

GPI 2008 関西フォーラム(要約)

「グローバル・地域政策イノベーターが協働デザインする次世代のための仕組み創り」
9月20日(土) 於: 関西学院大学梅田キャンパス

基調講演 「世界潮流と日本—時代を見抜く視座」 2

寺島 実郎 (財団法人日本総合研究所・会長)

パネル I 「公的年金改革の再検証: 総合的退職保障への合意形成に向けて」 5

モデレーター

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)

パネリスト

上村 敏之 (関西学院大学経済学部・准教授)

田中 秀明 (GPI 政策エキスパート委員・一橋大学経済研究所 准教授)

玉木 伸介 (預金保険機構 参与)

野尻 哲史 (フィデリティ退職・投資教育研究所 所長)

パネル II 「包括的災害マネジメント: 情報・知識統合型の戦略的危機管理対応へ」 10

モデレーター

紅谷 昇平 (人と防災未来センター 研究員)

パネリスト

古川 勝久 (科学技術振興機構社会技術研究開発センター・主任研究員)

清水 美香 (GPI 共同ディレクター・East-West Center 客員研究員)

青田 良介 ((財)ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター事業課長)

特別トークセッション 「新しい資金仕組み創りとシンクタンク」 14

モデレーター

鈴木 崇弘 (GPI アドバイザリーメンバー・シンクタンク 2005・日本 事務局長)

スピーカー

市村 浩一郎 (衆議院議員)

柴山 哲治 (株式会社AGホールディングズ代表取締役・京都造形芸術大学客員教授)

上野 真城子 (GPI 顧問・関西学院大学総合政策学部 教授)

パネル III 「環境循環型社会の創造: 温暖化と資源・食料問題から考える」 18

モデレーター

唐沢 敬 (GPI 顧問・立命館大学名誉教授・東京国際大学国際教育プログラム顧問)

パネリスト

草刈 秀紀 (WWF ジャパン自然保護室次長)

小林 隼人 (GPI フェロー・元世界銀行スタッフ・ロンドン大学博士課程/英国)

新澤 秀則 (兵庫県立大学経済学部教授)

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)

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。

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

基調講演 『世界潮流と日本—時代を見抜く視座』(要約)

寺島 実郎(財団法人日本総合研究所 会長)

この夏も、中東ドバイから入って「中東・ドバイ会議」に参加し、その後パリに抜けてロンドンを廻った。その前は、ローマで食料サミットが開催されたのを期に、欧州、アメリカ東海岸を7月から8月末に、またその後も、アジア、中東を訪れた。そうした中で得た現場での実感と統計に触れながら、2008年秋という局面についてお話をしたい。

米国について——「脱9・11」へのパラダイム転換

ベトナム・シンドロームという言葉を思い起こすほど、イラク・シンドロームに差し掛かりつつあるアメリカに非常に心が痛む。9月8日現在で米軍死者4151人、アフガニスタンでの米軍死者580人という数字がある。社会科学を議論する人間の最大の資質は、まず間違いなく統計に対する感受性であろう。4731人の若者の死をどう受け止めるか。さらにイラク人の死者は、8万2千人～15万人と推計されている。21世紀に入って7年半を経た今も、我々は血みどろの世界と並走している。また今アメリカは、3兆ドルの費用負担を余儀なくされている。さらに昨年12月末までに、負傷兵としてアメリカに帰ってきた若者も7万人を超し、心的ストレス障害、つまりノイローゼになって帰ってきた若者も5万5千人いると言われる。アメリカは途方もない消耗を余儀なくされている。

1990年代以降、89年にベルリンの壁が崩壊し、91年にソ連が崩壊して東側に西側が勝ったという世界観、社会主義に資本主義が勝ったという世界感があつた。その(資本主義の)総本山であるアメリカを機軸にした世界秩序がリードしていこうという、そこはかたないイメージの中で、アメリカ流資本主義が行き着くところまで行き着いた。サブプライム問題をきっかけとしてアメリカのある種の正当性が壊れていくのを感じる。そういう中で、今年の夏の私の体験と照らし合わせながら、疲弊するアメリカを象徴する2つの数値について見たい。

まず、今世紀に入って7年間、米国の通貨ドルが対ユーロで7割価値を失っている。ここへきてユーロが一ヶ月くらい崩れ、またサブプライムの問題、リーマンの問題を梃子にドルが揺るぎ始めている。先日、パリで現地在住のアメリカ人に会うと、自国の通貨が7割価値を失っていることに対する彼らの悲しみはもう途方もない。一方、サブプライム問題でアメリカの不動産市場は落ち込んでいるにもかかわらず、ニューヨークのマンハッタンなどでは、欧州企業によるアメリカ企業の買収、資本参加がひたひたと進んでいる。例えば、ビール会社のバドワイザーは欧州資本に買収されるなど、アメリカを買い占める欧州のような流れが起きている。ここで日本人としてしっかり見据えておかななくてはならないのは、日本円の対ドル為替レートが120円から103円にシフトしていることから、円高になっているという誤解があること。近隣諸国の通貨や欧州のユーロに対する日本円の位置を考えると、米ドルとともに下落する日本円という理解が正しい。欧州現地では、今いかに日本円が弱くなっているかを思い知る。

二番目に、言うまでもなくエネルギー価格の高騰がある。2001年8月、9月11日の事件の起こる一ヶ月前、ニューヨークの原油の先物市場の指標は、バーレル27ドル25セントであった。しかし、今年に入って一時147ドル、今100ドル前後まで落ちてきた。つまり、9・11の前から比べて4倍になった。アメリカがイラク戦争に突入した時、この戦争は不必要であり、間違っていると思った。アメリカには、サウジアラビアの政界に根本的な不安があるのであれば、今のうちにイラクを握っておけば、アメリカのエネルギー戦略的には長期的にプラスだろうとのそこはかたない期待があつた。エネルギー価格高騰とドル下落は、言うまでもなく、微妙に相関しながらスパイラルに進行してきた。

我々は慎重にグローバル化という言葉を使わなければならない。今までは、グローバル化とは、アメリカ流スタンダードのデファクト化という大きな世界潮流だと認識する人が多かった。つまり、「IT 革命×グローバル化=冷戦

後の世界潮流」というような単純な図式で、世界が捉えられてきた。そういう認識の中からはいわゆるアメリカの一極支配の時代といったキーワードまで登場し、アメリカが世界秩序の中核を占めて、21世紀という時代を形成していくといわんばかりの認識があった。ところが今、世界で進行しているのはドルの一極支配、アメリカの一極支配どころか、多極化さえも突き抜け、最近のアメリカの著書のタイトルでは、「non-pole」(無極化)とさえも呼ばれている。要するに、世界は「全員参加型秩序」の新しいルールを求めて奮闘し始めているという局面認識が正しい。

北京オリンピックで、一番私にとって興味深かったのは、新聞にでてくる各国のメダル獲得数表で、金メダルを一個でも取った国は50カ国超え、銅メダルを一個でも取った国は87カ国。かつて冷戦時代には、ソ連とアメリカがメダルを獲得し合っていたが、スポーツの世界でさえこの「全員参加型秩序」のような世界に向かっていくという印象が残った。中東のドバイでの会議においても、アメリカなき世界、アメリカなき中東を構想せざるを得ないとの指摘があった。2011年までに米軍がイラクを撤退すれば、その後中東はどうなるのかという視点で議論しなければいけないという問題提起がでてきている。

ロシアとグルジア

この夏もう一つ衝撃を受けたのは、ロシアのグルジアである。ロシアでソ連崩壊後10年後は未だ弱さが見られたにもかかわらず、わずか今世紀に入って6~7年後に、エネルギー産業を梃子に世界のセンターラインに蘇ってきた。ロシアの石油生産は、昨年、サウジアラビアを凌駕して世界一になった。またロシアの外貨準備が7月末の段階で5883億ドルという数字になって、中国、日本に次いで世界第3位の外貨準備国になった。ロシアの今年の一人当たりのGDPは1万ドルを越すだろうという推計値がある。日本の一人当たりのGDPは1981年に1万ドルを超したが、エネルギー産業を梃子にロシアが、日本の1981年の水準にまで一気に蘇ってきた。

そこでグルジア問題とは何か。ソ連から分離独立した地域に対する力を強め、再びコーカサスの南までロシアが南下してきたということ。アメリカもNATOも動かないし、動けないことを確認するために、そして、事実動けなかった。そんな余力はない事をあたかも確認して見せるような展開になった。ところが、大変興味深いことに、ロシアは懸命になって国際社会に改めてメッセージを発信し始めている。つまり、ロシアに対する警戒心が高まる中で、「私達に心配することはないですよ」と言い始めている。どういふことかという、グルジア侵攻から1ヶ月でロシアから約400億ドルが引き上げられ、それが極端なルーブルの下落につながった。ロシアと言えども、再び力の論理で南進したものの、国際社会と一定の協調関係を作らなければ存続できないことを再確認したと言えるだろう。

大中華圏の台頭

そういふ中で、07年期の貿易総額に占める比重を見ると、3~4年前までの日本人のイメージでは時代を議論できなくなってきた。対米貿易は日本の貿易の僅か16.1%になり、対中貿易が17.7%になった。ここで、世界をネットワーク型視点で捉えるという意味で、「大中華圏」の視点が重要である。中国本土、香港、台湾に、華僑国家と言われる人口の76%が中華系で占められているシンガポールを加え、イデオロギー体制の壁はあるが、産業では一段と有機的連携を深めている一地域として捉えるのが「大中華圏」という考え方である。欧米人にとって中国の台頭は、中国本土のGDP増大とイコールではない。香港とシンガポールの華僑企業や台湾企業が、本土企業を巻き込んで新しいビジネスモデルを作り、欧米に打って出てきているということ。これら全体が、いわゆる中国台頭のイメージに結びつくことになる。

日本は、その「大中華圏」と3割の貿易をする国になっている。アジアとの貿易は45.5%となり、5割に迫っている。アジアとの貿易増加を背景に、中国とアメリカを結ぶ主力物流は、太平洋側ではなく津軽海峡を抜けて日本海側を流れ始めており、日本国内の物流構造さえ日本海側へシフトし始めるという激変を引き起こしている。

日本について——関西に情報の磁場を創る

次に日本を取り巻く人の動きについてお話ししたい。一昨年、日本人出国者にパラダイム転回が起こった。中国訪問者数がアメリカ訪問者数を上回った最初の年になったのである。米国訪問者数が367万人、中国訪問者数が377万人。米国訪問者数が過去10年間で100万人減っている一方で、中国訪問者数が300万人増えている。しかも米国訪問者数367万人の内、米本土に辿り着いた人は4割以下。ハワイ、グアム、サイパン訪問者が6割以上になる。さらに、訪日外国人について、2007年に、画期的なことが起こった。同年、訪日外国人は、米国から81.6万人、中国から91.4万人、大中華圏から291万人、韓国から260万人。つまり韓国と大中華圏から560万人が日本にやって来る時代になった。

我々は、頭を切り替えなくてははいけない。先輩たちの世代よりもグローバル化時代や情報化時代を生きて、世界に向かって視野の広い人間に自分は育っていると思いがちであるが、大間違いである。戦後の日本人だけが長い歴史の中である種の固定観念でしか世界を見ない世代になってしまった。それはなぜかというと、アメリカを通じてしか世界を見ないということ。なぜなら、日本の一番の貿易相手がアメリカという時代が半世紀以上続いたから、あらゆる意味で、外交イコール日米二国間同盟だった。ところが、21世紀には、物流においても人流においても、表裏の感覚を反転するくらいの気迫で考えないと時代が見えてこないという状況になっている。

パリにアラブ世界研究所がある。ここに中東、石油、アラブに関する情報の磁場がある。これはフランスを中東戦略において非常に強くしている。一方、日本はアジア太平洋について自前の情報力を蓄積してきたかという、右往左往する構造が続いている。

シンクタンクなら日本にいくらでもあると言う人がいるが、本当の意味でのシンクタンクは実際には無い。産・官・学が額に汗して支えるような仕組みが無い。今度大阪に創設しようとしているアジア太平洋研究所は、まさに民主導である。産・官・学が力を合わせた中立系シンクタンクという点に、比重を置いている。日本を考えると、やはり東京ではなく関西に惹きつける力を持った、ここに行かねばならぬという情報の磁場がなければ、これからの時代生きていけない。ジュネーブでもパリでも、国際機関やシンクタンクという情報の集積点があるからこそ、学者やジャーナリストが吸い寄せられるように行く。関西活性化のためではなく、情報の磁場を創るという考え方が今一つの流れになっている。

(記録:磯部 龍太郎 文責:清水 美香)

パネルI「公的年金改革の再検証:総合的退職保障への合意形成に向けて」

モデレーター

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)

パネリスト

上村 敏之 (関西学院大学経済学部・准教授)

田中 秀明 (GPI 政策エキスパート委員・一橋大学経済研究所 准教授)

玉木 伸介 (預金保険機構 参与)

野尻 哲史 (フィデリティ退職・投資教育研究所 所長)

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)

◆問題提起(イントロダクション)

5年ごとの人口推計改訂と財政再計画のサイクルで行われてきた公的年金改革は、日本の高齢化対策の最前線として注目されてきた。しかし、官僚主導の財政的持続性の議論に終始するあまり、問題の本質を踏まえた上で改革の選択肢と効果を明示し、広く国民から理解と合意を得てきたとは言えない。本パネルの目的は、2004年改革の結果を複数の側面—財政的持続性、将来の給付・負担レベルの妥当性、国庫支出負担の引き上げとファイナンス、制度の一元化、年金積立金運用、民間年金制度の整備、国際的比較における日本の改革努力の評価—から検証し、次のステップへの具体案を提示することにある。

上村 敏之 (関西学院大学経済学部・准教授)

◆『公的年金改革の評価と課題』

年金を考えるときに、過去の改革を振り返っておくことが重要である。スライド6に、1973年以降の年金改革の流れを示したが、73年改革は、二つの意味で重要性を持つ。一つは、この時初めて年金制度の財政推計が導入されたことによって、将来予測ができるようになったことである。もう一つは、65年に1万円年金、69年に2万円年金が実現されたが、73年(いわゆる福祉元年)に、保険料率をほとんど変えずに、給付が一気に2.5倍(約5万円)に引き上げられた。この手厚い改革によって、後に苦しい改革を迫られることになり、今日もその影響が残っている。

次に76年、80年の改革を見ると、76年改革では、保険料率引き上げと同時に積立金を2006年までに取り崩し、完全に賦課方式に移行するとされた。80年改革では、当時の厚生省は、給付削減を目論んでいたが、これに失敗。結果的に、保険料率を2025年までに34.9%にまで引きあげることで決着が付けられた。これは、明らかに将来世代への負担の先送りである。このように、76~80年の改革の特徴は、保険料率の引き上げによって財政収支の帳尻合わせをしたことである。

ところが、拠出負担の変更だけでは間に合わなくなったのが、85年以降の改革の特徴である。85年改革では、保険料率引き上げに加えて、給付乗率を下げる方式によって初めて給付削減に踏み込まれた。94年改革では、定額部分の支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げると同時に、給付水準の計算(調整)に使用される指標が総賃金から可処分所得に変更された。さらに、2000年改革では、報酬比例部分の支給開始年齢が60歳から65歳に引き上げられた他、65歳以上の給付調整が可処分所得から物価スライドに変更された(通常、物価変動率は賃金上昇率より低いため、給付削減の効果を持つ)。

当パネルの主題である2004年改革の内容については、将来の保険料率の引き上げ計画とその上限を明確化(2017年以降18.3%で固定)、積立金の取り崩し計画を明確化、将来給付を拠出者の増加率と平均寿命の伸び率を加味して調整するマクロ経済スライドの導入、モデル年金を設定して将来の所得代替率の下限(50%)を明確化、財政再計算の廃止、基礎年金の国庫負担を3分の1から2分の1に引き上げ、などが挙げられる。

そこで、04改革の評価として、第一に、将来世代の負担を軽減したこと、第二に、一と関連して、世代間の公平が少しずつ改善されたこと、第三に、向こう100年間のある程度の持続可能性について明示したことである。但し、三については、将来の人口動態や経済状態の変化に依存するため、若干疑問が残るところである。

今後の課題として、第一に、マクロ経済スライドの導入によって将来の年金水準が自動的に引き下げられていく中で、特に基礎年金のみを受け取る高齢者の中には、基礎年金に加えて生活保護に頼らざるを得ない人たちが増加する懸念がある。従って、基礎年金と生活保護の関係を整理する必要がある。第二に、マクロ経済スライドの適用は2020年代初めまでとされているが、今後これを越えて適用が必要になる可能性が高い。そうなると、現在下限として設定されている50%の所得代替率を割り込むことになり、代替率低下をどこまで許容するのか、または、支給開始年齢をさらに引き上げるのか議論の必要がある。第三に、公的年金の役割が縮小する中で、私的年金の補完性について考える必要がある。最後に、共済、国民、厚生年金の一元化の問題がある。

田中 秀明(GPI 政策エキスパート委員・一橋大学経済研究所 准教授)

◆『年金改革の論点と選択肢』

年金問題は大きく分けて二つに分けられる。基礎年金のあり方と財源調達の問題(世代内の問題)と、厚生年金の報酬比例部分の給付と負担のアンバランスの問題(世代間の問題)である。私からは、前者、世代内の問題についてお話ししたい。

政府の年金制度の説明には、誤りや矛盾が含まれている。第一に、日本の公的年金の特徴は、「国民皆年金、社会保険方式、世代間扶養」であると言われるが、前者二つを一つの制度で成り立たすことは論理的に不可能であり、当然ここから矛盾が生まれる。第二に、「社会保険の仕組みは、給付と負担の関係が明確である」と言われるが、基礎年金については、第二号(被用者)は基礎年金にいくら払っているのか不明、第三号(二号の被扶養者)はゼロ(見かけ上)であり、負担額さえ明確でないのが日本の社会保険の実態である。第三に、「保険料の引き上げを抑制するためには基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げることが不可欠」と言われるが、請求者が社会保険庁から国税庁に変わるだけであって、国民の負担総額は何も変わらない。引上げによりいったい何が改善するのか。

これらの問題の根源は、年金制度の構造にある。日本の年金制度は、一般的に、基礎年金、厚生年金・共済年金、企業年金の三階建制度と説明されることが多いが、これは大きな間違い。実態としては、国年、厚年、共年は分立している。基礎年金は、これらの三つの制度の定額給付部分の財政を調整する仕組みであり、言い換えれば、財政的に立ち居かなくなった国民年金を、サラリーマン世帯が加入する厚生年金や共済年金からお金を流して支えるために設立された仕組みである。サラリーマン世帯は、国民年金を支えるために、厚年や共年が国年と分離していた場合と比べて2割近く高い保険料を支払っている。また、国年の満額受給は生活保護の給付より低く、制度の趣旨目的が異なるものの、保険料納付の意欲をそぐ。さらに、基礎年金の給付の3分の1は一般財源で賄われるため、高所得者の年金給付も税によって補填されている。このように、基礎年金は、保険なのかセーフティネットなのか基本的な理念がはっきりしない曖昧な制度なのである。

最近の基礎年金を巡る議論において、一号被保険者の4割(加入対象人口の5%)が保険料を支払っていない(いわゆる「国民年金の空洞化」が進んでいる)中で、未加入を防止するために税方式を導入すべきとの指摘があるが、議論の順番が違う。

まず考えなければならないのは、日本の基礎年金は国民皆年金、社会保険のどちらを目指すのかである。前者、皆年金を目指すのであれば、保険料を払えない低所得者のことを考える必要があり、当然、財源は税方式になる。諸外国の例で見れば、こうした制度を持つのが、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドである。こうした国々では、基礎年金が5~6万円程度の定額を給付する。これだけでは生活が成り立たないので、残りについては、企業年金や個人年金による自助が重視される。一方、後者、社会保険を目指すのであれば、財源は保険料となり、保険料・給付とも所得に応じて支払われる。ドイツ、フランス、イギリス、アメリカなどはこうした制度である。制度の性格上、皆年金の実現は不可能なため、低所得者は、生活保護のもとで扶助される。

この二つのアプローチのどちらを選ぶかは、その社会においてどちらをより公平と考えるかによるが、この根本的な問いに答えることごとくなくして、基礎年金の財政方式の議論をしても意味がないし、国庫負担を2分の1に引き上げても、中途半端で何の解決にもならない。

玉木 伸介(預金保険機構 参与)

◆『賦課方式年金における積立金の役割』

積立金の将来見通しに示されているように、あと20~30年すると、特に厚生年金の積立金が減っていく、つまり、積立金が取り崩されると予想されている。これは、厚生年金特別会計などが、それまで保有してきた国債その他の証券を、民間市場で売り始めることを意味する。過去に、世界の年金制度が本格的に積立金を市場で売ったことは無い。なぜなら、先進国においては、ほぼ同時期に年金制度が出来上がり、世界大戦、ベビーブームと同じようなパターンを辿っており、これまでどの国でも年金と言えば買い手であった。ところが、我が国では、間もなく売り手側に回ると予想されており、これほどの大規模な売り手は過去に例が無く、今後も現れないかもしれない。それだけ、市場への大きな影響が懸念される。

まず積立金とは何かを考えよう。国民所得は、大きく分けて勤労世代の取り分(消費と貯蓄)と高齢者の取り分(給付)に分けられる。現役世代が生産したその一部が、従来の社会では家族の中で、今日の社会においては主として政府の介入によって、所得移転が行われている。これまで積立金が増えてきたと言うことは、拠出が給付を上回っていたために、年金制度の黒字額については、財政投融资などを通じて公共事業などに投資されてきた。つまり、積立金とは、「過去に投資された結果である」ということを理解しなければならない。

次に積立金とはどこに積立ててあるのか(「真の積立」とは何か)を考えよう。例えば、①米や魚として南極に埋め50年後に取り出してこれれば、これは、真の意味で積立と言える。ところが、②日本国債で運用されていた場合、政府の財貨・サービス購入として一回の有効需要を賄っているのであるから、一回の貯蓄で有効需要をもう一回賄うこと(高齢者の消費を賄うこと)は不可能である。従って、「真の積立」とは言えない。将来の積立金取り崩しの際に、政府が保有する国債を売却して給付することになるが、このことと、将来政府が新規国債を発行して給付に当てることは、経済的には全く違いは無い。次に、③米国債で運用がされていた場合、将来の米国の生産物に対する請求権が残っており、将来の米国の生産物で高齢者の消費を賄うことができるために、「真の積立」に似た効果を持つ。さらに、④日本株式で運用されていた場合、取り崩しまでに、日本企業の生産性が向上していれば、生産性向上の果実を高齢者に与えることができる(「真の積立」以上かもしれないし以下かもしれない)。

最近になってようやく、年金積立金の運用のあり方について政策議論が高まってきた。しかし、「政府が運用しているから利回りが低い」、「プロがやれば高い利回りが得られて年金財政は良くなる」など、通俗的で、ほぼ幻想に近い指摘が為されている。日本のように大きな国が、大半を国内で運用している場合、このような議論は成立しない。特に日本人は、金利上昇と債権価格の関係より、円高と米ドルの価値の関係のほうがずっとよく理解されていることから分かるように、海外運用に対するリスク感覚が鋭い。従って、積立金の海外運用に対する国民の不安が、議論に影響を与えている面がある。しかし、運用のあり方について考える際に重要なのは、運用によって(図表2で示した)国民所得のパイが大きくなることだけを考えること、言い換えれば、政府は運用益を最大化することだけを考えることである。しかし、この公的資金の運用に際して、どのように適切なガバナンスを行うべきか、全く仕組みが確立されていない。メディア報道は、運用パフォーマンスの悪い時だけスポットライトを当てるために、政府の運用に対して悪いイメージを国民に抱かせがちであるが、政府運用が良いか悪いかという問題ではない。常に運用益の最大化が実現されているかというポイントに立ち返れば、建設的な議論ができるだろう。

野尻 哲史(フィデリティ退職・投資教育研究所 所長)

◆『生活者目線の退職後年収保障』

公的年金が生活者の目線でできているかを考える際に、「所得代替率(「モデル世帯の年金受給額」÷「現役世帯の平均賃金」)」が重要なポイントになる。現行制度の下では、2006年度で59.7%、2026年度で51.6%は維持できると予測されているが、これは、生活者の目線からはナンセンス極まりない。なぜなら、代替率が、20～59歳までの労働者の合計の平均賃金(厳密には、厚生年金に加入している男性のみ)を分母にして計算されているからである。この平均値は、おそらく37歳の労働者の平均賃金に相当すると考えられるが、その約半分、入社1～2年目の所得が保障されていると考えていいだろう。

これに対して、生活者にとってより有効な指標は、退職直前の年収に対する所得代替率である。これは、退職後の平均年収(公的年金給付+退職金+個人資産)を退職直前の年収で割ったものだが、フィデリティの試算によれば、2007年現在、47%との結果が得られた。日本のサラリーマンの退職直前の平均年収約700万円の半分、約330万になる。この47%の内訳を見ると、30%が公的年金、11%が退職金、残り6%が個人資産である。つまり、国と企業に退職所得の9割を依存しているのが、今日のサラリーマンの現状である。

こうした状況の中、60～65歳を対象に行ったアンケート調査によると、「年金に期待するか」との問いに対して、75%が期待すると答えている。また、退職前後の経済生活に関する別の調査では、アンケートの回答者が退職生活において年金以外に必要と想定している資金総額からすると、約16年しか退職生活が維持できないとの結果が出た。このように、過度な年金への依存が懸念される。

厚生労働省において企業年金の給付水準を議論する際によく言われるのが、公的年金と企業年金の給付合計が、退職直前給与の6割を代替するのが望ましい、ということである。しかし、この6割の水準が目標となった根拠として厚生労働省は、「この水準そのものは昭和45年に税法において同様の水準が定められており、結果としてはこの水準を踏襲したということです。…当時の国家公務員の退職金の水準は、最大で退職前3年平均の報酬の7割で、これを退職直前報酬に換算すると、おおむねその6割です。…諸要素を総合的に勘案して設定したものと云えます」、と説明している。40年近くも前の特に背景も無い水準であり、当然見直されるべきだろう。アメリカでは、20年近くも望ましい所得代替率(目標代替率)について議論を重ねており、概ね8割が目安とされている。

日本における投資教育の必要性を痛感している。投資教育には、二つの「気」が必要である。一つは、投資教育への「気づき(Awareness)」があまりにも低く、これを改善する必要がある。もう一つは、行動経済学が

指摘しているところだが、「気楽」に投資できるシステムが必要である。このために、確定拠出年金をもう少し格上げすべきだろう。現在の企業年金に関する議論のほとんどは、確定拠出年金と確定給付年金の補完、代替関係に集中しがちであるが、確定拠出年金が、公的年金の補完、代替との認識が高まる中で、確定拠出年金における投資教育を「貯蓄から投資へ」の大きなスローガンの柱にすべきだろう。

質疑応答

Q.(中嶋) 新興経済国を中心として、積立式個人年金口座の導入が世界の年金改革の一つの流れとしてあるが、日本のような先進国の年金制度は移行コストの問題があるものの、一つの選択肢として議論してもいいのではないか。

(田中) たった今新しい制度を導入すると言うことであれば、即座に積立方式を選択する。但し、今存在する賦課方式から積立方式への移行は難しい。どちらにしても既に発生した年金債務の処理が必要で、誰かがこれを負担しなければならない。しかし、方向としては、マクロ経済スライドによって報酬比例部分も含めて給付が縮小していくのであるから、その部分を企業年金や個人年金によって代替していかざるを得ない。こうした役割分担については、十分に議論されていない。そうした観点から、先ほどの野尻さんのお話にあったように、老後所得全体ののベンチマークを設けるなどして、自助努力を考えていかなければいけないだろう。

(玉木) 公的年金に個人勘定を入れるアイデアは、魅力的なところがあるし、実施している国もある。しかし、決定的とも言える難点がいくつかある。例えば、スウェーデンで数年前に個人勘定が導入されたが、導入当時こそメディアも国民も関心が高く、多くの人が資産選択をしたが、次第に選択をしない人、無関心な人が増えてしまったとの事例がある。つまり、全国民に資産選択を期待することの難しさがある。それから、日本のように1億数千万人の国で、個人勘定のシステムを構築することは、国力を超える可能性がある。社会保険庁のこれまでの年金制度のシステム運営を見ていると、うまく行っているようには見えない。そうした状況の中で、もし国民に、新しい膨大なシステムを政府が運営する能力があるのかという疑念があるとすれば、年金制度への信認は今以上に損なわれることになる。従って、そうした革新的な制度変更の議論は、今の日本では実現しないのではないかと考える。

(野尻) 確定拠出年金が、今まさしく個人の積立になってきており、方向性としては、多少乱暴な議論だが、公的年金は皆保険制度とし、補完制度として誰もが加入できる確定拠出年金を作ることは、十分に検討の余地がある。それから、システム上の対応は、年金として国が管理しようとするのが困難となる。しかし、ほとんどの国民が銀行口座を持っているように、確定申告制度をきちんとすることも含めた税制と貯蓄のリンクができるようになると、システム上の対応もできるようになってくると考える。

(文責:中嶋 圭介)

パネル II 「包括的災害マネジメント：情報・知識統合型の 戦略的危機管理対応へ」

モデレーター

紅谷 昇平 (人と防災未来センター研究員)

パネリスト

古川 勝久 (科学技術振興機構社会技術研究開発センター・主任研究員)

清水 美香 (GPI 共同ディレクター・East-West Center 客員研究員)

青田 良介 ((財)ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター事業課長)

紅谷 昇平 (人と防災未来センター研究員)

◆ 問題提起 (イントロダクション)

自然災害をはじめテロ、新型インフルエンザなど、複雑な現代社会においては多くの危機が潜在している。最初に阪神・淡路大震災の映像をみていただいたが、災害や危機は、実際に体験するまで自らのものとしてイメージすることが困難である。その結果、災害・有事への対応がスムーズに進むことは稀であり、災害や危機に対応した各地の経験を共有することが求められている。ここでは、グローバル・ローカル双方の視点から、危機に対応するために求められる関係者の連携や地域の協力体制などについて議論したい。

古川 勝久 (科学技術振興機構社会技術研究開発センター・主任研究員)

◆ 「諸外国の事例に見る危機管理のあり方」

大震災やテロ、鳥インフルエンザの危険性など健康と危機に関わる事案に対する北九州市の危機管理の取り組みについて紹介する。北九州市では、縦軸に地域の広がり、横軸に原因(の明確さ)で分けて、危機管理の戦略を考えており、基本的な対応策・指針をまとめ、具体的な取組をうまく整理している。

例えば、鉄道事故等の目に見えて分かりやすく、地域が限定された危機に対しては、いかに迅速に地域のリソースを現場に向かわせるかが重要となる。他方、サリン事件や和歌山カレー事件のように原因が分からない事件においては、初期対応の誤りが大変な事態につながるため、対応部局が適切であることや情報共有が重要である。また、ハリケーンカトリーナのような事案となれば、地域のリソースも流されてしまうため、いかに外部から迅速に必要なリソースを集めるかが焦点となり、域外のコーディネーションが重要となる。

日本では、警察、医療機関、保健所、自衛隊、消防、地域の住民、コミュニティ、企業団体など様々なステークホルダーがいるが、これらの間の連携はうまく出来ていない。様々な地震を経験する中で、関係省庁が対等な立場で取り組む調整は、比較的うまくいくようになったと中央省庁では認識されている。しかし現場レベルでは、指揮命令系統で予期しない問題が発生する。諸外国の事例では、地域全体が機能しないことも起こってしまう。阪神クラスの災害だと、事前に関係省庁間の指揮命令系統が決まっていないう状況において、効果的には対応できないのではないかと疑問視される。対等に現場で関係省庁間が調整して対応できる危機は、限られる。地域の特性に応じて、指揮命令系統のあり方を議論する必要があるだろう。

一方、イギリス政府の緊急時の計画は、関係機関の役割、協力、首相府のリーダーシップは、日本とは違っている。現場では警察が責任を持ち、警察を超える時には軍というプロセスが定まっている。また緊急時には、政府

のみならず民間の企業、メディアを含めた「コブラ」というグループが発足して、調整の中核として入ってくる。「コブラ」は、ロンドンで毎月、官民合同で会議を開いており、お互い何を考えているのか共有できる仕組みになっている。ここでのポイントの一つは、民間も入っていることである。

清水美香 (GPI 共同ディレクター・East-West Center 客員研究員)

◆「アジア&グローバル化の深化と災害の関係の視点から事例まで」

アジアの状況とグローバル化の深化が、どのようにディザスター(災害)マネジメントの今後の方向性と関わっているかという視点から、事例を交えてお話をしたい。

アジアの災害に関わる深刻性は、世界一の状況にある。2006年の自然災害の死者数だけでも、アジアは約13万人(地域レベルで二番目に高いアフリカ地域の2倍)、2001-2005年の総計で見ると、アジアは約39万人(アフリカは約3万人)。近年起きているアジアの各災害、インド洋沖地震・津波、ミャンマーでのサイクロン、中国の四川での地震のケースから見ても、これまで「LP-HC (Low Probability-High Consequence)」と位置付けられてきた種類の災害が増える傾向にある。

しかし、災害の傾向の「深刻性」は、統計に示されている以上に深刻である。それは、「グローバル化の深化」と大きく関わる。グローバル化の深化により、災害マネジメントの性質も大きく変化しており、特に複雑性、不透明性が増大し、史上前例のない大きな政策課題に我々は直面している。その「性質の変化」は、次の側面における複雑性、不透明性と関わる。

第一に、グローバル化の深化により、被害者も対応者も、地域、国境を越える傾向にある。(インドネシア沖津波の例)。第二に、どのリスクが(近年、震災、感染症、パンデミックインフルエンザ、食料危機など、多くの災害リスクが明らかになっている)、いつ起こるかが予測不可能な状況が強まっている(リスクは地域、国境を越えて訪れる可能性がある)。したがって、こうした複雑・不透明性がつきまとう様々なリスクに「どのように」対応するのかが、重要な政策課題になっている。複雑・不透明性に対応するためには、特に柔軟性が求められる。

こうした状況において、リスクが実際に起きた場合の被害を最小限に抑えるためには何ができるだろうか。これには、「事前の」対応が鍵であり、先行型の災害マネジメント・リスクマネジメント、特に、グローバル問題と地域(ローカル)対応の連携がポイントになる。

その「事前の」対応をどう築いていくか?アメリカは、カトリナ発生時、9・11の経験を踏まえてディザスターマネジメントのための国家戦略を練り直していた最中であった。これまでアメリカは、統制重視の戦略を作ってきたが、カトリナの結果が如実に示したことは、予測不可能な事態にどう対応するか、戦略を実施しながらもどう柔軟に対応するかの重大性であった。つまり、これが今ディザスターマネジメントのキーワードになっている、「レジリエンス(弾力性)」の考え方につながる。カトリナでは、ハリケーン発生時の避難はある程度成功したが、その後堤防が決壊し、洪水が起こるといって予測しなかった事態に対して、第一対応者も含めてあらゆるレベルのコミュニケーションが不通になってしまった。その反省に立って、今米国では、国家レベルの戦略・実施の中にどう「弾力性」を築いていくかが、「統制」と「弾力性」のバランスをどうとっていくかが、大きな課題になっている。

一方、アメリカのコミュニティレベルでは、「弾力性」の実施が長年にわたって培われてきた事例がある。特に、クリントン政権時代、自然災害のための連邦プログラムによるコミュニティ支援として、「Project Impact: Building Disaster-Resistant Communities”(プロジェクト・インパクト:災害に対する弾力性あるコミュニティ構築)が存在した。これは1998年に7つの都市でパイロット試験として開始され、2000年には250の都市と2500の企業が参画

した。ブッシュ政権に入ると、プロジェクト自体は消滅したが、その後シアトル市などは、独自に同プロジェクトを継続している。

シアトル市では、この「プロジェクト・インパクト」を通して、「地域自宅改築プログラム」、「学校改築プログラム」、「危険マッピング」、「“Disaster Resistant Businesses”（企業がコミュニティの重要なリソースの一部という認識の下、災害マネジメントのための企業・コミュニティ間の双方の情報共有を実施）」などのプログラムを実施されている。少なくともコミュニティレベルで自然災害に対する「弾力性」を軸にした政策実施が行われている。

今後の災害マネジメントの在り方を見据える上で、ポイントは次の3点。第一に、事後対応から事前対応に転換していくことが求められること、第二に、災害マネジメントに益々「弾力性」が求められること、グローバル化の深化の影響を考えれば一層必要不可欠であること。具体的には、「ステークホルダー間のパートナーシップを実現する」仕組み、「情報公開を促進する」仕組みが不可欠であること。特に、官民連携のためには、情報連携が必要であること。第三に、「情報」を情報だけに終わらすのではなく、「Actionable Policy”（アクション可能な政策）」に結びつけるための仕組みが欠かせないこと。今の日本社会の仕組み（縦割組織、ノンプロフィットシンクタンク不在）の中でどのように実現させていくか、これは大きな課題である。

青田 良介 (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター事業課長)

◆「防災協働社会構築に向けた民間の役割と公民連携のあり方について」

阪神・淡路大震災で分かるように、大きな災害が起こった場合には、公的セクターだけでは限界がある。民間の役割と、公民連携のあり方について説明させていただきたい。

2001年のインドのグジャラート地震では、2〜3万と言われている NGO が大きな役割を果たした。NGO はインド独立前から活動しているので、地域に精通している。災害復興では、支援を受ける被災者と政府の支援とにミスマッチが生じること、長期的な支援が必要なこと、被災者の自助努力、特に女性の役割が重要ということ政府が認識しており、NGO との連携が進んだ。

NGO には、住まいの確保、雇用の確保、女性の地位向上などのため、村に日頃から入って信頼関係が出来ている「地域密着型 NGO」、耐震化の技術や建築資材、被災者の教育・訓練などの知識を持った「専門型 NGO」、殺到する海外からの支援を束ねて、窓口になる「次にネットワーク型 NGO」の3つがあり、これらが連携しながら被災者を支援している。また公民パートナーシップも盛んであり、例えば政府が土地を提供、移転後の支援を NGO で費用は折半(NGO の費用は海外支援を活用)という取り組みもある。

1999年の台湾地震では、学識経験者が主導し、民間の支援活動を調整するネットワーク組織「全盟」がつけられた。元々は集まった寄付金500億円(150台湾元)の使い途を調べるところから始まったが、他にも民間団体の重複する活動を調整したり、募金団体と活動団体とをつなぐ役割をした。さらに被災者サポートセンターを作って、被災者のニーズを把握して支援の調整をしたり、政府への政策提言を行った。コーディネートする包括性、専門性、社会的信用性、被災者の自立支援性を民間団体の全盟が行っていた。

アメリカのロサンゼルススのノースリッジ地震では、多種多様な被災者の満たされないニーズ(アンメットニーズ)に対して、Community Based Organization (CBO) と呼ばれる地域密着型の NGO が対応していた。ロサンゼルス地震では、この CBO が連携して「ENLA」という組織をつくっている。「ENLA」は単に CBO に対応しているのではなく、政府や大規模な NGO の支援プログラムとも連携している。大規模組織は、マスケア、大量サービス(標準

的、画一的)を実施し、きめ細かいサービスは「CBO」という役割分担ができています。公民でこれらの意識が共有されており、それをつなぐところに「ENLA」の役割があった。

阪神・淡路大震災の復興10年の取組を分野ごとに調べたが、ソフト面の被災者の身近な取組は共助の取組が多く、公助で費用等の支援をしている例が多い。逆に公助がない支援はなく、自助、共助だけでも難しい。平塚では、「CBO」に該当する組織があり、活動している。分野ごとと地区別の縦割り、横割りの両方の活動がある。行政が支援し、公民館の数が多く、条例で市民活動を奨励している。

公は、ハードや制度構築。最大公約数の対応で全体をカバーし、民は困った1人1人にアプローチし、身近なソフトの整備をするという役割の違いがあり、この違いから公民連携が生まれる。またそれをつなぐ中間支援というコーディネートの組織が重要である。こういう取組から防災共同社会が生まれるのではない。

質疑応答

Q. (紅谷) 官民の連携のためには情報連携が大事という指摘(清水)があり、イギリスの「コブラ」(古川)、ロサンゼルス「ENLA」(青田)などの事例紹介があった。また、清水さんからも「プロジェクト・インパクト」という事例について説明があった。これらの成功の秘訣というのを簡単に説明していただきたい。

(青田) ポイントは二つある。一つは、民間は身近なニーズに特化したこと、もう一つは、制度にした方がいいもの、お金があった方がいいものについては政策提言し、公との連携を進めていったことである。

(古川) 緊急時には、平常時の地域のガバナンスの状態が影響する。カトリナのニューオーリンズについては、歴史的に汚職等の問題がある地域であり、危機に面した時には悪い面が出てしまったのではない。ニューヨークでも、1970年代の大停電では大変な騒動があったが、9・11テロ後の大停電ではパニックが全くなくお互いに助け合い切り抜けた。地域も含めたガバナンスの安定は重要である。リスクコミュニケーションについては、政府がやってもあまり効果がない。諸外国でも、公的なチャンネルでメッセージを普及させていくのは限界がある。身近な組織、地域の組織や企業を通じて情報を流す仕組みが必要である。

(清水) シアトルの「コミュニティ・インパクト」では、「弾力性」を実現するために、計画を作る初期段階から、企業、地域(市民)、自治体がパートナーとして参画できる仕組みをつくった。特に、各パートナーが、リスクマネジメントにおいて、コミュニティのリスクを明確にするという初期レベルから参加し、コミュニティ全体で広く情報をディセミネートし、公開する仕組みを作った。これらが成功の要因だといえる。

まとめ(紅谷)

危機管理に必要な官民の連携においては、日頃からの信頼関係や情報の共有など「信頼に基づくガバナンス」とでも言うものが基本となっているようだ。さらに、資金面での公から民への支援、民の自由な提案に対する公の協力、民による被災者の身近なニーズの収集やコミュニティへの情報発信など、公と民が互いの特徴を活かし、補完する役割を果たしている。公民連携だけでなく、様々な公の組織の連携も重要である。

(文責:紅谷 昇平、清水 美香)

特別トークセッション「新しい資金仕組み創りとシンクタンク」

モデレーター

鈴木 崇弘 (GPI アドバイザリーメンバー・中央大学大学院客員教授・シンクタンク 2005・日本事務局長)

スピーカー

市村 浩一郎 (衆議院議員)

柴山 哲治 (株式会社 AG ホールディングズ代表取締役・京都造形芸術大学客員教授)

上野 真城子 (GPI 顧問・関西学院大学総合政策学部 教授)

市村 浩一郎 (衆議院議員)

NPO という言葉は、日本で誤解されて使われてきた。NPO は、官だけが公を行うのではなく、民間も公を行う仕組みが必要ということに関わる。私は約18年かけて、これをテーマとして追及してきた。NPO の考え方は、決して新しいものではない。江戸時代には、あらゆる公を民が行ってきた。自分達のことは自分達でやろうという考え方が浸透していた。しかし、ここ40、50年間で、行政は官がやってくれるという流れになってしまった。これを変えていく必要がある。しかし、それぞれの個人がこれを行うのは難しい。このため、組織化を行う必要があり、そのための仕組みが NPO である。

日本に NPO のシンクタンク(民間・非営利・独立)はどうしても必要である。日本には政府系、企業系のシンクタンクしかない。これら以外にも NPO のシンクタンクが根付く必要がある。そのためには制度が必要である。それに向けて全力で取り組んでいる。

今の NPO 法に関わる問題について: 根本的な問題として、長年政権交代がなかったこと、また時代に応じて予算の在り方を変えなければならないのに、日本は極めて硬直な予算運営をやってきた。こうしたことは日本の問題、ひいては NPO に関わる問題の根源である。

さらに、民法34条が挙げられる。(公益法人を規定してきた)民法34条が、官僚が天下りなどを通して NPO を利用する法的根拠を作ってきた。ここに来て、ようやく民法34条は、近く削除される。しかし、根本的に官の公が支配的でなければいけないという流れが依然としてある。縦割り型の制度が幾つもある。これらを変えていくために、包括的なシステムを作り、そこに資金を集められるような、経営ができる NPO に金と人を集められるような制度を作っていく必要がある。

税制だけではどうにもならないが、税制を変えていく必要がある。税制だけでなく、財団の機能させる仕組みも必要と考えている。さらに、民間が公を行うことが必要であるにも拘らず、今官僚はそれを必要としていない。これに政治家がしっかりとメスを入れる必要がある。

日本の NPO 事例に関して: NPO の成功事例は日本にもあるが、1つの流れになっていない、これが問題である。行政と企業しか、財・サービスを提供するところはないと考えられている現状である。それを変えていくためには、税額控除のアプローチからスタートさせていく必要がある。例えば、国に払う税金10万円までを、NPO に寄付できるというような、税額控除の仕組みを創れば、数千億円規模のお金が NPO に集まることになる。良いサービスするところに金を集めるためには、金のプールがないといけないので、そこに税額控除の仕組みを入れていくことが必要である。

日本の実態として、如何に官主体の社会になっているかを示す1つの例として、「ふるさと納税」がある。これは NPO に対してではなく、自治体への寄付を税額控除しようというもの。自治体への寄付はもともと税控除なはずであって、これを税金ではなく寄付で賄ってくれという発想からきている。これが今の日本の現状として直視する必要がある。

柴山 哲治(株式会社 AG ホールディングズ代表取締役・京都造形芸術大学客員教授)

企業と同様に、NPO にも「経営」のアプローチが重要であるという視点からお話をしたい。私は、ロックフェラー財団(アメリカのメトロ美術館なども含めた NPO に大きく貢献した)の資金運用の仕事に関わる機会を持ったことから、アートの仕事に関わるようになった。ロックフェラー家のオフィスに行くと、無名のアーティストによる絵画が幾つも見られている。一方で、日本のオフィスではまだまだ、アートが不在の環境がある。日本で芸術系の大学を卒業する10万人、そのうち9割以上がワーキングプアといわれる。心身健康な若者が全く社会の理解なく活用されていないという現状がある。

米国の NPO の経済活動は GNP (1000兆円) の10%、日本 (500兆円)は0.03%と言われる。税制が理由で NPO に資金が廻らないという人がいるが、私は税制が悪くて寄付しない人は、税制が良くなっても寄付しないと考えている。システムはもちろん変わったほうがいいのはもちろんだが、それ以外に色々な工夫をすることによって NPO の「価値」を如何に「価格」に変えていくかという、経営の理念が重要であると考えている。

さらに、システムの面でいうと、私の母校のハーバード大学ビジネススクール(HBS)の900人の卒業生の10%は NPO に就職するが、NPO の初任給は民間金融機関と比べて低いので、HBS が OB から集めた基金(約100億円)から得た運用益を NPO に就職する卒業生向けに補填する(民間金融機関の初任給10万ドルから、NPO 初任給の2万ドルを差し引き分を2年間補填する)仕組みを作っている。さらに HBS は卒業生に対して、思わず寄付したくなるような社会に対するコミュニケーションやマーケティングをやっている。

日本に役立つ事例について: NPO の「価値」を「価格」に変えるための事例を紹介したい。私は、日本の食育 NPO のためのチャリティーオークションに関わっている。このチャリティーオークションでは、自宅で有名なシェフのプライベートディナーを食べる権利を100万円で買うなどのオークションを行い、そのお金を NPO に寄付するといったことが行われている。ここでは、食品会社が無料で食料を提供し、シェフは時間を、ホテルは場所を無料で提供する。参加者は、一人2万円の入場料を払い、そこでのオークションにお金を提供する。そこで集まるお金、参加者の入場料800万と、オークション売り上げの500万、計1300万円が、子供の食育 NPO に寄付される。

要は、「寄付する心」と「税制」という車の両輪が必要だということである。特にその「寄付」においては、「寄付」を自分で体験することが重要で、こうしたオークションはあらゆる NPO に参考になると思う。

心で訴えるものを実際に体験する、例えば有名なシェフが時間を無料で提供しているんだなど、そういったものから始まる。こうしたオークションによって、「価値」が「価格」になる。寄付は「取られる」ものでなく、「喜んであげるもの」であることが、実体験として知ることになる。強制的ではなく、みんなで参加できるイベントをして行く、そうしたことが重要であろう。また、そこでのお金の透明性も重要になる。

上野 真城子(GPI 顧問・関西学院大学総合政策学部 教授)

アメリカの知識人、頭脳がアメリカの政策形成に関わっていることを見落としては、アメリカ社会を理解することはできない。また、アメリカの限界を知りつつではあるが、これを見落としてはこれからの社会を見通すことはできない。

アメリカの基本的な思考の中に、デモクラシーがある。人々の人権、自由を基にしていかに政府を作っていくか、普通の市民が政策形成に関わる機会をいかに作るのか、市民をどう作っていくのかを、真剣に考えているアメリカ社会がある。これは、日本が数十年やってこなかったことである。官の在り方、民の在り方を常に問いかけなくてはならない。完璧な社会は無いのであって、特に、今全てのことが変化している。こうしたあらゆる変化に対してどれだけの最善の答えを作っていくのか、というその「問いかけ」があることが、これからの社会重要である。これに、一人一人がどう答えていくかを考えていかななくてはならない。そこに市民社会があり、市民をどう作っていくのか NPO の役割、その中にシンクタンク政策研究があるのである。

社会のリスクの不確定要因を常に探しながら、どうやってより良い答えが作られるのかを考えるか。ここにノンプロフィットシンクタンクの役割がある。アメリカのシンクタンクはここ30年間、アカデミックなものと政治の中間にあるものとして、そうした役割を果たしてきた。政策研究はディプリンが明瞭な学問ではない。政治をみながら、経済をみながら、問いかけを作っていくのが、政策研究であり、政策分析である。特に、政策は、科学的データが必要である。このことが日本でここ数十年、日本で育ってこなかった。

日本に政策産業というものを育てていく必要がある。日本に政策系大学は数多くあるが、そうした政策を勉強した者が政策研究、政策分析に関わっていくようなシステムを作っていくことが重要である。

アメリカはノンプロフィットに流せる豊かな金をもっている。政策研究という地味なものに金をだしているアメリカを見落としてはいけない。それを支えているものが、政府が政策研究を民間に評価させるという考え方である。政府の金を含めながらも、民間のシンクタンクを創ること、政策分析ができる所を創っていくことが重要である。その中では、税制も重要である。しかも、その税制の中で、NPO のミッションを明瞭にし、あらゆる情報を公開し、チェックできることが重要である。ウオッチする、評価することを、民間の力として育てようとしている。

事例について：少し違う視点になるが、今私はモンゴルに力を入れている。コミュニティをどう作っていくのか、どうやって住民が生活を良くしていくか、コミュニティを育てないと問題は解決しないと考えている。開発の分野では、そのコミュニティを良くしていくことが、援助資金によって可能であり、それによって問題解決に向かえるだろうと考えている。アメリカでは長年、デモクラシーを通して、底辺から、草の根から、コミュニティレベルから自分の生活を良くしていくことが、真剣に行われてきたということである。

しかし、一方で、様々な大きなリスク、グローバルリスクを考えた場合、コミュニティレベルだけでは間に合わなくなっている。日本は、このリスクをしっかりと捉えることに、何百億円をかけなければならない。事業費の1%を（注：上野氏は、長年、政府の新規事業予算の1%を政策評価に保留し、第三者政策評価機関を創ることを提唱してきた）、政策評価、政策分析にお金を廻し、様々な頭脳がここに注力していなければ、間に合わない。こうしたことを覚悟を決めてやらないと、成功事例はない。そのためには、ここに（民が政策評価・分析できるようなシステムを作るために）政府がお金を出さないと、成功はない。

鈴木 崇弘 (GPI アドバイザーメンバー・中央大学大学院客員教授・シンクタンク2005・日本 事務局長)

パネルの方々のお話を踏まえて、次の点を（現状把握のために）補足しておきたい。1998年に特定非営利活動促進法が制定され、それに基づいた NPO は日本に現在3万5000ほどあるが、その多くは財政的に困難な状況にある。一方、新公益法人法が間もなく制定される動きにはある。

非営利セクター、シンクタンクにお金の流れることまでに至っていないのが現状である。しかし一方、幾つかの発展的な仕組みの例は存在する。一部の地方自治体で、所得税の一部を非営利セクターに流れるような仕組み

を作る動きが出てきている。また、企業 CSR を通して、非営利セクターに流れる仕組み、クレジットカードのポイントを寄付する仕組み、ネット上で寄付する仕組み、識者が自分の印税を寄付する仕組み、NPO バンク、ソーシャルファイナンス、つまり金利を取るが、社会的な活動を低金利で支援しているという仕組みといった例が生まれつつある。

寄付額の現状として：日本は7000億円(2002年)、イギリスは2兆円(2004年)、米国は24兆円(2002年)という数字がある。この数字をどう捉えるかについて、様々な要因を考慮しなければならないが、かなりの差があるという現状がある。

各国における NPO への資金提供の仕組みとして：アメリカは民間の寄付が多くを占める。ドイツでは、税金の一部を、非営利セクター、特に研究に流す仕組みがある。また、パーセント法(注:納税者が所得税のうちの1%ないし2%を自らが選択した公益機関に提供できる仕組み)が、ハンガリー、スロバキア、リトアニア、ポーランド、ルーマニアなどで広まっている。さらに、このパーセント法制定する動きが、韓国でも始まっている。さらにつけ加えると、アメリカ、ドイツ、オランダなどでは、しっかりとした銀行がソーシャルファイナンスの先駆けとなり、重要な役割を果たしてきている。

まとめ：1つだけの情報源では無理があり、行政以外に、民から情報が(政策に)流れる仕組みをどう作るかが今問われている。そのための資金の仕組みを、税制の仕組み、評価の仕組みを含めて、様々な形で築いていく必要がある。さらに、オークションのような、楽しく社会のために関わることを可能にするような仕組みを作っていくことが必要と考えられる。その延長線上として、民の意識を変えていくことが重要である。民の役割は欠かせない。ビル・クリントン氏が執筆した「Giving」という本の中で、それぞれの人が、お金だけではなく、時間、スキルを提供すること、お金持ちだけでなく名もない市民が社会に貢献していくことの重要性が書かれている。この本のサブタイトルに、「How can each of us can change the world? (私達一人一人がどのように世界を変えることができるか)」がある。ここでのメッセージは、一人一人が社会を変えていけるということ。あなたも私も世界が変えられるというメッセージ。一つ一つ積み重ねることによって、世界が変えられる。みなさんも、こうした考えを発展させて日常の中、仕事の中、さまざまな活動をしていっていただきたい。

(文責:清水 美香)

パネル III 「環境循環型社会の創造：温暖化と資源・食料問題から考える」

モデレーター

唐沢 敬 (GPI 顧問・立命館大学名誉教授・東京国際大学国際教育プログラム顧問)

パネリスト

新澤 秀則 (兵庫県立大学経済学部教授)

小林 隼人 (GPI フェロー・元世界銀行スタッフ・ロンドン大学博士課程)

草刈 秀紀 (WWF ジャパン自然保護室次長)

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)

唐沢 敬 (GPI 顧問・立命館大学名誉教授・東京国際大学国際教育プログラム顧問)

◆問題提起(イントロダクション)

環境問題、エネルギーの問題、そして食糧問題はそれぞれ独立した課題ではなく、解決のためにはその相互関係、そして問題の全体像を踏まえた議論が欠かせない。温暖化はエネルギー問題と密接に関係しており、昨今の食糧危機は、エネルギーと食糧問題もまた関係していることを示した。また人類の活動の土台として生態系の健全なバランスが維持されることが必要なことは言うまでもない。本パネルの目的は、パネリストにそれぞれの立場から重要なポイントを挙げてもらい、環境循環型社会、低炭素社会の実現のための道筋を議論することである。

新澤 秀則 (兵庫県立大学経済学部教授)

◆「排出権取引の現状と課題」

排出権取引とは、排出総量の目標を最少費用で達成するための政策手段である。これまで無料だったものに価格をつけることで目標達成をはかるアプローチは、例えば自動車の所有といったような行動自体に対する直接規制と違う、という点で特徴的である。EU が実際に始めた排出権取引、そこから生じた様々な問題を通じて、この制度に対する理解が深まってきた。結局廃案となったが、昨年にはアメリカでも排出権取引を導入する法案が上院に提出されている。排出源を規制するヨーロッパの制度とは異なり、化石燃料の国内出荷段階でコントロールするというもので、9割以上の温室効果ガスが規制対象となるが、実際に機能するかどうかは不明な点が多い。

一方 EU では、1 月に発表された改正案に基づいて現在制度改革に関する議論が行われている。EU の現行制度の課題として、初期配分において排出権を配分し過ぎたという点、また、基準年の排出量実績に応じて排出権を分配した結果、次回も同様の配分がされることを期待して排出量を減らす努力を怠る逆インセンティブが生じてしまったという点がある。無料配布は政治的には容易だが、こうした問題が発生する。解決策として、2013年以降は、原則オークションによる有償配布に移行することを表明している。オークション制度は、EU 域外競争の無い発電所に関しては実現可能と考えられるが、セメントのような国際競争がある業界では、全面的なオークション導入は業界の反対もあって難しいと思われる。

この間、日本の国内政策はほとんど変化がなかった。学会では、EU 制度の研究が活発に行われており、学会の中でも意見が割れているのが現状。現在は、ポスト京都の枠組み交渉が行われている最中で、アメリカで新政权が発足するまでは話が進まないが、来年以降は一気に進むと考えられる。京都方式が引き続き採用される可能

性が高いが、国際競争に対する懸念、特に途上国の懸念をどのように払拭できるかが大きな課題となっている。現在、途上国は自らの費用負担で削減する義務を負っていないが、この状況からいつ「卒業」すべきか、という点が大きなテーマ。一人当たりの排出量、所得あたり、などさまざまな提案がある。京都議定書の下では、EU、アメリカ、日本のバランスで決まったが、今後は、先進国と途上国のバランスで決まってくると考えられ、先進国のコミットメントの度合に応じて、途上国のコミットメントが決まってくるだろう。

小林 隼人 (GPI フェロー・元世界銀行スタッフ・ロンドン大学博士課程)

◆「戦略的環境アセスメントによる環境・社会配慮の実施」

現在行われている事業レベルでの環境アセスメント (EIA) には、事業を実施することが前提で行われることがほとんどのため、環境配慮がどこまで実施されるかという点で効果が限定的であることが多い。また、特定事業の影響のみを評価するため、EIA では複数の事業が同地域で行われているような場合の累積的影響、あるいは、より間接的な二次的影響を評価することが難しい。循環型社会の実現のためには、より長期的な視野に立ち、より幅広い影響評価ができるような仕組みを導入することが求められる。この目的のため、戦略的環境アセスメント (SEA) というツールが注目されるようになってきている。SEA とは、事業 (Project) 段階よりも早い段階、一般に PPP (Policy, Plan, Program) と称される政策や計画立案の段階で環境アセスを実施することをいう。また、この段階での環境アセスメントを行うに際し、公衆参加を積極的に実現することで、SEA はより開かれた意思決定プロセスを実現するためのツールとしても期待される。

意思決定プロセスの早期段階で実施される環境アセスでは、具体的な影響を特定することが難しい。そのため、特に政策レベルで行われる SEA においては、特定の影響を評価するのではなく、様々な可能性を想定したうえで、そうした事態に対処できるだけの能力が当該地域にあるかを評価することがより効果的と考えられる。世界銀行では、こうした観点から、影響評価のみを目指すのではなく、環境ガバナンスを強化するためのツールとして SEA を実施してきた。例えばシエラレオネで実施された SEA は、鉱業セクターにおける環境・社会配慮の実現、また同セクターの成長にともなう収入の公平分配などについて、国、企業、市民社会のステークホルダー間の対話の場を提供する役目を果たした。

このように、SEA は多様なステークホルダーの参加を促し、より広範囲の環境配慮を実現するためのツールとして期待されており、EU やアメリカ、カナダなど多くの先進国で導入が進んでいる。また、2005年には中国が SEA 的な考え方を取り入れるなど、途上国においても導入が始まっている。日本では、東京都や埼玉県、広島市や京都市など、地方自治体レベルでの導入実績はあるものの、国レベルではまだ検討段階にある。循環型社会の実現のため、また市民社会がより活発に意思決定に参加する場を提供するために、日本でも SEA の導入が求められている。

草刈 秀紀 (WWF ジャパン自然保護室次長)

◆「生物の多様性とは」

人間は、人間だけでは生きていけない。衣食住、その生活を支える環境が必要で、その土台となるのが生物多様性である。生物多様性の恩恵は多岐に渡っているが、例えば、バライロツルニチソウから作られた薬品によって小児性白血病の治療効果が高まったように、自然界にある様々な生物資源は人類にとって重要な財産である。しかし、現在は一日に約 100 種が絶滅していると考えられており、また絶滅スピードは年々速まっている。例えるならば、ジグソーパズルのピースがどんどん消えているような状況で、生物多様性は非常に危機的状態にある。

現代世代は生物多様性の恩恵を受けているが、将来世代もその利益を受けられるように何をすべきかを考える必要がある。これは、年金問題とも通じるところがある。また、インドネシアの地震では、マングローブを伐採して海老の養殖をしていたところは被害が多かったが、マングローブ林が残っていたところでは、森林が緩衝の役割を果たしたために被害が少なかったという報告がある。生態系の保全は災害対策としても有効である、という一例。さらに、外来種問題は、グローバル化による物流の流れの拡大と切り離して考えることはできない。生物多様性は、決して単なる環境問題ではなく、我々の生活と密接に関係しており、この保全が、我々の将来を守ることにもつながる。

生物多様性の保全と持続可能な利用、遺伝子資源の公平な利用を目的とした生物多様性条約がある。生物だけでなく、生物に恩恵を受けているあらゆるものを扱う幅広い条約で、現在192カ国が加盟している。アメリカはまだ批准していない。先日、締結国会議がボンで開催されたが、次回は愛知県で開催されることになっており、遺伝子資源の公正公平な配分が大きなテーマとなるだろう。ドイツでの締結国会議では、メルケル首相が5億ユーロを生物多様性保全に出すと表明した。排出権取引で儲かった分を生物多様性保全にまわす、というような考え方は、まだ日本にないもので参考にすべきである。

日本では、今年5月、生物多様性基本法が成立した。これは、NGOが市民立法として進めてきた活動が、民主党のマニフェストに取り入れられ、議員立法として結実した事例といえる。基本法には、戦略的環境アセスメントのような考え方も取り入れられている。

ドイツでは7000人が会議に参加した。名古屋では、2010年までに生物多様性の劣化を食い止める、という2010年目標に続く、2020年目標を立ち上げるための議論がなされると考えられており、世界中から注目が集まる。政府にお任せ、という態度ではなく、日本人全員がホストであるとの自覚を持って、生物多様性とは何かを理解し、ホスト国としての責任を果たす必要がある。

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)

アメリカでは衛星画像データの整備が進んでいる。最近の情報は、精度が非常に高くなってきており、例えば画像の解析度でいうと各家庭の門柱くらいまで把握できるようになってきている。こうした精度の高い情報は、政策立案に大きな可能性をもたらすものである。

例えば現在、日韓漁業が大きな問題になっている。現在のセンサーは、光の強度・種類を検知することができるので、仮に日本の漁船がLED灯を使った場合、日本の漁船とそれ以外の漁船を区別することができ、結果、違法操業している漁船をすぐに特定することができるようになる。あるいは、夜間光のデータと人口データを組み合わせることで、人口が多いけれども暗い地域、つまり電力アクセスがない地域を特定し、その地域にふさわしい政策オプションを検討することができる。ここ最近、ロシアでの研究プロジェクト申請が漸られているが、政府の認可が下りない背景として、詳細データを取られたくない、データを取ってしまうと都合が悪い何かが見えてしまう、というロシアの事情があるのではないかとされている。また、中国は人口に関わる統計データを1961年以降からしか出していないが、これは1960年に人口が304万人減少したという事実を公にしたいとされている。

現在、気候変動モデルと人口モデルを組み合わせ、全球的な食糧需給モデルの構築を行っている。こうしたモデルでは、穀物栽培に水がどの程度必要か、あるいは肥料を導入した場合にどの程度収穫が増えるかどうかというような要素も検討している。温暖化、人口増加のいくつかのモデルを組み合わせいくつかのシミュレーションを行うことで、将来の食糧需給に関するシナリオを構築することができ、政策形成に役立てることができる。原油価

格の高騰のような要因によってバイオ燃料の需要が増え、それが現在の穀物価格の上昇につながっていると考えられるが、モデルからは、穀物価格は長期的にも上昇傾向にあることが見て取れる。現在は、こうしたデータを全て取り込んだ更に大きなデータベースを構築し、そこから新たに政策立案に役立てるような情報が創出されることを目指す研究に取り組んでいる。

質疑応答

Q. 日本が掲げている6%削減目標をみると、その大部分を森林による吸収に頼っている。自然吸収源という分野において、どのような政策が有効と考えられるか。

排出権取引に森林を取り込むことで、木材としてではなく、森林を維持することが利益を生むようになる。あるいは、森林に森林としての価値を認める生物多様性的なアプローチが考えられる。WWFなどが推進している森林認証制度なども有効だと考えられる。

Q. 途上国と先進国の矛盾、国益が抹消面からぶつかるところで、アメリカに求められていることは何か、あるいは途上国でありながら世界最大の排出国である中国に求められていることは何か。

温暖化対策の費用負担に関しては、様々な提案があり非常に難しい議論。中国は総量としては世界一の排出国であるが、一人頭ではまだ非常に少ない。一方で、累積排出量でも先進国に追いつきつつある。何もしない、という選択肢は中国には残されていないが、それでも先進国にまず行動することが求められている。

Q. 中央アジアでは水をめぐって国境紛争が現在起きている。経済成長と、生物多様性、水、エネルギーの問題が非常に密接に結びついてきている。これについてはいかがか。

例えばバイオ燃料の問題も、生物多様性と関わりがある。炭素吸収率が良いから、という理由だけで遺伝子組換え植物が推奨されるような意見が見られることがあるが、こうした問題は一面からだけではなく、様々な観点から総合的に検討されるべき課題である。

(文責:小林 隼人)