

日立 総研

特集

2020年の米国 - 新政権 4 年間の展望 -

vol.11-4

2017年2月発行

表紙題字は当社創業社長(元株式会社日立製作所取締役会長)駒井健一郎氏 直筆による

日立 総研

vol. 11-4
2017年2月発行

- 2 巻頭言
4 対論 ～ Reciprocal ～

特集

2020年の米国 — 新政権4年間の展望 —

- 12 研究レポート
トランプ新政権の経済、通商政策とその効果
研究第一部 部長 兼 チーフエコノミスト 塩田 光男
- 18 寄稿
The Trump Hurricane and U.S.-Japan Relations
CSIS Senior Vice President and Japan Chair Michael J. Green
- 22 寄稿
トランプ政権下の米国インフラ投資
丸紅米国会社 ワシントン事務所 事務所長 今村 卓
- 26 寄稿
トランプ政権のエネルギー・環境政策
一般財団法人 日本エネルギー経済研究所 常務理事 首席研究員 小山 堅
- 34 寄稿
ヘルスケアシステムの制度改革とイノベーション
損保ジャパン日本興亜総合研究所株式会社 ファカルティフェロー 小林 篤
- 40 Voice from the Business Frontier
米州自動車産業の展望
日立オートモティブシステムズ株式会社 常務執行役員 上桶 亨

- 44 研究紹介
46 先端文献ウォッチ

悲劇と喜劇

(株) 日立総合計画研究所
取締役社長
白井 均

喜劇王チャーリー・チャップリンは、人生の機微に富んだ数多くの名言を残しています。その中のひとつに、「人生はクローズアップで見れば悲劇だが、ロングショットで見れば喜劇だ」(Life is a tragedy when seen in close-up, but a comedy in long-shot)、という映画人らしい表現があります。同じ出来事でも、個人にとってはその瞬間での捉え方と、長い人生の中で振り返った時の意味合いは大きく異なる場合があります。

大統領選で“Make America Great Again”を掲げ、雇用を米国に取り戻す、メキシコとの国境に壁を建設する、と主張したドナルド・トランプ氏が、長年世界の自由貿易の流れを主導してきた米国の新大統領に就任しました。

1980年代から本格化したグローバリゼーションの進展によって、世界では多くの人々が貧困から脱し、中国をはじめ急成長を遂げた新興国も数多くあります。米国もまた世界中から資金と人材を集め、また新たに台頭した新興国が米国企業の投資先であり有望市場になることによって、大きな経済的利益を享受してきました。その間、米国に限らず先進国では、生産の海外移転などによって不利益を被る人もいましたが、経済全体としてはより高付加価値の産業構造に転換するなどによる利益の方が大きかったはずです。

しかし、ある日自分の勤めていた工場が中国、メキシコへ移転し職を失えば、当事者にとっては「悲劇」以外の何ものでもありません。「あなたの仕事はもはや新興国に移って米国にはなくなってしまう。もっと高付加価値の仕事を探して幸せになってください」、と言われても笑えない「喜劇」のせりふにしか聞こえないでしょう。

米国で過去8年間政権を担ってきた民主党は、本来労働組合の支持の高い政党ですが、今回の大統領選では支持基盤のミシガン、オハイオなどラストベルト（さび付いた工業地帯）と呼ばれる、かつて繁栄しながら生産の海外移転などにより衰退した州でも敗れました。米国の労働者が直面した「悲劇」に対して政治があまりに不作為であったことは事実ですが、重要なことはたとえ時間はかかるとしても、「悲劇」の真の原因を見極めて対策することです。

グローバリゼーションが本格化した1982年から金融危機前の2007年までの25

年間で世界の貿易量は GDP の伸び率の 2 倍のペースで拡大しました。しかし、金融危機が終わった 2011 年以降世界の貿易量の伸びは年率わずか 2.5% の低水準にとどまっています¹⁾。金融危機前の 25 年間は米国が主導して進めた NAFTA、GATT ウルグアイラウンド、WTO などの一連の自由化政策が市場を拡大し、貿易コストを押し下げ、世界経済の成長を加速させましたが、金融危機後はグローバル化は明らかに勢いを失っています。2010 年以降、G20 各国において、政府調達品の自国調達など外国製品、サービスへの差別的な措置が毎年 300 から 400 件のペースで導入されています²⁾。世界最高水準の貿易、投資の自由化をめざした TPP も発効のめどが立たなくなりました。

米国経済の成長は過去数十年にわたって貿易の拡大とともに加速してきました。貿易の拡大は競争を通じて生産性の向上と効率化につながり、米国経済を強くしてきました。米国はイノベーションの創出力においても依然として圧倒的優位にあり、その中核的役割を果たしているのは、西海岸のシリコンバレーです。シリコンバレーにおける新たな起業の半分以上は移民もしくは移民 2 世によって行われています。人材においても米国はグローバル化の恩恵を世界で最も享受している国です。グローバル化の扉を開き続け、改革とイノベーションに取り組んできたことこそが、米国の繁栄をもたらしてきたのです。

目の前で「悲劇」に直面している人に、グローバル化のメリットをいくら説いたところで何の慰めにも解決にもなりません。ワシントンの政治家も第一線の経済学者も雇用や格差問題の深刻さに対し理解と対処が十分ではなかった、と言わざるをえません。一方で、関税引き上げなど貿易に障壁を高めれば、一時的に雇用が増えたとしても、いずれ経済は停滞してしまいます。メキシコ国境に高い壁を設け、外国製品に高い関税をかけ、自らの改革をおこたることは、たとえ数十年後に振り返っても現在の「悲劇」を「喜劇」に変えることはありません。

チャップリンはこんな言葉も残しています。「私たちは互いに助け合いたいと思っている。人間とはそういうものだ。相手の不幸ではなく、お互いの幸福によって生きたいのだ」(We all want to help one another. Human beings are like that. We want to live by each other's happiness, not by each other's misery.)

¹⁾ 数字は米国 CSIS (戦略国際問題研究所)

²⁾ 数字は英国 Global Trade Alert

グローバル化への反動が強まる世界の展望

～国際関係の長期展望、グローバル企業のあり方を考える～

地政学的リスクの高まり、社会的な混乱が続く中で、EUや米国では自由貿易、移民の受け入れに反対する勢力が台頭しています。グローバル化への反発が広がり、各国で国民が内向きの政策を求めるようになってきました。今回は、タフツ大学フレッチャー法律外交大学院の学長であるジェームズ・スタヴリディス氏をお迎えし、地政学的な視点からみた今後の世界、グローバル企業の未来について考えます。

(この対論は、2016年米国大統領選挙の投票前日11月7日に米国で行いました。)



ジェームズ・スタヴリディス

James Stavridis 氏

タフツ大学フレッチャー法律外交大学院(1933年設立)学長。元米国海軍大将であり、2009年から2013年までは北大西洋条約機構(NATO)欧州連合軍の最高司令官を務めた。2006年から2009年までラテンアメリカで米国南方軍を指揮。フレッチャー法律外交大学院にて博士号取得。優秀な学生に贈られるGullion賞を受賞。これまでに著書8冊、150本以上の論文を執筆。21世紀におけるイノベーションや戦略的コミュニケーション、国際連携・省庁連携・官民連携による安全保障が主要テーマ。

後退するグローバル化

白井:長年にわたるグローバル化の進展の中で、各国で経済格差と移民問題が深刻化しています。移民受け入れの制限を求めた英国のブレグジット(Brexit)*、移民政策と自由貿易が激しい議論となった米国大統領選挙、そして欧州で勢いを増す反EU政党の台頭などはその顕著な例です。

今、グローバル化は厳しい苦難に直面し、退行しているようにさえ見えます。今日は米国大統領選挙の前日というとても微妙な時期ですが、世界の長期的な展望についてお話を伺いたいと思います。

初めに、グローバル化についてですが、歴史的にみると、1980年代初めから「レーガノミクス」に代表される経済自由化の概念が世界に広がりました。特に冷戦終結後は、グローバル化の動きが加速し、多くの自由貿易協定や地域経済統合が進みました。グローバルに貿易が拡大し、各国の経済成長率も上昇しました。企業もグローバルに事業展開することにより利益を拡大しました。しかし現在は大きな反動に直面しています。移民政策への不満、失業率の上昇、所得格差の拡大など、さまざまな問題が顕在化しています。グローバル化の勢いを再燃させることができるのか、あるいはこの先も後退は避けられないのか、についてどのようにお考えですか。

*英国のEU離脱を表す。BritainまたはBritish(英国)とExit(離脱)の造語

スタヴリディス:私たちが認識する「グローバル化」の概念にはヒトやモノの国境を越えた自由な移動、国際的な貿易、物流を含みます。国境を越えた取引で利益を生み出す国家間の貿易協定、国連、世界銀行、国際通貨基金(IMF:International Monetary Fund)のような国際機関、またNATO(North Atlantic Treaty Organization:北大西洋条約機構)のような安全保障を担う組織の活動も含みます。グローバル化の歩んできた道は、今後も継続し、ますます拡大していくと思います。

グローバル化を一つの波として考えると分かりやすいと思います。上昇、下降を周期的に繰り返しながら、長期的には今後も拡大を続けていくと私は考えます。日本の歴史を振り返ってみてください。数世紀もの間、日本は鎖国政策によりグローバルな近代化社会から隔離されていました。しかし、その後は世界へ門戸を開き、グローバルに大きな役割を担う国となりました。

これは欧州、米国にもいえることです。欧米社会は200年にわたりグローバル化を軸に成長を続けてきました。その間、動き出しでは少し止まる、という周期が何度も繰り返されてきたのです。今は反グローバル化の圧力を受けていますが、グローバル化の流れが突然逆行するとは考えられません。グローバル化は多くの人に多大な利益をもたらしているからです。中には損をする人々もいるでしょうが、時を経れば、先ほど申し上げたグローバル化の概念に基づき、より多くの人が広範囲に利益を得ることができます。戦略的にみて今後もグローバル化は継続すると思いますが、再び強固な動きとなるまで3年から5年くらいかかるでしょう。

白井:グローバル化の進展とともに、日本や米国、ドイツのような先進国は貿易を拡大し、長期的に経済成長を続けてきました。発展途上国にも同じように大きなチャンスがあります。発展途上国は自国に十分な自己資金がなくても、他国から投資を受けることが可能となりました。しかし、ここきて米国やドイツ、英国の人々の関心が内政問題や日常生活の不満へ変わりました。政治指導者はこうした国民感情を変えることができるのでしょうか。反グローバルリズムの波に打ち勝つには、どのような政策やアプローチが有効とお考えですか。

スタヴリディス:国民が世界貿易への理解を深めるために、政治指導者が取り組むべき重要な点が三つあります。

第一は、世界貿易の恩恵を受けていない人へのサポートです。例えば、産業が国外に流出したことで、工場労働者は工場が閉鎖され職を失いました。これらの人々には、今後役に立つ再教育プログラム、あるいは新たな職業訓練プログラムが必要です。今までとは異なるスキルを習得することで、新しい仕事や生活にシフトするための有効な方法を見つけることができるでしょう。

第二は、TPP(Trans-Pacific Partnership:環太平洋戦略的経済連携協定)のような協定を締結することにより、良い事例をつくることです。TPPは、地政学的にも安全保障面においても非常に重要な経済協定です。アジアの安全保障の基盤となる日米同盟をより強固にしますし、中南米や他のアジア諸国を同盟関係に呼びこむことができます。自由貿易協定において強固なグループを築くことは、安全保障面でも大きな利益を生みます。政治指導者はその有効性を国民にしっかりと示さなければなりません。第三は、実際の統計データと経済分析を駆使して自由貿易協定

から得られる利益の全体像を国民に明確に提示することです。これが最も重要で先ほどの工場労働者のように打撃を受ける人もいますが、より効率的かつ経済的な物資の流通により、全ての国民が消費者として恩恵を得られます。価格が下がり、品物を手に入れやすくなるでしょう。自由貿易は各国の経済を活性化し、輸出入を活発化するのです。

同時に、政治指導者は徹底して討論を重ね、国民に自由貿易の意義を理解してもらい、自由貿易が理にかなっていることを実例で示すのです。それがグローバル化推進の重要なカギとなります。



白井: 反グローバル化の動きは各国の内政にどのような影響を及ぼすのでしょうか。移民受け入れの不満が引き起こす社会的な混乱や怒り、不和と分裂を生み出す敵対的な発言をどうすれば回避できるのでしょうか。

スタヴリディス: それは実に重要な問題です。グローバル化のもう一つの大きな要素が移民問題だからです。

米国の政治指導者には、毎年この国へ渡ってくる移民たちの成功例を積極的に取り上げてほしいです。彼らは小さな商売を始め、生産的な労働者となり、良い家庭を築きます。移民に関してネガティブな話題は一握りであり、それを上回る数のサクセスストーリーがあるのです。移民に関するポジティブな話題が米国のパワーとなり、アメリカンドリームとなり、私たちが理想とする社会を支えます。こうしたストーリーが先ほどの自由貿易

に関する議論と同じくらい国民に伝えられるべきなのです。

米国のリーダーシップと同盟関係

白井: 現代は、経済と国家安全保障は密接な関係にある時代です。米国は「世界の警察官」としての役目を終わらせようとしているようにみえます。国民感情が変化し、米国の若者がシリアやイラクのような紛争地へ赴くことに懸念が広がっています。

「世界の警察官」がいなくなった世界では、今まで以上に協力的な行動を約束する同盟国が必要となります。日本も含めたNATOのような同盟です。米国は国際的な安全保障において中心的な役割から外れても、諸外国をまとめる同盟国と協力関係を築いていけるとお考えですか。

スタヴリディス: 私も米国が「世界の警察官」であるべきとは思えません。それは米国人の仕事でも役割でもなく、そのための人材も、願望もありません。米国はこの10年間にイラク、アフガニスタンでの二つの戦争に苦しみました。約6,000人も米国人兵士の命が失われたことにより、米国社会は「世界の警察官」であることへの熱意を失ったのです。ただ、今後も米国は各国との共同体的な連携を通じて良い成果を得られるよう、リーダーシップを取り続けていくと確信します。

例えば、現在の過激派組織「イスラム国」に対する戦いでは、米国はイラクやアフガニスタンのような10万～15万人規模の兵士は配備しないという声明を出しています。その代わり1万～1万5,000人程度の米国人部隊に、欧州、アラブ、アジア諸国、オーストラリア、ニュージーランドからなる有志連合が加わり、合同作戦を展開しようとしています。米国には合同作戦を執行する力と強い意志があります。

安全保障を確保するためには各国が協力し、NATOや国連安全保障理事会のような国際機関の力も必要です。国同士の協力関係や国際機関を通じて軍隊を活性化させ、集団的安全保障の道を探らなければなりません。

拡大する中国の経済的・軍事的影響力

白井: 1980年代、1990年代と比較して大きく変化したのが中国

です。中国は米国に追いつこうと経済的影響力を拡大し、南シナ海では軍事的なプレゼンスを一層強化しています。また、「一帯一路」構想を提唱し、アジアインフラ投資銀行(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)を創設して新たな経済秩序を築こうとしています。習近平国家主席が率いる中国は、この先5年、10年でどのように変わっていくのでしょうか。

スタヴリディス:興味深い質問ですね。私は習近平政権の中国が長い期間続くと考えます。自ら権力を手放すとは思えません。習近平国家主席には長期的な展望があり、自分自身で舵を取る姿が見えているはずで、最近の声明からも、軍事的、政治的なプロセスにおいて、長期にわたり自ら携わっていく意思を感じます。

中国が南シナ海での活動をより積極的に展開していくのは確かです。中国は米国をアジアから追い出そうとしているのでしょう。まさに米国と日本を分断しようとしているのだと思います。

また、中国が朝鮮半島の統一に向けたアクションを起こさないことも明らかです。これは東アジアが、しばらく厳しい環境にあることを示しています。

白井:米国と中国のパワーバランスが変化していくことについてはどうお考えですか。米国は中国と政治的、経済的なバランスを保てるのでしょうか。

スタヴリディス:米国は中国に軍事的手段を用いずとも、正しい外交、政治、経済的手段を活用して対応していけばよいと思います。しかし、それには関係国全ての協力が必要です。アジアにおいては真の同盟関係を、関係国リストの一番先頭である日本はもちろんのこと、オーストラリア、ニュージーランド、ベトナム、最近何かと議論を巻き起こしているフィリピン、そしてマレーシアも含めて構築する必要があります。米国と協力し、東アジアのパワーバランスを安定させたいと考える国はたくさんあります。

特に、経済的手段は非常に大きな影響力を持ちます。だからこそTPPはとても重要であり、私はオバマ大統領が任期を終える前に米国議会で承認されることを切に願っています。TPPは参加国にとって非常に優れた地政学的な基礎となるからです。

また、米国と中国が全てのレベルで日本と協調し、軍事的手段を必要としない確固たる関係を構築するには民間レベルの文化的交流が有効だと思います。私は楽観主義者かもしれませんが

が、中国との安定的で積極的な関係を米国が維持していくことを注意深く見守っていきます。これはとても挑戦的で意義のあることです。

白井:経済的観点から、中国、ASEAN諸国、インド、日本、韓国を含むアジアは、「世界経済の成長エンジン」といわれています。世界の成長エンジンであり続けるために重要な要素の一つがアジアの安定、つまり政治的・軍事的安定です。



スタヴリディス:そうですね。今後もアジアは経済の成長エンジンとなるでしょう。日本は生産のオートメーション、自律走行車など、テクノロジー分野でイノベーションの役割を担っています。日本の人口は減少していますが、イノベーションは拡大を続けており、それが強みになっています。

インドはその逆です。人口増加が経済活動をより進展させ、近い将来、中国に追いつくところまで来ています。人口と経済の拡大により今後も成長が続くとみています。

中国は市場自体が巨大であり、今や世界第2位の経済大国となっています。成長速度が減速したとしても、巨大なパワーを持ち続けるでしょう。

アジアの中でも特に注目しているのがベトナムです。ほかにフィリピン、マレーシア、インドネシアといった国々も挙げられます。これらの国の経済・社会は発展を続け、その潜在能力は驚くほ

どです。人口増加とイノベーションにより、今後もアジアは極めて重要な存在であり続けます。

もう一つ注目すべき点があります。先ほど、とても良い指摘をされましたが、この地域を考える際にはインドも重要プレーヤーに含めなければなりません。特に日本とインドの協力関係は、この数年間が重要な時期です。日本の革新的な技術力やビジネスの実績がインドの人的資源と結び付くことで、非常に強力な成長エンジンとなるからです。

難題を抱えるEU、ロシアの狙いは

白井: アジアの状況について鋭い洞察をお聞かせいただきました。一方、欧州は今、複雑な状況に直面しています。2016年の最もインパクトの強い出来事がブレグジットでした。英国の国民投票でEU離脱が勝利したことに世界が驚きました。ブレグジットに限らず、欧州諸国で反EUの動きが目立ちます。

反EUの流れにより、東欧では政治的空白が生じました。その結果、プーチン大統領率いるロシアにとって都合の良い環境となり、領土拡大の動きが活発化し、存在感の増大を招きました。

最近「EUは今、三つのリスクに直面している」という話を耳にします。一つは東側から、つまりロシアです。二つ目は南側から、つまり中東とアフリカです。三つ目は内部から、特にホームグロウン・テロリズムです。欧州の現況は複雑化し、EU統合の意義が疑問視されています。EU統合を強固にするための効果的な方策はあるのでしょうか。

スタヴリディス: その前に、私はもう一つの重要課題を挙げたいと思います。それは、欧州でも私たちの国でも起きているサイバー攻撃の問題です。私たちは地政学の観点からさまざまな脅威や問題を考えがちですが、欧州が継続して解決すべき重大な問題の一つにロシアからのサイバー攻撃の存在を認識しなければなりません。先ほどの三つのリスク、南や東からの地政学的な脅威、そして国内の脅威に加え、サイバー攻撃も脅威リストに載せるべきです。

白井: 欧州は今の状況を改善するために何をすればよいのでしょうか。

スタヴリディス: それには六つのポイントがあります。

第一に、欧州は何よりも先に人口減少の解決策を練る必要があります。これは長期にわたって最も大きな課題です。人口減少は特にバルト諸国、バルカン諸国、イタリア、その他数カ国で顕著に表れています。こうした国々では成長を促進するための政策を実施すると同時に、より合理的な移民政策も打ち出さなければなりません。その結果、アフリカや中東から厳しい審査をパスして活気のある有能な人々が来ます。欧州では移民に対してあまり良いイメージがありませんが、人口減少に直面する今、移民



政策を推進することが大きな解決策の一つになるでしょう。

第二に、欧州諸国は同盟システムについて見直す必要があります。経済的、政治的な協力関係、加えてロシアに対する地政学的な脆弱性を考えれば、大西洋をまたぐ米国との関係が非常に重要となります。そこで、私は欧州の友人たちに米国との関係維持に時間と労力を費やすよう助言します。TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership: 大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定) という大西洋版TPPはその一環です。EUに対

しても米国との自由貿易協定の締結に向けてもっと建設的に取り組むべきと伝えます。

第三に、2016年10月31日にEUとカナダが自由貿易協定(FTA)に調印しましたが、EU各国の合意確認にあたり、ベルギー南部のワロン地域が反対して合意が難航したため、私たちは調印までのコミカルなプロセスを見届けることになりました。カナダのトルドー首相に対し「こちらに来て署名をどうぞ」と言ったにもかかわらず、その後EUは「少々お待ちを」と待たせ、ベルギーのワロン地域が協定合意の邪魔をしている」と言い訳し、さ



らに「来てください」、「いや、来ないでください」と回答を変えて調整に迫られました。結局、締結にこぎ着けましたが、EUはより強固な大西洋の架け橋を米国やカナダと築けるようになるべきです。TTIPはそれに大きく貢献するはずで

第四に、NATOは欧州で一番の防護壁といえます。東側、南側の両面において地政学的な外敵に対して最も優れた防衛手段となっています。これを引き続き活用していくべきです。

第五に、これまで以上にサイバー分野の技術革新に注力するこ

とです。私が欧州諸国に助言するなら、日本が人口減少に対応し、その代替となるロボット工学や自律制御技術の革新を進めている話をします。そこに技術的な処方箋^{せん}があり、欧州にとって価値があるからです。

そして最後に、欧州にはギリシャ問題とそれに関連するユーロ問題の解決も残っています。欧州経済圏ではギリシャ問題の傷がまだ癒えていません。結局、ギリシャの負債の一部を補てんするか、あるいは一部を免除するかですが、早急に対策するほどユーロは強くなります。その決断力がないためにユーロはいつまでも停滞しているのです。

白井: EUと欧州にとっての大きな課題の一つに、プーチン大統領が率いるロシアの軍事力拡大と地域的圧力の活発化があります。EUはロシアからの圧力にしっかり対応していかなければなりません。この点からもEUは結束を保つことが重要であり、それが命綱です。欧州諸国はロシアを考慮してどのようなアクションを取るべきでしょうか。現在はロシアに制裁措置を取っていますが、これは効果的と思われますか。

スタヴリディス: 欧州諸国は、ロシアのウクライナ侵略とクリミア併合を機に経済制裁を適用し、それがある程度成功して統率も取れています。これは正しい行動であり、欧州諸国が制裁措置において固く団結し続けているのは喜ばしいことです。制裁措置と原油価格の下落により、ロシアの巨額の軍事資金調達や、領土的野心の追求に大きな圧力をかけることができます。この二つがあればプーチン大統領の野望を止めるブレーキとなるのですから、欧州諸国は制裁措置において団結を続けるべきです。原油価格が今後も低価格を維持できれば、世界経済にも好ましい環境となります。

また、プーチン大統領には断固たる態度を取らなければなりません。国際法に基づき、簡単に国境を取り払い他国の一部を併合することは違法行為だと明確に訴えるべきです。

制裁措置に日本が協力していることも付け加えなければなりません。私は日本のリーダーシップに感謝しています。

世界における日本の立ち位置

白井: これまでのお話の中でも少し出てきましたが、あらためて



世界における日本の立場について伺います。

先日、日本経済新聞^[注]に大変興味深い記事が掲載されました。ある人は森で大きな熊に出くわし、驚きと恐怖を感じました。しかし、もう一人は熊の後ろにいたのでそれほど怖がることはありませんでした。つまり、熊の前にいるのが欧州、後ろにいるのがアジアです。熊とは、ロシアのことです。

また別の例えでは、ある人は龍を前にして驚きと恐怖心を抱きました。しかし、もう一人は龍の後ろから尻尾を眺めているだけだったのでそれほど恐怖を感じませんでした。龍とは中国で、龍の前にいるのが日本、龍の尻尾を眺めているのが欧州です。つまり、欧州と日本の立ち位置は正反対というわけです。

日本の立ち位置について、どう捉えておられますか。

【注】日本経済新聞 電子版^[注]2016年10月30日付、「ロシアを熊に例えれば… 日欧の危機感に溝（風見鶏）」より。

スタヴリディス: もし私が日本人なら、今の二つのたとえ話は正しいと思うでしょう。熊も龍もかなり危険ですから、注意深く見守らなくてはなりません。熊や龍の前に立つのかあるいは後ろに立つのかは、どのような問題に一番注意を払うのかによって決まります。日本にとって目の前に見えるのは龍ですが、それは日本

が中国との間に尖閣諸島の領有権問題を抱えているからです。

しかし、ご存じの通り日本はロシアとの間に北方領土問題も抱えています。安倍首相と稲田防衛相は、日本の自衛権を活性化させるために正しい措置を取っていると思います。彼らは有能であり、専門家です。彼らの政治的資質と、米国との同盟をもってすれば、日本の地政学的立場が時に不安定になったとしても、日本は熊からも龍からも安全な状況にあると考えます。

グローバル企業への影響

白井: 激変する世界情勢と先行き不透明なビジネス環境の中で、民間企業、特にグローバルに事業展開する企業は地政学的リスクを避けながら今後も持続的に成長していく必要があります。グローバル企業は将来も数多くのリスクに直面する環境下でどのように経営を行っていけばよいのでしょうか。特に注意すべきは何でしょうか。

スタヴリディス: 今現在、多国籍企業が最も懸念すべき事柄は

サイバー上にあります。サイバー上のひずみや改ざんのリスクにとどまらず、サイバー攻撃のリスクも増加しています。最近のダイン社(Dyn)に対するサイバー攻撃は、IoT(Internet of Things)をボットネットとして活用し、インターネット上のさまざまな箇所を攻撃したものでした。これは非常に大きな問題です。私は大企業にサイバーセキュリティの強化を促してきました。政府にも働きかけてサイバー分野における保護を求め、公共セクターや民間セクターと協力して防衛体制を築き、攻撃を受けた時点ですぐに気付くようにする必要があります。

よくいわれるように企業には2種類あります。ハッキングされる企業、それに気付かない企業です。多くの企業はハッキングされても気付くしません。サイバー分野においては知識が力になります。私が企業に対する提言リストのトップに挙げるとすれば、それは「サイバー」です。

次に、地政学的リスクについてもっと多くを語る必要があります。いずれにせよ、初めに申し上げたように長期的な流れがグローバル化と貿易拡大にある中で、企業が自国に退却するのは間違いです。今は発展途上国の中にチャンスを見いだすときであり、私は特にサハラ砂漠以南のアフリカに注目しています。ブラジルは現在の政治課題から脱却できたときがチャンスです。トルコも政治的に困難な状況ですが、長期的にみれば上向きだと思います。欧州に目を向ければ、ポーランドにもチャンスがあるでしょう。

拡大を続ける世界市場には、グローバルなビジネスチャンスが数多くあります。ここで言いたいのは、グローバル化に対する騒々しい声や、ポピュリストの運動、否定的な解釈にもひるむなということです。長い歴史はグローバル化を支持していると考えます。

最後に、エネルギーとテクノロジーは3年から5年後に驚くべき発展をもたらすと思います。再生可能エネルギーの向上とCOP21(国連気候変動枠組条約第21回締約国会議)の世界的な協定により、エネルギーとテクノロジーの両分野が魅力を増しています。

懸念されるのは、南シナ海で緊張が高まり、暴発の可能性が現実味を帯びていることです。また、ロシアがサイバー攻撃を駆使して欧州各地で実施される選挙を妨害することもあり得ます。中東は残念ながらこの先3年から5年、ロシアとの合意に達するまでシリア戦争の惨禍に基づく深刻な混乱が続くでしょう。

国家間の衝突や解決しなければならない多数の課題があるのは事実です。しかし、今日私たちが直面している多くの問題が、戦術的な課題は抱えているとしても、全体としては前向きな未来があると考えます。

白井: それを聞いて少し元気が出てきました。貴重なお時間を割いてお話いただき感謝します。本日はありがとうございました。

スタヴリディス: こちらこそありがとうございました。

本対談における写真は、タフツ大学Anna Millerさんに撮影いただきました。

編集後記

今回は、北大西洋条約機構(NATO)欧州連合軍の第16代最高司令官として、欧州安全保障の最前線で指揮を執られ、「米海軍きっての天才」とまで呼ばれたジェームズ・スタヴリディスさんから、地政学的な視点から見た今後の世界、グローバル企業の未来についてお話を伺いました。歴史



に照らし合わせながらグローバル化を一つの波として捉え、長期的には拡大していくこと、また各国・地域の動向と相互の関係性についてのお話は大変示唆に富むものでした。企業は、サイバー攻撃や地政学的リスクに注意を払いながら、反グローバルイズムやポピュリズムにひるむことなくビジネスを拡大する必要があるというお話には、大変勇気付けられました。

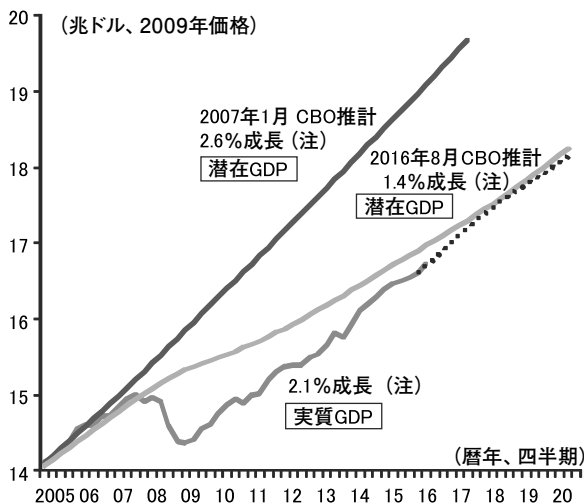
トランプ新政権の経済、通商政策とその効果

研究第一部 部長 兼 チーフエコノミスト 塩田 光男

2020年の米国経済がどうなっているか予測する上で、2017年1月20日に就任したトランプ大統領が任期4年の間に実行する経済、通商政策を推測する必要がある。しかし、本稿執筆時では、トランプ大統領は閣僚の多くを指名したものの、議会承認を得られるか不透明な候補もあり、新政権の陣容は定かでない。また、看板政策である大型減税やインフラ投資は上下院で多数を占める共和党との協議が必要で、どのような内容、規模になるか不透明である。そこで、本稿では、選挙中にトランプ陣営が公表した資料から推測した経済、通商政策を基に2020年の米国経済像を検討する。

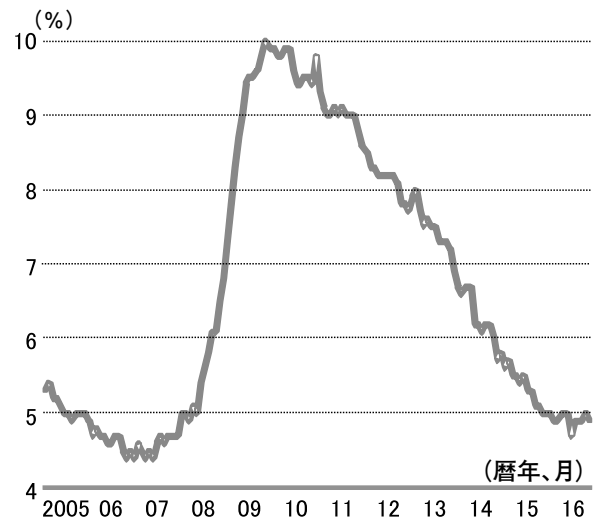
1. 完全雇用に近い米国経済の現状

まずは、新政権が経済、通商政策のスタートラインとしなければならない米国経済の現状を確認してみよう。金融危機による2007年12月から2009年6月の景気後退後、実質GDPは危機以前に議会予算局が推計していた潜在GDP(完全雇用であったなら実現したであろう実質GDP)へV字回復することなく、2.1%/年のペースで緩やかな回復を続けており、推計されていた潜在GDPとのギャップは拡大を続けている(図1)。



注：数字は2009年4Qから2015年4Qまでの平均成長率
資料：米国商務省、議会予算局(CBO)資料より日立総研作成
図1 実質GDPと潜在GDP

一方で、完全失業率は4%台後半まで低下している(図2)。職探しをあきらめて労働市場から退出した人たちは、完全失業率に含まれていないので、そうした人たちが労働市場に戻ってくる可能性はあるが、ほぼ完全雇用の状態にある。議会予算局は潜在成長率(潜在GDPの伸び率)を2%台半ばから1%台半ばへ下方修正し(図1)、16年7~9月期のデフレギャップ(潜在GDPと実質GDPの差)を1.5%と推計している。この推計が正しければ、2020年まで年2%程度の成長が限度で、それを越えた成長をめざして景気を刺激すると景気は過熱しインフレになる。



資料：米国商務省資料より日立総研作成
図2 完全失業率

「大型減税、貿易改善、規制緩和、米国産エネルギーへの規制撤廃により少なくとも2,500万人新規雇用創出と年4%経済成長をめざす」と選挙期間中に公約(*1)したトランプ大統領が経済、通商政策を通じて行おうとしていることは、そうした景気刺激に該当するように見える(表1)。

表1 トランプ大統領の公約概要

大統領権限で就任初日から着手	
A)	汚職・腐敗防止、癒着撤廃
B)	米国労働者の保護
	NAFTA 再交渉、必要なら離脱
	TPP からの脱退
	中国を為替操作国に認定
	米国労働者に負担をもたらす貿易慣行の改善
	エネルギー産業の規制撤廃、50兆ドルの事業創出
	エネルギーインフラプロジェクトの認可・推進
	気候変動プログラムへの支出停止、水・環境インフラ修繕に充当
C)	安全確保と法に基づく支配
議会にはかり100日以内の実現めざす	
A)	大型減税・税制簡素化法制定
	経済4%成長、2,500万人以上の新規雇用創出
	中間層に35%減税
	法人税を35%から15%に引き下げ
	米企業の海外留保利益を本国還流する際の課税引き下げ
B)	インフラ法制定、オフショアリング制度廃止
	10年間で1兆ドルのインフラ投資
	海外生産品を米国に持ち込む際に関税を賦課
C)	オバマケア廃止決議
	オバマケアを医療貯蓄口座に置換、新薬認可の迅速化

資料：トランプ氏HPより日立総研作成

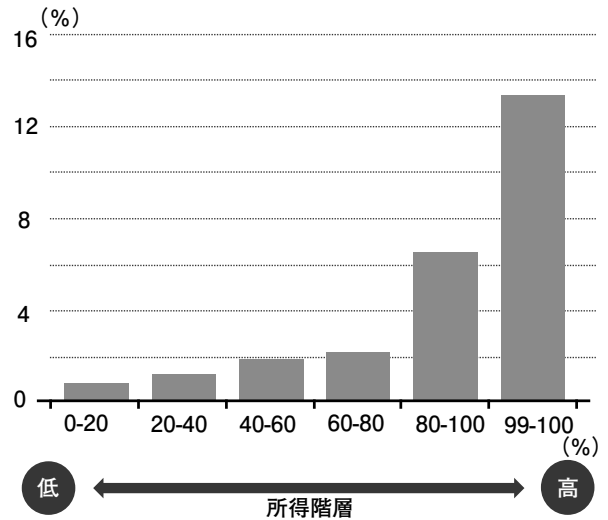
景気過熱を予想した金融市場では、株価が上昇、長期金利も上昇し、ドル高を招いている。しかし、本当に景気が過熱するほど需要が創造されるのだろうか、次章以降で検討してみたい。

2. 経済政策の見通しと効果

2.1 サプライサイド経済学に基づき大型減税

大統領経済諮問委員会委員長にはサプライサイド経済学を信奉するテレビ・コメンテーターで経済評論家のラリー・クドロー氏が就任予定と伝わっている。サプライサイド経済学は、富裕層に減税すれば、彼らがビジネスを起こしてくれるので、その恩恵は雇用や所得の増加として中間層以下にもトリクル・ダウンして

(滴り落ちて)、税収も増えて減税分を取り戻せるとする説である。実証的には否定されている(*2)が、小さな政府を志向する共和党主流も信奉している。トランプ大統領は富裕層に手厚い(図3)大型減税案を公表しているが、ポール・ライアン下院議長とケヴィン・ブレイディ下院歳入委員会委員長も同様の案を公表しており(表2)、今後、統合議論が進む見通しである。



資料：Tax Policy Center (*3)

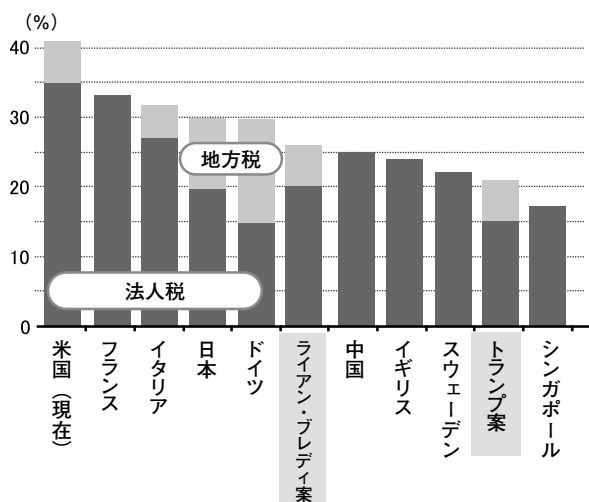
図3 トランプ減税案による税引き後所得変化率

表2 トランプ大統領と共和党主流の減税案

項目	現行	トランプ案	ライアン・ブレディ案
個人所得税率	10~39.6%の7段階	12~33%の3段階	12~33%の3段階
パススルー会社(パートナーシップなど)からの所得	所得税率と同じ	フラット15%	25%上限
相続税、贈与税	-	ともに廃止	相続税のみ廃止
法人税率	35%	15%	20%

資料：TPC(*3), AEI(*4) 資料などより日立総研作成

法人税率は、トランプ案がシンガポールを除いて最低の15%(図4)、ライアン・ブレディ案の20%でも日本やドイツよりも低い。



資料：財務相資料などより日立総研作成
図4 法人実効税率の国際比較

米国のシンクタンクである Tax Policy Center (*3) は、トランプ案による個人所得税の税収減少規模を、実施後10年累計で3.4兆ドルと推計している。また、保守系のシンクタンク AEI (*4) は、ライアン・プレディ案による個人所得税の税収減少規模を、各種控除廃止を含めて10年累計で0.2兆ドル、各種控除廃止ができないと2.3兆ドルと推計している。個人所得税の10年累計減税規模は、2001年ブッシュ減税の規模(1.35兆ドル)を上回るものの、現実的には2兆ドル以下に落ち着く可能性が高い。

富裕層に手厚い大型減税がサプライサイド経済学における新規ビジネスの創出などの供給側の効果を生む可能性は低い、ケインズ経済学における有効需要政策として需要側の効果はある程度生じるだろう。ただ、富裕層は限界消費性向が中間層以下の所得階層と比べて低い。仮に、個人所得税の10年累計減税規模を2兆ドル、乗数を0.2とすると、需要創出はGDP比0.2%程度となり、これだけで景気を過熱させる可能性は高くない。

2.2 インフラ投資拡大は民間資金頼み

トランプ大統領のインフラ投資計画について最も詳しく記された文献は、トランプ陣営のウィルバー・ロス氏(投資家)とピーター・ナヴァロ教授(カリフォルニア大学アーバイン校)が2016年10月に公表したもの(*5)だろう。そこでは、革新的な資金調達計画によって、財政負担ゼロで10年間に1兆ドルのインフラ投資を行うとしている。その仕組みを、インフラ・プロジェ

クトごとに実施企業を設立するイメージでこう解説している。

「実施企業は投資家から出資(equity investment)を募り、その5倍を銀行などから借り入れる(debt)として、1兆ドル規模のプロジェクトを実施するためには、投資家からその1/6の1,670億ドルの出資を集める必要がある。そのため投資家に出資額の82%の税額控除を与える。1,670億ドルの82%、1,370億ドルは投資家に戻るので、その分投資家が出資から求めるリターン(出資分の資本コスト)は下がる。資本コストは借り入れ分が4.5~5.0%、出資分はその倍の9~10%と前提すると、税額控除によってプロジェクト全体の(加重平均)資本コストは18~20%下がる。対して、1兆ドル分新規に行われるインフラ投資により、賃金所得が4,400億ドル増えて、個人所得税(平均税率28%として)が1,232億ドル増える。企業所得も1,000億ドル増えて法人税(税率15%として)が150億ドル増える。合わせて税収が1,382億ドル増えるので、税額控除1,370億ドルを取り戻して財政負担はゼロになる」と。

まず、財政負担ゼロの部分を検証すると、完全雇用状態に1兆ドル分新規にインフラ投資を増やすと、他の仕事をクラウド・アウトすることになる。そのため、賃金所得4,400億ドル、企業所得1,000億ドルを純増させることができるとは思えない。

それ以前に、資本コストを18~20%低下させるだけで採算が合うようになるプロジェクトが1兆ドル分あるのだろうか。資本コストを借り入れ分5%、出資分10%、借り入れと出資の比率5:1と前提して、加重平均資本コストは5.84%。税額控除後は18~20%低下して4.67~4.79%。税額控除前後の差は1.05~1.17%。これだけの差で1兆ドル分採算が合うようになるのなら、金融危機後の金利低下によって十分インフラ投資は行われていたはずである。

そもそも10年で1兆ドルという数字の由来は、大統領選挙の対抗馬クリントン氏が公表した5年で2,750億ドルのインフラ投資計画への対抗として、その倍の5年で5,500億ドルと打ち上げ、それを10年で1兆ドルと言い換えたもので、具体的な当てがあるわけではない。

税額控除が法制化された場合、既に採算の合うインフラ・プロジェクトを計画していた電力などのユーティリティ会社へ利益をもたらすが、新規プロジェク

トは多くは増えないだろう。この仕組みでは、社会的には投資に対するリターンが高い老朽化した道路や橋の更新なども、民間の投資家からは採算性が合わないとされ、進まない。

さらに、議会共和党にはインフラ投資計画法制化に優先的に取り組む姿勢が見えない。2020年までにインフラ投資が景気を過熱させている可能性は低いと思われる。

3. 通商政策の見通しと効果

3.1 貿易赤字を減らすとGDPが増える？

ウィルバー・ロス氏とピーター・ナヴァロ教授は、前章で紹介したインフラ投資計画についての2016年10月公表文献(*5)だけでなく、通商政策を含む経済政策についての2016年9月公表文献(*6)も共著している。ウィルバー・ロス氏は商務長官に、ピーター・ナヴァロ教授は新設される国家通商会議代表にそれぞれ指名されており、新政権の通商政策を主導、もしくは助言する立場に就く見通しである。新政権の通商についての理解をうかがい知るために、文献中の通商についての記述を以下、見てみよう。

「約5,000億ドルの貿易赤字を削減すれば、その分GDPが増加し、2%程度の成長ではなく3.5%成長が可能になる」、「対外直接投資は投資先のGDPを増加させる一方、その分投資元のGDPを減少させる」、「メキシコなど多くの国が採用しているVAT（付加価値税）は輸出免税、輸入課税なので、米国製品に対し裏口からの関税となっている。それを不公正貿易としないWTO協定は下手な交渉で締結した貿易協定の代表例」「中国は人民元安へと為替操作することで、対米貿易黒字を稼いでいる」などと述べている。これらの理解は、貿易や投資の直接効果だけを考慮し、その後の波及を軽視する傾向にあると思われる。

「貿易赤字を削減すれば、その分GDPが増加する」という主張は、 $GDP = \text{内需} + \text{純輸出}$ （貿易収支）という会計式からはもっともに見えるが、完全雇用状態では純輸出増は雇用を内需セクターから純輸出セクターへ移動させるので内需が減少し、GDPは不変となる。この反論は散々受けていたのか、「まだ労働市場に参加する潜在的人員が220万人以上いるので、完全雇用状態ではない」とも記している。しかし、220万人が1年で一挙に戻ってくれば、その年は3.5%成長が

可能かもしれないが、複数年にわたって3.5%成長を維持することはできない。

対外直接投資についても、投資先のGDPが増加すれば、投資元からの輸出も増えるし、逆に投資元へ対外直接投資してくれることもあるので、対外直接投資がそのままGDPを減少させることはない。

VATについては、輸出免税、輸入課税が輸出促進、輸入制限に映るための誤解だろう。VAT採用国と米国それぞれの市場で、VAT採用国製品と米国製品への課税状況を見ると、VAT採用国市場では両製品とも課税、米国市場では両製品とも免税と両製品の扱いに差がない。

中国人民元については、中国の経常黒字がGDP比10%近かった2007年には妥当な理解だったが、2%台へ低下した現在、中国政府はむしろ資金流出による人民元安加速を防ぐために資本規制や市場介入している状況にあり、時代遅れの理解と言えよう。

3.2 貿易戦争に発展の恐れ

「WTO協定は下手な交渉で締結した貿易協定の代表例」と理解しているのなら、既存の全ての貿易協定が下手な交渉で締結したと見なしていることになる。実際、TPPからは離脱を表明した。メキシコ、カナダにもNAFTA再交渉を求めていくと思われる。新政権が上手な交渉で締結した成果とできるよう、時間のかかる多国間協定よりも二国間協定を優先して交渉する可能性が高い。

通商政策については、VATや人民元についての独自の理解を基に、大統領権限でメキシコや中国に一方的に高関税を課す、税制改正で、法人税において輸出分の利益を免税、輸入分は費用算入を認めない、などを実行する可能性がある。

中国は2017年秋に最高指導部の入れ替えを控え、弱腰とみられる対応はとれず、米国の出方によっては互いに高関税を課す貿易戦争に発展する恐れがある。

3.3 愛国主義を掲げ、個別企業の工場立地に介入

個別企業をターゲットに米国以外への立地を口先介入によって妨げているのも、直接効果だけを考慮した政策と言えよう。キャリア、フォードなど大企業をターゲットに、有権者にアピールしやすい成果を上げており、今後も続く可能性が高い。

しかし、高関税の脅しや個別企業への介入で工場

誘致を妨害されているメキシコでは、その分通貨ペソが下落しており、むしろ輸出競争力は向上している。目立たない形で中小企業などのメキシコへの立地はかえって増加する可能性もある。

3.4 経済政策と通商政策の目標が不整合

経済政策は減税とインフラ投資により4%成長を目標としている。一方、本章の通商政策は貿易赤字の縮小と製造業雇用の回復を目標としている。新政権の理解では「貿易赤字を削減すれば、その分GDPが増加する」ので、矛盾はないのだろう。しかし、現状は完全雇用に近いとの認識に立って経済政策の経済全体への波及を考えると、減税とインフラ投資を大規模に行うほど、財政赤字は拡大、景気は過熱し、長期金利は上昇、ドル高が進んで貿易赤字も拡大し、製造業雇用は一層失われる。

2章で見たように、実際には減税とインフラ投資は景気を過熱させるほど大規模にならない可能性が高く、経済政策と通商政策の目標の不整合は目立たずに済むかもしれないが、それではどちらの目標も達成されないということになる。

4. 2020年の米国経済

以上、2章、3章では新政権の経済、通商政策は景気を過熱させるほどの需要を創造できない可能性が高いことを指摘した。また、1章では、たとえ相当の需要創造ができたとしても、潜在GDPの限界からインフレになるだけで、公約の年4%経済成長に届かないと述べた。

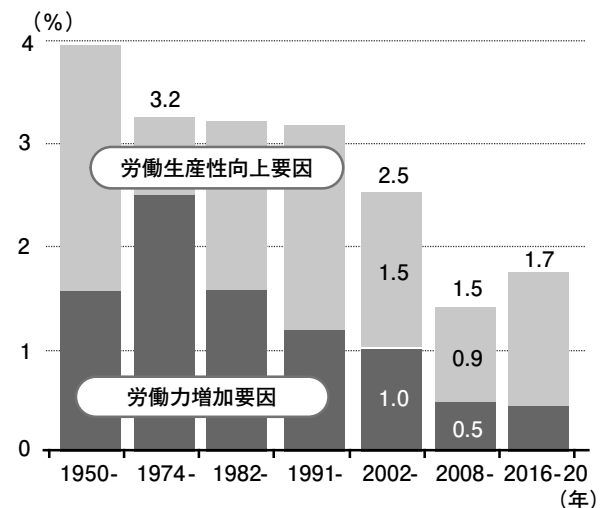
しかし、潜在GDPの限界は絶対的なものではない。潜在成長率の推計は揺れるものであり、金融危機を境に下方修正されたように、トランプ政権誕生を境に今度は上方修正される可能性も否定できない。

議会予算局は潜在成長率を2002～2007年の2.5%から2008～2015年1.5%へ1%ポイント下方修正した際、労働力増加要因と労働生産性向上要因がほぼ半々寄与したと推計している。さらに、2016～2020年は労働生産性向上要因が0.2%ポイント改善することで、潜在成長率は1.7%へやや回復すると推計している(図5)。

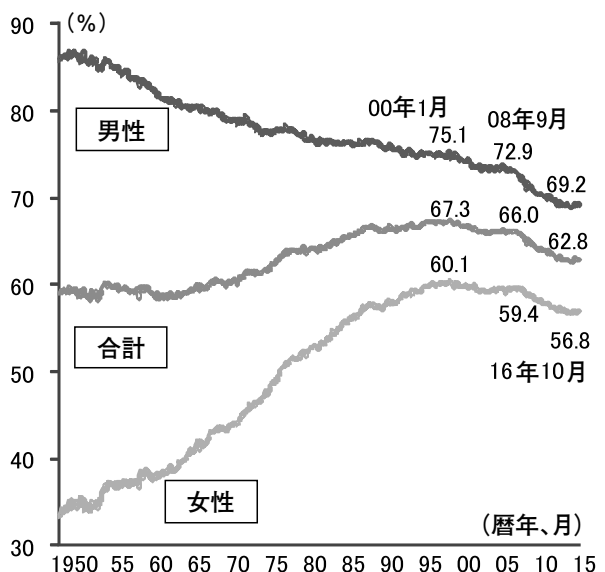
労働力増加要因は、16歳以上人口増加率と労働市場に参加する人の比率である労働参加率によって決ま

る。新政権が移民制限を強化しなければ、2020年までの16歳以上人口増加率は従来と同様年1%程度は維持できる見通しなので、問題は労働参加率にある(図6)。労働参加率は2000年1月までは男性で低下する一方、女性で上昇し、全体では上昇していた。しかし、その後は男女ともに低下傾向で、特に2008年9月のリーマンショック以降急低下している。足元では下げ止まりつつあるが、高齢化の進展が下押しするため、下げ止まりが精いっぱいだろう。そのため、潜在成長率への労働力増加要因の寄与は高くても1%程度となる。

労働生産性向上要因は、時間当たりの労働生産性(労働者1人が1時間あたりに生産できる付加価値)の伸



資料：議会予算局資料(2016年8月)より日立総研作成
図5 潜在成長率の要因分析

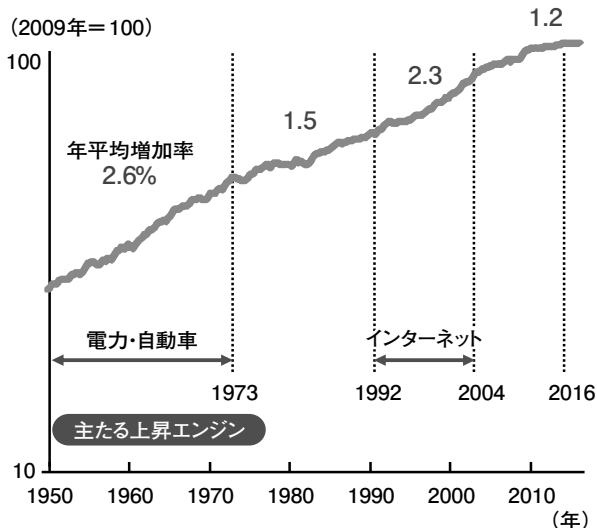


資料：米国商務省資料より日立総研作成
図6 労働参加率(16歳以上)

びによる(図7)。労働生産性は、労働者一人ひとりの資本(機械設備や教育)装備の他、生産方法の変革などの技術革新によって上昇する。戦後の主たる上昇エンジンとしては、1973年オイルショックまでは電力や内燃機関の利用拡大が年2.6%、1992~2004年はインターネットの普及と利用拡大が年2.3%の高い労働生産性の伸びをもたらした。2020年までに、IoT(モノのインターネット)やAI(人工知能)が普及し、利用が拡大すれば、上昇エンジンとなり2%台半ばの労働生産性の伸びをもたらすかもしれない。その場合、労働力増加要因のベストケース1%程度と合わせると、3%台半ばの経済成長は可能かもしれない。

労働生産性の伸びに関しては楽観派(*7)、悲観派(*8)両論あるが、連邦準備制度理事会関係者の多く(*9)は議会予算局と同様に悲観派で、2020年まで2%程度の経済成長しか見込んでいない。

新政権が、景気刺激的な経済政策や国内製造業雇用を守ろうとする通商政策の重視から、IoTやAIの普及促進などイノベーションにより労働生産性を高める科学技術政策の重視へ転換することがあれば、楽観派が増えるかもしれない。



注：非農業部門。年平均増加率は各年の第1四半期で計算
資料：米国商務省資料より日立総研作成

図7 労働生産性(時間当たり)

(参考資料、文献)

- * 1 Donald Trump's Contract with the American Voter
https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf
- * 2 John Quiggin, "Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk among Us", Princeton University Press, 2012
【ジョン・クイギン 著、山形浩生 訳「ゾンビ経済学—死に損ないの5つの経済思想」筑摩書房 2012年11月8日】
- * 3 Tax Policy Center, "An Analysis of Donald Trump's Revised Tax Plan", October 18, 2016
<http://www.taxpolicycenter.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/2000924-an-analysis-of-donald-trumps-revised-tax-plan.pdf>
- * 4 American Enterprise Institute, "Tax Reform: Ryan-Brady Plan Is a Better Way", October 2016
<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2016/10/Tax-reform-Ryan-Brady-plan-is-a-better-way.pdf>
- * 5 Wilbur Ross and Peter Navarro, "Trump Versus Clinton On Infrastructure", October 27, 2016
<http://peternavarro.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/infrastructurereport.pdf>
- * 6 Peter Navarro and Wilbur Ross, "Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts", September 29, 2016
https://assets.donaldjtrump.com/Trump_Economic_Plan.pdf
- * 7 Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee, "The Second Machine Age - Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies", W. W. Norton & Company, 2014
【エリック・ブリニョルフソン 著、アンドリュー・マカフィー 著、村井章子 訳「ザ・セカンド・マシン・エイジ」日経BP社 2015年7月29日】
- * 8 Robert J. Gordon, "The Rise and Fall of American Growth - The U.S. Standard of Living since The Civil War", Princeton University Press, 2016
- * 9 連邦公開市場委員会での経済見通し(2016年12月14日)
<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/fomcprojtabl20161214.pdf>

The Trump Hurricane and U.S.-Japan Relations

Michael J. Green *

Senior Vice President and Japan Chair, CSIS
Chair in Modern and Contemporary Japanese
Politics and Foreign Policy, Georgetown University

Dr. Green is senior vice president for Asia and Japan Chair at the Center for Strategic and International Studies (CSIS) and chair in modern and contemporary Japanese politics and foreign policy at the Edmund A. Walsh School of Foreign Service at Georgetown University. He served on the staff of the National Security Council (NSC) from 2001 through 2005, first as director for Asian affairs, with responsibility for Japan, Korea, Australia, and New Zealand, and then as special assistant to the president for national security affairs and senior director for Asia, with responsibility for East Asia and South Asia.

He has authored numerous books and articles on East Asian security. His current research includes a book project on the history of U.S. strategy in Asia; a survey of elite views of norms, power, and regional institutions in Asia; and a monograph on Japanese strategic culture. He received his master's and doctoral degrees from SAIS and did additional graduate and postgraduate research at Tokyo University and the Massachusetts Institute of Technology. He received his bachelor's degree in history from Kenyon College with highest honors.

In the opening week of the Trump administration, two contradictory developments occurred. The first was President Trump's flurry of 20 executive orders, including a highly controversial temporary ban on immigrants and refugees to the United States from seven majority Muslim nations. That particular order sparked protests in airports across the United States, prompted formal protests from over 100 career State Department diplomats, and led to the White House firing the acting Attorney General when she refused to implement the order. Markets, which had been rising on the hopes of a pro-business Trump administration, suddenly plummeted with the prospect of chaotic politics and the recognition that President Trump might also implement some of the mercantilist and nativist anti-business pledges he had made as a candidate.

That same week, Secretary of Defense James Mattis announced that he would shortly make

his first overseas visit to Japan and Korea. The Pentagon spokesman emphasized that Mattis was not going to make demands or announce new policies, but instead to work on strengthening defense cooperation in the face of common challenges from China and North Korea. Where the President's executive orders sowed confusion and shook U.S. allies, the Mattis trip provided reassurance and continuity. Observers in Japan must be anxious to know which of these two developments reflects the real Trump administration – and what the future holds for U.S.-Japan relations.

Consider first how one might characterize the “real” character of the Trump administration. The honest answer is that even the most experienced political observer in Washington cannot say with confidence what will happen with this inexperienced, brazen and deliberately unpredictable President over the next four years.

The kind of highly transactional bluster that worked before for businessman and candidate Trump has never worked in the office of the President, where relationships and credibility are indispensable. To be sure, there have been anti-establishment reformer presidents before, including Andrew Jackson, Jimmy Carter and Ronald Reagan. Each of those presidents came into office representing parts of the country that felt left behind by the East Coast elite. Each of them also had somewhat chaotic transitions into power, as populist ideas collapsed in the face of political and economic realities; inexperienced ideological crusaders proved incompetent at governing; and crises forced the President to shake up the White House and the cabinet and put in place political veterans who could advance what was left of the President's governing agenda. The best of those outsider Presidents, like Reagan, were able to recover and implement significant economic and security policy reforms that strengthened the U.S. economy and U.S. alliances. Others, like Carter, never fully recovered.

If this precedent holds true again, then one would expect a coalition of conservative pragmatism to form among key cabinet secretaries, business leaders, Republican leaders in Congress, and Vice President Mike Pence. The action-forcing event could be an economic, political or security crisis that forces President Trump to put in place a more disciplined message and policy-making process. The President himself might remain unpredictable and prone to sudden Twitter broadsides, but most of the world would learn to take these in stride to some extent.

What is profoundly different this time around is that core advisors to President Trump are intent on destroying the establishment, not just reforming it, while President Trump himself has no clear worldview like Reagan or Jackson so much as a core conviction about his own ability to "win" in every deal he encounters. The real question then becomes whether the pragmatists in the cabinet and Congress can shape foreign, defense and economic policies that allow the President to claim he is "winning" by strengthening the military, economic deregulation and alliance relationships... and whether the hardcore anti-establishment radicals within the White House are coopted in that approach or marginalized.

Prime Minister Shinzo Abe is in a much stronger position to help shape this coming contest than any other leader in the world, with perhaps the exception of Britain's Theresa May. The political risks at home for Mr. Abe are not trivial, particularly given Mr. Trump's apparent predilection for surprising his friends with unwelcome tweets (just ask Mexican President Enrique Pena Nieto). Nevertheless, the Kantei (Cabinet Office) is right to try to deepen trust with President Trump. The alternative – distancing from the United States – would only weaken Japan's position vis-à-vis China and reduce the prospects that Japan can, with other allies, return Mr. Trump to a more reliable and traditional vision of America's role in Asia and the world.

Japan begins from a solid foundation. Despite candidate Trump's anachronistic Japan-bashing during the campaign, Japan actually enjoys

unprecedented trust and popularity among the American people and members of Congress. In public opinion polls Japan is ranked the most trusted country in the world after Britain, Canada and (sometimes) Germany. State governors, civil society groups, career diplomats, and military officers are all looking to do more with Japan, not less. Business leaders are also looking again at Japan's prospects under Abenomics.

Prime Minister Abe can also offer positive contributions in all the areas President Trump promised to deliver more for the American people. Mr. Trump wants more manufacturing jobs in the United States – and Japan is the leading investor in the United States for three years running, in addition to being the top job-creator in manufacturing from outside the United States (Britain leads in the service sector, which appears to be of less interest to Mr. Trump).

President Trump also says he wants allies to pay more for their own defense. Japan is increasing its defense budget incrementally and shoulders more cost for stationing U.S. forces than Korea or any individual NATO country. Frankly, it would be good for Japan to do more. On a per capita basis, Japan still ranks with Barbados and Bermuda in defense spending; and unlike those tranquil Caribbean states, Japan lives in a very dangerous neighborhood. But defense spending needs to be put in context. The most important metric of alliance contributions should be output in terms of security provided. With the defense guidelines review, relaxation of the Three Arms Export Principles, and the some right of collective

self-defense, Japan is now poised to be far more joint, interoperable and reliable in a crisis. Those efforts should be accelerated –not to please Mr. Trump, but because North Korea's nuclear and missile programs as well as the Chinese challenge in the East and South China seas are all getting more serious. With a mutual set of milestones to strengthen Japan's role and the alliance itself, Mr. Trump and Mr. Abe can both claim a win.

President Trump is also clearly organizing his Asia policy around pushing back against China in every domain from cyberspace to trade. If the new administration tries to do this unilaterally, it will quickly find itself isolated and outflanked by Beijing. Many on Mr. Trump's team have visions of unilateral moves, but other officials beginning to consider working with Japan on more of a joint strategy. Prime Minister Abe's Kantei has thought through China strategy in a far more comprehensive way than either the outgoing Obama administration or the incoming Trump administration. A deliberate and comprehensive U.S.-Japan strategic dialogue on China would improve the rather simplistic approach being advocated by some of Mr. Trump's advisors now, and would also help open the way for related coordination on issues like regional institutional architecture, where Mr. Trump's advisors have no formed positions yet.

The problem is that Japan cannot take a transactional approach to the U.S.-Japan agenda the way Mr. Trump likely will. It would be a mistake to get into a tit-for-tat negotiation (one in which, for example, Mr. Abe asks for a

commitment that Article V of the security treaty applies to the Senkakus and Mr. Trump responds by demanding greater opening of the Japanese auto market in return). There are certain key features of American leadership in Asia and the world that Mr. Trump seems extremely reluctant to embrace. It was striking, for example, when Prime Minister May of the UK tried to prompt the President to say he was committed to NATO at their first joint press conference. The President appeared to grunt agreement, but the effect was almost counterproductive. Mr. Trump never speaks about shared values with allies or the indispensable role of American leadership in the world. He has declared the Trans Pacific Partnership dead and will tolerate no effort by his cabinet or advisors to bring it back. Efforts to entice him to change his rhetoric on these issues with offers of greater contributions from Japan will not work—at least not now. This was also the hard lesson that the Mexican President learned.

Prime Minister Abe would be better off laying the groundwork for the recalibration in American foreign policy that many expect (or hope) will happen after the first year or two. There is little evidence that the American people want weaker alliances, protectionism, or a reduced U.S. role in the world. Polls all point in a different direction. However, enough voters were indifferent to Mr. Trump's attack on these pillars of America's role in the world that he was able to win the electoral college vote and become president. Just as the DPJ (Democratic Party of Japan) came into power in 2009 on a simple pledge of "Seiken kotai (Change government)" —Mr. Trump won on a platform of

punishing the establishment and showing strength. Like the DPJ's early supporters, most Trump voters did not care about his specific policies per se. Ultimately, the DPJ attacked the establishment, struggled with internal contradictions, and failed to do more than remove the LDP (Liberal Democratic Party). Still, the party did adjust, but it took some time. The Hatoyama government failed spectacularly, Kan muddled through, and Noda finally established a reasonably effective and pragmatic government. The lesson is that these kinds of political "revolutions" do not turn around on a dime. Politicians who win on "change" are the most resistant to changing themselves when their assumptions prove wrong. Yet all the fundamentals about the U.S.-Japan alliance were still there during the DPJ years—and they are also very strong in the United States today.

Japan would do well to make the alliance work well. More and more of the Trump team will come to appreciate and depend on this. And even if the historical pattern is broken and the early weeks of chaos in the administration become the norm, the groundwork will be in place to continue the strong upward trajectory of U.S.-Japan cooperation further down the road.

トランプ政権下の米国インフラ投資

丸紅米国会社 ワシントン事務所
事務所長 今村 卓

(いまむら たかし) 1966年富山県生まれ。1989年一橋大学商学部卒、丸紅入社。世界銀行国際経済局出向、丸紅経済研究所チーフ・エコノミストを経て2008年より現職。

CONTENTS

1. 老朽化が深刻になる米国のインフラ
2. インフラ積極派のトランプ大統領の就任が共和党内に起こした混乱
3. インフラ投資の方法と規模をトランプ政権と議会共和党が調整へ
4. 雇用と景気に影響するインフラ投資策

2017年1月20日に就任したドナルド・トランプ大統領は、選挙戦では共和党候補としては異例の「10年間で総額1兆ドルのインフラ投資」を公約に掲げ、就任演説でも荒廃した米国のインフラを刷新すると強調した。実際にトランプ政権の下で米国のインフラ投資は進むのか。本稿では米国のインフラの現状を確認した上で、その展望を考えてみたい。

1. 老朽化が深刻になる米国のインフラ

1.1 慢性的なインフラ投資不足

米国のインフラは、公共事業による再投資が先送りされる傾向が長く続いてきた結果、今では災害事故や健康被害が多発するまで老朽化が深刻になっている。4年ごとに全米のインフラ整備の通信簿(Report Card)を発表する全米土木学会(ASCE)によれば、直近の2013年は全16項目中11項目がD評価(Poor、悪い)であり、総合評価はD+にとどまった(表1)。ASCEによれば、全米のインフラの平均使用年数は橋が42年、ダムが52年に達していて、橋の九つに一つが不完全、約14,000のダムが非常に危険な状態であるという。道路や空港の整備不足による渋滞や混雑の発生による経済損失も年間1,300億ドルを上回るといふ。ASCEはインフラを良好な水準に改善するために必要な投資額が、2020年までで約3.6兆ドルに達すると予測した。

しかも、同調査以降も米国のインフラは投資不足が続き、老朽化に歯止めは掛かっていない。ミシガン州フリント市では水道水が鉛に汚染されてオバマ大統領(当時)が非常事態宣言を出す事態となった。

ASCEは2017年3月に最新の通信簿を発表するが、評価は改善せず必要な投資額はかなり増えていると思われる。

表1 2013年全米インフラ整備・通信簿

	項目	2013	2009
水・環境	ダム	D	D
	上水道	D	D-
	有害廃棄物	D	D
	土手・堤防	D-	D-
	固形廃棄物	B-	C+
	下水道	D	D
交通	航空	D	D
	橋	C+	C
	水路	D-	D-
	港湾	C+	
	鉄道	C+	C-
	公共交通機関	D	D
公共	公園等	C-	C-
	学校	D	D
資源	エネルギー	D+	D+
総合評価		D-	D

資料：The American Society of Civil Engineers

1.2 インフラ投資を拡大できなかったオバマ前政権

オバマ前政権は、インフラ再建を優先課題の一つに掲げ、財政支出による積極的な投資をめざしてきたが、前述の通り、2期8年間を通じてインフラの整備不足と老朽化に歯止めを掛けられなかった。最大の好機であった2009年2月の景気刺激策(米国

復興・再投資法)も、民主党が上下両院を制していたが、米国のインフラ整備を主に担う州政府と自治体の大部分が均衡財政原則を求められていることが制約となり、インフラ整備に多くの支出を割り当てることができなかった。その上、2011年以降は財政保守派の共和党が下院の多数派を占め、財政支出によるインフラ整備の拡大は困難になった。

それでもオバマ前政権は2015年には民間資本をインフラ整備に引き寄せる「米国再建パートナーシップ」構想も提案した。だが、柱の一つの国家インフラ銀行の創設に小さな政府指向の共和党が反対し、実現しなかった。ようやく2015年12月に6年間で3,050億ドルのインフラ法が成立したが、オバマ前政権が求めたガソリン税引き上げは共和党が反対して実現しなかった。

2. インフラ積極派のトランプ大統領の就任が共和党内に起こした混乱

2.1 インフラ積極派が共和党候補に指名され当選

しかし、2016年に入ると、インフラ投資に慎重だった共和党に大きな変化が生じた。大規模なインフラ投資を公約に掲げた不動産王ドナルド・トランプ氏が、大方の予想に反して同党の大統領選予備選を制し、指名を獲得したからである。本選でも同氏は、民主党候補のヒラリー・クリントン元国務長官による積極的なインフラ投資の提唱に対抗し、民間主導での大規模なインフラ投資を訴えた。トランプ氏は選挙戦の終盤ではさらに踏み込み、大統領就任後100日以内にインフラ投資の促進を立法化し、官民パートナーシップに対して税制優遇を与えて民間資金を呼び込むことで、財政負担なく10年間で1兆ドルのインフラ投資を行うとまで唱えた。そのトランプ氏は大接戦の末に大統領に当選、勝利演説でも「インフラの再構築」に優先的に取り組む考えを表明した。この結果、オバマ政権のインフラ投資策を阻み続けた共和党が、2017年からは大規模なインフラ投資をめざす大統領を抱く政党に転じるようになった。

トランプ氏が大規模なインフラ投資を提唱したのは、白人労働者階級を支持基盤にするという同党候補としては異例の戦略が強く影響していた。とはいえ同氏も、支持基盤の拡大を狙ってか、同投資の財

源は民間主導であり、政府の負債を増やさないと訴えるなど、財政保守派が占める共和党主流派に配慮はしていた。

2.2 インフラ慎重派で変わらぬ共和党主流派と対立

だが、選挙戦を通じて共和党内にトランプ大統領の下で大規模なインフラ投資を進めるという合意が成立したわけではない。共和党の議会指導部と主流派は、トランプ氏に投票はしたが、選挙戦では同氏と距離を置き、議会選等では大型減税やオバマケア廃止、規制緩和は強調するが、大規模なインフラ投資には触れないという違いをみせていた。トランプ氏の当選から大統領就任までの政権移行期間中に、同氏と議会指導部の間でインフラ投資をめぐる調整が進んだ様子もなく、政権移行チームのウェブサイトに約5,500億ドルの交通インフラの投資をめざすとの発表があったのみである。

トランプ大統領は就任演説では、米国のインフラが荒廃と衰退に陥ったと指摘した上で、今後は新しい道、高速道路、橋、空港、トンネル、鉄道をつくると具体的な内容を示して、大規模なインフラ投資に乗り出す意向を強調した。だが、大統領就任の直後から数日間に相次いでトランプ氏が署名した大統領令にも、ホワイトハウスのウェブサイトに載った経済政策の方針にも、早期のインフラ投資の拡大やその示唆はない。当面の政権の重要課題の中でインフラ投資の優先順位が下がったのであり、大統領就任後100日の行動計画からインフラ投資促進の立法化が外れた可能性が高い。

逆にいえば、現在のトランプ大統領にとって大規模なインフラ投資の実施はそれだけ無理が多過ぎる課題であると思われる。実現には議会承認が必要なのに、政権と議会共和党の距離はまだ大きい。議会共和党には、トランプ大統領が就任した今も、追加的に大規模なインフラ投資を財政赤字の拡大や増税を伴っても行うインセンティブはない。トランプ大統領に、財政赤字を拡大させない財源案の用意もない。しかも就任時としては支持率が40%前後と異例の低さであるトランプ大統領は、議会共和党に圧力を掛けられる強い立場ではない。早く実績を上げて低い支持率を引き上げなければ、共和党内の求心力が低下しかねないという弱い立場なのである。そのためには議会共和党との距離が近い税制改革

や企業の海外移転阻止策などの保護主義的な政策、オバマケアの廃止・改革、不法移民対策などの実現を急いだ方がよい。距離があるインフラ投資は今では先送りが得策なのである。

3. インフラ投資の方法と規模を トランプ政権と議会共和党が調整へ

3.1 インフラ投資の拡大は17年後半の優先課題に

しかし、インフラ投資策は先送りされてもトランプ大統領にとっての重要性は低下していない。それは、同氏が就任演説で、保護主義と並んで大規模なインフラ投資を強調したことをみれば明らかである。今回の演説は異例の選挙モードのままであり、トランプ氏が自らのコアの支持基盤である白人労働者階級を今後も最も大事にする、同階層を支える政策を最優先にするとの宣言だった。その具体的な政策の一つに、保護主義的な政策と並んでインフラ投資が選ばれたのである。とりわけ議会共和党との調整が進んでいないインフラ投資の言及には、列席した議会の共和党指導部に向けた、当面は先送りするがいずれ必ず実現するという意思表示が込められていたと考えられる。

その意味では、インフラ投資はいつから、どのくらいの規模で、どのような財源と方法で実現するのかの議論はこれから始まる。ただ、今後の議論の行方をこれまでのトランプ大統領と関係閣僚が示したインフラ投資策の構想や発言から予想することは困難である。その内容があまりに現実味を欠き過ぎている。前述の1兆ドルのインフラ投資案にしても、その多くは老朽化した道路や橋などの修復、公立学校の建設などが占める。そのようなキャッシュフローがない案件に税額控除を与えたところで必要な規模の民間資金を呼び込むことは難しい。

それでもトランプ政権がこの政策を選ぶ可能性はある。少なくとも政策実施から結果がみえてくるまでの間は、財政赤字も政府債務も拡大させないで1兆ドルといった規模のインフラ投資に踏み切ったと支持基盤や市場に強調できるからである。議会共和党も財政への影響がないとして、受け入れる可能性は高い。しかし、肝心のインフラ投資は計画をはるかに下回るだろう。強行したところで、収益が絶対基準である民間資金が、インフラ・プロジェクト

と称されて税制優遇が用意されても、案件の収益性の乏しさを見抜き、投資に応じないからである。政権の期待を大幅に下回る水準の民間資金しか集まらず、インフラ投資の規模も限定的にとどまる。雇用も増えない。政権にとっては受け入れ難い結果に終わる。

かといって、トランプ政権が確実にインフラ投資を増やそうとして財政赤字を拡大させる投資策を選べば、議会共和党の反対は確実だろう。そこで同党を説得する手段として、約2.5兆ドルともいわれる米国企業の海外留保利益に課税してインフラ投資の財源の一部を確保する案が考えられている。2004年に成立した本国投資法では、2005年の時限措置として税率を35%から5.25%に引き下げた結果、約3,000億ドルの資金が米国に還流された実績もあるだけに、トランプ政権と議会の間でも検討されるだろう。

3.2 緩やかなインフラ投資の増加に収まる見通し

それでも、その実施と引き換えに大規模なインフラ投資案を議会共和党が受け入れるかは疑問が残る。議会共和党には、2015年にオバマ前政権・民主党と妥協して前述の3,050億ドルのインフラ法を成立させたばかりという意識がある。その同党が追加的に大規模なインフラ投資を容認するのは財政支出の拡大以外の財源をしっかりと確保できるか、他の財政支出の削減などで財源を捻出できる場合ぐらいではないか。それが不可能なら、政権と議会共和党の歩み寄りには、インフラ投資策の規模の縮小に落ち着くだろう。筆者は、数多い見通しの中で、この可能性が最も高いとみている。もちろん、この規模の投資ではインフラの老朽化には歯止めが掛からないだろう。

トランプ大統領には、議会共和党との調整がまとまらなければ、インフラ投資に積極的な民主党と協力するという選択肢もある。実際、上院民主党は1月24日に独自の1兆ドルのインフラ投資策を発表し、トランプ大統領に協力を呼びかけている。ただ民主党には、オバマ前政権では共和党の反対で阻まれたインフラ投資の拡大をトランプ大統領との協力で実現したいとの意思以外に、この機にトランプ大統領と議会共和党との対立を煽（あお）りたいとの政治的思惑やトランプ氏への挑発もあると思われる。就任直後であり議会共和党との結束が重要な

トランプ大統領が、このタイミングで民主党の誘いに乗るとは思えないし、同党の協力を得て共和党の反対を封じるような対応をトランプ氏ができるようになるのは、しばらく先になると思われる。

4. 雇用と景気に影響するインフラ投資策

4.1 質の高い雇用機会の増大から労働者不足も

現在の米国においてインフラ投資を促進する目的には、老朽化した設備の更新による生産性の改善だけでなく、質の高い雇用機会の創出も含まれる。それはトランプ大統領が選挙戦において支持基盤の白人労働者階級向けに唱えた公約の一つでもあり、実現の可否は次期大統領が高い支持率を維持するためにも重要なポイントとなる。だからこそトランプ政権にとっては、インフラ投資の促進は、当面は議会共和党との調整が難しいから実現が先送りされても、優先順位が相当高く、時間をかけても実現をめざすことになる。

2014年のブルッキングス研究所の調査によると、インフラ関連に従事する雇用者は2012年時点で1,420万人、雇用者全体の11%とされている。このうち、インフラ建設に関わる労働者は15%に過ぎず、大半はインフラ運営に従事している。雇用者の約8割は大卒未満の層で占められているものの、平均的な賃金水準は他業種よりも高く、製造業の雇用縮小に苦しむ労働者には恩恵が期待される。

しかし、ここにきて取り沙汰されているのが労働者確保の問題である。2009年からの景気回復過程において雇用者数の増加が続いており、足元の失業率は完全雇用水準に近い5%を下回っている。この経済全体のトレンドと同様、建設業界においても労働者不足が指摘されている。労働省によると建設業における欠員は9月の段階で22万人であり、1年前に比べて倍増している。高度人材に至っては建設業者の3分の2が確保が難しいと回答している調査もある。このままでは、景気拡大が続くなか大規模なインフラ整備に乗り出そうとしても、労働者不足がインフラ投資の拡大の制約要因になりかねない。

同時に、雇用のミスマッチが発生する可能性もある。製造業の労働者が高度な技術を要さないインフラ関連事業に積極的に従事する保障はない。また、

事業採算を考えた場合、インフラ事業が都市部や将来的な経済発展が期待される南部に集中する可能性も考えられる。伝統的に製造業が発展してきた中西部における雇用創出がトランプ次期政権の大きな命題ではあるものの、こうした地域でのインフラ需要が限定的にとどまって、地域間のミスマッチが生じることも考えられる。

4.2 緩やかな投資増を期待の市場、思わぬ波乱も

昨年11月のトランプ大統領の当選からしばらくの米国の金融市場では、同氏の大規模なインフラ投資策は大型減税や規制緩和とともに、景気刺激はもちろん米国経済を長期停滞から引き上げる手段になりうるとの期待も持たれていた。ただ、その後は実際のインフラ投資の規模が小さくなる可能性や開始時期の先送りの見通しから過度な期待は修正されつつあるように見受けられる。長期金利の限定的な上昇をみても、市場はインフラ投資の増大が財政赤字を膨らませてインフレと長期金利を押し上げる展開になるとはみていない。実際のインフラ投資は緩やかな増加にとどまるとの見方が大勢だろう。

逆に今後、可能性は低いが市場の予想に反して財政赤字の拡大を伴う大規模なインフラ投資が実現することがあれば、景気が上向き低インフレを脱しつつある現状からみて、米国経済は財政赤字の拡大と賃金上昇の本格化から久々にインフレが加速しやすい環境が整い、金利上昇圧力も強まる。老朽化したインフラの刷新であっても、それが財政赤字の拡大を伴って、急速に進められるのなら、景気過熱という思わぬ局面が待ち受けていることには注意が必要である。その意味でも、インフラ投資を含めて経済運営のかじ取りを託されたトランプ大統領の責任は非常に重い。

トランプ政権のエネルギー・環境政策

CONTENTS

1. エネルギー・環境問題における米国の重要性
2. 先が読めないトランプ大統領のエネルギー・環境政策
3. 注目される「パリ協定」への対応と環境政策
4. 化石燃料重視政策とその意味
5. 対外政策とエネルギー市場への影響

米国第45代大統領にドナルド・トランプ氏が就任し、新政権が発足した。国際政治・世界経済等の面で米国は世界で最も重要な影響力を有するが、エネルギー・環境政策の面でも同様である。未知数の部分が多いトランプ大統領のエネルギー・環境政策について、現時点で入手可能な情報に基づいて、その方向性と米国内外への影響を中心に、論考を試みる。

1. エネルギー・環境問題における米国の重要性

トランプ大統領の政策全般、そしてエネルギー・環境政策が世界の注目を集めている理由の一つは、新政権の政策について予想が付き難い、先が読めない、という点にある。次ページで後述する通り、政策内容がまだわからず、その将来が読めないからこそ、世界中が固唾（かたず）を飲んでトランプ氏の動向を見守ることになる。

しかし、同時に、トランプ氏の政策が世界の注目を集めるのは、まずは重要な基底要因として、米国そのものの世界における重要性がある。国際政治・世界経済・安全保障など多くの分野で、米国が世界で最も重要な国であることは論をまたない。その重要な国の指導者の政策の先が読めないからこそ、極めて高い関心が寄せられることになる。そして、この点はエネルギー・環境の分野でも全く同一なのである。

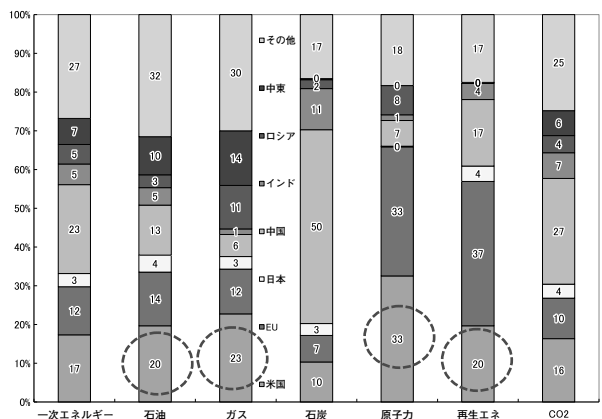
米国は世界のエネルギー市場でどのような重要性を有しているのだろうか。米国は世界最大の経済規模を持つが、夙（つと）に知られる通り、もはや一

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
常務理事 首席研究員 小山 堅

(こやま けん) 1959年長野生まれ。英国ダンディ大学 PhD (博士)。日本エネルギー経済研究所常務理事・首席研究員。東京大学公共政策大学院客員教授。専門は、国際エネルギー情勢の分析、主要国のエネルギー政策分析、エネルギー安全保障問題など。経済産業省資源エネルギー庁などの各種審議会委員を歴任。Energy Academy Europe (オランダ)、テナガナショナル大学 (マレーシア)、国連などでアドバイザーを務める。国際経済研究所客員シニアフェロー。主な著編書に、「国際エネルギー情勢と日本」(2015年)、「シェール革命再検証 どう見る? 原油価格」(2015年)など。2016年12月、Asia Society Policy Institute の「Advice for the 45th U.S. President: Opinions from Across the Pacific」に「Regional Energy Cooperation and the Role of United States: An Opinion from Japan」を寄稿。

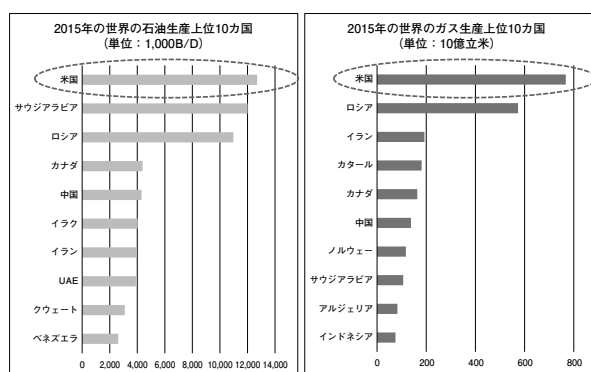
次エネルギー全体では世界最大の消費国ではない。一次エネルギー消費に関しては、米国は2009年に中国に1位の座を譲り、以降は中国との差は開くばかりである。2015年時点で中国の世界シェアは23%、米国17%となった(図1)。

しかし、中国は世界最大のエネルギー消費国であるが、その一次エネルギー全体の約6割を石炭に依存している。中国は巨大な石炭消費国なのである。従って、石炭に焦点を当てて見ると、中国の世界シェアは50%と突出した存在である。ところが、石炭以外のエネルギーで世界シェアを見ると、事情は全く異なる。すなわち、石油、天然ガス、EUが28カ国から成っていることを勘案すれば、再生可能エネルギー、原子力など、石炭以外の重要なエネルギー源では今でも米国が世界最大の消費国で、最大の市場規模を誇っている。



資料：BP 統計より筆者作成
図1 エネルギー源別の主要国・地域世界シェア (2015年)

消費市場としての重要性に加え、米国の重要性は供給サイドでも近年は際立っている。再生可能エネルギーや原子力は国産エネルギーであるため、その消費量が世界最大ということは、生産量で見ても米国は世界最大の再生可能エネルギー・原子力大国である。また、「シェール革命」の進行により、米国の石油・ガス生産量は過去10年間で飛躍的に増大、今や米国はこの分野でも世界最大の生産国となった(図2)。



資料: BP 統計より筆者作成
図2 世界の石油・ガス生産上位10カ国(2015年)

エネルギーの中で、その輸送適性から、国際貿易財として圧倒的に重要なのは石油であり、次いでガスとなる。米国は、その石油とガスについて、最大の市場規模を持つと同時に最大の生産国でもある。そこで生じているシェール革命が、原油価格の大幅下落や世界的な供給過剰を引き起こすなど、ここ数年の国際エネルギー情勢激動の震源となってきた。だからこそ、米国は国際エネルギー情勢を見る上で最も重要であり、そこで今後展開される政策が重要視されるのである。

環境政策でも同様に米国は世界の注目を集めている。図1に示した通り、二酸化炭素(CO2)排出量の面では、世界1位は中国であり、米国は2位である。しかし、CO2などの温暖化ガス(GHG)排出を削減し、気候変動対策を世界大で進めていくためには米国の参加・リーダーシップが重要な意味を持つことは論をまたない。

気候変動対策を進めていく上での基本原則の一つに先進国と途上国の間での「共通だが差異ある責任」というポイントがある。米国は産業革命以降のGHG累積排出ではいまだ世界最大であり、その米国が「差異ある責任」に対してどう取り組むかは、世界の気候変動対策を左右しうる問題である。

その米国では、前ブッシュ政権が、2001年に気候変動対策の国際枠組みである「京都議定書」から離脱し、世界に波紋を引き起こした。その後、オバマ大統領は気候変動対策に積極的に関与し、国内外での取り組みを強化した。国内対策の代表が発電部門でのGHG排出削減強化を定めた「クリーンパワープラン(CPP)」であり、国際的な取り組みの代表が、2015年末にパリで開催された国連気候変動枠組条約締約国会議(COP21)での新たな気候変動における国際枠組み、「パリ協定」合意形成に向けたリーダーシップの発揮であった。

このように、米国の動向は世界の環境・気候変動政策を大きく左右してきた。今後の米国新政権の環境政策が世界の関心を集めるゆえんである。

2. 先が読めない、トランプ大統領のエネルギー・環境政策

2016年11月の大統領選挙におけるトランプ氏の勝利はまさに「サプライズ」であった。選挙戦の初期段階では一種の「泡沫(ほうまつ)候補」的な扱いさえ受けたトランプ氏が、あまたのライバルを退け共和党の大統領候補に指名され、本戦でも予想を裏切る逆転勝利を飾った。直前まで、ほとんどの世論調査・専門家・メディアがクリントン候補の優勢を伝えていただけに、トランプ氏勝利の衝撃は世界を駆け巡った。

「メキシコ国境の壁建設」「イスラム教徒入国禁止」など、過激発言が物議を醸し、世間の注目を集めてきたトランプ氏だが、外交・安全保障・経済・貿易・社会保障など重要な政策分野において、詳細で具体的、かつ整合的な政策内容は必ずしも明確にされてこなかった。「米国第1」「米国を再び偉大にする」といったキーワードやスローガンが先行し、選挙戦中でも詳細な政策内容についての議論が深まるということは見られなかった。

この点は、エネルギー・環境政策でも全く同様であり、いまだに詳細・具体的な政策内容については不透明な部分が多い。それでも、選挙戦を通しての、あるいは政権移行期間中から現在に至るまでのトランプ氏自身の発言やツイート、共和党および政権移行チームの政策綱領や発表された政策内容、新政権の閣僚および主要政策スタッフ人事案などを通して、トランプ大統領のエネルギー・環境政策の概

要あるいは輪郭といったものが仄（ほの）見えてきてはいる。

そこでも、やはり幾つかのキーワードが重要となる。第一には、「反オバマ」という政策上のポイントがある。他の重要な政策分野と完全に共通するが、トランプ大統領は、前オバマ政権のレガシー（遺産）と目される重要な政策・成果の多くに否定的なスタンスを明確にしている。Trans Pacific Partnership (TPP) への反対、オバマケアの見直しなどに代表されるが、環境政策の分野では、「パリ協定」や CPP に批判的姿勢を示してきた。また、オバマ政権下で実施・強化されてきたエネルギー・環境分野でのさまざまな規制に反対し、許認可が進められなかったインフラ計画を逆に支持する、などの方向性を示している。

これらは、次のキーワードとなる「米国第1」「米国を再び偉大にする」ためのアプローチとして、トランプ大統領が重視している政策とも関わりがある。それは、米国経済の活性化にも貢献してきたシェール革命をさらに後押しし、結果として化石燃料を重視する政策につながっている。

しかし、問題は、繰り返しになるが、これらの政策に関する方向性は別として、その具体的・詳細内容がまだ見えてこない点にある。エネルギー・環境政策分野の中では、まだほとんど言及がない分野もあり、どのような政策になるのか、全く不透明なところも残っている。そして、米国の重要性を鑑みると、それは国際エネルギー情勢への影響という点でも先行き不透明感を高める結果をもたらす。なお、ここで一つ重要なポイントとして、米国のエネルギー情勢・市場の行方に大きな影響を与える要素として、連邦政府の政策という点だけでなく、現実の市場において起きている市場の力という点にも留意する必要がある。基本的に米国ではエネルギー分野でも市場原理が重視され、その下で市場プレイヤーがダイナミックな活動を展開、それが米国のエネルギー市場を動かしている。シェール革命に関しても、中小規模の企業も含めた米国のエネルギー産業が独自に取り組みを進め、先進技術を開発・応用・普及拡大してきたことが重要な影響を及ぼした。その点、政策の影響は重要だが、同時に市場の現実にも目を向ける必要性は大きい。また、政策については、連邦だけでなく州レベルの政策も重要である。

国際情勢への影響という点では、新政権の対外政策もまだ先が読めない。その対外政策が国際エネル

ギー情勢やその安定性にどう影響するか、も世界の重要関心事である。以下では、これら先行き不透明な重要ポイントの三つを取り上げる。

3. 注目される「パリ協定」への対応と環境政策

前政権のレガシーである、国際的な気候変動対策として合意された「パリ協定」、その国内実行対策の要となる CPP の双方に、トランプ大統領は選挙戦中から厳しい批判を浴びてきた。気候変動問題そのものに関して「でっち上げ」ではないかとの「気候変動懐疑派」と言えるスタンスも示した。また CPP に関しても、州レベルで厳しい規制を主要な GHG 排出部門である発電セクターに課すことは、米国経済・産業に悪影響を及ぼす、との基本的スタンスに立ち、反対の考えを示している。

表1 パリ協定の下での主要国の GHG 削減目標

	提出日 (2015年)	タイプ	削減水準 (%)	参照点	目標年	対象セクター・ガス
EU	3月6日	基準年比排出量目標	40	1990年	2030年	GHG排出量
米国	3月31日	基準年比排出量目標	26~28	2005年	2025年	GHG排出量 ※基準年排出量には森林吸収源等による吸収量を含む
ロシア	4月1日	基準年比排出量目標	25~30	1990年	2030年	GHG排出量
中国	6月30日	基準年比対GDP原単位目標 (2030年前の排出量ピークアウトも)	60~65	2005年	2030年	CO2排出量
日本	7月17日	基準年比排出量目標	26	2013年	2030年	GHG排出量
インドネシア	9月24日	BAU比排出量目標	29	BAU	2030年	GHG排出量
ブラジル	9月30日	基準年比排出量目標	37 (2030年に43%)	2005年	2025年	GHG排出量
インド	10月1日	基準年比対GDP原単位目標	33~35	2005年	2030年	GHG排出量

資料：日本エネルギー経済研究所「アジア / 世界エネルギーアウトルック 2015」を基に筆者作成

「パリ協定」については、2016年9月に米中首脳による同時批准の発表などもモメンタムとなり、同11月には要件を満たして発効した。世界の180以上の国が参加し、自主的なGHG排出削減目標を国連に提出（表1）、かつ5年ごとに削減目標をより強化することをめざすなど、気候変動対策の国際枠組みとして重要な一歩を踏み出したばかりである。しかし、パリ協定合意形成に向けて世界をリードしてきた主要排出国である米国が政権交代で気候変動政策の行方が不透明になり、パリ協定についても不透明感が漂うに至っている。

大統領選挙に勝利した直後、トランプ氏は「パリ協定については慎重に検討する」旨の発言を行い、気候変動政策に対する反対姿勢を軟化させるのではないかと、との観測も一部には生まれた。しかし、その

後に「パリ協定」への対応について新たな具体的な方針などは示されず、かつ環境保護庁長官とエネルギー長官の人事では、「気候変動懐疑派」とも目されるオクラホマ州司法長官のプリーツ氏と前テキサス州知事のペリー氏をそれぞれ指名することで、基本的には「反パリ協定」的なスタンスが変わっていない状況が浮かび上がっている。

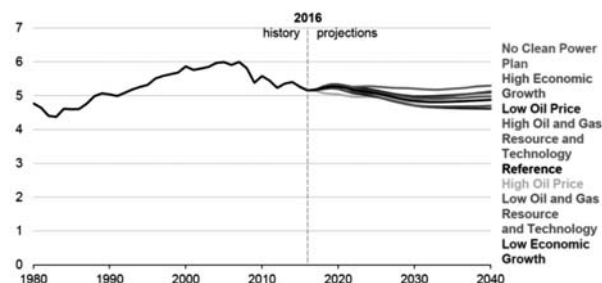
ちなみに、外交を担当する国務長官に指名されたティラーソン氏（エクソンモービル前会長）も、そしてプリーツ環境保護庁長官も、議会での公聴会において、気候変動の事実を認める発言を行っている。ただし、プリーツ長官は、人類の活動によるGHG排出増大と気候変動の関係については明言を避け、かつ経済成長と環境保護の両立の重要性も強調している。

「パリ協定」は発効するとその後3年間は離脱表明ができないという取り決めを持つ。また、表明後、離脱実施までに1年かかる。その意味で、発効した協定から離脱することは新政権にとって決して容易な道ではない。もちろん、新大統領は共和党と共に、パリ協定が議会の承認を得ずに「批准」されたことも批判してきたが、プロセスとして協定からの離脱が簡単でないことは変わらない。かつ、米国が「パリ協定離脱」に向けた動きを示すことは米国外交全般にとってもさまざまな負の影響を及ぼす可能性も指摘されている。その意味で、表立って離脱という道を取るのではなく、いずれにせよ自主的な約束が基本である「パリ協定」に対しては、積極的対応・アクションを取らない、という可能性の方が高いのではないかと、この点もある。しかし、この点も新政権がどのような対応を取るのか、現時点では先が読めないだけに今後の動向は要注目である。

CPPは、環境保護庁の規制で、州ごとに発電部門でのGHG排出削減を課し、効率改善・石炭火力廃止・再生可能エネルギー拡大などでその実行を求めている。しかし、これに反対する27の州などが訴訟を起こし、これに対して2016年2月に連邦最高裁判所が、訴訟が結審するまでCPPの執行を一時差し止める決定を下した。今後は、訴訟の行方が鍵を握るが、そもそも連邦控訴審が訴訟を受理するのかもしれないのか、受理してどのような決定が下されるのか、さまざまな可能性があるが、結論的にはいずれの可能性においても、新政権下でCPPが強力な効果を持つことは期待薄であるように思われ

る。特に、前述の通り、プリーツ長官の下での環境保護庁では、過度な規制による産業・経済への悪影響の問題が考慮され、経済成長と環境規制の両立が重要視される可能性が高い。前オバマ政権下での環境規制・行政とは異なる様相を呈すると予想される中、大統領就任式直後に、オバマ前大統領の気候変動行動計画（2013年）を廃止することなどを含む「America First Energy Plan」が発表されている。

さて、CPP実施の有無によって、米国のGHG排出にどのような影響が出てくるかは今後の重要な問題となる。米国エネルギー情報局は最新の見通しで、CPPの有無で米国の発電部門での石炭火力の将来が大きく影響を受け、CO2排出にも影響するとの見方を示している（図3）。しかし、この見方については、米国での石炭火力の低下は、市場における天然ガス価格の低下でガス火力に対して競争力を失ったことが最大の原因であり、規制の有無はそれほど大きな効果・影響は持たない、との見方もある。その点も含め、今後の現実の市場における石炭火力の将来を見極めることは米国GHG排出の行方を左右する一つの重要な要因となる。



資料：米国エネルギー情報局「Annual Energy Outlook 2017」
単位：10億トン（二酸化炭素）

図3 米国のシナリオ別エネルギー起源CO2排出見通し

また、「パリ協定」への対応も含め、米国の気候変動対策が、前政権と比べて消極的・後退、ということになれば、国際的にもさまざまな影響が出る可能性がある。パリ協定そのものは米国がどのような対応を取ろうとも体制として崩壊するようなことはなく、予定されている目標提出・レビュー・見直し等のプロセスは着々と進むものと思われる。また、他の主要国そして新興国・発展途上国全ても表面的には米国の動向に関わりなく、パリ協定へのコミットメントを表明することになろうが、実際には、全体として各国の対策取り組みの野心度引き上げにとっては新政権下の米国の対応が制約要因となる可能性がある。世界の気候変動対策の取り組みに対し

て、新政権下での米国の動向が冷や水を差すことになるかもしれない。

4. 化石燃料重視政策とその意味

トランプ大統領は、就任演説においても「米国第1」「米国を再び偉大にする」をあらためて強調した。実は、化石燃料重視政策はこれらの基本スタンスと密接に関わっていると考えられる。

トランプ政権のエネルギー政策の中で「Energy dominance」というキーワードがある。この言葉、明確な定義がなされているわけではないが、意味として、世界最大の石油・ガス（そして再生可能エネルギーと原子力）の生産国として、国際エネルギー市場における支配的な地位を活用・強化することで、米国の外交・経済政策にも資することをめざし、総じて米国の国力を最大化する狙いがあるのではないかと想像される。

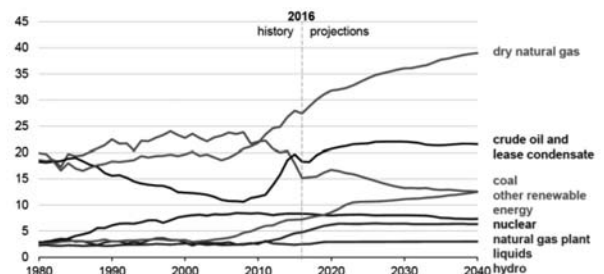
その観点において、特に米国に賦存する石油・ガス・石炭等の化石燃料資源を最大限活用することが重要と見なされている。米国の国土に眠るこれらの資源を活用しないことは雇用の創出にも反する、との基本スタンスを取っており、シェール革命によって近年大幅な増産となった石油とガスを重視するだけでなく、石炭も米国の重要なエネルギー源と位置付け、「復活」をめざす方針を述べている。これが、前述したCPPへの反対に関する基本姿勢とつながるのである。

しかし、化石燃料重視の中でもとりわけ重要な意味を持つのは、石油・ガスの生産・開発の促進を明確に狙う政策である。米国の石油生産は、BP統計によれば2010年から2015年の5年間で515万バレル/日も増大し、世界1位となった。この増産分は、現在OPEC第2位の産油国であるイラクの生産量よりはるかに多い。また、米国のガス生産量も同期間で1,640億立米も増加し、同じく世界1位のガス生産国となった。

共にこの大増産をもたらしたのは現在も進行中のシェール革命である。この大増産で国際石油市場では需給が大幅に軟化し、2014年後半から現在に至る原油価格低下がもたらされた。OPECは当初、米国シェールオイルを念頭において、市場シェア重視戦略を展開、価格下落を容認したが、2016年に入って方針を転換、さらなる価格下落を防止するための

協調減産に乗り出した。原油価格動向に関しても、OPEC生産政策に関しても、米国シェールオイルの存在とその影響は巨大である。

ガスについても、シェールガスの大増産は米国のガス需給を軟化させ、国内ガス価格を大幅に低下させた。その結果、国内では低下したガス価格を背景にガスのシェアが拡大、逆に価格競争力で後塵（こうじん）を拝した石炭が減少、結果としてCO2排出削減が進んだ。また、低下したガス価格が電力価格の引き下げにもつながり、米国のエネルギーコストが低下した。廉価なガスを原料とする石油化学産業でも大規模投資が国内で行われ、石油・ガスの生産・開発に関わる上流産業と共に米国での雇用拡大に貢献した。さらに、供給過剰となったガスを活用し、アジア市場などを販路としてめざす液化天然ガス（LNG）計画も次々に立ち上がっている。米国では政府機関の建設許可が下りたLNG案件の能力が6,000万トンを超え、世界最大の輸出国であるカタールに迫りつつある。ガスが生産拡大で純輸出ポジションに変わったことに加え、石油の増産で石油の純輸入も減少、価格下落も加わって、米国の貿易赤字の主要要因であるエネルギー輸入代金は急激に減少している。



資料：米国エネルギー情報局「Annual Energy Outlook 2017」
単位：1,000兆英国熱量単位（BTU）

図4 米国のエネルギー別生産状況と見通し

このように、シェール革命下で進行してきた米国での石油・ガス増産は、米国にとって多様かつ巨大なメリットを提供してきた。2014年後半からの原油価格下落で、相対的に生産コストが高いシェールオイルの生産は2016年には前年割れとなったが、産業界によるコスト削減努力や効率的な生産の追求などの取り組みによって、今や再び持ち直しの兆しを見せ始めている。

この状況で、トランプ大統領が重視していることこそが、重要な米国シェール資源を含め、石油・ガスの全体としてのさらなる生産拡大なのである。

トランプ大統領は、選挙期間中から一貫してこの重視政策を強調してきており、閣僚人事を見ても、ティラーソン国務長官、ペリー次期エネルギー長官、ジンキ次期内務長官、プリーツ環境保護庁長官など、石油・ガスの増産を支持する布陣であると言っても差し支えない。

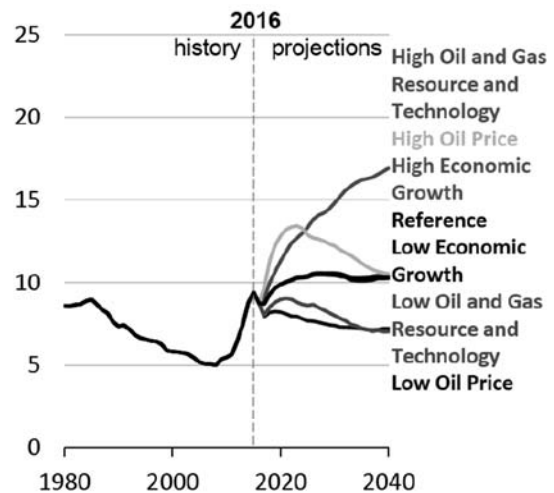
具体的に、新政権は、①石油・ガスの生産・開発等に関する規制を緩和・撤廃する、②関連する供給インフラの整備を進める、③連邦政府所有地等における掘削・開発・生産のための開放を拡大する、等の方針を明確に打ち出している。関連規制の緩和・撤廃は産業界にとって意味を持つ。産業界にとっては、規制はコストであり、その緩和・撤廃は、資源へのアクセス拡大と共にコスト低下をもたらさうからである。

また、インフラ整備も無視しえない重要な要素となりうる。オバマ政権下では、環境問題への配慮から、主要な石油・ガスのパイプライン計画になかなか許可が下りないという状況が見られた。話題となり続けた、Keystone XLパイプラインなどはその象徴的事例である。新政権下ではこれらのインフラ整備に許可を出し、供給ボトルネックの発生を回避し生産・開発の促進につなげる狙いを持っている。また、オバマ前大統領は、北極圏海域での新規開発を禁止するなど、掘削・開発に関して環境保護を重視する姿勢を示してきた。しかし、新政権では、より掘削・開発に前向きな姿勢を取る方向に変わること必至である。例えば、ジンキ次期内務長官は、議会での公聴会において、環境を保全しながらも連邦所有地での掘削・開発をより拡大することに前向きな姿勢を明言している。

なお、2017年1月24日には、オバマ政権下では建設許可が下りなかった、Keystone XLパイプラインやDakota Accessパイプラインの建設について、政府関係部局に審査の迅速化を求める大統領令が署名された。合わせて、新規のパイプライン建設には可能な限り米国産の素材・機器を使用することを求める大統領令も署名され、「米国第1」「バイ・アメリカン、ハイヤー・アメリカン」(米国製品の購入促進、米国雇用拡大)の方針を裏打ちする内容となっている。

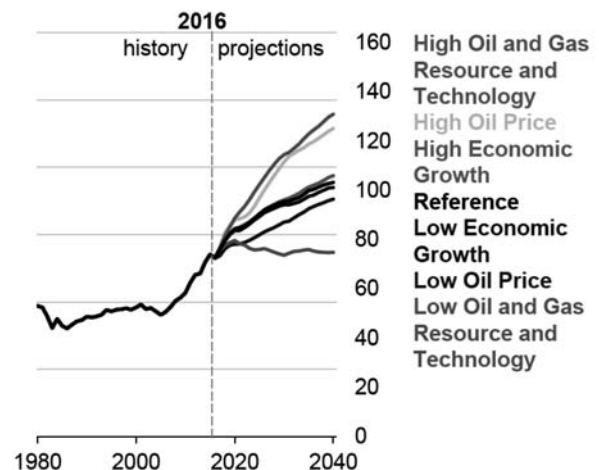
先述した通り、2014年後半からの原油価格下落に対応して、米国の石油・ガス産業はコスト削減努力に取り組んできた。その効果もあって、一説には生

産コストは2～3割程度も低下したとの見方もあり、米国のシェールオイルは低価格への耐性を強めたと言われている。2016年後半からは、OPEC協調減産への効果の期待もあって、原油価格は年初の20ドル台から50ドル台にまで値を戻した。この動きもあって米国では既に石油掘削の活動が活性化しつつあり、生産も底を打って増産に向かいつつある。



資料：米国エネルギー情報局「Annual Energy Outlook 2017」
単位：100万バレル/日

図5 米国のシナリオ別石油生産見通し



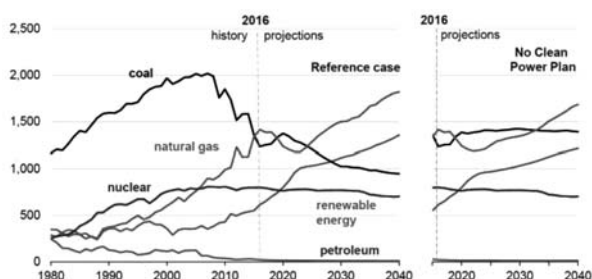
資料：米国エネルギー情報局「Annual Energy Outlook 2017」
単位：10億立方フィート/日

図6 米国のシナリオ別ガス生産見通し

こうした状況下で、新政権が実施しようとする政策は、少なくとも方向性として生産拡大に寄与することは間違いない。新政権の政策効果を織り込んだものではないが、米国エネルギー情報局の最新見通しには、石油・ガスの生産拡大が最大限進む場合に関するシナリオ分析があり、いずれも基準となる見

通しより大幅な生産拡大となる見通しが示されている（図5、6）。

もちろん、トランプ政権による生産拡大に向けた政策が実際の生産量増加にどう貢献するかは、現時点では不明である。また、政策効果が働くにせよ、それは一定のタイムラグを伴うことになる。しかし、現在の石油・ガス市場では、現実が生じつつある米国の生産拡大、その背景にある生産コスト削減の効果、それに加えてトランプ政策の効果への期待もあって、今後の増産と国際石油・ガス市場への影響に関する関心が高まっている。方向性としては基本的には国際市場全体としての供給拡大と需給緩和への方向に作用するだけに、今後の実際の生産状況から目を離せない展開となろう。



資料：米国エネルギー情報局「Annual Energy Outlook 2017」
単位：10億 kWh

図7 米国の電源別発電見通し（CPPによる差異）

なお、化石燃料重視政策の中でも、石炭に関しては、また別の意味で注目が必要である。環境政策のパートで論じた通り、米国で石炭が市場シェアを減少させている最大の原因は、ガス価格の大幅低下で市場において競争力を失ったことがある。CPPに反対し、石炭の「復活」を政策的スローガンとして唱えたとしても、現実の市場において石炭がシェアを取り戻すことは容易でないと考えられる。とりわけ、新政権が石油・ガスの生産拡大に取り組み、それが奏功して特にガスの供給が拡大（結果として価格に影響）すれば、ますます石炭にとって状況は容易ではなかろう。ただし、石炭に関しては、オバマ政権下で米国外、とりわけ途上国においても石炭火力新設等に反対の姿勢を強化してきたが、アジアなど石炭を現実必要とする市場において、新政権が石炭の位置付け・重要性を見直し、特に石炭のクリーン利用重視の方針を実践すれば、国際的な石炭利用の問題に関する重要な変化となるかもしれない。

最後に、化石燃料ではないが、ここまで触れてこなかった、他の主要なエネルギー源に対する政策に

ついて論じてみたい。トランプ大統領のエネルギー・環境政策に関しては、詳細・具体的な政策内容が現時点では十分わかっていないことをこれまで述べてきたが、それでも、まだ、化石燃料と環境政策についてはそれなりの情報が存在している。それに比べて、再生可能エネルギー・原子力・省エネルギーに関しては、ほとんどまとまった言及や政策論の説明が現時点ではないのが実態である。上記のいずれも、エネルギー政策としては極めて重要・不可欠であり、ぜひとも今後の政策論の展開と深化を待ちたい。

なお、極めて乏しい情報の中でも、基本的な方向性として、原子力と省エネルギーに関しては、それほど大きな政策変更はないのではないかと想像する専門家が多いようである。「米国第1」「米国を再び偉大にする」等のキーワードともそれなりの親和性を持つのではないかとされている。他方、再生可能エネルギーについては、「反オバマ」あるいは基本的にエネルギーへの補助金に批判的なスタンスから、あまり前向きではないのではないかと、との臆測もある。しかし、この点については、州レベルでは既に全米29州で再生可能エネルギーの一定のシェアを義務付けるRPS制度が導入されていること、そして再生可能エネルギー発電（太陽光・風力等）の発電コストが急速に低下していること等から、市場実態として新政権の政策いかんでそれほど劇的な変化は被らないのでは、との見方もある。しかし、これらの政策分野で今後具体的にどのような展開が見られるか、注目していく必要がある。

5. 対外政策とエネルギー市場への影響

米国の対外政策は、国際エネルギー市場に大きな影響を与える。それは、これまで米国が国際エネルギー秩序の管理者の役割を果たしてきたからであり、国際エネルギー市場の重要プレイヤーである、主要資源国・消費国等への外交・安全保障政策によって、当該国および地域、ひいては世界全体の安定が影響を受け、それが国際エネルギー市場を揺り動かすからである。

まず第一に中東政策が注目される。中東は世界最大の石油生産・輸出地域であり、石油・ガス埋蔵量も最大である。しかし、中東ではさまざまな政治・地政学リスクが高まり情勢は混沌（こんとん）とし

ている。これまで中東の安定に関しては米国が重要な役割を果たしてきただけに、新政権の対中東政策は中東にとって、そして国際エネルギー情勢全体にとって極めて大きな意味を持つ。

新政権の対中東政策では、まずはイラン政策が最も重要である。オバマ政権のレガシーの一つである「核合意」をトランプ大統領は「大失敗」として批判し、破棄・見直しを示唆してきた。核合意は米国とイランの2国間合意ではなく、イラン核開発を管理・抑制するため国連安全保障常任理事国とドイツ(P5+1)も包括的合意行動計画に合意したものである。従って米国の意向だけでは変更できず、他の関係国が引き続き合意履行を重視している以上、新政権も対応は一筋縄ではいかない。ちなみに、マティス国防長官は、議会公聴会で、核合意は不完全であるが米国は約束を守る必要があるとの発言を行った。しかし、同時にイランは中東における不安定要因であるとも述べている。新閣僚には、ポンペオ CIA長官も含め対イラン強硬派と目される顔ぶれもあり、核合意そのものの帰趨(きすう)は別として、対イラン政策は厳しさを増すことが予想される。また、議会も対イラン強硬派が多く、新政権下で全体としてイランは厳しい状況を迎えることになる。

イランは5月に大統領選挙を迎える。ロウハニ大統領は、核合意をまとめ国際社会に復帰することがイランにとってプラスと国内に説明、支持を得てきた。しかし、新政権下でイランへの強硬姿勢が強まれば、イラン現政権には逆風になる。イラン国内でも強硬派台頭を招きかねず、イランを巡る内外情勢は難しさを増す。

イラン問題は中東内で複雑な意味合いを持つ。オバマ政権は核合意でイランの国際社会復帰を後押しし、イランの中東でのプレゼンスは大きく高まった。米新政権が対イランで厳しい姿勢になればサウジアラビアのような域内ライバルにとって、変化の方向性としては悪くはない。しかし、仮に何らかの形で核合意が機能しなくなれば、イランの核開発が再び動き出すことも意味し、それは、域内の緊張を高めることになる。

また、新政権の対IS、対シリア政策なども重要な意味を持つ。ISとの戦い強化は、ISの地理的な支配領域を減少させるが根絶は難しく、中東域内外でのテロの拡散・拡大の可能性がある。これが、域内外の主要エネルギー施設に向かう可能性もありえ

る。対シリアでは、対IS作戦等の関係で、米国がアサド政権を容認・延命の方向に向かえば、アサド政権か反体制派かの支持で分かれてきた国・勢力に重要な影響を及ぼす。

さらに、そもそも新政権がどれだけ中東の安定に関与する意思があるのか現時点でははっきりしない。同時に中東問題に関して強硬な意見を持つ閣僚等の存在もあり、ますます行方が読み難い。世界のエネルギー供給の重心、中東への新政権の政策は要注意である。

対ロシア政策も目が離せない。トランプ大統領はロシアとの関係改善に前向きとされ、ティラーソン国務長官もロシア、そしてプーチン大統領と太いパイプを持つことが知られている。しかし、ウクライナ問題を契機に、最近は大統領選でのサイバー攻撃による介入問題等もあって、特に議会内には共和党も含め対口強硬派は多い。トランプ大統領は2017年1月8日に対口強硬派として知られるコーツ前上院議員を、情報機関を統括する国家情報局長官に指名したが、今後も対ロシア政策は新政権にとって重要な課題となる。米ロ関係がどうなるかは国際情勢全般にとって極めて重要だが、ロシアのエネルギー開発の行方、ロシアのエネルギー輸出相手先となるEU、中国、日本との関係等も含め、国際エネルギー情勢に多様で複雑な影響を及ぼす。

対アジア政策も当然、重要である。特に、新政権の対中国政策は世界の注目を集めている。トランプ大統領は、新設の国家通商会議のトップや、米国通商代表部(USTR)代表に対中強硬派として知られるメンバーを指名しており、貿易・通商問題等では今後、中国へのスタンスが厳しいものになる可能性がある。また、台湾の蔡総統との電話会談やその後の「一つの中国」原則に関するスタンス等で、対中関係が揺さぶられている。中国を始めとするアジアが、世界のエネルギー市場の消費地域として一層重要性を高め、市場の重心がアジアにシフトすることが必至なだけに、新政権が中国・アジアにどのような政策を展開するかは、国際エネルギー市場安定の行方を左右する重要問題である。

このように、新政権のエネルギー・環境に関連する政策はいまだ読み切れず、不透明感が高い。トランプ大統領の一挙手一投足に世界のエネルギー関係者の目がくぎ付けになる展開が続くことは必至である(2017年2月3日記)。

ヘルスケアシステムの制度改革とイノベーション

損保ジャパン日本興亜総合研究所株式会社
ファカルティフェロー 小林 篤

(こばやし あつし) 1949年神奈川県生まれ。一橋大学経済学部卒業、博士(学術)。1997年から安田総合研究所(現損保ジャパン日本興亜総合研究所)において、欧米保険市場・ヘルスケア市場調査、欧米保険会社グループの戦略分析、疾病予防支援サービス事業の調査研究に従事。2011年から損保ジャパン日本興亜総合研究所発行の「損保ジャパン日本興亜総研レポート」に現地調査に基づく米国ヘルスケア改革と健康保険市場・健康保険事業の調査レポートを執筆している。

CONTENTS

1. 米国のヘルスケアシステムの特徴
2. オバマケアの概要とイノベーション
3. 改革を実現する期間と手続き
4. 共和党・トランプ大統領陣営の誤認に基づく主張と2010年ヘルスケア改革法廃止後の不透明性
5. 2020年における再改革とイノベーションの展望

2016年大統領選挙・連邦議会選挙で予想外の政界の転換が生じた。2010年ヘルスケア改革法¹の廃止を唱導するトランプ大統領当選・共和党主導連邦議会は、政界のみならずヘルスケア業界・市場関係者にとっても想定外の事態であった。2017年1月に連邦議会の第115議会が始まり1月20日にトランプ大統領就任式が挙行されたが、ヘルスケア改革の実施方針・具体策については大混乱状態にある。従って、2020年の米国医療制度およびヘルスケア市場を2017年1月時点で展望することは、極めて不透明な状況での予想とならざるを得ない。しかし、そのようななかでも確かなことが幾つかある。その一つはトランプ大統領・連邦議会共和党が2010年ヘルスケア改革法を廃止してもオバマケア²での改革を完全に消滅させることはできないことであり、もう一つはヘルスケア業界・市場におけるイノベーションは続いていることである。これらのことについて、2017年1月24日時点の情報をもとに、展望を試みる。

1. 米国のヘルスケアシステムの特徴

1.1 多数の無保険者の存在と発生メカニズム

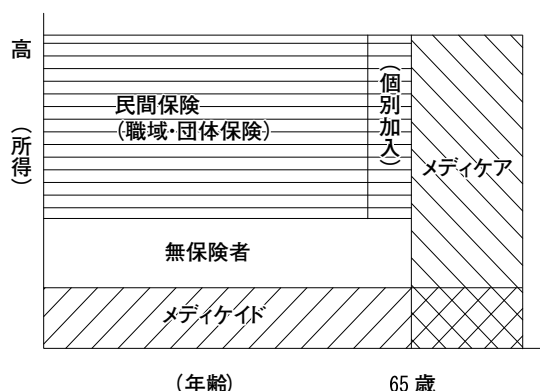
ヘルスケアとは、専門家である医師・看護師などが提供する診断・治療、病院などの医療施設で提供

¹ 本稿で言う2010年ヘルスケア改革法とは、連邦法 Patient Protection and Affordable Care Act and the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010 のことである。ACA と略称されることが多い。

² 本稿では、オバマケアを2010年ヘルスケア改革法に基づくヘルスケアシステム改革の意味で用いる。

される幅広い医療サービス、介護サービス(long-term care)、疾病予防・健康増進まで含む意味で、米国で頻用されている。ヘルスケアシステムは、ヘルスケアのサービスを提供する「ヘルスケア提供システム」(医師・医療機関・保健施設などが患者・一般公衆に対してサービスを提供する)と、そのサービスをファイナンスするシステム「ヘルスケアファイナンスシステム」(公的・民間の保険制度、患者の自己負担、公費負担など)の二つのサブシステムから成り立っている。

米国のヘルスケアシステムの第1の特徴は、皆保険でなく、多数の無保険者が存在していることである。米国には、ヘルスケアのサービスをファイナンスするシステムとしてメディケイドなどの公的医療保障制度があるが、日本と異なり公的医療保険が国民をカバーしていない。実質的に必要な医療サービスを受けられない、無保険者が多数存在する。公的医療保障制度対象者も民間健康保険加入者もヘルスケアのサービスを受けられるが、いずれの対象にもなっていないと、実質的に必要なヘルスケアのサービスを受けられない状況に陥ってしまう。メディケイドで定められている所得水準より高い報酬を得ている者は、公的医療保障制度の対象にならない。大企業の従業員とその家族は、雇用主が準備する職域の健康保険(自家保険あるいは民間の団体健康保険を利用)の対象になる。しかし、民間健康保険に加入するための保険料を支払う財力がない個人は、民間健康保険に加入できない(図1)。



資料：損保ジャパン日本興亜総合研究所作成
図1 米国の健康保険の対象者と市場（概念図）

1.2 民間健康保険の役割と入手可能性・購入可能性

第2の特徴は、民間健康保険の役割が大きいということである。米国の民間健康保険は公的医療保険を補完する役割を果たしているだけではなく、ヘルスケアのサービスを受けるための主要で重要な役割を果たしている。すなわち、日本の公的 health 保険制度と同じように民間健康保険加入者は、加入証明を提示することによってヘルスケアのサービスが受けられる。民間健康保険の入手可能性（Availability と呼ばれている）と購入可能性（Affordability と呼ばれている）を確保することは、ヘルスケアファイナンスの中核的課題となっているのである。

1.3 州の動向の重要性

第3の特徴は、アメリカ各州は同一の動きをしていないことである。すなわち、全米統一の単一ヘルスケアシステムも単一市場も、実際には存在しない。連邦政府は一元的にヘルスケアシステムを運営管理しているのではない。ヘルスケアに関する制度運営は、連邦政府が運営主体になる高齢者対象のメディケアなどの公的 health 保険制度を除けば、州政府と州議会が担当する。低所得者を対象とするメディケイトは、連邦政府と州政府の財源をもって州政府が運営する。各州はそれぞれ固有の事情があり、連邦政府とさまざまな交渉をして連邦予算歳出を手に入れ自州の都合に合わせて運営している（連邦政府の予算だからといって連邦政府が思うように指示できる訳ではない）。連邦レベルで共和党主導のヘルスケア改革法が成立したからといって、共和党系知事の

州が連邦レベルの共和党議会・大統領の指示に従って動くことはない。日本の中央政府と地方自治体の関係とは根本的に異なっている。また、オバマケアは、共和党系知事のマサチューセッツ州のイノベティブな先行試行結果を参照したものである。州の動向が決定的に重要であり、連邦レベルの議論・決定だけ見ているだけでは実態を把握できない。

1.4 つぎはぎだらけのシステム

第4の特徴は、つぎはぎだらけのシステムであるということである。中央政府または連邦政府が意思決定して全てのヘルスケアシステムを運営できない。米国ヘルスケアシステム関係者の会議では、米国のシステムは fragmental なシステムだということを枕ことばに話を始めることが多い。fragmental とは、各州バラバラという意味だけではなく、ファイナンスシステムと提供システムが、雇用形態、所得水準、支払い能力・財力および社会的地位で別々の層を形成している、言い換えれば分断されているという意味を含んでいる。連邦レベルでも州レベルでも複雑な交渉がなされるので、アメリカ合衆国全体を単純なトレンドあるいは一定の方向性として理解することが難しいし、分断されているつぎはぎだらけのシステムであるので事態がまだら模様になっても驚くには値しない。

2. オバマケアの概要とイノベーション

2.1 広範な改革

オバマケアは、2010年ヘルスケア改革法に基づくヘルスケアシステム全般にわたる大改革であるが、ホワイトハウスが国民向けに説明に使っている資料でも、ヘルスケア全般にわたることが示されている（図2）。

オバマ大統領は、2016年米国医師会（American Medical Association：AMA）が発行する Journal of American Medical Association（JAMA）に寄稿し、次のように述べている³。「2010年ヘルスケア改革法

³ Barack Obama, "United States Health Care Reform: Progress to Date and Next Steps," JAMA. 2016; 316 (5): 525-532.

は、1965年メディケアとメディケイドの創設以来の大改革であり、ヘルスケアサービスへのアクセス、購入可能性およびヘルスケアの品質を総合的に改善することを意図している。2010年ヘルスケア改革法が施行された後、2010年と2015年を対比すると、無保険者数は4,900万人から2,900万人に減少した。連邦政府保健福祉省の推計では、この法律施行によって約2,000万人が健康保険に加入できたのである。」



資料：米国連邦政府保健福祉省ホームページ、Key Features of the Affordable Care Act より損保ジャパン日本興亜総合研究所作成
図2 2010年ヘルスケア改革法の主要事項

2.2 無保険者の減少促進策と財源確保策

前述したように、無保険者は公的制度対象外で、かつ民間健康保険に加入できない者である。従って、その減少促進策は、公的制度対象範囲の拡大と民間健康保険に加入できるようにすることである。公的制度対象範囲の拡大策は、メディケイドの対象範囲の拡大すなわち主として既存制度では所得水準が高すぎて対象にならない者を含めるようにする対策が実施された（その結果公的な財源の投入が必要になる）。民間健康保険に加入できるようにするためには、低廉な運営費用で実施できるインターネット保険加入サイトを政府部門が運営し、保険加入希望者には補助金を支給する（財力の補填（ほてん））対策を実施した。補助金支給の方法は、納税システムを活用した。

その結果、連邦政府の財政支出は増加することになるので、担税力がある高所得者層を中心として新たな課税が実施された（高級車キャデラックに掛けてキャデラック税と言われるものもその一つである）。

財政の歳出増加と歳入財源の確保が必要となったので、議会予算局による分析が行われた。また、納税システムを利用するので、税法などの改正も行われた。

2.3 市場機能を使った社会保険的な仕組みづくりと健康保険・健康保険市場改革

前述したように、健康保険に加入できない者は実質的に必要な医療サービスを受けられない状況を反映して、オバマケアでは質が良い低廉なヘルスケアサービスを確保しつつ全ての国民がヘルスケアを受けられるアクセスを保障することを大きな目的の一つとしている。2010年ヘルスケア改革法の正式名称中の Patient Protection and Affordable Care は、それを表している。

オバマケアでは、全ての国民がヘルスケアを受けられるアクセスを保障するために、健康保険システムの機能を社会保険的に改革し、既存の市場取引の仕組みを改良する方策が実施されている。一般に健康保険市場では、加入者は購入する健康保険商品を比較し選択し購入する。事業者は健康保険市場でそれぞれ独自の健康保険商品を自由に開発販売して互いに競争している。市場参加者である保険加入者は、保険に加入するかしないか、また民間健康保険者は保険を引き受けるか否かを選択できる。社会保険では、加入しないという選択は認めないし、保険加入を拒否する選択を認めない。オバマケアでは、個人に保険加入を義務化し（Individual Mandate と呼ばれている）、民間健康保険者に保険引き受けを義務化している（Guaranteed Issue と呼ばれている）。任意加入の民間健康保険では、既往症がある加入申込者をリスクが高すぎるとして引き受けないが、社会保険では既往症の有無にかかわらず加入者となることができる。さらに、Exchange で販売される民間健康保険は、社会保険類似の給付内容とするように、必須保険給付（essential health benefits）の基準を満たしたものかそれ以上の給付内容でなければならない。具体的には、外来医療、入院医療、処方箋調剤薬、臨床検査などであり、疾病予防・ウェルネスサービスおよび慢性疾患管理も含んでいる。以上の措置は、市場機能を使った社会保険的な仕組みづくりである。

無保険者数の減少がオバマケアにおいては極めて重要な課題であるので、健康保険・健康保険市場改革が特に重要とされるのである。

2.4 保険事業メカニズム・保険市場の特性を理解した改革

オバマケアでは、保険事業特有のメカニズムを理解した対策を実施している。任意加入の競争的保険市場で社会保険的仕組みを実施すると、健康度が低い加入者が多数加入し、健康な加入者が加入しないことが起きる。このため、保険未加入者に Individual Mandate を課しさらに未加入者に納付金 (penalty と通称される) 支払い義務も課して、健康度が良好な若年層の健康保険加入を促進することによって、保険料高騰を抑制する措置を導入している。一方、民間健康保険者には健康度に応じて引き受け可否を決めるのを禁止して健康度が低くても加入できるようにしているため、健康度の低い加入者集団 (ハイリスク集団) となった健康保険者へ健康度の高い加入者集団 (ハイリスク集団でない) から資金移転を行う措置も導入している。これらは、民間健康保険事業と健康保険市場のメカニズム・特性を理解しているからこそ実施されているのである。

2.5 オバマケアにおけるイノベーション

オバマケアにおけるイノベーションのうち、ここでは①インターネットサイトを使った低廉な保険加入システムである Exchange、②ヘルスケアの品質を維持しながらヘルスケアコストの増加を抑制する対策である ACO および③保険加入集団へ Population Health Management による健康度向上策を行っている健康保険者の取り組みを簡単に取り上げる。①の Exchange は、州政府 (州政府の代わりに連邦政府のこともある) が開設運営する保険加入インターネットサイトである。健康保険に既存の方法では加入できなかった者が、インターネットサイトに開設された市場 (Marketplace) で消費者が通常の買い物をするように、健康保険を比較選択して加入する仕組みである。技術革新が著しいインターネットサイトのシステムを導入して保険募集コストを最小化し、低廉な保険料を実現している。②の

ACO (Accountable Care Organization) は、ヘルスケア提供システムの一つであり、ヘルスケアサービス提供者が連携し、健康保険者と協力して、高品質なヘルスケアサービスを提供し、かつ医療資源の効率的効果的利用を図り、ひいては医療費増加の増勢の低減を実現しようとするものである。ACO は、ヘルスケアの目標品質を達成しコスト節減を実現すれば、病院・医師などのヘルスケア提供者は、追加の報酬を得ることができる。品質管理、コスト節減を実現するためには、病院・医師などが患者データを共有する情報システム、コスト低減を実現するためのデータ分析技術などが必要とされる。③の Population Health Management は、慢性疾患などの疾病リスクがある対象集団を対象として、対象集団の構成員に対する疾病リスクのスクリーニング、健康診断・モニタリング、統合的治療・処置および患者教育などの活動を行い、集団全体の疾病リスクを低減する取り組みである。民間健康保険者は、オバマケアの健康保険改革によって良好な保険加入者を選択して利益を上げる事業モデルが不可能になり、保険加入者集団のリスクを改善することによって利益を上げる事業モデルに転換しつつある。保険加入者集団のリスクを改善する取り組みを効率的効果的に行うために、薬剤利用データ・保険給付請求データをもとに構成員の将来の疾病リスク・治療費を予測する予測モデルなどのデータ分析技術・情報通信技術が活用されている。その取り組みを行う民間健康保険者は、単に保険給付のために金銭を支払う事業者ではなく、組織内部に医師・看護師などの専門職を配置し、情報通信関係の子会社も保有するヘルスケアに関するサービス提供会社 (health service company) となっている。以上の通り、進展著しい情報通信技術・データ分析技術を積極的に活用するイノベーションの取り組みがなされている。

3. 改革を実現する期間と手続き

ヘルスケア改革の主たる実施者は連邦ではなく州であるが、全米レベルの改革の出発点は連邦議会の立法と大統領による署名である。ヘルスケア改革は、非常に政治的かつ論争的テーマであるので、連邦議

会の立法過程は複雑かつ紆余(うよ)曲折を伴う。また、立法後司法部での裁判が行われることが多く、その裁判で否定されないようにすることも改革実現の必要条件となる。2010年ヘルスケア改革法の先例から、連邦議会の過程を簡単に振り返る。オバマ大統領は2008年1月に就任した後2月に議会と協力してヘルスケア改革を実施することを表明した。大統領は、議会に法案提出はできない。上院下院の多数の議員がヘルスケア改革法案を提出し、上院下院それぞれで委員会審議、本会議審議がなされ、両院協議会を経て、可決される過程を経た。可決に至る過程で多くの争点が議論され、修正協議がなされ、議事妨害も加わって複雑な経緯をたどった。また、議会予算局による財政負担に関する分析をクリアする必要もある。2010年3月にオバマ大統領が署名して2010年ヘルスケア改革法が成立した。2010年ヘルスケア改革法だけではオバマケアは実施できない。重要な関連法案も可決成立させる必要がある。特に税法は必須の重要な要素である。その後、裁判が幾つかあり、また実施の準備に3カ年強を掛けて準備し、2014年本格実施となった。結局、オバマケアは2008年に始まり2014年本格実施となった。以上の通り、1年2年の期間では改革法を実施することは事実上不可能である。

4. 共和党・トランプ大統領陣営の誤認に基づく主張と2010年ヘルスケア改革法廃止後の不透明性

4.1 多くの誤認

共和党は、オバマケアによって健康保険料が高騰したと主張している(例えば共和党全国委員会のホームページなど)が、その主張は事実誤認に基づいている。保険料高騰はオバマケアと関係がない。民間健康保険者の事業者団体である AHIP (America's Health Insurance Plans) は、保険料水準には多くの要素が影響し、医療費などの高騰が保険料上昇につながったと説明している⁴。

⁴ AHIP, "Factors Affecting Premiums in 2017 Individual Exchange Marketplace," ISSUE BRIEF, MAY 2016.

基本的な問題は、ヘルスケアシステム、保険システムおよび市場機能についての事実誤認である。ヘルスケアサービスも保険サービスも自由な市場競争に委ねるだけでは市場は機能しなかったという事実を理解せず、市場参加者に多くの選択肢・自由を与えれば機能するとの信念に基づいて、市場を機能させるための公的介入・インセンティブシステムの導入を否定している。共和党のヘルスケア改革立法をリードすると目されているライアン下院議長は、2016年6月に A Better Way: Our Vision for A Confident America と題するヘルスケア改革に関する政策綱領を公表した。同綱領は、選択肢を拡大し、当事者がより柔軟に活動できるように規制を撤廃すれば、ヘルスケアコストが低下すると主張している。しかし、患者はヘルスケアサービスについて十分な情報と理解力を持っていないことが一般的であり、自由な選択は常に良いヘルスケアサービスを受けることにはつながらない事実を無視している。保険サービスについても、利用者側と提供者側との情報・理解の大きな差異が存在し、単純な市場取引はうまく機能しなかった事実も無視されている。

4.2 共和党・トランプ大統領陣営の共通性

トランプ大統領の選挙公約と共和党政策綱領 A Better Way には、共通性がある。2010年ヘルスケア改革法を廃止することは、共通である。また、Health Saving Account (HSA) を推進し、税制優遇する点も一致している。HSA は、個人がヘルスケアサービスの購入に使える財源を確保する機能があるので、選択肢拡大に有用である。一般には、HSA は、高額医療費が掛かる場合に備えて High-deductible Health Plan (HDHP) と併用されることが多い⁵。共和党政策綱領 A Better Way には HDHP の言及があるが、トランプ大統領の選挙公約はないという違いがある。

⁵ High Deductible Health Plan (HDHP) は、通常の健康保険より保険加入者が自己負担する金額が高い健康保険のことをいう。自己負担金額が高いため、保険給付額が少なくなり、その分保険料が安くなるというメリットがある。通常は、ヘルスケアサービスを受けるための自己負担を容易にする貯蓄口座である HSA と組み合わせられ、また利用に際して税制優遇が受けられることが多い。税制優遇の条件は、税法で定められるため、HDHP も税法改正と一体で検討されることになる。

4.3 オバマケア廃止後の対応と部分的存続：再改革

共和党・トランプ大統領陣営は、2010年ヘルスケア改革法を廃止すると主張している。しかし、対案として提示されている政策を見る限り、前述の包括的なオバマケア全体を廃止することは無理だと考えられる。主な廃止対象は、Individual MandateとExchangeである。Exchangeの廃止は、Exchangeの保険が無くなり無保険者になる恐れを呼び起こした。不安を訴える報道もある。Individual MandateとExchangeを削除できても、包括的内容となっているオバマケアの多くの部分は存続することになるし、結果としてオバマケア廃止とは共和党・トランプ大統領陣営による再改革とならざると得ない（現にRe-Reformと表記する記事も出てきている）。

立法過程を振り返れば、2010年ヘルスケア改革法は、さまざまな妥協を経てつくられた、危うい均衡を保っている不細工な寄木細工のように見える。気に入らないからある部分を変更しようとする、全体の均衡が崩れることになりかねない。オバマケアの廃止もその再改革も、言うは易く行うは難しである。

4.4 実現不可能な具体策

トランプ大統領の選挙公約と共和党政策綱領で提案されている具体策は、実現できるか。実現性が疑問視されるものもある。例えば、Health Saving Account (HSA) は、高額所得者には機能するが、低所得者は使えない。また、Individual Mandateを廃止すると、健康な若い保険加入者が健康保険市場から退出し（義務がないなら保険加入はしない）、彼らのおかげで希釈していた保険料水準が高騰する可能性が高い。これらの見方は、専門家に共通している。

5. 2020年における再改革とイノベーションの展望

2017年は大混乱が避けられない年になる可能性が高い。2017年1月24日現在、共和党・トランプ大統領陣営から、オバマケアをどのようにいつまでに改革するかを示す全体像とロードマップについて、具体的に判断できる情報は提供されていない。将来の見通しが難しいことを承知の上で、最後に、2020年における再改革とイノベーションの展望を試みる。

まず、各州の状況が多様である点は変わらない。共和党・トランプ大統領陣営は、各州の裁量拡大を主張しているため、各州は独自にメディケイド改革を進めるだろう。また、Exchangeも一部存続し、HSA移行もあるというまだら模様の状況が考えられる。

オバマケアの時期に進展したACOモデルは、さらに進化し多様な形態が出現している。また、情報通信技術の進展による新しい事業モデル・サービス開発は、劇的に進んでいることは間違いないが、その姿を想像することはできない。なお、アメリカ合衆国では、一部の病院・クリニックなどの医療機関が実質的な保険機能を持ったサービスを提供してきたが、ヘルスケアサービス事業とヘルスケアファイナンス事業を統合した事業形態が拡大している可能性はかなり高い。

Voice from the Business Frontier

日立オートモティブシステムズ株式会社 常務執行役員 上桶 亨

～米州自動車産業の展望～



(かみおけ とおる)
1984年日立製作所入社。1999年自動車機器グループ営業本部部長代理。2004年オートモティブシステムグループ営業統括本部国際第一部長。2009年オートモティブシステムグループ営業本部副本部長。同年日立オートモティブシステムズ株式会社営業本部副本部長。2011年営業統括本部国際営業本部長。2013年理事兼日立オートモティブシステムズアメリカズ社社長を経て、2016年日立オートモティブシステムズ株式会社常務執行役員兼営業統括本部長に就任し、現在に至る。

日立オートモティブシステムズの常務執行役員として海外自動車事業の指揮を執られている上桶亨氏に米州での自動車産業の展望についてお話を伺いました。

Q1. 日立オートモティブシステムズ（以下、日立AMS）の米州事業の歴史、事業内容についてご紹介いただけますか。

歴史としては、1974年に日立アメリカの一部門としてオートモーティブディビジョンが設立されたのが起源です。設立当初は、富士重工業向けのエアコンパーツなどを扱いながら、輸入して売るといった商社的な商売から始まりました。現在はグループ会社になっている当時の厚木自動車部品が、日産と合併でアツギメヒカーナを1979年に設立しています。日立は、1985年に製造拠点としてケンタッキー州に自動車部品会社 日立オートモティブプロダクツ, Inc. を設立しました。1986年にはミシガン州デトロイト近郊のファーマントンにテクニカルセンターを設立したことで、製造、販売、研究開発の機能を米国にそろえ、業容を拡大しました。以後、円高や米国での日本からの完成車輸出に対するバッシングなどを背景に、日本のカーメーカが米国で車を作る潮流が生まれ、われわれも米国で部品を作って納めることにより、事業を拡大してきました。当初は日系カーメーカ対応を

中心にオペレーションを展開していました。研究開発拠点を現地に作り、GMやフォードといった米国のカーメーカ向けのビジネスも拡大させていったことで、事業拡大が加速しました。現在では日立AMSの売り上げの3割程度を米州事業が占めています。

Q2. 2018年中期経営計画で掲げられている「海外地域統括会社の機能深化および自律経営」に関して、米州における施策と目標をご紹介いただけますか。

日立AMSの海外拠点は、いわゆる製造会社からの脱皮を大きなテーマとして掲げています。北米・南米を含めた米州という地域の中で、研究開発から製造、販売に至るすべてのオペレーションを行うために、2011年に米国に統括会社を作りました。統括会社は日本の本社と同じようなコーポレート機能を持ち、ローカル主体でビジネスを行うことが、自律化の最大のテーマです。海外事業で最も歴史の長い米国のほかには、中国やタイをはじめとしたアジア、ヨーロッパにそれぞれ統括会社を設けています。その中で、すべての面ではいえませんが、米国の統括会社のコーポレート機能が最も中国と並び充実しています。しかし、まだ日本のコーポレートと同じレベルとはいえません。研究開発、QA（※1）、生産技術、調達などの機能を強化しようとしています。

特に強化しようとしているのはプログラムマネジメントの機能です。欧米には、日本にはあまり見られない独特のビジネス文化として、プログラムマネジメントという機能が存在します。プログラムマネジメントは、受注後の製品開発の工程も含めて事業を構成する複数のプロジェクトが有機的、効率的に進むように調整、管理する機能です。日本では日立の製品開発でも、設計が開発のあらゆる工程を仕切る文化があると思います。しかし、欧米では開発は設計が行いますが、開発より下流にある工程も見ながら開発の日程を引いたり、それに合わせて資金調達するといった仕切りはプログラムマネジメントを

担当するオフィサーが行います。日立は伝統的に設計をフロントに立てお客さまと会話しますが、他社はプログラムマネジメントオフィサーをフロントに立たせており、われわれもそうした文化に合わせて機能を持たなければならないという意識があります。

QAの機能強化も重要です。われわれはケンタッキー州に3カ所、ジョージア州に1カ所、メキシコに3カ所製造拠点を持っていますが、これらすべての拠点において品質のレベルを上げることがめざしています。生産面では、生産技術の強化を図っています。米国でモノを作る場合、どうしても日本から設備を輸入するケースが多くあります。そこで、もっと生産技術の力をつけるために、工機と呼ばれる生産設備そのものを作る部隊を米国にも作りました。生産設備を自分で作るということは、その後のメンテメンスなどを行う上でも大きな助けになります。外から買った設備は、トラブルが起きた際、メーカーに連絡をとっている間にダウンタイムが長くなってしまいますが、自社で作った設備であれば、ノウハウが蓄積されているので、スピーディーにメンテナンスが行えます。設備の部材は外から買って組みますが、完成品を買うよりは金額も安く、コストダウンにもつながるため、この取り組みは引き続き強化していきます。調達機能の強化についても以前から取り組んできましたが、今後も続けていきます。

Q3. 米州地域での日立AMS事業における日立製作所および日立グループとの連携について、事例があればご紹介いただけますか。

デトロイトにある日立製作所の研究開発部門にAutomotive Products Research Laboratoryがあり、われわれはそのラボと一緒にさまざまなシミュレーションやソフトウェアの開発などを行ってきました。2016年4月には自動運転やコネクテッドカーの開発を進めるべく、シリコンバレーに事務所を新設し、同じシリコンバレーにある日立製作所の研究部門とビッグデータ解析をはじめさまざまな研究を進めています。これまで、日立製作所とは内燃機関の分析や制御などを中心に協力してきましたが、今はコネクテッドカーや自動運転などの新しい分野での協力が始まっています。

2017年1月5日～8日にラスベガスでCES(※2)が開催されました。従来は家電の展示がメインでしたが、近年はカーメーカーが力を入れるようにな

り、自動車、特にコネクテッドカーや自動運転関係の展示が増えてきました。われわれも日立製作所と一緒に展示を行いました。

Q4. ゼロ・エミッション車(※3)やCAFE(※4)など米国での自動車に関する環境規制の動向やそれに伴うパワートレイン比率など、米国自動車市場の変化についてお聞かせください。

米国大統領選挙の前であれば、ある程度クリアな話ができたと思うのですが、トランプ大統領になったことで、今後についての見通しを語ることはとても難しくなりました。しかし、自動車市場の大きなトレンドとしては環境問題への対応が課題であることは変わらないでしょう。米国では、車の燃費規制を2025年までに54.5mpg(マイル/ガロン)以上、リッター換算でおよそ23km/ℓ(キロメートル/リッター)とする目標値が定められています。2013年時点で販売された車の平均燃費はおよそ24.6mpgですから、2025年にはこれを2倍以上にするという非常に厳しい目標です。同時に示されているCO2排出量の目標値は2025年までに163g/mi(グラム/マイル)です。これらの目標は、さまざまな技術を駆使しても、内燃機関の改善だけでは到底達成できるものではありません。特に、米国市場で好まれる大きなサイズの車をおよそ23km/ℓの燃費で動かすことは、なかなかイメージできません。そうなると、目標達成のためには、ハイブリッドあるいは電気自動車の比率を高めていかざるを得ません。目標値を達成しなければ罰金が科されることもあり、ビッグ3をはじめとした各カーメーカーは、さまざまな開発計画を立てています。例えば、フォードは2020年までに、販売する車の約4割をハイブリッドを含めた電動自動車にする目標を掲げ、投資・開発を強化しています。その他のカーメーカーも燃費の目標値を達成すべく、2020年ごろにかけて、ハイブリッドやプラグイン(※5)、48ボルトマイルドハイブリッド(※6)などの電動自動車をどんどん市場に投入してくるでしょう。今後、政策面で大きな変化があった場合、そうしたシナリオが多少狂うことはあるかもしれませんが、既に電動化の波は来ています。われわれもその波に乗っていますが、今後、波が大きくなった時にもそれを逃がさず、市場を取っていかうと考えています。

Q5. 自動運転やコネクテッドカーなどの自動車に関わる先進技術の研究開発はIT産業が集積するシリコンバレーが優位という印象がありますが、そうした技術に関する米国のR&Dの動向と、同分野における日立AMSの強みについてお聞かせください。

米国では政府が自動運転車開発のガイドラインを発表し、既に各州で実証実験の許可も下りており、実際に自動運転車を公道で走らせています。日本では、われわれも2016年に茨城県の有料道路で公道実証試験を行っていますが、一部の特定区間でのみ限定的な試験が行われています。こうした法制度の開発環境が整っているという点では米国の方が進んでいると思います。日本では自動運転に対して慎重な見方がある一方、近年は高齢ドライバーによる自動車事故の増加が問題となっており、自動ブレーキなどの先進技術がこうした問題の解決に貢献できると思います。当然、カーメカはこれを商機と捉えています。われわれサプライヤーも、もっと要素技術の開発や販促をがんばって、こうした動きを後押ししなければいけないと思います。

自動運転技術の適用は、一般的には乗用車よりもドライバー不足、コスト削減の課題を抱える商用車やトラックの方が先に進むといわれています。ただし、自動運転技術そのものは既にほぼ確立されているといえますが、走行中に生じる想定外、または希少な事象を包含したあらゆる危険の可能性をつぶすには実証実験を積み重ねるしかありません。それにはまだ時間がかかります。それでも、高速道路など、高度な周辺環境認識が求められる車線変更をあまり必要としない環境下においては、数年後には自動運転が実用化されそうです。

日立AMSの強みは、まずセンシング技術です。360度センシング技術とそれを構成するステレオカメラ、画像処理、レーダーおよびその認識などに関するさまざまな技術力に強みがあります。また、クラリオンの得意分野であるクラウドとつなぐための「テレマティクスコミュニケーションユニット(※7)」、車対車通信、車対インフラ通信など、車とさまざまな外の情報をつなぐ「Car to X」という技術を現在開発中です。さらに、センシングと通信で車の外から得た情報を基に車を総合的に制御するためのADAS(※8)コントローラやAD(※9)コントローラなどがあります。コントローラに搭載するソフトウェアには極めて高い性能が求められるため、そうしたソフトウェアの開発も行っています。

日立グループは、ソフトウェアを無線通信で更新するOTA(Over the Air)(※10)ソリューションを既に開発済みであるほか、自動車以外の分野でも実績のあるセキュリティ関連の技術も持っています。自動運転やコネクテッドカーに活用可能な幅広い分野の技術を持っていることがわれわれの強みであり、お客さまからもそのように認知されています。

Q6. カーエレクトロニクス市場へ参入するGoogleやAppleなどのIT企業との競争においては何が重要だとお考えでしょうか。

日立AMSにはハードウェアの強みがあります。ECU(※11)を例に挙げると、これを自動運転用のソフトウェアとつなぐ際には、制御の内容が高度化・複雑化するため、半導体などのECUを構成するハードウェアの集積技術が非常に重要になります。また、前述したセンシングやセキュリティ関連の分野においてもハードウェアは重要であり、われわれはこれらの技術をビジネスのコアにしていこうと考えています。ソフトウェアでは、GoogleやAppleのような企業が競合相手になるかということ、そうではなく、今はむしろ協業相手ではないかと思っています。彼らがめざすことは、完全自動運転が実現して車が移動手段から移動空間となった際、情報やエンターテインメントの機能、つまりIVI(※12)を充実させ、その空間を快適にすること、そしてそこにコンテンツを配信してもらうビジネスモデルを構築することと考えています。IVIはクラリオンを中心にわれわれも力を入れている分野ですが、彼らがコンテンツビジネスに重点を置くのであれば、われわれとは協力関係を築けるのではないかと思います。あるいは、彼らが自ら車を作ってもうけようと考えているなら、われわれにとってはお客さまであるといえます。

Q7. トランプ政権がNAFTA(※13)再交渉や輸入車関税引き上げなどを実施する可能性があります。日立AMSおよび自動車産業への影響についてどのようにお考えでしょうか。

自動車産業に影響するトランプ政権の政策については、既にカーメカと会話を始めています。われわれもカーメカと同様、メキシコにも多くの工場を持っており、多くの製品を米国に輸出しています。もし本当にメキシコへの移転企業からの輸入品に35%の関税がかかるようになれば、カー

メーカーにとっては大幅なコスト増になりますので、彼らは非常に悩んでいます。彼らはNAFTA脱退などを含めてトランプ氏が宣言するさまざまな政策が実現した場合の影響を既に試算し始めていますが、所信表明演説などで政策の具体性が示されるまでは、ひとまず静観のようです。一般的には、本当にそのような極端な通商政策が実現する可能性は低いのではないかとされています。GMのCEOを務めるメアリー・バーラ氏が、経済政策や雇用政策について大統領に助言を行う「戦略政策フォーラム」のメンバーに選ばれたため、自動車産業からの意見がトランプ氏に届いて政策が見直される可能性もあるでしょう。しかし、トランプ氏が宣言している以上は、35%とまではいかずとも、いくらか関税が上がるリスクは想定しておかなければなりません。その場合は、われわれももちろんコストを計算した上で、サプライチェーンは現状維持なのか、米国での投資を増やすべきなのか、考えなければなりません。

Q8. 最後に米州地域における日立AMSの成長戦略についてお聞かせください。

現在、米国の自動車販売台数は年間約1,700万台と過去最高水準ですが、今後は都市部を中心としたカーシェアリングの拡大などによって減少していく可能性があります。しかし、自動車全体の需要が伸びないとしても、その中で逆に伸びていく分野もあり、そこにビジネスの軸を置くことで成長を図ります。その軸は二つあります。一つは「環境」分野での取り組みです。これは、前述した通り、燃費規制に対する車の電動化の波に対応することです。今後も拡大が見込まれる電動自動車市場に対して、モーター、インバーター、バッテリーの三つの製品をメインに拡販を進めていきます。もう一つの軸は、「安全」および「情報」分野の取り組みです。これは、センシングや制御系の技術によって、ぶつからない車、より安全な車の普及拡大に貢献すること、そして、そこにクラウドネットワークサービスなどの情報技術と連携、統合させることで自動運転の実現に貢献することです。自動車はまだハードウェアが中心の産業であり、その技術をしっかり抑えていくのはもちろんですが、同時に日立グループと連携し、データなどを活用した自動車関連のサービスビジネスを作っていくことも考えています。

- ※1 Quality Assurance (品質保証) の略。
- ※2 コンシューマ・エレクトロニクスの見本市。全米民生技術協会 (Consumer Technology Association) が運営しており、先進技術が展示される
- ※3 電気自動車 (EV) や燃料電池車 (FCV) など走行中にCO₂ (二酸化炭素) を排出しない自動車。
- ※4 Corporate Average Fuel Economy の略。米国で販売される自動車に課せられる燃費基準により規制されている企業 (別) 平均燃費のこと。乗用車、小型トラックの新車販売台数で加重平均した燃費をメーカーごとに算出する。
- ※5 プラグインハイブリッド自動車 (PHEV)。家庭用電源からプラグを用いて直接バッテリーに充電でき、通常のハイブリッドカーより大きな容量のバッテリーを搭載しているため電気のみでより長距離を走行できる。ガソリンエンジン車の給油性能を残しながら電気自動車により近いタイプのハイブリッドカー。
- ※6 48 ボルトシステムという比較的小型の電池とモーターを搭載し、減速時のエネルギー回生と駆動アシストのみを行い、エンジンを主要動力源とするハイブリッドカー。対して、日本で普及しているプリウスに代表されるハイブリッド車はストロングハイブリッドと呼ばれ、比較的大型の電池を搭載し、エンジンを停止した状態でも蓄積した電気でモーターを駆動して走行できる。
- ※7 TCU (Telematics Communication Unit)、車載通信装置のこと。
- ※8 Advanced Driving Assistant System (先進運転支援システム) の略。
- ※9 Autonomous Driving (自動運転) の略。
- ※10 無線通信を利用したデータ送受信・同期のこと。
- ※11 Electronic Control Unit (エレクトロニック・コントロール・ユニット) の略。
- ※12 In-Vehicle Infotainment (車載インフォテインメント) の略。情報と娯楽の提供を実現するシステムの総称、あるいは特に情報・娯楽の両要素の提供を一体化されたシステムの呼び名。
- ※13 North American Free Trade Agreement の略。アメリカ合衆国、カナダ、メキシコの3カ国による北米自由貿易協定。

HR テックがもたらす人事業務改革

研究第三部 主任研究員
城本 昌二

最先端の技術を活用して人事業務の高度化を図る HR テックの取り組みが、広がっている。HR とは Human Resources のことであり、Fin Tech などと同様、HR と Technology を組み合わせた造語である。日立総研では、IT を活用した HR テックが、人事部門および管理者の業務をどのように効率化し、企業経営に貢献するかを明らかにする研究に取り組んでいる。

1. 人事部門をとりまく環境の変化

1.1 社会的な変化

企業の人材獲得競争は、グローバルに広がっている。また、デジタルネイティブとも呼ばれる 2000 年以降に労働市場に参画したミレニアル世代が、職場で最も多くを占める世代となり、影響力を増している。ネットワークやデバイスの進化により経営におけるデジタル情報の活用も加速している。

国内では、少子高齢化に伴う労働人口の減少、長期にわたる生産性の伸びの停滞、長時間労働などの課題も切迫している。

このような環境変化の中で、企業が、グローバル化に対応して人材の多様化とその最適配置を図るために、人材情報の見える化が求められている。また、業務の進め方や人事部門の役割も根本的な変革を迫られている。

1.2 テクノロジーの発達

企業は、メール、社内 SNS、スマートフォンなどにより行動や勤休管理といったさまざまな人事管理情報をリアルタイムかつ大規模に取得することで、ビッグデータとして活用できるようになった。ネットワークを通じて情報共有や双方向コミュニケーションもできる。これらのデータやコミュニケーションツールと AI が結びつくことで、課題抽出や解決策の検討などができる。

2. HR テックが与えるインパクト

進化する HR テックは、今後、どのような変化を企業にもたらすのだろうか。

2.1 人事部門の業務

①採用業務の効率化

採用業務では、以前から求める人材定義の分析などが行われていたが、データのデジタル化によって、分析や活用が容易となった。優秀者の獲得に向けた人材定義の分析のため、AI 活用に取り組む企業人事部門も現れている。社内の優秀者データの分析に基づき求める人材定義が明確化されることで、書類審査の迅速化や採用面接の精度向上がもたらされ、さらには人材の組織や業務への適合、入社後の社員の定着率改善につながると期待されている。

②人材管理における分析の高度化

人材管理の面でも技術進歩が寄与している。例えば、氏名や資格などの基本データに顔写真や業務経歴などを付加した人材情報の「見える化」、多面的な分析を容易にする人材情報へのタグ付けが進んでいる。その結果、データをあらゆる角度から分析することが可能となり、経営者は、求める次世代リーダの計画的育成を客観的な根拠に基づいて行うことができ、人材発掘が効率化している。社内の人材ポートフォリオの機動的な見直しが可能となり、組織パフォーマンスも向上している。

2.2 現場の管理業務

HR テックは、人事部門の業務高度化だけでなく、人事部門、部下やプロジェクトメンバーの人材管理を行う現場管理者、一般社員の三者を有機的につなぐ機能も有している。近年、管理者向けの人事データダッシュボード機能を持つシステムが増加し、管理者は直接人事関連データにアクセスして、部下の育成プランや業務計画などを自ら加工・分析し、検討できるようになった。目標管理などの評価システムでは、部下へのタイムリーなコーチング実施を支援する機能がコミュニケーションを向上させ、パフォーマンスを引き上げている。こうした機能の強化は、人事部門の機能の一部を管理者へ移行し、現場の問題解決力を向上させている。

3. データアナリティクスによる先手管理

HR テックは、HR 関連情報をリアルタイムで見える化することによって課題の早期発見を促すが、一部企業では、AI などを使って業務の高度化を進める動きも始まっている。

3.1 予兆をとらえた Predictive な対応（予測対応）

膨大なデータを学習し活用する AI は、これまで人事担当者の経験や勘による暗黙知中心であった業務を変革しつつある。人事関連ビッグデータを活用し、社員の将来の行動予測に基づいた対応を行う動きも始まっている。

例えば、ワークデイ株式会社が提供する「Workday」は、離職者数や補充数に関する過去のデータを機械学習などから分析し、退職可能性のある優秀者の規模、その補充にかかる想定コストなどのリスクを予測する。このような機能は、人事部門や現場管理者の意思決定を支援するとともに、先手管理によりリスクを低下させる。

3.2 予測対応から処方的対応へ

現在では、他の分野と同様、HR テック分野においても AI の活用が、予測的な対応から Prescriptive な処方的対応へと、分析段階をさらに高度化していく兆候が多面で現れ始めている。これは、人事担当者が気付かなかったアイデアや視点を、AI がデータ分析により発見し、具体的な行動のアドバイスを行うものである。

株式会社ワークスアプリケーションズの「HUE」は、

過去の事例データの蓄積・分析結果を活用し、初めて従事する業務に適切な個別説明を提供したり、定期的に発生する業務に遅延があれば、適切なアラームを発するスケジュール管理などの機能を提供している。利用者の次の行動に適切なアドバイスをを行い、社員や管理者の業務の利便性を飛躍的に高めている。

4. データ活用成熟度向上のための課題

HR テックの活用においては、分析対象となるデータが豊富であることが重要である。データの有効活用には、以下を踏まえた対応が求められる。(表 1)

①技術課題

データの可用性を高め、正しい分析結果を得るためにも、複数データの照合による精度向上が必要となる。また、データフォーマット、収録するデータ定義の標準化は、異なるシステム間・会社間での互換性や汎用（はんよう）性を高め、活用範囲を広げる上で重要な課題となる。

②情報管理上の課題

国の個人情報保護に関するガイドラインの順守、社員番号とマイナンバーといった個人情報の分離管理などの対策が不可欠である。人事関連データの用語や定義の標準化、スキルや資格などの相互認証の拡大などが、HR テックの活用範囲を広げる。

日立総研では、HR テックを働き方改革や労働生産性向上などの社会課題解決に貢献する技術として位置付け、今後も研究を継続していく。

表 1 データ活用における課題

区分	課題	対応の方向性
技術	データ信頼性	<ul style="list-style-type: none"> クロスデータ化による精度向上 データ分析プロセスの透明性確保(ディープラーニングによるブラックボックス化)
	データ互換性	<ul style="list-style-type: none"> データ統合ではなく、BIツールなど簡易アプローチ 標準化活動(日本人材データ標準化協会、HR Open Standardsなど)
制度	従業員データのプライバシー保護	<ul style="list-style-type: none"> 国が定めるガイドラインの順守 取得情報から個人情報を分離したデータ管理による匿名性の向上
	人材定義の定量化	<ul style="list-style-type: none"> LeBACなど、HR系のデータ分析結果の経営での活用を推進する団体の発足により、定量化ノウハウの蓄積・共有が進展
	資格・スキル・受講歴などの相互認証	<ul style="list-style-type: none"> ブロックチェーン(コンソーシアムチェーン)の活用により、企業グループ内や業界団体で相互認証
	HR関連KPIの数値化	<ul style="list-style-type: none"> 健康経営の場合、データヘルスへの取り組みを通じて数値化の経験値を蓄積
	データ活用文化の醸成(経営・現場)	<ul style="list-style-type: none"> データを容易に活用するためのツール提供 データ活用事例の紹介を通じた啓発活動、統計士、データ分析士の活用

資料：日立総研作成

THE FIX: How Nations Survive and Thrive in a World in Decline By Jonathan Tepperman

研究第三部 主任研究員 坂本 真理

本書は、「本書は福音 (Good News) の書である」から始まる。それは著者が、①格差、②移民、③イスラム過激派との対峙、④内戦、⑤汚職、⑥資源の呪い、⑦エネルギー、⑧中所得国のわな、⑨社会の停滞、⑩テロ対策といった、現代社会をむしばむ病巣ともいえる 10 の政治的・経済的課題を対象として、その解決策を示しているからである。Foreign Affair 誌の編集長を務めたジャーナリスト Jonathan Tepperman が、人類が直面する重要課題と解決策、それを成し遂げた世界中のリーダーについて、取材した成果が本書である。

1. 三つの問題意識

著者は、以下の三つの問いを胸に本書を構想したと言う。

- A) なぜ、この混乱の時代に、いくつかの国は繁栄を続けているのか？
- B) 他の国家は、彼らの成功体験を取り入れることができるのか？
- C) 彼らの成功体験から、より広範な教訓を得ることができるのか？

その上で、先述の 10 の課題について、個別事例を通じて解決策に関する答えを見いだしている。その際に、著者は、単に「奇跡が起きた」という成功談にとどまらず、「奇跡」がどのように起きたかを詳細に記述している。

本稿では、特に以下の二つの課題について紹介したい。

2. 現代社会の課題とその解決策

2.1 格差問題

格差は新しい現象ではないが、昨今、世界中で拡大を続けており、社会不安の一因とされている。従来、格差に対する処方箋は経済成長と考えられ、パイの拡大を通じて、皆が前よりも大きな分け前にあずかってきた。しかし、最近では経済成長下の中国であってもこの常とう手段が機能しておらず、より工夫された包括的な取り組みが必要であると筆者は指摘する。

本書は、トマス・ピケティの提唱する「世界的な資本税」よりもはるかに優れ、より穏健的で、市場経済システムにマッチした政策として、ブラジルのルーラ政権 (2003 年～2011 年) が導入した貧困対策プログラム BOLSA FAMILIA (ボルサ ファミリア) を紹介している。この制度は、一定の水準以下の所得水準で暮らす家族に現金の直接給付を行うというシンプルなものである。低所得層の資金使途に懐疑的な専門家からは批判を受けたが、4,000 万人の貧困層を中流層に引き上げ、失業率を歴史的な低水準まで引き下げ、平均所得を 27% 上昇させるという効果をもたらした。この政策のポイントは、単に現金給付を行うだけではなく、対象となる貧困層に対し、15 歳以下の児童の学校授業への出席 (必要出席日数の最低 85% 以上)、7 歳以下の児童のワクチン接種、母子の定期的な健康診断等を義務付けた点にある。これらの取り組みにより、ブラジルでは社会階層の固定化を打破し、貧困層を中流階層に引き上げることを実現している。

2.2 移民問題

中東やアフリカの政情不安を背景に多数の難民がヨーロッパに押し寄せ、EU の屋台骨を揺さぶっている。また、アメリカでは、強硬な難民・移民政策が国民の支持を受け、トランプ大統領が誕生した。

世界が移民の受け入れに消極的に傾くなか、移民を積極的に受容し続けている国がある。カナダである。カナダは、過去 20 年間にわたり、年間 25 万人程度の移民を受け入れ、2018 年には 33 万人の受け入れが予想されている。国民 1 人当たりの移民受け入れ数は、世界で最も多い国のひとつであり、アメリカの 2 倍以上を誇る。既にカナダ居住者の 20% 以上が国外生まれという状況にある。

実は、このような開放的な姿勢は建国以来という訳ではない。1960 年代以降、カナダは、二つの危機に直面していた。ひとつは広大なカナダ国土における労働力不足、もうひとつはフランス語圏であるケベック州の分離独立問題である。

カナダの移民政策は、従来、白人を優先的に受け入れる人種差別的な内容であったが、1960年代、ヨーロッパの労働力不足を背景に移民が枯渇するという事態に直面した。この事態を受け、カナダ政府は1962年、世界で初めて人種で対応を決める移民政策を廃止し、すべての移民希望者は人種や出生地ではなく、教育、年齢、語学力、カナダ経済のニーズに合った技能の有無等により判断されることになった。

ピエール・トルドー首相（現在のジャスティン・トルドー首相の父）の登場（1968年）によりカナダはさらなる転機を迎える。彼は、ケベック州の分離独立問題に対し、単にフランス語を公用語に加えることにとどまらず、世界で初めての多文化主義政策を打ち出した。英語やフランスという公用語はあるが、そのどちらもが対等であり、画一化された公用文化はなく、すべての文化が公平に尊重されるという考え方であり、これに基づき、多文化主義を促進する専門組織に関わる予算や法的整備等が実施された。

カナダの開放的な姿勢は、原理原則ではなく、必要に迫られ、形成されたのである。

3. 五つの教訓

著者は、問題意識のA)とB)について、10の個別事例を示し、そこから本質的な要素を抽出することにより、時代や空間を超え、大企業のリーダーを含むさまざまなリーダーに有益な五つの教訓を導き出している。

教訓1 何物にもとらわれない思考

厳格なイデオロギー信奉者は、問題に直面した時、自らの哲学を始めに想起し、そこから解決策を導き出す。これに対し、本書に登場するリーダーたちは、問題そのものに焦点を合わせ、技術的な解決策を導き出し、政治的に実行する。信念よりも現状の打開策が優先される。

教訓2 危機に乗じる

本書に登場するリーダーたちは、危機を一世一代のチャンスに変えている。彼らは危機に乗じて、平時には難しい改革を実現している。危機自体は、彼らが作り出したものではないが、危機が生み出したチャンスを生かすビジョンと勇気を持っている。

教訓3 すべての人々を時々満足させる

成功したリーダーたちは、権力の行使に極めて慎重である。彼らは winner takes all という一人勝ちが紛争を解決させることはなく、社会を混乱させることを理解している。このため、すべての人を時々満足させることを考える。

教訓4 ガードレールを設けて進める

理想主義者は、人間が完全に成り得るという信念を持つ。これに対し、本書に登場する現実主義者は、人間が過ちをおかす存在であることを前提とする。彼らは、自らの政府にさまざまなチェックと制限を課し、ヒューマン・エラーを予期し、ガードレールを設けて、実行上のリスクをコントロールしようとする。

教訓5 漸進的な手法で改革を実行する

重要なことは人道的な方法で改革を進めることである。そのためには、反対派を排除するような急進的な方法によらず、自らの権力へも抑制的な手段を採用することで、リーダーは政策運営の安定と成功をもたらすことができる。

4. むすび

最後にひとつの問いが浮かぶ。問題の解決策はある。では、なぜ、もっと多くの国々がその解決策を採用しないのか？（著者は、当然、ひとつの解決策が地域や時代を超えてそのまま適用できるとは考えていない）本書のリーダーたちを観察してわかることは、彼らが生まれながらの成功者ではなく、「成功者になった」という事実である。著者は、ひとつの回答として、気概(Guts)の有無を挙げている。本書に掲げられる政策は易しいものではなく、むしろ逆である。解決策の実行は時には自らの政治信念に反したり、痛みを伴ったり、深刻な政治的なリスクを伴う。これらのリスクを取るには勇気と強さが必要である。これこそが、われわれがリーダーに求めるものである。解決策はある。あとはわれわれのリーダーが実行に移す勇気を持つ時である。

本書は、悲観論がまん延する現代社会において、「解決策は存在する」「求められるのは気概である」ということを、具体例を用いて、力強く主張している。

日立 総研

vol.11-4

2017年2月発行

発行人 白井 均

編集・発行 株式会社日立総合計画研究所

印刷 株式会社 日立ドキュメントソリューションズ

お問合せ先 株式会社日立総合計画研究所

東京都千代田区外神田一丁目18番13号

秋葉原ダイビル 〒101-8608

電話：03-4564-6700（代表）

e-mail：hri.pub.kb@hitachi.com

担当：主任研究員 坂本 真理

<http://www.hitachi-hri.com>

All Rights Reserved. Copyright© (株)日立総合計画研究所 2017 (禁無断転載複写)
落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

日立 総研

www.hitachi-hri.com