

# 「女性のためのアジア平和国民基金」の政策過程に関する一考察

—アクター分析を中心に—

土野 瑞穂\*

## A Study on Policy Process of Asian Women's Fund

: Through Actor Analysis

TSUCHINO Mizuho

### Abstract

In this paper, I examine a policy process of Asian Women's Fund which was established by Japanese government in 1995 to deal with "comfort women" issue. Ex "comfort women" and support organizations have been criticized the fund as a policy to avoid responsibility of Japanese government for the issue. As a result, the fund that has received critical assessment is not subject to study on "comfort women" with research significance. However we can consider the fund as a case showing factors that have discouraged a resolution of the issue, focusing on a policy process of the fund which the government established in response to citizen's movement.

Through this approach, I find the factors in the lack of political system to take up demands of victims, conflict perspective on political situation over the issue and strategy among support organizations and legislators who also make efforts to this issue in the Diet. These findings will encourage us Japanese, involved with this issue to reconsider how we resolve this issue as policy subject having suffrage which can change Japanese politics directly.

Keywords : "Comfort women" issue, the issue of compensation since World War II, Policy process, Women's movement, Japanese politics

### はじめに

#### 問題の所在

今年2010年は韓国併合から100年が経つ。昨年の政権交代、さらには8月10日の韓国併合100年にあたっての「菅談話」発表により、戦後補償問題<sup>1</sup>の解決に向けた動きが活発になっている。6月には日本国籍保持者のみを対象として、シベリア等で強制労働させられた元抑留者に対し一時金を支給する「戦後強制抑留者に係る問題に関する特別措置法」が公布・施行された。しかし、依然として外国人戦争被害者に対する戦後補償は実現していない。

1995年7月、村山政権下の日本政府は、外国人戦争被害者を対象とした戦後補償関連政策<sup>2</sup>としては前例のない措置を講じた。元「慰安婦」への「償い事業」実施を目的とした「女性のためのアジア平和国民基金」(以下、

---

キーワード：「慰安婦」問題、戦後補償問題、政策過程、女性運動、日本政治

\*平成19年度生 ジェンダー学際研究専攻、日本学術振興会特別研究員DC

アジア女性基金) の設立である<sup>3</sup>。アジア女性基金は、①日本国民の募金による「償い金」200万円、②政府出資による300万円相当の医療福祉支援事業、③総理および基金理事長による手紙、の三つを柱として、韓国、台湾、フィリピン、オランダ、インドネシアにおいて364人の元「慰安婦」に「償い事業」を実施した。しかし同基金は、元「慰安婦」をはじめ多くの運動団体から、「なぜいつも嘘をついて暴言をはき自分達の犯した罪の責任をとらないのか。なぜ国がしないで民間にさせるのか」(『女性のためのアジア平和国民基金』反対! 国際会議報告書』1995: 6) と批判を浴びながら、2007年3月に解散した。

1990年6月に「慰安婦」問題が初めて国会で議論されて以来、およそ20年にわたる「慰安婦」問題解決運動の中で、日本政府が講じた初めての策がアジア女性基金であった。その後、2009年の政権交代を経て、2010年には仙谷由人官房長官が韓国人戦争被害者に対する個人補償の検討を表明するなど(『産経新聞』2010年7月9日付)、「慰安婦」問題の解決を前進させる兆しはわずかながらみえてきたものの、具体的な政策立案には至っていない。何が問題解決の障害となっているのか。問題解決を阻む要因は、政策過程にあるのではないだろうか。そのような視座でこれまでの「慰安婦」問題解決運動を捉えた時、「慰安婦」研究の中で、事業内容に対する評価を除いてはほとんど研究対象となつてこなかったアジア女性基金は、問題解決の具体的な方法を探る事例として分析する意義をもつと思われる。

### 本稿の目的と視座、分析方法

「慰安婦」問題に関する研究は多くの蓄積があるが、アジア女性基金を正面からとりあげた研究はわずかである(鄭柚鎮 2010、戸塚 2009、鄭鉉栢 2008、大沼 2007、朴 2006、金榮姫 2002、鈴木 2002、大島ほか 1996)。これら先行研究の多くは基金の事業内容に対する批判的評価を中心としている(戸塚 2009、鄭鉉栢 2008、金榮姫 2002、鈴木 2002、大島ほか 1996)。そこでは「アジア女性基金は、『慰安婦』制度の犯罪性を認めず、国家責任を回避するために日本政府が講じた策である」として日本政府を一枚岩的かつ国家責任を回避するために効率的に行動するアクターと捉えている。あるいは、アジア女性基金に携わった者の「尽力」や基金設立に至る政府内の動きを概観し、当時の個人補償実現の「限界」を指摘、またアジア女性基金をめぐる運動団体の立場性や事業を受給した当事者の置かれた位置を問う議論がある(朴 2005、大沼 2007、鄭柚鎮 2010)。いずれの議論も、著者の意図に関わらず同基金の評価をめぐる基金「否定派」と「肯定派」という二項対立的な規範的議論に収斂されており、アジア女性基金をめぐる国が講じた「政策の評価」というアプローチによる議論が主流になっている。しかし「あるべき理想」を設定した上での政策評価では、政策がなぜ、どのようにして立案され決定されたのかという「過程」はみえてこない。その過程を明らかにすることは、問題解決のための政策化を困難にする要因を浮き彫りにさせ、「慰安婦」問題にとどまらない今後の戦後補償運動展開の課題を提示できるとともに、ジェンダー問題に対応する新たな政策過程の形成を目指すことが可能となろう。

政策過程とは、真淵によれば(真淵 2000)、「政治家、政党、官僚、利益団体、市民などの諸アクターによる自己利益の実現のための活動を基礎とする、交渉と取引」からなる政治過程のうち「政策の形成や実施をめぐる展開される過程」を指し、さらに、政策の立案から評価に至る「段階」に着目すれば、「課題設定過程、政策形成過程、政策決定過程、政策実施過程および政策評価過程」の5段階に分けることができる。政策過程論研究は、政策決定論として始まったという理論的背景を持ち(真淵 2000: 35)、どのような過程を経て「政策決定」に至ったかという点が重要な研究関心となってきた。本稿においても、民間基金案をめぐる非常に大きな反対運動が起こったにもかかわらず、アジア女性基金はどのようにしてその設立が「決定」されたのかという点に着目する。そこで、アジア女性基金設立後のアクターたちの活動や基金が「慰安婦」問題を含む今日の戦後補償運動にもたらした影響等の検証については今後の課題とし、本稿では上記の政策過程5段階のうち、課題設定過程から政策決定過程までを扱う。

日本の政策過程研究ではアクター論が主流となってきたが、その場合、アクターは人物だけではなく、機関や組織も含む(中村 1996: 14)。政策過程におけるこうしたアクターの影響力関係を理解する場合、これまで日本では「影響力関係は政策の分野によって異なり、また政治的な手続きや媒介の様式も異なる」(中野 1992: 9)というT・ローウィーの仮説を検証するデータが蓄積されてきた(Lowi, T. 1964)。

政策過程研究の中でジェンダー問題については、残念ながら研究蓄積は少ない。岩本によれば「女のいない政

治過程」と題する論文の中で、「55年体制」下では、女性国会議員および管理職クラスの女性国家公務員、また女性の「族議員」が少ないことで、女性が政策決定過程に大きな影響力を発揮することは困難であったという。とはいえ、1990年代以降、政権交代によって「マドンナブーム以来の『女性が政治を語る』の日常化という文化変革」（岩本 1997：34）が政策過程にも浸透しているとし、「女性不在」の政策過程に変化が訪れていると指摘している。

一般的に、利益集団・圧力団体という観点からみると、日本の女性運動はアクターの中で最も影響力が弱いとされる（堀江 2005）。加えて、堀江は、女性運動の影響力の弱さは、女性に関する政策の多くが、争点として顕在化しないように押さえ込まれる点にあると指摘する（堀江 2005：137）。こうしたジェンダー問題を政策課題化させる際の障壁に対して女性運動が用いる戦略が、「外圧」の利用である。日本での一つの例が2001年4月に成立した「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（以下、DV法）である。韓国・台湾との比較から日本のDV法の立法過程を論じた戒能は、DVを政策課題とさせたのは、「国連の動向などの外圧が『押し上げ要因』としてもっとも大きい」（戒能 2008：255）と述べる。ジェンダー問題に関する政策過程の日米比較を行ったGelbも、日本のジェンダー政策の形成・発展要因を「外圧」に求める（Gelb 2003：4）。

「慰安婦」問題解決運動を担う女性運動団体もまた、「女性に対する暴力は女性の人権侵害である」とした国際人権レジームの「再ジェンダー化」（土佐 2000：98-115）により日本政府に国際規範の受容を迫るかたちで「外圧」を利用したという点では、DV法立法過程と共通している。しかしアジア女性基金の政策過程がDV法立法過程と異なるのは、当事者や運動団体の意見を吸い上げる政策推進のしくみがほとんどなかったこと、また「慰安婦」問題に精通する国会議員が少数であり、そうした国会議員と運動団体との連携が不十分であった点などである。

このような特徴をみせるアジア女性基金の政策過程を考察していくにあたって、本稿ではまず、政策過程を捉える視点として、「同一の政策過程でさえ、この過程を構成する各段階や局面によって、関与するアクターが異なり、それゆえ行使される影響力、手続、媒介の様式もまた異なる」（中野 1992：10）という立場に依拠する。アジア女性基金の政策過程の範囲と分析方法については、「慰安婦」問題が政策課題となり、基金設立が立案・決定された1995年に至る過程を、アクターを中心に分析を試みる。なぜなら、村山政権の誕生、すなわち政権政党の枠組みの変化という政治制度からみた場合、問題解決を促進したかもしれないとしても、なぜ「半官半民という性格の基金なのか」という政策の性格までは十分に説明できない。また、「日本は自国の戦争犯罪を自ら裁かず責任を否定し続け、戦前の体質から脱皮できないでいる」というような、日本の体質・文化による解釈では、1993年の細川首相による「侵略戦争」発言から始まる戦後補償問題をめぐる日本の社会状況の変化を説明できないからである。

なお、本稿では「国民参加のもとでの基金＝アジア女性基金」の設置が決定されるに至ったマクロレベルでの過程を「政策過程」とし、同基金が元「慰安婦」を対象に行った「償い事業」を構成する各々の具体的措置の立案・決定過程については稿を改めて論じたい。また、本稿に挙げたもの以外に多数の運動団体・個人が存在するが、1995年までのアジア女性基金の政策過程において重要だと思われたアクターのみ取り上げたことをお断りしておく。

## 1 「慰安婦」問題の「問題化」

### 1.1 「慰安婦」問題解決運動のNGOアクター

「慰安婦」問題に関する最初の政治行動を起こしたのは、1990年5月、梨花女子大学教授在任中から「慰安婦」に関する調査を行ってきた尹貞玉と若手研究者らが結成した挺身隊研究会（後の韓国挺身隊問題対策協議会。以下、挺対協）ら韓国の女性団体であった。これら団体は、盧泰愚大統領の訪日の機会を利用し、公式謝罪や真相究明などを盛り込んだ、問題解決のための声明を発表したが、日本政府の態度は極めて消極的だった。そこで韓国の37の女性団体は、①強制連行の事実を認めること、②公式謝罪、③真相究明、④慰霊碑の建立、⑤生存者や遺族たちへの補償、⑥「慰安婦」問題に関する歴史教育、の6点を盛り込んだ共同声明を発表した（尹ほか 1992：253-258）。1990年10月には、1970年代の民主化運動と、輸出産業で搾取される女性労働者たちの生存権闘争を支援していた韓国教会女性連合会のメンバーらが、70年代から南北朝鮮の女性たちと交流を深めながら、

「朝鮮女性と連帯する日本婦人連絡会」を結成し、戦後も継続する植民地問題、南北朝鮮の分断などをテーマとともに議論を重ねてきた<sup>4</sup> 社会党の清水澄子参議院議員の紹介で9名の日本国会議員及び民間団体のリーダーたちと懇談会を持った(李 2004)。これにより、日本の女性議員を介して日韓の女性運動と日本の国会とをつなぐパイプが形成された。

韓国側の動きに呼応して、日本でも女性を中心とした運動団体が発足し、1992年8月には「強制従軍慰安婦問題アジア連帯ネットワーク」が結成され、日本政府に対し真相究明、公式謝罪、個人補償等の履行を求める国際的な連帯活動が開始された。日本側からは、日本婦人会議、「グループ性と天皇制を考える」、個人ではジャーナリストであった松井やよりなど、また在日韓国・朝鮮人グループとして従軍慰安婦ウリヨソネットワーク、朝鮮人従軍慰安婦問題を考える会などが加わった。当時「慰安婦」問題解決を求める国内外の女性運動団体はほぼこのネットワークに参加していたとみられる。その中で女性たちは、裁判闘争と同時に、私的領域の中に押し込められてきた「慰安婦」の経験を公的領域で語るために「性奴隷」概念を形成し、国連を舞台に「外」から日本政府や自国内政府に圧力をかける方法で運動を展開した。

他方で、上記の女性たちのネットワークが形成される以前から、「慰安婦」問題に限らず、旧軍人軍属、強制連行など多くの分野の被害者・遺族で組織される「韓国太平洋戦争犠牲者遺族会」(以下、遺族会)の裁判支援および調査を行ってきたのが、「日本の戦後責任をハッキリさせる会」(以下、ハッキリ会)である。ハッキリ会は、週刊誌記者やライターをしていた臼杵敬子をはじめ、月刊誌の有志らによって、1990年12月に発足した(臼杵 1998)。元「慰安婦」を原告とする裁判に最も早い段階から取り組んでいたのが遺族会とハッキリ会であった。

また個人としては、サハリン残留韓国・朝鮮人帰国運動や在日韓国・朝鮮人指紋押捺問題に取り組んできた和田春樹や大沼保昭らが、また大沼とともにサハリン残留韓国・朝鮮人帰国運動に携わり、上記遺族会の裁判にも弁護団の一員として関わった高木健一らが、日本の侵略戦争・植民地支配の問題の一つという位置付けで「慰安婦」問題にも関わるようになった。

## 1.2 政府内における問題解決推進アクター

「慰安婦」制度への旧日本軍の関与を認めた後に行った調査結果「第一次報告書」(1992年7月)に対する日本内外の批判を受け、宮沢政権は内閣外政審議室を中心として再度調査を開始した(助女性のためのアジア平和国民基金 2007)。「慰安婦」問題への対応に「外務省を中心に、強い拒否反応」(五十嵐 1997: 151)があった中で、外務省アジア局長から内閣外政審議室の室長となった谷野作太郎は、村山政権で官房長官を務めた五十嵐広三(社会党)の「最も信頼した外務官僚」(五十嵐 1997: 1247)であった。

「河野談話」(1993年8月)では女性たちの「慰安所」への連行に関して「甘言、強圧による等、本人たちの意思に反して集められた事例が数多く」あるとしている。実は、「河野談話」発表の約5カ月以上も前の同年3月23日参議院予算委員会において、谷野は清水澄子議員の質疑に対し、強制とは物理的な連行だけでなく「畏怖させてこういう方々を本人の自由な意思に反してある種の行為をさせた、そういう場合も広く含む<sup>5</sup>」と答弁している。政府による公式発表前にこのような答弁を行ったことは、「慰安婦」問題の担当部署の室長として、また対アジア関係を重視する谷野のこの問題に対する姿勢が表れているといえる。谷野が答弁した「強制」の定義は「河野談話」にも継承された。

「河野談話」発表の後、谷野に政策立案に際して具体的指示を行い、村山内閣の閣僚の中でリーダーシップをとったのが、官房長官の五十嵐広三であった。五十嵐は長年、サハリン残留韓国・朝鮮人問題に取り組んできた経歴をもち、1992年には「韓国戦後補償問題日本社会党議員調査団」の団長として訪韓し、各界・団体との意見交換・協議を行ってきた(五十嵐 1997)。また細川政権時代の1993年には、当時建設相という閣僚でありながら市民集会に出席し(1993年8月16日付『朝日新聞』夕刊)、「慰安婦」問題も含めた戦後補償問題解決に意欲を示していた。

1990年代初頭から、国会の中で「慰安婦」問題を取り上げ、政策課題化を推し進めていったのは、社会党の参議院議員、とりわけ女性議員たちであった。粘り強い政府追及を主に行っていたのは、本岡昭次、清水澄子、竹村泰子、岡崎トミ子ら各議員であった<sup>6</sup>。1970年代から日韓の女性運動団体と問題解決のために歩調を合わせてきた清水をはじめとした社会党議員による国会内の「世論化」によって、「慰安婦」問題は政策課題化していく

ことになる。

### 1.3 反「慰安婦」問題のアクター

しかし「慰安婦」問題の政策課題化と並行して、「慰安婦」問題に対する日本政府の責任を否定する勢力が国会内で形成されつつあった。上述の「第一次報告書」は、女性たちを強制的に「慰安所」へ連行した事実は資料がなく確認できないとしながら<sup>7</sup>、「慰安婦」制度に対する旧日本軍の関与を認めた。この時から、「強制連行」を示す資料がなかったことを理由に「慰安婦」問題に対する国家の責任を否認するアクターたちによる「強制性」言説が跋扈し始めることとなった。「第一次報告書」が発表された同日には、「日本の前途と歴史教育を考える議員の会」が、安倍晋三を事務局長として発足している。同会はその後、1995年に発足した「自由主義史観研究会」などの市民団体や宗教団体と連携し、「慰安婦」の存在を否定する運動を展開していった。また、1994年に戦後50周年国会決議に反対する「終戦50周年国会議員連盟」（会長奥野誠亮、幹事長村上正邦）が、1995年には「正しい歴史を伝える国会議員連盟」（会長小沢辰男、幹事長永野茂門）が発足し、「自虐的な歴史認識」を「正す」運動を起こしていった。

## 2 アジア女性基金の政策形成過程

### 2.1 政府内における合意形成過程

村山政権発足後、内閣外政審議室は与党である社会党の各議員から意見を吸収しながら、村山首相と五十嵐官房長官から提示された理念やアイデアを受けて、各省庁と調整を図りつつ政策を立案していた（五十嵐 1997）。その結果、1994年8月に、個人補償に近い形での解決を目指すものとして、アジア女性基金の原型ともいえる、基金設立を意図した「平和友好交流事業」構想が発表された。同月31日の「幅広い国民参加の気持ち」を探求することを表明した村山首相の談話を受けて、与党三党による「戦後50年問題プロジェクト従軍慰安婦問題等小委員会」が1994年10月に設置された。しかし「慰安婦」問題を国会で最も追及していた本岡、清水両議員は、小委員会メンバーの選定にあたって社会党に割り当てられた人数制限や当選回数が多い衆議院議員の優先などによりメンバーから除外されていた。翌月には、同委員会が国民参加による「民間基金」構想をまとめ、政府がその案を閣議了承するという過程を経てアジア女性基金設立が決定された（助女性のためのアジア平和国民基金 2004）。

ただし、「民間基金」の決定には、「国家賠償を避けるがためにこれらの案が出されて」（鈴木 1996：34）きたとは簡単に総括できない過程がある。当時、内閣外政審議室審議官であった美根慶樹は、「慰安婦に対して200万円か、もうちょっと多かったか、それを国が予算で手当てしてあげればいいではないかという意見が非常に強かった」と述べている（助女性のためのアジア平和国民基金 2007：75）。村山内閣の外相兼自民党総裁であった河野洋平も「私は何とか国で出せないかということを考えておりました」（同上：33）と語っている。

村山内閣は、これまで自民政権が触れてこなかった問題への対応を重点的課題として、戦後50周年という節目を前に、歴史的な役割を担って発進した。しかし議席数では自民党が社会党の3倍を占め、加えて重要な閣僚ポストのほとんどを自民党が占めていたため「実質的には『自民党主導』の政権」（藤本 2008：124）であった。従って、議員の中では清水澄子が「河野談話」発表後から立法に取り組んではいたが<sup>8</sup>、議員立法が成立する見込みは低かった。アジア女性基金は閣議了解によって設立が決定されたが、閣議了解には全閣僚の合意が必要であり、反対派の説得という政策決定に伴う困難は議員立法と変わらない。一般に、閣議での決定の際、閣僚の間で議論は行われぬ（岩井 1988）。官僚らによる事前の「根回し」により、閣議に議案が上る頃にはすでに全閣僚の合意は得られており、閣議は署名のみを行う場というのが実態である。自民党の場合、すべての政策は党内の政務調査会での審議を経なければならず、そこでの決定は全会一致を原則としている（同上：60-61）。つまり、自民党閣僚だけでなく党内の反対派議員の合意も得なければ、閣議了解には至らない。植民地支配への謝罪を認めない自民党議員らがどのような過程を経てアジア女性基金設立に合意し、どのような「見返り」が自民党に約束されたのか等については、いまだ明らかにされていない。だが、こうした合意形成過程において、官房長官という与党の調整役として個人補償を実現させようとリーダーシップをとった五十嵐の働きにはもっと光が当てら

れるべきだろう。

## 2.2 運動側からみた政策化の障害と可能性

閣議了解に至る過程で、当事者と運動団体の要求が政策形成過程に十分に反映されなかったのにはいくつかの要因があった。一つ目に、「慰安婦」の存在を否定するアクターたちの影響力が非常に強かったことである。戦後50周年国会決議採択を進める動きに対して巻き起こった反対運動の力は強く、自民党議員の3分の2が「終戦50周年国会議員連盟」に入るという「驚くべき事態」（和田・西野 1998より和田の発言）が生じた。上野千鶴子が、その後の日本政治の保守化をみるとアジア女性基金以外の具体的措置があり得た可能性は低いと回顧しているように（『論座』2004：122）、1990年代後半に力をつけた右派勢力がジェンダー・バッシングやナショナリズム運動の担い手として「発展」していく動きは、当時の運動団体の予想を上回っていたと思われる。右派勢力の攻勢は、「『国民基金』政策による分断のすき間を縫うように急速に勃興した」（鈴木 2002：200）というよりも、1992年の「第一次報告書」、1993年の細川発言、1994年の「河野談話」、1995年6月の戦後50周年国会決議などの政府の対応や戦後補償要求が沸き起こる一連の動きの中で強まってきたとみるべきであろう。

二つ目は、運動団体と国会議員との連携の弱さである。ハッキリ会代表の白杵は、「私たちの力量がまだまだ少ないなと実感したのは、...ロビー力が弱いついていうか、議員懇談会も出来ていないわけです」（白杵 1998：61）と当時を振り返る。内閣外政審議室は、当事者や運動団体にとっての公式の窓口ではあったが、同室との接触は「対話」ではなく当事者からの「陳情」「抗議」に対する政府側の「説明」であった（助女性のためのアジア平和国民基金編 2007：78）。政治的現実を変化させようとしても、市民は公式の政策決定過程に参入できない。そこで国会議員の役割が重要となってくる。しかし、「慰安婦」問題を政策課題に押し上げた日韓の女性運動団体・女性議員の「同盟」は、政策形成段階になって十分に力を発揮できなかった。日本政府による「民間基金」構想発表の数年前、上野千鶴子らが元「慰安婦」への生活支援のための市民募金運動の組織化を準備していた（上野 1998：224-225）。しかしこのアイデアは、アジア女性基金設立の発表と時期が重なったため、「『政府の意を体するもの』とはなはだしい誤解」（同上：225）を受け、実現しなかった。こうして上野とともに、市民募金への呼びかけ趣意書に名を載せていた清水澄子議員は「『国民基金』の先導役」（鈴木 2002：194）とされた。

村山政権という政治的機会が到来していたとはいえ、連立政権で多数派を占めていたのは自民党であり、清水ら女性議員らのリーダーシップだけでは法案提出は困難であった。また「慰安婦」問題や細川首相の「侵略発言」などにより国会内が保守化されていく中で、個人補償の実現に向けて日本政府を追い込んでいかなければならない状況では、法案の提出はおろか、法案を作成していること自体が周囲に漏れれば潰される危険性があった。1993年から立法化の必要性を説いていた清水は、従って、法案作成中であることを公にできず、また女性運動団体との連携も維持しなければならないという状態に立たされていた。国会議員という立法府に身を置く者として立法化を進めなければならないという意識から清水はその作業に着手していたが、同時に、女性たちが今立ち上がれば政府が政策化の手を止めしめようとの危惧を抱きつつも、市民募金運動を通じて問題解決の世論作りと女性たちが戦略を練る場を作ることができるとの考えから、賛同人として名を載せていた<sup>9</sup>。そのことが、結果として清水が政府内でアジア女性基金の設立準備を進めていたという誤解を生み、女性運動団体から批判を浴びることとなった。

「慰安婦」問題を取り巻く当時の政治状況に対する認識と、問題解決のための具体的な戦略について、運動団体、とりわけ日本政治を直接的に左右できる参政権をもつ日本人で組織する運動団体間、そして運動団体と議員との間で意思疎通が不十分であったことは否めない。運動団体と議員とが互いに立場性や理念、戦略の違いを理解し、どのようにして反対派議員の行動の変化を促し、政策を実現させていくかについては、今日もなお重要な課題である。

三つ目として、「慰安婦」問題が、当時の政策立案において、ある意味で「創造的」な分野であったことである。先に述べた「慰安婦」問題に対する具体策を検討する小委員会では「河野談話」が発表されたにも関わらず、「本当に強制連行はあったのか」などと「議員同士で侃々諤々やって」（白杵 1998：60）おり、議論が先に進まない状況であった<sup>10</sup>。政策知識と発想をもたない男性議員たちがほとんどを占める小委員会は実質的な機能を持たず、名ばかりのものであり、議論は官邸へ持ち込まれた。とはいえ興味深いのは、同室審議官であった東良信が、小

委員会の立ち上げの経緯について「だれもアイデアがなかったのでしょうか」（慰安女性のためのアジア平和国民基金 2007：93）と述べていることである。そうした状況の中で政策立案にあたって谷野から「やれるだけやっごらんという感覚で見ていただいた」（同上）と東が語っているように、公的に語られるはずのなかった「慰安婦」が政策課題となったことで、日本の政策史上「前例」がないという「慰安婦」問題のもつある種の「革新性」が、既存の戦後補償関連政策にない新たな政策実現の可能性を開いたのである。

### 3 アジア女性基金をめぐる対立

#### 3.1 アジア女性基金「肯定」派の登場—「手段」としての基金

アジア女性基金発足を控え、同基金に関与することで個人補償実現の道を推進していこうとするアクターたちが現れた。前述の、戦後補償問題や在日韓国・朝鮮人問題に取り組んでいた和田春樹や大沼保昭、またフィリピン人元「慰安婦」を原告とする裁判の弁護団団長であった高木健一と同弁護団事務局長の林陽子、ハッキリ会、そして朝鮮女性と連帯する日本婦人連絡会および日本婦人会議などである。

村山政権時代は、「自民党が最もハト派に振れた時代であった」（山口 2004：47）。だが、「55年体制」が崩壊し、細川政権と村山政権が日本の侵略戦争に対し謝罪を行ったことで、右派勢力は大きな危機感を持つようになった（同上：49）。和田は1995年の国会決議をめぐる当時の状況を「新しい歴史認識を打ち出していこうという勢力がそれ以上はいけない。つまり、もうエレベーターのドアが閉まりそうになっているという感じを僕は持ちました」（和田・西野 2005：73）と回想し、「それで、閉まってくるドアに体を入れて、ドアが全部閉まらないようにするため」（同上）アジア女性基金の理事となったと、その動機を語っている。

ハッキリ会は、基金発足にあたってメンバーの一人が急遽基金の一員となることを選択した。同会は、当事者の要求をどう実現させるかを中心課題とし、それに対してメンバー個人がどのように動くかについては、会としては拘束しないというスタンスをとっていた。基金発足を間近に控え、五十嵐官房長官ら政策決定者と接点があったハッキリ会に、政府側から「中に入らないまでも、当事者のためにいろいろ話を聞かせてほしい」との話があった。そこで、会のメンバーの一人は「一つの仕事として入る。ただし基金の方向しだいでは辞める覚悟」（臼杵 1998：62）で基金に加わることとなった。このメンバーの行動に対し、ハッキリ会としては、「基金受取りの是非は、あくまでも被害当事者の意思を尊重すべき」（臼杵 1998：75）との立場から、基金の理事のポストが「慰安婦」問題を把握していない、官庁の天下りによって占められれば、「基金の中身をきちんと作り直して」（臼杵 1998：64）いくことができないのではないかという危惧と、基金を「監視」するための内部情報を得ることができるかの判断から、同メンバー一人の個人的意志に合意することで基金に関わることとなった（臼杵 1998：62）。

朝鮮女性と連帯する日本婦人連絡会および日本婦人会議の場合、「戦後補償というのがどうあるべきか、政府の政策に対して市民の側の要求を提起していくというのが市民運動の在り方だ」という運動論の立場から、ただし個人として基金に募金をしたいという人の善意を尊重しメンバーの自主的な参加を原則としながら、「本来は日本政府が補償すべき」とであるという主張を、基金を「使って」アピールしていくことを会の方針として決定した<sup>11</sup>。

これまで個人補償の実現という点では立場を同じくしていた運動団体・個人たちは、アジア女性基金の発足により、同基金をどう捉え、運動を展開していくのかをめぐって立場を異にした。上記アクターたちの語りは、「基金を受け入れる」ことではなく、「基金を手段として受け入れる」ことを意味している。従って、「国民基金を支持する人々の共通のロジックは、戦後補償特別立法や国会による補償は現状の日本政府の下ではほぼ100パーセント不可能に近い、したがって次善の策としてこれを選ぶという論理<sup>12</sup>」ではない。むしろ、彼/彼女らにとってアジア女性基金は、「100パーセント不可能に近い」とみなされている「立法や国会による補償」に近づけるための手段ないしは補償実現の可能性に繋げるためのステップだったのである<sup>13</sup>。

#### 3.2 「反アジア女性基金」という言説と右派の攻勢

他方で、日本政府が「民間基金」構想を発表すると、挺対協など国内外の28団体と支援者11人が民間基金案撤

回を求める共同声明を発表し（1994年8月22日付『朝日新聞』夕刊）、日本大使館前でデモを行うなどして、アジア女性基金発足を阻止しようと抗議活動を行った。彼/彼女らが基金発足を阻止しようとしたのは、元「慰安婦」らの声を「カネほしさのため」と意味づけられてしまうこと、基金の「募金運動が広がるほど『国家による個人補償はできない』という認識が植え付けられてしまう」（『女性のためのアジア平和国民基金』反対！国際会議報告書』1995：5）ことを危惧したためである。すなわち、アジア女性基金は、「個人補償に代わる措置」として存続している限り、個人補償による解決を遠ざけるどころか、「慰安婦」を「カネほしさの売春婦」とする見方を再生産する言説装置と化すとみられる恐れがあった。ゆえに、基金に抗議するだけでなく、1995年12月に開催された会の実行委員会の名前にあるように（「つぶせ『国民基金』実行委員会」、基金を「つぶす」必要があった。

問題は、図らずも「そもそも存在しない『慰安婦』に対し政策を講ずる必要はない」とする右派勢力と、「責任の主体が不明確である」「カネを求めているのではない」とする元「慰安婦」・運動団体とが、「反アジア女性基金」という立場で、軸を同じくしてしまったことである。基金に反対する元「慰安婦」・運動団体と、基金を支持する学者、弁護士、運動団体らと間で生じた溝を横目に、自民党議員・学者・市民が結び付いた右派勢力が力を増していくという構図の中で、アジア女性基金は事業を展開していったのである。

## おわりに

言うまでもなく、アジア女性基金は「慰安婦」問題に対し日本政府が講じた初めての政策である。「慰安婦」問題を解決しようという運動があってこそ日本政府が動いたという意味では、アジア女性基金の設立とこれまでの運動は無関係ではない。しかしこれまでアジア女性基金は国家レベルでの問題として、市民レベルと一線を画すかたちでその「評価」が論じられ、政策過程に政策形成主体として運動を位置付けるという視点が欠けていた。そうしたアジア女性基金の評価をめぐる規範的議論から一步離れ、これまでの運動や研究の成果を「どのようにして」国家に実行させていくのかという視点からみた時、アジア女性基金の政策過程は当事者の要求の実現に向けて多くの教訓を与えてくれるはずである。そうした意図から、本稿ではアジア女性基金に焦点を当て、政策過程という視座からの分析を試みた。

「慰安婦」問題解決運動は、「売春婦」というレッテルに晒されながら当事者自身が運動の最前線に立って闘っている運動である。そうした当事者を周囲で支えたのが、「慰安婦」を「性奴隷」という概念に転換し、新たな知を生産してきた、韓国をはじめとする女性運動団体であった。女性運動団体の国際的なネットワーク活動に加え、女性運動団体・女性議員の「同盟」が形成されたこと、そして問題の重要性を認知した「良心的」官僚がいたこともまた、「慰安婦」問題の課題設定に大きな影響を与えた。

しかし当事者や運動団体の意見を吸い上げる場がほとんどなく、さらに女性運動団体・女性議員の「同盟」は、政策立案段階に至ってうまく機能しなかった。「慰安婦」問題は国家責任を問う、国境を越えた問題であり、所轄する省庁や、抵抗勢力の存在とその影響力も異なることからDV政策とは政策の分野が異なるが、女性運動の組織的かつ戦略的な運動という点では、「慰安婦」問題も同様、DV立法過程の分析から戒能も指摘したように、日本の女性運動団体の影響力は、政策化にあたって十分に力を発揮できていないといえる（戒能 2008：271）。

村山連立政権という政治的環境のもとで五十嵐官房長官や村山首相、河野洋平が個人補償を実現しようと努めたが、反動勢力が抵抗する中で、当事者・運動団体から多くの批判を浴びることとなったアジア女性基金ですら成立したのはある意味で驚くべきことだとさえ思われる。

こうして発足したアジア女性基金をめぐる、個人補償を求める立場で一致していた民間の「慰安婦」問題解決推進アクターたちは、立場を異にすることとなった。両者を分けたのは、当時の日本の政治状況に対する認識とそれに基づく運動戦略の違いであったといえる。つまり、個人補償が困難な日本の政治的現実をどう変えるかという点において、妥協策を排除し国家権力に正面から対峙し、あるべき解決策を提示していくのか、あるいは国家権力の内部に入り込み、妥協と闘いながらも内側から批判を加えていくのかというアクターの運動戦略の違いである。ただし、議員立法であれ閣議了解であれ、反対派の説得なしに政策は成立しない。その場合、いかにして政治家と連携を図り、官僚や首相、反対派議員を動かしていくかが鍵となろう。



本稿では、アジア女性基金設立に至る、課題設定段階から政策決定段階までの過程における各アクターの主張や行動をみることで、個人補償をはじめとする当事者の要求の政策化にあたっての制度的な障壁に加え、「慰安婦」問題をめぐる各アクターの状況認識や戦略の相違、共闘できたはずのアクター間でのコミュニケーション不足が浮き彫りとなった。今後の課題として、アクター間のこのような相違や問題点が、何に起因しているのか、またそれは今日においても維持あるいは変容しているのかといった点に着目し、政策実施および評価過程も視野に入れながら、アジア女性基金の政策過程を丁寧にみていきたい。

## 注

- 1 本稿でいう「戦後補償」とは、内海愛子の定義に従い、「日本の侵略戦争、植民地支配によって生じたアジアの人びとに対する個人補償」（内海2002：2）を指し、「日本の法的、道徳的、人道的」（同上）、そして政治的な、責任や謝罪の意味を含んだものとする。
- 2 日本政府は、これまで外国人戦争被害者に対しては「国家補償」の理念ではなく「人道的精神」に基づく措置を講じている。つまり、日本人には国家補償を履行しているが、外国人戦争被害者に対しては履行していない。従って、「既存の戦後補償政策」という表現は、外国人戦争被害者が対象から抜け落ちていることから、事実上即していない。そこで本稿では、外国人を対象とした政策を指す場合、便宜上「戦後補償関連政策」と呼ぶ。
- 3 アジア女性基金は、元「慰安婦」を対象とした「償い事業」のほかに、「慰安婦」制度に関する歴史資料整備事業、また女性に対する暴力に取り組む団体に対し政府資金等によって支援する「女性尊厳事業」の三つの事業を実施した。
- 4 清水澄子氏へのインタビュー（2008年7月3日）。
- 5 国会会議録検索システム調べ。
- 6 これら議員は「慰安婦」問題に関する発言回数が多い議員である。発言回数に関する調査は、「慰安婦」問題が国会で議論されるようになった1990年5月から2008年12月までを対象として、国会会議録検索システムを用いて行った。各議員の発言回数は、本岡（27）、岡崎（16）、清水（15）、竹村（11）である。なお、本岡・岡崎・竹村各議員はその後民主党に移っている。また、発言回数では吉川春子共産党参議院議員が最多（46）であるが、その発言は「日本軍性奴隷制を裁く2000年女性国際戦犯法廷」に関するNHK番組改編と政治介入問題の浮上以降に集中している。従って、ここでは政府による調査開始や「河野談話」の発表など重要な時期に質疑を行った議員のみを取り上げた。
- 7 こうした右派たちが否定する「奴隷狩りのような暴力的な連行」を示す資料は実際存在する（吉見1995、吉見1997）。
- 8 清水澄子氏へのインタビュー（2008年3月25日）。
- 9 清水澄子氏へのインタビュー（2008年10月29日、2008年12月18日）。
- 10 小委員会のヒアリングに呼ばれた臼杵の証言と（臼杵 1998）、小委員会にオブザーバーとして一時期参加していた清水澄子氏へのインタビュー（2008年3月25日）から。
- 11 日本婦人会議（現・I女性会議）議長を務めた経験をもち、現在「朝鮮女性と連帯する日本婦人連絡会」の代表を務める清水澄子氏へのインタビュー（2008年12月18日）。
- 12 1997年9月に日本の戦争責任資料センターがおこなったシンポジウムのパネルディスカッションでの上野千鶴子の発言（日本の戦争責任資料センター編、1998、『ナショナリズムと『慰安婦』問題』青木書店）。
- 13 ただし、アジア女性基金に関与した者のなかには、大沼保昭のように「現実に日本の裁判所で裁判で争っても勝てないだろう」（『論座』2004年2月号：118）と、同基金を「手段」ではなく「結果」として判断した者もあり、同基金に関わった理由は個々人によって異なる。

## 参考文献

- 五十嵐広三、1997、『官邸の螺旋階段—市民派官房長官奮闘記』ぎょうせい。
- 五十嵐仁、1997、「村山政権成立について当事者の証言」『大原社会問題研究所 雑誌』No.460。
- 李再効「日本軍慰安婦問題解決運動の展開過程」韓国女性ホットライン連合編、山下英愛訳、2004、『韓国女性人権運動史』明石書店。
- 岩井奉信、1988、『立法過程』東京大学出版会。
- 岩本美砂子、1997、「女のいない政治過程—日本の55年体制における政策決定を中心に」日本女性学会『女性学』Vol.5、新水社。
- 上杉聡、1996、「国民基金の支給をめぐって」日本の戦争責任資料センター『季刊戦争責任研究』第13号。
- 上野千鶴子、1998、『ナショナリズムとジェンダー』青土社。
- 臼杵敬子、1998、「『慰安婦』被害者の尊厳と人権—ハッキリ会の立場から」『インパクション』107号。

- 内海愛子. 2002. 『戦後補償から考える日本とアジア』山川出版社。
- 大沼保昭. 2007. 『「慰安婦」問題とは何だったのか—メディア・NGO・政府の功罪』中公新書。
- 戒能民江. 2008. 「東アジアにおけるジェンダー・ポリティクスの一断面—DV政策を中心に」戒能民江編『国家/ファミリーの再構築—一人権・私的領域・政策』作品社。
- （財）女性のためのアジア平和国民基金. 2004. 『「慰安婦」問題とアジア女性基金』。
- （財）女性のためのアジア平和国民基金. 2007. 『オーラルヒストリー—アジア女性基金』。
- 金英姫. 2002. 「国民基金の『償い事業』とは何だったのか」日本の戦争責任資料センター『季刊戦争責任研究』第38号。
- 鈴木裕子. 2002. 『天皇制・「慰安婦」・フェミニズム』インパクト出版会。
- 「シンポジウム『慰安婦』問題再考—『右』から『左』まで一緒に議論しよう」『論座』2004年2月号、朝日新聞社。
- 高木健一. 1994. 「戦後補償—いままでの経緯」戦後補償国際フォーラム実行委員会編『戦後補償実現のために』梨の木舎。
- 鄭鉉栢著・中野宣子訳. 2008. 「国民基金と被害者の声」金富子・中野敏男編『歴史と責任』青弓社。
- 鄭柚鎮. 2010. 「軍『慰安婦』のことを記憶するということ—『女性のためのアジア平和国民基金』をめぐる議論を中心に」『大阪大学日本学報』29号。
- つぶせ「国民基金」実行委員会. 1995. 『「女性のためのアジア平和国民基金」反対！国際会議報告書』（つぶせ「国民基金」実行委員会主催、1995年12月3日～4日、早稲田大学国際会議場）。
- 土佐弘之. 2000. 『グローバル/ジェンダー・ポリティクス—国際関係論とフェミニズム』世界思想社。
- 戸塚悦朗. 2009. 「国民基金ではなぜ解決できなかったのか—立法問題を中心に」日本の戦争責任資料センター『季刊戦争責任研究』第66号。
- 中野実. 1992. 『現代日本の政策過程』東京大学出版会。
- 中村昭雄. 1996. 『日本政治の政策過程』芦書房。
- 日本の戦争責任資料センター編. 1998. 『ナショナリズムと『慰安婦』問題』青木書店
- 朴裕河著・佐藤久訳. 2006. 『和解のために—教科書・慰安婦・靖国・独島』平凡社。
- 藤本一美. 2008. 『現代日本政治論1945—2005』専修大学出版局。
- 堀江孝司. 2005. 『現代政治と女性政策』勁草書房。
- 真淵勝. 2000. 「第2章 政策決定過程」伊藤光利・田中愛治・真淵勝編. 2000. 『政治過程論』有斐閣。
- 山口二郎. 2004. 『戦後政治の崩壊—デモクラシーはどこへゆくか—』岩波書店。
- 吉見義明. 1995. 『従軍慰安婦』岩波新書。
- 吉見義明. 1997. 「『従軍慰安婦』問題で何が問われているか」中村政則他編『歴史と真実』筑摩書房。
- 尹貞玉他. 1992. 『朝鮮女性がみた「慰安婦問題」：明日をともに創るために』三一書房。
- 和田春樹・西野瑠美子. 1998. 「醜態のかたち—検証『従軍慰安婦』問題』『インパクション』107号。
- Gelb, Joyce. 2003. *Gender Policies in Japan and the United States: Comparing Women's Movements, Rights and Policies*. Macmillan.
- Lowi, Theodore. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*. Vol.16, No.4. pp.667-715.