米国金融政策の転換に伴う収益性の低下とドル高から調整を迫られているという、長期的な流れの中での一幕である。債務残高が調整されなければ脆弱性は削減されないが、この調整過程で金融面での大きなデストレスの発生を避け、経済成長への向かい風を緩和していくのが課題である。

2.上海G20とその後の展開

2月下旬に上海で開かれた20か国財務大臣・中央銀行総裁会議(G20)は、世界経済の回復が「期待する水準に達していない」うえに、「下方リスクと脆弱性が高まっている」とし、「信認を醸成し、回復を維持・強化するため」「金融、財政および構造政策を個別にまた総合的に用いる」ことを声明に盛り込んだ。

一方、市場では2月半ばから原油相場が上昇に転じ、悲観的な見方が徐々に薄れ、株価も回復していった。ただし、金価格が高止まりを続けていたように、市場の警戒感根強く、FRBの追加利上げも連続して見送られた。4月にワシントンD.C.で開催されたG20の声明は「世界経済の見直しに対する下方リスクや不確実性は残っている」との認識を示したが、同会合に先立ち、IMFのラガルド専務理事は「世界経済は、余りにも長きにわたる余りにも緩慢な成長によりダメージを受けており、こ

の成長率では生活水準の向上、失業率の低下および債務水準の減少が見込めるような持続性のある回復は実現しない可能性がある」と述べ、加盟国は成長へのコミットメントを強化し、金融・財政・構造政策から成る三本柱のアプローチを採用すべきと論じた。IMFが一段と踏み込んだ政策の必要性を強調した背景には、年初からの市場の動揺の中で、先進国経済にとって長引く低成長を脱するための政策オプションが尽きつつあるとの懸念が高まったことがある。

しかし、原油相場の上昇と米国経済指標の堅調を背景に、悲観的な見方の後退が続き、金価格も5月下旬には下落に転じた。5月に発表されたG7伊勢志摩首脳宣言の経済イニシアティブでは「世界的な需要を強化し、供給側の制約に対処するため、全ての政策手段—金融、財政および構造政策—を個別にまた総合的に用いる」というコミットメントが再確認されたものの、市場は6月のFRBの利上げの有無に関心を移していた。

ところが、6月に入ると英国の国民投票でEU離脱が選択される懸念が急浮上したことから、リスクオフの動きが再び強まり、主要株価指数が下落し、金価格が再上昇。FRBの利上げ見送りもあって、主要先進国の国債利回りの低下と円高が一段と進んだ。結果は離脱が選択され、金融市場は世界的に一段とリスクオフへ踏み込んだものの、7月には逆に主要株価指数が回復または高値を更新するなど、揺り戻しがみられた。

3.金融安定性の現状評価

年初の金融市場の動揺を踏まえた国際機関や各金融当局の金融安定性の評価を概観してみよう。ここでは、英国のEU離脱という国民投票結果は織り込んでいない。

IMFは4月の国際金融安定性報告書(Global Financial Stability Report: GFSR)において、昨年10月に比べ国際的な金融不安定化リスクは増大していると評価している。理由として、不確実性の増大と成長の減速および景況感の悪化、世界的な資産市場の混乱、原油・一次産品価格の下落、中国の成長経路の移行にかかる不確実性が世界市場に与える影響の増大を挙げており、この結果、金融環境がタイト化し、信用リスクが高まり、財務内容の改善も妨げられたと論じている。

そのうえで、「市場が再び混乱すれば、リスクプレミアムが上昇し、金融がさらに引き締まり、景況感の悪化、成長の低下、インフレ率の低下、債務状況の悪化が連鎖する悪循環に陥る恐れがある」とし、政策当局の課題を3つ挙げている。①先進国は、欧州の不良債権の抜本的処理等、過去の危機から残る負の遺産を清算すること、②新興国は、高水準の債務等に伴う脆弱性の高まりに対応し、国際的な環境の逆風に耐えられる

力を高めること、③システミックな市場流動性リスクの高まりに対処すること。

ECBは5月のFinancial Stability Reviewで、ユーロ圏のシステミックなストレスは引き続き抑えられているものの、以下の3つのリスクが高まっていると評価している。①新興国市場でのストレスや長引く資源価格の低迷が、リスクプレミアムの上昇と金融市場の動揺を引き起こすこと、②銀行・保険業の収益性が見通しが弱いこと、③ユーロ圏の公的および民間非金融部門の債務の持続性に対する懸念が、政治面の不確実性や名目経済成長率の低迷の中で高まっていること。

日本銀行は4月の金融システムレポートで、「わが国の金融システムは安定を維持している」と評価しつつも、海外経済および内外の金融資本市場の変動に対するエクスポージャーが拡大していることを対処すべきリスクの第1に挙げている。金融機関の海外貸出、外債や投資信託等を通じるリスクテイクが、国内預貸収益に下押し圧力がかかるも今後とも指向され、機関投資家等も海外への投資を積極化する方向にある一方、外貨調達コストが趨勢的に上昇している。このため、海外や市場発のリスクの波及に対する金融システムの頑健性が引き続き重要であり、個々の金融機関においてリスクテイクを積極的に進める分野の管理能力を強化し、外貨の安定調達基盤を拡充していくことが課題としている。

おわりに

世界銀行は6月に2016年の世界経済見通しを下方修正し、新興国等における民間債務の急拡大を、銀行融資に占める不良債権の増加や先行きの経済成長率の一段の低下につながり得る潜在的なリスクとして警鐘を鳴らした。英国のEU離脱選択を受け、IMFも7月に世界経済見通しを再び下方修正した。

債務はキャッシュフロー対比で持続可能な水準に調整されなければならないが、調整過程では様々なデストレスが発生し、金融市場が動揺すればグローバルに波及しやすい。わが国を含め銀行部門の頑健性は総じて強化されているが、IMF等では国際的な金融安定性へのリスクは最近増していると評価している。英国の例にみられたように、政治的な要因からも、世界の金融市場におけるリスクオンとオフの動きは引き起こされ、わが国に影響してくる。このような状況の中で、経済成長軌道の引き上げと金融安定性の維持の両立をどう実現していくかは政策当局の大きな課題である。こうした中、金融機関や資産運用の担い手は、収益確保のためリスクテイクを踏み込まざるをえないと思われるが、管理能力の強化とともに世界の流れに刮目していくことが一段と求められるだろう。

政策研究

中国の過剰生産能力 解消への 取り組みを考える

主任研究員

豊田 裕

中国では2016年から第13次五か年計画がスタートした。2015年から「新常态」に入った中国は、高度成長から安定成長への移行を是とし、改革を深化させ、経済構造改革の推進を通じ新しい成長エンジンを育成し、持続可能な成長の実現を図っている。

このような状況の中で、2016年の課題として「供給側改革」が一つのキーワードになり、その最重要任務として過剰生産能力解消が挙げられた。

中国経済の更なる減速懸念の声が大きくなる中、足元の中国経済の実態を評価し、過剰生産能力解消に関して第一群のターゲットとなっている鉄鋼産業での動向を取り上げ考察する。

■2015年の中国経済の実績

2015年の実質GDP成長率は対前年+6.9%であった。2014年の対前年+7.4%よりは減速したものの、政府目標であった+7.0%前後は達成したと言えよう。供給面から総括すると、製造業の動きが冴えず、工業生産も前年の伸びを大きく下回ったが、堅調な非製造業に下支えされて減速幅は小幅にとどまったと評価できる。需要面から総括すると、輸出の不振が足かせとなり、投資も大きく減速したが、堅調な消費に下支えされて、減少幅は小幅にとどまったと評価できる。

実質GDP成長率に関して、産業別寄与率を見ると第三次産業が50.5%と前年より2.4ポイント高まって全体の過半を超え、第二次産業から第三次産業への構造転換が進展した。支出項目別の寄与度では対前年+6.9%の成長に対し、消費の寄与度が+4.6%と前年の+3.9%から大幅に拡大する一方で、投資の寄与度が+2.5%と前年の+3.3%から大幅に縮小し、輸出・投資主導から消費主導への構造転換が進展した。

但し、2015年の中国のGDP成長率においては、名目GDP成長

率が実質GDP成長率を下回る「名実逆転」が起きており、このことで景気の実態が実質GDP成長率の値より悪く感じられてしまっている。

経済指標の実績推移を見ると、短期的には成長を維持していると評価できるが、第18期中央委員会第三回全体会議で目標に掲げられた、中長期的な視点での「改革の全面深化」が順調に進捗しているかについては疑問符がつく状態である。この点に関して有効な対策を進め切れてはいない、というのが2015年のもう一つの評価であり、先行きへの不安となっている。

■2016年以降の中国経済の展望

2016年の短期的な展望では、過剰生産能力の解消や在庫の削減に伴い鉱工業生産が引き続き減速する懸念、世界経済が依然として緩慢で輸出の急速な回復は難しいという懸念、不動産の在庫消化が長引くことで不動産開発投資の回復には時間がかかり投資全体の伸びが低水準にとどまる懸念、といった2015年同様の不安要素は継続するものの、こういった環境を踏まえて中国政府は財政・金融政策での下支えを基本方針としており、短期的には対前年+6.5%程度の成長は十分に可能だと思われる。

一方で、中長期的な構造改革の着実な進展がそれ以上に重要である。2016年は「供給側改革」を筆頭方針に挙げているが、この推進においては、過剰生産能力解消の本格化による失業増加での雇用不安の発生、構造改革の過程で生じる経営破綻によって銀行の不良債権が増えることでの金融不安の発生、といったリスクがある。

本年3月の第12期全国人民代表大会第4回全体会議において「国民経済及び社会発展に関わる第13次五か年計画要綱（以下、「要綱」）」が採択された。「要綱」においては、第一編に総論として「指導思想と主要目標と発展理念」を打ち出したことに続き、第二編で「革新で駆動する発展戦略の実施」を、第三編で「発展のための新体制構築」を明示した。革新と改革が、2020年にGDPと個人所得を2010年比で倍増するという前政権で掲げた目標を達成するためのカギであることを十二分に意識したものとなっている。

「要綱」の採択以前に発表された構造改革の具体的なプランの中には、都市化政策のように目標値やスケジュールが明確化された評価できるものもあるのだが、国有企業改革、高齢化対策、金融改革（特に資本取引の自由化）等の改革に関しては、具体策の策定が不十分であった。「要綱」においても目標や理念は明示されているものの、「改革の全面深化」への具体策の盛り込みは十分とは言えない。今後、主要産業毎や地域（省級行政区）毎の五か年計画が策定され、公表されていく予定であり、その中で「改革の全面深化」への具体策がどこまで提示されていくかを注視する必要がある。

昨年12月の中央経済工作会議では「総需要を適度に拡大すると共に、供給側の構造改革を進める」といった方針が出され、「供給側改革」が一つのキーワードになった。その最重要任務として過剰生産能力解消が挙げられ、本年1月には国務院常務会議が「鉄鋼・石炭産業の過剰生産能力解消措置」を決定した。今後は鉄鋼・石炭産業に続き、重点産業への施策が発表される予定だが、まずは鉄鋼・石炭産業の過剰生産能力解消が具体的なプランどおりに着実な進捗を実現していけるかどうか、注目される。

■鉄鋼産業の過剰生産能力解消に対する考察

前述のとおり、過剰生産能力解消の先陣を切って、鉄鋼・石炭産業に対する具体的な動きが進んでいる。この内、鉄鋼産業を取り上げ、過剰生産能力解消の具体的なプランに対する考察を行う。

2015年の中国の粗鋼生産量は約8億トンで全世界のほぼ50%を占めているが、中国の粗鋼生産能力は約12億トンあり、過剰生産能力が約4億トンで稼働率は70%前後にとどまっている。全世界の過剰生産能力が約6.5億トンなので中国が約60%を占めている。一方、中国国内の粗鋼見掛消費量は約7億トンで、稼働率向上のために1億トン強が採算度外視で輸出されている。このような環境下では中国鉄鋼業の業績は当然悪化しており、鉄鋼業界全体の赤字額は1千億元を超えているとの情報もある。中国が「新常态」に入った現在では、過剰生産能力の解消が喫緊の課題となっていることは当然と言えよう。

本年初頭に発表された具体的な政策の中から鉄鋼産業の部分を取り上げると、①能力削減の推進 ②新規能力の抑制 ③再編支援政策の整備 ④実施体制の明確化 が挙げられる。①では、2016年から5年間で粗鋼生産能力を1.0～1.5億トン削減すると、数値目標と実行期間が明確化された。②では、新規生産能力の増加を厳しく制限し、2013年に国務院が発表した「生産能力過剰問題解決に関する指導意見」の遵守が明言された。③では、製造業の構造調整への奨励補助金を整備し、地方政府に対して、過剰生産能力解消の中で発生した人員の異動や配置へ奨励金や補助金を支給し、加えて金融機関の不良債権の処分等の処置をサポートして不良資産譲渡策を整備することとした。④では、各関係省級政府・国務院国有資産監督管理委員会が各地区や関連中央企業の鉄鋼過剰生産能力解消任務に責任を負い、国家発展改革委員会・工業信息化部に方針を報告し指導を受け、それを踏まえて実施案を制定して国務院に報告・登録する、という体制を確立した。これらにより、明確な目標と実施体制が整備されたことは高く評価できる。

一方で深く考察をしなければいけないのは、目標の実現性に向けての課題である。

第一に、能力削減においては設備除却を徹底しなくてはならない。中国政府は毎年鉄鋼の能力削減目標を掲げ、それが超過達成できたとの発表を繰り返すが、これが設備除却による抜本的な能力削減ではなく単なる一時休止のケースがある。一時休止した設備はマーケット環境如何ですぐに生産を再開してしまうため、これは有効な能力削減と言えない。

第二に、能力削減の数値管理は最新設備の導入による能力増強分を内数としてカウントするということである。李克強総理は足元の約3年間で粗鋼能力を9千万トン削減したと発表したが、実際には粗鋼生産能力は一貫して増加し続けている。従来の能力削減は、過剰の解消ではなく生産効率が低く環境負荷が大きい古い設備の廃棄を目的に進められ、一方で最新設備の導入による能力増強を推進したため、過剰生産能力は増加の一途をたどった。直近の1年間で宝鋼集団と武鋼集団はそれぞれ中国南部に新しい製鉄所を設立し稼働を開始させた。両製鉄所で製造されるのは高付加価値品であり、競争力の強化や産業の高度化という目標とは合致するが、新設するならば同時に過剰生産能力の更なる削減が必須である。生産能力増減の絶対値で能力削減の議論を行わなければならない。

第三に、削減効果を伴った合併の推進である。過剰生産能力の解消方法として、合併、債務の株式化、破産・清算が示された。この中で合併を優先的に進めていくと見られるが、企業名を一つにするだけでは何の解決にもならない。合併後に身を削るような努力をしなければ過剰生産能力の解消や余剰人員の削減といった効果は得られない。

第四に、地方政府への影響の除去である。中国の鉄鋼会社で国有企業は約100社あるが、中央政府管轄は宝鋼集団・鞍鋼集団・武鋼集団の3社のみで、それ以外は地方政府の直轄下にある。これまで地方政府は税収の減少や失業者の増加を回避するために、地元の鉄鋼会社に対して低利融資や補助金といった支援を継続しているとされ、中央政府の意向にも関わらず構造的赤字鉄鋼会社の市場からの退出、ひいては過剰生産能力の解消が進まない要因となっている。中央政府は2015年12月に「工業企業構造調整専用資金」を創設し、雇用問題への具体的な施策を示したが、これが十分に機能するかどうかを検証する必要がある。加えて税収面についても中央政府の十分なサポートが不可欠である。

鉄鋼産業の過剰生産能力解消に関しては、既に明確な目標と実施体制が整備されたので、上述のような課題をクリアし、計画を達成していけるかどうか注視していく必要がある。これが軌道に乗れば、この他の重点産業での過剰生産能力解消に関しても期待が持てるようになるだろう。

※本稿に示された見解は執筆者個人のものであり、所属組織の見解を示すものではありません。

研究所ニュース

第12回中曽根康弘賞受賞式

7月1日、ザ・キャピトルホテル東急にて、第12回中曽根康弘賞授賞式が開催され、3名の方々が以下の通り受賞した。

【優秀賞】

◆池内 恵(いけうち さとし)氏

東京大学 先端科学技術研究センター 准教授

選考理由:イスラム政治思想研究者として、現代の国際社会においてイスラム教が政治的な集合行動をもたらす過程を研究するとともに、国家、権力、正統性といったイスラム政治思想の諸概念の理論的・歴史的な解明に取り組んでいる。IS(イスラム国)の台頭、内戦・テロの頻発、難民の大量発生等、中東がとめどなく混迷し変動している現在において、中東情勢の分析とその背景にあるイスラム教やその思想について書籍やインターネットメディアにおいて積極的に情報発信し、中東、イスラムに対する社会の関心や疑問に広く応え、理解を深める活動を行っている点について高く評価する。

【奨励賞】以下2名

◆落合直之(おちあい なおゆき)氏

独立行政法人国際協力機構 フィリピン国派遣専門家
(ハンサムロ包括的能力向上プロジェクトのチーフアドバイザー)

選考理由:国際協力機構職員として、フィリピンのミンダナオ紛争に対して約14年間にわたり、停戦監視、市民保護、人道支援、社会・経済開発支援に関わっている。平成22年からはフィリピン政府とMILFの停戦合意を受けて発足したミンダナオ国際監視団(International Monitoring Team: IMT)の一員としても活動し、停戦合意違反事例の激減に貢献した。地べたを這いずり、現地の人々との対話を重視する活動ぶりに対する紛争当事者からの評価は高い。現在は、和平プロセス推進のため、ムスリム地域における社会経済開発及び組織・人材育成を目的とするJICAプロジェクトのリーダーを務めている。これらの社会活動を高く評価する。

◆熊谷奈緒子(くまがい なおこ)氏

国際大学 国際関係学研究科 准教授

選考理由:国際関係論研究者として、慰安婦問題、日本への修正主義批判、現代の戦場の性暴力、人身取引問題への国際協力での取り組み等を研究し、国内外に積極的な情報発信に取り組んでいる。特に慰安婦問題については、2014年に「慰安婦問題」を上梓し、偏りのない立場で慰安婦問題についての諸論点をまとめ冷静な議論のための視点を提供した書籍として注目を集めるとともに、新聞紙上等において早期の実態究明と問題解決に向けた取り組みを呼びかけた。外交問

題、歴史問題に対し客観的かつ多面的な理解と議論を求めるこのようなアプローチは、慰安婦問題に限らず日本と関係諸国が真に和解し世界で共存していくために今後、おおいに期待されるものであり、これらの活動を高く評価する。

■授賞式概要

(以下は、編集部が各氏の発言内容の概略や要点をまとめたものであり、文責は編集部にある。)

●中曽根康弘会長：挨拶

世界の政治や経済が依然として混沌とし、エネルギーや環境など世界各国が協力して地球的規模で解決しなければならない問題が数多くある中、そうした問題を解決し、明るい未来を切り拓いていく若い世代の活躍を奨励するために、この賞は創設された。そして今まで、政治、外交、安全保障の研究者から、文化、芸術、国際協力活動など幅広い分野で活躍する国内外の40名の方々が受賞されている。今回の受賞者の方々も受賞を機にますます活躍されることを期待している。



●北岡伸一研究本部長：選考委員会における選考結果報告

優秀賞を受賞された池内恵さんは、現代の国際秩序への最大のチャレンジとも言えるIS(イスラミック・ステイツ)を始めとしたイスラム思想に対する深い理解と分析、更に日々の動きを追っての情報発信における目覚ましい活躍が評価された。

奨励賞を受賞された落合直之さんは、14年間と言う長期に渡って、停戦監視、市民保護、人道支援、社会経済開発など地道にミンダナオ和平に取り組んできた功績が評価された。

もう一人の奨励賞受賞の熊谷奈緒子さんは、近年特に懸案となっていた慰安婦問題において、極端な左右の意見がある中、非常にフェアな議論の展開をされ、日本語だけでなく英語での情報発信をしたことによる問題解決への貢献が高く評価された。

●中曽根会長から各受賞者への記念盾の授与

●奨励賞の落合直之さん：挨拶

今回受賞対象となったミンダナオ和平への貢献は自分一人の功績ではなく、JICAの上司や先輩、同僚、後輩、部下、現地スタッフ、そして、家族の多大なる支援と協力によるものであり、全ての関係者の方々に感謝しています。自分は、JICA職員として2003年にスタートしたミンダナオ支援パッケージからミンダナ

オと係ることとなり、その後2006年からの「日本バンサモロ復興開発イニシアティブ(J-BIRD)」など、14年間に渡って「地べたを這いずり回り」、現地の人々との対話を重視した地道な活動を展開してきました。そして、40年以上に渡っていたフィリピン政府と反政府イスラム勢力との紛争(武力衝突)も、2014年3月に政府とモロ・イスラム解放戦線との包括的和平合意にまで至りました。現在やや遅れ気味ではあるものの2016年には新自治政府が発足して和平の歩みが更に進む方向です。これはJICAとしても停戦合意だけの状態から、(学校・診療所・井戸などの社会インフラや人材などの)開発(支援)を通じて、きわめて政治的な所業である和平プロセスに貢献できた画期的な例です。

本日いただいた栄えある賞は、フィリピン・ミンダナオの平和と安定に向けて、開発を通じて今後もさらに努力をするよう応援いただいたものと存じます。

●奨励賞の熊谷奈緒子さん：挨拶

自分は国家と人間の関係に興味を覚えて、政治学を勉強してきました。次の戦争はいつ起こるのかと言う幼い頃の疑問が、私の政治学への第一歩でありました。しかし、先の大戦における日本国民やアジアの人々の被害、当時の指導者の戦争回避の努力や兵士の愛国心への感銘、戦後日本政府の償いと謝罪が受け入れられないことへの失望とフラストレーション等、人間と国家のテーマの中で沸き起こる様々な感情や疑問に揺れ動いてきました。

現在の私の研究対象である、いわゆる従軍慰安婦問題も、国家は政治的賢明さを失わずにどこまで道義的になれるのかと言う学問的問いに由来するものです。当時各国軍で普遍的に存在していた制度に結果的に苦しんだ女性たちに対して、今日の価値観をもって日本はどう答えるのか等々。しかし、こうした繊細かつ複雑な本質の問題に対して、日本政府ほど正面から取り組んできた政府はありません。日本政府は、衝動的同情や憐みではなく、政治的な賢明さの中で道義の限りを尽くしてこの問題に取り組んできました。

慰安婦問題は、本能的に触れたくないと思うような問題をこそ直視する勇氣と姿勢を人々に教えます。こうした経験から得られた多くの教訓を、日本が驕りも卑下もすることなく国際社会で活かしていくべく、研究者、教育者としての役割



を果たしていく所存です。

●優秀賞の池内恵さん：講演

この賞をいただけるとの連絡をいただいた時は本当に晴天の霹靂と言う感じでした。何故かと言うと、最近でこそ国際政治の中でも中東やイスラム思想、イスラム教に関する関心は高くなりましたが、私はそうしたテーマが脚光を浴びる日が来ることなどあまり考えずに研究を始めているからです。

私が研究を始めた1990年代の初頭には、これから勃興するであろう中国や東南アジアなどが、日本では関心が高かったのです。また外交や安全保障の基軸としての日米関係が中心でした。欧米特にヨーロッパとの関係は非常に深かったので、欧米人が中東やイスラムを研究することは非常に自然でした。しかし、日本ではそれを組織的に研究していくという体制すら整っていなかったように思います。

2001年の911事件を境に、中東やイスラム教をめぐる環境は日本でも大きく変わりました。日米関係を基軸とする日本の外交安全保障政策上、中東問題を理解していること、中東に関する政策オプションを持っていることが不可欠になったと思います。

今回の受賞につきましては、個人的な様々なプロジェクトや、文章執筆、メディアでの発信などを通して、日本では制度的に生み出されていない中東とかイスラム世界に関する分野の専門家を切り拓いていくと言うことを、別の形で評価をしていただいたのではないかと考えております。日本の制度的人材育成の中で、これまであまり重要視されていなかった中東、イスラム世界と言う日本にとっての新たなフロンティアで、私が先兵として進み、後ろにもう少しきっちりとした制度ができていくことにこれからも尽力してまいります。



研究所ニュース

中国南海研究院長が当研究所を表敬訪問

2016年6月22日、呉士存 (Wu Shicun) 中国南海研究院院長他8名の方々が、当研究所を表敬訪問され、合わせて意見交換を実施した。当研究所からは佐藤謙理事長に徳地秀士研究顧問、川島真上席研究員、坂下修、高山裕司が同

席して御一行をお迎えし、理事長による歓迎の冒頭発言の後、約1時間半、相互の関心事項である南シナ海問題、安保法制等につき意見を交換した。当研究所への訪問は初めてであり、有意義な交流の機会となった。



- 【人事】 ●中曽根弘文理事 副会長に就任(3月28日付)。
●徳地秀士客員研究員 研究顧問に就任(3月28日付)。

研究所会議テーマ一覧

- ◆『中国経済』および『日本企業の中国ビジネス』現状と展望 豊田 裕 (主任研究員)
- ◆米国の『第三の相殺戦略』と日米のあるべき『列島線防衛』の姿の検討 福田潤一 (研究員)
- ◆男性の育児 安田 啓 (研究員)
- ◆5年間を振り返って 藤 和彦 (主任研究員)
- ◆金融市場の動揺と金融安定性に関する議論 清水秀昭 (主任研究員)
- ◆クリエイティブ産業政策について 西垣淳子(元主任研究員/経産省課長)
- ◆習近平政権への評価とその分岐 川島 真(上席研究員)
- ◆アベノミクスの試練とその克服 本田悦郎(元主任研究員/内閣官房参与)
- ◆末松謙澄と高陞号事件 由井暁生(研修員)
- ◆安保関連法成立後の日本の安全保障 細谷雄一(上席研究員)

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



第13回中曽根康弘賞 募集のお知らせ

募集期間 平成28年7月4日～平成29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。