

「仕組み」研究ノート

オバマ政権の東アジア外交が志向するもの 2

渡部 恒雄 (GPI 政策エキスパート委員・東京財団研究員)

オバマ政権は、未曾有の金融・経済危機と、アフガニスタン・パキスタンでの危機的状況に直面している。相対的に安定している東アジアと、経済と安全保障の両面で米国を支えている日中両国の期待は高く、短期的には中国との対決を避けるだろう。実際にオバマ政権の東アジアチームの人事は知日派と知中派でバランスをとっている。同時に、長期的には中国へのヘッジという意識もあり日米同盟も重視する。日本は米中接近への被害妄想に陥る必要はないが、同時に米国との二国間関係だけを尺度に政策を考える態度を、地域の安定のための政策を主体的に多国間で考える方向に変える必要がある。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

世界金融危機と日本の雇用政策 5

和田 絵里香 (ピーターソン国際経済研究所研究員)

世界的な金融危機に巻き込まれ、日本経済は未曾有の速さで失速している。今回の金融危機による日本金融機関の傷は欧米金融機関に比べて浅いにも拘らず、なぜ日本経済はこのような状況に陥ったのか。ここでの鍵の1つは、消費者動向調査によって示されている雇用不安が益々高まっている点にある。これに関し、今日本では製造業の派遣労働の規制といった風潮が高まっているが、企業の国際競争力を高めるために、また雇用の多様化を図りながら近い将来の労働力不足に対処するためにも、労働市場の流動性は必要だ。労働市場の流動化を図りながら雇用不安を解消する唯一の方法は、同一労働、同一賃金の徹底である。

「政策研究」ノート

食料安全保障に向けて データ活用の視点から 9

松村 寛一郎 (関西学院大学総合政策学部准教授)

本稿は、人類にとって根源的に必要とされる食糧に着目して、世界全体の食糧需給バランスの視点から日本を取り巻く状況に言及し、科学的な視点で蓄積されたデータ構築状況やデータ利用の可能性を踏まえた上で、日本の食料安全保障のための政策インプリケーションを述べることを目的とする。特に、土地利用や経済活動強度を示す光、標高、人口分布などの空間データと統計データ、降水量、植生指標、土地利用状況などを組み合わせることにより世界全体の食料需給動向を空間的に把握し、需給を均衡させる価格を計算する仕組みの整備が必要不可欠である。

エッセー

官民共同で最大の開発効果を狙う 15

文室 慈子 (マイクロファイナンス・インターナショナル・コーポレーション広報マネージャー)

GPI Brief の特徴と枠組み 16

English Abstracts 17

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」をキーワードに、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。

オバマ政権の東アジア外交が志向するもの

渡部 恒雄 (GPI政策エキスパート委員・東京財団研究員)

オバマ政権の東アジア外交を規定するのは東アジアではない。むしろ、未曾有の金融・経済危機に加えて、アフガニスタン・パキスタン・パレスチナなど他地域で危機的な状況を抱えたオバマ政権の政策の優先順位である。ドル通貨機軸国の米国を支える日本と中国が存在し、今後の経済成長の潜在力も期待できる東アジアの重要性は増していくだろうし、だからこそ短期的には現状維持が目標となるだろう。オバマ政権は、東アジアにおける日中間のバランスを図り、北朝鮮の核開発や内部崩壊などのリスクを、日米中の協力で管理することを志向している。ただし、長期的な観点からは、中国が米国覇権への挑戦国となるリスクが減少してはいないため、中国を「責任あるステークホルダー」に誘導する関与政策の継続と同時に、長期的なリスクヘッジとしての日本との同盟関係の維持は重要と認識されている。日本が

懸念するようなジャパン・パッシング(日本無視)といった意識は米国側にはないが、日本は、中国を巻き込んだ多国間協力という、ブッシュ政権とは異なるアプローチを認識する必要がある。

オバマ政権は、前政権の甘い対中政策を批判して厳しい政策を提唱しながら、現実的な制約から穏健な関与策に帰着してきた過去の政権とは異なり、むしろ、ブッシュ政権の対中政策を継続強化している。

対中政策で前政権批判をしなかったオバマ政権

米国の対中姿勢は、大統領選挙に関わる政治的要素に大きく振り回されてきた。過去のブッシュ(子)・クリントンの二つの両政権ともに、前政権の甘い対中姿勢を批判して厳しい対中政策を提唱するが、現実的な制約から穏健な関与政策に帰着するというパターンを繰り返している。^[1] 1993年に成立したクリントン政権は、現職のブッシュ父政権が天安門事件による中国の人権弾圧に甘かったことを批判して選挙戦を戦った。しかし政権成立後は、1996年の台湾海峡ミサイル危機での緊張関係を経験した後、1998年6月にクリントン大統領が訪中し、中国との戦略的パートナーシップを提唱して関係を改善した。

このクリントン訪中の際に、同盟国日本に立ち寄り

なかったことが、ジャパン・パッシングとされ、2000年の大統領選挙では共和党のブッシュ陣営側からの批判の対象となった。2001年に成立したブッシュ(子)政権のライス国家安全保障問題担当補佐官は、クリントン政権の同盟国軽視を批判し、中国を戦略的パートナーではなく、戦略的競争者と再定義した。^[2] しかし2001年の9.11テロ以降、中国との関係改善が進み、ゼーリック国務副長官が中国を「責任あるステークホルダー」に誘導するという関与政策を提唱して現在に至る。^[3]

このような米国の対中政策の目まぐるしい変化の根底にあるのは、中国が民主主義や人権で米国のイデオロギーとは相容れない体制を持つため、政治的には批判の対象となりやすい一方、現実的には米中経済の相互依存と、中国のアジア地域安定への影響

力が無視できないものとなっているため、実際に政権に就くとイデオロギーを離れ、現実的な対処をせざるを得なくなるからといえる。

オバマ政権においてもこのよう客観情勢は変わらない。た

だし、オバマ政権は過去の二つの政権とは異なり、前政権の対中批判ではなく、むしろ前政権の「対中ステークホルダー論」を継続、強化する方向で動いている。これは、チベットやウイグルなどの人権問題や米中貿易不均衡よりも、金融危機やアフガニスタンや中東という課題が、選挙での主要争点となっていたからであろう。加えて、オバマ次期大統領はイデオロギー性が薄く、現実的な判断と対処が特質であり、中国に対しても現実的な姿勢で一貫している。

オバマの東アジアチームは対日と対中でバランスを

オバマ次期大統領の中国への関心は高く、アジア担当大統領補佐官となるジェフ・バーダー元国務次官補代理は、選挙以前から中国の情勢に関してオバマ氏に助言を与えてきている。このようなこともあり、オ

バマ政権の対東アジアは対中政策を中心に東アジアを組み立てると考えられてきた。

例えば、オバマ陣営の東アジア政策のアドバイザーをしてきたマイケル・シッファー、スタンリー財団上級研究員は、その対中政策を、「現在の米国の対中政策の枠組みは『関与政策と同時にヘッジ政策』だが、我々は米中関係の新局面を先取りするために、実際的で前向きな『リスク管理』戦略を提唱する」としている。シッファーによれば、このリスク管理には、北朝鮮のような地域の問題も、中国国内の経済や社会不安などの問題も含まれる。^[4]

中国側の安全保障上の最大の懸念は、台湾との武力衝突の際に、米国と日米同盟が介入することである。1997年の周辺有事を想定した日米安保条約の新ガイドラインの合意や、2005年の日米安全保障協議委員会(2プラス2)の共同声明に共通の戦略目標に、台湾海峡問題の平和的解決が盛り込まれた際に、中国への主権侵害ということで反対し、懸念を表明してきた。

その意味で、オバマ政権が日米と米中の関係のバランスをとるためには、ブッシュ政権で強化された日米同盟を、対中の文脈で刺激しないような外交的な配慮を行うかもしれない。例えば、オバマ政権の外交アドバイザーでもあるブレント・スコークロフト元国家安全保障担当補佐官(ブッシュ父政権)は以下のような問題意識を持っている。

日米同盟が中国を敵として扱ったら、友人にはできない。中国との衝突や対決が避けられないと決めつけるような材料は何もない。中国内では経済発展がものすごい変化を起している。だから少なくとも彼らはもう一世代、内政に忙殺されるだろう。^[5]

スコークロフト氏は、イラク開戦前の2002年に、サダム・フセインの狙いは中東の覇権であり、米国との直接対立は望まないため、大量破壊兵器をテロリストに手渡したり、米国に対して使用する懸念は少ない、

オバマ政権においても、短期的な外交上の優先順位はともかく、長期的な面で中国の潜在的な脅威の可能性に対するヘッジとして、日米同盟の価値は減少することはないと考えるべきであろう。

日本は冷戦下で慣れ親しんだ、米国との二国間関係だけをものさしにして自国の政策を考える傾向にあるが、今後は、東アジアの安定のための政策を主体的にかつ多国間で考える態度が必要となる。

として現実主義的な立場から即時のイラク開戦に反対した経緯があったが、彼の対中観にも同じような現

実的な分析が背後にある。このようなロジックは、ブッシュの失敗の教訓を共有するオバマ政権内には受け入れやすいものだろう。

ただし、日本の一部の論者が懸念するように、オバマ政権が中国を重視して日本を軽視するという判断も短絡的だろう。長期的な観点からみれば、中国の方向性は不確定であり、米国の覇権への挑戦者となる可能性を誰も否定できないからだ。

オバマ政権の政策担当国防次官となるミッシェル・フローノイは、昨年に次期国防総省の政策課題を列挙して分析したが、その中に2006年に沖縄近海で米国の空母キティ・ホークの近くに、中国の潜水艦が探知されずに浮上した「事件」について、イラク以後の米国の未来の安全保障の課題を先取りするものではないか、という専門家の意見を引用して問題意識を共有している。^[6]

オバマ政権においても、短期的な外交上の優先順位はともかく、長期的な面で中国の潜在的な脅威

の可能性に対するヘッジとしての日米同盟の価値は、減少することはないと考えるべきであろう。また、米国の安全保障専門家は、日中の関係悪化に伴う偶発の紛争に米軍が巻き込まれるリスクについ

て、小泉首相の靖国参拝をめくり悪化した日中関係の時代に、十分に意識しているため、日本を疎外するような政策も避けるだろう。

実際にオバマ政権の東アジアチームの人事は、対中専門家と対日専門家のどちらか一方に偏らないようなバランスをとっている。具体的には、クリントン政権で日米同盟強化を進めたカート・キャンベル元国防次官補代理を、東アジア政策の要職であるアジア・太平洋担当国務次官補に任命し、同じくクリントン政権の国防次官補として日米同盟の再定義を行ったジョセフ・ナイ、ハーバード大学教授に駐日大使を打診している。これらの人選は、日米同盟の棘となっている停滞する沖縄の普天間基地移設を進めるためのシフトでもあり、オバマ政権が日米同盟を重視し、問題

の所在を正確に把握している証拠でもある。この点は、アジア太平洋担当国防次官補に沖縄の第三海兵遠征軍の司令官を経験したウォレス・グレッグソンを起用したことで明らかだ。

日中両国のどちらとの関係も維持することが現実的な選択肢というオバマ政権の基本姿勢を、日本が理解することは重要だ。日本は冷戦下で慣れ親しんだ、米国との二国間関係だけをものさしにして自国の政策を考える傾向にある。今後は、東アジアの安定のための政策を主体的にかつ多国間で考える態度が必要となる。さもないと、米中接近イコール日本無視という被害妄想にとらわれ、主体的な政策が取れずに、結果として自己充足的予言のように東アジアの中で日本の存在感を希薄化させていくことになる恐れがある。

< 注釈 >

- [1] James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999). 邦訳は『米中奔流』共同通信社 1999 年
- [2] Condoleezza Rice, "Promoting the National Interests," *Foreign Affairs* 79, no. 1 (January/February 2000).
- [3] Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" (remarks to the National Committee on US-China Relations, New York, September 21, 2005).
- [4] Nina Hachigian, Michael Schiffer, and Winny Chen, *A Global Imperative: A Progressive Approach to U.S.-China Relations in the 21st Century* (Washington, DC: Center for American Progress, August 2008).
- [5] 秋田浩之 『暗流—米中日外交三国志』日本経済新聞社 2008 年
- [6] Michèle A. Flournoy and Shawn Brimley, "The Defense Inheritance: Challenges and Choices for the Next Pentagon Team," *The Washington Quarterly* 31, no. 4 (Autumn 2008).

渡部恒雄: 東京財団研究員。東北大学歯学部卒業後、歯科医師となる。その後渡米し、ニュースクール・フォー・ソーシャルリサーチで政治学修士課程修了。1996 年より、CSIS 戦略国際問題研究所日本部客員研究員となり、研究員、主任研究員を経て、2003 年 3 月から上級研究員。専門は、日本の政党政治、外交政策、日米関係全般。2005 年に帰国し 4 月より三井物産戦略研究所主任研究員。2008 年 10 月より現職。CSIS 非常勤研究員を兼任。近著は「今のアメリカがわかる本」(三笠書房)。

世界金融危機と日本の雇用政策

和田 絵里香 (ピーターソン国際経済研究所研究員)

世界金融危機と日本

未曾有の金融危機に見舞われた 08 年が終わったが、今年もまだ経済の低迷は続く模様だ。米連邦準備理事会(FRB)が公表した昨年 12 月 15、16 日の連邦公開市場委員会(FOMC)の議事録によると、米国経済は今まで予測されていたよりさらに悪い模様で、09 年前半の米国の経済成長は 08 年に続いて大幅なマイナス成長となると予想している。実際、米国の失業率は 08 年 12 月には 7.2%に達しており、米国経済の停滞期が始まった 07 年 12 月から失業者の数は 360 万人増加、失業率は 2.3%上昇した。^[1]これに伴い個人消費も低迷が続いている。日本経済にもその余波は及んでおり、株価は一時東証平均株価が 8,000 円を切り、現在は 9,000 円台に回復したものの、一年前から比べると 25%以上の下落である。また米国の積極的な金融緩和により、日米金利差が縮小し、急激な円高となり、一時は 1 ドル 88 円台を突破するなど、輸出関連企業は米国をはじめとする世界不況による需要の激減、加えて円高というダブルショックに見舞われている。

製造業の低迷は日本に限ったことではなく世界的に見られる兆候である。米国では 1980 年 6 月以来の低水準、欧州でも 11 年来の低水準となっている。アジアでは中国 08 年 12 月の製造業は記録的な下落となり、香港でも 6 ヶ月連続の減少である。JP Morgan Global Manufacturing Index は調査を始めて以来最悪の数字となっており、製造業が世界的に縮小していること示している。^[2]

このように世界的に不況の嵐が吹き荒れる中、日本では製造業を中心に雇用調整が急速に進み、消費者動向調査などによると、個人の経済見通しは調査を始めて以来最低記録を更新している。日本の先行き見通しの暗さは、金融危機震源地の米国よりも悪い状況である。^[3]なぜこうした状況が起きているのだろうか。

90年代の金融危機との比較から

今回の金融危機はアメリカの住宅バブルの崩壊とそれに伴う住宅ローンの焦げ付きに端を発したもので、今までの金融危機と比べるとその規模、影響は世界的に格段と大きい。しかし、日本は 90 年代にバブルの崩壊とその後の金融危機を経験しており、その時と比べると、今回は日本の金融機関の不良債権は欧米に比べ格段に少なく、株以外の資産価値もそれほど下落しているわけではない。

90 年代と今の金融危機を比べて違う点は主に二つある。第一に、今回は世界的不況に陥っているため、輸出先を変更してそれをバネに不況から脱することが困難である。第二に、日本の雇用体制が大きく変わり、需要減がすぐに雇用調整に直結するようになったことである。

GDP の伸び率を見ると 90 年代のマイナス成長が続いたときと比べればそれほど悲観的な数字ではないにも拘らず、「消費者動向」が示す個人の景気感がワースト記録を更新中である。

一方、GDP の伸び率を見ると、08 年の第 3 四半期まで日本経済はプラス成長を続けており、景気は調整局面に入っているとはいえ、90 年代のマイナス成長が続いた時と比

べればそれほど悲観的な数字ではない(図 1 参照)。企業の景気感を問う「短期経済観測調査」によると、2007 年以降、不況感はあるものの、90 年代と比べるとそれほど悪くない(図 2 参照)。これは雇用調整によって需要の変化に柔軟に対応できるような体制が整っているからと考えられる。

対照的なのは、「消費者動向」が示す個人の景気感だ(表 3 参照)。90 年代で個人の景気見通しが暗かったのは 1993 年から 94 年にかけて、そして 1998 年前半だが、それでも 2007 年から現在に至るような急激な落ち込みは見られなかった。今回は個人の景気感が調査開始以来のワースト記録を更新中だ。それに応じるかのように、家計消費も低迷している(図 4 参照)。90 年代には GDP の伸び率から見ると、00 年よりずっと経済は低迷していたはずなのに、個人消費は 00 年代よりも順調に伸びていた。

日本の雇用政策の問題点

このように、消費者動向や個人消費の落ち込みは、前述指摘したように、今は 90 年代と違い世界的に不況に陥っているため、景気の回復に外需頼みが通用せず、雇用調整が過去に例を見ないスピードで進んでいる側面と大きく関わる。

特に 90 年代では、製造業では正規雇用が主流で雇用調整に時間がかかったことから、その反省も含めて雇用法に改正が重ねられた。労働市場の流動化を促すため、今ではほとんど業種で派遣法が適用となり、2007 年には 40% 近くの人々が派遣など非正規雇用の形態で働いている現状が見られる。これに関連し、90 年代には企業が不況の痛みを社員に分配し、痛みの個人差があまり無かったのに対し、現在企業は、不況の痛みを社員に分配するのではなく、派遣社員などを解雇する雇用調整によって乗り切ろうとしている。そのため、不況の痛みを感じる度合いに差が出ており、「派遣切り」などと報道されているように、仕事を失い、ホームレスになる人たちもいる一方、正社員は賃上げを要求するという、不況の痛みの感じ方に格差ができ、人々の雇用不安を煽っている。

このように、90 年代の日本の社会構造は、終身雇用体制化では不況などのリスクは会社が背負っていたが、今回は非正規雇用が増えると、非正規雇用者は個人でリスクを負わなければならなくなった。しかも、その個人でリスクを背負っている人たちは非主流派で政治力も経済力もない。

こうした状況に対し、舛添厚生労働大臣が製造業における派遣業の規制もあり得ると示唆したように、政府、それに野党も日雇い雇用、製造業への派遣を規制し、86 年から始まった労働市場の規制緩和に逆行する進路をとろうとしている。

しかし、本当に規制を強化することが日本にとって良いことなのだろうか。日本はまた終身雇用中心の社会に戻るのだろうか。労働市場の改革は、柔軟で流動性の高い労働市場を創造することであり、日本企業の国際競争力を高め、一方雇用体制の多様化を図ることにより、今まで労働市場から締め出されてきた女性などを取り入れ労働市場を活性化させることであったのではないかと。今派遣労働を規制すれば、企業

の雇用に対する意欲を萎えさせ、製造拠点の海外移転を後押しする形となり、いっそう失業者が増える結果になりかねない。

こうしたことから、労働市場の流動性を高め、また雇用不安を解消するための処方箋は、規制ではなく、同一労働・同一賃金の徹底であると考えられる。日本の雇用政策における大きな問題点は、同じ労働をしながら賃金格差が大きく、しかも受けられる社会保障にも格段の差があるということ、言い換えれば、企業にとって非正規雇用はコストを抑えるための低賃金労働者になるという点である。さらに、賃金の安い非正規雇用は実際のところ、正規雇用の高い賃金を支える構造になっている。このままでは正規、非正規雇用の格差は埋まらず、社会の格差は広がるばかりである。また失業保険、医療保険、年金など社会保障制度は正規雇用を前提として作られているため、非正規雇用者はその恩恵を受けることはない。

こうした格差は、女性の雇用とも関連する。ロリ・クレツァー・カリフォルニア大学サンタクルーズ校准教授によると、米国では国際競争の厳しい製造業で

同一労働 同一賃金の原則を徹底させ、労働時間に関係なく、雇用保険、健康保険、年金などの社会保険の義務を課し、また職業訓練や教育の機会を増やしたほうが有効であろう。

働く労働者が職を失った場合、新しい職が見つかったとしてもその 2/3 が以前より低い収入の仕事についている。そのうち 1/4 は給料が 30% 以上減ること

が明らかになっている。日本で同じような研究をするとうなるか。たとえば結婚、子育てなどで一度正社員を辞めた女性がまた正規雇用として雇われ、そして給与も元通りというのは、ほとんど夢のような話であろう。政府の試算によると、女性が一生同じ会社で働けるのと、結婚、子育てなどで一度退職したあと仕事を再開するのとは、生涯賃金に 2 億 4 千万円の差があるとされている。この差を埋めるには、やはり正規、非正規雇用の待遇格差を改め、同一労働・同一賃金の徹底なしには困難であろう。

経団連・連合は、先日行われた会合で雇用の維持に努める「ワークシェア」の議論を始めると決めたそうだが、前回 02 年に「ワークシェア」の導入を議論したときにも、賃下げを伴うため活用が広がらなかった経緯がある。今回は、正規、非正規社員と働き方が多様化している中での活用となるため、「ワークシェア」の導入は、以前にもまして困難であろう。また、「ワーク

シェア」を本気で導入しようとするならば、同一労働・同一賃金の議論も避けられないのではないか。

また、一方でセーフティネットを構築するには社会保障を手厚くすることが必要だとの議論もある。確かに日本の社会保障費は先進国の中でもアメリカに次いで低い水準となっており、改善は必要だろう。しかし、今のような正規、非正規雇用の待遇格差が大きいまま社会保障を手厚くすると、就職の意欲を削ぐことにもなりかねず、格差の定着化、生活保護からの脱却が難しい社会となるであろう。それよりも同一労働、同一賃金の原則を徹底させ、労働時間に関係なく、雇用保険、健康保険、年金などの社会保険の義務を課し、また職業訓練や教育の機会を増やしたほうが、柔軟な雇用を守りながら安定した生活保障への道筋をつけることができるのではないか。

まとめ

今日本では経済対策の中身が様々議論されているが、定額給付金や非正規雇用から正規雇用にした場合の給付金など、その場限りの対策が中心で、長期的にどのような国を作っていくのかという議論がおざなりになっているようだ。もちろん、社会の安定のためにも今路頭に迷っている人たちに手を差し伸べることは必要かもしれないが、経済対策の目的がそれだけで終わってしまったら次に経済危機が起きたときに

また同じことの繰り返しになる。そうならないためには、正規、非正規雇用の待遇格差を埋め、同一労働・同一賃金を徹底されるような政策が有効であろう。

< 注釈 >

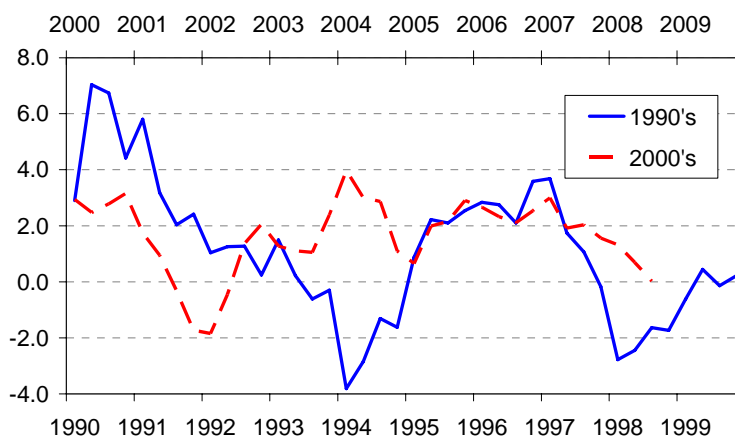
[1] U.S. Bureau of Labor Statistics, "Employment Situation Summary—The Employment Situation: December 2008," Economic New Release, January 9, 2009

[2] JP Morgan, "JP Morgan Global Manufacturing PMI—Global Manufacturing PMI Hit New Low in December," News Release, January 2, 2009.

[3] The Conference Board, "December 2008 Consumer Confidence Survey," <http://www.conference-board.org/economics/ConsumerConfidence.cfm>, accessed on January 9, 2009.

和田絵里香: 東京都世田谷区生まれ、1998年、米国ミシガン州立大学経済学部博士課程中退(経済学修士)。1998年国際経済研究所に研究助手として正規採用され、02年まで4年間、経済政策に関する研究に専念。その傍ら00年には長男を出産し、02年に帰国。03年には長女を出産。帰国後、在日米国大使館広報文化交流部勤務。06年に再び渡米し、現職。

図 1: GDP実質成長率 (前年同期比, %)



出典: 内閣府

図2:企業短期経済観測調査

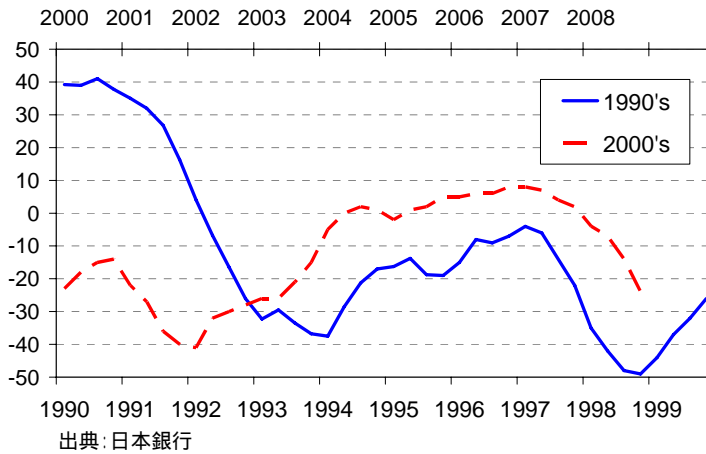


図3:消費者動向

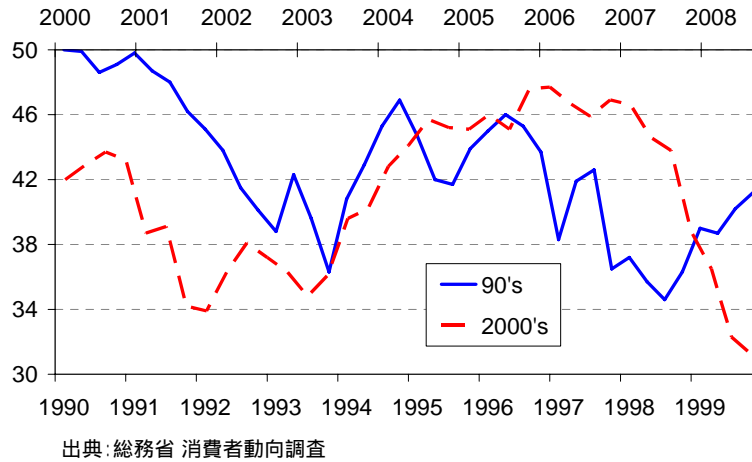
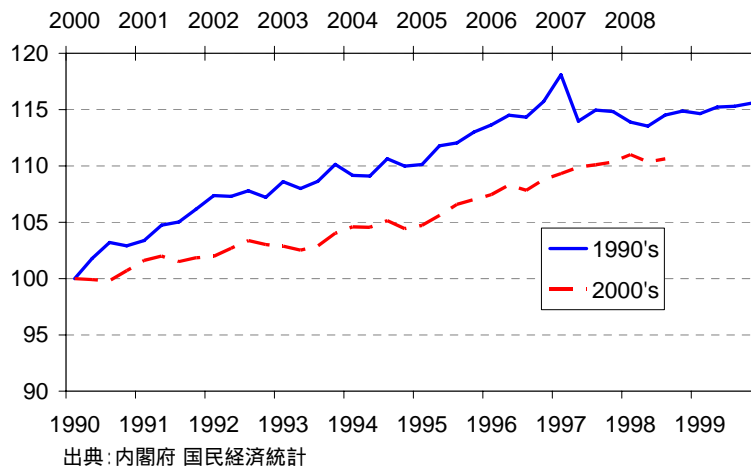


図4:家計消費



食料安全保障に向けて データ活用の視点から

松村 寛一郎（関西学院大学総合政策学部准教授）

2008 年は記録的な資源価格の乱高下で記憶される年になるだろう。ドバイの石油価格は、2008 年に過去最高値をつけた後に低下している。レギュラーガソリンの店頭価格も 200 円に届くかに見えた時期もあれば、2009 年の1月時点において、100 円前後になっている。食糧品に目を向けると、原油価格の高騰によって漁船の出漁が困難になったり、トウモロコシのバイオ燃料向けの用途の拡大や世界的な食生活の高度化に伴う飼料価格の高騰などが見られる一方、食糧価格も原油価格と同様に一転して値下げ傾向にある。人口増加と経済発展に伴い、将来的には確実に需要は増加するであろうが、2008 年の資源価格の動きを辿るとあまりに乱高下が激しい。

本稿は、人類にとって根源的に必要とされる食糧に着目し、世界全体の食糧需給バランスの視点から日本を取り巻く状況に言及し、科学的な視点で蓄積されたデータ構築状況やデータ利用の可能性を踏まえた上で、日本の食料安全保障のための政策インプリケーションを述べることを目的とする。

食糧配分格差

農用地は、耕地と永年草地から構成されるが、2005 年の世界の農用地面積は約 50 億ヘクタールあり、このうち耕地面積が 15 億ヘクタール、牧草地が 35 億ヘクタールである。ここで長い時間をかけて、それぞれの地域に適した形で食糧摂取形態が進化してきた。

しかし、先進国と発展途上国では、食糧の配分に格差がある。特に、動物性食品の摂取量の差が顕著である。これは、単位カロリーあたりの価格でみるとよくわかるが、動物性食品の価格が植物性食品の価格よりも圧倒的に高いためである。また、世界各地の農産物が一般の家庭の食卓にあがる地域に住む人口は、日本を含め所得水準の高い地域に住む人口の 20%

にすぎない。このように、グローバルな食料流通網の恩恵を受ける人口は限られているのが現状である。

アジア地域と緑の革命

一方、中国とインドを抱えるアジア地域は世界人口の半分以上を占める。これだけの人口を抱えることができるのも、同地域の大半を占めるモンスーン地帯の気候や土壌が稲作に適していること、すなわち、豊富な米の供給に因るところが大きいといえる。

しかし、今世紀半ばまでに世界最大の人口国が現在の中国からインドに取って代わられると言われる中で中国で間もなく人口増加が頭打ちすると見られる一方、インドをはじめとする南アジア地域での少なくと

も今後半世紀以上続くと見られている。このことは当然、同地域において長期的に増え続ける食糧需要をいかに満たすかという問題突きつけている。これに対して、供給量を増やすための単位面積当たりの収

量(単収)増加と作付面積の拡大の二つのアプローチのうち、近年では、単収を増加させるための品種改良が重視されてきた。

そうした中で、緑の革命の導火線と呼ばれる高収量品種(High-Yield-Variety: HYV)が注目されているが、従来の品種と比べて長所と短所を持っている点を留意する必要がある。すなわち、高収量品種は肥料を十分に投入し洪水などを抑制できれば高い収穫を得ることができるが、在来種は肥料がなくても収穫が激減することはない、また洪水などにも強い面を持っている。従って、国が豊かで十分な肥料を使用でき、ダム建設など治水技術が優れていれば、高収量品種の増産効果は十分に発揮することができるが、仮になんらかの要因で高い収益を得るための因子が欠けてしまうと、在来種以下の収穫になってしまう可能性も否定できない。

また、米は生産された地域内で消費されることが多く、国際的に流通している量は世界全体の生産量のうち数パーセントに過ぎない。従って、特定地域が米不足に見舞われると、需給のバランスの崩れが海外からの米の流入によって調整されにくく、その結果、価格の乱高下が生じる可能性がある。

こうしたことから、米の需給に関わる国際的な取り組みが必要不可欠となっている。国際的な取り組みの一例として、フィリピンにある国際稲研究所では、世界各地の稲種を保存しており、洪水などによりある地域の稲種が失われた場合に、速やかにその地域の稲種を復活させる仕組みを構築している。国際稲研究所の運営資金は世界中から集められ、ビルゲイツが設立した財団からの資金援助が柱になっている。

特に国境を接している場合、隣国の困窮が難民の流入として自国にも多大な影響を与える可能性もあるため、国家を超えた枠組みについてどのように取り組んでいくかが、今後の重要な課題である。

科学的データの利用

食料安全保障と国際的な取り組みの必要性への認識が広まりつつある中で、情報通信技術を用いて世界の需給動向を把握することの重要性は、グラミンフォンのビジネスモデルからも見ることができる。そして、近年の資源と食料価格の乱高下は、世界レベルで食糧需給の調整を行うことの必要性をさらに強く示したといえる。そうした視点から、以下では人口・経済統計データや空間情報データを用いた需要・供給予測を行うためのデータセットと、その利用可能性について一部紹介する。

食糧需要を推計する上で重要な因子である所得データは、一般に家計調査などを用いて提供されているが、整備されている国の数は少ない。これを補う一つの試みとして、光のデータを用いて空間的な所得分布の推計を行う手法がある。米国大気海洋庁が提供している夜間光衛星画像は、世界全体の光量についての時系列のデータセットを公開している(図1および図2参照。1年のデータセットの大きさは約3GB、解像度約1km)。さらに、米国オークリッジ国立研究所は、世界全体を約1キロメートルの格子点状に分類した人口分布データを毎年、提供している(図3参照、解像度約1km)。このような光量データと人口データ

を組み合わせることによって、人口が多く住んでいるにも関わらず光がないところは、すなわち貧困度が高い場所であるとの推測が可能となる。

植生データは、国土地理院などが進めている地球地図プロジェクトの研究成果として、提供されている(図4参照、解像度約1km)。土地利用情報の時系列のデータは存在しないが、特に変化が重要であると認識されている地域については、個別に定期的に更新されており、複数時点のデータを組み合わせることにより、土地利用の変化を把握することが可能となる。

さらに、地球温暖化の影響によって干ばつと洪水が世界各地で発生する事態が生じていることに関連し、1900年から2007年12月までの1カ月ごとの地球全体を0.5度の格子点上における降水量データが、ドイツのGlobal Precipitation Climatology Centre(GPCC)によって整備されており、ウェブ上で公開されている。これらのデータを用いることにより、長期的な視点での干ばつや洪水の状況を把握することが可能となる。

その他の関連情報として、世界の作付の情報、植物の活動強度を示す植生指数、標高データなどが存在する。これらのデータは、営利目的でない限り無償で利用可能となっており、ウェブ上でダウンロード可能な形式になっているものが多いが、データの形式が異なっている場合も多い。したがって、こうしたデータを国家・組織横断的に利用していくためには、共通の形式に変換するための取り組みが必要不可欠である。

一方、データは衛星などを用いて提供されているため、本当に有用な情報は、衛星を打ち上げている国の事情により提供されない可能性がある。そのためにも、国家としても独自の衛星を打ち上げ、情報を収集して分析する仕組みの構築は極めて重要なことであると同時に、加工される前の情報を国家として蓄積することは重要である。

政策インプリケーション

データ活用を通してより良い食料安全保障政策を実施していく上での政策インプリケーションとして、以下三点を指摘しておきたい。第一に、上記のような膨大なデータを収集・分析することにより、需給動向を把握することが可能になり、需給を均衡させる価格の計算が可能になる。こうしたデータを活用しながら、供給

過剰地域から需要過剰地域へ食糧を流通させる国際的仕組みを構築することは一方法と言えよう。一方、1990年代に日本で米不足が起きたケースを留意しておく必要がある。タイ米が緊急輸入された際、タイ国内の米の価格が急上昇し、特にタイの貧困層が大きく影響を受けた。このように、貧困層が犠牲になり、飢餓が増える中で、食糧を高く売れる国にだけ売ってもよいのかという人道上の問題があり、この点を政策実施上、考慮する必要がある。

国家のみならず社会的責任を果たす企業を含む民間を含めて、こうした機能構築に取り組むことが、日本の食料安全保障につながる。

第二に、食糧の場合の最大の問題点は、気象条件の影響を受けて供給の変動が発生することにある。石油ショックの時、スーパーの店頭からトイレトペーパーが無くなるのではないかという懸念から騒動が起きたが、食料品に関しても少しでも足りなくなると価格は高騰し、少しでも余ると価格は暴落する。一方、豊作になると、政府が意図的に生産者から買い上げることにより、在庫が蓄積され、それが国家財政の負担となる。このため、経済的な損失を受けても、自給率の向上を目指すことは重要課題であるが、保管コストや補助金の負担など、財政を赤字化させる可能性も否定できない。世界全体の食料余剰の状況などを踏まえ、弾力的に運営していくことが重要だろう。

第三に、世界各国の穀物自給率は、多くの先進国で100%に近い。しかし、物理的に農地面積が限られている日本の農業が国際競争力を持つことは困難である。日本が40%を切るという状況においては、世界から食糧を購入するための外貨を稼ぐために、かつては自動車や工作機械などの国境を越えて貿易されるモノに依存しても良いという意見が強い説得性をもっていた。しかし、昨年来の金融危機に発した経済危機による輸出産業の黒字幅の縮小に伴う輸出産業の雇用減少の状況を見ると、何らかの形で、農業分野における雇用吸収力の向上を図ることが特

に重要である。それを前提とした上で、世界の食料需給状況が把握でき、人々が食料政策の議論に参加できるような場を構築していくことが不可欠である。

たとえば、図5は、マッシュアップという技術を用いて、標高データとグーグルマップを組み合わせたものであるが、海水面が1m上昇したときに自宅が水没するかどうかを瞬時にだれもが把握することが可能となる。これは、一例に過ぎないが、前述の複数のデータを組み合わせ、また各地域に居住する人々の情報を収集する仕組みを構築することにより、新たな情報の創出が可能になる。

こうしたデータを活用して、国際協力関係も含めて政策に適切に反映されるための仕組みを構築していくことが期待される。国家のみならず社会的責任を果たす企業を含む民間を含めて、こうした機能構築に取り組むことが、日本の食料安全保障につながると考えられる。

<参考文献>

- [1] 荏開津典生『農業経済学』(第3版)岩波書店 2008年
- [2] 川島博之『世界の食料生産とバイオマスエネルギー』東京大学出版会 2008年
- [3] Global Precipitation Climatology Center, ftp://ftp-anon.dwd.de/pub/data/gpcc/html/fulldata_download.html
- [4] リッチ・ギブソン・スカイラー・アール『Google Maps Hacks 第2版—地図検索サービスをもっと活用するテクニック』オライリージャパン 2007年

松村寛一郎：関西学院大学総合政策学部メディア情報学科准教授、北海道大学理学部地球物理学科卒。同大学院理学研究科修士課程地球物理学専攻修了後、三和総合研究所海外戦略部勤務。京都大学大学院工学研究科で博士号(工学)取得。東京大学生産技術研究所助教授を経て、現職。08年4月より文部科学省総合地球環境学研究所・研究プロジェクト・インキュベーションスタディ「全球結合モデルによる飢餓指標の開発」プロジェクトリーダー。

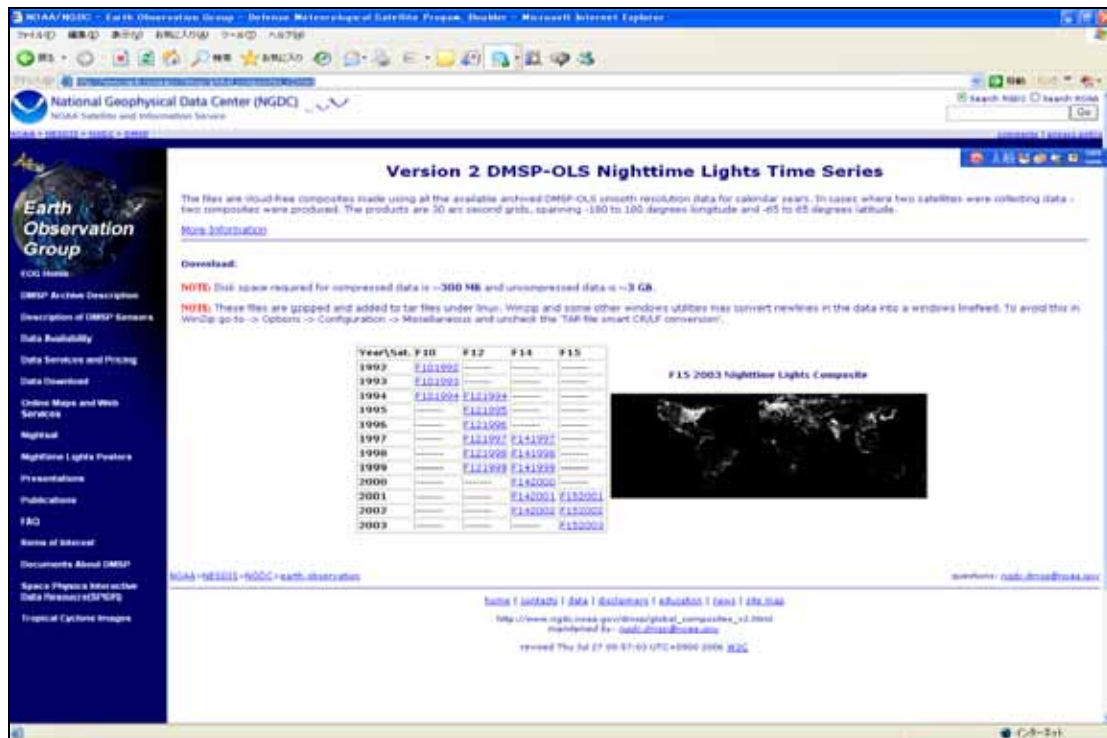


図 1. 公開されている夜間光衛星画像データ

Source: http://www.ngdc.noaa.gov/dmsp/global_composites_v2.html

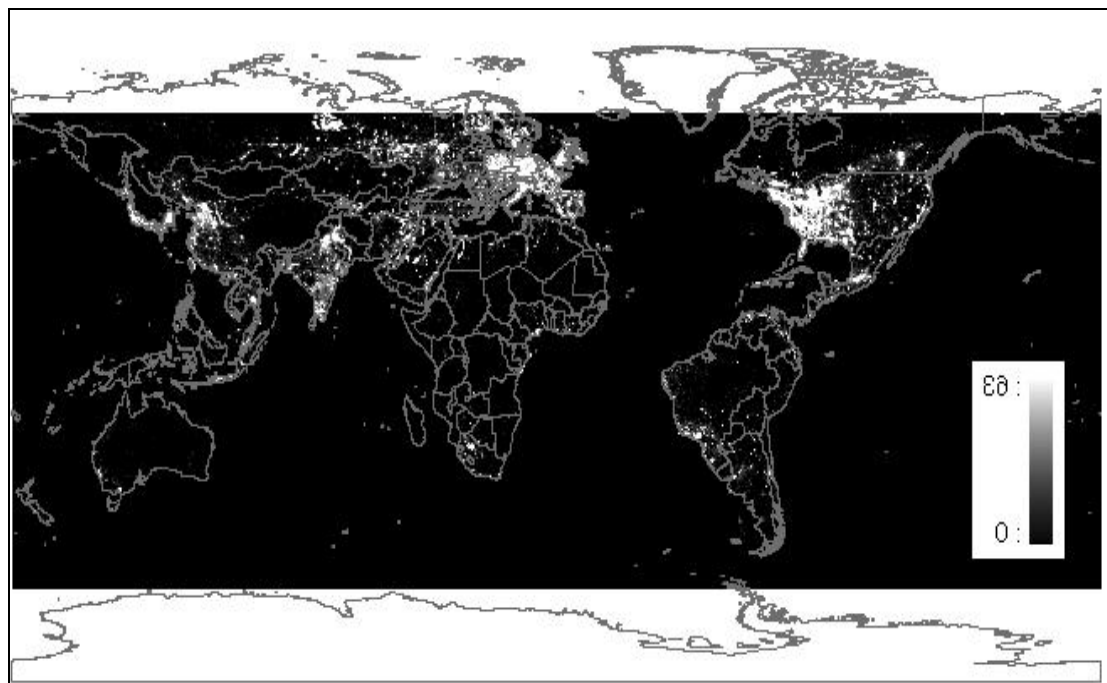


図 2. 夜間光衛星画像データ

Source: http://www.ngdc.noaa.gov/dmsp/global_composites_v2.html

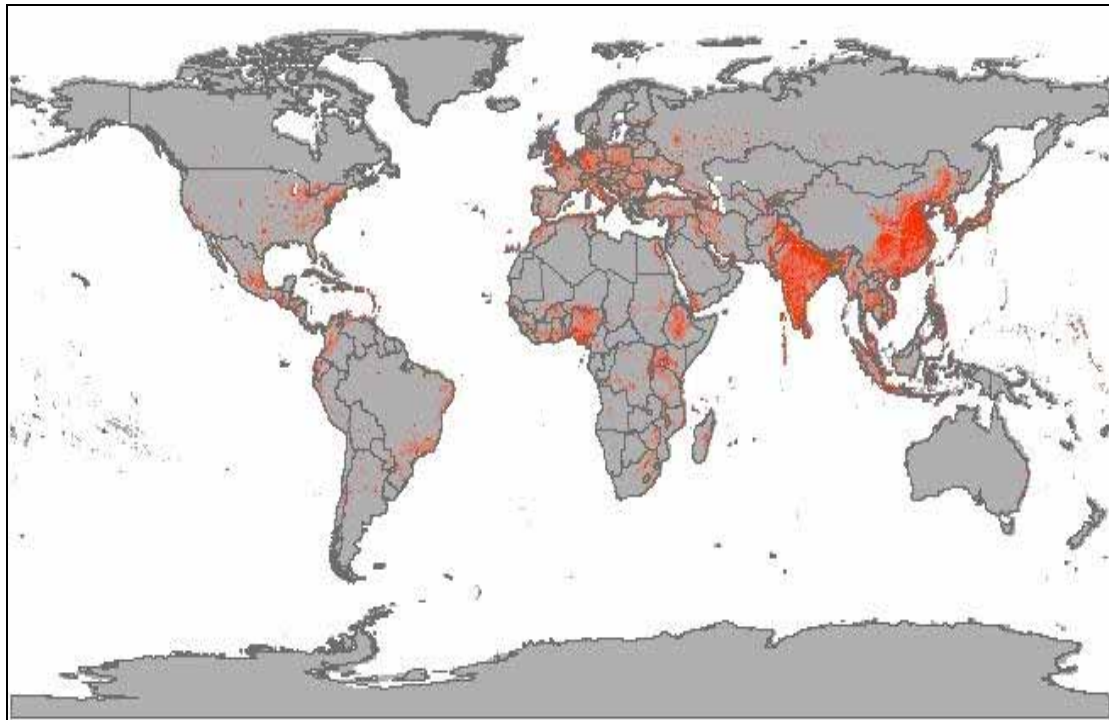


図 3. 人口分布データ

Source: <http://www.ornl.gov/sci/landscan/>

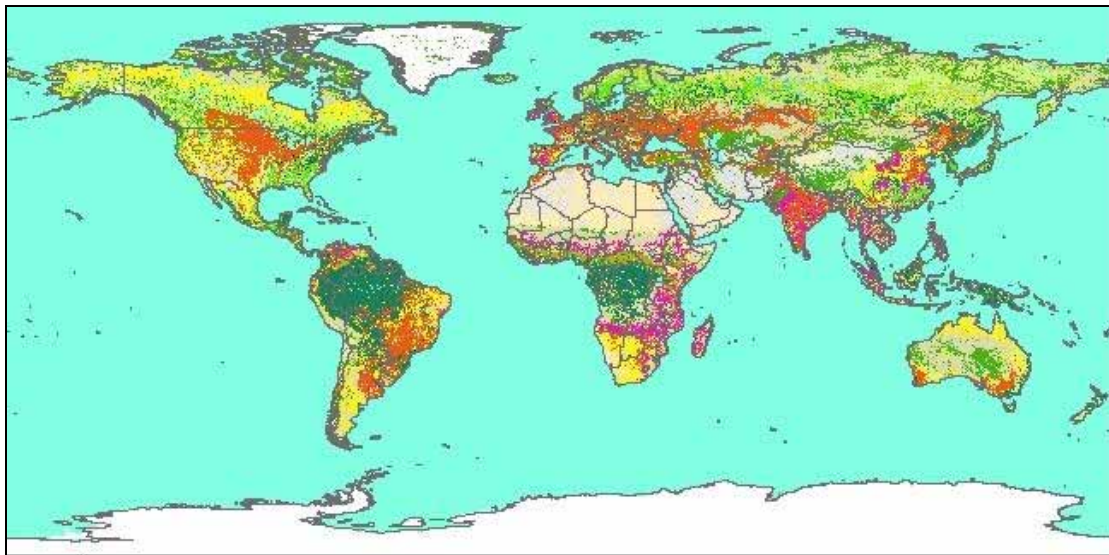


図 4. 世界植生指標データ

Source: ©GSI, Chiba University, Collaborating Organizations. <http://www.iscgm.org>

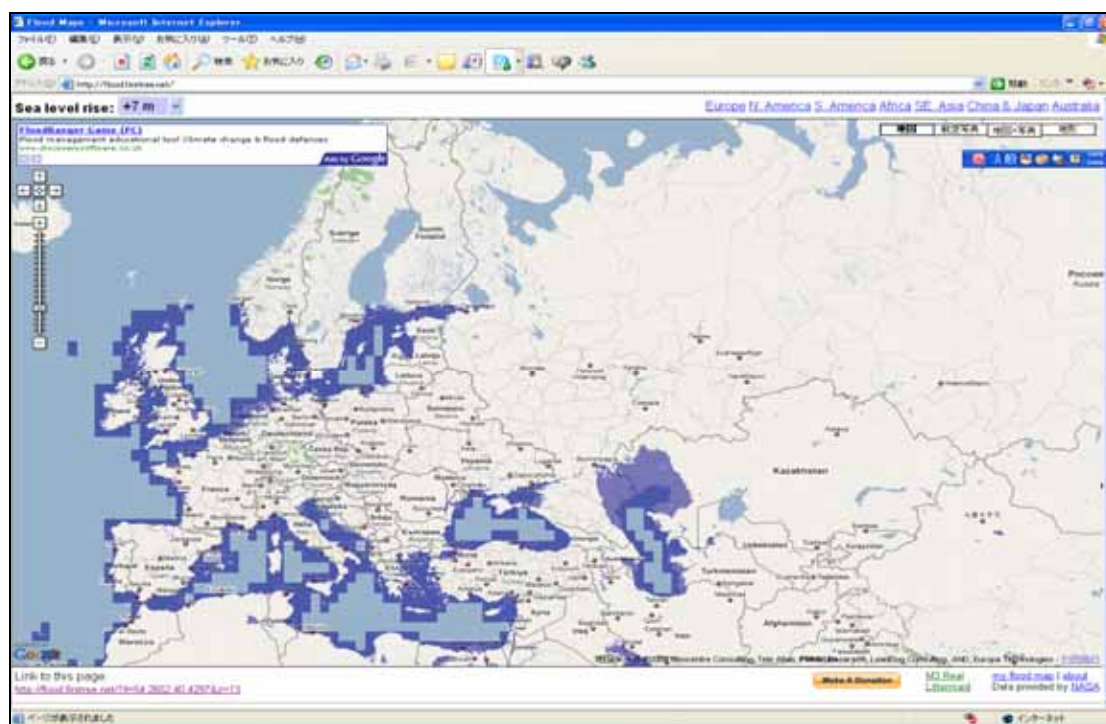


図 5. FLOODS MAP

Source: <http://flood.firetree.net/>

官民共同で最大の開発効果を狙う

文室 慈子 (マイクロファイナンス・インターナショナル・
コーポレーション広報マネージャー)

昨年 12 月、弊社は Legatum Fortune Technology Award の第一回受賞者に選ばれた。この賞は大手経済誌フォーチュンとマサチューセッツ工科大学が貧困削減に貢献する民間活動の振興を目指して昨年創設したものである。設立の背景には経済発展の原動力となり、効果的な貧困削減策を実現することができるのは、革新的技術を擁する民間企業であるという信念がある。国際投資機関のレガタムがこの分野では破格の 100 万ドルを賞金として拠出し、賞への注目度を上げた。弊社は発展途上の小企業であるが、巨額の移民送金の流れを金融インフラの強化につなげる、独特な事業モデルの潜在的開発効果を評価していただいたようだ。弊社事業は端的に言うと、独自の決済システムを先進国の金融機関に提供して金融アクセスを持たない送金者を既存の金融システムに取り込むと同時に、送金の流れを途上国マイクロファイナンス機関につなげて、当該機関のキャパシティを向上させるものだ。

移民送金の問題はこれまで長く政府や開発関係者の中で注目を集め、2004 年には G8 サミットの議題にもなった。昨年国連機関 IFAD が初めて世界送金マップを作成し、出稼ぎ移民と送金、相対する人と金の流れが世界的な現象であることを明らかにした。2006 年現在、1.5 億人以上の途上国出身の出稼ぎ者が母国に送る、一件平均 100～300 ドルの送金は総額 3000 億ドルに達した。これは先進国 ODA 総額の約 3 倍、昨今ブームになっているマイクロファイナンス投資ファンドの約 30 倍である。国によっては移民送金が GDP の 30～40% に達し、国家経済に欠かせない収入源となっている。そして、何より重

要なのは、この金が貧困家庭に直接届くという事実である。

ところが、送られた金はいわゆる生活費(消費財)に遣われ、資産形成、あるいは生産的活動に回らないため、その経済効果が大きく損なわれていることが問題視されてきた。これは金を送る人、受け取る人、両方が銀行口座、即ち金融サービスへのアクセスを持たず、その金が金融システムの外に出てしまうためである。従って、社会に金が還流せず、経済活動が停滞する一因となるのである。

大量の出稼ぎ者を生む途上国の貧困と金融アクセスの欠如、つまり金融インフラの不備は密接に関係している。たとえば送金大国メキシコでは、人口の 30% しか銀行口座を持たない。気が遠くなるような経済効率の悪さである。現在金融アクセスが無い人々にサービスが届けば、自助努力で個人の経済力は 5 倍にも 10 倍にも伸びる可能性があるだけでなく、それが雇用を生み、金融システムを育て、国の税収も増える。国家の負担であった貧困層が経済発展の原動力に変わるのである。

では、移民送金をどのように途上国の経済発展につなげるのか。国際機関や政府が注目する割にこれまであまり効果がなかったのは、まずこの金が個人のものであり、実際に送金を行うのが私企業であること。加えて、問題の根本解決には先進国に住む送金者を含めて対策を立てる必要があり、途上国だけを対象にした公的開発援助の枠組みでは対応が難しいということが考えられる。

しかし、最近になってようやく欧米の政府や国際機関に資金援助や保証などの形で、貧困削

エッセー

減につながる民間活動を促進する動きが出てきた。弊社は一年前、オランダ政府開発会社 FMO から投融資を受け、その後も様々な形で事業を支援してもらっている。また、IFAD の資金を使って、エチオピアにおける送金インフラの整備とトランスナショナル・ローン(出稼ぎ先から母国における住宅ローンや商業ローンを利用できる仕組み)の提供を間もなく開始する。米国開発庁(USAID)からは、トランスナショナル・ローン事業に対する技術援助と保証が確定した。その他、仏、英国政府からも声が掛かっている。こうした官民共同プロジェクトの急速な機運の高まりは、より効率的な開発援助を行う上でとても重要である。

今日、世界全人口の 10%は送金を受け取っていると目され、問題は世界的規模である。Legatum Fortune Tech Award でも審査対象になったが、開発政策に重要なのは「持続的で、規

模の達成が可能、地域を選ばず普遍的に効果を生むこと」である。そのためには常に地域ごとのニーズにきめ細かく対応する必要があり、これは単年度予算、政治的バイアス、官僚主義などの問題が伴いがちな公的開発援助には難しい。一方、小回りが利くとは言え、一民間企業では資金的にも体力的にも限界がある。両者が補完する形で取り組むのが理想的だ。世界的に政府の財政が逼迫する傾向にある昨今、セクター、業種の枠を超えて提携し、より大きな開発効果を追及することがますます重要になっていこう。

文室 慈子: マイクロファイナンス・インターナショナル・コーポレーション広報マネージャー。2004 年まで在ワシントンのパブリックアフェアーズコンサルティング会社に勤務。渡米前は在京広告代理店(株)JR 東日本企画で営業。メリーランド大学広報学修士、早稲田大学第一文学部卒業。小、中学校時代サンパウロで過ごす。東京都大田区生まれ。

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

Direction of the Obama Administration’s East Asia Diplomacy **2**

Tsuneo Watanabe (GPI Policy Expert Member and Research Fellow, The Tokyo Foundation)

Obama administration is challenged by financial/economic crisis and security crisis in Afghanistan and Pakistan. In order to maintain stability in both economy and security in the East Asia and the world, Obama diplomacy would avoid confrontation with China in a short term. Obama transition team appointed both Japan and China experts for its East Asia team. Obama team also continues to appreciate bilateral alliance with Japan as a hedge against China’s unpredictable future. Japan should not worry about closer US-China relations too much. At the same time, Japan is required to shape its East Asian policy with its own initiative in multilateral frameworks beyond its traditional bilateral thinking on the US-Japan alliance.

“Globalization and Public Policy” Research Note

Global Financial Crisis and Japanese Employment Policy **5**

Erika Wada (Researcher, Peterson Institute for International Economics)

The global economy is in the middle of financial crisis, and Japanese economy has been slowing down at the fastest pace since the World War II. Why Japanese economy is in such a bad shape despite Japanese financial institutions operate relatively better than their counterparts in the US and Europe? One of the keys for this situation can be found in Consumer Confidence Survey which shows job-loss anxiety is going up tremendously. Some argues that temporary workers should be regulated in manufacturing sector. However, in order to improve Japanese firms’ competitiveness in the global economy, and to address the labor shortage in the near future, labor mobility should not be regulated. Instead, the only effective way to provide flexible working style and to reduce job-loss anxiety will be to introduce and implement equal pay for equal jobs policy.

“Policy Research” Note

Food Security through Systematic Data Schemes **9**

Kanichiro Matsumura (Associate Professor of Policy Studies, Kwansai Gakuin University)

The progress of Information Technology and Internet Networks provide useful information on the global demand and supply for food. The demand for food is a function of income and price, and the supply for food is a function of yield and cultivated land. The yield is influenced by precipitation, temperature, and soil conditions. Cultivated areas are influenced by urban expansion and human activities. Combining these different kinds of data systematically will help us to understand the demand and supply structure for food at the global level. Thus, future prospects of food price may be possible, which will lead to establishing food security system.

Essay

Pursuing Maximum Development Impact through Private-Public Partnerships **15**

Yasuko Fumuro (Vice President for Public Relations, Microfinance International Corporation)