

「仕組み」研究ノート

アジア地域外交の「新構造」に向けた戦略的考察

2

辻 清人 (GPI フェロー・CSIS 戦略国際問題研究所日本部研究員)

近年、「東アジア共同体」構想が近い将来、実現可能な枠組みとして頻繁に取り上げられ始めている。しかしながら、ASEAN, APEC, EAS など、異なった役割を担う複数の既存枠組が既に存在するアジアにおいて、米国やオーストラリアを含めた国々を組み入れた包括的かつ具体的な秩序制定は、いまだに存在しないのが現状だ。本稿は、アジアの地域枠組みの将来像を得るため、戦略国際問題研究所 (CSIS) が9カ国で有識者を対象に実施したアンケートの調査結果を踏まえ、日本のアジア外交の「新構造」に向けた政策課題を考察する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

グローバル化の深化で益々求められる独立評価機関の役割—パンデミック・インフルエンザのケース

4

清水 美香 (GPI 共同ディレクター・East-West Center 客員スカラー)

日本に独立政策評価機関がほとんど存在しない状況に対して、一部の専門家の中で 1990 年代からその必要性が唱えられてきた。しかし、こうした長年の指摘にもかかわらず、独立政策評価機関の整備は遅々として進んでいないのが現状である。独立評価機関の不在は、グローバル化の深化に伴う緊急課題への対応に深刻な影響を及ぼしかねない。本稿は、パンデミック・インフルエンザの問題を例にとりながら、グローバル化の深化の特徴と独立評価機関の役割との深い関わり合いを指摘し、日本の現状に対する早急の対応を促す。

「政策研究」ノート

防災ニューディール政策の可能性とその効果—老朽住宅の耐震改修促進に向けたポリシーミックス

7

紅谷 昇平 (人と防災未来センター主任研究員)

現在の低迷する景気対策として、各国で金融・財政刺激策が進められつつある。地震大国の日本では、近い将来、高い確率で巨大地震が発生することが確実であるため、将来の災害復旧・復興需要を先取りし、住宅や公共施設の耐震化等の防災投資により経済活性化を図る「防災ニューディール」を提案する。特に住宅の耐震化は、関連する民間消費を誘発するため経済効果が大きく、災害時の被害軽減や救助・消火活動環境の改善、住宅再建支援費の節減などの効果も見込まれる。さらに建築規制や税制を含めたポリシーミックスを図ることで、防災施策の更なる進展を進めるべきである。

エッセー

East Asian Community and Its Goal

10

Hirotsugu Koike (GPI Senior Advisor and Deputy Chief Editorial Writer, The Nikkei)

GPI Brief の特徴と枠組み

11

English Abstracts

12

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。

アジア地域外交の「新構造」に向けた戦略的考察

辻 清人 (GPIフェロー・CSIS戦略国際問題研究所日本部研究員)

昨年、戦略国際問題研究所(CSIS)はアジアの地域枠組みに対する各国の意見の共通点と多様性に焦点をあて、マッカーサー財団、朝日新聞社(日本)、中央日報(韓国)、オピニオンダイナミクス株式会社と提携し、9カ国の有識者合計313人を対象に世論調査を行った。^[1] 本稿においては、その調査結果を踏まえ、日本のアジア外交の「新構造」に向けた政策課題を考察する。

調査結果の概要

① アジア地域のパワーバランスの変化: 中国台頭の予想

「10年後のアジアで総合的国力が最強となっている国はどこか」という質問に対し、全体の平均で65.5%が「中国」と回答し、「米国」と回答した31%を大きく上回った。「10年後に自国にとって最も重要な国はどこか」という質問にも同様に、全体の平均で59%が「中国」と回答し、「米国」と回答した36%を上回った。中国においては、77%が「中国にとってアジアで最も重要な国は米国である」と回答し、76%が「中国が最も重要な国である」と回答した米国と同じ傾向を示した。他方、「10年後に自国にとって最も重要な国は日本である」と回答した米国人の割合は16%にとどまり、各国平均でも5.5%と、上位2カ国に大きく引き離されている。

また、多数の回答者が、米国は東アジアにおいてポジティブかつ安定的な役割を果たすと回答したことには注目する必要がある。また、タイ以外のすべての国において、「10年後に最大の脅威となる国はどこか」という質問に対する回答で「中国」がトップとなったことも注目し得る。この回答の平均値は38%であり、2位に北朝鮮(21%)、3位に米国(12.9%)が挙げられた。日本(1.5%)はロシア、インドに次ぐ6位で、中・印以外で日本が脅威という回答は挙げられなかった。

有識者の多くは、将来、アジアにおける中国の影響力拡大を予想する一方で、同地域における米国のポジティブかつ安定的な役割を期待している。

② 「東アジア共同体」構想は各国とも支持

東アジア共同体を構築することに対しては全体で81%の支持が示された一方、「強く支持する」と回答したのは全体の37%にとどまった。調査対象の中ではインドが東アジア共同体を最も強く支持し、68%が「強く支持」と回答した。一方、米国における東アジア共同体への支持は調査国中で最も低いものとなったが、数字そのものは全体の平均に近いものであった。

③ 地域枠組みの参加国めぐる合意の不在

「東アジア共同体」を構築することに対しては概ね支持が寄せられる一方、東アジア諸国以外に、どのようなメンバーを迎えるかについては議論の余地が残った。オーストラリア、EU、インド、ニュージーランド、ロシア、米国の「東アジア共同体」への参加については、インドが最も強い支持(80%)を受け、とりわけ南アジア諸国からの支持が目立った。続いて米国(79%)、オーストラリア(74%)が挙げられた。

④ 政策実施では、地域の多国間枠組みよりも、自国や世界規模の国際組織に信頼感

米国、中国、インドなどの主要国において、将来の紛争防止、伝染病、人道危機、テロへの対処について、地域の多国間枠組みよりも、自国の軍事力あるいは軍事同盟を活用して対処することに、より重い信頼を置いていることが示された。

同様に、大多数の国において、ガバナンスと民主主義的規範の強化、透明性の向上、法の支配の改善といった政策課題にどう地域の

多国間枠組みを活用すべきかについて、画一的な考えがないことが明らかとなった。その意味で、地域全体の課題としてガバナンス

と民主主義的規範を強化するという目的そのものと、それを達成するために地域の多国間枠組みが果たすべき役割については、明確なギャップが見られた。

一方、金融メカニズム、自由貿易協定、エネルギー協力、六者会合、核不拡散構想に関しては、地域

「仕組み」研究ノート

の多国間枠組みが果たす役割への肯定的な評価が見られた。

提言

米国との同盟関係の重要性。本調査結果では、特に日本と韓国において、中国や北朝鮮の潜在的脅威を含めた自国の安全保障環境についての懸念意識が強く、米国が、リスク回避力、抑止力、防衛力の主要な供給源であり続けることが強く期待されていることが示された。日本と韓国は、いずれも多国間安全保障メカニズムの有効性に対しては懐疑的であり、とりわけ日本の六者会合に対する信頼感の欠乏が顕著であった。米国が今後多国間協力基盤を拡大し、中国との二国間協力を展開していくためには、まず同盟国である日本と韓国に対し、安全保障上の自信と信頼を継続して保証することが重要である。

アジア地域における、日本の積極的な活動に期待。

調査結果で顕著だった点として、地域における日本に対する脅威認識の低さが挙げられる。このような結果は、日本の政府関係者にと

っては心強くもあり、また、人道支援、海賊撲滅や復興支援といった国際的に裁可されたミッションに対する、自衛隊の派遣

が前向きに検討される要因ともなるだろう。本 CSIS アンケートは各国のエリート層を対象にしていたが、本調査が実施された直前にシカゴ地球問題評議会 (CCGP) がより広範囲な各国世論を対象に行ったアンケート調査^[2]においても、日本はアジアのソフトパワーの源泉となり得ることが証明されている。一方、10年後のアジアにおいて、日本が総合的国力で秀でることに対する期待が非常に低いことは、今後日本の戦略家が、日本の国力のプラス面を全て引き出し活用することが求められている。

エネルギーや環境など、日本の得意分野を軸に積極的に関与することが重要。エネルギー問題については、協力関係を持つべき重要な分野であるという一定の合意が確認された。日本は、省エネやエコ技術の先進国として、アジア太平洋経済協力 (APEC) などの既存機関もしくは平和的なエネルギー協力を調整する新規機関を通じて、より積極的なエネルギー政策に関する地域アジェンダを促進できる立場にあると考

今後、日本はいかに地域での役割を拡大し、将来的に形成される東アジア共同体を視野に入れつつ、リーダーシップを発揮していくかが課題。

えられる。また、六者会合の経済・エネルギー作業部会については、北朝鮮の核開発計画の実証及び機能停止がない限りは、限定的な進展しか望めないが、北朝鮮の将来的な情勢変化を考慮し、北東アジアの戦略的なエネルギー課題に率先して取り組む可能性がある。

結論

本調査によって明らかになったことは、第一に、東アジア共同体に対して広い支持があるものの、当面、各国の諸問題の解決に役立つような機能的な組織には成り得ないことである。

第二に、中国の影響力の増大を確実視する見方が多い反面、日本に関しては、10年後の国力や重要度で中国や米国との間に大きな差があり、各国からの関心の低さが目立った。今後、日本はいかに地域での役割を拡大し、将来的に形成される東アジア共同体を視野に入れつつ、リーダーシップを発揮していくかが課題である。関心が薄れたとはいえ、日本は米

国に次ぐ第2位の経済大国として、エネルギーや環境問題、人道支援や経済援助を通じて、地域や国際社会のために影響力を行使する余地は十分にある。また、

本調査で示された日本に対する脅威認識の低さも、日本が今後国際社会において積極的に活動する際のプラス材料となるだろう。

<注釈>

[1] 調査対象は、日本、米国、中国、韓国、オーストラリア、インド、インドネシア、シンガポール、タイの計9カ国の政・官・財・学の有識者。2008年9月から11月まで電話及びファクスで計313人の回答を得た。調査方法並びに調査結果の詳細を示した報告書の英語版は以下のサイトからダウンロード可能。日本語では、辻清人「世論調査が示すアジアの地域戦略」三井物産戦略研究所機関紙『ワールド・コンパス』(2009年4月号)を参照。

<http://www.csis.org/japan/asianarchitecture>

[2] Christopher B. Whitney and David Shambaugh, *Soft Power in Asia: Results of a 2008 Multinational Survey of Public Opinion* (The Chicago Council on Global Affairs, June 2008), <http://www.thechicagocouncil.org>.

辻清人: 東京都生まれ。京都大学、米コロンビア大院卒。株式会社リクルート、アジア・ソサエティー経済人会議日本代表を得て、現在、国際戦略問題研究所 (CSIS) 日本部研究員。

グローバル化の深化で益々求められる 独立評価機関の役割 —パンデミック・インフルエンザのケース—

清水 美香 (GPI 共同ディレクター・East-West Center 客員スカラー)

独立評価機関とグローバル化の深化の関係

日本に独立政策評価機関がほとんど存在しない状況に対して、一部の専門家の中で 1990 年代前半からその必要性が唱えられてきた。こうした声は、当事者間の政策評価には限界があり、外部から評価することによって、政策を改善するという考えを反映したものである。しかし、こうした長年の指摘にもかかわらず、独立政策評価機関の整備は遅々として進んでいないのが現状である。

周知のように、米国には、立法サイドの独立政策評価機関である「政府説明責任局」(GAO: Government Accountability Office、2004 年に「会計検査院」から改名)をはじめとして、「非営利シンクタンク」も含め、政策を独立的に評価する大型機関が多数存在する。ここで言う独立政策評価とは、政策の立案と施行を直接担当する当事者以外の専門家が、その機能と役割において他からの政治的圧力や指示を受けることなく、政策をできる限り客観的に評価することを意味する。

一方、時代はグローバル化の深化に突入して久しい。グローバル化は今にはじまったことではないが、今日のグローバル化が従来と違う点は、人・モノ・経済の相互依存性の深さ、国・地域・セクター間の相互依存性の深さと大きく関わる。こうした特徴を持つ政策課題には、特に 1) 継続的独立評価、2) 政策の更新、3) 多様なステークホルダーとの連携が必要とされる。本稿は、パンデミック・インフルエンザの問題を例にとりながら、これらグローバル化の深化の特徴と独立評価機関の役割との深い関わり合いを指摘し、日本の現状に対する早急の対応を促す。

パンデミック・インフルエンザのケース

パンデミック・インフルエンザは、米国および英国を

はじめとする国々で国家戦略に関わる優先課題の1つとして扱われる問題である(例えば米国は 2006 および 2007 年度に本問題対応に関わる全対応策に合計 61 億ドルを拠出している)。もし、「H5N1」と呼ばれる新型インフルエンザのヒトからヒトへの感染が始まれば、上記のグローバル化の深化の特徴を背景に、瞬く間に世界中に広がる可能性がある。これによって失われる人命、また経済的、社会的影響は莫大であることが予測される。人命、財政的影響に関わる予測には様々あるが、IMF による試算によると、「低度」、

「中程度」、「重度」、「超重度」の発生という4つのシナリオに基づいて分析した結果、「低度」シナリオの場合でも、世界で 140 万人の人命が失われ、世界 GDP の 0.8%、約 3300 億ドルの財政的損失が生じると予測されている(「超重度」シナリオの場合は 1 億 4220 万人の人命が失われ 4 兆 4000 億ドルの財政的損失)。^[1]

また身近な社会機能単位で考えても、企業組織の従業員の多くが外出できないため業務を継続できない状況に至った場合、市民生活に欠かせない金融、電気、IT、通信、輸送、製造、ガス、水道、食品などの重要インフラに関する経済活動が中断され、企業倒産が次々に起こりかねない。セクター間の相互依存性1つをとっても、通信が中断すれば、あらゆるセクターの機能中断につながる可能性を考慮すれば、市民生活の混乱も含めて、その影響は図りしれない。

こうした問題に対して上記 1) の継続的な独立評価が機能し、その評価の公開がなければ、つまり、今日の国家として、地域としての対策はどこまで進んでいて、何が問題になっているのかが、一時的ではなく「継続的に」専門家によって判りやすく明らかにされなければ、パンデミック・インフルエンザにつながる様々なリスクを市民に知らせる正式なチャネル

が不在であることを意味する。また、そのリスク情報を持つ国家担当省庁以外の組織が 2) の政策の更新に貢献する正式チャネルが不在であることも意味する。

さらに、本問題対応に関わる国家対策計画が設けられていたとしても、特に上記グローバル化の性質を考慮すれば、1つの行動計画によって対策が完成するはずはなく、常に様々な「不確定要素」とあわせて、検証し、レビューし、政策を更新していくことが不可欠になる。特に H5N1 ウイルスの性質は変化しやすいため、現在研究されているワクチンが今後広がる可能性のあるウイルスに対して予防効果を持つかは不明という不確定要素がつきまとう。だからこそ、薬の備蓄やワクチンの開発で全てが解決するものではなく、パンデミック・インフルエンザ拡大阻止のために、3) のあらゆるステイクホルダーと連携して、入手可能なリソースを効率的に利用しながら、政策更新をしていくことが問題対応の鍵を握る。

こうしたこと全ては、対策担当者だけで到底太刀打ちできるものではないことは明らかである。独立政策評価機関があつてこそ、1)～3)の実施が可能になる。したがって、独立政策評価機関の不在は、人命、財政的に大きな影響を及ぼしかねない問題対応への根幹に関わるものと言える。

GAO によるパンデミック・インフルエンザ問題の評価ケース

実際に独立評価はパンデミック・インフルエンザのケースにどう関わっているのか？ 1例として米国の GAO^[2] がこれまで行ってきた本問題に対する評価プロセスと政策形成への関与について、上記 1)～3)に沿って以下でそのポイントを示す。

1) 継続的独立評価

米国は国家戦略として2005年11月に『パンデミック・インフルエンザ国家戦略』を発表しているが、GAO は、その数年前にあたる2000年頃からこの問題をレポートで取り上げ警告してきた。特に2005年から現在までの約3年間にわたっては、本問題における連邦政府の責任に焦点を当てた11のレポートを発表してきた。

さらに、現在の金融危機対応に世間の関心が集中する最中であっても、2009年のオバマ新政権と議会

に対して13の最優先課題の1つとして、パンデミック・インフルエンザを中心とした大規模なパブリックヘルス緊急事態への準備態勢強化を取り上げている。

2) 政策更新

GAOは、評価をするにあたって、単に一時的に専門家を集めて評価を行うことはしない。本問題に対しては、これまでテロ、SARS、カトリナ・ハリケーンをはじめとする危機管理問題を扱ってきた経験の蓄積を生かして、チームで多面的に評価が行われている。例えば、パンデミック・インフルエンザだけに限らず、あらゆる危機に直面した際に共通する問題として、重要インフラの機能をいかに持続させるかといった問題があるが、そうした側面からも、本問題の評価を行い、

政策評価レポートを発表してきた。

さらにその評価を踏まえて勧告を行い、またその勧告がどれだけ政策に反映されているかも追跡している。

例えば GAO が扱ってきた近年

の 11 のレポートの中で、23 の政策勧告を行ってきたが、2009年2月時点で、13の勧告については政策に反映され、実施されてきたが、10については未だ反映されていないことが明らかになっている。反映された政策の中には、金融監督機関に対する金融機関へのパンデミック・インフルエンザ対策強化への勧告や、国防省の取り組みに対する勧告が含まれる。今後は「国家戦略」の実施状況に対する評価も実施される予定である。

3) ステイクホルダーに関わる役割

GAOは、州や地方政府、海外との連携も密に取っている。このパンデミック・インフルエンザ問題の政策評価においても、州や地方の監査局と協力し、対策計画策定の監査の調整を図っている。さらにカナダ、オーストラリア、英国、スウェーデン、ヴェトナムなどを含む各諸国の監査当局とパンデミック関連の対策措置について協議を重ねている。

日本への示唆

端的にここで言えることは、独立評価機関の不在は、グローバル化の深化に伴う緊急課題への対応に深刻な影響を及ぼしかねないということである。特に、

独立政策評価機関の不在は、人命、財政的に大きな影響を及ぼしかねない問題対応への根幹に関わるものである。

グローバル化の深化を反映した問題は、その特徴を踏まえた上での政策形成が要求される。その政策形成において、独立評価が果たすべき役割は明らかに存在する。

本稿の中心テーマではないため日本の現在のパンデミック・インフルエンザへの政策対応に深く踏み込まないが、1つ言えることとして、現在の日本の本問題への対応は、従来の政策形成のアプローチとほとんど変わりが無いことにある。日本では本問題対応において、厚生労働省が専門家会合を開き、国家計画を策定するプロセスを採用しているが、これだけでは、本問題に適切に対応することはできない。冒頭で述べた本問題の特徴と、それに要する政策的アプローチを考慮すれば、独立評価が必要とされることは明らかである。特に、米国や英国では本問題対応にあたって、保健を担当する1つの省庁だけが中心になるのではなく、国際にも、危機管理にも通じた専門家が深く関り、「国家戦略」として扱われる。その意味でも、従来のアプローチを超えて、独立評価機能を含めた新しいアプローチが必要である。

一方、上述した日本の政策的アプローチの問題点も、パンデミック・インフルエンザに限定されるものではない。日本では、グローバル化の深化と深く関わるあらゆる政策課題において、従来と同様の政策的ア

プローチが取られるのがほとんどであるという現状がある。現実を直視し、早急にこうした状況が見直され、独立評価機関の重要性が再認識されることを期待したい。その第一歩として、日本の現行の会計検査院に、米国のGAOがもつ政策評価機能をもたせることも1つの方法であろう。

<注釈>

[1] *The Global Economic and Financial Impact of an Avian Flu Pandemic and the Role of the IMF* (International Monetary Fund, February 28, 2006).

[2] GAOの職員数は約3300人、年間予算約5億ドル、GAO長官任期は15年

<主な参考文献>

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)

Sustaining Focus on the Nation's Planning and Preparedness Efforts (GAO, February 2009).

清水美香: 兵庫県出身、ワシントン在住。国際公共政策博士(2006年・大阪大学)、現在米シンクタンク East West Center 客員スカラー。在米日本大使館、野村総研勤務を経て、現職。2008年度 East-West Center フェロシップ、2009年度安部フェロシップ受賞。

防災ニューディール政策の可能性とその効果 —老朽住宅の耐震改修促進に向けたポリシーミックス—

紅谷 昇平（人と防災未来センター主任研究員）

はじめに

現在の低迷する景気対策として、新年度予算の議決により定額給付金をはじめ各種の施策が実施されようとしている。しかしながら、ゼロ金利状態の日本では金融政策による効果は限定されており、財政政策に頼らざるを得ない。しかし、道路や鉄道等の従来型の公共事業については、財政支出に伴う一定の効果は期待できるものの、今後人口が減少することを考えると、長期的にはむしろ将来の維持費が財政を圧迫する可能性がある。ヘリコプターマネーと呼ばれるようなばらまきではなく、少ない公共支出で大きな民間支出をいかに誘発するか、国内の雇用維持につなげられるか、そして将来のリターンが期待できるか、が問われている。

そこで本稿では、上記の3条件を満たす景気刺激策として、将来の災害復旧・復興需要を先取りし、住宅や公共施設の耐震化等の防災投資を行うことで経済活性化を図る「防災ニューディール」を提案し、その内容と効果について論じたい。

日本における耐震化の状況

地震大国の日本では、近い将来、高い確率で巨大地震が発生することが確実視されている。にもかかわらず、日本の耐震化の状況は心細い限りである。公共施設についてみると、子どもを守ると共に被災住民の避難所となる公立学校施設については、耐震性のある建物は2008年度で62.3%に過ぎない^[1]。また地方公共団体が所有又は管理する防災拠点となる公共施設等の耐震率は2007年度末で62.5%にとどまっております^[2]、今後、高い確率で発生が予測される震災に対する初動対応に不安が残る。

住宅については、どうだろうか。国の平成15年推計値では全国4,700万戸の住宅のうち1,150万戸(25%)が耐震性不足となっており、国の地震防災戦

略でも住宅等の耐震化を大きな柱として、今後10年間で耐震化率を90%に引き上げる目標を掲げている。耐震性の不足する住宅の大部分(1,000万戸)は木造戸建と推計されていることもあり、地方自治体の耐震改修支援策においては、木造戸建ての持家のみを耐震改修補助の対象としているケースが圧倒的に多い。しかし、筆者の推計^[3]では、耐震性が不足する住宅は国の推計を大きく上回る約1,400万戸(30%)であり、特に大都市部に数多く立地する木造長屋や共同住宅については、国の推計の約2倍以上の住宅で耐震性が不足している結果となった。国推計の課題は2点ある。一つは住宅の分類方法である。国の推計では、住宅を「木造戸建て」と「その他」の2種類に分けているため、耐震性の低い木造長屋と比較的堅牢な鉄筋コンクリート造マンションが、「その他」として同じ評価をされている。もう一つは、「その他」の老

地震大国の日本では、近い将来、高い確率で巨大地震の発生が確実視されているにもかかわらず、公共施設、住宅とも、耐震化率は非常に低い。

朽化住宅の耐震化率の設定(75%)である。これは、他の調査結果が50%前後なのに比べると、やや高めの設定となっている。

実際、阪神淡路大震災において特に被害が目立ったのは文化住宅と呼ばれる老朽借家であった。また避難所の避難者の住宅所有形態においても、持家よりも借家の割合が高かった^[4]。現在の戸建て木造を中心とした耐震化促進策だけでは、借家の被災者の発生を防ぐことはできず、次の災害での悲劇を防ぐためには不十分である。

(単位: 万戸)		戸建	長屋	共同住宅	その他	総数
著者の再推計	総数	1,071	71	275	5	1,422
	木造	1,039	61	65	3	1,168
	非木造	32	10	210	2	254
【参考】国推計	木造	1,000				
	非木造			150		1,150

耐震性が不足する住宅戸数の推計値

景気対策としての防災投資

景気対策においては、公共支出が民間支出を誘発し、総需要（総消費額）を増大させることで波及効果が生まれる。世間で賛否の議論を巻き起こした定額給付金は、世論調査の約 3 割が貯蓄もしくはローンの返済に充てると回答しており^[5]、関連投資を誘発する効果は限定されていると考えられる。またインフラ整備等の公共投資については、投資額に見合った経済効果が期待されるが、長期的にみた場合には維持管理費用が財政を圧迫する可能性があり、インフラ整備に見合う便益が得られるかどうか慎重に検討する必要がある。

一方、耐震化への投資は、将来の生命、財産の被害軽減につながるため、災害時の避難所や仮設住宅、公営住宅、そして生活再建支援金等の支出削減につながる。さらに住宅改修や公共事業による経済効果に加えて、災害時の人的被害・火災被害の軽減、仮設住宅建設費、住宅再建支援費の節減など将来の費用負担の軽減効果も大きいと期待される。中でも住宅の耐震化は、防災効果・経済効果ともに大きい。住宅の耐震改修については、仮に全額補助をしたとしても、関連する費用（引っ越しや耐震補強以外の改修、生活用品、家電製品の購入等）で民間消費を誘発し、内需拡大につながることを期待される。

耐震改修のデメリットとしては、地震が発生しなければ効果が顕在化しない不確実性にある。しかしながら我が国の場合には、今後 30 年以内に地震が発生する確率が高い地域が数多く存在しており^[6]、耐震改修の効果をえられる可能性は極めて高い。将来の復興費用を前倒しで使うと考えれば、国債を発行して対策を進めることへの理解も得られるのではないかと。

しかし、住宅の耐震改修に対する国予算は、前年度に比べて増加したとは言え、平成 21 年度で 190 億円^[7]にとどまっている。これは総額 2 兆円と言われる定額給付金と比べると、微々たるもので、十分な効果は期待できない。木造住宅の耐震改修には平均すると 125 万円の費用が掛かる^[8]。補助率を 50%とした場合、仮に定額給付金と同額の 2 兆円を住宅の耐震改修に注ぎ込めば、約 300 万戸の住宅の耐震

耐震化への投資は、住宅改修や公共事業による直接の経済効果に加えて、将来の生命、財産の被害を軽減することで、災害時の生活再建費用を軽減する効果がある。

改修が可能となる。国の「10 年間で耐震化率 90%」という目標には、約 900 万戸の住宅の耐震改修が必要なので、定額給付金を耐震改修にまわしていれば、その 1/3 が達成出来たことになる。単なるばらまきではなく、明確な政策的意図の下に財政出動していれば、将来の被災リスクを大きく軽減するチャンスであった。

防災ニューディールに加えたポリシーミックス

現実には、補助金を出せば耐震改修が進むという単純なものではない。住宅所有者の経済的な利得から考えると、「地震は、自分の生きているうちには来ないだろう」と考える「楽観的所有者」には、補助金による改修のインセンティブは働きにくい。また危険性が高い大都市心では、共同住宅の耐震化が必要であるが、その場合には費用面だけでなく権利関係も阻害要因となっている。著者の分析^[3]では、補助金に加えて、大都市部の借家対策としては借家権の制限と大家への耐震改修の義務化の導入が効果的である。さらに耐震性の不十分な住宅の所有者に対する課税強化を併せて実施することで、楽観的所有者に対しても耐震改修を促すことが可能となる。もちろん建て替え後の借家人への家賃補助、仮住まい費用等への公的支援などセーフティネットの充実も欠かせない。

日本は既にエネルギー効率が高い国であり、アメリカに比べると省エネ技術の導入による改善の余地は大きくはない。環境ビジネスへの投資により経済再建を図るグリーン・ニュー

ディールをアメリカが進めるから日本も、と言うのではなく、防災をはじめとする日本独自の課題に正面から向き合い、その課題を解決するとともに経済刺激効果の高い財政出動を行うべきである。そして、規制緩和や構造改革を含めたポリシーミックスを導入することで、この経済危機を、将来の豊かな国づくりにつなげるチャンスとして前向きに捉えるべきだろう。

< 注釈 >

[1] 文部科学省「平成 20 年 4 月 1 日現在耐震化改修状況調査結果（小中学校）」

[2] 消防庁資料「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」（平成 20 年 9 月）

「政策研究」ノート

[3] 紅谷昇平「老朽住宅の耐震改修促進に向けた補助的施策の実態と懲罰的施策導入の提案」地域安全学会論文集第10号, pp.195-204, 2008年

[4] 平山洋介「住宅復興の計画フレームと展望」日本建築学会建築経済委員会, 大震災における住宅被害の構造と復興の課題, pp.53-68, 1995年8月

[5] 日経新聞社のインターネット調査(2009年1月29日)では、「消費に回す」58%、「貯蓄・ローン返済などに回す」約30%との結果となっている。

[6] 地震調査研究推進本部地震調査委員会では、30年以内に地震が発生する確率は、宮城県沖地震 99%、茨城県沖 90%、南関東の M7 程度の地震 70%、想定東海地震 87%、東南海地震 60-70%、南海地震 50%と評価されている。

[7] 「住宅・建築物安全ストック形成事業」の国予算のみの金額。

[8] 日本木造住宅耐震補強事業者協同組合発表資料(2008年1月)より。

紅谷昇平: 人と防災未来センター主任研究員。1971年愛媛県生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了、神戸大学大学院自然科学研究科博士課程修了。三和総合研究所(現・三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング)を経て、2007年より現職。博士(工学)。一級建築士。

East Asian Community and Its Goal

Hirotsugu Koike

(GPI Senior Advisor and Deputy Chief Editorial Writer, The Nikkei)

The cooperation among East Asian countries was strengthened after the Asian currency crisis in 1997 and it has been accelerated since 2000. In the ASEAN Plus Three, research and discussion by scholars and government officials has been done and in the summit of the scheme in 2004, it was agreed that the East Asia Summit would be held and member countries should pursue an East Asian Community. It was pointed out that enthusiasm for the East Asian Community has eroded, but the basic trend for the community remains.

There are several issues to discuss about the East Asian integration from whether membership should be enlarged to how far the integration should go. Should the main organization be the ASEAN Plus Three or the East Asia Summit? Should we pursue not only Free Trade Agreements (FTAs) but also customs union and currency integration? How about political and security policy integration?

As for the membership, it would be reasonable to think that the core organization should be the ASEAN Plus Three and we should focus on the formation of a FTA of the member countries as a whole. We should not exclude the possibility of other countries participating, such as India, Australia and New Zealand. In that sense, we should maintain a kind of “openness.” I don’t think we have reached a consensus on how far to

go on integration. In this situation, we should have several scenarios about the goal of the integration and we should be very flexible about which scenario we follow.

Regional integration has a kind of tendency for exclusion. There should be some mechanism to avoid protectionism, and regional liberalization should result in worldwide liberalization. Otherwise, world trade will decline.

One effective way would be an FTA or an Economic Partnership Agreement (EPA) between the United States and Japan. It would play a coordinating role between the FTA on both sides of the Pacific. The original idea was developed by Dr. Fred Bergsten, director of the Peterson Institute for International Economics in the United States. It has been seriously considered by economic organizations of the both sides. Recently, Mr. Yoshiyuki Kasai, chairman of Central Japan Railway made a proposal to strengthen the Japan-U.S. alliance by establishing an EPA.

There is an important issue to be considered about a regional FTA, and that is its relation with a larger FTA. The idea of an FTA in the Asia Pacific (FTAAP) has been considered by the Asia-Pacific Economic Cooperation Conference (APEC) member countries since the United States proposed it at the APEC meeting in 2006. How should we think about relations

between the FTA in East Asia and FTAAP?

It would be reasonable to think that an FTA of East Asia would precede FTAAP. APEC has a lot more members, so it would be difficult to coordinate the policies on FTA. There is some possibility that the East Asia FTA would develop into an FTAAP. There is an opinion that a regional FTA should be dissolved into a larger FTA. It would be one way to achieve worldwide trade liberalization.

This article is based on the paper presented at the Japan-Singapore symposium in Tokyo on February 23-24, 2009.

Hirotsugu Koike is currently deputy chief editorial writer of the Nihon Keizai Shimbun (Nikkei). Since he joined Nikkei in 1974, he has held a number of positions, including Singapore bureau chief, Washington bureau chief, senior writer for international affairs, foreign news editor, editor-in-chief of *The Nikkei Weekly* and Nikkei Net Interactive, editorial writer, and president of Nikkei Europe. He holds a B.A. in Economics from Yokohama National University.

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逃げるものではない。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 New “East Asia Architecture” and Japan’s Asia Policy **2**

Kiyoto Tsuji (GPI Fellow and Research Associate, CSIS Japan Chair)

In recent years, an “East Asia Community” scheme has been discussed by many policy experts as a feasible and necessary framework for the region in the coming years. However, an inclusive yet effective institution is yet to be sought, and with existing multilateral institutions such as APEC, ASEAN, and EAS in the picture, Asia is diverse and complex to say the least. Based on results from a recent CSIS survey conducted in nine countries, this article will try to make a realistic assessment of an Asian architecture, and in this context, provide analyses and recommendations for Japan on its Asia policy.

“Globalization and Public Policy” Research Note

The Call for Independent Policy Evaluation Institutions in Japan: The Accelerated Globalization and Case of Pandemic Influenza **4**

Mika Shimizu (GPI Co-Director and Visiting Scholar, East-West Center)

Few independent policy evaluation institutions exist in Japan: Although some experts have advocated the necessities since 1990s, we hardly see the progress yet. The absence of the institutions may affect seriously how to cope with urgent issues linked with the accelerated globalization. This paper points out how the characteristics of the accelerated globalization are related with the roles of the independent evaluation by addressing the case of pandemic influenza.

“Policy Research” Note

“The Disaster Prevention New Deal” to Cope with the Current Financial and Economic Crisis in Japan **7**

Shohei Beniya (Researcher, Disaster Reduction and Human Renovation Institution)

This paper proposes “The Disaster Prevention New Deal” for Japan to cope with the current financial and economic crisis. Despite the high probability of having massive earthquakes in the near future, a large number of Japanese houses and public facilities are not yet reinforced against such disasters. “The New Deal” is an efficient and effective measure not only as a public spending to stimulate the economy but also as an investment in disaster prevention to reduce the risks of losing human lives and properties in the future disasters.

Essay

East Asian Community and Its Goal **10**

Hirotsugu Koike (GPI Senior Advisor and Deputy Chief Editorial Writer, The Nikkei)