



# 日本人のちから

東京財団の政策研究誌

## INDEX

- 巻頭言 大きな実行力と小さな実行力を  
——日下 公人
- 世界に先んじて「見えないシンクタンク」を生み出そう  
——米本 昌平
- アメリカの力、日本の戦略  
——阿川 尚之
- 日米同盟の変革で日本の実行力が試される  
——川上 高司
- わが国に対する不法行為を如何にして阻止するか  
——鈴木 敏且
- 公務員の行動原理の転換を  
——福井 秀夫
- 地方分権の実行力と推進力  
——岡本 全勝
- 「小国寡民」型国家への政策構想のすすめ  
——安達 誠司
- 日中関係の構築を見誤るな  
——福井 義高
- 日本企業の実行力  
——畠山 芳雄
- 沖縄人(うちなんちゅ)のアイデンティティーと中国の影響力  
——宮城 能彦
- 尖閣で試される日本の実行力  
——照屋 健吉
- 拉致被害者救出作戦の準備が急務  
——平田 隆太郎
- インドから見た安倍新政権  
——森尻 純夫
- 武装するアフガニスタンの行方(上)  
——菅原 出
- ロシアの対中央アジア戦略と日ロ関係(上)  
——畔蒜 泰助
- 世界のブロック化と日本の選択  
——佐々木 良昭

特集  
実行力

TKFD  
THE TOKYO FOUNDATION  
東京財団

# 大きな実行力と小さな実行力を

日下公人

実行力について書くと『日本人のちから』の國田編集長は言う。多分、今の日本は実行力が不足だと思っているのである。特に安倍新内閣が誕生したので、新内閣には大きな実行力を期待しているのだと思う。

国民もそう思っているが、その考えには穴がいくつかあいている。まず、実行力待望論には思想・方向・作戦は十分分っているという前提があるが、そんなことはないと思う。十分だと言うなら、実行力待望論者はまずそれを言ってもらいたい。「言っは易くして行っは難し」と言うのが、ホントは言っは易くもなかなかなかむずかしいのである。

安倍さんはこれまで急所々々でポイントをついた発言をしているが、地味にポツリと言うのでマスコミや国民のほうがある重要性に気がついていない。たとえば、北朝鮮のノドン・テポドンの乱射に対する国連の対応について、各国の意見や対応をマスコミが賑やかに論じているとき、安倍さんは「日本には拉致問題がある」と一言だけつけ加えた。他国の動向とは無関係に日本には日本独自の対応をする理由があるという意味だが、それだけの信念があつての重い一言だと気がついた人は少なかった。

その信念の存在から「中国とロシアが拒否権を使うなら使わせろ。日本の提案は変えない」という実行力が生まれた。結果は劇的な大勝利で、中国とロシアは拒否権を使うことの大きな不利に後から気がついたのは外交的な大失敗だった。拒否権の行使をちらつかせた中国は「言っは易くして行っは難し」とあとから気がついたことだろう。同様に日本の外務省も「譲歩や妥協の上に立つ国際親善」という考えしかもっていなかったで、その考えからは「着地点はどこですか」という対応しか生まれなかった。行い易いことだけを言うのが日本外交である。

しかし安倍さんと麻生さんはしっかり連絡をとって、「着地点を考えるのはまだ早い」としたので「大きな実行力」が生まれた。キーワードは「大きな視点から生まれる大きな実行力」で、「ケチな発想からは下らない実行力」と言ってもよい。今や日本は自分の力に目ざめ、中国もロシアも国連も日本の力を再認識するようになった。

いわゆる実行力待望論がもっているもう一つの穴は、政府よりも国民がもっている大きな実行力の掘りおこしについて言及しないことである。それを言えば、

- 一、国民は海岸線を散歩して不審者を見かけたら、すぐ警察へ通報しなければならぬ。「海岸守」というボランティア活動（日本財団）がすでにある。
- 二、郵政改革は郵貯をハゲタカファンドに差し出すことだと言うなら、むしろ「国民は自分の貯金を下ろせ」と教えなければならない。
- 三、官が横暴でこまるのであれば、国民は行政手続法に従って文書によるご指導を要求し、その文書をもって裁判所に判断をあおぐのが良いと言っべきである。
- 四、道州制への地方改革は上からではなく地元住民からの活動が盛りあがらなくてはならないが、一番簡単な方法は自分が良いと思う県・市役所へ住所を移すことである。住民票を移すだけでも効果がある。これは足による投票で、不人気な県は自然に消滅する。そのためには民間の手による市民満足度調査（市民満足学会）というのがすでにある。
- 五、教育改革もそれを先導するのは文科省ではなく国民の実行力で、すでに学生や父兄が学校を中味でえらんでいる。子供不足時代だからその力は大きい。
- 六、町の安全対策には監視カメラをつけるのが一番だから、プライバシーとかで反対しているのをやめるとよい。
- 七、手ぬぎの警察や悪い弁護士や非常識な裁判官の増加に対する一番の対策は、国民一人一人が隣・近所と仲良くすることである。
- 八、北朝鮮の地下核実験に対する安倍外交を応援するには、「原爆の一発や二発を受ける覚悟はできている」と国民が言うのが一番である……などなど。

こつすれば政策の選択肢が広がる。

政府には思想をもった大きな実行力と国民には具体的な小さな実行力を求めたい。

暗い通りで落としたサイフを探している男を親切な男が手伝ったが見つからない。

「ホントにこの辺に落としたのじゃか」

「いや、あちらのほうだが、あちらは暗いので街灯がつかないから探しているのだから」

まあ、官庁も国民もマスコミも議論しているのは、そんな実行力の話ばかりですね。

# 世界に先んじて「見えにくいシンクタンク」を生み出そう

科学技術文明研究所所長

米本昌平

## 研究活動の個人への開放

二〇世紀は、研究活動の専門化がたいへん進んだ時代である。研究とはほんらい、きわめて個人的な好奇心に由来する人間的な活動である。しかし、それが職業的研究者に独占され、このことが一般にも当然と受け取られた特異な時代であった。

しかし、歴史を振り返ってみると、研究という行為が職業化したのは、たかだか百数十年前のことである。サイエンティストと呼ばれる職業研究者は、十九世紀中葉の欧州で出現し、現代的な大学の形態は、近代国家の形成課程で生まれてきた。

西欧近代の歴史は、それまで貴族が独占していた贅沢を、大衆に対して消費財として鋳直し、開放する過程であったと見ることが出来る。スポーツ、観光旅行、観劇、ドライブ、高等教育などがそれである。その中で、貴族の趣味として断片的に行われてきた科学研究は、その桁外れの有用性ゆえに国によって、近代国家の形成過程において大学へと集約され、研究の専門化が進んでいった。こうして現代型の大学は、二〇世紀後半に最盛期をむかえる。

だが、歴史の中で同じ形態が永続するはずはない。二一世紀には大学は、医科大学やロースクールなど

の専門学校と、一般に向けて知識や情報を提供するカルチャーセンターと、研究機関の三つに分化してゆくだろう。そしてここにもう一つ、一般の人間が研究を行おうとする場合を支援する、サービス業務の部門がつけ加わることになる。

## 江戸時代の「連」と現代のNPO

貴族の道楽として行われた科学研究として、大成功をおさめた例は、イギリスのキャベンディッシュ卿の場合である。彼は生涯独身のまま、自分の部屋にとじこもって電気理論の研究や水素の発見を行った。その成果はほとんど発表せず、研究ノートを整理してその業績を世に出したのは、物理学者のマクスウェルであった。同じ十九世紀には、ダーウィンやファーブルという独学の研究者が出てくる。

余暇と資金を、自ら選び取った研究課題に投入して才能を開花させる生き方は、駑蕩たる江戸時代においてみごとに展開された。伊能忠敬は隠居の身になってから、全国測量という大事業を成し遂げる。江戸時代には「連」と呼ばれる、身分を越えた自主的な同好同志の横のつながりによって、連歌、俳句、浮世絵、蘭学など、日本文化の粋が育まれてきた。まもなく、団塊世代が定年をむかえる。これに前

後して、研究活動を一般の人間に開放すべきだ、という要求がふつふつとわき起こってくるだろう。そもそも、大学教授というだけでなぜ、個人的な好奇心を全開にすることが許され、税金までをもつぎ込む特権が与えられるのかという不満もでてくるはずである。いまや実現可能な穏やかな要求として、切実に調べたい課題を自らの手で探求することは、ごく人間の欲求であり、「基本的人権としての真理探究権」とも呼ぶべき正当な権利として社会が支援すべきもの、という考え方がでてくるだろう。

## 贅沢の商品化 海外旅行から研究へ

つまり二一世紀型の大学に求められるのは、人生最高の道楽である研究活動を商品のように作り変えて一般に向けて供給する機能であろう。

われわれの手近には、安い海外旅行パックがある。しかしこれを個人で行おうとすれば、外国語を習い、情報を集め、煩雑な手続きをとらなくてはならない。いまでは、普通の体力と気力さえあればエベレスト山頂でさえツアーで連れて行ってくれるし、旅行代理店のホームページを開けば、海外旅行と並んで宇宙旅行のパックまで販売している。これによると、一人ぶんは、九日間で二三億円である。

研究計画書が、株式公募の目論見書のように、詳細が書き込まれて公開され、総経費が数口に分割されて売りに出されるような事態を想像してみよう。一般の人間は、さまざまな計画書の中から、テーマと能力と資金と時間を考えて選べばよいこととなる。条件を示して注文し、共同購入する手もある。

一口数千万円になっても、一流学術雑誌に論文が投稿できるほどの質の高いものなら、買手は絶対に現れる。運がよければ、世俗の人間にとって夢のまた夢であった、「ネイチャー」に自分の名が刻み込まれるかもしれないのである。

むしろ人には得手不得手があるから、研究への関わり方は千差万別になるだろう。映画作成に倣って、研究報告書に寄与のし方に応じて役割分担し、その名前が報告書に印刷される、プロジェクト方式の採用が一般化するかもしれない。

このような時代の到来に職業研究者はあわてるこ

とはない。研究活動に関するインストラクターとして、また大学は、多様な研究計画書を商品として品揃え、販売する「研究代理店」となればよい。出入りの業者と組んで、研究に必要なインフラを貸し出すサービス産業として生き残ることが考えられる。

## 自治体と大学との融合・再設計を

こうして、良質な自己実現である研究という欲望に応じた商品を開発し、「満足感」を売る経済回路を作り、その需要を喚起するとどうなるか。

第一に期待できるのは、アカデミズムの活性化である。たぶん、普通の人が選ぶテーマは、環境、教育、食糧、医療・福祉、地域経済、文化、郷土史、歴史、近隣諸国関係などに収斂することになるだろう。これらは、文系・理系という日本のアカデミズムを二分していた理由なき区分けをとりはらうことになるだろう。

最初は、一般の人間の研究はレベルが低いかもしれないが、やがて影響力をもちだし、また、一般の側も研究そのものを評価する目が養われることになる。そうすると、職業研究者の側も安閑としてはいられない。そもそも、個々人が人生の中で切実に調べたいと思う課題を、面白がって研究することほど、強い動機づけはない。大学教授という肩書きに頼っていたり、たんなる研究のための研究などは、たちまち淘汰されてしまうだろう。

第二に、これらのおびただしい研究は、個々人が住む地域の現状分析や課題の発掘を含んでいるはずである。あるいはインターネットを駆使して、近隣諸国との新しい関係が見えてくるかもしれない。これらの成果を、地域における新しい絆の形成という

視点から評価し、編集するセクターをもつことである。それらは、政策立案に関して、あるいは地域の政策の評価に関して、飛躍的な力をもつことになるはずである。こうして、「見えにくいシンクタンク」が出現する。

実際にはこの機能は、地方の大学が担うことになるだろうから、自治体と大学が新しい形で融合することになる。実際、たとえば北欧の国々へ行ってみると、地方議会は夕方から開かれていたり、また行政の担当者は大学の研究者のような雰囲気を感じている場合が少なくない。

現代は、何かあらかじめ価値体系が与えられているのではなく、現状把握↓問題点抽出↓対応策決定↓事後検証↓政策の再構築、というフィードバック機能が、社会を運転する基本となっている。このような社会では調査研究が決定的に重要であり、社会的なパワーそのものであると言える。

このような中で、個々の研究の成果が、地域社会の有効性という観点から編集され、インターネットを介して共有されることになれば、貴重な公共財が出現することになる。このような事態になれば、教育、権威、権力などの意味も変わっていくだろう。個々人が切実な問題意識を抱いて調査を行ない、それが根拠となって説得力のある課題提示となる事態、これは、成熟した民主主義社会における理想的な政治参加の、一つの形であろう。そのきっかけとして、「研究の商品化」という仕掛けを導入し、研究活動がおもしろいものであることを、多くが体験してみることである。省エネ的で、知的で、大人の需要を喚起し、地域経済を少し回してあげることである。こうして日本は、世界に先んじて、薫り高い二一世紀型の情報社会に滑り込んでゆくのである。



よねもと・しょうへい

1946年生まれ。京都大学理学部(生物科学専攻)卒業。証券会社勤務の後、三菱化学生命科学研究所・社会生命科学研究室に入所。2002年に同所・科学技術文明研究部を科学技術文明研究所に分社化、所長に。専門は、科学史、科学政策の比較研究。東京財団研究事業運営委員。

# アメリカの力、日本の戦略

慶応義塾大学総合政策学部教授

阿川尚之

## 超大国アメリカがその力を行使しても しなくても、世界は影響を受ける

アメリカは超大国だと言われる。もはや誰も対抗できない、圧倒的な力を有す。それにもかかわらず、同国はイラクで苦しんでいる。我々はアメリカの力とその行使を、どう考えるべきだろうか。

アメリカの強大な力に早晚対処せねばならぬことを、先見の明がある人は早くから気づいていた。たとえばエドマンド・バークは、北米大陸植民地との和解を説いた一七七五年の英国議会演説で、次のように述べている。

「お若い、アメリカをご存知か。今はその野蛮な原住民や、住民の粗野な振る舞いぐらいでしか話題にならないが、あなたが世を去るまでには、人々が賛嘆する、現在の通商活動すべてに匹敵するほどの、大きな商いをしていましょうぞ」

同様に、一八三一年この国を訪れたフランスの貴族アレクシ・ド・トクヴィルは、四年後『アメリカの民主主義』で、超大国アメリカを予言した。

「今日地上に二大国民があり、出発点を異にしながら同一の目的に向かって進んでいる。それはロシア人とイギリス系アメリカ人である。（中略）その起点は異なり、とる途は違うが、それでもおのおの

秘められた天意により、いつの日かその手に世界の半分の運命を握るべく召されているかに見える」

冷戦後の今日、百七十年前のトクヴィルの予言は、少なくともアメリカについてほぼその通りになった。

ただしアメリカが国際政治の表舞台へ本格的に登場したのは十九世紀末、決定的な役割を果たすようになったのは二十世紀に入ってからである。特に逡巡の挙句参戦した第一次世界大戦後、その優位が決定的となる。アメリカはその後国際紛争に巻き込まれるのを嫌い、時折孤立主義的な傾向を見せるけれど、この国の関与なしには、もはや第二次大戦と冷戦という世界規模の紛争は解決しなかった。冷戦後、アメリカと他国の力の差はますます広がる。第一次湾岸戦争、ボスニア、コソボで紛争の帰趨を決したのは、同国の介入であった。

この間、アメリカがまったく挫折を経験しなかったわけではない。朝鮮戦争とベトナム戦争では苦戦を強いられ、アメリカの力の正義について国内外で深刻な議論を巻き起こした。またハンガリー動乱やブラハの春などでは、米ソ直接対決を避けるためにあえて力の行使をしなかった。そのため多くの人々が希望を失い、命を失い、忍従を強いられた。第一次湾岸戦争の戦闘停止後立ち上がったイラクの一部シーア派勢力も、アメリカが介入しなかったため、

れば、危険極まりない。しかしそうした解釈を許してしまったアメリカにも、もしかすると責任がある。

## アメリカがその力を有効に発揮するには、正統性が不可欠であり、日本の積極的な関与も欠かせない

第三は、アメリカがこの問題に限らず、国際の安全と秩序の維持のため重要な局面で力を行使するには、何らかの正統性を必要とすることである。

国際政治学者のジョセフ・ナイが述べるように、力というものは多分に心理的なものである。「パワーは愛と同じで、実感する方が、定義したり測定したりするよりも簡単」らしい。パワーが「自らの目的や目標を実現する能力のこと」であるとすれば、この能力は多分に正統性と関係している。「正統性は力の源泉」であり、「力と正統性は正反対にあるものではなく、お互いに補い合うもの」なのである。（ジョセフ・ナイ『国際紛争 理論と歴史』有斐閣）

アメリカは今日、類稀なる力を有しているけれども、その力は正統でなければ十分機能しない。民主国家であるアメリカは、実利だけでなく正義がなければ戦争を戦えない。イラク戦争が諸外国で不人気であり、思ったような結果が出なかったため、アメリカ国民の多くは対イラク政策の正統性のみならず、アメリカが力を行使してまで守るべき正義があるのかという一般的命題そのものについて、自信をぐらつかせている。

アメリカが自らの力の正統性に疑念を感じたことは、過去にもあった。たとえばカーター政権の時代、アメリカは力の行使にはなほ懐疑的だった。ベトナム戦争とウォーターゲート事件のあとに登場したこの大統領は、アメリカは国際問題への直接的関与を控える、力の外交はしない、という間違ったメッ

むごい仕打ちに遭った。その反省もあって九・一一事件後イラクに軍事介入したアメリカは、サダムを倒したものの、悪化する国内情勢に手を焼いている。こうして現在に至るまで、アメリカがその力を行使しても、しなくても、世界は多大なる影響を受けるのである。

## 北朝鮮の地下核実験は、アメリカの力の必要性について考えるよい機会だ

このことを考える上で、北朝鮮の地下核実験をめぐるアメリカの対応は、多くの示唆を与える。本稿執筆の時点（十月中旬）で、この事態が今後どのように展開するのか不明だが、アメリカの力の行使については、既にいくつかのことが言えよう。

第一は、アメリカの力が依然不可欠であること。国際社会は一致して核実験を平和と安全への脅威とみなし、国連安保理が満場一致で制裁決議を可決した。本来北朝鮮の友好国であるロシアと中国も賛成票を投じ、イラク開戦の際アメリカに反対したフランスその他も一団となっているのは、心強い。しかしこれらの国にはそれぞれ思惑がある。北朝鮮がさらに危険な行動に出たとき、それを本当に抑えうるのは、また万が一北朝鮮が暴発したときに軍事力で対処しうるのは、アメリカしかない。

セージを世界に発してしまった。ソ連のアフガニスタン侵攻、韓国朴大統領の暗殺、イランの王政崩壊、それによる世界情勢の一時的な不安定化は、ソ連などがアメリカは力の行使をしないだろうと読み違えたことに一部起因している。

ブッシュ政権は、そうした間違えたメッセージを送るまいとしてイラク攻撃に踏み切ったのだが、残念ながら結果が出ていない。イラク問題がうまく行かないと、アメリカは今後ある程度内向きになるかもしれない。

イラク戦争以来、アメリカはその力を空回りさせている。アメリカは自らの安易な力の行使について反省すべきだ。そういう声が強い。おそらくそこには何がしかの真理が含まれているだろう。

しかしどんなにアメリカの外交政策が国の内外で批判を受けようとも、世界は依然として多くの問題についてアメリカの力を必要としている。そして民主国家アメリカを、イランや北朝鮮のような共通の脅威に立ち向かわせるには、まず国際社会が一致してアメリカを支持し、援助せねばならない。それが同国の行動に正統性を与えることにもなる。

さまざまな事情により、朝鮮半島をめぐる情勢とその対応について、アメリカのオプションが万が一限られているとすれば、それを補い、アメリカの力を最大限効果的に発揮させるのは、アメリカの同盟国・友好国の役割である。ただ傍観しているわけにはいかない。

アメリカがその力を世界平和のため有効に使う責任の一端は、我が国にもある。ナイの定義に立ち戻れば、アメリカを説得して「自らの目的や目標を実現する能力」は、日本が有すべきパワーの一部なのである。



あがわ・なおゆき

米国ジョージタウン大学、同大学ロースクール卒業。ソニー、日米の法律事務所を経て、慶応義塾大学総合政策学部教授。在米日本大使館公使（広報文化担当）、東京大学特任教授を歴任。他にヴァージニア大学ロースクール、同志社大学法学部などで教える。専門は米憲法史、日米関係。著書に、『憲法で読むアメリカ史』（PHP研究所、読売吉野作造賞受賞）、『マサチューセッツ通り2520番地』など。

# 日米同盟の変革で日本の実行力が試される

拓殖大学教授  
川上高司

## 安倍政権の「三つの選択肢」

安倍政権がスタートした。日本の将来の舵取りをまかされた安倍政権は、現在、「三つの道」のどれかを選択する岐路に立たされている。第一の道は、「アジアの中の日本」である。中国や近隣諸国との関係を重視し、アジアの一員として国連を重視した外交政策である。第二の道は、「アジアの中のイギリス」となる道である。これは、米英の特別な関係を同盟関係のモデルとし、日本は米国と対等なパートナーとなる。そして、日本は独自の戦略を確立して、自らの意志で米国と戦略と戦術を共有する対等な同盟へと変革するものである。第三の道は、「アジアの中の孤立した軍事大国」となる道であるが、言うまでもなく、安倍政権がこの道を選択してはならないことは、歴史の教訓からして明白である。

小泉前総理は、それまでの歴代総理が採ってきた第一の道である「アジアの中の日本」を脱皮し、第二の道である「アジアの中のイギリス」を目指してきた。小泉政権の時には、米国同時多発テロが起り、日本も米国の同盟国として対米支援を全面的に行なった。そして、アフガニスタンではインド洋に海上自衛隊を、イラクには陸上自衛隊を派遣して着実な実績を残し、在日米軍再編協議で日米同盟強化

へのブループリントを描いて退陣した。安倍政権が同じ道を歩むのであれば、まず小泉政権のブループリントを履行せねばならない。そしてさらに、日本の戦略を立案しそれを実行して初めて第二の「アジアの中のイギリス」という目標が達成されることになる。

## 北朝鮮の核保有にどう対処するか

北朝鮮は、本年七月三日にスカッド、ノドン、テポドンのミサイルを日本海へ連射してから三ヶ月後の十月九日に核実験を行った。これに対して論じられているのが、日本の「対敵地攻撃能力」と「核武装」論議である。その原点は、国内では一九五六年に鳩山総理が「わが国が誘導爆弾等によって攻撃された場合、座して死を待つべしというのが憲法の趣旨ではない」との答弁にある。この論議は、日本の通常兵器ならびに戦略核の「抑止力」の問題として冷静に論じられ、対処されねばならない重要な課題である。

「抑止力」には拒否的抑止と懲罰的抑止の二つの種類があり、日本はミサイル防衛(BMD)の拒否的抑止力を向上させることにより、北朝鮮の核武装に備えている。つまり、平成一六年度以降、ミサイル防衛システムの整備を開始し、平成一八年度末に敵地攻撃能力や核を保有したとするならば、アメリカは逆に日本の北朝鮮や領土紛争の時の先制攻撃に「巻き込まれる恐怖」を持つことになる。

日本が北朝鮮から核ミサイル攻撃を受けた場合、アメリカが米本土もしくは在日米軍基地への核攻撃を心配するあまり、北朝鮮への核兵器の使用を躊躇して報復しないのではないかとという恐怖である。「巻き込まれる恐怖」とは、北朝鮮のミサイルや核実験に対して米国が先制攻撃を行う場合に起こる。この場合、北朝鮮からの在日米軍基地および日本本土への攻撃も予想され、最悪の場合には日本は北朝鮮からの核攻撃の可能性にさらされる。

北朝鮮の核武装を目前にして、日本の一部からは米国の拡大抑止への信憑性に懐疑的な声が聞かれる。もし、米国の懲罰的抑止が確実にないならば、トマホークや巡航ミサイルといった攻撃型兵器や核兵器を日本が装備すべきだという論議が必然的に浮上する。北朝鮮からの度重なる日本攻撃に対して日本国民が過度の不安を持てば、その前提である同盟関係そのものが脆弱化する。そして、日本が仮に対

「見捨てられる恐怖」と「巻き込まれる恐怖」は、いずれも、日米同盟のデカップリング(切断)への不安定材料となり得る。それは日本の軍事大国化や中国へのバンドワゴン(強い側へ付く)現象として地域を極めて不安定化する可能性を含んでいる。したがって、日米は普段から双方に十分なリアシユアランス(再保証)を行い緊密な連携をとっておかねばならない。その点、シーファー駐日米大使と総理官邸との緊密な関係は非常に重要である。特に、北朝鮮が核実験を行ったと声明を出した直後に、シーファー駐日米大使が「日本と韓国を守る」と述べたことは、アメリカが日本に十分なリアシユアランスを提供したことであり大変評価されよう。

逆に日本のアメリカへのリアシユアランスであるが、これは北朝鮮に対しては日本の「盾」、アメリカの「矛」という日米安保の役割分担を確実に守る一方、在日米軍再編協議の合意事項の確実な履行である。安倍政権は、普天間飛行場のキャンプ・シユワブ沿岸部への円滑な移設、それに伴う二兆円とも三兆円とも言われる経費の確保などが必要とされる。そのハードルをクリアして初めて米国から最低限の信頼を得ることができる。

## 日米同盟の変革

日米同盟には、「ミリタリー・パワー」と「シビル・パワー」の二つの側面があり、それをどう運用し活用するかが安倍政権の今後の課題となり、それを見据えて日本の戦略を構築せねばならない。ミリタリー・パワーとは北朝鮮の核保有問題などの「伝

最初のパトリオットPAC3の導入が始まり、平成二三年度までにはイージス艦四隻、パトリオット一六個高射隊等で備えることとしている。しかし、北朝鮮は約二〇〇発のノドンと、六〇〇〜七〇〇発のスカッドミサイルを保有する。そのミサイル数十発を同時に発射すれば、日本のBMDシステムをくぐり抜けて着弾することは必至となる。

したがって、日本には懲罰的抑止が必要となる。しかしながら、日本が独自の対敵地攻撃能力を持つためには、指揮統制、偵察、敵防空網制圧、対地攻撃能力、対戦闘機能力等の確保のほかに核保有も考慮に入れなくてはならなくなる。仮に政府がそれを決断したとしても、技術力等は有するものの、膨大な費用と時間がかかる。また、近隣諸国のみならず国際社会からの反発も十分に予想されるので現段階では難しい。

したがって、日本は日米同盟に基づくアメリカの懲罰的抑止力に頼ることになる。つまり、アメリカの日本に対する拡大抑止が確実に機能することが北朝鮮への最大の抑止となるのである。

## 「米国の核の傘」をどう確保するか

同盟関係には「見捨てられる恐怖」と「巻き込まれる恐怖」がつきまとう。「見捨てられる恐怖」とは、統制的安全保障」であり、アジアに残存する従来型脅威への「抑止」としての役割を持つ。一方、シビル・パワーとは環境問題、エイズ、津波、地震、鳥インフルエンザといった新たに現れた地球規模での脅威にいかに対処するかという問題である。

日米同盟をめぐる環境も冷戦崩壊から九・一一テロを経て大きく変化し、それに伴って、日米同盟の従来のミリタリー・パワーとしての任務がシビル・パワーとしての役割へと変化している。これは従来からの「共同防衛」であったものが、「地域秩序」の安定・形成へと比重が移動している。つまり、日米同盟は周辺地域の形成・維持のために安全保障上の国際公共財としての役割を担うこととなっている。そして、日米同盟は今後は多国間の同盟の基礎として拡大する様相を秘めている。

アメリカは、当該地域にアメリカをハブ(軸)としてスポークス(輪)に日本、韓国、豪州、タイを持ち、それぞれの国と二国間の安全保障条約を締結している。この放射線状に広がる安全保障システムは「ハブ・スポークス型」と呼ばれたが、アメリカはこの二国間のシステムを、コブラ・ゴールド(米、タイ)、コブラ・タイガー(米、豪、シンガポール、タイ)、ウルチ・フォーカス・レンズ(米、韓)などの多国間演習を頻繁に開催することにより「ウェット型」に移動してきている。そして、その内容も難民救援訓練、人道支援活動、多国間捜索救難訓練、潜水艦救難訓練などとシビル・パワーに重点を置いたものへと変質してきている。

つまり「同盟の拡大」が起こっていて、日米同盟も地域的な国際公共財へ「変革」している。そしてやがては、当該地域に集団安全保障機構が誕生しそれが共同体として発展していく可能性を秘めている。



かわかみ・たかし

1955年熊本県生まれ。大阪大学博士。フレッチャースクール外交政策研究所研究員、防衛庁防衛研究所主任研究官、RAND研究所客員研究員、北陸大学法学部教授を経て、拓殖大学教授。主な著書に『米軍の前方展開と日米同盟』『米国の対日政策』(同文館出版)、『国際秩序の解体と統合』(東洋経済)。東京財団「日米安保体制の根本的見直しに関する研究」プロジェクト・リーダー。

# わが国に対する不法行為を如何にして阻止するか

三菱電機株式会社宇宙システム事業部顧問

鈴木敏且

本年七月に北朝鮮が日米はじめ国際社会からの強い自制要求を無視し七発の弾道ミサイルを発射した。わが国はこれらの不法行為に際し、それを断固阻止する行動をとることができなかった。その背景には柔軟な対応を可能にする防衛力や法的裏付けがなかったのも一因であろう。国民が真に危惧し、危機感を抱くのはそういった不法な行為に対し有効に対処できないわが国政府、防衛庁・自衛隊ではなからうか。本稿では七月の弾道ミサイル発射事案に焦点を当て、わが国の対応について考察し、防衛力整備の方向性について私見を述べてみたい。

## 北朝鮮・弾道ミサイル発射の即時中止を要求しなかった日本政府

七月五日、北朝鮮は事前通報もなく未明の三時三十分から八時二十分頃までにテポドン、ノドンなど三種類の弾道ミサイル六発を連続的に発射し、さらに九時間後に七発目のミサイルを発射した。午前十時前、外務省は北京の大使館ルートを通じ北朝鮮に「今回のミサイル発射は日朝平壤宣言に違反し、わが国の安全に直接関わるもの」と抗議し遺憾の意を表明した。しかしながらこの時点ではまだ次弾発射の可能性が十分あったにもかかわらず、政府は北朝鮮に発射の即時中止を求めていない。

北朝鮮は早朝六発の連続発射に対する日米政府の対応を見て、両国は単なる外交的抗議のみで軍事的行動を伴わない、またその意志も能力もないと判断し、さらに圧力をかけようと七発目を発射したのではなかったろうか。五、六月の日米の強い警告を無視したのもこういう読みがあったのだろう。

午前五時に発射されたテポドン2号は、発射直後に不具合が発生し地上に落下したが、もし正常に機能していれば一九九八年のノドン発射の事例と同様に日本列島上空を飛び越え、状況によっては弾頭部や機体破片が日本本土に落下し多くの国民を死傷させる可能性があった。北朝鮮は一九九三年五月にも日本海に向けノドン一発とスカッドミサイル三発を発射している。ノドンは能登半島に向け発射され、当初は五百km飛んで能登半島沖に落下したと発表されたが、後日米国がデータを再解析した結果、実際は日本本土上空を飛び越えていたことが分かり、日本と韓国に通知したという。発射地点から能登半島の延長線には東京があり、もしミサイル破片が落下していたら大きな被害を受けていただろう。

日本政府は、北朝鮮への抗議声明に示したように「今回のミサイル発射はわが国の安全に直接関わるもの」と認識した段階で、日本国民の安全を守るため北朝鮮に直ちにミサイル発射を中止するよう要求

発射基地の爆撃・破壊は北朝鮮が態度をより硬化させ米国、日本、韓国へ報復攻撃の言質を与え、かえって事態を悪化させる可能性があり賛成できない。わが国の防衛政策の基本は「専守防衛」であり、軍事的行動は「他に手段がなく、必要最小限の措置」という極めて抑制されたものである。第1図に示すようにペリー教授提案の「直接破壊」は最終手段とし、その前に「北朝鮮が一時的に発射できない」作戦の実行が望ましい。第一段階としてわが国に危険を及ぼす可能性が高いミサイル発射の兆候を把握した段階で、外交ルートで発射準備作業をただちに中断するよう求め、第二段階は示威飛行や強行航空偵察などを実施し発射準備作業の中断を強く要求し、通告した時期までに従わない場合は第三段階に移行する。発射阻止作戦では、非殺傷兵器(NLW: Non Lethal Weapon = 「人員の致命的な損傷及び不適切な資産・環境の破壊を最小限にした



から人員又は資材を無力化することを主目的に設計された兵器」米国防総省)を投下してミサイルまたは発射施設を一時的に機能不能にして発射を遅延

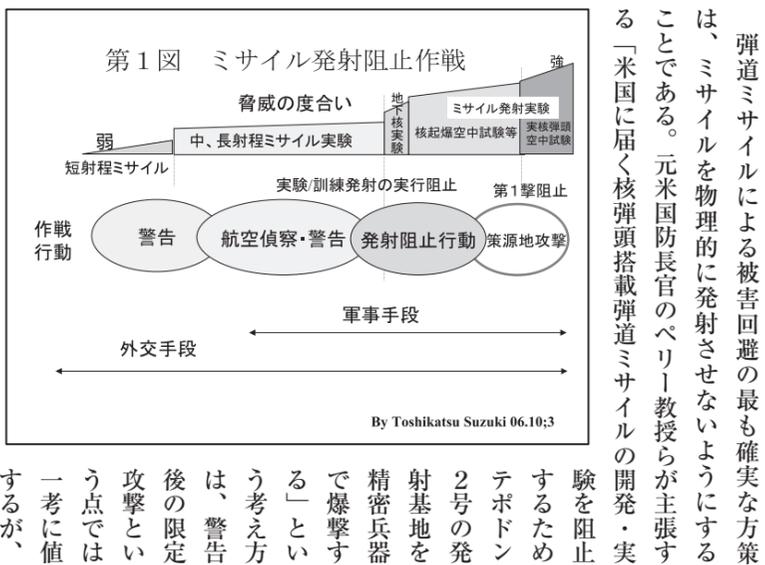
させ、外交交渉に持ち込む。使用する武器としては、ソフト爆弾(Soft Bomb)または停電爆弾(Blackout Bomb)と呼ばれる特殊爆弾[BLU-114/B]が考えられる。トマホークのような精密誘導兵器に多数搭載しミサイル射場上空で散布する(第2図参照)。円筒状のソフト爆弾には導電性に優れたカーボン・グラファイト・フィラメントが入っており、投下されると空中で雲状に広がり、発射塔、ミサイル、電線、射場管制及びテレメータアンテナなどに絡みつき、ミサイル、管制系、計測系、電源系などに機能障害を起こさせ発射中断を余儀なくさせる。

このような武器システムの開発・装備は、日米の技術力を活用すれば、比較的短期日うちに実現可能と思われる。米国は、一九九一年の湾岸戦争時、トマホーク巡航ミサイルにこの種の爆弾を使用してイラクの電力施設を攻撃し防空システムの警戒管制機能を喪失させている。

この作戦の実行には技術的にきわめて高度な指揮

し、受け入れられなければ物理的手段を含む強い措置を取ると通告すべきであったと思われる。

## 弾道ミサイル発射阻止作戦コンセプト



弾道ミサイルによる被害回避の最も確実な方策は、ミサイルを物理的に発射させないようにすることである。元米国防長官のペリー教授らが主張する「米国に届く核弾頭搭載弾道ミサイルの開発・実験を阻止するためテポドン2号の発射基地を精密兵器で爆撃する」という考え方は、警告後の限定攻撃という点では一考に値するが、

管制・通信・偵察・監視システムが必要となる。また、政府、防衛、外交など関係機関が一体となった運用組織と指揮システムが必要となる。十月三日、北朝鮮が核実験の実施を表明し、わずかその六日後、地下核実験を強行した。結果論になるが、もし日米がテポドン2号の発射を阻止していれば、北朝鮮が核カードの切り札を出す時期を遅らせることができたのではなからうか。北朝鮮は米国への切り札となるテポドン2号の再発射の早期実現と核弾頭の小型化を追求していくであろう。

## 将来の備えはNLWと高度情報通信システムで

二十一世紀のわが国を取り巻く脅威は、従来の着上陸侵攻の様なものではなくゲリラコマンド等の低強度脅威或いは国際テロ、大量破壊兵器による恫喝や偶発的使用等の蓋然性が高い。また、自衛隊の国際貢献の場は世界に拡大しているが、今後はさらに複雑で厳しい環境での活動となる。これらの事態に際し迅速・適切に対処するためには、米国をはじめ関係諸国との緊密なる連携の下、毅然たる態度で外交交渉に臨むとともに、事態を抑制的に且つ段階的にコントロールする必要がある。

日本が今後重点的に努力すべき方向は、低レベル緊張時において事態を悪化させないで早期に外交手段に持ち込んで解決できるよう、また報復の連鎖に発展しないような各種のNLWを開発・装備するとともに、通信衛星、偵察衛星など高度の情報通信システムを構築することである。それにはまず、日本独自ではあるが世界にも受け入れられる新時代の運用コンセプト、戦術、ドクトリンなどを開発する組織を早期に整備するよう提案したい。



### すずき・としかつ

1941年生まれ。防衛大学校本科、同研究科卒業。航空自衛隊、防衛庁技術研究本部で地対空、空対空及び空対艦ミサイルの研究開発に従事。防衛大学校教授等を経て、現在三菱電機株式会社宇宙システム事業部顧問、DRC研究員、JFSS政策提言委員兼任。専門は米国防事宇宙政策及び弾道ミサイル防衛。

# 公務員の行動原理の転換を

— 国民利益増大へのインセンティブ付与 —

政策研究大学院大学教授・知財プログラムディレクター

福井秀夫

公務員改革に関しては、「公務員は高いモラルと志を保持せよ」、「真のエリート意識の涵養を」などという精神訓話ないしそのパリエーションに類する議論が広く見られるが、無意味である。さらにいえば、制度がもたらす効果から目をそむけさせる役割を果たすから有害でもある。人間はおよそインセンティブに反応する。公務員もその例外ではない。目指すべき公務員改革は、公務員が国民利益を増大させる行動を取れば当該公務員やその所属組織にとって有利になり、そうでない場合には不利になるような制度の枠組みを再設定することである(福井秀夫(二〇〇四)「キャリア官僚全廃構想」諸君! 36巻12号参照)。

## 市場化テストと公務員改革

新たに制度化された市場化テスト(官民競争入札)とは、すべての公共サービスについて、その要否を判定するとともに、業務の民間への開放可能性について検証するための手段の一つであって、公務員の役割を検証するうえでも、その活用いかんによって大きな意義を持ちうる。この場合の官業の領域は、大きく四つに分けることができる。

第一は、厳正なテストを経ても公的関与の必要性が立証できない業務領域であり、これらについては、国の関与を撤廃し、完全に民間に任せる。第二は、

国による実施、または国による規制・助成などの一定の関与がある領域だが、国の関与が適切な領域である。この場合、官業は従来形態で存続する。第三は、官民競争入札を経てコストと質の双方の観点から最も優れた主体が選定された結果、民により実施すべきこととされる領域である。第四は、その手続きを経て官により実施すべきこととされる領域である。狭義の市場化テストとは、第三及び第四の入札部分を指すが、市場化テストの枠組みは、官業民営化・効率化という文脈での手続きの一つにすぎないことに留意しなければならない。

市場化テストの意義を整理しておこう。

第一は、テストの前提として、官の関与の必要性そのものについての徹底的な検証があらゆる公共サービス領域について行われることである。これまで聖域とされてきた官業全般について、民間提案等を踏まえ、存在理由が問い直されることの意義は大きい。

第二は、公共サービスの評価基準を、コストと品質の両面で捉えたいうで、その基準の当てはめについては、同じコストを前提とするなら、国民利益の観点からその効果を最も大きく発揮できる事業者を選定すべきであり、また、同じ効果を得ることができるならば、コストが最も安い主体・手続きによる

べきことを徹底するというに尽きる。

第三は、「公共性」がある事業は官が関与すべきであり、官が関与する以上それは公務員によって直接実施されなければならない、というドグマが根拠を失ったことである。市場化テストの立案過程を通じて、官が規制、助成、直接実施等を通じて関与することが必要になるとしても、それはその手続き・主体が公務員によって担われなければならないことを意味するわけではないことが明らかとなった。官の関与が必要であるとしても、国が策定した一定の基準を満たす限りにおいて、より効率的に民間人が担いうる業務を拡大すべきである。官の関与と公務員の関与とは同じではない。

第四は、公共サービスの担い手について、一律に全部官かまたは全部民かという二者択一を前提とすべきでないことが明らかになったことである。第三とも関わるが、仮に公共財の提供をすることが官の責務であるとしても、執行がすべて公務員によって担われる必然性はない。サービス提供が国民に対して責任を持つてなされることを国が担保することこそ国の責務であって、実施主体になる必然性はなく、より効果的なら民間に委ねてその事務のモニタリングを適正に行うべきなのである。

また、例えば国立美術館・博物館の民営化をめぐ

る規制改革・民間開放推進会議の議論などでは、当事者などから、あたかも国の職員だけが文化芸術の担い手たりうる資格・能力を持ち、民間の関連専門職にはそれらが欠けているかのごとき主張がなされ、国の組織と公務員たる担い手に対してだけ莫大な公的支出がなされることを何ら疑問視しない見解が開陳された。これまで顕在化していなかったこのような根拠の乏しい認識が白日の下にさらされたことも大きな成果である。公務員たる「文化」の担い手に対してだけ採算度外視の公金を支出すべき根拠があり、一方でいくら優れた民間の文化、芸術の担い手がその振興に貢献していても、そこには一切公金を支出しなくてよいなどという根拠は、「文化・芸術の振興」という本来の目的の観点からは存在しない。「文化・芸術の振興」という目的に合致するその程度に応じて、その担い手は官であるか民であるかが同じ基準で公的助成を受ける資格があるはずであり、それが国民の利益のほずだ。一般論としては誰も否定しない

「文化・芸術の重要性」などを持ち出しさえすれば、その領域と公務員を聖域視させることができるかのような論法は、本来の公共目的の達成にとって現在の一部公務員がいかに不向きかであるかをみじくも露呈したといえる。

第五は、従来広く信じられてきた「権力行使を行うことができるのは公務員だけである」という通念が否定されたことである。従来行政法学では、権力行使をするべく法律に根拠を持つ主体を「行政庁」としてきたのであって、それが公務員によって構成される組織であることを意味しないことは広く承認されてきた。市場化テストや官業民営化をめぐる議論ではなぜかこの点を意図的に無視し、権力行為はあたかも公務員のみがなしているかのごとき主張が関係官庁から多く開陳されたが、理由がない。

第六は、「公共サービスには中立性・秘密保持・継続性が必要であるため、民間人に担当させるべきでない」という神話が否定されたことである。この神話は、公務員という身分から当然に中立性などが確保されるわけではなく、公務員法制等による中立性保持義務、秘密保持義務、業務継続性の保障などの行為規範によってこれらが創出されていることを真つ向から否定するものである。公務員が公務員「である」ことによって信頼を得るのではなく、官民を問わず適切に行いを規制「する」ことによって同じ効果が得られることが明らかになったことの意義は大きい。

第七は、これまで「公共性」の名の下に検証なく官が介入・独占してきた領域について、その内実と合理性を検証するための基準が明らかになったことである。すなわち、公共が民間に対して介入するためには市場の失敗が存在していなければならない。市場の失敗とは(1)公共財、(2)外部性、(3)取引費用、(4)情報の非対称、(5)不完全競争の五つに限定される。これらのいずれかに該当し、かつその是正のために必要十分な限りにおいてのみ、公共が民間市場に関与する理由があるのである。

## 公務員制度の根源的課題は幹部の政治的任命

日本の公務員制度は、新卒者を中心に正規雇用し、一定の高齢に達するまでずっと雇い続けるという、いわゆるキャリア制(ここでいう「キャリア」は「一種公務員」の意味ではない)であり、かつ公務員の退職後は官庁の斡旋でほとんどが関連団体・企業に再就職(天下り)する点に特異性がある。永年雇用を保証するこの制度下では、法令・制度の運用の裁量を拡大することで所属構成員の総体利益追求を組織的に図ることが合理的となり、権力肥大化、予算拡大、組織維持・拡大、再就職先拡大などのためのシステム構築がきわめて容易となる。結局のところ、将来の組織構成員の権力や身分など、自らの制度立案による利益が自らの同族に帰属しようがないような集団に政策立案を補佐させ、最終的には立法府の責任で政策を決定させる仕組みを構築する以外に妙案はないと思われる。

是正のためには、概ね本省課長レベル以上の国家公務員は、政権交代のつど外部人材から短期的政治任命で採用することを原則にすべきである。彼らは、短期任期ゆえ組織の維持・拡大へのインセンティブを持たず、政権のミッションに尽くすことだけ期待される人材だからである。

## 公務員の労働基本権も民間並みに

現在の公務員法による公務員の身分保障は、国家公務員、地方公務員ともに極端に手厚く、非行があったり、公務員としての適性を欠く場合でも、極端なケース以外では免職等の処分は行われない。争議権や労働協約締結権も、むしろこれを公務員に与えて民間なみの解雇ルール等の仕組みを導入するならば、かえって公務員の業務に緊張感をもたらすことができるだろう。

## ふくい・ひでお

1981年東京大学法学部卒。京都大学博士(工学)。建設省を経て1996年法政大学教授、2000年ミネソタ大学客員研究員。2001年より現職。専門は行政法・法と経済学。規制改革・民間開放推進会議専門委員。著書に「都市再生の法と経済学」(信山社、2001年)、『司法を救え』(共編著、東洋経済新報社、2001年)、『官の詭弁学』(日本経済新聞社、2004年)、『新行政事件訴訟法』(共著、新日本法規出版、2004年)ほか。

# 地方分権の実行力と推進力

内閣府官房審議官  
岡本全勝

## 地方分権はどこまで進んだか

地方分権には、三つの柱があります。一つは事務の分権、すなわち内政事務を地方が行うことと、国と地方の役割分担の明確化です。二つ目は財政の分権、地方団体がなるべく国からの財源に依存しないようにすることです。三つ目は規制の分権、地方団体が仕事をする際に国の関与を縮小することです。

このうち事務の分権については、既に多くの事務を地方団体が担っています。また二〇〇〇年の第一次分権改革で、国と地方は上下の関係から対等の関係になりました。そこで次に、財政の分権が課題となりました。今回の三位一体改革によって、三兆円の国庫補助金廃止と税源移譲が実現しました。永年言われながら進まなかった分権が、動き出しました。もっとも、補助金はまだ一九兆円も残っています。地方団体の収入のうち、自ら集める税金は四二％でしかなく、国庫補助金は一二％、地方交付税などが二四％もあります。もちろん、「三割自治」と言われるように、小さな町村では地方税はもっと少ないのです。

また、規制の分権は、ほとんど手がついていません。小学校にしろ福祉にしろ、そのやり方のほとんどを法律や通達が決める、市町村が工夫できる部分はある。このような認識は、多くの国民が共有しています。しかし、これまで中央集権で成功したが故に、その仕組みと意識は日本中にしみこんでいます。

## 政治主導で進んだ三位一体改革

日本にあっては、法律や予算は官僚が発案し、国会が通します。その意味では、政治権力の企画部門は官僚が担い、実権は与党国会議員が握っています。とすると、彼らが行っている補助金を廃止しようというものは、政治権力に対して真正面から戦いを挑んでいるのです。小泉前総理の「自民党をぶっ壊す」は、ここに当てはまります。

三位一体改革が進んだのは、政治主導によってです。三位一体改革の方針は、二〇〇二年に片山虎之助総務大臣が提案しました。それを小泉総理が採用しました。その後、官僚の抵抗で進まないのを見て、二〇〇三年に総理が四兆円の補助金改革目標を指示

少ないのです。

## 官僚は抵抗勢力

三位一体改革は、国庫補助金を廃止します。その財源を国税から地方税に移し、地方が自由に仕事をできるようにします。あわせて、地方交付税を見直します。小泉純一郎前総理が方針と目標を決めて、「やる」とたびたび明言されたにもかかわらず、なかなか進みませんでした。総理が指示しても、官房長官が各省に割り当てても、各省は補助金廃止案を出しませんでした。

そこで見えてきたのは、官僚は抵抗勢力だということです。補助金をもらっている地方団体が補助金廃止案を提出し、「もういらぬ」と言っているのに、官僚側が「受け取れ」と迫ります。ここに、補助金は誰のためにあるのかが見えました。

財務省が、各地域から税金を吸い上げます。東京に集めた税金を、もう一度、各省が補助金として各地域に配分します。これに対し分権とは、各地域でそれぞれが税金を集め、自分たちで使います。農産物で言うと「地産地消」です。東京へ送ることなく、各地域でとれたものは地元で消費するのです。しかしそれでは、東京の間屋が失業します。補助金にあつては、各省の官僚が失業します。彼らの抵抗が大き

しました。さらに、成果が少ないことが分かると、二〇〇四年に麻生太郎総務大臣の提案により、総理は三兆円の税源移譲目標と、地方に補助金改革案を作成させることを決めました。

今回、三兆円もの補助金廃止・税源移譲が進んだのは、官僚の抵抗を押ししのけ、総理主導で目標を設定したからです。数値目標を定めると、あいまいな官庁文学ではごまかせません。また、その際に経済財政諮問会議を使いました。閣議では、全省庁が合意した案件しか上がってきません。それでは改革は進みません。

## 国の政治過程に参加した地方団体

進んだ理由のもう一つは、政府が地方に補助金廃止案作成を依頼したことです。地方に補助金廃止案を作成させるのは、官僚機構を「パスする」ことでした。

これは、責任を地方団体に転換するという奇策です。「まともならぬだろう」という見方も強かったのです。しかし、意見や利害の対立を越えて、地方団体は案をまとめました。全国知事会は深夜まで議論を重ね、多数決を取ることで決定しました。国からの「試験」に答えたことによって、地方団体が国の政治過程に参加したのです。

二〇〇四年度予算において、一般財源化が少ない一方で交付税が大幅削減され、地方団体が猛烈に反発したこともバネになりました。国に対決する、そのために団結するというエネルギーを生んだのです。

三位一体改革は、初めから明確な目標と工程表があったわけではありません。政治主導、数値目標の設定、手法の追加、地方団体の団結で進みました。小

いわけです。

先進諸国で、これだけ多額の国庫補助金を支出しているのは日本だけです。国家官僚は、世界の中の日本の役割を考える代わりに、〇〇村の道路を考え、××市の小学校教員の給与を計算しています。

日本は、明治以来一世紀で先進諸国に追いつき、世界最高水準の公共サービスと社会資本を整備しました。しかも、全国で均一のサービスです。教育、衛生、福祉、上下水道、警察、道路。それができたのは、中央集権システムのおかげです。

すなわち、官庁が、最先端の行政サービスを輸入します。それを霞ヶ関から各県庁、そして県庁から市町村役場へ伝達します。地方団体は、その指示に従って仕事をします。指示だけでは仕事はできないので、お金も出します。それが国庫補助金です。それは、全国で均一なサービスを達成する、合理的な仕組みでした。

しかし、この仕組みは発展途上国には効率的であっても、追いつき型行政が終わった日本には足かせになっていきます。画一行政は、地域の実情を無視して、無駄を生みます。もう、外国帰りの官僚の指示に従うのではなく、地域の幸せは地域の人たちが、それぞれの実情にあわせて考えなければなりません。そして、自分たちの負担によつてです。この

泉構造改革の中で、三位一体改革が良く進んだのは、これらが要因でしょう。

## 推進のエンジンは地方団体にある

しかし、残されたこともたくさんあります。どうしたら、さらに分権を進めることができるか。これまでの三位一体改革の過程が、参考になります。

まず、官僚は抵抗勢力です。彼らに期待してはいけません。それどころか、彼らと対決する又はパスする方法を、考えなければなりません。そのエンジンは、地方団体です。

分権の必要性は、政治家、学者、オピニオンリーダーに理解されています。マスコミも、応援してくれます。分権の理論もできています。次に必要なのは具体目標、すなわち廃止補助金リスト、移譲する税目、緩和する規制のリストです。具体提案を突きつけない限り、改革は動きません。

しかし、提案を突きつけても、省庁は動かないでしょう。それは、この三年間の経験が示しています。動くとしたら、政治主導です。総理によるのか、自民党によるのか、あるいは民主党によるのか。官僚を押しきることができるのは、政治です。地方団体は、政治を動かすことを考えなければなりません。そして、政治を動かすのは世論です。地方分権は、

国民に十分理解してもらっているとは言えません。三位一体改革の過程でも、分権の必要性やメリットは理解してもらえませんでした。どのように理解を得るか。市町村が分権のメリットを行政の現場で実践し、住民に見せなければなりません。

地方団体による具体案の提示、官僚の抵抗を押し切る政治主導、それを後押しする国民世論とマスコミ。これらが、次の分権を進めるのでしょう。

## おかもと・まさかつ



1955年生まれ。東京大学法学部卒。富山県総務部長、内閣・省庁改革本部参事官、総務省交付税課長、東京大学客員教授などを経て、現在、内閣官房再チャレンジ室長兼内閣府官房審議官。著書に『新地方自治入門』(時事通信社)、『地方財政改革論議』『省庁改革の現場から』(以上、ぎょうせい)など。http://homepage3.nifty.com/zenshow/

# 「小国寡民」型国家への政策構想のすすめ

ドイツ証券シニアエコノミスト

安達誠司

## 小泉構造改革とは何であったのか

約五年半に及んだ小泉政権が終わりを告げた。振り返ってみれば、この小泉政権の経済政策面での大きな功績は、中曽根行革政権以来の懸案事項であった、「中央から地方への資源再分配」という、田中角栄内閣以降の自民党が有していた経済政策構想から訣別した点にあった。

この旧来の政策構想の底流には「平等主義」という政策思想があった。例えば、田中角栄元首相による「日本列島改造論」は、都市と地方の所得格差、生活水準格差を、公共投資という経済資源の再配分機能によって、平準化しようとする試みであった。このような、「社会主義」的な経済政策思想が、日本に「均質な社会」を実現させ、諸外国と比較して安定的、かつ高い経済成長をもたらしたことは否定できない。

しかし、このような再配分重視政策は、来るべき少子高齢化社会において、限られた経済資源（その代表が労働力である）をできるだけ有効に用いる必要が生じる新たな経済環境の下では有効に機能しない。二十一世紀型の経済環境に対応するためには、日本経済は、「小さな政府」による民間活力中心の「高

生産性社会」に転換する必要がある。小泉構造改革

とは、「改革勢力対抗勢力」という二項対立の構図を半ば強引に作り出すことで、新たな経済政策思想を構築する道を開くものであったのではないか。

そして、これは、約二十年前、八〇年代前半に英国のサッチャー首相（当時）が断行した「新自由主義経済革命」に近い政策思想の大転換であったと考える。英国におけるサッチャー首相の政策思想の大転換も、経済格差の拡大等の「痛み」をもたらしたことから、改革断行当時は、負の側面しか強調されなかった。しかし、この「痛み」をやわらげるために、再配分重視の社会主義的な政策思想に戻ることには、もう一度、「失われた十年」を繰り返すことになりかねないことを意味する。時代の波には逆らえないのである。

## 少子高齢化社会の経済政策構想

少子高齢化への対応は、ほとんどの世界の主要国が抱える政策課題であるが、これまで日本は、デフレという「今そこにある危機」への対応に手一杯であり、この「近い将来確実にやってくる危機」に対する有効な手立てを何ら打ち出すことはできなかった。それでは、今後、日本はどのような政策思想で

の敗戦からくる自信喪失による低成長思想を根本から大転換した好例である。

## 通商立国主義こそが日本のあるべき外交姿勢

現在提示されている安倍新政権の政策構想は、ブレア政権の政策構想に近いが、この政権構想を実現するために考慮すべき点は何か。まず、忘れてならないのは、「日本の製造業の持つ国際競争力を活かす」という視点である。九〇年代半ば以降の「失われた十年」で、日本経済が失わなかった数少ないものは、資本財を中心とする製造業の国際競争力であった。それゆえ、二〇〇三年以降、中国をはじめとするBRICS諸国の高成長の恩恵を輸出の急拡大という形で享受することができた。

少子高齢化社会では、労働力の減少によって、「フルセットの産業構造」（あらゆる産業を国内に持つ

こと）を維持することは不可能になる。将来の日本経済にとって重要なことは、イノベーションを続け、高付加価値産業を常に創造しつつ、低付加価値部門は積極的に海外にスピノフすること（国際分業の利用）によって、産業構造をダイナミックに転換させていくことである。これは、限られた資源を有効活用して、経済成長を実現することでもある。そして、その牽引力となるのが、製造業の国際競争力であり、「通商立国」としての地位の強化である。

この場合、重要なのは、①国内の資本市場の整備をさらに進め、外資による対内投資を促進させ国内貯蓄の効率的な投資をはかること、②アジアだけを重視せず、世界中のあらゆる国と戦略的な通商パートナーシップを結ぶことである。すなわち、いわゆる「竹中批判」として小泉政権末期において喧伝された「外資悪玉論」、「金融虚業論」の蔓延は、将来の日本にとって得るものが何もないのである。

さらには、今後、日本はアジア諸国との経済的連携をより高め、米州、欧州に続く、第三の地域経済ブロックとして「東アジア共同体」の設立に向けて動くべしという見方がある。しかし、これは、「通商立国」としては適切ではないと考える。日本の資源や食糧自給率の低さを考えると、日米同盟（経済のパートナーシップを含む）を含め、ロシア、中央アジア、中南米、中東等、まさに全方位外交を基本とする通商立国主義こそが日本のあるべき外交姿勢ではないかと考える。

## 「ニューライト」の経済思想と「小国寡民」型国家

筆者は、以上のような経済政策思想を「ニューライトの経済思想」と名づけた。この「ニューライト」

危機を乗り越えるべきなのか。そこで参考になるのが、イギリスのブレア労働党政権の「第三の道」路線である。この「第三の道」は、経済政策のベストプラクティスとして、世界中の経済学者によって高い評価を受けているが、これは、前述のサッチャーによる経済政策思想を継承し、これを安定的な高成長局面の実現という形で結実させたものである。

より具体的な政策としては、①インフレターゲット導入による厳格なインフレ率の管理、②教育に対する競争原理の導入による人的資本の質の向上、③財源自主化をはじめとする地方自治の確立、という三つの大きな政策転換が指摘できる。これは従来のイギリスの経済政策、特に社会福祉重視の労働党の政策構想とは大きく異なるものであったことから、政策構想の大転換を意味していた。その後、イギリス経済はそれまでの「英国病」を克服し、安定的な高成長を享受している。

また、このような政策構想の大転換が、同様のマクロ経済的成功を収めた例としては、「所得倍増計画」の実施による日本の高度経済成長が指摘できる。これも、下村治氏が提示した高度経済成長論が、戦後復興期における成長ポテンシャルを過小評価していた都留重人氏、吉野俊彦氏ら、前政権の政策プルーの低成長思想を激しい論争の末、打ち破り、従来

の経済思想は、①高成長主義（デフレの完全克服）、②グローバル経済についての正しい理解（全方位外交）、③日本経済の強みを活かすための「通商立国主義」を指す。これは、開国以来、日本の政策構想の根柢となっていた「オールドライト」の経済思想、すなわち、①低成長諦観主義（そのため、海外へ積極的に進出する）、②排外虚業イデオロギー（外国資本の有効利用は「売国行為」としてこれを排除する）、③大アジア主義（「西洋」に対する対抗という意味でアジアの盟主を志向する）、とは一線を画するものである。

日本が真の一流国となるためには、「オールドライト」に代表されるような開国以来の日本人のトラウマを止揚することができると否かが大きな試金石となるのではないか（もちろん、これは、再配分を政策の中心に据える「レフトの経済思想」とも異なることはいまでもない）。

中国の古典である「老子」の中には、理想的な国のかたちを述べた「小国寡民」という言葉がある。老子は、「少数の人民による争いのない国家」を理想の国家像とした。人口学的には、日本経済は、来るべき少子高齢化社会の到来によって、「小国」にならざるを得ない運命にある。そこで、問題は、「争いのない国家」とはいかなる国家であるかという問題である。これは、対外的には「通商立国」的な立場を貫き、世界中の様々な文化的背景を有する国々と友好的な関係を保つことであろう。そして、これは、決して世界経済における日本のプレゼンスを高めることではない。

安倍新政権には、通商立国として製造業の国際競争力を有効利用する「ニューライト」の経済政策思想による高成長戦略を貫いてほしい。



あだち・せいじ

1989年東京大学経済学部卒業。シンクタンク勤務等を経て現職。専門はマクロ経済。デフレ史に関する論文等多数。主要著書に『脱デフレの歴史分析』（藤原書店、第一回河上肇賞受賞）、『昭和恐慌の研究』（共著、東洋経済新報社、第四十三回日経図書文化賞受賞）、『デフレは終わるのか』（東洋経済新報社、週刊東洋経済2006年上下半期経済経営書ランキング1位）などがある。



# 日本企業の実行力

(社)日本能率協会顧問  
畠山芳雄

日本企業はいま、一九九〇年代の苦難を経て、ほぼ順調な成長を遂げている。しかし、その実行力の点ではどうか。こうした角度から、日本企業を検証してみたい。

経営における実行力については、これを二つに分けて考えることができる。

その第一は、考えたことを、考えたとおりに「実現する実行力」を備えているかどうかということ。実行力の問題。これがなければ、経営は低迷するばかりで、破綻に向かう。多くの発展途上国のなかには、こうした例が多い。

この点については、日本企業の戦後の実績をみれば、必要な「実現力」を備えていたと言えよう。企業は必要と考えることを確実に実現し、今日を得た。

第二には、その実現力の源泉が、企業内どの層にあったかということである。起動力となった層は、いつも教科書どおりに経営者にあるわけではなく、他の層にあることも多い。

ここでは主に、第二の点について考えてみよう。

## 無階層全員経営時代 ―一九四五―一九五〇年代

「もはや戦後ではない」と言われた一九五五年ま

企業はまず、いわゆる「総人件費問題」に直面し、ボトムアップでは実現困難だった希望退職による人員削減を行う企業が増え、臨時や派遣社員による正社員代替が進んで人件費構造が変わり、その総額は低下した。

日本企業の「持病」であった多品種商品構成が、経営者の「選択と集中」の合言葉の下、不採算生産商品の売却や廃止がトップ主導で行われ、得意商品への集中が進み、収益力水準は格段に向上した。

同じく日本の弱点であった関係会社問題は、連結決算制度の強制によって、赤字関連会社退治が進行し、それまで企業の大きな負担であったものが改善された。また海外生産投資が本格化して海外からの利益が増大した。

これらはいずれも経営者が主導したもので、これらの成功によって日本の経営者は自信を深め、本格的にリーダーシップを発揮する傾向が強くなった。



はたけやま・よしお

1924年生まれ。49年に日本能率協会に入職。経営コンサルタントとして多数の企業等への調査提案、幹部教育にあたり、同協会理事長、副会長を務めた後、顧問就任。著書に『会社はなぜつぶれるか』『こんな幹部は辞表を書け』『部長・何を成すべきか』『役員革命』『人を育てる100の鉄則』『サービスの品質とは何か』など。

での戦後最初の一〇年は、焼き崩れた設備を修理更新し、食うや食わずの経営者と社員が一体となって復興に専心し、絶えず変わる企業環境のなかで、苦闘を続けた時代であった。

しかしドッジラインの荒療治で戦後のインフレは収束し、続いて朝鮮戦争がカンフル注射となって経営は軌道に乗り、一九五五年にいたって電気釜などの新製品が出るようになり、企業は専守防衛から、逐次攻勢に転じはじめた。

こうした時代は、経営者も幹部も一般従業員ともに、会社の存続と自ら食わんがために力を合わせた、いわば無階層社会であったことができ、この時代に日本独特の労使一体の関係の基礎もできたと見えよう。

## 高度成長時代 ―一九六〇―一九八〇年代

その後は高度成長が続き、やがて成長率は低下して「低成長」と呼ばれる時代に移り、その終末の八〇年代後期には、ジャパンアズナンバーワンなどと謳われたこともあった。

こうした成長は、とくに日本人の優秀さを示すように考える人もいる。しかし大きく見れば、これ

これは日本型経営の革命であり、「失われた一〇年」によって、経営者の実行力は飛躍的に強化されたと言いうことができる。

現在の成長は経営者主導で行われており、この経営者変化によって、よほどの異変が起きない限り、この先相当長い成長が予測されている。

## これからの課題 ―やり残した改革の完成

しかし、これからの課題は多い。

その第一は、以上のような、総人件費低減、選択と集中による得意商品集中、連結利益同上、海外生産拡大などは、日本の多くの企業で進んだが、しかしそれが拙速に過ぎて徹底を欠いたり、あるいは全く手を付けられずに放置されている課題を持つ企業も、まだ残っている。施策の結果を再点検してさらに深化し、これを経常的経営体制に組み込む必要がある。

また総人件費問題のように、すでに解決して行き過ぎを生み、正社員不足などを生じているものについては、新たな長期構想の下に再編を要しよう。

改革の後には、「不徹底」と「行き過ぎ」の両欠点を伴うものであり、いずれもそれに相応しい方策を要するものである。

日本企業の不良関連会社問題は根が深く、長く「社外の問題」として軽視され、二線級経営者要員の収容場所化したり、決算操作の手段とされたりで、真面目な経営の対象とはなっていないグループが多かった。これが連結決算制度によって解決に動き始めたのは結構なことである。

しかし連結を法的に強制されてはじめて、問題解

は平和に恵まれた発展途上の国が共通にたどる姿であって、現在のロシアや中国、インドなどは、いまその段階を迎えているところと言いうことができよう。

この時代の日本企業の発展を支えた主な力は、現場第一線の人々と、部課長など中堅幹部の働きであったと言えそうである。むしろ経営者の力も働いてはいたが、この時代には、戦略的決定力の出番は少なく、多くは先進国企業の模倣をすることで、無難な経営が可能だった。ボトムアップ主調の時代である。

ただしこの時代には、日本人の高い教育水準と、勤勉な性格がうまく作用し、限られた時間のなかで高い経済成果を実現したことも事実である。

## 「失われた一〇年」 ―一九九〇年代の経営者変化

しかし九〇年代に入り、日本の経営環境は一変し、バブルの後、日本経済は長期不況に入った。

それまでの不況は三年前後が普通だったため、以前のような早期の好転が期待されたが、それは手痛く裏切られ、経営者層が本格的に乗り出さなければ、存続そのものさえ難しい状況になってきた。九五年ころからである。

決を始めた企業も多かった。みずからの弱点を自力で解決できなかった不明を反省し、今後の戒めとすべきものだろう。すでに以前から、連結に踏み切っていた日本企業も相当あったことは、よく知られている。

これからの日本製造業の主な課題としては、研究開発力の拡充と、海外市場の開拓ならびに対応する海外生産増強が挙げられよう。

研究開発は成長の原動力であり、海外生産販売は世界企業への鍵である。この二つはいずれも各企業の努力が続いているが、これにはとくに、新たな発想と独自の戦略性が求められている。

## まだ理想が低すぎる

最近の日本企業には、好調に慣れて自己満足傾向が見られる。

これは過去にも、好況のあと必ず繰り返され、その結果苦汁を味わわざるを得なかったことだが、今回は好況の基盤が強そうに見えるだけ、楽観論が多いようである。

景気の変動につれて楽観悲観を繰り返すのは、経営者の取るべき道ではない。常に困難な目標を自分に課し、それを追求することによって自らも成長を遂げるのが、正常な姿と言えよう。

自社の目標利益率は、従来考えられなかった水準に引き上げるべきであり、実質無借金状態に至っていない会社は、それを早期に実現すべく、いままであきらめていた体質問題を列挙し、その改革に取り組みべきだろう。まだまだ、理想は低すぎる。いま一段の企業の奮起を望みたい。

# 沖縄人(うちなんちゅ)のアイデンティティーと中国の影響力

沖縄大学地域研究所副所長

宮城能彦

## 琉球処分と脱清人

明治九(一八七六)年、明治政府による琉球併合(琉球処分)に反対する幸地朝常、林世功ら有力士族が琉球王国の存続をにかけて清国に脱出し、清国政府へ「琉球救援」を請願した。それらの人々を琉球史では「脱清人」とよんでいる。その後、日清戦争開戦の頃まで脱清人は絶えず、上流士族から無役・下級士族・平民などを含む様々な階層にまたがっていたという。

明治政府は明治五(一八七二)年九月十四日に琉球王国を琉球藩とし、琉球最後の国王尚泰を藩王とした。その後明治十二(一八七九)年、琉球藩の廃止と沖縄県の設置を宣言し、国王尚泰とその一族を東京に移し、琉球王国五〇〇年の歴史は幕を閉じた。

明治政府の命により琉球に派遣された内務大丞の松田道之編集の『琉球処分』によれば、琉球の農民層の大多数は清国の救済を期待しながらも結局は「日本命令の通り従順するより外にしかたなし」と諦める雰囲気支配したという。

かつて沖縄は琉球王国であった。しかも王朝を支える経済的基盤は明・清への朝貢册封体制であ

り、中国や東アジアとの外交の担い手は、いわゆる「三十六姓」と呼ばれる華僑集団であった。私は以前、「曾祖母は日清戦争の時に『清を勝たせてください』と仏壇にお祈りしていた」という古老の話を聞いたことがある。

このような話を書くとき、他府県の人たちは「やはり沖縄人は中国に対して特別な親近感を持っている」と思うのだろうか。「沖縄人のアイデンティティーと中国の影響力」というテーマのエッセイを依頼された時、私はそのように思った。

確かに、沖縄での日常生活には中国文化があふれている。中国から伝わったといわれる「門中墓」(亀甲墓)や、お盆や清明祭の時にお墓や仏壇で燃やすあの世のお金「ウチカビ」、街を歩くとき見かける「石蔵当」。そして、沖縄料理の「ちゃんぶる」や豚肉料理。中国の影響を受けなかったものを探そうが難しい。しかし、それは生活・文化への影響ということであり、今日、政治意識、ましてや国家への帰属意識までもが中国の影響を受けている沖縄人はほとんどいないと断言できるだろう。

## 「標準語(日本語)でいけ」

国歌斉唱に対して最もアレルギーの強いところだと思われており、実際に、つい最近まで教職員組合では、その反対運動の最後の砦として位置づけられていたようである。しかし、昭和二十八(一九五三)年に家庭での日の丸掲揚が実質的に許可されてから復帰の時まで、祝祭日の沖縄のほとんどの家庭には日の丸がはためいていた。その日の丸は沖縄教職員会が学校で販売したものであった。

屋良朝苗は次のように回想している。

「私たちは、毎年暮れになると、米民政府に正月の学校などでの日の丸掲揚許可を申請した。三十四年、ブース高等弁務官は、『国旗は行政権のシンボルだ。したがって、星条旗を立てさせてよいのだが、それをしてはいけないのはせめてもの慈悲だ』といった。私は、『日の丸は民族のシンボルだ。沖縄には日本の潜在主権があるのだから立ててもよいはずだ』と反論した」

昭和三十六(一九六一)年、池田・ケネディ会談の結果、ついに学校などでも日の丸掲揚が認められた。「日本人としての教育」のもう一つのクライマックスが、民法法(米国民政府の布令に対して沖縄住民の選挙で選出された立法院で可決される法律)による教育基本法の制定である。

それは本土の教育基本法とほとんど同じものであったが、その前文「日本国憲法を確定し」の部分の代わりとして「日本国民としての文言を挿入した。米国民政府との激しい攻防の末の実現だった。その時も屋良は「私の今日までの運動の中で、この時が、主席当選の際にもまし、いまもって最もうれいできごとである」と述べている。

このように、戦後の沖縄では一貫して「日本人としての教育」が教師たちの並々ならぬ情熱によって行われていたのである。

激しい地上戦が行われた沖縄人の戦後生活は捕虜収容所でのテント暮らしからのスタートだった。しばらくして元の居住地に帰れたものの、住む家も焼かれ、ゼロからの出発を余儀なくされる。もちろん、学校の校舎も机も教科書もすべて失い、青空教室やテント小屋の教室で黒板も鉛筆もノートもない環境の中で教育者たちは献身的な努力を続けていた。

終戦直後、占領下の教師たちは大きな不安をかかえていた。米軍占領下における沖縄の教育は果たして、英語になるのか、それとも日本語なのか、あるいは沖縄語となるのか。その時は「中国語」や中国への復帰などという選択肢のみならず、発想すら沖縄人にはなかった。当時の教育者たちに芽生えたのは、むしろ強烈な日本人としてのアイデンティティーである。一九五五年に発行された『地方自治七周年記念誌』には終戦直後の次のようなエピソードが紹介されている。

「収容生活の第一歩から英語の世界に入り、その必要を日々に体験させられていると国語に対する不信論も、動揺性も当時の混乱時では確かにあった。学校教育がいかなる方向へ進むか、実のところ問題にする向きの声も耳にしたことであった。その折、石川市に文教のことを心配しておられた山城篤雄先生、安里延先生から、言語教育はどこまでも標準語(日

## 沖縄の若者のアイデンティティー

ご存じのように、復帰後「日本人としての教育」は学校現場において一八〇度転換してしまおう。「日本復帰の象徴」であった「日の丸」は、平和教育の名の下に「日本の侵略戦争の象徴」だと教えられるようになる。

当時、小中学生だった私たち世代には全く理解ができない「変化」だった。きちんと説明してくれる(できる)先生は身近にはいなかった。あこがれの「日の丸」は、いつの間にか否定的なものへと変えられてしまったのである。

現在、学生たちに簡単なアンケート調査を行ってみても、「日本人というより沖縄人と答える」と答える学生が少なくない。しかし、彼らの祖父の世代が必死の思いで沖縄の日本本土復帰を実現させたことを彼らは知らない。私には、「自分が日本人であること」があまりにも自明で、無意識にそれを前提として物事を考えているようにしか見えない。要するに甘えているのである。

今、祝祭日に「日の丸」を掲げれば、すぐさま右翼というレッテルを貼られてしまう。しかし、沖縄にはもう一つの「日の丸」の歴史があり、若者はそれを知らず、人々も忘れかけている。

明治十三(一八八〇)年十月二十一日、日本と清は「琉球処分条約」妥結に至った。宮古・八重山を清国領土とする内容である。そのことを沖縄の若者に話すものすごく驚く。

現在における若者へのアイデンティティー教育は、まず沖縄の歴史を教えることから始まると私は思う。



みやぎ・よしひこ

1960年那覇市生まれ。琉球大学法文学部社会学科卒業。沖縄大学人文学部福祉文化学科教授。専門は社会学、地域社会学。2004年より同大学地域研究所副所長を兼任。東京財団「日本人のアイデンティティー教育—沖縄問題を通じて—」プロジェクト・リーダー。

## 屋良朝苗の日本復帰への執念

本語のこと)でいけ、迷う勿れとの通達が来たのである。学務課職員、学校職員が晴天を迎えた喜びと安定感に打たれた事実は忘れることが出来ない」

戦前、台北師範学校で教鞭をとっていた後の公選主席・沖縄県知事の屋良朝苗は沖縄に引き揚げる前から沖縄の進むべき道は本土復帰以外にないという信念をもっていた。戦後の沖縄では屋良がリーダーとなって日本本土と同じ教科書をつかった同じ内容の授業が行われていた。いや、むしろ戦後日本中のどの地域よりも強烈に「日本人としての教育」が行われていたのが沖縄であろう。

「日本人としての教育」のクライマックスの一つが「日の丸掲揚運動」である。沖縄といえば国旗掲揚・

# 尖閣で試される日本の実行力

沖縄テレビ放送営業局営業促進部長

照屋健吉

## 開拓の権利を勝ち取った古賀辰四郎

尖閣諸島は、東シナ海の南部、石垣島と台湾から各一七〇キロ、中国大陸から三三〇キロの海洋中にあり、五つの島と三つの岩礁から成り立つ島嶼群である。諸島の中で最大の魚釣島、それに久場島、南小島、北小島の四島は埼玉県在住の個人の所有、大正島は国有地である。また、久場島と大正島は米軍の射撃訓練場として一九五〇年代から提供されているが久しく使用されていない。

諸島が日本領に組み入れられたのは、日清戦争中の一九〇五年（明治二八年）一月一日、沖縄県への編入の閣議決定による。領土編入以前から諸島の資源に目をつけた多くの冒険家的な人々が開拓の許可を国に申請していたが、福岡県出身の古賀辰四郎が勝利者となった。

尖閣諸島が中国領と主張する学者の中には、日本が日清戦争のどさくさにまぎれて尖閣諸島を盗んだと主張する向きもあるが、日清戦争以前から諸島に対する開拓の機運は盛り上がっていたのであり、単に領土編入の時機が偶然日清戦争中であつたに過ぎない。辞書によれば実行力とは「実際にそのことを

行える能力」である。尖閣諸島における実行力は個人の冒険家的企業家が先鞭をつけ、国家が追認する形で始まったのである。

古賀は領土編入の翌年（明治二九年）に国から借地権を取得し、諸島の開拓を始めた。古賀の尖閣諸島における生産活動は、大量に生息し海外に高値で売れたアホウドリの羽毛採集から始まる。次第に事業を拡大し、水鳥の剥製、貝殻、鼈甲の採集、鱈節の製造、珊瑚採集、缶詰製造、燐鉱鳥糞の採掘などを手がける。開墾の事業にも力を入れ、畑は六〇余町歩に上り、雑穀、甘蔗、野菜を栽培、最盛期には、九九戸二八四人が入植するようになったといわれている。

古賀は開拓の功労者として沖縄県で二人目となる藍綬褒章を授与された。地元紙の琉球新報は「これ即ち古賀氏の王国なり」と書き、アホウドリの羽毛や水鳥の剥製の市場を外国に求めた先見性を高く評価している。乱獲がたたつてアホウドリの羽毛の採取が事業として下火となり、第一次大戦後の不景気、日中戦争など、外的な困難も加わり、諸島における事業は縮小していき、昭和に入ると管理人数人がいるだけの島へと変化する。それでも、昭和一四年には農林省が諸島の肥料資源（鳥糞・リン酸肥料）に着目して、大掛かりな調査団を送つた他、昭和一八

国の領土を日本が不法に占有していると批判するようになる。

これに対して、日本は国際法上の先占（Occupation）により、誰のものでもない土地を平穩に領有化したと主張している。国境の島の領有が如何に危ういものか尖閣諸島の例が示している。人が住み、経済活動が継続されていれば、今日の国際紛争も発生していないのではないかと思うと残念だ。

## 小泉政権になって示された政府の意志

従来政府の尖閣政策は、中台両政府を慮って、可能な限り平穩に、波風を立てないよう、日本側から能動的な対策はとつてこなかった。しかし、小泉政権になって若干の政策の変化が現れている。



てるや・けんきち

1949年宮古島市生まれ。琉球大学大学院政治学修士課程修了。沖縄テレビに勤務し、報道部長待遇、解説委員等を経て営業促進部長。共著に『知っていますか、日本の島』（自由国民社）。

一つは、四年前の二〇〇二年から私有地の魚釣島、北小島、南小島の三島に総務省が所有者と借地契約を結び管理権を取得し、国の関与を明示したことだ。政府が関与することで領有の実績を強化しようとする狙いがあると見られている。

一方で、この管理権は地元石垣市議が、尖閣調査に渡島しようとしたとき差し止めの根拠として利用されている。政府が島の管理権に基づき立ち入り禁止するというもので、上陸すれば軽犯罪法的一条三二項「入ることを禁じた場所又は他人の田畑に正当な理由がなくて入つた者」に該当するという理由だ。地元市議の行政区画調査が制限を受ける異常な事態となっている。徳川幕府の鎖国政策が国境の島で密かによみがえっている。

これも政府の実行力といえるのか。むしろ政府の管理権は島への渡航を自由化する方向で活用すべきではないか。

二つ目の政策は、去年二月、東京に本部がある政治団体が一九七八年に建立した灯台を国有としたことだ。この灯台の国管理は一度試みて中国政府の抗議に遭い、頓挫していたもの。灯台は夜間航行する内外の商船や漁船にとって重要な目印で国際的な航路の安全のためだけでなく、領有の実質的な表示として地元でも歓迎されている。

## 日米安保条約で尖閣を守るか

戦後二十七年間、沖縄を支配していたアメリカの尖閣政策に関しては、三つの時期に分けることができる。一期目は八重山郡の行政区画に所属する地域として何の疑問もなかった時期である。この当時、現

年には中央气象台が気象観測所の設置可能性調査をしている。

## 国際紛争が発生したのは、大油田の可能性が指摘されて以後

戦後の尖閣諸島における経済活動としては、一九五〇年から三年間石垣市の発田重春が魚釣島でカツオ節製造を手がけたが、その後、無人島となる。戦後沖縄を統治していた米軍は、一九五五年から久場島（空軍、海軍）を、翌年から大正島（海軍）を各々軍艦による砲撃演習用地として使用した。久場島については民有地ということもあり、アメリカ民政府は所有者の古賀善次（辰四郎の子息）と賃貸借契約を締結し、年額一万一〇四ドルを支払った記録がCIA報告に残っている。

石垣市登野城の地番に登録されていた土地、領土としていささかの疑念も生じなかった島に国際紛争が発生したのは、一九六八年、国連アジア極東経済委員会（ECAFE）の東シナ海域調査の結果、「ペルシャ湾に匹敵する大油田」の可能性が指摘されて以後だ。中国は明清兩王朝と朝貢国であつた琉球王国との往来や交流を記述した古文書など歴史的経緯から、また台湾はこれに加えて伝統的漁場として自

地アメリカ軍が作成した地図、あらゆる関係文書にも、八重山郡の中に尖閣諸島が入っている。

二期目として、一九六六年ごろから突然、アメリカの尖閣諸島に対する政策が、非常に積極的になる時期があり、それは近海に埋蔵されているとみられた石油との関連においてである。

三期目としては、無関係を装いほとんど知らないふりをするという時期である。一九六九年日米で沖縄返還が三年以内ということと合意をみるとともに、アメリカは、少しずつこの地域に対する関心を失っていく。その原因は、当時ベトナムで泥沼の戦争を展開していたアメリカは、「中国に和平を仲介してもらいたい」という交渉を開始していた時期であつたことだ。

一九九六年、元副大統領モンデール駐日米大使が「尖閣諸島の紛争で日米安保は発動しない」と発言して問題となった。ブッシュ政権になってから、國務省報道官が「尖閣諸島は日本の領土であり、尖閣諸島で紛争があつた場合に日米安保は発動する」と明言して事態を収めた。

このようにアメリカの政策はその時々アメリカの国益、国際環境に左右され一貫していない。このことは領土問題に関しては、結局自国で解決しなければならず、同盟国といえども応援団の役割を果たすに過ぎない場合があるとの冷厳な認識の必要性を示している。

したがって尖閣問題については「断固として守る」という不退転の決意と「実行力」が求められていることはいうまでもない。最近、琉球新報で尖閣に近い「宮古島に陸自二〇〇人の配備計画」が報じられている。政府が真剣に尖閣問題を考慮していると理解したい。

# 拉致被害者救出作戦の準備が急務

「救う会」事務局長

平田隆太郎

九月二十六日、安倍新政権がスタートした。拉致問題解決に最も熱心に取組んだ安倍晋三首相の下、初めての拉致問題担当相として塩崎恭久官房長官（兼務）、初めての首相補佐官として家族会の信頼が厚い中山恭子・元内閣官房参与が就任した。拉致問題に専念できる補佐官が初めて生まれたことは大きな力となるだろう。

九月二十九日には、安倍首相は、自らが本部長となる拉致対策本部の設立を閣議決定し、拉致被害者の救出を政府が一体となって進める姿勢を示し、同日の所信表明演説で、「拉致問題の解決なくして北朝鮮との国交正常化はあり得ない。すべての拉致被害者の生還を強く求めていく」と明言した。対策本部の事務局長には中山恭子首相補佐官を置き、首相直属で拉致問題解決にあたることとなった。また、従来の連絡・調整室を総合調整室に拡充し、新たに政策企画室を作り、情報室を拡充した。さらに同日、家族会・救う会役員を招いて対策本部の責任者、担当者を紹介した。この一日の動きは北朝鮮に対し大きな圧力となるものである。安倍政権は拉致問題解決必死の体制を整えたわけで、国民の期待も高い。さらに、十月八、九日と電撃的に訪中、訪韓し、両国首脳に、拉致問題について時間を割いて説明した。九日の金正日による地下核実験については、単

独制裁を発動し安保理による先の非難決議を制裁決議に格上げすべく努力する意向を述べた。今後安倍政権に求められるのは、金正日に選択の余地のない要求をつきつけ、核・ミサイル問題への対応とともに、拉致被害者全員の救出をめざすことである。さらに、思わぬ時点での政権崩壊の可能性にも備えて拉致被害者救出作戦を構築しておく必要がある。

## 初めての外圧で弱体化した金正日の統治力

金正日政権が国際的圧力に耐えられず自ら拉致被害者を返そうとする場合は、比較的スムーズに救出できると思われる。但し、再び部分解決で国交正常化交渉に持ち込もうとする可能性は残る。日本人拉致被害者は少なくとも百人以上と言われており、百人を下回るような提案であれば、厳しい対応が必要となる。金正日政権は話し合いで物事を解決できる相手でないことは、既に周知の事実である。従って、今後も北朝鮮に強い圧力をかけ続けるべきである。問題は、北朝鮮が崩壊し、金正日の指示による救出が不可能となった場合の救出である。既に本誌で指摘したように、北朝鮮に対して外国が本格的な外圧をかけたことはなかった。金日成・金正日独裁政権は、内圧に対しては政権崩壊を防ぐ万全の対策を行ってきた。そのために殺害された人々の数は相当

数に上る。従って、クーデターや暴動のような内圧で倒れる可能性は低かった。また、周辺国も北朝鮮崩壊に伴うリスクを恐れ、北朝鮮の国家犯罪にも目をつぶってきた。

しかし、時代は変わり、偽札や偽たばこの製造、麻薬やミサイル等の密輸、国際条約を無視した核開発などの国家犯罪や国家テロの実態が明らかとなったため、二〇〇五年九月に米国が金融制裁をかけた。日本も厳格な法執行で外圧をかけた。さらに二〇〇六年七月のミサイル連射に対し、国連安保理理事会が非難決議を行い、それに基づき日本等が制裁を発動した。外国による制裁という外圧を金正日政権は本格的に経験しつつある。内圧は制圧しても、外圧への対応が史上最大の危機となったのである。

金正日政権は、国家犯罪により独自の口座に集めた外貨を利用して特権層や軍部に特別の待遇を与えることで独裁権力を維持してきた。しかし、制裁発動により、海外にある金正日の外貨が凍結され、統治力が大きなダメージを受け、弱体化した。こうなると国民を力で押さえつける以外に政権維持が難しくなり、これまで封じ込めてきた内部矛盾が深刻となり、内圧が高まる可能性が今後急速に高まるだろう。その際に、拉致被害者をどう救出するかの作戦計画が必要となってくる。

## 崩壊前の救出作戦

予告もなく発生する政権崩壊に対して、事前に行える救出作戦はどのようなものだろうか。現時点で、拉致被害者がどこに何人存在するかの所在情報が十分ではないとされるだけに、とりあえずできることは、北朝鮮の国民に日本の明確な国家意思を伝えておくことである。独裁国の社会では噂が非常に早く広がる。政権崩壊の際に、拉致被害者を保護したり、所在情報を提供した人には褒賞が与えられることを、全国の国民の噂として広げることを検討すべきだ。政府が、短波ラジオによる朝鮮語の国際放送等で、北朝鮮に向けて継続的に情報を発信しておく必要がある。救う会や特定失踪者問題調査会では、それぞれ独自にラジオ放送を行っているが、これは本来、政府が行うべきことである。制裁で北朝鮮を追い込み、金正日の面子がつぶれ

ても、命だけは助けてほしいという状況になれば、全員を帰国させる決断をする可能性がある。北朝鮮に統治力が存在する時点で救出できるのが最も望ましく、また極めて安価な救出作戦となる。

なお、今後所在情報収集のためには専門的な対応が必要となる。日頃から米国、韓国とも連携し、衛星による監視や写真撮影、脱北者からの情報収集の強化、国際放送を聞いた情報提供者への対応体制づくり、無線通信の傍受と解析、偽情報も含め入手した多様な情報の分析と報告ができる体制づくり、関係省庁との連絡体制などである。

## 崩壊後の救出作戦

次に、政権崩壊後に救出せざるをえない場合も検討しておく必要がある。多様なシナリオが想定できるが、まず、金正日政権崩壊後に起きる混乱状況を検討しておく必要がある。

国に崩壊情報が流れてまず発生する事態は、地の利のある者、力のある者による食糧倉庫等への襲撃と強奪だろう。また、長年にわたる弾圧への報復が起こりえる。これに対し、特権を享受し、国民を弾圧してきた末端の機関員が報復を恐れ一斉に逃散するだろう。これは、外国に浸透している工作員も同様である。逃散の際、生存保障のために、大量破壊兵器の国外への持出しや軍の携行可能な武器の国内への持出しが要注意となる。また、拉致被害者の所在情報が持出される可能性もある。独裁政権による抑圧が霧消した時に、内圧が急速に高まり、暴動や襲撃が多発し、無秩序状態が発生する。襲撃の矛先になるはずもない弱者が暴動等にまきこまれることも起こりえる。

国が人民保護、邦人保護の名目で軍を派遣することが考えられる。そういう場合に、どのような救出作戦が考えられるのか。

あるいは、比較的短期間で新たな秩序が国内勢力または傀儡勢力により形成される場合も想定される。金正日政権を否定して正統性を確保する政権から交渉が可能となる。相当数の難民が韓国、中国、または日本など周辺国に国外流出することも想定され、場合によっては韓国が好むと好まざるとに関わらず難民の大量流入で北朝鮮を吸収せざるをえなくなる可能性もある。以上のような多様な事態を想定しておく必要がある。なお、マニュアルができたとしても、事態がマニュアルを乗り越えて進展することもある。その場合、確実な情報入手と思いついた政治決断が求められることになる。崩壊後は、内外の拉致被害者のもとより、日本人妻とその家族の救出も必要となる。

このような対応のためには、米軍との連携体制、現地の地理的条件の検討と救出作戦の立案（アクセス、援護、輸送、防備）、被害者の所在情報の最終確定、確定情報に基づき拉致被害者救出を想定した救出部隊の形成（朝鮮語ができる隊員を含む）と救出訓練、救出作戦に関する訓練や情報の完全秘匿などである。また、最終局面では国際放送で北朝鮮国内の救出拠点、避難場所を伝える必要がある。加えて以上の対応に法律の改正を検討しておくべきである。

以上の対応を行うには一定のコストもリスクも伴うが、核兵器を初めとした大量破壊兵器で武装し、二千万北朝鮮国民の人権を奪い続ける金正日政権と今後も共存し続けることに比べれば十分に安価で、しかも邦人救出は今後の日本人の人権確保と日本の安全保障のためにも避けて通れない対応である。



ひらた・りゅうたろう

1951年生まれ。早稲田大学政経学部卒。あすか青年育成国際財団事務局長、伊達物産アジア研究所長などを経て現職。朝鮮半島専門家。東京財団「朝鮮半島情勢の中期展望と日本の対応のあり方に関する研究」プロジェクト・リーダー。共著に「金正日に正しいメッセージを！」(自由国民社、2005年10月)

# インドから見た安倍新政権

東京財団リサーチ・フェロー

森尻純夫

## インドは三番目の重要国？

九月二〇日過ぎから、インドの各紙、週刊誌などには「シンゾー アベ」の笑顔がたびたび登場した。九月二五日には新聞の第一面に、安倍首相の笑顔が掲載された。日本人としては、なにかくすぐったくもちょっと嬉しい。

自民党総裁選、首班指名という流れのなかで、安倍晋三紹介と彼の主張を解説する記事が、一週間ほどの間にA4プリントで三〇枚ほどになった。

安倍首相は、首班指名の後、アメリカのブッシュ大統領に電話をかけた。続けて韓国、盧武鉉大統領、翌日はインドのマンモハン・シン首相であった。二七日からの三日間に一日ひとりずつ、首脳との電話外交をしたのだ。ということは、インドは三番目の重要国ということになるのだろうか。

実は、二〇日過ぎから、日中次官会議が新体制への双方の対応を協議していたから、四番目ということでもある。いずれにしても日本にとって、EU諸国、イギリスを差し置いて、いまやインドが重要な外交対象国であることは間違いない。

## シンゾー アベは どう紹介されたか

アベとはどんな人物なのか？

## 日本への期待

安倍首相就任後のシン首相との電話会談は、インドではまったく話題にならなかった。しかし日本の短い報道のなかに重要な点が潜んでいた。あらゆる分野での関係強化を提案した安倍首相に対し、シン首相は「戦略的パートナーシップを強めたい」と答えている。戦略とは政治とも経済とも冠できるが、やはり「安全、防衛」と読むのがまともだろう。

シン首相のことは、ふたつのポイントがある。世界テロ戦争の現下、インドはイラク、アフガン、パキスタンの西側とネパール、スリランカの南北テロ地帯にはさまれ、防波堤にならざるをえない情勢である。しかも自国内でも頻発する土石流のようなテロにさらされている。ともに親米路線を堅持する日印が、強固な反テロ・システムを構築したい。日本には、もう一步踏み込んだ反テロ・メカニズム、

彼は「ブルー・ブラッド(名門)」の出身で「タカ派、ナシヨナリスト」、「戦後いちばん若い総理大臣」だというのが、概ね共通したコメントだ。名門という称号は、どのメディアも与えているが、特に祖父岸信介が、大きな存在になっている。戦時内閣の大臣を務め、戦後復活し、五七年、首相になり、敗戦直後の吉田茂以後では最大の存在だった、という表現もある。

「ナシヨナリストの後に別のあらたな、・・・」と題された論説が二八日の英字紙ザ・ヒンドゥーに掲載された。

「小泉前政権の基本路線とともに首相になった安倍氏が、警戒感を捨てない中国との関係をどうするか、首脳会談の成立が注目される。二〇〇二年から北朝鮮拉致問題に率先して取り組み、二〇〇六年、おなじく北朝鮮のミサイル発射では小泉内閣にあって迅速に対応した。アメリカは安倍氏が彼の方向性を外さずに行くなら、賛同していくだろう」と結んでいる。

同日の同紙にはイギリスの『ガーディアン』からの転載論評を載せている。

「小泉前首相と安倍新総裁は違った相貌をしている。小泉ナシヨナリズムは、右翼的なのではなく、常に国民多数のほうをむいて行動した結果だった。

たとえば印パが創設しようとしている対テロ共同警備軍への支援、地域復興援助などを積極化して欲しい、というのが第一のポイント。

もうひとつは、米軍再編に伴う南東アジア戦略の共有化である。アラビア海にはいまも日本のイージス艦が活動している。ベンガル湾、アラビア海、インド洋での日本との戦略的協力関係を強化したい、というのが第二のポイントではないだろうか。

九月初旬、インド軍はハワイのマウイ島で、米軍と共同訓練をおこなっている。これは、テロ警備対策だ。

またシン首相は、一〇月二日のガンデイ生誕祭に南アフリカに赴いていた。自国のセレモニーには不在だったが、ガンデイに深い因縁のある南アフリカで大きな成果を手に入れている。南アフリカがインドの核平和利用開発に協力すると約したのだ。南アフリカは世界四五カ国からなる核供給国家団(NSG)の重要国なのである。

同時に、インド・南アは防衛安全戦略を強化していくとも合意している。あきらかにアラビア海戦略にむいている。インドはかねてから軍備近代化路線を進めてきた。過去二年、その路線は急激に海軍に注がれている。インドは親米路線を踏襲しながら、アフリカ、アジアでのネットワークを形成しつつあるのである。GDP比一二パーセント以上の軍備費を侮ることはできない。

安倍・シン電話会談で確認されたシン首相の一二月訪日には、アメリカが依然として実施できない平和利用核開発とアジア戦略が大きな課題となるだろう。

## 日本にとってはエネルギーと農業での協力がカギ

インドは中国とともに深刻なエネルギー問題を抱

彼は情緒的なナシヨナリストで、靖国参拝もその帰結点だった。新総裁安倍は、父の死後、議員になった若い政治家だが、彼にはいまや世界的経済の注目点になった東アジア諸国との摩擦関係の修復が問われている」

筆者はイギリスのシンクタンクのアジアアナリストということだが、お決まりの論評、そのものだ。それに比べて、インド人の発言は、血筋や戦後生まれの若さなどについては欧米のメディアに準じているが、「ナシヨナリスト」に関しては、欧米はもとより、東アジア、日本のメディアに準じた否定的な意味を込めた論調はない。ここにはインドが日本を観る歴史観が反映されている。

施政方針演説後の一〇月四日、『ザ・ヒンドゥー』に署名記事がでた。タイトルは「アベと日本の選択の瞬間」、筆者はP. S. スルヤナラヤナ。

「日本は、戦後生まれの宰相を選んでポスト・モダン国家になろうとしている」と、と前触れして「日本の戦後はアメリカの軍略、傘の下で経済発展が保たれてきた。この吉田(茂)ドクトリンが六〇年間の平和を保証してきた。この路線を小泉内閣は、アメリカとの緊密関係を推し進めることで発展させた。新宰相アベが小泉路線を引き継いでいくのかどうかを注目する」。

えているが、中国とインドの取り組みには大きな違いがある。

中国は、ピンポイントで対象国のトップを攻略し、政治的に、ある種暴力的にねじ伏せる。その結果、ナイジェリアのようにテロが頻発し、中国人までもが犠牲になっても力技を引っ込めようとはしない。ミャンマーの軍事政権にさえ、パイプライン敷設のためには友好関係を結ぶ。

インドは、ロシアのサハリン開発に見られるように、その開発から参画し、じっくりと協力関係を作っていく。インドの全方位外交が有効に働いている。

日本が、サハリンやイランで停滞しているのとは対照的である。しかし、それでもエネルギー問題は核開発とともに、インドの将来の大きな課題なのである。

国際エネルギー機関(IEA)の次期事務局長に日本の田中伸男氏が立候補したという報が伝わっている。インドも中国もこの機関に参加していない。日本は、インドを世界基準の下に導きだすことが必要だ。インドの急激な経済発展への参入が遅れた日本は、ステータスの上昇を与えることに寄与して、パートナーとしての緊密関係を樹立することが急務である。ややもすれば、ロシアや中国に対して政治的親密感を持つインドの、特に与党政治家たちの指向を拭拭する外交的手腕が日本には問われているのである。

緊密な関係へのもうひとつの道は、農業である。インドは農業国でありながら、経済発展の陰で格差問題に直面している。国内テロの最大要因は、この格差問題だ。日本は、インドが農業経済への正面からの取り組みを支援できる唯一の国、といってもよいだろう。



もりじり・すみお

1941年東京生まれ。早稲田大学フランス文学科中退。早稲田銅鑼魔館主宰、民俗芸能学会理事を経て、インド・マンガロール大学客員教授。2006年より東京財団リサーチ・フェローを兼任。

# 武装するアフガニスタンの行方(上)

東京財団リサーチ・フェロー

菅原 出

## 対テロ戦争最前線の日常的な光景

「あと十分でカブール国際空港に到着します」

イスラマバードからのパキスタン航空の機内アナウンスで目を覚ました。窓から下を見下ろすと、緑のないごつごつとしたはげ山が見え、平地にはところどころに集落が散在しているのが見えるが、近代的な建造物はほとんど見当たらない。

飛行機のタラップを降りると、アフガニスタン人のガイド「ヤマ」が私の名前の書かれたボードを持って待っていた。「ようこそアフガニスタンへ」。二〇〇六年十月、私はアフガニスタンの首都カブールに降り立った。

ヤマに連れられてターミナルの外に出ると、防弾ジャケットを身につけ腰にピストルをさした大男が二人、防護車両の前に立って私を待っていた。私の警護をするPMCの武装警備員である。

「このボディーマーを身につけてください」。警備員の一人が言った。彼は北アイルランド出身だという。重たいボディーマーを着込んだ私は、トヨタのハイラックスを改造した防護車両の後部座席に乗り込んだ。

独特のスタイル（ファッション）も、対テロ戦争の現場ではもはやごくごく普通の光景として定着したようである。

いったいどのくらいの数の「民間人」がこのように堂々と武器を持ち歩いているのだろうか。彼らが当たり前のように腰に銃をぶら下げて闊歩する姿は、まったく大袈裟ではなく、西部開拓時代のカウボーイのようである。

## 軍、政府を狙った自爆テロが急増

彼らが重武装するのは、もちろんそれだけ治安が悪いからである。

二〇〇六年十月時点で、アフガニスタン全土で不安定な治安情勢が続いており、特に昨年秋季以降、自爆テロが全国的に増加し、今年四月から九月までの

「万が一襲撃などの緊急事態が発生した場合は、できる限り身を低くしてください。危機から脱するために高速でバックすることもあります。車から降りるときには彼（もう一人の警備員）の指示に従ってください。彼があなたをエスコートいたします。彼が動けない場合は私があなたをエスコートいたします。我々は二人とも武装しており、救命救急の訓練も受けております」

さすがに少し緊張せざるを得ない。空港と市の中心部を結ぶ大通りでは少し前に事故があったため、裏道を通っていくとのことだった。空港を出てすぐ裏道に入ると、舗装道路はなくなり、でこぼこの砂漠の道に変わった。道沿いにはブロックや石を重ねて泥で塗り固めただけのような粗末な平屋の家が並び、砂と泥で汚れたぼろ着をまとっただけの現地の人々が、砂埃をあげて走る我々を煙たそうな顔で見ている。砂埃で髪の毛がバリバリに固まってしまった女の子が裸足でそこら中を歩いているのが見える。今にも車輪が壊れそうなボロボロのリヤカーを引くロバを全身でコントロールしながら危なっかしく操縦している男の子が、我々の存在に気づいて道を空けている。

この貧しくいかにも弱弱しそうな人々の間を、頑丈な防護車両に乗って武装した屈強な男たちが逃げ半間に、南部地域を中心に六十七件もの自爆テロが発生し、カブール市でもこの九月だけで五件の自爆テロが起きていた。

アフガニスタンで治安情勢分析をしている富士総合株式会社のリスク対策コンサルタント、清田泰寛氏によれば、「タリバン勢力が全国的に増加し、そのあおりでカブールでもタリバンの支持者およびテロ志願者が増加し、そうしたテロ分子が多数カブール市内に潜入した」のだという。

しかもこうした自爆攻撃のほとんどが、軍や警察や政府関係者や警備関係者を狙ったものであり、PMCの身辺警護要員が警護する政府要人や、PMC自身が自爆テロ攻撃の最大の標的になっているのである。

すでに述べたように彼らの姿は一目で分かる。これまでの自爆テロのパターンは、こうした軍や政府関係者の車両が頻繁に通る道路沿いから、身体中に爆弾を巻きつけた自爆テロリストが車両に近づいて自爆する。または爆破物を積んだ車ごと横や後ろから体当たりするというものだ。

そこでノロノロ走っていると自爆テロリストの標的になりかねないため、PMCの身辺警護要員たちはすごいスピードで車を走らせるわけである。現地人の運転する車を後ろからクラクションとパッシングであり、横にどかせて強引に追い抜いていく白人たちのそうした振舞いを、現地の人々が歓迎するわけはあるまい。

しかしPMCの側からすれば、大事なクライアントを守る第一の責務であり、自爆テロという最大の脅威からクライアントを守るための防衛運転をしているに過ぎない。

るように走り抜けていく。アフガン戦争から五年が経ち、ブッシュ政権が「対テロ戦争の成功例」と自画自賛するアフガニスタンの首都カブールの、これが日常的な光景となっていた。

## 武装して闊歩する現代のカウボーイ

カブール市内を二見して感じるのは、セキュリティ関係者が至るところで目に付くことである。アフガン政府の軍や警察だけではなく、さまざまな制服を着たPMCの警備員たちが、AK47で武装して主要な建物の警備にあたっている。

また4WDを走らせ濃いサングラスをかけたごつい白人たちは、ほぼ間違いなく政府要人などの身辺警護を請け負うPMCの武装警備員たちである。外からは見えないようにしてあるが、彼らは運転席の横にサブマシンガンを隠し持っている。

カブール国際空港にいくと、ボディーマーに所狭しと予備の弾倉（マガジン）をぶら下げて上半身をパンパンにさせ、腰にピストルと無線機をぶら下げたPMCの身辺警護要員たちが、外交官や西側企業関係者をエスコートするためにひっきりなしに出入りしている姿を見ることが出来る。この彼らの

## 無差別テロが起きるか どうか分かれ道

前述した清田氏によると、「これまでのところこうした自爆テロの対象は軍や政府関係者に限定されており、一般市民を対象にしたものではない」という。

そこで日本のメディアが報じているような、「自爆テロの急増」↓「治安の悪化」↓「一般市民の不安と恐怖心拡大」↓「市民生活の混乱」という状況に一直線に至っているわけではない。

実際にカブール市中心の中央バザールを歩いてみたが、とにかく人、人、人でごったがえしており、生活物資はあふれており、予想以上の活況を呈していた。このように人が多数集まるようなバザールで、例えばリヤカーに爆弾を積んで爆破させることは、技術的にはきわめて容易である。

もしこのような一般市民を狙った無差別テロが行われるようになれば状況は一変し、「市民生活が大混乱」する可能性はあるが、今のところタリバンにも自制心があるのか、そのようなテロは発生していない。

これから冬入りが本格化すると、激しい積雪と共にタリバンの攻撃も静まるというのがこれまでのパターンであり、その冬の後、来春にタリバンが大攻勢をかけるという噂がカブールで流れている。

今後のアフガン情勢の動向は、今後のタリバンの攻撃が、そのような一般市民を狙った自爆テロという手段をとるのかどうか、が大きな分かれ道になると言えそうだ。  
(次号に続く)



すがわら・いずる

1969年生まれ。中央大学法学部政治学科卒業後、オランダに留学。97年アムステルダム大学政治社会学部国際関係学修士課程修了。在蘭日系企業勤務を経て、フリーの国際ジャーナリスト。現在、東京財団リサーチ・フェロー。著書に『アメリカはなぜヒトラーを必要としたのか』など。

# ロシアの対中央アジア戦略と日ロ関係(上)

東京財団リサーチ・フェロー

畔蒜泰助

北朝鮮が核実験を強行した前日の十月八日、筆者ははや晩秋という気候のモスクワを訪問した。今回の訪口の主目的は二つ。まずは、中ロが中央アジア地域で主導する上海協力機構（SCO）が今後、どのように発展していくとモスクワの専門家は考えているかを見極めること。もう一つは、ここに来てにわか活発化している我が国の中央アジア地域への関与をモスクワの専門家達がどう受け止めているのかを確認することであった。

## ロシアにとって上海協力機構とは？

ロシアの地政戦略の分析を課題の一つとしている筆者にとって「中ロが米国の覇権主義に対抗すべく上海協力機構（SCO）を軸に益々緊密な関係を構築している」とのSCOを巡る通り一遍の解釈には大いに違和感がある。ロシアは、上海協力機構とは別に、中国を除く中央アジア地域をその戦略対象に含めた多国間組織を主導しているからだ。軍事面の集団安全保障条約機構（CSTO）と経済面のユーラシア経済共同体（Eurasian Economic Community）がそれである。

軍事面はあまり問題ない。集団安全保障条約機構は加盟国間の軍事同盟なのに対し、上海協力機構はあくまでも国際テロや麻薬・武器の密輸に従事する武装した非政府組織の脅威に対して共同で対峙する

の使い分け戦略の考案者は、ビジネス評議会ロシア側代表に就任したドミトリ・メゼンツェフ上院副議長だという。メゼンツェフ氏は、プーチン大統領と同じサンクトペテルブルグ出身。また、ゲルマン・グレフ経済発展・貿易相がかつて所長を務めた戦略策定センターの後任所長などを歴任した「とても頭の良い人物（ミヘーエフ談）」とのことである。

## 上海協力機構はユネスコ

なお、この上海協力機構とユーラシア経済共同体の使い分け戦略を、著名な中国専門家である科学アカデミー付属極東研究所のミハイル・チタレンコ所長は絶妙な一言で説明した。

「上海協力機構は中央アジアのユネスコである」  
そこで筆者は次のように問い直した。

「つまり、ユネスコの主目的は人道支援であって、エネルギー開発などは手掛けない。先程のお言葉を

レベルにとどまるからだ。

問題は経済面である。中国は上海協力機構の枠組みの中で、中央アジア諸国との経済活動を活性化させることで、同地域への影響力の拡大を図ろうと狙っている。実際、中国は昨年からは上海協力機構の枠内で加盟国に対し紐付き融資（融資を受ける引き換えに中国から製品・サービスを購入する）の供与を開始している。これに対し、ロシアはユーラシア経済共同体の枠内で、加盟国間の統一経済圏の創設を進めるなど、上海協力機構とは一線を画した対中央アジア諸国に対する経済戦略を遂行中である。

ところで今年六月、上海での上海協力機構首脳会議談を前に、SCOの枠組みの中で中央アジア諸国との経済協力を積極的に進めるべく、ロシアを含む加盟各国の企業家・政府関係者・専門家が参加するビジネス評議会（Business Council）が正式に発足し、その事務局がモスクワに設置された。

ロシアは上海協力機構の枠内での経済協力の推進に消極的であると見ていた筆者にとって、このニュースは些か驚きだった。ロシアは、中国の積極的な攻勢にもはや抗し切れないと観念したのか？

いずれにせよ、ロシアがこのまま崩壊的に上海協力機構に深く関与していけば、経済面では中央アジア地域で中国に主導権を握られてしまいかねない。

そう理解していいですか？」

すると、チタレンコ氏はあっさりこう答えた。

「それで結構です」

勿論、中国がこのような上海協力機構の位置づけに納得している訳ではなく、今後も中央アジアのエネルギー資源を巡る露中の対立は何らかの形で浮上してくるであろう。とはいえ、前出のミヘーエフ氏によると「現在の中国政府には明確な中央アジア戦略を描ききれていない、それ故、このビジネス評議会の創設に関してもプーチン政権が事実上、主導権を握った」という。

## 日本の中央アジア関与のレッドラインは？

ところで、筆者が前出のチタレンコ氏に「今年八月、小泉前首相がカザフスタンとウズベキスタンを訪問した事に象徴的なように、ここに来て、我が国の中央アジア地域への関与の度合いが顕著に高まっているが、これらをロシアはどのように受け止めているのですか？」と尋ねてみた。

すると、チタレンコ氏は次のように答えた。

「中国であろうが、米国であろうが、日本であろうが、中央アジア諸国が抱える諸問題の根底にある貧困問題の改善の為に積極的に関与してくれることには全く反対ではなく、むしろ歓迎である。何故なら、ロシアは歴史的にこれらの地域の経済発展を一度支えてきたが、もはやそれはできないし、また仮にできるにしても全く感謝もされないからやるつもりはないからだ」

つまり、我が国が中央アジア地域の「平和と安定」の為に政府開発援助（ODA）資金を供与すること自体には、ロシアは全く反対ではないということだ。だが、勿論、エネルギー分野は全く別であろう。

それとも、プーチン政権は、上海協力機構とユーラシア経済共同体の戦略的な使い分けについて、明確なビジョンを持っているのか？

## プーチン・ロシアの使い分け戦略

今回、そんな筆者の疑問に明快な回答を与えてくれたのが、ヴァシーリー・ミヘーエフ科学アカデミー付属世界経済・国際関係研究所（IMEEMO）中国・日本部長だった。

自身がこのビジネス評議会のメンバーであるミヘーエフ氏によると、プーチン政権は、上海協力機構とユーラシア経済共同体がそれぞれ果たすべき役割を明確に区別している。具体的には以下の通り。

- ①上海協力機構の枠内での中国の対中央アジア諸国への経済協力を、ロシアがビジネス評議会を通じて積極的に関与することで、その主な対象を中央アジア諸国が抱える深刻な社会・経済問題の解決に繋がる分野に限定する。そして、ロシアが地政戦略上、死活的と見なすエネルギー分野の利権からはできるだけ中国を排除する。
  - ②ロシアはユーラシア経済共同体の枠組みの中で、エネルギー分野の関係強化を積極的に推進し、また、統一経済圏の創設を目指す。
- ちなみに、上海協力機構とユーラシア経済共同体

実際、小泉前首相はカザフスタン訪問時、同国政府との間で、ウラン鉱山開発を含む原子力の平和利用の分野での協力強化で合意している。

これに先立つ今年一月には、住友商事と関西電力が、カザフスタンの天然ウラン鉱山の権益を日本企業としてはじめて獲得している。

さらに、七月には、国際協力銀行（JICA）がカザフスタンの国営原子力会社「カザトムプロム」と、ウラン鉱山開発への日本企業進出を支援する相互協定を締結している。

これらはロシアの対中央アジア戦略の死活的利害に抵触しないのか？ 万一抵触するとしたら、日ロ関係は今後、悪化の一途を辿っていく可能性がある。

折り返しも、小泉前首相の中央アジア訪問が表面化した今年八月、北方領土海域でロシア国境警備隊による日本漁船の銃撃・拿捕事件が勃発し、船員一人が亡くなった。続く九月には、日ロ関係を経済面で結びつける最大のプロジェクトであるサハリンの石油・天然ガス開発プロジェクトの内、三井物産と三菱商事が参加する「サハリン2」も、露当局から環境規制の違反を問われ、暗礁に乗り上げた。

つまり、我が国の中央アジアでのウラン外交と、八月～九月にかけてにわかに表面化した日ロ関係の悪化には何らかの因果関係があるのではないのか？ 実は、今回のモスクワ訪問のもう一つの目的は、この点を確認することであった。

結論を先に述べれば、恐らく、この両者に深い因果関係はない。だが、我が国が中央アジアで展開しているウラン獲得外交は、一つさじ加減を間違えると、ロシアの地政戦略に真正面から挑戦状を叩きつけるという結果になりかねない。そのレッドラインは何処にあるのか？ 次回詳述する。



あびる・たいすけ

1969年生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業。モスクワ国立国際関係大学国際関係学部修士課程修了。2005年4月より東京財団リサーチ・フェロー。国際政治、ロシア国内政治を専門とするジャーナリストとしても活動中。

# 世界のブロック化 と日本の選択

東京財団シニア・リサーチャー  
フェロー

佐々木良昭

ささき・よしあき  
1947年生まれ。大阪万国博アブダビ政府館副館長、アラブ・データ・センターペイルト駐在代表、在日リビア大使館渉外担当、拓殖大学海外事情研究所教授を経て現職。著書に「誰も書けなかった中東アラブ」「日本人が知らなかったイスラム教」「ジハードとテロリズム」など。

「アメリカがイラク戦争で手間取り、次第に窮地に追い込まれている。アメリカは早急にイラクから抜け出したいのだがそれができないでいる」といった分析をする中東専門家が多いようだ。アメリカがイラク戦争で本当に窮地に立っているのだろうか。アメリカは本当に軍を早くに、イラクから撤退したいのだろうか。

アメリカは外国の軍隊を使い、資金を使つて、次々と世界中で戦争を起こしていくということだ。そうであれば、ブッシュ大統領が九・一一事件の後に宣言した「テロとの百年戦争」は可能であろう。戦争企業が誕生して物資補給を行い、一部戦闘や拷問を肩代わりするようになってきた。他国の軍隊がアメリカ軍の肩代わりをして戦争を継続することは、既にアフガニスタンで行われているし、日本もある意味でその一部を担った。アメリカはいま「テロとの百年戦争」を、世界中の国々に肩代わりさせ、分担させているのではないか。同じように、世界経済についてもアメリカが牽引車（輸入大国）になり、ドルが世界の基軸通貨であり続けるのではなく、いくつかの通貨をドルに次ぐ、準基軸通貨に格上げしようとしているのではないか。

この疑問に対する私の答えは、必ずしもそうではないというものだ。  
ブッシュ大統領は、九・一一事件が発生した段階から「テロとの百年戦争」を宣言していた。いまアメリカがイラクで直面している状態は、必ずしも不利な状況とは言えない。イラクが混乱しイラク人同士が内戦に近い状態で殺しあうことは、アメリカにイラク駐留の根拠を与えらるものであり、好都合なのかもしれない。イラク国民同士の殺戮件数が増えているのに対し、アメリカ兵の死者数が減っているということだ。

こうしたアメリカの目論見に、先進国の多くが気付き、独自の立場を強化する動きが出てきていると思う。この場合、アメリカと他の先進諸国との利害は一致しており、何らアメリカとの間に問題を生まないのではないか。  
このような中から、最近になって急速

## アメリカの目論見に沿うブロック化

アメリカは、戦略拠点を押さえ、石油に対する権利を確保しておけば、それでいいのではないか。だいたい以前に、アメリカは戦争をアウト・ソーシングしていると書いたことがある（東京財団中東TODAY No.9 戦争のアウト・ソーシング「二〇〇三年一〇月六日」）。つまり、

アメリカの目論見に、先進国の多くが気付き、独自の立場を強化する動きが出てきていると思う。この場合、アメリカと他の先進諸国との利害は一致しており、何らアメリカとの間に問題を生まないのではないか。  
このような中から、最近になって急速

に目立ち初めているのが、各国によるブロック化であろう。ヨーロッパ諸国はEUを結成し、遂には共通の通貨を持ち、ユーロはドルよりも強い通貨として、世界で認識され始めている。イギリスもまた、EUに加盟しないままで、独自の立場を強化しようとしている。最近、イギリスはコモンウェルス（連邦）の持つ潜在力を強調し始めている。その甲斐あってか、イギリスのポンドも値上がりしている。

トルコもトルコ語圏の国々と連携し、イギリスのコモンウェルスのような、トルコ版コモンウェルスの構築を模索し始め、その第一回会議を九月に開催している。今後この動きが成功裏に進むならば、トルコ語圏（中央アジア）だけではなくアラブの一部の国々もトルコのコモンウェルスに参加していくかも知れない。

これ以外にも、ロシアが中央アジアや東ヨーロッパ諸国、バルト諸国に働きかけ、再度ソビエト時代と同じような経済圏を構築していく可能性がある。同様に中国も華僑ネットを使い、中国版コモンウェルスを創る方向で動いているのではないか。中国が創るコモンウェルスは、東南アジアばかりではなく、中央アジア諸国にも拡大する可能性がある。こうした

た流れの中では、中国の通貨である元も、次第に値上がりしていくことになる。もちろん、だからといってユーロ、英ポンド、ルーブル、トルコ・リラ、中国元が、国際決済通貨になるというのではない。これらの通貨の中から、いくつかが国際決済通貨として台頭し、ドルとその立場を競うようになる。そうなれば、アメリカにとっては、マイナス面もあるが、世界経済の牽引役からは、解放されるということではないか。

## 日本が組むべき相手とは

日本は世界がブロックを形成していく流れの中で、何処に位置していくのか。当分はアメリカ一辺倒でいいのかもしれないが、長い目で見ればどこかのブロックともしかるべき関係を持つべきであろう。その場合、考えなければならぬのは、円も他のブロックの通貨同様に、しかるべき価値を維持し、値上がりしていくようにしなければならぬ。イギリスはいま、日本とインドを取り込むことによって、自国の立場を強化しようとしている。述べるまでもなく、日本の資金と技術、そしてインドの頭脳と安価な労働力を組み合わせ、イギリスの創り上げた国際ルールや経験を生かしていく、ということを考えているのである。

アメリカに次いで日本が組むべき相手は、イギリス、トルコ、あるいはEUか、それとも中国か。日本が組む相手は、友好的であると同時に、日本が優位に立てる国であるべきであろう。戦略的なことも考慮すると、それはトルコだ。

## 東京財団プロフィール

東京財団は、日本財団及び競艇業界の総意のもと、極めて公益性の高い活動を行う財団として、1997年7月1日に設立されました。

その役割は、四面を海に囲まれ、人や物質の移動を海上交通に依存する日本が、急速にグローバル化する今日の世界において、人類の直面する地球的諸問題を解決し、より良き国際社会を築くために、知的リーダーシップを取ることにあります。そのために、人文社会科学分野における高等教育と研究に関わる学際的、国際的活動を通して、国際性豊かな人材の育成と先駆的アイデアの創造を目的とする事業活動を実施しています。

## 編集部から

『日本人のちから』は、東京財団のホームページにも掲載しております (<http://www.tkfd.or.jp>)。また、専用メールアドレスを設定しております ([chikara@tkfd.or.jp](mailto:chikara@tkfd.or.jp))。ご意見、ご提案等をお寄せください。なお、無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は、本誌が出典であることを必ず明示してください。本誌の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

## 日本人のちから 第38号

2006年11月1日発行

©2006 The Tokyo Foundation

発行 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

tel.03-6229-5502 fax.03-6229-5506