

## PROLOGUE

### 現場からの医療改革推進協議会

理事・特別顧問 林良造

#### 日本と世界の未来のために

キャノングローバル戦略研究所は、グローバルな視点から現状を分析し、戦略的な提言を発信していきます。それらを国の政策に反映させることで社会に貢献し、今後の日本と世界の発展に寄与することを目指していきます。

# Contents

- ◆現場からの医療改革推進協議会 …………… 林 良造 / 1
  
- ◆ウクライナの歴史（1991年の独立から現在まで） …………… 小手川大助 / 2
  
- ◆米国が中国を再逆転、ネクスト大国が台頭  
新たなる「大国の興亡」は人口動態から展望できる …………… 宮家 邦彦 / 神保 謙 / 8
  
- ◆バルカン情勢は複雑怪奇 …………… 宮家 邦彦 / 14
  
- ◆日本の情報収集に限界 安全保障へ関係回復を …………… 栗原 潤 / 15
  
- ◆続・あなたの知らない農村～酪農は過重労働？  
酪農は保護者が必要なよちよち歩きの乳児ではない。政府が補助すべき分野はほかにある… 山下一仁 / 16
  
- ◆財政健全化へ、待ったなし …………… 須田 美矢子 / 22
  
- ◆【数字は語る】なぜ公立病院の再編統合が必要なのか …………… 小黒 一正 / 23
  
- ◆外国人住民増加による個人住民税の課題 …………… 柏木 恵 / 24
  
- ◆ワーキングペーパー（19-007E）  
「Compatible Mergers: Assets, Service Areas,  
and Market Power」 …………… 岡崎 哲二 / 大西 健 / 若森 直樹 / 25
  
- ◆炭素税が機能せず「有害」な理由  
イノベーションを阻害し温暖化防止には逆効果 …………… 杉山 大志 / 26
  
- ◆厚生労働省新 HTA 制度 第 9 回  
OECD 提言から見た制度化後の課題 …………… 鎌江 伊三夫 / 28

※誌面に記載の QR コードは、お手持ちのデバイスで読み取ることで、付近に記載の URL へアクセスできます。

# 現場からの医療改革推進協議会

## PROLOGUE

理事・特別顧問 ● 林 良造

私が発足当初から代表世話人の一人としてかかわってきた集まりに「現場からの医療改革推進協議会」がある。

この協議会は今年で第14回目を迎えたが、東大の医科研の上研究室が上先生の行動力と、そこに集まる若い医療関係者のエネルギーで作りに上げてきた、質の高い参加者の多い集まりである。

当時、東京大学公共政策大学院において「医療イノベーション」の講座を開講し、日米財界人会議で医薬・医療機器部会の座長を務めていた縁もあって、世話人をお引き受けした記憶がある。

当時の大きなテーマはドラッグラグ・デバイスギャップと呼ばれる現象で、優れた技術と産業基盤を持ちながら、新製品は米欧で承認され日本では使用できない問題であった。また、福島県立大野病院で地域の分娩を一人で支えていた医師が、誰も予期し得ないような症例に当たって不幸にも妊婦が死亡したことについて刑事責任を追及され、それに対して全国の産婦人科の医師が抗議に立ち上がり、医療崩壊の端緒とされた事件もあった。

この協議会は、このような制度的な問題と現場で起きているミクロの事象がつながっていることを、あくまで現場の声を中心に毎年2日間のシンポジウムにまとめ、世に問うてきている。そしてその活動は、承認プロセスの抜本改革や新法の制定、あるいは医療事故調査会を生み出す原動力となった。

一国全体の医療サービスは、多くの医師・看護師・病院経営者・製薬医療機器企業・患者などが、さまざまな動機のもとに、さまざまな制度に織り込まれたインセンティブに対応しながら行動することから成り立っている。特に、診療報酬制度や医師・病院の配置にかかわる規制などの影響は大きい。この10年、さまざまな現場からの声が、これらを含む多くの分野で医療改革・制度改革に結実してきたが、いまだ改革の種は尽きない。

制度改革を促す最大のものは新たな技術である。例

えば、現在の最先端にあるIoT・AI技術はあらゆるものをデータ化し、画像や文章データからさまざまな法則を見つけ出す。この技術はすでに多くの検査データを電子化し、また診断にも応用されつつある。さらに、地域の人々の健康管理を対象とするPopulation Healthにとっても、欠かせない技術となっている。

もうひとつの源泉は、環境の変化である。例えば高齢化に伴い主要な疾病も変化し、患者の関心もQOL・健康寿命・予防などに変化していく。また、人口減少に伴って診療科や病院の最適配置も変わり、想定外の災害なども医療供給体制の大きな変更を要求する。さらに少子高齢化は医療を支える財政基盤を侵食し、供給体制の変化を避けられないものとしていく。そして、薬・医療機器・技術・病院・医師・患者は容易に国境をこえ、また、あらゆる情報が瞬時に世界を駆け回る状況は、日々新たな技術を生み、新たな環境を作り出し続けている。

他方、制度は精緻に作りこまれており、既存の制度を前提に様々な利害関係が出来上がっている結果、その変更も容易ではない。また、善意の制度変更でも医療の担い手に与えるインセンティブを無視して行われ、その結果、現場でかえって多くの混乱をもたらしているケースも多い。

そもそも世界中どの国でも、質・アクセス・コストの3点を国民の満足のいかに設計できた国はない。その中で、大きな制度設計と現場の検証を組み合わせ、よりよい結果を求めて、時には大胆に時には極めて繊細な神経を使いながら、改革に向け現場からの発信を続けるこの協議会の役割は、ますます大きくなると思っている。



# ウクライナの歴史（1991年の独立から現在まで）

Highlight オリジナル原稿 ● 小手川 大助

ウクライナの周辺国と主要都市



1991年にウクライナが独立した時の人口は5,150万人。これはヨーロッパでは約8,500万のドイツ、約6,500万のイギリス、フランス、イタリアに次ぐ数であり、約4,000万人のスペインやポーランドよりも大きい。ウクライナの歴史はロシアよりも古い。ロシア語とウクライナ語は非常に似ている。主要な街の名前も、例えばウクライナ西部の中心地はロシア語ではリボフであるがウクライナ語ではリビフである。また、苗字がオの音で終わる名前はウクライナ人かウクライナ系が多い、前の大統領の名前はポロシェンコであるが、日本でもよく知られている名前としてレフチェンコやシェフチェンコという例があり、ソ連時代の元外務大臣もグロムイコである。ロシア人の女性の苗字はア音に変化する（メドヴェージェフがメドヴェージェワに変化するのが一例）のに対し、ウクライナ系の苗字はそうではない。ではオ音で終われば皆ウクライナ系かというところでもない。ソプラノ歌手のアンナ・ネトレプコやロシアの上

院議長のマトヴィエンコのようにオ音で終わる苗字を持ちながらロシア人である例もある（マトヴィエンコは西ウクライナの生まれではあるが）。

ウクライナは歴史上著名な人物を輩出してきている。旧ソ連時代の有名な音楽家は、オイストラフ、ギレリス、コーガン、リヒテルとオデッサの出身者が目白押しである。プロコフィエフは東ウクライナのドネツクの出身である。筆者がIMFに勤務して時の専務理事であるフランス国籍のドミニク・ストラス＝カーンの祖父はオデッサ出身であるし、筆頭副専務理事の米国人の5代前の先祖はウクライナ出身、日本では元横綱大鵬の父がウクライナ出身である。フランスの首相を務めたベレゴボフもウクライナ移民の孫である。

91年の独立後ウクライナでは国土の中央を流れるドニエプル川の西側と東側でロシア系住民の比率に

大きな差があり、親ロシアの東部と親欧米の西部が対立してきており、これが2004年以降の政情不安の遠因をなしている。更にポーランドやスロバキア、そしてハンガリーと国境を接する「ガリツィア地方」はもともとポーランド王国やオーストリア・ハンガリー帝国の一部であり、ロシア革命時に独立を宣言したが赤軍に鎮圧されたという歴史もあり、反ロシアの雰囲気強い。第二次世界大戦前にガリツィアを中心にして結成されたOUN(ウクライナ愛国機構: Organization of Ukrainian Nationals)は海外に住むウクライナ人を地盤にした支部を持っており、特に米東海岸において活発な活動をしている。

## 2004年の「オレンジ革命」

2004年の大統領選挙で、与党で親ロシア派のヤヌコビッチと野党で新欧米派のユーシェンコが一騎打ちとなった。ヤヌコビッチの得票がユーシェンコを上回ったが、ウクライナ西部を中心にこの選挙に不正があったとヤヌコビッチ政権を糾弾する運動が起こり、再投票の結果ユーシェンコが勝利し、大統領に就任した。運動の参加者がオレンジをシンボルカラーとしたことから「オレンジ革命」と呼ばれている。

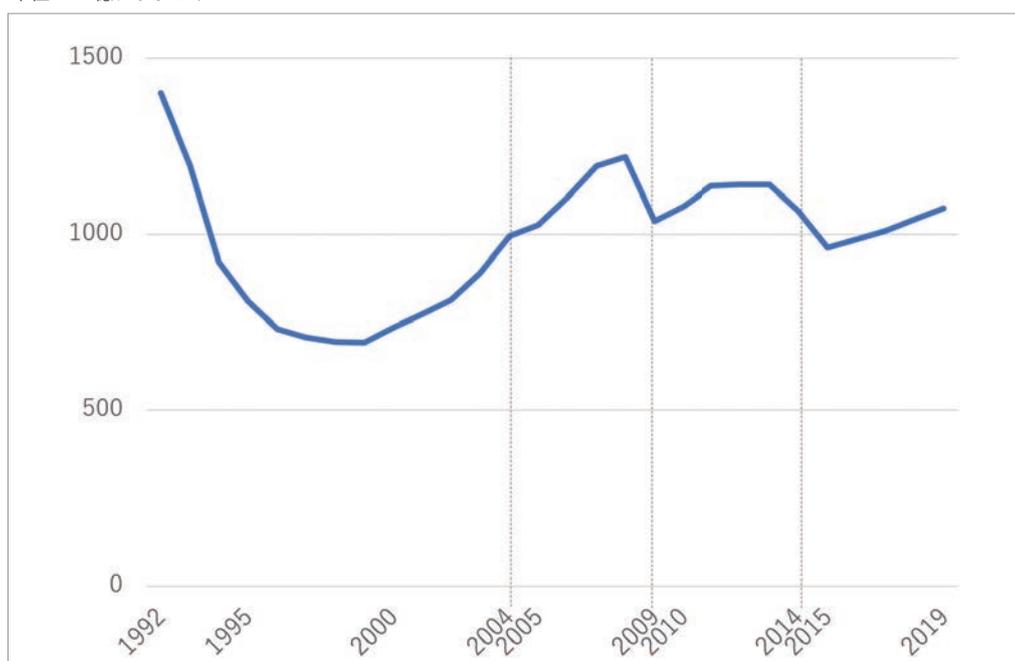
ユーシチェンコ大統領は農業銀行員から1993年に中央銀行総裁、そして政治家になった人物である。1998年に糟糠の妻と別れ、シカゴ生まれで米国財務省や国務省で勤務し、OUNと関りがあると言われていたカテリーナ夫人と再婚している。

日本ではウクライナが話題になることは少なかった。話題になったのは2004年の「オレンジ革命」でユーシチェンコ大統領が選ばれた時と、2014年のウクライナ政変、そしてそれに続くロシアによるクリミア併合である。2004年に日本に来ていた出稼ぎウクライナ人にユーシチェンコ大統領就任を祝ったところ、「彼のために経済が無茶苦茶になり自分たちは日本で働くことになったのだ」という全く予想に反する反応だった。これが欧米の報道について自分が疑問を持った最初の事件だったのであるが、残念ながらウクライナに関する報道は日本ではほとんどないし、あっても欧米のいわゆる「主流マスメディア」のフィルターを通したものである。

オレンジ革命については別の機会に詳しく述べることにしたいが、革命後のウクライナの状況については経済成長率(本ページ下段)と人口の変遷(次ページ上段)を見れば一目瞭然である。

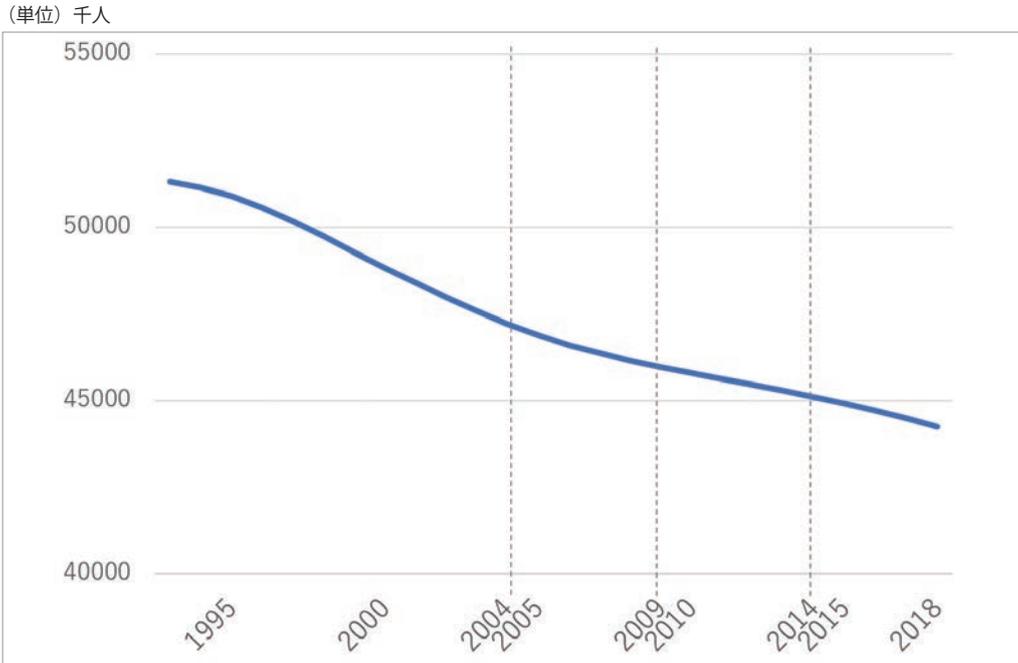
## ウクライナの名目 GDP (自国通貨) の推移

単位：10億フリヴニャ



SNA (国民経済計算マニュアル) に基づき算出

## ウクライナの総人口の推移



国連統計に基づき算出（クリミアを含む）

旧知の外務省のロシア専門家に言われたことがある。「ロシアとウクライナの関係は外部の者には分からない。ロシアとウクライナの人間に聞いてみないと分からない。」

### EU とロシアの間で揺れるウクライナ

このような経験をする機会は 2010 年のウクライナの経済危機の際にやってきた。2009 年にウクライナは深刻な経済危機に陥り、IMF が外貨を供給しないと、ウクライナがロシアに天然ガス料金を支払えず、ウクライナを經由してヨーロッパに送られているロシアの天然ガスの供給が困難な事態になった。冬場のヨーロッパにガス供給ができないことになるとこれは欧州の一般国民に影響が出る大変な問題になる。ソ連時代からロシアはいかなる政治状況の下でもヨーロッパへのガスの供給をストップしたことはない。

なぜこのようなことになったのか。確かに当時のウクライナは 2004 年に再選挙の末に選出されたユーシチェンコ大統領の与党は、2010 年 1 月の大統領選挙を目前にひかえ、それまでの党の分裂や経済の不振によって議会の多数を大幅に割り込み、政治的危機に陥っていた。

IMF 事務局の説明に満足がいかなかった筆者はロシア代表理事を訪問して背景を聞いてみた。そして以下のような驚くべきことを聞かされた。

- ロシアからヨーロッパへの天然ガスはウクライナを通過するパイプラインで送られている。
- パイプラインがすいている夏の間にはガスは西ウクライナにあるガス基地に送られる。ウクライナはガス基地にヨーロッパ向けのガスを貯蔵すると同時に、余剰ガスを東ウクライナの工業地帯に送る。
- 冬になって西ウクライナのガス基地からヨーロッパにガスが送られる。

このようにロシアからのガスの出荷（夏）とヨーロッパへの販売（冬）の間には約半年のギャップがあるため、この間の資金繰りをウクライナ政府の政府関係金融機関がつけていた。

ところが、ユーシチェンコ大統領との政治的対立が激しくなっていたティモシェンコ首相が、当該政府関係金融機関のトップがユーシチェンコに対する資金の主要援助者であることを見つけて、この金融機関を廃止してしまい、資金繰りをつける者がなくなってしまった。

困ったロシアはガスの最終受益者である EU をロシアに招聘して、資金繰りをつけてくれるよう要請してきたが EU はこれに応じてくれない。

結局この件については、2010年1月の大統領選挙で親露派のヤヌコヴィッチが選ばれることが予想されていたことから、暫くロシアが入金の遅れを我慢し、新大統領就任後に IMF が経済支援を新政府に対し行って、これを財源にウクライナがロシアに支払いを行うということで決着した。

その後何度かロシアに行く機会があった際に、彼の地で会う機会があったロシア人やウクライナ人に上記の話をしたところ、以下のような驚くべき答えが返ってきた。

「ロシアとウクライナの関係というものは、ロシア政府対ウクライナ政府というものではない。現在のウクライナは少数のオリガルヒ（財閥）が権力を争う群雄割拠の状態、ウクライナのあるオリガルヒとロシアの特定の勢力が近い関係にある一方、ウクライナの別のオリガルヒはロシアの別のグループが近い関係にあるというものである。」

### 親 EU 派と親ロシア派がキエフで激突

次は2014年2月の政変である。私は2013年10月にロードス島で開催されたフォーラムに招聘され、フォーラムに参加していたウクライナの国会議員たちから、ウクライナ国内で西側勢力に支援された極右勢力が力を伸ばしてきていることに関する不安を直接聞く機会があった。その時点では国内でウクライナに関する報道は皆無であったが、その後の動きについては関心を持って注視していた。当時焦点になっていた問題は、EU と「連合協定」を結んで EU との関係を強化していくのか、それともロシア及びユーラシア経済同盟との関係を強化していくのか、という問題であった。

2012年3月末にウクライナと EU は連合協定の交渉を開始したが、交渉開始後に EU 側は、ウクライナ国内において民主主義と法の支配が後退したことを問題にし、ヤヌコビッチ大統領に対し EU の基準

に見合うような法律改正をウクライナ議会が行わなければ協定は承認されないだろうと EU の指導者たちは言い始めた。ウクライナが EU に近づくと、これまでの主要な貿易の相手国であったロシアや旧ソ連邦の諸国との関係が薄れて経済に問題が生じることが予想された。2013年12月にウクライナのアザロフ首相が明らかにしたところによると、ウクライナ政府は200億ユーロの支援を EU に要請したが EU の回答は6.1億ユーロだった一方、ロシアは150億ドルの経済支援に加え、天然ガスの値引きも申し出た。また EU が法規の変更を6.1億ユーロの支援の条件としたのに対しロシアはそのような条件は付けなかった。

2013年11月21日にウクライナ政府は、連合協定署名のための準備を凍結するという政令を発表した。これに対しウクライナ各地でその晩からデモが始まった。最初は平和的だったデモも12月に入って次第に暴力的になって行き、また要求内容も EU との連合協定交渉の復活からヤヌコビッチ政権の退陣要求へとエスカレートしていった。政府に対する反対の程度は地域的に相違がみられ、もともとウクライナ民族の独立運動が強かったウクライナ西部が一番反政府運動が強く、次に中部ウクライナだった。11月末には極右勢力を中心とする反政府の自警団が結成され、国内は騒乱状態となり、反政府運動はキエフのマイダン広場（トルコ語で独立広場を意味する）を中心にした攻防となっていった。この間12月11日にはキエフを訪れたヌーランド米国 국무省局長（祖父はウクライナ系ユダヤ人）と EU のアシュトン外務大臣がデモ参加者にクッキーを配っていた。



マイダン広場に向かう武装デモ隊

2014年2月18日から22日にかけてマイダン広場で銃撃戦が行われ多数の死傷者が出た後、デモ隊は議会議堂を占拠し、ヤヌコビッチ大統領はロシアへ亡命した。ウクライナ議会はヤヌコビッチ大統領の解任を議決し、新欧米派のトゥルチノフが大統領代行となったが、ヤヌコビッチは解任は憲法違反だとし、自らを合法的国家元首だと主張していた。



クッキーを配るヌーランド局長

## 政変がクリミア併合と独立問題に波及

上記の政変はちょうどソチで冬季オリンピックが開催されていた最中（2月7日から23日まで）に発生した。オリンピック終了後、モスクワに帰還したプーチン大統領はクリミアへの軍事介入を決定し、3月11日にクリミアはウクライナからの独立とロシアへの編入を目指す独立宣言を採択した。これに対し主要国は一斉にクリミア併合を非難し、5月にソチで開催予定だったG8のボイコットを決定した。また、東部のドネツクとルガンスクはロシアへの編入を求めて独立を宣言し、それ以来キエフの中央政府との間で紛争が継続している。そしてこの間、2014年7月17日にはオランダからマレーシアへ向かっていたマレーシア航空17便が撃墜され、これを契機にロシアに対する本格的な経済制裁が導入された。

この政変やそれに続くクリミア併合や東ウクライナの独立問題については私のペーパーにも触れているし、また別の機会に詳しく述べることにしたい（EUのアシュトン外務大臣や米国国務省のヌーランド局長の政変への介入を明らかにする電話記録などが公開されている）。

## ナチスにつながる極右勢力が勢力を伸ばす

なぜ2004年のオレンジ革命の際にはクリミアや東ウクライナの問題は生じなかったのに対し2014年はそうでなかったのかということが興味深い。ポイントは反政府勢力として政変を起こしたメンバーが、「右派セクター」、「スボボダ（自由）」、「アゾフ大隊」という名前の極右勢力であり、ナチスの鍵十字の旗や第二次世界大戦中のOUNの英雄でナチスとともに民族浄化にかかわったと言われるシュテファンバンデラを敬う勢力であり、彼らが暴力的に親ロシアの反対勢力を駆逐するのではないかとことを住民が危惧したことである。実際に5月2日には親露派が追い込まれたオデッサの労働会館に火が放たれ、2階以上の階から火を避けて飛び降りるメンバーを極右勢力が銃で狙い撃ちするという場面がユーチューブに掲載された。

これらの極右勢力はもともと少数であり、2014年5月の大統領選挙を機に次第に力を失っていったが、その選挙で勝利したポロシェンコ大統領は彼らの意向を受けてキエフの街路にバンデラの名前を冠している。なお、ポロシェンコ政権になってすぐにそれまでウクライナと関係のなかったバイデン副大統領の次男であるハンター・バイデンがウクライナの天然ガス会社ブリスマの取締役役に就任し2019年まで高額の収入を得ていた。当社については公金横領など色々悪い噂があり、ウクライナの検察当局が調査をしようとしたが、2016年に調査がバイデン副大統領の関与により終結したのではないかとすることが、今回のトランプ大統領弾劾問題の絡みで問題となっている。

## 他国からの干渉がウクライナを低迷に導いた

2014年2月のウクライナのクーデターの直後にワシントンで旧知の元国務省の職員に会う機会があった。彼は次のように言っていた。

「ソ連崩壊後の1993年頃に、国務省内で、ウクライナを西側に引き込もうという案が検討された。当時の弱り切ったロシアの状況からすれば可能であった。しかしながら、ロシアとウクライナが歴史的、

社会的、経済的に密接な関係にあることを考慮してこの案は退けられた。2002年以降ロシアはプーチンの下で1993年頃に比べ遥かに力を持ってきている。それなのに、今回どうしてウクライナにヴィクトリア・ヌーランド達が手を伸ばしたのか全く理解できない。」

結果はどうなったかはこのペーパーの最初に掲載してある経済成長率と人口の推移のグラフを見ていただければ明らかである。もともとウクライナの輸出の4分の1がロシア向けであり、旧ソ連諸国に対する輸出は輸出総額の半分に達する。農産物輸入に厳しい規制をかけているEUに対する輸出でロシア向け輸出の代替とすることは不可能に近い。そして先に述べたように天然ガスの値引きに加えて150億ドルの支援を約束をしたロシアに対し、EUの支援額は6億ユーロに過ぎなかった。この差を埋めるべくIMFは175億ドルの貸し付けを了承したが、これにはガソリン価格の大幅な引き上げを含む厳しい条件がついている。しかも、国内の主要工業地帯である東ウクライナは独立してしまっただけでなく、内戦状態となり大きな負担になってしまった。親欧米派が夢見ていたEU加盟やNATO加盟については大きなハードルが設定されていたし、そもそもウクライナをNATOのメンバーにする気は西欧にはなかったのである。このような状況から、経済は低迷し、仕事を求めたウクライナ人は西欧やモスクワなどのロシアの主要都市に移り住み、居住人口は大幅に減少してしまっただけである。

2013年の暮れにキヤノングローバル戦略研究所を訪れたロシアの著名な評論家はウクライナ問題について聞かれた際に、「ウクライナを支援し続けるのはロシアにとり大きな財政負担になるので、欧米が支援するというのならその方がロシア経済にはよいと思う」というあっけらかんとしたコメントをした。欧米の指導者が外交上どのような行動をとるかは彼らの自由かもしれないが、ウクライナで実際に起こったことを見れば、特定の国の政策に干渉する以上、その国の国民の生活の面倒を見る覚悟はしておくべきだと考える。

## ロシアとの関係改善は近い

2014年から5年にわたって続いたポロシェンコ政権の間も経済は失速し続け、2019年4月の大統領選挙の決選投票ではゼレンスキーがポロシェンコに大差をつけて勝利した。

第1回投票で3位につけた元総理大臣のティモシェンコとゼレンスキーに選挙資金を提供したのはドニエプロペトロフスクのオリガルヒであるコロモイスキーである。彼は、自分が経営するテレビ局でゼレンスキーを主役にした政治風刺劇を放送し、ポロシェンコのまねなどの政治風刺で人気を得たゼレンスキーが結局大統領となった。コロモイスキーは白ロシアの首都であるミンスクや、作曲家のラフマニノフの出身地ということで有名なタンボフを発祥地とするユダヤ教の一宗派に属している。実はトランプがアトランティックシティにカジノを創設した際に協力したニューヨークのユダヤ人グループはこの宗派に属している人々である。そしてトランプの女婿であるクシュナーもこの宗派に属するし、ロシアのオリガルヒの中で珍しくプーチンとの関係がいい、アブラモビッチもこの宗派に属している。ロシアとウクライナの関係改善は近いものと思われる。 ■

(キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 小手川大助)



● 小手川大助 紹介ページ

[https://www.canon-igs.org/fellows/daisuke\\_kotegawa.html](https://www.canon-igs.org/fellows/daisuke_kotegawa.html)



# 米国が中国を再逆転、ネクスト大国が台頭 新たなる「大国の興亡」は人口動態から展望できる

中央公論 2020 年 1 月号 (2019 年 12 月 10 日) 掲載 ● 宮家 邦彦 / 神保 謙

## 人口動態予測と覇権国家のゆくえ

**神保** 30 年後、50 年後といった未来予測は、あまりに変数が多いため、ほとんど当たりません。唯一、人口動態だけは確度が高いと言われていいますから、まずはそこから考えてみたいと思います。

現在の世界人口は約 77 億人ですが、国連の推計によれば、2050 年には 97 億人に急増します。それ以降は増加のカーブが緩やかになり、2100 年には 109 億人と予測されています。また、人口が増加する地域の大半は、南アジアとアフリカのサハラ以南に偏在しています。逆に言えば、ほとんどの先進国では人口が増えず、高齢社会に突入していきます。

こうした予測から、アフリカはラスト・フロンティアであるとか、労働生産人口が集まる特定の場所の成長をどのように活かしていくかが長期戦略になるとか言われています。その一方で、過剰人口によって貧困や環境負荷の増大、資源の枯渇、定住できない人たちが移民になる、などのリスクも指摘されています。

ところが、2019 年 2 月に出版された『Empty Planet(誰もいない地球)』(D・ブリッカー、J・イビットソン著、未邦訳)では、国連の推計より遥かに速いペースで世界人口は減少に転じる、しかもそれは不可逆的であると論じています。

理由は 2 つあります。1 つは、新しい産業は単純な労働集約産業ではないため、知識集約型の人材を育てなければなりません。そのためには、多くの子供を育てるよりも、1 人か 2 人の子供に徹底的に教育投資するほうが良いというもの。

もう 1 つは、女性の自立。例えばフィリピンでは、この 10 年で合計特殊出生率が 3.4 から 2.6 に下がりました。これは教育の浸透と大きな関係があるというのです。

このような人口カーブを描いた場合には、成長の果実とその影が、これまでの予想より遥かに早く出てくると考えなければなりません。

**宮家** 世界の人口動態は重要ですが、大国の覇権争いや安全保障の観点から見ると、人口だけでなく、少なくとも「領土、人口、資源、軍事力」の 4 つがポイントになります。

この観点からすると、現時点での世界のメジャーリーグは、アメリカと中国とロシア。マイナーリーグは、日本やヨーロッパとなります。

国ごとに今後の展望を見ていきますと、まずアメリカの人口は減りませんし、世界中から野心のある優秀な人材が流入する。あれだけ資源の多い大陸に 3 億人しかいませんから、国家主権の時代が続く限り、その力が衰えるとは思えません。

ロシアは人口が減り始めていますから、今後、転落するかもしれません。しかし、広大な領土、豊かな資源、強大な軍事力があるため、なかなか勝てなくなっているもののメジャーリーグに残っています。

軍事力に関しては、軍の能力だけでなく、その国家が軍事的な意思を通す意図がどれだけあるかを見る必要があります。軍の能力は人口が増えれば大きくなりますが、AI 化が進めば人口は必ずしも決定的な問題ではなくなるかもしれません。もちろん、1 億人を失ってもまだ何億人もいる国とそうではない国とでは、最終的な能力の差は出てきますが。

また、国家の軍事的意図は極めて重要で、ウクライナやアメリカの大統領選にも関与するロシアの動きを見ていると、中国よりも遥かに強いように思います。

中国の人口は桁違いに多いのですが、これから減少していきます。領土は広大で経済力もありますが、資源が決定的に足りません。

日本やヨーロッパは確実に人口が減り、資源もない。軍事力もたいしたことはありませんから、メジャーリーグには入れません。

## アメリカが中国を再び抜き返す

**神保** アメリカの国家安全保障戦略や国防権限法には、戦略的競争によって中国とロシアに勝ち抜かなければいけないと書かれています。前提にあるのは、経済力、技術力、軍事力などを含めたアメリカの優位性が、中国の台頭によって脅かされているという衰退への恐怖感です。

アメリカは相対的に中国に追い上げられていて、2020年代後半くらいに名目GDPで追い抜かれるかもしれません。

**宮家** 中国はいまがピークではないでしょうか。あと10-15年は持つかもしれませんが、その後の人口の高齢化を見ると、アメリカのように伸びていく国ではない。

**神保** 私もアメリカに追いついた時期をピークに、中国は長い低成長期に入ると思います。生産年齢人口の減少とともに高齢化が急速に進み、医療と社会保障支出の増大による債務が膨らむからです。

一方で、少子高齢化が進む先進国の人口動態の例外的存在がアメリカです。アメリカでも出生率低下の傾向は認められますが、移民を含めると人口は今後も増加します。日本経済研究センターのレポートでは、長期的にアメリカはGDPの面で追い抜かれた中国を再び抜き返すと予測されています。

アメリカの軍事力は優位であり続けると思いますが、少なくとも中国の周縁や一定の領域においては、アメリカの軍事力を拒否したり、凌駕したりする能力を持つところまで至るかもしれません。したがって、目下のアメリカの戦略的競争とは、2030年代半ば頃まで自由で聞かれたルールに基づいた世界の秩序を維持できるのか、と言い換えることもできます。

**宮家** そうだと思います。アメリカの国力の低下が言われていますが、それは国力を有効に活用すべき政治家の能力の低下にすぎません。

さて、ここで、いま私たちが「途上国」と呼んでいる国々がこれからどうなるかを見ていきましょう。

人口も領土も資源もあるインドは要注意ですが、軍事力をどのような形で保持するのか。世界の覇権を取りにいこうとするかどうかは疑問です。ロシアも中国も権威主義的な国家で、国民への締め付けが厳しく、力で国家の意思を実現しようとする。しかし、13億の人口を持ち、数百の言語を持つインドは、なんとか民主主義を成り立たせ、亜大陸で1つの世界を作り上げています。

そうした国が国家目的を強く持って覇権を取ろうとするかどうか。インドが強い自己主張を持って大国化していく姿は想像できません。

**神保** そうですね。インドは非常に誇り高い国で、国際秩序に関しても独特な立場を取っています。NPT(核拡散防止条約)体制にも加わりません。セーシェル、モルジブ、スリランカ、マダガスカルといった地域には積極的に関与するし、インド洋の秩序の安定までは関わっても、太平洋や南シナ海の主要プレーヤーになることはないと思います。

**宮家** ヒンドゥーの世界を全世界に広げようという発想はないでしょう。

## 自信を持ち始めたネクスト大国

**神保** インド以外に、人口の伸びと経済成長のポテンシャルが20-30年間続いていくであろうネクスト大国は、インドネシア、ナイジェリアです。

インドネシアは、1990年代のアジア通貨危機やその後の混乱の時期はガタガタで、ナショナルアイデンティティを固めることで精一杯でした。しかし、経済成長が続き、民主化の経験を経て、自らを大国化することへの自信が出てきています。ASEANのリーダーであるだけでなく、G20の一員として、インド洋の

経済発展を主導して、責任を持たなければいけない。そのためには地域大国になるという独特の発想が出てきたことは間違いありません。

**宮家** 2億5000万人の人口と市場がうまく回り始めて、意識が変わってきましたね。

ほかに若干気になるのはイランとトルコ。イランは人口8,000万人で、資源もないわけではない。イスラムの世界では圧倒的なパワーも持っています。トルコは往年のメジャーリーガーでした。

**神保** 日本は今後、こうしたネクスト大国をできるだけ自分の仲間にしていくことが重要です。さらに、その仲間を通じて地域の秩序を日本にとって望ましくなるようにする。ひいては、日本が大事だと思う価値のために一緒に戦ってくれるような関係に育てていくことが大切です。

**宮家** その鍵は海洋です。これから日本のシーレーンは、アラビア海からペルシア湾まで広がっていくわけですが、そこに通じる国々は、インド以外はどれも似たような利益を得ています。なかでもインドネシアは海洋国であり、中長期的には日本と利益を共有できる国です。

**神保** このあたりの国々を、自国の外交安全保障のポートフォリオに組み込める国家が、今後は優位になっていくはずですよ。

その一方で、アメリカにいま以上にポピュリズムが台頭してくると、かつてのように世界の秩序やグローバルな公共財を提供するといったリーダーシップを期待するわけにはいきません。

ロールモデルとしてのアメリカが世界から後退し、その分、同盟国に負担を負わせる方向に進む。日本もヨーロッパもどんどん元気がなくなっていくにもかかわらず、です。このミスマッチがアメリカと同盟国に危機をもたらすポイントになるのではないのでしょうか。

## 人口減少時代の日米同盟

**宮家** 日米同盟に関しては、日本の人口減少もさることながら、日本の地理的な位置と日本が海運国であることに重要なポイントがあります。

かつての日米同盟の目的は、朝鮮半島の安定と台湾を守ることが中心でした。しかし、現在では、中国の進出をインド洋、中東まで含めてグローバルに抑止することに重心を移しつつあります。アメリカが中国の海洋パワーに対抗するには、西太平洋に何らかのプレゼンスが不可欠です。第七艦隊の事実上のメンテナンスができ、補給ができ、場合によっては武器弾薬を含めて支援してくれる、本当の意味の同盟国です。それができるのは日本しかありません。

そのための技術的なレベルを維持できれば、日本の人口が減ったとしても、日米同盟に直接的に関係するとは思いません。逆に言えば、技術レベルが下がったり、メンテナンスができなくなったりすれば、アメリカにとっての日本の価値はかなり変わってくると思います。



**神保** 自衛隊の維持と少子高齢化は深刻な問題として捉えざるをえません。自衛隊の定員は約25万人ですが、定員充足率は90%程度に過ぎません。特に陸上自衛隊のような労働集約的な軍種には深刻な状況です。ミッションだけはどんどん増えていますが、それをこなせるマルチプレーヤーのような人材を採用することも難しくなっています。

これを解決するには、1つめは定年延長。2つめは自衛隊の統合化や陸海空の大胆な人員比率変更により、労働集約的な体制から技術集約的な組織へと変

えること。マルチドメイン強化を強化し、人員減を質で補う体制にしていく。3つめはロボットです。自動化する領域をできるだけ増やして、選択と集中によるイノベティブな発想で人を機械に置き換えていく必要があると思います。

**宮家** 人口が減ると一人の兵士の価値が高くなります。一昔前に、中国は女性よりも男性が多いから戦争がしやすいという単純な議論がありました。その中国ですら一人っ子ばかりの中でどうやって戦争をするのか。陸軍で白兵戦をやれば大変な犠牲が出ますから、それはできません。

そこで、世界中で軍隊の無人化とAI化が始まっているわけですが、日本ではAIの軍事利用なんてとんでもないという反応が多い。生産性の向上や人手不足への対応という発想はあっても、軍事的な抑止力を高めるといった論点からAIについての議論はしないし、無人化の話もまだまだです。しかし、30年後を見据えるのであれば、すぐにでも取り組まなければならない課題です。

## 世界通貨の可能性

—中国の力を評価するにあたり、ビッグデータを集めるには、アメリカよりも中国のような権威主義的な体制のほうが有利だという議論がありますが、いかがでしょうか。

**宮家** 私もビッグデータの収集には、中国のような中央集権的な体制の国家のほうが有利だと思っていました。しかし、最近、考えを変えつつあります。自由を制限し、情報の自由な流れをコントロールしようとした時点で、ビッグデータの形成の観点からするとマイナスになるかもしれないという意見を聞いたからです。

中国政府がいかにかAIの技術を導入しても、あくまで力で集めているデータにすぎません。それよりも、ユーザーが求める情報を提供できるプラットフォームを作り、ユーザーが自主的に提供するデータが集積されたほうが、ビッグデータとしては役に立つはず。長期的に見ると、中国にとって圧倒的に有利な状況が続くとは思えません。

**神保** 2019年10月に、フェイスブックのザッカーバーグが、リブラ(仮想通貨)についてアメリカの議会で証言をしました。フェイスブックに対する風当たりが強まる中、ザッカーバーグは、「もしも私たちがサービスを始めなければ、中国がデジタル人民元を始めます」と言いました。

リブラはブロックチェーンによる新しい交換価値の流通であり、銀行口座を持たない人でも交換価値として得ることができる決済インフラです。フェイスブックユーザーによるグローバルな通貨ですから、金融のマクロコントロールや為替の考え方を変革し、信用や保険などのシステムを大きく変える可能性があります。フェイスブックがこの競争から降りれば、中国が入ってくるのは間違いありません。金融の安定性やマネーロンダリングなどへの懸念も大事ですが、金融当局は少し頭が固すぎるのではないのでしょうか。

**宮家** 私が古いと言われればそれまでですが、もしもリブラのような通貨ができれば、中央銀行も金融政策も意味がなくなります。現在の金融政策には限界もありますが、新しい経済現象をкаろうじて制御しています。金融政策を放棄するようなやり方は、少なくとも主権国家が国際政治のプレーヤーである限りはありえないと思います。

中国が世界の金融政策を支配しようとするれば、すべての国が拒否します。

**神保** デジタル人民元はリブラとは異なり発行母体は中国人民銀行ですから、まずは中国圏内の銀行や決済企業への普及となります。その後、国際送金、金融投資、電子決済との連携などに拡大すると、世界的に利便性が拡大する可能性を秘めています。

リブラは、結果的には、国家に対する挑戦状を突きつけた形になってしまいました。私自身はリブラの世界的普及を見てみたかったのですが、現時点では主権国家の壁は高いということですね。

## 成功した移民政策はない

**宮家** 世界の人口と経済発展の話に戻すと、イスラ

ム圏の人口はこれからも増えます。ただし、人口が増えている地域が経済発展、近代化ができるかどうかは別問題。レバノンやエジプトの民主化は一時期より後退していますし、チュニジアも危うい。

近代化ができないから人口が増えるのか、逆に人口が増えすぎて近代化ができないのかはわかりません。しかし、人口が増えているにもかかわらず市民社会が育たず、自己統治能力が不十分のままだと、地中海の南と北で全く生活水準が違うという状況が生まれてきます。それは、ヨーロッパにとって潜在的な移民への圧力になっていくでしょう。

ヨーロッパは、1960～70年代から労働力不足を補うために移民を受け入れてきましたが、結論から言うと、移民政策が成功したケースはないと言わざるをえません。

**神保** 欧州統合の基礎となる人の移動の自由と共通の労働市場は、EU市民の権利を大幅に拡大しました。しかし、移民・難民の流入による人口動態の変化により、現在は国家の逆襲が始まっている状態です。

アメリカの人口動態を見ても、ヒスパニックやアジア系の割合が人口構成の中で増えてきていて、白人の比率が顕著に減少しています。アメリカは、人種構成の変化を伴いながら、人口を増やす宿命にあります。

人口の伸びる国と衰退していく国の国境を高くし、移動しにくいようにした場合には、当然、きしみが生まれます。それは、新たな紛争の種や貧困の原因になるかもしれません。そうした問題を含めて、人口動態の調整機能が、再び、国民国家の壁によって制約されるという大きな方向に向かっているような気がします。

**宮家** ヨーロッパの移民の経験から日本が学べることは何か。とりわけ途上国の動向と日本の未来について考えなければいけません。

誤解のないように言えば、移民を受け入れること自体が問題だと言っているわけではありません。私は、日本がこれからも生き延びていくためには、何らかの

形で外国の人たちと共存しなければいけないと思います。人口が減り、労働力が不足がちになってくる中では、海外から労働力を入れて、日本の文化に慣れてもらい、共存していく。もしくは、共に新しい日本の文化を作るという形で、いい意味での移民政策を取る。そのためには、ネガティブな部分を最小限にするような政策を行うことが必要だと思います。

2019年4月の入管法の改正では、「移民政策ではなく、あくまでも外国人の労働者に対するビザの発給の増加です」とされています。圈内政治としてはそれでも構いませんが、実態としては移民政策です。しかし、十分な検討やシミュレーションが行われた様子がない。

だからこそ、ヨーロッパのいろいろな教訓に学ぶべきです。日本に入ってくる外国の方々にはヨーロッパとは違いますし、日本独自の受け入れ態勢、共存の方法があるでしょう。それを含めて総合的に考えなければならぬと思います。

**神保** 移民については不案内ですが、高度人材はもちろん受け入れるべきです。そのためには、給料が高く税金が安い、生活環境がいい、子供の教育環境がいい、社会が開かれている、安心・安全であるなど、よりよい労働環境を作っていく必要があります。特に待遇と税制が決定的です。会社は法人税も含めて、いい人材を取り込む態勢作りが必要です。

一方、非熟練労働の分野は、素人が考えても人材が足りない分野が出ているのは明らかです。介護や看護など高齢社会におけるケアワーカーは絶対的に不足しています。幼児教育の保育士、建設業やコンビニ、外食産業の人材も足りません。さらに、農業や水産業などを含めて、外国人がいないと成り立たない産業が地方には多く、死活的な問題です。

ただ、少しポジティブに考えると、外国人の受け入れと女性の活躍を絡められます。日本では、優秀な女性でも結婚して子供ができると会社を辞めて家庭に入ることがあまりに多い。これは経済発展にとって間違いなくマイナスです。女性がしっかりオフィスで働ける環境を、力づくでも作っていくことが大事です。

そのためには、シンガポールや香港のように、家事代行サービスを本格的に事業化して女性の活躍をサポートすることも考えられる。足りない労働セクターを外国人で補うだけでなく、労働セクターに出られない日本の人材を活かすために外国人に働いてもらうことも考えるべきです。



## 将来を見据えた移民受け入れ議論を

**宮家** この問題を国会で議論すれば、移民なんてとんでもないという議論から全面的な賛成論まで、ありとあらゆる意見が出てくることでしょう。その議論の一つひとつにメリットとデメリットがあるから、おそらく收拾がつかなくなる。日本では、この問題を冷静に議論する場さえ、まだできていません。

そのことを前提に申し上げれば、日本の歴史を考えると、常にいろいろな国の人たちが流れ着いて文化を作ってきました。私たちは多様な文化を受け入れ、咀嚼し、育て、共通の文化を作ってきた能力のある民族です。そのことを日本人が認め、祖先と同じことをまたやらなければいけない時期に来ているのだと、まずは認めるべきです。

ただし受け入れてきたのは、近隣の国の人々がほとんどで、現代のように地球の裏側から来たり、全く宗教の違う人が来たりするのは新しい現象です。しかし、日本はそれほど差別的な国ではないと私は思います。

**神保** 私も高校生の頃は多文化共生を全面的に支持し、社会は徐々に多様化していく趨勢にあると考えていました。しかし、世界の人口動態のマクロな変化やそこで生じる労働力移動に対して、国境の果たす役割

は決定的だと改めて認識しています。

**宮家** 自分が属する文化に他の文化を持った人が入ってくれば、全く同じようには扱えません。それを外から見れば差別になります。差別のない国はありません。アメリカでは差別があることを前提に、その弊害をどれだけ減らすかという議論をしています。日本も差別があることを前提に、いかに最小限にできるかという議論ができるような国にならないと、本当の差別はなくなりません。

**神保** 日本の政策決定ではしばしば十分な議論をせず、なし崩し的に状況を作ってから、「仕方ない」と受け入れることになりがちです。

**宮家** この問題は、後追いで議論をするようでは駄目です。さきほど神保さんがフィリピンの出生率が下がっているとおっしゃいましたが、実はベトナムもタイも下がっています。日本は税金も生活費も高いけれど、それ以上の給料が払えるから東南アジアからいい人材が集まる、と言っていた時代は、終わりつつあります。

韓国は日本と同じように人口減少に直面しているし、いずれは中国もそうなります。熾烈な外国人人材の争奪戦がすでに始まっているのに、日本国内で行われている議論はあまりに能天気です。対応が遅れて優秀な人材が確保できなくなれば、それこそ30年後、50年後に禍根を残すことになるでしょう。

(キャノングローバル戦略研究所 研究主幹 宮家 邦彦  
主任研究員 神保 謙)

●宮家 邦彦 紹介ページ

[http://release.canon-igs.jp/fellows/kunihiko\\_miyake.html](http://release.canon-igs.jp/fellows/kunihiko_miyake.html)



●神保 謙 紹介ページ

[https://www.canon-igs.org/fellows/ken\\_jimbo.html](https://www.canon-igs.org/fellows/ken_jimbo.html)



# バルカン情勢は複雑怪奇

産経新聞【宮家邦彦の World Watch】(2019年12月26日) 掲載 ● 宮家 邦彦

今年最後となる今回は、バルカン半島を取り上げる。実は先週、駆け足で「プリシュティナ」と「スコピエ」を回ってきた。これが、コソボと北マケドニアの首都だと分かる人はかなりの国際通だ。両国が旧ユーゴスラビアを構成した共和国と知る人も少ない。恥ずかしながら、筆者も詳しくなかった。百聞は一見に如かず、今回は南欧情勢について書こう。

## ◆「先の大戦」とは

京都で「先の大戦」といえば応仁の乱だが、コソボで「前の戦争」は1998年のコソボ紛争だ。バルカン半島中部のコソボ共和国は人口約180万人、面積約1万1千平方キロで、ほぼ岐阜県と同じサイズ。独立を宣言したコソボを、隣の地域大国セルビアは今も自国の自治州だと主張し、国家承認していない。

その南方にあるのが北マケドニア。91年の独立当初はマケドニアと称していたが、ギリシャがこれに強く反対してきた。「マケドニア」はアレクサンドロス大王の出身地、現在その半分がギリシャ領だから自国の文化遺産を国名にすることは許し難いのだ。日本から見ればどちらでも良いのだが、当事国にとっては死活的重要事項である。

## ◆「ゼロサム」ゲーム

この種の争いは枚挙にいとまがない。陸続きで接する国の多いバルカン半島は、古代ローマ時代からオスマン帝国支配を経て現代に至るまで、争いは常に誰かが「パイ」を引くことで収束してきた。こうした「ゼロサム」ゲームしか成立しない地域では、数百年前の歴史的事件ですら現代の紛争の種になり得る。約500年間オスマン帝国の支配下にあった複雑なバルカン半島の民族問題、宗教問題、歴史問題のややこしさに比べれば、東アジアの歴史問題などかわいいものだ。

## ◆新「グレートゲーム」

現地に来て痛感したのは、今もこうした「ゼロサム」

ゲームが形を変えて戦われていることだ。例えば、米国。コソボの米大使館は南欧最大の巨大な要塞。北マケドニアの米大使館も大きな建物だった。両国の首都では多くの経済協力専門家や情報筋としか思えない米国人を多数目にした。この地での米国のプレゼンスは半端ではない。

一方、ロシアも負けてはいない。1990年代のEU(欧州連合)・NATO(北大西洋条約機構)の急速な拡大に対抗すべく、ロシアはセルビアなどを支援し、米国の影響力拡大を牽制(けんせい)している。さらに、最近ではこれに中国も参戦した。東南欧17カ国と首脳会議を毎年開催し、地域での影響力の拡大を図っている。最後に忘れてはならないのがトルコの存在だ。オスマン時代約500年間の帝国支配の偉大さは、今もコソボやアルバニアでトルコ語を話す人々がいることから明らかだろう。

## ◆欧州の「草刈り場」

振り返ってみれば、南欧バルカン地域には近代以降だけでも3度の歴史の実験があった。第1は20世紀前半のユーゴスラビア王国、第2が20世紀後半のユーゴスラビア連邦、そして最後がコソボ紛争後の21世紀の複数民族国家並立の試みだ。

前2回は失敗したが、今回こそは「3度目の正直」とする必要がある。歴史的に見れば、バルカン地域が不安定化すれば、欧州全体が不安定化し、世界全体にも悪影響が波及しかねないからだ。

正直なところ、筆者がバルカン諸国に出張しても、日本では誰も質問してくれない。だが、中国や朝鮮半島ばかりが国際情勢ではない。世界の全ての動きは密接に相互関連し、影響を及ぼし合っているからだ。■

(キャンニンググローバル戦略研究所 研究主幹 宮家 邦彦)

●宮家 邦彦 紹介ページ

[http://release.canon-igs.jp/fellows/kunihiko\\_miyake.html](http://release.canon-igs.jp/fellows/kunihiko_miyake.html)



# 日本の情報収集に限界 安全保障へ関係回復を

電気新聞「グローバルアイ」2019年12月17日掲載 ● 栗原 潤

日韓関係で悩ましい日が続いている。秘密軍事情報保護協定（GSOMIA）に関し、筆者は安全保障分野の専門家からの話を努めて冷静に聞こうとしているが、いら立たしいのは両国間のコミュニケーションの難しさである。



北朝鮮の脅威に対する監視活動に関し日米韓の協力が重要である事は明白だ。諜報活動のうちシグナルズ・インテリジェンス（略してシギント）は通信や電磁波等を傍受し相手の動きを監視する活動で、これに関しては日米の技術が優れているから問題はない。

しかし他の諜報活動、例えば官報やマスメディアなど合法的に入手した情報を丹念に調べるオープン・ソース・インテリジェンス（オシント）には、朝鮮語を中心とする語学力と極東問題を巡る知識、それも政治経済に加えて文化や歴史などの幅広い知識が必要だ。

また「人間同士」の接触による諜報活動、すなわちヒューマン・インテリジェンス（ヒューミント）も不可欠だ。これにはオシント以上の語学力や資金力、更には信頼を築くための長い期間の交友関係を要する。

残念な事だが日米ともに朝鮮語および極東に関する知識と教養を持つ人材に関して制約があり、韓国の協力がどうしても必要なのだ。こうした状況下で韓国との信頼関係を完全に失えば、我々が朝鮮語を理解できない事を見越して北朝鮮は跳梁跋扈し、韓国は自国「のみ」に都合の良い形で誇張・歪曲した情報を拡散する危険性が発生する。

国家レベルだけでなく、個人レベルでもこの種の危険は昔から知られ、マキャベリは「亡命者の言葉を信じる事は危険」と警告した。イラク戦争時、大量破壊兵器（WMD）の存在に関し、イラク人が亡命先のドイツ連邦情報局（BND）に伝えた虚偽情報に基づき

開戦の決定が下されたことは衆人の知るところだ。諜報活動は情報を多角的かつ慎重に分析して判断すべきで、限られた情報源に頼りそれを鵜呑みにする事は危険極まりないのだ。

歴史を顧みると島国日本は外国語を長年必要としなかったため、海外情報の判断には特に注意が必要だ。



日本国内の評判ではドイツ語会話が上手という大島浩・帝国陸軍中將は1935年から45年まで、途中で中断があったが駐独武官および駐独大使としてヒトラー総統やリッベントロップ外相と親しいように振る舞っていた。だが、相手に利用されただけで、事前に何の連絡もなく39年の独ソ不可侵条約が締結された。41年6月のソ連侵攻も4月下旬まで正式に伝えられることはなく、直前の41年春、松岡洋右外相の訪独時、陸軍の欧州駐在武官の中で独ソ戦を警戒していたのはスウェーデン駐在武官の小野寺信大佐ただ一人だった。

興味深い史実として独ソ戦の計画を最初に察知したのは主要国のベルリン駐在武官ではなく、41年1月、言葉が堪能で多くのナチス高官を友人に持つ駐独米国商務官サム・ウッズだった。このように海外に駐在しても現地人との間に信頼関係がなければヒューミントは不可能なのだ。

上記の理由で、好き嫌いは別として我が国の安全保障の観点から、隣国である韓国との信頼関係の回復を図るべきと考えている。 ■

（キャノングローバル戦略研究所 研究主幹 栗原 潤）

● 栗原 潤 紹介ページ

[https://www.canon-igs.org/fellows/jun\\_kurihara.html](https://www.canon-igs.org/fellows/jun_kurihara.html)



# 続・あなたの知らない農村～酪農は過重労働？

酪農は保護者が必要なよちよち歩きの乳児ではない。

政府が補助すべき分野はほかにある

論座 (2020年1月6日付) 掲載 ● 山下一仁

日米貿易協定が1月1日に発効した。すでに、TPP11と日EU自由貿易協定は実施されている。これで、牛肉については、アメリカ、オーストラリア、豚肉については、アメリカ、カナダ、デンマーク、スペインという主要な輸出国に対して関税が削減されることになる。

これに対して、地方紙では農家への影響を懸念する記事が掲載されている。また、政府は毎年行ってきた3000億円の対策を上乗せし、2019年度補正予算に3250億円の対策を計上している。

## 民間平均年収を上回る畜産の所得

前回記事『あなたの知らない農村～養豚農家は所得2千万円！』では、これによる影響は大きなものではなく、高い所得水準にある農家に対して対策も必要ではないと論じた。

その中で、養豚農家の所得が2000万円だと述べたことが、少なからず読者を驚かせたようだ。同時に昔の農業を知る人からの反発もあるようだ。

しかし、これは農林水産省の公式統計に基づくデータである。昨年末に2018年の数値(第一報)が公表されたので、これを元に、少し観点を変えながら、さらに分析を加えたい。

今回も、自由化対策の対象となった畜産を中心に、その振興の歴史や現在の特徴も踏まえながら、説明する。なお、統計の出典は、農林水産省の農業経営統計調査(このうち営農類型別統計、農産物・畜産物生産費統計)である。農林水産省のホームページから簡単にアクセスできる。

畜産の場合には、農家の個別経営に加え、農家が法人なりしたような経営(組織法人)も多いため、これをトータルした全農業経営体で、その平均農業

所得(年金や農外所得を含まない)を見よう。

酪農で全平均1463万円(1698万円)、100頭以上層で4138万円(4792万円)、繁殖牛(子牛を生産する比較的規模の小さい農家)で376万円(530万円)、肥育牛(子牛を購入して成牛まで肥育する農家)で801万円(967万円)。

養豚で全平均1876万円(3148万円)、2000頭以上層で4472万円(7843万円)となっている。いずれもカッコ内は前年2017年の数値である。

繁殖牛の農業所得については、2018年度は減少しているが、その個別経営について農業所得に農外所得や年金収入を加えた農家所得は637万円となっている。これを考慮すると、いずれの畜種でも2019年の民間平均年収の441万円を大きく上回る。

また、2017年と2018年で酪農家の所得が安定しているのに対し、養豚農家の所得が大きく変動しているのがわかる。酪農の場合、乳価は毎年の変動は少ない。安定した価格で販売できる。これに対して、豚肉価格の変動は大きい。

さらに、今の畜産はアメリカ等から輸入される穀物の加工品といってもよいが、特に養豚はその性質が強い。費用(物財費)に占める購入飼料の割合は、草地も活用する酪農の場合44%であるのに対し、養豚の場合には72%にも上り(2018年)、変動が激しい国際穀物価格や為替レートによって、養豚農家のコストは大きく影響を受ける。

所得は、価格に販売量を乗じた売上高からコストを引いたものだが、養豚は価格もコストも変動するため、所得もこれに左右されやすい。豚肉価格が上昇し、穀物価格が低下すれば、所得は大きく増加する。その逆の場合には、所得は大きく減少する。

稲作の場合には、ほとんど週末しか農業を行わない兼業農家が多いので、農家規模は小さく、平均農業所得は72万円に過ぎない。しかし、主業農家で構成される20ヘクタール以上層では、農業所得は1720万円（2017年は2247万円）となっている。

数年前に人口減少でほとんどの自治体が消滅するというショッキングなレポートが出された。なかでも、秋田県は1つの自治体を除いて秋田市も含めすべてが消滅されるとされた。残るとされた自治体は、全戸が農家である大潟村である。

一農家の規模が19ヘクタールで稲作所得が1700万円程度もあるため、子供は東京の大学に行っても、大企業には目もくれず、村に帰る。すべての農家に後継者がいるので、村は消滅などしないのだ。

### 労働時間当たりでも高い農業所得

畜産のように規模が大きい農家が多数を占める場合では、農家経営や農作業は複数の従事者で行われることが多く、またそれぞれの農業従事者が均等に作業を行っているわけではない。したがって、他産業の勤労者所得と農家所得を単純に比較することは適当ではないかもしれない（ただし、酪農（100頭以上）や養豚（2000頭以上）の大規模農家は家族3人が働いている（生産費調査）ので、4200万の農業所得の場合一人あたりは1400万円となる。一家のうち3人もこのような所得を挙げている家計は、東京でも極めて少ないだろう）。

このため、個別経営（法人経営を除く）の家族労働一時間当たり農業所得を他産業の単位時間当たりの給与（時給）と比較してみよう。

酪農では、全国平均2509円（3007円）、北海道では平均3050円（3778円）、100頭以上層4647円（5256円）、都府県では平均2069円（2488円）、100頭以上層5763円（7540円）である。

肉牛では、繁殖牛1457円（1982円）、肥育牛2517円（2628円）、養豚では、平均2554円（4326

円）、2000頭以上層5531円（1万2804円）となっている。いずれもカッコ内は前年2017年の数値である。

養豚農家の2017年の数値は異常に高い。これは上述のとおり、豚肉や飼料の価格変動に影響を受けやすいことを示している。また、稲作では、20～30ヘクタール層では3194円、30ヘクタール以上層では4330円となっている。

他産業はどうだろうか？

農業県の最低賃金（時給）は、北海道が861円と比較的高いものの、東北（宮城、福島を除く）、九州（福岡を除く）は790円である。派遣社員の平均時給は1500円とされる。また、2019年の民間平均年収を平均勤務時間2000時間で除すると、時間あたり2205円である。

畜産農家の時給は、繁殖牛を除いて、民間平均と同程度か、それを上回っている。大規模の酪農や養豚では、民間平均の倍以上だ。最低賃金を下回るというのであれば、何らかの農家救済対策が必要だろうが、繁殖牛ですらこれを大きく上回っている。

つまり、所得の観点からは、農家保護政策は必要ないのだ。

### 飛躍的な規模拡大

古い農業しか知らない人は、間違いではないかと思われるかもしれない。

しかし、畜産は農業の中では、最も工業に近い分野である。工業と同様、技術進化や投資によって、畜産は過去半世紀ほどの間に目覚ましい変貌を遂げている。10年前の知識でさえ、今では時代遅れになっているのだ。

畜産については、規模拡大が順調に進展した。1965年養豚農家戸数は70万戸、飼養頭数398万頭、一戸当たり平均飼養頭数は5.7頭に過ぎなかった。

今では全国にわずか 4000 戸しかいない養豚農家が 900 万頭の豚を肥育している。160 万戸程度いると思われる稲作農家に比べると、きわめて少数の農家である。

しかも、この 4000 戸が 183 万トンの豚肉消費量のうち 90 万トンを生産している。自給率は 49.2% である。一戸当たりの平均飼養頭数は、1965 年の 372 倍、2119 頭にも達する（いずれも 2019 年 2 月現在）。一農家が 2000 頭以上の豚を肥育している姿は、容易には想像できないだろう。

酪農でも、わずか 1 万 5000 戸の農家が 133 万頭を飼養し 700 万トンを超える生乳を生産している。一戸当たり平均飼養頭数は 1965 年 3.4 頭から 2019 年 88.8 頭へ拡大した。この 50 年ほどで酪農家戸数は 25 分の 1 に減少し、生乳生産は 4 倍ほど増加した。

## 農業基本法の選択的拡大

この半世紀ほどの間に、なにが起こったのか、特に変化が激しい酪農を中心に説明しよう。

1950 年代までの畜産は有畜複合経営と言って、農家が稲作の傍ら乳を搾ったりするものが多かった。私が子供のころ親戚の農家に行くとヤギの乳を飲ませてくれた。普段飲んでいる牛乳よりずいぶん甘かった。

大々的に畜産を振興しようというエポックメイキングな動きは、1961 年の農業基本法である。

農業基本法の最大のテーマは農工間の所得格差是正だった。米の凶作により食糧難となった終戦直後は、農産物価格の高騰により、農家経済は大いに潤った。このとき農家は豊かだった。逆に、非農家は、食料と交換するために、タンスの着物がひとつづつなくなる "タケノコ生活" を強いられた。しかし、工業を中心に経済が復興するにつれ、農家所得は勤労世帯の所得を下回るようになった。

農村から選出された国会議員は、戦後しばらくの

間食料増産を旗印に財政当局から予算を獲得し、地元はその業績を喧伝することができた。しかし、もはや戦後ではないと言われ、食料生産が拡大していくにつれ、農業予算を獲得することが難しくなった。

そこで彼らは、農家所得を工場の勤労者並みに引き上げることを名目に、予算を引き出そうとした。当時ドイツで農業基本法が制定され、農業予算が増加したことに注目した彼らは、農林省に農業基本法を作ることを要請した。

動機はよこしまだったが、農林省では著名な経済学者シュンペーターの高弟の東畑精一東大教授と後に 16 年もの間政府税調会長を務めることになる小倉武一を中心に真剣な議論が交わされることになった。

当時ほとんどの農家は稲作で生計を立てていた。農家所得向上の一つとして考えられるのは、稲作の規模を拡大してコストを低下させることである。

しかし、一戸あたりの規模拡大のためには、稲作農家の退出による農家戸数の減少がなければならない。

その稲作から退出する農家の転業先として考えられたのが、国民所得の向上に伴い需要が増加すると考えられた果樹や畜産だった。これは当時 "選択的拡大" と呼ばれた。

ここから農林省は本腰を入れて畜産振興に乗り出す。

ただし、畜産の飼料となるトウモロコシについて、この時輸入関税をゼロにした。この結果、畜産は、国内の穀物生産によらず、輸入穀物に依存する加工畜産として発展することになってしまった。

デンマークは豚肉の輸出国であるが、その養豚農家は豚舍周辺の広大な農地で穀物生産を行い、飼料として活用している。日本のデンマークと呼ばれた愛知県安城市の農業のように、デンマークは選択的拡大の手本ともいえる国だったが、畜産の場合、重要なところは参考にしなかった。

## 1965年の"不足払い法"

大きく酪農を振興させたのは、1965年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法（いわゆる"不足払い法"）だった。

法案の立役者は、のちに参議院議員となって中曽根派の重鎮となる桧垣徳太郎農林省畜産局長だった。それを酪農界で支えたのが、これも畜産局長経験者で全国酪農業協同組合連合会会長だった大坪藤市だった。

酒豪だった大坪には、面白い話がある。彼が現役時代、農林大臣は河野一郎だった。下戸だった河野は大坪の酒の匂いが我慢ならなかった。国会に行く狭い車中で大坪と乗り合わせた河野は怒りを爆発させた。「大坪君、また昨晚飲んだだろう。酒はいい加減にしろ」。大坪は平然として答えた。「いや、大臣。これは朝の分です」。国会で答弁する当日の朝から酒を飲んでいたので。平和な時代だった。

その大坪は"不足払い法"の成立のため、大蔵大臣だった田中角栄のところへ陳情した。父親が博労だった角栄は、酪農家戸数を聞いた。大坪は「申し訳ありません、どんどん減って今は36万戸しかいません」と言った。角栄は「すごいじゃないか。かける25で900万票だ。ヨッシャ。わかった。認めてやる」と言ったという。私が大坪から直接聞いた話である。

酪農家は朝と夕方は搾乳で忙しいが、昼間は暇にしている。だから消防などの地元の役職に就いている農家が多い。地方の名士だ。つまり酪農家1戸が選挙の時に周りに声をかけると25票を集められるということである。大坪は、角栄の慧眼に驚いた。

"不足払い法"はバター、脱脂粉乳などに向けられる生乳（加工原料乳という）について、農家の再生産が可能となる保証価格と乳業メーカーの支払い可能価格との差を国が補給金（不足払い）として支払う仕組みだった。加工原料乳地域とは消費地から離れた北海道である。

"不足払い法"以前は、低コストで作られる北海道の生乳が都府県に輸送され、都府県の乳価を低下させる恐れがあった。ところが、北海道の乳価が保証されれば、飲用牛乳に仕向けられる都府県の乳価は、北海道の乳価に北海道から都府県への輸送費を加えた額以下には下がらない。加工原料乳の乳価を保証することで、都府県の飲用牛乳向けの乳価を保証してしまうという絶妙の制度だった。

これ以降酪農家と乳業メーカーの激しい乳価争議は起こらなくなり、酪農は安定的に発展した。

## グローバル化に対応した革新的な技術

酪農界を襲ったのはグローバル化だった。

1987年、アメリカの提訴を受けて、ガットのパネルは、脱脂粉乳など一部乳製品、でん粉等の日本の輸入数量制限を、ガット違反であると裁定した。日本はアメリカと協議し、1988年、プロセスチーズ、アイスクリーム、フローズンヨーグルト等について輸入数量制限の撤廃で合意した。脱脂粉乳にはアメリカは競争力がなかったため、見逃してくれた。

しかし、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉では、輸入数量制限などをすべて関税に置き換えるという関税化が要求され、我が国は米を除いてバター、脱脂粉乳などの輸入数量制限を関税に置き換えた。この際内外価格差を関税に置き換えればよいとされたので、バター、脱脂粉乳などは従価税換算で200%を超える高関税を設定することができた。

しかし、グローバル化の波に対抗していくためには、一層のコストダウンが必要と考えられた。それに大きく貢献したのが、多頭飼育を可能にするフリーストール、ミルク・パーラー方式への移行による飼育方法の革新である。

それまでの飼育方法は、スタンションという装置で牛の首の部分に固定し、牛を1頭ずつ順序良く並べるといったものである。牛が移動しないので、搾乳もエサやりも人が動いて世話をしなければならないため、50頭程度が限度である。牛の上に設置さ

れているパイプラインにつながっているミルクカーという器具を、一頭ずつ牛の乳頭に取り付けることで搾乳する。しゃがんで搾乳するので、労働への負担が高い。

フリーストール、ミルクキング・パーラー方式では、牛は放牧され、また畜舎もフリーストールという牛舎で、広いスペースに放し飼いにされる。牛は自分で動いてエサを食べるため、エサやりにも多くの労力はいらぬ。乳を搾ってもらいたくなると、ミルクキング・パーラーという搾乳場所に入って行くようにしつけられる。そこでは、多数の牛が同時に搾乳され、終わると牛はミルクキング・パーラーから出ていき、次の牛の集団と入れ替わる。牛が動いてくれるので、少ない人数で多くの牛を搾乳できる。

最近では、牛が仕切り枠に入ると、ロボットが乳頭をセンサーで探り当て、乳頭にミルクカーを取り付けて搾乳し、終わると自動的にミルクカーが取り外され、牛が出ていくという、搾乳ロボットも普及し始めている。

これらの施設の導入には、国等による高率の補助事業が活用された。2000万円の施設でも半分の1000万円について補助が行われ、残る残分については日本政策金融公庫による長期低利の融資が行われる。農家の負担は大幅に軽減されたものとなる。牛肉の自由化以降、その関税収入を活用して、3兆円近い畜産対策が講じられてきた。

## 受精卵移植の活用

次の技術革新は、受精卵移植によるホルスタインからの和牛生産である。

牛も動物なので、妊娠して出産しないと乳は出ない。乳を出すメス牛に乳牛の精液を人工授精すると、生まれてくる子牛は、オス、メス、半々である。このうち、メスの子牛は、後に乳を搾るために、酪農家が育成する。オス子牛は、酪農経営にとっては意味のないものなので、肉用牛として肥育する農家に売り払う。

1991年に牛肉の輸入数量制限を廃止して、関税だけの輸入制度に移行した。この牛肉の自由化に対して、酪農・牛肉業界は一計を案じた。乳牛のメス牛に乳牛の精液を人工授精するのではなく、一部のメス牛に和牛の精液を人工授精することにしたのである。生まれてくる子牛は、乳牛と和牛の中間の肉質を持った牛となる。これは交雑種(F1)と呼ばれ、高く売れる。

それだけではない。近年では、和牛の卵と和牛の精液から作った受精卵を、乳牛であるホルスタインのメス牛の子宮の中に入れ、乳牛から和牛の子牛を生産している。これを"受精卵移植"という。

これだと和牛そのものである上、和牛はホルスタインよりも小さいので、安産となり母体牛への出産の負担も少なくなる。もちろん、子牛は高く売れる。酪農家の中には、和牛の子牛を売らないで肥育して販売する"乳肉複合経営"に取り組むものもある。

ただし、酪農経営を継続していくためには、乳牛の精液を人工授精して、後継牛となるメス子牛も生産しておかなければならない。しかし、交雑種や和牛の子牛生産が増えると、乳牛の精液を人工授精する機会が減り、後継牛が確保できなくなる。このため、乳牛の精液について、オスを生むものなのか、メスを生むものなのかについて、判定し、メスを生む乳牛の精液だけを人工授精する技術も開発されている。これで雌雄産み分けが可能となり、後継牛を確保したうえで和牛の子牛生産ができるようになっていく。

所得は、価格に販売量を乗じた売上高からコストを引いたものである。フリーストール、ミルクキング・パーラー方式による多頭肥育は、販売量の増加と生乳コスト削減に寄与し、受精卵移植と雌雄産み分けは、副産物である子牛の価格の上昇に寄与した。こうして酪農家の所得は増加した。

## 酪農家の過重な労働？

政府からの補助を引き出したいためだろうか、酪

農家は、搾乳作業のため休日もないし、糞尿処理など労働は厳しいと主張する。

しかし、農林水産省の支援によって、酪農ヘルパー制度が30年前ほどから導入・活用されている。また飼養するすべての牛を決まった時期に分娩させること（「季節分娩」という）によって、搾乳牛への負担軽減のために設定される乾乳期（搾乳しない時期）をそろえることで、ニュージーランドの酪農家はまとまった休みを取っている。できないことはないと思うのだが、日本の酪農家で真剣にこれに取り組む人は少ない。

角栄のエピソードにあるように、酪農家は一日のうち搾乳の時間以外はそれほど忙しくない。病院勤務の医師や看護師の方が、はるかに厳しい条件でかつ低い賃金で働いているように思われる。他の人のことは目に入らないのだろうか？私は、どうして酪農家が不満を持つのか不思議でならない。

ところが、農林水産省のホームページで「楽酪事業」という補助事業があるのを知って唖然とした。酪農家の年間労働時間は製造業平均の2050時間を上回る2200時間で、周年拘束性が強いので、これを減少・克服するために施設を導入したら、補助率2分の1、一戸当たり3000万円まで補助金を受けられるというのだ。

周年拘束性が強いなら、酪農ヘルパー制度や季節分娩を活用すればよい。製造業より150時間だけ多く働くことがどれほどの過重労働なのか？一日当たり40分ほど多く働いているだけではないのか。しかも、その代わりに高額の時間当たり報酬を得ている。

私が30年前に農林水産省で彼らのために酪農対策を担当していた時、サービス残業込みで年間3000時間以上働いていたはずである。今でも、この「楽酪事業」の農林水産省担当者の労働時間のほうが酪農家より多いのではないだろうか？

酪農家に3000万円支払う前に、前述の病院勤務の医師や看護師など給与・待遇改善が必要な職種は

たくさんあるように思われる。

その当時、酪農家の代表者が、「酪農は、きつい、きたない、辛い仕事だ、もうからないし、後継者もない」と否定的なことばかり主張するので、「そのようなことばかり言っているから、息子さんも跡をつぎたくなくなるのではないですか。あなたが職業として選択した酪農に魅力はないのですか？」と言ったことがある。

サラリーマンと異なり、酪農家にはパワハラをする上司もいない。ひたすら客が来るのを待つしかない店主と異なり、安定した価格で作れば作っただけ生乳を販売できる。なにより酪農という職業を選択したのは、酪農家自身であり、政府が強制したわけではない。

もう酪農は、保護者が必要なよちよち歩きの乳児ではない。しかし、どれだけの酪農家が、このことを認識しているのだろうか？ ■



(キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 山下一仁)

● 山下一仁 紹介ページ

[https://www.canon-igs.org/fellows/kazuhito\\_yamashita.html](https://www.canon-igs.org/fellows/kazuhito_yamashita.html)



# 財政健全化へ、待ったなし

週刊 金融財政事情 2019 年 12 月 16 日号 (3336 号) 掲載 ● 須田 美矢子

安倍政権は、経済再生と財政健全化の両立を目指し、2025 年度に基礎的財政収支の黒字化を約束している。しかし、内閣府試算によると黒字化時期は後ずれしており、その実現は容易ではない。

悩ましいのは今日、金融政策の効果は限定的で副作用が大きいとの見方が増え、財政政策への期待が高まっていることだ。金融緩和を強調していた論者も財政政策重視に変わり、欧州中央銀行やイングランド銀行の総裁も財政政策の重要性に言及している。そうしたなか、日本の基礎的財政収支の赤字継続は問題ないとの指摘が現代金融理論 (MMT) 提唱者や元 IMF チーフエコノミストらからなされ、財政健全化への努力に水を差している。

実際、財政規律が緩んでいることは確かだ。その背景には、基礎的財政収支が赤字でも政府債務残高の対 GDP 比が低下しうる条件 (経済成長率 > 国債金利) が最近成立していることがある。「赤字国債」発行額が減少傾向にあることや、消費増税や基礎的財政収支の黒字化時期を延期しても市場の警戒シグナルが鳴らなくなったこともある。

「財政問題の解決に近道があるのではないか」「財政状況が深刻という説明自体に過剰な点や隠されている点があるのではないか」。平成の財政と今後について意見を募集したところ、このような趣旨の意見や批判が財務省財政制度等審議会に寄せられた。消費増税や社会保障の負担増など、各論を巡って賛否が分かれ、財政赤字容認論も台頭しているなか、財政健全化の必要性について国民の賛成が得られにくくなっている。それでは思うように各種の改革も進まず、財政健全化が遅れることになりかねない。

財政再建を国民の納得のうえで進めるには、意見の違いよりも合意点に焦点をあてることが肝要だ。国民が共有できる約束があってこそ本気で財政再建にくみすることができる。

これまで重視してきた基礎的財政収支の黒字化

の約束については、国債金利が成長率よりも低い状況が今後も続くとして、その必要性はないとの議論が続く可能性がある。財政拡張論者の勢いが増し、結果として約束不履行が続くと、財政健全化への政府の本気度が疑われかねない。現時点ではハードルがより低いもう一つのストック面での約束、つまり、「債務残高の対 GDP 比を安定的に引き下げていくこと」にもっと焦点をあてるほうがよいのではないか。

日本は、政府債務の対 GDP 比率が世界最大であり、中央・地方政府の債務残高は、GDP の 2 倍程度に膨らみ、しかもさらなる累増が見込まれている。だれの目にも大きすぎることは明らかだ。政府残高が大きいとさまざまなショックに対して脆弱となり、インフレなど調整コストが大きくなる。経済成長にも悪影響が及ぶ。国民経済の健全な発展のために政府債務残高を減らす必要があることは合意を得やすい。ただ、それだけでは不十分で、財政健全化を着実に進めていくためには、中央・地方政府債務の対 GDP 比率についての約束を、現在の中間指標 (2021 年度に 180% 台前半) のように具体的に明記し、これに本気で取り組むことが必要だ。 ■



(キャンングローバル戦略研究所 特別顧問 須田 美矢子)

● 須田 美矢子 紹介ページ (役員室から)  
<https://www.canon-igs.org/management/>



【数字は語る】

## なぜ公立病院の再編統合が必要なのか

週刊ダイヤモンド第 107 巻 49 号 (2019 年 12 月 21 日発行) 掲載 ● 小黒 一正

# 16.61 兆円

 2017 年度の社会保障財源のうち地方負担分 / (2019 年 7 月版)

出所: 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計 (平成 29 年度)」

国の財政と比較し、マクロ的に見る限り地方財政に余裕があるのは確かだが、厳しい財政状況に直面する自治体も増えてきている。この一つの象徴が、2019 年 4 月に財政危機の宣言を行った新潟県だろう。

新潟県は、県の貯金に当たる「財源対策的基金」が 21 年度末にも枯渇する可能性を明らかにし、財政再建に取り組み始めている。新潟県の財政が危機的な状況に陥った主な原因は、借金返済である公債費の実負担増と、今後も増加が見込まれる社会保障関係経費や県立病院への繰出金の負担である。

地方の負担分である社会保障関係経費の推移をマクロ的に確認してみると、国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障費用統計 (平成 29 年度)」によれば、1970 年度から 17 年度の社会保障給付費は直線的に増加し続けており、90 年度に 2.69 兆円であった地方負担分は 17 年度に 16.61 兆円に膨張している。

年金・医療・介護などの社会保障給付費のうち、地方財政を最も圧迫するのは医療関係の負担分。特に深刻なのが公立病院の赤字拡大で、その裏側で進行する自治体の補填である。総務省「地方公営企業決算状況調査」によると、13 年から 17 年において、公立病院の繰入金は年間 8000 億円程度だ。

このような状況の中、改革に向けた検討の参考情報として、厚生労働省が 19 年 9 月の「地域医療構想に関するワーキンググループ」で公表したのが「公立・公的医療機関等の診療実績データの分析結果」だ。この分析結果によると、公立病院・公的病院の 25% 超に相当する全国 424 の病院が、診療実

績が少なく、非効率な状況であり、再編統合の検討が必要であることを示唆している。

この 424 再編リストは、厚生労働省が強引な形で再編統合を促すものではない。重要なことは、地方財政にも限界がある中、必要な医療システムを堅持するため、この分析結果を参考に、政治や我々がどのような具体的対応を行うか冷静に検討することだ。この資料も利用しながら、医療施設の最適配置の実現と連携などについての議論を深めることが望まれる。



(キャンニングローバル戦略研究所 主任研究員 小黒一正)

● 小黒一正 紹介ページ

[https://www.canon-igs.org/fellows/kazumasa\\_oguro.html](https://www.canon-igs.org/fellows/kazumasa_oguro.html)



# 外国人住民増加による個人住民税の課題

月刊『税』（株式会社ぎょうせい）2019年12月号掲載 ● 柏木 恵

## はじめに

本稿は、外国人住民増加による個人住民税（以下、住民税と略す）の課題について検討する。

日本は長年の低い出生率が影響し人口が減少している。特に勤労世代が減少し、高齢化が進んでいる。現在の状況で、急に出生率が増加し人口が増加するとは考えにくい。今後の労働力が課題である中、外国人の増加は労働力の増加や人口減少への貢献が期待される。

2019年1月1日現在の住民基本台帳人口（住民票に記載されている者の数）の外国人住民は、266万7199人である（外国人住民の割合は全体の2.09%）。前年より16万9543人増加した（6.79%増）。2018年12月8日に、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」が成立し、12月14日に公布された。新たな在留資格である「特定技能」が創設され、今後さらに在留外国人が増加することが予想される。

外国人住民が増加したことにより、これまではなかった地方税の課題が出てきている。住民税は、ワーキングホリデーやアルバイトなどの外国人の短期労働者が増加する中、納税通知書の発送時には、すでに国内で転居していたり、国外に転出していたりする場合も多く徴収できないことが増えている。こうしたことが起こる背景には、まずは、住民税が翌年度課税であるので、そもそも所得の発生と納税に時差が起きることが挙げられる。そして、外国人の住民税が特別徴収されずに普通徴収になっていることがある。これは日本の事業者と外国人双方の地方税に対する理解不足が理由である。さらに、出国の際に転出手続が必要であるが、罰則規定がないことなどから、元居住自治体が、当該外国人の帰国後の住所や電話番号などの連絡先を得られずに、出国後に徴収不可能になってしまうことが挙げられる。それから、租税条約に住民税が盛り込まれていない

国が多いため、また盛り込まれていないとしても、執行共助までに至っていないことが挙げられる。こうした住民税の課題を検討する必要がある。

また、住民税は1月1日に住所を有する住民に課税されるので、たとえば同じ半年間の滞在でも、1月1日に居住しているか否かで、課税対象か非課税対象になるので、外国人の間で不公平感が生じている。こうした不公平感は、感情からくるので甘くみていると口コミで広がっていく可能性がある。そういった点からも、外国人にかかわる住民税の課題は検討する必要がある。

住民税を検討する必要を説く理由には、自治体税務職員数の減少も挙げられる。1994年には85,000人程度いた税務職員が2016年には70,000人程度にまで減少した。1994年には6.8人の税務職員で住民10,000人に対応していたのが、2016年には5.5人で対応していることになる。今後も地方公務員は減少していくので、業務の効率化は必須である。特に、住民税は自治体の基幹税であり、毎年1月末から5月末の当初課税や定期課税と呼ばれる時期は業務量も多く、長年問題視されてきた。外国人住民の増加による住民税の滞納の増加は単に対応時間が長くなるだけでなく、言語や文化、ルール、距離の違いによるコミュニケーションの難しさも業務を煩雑化させる。こうした課題が顕在化し始めた今のうちに、自治体職員が疲弊してしまう前に、しっかりと検討する必要がある。

外国人に関する課題については、日本政府も以前から把握している。観光立国を掲げている日本としては、訪日外国人旅行者数の増加は望むところである。また、筆者が冒頭述べたように、人口減少・労働力不足を補うためにも、外国人住民や就労外国人の増加は歓迎すべき状況である。しかし、本稿で検討する住民税の滞納をはじめ、日本人と外国人が安心安全に共存するには課題がある。日本政府は2018年12月25日に「外国人材の受け入れ・共

生のための総合的対応策」を公表した。その中に「納税義務の確実な履行の支援等の納税環境の整備」が述べられている。今後の進捗に期待したい。

第1章では、外国人住民の動向について概観する。第2章では、外国人住民の増加による住民税の課題を把握する。第3章では、外国人に対する政府の対策について概観する。第4章で今後の解決策について検討する。・・・



(キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 柏木 恵)

● 全文は以下の URL もしくは右記①の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/research\\_papers/macroeconomics/20200120\\_6160.html](https://www.canon-igs.org/research_papers/macroeconomics/20200120_6160.html)

● 柏木 恵紹介ページ：以下の URL もしくは右記②の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/fellows/megumi\\_kashiwagi.html](https://www.canon-igs.org/fellows/megumi_kashiwagi.html)



①



②

## WORKING PAPER

(ワーキング・ペーパー (19-007E))

### “Compatible Mergers: Assets, Service Areas, and Market Power”

2019年12月17日 CIGS ホームページ 掲載 ● 岡崎 哲二 / 大西 健 / 若森 直樹

本論文では、第二次世界大戦前の日本の電力業を対象に、詳細な設備別、プラント別、企業別データを用いて、合併に関する企業の私的インセンティブと合併の社会的な価値の間の乖離を実証的に検討した。この研究において重要な点は、当時の日本に合併規制がなく、企業の自由な選択の結果を観察できることである。本論文の主要な論点の一つは、物的資産の構成や顧客基盤が合併企業間で相違する程度が大きいくほど、設備稼働率の上昇やアウトプットの増加を通じて、大きなコスト・シナジーが生じたことである。しかし、こうしたシナジーは企業による合併の意思決定には影響を与えず、企業は近接する企業を合併相手として選択する傾向があった。これらの結果は、企業の合併に関するインセンティブが社会的厚生と乖離する可能性があることを意味している。

(研究主幹 岡崎 哲二 / Board of Governors of Federal Reserve System 大西 健 / 東京大学講師 若森 直樹)

● 全文は以下の URL もしくは右記①の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/workingpapers/WorkingPaper\\_Okazaki.pdf](https://www.canon-igs.org/workingpapers/WorkingPaper_Okazaki.pdf)

● 岡崎 哲二 紹介ページ：  
以下の URL もしくは右記②の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/fellows/tetsuji\\_okazaki.html](https://www.canon-igs.org/fellows/tetsuji_okazaki.html)



①



②

# 炭素税が機能せず「有害」な理由

## イノベーションを阻害し温暖化防止には逆効果

エネルギーフォーラム 12月号 掲載 ● 杉山 大志

イノベーションの担い手となる産業の多くは電力多消費であり、大型の炭素税を導入すると打撃を受ける。それらが海外に移転すると日本の市場はガラパゴス化が進み、一方、地球温暖化防止に欠かせない電化も進まない。

税込中立で、経済全体を対象とした大型の炭素税が理想型であるという論者がいる。しかしこれは機能しない。その理由を述べる。

まず、炭素税は現実には CO<sub>2</sub> 比例の税にはならない。炭素税を構想するといっても、政治的配慮の帰結として、エネルギー多消費産業の石炭・石油、中小企業・地方企業用石油、家庭用石油、農・漁業用石油など、多くの部門や燃料について減免されることになるだろう。政治的調整として減免は避けて通れないため、結果として炭素税は CO<sub>2</sub> 排出量に比例しなくなる。

その一方で、電気には高い炭素税が課されるとなれば、石油などの化石燃料の直接燃焼から電気へのシフトを阻むことになる。大規模な排出削減を目指すには、最終的には電気へのシフトが望ましいことに立場を超えて広く見解の一致がある。だが、これではまるで逆効果になる。

### 成長を担う電力多消費 産業イノベーションに悪影響

さらに国際競争上の懸念がある。日本でエネルギー多消費産業というと、製鉄、セメント、石油化学、製紙業などとなっていて、エレクトロニクス産業は入っていない。

だが例えば台湾では、TSMC などのエレクトロニクス産業はエネルギー多消費産業に分類されている。今後の経済成長の中核と目される ICT(情報通信技術) 関連産業でも、実は電力消費量は大きい。先進諸国での ICT 関連の電力消費は、全電力消費の約 1 割に達しているとみられている。

3D プリンタも原料製造・レーザー加工・空調など、

電力を多く消費する。大型計算機もデータセンターも電力多消費である。また、フィンテックなどに活用される重要技術であるブロックチェーンには、暗号情報処理を行うマイニングという工程がある。これは電力多消費で、日本では電力価格が高く採算が合わないという。

今、マイニングの大半は中国で実施され、これは電力価格が安いことが大きな理由という。このようにエネルギー多消費の業態や工程は時代によって変わるものであり、それがイノベーションの中核的な担い手になることも多い。

どのように注意深く減免税を調整したとしても、やはり多くのエネルギー多消費の業態や工程にとっては、炭素税が国際競争上の負担となり得る。このため、エネルギー多消費産業のみならず、広範な産業において、生産の海外移転、経済成長の阻害、イノベーションの停滞といった弊害が起きることが懸念される。



さらに「ガラパゴス化」の懸念もある。既に日本のエネルギー価格は国際的に見て高い水準にあるが、これに高い炭素税を課すると、世界、特に新興国との価格差はさらに開く。この結果、日本は海外と異なるエネルギー設備・機器を使うことになるだろう。先進的な省エネルギー機器が導入され、普及するといえば聞こえはよい。だが、日本の製造業が特殊な国内市場を対象にしてガラパゴス化し、世界市場を失う危険もある。

過去に、トップランナー制度やエコポイント制度のもので省エネにまい進した日本の家電メーカーであるが、世界市場では韓国・中国勢に負けてしまった。この轍を踏む危惧がある。

減免税を伴う形で税収中立の炭素税を導入することは、一定の省エネを促しうる。しかし、どのように注意深く実施しても、エネルギー多消費な業態・工程の海外への移転も促してしまう。これは地球規模では無意味であるのみならず、日本の製造業のエコシステムを弱体化させるものであり、国民経済にとっても、イノベーション(これには温暖化対策イノベーションも内包される)にとっても望ましくないであろう。

## 導入に必要な条件は？現在の日本では不適切

エネルギー価格が低すぎれば、省エネの動機は生まれにくい。もし価格が低くエネルギー効率も低い国であれば、炭素税、排出量取引制度などカーボンプライシングによって、全体のエネルギー価格水準を引き上げることは適切な政策となる。ただし、これは現在の日本には当てはまらない。

カーボンプライシングによって、経済とエネルギー安全保障に大きな悪影響を与えることなく排出削減が進むための条件は、①もともとのエネルギー価格水準が国際的に見て低いこと、加えて②低コストかつエネルギー安全保障を損なわない排出削減手段が存在すること、である。米国のSO<sub>x</sub>取引制度においては、低硫黄炭を鉄道輸送して高硫黄炭を代替することができ、この条件が満たされた。

カーボンプライシングを全否定するのは明らか間違いである。日本も将来においては、カーボンプライシングが機能する状況はあり得るかもしれない。例えば、現在よりも電力のCO<sub>2</sub>原単位が大幅に下がるとすれば、国民経済に大きな負担をかけないように注意しつつ、電気によって化石燃料の直接燃焼を代替していくために、炭素税が機能し得るかもしれない。

ただし、このためには、今後実施される電気の低炭素化が、電力価格の高騰を招かないよう、注意深く実施されていることが前提条件となる。例えば再生可能エネルギー推進が性急に過ぎた結果として電力価格が高騰してしまうと、電化を進めようとして炭素税を導入しても、効果は相殺(制度間の負の相互作用)されてしまい、電化は進まない。

国によっては、現在においてもカーボンプライシングの導入が適切な場合もある。また将来においては、日本においてもカーボンプライシング導入の条件が満たされる可能性はある。だが現在の日本においては、炭素税、排出量取引制度のいずれも、その導入は適切ではない。 ■

(キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 杉山 大志)

● 杉山 大志 紹介ページ  
[http://release.canon-igs.jp/fellows/taishi\\_sugiyama.html](http://release.canon-igs.jp/fellows/taishi_sugiyama.html)



# 厚生労働省新 HTA 制度 第 9 回 OECD 提言から見た制度化後の課題

『医薬品医療機器レギュラトリーサイエンス』Vol.50, No.12 (2019) 掲載 ● 鎌江 伊三夫

厚生労働省中央社会保険医療協議会（中医協）による費用対効果評価は、2016 年 4 月より試行的に開始された<sup>1)</sup>。財政的影響の大きい医薬品・医療機器を対象に、必要な費用と生み出される効果を検証する制度である。奇しくも令和元年が本格導入の元年となり、中医協は費用対効果に基づく薬価調整の方式を制度化した<sup>2)</sup>。

医療保険財政の悪化への懸念は財務省にも共有されている。本年 5 月 21 日、麻生財務相は高額な白血病治療薬「キムリア」が翌日から保険適用となることを受け、「高額医薬品の保険適用には、費用対効果を見極めるべきだ」との認識を表明した。これには、財務省側の経済財政諮問会議が、費用対効果評価を保険適用可否の判断に用いるべきとするなどの新薬価制度を提案しているという背景がある。今後、議論を積み重ねるべき重要な課題であることは間違いないが、今回のシリーズ第 9 回では、あらためて広く制度化後の課題について考える。

そこで、2018 年 11 月末に公表された経済協力開発機構（OECD）による医薬品のイノベーションとアクセスに関する報告書<sup>3)</sup>に着目する。これは、G7 健康大臣会合 2016 神戸<sup>4)</sup>を受けて報告されたものである。この OECD 報告書を手掛かりにして、中医協による費用対効果評価の制度化の今後の課題をとらえ直してみたい。・・・



（キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 鎌江 伊三夫）

1) 中央社会保険医療協議会費用対効果評価専門部会・薬価専門部会・保険医療材料専門部会合同部会（第 19 回）：第 19 回合同部会資料【会議資料全体版】。平成 31 年 3 月 27 日 <https://www.mhlw.go.jp/content/12404000/000494007.pdf> (, accessed 2019-04-24) .

2) 鎌江伊三夫. 厚生労働省新 HTA 制度, 第 8 回費用対効果評価・本格導入の概要と論点. 医薬品医療機器レギュラトリーサイエンス. 2019, 50 (7) , p.390-397.

3) OECD (2018) . Pharmaceutical Innovation and Access to Medicines, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, September 29, 2018.<http://www.oecd.org/health/pharmaceutical-innovation-and-access-to-medicines-9789264307391-en.htm> (, accessed 2019-09-29) .

4) G7 神戸保健大臣会合 . 2016 年 9 月 11-12 日 . <https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kokusai/g7kobe/> (, accessed 2019-10-07) .

<医薬品医療機器レギュラトリーサイエンス財団より許可を得て医薬品医療機器レギュラトリーサイエンス Vol.50, No.12, 764 ~ 769 (2019) より転載。同機構への許可なく無断で記事転載を禁じる。>

● 全文は以下の URL もしくは右記①の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20200120\\_6176.html](https://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20200120_6176.html)

● 鎌江伊三夫 紹介ページ：以下の URL もしくは右記②の QR コードよりご覧いただけます。  
[https://www.canon-igs.org/fellows/isao\\_kamae.html](https://www.canon-igs.org/fellows/isao_kamae.html)



①



②

## ニュースレター登録のご案内

ホームページの更新情報をメールマガジンでお届けしています。  
(毎週水曜日。水曜日が休日の場合は翌営業日)  
ご希望の方は下記の URL、もしくは右記の QR コードよりお申し込みください。  
<http://www.canon-igs.org/newsletters.html>



## CIGS ホームページのご案内

CIGS Highlight には要約のみ掲載している記事もあります。  
全文をご覧になりたい場合は下記の URL、もしくは右記の QR コードより  
CIGS ホームページをご参照ください。  
<http://www.canon-igs.org/>



## CIGS Highlight Vol.81

.....  
発行日：2020年2月3日  
編集・発行：一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所  
〒100-6511 東京都千代田区丸の内1-5-1 新丸ビル11F  
TEL：03-6213-0550 FAX：03-3217-1251  
URL：http://www.canon-igs.org/  
E-mail：mail-info@canon-igs.org

\* CIGS Highlight に掲載された記事の内容や意見は執筆者個人の見解であり、  
当研究所またはそのスポンサーの見解を示すものではありません。  
なお、各記事は原則として、初出の出典原文を転載しており、CIGS Highlight  
掲載時に修正等を行っておりません。

©2020 The Canon Institute for Global Studies  
All rights reserved. Printed in Japan

