

IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

Contents

Volume2 Number4

●政策提言

「新局面における日本の中国政策 —2011年版—」

●政策研究

「危機管理体制の再考 —イギリス政治の教訓から」細谷雄一

「国家財政と格付機関」和佐健介

「国土の活力を取り戻すための土地利用」浅沼範永

●研究所ニュース

「日米中ハイレベルトラック1.5対話」

「国際シンポジウム「ドイツ・日本・ロシア —未来へのチャンス」(東京)」

「日台フォーラム2011東京会議」等

日本再興に向かって

理事長 佐藤 謙

我が国の停滞が言われて久しい。そこに、この度の大震災である。未曾有の災害からの復興は待たなしであるが、同時に、これまで我が国が抱えてきた根本問題の解決も猶予できない。総体として、国の再興が迫られているということである。

国の再興に向かって努力を結集するには、目指すべき方向性を明確にすることが重要となる。国際社会は流動化、不確実化の中にある。自主防衛力の充実と集団的自衛権の容認により日米同盟の強化を図りつつ、友好諸国と連携協力し、世界の平和と繁栄に積極的に関与していくことが必要であろう。国内においては、少子高齢化が進み、国家財政も破綻の危機にある。自助・共助・公助を適切に組み合わせた中福祉中負担の活力ある社会を目指し、高齢者の就労・社会参加等社会の在り方の変革とともに持続可能な財政構造の構築が必要となる。国力の基盤たる経済活動については、新興国の成長を取り込むための環境の整備と革新的技術開発のための重点的資源投入が必要であろう。

当研究所では、我が国が目指すべき方向性について幅広い研究に取り組んでおり、引き続き、ご支援、ご協力をお願いいたします。



公益財団法人 世界平和研究所

IIPS

政策提言

新局面における 日本の中国政策 —2011年版—

世界平和研究所は、胡錦濤国家主席の来日を翌月に控えた2008年4月23日、「日中関係の新篇章—歴史を越えた共存の発展を目指して」を発表した。そこでは、日中関係が新時代を迎えつつあるとの認識に立ち、8つの基本原則を提示した。

だが、2008年以後、日本の対中感情は悪化し、2010年には尖閣諸島問題が発生するなど日中関係の脆弱性がいっそう顕著になった。また、中国のGDPが日本を抜いて世界第二位へと躍進し、世界、そして東アジア地域での中国の役割がいっそう重要となるなど、日中二国関係の背景にも変化が生じた。東日本大震災による日本の将来への負荷は大きく、また中国の経済発展に伴う国内問題も少なからず存在している。そして沿海部では海軍の動きが周辺諸国を刺激しているところである。

このような国内、国際環境の変化にともない、日中関係は新たな局面を迎えている。現在、日中関係は戦略的互惠関係との位置づけの下、その深化が課題とされており、2012年には日中国交正常化四十周年を迎える。また、2012年には中国における首脳陣の交代も予定されている。だが、日中関係の今後については不透明感があり、また日本の対中政策については未だ基本的定見があるわけではないようである。

そこで、本研究所では、前回の提言を踏まえつつ、中国の現状についての認識を示したうえで、今後5~10年を視野に入れつつ、世界秩序および地域秩序にとり望ましい中国、日中関係のありかた、またそこへ向けておこなうべきことについて、提言をおこなうものである。

【提言の骨子】

日本にとり、中国がその安定と発展を維持し、平和と協調を重んじながら、今後とも繁栄していくことは歓迎すべきことである。2012年に国交正常化四十周年を迎える日中関係は、両国間のみならず、東アジアの地域社会、また国際社会にとってもっとも重要な二国間関係の一つであり、四つの基本文書の精神の下に、内外の情勢に適切に対応しながら、戦略的互惠関係をいっそう深めていくべきである。

中国は、世界第二の経済大国となり、国際社会や東アジアでその存在感を増している。他方で、内政面では多くの問題を抱え、対外政策の面でも周辺諸国からの反発を招く面がある。日本は、中国が対外政策の面で、地域や世界の秩序に調和的で、その維持に貢献するよう、また内政の面で中国の社会秩序が適切な手段で保たれ、法の支配が徹底するよう、働きかけていくべきである。

また、日中二国間の協力関係は、すでに現代社会に生じる諸問題を体験しつつある日本と、成長の中での調和が課題となる中国とが、互いに相互補完的であるべきである。また一方で21世紀に共通する問題に直面する両国が、共通の利益を見出しつつ、手を携えて事態の打開に取り組めるようになることが望ましい。とりわけ、関係が緊密化する経済面では、その問題点を認識しつつ、市場として、また生産拠点の中国の重要性に鑑み、世界共通のルールの下に経済活動が展開されるよう、政財界を通じて働きかけるべきである。

日中間の懸案事項は東シナ海に集約されつつある。日本は、日米安全保障条約を堅持しつつ、粛々と主権の維持に努めるべきだが、同時に平和のための努力も惜しんではならない。突発性事故への対処の枠組み、海をめぐる規範の共有などを、日中両国間、また周辺諸国と協力しながらおこなうべきである。なお、歴史認識問題については、歴代総理談話を継承しつつ、対話を継続する必要がある。また、国民感情の改善も重要課題であるが、そのためには広汎な国民の交流とともに、相互認識を高めるような施策を講じるべきである。

今後の日中関係は、内外情勢の変化にともない、さまざまな突発的な事故に直面しよう。歴史を繰り返さぬためにも、諸問題に柔軟かつ適切に対処し、相互補完の下での平和と発展を第一義とした日中関係を築くべきである。

【提言 1】

日中両国にとって最も忌避すべきは、歴史の教訓に学ばず、ふたたび平和を破壊するような事態に至ることである。双方で知恵を出し合い、決して不幸な歴史を繰り返さないように努めねばならない。

【提言 2】

日本は、この半世紀の間に東北アジアの地図が描かれ直される可能性があることを意識しなければならない。この半世紀の間に、南北朝鮮の分断線、および台湾海峡という分断線に変更が加えられる可能性がある。その場合、日米安保の役割についても変化が生じうる。そして、その変更に対して、もっとも大きな影響力をもつのが中国であることをふまえ、日本にとりどのような地図となることが望ましいのかについて検討を加え、最善の状態にいたるよう、中国にも働きかけるなどして、努力すべきである。

【提言 3】

中国社会の安定、中国経済の健全な発展は日本の国益に資する。日本としては、中国の将来のさまざまな可能性を意識しつつ、中国社会の広汎な層との交流をおこない、また経済面では安定的な関係を築くべく、主権をめぐる問題やナショナリズムと安易に関連付けられることなく、また共通のルールの下に経済活動を実施できるよう働きかけていくべきである。そして、中国経済に内在する課題を認識し、不測の事態にも備えておく必要がある。

【提言 4】

日本と中国の間には未だ信頼醸成が十分にできておらず、国民感情は突発的 사고の影響を受けやすい。ナショナリズムなどの感情面が突出するような状況は、日中間の日常的な活動を阻害することにつながる。このような脆弱性は一朝一夕で改善されるものではないが、相互に感情を刺激することを抑制し、突発的 사고の拡大を防止する枠組みをつくるべきである。まずは政財界のトップ間での信頼醸成、歴史認識問題への適切な対処、広範な相互交流や相互の情報発信などを通じて、改善への努力を怠らない必要がある。

【提言 5】

中国が既に政治、軍事、経済などの面での世界有数の大国であり、強大な影響力をもちつつあることを前提とし、日本としては中国を既存の世界秩序の破壊者ではなく秩序維持者となること、またそれに際しては「法の支配」などの普遍的価値を共有し、世界や地域秩序に貢献するよう、働きかけていくべきである。

【提言 6】

中国からの軍事面などにおける脅威や海をめぐる諸問題については、日米安保を基軸とし、周辺諸国と協力して、粛々と対応していくべきであるが、それと同時に軍事交流などを積極的に展開して対話を進めていくべきである。

【提言 7】

日中両国は、将来にわたる緊密な日中関係について考え、対話を進めていく必要があるが、それに際しては、これまで高い経済成長率の下にあり、現代社会に生じる諸問題に直面しつつある中国と、すでに現代社会の諸問題を体験し安定成長下にある日本が、それぞれの特徴をいかした相互補完的な関係の構築を意識していくべきであろう。

政策研究

危機管理体制 の再考

—イギリス政治の教訓から

慶應義塾大学教授・上席研究員

細谷雄一

2011年3月11日の東日本大震災は、日本における危機管理の真価が試される巨大な悲劇であった。16年前の阪神大震災とは異なり、菅直人政権は迅速に自衛隊を出動し、初動においてははるかに実効的な決断を行った。しかしながら、福島第一原発での原発事故に関連して政府内では混乱が見られ、また災害救援活動と原子炉溶融への危機という二つの巨大な危機への対処において多くの問題が見られた。確かに、今回の一連の危機は未曾有のものであり、政府の想定をはるかに超えるものであったのだろう。他方で、政府内での危機管理体制は必ずしも過去16年の間で十分に進展したとは言い難かった。ここでは、イギリス政府内で過去十年間の間に、緊急事態に対して実効的に対処できるよう飛躍的に法制度や政治体制が整備されてきたことを概観して、日本政治に対する教訓を導きたい。

イギリスでは2001年の市民緊急事態局の設置、そして2004年の市民緊急事態法の制定を経て、過去十年間の間に危機管理体制を飛躍的に向上させてきた。それまではイギリスの内務省内で政策の調整を行っていたが、現代における危機が複数省庁にまたがることが多いことを考慮しても、むしろ内閣府が中心となって現在では政策調整と実施を行うようになった。

そこで鍵となる概念が、「レジリエンス (UK Resilience)」という言葉である。自然災害やテロなどあらゆる緊急事態を未然に防ぐことは困難であるが、そのような災害に対して迅速に回復する力を備えることを目標とするのが、この「レジリエンス」という概念である。また、内

閣の中で情報機関などとの連携も強めて、未然に危機を防止することや、危機に耐えるインフラやネットワークを構築することも目指している。

1. 「緊急事態」とは何か

「緊急事態」には、「軍事的緊急事態 (military contingencies)」と「市民的緊急事態 (civil contingencies)」の二つの異なる性質のものが考えられる。軍事的緊急事態とは、軍事的侵略、交戦状態、核攻撃などが考えられる。他方で市民的緊急事態とは、自然災害、原発事故、大規模火災、テロ攻撃、サイバー攻撃などが含まれる。現在の先進国社会では、前者の可能性が遠ざかりつつあるも、後者については従来よりも複雑となりより切実となっている。したがって、危機管理についても、この二つの危機管理のいずれも考慮に入れる必要がある。日本の国民保護法は、武力攻撃事態対処法とも呼ばれ、あくまでも軍事的緊急事態を想定したものである。日本では、市民的緊急事態については、十分な政治体制や法制度が整っていないというべきであろう。

イギリスでは、2004年市民緊急事態法の導入によって、より効率的に危機に対処できるようになった。それまでは内務省が国内の緊急事態に対処するための政策調整を担当していたが、2001年のエネルギー危機と大規模な洪水災害を受けて、むしろ内閣府での調整が必要との認識に至った。そのような認識は、2001年の9・11テロによってさらに強まっていく。この2004年市民緊急事態法は、市民防衛法 (Civil Defence Act 1948)、北アイルランド市民防衛法 (Northern Ireland Defence Act 1950)、犯罪及び騒乱法 (Crime and Disorder Act 1998)、対テロ法 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001) という四つの諸法を整理統合したものであり、地方自治体による市民保護と中央政府による緊急権の二つの針らからなっている。

イギリスでは、「緊急事態」の категорияとして、(a) イギリス国内で発生した、人々の福利に深刻な被害を脅かす事態、(b) イギリス国内で発生した、環境への深刻な被害を脅かす事態、(c) イギリスの安全に深刻な被害を脅かす戦争やテロリズムという三つが想定されている。2005年の政府リスク評価では、「自然災害」、「重大事故」、「悪意ある攻撃」という三つの分野でそれぞれ詳細にリスクが

検討されており、「重大な産業事故」として原発事故も想定されていた。日本では、1995年に阪神大震災という大規模な災害を経験しながらも、依然として省庁間の縦割り行政の弊害は十分に克服できておらず、また情報の統合や政策調整の制度などが不十分といえる。

2. イギリスの危機管理体制

それでは、イギリス政府内では、どのように危機管理体制が構築されているのだろうか。以下、首相府、内閣、内閣府の三つに分けて見ていきたい。

まず、首相府 (Prime Minister's Office) においては、首相官邸において国家安全保障担当補佐官が、2010年5月のキャメロン保守党連立政権成立と同時に任命された。初代補佐官は、外務事務次官であったサー・ピーター・リケットが就任している。国家安全保障会議を設置することによって、司令塔機能として、この会議が危機管理の大きな方向性を示すことになる。この国家安全保障担当補佐官は、主として対外関係に関連した危機管理を担当する。

続いては、内閣 (Cabinet) である。議院内閣制をとり内閣が執政の中核といえるイギリスでは、この内閣において危機管理の重要な機能が担われている。まず、危機が生じた時には、内閣緊急事態委員会 (Cabinet Contingencies Committee) というインナー・キャビネットの内閣委員会において、関係閣僚が中心となって検討がなされる。また、首相、内相らの主要閣僚や、国家保安部 (MI5)、警察トップが参加する内閣府ブリーフィングルーム (COBRA; Cabinet Office Briefing Room A) が実質的な対策本部となり、司令塔となる。この危機管理のための委員会を「コブラ」委員会と呼んでいる。首相や、文民トップの内閣官房長官 (事務職) が、これらの内閣の動きを統括する。

次に、内閣府 (Cabinet Office) の機関である。内閣府は、内閣を支える行政機構である。内閣緊急事態委員会の下には、内閣緊急事態事務局 (Civil Contingencies Secretariat) が備わっており、ここで重要な情報の共有や事務作業などが行われる。また、国民への警報と通知に関する国家運営委員会 (National Steering Committee on Warning and Informing the Public) は、むしろ日常時に一般国民へ向ける啓蒙的な活動や情報提供、災害への備えなどを周知させることを重要な目的としている。ま

た、実際に危機が発生した際にも、政府と国民とをつなぐ上での重要な役割を担うことになる。さらには、緊急事態計画大学 (Emergency Planning College) では、政府関係者、専門家、民間人などが集まって、集中的に短期研修やシミュレーションを行う。それにより、危機が発生した際の迅速かつ効果的な官民協力を実現させる。

3. 危機管理体制に関する内閣諸機関

もう少し詳しく、それぞれの危機管理担当の諸機関を見ていきたい。まず、内閣府市民緊急事態局である。これは、「英レジリエンス」の中核を担うために、2001年7月に内閣府内に設置された。そこでは、イギリスの回復力 (レジリエンス) を強化するために、「想定 (anticipation)」、「準備 (preparation)」、「予防 (prevention)」という三つの段階を想定して、活動を行っている。また、市民緊急事態局内では、「評価課」、「作戦課」、「政策課」の三つの課に分かれて、それぞれが必要な行政活動を行っている。

「国民への警報と通知に関する国家運営委員会」は、1997年に設立された。2004年非常事態法 (Civil Contingencies Act) 発効によりその担当部局としての役割を担うことになった。非常事態発生時に、一般市民や地方自治体などに警報と情報を通知する。そこには、政府関係部局、地方自治体、産業界、メディアなどから参加をえている。2001年の中間報告により、非常設組織から、常設組織化へと進み、常設事務局を設置した。そこでは、「国民教育グループ (Public Education Group)」が、非常事態時に一般市民がどのような対応をすべきかを、教育する役割を担っている。「Go in, Stay in, Tune in」のビデオ作成や、配布などは、それに該当する。これは、7歳から11歳の小学生向けのものであり、教育心理学の専門家などの助言を参考にして作成された。「新技術グループ (New Technology Group)」は、新しい技術革新で、警報や通知に有用なものを検討する。たとえば、インターネットをどのように活用するかを検討する。①情報 (information)、②警報 (warning)、③コミュニケーション (communication) の三つのレベルで検討する。つぎに、「メディア問題グループ (Media Issues Group)」は、非常事態時のメディアの問題を検討し、緊急事態関連の各部局や、産業界、地方自治体、国営メディアなどから関係者が参加する。非常事態時でも、メディアは、編集権限を

保持できるが、危機にさらされた地域に必要な情報や警報を提供するよう促す。すでに触れた緊急事態計画大学（Emergency Planning College：EPC）は、上記の、国民への警報と通知のための作業の一貫として、1989年に設立された。主として関係者への研修を目的とする。内閣府の、市民非常事態局（CCS）の下部組織となっている。

おわりに

以下、日本の危機管理体制へのいくつかの示唆を指摘したい。

第一に、市民的緊急事態への準備の欠如である。日本では有事法制関連法の導入によって、「軍事緊急事態」に対する法整備を進めてきたが、「市民緊急事態」についての必要な十分な法整備が進んでいない。そのことが、今回の大震災後のがれき除去などの復旧作業の大きな障害となった。自然災害、原発事故、テロ攻撃などの有事に備えて、「ミリタリー」と「シビル」の双方における「緊急事態法」を整備すべきである。

第二には、危機管理体制をめぐる官邸機能強化の挫折である。これまで五年ほどの間に、官邸機能や情報機能の強化への試みが何度かなされたが、それらは挫折に終わった。2006年の「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」や、同年の「情報機能強化検討会議」、そして「政府における緊急事態対処に関する組織の在り方委員会」などが報告書を提出したが、それらは十分に政策や法制度として活かされていない。それゆえに、危機管理に必要な省庁間の調整や統括などが、効率的に行われることが困難となっている。今回の福島第一原発事故の後の政府内の混乱は、首相官邸と経産省、防衛省、地方自治体などの間で十分な調整が行われず、情報が共有されなかったことの弊害によるものであった。

第三は、官民協力のネットワークの必要である。実効的な危機管理体制を構築するためには、政府の制度と機能を強化するだけでなく、政府と民間とのネットワークを整備して、緊急事態に円滑な意思疎通を図れるように準備をしておく必要がある。また、民間の側でも十分な緊急事態への対応を準備して置くことも不可欠である。

次の災害がいつ到来するか分らない。そのための十分な備えを用意すべきである。

政策研究

国家財政と格付機関

主任研究員

和佐健介

1.先進国における国家と市場との衝突の顕現と格付機関

欧州における「国家債務危機」や米国における「債務上限引上問題」にみられるように、これまで市場から高い信認を得てきた先進国において、国家財政への信認が揺らいでいる。これと同時に、金融市場が各国家の政策に与える影響力が大きくなっている。こうしたなかで、格付機関*1による国債の格付の影響力が注目されている。

最近の欧米の情勢をみると、金融市場の動きが国内政治に影響を及ぼす場合と、国内政治が金融市場に動揺をもたらす場合との双方がある。国債に対する格付の変更が金融市場の動きを増幅させる場合がある。

本発表では、最近の欧州や米国を中心とした国際政治経済情勢を踏まえ、金融市場における情報の役割と格付機関の国際政治経済における「パワー」について考察する。また結論として、その考察が日本の政策対応について示唆するところを述べる。

2.国際政治経済における格付機関の「パワー」

(1) 格付機関の誕生と発展

格付及び格付機関の起源は、19世紀中頃から20世紀初頭における米国金融市場における「情報爆発」へ対応するための投資家への情報提供である*2。更にその後の直接金融化の進展、市場のグローバル化の進展により、金

融商品が地理的にも内容的にも飛躍的に多様化した。その結果、金融商品に関する情報を銀行にかわって集約・分析する機能の必要性が高まり、格付機関の発展に拍車がかかった。

更に資産証券化の際の格付取得義務などの公的規制や、金融機関が中央銀行からの信用供与を受ける際に提供する担保の適格基準などに格付の利用が拡大し、格付機関は金融市場のシステムにその一部として組み込まれた^{*3}。格付機関が、その生みの親、育ての親ともいえる金融市場の自由化・グローバル化と親和性が高いのは当然といえる。

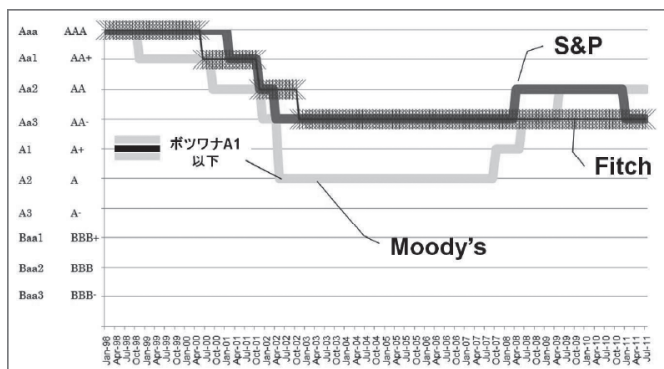
(2) 格付機関の「パワー」

① 格付とは何か

格付の決定過程^{*4}から、格付の本質は4点に集約することができる。①客観的事実を示すものではなく、過去の定量的分析のみからは断じ得ない将来についての主観的な意見である。②債務者の財務能力だけでなく、意思といった極めて定性的なものをも対象にしている。③債務者の信用という多様な要素が複雑に組み合わせられて構築されているものを、1次元の尺度に記号化して凝縮したものである。④信用を構築する各要素の軽重は、格付機関の主観的・定性的判断によっている。

このように決定された諸格付機関による格付は、当然、常に一致するわけではない(図1)。

図1 日本国債の格付の推移



〔出所〕格付機関資料より著者作成

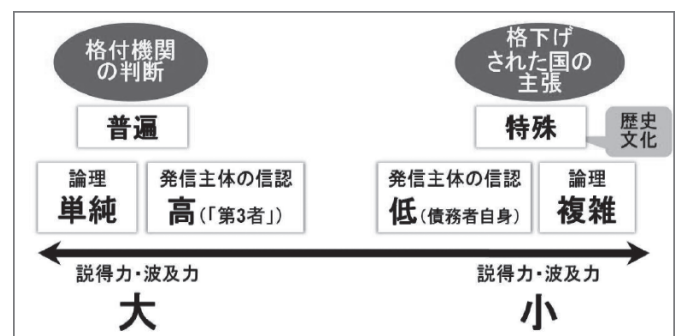
また国家の債務履行能力についての格付の主観性は、国ごとの格付の比較をしてみると歴然とする。ムーディーズ・インベスターズ・サービスによる日本国債の格付は、2002年に同社のボツワナ共和国の国債に対するそれを1段階下回った(図1)。当時フィナンシャル・タ

イズ紙は「日本国債の格付は、人口の3分の1がHIVに感染しているアフリカの国の格付を下回った」と報じた^{*5}。一方、ボツワナ共和国は世界有数のダイヤモンドの産地であり、1960年代後半から30年間平均9%という高い経済成長率を達成している^{*6}。各国の信用について、何に重きを置いてどれくらいの差があると判断するのが妥当なのか。結局主観によらざるを得ないことが明らかかな事例といえる^{*7}。

② 「パワー」の淵源

格付機関の「パワー」の淵源は、金融市場における「市場の見方」を左右する情報を発信することにある。格付という情報は、(a)さまざまな金融商品を同じ尺度で示すことによる普遍性、(b)記号化による単純性、(c)格付機関が「第三者」という立場への信認により、グローバル金融市場において^{*8}、説得力・波及力を得やすい(図2)。

図2 仮説:金融市場における情報の影響力の強弱とその要因



〔出所〕著者作成

金融商品の価格は、将来にわたる収益の総和と考えられるが、将来の収益の予測は誰も正確にはできないため、主観あるいは「見方」に多くを依らざるを得ない。ケインズの美人投票の例えにあるように、支配的多数の投資家による「見方」により金融商品の価値は時々刻々と決定される。格付機関は、このような「見方」を左右する力を有する。

国家財政の場合、金融市場は資本移動を通じて国家に影響力を行使する。国家債務の格付の場合、格付機関の意見が金融市場に影響することによって、格付機関は間接的に国家財政に「パワー」を行使している(図3)。

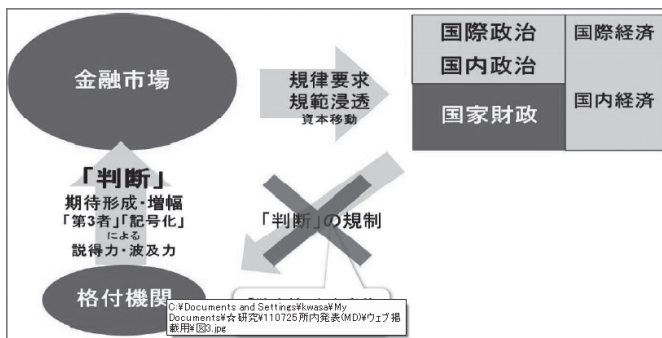
「パワー」の行使により、①どの国家が、②どれくらいの量、③どれくらいの費用（金利）で信用（資金）を金融市場から獲得できるかが左右される。これは更に、国家が、どの程度国防や民政などの政策に資金を投入できるかを左右されることを意味する。

また、シンクレアが指摘するように*9、市場の求める規範を浸透させるという格付機関の「パワー」を見過ごしてはならない。債務者には、資金を獲得するために、格付機関の判断に迎合しようとするインセンティブがはたらく。このとき、グローバルに活動し市場の信認を得ている格付機関は、グローバルな比較可能性を要求する。つまり、このような格付機関が求める規範は、経済活動の画一化を要求するものである。

このような「パワー」を有する格付機関であるが、その判断内容については、公的に何ら規制は受けていない。格付機関はそのサブプライムローン債権の証券化への関与のあり方などについて批判を受けた。そのため各国金融監督当局による格付機関への規制は近年一定程度強化されたが、その存在意義に関わる判断の独立性は担保されている（図3）。

ただし、格付機関の「パワー」にも一定の限界がある。格付は「市場の見方」と一定程度寄り添う必要がある。かけ離れてしまうと、格付機関自体が市場から信認を失い、市場の期待形成に影響を及ぼせない状態に陥る。

図3 格付機関の「パワー」



〔出所〕 著者作成

3. 結論

欧州や米国にみられる市場や格付機関の求める規律と、国家が国民に果たすべき責務との衝突は、日本にとっ

て決して他人ごととはいえない。

ひとたび危機に陥ると、最近の欧州の例にみられるように、金融市場の信認回復のための改革は市場原理に沿った分かりやすく大胆なものである必要がある。情報の記号化をはじめとする格付機関の作用はその傾向をいっそう強くする。

日本社会のよき独自性を維持するためには、市場や格付機関との対立が危機的状況に陥る前に、震災復興や、超高齢化・人口減少社会への対応など直面する課題への対応を、日本人自らの手で着実に進めなくてはならない。

(注)

*1) 報道などでは、最近、格付「会社」と呼ぶのが一般的であるが、本発表では格付「機関」という用語—特別な機能を有するかのよう な印象を与える傾向があると思われる—を用いる。その理由は、本発表は、その是非はともかく、いわゆる格付「会社」が国際金融市場や国際政治経済において単なる情報サービス会社以上の影響力を有する場合があることを指摘しようとするものだからである。この発表では、格付という尺度—多様で複雑な要素からなる信用を一次元の評価基準に当てはめたもの—の利便性に依存せざるをえないグローバル金融市場の状況と、そういった依存が盲目的あるいは機械的になる場合に格付機関の「パワー」が大きくなることを指摘する。

*2) Sinclair, T. J. [2005], *The New Masters of Capital: American bond rating agencies and the politics of credit worthiness*, Cornell University Press., 22-27.

*3) Ibid., 42-47. なお、ムーディーズ・インベスターズ・サービス、スタンダード・アンド・プアーズ、フィッチ・レーティングスの3社で世界の売上高の約90%を占めるといわれている（黒沢義孝 [2007], 『格付会社の研究』, 東洋経済新報社, 8.)

*4) 各格付機関資料 [インターネット]

*5) Sinclair, op. cit., 144. (原典はFinancial Times, February 14, 2002, 12.)

*6) 日本国外務省資料 [インターネット]

*7) また、細かな格付の違い—例えば「A1」と「A2」との違い—にいかほどの意味があるのかについて疑問を投げかける例であるともいえる。

*8) 特に、格付の対象となっている商品について独自の情報獲得・分析力が低い投資が多く参加している状況によりあてはまると筆者は考えている。

*9) Sinclair, op. cit.

政策研究

国土の活力を
取り戻すための
土地利用

主任研究員

浅沼範永

我が国は05年をピークに人口減少期に入ったが、それ以前より進行していた農村部での過疎化や限界集落の問題や、都市部における中心市街地の空洞化といった問題だけでなく、今後は郊外住宅地の空き家の増加などの問題も顕在化すると予想され、国土の非効率な利用と荒廃が進むものと懸念される。しかし、都市部の膨張と農地の改廃は続いている一方で、住宅地の拡大は、財政難にある大多数の自治体にとって、新たなインフラ整備や老朽化した既存インフラの維持費などの負担が重荷となっている。

国土交通省の「第四次国土利用計画」を見ると、国土に関する現状認識は前述と同様であるが、平成29年までの国土利用の目標では、更なる農地の改廃と宅地の増加を見込んでいる。浸食される農地を守るべき農水省の側では、農地の改廃を市街化区域内などに誘導しているというが、今でも農業振興地区内で転用が進んでいる現状である。埼玉県の面積に近い約39万haの耕作放棄地が問題となっているが、山がちな国土にあって優良な農地と言うのは、本当は平野部で市街化にさらされている農地ではないのか。都市の適度な空間的効率を向上し、その膨張を抑制し、一方で優良な農地を面的に確保するような国土利用の効率を図ることこそ、全産業の効率を上げ、都市部・農村部の生活者の利便性やアメニティを向上させ、行政コストの無駄の削減にも結びつくものと考えられる。

国土という資源を有効活用するためには、「選択と集中」は不可避であろう。しかし、それはこれまでの人口増加、経済成長の右肩上がりの時代の感覚を残してはできない。まずは経済・開発重視の考え方の根本から見直し、原

理原則の転換も伴うようなものでなければ、本質的な改善はできないと思われる。そこで、「国土の活力を取り戻すための土地利用」を実現するための課題と方策について整理したい。

人口減少の影響は、地方で顕著に表れ始めている。平成21年度の人口動態(住民基本台帳ベース)をみると、38の道府県で人口が減少し、首都圏、愛知、大阪、福岡などの大都市圏および沖縄など、9都府県では人口が増加している。総じて減少傾向にある東北地方において、宮城県は県レベルではマイナスでも、仙台市は増加している。日本全体で、人口減少の一方で、一部の例外を除き、地方都市からの人口流出、中核都市および道府県庁所在地への人口流入(あるいは滞留)の傾向がわかる。大都市圏への人口の流入は乱雑な市街地拡大を招いている一方で、地方に共通して起こっている問題は、中心市街地の空洞化、シャッター商店街化、空き地・空き家の放置、都市外縁部の拡大(スプロール化)と行政コストの圧迫、自治体合併により顕在化する高齢者の医療難民化、そして過疎化や限界集落などの多様な問題である。

このような問題が顕在化する中で、「コンパクトシティ」という考え方が注目され、地方都市の都市計画に取り入れられるようになった。代表的な事例として、青森市のように豪雪地域での都市マネジメントの必要性を直接的な契機として郊外の開発を抑制するものや、富山市のようにLRT軌道を軸に団子状に市街地を集約しようとするものもあるが、基本的には中心市街地再生を視野に入れて、郊外での大規模集客施設の建設規制と市街地での商業施設の再構築を目指したものも多い。それぞれに背景があるので優劣はつけられないが、富山市の方が現実的な方策で、青森市の方は長期的に見てより本質的な施策であると思われる。しかし、どれも市街地中心の方策であり、農村部の生活圈をセットで考えた方策ではない。市街地、郊外、農村部を面的連続で捉えた方策が必要である。

まず、開発優先の風潮からの根本的な脱却のために、国や自治体の土地行政を都市法制における「開発・建築自由の原則」から「開発・建築不自由の原則」に舵取りし直し、乱開発や地価上昇の抑制を容易にすることが望ましい。また、これまで「市街化予定区域」化していた市街化調整区域を本来の機能に戻し農地の改廃を抑制し、あるいは市街化区域から市街化調整区域への「逆線引き」を積極的に行い、さらに市街化調整区域から農用地への「更なる逆線引

き」などの可能性も探っていくべきである。

そして、将来の人口動態や健全な経済構造を念頭に、都市部の理想的な空間規模、農業地帯の理想的な空間規模を設定するために、現在既に開発圧力が低下している市街化調整区域上を英国のような「グリーンベルト」ゾーンとして設定しては如何か。開発圧力が低下している市街化調整区域は人口の低密度化、行政サービスの低下が懸念されるため、これを農地や山林などに戻して都市住民と農村部住民の結節点として、かつ農業経営にもプラスとなる共存共栄のビジネス展開を検討する。都市近郊に十分なグリーンベルトが存在することは、単なる環境面だけでなく、都市部のアメニティとしても魅力を増し、都市の競争力も向上させる。

グリーンベルトの設定は、これに囲まれた都市部内での土地再利用の活性化を促すが新たな問題も顕在化する。「ブラウン・フィールド問題」である。都市部における工場跡地などの土壤汚染、市街地の廃屋など、好立地でありながら技術的、経済的な理由から再活用するには困難な土地が今後増加すると予測される。また、グリーンベルトに設定された市街化調整区域上でも、住宅や倉庫などが混在する地域を農地や山林等に転換する上で「ブラウン・フィールド」の問題が生じる可能性があり、行政は事前に研究を深め技術的な施策や予防策を講じる必要がある。

グリーンベルトを設けることは、国土の狭い日本で平野部の優良な農地を何とか確保するためでもある。農家が農業で生計を立てられる、海外からの輸入農産物に抵抗力を持つ経営規模（15～20haといわれる）に面的に集約していくには、戸別所得補償制度は全く障害になる。相続税納税猶予措置などと共に再考が望まれる。土地持ち非農家等の農地、耕作放棄地などが担い手農家あるいは若い農業経営

者に引き継がれるように、日本の農地保有合理化法人にフランスのような強力な先買権を持たせることや、農業委員会の透明性の確保など一歩踏み込むべきである。また、限界村落、過疎地域などの「消極的な撤退（消滅）」を待つのではなく「積極的な撤退」を進め、山間部の農業を環境保全の観点からも考えて、手のかからない農業手法（放牧等）を積極的に導入すべきというアイデア（注）も大変有意義だと思う。できればさらに積極的な街中移住も検討し、また都市部近郊のグリーンベルトでの放牧（粗放化した畜産）も食料自給率改善の上で有効かもしれない。ただし、糞尿や匂いの問題は容易に想像できる。

財政的に厳しい政府や自治体の実行力が不足とすれば、後は民間に頼るしかない。良い例が英国の「ナショナル・トラスト」である。完全な民間団体でありながら、自然環境の保護、文化遺産の保護、農場経営などで大きな実績を持つ。会員の理解と協力、国民の寄贈だけでなく、国の法律と税制上の優遇措置に支えられている。環境保全というだけでなく、農村経営という点でも参考となるのである。しかし、日本のトラスト運動は一体性がなく、統一される見込みもない。法人格もバラバラで税制上の優遇措置も十分受けられない。これを国民的運動に仕立て直すことはできないであろうか。

土地は個人の資産かもしれないが、国土は国民皆の財産である。個人と公共の利害を対立させずに、経済的な効用だけでなく、アメニティ面でも有効な国土利用を目指すような意識改革も必要かもしれない。「愛国土心」という言葉は既にあるようだが、改めてこれを力説したい。

（注）撤退の農村計画 林直樹・齋藤晋編著 学芸出版社

研究所会議テーマ一覧

- ◆ アメリカ・アジア学会に参加して 北岡伸一（研究本部長）
- ◆ グローバルサプライチェーンの脆弱性と日本の半導体産業 新山康夫（主任研究員）
- ◆ 国土の活力を取り戻すための土地利用 浅沼範永（主任研究員）
- ◆ 近世本邦起業史の断片的諸相について 大濱 裕（主任研究員）
- ◆ 危機管理体制の再考—イギリス政治の教訓から 細谷雄一（上席研究員）
- ◆ 国家財政と格付機関 和佐健介（主任研究員）
- ◆ 「臨検・拿捕・阻止」—航行の自由と捕獲制度の歴史的な変遷— 油井暁生（研修員）
- ◆ 国家債務危機等は戦争の前奏曲？どうする日本！ 藤 和彦（主任研究員）

※詳細はホームページをご参照ください。 <http://www.iips.org/j-page441.html>

研究所ニュース

日米中ハイレベルトラック1.5対話

世界平和研究所は、2011年7月13日、米国ワシントンの米国平和研究所(USIP)Board Roomにおいて、当研究所、米国平和研究所、中国現代国際関係研究院の共催で、「第1回日米中対話

(1st U.S.-China-Japan Track 1.5 Trilateral Dialogue)」と題する国際会議を開催した。

本会議は、日米中三ヶ国間において不測の事態を招きかねない政治・経済・安全保障上の諸問題についての相互理解を促進／醸成し、北東アジアにおける衝

突防止およびリスク低減の強化をはかることを目的としている。第1会合では、ハドリー元安全保障担当大統領補佐官、キャンベル国務次官補はじめ、日米中三か国の外交・防衛当局の局長・審議官級の参加を得て、率直かつ活発な議論が行われた。

国際シンポジウム「ドイツ・日本・ロシア—未来へのチャンス」(東京)

世界平和研究所は、2011年10月7日(金)、ベルリン日独センター、コンラッド・アデナウアー財団との共催により、日本財団の協力を得て、「ドイツ・日本・ロシア?未来へのチャンス」と題する国際シンポジウムを開催した。本年は、日独修好通商条約が締結されてから150周年の節目の年であり、本シンポジウムも「日独交流150周年」記念事業の一環である。

独露関係の違いについて考えが述べられた。

パネル1「ドイツ、日本、ロシアの関係—強みと弱み」においては、ロンドン大キングスカレッジ客員教授を務めるF.PFLUEGERベルリン市議会議員(元独防衛政務次官)の議長の下、ドイツからはA.SCHOCKENHOFF連邦議会議員(与党外交・国防・EU政策副院内総務)、ロシアからはM.NOSOVロシア科学アカデミー欧州研究所研究次長、日本からは都甲大使の3名のパネリストによるディスカッションが行われた。まず、SCHOCKENHOFF議員より、「信頼可能なパートナーシップ構築のための独露協議」と題してプレゼンテーションが行われ、引き続き、各パネリストが発言し、独露間、日露間の歴史を振り返るとともに、両国間に横たわる課題について議論した。また、聴衆との間で盛んな質疑応答が行われた。



か、活発な議論が行われた。

パネル3「東アジアの安定・日本、ロシア、欧州の共通課題」においては、東京大学教授の北岡伸一世界平和研究所研究本部長の議長の下、ドイツからはF.PFLUEGERベルリン市議会議員、ロシアからはG.TOLORAYA「ロシアの世界」基金地域プロジェクト部長兼アジアアフリカ部長、日本からは風間直樹参議院議員の3名のパネリストによるディスカッションが行われた。まず、風間議員より、「独露関係と東アジア 欧州のパワーバランス変化が東アジアに与える影響」と題してプレゼンテーションが行われた。引き続き、各パネリストが発言し、中国の台頭、北朝鮮問題等の東アジアの安定に大きな影響を与える諸課題について論じるとともに、日本—ロシア間のパートナーシップの重要性について話し合われた。また、

本シンポジウムは、ドイツ、日本、そして両国にとって重要なパートナーであるロシアを取り上げ、外交、エネルギー・天然資源、安全保障等の分野の将来展望について、公開シンポジウムにおいて各国を代表する有識者が議論し理解を深めるものである。このため、ドイツ、ロシアから政治家、研究者を招聘するとともに、日本からも当該分野における専門家の参加を得た。全て公開で行われ、在日ドイツ大使、在日ロシア大使を始めとする、100名超の聴衆が見守る中、パネリスト間の活発な意見交換が行われた。

冒頭で、F.BOSSEベルリン日独センター事務総長、J.WOLFFアデナウアー財団日本事務所代表、佐藤謙世界平和研究所理事長からそれぞれ挨拶が行われ、引き続き、U.BRANDENBURG駐露ドイツ大使、都甲三井物産戦略研究所特別顧問(元駐露大使)から、基調講演が行われた。BRANDEBURG大使は、「欧州、アジアの戦略パートナーとしてのロシア」と題して、独露関係の過去と現状、ロシアとアジアの将来の可能性についての考えを述べられた。また、都甲大使からは、「日露関係の展望」と題して、主に第二次大戦後の日露関係、

パネル2「エネルギーと天然資源」においては、北畑隆生世界平和研究所副理事長(元経済産業事務次官)の議長の下、ドイツからはJ.PFEIFFER連邦議会議員(与党経済政策スポークスマン)、ロシアからはM.ENTINモスクワ国際大学欧州研究所部長、日本からは岡素之経団連日露経済委員会委員長(住友商工会長)の3名のパネリストによるディスカッションが行われた。まず、ENTIN部長より、「天然資源は、対立問題か外交政策の好機か? ロシアの日本、欧州との関係について」と題してプレゼンテーションが行われた。引き続き、各パネリストが発言し、ロシアの有する天然ガスを中心としたエネルギー資源の開発・利用において、各国が如何に協力していくべき



聴衆との間で盛んな質疑応答が行われた。

閉会式においては、S.FRIEDRICHアデナウアー財団アジア太平洋部長が主催者を代表して挨拶を行い、一日のシンポジウムを終えた。

研究所ニュース

日台フォーラム2011東京会議

10月19日～20日、当研究所と台湾の財団法人 两岸交流遠景基金会との共催で、「日台フォーラム2011東京会議」を開催した。本フォーラムは、2002年以来日本・台湾の有識者が毎年交互に訪問し、アジアの政治・経済・安全保障等について自由かつ広範に議論するもので、今回で10回目を迎えた。

今次フォーラムの総合テーマは、「東アジア情勢の展望」として行われた。日本にとっては、東日本大震災後における台湾からの大きな支援が記憶に新しく、また民主党の野田新政権が発足して間もない時期に行われた。台湾にとっては、総統選挙を翌年1月に控えた状況下であった。



に対応すべく日台間のハイレベル対話を行う枠組み作りを模索すべきなどの指摘がなされた。さらに経済関係では、日系企業が華人圏に進出する際に台湾がパートナーとして相応しいこと、アジアの人口ボーナスを背景に、アジアの第三国における日台協力、日台相互の投資促進などが今後の日台協力の形として考えられることが提起された。



第2セッションは、東アジアをめぐる動きをテーマに意見交換がなされた。論点として一致を見たのは、米国と中国の動きが、今後の東アジア情勢を左右するというものであった。具体的には、普天間基地移設問題がどのように進展するのか、米国の財政難によって東アジアの米軍再編がどの程度影響を受けるか、中国のいわゆるA2AD戦略は将来功奏するか、南シナ海の航行の自由に関する協議枠組みを構築することは可能か、そこに米国や中国はどの程度関与しうるかなどの意見が注目を集めた。

翌20日は、セッションでの討議成果を踏

まえ、公開シンポジウムが行われた。世界平和研究所の大河原良雄理事と两岸交流遠景基金会の鄭文華理事長が共同でモデレータを務め、日台2名ずつのパネリストが発表を行った。シンポジウムでは、9月に締結された日台投資協定を機に、ブランド力のある日本企業が、高い技術水準を持ち、製品を量産することを得意とする台湾とジョイントベンチャーを行い、連携しながら新しい国際分業を目指すべきであるとする意見や、日本にとって死活的に重要なシーレーン確保のため、台湾との連携を強化すべきとの意見が出された。発表後はフロアからの質疑応答を含め、活発で有意義な議論が交わされた。

本フォーラムへの出席者は、台湾側からは、两岸交流遠景基金会 鄭文華理事長、中央通信社 洪健昭顧問、国家安全会議 李嘉進諮問委員、政治大学 東亞研究所 邱 坤玄教授、輔仁大学 日本語学科 何思慎教授、中興大学 国際政治研究所 蔡明彦教授、淡江大学 アジア研究所 日本研究組 蔡錫勳 副教授、台湾大学 政治学科 左正東 副教授以下15名が来日し、日本側からは、風間直樹 参議院議員、岸信夫 参議院議員、政策研究大学院大学 白石隆 学長、台日産業技術合作促進会 高寛 顧問、拓殖大学 川上高司 教授、元経済産業事務次官 北畑隆生 氏、東京大学 川島真准 教授が参加した。



10月19日の開会式では、世界平和研究所の佐藤謙理事長、

两岸交流遠景基金会の鄭文華理事長のほか、来賓として、交流協会の島中篤理事長、台北駐日経済文化代表処の馮寄台代表からそれぞれ挨拶があり、東日本大震災で見せた日台の強い絆について言及がなされるとともに、今後様々な分野で日台交流が深化・拡大することへの期待が提起された。

第1セッションでは、まず日台間の協力関係について討議が行われた。海洋問題に関しては、尖閣問題を台湾抜きの日中2国間で交渉すべきでないという意見が台湾側から出された。また中国の積極的な海洋進出に対して日台は連携可能な余地が大いにあること、東アジアの高次の情勢変化

中曽根会長 群馬県名誉県民 授与

当研究所の中曽根康弘会長は、社会の発展に卓絶した功績があり、県の誇りとして敬愛する者であるとして、群馬県より「群馬県名誉県民」の称号を贈られました。

北岡研究本部長 紫綬褒章 受章

当研究所の北岡伸一研究本部長(東京大学法学部教授)は、秋の褒章発令において、紫綬褒章を受章されました。

人事

客員研究員:南條俊二氏就任(9月1日付)。同氏は読売新聞論説副委員長、東南アジア地域発行総括などを歴任。

主任研究員:外務省から出向の花田吉隆氏が、在東ティモール特任全権大使に就任、後任に河原節子氏が着任(9月1日付)。