

「仕組み」研究ノート

米国の対外債務の持続可能性とドル本位制の行方—ドルは下落すれども、まだ凋落せず 2

竹中 正治 ((財) 国際通貨研究所 経済調査部長・チーフエコノミスト)

サブプライム危機が、米国が世界的な優位を標榜して来た金融・投資ビジネスモデルの中核で生じたことを契機に、基軸通貨としての「ドルの凋落」、あるいは米国の経済・金融面での覇権の「終わりの始まり」を語る論調が活発になっている。本稿では、基軸通貨ドルを支える構造的な強さを確認することで、事態がそうした方向に進む可能性が乏しいと予想する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

グローバル化時代における地域経済の持続的発展システムにむけて 6

吉田 健太郎 (GPI フェロー・CSIS 戦略国際問題研究所客員研究員)

地域経済のみならず日本経済の活力や競争力にとって重要な役割を果たす地域中小企業の多くが、グローバル競争の展開に容易に対応できずに喘いでいる。本稿では、地域経済の構造面、政策面、経営戦略面の課題について検討することによって、グローバル経済の変化に的確に対応しながら各地域の産業界が新たな価値を生み続ける持続的発展システムの在り方を指摘する。

「政策研究」ノート

グローバル・セキュリティと政策形成プロセスの関係 9

清水 美香 (GPI 共同ディレクター)

本稿では、軽視されがちなグローバル・セキュリティに必要な不可欠な政策形成プロセスを検証する。どのグローバル・セキュリティ課題にも共通するグローバル・リスクの特徴と、クライシス論の核となる政策形成段階を提示することによって、グローバル・セキュリティと政策形成プロセスの関係を明らかにしている。特に、構造面からの創造的なグローバル・セキュリティ戦略構築のための重要なポイントを指摘する。

エッセー

若い世代グループ交流会への思い 11

鈴木 崇弘 (中央大学大学院公共政策研究科客員教授・「シンクタンク 2005・日本」事務局長)

GPI Brief の特徴と枠組み 12

English Abstracts 13

グローバル政策イニシアティブ(GPI)とは:「民が関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」をキーフレーズに、グローバル化と公共政策に焦点を当て、世界各地の個人の研究者・実務関係者の経験と知識を有機的に体系化し、日本の政策インフラ創りに貢献することを主眼として、ワシントン DC を拠点に 2007 年 7 月創設されたイニシアティブ。

米国の対外債務の持続可能性とドル本位制の行方

—ドルは下落すれども、まだ凋落せず—

竹中 正治 ((財) 国際通貨研究所 経済調査部長・チーフエコノミスト)

サブプライム危機が、米国が世界的な優位を標榜して来た金融・投資ビジネスモデルの中核で生じたことを契機に、基軸通貨としての「ドルの凋落」、あるいは米国の経済・金融面での覇権の「終わりの始まり」を語る論調が活発になっている。果たして、事態はそういう方向に進むのであろうか？ 進むとするとその条件は何か、考えてみよう。

繰り返されてきた議論としての「ドルの凋落」論議

まず想起しておくべきことは、「米国とドルの凋落」は過去 30 年以上にわたって繰り返されて来た議論であることだ。1960 年代後半から 70 年代初頭にかけて、米国の対外短期債務が増加して米国政府の金準備を上回るようになった。この時、ドルを基軸通貨とした金為替本位制としてのブレトンウッズ体制の持続可能性が問題になった。

結局、1971 年にニクソン大統領はドルと金の交換停止を宣言し、ブレトンウッズ体制は終焉した。過渡的なスミソニアン体制の時期を経て、73 年から日本を含む主要先進諸国は変動相場制に移行した。この時期には日本や西ドイツの経済的な台頭と米国のベトナム戦争の失敗が重なり、「ドル不信認」、「米国の凋落」が大いに議論となった。ところが、80 年代にかけて再構築された姿は金(ゴールド)の制約から解放されたペーパーマネー「ドル本位制」だった。

70 年代後半から後の経済・金融のグローバル化が進む重要な変革が行われた。国境を越えた資本移動の自由化である。この変革は、これ以前と以後で戦後の経済史を二分するほど重要なものだった。国際的な資本移動の自由化は、各国が固定相場制を放棄して変動相場制に移行したことで可能となったことを理解しておこう。実際 70 年代後半以降、日本を含め

て世界的な資本移動の自由化と金利・金融の自由化が進み、国境を越えて移動する資本の規模は飛躍的な拡大を続けた。これが現代の経済・金融グローバル化の下地となったのだ。

繰り返し再構築される米国の経済・金融覇権

80 年代後半にも「米国崩落・ドル凋落論」は甦った。米国の経常収支赤字の拡大、グローバルな不均衡の調整のために行なわれた 85 年のプラザ合意は、ドル相場下落誘導を行い、それに成功した。ところが、逆にドル相場下落に歯止めが効かなくなってしまう。しかも経常収支赤字の累積で 80 年代半ばに米国は対外純債権国から純債務国に転落し、87 年のブラックマンデーでは米国発の株価急落が世界に波及し激震が走った。

ところが 90 年代になると、先進諸国間、特に米国と欧州の間での直接投資が双方向で急増した。米国には経常収支赤字のファイナンスに必要な規模を遥かに

問題は再構築された米国の覇権構造が危機に瀕し、今後 10 年～20 年で見ても、終焉に向うのか、ドルが複数の基軸通貨のひとつに過ぎないような多極化世界が到来するのだろうかである。

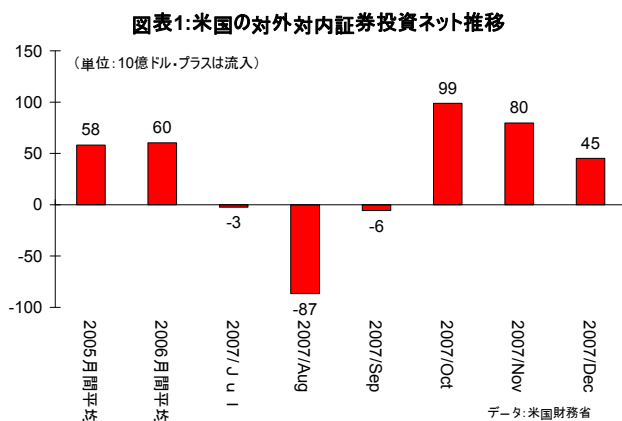
超えて資本が流入する一方、米国からの対外直接投資、証券投資も急増した。この結果、経済全体のバランスシートで見ると米国は世界最大の債務国(2006 年末時点で約 163 兆ドル)であると同時に、世

界最大の対外債権国(同じく 138 兆ドル)となった。

要するに、70 年代後半の国際的な資本移動自由化によって用意された下地の上に、米国の金融・資本市場がグローバルなマネーフローの中核となり、金融帝国として米国の経済的な覇権が再構築されたことになる。問題は再構築された米国の覇権を支えるこの構造が危機に瀕し、今後 10 年～20 年という時間軸で見ても、終焉に向うのか、ドルが複数の基軸通貨のひとつに過ぎないような多極化した世界が到来するのだろうかである。

米国のマネーフローに変調のトレンドは見られるか？

ドルの凋落を語る論者の典型的な筋書きは次のようなものだ。米国への海外からの資本流入が減少、引き上げに転じ、米国の金融・資本市場は株価と債券価格は下落基調となる。そうなれば米国経済は経常収支赤字の急速な調整を強いられ、ドル相場が暴落する。果たして、そうした事態は起ころうとしているのだろうか？ 図表 1 は、米国の対外証券投資と対米証券投資の推移(フロー)である。サブプライム危機が表面化した昨年 7 月～9 月には米国への資本流入が減少し、特に 8 月は 866 億ドルのネットで流出となっている。しかしながら、10 月以降は 05 年～06 年並みのネット資本流入に戻っている。



図表 2 は対米証券投資と対外証券投資の内訳である。棒グラフで青系の色は民間の対米証券投資、緑系は海外政府部門の対米証券投資であり、赤系が米国の対外証券投資である(いずれもマイナスが米国からの流出、プラスは流入)。マネーフローの内訳を見ても、危機が表面化した 07 年の 7 月～9 月を除くと 10 月以降ほぼ 05 年～06 年並みの姿に戻っている。

ただし一点のみ注目すべき変化として、07 年 10 月と 11 月に、米国からの対外証券投資(赤系)が流出から流入に転じている。つまり、この 2 ヶ月は、米国の投資家が海外への証券投資を引き揚げたのである。既に述べた通り、米国の対外債権残高は 13.8 兆ドルあり、グロスでみて世界最大の規模である。従って、海外投資家が仮に 16.3 兆ドルある対米債権のうち 1 兆ドルを引き揚げても、米国投資家が対外証券投資を 1 兆ドル引き揚げれば、それで米国のマネーフローは均衡してしまう。つまり、海外投資家の対米投資の減

少が米国経常収支赤字のファイナンスを困難にして、ドル相場の暴落を不可避にするような単純な構図はそもそも成り立っていないのである。

時間軸を少し伸ばして 5 年～10 年の中長期的を展望しても、米国の金融・資本市場を除いて世界の巨額の投資資金の受け皿はありえそうにない。株式時価総額や債券発行残高の規模、資本移動の自由、情報の開示、法制的整備、競争と裁定によるリスク・リターンに基づく価格形成など総合的に見て、米国市場に代替できる市場は存在しないし、近未来に登場しそうにもない。ユーロ圏の経済規模の大きさを考えれば、国際通貨としてのユーロの使用がある程度広がるのは自然なことだ。しかし、それがドルに取って代わることは別のことだ。ドル本位制をユーロが補完する状態が近未来の姿だろう。

70 年代～80 年代に日本や西ドイツ経済が台頭し、米国の産業競争力の優位を脅かしたが、今日では BRICs 諸国の経済が台頭し、高度成長を遂げている。しかし、その筆頭の中国自身が対ドルでの人民元の上昇を抑制するためにドル買い介入で 14 兆ドルに外貨準備を積上げ、ドル相場下落が生ずれば、巨額の損失が発生する構造に自らはまる形でドル・システムの持続性に否応無しにコミットしている。

金融帝国として再構築された米国の時代はまだ始まったばかり

世界のマネーフローの中核機能を担う米国の構図の根強さを示す論拠をもう一点指摘しておこう。米国の対外債務の持続可能性である。米国は 1986 年に純対外債務国に転じてから、その純債務は 2006 年時点で 2.5 兆ドルに増え、その債務規模は名目 GDP の 20% 近い。他の条件が同じなら、原理的に毎年生じる経常収支赤字の分だけ純対外債務が増えることになる。ところが 2000 年から 06 年までの 7 年間の米国の累積経常収支赤字は約 4.0 兆ドルであるが、純対外債務はこの間 1.74 兆ドルしか増加していない。一体これはどういふマジックだろうか？

これは米国の対外債権から生じる所得とキャピタルゲイン(=総合投資リターン)が対外債務のそれを上回ることから生じている。1989 年～06 年の期間では対外債権と債務の間には 43% の米国有利の総合利回

「仕組み」研究ノート

り格差があり、2002年～06年ではこの格差は8.5%に拡大している。^[1] 旧き左翼の論者ならば、「これこそ米国金融帝国の世界に対する搾取の構図だ」と言うところだろう。しかし、この構図は軍事力や政治的な恫喝によって維持されているわけではない。

米国有利の投資リターン格差は一般的には次の3点から生じると考えられている。①直接投資のリターン格差:米国の対外直接投資の履歴が欧州や日本に比べて長く、諸外国の対米直接投資よりも相対的に高いリターンを生んでいる。②ポートフォリオ構成の相違:米国の対外債権に占める株式の比率は高く、債券の比率は低い。反対に米国の対外債務では株式比率が低く、債券比率が高い。株式の長期のリターンはリスク・プレミアム分だけ債券(国債、社債)より高くなる。③ドル相場の趨勢的な下落:対外債権の約50%は非ドル外貨建てである一方、対外債務の90%はドル建てであると推計される。従って、ドル相場の下

落は海外投資家の為替損を見合いに米国サイドの為替益を生む。

従って米国有利の対外債権・債務の利回り構造が今後劇的に

縮小してフラット化するならば、米国の経常収支赤字の継続は純対外債務の発散的な膨張により維持不可能となる。この点を考えるために、2006年を基点に簡単なシミュレーションをしてみたのが図表3である。シミュレーションの想定は次の通りである。

- 米国の名目GDP成長率5.0%(=実質成長率3.0%+インフレ率2.0%)
- 次年度の対外債権=当年度の対外債権×(1+対外債権総合利回り+ドル相場変動要因)
- 次年度の対外債務=当年度の対外債務×(1+対外債務総合利回り)+当年度の経常収支(除く所得収支)
- 対外債権に占める非ドル建て比率50%、ドル建て比率50%
- 対外債務に占めるドル建て比率100%

ケース1: 経常収支赤字は名目GDPの6%

対外債権と債務の総合運用利回りは6%でフラットになる
ドル相場は年平均2.0%で下落

ケース2: 経常収支赤字の名目GDP赤字は2007年5.25%

2008年4.25%、2009年3.25%、以降3.0%で継続
対外債権の総合運用利回りは6%、債務は4%(除くドル相場の影響)
ドル相場は年平均1.0%で下落

ケース3: ドル相場は年平均2.0%で下落、他の想定はケース2と同じ

さて、シミュレーション結果は一目瞭然である。ケース1では対外債務が発散・膨張を続け、2021年にはGDPの100%に達する。これは「米国凋落コース」である。ケース2では経常収支赤字はGDP比率で3%に縮小するという穏やかな改善に止まり、対外債権・債務の総合利回り格差も過去に比べると大きく縮小し、2.0%にとどまる想定である。

ところが純対外債務は2010年にGDPの24%で頭打ちとなり、以後緩やかに縮小に向かう(ドル相場の年間下落率は1.0%の想定)。しかも2045年には純債権ポジションにさえ転じる。ケース3はケース2と同じ想定で、ドル相場の年間下落率のみを2.0%とした場合であり、変化はもっと劇的である。純対外債務は2008年の22.6%をピークに減少に転じ、2030年には純債権ポジションに転じる。ドル相場の僅かな下落幅の拡大でも長期的には対外債務残高の膨張を抑制

する大きな効果を発揮する。もちろん想定したドル相場下落は趨勢的な下落幅を年平均に平準化したものであり、実際の変動経路としてはドル相場が大きく上昇する年も、大幅に下落する年もあるだろう。

米国が保有する巨額の対外債権・債務における米国優位の総合投資利回り格差がフラット、あるいは逆転するような事態にならない限り、ドルの凋落を語るのは尚早である。

する年も、大幅に下落する年もあるだろう。

そして、米国の経常収支赤字の縮小は2007年から既に始まっている。名目GDP比率で見ると米国の経常収支赤字は2006年に6.1%と最高を記録したが、2007年は5%前半まで縮小した見込みである(本稿執筆時点では昨年第4四半期の経常収支がまだ発表されていない)。過去2、3年の比較的穏やかなドル相場下落が継続すれば、今後2、3年でGDP比率で3%近辺まで改善する公算が高い。この点の推計については、別途作成の筆者の論考をご参照頂きたい。^[2]

このシミュレーションは、名目GDPを凌ぐ巨額の対外債権・債務を有し、債権・債務利回りに多少でも自国優位の利回り格差を維持することが、長期にわたるとどれほど大きなマクロ的な所得を生むかを示している。逆に言うと、米国が保有する巨額の対外債権・債務における米国優位の総合投資利回り格差がフラット、あるいは逆転するような事態にならない限り、ドルの凋落を語るのは尚早だということになる。しかも、趨勢的な名目ドル相場下落自体が、こうした米国有利の利回り格差を産み出す調整条件として機能している

「仕組み」研究ノート

のだ。これが 80 年代～90 年代にかけて金融帝国として再構築された米国の現実なのであり、その時代はまだ始まったばかりかもしれないのだ。

竹中正治: (財)国際通貨研究所、経済調査部長・チーフエコノミスト。東京大学経済学部卒、同年東京銀行入行、東京三菱銀行(現三菱東京 UFJ 銀行)為替資金部次長、調査部次長などを経て、2003 年 3 月よりワシントン駐在員事務所所長。2007 年 1 月に帰国、2 月より現職。日経ビジネス NBoNline「ニュースを斬る」、毎日新聞社週刊エコノミスト、外国為替貿易研究会「国際金融」など投稿先多数。

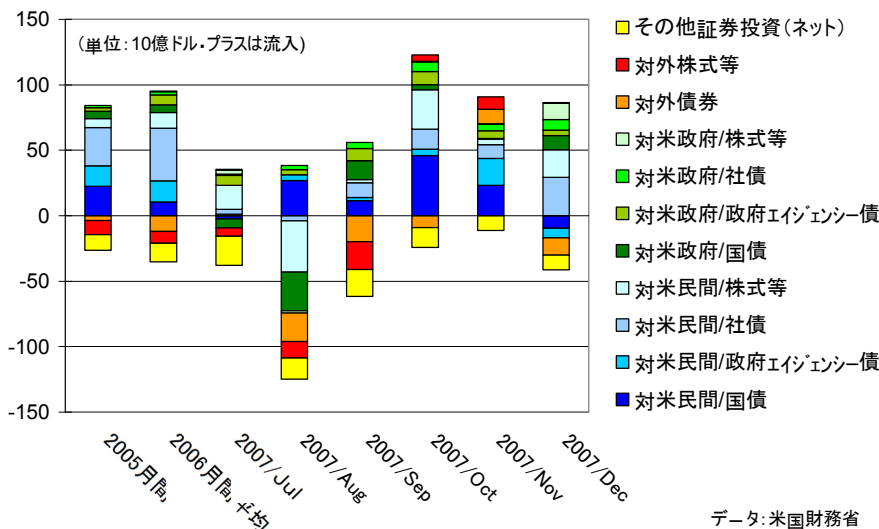
<注釈>

[1] ただし、最近、National Bureau of Economic Research (NBER) から米国の対外債権投資の対外債務に対するリターンの格差は、実際のポートフォリオのリターンを推計する限り検証できないとの論文が出ている。もしそれが正しければ、米国の統計データに大きな誤差が生じていることになる。フローのデータに誤差があるとするならば、経常収支赤字は過大評価されていることになる。反対に残高データが誤っているならば、米国のネット対外債務は現在の公表データより大きいことになる。更なる検証が必要であろう。

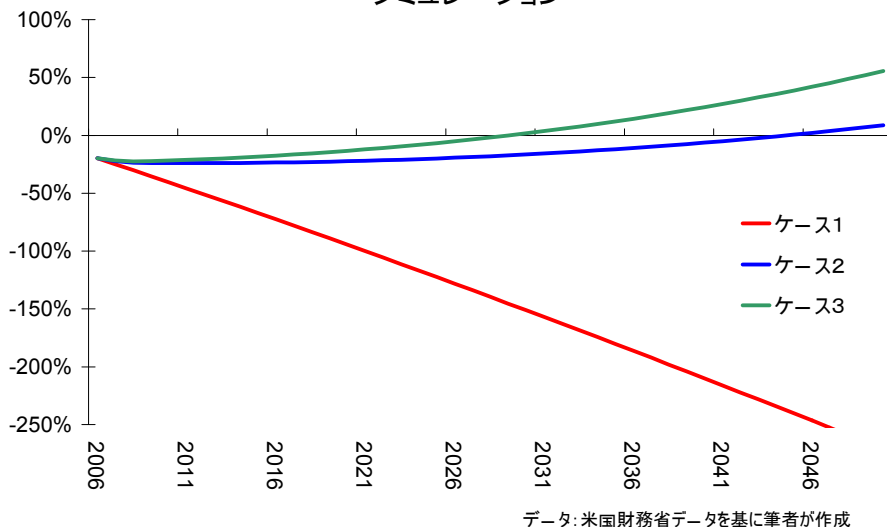
Stephanie E. Curcuro, Tomas Dvorac, and Francis E Warnoc, "Cross-Border Return Differentials," NBER Working Paper no. 13768, <http://www.nber.org/papers/w13768>.

[2] 竹中正治「縮小基調を辿る米国の経常収支赤字—経済成長率格差と米国の経常収支不均衡を巡る真実」(2007 年 12 月)国際通貨研究所
http://www.iima.or.jp/level1/kenkyu_ronbun/ier.htm

図表2: 米国の対外対内証券投資(長期)内訳



図表3: 米国の対外純債務(対名目GDP比率)シミュレーション



グローバル化時代における地域経済の 持続的発展システムにむけて

吉田 健太郎 (GPI フェロー・CSIS 戦略国際問題研究所客員研究員)

グローバル化の地域経済への影響

日本における地方都市を中心とする地域経済をめぐる状況は依然困難を極め、構造的課題を抱えている。地方都市は例外なく人口が減少し、その結果、学校、病院等、暮らしを支える施設の利用は不便になる一方である。労働人口が減少することで、地域産業は次世代を継承する人材を確保できずにいる。そればかりか中心市街地までもが衰退し都市そのものの魅力が薄れ、さらに人口が減るといった悪循環に陥っている。中国市場へのアウトソーシングや一部の製造業分野の好業績に牽引され、全国的には景気回復の基調が定着したように見える最近であるが、多くの地方都市部では依然低調傾向が続いている。

長年地域経済を支えてきた産地の産業が低迷から抜け出せない要因の一つは、中小企業がグローバル競争の展開に容易に対応できなくなっていることにある。交通輸送手段や情報伝達手段の発達、*「距離の近接性」*からもたらされる物流コスト削減などの、従来型の産業立地の優位性を根本から揺るがし、国際分業や広域分業を一層容易にしている。経済活動のボーダレス化によって、より安価な土地と低賃金労働力の確保のために主要産業は地方を飛び越え中国やインド等へと進出する結果を生んでいる。もはや日本の地方都市における中小企業は、こうした新興諸国との価格競争に太刀打ちできない状況にある。

一方で、忘れてはならないのは、わが国において中小企業は、全企業数の99.7%、全国の総従業員数の約8割にも及び、全国製造品出荷額の約半分を占めることである。従って、今後の地域経済の持続的発展システムのみならず、日本経済の競争力の基礎体力のためにも、地方都市中小企業の再生戦略を再考することは、不可欠である。

地域経済の発展構造の鍵を握る思考軸

従来、日本は、製品の原材料を諸外国から輸入し、これを国内で加工・組み立て最終製品にして輸出する、いわゆる加工貿易を主力としてきた。その中で、企画やマーケティング、研究開発などは、主に大企業が自ら行ってきた。加工・組立プロセスにおいては、安く同質の大量生産を得意とする日本の地方都市工業集積が大きく貢献を果たした。一方、多様な注文に対して高い技術で柔軟に対応することを得意とした大都市工業集積は、付加価値の高い多品種少量生産に大きく貢献を果たしてきた。すなわち、日本は資源こそ海外に依存するところが多かったが、それ以外の企画・開発・加工・組立・製造におけるプロセスにおいて「フルセット型」産業構造^[1]の機能を持っていたのである。フルセット機能は、輸出入に要する余計なコストを

削減し、高利潤をあげて発展を促した。

この構造こそが、世界第2位の経済大国日本を築き上げた土台ともいえる。現在、グローバル化の

帰結としてもたらされた日本の中小企業を取り巻く厳しい状況は、この組立・製造に関わる部分が中国をはじめとするアジア諸国で行われるようになったことに多くを起因する。

こうした現状に対し、今起きている状況は産業の空洞化ではなく工業のグローバル化に伴う分業における「東アジア化」、すなわち、グローバル化経済の中での分業の範囲が広がり、「棲み分け」が行われているという考え方がある。^[2]すなわち、中国では大量生産による凡庸品を、他方で日本ではオーダーメイドや多品種少量生産による高付加価値製品の生産分業をそれぞれの強みに沿って棲み分けて活動していく、という考え方である。

この考え方に基づけば、上述してきた日本経済の状況は脅威ではなく、チャンスにもなり得る。つまり、こ

「分業と棲み分け」を核として、対象を見定め、戦略的に且つ柔軟に差別化を図れば、アジア全体の競争力を強化することができる。

の「分業と棲み分け」を核として、日本の中小企業が、商売を行う対象を見定め、戦略的かつ柔軟に差別化を図れば、アジア全体の競争力を強化できる可能性がある。

もう一つ注目したいのが、90年代以降、経済学や経営学の世界で活発となってきた「地域」の積極的意義を強調する議論と、これを政策のうえで実践しようとする動きである。この象徴が、M. ポーターの「産業クラスター」論³⁾であるが、これに前後する形で「地域」をキーワードとした「企業間システム」論や、「学習」論、「イノベーションシステム」論など、地域を中心に据えた有力な思考軸が形成されてきた。

こうした考え方を日本の地域経済の現状に適用すれば、モノ・カネ・技術等のグローバル化・標準化が進展するとしても、多種多様な産業組織や公共機関、研究機関が連携し、協調と競争を通じて「イノベーション」が生まれることにより、特定の地域において新しい付加価値を創造する。創造された付加価値は関連アクター同士の協調と競争によってシナジー効果を促し「集積力」を助長する。知識主導型経済下においては、新産業創出のための他の地域では簡単には追従できない創造的な活動(イノベーション)の推進が求められる。それゆえに、ヒトの存在と知識・技能などの形成と知的発展、知的創造、知識と技能の習得・伝播・普及、高度化、そしてその事業化には地域のもつ基盤性・社会関係性が重要視され⁴⁾、またその意義は今日ますます高まっていくものと考えられる。

地域経済政策の動きと中小企業の課題

日本の産業政策においては2000年以降、「地域」の概念を中心とした政策が少しずつ具体化してきた。小泉内閣は、新経済成長戦略を打ち出し、国際競争力の強化、生産性の向上、地域経済の活性化が謳われた。安倍内閣は、少子高齢化が進む中で経済成長を維持するためには技術革新が不可欠であるとして、オープン・イノベーション戦略を打ち出し、その戦略が「イノベーション 25」報告書にまとめられた。続く福田政権においては地域格差是正と生産性向上を狙うべく「地方再生戦略」が打ち出された。

そうした戦略に沿って、具体的には、地域経済を支える中小企業の経営者らが自ら足元を見直し、地域の「強み」となる地域資源を掘り起こし磨く、そうしたユニークな施策が実施されている。ここでいう「地域資源」とは、地域産業資源を意味し、農林水産物または鉱工業品、特産物となる鉱工業品の生産にかかわる技術、地域の観光資源などを指している。

さらに2007年6月には、「中小企業地域資源活用促進法」が施行され、同月経済成長戦略大綱関連3法の「産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律」「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」も成立した新法を軸にマーケティングなどに精通した専門家(外部者)による事業化のアドバイス体制を整備するほか、資金、税制など総合的な支援策が動きはじめています。

こうした地域資源を活用した新事業支援政策の意義は、地域間の格差是正にある。大都市圏以外での回復の遅れが目立っており、公共投資に依存しない自立型の経済構造への転換が急務になっているとの考えが背景にある。そこで価格競争に巻き込まれない、消費者に強く支持される新サービス、新商品づくりなど、地域の創意工夫が求められてくるが、その一つの有効な素材になるのが地域にある優れた地域資源である。これをいかに外部専門家の検証をもとに、地域自らの努力により競争力のある商品にできるかが、今後の地域経済の鍵を握る。

こうした政策を実施していくためには、中小企業自らの経営資源(強み)を見直し、経営戦略を問い直すことも必要になってくる。地域資源とは、既に紹介した通り単に物質的資源のみを指すのではなく、他地域では一夜にして真似できない技術や技能を含む。そうしたいわゆる「残存者技術」を駆使した製品づくりの価値は、価格競争を土俵とする大量生産型ではなく品質を重視した差別化競争を土俵とする多品種少量生産型に適しているといえよう。ここで、前述の「分業と棲み分け」の考え方に沿って、グローバル時代に日本の競争優位を確立するために、多品種少量生産型を目指すべきである。

その過程において中小企業経営者には大きな変革が求められる。最も大きな変革は、大企業の下請け系列形態から脱却し、「独自性」をもった経営を行うことである。すなわち、同時に、あらゆるオーダーに柔軟に対応しようとする姿勢が求められる。独自の「技術」「技能」を生かし未知数の専門性の高いオーダーにも柔軟に対応することで、ビジネスチャンスがグローバルに広がる。また、グローバルな活動においては、情報にキャッチアップするスピードが要となる。世界の情報の流れに遅れずについていくためには、IT技術の積極的導入とその活用が求められる。ネットを使った B to B、B to C 方式^[5]の導入やファブレス企業^[6]を活用することで、市場の動向、ニーズの把握と同時に販路を拡大することができる。

持続的発展システムの構築にむけて

こうした動きをグローバル化時代の持続的発展システムの構築に繋げていくには、グローバル環境の構造変化に的確に対応し、各地域において多用な産業群が常に新たな価値を生み出す循環型の経済システムを確立する必要がある。そのための核となるのが、それぞれの地域の強みである地域資源の活用であり、その中心的アクターとなるのが地域中小企業である。従って、各々の中小企業における状況を踏まえた再生支援や起業・再起業の支援を実施していくことが前提となる。

従来の地域経済政策の弱点として、マーケティングに関するアドバイスや中小企業の課題にきめ細かく対応した人的支援ができていないことが、しばしば指摘されてきた。中小企業には、消費者や顧客の視点で自らの経営資源がどのような価値を生み出し得るのかを見極めるだけの情報と方法を持ち合わせていない、という弱点があった。その点、最近の地域経済政策を踏まえると、こうした課題を克服すべく政策的にマーケティング機能を盛り込んだ点で評価できよう。なぜなら、マーケティングは、個々の地域に適した支援に結びつく。グローバル化時代の地域経済政策は、「結果の平等」を目指すべきではなく、地域が循環型の地域経済システムに乗り出せる「機会の平等」に結びつく仕組みを提供する必要がある。

こうした流れをさらに促すためには、地域自体も、実際にマーケティングを活用して得られた結果を意識的かつ積極的に受け入れ、「地域資源」の持つ価値について自らが再認識することが重要である。特に、そこで再認識された価値は、個別の中小企業内部に抱え込むのではなく、地域全体の「ブランド力」へと変えていくためにも地域経済に関わるあらゆるアクターと共有する仕組み作りが必要である。地域産業が持つ

「地域資源」の価値は個別企業内部に抱え込むのではなく、地域全体の「ブランド力」へと変えていくために地域経済に関わるあらゆるアクターと共有する仕組み作りが必要である。

特性やブランド力を自らの製品やサービスに活かすことで、他地域の企業との差別化が図られ競争優位へと結びつくことで好循環をもたらす。その循環の動力となる

ものが、本稿で触れてきた「技術」や「技能」であり、こうした「技術後継者」の存在が循環の寿命を規定する。後継者を獲得できる環境をいかに作るかは、都市の魅力そのものにかかっている。

さらにいえば、都市の魅力とは、地域内ネットワークを形成するだけでは生まれない。そこから新たな地域産業が生みだされる環境と地域中小企業が創意ある事業活動を展開し、それが地域産業の強化に繋がっていくための循環システムが、都市の魅力を生み出すのである。この循環システムを要にした政策形成とその実施こそが、グローバル化時代の地域経済における持続的発展システムに求められているのではないだろうか。

<注釈>

[1] フルセット構造とは、一次加工から最終加工まで、資本財、耐久財、非耐久消費財、部材まですべて国内で調達される構造のことをいう。

[2] 渡辺幸男『日本機械工業の社会的分業構造』1997年有斐閣参照。

[3] Michael E. Porter, *On Competition*, Harvard University Press, 1998.

[4] 三井逸友「地域イノベーションと地域の再生」『ECPR』第21号(えひめ地域政策研究センター)参照。

[5] B to C とは、電子商取引(EC)の形態の一つで、企業(business)と一般消費者(consumer)の取引引きのことをいう。

[6] ファブレス企業とは、企画、製品設計、マーケティング、販売部分を担い自社では生産工場を持たずに外部に委託生産を行う企業のこと。

吉田健太郎：1976年東京生まれ。2000年日本貿易振興機構(JETRO)入構。アジア経済研究所研究員を経て、現在 CSIS 日本部客員研究員。筑波大学大学院修了(法学修士)。専門は、地域経済政策論、地域産業論。

グローバル・セキュリティと政策形成プロセスの関係

清水 美香 (GPI 共同ディレクター)

グローバル・セキュリティの柱

近年様々なリスクにかけて、「環境セキュリティ」、「ヘルス・セキュリティ」、「エネルギー・セキュリティ」、「サイバー・セキュリティ」、「フード・セキュリティ」などと称される。これに対して単に個別のリスクに対するそれぞれの措置をそのように呼ぶに過ぎないと解釈するのは短絡的であろう。セキュリティという言葉が使われる要の一つは、どのセキュリティ課題も、グローバル化の深化に関わる公共政策の構造的変化^[1]と連関したリスク(筆者はこれをグローバル・リスクと呼ぶ)を内在する点にある。そのグローバル・リスクは、次の二つの要素と深く関わっている。

I:「不確実性」:リスクが実際に現れた場合の影響の速さ、広さ、深さにおいて常に不確実性を抱える。

II:「内的要因」:個々のリスク発生源である「外的要因」だけでなく、それらを取り巻く「内的要因」が、リスクによって社会全体に及ぼされる影響の範囲・深刻性を左右する。

上記 I に関し、例えば、パンデミック・インフルエンザ^[2]の場合、その影響予測には様々な不確実性が伴う。一般的にその発生時期を正確に予知することは困難である。世界保健機関(WHO)によると、実際の影響は、感染するヒトの数、ウィルスの脅威、影響を受ける人口の特徴と脆弱性、および予防措置の効果の四つの要因によって概ね決まるため、ウィルスが発生し、拡大し始めなければ、正確な影響予測はできない。予防措置については、H5N1 のウィルスの特質が変化し易いため、現在研究開発されているワクチンに対して予防効果を持つかは不明である。このため、経済・社会的な影響、例えば、グローバル経済や金融システムへの影響についても予備的な評価に留まざるを得ない。^[3]

II に関連し、例えば、地震発生そのもの(外的要因)を人が抑制することはできないが、人、組織、構造を含む問題の内的要因をできる限り少なくすることで、実際に地震が現実のものとなった場合の被害の影響を最小限に食い止めることは可能である。つまり、I の不確実性の要素を踏まえながらも、事前

グローバル・セキュリティには、通常の状態戦略や個々のマイクロ戦略以外に「構造的な観点からの戦略」が不可欠。

にどのようにリスクを捉え、そのために早期警告、情報共有、協力体制など、如何に準備を整えるかによって結果は大きく左右される。

このように、上記二つのリスクの特徴を踏まえた上で、どのような情報に基づいて、何を政策的に優先し、どのように国家戦略を作り、どれだけのリソースを投入し、どのような方法で実施していくかが、グローバル・セキュリティを考える上での柱となる。さらにいえば、通常の状態戦略に関わるマクロ的戦略、および特定の組織によって個々に実施されるミクロ的戦略といった枠組み以外に、グローバル・リスクの本質に適した形で、如何に国境、セクター、組織を越えてリスクを管理するかという観点から、それらの相互関係や役割を含む「構造的な観点からの戦略」が不可欠である。

クライシス論のポイント

では、そのようなグローバル・セキュリティの政策デザインを行っていく上で、どのような政策形成プロセスが鍵になるのだろうか。John W. Kingdon による *Agendas, Alternatives, and Public Policies* は一般的な政策形成プロセスを理論的に体系化したものであるが、その中にあるクライシス(Crisis)に関わる指摘^[4]を抽出しながら、クライシス論として再体系化すると、次の四つの段階を提示することができる。

(1)“Preexisting Perception”(事前認識)段階:政策アジェンダになる前から専門家間で段階的に問題に対する知識と観点を積み上げ、政策提言および代替案比較が行われるプロセス。

(2)“Early Warning”(早期警告)段階:小規模の事故や事件、あるいは何らかの変化から兆候を読み取り、より広域な問題になる可能性があることを警告する段階。

(3)“Crisis”(クライシス)段階:広域に亘るある災害や事故が起きたとき、「問題」として一般を含めて大きく注目が集まる段階。

(4)“Consolidation”(統合)段階:実際の災害や事故を踏まえた上で、その影響がより拡大、あるいは問題が肥大化することを防ぐために、政策を更新し、実施方法を検証し、あらゆる措置を統合して次の災害・事故に備える段階。

グローバル・セキュリティと政策形成プロセスの関係

上記のクライシス論が示唆する最も重要な点として、クライシスが政策展開(国家の政策形成プロセスの中に段階的に組み込まれること)の動機の一つになることは確かであるが、それだけが、政策を展開させるものではないことが挙げられる。むしろ、クライシス段階以外の三つの段階でどれだけ政策展開できるかによって、クライシスの影響・被害を最小限に食い止めるという意味で、問題解決型政策形成プロセスの筋道が決まる。

もちろん、どの国においても、目に見える形でクライシスが生じてから政策が大きく動く場合が多い。米国においても9・11同時多発テロが、あらゆるセキュリティ政策や危機管理の大きな分岐点になったことは事実である。しかしそうした中でも、RANDをはじめとする非営利研究機関は、あらゆるセキュリティ問題に一般の注目を集める遥か以前から焦点を当て報告書を発行するなど、特に(1)事前認識と(2)の早期警告に大きく貢献している。

グローバル・リスクは特に、その影響が広範囲に亘るため、実際にそのリスクが現実のものとなり、クライシスが発生してからそれに対処するのでは遅すぎる。先に挙げたグローバル・セキュリティの要になる不確実性への対応と内的要因を踏まえた戦略を考慮すれば、なおさらである。この二つの要素に鑑み、政策形成プロセスの中では、クライシスが起きる前の(1)と(2)の段階は極めて重要になる。

さらに、グローバル・セキュリティも含めて、一般的にクライシス対応と政策形成プロセスの関係について、重要なポイントを三点挙げることができる。第一に、問題の兆候が見られるとして、一部の専門家が明らかにしても、それが(1)の事前段階のプロセスを通らなければ、正式な政策アジェンダとはなり得ない。第二に、(2)の早期警告の段階の中で、クライシスが起きる前の兆候を如何に扱うのか、また(3)のクライシス段階の中で、一つのある事件や事故を偶然の出来事(“isolated event”)あるいは長期的な問題として扱うかは、次のクライシスの影響を最小限に食い止める上で肝要な段階となる。第三に、問題が発生してしまった後にそれを一時的な問題として終わらせるのではなく、次の問題の発生を食い止めるための新たなステップを創れるか否かは、(4)の統合段階のプロセスに大きく左右される。

日本への政策インプリケーション

上記を踏まえて、日本への政策インプリケーションを端的に二点挙げる。第一に、問題を一時的なものとして扱うのではなく、長期的な構造的戦略を創るためには、そのプロセスの中でできる限りの多くのステークホルダーを取り込み、複合領域の専門家による早期警告と提言、代替案の比較・検証を行うことを可能にする仕組みが肝要である。

第二に、その仕組みを創る上では、グローバル・リスクは不確実性を抱えているからこそ、その内的要因を小さくするために、「強固(Rigid)」ではなく、「弾力性のある(Resilient)」仕組みを考慮する必要がある。つまり、常に政策および情報を更新し、体系化しながら、その予測不可能性に柔軟に対応できることが、益々重要になっている。

総じていえば、分野や組織ごとの境界線と、問題意識の一時的な盛り上がりは依然として色濃い日本の今の政策形成プロセスを見直されることが急務である。また非営利シンクタンクの役割は欠かせない。こうしたグローバル問題においては特に、戦略が策

定される、あるいは一般の注目が集まる遥かに前から、専門家が長期的視野に立って政策研究を行い、それに基づいて情報や知識を一般に提供し、警告を発していくことが必要不可欠である。

グローバル・リスクによってもたらされる影響を最小限に食い止めるため、現在の政策形成プロセスを再検証し、必要不可欠な仕組みを創ることを含めて、創造的にグローバル・セキュリティのための戦略を構築することが、最優先課題であるといえる。

<注釈>

[1] 詳細については、清水美香「21世紀の分岐点: 構造的変化」GPI Brief no.1 (November 2007) 参照。

[2] 過去に発生したパンデミック・インフルエンザの例として1918年のスペインインフルエンザ大流行がある。世界中で約4千万人、日本でも約39万人死亡と推定される。歴史的に見て今後パンデミック・インフルエンザが発生することは避けられないと多くの専門家は見ている。

[3] 清水美香「グローバル化の深化に伴う公共政策の構造的変化: 米国におけるパンデミック・インフルエンザのケース」『国際公共政策研究』第12巻第1号(2007年9月)

[4] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition, Addison-Wesley Educational Publishers, 2003

清水美香: 兵庫県出身、ワシントン在住。大使館勤務を経て、2001年から民間研究所の研究職に従事。2006年 Ph.D.取得(国際公共政策)。専門は、グローバル・イシュー制度設計、リスクマネジメント。

若い世代グループ交流会への思い

鈴木 崇弘（中央大学大学院公共政策研究科客員教授・
「シンクタンク 2005・日本」事務局長）

昨年 11 月、若い世代グループの 21 団体(当日の都合により参加できなかったグループが他に 6 団体あった)が集まり、「若い世代グループ交流会」が、六本木ヒルズのアカデミーヒルズで開催された(同会の映像記事は次のアドレス参照。

<http://streaming.yahoo.co.jp/p/t/00373/v02021/51/>
[2007 年 11 月 20-21 日公開記事] ブログは、2007 年 11 月 22 日の次のアドレスの記事参照。

[http://blog.myrepo.tv/blog.php?post_cmd=index
&post_url_name=suzuki&page=5/](http://blog.myrepo.tv/blog.php?post_cmd=index&post_url_name=suzuki&page=5/)

同交流会は、元総務大臣竹中平蔵氏、GPI 共同代表の清水美香氏、ルポライターの横田由美子氏、プラトンの坂田顕一氏および私(鈴木)の 5 名が呼びかけたもの。今後の運営は若い世代の方々が中心になっていただき、竹中氏や私らはサポーターに徹する考えである。

なぜこのような交流会を思いついたのか。私は、民の立場からこれまでシンクタンクや政策研究をはじめとするさまざまな社会に関わる活動をしてきた。その活動の中で、多数の若い世代の方々が、学業や仕事に励みながら、多くの課題や制約を抱えながらも、社会に関心を持ち、よりよい社会をつくるために頑張っている姿に接する機会に何度も出会い、感動し、何とかサポートできないかと思ってきたからだ。

「今の若い者はなっとらん」という年長の世代からの意見はよくある。しかし、私はそのような意見は必ずしもとらない。もちろん自分本位で社会に関心をもたない若い人たちも多いが、他方で、私は自分が 20 歳代、30 歳代であった時よりも、むしろ現在の方が、より多くの若い方々が社会に関心を持ち、社会的な問題により積極的に関わろうとしていると実感している。その意味からも、現在の若い世代は、デジタル・デバイスならぬ、パブリックな(公的な)ことや社会的なことに関して意識や行動が大きく分かれた者が存在する「パブリック・デバイス」な状態にあると思う。そのような中で、社会的な活動に関わる若い世代は、時間、資金、ネット

ワーク等々で多くの困難や制約を受けているし、彼らの努力にも関わらず、彼らの影響力や発言力は十分ではない。

また、日本は、それが崩れてきたとはいえ、まだまだ年功序列が強く、年齢の上の方々の発言権が強い社会だ。しかし、若い世代もちろん社会の重要な構成員である。また、例えば IT などをもてわかるように、年長者の知見よりも若い世代の知見の方がむしろ優位性があるものも生まれている。さらに、現在の日本に起きてきているさまざまな問題は、明治以降に構築された社会体制の行き詰まりから生まれているのであり、その状況を乗り越えるには、従来の延長でない新しい形の社会を生み出していく必要があり、その作業で一番活躍すべきであり、また活躍できるのは、若い世代の方々だ。そして、その新しい社会でより長く生活し活動していくのは、まさに若い世代の方々だ。そのようなことを考えていくと、若い世代がもっと発言し、彼らの意見が反映される社会がつくられるべきだと思う。

このような中で、若い世代が、効果的に活動を続け、社会的に存在感を示すにはどうすればいいのかと考えていく中で、考え付いたのが、活動する若い世代のグループが横につながり、情報交換をしたり、ある時には相互に協力し助け合い、またある時には共同で活動したり、発信できるような仕組みである。

この仕組みは、参加グループの各々が自分達の活動を独自に続け、普段は幹事グループ代表から構成される運営委員会の会合とメーリングリストでの意見交換を行い、負担にならない範囲で年に何度か共同の活動をしようというものである。また、会の HP やブログをつくり、それらを通じて、共同で各グループの情報や活動を発信すれば、それは若い世代のプラットフォームとして、各グループが個々に発信する以上に強い発信力をもて、お互いに助け合える可能性も増え、社会的にも関心をもたれやすいと考えている。

ご存知のように、大人気の若手グループ「SMAP」がそのメンバーが個性を活かし個別に活動し、ある時

エッセー

には共同の番組やイベントなどを行なって、個々人もグループも人気を博している。私は、このグループの活躍に因んで、この交流会の運営も、最終的な判断は運営委員会次第だが、この「SMAP」方式でやっていくのがいいと考えている。

若い世代は、これまで受身の立場にいたことが多かったが、日本が大きく変わる今だからこそ、所与の社会を単に批判するのではなく、社会の変革に積極的かつ前向きに関わり、日本を自分たちの望む社会に変えていくべきであると思う。その一つのツールとして、この「若い世代交流会」を活用して

ほしいと思う。私は、その活動のサポーターとして、今後とも支援していくつもりだ。今後のその成果に大いに期待している。

鈴木崇弘: 中央大学大学院公共政策研究科客員教授および「シンクタンク 2005・日本」理事・事務局長。主な著書は、『日本に「民主主義」を起業する…自伝的シンクタンク論』(第一書林)など。専門分野は、民主主義の起業、政策インフラの構築、新たな社会を創出していける人材の育成、さらに教育や統治における新システムの構築。

GPI Brief —for Guiding Policy Innovation (政策イノベーションに向けて) 特徴と枠組み

GPI Brief は、グローバル化と公共政策の連関性を重視し、政策形成あるいは実施方法の刷新(政策イノベーション)を促すために、世界各地の政策専門家および実務家が官民双方の政策コミュニティを中心とする読者層を対象に、最優先課題に焦点を当て、論述を重ねるオンライン・ジャーナル(隔月発行)である。副題にある「イノベーション」とは、一般的には科学技術分野で多用されるが、ここでは、より包括的領域、より将来を見通した思考、それに基づく取り組みを指す。新規アイデアに焦点を当てる「イノベーション(発明)」とは異なり、既存・新規両方のアイデアを有機的に組み合わせ、練り直し、問題解決型のアプローチのためのナレッジを再創出する点を重視する。

政策エキスパート・シリーズ

「仕組み」研究ノート

GPI のキーフレーズ「民が関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」に焦点を当てたもの。特に、時代の変容の中で多様なレベルで政策に関わる仕組みは大きく変化している。マクロ・ミクロ双方のレベルから政策を改善するため、従来の枠組みにとらわれない「仕組み」に関するアイデア、あるいは事例を結集する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

東京キックオフ・フォーラムのタイトルでもあった「グローバル化との連関性—日本の公共政策の可能性と課題」について論考を重ねていく。特に、個別政策分野を重視しながらも、学際性を重んじ、従来の学問分野にとらわれない視点と分析を重視する。

「政策研究」ノート

グローバル化の深化に対応するために不可欠な「政策研究」。基礎から、定義及びグローバル化との関連性も含めて、政策研究への理解を深めることを目的に論述を重ねていく。

GPI コメンタリー/エッセー(投稿用)

世界各地から、企業、メディア、実務家、研究者、学生を含む、多方面からの寄稿を募集。「グローバル化」や「公共政策」に関わる考察、あるいは世界のシンクタンクにおける議論や、様々な社会問題における革新的な取り組みについて、コメントあるいは、エッセーを綴る(1枚以内)。投稿を希望される方は、毎偶数月の末までに、info@gpi-japan.net に原稿をお送りください。政策エキスパート委員会にてレビュー・選考をさせていただきます。

*「政策エキスパート・シリーズ」は、GPI 政策エキスパート委員会のメンバーを中心にリレー形式で執筆。これは、メンバー外の執筆機会を退けるものではない。ピアレビュー形式を導入し、質の高い論文を目指す。「GPI コメンタリー/エッセー」では、幅広い層の方を対象に自由な形式で原稿を募集する。

English Abstracts

“Policy Institutions” Research Note

The Sustainability of the U.S. External Debt and the Prospect of the Dollar Standard System **2**

Masaharu Takenaka (Director of Research and Chief Economist, Institute for International Monetary Affairs)

Since the subprime loan crisis, which occurred in the midst of the financial and investment business models that had underlined the U.S. competitive edge, “the demise of the U.S. dollar” as a key currency, or even “the beginning of the end” of the U.S. economic and financial hegemony has been frequently discussed. While the article identifies some of the structural strengths of the U.S. dollar as a key currency, it argues that the U.S. economy or the currency is less likely to go down the road.

“Globalization and Public Policy” Research Note

Building a Sustainable Regional Development System in the Era of Globalization **6**

Kentaro Yoshida (GPI Fellow and Visiting Fellow, Office of the Japan Chair, Center for Strategic & International Studies)

Small and medium-sized enterprises, which play important roles in maintaining vitality and competitiveness in Japan’s regional economies as well as its national economy, have been under assault from globalization. The author discusses various challenges that regional economies face today in economic structure, public policy, and management strategies. The author argues about the importance of building a sustainable regional development system where industrial clusters adapt to changing circumstances in the global economy and continue to produce high value-added goods and create technical innovations.

“Policy Research” Note

Global Security and Policy Formation Process **9**

Mika Shimizu (GPI Co-Director)

The article examines the policy formation process essential for global security, which tends to be disregarded at this point. It articulates the relations between global security and policy formation process by pointing out characteristics of global risks that are common to each global security issue and vital policy formation stages in crisis theory. Specifically, it provides significant factors for developing creative global security strategy from structural perspectives.

Essay

Commitment for Young People in Japan and an Initiative **11**

Takahiro Suzuki (Visiting Professor of Graduate School of Public Policy, Chuo University, and Director-General, Think Tank 2005 Japan)