

設立 30 周年記念政策論集



NPI

公益財団法人

中曾根康弘世界平和研究所（編）

2018 年 12 月

本政策論集は自由に引用して頂いて結構です。引用される場合は引用元として明記して下さい。

平成とともに生まれた公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所は、本年30周年を迎えた。この記念すべきときにあたり、佐藤謙理事長、北岡伸一研究本部長(いずれも当時)の指導の下、日本の直面する課題は何か、それにどう向き合うかについて上席研究員、主任研究員が外交安全保障グループ、経済社会グループ、教育・科学技術グループに分かれ1年近くにわたり討議を重ねてきた。外交安全保障グループは川島真上席研究員(東大教授)、細谷雄一上席研究員(慶大教授)、森聡上席研究員(法大教授)が、経済社会グループは小峰常任研究顧問(大正大学教授)が、教育・科学技術グループは薬師寺特任研究顧問(慶大名誉教授)がまとめ役をつとめた。参加した研究員の氏名は巻末に記載している。各グループは今般、議論の成果をペーパーにとりまとめた。今年後半、理事長及び研究本部長の職をそれぞれ引き継いだ私と久保文明東大教授は、いずれも内容豊富な読み応えのあるものであり、広くご参考になればと考え、これらを一冊に編むこととした。

また、上記に加え北岡伸一現総括研究顧問(国際協力機構理事長)がこれからの日本外交、安全保障について自らの見解をまとめたので巻頭論文として掲載している。

したがって、以上の北岡論文、各グループのペーパーは、それぞれの見解であって統一的なものではないが、必ずや皆さま方のご関心に応えるものであると確信している。

なお、研究所は今後、迅速性、会員とのつながり、外国シンクタンクとのつながり、英語による発信などを強化していきたいと考えている。引き続きご指導、ご支援をお願いします。

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所理事長
藤崎一郎

目 次

新しい開国進取：自立と挑戦	1
総括研究顧問 北岡伸一	
1. はじめに	1
2. 外交・安保	1
3. 日本の防衛力の強化	2
4. 他の友好国との連携	3
5. 歴史問題	3
6. 憲法の考え方	3
7. 終わりに	4
第1部 外交安全保障	
外交安全保障グループ	
外交安全保障分野総論	5
テーマ1：価値を共有する諸国とのパートナーシップ	8
日米関係のパートナーシップ	8
1. 二極から一極、そして多極へ	8
2. 米国の対外政策の変遷	9
3. 日米関係の変遷	10
4. 日米関係の在り方	13
4.1 米朝会談により顕在化した問題への日米同盟の強化による抑止と不測の事態への備 えを強化せよ	13
4.2 自主防衛の強化と安全保障コストの積極的分担を	13
「自由で開かれたインド太平洋」構想の実現に向けて	15
1. はじめに	15
2. FOIP とは何か	15
3. BRI とは何か	17
4. FOIP と BRI の関係	18
5. FOIP を推進する上での課題と提言	19
5.1 広域インフラの不足への対応	19
5.2 関係国の国内の安定	20

5.3 関係地域の海洋安全保障体制の確立.....	20
5.4 国内の FOIP 推進体制の強化.....	20
5.5 インド洋におけるプレゼンスの維持.....	20
欧州諸国との協力.....	21
テーマ 2：近隣諸国との関係の維持.....	22
大国中国にどう向き合うか.....	22
1. はじめに.....	22
2. 中国に対するエンゲージ政策.....	22
2.1 首脳外交の活発化に向けて総理大臣のイニシアティブの発揮.....	22
2.2 ルールに基づく経済関係の強化.....	22
2.3 日本が先行する課題についての協力.....	23
2.4 中国も含めた多国間で海洋安全保障についての認識共有.....	23
朝鮮半島をめぐる問題.....	24
テーマ 3：より安定した国際環境の構築.....	25
安保理常任理事国入りに向けた取り組み.....	25
わが国の国際貢献.....	27
テーマ 4：我が国を取り巻く安全保障環境の変化への対応.....	28
我が国の安全保障政策.....	28
1. はじめに.....	28
2. 過去 30 年間に生じた我が国の安全保障が直面する新しい現実.....	29
2.1 我が国周辺の安全保障環境の変化.....	29
2.2 国内の自衛隊をめぐる環境の変化.....	35
3. 我が国安全保障政策の柔軟な見直し.....	37
3.1 「中国の海洋進出」への対応.....	37
3.2 「北朝鮮の核・ミサイル攻撃能力の向上」への対応.....	40
3.3 「米朝会談により顕在化した問題」への対応.....	41
3.4 「少子高齢化が及ぼす影響」への対応.....	41

3.5 防衛費の増額と研究開発能力の向上.....	42
3.6 防衛費対 GDP 比 2%への増額.....	42
新しい戦争の形態（サイバー・宇宙）を見据えた安全保障政策.....	43
1. はじめに.....	43
2. 新しい紛争の形態への戦域の拡大の現状.....	43
2.1 宇宙空間：宇宙システムの軍事利用の拡大.....	43
2.2 サイバー空間：国家が関与するサイバー攻撃の増大.....	44
3. 新しい戦争の形態への対応策.....	45
3.1 宇宙空間：多層的抗堪性の確保.....	45
3.2 サイバー空間：受動的サイバー防御から積極的サイバー防御へ.....	46
アジア太平洋地域の海洋安全保障.....	48
1. はじめに.....	48
2. 冷戦期から現在までにアジア太平洋地域が直面してきた脅威の変遷.....	48
2.1 冷戦期(1945～1988 年).....	49
2.2 冷戦崩壊後から「 <small>とうこうようかい</small> 韜光養晦」政策に至るまで (1989～2008 年).....	49
2.3 中国の海洋進出期(2006 年～現在).....	50
3. アジア太平洋地域の海洋安全保障上の問題点.....	50
3.1 中国を含めた関係国との海洋安全保障に関する調整枠組みの不在.....	50
3.2 沿岸の関係国、とりわけ、豪印を含めた枠組みの不在.....	51
3.3 我が国と G7 各国の利害の不一致.....	51
3.4 海上法執行機関の能力構築の必要性.....	52
3.5 海洋の状況認識に関する連携強化の必要性.....	52
3.6 海上民兵への対応.....	52
4. アジア太平洋地域における海洋安全保障体制の拡充のための提言.....	53
4.1 OMSEA の設立.....	53
4.2 日米豪印の関係強化.....	53
4.3 G7 各国を中心とする欧州諸国との認識共有.....	53
4.4 海上民兵への対応.....	54
第 2 部 経済社会	
	経済社会グループ
経済社会分野総論.....	55

テーマ1：失われた20年とデフレとの闘い（平成30年間のマクロ経済動向）	56
エビデンスに基づく政策論議の活発化に向けた仕組み作り	56
1. マクロ経済動向	56
1.1 バブル崩壊の起点、平成元年	56
1.2 バブル崩壊後の長期の低迷	57
1.3 「失われた10年」、金融システム危機	57
1.4 そして「失われた20年」、デフレとの闘い	58
2. マクロ政策の対応	61
3. 政策現場の現実	66
4. 何ができるのか	68
4.1 独立財政機関（Independent Fiscal Institutions）	68
4.2 EBPM（Evidence-Based Policy Making）	70
5. エビデンスに基づく政策形成を促すために	71
テーマ2：各分野における中期的諸課題	73
新たな需給両面を意識した次世代型投資	73
1. 平成30年間の日本企業を取り巻く構造変化（需要面）	73
2. 同時期の設備投資等から見る彼我の差（供給面）	74
3. 日本企業の足元の投資から見る課題	76
4. 次代に向けた提言	77
AI・IoTを積極活用できる環境整備と継続的生産性向上を実現する新たな世界的経済社会モデル	80
1. 人口減少シナリオと生産性	80
2. 生産性を左右する「価値」実現の手法	80
3. 生産性向上にあたり、財・サービスの想定すべき「買い手」は誰か？ またその「ニーズ」に応えるには何が必要か？	81
4. 解決すべき課題と具体的取り組みに向けた提言	82
従来のメンバーシップ型雇用の良い点を取り込む形でのジョブ型雇用	86
1. 「働き方」に関する歴史的背景の考察	86
1.1 冷戦期までの日本の「働き方」環境	86
1.2 経済のグローバル化に伴う日本の「働き方」環境	87
2. 現在の労働環境の問題	88

2.1	正規・非正規雇用形態の併存の問題点	91
2.2	正規雇用労働者以外の人々の労働理由・意欲	93
3.	これからの働き方に関する提言	95
3.1	新たな雇用体系として「ジョブ型雇用」に転換せよ	95
3.2	今期成立した「働き方改革推進法」を労働者にとって有意義になるよう運用せよ	97
若者を含めた全国民が希望を持てる社会保障制度		98
1.	社会保障制度の変遷とそれを取りまく変化	98
1.1	平成元年～10年（1989～1998年）	98
1.2	平成11～20年（1999～2008年）	99
1.3	平成21年～現在（2009年～）	100
2.	財政構造改革の必要性と社会保障	100
3.	若者も希望の持てる持続可能な運営へ	104
テーマ3：国際的側面への貢献と対応		109
自由貿易の維持・拡大に向けた日本の主導的役割		109
1.	平成時代の世界貿易体制	109
1.1	平成とともに始まったWTO体制	109
1.2	第二次世界大戦からの自由貿易の進展	110
1.3	WTO体制の下での動きとルール形成機能低下	111
1.4	FTAの増加	112
2.	自由貿易体制の危機到来	113
2.1	トランプ政権による自由貿易の危機	113
2.2	自由貿易はなぜ必要か	114
3.	日本が世界の自由貿易を主導すべき	116
3.1	日本が世界をリード	116
3.2	自由貿易協定、WTO再活性化	116
3.3	「法の支配」の原則	116
4.	自由貿易の副作用対策の重要性	117
日本社会を共に幸せに導くような人本位の移民政策		118
1.	在留外国人を取り巻く変化	118
1.1	在留外国人の推移	118
1.2	外国人雇用者数の推移	118
1.3	留学生の推移	119

2. 平成における移民関連政策の変遷	120
2.1 外国人雇用関係	120
2.2 外国人技能実習制度	121
2.3 高度人材ポイント制度	121
2.4 留学生向け在留資格	121
2.5 永住権取得.....	122
3. 政策上の課題.....	122
3.1 新設される単純労働受入上の問題.....	122
3.2 留学生 30 万人計画の数の問題.....	123
3.3 留学生の就業上の課題	123
3.4 エビデンスに基づく政策立案上の課題.....	123
4. 提言.....	123
テーマ 4 : 人口構造の変化への対応.....	127
国の責任としての「出産・育児・教育」	127
1. 人口減少と少子高齢社会.....	127
2. 平成における少子化・人口減少対策の振り返り	128
3. 少子化対策を最優先課題に.....	130
4. 求められる意識改革と風土の醸成.....	133
5. ライフプラン教育の重要性.....	133
第 3 部 教育・科学技術	
	教育・科学技術グループ
教育・科学技術分野総論「日本の科学技術開発で『尊敬大国』を目指せ」	135
テーマ 1 : 教育	138
高等教育改革	138
1. 提言の背景.....	138
1.1 平成時代における日本の高等教育の変遷	138
1.2 大学改革上の課題.....	140
2. 提言	142
2.1 大学の特徴の明確化と予算配分の見直し	142
2.2 真のリベラルアーツによるエリート教育推進	142

2.3 研究大学において研究へ専念できる教員へのサポート体制強化.....	142
2.4 円滑な大学淘汰の仕組み整備.....	142
2.5 落第率の上昇を許容する成績評価の推進.....	143
教育機会の均等化.....	145
1. 提言の背景.....	145
2. 教育支援の目指すべき方向性.....	147
3. 教育機会の均等化.....	148
4. 教育予算規模考察.....	150
5. 教育のダイバーシティと機会均等.....	152
科学・国際分野における日本型エリートの育成.....	154
1. 提言の背景.....	154
2. 日本型エリートの育成.....	155
3. 留学.....	157
テーマ 2：科学技術.....	159
真の「科学技術創造立国」の実現のために.....	159
1. 提言の背景.....	159
2. 日本の科学技術予算投入量.....	160
3. 重点 5 分野の選定.....	162
4. 科学技術と倫理.....	165
防災対策先進国 日本.....	166
1. 防災対策先進国 日本 ～防災のための「情報・データの収集分析→意思決定→行動・訓練」を、一連のパッケージ化し、本邦および世界に展開せよ～.....	166
2. 課題および提言.....	166
情報通信科学技術（ICT）の社会実装向上.....	169
1. 「Society5.0」的世界の現実的実装に向け「ソフトウェア・データ」「グローバルなビジネスモデル」「オープンネットワーク」を意識した、産業界・ユーザと一体になった政策取組を加速させよ。.....	169
2. Society5.0 への課題および具体的取り組みへの提言.....	170

新しい開国進取：自立と挑戦

中曽根平和研究所 30 年にあたって外交・安全保障を考える

総括研究顧問 北岡伸一

1. はじめに

1988年に創設された世界平和研究所は、今年、30周年を迎え、その名称を中曽根康弘世界平和研究所（通称：中曽根平和研究所）と改めた。その30周年は平成の30年とほぼ重なる。

1945年に戦争に敗れた日本は、そこから立ち直り、目覚ましい復興をとげ、1980年代末にはアメリカを脅かす経済大国になっていた。

しかし、それ以後、1990年代に入ってから日本は、長い停滞を続けている。1990年の日本のGDPは、アメリカの26%に次ぎ、世界の13.7%であったが、2017年には、その半分以下の6.1%となっている。なお中国のGDPは、1990年には世界の1.7%に過ぎなかったが、2017年には15.0%に急増している。

日本の政府累積債務は1990年にGDPの64%だったが、2017年には230%を超えている。少子化は依然として深刻であり、2008年から自然減が続いており、人口減少幅は近年拡大している。

外交・安全保障においても、冷戦が終わるとともに、新たな課題が登場するようになった。中東情勢の流動化、北朝鮮の核・ミサイル開発、中国の軍事力の飛躍的な増大がそれである。日本の軍事費は、世界第8位、454億ドルであって、2282億ドルの中国の5分の一になっている。1992年に比べ、日本は1.2倍とほとんど変化がないのに、中国は22倍になっている。

このような状況で、2016年にはドナルド・トランプ氏が大統領選挙で当選した。戦後長く自由な国際秩序をリードしてきたアメリカに、世界秩序の維持はアメリカの責任ではないとし、アメリカの国益を第一とする大統領が登場したのである。トランプ大統領は、また、アメリカが従来一貫して重視してきた自由、民主主義、人権、法の支配などの普遍的価値に対するコミットメントを公言しない最初の大統領であるといつてよい。さらに、日本に対しては、防衛力負担が少なく、アメリカに対する依存が大きすぎることを、そして対米貿易における黒字が大きいことを、不公正と批判した。

現在、日本が直面している課題は巨大である。あらゆる惰性的思考を排して、真剣に、日本が抱えている最も重大な課題に直面しなければならない。かつてヘーゲルが「ミネルバのフクロウは黄昏に飛びたつ」と述べたように、一つの時代を締めくくり、次の時代を切り開くような、徹底した思考が必要である。

2. 外交・安保

何よりも必要なのは、日本が強力な経済大国として存続し続けることである。そのための

方策は、他の論文に譲って、本論文では外交・安保およびこれに関する若干の論点に触れるのみとする。

外交・安保における最大の懸念は中国の膨張である。中国が発展することそれ自体は、問題ではない。ただ問題は、その発展が国際関係における法の支配を尊重せず、自由で開かれた国際秩序を脅かしていることである。

この点、トランプ政権が対中国批判を強めているのは重要である。トランプ政権成立前から、中国の知的所有権侵害などに対するアメリカの批判は厳しくなっている。中国が世界の自由経済体制を利用しつつ、国内では外資の動きを統制していること、つまり異質で不公正なルールによって台頭してきたことに対する批判は、根源的なものだからである。

もっとも、中国は日本にとって重要な隣国である。日本の利益の核心については譲歩することなく、不必要な対立は避けつつ、折り合いをつけていくことが必要である。この点、最近 10 月の安倍総理の訪中は、成功であった。

この安定は暫定的なものである。さらに安定的なものとしていくことが必要である。そのためにも、日本の防衛力を強化しておくことが望ましい。日本の軍事力は、中国にとってもはや脅威ではない。それゆえ、日本の防衛力の増強に対する中国の批判は、さほど気にすることはない。

3. 日本の防衛力の強化

安全保障においては、日米同盟を強化すると同時に、日本独自の防衛力を強化することが必要である。トランプ大統領が、日本や EU の防衛費の不十分を指摘したのは、自然である。われわれは、日米関係を強化するためにも、より大きな役割を引き受けなければならない。

そのためには、専守防衛という原則を見直す必要がある。

専守防衛は、戦略的守勢ということであり、一切攻撃を行わないということではない。軍事において、防衛のみ、攻撃のみ、ということはありません。日本が攻撃されたとき、同盟国が相手国を 100%、日本の期待通りに攻撃してくれると考えるのは非現実的である。

歴代内閣は、他国が日本を攻撃しようとしている時には、「座して死を待つべきではない」として、攻撃を加えることが法的に可能であるとしてきた。このラインで専守防衛の観念を修正することが必要だ。少なくとも日本が攻撃された場合、この国に対し反撃を加える能力を整備しておくことが必要である。それは、通常兵器の長距離ミサイルを主とするものであり、また常に日米の協力の枠組みの中で行うことを明確にしておきたい。

このことに関連して、これまでの日本の防衛は、ミサイル防衛に重点を置きすぎていた。ミサイル防衛の効果は未知数である。しかも極めて高価である。他国の脅威に対しては、反撃能力を備えることで抑止することが基本であって、ミサイル防衛重視は、イージス・アショアを含め、再考すべきである。

以上の専守防衛の見直しは、日米関係の強化に資するものである。日本の自立的役割の強化は、日本のアメリカ離れを意味しない。日本の独自の攻撃力の保有は、アメリカとの協力

なしには不可能であるし、日本が役割を増大させることは、アメリカにもプラスである。

4. 他の友好国との連携

日本の自力、日米関係以外には、インド、オーストラリア、ニュージーランド、アセアン諸国との関係による開かれたインド太平洋を実現することが重要である。日本の政策は、たとえばアセアンについても、各国の主権、独立、発展、連帯を支援することであって、中国の一带一路が、特定国に対する排他的な影響力を確保しようとする傾向があることとは、大きく異なっている。

先ごろ、日本の潜水艦がベトナムに寄港したが、これは南シナ海における公海の自由、自由で開かれたインド太平洋のために有効な行動である。

また国際協調を支持する意思と能力を持った英仏独などヨーロッパ諸国との関係を深めることが重要である。

友好国との連帯強化という観点から見ても、TPP11 は日本の大きな成果である。イギリスなども参加に興味を示している。EU との EPA 協定も締結された。日本が自由民主主義的国際秩序(liberal international order)の中心にあるということである。

5. 歴史問題

歴史問題も、外交政策の一部を構成する。これについては、2015 年の安倍総理による 70 年談話によって、日本が過去を美化し、正当化しているといういわれのない批判に終止符をうつことにほぼ成功した。

この点、難しいのは韓国である。前政権を厳しく糾弾するやり方、少しでも反政府的であると考えられる言説に対する厳しい追求、日本との基本的で明確な約束を反故にする態度には違和感を覚えざるを得ない。

日米韓の枠組みを維持することは望ましいが、最近の徴用工に関する最高裁判決や政府の態度を見ても、韓国との関係強化は難しい。最悪の場合、韓国が北朝鮮あるいは中国に傾斜する可能性もあると想定しておくべきであろう。

ロシアとの関係も難しい。安倍総理の長年の努力にもかかわらず、日露関係はまったく改善されていない。四島一括返還は望ましい。しかし、領土問題の解決のためにこれ以上の資源を投入することが有効とは思えない。最近浮上した二島+アルファ論は、中国の台頭に備えて日露関係を安定させる効果があるので、十分検討に値する。

6. 憲法の考え方

安全保障政策の大きな制約要因は憲法である。現在、安倍総理が提唱している 9 条 2 項を残して自衛隊を明記するという改正は、一つのやり方かもしれない。しかし、この案を実現するには巨大なエネルギーが必要であり、それでも改正が実現する確率は高くない。それに、この改正が実現しても、憲法をめぐる論争は終わるとは限らない。

それよりも、2015年の安全保障関連法をさらに改正して進化させることが必要である。2015年の安保法制の混乱は、集団的自衛権に関する誤解によることが大きかった。集団的自衛権は国連憲章の認めるところであって、すべての国が保持するものである。このことをもう一度明らかにすることが必要である。それができれば、憲法そのものの改正はさほど緊急でなくなるのである。

憲法においては、統治機構、すなわち国民の意思をいかにして実現するかという部分にも欠点が多い。日本では参議院が強すぎる。衆議院の再議決要件を三分の二から二分の一に修正して、衆議院の優位を強化することが必要である。

また、憲法そのものではないが、現行の衆議院と参議院の選挙制度にも、多くの欠点が指摘されている。衆議院の中選挙区制度が廃止され、現行制度が導入されてまもなく25年である。そろそろ再検討してもよいのではないだろうか。

さらに、忘れてはならないのは、皇室制度の改革である。日本が平成の困難をさしたる社会的混乱なしに安定的に乗り切ってきたのは、天皇皇后両陛下に負うところが大きかった。その皇室制度も、男子皇族の減少によって、存続が万全とは言い難い状況になっている。国家の基本制度という点で、皇室制度はある意味で憲法以上のものであり、十分な検討を加える必要がある。

7. 終わりに

今年は大正100年でもあり、明治維新150年でもある。

かつてわれわれの先人は、西洋諸国と対峙するため、徹底して旧来の制度を見直し、西洋諸国から学んだ。言い換えれば、徹底した自由化と、開国進取の精神によって、国づくりを開始した。そのために薩長出身の官僚は、薩長を含む藩を廃止し、武士を廃止することをいとわなかった。

我々もまた、これまでの惰性を打破して進まなければならない。日本はもはや一流国ではないという認識のもとに、挑戦者として競争に参加する覚悟が必要である。しかしながら、日本が持つ潜在力は超一流である。人口一億を超え、2000年以上に及ぶ歴史を持ち、国民の一体感を持つ国家は、世界にほとんどない。それを十分に発揮することが、われわれの課題である。

第1部 外交安全保障

外交安全保障グループ

(余白)

外交安全保障分野総論

過去 30 年間に世界で発生している変化のトレンドは、日本に大きな質的変化とそれに対応する判断を迫っている。そして、従来と同様の外交・安全保障政策を続けるだけでは、日本の安全や国益を守り、国際社会の平和と安定を維持すること困難となっている。以下に示すものが、その主要なものである。

1. 米国及び G7 の優位性は自明ではなくなった —軍事・経済面でのグローバルなパワーシフト

世界的なパワーシフトが加速している。米国の軍事・経済面での優位は変わらない見通しだが、特に経済面でこれまでグローバル経済を牽引してきた米国および G7 諸国の優位性は相対的に低下するのみならず、トランプ政権は同盟国との関係性を必ずしも重視していない。軍事面では、中国が精力的に軍備増強に取り組み、軍事費や軍事技術の米国との格差は以前よりも縮小する方向に進んでいる。

また、伝統的な武力行使に至らない方法で現状を一方的に変更する行動が散発し、平和と戦争、あるいは法執行と国防という二元モデルの通用性が低下する傾向がある。海洋やサイバーといった重要なドメインでは、いまや戦争と平和の境界線は曖昧となり、現状に挑戦する行動が日常的に繰り返られるようになった。サイバー手段を駆使して知的財産や先端技術、すなわち国富の源泉を奪う行為は、新たな形態の戦争ともいえよう。

日本を含む先進諸国は、こうした現在進行しつつあるパワーシフトや、新たに見られるようになった現状変更行動に対し、アメリカの関与を維持させつつ、協力して抑止力や競争力を強化し、軍事的・経済的な優位性や、リベラルな国際秩序を長期的に維持していくための斬新な方法を講じる必要に迫られている。

そのために日本はこれまで以上に防衛力を強化し、日米同盟を深化させる取り組みを進めるとともに、他の先進国や利害を同じくする地域諸国と関係を強化する必要がある。これまでとは異なる次元でのそのための大胆な決断をしなければならないであろう。希望的観測を排した、現実的なシミュレーションをおこない、あらゆる変化に柔軟に対処して、日本の安全を確保して、さらには国益を維持、発展させるための、新たな能力や体制の整備を進めていくべきである。

2. 中国が東アジアの覇権国となる可能性がある —東アジアの地域秩序の変化

中国はグローバルにも、またこの東アジア地域においてもきわめて重要な存在になっており、その隣国である我が国としては、他の先進国よりもより注意深く中国情勢を理解し、世界秩序とともに地域秩序や隣国としての関わり方について常に留意し化ければ

ならない。特に中国の対外政策が東アジアの安全保障環境に与える影響については、細心かつ大胆な対応が求められるところである。

中国の経済・軍事面での台頭、テクノロジー面での革新などを背景に、世界秩序の変容への議論がある中、日本はアメリカや他の先進国と対中認識、政策について協力を深めるとともに、中国への経済依存が深まりつつも、安全保障面での緊張が高まるインド太平洋地域、東アジア地域では、立場を同じくする国々との連携協力や、中国を含めた地域協力枠組みの形成と中国への牽制が必要になる。また、北東アジアにおいて、第二次世界大戦終結から朝鮮戦争の時期に形成された秩序、とりわけ朝鮮半島と台湾海峡について、日本の国益との関わりを十分認識し、対応することが求められる。

また、2018年4月の南北首脳会談、そして6月の米朝首脳会談を端緒とする、東アジアにおける新たな情勢は、在韓米軍の削減や、在日米軍の役割の変化、そしてアメリカの東アジアの軍事的プレゼンスの低下など、日本の安全保障に重大な影響を及ぼす可能性がある。

日本は日米同盟などを基軸にこうした変化に適切に対応すべきだが、同時に将来生じる可能性のあることを予測し、状況に対応して国益を維持、発展させていくべきである。

3. 技術力において日本の地位は急速に低下している —革新的テクノロジーの登場と拡散

人工知能、ロボット技術、IoT、量子コンピューター、ナノテクノロジー、バイオサイエンス、3Dプリンティングといった先端技術が同時にブレイクスルーを果たし、しかも相互に結び合うという現象が発生している。この第4次産業革命をどの国が主導するのかは依然明確でないが、ここでの技術革新をどの国が効果的に取り込んで活用するかということは、軍事と経済での主導性や秩序形成に多大な影響を与える。この点で、先進国の優位性は揺らぎつつあり、特に我が国に関していえばその優位性は失われつつある。

宇宙、サイバーなどのドメインが出現し、領域が全く異なる分野に広がり、発想が全く別のものになった。「何が自分たちの安全を脅かすのか」という発想が完全に変わり、全く新しい安全保障モデルや経済モデルが生まれてきている。

日本も、先進国と協力して第4次産業革命の進展のために国を挙げて取り組み、先進国の優勢の維持、発展に努めるとともに、そこから生まれる機会とリスクを想定した将来の多様なシナリオについても対応可能な備えを進めておくべきである。とりわけ新ドメインにおける争いが我が国の平和と繁栄に及ぼす影響は、前例のないものであり、革新的な取り組みが求められるとみられる。

4. 「法の支配」が「力による支配」に変わりつつある —ルールに基づく秩序やリベラルな規範への疑義

現在、民主主義国・地域が減少し、経済発展が民主主義に結びつかず、逆に中国やロシアのような権威主義体制の国家が、国際法や従来の国際的規範を損なうような行動を示す例が増えている。それは、これまで発展してきたルールに基づく国際秩序に対する挑戦となっており、軍事的圧力や武力による威嚇などを用いた現状変更への懸念がより頻繁に見られるようになった。

一部の民主主義国家は政治的分裂、格差拡大、経済成長の低迷に苦悩し、世界的に政治的自由が減退している。様々な経済・社会問題を解決しながら発展を実現する国家モデルとしての市場経済型民主主義への信頼は揺らぎ、それに基づくリベラルな国際秩序の将来性が危惧されるようになった。これに対し、中国のような非民主国家が高い水準での経済成長を持続させ、中国の新型国際関係のような民主主義に基づかない地域構想が現れ、世界経済秩序形成にも影を落とすつつある。こうした傾向は、ソーシャルメディアや各種の政治工作を駆使した民主国家に対する工作活動によっても助長されている。

一時的に冷戦終焉後の世界を方向付けた、ASEAN や EU のような地域統合は、多くの問題が指摘されるようになり、地域統合に基づく秩序形成についても疑義が呈されている。

日本は、これからのグローバルな秩序と地域的秩序のあり方を構想し、その中で「自由で開かれたインド太平洋」構想を実質化するとともに、東アジア地域における地域統合と国益との関係、また北東アジア地域の安全保障環境の現状と将来について現実的に考慮し、これまでとは異なる、新しい発想に立って地域協力を大胆に推進すべきである。

テーマ 1：価値を共有する諸国とのパートナーシップ

日米関係のパートナーシップ

提言 1：国際政治の現実主義への回帰を踏まえ、日米同盟の強化による抑止と不測の事態への備えを強化せよ

共通の価値に基づき、オーストラリア、ASEAN 諸国、インドとの連携も含め、パートナーシップの強化による地域秩序安定化を推進せよ。有志国間の関係を強化し、アメリカの地域への関与の維持を働きかけるとともに、この地域の安全保障コストの積極的分担を検討せよ。

1. 二極から一極、そして多極へ

1989年にベルリンの壁が崩壊し、1991年にソビエト連邦が消滅したことにより、第2次大戦後の約半世紀の国際秩序を形作ってきた米ソ二極構造は終焉を迎えた。以後2000年代までの20年間は、「ポスト冷戦」の時代と呼ばれてきた。

「ポスト冷戦」の時代を特徴づけたのは、米国を中心に進んできた経済のグローバル化と安全保障上の米国の一極優位体制の成立であった。冷戦の終焉以降、「民主主義+市場経済」の勝利というフランシス・フクヤマの言うところの「歴史の終焉」の認識の下で、新古典派の「小さな政府、規制緩和、効率性」という考え方に基づく経済のグローバル化と民主主義のグローバル化が世界的に進んだ。

米国は、一国優位を前面に押し出す姿勢をとるようになっていった。特に、ブッシュ Jr. 政権が成立してからは、アメリカの力の優位と道徳的明確さを背景とするネオコンの考え方が力を持つようになっていった。他方、経済と政治のグローバル化は、90年代後半以降未曾有の世界的好景気をもたらす一方で、1997年には東アジアの通貨・金融危機を引き起こし、グローバル・ガバナンスに関する議論を呼び起こすこととなる。

しかし、この「ポスト冷戦」期の米国による一極優位体制も、2001年9月11日の「同時多発テロ」と同時に綻びを見せるようになる。それまで揺るぎないものと認識されていた米国一国優位の世界秩序に対する挑戦であり、ブッシュ政権のその後の「対テロ戦争」なканずく、イラクへの深入りによって、図らずもアメリカの力に限界があることが露呈した。さらに、2008年のサブ・プライム問題に端を発する金融危機は米国が経済の面でも限界があることを世界に認識させた。

2003年にはゴールドマン・サックス社が、将来的にブラジル、インド、ロシア、中国といった新興大国の経済が急成長し、特に中国とインドは2050年には経済的に米国と肩を並べるようになるというレポートを発表し、新興国の台頭に注目が集まるようになった。

中長期的な新興大国としての中国の台頭と覇権国米国の力の推移は、東アジア地域の地政学上のバランスに大きな変動の可能性をもたらす要因となり、米国の対外政策の形成に大きな影響を与えるようになってきている。

2.米国の対外政策の変遷

米国の過去 30 年間の対外政策は国際政治の構造的変化とパラレルに推移してきた。1980 年に大統領に就任したロナルド・レーガンは、「アメリカ経済の回復」と「強いアメリカの復活」を掲げ、対外的にはソビエト連邦を「悪の帝国¹」と位置づけ、力によってソ連に対抗する「レーガン・ドクトリン」を採用し、日英独仏など西側 G7 の結束も利用して、ソ連の影響力の排除を全世界的に進めた。安全保障面では、いわゆるスターウォーズ計画と言われる「戦略的防衛構想(SDI)」を掲げて、米国の軍備拡大を推し進めた。結果として当時経済が疲弊していたソビエトは軍拡競争についていくことができず、共産党政権の崩壊へとつながっていった。

1989 年のベルリンの壁崩壊に象徴される冷戦構造の終焉は、皮肉なことに、冷戦構造によって保たれてきた国際秩序を揺るがすこととなった。1990 年代には、冷戦構造によって蓋をされてきた民族紛争や宗教対立が各地で噴出し、バルカン半島、アフリカ、中東での地域紛争の対処にアメリカは悩殺されるようになる。1990 年にはイラクによるクウェート侵攻が発生し、これに対してアメリカは多国籍軍を結成して、1991 年 1 月にクウェートからのイラク軍の排除を目的とした湾岸戦争が行われた。

1993 年には、アメリカの変革を訴えて民主党のクリントン大統領が当選し、冷戦終焉による平和の配当を国民に還元するとして財政赤字の削減を柱とした「クリントノミクス」を推し進めたが、対外関係では世界各地の紛争の対応に追われることとなった。アジア太平洋地域では、96 年の台湾海峡危機に際して米国は二つの空母機動部隊を台湾海峡に派遣した。朝鮮半島でも北朝鮮の核開発の発覚をきっかけに、第 1 次核危機が発生し、米国は核施設への先制攻撃を検討したが、最終的には外交交渉によって 1994 年に米朝枠組み合意が成立した。ヨーロッパでは、バルカン半島での旧ユーゴスラビアでの 94-95 年のボスニア紛争や 99 年のコソボ紛争に NATO 諸国とともに有志国連合で軍事介入を行なった。他、アフリカ地域でもソマリア内戦に介入した。このように 90 年代の「散乱の時代」に対して、米国は「自由と民主主義、人権を守る」という立場から軍事力を世界に展開して抑え込む姿勢をとった。

自国がテロ攻撃の対象となった米国は、これに対する対応として「テロとの戦い」をブッシュ政権が宣言し、アフガニスタンに潜伏するテロ実行組織のアルカイダを壊滅させるために、アフガニスタンに侵攻した。2003 年には、イラクが国連決議に反して大量破壊兵器の開発保有を行なっているとして、有志連合によるイラクの武装解除を目指したイラク侵攻を行なった。

イラク・アフガンで行われた「テロとの戦い」は、冷戦終焉による米国の一国優位を背景として、ブッシュ Jr.政権が成立して以降、アメリカの力の優位と道徳的明確さを背景と

¹ "Ronald Reagan, Address to the National Association of Evangelicals ("Evil Empire Speech"). Voices of Democracy: The U.S. Oratory Project. University of Maryland, College Park. March 8, 1983. Retrieved 2018-07-19.

するネオコンの考え方の中で行われた。この「テロとの戦い」は、2011年にオサマ・ビンラディンが特殊部隊に殺害され、同年12月にオバマ政権がイラク戦争終結を宣言するまで10年以上にわたり続けられることとなった。この対テロ戦争の戦費は最終的に3兆ドルに上るとされ、米国の財政を圧迫するとともに、米国の力のオーバーストレッチ、限界を露呈することとなった。

リーマンショックという金融危機の最中の2009年に発足したオバマ政権は、大統領選挙期間中からの公約であったイラクからの撤退を表明するとともに、アフガニスタンに対しては増派を行うことで、「テロとの戦い」の早期解決を図った。また、アジア・太平洋地域に地理感のあるオバマ大統領は、政権発足直後から対アジア政策を重視する姿勢を示し、台頭する中国と間で米中安全保障・経済対話を設置し、経済や環境問題などグローバルな米中協力を模索しようとした。しかしながら、中国は東シナ海、南シナ海での強硬な姿勢を崩さず、当初は環境問題でも米国への協力を拒んだ。そのため、2011年には「ピボット」ないし「リバランス」と呼ばれるアジア回帰の戦略が打ち出され、中国との経済関係を維持すると同時に日本、韓国、オーストラリアとの安全保障同盟を強化する対中「ヘッジ」戦略へと方針転換が図られた。

2017年に発足した米国トランプ政権は、12月に発表した国家安全保障戦略において、中国やロシアは米国の国益や価値観と対極にある世界を形成しようとする修正主義勢力であり、米国の地位に影響を与える重大な課題であると規定した。これらの修正主義勢力に対抗するために、国際政治において力が果たす中心的な役割を認識し、強い主権国家が世界平和のための最良の希望であると確認し、米国の軍事力を再建し、最強の軍隊を堅持するとしている。

経済面でトランプ大統領は、オバマ政権が路線を引いていたTPPから離脱し、NAFTAについても見直すことに言及した。戦後長年に渡って、リベラルな国際秩序と自由貿易体制を率先して支える強い意志をもつ米国とは異なる米国がトランプ政権のもとで姿を現しつつある。

3.日米関係の変遷

過去30年間の日米関係を一言で表現するならば、それは自由、民主主義、人権、法の支配、市場経済という基本的な価値を共有する西側同盟体制を維持するための同盟関係であり、この関係は30年一貫して強化・深化の歩みを辿り、世界の安定に寄与してきた。日米同盟は、米国は日本防衛の義務を負うものの、日本は米国の防衛義務を負わない、片務的な同盟と長らく言われてきた。しかし、この30年の歩みを見るならば、世界で果たす安全保障上の役割を日本自身が拡大させることによって米国とともに世界の安定を担うという、より双務的な同盟へと変化しつつある。

1980年代の冷戦末期、ロナルド・レーガン大統領と中曽根康弘総理の指導者同士の信頼関係に基づく「ロン・ヤス関係」を土台として、日米両国は緊密に連携して政策調整を行

い、日米関係はソ連に対抗する西側の結束の要の役割を果たした。中曽根総理は安全保障面での日本の貢献を打ち出し、日本が極東地域でソ連に対抗する「不沈空母」の役割を果たすと述べ²、内閣法制局の慎重論を説き伏せ対米武器技術供与の道も開いた。中曽根総理は、防衛の自助努力強化という点でも、日本の自主防衛を唱え、日本周辺の海洋防衛に責任を持つ「シーレーン 1000 海里」という概念を打ち出し、防衛費の GDP 比 1 % 枠の撤廃を行なった。また、外交面でも対米協調、対米緊密化を打ち出し、1983 年のウィリアムズバーグサミットでは、中距離核(INF)交渉に関して西側が結束してソ連に当たるべき、との主張を行なった。また 1983 年に発生した大韓航空機撃墜事件では、官僚の反対意見を押し切って、ソ連軍機の交信記録の傍受情報を公開し、国連でソ連を追い詰めることに貢献した。

経済の分野では、台頭する日本経済に対する米国の警戒感から、1980 年代後半に日米貿易摩擦が激化することになった。80 年代を通じて日米の貿易不均衡が問題となり、米、牛肉、オレンジなどの農産物、自動車、半導体、スパコンなどが次々に日米交渉の議題となった。1985 年の「プラザ合意」では、貿易赤字によるドル危機を未然に防止するため、膨大な対米黒字を出していた日本の対米輸出を減らすため、円高ドル安へと誘導する決定を行った。この結果ドル円レートは、1 ドル 240 円から 1 年後に 150 円へと 6 割以上も切り上がった。1987 年には、東芝機械コム違反事件をきっかけとして「ジャパンバッシング」が発生し、1989 年以後は対日赤字が日本市場の非関税障壁にあるとして日米構造協議が実施された。

このように、80 年代の日米関係は、安全保障分野では緊密な連携でソ連を追い詰め、結果的に冷戦構造の終焉を導いたが、冷戦構造終焉による安全保障上の圧力が軽減されていくにつれて、経済分野での利害対立が先鋭化するという皮肉な結果となった。

1990 年代に入ると、冷戦構造によって蓋をされてきた民族紛争や宗教対立が各地で噴出する「散乱の時代」となり、バルカン半島、アフリカ、中東での地域紛争を対処するアメリカからの要求にどう対応するかが、日米関係の焦点となっていった。日本は、湾岸戦争への対応と冷戦後の日本独自の国際貢献の模索をしていくこととなった。1991 年の湾岸戦争では、米国は日本に対して経費の負担と具体的な共同行動を求めたが、日本国内でのリベラルからの反対で「国際平和協力法案」が廃案となり、結果的に多国籍軍に 130 億米ドルの巨額資金を拠出する「カネ」だけの貢献にとどまった。しかし、「カネ」だけの国際貢献は国際社会からも評価されず、米国からの批判も相まって、日本国内では「国際貢献は人的貢献がなければ評価されない」という認識が醸成されるに至り、湾岸戦争後の 1991

² 中曽根によれば、正確には「不沈空母」という表現は用いておらず、日本列島を敵国機の侵入を許さない周囲に高い壁を持った大きな船のようにするとの趣旨の発言を通訳が意識したものであった。しかし、中曽根本人も元々、当時悪化していた日米関係を改善すべくショック療法が必要であると考えており、同発言が極めて日米関係の改善に有効に作用したこともあり、同発言を否定することはなかった。後日、米国側から「日本語録音テープには不沈空母との発言はなかった。議事録を修正するか」と問われた際にも「修正の要はない」と回答している。中曽根康弘『天地有情』(文藝春秋、1996 年)439-440 頁。

年4月に自衛隊法の「機雷掃海」条項を根拠として、自衛隊にとって初の海外実任務となるペルシャ湾掃海派遣が行われた。1992年には、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（PKO協力法）が成立し、同年には選挙監視要員を中心とするアンゴラ国際平和協力隊、自衛隊を含むカンボジア国際平和協力隊が相次いで派遣された。外交面では、1989年の天安門事件後世界から孤立していた中国への国際的な制裁解除を日本がサミットでリードし、米国がこれに同調するなどの日米連携が見られた。

1990年代半ばには、第一次北朝鮮核危機をめぐり、日米関係が試されることとなった。IAEAによる北朝鮮への査察の中で、北朝鮮が秘密裏にプルトニウムを抽出していることが問題となり、1993年に北朝鮮がNPTから脱退する意向を示し、94年には寧辺の黒鉛炉から核燃料棒を抜き取るに至った。米国は軍事行動を含む対応を真剣に検討し、北朝鮮有事に日本は具体的にどのように米国に協力できるのかと細川政権に迫った。この94年の第一次北朝鮮核危機をきっかけとして、日本は日米同盟における自身の役割を真剣に検討することとなる。1997年の朝鮮半島有事を想定した日米ガイドラインの改定、1999年のいわゆる「周辺事態法」の成立、2003年の有事法制三法（武力攻撃事態対処法等）、2015年の安保法制の整備へと、日米同盟と国際協調主義の中で日本自身が安全保障上の役割を果たすための制度整備を、その後20年の長きにわたり行うこととなった。

2001年9月11日、米国で同時多発テロが発生すると、小泉総理は、直ちにブッシュ大統領の対テロ戦争を支持し、米軍等のアフガニスタン侵攻を後方支援するテロ対策特別措置法を10月には成立させ、海上自衛隊をインド洋に派遣した。2003年の米国のイラク侵攻に際し、小泉総理はいち早くこれを支持し、ほぼ10年ぶりに「小泉・ブッシュ蜜月」と言われる首脳間の緊密な個人的関係を構築するに至った。イラクでの戦闘がほぼ終了すると、イラクの戦後復興が課題となり、2003年8月に陸上自衛隊のイラク派遣を規定するイラク特措法を成立させ、以後2009年2月に航空自衛隊が撤収するまで、陸・海・空の3自衛隊がインド洋ないしイラクに派遣されることとなった。このように2000年代半ばまでに、もともと極東有事に限定されていた日米同盟の関係は、アジア太平洋の安定のみならず、世界の安定に貢献する役割を担うようになっていった。

2006年に発足した第1次安倍内閣では、麻生外務大臣が「自由と繁栄の弧」という概念を提唱し、自由、民主主義、基本的人権、法の支配といった普遍的な価値観を共有する国を世界に拡大するという「価値の外交」が推進された。この「価値の外交」は第2次安倍内閣においても、「地球儀を俯瞰する外交」や「自由で開かれたインド太平洋」構想という形で引き継がれることとなった。この「価値の外交」は、価値の共有を軸に日米同盟を再構成しようとする試みでもあった。当時米国では、2008年の大統領選挙において、民主党系の有識者たちが次期政権の外交安全保障政策として民主主義を根幹とする集団安全保障体制の構築を唱えていた。のちのオバマ政権で國務省の政策企画局長となるアン・マリー・スローターは「Concert of Democracies（民主主義国による協調）」という概念を提唱したが、これは日本の「価値の外交」に通ずるものであった。

安全保障面では、東アジア地域の地政学上のバランスに大きな変動に伴うアメリカのアジア回帰政策に呼応する形で、限定的な集団的自衛権行使を容認や2014年の国家安全保障会議および国家安全保障局（日本版NSC）の設置、2015年の安保法制の整備という形で、日米同盟を同地域安定のための公共財とする制度整備が行われた。

4. 日米関係の在り方

4.1 米朝会談により顕在化した問題への日米同盟の強化による抑止と不測の事態への備えを強化せよ

2017年に発足した米国トランプ政権は、12月に発表した国家安全保障戦略において、中国やロシアを米国の国益や価値観と対極にある世界を形成しようとする修正主義勢力であるとして、米国の地位に影響を与える重大な課題であると規定した。これらの修正主義勢力に対抗するために、国際政治において力が果たす中心的な役割を認識し、強い主権国家が世界平和のための最良の希望であると確認し、米国の軍事力を再建し、最強の軍隊を堅持するとしている。そして、世界の主要地域である、インド太平洋、ヨーロッパ、および中東において、勢力の均衡が米国を利するものになるよう努める、と表明している。

このような米国の変化に呼応すべく、同盟の強化による抑止と不測の事態への備えも不可欠である。日米同盟を深化させ、共通の価値に基づいた強固な「海洋型同盟」とし、オーストラリア、ASEAN諸国、インドとの連携も含め、地域秩序安定化を推進すべきである。

西太平洋においては、同盟国間の関係を強化し、アメリカの同地域への関与の維持を働きかけるとともに、この地域の安全保障コストの分担にも前向きに応じていく必要がある。

朝鮮半島に関しては、当面北朝鮮に対しては、効果的な制裁措置、断固たる防衛措置、日米韓の協調による対話、を組み合わせることで対応するとともに、日米同盟が朝鮮半島の平和と安定に貢献しており、これが米韓の国益と合致していることを示した上で、朝鮮半島の未来に向けたビジョンを示すべきである。

海洋安全保障に関しては、中国の国際秩序・法支配に対する挑戦及び強圧的な海洋進出と、それらに対する関係国の対応に限界がある事実を現実問題として直視し、地政学的特性に着目した新たな日米共同戦略を策定・実施すべきである。

4.2 自主防衛の強化と安全保障コストの積極的分担を

中国の積極的な海洋進出、北朝鮮による核／ミサイル開発など、我が国の安全保障環境は厳しさを増しており、我が国自身によるより自律的な防衛力の整備も不可欠である。我が国の安全保障の確保は、第一に我々自身の努力無くしてあり得ない。法執行の一線に立つ海上保安庁の強化をはじめ、自衛隊の即応性・機動性等を高めるための装備・人員等を確保することにより、安全保障環境の変化に対応した防衛力強化の自助努力を早急に行な

う必要がある。昨今の財政状況は非常に厳しいものの、政府全体の資源配分を見直し、防衛費の増額を行なう必要がある。ヨーロッパ諸国など他の先進国では、自国の国防費を対GDP比2%程度にすることが一般的であり、東アジアの安全保障環境を考えれば、自民党の政策提言でなされたように我が国としても将来的に検討していくべきであろう。

ミサイル発射能力の強化と核兵器の小型化を行う北朝鮮が存在し、我が国が抑止力を依拠している米国に届くミサイル開発を同国が行なっている現状に鑑みれば、「ディカップリング」の問題を真剣に検討する必要がある。仮に日本が攻撃されるような事態が生じる場合、さらなる攻撃を阻止し、反撃するために、足の長い巡航ミサイルなど「反撃能力」を段階的に整備し、日本独自の戦略的抑止力を持つことが求められる。

これまで国会の議論においては、他に適当な手段のない場合において、一定の制限のものと攻撃行動を行うことは、法理上認められると論じられてきた。しかしながら、策源地反撃能力保持に関しては、その入り口で議論が蒸し返され実質的な議論が進んで来なかった。政府は「策源地への反撃能力を独立国固有の権利として保有する」との立場を明確化にし、策源地攻撃を可能とする装備の検討に進むべきである。その上で、反撃能力の整備に際して、アジアの近隣国に日本の意図に関する疑義を招かぬよう、日本の反撃能力構築は「地域の安全保障環境に柔軟に対応し、関連事案に確実に対処する観点から、日米間の任務分担に最適な態勢を構築する中で行われる」ことを明示する必要があり、またその行使に関しては、①反撃に限定する、②アメリカ政府と緊密な協議の上で行う、等の条件をつけておくべきであろう。

また、米国においては、新しい技術を取り込んだ兵器体系と軍事システムを基礎に、新たな独創的作戦概念を組み合わせ、新しい戦争形態下においてもアメリカの軍事的優位を確保する試み「サード・オフセット」戦略が検討されつつある。日米同盟においても次世代戦闘を踏まえた同盟の軍事的運用の在り方の検討を進化させる必要がある。

「自由で開かれたインド太平洋」構想の実現に向けて

提言 2 : 「自由で開かれたインド太平洋」構想の課題を克服し強力に推進せよ

以下の措置により課題を克服せよ。

- 艦艇相互訪問、共同訓練の実施等により海外拠点との連携を強化せよ。
- PKO、ODA を戦略的に用いて関係国の国内の安定を図れ。
- OMSEA 設立、日米豪印連携強化を通じて海洋安全保障体制を確立せよ。
- 「自由で開かれたインド太平洋」基本計画を策定し国内推進体制の強化を図れ。
- 海賊対処活動の継続によりインド洋でのプレゼンスを維持せよ。

1. はじめに

本稿は、まず、日本の「自由で開かれたインド太平洋」構想(Free and Open Indo-Pacific Vision、以下「FOIP」という。)及び中国の一带一路(The Belt and Road Initiative、以下「BRI」という。)がいかなるものであるかを分析した後に、両者を協力関係にするための条件を考察し、FOIP を推進するための方策を提言するものである。

2. FOIP とは何か

FOIP のルーツは 2006 年に第 1 次安倍政権が打ち出した「自由と繁栄の弧」構想であるだろう。外務省によれば、同構想は「普遍的価値（自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済）に基づく『価値の外交』とされる³。同構想の背景にあるのは、今後、経済の成長エンジンとなっていくことが見込まれる南アジアを取り込み、周辺国と海洋の自由を中心とする普遍的価値を共有しようとする思想である。地理的には、「北東アジアから、中央アジア・コーカサス、トルコ、それから中・東欧にバルト諸国までぐるっと延びる」領域である⁴。

その後、2009 年 9 月の政権与党からの転落に伴い同構想は一時的に失速するも、2012 年 12 月に自民・公明党が政権に復帰すると、数年の沈黙の後に再び息を吹き返した。2016 年 8 月の第 6 回アフリカ開発会議(以下、「TICAD VI」という。)の場で安倍総理は以下のことを述べている。

アジアの海とインド洋を越え、ナイロビに来ると、アジアとアフリカをつなぐのは、海の道だとよくわかります。世界に安定、繁栄を与えるのは、自由で開かれた 2 つの大洋、2 つの大陸の結合が生む、偉大な躍動にほかなりません。日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任をにないます⁵。

³ 外務省『「価値の外交」と「自由と繁栄の弧」について』平成 19 年版(2006 年) at https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/free_pros/pdfs/shiryo_01.pdf (as of Jul 30, 2018).

⁴ 麻生太郎外務大臣が日本国際問題研究所で実施した講演での発言。麻生太郎『「自由と繁栄の弧」をつくる』(2006 年) at https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html (as of Jul 30, 2018).

⁵ 「TICAD VI 開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」2016.8.27. 日本国外務省ウェブサイト

この演説から判断できるのは、インド太平洋地域を、力や威圧がなく、自由かつ法が支配し、市場経済を重んじる豊かな地域に変えていくのが FOIP の目的である点である。

また、2017 年 11 月の日米首脳会談では、FOIP の中心となる理念が三本柱という形で提示された。同会談でなされた議論は以下のとおりである。

両首脳は、日米が主導してインド太平洋を自由で開かれたものとするにより、この地域全体の平和と繁栄を確保していくため、以下の三本柱の施策を進めることを確認し、関連する閣僚、機関に具体的な協力策の検討を指示しました。

(ア) 法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着

(イ) 連結性の向上等による経済的繁栄の追求

(ウ) 海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組(下線部筆者)⁶

ここで分かるのは、三本柱の内容は、少なくとも 2017 年 11 月時点では十分に具体化しておらず、検討中の要素を多く含んでいるということである⁷。しかし、これまでの政府関係者の演説等から、その内容は徐々に明らかとなっている。

まず、「(ア) 法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着」のうち、「法の支配」については、岸外務副大臣から、①国家は国際法に基づいて主張をなすべき、②主張を通すために、力や威圧を用いない、③紛争解決には平和的收拾を徹底すべき、という原則が示されている⁸。また、「航行の自由」に関しては、米国の「航行の自由作戦」への支持、戦略的寄港の重要性やインド太平洋における合同海上演習の継続が関連付けられていると考えられ、世界のあらゆる国、とりわけ、我が国を始めとする関係国の船舶の航行と通商の自由を指すものであると考えられる⁹。

「(イ) 連結性の向上等による経済的繁栄の追求」については、港湾、鉄道、道路などのインフラ整備を通じた連結性強化が明示的に言及されている¹⁰。また、「質の高いインフ

ト at https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html (as of Jul 30, 2018).

⁶ 「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」2017.11.6. 日本国外務省ウェブサイト at https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003422.html (as of Jul 30, 2018).

⁷ 田中や相澤もこれまでに公表された文書や大臣演説から FOIP の全貌が明らかになるとは言えない点を指摘する。田中『『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程』38 頁；相澤輝昭「外務省 HP から読み解く「自由で開かれたインド太平洋戦略 (FOIP)」の理念と実践」2018 年、笹川平和財団ウェブサイト at https://www.spf.org/oceans/analysis_ja02/hpfoip.html (as of Jul 30, 2018)。

⁸ 2016 年 9 月 2 日の「インド洋会議 岸外務副大臣スピーチ」2016.9.2 日本国外務省ウェブサイト at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000185852.pdf> (as of Jul 30, 2018)。

⁹ 2017 年 9 月のコロンビア大学での河野外務大臣の講演では、「法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序を維持・発展させることは不可欠」とし、具体的事例として米国による「航行の自由作戦」への強い支持、戦略的寄港の重要性、インド太平洋における合同海上演習の継続等を列挙している。「コロンビア大学における河野外務大臣講演」『「迫り来る危機における外交』』2017.9.21 日本国外務省ウェブサイト at https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002248.html (as of Jul 30, 2018)。

¹⁰ TICAD VI で安倍総理は、アジアと中東・アフリカの「連結性」について、「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、人材育成等を面的に展開するとともに、アフリカ諸国に対し、開発面に加えて政治面・ガバナンス面でも、押しつけや介入ではなく、オーナーシップを尊重した国造り支援を行っていきます」と述べている。「第 1 章 2016 年の国際情勢と日本外交の展開」『外交青書 2017』2017 年 9 月 21 日、日本国外務省 ウェブサイト at https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter1_02.html (as of Jul 30, 2018)。

ラ」重視を強調している点が特徴的である¹¹。



図 2.1 日本の連結性構想¹²

「(ウ) 海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組」については、2017年11月の日米首脳会談の際の安倍総理の発言の時点で、それまでの「法の支配の強化」と「連結性の強化」の二本柱に新たに追加されたものと考えられる¹³。

3. BRI とは何か

BRI は、2013 年秋の習近平政権発足時に、中国、アジア、欧州、アフリカを結び、沿岸国との相互協力を強化し共同発展の実現を目指すことを目的に提唱された広域経済圏構想である。同構想は、陸上ルートであるシルクロード経済ベルト(一帯)と 21 世紀海上シルクロード(一路)から構成される。前者に習が初めて言及したのは 2013 年 9 月のカザフスタン公式訪問時であり¹⁴、後者については同年 10 月のインドネシア公式訪問の際であるとされる¹⁵。

2015 年 3 月、国家発展改革委員会、外務省及び商務省が共同で策定した「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を推進するためのビジョンと行動」(以下、「ビジョンと行動」という。)は¹⁶、BRI の全体像、理念及び枠組みを初めて示した重要

¹¹ 「コロンビア大学における河野外務大臣講演」。

¹² 出典は、外務省編『2017年版 開発協力白書』(外務省、2018年)4頁。

¹³ それまでは「海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組」は「法の支配の強化」の文脈で説明されていた。相澤「外務省 HP から読み解く『自由で開かれたインド太平洋戦略 (FOIP)』の理念と実践」。

¹⁴ 「習近平主席のナザルバエフ大学での講演」2013.9.8. 中華人民共和国駐日本国大使館ウェブサイト at <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1076413.htm> (as of Jul 18, 2018).

¹⁵ 「習近平主席のインドネシア国会での講演全文」2013.10.4. 同上、at <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1086218.htm> (as of Jul 18, 2018).

¹⁶ 「推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动」2015.3.28. 中华人民共和国国家发展和改革委员会、at http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html (as of Jul 18, 2018). 日本語訳

文書と評価されている。ビジョンと行動によれば、BRIは、中国—中央アジア—ロシア—欧州間、中国—中央アジア—西アジア—ペルシャ湾—地中海間及び中国—東南アジア—南アジア—インド洋を結ぶ陸上ルート(一帯)と、中国—南シナ海—インド洋—欧州間及び中国—南シナ海—南太平洋間を結ぶ海上ルート(一路)からなる(図 2.2)。



図 2.2 BRI 構想のルート¹⁷

4. FOIP と BRI の関係

安倍総理は BRI に関し、「中国側の考え方もかなり整理されてきている。個別の案件について日本で対応できるものはきちっと対応していきたい」と述べ、協力する姿勢を示している¹⁸。この発言が端的に示しているように、日本政府は BRI と FOIP が、元来、敵対するものとは捉えていない。しばしば、インフラ整備に関して BRI と FOIP の競合が議論されるが、この地域インフラは莫大であって、両者は補完的な関係にあると考えるのが妥当であり、中国と協調的な関係の構築を目指すべきである¹⁹。

しかし、その一方で、BRI には不透明な点が数多く存在するのも事実である。そのような事例として頻繁に取り上げられるのが、スリランカのハンバントタ港である。同港は主としてスリランカ政府の対中債務で建設されたが、需要が乏しく、同政府が返済に困窮し

は、「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」2015.3.30. 中華人民共和国駐日本国大使館ウェブサイトを参照、at <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zt/2015boao/t1250235.htm> (as of Jul 18, 2018).

¹⁷ 以下の出典を参考に著者作成。調査及び立法考査局アジア研究会編「中国の『一帯一路』構想」『調査と情報』第 982 号(2017 年 11 月)4 頁。

¹⁸ 「安倍晋三首相、中国の一帯一路に協力姿勢『個別案件に対応したい』」『産経ニュース』2018 年 1 月 10 日、at <https://www.sankei.com/politics/news/180110/plt1801100015-n1.html> (as of 8 August 2018).

¹⁹ 田中『『自由で開かれたインド太平洋戦略』の射程』39 頁。

たために、2017年7月に中国企業が同港の99年の運営権を取得することでスリランカ政府と合意した²⁰。中国は同港のほか、パキスタンのグワダル港、バングラデシュのチッタゴン港、ミャンマーのチャウビュー港の開発も進めており、これらをつなぐとインド洋を取り囲む形になる。その要衝に位置するハンバントタ港を手中に収めることは、中国の安全保障戦略においても極めて大きな意義を有する²¹。同港には既に中国の潜水艦が寄港しているとされる²²。このような計画の不透明感に加えて、中国の覇権主義的な動向に関する警戒感もあり、BRIを経済発展計画を装った地政学的な侵略と懸念する見方も存在する²³。

安倍総理は、BRIについて、日本が協力するには「インフラ計画に求められる透明性や公平性」等が条件であり、「透明で公正な調達によって整備されることが重要」であって、「プロジェクトに経済性があり、借入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が不可欠だ」と強調した²⁴。これはハンバントタ港に見られるように、中国がその国の返済能力を度外視して、支援する国のインフラ整備のために巨費を投じることが問題化しつつあることを踏まえた発言であろう。

5. FOIP を推進する上での課題と提言

一方で、FOIP 自体にもいくつかの課題が存在することから、それを改善するための提言と合わせてここで言及する。それらは「広域インフラの不足への対応」、「関係国の国内の安定」、「関係地域の海洋安全保障体制の確立」、「国内の FOIP 推進体制の強化」及び「インド洋における我が国のプレゼンス維持」である。

5.1 広域インフラの不足への対応

海洋の回廊で国と国を結ぶためには、まず港湾施設が必要であり、次に港湾と内陸部を結ぶ道路や鉄道が整備されなければならない。この点に関しては BRI と FOIP の競合が議論されることがあるが、その整備に要するコストが莫大であることを考えれば、両者は補完的な関係になると捉えるべきであろう。このような海外拠点となり得る地域との連携強化が重要であり、海上自衛隊と関係国海軍との艦艇相互訪問、遠洋航海時の寄港や共同訓練機会の増加により、プレゼンスを増大させる試みが必要であろう。

²⁰ 調査及び立法考査局アジア研究会編「中国の『一带一路』構想」『調査と情報』第982号(2017年11月)9頁。

²¹ 石井順也「『一带一路』と『インド太平洋戦略』: 要衝港湾の運営権を中国に、スリランカを揺るがす投資攻勢」『エコノミスト』第96巻4号(2018年1月)78-79頁。

²² 宮崎正弘「習近平がひた隠し! 中国『一带一路』の大失敗」『正論』第552号(2017年11月)299-300頁。

²³ 新治毅「中国の『一带一路』と日本の安全保障」『治安フォーラム』第23巻12号(2017年12月)45頁。

²⁴ 同上、45頁。又は『産経新聞』2017年6月6日朝刊2面。

5.2 関係国の国内の安定

ミャンマー国境地域、バングラデシュ、パキスタン、アフガニスタン、ソマリア、イエメン、南スーダン等の国々では内戦の継続、テロの頻発、大量の難民発生により国内の安定が実現されていない。これら地域に PKO や ODA を優先的に投入することで、FOIP 推進の基礎を構築する必要がある。

5.3 関係地域の海洋安全保障体制の確立

この改善策として、以下の2点を提案したい。1点目は、中国も含めた関係国の意見交換の場の創設である。この具体策としては、OMSEA が考えられるが、その詳細は「アジア太平洋地域の海洋安全保障」の項で述べることとする。OMSEA が設立されるまでの間は、トルコ、インドネシア等の当該地域の G20 諸国を主たる対象として、シンクタンク同士の戦略対話を積極的に行い、協力関係を構築することも重要であろう。2点目は日米豪印の連携の強化である。とりわけ、現時点では希薄な日豪関係と日印関係を包括的に強化し、これを軸に4か国の連携を強化していく取り組みが必要である。

5.4 国内の FOIP 推進体制の強化

FOIP は外務省内の複数局にまたがるのみならず、防衛省、財務省、国交省等の多くの省庁に関連する。したがって、田中が指摘するように、国家安全保障局で議論するのが妥当である²⁵。ここでは、海洋政策本部が作成する海洋基本計画や宇宙開発戦略本部に相当する「自由で開かれたインド太平洋」基本計画(FOIP 基本計画)の策定を提案したい。

5.5 インド洋におけるプレゼンスの維持

この点は、現在、我が国が実施している海賊対処活動を関連付けることが期待できよう。我が国はソマリア沖、アデン湾で海賊対処活動に従事する第151合同任務部隊(CTF-151)の主要参加国の地位を占め、ジブチに拠点を構えて明確なコミットメントとプレゼンスを示している。同地域の実地活動の数は減少しているが、それは上記活動が成果を上げているためであり、ソマリアの政治経済状況が改善しない限り、同活動はしばらく続けるべきであろう。同活動への参加は以下の4つの点で極めて大きな意義がある。1つ目は日本の国力や国情に応じた国際貢献の手段であること。2つ目はインド洋へのコミットメントの足掛かりとして絶好の位置にあること。3つ目は戦時に有用となる船団護衛要領の確立に必要となる貴重な教訓を提供してくれること。4つ目は他国海軍との共同訓練の場として適切であること、である。

²⁵ 田中『「自由で開かれたインド太平洋戦略」の射程』41頁。

欧州諸国との協力

提言 3 : 自由民主主義諸国のリーダーとして国際社会を牽引するために、価値観を共有する欧州諸国との連携を強化せよ

米国が TPP に戻ることをはじめとして、その内向きの姿勢から方向転換することは国際社会にとって望ましいことであるが、それは米国自身の決断であるので、そうなる確証など持てないし、短期的には楽観視することもできない。そうした現状においては、米国以外の国々で国際社会に大きな存在感を有し、基本的価値観を日本とすでに共有している EU との関係をより強固にしておくことが重要である。

その EU との間では、2013 年から交渉を続けてきた経済連携協定 (EPA) について、2018 年 7 月に署名を実現し、世界の GDP の約 3 割、貿易量の約 4 割を占める世界最大級規模の自由な先進経済圏が誕生した。国際秩序が不安定化しつつある中で、自由で公正なルールを象徴する自由貿易について、本協定の実現によって日本が EU と肩を組んで世界をリードしていく意義は非常に大きい。日本は臨時国会での 2018 年内の承認を目指し、EU 側もこの 12 月にも承認手続きを了する見込みであり²⁶、年内に双方の手続が終われば来年 2 月 1 日に発効するので、早期発効に向けて尽力すべきである。

安全保障面においては、日本は NATO との間で「世界におけるパートナー」の一員として協力関係を構築しているが、2018 年 7 月には NATO 日本政府代表部を開設して関係強化の基礎を固め、同月には、2014 年に合意した「日・NATO 国別パートナーシップ協力計画」を改訂し、日本と NATO が連携して国際社会の平和と安定に一層貢献していく姿勢を示した。日本を取り巻く安全保障環境が極めて厳しい状況にある中、欧州との連携を一層深めていくことが重要である。

²⁶ 外務省『日・EU 経済連携協定』平成 30 年 11 月 6 日 at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000415752.pdf> (as of 6 November 2018).

テーマ 2：近隣諸国との関係の維持

大国中国にどう向き合うか

提言 4：中国との首脳レベルでの外交を深化させ、ルールに基づく国際秩序に組み込むことに尽力せよ

1. はじめに

中曽根総理は「外交とは武器を持たない戦争、講和だ」と述べた²⁷。この表現は、武器という究極の物理的強制手段の使用こそ控えるものの²⁸、その他のあらゆる手段を用いた相手国との交渉を通じて自国にとって、より望ましい状態(講和)を作り出すという外交の本質を見事に言い表している。一般に、これらの交渉を構成する手段はエンゲージ政策とヘッジ政策に区分される²⁹。このうち、対中国ヘッジ政策については主に「我が国の安全保障政策」及び「アジア太平洋地域における海洋安全保障体制の確立に向けて」の項で分析することから、ここでは同国に対するエンゲージ戦略についてのみ説明する。

2. 中国に対するエンゲージ政策

2.1 首脳外交の活発化に向けて総理大臣のイニシアティブの発揮

2018 年は日中平和友好条約 40 周年の記念の年であり、本年 5 月には李克強首相が訪日し、10 月には、安倍総理自身の強いイニシアティブの下、7 年ぶりとなる二国間関係としての中国訪問が実現した。その際的首脳会談で約束されたとおり、日中関係を新たな段階に進めていくことが重要であり、その観点からも、明年に予定される習近平国家主席の訪日をさらなる関係深化の機会とすべきである。

2.2 ルールに基づく経済関係の強化

日本が国際社会において、ルールに基づく国際秩序を維持するための中心的役割を果たす上では、今や世界第二の経済大国となった中国の存在を抜きにして進めていくことは適切でない。本年 10 月の日中首脳会談でも、両首脳間で、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の早期妥結及び日中韓 FTA の交渉加速化を目指すことで一致するとともに、WTO 改革を進めていくことでも一致した由であるので、特に経済分野において、こうした取り組みを梃子として中国をルールに基づく国際秩序形成に組み込んでいくべきである。

²⁷ 中曽根康弘「指導者考(2)」『読売新聞』2012年2月1日朝刊1面。

²⁸ かつては艦砲外交という概念が存在し、実際に用いられた。このような外交は今日でも完全に消失したわけではないが、その使用にあたっては実際の武力の行使のみならず、武力による威嚇をも禁じた国連憲章第2条4項に抵触しないよう細心の配慮が必要である。

²⁹ 北岡伸一「エンゲージ&ヘッジの姿勢で対話継続を」『私の構想』第11号(2015年5月) at http://www.nira.or.jp/outgoing/vision/entry/n150520_766.html#01 (as of 4 November 2018).

2.3 日本が先行する課題についての協力

かつて、世界第2位の経済大国であった日本は、経済力をテコに相手国に影響を及ぼすことが期待できた。しかし、今や日中の経済関係は完全に逆転し、中国が世界第2位の経済大国の地位にあり、日本は第3位に甘んじている。そこで、中国が解決すべき課題として認識し、かつ、日本が先行して取り組んでいる分野での協力強化により、両国の関係を緊密化させるのが有益である。そのような問題の一例として、高齢化対策を挙げることができよう。日本の少子高齢化が世界に類をみない早さで進展し、我が国がこの分野における、いわば「先進国」となっているのは周知の事実である。しかし、中国も一人っ子政策という、これもまた世界に類をみない政策を長らく続けた影響で、一般的な人口ピラミッドとは相当にことなつた人口構成となつており、大きな不安要素となっている。

2.4 中国も含めた多国間で海洋安全保障についての認識共有

中国も含めた多国間で海洋安全保障上の問題について議論し、認識共有を図っていくことが重要であるが、このために有望と考えられるのが OMSEA (Organization for Maritime Security in East Asia: 東アジア海洋安全保障機構)である。この詳細については「アジア太平洋地域の海洋安全保障」の項で詳述する。

朝鮮半島をめぐる問題

提言 5：北朝鮮問題においては米国や韓国と緊密に連携して対処すべきであり、韓国との関係は未来志向で進めよ

米国が不在もしくは深く関与しない場面でも日本としてリーダーシップを発揮していくことは重要であるが、日本周辺の安全保障に関しては、そもそも同盟国たる米国を抜きにして物事を進めることなど不可能である。北朝鮮については、日本としても核・ミサイル問題さらには拉致問題と重大な懸案を抱えているが、特に安全保障上の問題については、米国が積極的な役割を果たすことが不可欠といえる。

本年は南北首脳会談とともに、史上初の米朝首脳会談も実現したが、今後北朝鮮の非核化を中心とした、将来にわたる朝鮮半島の平和と安全においては、北朝鮮の後ろ盾としての中国との関係を考慮しても、米国の役割が重要であるのは明らかである。一方で日本としては、米朝間の協議において日本の利益がないがしろにされぬよう、米国と緊密に連携しておく必要がある。

安倍内閣の最重要課題とされる拉致問題については³⁰、米国や韓国と連携して国際社会の圧力をテコとしつつも、日本自身が確固たる決意をもって北朝鮮に解決を迫るべく引き続き取り組まなければならない。

韓国との連携・協力はアジア太平洋地域の平和と安定にとって不可欠であり、当研究所としても、2018年6月に発表した「共同宣言」において、日韓両国の歩みは永年の信頼関係に立脚し、常に未来志向であり、両国は、民主、平和、人権、法の支配、自由という価値を共有して、関係を一層発展させていくと述べている。

2018年の平昌オリンピックを契機とした南北の融和が進む中、北朝鮮問題への対処はもちろん、地球規模の様々な課題についても連携・協力を深めるとともに、二国間の交流を一層深化させていくべきである。領土や歴史の問題についても、これまでの議論や合意を踏まえつつ、国際法というルールに従って毅然と対応していくべきである。

³⁰ 首相官邸『全拉致被害者の即時一括帰国を！国民大集会等』平成30年9月23日 at http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201809/23rachi.html (as of 23 September 2018).

テーマ 3：より安定した国際環境の構築

安保理常任理事国入りに向けた取り組み

提言 6：安保理常任理事国を目指し、それにふさわしい国として国際社会の平和と安定に貢献せよ

安保理常任理事国入りは達成すべき最大の目標であり、日本としては常任理事国となるにふさわしい貢献をしていくことにさらに力を注がねばならない。

国連の中でも安全保障理事会（安保理）は、国際社会の平和と安全の維持に関する主要な責任を加盟国から託されていると国連憲章第 24 条 1 項に定められているとおり、大量破壊兵器の拡散やテロへの対処をはじめとして、世界の平和と安全のために重要な貢献をしてきている。日本も平和国家として、これまで非常任理事国を加盟国中最多の 11 回つとめ³¹、世界の平和と安全に大きく貢献してきている。

しかしながら安保理の構成は国連創設時の加盟国数が 51 개국だった当時のままであり、加盟国数が約 4 倍になった現在においても全く変わっていない。したがって現下の情勢にふさわしい構成国の拡大という観点からも改革が必要であることは言うまでもなく³²、日本としては、常任理事国として世界の平和と安全に関する安保理の意思決定に常に参与しなければならず、安保理を含めた国連改革に関する国際社会の議論を引き続きリードしていくべきである。

安保理の常任理事国となる資格のある国は、その意思はもちろんであるが、能力と責任が求められるのも当然である。日本は国連 PKO に 1992 年以来延べ約 12,000 人以上の要員を派遣してきているが³³、「積極的平和主義」の立場から平和安全法制を整備し、PKO をはじめとする国際的な平和協力活動へのより幅広い参加が可能となっている。今後は、安保理常任理事国になる国としてふさわしい積極的な貢献を強化するため、人数はもちろん、参加の形態についても幅を広げていくべきである。

国際機関において、日本の貢献が目に見えるようプレゼンスを高めるためには、日本人職員数を増加させる必要があることは言うまでもない。近年は増加傾向にあるものの、G7 諸国の中では最下位であり³⁴、その増加のための努力を一層強化する必要がある。各機関への個別の働きかけは引き続き熱心に継続するとしても、そもそも有為な人材を確保・形成していくためには、英語を中心とした語学教育の充実にとどまらず、国際機関に人材を派遣することを容易にし、任務を終えた人材を雇用するといった、企業をはじめとする雇

³¹ 外務省『平成 30 年版 外交青書』（日経印刷、2018 年）167 頁。

³² 外務省『なぜ安保理改革が必要か』2017 年 11 月 21 日 at https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/un_kaikaku/j_rijikoku/kaikaku.html (as of 14 November 2018).

³³ 『平成 30 年版 外交青書』140 頁。

³⁴ 外務省『国際機関で働く』2018 年 11 月 12 日 at https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page22_001263.html (as of 14 November 2018).

用サイドの一層の努力など、日本社会全体として取り組まなければならない、現在の職員数を倍増させるくらいの意気込みで臨む必要がある。

わが国の国際貢献

提言 7：日本らしさを発揮して国際社会の平和と安定に貢献せよ

ルールに基づく国際秩序を重視する日本として、その得意分野を生かして、日本らしさを発揮して国際社会に貢献すべきである。

国際社会において、軍事面での貢献には制約が大きい日本にとっては、前述の PKO と比較して、ODA が外交ツールとしても大きな役割を果たしてきたことは明らかであり、ODA を活用した国際貢献が重要であることはこれからも変わることはない。

ODA 予算が 90 年代に比して大きく減ってしまっていることは問題である³⁵。予算が短期的に劇的に拡充することは現状では容易に望めない中、限られた予算をより効果的に活用することに力を注ぐ必要がある。

日本は平和国家として、これからも国際社会の平和と安定に向けて積極的に貢献していくこと、その際に国家単位でなく人間一人ひとりに焦点を当てる人間の安全保障を重視するという理念は極めて重要であり、堅持すべきである。

ODA の戦略的な活用としては、現在日本外交の重点となっている「開かれたインド太平洋」構想を具体的に推進するため、また特に ASEAN 地域での連結性や一体性を強化するために、関係諸国でのインフラ整備や海上法執行支援の具体的プロジェクトを積極的に実施していくべきである。

ルールに基づく国際秩序を重視する日本としては、既にアジア諸国において実施している法整備支援を継続することが重要である。法制度が不十分な開発途上国を支援して自助努力を促し、持続的成長の基盤作りに貢献することによって、これら途上国において、力による支配が横行することなく、合理的ルールが適正に運用されることを確保されるよう支援を実施すべきである。

気候変動問題は世界の経済発展や安全保障にも大きな影響を及ぼすものであり、気候変動対策の実施なくして、関連する分野の SDGs 目標達成も極めて困難である。2017 年 12 月の気候変動サミットで河野外相が、先進的な技術力を活かしたイノベーションの力を活用して世界をリードしていくという決意を示したことは評価すべきである³⁶。

日本は地震、津波、火山、台風といったあらゆる種類のいわば自然災害大国であり、これまでも不幸な経験を積み重ねながら知見を深め、その克服や被災後の復興に今も尽力しているところである。こうした知見を共有する形で、特に防災分野で日本らしい貢献をすることは、国の安定や繁栄にも資することであるので、より一層力を入れて支援を実施し、日本らしさを発揮していくべきである。

³⁵ 外務省『ODA 予算』平成 30 年 4 月 3 日 at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html> (as of 14 November 2018).

³⁶ 外務省『気候変動サミットにおける河野大臣発言（和文要約）』2017 年 12 月 12 日 at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000317003.pdf> (as of 14 November 2018).

テーマ 4：我が国を取り巻く安全保障環境の変化への対応

我が国の安全保障政策

提言 8：国際・国内社会の劇的な変化に対応して我が国の安全保障体制を強化し、我が国の国益を守り抜け

国際・国内社会の変化に対応するため、以下の措置が必要である。

- 警戒監視、偵察能力の強化
 - － AIS(Automatic Identification System：自動船舶識別装置)衛星の活用による洋上監視能力の強化
 - － 無人機(Unmanned Aerial System：UAS)の活用による洋上監視能力及び敵基地偵察能力の強化
- 統合作戦を含む海上作戦能力の向上
 - － 原子力潜水艦の取得による対空母抑止力の向上
 - － 船舶護衛要領の確立
 - － 島嶼奪回作戦を主任務に含む常設統合同司令部の新設
- 策源地攻撃能力の確立
 - － 策源地攻撃のための攻撃手段と画像地理情報収集能力の強化／共有体制の確立
- 研究開発による技術力の向上
 - － AI 搭載兵器に関する議論の深化

1. はじめに

本稿は近年生じた我が国の安全保障が直面する新しい現実を分析し、それを元に我が国安全保障政策の柔軟な見直しについて提言するものである。本稿では、安全保障を「国家が、自国の主権、自国民の生命・財産を、①何らかの脅威から、②何らかの手段で守る」と定義する³⁷。このうち、①と②は我が国を取り巻く環境の変化により、常に変化し得る部分である。そこで、本稿では、まず、どのような「脅威から」の部分に該当する「近年生じた我が国の安全保障が直面する新しい現実」を 2 項で分析し、次にそれに対応するいかにして「守る」の部分に該当する「我が国安全保障政策の柔軟な見直し」を 3 項で分析する。

³⁷ 安全保障(security)という言葉には万人に受け入れられた明確な定義は存在せず、その意味は曖昧である。これを極めて抽象的に定義するならば、「ある主体が、何らかの価値を、何らかの脅威から、何らかの手段で守る」となるが、このような定義は漠然とし過ぎ、分析概念としては有用ではないため、次のステップとして、①誰が守るのか、②何から守るのか、③何から守るのか、④何によって守るのか、をさらに特定する必要がある。しかし、これをどのように認識するかはその人の価値観によって大きく変わることになる。ここでは、リアリズム学派の定義として神谷が提示したものを参考に、守るべきものの範囲を若干拡大した独自の定義を用いている。神谷万丈「安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編『安全保障学入門(新訂第4版)』(亜紀書房、2009年)3-4頁。

2. 過去 30 年間に生じた我が国の安全保障が直面する新しい現実

2.1 我が国周辺の安全保障環境の変化

2.1.1 中国の海洋進出

冷戦期冷戦期以降の中国の海洋進出については「アジア太平洋地域の海洋安全保障」で詳しく分析することから、ここでは近年の中国の海洋進出が我が国の安全保障に及ぼす影響に焦点を絞って分析する。

2.1.1.1 我が国周辺の海上交通への影響

中国は近年の大幅な GDP の拡大を背景に軍事支出を増大させ³⁸、海空兵力の増強を図り、海洋進出を進めてきた。海上兵力の増強については、空母「遼寧」のほか、静粛性の高い元(Yuan)級潜水艦、防空能力の高い旅洋Ⅲ(Luyang-Ⅲ)型駆逐艦の量産を進めている。2016 年には渤海で空母及び各種艦艇による実弾演習が実施されたが、同演習は「遼寧」就役以来、初の総合的実動・実弾演習であるとされ、さらに、「遼寧」が複数の艦艇とともに太平洋及び南シナ海へ進出したことが確認された³⁹。このように中国海軍は遠方展開能力を大幅に拡大させている。

航空兵力については、既に海軍と空軍を合わせて、我が国を大幅に上回る 2,720 機の作戦機を保有している。その中には、対地・対艦攻撃能力を有する Su-30 戦闘機、Su-33 をモデルにした国産の J-15 艦載機、核兵器や最新鋭の YJ-12 空対艦ミサイル等を搭載可能な H-6K 爆撃機等の直接戦闘に従事する作戦機のみならず、H-6U 空中給油機や KJ-500、KJ-2000 早期警戒管制機、Y-20 大型輸送機等の導入により、近代的な航空戦力の運用に必要な能力を向上させている。これらのことから、中国は国土の防空能力の向上に加え、より遠方での制空戦闘及び対地・対艦攻撃が可能な能力の構築や超距離輸送能力の向上を目指していると考えられる⁴⁰。

これと同様のことは法執行船舶の分野でも言える。海上保安庁も近年、能力を強化しているが、中国海警局はこれをはるかに上回るスピードで勢力の増強を続けている。その結果、既に中国は、大型巡視船の数で日本を大きく凌駕し、その差は今後ますます広がっていくとみられる。また、中国は世界最大級の 1 万 2 千トンクラスの巡視船の建造を進めており、しかも、こうした船は日本の海保巡視船の武装をはるかに超える 76mm 砲を搭載している⁴¹。つまり、軍艦のような船を運用し始めているのである。

³⁸ 中国が公表した 2017 年度の国防予算は約 1 兆 444 億元であり、1988 年以降の 29 年間で約 49 倍、2007 年以降の 10 年間で約 3 倍と大幅に増加している。なお、中国は 1998 年以降、2 年ごとに国防白書を通じて国防費を公表しているがその内訳は明らかにしていなかった。2013 年以降の白書では国防費の記述自体が削除されている。このように、諸外国に対する透明性の確保は不十分であるといえる。防衛省編『平成 29 年版 防衛白書』2017 年、107-109 頁。

³⁹ 同上、113 頁。

⁴⁰ 同上、115-116 頁。

⁴¹ 「尖閣近くに最大巡視船」『読売新聞』2015 年 9 月 6 日朝刊、第 2 面。

もちろん、ある国が別の国にとっての脅威となるためには、能力のほかに意思が必要である。中国の日本に対する敵対的な意思が現時点で顕在化している訳では決してない。しかし、海洋の問題に関していえば、東シナ海と南シナ海で中国の態度が同じではないことに注目すべきである⁴²。すなわち、状況が変われば、意思は容易に変化し得るのであり、そういった意味では、我が国としては能力に注目し、常に最悪の事態を念頭に置きながら、最善の努力を傾注していく必要に迫られている。

とりわけ、中国の海洋進出に対する懸念が国際的な注目を浴び始めたのは南シナ海問題が契機であろう。中国は「九段線」と称する境界線を根拠に、南シナ海のほぼ全域の管轄権を主張している⁴³。中国が南シナ海で軍事的な威嚇を拡大させているのは、同海域が海上交易の要衝であり、海底に膨大な量の原油や天然ガスが存在している可能性があるからである。2016年7月に仲裁裁判所が出した判決は中国の主張をほぼ全面的に否定するものであったが、中国は「判決は紙クズに過ぎない」と主張した。中国はその後も当該海域の実効支配を続けて人工島の埋め立てを進め、今やこれらの人工島には3000m級の滑走路、砲台、レーダー、通信施設等が建造され、軍事的能力を有するに至った。

これらのことから我が国のシーレーンへの影響が懸念される。我が国は貿易量の99%以上(重量ベース)を海上輸送に依存し、原油、ガス等の資源の大部分は同海域を通過して日本に届けられる。したがって、同海域で船舶航行に支障が出れば日本の輸入品の価格高騰という形で現れ、最悪の場合、日本に所要の資源が届かなくなる可能性もある。

2.1.1.2 島嶼部をめぐる小規模戦闘等の可能性

幸いにも我が国が四周を海に囲まれていることもあって、他国が大規模な上陸部隊を派遣する可能性はさほど大きくない。また、仮にそのような大規模部隊が我が国に近接しようとしても、現状の警戒・監視態勢を維持する限り、そのような事態は早期に察知できよう。しかし、空挺部隊を含む小規模部隊がそれらの監視の目をかいくぐって我が国に近接して上陸を果たそうとすることは十分に予想される。そのような事態が生ないよう万全の警戒を行うべきであり、対処についても所要のシミュレーションを行っておくべきである。

⁴² この点について、坂元は公船に対する武器の使用に対する見解の相違を例に以下のように言及している。すなわち、中国側の態度の背景には尖閣諸島を日本が実効支配している現実があり、日本に対し執行管轄権の実績を作る目的で同諸島周辺海域で無害でない通航を繰り返す中国としては、日本の巡視船が武器を使用して中国公船を排除するのを牽制する必要がある。南シナ海ではベトナム公船に実力を行使する中国は東シナ海で急に見平和的な主張を行う背景には、相応の理由があると考えるのが合理的であるという。坂元茂樹「外国公船に対する警告(続)―日中の解釈の異同に焦点を当てて」海上保安大学校国際海洋政策研究センター編『海上法執行活動に関する諸問題の調査研究 研究報告書』(日本財団、2015年)53頁、at <http://fields.canpan.info/report/download?id=8997> (as of 28 Feb 2018)。坂元の指摘が正しいとすれば、今後、東シナ海におけるパワーバランスの変化に伴い、中国公船がさらに高圧的な行動に出る可能性があるといえよう。

⁴³ 「九段線」を中国が初めて主張したのは1953年であるが、関係国との間で九段線をめぐる具体的な論争が生じたのは2009年以降である。下山憲二「南シナ海における仲裁事件(フィリピン共和国対中華人民共和国)」『島嶼研究ジャーナル』第6巻1号(2016年10月)106頁。

このような事態に対処すべく、本年4月に陸上自衛隊の水陸機動団が発足した。同機動団は本格的な水陸両用作戦部隊であり、主たる任務は我が国の島嶼が占拠された場合に、速やかに上陸、奪回及び確保を行うことにある⁴⁴。しかし、現段階では輸送力不足や海空自衛隊との共同能力の不足等の問題点が指摘され、発展途上にあると考えられる⁴⁵。

2.1.1.3 三戦の展開

三戦は2003年、中国人民解放軍政治工作条例に「輿論戦、心理戦及び法律戦を実施し、瓦解工作、反心理・反策反工作、軍事司法及び法律服务工作を展開する」と記載されたことでその存在が知られるようになった⁴⁶。Waltonによると、輿論戦とは、中国の軍事行動に対する大衆及び国際社会の支持を築くとともに、敵が中国の利益に反するとみられる政策を追求することのないよう、国内及び国際世論に影響を及ぼすことを目的とするもの、心理戦とは、敵の軍人及びそれを支援する文民に対する抑止・衝撃・士気低下を目的とする心理作戦を通じて、敵が戦闘作戦を遂行する能力を低下させようとするもの、法律戦とは国際法および国内法を利用して、国際的な支持を獲得するとともに、中国の軍事行動に対する予想される反発に対処するものである⁴⁷。

2.1.1.4 中国の国力推移見積もり

しかし、中国の国力も右肩上がりでは伸び続ける訳ではない。中国の人口は2025-2030年の14.4億人をピークに減少に転ずるとみられている(図8.1)。

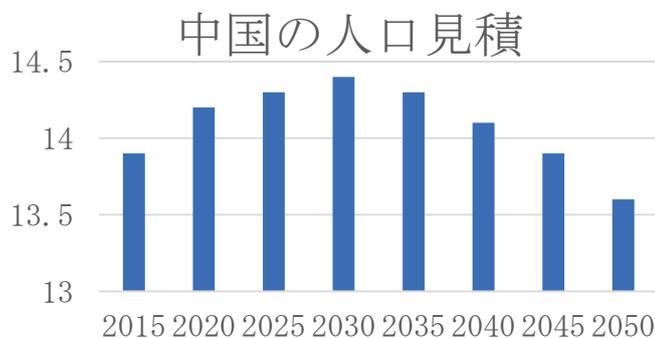


図 8.1 中国の人口推移と将来予想 (単位: 億人)⁴⁸

⁴⁴ 防衛省編『平成29年版 防衛白書』2017年、346頁。

⁴⁵ 「『日本版海兵隊』の水陸機動団が始動 広大な南西諸島を防衛 輸送などに課題」『産経ニュース』2018年4月6日、at <https://www.sankei.com/politics/news/180408/pl1804080003-n1.html> (as of 8 August 2018).

⁴⁶ 防衛省編『平成29年版 防衛白書』2017年、107頁。

⁴⁷ Timothy A. Walton, "Brief on China's Three Warfares," *Delex Special Report 3*, 18 January 2012, p.4, at <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/Three%20Warfares.pdf> (as of 8 August 2018).

⁴⁸ 以下の国連経済社会局データを基に筆者作成。単位は億人。United Nation, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, *Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2017 Revision*, at <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Probabilistic/Population/> (as of 14 September 2018).

GDP に関していえば、中国は 2020 年が 18.2 億ドルであるのに対して、2050 年は 54.4 億ドルと約 3 倍に増加するとみられている(図 8.2)。

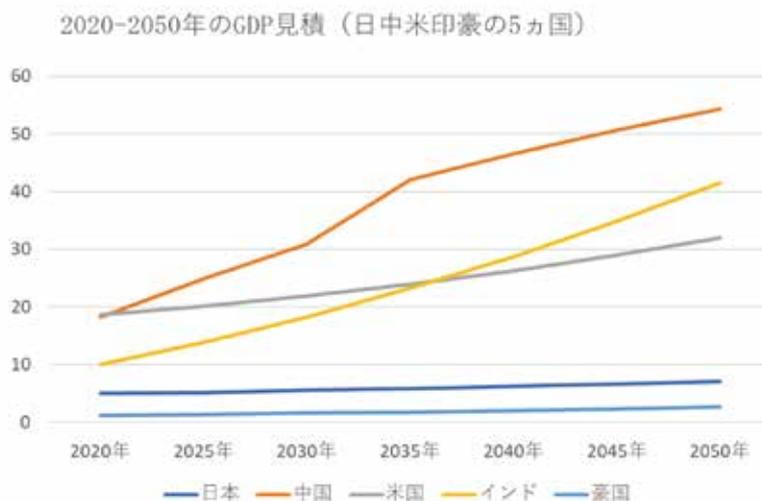


図 8.2 2020-1050 年の GDP 見積 (日中米印豪の 5 カ国) (単位 : 100 万 US ドル) ⁴⁹

2.1.2 朝鮮半島の安全保障環境の不透明性

1950 年に始まった朝鮮戦争は未だに休戦状態にあり、平和条約は未だに未締結で、国連軍司令部も存在している。北朝鮮は核・ミサイル開発を進め、米国を中心とする国際社会との対立を深めてきたが、今年に入って初の米朝首脳会談が開催される等、大きな動きがあった。政治的な観点からの分析については「朝鮮半島をめぐる問題」の項で詳しく分析することから、ここではそれらの問題が我が国の安全保障に及ぼす影響に焦点を絞って分析する。

2.1.2.1 北朝鮮の核・ミサイルによる我が国への直接攻撃の可能性の存在

北朝鮮はこれまで 6 回の核実験を実施し、弾道ミサイルの発射を繰り返すなど、大量破壊兵器や弾道ミサイル開発の推進及び運用能力の向上を図るとともに、我が国を含む関係国に対する挑発的言動を繰り返してきた。このような北朝鮮の動きに対して、国際社会は度々、安保理決議に基づく制裁を課してきた⁵⁰。しかし、2016 年には 20 発という過去に類をみない頻度でミサイル発射を行い、2017 年も 16 回の発射を行った。この結果、現在ではノドン、ムスダンを始めとする、核や生物・化学兵器を我が国に投射する能力を既に保

⁴⁹ 以下の OECD データを基に筆者作成。単位は 100 万 US ドル。なお、2020 年の段階でインドが日本の約 2 倍の GDP を有する世界第 3 位の経済大国になっている点は日本国内での通説とは異なる、OECD, *Real GDP long-term forecast*, at <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-long-term-forecast.htm#indicator-chart> (as of 14 September 2018).

⁵⁰ 関連決議には、核実験の際に採択された決議 1718 号、1874 号、2094 号、2270 号、2321 号及び 2375 号並びに弾道ミサイル発射に際して採択された決議 2356 号、2371 号及び 2397 号がある。これらにより、国連憲章第 41 条に基づく経済制裁が実施されている。

有している。

2.1.2.2 米朝会談の影響

2018年6月に史上初の米朝会談が実施され、その結果として公表されたシンガポール声明では、新たな米朝関係の確立と朝鮮半島の平和構築が明記された⁵¹。同会談に対する評価はこれを肯定的に受け取るものから否定的に評価するものまでさまざまである⁵²。

同会談を我が国の安全保障という観点から評価するならば、以下の5点を指摘できよう。1点目は朝鮮半島をめぐる緊張が大幅に緩和したのは否定しようのない事実であること。2点目は、朝鮮半島の非核化が実現するまでには様々な障害が存在し、その実現は不透明であること。声明の中に米政府が求めた、北朝鮮の「完全かつ検証可能で不可逆的な核廃棄（CVID）」の文言は盛り込まれなかったこともこの困難性を示している⁵³。3点目は、日本人拉致被害者の問題解決に繋がる文言が盛り込まれなかったこと。4点目は、非核化に必要な資金について、日本や韓国による負担にトランプ大統領が言及している点である。5点目に、同会談を契機に在韓米軍の縮小や完全撤退の可能性が出てきた点である。

2.1.3 米国のリバランス政策

米国はオバマ前政権において、アジア太平洋地域へのリバランスを推進し、同地域を重視してきた。同政策の骨格は2011年11月にオーストラリアでオバマ大統領が行った演説及び同年11月にクリントン国務長官が *Foreign Policy* 誌に寄稿した論文「アメリカのアジアの世紀」に示される⁵⁴。安全保障関連の内容についてのみ述べるならば、前者では、兵力態勢の地理的分散による柔軟性と持続可能性の向上、同盟国との関係のみならず中国を含む関係各国との連携の強化について述べていた⁵⁵。後者ではより具体的な内容に言及し

⁵¹ 原文は以下のとおりである。「トランプ大統領は北朝鮮に安全の保証を与えることを約束し、金委員長は朝鮮半島の完全非核化への確固で揺るぎのない約束を再確認した」。President Trump committed to provide security guarantees to the DPRK, and Chairman Kim Jong Un reaffirmed his firm and unwavering commitment to complete denuclearization of the Korean Peninsula. 「米朝首脳会談、共同声明の全文」『日本経済新聞』電子版、2018年6月12日、at <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO3168976012062018910M00/> (as of 8 August 2018).

⁵² 同会談を肯定的に捉える論者は、共同声明にCVID(完全かつ検証可能で不可逆的な非核化)の文言が入っていない点や非核化の具体的プロセスや期限が入っていない点を指摘して、金正恩側の「勝利」という見方を示している。このような論者として、例えば、五味洋治「不信と裏切りの米朝交渉30年史」『Newsweek』第1599号(2018年6月)20-24頁。他方、肯定的に捉える論者は、CVIDや非核化の期限の明示を避け、実質的な成果を得たからこそ、今後のプロセスが上手く進行するとの見方を示している。このような立場の論者として、例えば、坂元一哉「トランプの本気に屈した金正恩」『Will』第164号(2018年8月)38-46頁。

⁵³ 「共同声明に『完全かつ検証可能で不可逆的な核廃棄』明記されず」『産経ニュース』2018年6月12日、at <https://www.sankei.com/world/news/180612/wor1806120108-n1.html> (as of 8 August 2018).

⁵⁴ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (2011 Nov) at <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (as of 8 August 2018).

⁵⁵ The White House, "Remarks by President Obama to the Australian Parliament," 17 November, 2011, at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (as of 8 August 2018).

ており、安全保障に関する影響が大きいものとしては、第1に変化する安全保障環境に対応するための日本を始めとする既存の同盟国との連携について、第2にルールに依拠した地域秩序を形成するための中国を始めとする関係各国との新たな提携関係の締結、第3に領土や海洋をめぐる紛争から航行の自由への脅威や自然災害に至る多様な安全保障上の課題に対応するための同地域での米軍兵力態勢の地理的分散による運用抗たん性や持続可能性の増大である。森はこのような動きが、①米国内における軍事予算削減の流れに加えて、②過去数十年間にわたって国際システムの富やパワーの中心がヨーロッパからアジアに推移し、アジア太平洋こそが世界の経済、政治、安全保障の趨勢を左右する地域になっており、同地域への貿易と投資を通じてその活力を取り込み、アメリカ経済を再生させるという経済的見地に立った判断にあると指摘する⁵⁶。

2.1.4 グレーゾーン事態の増加

グレーゾーン事態とは、「純然たる平時でも有事でもない事態であり、領土や主権、経済権益などをめぐる主張の対立を背景とした、武力攻撃事態と認定が困難な主権侵害、或いは、その発生の可能性が高い事態」と考えられる⁵⁷。グレーゾーン事態は海や空だけでなく陸上においても生じ得る問題であり、多種多様なものが想定されるが、それらの中でも最も蓋然性が高いシナリオの1つが尖閣諸島周辺で生じ得る事態であろう⁵⁸。今後は同島周辺での事態を中心として、グレーゾーン事態の生起が増加する可能性がある。

同事態への対応という観点から現在の我が国の態勢を評価するならばいくつかの問題点が指摘できるが⁵⁹、その中でも特に重大なものとして、以下の4つの問題点を指摘できる。1つ目は、現状では、尖閣周辺で生じているような海上民兵を含む多数の漁船に対処する必要性が生じ、海上保安庁(以下「海保」という。)の能力を上回るために海上自衛隊(以下「海自」という。)に海上警備行動が発令されたとしても、海保巡視船と海自艦艇の間で連携がスムーズにいくかどうか不明な点である⁶⁰。2つ目は武装集団による不法上陸を阻止するための武器使用権限が不足している点である⁶¹。3つ目は自衛隊の活動が法執行

⁵⁶ 森聡「オバマ政権のアジア太平洋シフト」日本国際問題研究所『米国内政と外交における新展開』(日本国際問題研究所、2013年)62-64頁 at http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_US/05-mori.pdf (as of 8 August 2018).

⁵⁷ 中曽根康弘世界平和研究所グレーゾーン事態研究委員会『海と空のグレーゾーン事態への対処ーその問題と対策ー』2018年6月26日、2頁、at http://www.iips.org/research/grayzone_teigen.pdf (as of 8 August 2018).

⁵⁸ 2014年11月7日に公表された日中首脳会談での声明では「双方は、尖閣諸島等東シナ海の海域において近年緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していると認識し(以下略)」という表現が用いられている。外務省「日中関係の改善に向けた話し合い」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_000789.html (as of 8 August 2018).

⁵⁹ これらの問題の細部については弊所が取りまとめた提言書に詳述している。中曽根康弘世界平和研究所グレーゾーン事態研究委員会『海と空のグレーゾーン事態への対処ーその問題と対策ー』2018年6月26日、3-8頁、at http://www.iips.org/research/grayzone_teigen.pdf (as of 8 August 2018).

⁶⁰ 同上、5-6頁。

⁶¹ 同上、6-7頁。

活動であることが誤認されることに対する懸念である⁶²。4つ目は現態勢では、多様化する領空侵犯事態に適切に対応できないことに対する懸念である⁶³。

2.1.5 宇宙空間及びサイバー空間への戦域の拡大

もはや、宇宙における能力なくしては軍事作戦の遂行が難しい状況となっており、宇宙での活動の成否が戦局に大きな影響を及ぼす可能性がある。しかし、その一方で、宇宙の安定的な利用を当然視できない状況も生じつつある。例えば、技術発展に伴って衛星やロケットが小型軽量化し、従来の宇宙先進国以外の国の参加に対する障壁が下がったが、参入国の増加はこれまでに構築されてきた宇宙における行動規範をこれらの国に遵守させる必要を生じさせる。また、地球周回軌道上の衛星の過密化や大量の宇宙ゴミの発生からいかにして衛星を防護するかという問題も顕在化しつつある。意図的に他国の宇宙での能力の発揮を阻止しようと試みる国が出現する可能性もある。このような様々な障害から我が国の宇宙における能力を維持し、地球上での軍事作戦の遂行を我が国に有利な形で進めることができる態勢を維持する必要がある。

これと同じことはインターネットやコンピューター等により構成される、いわゆるサイバー空間にも当てはまる。さらに、サイバー空間では平時から攻撃が行われており、携帯電話のシステムダウンから核開発阻止に至るまで様々な種類の攻撃が可能となっている。しかも、被害の対象や程度も一様ではなく、被害者が攻撃を受けたという認識が薄いことも多い。我が国では増大するサイバーセキュリティ上の脅威に対応するため、2015年に内閣にサイバーセキュリティ戦略本部を、内閣官房に内閣サイバーセキュリティセンターを設置し、また、自衛隊においては2014年にサイバー防衛隊が新編され、所要の対応を行っている。しかし、サイバー攻撃の手段や方法は日々高度化、巧妙化しており、その対応も日々、進化・発展させる必要がある。

なお、これらの具体的内容については、「新しい紛争の形態（サイバー・宇宙）を見据えた安全保障政策」の項で詳述する。

2.2 国内の自衛隊をめぐる環境の変化

2.2.1 少子高齢化が及ぼす影響

我が国の防衛を任務とする自衛隊にとって、人的基盤はその活動の根源となる極めて重要なものである。自衛隊は志願制であり、個人の自由意思による入隊が基本であるが、単に個人の応募を待っているだけでは優秀な人材を十分かつ必要に確保することは容易ではなく、地方協力本部を各都道府県に設置し、隊員募集を行っている。

⁶² 同上、7頁。

⁶³ 同上、7-8頁。

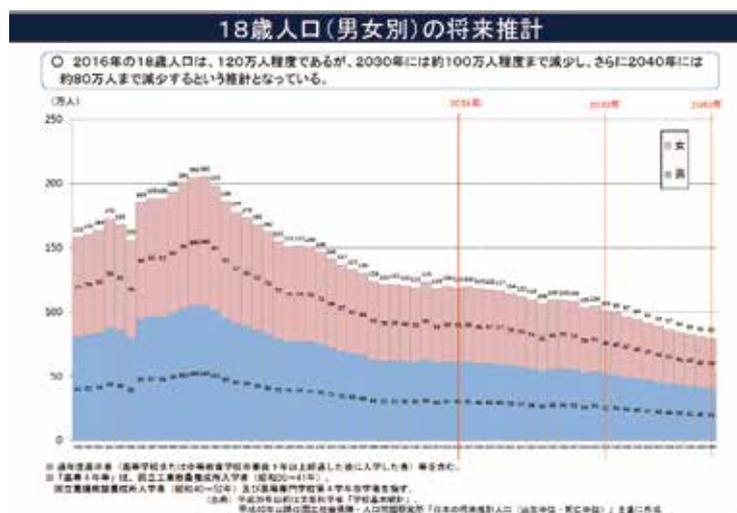


図 8.3 18 歳人口の将来推定⁶⁴

しかし、隊員募集は大きな困難に直面している。募集対象人口と防衛省が呼称する 18 歳から 26 歳の人口は、平成 6 年の 1,700 万人をピークに減少の一途を辿っており、既に平成 28 年には 1,100 万人とピーク時に比して約 40%も減少している⁶⁵。この傾向は今後も変わることはない。18 歳人口に注目すれば、2016 年の 120 万人が、2030 年には 100 万人に、2040 年には 80 万人に減少する(図 8.3)。

募集対象人口の減少は我が国の防衛力に直接的な影響を及ぼす可能性がある。すなわち、この問題を放置した場合、現在の兵力規模の維持が困難となる可能性がある⁶⁶。

2.2.2 科学技術、とりわけ AI の発達

近年の科学技術の発達は目覚ましいが、とりわけ、人工知能（以下「AI」という。）の発達はすさまじく、例えば、囲碁や将棋の世界では AI がプロの棋士を破ることは当たり前となっている。この背景には、認識モデルを人間が設計する従来の AI とは異なり、現代の AI がディープラーニングによりデータを元に自ら学習する能力を取得したことがある⁶⁷。AI は多くの分野で、従来、人間が行ってきた役割に取って代わることができる能力を取得する可能性がある。それは、現在、既に実施されている個人の趣味嗜好に応じたターゲティング広告の実施、レントゲンや CT 等の画像を元にした診断の自動化に始まり、警備会社や警察が担ってきた防犯機能、医療、介護、コールセンター等の対人的サー

⁶⁴ 文部科学省「高等教育の将来構想に関する基礎データ」、2017 年 4 月 11 日、2 頁、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2017/04/13/1384455_02_1.pdf (as of 8 August 2018).

⁶⁵ 防衛省編『平成 29 年版 防衛白書』2017 年、414 頁。

⁶⁶ 防衛省『人事教育施策の現状・課題について』2010 年、21 頁、at <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouci2010/dai5/siryou3.pdf> (as of 8 August 2018).

⁶⁷ 松尾豊『人工知能は人間を超えるか』(中経出版、2015 年)144-147 頁。

ビスの実施、教育やホワイトカラー支援等の知的労働の分野にまで及ぶ可能性がある⁶⁸。

3. 我が国安全保障政策の柔軟な見直し

3.1 「中国の海洋進出」への対応

3.1.1 海上交通保護のための対策の具体化

孫氏の兵法にもあるように戦わずに勝つのが理想なのは言うまでもなく⁶⁹、我が国周辺での武力紛争の生起は可能な限り避けなければならない。しかし、一方で、中国が海空兵力の増強を図り、海洋進出を進めている以上、万が一の場合には、我が国のシーレーンを保護し、有事にあっても我が国に出入りする船舶が無事に航行できる状態を維持しなければならない。航空優勢と海上優勢の確保には我が国の海上・航空兵力の機能強化が必要であり、このために、「洋上監視能力の強化」、「原子力潜水艦による対空母抑止力の向上」、「船舶の護衛要領の確立」、「他の関係海洋国家の能力向上と協力体制の確立」及び「一層の日米同盟の強化」の5点を提言したい。

3.1.1.1 洋上監視能力の強化

海自は平素から P-3C 哨戒機等により、北海道周辺や日本海、東シナ海を航行する船舶等の状況を警戒監視し、必要に応じ、護衛艦・航空機を柔軟に運用して警戒監視を行っている⁷⁰。しかし、東シナ海を中心に監視対象となる船舶の活動が活発化する一方で、哨戒機の数が増加傾向にあるのみならず、海賊対処部隊への派遣が継続しており、哨戒機部隊の負担は大幅に増大し、従来のような体制を維持することが難しくなりつつある。このような状況を改善し、するために以下の2点の措置を提案したい。1点目は AIS 衛星⁷¹の活用による監視活動の効率化である。2点目は無人機(UAS)の活用による哨戒機部隊の負担軽減である。

3.1.1.2 原子力潜水艦による対空母抑止力の向上

空母はそれを中心に航空機を多数運用することで、航空機から投射されるミサイルや爆弾等の多量の火力を集中的に攻撃対象に指向できる強力な兵器システムである。洋上の空母に対抗できる攻撃方法としては、①陸上、艦艇又は航空機から発射されるミサイルによる攻撃、②航空機から投下する爆弾による攻撃、③潜水艦から発射する魚雷による攻撃の3つが主なものとして想定される。しかし、①は空母の近傍にイージス艦に相当する高い防空能力を有する艦艇がいる場合にはその大半が迎撃され、同じ理由で②も困難である。

⁶⁸ 同上、218-222 頁。

⁶⁹ 孫子著、野中根太郎訳『孫子コンプリート 全文完全対照版』(誠文堂新光社、2017年)36頁。

⁷⁰ 防衛省編『平成29年版 防衛白書』2017年、338-339頁。

⁷¹ AIS とは、船舶自動識別装置 (Automatic Identification System) の略であり、船舶の識別符号や種類・位置・進路・航行状態、その他の安全に関する情報を自動的に VHF 帯電波で送受信し、船舶相互間及び船舶と陸上施設等との間で情報交換を行うシステムである。荒谷太郎ほか「衛星 AIS データの特性及び利用法に関する検討」『日本船舶海洋工学会講演会論文集』第20号(2015年)453頁。

そうすると、残る有効な攻撃手段は③の潜水艦による魚雷攻撃のみとなる。しかし、我が国が保有する潜水艦はAIP⁷²やリチウム電池の採用により機動力を向上させているとはいえ、通常動力型のみである。通常動力型潜水艦はバッテリー要領に限りがあるために高速を長時間にわたって使用できず、その運用は敵部隊の針路を予想して待伏攻撃をする形にならざるを得ない。仮に、敵部隊が予想と大きく異なる針路をとったために攻撃機会を逸したり、あるいは予想どおり航行したとしても敵の濃密な対潜哨戒のために攻撃が失敗に終わった場合、敵部隊に再度追いつくことはできず再攻撃は困難である。しかし、原子力潜水艦ならば、上記のような場合にも、水中で敵部隊を上回る高速を使用してその前方に進出し、再攻撃を行うことが可能となる。

3.1.1.3 船舶の護衛要領の確立

武力紛争が生起すると、公海上を航行する商船は海上捕獲や攻撃の対象になる可能性がある。我が国の第2次大戦における重大な敗因の1つは、船団護衛が貧弱であったことにある⁷³。幸いなことに、海上自衛隊は、近年、大規模かつ長期にわたって、商船の護衛を実任務として実施する機会に恵まれた。それはアデン湾における海賊対処活動である。同活動が船舶護衛に関する多くの貴重な教訓をもたらしたことはおそらく間違いないだろう。しかし、だからといって、情勢緊迫時の南シナ海における船舶護衛を今すぐに実施するのに十分な基盤が完成したと考えるのは早計である。アデン湾での護衛と想定される南シナ海での護衛を比較すると、様々な相違が存在する。まず、前者は脅威が海賊であるのに対して、後者は敵対国の海軍が予想される。また、前者は哨戒機が自由に上空を飛行して広域情報を容易に得られたが、後者では南シナ海での航空優勢の確保が限定的とすれば哨戒機による広域哨戒も限定的なものとなろう。さらには、護衛対象船舶をどのように選定するのが適切かという点も検討を要する課題となるだろう⁷⁴。このように、南シナ海的情勢緊迫時における護衛要領は一朝一夕に確立できるものではなく、アデン湾での活動で得られた教訓を踏まえ、早急に検討を開始して確立を図る必要がある。

3.1.1.4 他の関係海洋国家の能力向上と協力体制の確立

もとより、東シナ海、南シナ海あるいはインド洋に及ぶ海洋の安全保障を我が国一国で確立できるはずもなく、個々の沿岸国が自国沿岸及びその沖合の秩序維持に所要の責任を

⁷² Air-Independent Propulsion(非大気依存推進)の略。通常動力型潜水艦の最大の弱点であるシュノーケル航走をすることなく内燃機関を起動して潜航することを可能とする。

⁷³ 終戦直後、東久邇内閣は第88回臨時議会を招集し、第2次大戦における日本の敗因の最も重大なものが船舶の喪失であったことを明らかにした。大井篤『海上護衛戦：太平洋戦争の戦略的分析』(日本出版共同、1953年)35頁。

⁷⁴ 例えば、アデン湾で2009年から2018年までの10年間に3,849隻の護衛を実施したが、そのうち外国の運航事業者が運航する船舶は全体の82%に当たる3,150隻にも上る。海賊対策連絡調整室『海賊対処法に基づき行われた護衛活動の実績』2018年8月10日 at <http://www.mlit.go.jp/common/001248548.pdf> (as of 13 August 2018).

果たすのが本来の姿であろう。しかし、これら沿岸国の中にはそのための十分な能力を有していない国も少なくない。このため、関係国の海上法執行能力強化や海洋状況認識(MDA: Maritime Domain Awareness)の共有が重要となる。なお、細部については「アジア太平洋地域の海洋安全保障」の項で詳述する。

3.1.1.5 一層の日米同盟の強化及び日米豪印の連携の強化

日米同盟を強化し、抑止と不測事態対応能力の強化を図ることは、現在、我が国周辺の脅威が大幅に増している現状を考慮すれば、我が国にとって望ましいものである。さらには、インドやオーストラリアとの連携も含め、地域秩序安定化を推進すべきである。

なお、日米同盟強化の細部については「日米関係のパートナーシップ」の項で、インドやオーストラリアも含めた連携の細部については「アジア太平洋地域の海洋安全保障」の項で詳述する。

3.1.2 島嶼部をめぐる戦闘への対応能力の向上

島嶼部をめぐる戦闘は、上陸前にあつては主に海空自衛隊の共同による作戦となり、仮に上陸を許してしまった後に奪回作戦を行うならば着上陸作戦の形態をとる。これらの作戦は、いずれも、異兵種間の共同が作戦の成否のカギを握る。とりわけ、着上陸作戦は航空機での爆撃や艦艇での艦砲射撃による上陸支援、海からの上陸部隊及び空から降下する空挺部隊及びこれらを支援する後方部隊の連携がうまく取れなければ作戦自体が成立しない。しかし、このような複雑な共同作戦は決して一朝一夕にできるものではなく、その実施には平素からの統合司令部機能の強化が不可欠である。

そこで、島嶼奪回作戦を主な目的に含む統合司令部の新設を提言したい。同司令部は、陸海空自衛隊の所要の部隊指揮官及びその部下を構成員とし、平時には定期的な訓練、意見交換や情報共有を実施して問題点を摘出し、統合部隊がより有効に事態に対処できるよう部隊や後方支援体制の教育や整備を行う。そして、有事には迅速に所要の対処ができるようにする。

3.1.3 メディアや国際法の積極的な活用による三戦への対応

2016年7月の南シナ海仲裁判決(本案)が判示された際、中国は同判決を「紙クズに過ぎない」と批判したが、この中国の反応を文字通り受け取るのは適切ではない。むしろ、同判決は天安門事件以来の外交上の大失敗であると捉えるのが適当である⁷⁵。同判決はれっきとした拘束力を有し、だからこそ、中国はこれを否定せざるを得なかったのである。このように既存の秩序に挑戦を挑む現状修正国に対しては、国際法上の枠組みを用いて対処

⁷⁵ 報道によれば、香港の英字紙サウスチャイナ・モーニング・ポストでは天安門事件以来最大の外交的打撃だとする専門家のコメントが紹介されている。「南シナ海仲裁判決、香港英字紙『天安門事件以来の外交的打撃』『日本経済新聞(web版)』2016年7月13日 at https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM13H2Y_T10C16A7EAF000/ (as of 13 August 2018).

することがこれまで以上に重要となる。

このような対応は、メディアを適切に活用することでより有効に機能する。確かに、中国は、いわゆる西側諸国と異なり、情報統制がかなり厳格に実施され、同国内でインターネットに接続しても通常は政府の強力な統制下にあるメディアにしかアクセスできないが、それでも規制をかいくぐって海外のメディアにアクセスする一定数の人々は存在する。中国人が海外における自国政府に批判的な報道に対して予想以上に大きな反応を示すことがあるが、それはそのような報道が中国の行動を抑制的にする上で重要な役割を果たしていることの証拠であろう。

我が国としては、国際法上のルールに則った対応をし、メディアを上手く活用してこれを大々的にアピールすることで、中国の抑制的な行動を促していくことが重要である。

3.2 「北朝鮮の核・ミサイル攻撃能力の向上」への対応

3.2.1 核・ミサイルによる我が国への直接攻撃に備えた体制の確立

我が国は、イージス艦から発射する SM-3 ミサイルによる中層と、陸上配備の PAC-3 ミサイルによる低層の二層による弾道ミサイル防衛(Ballistic Missile Defense、以下「BMD」という。)態勢を既に構築している。しかし、北朝鮮が保有する核搭載可能ミサイルの数は既に数発のレベルではない。数十発、あるいは、百発を超えるミサイルが我が国に向けて発射された場合には、我が国の対応能力が飽和状態になることが懸念される。もとより、北朝鮮のスカッド・ミサイルは1発約2～5億円程度であるのに対し SM-3 は1発約10-15億円といわれ⁷⁶、BMDは単純な費用対効果という観点からのみ見れば決して効率がよいとはいえず、低価値の目標を高価値の手段で破壊せざるを得ない戦いは、長期にわたって実施できるものではない。このような BMD が本来的に有している欠点を補うために必要となるのが策源地攻撃機能である。すなわち、策源地を攻撃することで後の攻撃を阻止するのである。同機能は現時点では我が国に欠落しており、その取得には国民の広範な支持を得るための十分な議論が必要ではあるが、我が国に核ミサイル等による脅迫を行う可能性のある国が存在する限り、議論の対象となり得る機能である。

ここではその必要性自体の議論から一步踏み込んで、策源地攻撃機能を取得するために必要となる具体的な2つの能力に言及したい。1つ目は攻撃手段の取得である。これには、主に艦艇発射の巡航ミサイルによる攻撃とステルス機による巡航ミサイル攻撃が考えられるが、人的損失を局限する観点からは前者がより望ましい。2つ目は情報収集能力、

⁷⁶ スカッド C は約 2.5 億円、スカッド B は 1 億円弱で取引されていた、R. S. Clarke, "The Regional Emergence of Strategic Missiles : A Force of Rooks for a Black King," *Air Power Studies Centre Paper*, No.55(1997), p.9, at <http://airpower.airforce.gov.au/APDC/media/PDF-Files/Archive%20Working%20Papers/paper-55-the-regional-emergence-of-strategic-missiles.pdf> (as of 13 August 2018).これに対し、SM-3 Bk IA は 約 10 億円、SM-3 Bk IIA は約 15 億円である、Ronald O'Rourke, "Navy Aegis Ballistic Missile Defense (BMD) Program: Background and Issues for Congress," *CRS Report*, 10July2010, p.4, at https://www.everycrsreport.com/files/20100610_RL33745_ae1312c35fc7386e6a3e3eef4fe82c8911343f71.pdf (as of 13 August 2018).

とりわけ、画像地理情報の収集能力強化と共有体制の確立である。巡航ミサイルを攻撃目標である地上のミサイルに命中させるには、広域の地理情報と目標の画像情報が不可欠である。情報の取得手段としては、衛星による取得から特殊部隊を侵入させての取得まで様々なものが考えられるだろう。

3.3 「米朝会談により顕在化した問題」への対応

2018年6月の米朝会談により、米朝間の開戦の可能性は若干低下したものの、朝鮮半島情勢のドラスティックな変化の可能性が生じ、それに伴って、我が国が対処すべき課題も顕在化した。

仮に同半島の非核化が進展した場合、我が国は主に次の3つの課題への対応を迫られる。1つ目は、トランプ大統領が提案したとされる非核化に係る資金の我が国による提供にいかに対応するかである。これまで、北朝鮮が数々の合意内容を履行してこなかった事実を踏まえれば、明確に非核化が進展して我が国への脅威が大幅に減少するとともに、拉致問題の完全な解決が期待できない限りは、資金提供には慎重になるべきである。

2つ目は、仮に非核化が実現した場合の戦力バランスの変化への対応である。我が国にとって最悪のシナリオは、米国に脅威となるICBMは撤去されたが、我が国の脅威となるIRBMは残り、さらには中国が力の真空が生じたすきに北朝鮮との国境近くに新たにIRBMを配備するケースである。このような情勢は避けなければならないが、万が一そうなった場合の対応は、先述の策源地攻撃機能の早期取得ということになる。

3つ目は、現時点でその蓋然性は低いものの、朝鮮半島の非核化に留まらず、在韓米軍が完全撤退するケースである。この場合、新たに生まれた力の真空にどう対処するかを検討すべきであり、我が国としては戦略的抑止力の確保に努めていく必要がある。

3.4 「少子高齢化が及ぼす影響」への対応

少子化はよほど大胆な策を打ち出さない限り不可避であろう。これを前提とするならば、募集対象人口の減少に対して取り得る手段は、①何らかの制度的な大変革により入隊者数を劇的に増加させる、②自衛隊の規模を縮小する、③人口減少分を代替手段で補てんする、④募集努力を活発化させる、のいずれかであろう。①の具体策としては、例えば、入隊基準の大幅な緩和等が考えられるが、隊員の質や士気の低下に直結し望ましいものではない。②は自衛隊の能力自体の大幅な低下につながる。結局、③と④のみが取り得る手段となる。

③の具体策としては、AIや先端技術の積極的な活用が考えられる。ここで考慮しなければならないのは、AIにどこまで人間の代替をさせることができるかについての議論の深化が必要な点である。おそらく、その中心的な論点は、自ら学習し判断する自律的AIをど

こまで導入するかという点であろう⁷⁷。すなわち、自律的 AI はあくまで人間に選択肢を提供するに留めて選択肢の中でいずれを選んで実行するかは人間が判断するのか、あるいは、その実行自体も AI に判断させるのかという点である。前者の場合、実行した措置の責任は人間に帰すことになり、これまでの法的・道徳的枠組みを大きく変える必要はなさそうであるが、後者の場合にはそれを大きく変化させるために相当の議論が必要になると思われる。また、陸海空自衛隊の任務とその遂行のために必要な人員を白紙的に検討して、各自衛隊の最適な比率を検討することも必要であるかも知れない。

④の具体策としては、例えば、小中学生を対象とした広報を積極的に実施する等、募集対象年齢の者のみでなく、幼少の頃から自衛隊に対する親近感を持たせることが重要である。また、現在すでに実施しているが、女性の活用もこれまで以上に推進すべきであろう。

3.5 防衛費の増額と研究開発能力の向上

軍事科学技術は急速な発展を続けており、研究開発の手を緩めると、技術的奇襲を受け、相手国部隊に全く歯が立たない状況が容易に生じ得る。とりわけ、海戦や空戦の分野は技術の占める割合が大きな分野である。ここでは、指向性エネルギー兵器等のコストパフォーマンス面でゲームチェンジャーとなり得る兵器に関して米国と共同開発を実施する等、長期的な戦闘形態の推移を踏まえた研究開発が必要となる点を指摘したい。

3.6 防衛費対 GDP 比 2%への増額

これまで述べてきたように我が国に対する脅威は大幅に増加している。このような環境の中で日本の国益を守り抜けるだけの防衛力を構築するためには、防衛費の増額が不可欠である。NATO 諸国では自国の国防費を対 GDP 比 2%程度にすることが一般的であり、我が国も将来的に検討すべきであろう。

⁷⁷ ロボット兵器は、自律性の程度により、①人間の指令でしか標的を選択し武力を行使できない兵器 (Human in the Loop Weapons)、②ロボットの行動を停止できる人間の監視下で標的を選択し武力を行使できる兵器 (Human on the Loop Weapons)、③人間の入力又は相互作用なく標的を選択し武力を行使できる兵器 (Human out of the Loop Weapons) に区分できるとされる。川口礼人「今後の軍事科学技術の進展と軍備管理等に係る一考察 —自律型致死兵器システム (LAWS) の規制等について—」『防衛研究所紀要』第 19 巻 1 号(2016 年 12 月)216 頁。

新しい戦争の形態（サイバー・宇宙）を見据えた安全保障政策

提言 9：自動化、無人化、精密誘導による新しい戦争の様相に備え、その基盤となる地理空間情報とサイバー空間の安全を確保するため、宇宙システムとサイバー空間の抗堪性の確保をせよ

新しい戦争の形態は、人工知能搭載した多数の小型の無人システムが、相互に戦い合うという、全く新しい状態になると想定される。そのような戦闘においては、敵国のセンサー類、位置情報を把握するための宇宙システム、情報ネットワークといった戦闘の基盤となるインフラを相互に無力化することが、戦闘の緒戦において行われ、宇宙空間・サイバー空間がその主戦場になる。その基盤である宇宙システムとサイバー空間の抗堪性を確保することが、我が国の安全保障上急務となっている。

1. はじめに

近年、新しい戦争の形態を見据え、宇宙空間及びサイバー空間を舞台に戦域が拡大しつつある。その大きな要因は、新しい戦争が人工知能(AI)、無人化、自動化 ロボット、自律化システム、小型化技術、ビッグデータといった新しい技術を利用したものとなる中で、宇宙システムを利用した位置情報の把握やシステム間相互の連携における情報ネットワークの重要性が格段に高まっているからである。

米国では、中国の台頭などによって米国の圧倒的軍事優位が揺らいできていることを踏まえ、オバマ政権下の 2014 年に、サード・オフセット戦略（第 3 の相殺戦略）という概念が提示された。この戦略は、ロボット、自律化システム、小型化技術、ビッグデータ、3D プリンターなどの新しい技術を取り込んだ兵器体系と軍事システムを基礎に、新たな独創的作戦概念を組み合わせ、新しい戦争形態下においてもアメリカの軍事的優位を確保する試みである。米国は、そのような優位性を確保することによって、戦略的競争国を軍事的に抑止することを企図している。

このサード・オフセット戦略下において、いかなる作戦概念を米国が描いているのかは必ずしも全体像が明らかになっているわけではないが、シンクタンクのレポートなどから、その一端が読み取れる。例えば、CNAS から出されたレポートでは、「スォーム」という概念を用いて、自律した多数の小型 UAV（無人機）が相互にデータを共有し、互いの行動を同期・調整して防御ないし攻撃を行う戦闘が想定されている。

2. 新しい紛争の形態への戦域の拡大の現状

2.1 宇宙空間：宇宙システムの軍事利用の拡大

宇宙空間の安全保障への利用は近年急速に拡大している。衛星に搭載されたりリモートセンシングを利用した警戒監視、赤外線センサー等を利用した弾道ミサイル発射の早期警戒、測位衛星を利用した時刻同期や位置情報の把握、通信衛星を利用した遠距離間通信などである。

宇宙空間の安全保障利用が急速に進んだのは、1991年の湾岸戦争が契機と言われている。湾岸戦争で米国は、イラクのスカッドミサイルの発射把握にソ連のICBMの発射探知に使われていた早期警戒衛星を利用した。また、地上軍のイラク侵攻にあたっては、位置情報を的確に示してくれるGPS受信機が活用された。1999年のコソボ紛争では、GPSを用いた精密誘導弾が実戦に投入され、目標をピンポイントで遠方から攻撃することが可能となった。精密誘導兵器は、その後のアフガニスタンやイラクでの対テロ戦争でも多用された。これらの軍事行動においては、基幹通信の一翼を衛星通信が担った。

各国の安全保障が宇宙空間に依拠する度合いが高まるに従って、相手の宇宙システム基盤を無力化しようとする技術開発も加速している。他国の衛星を無力化する手段の一つとして、地上/空中から発射される衛星攻撃ミサイル(ASAT)がある。例えば中国は2007年に中距離弾道ミサイルをベースに開発されたASATの発射実験を行い、老朽化した同国の気象衛星を破壊している。ASAT以外にも小型の衛星を打ち上げ、相手の衛星に接近させて妨害や破壊を試みる「キラー衛星」や地上から高出力レーザーを人工衛星に向けて照射し、無力化させる技術、通信妨害を行う実験も行われていると言われている。

宇宙空間は、米国のGPSに代表されるように、測位、航法、時刻参照の機能が民間の活動の基盤的インフラともなっているが、衛星破壊実験や人工衛星同士の衝突によって、いわゆる「宇宙ゴミ」と言われるスペースデブリが多数発生し、有人の宇宙飛行船や人工衛星との衝突の危険性が大幅に高まり、宇宙システムの安定的利用に黄色信号が灯っている。

2.2 サイバー空間：国家が関与するサイバー攻撃の増大

国家が関与したと見られるサイバー攻撃は、この10年で急速に増加し、またその被害も深刻化している。国家によるサイバー攻撃は、2007年のエストニアへの攻撃によって広く認識されるようになったが、2015年12月に国家が関与する世界初の重要インフラへのサイバー攻撃がウクライナで発生し、さらに2017年にはサイバー攻撃(Wannacry、NotPetya)が世界的な広がりを見せ、深刻なサイバー・パンデミックが発生している。

東アジア地域では、北朝鮮から韓国を狙った「機能妨害型」/「機能破壊型」サイバー攻撃が断続的に発生している。機能妨害や制御システムを狙ったサイバー攻撃の他にも、特定の組織・個人から機密情報を窃取することを目的とした国家が関与する標的型攻撃も増加している。

さらに、直近の新しいサイバー攻撃を取り巻く状況の変化として、国家間の対立を背景に、相手国内の情報操作を目的とした「情報操作型」サイバー攻撃(情報戦)も表面化している。米国の2016年の大統領選挙では、偽ニュースの流布、代理主体を用いたサイバー攻撃によるかく乱、サイバー窃取による機密情報の意図的な公開が行われ、大統領選挙の最終結果に大きな影響を及ぼしたと言われる。同様の「情報操作型」サイバー攻撃は、2017年のフランス大統領選挙やドイツの総選挙でも発生しており、各国ともその対応に苦

慮している。

以上のようにサイバー空間は、諜報活動、機能妨害、破壊行為、情報操作を目的として、国家の戦略目的を達成し、意思を表示する場として平時から利用され始めている。また、感染力・破壊力の強いマルウェアが次々出現しており、世界全体を巻き込む深刻なサイバー・パンデミックが発生する恐れも高まっている。

3. 新しい戦争の形態への対応策

3.1 宇宙空間：多層的抗堪性の確保

3.1.1 自前の宇宙システムの構築

宇宙空間の軍事利用の増大に伴って、主要各国で自前の宇宙システムの整備が進んでいる。特に測位衛星の分野では、米国の GPS のみに依拠する脆弱性を減らすため、各国で自前の測位衛星の整備が進められ、抗堪性の確保が図られている。例えばロシアでは「グロナス」という測位衛星の整備を 2000 年以降行っており、2011 年には、全世界をカバーする体制を整えている。欧州では、EU によって「ガリレオ」という全地球航法衛星システムの整備が進められている。中国でも測位衛星「北斗」による位置情報サービスの全世界提供に向けた体制整備が行われており、2020 年ごろ全世界でのサービスが開始されるとみられている。我が国においても、日本及びアジア太平洋を対象とした航法衛星サービスが準天頂衛星「みちびき」によって 2020 年に開始される見込みである。これらの自前の測位衛星の整備は、特定の宇宙システムへの依存性を低くするという目的のみならず、特定国の測位システムが紛争相手国によって無力化された際に、それを代替する冗長性を確保する意味合いを持っている。

3.1.2 宇宙空間の状況を把握し、正確に認識する宇宙状況把握(SSA)体制の整備

安定的に宇宙空間を利用するため、不審な衛星やスペースデブリ（宇宙ゴミ）をレーダーや光学望遠鏡などで探知・識別する宇宙状況監視に係わる取り組みが重要性を増している。我が国でも平成 27 年の「宇宙基本計画」において、宇宙空間の安定的利用の確保のために宇宙状況把握(SSA)体制を整備し、SSA に関する情報を同盟国と交換する方針が決定された。SSA については、米国では米空軍と NASA、欧州では欧州連合／欧州宇宙機関（ESA）が実際の活動を行っており、米国を中心に有志国同士で相互に SSA の情報を交換し合う体制が構築されつつある。

3.1.3 拒否的抑止による宇宙の抗堪性の確保

「拒否的抑止」の考え方に基づき、自国の宇宙システムが攻撃を受けた際に、宇宙システムの機能継続を可能にするため、分散型宇宙アーキテクチャーを構築する体制の整備が急がれている。従来の宇宙システムでは、大型の衛星に様々な能力（ペイロード）を持たせる集約的宇宙アーキテクチャーが主流であった。これに対して、個々の衛星を小型化

し、これを多数打ち上げることでペイロードを分散させる取り組みが米国を中心に実施されている。また、攻撃されて衛星が無力化されても直ちに大体の衛星を打ち上げる即応型小型衛星の整備や人工衛星へのミッション器材の相乗り(ホステッドペイロード)により抗堪性を確保する取り組みが行われつつある。

3.2 サイバー空間：受動的サイバー防御から積極的サイバー防御へ

従来、我が国のサイバー対応は、サイバーセキュリティの確保、重要インフラの防護といった受動的サイバー防御(Passive Cyber Defense)を中心に行なわれてきており、政府機関以外の民間のサイバーセキュリティの確保は、個々の企業や個人の自助努力に任されてきた。しかしながら、国家を背景としたサイバー攻撃の激化や国家レベルで開発されたサイバー攻撃ツールの拡散といった、新次元のサイバー脅威に対する対応は、もはや民間の努力だけでは限界に達しつつある。

サイバー安全保障の確保のためには、サイバー・セキュリティ、重要インフラの防護といった **Passive Defense** では不十分であり、相手国への侵入と継続的な行動監視、インターネット空間の膨大な電子データの蓄積とビッグデータ分析を利用したサイバー事案後の分析・追跡による攻撃者の帰属性解決(アトリビューション)が不可欠となる。

新しいサイバー脅威に対しては、攻撃グループの継続的な行動監視やビッグデータ分析を利用した攻撃対応など、国を挙げた積極的サイバー防御(**Active Cyber Defense**)が不可欠であり、国家全体でのサイバーセキュリティ体制の抜本的な刷新が必要である。

3.2.1 サイバー抑止、サイバー集団安全保障

サイバー防御力を高めることによる抗堪性の確保および復元性を高めることによる「拒否的サイバー抑止」能力の向上と、サイバー反撃を含む様々な政策手段による「懲罰的サイバー抑止」能力の向上の両面を強化し、国家が関与するサイバー攻撃を抑止することが今後必要になる。

また、サイバー安全保障の確保は、サイバー空間上にとどまらない。相手国の名指しでの非難、制裁、同盟国／有志国の協調などあらゆる外交的政策ツールの動員が必要となる。サイバー空間の「ならず者国家」を背景としたサイバー攻撃に対しては、我が国や米国などの西側の有志国が連携し、集団的サイバー安全保障の宣言、協調的な外交圧力の行使、サイバー脅威情報の共有など、サイバー同盟体制(Cyber Techno Alliance)を組んで対抗することが必要である。

3.2.2 サイバー空間を用いた情報戦への対応

欧米においてはサイバー空間を用いて相手国内の情報操作を目的とした情報戦が大きな課題として浮上している。2016年の米大統領選挙、2017年の欧州の選挙においては、SNSを利用したフェイクニュースが大量に流布され、米大統領選挙においては選挙の最終盤で

大きな影響を与えた。また、欧州においては、イスラム国の関係者が SNS 等で流す宣伝が自国内のイスラム教徒をたきつけ、ホームグロウンテロの温床になった。

これらサイバー空間を用いた情報操作をうけ、欧米においては、フェイクニュースの流布に対する規制が制度的に検討されはじめている。EU では、他国によるサイバー空間を用いた情報操作をディスインフォメーション（虚偽情報の流布）として、特に選挙に対する対策の検討が行われている。欧米諸国では、選挙の電子投票化が進んできているが、このような選挙システムそのものをサイバーセキュリティ上の「重要インフラ」として保護すべきであるという議論も出てきている。また SNS 企業や NGO による投稿監視制度も始まってきている。

残念ながら、我が国においては、これらの情報戦に対する認識が世論にも政府にも乏しく、備えが全くできていないという現状がある。

このような状況を踏まえ、フェイクニュースを検出・調査する制度、法的要件の検討を行うことが必要である。

アジア太平洋地域の海洋安全保障

提言 10 : OMSEA を設立しアジア太平洋地域の海洋安全保障の改善を図れ

現状では、当該地域における関係各国の利害は必ずしも一致していない。日本が中心となって OMSEA (Organization for Maritime Security in East Asia: 東アジア海洋安全保障機構) を設立し、海洋状況認識能力や海上法執行機関の能力の強化を始めとする海洋安全保障の改善を図り、同地域の関係国の共通利益の極大化と対立点の極小化による安定化を達成することが重要である。

1. はじめに

航空機が高度に発達した現代においても、依然として国際貿易に関する輸送のほとんどは海上交通により実施され⁷⁸、世界経済発展のカギとなっている。海洋は古くから私的な所有が禁止され万人共通の利用に供されるものと考えられ⁷⁹、公海における通商の自由は国際法上の大原則とされてきた⁸⁰。近年、世界の成長センターなった東アジアの海は世界経済の大動脈であり、当該海域で同原則を遵守することには大きな意義がある。しかし、冷戦期から現代に至るまでアジア太平洋地域の海洋安全保障環境は大きく変化してきた。同海域は時代毎に様々な脅威に直面しており、上記の通商の自由が常に確保されてきた訳ではない。我が国はこの事態にどう対応すべきなのであろうか。本稿では、過去 30 年間の同地域の海洋安全保障環境に関し、同地域が直面してきた脅威がいかに変化し、我が国を始めとする関係各国がそれらの脅威がいかに対応してきたかに焦点を当てて分析し、その分析結果を基に同地域に構築されるべき安全保障体制の構築とそれに向けた我が国の対応について提言する。

2. 冷戦期から現在までにアジア太平洋地域が直面してきた脅威の変遷

この地域には 2 種類の異なる脅威が存在している。1 つは近年、顕在化しつつある中国の海洋進出に伴うものであり、もう 1 つは 90 年代の「力の真空」期に顕在化した海賊の出現によるものである。両者の脅威とも分析すべき対象であるが、ここではより地域の安全保障への影響が大きい中国の海洋進出に注目して、冷戦期から現在までの時代を、「冷戦期」、「冷戦崩壊後から「とうこうようかい 韜光養晦」政策に至るまで」及び「中国の遠洋進出期」に区分し、それぞれの時期における脅威をみていく。

⁷⁸ 我が国の貿易に占める海運の割合は輸出入合計で 2017 年時点で 99.6%(重量ベース)を占め、海運は我が国の貿易に不可欠な輸送手段となっている。日本海事広報協会『Shipping Now 2017-2018』(日本海事広報協会、2017 年)26 頁、at https://www.kaijipr.or.jp/shipping_now/pdf/allpage2017.pdf (as of Jul 18, 2018)。

⁷⁹ ローマ法では、大気、流水、海洋及び海岸は全ての人に共通に帰属するものとされていた、明石欽司「海洋法の通史 海洋法前史」栗林忠男、杉原高嶺編『海洋法の歴史的展開』(有信堂高文社、2004 年)7 頁。

⁸⁰ Grotius は 1609 年の『自由海論』の中で「いかなる民族も他のいかなる民族のところへ行き、これと通商を行うことが許される」と述べ、国際間の通商の自由は国家の自然権であると主張した。グロティウス著、伊藤不二男訳「自由海論」伊藤不二男『グロティウスの自由海論』(有斐閣、1984 年)203 頁。

2.1 冷戦期(1945～1988年)

アジア太平洋地域は1945年に始まる米ソ冷戦において、ヨーロッパと並ぶ両陣営の対立の正面となった。しかし、基本的には米ソ対立が構造を決定していたヨーロッパとは異なり、遅くとも1960年代以降は、アジア太平洋における国際構造は米ソに中国を加えた3大国間関係により規定される部分が大きかった。80年代には新冷戦時代と呼ばれる米ソ対立の激化と、中ソ対立とにより、米中対ソ連という2極対立に似た構造に変化するものの、3カ国が地域の主要アクターである点には違いがなかった⁸¹。

そのような中、中国は、当時から、「力の真空」が少しでも生じると進出する傾向を見せていた。1945年8月に日本が敗戦すると十一段線の主張を始め、1950年代にフランスが西沙諸島から撤退すると南ベトナムとともに同諸島に進出し、1974年の交戦を経て同諸島を占領した。1980年代にベトナムのソ連軍の規模が縮小されると、南沙諸島への進出を強化した⁸²。

2.2 冷戦崩壊後から「^{とうこうようかい}韜光養晦」政策に至るまで (1989～2008年)

冷戦の終結は、アジア太平洋地域に大きな「力の真空」を生じさせたが、中国の進出傾向はこの時も変わらなかった。1991年にフィリピンのクラーク空軍基地、92年にスービック海軍基地から米軍が撤退すると、中国軍がフィリピンに近いミスチーフ礁を占領していることが判明した。同年に中国は領海法を公布し、同2条で「中華人民共和国の陸地の領土には台湾および釣魚島を含む付属各島、澎湖列島、東沙諸島、西沙諸島、中沙諸島、南沙諸島およびその他の中華人民共和国に属する一切の島嶼」が含まれると明記した⁸³。

しかし、この時期の胡錦濤政権は、まだ経済重視を強調し、国際社会での協調政策を意味する「^{とうこうようかい}韜光養晦」政策を継続したため、上記の海洋進出傾向がさほど顕著に現れることはなかった。米国もこの頃、リバランス政策を打ち出し、対外政策の重心を中東からアジア太平洋にシフトさせた。それは、世界経済の推進役である東アジアに米国が関与したいが、そのために米国は同地域の安定に積極的に貢献し、日米安保を重視することを意味する。この当時は米中のG2で世界をリードする構想もあったとされる⁸⁴。

なお、「力の真空」出現により生じた変化は中国の海洋進出だけではなく、マラッカ海峡や南シナ海で1980年以降、海賊による被害が増え始めた。このため、東南アジア各国は海賊対策の協力の推進を進めてきた。日本政府が同地域の海賊対策に本腰を入れ始めたのは1999年のアロンドラ・レインボー号事件が契機であり、その後、日本は1999年の日

⁸¹ 山影進「ポスト冷戦期のアジア太平洋地域秩序の模索 —ASEAN・APEC 関係の変容をとおして」坪内良博編『世界と地域の共存のパラダイムを求めて(平成8年度研究成果報告書)』(京都大学、1996年)98頁。

⁸² 川島真「中国の海洋戦略と日米同盟」世界平和研究所編『希望の日米同盟』(中央公論新社、2016年)122-123頁。

⁸³ 同上、122頁。

⁸⁴ 川島真「中国の対外政策の変容と日本」『Best Partner』第28巻7号(2016年7月)17-19頁。

ASEAN 首脳会議の場で沿岸警備機関の会議を提唱した。翌 2000 年には東京で海賊対策国際会議を開催し、同年以降、日本が海上保安庁巡視船を派遣して関係国との間で共同訓練が実施された⁸⁵。

2.3 中国の海洋進出期(2006 年～現在)

しかし、2006 年頃を境に中国の姿勢が大きく変化し、それまでの経済発展に加えて、主権と安全保障を外交の目標に据えた⁸⁶。この変化を 2008 年のリーマン・ショックが後押しした。さらに、2012 年に誕生した習近平政権は「とうこうようかい 韬光養晦」政策を封印し、主権と安全保障面で譲歩しないとのスタンスを明らかにした。加えて、習政権は盛んにアジアについて語り出し、2014 年に「アジア新安全保障観」を提示し、アジアの安全保障は中国が主導権を握り、米国の関与は必要ないと主張し始めた⁸⁷。

このような政策転換は、海洋進出の分野で顕著に現れた。2009 年 2 月にフィリピンが領海基線法を制定すると、中国の主権を侵害するものであるとしてこれを批判し、漁政や海監による南シナ海での監視活動を強化し始めた。2012 年にはスカボロー礁を占拠した。2014 年前半には南シナ海で大規模な埋め立てを開始し、その結果、ファイアリークロス礁では 3,000m 級の滑走路を建設したが、このことは南シナ海における中国の航空優勢や海上優勢の確保が容易となったことを示している。2008 年には初めて中国艦艇部隊が沖縄ー宮古間の海域を通過して太平洋に進出したが、以後、太平洋への進出が常態化している。

米国は南シナ海での中国の強硬姿勢を目の当たりにして、それまでの対中接近の姿勢を改め、中国に対するエンゲージ(関与)政策とヘッジ(防護)政策の二重政策に戻った。

この時期に中国が用いた表現の中で特に注目に値するのが「藍色国土」という概念である。同表現は、島、内水、領海、接続水域、EEZ、大陸棚あるいは防空識別圏等の海洋における諸権益の総体を指す言葉であるが、それを陸地の国土と同様にみなしていることが伺える。このことは、中国が陸地の上に塗られている国土の領域が拡大して、海に広がっていくイメージで上記の領域を捉えていることを示す⁸⁸。

他方で、同海域の海賊はマラッカ海峡を中心として、数自体は減少しながらも未だに続いている。同海域が海上交通の要衝であるだけに、その対応は重要である。

3. アジア太平洋地域の海洋安全保障上の問題点

3.1 中国を含めた関係国との海洋安全保障に関する調整枠組みの不在

中国に対する政策の中心は、これまで同様にエンゲージ政策とヘッジ政策を組み合わせたものになるだろう。前者に関していえば、ここで問題となるのが、アジア太平洋におけ

⁸⁵ 平和・安全保障研究所編『アジアの安全保障 2005-2006』(朝雲新聞社、2005 年)279-280 頁。

⁸⁶ この背景には、中国政府内での国内政治と対外政策に関する論争があったとされる。川島「中国の対外政策の変容と日本」16 頁。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ 川島「中国の海洋戦略と日米同盟」125-126 頁。

る海洋安全保障に関して、関係国が一堂に会して意見交換をできる場が存在しないという点である。この点は、しばしば欧州とアジアの安全保障体制の相違点として指摘されるが、アジアは日米、米韓、米豪、米比、米タイ等の二国間安全保障の束により安全保障秩序が形成され、ハブ・アンド・スポーク関係と呼ばれてきた。しかし、この方法では、米国と各国は同盟等の強固な関係で結び付けられるが、それ以外の国との間の、いわゆる横の関係は非常に希薄なものとならざるを得ない。このことを象徴するかのように、同地域における海洋の問題は、それが他の域内国に影響があるにもかかわらず、個別の枠組みで議論されてきた。そのような個別の枠組みとして、例えば、日中当局者間で検討された海空連絡メカニズム、主に日本と被支援国との間で調整された海上法執行に関する能力構築支援、日本と関係国との間で議論された海洋状況認識能力の向上等が挙げられる。このような広範に及ぶ海上安全保障の問題を、アジア太平洋地域の関係国が一堂に会して意見交換や調整を行う場が求められている。

3.2 沿岸の関係国、とりわけ、豪印を含めた枠組みの不在

他方、後者のヘッジ政策については、中国を除く地域の大国が参加して迅速に意思決定を行うことができる枠組みが必要である。その必要性は、前者と後者の本来の性質の違いとして説明できよう。すなわち、エンゲージメント政策では各国間の協調が求められ、意見交換や調整の場を確保すること自体が主な目的となり、迅速な対応が求められることは稀である。しかし、後者については、潜在的敵対国の行動に対応する形での措置を求められ、迅速な対応が求められることが自然と多くなる。このような国の候補になり得るのは、日米を除けば、豪印両国である。現時点では、米国を中心とする二カ国同盟により維持されている日米豪印戦略対話をさらに発展させ、四か国の関係を深化させ、ヘッジ政策のために機能する枠組みを作り上げていく必要がある。

3.3 我が国と G7 各国の利害の不一致

上記の問題点を複雑化させているのは関係各国の利害が一致しない点である。例えば、中国は経済発展に伴う海洋進出は必然と認識している一方で、自身の行動が諸外国にどのように映っているかを必ずしも認識できていない可能性がある。我が国は東シナ海や南シナ海に重要なシーレーンを有し、中国の海洋進出に大変な注意を払っており、その点では中国を除く東シナ海や南シナ海の周辺諸国と共通している。しかし、東アジア諸国には中国との間に領土問題を始めとする問題を抱え、対中感情が悪い一方で、経済面では多くを中国に依存し、軍事的にも対抗できない国も多い。米国は国連海洋法条約（UNCLOS）の締約国ではなく、同条約遵守の義務はない⁸⁹。そして、中国が戦略的に外交姿勢を使い分

⁸⁹ 米国は同条約の自国に有利な部分のみを慣習国際法と主張してそれを遵守する一方で、海底鉱物資源関連規定を始めとする自国に不都合な規定は被締結国であるために遵守しないと主張する。このような対応は身勝手であるという批判を受けるとともに、慣習国際法の存在証明は常に困難であるから、締結

けていることがさらに問題を複雑にしている。ウクライナや IS 等のグローバルな問題では中国は欧州と基本的に協調している点を考慮すれば、欧州諸国には地理的に離れた中国が脅威と映る可能性は低い。日本は、まずはこのような利害の不一致の存在を認識し、一致する部分を極大化するとともに、一致しない部分を極小化する努力をしていく必要がある。

3.4 海上法執行機関の能力構築の必要性

近年、南シナ海や東シナ海において、国際法秩序とは相容れない一方的な主張や行動が数多くみられるようになっており、事態のさらなる深刻化が懸念される。法と秩序を守ることにより国際紛争を予防するとともに、UNCLOS 等に基づき紛争が平和的に解決されるよう確保することが喫緊の課題である。しかし、東アジア地域の海上法執行機関には、法執行活動のための能力が十分でない国もあり、国際法や法執行活動の基本原則などの共通理解の促進・普及のための教育ニーズが存在する。

3.5 海洋の状況認識に関する連携強化の必要性

海洋での事態に適切に対応するためには、まず、海洋及びその上空において、今、何が起きているのかを認識し、関係各国がそれを共有することが前提となる。海洋の状況認識(MDA: Maritime Domain Awareness)はその基礎部分を提供するものである。したがって、アジア太平洋地域全体の MDA 能力を向上させることで、各国海上法執行機関の能力向上、海上安全体制の確立、自然災害への対策等の分野での協力が相乗効果的に効果的なものとなる。

3.6 海上民兵への対応

東アジアの国の中には、平素は漁民として行動する一方で、必要に応じて国家当局の指示により軍の一部として行動する、いわゆる海上民兵を有する国があることが知られている。このような存在は、漁船が武力紛争時に捕獲の免除対象となる国際法上の地位に着目し、いわゆるグレーゾーン事態において、相手国の法執行船舶等の判断を故意に困難にさせるものであり、武力紛争の区別原則の考え方にも反するものであって許容できるものではない。海上民兵の実態は明らかになっていない部分が多いことから⁹⁰、これを運用する国はその実態を明らかにするとともに、その他の関係国は連携を深め、このような船舶に対する情報交換を密に行う必要がある。

国との法的論争では常に不利な立場に立たされる。真山全「東アジアにおける空間的秩序の国際法構造と日本のジレンマ」『海幹校戦略研究』第7巻1号(2017年6月)7頁、注8。

⁹⁰ 先行研究でも性質の異なる複数の海上民兵がいる点が指摘されている。Andrew Erickson and Conor Kennedy, "Directing China's 'Little Blue Men': Uncovering the Maritime Militia Command Structure," *Asia Maritime Transparency Initiative*, at <https://amti.csis.org/directing-chinas-little-blue-men-uncovering-the-maritime-militia-command-structure/> (as of Jul 18, 2018).

4. アジア太平洋地域における海洋安全保障体制の拡充のための提言

4.1 OMSEA の設立

アジア太平洋地域の安全保障体制が、単に紛争発生時の拡大防止に留まらず、その未然防止や安全保障環境の改善にまで及ぶ広範な役割を発揮するためには、米国との二国間同盟を中心とするハブ・アンド・スポーク体制を脱し、海洋安全保障に関する広範な問題を、中国も含めた多国間で議論して認識の共有を図る場が必要である。このような場として、本提言では中曽根提言でも言及している OMSEA の設立を改めて提案したい。OMSEA は、我が国が中国に対するエンゲージ政策を実施する上での中核となるであろう。

4.2 日米豪印の関係強化

これに対して、我が国の中国に対するヘッジ政策の中核となるべきなのが、日米豪印の四カ国協力である。今後は、いかに四カ国の共通の利益を見出してアピールできるかが、我が国が主導する四カ国協力成功のカギを握るであろう。

豪印を本枠組みに引き入れるために、我が国が取り得る具体的方策としては、日豪間及び日印間の連携強化が必要である。日豪関係について言えば、2017年現在、日は豪にとって第2位の貿易相手国、豪は日にとって第4位の貿易相手国であり、また、日豪は既に2014年に EPA を締結する等、経済的結び付きは強い。しかし、一方で、中国は豪にとっての最大の貿易相手国となっており、日本経済以上に中国経済の影響を受けているのも事実である。今後は、相互の投資の活発化を促す政策等により、日豪の経済的結びつきをさらに強める努力が必要である。

日印の連携は未だ発展途上にあると考えられるが、2017年9月の日印共同声明で謳われたように、日本の FOIP とインドのアクト・イースト政策の連携、マラバールを始めとする共同訓練の実施、技術協力を含む防衛協力の促進等の実施により、強力な関係に高めていくことが重要である。

4.3 G7 各国を中心とする欧州諸国との認識共有

中国の台頭はアジアでは周囲の国々との摩擦や対立を生じさせているが、欧州の国々との中国の間には深刻な主権や安全保障をめぐる対立は存在しない。このため、中国に対する日米と欧州の認識の間にはかなりの温度差がある。東シナ海や南シナ海の問題は我々にとっては死活問題であっても、欧州諸国からみれば遠い極東の問題に過ぎない。この温度差をなるべく局限して足並みを合わせるためには、アジアの国々が共有する問題を欧州諸国と共有する必要がある。すなわち、後述する海上民兵の問題を含め、東アジアの海洋安全保障の問題が同地域のみにも留まるものでなく、世界全体が直面している問題であるとの

認識を G7 を始めとする欧州の主要国に持ってもらう必要がある。このための具体的施策として、例えば、民間シンクタンクや防衛省が実施する海洋安全保障関連のシンポジウムで東アジアを中心とする海洋安全保障の問題を取り扱い、欧米の政府関係者や研究者を招聘するというのも一法であろう。

4.4 海上民兵への対応

諸外国には海軍艦艇が法執行任務に従事しているケースも多々あるが、我が国は海自とは別に海上保安庁を保有し、法執行活動は一義的には後者が実施している。これは、例えば、ある国との間の緊張が高まりつつある状況においても、緊張関係をなるべく低いレベルに抑えて事態の拡大を防ぐ点からも大きな意味がある。その観点からすれば、漁船に海自が対応するのは適当ではないが、一方では見かけ上は漁船であっても海上民兵が乗船している可能性は否定できない。海上民兵は武力紛争法の大原則である区分原則に反する恐れが濃厚である。米国等の諸外国との情報交換や研究交流を深め、海上民兵の実態を分析し、その実態を明らかにすべきである。

第2部 経済社会

経済社会グループ

(余白)

経済社会分野総論

これまでの30年の経済は試練の連続だった。バブルの崩壊と不良債権問題、アジア通貨危機と金融危機、デフレの進行と異次元金融緩和、人口減少社会への突入など、我々がこれまで経験したことのなかったような難しい課題が次々に現れた。

お手本のないこれら諸課題に対しては、どうしても実験的、試行錯誤的な対応にならざるを得なかった。こうした試行錯誤は成功したとは言えず、政策的対応が必要な状況が続いている。

今後に持ち越された政策的課題は次のようなものである。

第1は、デフレからの脱却と日本経済の成長力の強化。思い切った金融緩和により、ようやく「デフレではない」という状況にはなったものの、2%という消費者物価上昇率目標は実現できていない。また、企業の設備投資、家計の消費などの内需は依然として盛り上がりには欠けている。企業、家計が抱えている将来不安を取り除いて、生産性を高め、経済の持続的成長を実現していく必要がある。

第2は、経済構造の改革。企業は将来のための十分な投資を行っているとは言えず、働き方の改革もまだ道半ばである。

第3は、財政・社会保障改革。日本の財政バランスが危機的な程度に悪化しており、これを放置していると、何らかの経済的大混乱になり、その段階で国民福祉が大きく損なわれることが懸念される。あわせて、高齢化の進行とともに膨張しつつある医療、介護、年金などの社会保障関を持続可能なものとしていくことが必要である。

第4は、国際的側面での貢献と対応。米国が保護貿易的な動きを強める中で、これまで進められてきた自由貿易への流れは危機に瀕している。こうした中で、日本は世界の自由貿易体制を推進していく上でリーダーシップを発揮していくことが求められている。また、人口減少、人手不足が進展する中で、移民政策をどう方向づけていくかも重要である。

第5は、人口構造変化への対応。政府は人口1億人を政策目標として、少子化対策に取り組んでいるが、日本の出生率はまだ低水準であり、この目標を達成する目途は立っていない。実効ある少子化対策を一段と進めていく必要がある。

これまでの30年間は、日本は「課題の先進国」と言われてきた。これからは「課題解決の先進国」となっていくことが求められる。

テーマ 1：失われた 20 年とデフレとの闘い（平成 30 年間のマクロ経済動向）

エビデンスに基づく政策論議の活発化に向けた仕組み作り

提言 1：エビデンスに基づく政策論議の活発化に向けた仕組み作りを加速させよ

（趣旨）

日本の構造改革がなかなか進まないのは、情緒による反対論を容易に退けられないため。改革を加速させるためにも、エビデンスに基づく政策論議を活発化させる必要。そのためのインフラとして、行政から一定の距離を置いた立場に政策調査機能を結集し、拡充を図る。

1. マクロ経済動向

1.1 バブル崩壊の起点、平成元年

日経平均株価指数が市場最高値である 38,957 円をつけたのは、まさに平成元年(1989 年)の大納会であった(図 1.1)。その後、大手証券会社が大口顧客の損失補填を違法に行っていたいわゆる損失補填問題や、大阪の料亭女将による 4,340 億円にもものぼる巨額詐欺事件(東洋信金事件)など、一連の金融不祥事がバブル経済の徒花として、世間を賑わせていた。一方で、実質 GDP は、株価にやや遅れる形で 1992 年入り後に大きく伸びが鈍化した。今から振り返れば、平成元年はいわゆるバブル景気の最終局面であったことが分かる。そして、その後のバブル崩壊の起点でもあった。

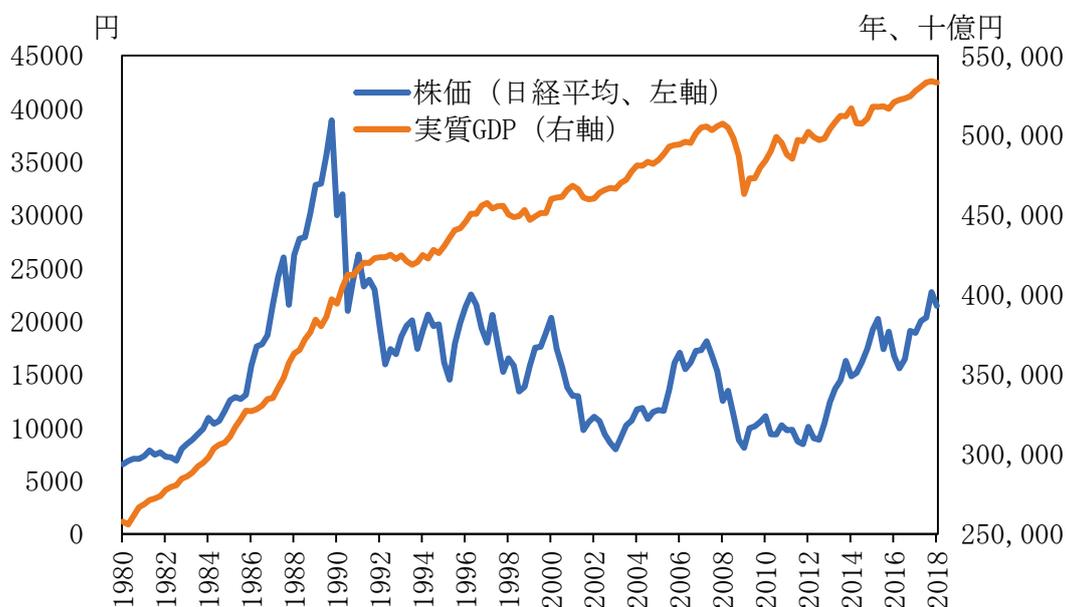


図 1.1：株価と実質 GDP

（備考）内閣府「国民経済計算」、日本経済新聞社「日経平均株価」より作成。

1.2 バブル崩壊後の長期の低迷

実体経済の動きを確認するために、GDP(国内総生産)をみると、バブル崩壊を挟んだ1980年代と1990年代の間で、大きく伸びが鈍化している(図1.2)。名目、実質GDPの成長率は、1980年代にはそれぞれ年率6.1%、4.6%あったが、1990年代はそれぞれ1.3%、1.2%、2000年代-0.6%、0.6%、2010~17年1.3%、1.1%と大きく低下している。GDPデフレーターも、1980年代は年率1.5%だったが、その後殆ど伸びなくなっている。特に2000年代は年率-1.2%のマイナスであった。もちろん、やや子細にみると1990年代以降も小さな景気回復は何度も経験しているが、いずれも力強さに欠けて本格的な回復には至らず、経済の低迷が長期化している。こうした状況を踏まえて、日本経済には何らかの構造的な問題が存在するとの認識が広く共有されるに至った。

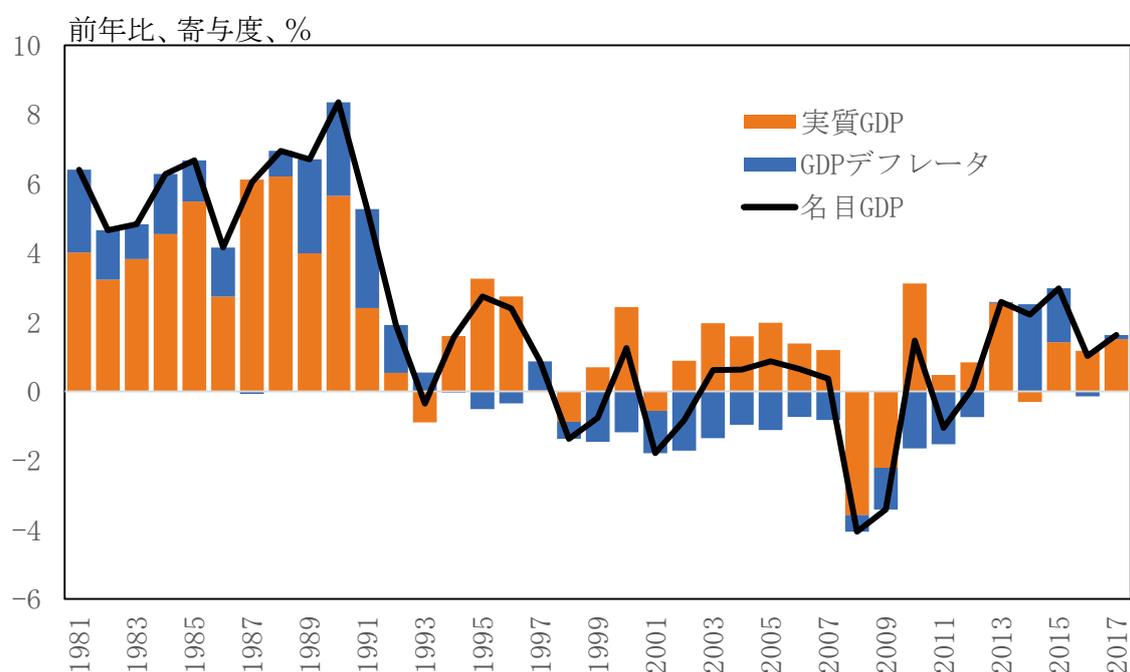


図 1.2 : 名目 GDP、実質 GDP、GDP デフレーター

(備考) 内閣府「国民経済計算」より作成。

1.3 「失われた10年」、金融システム危機

こうした構造的な問題として、バブル崩壊の直後から認識されていたのは、雇用、設備、債務のいわゆる「3つの過剰」の問題である。また、その裏側として、金融機関の過剰貸付の問題、すなわち不良債権問題があった(図1.3)。企業も早くからこれらの過剰の削減に着手したが、結果として経済全体には大きな需要減少を伴った。また、金融機関による不良債権処理は企業倒産の増加等から一時的な需要減少を招いたほか、いわゆる「貸し渋り」の問題もなにがしか景気の下押しに作用したものと考えられる。

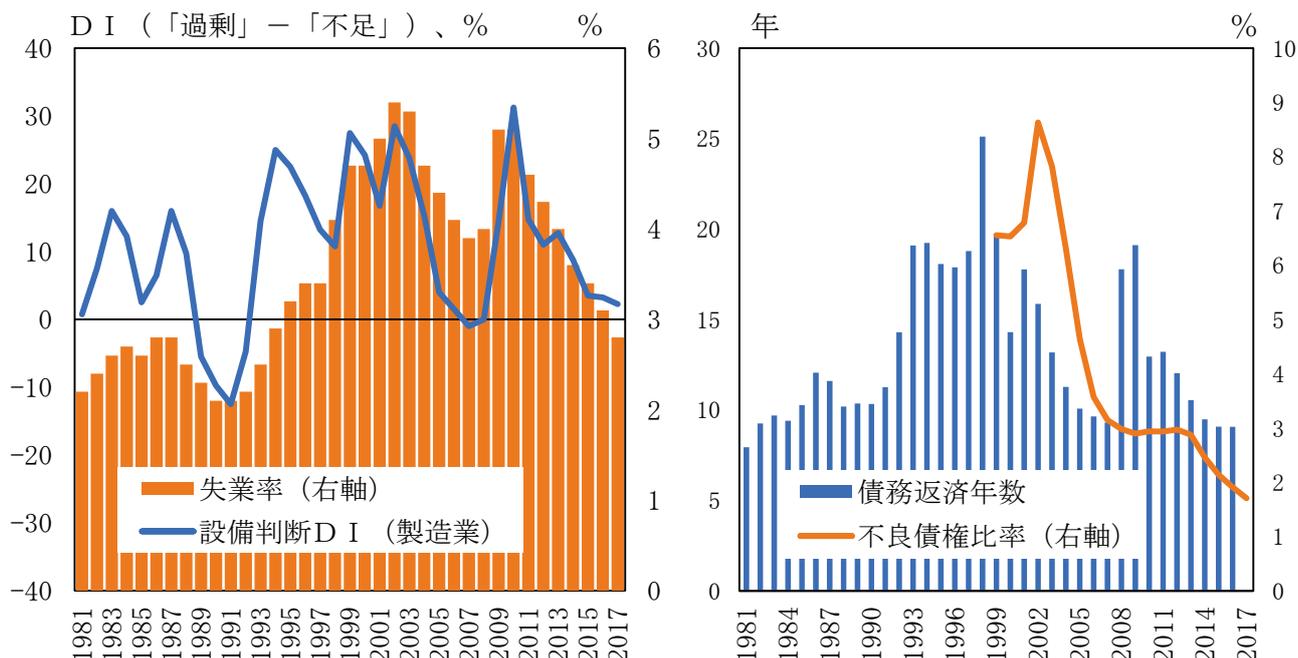


図 1.3 : 3つの過剰と不良債権問題

(備考) 日本銀行「全国企業短期経済観測調査」、総務省「労働力調査」、財務省「法人企業統計」、金融庁「金融再生法開示債権の状況等について」より作成。

データをみる限り、これらの問題は2002年頃を最悪期とし、大手金融機関の不良債権処理に目途がついたことと、その後の新興国を中心とする世界経済の回復とともに速やかに解消していった。バブル崩壊からすでに約10年間が経過しており、この間の長く苦しい道のりは「失われた10年」として、人口に膾炙している。

1.4 そして「失われた20年」、デフレとの闘い

企業、金融機関の過剰問題が解消すれば、経済成長に弾みがつくとの楽観的な見方が多かったが、後に新興国バブルと言われた世界経済の回復期にあっても、2000年代半の日本経済の成長は1%台と、期待外れなものであった。また、2008年の世界金融危機、2010年の欧州債務危機を乗り越えて、世界の主要な国・地域が成長軌道に乗りつつあるが、その中でも日本の経済成長率は低位に甘んじている(図1.4)。

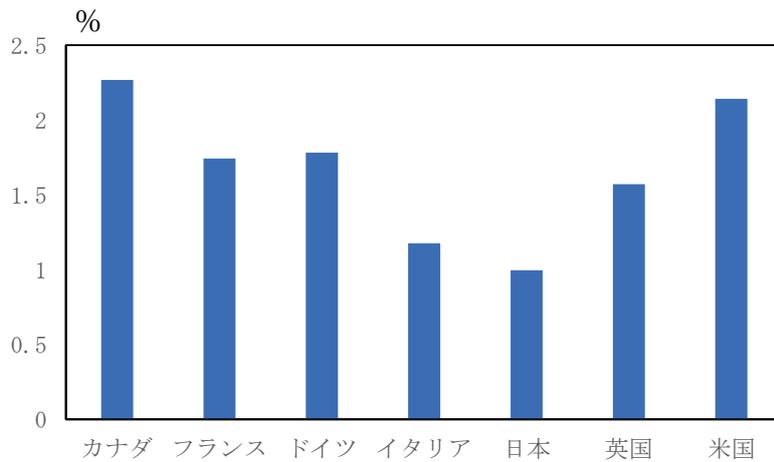


図 1.4 : 主要国の経済成長 (2016~19年の年率)

(備考) 国際通貨基金「IMF World Economic Outlook Database (April 2018)」より作成。

日本の経済成長率が伸び悩んでいることには、いくつかの原因が考えられている。第一には、世界経済のグローバル化の影響である。世界経済のグローバル化の進展とともに日本企業も海外に事業拠点をシフトしている (図 1.5)。このため、従来は国内で獲得していた付加価値が海外に漏出し、日本国内の経済成長を下押ししている。もちろん海外からの要素所得の受け取りが増加しており、すべてが喪失するわけではないが、かなりの部分が流出している。もちろん、だからと言って国内生産に回帰することは得策ではない。本来は、国内事業の再構築、産業構造の変革を促進し、国内の稼ぐ力を高める必要があった。これが立ち遅れているため、潜在成長率が伸び悩む結果となっていると解釈すべきである。

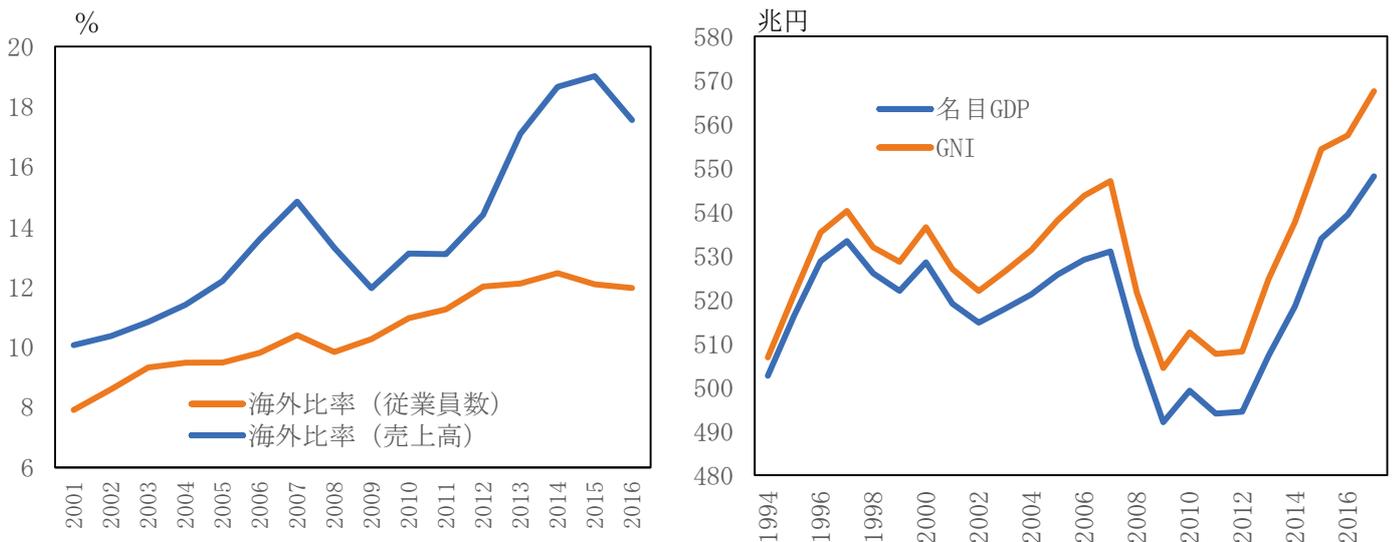


図 1.5 : 企業のグローバル化

(備考) 経済産業省「海外事業活動基本調査」、財務省「法人企業統計」、内閣府「国民経済計算」より作成。

第二は、人口動態の変化である。いわゆる少子高齢化の進行とともに、生産年齢人口が減少しており、これが日本の経済成長力を下押しする（図 1.6）。最近（2010 年代）は、高齢者、女性の就業率が上昇しており、経済成長を下支えしているが、ここから就業率を一段と引上げるのも上限に近く難しくなりつつある。生産性自体をどのように高めていくかが、重要である。

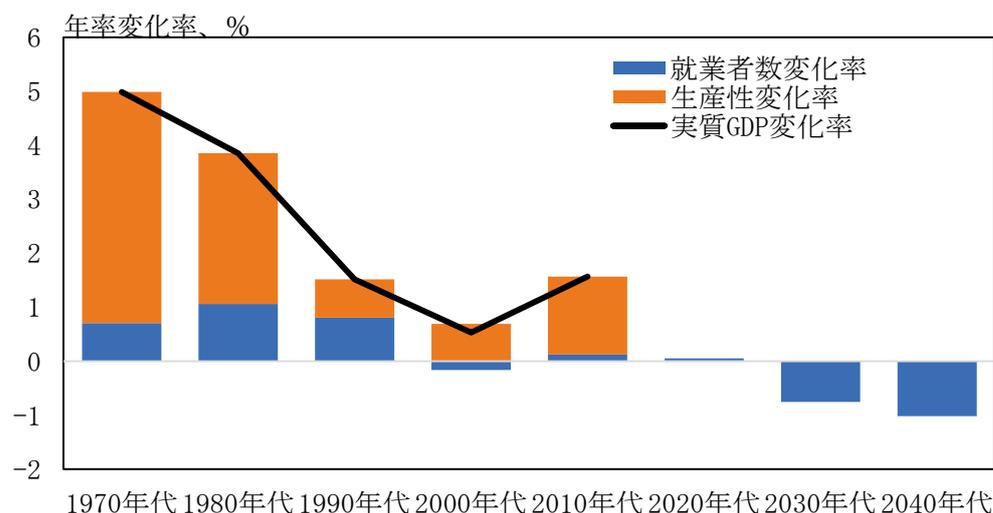


図 1.6 : 人口動態の変化

(備考) 内閣府「国民経済計算」、総務省「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」より作成。白川（2012）の分析を参考にした。

(注) 2010 年代は 2017 年までの実績値。2020 年代以降の就業者数変化率は、将来人口推計値（各年齢・各性別）と労働力率（2017 年の値で横ばいと仮定）から試算した労働力人口の年率変化率。

第三に過剰貯蓄・需要不足の問題である。1980 年代までは、法人企業の資金不足を家計の資金余剰でカバーする形であったが、2000 年代になって法人企業が資金余剰に転じている（図 1.7）。企業に代わって、資金不足になっているのが一般政府である。政府債務の増分を金融機関を通じて企業、家計が保有しているわけである。企業の投資・支出不足がなぜ生じるのかは多くの背景が指摘されている。前述の世界経済のグローバル化、人口動態の変化もその一つである。このほか、経済のソフト化（いわゆる GAF A 主導の経済成長、イノベーション）も寄与していると考えられる。

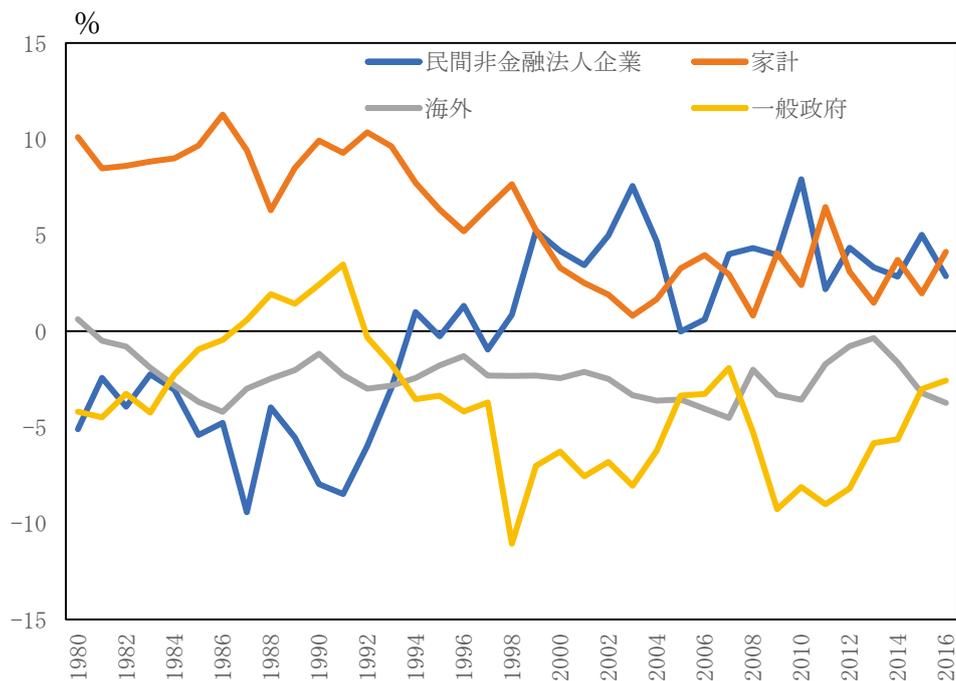


図 1.7：資金過不足（名目 GDP 比率）

（備考）日本銀行「資金循環統計」より作成。

これらはいずれも世界の先進国に共通の課題であり、大なり小なり日本と同じ問題を各国が抱えている。ただ、そうした中であって、日本の硬直的な制度や規制が、構造変化への円滑な対応を制約しており、世界の中でも日本の成長が遅れがちな背景となっている。2000年代以降、こうした問題意識が広く共有されており、構造改革、規制緩和の必要性が一貫して唱えられている。それにもかかわらず、一向に進展せず、潜在成長力を高めることができていないのが、新たな「失われた 10 年」（あわせて 20 年）である。

2. マクロ政策の対応

バブル崩壊以降のさまざまな危機に対して、政府はどのような対応を行ってきたのか。財政政策と金融政策とのパッケージである「総合（緊急）経済対策」を累次にわたり打ち出してきた（表 1.1）。政策の具体的な内容はさまざまながら、対策規模は最近に至るまで相応の金額を積算している。

なお、公共投資型の対策は、1990 年代まで行われていたが、橋本内閣の行政改革や小泉内閣の構造改革路線が定着し、民主党政権の「コンクリートから人へ」路線もあって、ウェイトが低下している（図 1.8）。ただし、最近では東日本震災への復興対策や国土強靱化計画等、公共投資もじわじわと復活している。

表 1.1 : 過去の経済対策

発表時期	政権	名称	事業規模	(財政措置)	成長率への寄与度
2016/8月	安倍	未来への投資を実現する経済対策	28.1	13.5	1.3
2014/12月	安倍	地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策	n.a.	3.5	0.7
2013/12月	安倍	好循環実現のための経済対策	18.6	5.5	1
2013/1月	安倍	日本経済再生に向けた緊急経済対策	20.2	13.1	n.a.
2012/11月	野田	日本再生加速プログラム	5.0	1.3	0.4
2011/10月	野田	円高への総合的対応策	23.6	2.0	0.5
2010/10月	菅	円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策	20.8	4.9	0.6
2010/9月	菅	新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策	9.8	0.9	0.3
2009/12月	鳩山	明日の安心と成長のための緊急経済対策	24.4	7.2	n.a.
2009/4月	麻生	経済危機対策	56.8	15.4	2
2008/8-12月	麻生	「安心実現のための緊急総合対策」、「生活対策」及び「生活防衛のための緊急対策」	75	12	n.a.
2002/12月	小泉	改革加速プログラム	14.8	3	0.7
2001/12月	小泉	緊急対応プログラム	4.1	2.5	0.9
2001/10月	小泉	改革先行プログラム	5.8	1	n.a.
2000/10月	森	日本新生のための新発展政策	11	3.9	1.2
1999/11月	小渕	経済新生対策	18	6.5	1.6
1998/11月	小渕	緊急経済対策	24	16	2.3
1998/4月	橋本	総合経済対策	16	12	2

(備考) 各経済対策公表資料(内閣府ウェブに掲載)より作成。

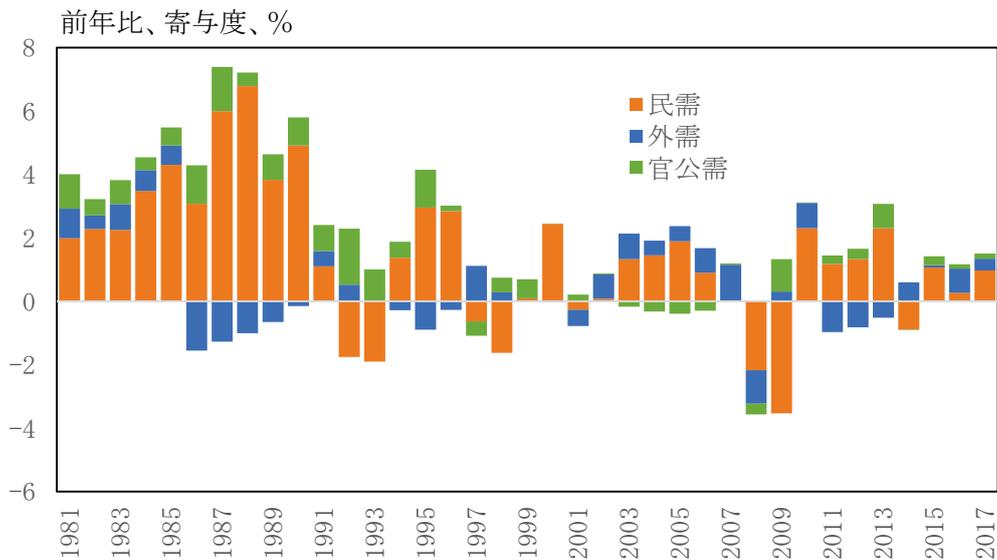


図 1.8 : 実質 GDP 成長率の需要種類別寄与度

(備考) 内閣府「国民経済計算」より作成。

この間、日本の財政状況は、社会保障費の増大等を背景に悪化している。国の長期債務残高は約 900 兆円 (名目 GDP 比 160%)、地方を合わせれば 1100 兆円、名目 GDP 比 200% に達する (図 1.9)。また、財政収支は 2009 年を底に改善方向にあるが、赤字を続けており、プライマリーバランス黒字化の達成目標は先送りが続いている (図 1.10)。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」において目標達成が困難になっている状況が示される中においても、予算規模は拡大を続けており、財政運営の歯止めにはなっていない。

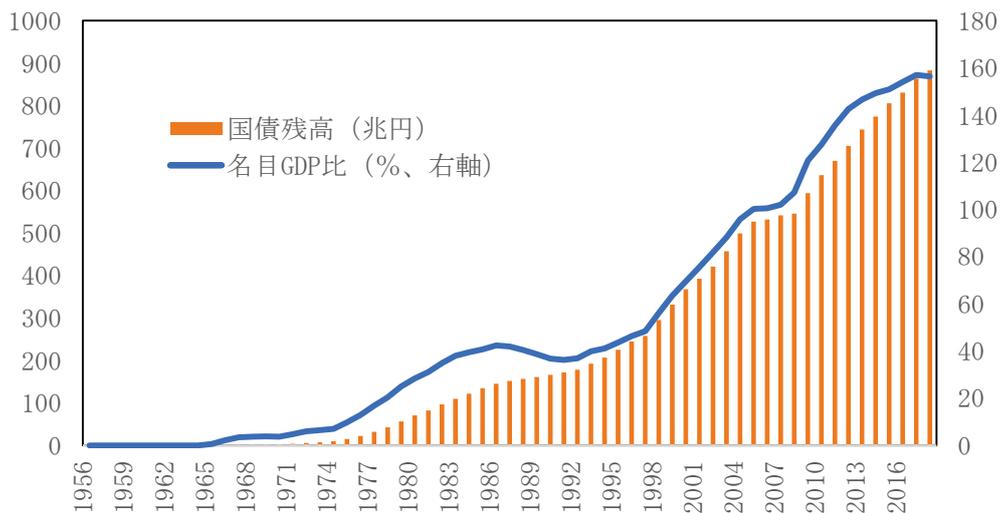


図 1.9 : 日本の国債残高 (一般政府)

(備考) 財務省「国債発行額の推移」(HP 掲載) より作成。

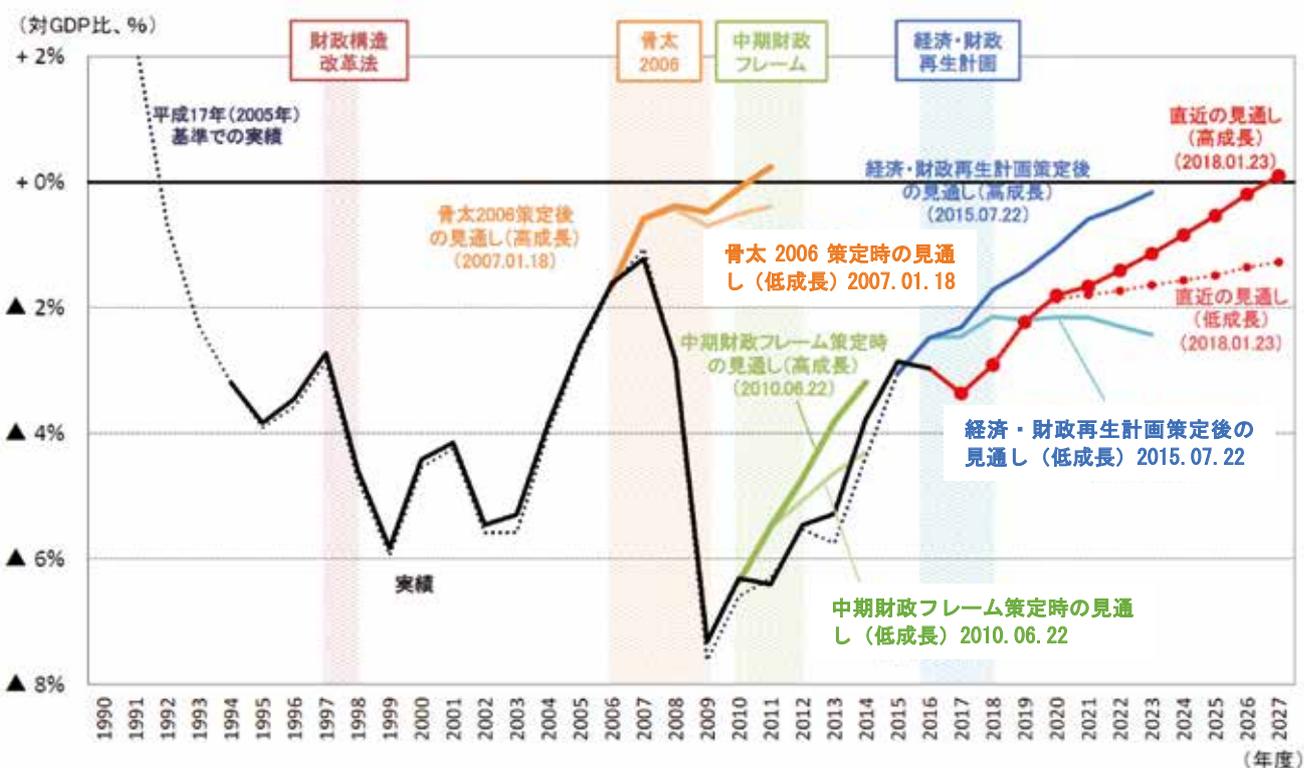


図 1.10：国・地方のプライマリーバランス（対 GDP 比率）

出典：財政制度分科会（平成 30 年 4 月 6 日開催）における富田俊基委員資料

マクロ安定化政策としての財政政策の役割が後退せざるを得ない中で、金融政策への依存が強まっている（図 1.11）。1990 年代は累次にわたって政策金利の引き下げを行い、1999 年にはゼロ金利政策を採用した。その後は金融政策の操作目標を金利から量に変更し、2001 年 3 月には量的緩和政策を導入した。2003～7 年の景気回復の局面で一時的に量的緩和政策、ゼロ金利政策から離脱し、金利政策に復したが、世界金融危機後の景気後退を受けて、2010/10 月の包括的金融緩和、2013 年 4 月の量的・質的金融緩和（異次元緩和）と、現在にいたる大規模な金融緩和が継続している。直近では、日本銀行は年間 80 兆円のペースで長期国債を買入れ、ストックでも 427 兆円（2018 年 3 月末）と、国の発行する長期国債の半分程度を占めるに至っている。なお、2016 年 1 月にはマイナス金利、同 9 月にはイールドカーブコントロールを導入するなど、最近では金融政策の操作目標として金利が重視されている。

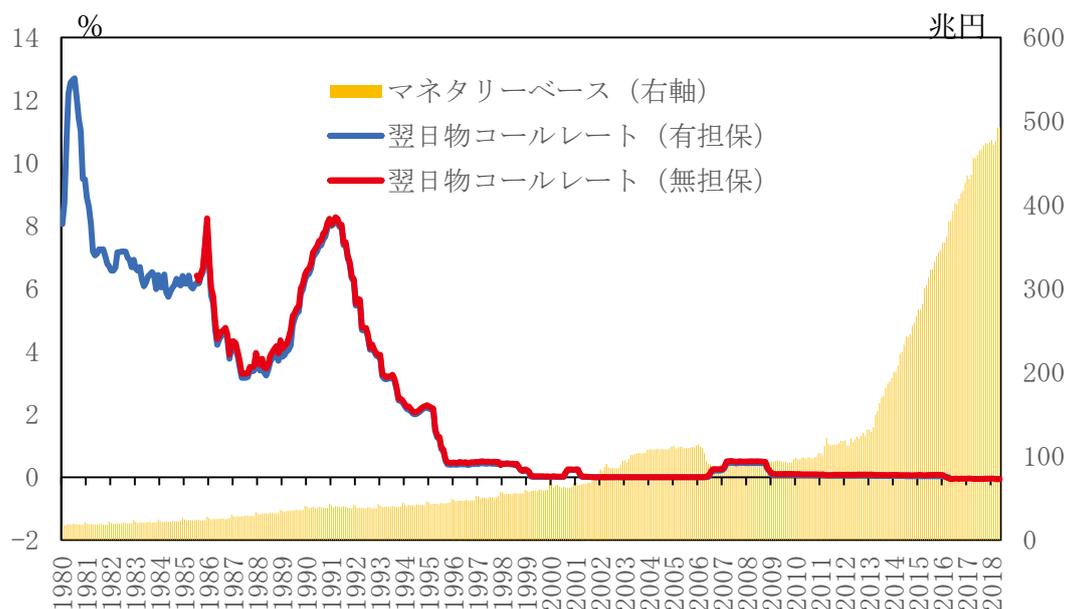


図 1.11：金融政策関連指標

(備考) 日本銀行「マネタリーベース」「短期金融市場金利」より作成。

こうした果敢な取り組みにもかかわらず、日本銀行が掲げる2%の「物価安定の目標」は達成できていない。日本銀行の政策委員によるインフレ見通しをみると、先行き2%を達成するとの見方を堅持し続けていたが、実現していない(図 1.12)。2018年7月に日本銀行政策委員会は、「強力な金融緩和継続のための枠組み強化」を決定したが、この中で「2%の「物価安定の目標」の実現には、これまでの想定より時間がかかることが見込まれる」と現実的な判断に修正している。

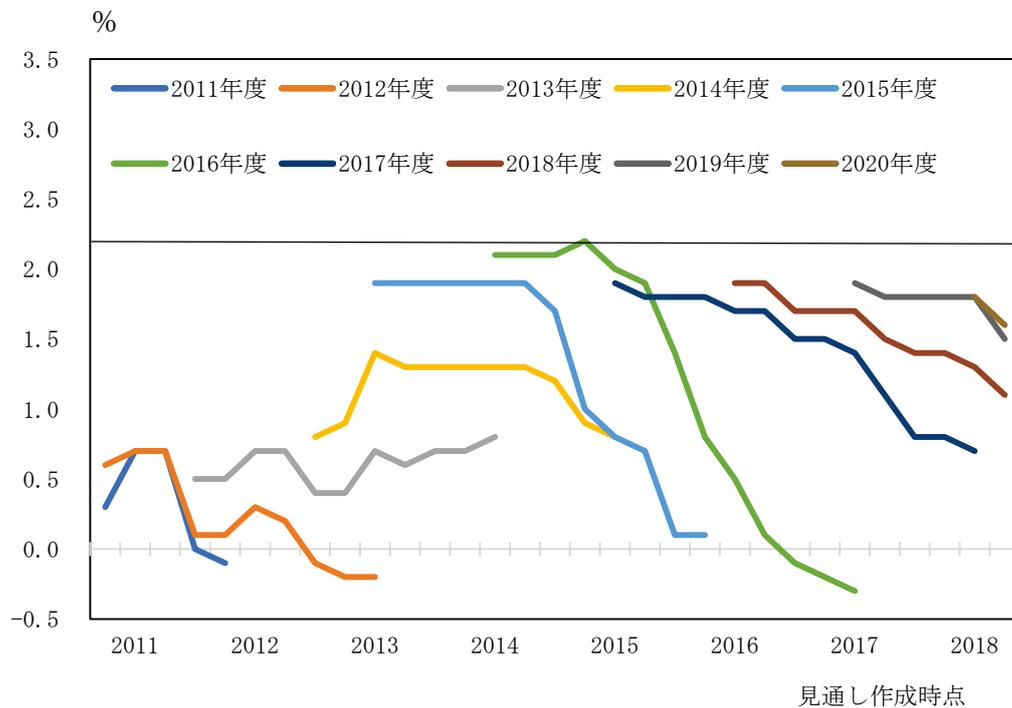


図 1.12：日本銀行政策委員の物価上昇率（前年比、%）の見通し
 （備考）日本銀行「経済・物価情勢の展望」（各時点）より作成。

結局のところ、構造改革、規制緩和の必要性については与野党を問わずコンセンサスが得られている一方で、各論では一向に改革が進まない状況が続いていると言える。そして、痛みを伴う改革までの「痛み止め」であったマクロ安定化政策（財政政策、金融政策）だけが拡大を続けている。

3. 政策現場の現実

課題が明確であるにもかかわらず、解決されない。こうした日本の政策現場の状況には、いくつかの特徴がある。

（1）どれだけの予算が獲得できたかが重要視される風土

政策の影響度、大きさの示し方として、政策効果ではなく、予算規模で示すことが多い。過去に纏められた経済対策のいずれも、総事業費や財政措置の金額を誇示する一方で、政策効果については乗数効果に基づく経済成長率への寄与度が示されるだけである。試算の前提も明らかでないため、事後的な政策効果の検証は難しい。このため、検証することなく、

いたずらに予算規模だけが積み増される傾向にあるのではないだろうか。政府や官僚の実績は、予算規模ではなく政策効果で示されるべきである。

なお、過去の経済対策（前掲表 1.1）を累計すると総事業費約 380 兆円（うち財政措置 124 兆円）に達する。経済対策時に実質 GDP への経済効果が見込まれることが多い（見込みのない対策もある）が、単純合算すると 15.5%。この 20 年間の経済成長率が年率 0.8% に止まることを考えると、経済対策がどこまで効果があったのだろうか、疑問なしとしない。

（2）政策目標の位置づけが曖昧

政策の目標として、数値目標が掲げられることが少なくないが、達成に向けたコミットメントが求められる「目標」なのか、理念的に遠くに掲げる「ビジョン」なのか、位置づけが曖昧である。政府資料が示す「見通し」は、目標への道のりを示す（実現性の高い）「予測」なのか、実績と目標を繋いだだけの「願望」なのか、混同されることが多い。

政府の財政見通しも、日本銀行の物価見通しも、「目標」の達成が後ずれしている。「目標」の辞書的な意味は多義的ではあるが、コミットメントを伴うものとそうでないものを混同しないよう、位置づけを明確にすることが必要である。

なお、政府の経済成長率見通しは上方バイアスが強く、下振れて着地することが多い。成長率の下方修正は、補正予算の上積み等から翌年の官公需の増加に繋がっている（図 1.13）。もちろん経済に対するマイナスショックへの対処であるから、マクロ安定化政策として当然の結果といえるが、成長率見通しの上方バイアス（恒常的な下方修正）が、過大な財政支出に繋がっているのではないかとの疑念を拭えない。

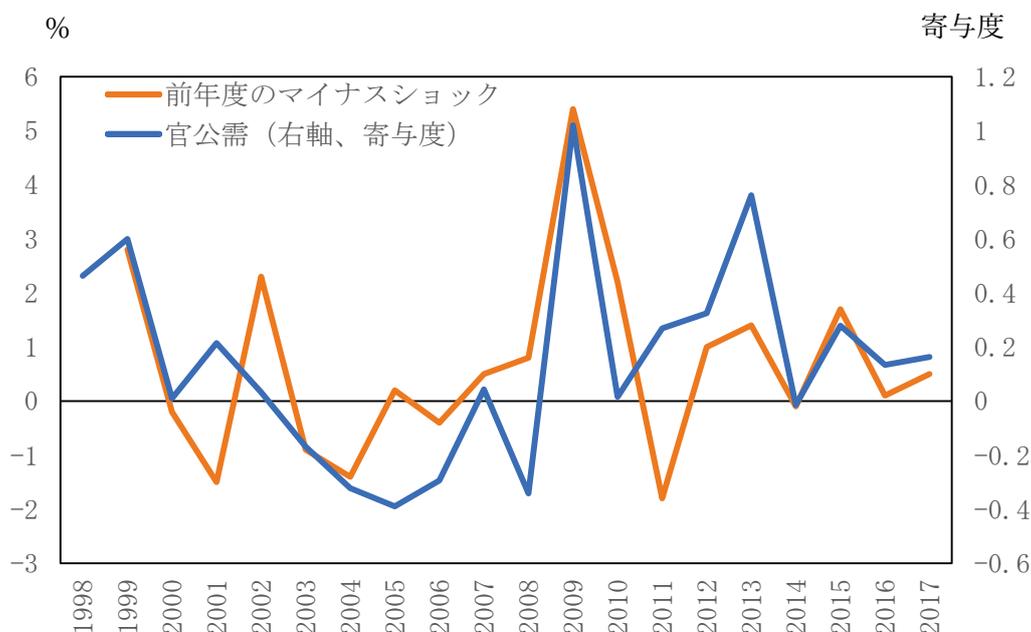


図 1.13 : 政府経済見通し

（備考）前年比、寄与度、%。内閣府「国民経済計算」、「政府経済見通し」から作成。図中のマイナスショックは、当初予算時点の成長見通しからの下振れ幅。

(3) 政策効果の機序が明らかにされない

政策目標が必ずしもコミットメントを伴わないことから、目標実現に向けた施策もメリハリのない総花的であることが多い。たとえば「名目 GDP600 兆円に向けた成長戦略」では、市場規模等の政策目標を掲げる一方で個々の施策がどのような機序で目標実現に寄与するのか、そのプロセスが必ずしも十分に明らかにされていない。「一億総活躍プラン」も 50 年後にも 1 億人の総人口の確保を目指すものの、個別の子育て支援等の列挙に止まっており、政策⇒効果⇒目標とつながるロジックが分かりにくい。このような目標の下に多数の政策をぶら下げるアンブレラ型の政策パッケージでは、政策効果の検証も十分にはできず、計画・実行・評価・改善のサイクルを持続させることが難しい。

なお、こうした柔らかい目標を掲げて、既存の施策のリストをぶら下げる手法は、広範にわたる。たとえば、政府は、2014 年に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定しているが、目標と施策が列挙されているが、ロジックが分かりにくい。さらに各地方公共団体にも同様のビジョンと総合戦略を作らせているが、地公体は全国版を参照するのでよく似た金太郎飴のような「ビジョン」「総合戦略」が市町村レベルにまで大量生産されている。

4. 何ができるのか

苦しい財政状況の下で、構造改革、規制緩和に向けた取り組みを進めるために、何ができるのか。あらゆる政策を企画するうえで、その影響、効果をデータとロジックに基づいて議論を行う必要がある。また、事後的に検証可能な形で実行し、実際に検証を行い、次の政策立案にフィードバックを行う。こうした一連のサイクルの運用を担う高度な専門的人材、エビデンス（データとロジック）、独立した組織・予算といった国の政策調査能力を結集し、マクロ、ミクロの両面でエビデンスに基づく政策決定を強力に推し進めることが求められる。

この点、マクロの面では「独立財政機関（Independent Fiscal Institutions）」、ミクロの面では E B P M（Evidence-Based Policy Making）が国際的にも注目を集めているので、簡単に紹介する。

4.1 独立財政機関（Independent Fiscal Institutions）

独立財政機関は、「公費で運営され、行政府あるいは立法府の法的な権限に基づく、独立機関であり、党派を超えて財政政策・運営について監視、分析、あるいは勧告を行う」（OECD(2015)）と定義されている。古くは、ベルギー（1936 年）、オランダ（1945 年）、デンマーク（1962 年）、米国（1974 年）で創設されているが、近年、ユーロの通貨統合や欧州債務危機を契機に欧州各国で設立が相次いでいる。現在、OECD に加盟する 36 か国中 26 か国で設置されている。各国の独立財政機関の概要を表 1.2 に示した。日本には OECD が定義する独立財政機関は存在しない。

表 1.2 : 各国の独立財政機関

	形態	法的根拠	機能			職員数
			財政試算	財政ルールのモニタリング	予算サポート	
豪州	議会予算局	法律	×	×	○	40
オーストリア	財政評議会	法律	○	○	×	21
	議会予算局	その他	×	×	○	8
ベルギー	財政評議会	法律	×	○	×	41
カナダ	議会予算局	法律	○	×	○	27.4
	議会予算局	法律	○	×	○	17
デンマーク	財政評議会	法律	○	○	×	55
エストニア	財政評議会	法律	×	○	×	7.5
フィンランド	会計検査院	法律	○	○	×	4
	財政評議会	その他	○	○	×	7
フランス	会計検査院	法律	○	○	×	13.5
ドイツ	財政評議会	法律	○	○	×	10
ギリシャ	議会予算局	法律	○	○	○	16
	財政評議会	法律	○	○	×	18
ハンガリー	財政評議会	憲法	○	○	×	6
アイスランド	財政評議会	法律	×	○	×	6
アイルランド	財政評議会	法律	○	○	×	11
	議会予算局	その他	×	×	○	12
イタリア	議会予算局	憲法	○	○	○	27
韓国	議会予算局	法律	○	×	○	138
ラトビア	財政評議会	法律	○	○	×	10
ルクセンブルク	財政評議会	法律	○	○	×	9
メキシコ	議会予算局	法律	○	×	○	60
オランダ	財政評議会	法律	○	×	○	117
ポルトガル	財政評議会	法律	○	○	×	23
スロバキア	財政評議会	憲法	×	○	×	20.5
スロベニア	財政評議会	法律	×	○	×	7
スペイン	財政評議会	法律	○	○	×	35
スウェーデン	財政評議会	その他	○	○	×	11
英国	財政評議会	法律	○	○	×	30
米国	議会予算局	法律	○	×	○	235

(備考) OECD の Independent Fiscal Institutions database 2018 に基づいて作成。

独立財政機関の形態（議会に属するか、行政府に属するか）、法的根拠（憲法か法律か）は各国の事情等を踏まえてさまざまである。定評のある米国議会予算局（CBO）は議会に属するが、英国財政責任庁（OBR）、オランダ経済政策分析局（CPB）は行政府に属する。ただ、OECD は独立財政機関を設置するうえでの主要原則を定めており、法的権限、人員、資金の面で行政からの一定の独立性が担保されること、一方で立法府や国民への説明責任、透明性が重視されることが求められている。これらの独立財政機関は、財政の中長期見通しの試算を行うほか、多くの機関が財政の持続性評価や、財政ルール順守のモニタリングを実施

している。設立から日の浅い機関もあるので評価は難しいが、行政府から一定の距離を保つことで、経済成長率や財政見通しのバイアスが是正され、成長率見通しの精度が上がったと独立財政機関の役割を評価する声が高まっている。

なお、すべての国ではないが、おおよそ半数の国の独立財政機関では、新規立法による財政面への影響を予測するなど、議会における予算策定作業の分析面でのサポートを実施している。党派を超えて構造改革や規制緩和を進めていくためには、議会での本格的な政策議論が必要不可欠であることを考えると、たいへん有用な機能だと考えられる。

4.2 EBPM (Evidence-Based Policy Making)

エビデンスに基づく政策決定は、EBPM (Evidence-Based Policy Making) と呼ばれ、注目を集めている。政府 (内閣官房行政改革推進本部) は、「政策目的を明確化させ、その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、政策の基本的な枠組みを証拠に基づいて明確にするための取り組み」と定義している。簡単にいえば、すべての政策に、政策効果があるという合理的なエビデンスを求めるという考えである。理念と情緒だけで政策決定するのではなく、政策と目標をどのようなロジックで結びつづのか、事後検証が可能な形で政策決定を行うことが求められる。

国際的には医療分野で最初に取り組みされた。その後、労働政策、教育、社会保障、産業政策、税制など多くの分野で実践されているが、日本では緒についたばかりで、政府を中心に取り組みが広がりつつある状況である。

なお、森川 (2017) は、政策実務者と政策研究者、一般国民に対するアンケート調査を実施し、「政策実務者も研究者も EBP の必要性への認識は、国民一般のそれに比べて極めて高いが、政策実務者自身 EBP が実行されていないと認識しており、研究者や国民一般はさらに厳しい見方をしている」(p.13) と指摘している。

先進的な取り組みがみられる英国では、高い専門性を持つエコノミスト集団として政府経済サービス (GES: Government Economic Service) があり、民間の研究者や実務者を巻き込む装置として WWC (What Works Centre) があり、これらが両輪となって EBPM を推進している。以下で簡単に紹介する。

内山 (2015) によると、GES は省庁の枠を超えた政策エコノミスト集団であり、「政策形成のための (エビデンスに基づいた) 分析、実施された政策の監視と評価、経済効果や効率性の観点からの政策の優先順位付け等を行う」、まさに EBPM の推進役である。エコノミストは全省横断で一括採用され、各省に配分されるほか、各省間のポスト異動の調整も GES が関与する。人材面でも人事面でも各省から一定の距離を置くため、仮にエコノミストが各省の政策に懸念を持つときには、GES として調整に乗り出すことができる。森川 (2017) は、EBPM が進まない理由について、「政策がエビデンスと関係なく政治的に決まること」「そのような慣行・組織風土がないこと」「統計データ解析・研究を理解するスキルの不足」

などを挙げている (p. 6)。英国の事例をみると、GES の存在が EBPM を妨げる要因をクリアすることに役立っているように考えられる。

また、英国では、官民協働の研究機関である WWC (What Works Centre) の役割が大きい (家子ほか (2016))。現在、教育、貧困・格差解消、地域経済の活性化など 7 つの政策分野の WWC が発足している。一般的な研究機関とは異なり、政策決定に資するエビデンスを「つくる」だけでなく、「つたえる」「つかう」ことについてもかなりのリソースを使っている。WWC は政府組織からの出資を受けているケースが多いが、政府と独立した理事会等が運営に責任を持つなど、政府から一定の距離をおいた独立組織である点に特徴がある。このため、政策現場では、既存の政策について重い説明責任があり、現状維持にバイアスが傾きがちであるのに対して、WWC では現状維持のコストを明らかにし、既成概念にこだわらない新たなチャレンジを促すメリットがある。また、政府のスタッフや研究者だけでなく、実務者などのステークホルダーも巻き込んだ取り組みを行っている。

5. エビデンスに基づく政策形成を促すために

日本経済は、人口動態の変化や経済のグローバル化などにいかに即応していくことができるか、中長期的に潜在成長力を向上できるかどうかの岐路にあると言える。一方で、国と地方の長期債務残高は 1100 兆円を超過し、対 GDP でも約 200% に達している。堅実な財政・予算運営の下で、構造改革や規制緩和を含むさまざまな政策を実現させていくためには、マクロとミクロの両面で、エビデンスに基づいた政策形成を徹底していくほかない。

このためにも、「行政から独立した政策調査機能」の増強が必要である。

すなわち、日本の政策現場を変え、EBPM を推進していくためには、政策の企画から事後評価に至るまでの一連のプロセスを運用する、高度に専門的な人材を中心とする政策調査機能を拡充することが必要である。そうした政策調査機能は、高い専門性を持つスタッフを多数集積するだけでなく、権限や人事の面でも各省庁から一定の独立した存在であることが求められる。このため、以下のような特徴を持つことが望ましいと考えられる。

- ・ 行政府から距離を保つために、また、立法府として政策立案の機能充実のために、議会の下に設置する。
- ・ 予算案をはじめ、さまざまな法案について、政策効果やコスト分析、財政への影響度合いを分析し、評価することを義務付ける。また、独立財政機関として、政府から独立した中長期の経済、財政見直しを行う。政府のコミットする財政ルールのモニタリングも行う。
- ・ スタッフは、現在各省庁に属するエコノミストを集約する。出向者も含むが高次の判断を行うポストに就くものは移籍を必須とする。新卒採用も一括で行うほか、大学等の研究者や実務者の中途採用も行う。また、任期付き雇用を活用して、官民学での人材交流を促す (リボルビング・ドア)。
- ・ 与野党を問わず、すべての議員、会派が、リサーチ・リソース (人員、データ、分析資

料等) にアクセスできる。

- ・ EBPM の基礎となるデータの創出・蓄積を図る観点から、現在、各省庁におかれている統計事務についても、ここに集約する。また、行政データの活用を促進する観点から、各省庁に対してデータの開示権限を持たせる。

【参考文献】

- 家子直幸・小林庸平・松岡夏子・西尾真治 (2016) 「エビデンスで変わる政策形成」～イギリスにおける「エビデンスに基づく政策」の動向、ランダム化比較試験による実証、及び日本への示唆～」、政策研究レポート、三菱UFJ リサーチ&コンサルティング、東京。
- 内山融 (2015) 「政策立案力高めるには 経済分析の専門家採用を」(日本経済新聞 2015 年 5 月 29 日)。
- 加藤創太・小林慶一郎 (編) (2017) 『財政と民主主義』日本経済新聞出版社
- 小林慶一郎 (編) (2018) 『財政破綻後 危機のシナリオ分析』日本経済新聞出版社
- 小林庸平 (2017) 「イギリスの独立機関による EBPM」RIETI EBPM シンポジウム、経済産業研究所 https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-2_kobayashi.pdf (2018 年 11 月 18 日アクセス)
- 白川方明 (2012) 「成長力の強化に向けて：日本経済の課題」(2012 年 9 月 6 日読売国際経済懇話会における講演)
https://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2012/ko120906a.htm/ (2018 年 11 月 18 日アクセス)
- 津田広和 (2017) 「米国政府における EBPM」RIETI EBPM シンポジウム、経済産業研究所 https://www.rieti.go.jp/jp/events/17121901/pdf/1-3_tsuda.pdf (2018 年 11 月 18 日アクセス)
- 富田俊基 (2018) 「「経済・財政再生計画」の下での財政健全化の取組 ～新しい財政健全化計画に向けて～」財政制度分科会 (平成 30 年 4 月 6 日開催) 提出資料
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia300406/01.pdf (2018 年 11 月 18 日アクセス)
- 森川正之 (2017) 「エビデンスに基づく政策形成」に関するエビデンス.RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-008 独立行政法人経済産業研究所、東京。
- 山口一男・中室牧子・小林庸平 (2017) 「日本においてエビデンスに基づく政策をどう進めていくべきかー「日本におけるエビデンスに基づく政策の推進」プロジェクト中間経過報告ー」独立行政法人経済産業研究所、東京。
https://www.rieti.go.jp/jp/columns/data/a01_0484_ebpm_report.pdf (2018 年 11 月 18 日アクセス)

テーマ 2 : 各分野における中期的諸課題

新たな需給両面を意識した次世代型投資

提言 2 : 課題発の市場創出と、スタンダード、生産革命を意識した次世代型投資を推進せよ
(趣旨)

平成の 30 年間、企業の外部環境は激変した。ネット社会の進展もグローバル化を加速し、市場が急拡大する中、産業構造も非連続的になる。市場とともに経営戦略を反映する投資も変容し、彼我の差も見られる。市場の創出と持続する仕組、生産の発想転換が急がれる。

1. 平成 30 年間の日本企業を取り巻く構造変化 (需要面)

はじめに平成の 30 年間 (1989 年~2018 年) における需要即ち市場の変化に関して、以下、国内外に分けて振り返る。

【国内】

- ・国内消費は平成初頭のバブル景気も崩壊し、その後の所謂“失われた 20 年”に代表される低迷期が長らく続く。
- ・併せて人口減少と少子高齢化も進み、消費の絶対量とともにボリュームゾーンも変化する。
- ・この間、デフレの進行による消費者の低価格志向の一方、消費の成熟化も進み、コト消費や消費の二極化の他、所有から利用への変化も根付く。
- ・足元では、新たにインバウンド増に伴う消費 (国内外需) が 2017 年 4.4 兆円となり、2020 年には 8 兆円を見込む。(観光庁,2018)

【海外 (グローバル化)】

- ・21 世紀への端境期にタイから始まる通貨危機や米国を震源とする IT バブルの崩壊、その後サブプライムショック・リーマンショックと続き、特に後者においては先進国を中心にした需要の消滅を起点として世界の市場構造が転換し、中国をはじめとする新興国市場がプレゼンスを拡大した。自動車の販売台数では、これを契機に新興国市場が先進国市場を上回ることとなった。
- ・併せてスマートフォンの普及も手伝いネット社会が加速し、デジタル消費が進展する中、e コマース、更にはネットとリアル融合 (ex.アパレル、訪日後消費) 等、新市場の創出とボーダレス化や、シェアリングエコノミーが進む。
- ・かかる中、例えば、中国によるアフリカ等の潜在市場への先行投資等、既に次の市場の囲い込みも進行する。

2. 同時期の設備投資等から見る彼我の差（供給面）

次に、同時期の需要と表裏の供給面について、設備投資の動向等を中心に、以下、国内外に分けて振り返る。

【国内】

- ・日本企業は、バブル崩壊による三つの過剰（債務、設備、雇用）とその解消の過程で、設備投資の遅延・不足による設備の陳腐化・老朽化（所謂ビンテージ問題）[図 2.1] や、人材の転出による技術流出、商品のガラパゴス化等を背景に生産性や技術開発、市場における国際競争力が低下する（ex.電機・電子産業の衰退）。同時に、例えば Samsung、TSMC（台湾積体電路製造）等の装置産業をはじめ海外企業が集中投資を進める中、日本企業では、流動性確保の教訓等から投資の抑制もあった。[図 2.2]。

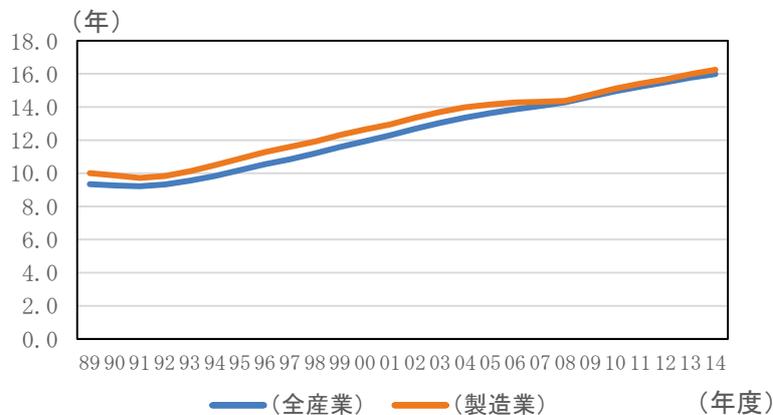


図 2.1 設備投資ビンテージの推移（㈱日本政策投資銀行データより作成）

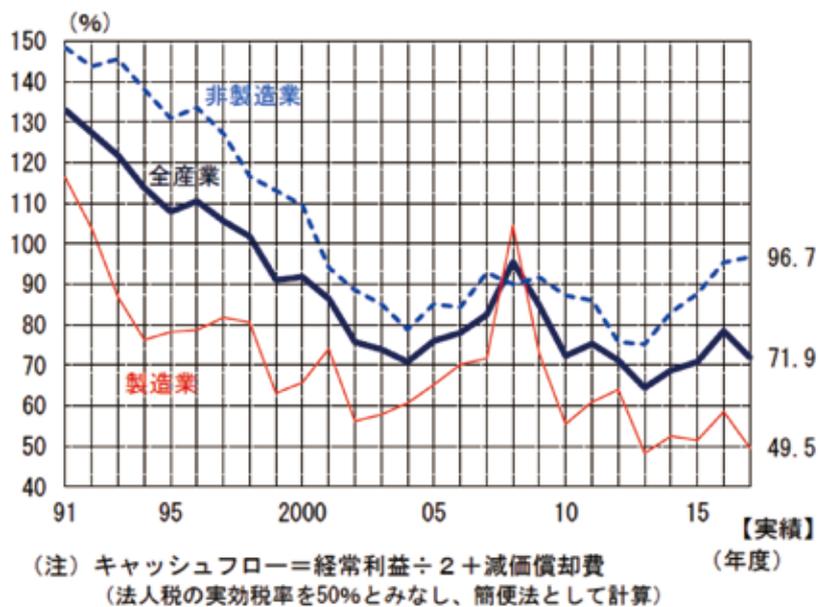


図 2.2 設備投資／キャッシュフロー比率の推移

(出所) ㈱日本政策投資銀行「2018年度設備投資計画調査の概要」11頁

- ・また、東日本大震災によるサプライチェーンの途絶や六重苦（円高、高い法人税率、自由貿易協定の対応の遅れ、製造業の派遣禁止等の労働規制、環境規制の強化、電力不足）等、日本企業の抱える課題も顕在化した。
- ・併せて少子高齢化の進展により生産年齢人口が減少し、労働力需給が逼迫し、新たな課題となる。

【海外（グローバル化）】

- ・生産コストや税制等を背景に企業のグローバル調達が定着する中、日本企業は生販両面から海外投資を継続する一方、後発国メーカーの catch up と過剰生産によるデフレの輸出が進む（ex.韓国：素材、電機・電子、自動車、中国：素材、電機）。並行して新興国の労働コストの上昇も見られる。
- ・また、自動車産業の CASE（“Conected”、“Autonomous”、“Shared & Services”、“Electric”）化等における異業種参入や、ICT のみならず各産業でのプラットフォームの出現やデファクトスタンダード作り、ビッグデータの活用等、ゲームチェンジへの積極投資が進行する（ex.GAFA（“Google”、“Apple”、“Facebook”、“Amazon”）、中国 EV、百度阿波羅計画、クラウドファンディング）。[図 2.3]

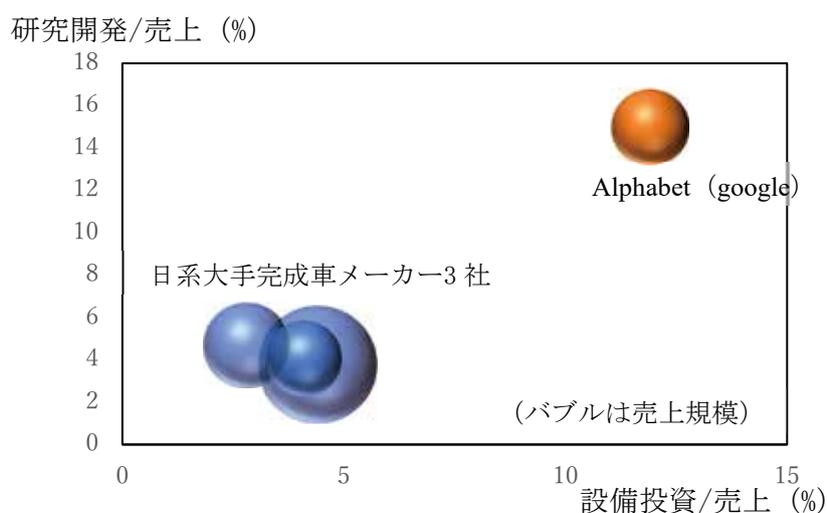


図 2.3 設備投資費及び研究開発費の売上高比

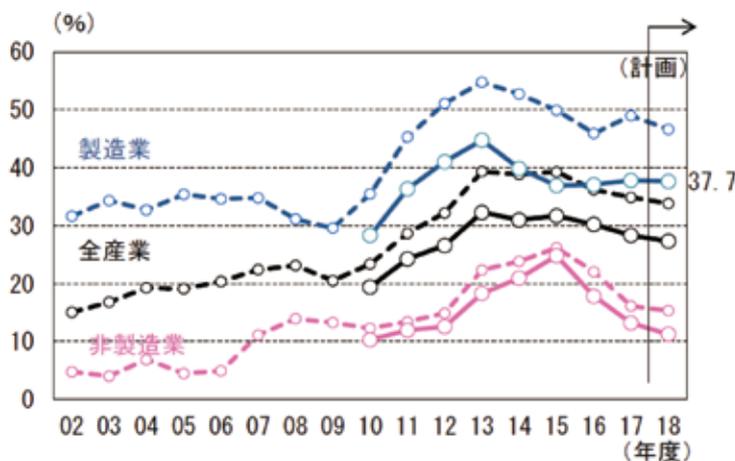
(出所) 各社 HP、google については持ち株会社の Alphabet

- ・同時にネット社会の進展とともに、ドイツのインダストリー4.0 や、米国のインダストリアルインターネット、更には、中国の中国製造 2025 等、国を挙げての IoT、AI による第四次産業革命へ突入し、並行して国際標準化を巡る動きも活発化する（cf. 中独協力行動綱要）。

3. 日本企業の足元の投資から見る課題

以上を踏まえ、経営の源泉たる需要（潜在需要を含む）に対する供給（設備投資等）につき、日本企業の足元の動向を見ると、以下のように評価し得る点もある一方、彼我の差からは課題も多く見られる。

- 日本企業は、度重なる危機を経て耐性を増し、付加価値の源である研究開発投資等の腰を据えた取組（ex.テストコース）とともに、海外投資やM&A等の比較的即効性のある投資等、アプローチも拡げてきている〔図2.4～図2.5〕。一方、成果を安定収益化につなげる手立てに注目すると、例えば、デジュールやデファクト等の手法に関係なく、標準化では後塵を拝すことも多く、個別企業の取組には限界もある（ex.携帯、Felica）。



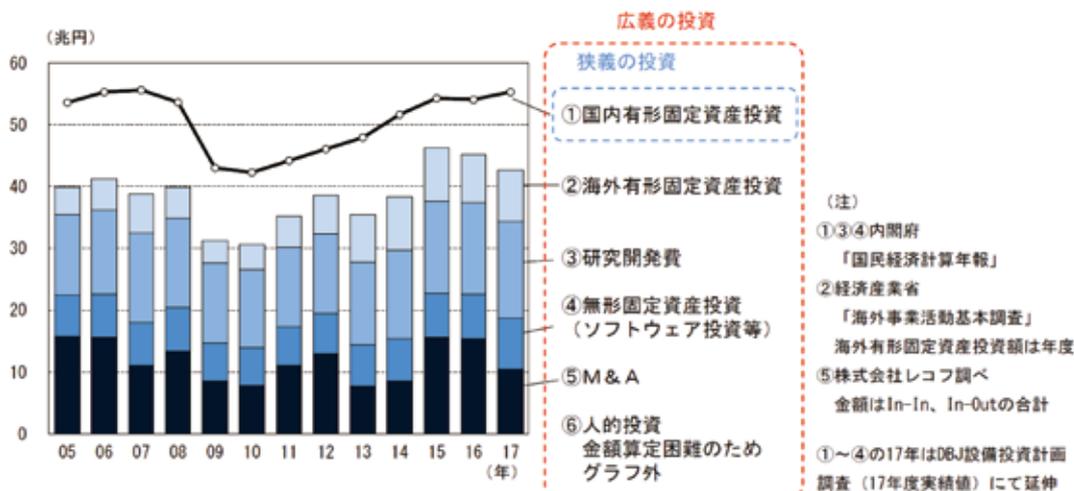
(注) 点線：連結海外投資÷(単体国内投資+連結海外投資)

実線：連結海外投資÷(連結国内投資+連結海外投資)

* 国内連結設備投資は、2010年度より調査開始

図 2.4 海外設備投資比率（海外／（海外+国内投資））の推移

(出所) ㈱日本政策投資銀行「2018年度設備投資計画調査の概要」35頁



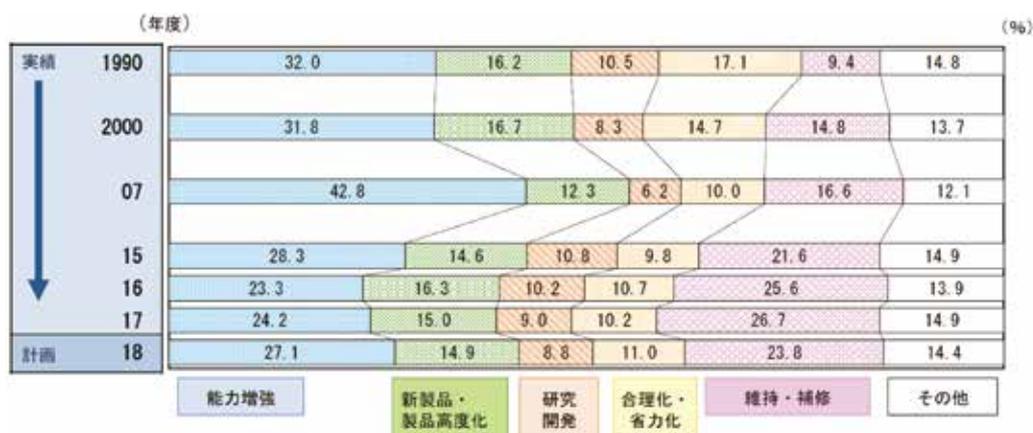
(注)

- ①③④内閣府「国民経済計算年報」
- ②経済産業省「海外事業活動基本調査」海外有形固定資産投資額は年度
- ⑤株式会社レコフ調べ金額はIn-In、In-Outの合計
- ①～④の17年はDBJ設備投資計画調査（17年度実績値）にて延伸

図 2.5 広義の投資の推移

(出所) ㈱日本政策投資銀行「2018年度設備投資計画調査の概要」30頁

- ・併せて、新製品・製品高度化投資の継続に加え、AIやIoT、インバウンド向け等、次代へのインフラ投資の他、オープンイノベーション等、自前主義の脱却を進めるものの、製品・サービスの開発を超えたプラットフォーム作りをはじめとする顧客の囲い込み等の仕組み作りでは課題も残る。
- ・また、鉄鋼や化学をはじめとする素材産業における再編集約・付加価値向上投資等、課題の1つとなっている競争力の改善に向けた投資や、物流や小売を筆頭に労働力不足を背景とした省力化投資を進める一方、全般的には維持・補修向け投資の増加傾向に比し、所謂前向き投資である能力増強投資にかつての勢いは無く[図2.6]、イノベーションに向けた集中投資及び支援(ex.自動運転のWaymoや米カリフォルニア州、中国の特区)や、3Dプリンタ等の革新的な生産手段の積極的な活用(ex.欧米における輸送機器メーカーや支援策)では見劣りする面もある。



(注) 全体設備投資額に対する各投資動機の金額ウェイト

図 2.6 製造業の設備投資動機ウェイト推移

(出所) ㈱日本政策投資銀行「2018年度設備投資計画調査の概要」17頁

4. 次代に向けた提言

「課題発の市場創出と、スタンダード、生産革命を意識した次世代型投資を推進せよ」

アベノミクスの3本の矢の1つとしても民間投資の喚起が謳われる中、企業は前述の通り、外部環境の変化や潮流も踏まえ、新たな投資をはじめとする取組を進める一方、投資の内容とその果実は旧来型の延長の感もある。特に他国と比し、①新市場の創出や、②スタンダード作り、③生産革命等に関しては、官民の連携は必ずしも多くの果実に結びついていないと言いはし難い。ネット社会の浸透も相まって産業構造のパラダイムシフトが急速かつボーダレスに進み、製造業・非製造業の壁も無くなり、市場の急拡大・創出と囲い込みによるWTA (Winner takes all 勝者総取り) も進む。我が国もしっかりとしたグランドデザインを描いた上で、例えば以下のような取組を通して、果実の最大化かつ長期継続化に向け、官民其々が迅速にその役割を果たすことが求められるのではないかと。

①「課題をシーズとした新市場の創出と安心による差別化」

昨今のプラットフォーマー等は、潜在的な課題をシーズとして上手く顕在化させ、スピード感を持って集中投資し、ビジネスを急拡大している。我が国は、課題の先進国（ex.高齢化、労働力不足、過疎化、交通渋滞等）として、その取組を含め、欧米や中国の先を行く。これらの課題をシーズとして捉え、積極的に活用し、先行者利得を横展開することが期待される。併せて、社会からは、環境、エネルギー、安全等への取組がこれまで以上に求められる。特に安全については、後発国も豊かになり成熟するにつれ重みが増し、単なる安全に留まらず安心まで期待される蓋然性が高い中（ex.予知・予防）、我が国の技術を生かし得る得意領域でもある（ex.交通、食、医療）。昨今の品質の伸びについては、繕うのではなく、一段の差別化を図る改革の契機とすることが望まれる。

②「スタンダード、プラットフォーム作りまで意識した商品開発と官民協働」

品質に厳しい母国市場からのフィードバックも得られる優位性を生かしマザー工場化を促進するとともに、単なる製品・サービスの開発に終始するのではなく、当初から出口（市場や展開）を仕組んだ意味ある研究開発投資が望まれる（cf.独 Fraunhofer）。特に、国際標準化に向けた基盤の充実はもとより、協調領域を見定め、近隣であり相応の市場規模と成長性が見込める東アジアや東南アジア等、新興国との連携・取り込みを図り、スタンダード作りやプラットフォーム化をはじめとする果実の持続を意識した取組が肝要である。中でも今後は自動運転のように社会全般を巻き込み、様々な新市場の創出が期待される技術革新もあり、幅広い産業間を跨ぐ官民の協働も望まれる。手法も、国内に縛られず他領域・他産業の知恵の活用（オープン・イノベーション）や、社会実験として実利とアジャイル的な開発が可能な新たな特区創設や規制緩和等、効率性とリスクの最小化が期待される。

③「カイゼンの延長ではない生産革命」

併せて、我が国の競争力を支えた弛まぬ原価低減等、“カイゼン”の重要性は変わらぬ一方、3DプリンタやロボティクスはもとよりIoTやAI化の進展により、モノづくりは勿論、サービス領域まで含めた大きな変化点にあり、単なる“カイゼン”の延長線上ではない生産革命に向けた集中投資や人材育成とともに発想の転換が必須となる。労働力不足解消や生産性向上等、個別最適に留まらず、大局観を持ち、市場や社会における全体最適や新たな価値創造を意識した取組が次代の成長の要となろう。

【参考文献】

株式会社 日本政策投資銀行（2017）「2016・2017・2018年度設備投資計画調査（2017年6月調査）」

株式会社 日本政策投資銀行（2018）「2018年度設備投資計画調査の概要」

江藤進・臼井雅夫（2014）「構造変化する自動車産業の設備投資～2013年度

- 設備投資計画調査から～」一般財団法人 日本経済研究所
江藤進・木幡智幸（2014）「ものづくりにおける 3D プリンタ～ドイツの取組等から～」一般財団法人 日本経済研究所
日本開発銀行（1989）「1989・90 年度設備投資計画調査報告（1989 年 8 月調査）」
金堅敏（2017）「産業高度化を狙う『中国製造 2025』を読む」株式会社 富士通総研
観光庁（2018）「訪日外国人の消費動向（平成 29 年 年次報告書）」
日本経済再生本部（2018）「未来投資戦略 2018」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf（2018 年 11 月 18 日アクセス）
知的財産戦略本部（2015）「知的財産推進計画 2015」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikeikaku20150619.pdf>（2018 年 11 月 18 日アクセス）
経済産業省（2017）「今後の基準認証の在り方ルール形成を通じたグローバル市場の獲得に向けて一答申」http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20171011001_1.pdf
（2018 年 11 月 18 日アクセス）
経済産業省（2006）「平成 17 年年間回顧発表産業活動分析・トピックス分析・企業設備のビンテージと生産性の動向」
<http://www.meti.go.jp/statistics/toppage/report/bunseki/pdf/h17/h4a0603j5.pdf>（2018 年 11 月 18 日アクセス）
経済産業省（2018）「2018 年版ものづくり白書」
根来龍之（2017）「プラットフォームの教科書 超速成長ネットワーク効果の基本と応用」日経 BP 社

AI・IoTを積極活用できる環境整備と継続的生産性向上を実現する新たな世界的経済社会モデル

提言3：人口減少トレンドにおいて、AI・IoTを積極活用できる環境を整え、グローバル需要への柔軟対応による継続的生産性向上を実現する、新たな世界的経済社会モデルを構築せよ

(趣旨)

人口減少トレンドが明確に見え、また人工知能(AI)・モノのインターネット(IoT)が進化するなか、AI・IoT基盤を積極活用することによる、グローバルな需要への柔軟な対応体制づくりによって、継続的な生産性向上を牽引していけるような、新たな経済・社会・組織モデルを、世界に向けて構築・提示していくべき

1. 人口減少シナリオと生産性

2015年の内閣府経済財政諮問会議「選択する未来」委員会報告書では、人口減少トレンドと生産性に関するシナリオが示されるとともに、主な政策の方向性における、生産性の飛躍に向けたジャンプスタートの要点として、以下3点が挙げられている(同報告書 P241-242)：

- ① 創意工夫による新たな価値の創造
- ② 生産性向上のための集中的な改革(企業の付加価値創造力の強化、ビジネスの「新陳代謝・若返り」、グローバル化への積極的対応)
- ③ 「日本ブランド」で世界をリード

しかし、これら要点を踏まえた、具体的な課題点および実効性ある方向性については、報告書内で十分には触れられていない。

従って、その社会実装に向けては、より詳細かつ継続的な検討・実行・振り返り(PDCAサイクル)を伴ったものが必要である。なかでも、生産性向上の具体的な方策および計測基準ともいえる「価値」の創造実現手法は、最も吟味すべきポイントである。

2. 生産性を左右する「価値」実現の手法

「選択する未来」委員会報告書においては、創造すべき「価値」の要点として、「付加価値」ならびに「ブランド」による価値追求が挙げられているが、定義は以下の通りである：

● 「付加価値」

「生産額(売上高)から原材料費や外注加工費、機械の修繕費、動力費など外部から購入した費用を除いたもの」。「一般に、企業は原材料など外部から購入したものを加工したりして製品を販売するが、その際にさまざまな形で手を加えることによって新たに付け

加えた価値を金額で表したものが付加価値」

(日本生産性本部, <https://www.jpc-net.jp/movement/productivity.html>)

● 「ブランド価値」

「財務力、ブランドが購買意思決定に与える影響力、そしてブランドによる将来収益の確かさ、という観点からみた評価」。「将来どれくらい収益を上げると予想されるか」という視点に基づいて、ブランドの価値を分析・評価」

(インターブランド社, <https://www.interbrandjapan.com/ja/brandranking/method.html>)

これら定義からすると、「付加価値」「ブランド価値」とも、購入数量・単価より、導出されるものであり、その価値決定権は、購入するユーザにあるといってもよい。ここに、「生産性」といいつつ、実は「買い手の価値認識が、作り手における生産性の決定・計測に重要」という、一種の矛盾（パラドクス）が見出せる。

3. 生産性向上にあたり、財・サービスの想定すべき「買い手」は誰か？ またその「ニーズ」に応えるには何が必要か？

人口減少トレンドにおいて、国内市場のみを「買い手」認識するとした場合、個人単位での可処分所得が著しく増大しない限り、生産性向上の達成は困難（もしくは限定的）となる。従って、国外市場の「買い手」を意識することが、生産性向上には必須である。

さて、日本の人口の数十倍にもものぼる、全世界の買い手ニーズを的確に把握し、それに合わせた適切な生産・供給によって、生産性向上を果たしていくには、何が必要になると考えるのがよいか。少なくとも、以下の2つが必要といえよう：

- ① [グローバルなニーズ把握・分析体制] グローバルな買い手ニーズを、よりの確かつ俊敏に、把握・分析・予測できる、情報プラットフォームの構築および活用
- ② [グローバルな生産・配送体制] ①に基づき、タイムリーかつフレキシブルに生産・配送が行える、グローバル体制の構築および活用

これらは、従前の一社・一企業集団完結型のビジネスモデル、もしくは日本国内完結型のプラットフォーム・体制では、もはや対応が困難である。また、日本を「世界の山の頂」ととらえて、世界中のニーズ把握や生産・配送体制を構築していく、といった視座では、特にグローバルニーズへの適切な対応は困難である。

したがって、国内外の関係各社・各組織の強みを踏まえて、柔軟さと俊敏さを意図して組み合わせた「しなやかな連携（アライアンス）」による対応が必須であり、それを情報技術面から支える、企業横断型の情報システムや AI・IoT の活用が必須となる。（ドイツの Industry4.0 が目指しているものは、こういう方向性といってもよい）

4. 解決すべき課題と具体的取り組みに向けた提言

以下4点を、解決すべき課題ならびに具体的取り組みに向けた提言として挙げたい。

- (1) データ等の活用による、グローバルな付加価値向上・ブランド価値向上
 - (戦略を立案・実行できる人財の発掘・育成、およびそれに向けた障害の除去)
 - (ア) 投資対効果および費用対効果の算定スキル充実
 - (グローバルマーケティング、ならびにグローバル IT 活用の双方に長けた人財)
 - (イ) グローバルビジネスならびに複数分野ビジネスの感覚・運営経験の醸成
 - (現地進出・現地経営加速による、貿易黒字から非貿易黒字へのシフトをも企図)
 - (ウ) 電子商取引 (EC)・デジタル貿易への対応力向上
 - (製販一体運営による、タイムリーな生産・販売が可能な体制づくり、および個人情報をはじめとしたデータ保護への対応向上)
 - (エ) 異業種連携、自社事業ポートフォリオ組換および高度サービス化への対応
 - (産業構造やユーザ同行の変化に伴う柔軟かつ俊敏な対応)
 - (オ) エリア効率・エリア所得の最大化を主眼とした、産官学金連携対応
 - (スマートシティをはじめとした、グローバルな取り組みを視野)
 - (カ) グローバルに展開可能なベンチャー企業の技術・市場目利き、およびリスクマネー供給等のサポート体制
 - (日本においては目下、シーズ重視の傾向があり、更なるベンチャー育成拡大のためには、ニーズシーズマッチングにより戦略的軸足を移していく必要)

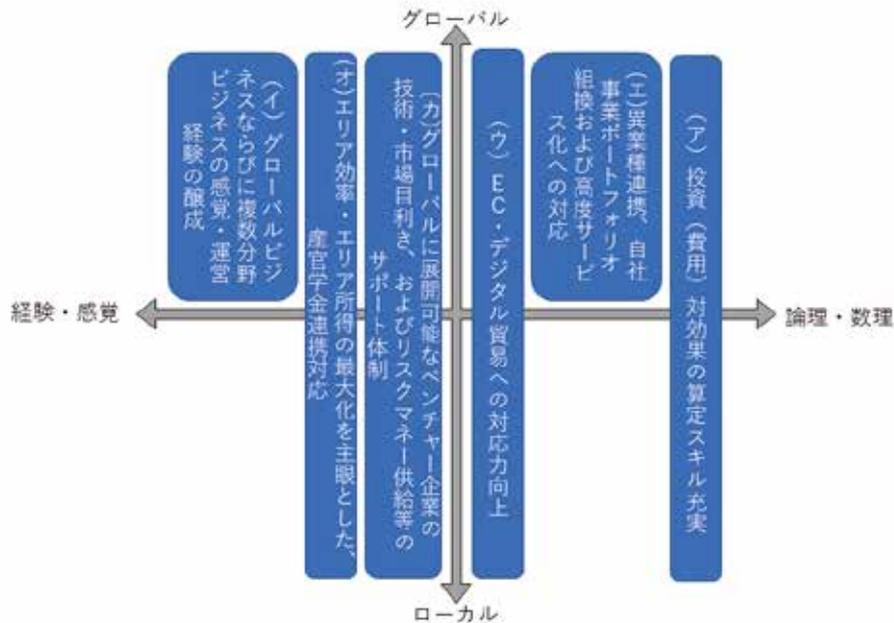


図 3.1 上記 (ア) ~ (カ) の関係マッピング図
(筆者作成)

- (キ) (ア)～(カ)を包含し、企業組織全体のビジネスプロセスを描き、ウォッチし、適宜方向修正をできる人財（経営トップ層でもなく、現場層でもない、いわば、組織の中間層に必要）



図 3.2 ビジネスプロセス策定運営層のイメージ
(大川原・富樫 (2018) P105 を参考に筆者作成)

- (2) 技術進歩への人財教育訓練体制充実による、生産性向上サポートおよび失業回避
- (ア) 多様性・応用性・変化対応性の涵養を意図した、社会人再教育・職業再訓練の充実
(特に企業 OB/OG や現役企業人と、大学教員との、社会人再教育現場における交流の大幅拡大)
 - (イ) その基礎としての初等・中等・高等教育体制における「職業準備教育」の強化
(特に、欧米のスタンダードであり、また AI/IoT を使いこなすカギである「プロセス教育」を、コンピュータ教育と共に、「情報教育」系科目の柱に)
- (3) 国内外シームレスな AI・IoT クラウド基盤の充実拡大
- (ア) 専門知識が必ずしも深くなくとも使いこなせるような操作性と、十分なセキュリティとが備わった「日本発・グローバルクラウドプラットフォーム」の充実
 - (イ) アプリケーション・プログラム・インタフェース (API) 等の積極活用により、「旧来のシステムでも繋いで使いこなせる」仕組みの充実
 - (ウ) AI・IoT クラウド基盤利活用により、投資対効果・費用対効果が出る規模に至るまで乗り越えるべきステージ、いわゆる「死の谷 (キャズム)」を超えていけるような、新たなリスクマネー供給・貸与の仕組みの開発
- (4) AI・IoT の技術革新と歩を一とした、精神的・肉体的に健康な住みよい社会の充実
- (ア) 技術革新等に伴う労働・生活スタイルの変化に対応しつつ、多面的な政策評価を通じた、検討・実行・振り返り (PDCA サイクル) による、精神的・肉体的な健康格差解消に向けた、楽観的かつ継続的な取り組み
(特に、「健康経営」への取り組み強化を旗印とした、起業と労働者 (OB/OG)、医療機関とをつなぐ、各健康保険組合との積極的連携)
 - (イ) 「一所懸命」と「働き方改革」の両立する姿の提示、およびそれに向けた議論強化

(農耕民族 x AI・IoT のライフスタイル最適解)

これらを通じて、「人口減少トレンドにおいても、AI・IoT 基盤の活用によるグローバル需要への柔軟な対応体制づくりによって、継続的な生産性向上を牽引していく」という、新たな経済・社会・組織モデルを構築・提示していくべきである。

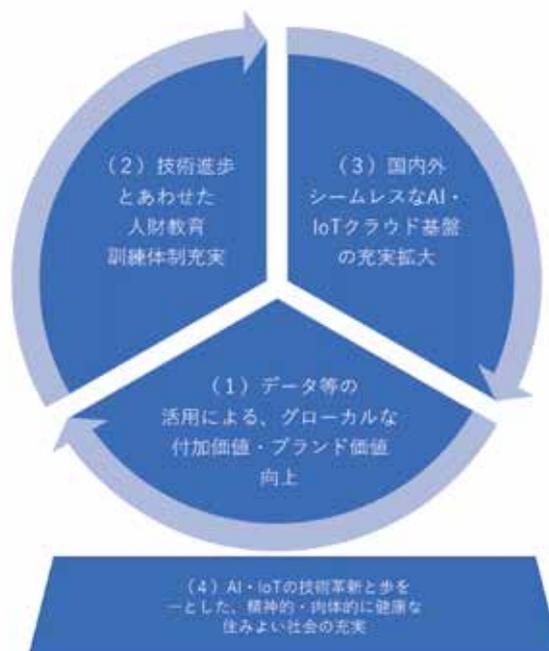


図 3.3 新たな社会・経済・組織モデルのイメージ
(筆者作成)

【参考文献】

- 岩本晃一・田上雄太 (2018) 「人工知能 AI 等が雇用に与える影響」 RIETI Policy Discussion Paper 独立行政法人経済産業研究所
- OECD. (2015). *Data-Driven Innovation; Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing (邦訳「OECD ビッグデータ白書」, 2018 明石書店)
- 大川原文明・富樫勝彦 (2018) 「正攻法の業務改革」 現代書林
- 経済産業省 (2017) 「「Connected Industries」 東京イニシアティブ 2017」
<http://www.meti.go.jp/press/2017/10/20171002012/20171002012-1.pdf> (2018年11月18日アクセス)
- 経済産業省 (2018) 「通商白書 2018」
- 経済産業省・厚生労働省・文部科学省 (2018) 「2018年版ものづくり白書」
- 近藤克則 (2017) 「健康格差社会への処方箋」 医学書院
- 坂野慎二 (2017) 「統一ドイツ教育の多様性と質保証 日本への示唆」 東信堂
- 首相官邸 日本経済再生本部 (2018) 「未来投資戦略 2018」

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf (2018年11月18日アクセス)

内閣府 経済財政諮問会議「選択する未来」委員会 (2015)「選択する未来 ―人口推計から見えてくる未来像―」<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/sentakku/index.html> (2018年11月18日アクセス)

西岡健一 (2018)「製造業のサービス化」戦略、中央経済社

藤本隆宏・新宅純二郎・青島矢一編 (2015)「日本のものづくりの底力」東洋経済新報社

山本勲・黒田祥子 (2014)「労働時間の経済分析 超高齢社会の働き方を展望する」日本経済新聞出版社

従来のメンバーシップ型雇用の良い点を取り込む形でのジョブ型雇用

提言 4：「従来のメンバーシップ型雇用の良い点を取り込む形でのジョブ型雇用」を日本の転換期における雇用体系として取り入れよ

(趣旨)

これまでの日本の雇用である「メンバーシップ型雇用」は、現在の日本の経済環境およびこれからの労働環境を考えると変化が不可避である。しかしながら一足飛びに欧米で主流の「ジョブ型雇用」に転換するのではなく、これまでの日本企業の強さの源泉であった日本的雇用システムの良さを意識し、転換期の混乱を極力抑えた形での「日本の現状を踏まえたジョブ型雇用」というものをステップの一段階として取り入れよ。

1. 「働き方」に関する歴史的背景の考察

1.1 冷戦期までの日本の「働き方」環境

現在の日本的雇用システムは、1950年代からの高度成長期におおむね確立していったと云われている。当時は、労働者の圧倒的多数が中卒以下の学歴という状況下で、急激な技術進歩に対応する必要があり、大企業は、優秀な学生を卒業後ただちに正社員として採用し時間をかけて社内教育（OJT等）で育て、その代わり長期継続して勤務し後々成果をあげてもらおう、という雇用形態を採るようになった。

こうした雇用形態をもとに「三種の神器（年功序列、終身雇用、企業別労働組合）」を特徴とする日本的雇用システムが確立した。従業員は何の技術技能もない状態で雇用され、不断のOJT教育で仕事を覚え、次第に技術技能を向上させるとともに昇格昇給し、定年まで働くようになった。少なくとも若手から中堅社員になるころまでは、会社で仕事の経験を重ねることと職務遂行能力が向上することには、一定の相関関係があり、年功給・職能給制度と親和性が高い。また年功給は、結婚・子育てといった次第に「カネがかかる」ライフステージの生活保障に資する機能も担った。

また景気循環で一時的に不況になっても、企業は終身雇用を守ろうとするが、その調整代を残業時間の増減に求めたため、通常時には残業が当然となり長時間労働が慢性化した。

なお終身雇用といっても定年退職制度が設けられ、一定の年齢（1950年代には50歳）に達した全従業員を一律に解雇していった。ここで後払い賃金の性格をもつ多額の退職金が支給されるため、労働者も終身雇用への拘りを強めた。

この日本的雇用システムは最初大企業中心に採用されたが、高度成長の進展に伴い長期間人手不足が続いたこともあり、中小企業の中にも制度として取り入れる会社が現れていき、1970年代には日本の高度成長の原動力の一つと評価されるに至った。

日本的雇用システムの拡がりに呼応して、他の制度もこれを前提とする形となっていた。その1つが、税・社会保障制度で、多くの人が終身雇用されれば、失業対策や職業紹介事業はその分小規模でよくなる。年功給には生活保障機能があるが、賃金の中には家族手当、

住宅手当など労働の対価でなく直接に生活保障の手当機能が付与されたものもあった。終身雇用の代償として長時間労働や単身赴任等が正社員たる夫に課せられるため、妻は専業主婦となり、育児はもちろん高齢化した親の介護のほとんどを負担した。国は小児・老人のための社会保障・社会福祉費負担を軽くした代わりに、専業主婦に対し税制では配偶者控除を、厚生年金では3号年金（専業主婦は保険料を払わなくても、夫の保険料のみで年金受給権が与えられる）という優遇制度を設けた。そのため、女性は正社員として採用されることはほとんど無く、結婚後も優遇措置を受けられる範囲で、低賃金・短時間のパート労働に従事するようになった。また退職金への所得課税も、退職金の多寡に呼応し雇用期間が長期になるほど控除額が増えていくなどの優遇措置を受けた。

教育制度では、企業が従業員教育を社内教育（OJT等）で賄うこととした半面、学校での職業教育を軽視したため、学校は職業教育を事実上放棄してしまった。大学進学を目指さない生徒まで「普通科」高校に通い、大学でも一部の理工系を除いて職業教育が行われることはなかった。企業が学校に求めたのは社内教育の吸収力を保証する「じあたま地頭の良い子」の担保を、高校では学校推薦、大学では序列（最終的には入学試験時の偏差値）に求めたため、厳しい受験競争が繰り広げられた。

1.2 経済のグローバル化に伴う日本の「働き方」環境

1991年旧ソ連邦の解体で冷戦がほぼ終了すると、先進国から途上国に向けての巨額の資本移動が始まったが、特に1992年の鄧小平「南巡講話」以降中国が大きな受け皿になり、急速に工業化が進み新たな「世界の工場」となっていき、2001年にはWTOに加盟するまでにいたった。大戦後各国では、貿易の自由化を皮切りに経済の自由化が順次進んでいったが、1990～2000年代には資本取引や金融の自由化も進み、世界の経済・技術環境は急速にグローバル化していった。日本は戦後以降初めて、低賃金の新興国との競争で本格的に「追われる立場」に立たされ、競争力に衰えをみせていった。

グローバル化の推進力になったのは、ICT革命である。技術進歩のスピードが格段に早まるとともにデジタル化も進んだ結果、ノウハウは即データ化されインターネットを通じて即時かつ全世界に共有されてしまうようになった。米国企業が世界の新製品を開発・新市場を開拓し台湾や中国のEMSが生産を受託するシステムが構築され、「現場力」「カイゼン」を武器とした日本のモノづくりの優位性は新製品の開発から生産まで大きく揺らいだ。

そもそも年功序列と終身雇用は、企業規模が拡大し続けられない限りは、いずれ人件費の過大やポスト不足という壁に直面するため、こういった環境変化で日本企業の成長が減速してしまった1990年代には、日本的雇用システムも変質を余儀なくされるようになった。

当時実際に行われたのは、正社員の新卒一括採用数を削減することと、従業員の一部を「非正規雇用」にすることで人件費を引き下げることであった。その動きを主導したと言われるのが、1995年に日経連（現・経団連）が公表した『新時代の「日本的経営」』という報

告で、従業員を (1)従来のメンバーシップ型正社員をイメージした「長期蓄積能力活用型グループ」、(2)スペシャリストをイメージしたと考えられる「高度専門能力活用型グループ」、(3)より定型的な業務に携わる「雇用柔軟型グループ」の3種類に分類し、雇用ポートフォリオを形成することが提唱された。しかしスペシャリストが活用されることは少なく、正社員としての雇用の一部が「雇用柔軟型」という名の派遣労働者やパート労働者に代替されただけで、この頃から日本の労働市場ではこれら非正規労働者が急増していく。

1986年労働者派遣法が施行されたが、制定時には我が国における雇用慣行との調和に留意し常用雇用の代替を促すこととならないよう十分に配慮する必要がある、とされていた。その後同法は数次にわたる見直しが行われている。1999年の改正では、派遣業務の適用対象をネガティブリスト方式に変更し対象業務を拡大し、2004年の改正では、製造業への派遣が解禁された。ところがその後非正規雇用問題がクローズアップされ、2012年の改正では、一転して日雇い派遣の原則廃止やグループ企業内派遣の規制に加え不合理な労働条件の禁止のように規制強化が進んだ。

1990年代以降も、採用人数が減っても正社員については日本的雇用システムが守られていたが、派遣労働者は契約期間が短期で、契約期間を延長・長期化し、実際には正社員と同一の労働をしたとしても、社内教育は施されないし賃金もほとんど上がらないため、処遇の不公平感が増大するばかりであった。

2016年9月に政府は働き方改革実現会議を設置し、2017年3月の第10回実現会議において「働き方改革実行計画」を決定した。この中で「長時間労働の是正」と共に「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」が重点項目として挙げられ、法政策整備を進め、国会での審議を経て、2018年6月29日に「働き方改革関連法案」が成立した。

2. 現在の労働環境の問題

我が国は、2015年-2040年-2065年と50年間で、年少人口割合が12%-11%-10%と低下するのに対して、老年人口割合は27%-35%-38%と上昇し、総人口が減少するだけでなく急激な少子高齢化の進展が見込まれている。生産年齢人口は1990年代をピークに減少を続け、予測によれば、2015年に比べて2040年には1680万人、2065年には3130万人減り、半世紀の間に4割も減少するという。現時点ですでに生じている労働力不足問題は、今後更に拡大していく見込みであり、有効な対策を打っていくことが急務である。(図4.1)

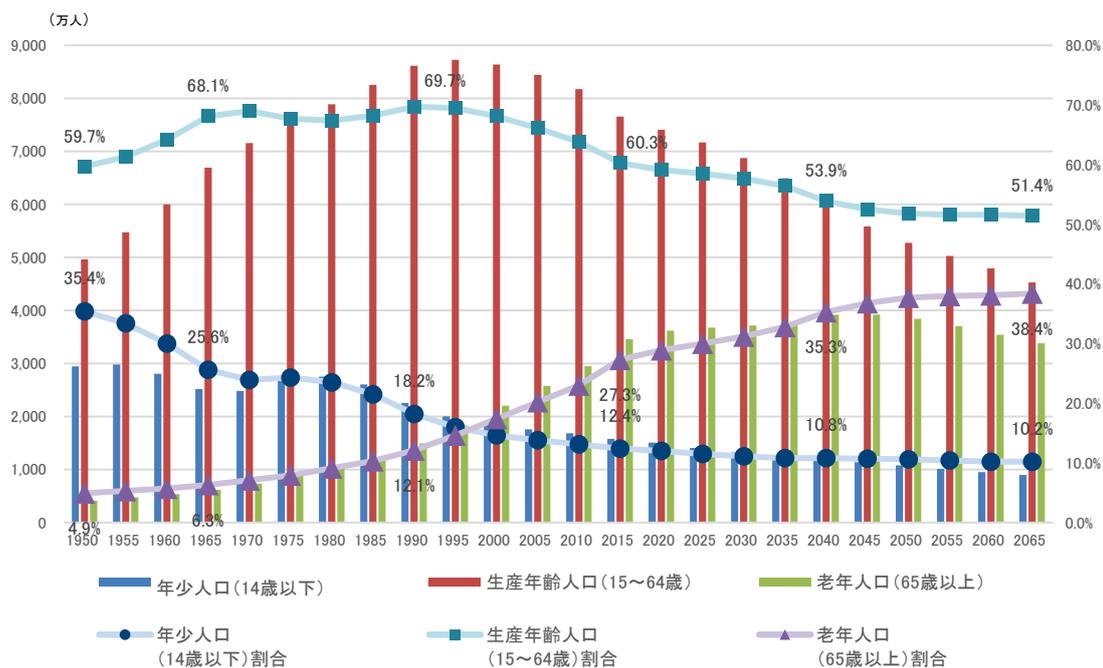


図4.1；年齢3区分別人口および人口割合の推移と予測

備考：総務省統計局「国勢調査」（年齢不詳の人口を按分して含めた。）及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在人口）より作成

労働力不足問題への対策としては、(1)新たな労働参加者の獲得、(2)労働生産性の向上、(3)企業の海外進出促進、といったことが挙げられるが、本章では、この中で(1)新たな労働参加者の獲得に関し、国内からどのように求めていくべきかを論じていきたい。

1990年以降、労働者の多数が属する生産年齢人口(15~64歳)での就業率をみると、男性は長年8割を超えて推移しており、就業者数減がつづいている。女性の就業率は上昇して2016年で66%になっており、就業者数は微増している。65歳以上の老年人口での就業率をみると、男性は30%、女性は15%程度であり、いずれもこの四半世紀で倍増している。これからみて、今後国内で新たに労働参加者を期待できるのは、主に女性と高齢者である。(図4.2)

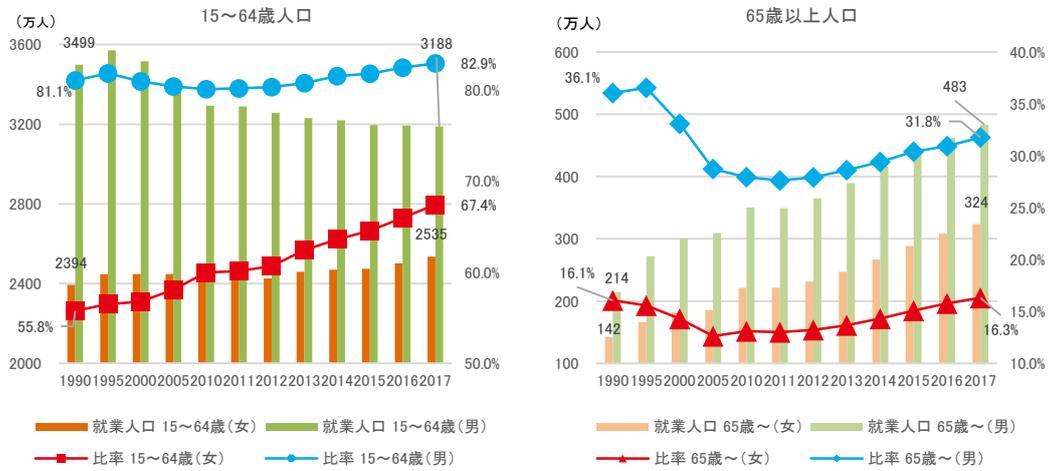


図4.2；就業人口・就業率の推移
備考：総務省「労働力調査（基本集計）」より作成。

ところで、少なくとも1990年以降、正規雇用労働者はほとんど増減していない(1990年35百万人→2017年34百万人)のに対し、非正規雇用労働者は増え続けた(1990年9百万人→2017年19百万人)結果、近年では非正規雇用労働者比率が4割近くを占めるようになっている。この人数増には、主として女性と高齢者層が寄与してきた。(図4.3)

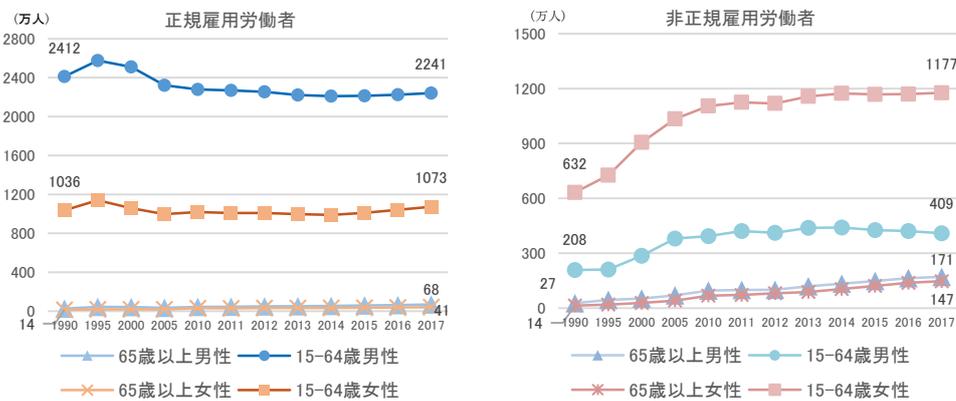


図4.3；就業人口の推移(正規・非正規雇用別)
備考：1999年までは総務省統計局「労働力調査（特別調査）」（2月調査）長期時系列表9、2004年以降は総務省統計局「労働力調査（詳細集計）」（年平均）長期時系列表10。より作成。

この正規と非正規という非常に異なる雇用形態がもたらす問題点は大きく二つある。すなわち賃金と労働時間の格差である。

2.1 正規・非正規雇用形態の併存の問題点

正規雇用労働者とは日本的雇用システムにおいて年功序列で処遇・終身雇用される人々のことであり、反対に非正規雇用労働者とは年功は特段評価されず終身雇用とは考えられていない人々である。正規雇用労働者は、長時間労働も厭わない一方、賃金は年を経るごとに上昇するのに対して、非正規雇用労働者の賃金は年功給の要素が乏しい代わりに、特にパート労働などでは労働時間は非常に限定的である。

わが国の年間労働時間は、この20年余全体としては減少しているが、実際には一般労働者(多くは正規雇用労働者)の半分程度の労働時間であるパートタイム労働者の構成比率が高まってきているだけで、一般労働者の年間総労働時間は2000時間超のままほとんど変わっていない。(図4.4)

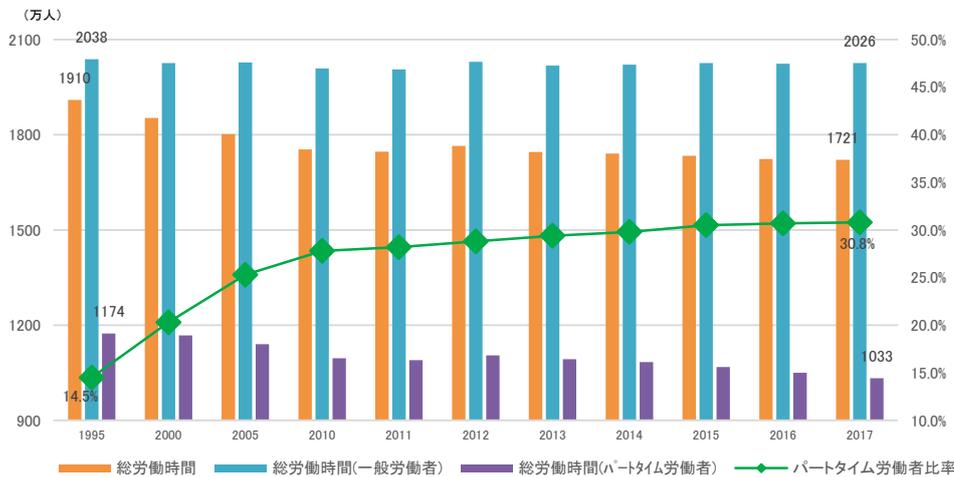


図 4.4 ; 年間総労働時間推移

備考：厚生労働省「我が国における時間外労働の現状」「毎月勤労統計調査」より作成。
(対象) 事業所規模 5 人以上

一方、賃金・給与の格差は、年齢が上がるほどに正規雇用と非正規雇用間で依然顕著である。かつ、男性と女性との間の格差も大きい。(図4.5)⁹¹

⁹¹ 図 5 では所定内賃金額を比較しているが、賞与等の額の差異は大きく、退職金は正規社員でなければほとんど支給されないため、総額格差はさらに大きい。

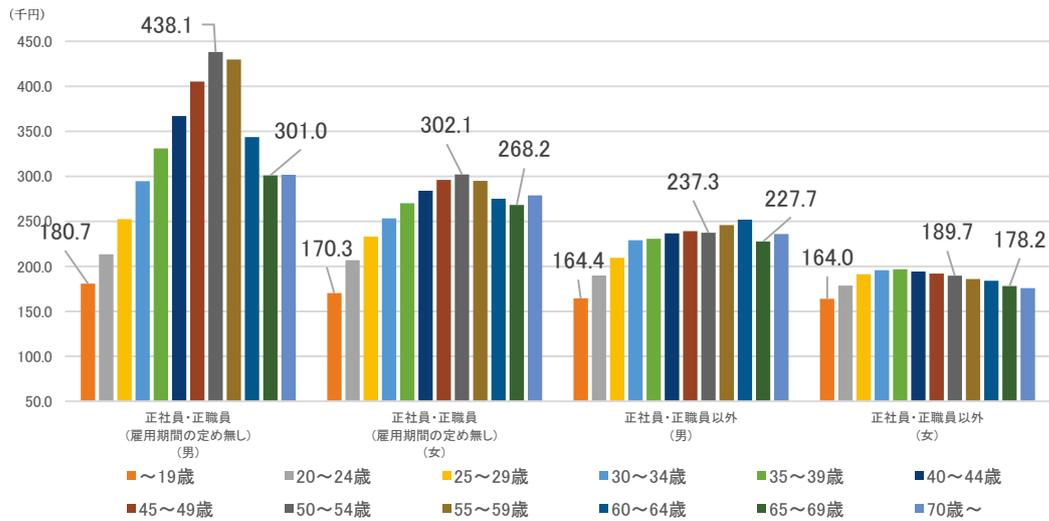


図4.5; 雇用形態別・男女別・年齢階級別 所定内給与額
(対象) 民営事業所(産業計)・企業規模が10人以上の企業

2017年(平均)の非正規雇用労働者は男性580万人、女性1324万人と男性は女性の1/2弱であった。生産年齢人口のうち25歳から54歳までの階層では特に男性の数が少ない一方、女性の多くがパートタイム労働に従事している。(表4.1)

表4.1; 雇用形態別労働人口(2017年)

(万人)							
男性	パート	アルバイト	派遣社員	契約社員	嘱託	その他	合計
15-24歳(うち在学中を除く)	5	21	4	9	1	3	43
25-34歳	13	29	12	26	3	6	89
35-44歳	10	16	12	22	2	5	67
45-54歳	10	13	10	19	3	5	60
55-64歳	25	19	7	48	41	10	150
65歳以上	50	42	9	32	26	12	171
合計	113	140	54	156	76	41	580

女性	パート	アルバイト	派遣社員	契約社員	嘱託	その他	合計
15-24歳(うち在学中を除く)	15	23	6	9	1	2	56
25-34歳	93	34	19	30	5	5	186
35-44歳	208	27	24	32	9	8	308
45-54歳	258	23	22	32	10	9	354
55-64歳	201	16	8	25	15	8	273
65歳以上	109	14	4	8	6	6	147
合計	884	137	83	136	46	38	1324

備考: 総務省「労働力調査(詳細集計)」より作成。

このように、日本型雇用システムは、今でも男性正社員の年功序列・終身雇用制を維持するため、不足する要員の多くを女性・高齢者を主とする非正規雇用労働者(特に全体の半数近くを占める女性のパートタイム労働者)に頼っているといえよう。

2.2 正規雇用労働者以外の人々の労働理由・意欲

現在職に就いている人が非正規雇用を選んだ理由別としては、男女とも自分の都合のよい時間に働きたいという人が3割弱を占める一方、正規雇用の仕事がないからとする人も、男性で2割、女性で1割である。家事・育児・介護のためとする女性が17%いるのに対し男性は1%にすぎない。女性の方が生活上時間的な制約を受けやすく、残業や休日出勤に対応することが難しいことが、非正規雇用を選択する理由となっていることが推定できる。(図4.6)

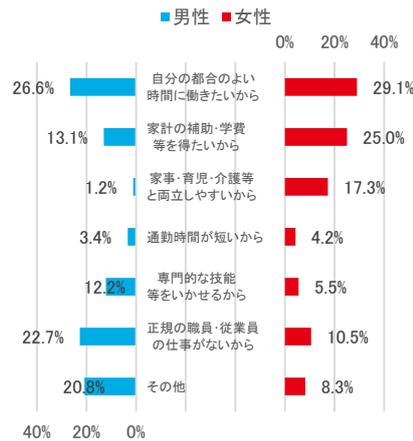


図4.6：非正規雇用を選んだ理由

備考：総務省「労働力調査（詳細集計）」より作成。
 (対象) 非正規雇用を選択した理由が「正規雇用の仕事なかった」とされる人

現在職に就いていない非就業者の中には就業希望がありながら求職活動していない人も多く、25歳から64歳の女性では男性の5倍に達する。この中で結婚・出産を機に退職し、再就職にチャレンジさえできない女性の数も無視できない。(図4.7)

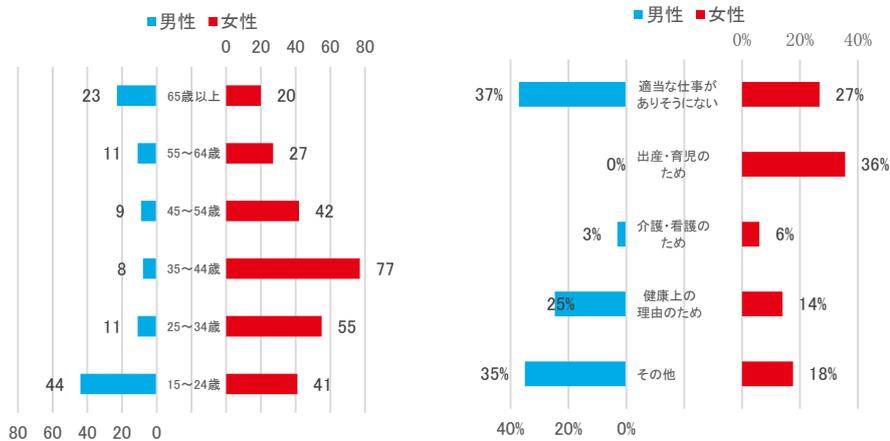


図4.7：就業希望がありながら求職していない理由

備考：総務省「労働力調査（詳細集計）」より作成。
 (対象) 就業を希望しながら求職していない非就業の人

高齢者に関しては、現在仕事をしている60～64歳の労働者のうち男女とも3割程度が65歳以上になっても働くことが決まっているか働きたいと考えている(3割ほどは未定)。現在働いている65～69歳の労働者のうち約3割も働くことが決まっているか働きたいと考えている。また、2割ほどの人が年金を補うため働かねばならない状況にある。(表4.2)

表4.2；高齢労働者の仕事の継続希望（2014年6月現在）

65歳以降の仕事の継続希望

60～64歳	まだ決めていない。わからない。	仕事はしたくない。仕事からは引退するつもり。	自分の健康、家庭の事情等で働けないと思う	健康ではあるが、…体力等を要するので働けないと思う	採用してくれる職場があるならぜひ働きたい。	すでに働くことが(ほぼ)決まっている。	その他・無回答
男性	33.2%	12.3%	1.1%	3.5%	13.5%	14.9%	21.5%
女性	28.8%	10.8%	3.4%	3.2%	13.5%	17.3%	23.1%
合計	31.4%	11.7%	2.0%	3.4%	13.5%	15.9%	22.1%

70歳以降の仕事の継続希望

65～69歳	まだ決めていない。わからない。	もう十分働いたので、引退して好きなことを楽しみたい。	年金だけでは生活ができないので、なお働かねばならない。	生きがいや健康のため元気な限り働きたい。	すでに働くことが(ほぼ)決まっている。	その他・無回答
男性	24.4%	11.0%	20.6%	28.2%	3.5%	12.4%
女性	22.3%	9.8%	16.8%	34.1%	1.6%	15.6%
合計	23.4%	10.4%	18.9%	30.8%	2.6%	13.8%

備考：独立行政法人 労働政策研究・研修機構「60代の雇用・生活調査」より作成

一方、就業していない60歳代の中で就業意欲のある人の比率は男性4割、女性2割ほどを占めているが、そのうち男性で4割、女性で3割ほどの人は、適当な仕事が見つからなかったことを理由としている。その他も多くは本人か家族の健康上の理由を挙げている。どのようにすれば意欲のある高齢者への適切な職の提供ができるか、検討していく必要がある。(表4.3)

表 4.3；高齢非就業者のうち仕事に就けなかった理由（2014年6月現在）

		仕事をしたいと思わなかった。・無回答	仕事をしたいと思いがら仕事に就けなかった	仕事に就けなかった人の理由						
				適当な仕事が見つからなかった。	起業・開業の準備中だった。	請負や内職の仕事の注文が来なかった。	本人の健康上の理由	家族の健康上の理由	その他家庭の事情	その他・無回答
男性	計	64.9%	35.0%	40.8%	1.2%	3.0%	35.6%	12.9%	4.0%	2.5%
	60～64歳	57.1%	42.9%	43.0%	1.4%	1.3%	35.7%	12.2%	3.5%	3.0%
	65～69歳	70.2%	29.8%	38.7%	0.9%	4.6%	35.6%	13.7%	4.4%	2.0%
女性	計	79.4%	20.6%	31.5%	0.0%	0.0%	29.7%	18.9%	15.1%	4.7%
	60～64歳	79.5%	20.5%	27.0%	0.0%	0.0%	32.6%	20.0%	15.8%	4.4%
	65～69歳	79.3%	20.7%	35.5%	0.0%	0.0%	27.1%	18.0%	14.5%	4.9%
合計	計	74.1%	26.0%	36.2%	0.6%	1.5%	32.7%	15.9%	9.5%	3.6%
	60～64歳	72.0%	28.0%	35.2%	0.7%	0.7%	34.2%	16.0%	9.5%	3.8%
	65～69歳	75.6%	24.4%	37.1%	0.5%	2.3%	31.3%	15.8%	9.5%	3.5%

備考：独立行政法人 労働政策研究・研修機構「60代の雇用・生活調査」より作成

このように、女性も高齢者も、フルタイムで働きたい人、パートタイムであれば働ける人は多い。彼らを活かせる対策が急務である。しかし、多くの人は現行制度下で正規雇用されることが困難であろう。

そもそも非正規雇用との賃金、労働時間その他労働条件の相違の大きさは、いずれの雇用形態にもそぐわない多数の人を雇用から排除しているのではないか。

3. これからの働き方に関する提言

3.1 新たな雇用体系として「ジョブ型雇用」に転換せよ

戦後構築された日本的雇用システムは、経済のグローバル化に伴い変質しつつある。この状況下において、労働政策研究所の濱口桂一郎所長は、「メンバーシップ型雇用」と「ジョブ型雇用」という概念を提示した。

メンバーシップ型雇用では、労働者が従事すべき職務は「雇用契約で特定されているわけでなく「あるときにどの職務に従事するかは、基本的には使用者の命令によって決まる（濱口,2009, p3）。この職務の範囲や場所が限定されていない「無限定正社員」（≒所謂「総合職」社員）については、採用は新卒一括採用、教育は主に OJT や社内研修、評価は職務遂行能力の高低による。職務範囲や場所に限定はなく使用者の任意で配置転換も行われるが、これは使用者にとって権利である一方義務でもあり、不景気になっても雇用維持のためあらゆる努力をすることが課せられている。ただし定年による一括解雇は認められている。また、従業員が同一企業内・別業務間を異動していき、賃金その他処遇も企業単位で決まるため、賃金も年功・職能給が中心になり、労働組合も企業ごとに結成される。このように、日本型雇用システムの特徴たる「三種の神器」（年功序列、終身雇用、企業別労組）はメンバーシップ型雇用の「コロラリー（論理的帰結）として導き出され」（濱口,2009, p4）。

メンバーシップ型雇用が日本企業に特有の雇用形態なのに対して、ジョブ型雇用は、欧米等の諸外国が主に採用している雇用形態である。「雇用契約でその内容を明確に定めて、その範囲内の労働についてのみ労働者は義務を負い、「使用者は権利を持つ」のであって、「特定された労働の種類のことを職務（ジョブ）とい」う（濱口,2009, p2）。企業はジョブの範囲で必要な人材を求め、労働者は自分の専門スキルを活かして適切なジョブを選択する。そのため企業は、社内教育するまでもなく、ジョブの範囲で必要かつ優秀な労働者を確保することができる。年齢・勤続年数や能力向上を理由とした昇給も必要がない。また企業は、合意なく配置転換できないが、ジョブ自体がなくなった労働者は雇用維持の努力をするまでもなく解雇できる。労働者から見ると、ジョブを遂行するスキルがあるかどうかの問題であって、努力してスキルを上げれば、より高賃金のジョブに代わることが可能になる。ジョブの範囲を逸脱した業務を行う義務はないから、同意なく別の業務・場所に異動させられることはないので、ワークライフバランスを図りやすい。

これまでの日本的雇用システムとはメンバーシップ型雇用であったが、既述のとおりこ

のシステムを継続することは困難になっている。その上、生産年齢男性を中心としたメンバーシップ型雇用が維持され、処遇も業務内容も周縁に置かれたままで、女性や高齢者の力を活かすことが可能だろうか。現在の労働環境を鑑みると、メンバーシップ型雇用から欧米で主流のジョブ型雇用への転換を進めていくことが必要なのは明らかである。

私たちは「ジョブ型正社員」という制度の導入に基本的に賛同する。

ただ、現在のメンバーシップ型雇用は定着するまでに長い年月をかけ、日本社会に適合したシステムであり、その良さを残した雇用形態として、「日本式ジョブ型雇用」といった中間形態を有効なステップとして構築していく必要があるだろう。

「日本式ジョブ型雇用」とは、現状のメンバーシップ型雇用をベースに、新規採用ではジョブ型雇用を増やし、既存の正社員に対しては希望者からジョブ型雇用への転換を進めていって、段階的にジョブ型雇用の正社員を増やしていく、という方式である。この場合、例えば既存制度と合わないジョブ型雇用対象の正社員は、いったん別会社に移籍して逆出向という形を採るとすることも選択肢としてあろう。

残るメンバーシップ型雇用に対しても、メンバーシップ的要素を順次減らしていき、最終的にはジョブ型雇用へ転換していく。最終的に全社がジョブ型雇用になるのか、一定規模のメンバーシップ型雇用を残すかどうかは、企業によって異なることになるだろう。企業によっては人事・総務部門や経営企画部門に関しては、これまでのようなジェネラリスト養成のキャリアが有効で、こういった部門にはメンバーシップ型雇用の社員を残していきたいという考えもあるだろう。

ジョブ型雇用を主とする雇用制度に至るには、段階的にでもジョブ型雇用の社員を増やしていく過程から、職業教育の制度を整える必要があること、従来の新卒一括採用から欠員補充型採用に転換すること、賃金体系を年功給・職能給から職務給に変えていくこと等、企業内にとどまらない教育制度、社会制度の根本的な改革が必要になる。それでも現在の労働環境から、ジョブ型雇用への転換が不可避であるなら、できるだけ早くに、国レベルでこのような変革にも取り組んでいく必要がある。

前述の濱口氏は、「職務範囲や労働時間および就業場所の一つ以上を限定した、期間の定めのない雇用契約を締結する正社員」という「ジョブ型正社員」というものを創出し、現在の日本の労働社会が、無限定の義務を負う「メンバーシップ型正社員」と、家計補助的低労働条件の「非正規労働者」という形で二極分解しつつあることに対し、その間に第三の類型を構築することで、対処しようとする戦略を提唱した。

これも非常に有効な考え方ではあるが、当研究所では現状のメンバーシップ型雇用をベースに、段階的にジョブ型雇用の社員を増やすと同時に、非正規労働者はジョブ型雇用の社員に転換していくという「日本式ジョブ型雇用」を転換期の雇用形態として提唱する。

なお、ジョブ型雇用での不可欠な作業は、ジョブ別の業務内容をできるだけ詳細かつ明

確に記述したジョブ・ディスクリプション（職務基準書）を作成することと、個別のジョブに賃金的評価を行うことである。特に管理部門のような定量評価しにくい部門においては作成が難しい。しかしながら、ジョブ・ディスクリプションの徹底をひたすら追求していくことにより、ジョブ型雇用への転換が可能になり、ジョブ型雇用が支配的な雇用形態になっていく。

更に、労働力の流動性を高めるためには、ジョブ・ディスクリプションを極力標準化し、企業横断的なものにしていくことが重要である。企業の独自性を担保しながらジョブ・ディスクリプションの標準化を進めていくためには、行政のリードも必要不可欠だと考える。

3.2 今期成立した「働き方改革推進法」を労働者にとって有意義になるよう運用せよ

本年6月、「働き方改革推進法」が、長時間労働の是正、正規雇用と非正規雇用の労働者間の不合理な処遇の差を解消、といったことを実現させ、労働生産性の向上を図るという目的で成立した。今後の課題は具体的にどのように運用していくのかということである。これまでも労働関連法規では、立法目的と別に解釈等で労働者に不利となってしまう格差拡大の一端となってしまうようなケースもある。

長時間労働の是正のために、時間外労働の限度時間を明確化し、三六協定違反には罰則が加えられた。他方、所謂「高度プロフェSSIONAL制度」が導入されるが、その対象となる「高度の専門」職（労基法41条の2）の指定を省令で行うことができるので、範囲拡大の懸念があると同時に、現在は一定以上の年収（1,075万円以上）の者が対象だが、これが引き下げられる懸念がある。同一労働同一賃金の実行においては、非正規雇用労働者に対する「不合理な待遇の禁止」や「差別的取り扱いの禁止」に関して、「そのようなことをしてはならない」と明文化はされていても、これに対する罰則規定がない。

過去に運用における解釈変更等で労働者に不利となったケースがあったことを考えると、「働き方改革推進法」の実施においては、明確な罰則規定が必要である。加えて法令では国会議論を必要とせず省令で対応可能とされた事項も、国民の審判を仰ぐ覚悟が必要だ。労使関係において弱者である労働者にとって有意義となる運用を実施することが、結果として労使双方にとって有益なものとなっていくであろう。

【参考文献】

- 濱口桂一郎（2009）『新しい労働社会——雇用システムの再構築へ』岩波新書
- 濱口桂一郎（2013）『若者と労働——「入社」の仕組みから解きほぐす』中公新書ラクレ
- 濱口桂一郎（2014）『日本の雇用と中高年』ちくま新書
- 八代尚宏（2015）『日本的雇用慣行を打ち破れ 働き方改革の進め方』日本経済新聞出版社
- 柳川範之（2013）『日本成長戦略 40歳定年制 経済と雇用の心配がなくなる日』さくら舎
- 小峰隆夫（2017）『ビジネスパーソン「たしなみ」としての日本経済論講義』日経BP社

若者を含めた全国民が希望を持てる社会保障制度

提言5：働き方、人口動態の変容を踏まえた抜本的見直しの下、若者を含めた全国民が希望を持てる社会保障制度を再構築せよ

(趣旨)

高度成長期時代の発想を卒業し、高齢者偏重型保障の是正、全世代による応能負担、マイナンバーやAI等をフル活用した無駄・重複・負担逃れ防止の徹底の下、健全な財政を実現する持続可能な社会保障制度を構築すべき。

1. 社会保障制度の変遷とそれを取りまく変化

我が国の社会保障制度は、戦後、国民皆保険、国民皆年金等が整えられ、1973年には「福祉元年」を迎え、高度経済成長の中、その骨格が形成されていった。しかし、高度成長期が終焉し、安定成長期、さらに長期経済低迷期を迎え、かつグローバル化が進行する中で、制度設計の前提となっていた社会・経済構造—右肩上がりの経済成長、低失業率、正規雇用・終身雇用、専業主婦と子供による核家族、充実した企業福利厚生等—が、少子高齢化の想定以上に急速な進展とともに大きく変化し、新たな社会に対応した社会保障制度の改革が求められるようになった。さらに、長期経済低迷、高齢福祉受給者の増加等による社会保障費の急増から財政状況悪化が深刻化し、財政面からも構造改革が迫られるようになった。ここでは、構造改革の必要に直面した、平成のこの30年間の社会保障制度の変遷を、厚生労働白書各年版を参考に概観する。

1.1 平成元年～10年（1989～1998年）

最初の10年は、まさに、雇用形態が日本型慣行から変化し、高齢化が急速に進行する中、少子化への危機感が高まったことへの対応の時代であった。

平成元年（1989年）、高齢化社会に対応するための財源確保のために消費税を導入（3%）するとともに、高齢者に対する保険福祉サービスを充実すべく、「高齢者保険福祉推進10年戦略（ゴールドプラン）」が策定され、平成2年（1990年）にその実施体制づくり等を目指す福祉関連8法の改正が行われ、在宅福祉サービスの推進、福祉サービスの市町村の一元化等が進められた。予想以上に急増する介護需要を踏まえて平成6年（1994年）新ゴールドプランが策定され、需要を踏まえた介護対策の充実が図られることとなった。平成9年（1997年）に消費税が5%に増税されると共に全国民で高齢者介護問題を支える仕組みとして介護保険法が制定され、平成12年（2000年）に開始する介護保険制度の制度基盤が形成された（なお、介護保険制度は世界で2番目に導入）。

また、平成2年（1990年）に「1.57」ショックにより少子化対策が重視されエンゼルプランが策定された他、女性の社会進出・共働き世帯の増加、非正規雇用の増加を踏まえた多様な働き方に対応した法整備（育児休業法（平成3年（1991年））、育児休業給付（平成6年

(1994年)等)、年金支給開始年齢の引き上げと定年延長に向けた施策(平成6年(1994年))などもこの頃進められていった。

なお、この間、悪化しつつある財政状況を改善すべく、平成9年(1997年)財政構造改革法が制定され、2003年度までの特例公債依存からの脱却等歳出改革・縮減による立て直しの具体策を定められたが、翌年はやくも経済・金融情勢が悪いとして財政再建は棚上げされ、また景気刺激策はとれど景気は回復せず、財政赤字が悪化することとなった。

1.2 平成11～20年(1999～2008年)

続いての10年は、経済構造改革、歳入・歳出一体改革の中での社会保障制度の持続可能性の確保に向けた対応を目指す時代であった。

この時期、財政については、「構造改革無くして成長なし」との標語の下、平成13年(2001年)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」で、基礎的財政収支(プライマリーバランス)黒字化を初めて目標化、翌平成14年(2002年)「2010年代初頭には国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す」、平成18年(2006年)には「2011年度には国と地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する」とした上で、目標達成のために必要な対応額試算16.5兆円のうち社会保障で1.1兆円を平成19年度(2007年度)から5年間で削減する(年2200億円)とし、平成20年(2008年)には、「歳出・歳入一体改革を徹底して進めることにより、まずは2011年度には、国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化させ、さらに、2010年代半ばにかけては、債務残高GDP比を安定的に引き下げる」とするなど、財政構造改革を推し進める努力が行われた。しかしながら、平成20年(2008年)のリーマン・ショック、世界同時不況により日本経済も低迷、財政構造悪化が更に進行することとなった。

こうした厳しい財政再建に向けた取り組みの中、高齢化の深化、及びグローバル化の進展に伴う産業構造の変化を踏まえ、現役世代の年金保険料負担が過剰とならず、かつ将来にわたって持続可能なものとするとして、平成12年(2000年)年金支給開始年齢の引き上げ、平成16年(2004年)世代間公平のためのマクロ経済スライドの導入、保険料水準の固定化等を行う年金制度改革が行われた。また、医療保険についても高齢化等に伴う財政悪化に対応すべく、平成12年(2000年)老人医療費の自己負担(1割)導入のための老人保険法改正、平成14年(2002年)サラリーマンの本人負担の引き上げ、平成18年(2006年)医療費適正化の総合的な推進、老人保険制度に代わる後期高齢者保険制度の創設(平成20年(2008年))のための医療制度改革が行われた。平成12年(2000年)に開始した介護保険に関しても、平成17年(2005年)予防重視型システムへの転換、地域密着型サービスの創設をするための改革等がおこなわれた。なお、この他、新エンゼルプラン等による子育て支援、次世代育成支援のための対策が累次行われると共に、障害者福祉改革、非正規労働者の社会問題を受けたセーフティネット強化も図られた。

1.3 平成 21 年～現在（2009 年～）

2 度の政権交代を経たこの 10 年間は財政改革の慢性的遅延と新たな税と社会保障の一体改革に向けた取り組みの時代であった。

平成 21 年（2009 年）自公政権から民主党政権に政権交代し、新政権下で社会保障費の自然増から毎年 2200 億円削減するとした方針は廃止、診療報酬引き上げ、子供手当支給などがおこなわれた。また、平成 21 年（2009 年）基礎年金の国庫負担割合を従来の 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げる国民年金法改正（ただし、平成 16 年の年金改革時にすでに道筋が付けられていた）が行われた。

一方、平成 20 年（2008 年）に議論が開始された社会保障・税一体改革の議論は継続され、平成 24 年（2012 年）「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定され、平成 25 年（2013 年）消費税増税等税制改革、介護保険の利用者負担の見直し等の社会保障制度改革、子ども・子育て支援関連法改正、マクロ経済スライドの改定、短時間労働者への厚生年金適用拡大等の年金制度改革が行われ、その段階的实施が進められている。

この改革により、社会保障費の急増による財政負担の増加を踏まえ、安定財源の確保と財政健全化を進め、全ての世代が年齢ではなく負担能力に応じて負担し支え合う仕組みを目指すと共に、子ども・子育て支援の充実をはかり、「1970 年代モデル」から「21 世紀（2025 年）日本モデル」への転換を図るとして、マクロ経済スライドに基づく年金給付の改定等組み込まれた。しかし、マクロ経済スライドはデフレ下では機能しない設計であり、かつ消費税引き上げは平成 26 年（2014 年）に 5%から 8%から引き上げられたが、10%への引き上げが 2 度先送りされるなど、財政改革は実行されず、それどころか、子供の医療費無償化といった更なる公的負担増となる改正を、財源の確実な確保なく安易に進めようという動きまで出ている。こうした中、平成 21 年（2009 年）から財政健全化にむけ、「今後 10 年以内に国・地方のプライマリーバランス黒字化の確実な達成を目指す」として以来平成 32 年（2020 年）までにはプライマリーバランスを黒字化し、更に債権残高を減らしていくとしていたが、平成 30 年（2018 年）基本方針において、「2020 年度の PB 黒字化目標の達成困難」（p.2）、「成長実現ケースの下、着実な収支改善を実現することにより、2024 年度の PB 黒字化が視野に入る。」（p.51）と、財政再建は先延ばしとなっている。

2. 財政構造改革の必要性和社会保障

なぜ、財政構造改革が必要か。我が国の財政は、慢性的な赤字構造であり、国の公債は平成 30 年（2018 年）度末 883 兆円、対 GDP 比 156%にも達しており、他の OECD 諸国と比べて桁外れに大きな累積債務を抱えているといえる。

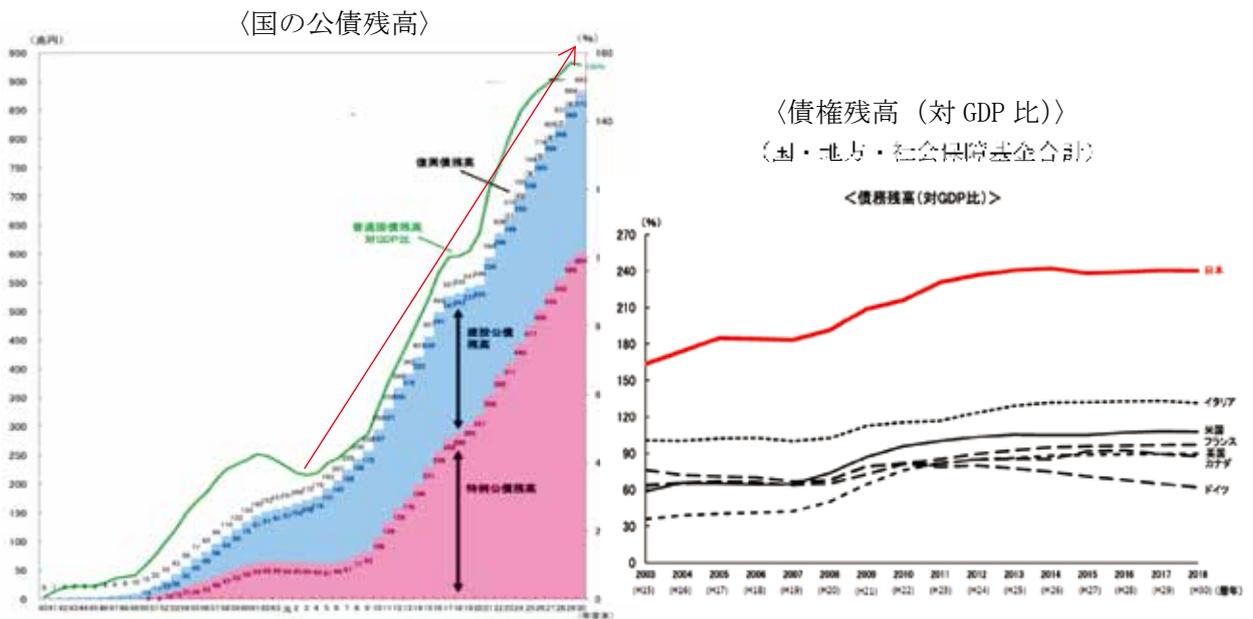


図 5.1：公債残高と債権残高の対 GDP 比の推移

(出典) 財務省 「日本の財政関係資料」(左：P3 を加工、右：p8 上図)

現在の日本国債は、国内保有率が高いため問題ない、金利が成長率よりも低ければ公債比率を下げられる、日本はギリシャ等のように財政の持続可能性が危機的状況にはならないだろうという意見もある。しかし、現在は日本への信頼の厚さ、日銀の量的緩和による超低金利により、持続性への懸念が大きくなっていないのであり、今後、金利が上昇したら、利払いの大幅増により財政赤字、債務残高が拡大し、そのことが日本国債の信頼への負の影響となり、日本国債の格付けが低下、リスクプレミアムの上昇につながりうる。また、日本国債の外国人投資家の保有割合が 1 割程度とはいえ、その取引は活発であり、かつ企業の外貨調達に担保として日本国債が使用されていることから、国内保有率が高くても海外からの日本国債への信頼が低下することにより、経済全般が大打撃を受け、政府の国債による資金調達が困難となる可能性が十分ある。これらを勘案すると財政の持続可能性が危機的状況となる可能性を否定できない。さらに、①ECB、FED も出口戦略を採り始めていることから低金利時代もいつ終わりとなってもおかしくないこと、②1 年遅れるほど財政収支改善に必要となる幅が拡大すること、③団塊の世代が 2022 年には後期高齢者となること、④財政の健全化に向けた累次の取り組みが挫折し続け、我が国の財政健全化の道筋が不透明であること等が、社会保障制度の持続可能性に対する不安を増大させ、過剰貯蓄、消費の低迷、期待インフレの低下などにつながっていること (IMF の指摘、財政制度等審議会「新たな財政健全化計画等に関する建議」平成 30 年 5 月 23 日、p2)、⑤そもそも一般歳出の約 4 分の 1 が長年国債費になっていること等の問題がある。これらを踏まえると、根拠のない成長予測を前提とした財政運営ではなく、しっかりとした財政構造改革に取り組むべきであり、も

う逃げ道はないことは明白であろう。

では、財政構造改革において、なぜ社会保障が論点となるのか。我が国の歳出の内訳を見ると、社会保険関係費の割合は、平成30年（2018年）時点歳出全体の33.7%、一般歳出の56.0%と、平成3年（1991年）の17.4%、32.8%から大幅に拡大し、財政の硬直化を招いていることがわかる。また、各年の歳出増加要因を見ると、社会保険関係費の増大がこの30年間継続して増加傾向、特に平成10年（1998年）以降主要因となっており、医療・介護関連費の義務的経費的性質も考えると、社会保障費のコントロールが財政構造改革を推進する上で最重要項目であることが明白である。なお、この間、公共事業、教育、防衛などの政策経費の歳出に占める割合は一貫して大幅に減少していたことも見逃せない。

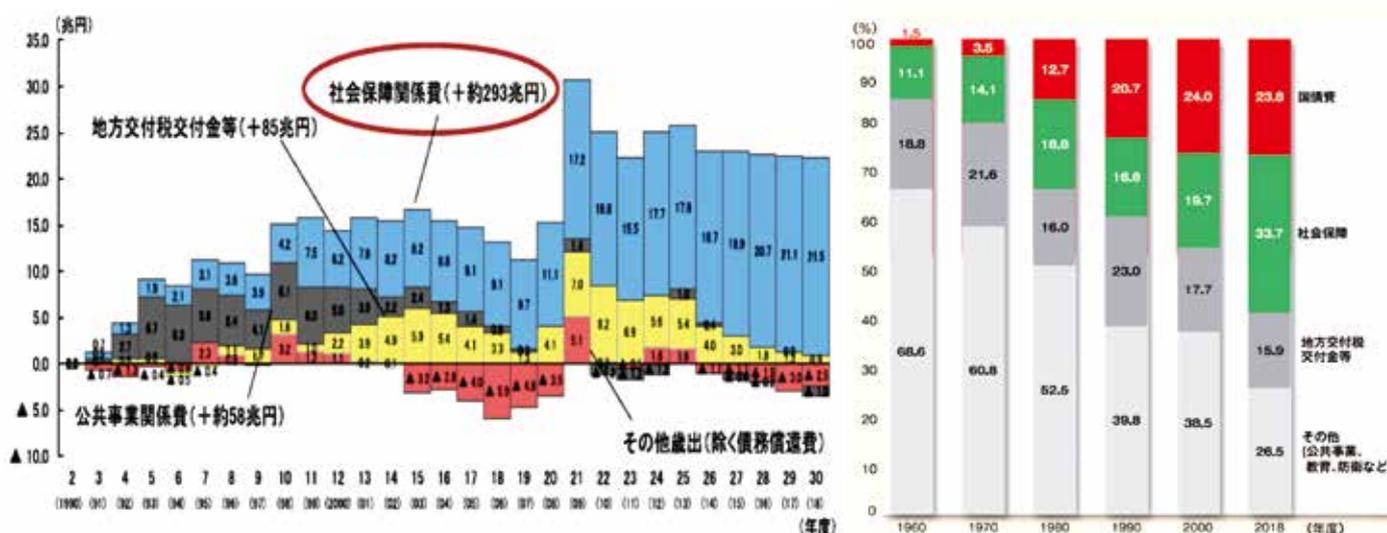


図 5.2：歳出の増加要因と歳出構造の推移

(出典) 財務省 左：「日本の財政関係資料」(p11 上図)

右：「これからの日本のために財政を考える」(p6)

続いて社会保障給付の財源から見ると、公費の占める割合が平成2年（1990年）の25%から平成27年の37%と増大している、つまり、社会保障関係の歳出の急増は、高齢化を中心とした受給者の増大のみではなく、財源の確保等を十分せず、公費補填で給付を拡大し、将来世代に負担を先送りし続ける構造となっていたと言える。

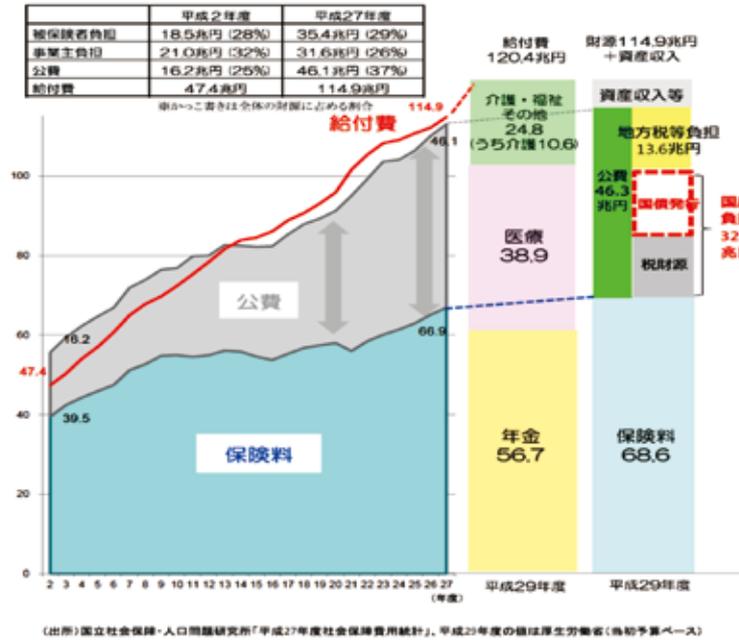


図 5.3 : 社会保障給付費の財源の推移
(出典) 財務省 「日本の財政関係資料」 (p16)

また、我が国の社会保障支出と国民負担率を OECD 諸国と比較してみると、「低負担・中給付」という、アンバランスが生じており、他国と比べても将来に負担を付け回す構造（財政悪化を前提とする構造）となっている。従って、財政構造改革のためには、特に社会保障制度の改革による給付の取捨選択と無駄の排除による膨張抑止と給付相応の財源確保が必要となっているのである。なお、このことは、厚生労働省の平成 23 年の「社会保障に関するアンケート」において、社会保障の給付内容について現状は維持できないという回答が 6 割を超えており、平成 27 年の「社会保障における公的・私的サービスに関する意識調査報告書」において社会保障の給付水準を維持し、少子高齢化による負担増はやむを得ない、給

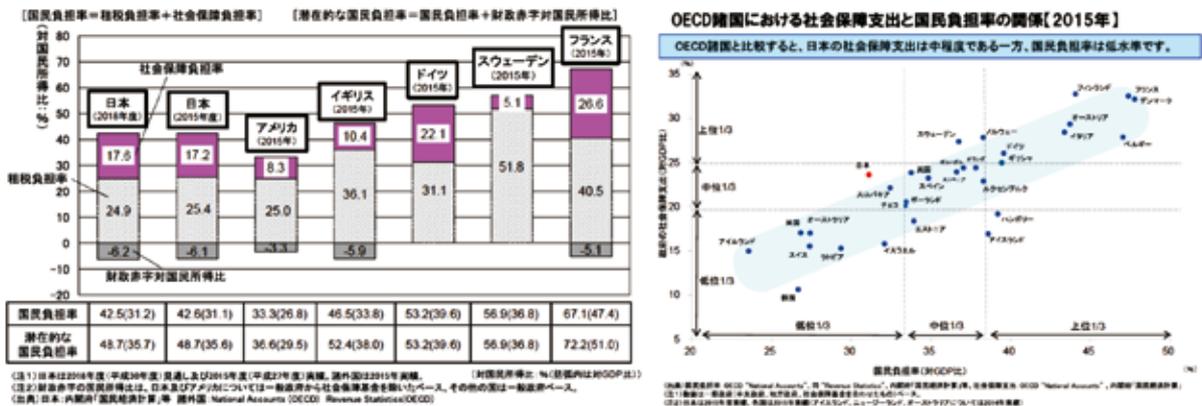


図 5.4 : 国民負担率の国際比較
(出典) 財務省 「日本の財政関係資料」 (左: p18 上図、右: p19 下図)

付水準をある程度引き下げつつ、ある程度の負担増もやむを得ないとの回答が上位にあり、合計約6割を占めていたことにも表れるように、ある程度国民全般に認識されている。

3. 若者も希望の持てる持続可能な運営へ

それではどのような対応をすべきか。現在の我が国の社会保障は、先に挙げた①低負担・中給付、の他、②高齢者中心の公的保障が特に大きい、③未だに「1970年代型」の社会・経済構造の枠から脱却できていないという構造的特徴を持つ。特に①低負担・中給付は、将来世代への財政負担の付け回しに立脚したものであり、若者層の将来不安を惹起する効果を持ち、平成30年の「骨太の方針2018」においても指摘されるように、「社会保険料の負担増、教育費用など子育て負担」(p.3)と共に、「現役世代の消費意欲を抑制し、個人消費の回復が力強さを欠く要因にもなっている」(p.3)。こうした点を踏まえ、働き方、人口動態の変容を踏まえた抜本的見直しの下、若者を含めた全国民が希望を持てる制度を再構築する必要がある。

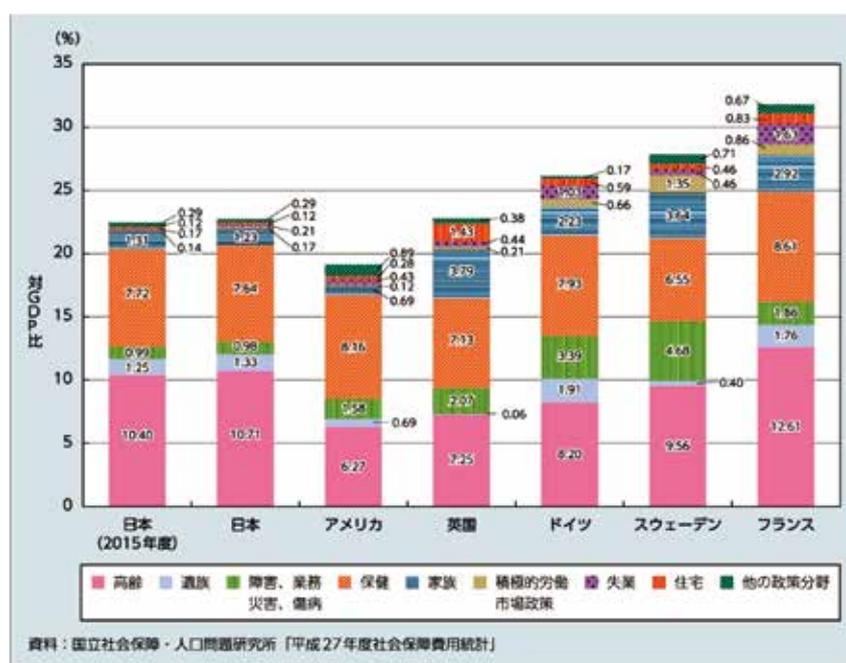


図 5.5：政策分野別社会支出の国際比較 (2013 年度)
(出典) 厚生労働省「H29 年厚生労働白書」 図表 1-2-4

そのためには、1970 年代の高度成長期時代の発想を卒業し、全世代による応能負担、マイナンバーや AI 等をフル活用した無駄・重複・負担逃れ防止の徹底の下、健全な財政を実現する持続可能な社会保障制度を構築すべきであり、その際、高齢者偏重型保障の是正、公助依存的発想から自助の重要性・必要性の認識と社会保障のコスト意識への国民啓蒙・支援を伴うことが重要であろう。その具体的方法として、例えば以下のような方法があるのでは

ないだろうか。

(1) 子供の教育、基礎健康向上支援を向上一ただし、バラマキ主義は廃止

高齢者偏重型保障を是正し、若者世代向け社会保障の比率を上げる際、人的資本向上に資する分野に集中することは、若者世代の関心が高い子育て関連であること、低所得層における過少投資により成長が阻害されうる問題を再分配によって是正する効果が期待できることを考えると有益な方法であると考えられる。しかし、単なる幼児教育から高等教育までの教育等の無償化はコスト感覚を麻痺させ、既得権益化し、過大消費、質の低下を生むことをふまえるべきである。教育について最近無償化を推し進める動きがあるが、特に突出した優位分野を持つケースについては検討の余地はあろうが、私学まで無償化する必要はなく、かつ、援助を受ける場合成績・出席率・学習時間をきっちり厳しく、例外ない制約をつけるべきである。定員割れ大学（私大の約4割）、卒業証書を与えるのみの水準の低い大学等への隠れ助成金となる可能性が大いにあること、国からお金を貰えるとなると、授業料や入学金等を上げたりする可能性が高いことを無視してはならない。既に大学進学率が OECD 内でもトップクラスである一方、大学生の大半の学習時間が1時間にも満たないこと、教育の国民負担率も最低レベルであること、教育費を理由に子供を育てぬという者もいるものの、平成27年「社会保障における公的・私的サービスに関する意識調査報告書」によると、育児休暇等の制度、子育てと仕事が両立できる職場環境を求める割合の方が高いこと、お金持ちの子沢山が見当たらないこと、教育費とは留学までもフルセットの「身の丈に合わない」ものを含んで考えるケースがあることを勘案すると、バラマキ感覚のまま無償化することは費用対効果を考えると有益ではないだろう。むしろ、初等・中等教育水準の質を高め、かつ一定以上の理解水準をクリアする率を上げることが本来は先決ではないか。また、知能の発達、生涯の健康・体力をつけるためには幼児・児童期が重要であるので、その基礎をアップするような制度（食育等含む）を整備する方がより必要な取り組みではないか。

(2) 徴収強化と自助能力に応じた負担と給付の決定

国税と社保の連携・情報共有の高度化により税及び社会保険料の徴収強化することで負担逃れを防止することが重要である。また、高齢者の方が資産を持ち、持ち家比率も大変高いことを直視し、年齢切りではなく、かつ高齢者については、資産も給付の際勘案し、一定以上の者は公費負担給付をなくす等自助能力を勘案した負担と給付とするようにすべきである。また、女性の社会進出等の社会の変化を踏まえた従来の補助のスクラップ（厚生年金の3号の特別扱いを時代の変化を踏まえて廃止し、各個人が自分の年金を持ち保険料を払うようにすること等）、国民年金保険にも一律定額ではなく収入による負担の差異をつけること、働き方に中立な保険料、働き方の多様化・終身雇用以外の在り方にも対応した年金作り（よりポータブルで、正規・非正規共に加入できるよう更に推進等）を進めるべきである。

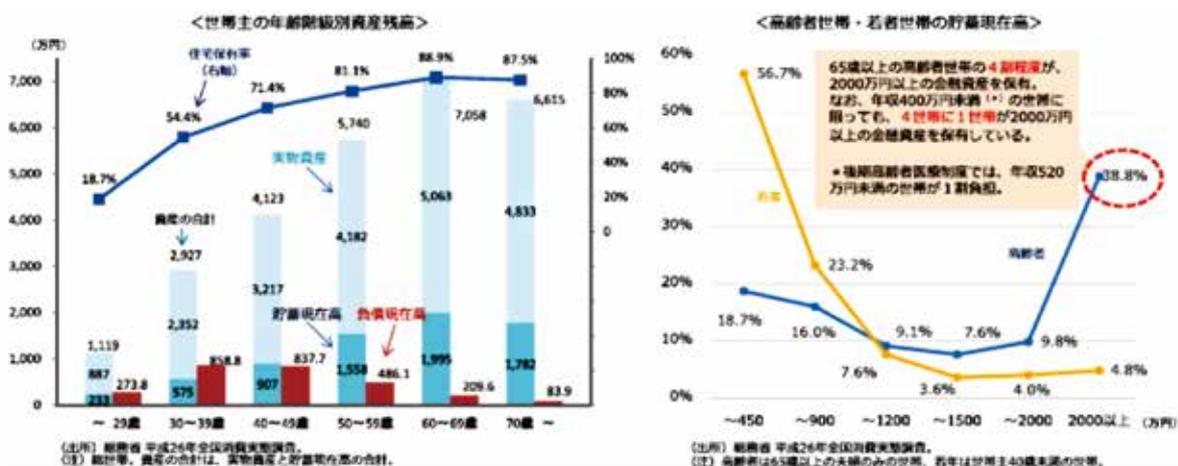


図 5.6：年齢階級別資産残高

(出典) 財政制度等審議会「新たな財政健全化に向けた建議」資料Ⅱ—1—37

(3) 無駄や重複の削減による医療・介護給付の拡大防止

特に医療については、国民皆保険による低い自己負担、フリーアクセス⁹²、出来高払いといった特性、医師数や医療機関数といった提供体制を適切にコントロールする仕組みが不十分であることから、高額医療を見ても急増している。医療・介護費は給付費に応じた公費支出となっており歯止めが効かない構造となっていることから、無駄や重複を排除すると共に効率化を進める仕組みを構築する必要がある。また、医薬の進展により高度高額医療はどんどん進んでいくことを勘案すると、公的保険の範囲につきもっとその社会的費用対効果を勘案した制約を明確につけるべきであり、かつ高度医療・高額医療もすべからず保険対象とすることは不可能であることを国民も理解すべきである。さらに、低い自己負担は安易な受診（代表例は病院の老人サロン化）を招くことを踏まえ、市販薬と同等の成分の処方薬や一定額までの医療は自助（完全自己負担）とし、ジェネリック薬があるにも関わらずそれを利用しない場合は差額を自己負担とするといった形で不必要な給付拡大を防止すべきである。

⁹² 受診する医療機関を自由に選べ、診療所から大学病院、専門病院まで、患者自身が望めばどこでも受診できること。



図 5.7：高額医療費・高額レセプト件数の推移

(出典) 財政制度等審議会「新たな財政健全化に向けた建議」 資料II—1—12

また、個人番号と電子カルテを結び付け、病院・薬局間でデータをシェアするとともに AI によるモニタリングを行うことで、重複投薬等の無駄、医療過誤、不必要な検査や治療といった過大医療を監視することも有益であろう（ただし、個人情報問題に留意が必要）。

（４）財源の拡大と恒久的財源確保なき支給の拡大の禁止

タダ飯はあり得ないことを国民も良く理解し、厳しく財政健全化の進捗をモニターし、人気取りのためのバラマキができないようにするべきである。また、財源の確保に際しては、全世代型負担とすべく消費税（消費税は観光客による消費増の恩恵も活用できる）、より再配分の要素を高めるべく財産税の増税を進めるのが有効であり、長期的段階的増税スケジュールを提示し、確実に実施すべきである。さらに、公的年金は長生きリスクへの保険であり、老後の生活を完全にカバーするものではないことを周知するとともに、個人年金や貯蓄等自助努力を促し、かつその環境（教育含む）を作り、マクロ経済スライドの下方硬直性を低成長が続くことを鑑みた設計に変更することも必要であろう。

（５）マイナンバーを最大限活用し、AI の活用、データ解析を早急に整備

特に（２）～（４）を実施するに際しては、マイナンバーを最大限活用し、年金番号と医療保険番号と税を連携したクロスチェック、AI を活用した不審な動きや間違い等の監視と問題者のブラックリスト化・摘発を進め、データ解析による社会保障・財政の PDCA 強化を行うことは有効であろう。

【参考文献】

厚生労働省「厚生労働白書」平成23年、平成26年、平成29年

厚生労働省（2012）「社会保障に関するアンケートの調査結果」

厚生労働省（2012）「少子高齢社会等調査検討事業に係る調査研究報告書」

厚生労働省（2015）「平成26年財政検証結果レポート」

厚生労働省（2017）「平成27年社会保障における公的・私的サービスに関する意識調査報告書」

財政制度等審議会（2018）「新たな財政健全化に向けた建議」

財務省（2018）「日本の財政関係資料」

財務省（2018）「これからの日本のために財政を考える」

内閣府「骨太の方針」2001～2018年

テーマ3：国際的側面への貢献と対応

自由貿易の維持・拡大に向けた日本の主導的役割

提言6：自由貿易の維持・拡大のため、日本が世界を主導せよ

(趣旨)

自由貿易を主導してきた米国の変調(トランプ[®]政権の「アメリカ・ファースト」の保護主義的通商政策)の中、日本が、保護主義への対抗、自由貿易の維持・発展のため世界を主導すべき。

1. 平成時代の世界貿易体制

1.1 平成とともに始まった WTO 体制

我が国で平成時代が始まった頃、世界では、関税引下げ等自由貿易を進める多国間の貿易交渉である「ウルグアイ・ラウンド」が行われていた。この交渉は、1986年に開始され1994年に妥結、1995年から常設の貿易に関する国際機関である世界貿易機関(WTO)が発足し、「WTO体制」が始動した。

ウルグアイ・ラウンドの成果は、工業品の関税削減率は3.9%とそれ程大きくないように見えるかもしれないが、その他以下のような貿易自由化の範囲と内容を拡大する画期的なものであった。

- ・農産品の関税化(数量制限等を関税に置き換える)
- ・貿易救済措置(アンチダンピング、補助金相殺措置、セーフガード)に対するルール強化
- ・新分野に関するルール設定(サービス貿易に関する一般協定(GATS, General Agreement on Trade in Services)、知的所有権の貿易関連の側面に関する協定(TRIPS 協定, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights))
- ・一方的措置封じ込め、輸出自主規制等灰色措置の禁止
- ・紛争処理手続のルール化
- ・WTO(World Trade Organization)発足

(注) WTOの機能：①多角的貿易協定の管理、②ラウンドの場、③貿易紛争処理、④加盟国の貿易政策のモニタリング、⑤発展途上国への貿易関連技術支援・トレーニング

この自由貿易の範囲と内容の拡大は、1979年に始まった第2次石油ショック後、1973年に始まった第1次石油ショック後に続き世界的に保護主義的動きが見られたこと、サービス貿易が増加したこと、技術革新で知的財産権の保護の必要性が高まっていたこと等が背景にあった。

我が国においては、特に、米の関税化問題で国を挙げての騒ぎとなった。結局、例外措置が認められたが、77%の関税維持の代わりに、ミニマムアクセスとして毎年一定量(初年度40万トンから徐々に増え2000年度以降毎年77万トン)を無税で輸入することを義務づ

けられた。

1.2 第二次世界大戦からの自由貿易の進展

ここで、時代は遡るが、第二次世界大戦後の自由貿易の進展の流れを確認したい。

1929年のニューヨーク株式市場の大暴落から始まった世界大恐慌は、1930年に米国が米国への輸入品に高関税を賦課する「スムート・ホーレイ関税法」を制定したことから各国の報復関税の連鎖・ブロック経済化を招くこととなった(世界の平均関税率は1932年には59%に上昇。世界貿易は1933年頃に26年の約3分の1に低下)。そして、異なる経済ブロック間(自国と自治領・植民地間の関税を低減した英国等植民地大国 vs. 日独伊等植民地非保有国)の資源や市場を巡る紛争が激化し、これが第2次世界大戦につながった。

世界はこれを反省した。1945年、米国が国際貿易機関(ITO, International Trade Organization)設立、関税相互引下げ、特惠関税の廃止を提案し、1947年には、53か国がITO憲章(ハヴァナ憲章)に合意した。しかし、内容的に、貿易以外に雇用、競争政策をも含む等野心的過ぎ、主導した米国自身も議会の反対で批准できず、2か国しか批准する国がなく発効するに至らなかった。

ただ、1948年、ITO憲章交渉と並行して多角的関税引下交渉を行った国々はその結果を活かすため、ITO憲章中の貿易関連部分のみを抜き出し、①自由、②無差別、③多角主義(全加盟国協議)を原則とする「関税及び貿易に関する一般協定(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)」を、関税引下げ等の譲歩を約束した品目のリストである譲許表を付属書とし、成立させた。なお、第2次世界大戦後の米国主導の国際経済体制である「ブレトン・ウッズ体制」は、この貿易秩序に関するGATTと、通貨・金融秩序に関するIMF(国際通貨基金)・国際復興開発銀行(IBRD)が支えた(後者のみを指す場合もある)。

その後も、世界は幾度かの多国間貿易交渉(「ラウンド」と呼ばれる。)を実施し(表6.1参照)、お互いの関税を引き下げ、自由貿易を拡大し、これと共に、世界経済も発展した。我が国は1955年にGATTに加盟、翌年の第4回ラウンド交渉から参加した。⁹³

ケネディ・ラウンドまでの各ラウンドの平均関税削減率は35%で、鉱工業品の平均関税率は9%程度になった。1950-60年代は、関税削減の効果もあり世界貿易は平均年8%成長した。

1970年代になると1973年に始まった第1次石油ショック後の非関税障壁の増加(農業補助金、アンチダンピング措置等貿易救済措置、輸出自主規制等)を踏まえ、1979年の東京ラウンドになると非関税障壁関係(標準、補助金相殺、政府調達等)のルールも合意された(東京ラウンド・コード)が、この受諾は加盟国の任意とされた。

この東京ラウンドに続き、冒頭のウルグアイ・ラウンドが行われたのであった。

⁹³ 我が国は1930年代の安価な綿布・雑貨等の輸出で欧米においてソーシャル・ダンピングと非難され、その警戒感から欧州諸国の反対でなかなかGATT加盟を果たせなかった。

表 6.1 これまでのラウンド交渉

・1947年	第1回交渉（ジュネーブ）
・1949年	第2回交渉（アヌシー）
・1951年	第3回交渉（トーキー）
・1956年	第4回交渉（ジュネーブ）
・1960～61年	ディロン・ラウンド
・1964～67年	ケネディ・ラウンド
・1973～79年	東京ラウンド
・1986～94年	ウルグアイ・ラウンド
・2001年～	ドーハ開発アジェンダ

（出典）「2017年版不公正貿易報告書」（経済産業省通商政策局編、p193）

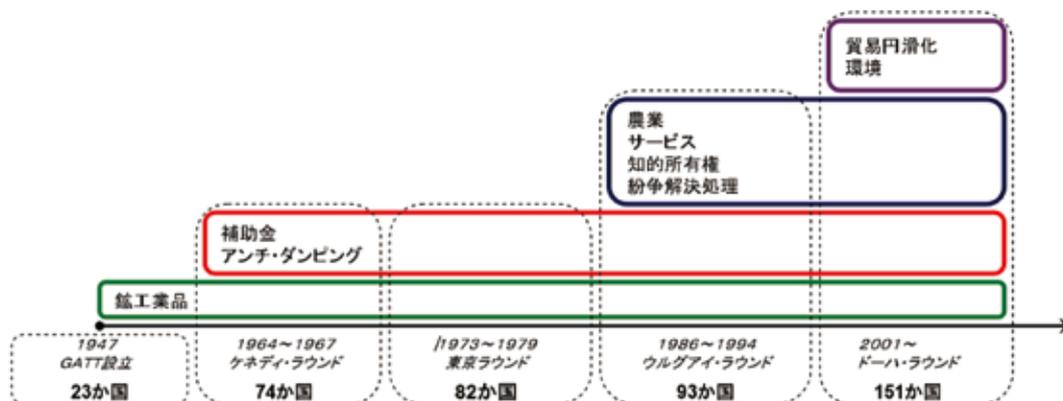


図 6.1 主なラウンドと主な交渉分野

（出典）外務省 HP「ガットから WTO へ：対象分野の拡大」⁹⁴

1.3 WTO 体制の下での動きとルール形成機能低下

1996年、コンピュータ・半導体等情報技術関連製品の関税撤廃を内容とする、「情報技術製品の貿易に関する協定(ITA, Information Technology Agreement)」が WTO の場で合意された。

しかし、1999年の WTO シアトル閣僚会議の際には、反グローバリゼーションの NGO のデモが、WTO をグローバリゼーションの象徴として、会議開催を妨害する事態が起きた。この時、デモ隊は、グローバル企業の代表としてスターバックス、ナイキ等の店を破壊し、機動隊と衝突する騒ぎも起きた。

2001年から開始されたドーハ・ラウンドは、ラウンドという言葉が好まない途上国の意向により、正式には「ドーハ開発アジェンダ」と呼ばれる。農業、鉱工業、サービス、貿易円滑化、ルール、知的財産権、開発、環境の8分野の交渉が開始されたが、農業の市場アク

⁹⁴ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/data/pdfs/kakudai.pdf> (access on November 2, 2018)

セス、農業の国内補助金、非農産品(鉱工業品)市場アクセスでの対立によって交渉は困難を極めた。それまでのラウンドでは、先進国が交渉を引っ張る(牛耳る)形で、一括・一気の自由貿易拡大を成功させてきたが、中国・インド等新興国が台頭、農業問題等扱う問題のセンシティブティの増大、WTO加盟国の増大(現在約160か国)、コンセンサス方式の全交渉分野の一括受諾方式(つまみぐいは許さない)の原則などで、WTOの場での合意形成が難しくなっている。ドーハ・ラウンドは膠着し、WTOのルール形成機能は著しく低下した⁹⁵。

なお、同年、中国がWTO加盟を果たしている。

1.4 FTAの増加

WTOの膠着の中、複数の国同志だけでお互いの関税引下げその他の自由貿易の約束を結ぶ、「自由貿易協定(FTA)」⁹⁶が増加することとなった。1980年代までの10年で世界的に10件未満しかなかったFTAは、1990年代以降加速度的に数が伸びた(北米自由貿易協定(NAFTA)は1994年発効)。さらに、2010年以降は、相当数の国や広域でFTAを締結する、メガFTA・広域FTAが増加した⁹⁷。その頂点が、世界のGDPの約4割を占める、日米等12ヶ国によるFTA、環太平洋貿易協定(TPP)の交渉妥結であった。

現在、世界全体で約300のFTAがある⁹⁸。

我が国は、FTA・EPA⁹⁹について、2017年度末時点40.3%のFTA比率¹⁰⁰を2018年までに70%にすることを目指している¹⁰¹。2018年8月現在の相手国等別の状況は以下のとおりである。¹⁰²

①発効済・署名済18:シンガポール、メキシコ、マレーシア、チリ、タイ、インドネシア、

⁹⁵ ドーハ・ラウンド全体の膠着の中、税関手続の透明性の向上及び迅速化等を内容とする「貿易の円滑化に関する協定」(2014年妥結)が、2017年2月に発効した(協定が定める加盟国の3分の2の受諾があったため)。

⁹⁶ WTOルール上、加盟国間の差別的取扱いの禁止が原則であるが、「実質上すべての貿易について関税その他の制限的通商規則を廃止する」等の条件を満たす場合には、一部の国の間だけを優遇し合うFTAが認められている。

⁹⁷ メガFTA時代は、企業によるグローバル・バリュー・チェーン(GVCs/世界大の工程間分業)の構築に対応したものであったといえよう。輸送等貿易コスト削減で可能となったグローバル・バリュー・チェーン構築によって、製品を製造する代表であるiPhoneの初代の発売は2007年であった。

グローバル・バリュー・チェーン構築のため、関税障壁撤廃・輸送技術発展での輸送費低下だけでなく、制度面での貿易コスト(進出に伴う取引費用)削減も求められるようになり、関税等国境措置(on the border)だけでなく、国内措置(behind the border)である国内規制・制度の調和・整備が重要になっている。

また、あるFTAが次のFTAを促進する、いわばドミノ効果が見られるが、これは自国がGVCsネットワークから外されたくないとの誘因から発生する。

⁹⁸ JETROによれば2017年12月時点で発行済みまたは暫定適用されているFTAは296。

⁹⁹ EPA(Economic Partnership Agreement; 経済連携協定)との呼び名は、貿易の自由化に加え、投資・人の移動・知的財産保護等のルール、協力等幅広い事項を対象としていることを強調する趣旨で使用されているが、FTA(の一種)である。

¹⁰⁰ 日本の貿易総額に占める、2017年度末時点におけるEPA/FTA発効済・署名済の国との貿易額の割合(2017年貿易額ベース)

¹⁰¹ 未来投資戦略2018(平成30年6月15日閣議決定)

¹⁰² 外務省HP <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/> (access on November 2, 2018)

ブルネイ、ASEAN 全体、フィリピン、スイス、ベトナム、インド、ペルー、オーストラリア、モンゴル、TPP12（署名済）、TPP11（署名済）、日 EU・EPA（署名済）

②交渉妥結・実質合意 1：日 ASEAN・EPA の投資サービス交渉（実質合意）

③交渉中 4：コロンビア、日中韓、東アジア地域包括的経済連携（RCEP; Regional Comprehensive Economic Partnership）、トルコ

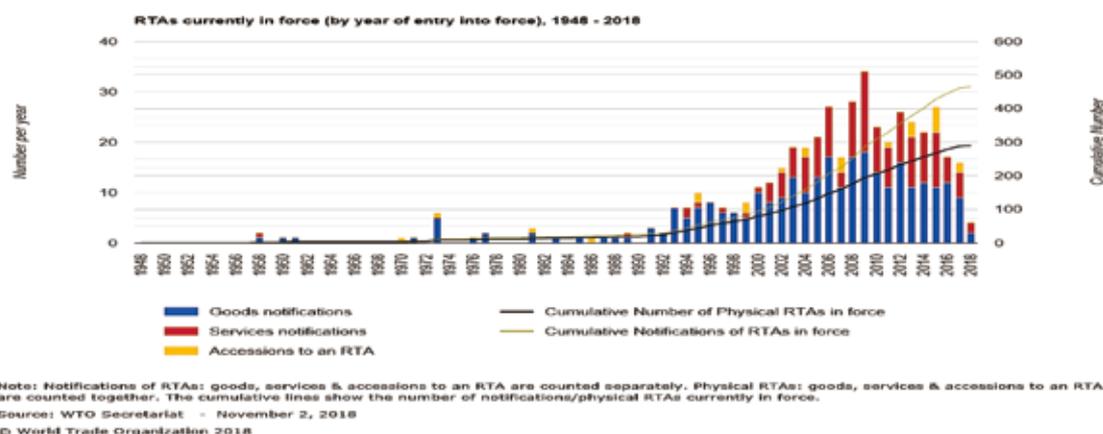


図 6.2 発行済み FTA 数

(出典) WTO の HP¹⁰³

2. 自由貿易体制の危機到来

2.1 トランプ政権による自由貿易の危機

昨年米国に誕生した、トランプ政権は、「アメリカ・ファースト」をスローガンに、貿易面では、①アメリカの貿易赤字削減、②自国ルールの WTO ルールへの優越、③二国間交渉主義（多国間主義の否定）等の原則の下、保護主義的な政策をとり、自由貿易体制は危機を迎えている。

トランプ大統領は、就任早々、米国主導で成立にこぎつけた TPP から永久に離脱した。今年に入ると、1962 年通商法 232 条に基づき安全保障を理由として鉄鋼・アルミの輸入に追加関税を発動し、EU、カナダ、メキシコ等の報復関税発動を招く事態となっている。また、同追加関税で圧力をかけ、米韓 FTA 再交渉の結果、自動車、鉄鋼、為替面等で保護主義的譲歩を勝ち取った。

米国の最大の貿易赤字国である中国とは、同追加関税措置以外に、米通商法 301 条に基づき中国の知的財産権侵害を理由に一方的な追加関税措置を発動し、中国の対抗措置により、貿易戦争の様相を呈している。

さらに、トランプ政権は、鉄鋼等と同じ安全保障の理由で、自動車・同部品の輸入に対して追加関税（20%を検討とされている。）発動のための調査を開始している。

¹⁰³ RTAs currently in force (by year of entry into force), 1948-2018, <http://rtais.wto.org/UI/Charts.aspx> (access on November 2, 2018)

こうした中で開催されたG7サミットにおいても、保護主義的主張を行うトランプ大統領と自由貿易を推進しようとする他の首脳との間での意見の相違が見られた。

トランプ政権は、第2次世界大戦後、自国が作り上げてきた自由貿易体制を崩壊させてしまうおそれがある。

2.2 自由貿易はなぜ必要か

前述のように、世界恐慌の際に米国がスムート・ホーレイ関税法で保護主義をとったことが第二次世界大戦にまでつながった、誤った歴史を繰り返してはならない。

第二次世界大戦後、1950～60年代、保護主義的な「輸入代替政策」（幼稚産業保護）を採用していた国（インドネシア（スカルノ大統領）、インド（ネルー大統領）、アルゼンチン（ペロン））は発展しなかった。他方、1970年代、自由貿易地域を使った自由貿易を採用した、台湾、韓国、シンガポール、香港は驚異の経済発展を遂げた。また、1978年に「改革開放」政策に舵を切った中国が、その後2000年にはWTO加盟も果たしつつ発展した。こうした例のように、自由貿易は成長・発展のエンジンである。

表 6.2 自由貿易のメリット等

- －貿易が10%増加→1人当たり所得4%増
 - －「開放された」対外直接投資(FDI)環境→OECD諸国の1人当たりGDPを0.75%増
 - －競争への障壁の規制緩和→OECD諸国で1人当たりGDPを2～3%増
 - －通関手続の効率化→世界の厚生が1000億ドル増
 - －農産物・工業製品の完全な貿易自由化→世界の厚生が1000億ドル増
 - ←貿易関連の長期的生産性上昇率の変化に伴う「動的」利益は上記「静的」利益の何倍にもなる。
 - ←総雇用数は増加するものの、失職もある等で、調整政策が必要
- (出典) ラヴ, ラティモア(2010) p73の記述を簡条書きにした。

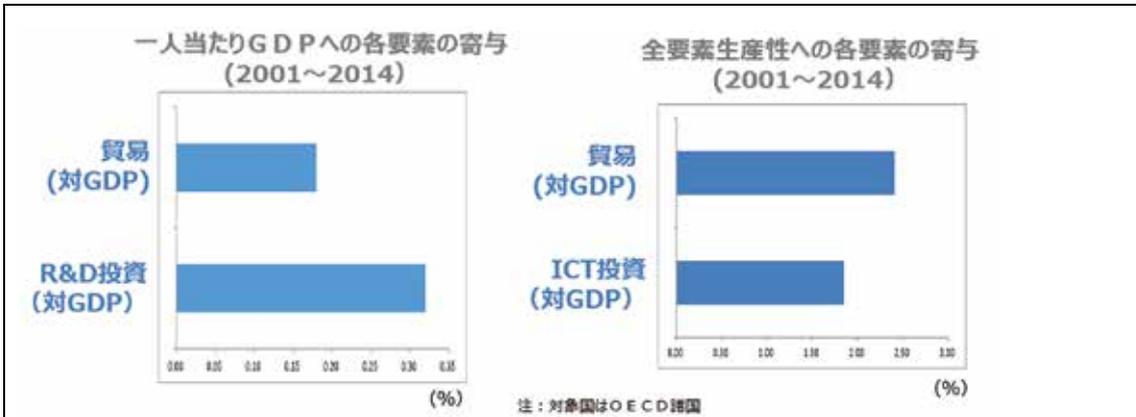
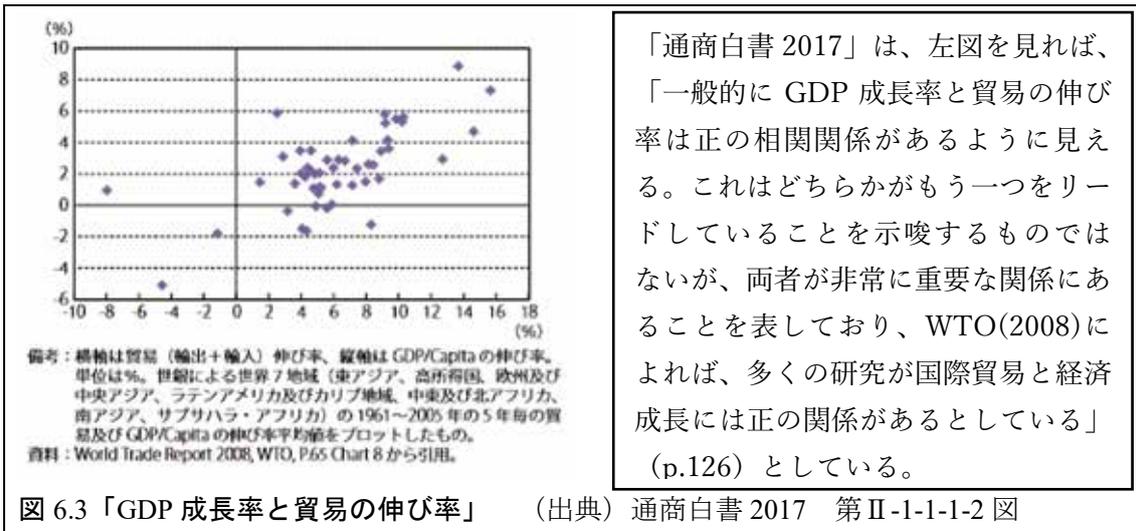


図 6.4：一人当たり GDP・全要素生産性への各要素の寄与

備考 1：横軸は各指標が1%変化したときの、一人当たりGDP、全要素生産性のそれぞれの変化率を表す
 備考 2：下のグラフは平成23年度内閣府「年次経済財政報告」を参考に、分析期間(1980~2009)を2001~2014年に経済産業省にて延長。上のグラフに関しては経済産業省にて作成。

「通商白書 2017 概要」は、上の左図は「財の貿易額の対 GDP 比が 1% 変化した際、一人当たり GDP が 0.18% 増加するのに対し、R&D の対 GDP 比が 1% 変化した際、一人当たり GDP が 0.32% 増加することを示している。この結果から貿易は、通常経済成長への貢献度が高いと言われている R&D と同様に一人当たり GDP に貢献していることが分かる」(p.5) とする。

「通商白書 2017 概要」は、上の右図は「貿易額の対 GDP 比が 1% 変化した時、全要素生産性は、2.41% 上昇するのに対し、ICT 投資の対 GDP 比が 1% 変化した時、全要素生産性は 1.85% 上昇するとの結果を示す。この結果から一般に全要素生産性向上と密接不可分と言われている ICT 投資以上に貿易が全要素生産性上昇に貢献していることが分かる」(p.5) とする。

(出典) 通商白書 2017 概要

3. 日本が世界の自由貿易を主導すべき

3.1 日本が世界をリード

自由貿易の拡大によって、世界的・国内的に富の拡大を図ることは引き続き重要だ。

2. に述べたような、第2次大戦後、自由貿易の拡大を主導してきた米国の変調（トランプ政権の「アメリカ・ファースト」の保護主義的通商政策）等の中、第2次世界大戦後自由貿易の恩恵を受けて発展してきた日本が、保護主義の動きに対抗し、自由貿易の維持・発展のため、世界をリードすべきである。

3.2 自由貿易協定、WTO 再活性化

このため、①EUとともに自由貿易への強い意思を示した日 EU・EPA、②日本がこれまでにない強い国際的指導力を示した TPP11、といった成功で手綱を緩めることなく、日本として、EU・豪州等他の自由貿易推進国とも協働しながら、東アジア地域包括的経済連携（RCEP; Regional Comprehensive Economic Partnership）、アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP; Free Trade Area of the Asia-Pacific）の成立や WTO の再活性化¹⁰⁴を含め、自由貿易推進の動きを強力に主導していくべきである。

世界の通商ルールとして、オープンではない国家資本主義的なものが広がらないようにする意味でも重要である¹⁰⁵。

3.3 「法の支配」の原則

「自由貿易」の秩序を守り、企業活動の予測可能性を維持することによる富の増大を図るためには、自由貿易を規律する「最恵国待遇」「内国民待遇」「紛争解決処理手続」等 WTO ルールに則る、「法の支配」が原則である。

この意味で、一方的貿易制裁措置発動や安全保障例外の広い適用等保護主義的動きや、知的財産権の不適切な保護について、日本としては、他の同志国と連携しつつ、WTO ルールに則った的確な対応を行っていくべきである。

¹⁰⁴ 平成 30 年版外交青書 第 3 章第 3 節 1(2) (抄)

「DDA 交渉が停滞する中、2011 年の第 8 回 WTO 閣僚会議以降、有志国による以下の交渉が行われてきた。a 情報技術協定（ITA : Information Technology Agreement）の品目拡大交渉、(中略) b サービスの貿易に関する新たな協定（TiSA : Trade in Services Agreement）交渉、(中略) c 環境物品に関する協定（EGA : Environmental Goods Agreement）交渉」とある。

また、平成 30 年版外交青書が掲載される前に外務省 HP に掲載されていた「平成 30 年版外交青書（要旨）」には、「2017 年 12 月に行われた第 11 回 WTO 閣僚会議では、加盟国の合意による閣僚宣言は発出されなかったが、電子商取引、零細・中小企業、投資円滑化といった分野での有志国の閣僚声明が発出された。このような有志国の取組みは、WTO における新たなアプローチを示すものとなっている。特に、電子商取引については、日本の主導により、共同声明に米国、EU、開発途上国を含む 71 の加盟国の参加を得るなど、日本は議論の過程でリーダーシップを発揮した。」と記載されていた。

¹⁰⁵ 例えば、①インターネット空間についての規制のあり方（ソースコードの開示義務等）、②政府調達の外資開放の度合い、③国有企業の扱い、等で、国家管理のあり方を巡る国際的議論がなされている。

APEC が目指す FTAAP は、日米中を始めとする APEC 加盟 21 か国すべてを対象とする貿易圏構想であるが、これが国家資本主義的なものとならず、例えば TPP のように、できるだけ自由度の高いものとなっていくことが望まれる。

4. 自由貿易の副作用対策の重要性

自由貿易による全体的・長期的なメリットの一方、淘汰される産業からの失業や環境への影響等は生じる。しかし、こうした副作用があるからといって「自由貿易」自体をやめ、「管理貿易」等「保護貿易」主義をとるのは不適當である。

他方、これら失業等も背景とした格差拡大等、「自由貿易の副作用」を放置すれば、市民・社会の反発によって、最近の米国のような保護主義の蔓延につながる。

各国は、いわゆるトリクル・ダウンを待つのではなく、再分配政策、再教育・人材育成政策等を積極的に進め、各国内での「包摂的成長(Inclusive Growth)」を実現すべき。また、各国及び国際社会全体での環境問題等社会的課題への一層積極的な対応による「持続可能な成長(Sustainable Growth)」も重要だ。いわば、「優しい自由貿易」を目指すべきである。¹⁰⁶

日本は、日本国内でこうした「包摂的成長」と「持続可能な成長」を伴う「優しい自由貿易」政策を進めるとともに、国際社会全体¹⁰⁷とも協力し、世界全体が一層の成長と繁栄を享受できるように努力すべきである。

【参考文献】

小林友彦他 (2016) 「WTO・FTA 法入門」 法律文化社

池田美智子 (1996) 「ガットから WTO へー貿易摩擦の現代史」 ちくま新書

外務省 (2018) 平成 30 年版外交青書

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/html/chapter3_03_01.html#s3310201 (access on July 6, 2018)

経済産業省 (2017) 「通商白書 2017 概要」

http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2017/pdf/2017_gaiyou.pdf (access on July 6, 2018)

経済産業省通商政策局編「2017 年版不公正貿易報告書」

パトリック・ラヴ、ラルフ・ラティモア (著)、濱田久美子 (訳) (2010) 「よくわかる国際貿易」 明石書店

柚谷晴久「今こそ、日本が TPP11 を主導せよ」 IIPS Quarterly Volume 8 Number 3、2017 年

柚谷晴久「反自由貿易論 vs. 自由貿易論」 NPI Quarterly Volume 9 Number 3、2018 年

トランプ政権国際経済研究会「トランプ政権の国際経済政策の動向と日本の対応」

http://www.iips.org/research/trumpipep_1.pdf (access on August 9, 2018)

¹⁰⁶ 柚谷晴久「反自由貿易論 vs. 自由貿易論」、NPI Quarterly Volume 9 Number 3、2018 年

¹⁰⁷ 「G20 ハンブルク首脳宣言」(2017 年 7 月)の「貿易と投資」の項では、「我々は、国際的な貿易及び投資の利益が十分広く共有されていないことを認識する。我々は、経済のグローバル化がもたらす機会及び利益を我々の国民がより良く捉えられるようにする必要がある。我々は、貿易及び投資の自由化並びに科学技術の変化に伴う調整コストの緩和、並びに適切な国内政策に関する経験を共有するとともに、包摂的かつ持続可能な世界の成長に向けて国際的な協力を強化することに合意する。」(外務省の仮訳。下線は筆者による)と記述 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000271331.pdf>)

日本社会を共に幸せに導くような人本位の移民政策

提言 7: 労働力不足、学生不足を穴埋めする数合わせのような移民政策から日本社会を共に幸せに導くような人本位の政策を展開せよ

(趣旨)

国連や OECD の移民の定義である「1年以上継続して居住する外国人」を当てはめれば既に日本も移民大国。しかし、労働力不足という理由で数を増やしていくことでは、外国人留学生・労働者などを疎外・排除し、孤立化させかねず、社会的分断を生じかねない。

1. 在留外国人を取り巻く変化

1.1 在留外国人の推移

法務省統計によると在留外国人は1989年(平成元年)の98.4万人から2017年末まで256万人と2.5倍に増加した。総人口比でも0.8%から2.0%に上昇している。急増の背景として平成に入って人手不足やグローバル化の中で在留資格の新設・緩和などを実施してきたことがある。具体的には1990年に「定住者(日系人3世までを対象)」資格、1993年に技能実習制度、2012年に高度人材ポイント制を新設し、「就学」と「留学」の「留学」へ一本化し、永住権付与も対象拡大を行なった。

在留資格別にみると、1996年(平成8年)では特別永住者が39.2%を占め、日本人の配偶者等(18.3%)、定住者(12.2%)であった。永住者は5.1%、留学は4.2%を占めるに過ぎなかった。2017年時点では永住者は29.2%、留学は12.2%、技能実習10.7%を占め、特別永住者(12.9%)、定住者(7.0%)、日本人の配偶者等(5.5%)などと互角あるいはそれ以上となっている。国籍別にみると、1989年(平成元年)では特別永住者が中心の韓国・朝鮮が69.3%を占め、次いで中国(14.0%)、フィリピン(4.0%)、アメリカ(3.5%)などであった。その後、2000年には韓国・朝鮮が37.7%まで減る一方、中国(19.9%)、ブラジル(18.6%)、ペルー(15.1%)、フィリピン(8.6%)などが増加した。2017年では中国(28.5%)、韓国・朝鮮(18.8%)に次いで3番目にベトナム(10.2%)、4番目にフィリピン(10.2%)、5番目にブラジル(7.5%)と上位を途上国が占めている。

1.2 外国人雇用者数の推移

厚生労働省・外国人雇用状況届出によると外国人雇用者も1993年(平成5年)の9.7万人から2017年まで127.9万人(10倍)に増加している(図7.1)¹⁰⁸。そのうち、いわゆる高度人材(専門的・技術的分野)は在留外国人の10.7%に過ぎず、むしろ資格外活動としてアルバイトを行う留学生、主に単純労働に従事する技能実習生が大半を占める。

¹⁰⁸ 後述の通り、1993～2006年の制度は報告義務が課されておらず、全ての外国人雇用者を把握できた訳ではない。1994年実際、労働省は「第1回外国人雇用状況報告の結果について(平成5年11月)」において「我が国で就労する外国人労働者は、合法・不法を含めると既に60万人以上、雇用される労働者全体の1%以上に達しているものと推計」(1頁)されると述べている。

さらに2019年にも介護、農業、建設、造船、宿泊など14業種を対象に就労できる新たな在留資格(特定技能1号、2号)を設けることを予定している。同法案はいわば「単純労働」のフロントドアからの受入であり、これまでの日本の移民政策を大きく転換するものと言える。

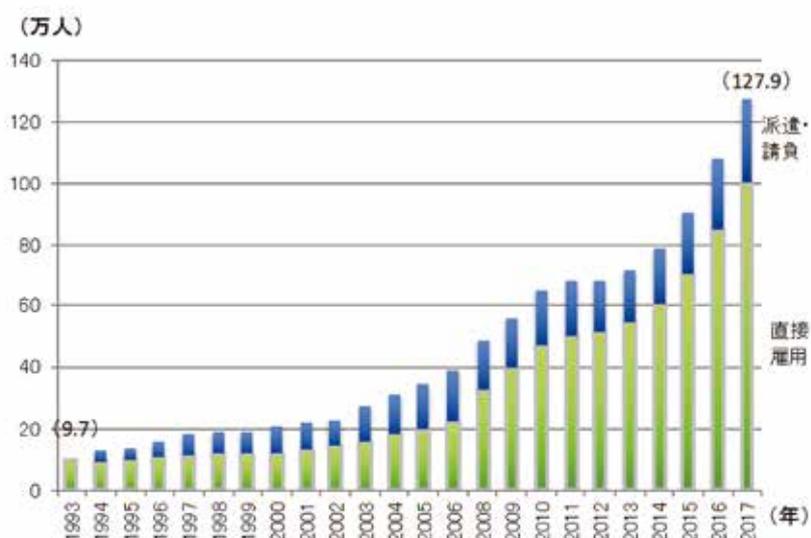


図 7.1 : 外国人雇用者数

(備考) 厚生労働省「外国人雇用状況報告」及び「外国人雇用状況の届出状況」(各年版)より作成

1.3 留学生の推移

留学生を増やす政策として、中曽根内閣にて1983年にフランス並みを目指した留学生10万人計画を策定し、その後、2008年に新たに30万人計画を策定した。日本教育支援機構・外国人留学生在籍状況調査でみると、留学生は1989年(平成元年)の3.1万人から2017年まで26.7万人(9倍)と大きく増加した(図7.2)。在学段階別では2017年時点で日本語教育機関が29.5%と最も多く、専修学校22.0%、大学(学部)29.0%、大学院17.4%となっている。国籍をみると韓国が最も多かったが、近年、中国が1位となり、直近ではベトナム、ネパールからの留学生が急増している。

日本教育支援機構・私費外国人留学生生活実態調査によると、留学生の75.4%がアルバイトに従事している。特にネパール、ベトナム、カンボジア、スリランカ、ミャンマーはそれぞれアルバイト従事率が97.9%、95.5%、92.9%、91.1%、91.1%と高く、ほとんどがアルバイトに従事している。(高橋、2018)

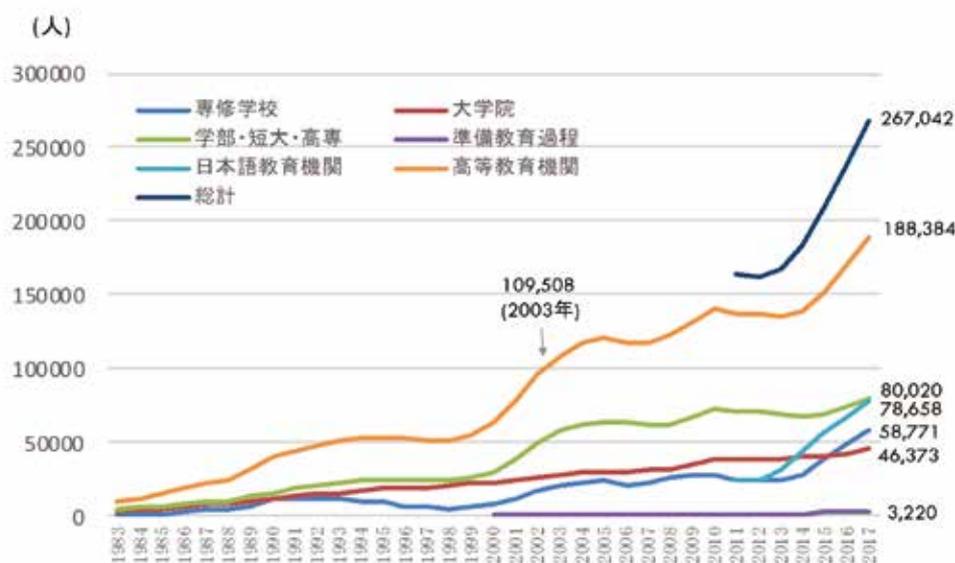


図 7.2 : 外国人留学生数の推移 (教育機関別)

(備考) 日本教育支援機構「平成 29 年度外国人留学生在籍状況調査結果」より作成

2. 平成における移民関連政策の変遷

表 7.1 は平成における移民関連政策である。以下ではその具体的な内容を紹介していく。

表 7.1 日本における移民関連政策の推移

年	概要
1990	日系人3世まで定住者の対象範囲に
1993	技能実習制度創設
1994	外国人雇用状況報告制度導入 (年1回)
2007	外国人雇用状況届出の義務化 (雇い入れ、離職の度)
2008	留学生30万人計画策定
2010	在留資格「技能実習」創設
2012	高度人材ポイント制度新設 在留資格「就学」「留学」を「留学」に一元化 (日本人学校生を「留学」に)
2017	外国人技能実習機構設立 高度人材ポイント制改正 (日本の大学卒業・修了者にポイント加算)
2018	在留資格「特定技能」創設に向けて国会審議

(備考) 法務省、厚生労働省、文部科学省 HP から作成

2.1 外国人雇用関係

厚生労働省は合法・不法を含めて外国人雇用者が雇用者総数の1%を超える規模となっていることを勘案し、1994年(平成5年)から職業安定法施行規則第34条に基づき外国人労

働者の雇用状況について年1回報告を求める「外国人雇用状況報告制度」を開始した。しかし、同制度は当初、義務ではなく、対象も従業員50人以上の全事業所であり、小規模事業所からの報告は一部であった。報告事項も人数のみで個人を特定する情報は含まれなかった。

その後、2007年（平成19年10月）からは改正雇用対策法第28条に基づき、全ての事業主に外国人雇用者一人一人の雇入れ、離職時に在留資格などを確認し、ハローワークに届出を義務化する外国人雇用届出制度を開始した¹⁰⁹。

2.2 外国人技能実習制度

海外日系企業の現地社員向けとした「研修」資格を1981年（昭和56年）に創設する。しかし、同資格での在留者数は2000年の36,199人から2017年1,460人まで大幅に減少している。一方、外国人技能実習制度は1993年（平成5年）に創設された。2010年に在留資格として「技能実習」を新設し、受入企業に対する指導・監督などが強化された。対象業種も産業界の要望に応える形で現在80職種にまで拡大している。さらに2016年に実習受入期間を5年に延長するとともに、労働関係法令の違反や人権侵害がみられる状況を改善するため、外国人技能実習機構を設立した。

指定業種は人手不足の業種に限られるが、2019年に創設予定の特定技能1号には技能実習後、認定試験を免除されて当面さらに5年間、就労できる道が開かれる予定である。

2.3 高度人材ポイント制度

高度外国人材の受入促進のため、その活動内容を「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」の3つに分類した高度人材ポイント制度を2012年（平成24年）に導入した。70ポイント以上の者に在留資格が与えられ、配偶者の就労、両親や家事使用人の帯同が認められ、3年以上経つと在留期間無期限になる。2017年（平成29年）に日本の大学学部卒または修士・博士修了者に10～30ポイント加算する改正を実施し、留学生へのインセンティブを付与した。

利用者は現状少数で、累計認定件数は11,722件、当該制度による在留者は8,917人に止まる（それぞれ2017年末現在）。国籍別では中国が67.0%、米国が4.5%、インドが4.3%などとなっている。政府は「未来投資戦略2017」（2017年6月9日閣議決定）により2022年末までに20,000人認定を目指している。

2.4 留学生向け在留資格

留学生向けの在留資格も2012年（平成24年）に大きく変更された。つまり、日本語学校を大学等への進学のステップとして位置付け、日本語学校等への進学として与えていた「就

¹⁰⁹ 特別永住者は除外される。

学」を大学、大学院、高等専門学校、専修学校専門課程等への進学に与えていた「留学」に統合した。

留学生のアルバイト活動はまず10万人計画の開始時に閣議決定（1983年6月）により解禁され、週20時間以内であれば就学生目的外活動願主書を法務省に提出してできるようになった（岡, 2004）。入管法改正に伴って1990年（平成2年）からは不法就労外国人の増加を受け、留学生のアルバイトも厳格化され、大学留学生の場合は1日4時間以内、大学の聴講生の場合は1日2時間以内といった一律かつ包括的に資格外活動を申請しなくてはならなくなった。1998年からは許可される基準が大学の正規留学生の場合は週28時間以内、大学の聴講生の場合は週14時間以内に変更された。2012年の留学への在留資格一本化にともない日本語学校の学生も従来の1日4時間以内という基準が週28時間となり、大幅に弾力化された。

人口減少・高齢化、グローバル競争が進展する中、日本政府も高度人材の卵として留学生に注目するようになり、その国内での就職拡大に向けて、2015年から関係省庁・団体連携の下、外国人材活躍推進プログラムを開始した。

2.5 永住権取得

永住権は法務大臣がその永住が日本国にとって利益があると認めたとき付与され、10年以上日本に在留し、かつ、就労資格・居住資格をもって5年以上在留していることとされる¹¹⁰。素行が善良で安定した収入があり、身元保証人（日本人に加えて永住者でよく、既に永住権を取っている者が多い国籍では見つけやすい）があれば、留学5年、就労5年で永住権の取得が可能である。なお、高度人材ポイント制の下、滞在3年以上経つと永住権取得可能になる。地域的には地方部で永住者が増加していると考えられる。

3. 政策上の課題

3.1 新設される単純労働受入上の問題

2019年4月創設を目指している単純労働者受け入れの在留資格（特定技能1号、特定技能2号）取得には簡単な日本語能力と技能の試験を課すとしている。当該試験だけでは日本社会の特殊性を理解して共生していく上でも不十分である。その点からはドイツが実施しているドイツ語の取得とドイツの法令、歴史・文化を学ぶ「統合コース」のように、日本語の語学と日本の歴史・文化的特徴やルールなどを学ぶ共生コースを導入することが望ましい。

また、現状、どのような機関が技能チェックを担うかは明示されていないが、業界団体が担った場合にはなるべく多くの移民を受け入れたいというインセンティブに対してチェックアンドバランスが取れない。日本語能力の取得に雇う側の企業の責任が明確でない。

¹¹⁰ 就労資格でも居住資格でもない在留資格とは「留学」「文化活動」「研修」「短期滞在」「家族滞在」ビザを指す。

さらに、原案では単純労働者のチェックは組織変更となる入国在留管理庁が担うとされるが、これまでの入国管理局の役割を踏まえると主は不法滞在取り締まりであり、日本で働く外国人が日本を第二の故郷として働いてもらう環境の整備に資する体制ではない。

3.2 留学生 30 万人計画の数の問題

現在の留学生数は上述した 2012 年から日本語学校入学者を「留学」に含めた定義の変更により数字がかさ上げされた結果である。一部大学が日本人学生減少による定員の穴埋めに留学生を利用している可能性が高い（高橋, 2018）。さらに一部日本語学校がアルバイト受入の隠れ蓑になっている（西日本新聞, 2017; 東洋経済新報社, 2018 など）。

留学生（特にアジア系）の幸福度が低いとの指摘があり、当初目標の「日本との架け橋となる」という観点でも問題が生じる。今後、中国などアジアの若年人口が減少し、潜在的な留学生の母集団が減少することを意味する。一方、排外主義からアジアなどからの米国への留学生が減少しており、日本が優秀な留学生を獲得するチャンスでもある。しかし、現状、優秀な学生を獲得するオールジャパンとしての戦略性が弱い。

3.3 留学生の就業上の課題

私費外国人留学生の希望就職率 6 割に比して就職率は 3 割にとどまる¹¹¹。新卒一括採用といった日本型雇用慣行が留学生の就職を困難にする一方、留学生の日本で働く能力向上に大学が貢献していない可能性がある。法務省・留学生の日本企業等への就職状況によると就職する留学生も人文・国際分野（67.6%）、大都市（東京・大阪で 58%）に偏りがある。このように就活方法、大学・企業・本人それぞれに問題点がある。

3.4 エビデンスに基づく政策立案上の課題

在留資格に関して、例えば、在留資格変更の経路（例えば、高度専門職から永住者への変更など）が統計上、捉えられず、質的变化を捉えられない。外国人雇用者・留学生を多角的に捉えるデータが法務省、厚労省、日本学生支援機構とばらばらであり、速報性、整合性がない。

4. 提言

上記でみてきた通り、平成に入って人手不足やグローバル化の中、在留資格の新設・緩和などを実施することで在留外国人、外国人雇用者、留学生とも急増した。国連や OECD の移民の定義である「1 年以上継続して居住する外国人」を当てはめれば既に日本も移民大国といえる。さらに留学生によるアルバイトや技能実習生の仕事内容は単純労働が主であり、実態的には単純労働外国人を既に受け入れているともいえる。そして入管法改正案が

¹¹¹ 希望就職率は「日本教育支援機構・平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査」、就職率は日本教育支援機構「平成 28 年度外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果」による。

2018年秋の臨時国会で成立すれば、2019年にも単純労働分野を対象とした新たな在留資格（特定技能1号、2号）が設けられ、フロントドアから単純労働外国人が入っていることになる。そのこと自体は政策目的と政策手段が一致するので望ましい。しかし、労働力が足りない、少子化で日本人学生が募集できないという理由で数を増やしていくことでは、外国人留学生・労働者などを社会から疎外し、孤立化させかねず、結果として社会的分断を生じかねない。労働法制の厳格な適用など人本位の政策を推進し、日本社会を共に幸せに導く姿勢での政策展開が重要になってくる。

提言 7.1：外国人留学生・雇用者の幸福度・満足度の把握

日本で活躍してもらい、さらに優秀な外国人を惹きつける上では日本で過ごすことが個々人にプラスに評価されなければならない。その観点から政府は留学生・雇用者の幸福度・満足度を把握し、幸福度や満足度が低い場合にはその原因の除去などを優先順位を上げて政策的に取り組むべきである。

提言 7.2：労働基準局の増員・強化によるチェック体制の確立

2019年に創設される新たな在留資格（特定技能1号、2号）により多くの単純労働者が入ってくることとなるが、疎外し、孤立を避ける意味でも労働者としての権利が守られているかの外部からのチェックが不可欠である。そのため、今でもブラック企業の取り締まりが十分でない中で労働基準監督官の合格倍率はここ数年 7.8～9.3 倍程度と希望する人材は多い（志願者数は約 3,700～3,900 人）。労働基準局のさらなる増員・強化によるチェック体制を確立し、外国人雇用者の勤務先に対する抜き打ち検査を実施するべきである。

提言 7.3：新たな共生プログラムの創設とその担い手としての短大などの活用

技能実習、特定技能など業界ごとの受入条件の特殊性はあったとしても業界団体かそれに近い組織が受入条件の審査となるプログラムを担うことはチェックアンドバランスの観点で問題となる。その観点ではドイツの語学と文化・慣習を学ぶ「統合コース」の実施機関として語学・専門学校から市民大学に移行してきている¹¹²。必ずしもドイツの市民大学には相当しないが、例えば、地方部で多い短期大学がこうした役割を担い、地域の共生に貢献するのは一つの案となろう。また、そのための費用は外国人単純労働者の雇用のメリットを享受する雇用予定企業が負担することが望ましい。

提言 7.4：高度人材の卵としての留学生の就職率アップ

日本型雇用慣行が留学生の就職を困難としている要因を明らかにし、働き方改革の中の視点の一つとして進めていく必要がある。また、留学生の就職が東京・大阪など大都市に流

¹¹² 前田（2012）表2による。

れている現状を踏まえれば、実学教育重視の地方大学では地元企業とも連携し、地元就職率をアップさせる就職支援を行う体制を整備すべきである。さらに定員の穴埋めとして受け入れている留学生の日本で働く能力向上に受入大学側が一定程度、責任を持つ必要がある。

提言 7.5：実証研究に資する統計整備を

留学生受入れのプロセス評価をできる統計が必要である。そのために、留学生、外国人雇用の統一的・整合的な統計の整備とともに、法務省、厚労省、文科省などの関係政府機関から研究者に対して研究に資するデータの開示を積極的に行うべきである。例えば、外国人雇用状況届出の様式では在留カード番号の記入欄が存在せず、法務省の在留資格統計と日本教育支援機構の外国人在籍状況統計などとマッチングが難しい問題がある。

提言 7.6：国全体での留学生マーケティングの強化

各国トップ大学受験者・在籍者、特に海外で日本語を学んでいる外国人若年層をターゲットとしたマーケティングをオールジャパンで行う必要がある。その際に各国留学生のニーズの違いを考慮して行うべきである。

提言 7.7：日本人学校は文部科学省、教育委員会の所管に

新たな在留資格の創設に伴って日本語能力の向上は欠かせないが、現状法務省管轄下にある日本語学校は質の面で競争原理が働いていない。そのため、日本語学校を「日本語を学ぶ」教育機関とするため、その所管を文部科学省、教育委員会に移管すべきである。一方、学校が就業の隠れ蓑となっている実態がないかを確認する予告なしの立ち入りも含めた実態調査を文科省、法務省、厚生労働省とが連携して実施すべきである。

提言 7.8：会話力を測る試験の活用

入管法改正では日本語能力を「ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有する」とされるが、国際交流基金が実施する日本語能力試験を活用する場合にはスピーキング試験がなく、試験結果と会話力には相関が弱いとされる（アルク, 2014）。日本語の会話力を測る試験での技能認定を行う必要があり、万一、入国時に一定レベルに達していない場合は企業の責任で日本語学校への通学と費用負担すべきである。また、技能実習制度を終えた者で新設される特定技能 1 号に移行する者は日本語能力のチェックも免除されることとされているが、彼らの日本語能力がその基準に達しているかの検証は行われていない。労働力としてだけ使っていた技能実習受入機関があれば、その能力格差は大きく、制度導入当初は日本語能力のチェックは行うことにすべきである。

【参考文献】

- アルク（2014）日本語能力試験と会話力の相関にばらつき—日本語能力試験と日本語会話テスト「JSST」の相関に関する分析レポート、
<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000629.000000888.html>（2018年10月30日アクセス）
- 岡益巳（2004）「留学生の資格外活動許可基準の歴史的変遷とその諸問題」学生教育 9, 19-33.
- 総務省（2013）「外国人の受け入れ対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—結果報告書」http://www.soumu.go.jp/main_content/000219634.pdf（2018年6月30日アクセス）
- 柚谷晴久（2018）「外国人技能実習生受入れ、移民問題」公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所, 2025年問題研究会報告書, 49-61.
- 高橋義明（2018）「高度人材としての外国人留学生就職問題」公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所, 2025年問題研究会報告書, 42-48.
- 高橋義明（2018）「留学生の資格外活動を通じた地域経済等への影響」社会政学学会第137大学自由論題報告
- 東洋経済新報社「隠れ移民大国ニッポン」週刊東洋経済 2018年2月3日号, 20-53.
- 西日本新聞社（2017）「新移民時代—外国人労働者と共に生きる社会へ」明石書店
- 前田直子（2012）「移民向け統合コースに関する一考察—オリエンテーションコースに参加して—」獨協大学ドイツ学研究, 65, 153-186
- 宮島喬・鈴木江理子（2014）「外国人労働者受け入れを問う」岩波書店

テーマ4：人口構造の変化への対応

国の責任としての「出産・育児・教育」

提言8：政府は「出産・育児・教育」は国の責任と宣言せよ

(趣旨) 日本は世界でも類をみない人口減少・少子高齢社会に突入している。少子化問題を「既に顕在化している国難・有事」と位置付け、「出産・育児・教育」を国の責任と宣言し、最優先課題として施策を実行すべきである。

1. 人口減少と少子高齢社会

日本の総人口は、1967年に初めて1億人を超えたが、2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じた。国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）の推計によると、2053年に1億人を割り込み、2065年には8,800万人まで減少すると見込まれている

(2015年基準、出生率中位仮定1.44)。65歳以上の高齢人口は2042年に3,935万人でピークを迎えた後も、同比率は上昇を続け、2064年の38.4%まで上昇が見込まれ、世界でも類をみない人口減少と高齢社会を迎える。

最大の要因は、少子化である。合計特殊出生率（以下、出生率）は、人口置換水準である2.07を1975年に割り込み、以降ほぼ一貫して低下してきた。晩婚化、非婚化の進展などにより2005年には過去最低の1.26まで落ち込んだ後、微増傾向が続いた。2015年には1.45まで回復したが、2016年は1.44、2017年に1.43と2年連続で低下した。出生数も2016年に97万6,978人と1900年以降初めて100万人を割り込み、2017年は94万6,060人と減少が加速した。

少子化の加速は、出生率の低下に加え、出生数が4年連続で200万人をこえた71～74年の第2次ベビーブーム以降、ほぼ一貫して減少を続けたため、親となる女性の数も減少していることが響いている。団塊ジュニア世代は40歳代半ばから後半にさしかかっており、期待されていた第3次ベビーブームは起こらなかった。これまでの趨勢と同じく、21世紀の日本は出生率が多少改善したとしても、人口減少は続いていく。日本の社会保障政策はもとより、企業活動も急激な人口減少に対する準備は整っておらず、人口減少のペースを少しでも緩和することは、日本の最優先課題として、着実な対策が求められる。

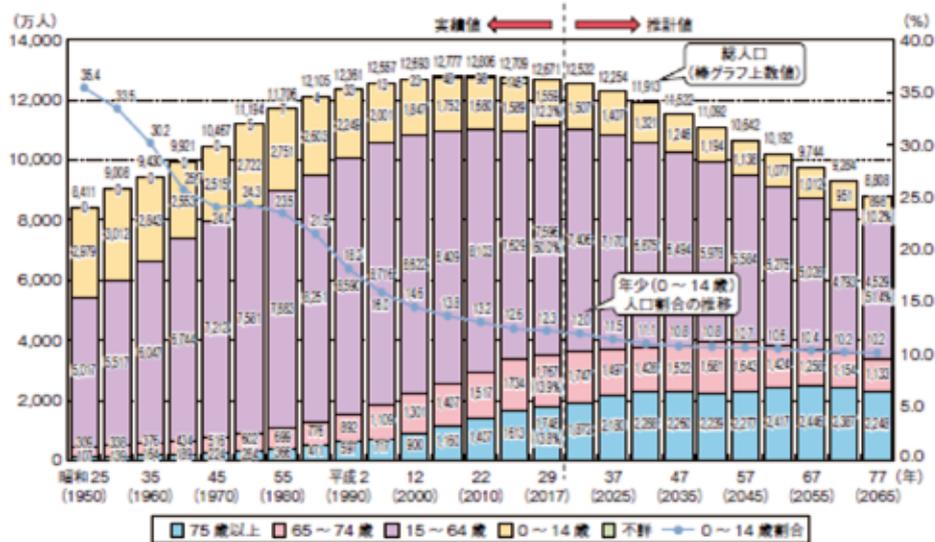


図 8.1 我が国の総人口及び人口構造の推移と見通し
 (出典) 内閣府「平成 30 年版少子化社会対策白書」第 1-1-1 図

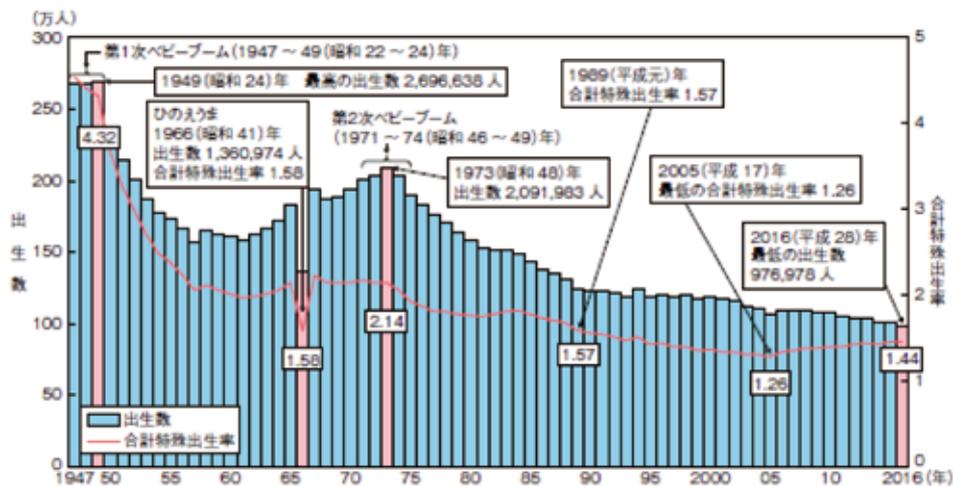


図 8.2 出生数及び合計特殊出生率の年次推移
 (出典) 内閣府「平成 30 年版少子化社会対策白書」第 1-1-3 図

2. 平成における少子化・人口減少対策の振り返り

毎年 270 万人弱の出生があった第 1 次ベビーブーム (47~49 年) 以降、71~74 年の第 2 次ベビーブームを除くと、出生率と出生数ともにほぼ一貫して低減を続けていた。その間、人口増加による食糧危機に対する懸念などから日本は人口抑制を志向していたため、出生数の減少が懸念されることはなかった。しかし、1990 (平成 2) 年 6 月に発表された、89 (平成元) 年の出生率は 1.57 と、66 年の丙午による特殊要因により突出して低出生率となった 66 年の 1.59 を下まわった。この「1.57 ショック」を機に、政府は少子化対策を推

し進めることになった。

高齢化に関しては、1970年に65歳以上人口の割合が全人口の7%を占める「高齢化社会」に突入しており、高齢化対策は少子化に先んじて進められていた。高齢化社会（7%）から高齢社会（14%）への移行に要する期間は「倍加年数」と呼ばれる。欧米諸国の同年数は40年から100年超と長期間にゆっくりと高齢化が進んだのに対し、日本はわずか24年（70年⇒94年）と、急速なペースで高齢化が進んだ。この要因としては、戦後の栄養や医療環境の改善などにより長寿化が進み死亡数が減少したことである。

表 8.1 主要国の倍加年数（高齢化率7%から14%へ要した期間）

（単位：年）

国名	65歳以上人口割合 （到達年次）		倍加年数
	7%	14%	
日本	1970	1994	24
中国	2001	2025	24
韓国	2000	2018	18
シンガポール	1999	2019	20
フランス	1864	1979	115
スウェーデン	1887	1972	85
アメリカ	1942	2014	72
英国	1929	1975	46
ドイツ	1932	1972	40

（出典）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」（2018年）表2-18から作成

「1.57ショック」をきっかけに、政府は少子化対策、より厳密には「子育て支援」策の拡充を進めた（表：少子化対策の年表）。91年には「育児休業法」が成立し、94年には「今後の子育て支援のための施策の基本的方向（エンゼルプラン）」が策定され、0～2歳児保育や地域子育て支援センターなどの整備が進められた。

ただ、こうした対策は、86年に施行された男女雇用機会均等法の流れにより、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進」の意味合いが強いものであったため、少子化対策を念頭に置いたものとはいえなかった。

また、社人研による将来人口推計においても、深刻な人口減少社会の到来を明瞭に認識したのは、95年の国勢調査を基準とした推計が発表された97年頃である。90年代前半の時点では、1.57ショックは一時的なものであり、出生率は徐々に改善されるものと認識が強かったこともあり、その後も出生率の低下傾向を抑制する施策はとられなかった。

2000年代に入ると、少子化対策の必要性が強ク認識されたことから、2001年には「仕事子育ての両立支援の方針（待機児童ゼロ作戦）」により保育所の整備が進められ、2003年

に「少子化対策基本法」が成立、2004年に「少子化対策大綱」が打ち出された。

2000年代以降の対策は90年代と比べてかなり充実したものの、解消の見込みが低い待機児童の問題、育児支援に対する社会の意識の希薄さなどに要因に加え、バブル経済崩壊後の対応による非正規雇用の増加など雇用環境の悪化が重なり、出生率はさらに低下を続け、2005年には過去最低の1.26まで低下するに至った。

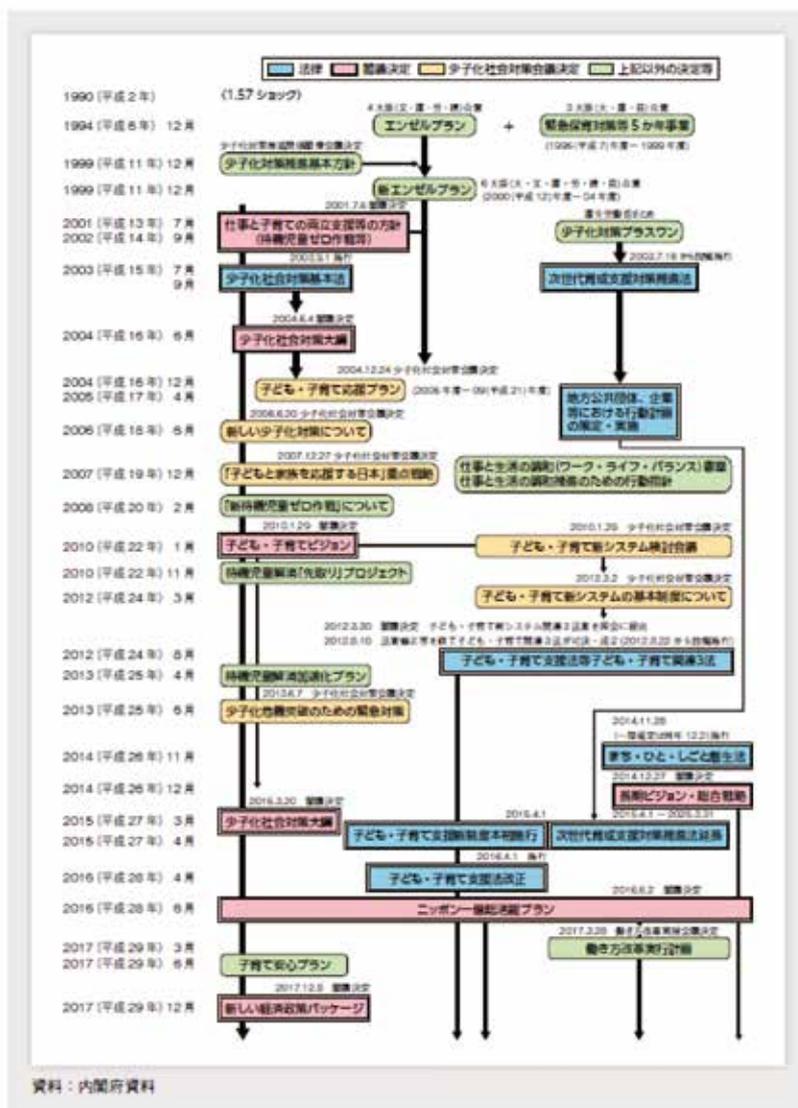


図 8.3 これまでの少子化対策の国の取組

(出典) 内閣府ホームページ <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/torikumi.html>
(2018年11月18日アクセス)

3. 少子化対策を最優先課題に

前述の通り、日本の少子化対策は、育児と仕事の両立を支援する子育て環境整備に力点

が置かれてきた。社人研の「第15回出生動向調査(2015年)」によると、夫婦が理想の子供数を持たない理由として、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が挙げられている通り、夫婦にとって経済的負担を軽減する両立支援の重要性は論を待たない。また、未婚者にとっても、貧弱な育児環境は、結婚そのもののハードルを高くしていると思われる。したがって、現在政府が目標としている「2020年度末までの待機児童の解消」は「幼児教育の無償化」とともに引き続き目標達成に向けて進めていくことは重要だ。

一方、出生率低下の最大の要因として、「未婚の増加」が指摘されている¹¹³。また、晩婚・晩産も第1子の出産年齢が上がるため、第2子をもうけるハードルは高くなる。

少子化対策は、子育て支援の充実化だけでなく、未婚と晩婚の問題を緩和させる施策の充実が必要となる。未婚、未婚率の上昇の原因として、女性の高学歴化と社会進出、男性の非正規増加による所得低下の影響が大きいと推察される。女性にとっては、年功序列を基本とする日本型の雇用形態では、出産で育児休暇を取得すると復帰後の昇進が不利になることなどから、子供を持つことをためらいがちとなる。出産や育児の「機会費用」が高いことが出産をあきらめる、または、結婚自体をあきらめることにつながるため、機会費用を引き下げるためには、雇用形態の柔軟化を進めることが必要だ。

第2次安倍内閣発足後の2013年6月に開催された少子化社会対策会議において、「少子化危機突破のための緊急対策」を決定した。従来の「子育て支援」と「働き方改革」に加え、「結婚・妊娠・出産支援」および「国民的な認識醸成と地域プランへの支援」を、その財源も明確にしたうえで対策の柱に加えた。安倍政権は、同対策を「経済財政運営と改革の基本方針2014(骨太の方針)」にも盛り込んだ上、「50年後においても人口1億人規模を維持し、そのためには2030年までに出生率を2.07に引き上げる」ことを正式に政策目標とした。

2015年9月には、アベノミクス「新三本の矢」の第2の矢として、「希望出生率1.8」の実現を打ち出し、2016年2月には「2025年度に希望出生率1.8の実現」の目標を閣議決定した。この目標は2010年の「出生動向基本調査(社人研)」に基づいて、結婚したい人は全て結婚し、かつ希望する子供の数を持てた時の出生率を「希望出生率」と試算したものである。

出生率が長期間にわたって低水準で推移した国では、国民の意識やライフスタイルが少子状態に合わせて変わってしまう結果、回復は困難になるという「低出生率の畏仮説」¹¹⁴が知られている。この1.8に最後に到達したのは、30年以上前の1984年(1.81)であり、95年以降は1.5未満の状況が続いており、目標実現は相当高いハードルであることは間違いない。しかも、2013年の「少子化危機突破のための緊急対策」の円滑な施行を図るための財源として見込んでいた消費税引き上げによる財源(0.7兆円)も2014年11月の引上げ延期により、円滑な施行が難しくなってしまった。

¹¹³ 小峰隆夫+21世紀政策研究所編, 2015.

¹¹⁴ 津谷, 2018.

2018年6月に内閣府の「少子化克服戦略会議」が取りまとめた提言では、少子化の進展に歯止めがかからない状況を、「国難」、「静かなる有事」と位置付け、危機感を強調している。改めて希望出生率1.8の実現に向けて、「待機児童の解消」と「幼児教育の無償化」を始めとする取組みに加えて、シニア層の活用、企業の取組みに対する支援、公的機関による出会いの場の提供、ライフプランニング教育の一層の充実などを提言している。

こうした各種会議の活動や提言からは、安倍政権を始め関連する産官学やメディアなど関係者の危機感が反映されており、少子化克服のための方針や有効な具体策に関する提言は、内外の効果的な事例を踏まえた広範かつ具体的な内容であり、必要な財源と人材を確保して着実に実行していくことが、人口減少・少子化対策にとって何より重要な課題であろう。

問題は、財源の問題を含め、どの程度実行できるかがポイントだ。諸外国の家庭関係社会支出の対GDP比の比較をみると、日本の支出の比率は1.25%と、今後も人口の増加が見込まれるアメリカを除けば、欧州諸国と比べ突出して低い。しかも、これらの欧州諸国は日本に比べて、ゆっくりとしたペースで少子化が進んでおり、人口減少ペースが加速している日本の支出水準の低さは際立っている。

フランスの出生率は94年に1.66まで低下したが、その前後から家族手当などの支援と保育と労働環境を整備した結果、2010年には2.0超まで回復した。ただ、同年に発生した欧州債務危機後は緊縮財政に転じ、出生率は再び2.0を割り込んでいる。

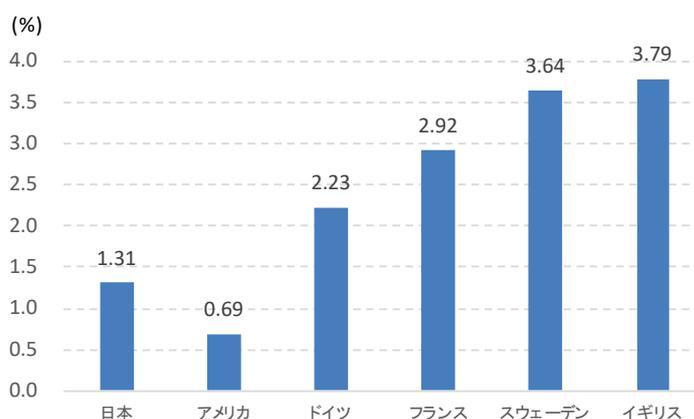


図 8.4 各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較

(備考) 内閣府「平成30年版少子化社会対策白書」第1-1-5図より作成

日本では、高齢化で急増している社会保障負担による財政悪化の問題もあり、財源は限られている。少子化問題の克服を「国難」と位置付けるのであれば、高齢者向けの社会保障経費を見直して、少子化対策に振り向けることが必要であろう。

また、「静かなる有事」は、現状の本質を表す表現であるが、緊急性と優先順位で他の課題に劣後しているとの誤った受け取り方をされるリスクがある。足元では、安倍政権の復帰以降の景気回復により、若年層への依存度が高い飲食業、小売り、サービス、宅配などの分野を中心に人手不足の問題が表面化している。

今後、労働市場への本格的な参加が期待される 2000 年以降に生まれた世代は、出生数でみると 120 万人割れが定着した 99 年以降、ほぼ一貫して減少している世代であり、人手不足の深刻度は加速度的に増していくであろう。人手不足は産業界のみならず、治安や安全維持を担う自衛隊、警察などの行政サービスも深刻な人手不足が懸念される。少子化問題は、「既に顕在化し、さらなる悪化が懸念される有事」と位置付け、政策の優先順位をあげることが望まれる。

4. 求められる意識改革と風土の醸成

男女ともに、働きながら子供を安心して育てられる社会を実現するためには、政府や企業の支援の充実とともに、子供は将来の日本を担う「国、社会の宝」という意識を醸成することが不可欠だ。特に、中高年男性の意識改革は、一朝一夕に行えるものではない。

戦前までの日本では、3 世代同居が標準であり、子育ては祖父母も含め大家族で行うものであった。戦後の復興期から高度経済成長時代にかけて、若年労働者が大都市圏に流入し、核家族化が進んだ結果、本来、多人数の支援を必要とする子育てを専業主婦の女性が一人で担う習慣が根付いてしまった。

97 年には、女性の就業率は専業主婦を逆転し、共働きが主流になり、子育て世代を中心に男女で子育てを行う意識は徐々に定着していったが、企業であれば子育て世代の上司に当たる中高年世代の意識の変革は十分に進んでいない。妊娠した女性に対する「マタハラ」や、育児休暇を申請する男性に対する否定的な言動などは未だに問題となっている。こうしたことから、女性は社会進出とともに仕事と子育ての負担を一手に負うことになり、結果として、第一子誕生前後の離職率が高まり、職場に復帰したとしても、第二子を持つことをためらうことになる。

近年では、女性活躍の重要性を理解し、環境整備や意識改革に取り組む企業の事例も多く見聞される一方、中小企業を含む多くの企業の自助努力に任せては限界があり、政府主導による啓蒙活動の重要性は高い。2010 年に厚生労働省が推奨した「イクメン」や、それに続く「イクボス」は、子育て環境整備の重要性を広く認知させることに成功し、中高年男性の意識変革に一定の効果をもたらしたと思われる。

5 ライフプラン教育の重要性

家族形成は、個人の意思によるもので、国が介入すべきものではない。しかし、個人が選択をする際、正しい情報と理解を得るためには、進学や将来のキャリアについて考え始める高校在学時頃から、情報を与えることが必要である。

メディア等から発信される情報は、育児の大変さを強調する記事に偏りがちで、家庭の形成に対する精神的なハードルを引き上げかねない。進学、キャリア、家庭の形成から老後までのライフプランについて、個々人が自身にとって最適の選択肢を判断できるよう、教育を充実化させることが望まれる。

【参考文献】

厚生労働省『厚生労働白書』 各年版

国立社会保障・人口問題研究所『出生動向基本調査』各年版

小峰隆夫（2017）『日本経済論講義』日経 BP 社

小峰隆夫+21 世紀政策研究所編（2015）『実効性のある少子化対策のあり方』経団連出版

津谷典子（2018）「出生率と結婚の動向」『ファイナンス』

宮本みち子/大江守之（2017）『人口減少社会の構想』NHK 出版

河合雅司（2018）『未来の呪縛』中公新書

第3部 教育・科学技術

教育・科学技術グループ

(余白)

教育・科学技術分野総論「日本の科学技術開発で『尊敬大国』を目指せ」

日本の発展を支えた科学技術と教育

アジアの大国を含む世界の国々が欧米列強に次々と侵略され植民地化されていく中で、日本は、当初は鎖国によって列強の侵略を防いだが、世界は日本に開国を迫った。そこで明治維新で開国して以降は、むしろ積極的に欧米の先進技術を導入しキャッチアップを図り、何とか列強の覇権争いの餌食とにならないよう努力した。また太平洋戦争後の焼け野原からの復興時においても、欧米の先進技術を活用しつつも独自の技術開発を展開し、加えて、様々な分野における基礎研究にも注力することで、自国と共に国際社会全体の発展に貢献してきた。その結果、日本は奇跡的な高度経済成長を遂げ、国際社会からも認められ尊敬される世界有数の科学技術国家となった。

これらはいずれも数々の幸運に恵まれた部分もある。しかし、これらを成し遂げることができた根底には、古来より広く教育が行き届き、独自の文化や技術を育んできた日本国民の、平均的民度の高さが原動力として存在していたことも否定できない。特に戦後は、資源小国として大戦の戦禍に巻き込まれざるを得なかった悲哀を糧に、教育立国、科学技術立国の旗印を掲げ、鉱物資源が無くとも人的資源を活用して、自国だけではない、国際社会全体の発展にも大きく寄与してきた。

科学技術の負と日本

産業革命以降、科学技術の進歩の陰には、傲慢な自然破壊や人間軽視の風潮などの負が常に付きまどってきた。日本においても、公害問題や福島原発事故などの負の歴史が存在する。本来、人を幸せにするための存在であるはずの科学技術が、技術者の倫理観の僅かな不足や欠落、短期的経済優先など運用上の外的間接的バイアスを受けた結果として、国民を苦しめる厄災となってしまったのである。また科学技術の進歩は、戦争と言う人類全体の負とも切っても切れない縁がある。

そうした負の事例を総括すると、人類が科学技術の恩恵を正しく享受するためには、理系的「技術」と文系的「運用」の両面での総合的な倫理観が必要となることがわかる。人類は反省して努力することができる。故に、負を正しく総括することでまた一歩前進できる。実際、日本は、公害発生の反省を生かし、総合的環境対策の技術的政策的リード国の一つとなっている。また福島原発事故では、現場軽視、経営の短期利得優先等の姿勢が取り返しのつかない弊害を生み出してしまうことを顕在化させた。原子力発電の今後のあり方について、日本は現在もなお世界的な課題に直面している当事国であり、世界がその対応に注目している。

歴史的に見ても世界的に見ても、軍事独裁国家では負を隠蔽してしまう、経済優先国家では不都合な真実に背を向けてしまうなどの傾向が強い。日本でもそうした歴史が全くなかったわけではない。しかし、数多の問題が明らかになり、そこから学習している。真実追求に対する国民の関心も高い。そして何より、日本は太古から自然を畏敬しながらも、自然と共生してきた。人々の和を大切にしてきた。自然や人間と科学技術との調和を考える場合には、こうした日本の倫理観は誠に相性が良い。その面でも国際社会をリードしていくことに向いている。

教育と科学技術の軽視による日本の停滞

そうした中、日本国民にもその重要性が広く理解されているはずの教育と科学技術が、こここのところ相対的に軽視されてきている。

教育については、少子化の中でも大きく文教予算が削減されているわけではない。しかし、医療及び福祉関連支出が急拡大しているため、国家全体を俯瞰すると、高齢者対応が急速に厚みを増している。一方、相対的に見て、主たる対象における若年層比率が高い教育においては、その比重が大きく後退していることになる。

科学技術についても、日本国内で国家や民間予算の絶対額が大きく後退しているわけではない。しかし、情報通信や生命、素材など新規分野・発展分野を中心に、新興国含め国際的な資源投入が急拡大する中で、日本の総合的な科学技術投資が横ばいであったため、国際社会における日本の相対的地位は大きく後退してしまった。

特に日本では、90年代から、バブル経済崩壊、ITバブル崩壊、リーマン・ショックなど企業存続を左右しかねない痛撃が連続したため、多くの企業経営者が守備的に短期的視点経営を取る風潮が続いてしまった。価値創造ではなく、コストカットによるその場しのぎ的経営を展開してしまった。故に本来、給与増などの人的投資・人材育成投資も含めた包括的 R&D 投資に充てられるべき資源が内部留保として塩漬けされてしまった。結果として、短期的に日本経済が回らないばかりでなく、長期的な経営シーズの創造が進まず、現在のような構造的な停滞をもたらしている。国際社会とは対照的である。アベノミクスで株価や企業業績など目先の経済数値は大きく改善したものの、主要国では日本だけが唯一 GDP も伸びていない。

こうした日本経済及び産業の低迷の責任を、少子高齢社会理由などに転嫁し、曖昧にする議論も多い。しかし、我々は、国家・民間双方で長期的視野を持った経営が行われなかったことに、長期低迷の一因があることを冷静に受け止めなければならない。なるべくしてなった必然とも言える結果であることを総括し、次の一步を踏み出さねばならない。

日本よ、科学技術と教育で再び輝け

以上を踏まえると、日本復興の鍵は、科学技術にある。そして、そのキーは基礎研究と理系高等教育、及び社会発展に寄与する運用にあり、その根底にあるべき高い倫理観は初等中等高等教育全般によって形成される。科学技術開発に主体的に関わるもの、運用して付加価値を見出すもの、その恩恵を被るもの、その全てが適切な倫理観を有し、適切に判断していけるようになることが要求される。日本にはそうした経験もあり、積み重ねの結果として十分にその素地を有している。日本は科学技術と教育で再び輝ける。人財の育成を軽視して日本の未来はない。

しかし一方で、投入可能な原資は限られている。故に、その投入する階層と分野とで適切な選択と集中が求められる。階層面では、高度に社会に貢献するエリート育成、特に理系エリートと国際機関で活躍できるエリート育成に重点が置かれるべきである。分野面では、かつて日本のお家芸であった情報通信や現在の十八番である医学・生命科学に加え、日本が注目される原子力や防災、本来十八番であったはずの農業などに重点が置かれるべきである。

目指せ、「尊敬大国」

混沌とした国際情勢、保護主義台頭の国際潮流の中で、日本は米中が展開する経済的軍事的覇権争いに正面から与すべきではない。自主独立を保つためにも、自然と調和した日本的科学技術開発に努め、それを武器に世界からの尊敬を集められる「尊敬大国」を目指し、世界平和をリードしていこう。

日本もかつてバブル経済で経験している。カネ、カネ、カネは、いつも虚しい。

テーマ 1：教育

高等教育改革

提言 1：来るべき大学淘汰の時代に備え、円滑な淘汰の仕組みを整備せよ。

- ・研究と教育の役割を明確化し、「研究大学」「実学教育大学」「エリート教育大学」に大学の特徴を分離せよ
- ・真のリベラルアーツによるエリート教育を推進せよ。
- ・研究大学において研究へ専念できる教員へのサポート体制を強化せよ。
- ・大学淘汰の仕組みとして時限的な監督庁を設置せよ。
- ・落第率の上昇を許容する成績評価を推進せよ。

1. 提言の背景

1.1 平成時代における日本の高等教育の変遷

(大学進学)

文部科学省・学校基本調査によると、大学進学率（短大含む）は平成 2 年（1990 年）の 30.6%から平成 28 年（2016 年）の 54.7%に一貫して上昇した。特に女子学生比率は同期間で 27.4%から 43.4%になっている（女子学生数 51.9 万人→124.8 万人）。その結果、女子の大学進学率は平成 28 年（2016 年）時点で 57.2%と男子の 52.2%を上回る。

大学数の推移をみると、公立大学が平成 22 年（2010 年）（39 校→95 校）、私立大学が平成 25 年（2013 年）（372 校→600 校）まで増え続けたことから、平成 2 年（1990 年）の 507 校から平成 24 年（2012 年）の 783 校まで増加した。その後は微減となっている（平成 28 年（2016 年）777 校）。一方、高校は既に昭和 63 年（1988 年）（5,512 校）をピークに大幅減となっている（平成 29 年（2017 年）・4907 校、10%減）おり、大学の状況は大きく相違している。

大学院生数も平成 2 年（1990 年）の 9.0 万人から平成 22 年（2010 年）の 27.1 万人になった。ただし、その後は 25.0 万人に減少している（大学院進学率：6.8%（平成 2 年）→13.4%（平成 22 年）→11.0%（平成 28 年））。ただし、理学 41.8%、工学 36.4%は高い大学院進学率を達成している。一方、少子化で教員の数が増えない中、ポストクの処遇や助教・講師などの任期付きといった有期雇用の問題が発生している。

(大学経営)

日本私立学校振興・共済事業団「私立大学・短期大学等入学志願動向」によれば、定員未充足の私立大学は 3.8%（平成 8 年・1996 年）から 44.5%（平成 28 年・2016 年）に急増した。定員の 50%未満の学生しか確保できない大学が 13 校（2.3%）、50～80%が 108 校（18.0%）占める。

また、日本私立学校振興・共済事業団の分析によると大学部門の消費収支差額が平成 16

年（2004年）から全体でマイナスになっている。帰属収支差額比率（赤字経営）がマイナスの大学は平成9年の48校（11.3%）から219校（37.0%）に増加した。特に在学生数8000人未満の中小規模校でマイナスの大学が多数となっている。平成31年度（2019年度）までに破綻の可能性がある大学が21校（3.2%）、2020年度以降破綻の可能性がある大学が91校（13.7%）、経営悪化の兆候がみられる大学が175校（26.5%）に達する。

（研究）

学術雑誌の種類が増える中で日本の大学等に所属する研究者の論文投稿数は平成25年（2013年）に頭打ちとなっている（Scopus調べ。平成元年：58,353→平成25年：133,655→平成29年：121,908）。同じく全投稿数に占める日本の大学等に所属する研究者の投稿比率の推移をみると5.9%（平成元年・1989年）から7.9%（平成10年・1998年）まで高まったが、その後一貫して低下している（平成30年・2018年：4.1%）。日本の研究者による投稿が多い医学、材料工学、物理、生物化学、化学、情報科学とも平成10年前後でピークとなり、その後長期下落を続けている（図1.1）。

社会科学、人文科学、心理学、経営学・会計学、経済学、看護学などではそもそも投稿比率が1～2%に止まる。文部科学省・国立大学改革プランにより国立大学法人運営費交付金が減る中では更に投稿数、投稿比率の低下が懸念される。

Times Higher Education（THE）のランキングをみても、「世界ランキング100位以内10校以上」¹¹⁵を目指しているにも関わらず、近年、下落している。例えば、東京大学12位（2004）→46位（2018）、京都大学29位（2004）→74位（2018）、東京工業大学51位（2004）→251-300位（2018）、大阪大学69位（2004）→201-250位（2018）と低下傾向にある。

（大学教育の方向性）

国立大学法人化（平成16年・2004年）の後、国立大学改革プラン（平成25年・2013年）によって「学術研究より職業教育を重視すべき」とし、人文・社会科学系学部の見直しがされた。国立大学経営力戦略（平成27年・2015年）により国立大学法人運営費交付金を「地域貢献」、「特色ある分野での全国研究拠点」、「世界トップ大学」の3つに重点化した。私学についても文科省は人材育成のイメージとして「世界を牽引する人材」、「高度な教養と専門性を備えた先導的人材」、「具体の職業やスキルを意識した高い実務能力を備えた人材」の養成機関を示しており、2019年度から国立大学と似た特徴づけを進めようとしている¹¹⁶。

¹¹⁵ 初出は教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」3頁

¹¹⁶ 文部科学省「大学改革について」第7回人生100年時代構想会議（2018年5月16日）資料3,2頁

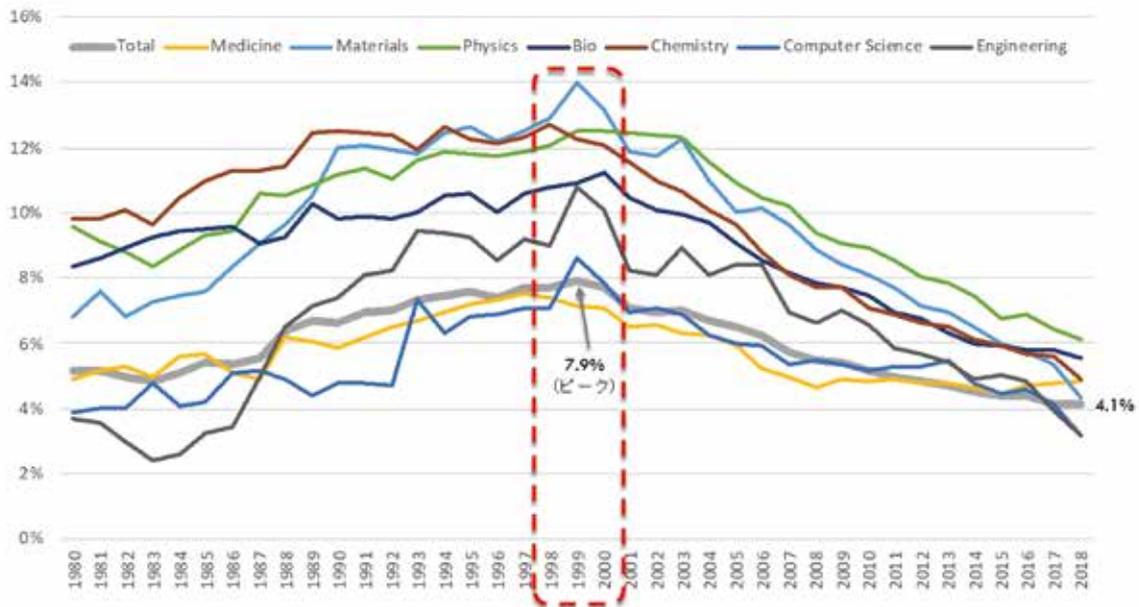


図 1.1: 日本の大学等に在籍する研究者によるトップジャーナルへの投稿比率 (分野別)

備考: Scopus (2018年7月4日現在) から算出

1.2 大学改革上の課題

(中途半端な大学の特徴づけ)

国立大学改革プラン、大学経営力戦略、そして私学改革において地域貢献など実学重視の一方で、「世界トップ大学」とは海外大学と伍した「卓越した教育研究」とされ、内容面を問いておらず、教育重視なのか、研究重視なのか重点が曖昧になっている(主な成果指標は外国人・海外大学学位取得専任教員割合、外国人留学生割合など教育関係が大宗)。また、教育重視の場合、研究者の輩出なのか、エリート層の輩出なのかも明確ではない。さらに同一大学内でも学部・学科でそれらが混在し、大学全体の特徴を「研究大学」「実学教育大学」「エリート教育大学」の3つへ方向付けできていない。

(大学淘汰が不可避な時代)

18歳人口が平成3年(1991年)の206.7万人から平成30年(2018年)の120.7万人に大きく減少している(図1.2)。既に大学進学率はOECD平均(43%)を大きく上回り、大学院進学率も先進国平均(14%)並みになっている¹¹⁷。濱中(2015)によると成績が低いにも関わらず家が裕福な学生の半数が大学に進学している実態¹¹⁸があり、大学全入時代と言われる中、大学教育の質の低下を招きかねず、大学の淘汰を逆に積極的に進めるべき時代に突入したと考えるべきであろう。

¹¹⁷ OECD, Education at a Glance 2017 の留学生を除いた25歳以下の入学者の率による。

¹¹⁸ 濱中(2015) 図4-5

(研究支援体制の不備)

一方、国立大学法人化などの一連の改革により補助金が削除され、その結果、事務スタッフが削減され、教員の事務負担増によって研究アウトプットの低下につながっている可能性がある。米国などでは TA が講義の一部を担当できるなど、TA の訓練を兼ねつつ、教員の教育負担の軽減にも生かされているが、日本では TA が教員立ち合いなしに講義を担当することが禁じられている。



図 1.2 : 18 歳以上人口と大学・短大進学者 (推移)

備考：総務省「人口推計 (10 月 1 日現在)」、文部科学省「学校基本調査」より作成

(研究アウトプット上の課題)

THE ランキングや Scopus のデータベースでは英文学術誌が基本になり、日本語学術誌の情報は基本的に参入されていない。一方、日本では論文情報を国立情報学研究所が CiNii として整備しているが、雑誌は商業誌、学術誌が混在し、複数のデータベースからの統合であるために同じ論文が重複して掲載されており、かつ論文引用数情報はなく、国内学術誌の質の評価は関係者での口コミとしか言いようがない状態である¹¹⁹。さらに科研費の成果報告において論文の質の高さを問うことはなく、科研費獲得が研究の質の向上につながるインセンティブとして働いていない可能性が高い。その点からの検証も求められている。

¹¹⁹ Google Scholar が引用数を表示するが網羅的かは不明。

(大学教育の質の低下)

最後に大学教育の質に関して、成績の評価基準において絶対評価基準よりも相対評価基準の方が難易度の調整可能性、不合格率の許容範囲から望ましいという研究(林, 2010)もあり、実際、現場でも使われている(高橋, 2018)。しかし、学生が授業への取組みを疎かにし、基準を大きく引き下げる行為を行う場合には同じ大学でも授業間での成績基準が大きく相違してしまう。結果的に、成績が低い者に合わせて授業の合格基準を引き下げること(=教育の質の低下)につながることに目を向けるべきであろう。

2. 提言

2.1 大学の特徴の明確化と予算配分の見直し

文部科学省・国立大学経営力戦略は研究と教育の未分離など中途半端である。研究者の養成を含む「研究大学」と実践的職業訓練を含む「実学教育大学」「エリート教育大学」はおのずと研究と教育は分離される。大学毎に研究と教育の分離と役割の明確化を図るとともに、研究を必ずしも重視しない「実学教育大学」「エリート教育大学」に対しては少人数教育が実施可能な体制整備のための予算措置を行うべき。

2.2 真のリベラルアーツによるエリート教育推進

混迷する国際社会において、日本をリードしていく人材教育を推進しているところは皆無といってよい。幅広い教養と他者や社会のために尽力する人格を備え、その上で様々な課題に解決策を提示していくことができるエリート層こそ求められている。そこには海外からもエリート留学生を迎え入れられる環境が不可欠である。リベラルアーツを参考に発展した一般教養課程はエリート教育につながっておらず、理系・文系の枠を超えた全人教育を行える教育を強化していくべき。

2.3 研究大学において研究へ専念できる教員へのサポート体制強化

大学事務局業務の効率化が必要ではあるが、一方で国立大学法人化など大学改革の中で事務手続きの教員へのアウトソーシングが進んでおり、研究へ専念できる環境下でなくなっている。教員が研究に専念できる人的支援、例えば、海外でもみられる複数の教員に対して1名の研究秘書の配置などサポート体制を強化すべきである。文科省が「世界ランキング100位以内10校以上」を目指すのであれば、むしろ世界ランキング向上にむけた支援(文科省主導による日本の学術誌の電子化・オンライン化推進、CiNii Journalにおける日本語学術論文間の引用データの整備、日本語論文で引用数の多いものの英文化支援、日本語学術論文の引用データの世界ランキングへの参入への働きかけなど)を強化すべき

2.4 円滑な大学淘汰の仕組み整備

18歳以上人口が減少する中、外国人留学生を受け入れなどで延命している経営困難校も

増えている（高橋,2018）。また、成績は低い家が裕福だから大学に進学した学生も先行研究から見受けられ、このまま大学全入を続けることは大学教育の質の低下を招きかねない。ここ数年を大学の集中整理期間とし、金融破綻処理を参考に時限的に効果的かつ効率的な破綻処理を進めるため、文科省とは独立して弁護士、公認会計士、経営コンサルタントなど破綻処理の専門家を擁した時限処理組織、学生数に基づく大学抛出の保険制度を創設することが必要である。金融破綻処理のように時限的な監督庁設置も選択肢である。また、母校破綻による卒業生への不利益を回避するため、全国的な学籍の名寄せ・管理システムの構築、在校生の円滑な転校・受入を進める制度化も不可欠である。

2.5 落第率の上昇を許容する成績評価の推進

現在でも卒業単位が足りない学生が講義の担当教員に泣きついて救済策で単位をもらうケースがある。このような中、留学生が増える一方、大学全入時代でも学生の質を落さない評価手法を確立すべき。「卒業認定の厳格化」のためには絶対評価を基本とし、その上でパスした者の中で相対評価をしていく成績評価の仕組みを確立する必要がある。現場で成績評価基準の具体的運用方針を議論し、それを各教員に徹底していくこと、その際には的確で具体的な目標設定が求められる。そして成績評価、特に D 判定の付け方に関しての事後検証で運用方針の浸透度を確認していくことが不可欠である。

【参考文献】

- 小川洋（2017）『消えゆく「限界大学」』白水社
- OECD, *Education at a Glance 2017*, OECD Publishing.
- 教育再生実行会議（2013）「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaicei/pdf/dai3_1.pdf（2018年7月30日アクセス）
- 公益財団法人世界平和研究所『教育改革試案』
<http://www.iips.org/research/2011/05/09115855.html>（2018年7月30日アクセス）
- 公益財団法人世界平和研究所『大学改革試案』
<http://www.iips.org/research/2012/04/09113513.html>（2018年7月30日アクセス）
- 日本私立学校振興・共済事業団（2017）『定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分（平成27年度～）』
http://www.shigaku.go.jp/files/s_center_shihyo27.pdf（2018年7月30日アクセス）
- 日本私立学校振興・共済事業団（2017）『平成28（2016）年度私立大学・短期大学等入学志願動向』
<https://www.shigaku.go.jp/files/shigandoukouH28.pdf>（2018年7月30日アクセス）
- 小林雅之（2009）『大学進学の世界 均等化政策の検証』東京大学出版会
- 高橋義明（2018）「2018年問題と教育の質・大学経営への影響」NPI Policy Paper 356J
<http://www.iips.org/research/bp356j.pdf>（2018年9月30日アクセス）
- 田中正弘（2010）「成績評価基準の再考—多様な評価基準のメリット・デメリット—」『21

- 世紀教育センターニュース』17, 1～2 頁
- 林直嗣 (2010) 「大学教育のガバナンスと成績評価基準 (下) = 質保証と GPA 制度=」 『経営志林』 47(3), 57～72 頁
- 濱中義隆 (2015) 「大学進学と費用負担構造に関する研究—保護者調査の縦横分析—」 東京大学大学総合教育研究センター 『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』 第4章, 71～86頁
- 文部科学省 (2013) 「国立大学改革プラン」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/1341974_01.pdf (2018年7月30日アクセス)
- 文部科学省 (2015) 「国立大学経営力戦略」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2015/06/24/1359095_02.pdf (2018年7月30日アクセス)

教育機会の均等化

提言 2 : 国公立小中学校の包括的完全無償化を実現し、国公立の高校大学の一部を完全無償化し、学ぶ意志と意欲のあるものは全て高等教育まで受けられる体制を構築せよ。

- ・ 学ぶ意志と意欲を尊重し、無償奨学金制度等、貧困による教育機会喪失を根絶せよ。
- ・ 国公立の小中学校における完全給食率・無償化率 100%の実現を目指せ。
- ・ 国税の無駄となる全大学の無償化は論外であり、資源投下の選択と集中を進めよ。

1. 提言の背景

教育の無償化の根拠は、基本的には、日本国憲法第 26 条、及び、その細則たる教育基本法第 4 条と学校教育法第 6 条（ともに、1947 年公布・施行）にある。また国際条約では、国際人権規約「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（A 規約）の第 13 条（1966 年採択、1976 年発効、1979 年日本国批准）に論拠がある。

日本国憲法 第二十六条

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

教育基本法 第 4 条（義務教育）

国民は、その保護する子女に、九年の普通教育を受けさせる義務を負う。

2 国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料は、これを徴収しない。

学校教育法 第 6 条

学校においては、授業料を徴収することができる。ただし、国立又は公立の小学校及び中学校、これらに準ずる盲学校、聾学校及び養護学校又は中等教育学校の前期課程における義務教育については、これを徴収することができない。

国際人権規約 A 規約 第十三条

1 この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の

理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。

2 この規約の締約国は、1 の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。

- (a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとする。
- (b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。
- (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。
- (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。
- (e) すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

3 この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって国によって定められ又は承認される最低限度の教育上の基準に適合するものを児童のために選択する自由並びに自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する。

4 この条のいかなる規定も、個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。ただし、常に、1 に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行なわれる教育が国によって定められる最低限度の基準に適合することを条件とする。

※注：条約批准後も、日本は第二項(b)(c)については批准を留保していたが、2012年9月11日に留保の撤回を国連に通告した。

義務教育である小学校（初等教育）と中学校（前期中等教育）では、日本国憲法に基づき、当初より授業料を不徴収としていた（ただし、私立学校では徴収可能）。更に、1962年の「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」及び1963年の「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」により、順次教科用図書の無償給与が進行し、1969年度には、小・中学校の全学年での無償給与が完成した。現在は、これら授業料及び教科用図書の無償化を以て、憲法に定めるところの「無償」を実現しているものとしている。しかし、家庭と共に、健康教育及び食育の重要な役割を持つべき小中学校における完全給食の実施及び無償化は未だ途上である。文部科学省の調査（平成29年度「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「完全給食の実施状況」調査）によれば、平成29年度において完全給食の実施率は、全国平均で92.4%であり、無償化率に至っては全国平均で

4.4%と低い数値に留まっている。

高等学校（後期中等教育）の無償化については、日本国憲法及びその他の法律でも無償の論拠はなく、国際人権規約でも該当条項の批准を留保していた。しかし、民主党政権下の2010年に「高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（いわゆる、高校無償化法）により、全高等学校の授業料が一時的に事実上無償となった。2012年には国際人権規約の留保条項も批准した。しかし、その後、外国人学校の扱いに関する議論や2014年の公立学校授業料の再有償化もあり、現在では低所得者を中心とした「高等学校等就学支援金制度」となっている。また安倍総理は2017年1月の施政方針演説以来、無償化の検討について何度か言及している。

大学（高等教育）の無償化については、安倍総理が2017年1月の施政方針演説以降もその検討を何度か言及していることに加えて、憲法改正項目として「(大学教育含む全ての)教育無償化」を例示している。

2. 教育支援の目指すべき方向性

事実として教育にはかなりの費用がかかる。しかも直接的な教育費以外にも生活していくための費用が必要となるため、実際には社会統計数値以上の費用が必要となる。これに対して、現在でも教育費の面では低所得者層向けの各種支援制度があり、生活費としても有償無償の奨学金制度等があるため、形式上は誰もが大学・大学院まで進学すること自体は可能となっている。

しかし、実際は、自身の生活だけでなく家計全体を支えなければならない必要性があるため進学を断念せざるを得ないケースや、家計所得的には一見進学が可能な状況に見えても家庭的諸事情で断念せざるを得ないケースもある。更に進学し卒業したまでは良いが、卒業後に巨大なローンを抱えて苦勞するケースや、そのローン返済リスクを危惧して進学を断念するケースもある。現在の支援制度が不完全であると見るならば、意思と意欲があるものに対しては、貸与給付条件や返済条件において、もう少し寛容な支援制度が整備される必要がある。

教育を私的経済活動の一部であると位置づけ、それにかかる教育費用を、受益者負担すべき私人的投資と見る考え方もある。個別の経済的投資に対して教育成果がもたらす利得の回収効率や費用対効果で論ずる考え方である。塾や習い事など家庭や個人における私的付加的教育や、企業における人材育成のための各種教育などはこれに当たる。

初中等教育と比較して、高等教育は職業選択などとも直結しており、その利得を個人が直接的に享受するよう見えるため、上記のような受益者負担論が展開される場合もある。しかし、初中等教育が人権・民主・自由などで成熟社会の安定的実現に大きく貢献しているのと同様に、高等教育が科学技術の発展や高度な社会運営の実現に大きく貢献していることを考えれば、教育のもたらす広義の利得を社会全体で享受していることは明白である。教育は、個人へと同時に、社会全体へも恩恵をもたらしているのである。よって、

高等教育に関しても、受けるものの意志と意欲とを前提として、それを社会全体で支える意義は大きい。教育支援が高等教育をもカバーすることは社会ニーズである。

3. 教育機会の均等化

教育に関する予算資源は限られている。当然、全ての国民に無条件無制限に投入することはできない。よって、支援対象となる人物の社会属性や期間、回数などの基本条件に加えて、投入されるべき階層や分野についての議論は当然必要となる。

3.1 初中等教育の完全無償化による機会均等

既述したように、義務教育である小中学校に関しては、憲法的にも「無償とする」ことが明文化され、社会的にも「無償」と思われているが、実際には授業料及び教科図書費用以外に必要な経済的負担は大きい。自治体によっては低所得家庭に対しての給食費の減免措置や各種補助制度もあるが、貧困その他事由から給食費や遠足・修学旅行積立金を払えない子供がいじめに遭うなどの事例も多数報告されている。

今や我々日本国民は、社会の成熟とともに、教育においては知性だけではなく体や心の健康が如何に大事であるかを理解している。そして、その心と体と知性を健全に育むためには、小中学校が家庭と共に健康教育と食育を進めることがいかに大切であるかも理解している。そして学校教育における健康教育・食育の要が学校給食であることも十分理解されている。国としても、学校給食に対しては、基礎的な栄養の摂取以外に、食生活・食習慣、協同の精神、自然恩恵を理解し尊重する精神、勤労を重んずる態度、国や地域の伝統的な食文化の理解、食糧生産や流通及び消費の理解、などを養うことをその目的として位置付けている（文部科学省「学校給食の意義」より、筆者が適宜抜粋）。

教育機会の平等、均等化を第一義的に考えるならば、公立小中学校の完全給食率 100% 化及び給食完全無償化は最優先課題である。加えて遠足・修学旅行等も教育課程上の「学校行事等」と教育活動に位置付けられている以上、その参加費用も当然無償化されるべきである。地理・歴史などの教科的教育効果以上に、集団行動・協同作業的な意義も大きく、何よりも非日常の中での素敵な思い出作りなど情操教育的な意義が大きいことは多くの国民が経験的に学んでいる。給食や遠足・修学旅行が初中等教育上のネガティブな要素を派生させて良いはずがない。

日本は世界に率先して、より高次での義務教育無償化の実現を目指すべきである。

3.2 高等教育における機会均等の考え方

一般的に「均等」と言う言葉を用いると、「誰でも一律」のような受取られ方をされてしまう場合がある。しかし、こと高等教育に関しては、やる気のある人もない人も、努力をする人もしない人も全て一律などということはありません。やる気を以て努力をして社会に貢献していく人に対して機会を与えることこそ重要であり、社会的平等と言う意味で

の機会均等となる。そうでなければ、それは単なるバラマキ施策に過ぎず、広く国民の合意は得られない。

高等教育が科学技術の発展や高度な社会運営の実現に貢献することが明白である以上、学ぶ意志と意欲を持つ、能力ある人物が高等教育機会を得られないことは、国家にとっても損失となる。よって、意欲ある優秀な学生が本人事由以外の理由で進学を断念せずに済むように、低所得者対象はもちろんとし、様々な事由を勘案した、家計所得とは無関係な形での奨学金制度などの導入も考えられる。それらは性善説的に考えれば、基本無償でも構わない。しかし、金銭が絡む制度は悪用されやすい性格も内包する事を考えると、その後の納税額や就職状況により一部や全部が免除されるようなシステムを導入しておくことにも合理性はある。その仕組みが、個人が更なる高みを目指すためのインセンティブとなるならば、更に有意義である。

高等教育においても国際競争を迫られ始めている現状において、日本の大学としても優秀な学生を確保し、適正に育成することは最重要課題である。しかし、同時にそれは、学ぶ意志や意欲のある人もない人も、一律に高等教育を受けさせることを意味しない。

既述の国際人権宣言 A 規約でも、無償化等含めた教育機会均等化策の実行に関して、中等教育以下については「すべての者に対して機会が与えられる」ことが求められているのに対して、高等教育については「能力に応じて」であるべきことが明記されている。

3.3 国際的機会均等

国費を投じて育成すべき学生は、日本国に対して何らかの貢献を期待できる学生であるべきである。故に、一義的には日本国民を優先としつつも、日本と母国との懸け橋となってくれるような優秀な留学生の受入れを拒むものではない。しかし、現状では労働目的で、在留資格取得のためだけの名ばかり留学生として、大学や各種学校に入学してくる例も現実的にはかなり多い。こうした観点からも一律無償化はあり得ない。

また高校無償化の際に議論となった、国際的な各種学校の扱いも慎重を要す。しかし、文化の違い等もあるため、反日か否かなどのイデオロギーやカリキュラムで一律に判断を下すことは必ずしも容易ではない。そうした学校には、基本的には建学の精神に基づいて、日本国家の支配に服しない形での独自教育をしていただく事を推奨するのみである。学問の自由等の議論と、教育の機会均等化議論とは本質的に別次元の話であることを関係者もマスコミも正しく理解する必要がある。

3.4 教育機会均等の優先順位

教育予算が限定される以上、「教育機会の均等化」にも優先順位をつける必要が出て来る。優先順位上位には、憲法その他法的理念からも、意思や意欲に関係なく全ての国民が等しく享受できるという意味でも、まず国公立小中学校の完全給食率 100%化及び給食無償化、遠足・修学旅行含む学校行事参加費用の完全無償化等を含む、より高次での義務教

育無償化の実現を据えるべきである。また、同等の重要性を有するものとして、学ぶ意志と意欲のある者を対象とした国公立高校及び国公立大学の無償化の実現が挙げられる。後者は、より高次での社会的投資として有効性に対する国民の理解が得やすいと思われる。繰り返すが、付加的な支援を受ける以上、対象となる人物の意志と意欲を図る何らかの能力的要素検定が必要条件として課されるべきである。

全ての高校・大学の無償化については二つの観点から一考を要す。一つは予算措置の優先順位である。社会全体としての投資効果である。もう一つは、無償化による学習意欲及びモラルの低下懸念である。努力しなくとも入れる高校大学では、若年者が努力をすることを学ばずに終わってしまう可能性もあり、社会としてはむしろマイナスに寄与しかねない懸念が派生してしまう。

4. 教育予算規模考察

OECD 各国の中でも、日本は英国や米国と共に、高等教育費用における政府支出比率が低く家計比率の高い一群を形成している。(図 2.1)

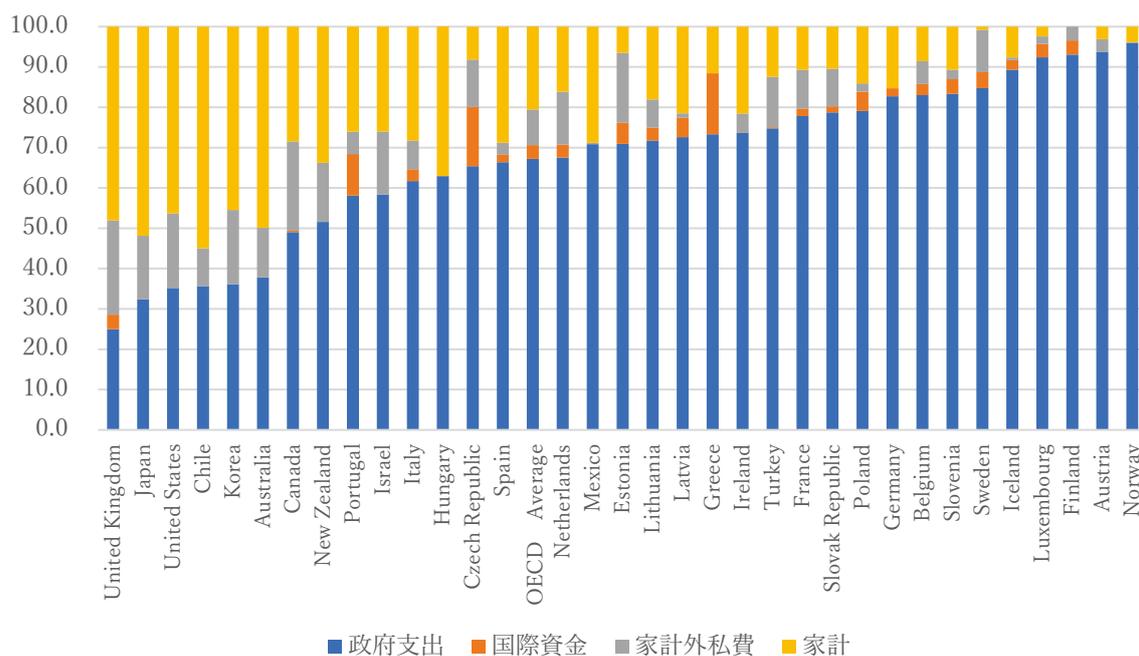


図 2.1. OECD 各国における高等教育費用中の政府支出比率 (2015)

※OECD.Stat データを基に筆者作成。

Data : OECD.Stat, Theme: Education and Training, Education at a Glance, Dataset: Educational finance indicators, Indicator: Relative shares of public, private and international expenditure, Education level and programe orientation: Total tertiary education (ISCED2011 levels 5 to 8), Year: 2015

政府支出比率の低い英国・日本・米国は、いずれも有力な私立大学を有するとともに、個人に対する私的教育投資に熱心な国である。特に、英米等の私学では、建学の精神を重視し、学生の努力を促すためにも、あえて高額授業料を維持して独自の運営・経営を展開し、国家からの無用の干渉を受けないことを是としている学校も多い。英日米の私立大学の中には、独自性を発揮し、大学群全体の中でも、むしろ社会的評価の上位校を形成している所も多い。

高等教育における政府支出比率が高い国では、私立大学も含めて高等教育の全部もしくは一部を無償化している所も多い。しかし、英国、日本、米国という GDP 上位国が低比率国を構成していることから、全て無償化していくことが正しいと短絡的に考えることは不適當である。政府支出比率の低い英日米各国が、国民教育に熱心ではないと考える人はいない。むしろ逆である。教育の独立性を考えれば、国家の支配に服さない教育機関の存在も認められるべきであるし、偉大な教育者の建学の精神を護持した教育を貫くことは、学問の自由を守ることにもつながる。

OECD 各国における、国民一人当たりの教育費の対 GDP 比は図 2.2 のようになり、日本はやや下位に位置している。

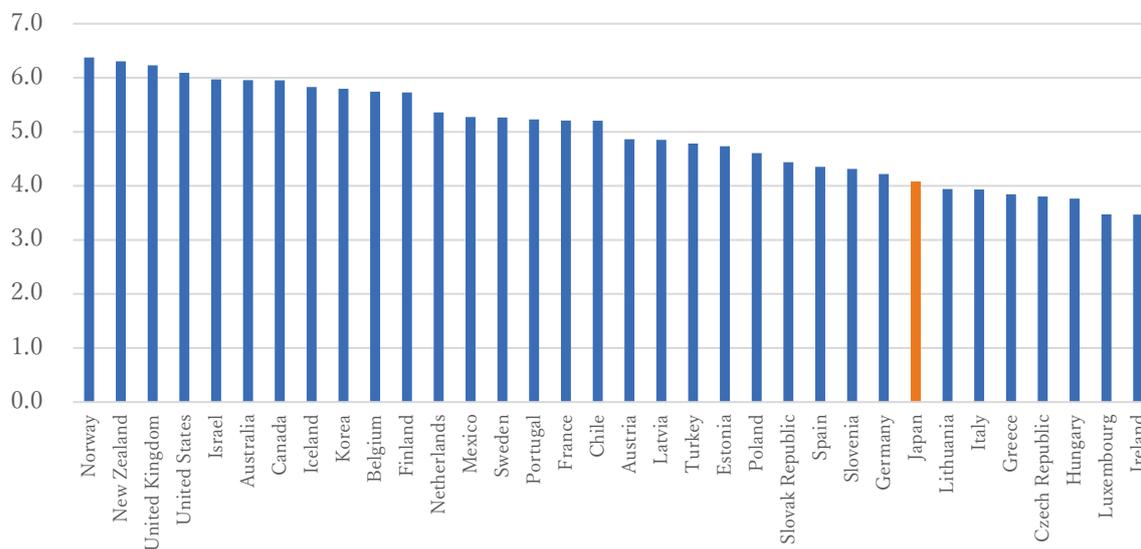


図 2.2.各国 GDP に占める教育費用比率 (2015)

※OECD.Stat データを基に筆者作成。

Data : OECD.Stat, Theme: Education and Training, Education at a Glance, Dataset: Educational finance indicators, Indicator: Expenditure as a percentage of GDP, Year: 2015, Education level and programe orientation: ISCED2011 levels 1 to 8 (All), Type of expenditure: All expenditure types, Source of funds: Total, Institution type: All public and private educational institutions,

日本の公私総教育支出の GDP 比は 4.1%である (OECD 基準での試算ベース。国の計算数値はさらに低い)。OECD 内では下位グループに位置する。これは、高等教育における政府支出比率が同程度であった英国 6.2%や米国 6.1%と比較しても低く、およそ 2/3 となっている。日本は社会福祉系支出の比率が高いため、一概に数値だけを比較することはできない。しかし、人が資源の「科学技術創造立国」を標榜する以上、同じ島国でありながら先進国としては資源大国である英国を上回る程度の数値を目標とすることは合理的である。しかし、ここではその一歩前の一つの目安として、英国米国と同程度の、GDP 比+2%を数値目標として議論を進めるものとする。

日本の GDP2%は、およそ 9-10 兆円程度の金額となり、この 3 割程度を国庫で負担するとして 3 兆円程度となる。現在の文部科学省予算が 5 兆円強であるため、追加分と合わせて、現行のおよそ 1.6 倍となる。

一方、小中学校のより高次での完全無償化推進に必要な費用を概算すると、

給食費：@5000 円×12 カ月×111 万人×9 学年＝約 6000 億円

学校行事費：@10 万円×111 万人×1 学年+@1 万円×111 万人×8 学年＝約 2000 億円
程度の金額となる。もちろん実際に完全給食を実施するとすると、新たな給食センターの設置費用等が別途かかる。

また、国公立大学・大学院学生数約 75 万人のうち、20%の学生に授業料・生活費含めて年 200 万円支給 (一部または全部有償) したとすると、

$75 \text{ 万人} \times 20\% \times 200 \text{ 万円} = \text{約 } 3000 \text{ 億円}$

程度の金額が必要であることがわかる。

上記を合計すると、日本における喫緊の教育機会の均等化の目安は 1 兆 1 千億円程度であり、これは英米国並みの教育投資社会 (対 GDP 比+2%、政府支出+3 兆円程度) を想定した時の第一歩としては非常に手頃な目標であることがわかる。

なお、大学生の生活費支給に関して、お金の使い方に不安が残るようであれば、一部又は全部をバウチャー化やキャッシュレス化した形で支給するようにすれば、目的外使用でのハードルが上がり、遊興費への転用などの乱用はある程度防ぐことができる。

5. 教育のダイバーシティと機会均等

大学進学率の向上と共に、一時は大学のレジャーランド化が危惧された時代もあった。学びの場所であるはずの大学において、学生が 4 年間ほとんど学ぶことなく時間の経過とともに卒業していくという事態である。欧米と比較して、日本の大学は入るのは難しいが、出るのは易しいと言われた事由でもある。昨今では、少子化に伴い入学定員の確保に苦慮する大学も増加している。そのため、入学定員確保を目的として AO 入学や推薦入学を中心に据えてしまい、入学することすら容易 (ほぼ無条件) となっている大学も多い。それに伴い、本来大学教育を受けるレベルに達していない学生までが大学に入学して来て

いる状況となり、名ばかり大卒が増えている結果となっている。事実として、大学入学難易度的には中位の大学においてすら、九九や%の計算が危うい学生が存在する。

一方で、一部の体育・音楽・美術等芸術の専門大学を除くと、高校及び大学受験における、英数国理社の受験科目偏重は顕著である。全ての学生が研究者や大学教授を目指すわけではない事を考慮すると、大学における履修内容も考慮して、体育はもちろん、音楽や美術などの芸術科目、各種技術など、それぞれの専門性がもう少し重視された大学構成も考えられる。もちろん、ともに社会を構成していく以上、全ての国民が最低限共有したい知識や能力は存在する。よって英数国理社の基本5科目でも最低限レベルの習得は大前提である。九九や%計算ができない大学生では受け入れる企業も社会も困惑してしまうからである。しかし、それ以外の部分ではもう少し個人個人の興味や才能を多面的に評価し、習得専門領域の複数化など多角的に育成できる仕組みや、実生活により近い専門教育設定なども考えられる。

例えば、フランスでは、チーズ職人やワイン職人などは、社会的にも高いリスペクトを集める人気職業の一つである。それらは単に徒弟制の下、経験的に師匠の作業技術を学ぶのではなく、微生物学や発酵・醸造学や関連法等含めた総合的な知識技術教育と訓練を受けることが前提となる。また欧米では舞台芸術や映像における照明技術者なども、光学を学んだ学士・修士が工学的に設計を行う科学的な職業である。師匠に弟子入りして経験的に技を盗んで成長する事が主流の日本とは大きく異なる。日欧のシステムについて、一概に優劣はつけがたいが、文化や技術の進歩を期待するならば、学びの対象として、体育、音楽、美術や工芸などの分野が学問的に体系化され、科学的に収斂されていくことは有効である。

高等教育において高度学問を学び、科学技術を発展させ、社会機能を高度化させる人材を育成することは一義的に重要である。よってそこに対して高い意志と意欲を持つ人材に高等教育の門戸を開くことは非常に重要である。しかし、それと同じくらいに、全ての国民が自身の興味関心に従って様々なことを学問的に習得する機会を得られることは豊かで多様な社会の実現に対して非常に有効である。ある意味では、これこそが真の教育機会の均等化であるとも考えられる。ただし、その実現のためには学問としての体系化とそれに対応可能な教員の養成から始める必要がある。

科学・国際分野における日本型エリートの育成

提言 3：高等教育を受けて社会に貢献する人物を「日本型エリート」と定義し、科学技術の発展や国際機関での活躍が期待できる「日本型エリート」を国家戦略的に育成せよ。

- ・「科学技術立国」の名に恥じぬよう、科学技術エリートの育成に注力せよ。
- ・国際社会への積極的貢献策として、国際エリートを戦略的に排出せよ。
- ・日本と母国との懸け橋となるような留学生誘致を戦略的に実施せよ。
-低賃金労働者確保を目的とするような安易で無責任な留学生誘致は根絶せよ。

1. 提言の背景

1.1 日本人と科学技術

利用価値の高い鉱物資源が相対的には乏しいと自覚する日本は、欧米の科学技術先進国を手本にして、科学技術人材を人的資源として育成することで、戦後の復興を加速させた。特に高度経済成長期より「科学技術立国」「科学技術創造立国」などのスローガンを掲げ、国を発展させてきた。そのベースは、日本国民が古来より広く教育を受け入れてきたことにある。更に 1949 年の湯川秀樹博士、1965 年の朝永振一郎博士、1973 年の江崎玲於奈博士らのノーベル物理学賞受賞という世界的にも画期的なニュースにより、日本国民全体が大いに触発された。「鉄腕アトム」「マジンガーZ」「宇宙戦艦ヤマト」「機動戦士ガンダム」などのロボットや宇宙をテーマにした漫画やアニメなど、日本が世界に誇るサブカルチャーを通して、科学技術への憧憬を抱き、その道を選択した少年少女も多かった。更に、手先が器用で真面目と言われる日本人の民族性に、地道にコツコツと成果を積み上げなければならない自然科学研究や技術開発が比較的適合した可能性も高い。

1.2 科学技術離れ

科学が国民的人気を博すと同時に、「科学離れ」「理数離れ」「工学離れ」などの懸念も、表明され始めてから久しい。

戦前戦後期には、そもそも高校や大学は学業成績の優秀な人物が進む道であった。しかし、1960 年代半ば以降、高校・大学への進学率が上昇すると、最初の「離れ」が進行した。そもそも学業に不慣れな生徒も進学するようになったため、論理的な思考や洞察が要求される数学や物理化学等が真っ先に敬遠されることとなった。

やがて、そうした理数科目からの脱落者を減らすことも目的として、ゆとり教育が導入された。ゆとり教育では新科目「生活科」などが導入され、理科の学習時間は大きく削られることとなった。高度経済成長期前とゆとり期とを比較すると、理科授業数は、数度に渡る学習指導要領の改訂で段階的に、小中学校では 1048 コマから 640 コマに 4 割減、高校普通科標準では 15 (12) 単位から 4 単位へと大幅に削減された。物理的な意味での理科学習機会、科学接触機会が減少し、文字通り「理科離れ」「科学離れ」は進行したのであ

る。

その後バブル経済での浮沈やイギリスの金融センターとしての成功などもあり、額に汗して働くのではなく、お金を回して楽して大きな利得を得ることこそがスマートであるというような世界的風潮にも影響された。金融工学やフィンテックなどもその傾向に拍車をかけた。加えて日本では欧米に比べ科学技術者への評価が低い風潮もあったため、せっかく理系教育を受けながらも、給与含めた就労条件のより良い文系職種・業種に就職することも珍しくなくなった。また特に21世紀に入ってからは、少子化とともに大学志願者数自体が大きく減少する中で、特に工学系の私立大学はその余波の直撃を受けた。

1.3 日本人の海外留学と、日本への留学

日本人の海外留学数は、90年代より徐々に増え、2004年にはピークとなる82,945人を迎えたが、その後減少傾向で2015年には5.5万人余りとなり、ピーク時のおよそ66%程度となっている。

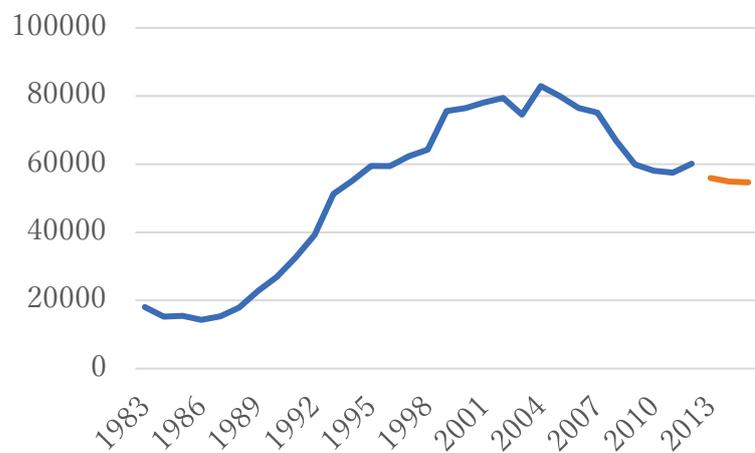


図 3.1 日本人の海外留学状況

データ：文部科学省「日本人の海外留学状況」を基に筆者作成。

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/ryugaku/_icsFiles/afieldfile/2017/12/27/1345878_02.pdf

(※2012年から13年にかけてで、一部の調査データに組換えが発生したため、その部分是不連続となっている)

景気の長期低迷による経済的事由だけでなく、海外での治安悪化イメージとの対比で安全で生活しやすい日本国内が再評価されてのポジティブな国内回帰の側面もあるため、この数字だけをもって直ちに日本人の内向化を指摘すべきではない。しかし、事実として、留学する人が一時期より減少している。

日本国内へやって来る留学生数は近年急増している。その性格上、各種調査に数値的には表れにくい、実質的な就労目的の「留学生」もかなりの数存在している。

2. 日本型エリートの育成

英語の「elite」では権力や財力を背景として社会的に強い影響力を持つ人々を指す。その悪しき側面のイメージから、日本語の「エリート」には、少し鼻につく嫌なイメージを持つ日本人も多いと思われる。しかし、本稿では、「国民の期待を背負って社会に尽くす

ために選ばれた精鋭」を指す言葉として「日本型エリート」を定義し、更に同じ意味を包含する言葉として後述する「科学エリート」「国際エリート」という言葉を用いるものとする。

かつて男女共同参画社会議論の際にも、一部では、全て一律同値をもって平等とすべきとの意見もあった。しかし、男女の性差はもちろん、人間一人一人の得手不得手、好き嫌い、趣味嗜好など多様な個性に加えて、生まれ育った環境や経験、そして、それらの総合的な結果としての現在の状況は千差万別であるため、一律同値が必ずしも平等でないことは今や自明である。よって、自ら進んでより積極的に社会の発展に寄与していこうとする高度人材を手厚く育成支援することも、短絡的には投資の不平等に見えるが、総合的には社会全体の平等のための施策と考えられる。社会の発展に寄与したいと考える人がいてもその実現を支援できない社会の方が不平等な社会である。

かつて日本は農耕型協同社会として、力を合わせて連帯して物事に立ち向かうことが一般的であった。しかし特に戦後、欧米的個人主義が賞賛される中で、利己的とも言える個人主義すら容認される雰囲気の一部に醸成されてしまった。故に教育に関しても受益者負担論などが存在したのである。前項までで述べられたように、長期的視点に立てば全ての教育が個人のためであると同時に社会全体のためである。こと高等教育に関しては、科学技術の発展や社会システムの高度運用などに寄与する人物群の育成自体が社会的大義であり、その投資効率も高い。社会全体でそれらを支援していくことはまさに「支援は人のためならず」である。

2.1 科学エリートの育成

科学技術の発展に積極的に寄与しようとする日本型エリートを「科学エリート」と定義した。科学エリートは、科学技術の側面から社会の発展に貢献する。

科学エリートは社会に科学技術の恩恵をもたらすものだが、科学技術の場合、その恩恵は日本社会のみならず、世界全体に及ぶ。日本は欧米に遅れまいと基礎研究にも力を注ぎ、多くの自然科学系ノーベル賞（物理学賞、化学賞、医学生理学賞）受賞者を輩出してきた。科学エリートが活躍することは、国際社会をリードする国家の一つとしての責務を果たすことでもあり、日本と言う国家への国際社会からの理解や尊敬を醸成することにもつながる。

ところが、近年ノーベル賞を受賞した人々の多くが、日本の基礎研究のあり方に対して警鐘を鳴らしている。そもそも日本の基礎研究は、先哲一人一人の努力に負っていた要素が大きかった。組織的国家的体制ではないままに現状はある。加えて、諸外国では企業も国家も大幅に科学技術投資を拡大している中、日本では科学技術予算が伸び悩むのと並行して、企業の研究開発予算も停滞してしまっており、予算規模的なマイナス面もある。また企業も政府も長期的視点を欠落させて、短期的にビジネスに直結するような目先の応用研究を重視している傾向が強くなり、基礎研究軽視の傾向を感ずる研究者も多い。更にこ

うした傾向により、若手の科学技術者の受け入れ先が減ってしまい、定職に就けないポストドクなどが増加することで将来不安を感じ、科学エリートを志望するものが減少してしまってきていることも懸念されている。基礎研究を中心とした科学技術投資は、同時に、将来出現するであろうスーパー科学者への夢の投資でもある。

科学技術創造立国とは、科学エリート立国である。科学エリート育成無くして、日本国家にも企業にも未来はない。国家は社会のために、企業は自社のために、科学技術投資を拡大すべきことに気づくべき時である。「投資は人のためならず」で、その恩恵は必ず自らに帰って来ることを確信して邁進せよ。

2.2 国際エリートの育成

日本は長らく多額の国連分担金を負担していた。しかし費用を出していながらも、人を出していないがために、国際的にはあまり認められず、不利な評価に甘んじざるを得ない場面もあった。

海外経験を積むと、日本の限界もわかると同時に、日本の良さもよく解る。日本は、社会や国民の不備も山のようにあるけれども、国際社会の中で社会全体を見ると、相対的にはとても豊かで安全で平穏な自由社会であり、非常に暮らしやすい。もちろん、欧米においてもアップークラスの仲間入りができれば日本などより遥かに素敵で夢のような生活が待っている。そして、そのアップークラス入りのためのアメリカンドリームを実現する門戸は常に開かれているとは言う。しかし実際にそこに到達できるのは一握りの人々である。下層社会で生きていくのは大変である。そうした意味でも、新たに日本の良さに気づいてしまうと、内向きになってしまうこともある意味ではやむを得ない。飛び出すことのリスクが大きいからである。しかし日本人全てが内向きとなってしまつては、日本国家が国際社会の一員として成立しなくなってしまう。また現地で暮らしてみないとわからない良さにも気付けない。また外から見て初めて気づく良さもある。

物理的移動面でも情報面でもグローバル化の進行は避けられない。とするならば、国際社会の一員として、しかも世界をリードする一流国としての責務をきちんと果たすためには、人を出し、人を受け入れ、国際交流を進める事は必然である。国際機関に人材を輩出し、本人が名声を高めるのと同時に、日本の名声を高めてもらうのである。そんな人材として国費を投じて「国際エリート」を戦略的に育成していくことは、日本社会全体の利得となるのである。

3. 留学

比較的若い時期に世界を知るという意味での留学の意義はとても大きい。日本国民が世界に出て知ることも重要であると同時に、世界のいろいろな国の人々に日本を知ってもらうことも大変重要である。生活してみることで、旅行者には気づけない多くの気づきもある。しかし誰でも経験できることではない。

3.1 日本人の海外留学

海外留学は経済的負担と共に、言語的制約も受けるので、ハードルの高さを感じる人も多い。しかし、理系でも文系でも国際社会での活躍を想定した場合には、留学はその解を得る最も近道であるし、そこでの経験は必ず役に立つ。

特にアメリカの有名私立大学では高額な費用が必要となるため、学費や生活費のローンなどで2000万円を超える多額の借金を背負ってしまうような事例が国内外で多数報告されている。思い通りの就職ができれば良いが、できなかった場合には返済が滞り苦悩するケースも多い。

現在では、多くの大学や高校で提携校などをもち、長期ではないが1か月から半年程度の短期留学を、比較的安かつ安心・安価に実現させている学校法人も多数ある。こうした動きを一部支援することは社会全体の国際意識の底上げに十分有益である。

科学エリート及び国際エリートの育成と言う視点に立った場合には、海外留学はその第一歩として大変有意義である。学生自身も自らの国際環境への適合能力や順応性を計る良い機会ともなる。国際常識が日常化することで、自信も形成され、日本人にありがちな気後れ感や卑屈感が払しょくできる場合もある。国家として、一定の投資を行うための十分な理由が存在する。現在も既に公的準公的各種の支援制度は存在する。しかし、分野や方面を絞って、更に戦略的に支援制度を強化することは国民目線でも合理的である。

3.2 他国からの留学生受け入れ

留学文教予算の使い道としても、第一義的には、海外へ留学する日本人への投資が優先されるべきである。しかし、海外の国際エリート人材に日本を経験してもらうことの意義も大きい。日本での留学経験・生活体験を経て、広くより深く日本を知ってもらうことで、相互理解の一助とし、母国や国際社会と日本との懸け橋となってもらうのである。

しかし急増している留学生の現状は楽観できない。そもそも、生活の困窮や日本側の受け入れ態勢の不備などから、日本に好感を抱くどころか嫌悪感を抱いて帰国することになってしまうのではないかと危惧せざるを得ないようなケースも多数報告されている。

日本国家の尊厳として、一部の大学や各種学校で行われている様な、入学定員を確保するために半ばグレーな仲介業者にも目を瞑りながら、無責任な形で安易に留学生を受け入れることは禁止すべきである。場合によっては、国際的な人権問題にもなりかねず、国際社会の信頼を貶めかねないからである。

しかし一方で、相手国の地域や分野を選択しての、留学生の戦略的な受け入れはもう少し行なわれてしかるべきである。発展途上国の、特に地方都市にとっては、上下水道、エネルギー、交通、学校教育などの基礎的インフラや社会システムの整備はまだまだ切実な課題であるからである。ODAとして、対象国政府や自治体の若手・中堅技術者などを学部や院の留学生として受け入れることは、比較的ハードルが低い事業である。

テーマ 2：科学技術

真の「科学技術創造立国」の実現のために

提言 4：「科学技術創造立国」を体現するべく、科学技術投資・科学技術人材育成に注力せよ。

- ・ 標榜する「科学技術立国」の名に恥じぬよう、高度理系人材を育成に注力せよ。
- ・ 科学技術立国を具現化するために、広義の科学技術教育を充実させよ。
- ・ 原子力研究を充実させ、放射性ゴミ問題とエネルギー問題の地球的解決を目指せ。
- ・ 自然と共生する日本型科学的農業を再興し、食の安全保障を確保せよ。

1. 提言の背景

近年、若手の科学者が生き生きしていない旨を耳にする機会が多い。少子化の中、予算削減のため大学では安定したポストを見つけるのが難しく、明るい未来が見えにくくなっている。また企業では、長期に渡って基礎的 R&D 投資を控えて来た影響も大きい。大手企業の中央研究所ですら、より現実的な応用研究の比重を増すなど、本来長期的包括的に評価すべき科学技術投資を短期的個別的に運用してきてしまったことにより、企業自体の先行きが見えにくくなっている。その集合体である日本全体では、より渾沌としてしまっている。総合的に、若手の科学者にとって、進むべき道や自ら描くべき夢が非常に見えにくい状況となっている。

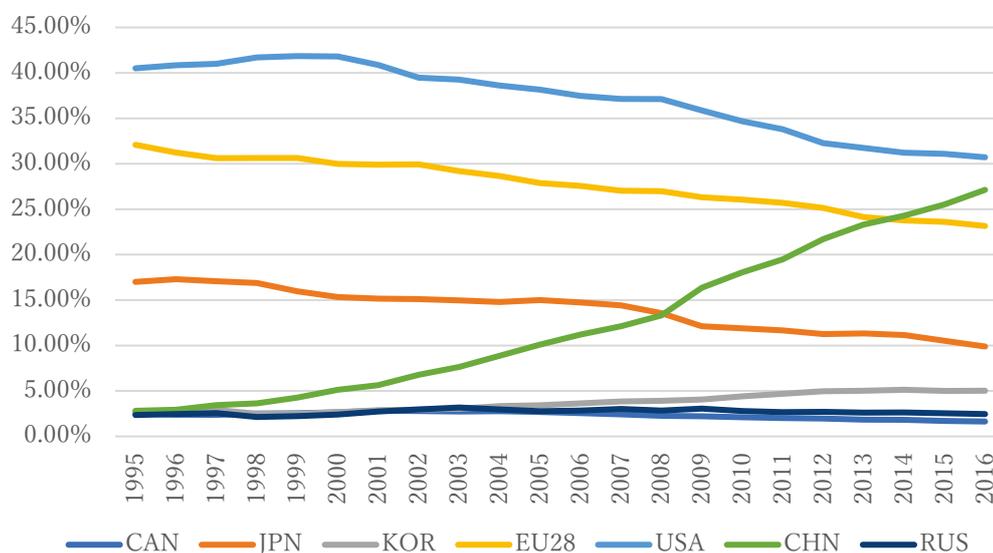


図 4.1 主要国内における各国の R&D 支出シェアの推移

※OECD.Stat データを基に筆者作成。

Data : OECD.Stat, Theme: Science, Technology and Patents, Science and Technology Indicators,
Dataset: Main Science and Technology Indicators, MSTI Variables: Gross domestic Expenditure on
R&D – GERD (current PPP \$), Unit : US Dollar, Millions, Year: 1995 -2016

情報通信技術の発達もあり、国際間競争の激化もあり、全ての科学技術の発展速度も増している。よって現代の企業経営では、10年先はおろか僅か5年先ですらクリアに見通すことは難しい。何故ならば、現存しないプレイヤーが5年後10年後のメインプレイヤーとなっている確率もかなり高いからである。故に、多くの日本の経営者も様子見で投資を控えてしまったのだが、そのツケは大きく、今となっては国際競争で既に手遅れになりかけている。バブル経済は崩壊したものの、2000年くらいまでは日本も科学技術のトップランナーの一人として、米国、EUと3極を形成する存在であった。しかし、90年代後半からの中国の著しい台頭で、この20年間で世界の主要国内におけるR&Dシェア図は大きく変貌した。国際R&Dマーケットにおける日本のシェアはおおよそ半減している(図4.1)。

2. 日本の科学技術予算投入量

図4.2を見てもわかるように、この10年を見ても日本全体での研究開発が大きく減っているわけではない。円建ての数値では、ほぼ横ばいである。



図4.2 日本の研究主体別研究費

データ：総務省「平成29年科学技術研究調査結果の概要」、3ページ、表1-3 研究主体別研究費の推移を基に筆者作成。

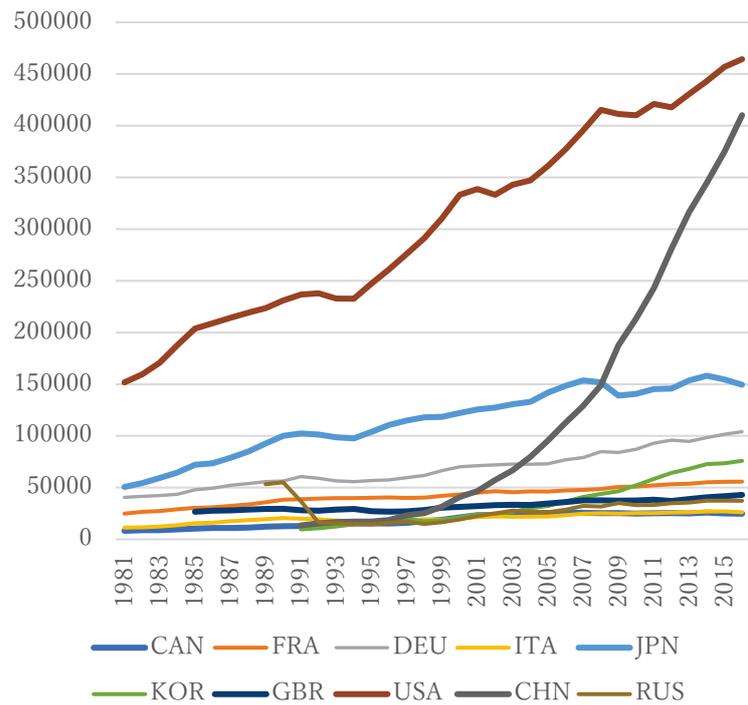
しかし、図4.3に見るように、トップランナーであるアメリカと、そのアメリカに追いつけ追い越さんとする中国とが研究開発費の絶対額を急激に増大させているため、日本の地位は相対的には大きく低下してしまうのである。

図 4.3 : 主要国の R&D 支出の推移

※OECD.Stat データを基に筆者作成。

Data : OECD.Stat, Theme: Science, Technology and Patents,

Science and Technology Indicators, Dataset: Main Science and Technology Indicators, MSTI
 Variables: Gross domestic Expenditure on R&D – GERD (current PPP \$), Unit : US Dollar, Millions,
 Year: 1981 -2016



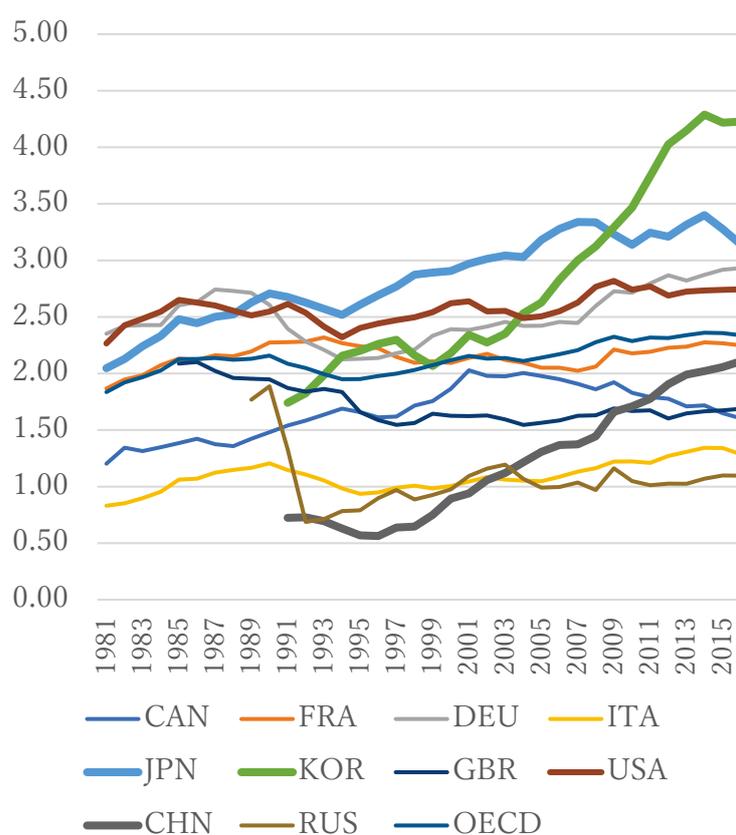
また R&D 費用が GDP に占める割合で見ると、日本は長らくトップランナーであったものの、2009 年以降は韓国に抜かれている。

図 4.4.R&D 支出の対 GDP 比

※OECD.Stat データを基に筆者作成。

データ：OECD.Stat

Data：OECD.Stat, Theme: Science, Technology and Patents, Science and Technology Indicators, Dataset: Main Science and Technology Indicators, MSTI Variables: GERD as a percentage of GDP, Unit:Percentage, Year: 1981 -2016



こうした数値を見ると、日本の戦後復興を横目で見た中国と韓国が、正に科学技術大国たらしめる非常に強い決意が数値から感じ取れる。

3. 重点 5 分野の選定

既述のように、個別のプレイヤーに関しては、5 年後 10 年後のことを予見するのは難しい。しかし、大局的見通しと、日本が取り組むべき事由の存在から、次に挙げる 5 つの分野を重点分野とした。

3.1 情報通信技術 (ICT)

かつて 2000 年くらいまでは、情報通信技術 (ICT) は日本のお家芸であった。しかし、IT バブル崩壊により、多くの経営者が企業存続の危機感を抱いたため、人的投資を含めたあらゆる R&D 投資を絞り込んだ。結果として、ICT 分野における生産性の向上は見られず、優秀な人材が目指す花形産業とはなっていない。世界の主要プラットフォームの多くは、米国と中国が既に掌握している。

この 20 年間で日本が大きく出遅れてしまっていることは否めない。しかし、遷移速度が異常に速いこともこの分野の特徴であるため、これからでもまだまだ十分将来のメインプラットフォームとなれるチャンスはある。ただし、そのためにはすぐにでも戦略を見直さ

なければならない。ICT 企業は、先ず給与を上げて、優秀な人材を集めることから始めよ。

現在、米中二大覇権国による激しい罅迫り合いは情報戦争の様相すら見せつつある。日本を含む世界各国がその戦禍に捲き込まれないようにするためにも、政府は安全保障や知財保護など多面的な観点からも、再度産業育成に注力すべきである。自動運転技術やロボティクスなど日本の産業基盤の命運がかかっていることも強く自覚しなければならない。

(※なお ICT に関しては、別途、提言 6 がある。)

3.2 医学・生理学

iPS 細胞研究や各種免疫研究などの医学技術は、日本の宝である。しかし、日本での研究と並行して米国や中国においても実用化研究が進み各種特許の取得の攻防が展開され、さながら「特許戦争」の様相を呈している。科学技術創造立国を標榜する国家としては、国家としての後押しまで含めて、日本の新しいお家芸として発展させていかなければならないことを強く認識する必要がある。

3.3 原子力の平和利用

日本は、福島原発のメルトダウンによる放射性物質放出という前代未聞の被害に見舞われた。津波が予見されていたにも関わらず対策を怠ってしまったことに加え、配管ミスや非常用電源配置ミスなどの不幸が重なった。これらは明らかに人災である。さらにベンチレーションによる僅かな放射性物質排出と廃炉による損失を惜しんだがために、結果として国家規模の危機を招いてしまった。ここは最大の総括ポイントである。

しかし一方、この不幸な事態により、原子炉を中心とした原子力発電施設自体の強靱性もまた証明された。補助電源の確保さえできれば、未曾有の災害でも最悪の事態は避けられる見通しがついた。

原子力発電は、資源小国日本のエネルギー不安を払拭し、日本の高度経済成長を長らく支えてきた。全ての国民がその恩恵を受けてきた。点検が終了しているものから順次、早期に再稼働させ、安価なベース・エネルギーを再度確保することで、日本の新たな成長戦略を後押しすべきである。

またここで原子力研究を停止させることは、既に存在している放射性廃棄物処理問題を永続化してしまうことにもなる。困りものの放射性廃棄物は、裏を返せば、エネルギーの塊でもある。原子力研究を再興、より充実させることで、放射性ゴミ問題の解決と新エネルギー確保が同時に図れる。更に、それはやはり一時的に頓挫している地球環境問題への再度の貢献にもつながる。

3.4 農業（食の安全保障）

制定時の役割を果たしたとして、本年度常会で「種子法」が廃止された。物資が無かった時代に食の安定確保を目的として作られた法令の廃止としては妥当である。また規

制緩和の流れや、政府として種子生産コストの負担軽減を図りたい主旨も国民として理解可能である。しかし、日本国内での種子流通には一定の法的拘束力が必要である。新たな種子法が必要である。何故ならば、国内種子マーケットの自由化は、外国企業の参入を招くことは必善であり、生物種を絞り、遺伝子操作含めて極度に効率化した種子が短期的な経済優先論理の下蔓延するようなことになった場合には、日本の種子産業は壊滅し、中長期的には日本の農業が、そして日本の食生活・食文化自体が壊滅してしまう恐れがあるからである。グローバル化の波の中、国際的種子メジャーが地球規模での効率化による寡占化を進めることには、次のような危険性をはらんでいる。

危険性：

- ・ 種子効率化重視による生物多様性の排斥
 - 更に、食文化を中心とした社会文化の多様性等の喪失まで可能性はある
 - 特定種が冒された場合に緊急の代替対応が難しい可能性がある
- ・ グローバル格差の拡大
 - 一部の企業や国家による、種子含む生物種の寡占が進行する危険性がある
 - 種子の寡占化が完了した時点以降では、種子価格が高騰する可能性が高い
- ・ 食の安全保障
 - 国家レベルでの安全保障から、貧困層の生存権を脅かす危険性まである
 - 種子掌握の絶対的圧力を背景とした、静かな覇権争いが激化する恐れがある
 - 食糧争奪と言う原始的な観点から様々な紛争の火種となる可能性がある

現状の計算方法でも、既に日本の食糧自給率は低い。しかし、種子レベルにまで遡ると、さらに低くなる。現状のまま推移すると、その可能性は更に拡大する。

世界的にも稀な独自の文化・食文化を育んできた日本である。その立場からも、固有種の保護などを含めた種子のダイバーシティ確保には率先して当たるべきである。そして種の多様性を認め、自然と共生する日本型の科学的農業を再興し、国家危機や国際紛争を招かぬよう、食の安全保障に努めるべきである。

3.5 防災対策先進国

日本は、有史以来、常に自然の猛威と闘ってきた。日本列島自体が造山活動の産物である以上、地震や火山の噴火、それに付随する津波と言った自然災害から逃れることはできない。また地理的特性からも、台風や豪雨などからも逃れることはできない。

日本はこれまでの経験を生かして防災対策先進国として、世界をリードしていくことができるはずである。

(※なお、防災に関しては、別途、提言5がある。)

3.6 その他

上記の5分野に加えて、先の見通せない状況下での注力分野を決定する際には、以下の五

原則に基づいて行われるべきである。

- a. 科学技術者トップランナーの意見の優先 ※特に若い研究者
- b. 日本国研究機関重視の視点 ※国家予算を投ずる以上、叡智は日本国民の共有財産
- c. 日本国産業育成の視点 ※太陽光パネルの様な失敗を繰り返さない
- d. 国際組織への積極的日本人派遣 ※ルール作り、先端技術開発国際協力
- e. 健全なPDCA検証 ※無駄な国家予算垂れ流しをしない

4. 科学技術と倫理

あらゆる科学技術分野における総合的技術革新の速度が著しいため、その技術革新速度に人類の一部の叡智（法令化、倫理基準設定）が追い付けない事態も十分起こり得る。そうになると人類に平和と繁栄をもたらすはずの科学技術が、地球規模での災厄をもたらすことすら発生しかねない。人類は、原子爆弾、公害問題などの科学技術関連の歴史的愚を繰り返さぬようにする必要がある。

先の見通せない状況下でこうした事態を避けるために可能な恒久的施策は、広義の科学技術教育である。ここでいう「広義」とは直接的な科学技術関連知識に限らず、社会を支えるリテラシー教育全般も包含すると言う意味である。

具体的には、2軸となる。ひとつは、理系の全教職員、院生に対する定期的科学倫理教育の義務付けにより、社会としてマッドサイエンティストを生み出さない仕組みを構築することである。もう一つは、全ての国民に対する広範な基礎教養習得の徹底である。後者は、基礎的な道徳教育から郷土教育などによる日本文化・郷土・家族・友人などを慈しむ内容から、世界規模での社会文化の多様性認識による共生意識の醸成、理系以外の学生に対しての論理的思考等の訓練強化等まで対象となる。

日本は、歴史的に様々な科学技術の負の側面に直面し、対応して来た経験がある。国民の平均的知的水準も高く、技術的にも対応可能である。和を以て貴しとなす発想を基に国際舞台でも活躍してきた。国際社会の中での信頼も厚い。人類が科学技術の負の側面を析出させずに、科学技術の恩恵を受取り続けていくためのスタンダード作りを国際的にリードできる、僅かな国の一つであると自覚すべきである。

防災対策先進国 日本

提言 5：防災のための「情報・データの収集分析→意思決定→行動・訓練」を、一連のパッケージ化し、本邦および世界に展開せよ。

・災害に関する「情報」「データ」の収集・分析並びにそれらに基づく意思決定・行動訓練を、「防災情報科学技術政策」として一貫して高めていくとともに、パッケージ化し、国内および諸外国に展開できるような体制を整えよ

1. 防災対策先進国 日本 ～防災のための「情報・データの収集分析→意思決定→行動・訓練」を、一連のパッケージ化し、本邦および世界に展開せよ～

日本は古来より、地震、津波、台風含む集中豪雨、火山噴火などの災害と戦ってきた。勿論、その災害を防ぐ努力もさることながら、その災害から逃げる努力も同時に行ってきた。

しかしながら、近年の気象トレンドの変化は、過去の災害経験を参考にするのみならず、「未知の」（＝記憶にない、もしくは記録にない）災害に対しても、対応を求める必要性を示唆している。

そのためには、

- ①過去のデータを整理し、それに基づく予測シナリオを複数立て、それらに備えておく、と共に、そのシナリオ以上のことが起こる可能性についても、留意をしておくこと
- ②いざ起こった際に、正しい情報を可能な限り迅速に伝達し、それに合わせた体制・行動（被害拡大防止、避難、救助、救護）を、柔軟にスピーディーに作りあげていくことが必要となってくる。

上述①②においては、「情報」「データ」の収集・分析訓練、および「情報」「データ」に基づく意思決定（決心）訓練、行動・計画訓練が重要となる。

こうした、いわば「防災情報科学技術政策」といったところに、これからの、日本の防災対策のさらなる向上のカギと、また、世界の防災対策へのさらなる貢献の余地があるといえる。

2. 課題および提言

1. 市町村別（およびその地区）によって異なる、災害リスクのプライオリティに対して、どう「情報」「データ」を収集・分析し、意思決定・行動に結びつけるか、という一貫した方法を確立せよ：

(ア) 身近なテレビ（地デジデータ放送）・携帯（エリアメール）などのツールを活用した、普段からの、過去災害履歴および今後の災害可能性に触れる機会の設定：従前の市町村からの広報ツールに加え、地域別に細かくデータを確認できる「地

デジデータ放送」ならびに、地域別の情報発信が可能な「携帯エリアメール」等を通じて、普段から、地域住民が、過去・歴史上の災害状況（自然現象＋社会被害）を含めた、ありうべき災害リスクを認識・共有可能な場を持つ

(イ) いざという時の意思決定・行動のシミュレーションツール等の準備：

自治体・町会等の加入率が低下する中、また災害発生時の「正常性バイアス」により、集団的に災害リスク対応が遅れる可能性を有するなか、普段から、仮想現実（VR）/拡張現実（AR）等を活用して、災害別の避難対応等をシミュレーション体験できるようなコーナー・スペースを、人の集まる場所（駅、ショッピングモール、道の駅 等・・・）にふんだんに設置したり、もしくは携帯アプリケーションを通じて配布したりすることで、いざという時の心構えを普段から有することが可能な場を持つ

(ウ) リスクコミュニケーターの養成：

災害リスクについては、科学的手法による予測が行われてきている反面、それを、一般生活にあわせた適切な肌感覚での伝達や、容易に理解されやすいイメージでの伝達に、まだまだ改善の余地が存在する。また、「想定外」の災害が発生しうる可能性についても、客観的な理解を促すための工夫が必要。心理学専門家ならびにマスメディアも含めた取り組み要。

2. 国・地方自治体の防災投資において、1のデータやリスク認識を踏まえて、正しい投資プライオリティ意思決定を行っていく手法を確立せよ：

すでに、国土技術研究センターなどで、国内外の防災に応用できる投資効果測定モデルを開発・発展させているが、こうしたモデルへの共通認識や共通活用を積極的に進めていくべき（参考：

http://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/reports/27/jice_rpt27_07.pdf）。また、過去の防災投資についても、こうしたモデルに基づく事後評価を行い、その過不足、およびプライオリティ付けについて、今後に向けた課題提起・注意喚起を行うべき

3. 企業の防災投資においても、各種防災リスクの確率と、それを踏まえた投資対効果を意識した、「防災ポートフォリオ」対策を打てるよう、手法を確立せよ。また、上場企業の開示基準に、災害リスクへの対処状況を明記するよう、ルール化せよ。

4. 人口減少による都市再設計を通じ、「減災都市」を実現せよ

5. 1.～4. を、防災の要である「点」と「面」と「歴史」とを意識した、「防災情報科学技術」としてグローバル展開可能なようにパッケージング化し、諸外国に向け、そ

それぞれの土地の事情にもあわせ、ノウハウ輸出的に広められるような体制を確立せよ

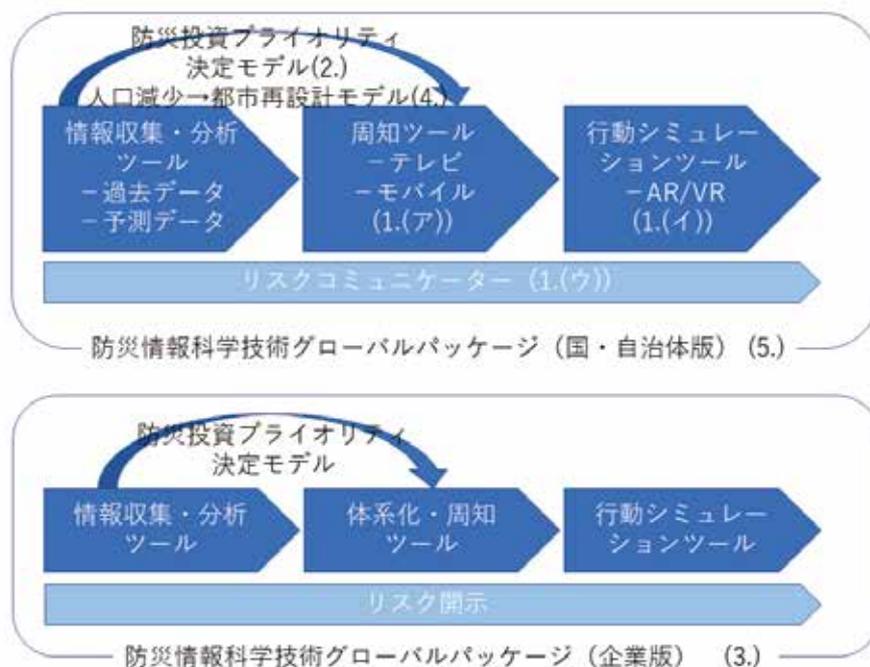


図 5.1 : 「防災情報科学技術グローバルパッケージ」のイメージ
(筆者作成)

【参考文献】

上田遼 (2017) 「防災における世界の潮流 —仙台防災枠組と世界防災フォーラム 2017—」 富士通総研ニューズレターNo.17-024、富士通総研

NTT ファシリティーズ総合研究所 EHS&S 研究センター (2017) 「施設のリスクマネジメントハンドブック」 日経 BP コンサルティング

岡部真人・岡安徹也 (2015) 「防災投資による経済発展 効果の評価モデルの構築 と開発途上国への適用」、JICE REPORT 第 27 号、国土技術研究センター

折木良一 (2012) 「東日本大震災における防衛省・自衛隊の指揮活動」、復興リーダー会議 Discussion Paper No.7、慶應義塾大学グローバルセキュリティ研究所

二宮洗三 (2011) 「防災・災害対応の本質がわかる本」 オーム社

情報通信科学技術（ICT）の社会実装向上

提言 6：「Society5.0」的世界の現実的実装に向け「ソフトウェア・データ」「グローバルなビジネスモデル」「オープンネットワーク」を意識した、産業界・ユーザと一体になった政策取組を加速させよ。

「Society5.0」的世界は、すでにグローバル ICT サービス企業の戦略にのっとなって実現に向けて進められている部分があり、日本においても「ソフトウェア・データ集中駆動」「ビジネスモデル駆動」「オープンネットワーク駆動」を意識した、産業界・ユーザと一体になった、現実的な社会実装への取組加速が急務である。特に「総合科学技術・イノベーション会議」の体制を、更に充実させよ

1. 「Society5.0」的世界の現実的実装に向け「ソフトウェア・データ」「グローバルなビジネスモデル」「オープンネットワーク」を意識した、産業界・ユーザと一体になった政策取組を加速させよ。

平成 30 年版科学技術白書では、「我が国が実現を目指す「Society5.0」は、IoT、ビッグデータ、AI、ロボット技術等を 活用し、サイバー空間とフィジカル空間（現実世界）とが高度に融合された社会であり、必要なもの・サービスが、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供され、社会の様々なニーズに対応して、あらゆる人が質の高いサービスを受けることを可能とするものである。「Society 5.0」は、 国民にとって豊かで質の高い生活の実現や生産性の向上に資するものであり、世界に先駆けて、その実現を目指す必要がある。」(P15)と記されている。

一方で、この目標は、現在、グローバル ICT 企業が、自らのグローバル戦略として目指しているものとも重なっており、もはや、科学技術ベース単体や、社会課題との紐づけにとどまるのみならず、いわゆる産業的・資金的な循環もが、健全に行われることを前提に、進めねばならぬ段階となっている。

表 6.1 : Society5.0 の目標と重なる、主要グローバル ICT 企業のビジョン・目標・
 約束・使命

日本の Society 5.0	必要なもの・サービスが、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供され、社会の様々なニーズに対応して、あらゆる人が質の高いサービスを受けることを可能とするものである
米 Amazon	<i>To be Earth's most customer-centric company, where customers can find and discover anything they might want to buy online.</i> (地球上のもっとも顧客中心的な企業でありたい、顧客がオンラインを通じて手に入れたいあらゆるものを見つけられるような)
米 Google	<i>Our goal to develop services that improve the lives of as many people as possible.</i> (私たちの目標は、より多くの人々の生活を向上させるサービスを生み出すことである)
米 Microsoft	<i>Our mission is to empower every person and every organization on the planet to achieve more.</i> (私たちの使命は、地球上のすべての人々・組織が、より多くのことを成し遂げられるよう、力を与えることである)
米 Facebook	<i>Facebook's mission is to give people the power to build community and bring the world closer together.</i> (Facebook の使命は、人々に、コミュニティを作りそして世界をより近づけ一体とする力を、与えることである)

(各社公開データより、筆者作成)

特に、Society5.0 が目指す ICT 活用社会の実現にあたっては、その実現への駆動要素が大切なポイントとなる。その駆動要素に関して、上記の米国 ICT 大企業（Amazon、Google、Microsoft、Facebook）との比較においては、大きく以下3点で課題があり、キャッチアップのための具体的取組の加速が急務である。

2. Society5.0 への課題および具体的取り組みへの提言

1. ソフトウェア・データ集中駆動：

クラウド活用の遅れ、クラウド基盤的発想の強化余地

<参考：米国 ICT 大企業における動き>

戦略戦術柔軟化、費用対効果最大化のために、ソフトウェア制御を通じて、適宜、俊敏（Agile）に、最適化戦略をとれる手段を構築し、併せて、サイバーセキュリティ維持のため、柔構造かつ強靱なアーキテクチャを備える。

（予てよりクラウド型事業を構築してきた Amazon/Google/Facebook に加え、Microsoft も基本ソフト「Windows10」を最後に、クラウドソフト「Azure」へ事業基

盤をシフト)

2. グローカルなビジネスモデル駆動：

ICTの幅広い実装のために、「国内のみならず、グローバルに、お金の出し手」が何に魅力を感じるか、というマーケットイン的発想に基づき、「損益分岐点を超えるビジネスモデル構築」を行っていく必要性

<参考：米国 ICT 大企業における動き>

使いたいときにいつでも適額を課金：Microsoft

常にターゲット型の広告媒体として、広告主からの課金でビジネスモデルを成立させ、ユーザは無料利用：Google/Facebook、電子商取引からスタートし、クラウドビジネス（AWS）へも展開するなど、サービスモデルの応用の広さ：Amazon

3. オープンネットワーク駆動：

「価値の極大化」のために、自社プラットフォームを活用しつつ、世界各国で、ターゲットに合わせた、柔軟な win-win 連携をはかる、という発想・取組の強化余地

これらについては、すでに 20 年以上前、インターネットが本格普及する前から、日本の情報科学技術の課題として、指摘されてきたところである。

表 6.2：Society5.0 への課題及び具体的取り組みの提言に関する、
インターネット社会本格化以前からの指摘

本稿の指摘	森谷(1995)における指摘
1. ソフトウェア・データ集中駆動	「日本は、(中略) ソフト、サービスと大メーカーとの自在な結びつきもできにくいなどの不利な状況」(P119)
2. グローカルなビジネスモデル駆動	「少量生産の製品のコスト低下は日本企業はむしろ不得手である。(中略) ソフトやサービスは元来、個別的な多様なものであり大量生産はありえず、(中略) 情報化社会のビジネスに拡大主義は適用しないのである。」(P123-124)
3. オープンネットワーク駆動	「情報化社会型の機器・システムは、次々に新しい応用に発展していく。具体的に言えば、パソコンや通信ネットワークをさまざまな方向に使っていくのである。そうしたまったく新しい応用に、日本人はあまり積極的でない。自ら応用を拓いていくのに熱心とはいえないのである。」(P109)

(森谷(1995)を参照の上、筆者作成)

故にこれらは根の深い問題であり、産業面のみとしての課題ととらえるのではなく、広く社会面・科学技術政策面としての課題としてとらえ、適切な担い手を意識しながら、政策を進めていくことが必要である。

このためには、官・学・産、そしてユーザが、広く議論をしながら、方向性を決めていく、もしくは助言をしていく場が必要であろう。

例えば、ドイツにおいては「ハイテク・フォーラム」という、政府のイノベーション政策に対する審議会組織が存在し、産業界、学术界（大学・研究機関）、市民社会団体（財団法人・各種組合）のそれぞれから同数（6名ずつ）ならびに会長2名（産業界・学术界）の計20名で構成され、議論ならびに提言を行っている。

一方、日本では、「総合科学技術・イノベーション会議」が、性質的に近いものといえるが、閣僚を除いたメンバー数が合計8名と、ドイツに比べて少なく、かつ分野の偏り（産業界3名、学术界5名、社会市民団体0名）がみられる。故に、専門分野としての広がりや深さ、および社会実装に向けた課題議論が、ドイツに比して、十分に得られるとは言い難い構成となっている。

この点は、本年(2018年)発表された、「統合イノベーション戦略」の内容からも、明らかである。産業界や、社会市民（ユーザサイド）からの視点が、十分に反映されたものにはなっているとは言い難い。特に、グローバル展開を視野に入れている産業界の動きに対し、統合イノベーション戦略の方向性が日本国内に閉じた（日本と各国との関係性、日本から各国への巻き込み方の言及が薄い）内容となっていること、また、日本国民が統合イノベーション戦略から受ける総合的期待便益への言及がないことが、その表れである。

したがって、まずは「総合科学技術・イノベーション会議」のメンバー数見直し、ならびにICT駆動による効用最大化議論のための産業界・ユーザサイドからの参加体制充実が必要であろう。

【参考文献】

統合イノベーション戦略推進会議（2018）「統合イノベーション戦略（2018年6月15日閣議決定）」http://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/tougo_honbun.pdf（2018年11月18日アクセス）

永野博（2016）「ドイツに学ぶ科学技術政策」近代科学社

文部科学省（2018）「平成30年版 科学技術白書」

文部科学省 アカデミッククラウドに関する検討会（2012）「ビッグデータ時代におけるアカデミアの挑戦」

森谷正規（1995）「森谷正規の「技術空洞化論」」、1995、東洋経済新報社

グループメンバー一覧

小峰 隆夫 常任研究顧問（経済社会グループ統括者）
薬師寺 泰蔵 特任研究顧問（教育・科学技術グループ統括者）
川島 真 上席研究員（外交安全保障グループ統括者）
細谷 雄一 上席研究員（外交安全保障グループ統括者）
森 聡 上席研究員（外交安全保障グループ統括者）

井出 智明 主任研究員
岩田 祐一 主任研究員
浦口 薫 主任研究員
江藤 進 主任研究員
遠藤 業鏡 元主任研究員
大澤 淳 主任研究員
木村 藍子 主任研究員
杉谷 晴久 主任研究員
高橋 義明 主任研究員
田中 英敬 主任研究員
豊田 裕 元主任研究員
橋場 健 主任研究員
原 実 主任研究員
横山 昭雄 主任研究員

公益財団法人 中曾根康弘世界平和研究所
〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-2-2 30 森ビル 6 階
電話 : 03-5404-6651
FAX : 03-5404-6650
Email: npimember@iips.org