

21世紀政策研究所新書

解説 1

国際編 (2017.7~2018.8)

米国、欧州、中国

21世紀政策研究所新書

解説 1

国際編 (2017.7~2018.8)

米国、欧州、中国

21世紀政策研究所では、経団連の週刊経団連タイムス（毎週木曜日発行）に、研究主幹、研究委員を中心に執筆いただいて、以下の解説記事を掲載しています。各記事は、21世紀研のホームページでもご覧いただけます。（<http://www.21ipi.org/commentary/index.html>）なお、執筆者の役職は当時のものです。

米国

トランプ税制改革の動向 (上) (下)

青山 慶二 8

ロシアゲート疑惑で揺れるアメリカ政治

前嶋 和弘 20

(上)「疑惑」の本質 (下)「弾劾」の可能性

米国政治の最新情勢

久保 文明 31

トランプ政権下の米中関係と北朝鮮問題

森 聡 36

オバマケア代替案の失敗の背景

前嶋 和弘 41

米国税制改革の行方

前嶋 和弘 46

トランプ政権のこの1年と今後

久保 文明 51

(1) 米国の内政 (2) 「トランプ外交」の変質をめぐって

(3) 日米関係をめぐって

アメリカにおける不法移民問題

西山 隆行 63

米朝首脳会談と融和的ムードへの懸念

佐橋 亮 67

米中貿易摩擦と日本の対応

中川 淳司 72

米朝首脳会談とその後へ不安定な平和が続く

阪田 恭代 77

米国における産業の転換

山縣 宏之 81

(1) 現代米国で主要産業の転換を可能とした要因

(2) 米国における

主要産業の転換プロセスへ特定地域(シアトル)の事例から学ぶ

欧州

欧州情勢とBrexit交渉の現状

須網 隆夫 92

日EU E P A大枠合意と各国内の反応

渡邊 頼純 98

仏マクロン政権の現状評価と政策の方向性

片岡 貞治 104

〈上〉支持率急降下 〈下〉今後のEUとフランス

ドイツ連邦議会選挙の結果とメルケル政権の今後

森井 裕一 113

Brexitに向かう英国とEUの経済情勢

伊藤さゆり 117

EUの移民・難民問題とポピュリズム

土谷 岳史 121

イギリスとEUは合意できるか

若松 邦弘 126

Brexit交渉の進捗と今後の注目ポイント

中西優美子 130

Brexit後のEU統合の方向性

福田 耕治 134

EU金融サービス市場とBrexit

太田瑞希子 138

最近の欧州情勢〈上〉〈下〉

須網 隆夫 142

イタリア新政権とEUとの摩擦

伊藤 武 152

中国

なぜ「山寨」とイノベーションが共存するのか

梶谷 懐 158

変わる中国、変わらない中国へ起業を通じたイノベーション

木村公一朗 162

米
国

トランプ税制改革の動向〈上〉

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院会計研究科教授

青山慶二

(2017.7.27)

21世紀政策研究所（三浦惺所長）の国際租税研究会は6月上旬に、法人税に焦点を当てたトランプ税制改革の動向を現地調査するため、経団連税制委員会と協力して調査団を派遣した。本稿は、2回に分けてその調査内容（調査後の状況変化を含む）を報告するものである。

今回は、トランプ税制改革案の沿革および概要を解説し、次回は、わが国企業が関心を寄せる各論（国境税調整と利子控除制限を中心）を詳説する。

米国税制改正の手順

米国では、抜本的税制改革は次の順序で行われる。

1. 税制改正案の発議をする下院歳入委員会に対し、大統領が改正要望を提出して、これを踏まえた協議を議会と行政府の間で開始する。
2. 税制改正には両院での過半数の合意が必要とされ、なおかつ、恒久的改正のためには上院での5分の3以上の多数による議決を必要とするため、議会内では上下両院間の協議も活発に行われる。
3. 上院での5分の3以上の賛成確保が不可能な場合、一定の財政規律の制約のもとで、過半数で成立させる財政調整措置の手法を取る。

本調査団の訪米当時は、4月にトランプ政権が公表した「税制改革基本方針」を受けて、議会と大統領府との間で具体的改革案の議論がスタートしたところであった。上・下院における共和党の多数支配の状況からみて、抜本改正に取り組む政治的環境は整っており、具体化の可能性は高いとの推測のもとにヒアリングを行った。

その後の展開

ヒアリング先で指摘されたのは、大統領府の構想を具体化するのに貢献すべき行政府（特に財務省）の政治任用職が未発令であることへの懸念であった。4月の大統領基本方針が、1ページの項目列記にとどまるものであり、議会での具体的立案過程へ十分な指導力を発揮できていないとの指摘である。

これに加えて、トランプ政権の3大改革（医療保険制度の改廃、税制改革、インフラ投資）のなかで、税制改革の先行プロジェクトと位置づけられていたオバマケア改廃法案が、下院通過後、上院共和党の合意が得られず、7月中旬を過ぎても議決のめどが立っていない事情が挙げられる。かかる状況下では、税制改革の内容とスケジュールに大きな影響が生じると予測されている。

抜本改革の方向性

4月公表の抜本改革案がその理論的モデルとしたものは、2014年のキャンプ提案と16年の下院共和党改正案である。ただし、それらのなかから政治的に反発が予想され

るものはリストから省略されたようである。以下、各案の内容を比較して紹介する。

(1) キャンプ提案および下院共和党案

キャンプ提案は、法人税減税案としてはトランプ改革案に比べ緩やかであった(35%から25%までの連邦法人税率の引き下げ)。焦点は、米国税制の国際競争力を欧州並みにするとの観点から提案されたテリトリアル課税への移行である。外国子会社からの配当に対し、日欧と同様95%益金不算入にするとともに、その改正時に海外に留保されていた子会社利得に対し1回限りのみなし配当課税を行う。国境税調整や純支払利子の控除否認などは提案されていない。

一方、下院共和党案は、税制インフラの競争力強化の観点から、税率引き下げとテリトリアル課税移行に加えて、仕向地主義キャッシュフロー法人税(国境税調整付き)の仕組みを追加した。仕向地主義は、輸出売り上げを非課税とするとともに輸入仕入れを損金不算入とすることによって、付加価値税制のもとで輸出還付を受ける欧州企業とイコールフットイングの状況をつくろうとするものであり、キャッシュフロー税は、投資

に即時償却（ただし、そのファイナンスコスト＝純支払利子の控除は否認）を認めるものである。ここでは、国境税調整による追加財源もあり、法人税率引き下げは20%が目途とされた。

（2）トランプ税制改革案

4月公表の改革案は、上記改革案を踏まえつつ、政権の国内雇用確保の公約実現を意識した企業競争力強化に向けたメニューとなった。ただし、その中身は、上記のなかからいわば「いいところ取り」で政治的反発の少ないパッケージ（15%への税率引き下げ、テリトリアル課税への移行、1回のみなし配当課税の実施）となっている。

選挙公約である15%までの大幅税率引き下げを維持したため、その財源が確保可能かどうかに関しては、議会との困難な調整が予想されている（下院は将来の経済成長3%を前提とした増収シナリオを背景に実現可能性を検討しているようであるが、ヒアリング先の大勢は20～25%までの引き下げが現実的ではないかとしている）。

オバマケア法案の先行処理はもちろんであるが、税制改革案についても政治任用の促

進等によりトランプ改革案の肉づけ作業が進むことが期待されている。

トランプ税制改革の動向〈下〉

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院会計研究科教授

青山慶二

(2017.8.3)

今回は、トランプ税制改革のパッケージに明示されないものの、海外企業の関心が深い国際課税の諸提案について、その趣旨および問題点を検討する。

(前回…トランプ税制改革案の沿革および概要)

1. 国境税調整

(1) なぜ関心と呼ぶのか

4月のトランプ税制改革案のリストには明記されなかったものの、各国の多国籍企業

が最大の関心を抱いていたのは国境税調整の採否であった。米国市場向け輸出の税負担が高まるなら、グローバルバリエーションの再構築は余儀なしとの懸念を持つ輸出企業は多い。なお、議会へのヒアリング等では、立法過程で原案（2016年の下院共和党案）どおりの立案は困難としていた。

（2）制度の概要

国境税調整は、通常、間接税である付加価値税（VAT）について、輸出に際して仕入れにかかる税額を還付する仕組みを指している。仕向地主義のもとで財貨・サービスの消費地に課税権を集約することによって、国際的な競争中立性を保障する考え方である（WTOルールとの整合性は確認済み）。

一方、下院共和党案で提示された国境税調整は、法人所得の算定に際して、輸出売り上げを益金から除外し、輸入仕入れを損金から除外する仕組みとされている。この結果、米国内で製造して国外消費地に販売する事業については、付加価値税の輸出還付と同様の税負担軽減の効果が見込まれ、トランプ政権の公約である米国製造業の競争力改

善と雇用回復への貢献が期待されていた。

ただし、消費税は財貨・サービスのあらゆる付加価値について国境税調整を行うのに対し、支払国内賃金は損金算入されたままであるため、下院共和党案では「人件費免除付きの控除方式付加価値税」と呼ぶ向きもある。

(3) 税制としてのメリット・デメリット

付加価値税を主たる財源とするEU諸国等との競争条件均衡化という効果に加えて、米国のように国内に大消費マーケットを持ち生産の海外移転度の高い国（輸入超過の国）が国境税調整を伴う仕向地ベース課税を導入すれば、当面の増収効果は大きく法人税率引き下げの有力な財源となる。あわせて、タックスヘイブンや移転価格の利用によるアグレッシブな租税計画が無意味になるという意味で、究極的な税源浸食・利益移転（BEPS）対応策との積極的評価も見いだされる。

一方、輸入に依存する業界等がコスト上昇に直面する（敗者）という意味で、勝者（輸出業者）との間に不公平が生じ、税制の中立性が損なわれるとの懸念が指摘されて

いる。経済学者は、20%の法人税率のもとでの国境税調整を実施すれば、直ちに25%のドル高の為替調整が働き、物価水準に影響はないと指摘しているが、相手国のある為替調整は実現の信頼性やタイムラグの点で不確実との声も根強い。また、為替調整がもたらす資産価値へのインパクト（米国人が保有する外国資産、外国人が保有する米国資産等）も税制上看過できない。

（4）国際ルールとの抵触

WTOのもとでのGATT3条は、輸入品の課税は国産品の課税より重くしてはならないと規定している。下院共和党案では、輸入品についてはその人件費部分を含めて課税対象とするのに対し、国産品は人件費控除が認められており、差別的取り扱いであると指摘がある。

これに対し、国境税調整は「付加価値税導入＋給与税の減税」と経済的には同一と理解でき、各パーツはWTOルールの違反ではないとの反論も紹介されているが、法的評価としては苦しげにみえる。

租税条約違反とならないかどうかは、仕向地主義キャッシュフロー税の制度設計いかんにかかってくるが、もし付加価値税ではなく所得課税として立法化されると、国境税調整は、P E課税の原則や無差別原則の違反のおそれがあり、仲裁へ持ち込んでも米国が敗訴するリスクは高いとの指摘もある。

2. 利子控除制限

下院共和党案では、資本投資コストの即時控除を認めることのいわば代償として、純支払利子の損金算入を否認するとしていた。国内外の批判等を斟酌し、原案どおり税制改正案に含められる可能性は低いとヒアリングからは判断されたが、現行法より厳しい一定率のキャップが利子控除に課される可能性は残されているようである。

原案どおりとなる可能性が低いと考えられる背景として、金融業界のみならず借り入れに依存する不動産業界等や中小法人からの申し入れに加え、海外からは、B E P Sのもとでの国際協調と乖離することへの懸念も認められた。なお、米国では一定の負債を資本とみなす内国歳入法385条に基づく規則の改定が最近行われ、利子控除制限強化

に対する批判が高まっていたという事情も認められる。

※参考「政権・議会幹部による共同声明」（2017・7・27）

7月27日、財務長官等政権幹部および上下両院の共和党議会指導部の連名による税制改革法案起草方針に関する共同声明が発表された。そこでは、改革法の立案は昨年の下院共和党案に忠実に行うのではなく、同じ目的を達成する実行可能なアプローチによることとし、特に国境税調整については今回は見送るとしている。

ロシアゲート疑惑で揺れるアメリカ政治

〈上〉「疑惑」の本質

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋和弘

(2017.8.10)

アメリカ政治を大きく揺るがしているロシアゲート疑惑（※）とはいったい何なのか。そして疑惑解明を含め、今後のアメリカ政治はどう展開していくのか――。2回にわたってこのロシアゲート疑惑について解説する。

3つの疑惑

疑惑は具体的には3つある。1つ目は選挙妨害の可能性であり、昨年の選挙戦におけるロシアによる民主党全国本部などに対するサイバー攻撃にどれだけトランプ陣営が組

織的に関わっていたかが焦点となっている。

7月半ばには、トランプ大統領の長男ドナルド・トランプ・ジュニア氏が昨年の大統領選期間中、民主党のヒラリー・クリントン候補に不利な情報を得るためにロシア人弁護士と面会していたことを本人が認めている。この面会には、ジュニア氏に加え、大統領の娘婿クシュナー氏、そして当時の選対本部長だったマナフォート氏というトランプ陣営のトップ3人が同席したほか、元ロシア情報機関工作員の男性ロビイストが出席していたことも明らかにしている。また、この事実が明るみに出た直後にジュニア氏が出した声明の文面を、トランプ大統領自身が考えていたことも8月初めに報じられた。

2つ目の疑惑は、トランプ氏が大統領就任後、前述のロシアの選挙戦介入の一連の捜査を妨害しようとしたのではないかという司法妨害（捜査妨害）の疑いである。一連の捜査をしてきたコミーFBI長官に対し、トランプ大統領は今年2月、当時大統領補佐官だったプリン氏に対する捜査を中止するよう要請したが、コミー長官は拒否。その後、捜査を続けた長官は5月9日にトランプ大統領に更迭された。この一連の解任劇が司法妨害ではないかという見方である。

さらに、コミー氏更迭後、本格的な捜査を進めるために任命されたモラー特別検察官に対しても、トランプ大統領は「不当な捜査だ」とことあるごとに牽制している。特別検察官の解任は司法長官に権限がある。セツシヨonz司法長官自身がロシア大使と選挙戦中に接触していたため、捜査には関与しないと決めているが、セツシヨonz長官のこの判断そのものに対し、トランプ大統領は強く非難を続けている。それもあって、7月にはセツシヨonz長官の更迭も噂されていた。

もし、トランプ大統領が新長官を任命し、その長官がモラー特別検察官を解任するようなことがあれば、ウォーターゲート事件の渦中の一大スキャンダルとなった1973年のコックス特別検察官の解任劇の再現となり、国民世論が黙ってはいない可能性もある（当時のニクソン大統領は司法長官と司法副長官の2人を辞職に追い込み、新しく任命した司法長官代理にコックス特別検察官を解任させた）。

3つ目の疑惑は、トランプ大統領が5月にロシアのラブロフ外相とホワイトハウスで会談した際、イスラエルから得た秘密情報を同外相に伝えてしまったという機密漏洩疑惑である。内容はイスラム国によるラップトップパソコンを使った航空機テロ計画の情

報だったとされている。これが事実ならイスラエルの諜報関係者の命を危険にさらしてしまうだけではなく、「同盟国の情報を簡単に漏らすような国」というレッテルが貼られてしまう。特に「選挙で助けてもらった」という疑惑があるロシアに対して見返りとして情報漏洩をしているのではないかという見方もあるため、「国家反逆罪」と判断される可能性もある。

ロシアゲート疑惑の本質

この3つの疑惑に共通するのは、ロシアという外国がアメリカの選挙や政権運営に不正に関与しているのではないかという疑惑だけではなく、世界の超大国であるアメリカの大統領としての正統性そのものに対する疑念である。選挙過程から政策運営まで、そもそもこのような人物が大統領となつていいのかという疑念であろう。この疑念こそ、ロシアゲート疑惑の本質といえる。

ただ、あくまでもこの疑惑が事実かどうか、つまり「クロ」であるかどうかは、現時点ではまだわからない。というのも、それぞれの疑惑は現時点ではあくまでも、メデイ

ア主導であり、特別検察官の捜査や議会での調査もまだ始まったばかりであるためだ。報道で疑惑が非常に大きくなっている背景には、トランプ大統領のことを好ましく思っていない行政府内の職員からのリークが連日のように続いているという事実がある。そのこと自体が異常といえるものの、現時点ではロシアゲート疑惑という大きなパズルのピースはまだ埋まっておらず、その疑惑というパズルの絵もまだ読み取れないのが現状である。

次号では、ロシアゲート疑惑解明についての今後の展開を展望する。

※1970年代のウォーターゲート事件以来、アメリカでは政権が関与する陰謀や疑惑が浮上すると、ウォーターゲート事件にちなんで「○○ゲート」と呼ぶことがメディアで定着している。今回の場合、いくつかの疑惑がどれもロシアにつながっているため、「ロシアゲート」疑惑といわれている

ロシアゲート疑惑で揺れるアメリカ政治

〈下〉「弾劾」の可能性

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋和弘

(2017.8.31)

アメリカ政治を大きく揺るがしているロシアゲート疑惑とは一体何なのか、何が問題となっているのか。そして、疑惑解明を含め、今後のアメリカ政治はどう展開していくのか――。

前号に掲載した「疑惑とは何か」に迫った〈上〉に続き、今号では、大統領の弾劾までの流れを確認したうえで、疑惑解明についての今後を展望する。

弾劾までの流れ

弾劾に至るまでにはいくつかの段階がある。まず、疑惑解明が議会とモラー特別検察官の2つのルートで行われる。そして、その結果を判断して、下院（435人）の過半数が同意すると弾劾訴追となる。

訴追された後の弾劾裁判は上院が担当し、上院（100人）の3分の2が弾劾を支持した場合、大統領は罷免される。上院での審理では、通常アメリカの政治ではなかなか見られないようなオールスターキャストのドラマが展開される。裁判長は最高裁長官であり、上院議員は陪審員、下院調査担当者が検事役、ホワイトハウス法律顧問が弁護士役となる。

現実問題として、上院（100人）の3分の2という数字はかなり難しい。実際にアメリカの歴史のなかで、弾劾裁判にかけられたのは1868年のアンドリュー・ジョンソン大統領（南部再建問題での議会との対立）と1998年のクリントン大統領（不倫偽証をめぐる司法妨害）の2人だけであり、いずれも有罪は成立せず、罷免されなかった。1970年代のウォーターゲート事件に関与したニクソン大統領の場合、下院司法

委員会が下院に弾劾を勧告した段階で辞任している。

弾劾については、国家的な危機であるため、そもそもハードルは高くなっているのがこの少ない例を見ても明らかである。今回のロシアゲート疑惑についても、トランプ大統領が罷免される確率は大きくない。しかし、今後の疑惑解明次第で「ない」とは断言できない。

2つの疑惑解明ルート

疑惑解明ルートの2つのうち、議会ルートの方は、上下両院の関係する複数の委員会での公聴会を通じて行われていく。6月のコミー前FBI長官の召喚は、今回の疑惑がロシアをめぐる諜報や情報セキュリティ問題であるため、上院情報特別委員会が担当した。今後、法に触れる可能性が高くなれば、司法委員会も公聴会を開く。さらに、ニクソン大統領のウォーターゲート事件の時のように、場合によっては調査のための特別委員会も設置されて連日の追及となる可能性もある。

それらの委員会と連携をとって疑惑解明を進めるのがモラー特別検察官である。特別

検察官とは、今回の捜査のために文字どおり特別に設けられた役職であり、その分だけ、必要な時間や予算が十分に与えられる。モラー特別検察官による捜査において、大きなポイントとなるのが、2017年8月上旬に設置が明らかになった大陪審の存在である。

大陪審はアメリカに特徴的な司法制度であり、一般市民から選ばれた陪審員で構成される。必要に応じて資料提出などを求める召喚状を発送できるほか、ロシアゲート疑惑に関係した人物に証言を要請できる。

疑惑を起訴すべきかを決める大陪審にトランプ大統領が召喚され、そこで偽証すれば一発で罪に問われかねない。過去には、大陪審の前でクリントン大統領が不倫問題の偽証を行ったことが決め手となり、議会による弾劾訴追となった。

つまり、大陪審が招集されたことで、モラー特別検察官の権限が強まり、捜査の本格度が高まったといえる。今後の動き次第では「まさか」と思われるような事態に至る可能性も出てくるかもしれない。

カギを握るトランプ支持層

もし、大陪審での偽証などが明らかになり、ロシアゲート疑惑のなかの1つ、もしくはいくつか「クロ」と見える段階となった場合、上述のように次は下院に判断が任せられる。下院のなかでも特に多数派を占める共和党議員にとっては、大きな決断をしなければならぬ。

これまで下院の共和党議員にとっては、ロシアゲート疑惑で弾劾に動くような動きはほとんどない。それには非常にわかりやすい理由がある。トランプ大統領がそれぞれの議員の支持層である保守派から極めて高い支援を集めているためだ。

就任して200日（8月7日）前後の各種世論調査では、トランプ大統領の支持率は全体では4割を切ってしまうほど非常に低い。共和党支持者内のトランプ大統領への支持はなんと7割を超えており、その数字は就任直後からほとんど落ちていない。政治的分極化（2つのアメリカ化）を象徴するように、リベラル派からは嫌われ、保守層からは極めて高い人気を集めているのがトランプ政権である。来年11月には下院は全員改選となる中間選挙がある。自分の支持層に人気が高いトランプ大統領を裏切って弾劾に

走れば、自分の議席が危うくなる。

支持層が強固なため、共和党の下院議員のトランプ離れもこれまではまったく表面化していない。しかし、8月上旬に起こった白人至上主義者のデモをめぐるトランプ大統領の対応のまずさから、もしかしたら少しずつ支持層が離れていく可能性もある。支持者の動きを感じて、共和党下院議員の離反も増えていったら、一気に弾劾の動きも加速していく可能性がある。

現在、下院での共和党と民主党の議席数の差は40以上ある。もし民主党側が全員弾劾訴追に賛成したと仮定すれば、20強の共和党議員が弾劾の成否を決めることになるだろう。どんな流れになるのかはまだわからないが、まずは奇妙なまでに頑丈なトランプ大統領の支持が崩れていくかどうかどうかに注目したい。

米国政治の最新情勢

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保文明

(2017.9.7)

トランプ政権発足後約8カ月となる米国の最新の政治情勢について、ホワイトハウスの現状、大統領と議会との関係、外交政策の課題を通して解説する。(8月28日執筆)

揺れ続けるホワイトハウスの布陣

大統領の支持率が、政権発足後約8カ月の時点で30%台後半と低迷していることからうかがえるように、トランプ政権はまさにいばらの道を歩んでいる。

その象徴は、揺れ続けるホワイトハウスの高官人事である。プリーバス首席補佐官、

Bannon 首席戦略官、フリン国家安全保障担当補佐官らがすでに去った。トランプ大統領はコーミー FBI 長官を解任したが、これはトランプ選挙対策本部がロシアとの不正な関係を持っていたかどうかをめぐる問題で捜査を行っていた FBI に対する措置であり、深刻な政治的含意を持つ。

新首席補佐官には、政権発足以来国土安全保障省長官を務めてきたケリー氏が任命された。5月ごろからトランプ大統領から首席補佐官就任を依頼されていたながら、なかなか首を縦に振らなかったようである。ほとんど権限を委譲されなかった前任のプリーバスの轍を踏まぬよう、強力な権限を求めていた可能性がある。

プリーバス氏のもとでは30人程度の部下がアポイントメントなしで大統領と会っていたとのわさすらあるが、ケリー氏のもとではすべての面会予定をケリー氏が管理することになる。大統領のツイッターについてもケリー氏が送信前にチェックすることになっているようであるが、守られているかどうかは定かではない。

ケリー氏がいかに有能であったとしても、そもそも大統領の側に、ホワイトハウスに秩序をもたらさそうという意欲がなければ、何をしても無駄であろう。8カ月間混乱を続

けてきたホワイトハウスが正常化するか否かは、とりあえずはケリー新首席補佐官の手腕に、しかし究極的には大統領自身の自己規律にかかっている。

ちなみに、次官補以上の政府高官の任命の遅れも顕著であり、これもトランプ政権の政策実現能力を大きく阻害している。

困難を極める内政課題

大統領と議会共和党との関係も深刻である。オバマケア（オバマ政権時代に導入された健康保険改革）の撤廃ないし改革に失敗したことは、周知のとおりである。それをめぐって、さらには白人至上主義批判について消極的態度と解釈され得るトランプ大統領の言動をめぐって、両者の間には不信任感が横たわる。

メキシコ国境線上に建築する壁の予算を議会が計上しなければ、予算案に対して拒否権を発動すると現在、トランプ大統領は議会幹部を威嚇している。それがなくても、連邦政府債務上限引き上げ問題が重くのしかかっている。これは大統領対議会の問題ではなく、もっぱら議会の責任ではあるが、共和党がうまく党内をまとめ切れるかどうかは

不明である。

いずれも、連邦政府が少なくとも部分的に閉鎖される可能性を含む問題であり、共和党統一政府（大統領と議会上下両院を単一の政党が支配する状態）のもとでそれが起これば、共和党の支持率を大きく下げることになるし、株式市場を含めて経済にも大きな混乱をもたらすであろう。

大統領と議会共和党双方が望む減税法案についても、現段階では法人税について20%台前半にまで下げられれば上出来、という雰囲気である。

外交政策の課題

トランプ大統領は選挙戦では、孤立主義的方針を強く醸し出す「アメリカ・ファースト」を強調していた。同時にレーガンの強硬外交を示唆する「力を通じた平和 (Peace through strength)」と「ブラスローガンも使用したが、力点は前者に置かれていたように思われる。

しかし、就任後、トランプ大統領は明らかに後者に舵を切った。シリア空爆、アフガ

ニスタン増派、日米同盟の評価、中国に対する対立的な政策、北朝鮮に対する厳しい政策など、枚挙にいとまがない。これらについては、マティス国防長官、マクマスター国家安全保障担当補佐官らの影響力が大きいものかもしれない。

これによって、例えば日米安全保障条約下でのアメリカの尖閣諸島防衛義務は確認され、また南シナ海ではすでに3回の航行の自由作戦が実施されている。

もちろん、TPP離脱、NAFTAおよび米韓自由貿易協定再交渉、あるいはパリ協定離脱など、「アメリカ・ファースト」を貫いた実績もある。それでも、基本は国際主義にかなりの程度回帰したといえよう。特に対北朝鮮政策は、激しいレトリックと交渉への呼びかけが交錯していてトランプ政権の真意を読み解くのは容易ではないが、基本路線は二次制裁 (secondary boycott) の強化拡大であるとみて大きな間違いはないであろう。

むろん、この政策がどの程度の実効性を持つかは不明である。ただし、これまで本格的に試されたことがない手法であることは確かであり、試みる価値はあるといえよう。

トランプ政権下の米中関係と北朝鮮問題

21世紀政策研究所研究委員

法政大学法学部教授

森
聡

(2017.9.14)

トランプ政権の外交・安全保障政策のうち、米中関係と北朝鮮問題について解説する。

トランプ政権の北朝鮮問題へのアプローチ

トランプ政権は、アジア太平洋地域全体を視野に入れた戦略をまだ打ち出していない。しかし、政権首脳陣の関心がアジアのなかでは北朝鮮に向いているのは明らかである。

トランプ政権は、オバマ政権の北朝鮮問題へのアプローチを「戦略的忍耐」と形容

し、これは失敗したので、新たなアプローチをとるとしてきた。近年の歴代米政権は、実質的に2つの選択肢を北朝鮮に対して示してきた。すなわち、(1) 交渉によって核・ミサイル開発を放棄するか(2) 制裁に直面しながら核・ミサイル開発を進めるか——という選択肢である。予防的な軍事攻撃は、北朝鮮による報復攻撃のコストとリスクがあまりにも大きいため、選択肢からは排除されてきた。

これに対してトランプ政権は、(1)の選択肢を維持しつつ、もう1つの選択肢を軍事攻撃オプションにすげ替えようとしている。しかし、具体的にいかなる条件のもとで武力を行使するのかという「レッドライン」を具体的かつ明確に定義していないので、北朝鮮に政策変更を強いるには至っていない。北朝鮮が6回目となる核実験を強行したことで、制裁強化の機運が高まり、石油禁輸を中心とした制裁決議案が国連安保理で審議されそうだ。しかし、その内容は米中露の駆け引き次第で決まるので、北朝鮮を追い込むほど厳格なものにならない可能性もある。

アメリカと北朝鮮は互いに示威的な言動を応酬し、アメリカの軍事行動の可能性が高まっていると報じられている。しかし、本当の正念場は、トランプ大統領が具体的かつ

明確なレッドラインを引いた時にこそ迎えることになる。というのも、アメリカが武力を行使する場合には、北朝鮮にその責任を負わせなければならぬので、あくまで北朝鮮が故意にレッドラインを割って武力紛争を招いたという構図をつくる必要があるからである。

しかし、そもそもトランプ政権がそのようなレッドラインを引くのかどうかは定かではない。かたや交渉についても、イランの核合意を否定するトランプ政権が、交渉を通じて北朝鮮にどのような合意を求めるのかもよくわからない。

トランプ政権の対中政策

ところで、トランプ政権の対中政策上の優先課題は、北朝鮮問題と貿易赤字問題であるが、前者が優先課題とされてきたようにみえる。というのも、中国が北朝鮮問題で協力すれば、貿易赤字など経済問題で手加減するかのような姿勢をみせてきたからである（あるいは米国通商代表部や商務省などの関連省庁の中堅スタッフの政治任用が進んでいなかったというだけかもしれない）。つまり、トランプ政権の対中アプローチは、北

朝鮮と貿易の問題でまずは中国がどこまで協力するかを見極めようとするものだった。

しかし、やがて中国がアメリカの期待したように制裁を強化しないということが明らかになってくると、トランプ政権は対中姿勢を硬化させ始めた。北朝鮮と取引のある中国企業に対する二次制裁や、米国通商法301条適用に向けた調査の開始といった動きにその兆候が表れている。

5月に発表された「100日計画」の第1弾では、アメリカの対中輸出を増やす措置等が示されたが、7月の米中包括経済対話は目に見える成果を挙げられなかった。南シナ海問題についても、航行の自由作戦を続行し、国防長官らは歴代政権の立場を踏襲することを明らかにしているが、東南アジア諸国は、「北朝鮮効果」やTPPからの離脱のせいで、この地域へのアメリカの関心が低下しているとの見方を強めている。つまり、トランプ大統領の「米国第一」という発想は、北朝鮮問題を最優先課題と位置づけ、その結果、対中政策がそれに従属し、東南アジアの優先度が相対的に低下するという現象を招いているようにみえる。

ある東南アジアの研究者は、オバマ前政権が「アジアへの転回 (Pivot to Asia)」な

る標語のもとで、アメリカの戦略的関与を北東アジアから東南アジアへと広げたのに対し、トランプ政権はアメリカの関心を東南アジアから北東アジアへと引き戻しており、これは「アジアでの転回 (Pivot in Asia)」ではないかと揶揄した。

日本としては、短期的には、トランプ政権が北朝鮮問題に積極的に取り組むことを歓迎できるが、その過程で中国や東南アジアにまつわる安全保障上の中長期的な利益が損なわれないように、首脳外交などを通じてアジア太平洋全域への強固な関与をトランプ大統領に働きかけていく必要がある。

(9月7日脱稿)

オバマケア代替案の失敗の背景

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋和弘

(2017.9.21)

トランプ政権の最重要公約の1つであったオバマケア改廃の立法化が、絶望的な状況になっている。何が問題だったのか。

オバマケア代替案

アメリカの場合、高齢者と障害がある人たち、低所得者に対してのみ、公的な保険が提供されており、雇用先が提供するケースでも個人で加入するケースでも基本的には民間保険が主である。しかし、個人加入を面倒がる人もおり、2010年に立法化された

オバマケア以前には、無保険者は人口の約15%程度に膨れ上がり、医療費が高騰していることもあり、社会問題化していた。

この状態を改善し、無保険者の数を減らそうというのがオバマケア（正式には医療費負担適正化法）である。オバマケアは、個人による民間保険の加入を義務づけたほか、従業員に医療保険を提供していない企業への罰則を導入した。さらには、低所得者を中心に公的保険の対象を拡大した。14年から本格的にスタートしたばかりだが、無保険者は6%程度になっていた。

ただ、政府からの強制感や、公的保険の拡大による政府支出の増大、さらには、これまで保険への加入を拒否されていた既往症がある人たちの保険加入で、加入者全体の保険料が高騰するなど、さまざまな問題が生まれていた。

保守派を中心にオバマケアの評判は芳しくなく、オバマケア成立以降7年間ずっと、下院を中心に議会の共和党側はさまざまなオバマケア廃止法案や代替法案を提出し続けてきた。しかし、両院で合意できるような案はできず、さらに、もし議会を通過しても、オバマ政権の間は大統領が拒否権を行使するのは火を見るよりも明らかだった。

オバマケア改廃を選挙公約に唱えたトランプ大統領の就任で、オバマケア代替案の審議が一気に政治的な争点として躍り出るかたちとなった。

オバマケア代替案がまとまらなかった理由

日の目を見なかったとはいえ、7年間も法案を提出し続けてきたため、議会の共和党側には、オバマケア代替案は比較的簡単にまとめることができるという楽観論もあった。「春のイースターの日（17年は4月16日）までには上下両院で法案通過させ、大統領が署名する」という言葉が共和党議会とトランプ政権の間で、独り歩きしていった。

しかし、実際の審議はかなり難航した。まず下院で審議されたが、下院案は保険購入者に対して政府の補助ではなく年齢別に税額控除を行うかたちでインセンティブを与える案が柱だった。しかし事実上、政府からの給付と大差なく、政府の予算を組み替えただけであるとして、政府予算からの支出を徹底的に嫌う共和党内の自由議連が審議の足を大きく引っ張ったため、3月中旬に一度、審議を中断した。再度、下院で審議し、5月には何とか下院案を通過させたが、上院では共和党側がなかなかまとまらず、7月末、

僅差で否決された。上院の場合、民主党側（無党派で民主党との統一会派の2人を含む）との議席の差がわずか2議席であり、共和党側の3人の離反が否決の結果をもたらした。

オバマケア代替案がまとまらなかった理由は、トランプ政権の議会対策があまりにも稚拙であることに尽きる。特に、対立する民主党ではなく、与党・共和党内から離反者を出してしまったことが大きかった。

10年にオバマケアが成立する際、オバマ政権ではオバマ大統領自ら上下両院の民主党指導部と何度も折衝し、妥協案をつくり出していったように、政権内と民主党指導部との連携は非常に密だった。しかし、今回の場合、トランプ大統領が議会メンバーと会う時間は限られていたほか、プリーバス首席補佐官（当時）も共和党内の人脈を活かしきれなかった。また、当初の下院での審議の際、バノン首席戦略官（当時）が自由議連の議員たちに対し恫喝に近いかたちで協力を呼びかけたこともあって、自由議連の議員らが逆に態度を硬化させたこともあった。

トランプ政権の大きな構想では、まず、オバマケア代替案を通し、ヘルスケアに対す

る政府予算を削減することで、その分を次に控える税制改革、さらにはインフラ投資に充てようとねらっていた。それもあつて、トランプ政権はオバマケア代替案をあきらめてはいないが、同じような内容の法案での再度の合意形成に時間を割けるだけの余裕が、連邦議会にどれだけあるかは疑問である。

米国税制改革の行方

21世紀政策研究所研究副主幹／

上智大学総合グローバル学部教授

前嶋和弘

(2017.9.28)

アメリカ・トランプ政権の最重要公約の1つであったオバマケア改廃についての立法化が絶望に近い状況になるなか、次の目玉となる税制改革の行方はどうなるのだろうか。オバマケア代替案の頓挫に焦点を当てた前回に続き、今回は税制改革とその行方を中心に解説する。

税制改革の困難さ

最初の試金石であったオバマケアの改廃が暗礁に乗り上げた状態であるため、次の税

制改革の先行きはかなり不透明だ。

現在、議会の共和党関係者等の間で議論されている税制改革は、1986年のレーガン政権期以来の大型のものとなるとみられている。トランプ政権が公表した減税案では、連邦法人税率を現在の35%から15%に引き下げるとしている。ただ、あまりにも大胆な案であるため、議会の共和党指導部は法人税については20%台への引き下げにとどめる方針を明らかにしており、日本時間9月25日未明の段階で、トランプ大統領はこの提案を受け入れる可能性を示している。また、個人所得税の最高税率を39・6%から35%に引き下げることでも大統領に示されるといわれているが、政権自体が4月に提示した数字とはいえ、トランプ大統領の当初の主張よりもまだかなり高いため、トランプ氏の反応は予想しづらい。

ただ、民主党側には所得再分配的な税制の徹底を主張する声も少なくない。「何が公正か」をめぐる民主党側と共和党側の理念が異なっており、両者の差を埋める必要がある。

そもそもオバマケア代替案の失敗の時のように、トランプ政権としては自由議連を中

心とする共和党内の反対をまず抑えないといけない。しかし、マコーネル上院院内総務、ライアン下院議長という2人の共和党の議会リーダーとトランプ政権の関係は冷え切っている。特にトランプ大統領とマコーネル氏はオバマケア代替案の失敗の際に電話で激しく罵り合ったと報じられており、なかなか関係修復が進んでいない。

民主党の懐柔策と今後

一般的には、大統領の評価は自らの公約をどれだけ議会に立法化させるかによって変わってくる。オバマケア代替案の失敗に象徴されるように、トランプ大統領の場合、公約の立法化はまったくいいほど、実現していない。トランプ政権発足時に華々しく打ち上げた大統領令はあくまで行政命令でしかなく、「張り子の虎」のようなものである。大統領令で動かすことができるのは、そもそも行政側に権限がある政策に限られており、あくまでも「小手先」にすぎない。外交政策の実際や、貿易促進権限法案が通ったため、大統領に先議権が与えられていたTPPからの脱退などは例外的に大統領に権限が与えられていたものである。

議会を動かせないために、自らの評価が極めて悪くなる瀬戸際にトランプ大統領は追い込まれているといえる。

この状態を打開するため、トランプ政権が乗り出したのが、与党・共和党指導部を迂回し、議会の民主党指導部や民主党の特定の議員に近づいていく懐柔策である。9月中旬にはちょうど、債務上限問題での民主党指導部との妥協を図ったばかりであり、これに続き、何人かの民主党議員との会食などを通じ、民主党側に減税や税制簡素化に向けた自身の取り組みに支持を求め、説得を試みている。トランプ大統領としてはかなり本腰を入れて議会対策に乗り出しているといえる。ハリケーン対策予算の確保など、民主党側との協力が必要であるという現実もトランプ氏に民主党側への接近を促すこととなっている。

しかし、移民政策や白人至上主義事件をめぐる対応などで、民主党側にはトランプ政権に対する根深い疑念は消えない。

また、自分たちの頭越しにトランプ政権と民主党の一部の歩み寄りが進んでいることに対し、面白くないのが共和党議会指導部の本音だろう。特に、民主党側が求める債務

上限の上限そのものの撤廃についてトランプ氏が同意したことに対しては、共和党議会指導部からはかなりの反発がある。

今後の税制改革がどう進んでいくのか、問題が山積しており、なかなか読みにくい。今後のカギとなるのは、トランプ氏が共和・民主いずれの党の議員に対しても、どれだけ歩み寄って、説得できるかだろう。

トランプ政権のこの1年と今後

(1) 米国の内政

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保文明

(2018.3.8)

トランプ大統領に対する米国内での評価

トランプ大統領については真正面から対立する2つの評価が存在する。

1つはイデオロギーに基づくものであり、それと強く関連して人種・ジェンダーに関する大統領の言動に由来する。トランプ大統領の政策は地球温暖化問題に対応しようとするパリ協定離脱、企業優遇策との批判もある法人税減税などにみられるように、極めて産業界寄りである。また、就任当初目指した中東諸国からの入国制限策もイスラム教徒に対して差別的であり、人種問題に関しても白人の差別主義者に対し過度に批判を抑

制しているようにみえる。

これに真つ向から対立する見方も存在する。そもそもアメリカ経済は現在長期拡大中で絶好調であり、失業率も4・1%と低く、完全雇用状態にある。連邦最高裁判所判事としてニール・ゴースツチ氏を早々かつ成功裏に指名したのみならず、多数の保守派下級審判事も任命して、司法部を長期にわたり保守派の牙城とすることに成功した。さらに、多くの規制緩和と大減税という成果をあげた。

ギャラップ社の世論調査によると、トランプ大統領の支持率は37%であるが（2月25日）、民主党支持者に限るとその数字は7%となる。それに対して共和党支持者は80%が大統領を支持している（無所属の人々の支持率は32%）。まさにアメリカにおけるイデオロギーと政党による分断状況の象徴かつその反映である。ただし、オバマ前大統領の支持率についても、民主党が80%以上の支持率で支え、共和党の支持率は一桁という状況であったので、このような分断状況そのものについては、トランプ大統領だけが特別な現象を提示しているわけではない。

ただし、トランプ大統領をめぐるっては、既存の保守・リベラルの軸と異なる対立軸も

存在する。それはワシントンあるいはサンフランシスコなどに住む政治・経済・文化におけるエリートと、ラストベルトや南部農村部に住む非エリートの間の対立である。一部のエリートの共和党支持層も、トランプ大統領の人種偏見を煽りかねない発言や保護貿易主義的な政策については批判的である。

FBIによる捜査と中間選挙

これにもう一つ、トランプ大統領特有の問題として、ロシアとの関係、あるいは司法妨害をめぐってFBIによる大統領周辺に対する捜査が進行しており、なおかつ大統領がかなり露骨にこの捜査に対して敵意を示していることである。それはしばしば公私の発言において、あるいはツイートにおいて、示されてきた。トランプ大統領については、イデオロギー、政策、さらには価値観を超えて、大統領としての適格性そのものについての疑念が抱かれていることが大きな特徴である。

FBIによる捜査の進み具合によつては、弾劾という事態がないわけではない。ただし、特に今年の中間選挙において民主党が多数党に復帰した場合、下院の過半数による

弾劾決議可決はあり得ても、出席上院議員3分の2以上の賛成による大統領の有罪・解任は、極めて困難である。しかも、ここに来て、経済政策についての評価が高まるにつれ、共和党の中間選挙での支持率が上昇傾向にある。CNBCによると、ポリティコ・モーニング・コンサルト (the Politico/Morning Consult) の調査では、「共和党に投票する」が39%、「民主党に投票する」が38%と、ここ数カ月で初めて共和党支持が民主党支持を上回った(※)。中間選挙では通常、与党が、特に下院では議席を減らす傾向があるが、ここに来て共和党にとって一筋の光がみえてきたことも確かである。

今年の中選挙、そして2020年の大統領選挙ともに、好調な経済は大統領と与党共和党に追い風となりつつも、他の大統領にはみられなかった複合的な批判および否定的見方が、どのように作用するかを注視していく必要がある。

※ <https://www.cNBC.com/2018/02/14/2018-midterm-elections-republicans-take-lead-on-a-generic-ballot.html>

トランプ政権のこの1年と今後

(2) 「トランプ外交」の変質をめぐる

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保文明

(2018.3.15)

「アメリカ第一主義」と「力による平和」

2016年11月8日に実施されたアメリカの大統領選挙において、トランプ候補が当選したことは、日本政府にとっても大変な驚きであった。のみならず、トランプ候補の選挙戦での言動を前提にすると、日本の安全保障にとって深刻な事態が生ずることすら懸念された。

トランプ候補は選挙戦中、北大西洋条約機構（NATO）は時代遅れであり、日本・韓国はアメリカに頼らず自分で防衛すべきであると述べた。日本と韓国については、後

に否定したものの、核武装しても構わないとまで述べた。40年前ならいざ知らず、今日のアメリカには他国を守る余裕はもはやないとの主張であった。特に日本については、自動車等の輸出によってアメリカで大量の失業を引き起こしながら、アメリカに国防を担当させているとして、厳しく批判した。選挙戦の最中の16年3月にワシントンポストの記者から、尖閣諸島についてはどのように対応するか尋ねられた時、トランプ候補は「自分は答えたくない」として、回答を回避した。

もしトランプ大統領が、このような発言にみられるとおりの外交を実践していたら、世界各地で深刻な事態を引き起こしていた可能性がある。尖閣諸島に関しては、中国による領海侵犯がより大胆に行われるようになり、南シナ海での行動もより積極的になった可能性がある。北朝鮮すら、より強気の行動に出たであろう。あるいはウクライナ問題を中心として、ヨーロッパ諸国が抱くロシアに対する緊張感はさらに高まっていたかもしれない。

トランプ候補は選挙戦中、自らの外交政策を「アメリカ第一主義」(America First)と呼んだ。中身を分析すると、それは外交・安全保障政策についての孤立主義(アメリカ

カ第一主義Ⅰ」と、通商政策における保護貿易主義（アメリカ第一主義Ⅱ）に分けることができる。ここまで述べてきたのはアメリカ第一主義の第Ⅰの側面についてであり、第Ⅱの側面については、TPP（環太平洋パートナーシップ協定）離脱、NAFTA（北米自由貿易協定）や米韓自由貿易協定の再交渉などが公約の中心であった。

ただし、トランプ候補は以上のことと同時に、「力による平和」(Peace through Strength) というスローガンを使った外交演説も行っていた。これはレーガンのな力の外交であり、かつて軍拡路線によつてソ連に正面から対抗した外交を意味する。まさにアメリカ第一主義Ⅰと対極に立つ概念であり、この2つは原理原則のレベルでは両立しにくい。トランプ政権がどのような外交を展開するか、まことに予想のつきにくい状況にあった。

大統領就任後のトランプ外交

就任後の展開はどうであろうか。外交・安全保障政策については、基本的にはアメリカ第一主義Ⅰを放棄し、「力による外交」を選択した。ただし、通商政策については、

アメリカ第一主義Ⅱをそのまま実践している。

日本としては、前者は歓迎、後者については遺憾ということになる。外交・安全保障政策において、もしトランプ大統領がアメリカ第一主義Ⅰを実践していれば、北朝鮮に強い態度で臨むことはなく、尖閣防衛義務も撤回し、南シナ海での航行の自由作戦も実施されなかったことになる。東アジアの国際情勢は、極めて深刻な事態になっていたであろう。

ただし、アメリカ第一主義Ⅱはしつかりと残り、トランプ政権はTPPから離脱し、NAFTAについて再交渉に持ち込んだ。今年3月には鉄鋼とアルミニウムについて完全保障を理由として関税を賦課する決定も突然発表した。場合によっては同盟国の日本も、カナダやヨーロッパ諸国とともに対象となる。ここまで保護貿易主義的な政権は、アメリカでは第二次世界大戦後初めてということになる。

問題は、本来は同盟を重視する力の外交と同盟国も区別しない保護貿易主義が混在し、外交論として整理されていないことにある。この状態はいつまで続くのであろうか。

トランプ政権のこの1年と今後

(3) 日米関係をめぐって

21世紀政策研究所研究主幹

東京大学大学院法学政治学研究科教授

久保文明

(2018.3.22)

同盟の確認と展開

2017年2月の首脳会談以来、日米関係は当初の不安を乗り越え、安全保障面では円滑な展開を示してきた。首脳会談では、日米同盟はアジア太平洋地域における平和、繁栄、および自由の礎であることを確認し、同時にアメリカは核・通常戦力によって日本を防衛すること、そしてアメリカの日本防衛義務を規定した日米安全保障条約第5条が尖閣諸島に適用されることも確認した。さらに南シナ海において、力によって現状変更を行うことに反対することでも一致した。トランプ大統領は日米首脳共同記者会見に

において、米軍を受け入れたことについて日本に謝意も表した。これらは、16年の大統領選挙戦中の発言を全面的に撤回したものであった。

さらに17年11月に東京で開催された首脳会談において、北朝鮮政策について圧力強化で歩調を合わせたほか、「自由で開かれたインド太平洋戦略」で一致した。ここでのハイレイトは、まさにこのインド太平洋戦略での一致であろう。そもそも、これは日本が16年8月にアフリカ開発会議において打ち上げた方針である。アメリカは、アジアへのピボット（のちにリバランス）にみられるように、通常は一方的に大方針を打ち上げ、他国に支持を求めるが、今回は逆となった。これは珍しいパターンである。

自由で開かれたインド太平洋戦略の自身はまだ必ずしも明確でない。ただ、おおよそ以下のようなものであることは推測可能である。

中心となる国はアメリカ、日本、インド、オーストラリアである。中国による南シナ海での活動を念頭に置いて、海洋秩序、海洋における法の支配、航行および上空通過の自由の維持・擁護、力による一方的な現状変更への反対などを目的の1つとしている。アメリカの軍事力がここでは重要な役割を果たす。日本はベトナムやフィリピンの海上

警察の能力強化で貢献できる。ただし、次にみられるように、この方針は、安全保障のみ、あるいは中国封じ込めのみ概念ではない。

この戦略はアジア・アフリカをつなぐインフラ整備も視野に入れている。こちらでは、日本による経済支援がそれなりの役割を果たすであろう。さらにこれらの地域における人材養成などにおいても、日本の役割は小さくないであろう。日本とアメリカの役割の相互補完性が予想される。

ただし、トランプ政権下の日米関係のすべてが順調なわけではない。第1に、18年に入って急に米朝首脳会談の予定が公表されたことは波乱要因である。日米を中心とした制裁が効果を現した可能性もある。しかし、アメリカが日本にとって不満足な妥協をする可能性も否定できない。

第2に、通商問題では日本側はこれまでほとんど成果を挙げていない。安倍首相による説得にもかかわらず、トランプ大統領は早々にTPP離脱を表明、また今年3月には日本も対象になり得るかたちで鉄鋼・アルミニウムに対する制裁関税を発表した。今年に入って大統領自身がTPP復帰の可能性を何度か示唆しており、関税についてもこれ

からの交渉次第であるが、1990年代以来経験していないかたちで、日米の通商政策が根底から食い違っている。

このようななかで、安倍首相はトランプ大統領と個人的に親密な関係を築いてきた。これが上述のようにすべての問題を解決したわけではないが、原則や価値観を重視しない政治家に対して、人間関係は重要な判断基準となり得るので、日本にとって貴重な資産ではある。ただし、問題は、個人的関係でもって、どの程度今後もさまざまな問題が生起することを阻止できるかであろう。

(3月12日脱稿)

アメリカにおける不法移民問題

21世紀政策研究所研究委員

成蹊大学法学部教授

西山隆行

(2018.3.29)

党派を横断する賛否

近年、世界的に移民問題が注目を集めている。アメリカで問題になっているのは主に不法移民問題である。

今日のアメリカには不法移民が約1100万人存在する。これ以上不法移民を増やすべきでないことについては一定の合意があるが、現在国内で居住している不法移民への対応については見解が分かれている。全員国外退去処分にするべきだという人がいる一方、実現可能性を考えて、不法移民の一部に滞在と労働の許可を与えるべきだと主張す

る人も存在する。

不法移民対策を複雑にしているのは、問題への賛否が党派を横断していることである。一般には、共和党が不法移民に批判的で、民主党は寛大な印象がある。だが、不法移民は安価な労働力でもあるため、共和党の支持基盤であるビジネス界は不法移民に寛大な立場を取る。逆に、労働組合は不法移民を好ましくない存在と考えるため、民主党にも不法移民に厳格な立場を取る人もいる。近年民主党が不法移民に寛大になっているのは、労働組合の影響力が低下する一方で、組織率向上のために移民の取り込みを模索しているためである。

このような状況で不法移民対策を実現するには、両党の政治家から協力を得て、呉越同舟的なかたちで法案をつくる必要がある。そのため、すでに国内に居住している不法移民のなかの一定数に滞在と労働を許可する一方で、以後の出入国管理を厳格化するという抱き合わせ策を取る必要がある。だが、議会では、このような立法は困難なため、近年では、大統領令で不法移民対策が行われるようになってきている。

D A C A

今日問題になっているのは、オバマ大統領が導入した「若年層向け強制送還延期プログラム」(D A C A)である。子どもの時に親に連れられて不法入国し、現在アメリカに不法滞在している人々(「ドリーマー」と呼ばれる)が対象となっている。彼らは不法滞在中だが、子どもの時に連れてこられた彼らにその責任を問うのは妥当でないといえる。D A C Aは2年ごとの更新制で、彼らに滞在許可と労働許可を与えるものである。

その目的のうち、滞在許可を与えることについては行政権の行使として容認される。だが、労働許可を与えるのは現存法規の運用の枠を超えるため、行政権の逸脱ではないかとの批判がトランプ支持者の間で存在した。そこで、トランプ大統領は昨年9月に、今年3月5日以後はD A C Aの更新を認めないとの立場を示した。これに対し、カリフォルニア州などがD A C Aの継続を求めて連邦裁判所に提訴し、今年1月、連邦地方裁判所はその主張を認めた。トランプ政権は裁判所の判断の破棄を求めているものの、国土安全保障省は裁判所の命令に従い、3月5日以後もD A C Aの申請を受け続けている。

なお、DACA停止決定後、トランプ大統領は同じ9月に、国境警備強化と引き換えにドリーマーの強制送還を猶予し、滞在と労働の許可を与える政策の法制化を目指すことで民主党指導部と合意した。この決定は、共和党指導部の頭越しに行われたものの、超党派の立法が行われる可能性が出たとして注目を集めた。だが、トランプ大統領は、現在では、民主党のせいでDACA代替法案が成立しないと発言するようになり、連邦議会もDACA代替法案成立に向けて積極的な行動をしていない。

二大政党の分極化と対立激化が鮮明となるなかで、DACA代替法案の前途は暗い。また、トランプ大統領は、「聖域都市」と呼ばれる不法移民対策を厳格に執行しない立場を示す都市と敵対する姿勢を明確にしている。議会共和党の保守派も、DACA代替法案の実現には消極的である。今後、連邦控訴裁判所や最高裁がDACA停止問題にどのような対応を取るかにもよるが、今年11月の中間選挙を前に、不法移民問題で新たな動きが生じるかに注目する必要がある。

(3月12日脱稿)

米朝首脳会談と融和的ムードへの懸念

神奈川大学法学部教授・アジア研究センター所長 佐橋 亮

(2018.5.17)

文在寅氏の手を引きながら、板門店の軍事境界線を笑顔で踏み越えてみせた金正恩氏。ツイッターや支持者への演説で逐一進捗を報告し、北朝鮮から解放され深夜に到着した米国人3名をタラップに登ってまで出迎えたドナルド・トランプ氏。

米朝両指導者のパフォーマンスにいまや世界はくぎ付けになっている。

「金正恩氏との会談に応じてよい」――。トランプ大統領が意思を表明したのは3月8日。シンガポールでの米朝首脳会談の6月12日まで100日足らず。「劇場型」で進む朝鮮半島情勢は融和ムードの一方で、果たして非核化、そして北東アジアの永続的

な平和に向かっているのだろうか。

米朝の事前折衝で課題が解決されているとはみえない。ポンペオ氏（前CIA長官、現国務長官）の2度にわたる訪朝も短時間での交渉にすぎない。話し合うべき論点を両政府が整理しているにせよ、その解決は6月12日にシンガポールで行われる米朝首脳会谈に委ねられる。

両者と国際社会が納得するかたちでの解決は容易ではない。

日米両政府が求める「完全、検証可能、かつ不可逆な核廃棄（CVID）」は目標として正しい一方で、北朝鮮には4桁に上る核開発関連施設があるといわれ、核弾頭の解体や保管、技術者の扱いにも多くの解決すべき技術的困難がある。さらに生物・化学兵器、短中距離ミサイル、開発途上の大陸間弾道弾も軍縮・管理の対象にするのであれば、チェックリストはさらに長くなる。しかし、査察を通じた検証に時間を要するか、何の経済的見返りもないまま北朝鮮は待てるのだろうか。

そもそも、北朝鮮と米国、国際社会は信頼を構築してきたとはいえず、互いが合意に拘束されるのか確信を持ちづらい。トランプ政権によるイラン核合意からの離脱は北朝

鮮の不信を招いただろう。急速な中朝接近は米国に全面的な核廃棄への本気度を疑わせる。

しかし、トランプ氏が直接に交渉にあたるという事実は、そういった困難をあつさり と乗り越えてしまう可能性を秘めている。トランプ氏にとって自らの手腕を国内の聴衆 にアピールすることこそが優先的な事項だ。核廃棄や米本土への脅威低下の道筋がシン ボリックなたちでみえるのであれば、最初の取引として上々の出来であると強弁しか ねない。ポルトン大統領補佐官が、南北非核化共同宣言（1992年）が基礎になると 言及しているが、これは核廃棄先行の強硬論を修正するものかもしれない。中朝が求め る段階的非核化プロセス（それは経済的見返りが適時与えられることを意味する）に歩 み寄ったかたちで、6月の合意が決着する可能性は決して否定できない。

さて、板門店宣言（4月27日）は終戦宣言と平和協定の締結という目標を確認した。

非核化も「朝鮮半島の」とされている。果たしてそれは、在韓米軍の規模や役割、この 地域における米国の核の傘やミサイル防衛網に影響を与えないのか。もし影響があると なれば、米韓同盟の意味は根本的に変わり、それは日本周辺の安全保障環境の激変を意

味する。中国をにらむ米太平洋軍も相応の見直しを行うことになる。他方でそれこそが中朝のねらいでもある。

一部報道では、米朝首脳会談にあわせ習近平氏もシンガポールを訪問する調整がされているという。停戦条約の当事国である中国の存在があれば、平和協定にかかわる話し合いは必定だろう。いずれにせよ、近いうちに議論の俎上にはのる。そのとき米軍の態勢や変更がもたらす戦略的含意について、トランプ氏を十分に説得できる高官は隣に控えているのだろうか。

米朝首脳会談で融和的なムードが決定づけられれば、さまざまな現象が雪崩を打って起こる。それを（意図的にも）好意的に受け止め、北朝鮮との二カ国交渉において独自の制裁解除等に踏み切る国が出てこないとはいいい切れない。

もし合意が満足いくものであれば、日本も積極的に動くことが望ましい。交渉が破綻すれば、緊張の再燃を覚悟しなければならない。

だが、日本が本当に恐れるべきは、不十分な合意にもかかわらず融和的ムードが懸念を一時的にかき消すことだろう。そしてその中長期的なインパクトは、日本の国家戦略

を根本から揺るがしかねないほど大きい。

(5月11日脱稿)

米中貿易摩擦と日本の対応

21世紀政策研究所研究委員／

東京大学社会科学研究所教授

中川淳司

(2018.6.21)

トランプ政権の対中通商政策の展開

大統領選挙中の2016年9月にトランプ陣営が公表した「トランプ経済計画」は、通商政策手段を通じて米国の貿易赤字を減らすことで、米国の国内総生産と国内雇用を増進するという公約を打ち出した。翌10月の「米国を再び偉大にする100日計画」は、具体的な通商政策手段として、外国の貿易上の不正行為をやめさせるために米国法と国際法に基づくあらゆる手段を利用するとうたい、なかでも最大の貿易赤字を計上する中国をターゲットの中心に据えた。この政権公約のポイントは2つある。第1に、貿

易赤字を減らせば国内総生産と国内雇用が増大するという主張、第2に、貿易赤字は貿易相手国の「不公正」の結果であるという主張である。いずれも大半の経済学者は支持しない主張であるが、米国で製造業に従事する労働者層からは強く支持され、トランプ大統領当選の原動力となった。

トランプ政権は発足後、中国に対して以上の選挙公約の実現に忠実に取り組んできたといえる。まず、政権発足以来、中国製品に対するアンチダンピング税・補助金相殺関税の調査件数が増えた。18年2月には中国製太陽電池と家庭用洗濯機を対象にセーフガード措置を発動。3月には1962年通商拡大法232条に基づき、国家安全保障に対する脅威を理由に、中国を含む海外からの鉄鋼・アルミニウム製品に対する追加関税の賦課を決めた。さらに同月、中国の技術移転および知的財産に関する政策を不公正と認定して、翌4月には、74年通商法301条に基づく1300品目、総額500億ドルに上る制裁関税のリストを公表するとともに、中国の差別的な技術移転政策についてWTO提訴を行った。また、中国通信機器大手の中興通訊（ZTE）に対して、経済制裁実施中のイランや北朝鮮に不正に通信機器を輸出したことを理由に、同社と米国企業の取

引を7年間禁止する制裁措置を発動した。

これに対して中国も対抗措置で応じた。4月には、通商拡大法232条に基づく追加関税措置をWTO協定違反として、WTO提訴を行うとともに、対抗措置として米国からの128品目、30億ドルの輸入品に対して追加関税を賦課した。さらに、通商法301条に基づく制裁関税に対しては、これを不当としてWTOに提訴するとともに、米国からの輸入品に対する、106品目、総額500億ドルに上る制裁関税のリストを公表し、米国が制裁関税を発動すれば直ちにこれを発動するとした。対抗措置の撃ち合いで米中摩擦が貿易戦争へとエスカレートする懸念が高まった。

米中貿易協議と日本の対応

以上を背景として、18年5月初めに米中両国の間で第1回の貿易協議が開催された。以後、5月中旬に第2回、6月初めに第3回の協議が行われている。第1回協議に先立って米国が中国側に提示した要求書は、この協議を通じて米国が何を目指しているかを端的に伝える。第1に、対中貿易赤字の削減を目指した要求である。19年6月までに

1000億ドル、20年6月までにさらに1000億ドルの削減を求めている。第2に、中国の技術移転・知的財産権政策およびその背後にある産業政策の変更を求める要求である。これらはいずれもトランプ陣営の選挙公約に挙げられていた項目であるが、要求実現の手段や時間軸は異なる。

後者は、米国が通商法301条で問題にしていた中国の不公正な政策にかかわる。こうした政策についてはWTOの紛争解決手続きでその是非を問うのが本筋だろう。これに対して、前者は通商法301条とは無関係の問題である。301条に基づく制裁関税の威嚇を梃子として、交渉で中国から貿易赤字削減の約束を引き出そうとする強引な戦術である。そもそも、貿易赤字を計上する相手国を「不公正貿易国」と決めつけて、赤字の削減を要求するという論法には承服しがたいものがある。仮に、協議の結果、中国が貿易赤字削減のために対米輸出の抑制を約束するとすれば、それ自体がWTO協定に違反する輸出自主規制となる可能性が高い。

日本としては、多角的貿易体制を重視する立場から、中国の技術移転・知的財産権政策に対する米国のWTO提訴は支持すべきである。日本が同提訴に第三国参加したこと

は評価できる。他方で、対米貿易赤字削減をめぐる米中協議には毅然とした態度をとるべきである。日米両国は7月に「自由で公正、互恵的な貿易取引のための協議」(FFR)を開始する。そこでも、日本から貿易赤字削減の約束を引き出そうとする米国の要求には応じるべきではない。あくまでもTPPへの米国の復帰を求めるといふ従来の主張を堅持することが肝要である。

(6月10日脱稿)

6月15日に米国は4月に原案を公表した対中制裁関税のリストを発表した(7月6日に818品目・340億ドル相当の中国製品に25%の追加関税を発動し、284品目・160億ドル相当分については検討手続きを進め、今後決定する)。それに対して中国はすぐに反応し、米国から輸入する農産物や自動車などに対して、同様の関税措置をとることを発表した。

米朝首脳会談とその後、不安定な平和が続く

神田外語大学外国語学部教授 阪田恭代

(2018.6.28)

2018年6月12日、史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催された。朝鮮戦争以来の宿敵、アメリカと北朝鮮の首脳、ドナルド・トランプ大統領と金正恩国務委員会委員長が初めて会談し、歴史的な握手を交わした。朝鮮戦争休戦（1953年7月27日）から65年、朝鮮半島が分断され、北朝鮮の建国（1948年9月9日）から約70年を経ての歴史的な出来事である。

とはいえ、トランプ大統領本人が会談直後の記者会見で「時間が足りなかった」と率直に認めたとおり、拙速な外交であったことは否めない。首脳会談で両国首脳が署名し

た米朝共同声明は驚くほどシンプルで、具体性を欠いた。しかし失望してばかりではない。シンガポールの宴は終わり、これから再び現実と向き合わなければならぬ。つまり、Back to Realityである。

南北首脳会談（4月27日）に続き、米朝首脳会談が開催されたが、「対話」のプロセスが定着するかどうかはまだ予断を許さない。今後もさまざまなシナリオに備えておくしかないが、ここでは頭の整理として3つのシナリオを挙げる。

第1に、「圧力と関与」、すなわち「圧力」を維持・調整しながら、「関与」、すなわち対話・交渉のプロセスが進むシナリオである。これは「戦略的圧力と関与」ともいえる。このシナリオでは米朝対話と南北対話が連動し、朝鮮半島の非核化（北朝鮮の非核化）と平和プロセスがセットで進む。「関与・対話」路線は南北首脳会談「板門店宣言」と米朝首脳会談「米朝共同声明」が基調となる。3者（米韓朝）のプロセスが中国、日本、ロシアへと拡大し、4者（米中韓朝）や6者協議（米中日韓朝）に発展する。日朝のプロセスもここに組み込まれる。

第2のシナリオでは、米朝対話（非核化）が停滞・中断し、南北対話のみ継続する。

つまり米朝と南北のプロセスが分離する中途半端な対話プロセスである。国連安保理制裁決議のもとで南北交流が限定的に進められ、離散家族再会事業（今夏予定）、今秋の北朝鮮建国70周年（9月9日）や南北首脳会談記念行事（10月4日）まで続く。しかし南北プロセスだけ維持するのは限界があり、韓国にとって正念場となる。

第3のシナリオでは、米朝対話（核交渉）が失敗し、「最大限の圧力」（圧力のみ）に戻る。これは昨年の状況に逆戻りである。対話が続かなければ、北朝鮮は核・ミサイル実験を再開する可能性がある。対して米国・国連の制裁が強化され、軍事演習もレベルアップする。再び米国による軍事攻撃オプションの可能性が高まり、危機はエスカレーションする。ここで北朝鮮が対話のテーブルに戻るのか、軍事衝突に至るのか、極めて危険な状況になる。米国が抑止・防衛に徹するのか、「予防攻撃」に出るのか。北朝鮮の核・ミサイルの脅威が残存する限り、常にそのオプションがつきまとうことになる。

米朝首脳会談後の現在、第1のシナリオが試されている。非核化と平和のプロセスが軌道に乗るかどうかは、共同声明で確認された「後続」の米朝実務協議にかかっている。米朝共同声明では「朝鮮半島の非核化」と引き換えに（米国による北朝鮮の）「体

制保証」を約束したが、北朝鮮のCVID（完全かつ不可逆的な、後戻りできない非核化＝核放棄）は明記されなかったため、体制保証の具体的措置についても言及されていない。細部は米朝協議で詰めていく。11月の米中間選挙もにらみながら、夏ごろまでに工程表で合意ができるのか。段階的なプロセスが予定されるが、年内に初期段階で非核化に向けた実質的な措置が出てくるのか。共同声明ではプロセスの「迅速」な履行が求められている。

首脳会談直後の米ABCテレビのインタビューで「1年後」に「私は間違いを犯したかもしれない」と答えるかもしれないとトランプ大統領は述べた。このような不安定な平和のなかで日本は自らの安全保障を確保していかなければならない。核不拡散条約体制ならびに国連安保理制裁決議（同決議では北朝鮮のCVIDが明記されている）を堅持し、日米・米韓同盟を守り、日米韓でさらに結束を図り、国際社会とともに北朝鮮の非核化に向けて圧力と対話の戦略を立てるとともに、北朝鮮の変化を誘導できるような地域の平和戦略も構想していくべきである。

（6月25日脱稿）

米国における産業の転換

(1) 現代米国で主要産業の転換を可能とした要因

立教大学経済学部教授 山縣宏之

(2018.7.26)

長らく産業構造転換の必要性が指摘されてきたものの、日本では必ずしも産業の転換が進んだとはいえない状況である。そこで本稿では、ダイナミックに主要産業が転換してきた米国に注目し、どのようなファクターが主要産業の転換をもたらしたのか、論じてみたい。

連邦政府による環境整備

現代米国（1980年代以降）の主要産業が、20世紀型製造業からIT関連産業、製

薬バイオ産業を筆頭とするイノベーション型産業に転換してきたことは多くの人が認めるところである。米国はもともと州政府が国家機能の多くを担い、州ごとに独自の産業政策が実施されるという特徴があったが、70年代に製造業の国際競争力衰退、貿易収支の大幅赤字に直面した後、70年代末から連邦政府レベルで産官学の連携、大学からのビジネス創出、中小企業の技術革新と成長、新分野でのベンチャー企業叢生を促進する政策を実施してきた。これは、新たに組織や機関を設立するコストをかけることなく、すでに存在していた大学・研究機関と産業界のネットワーク化を、政府機関も関与しつつ「規制緩和」により実現し、新たな成長産業のシーズとなるベンチャー企業を育成する支援政策等と適宜組み合わせることで実行されたのである。

中小企業技術革新法（SBIR）（注1）とともに、バイ・ドール法（注2）により大学・研究機関が産学連携に乗り出す環境が整備され、80年代以降、米国では州立大学を中心として、大学が産学連携により企業の技術革新を支援した。地域・州・都市ごとに新たな企業を生み出し、ダイナミックに成長産業を生み出していく役割を果たすことになったのである。ほかに大学は、意欲ある起業家の輩出、学部学生や大学院生教育

という人的資本育成面でも地域・州・都市圏の企業に多大なる貢献を行うこととなった。

地域の新産業形成で重要な役割を果たしてきた大学・研究機関

例えばテキサス州オースティンはもともと州政府機関と大学のまちであったが、州立テキサス大学オースティン校の研究者のイニシアティブにより地域協議会が結成され、産学連携が一気に進んだ。DELLやモトローラ等のITハードメーカーが誘致されたほか、チボリシステムズ（のちにIBMに買収され、同社の企業向けIT・ソフトウェアアサードビスの重要資源となっている）から、ソフトウェア企業群が一気に誕生した。80年代以降に成果として結実したITハード、ソフトウェア産業という新産業形成はテキサス大学オースティン校のみが実現したわけではないが、同大学は初期におけるネットワーク形成、新産業形成上の「触媒」として貢献したことが複数の研究者により指摘されている。

現在、バイオ製薬産業、スマートフォン向けプロセス開発（クアルコム社など）で世界有数の地位を築いたサンディエゴも、カリフォルニア大学サンディエゴ校の学長の

努力が重要であった。産学連携と新産業創出の成功事例として知られるシリコンバレーをモデルとしつつ、地元産業界と積極的にネットワークを形成し、バイオ産業などのシーズ形成に多大な寄与をしてきたという経緯があることを、忘れてはならない。

もちろんここで述べた新産業創出は、労働力の流動性が極めて高く起業家が輩出されやすい、リスクマネーが積極的に提供される、という米国の社会や経済の仕組みが可能なした側面がある。しかし州立大学をはじめとする大学・研究機関が重要な役割を果たしてきたことに、いま一度注目する必要があるのではないだろうか。

(注1) 中小企業技術革新法 \parallel 多額の研究開発費助成を行う政府機関に、一定割合で中小企業への研究開発支援を義務づける政策。ハイテク・ベンチャー企業育成政策として有効に機能した

(注2) バイ・ドール法 \parallel 大学・研究機関に企業との共同研究の成果である特許保有を認める政策。産学連携促進を目的とし、有効に機能したとされる

米国における産業の転換

(2) 米国における主要産業の転換プロセスと特定地域（シアトル）の事例から学ぶ

立教大学経済学部教授 山縣宏之

(2018.8.2)

前稿「現代米国で主要産業の転換を可能とした要因」に続き、本稿では、特定地域（シアトル都市圏）で主要産業が転換した事例を検討する。主要産業の転換が他地域でも起こり得ること、またそのための「条件」を示唆していることを論じたい。

航空宇宙産業からソフトウェア産業への転換

シアトル都市圏は太平洋岸北西地域のワシントン州にあり、航空機メーカー（宇宙事業も持っている）航空宇宙企業といわれる）ボーイング社が2001年まで本社を置

き、現在でも民間航空機部門事業の中核の1つである。1990年までのシアトル都市圏は、同社の影響力が非常に強く「航空宇宙企業都市」と表されてきた。冷戦終結を期に同社は事業再構築を迫られ、シアトルにおける影響力も低下したが、現在でもシアトルの主要企業の1つであり続けている。

代わってシアトルで急成長し、新たな主要産業となったのがIT産業、特にソフトウェア産業である。マイクロソフトの成功がシアトルのグローバルIT都市としての成功を決定づけ、さらにAmazon、タブローなどIT技術を駆使するイノベーション企業群が誕生し、企業の「創業環境」が整ったことから、技術的には直接関係はないスタートアップス、タリーズなど飲料系イノベーション企業もシアトルから育つことになった。もちろんここで書いた理解は間違いではないが、より注意深く主要産業転換のプロセスを検討すると、もともとの主要企業であるボーイング社の「隠れた貢献」が浮かび上がってくる。

ボーイング社は、シアトル都市圏で民間航空機の開発・組み立てを行っており、最盛期には約10万人という膨大な数の社員を雇用し、うち5万人近くが経営管理職種社員や

知識労働者（科学者、エンジニア）であった。企業経営に通じている人材、航空宇宙産業に関連する膨大な数の知識労働者をシアトル都市圏に集めていたのである。同社は70年代初頭にジャンボ機を開発したが、当初販売見込みが低調で経営危機に陥り、約6万人を解雇、レイオフせざるを得なかった。知識労働者のうちある程度の部分は全米の同業界に転職していき、生産労働者も都市圏からの流出もあったが、シアトルで別の仕事を探すが多かった。シアトルは「ボーイング不況」という深刻なりセッションに陥ることとなったのである。

新産業形成における既存産業の「隠れた貢献」

ところが当時のシアトルでは、地元経済界が「ボーイング社員を救おう」と考え、新たな産業基盤の形成に向け動き出した。港湾関係、貿易関係の産業、集積し始めていた専門サービス、文化芸術産業など次世代産業をサーベイし、経済発展戦略を策定したのである。

当時進み始めていた「サービス経済化」の流れに乗り、このような産業が育ち始め、

ボーイング元社員（主として知識労働者）は、ベンチャーキャピタルやビジネスエンジェル（個人の投資家）としてリスクマネーを提供し、一部は自ら起業した。主に事情のよくわかる航空宇宙産業関係であったが、各種サービス産業の企業経営の担い手にもなったうえに、シアトルで不足していた貴重な「企業経営のトレーニングを受けている人材」として、シアトルにおける各方面での企業経営に寄与したことが知られている。

ボーイング社は80年代前半に再び大規模なリストラを余儀なくされたが、このころシアトルではIT産業、特に民生用ソフトウェア産業が発展しつつあった。同社の知識労働者は、その黎明期に創業者として一部寄与したことが判明しているほか、ソフトウェア企業の経営スタッフとして貢献した。

シアトルのIT、ソフトウェア産業のエンジニアの多くは、ボーイング社出身者ではなく新たに雇用されたソフトウェアエンジニアであり、最近ではインド・東欧等からグローバルに雇用されている。しかし、企業経営に欠かせない経営管理がわかる人材として、各企業少数ずつではあるがボーイング社出身者が雇用されてきた経緯がある。マイクロソフトの成功、Amazonの出現による「グローバルIT都市」としての成功の背景

に、このようなボーイング社の人的資源面での「隠れた貢献」があったことは、他地域の主要産業の転換プロセスにも示唆を与えるものと考ええる。

欧州

欧州情勢とBrexit交渉の現状

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院法務研究科教授

須網隆夫

(2017.10.5)

2016年6月の国民投票によるEU離脱の決定を受けて、イギリスはEU離脱に向けて歩み出している。イギリスのEU離脱(Brexit)は、イギリスがEU域外に去るだけでなく、09年以降、ユーロ危機、ウクライナ危機(14年)、そして難民危機(15年)と度重なる危機に直面してきたEUの将来をも揺るがしかねず、その結果次第では、欧州で事業展開する日本企業だけでなく、日・EU自由貿易協定に期待する日本経済にもさまざまな影響が生じる。

そこで21世紀政策研究所では、昨年末、Brexitによる影響の包括的検討のために、政

治・経済・法律各分野の研究者による研究会を組織し、今年1月から活動を開始した。本連載はその成果の一端として、今号から12月初旬まで行う予定である。

EUのあり方を問う加盟国の政治イベント

年初からの欧州の政治情勢を振り返ると、離脱交渉に臨むEUの足元を揺るがしかねない政治イベントが続いた。3月のオランダ総選挙、4～5月のフランス大統領選挙、6月のフランス総選挙である。

選挙結果をみる限り、近年顕著であった反EUを掲げるポピュリスト政党の伸長は頓挫し、EUは小康状態を保っている。もつとも、ポピュリスト政党を後押しした政治・経済状況は変化しておらず、EUへの支持はなお流動的である。他方、難民危機への対応等をめぐり、EU加盟国間で意見対立が顕在化し、EUの結束を損なっている。

このような情勢を背景に、今年3月29日、イギリス政府はEU離脱を正式に通告し、イギリス総選挙後の6月後半、交渉が開始された。離脱には、離脱協定、将来の自由貿易協定、暫定協定という3つの協定締結が予定されるが、当面の交渉課題は離脱協定で

ある。

現時点での主な争点は、(1) イギリス・他の加盟国間を移動したEU市民の権利保障(2) アイルランド・北アイルランド間の陸上国境(3) イギリスによるEUへの離脱清算金の支払い——である。離脱交渉が十分に進展しなければ、将来のEU・イギリス関係の交渉に入らないのがEUの立場である。

イギリスは上記の争点は将来関係にかかわると主張し、より柔軟な対応を要求する。これまでの交渉は順調とはいえず、10月下旬の欧州理事会が、将来関係の議論開始を認めるかは微妙である。

EU市民の権利と法的な課題

離脱清算金の支払いとともに、離脱後のEU市民の権利の取り扱いの解決も容易ではない。EU域内における自由移動の権利を利用して、イギリス・EU間で多くの市民が居住地を移動し、イギリスに他の加盟国国民が350万人、他加盟国にもイギリス国民100万人以上がそれぞれ居住し、永住も可能であった。これらの人々に、離脱時のE

U法による地位・権利を相互的に保障することが最優先課題であることについては、EUもイギリスもほぼ一致している。

しかし、両者の立場には隔たりがある。EUは離脱後もEU法を引き続き適用して、離脱時のEU法上の権利をそのまま保護することを主張するが、イギリスはEU市民の権利を、離脱後は国内法上の権利として保障することを予定する。EU法と同内容の権利を、国内法を制定して保障するという趣旨であるが、国内法の内容がEU法上の権利と一致する保障はなく、実際にもイギリス提案にはすでに相違が表れている。

EU法か国内法かは、紛争が生じた場合の判断者にも関係する。イギリス在住のEU市民、EU域内のイギリス国民双方に生じる紛争は、それぞれEU域内・イギリスの裁判所に係属する。そして、両者の判断が矛盾した場合には、政治的または司法的な解決が必要となる。

EUはEU法上の権利である以上、EU司法裁判所による一元的解決を主張するが、他方イギリスは国内にEU司法裁判所の直接的な管轄が及ぶことを否定して対立する。何らかの司法的解決が必要との認識は共有され、新たなEU・UK合同裁判所の設置や

EFTA（欧州自由連合）裁判所の利用等の解決策が提示されているが、その落ち着き先は依然として不透明である。

Brexit交渉の難しさ

EUは欧州の平和と繁栄という政治的目的を、市場統合・通貨同盟という経済政策を媒介にし、EU法という法的手段を利用して実現しようとする組織である。そして、そのプロセスのなかで、個々の市民・企業に法的権利が与えられている。そのため、加盟国が離脱するだけで問題は解決せず、市民・企業に与えた権利の処理が不可欠になる。それを考えれば、離脱が決して容易ではないことが理解できる。

交渉の困難さから、2年間の交渉期間内に合意が成立しない「ハードBrexit」の可能性もささやかれる。確かに「ハードBrexit」を選べば、多くの問題を解決する必要はない。

しかしそれは、EU・イギリス双方にとって、また企業・市民双方にとって、予測可能性がない世界に踏み出すことを意味し、大きな痛みを伴うことにならざるを得ない。

そのような痛みを引き受ける覚悟がEU・イギリス双方にあるのかも明らかでない。総じて、交渉は開始されたものの、その行く末は不確実性に満ちているといわざるを得ない。

日EUEPA大枠合意と各国内の反応

21世紀政策研究所研究委員／

慶應義塾大学総合政策学部教授

渡邊頼純

(2017.10.12)

2017年7月6日、4年余りの交渉を経て安倍晋三首相とトウスク欧州理事会常任議長ならびにユンカー欧州委員会委員長は「日EUEPAについて大枠合意に達した」ことを確認、GDPと貿易で世界の約3割を占める日EUEPAの間で自由貿易地域が形成されることがほぼ確実となった。トランプ政権下でアメリカの通商政策が急速に保護主義化するなか、日本とEUが自由貿易推進の姿勢を明確に示すことができたことの意義は大きい。

高いレベルの市場アクセスを相互に保証

工業品については日EUともに関税撤廃率100%を達成できた。産業界にとってより重要なのは協定発効と同時に関税が撤廃される「即時撤廃率」であるが、これは日本側が96・2%であるのに対し、EU側は81・7%にとどまっている。EUの方がやや低い水準にあるのは、日EU貿易における両者の関税構造の違いにある。

EUの対日輸出は8兆785億円、日本の対EU輸出は7兆9626億円（いずれも16年）であるが、前者においてEUの物品に関税がかかる比率は全体のわずか27・6%であるのに対し、後者において日本の物品がEUの対外共通関税を課される比率は67・3%にも上る。このことは関税撤廃交渉において、EUは日本に比べ、より多くの撤廃オファーをすることを余儀なくされることを意味している。他方、日本はすでに関税撤廃された物品が交渉前から7割以上あることから撤廃オファーは少なく済む。日本の高い即時撤廃率のなかには、もともとゼロ関税であったものも含まれているので、日本の方がEUよりも高くなるのである。

このような関税構造の「非対称性」のゆえに交渉立ち上げは困難を極めた。07年にい

ち早くEUとのFTA交渉に乗り出した韓国を追い上げるべく日本はEUとの交渉開始を急いだ。EUの対応は冷たかった。よく挙げられる例であるが、EUの自動車関税は10%、プラズマテレビは14%であるのに対し、日本はいずれもゼロ関税である。これではEU側がEPA交渉に逡巡したのも理解できる。EUが日本とのEPA交渉にその重い腰を上げたのは、野田政権のTPP（環太平洋パートナーシップ）交渉参加により、日本の姿勢が前向きになったのを受けてのことだった。

EUは鉄道物品の調達、農産加工品の市場アクセス改善に焦点

それではEU側は日本に何を求めたのか。1つは非関税障壁である。これは基準・認証などが貿易にマイナスの影響を与えている場合、そのような関税によらない措置を緩和・撤廃することが交渉対象となる。自動車の安全基準や医療機器の認証など交渉の前哨戦ともいえるべき「スコーピング作業」のなかで調整が進んだ。2つ目は鉄道関連物品の調達である。これもEUが最重要視していた分野で「スコーピング作業」以来、厳しい交渉が展開した。

3つ目は農産品・農産加工品の日本市場へのアクセス改善である。これは特に日本がTPP交渉で農産品の約81%を関税撤廃対象としたことを受け、EUはそれ以上の水準で日本市場を切り開こうとした。日本はコメを含む「聖域分野」については、豚肉の差額関税制度や砂糖に関する糖価調整制度を維持しながら、EUからの要望の強かったソフトチーズやバターなどの乳製品、チョコレート菓子については関税割り当てや長期の撤廃期間で対応した。また、EU産ワインについては即時撤廃を約束し、内外から注目を集めた。

日本の農産品輸出にもメリット

農業分野で特筆すべきは、今回の日EU合意では日本からの農産品輸出についてはほぼすべての品目で関税撤廃を獲得できたことである。しかも、醤油（現行関税率7・7%）、緑茶（同3・2%）、牛肉（同12・8%＋従量税）などはEUによる即時撤廃を確保できた。このことは、5億人を超えるEU市場に向けた日本の農水産品の輸出促進に貢献すると期待されている。

日本産酒類の輸出拡大にも弾みがつきそうである。従来、EU域外からEU域内へのワイン輸出は、EUのワイン醸造規則に適合したものしか認められていなかった。今回の交渉を経てEUは「日本ワイン」の醸造方法を容認し、協定発効後はその自由な流通・販売が可能となった。また、これまでは酒類の容器容量について700ミリリットルや1750ミリリットル等の決められた容量以外は流通ができなかった。協定発効後は焼酎の四合瓶や一升瓶での輸出も可能となり、焼酎や日本酒の輸出拡大が見込まれる。地理的表示（GI）で合意できたこともメリットが大きい。日本産の日本酒と他国で醸造された清酒との差別化がEU域内で可能となることから、模造品等の流通が防止され、日本産の酒類のブランド価値の保護が実現できる。

ルール形成にも包括性

投資や競争政策、規制協力など20項目以上の広範な分野でルール形成ができたことも評価できる。電子商取引では、日EU間における電子的な送信に対する関税賦課の禁止、ソースコード開示要求の禁止などを規定、消費者保護にかかる措置の重要性につい

でも共通認識を確立できた。投資については、これまでいずれのEU加盟国との間においても投資関連協定を締結していなかったが、今回の合意によりEU加盟国との間で投資保護のルールが規定できたことの意義は大きい。

ただ、投資家対国家の投資をめぐる紛争解決（ISDS）についてはEU側の抵抗が強く、引き続き協議されている。この問題に現実的な対応をすることで早期に「大枠合意」が正式合意になることが期待されている。

仏マクロン政権の現状評価と政策の方向性

〈上〉——支持率急降下

早稲田大学国際学術院教授 片岡貞治

(2017.10.19)

1年半前にはまったくの無名ながら、大統領選を目前にしてフランス政界に彗星のごとく現れ、あれよあれよという間に大統領の座を射止め、頂点にまで上りつめたエマニユエル・マクロン氏。

マクロン政権は、発足当初は世界中の耳目を集め、フランスのみならず、欧州全体の期待を一身に背負っていた。そのマクロン自身の支持率も政権の支持率も、陰りをみせ始めている。本稿は、マクロン政権の現状の評価と今後の展望を精査することを目的とする。

マクロン・ブームの沈静化

史上最少の大統領として鳴り物入りでさっそうと登場したマクロン氏。就任直後にベルリンを訪問し、メルケル首相と首脳会談を行ったのを皮切りに、NATO首脳会議や欧州理事会に出席して存在感を示し、その後は5月末にプーチン大統領をベルサイユ宮殿に、7月14日の革命記念日の軍事パレードにトランプ大統領を招待するなどして、華々しい外交デビューを飾った。いずれも柔和にかつ毅然と対応し、国民から極めて高い評価を受けた。しかし、内政面でつまずき、支持率が急降下し始めている。

(1) 相次ぐ閣僚の辞任

支持率の急降下の原因として、3つの要素が考えられる。1つ目は、重要閣僚のスキャンダルである。選挙の論功行賞として閣僚に据えられたベテラン政治家が相次いで辞任を余儀なくされた。元社会党議員で、マクロン氏率いる与党REM（共和国前進）の幹事長を務めたりシヤール・フェラン国土整備相が知人への不正優遇疑惑で辞

任。次いで、仏政界の重鎮の1人でもあり、中道を代表する民主運動（M o D e m、*Mouvement démocrate*）の創始者であるフランソワ・バイルー法相も架空雇用疑惑で辞任した。バイルー氏の辞任とともに、M o D e mの他の2人の閣僚も辞任した。

これにより野党の共和党は、マクロン政権への批判を強めた。もとより、共和党の大統領選挙の候補者であったフィヨン元首相は、この家族不正雇用疑惑で大統領選を不利に戦わざるを得ず、結果的に敗戦したからである。また、バイルー氏はこうした架空雇用を根絶するための公職倫理法（*La loi sur la confiance dans la vie publique*）の策定を担っており、いわば足元から火が出るかたちとなった。

（2）歳出削減

2つ目は、選挙公約どおりの財政赤字削減を進めるため、労働法改正、住宅手当の見直し、年金改革、公務員給与増額の凍結、連帯富裕税の改革等、国民に痛みを強いる改革政策を断行しようとしていることである。9月27日の閣議で了承された2018年の予算案では、減税と財政赤字是正の両立が図られているものの、全体の支出は削減され

ている。すでに「富裕者優遇」の予算案との批判がリベラル層から噴出してきている。

(3) 「俺がボスだ」

最後は、強権的な指導者という「裏」の顔がみえ始めたことである。7月19日に国防費の予算配分をめぐる対立から、フランス国軍トップのピエール・ド・ヴィリエ統合参謀総長が辞任した。もとよりマクロン氏は、国防に大きな関心を有しており、選挙戦の最中、国防費を25年までにGNI比2・0%までにすると公約していた。ところが、7月にダルマナン公共予算大臣は、「仏軍の海外活動経費を補填するために国防省は今年度8億5000万ユーロの節約をしなければならぬ」と発言した。

一方、ピエール・ド・ヴィリエ参謀総長は、大統領府での国防会議および国民議会の国防委員会において、公然とこの国防費削減措置への異議を唱えていた。議会では、多くの国防委員会の議員が参謀総長の発言に理解を示していた。そこで、マクロン氏は7月13日に翌14日の軍事パレードに参加する兵士を慰問した際、国防省で「公の場で議論を披露することは好ましくない」「私が貴方たちのボスだ」(Je suis votre chef)と暗

に参謀総長の行動を批判し、自分がリーダーであることを誇示した。さらに7月15日発行の新聞 (Journal du dimanche) 紙上で、マクロン氏は「大統領と参謀総長との間に意見の相違がある場合、参謀総長が変えなければならぬ」と発言した。結果、ピエール・ド・ヴィリエ参謀総長は辞任することとなった。

与野党を問わず、非難の対象となったのは、「俺がボス」というマクロン氏の傲岸不遜な態度と強硬な手法にあった。ドゴールやミッテランもこうした態度をとることは往々にしてあったが、マクロン氏はその若さゆえに、すぐに批判や非難の対象となってしまうという悲劇的な部分がある。しかし、大統領の公的な発言としては不適切なものであった。若いからこそ、逆説的に慇懃に振る舞うべきであったのである。事実、この一件を境に、「マクロンはぶら下がり質問に応じず、記者会見も規制する」「Twitterばかり」などメディア側からの不満が一気に噴出した。

こうした要素から支持率は下がったと思われるが、現時点では、公約どおりの行動であり、今後の最大の焦点は、痛みを伴う改革が現実のものになった時であろう。大きな労働争議が勃発する可能性もある。

仏マクロン政権の現状評価と政策の方向性

〈下〉—今後のEUとフランス

早稲田大学国際学術院教授 片岡貞治

(2017.10.26)

マクロンのEU改革提案

マクロン大統領は、選挙戦来、親EUを表明し、ユーロ圏大臣やユーロ圏議会の創設などさまざまな改革提案を行いつつ、常に仏独協調を重視する姿勢をみせていた。

9月26日にパリのソルボンヌ大学の大講堂で、「主権を有し、結束し、かつ民主的なEUのためのイニシアティブ」(Initiative pour l'Europe: Une Europe souveraine, une, démocratique)と題する「EU改革プロジェクト」を発表した。その大講堂は、いみじくも26年前に、ライブでテレビ中継までされた、マーストリヒト条約の批准に関

する国民投票をめぐる批准を推進する当時のミッテラン大統領と反対派の重鎮セガン議員（後の国民議会議長）とが展開した白熱した討論の舞台でもあった。

同講演会は、マクロン氏自身が温めてきた自らのEU改革案を大々的に披露する機会となった。そのためマクロン氏は、あえてドイツ総選挙の終了直後というタイミングを選んだのである。マクロン氏は1950年5月9日のシューマン宣言を引き合いに出しながら、欧州建設を推進したシューマン外相に思いをはせながら、「フランスが欧州に對し提案を行う時が、再び訪れた」と意気揚々と宣言した。

欧州防衛イニシアティブ、テロ対策、移民対策、エラスムスの拡大、気候変動対策、デジタル産業（G A F A II グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン）への課税および経済政策、アフリカ開発など、さまざまな具体的なテーマに沿って、長期的な視点に立って今後10年のロードマップとなり得る20にわたる野心的な改革提案を説明した。欧州防衛イニシアティブでは、共通介入部隊、共通防衛予算、共通行動理念の策定の必要性を説いた。他方でマクロン氏は、大きな改革の実現に向けては長期的な展望に立っていることを示唆し、パリ五輪が開催される2024年をEUにとっての重要な節

目にしたいとも発言した。

実際にマクロン氏は、マクロン流の「Multi-speed Europe」を提案したのである。これまでの「Multi-speed Europe」は、欧州統合の進化と深化に関わる加盟国のスピード（ギア）の差を意味していた。統合の深化が進んでいる国はトップギアであり、そうでない国はローギアという定義である。それに対し、マクロン流「Multi-speed Europe」は、進化を遂げている国はさらに進め、遅れている国によってまひさせられることなく、全体で速めていくという考え方である。より包摂的な概念といえる。

「新エリゼ条約」

ソルボンヌで、マクロン氏はあらためて仏独協調の重要性を説き、ドイツでは議論の余地のある政治統合や経済財政予算統合、ユーロ圏議会の創設などには言及せず、ユーロ圏の共通予算の策定を提案するにとどまった。ユーロ圏経済財政大臣の役割についても細部まで触れなかった。

マクロン氏自身は、より深化した仏独関係の改革案を抱いている。ドイツとのより深

化した財政収斂、法人税の共通化、共通の商法や破産法の策定を経た両国の完全統合市場の実現の提案である。

仏独関係の再強化を目指すマクロン氏は、2018年1月22日にメルケル首相をフランスに招待し、新たな二国間の協力枠組みを策定する「新エリゼ条約」の締結を目指している。旧エリゼ条約は1963年に仏独友好を刻印し、協調の枠組みを構築するためにドゴールとアデナウアーが署名したものである。

マクロン氏は、自身が提案したEU改革案の実現にはメルケル氏とドイツのサポートが必要不可欠であり、仏独協調を土台にしてのみ可能となることを十分に理解している。それゆえ、EUを再活性化させると同時に仏独関係も再活性化させようとしているのである。

ドイツ連邦議会選挙の結果とメルケル政権の今後

東京大学大学院総合文化研究科教授 森井裕一

(2017.11.2)

9月24日に実施されたドイツ連邦議会選挙の結果、12年にわたって政権の座にあるメルケル首相の続投がほぼ確実となった。しかし、これまでのような安定した政権基盤は失われる可能性が高い。実際に政権が発足するまでには政党間の連立交渉と政策合意文書の作成が必要である。このため、第4期メルケル政権の発足は早くても年末、場合によっては2018年初めになるとみられる。それまでの間は、現在の大連立政権の内閣が職務を遂行するので混乱が起きることはないが、ドイツ政治にも不確定要素が大きくなってきた。

2 大国民政党的衰退とA f Dの躍進

選挙結果のポイントは2点挙げられよう。1つ目は、メルケル首相を支えてきた2つの国民党、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU／CSU）と社会民主党（SPD）が大きく得票率を減らしたことである。大連立政権を支えてきた2つの国民党の得票率は、合計しても約53%にしかない。国民党の衰退は欧州の趨勢であるといえ、ドイツにも波及してきた。

2つ目の特徴は、右翼ポピュリスト政党「ドイツの選択肢（A f D）」が躍進したことである。4年前の選挙では「5%阻止条項」をわずかに超えることができず1議席も獲得できなかったが、今回の選挙では12・6%を獲得し、CDU／CSU、SPDに次いで議会内で3番目に大きな会派となった。A f Dが議席を獲得することは予想されていたが、メルケル首相を支える与党から政権批判票がA f Dに移るなど、予想外に躍進した。特に旧東ドイツ地域ではA f Dの得票率は20%を大きく超えた。

ポピュリズムの影響が顕在化

A f Dは、13年の設立時には反ユーロを旗印に掲げる政党であったが、党内抗争を経て経済的ナシヨナリズムを掲げていた人々が離党し、15年夏以降はナシヨナリスト政党の色彩を強くしてきた。同時期に難民危機が起きたことに乗じてA f Dは支持を拡大した。なかには戦後ドイツで重視されてきた過去への反省を否定する者もおり、多くの問題発言がみられた。しかし、そのような問題発言や党内の勢力争いにもかかわらず、国政レベルの選挙で大幅に支持を拡大したことは、ドイツ政治にとっても看過できない事態である。

とはいえ、A f Dは他の政党から完全に孤立させられているので、その排他的な諸政策がドイツの立法や政府の政策に影響を与えると考える必要はない。しかし、好景が続く失業率が低く、難民の流入は抑制され、世論調査をみても多くの市民が現在の経済状況に非常に満足しているにもかかわらず、現在の政治への不満や将来への不安感を背景として、ドイツ社会もポピュリズムの影響を受け始めていることには留意が必要である。

「ジャマイカ連立」の行方

SPDが歴史的な大敗により大連立離脱を決めたため、メルケル首相が政権を継続するためには自民党（FDP）と緑の党と連立を目指すことになる。連立に参加する党のシンボルカラーの組み合わせがジャマイカの国旗と同じであることから「ジャマイカ連立」と呼ばれる。

規制緩和と市場を重視するFDPと環境政策などで規制強化を訴える緑の党の政策には対立的要素も多く、難民移民政策でも合意形成は容易ではない。仮に政権合意ができれば多角主義、自由貿易などへのドイツの寄与は変わることなく期待できる。それでも、ドイツ経済のみならずEUの行方も左右するメルケル首相の内政の舵取りはこれまでに以上に難しいものとなるであろう。

Brexitに向かう英国とEUの経済情勢

21世紀政策研究所研究委員

ニッセイ基礎研究所主席研究員

伊藤さゆり

(2017.11.9)

明るさ増すユーロ圏、減速しつつも底堅さ保つ英国

ユーロ圏経済の明るさが増している。英国のEU離脱による悪影響が広がるとの懸念を覆し、景気回復の裾野は広がり、圏内格差の拡大にも歯止めがかかりつつある。2017年の実質GDP成長率は2.2%と、世界金融危機後、最も高い水準が見込まれる。18年も自立的な成長が続き、世界金融危機から開いた状態が続いたGDPギャップも解消しそうだ。景気の下支えに大きな役割を担ってきた欧州中央銀行(ECB)は、国債等の買い入れの段階的な縮小から停止に進むことができるだろう。

EU離脱に向かう英国は、減速しつつも底堅さを保っている。設備投資は国民投票が視野に入り始めた15年半ばから伸びが鈍り、ポンド安が招いたインフレで実質所得が減少、個人消費の伸びも抑えられている。しかし、製造業は、ポンド安と世界経済の好調が追い風となり足もとの輸出は堅調、EU離脱対応は協議の行方を見極めてからというムードが強い。金融機関は、単一市場の離脱による単一パスポートの失効に備えてEU圏内への拠点新設に動き出しているが、どの程度の人員を移すかなどの具体的決定は交渉の行方を見極めつつ下す方針であり、足もとの景気に悪影響を及ぼす段階には至っていない。

離脱の道筋に影響を受ける18年以降の英国経済

英国財務省が取りまとめている内外の予測機関の経済見通しの平均は、10月時点で17年が前年比1・6%、18年が同1・4%となっており、「穏やかな減速」がコンセンサスだ。

だが、18年の英国経済が穏やかな減速にとどまるか否かは、19年3月に控える離脱が

どのような道筋をとるかに左右されるだろう。

メイ政権の方針である単一市場からも関税同盟からも離脱する「ハードな離脱」を前提とすれば、景気減速を穏やかなものにとどめるためには、一定期間、現状と同じ条件での相互の市場アクセスを認める「移行期間」に入り、新たに締結する自由貿易協定（FTA）との間に空白期間が生じない「円滑な離脱」への道筋が、早いタイミングで明らかになることが必要だ。移行期間や新たなFTA締結の見通しがない「無秩序な離脱」の場合、経済活動の混乱や、資本、雇用の流出加速などで、景気には強い下押し圧力が加わりかねない。

10月20日の首脳会議で、EUは、離脱にかかわる協議の進展は「不十分」とし、移行期間や将来のFTAに関する協議入りの判断を12月14～15日の首脳会議に先送りした。協議前進のカギは離脱に伴う清算金にある。EUは、英国政府の方針の曖昧さに不満を募らせているが、英国には清算金の方針を明言できない事情がある。国民投票の離脱派のキャンペーンでは、もっぱらEUからの財源の奪還が強調された経緯があり、600億ユーロ（約8兆円）といわれるEU側の要求は受け入れ難い。与党・保守党内

の強硬派は移行期間やFTAのためのEUへの譲歩を嫌う。6月総選挙で議席を過半数割れに減らしたメイ首相の求心力は低下し、調整力を発揮できていない。

EUにとっても英国の「円滑な離脱」が望ましいが、「無秩序な離脱」の悪影響は、経済規模の差を考えれば、英国よりもEUの方が小さい。英国に続く離脱を阻止するためにも、英国に譲歩する余地は限られる。

離脱の道筋は「ハードだが円滑な離脱」となる可能性が最も高いが、「無秩序な離脱」の可能性は排除できない。離脱に向かう英国経済の見通しは不確実性が高い。

EUの移民・難民問題とポピュリズム

21世紀政策研究所研究委員

高崎経済大学経済学部准教授

土谷岳史

(2017.11.16)

2015年のEUの「難民危機」は難民の大量の流入という意味では沈静化した。しかしその政治的な余波は強まっている。今年9月のドイツ連邦議会選挙では、メルケル首相率いるキリスト教民主同盟(CDU)は第一党の地位を保ったものの、極右政党「ドイツのための選択肢(AfD)」が第三党となった。選挙後、難民の積極的受け入れ政策への国民の不満に対し、CDUは難民らの年間受け入れを20万人までとするとしたが、10月のニーダーザクセン州議会選挙では社会民主党(SPD)に敗れ、第二党になった。

同日、オーストリアでは下院選挙が行われ、中道右派の国民党が第一党となっただけでなく、極右の自由党が第二党の社会民主党と僅差の第三党となった。自由党は昨年12月の大統領選挙で大接戦を演じ、国民党は反移民・難民の政策を強めたとされる。この2党が連立政権を組むとみられ、オーストリアはEUにおける反移民・難民、そして反イスラムの動きを強めると予想される。

2015年の「難民危機」

EUの難民受け入れ政策に強く反対してきたのはハンガリー、ポーランド、チェコ、スロバキアの中東欧4カ国 (Visegrad Group、V4) である。15年の難民危機のさなか、EUはギリシャとイタリアに流入した人を加盟国間で分担して受け入れることを決定したが、V4は強く反対し、ポーランド以外は反対票を投じた。なかでもハンガリーとスロバキアはこの決定の無効を求め提訴していたが、今年9月に敗訴が決定した。しかし現在もV4はこの決定の履行に抵抗しており、特にポピュリスト政権と指摘されるポーランドとハンガリーはまったく実施しておらず、チェコは昨年夏から実施を止めて

いる。さらにV4は移民・難民の分担受け入れを制度化するEUの庇護制度の改革にも反対している。

政権交代後のオーストリアはこの列に加わるとみられている。続いて選挙が行われたチェコでは、難民受け入れ拒否の中心にいるポピュリスト政党「ANO2011」が第一党となり、反移民・難民と反EUの動きをさらに強めると思われる。

東西の分断

このようにポピュリズムが広がるなかで、EUは東西の分断ともいえるべき状況になっている。難民受け入れ拒否を理由に欧州委員会はハンガリー、ポーランド、チェコに対して制裁を行うとしているが、問題はそれにとどまらない。ハンガリーのオーバン首相は「非リベラルな民主制」を標榜し憲法の改正を繰り返し、司法への統制も強めている。同国出身のアメリカ人投資家であるジョージ・ソロス氏創設の大学も政府に攻撃され閉鎖の危機にあり、欧州委員会は是正を求めている。

欧州委員会がさらに問題視するのはポーランドである。司法への統制強化などを理由

として、ポーランドに対し欧州委員会は法の支配に関する勧告を出し、制裁も辞さない姿勢である。このように東西対立は移民・難民に寛容なEUかどうかという路線対立という以上に、法の支配というEUのよって立つ価値それ自体を強く問うものとなっている。

ポピュリズムに直面するEUの苦悩

このような対立は深刻である。法の支配への敵対は、ポピュリズムによる民主的な政治の拒否に起因するからである。『ポピュリズムとは何か』を著したヤン・ヴェルナー・ミュラーによれば、リベラルな価値および制度は多様性を保障し、手続き的正統性を担保する民主制の構成要素である。つまり法の支配を否定する非リベラルな民主制は存在しない。しかし「道徳的に純粹で完全に統一された人民」を標榜するポピュリズムが否定するのはこの多様性である。

ポピュリストは「われわれ」という同質性・一体性への妄信と他者への恐怖に基づき移民・難民排除を行うだけでなく、（自らに都合の悪い）EUの決定もEU法も「われ

われ」を脅かす他者の命令と解釈するだろう。ポピュリストが否定するのは移民・難民だけでなく、法の支配であり、EUの民主的な合意であり、妥協の可能性なのである。この意味でEUにはポピュリズムと対峙し、多様性と法の支配を擁護しながら、反移民・難民の動きを抑制することが求められている。

イギリスとEUは合意できるか

東京外国語大学大学院総合国際学研究院教授 若松邦弘

(2017.11.23)

9月のドイツ連邦議会選挙では「ドイツのための選択肢（AfD）」が躍進した。「選択肢」は「対案」との訳のほうがしっくりくるかもしれない。その主張とは別に、名称自体は現状に不満を持ち変化を求める有権者に響く。「主流」と「対案」の対比は、EUからの離脱をめぐるイギリスとEUの交渉を考えるうえでも重要である。

欧州統合の中心地ブリュッセルでは、イギリスの交渉姿勢への不満が充満しているとされる。そこでは、「統合のメリットはイギリスも享受したいはず」との思いゆえに、イギリスはいつか折れるとの発想が強くなる。いきおい強い発言も出る。メディアもE

U情報はブリュッセル発が多く、イギリスはいつ譲歩するかとの見方となる。これは適切な現状認識であろうか。

もう一つのイギリス

イギリスにも単一市場へのアクセス維持を求める声はある。しかし別の顔を見せられない。EUから離脱したいイギリスである。

国民投票でイギリスは残留多数のロンドンと離脱多数のそれ以外とに二分され、民主的に正当な手続きのもと後者が勝利した。しかし以降、ロンドンには後者への非難があふれ、それはロンドン発の報道を通じ海外にも流れている。確かに離脱は経済に悪影響をもたらすかもしれない。そうだとすれば、イギリスの有権者が示したのは「経済は政治に優先しない」との姿勢である。これは「非合理」でも、理性を欠くわけでもない。

メイ政権与党の保守党は、ロンドン外、特にEU批判の強い農漁村部の有権者からの支持を得ている。野党労働党もロンドンのみならず、離脱支持の強い地方都市に地盤を持つ。政府の交渉姿勢は世論の支持を相応に受けている。それはロンドンの経済の論理

を否定的にみる世論である。

もう一つのEU

他方、EUの側である。イギリスとの交渉はウンケル委員長をトップとするEUの官僚組織、欧州委員会が主導している。その交渉スタイルは特異である。自らの案は少なく、相手のイギリスに具体案と譲歩を要求する強気が目立つ。

EUにも別の顔がある。28の加盟国にはさらなる統合をめぐり温度差が存在する。イギリスの国民投票直後に外相がベルリンに集まったEEC原加盟6カ国の影響力は際立つ。EU内には中心国と周辺国の二重構造がある。ギリシャもイギリスも後者である。イラク戦争時にいわれた古い欧州と新しい欧州は残っている。欧州委員会は前者と一心同体であるが、後者の意識を代弁していない。加盟国に対するその強気の先にあるのは、イギリスのEU離脱だけにとどまらないかもしれない。

交渉の今後

イギリスとEUの交渉では「譲歩」のデメリットと「決裂」のデメリットのいずれが大きいか。外からみるわれわれには、イギリス・EU双方にとり決裂のデメリットが大きいとみえるかもしれない。そうであろうか。ここでも政治的影響を考えれば、譲歩のデメリットが上回るとの判断が当事者にあっても不思議はない。第一段階の離脱交渉で妥結しても、第二段階の貿易交渉にはそれ以上の対立点がある。

イギリスには、この二段階の交渉形式と離脱金でEUへの「譲歩」を先に示したとの意識がある。欧州委員会の「頑な」な姿勢に対し、先般10月の欧州理事会の前にイギリス政府が「EU側のコートにボールがある」としたのは同国の本心であろう。このメッセージに応えたのが欧州委員会ではなく、全加盟国の首脳から成る欧州理事会であったのは象徴的である。交渉の即時決裂はかろうじて回避された。

Brexit交渉の進捗と今後の注目ポイント

21世紀政策研究所研究委員／

一橋大学大学院法学研究科教授

中西優美子

(2017.11.30)

Brexit交渉の現状

今年3月29日に英メイ首相が欧州首脳理事会のトゥスク常任議長に脱退を通知したことにより、EU条約50条に規定される脱退条項に基づく脱退手続きが開始された。

7月17日、第1回のEUとイギリスとの脱退交渉が開始された。EU側交渉官はバルニエ氏、イギリス側は離脱担当相のデービス氏が交渉に当たっている。交渉は、第1段階（脱退協定）と第2段階（将来の枠組協定）に分かれている。脱退交渉の内容は、主に（1）市民の権利保障（2）イギリスの分担金を含めた清算金（3）アイルランド国

境問題——となっている。

11月9日、10日に第6回の交渉が実施された。交渉終了後、バルニエ交渉官は、(1)市民の権利保障については、家族の再統合、社会保障の享受権、イギリスおよびEUにおける判例法の一貫した適用の確保におけるEU司法裁判所の役割について、さらなる交渉が必要であると述べた。また、(2)清算金について、メイ首相の9月22日のイタリア・フィレンツェでの演説を踏まえ、具体的な義務について詰める必要があるとした。(3)アイルランド国境管理についても1998年の聖金曜日の和平合意(ベルファスト合意)および共通通行地域への英離脱の条件・影響等について共通の理解を確保する必要があるとした。これら3つの交渉事項は不可分に結びついており、これらの問題が片づかない限り、第2段階に進めないことをあらためて確認した。そのうえで、英離脱が12月14日、15日に開催される欧州首脳理事会の優先課題であるとした。この会議で第2段階に進めるか否かが決定されることになる。なお、イギリス政府は、2019年3月29日23時(ブリュッセル3月30日0時)にイギリスがEUから離脱することを離脱法案に規定する旨を表明している。

4つの注目ポイント

今後注目していくべき点としては、4点ある。

第1に、脱退協定の内容である。特に、市民の権利については、EUとイギリス側の作業グループによって細かな点に分けて議論がなされてきているが、EU司法裁判所およびイギリスの裁判所でどのように市民の権利が保障されていくのかが重要な点となっていく。交渉開始時点では、EU司法裁判所はイギリスでは管轄権を有さないとしていたものの、現時点においては、イギリス裁判所の主権を維持するとしながらも、一貫性のある解釈の確保のためにEU司法裁判所の判決を考慮に入れることを打ち出している。

第2に、将来の枠組協定である。メイ首相は、(1) 欧州経済圏 (EEA) 型では、意思決定に影響を及ぼせず、かつ投票権も行使できないのにもかかわらず、EU法規に拘束されることになるとして否定した。(2) EUとカナダのFTA (CETA) 型では、現在の域内市場に比べ、相互の市場アクセスに制限があるため、魅力的ではないとした。また、(3) として、バランスの取れた権利と義務が定められ、EU市場へのアクセスならびにイギリス市場へのアクセスを可能にする、ユニークで野心的な経済協定

を締結したいとしている。(1) および (2) は、EUとイギリスとの交渉を要するものである。

第3に、イギリス国内における離脱法 (Withdrawal bill) の制定である。7月に離脱法案が提出され、審議されている。これは、1972年欧州共同体法の廃止、EU法の受け入れ、維持されるEU法の解釈等が規律されるものである。

第4に、イギリスと第三国との協定の交渉・締結である。メイ首相が8月末に日本を訪問したのは、将来の二国間協定の布石である。

Brexit後のEU統合の方向性

21世紀政策研究所研究委員／

早稲田大学政治経済学術院教授

福田耕治

(2017.12.7)

英国のEU離脱決定後、EUは深刻なリスクに覆われ、現在も強い逆風にさらされている。ユーロ危機に始まり、移民・難民危機、テロの脅威、所得格差の拡大といった事柄のすべてがBrexitとそれ以後の欧州政治情勢につながってきた。

西欧諸国6カ国で始まった欧州統合の基本理念は、経済統合による連帯を通じた平和の構築にあった。しかし加盟国の数が増え、異なる目的や経済的利益、価値観を持つ28カ国まで拡大したことによって共通認識も変容し、各国の思惑の違いから統合のあり方も揺らいでいる。

反グローバリズム、ポピュリズムと所得格差の拡大

EU市場統合は、モノ、ヒト、サービス、資本の国境を越える移動を促進するため、欧州レベルでグローバリズムを共通制度化した社会実験であった。市場統合によって各国で規制緩和と民営化が進み、負担軽減と資本収益の向上に役立った。しかし2009年以降、欧州経済は巨額債務が顕在化し、債務処理のために緊縮財政と社会保障費の削減、増税を余儀なくされ、格差を拡大させた。OECDの「不平等と成長に関する報告」(14年)によれば、1985年以降、米国と英国で所得格差拡大(ジニ係数上昇)が顕著で、EU14カ国で格差が拡大しており、ギリシャのみ格差が縮小している。IMFの「グローバル化と不平等」(07年)のデータによれば、グローバル化が先進国の所得格差を広げたことを示している。

西欧企業のグローバル化に関する実証研究では、(1) 輸出+投資(FDI)企業業が最も高い生産性・高収益・高賃金(労働分配率を考慮しなければ)を生むことがわ

(2) 輸出企業 (3) 国内企業——の順で高い労働生産性を示し、(1)のグローバル企業

かる。単一市場では、競争力の弱い諸国家が適応するために賃金抑制と社会保障費削減、労働市場の「柔軟化」という国内政治的対応策をとらざるを得ず、これが格差拡大とポピュリズム台頭の一因となった。EU市場統合は、社会的公平性を犠牲にして市場的公平性を優先させ、「経済を脱民主主義化」するメカニズムへとして機能した。

『欧州の将来に関する白書』とEU統合の方向性

今年3月、欧州委員会は『欧州の将来に関する白書』を発表した。同白書では、英国を除くEU 27カ国が進む方向として、次の5つの選択肢があるとする。(1) 現行どおりに進む(2) 単一市場に限定する(3) 統合の深化を望む加盟国だけで進める(4) 統合分野を減らし効率的に進める(5) 全体として統合を深化させる——。これらの選択肢は一方向の選択ではなく、むしろ複数の方向を組み合わせることで現実がみえてくる。

まず、EU統合の範囲は(2)「単一市場」に絞り、その参加国は統合のさらなる深化を望む諸国だけで、(3) マルチスピード(多段階・多速度) 統合を進めることを認

め、(4) 共通利益を有する加盟国間のみで分野別の「クラブ財」について機能主義的統合を進める。単一市場と単一通貨が異なる論理と費用・便益の構造を持つことを踏まえれば、それぞれを別個に扱うのも改革の方向性となり得る。単一市場と単一通貨(ユーロ圏)にセットで参加する諸国には、(5)を適用しつつ、単一通貨の維持コストを低減させるユーロ制度改革の方向も考えられる。

英国EU離脱の教訓から、単一通貨には加わらず、単一市場のみに参加し、「規模の経済」から利益を得る道も残す必要がある。グローバル化を全面否定し、極端なナショナリズムや保護主義に陥ってもなんら問題の解決にはならない。むしろグローバル化に伴う雇用不安、所得低下と格差拡大を社会政策的対応では正し、開放型自由貿易を維持することで「分断された国民」を再統合し、大多数の国民を豊かにできる。EUは、加盟国との混合政体として「統御されたグローバリズム」のガバナンスを模索していくことになる。

EU金融サービス市場とBrexit

21世紀政策研究所研究委員／

亜細亜大学国際関係学部専任講師

太田瑞希子

(2017.12.14)

ロンドン金融市場は外国為替取引や国際債券の発行、通貨スワップなどで優位にあり、特にユーロ建て取引関連の清算シェアは圧倒的である。今後EUと英国の二国間協定で、英国を本拠地とする金融機関によるEU金融サービス市場へのアクセス権がどのように確保されるかは欧州の金融情勢に大きな影響を与える。

EU離脱後は、(1) 英国がEEA (欧州経済領域) に戻る、つまりEFTA (欧州自由貿易連合) に残留することで単一パスポート制度が維持されるノルウェー型 (2) EFTAに残留せず単一パスポートを含む二者間合意が形成されない (スイス型・カナ

ダ型) (3) 第三国として同等性評価を得る——という3パターンが大枠の選択肢として考えられる。

いずれかのEU加盟国の監督当局により免許を与えられ、かつその監督を受ける金融機関がEU全域で支店の設立またはサービスの提供を認められる単一パスポート制度と本国監督主義はE E A諸国にも適用されている。ノルウェー型の離脱シナリオの場合、英国を本拠地とする金融機関は現状から大きな変更なくEU全域での営業が可能である。ただしE E A協定の第82条1項に基づきEUへ一定の拠出金を支払う必要がある。また、人の移動の自由も認めている。

Brexitをめぐる英国国民投票で、離脱派がEUへの拠出金を廃止することでその予算をN H S (国民保健サービス) へ振り向けられると喧伝したこと、人の自由移動の制限が不可能となることから、現政権が(1)を選択する可能性は非常に低い。

(2) のスイス型は、分野ごとに個別の協定をEUとの間で締結する方式である。スイスはE F T A加盟国だが、E E Aには不参加でEU金融サービス関連法の適用がない。個別協定の協議から締結まで膨大な手間がかかる一方で単一パスポート制度を確保

できないスイス型は、英国の金融サービスにとってのメリットはなく、人の自由移動を認めている点からみても英国がこの方式を選択する可能性はほぼない。

カナダ型は、EUとの間でC E T A（包括的経済貿易協定）を締結し、その範囲は99%以上の品目での関税撤廃から投資や知的財産権までと非常に広い。ノルウェー型のネットであるEU法の適用やEUへの拠出金の義務も負わないため、英国にとって最も望ましいとの見解が主流である。

しかし、カナダ型も金融サービスにおいては単一パスポート制度が含まれていない。英国本拠の金融機関はEU域内での子会社の設立が必要となるが、親会社と分離したフランスシートを持つ、法的には別個の会社となるため、本国ではなく受け入れ国の監督当局の対象となり、受け入れ国の規制の適切な実施や納税の義務が生じる。単一パスポート制度が適用される支店と比して金融機関の負担は大きく、英国の金融機関にとっては望ましいモデルとはいえない。

単一パスポートが維持されない場合は、金融サービス関連法案ごとに同等性評価が必要となる。評価開始から終了まで数年を要する場合もあり、同等性評価が得られた後に

個別の金融機関や投資会社が承認されるのにも時間を要する。また、同等性評価の範囲が規則や指令の一部にとどまるものが多く、無条件でサービス提供が可能になるわけではない。

金融サービス分野のみ単一市場に残る二国間協定という可能性がないわけではないが、離脱交渉の遅れを踏まえれば英国の金融機関の対応策として最も現実的なのは、やはりEU27カ国に早期に拠点を移動・設立し、離脱日までに営業認可を取得する道であろう。第三国所在のCCPs（中央清算機関）への監督強化を打ち出し、EBA（欧州銀行監督局）のパリ移転も決定するなど、ロンドン金融市場のEU域外化を見越したEUの政策にはスピード感があり、EUと英国の早期妥結と単一パスポートを断念した金融機関の間では英国外への業務移転を模索する動きは今後さらに加速せざるを得ないであろう。

最近の欧州情勢〈上〉

21世紀政策研究所研究主幹

早稲田大学大学院法務研究科教授

須網隆夫

(2018.7.12)

2018年前半のEUは、依然として多くの困難を抱える。日本企業は、迫ってきたイギリスのEU離脱に関心を集中させているであろうが、Brexitはむしろ多くの課題の1つではない。今回は、今年前半に関心を集めた、難民問題とユーロ改革の動向を概観し、次回で、6月末の欧州理事会の決定事項を検討し、その意味を明らかにしたい。

域外からの難民流入

今年前半の動きを主導したのは、やはり難民問題であった。アフリカ・中東からの

「難民」流入は、地中海が荒れる冬季には減少するが、春以降増加する。今年も同様であり、ピークの2015年に比べれば減少したものの、多くの難民がイタリアはじめ各国に流入している。

EUは、ダブリン規則のもと、難民が最初に到着した加盟国が難民申請を処理することを原則とするが、大量の難民に直面した加盟国は、その負担に耐えられず、システムは機能停止に追い込まれている。いかに整備されたシステムでも、何万人単位の難民流入への効果的な対応は困難であるが、難民問題はEUの機能不全の象徴となり、各国の国内政治において争点ともなった。

3月のイタリア総選挙では、難民に厳しい姿勢をとる諸政党が勝利し、その後、五つ星運動と同盟の連立により、EUに批判的なコンテ政権が誕生した。ドイツでも、連立政権を構成するキリスト教社会同盟(CSU)が移民への強硬策を主張し、政権内部を混乱させた。難民問題の影響は、各国内にとどまらず、EUレベルにも及ぶ。ハンガリー・チェコなど東欧4カ国は、2015年以降、他加盟国からの移民受け入れを命じるEU決定に一貫して抵抗し、EU司法裁判所に訴えられている。特にポーランドは、司

法の独立をめぐる欧州委員会と深刻な対立が続いている。今年後半の理事会議長国であるオーストリアの現政権も難民受け入れには反対であり、難民流入に直面する加盟国とEU内での二次的な受け入れに反対する加盟国との対立は、合意形成を困難にしている。6月下旬に開催された非公式の首脳会議への参加が16カ国にとどまったことも、それを示唆している。

ユーロの強化

難民問題の一方で、金融危機から脱却した経済・通貨情勢の安定を背景にしながら、経済通貨同盟の強化を目指す動きが生じたことも今年前半の特徴である。昨年末から、ユーロ圏の構造改革を目指す議論が始まったが、特に、フランスとドイツ両国首脳の改革に向けた行動は迅速かつ積極的であった。財政統合の深化のための共通予算の提案には、デンマークはじめ北欧諸国が反対していたが、メルケル首相とマクロン大統領は会谈を重ね、6月には、月末の欧州理事会に先立って、ユーロ圏共通予算の創設に合意したメセベルグ宣言を公表した。共通予算には、オランダも強固な反対を表明しており、

ドイツ国内でもこの種の提案が支持されるか懸念がある。

他方で、新たな危機に対して、現行制度で十分であるとは確信できず、果たして共通予算が現実化するのか、その場合、その規模は十分なものになるのか、今後の議論の推移が注目される。ユーロへの求心力が維持できるかどうかは、EU全体の将来を左右するかもしれない。

そしてBrexit

このような状況のなか、Brexit交渉はいささか影が薄い。EUは、2月末に、イギリスとEUとの脱退に伴う問題を解決する脱退協定案を公表した。脱退協定案には、市民の権利の扱い、2020年末までの過渡期間の設定など、それまでの交渉で合意に達した事項が盛り込まれているが、その後、目立った進展は報じられていない。

現在の最大の課題は、英領北アイルランドとアイルランドとの国境管理である。イギリスの離脱が関税同盟からの脱退を意味する以上、両者間の国境管理の導入は不可避であると思われるが、それでは、イギリス・アイルランド間のベルファスト合意

(1998年)と矛盾しかねない。さらに、過渡期間中のEU司法裁判所の裁判権についても争いがある。

交渉停滞の原因は、主としてイギリス側にあり、国内での対立によるメイ首相の指導力の不足が批判されている。これまでも、イギリス側の主張には、実現可能性が疑問視されることが少なくなかったが、このままアイルランド問題に決着がつかないと、時間切れにより、離脱協定なしの強硬離脱に向かわざるを得なくなることを懸念する声もある。その場合には、過渡期間もなくなり、企業にとっての影響は深刻である。今後の交渉の推移は、なお見通せず、企業としては、最悪のシナリオに備えるしかないであろう。

最近の欧州情勢〈下〉

21世紀政策研究所研究主幹／

早稲田大学大学院法務研究科教授

須網隆夫

(2018.7.19)

前回は、6月末の欧州理事会までの情勢を概観した。EUには、「欧州理事会」と「EU理事会」という2つの理事会があり紛らわしいが、前者は、加盟国首脳、常任議長、欧州委員会委員長が構成する最高の政治的決定機関であり、後者は、加盟国政府の閣僚が構成する立法機関である。それでは、6月28～29日に開催された欧州理事会はどのような結論に到達したのだろうか。

欧州理事会の結論

今年前半のEUが難民問題を中心に展開したため、欧州理事会の結論も、やはり難民問題に多くを割いている。具体的には、難民流入を抑制する方策と地中海上で救出される難民への対応を決定した。すなわち第1に、EUへの密航の動機をなくすために、第三国と協力して、地域的なプラットフォームを確立し、そこで個人を選別すること。第2に、洋上で救助された者に対しては、EU域内に収容センターを加盟国が自主的に設置して収容し、そこで送還する者と保護する者を選別することである。このほか、トルコの難民施設の拡充に加え、難民の発生抑制にはアフリカ諸国の社会経済的發展が不可欠であるとして、5億ユーロの援助資金追加が合意されている。域外国境に大きな負担を強いている現行のダブリン・システムについては、制度改革は合意されず、迅速な解決の必要が強調されるにとどまった。このような欧州理事会の結論は、「玉虫色」「具体策の先送り」と批判されている。確かに、結論には曖昧な部分が少なくない。ただし、前述のように欧州理事会は全体的な方針を定める機関であり、もともと制度の具体的内容を定める機関でないことには留意する必要がある。

欧州理事会は、難民問題に加えて、第2に、防衛投資の拡大をはじめとする防衛力強化およびEU・NATO協力のさらなる深化、第3に、今年3月の欧州理事会の結論と同様に、ルールに基づく多国間システムの維持と深化の重要性を強調して、WTOの機能強化の方向性を、それぞれ合意している。いずれも、米トランプ政権との関連がうかがえる。前者は、防衛費の増額要求の先取りであり、後者は、米の保護主義的政策による貿易摩擦の顕在化に対して、保護主義に反対する姿勢を明示している。

もちろんBrexitも議論されている。欧州理事会は、離脱協定案の進展を歓迎するが、他方、合意に達していない重要事項、特にアイルランド・北アイルランド間の国境問題について進展がないことに言及し、離脱協定の速やかな締結には、イギリスが従来の約束を履行することが不可欠であると指摘するとともに、イギリスが離脱後の将来関係に関する立場を明確にし、現実的で実行可能な提案を提出するよう求めている。欧州理事会は、離脱に伴う、欧州議会の議席数の加盟国への再配分も決定して、離脱への準備を進めている。

欧州理事会の結論に現れなかった事項にも注意が必要である。結論は、ユーロ改革に

ついで何も言及していない。欧州理事会での議論の有無は不明であるが、少なくとも前回言及したユーロ圏共通予算について、加盟国間の合意が成立していないことは明白である。

メイ政権の離脱交渉方針

欧州理事会後、その結論に触発されたように、イギリス国内で動きがあった。メイ首相は、7月6日の臨時閣議で、ソフトブレxitの離脱交渉方針をまとめ、これを不満とするデービス離脱相、ジョンソン外相が辞任した。そして12日に、政府は、離脱交渉の方針をまとめた白書を公表した。白書は、摩擦のない商品のアクセスをうたい、EUとの自由貿易地域の設定を提案する。国境での関税徴収を不要にするというアイデアであり、これによりアイルランドとの国境問題も解決しようとする。そのために、農産物を含む商品に関して、関連するEUルールを受け入れて、離脱後もEUとの共通ルールを維持する。

もっとも、関税だけに着目しても中間財と最終製品の扱いを異にするなど複雑な手続

きが必要であり、その実現可能性には疑問もある。また、一定範囲でイギリス基準とEU基準の整合性を保つていくにせよ、新たに採択されるEUルールの扱いは不透明であり、イギリス提案により、EU・イギリスを跨ぐサプライチェーンが維持できるかは明確ではない。いずれにせよ、強行離脱を避けるための交渉の実質的期限といわれる10月まで、厳しい交渉が続くだろう。

この間の交渉経緯は、経済的破綻を回避しながら、EUから離脱することがいかに困難であるかを証明してもいる。そのことを各国が認識する限り、一時懸念されたEUからの離脱ドミノが発生する公算は、実際には大きくないであろう。

イタリア新政権とEUとの摩擦

東京大学大学院総合文化研究科准教授 伊藤 武

(2018.8.9)

イタリア総選挙と反EU国への転換

イタリアでは2018年3月4日に総選挙が実施され、五つ星運動・中道右派・中道左派の三つどもえ状況のために、新政権の成立は遅れた。ようやく6月初頭、五つ星運動と同盟2党を軸としたコンテ政権が成立した。同政権の成立は、世界のメディアで、ヨーロッパ初の本格的ポピュリスト主導政権として、とりわけ難民問題や経済問題を介したEUへの批判的姿勢が危険視されている。

いまや反EU国の代表のように扱われるイタリアであるが、元々ヨーロッパ屈指の親

EU国であったことはすっかり忘却の彼方である。EUは好ましいものであると回答したのは、EUを創設するマーストリヒト条約が締結された1991年には79%に上り、EU平均を大きく上回った。フランスやオランダが同条約の批准に苦しんだのに対して、イタリアは速やかに承認を果たしたのも当然といえよう。

これに対して、17年には、わずか36%のみが好ましいと回答し、EU平均を21ポイントも下回った。さらに深刻なのは、加盟国全体としては16年以降ギリシャ危機が落ち着きEUへの信頼が回復基調にあるなか、唯一EUへの批判が増大していることである。EU批判が元々強いギリシャや、EUとの関係が近年ぎくしゃくしているハンガリーやポーランドでさえ回復に転じているのに、イタリアは信頼が低下しているのだ。

EU批判の源泉

イタリアにおける特徴的なEU批判の源泉は、どこにあるのだろうか。確かに経済問題は全般的な信頼の低下に影響を与えている。イタリア経済は今世紀に入り屈指の低成長に長年あえいで「失われた10年」を超えている。とりわけギリシャ危機に伴う国債デ

フォルトの危機と極度の緊縮財政以降は、厳しい経済状況を経験した。ただし、それだけならばギリシャなど南欧諸国も同様であるはずだ。

むしろイタリアに特有なのは、移民、難民流入の集中である。15年11月にEU・トルコ共同行動計画が合意して以降、東南欧を窓口とした難民流入は減少した。しかし、地中海を通じたイタリアへの流入は続いた。イタリアの世論からみると、EUは最初の受け入れ国が難民認定を行うことを定めたダブリン規則の修正やイタリアに集中した難民の再配分、難民収容政策への金銭的支援などの約束をまともに果たしていないように見える。それゆえ、近年の急速にEU批判が悪化していることも道理である。強硬な難民政策を掲げるサルヴィーニ内相率いる同盟が総選挙後の世論の支持を集め、現在では世論調査で支持率が3割を超えて、五つ星を追い越す場合も珍しくなっている。

ヨーロッパへの波及と課題

難民問題を契機としたEU批判の高まりは、イタリアに限った問題ではない。7月に入り、独墺伊の3国で反不法移民の枢軸結成が公然と宣言された事件は、難民問題が政

治的競争の道具として利用され、主要政党が伝統的なタブーを破るまで追い込まれていることを象徴しているのだ。7月末にはナイジェリア移民の黒人女性陸上選手への殴打事件がヘイトクライムとして話題になるなど、社会不安にもつながっている。

もしこれ以上事態を悪化させたくないならば、EUは負担共有で合意するだけでなく、実際にコミットする必要がある。もしそれができなければ、イタリアに起きたような反EU論の高まりとEU批判勢力の急伸が他国にも及ばないとは限らないだろう。

中国

なぜ「山寨」とイノベーションが共存するのか

神戸大学大学院経済学研究科教授 梶谷 懐

(2018.4.5)

最近、日本でも中国の深圳における製造業のダイナミズム、特にIoTの分野で斬新なアイデアの新製品を生み出すベンチャー系の企業に注目が集まりつつある。深圳について筆者が特に興味を抱いてきたのは、この街が一方で「山寨（さんさい）品」と呼ばれるコピー製品が横行する「山寨の中心地」でありながら、同時に「ハードウェアのシリコンバレー」と称されるイノベーションの中心地でもあるという「2つの顔」を持つ点だ。この2つの相矛盾するはずの特徴が、どのように有機的に結びついているのか。

10年以上にわたって深圳の製造業の現場で活躍してきた藤岡淳一氏の近著『ハード

ウェアのシリコンバレー深圳」に学ぶ』（インプレスR&D、2017年）によれば、そのカギを握るのは「デザインハウス（IDH）」だ。IDHとは、電子機器の回路図などの設計から製造支援までを担う統合型企業で、特に製品開発の過程において大きな影響力を持っている。例えば、顧客からインテルなど大手IT企業のチップを使用した製品の開発を依頼されると、企業はインテルの傘下にあるIDHにマザーボードを発注する。すると、IDHはマザーボードの設計とともに使用する部品およびサプライヤーのリストを提供してくれる。それさえあれば、モノづくりの経験がないベンチャー企業でも比較的簡単に新製品を出すことができる、という仕組みである。

このIDHは、回路図などの設計を手掛けてものづくりの一端を担いつつも、その経済的機能は限りなく「仲介業者」のそれに近い。藤岡氏の表現を借りれば、「IDHは単に基板設計を担っているだけではなく、ガイドの役割を果たしている。本来ならば極めて難易度の高いはずの深圳エコシステムの活用を容易なものへと変えてくれる」のである。

こういった「仲介業者の重要性」は、中国の製造業が工程のアウトソーシングと同業

者との激しい競争によって生産性を引き上げたことと深い関係がある。アウトソーシングと新規参入を繰り返すことにより、確かに中間財調達のコストは低減するが、その分無数にある部品調達先のうちどこを選ばよいか、選んだ相手の「裏切り」をどう防げばよいか、という「囚人のジレンマ」的な問題が必ず発生するからだ。

変化の目まぐるしい現在の電子産業の分野では、日本の「系列取引」のように長期間の安定した取引で囚人のジレンマ問題を解決する、という方法は適切ではない。これまで取引していた部品業者よりもっと安くてよい品質の業者が参入してくるかもしれないし、企業の方も状況に応じて製品のラインアップを常に変えていかなければならないかもしれないからだ。そこに、IDHという、高度な知識を持った仲介業者が大きな役割を果たす余地がある。

実はIDHのビジネスモデルが深圳で広がるきっかけは、今世紀初頭の山寨携帯の爆発的な広がりがあった。それはもともと「素人同然の創業者」と「有象無象ばかりの零細部品企業」を仲介することによって、「パクリ行為」をビジネスとして成り立たせるのに適したシステムだった。しかし、現在ではそれが製品開発の固定費を引き下げ、べ

ンチャー企業のスタートアップを促進するシステムとしても機能している。

このような「パクリ経済が生み出した意図せざるシステム」に支えられたイノベーションは、今後も続いていくのか。その行方には、日本からも目が離せない。

変わる中国、変わらない中国へ起業を通じたイノベーション

ジェトロ・アジア経済研究所副主任研究員 木村公一朗

(2018.4.12)

最近、中国のスタートアップやそのイノベーションに関する報道が増えている。確かに、起業を通じたイノベーションは盛んになっているが、急速にキャッチアップしてきた中国経済の何もかもが一変したわけではない。本稿では、最近の変化への理解を深めるため、変化していない面も簡単に振り返ってみたい。

変わる中国

変化した面は、よく知られているとおり、イノベーションやスタートアップ増加の前

提条件が整ってきたことだ。

まず、賃金の高騰によって労働集約型産業の発展が限界を迎えたことや、農村市場でも基本的な機能を備えたさまざまな製品が普及したことなどがある。

また、起業家にとっては、エコシステムの充実やIoTなどの新しい製品市場の拡大、eコマースやキャッシュレス化の広がりによって、製品・事業開発のハードルが下がったり、事業機会が増えたりしていることが挙げられる。

その過程で、コア技術の開発に取り組む企業も増えた。例えば、3Dスキャナー事業を営むオーベック（深圳市）は、ジェスチャー・音声入力デバイス「キネクト」の登場や高速・大容量通信網の整備といった、市場創出や技術的成熟に事業機会を見いだすと、関連チップの自社設計も含めた事業開発に素早く着手した。

変わらない中国

一方で、よい意味で変化していない面もある。オーベックのように、事業機会があるとみるや直ちに無数の企業が参入する点や、生存をかけてさまざまな工夫を図る企業が

多い点だ。

中国製造業を代表するエレクトロニクス産業をみると、次のような成長パターンがよくみられた。新しい製品カテゴリーの普及が始まると、技術面では、製品設計やコア部品製造を外部企業に依存する一方で、自身は販売・マーケティングに近い領域に注力するやり方で、多くの企業が参入した。勝敗の決め手は、農村にまで及ぶ販売・修理網を、いかに素早く、かつ、効率的に構築できるか、中国人消費者の嗜好やライフスタイルに合う外観やプラス・アルファの機能を備えた製品を企画できるか、といった点にあった。うまく工夫できた企業は、同業の中国企業はもちろん、外資系企業の市場シェアも着実に切り崩していった。

この販売・マーケティングに重点を置いたやり方を徹底させたのが、コピー製品を製造する「山寨（さんさい）」企業であったともいえる。「山寨」企業も、いかに早く、安く、かゆいところに手が届く機能を備えた製品を、既存の部品でまとめ上げられるかが腕の見せどころであった。

したがって、起業を通じたイノベーションが盛んになっていることと比べて、これま

でも多くの企業が独自の強みを構築しようとしのぎを削ってきたことを、過小評価することはできない。激しい競争が産業発展の原動力であることに変わりはない。

変わらない中国が変わる中国に与える影響は？

今後は、競争のあり方が中国発のイノベーションの特徴に与える影響についても注視していく必要がある。

ある産業の競争環境が日本より厳しい場合、技術開発の深度よりも、ビジネスにまとも上げるスピードを優先させることが合理的な判断になることもあるだろう。また、ライバルが多い方が、異なったアイデアを互いが学ぶ機会が増え、競争を通じたイノベーションの効果が高くなることもあるだろう。

つまり、個別の技術や事業を取り上げて、その優劣を評価するだけでなく、競争環境の全体がイノベーションの行く末に与える影響を体系的に考えることも重要になる。イノベーションの震源地が地理的に多様化する今、イノベーションを生み出す地域ごとの違いに、これまでに以上に注意する必要があるだろう。

解説1

国際編 (2017.7～2018.8)
米国、欧州、中国

2018年10月31日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

 21世紀政策研究所