

Intellectual Cabinet

Global Foundation for Research and Scholarship



No. 2

インテレクチュアル・キャビネット february ● 1999

特集 ● 政策をレビューする

【外交】 小渕外交を評価する

田中明彦

積極性と交渉力という点では評価できるが
景気対策のタイミング戦略性の欠如と国民への説明という観点からすると
小渕外交にそれほど高い点数はあげられない

【国際経済】 アジア支援策

浦田秀次郎

日本が行なっている巨額の対アジア支援が
国内外で十分に評価されるようにするためには
日本の政策に対する理解者を増やさなければならない

【為替】 円高容認政策の誤謬

河野龍太郎

経常黒字を「悪いもの」ととらえ
円高でこれを是正しようとする政策は間違いであり
日本経済の不況を悪化させるだけである

『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多角的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)

田中明彦

東京大学東洋文化研究所教授

たなか・あきひこ

小渕外交を評価する

小渕首相の最近の首脳外交は、頻度からいえば戦後日本外交のなかでも稀にみる活発なものであった。昨年10月に金大中大統領を東京に迎え、11月には自らロシアを訪問し、その直後にクアラルンプールでのAPEC首脳会議出席、クリントン大統領、さらには江沢民・中国国家主席を東京に迎えた。

12月中旬には、ASEAN首脳会議に際して行なわれたASEAN首脳と日中韓三国首脳の会談（「ASEANプラス3」）に出席するためハノイを訪問した。今年早々にヨーロッパを訪問して、フランス・イタリア・ドイツなどの首脳と会見し、ユーロ導入後最初にヨーロッパを訪れた域外主要国リーダーということになった。

小渕首相の首脳外交は
アジアの外交の焦点となった

しかし、このような活発な首脳外交が行なわれたのは、いわば偶然の産物にすぎない。11月の訪口は、橋本内閣時代から予定されていたものだったし、APEC首脳会議と「ASEANプラス3」は、いまや年中行事といってよい。そこに、もともと9月初めに予定されていた江沢民主席の訪日が、夏に起こった中国の大洪水で延期され、この時期に設定された。さらにクリントン大統領が、夏に中国を訪問したのに日本と韓国という同盟国を訪問しなかったということで、APEC首脳会議にあわせて訪日することになったのである（もっとも、イラク問題のため、クリントン大統領は、APEC首脳会議はキャンセルし、日本と韓国だけ訪問した）。

したがって、活発な外交日程だけを見て小渕外交を高く評価するわけにはいかない。しかし、これだけの過密スケジュールをこなしたことは、これまでの日本外交に往々にしてつきまとっていた消極性を考慮するとき、まずそれだけで一定の評価をしてもよいと思う。とりわけ、1998年前半の日本外交は、「悲惨」ともいべき状況ただけに、小渕首相が積極的に外交活動を行なったことは重要であった。

1998年前半の日本外交は、国内経済政策の迷走を反映し、国際的存在感をまったく喪失していた。クリントン

秋から冬にかけてみられた「積極性」と個々の首脳会議における「交渉力」という点では評価できるが、

戦略性が欠如していること、国民への説明不足ということを考えあわせると

小渕外交にそれほど高い点数はあげられない。



大統領が日本に立ち寄らず9日間にも及ぶ訪中を行なったこと自体は、とくに日本にとって困ることはなかったし、米中関係の改善は日本にとっても好ましいことであつた。しかし、世界的に日本の経済政策に批判が集まるなか、クリントン訪中は「ジャパン・パッシング」「かくも無力な日本」というイメージを象徴することになり、これに対し日本外交は、なすすべを知らなかった。

戦略性という観点からすると 小渕外交に高い点はあげられない

このような事情に比べると、頻度だけからいっても秋から冬にかけての東京は、アジアの外交の焦点となつた。外交の一つの機能が、自国の存在感を示すことだとすれば、今回の一連の首脳外交は、それだけからいっても評価しうるかもしれない。また、個別の外交の成果ということでいっても、それほど悪かったわけではない。特に、金大中訪日、クリントン訪日、ASEANプラス3および小渕訪欧は、成功だといってよい。金大中訪日は、大成功の部類に入るであろう。この調子の日韓関係が今後も継続すれば、まさに画期的な成果ということになるであろう。ただし、その功績のかなりは金大中大統領の未来志向への勇断に帰されてであろう。それ以外の3つについては、短期的で具体的な課題があつたわけではないので、成功は容易だったともいえる。

小渕訪口、APEC、江沢民訪日は、すべて困難な課題があつた。いずれも大きな成果があつたとはいえない。日口の領土問題は先送り、APECでは林産品・水産品の自由化問題で孤立寸前までいった。江沢民訪日は、日中双方で後味の悪い結果に終わった。もちろん、交渉テクニク的にいうと、いずれについてもそれほど成績が悪かつたわけではない。いずれの場合にも日本の立場は貫いた面はあるからである。

つまり、個々の事例を交渉力という観点から評価すると、小渕外交は、それほど悪くないのである。しかし、戦略性というより大きな観点からすると、それほど高い点はあげられない。一連の外交が、それぞれの懸案処理に尽きてしまい、それぞれをつなぎ合わせて日本が全体と

して何を成し遂げようとしているのかが、明確になっていなかったからである。

「アジア・ビジョン」は評価できるが、 その戦略には改善の余地もある

多くの局面で、課題は、相手に設定されてしまい、日本の土俵を提示することができなかつた。これは、とりわけAPECと対中外交についていえると思う。設定された課題（APECと自由化の問題とか歴史認識）について、それなりの局地戦は何とか戦つたが、その後どうするのかが明確ではなかつた。日本は、かなりはっきりとNOと言つたのだが、そのNOを包み込む大きなYESが見えなかつた。

もちろん、その点を補うべく、小渕首相が「ASEANプラス3」に際してハノイで政策演説を行ない、21世紀のアジアのビジョンを提示しようとしたことは高く評価できる。後追いであつても、日本の政策の大きな構図を示すことは重要だからである。そして、内容的にいってもこの演説には、かなりおもしろい論点もみられる。しかし、この演説に示される戦略は、まだまだ改善の余地がある。人間性に立脚した平和と繁栄をアジアにもたらしめるために、日本は、「アジアの再生をはかる」「人間の安全保障を重視する」「知的対話を推進する」と言っているが、やや概念的に違うレベルのことが並列的に掲げられてしまった感がある。

戦略性の欠如とならんで問題となりうるのは、国民への説明である。首脳外交で政府は何をやっているのかの説明が不十分である。ハノイでの政策演説をさらに改善して、日本国民の前で自らの対外戦略を展開してほしい。国会の施政方針演説や外務大臣の外交演説をもっと工夫するか、さもなくば首相自らの対外戦略報告のような文書を作ってはどうか。これも後追的な感があるが、やらないよりはやつたほうがよい。あわただしい首脳外交が一体どのように国民の利益につながるのかを説明することは、為政者の重要な義務である。



アジア支援策

浦田秀次郎 早稲田大学社会科学部教授

うらた・しゅうじろう

1997年7月のタイ・バーツの急激な切り下げをきっかけとして発生した東アジア通貨危機は、経済危機へと転化した。東アジア経済への影響は当初の予想よりも深刻で、東アジアの経済状況は1998年を通して悪化していった。グローバル経済の中で、東アジアの影響はロシア、中南米へと伝染し、世界経済の先行きに暗い影を投げかけている。

日本のアジア支援の合計額は マーシャル・プランの援助額に匹敵する

東アジア経済に対する信頼失墜により資金が海外へ流失したことが引き金となってアジア通貨危機が発生した。危機の背景には投機資金（ヘッジファンド）の動きがあった。

通貨危機の引き金となったのは、東アジア経済に対する信頼失墜により資金が海外へ流失したことである。危機の背景にはヘッジファンドのような投機資金の動きがあったが、信頼失墜の原因としてはドル・ペッグによる通貨の過大評価によって生じた経常収支赤字から累積債務が拡大したこと、脆弱な金融部門により資金が投機など非生産的に使用されていたことなどがある。これらの構造問題を解決しないことには、東アジア経済の本格的な再生はない。

経済危機に見舞われた東アジア諸国に対して日本政府は資金供与を中心とした支援を行なっている。1997年8月のタイへのIMFを中心とした国際支援パッケージをはじめとして、インドネシア・韓国への国際支援パッケージ、投資活動支援、貿易金融円滑化、社会的弱者救済、経済構造改革、人材育成などを含むアジア支援策として約440億ドルの支援を表明し実施に移している。

1998年に入り経済状況が深刻化したことから、政府は10月のIMF・世銀年次総会において「アジア通貨危機支援に関する新構想」（新宮澤構想）の下、経済回復のための中長期資金として150億ドル、経済改革での短期資金需要への供えとして150億ドル、計300億ドルの支援を表明した。また、11月のAPECで日米首脳は「アジアの成長と経済回復のためのイニシアティブ」を発表し、アジア諸国の保証、融資、債権購入のための資金を用意した（日本は30億ドル）。

さらに、日本政府は同月16日に発表された緊急経済対策の中に、世界経済リスクへの対応として約83億ドルの支援策を盛り込んだ。これら支援策の合計は約823億ドル（約10兆円）で、第二次大戦後のアメリカによって行なわれたマーシャル・プランによる援助額（現在価値）に匹敵する。

日本による資金支援のアジア経済への効果の測定は、支援がコミットされているだけで実施されていなかったり、実施されていても日本以外からの資金と協調的に用いられていたりすることから難しい。規模の大きさや用途などから判断するならば、日本の支援はアジア経済の回復に貢献していることは間違いない。

支援資金が効率的に使用されていないことと 知的・人的支援の少ないことが問題だ

しかし、アジア危機に対する日本の資金供与を中心とした支援は、従来から指摘されている日本の途上国支援におけるさまざまな問題を改めて浮き彫りにしている。

日本のアジア支援策の合計は約823億ドル（約10兆円）で、第二次大戦後のアメリカのマーシャル・プランによる援助額（現在価値）に匹敵する。

日本はアジアに対して巨額の支援を行なっているが、
国際社会および日本で、それが必ずしも十分に理解されていない。
国際社会に貢献するためには、
日本の政策に対する理解者を増やすことが重要だ。

第一に、投入資金の使われ方の問題がある。投入資金は外貨不足を補填する短期的な緊急対策として有効であることは明らかである。問題は投入資金が中長期的な発展に寄与するような形で用いられているのかということである。東アジアの再生には構造改革を行なって民間活力を復活させることが重要であるが、投入資金はそのような目的を実現させる方向で競争力のある企業や金融機関に配分されているのであろうか。

今回の危機からの教訓を活かすことができずに、従来のような政府介入によって非効率に資金が配分されているのであれば、危機は再発するであろう。資金の効率的使用にあたっては、強い金融部門が不可欠であるが、金融部門の強化には適切な金融制度・政策の構築や運営能力の向上が重要である。日本の支援もこれらの課題を克服するために使用されなければならない。

第二の問題は、日本の支援には知的・人的支援が少ないことである。危機脱出・再発防止に貢献するには、危機の発生原因を明らかにし、それらの原因を取り除き、持続的成長を実現させるような政策立案・実施に協力しなければならない。日本経済が長期にわたって低迷していることから、日本の経済発展過程において採用されたすべての政策の有効性に疑問が持たれるようになってきているが、裾野産業・中小企業の育成、人材形成など成果をあげた政策で現在のアジア諸国においても有効性を持つ政策も多い。

日本は発展過程での経験を活かして、アジア諸国の発展政策の立案・実施に貢献しなければならない。日本の経験について日本人研究者によって優れた調査・研究が行われているが、それらの多くは国際的な政策決定の場では認知されていない。二つの理由が考えられる。一つは、分析が日本語で発表され、国際語である英語になっていないことであり、今一つは、それらが日本の政策担当者によって活用されていないことである。

市場開放に消極的なことは 日本のアジア政策にとってマイナスだ

第三の問題として、日本の市場開放に対する消極的な姿勢が挙げられる。外貨不足に悩むアジア経済や競争力のある現地企業を海外から支援する一つの有効な手段として、市場開放による輸出機会の提供があるが、日本は市場開放に消極的である。昨年11月のAPECにおける日本政府による水・林産物の関税引き下げ・撤廃の拒否は、日本のこのような姿勢を象徴的に表わしている。市場開放拒否のアジア諸国による輸出への影響もさることながら、市場開放を拒否したことで、日本は国内での犠牲を払わずに金でしか協力しないという印象を与えたことも、日本のアジア政策にとってマイナスであった。

日本の支援が国際社会および日本において理解されていないことが問題であることを最後に指摘したい。日本が国際社会に貢献するためには、日本の政策に対する理解者を増やすことが重要である。そのためには、公式の場やマスメディア等のさまざまな手段を用いて、情報を海外・国内に向けて発信し、フィードバックを得られるようなシステムの構築と活用が必要である。

日本のアジア支援の問題点

- ①資金が効率的に使用されないこと
- ②知的・人的支援が少ないこと
- ③市場開放に対する消極的な姿勢
- ④国際社会で理解者が少ないこと



円高容認政策の誤謬

河野龍太郎

第一生命経済研究所主任研究員

こうの・りゅうたろう

金融緩和政策は機能していないとされるが、少なくとも1998年の夏場までは、ゼロ金利政策が円安トレンドを生み出し輸出を刺激していた。円安が内需の落ち込みをある程度緩和していたのは間違いない。一般に、景気の悪い国で金融緩和が実施されると、本国通貨の減価が生じるが、それが輸出価格の上昇と輸出増加を通じて成長率の押し上げ要因となる。日銀の金融政策も「為替のチャンネル」だけは機能していたのである。

円安悪玉論による円高容認策は間違っている

為替レートは日本の金融政策だけでは決まらない。10月以降は主にアメリカの要因が作用している。アメリカ連銀が金融緩和に踏み切り高金利政策を修正したこと等を背景に、円高ドル安に転じた。

現在の日本経済にとって円高は致命的である。円高は輸出企業の収益を悪化させ、新たな設備投資減少圧力、雇用削減圧力となる。また、円高はデフレに拍車をかける。10円の円高は、約0.5%のGDP押し下げ要因となる。すでに、円ドルレートは1998年度上期平均の138円から10-12月期平均の119円まで20円近い円高となっている。日本経済に対し景気刺激的に作用していた円安が失われたことは、不幸としかいいようがない。

しかし、もっと不幸なことは、日本の通貨当局が円高を容認していることだ。大蔵大臣や日銀総裁からは一段の円高を促すような発言すら聞かれる。内需低迷を考慮すると、1ドル130円程度が望ましい円安なのである。果たして、不況下にある日本で、円高容認策を採用する妥当性はあるのだろうか。

日本の通貨当局である大蔵省にとって、円安は経常黒字を増加させる悪モノである。彼らは、1996年11月以降、一貫して円安悪玉論を展開してきた。1998年前半には円のトークアップ（口先介入による円高誘導）だけでなく、実際に円買いドル売り介入を実施した。通貨当局者らの発言を要約すると、「過去最高を更新する経常黒字を前提とすると、対外的配慮から円高を容認せざるをえない。アメリカも経常赤字は過去最高だが、1999年はアメリカの景気減速が避けられそうにない」。日米の対外収支がアメリカで政治問題化する前に、円高で準備しておきたい、ということだろう。

円高の持続は日本経済にデフレ圧力をもたらす

1997年後半以降、円安悪玉論支持者はいつそう自信を深めたに違いない。アジア、ラテンアメリカ等のエマージングカントリーの金融混乱である。「ドルペッグを行なう国々の競争力が円安ドル高によって低下し、通貨危機に拍車をかけた」ということである。

しかし、仮に円安が問題であるとしても、それは日本経済の悪さの結果であって原因ではない。また、日本の経常黒字が増加している主因は円安ではない。景気悪化によって輸入が減少していることが、経常黒字増加の最大の原因である。海外経済に対しても、円安以上に輸入減少という形で景気縮小圧力をまき散らしている。

円高はデフレに拍車をかける。
10円の円高は、GDPを約0.5%
押し下げる。

円ドルレート

1998年度上期平均 138円

10-12月期平均の 119円

円安は日本経済の悪さの結果であって原因ではない。

不況が経常黒字をさらに大きくしている面はあるが、
経常黒字を「悪いもの」ととらえ、
円高によってこれを是正しようとする政策は間違いである。
間違った政策は、事態を悪化させるだけである。

問題は、日本経済にデフレ圧力をもたらす円高の持続性である。当局がいくら円高を容認しても、これだけ日本経済が悪ければ円高は続かない、との見方もあるだろう。もちろん、筆者もそれを望みたい。しかし、過去四半世紀の円高局面振り返ると、景気の悪い中で円高が生じていた。

日本の景気が悪くなると輸入が減って経常黒字は増加する。こうしたなかで、アメリカで日本の黒字が政治問題化する。「円高によって経常黒字を調整する（円高調整）」政策が日米政府によって採用され、マーケットでもこれに対応する形で、「日本の黒字が減少しなければ円高が続く」といった見方が広がるのである。「経常黒字が増加したから円高」となるのは決して市場メカニズムによるものではなく、政治的要因によるものである。

景気↓→経常黒字↑→政治問題化
→円高調整策

通貨当局は円高による経常黒字削減の考え方と 訣別しなければならない

しかし、「日本の景気が悪いから円安」といった極めて自然な動きが見られたここ数年は、むしろ例外であった。マーケットでは、今回も日本政府が経常黒字の円高調整策を採用するのではないかとの思惑が広がりはじめ、それが円買い材料とされるようになってきた。

現在のアメリカ政府が明示的なドル安政策を採用していない理由はいくつかある。一つはアメリカの景気がまだ堅調なためだ。もう一つは、通貨政策を決定する財務省が、海外からの資本流入の重要性を十分認識しているためである。財務省がドル安政策を打ち出せば、アメリカへの資本流入が滞り、アメリカの金融市場は混乱に陥る。アメリカの景気が減速局面に入っても、アメリカが資本輸入国であることに変わりがないため、財務省が明示的にドル安政策に転換する可能性は今後も小さい。

アメリカ政府が明示的なドル安政策を採用していない理由
①アメリカの景気が堅調なため
②財務省が海外からの資本流入の重要性を十分認識しているため
→アメリカ経済の減速が始まれば、通商問題が焦点（保護主義）

しかし、経済政策は、経済合理性だけで実施されるわけではない。アメリカ経済の減速が始まれば、通商問題が焦点となる。不況時には、「輸入品の増大がアメリカの産業、労働者を困難に陥れる」といった保護主義のロジックが広がるのが常である。

1999年には大統領選挙もスタートするため、政治的な円高圧力が働きやすくなる。日本経済に大打撃を与える円高は回避しなければならない。このためには、まずは日本の通貨当局が「円高によって経常黒字を削減する」との考え方と訣別する必要がある。

そもそも経常収支を「良い」、「悪い」とし、それをターゲットにすること自体が間違っている。もちろん、不況が経常黒字をさらに大きくしている面はあり、日本政府が不況を放置するのは間違いである。それでも経常黒字を不均衡（悪いもの）をとらえ、円高によって是正しようとする政策は間違いである。円高が経常黒字を削減する効果があるとしても、円高で景気が悪くなれば、輸入が減少し、経常黒字は反対に増加する。むしろ日本経済の低迷を考えれば、1ドル130円程度の円安に誘導することが必要なのである。間違った政策は、事態を悪化させるだけである。

年金改革と日本の5 D問題

アメリカの年金システムは、現在の確定給付型主導でいくと、21世紀初めには崩壊するといわれている。

確定拠出型の年金システム案の代表的なのが、マーティン・フェルドスタイン全米経済研究所(NBER)所長の税控除付き「個人退職勘定」(PRA)構想である。フェルドスタインは、最終的に年金は、すべてPRAで実施されるべきであると考えている。問題は、経過措置である。フェルドスタインは、特定の所得の2パーセントをPRAに預託させ、これを株式や社債で運用し、同時に現行の「賦課方式」をしばらく維持する構想を提案している。フェルドスタイン構想が採用されると、彼の試算によれば長期的に、退職後所得は増え、社会保障給付税は安定し、国民貯蓄と国内総生産(GDP)は大幅に増加することになる。フェルドスタイン構想では、PRA税額控除のコストは、財政赤字と国民貯蓄の上昇を背景にした資本ストックの上昇からの利益でまかなわれる。

フェルドスタイン構想に対して、アメリカの経済政策研究所(EPI)は、(1)個人勘定の投資で得られる収益を過大評価している、(2)社会保障基金から直接投資する以上のコストがかかる、(3)実際の運営においては詐欺的行為やシステムの悪用問題が発生する、という3つの問題を抱えていると指摘して

いる。

また、アメリカの雇用給付研究所(EBRI)の特別報告も、フェルドスタイン構想の実施可能性に関する問題と管理コスト上の問題点を指摘している。

現在、日本は、負債(Debt)、デフレーション(Deflation)、債務不履行(Default)、人口構成(Demography)、規制緩和(Deregulation)という大きな5つのD問題を抱えているといわれる(『SAISポリシー・フォーラム』1998年3月)。フェルドスタインの議論から判断できるように、年金問題はこの5つのD問題すべてにかかっているのである。

ハーバード大学の俊英グレゴリー・マンキュー教授は、「年金計画」と所得の再配分を意味する「社会保障」の一環としての年金システムを混同してはならないと指摘している。後者の場合、確定給付か確定拠出かは問題ではなく、最も重要な問題の一つは、人口構成であり、現在においては、(1)給付の引き下げ、(2)負担額の増額、(3)支給開始年齢を遅らせる、という3つの選択肢しかないという。したがって、政府は事実をありのまま伝え、政策を策定すべきだと主張している(Fortune, April 13, 1998)。傾聴に値する議論である。

(服部 彰/福岡大学教授)

Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	伊藤元重	大田弘子	篠原総一	田村次朗	中馬宏之
	竹中平蔵	池尾和人	岩田一政	北岡伸一	清家 篤	本間正明	吉田和男
		伊藤隆敏	浦田秀次郎	榊原清則	田中明彦	船橋洋一	若杉隆平

研究事業部から

去る1月18日、「変えよう日本——21世紀の市民と政策」と題して、日米NPO・シンクタンク会議が開催されました。

同会議は、本財団を含む民間非営利独立系のシンクタンクが参集して開催されたものです。当日の参加者数は、150名を超え、立ち見ができるほどの盛

況ぶりでした。これは、今日の日本の閉塞状況の中で、それを打破していくものの一つとして、独立した形で政策代替案を提示し、政策形成過程に「多元性」を持ち込めるシステムとして、従来の日本には必ずしも存在しなかった独立型シンクタンクへの大きな期待を物語るものでしょう。本財団の研究

事業部も、その期待に応えるために、民間非営利独立であるという特色を最大限に活かして、積極果敢に政策研究、研究交流をはじめとするさまざまな活動を行ない、その成果を多様なメディアを通じてデセミネートし、新たな日本社会構築の一翼を担えればと願っております。(S)

Intellectual Cabinet No.2

1999年2月1日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

© 1999 Global Foundation for Research and Scholarship

発行 国際研究奨学財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社