

IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

Contents

Volume 8 Number 2

●巻頭論文

「人手不足の効用」三村明夫

●提言「米国新政権と日本—新時代の外交安保政策—」について 北岡伸一・久保文明・細谷雄一

●研究トピックス

「2025年問題を考える 第7回「人口減少と住宅過剰社会」」小峰隆夫・清水秀昭

●政策研究

「新公開外交記録に見る1980年代前半の日本外交」川島 真

「国際機関と世界平和 ある寿府の視点」嘉治美佐子

「昨年のプーチン大統領訪日と今後の日ロ交渉」柚谷晴久

●研究所ニュース

「アジア開発銀行中尾武彦総裁講演会」

「国際会議「東アジアの海洋安全保障—地域的、実務的協力」(世界平和研究所・インドネシアCSIS共催)」

世界の歴史的変容期を迎えて

世界平和研究所理事長 佐藤 謙

世界秩序の流動化が進んできたが、いよいよ、決定的な段階になってきたのではないか。それだけに、戦後世界の平和と繁栄の基盤になってきた考え方やシステムの尊重について、日本が果たすべき役割は大きい。

米国新大統領就任早々、日米首脳会談が行われ、日米同盟及び経済関係の強化の合意がなされたことは良かった。

国際的な安全保障環境が不安定化する中で、我が国の安全と地域の平和を確保するためには、日米防衛協力の一層の強化が必要で、我が国としても、防衛能力の向上と役割の拡大が必要であることは言うまでもない。当研究所では、本年1月に発表した「米国新政権と日本」において、防衛費のGDP比1.2%への拡大、敵基地攻撃能力の保有などを提言したところである。世界の歴史的変容期を迎え、我が国の防衛の在り方を本格的に見直すべき時期にきている。

世界経済についても、米国新政権の保護主義的政策やBREXITの影響など不透明な要因があるが、特に我が国にとっては、今後の日米経済対話の行方が注目される。いずれにしても、我が国経済の根本課題は、先進国の中でも際立つ潜在成長率の低さであり、労働生産性の向上と人材活用のための果敢な対策が急務で、残されている時間は少ない。

当研究所は、我が国及び世界の平和と繁栄のために、幅広い観点から調査研究と提言を実施してきており、引き続き、皆様のご理解とご協力をお願い致します。



公益財団法人 世界平和研究所

IIPS

巻頭論文

人手不足の効用

世界平和研究所副会長・日本商工会議所会頭

三村明夫

アベノミクスにより、日本はデフレ脱却という大きな山を何とか乗り越えた。これからは、20年間ものデフレによって植え付けられたデフレマインドからの脱却という局面を迎えている。潜在成長率（成長する力）が1%以下まで低下している日本経済が成長軌道に復するのは容易ではなく、我々の目の前にはまだ登るべき山、解決すべき課題が残されている。人口減少等による人手不足も我々の困難をさらに重いものになっている。

しかしながら、一つの事象にはたくさんの顔がある。暗い面だけではなく、光の当て方によって必ず明るい面が見えてくると考えるべきである。もちろん暗い面についても悲観するばかりでなく、危機感を持ってこれに対処するということが非常に重要なことであるが、同時に明るい面についても意識した上で対処するということが大切である。

例えば最近では、日本において人手不足ということが大きな話題になっており、ヤマト運輸の件などが新聞等にも取り上げられているが、この点について暗い面と明るい面を考えてみたいと思う。

まず人手不足の暗い面としては、第一にはそれが日本の潜在成長率を押し下げることである。日本の潜在成長率は、1980年代には4.4%であったが、1990年代には1.9%、足元では0.7%に低下している（図表1）。潜在成長率は、全要素生産性（TFP）、資本投入量、労働投入量の3つの要素から構成されているが、足元では労働投入量は△0.1%のマイナス寄与となっており、潜在成長率の押し下げ要因となっている。

図表1 日本の潜在成長率は低下傾向、労働投入量は1990年代からマイナス寄与へ

	1980-89平均	1990-99平均	2000-09平均	2010-16平均
潜在成長率	4.4%	1.9%	0.7%	0.7%
TFP	2.3%p	1.3%p	0.9%p	0.9%p
資本投入量	1.4%p	0.9%p	0.1%p	0.0%p
労働投入量	0.7%p	△0.3%p	△0.3%p	△0.1%p

（出所：内閣府）

第二に、人手不足は企業業績に対する制約要因になるということである。このことは大企業にも当てはまるが、特に中小企業において顕著であり、日本商工会議所が2016年に実施したアンケートによれば、中小

企業のうち約56%の企業が「人手が不足している」と回答しており、これは2015年の約50%から悪化している。したがって、売り上げや業績を伸ばそうと思っても人手不足がネックとなって伸ばせない、という状態がさらに深刻になっていると言える。

これらの人手不足は一時的なものではなく、今後の日本にとって構造的な課題となってくることが見込まれている。人口統計に基づいた将来人口予測は何よりも確かな将来推計の一つであるが、4月に新たに公表された国立社会保障・人口問題研究所による「日本の将来人口推計（平成29年推計）」によれば、15歳から64歳までの生産年齢人口は、2015年から2025年までの10年間で約560万人（年間平均56万人）減少することが予測されている。一方で、日本が年間約1%の経済成長をしていくためには新たな労働力が毎年約50万人必要になるという試算もあることを考えると、これは日本の経済成長のためには大きな逆風が構造的に予想されているということである。

図表2 日本の失業率は先進国中でも低い水準

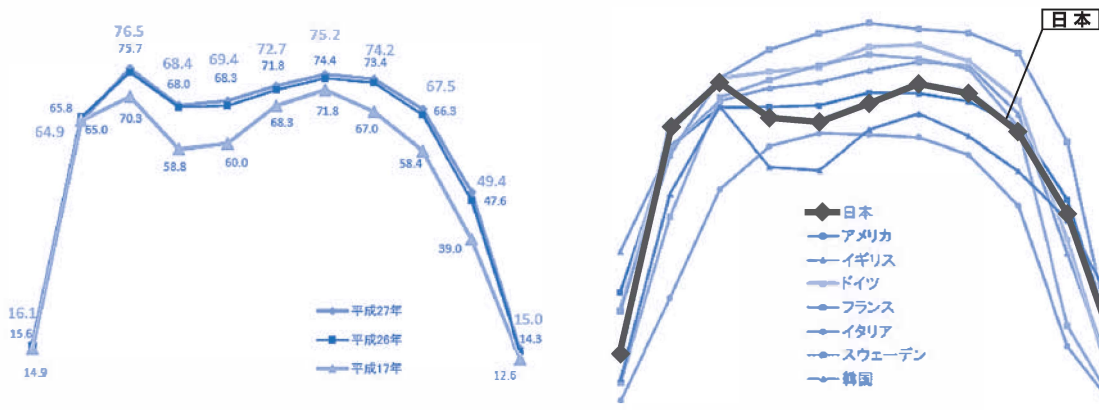
	失業率	15-24歳失業率	25-54歳失業率
日 本	3.6%	6.3%	3.6%
アメリカ	6.2%	13.4%	5.2%
イギリス	6.1%	16.3%	4.8%
ド イ ツ	5.0%	7.8%	4.7%
フランス	10.3%	23.2%	8.7%
イタリア	12.7%	42.7%	11.8%
スペイン	24.5%	53.2%	22.8%
韓 国	3.5%	10.0%	3.3%

（出所：OECD、2014年データ）

一方で人手不足には明るい面もあるということを申し上げておきたい。これは日本の社会、労働慣行、女性の働き方を変化させる極めて大きなトリガーとなるものと思われる。第一には若者に健全な活躍のチャンスを提供できるということである。先進国の若者（15～24歳）の失業率を各国と比較してみると（図表2）、日本の若年層失業率は2014年で6.3%と先進国中最も低い水準にとどまっている。一方で南欧諸国では、スペイン53.2%、イタリア42.7%など、若者の二人に一人は失業しているという状況である。アメリカ・イギリス・韓国など10～20%の水準であるが、私が聞いている実感としても、韓国の新卒の失業率は約14～15%程度である。親が苦勞をして子供たちに教育投資をたくさん行い、ようやく学校を卒業しても、社会に出てすぐ職に就けないということは、必ずしも健全な状態とは言えない。例えば、韓国の朴大統領が罷免された前後に、同国において非常にたくさんのデモがあったが、そうしたデモの参加者には若者や母親の数が多かったことが印象的である。またヨーロッパにおいても、若者が域内でのテロやISに戦闘員として参加しているということの土壤の一つには、こうした失業率の問題があるのではないかと考える。

第二に、人手不足によって、女性の労働市場への参加がさらに促されるということである。日本においては、出産・育児期における女性の就業率はかつてかなり低かったが（いわゆるM字カーブ問題、図表3）、30～34歳の女性の就業率は平成17年の58.8%から平成27年には68.4%に改善するなど、この10年の間にM字カーブが相当程度修正され、女

図表3 日本における女性の就業率の改善 (出所: 総務省「労働力調査」等、OECD)

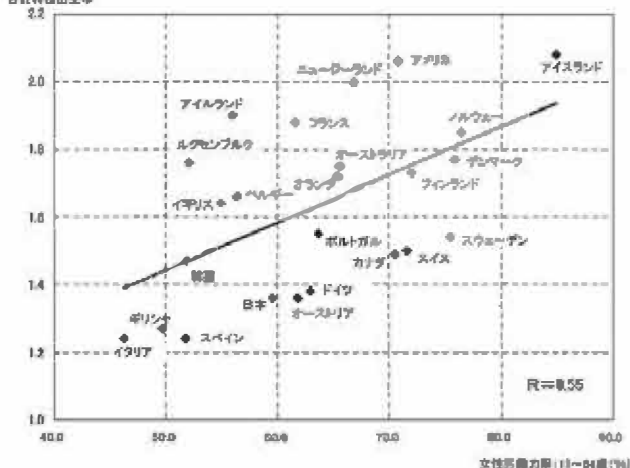


性が大いに労働市場に参加した。一方で、欧米諸国に比べると、出産・育児期における女性の就業率はまだまだ改善の余地がある状況である。M字カーブをさらに押し上げるためには、社会は女性に対して「労働してくれ、しかし同時に子供を産んで育ててくれ」と要求するわけであるが、そのためには社会全体としても必要な対策を講じなければならない。保育園や学童保育施設の不足といった課題への対応、女性の労働参加を促すような税制面での対応等、これまで高齢者に偏りがちであった社会福祉のあり方を、若者や子育て世代への支援をより重視した制度に変えていく必要があるということである。

加えて申し上げますと、女性労働力率と出生率との間には正の相関関係がある。図表4はOECD加盟24か国における15～64歳の女性労働力率と合計特殊出生率との関係であるが、ばらつきは大きいものの、トレンドとしては、女性の労働力率が高いほど、出生率も増加する傾向にあると言える。この直接的な因果関係については検証がなされているわけではないが、一般論としては、子供を産み育て、生活を営んでいくためにはやはり相当のお金が必要であり、そのためには男性・女性の別なく働く必要があるということではないであろうか。

図表4 女性労働力率と特殊合計出生率における正の相関

OECD加盟24か国における15～64歳の女性労働力率と合計特殊出生率: 2000年



出所: 男女共同参画会議専門委員会報告書 (2005年)

第三に、人手不足は、経済成長を果たしていく中で生産性の向上を促すインセンティブになるということである。現時点における日本の時間当たり労働生産性の水準は、OECD加盟国の中では20番目であり、決して高いとは言えない。他国と比較した場合の労働生産性の水準は、業種によっても異なるが、非製造業において低い傾向

にあり、とりわけ小売・卸売や運輸等においてはアメリカの2分の1の水準であり、また飲食・宿泊等においてはアメリカの4分の1程度しかないということは、事実として認識すべきである。しかしながら、これだけ他国に比べて生産性が劣っているということは、逆に改善のポテンシャルがまだまだあるということでもある。したがって、上述したように、今後当面の間日本の生産年齢人口が構造的に減少していく中では、我々の国をより豊かにしていくための最大の手段は労働生産性の向上ということになるものと考え。

本質的な生産性の向上を図っていく中で、ヤマト運輸における配送サービスの見直しのように、本当に消費者から必要とされるサービスと、その対価や取引条件の見直しが進むであろうし、日本の伝統的な労働慣行についても、その良い点は残しつつ、過度な長時間労働等の問題点を解決していく方向に大きく舵を切ることができるのではないかと考える。またITの利活用も生産性の向上を図っていくための一つの手段であるが、日本においては、中小企業の生産性はまだまだ低く、大企業の約2分の1しかない。この要因の一つは、中小企業においてIT化の取り組みがまだまだ進んでいないことが挙げられる。実際に、50人以上の中小企業のうち約3割が大企業を上回る生産性を達成しているが、これらの高い生産性を有する中小企業に特徴的なことは、ITへの対応や投資を積極的に行っていること、という調査結果もある。したがって、中小企業のIT化を促進するような取り組みを行っていくことが、日本全体の労働生産性を引き上げる一つの解決策にもなりうるものと考えており、日本商工会議所・東京商工会議所においても、そのための具体的な取り組みを模索しているところである。

このように、人手不足という一つの事象にもたくさんの顔があり、光の当て方次第で明るい面と暗面の両面がある。暗い面について悲観するばかりでなく、危機感を持ってこれに対処するとともに、明るい面にも目を向け、不確実・不安定な時代にあっても積極的に行動し、安倍政権下における安定的な政治的環境の下で、「民の力」で日本を成長の軌にのせるべく、引き続き努力していきたいと思う。

提言「米国新政権と日本——新時代の外交安保政策——」について

研究本部長 東京大学法学部教授 上席研究員

北岡伸一 久保文明 細谷雄一

世界平和研究所では、北岡伸一（研究本部長・東京大学名誉教授）を委員長、久保文明（東京大学教授）を委員長代理として、日米同盟研究会を発足させて、今後の米国の政策が国際情勢に及ぼす影響と我が国の取り組むべき課題と方策について検討を行い、『米国新政権と日本——新時代の外交安保政策——』と題する政策提言を発表した。また、幅広く米国内をはじめとする政府関係者や専門家にも閲覧可能ように、英語版のThe Trump Administration and Japan: Challenges and Visions for Japan's Foreign and Security Policy in the New Eraも発表した。

この日米同盟研究会には、当研究所からは川島真上席研究員（東京大学教授）および細谷雄一（上席研究員・慶應義塾大学教授）が委員として参加し、さらにはそれ以外の委員として香田洋二ジャパンマリユニテッド顧問（元海将）、森聡法政大学教授、道下徳成政策研究大学院大学教授、大庭三枝東京理科大学教授にも参加して頂いている。また、当研究所からは佐藤謙理事長（元防衛事務次官）、嘉治美佐子主任研究員（当時）、高山裕司主任研究員（当時）、大久保明研究助手（当時）も協力している。

政治経験のない不動産王であるドナルド・トランプ氏の大統領選挙勝利は、世界中に巨大な衝撃を与えた。トランプ氏はこれまで公務経験が皆無であり、なおかつ過激な発言で知られており、大統領選挙での当選は多くのメディアや専門家にとっても予想外の結果となり、大統領就任後の外交や安全保障政策についても多くの懸念が見られていた。たとえば久保文明は、「ドナルド・トランプ次期大統領の対日観が、歴代大統領のそれと大きく異なることは明らかである」

と語り、「現在の日米安全保障条約は、日本がアメリカの防衛義務を負わないにもかかわらず、アメリカのみが日本防衛義務を負っていて不公平であるというのがトランプ氏の持論である」と述べている（久保文明「日米同盟の逆境期」毎日新聞外信部『トランプ大統領で日本はこう変わる』毎日新聞社、2016年）。

そのようななかで、日本がこのトランプ新政権の成立をどのように受け止めて、どのように対応するかは、日米同盟の将来を考える上でもきわめて重要である。2017年1月12日には、当研究所大会議室において記者発表を実施して、多くの記者の参加を得た。そこで、政策提言の概要について説明をして、さらにはその内容についての質疑応答を行った。米国でのトランプ新政権成立の一週間ほど前という注目される時期であると同時に、トランプ氏が在日米軍のためにより大きな財政支出を行うようにこれまで何度も批判してきたこともあり、日本の研究機関によって日本がなすべき政策提言を行う最初の包括的な試みであったことから内外で大きく注目された。

日本国内では以下のようなメディアで、本政策提言が報道されている。

読売新聞では1月13日付朝刊で、次のように本政策提言が紹介されている。「公益財団法人『世界平和研究所』（会長・中曽根康弘元首相）は12日、ドナルド・トランプ次期米大統領の就任を機に日本政府が取り組むべき外交・安全保障政策をまとめた提言『米国新政権と日本——新時代の外交安保政策——』を発表した。/提言は、トランプ氏が『より自立した日本を求める可能性が小さくない』と指摘。安保環境が厳しさを増す中、『日米同盟を基軸とした政策を堅持』しつつ、『独力でできることは可能な限り実行していく姿勢』が求められていると強調した。/具体的には、防衛費の国内総生産（GDP）に占める割合を、現在の約1%から1.2%程度まで高める必要性を訴えた。朝鮮半島有事などで日本が北朝鮮から弾道ミサイルで攻撃される場合を念頭に、反撃能力として相手の発射基地を攻撃する『敵基地攻撃能力』を日本が保持し、国内外で理解を求めていくよう促した。/同研究所日米同盟研究委員会の北岡伸一委員長（東大名誉教授）は、『国益第一、米国第一の大統領が当選したことは、日米同盟に大きな影響をもたらす可能性がある』と述べた。」

朝日新聞は1月19日付朝刊で、「米新政権にらみ『防衛費増を』 日本研究機関 相次ぎ提言」と題して、総合面4面で次のように紹介されている。「中曽根康弘元首相が会長を務める世界平和研究所は12日に提言を発表。東大名誉

教授の北岡伸一氏らがまとめ、トランプ氏について『戦後のリベラルな国際秩序を支えてきた米国の大統領に、自国利益優先を断言する人物が初めて当選した』と位置づけた。／提言では、日本の防衛費のGDP（国内総生産）比について『NATO（北大西洋条約機構）の標準の2%に比べ、日本の防衛費は1%に満たず、トランプ氏が理解するかはかなり疑問』と分析。『1.2%を追求すべきだ』と主張する。また、日本の防衛について『独力でできることは可能な限り実行していく姿勢』を強調。『ミサイル防衛（MD）強化に加え、北朝鮮のミサイル施設を破壊する能力の導入も検討すべきだ』と踏み込んだ。」

また、1月26日付日本経済新聞朝刊では、「防衛費に『トランプ風圧』 GDP比1%超え要求の憶測」との見出しで、「世界平和研究所は敵地攻撃能力の保有も含め、日本は当面、GDP比1.2%の水準を追求すべきだとの提言を出した」と紹介されている。さらには同じく日本経済新聞の1月27日付朝刊で、「8.3%の衝撃 歳出『想定外』の圧力」と題する連載において、次のように紹介されている。「防衛分野でも外堀が埋まりつつある。『防衛支出を国内総生産（GDP）の1.2%に増額すべきだ』。東アジアの安全保障環境の悪化やトランプ米大統領の登場を踏まえ、世界平和研究所（会長・中曽根康弘元首相）などのシンクタンクが相次ぎ兆円単位の増額要求を打ち出している。」

2月1日付け毎日新聞朝刊では、「防衛費『1%』超え圧力 米要求見据え議論活発化」という見出しで、「こうした中、中曽根元首相が会長を務める世界平和研究所は1月に発表した報告書で『当面はGDP比1.2%を追求すべきだ』と主張した」と紹介されている。

また海外のメディアも、本政策提言を紹介している。韓国の中央日報では、2月23日日本語版で、「【コラム】日本、トランプ政権の衝撃を受けて『自主防衛』に出るか」というタイトルで記事が掲載されており、次のように紹介されている。「日本の世界平和研究所（会長・中曽根康弘）は、トランプ大統領の就任を機に、日本政権が対処すべき外交安保政策をまとめた『米国新政権と日本—新時代の外交安保政策—』を2017年1月に発表した。報告書は、トランプ大統領がより自立した日本を求める可能性は大きくないと指摘しつつ、安保環境が厳しい中で日米同盟を機軸にした外交安保政策を堅持しながら、独自能力で実行できる自主防衛が求められると強調した。／ また、防衛費がGDP（国内総生産）に占める比率を現在の約1%から1.2%程度に引き上げる

必要性に言及した。韓半島（朝鮮半島）の有事を含め、日本が攻撃される場合などを念頭に置いて、反撃次元で相手の発射基地を攻撃できる能力を日本が保有しなければならないという立場を国内外に公表し、理解を求めなければならないと主張した。北岡伸一委員長は『国益一番、米国一番』のトランプ大統領が当選したことは、日米同盟に大きな影響を及ぼす可能性があると言及した。／ 世界平和研究所の報告書は、巡航ミサイルなどで敵基地に対する攻撃能力の保有を提言し、日本政府に積極的な検討を要請している。迎撃ミサイルは防空能力はあるが、巡航ミサイルは本土から遠い島の防衛などさまざまな任務に活用可能だ。報告書は、通常戦力による反撃能力を段階的に整備すべきだと指摘しつつ、日本が第3国からの武力攻撃を防いで反撃するために、巡航ミサイルなどを保有し、日本独自の抑止力を持つべきだと主張した。」

さらに、2月16日付の英週刊誌『エコノミスト』では、「日本政府、平和主義的な拘束から自由になろうとする試み」との見出しで、「自民党に近いとみられるシンクタンクの世界平和研究書の報告書によれば、日本はドナルド・トランプの『米国第一』政策に『巨大な影響を受けることになる』という。それによれば、日本は巡航ミサイルも含めた自主防衛能力を強化すべきだとする。」

なお、現実の日本政治においても、本報告書と歩調を合わせるかのように、防衛費の1%越えや的基地攻撃能力保持について議論が活発化している。とりわけ、現在は2018年末の時期中期防衛力整備計画（中期防）の策定に向けて防衛省内でも検討作業がはじまっていることが報じられ、自民党からは防衛力強化のためにさまざまな提言がなされている。安倍晋三首相は、2月25日の参院代表質問で、日米同盟について「安全保障の根幹は自らの努力だとの認識に基づき、防衛力を強化し、自らが果たしうる役割の拡大をはかる」と述べている。2月19日に高村正彦副総裁は、NHK番組において、敵基地攻撃能力導入について、「具体的な検討を開始するかどうかという検討はしている」と述べている。本研究所の報告書は、これらの議論の活性化の端緒になったと言えるだろう。

このようにして、当研究所の政策提言、『米国新政権と日本』は日本国内外のメディアで注目されると同時に、国会や自民党内での議論も活性化させる役割を果たしたと言える。日米同盟研究委員会では、引き続き日米同盟の強化と発展に資するよう、積極的な研究活動と提言活動を行っていくことになる。

研究トピックス

2025年問題を考える 第7回

「人口減少と
住宅過剰社会」

常任研究顧問

主任研究員

小峰隆夫 清水秀昭

わが国の人口は既に減少に転じていることはよく知られている。これに対して、世帯数については、当面は増加するものの、近い将来減少に転ずるものと見込まれている。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計」(2013年1月)によると、世帯数は2019年の5,307万世帯まで増加を続けたあと減少に転じ、2025年には5,244万、2035年には4,956万世帯となるものと見込まれている(推計は5年ごとに実施、推計値は2035年まで)。人口減少が続くにもかかわらず世帯数が増えるのは、単独世帯が増えることなどによって平均世帯人員が減り続けるからである。しかし、2020年頃以降は、平均世帯人員が減少するスピードを人口減のスピードが上回るため、世帯数が減少に転じるのである。

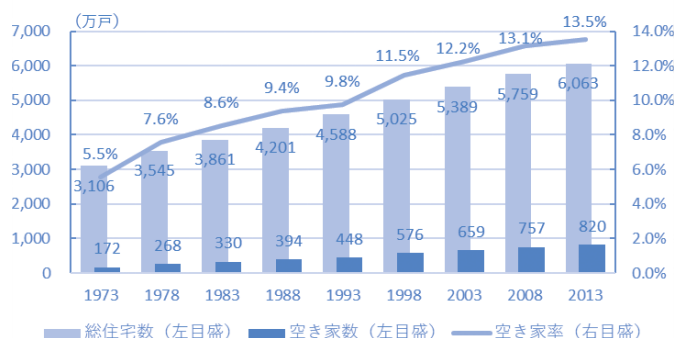
こうして、近い将来の世帯数減少が予想されるにもかかわらず、住宅は増え続けており、各地で空き家の増加が目立っている。

東洋大学・野澤千絵教授は、「世帯数を大幅に超えた住宅が既にあり、空き家が右肩上がりに増えているにもかかわらず、将来世代への深刻な影響を見過ごし、居住地を焼畑的に広げながら、住宅を大量につくり続ける社会」を住宅過剰社会と呼んでいる。本稿では、2025年問題が深刻化させる住宅過剰社会の課題を考えていきたい。

■住宅過剰社会の現状

住宅過剰社会を象徴するのが空き家の増加である。総務省「平成25年住宅・土地統計調査」によれば、総住宅数が増加を続ける中、空き家の占める率も上昇を続け、直近の2013年には過去最高の13.5%を記録した(下図)。野村総合研究所の予測(2016年6月)では、既存住宅の除却や有効活用が進まなければ、2033年の空き家数は約2,170万戸に達し、空き家率は30%を超えると見込まれている。

図：空き家率の推移



住宅数が増えているのは、特に貸家の新築着工が増加しているためである。貸家の新築着工は2016年に40万戸を超え、8年振りの高水準を記録した。貸家の着工が増えているのは、主に節税・資産運用ニーズによるものと考えられる。日本銀行「地域経済報告(2017年1月)」は、入居需要への期待と相続税節税や低金利下での資産運用ニーズとが相俟って地主等が積極的に貸家経営に乗り出しており、貸家の建築請負・サブリースを手がける業者が積極的な営業スタンスにあることも着工を後押ししていると分析している。

人口変化との関係で言えば、「高齢者の増加」→「相続土地・不動産の増加」→「節税目的での貸家建設の増加(更地よりも貸家が建っているほうが不動産としての評価額が下がり、節税になる)」というメカニズムが作用しており、その結果、節税・資産運用ニーズ等で建設される貸家が入居需要を上回っているため空き家増加に拍車がかかっているということである。

住宅過剰問題は、地域ごとに異なった様相を呈している。

大都市部では超高層分譲マンション(タワーマンション)が林立している。その背景には、都市居住の推進と市街地の再開発を目指して、国と自治体が特定区域の規制を特別かつ大幅に緩和したことがあるが、投資収益や節税効果(高層階ほど売買価格と比べて税評価額が低い)への期待もタワーマンション人気を高めてきた。しかし、既に価格が高騰しており、住戸の大量供給や税評価の変更による節税メリット縮小から今後値崩れするリスクや、タワーマンション固有の問題(居住者間の合意形成のハードルの高さ、高額な維持管理費など)への注目から人気下がれば、供給過剰が顕在化する可能性もある。

大都市郊外や地方都市では、中心市街地やニュータウンの人口減少が進む一方、農地等が宅地化され、新築住宅が作り続けられている。自治体が宅地開発の規制緩和を進めたものの、立地を適切に誘導しなかったために、地価が安く都市計画税も不要な区域で無秩序な宅地開発が進んでしまった例も指摘されている。郊外のニュータウンでは高齢化の進行と人口減少が止まらない。共働きの主流になり、住宅需要の中心が共働きの不便な郊外から離れたためと言われ、空き家の増加が問題になっている。

■住宅過剰社会の問題

人口減少社会にありながら新築住宅の建設が制御なく進み、同時に既存住宅の老朽化と空き家の増加が進んでいくことは、将来、様々な問題を生じさせることになるだろう。こうした住宅過剰社会の問題を考えるポイントは次の三つである。

第1は、居住地が拡大する地域、空き家が増える地域それぞれに、外部性から生み出される問題が生ずることだ。

すなわち、新築住宅が作られ続けている地域では、社会インフラの整備と維持に多額の公費を投入せざるを得なくなり、逼迫する財源の効率的な利用が妨げられる。また、空き家が増加して「スポンジ化現象」が起きている地域では、空き家の増加とともに商業施設の撤退、学校の統廃合、医院の閉鎖など社会問題が深刻化していくと考えられる。

第2は、民間努力だけでは、空き家の相続・処分が難しくなることだ。空き家の相続・処分は相続人が行う原則であるが、実際は相続放棄の件数が年々増加している。資産価値の上昇が望めない不動産については、管理も相続もされず放置・放棄される土地・建物が、全国で急増する可能性がある。放置された空き家は、治安悪化から周辺の不動産価値の低下を招くなど、街全体に影響が及ぶことになるだろう。

第3は、老いた分譲マンションをどうするかである。建替えが視野に入る築30年超を迎える分譲マンションが今後急増し、耐用年数を超えたマンションも増えていく。これらは建て替えるのか、敷地を売却するか決断を迫られる「終末期問題」に直面する。しかし、解体費用の分担も含めた区分所有者の合意形成は容易ではない。さらに、分譲マンションの住戸が相続放棄されて空き家になると、管理費等の滞納金を裁判所が選任する相続財産管理人に請求する等、マンション全体の管理に大きな負担が生じ得る。

■都市計画・住宅政策の課題

住宅過剰問題を受けて、都市計画・住宅政策はどうあるべきかについて考えてみたい。

地方分権化の流れの中、2000年の地方分権一括法施行と都市計画法改正によって、都市計画に関する権限の多くが市町村に委譲された。ここで本来は、農地所有者、不動産・建設業界に開発許可基準の規制緩和を許容する区域を限定的に設定し、こうした区域が埋まった段階で、区域を広げるかどうか検討するといった丁寧なプロセスが必要で、住宅立地を行政が誘導すべきであったが、実際は、限られた人口・開発需要を近隣の市町村で奪い合うため、「なるべく広く」区域を設定して、「ほぼどこでも開発可能」にしてしまった例が多いと言う。

都市計画に関する規制緩和は一部で都市再生に成功したものの、他方でスプロール現象の進行を招いたことは否めない。スプ

ロールを抑え、行政コストを抑えながら限定された範囲で快適な住環境を維持・向上していく効率的なまちづくり(いわゆるコンパクトシティ)が重要課題であろう。

近年、立地の適正化や、既存住宅の流通、空き家の抑制・利活用・除却に向け、国の主導で数々の方針や対策が打ち出されている。その際の課題として以下を指摘したい。

①従来は、住宅投資の経済波及効果という観点から、新築住宅に関する税制等の優遇措置を厚くしてきた。今後は、空き家急増に伴う社会費用の増加や居住地拡大に伴う非効率的な財政負担なども勘案し、新築を建てるよりも既存の住宅や街の再生に取り組むほうを優遇する仕組みを検討すべきではないか。また、相続税や固定資産税の評価を下げるための節税行動を誘発する税制については、住宅過剰社会において適切かを再考するべきではないか。

②わが国の都市計画や住宅政策は、住宅供給を市場原理に任せる一方、既存の街の更新・再生への意識や意欲が不足していたと考えられる。今後は、公共施設の再編・再生と都市計画・住宅政策が連携していくことが重要であり、集約・多機能化する公共施設にアクセスできないエリアでは、新築住宅を抑制し、アクセスできるエリアでは、新築住宅の建設や空き家の利活用を積極的に支援するべきである。サービス付き高齢者向け住宅など、今後も需要が高まる高齢者向け住宅の供給もこうした政策と密接に連携していくべきである。

③老朽化した戸建て住宅・マンションの終末期に解体・除却費用を確実に捻出できる新たな仕組みを考案する必要がある。また、相続放棄で空き家となる住宅を抑える制度や、空き家となってしまった土地・建物を民間あるいは国・自治体が円滑に接收して売却あるいは再活用できる制度が必要ではないか。例えば、相続が見込めない住宅・土地については、リバースモーゲージが活用できれば、それらを担保に居住者の老後資金を調達し、居住者の死後に処分・再活用できる。リバースモーゲージの普及にはなお様々な課題が残されているが、こうした手法が活用しやすいように税制等を調整していくことが望ましい。

なお、東京財団(2016)は、固定資産課税台帳である不動産登記(権利登記)が任意であるため、今後、現行制度のまま人口減少とともに相続未登記が進み、所有者不明の不動産が増えていけば、納税義務者の特定だけでなく、土地利用やまちづくりなど様々な面に影響が及ぶ可能性を指摘している。不動産の所有・利用状況を把握する情報基盤を整備するため、現行制度を根本から見直すべき時が来ているのかもしれない。

【参考文献】

野澤千絵「老いる家 崩れる街 住宅過剰社会の末路」講談社、2016年
公益財団法人東京財団「土地の「所有者不明化」～自治体アンケートが示す問題の実態～」、2016年

政策研究

新公開外交記録に見る1980年代前半の日本外交

上席研究員
川島 真

■外交記録の公開

外交文書の公開は第一世界大戦後に始まるが、それが外交史研究の基礎となってきた。日本では、戦前の外交文書が外務省外交史料館で現物が公開され、またアジア歴史資料センターでもウェブ公開されて、無料ダウンロードできるようになっている。戦後の外交記録についても、1976年から三十年原則に基づきマイクロフィルムで公開されている。

世界の歴史研究者は、この文書を求めて世界中の文書館を渡り歩いている。若手研究者の博士論文から新たな歴史叙述が生まれ、「言説」が形成されていく。だが、文書が公開されていない場合、歴史研究者は文書以外の史料を探すものの、やはり叙述が不十分になる。つまり、文書を公開する側の視線から見れば、文書公開は結果的に自国の対外政策を語る上でのevidenceになるということであり、やや時間はかかるがPublic diplomacy、対外広報戦略として位置付けることもできる。アメリカ、イギリスなどの先進国は文書公開に熱心であったし、昨今は韓国や台湾などアジア諸国も文書公開を進めている。中国はこの点は弱点である。日本もまた、戦後文書を公開しているが、こうした文書公開を通じて歴史叙述に影響を与えるという発想は強くない。だが、それでもアジア歴史資料センターでの文書のウェブ公開は高く評価されているし、安倍談話に関連して、戦後の外交文書も同センターで公開されていくことが決まったことはまさに朗報だと言える。

■2017年1月12日外交記録公開

研究者の多くは情報公開法を利用して自らの研究テーマに関わる文書の公開を政府に対して促している。だが、公文書は一定のペースで国立公文書館に移管され公開されているし、外交文書の場合には、毎年年末年始に新たな外交記録が外交史料館で公開されている。前述のように日本の外務省記録はおよそ30年原則に基づいて公開されており、2017年1月12日に公開された文書には1980年代前半のものが少なからず含まれていた。ちょうど、中曽根政権の前半の文書に当たる。たとえば、中曽根総理のアメリカ訪問、胡耀邦訪日、中曽

根総理中国訪問などである。中曽根総理については、その『自省録』であるとか、服部龍二・中央大学教授らによるインタビュー記録、そして長谷川和年・瀬川高央・服部龍二・若月秀和・加藤博章編『首相秘書官が語る中曽根外交の舞台裏—米・中・韓との相互信頼はいかに構築されたのか』（朝日新聞出版、2014年）などの側近の回顧録などがすでに公開されており、今回公開された文書の全てが新しく公開された文書というわけではない。だが、全体としては新しいものが多々含まれており、十分に学術的な検討に値すると考える。以下、中曽根総理の訪米、訪中、そして胡耀邦総書記の訪日を中心に検討してみたい。

■1983年1月、中曽根総理韓国訪問

1982年11月、中曽根政権が成立したが、中曽根総理が最初に選んだ外遊先はアメリカではなく韓国であった。当時、日中、日韓間には鈴木政権下で発生した教科書問題が依然燃っていた。1983年1月11日、中曽根総理は韓国を電撃訪問した。これは日本の総理の最初の韓国公式訪問であったが、日韓間では瀬島龍三が動いていたことが知られている。中曽根は外務省のルート以外にもこうした私的な関係をよく利用した。中曽根の韓国訪問はレーガン政権からも高く評価された。韓国へは40億ドルの支援を約束しただけでなく、中曽根が韓国語で挨拶したことに対して、全斗煥大統領から「ナカソネさん、オレ、アンタニホレタヨ」と言われたとも伝えられるように、首脳間の個人的な信頼関係も築いた。中曽根の首脳外交は、まず全斗煥との間ではじまったのである。そして、中曽根は日韓の結びつきをバックにワシントンに向かったのだった。

■1983年1月、中曽根総理訪米—準備段階—

中曽根総理は1983年1月17日に羽田を発ってワシントンに向かったが、それ以前から東京の中曽根総理とマンスフィールド駐日大使、ワシントンの大河原駐米大使とブッシュ副大統領、シュルツ國務長官との間などで周到な準備が進められた。やはり、大きな課題となっていたのは貿易面で、アメリカからは失業率が10%を超えていたことなどを背景に、日本市場の開放が強く求められていた。中曽根総理は、武器技術供与問題について武器輸出3原則に例外を設ける決断をしたことを強調し、「このように自分はレーガン政権を手助けすることにいろいろ努力を重ねてきたのであるから、レーガン大統領の方も自分の内閣を手助けしてくれることを期待」していると述べていた。ワシントンに到着すると、シュルツ國務長官が宿泊先を訪れ総理に状況説明をおこなった。そこでは「二人の人間同士として話し合えるナカになりたい」との大統領の希望とともに、「われわれは重要課題につき、進展が図られていることを対外的に示す必要があり、両国が相互に協力し、支援しあっていることを示す必要がある」との国民向けメッセージの重要性が伝えられていた。この二点は、首脳会談の底流をなしていた。

■「不沈空母」をめぐる

1月18日朝、グラハム・ワシントンポスト社主催の朝食会がおこなわれた（通訳：村松増美）。総理による講演の後、質疑応答がおこなわれた。ここで総理から、「防衛の問題についてはまず第一に日本列島を不沈空母のように強力に防衛し、ソ連のバックファイアー爆撃機が到達できないようにすることである。次に4つの海峡をいざというときにソ連の潜水艦等が通過できないようにする能力を日

本が備えることである」との発言がなされ、オフレコとして、「以上の努力を行うと防衛費の対GNP比1%をこえるという現象が来年にもでてこよう」と述べたのだった。この不沈空母をめぐるのはさまざまな解釈がなされており、総理は不沈空母という日本語は使用しておらず、通訳がそのように英訳したとされているが、日本語で残された外交記録に「不沈空母」と記されている点には留意すべきである。もし、これまでの定説が正しければ、記録者が日本語を聞いて日本語で作成したのではなく、英語を聞いてそれを日本語に訳したか、あるいは不沈空母という語を使用して良いと言われてから、後になって作成した記録だということになる。このほか、総理は日本の安全保障について重要なものとして、「第一に米国との安全保障条約にもとづく協力であり、第2に中ソの対立が解消しないこと」だと述べた。1980年代前半の段階で、中ソ対立がいかに重要な与件であったか理解できるだろう。

■日米首脳会談

1月18日の昼からホワイトハウスで首脳会談がおこなわれた。まずテクニカル会談がおこなわれた(通訳:斎木昭隆)。ここでは、ともに国内政治の難しさを述べつつ、日米同盟の重要性を確認、大統領が「公正な貿易」の重要性を強調した。全体会議に場を移してからは、ブロック農務長官から牛肉・オレンジ問題について厳しい発言がなされ、ワインバーガー国防長官からは武器技術対米供与を具体的に実施するよう要請があった。安倍外相は、牛肉・オレンジの自由化が厳しいと反論し、総理は「現在は無死満塁の状況」だと自らの苦衷を表現したが、大統領も「かつて野球のヒーローを映画で演じたことがある。無死満塁の状況下で、相手を三振にとってヒーローになるという映画である。総理と同じ状況だということだが、自分も同様な状況にあると感じている」と応じた。

安保に関しては、総理から1) 四海峡へのコントロールを強化し、ソ連の潜水艦を日本海に封じ込めること、2) ソ連のバックファイヤーのソ連の浸透を認めないこと、3) シーレーンの確保という日本の課題が提起された。また、国務長官から中国について質問があり、安倍外相から改革開放路線が根付いてきたこと、また中ソが一枚岩とは到底考えられないといった観測が示された。総理からも、日本の安全保障の根幹として、日米安保堅持と中ソ連中立の維持が再び主張された。

■1983年11月、胡耀邦訪日

日中首脳会談についても、服部龍二の研究などによって一部その情報開示請求の結果が明らかになっている。今回公開された部分には、服部が明らかにしたことが多々含まれている。胡耀邦—中曽根会談では、良好な日中関係について21世紀までこれを継続させていくことの重要性が唱えられ、それが21世紀委員会の結成につながっていった。

日本の外交文書は、中国の指導者の発言が赤裸々に記録されている点できわめて興味ふかい。たとえば、中国の独立自主の外交方針について胡耀邦は、「えいえんに同盟関係を結ばないと断言する訳ではなく、もしも中国、中国人民が危急存亡の危機に直面した場合は、外国と同盟関係を結ぶことはあり得る」であるとか、「中ソ関係については、その改善を希望しているが、現状から見て、かなり大きく改善する可能性はない。それは先方に誠意がないからであ

る。…たとえ中ソ関係が改善するとしても、中国は対日友好協力関係を放棄しない。もしも中ソ関係に重大な変化がある才は、我々は直ちに友人(日本)に通報申し上げる」といった点である。

■1984年3月、中曽根総理訪中

中曽根総理は中ソ対立の継続を重視しており、日本としては中国の経済支援を進めることが肝要とみなしていた。訪問前の3月16日勉強会では、1980年の訪中時に伍修権から「対日不戦」発言があり華国鋒もこれを追認したことを紹介、また香山健一学習院大教授と胡啓立との北京での会談に際して、胡から「日中の今の世代は大丈夫だが、次、更には次の次の世代のことを我々は考えねばならない」との発言があったことが紹介された。

中曽根総理は訪中時に胡耀邦主席との個人的な、家族ぐるみの関係を作ることを目指したようであり、両首脳間で率直な意見交換がおこなわれている。すでに、1983年の段階で、総理から「閣下はまことに率直だ。私の兄貴分になれる」と胡耀邦に述べていたが、北京では家族ぐるみでの食事会もあり、胡主席が「同席者全員のサインを得たメニュー用紙を21世紀まで保存するようまごむすめに命ずるところがあった」という。

首脳会談で胡主席は、日本について、「一部に軍国主義復活を望む者がいる。かかる少数の者の望みを実現させないよう努力を望む」であるとか、「中国は、日本が経済的に反映し、政治的には平和を愛する自衛力を備えた大国となることを希望し、日本がこの目標に向かって進むことを支持する。自衛力が弱いとの総理の認識は信じる。従って日本が適当に自衛力を増強させることにつき中国は反対しない」などと述べている。このほか、対中円借款の供与が決められているが、総理から「対中協力は戦争により大きなめいわくをかけた反省の表れであり、当然のことである」と述べている点は留意が必要である。

■外交記録公開の意味

以上のように、今回の公開文書によって新たな歴史の理解がさらに進む可能性があるのだが、一部「墨塗り」も見られた(同じ部分がほかの記録では公開されていて「墨塗り」の意味がないものもあった)。むしろ、情報公開法に基づく文書公開とだぶっているところもあり、何もかもが新しい記録というわけではない。だが、新規公開部分の持つ意味もあるし、当該時期の外交を全体として把握できるという利点もある。そして、?小平が中曽根総理に対して「一番楽しかったのは、3年間の解放戦争の時だ。…もっとも苦しかったのは文革中である」と述べたように、中国の指導者の言葉が述べられている点が中国研究としては興味深い。中国自身が記録を公開しない、あるいは公的な編纂物しかない状態で、日本を含めて外国の史料が事実を示していくこともまた、中国に情報公開を求めていく有効な手段となることであろう。

他方、文書の世界はあくまでも文書の世界であり、当時の政権の雰囲気や空気までは含まれていないことも大切だ。いまでこそ、中曽根外交は高く評価されるが、当時の同政権が国内政治で厳しい状況にあり、世論からも批判がなされており、綱渡り状態にあったということも確かである。そういった面で、文書は文書に過ぎないという点は留意しなければならない。

政策研究

国際機関と 世界平和 ある寿府の視点

主任研究員(注)

嘉治美佐子

スイスの都市ジュネーブは、漢字で書くと寿府、ことぶきの府である。しかしそこでは、人類のあらゆる悩みを引き受けているかのよう、に、176の政府代表部、20以上の国際機関や200以上の非政府機関が、世界の隅々で続発する課題に日夜取り組んでいる。国際機関の擁する多国間協議は世界平和の構築や世界秩序の維持に役立っているのか。日本の国益は伸張されているのか。昨秋まで寿府に在勤した一外交官の、一時現場を離れての個人的な所感ではあるが、世界平和研究の一助となるよう、サンプルとして提供したい。

国際機関はなぜ創られたのか。二十世紀を振り返ると、歴史学者が指摘するように、多くの犠牲者を出した戦争の直後には、悲惨の再発を防ぐための制度を構築する機運が生まれ、そこに精力が注がれた。具体的には、第一次大戦後の国際連盟と第二次大戦後の国際連合である。

ILO(国際労働機関)は、「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができるから、」で始まる国際労働憲章により、1919年、国際連盟の姉妹機関として創られ、1946年に国際連合の最初の専門機関となった。ILOには、他の国連機関にはない特徴がある。それは、国家以外の主体が国家と同等の発言権や投票権を持つことだ。労働者団体、使用者団体にこのような地位を与えることは、百年前の着想であるにもかかわらず、(国家主権の壁を越えて人権を守ろうとすることが主流化の兆しを見せている)21世紀的である。

ILOの理事会は、投票権を持つ正理事28か国に、労使各14名を加えた計56議席と、投票権を持たない副理事66代表(政28、労19、使19)計122議席で構成される。理事会の議長は、原則として政府から出すことになっており、任期は一年間で、アジア・太平洋、米州、

欧州、アフリカの4つの地域グループのゆるやかな輪番制である。労使代表からは、夫々副議長が出され、議長団もトロイカ体制である。

2015-16年の議長は、アジア・太平洋グループの順番となったところ、日本から出すことで政労使の合意が得られ、日本政府代表部の次席大使の任にあった筆者が務めることとなった。日本が議長を輩出するのはILO史上3回目、17年ぶりであった。労働者グループの副議長には、ベルギー労組出身のルック・コルトベック氏が2011年以来、使用者グループの副議長には、デンマーク財務省出身のヨルゲン・ロネスト氏が2014年以来、その任にあった。

理事会の数ある議題の中でも、最も政治的な圧力がかかるのが、国際労働憲章第26条に則って労働団体(時には政府や使用者団体)から提起される国家の労働条約違反に関する不服申し立ての審議である。特に筆者が議事した2015年11月及び16年3月の会期においては、2022年にワールドカップを主催するカタールへの、150万人とも言われる移民労働者の待遇の問題が、国際労働総会のメンバーである12の労側団体からの申し立てに基づき、議題に上った。この申し立ては、「カファラ・システム」と呼ばれるスポンサー制度の下では労働許可証が特定の使用者と直結しており、移民労働者が返済義務を負ったまま旅券を取り上げられて働かされるなど、強制労働に当たる、また、労働監督が不十分である、といった内容であった。

湾岸産油国のカタールは、購買力平価算定の一人当たりGNIが世界一を誇る豊かな国である一方、約200万の人口のうちカタール人は約20万人という、特異な人口構成を持つ。移民労働者の扱いは、人権理事会の場においても、労働組合連合などによりネット上でも、取り上げられて来ていた。カタールの立場は、スポンサー制度を廃止し、使用者間の異動を承認する制度を定めた法令が2015年10月に制定、2016年12月に施行されるので、本件申し立ては理事会の議題として終了させるべきである、というものであった。

2015年11月2日の理事会で出された決議案は、それまでの非公式な協議の結果、すでにある程度中立的な内容となっており、カタールにより採られた処置を評価・認定(assess)するための、ハイレベル三者構成訪問(high-level tripartite visit)を受け入れることを、カタールに求めるという内容であった。

議長席は、各理事の議席が扇形に広がる議場の中心の壇上にある。議長席から見て左側に使用者、右側に労働者、中央に政府の理事の席が配置されている。議題ごとに議長はまず、労働者、次に使用者、次に政府の意見を求める。次の議題は、まず、使用者、次に労働者、次に政府というように、労と使の順番は交互となる。労使のグループは、夫々一つの声で話すことになっており、労使の副議長もしくはその代行が前列中央よりに座り、議長に発言

を求められて順次マイクを取る。こうした装置は、民間主体が主権国家にも申す方途としては、特定の団体が大声を出すよりも、異なる背景を持つ国家出身の団体の協議の結果生まれた声なので、薄められることもあるが、より熟度の高い(拠ってしばしば重みのある)メッセージとなることがしばしばある。他方、政府の理事は、それぞれ自由に発言を求め、議長にあてられて、グループを代表して、あるいは自国の立場から、発言する。

この日議長より、労働者代表(コルトベック副議長)にまず発言を求めると、決議案支持を表明、次に使用者代表(ロネスト副議長)に発言を求めると、対話促進のため決議案支持の用意ありと発言、次に発言を求められたカタールは、本事案の終了を要求、アジア・太平洋(除く日本やオーストラリア)、ラテン・アメリカ、アフリカ諸国を代表する理事が次々にこれを支持した。米国やEUなどの西側諸国は、決議案を支持し、それぞれが譲らず会議は硬直状態に陥った。人権保護を主張する欧米諸国対、(カタールに労働者を派遣している国を含めて)カタールを支持して団結する開発途上国、というように、国連の会議でしばしば見られる、先進国対途上国の対立のパターンがここでも出現していた。

一度議事を中断し、議長団で相談、再開後、労代表が(使代表に根回し済みで)投票を要求、これに対し、アジア太平洋(を代表してインド)、ラテン・アメリカ(を代表してメキシコ)、アルジェリア、キューバ、インド、アンゴラ、バハレーン、スーダン、といった国が次々に投票に反対する旨を表明、日本の理事も、コンセンサス(全会一致)達成のため更なる努力をするべきだ、と発言した。東欧代表はどちらでも支持するとし、米国とEUは投票の用意あり、と発言した。

さて、投票という方法は、コンセンサスを重んじるILOの伝統に反するので極力避けるべしと、議長就任時から申し渡されていた。それでも伝家の宝刀もたまには抜かねばと、投票することを選択し、投票の結果、決議案は賛成35、反対13、棄権7で可決された。理事会での投票は実に14年ぶりのことであった。直後、労働者の権利保護を旨とするILO本部の議場では、決定を評価する空気が漲った、とまでは行かないが、支配的であると察知できた。不服であったカタールも、後日やり取りをした結果、議長団の訪問を受け入れてくれることとなった。

決議に従い、翌2016年3月、筆者は両副議長とともに、ILO事務局の労働基準局長他を伴いカタールを訪問した。そこでの日程は、首相始め、労働問題担当の大臣などの政府担当者、人権委員会やワールドカップ準備機関との会見、工事現場や労働者宿舍の視察など、6日間の充実したものとなった。カタール政府は最新の通信技術を駆使した苦情処理システムなどを整備し状況改善への積極的な取り組み姿勢を披露した。脆弱な立場にある労働者の居

住地も訪問、出身国の大使館関係者他とも会見した。訪問団の理事会に対する報告書では、カタール政府の取り組み姿勢を認知しつつ、国際社会の関与と協力も必要性であると結論づけた。

その後開催された3月の理事会では、三者訪問の報告をフォローアップすることをカタール政府に求める決議案を、5時間に及ぶ審議の結果、午後7時にコンセンサスで採択することができた。この時も、日本を含めたアジア諸国、途上国の理事が、翌日への審議継続を主張したのを押し切った議決であった。

カタールの移民労働者の問題は、ワールドカップの開催に向けて今後も注目されるであろうが、周辺の湾岸諸国に共通する問題でもあり、一朝一夕に解決されることはないと思われる。ただ、初めてアラブの国で開催され、世界の脚光を浴びる大会が、良い条件下の健康な労働力を用いて準備されることは、ホスト国にとっても、労働者輩出国にとっても、極めて望ましいことである。ILO理事会のこの決定は、国際社会にそうした方向性を与える小さな一歩となったのではないか。国際会議の運営においては、全体の利益のために中立性を維持し、時には出身国の立場と異なる仕切りをせざるを得ないこともある。

筆者が曲がりなりにも議長職を全うできたのは、まず、両副議長が、それぞれのグループから激しい突き上げを受けながらも、その意見をよく集約し、理事会を構想した人たちの計画どおりに各案件を扱いつつ、労働問題の素人である筆者をよく支援してくれたことにある。また、ガイ・ライダー事務局長以下、手続きに精通したILO事務局から実務的かつ誠意ある支えを得たことも大きい。さらに、カタール案件以外でも、フィジーの苦情申し立て事案は問題解決による終了に持ち込むことができたが、これは、やはり11月の理事会で派遣が決議された三者構成ミッションを率いてフィジーを訪問してくださった、ガーナのサミー・エディコ大使の多大な貢献に拠るものである。

さらにその背景には、日本が1919年の国際労働憲章起草委員会の9カ国の一つであり、1940年から51年は離脱しているものの、常任理事(28か国のうちの10か国)の地位にあり、主要産業国、現加盟国として発言力を持つことがある。独自に選出される労使グループそれぞれに日本から理事を輩出しており(使用者側理事として日本経済団体連合会の松井博志国際協力本部副本部長、労働者側理事として日本労働組合総連合会の桜田高明国際顧問(氏名・役職は当時))、世界の労使の間で存在感を発揮して来ていることが大きい。

色々な貸し借り関係と信頼関係に綾取られながら、寿府では多彩な多国間外交が今日も展開されている。世界や日本にとって、より良い明日を創るために。

(注)肩書は執筆時のもの

政策研究

昨年のプーチン 大統領訪日と 今後の日口交渉

主任研究員
柚谷晴久

1. プーチン大統領訪日の主な結果

昨年12月15・16日、プーチン・ロシア大統領が訪日し、山口県長門市と東京で日口首脳会談が行われた。その結果、平和条約問題を解決する両首脳の真摯な決意を表明するとともに、北方四島での共同経済活動（漁業、海面養殖、観光、医療、環境分野等）を行うための協議開始に合意した。元島民の自由な墓参・故郷訪問のための案を迅速に検討することも決まった。経済分野では、「8項目の経済協力プラン」※に沿った協力合意文書（政府間12件、民間レベルで68件）が交換された。

※8項目：①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく、活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大

2. 評価

上記の結果に対し、二階自民党幹事長が「国民の大半はがっかり」と述べる等、厳しい評価が多いようだ。昨年9月のウラジオストク首脳会談後の「手応えを強く感じ取ることができた」との安倍総理発言等で、北方領土問題での日本に有利な飛躍的進展の期待が高まっていたので、「肩透かし感」があるのだろう。ただ、昨年11月のペルーAPECの際の首脳会談後に、安倍総理がこわばった表情で「そう簡単ではない」「一步一步前進していきたい」と述べる等、交渉が厳しくなっている状況が報道されていた。

厳しい結果となった要因は、①もともと「70年間解決しなかった困難な課題」（安倍総理）である中、②膠着打開のため安倍総理が提案した北方領土での「共同経済活動」につき詰めた議論がされるにつれ、日口どちらの主権下で行うのかとの論点、③北方領土への米軍基地設置可能性等日米安保条約との関係整理の問題、が浮上したのだろう。さらに、④G7の結束にくさびを打ち込みたいロシアが日本と関

係を深める誘因を薄弱化する、対口関係改善を公言するトランプ氏の米国大統領当選も予想外に起きた。

以上の事情からすれば、今回の結果は、高い期待値には届かなかったものの、①両国の信頼関係強化に資する、8項目の経済協力プランの具体化に向けた基盤ができるとともに、②領土問題については、解決に向け前進するための仕掛け（共同経済活動）作りに合意した、との意義がある。

3. 筆者の事前の期待と結果との相違

首脳会談前、領土問題について筆者が期待した合意内容は、「日ソ共同宣言で日本に引き渡すとされた歯舞・色丹の二島の返還を確認し、国後・択捉の二島については共同利用（ロシア主権下で日本人自由往来・経済活動）しながら継続協議」であった。今回の結果との相違のうち、「歯舞・色丹返還の確保」、「歯舞・色丹と国後・択捉の扱いの区別」及び「共同利用（共同経済活動）に関するロシアの主権の（当面の）承認」の三点を考察したい。

(1) 「歯舞・色丹返還の確保」について

プーチン大統領は、かつてから、歯舞・色丹二島引き渡しを定めた1956年の日ソ共同宣言（両国国会が批准）の有効性を認めており、これら二島の返還は確保できるのではないかと考えた。プーチン大統領は、事前に、同共同宣言に「どのような条件で引き渡されるのか、どちらの主権下に置かれるかは書かれていない」とし^{（注1）}、歯舞・色丹両島をこれで引き渡しても日本の主権を認める訳ではない旨述べていたが、（返還条件の議論は必要かもしれないが）主権の議論は駆け引きだと考えていた。日本側が四島返還の旗を降ろせば歯舞・色丹の主権返還を認めた可能性もある。なお、歯舞・色丹だけでは北方領土の陸地の7%で微小との指摘があるが、1994年発効の国連海洋法条約で確立された200海里排他的経済水域で見れば係争海域（豊かな漁場）の4割^{（注2）}にも達することを強調したい。ただ、この事実は日ソ共同宣言を反故にしたいとロシアに思わせる方向に作用しているだろう。

(2) 「歯舞・色丹と国後・択捉の扱いの区別」について

今回の首脳会談の結果では共同経済活動は四島すべてが対象で歯舞・色丹と国後・択捉の区別はしていない。もし区別すると、後二島が前二島から切り離され永遠に帰ってこないと考える四島原理主義者からの批判が予想される。日本の主張は正義であり一歩も譲るなどの原理主義も素朴な感情としては分かるが、冷静に考えれば、以下のような理由から、お互いの国民が納得する（説明ができる）妥協点を見い出すべきだ。

①「固有の領土」たる北方四島はサンフランシスコ平和条約で放棄していないとの主張は、日ソ共同宣言交渉の過程において日本国内で誕生した「神話」であり、対抗力が弱い。同平和条約締結の頃、日本政府自身も放棄した「千島列島」に国後・択捉両島が含まれると考え

ており、1951年、国会で当時の外務省条約局もそう答弁した。1956年になって、当時の外務次官は、両島も固有の領土であり放棄していないと国会答弁で覆した。

②ロシアにはロシアの正義があり、延々とお互いの原則論で議論を続けても出口は見えないのが、過去の経緯から明白である。ロシアの主張の柱は、第二次世界大戦の結果を日本は受け入れるべきだ、日露戦争の結果として日本が南樺太を奪ったのと同じだ、ということだ。第二次世界大戦でソ連は主に対独戦でだが世界の犠牲者(人口の13.5%との説あり)を出しており、民族が血を流した戦果をないがしろにしないとの意識が根底にあらう。また、ロシアにとって北方領土(特に国後・択捉)は現在軍事的に死活的重要性を有する。

なお、ロシア人への世論調査で、「北方四島を日本に引き渡して平和条約を締結した場合にロシア国民のプーチン大統領への支持率がどうなるか」との質問に、過半が「低下」と答えている^(注3)。プーチン大統領にとって妥協は大きなリスクだ。2018年にはロシア大統領選も控えている。

③北方領土問題を早期に解決しないと、歴史に翻弄され、はじき出されたままの元島民等地元の方々の苦悩が続く。地元の本音として、しわ寄せを受けているのは地元だ、四島すべて帰らなくてもよいから早く進めてほしい、等の声の報道もある。日本国民全体でも、最近の世論調査で過半数が四島返還にこだわらないとしている^(注4)ことは注目に値する。

(3)「共同利用(共同経済活動)に関するロシアの主権の(当面の承認)」について

ロシアが特に国後・択捉の主権を譲る見込みが現時点でないなら、共同利用が頭に浮かぶ。日口とも締約国で参考にしやすいスバルバル条約(バレンツ海のスバルバル諸島で日口を含む締約国国民の平等な経済活動を保証等)の例でも複数国の共同利用を認めるが主権はノルウェーとする。長期化した実効支配の現状にかんがみ、ロシアの主権を(当面)認めた上で、日本側も自由に出入・活動できるようにすれば、実質的な共同主権だ。それぞれの国民にも、ロシア側は主権を守った、日本側は形式は譲ったが実を取った(さらに、継続協議)、とギリギリ説明できると考えていた。

今回の結果ではどちらの国の主権にも基づかない「特別の制度」下での共同経済活動を追及することとなったが、制度構築は困難が予想され、「迷路の出口」を見つける作業が待ち受ける。

4.今後の行方

両首脳「真摯な決意」を受け、平和条約問題解決を目指す両国の努力が継続される。経済協力を実行する中で信頼関係を増大させるとともに、領土問題については、共同経済活動を成功させやほり信頼を高めることが当面必要である。ちなみに、ロシアは中国との40年来的領土問題を2004年に解決したが、これは口中貿易関係拡大・信頼醸成の結果とされる。プーチン大統領は、口中関係を「特権的な戦略的

パートナーシップ」とし、「中国は貿易・経済面での最大のパートナー」と呼ぶ^(注1)一方、日本については首脳会談後の共同記者会見でも「本年の二国間貿易高は28%減少」と指摘した。

今後の進展に立ちだかる大きな壁は、共同経済活動における主権の問題である。共同経済活動の話がこれまで浮かんでも消えていったのはこの壁のせいだ。両首脳「声明」では、平和問題に関する両国の立場を害さない形で、「国際約束の締結を含む」共同経済活動実施のための「法的基盤の諸問題」を両国が検討するとし、安倍総理は「特別の制度」を作るとする。制度設計の参考としては、北方領土周辺海域で違法操業取締りの管轄権を棚上げし、あらかじめ決めた漁獲量の範囲で日本漁船の操業を認めた、2010年締結の日露漁業協定の例がある。ただ、これでもロシア当局による日本漁船拿捕が発生しており、さらに陸上での活動となると法適用が問題になる事例が増加する。税・犯罪等様々な論点があり「六法全書一冊」を共同で作る作業ともされる。今回共同経済活動を言い出した日本側が知恵を絞った案を提示するのであろうが、主権を侵食されたくなければロシア側は日本から出てくる案にニュート(ノー)と言い続けられ、ロシア側の柔軟性が心配だ。先般の首脳会談後の合意文書作成時にも、ロシアの国益につき最強硬派のラブロフ外相を迂回するため、安倍総理とプーチン大統領自身が文書作成担当者と呼び文言を確定したとされており^(注5)、首脳間で物事を進めることが肝要だろう。

もう一つ、日米安保条約にからむ整理も必要だが、トランプ米政権はオバマ政権より日口交渉に介入しないと見込まれ、最近のシリア情勢の懸念はあるが再開した外務・防衛閣僚会合(2+2)や安倍・プーチン間で解決できるよう期待する。

いずれにしても、安倍・プーチン両首脳時代に解決(の確たる方向付け)ができないと、北方領土問題は永遠に漂流するおそれがある。両首脳は思い切った決断に必要な強固な政治基盤を有する。また、安倍総理は、父・晋太郎元外相が亡くなる直前までゴルバチョフ大統領訪日等日ソ関係改善に取り組んだ姿を当時秘書として見ており、晋太郎氏の遺志を継ぐと自認している。プーチン大統領は柔道家として日本への理解が比較的あろう。さらに重要なのは、両首脳の良い関係だ。第一次安倍政権の時から2人とも犬好きで「犬好きに悪い人はいない」と意気投合し、今ではファースト・ネームで呼び合う仲である。

幸運の女神の後ろ髪は短い。安倍・プーチン時代の「機会の窓」が開いている間に問題解決の確たる道筋がつくことを期待する。困難だが現実的な選択としての妥協を含め両首脳が決断することで、まだ残る一つの「戦後」が終結し日口新時代の幕が開くことを願ってやまない。

(注1) 訪日前の読売新聞と日本テレビによるプーチン大統領インタビューより

(注2) 岩下明裕「北方領土・竹島・尖閣、これが解決策」より。4割の数字は海上の国境の引き方によっては変わる。

(注3) 2016年5月レバダセンター調査より。過半は、「顕著に低下」31%、「やや低下」23%の合計

(注4) 2016年11月28日日本経済新聞朝刊より。「北方領土の一部でも帰ってくるよう交渉すべきだ」60%

(注5) 山口敬之「暗闘」より

研究所ニュース

アジア開発銀行中尾武彦総裁講演会



世界平和研究所 (IIPS) は2017年1月13日、東京にてアジア開発銀行 (ADB, 本部: フィリピン・マニラ) の中尾武彦総裁をお迎えし、当研究所会員、マスコミ関係者など90名弱の参加を得て講演会を開催した。

佐藤謙・IIPS理事長による開会挨拶ののち、早速、中尾総裁による講演が行われた。中尾総裁からは、まずADBが1966年に発足した経緯として、1960年代に米州開発銀行、アフリカ開発銀行が設立される中、アジアでも国際開発金融機関が必要との意見がアジア各国関係者から出て、当時の日本の国際金融の専門家たちだけでなく、国連アジア極東経済委員会 (現在のアジア太平洋経済社会委員会) など、多くの国の人たちの協力のもとでADBが設立されたと紹介された。

ADBの特徴は、設立当初より①銀行であるということ、つまり資金は債券発行で調達し、問題あるプロジェクトに融資を行って返済されないようなことはしない、そして②ファミリードクターとして常時各国の状況を把握し、必要があれば何時でも駆けつけるという態度で臨んだことだとし、現在でもその精神でいるとした。また、アジアの国だけで国際機関をつくると、資金調達能力上、問題があり、当初から欧米諸国に加わってもらったことで、その後のADBにとって大きな力となったという。さらに国連、IMF、世銀では中国が加盟する際に台湾が脱退したが、当時のADB総裁の藤岡氏の尽力もあり、ADBには現在中国も台湾も加盟しているという特徴があるとした。ADBはアジアインフラ投資銀行 (AIIB) と環境・社会配慮の手続等でADBの培ってきた経験を共有して協力しているほか、協調融資を行っているという。

ADB設立後、中国経済が大きく発展を遂げるとともに、ベトナム、カンボジアなど過去に紛争が続いた東南アジアのメコン

地域が発展を続けていること、インド、インドネシアに加えてベトナムといった国も改革開放を進めたことなどが、アジア経済発展の非常に大きな原動力となったとした。今後のアジアの成長について中尾総裁は「さらに続くと考えている」と述べた。国際通貨危機の時にアジアにとっての最終的な消費地は欧米であり、このため、欧米が駄目だったらアジアも駄目になるという意見が強かった。現在も貯蓄超過と貧困格差による長期停滞ということがよく言われる。しかし、世界金融危機後は中国が世界の成長を支え、今後については各国の首脳たちは開放路線であり、適切な政策を続けている限り、中間層の消費意欲に支えられ、アジア途上国全体で6%程度とアジアの成長は堅実であるとした。

また、中尾総裁は20カ国以上の域内途上国を訪問し、各国の指導者や当局者と政策課題について率直な対話を行ってきた経験から、各国の経済発展は人的資源や自然資源、伝統等によって運命的に決まるというより、政策のあり方が大きく左右するとの考えを強く持つに至ったという。つまり、インフラ投資、教育、保健等への人的投資、マクロ経済安定、開放的な貿易・投資体制及び民間セクターの促進、政府のガバナンス、社会の平等度、将来へのビジョン・戦略、政治や治安の安定と周辺国との良好な関係の8つが重要であり、これらの条件をクリアし、維持・強化していくことによりアジア経済をさらに力強いものにしていくことが重要であると述べた。平和的、安定的な繁栄、勢いのある地域としてのアジアを高めていくことが広い意味でのADBの目的だとして講演を締めくくった。

その後、参加者との質疑応答ではADBの設立時の日本国内、世銀との議論やアジア開銀の統計における日本の位置付けなどの議論がなされ、盛況のうちに閉会した。

国際会議「東アジアの海洋安全保障—地域的、実務的協力」(世界平和研究所・インドネシアCSIS共催)



世界平和研究所(IIPS)とインドネシアCSIS(Center for Strategic and International Studies)は、2017年2月13日から14日にかけ、インドネシア・ジャカルタにおいて、国際会議「東アジアの海洋安全保障—地域的、実務的協力」を共同で開催した。当会議は、東シナ海、南シナ海における国際情勢の緊迫化を受け、日本、ASEAN諸国、中国の海洋安全保障問題に関する実務家及び有識者を招聘し、海洋安全保障についての地域的、実務的協力の推進に関する意見交換を行うべく、企画したものである。

平成28年度の事業として、当研究所では、2015年12月に発表した「東アジアの海洋安全保障に関する中曽根提言」の具体化を念頭に、防衛省・自衛隊及び海上保安庁の元幹部並びに学会有識者からなる海洋安全保障研究委員会を発足させ、2016年3月から検討を実施してきた。同委員会は、齋藤隆・元統合幕僚長(委員長)、福本出・元海上自衛隊幹部学校長(委員長補佐)、佐藤考一・桜美林大学教授、鈴木洋・元海上保安監、徳地秀士・元防衛審議官、平田英俊・元航空自衛隊航空教育集団司令官からなり、報告書「海上における危機管理—現場からの緊急提言—東アジアの海洋安全保障に関する中曽根提言を受けて」を取り纏めた。

同報告書は、海洋安全保障に関する危機管理と能力構築に関する提言を二本の柱とし、地域各国が海洋安全保障に関する情報共有と意見交換を行い、多国間協力を推進していくための常設機関として「OMSEA(東アジア海洋安全保障機構)」の創設を説く内容となっている(報告書の全文については、IIPSホームページ参照)。そして、同年10月28日には、東京にて有識者を招聘してシンポジウムを開催し、提言を発表した。ベトナム国防次官からは高い関心が寄せられ、後日当研究所

を来訪された。今回のジャカルタでの会議は、報告書に対する国内外の高い評価と関心を基礎に、南シナ海沿岸国関係者にその内容を直接説明し、意見交換を行う機会となった。

2月14日に開催された公開セッションには、現地公館、有識者、プレスを含めた総勢約50人が参加した。以下にその概要を記す。

まず、インドネシアのArif Havas Oegroseno海洋担当調整副大臣が基調講演を行った。中国の台頭やトランプ新政権の誕生による米国の外交安保政策の変化の可能性、ロシアの海軍演習等、南シナ海をめぐる情勢の不確実性を概括するとともに、この地域に一路一帯構想、AIIB、インドネシアの地域構想、日本の「自由で開かれたインド太平洋戦略」等の各構想が競合していることを例に、東南アジアの戦略的重要性を強調した。次いで、南シナ海の紛争については、複雑多様な要因を理由に、「解決する」ことは困難であり、各国が協働して危機を「管理する」ことの重要性を強調した。また、ASEANが指導力を発揮する必要性についても触れ、ASEANが米中の対立を緩和、均衡させ、協業関係をもたらすことを追求するとともに、気候変動、環境保全、食糧安保等についても、各国が協力連携できる分野として、政府間での協議扱いに至るような実務的協力に関する具体的な提案をトラック2会合から得たいとの要望を表明した。

続いて、当研究所海洋安全保障研究委員会より、今次提言の概要を発表した。加えて、海上における紛争等に関するASEANの情報共有センター案のアイデアや海上法執行機関における、人道主義や法執行手続における国際法の遵守、警察比例原則の重要性についても補足するとともに、警察比例の原則が、海上権益に関する紛争のエスカレーションの予防、抑止上重要であることにつき、強調した。

研究所ニュース

その後、各国参加者を交えた意見交換が行われた。招聘者スピーカーとして、Kresno Buntoroインドネシア海軍大佐・海洋法課長、Collin Koh Swee LeanシンガポールRSISリサーチ・フェロー、Lucio Blanco Pitlo IIIアテネオ・デ・マニラ大学（フィリピン）特任教授、Mohamad Soharto Bin Mat Saidマレーシア海上法執行機関中佐、Ha Anh Tuanベトナム外交アカデミー・海洋政策主任、Zheng Anguang（鄭安光）南京大学（中国）准教授が参加した。委員会の提言発表に対しては、総じて高い評価が寄せられ、今次会議のような海洋コミュニティの関係者による交流の機会を今後も設けていくべきとの声が多く聞かれた。

コメントとしては、日本が実施・提唱する政府一体となった支援に関連して、インドネシアにおける現状として、BAKAMLAや漁業省や沿岸警備隊など複数の海洋安全保障に係る所管官庁があることから、援助を最適にマッチングすることが困難であるといった被支援国側の問題意識が吐露されたほか、危機管理に関する地域的な取り決め策定に対しては、域外国主導のイニシアティヴに対するASEANの中心性が考慮されるべきとの意見が出た。日本側からは、各国の海上法執行機関の活動の実態について情報共有を進めていく必要性などを改めて指摘し、バルト海の事例を参考に、AIS(自動船舶識別装置)を活用した情報共有枠組みの可能性を紹介したが、各国参加

者からは、民間部門の活用を含め、今後、海洋における状況認識能力の構築をどのように進めていくかの具体的検討が必要との発言があった。会議は、今後モラック2や1.5の協議の場を拡充し、議論を深めていきたいとの認識で一致し、閉幕した。

今次国際会議の最大の意義は、国内において防衛省・自衛隊、海上保安庁、学識関係者が、分野横断的に海洋安全保障問題を議論し、纏めた報告書につき、ASEAN諸国の海軍、海上法執行機関、学識関係者、政府関係者といった多様な参加者から高い評価と率直なフィードバックを得るとともに、東アジアの海洋安全保障の今後の方向性につき、示唆を得たことにある。課題としては、既存の様々な枠組み、取り組みの現状、問題点を把握し、中曽根提言に盛り込まれた実務的協力を具体的に提示していくことが挙げられる。海洋安全保障は危機管理だけでなく、海洋・航空状況認識、海洋環境保全、災害リスク低減、海洋科学技術といった幅広い、高度な専門的技術的知見を必要とする分野を包含しており、これらについて中・長期的な取り組みが求められる。その際には、一部発言の中でも表明されていた、ASEAN諸国の中心性について、十分に配慮し、堅持して行くことが必要である。南シナ海の危機管理については、中国とASEAN諸国を含めた他のトラック2会合も実施されている模様であることをも踏まえ、トラック2もしくは1.5の強みを活かした活動を来年度も引き続き進めていく。

【人事】 ●門間大吉氏（元財務省国際局長） 研究顧問に就任（3月27日付）

- 斎藤彰氏(元読売新聞ワシントン総局長、元同東京本社取締役調査研究本部長) 研究顧問に就任(3月27日付)
- 嘉治美佐子主任研究員 出向元の外務省に転出(3月31日付)
- 高山裕司主任研究員 出向元の防衛省に転出(3月31日付)
- 大久保明研究助手 離任(3月31日付)
- 浦口薫氏 防衛省より着任、主任研究員に就任(4月1日付)

研究所会議テーマ一覧

- ◆ 西大西洋の戦略的状況と米国の戦略 八木直人（元主任研究員／海上自衛隊幹部学校二等海佐）
- ◆ EUの変貌—期待と懸念 小堀深三（特任研究顧問）
- ◆ 未来志向の新しいアプローチによる新次元の日口関係構築 杉谷晴久（主任研究員）
- ◆ ミャンマー新政権への期待と課題 豊田 裕（主任研究員）
- ◆ 諸外国の憲法改正における動機（理由） 井出智明（主任研究員）
- ◆ 対応困難な事態とインテリジェンス—冷戦初期米空軍と未知の空中現象 由井暁生（研修員）
- ◆ 国家安全保障と地方創成 大澤 淳（主任研究員）
- ◆ 新公開外交記録に見る1980年代前半の日本外交 川島 真（上席研究員）
- ◆ 予測不能な時代の到来？ 藤 和彦（客員研究員）
- ◆ 国際機関と世界平和—ある寿府の視点 嘉治美佐子（主任研究員（当時））