

「仕組み」研究ノート

「グローバル・エイジング」に対応する枠組み作り 2

中嶋 圭介 (GPI 共同ディレクター・CSIS 戦略国際問題研究所研究員)

グローバル化が深化するなか、高齢化は一国の問題にとどまらない。経済や社会などの前提が覆されるのは、なにも国内に限定されない。国際間にも及ぶのである。こうした国境を越えて影響を及ぼすようになった高齢化に地域・グローバルな協調による対策が必要との認識が高まるなかでグローバル・エイジングという言葉が生まれてきた。本稿では、エイジング対策で先行する欧米の事例を紹介しながら、日本のエイジング対策に向けた枠組み作りとして国家戦略会議の創設を提案する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

EU の行き詰まりから見るグローバル化対応への政策教訓 4

加瀬 みき (アメリカン・エンタープライズ政策研究所客員研究員)

グローバル化が進む中、欧州連合 (EU) は政策形成の効率化を図り、その大きさにふさわしい影響力を発揮することを目指している。しかし国民からかけ離れたところでの政策形成の繰り返しや政策形成者に対する EU 国民の不信感が、通商政策以外の分野での EU の深化に歯止めをかけている。本稿は、最新の動きを含めた EU のこれまでの動きを精査し、グローバル化への対応への政策上の教訓を明らかにする。

「政策研究」ノート

日本の政策形成におけるエネルギー戦略の座標軸 7

伊藤 庄一 (財団法人環日本海経済研究所《ERINA》調査研究部研究主任)

本稿では、エネルギー価格が急騰する今日、改めてエネルギー安全保障という概念を再考し、日本が選択すべきエネルギー戦略を北東アジア地域協力に向けた一試案を含めて描く。エネルギー安全保障は、国益の名において関連政策が正当化されることが多く、国際社会では資源争奪戦を煽ることに直結する傾向が強い。しかし、その含意は多様であり、資源小国である日本はかなり安定したエネルギー需給システムを有し、資源争奪戦に敢えて参加する必要はない。エネルギー需要の急増する中国と巨大なエネルギー供給潜在力を持つロシアを含む北東アジアにおいて、日本はゼロサム競争ではなく、プラスサム効果を生むイニシアティブを発揮するべきである。

エッセー

グローバル化に取り残された日本 10

梶田 武彦 (共同通信ワシントン支局記者)

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。

発行: グローバル政策イニシアティブ (GPI)

編集: GPI 政策エキスパート委員会

e-mail: info@gpi-japan.net

www.gpi-japan.net

© Global Policy Initiative 2008

「グローバル・エイジング」に対応する枠組み作り

中嶋 圭介 (GPI 共同ディレクター・CSIS 戦略国際問題研究所研究員)

人口高齢化は、いまや世界的な現象である。65 歳以上の高齢者率は、今日の先進国平均 16%が 2050 年までに 26%に、途上国でも同期間に 6%から 15%に上昇すると予測される。これによって生じる人口ピラミッドの転換、労働力・総人口の長期的減少は、各国の経済・社会のあらゆる前提を根底から揺るがす。その深刻さは今後さらに増すと考えられる。高齢化を巡る議論は、2000 年以降、欧米を中心に新たな展開を見せている。

第一に、その影響の及ぶ範囲が、これまで考えられてきた以上に広範にわたることが認識され始めたことだ。人口動態の変化のスピードや度合いは、同じ先進地域内でも大きく異なる。この格差は当然、経済や安全保障などの相対的關係性を国際間においても大きく変化させると考えられる。高齢化によって経済や社会などの前提が覆されるのは、なにも国内に限定されない。国際間にも及ぶのである。

第二に、近年のグローバル化の深化によって、伝統的に国内政策上の問題とされてきた高齢化の影響は、ヒト・モノ・カネのストックやフローの変化を通じて、国境を越えて相互に伝播することが認識され始めた。

高齢化による労働力減少を例にとると、国内対策として女性・高齢者の雇用促進がまず挙げられるが、日本のように極端な減少(今世紀半ばまでに約 3~4 割減)が見込まれる国においては、仮にこれらの政策が功を奏したとしても、なお経済成長の低下要因を相殺するには至らないと考えられる。サービスセクターへの比重が高まるなかで、急速に労働生産性を向上させることも容易ではない。従って、国内産業界から移民受入れ増加の圧力が高まる一方で、海外アウトソーシングの流れはいっそう強まるであろう。

日本の高齢化は、密接な経済関係を持つ東アジア諸国や米国にも影響を及ぼす可能性がある。逆に、東アジア諸国の急速な高齢化の影響から日本は無関係でいられないどころか、自国内の高齢化と併せて、

ダブルパンチとなる可能性もある。高齢化がもたらすグローバルな影響にグローバルな枠組みによって取り組む必要性が認識され始めるなかで「グローバル・エイジング」(Global Aging、世界高齢化)という言葉が生まれきた。

地域問題として取り組む EU^[1]

グローバル・エイジングへの対応で先行するのが、欧州連合(EU)と米国である。EU では、1999 年に域内通貨統合を目的とした経済通貨同盟(EMU)が発足した後、加盟国の財政規律を高める枠組み作りのなか、高齢化の深刻な影響に対する懸念が加盟国・EU 双方のレベルで高まったことから、同年、経済政策委員会(EPC)の下に人口高齢化作業部会(AWG)^[2]が設置された。

AWG には、欧州委員会や全加盟国の代表の他にも、欧州中央銀行(ECB)、経済協力開発機構(OECD)、世界銀行、国際通貨基金(IMF)などから、幅広く専門家を招集している。英知を結集して取り組もうとする EU の強い危機感と意気込みがうかがえる。

AWG は 2004 年、ポーランド、ハンガリー、チェコなど 10 カ国の新加盟を経て、活動体制が大幅に拡充された。それまで、オランダの統計局とシンクタンクに委託されてきた域内長期人口推計は、2005 年改訂版から EU 統計局で行われるようになり、これを用いて、加盟 25 カ国の年金、医療、介護、教育、失業保険制度の長期財政を分析した報告書が 2006 年 2 月に発表された^[3]。

これを基に、長期的にみた財政の持続性の評価、女性・高齢者の雇用促進、社会保障制度の近代化などの分野で、EU レベルの協調・調整体制の強化が進められている。

米・メキシコの高齢化「逆転」^[4]

一方、米国は合計特殊出生率が 2.0~2.1 人で安

「仕組み」研究ノート

定しており、高齢化のトレンドも、ベビーブーマーの退職が一段落つく 2020 年代以降、ストップすると予想される。しかし、経済や安全保障上で重要な国々に起こる高齢化の深刻な影響は、グローバル化によって米国に及ぶことが認識されている。

こうした認識の高まりを受けて米国・メキシコ二国間有識者会議は 2005 年 7 月、両国の人口動態変化の差が将来の二国間関係に与える影響と対策について政策提言を行った^[5]。この有識者会議には、ポール・ボルカー元米連邦準備制度理事会(FRB)議長をはじめ、国会議員、財界首脳、専門家などが参加した。

議論の中心は、メキシコが 2050 年までに米国の高齢化レベルを追い抜き、人口学的な関係性に逆転現象が起こることによって、移民の流れ、貿易、投資などの前提が覆されることによる影響だった。

提言では、メキシコ経済が人口動態に支えられた今日の国際競争力を失う前に、知識・情報集約型の経済への移行を加速させる方策について、両国の協力体制を強化することが盛り込まれている。

日本の国家戦略に人口学的視点を

翻って日本の状況をみると、高齢化問題に日本を含めたアジア地域やグローバルな観点から取り組むとする動きは見られない。高齢化を国内問題として捉える伝統は依然として強く、グローバル化の様々な影響の中で最も政策的対応が遅れている分野といってい

だだろう。日本は、日本をはじめ先進諸国の高齢化によるグローバル・エイジングの第一波、そして、2020～30 年代以降は中国を中心とする東アジア諸国の急速な高齢化による第二波という、双方の震源地の真っ只中にいる。日本と世界との関わりを人口学的要因で読み解きながら戦略的に政策決定を進めなければ、第一波を乗り越えたとしても、第二波に飲み込まれて沈むかもしれない。

そこで、この二つの波を乗り越えるために、以下三つの提案をしたい。

第一に、日本は首相のリーダーシップの下に閣僚、専門家、企業、市民社会の代表を「国家戦略会議」に招集し、向こう 20 年間の国家戦略の策定を急がなければならない。これを 5 ヵ年、4 期間の段階的目標と

して実施し、期間終了ごとに分野ごとの目標達成状況を政策科学的に評価しなければならない。

第二に、本会議が従来の諮問・座談・審議会のようにならないために、官民を問わず特別採用された政策専門スタッフを本会議の下に相当数置くことによって、政策研究、立案、評価能力を持たせなければならない。その上で、期間終了時の評価は原則として戦略会議外の複数の独立政策機関が行うものとする。

第三に、同会議の重要な使命として、東アジア諸国内において「アジア高齢化サミット」を早急に実現することである。日本・中国・韓国が共同創設国となり、人口要因によって国内だけでなく国際間の前提が覆される中で直面する課題について危機感を共有し、具体的に協調できる分野を探るべきである。貿易、投資、移民問題は、当然これに含まれる。人口動態変化の格差を利用して国際対策を実施するためには、ゆくゆくは高齢化の進行の遅い東南アジア諸国やインドをこれに取り込む方向で同サミットを拡大すべきだろう。

<注釈>

[1] 中嶋圭介「欧米の「グローバルエイジング」対応」『週刊エコノミスト』(毎日新聞社) 2008 年 7 月 15 日号

[2] 経済政策委員会・人口高齢化作業部会(EPC Working Group on Ageing Populations, AWG)の詳細は以下より。

http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm

[3] “The Impact of Aging on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050),” *European Economy*, Special Reports, no 1/2006 (European Commission, 2006).

[4] 中嶋 前掲論文

[5] Richard Jackson, *Building Human Capital in and Aging Mexico: A Report of the U.S.-Mexico Binational Council* (Center for Strategic and International Studies and Instituto Tecnológico Autónomo de México, July 2005).

中嶋圭介: GPI 共同ディレクター。神戸市外国語大卒、米シラキュース大学国際関係学修士。2003 年より、CSIS 戦略国際問題研究所・世界高齢化研究部研究員。政策海外ネットワーク(PRANJ)代表、ヤングライオンズ副代表。

*本稿に示された見解は筆者個人によるものであり、所属先の見解を示すものではない。

EU の行き詰まりから見るグローバル化対応への政策教訓

加瀬 みき (アメリカン・エンタープライズ政策研究所客員研究員)

アイルランドが欧州連合(EU)のリスボン条約批准を巡る国民投票で賛成 46.6%、反対 53.4%という評決を下した。条約批准に国民投票を用いるのはアイルランドのみで、他の加盟国は議会承認という形式を取る。しかし 27 の全加盟国が批准しない限り条約は発行しないことから、EU の深化への歩みは再び暗礁に乗り上げた。2005 年のフランスおよびオランダの憲法批准拒否をうけ、満を持して練られた代替案の拒絶は、EU の政策形成のあり方に基本的な疑問を投げかけている。

リスボン条約の目標と問題点

アイルランド人がリスボン条約を拒絶した理由は、自国の中立性の損失、中絶の合法化、そして増税への懸念であった。一方フランスでは、より市場の自由化が進み一般市民にさらに苦難をもたらす制度が持ち込まれるのではという懸念、またオランダでは、移民問題や社会不安が憲法反対の大きな原因であった。これらの反対の原因は実質的には憲法や条約によって影響を受けるものではなく、それだけに政治指導者や官僚の困惑は一層深かった。

EU 憲法は、EEC としての 6 カ国から 27 カ国に拡大した EU の効率的運営や運輸、観光など EU 内諸案件の共通政策の策定の他に、グローバル化する世界の中で EU が一大経済圏にふさわしい外交力を発揮することが目的であった。その EU 憲法を簡素化し、国家建設と思えるような要素を取り除いたリスボン条約は次の 4 つの目的を掲げている。つまり、より民主的で透明な欧州、より効率的な欧州、欧州の権利や価値観、自由・安全の確保、そしてグローバルな舞台での活躍である^[1]。

EU が直面している問題は、成功というコインの裏返しでもある。冷戦終結時 12 カ国であった EC は、その後中・東欧諸国を徐々に受け入れ、2007 年には 27 カ国に拡大した。「農業国」対「海洋国」、「市場主義」対「重厚な国家の保護」、「保守」対「リベラル」、「コモンロー」対「シビル・ロー」といったそれぞれの国家の

特徴のぶつかり合いは、EU の拡大とともに深化、つまり政策の一致を計ろうとするほどに大きなハードルとなった。一方 EU が深化を計るには、各国が自国の利害を譲り合い、自国の政策と一致しなくとも EU 政策を受け入れることが必要となる。フランス、オランダ、そしてアイルランドの国民の投票行動は、グローバル化への懸念を背景とした EU 深化の過程における、国民の主権喪失への反対、政策形成や決定過程への疑念そして政策決定者への不信感を物語っている。

主権喪失への懸念

主権喪失に対する懸念は、加盟国によりその深刻度や具体的な分野が異なるが、リスボン条約では憲法にあった EU の旗に象徴されるように超国家機関的色彩は消され、また適用除外規定を設けるなどで対応を図った。例えば、伝統的に主権に非常に大きな比重を置く英国では、政府がある一線を越えて EU に権限を渡さないという「レッドライン」を外交安全保障、警察及び司法、社会政策と税、および欧州連合基本権憲章に設けた。英国はこうした分野で適用除外を受け、アイルランドは同じく警察および司法関連法案での評決方法が変更になった後での適用除外を、ポーランドは欧州連合基本権憲章で適用除外を受けている。

加盟国がさまざまな適用除外を受ければ、その分野では真の EU 政策が形成・運用されることが困難になる。外交・安全保障の分野で指導的役割を果たす英国と EU の政策と一致しない場合、EU としての外交政策がそもそも成り立つのか疑問となる。さらに、外交安全保障に関する適用除外は条約で確約されたものではなく、単なる“declaration of intent”(意思の宣言)でしかないという解釈もある^[2]。また多数ある EU 独自の外交機関が外交政策を運営した場合、適用除外は意味を成さないことになる。

さらにリスボン条約が創設する欧州連合外交安全保障政策上級代表(いわゆる EU 外相)および EU 外交官僚と各国との調整がどのように行われ、どこ

まで各国独自の政策遂行が可能かもはっきりしない。条約では、第 3 国との関係や国連安保理理事国に就くといった国際機関への参加などに関する外交の方針や運営、使節について、加盟国の既存の法的原則や義務、権限に影響しないことを記しているが、一方で EU が EU の外交や安全保障、共同防衛に関する政策全てに関与する、という記載もある^[3]。例えばある国に対する EU 外交政策が一度決定しても、加盟国の政府が変わり政策が変更になった場合、その加盟国がいかなる手段を取れるかも明らかでない。

政策形成責任機構と国民

EU の最高意思決定機関は、加盟国首脳から成る欧州理事会である。立法府の役割を果たすが、加盟国の閣僚から成る欧州連合理事会と欧州議会であるが、加盟国国民が直接選挙できるのは、欧州議会のみである。欧州連合理事会や行政執行委員会である欧州委員会の委員、そして新設されるいわゆる EU 大統領も加盟国国民の選挙によって選択されるわけではない。フランスやオランダ国民の憲法批准反対の大きな理由の一つは、選挙で選択されていない人々が多大な力を得て各国に影響を与える政策を決定することであった。それまで多くの政府が、国民の反発を買う政策を EU の政策だと強調してきたことへのしっぺ返しでもある。

直接選挙で選ばれる欧州議会ですら、各国国民には遠く影響力のない存在となった。リスボン条約はほとんどの政策分野で欧州議会の権限を欧州連合理事会と同等としている。しかし、議員の数は EU 拡大ともに増加し、現在は 785 名、各国の国民から見れば、自国選出の議員の割合はわずかである。選出議員の数は人口に比例するが、最大数のドイツで 99 名、最小のマルタで 5 名である。フランスは 78 名、オランダは 27 名を選出している。分母が大きくなるほど国民の目には自国の利害を守り推進する代表者とは映りがたい。

さらに各国の大臣に相当する欧州委員会の委員数をリスボン条約は現在の 27 から 2014 年には 18 に減らすことになる。これは委員会の仕事を簡素化し、スピードを高めることを目的としたもので、委員は自国

の利害ではなく、EU 全体の利害を優先することを義務づけられているが、小国からは自国出身の委員が選ばれない可能性が高いとして不安が募っている。

この様に加盟国国民と EU 政策機構との距離が遠いという国民の不満を配慮し、リスボン条約では各国の議会が EU の法制定や政策実施に関与するような条項が設けられた。例えば国内議会は自由・治安・司法の分野における EU の政策実施に関する評価メカニズムに参画すること、各国議会と欧州議会の相互協力に参加することにより、EU がより正しく機能することに貢献することなどが謳われている。

EU の行き詰まりが鳴らす警告

EU 組織の拡大と複雑化は加盟国の指導者ですら憲法草案ばかりでなく条約が十分に理解できない、あるいは EU 内のどの組織がどの政策に最終権限を持つのか、どこまで超国家的政策を遂行できるのかが不明瞭なあまり、様々な混乱と政策遂行の停滞を生んでいる。例えば EU として北朝鮮へ制裁を課そうとしても、英国とスペインがジブラルタルに対しどちらが主権を抱いているかで合意できず、EU としての制裁が実施できないということがおこる。

EU の官僚組織を肥大化し権限を追い求め、一方で効率を盾にし国民の意思を問わない、という民主主義の根幹を無視した運営は、結局は政策も行き詰まらせている。

EU は大きくなった組織を効率よく運営するばかりでなく、新興経済圏やならずもの国家への対応、環境問題や核拡散問題とグローバル化がもたらす

競争と問題に共同政策を打ち出し実施しようとしてきた。しかし、貿易通商政策の統合では大成功を治め、世界第二位の経済圏になった EU ではあるが、食料から通信、外交・安全保障、社会政策などあらゆる分野で統合をはかろうとし、その運営がどんどん官僚化するばかりでなく、玉虫色の解釈に頼る傾向にある。

問題が複雑であるほどエリート政治家や官僚は国民への説明や協議を怠ったまま事を先に進めようとする傾向に陥る。その結果国民は蚊帳の外におかれる。EU では国民が EU 政策を問えないままに EU 拡大と深化が 50 年以上進んできた。フランスやオランダの国民が表明したのは、自国政府や EU への不審である。しかし、それでもつっぱしろうとした EU という列車は国民投票をゆるされたわずか 1 国、EU 人口の

「グローバル化と公共政策」研究ノート

1%の人々ゆえに脱線している。EUの官僚組織を肥大化し権限を追い求め、一方で効率を盾にし国民の意思を問わない、という民主主義の根幹を無視した運営は、結局は政策も行き詰まらせている。主権は国民にあり、政府は国民から権限を与えられている^[4]。EUの経験は、日本の政治や官僚組織にも重要な教訓となるのではないだろうか。

〈注釈〉

[1] http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm

[2] Melissa Kite, "Referendum Demand over Blair 'Sell-Out'," *Telegraph*, June 24, 2007.

リスボン条約全文は下記のサイトなどを参照

[3] <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

[4] Tony Benn, "Left Supports Right Defending Liberty," *Telegraph*, June 29, 2008.

加瀬みき: 東京生まれ。上智大学外国語学部ドイツ語学科卒。米国フレッチャー外交法律大学院修了。78～94年東京銀行勤務。スタンフォード大学ワシントン校客員研究員を経てアメリカン・エンタープライズ政策研究所客員研究員。

日本の政策形成におけるエネルギー戦略の座標軸

伊藤 庄一 (財団法人環日本海経済研究所《ERINA》調査研究部研究主任)

中国の石油需要台頭がもたらすもの

先物市場で原油価格が1バレル 100ドルを突破するか、と囁かれていたのは、つい最近のことだ。2008年7月現在、それが一時的には1バレル 140ドル台後半にまで達し、史上最高値の更新が連日メディアを賑わせている。油価が狂乱するなか、国際社会では「第3次オイルショック」の到来さえ叫ばれ始めた。

国際エネルギー機関(IEA)は、2010年から2030年にかけて、米国と中国の石油需要が各々日量2,160万バレルから2,500万バレル、日量900万バレルから1,650万バレル、石油輸入依存度については、各々66%から74%、55%から77%へと増大することを予測する^[1]。一次エネルギー全体では、2010年代に中国が米国を抜き、世界最大のエネルギー消費国になる見込みだ^[2]。他方、日本社会でもガソリン価格の急騰がじわりじわりと家計に響きつつあるが、もはやかつての石油ショック時のようなパニックには至っていない。

日本国内外で「資源争奪戦」の時代到来が叫ばれるなか、果たして日本が米国や中国と同様、ゼロサムの発想をもって自国のエネルギー安全保障の確立に臨むべきなのか、再考したい。

地政学的視点とゼロサムの発想の限界

エネルギー問題は、日常生活や経済活動を直接的に左右するだけに、政治的問題として取り沙汰される傾向があり、国家安全保障の問題、すなわちエネルギー安全保障問題として捉えられることが多い。その理由は、エネルギー安全保障の確保が叫ばれる時、内容や手段を問い質すまえに、政治家や官僚、またメディア報道によってあらゆる政策・行動が国益の名の下に正当化されがちだからだ。とりわけ危機感を煽るような議論ほど、人々の注目と支持を集め易い。

エネルギー安全保障を議論するとき往々にして、ゼロサム競争という観点から論じられる傾向が強い。そ

れは限られた資源を獲得するか、奪われるかというイメージが先行するからであり、資源が賦存する地域や国を勢力圏下に収めるという地政学的発想にも結びついている。「一滴の石油は、我々の兵士が流す血一滴に相当する」という第一次世界大戦中の仏相ジュールジュ・クレマンソーの有名な言葉がある。21世紀となった今もなお、エネルギー資源(もはや石油だけに限らない)を巡る紛争は後を絶たない。日本においても例えば、ロシア東シベリアからの原油パイプラインルートや東シナ海の天然ガス田開発問題をめぐり、中国との資源争奪戦が盛んに論じられている。実に、エネルギー安全保障という概念は古くて新しい。

日本は石油の99%以上、天然ガスの96%以上を輸入に依存する資源小国(2006年時点で自給率は4%、原子力を含めても18%)である。だからといって、日本の将来的なエネルギー安全保障を論じる際、伝統的なゼロサムの発想で良いのだろうか。ゼロサム論者たちが、例えば油田やガス田の権益争いを巡り日

エネルギー安全保障は、国益の名において関連政策が正当化されることが多く、国際社会では資源争奪戦を煽ることに直結する傾向が強い。

本が首尾良く勝利を収めていく、そんな具体的な予想図を示すことがまずない点に留意したい。ゼロサム論者ほど、地政学の議論に終始してしまい、エネルギー開発の実態や市場経済の論理にまで

測鉛を下ろした議論まで至らず、国家間対立の解決法を示さぬばかりか、真に国益を確保するうえで地に足のついた処方箋を提示しないきらいがある。

筆者は国内外において複数のエネルギー安全保障関連プロジェクトにかかわっているが、会議の場ではしばしば、「地政学の議論が最も一般的によくあることだが、その理由の一つは、それがもつとも議論の準備が簡単だからだ。比喩的にいうなら、地図を広げて10分くらい考えただけで口火を切れるからだ」と注意を喚起する。例えば、A国からB国へ原油パイプライン建設が計画されるとする。A国の資源を欲しいC国にとり、単純に考えればB国はライバルとなる。ところが、仮にそのパイプラインはA国が建設コストを

「政策研究」ノート

度外視したままの提案であったり、パイプラインが完成したとしても十分な送油量が確保できない可能性があったりするとすれば、誰が得をし、誰が損をするのか。政治家、国際政治学者、マスコミも、多くの場合そこまで議論を詰めようとしなない。

エネルギー安全保障論再考

一口にエネルギー安全保障といっても、その含意は時代や国によって多様だ。ごく基本的な考え方を(相互補完的であるが)挙げておこう。

- 国家のエネルギー需要を満たす手段を現在と将来にわたり安定的に確保すること
- エネルギー自給率を高めること
- 信頼できるエネルギー供給ルートを構築すること(資源小国であれば、海外依存率が高まり易い)
- いざという場合に備え、エネルギー供給ルートを多角化しておくこと
- 必要なエネルギー資源を相当程度備蓄しておくこと
- エネルギーの効率的利用によって、省エネを促進し、需要を安定的に確保し得る供給量の範囲内に止めること
- 経済的採算性に見合う形で、エネルギー源を確保すること

以上の例が示すように、エネルギー安全保障の確立に向けた解は複数ある以上、必ずしも地政学的な競争が必至というわけではない。特定の資源を特定の国や地域から入手することだけがエネルギー安全保障問題の解決法とも限らない。入手可能な資源を有効利用し、手段のリスクヘッジを多角化できるならば、必ずしも「資源小国」が「エネルギー小国」になるとは限らない点を留意する必要がある。

日本は二度のオイルショックの経験を踏まえ、過去30年間に30%以上のエネルギー効率改善を達成した省エネ大国であり、GDP当たりのエネルギー消費原単位(エネルギー消費量/GDP)は米国の約半分、中国の約8分の1だ(2005年)。一次エネルギーに占める石油の割合は第一次オイルショック時には7割を超えていたが、今日では5割を下回る一方、世界最大規模(約半年分)の石油備蓄量を擁している。さらに、日本のエネルギー需要量は人口減や社会経

資源を有効利用し、入手手段のリスクヘッジを多角化できるならば、「資源小国」が「エネルギー小国」になるとは限らない。

済構造の変化によって、2020年代には頭打ちになることが予測されている¹⁾。

将来的な日本のエネルギー需給を簡略化して考えるならば、せいぜい現在と同規模程度の供給量を確保できればよい。つまり、国内的には付与の条件下でより効率性の高いエネルギー利用を図る一方、資源争奪戦への参戦方法を探るよりも、むしろ国際舞台では経済的・政治的コストの過度な負担を回避することに一層傾注したい。

北東アジア「ゼロサム競争」から「プラスサム効果」の発想転換へ

21世紀に入り、北東アジアのエネルギー動向の帰趨が国際的な注目の的になりつつある。その理由は二つある。一つは、上述のとおり、中国のエネルギー需要急増。もう一つは、ロシア東シベリアの石油・天然ガスポテンシャルだ。つまり、資源を「がぶ飲み」しつつある中国と、巨大な資源供給ポテンシャルを誇る隣国ロシアがどのような関係を築くのかという問題は、究極的にグローバル次元のエネルギー安全保障にも影響を及ぼす。

過去数年来、東シベリアからの石油パイプライン建設計画に対する日中の動向が、ロシアの石油を巡る争奪戦という形で、当事国のみならず世界の関心を集めてきた。これについてロシアから見ると、日中(消費国側)間の争いは漁夫の利として自国への投資増大が期待できる限り願ったり叶ったりである。つまり、ロシアの資源をめぐる中国と無制限の争奪戦を展開す

るならば、日本は単なる金づるに成り下がることになりかねない。油田権益を確保できる限り、もしくは太平洋方面に向けたパイプライン建設が中国向けのものよりも優先

される限り、日本側はやみくもに二国間投資スキームにししか関心を示さないのか。これらの点を日本は、いま一度反省しなくてはならない時期にある。

将来的にも東シベリアの油田開発が本格的に実現した場合、エネルギー専門家の間では、中ロ両国を直接結ぶパイプライン建設の有無を問わず、太平洋側からの海上輸送の可能性を含め、東シベリア産原油の大半はいずれにしても中国に輸出されるものと予測されている。つまり、中国が最大の受益国になる

「政策研究」ノート

可能性が高いならば、むしろ日本としても北京に対し積極的に相応のリスク負担を望むべきであろう。資源争奪戦という発想のまま、日本がビジネス的採算性を度外視した投資を行うとすれば、結局ロシアと中国は共に高笑いが止まらない結果を生む。

中・長期的にみて、仮に東シベリアで膨大な産油量が確保されるようになれば、その分、グローバル次元のエネルギー市場における供給量の安定化に寄与することになる。また、中国が至近距離のロシアから相当規模の石油を調達できるということは、他国からの輸入量を相対的に減らし、獲得競争を緩和する可能性をもたらすことになる。逆に、東シベリアの石油ポテンシャルに関し、巨額投資のわりには具体的な成果が乏しいことが明らかになったとすれば、それはエネルギー市場から一つの不確定要素を除くという消極的な成果となろう。

以上を踏まえればそもそも日本にとり、エネルギー安全保障上も喉から手が出るほど東シベリアの石油が欲しいわけではないという基本スタンスが見えてくる。この基本スタンスからは、エネルギー戦略上の座標軸が浮かび上がってくる。日本はこうした根拠ある余裕の上で、東シベリアの国際的共同開発を通じ、投資リスクの多国間分散化と上記のようなプラスサム効果を目指したイニシアティブを発揮する必要があるものと

資源小国である日本はかなり安定した需給システムを有している。日本は、資源争奪戦へ参加ではなく、プラスサム効果を目指したイニシアティブを発揮するべきである。

思われる。中国のみならず、韓国やインドも東シベリアの油田開発への関心を高めている。さらに、米国等他の諸国を誘ってもよい。消費国間の共同投資を通

じた連携を軸として、供給国サイドとの交渉に臨みたい。これまで消費国間の分断が利益になると早合点してきたロシアに対しては、投資規模のパイを拡大し東シベリア開発を加速

化することは、産消国両サイドの相互利益となる旨呼びかけることが重要である。

〈注釈〉

[1] *World Energy Outlook 2006* (International Energy Agency, 2006). 中国の輸入依存度については、同書次年度版で上方修正された数値を用いた。

[2] *World Energy Outlook 2007* (International Energy Agency, 2007).

[3] 『2030年のエネルギー需給展望』経済産業省(2005年3月)

伊藤庄一：環日本海経済研究所(ERINA)調査研究部研究主任。筑波大学大学院博士課程国際政治経済学研究所単位取得退学。在ハバロフスク日本国総領事館専門調査員を経て現職。専門はロシアの政治外交・エネルギー経済論、北東アジアのエネルギー安全保障、国際協力、環境問題。2007年4月より朝日新聞アジアフェローを兼務。

グローバル化に取り残された日本

梶田 武彦（共同通信ワシントン支局記者）

先日、G8 の洞爺湖サミット取材で日本に一時帰国する機会があった。一年ぶりの日本だったが、海外に在住している者からすると日本はかなり異質な世界に見えてならなかった。

まず困ったのは、米国の携帯電話（ブラックベリー）が使えないことだ。日本の携帯をレンタルしたが、米国の携帯に入ってくるメールが読めない。米国では、プレス対応にメールを使うのが常識で、プレスリリースなどの発表資料はもとより、ブリーフィングの案内などもメールで届く。記者が携帯端末で資料や案内を見ているというのが前提となっているので、例えば 30 分後にブリーフィングがある場合もメールで案内する。これは出張先でも同じだが、日本でこうした状況に遭遇すると、自分の席にいてパソコンとずっと向き合っていないとてならない。食事にもゆっくり出かけられなくなってしまふ。

洞爺湖では国際電話をかけるのも苦労した。携帯にせよ固定電話にせよ、国際回線につなぐための番号を毎回確認しなくてはならない。通信事情の劣悪な国をいくつも知っているが、こと電話のかけ方に関しては日本ほど面倒な国は他にない。ホテルの部屋では高速インターネットは使えず、ダイヤルアップで接続するにしても電話機の近くにコンセントがなく、パソコンのアダプターを外して電話機まで持っていかなくてはならない。その結果、ネット接続中にパソコンのバッテリーが切れてしまったりする。

北海道だから仕方がないという面もあるが、東京ならどうか。羽田空港で米ドルを日本円に両替しようとすると、国内線のターミナルではできないから国際線のターミナルまでバスで行くしかないという。両替のためにスーツケースを引きずりながらバスに乗りたいとは思わない。ついだが、日本で外貨を両替する際には用紙に金額やら氏名、住所、電話番号を記入しなくてはならない。こういう慣習があるのも日本だけではないか。

東京では地下鉄を多用したが、上り下りの階段が多いのには閉口した。エスカレーターが非常に少な

いのだ。スーツケースを持って移動していると、非常に疲れる。バリアフリーとは対極にあるような世界がそこにはある。乗り換えも便利なようで、あまり便利ではない。別の路線に乗り換える際に数百メートル歩くのは珍しくない。そこに階段の上り下りが加わる。地上を歩いた方がよほど早いのではないかと思うが、目的地までの切符を途中で捨ててまで地上に出る気にもなれない。

こうやって見ていると、日本はまるで発展途上国のようだ。グローバル化から取り残されているのではないか。日本はもちろん、世界第二の経済大国で豊かな国だ。高度な技術力を誇る製造業が牽引力となっているのは言うまでもないが、気配りの行き届いた顧客対応がビルトインされているサービス産業、マンガやアニメを生み出すコンテンツ産業など、世界に類を見ない強さを持つ産業がたくさんある。麻生太郎のいう「とてつもない日本」というのは確かに存在する。

だが「とてつもない」部分が多々あるにもかかわらず、日本の力は相対的に落ちる一方だ。国内総生産（GDP）で見た経済力は一人当たりではすでにシンガポールにアジア 1 位の座を奪われた。トータルでもいずれは中国に追い抜かれることは確実である。外交面では、いまだ国連安全保障理事会の常任理事国になれず、政府開発援助（ODA）が減るにつれて日本の影響力も限られたものにならざるを得ない。そもそも論として ODA が外交なのか、という疑問がある。中国の「微笑み外交」はソフトパワーを駆使した外交として賞賛されているが、日本は ODA に過剰に依存したためか、「札東外交」が立ちゆかなくなった途端にパワーが失せた。集団的自衛権上の制約があって、国連の平和維持活動などでも目立った貢献はできない。日本はアフガニスタンでの対テロ戦争に関して、インド洋で給油活動を行っているが、アフガニスタンに派兵していた韓国ほどの存在感は発揮できていない。

人口が減少に転じた日本の経済は縮小しているかざるを得ない。頼みの経済が縮小すれば、日本人は自

信をますます失っていくだろう。そうなると、今は強い分野をさらに伸ばしていくことはできなくなる。今後の選択肢は二つ。一つは、移民を受け入れて、人口を増やす政策を推し進めること。もう一つは、人口減は受け入れつつも、他の政策手段によって経済成長を追求すること。一つ目の選択肢は、現状ではかなり難しいのではないかと。具体的な提案が出てきてはいるが、政策目標として収れんするにはかなり時間がかかるだろう。とすれば、もう一つの選択肢しか道はない。

人口が減る中で経済成長を続けるには、日本がグローバル化しなくてはならないと思う。国内のマーケットだけ考えるビジネスモデルはもはや通用しない。グローバル化できれば、人もカネも呼び込める。幸いなことに、日本政府は観光立国だとか対内直接投資倍増といった政策をすでに掲げている。これらをさらに加速させていくことが重要だ。以下、若干の提言を試みたい。

①「GSM」の採用:海外で最も普及する通信方式「GSM」を採用して、冒頭に触れた携帯の問題を早急に解決する必要がある。仕事をする上で、ブラックベリーなど携帯端末が使えないデメリットは計り知れない。携帯端末に登録してある電話番号やメールアドレスをそのまま同じ端末上で使って、電話をかけたり、メールの返信を送ったりできないというのでは、情報の速さが求められる時代に仕事にならない。

②女性の活用:人口が減る以上、今ある人的資源をフルに活用しなくてはならない。日本はもともと、先進国の中で女性の社会進出が特に遅れていた。近年、改善が進んでいるような印象を受けるが、求人の際、性別や年齢上の制限を設けてはならないのはもちろん、お茶くみだけの仕事は法的に禁止することなどが必要だ。多少のアファーマティブ・アクションも有用だろう。女性の政治家を増やすために、女性議員数に比例して政党助成金が多く支払われるような仕組みをつくらなければならないだろう。女性が働きやす

い環境整備の一環として、まずは官公庁には必ず託児所を設けるよう義務づけたい。米国ではどの役所に行っても、託児所がある。すべての役所に託児所ができれば、民間に多少開放することも可能になるだろう。

③男性の活用:フリーターの活用ということでもあり、また外国人の活用ということでもある。フリーターが生じる一つの根本原因は、フリーターがやるような単純労働市場が誰にでも開放されていることだ。米国の場合、ファーストフード店などの店員やビルの清掃員などはほとんどが海外からの出稼ぎ労働者で占められている。「格差社会」と騒がれるが、社会の底辺に甘んじたい若者を生み出す労働市場のあり方にメスをいれなくてはならない。単純労働者を海外から受け入れ、単純労働市場のパイを小さくしていけば、若者が下降志向になることを防げるだろう。

④英語の公用語化:今後、グローバルに活躍できる人材がますます求められる。海外から人やカネを呼び込む以上、国内でも英語力が不可欠の時代に入ったと言える。中国では早期教育で成果を上げているので、公用語化にこだわる必要は必ずしもないかもしれない。大事なのは、英語のできる人材を大幅に増やすことだ。グローバルに活躍するためには、スピーチやディベートの技術も必要となってくることも指摘しておきたい。

梶田武彦: 共同通信ワシントン支局記者。国際局海外部、シンガポール支局、(財)日本国際問題研究所特別研究員などを経て現職。関心分野は、日米関係、東アジアの経済統合、東南アジア諸国連合(ASEAN)の共同体構想。

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 のキーワード「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

Building a Framework to Address the Challenge of Global Aging **2**

Keisuke Nakashima (GPI Co-Director and Research Associate, Global Aging Initiative, Center for Strategic & International Studies)

In an era of ever-intensifying globalization, the impact of population aging goes beyond borders. In other words, it not only overturns social, economic, and political premises within a county but it also does so between and across countries. The word, “Global Aging”, was born from an increasing awareness that to effectively cope with the challenge of global demographic transformation it will be required to establish a new international framework for policy corporation and coordination in this area. The article examines some of the leading initiatives in Europe and North America and proposes for Japan to establish the National Strategic Council (NSC) at Prime Minister’s Office.

“Globalization and Public Policy” Research Note

Lessons from EU’s Impasse for Policies to Cope with Globalization **4**

Miki Kase (Visiting Fellow, American Enterprise Institute)

Facing rapid globalization, the European Union (EU) seeks more efficient policy making and to exert the kind of influence befitting its size. But the EU citizens’ lack of trust in the undemocratic policy making process and the policy makers is inhibiting its deepening in areas outside trade. This article examines the past and current policy process in the EU, and articulates policy lessons for responses to the globalizing world.

“Policy Research” Note

How Should Japan Formulate Its Energy Strategy? **7**

Shoichi Itoh (Associate Senior Researcher, The Economic Research Institute for Northeast Asia)

This essay revisits the concept of energy security, which has been widely discussed amidst today’s rising energy prices. It also proposes a strategy for Japan, including an idea of regional cooperation in Northeast Asia. When it comes to energy security, associated policies are likely to be justified in the name of national interests, leading to an intensifying “scramble over resources” internationally. The concept of energy security, however, has multifarious implications. In a sense, Japan has a highly stable balance between its energy supply and demand—notwithstanding being a “resource-poor” country—and thus has no need to participate in a “scramble over resources.” In Northeast Asia that includes China with its surging energy demand and Russia with its huge potential as a supplier, Japan should take a vigorous initiative to bring about a “positive-sum effect” rather than a “zero-sum competition”.

Essay

Japan Left Behind Globalization **10**

Takehiko Kajita (Staff Correspondent, Kyodo News, Washington Bureau)