

「仕組み」研究ノート

鳩山内閣の「政治主導」はどこまで実現したのか 2

黒澤 善行 (元 シンクタンク2005・日本 研究員)

鳩山総理は政権発足から、官邸主導で国家戦略や基本方針などを定め、それに基づいて政務三(大臣・副大臣・大臣政務官)が実行するという、新たな政策決定システムを導入した。各大臣は国民の高い支持率を背景に、マニフェストに基づいて政治主導の政策運営を行うことが可能となった。その一方で、政府内での政策調整において、鳩山総理のリーダーシップ不足が浮き彫りとなってきた。本稿は、政権発足からここまで、鳩山内閣は「政治主導」をどこまで実現できたのかについて検証する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

年金改革は超党派協議でしか成し得ない 5

大林 尚 (日本経済新聞社 編集委員)

21世紀に入り、日本の国政選挙では年金問題が争点に浮上している。しかし、年金選挙は問題が多い。野党は政権党の年金政策の欠点を攻めるのに苦勞せず、しかも得点を稼ぎやすい。これにつられて与党側も高齢者の年金を守る方向へ軸足がぶれがちになるからだ。人口減少と長寿化が同時に進む日本で、これでは真の年金改革はなし得ない。高齢者に対しても厳しい面がある年金改革の成案を得るのに必要なのは、党派を超えて協議する試みであり、二大政党制の時代にどちらの党派が政権の座にあってその成案を崩さないアコード(合意)を党首同士で確認することである。

「政策研究」ノート

日本、アフガニスタン、平和構築:実績と課題 8

芦澤 久仁子 (オックスフォードブルックス大学国際関係学科 准教授)

近年、日本は紛争国や地域における「平和構築」という分野での活動に力を入れてきていた。平和構築とは、国際紛争管理をめざす比較的新しい概念で、紛争中軍事介入や紛争後のPKO活動の後に続く、非軍事面での復興支援の重要性を謳ったものである。昨今のアフガニスタン支援が良い例であるが、それ以外の紛争国・地域に対して、日本は復興支援活動を拡大してきた。国際紛争管理における軍事の役割の有効性が問われる中、平和構築活動への支援増加は正当に評価されるべきだが、同時に、支援が有効に使われるためには支援側の戦略的協調が必要である。

エッセー

開発途上国で活動するNGOを考える ~『フレンズ・ウィズアウト・ア・ボーダー』の例から~ 10

池原麻里子(ジャーナリスト)

GPI Brief の特徴と枠組み 12

English Abstracts 13

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。

鳩山内閣の「政治主導」はどこまで実現したのか

黒澤 善行 (元シンクタンク2005・日本 研究員)

長年続いた自民党政権に代わって、2009年9月、鳩山由紀夫総理を首班とした民主党政権が誕生した。政権発足以降、閣僚たちが、政権発足直後から八ッ場ダム建設中止の宣言や、旧政権で組まれた補正予算の一部凍結など、政策変更に取り組む姿勢をみせた。また、「事業仕分け」の手法を用いて、公開の場でムダ遣いの洗い出しに取り組み、これまで閉鎖的だった予算査定を国民に明らかにするなど、政権交代効果として政治の変化を演出してみせたのである。

国民の審判を受けた国会議員が各府省の運営に名実ともに責任を持つとの方針のもと、鳩山内閣は、「脱官僚依存」「政治主導」をめざしている。鳩山内閣が、自民党政権下で行われてきた政策の後始末に着手できたのも、衆議院選挙で示された民意と、高い内閣支持率¹⁾を背景に、政府入りした国会議員たちが「マニフェスト」(政権公約)の実現を官僚たちに求めることができたからである。

本稿では、鳩山内閣が発足してここまで、「政治主導」はどこまで実現し、何が課題となっているのかについて検証する。

軌道に乗った政務三役の政策運営

鳩山内閣では、官邸主導で国家戦略や基本方針を定め、それに基づいて政務三役(大臣・副大臣・大臣政務官)がそれぞれの役割分担に応じて実行していく仕組みが導入された。いまだ政治主導には途半ばとはいえ、政権発足からこれまでに、政務三役主導の政策運営が軌道に乗りつつある。

各省庁の意思決定は、これまで事務次官ら官僚幹部で構成する省議で了承した案件を大臣が追認するかたちで各省庁の意思決定が行われてきた。しかし、鳩山内閣は、省議を廃止し、「政務三役会議」を各府省の最高意思決定会議として位置づけた。政務

三役会議には、事務方の出席は認めていない。政務三役会議に先立って、大臣政務官は事務次官、官房長、局長らとともに準備会合を開き、大臣政務官から大臣や副大臣へ報告するという仕組みに変更した。この結果、政務三役と官僚との緊張関係が生まれ、政務三役が責任もって意思決定を行う仕組みとなったのである。

さらに、鳩山内閣は、政策決定は内閣に一元化するとの方針の下、民主党政策調査会を廃止するとともに、与党議員への官僚接触を制限し、与党議員の意見・提案などは副大臣主催の政策会議などで聴取のうえ、大臣に報告するルールとしたのである。この結果、族議員の勢力形成や影響力維持の要因となってきた「党の事前審査慣行」が廃止されることになった。

こうした仕組み変更により、相対的に政務三役へ権限が集中した。ただ、国会審議が本格化すれば、大臣や副大臣は連日、国会答弁やメディア対応に追われ、政策決定や省庁間の総合調整、国会対応などが十分に果たせなくなる。大臣政務官への負担が大きくなればなるほど、政策施行の実態を把握している官僚に依存せざるをえない。

そこで鳩山内閣は、1月の通常国会で、副大臣や大臣政務官を増員するための法改正を行うとともに、政治主導の政策決定を実現する「政治主導確保法案」(仮称)を提出して、大臣補佐官(国会議員が兼職可能な政治任用職)を新設するなど、国会議員の政府入りを増加させる方針を打ち出した。また、現在、与党の政策関連スタッフ27人を専門調査員(内閣官房付非常勤国家公務員)に任命し、各省の政策会議運営や政務三役を補佐しているが、機能強化を図るため、「政務調査官」を新設するという。

今後は、こうした大臣のサポート体制強化に加え、大臣の指示に基づいて政策立案や他省庁との総合調整が図れる仕組みや、機動的な政策運営を可能と

「仕組み」研究ノート

する内部部局の再編にも着手していくことが重要だろう。

鳩山総理のリーダーシップ不足が明らかに

政務三役主導の政策運営が軌道に乗りつつある一方、「脱官僚依存」「政治主導」に対する閣僚たちの認識に温度差も出始めている。国土交通省や厚生労働省などの事業官庁の大臣たちはトップダウンの政策決定で官僚を従わせる一方、経済産業省や防衛省などの大臣は官僚との協調を重視する傾向がみられ、官僚よりの発言も多くなっている。要するにそれは、それぞれの政務三役チームがマニフェストに基づいて行動しているに過ぎず、政府一体としての動きになりきれていないのである。

鳩山内閣は、事務次官等会議を廃止して、重要政策や省庁間の調整について関係閣僚らが協議する「閣僚委員会」を設置した。また、連立(社会民主党、国民新党)間の政策協議も政府内で行う方針のもと、基本政策閣僚委員会で行うとした。こうした仕組み変更は、官僚の事前調整のみに委ねず、関係閣僚らが実質的な議論を踏まえて決定することとなるため、政治主導の観点から妥当といっているだろう。

しかし、米軍普天間飛行場移設問題で結論先送りとなったように、閣僚間あるいは連立間の対立が生じたとき、官邸の総合調整機能が十分に機能していない。これまで政府内の総合調整は、内閣官房長官が行ってきた。鳩山総理は、国家戦略担当大臣が政府内の総合調整を担当することにしたが、内閣官房の企画立案・調整機能との関係を整理せず、官邸官僚人事にも着手しなかった。こうした状況で、他大臣に対する指示・勧告権を持たず、サポートするスタッフも少ない国家戦略担当大臣が、責任もって総合調整を図ることができるかは疑問である。

少なくとも鳩山総理が、調整案件に対する意向や方針、指示を遅滞なく明確に打ち出していれば、国家戦略担当大臣の調整作業は容易となるはずだろう。もちろん、緊急経済対策をめぐる亀井静香国民新党代表との対立のように、連立間の政策調整も絡むとなれば困難を伴うだろう。こうした連立間の政策調整については、国家戦略担当大臣に委ねず、鳩山総理

が責任もって対処すべきである。

このまま、政府内での対立や政府方針の迷走、政策の失敗による国民の幻滅が蓄積されていくと、官僚たちは、サボタージュや混乱に乗じた行動をとっても不思議ではない。官邸がイニシアティブをとり、総理自らが具体的指示を各省大臣に出すことなしには、省庁間の調整が遅れるばかりか、決断すべきタイミングを逸する可能性も高くなるのである。

存在感が薄い国家戦略室

鳩山総理のリーダーシップをサポートする仕組みとして「国家戦略室」がある。政令に基づいて内閣官房に設置された国家戦略室は、官邸主導で税財政の骨格、経済運営の基本方針、内閣の重要政策の基本方針(特命事項)などの企画立案・総合調整を行う総理直属機関である。

これまで国家戦略室は、補正予算の見直しや来年度予算の編成、緊急経済対策に関わったほか、中長期的な予算のあり方や成長戦略の検討にも着手しているが、国家戦略室の役割が抽象的で権限もなく、

メンバー拡充も進まないなど、官邸主導の司令塔として十分に機能しているとは言い難い。実際、予算編成権をめぐる藤井裕久財務大臣(当時)が国家戦略室を

牽制したり、来年度の新規国債発行額をめぐる国家戦略室が後手に回り、鳩山総理や関係閣僚の発言が迷走したりもした。

国家戦略室は、総理のリーダーシップ発揮に資する実務をこなす特命チームといっているだろう。マニフェストに基づいた方針設定や政策運営の進行管理、省庁間の政策調整、新ビジョンの策定など「総理主導の政策運営を補佐する」とともに、諸情勢を分析し具体的対応策を提案するなど「総理的的確な意思決定を後方支援していく」べき役割にある。

鳩山総理は、国家戦略室を国家戦略局に格上げするため、「政治主導確保法案」(仮称)で法的位置づけや指揮命令権などの権限強化などを盛り込み、来年度からの実施を目指している。国家戦略局には、国会議員が就任する国家戦略局長(兼内閣官房副長官)や国家戦略官(政務官クラス)の下、官僚や民間人などから採用したスタッフを置く方針だという。

「仕組み」研究ノート

現在、曖昧となっている内閣官房・内閣府が持つ企画立案・調整機能との関係、鳩山内閣が同時進行で進めようとしている他の官邸機能強化策との整合性などを整理したうえで、国家戦略局の法的な位置づけを明確にし、権限を付与していくことは大切なことである。しかし、鳩山総理への求心力が低下し、政権運営の基盤が不安定な中で拙速に制度化すれば、骨抜きにあうばかりか、機動的かつ柔軟に動くべき国家戦略局の活動をかえって制約してしまうことにもつながりかねない。

鳩山総理は、国家戦略室の役割を踏まえて決断し閣僚に適切な指示を出すなど、まずリーダーシップを発揮して、国家戦略室の存在意義を高めていくことが先決ではないかと考える。

黒澤善行：立命館大学政策科学部卒、立命館大学政策科学研究科博士前期課程修了。毎日新聞社「週刊エコノミスト」編集部記者、衆議院議員政策スタッフ、「シンクタンク2005・日本」研究員などを経る。著書に『できる総理大臣のつくり方』（春日出版、共編著）

年金改革は超党派協議でしか成し得ない

大林 尚（日本経済新聞社 編集委員）

選挙のたび年金、年金……

民主、社民、国民新の3党連立政権が発足して5ヵ月になろうとしている。新しい政権の誕生から約100日間は、その政治行動や政策形成などへの批判は抑えめにするというアメリカのメディア流の「蜜月期間」は名実ともに終わった。

政権発足から3ヵ月目にあたる2009年12月16日、鳩山由紀夫首相は官邸への出勤時に記者団に「(私の)指導力がどうだという話がある。それはわかっているが、いずれ国民の皆さんもこの答が最適だったなとわかる時がくると思う」と話した。米海兵隊普天間基地の移設問題が暗礁に乗り上げ、2010年度の予算編成でも首相の指導力を問う声が閣内でも聞かれるなど、初の試練に直面したときの弁だ。首相は同時に、「国民の皆さんの、まだ十分なじゃないというお気

持ちも感じている。スタートしたばかりだから、すべてがまだ完璧とはいえない」と自己弁護するかのような言葉も残した。

国民、とくに日本の有権者は移り気である。100日間は、政権交代への序章になったあの8月、天下分け目の真夏の熱戦の興奮を冷ますのに十分な時間だ。スタートしたばかりだから、などという言い訳を許してくれるほど、有権者は甘くない。

そうした点から鳩山政権の経済・財政政策や社会保障政策を眺めると、2010年度の予算編成は四苦八苦してどうにか政府案を仕上げたが、年金制度の改革やそれと切っても切り離せない消費税率の引き上げ問題については、距離を置く姿勢を鮮明にしている。正確にいうと、ほとんど何も手を付けていない。年金という、長妻昭厚生労働相が得意とする記録問題や社会保険庁の組織改革ばかりで、制度崩壊の危機に瀕する可能性が高い厚生年金や国民年金をどうつくり直すか、肝心の課題は先送りされている。

21世紀に入ってからの国政選挙は、そのほとんどが年金問題を第1の争点にしてきた。唯一の例外は

2005年の衆院選、いわゆる郵政選挙である。

人口ボーナス、人口オーナス

与党にとって年金を争点にされるほど闘いにくい選挙はない。日本の少子化、長寿化は世界でもトップクラスだ。おまけに、バブルが崩壊してからの20年間は、経済がデフレと超低空の成長にあえいできた。こんな人口構造や経済構造では、若い労働力がどんどん誕生し、経済が高度成長する時代に原型がつけられた年金制度に耐えろというほうが無理な相談だ。若い労働力が無尽蔵に湧き出てくる状態を「人口ボーナス」という。企業経営者にしてみれば、安い雇用コストで質の高い労働力を確保できる。ある意味で、その状態がこの先も続くのではないかという錯覚さえ覚える経営者も出てくる。1947～49年にこの世に生まれ

鳩山政権の年金政策は、記録問題や社会保険庁の組織改革ばかりで、制度崩壊の危機に瀕する可能性が高い厚生年金や国民年金をどうつくり直すか、肝心の課題は先送りされている。

た「団塊の世代」が中学、高校や大学を出て社会に出始めた1960年代後半から70年代前半は、まさに日本にとって人口ボーナスの絶頂期だった。

1961年の国民皆保険、国民皆年金の確立を経て、70年代初めには高齢者の医療費無料化、年金支給の増額などが矢継ぎ早に実施された。1973年は「福祉元年」とも呼ばれた。日本人は人口ボーナスの果実を味わい尽くしていた。

理由はさまざまあるが、経済発展や医療技術の革新によって乳幼児の死亡率が下がったことが大きい。ベビーブーム世代が社会に出始めるなど生産年齢人口が急速に増える一方で、高齢人口はまだ少なかった。企業は豊富な労働力を安く使えるため、黙っていても経済成長が促進された。いわば、戦後日本経済の黄金期だったといえる。

人口ボーナスと対になるのが「人口オーナス」である。人口ボーナス期から数十年が経過すると、それまで経済成長を支えていた世代が高齢世代の仲間入りをする。同時に出生率が落ち込みはじめ、生産年齢人口が相対的に少なくなる。これを人口オーナス期と

いう。オーナスは「重荷」を意味する英語。当然、年金など高齢層向けの財政支出が拡大し、現役世代には高い税負担・社会保障負担を強いる。さらに経済成長が阻害されやすくなる。

日本はまさに人口オーナス期に突入しており、これから数十年間はその重荷から逃れることが難しい。唯一といってもいい解決策は、移民政策に舵を切ることによって海外から若い労働者にどんどん入ってきてもらうことだが、それでも生産年齢人口の減少ペースを補うほどの移民受け入れは、現実的とはいえない。人口オーナスが日本経済の先行きだけでなく、国や地方自治体の財政、年金制度、医療・介護保険制度——などにマイナスの影響をおよぼす時代が続く。

その重荷を抱えながらやっていくのは、日本人自身だ。現役で働いている世代が月々払う保険料や税金を元手に、現役を退いた高齢世代への年金給付を賄う現行のシステムがいずれは行き詰まるのは明らかだ。福祉元年から間もなく40年が経つ。政府と、ときの与党は1990年代から福祉元年を機転とする年金の大盤振る舞いに徐々に修正を加えようとしてきたが、それは政治的に困難をきわめる作業だった。ただでさえ高齢層は投票率が高い。しかも高齢化で総人口に占める比率も高まっていく。政治家としてやっていく、つまり議員になるためには、高齢層に痛みをとまなう制度改革に二の足を踏まざるを得ない状況が一段と強まっていく。「シルバー民主主義」の時代の到来である。当然それは年金だけでなく、医療政策や介護制度にも同じような影響をおよぼす。

スウェーデン方式とは？

2004年に当時の自民、公明政権と厚労省とが合作した年金制度改革法は、それまでの公的年金改革のなかでも特筆すべきものだった。「マクロ経済スライド制」といって、消費者物価の上昇率が一定の値に達したときは、それをすべて年金の支給額に反映させる物価スライド制を制限し、物価上昇率からスライド調整率(0.9%)を差し引いた値を年金支給額に反映させるしくみを取り入れたからだ。物価動向によっては、その上昇率より年金の引き上げ率が小さい状態になり、年金の実質的な価値が下がることになる。すでに年

金をもらい始めた世代については支給額を減らすことは原則としてタブー視してきた、それまでの年金改革の基本的な考え方を打ち破る大転換だった。

だが、今後の人口オーナスの深まりを考えると、マクロ経済スライドによる支給額の抑制だけで年金制度の持続性を確保できるかどうかは心もとない。目をずっと先に転じれば、西暦2055年には日本の総人口は9000万人を下回る水準に減る。待ち受けているのは、総人口の4割が高齢層、10%弱が子供たち、そして残りの生産年齢人口は全体の半数といういびつな人口構造だ。総人口の半分しかいない現役世代の稼ぎから出す保険料と税金で、残る半数の高齢層と子供を支えるというのが、基本的な絵柄になる。年金制度を維持していくための改革の基本形は、現役世代が払う保険料負担などの水準を引き上げると同時に、高齢層への支給額に対する抑制の度合いを、今よりもっと強める方向性を志向せざるを得ない。しかし、シ

ルバー民主主義がその方向をめぐして改革するのを阻む。投票所に足を運んでくれるお年寄りの姿を頭に思い描けば、濃淡はあれ、たいていの選挙候補者はさらなる年金改革を

躊躇せざるを得ないのではない。

そこで、大きな意味を持つてくるのが与野党の党派を超えて制度改革を成し遂げる試みだ。スウェーデンの与野党会派の党首級が1999年の年金改革で先鞭をつけた政策協議の枠組みである。基本的な考え方は、政権交代が起こるのを前提に年金制度についてはどちらの政党が政権をとっても、制度を変えずにやっていく考えだ。選挙のたびに高齢層にやさしい主張を続けることで、制度そのものの持続性を脅かすリスクを封じ込める。

先駆の試みはあった

実は、2008年には日本でもその萌芽があった。民主党の岡田克也衆院議員(現外相)と、自民党の野田毅衆院議員(元自治相)が中心となり、両党の計7人の有志議員が勉強会を重ね、根本から年金制度をつくり直す改革案をつくりあげたのだ。その中身は、公的年金について1階部分の基礎年金は消費税など税財源で賄い、2階部分の報酬比例年金は自分が

払った保険料が将来、自分に戻ってくる積み立て型に衣替えする案を示した。国民に渦巻く年金不信の緩和に向けた一つの考え方であり、評価できる。勉強会に参加した自民党の河野太郎衆院議員のウェブサイトにわかりやすく出ているので、それを参照してほしい^[1]。

実は、それ以前にも年金改革について与野党が同じ席に着く機会があるにはあった。2005年4月に国会に設置した社会保障改革に関する両院合同会議である。与野党各党の幹部級や年金政策に詳しい議員が参加して計8回開いた。しかし、この協議は与野党とも持論を譲らず、同年8月に衆院が郵政解散となり、この枠組みも空中分解した。

2009年夏、二大政党による政権交代が実現した。まず年金で、そしてほかの政策分野でも超党派の取り組みがもつとあつていいだろう。外交、環境、人口減時代に外国人をどう受け入れるかなどがテーマになり得る。自民党はこのときのマニフェスト(政権公約)で、年金改革に関する超党派協議の必要性に触れた。2005年の協議失敗の反省に立って、この考え方を

盛り込んだのなら、評価できる。

しかし民主党の小沢一郎幹事長は、テーマが何であれ、超党派の枠組みで政策を決めてゆくやり方に消極的だとされている。民主党政権がこれまでの自民政権のように半永久的に続くなら、それも1つの選択肢になるだろうが、それこそが非現実的なシナリオである。人口オーナスの時代、年金改革に関する与野党の超党派協議を、ぜひとも実現させてほしい。

[1] 河野太郎「自民・民主両党による年金の抜本改革案」(2008年12月25日) <http://www.taro.org/2008/12/post-489.php>

大林尚: 日本経済新聞社編集委員 兼 論説委員。1984年、日本経済新聞社入社。千葉支局、東京本社経済部、東京本社経済部次長を経て、2002年より現職、東京本社経済部編集委員、2005年より論説委員を兼務。主に年金、医療制度改革や少子高齢化と人口減少問題、規制改革などを担当。編著書に『年金を問う』『人口減少～新しい日本をつくる』など(いずれも日本経済新聞社刊、分担執筆)。

日本、アフガニスタン、平和構築：実績と課題

芦澤 久仁子

(オックスフォードブルックス大学国際関係学科 准教授)

日本のアフガニスタン支援

2009年11月、オバマ米大統領の初のアジア訪問の直前、日本政府は総計50億ドル規模の支援を今後5年間に渡ってアフガニスタンに対して行うことを発表した。この発表は、当時、沖縄米軍基地移転問題を巡って緊張化し始めていた日米関係のニュースの陰になりがちではあったが、国内外の関係者及びメディアから概ね好意的に受けとめられた。既に日本は、2001年の米国主導の多国籍軍によるタリバン政府崩壊以降、およそ20億ドルにのぼる援助をアフガニスタンに対して行ってきたが、この新しい支援政策によって、日本の年平均の援助規模はこれまでの4倍となり、アフガニスタン復興の非軍事分野での援助額としては、堂々第2位の援助国(最大援助国は米国)となる。

この大規模な支援額増加の背景には、民主党政権の選挙時の政権公約に伴い、6年間続いた海上自衛隊のインド洋での給油活動の中止が決定されていたことがあり、この支援額増加によって給油活動中止によるマイナスを埋め合わせようという計算が外交当局者の間で働いていたことは言うに及ばない。また、社民党の連立政権参加の影響で、鳩山首相は、アフガニスタン本土における自衛隊の支援活動——例えば、NATO 軍を中心とした地方復興チーム(PRT)への参加——を見送ることした。従って、日本のアフガニスタンへの引き続きのコミットメントを明示するためには、財政的な援助の大幅増加が唯一の実行可能な選択肢であったのである。また、鳩山政権発足によって芽生えていた米政府の対日不信感情を少しでも緩和したいという考えも日本政府の中にはあったであろう。その意味で、このアフガニスタンへの財政支援増が「テロの脅威に対処するための新戦略」というタイトルの下、すでに今年の4月に決定していたパキスタンへの新たな財政援助と並立させる形で発表されたのは、アメ

日本は7年余におよぶ対アフガニスタン政策を、米国のように「対テロ対策」「対テロ戦争」ではなく、「平和構築」分野として位置づけてきた。

リカのアフガニスタンにおける対テロ戦略に意識的に呼応したものと見る事が出来る¹⁾。

今回の支援増額の理由は如何にせよ、日本はこれまで、アフガニスタン復興に対する国際社会の援助協力においてメジャーな役割を果たしている。まず、2002年1月に、日本政府は第一回アフガニスタン復興支援国際会議を開催し、主要援助国と国際援助機関から、総額45億ドル以上の非軍事分野支援の合意をとりまとめた。

アフガニスタンの治安分野における行政機構の構築・改革への国際援助プログラムにおいては、日本は

旧国軍兵士の武装解除・動員解除・社会復帰のリード国の役割を担い、2006年6月の終了時までには6万3千人の元兵士の武装・動員解除を果たした²⁾。その後は、DDRの対象にな

らなかった非合法武装集団の解体(DIAG: Disbandment of Illegal Armed Groups)のプログラムの財政援助をリード国として引き続き行い、これまで670人の非合法武装集団を解体した。さらに、前述のように、日本政府はすでに約20億ドルをアフガニスタンの復興援助に投じているが、その活動は、インフラ整備、保健・医療分野、農業・農村開、治安分野等、多岐にわたっている³⁾。

日本の平和構築への貢献

ここで特記すべきは、これまで日本政府は、上記の7年余におよぶ対アフガニスタン政策を、「平和構築」分野での日本の外交活動と位置づけてきたことにある。つまり、米国のように「対テロ対策」「対テロ戦争」の活動として位置づけることは稀であった。

「平和構築」とは、国際社会における紛争管理・回避の方策として、90年代前半から国連を中心とした場で語られ始められたが、国際政治における通常概念として広く定着したのは21世紀に入ってからである。ここでは、国際安全保障の維持には包括的なアプロ

一が必要であるとして、紛争管理・対処が、4つのフェーズ——紛争予防、平和創造、平和維持、復興支援・開発——にまたがることを強調する。実践面では、従来重要視されがちであった国連PKOや多国籍軍による軍事的な活動(フェーズ2及び3)のみならず、紛争から抜け出しつつある国・社会の復興・開発にかかわるガバナンスと社会・経済開発の分野での援助活動(フェーズ4)を国際社会が統合して戦略的に取り組む必要性を訴える。

日本は、この平和構築分野の活動に、アフガニスタン援助のみならず、多方面で積極的に取り組んできた。例えば、カンボジアや東ティモールに対する日本の継続的な復興・開発援助に見られるように、平和構築という概念が定着する以前から、日本政府は平和構築活動を実践している。21世紀に入ると、日本の外交当局は、平和構築を日本外交全般及びODA政策における重要課題の一つとして位置づけ、その結果として、紛争直後または紛争継続中の不安定な国家・地域に対する日本の援助および外交活動が明らかに増加した。ミンダナオ、アチェ、スリランカといったアジア地域のみならず、アフリカのスーダン、シエラレオーネ、コンゴといったこれまで日本の援助がほとんど行われなかった国々にも至っている。また、日本政府は2006年から平和構築文民育成事業をたちあげ、日本およびアジアからの文民の将来の平和構築参加にむけたトレーニングを行っている。

今後の課題

このような平和構築活動に対する関心は、紛争後の復興支援における軍事・PKO活動に比べると、一般的に低いのがこれまでの実情である。確かに、軍事的な関与は、荒廃し脆弱な社会に最低限の治安をもたらすという点で、特に紛争後の復興活動の初期時点で重要である。しかし、最近の米国のアフガニスタン増兵を巡っての議論に見られたように、軍事関与の有効性に疑問を呈する声や、開発とガバナンスへの援助の重要性を唱える声も大きくなっている。その意味では、平和構築における日本の活発な支援活動は十分な評価を受けるに値すると考えられる。

一方、紛争後社会での国家復興・開発支援には非常な困難がつきまとう。受給国側の不安定な政治状況、蔓延する汚職、元武装グループ間の和解問題など、支援活動への障害は山積みである。また、支援国・国際機関から元紛争国に流れる援助金の多くが、効果を挙げずに無駄に使われているという指摘は後をたたない。従って、今後日本政府としては、現在進行中または予定されている支援プログラムの効果の検証を徹底的に行い、平和構築の目的のための効果的なプログラムの選択をより意識的に行うことが必要である。さらに、他の主要援助国・機関と協調して、それぞれの国・機関の援助プログラムを戦略的に調整・調和するための新しいメカニズムを模索することも、日本は考えるべきである。つまり、援助国同士の、単なる外交上のかけ声をこえた、実質のある協調により、個々のプログラムの重複を無くし、適切な役割分担をして援助の全体的な経済効果を増加させ、また、受給国に対して、自らの国家構築の責任を真剣に担うよう強いメッセージを送ることが出来ると考えられる。

鳩山政権が国際安全保障の舞台での自衛隊活用に消極的である傾向が続くことが予想される中、日本がこのような国際援助協調のための主要なイニシアチブをとることは、湾岸戦争時の「小切手外交」批判の復活を避けるためにも重要である。

<注釈>

[1] 外務省、テロの脅威に対処するための新戦略(アフガニスタン・パキスタンに対する日本の新たな支援パッケージ)、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/pdfs/shinsenryaku.pdf>, 2009年11月。

[2] 他の治安機構改革は、国軍再建には米国、麻薬対策は英国、司法改革にはイタリア、警察改革をドイツ/EUが、それぞれリード国として決まった。

[3] 外務省、日本のアフガニスタンへの支援: これまでも、これからも多くの分野で、大きな貢献, 2009年6月。

芦澤久仁子: 英オックスフォードブルックス大学国際関係論学科、准教授。慶応大学経済学部卒業後、フレッチャー法律大学院で修士及び博士号取得。2009年秋、ワシントンの東西センター東北アジア客員フェロー。

開発途上国で活動するNGOを考える

～『フレンズ・ウィズアウト・ア・ボーダー』の例から～

池原麻里子 (ジャーナリスト)

日本人写真家から広がった輪

カンボジアのシェムリアップで、アンコール小児病院を運営するNGO『フレンズ・ウィズアウト・ア・ボーダー』(FWAB)¹⁾を私が支援するようになって数年経つ。FWABはニューヨーク在住の日本人写真家、井津建郎氏が1996年に設立したNGOだ。アンコール・ワット等の遺跡の写真撮影のために、93年頃からカンボジアを訪れ、子供たちの悲惨さを目にした井津氏は、「写真を撮る(take)」ばかりではなく、「giveしたい」と考えるようになり、99年に小児病院を創設するに至った。現在までに75万人以上の子供たちが無料で治療を受け、多くの幼い命が救われてきた。

私自身、国連職員としてカンボジア選挙監視のためにプノンペンに駐在していた友人を93年に訪ね、アンコール遺跡を観光したり、知人たちがタイ国境の難民キャンプのボランティアだったこともあり、カンボジアには関心があった。そして、井津氏の写真展が Smithsonian 博物館 サックラー美術館で2002年に開かれたときに、ご本人から FWAB の活動についてうかがうチャンスがあり、その真摯な姿に感銘を受けた。その後、東京の友人たちとニューヨークの井津スタジオを訪問したところ、一人は多額の寄付をし、音楽プロデューサーの友人は小児病院の応援歌を作詞作曲し、自主制作のCDを寄付するという嬉しい展開になった。このプロデューサーは毎年、某企業の社員向けコンサートを企画しているが、その社長まで FWAB 支援に乗り出し、社員たちが患者のための大量の衣服やおもちゃ、文具などを小児病院に寄付するようになった。支援の輪があつと言う間に広がったのだ。

ワシントンでも数年前から FWAB 向けファンドレージングのイベントが開かれるようになった。当初は個人宅で開かれていたのが、その後、カンボジア駐米大使公邸やフランス大使館で開催されるようになり、数百人

が参加する規模になった。これはワシントン地域のカンボジア系の有志が中心に準備するのだが、私も唯一の日本人として関わっている。

FWAB 本部があるニューヨークでは年2回、ファンドレージングのパーティーが開催され、多額の寄付が集まる。特に秋は井津氏の仲間の写真家たちやギャラリーが寄付してくれた数百点の芸術作品をオークションするのが恒例となっている。

しかし、ワシントンのイベントはすべて手作りだ。ボラ

日本人写真家、「写真を撮る(take)」ばかりではなく、「giveしたい」から、カンボジアに小児病院創設へ。75万人以上が無料治療を受ける。

ンティアがホテルやレストラン、ブティック等においてギフト券を寄付していただき、それをオークションする。料理もカンボジア・コミュニティの女性た

ちの手作りだ。ニューヨークとは異なり、ワシントンという地域柄、大口の寄付は期待できない。つまり労多くして実り少ないのであるが、ワシントンのカンボジア・コミュニティが祖国の支援活動に関わることに意義がある。

設立10周年の節目

小児病院は昨年、設立10周年を迎えた。式典では子供たちが、私の友人プロデューサーによる応援歌を愛らしい振り付けを交えて合唱した。同病院は今や子供たちの治療ばかりでなく、併設の医療教育センターではカンボジア人スタッフに高度な医療、看護教育を実施している。また病気を未然に防ぐためにコミュニティの医療機能を改善し、栄養や衛生、HIV/AIDS に関する地域教育を行うプロジェクトも実施するようになった。

小児病院の活動は日米欧のメディアでも取り上げられているし、他の NGO の支援も受けている。例えば2006年にはクリントン財団のHIV/AIDSイニシアティブの一環として、クリントン元大統領が小児病院を訪問した。翌年にはヴァイオリニスト五嶋みどり、主宰

エッセー

のNPOミュージック・シェアリングのコミュニティー・エンゲージメント・プログラムの一環として、生の演奏に触れる機会がない子供たちに生演奏を披露した。

井津氏は本業の写真家としての芸術活動とFWABの運営と二足のわらじを履いており、多忙の毎日を送っている。99年の病院設立時には、10年後にはカンボジア政府に運営を委譲することを考えていたという。しかし、残念なことにフン・セン政権は、国民の福祉より、私腹を肥やすことに熱心で、これまで苦勞して育ててきた病院を手渡すような状況ではない。

事実、この数年、カンボジアでは政府が NGO に立ち退きを迫り、その土地を商業用に転売する動きが顕著だ。アンコール小児病院近辺の国立病院の土地も半分、商業目的で売却されてしまった。そこでFWABでは先手を打って、政府と50年間の土地契約を結び、とりあえず、土地は確保した。

国連監視下による選挙からほぼ17年。機能していない中央政府を補足するかのように、カンボジアで活動する外国の NGO は増える一方だ。その結果、在外カンボジア・コミュニティーも含め、国民は援助依存心が非常に強い。海外からの対政府援助はGNPの20%に達しているが、その援助資金も汚職の対象となり、本来の目的に使われていないことが多いようだ。汚職に対して取り組む国際的 NGO “Transparency

International”は、世界中の腐敗をリスト化した「腐敗認識指数」(Corruption Perceptions Index)を毎年発表しているが、2009年のリストによると、カンボジアは180国中、158位と腐敗度が高いことが明らかだ。近年、国際経済援助機関では透明性に重点を置き始めたが、日本政府も ODA 用途をしっかりとモニターすることが重要である。

<注釈>

¹⁾ <http://www.fwab.org/default.php>

(ニューヨーク本部サイト)

<http://www.fwab.jp/>(日本支部サイト)

池原麻里子:東京出身。ソニー本社国際通商業務室、法務部に勤務後、米ジョージタウン大学外交学部で国際関係修士号取得。公共政策専門チャンネル C-SPAN の日本向け番組制作を経て、現在ワシントン在住のジャーナリストとして活動中。

GPI Brief —for Guiding Policy Innovation (政策イノベーションに向けて)

特徴と枠組み

GPI Brief は、グローバル化と公共政策の連関性を重視し、政策形成あるいは実施方法の刷新(政策イノベーション)を促すために、世界各地の政策専門家および実務家が官民双方の政策コミュニティを中心とする読者層を対象に、最優先課題に焦点を当て、論述を重ねるオンライン・ジャーナル(隔月発行)である。副題にある「イノベーション」とは、一般的には科学技術分野で多用されるが、ここでは、より包括的領域、より将来を見通した思考、それに基づく取り組みを指す。新規アイデアに焦点を当てる「イノベーション(発明)」とは異なり、既存・新規両方のアイデアを有機的に組み合わせ、練り直し、問題解決型のアプローチのためのナレッジを再創出する点を重視する。

政策エキスパート・シリーズ

「仕組み」研究ノート — GPI のキーワード「民が関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」に焦点を当てたもの。特に、時代の変容の中で多様なレベルで政策に関わる仕組みは大きく変化している。マクロ・ミクロ双方のレベルから政策を改善するため、従来の枠組みにとらわれない「仕組み」に関するアイデア、あるいは事例を結集する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート — 東京キックオフ・フォーラムのタイトルでもあった「グローバル化との連関性—日本の公共政策の可能性と課題」について論考を重ねていく。特に、個別政策分野を重視しながらも、学際性を重んじ、従来の学問分野にとらわれない視点と分析を重視する。

「政策研究」ノート — グローバル化の深化に対応するために不可欠な「政策研究」。基礎から、定義及びグローバル化との関連性も含めて、政策研究への理解を深めることを目的に論述を重ねていく。

GPI コメンタリー/エッセー(投稿用)

世界各地から、企業、メディア、実務家、研究者、学生を含む、多方面からの寄稿を募集。「グローバル化」や「公共政策」に関わる考察、あるいは世界のシンクタンクにおける議論や、様々な社会問題における革新的な取り組みについて、コメントあるいは、エッセーを綴る(1 枚以内)。投稿を希望される方は、毎偶数月の末までに、info@gpi-japan.net に原稿をお送りください。政策エキスパート委員会にてレビュー・選考をさせていただきます。

*「政策エキスパート・シリーズ」は、GPI 政策エキスパート委員会のメンバーを中心にリレー形式で執筆。これは、メンバー外の執筆機会を退けるものではない。ピアレビュー形式を導入し、質の高い論文を目指す。「GPI コメンタリー/エッセー」では、幅広い層の方を対象に自由な形式で原稿を募集する。

English Abstracts

“Policy Institutions” Research Note

“Political Leadership” in the Hatoyama Cabinet **2**

Yoshiyuki Kurosawa (Former Fellow of The Think Tank 2005 Japan)

Since the Hatoyama Cabinet started, Prime Minister Hatoyama introduced a new policy decision-making system, in which the prime minister makes decisions on future visions and major policies and executives of each ministry (Minister, Senior Vice-Minister, and Parliamentary Secretary) carry them out with Prime Minister instructions. This system poses both progresses and challenges for the Hatoyama Cabinet. This article examines the “political leadership” in the Hatoyama Cabinet focusing on the system.

“Globalization and Public Policy” Research Note

Pension Reform in Japan Requires Bipartisan Approach **5**

Tsukasa Obayashi (Editorial Writer, The Nikkei)

Pension matters became one of main issues in Japanese national elections in the 21st Century. However, pension discussions are often divided along party lines, since the opposition party can easily criticize the ruling party’s pension policies, and the ruling party, in defiance, tends to protect pension of the elderly. This vicious cycle prevents the true pension reform in Japan. The true pension reform in an age of shrinking and aging population requires a bipartisan approach, which allows leaders of both the ruling and opposition parties to reach an accord on a final draft of pension reform, regardless which parties come into office.

“Policy Research” Note

Japan, Afganistan, and Peacebuilding **8**

Kuniko Ashizawa (Senior Lecturer, Oxford Brookes University, the UK)

Japan has become increasingly active in so-called peacebuilding activities in conflict-affected countries in recent years. Japan’s activism is noteworthy in the country’s substantial assistance for Afghanistan’s reconstruction, as well as in other conflict-affected countries in Asia and Africa. Although Japan’s growing activism in peacebuilding merits a proper appraisal, Tokyo, in concert with other major donors, needs to explore a new mechanism to coordinate aid programs in order to avoid duplication and collectively pressure a recipient country to assume responsibility for its state-building.

Essay

NGO- Friends Without A Border- **10**

Mariko Ikehara (Journalist)
