

NPI Quarterly

Nakasone Peace Institute

Contents

Volume 11 Number 2

2020年・春号

●巻頭論文

「コロナと国会」藤崎一郎

「米中知財戦争に日本は自主技術開発で対応すべき」荒井寿光

●政策研究

「新型肺炎をめぐる中国の政治外交」川島 真

「金融リテラシー調査 2019年」にみられる暗号資産を入手したことがある人の特徴」岸 淳一

「岐路に立つWTO」木村藍子

「日本版EBPM(証拠に基づく政策立案)の課題:欧米の経験も踏まえて」高橋義明

「サイバー世界情勢:サイバーリスク評価2020」大澤 淳

●研究所ニュース

「後藤厚宏・情報セキュリティ大学院大学学長との意見交換を開催」

「国際金融安全保障」をめぐる意見交換を開催」

巻頭挨拶

中曽根平和研究所副会長 中曽根弘文

新型コロナウイルスが猛威を奮い、世界経済にも暗い影を落としております。亡くなられた方のご冥福と今なお闘病されている方の一日も早いご回復をお祈りするとともに、感染と闘ってこられた医療関係者の方々に、心から感謝と敬意を表します。

昨年11月29日、私の父であり当研究所の創立者である中曽根康弘が他界いたしました。中曽根康弘が当研究所を設立した思いは、「大きな転換期にある国際社会において、状況の変化と問題の所在、及び解決の方途を的確に見通す洞察力、構想力が何よりも強く求められる」という点にありました。より平和で繁栄した世界を構築するためには、日本が国際社会でリーダーシップを発揮していく必要があります、そのためには、知的・政策的分野における基盤の強化が今ほど必要とされている時代はありません。

当研究所は、創立者である中曽根康弘の遺志を引き継ぎ、調査研究・国際交流・政策提言を通じて世界の平和と繁栄に貢献してまいります。今後とも皆様からの変わらぬご支援をよろしくお願い申し上げます。



中曽根平和研究所

NPI

巻頭論文

コロナと国会

理事長

藤崎一郎

会社の毎朝の日課は、ラジオ体操のあとの役員会議である。隣町で火事が発生して消防車のサイレンが社屋の横を通り過ぎる今日もむろん例外ではない。反社長派の役員が挙手する。「社長の先月の交際費は本当に取引先接待のために使われただけですか。お気に入りの役員を連れて銀座のバーに行かれた私的経費も入っているのではないですか。」他の役員も追随する。「創業以来、専務の定年は62歳なのに吉田さんについて今回特に延長されたのは副社長に昇格させようという魂胆からではありませんか。」社長派の役員がおおわらわで弁明する。

若い総務部長が入ってきてこの町にも火事が広がってきたと知らせる。社長はやおら社員の退避を指示する。先ほどの反社長派の役員が「待ってください、退避の場合、施錠はどうか、持ち出すものはどうするかなど具体的基準を明確にすべきです」と主張し、さらに交際費問題と定年延長問題についての質問が繰り返される。役員の退避や社屋の安全を管理するのは総務部だが交際費管理も役員任期も同様に総務部の仕事なので総務部長以下部員は社長の後ろに張り付いたままで役員会議はそのまま続いていく。焦げ臭いにおいが次第にたちこめ室温が上がってきた。

■非常時の国会審議

もちろんこれはコロナ危機下の国会審議の下手なパロディである。神聖な国会の論議を茶化すとはけしからんと言う指摘もあろう。だがあえて書いたのは危機感からである。

間違ってもらっては困る。私は桜も検事長定年もいつまで議論しているのかなどとは思わない。真剣に議論すべき問題だと考えている。しかしなぜコロナ危機の最中でなくてはいけな

いのか。まず政府全体をコロナ危機に集中させ、そのあとで集中審議すればよいではないか。

いまのようにやっているともしどこかの国が尖閣に侵攻してきたらどうなるか。なぜ事前に察知できなかったのか、衛星ではどこまで分かっていたのか、当方の警備体制にぬかりはなかったのか、何時何分に総理の耳に情報は達したのか、米国から連絡はなかったのか、防衛省と海上保安庁の連絡体制はどうなっているか、かつて国会で海上保安庁長官は万全の体制をとっていると述べたが責任をどうとるのか、いったい何人上陸したのか、先方はどんな船、ヘリを使いどんな武器を携行してきたのか、第二陣が襲来する見通しはどうか、当方は外交ルートで抗議したのか、排除するために防衛出動するのか、どの規模の対応するのか、安保理には通報するのか、もしもの場合先方の国に滞在する在留邦人の退避はどうするのか等々終日そして連日議論することになってしまうのではないか。

今回を良い教訓として危機における国会と行政府の役割を考えるべきときであると思う。

先ず与野党党首が緊急に会談し、少なくとも一定期間は政府は危機対応に集中する、その間は国会の通常の審議は行わないが総理に指名された閣僚が一手に与野党幹部へのブリーフィングと記者会見に対応することに合意する。総理以下関係閣僚は危機管理に専心し、一、二週間後にこの非常体制を終了するか否か再度党首会談を行う。これだけである。とにかく政府首脳、関係閣僚および政府の事務責任者に危機対応、管理に集中させるのである。こういう体制をつくるのが国家としての危機管理の一步と思う。

■国会質疑のありかた

この際、非常時だけにかかわらず日本の国会審議一般について一言述べたい。私自身が公務員時代に政策決定に関与したときのことを思い起こすと案件が国会やメディアに説明可能かいつも考えていた。いわゆるアカウントビリティである。これは多くの幹部職国家公務員に共通の経験だろう。その意味で国会は立派に機能は果たしている。しかし質疑が本来のチェックの必要性を超えて質問者がその活躍をメディアにとりあげられたり選挙のための広報が目的になったりしていることがないかを懸念する。

私は外務省に勤務したとき米国と英国で日本大使館の政務担当として議会関係にも携わった。それらの経験から論じてみたい。隣の芝生が青く見えるわけではない。日本の国会議員は米国の議員と比べると少数のスタッフで効率的に対応している点は評価できると思っている。いい点はある。しかしつぎの三点は問

題と考える。

一つ目は総理、閣僚の国会への長時間の貼り付けが国会重視と同義とされていることである。

二つ目は質問者の同意がない限り原則としてすべての質問に閣僚自身が対応しなければいけないことである。

三つ目は議員の選出方法、世襲政治家の多さだが、これは主題と直接関係ないので本論では省く。

■総理、閣僚の国会出席

まず総理と閣僚の国会出席である。上に述べたようにメディアに取り上げられたり地元に応援したりするためには総理や大臣から答弁を引き出したいという心情はわかる。しかし米国の長官はか官僚は議会から証人として呼ばれない限り議会には行かない。大統領は原則年頭教書発表のときだけである。今回コロナ危機でも米議会はすぐ巨額の予算をつけたが行政府と関係なく自らの判断でつけており、行政府は日々の対応に専心させた。

もちろん大統領制をとる米国は日本と立法府、行政府の役割分担が違う。では日本と同じ議院内閣制の英国ではどうか。閣僚へのクエスチョンタイムは毎日1時間だけである。首相の答弁時間は毎週水曜日12時から30分間である。それでさえもかつてトニー・ブレア元首相と懇談したとき、やめてから何年たっても水曜日の昼になると背筋に寒気を覚えると冗談交じりに述べていたことがあった。英米の友人に日本の国会の拘束時間を述べたとき、いったい日本の総理や大臣はいつものを読んだり政策を考えたりするんだと聞かれた記憶がある。総理、閣僚の出席は彼ら自身に対する質問がある時間だけにすることが効率的な行政のためにぜひ必要だと思う。

■政府委員制度の復活

第二は、総理や閣僚に求める答弁の内容である。英国の議会の傍聴して驚いた。すでに一度出た質問に対しては、既に答え済みであるとそっけなく言って答弁を繰り返さない。日に何度でも同じ答弁を丁寧に行うことが求められる日本とは違う。また質問はすべて文書で事前通報が必要であり、大臣が法律の条文などを承知しているかなどの細かいことを聞くことはあまりない。

これについて筆者の思い出を書く。30余年前ロンドンで大使館の政務担当参事官をしている頃、小沢一郎議員をヘッドとする国会議員の調査団が来て保守党、労働党の事務局やオックスフォード大学教授と会って英国の選挙制度や議会運営を学んでいった。そのとき一行は議会での答弁は官僚ではなくすべて政治家が行うことに強い印象を受け、官僚主導を

覆し政治家の優位を確立するために日本もそうあらねばとの感想を漏らしていた。その後10年ほどして政府委員制度を廃し政府参考人制度が導入された。やったなと思った。かつては質問者から総理や閣僚の答弁が求められても委員長が自らの権限で政府委員の官僚を答弁者に指名できた。新制度下ではそれができなくなり、質問者が同意した時でなければ官僚は政府参考人として出席したり発言できなくなった。昔、重要な問題なので局長に答弁させますと言って物議をかました防衛庁長官もいることにはいたが、それは例外で閣僚のほとんどはしっかり答弁していたので変える必要があるのかなというのが率直な感想だった。制度が変わったのは私が北米局長の途中だった。楽になったかという点で逆だった。自分が答える時は一々答弁書は要らなかったが、閣僚用にはすべて答弁書が必要で若い人がつくるものを夜明けまで一つ一つ決裁することが必要となりかえって忙しくなった。英国のような質問、回答ぶりでのよいのであれば新制度はよかったと思う。しかし実態はこれも知らないのかあれも知らないのかと着任数か月の閣僚が知るはずのないような過去の事実関係や法律解釈などを攻め立てる。自民党が野党だった時も同様だった。そこでつまずく閣僚をメディアも嘲笑う。いきおい法律に強く答弁に安定感がある官僚や弁護士出身者が閣僚として重宝されるようになる。官僚を排そうとしてかえって政治家の官僚化を招いたように見える。

かつて政策はすべて政治家が行うとして官僚を排除して会計の決裁まで副大臣や政務官が深夜まで張り切って行い、汲々としていた政権があった。政治家と官僚は役割が違うことがわかり、同じ野党政権下でも次第に元に戻った。閣僚は、やはり政策に集中し、細かい事実や法律の知識は官僚に任せていいということにしてはどうか。もちろん今の検事長定年延長問題のように問題の根幹が法解釈である場合は別である。英国流に同じ質問には回答済みという木で鼻をくった答弁でよしとするのも一案だが日本にはなじまない。やはり政府委員制度の復活が良いのではないか。

■結語

今のような国会審議になってもう20年が経つ。だから国民もこれが当たり前のように思うようになっていく。しかし今の制度は日本の戦後史や各国の議会制度と比べても特異であることを想起する必要がある。このコロナの危機を機会に、国会のあり方を考え、総理、閣僚の出席は彼ら自身に対する質問が出ている時間だけにすること及び政府委員制度の復活を考えるのがよいと思う。

巻頭論文

米中知財戦争に 日本は自主技術開発 で対応すべき

副理事長

荒井寿光

■米中知財戦争は覇権争い

米国のトランプ大統領は、①中国は米国企業の技術や知的財産を中国企業に強制移転させている、②技術獲得を目的に米国企業を買収している、③米国の商業コンピュータネットワークに不法侵入したり、サイバーを活用して知財等を盗んでいるなどと非難し、制裁関税を課したり、国防権限法に基づき先端分野の製品や技術の輸出を事実上、禁止している。これは技術覇権を巡る争いであり、「米中知財戦争」と言われている。2020年1月15日に米中間で 第1段階合意がなされたが、まだまだ米中知財戦争は続いている。

まず、米国、日本、中国の知財の歴史を見てみよう。

■米国は建国以来、知財重視 230年の歴史

米国は1776年に独立し、1787年に憲法を制定したが、その憲法には特許や著作権を守ると規定している。当時、英国は産業革命を実現した技術先進国であるが、米国は技術後進国であり、真の独立のためには、外国に技術で依存しないことが必要と考えていた。1790年には、特許法と著作権法を制定し、初代特許庁長官には後に第3代大統領になる大物のジェファーソンが就任した。

1859年には、第16大統領になるリンカーンが、「特許システムは天才の火に利益という燃料を加えた」と言う有名な特許演説を行い、アメリカに発明ブームを起こした。エジソンの蓄音機・白熱電球・映画撮影機、ベルの電話、イーストマンのカメラ、ライト兄弟の飛行機、フレミングの真空管、ベークランドのプラスチックなどの発明が特許になり、1900年頃には米国はヨーロッパを抜いて世界一の技術先進国となった。

それ以来、知財は米国の技術覇権の源泉である。

最近も米国は知的財産を守るために色々な手段を講じている。1995年にWTO(世界貿易機関)が発足する時には、TRIPS協定(知的所有権の貿易関連の側面に関する協定)を作り、WTO加盟国に知的財産の保護を義務付けた。米国の強い医薬品産業を保護するため、通常特許期間は20年であるが医薬品については25年に延長し、データ保護期間として約8年を加え、合計で約33年間に延長した。コンピュータについては、従来ハードウェアの特許が中心であったが、ソフトウェアも特許の対象にしたり著作権の対象にして、米国のIT産業が世界制覇できる基盤を作っている。

■日本の経済発展に知財が貢献

135年の歴史

知財は明治維新以来の殖産興業の手段として日本の工業化に貢献し、日本は短期間で世界の工業国の仲間入りを果たすことが出来た。

後に総理大臣になる高橋是清翁が、文部省のお雇い米国人から、米国では発明、商標、著作権(著作権)の三つは、三つの知的財産と称して財産中でも一番大切なものとしているので、日本でも発明及び商標は著作権とともに保護すべきと言われた。そこで彼は色々調べ、建議し、1885年に専売特許条例(今の特許法)が制定され、初代特許庁長官に就任した。1887年には著作権条例(今の著作権法)が制定された。

第2次大戦終戦も知財制度は、外国からの技術導入と自主技術開発に役立ち、1980年代から90年代にかけて日本は世界1の特許大国として、世界の知財社会をリードした。

その後、バブル経済となり、日本の産業の競争力が低下し、日本の構造改革が必要となった。2002年には、小泉首相が、「知財立国」を国家目標とする旨の施政方針演説を行った。それを受け、立法府は知的財産基本法を始め約50本の法律を制定・改正し、行政府は総理大臣を本部長とする知的財産戦略本部を設置し、司法は知的財産高等裁判所を設立し、国家として知財戦略を推進している。

■中国は世界一の知財強国が国家目標 35年の歴史

中国は1984年の特許法制定以来、わずかな期間に世界一の知財大国になっている。

鄧小平時代に作られた1982年の中国憲法第20条には、「国家は、自然科学及び社会科学を発展させ、科学知識及び技術知識を普及させ、科学研究の成果並びに技術の発明及び創造を奨励する」と言う規定がある。これを受け1984年に特許法が制定された。

1993年制定の科学技術進歩法第59条には、「国が科学技

術の経費に投入する財政資金の増加率は、国家財政における経常収入の増加率を上回るものとする」という規定があり、科学技術予算を優先しており、今の科学技術大国に繋がり、先端的な発明が生まれている。

中国は2001年にWTOに加盟したが、外国からニセモノ対策や知財保護を強く求められた。中国は思い切った補助金や減税措置を動員して国内での発明や特許奨励を行っている。2015年には、国家13次5ヶ年計画において「知財強国」を目指すことが決められた。2018年の特許出願件数は、日本が31万件、米国が60万件であるのに対し、中国は154万件と圧倒的に多く、ダントツの世界一だ。特許の質の向上や国際化も進めており、PCT(特許協力条約)に基づく国際出願を見ても、1位米国56千件、2位中国53千件、3位日本50千件と日本を抜いて米国に迫っている。

中国は知財を保護していないと国際的に非難されている。このため、知財司法の改革に力を入れ、今や中国の知財司法制度は日本を抜いて米国と肩を並べている。知財専門の地方裁判所として、2014年に北京・上海・広州に知識産権法院を設立し、2019年には最高人民法院に専門の知識産権法廷を作った。

知財裁判のIT化では日本のみならず米国を抜いている。当事者が裁判所に出廷せずにインターネットの動画中継を使用して行われるインターネット裁判所を設置した。またインターネット放送により、知財裁判を世界に公開している。現在の米国が世界の知財司法の覇権を握っている状況を変えようとしている。

■米中知財戦争の行方

新型コロナウイルス問題の影響は？

このように、中国が急速に知財力を高めているため、米国は脅威に感じ、制裁関税を導入しハイテク分野の輸出を禁止して、米中知財戦争が行われている。米国は1900年以来の技術覇権を守ろうとし、中国は建国100年に当たる2049年には、中華民族の栄光を復活しようとしているので、知財戦争は簡単には終わらないであろう。

情報革命の進展に伴い、「データは資源」と言われ、データが新しい知財の分野として注目され、データ主権を巡る争いが激化している。米国はデータのフリーフロー(自由流通)を主張している。一方、中国は国による管理を行っていて、インターネット安全法により、個人情報及び重要データは国内保存が義務であり、国家情報法は「いかなる組織及び個人も国の情報活動に協力する義務を有する」と規定している。暗号法に

基づき、「核心暗号」と「一般暗号」は、中国政府が厳格に管理している。データ分野の対立も益々深刻になるであろう。

最近の新型コロナウイルス問題により、経済的にはグローバルサプライチェーンが再構築され、自由貿易体制を含むグローバルイノベーション思想の見直しが行われる。一方、技術的には医学やデジタル分野が急速に進歩するであろう。この結果、米中の知財競争は激化すると予想される。

■日本は自主技術開発で対抗すべき

1990年代から世界でグローバルイノベーションが進行し、技術はコモディティ(通常の商品)とみなされ、金さえ出せば、いつでも手に入れることが出来ると思われた。特に日本企業には「選択と集中」の流れが起き、リストラが進められ、研究所の閉鎖や技術部門の縮小をした企業も多く、日本の技術競争力が低下してしまった。通信ネットワークもGPSも、パソコンも半導体もドローンも外国依存だ。

今回の新型コロナウイルス問題は、技術をコモディティではなく、戦略物資であることを一層明確にすると思われる。

日本は経済安全保障の観点からも、「知財を生む、活かす、守る」ことが必要だ。独自の自主技術がない限り、外国との交渉も出来ない。

第1に、知財を生むこと。日本企業には多額の内部留保がある。戦後の復興期を思い出し、再び、自主技術開発に資金と人材を投入すべきだ。大学への期待も大きい。優秀な研究者が大学にいる。米国では「右手に論文、左手に特許」と言われ、大学人も特許を出願している。優秀な研究は、立派な特許になる。

第2に、知財を活かすこと。トヨタを作った豊田佐吉、パナソニックを作った松下幸之助、ホンダを作った本田宗一郎はいずれも個人発明家がベンチャー企業を起こし、世界企業に成長した。アメリカの個人発明家のビル・ゲーツはマイクロソフト社を、スティーブ・ジョブズはアップル社を作ったベンチャー発明家だ。日本でも、知財を使ったベンチャー企業を起こすことが重要だ。

第3に、知財を守ること。知財は守られなければ無価値だ。裁判所が知財の侵害を差止め、多額の損害賠償を命ずるようになれば、良い発明をしてベンチャー企業を起こそうと言う意欲も高まる。また日本は知財管理が甘く、近隣諸国への技術流出により家電を始め多くの産業が衰退した。今もスパイ天国、サイバー攻撃天国と言われている。官民一体となり、貴重な国産技術を守ることが必要だ。

米中を始め世界の知財競争は激化している。日本は知財戦略を立て直し、日本人の創造的能力を発揮して、自主技術開発を進めるべきだ。そうすれば日本経済も再興される。

政策研究

新型肺炎をめぐる 中国の政治外交

上席研究員／東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

■SARSとの大きな違い

新型肺炎は、中国各地から世界各地へと広がりを見せた。しばしば、20年弱前のSARSと比較されるが、今回は医学の進歩もあって中国国内でウイルスを特定できた。また、中国の高速交通網の発達によって極めてはやく感染が拡大したことも今回の特徴であった。そして、中国の人々の経済力が向上したために、国内外へと素早く移動できるようにもなったことも影響した。さらに、中国政府の対応力、特にデジタル面での対応力が上がり、武漢市から外に移動した市民の移動先なども当局は把握できていた。

新型肺炎は、様々な意味でSARS流行の時期とは異なる、習近平時代の中国の様々な側面を浮き彫りにした。事態への対応だけでなく、その後の回復に向けての言説の創出、ナショナリズムの喚起などにそれがみられた。個人個人の行動を把握する能力、社会管理の徹底などは、以前よりも強まった感がある。そして、一帯一路などを通じて高めてきた世界とのコネクティビティこそが感染拡大の経路となった。さらには、中国の新たな脅威を世界が知り、そのレピュテーション・ダメージは計り知れない。国内でどれほど国威発揚を行なっても、諸外国まではいきわたらない。本稿では、感染拡大の経緯や政府の対応などを、以上のような特質を踏まえて記してみたい。

■武漢市での発生初期の状況

12月中旬から下旬にかけて病気はすでに武漢市と湖北省で拡大していた。武漢市や湖北省の政府は当初、極力この問題を小さく見せようとした。その背景には政治日程があった。1月6日からの武漢市、12日から湖北省の人民代表大会

と政治協商会議が開催されることになっていたからだ。これらの会議をつつがなく行うため、会議期間中の情報公開は抑制された。会議終了後に感染者数が発表されると、感染者数が飛躍的に増えていたのである。これらの日程が終わった1月17日がまさにその危機感を内外に知らせる日となった。この初動の遅れこそが大きな問題であり、中国でも政治日程を優先して、情報公開を遅れさせたとして、湖北省や武漢市への批判が高まった。

政治日程の他に、武漢市や湖北省政府などが法令を意識して報告を怠ったり、遅らせたりしたのではないかという指摘もある。当初、新型肺炎は獣肉を経由して感染すると思われていた。そのため、獣肉売買の管理が野生動物保護法や食品安全法に照らして問題視され、責任を取らされる可能性を地方政府が認識して、情報公開を遅らせたという見方がそれである。だが、筆者は伝染病防治法も重要であったと考えている。この法律では、伝染病を甲乙丙に分けて、それぞれ対処方法についても定めているが、乙に当たるコロナウイルスなどについて地方政府は独自に事態に対処できず、基本的に中央政府の担当機関が対処することが記されている。地方政府は中央に正確な情報を上げる必要があるが、地方政府で独自の対応はしにくかったとも言えるのだ。だからこそ、新型肺炎をめぐるのは中央政府と地方政府とが責任のなすりつけ合いをするような一幕もあったのである。

■中央政府の「降臨」

2020年1月20日、湖北省の人民代表大会が終わった三日後に、習近平政権は会議を開いて事態の対処に乗り出した。当然のように、「遅すぎる」との批判が出た。東京で一つの感染の起点となった「屋形船」での感染はこの習近平「降臨」よりも前である。実は、こののち、中央政府は、『求是』という雑誌において、実は1月7日にすでに習近平らの中央のリーダーたちが対策会議を開いていたとの記事を掲載した。しかし、これは習近平らの責任を軽減させるための記録の捏造ではないかとの批判をさらに集める結果となった。

他方、1月末になって李克強首相が武漢入りして陣頭指揮を取るようになった（習近平は3月10日に武漢入り）。これにより、中央政府がこの案件を直轄し、首脳が陣頭指揮をとっているイメージを、メディアを通じて作り出した。そして、交通機関、工場閉鎖、学校の休校などを、企業、教育機関、行政単位（末端の居民委員会など）を通じて成し遂げ、武漢などを軍や民兵、公安などによって「封鎖」したのだった。これは中国政府の非常事態対処能力の高さを示すことになった。

しかし、知識人を中心にした政府批判は当初相当に行われた。その批判の第一は、武漢側の対応の遅れを過度の中央集権の結果だとする見方だった。習近平政権は、権力が分散しがちだとされた胡錦濤政権時の反省を踏まえ、権限を中央に集中させた。それだけに、地方政府などの現場が、独自の判断を行うことに対して萎縮していた、というのである。第二は、習近平政権下で官僚主義の弊害だ。情報が部門ごとに寸断され、総合的な判断がなされなかったり、特定の組織、集団にのみ便宜が図られたりした。武漢市に各地から得られた援助物資が適切に分配できなかったことなどには、多くの批判が集まった。

今回の感染拡大には「人災」、それも習近平政権が進めた政策が招来したものではないかとの批判が主に知識人から集まった。だが、最終的にそうした知識人たちもまた摘発、拘束されていくことになった。

■中国版SNSの両義性

新型肺炎の感染拡大を管理する上で、デジタル端末を通じた情報管理が大きな役割を果たしたことは言うまでもない。人の移動を監視、管理できるのみならず、流言蜚語を防ぐことも一定程度可能であり、さらに宣伝面で大きな力も発揮するからだ。しかし、上記のような政府批判も含め、中国版SNSは世論形成に一定の役割を果たし、また多くの「民衆」が声を上げると、政府としても譲歩したり、対応せざるを得なくなることが明らかになった。

例えば、李文亮という武漢の医師をめぐる問題があった。この医師は、2019年12月下旬の段階ですでに新型コロナウイルスの感染が湖北省で広がり、それがSARSクラスであることを指摘していた。李医師のSNSでの警告は中国で広がりを見せたものの、武漢市当局はこの医師の発言を不適切だとして処罰し、その後も現場で奮闘した李文亮医師は2月9日に死に至った。これに人々の同情、悲憤が集まり、政府批判が強まり、その後、「正しい情報」を流した医師の名誉は回復され、罰した地方政府の側が罰せられたのだった。この事例は、中国におけるデジタル端末の拡大は、中国当局の管理強化につながる反面、逆に政府に異議をとる世論が形成される場ともなる側面があることを示す。

■政治日程の変更と事態の収拾

新型肺炎は中国の政治外交の日程にも深刻な影響を与えている。北京で予定されていた全国人民代表大会や政治協商会議は、延期された。これは省や特別市レベルでの人民代表大会などが、一部開催されていないことによる。全国

人民代表大会は、法律や予算を決める中国の最高議決機関であり、その不開催は人々の生活に一定の影響を与える。外交日程にも変更が加えられた。習近平への訪日だけでなく、中東欧との17+中国の会議なども延期を余儀なくされた。

こうした状況に対し、習近平政権にとって、まずは事態を収束させ、その収束過程で威信を回復し、さらには新型肺炎発生以前よりも国内外でその威信をさらに高めることが課題となっている。第一に、習近平政権は国内宣伝を強化して、国民が一致して病気という敵に立ち向かう、総動員体制下の「戦争」の雰囲気を作り出した。それまで政権批判をしてきた知識人たちは摘発されることになった。第二に、中国だから採用できる都市封鎖や国民生活の徹底管理という手法によって、感染拡大抑止に成果をあげ、感染者数の増加を抑制し、その成果を強調したのである。第三に、2月末から外国での感染者数が増えると、逆に外国から感染者が入国することを防ぎ、国を守るという論理を使って、国民からの支持を調達しようとした。他方で、いち早く感染拡大を抑制しつつあるために、今度は自らが外国を支援するという表現を強化している。この過程で、「武漢肺炎」とか中国初の病気という印象がつかないように名称には敏感に反応し、またこの病気の発生源が湖北省ではなく外国にあったのではないかとの話もするようになった。

■日中関係への影響

新型肺炎の蔓延によって、習近平国家主席の来日は延期となった。目下、オリンピックや外交日程などに照らして、2020年秋の来日が予測されている。だが、新型肺炎が広がる中で安倍政権は中国からの渡航を全面的に制限することはせず、習主席の来日を延期してから、はじめて制限を加えた。これは逆に安倍政権が習主席来日を控えて、思い切った対中政策をとれないことを意味する。

また新型肺炎が拡大する中で、尖閣諸島周辺の中国公船の活動は一層活発になり、また人民解放軍の動きも激しい。だが、日本側がこれにも厳重に対処ができているとは言いがたい。秋まで来日が延期されることで、このような対中配慮をさらに半年延長するというにもなりかねない。

現在、中国では事態を管理し、沈静化する過程から、湖北省などの例外はあるにせよ、いかに回復させ、信頼を取り戻し、さらなる威信を獲得する段階に入っている。それは習近平政権の挑戦でもあるが、同時に日本政府にとっても中国に過度におもねることなく、対中外交を適切に処理できるか否かという挑戦でもあろう。

政策研究

「金融リテラシー調査 2019年」 にみられる暗号資産を入手した ことがある人の特徴

主任研究員

岸 淳一

「ビットコイン」をはじめとする「暗号資産」の利用者（保有者）に関して、今般、金融広報中央委員会（事務局：日本銀行情報サービス局）実施の「金融リテラシー調査（2019年）」の個票データを用いることでその特徴を定性的に概観することができたので、ここに紹介する。

■暗号資産にかかる設問の回答状況

暗号資産を「入手したことがある」人の割合は全体の7.8%。これを暗号資産についての主観的な理解度別にみると、「回答者1（暗号資産について、人に教えられるくらい詳しく理解していた人達）は同1.3%。回答者2（暗号資産について、ある程度は理解していた人達）は 同3.3%。回答者3（暗号資産については、あまり理解していなかった人達）は同2.1%、回答者4（暗号資産については、理解していなかった人達）は同1.1%であった。

■暗号資産を入手したことがある人の属性

男性70.1%、女性29.9%から構成されている。主観的な理解度別にみても、男性の比率がいずれについても高い。また、年齢別にみると、巷間言われているように、比較的若い年齢層が多かった（30歳未満22.9%。なお、30歳代23.9%）。

■暗号資産の売買等による収益状況

「1.利益が出た」人は18.3%。「2.利益と損失がほぼ同じくらいだった」人は50.5%。「3.損失が出た」人は31.2%となっている。なお、利益が出た人の割合を主観的な理解度別にみると、回答者1の39.8%に対して、回答者4は1.4%。逆に、損失が出

た人の割合は、回答者1の21.4%に対し、回答者4は37.6%と、理解度の差が利益・損失に反映した格好となった。

■投資状況と投資姿勢

(1) 株式・投信・外貨預金および外貨MMFへの投資状況

株式・投信・外貨預金および外貨MMFへ投資の割合は、暗号資産を「入手したことがある」人は、暗号資産を「入手したことがない」人の2倍以上となった。また、全回答者を対象に年齢層別にみると、比較的若い年齢層（30歳未満）では、暗号資産を「入手したことがある」人が約12%、株式へ投資をした人が約14%とほぼ同じ程度となっている。

さらにこれら金融商品へ投資した人のうち比較的若い年齢層では、株式・投信投資の半数近く、外貨預金・外貨MMFの6割超が暗号資産を「入手したことがある」と回答した。

こうした結果から、比較的若い年齢層は、暗号資産を株式等の金融商品と同じものと見做して投資活動を行っている可能性が示唆される。

(2) 価格変動リスクの認識及び期待収益に関する知識に基づく投資意欲

暗号資産を「入手したことがある」人は、入手した価格変動リスクの認識や期待収益に関する知識に基づく投資意欲を有している人の比率が高い。また、主観的な理解度が高い人の方がこれらも高い傾向（回答者1は約6割、回答者4は約3割）にあることがうかがえる。

■金融リテラシー

(1) 金融リテラシー問題25問の平均正答率

金融リテラシー（お金にかかわる、金融や経済に関する知識や判断力のこと）に関する正誤問題25問の平均正答率をみると、暗号資産を「入手したことがある」人の正答率は55.3%と、「入手したことがない」人の正答率56.7%より低い。さらに主観的な理解度別にみると、回答者1の正答率は38.1%と、他の回答者対比顕著に低い。

回答者1（回答数322）の正答率が顕著に低い要因としては、後述の金融商品を購入する際の行動において、回答者1が他とは大きく異なる特徴を示し、結果的に金融リテラシー問題の回答としては「誤り」とされる回答を選択していることが挙げられる。

(2) 金融全般に関する知識への自信度

「自分は金融全般に関する知識を他の人よりも有している」と考えている人の割合は、全体の12.1%に対して、暗号

資産を「入手したことがある」人は28.8%、特に回答者1は44.7%と高い。逆に学校での金融教育については、自信度の高さの裏返しか、回答者1は他の回答者より10~15%程度「必要」という回答の割合が低い。

(3) 金融商品を購入する際の行動の特性

- ① 「自分が『良い』と思ったものよりも、『これが一番売れています』と勧められたものを買うことが多い」に「あてはまる」を選択した人の割合は、暗号資産を「入手したことがある」人は約3割と、暗号資産を「入手したことがない」人の割合の2倍近い。特に回答者1は約5割と、暗号資産を「入手したことがない」人対比で顕著に高い割合となっている。
- ② 「聞いたことが無い商品の購入」に際して、金融リテラシー上望ましくない「販売業者から高いリターンが期待できるとの情報得られれば、商品を購入する」を正しく「不適切」であると選択する比率は、暗号資産を「入手したことがない」人が約6割であるのに対し、暗号資産を「入手したことがない」人は約5割と若干低い。さらに回答者1は約2割と顕著に低い。
- ③ 「複雑な商品の購入」に際しても、金融リテラシー上望ましい「仕組みを理解できて問題ないと思えば購入する」について、暗号資産を「入手したことがない」人の6割強が選択しているのに対し、暗号資産を「入手したことがある」人は約6割弱と若干低い。さらに、「仕組みがよくわからなくても、提供している金融機関が信用できれば購入する」及び「仕組みがよくわからなくても、高いリターンが期待できれば購入する」を選択する割合がそれぞれ1割を超えており、暗号資産を「入手したことがない」人が1割を大きく切っているの対照的である。因みに、回答者1は、前者が約3割、後者が約2割と他の回答者と比較して顕著に高い。

上記①~③をまとめてみると、暗号資産を「入手したことがある」人は、勧奨する相手が「信用できる金融機関」であれば、そして/あるいは、その商品が「高いリターンが見込まれれば」、複雑な金融商品——その中には「暗号資産」も含まれると思われる——を理解することなく購入している可能性が高い。さらに、回答者1は、③「複雑な商品の購入」に際して「仕組みがよくわからなくても、売れ行きが良ければ購入する」を選択する割合も1割を超えている。これは、自分が良いと思うのではなく、皆が良いと思っているものを購入するという、いわゆるケインズのいう「市場における美人投票」的行動——ビットコインの価格推移をみると否定し難いその先にあるバブルの発生と売り抜けを狙っ

ている可能性がある点を含めて——を採っているとも言える。

つまり、暗号資産を「入手したことがある」人の金融商品を購入する際の行動の特性は、投機的性格に加え、金融商品に関する正確な情報や理解にかかるコスト削減の観点——金融経済教育の推奨する観点とは異なる観点——がある可能性に留意する必要があるだろう。

■ 結語

暗号資産を「入手したことがある」人は、暗号資産について、金融機関等の勧奨、周囲の人間が購入している、あるいは高リターンの金融商品として、商品性等を理解することなく入手している可能性がある。こうした金融商品を購入する際の行動の特徴は、金融リテラシー上望ましくなく、正誤問題では誤りとされていることから、正答率の低さの要因となっている。そして中央大学教授・東京経済研究センターの藤本裕氏が、金融リテラシー調査(2016年)に基づいて、「日本の家計の大半が、金融商品を購入するにあたり、その商品性を十分に理解し、適切な判断のもとに購入しているとは言えない」との分析・指摘を行っているが、暗号資産を「入手したことがある」人は、その典型例と言える。

最後に、金融リテラシーの涵養という観点からみると、暗号資産についての主観的な理解の程度が低いほど、損失を被った回答者の割合が高くなっている点からみても、彼らの金融リテラシーの底上げを図る必要があるだろう。暗号資産を「入手したことがある」人は、比較的若い年齢層が多いことから、「相対的に正答率が低い若年層に対しては、社会に出る前に金融教育を受ける機会がより広く提供されること」(金融リテラシー調査(2019年))は効果的と思われる。

その際、彼らは、情報収集や専門知の獲得にかかるコスト削減の観点、ケインズのいう「市場における美人投票」のような投機的な観点から、「暗号資産」の商品性を眺めている可能性には留意する必要がある、そうした行動特性を踏まえてより望ましい金融取引行動に導く方法を検討する必要があるだろう。また、回答者1にみられる成功体験に起因すると思われる(学校での)金融教育それ自体の必要性をあまり感じていない層に対しては、そのアプローチを含めて検討していく必要があるだろうと思われる。

(本稿は当研究所HP掲載の同名のレポートを適宜簡略化したものである。)

http://www.iips.org/research/note_kishi_20200306.pdf

政策研究

岐路に立つWTO

主任研究員
木村藍子

1995年1月1日に設立されたWTO（世界貿易機関）は、今年25周年を迎えた。WTOはご存知の通り、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）を発展解消し、機能強化の上、国際機関として設立された機関である。GATT/WTOは、戦後、世界経済の発展、平和に寄与してきた重要な機関と目されており、普通なら25周年は祝賀ムードで迎えられただろう。しかし、実際には、2017年12月の前回閣僚会議（MC11）では閣僚宣言も合意できず、昨年（2019年）12月、重要な機能たる紛争解決手続き（DS）の上級委員会（AB）が機能停止状態に陥り、かつ加盟国の貿易制限的措置発動が歴史的な水準に達するなど、これまで以上に厳しい環境の中で記念の年を迎えることとなった。

1.WTOの主要機能の危機

WTOの主要機能は、①貿易交渉（ルールメイキング等）、②貿易政策等のモニタリング、③DSである。しかし、これらの主要機能は、以下の通り全てが不全・停止状態である。

①貿易交渉；長年事実上ほぼ機能停止状態

2001年に開始したドーハ・ラウンドは一部の成果を除き膠着状態。貿易経済環境の変化に対応した新たなルール作りはほとんどなされてきていない。ただし近年、機能補強のため、有志国が他の加盟国に先駆けてよりハイレベルなルール作りを行うプブリ交渉が進められてきている。

②モニタリング；十分監視機能が発揮されてこず

貿易政策検討会合（TPR）による各国の経済、貿易政策の審査は行われているが、協定上の通報義務の履行や各委員会の活用が不十分。

③DS；WTOの業務の中心的存在として特に良く機能し、

ルール遵守強化に貢献してきたが、機能不全の危機

2017年夏以降、二審制の上訴審に当たるABの委員の選定が米国のブロックで出来ず、委員の欠員補充が停止。昨年12月、ついに委員が1名のみと審理部を構成するのに必要最低限の人数を下回り新たな審理ができなくなった（DS自体の機能停止の危機につながる）。

こうした問題の背景には、経済・貿易環境の変化（グローバル化、デジタル化、先進国・途上国の経済力バランスの変化等）、加盟国の不均質化、「非市場経済国」の存在感の大幅な拡大などにより、踏まえるべき前提条件がWTO設立時から大幅に変化し、その影響が無視できないレベルとなってきたことがある。また、これまで多国間貿易交渉を推進するリーダー的存在であった国が、寧ろ国益第一主義的傾向を強め、貿易制限的措置を発動するなど、多国間貿易システムを維持・向上させる明確なリーダーが不在となっていることもある。そのため、WTOは、機関構造、運営・交渉方法自体の再構築も含めて検討しなければ、主要機能の回復がほぼ不可能な時期、まさに重大な岐路に立っていると言えよう。

2.WTO改革

WTO改革の必要性については、一昨年から世界中で語られるものの、常に何が改革として取り上げられているのか不明確であった。アゼベド事務局長等の昨年末の発言等¹⁾を踏まえると、強力なリーダーが不在かつ加盟各国の国益第一主義的傾向が強化される中で、従来の交渉のような「パッケージ」は作らないことで、何を対象にするかではなく、論点自体の議論・交渉を行い、できるものから何とか改革を前進させようとしているため、更に、ジュネーブで議論されていること全てが「改革候補」と言えるためであったようだ。WTO文書等から把握できた主な論点は、図表の通りである。なお、AB問題については、米国が選出プロセスをブロックする理由としてあげるABの問題点に対処すべく議論されており、本来は改革というもおかしいと感じるが、特に急を要する改革と見なされている。

3.次回閣僚会議MC12に向けて

1月24日のダボスでの非公式閣僚会議では、有害な漁業補助金、サービスの国内規制、電子商取引、投資円滑化、農業について、MC12を目指し議論・交渉する意欲を加盟国で共有し、AB機能停止問題の解決の道筋をつけることが急務であるとの共通認識があった模様²⁾であり、これらについてMC12において一定の成果を示せる可能性が垣間見ら

【図表：WTO改革論点】

		論点	備考
DS 関連	上級委員会問題		主に米国が問題視し、上級委員の選定をブロックする理由としている点への対応（90日期限、オーバーリーチ、先例、勧告的意見など）
	DSの透明性向上		1998年以来米国等が主張。DSの書面提出文書、ステートメントの公開等によりDSの透明化等向上。
審査 機能 関連	透明性と通報義務の強化		・協定上の国内規制・補助金等の通報義務の執行強化（罰則含む）、各国の貿易関連措置・制度の透明性向上。 ・途上国の能力・リソース制約を勘案し、現状以上の通報義務への反対、罰則導入への反対、S&D拡大要求（技術支援等の要求含む）
	委員会・理事会の機能強化		・会合のアレンジ（日程重複回避、合理化等）、貿易上の懸念の検討強化（プロセス厳格化、文書化、データベース化等）等。 ・貿易上の懸念の対応強化に関するプロセスの期限厳格化、文書化等に反対。
	貿易政策のモニタリング・透明性強化		加盟国間の情報共有、事務局の情報収集等の役割の検討、DS前に特定の貿易上の懸念を扱うメカニズムの新設検討
ルール メイ キング機 能関連	機能・ 手続き面	交渉機能活性化	交渉での途上国ステータス、途上国優遇措置（S&D）の在り方
		有害な漁業補助金（マルチ）	過剰能力・過剰漁獲に資する等有害な漁業補助金の禁止、制限
	ルール の 更新・新設	電子商取引（ブルリ） 84か国	電子商取引の手続き円滑化（ペーパーレス化、電子署名等）、取引自由化（電子的送信への関税不課税、不当なデータローカライゼーションの禁止等）、消費者保護 等。
		開発のための投資円滑化（ブルリ） 99か国	より透明で、効果的、予見可能な投資円滑化の環境を作るべく、外国投資の円滑化フレームワークを構築（貿易円滑化協定も参考に）。2020年前半に交渉モードに移行予定。
		サービスの国内規制（ブルリ） 59か国	GATS6条（資格要件、資格審査にかかる手続き、技術上の基準及び免許要件に関する国内規制）の規律を作成、各参加国は約束案を提示
		非市場政策・措置問題等への対応	強制技術移転、過剰生産能力、不正な競争条件（国営企業等）への対応。
		その他	・気候変動、貿易と持続可能性（ブルリ） NZ、ノルウェー、アイスランド、コスタリカ、フィジーが有害な化石燃料補助金の撤廃規律等、パリ協定の目的の達成を助け、貿易拡大を促進するルール、環境物品の関税削減等について、2020年2〜3月交渉開始を提言。 その他、農業（マルチ）、原産地規則、包摂性向上（零細・中小企業、女性関連（ブルリ）も議論が行われている

（各種 WTO 文書より筆者作成）

ザフスタンの首都ヌル・スルタン（旧アスタナ）で6月8〜11日開催予定であったMC12は延期方針⁷⁾となった。そのため、今後ジュネーブでの交渉・議論自体にも支障が出たり、各加盟国が当面貿易問題の政治的決断をする状況では無くなる可能性⁸⁾も高まっており、いつ、実際に歩み寄りがなされ、交渉が大きく進展しうるのか、大変不透明である。

このような状況下、WTO改革に向けた歩みを継続的に少しずつでも進め、多国間貿易体制を維持する共通意思を示していけるか。25周年を迎えたWTOの今後を占う試金石となるだろう。

（3月18日までの情報に基づく）

れた。また、これに先立つ1月14日の日米欧三極貿易大臣会合で、非市場政策・措置問題等への対応、通報義務の遵守強化、電子商取引等の議論を3極で協力して合意に向けて動く前向きな意思が示され、改革議論のリーダー不在状況が緩和される可能性もでた。

しかし、直近の進捗を評価する機会であった3月一般理事会までに交渉・議論が大きく進展した気配もなく³⁾、

・ブルリでの議論・交渉に途上国が反対、米国は現在議論・交渉に参加している論点もフリーライダーが生じる場合は当該協定に参加しないとしている模様

・米国は、「特定国」が「途上国」として現在享受しているS&D（特別のかつ異なる待遇）を放棄しない場合はS&D条項に合意しないと、2月にはS&D対象国の国内規定を一部変更⁴⁾

・米国が、非市場経済国の措置に対抗できるようにすべきとのスタンスを強化⁵⁾

・巨大な新興国が、「権利」を縮小されないようS&Dなどの現状維持・拡大を主張

・従来の交渉で直接対決を回避すべく焦点にしていなかった論点も改革議論の中で顕となり先進国間でも対立

などの問題もある。それに加え、世界各国で新型コロナウイルスの感染が急拡大し、世界経済に大きな影響を与え、WTOでも前代未聞の当面の会議中止が決定⁶⁾、更にはカ

※本稿は、筆者の米中経済研究会レポートNo.18「危機に直面するWTO紛争解決手続き」

<http://www.iips.org/research/2019/11/18160754.html>

同コメントNo.7「WTO改革への道：MC12まであと5ヶ月」

<http://www.iips.org/research/2020/01/20094044.html>

を簡素化、その後の情報を加筆して作成したものである。

1) 2019年11月5日アゼバドDGスピーチ

http://wto.org/english/news_e/news19_e/infac_05nov19_e.htm 等

2) WTO、米国在ジュネーブ代表部、EU WTO代表部、外務省 各HP

https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra301_e.htm、

<https://geneva.usmission.gov/2020/01/27/>

[statement-by-ambassador-shea-at-davos-informal-wto-ministerial-gathering/](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/hod_02mar20_e.htm)、

<https://eeas.europa.eu/delegations/world-trade-organization-wto/>

[73909/statement-commissioner-phil-hogan-informal-wto-ministerial-davos-24-january-2020_en](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/hod_02mar20_e.htm)、

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008272.html 等

3) WTO、米国在ジュネーブ代表部、EU WTO代表部 各HP

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/hod_02mar20_e.htm、

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/fish_06mar20_e.htm、

<https://geneva.usmission.gov/2020/03/02/>

[statement-by-ambassador-shea-at-heads-of-delegation-meeting/](https://eeas.europa.eu/printpdf/75386_en)、

https://eeas.europa.eu/printpdf/75386_en 等

4) 2019年12月9日シア米WTO大使発言

<https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/>

[ambassador-shea-procedures-to-strengthen-the-negotiating-function-of-the-wto/](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/hod_02mar20_e.htm)、

USTR通達

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/>

[february/ustr-updates-list-developing-and-least-developed-countries-under-us-cvd-law](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/)

5) 米国の市場志向型条件の重要性に関する一般理事会決定提案

(WT/GC/W/796)、USTR ABIに関するレポート

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/>

[february/ustr-issues-report-wto-appellate-body](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/) 等

6) 3月10日、20日までのWTOでの会合中止が決定された（現時点、4月末まで）

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_10mar20_e.htm 等

7) 3月12日、MC12を予定どおり6月に開催することは実現可能ではないとして、できるだけ早期に

臨時一般理事会を開催し、MC12の準備などについて加盟国とコンサルテーションをすることを通知

https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/minis_12mar20_e.htm

8) WTOの意思決定方式はコンセンサス方式なので、1加盟国でも反対すると決定はできないため、その影響は大きい。

政策研究

日本版EBPM (証拠に基づく政策立案)の 課題:欧米の経験も踏まえて

主任研究員
高橋義明

はじめに

「その政策の科学的根拠は?」。この間に対応するのがEBPM(Evidence-based Policy Making, 証拠に基づく政策立案)である。日本におけるEBPMは官民データ活用推進基本法(2016年)の制定、骨太の方針2017の閣議決定を受けて始動した(以下、「日本版EBPM」)。EBPMの語源は“evidence-based medicine”から来たとされ、英国統計学会会長のAdrian Smithの1996年の学会でのスピーチが初出とされる(Smith, 1996)。EBPMの具体化はまず英国政府によって進められた。英国内閣府が政策においてevidenceの利用重視を強調した政府の現代化に関する白書を1999年に発表し、直後に発表されたProfessional Policy Making for Twenty First Centuryによって具体的内容が示され、その後各国に波及した。米国では2016年にEvidence-Based Policymaking Commission Actによって委員会が作られ、データ利用促進に影響を与える連邦法の改正、データ統合を可能とするデータサービス機関の設立、政府機関内の責任者の設置などを提言した。本稿では日本版EBPMの特徴とその課題について欧米の経験と比較しながら整理したい。

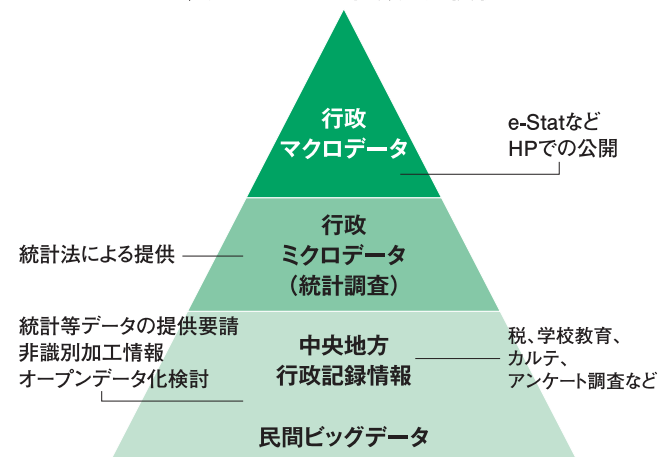
日本版EBPMの特徴

日本版EBPMの特徴は、主目的を予算の縮減、主な担い手を霞が関としていることである。日本でのEBPMの中心的担い手は国家公務員たるEBPM推進統括官を中心とした各省庁である。各省庁はEBPM推進のために政策立案総括審議官の役職を配置し、各省庁が保有するデータに対するニーズや要望へ対応し、データ活用のモニタリング・指導、人材育成・確保を担っている。しかし、有識者(研究者など)には政府横断

的なEBPMの推進においてEBPM推進委員会に対する監督・助言する立場、あるいは研究機関との共同研究、研究者との協働する役割を想定しているものの、主要な利用者と位置づけられておらず、欧米と比べると大きく相違している。

日本では行政が保有するデータを統計法により2種類に分類している。1つは行政機関等が統計の作成を目的として個人又は法人その他の団体に対し事実の報告を求めることにより行う「統計調査」、2つは行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した情報であって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているものうち、行政文書に記録されている「行政記録情報」である。前者の「統計調査」のうち、統計マクロデータがe-Satなどで公開されるのに加えて、近年、統計法による統計マイクロデータ(個票データ)の提供が拡大している(図表1参照)。研究者が研究目的で行政データを入手しようと思った場合、大きく①統計調査票提供(統計法)、②データ・アーカイブ、③統計等データの提供要請制度、④非匿名加工情報(個人情報保護法)、⑤情報公開制度(行政機関情報公開法、情報公開条例)、⑥省庁、首長などの個別判断による提供、の6つの方法がある(図表2参照)。①については日本では統計分野における取り組みとして統計法による匿名データ、個票データの提供範囲の拡大などが進められている。しかし、申請書類の記載事項は詳細であり、申請からデータ入手までに相当の時間を要する。③についてはEBPM推進の一環で導入された制度であるが、現状ゼロ回答がほとんどとみられる。例外的な行政データの入手方法である④、⑤の利用は学術研究を本来の目的としていない。特に研究目的上は重要な情報である居住地や個人属性の変数が個人情報だとして開示されない可能性がある。研究者が行政データの主要な利用者と位置づけられていない中、その入手には多くの困難がある。

図表1 データの種類と提供状況



(備考) 椿(2018)に加筆・修正した

図表2 日本における個票データ入手方法とその対象

	関係法令	中央 省庁	独法 など	地方 自治体	大学 NPO その他
調査票等情報	統計法	△+	△+	×	×
データ・アーカイブ	—	○+	○+	×	○+
統計等データの提供要請	統計等データの提供等の 判断のためのガイドライン	△?	△?	×	×
非識別加工情報	個人情報保護法	△?	△?	?	×
情報公開請求	情報公開法・ 情報公開条例	△-	△-	△-	×
行政機関からの任意提供 (アンケート調査を含む)	—	△	△	△	—

○:基本的に提供 △:データ保有機関の判断で提供 ×:提供なし +:条件が合えば提供 -:機関で判断に差 ?:現状不明

■欧米でのEBPM

一方、日本よりも前に発展した欧米のEBPMでは、研究者が政策立案に資する証拠(Evidence)を提供し、政策当局者がそれを利用することが基本である。政策当局者は政策課題を明確化し、疑問を発生し、必要なEvidenceを求める一方、研究者は新たなEvidenceの提供に向けて研究を実施し、そうした既存・新規Evidenceを政策当局者が解釈・適用し、実施後はモニタリングと事後評価を行うという相互関係を想定している。さらにその前提として政策当局者がデータ提供を促進している。そのため、政策当局者に求められる能力の一つは複雑な政策的Evidenceの賢明な利用者として経済学、統計学などの科学的基礎知識とされる。また、政策当局者に都合のよいつまみ食いのEvidenceの利用も戒められている。イギリスでは科学的根拠に基づいて政府に助言する政府首席科学顧問(Government Chief Scientific Adviser)と彼を補佐する組織として科学庁(Government Office for Science)が存在している。研究者らによる研究成果を政策に持ち込むのが政府首席科学顧問の役割である。各省庁にも首席科学顧問が任命されており、彼らを政府首席科学顧問が統括し、省庁横断的な課題に対しては連携して対処する。

また、海外では行政データとして、一般的に研究者として登録した者であれば誰でも入手可能な一般利用データ(public use data)とデータ保有元の個別の承認が必要な利用制限のあるデータ(restricted-use data)の2種類に分けていることが多い。欧米ではデータ・アーカイブに多くの行政機関の調査が寄託されており、研究者はかなり容易にその個票データを入手できる。さらに英国のONS Longitudinal Studyといった複数の調査や行政記録情報を統合した行政ビックデータを行政が準備し、研究者に提供している。

■日本版EBPMの課題

このように日本版EBPMでは研究者の位置付け、提供されるデータの範囲と入手容易性が欧米と大きく異なる。日本の統計システムは各省庁毎に個別のニーズに基づいて統計を作成す

るという分散型であることも相まって、各省庁・各担当部局がデータの外部提供の可否を個別に判断しており、学術利用可能なデータの横断的な政策的Evidenceに大きな制約を受けている。さらに意識調査は政治計量学、社会学、経済学、心理学などで重視されているが、各省庁が実施する意識調査は統計法の「統計」には該当せず、統計法での個票データ提供の道はない。都道府県・市町村の実施したアンケート調査などの行政情報の研究目的の提供については議論さえ進んでいない。

毎月勤労統計調査の調査方法の変更も研究者が個票データを入手していれば、変更に気付いていただろう。良質な調査設計は良いデータ、良い担い手を作り、それが更に良いデータを生み出していく好循環を生んでいく。しかし、現状ではそのような好循環は日本では生まれず、他の先進国に大きく遅れを取っている。こうした課題を変えていくには以下のような取り組みが重要になってくる。

- 1) 海外では多くの政府・自治体調査(日本では行政記録情報に分類されるアンケート調査を含む)をデータ・アーカイブへ寄託し、研究者に提供しているが、日本ではわずかである。政府・自治体調査のデータ・アーカイブへの寄託を基本としていくことが必要である。
- 2) 現状、研究者による各省庁への個別要請が研究利用の広がりやに資するか明らかではない。行政記録情報の活用を促進するためには研究者とデータ保有する行政機関の間に入る英国のAdministrative Data Research UKのようにワンストップ化が必要である。
- 3) 多様な研究が進むためには複数の統計調査や行政記録情報を統合した行政ビックデータの作成を推進する必要がある。そのためにはデータ同士を紐付けするための符合の付与などデータ形式を事前に統一する必要がある。研究者が自ら調査を行う場合には数千万円の研究費が必要になる場合もある。こうした助成金の負担を減らすことにもつながる。

以上のような研究に資する統計制度改革には強い政治的リーダーシップが不可欠である。今後のさらなる取組に期待したい。

※なお、本稿は、以下の当研究所HP掲載の「EBPM(証拠に基づく政策立案)は日本で確立するのか・欧米の経験も踏まえて」を適宜簡略化したものである。

<http://www.iips.org/research/2020/03/23135920.html>

【主な参考文献】

- ・橋広計(2018)「公的統計分野のデータサイエンス力強化支援の取組み」統計関連学会連合大会特別セッション「データサイエンスへの展望」
- ・Smith, A. F. M. (1996). Mad Cows and Ecstasy: Chance and Choice in an Evidence-Based Society, *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 159(3), pp. 367-383.
- ・UK Cabinet Office SPMT (Strategic Policy Making Team). (1999). *Professional Policy Making for the Twenty First Century*.

政策研究

サイバー世界情勢: サイバーリスク 評価2020

主任研究員

大澤 淳

今年に入り、我が国の企業を標的に情報窃取を狙ったサイバー攻撃が次々と明らかになっている。1月下旬には、三菱電機とNECがサイバー攻撃の被害にあい、社内の端末が不正に操作され、外部にデータが送信されていることが判明した。この二社を攻撃したグループは「Tick」（別名BRONZE BUTLER）と言われるグループで、2006年以降台湾および日本をターゲットとして様々な攻撃を行っている。この2社以外にも、防衛省と取引のある神戸製鋼所とパスコがサイバー攻撃の被害を受けていたことが防衛省から発表されている。トレンドマイクロ社の分析によれば、中国に子会社を持つ日本の企業で、防衛、航空、化学、宇宙（衛星）など高度な技術を保有する会社が標的になっており、2019年に新たな攻撃ツールを用いた攻撃が顕著になっていた。

インターネットへの依存度に比例して、サイバー攻撃のリスクは増大している。重要インフラを狙ったサイバー攻撃は、国家機能の麻痺を招き、物理的な武力攻撃と同様の人的・物的損害を引き起こしかねない。サイバー空間では、国家が関係したとみられるサイバー攻撃が、この10年で急速に増加し、またその被害も深刻化している。このような攻撃の中には、民間の防御では防ぐことができない攻撃も出現している。

■国家が関与するサイバー攻撃の現状：

ロシア、中国、イラン、北朝鮮

米国は2018年9月に公表した『国家サイバー戦略』において、「ロシア、中国、イラン、北朝鮮の4カ国は、米国に挑戦するためにサイバー空間を利用している」と述べたうえで、「これらの敵国は、サイバーという道具を用いて、我々の経済と民主主義を弱体化させ、知的財産を奪い、我々の民主主義のプロセ

スに争いのタネを蒔いている」と指摘し、ロシア、中国、イラン、北朝鮮の4カ国をサイバー空間における「敵対国」として明確に名指した。

米国がサイバー空間における「敵対国」として名指したロシア、中国、イラン、北朝鮮について、これらの国が関与したと指摘されているサイバー攻撃を概観すると次のようになる。

ロシアが関与したとされるサイバー攻撃の特徴は、1) 周辺国に対する「機能妨害型」「機能破壊型」サイバー攻撃を伴う「ハイブリッド戦」、2) 欧米をはじめとした民主主義国に対する「情報操作型」サイバー攻撃を伴う「情報戦」、である。

2007年、エストニアへの大規模な「機能妨害型」のサイバー攻撃を皮切りに、ロシアとの争いを抱える旧ソ連圏の国々では、2008年リトアニア、2008年と2019年にジョージア、2009年キルギスタンで「機能妨害型」のサイバー攻撃が発生している。

2015年には、国家が関与する世界初の重要インフラへのサイバー攻撃がウクライナで発生した。ウクライナは2014年のクリミア危機以降、ロシアとの間で紛争状態にあった。2015年12月、ウクライナ西部の電力会社で制御系のコンピュータを乗っ取るサイバー攻撃が発生し、22万世帯で数時間にわたり停電が発生した。

さらに2017年6月には、同じくウクライナをターゲットとしたマルウェア「Not-Petya」による大規模な「機能破壊型」サイバー攻撃が発生。このマルウェアの感染力が強かったことから、感染がウクライナ国内から世界中に広がり、グローバル企業が次々に犠牲となった。世界的海運大手Maersk（デンマーク）、米国の食品大手Mondelez、空運のFedExなどの企業が被害にあい、多国籍企業が被った損失額は、全体で一千億円以上にのぼると試算されている。

ロシアが関与したとされるサイバー攻撃は、このような「機能破壊型」以外に、我々民主主義国にとって深刻な脅威となる「情報操作型」の攻撃にも及んでいる。米国では2016年の大統領選挙において、ロシア政府の関与が指摘されるサイバー攻撃グループ「APT28」や「APT29」がサイバー攻撃を行い、「トロール部隊」による偽ニュースの流布も加わり、大統領選に大きな影響を及ぼしたといわれる。2019年3月に公表されたモラー特別検察官による捜査報告書は、ロシア政府関係者が2016年の民主党への攻撃に関与したと告発しており、告発に基づいて米司法当局は12名のロシア情報機関当局者を訴追している。同じような「情報操作型」のサイバー攻撃は、フランス大統領選挙やドイツの総選挙でも発生している。

中国が関与したとされるサイバー攻撃は「情報窃取型」である。相手国の政府や政府機関が持つ「政策情報」の窃取、中国政府の関心事項である「政治情報」の窃取、中国の科学技術の発展に資する「知財情報」の窃取、中国企業をビジネス上有利にする「企業秘密」の窃取を積極的にサイバー空間で行っている。

米司法省は2014年5月、米国のウェスティングハウス社(原子炉)、ソーラーワールド社(太陽光発電)などのネットワークに情報を窃取する目的で侵入し、情報を窃取したとして、「APT1」=61398部隊の将校5名を訴追した。

攻撃グループ「APT1」以外にも、中国に関係する攻撃グループは数十にのぼると見られている。このうち「APT10」が行っている「情報窃取型」サイバー攻撃に関しては、2017年4、英国の大手防衛産業BAEとPWCが、英国政府の協力を得て、報告書を公表している。「APT10」は、クラウドサービスなどを提供する会社を標的として攻撃し、その顧客である政府機関・企業の機微情報・知的財産の窃取をおこなっていた。「APT10」は、公的機関、医薬健康、鉱業、エネルギー、金属、エンジニアリング、工業生産、技術産業、小売など幅広い産業を狙い、標的とする地域は日本、インド、米国、英国、カナダ、オーストラリア、タイ、ブラジル、南アフリカ、韓国、スイス、フランス、ノルウェー、フィンランド、スウェーデンであった。

イランのサイバー攻撃の特徴は、「機能破壊型」である。イラン製と見られる破壊力の高いマルウェア「Shamoon」シリーズが初めて使われたのは、2012年8月サウジアラビア国営石油会社のサウジアラムコに対してであった。2016年11月には、さらに機能を強化した発生した「Shamoon」2.0がサウジアラビアの航空当局、中央銀行、交通省などの事務系のネットワークを攻撃した。直近では、2018年末から新たな「Shamoon」3.0が登場したことが、複数のセキュリティ企業から指摘されている。この「Shamoon」3.0もエネルギー企業を攻撃対象にしており、中東と欧州の企業が犠牲になっている。

北朝鮮によるサイバー攻撃は、多岐にわたる。韓国や米国に対しては「機能妨害型」／「機能破壊型」サイバー攻撃を行ってきた。近年では、経済制裁による外貨不足を補うため、「金銭目的型」のサイバー攻撃を行なっているのが特徴である。

北朝鮮は、他国の中央銀行・金融機関を標的にした金銭目的の攻撃を2016年以降盛んに行っており、2019年夏に明らかになった国連の報告書では、北朝鮮はサイバー攻撃によって20億ドル(約2160億円)の金銭を窃取しており、このうちの一部はミサイルや核兵器などの大量破壊兵器の開発に使われ

ていると分析されている。2017年5月に発生した爆発的な感染力を持つ新種のランサムウェア「WannaCry」も北朝鮮の犯行と見られている。「WannaCry」は感染力が非常に強く、世界中に瞬く間に広がった。英国では感染によって、国民保健サービスのネットワークが影響を受け、医療行為が滞るなど国民生活に大きなダメージが生じた。

■国家が関与する日本向け サイバー攻撃のリスク

中国由来の「情報窃取型」サイバー攻撃を繰り返している攻撃グループは、特に日本を標的に2016年以降攻撃を増加させていると分析されており、嚴重な注意が必要である。先に述べた「Tick」や「APT10」に限らず、「APT4」、「APT12」、「APT16」、「APT17」、「APT41(Winnti)」など、少なくとも10以上の中国関連の攻撃グループが日本を攻撃していると指摘されている。主に防衛、航空・宇宙、ハイテクなど先端産業の知財や企業秘密が狙われている。米国によるサイバー攻撃監視が強化される中で、これらの攻撃グループの攻撃は2020年に一層激しくなると予想される。

さらに、日本でも2017年以降、仮想通貨取引所をターゲットとしたサイバー攻撃が相次いで発覚している。これらの攻撃の実行者は必ずしも明らかではないが、北朝鮮の「金銭目的型」サイバー攻撃には継続的に警戒する必要がある。また、欧米の民主主義国同様に、ロシアの「情報操作型」サイバー攻撃のリスクも増大すると見込まれる。

東京オリパラでの最大のサイバー攻撃リスクもまた、隣国との関係となろう。日本政府は、1)重要サービス事業者を対象としたリスクマネジメントの促進、2)サイバー脅威・事案情報の共有体制の整備による対処態勢の強化、を行なっており、従来の大会で問題となったハクティビストによる大規模なDDoS攻撃や金銭目的のサイバー犯罪に対しては一定の対応ができると考えられる。しかしながら、国家が関与する攻撃者からの大会システムへの侵入や重要インフラへのサイバー攻撃の対応には自ずと限界がある。高度なサイバー能力を持つロシアが国として五輪に参加できるのか、朝鮮半島の国々との関係はどうか、という国際政治上の問題が、オリパラの最大のサイバーリスク要因になるであろう。

※本稿は、大澤淳「サイバーセキュリティ・カギを握るサイバージオポリティクス」川上高司・石澤靖治編著『2020年生き残りの戦略』(創成社、2020年1月)から抜粋・追記したものである。

研究所ニュース

■後藤厚宏・情報セキュリティ大学院大学学長との意見交換を開催

年初仕事始めの1月6日、政府のサイバーセキュリティ戦略本部員ならびに内閣府戦略的創造プログラム (SIP) ディレクターを務める、後藤厚宏・情報セキュリティ大学院大学学長と「デジタル化するグローバル経済社会における”サイバー・フィジカル・セキュリティ”の重要性」につき、意見交換を行った。

主な議論内容は以下の4項目であった。

- (1) サイバーセキュリティを考えるうえで大切な1990年代、そして現在の攻撃動向の4側面 (社会情勢・経済合理性・グローバル社会・組織構造)
- (2) サイバー攻撃技術の「経済活動化」「コモディティ化 (普遍化・汎用化)」

(3) IoT (モノのインターネット) およびサプライチェーンのグローバルな拡がりに対応した「サイバー・フィジカル・セキュリティ」へ

(4) サイバーセキュリティは「盾」も「鋒」もともに進化—カギは「人」

詳細は以下HPをご覧ください:

<http://www.iips.org/publications/2020/02/10100324.html>

※こちらのQRコードからも

アクセスできます



■「国際金融安全保障」をめぐる意見交換を開催

2月3日、「デジタル時代の“国際金融安全保障”とは?」というテーマで、いずれも国内外金融関連分野での豊富な実務経験を有する、西村陽造・立命館大学教授、清水順子・学習院大学教授、ならびに富田重紀・東洋大学教授との意見交換を行った。

主な議論内容は以下の5項目であった。

- (1) 日本にとっての通貨・金融協力「どの国とどの程度の緊密度で協力をすべきか?」
～安全保障の側面を意識して～ (西村教授)
- (2) 地域通貨がもたらす国際金融安全保障の可能性
～国際資本フローとアジア通貨の動向を踏まえて～ (清水教授)

(3) デジタル時代のデータの価値・課税、そして国際金融安全保障 (富田教授)

(4) 米中問題が日本円・中国元の地位に及ぼす影響 (西村教授・清水教授・富田教授)

(5) 仮想通貨 (暗号資産) の影響 (西村教授・清水教授・富田教授)

詳細は以下HPをご覧ください:

<http://www.iips.org/publications/2020/02/10100745.html>

※こちらのQRコードからも

アクセスできます



【人事】 ●安江真理子氏 電通より着任、主任研究員に就任(2月1日) ●江藤進主任研究員 出向元の日本政策投資銀行に転出(3月31日) ●谷一己研究助手 離任(3月31日) ●島裕氏 日本政策投資銀行より着任、主任研究員に就任(4月1日) ●粕谷真司研究助手 着任(4月6日)

研究所会議テーマ一覧

- ◆ 振り返りとおもんばかりで見る国際情勢 藤崎一郎 (理事長)
- ◆ 日米同盟と「日米防衛協力のための指針」 徳地秀士 (研究顧問)
- ◆ 米中知財戦争と日本の対応 荒井寿光 (副理事長)
- ◆ デジタル経済社会 グローバル課題—三分でわかる7番勝負— 岩田祐一 (主任研究員)
- ◆ 人口政策を考え直す 小峰隆夫 (常任研究顧問/大正大学教授)
- ◆ 女性の起業という選択(地方から国際貢献の可能性) 江藤進 (主任研究員)