

カンファレンス・レポート

アジア・プログラム | 2015年3月

グローバルな課題への取り組み と国民国家の役割

日英協力の可能性



**CHATHAM
HOUSE**

The Royal Institute of
International Affairs

目次

第2回・日英グローバルセミナーについて	2
イントロダクション	3
破綻しつつある国家	8
福島原発事故と国会事故調報告書	19
ミャンマー：多元主義を超えて、民主主義へ？	25
セミナー概要	31
議事日程	38
執筆陣の紹介	42

本稿は2015年3月にチャタムハウスが発行した *The Role of the Nation-State in Addressing Global Challenges: Japan-UK Perspectives* を翻訳したものである。

第2回・日英グローバルセミナーについて

日英グローバルセミナー・シリーズ第2回会議は、2014年10月2～3日、東京で開催され、「グローバルな課題への取り組みと国民国家の役割 – 日英協力の可能性」と題された。会議において討議されたのは、極めて重要な三つの主題 – 崩壊しつつある国家の問題、深刻な自然災害・人為的災害、民主主義国家への移行、そしてこうした課題における効果的な対応に貢献する上で日本および英国のそれぞれの個人的リーダーシップや世論、政府系・非政府系の機関や組織が担える役割の可能性であった。また、世界的な、あるいは特に東アジア地域の深刻な問題に対応するための既存の機関の構造の適切性を検討し、その有効性と能力についても討議した。

日英グローバルセミナー・シリーズは、日本財団による資金援助を得て、日本財団およびグレイトブリテン・ササカワ財団と共同して開催している。

イントロダクション

ジョン・スウェンソン＝ライト、アジア・プログラム主任

ますます不安定化する世界情勢における協力関係

2015年初頭の国際関係は極めて多難である。冷戦終結にともなって期待された楽観的な情勢とは著しく異なっている。政策アナリストや研究者、論説執筆者は、西側・自由民主主義の価値観の勝利、権威主義的ソビエト連邦とその東欧における衛星国の破綻を自信を持って予測したにもかかわらず、今日の国際情勢は不確実な要素、西欧普遍主義に対する疑念に満ち溢れている。ヘンリー・キッシンジャーの最近の主張によると、これまでに確立されていた秩序の概念は世界の新たな諸問題によって蝕まれている。新たな諸問題とは、激化する宗派主義、国家の分裂、イスラム過激派とテロリズムの拡散、中国などの地域的な、あるいは潜在的には世界的な新しい覇権国の出現、経済格差の深刻化および大量の移民の発生によって引き起こされる政治的なポピュリズムの台頭などである¹。

事実、独立主権国家の多元的でありまた普遍的であるこれまでの秩序の根本的な土台そのものが危ぶまれているように見える。中東地域における「イスラム国 (IS)」の横行、欧州でのウクライナの領土の分割、あるいは東アジアにおいて経済的に補完しあいながらも政治的に対立する日本と中国の例では、領有権問題が紛争勃発の危険性を高め、混乱と分裂の傾向が勢いを増している。キッシンジャーはこう述べている。「結果的には、ただ単に権力の多極化が起こるのではなく、矛盾に満ちた存在の世界ができあがる。こうした傾向はある時点で自然に調整され、調和の取れたバランスの良い世界、あるいは何らかの種類の秩序が生まれる、そう当て込むことは決してできない」²。

こうした不安定で予測不可能な状況にあっても、グローバルアクターとしての国民国家の妥当性、また混乱と分裂の傾向を相殺する上での役割を検証することは極めて重要である。2014年10月、チャタムハウスは、国際的な課題への対応における日本と英国の協調の可能性を検討する5年にわたるセミナーシリーズの第2回会議を開催した。今回の2014年開催は東京で行われ、日本と英国、東アジアから、多くの著名な研究者、政策立案者、ジャーナリスト、NGO代表者、および政治家のパネリストを得て、グローバルな課題への取り組みにおける国民国家の役割について、とりわけ日本と英国両国間の連携の可能性に焦点をあてて、討議が進められた。セミナーは2日間にわたり、次の三つの重要課題を中心に取り上げた。(1) 破綻国家あるいは破綻しつつある国家によって生じる問題、(2) より実践的な設問として、人為的災害・自然災害に対して国際社会あるいは個別の国家はどのように対応すべきか、(3) 権威主義から、より民主主義的な政体への移行過程にある国家に関連する問題。また三つの主要課題のそれぞれに個別のケーススタディを組み合わせた。最初の主題においては、ますます分裂し、紛争が止まないシリアを例にとり、国家破綻のリスクを検証。次に、2011年3月に発生した東北大震災とそれに伴う大津波と福島第一原発事故

¹ Henry Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History* (London: Allen Lane, 2014), pp. 2-8 and passim.

² Kissinger, *World Order*, p. 365.

における日本政府の対応。3番目が、多元的で代議制の統治システムが起こりつつあるミャンマーの事例である。

この「カンファレンス・レポート」は、セミナーの主題の幾つかについて論考し、背景知識を提供する論文を掲載している。包括的なものは意図しておらず、三つの領域を取り上げて詳細に論じている。本イントロダクションの後の最初の論文は、アダム・ロバーツが執筆し、「破綻しつつある国家」といったレッテル付け、外交関係または国際介入の文脈においてその用語が持つ意味、またそのような国家がもたらすリスクへの対処の選択肢を考察している。二つ目の論文では、黒川清が、2011年の福島原発事故後の日本政府の政策、また事故から得るべき教訓は何であるのかを検討している。三つ目に、デイビッド・スタインバーグが、民主化の移行期にある国家の課題をミャンマーの事例において考察している。軍事独裁体制であったミャンマーは現在大きなステップを踏み出し、政治改革を行っているが、確固たる民主主義を築くには、また、数十年に及んだ孤立主義および政治の退化の遺産を解消するには、まだ道は遠い。この三つの論文の後、各セミナーの概要を掲載、また巻末に掲げた議事日程にはパネルのメンバーをリストアップしている。

日本と英国のパートナーシップの可能性

日本と英国の両国は、経済的に卓越（国内総生産においてそれぞれ世界3位と6位³）しており、第二次大戦後、国際社会で活発に活動していることから、グローバルな課題への取り組みにおいて適切な資質を備えていると考えられる。また両国は、互いに協力し合えることを可能にする多くの要素を共有している。共有する要素とは、安定した民主主義体制、機能的な行政機構、様々な領域における専門的な官僚、国際的リーダー、特にアメリカと友好国であり、歴史的に繋がりが深い、国民が世界情勢に意識を向けている、などである。しかしこうした共通事項、また19世紀まで遡ることができる両国の関係、20世紀初頭に結ばれた日英同盟といった歴史的経過にもかかわらず、現在両国がどのような形で連携し、発展させるのが最善なのかは決して自明ではない。

日本の災害管理における態度、福島原発事故後の対応は、国家としての日本の強さと弱さの両方を露呈した。一般市民のボランティア活動、地域コミュニティの結束、災害救援活動「トモダチ作戦」の一部としてのアメリカ軍と自衛隊の緊密な協力などは、日本国民の対応の力強い側面を示すものであった。しかし一方、ニューヨークタイムズ東京支局長のマーティン・ファクラーの主張によると、「3.11」危機への対応において国が見せた限界は、政府批判を十分に行わない日本の主要メディアの傾向のために覆い隠されてしまった⁴。この論によると、日本政府の監督機能および規制メカニズムは不十分なものであり、原子力発電産業において適切な安全規定を確保することができておらず、また福島炉心溶解の事故後においては、放射線被ばくのリスクの正確なデータを地域に提供できていなかった。

また、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）の委員長である黒川清は、日本政府は、新しいエネルギー戦略の策定においても、依然保守的な戦略に拘泥して過度に化石燃料に依存していると述べている。その結果、代替エネルギー戦略の検討はせいぜい「限定的」なも

³ 世界銀行GDPランキング。オンライン： <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>.

⁴ 参照: Martin Fackler, 'Media and Politics in Japan: Fukushima and Japan', Meeting Summary, Asia Programme, Chatham House, 6 November 2014. オンライン: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20141106Summary.pdf.

のであり、対して従来型でありながらも日増しに政治的な議論の的となっている原子力には高い割合での依存を継続している⁵。また黒川の説によると、安倍政権は、再生可能エネルギーの開発を積極的に進めることに乗り気ではなく、国民の世論が、特に地域レベルにおいて、原子力発電の継続を大いに疑問視しているにもかかわらず、現在稼働を停止している原子炉を再稼働することを切望している。政府のこの態度は、リスク評価の甘さに起因するのかもしれない、あるいはまた、経済産業省のように伝統的に影響力の強い官僚の優位性が反映されるためかもしれない。また、政府は事故の後、早急に新しい規制機関である原子力規制委員会を発足させたが、黒川などの批判者は、委員会の制度的独立性を疑問視し、「3.11」危機後のエネルギー政策の議論の場において透明性や開示性が不十分であることを憂慮している。

国内問題への対応では功罪半ばするかもしれないが、国際的な課題への取り組みにおいては、日本は有能かもしれない。外交は国内世論による制約を比較的受けにくい領域であろう。現在の日本の世論は、経済問題および国内のリスク低減が主要なテーマとなっている。外交はまた、ますますその指導力を高めている安倍首相が政策立案を得意とする分野でもあり、安倍首相は自覚的に「積極的な」外交スタンスをとることを強く望んでいる。さらに、日本には国際主義者の有権者層が歴史的に強く根ざして確立されていて、それが反映された例として、1960年代の核不拡散のイニシアチブ、日本の「包括的安全保障」のドクトリン、1980年代初期の外交戦略としての経済援助、そして有力な国際派であった小沢一郎などの国連中心主義が挙げられる。

しかしながら、現時点での国際主義の明確な目標とはどのようなものであろうか。与党自民党の第一の関心は日本の世界的な影響力を増加させ、国益を保護することにあり、それは広く定義すれば重要な天然資源へのアクセス、経済的機会、日本国民の安全、国家領土の保全といったことなのだろうか。あるいはまた、安倍首相の取り組みは、いわば私心のない、国内問題に重点を置くものでない、キッシンジャーやその他の識者が指摘するような無秩序性や世界的な不安定性のリスクの低減を目的としているのだろうか。国家機関の弱体化、あるいはウクライナやアフガニスタン、シリアの例のように、脆弱で紛争に悩む国家の問題は、日本が単独で、あるいは英国と協力して、建設的な政策策定を行う対象としての機会を提供している。

しかしアダム・ロバーツの意見では⁶、失敗しつつある国家への対応において、その政策の選択肢を一般化することは困難である。個々のケースにおける課題は、その地域独特のものであり、シンプルで普遍的に適用できる介入の原則などといったものは当てはまらない。介入を成功させるには、言語学および文化の専門的知識を得たうえで、その国を深く理解することが必要である。そしてその点こそが、日本と英国の両国が、近年の急激で全般的な緊縮予算のためもあり、十分に達成できていない領域ではないだろうか。日本と英国の国連平和維持イニシアチブへの貢献は大きなものではなく、現在の活動経費のうちの予算負担の割合はそれぞれ10.8%、6.7%であり、またこうしたイニシアチブが脆弱な国家の問題への対応においてどの程度の実効を上げてきたかは明らかでない。これまでの英国の平和維持活動は主に紛争予防に焦点があてられてきた。一方、日本の場合は、アフガニスタンの例にみられるように、しばしば復興、インフラ開発、あるいは特に1990年代のカンボジアの例のように政治的な調停に向けられてきた。

⁵ *The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission* (The National Diet of Japan: The Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, 2012). オンライン: <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/国会事故調.go.jp/en/report/>.

⁶ 以下のページのアダム・ロバーツ、「破綻しつつある国家」を参照。

世界的な混乱を引き起こす原因となり得る脆弱な国家の問題の重要性はますます大きくなっているにもかかわらず、この問題への取り組みにおける日本の為政者の意欲は、武力行使の法的な制限、特に1947年施行の日本国憲法、第9条「平和条項」によって、長い年月にわたって抑制されてきた。だがこの制約は安倍政権のもとで、憲法改正の是非は国民の世論で均等に二分されているにもかかわらず、徐々に緩められつつある。2014年後半、憲法解釈の変更、自衛隊の集団的自衛権行使の容認が閣議決定された。これによって日本は、少なくとも原則的には、日本の主要同盟国である米国に限らず、安全保障上の懸念を共有する多くの国々と、安全保障上の新しい、幅広いイニシアチブに、より活発に参加することが可能になった⁷。事実、より柔軟性のあるこの憲法解釈は、おそらく2015年の春か夏には法制化され、その結果、日本自衛隊がその設立以来初めて実際の戦闘活動に関与することになる現実性が高まっている。このような進展は、日本国内において疑いようなく激しい、対立的な政治議論を生み、また近隣国、特に、日本の武力行使容認への動きをもっとも警戒している中国、韓国、北朝鮮との関係においても同様の議論を生むであろう。

日本のこの新しい行動主義の限界は、議論の主題が戦略的目標から政治的な目標、特に価値観を巡る論議の場において顕著となるように思える。2006～7年以降の日本の指導者、特に安倍首相とその副首相・麻生太郎（当人も2008年9月から翌年9月まで首相を務めた）は、民主主義の原則を積極的に推進することの重要性を説いてきた。東アジアにおける「自由と繁栄の弧」を確保することの必要性、あるいは、政治的に協調できるパートナーであるオーストラリア、米国、インドを含めた、安倍自身の言葉による「安全保障ダイヤモンド」⁸を日本が構築することの重要性を明確に語っている。そういった経過に鑑みると、今後の日本外交政策においてあるいは民主主義・国家再建の促進が重要な位置を占めるのかもしれない。

普遍的な共通の目標から個別の政策的目標に焦点をシフトさせると、日本とその潜在的なパートナー、例えば英国との間には、ミャンマーのケースなどにおいて、大きな隔たりがあることが分かる。英国の外務省はミャンマーにおける野党勢力、特にアウンサンスーチーに強く結びついたグループを支援する方策に力を入れる傾向があった。しかし、日本政府による軍政下のミャンマーとのかわりには、日本の通商上の利益を高める機会を創造すること、あるいはミャンマーにおいて増大する中国の経済的影響力を打ち消すことに重きを置く傾向があり、民主化の進展それ自体を支援するものではなかった⁹。

政策の選択肢

現在のところ、日本と英国の緊密な二国間協力の在り方は定かでない。2012年の英国首相デイビッド・キャメロンの日本への公式訪問は、多くの重要な分野における二国間協力に先鞭をつけ、そこには防衛装備の共同開発、民生用原子力協力、日本の英国における企業投資などが含まれる¹⁰。

⁷ John Swenson-Wright, 'What Japan's Military Shift Means', 2 July 2014. オンライン: <http://www.bbc.com/news/world-asia-28122791>.

⁸ Rory Medcalf, 'Shinzo Abe's Strategic Diamond', *The Diplomat*, 15 January 2013. オンライン: <http://thediplomat.com/2013/01/shinzo-abes-strategic-diamond/>.

⁹ David Steinberg, 'Japan and Myanmar: Relationship Redux', 15 October 2013. オンライン: <http://csis.org/publication/japan-chair-platform-japan-and-myanmar-relationship-redux>.

¹⁰ Masami Ito, 'Japan, U.K. agree on arms development', *Japan Times*, 11 April 2012. オンライン: <http://www.japantimes.co.jp/news/2012/04/11/national/japan-u-k-agree-on-arms-development/#.VLO0vMYyHdk>.

しかしながら、グローバルな課題への対応において日英両国が共同して取り組める領域はまだ多く残されている。

2014年10月に東京において開催されたチャタムハウス・セミナーは、日英二国間関係の域を超えた国際協力を向上させるためのパートナーシップおよびその原則を幅広い領域において検討した。また、破綻しつつある国家の問題への対応、人為的災害・自然災害への対応、民主化への移行の支援における問題点の幾つかにも焦点を当てた。次にリストアップする提案は部分的で準備段階にあり包括的なものではない。

- 危機的に脆弱な国家のニーズとその優先順位を決めるメカニズムを立案する
- 「脆弱もしくは紛争に悩む」国家が直面する問題を議論する際にはその用語を注意深く使用し、また個別の国家に特異的な課題のその独自性を認識することを啓発する
- 想像力を働かせて（非財政援助として）財源を使用することで紛争に苦しむ国家の安定化を図る
- アジア地域の広範囲におよぶ教育イニシアチブ（アジアのための教育「マーシャルプラン」）を開発して、民主改革、また権威主義的政権と民主国家間の関係の向上を促進させる
- 日本の新規のシステムである国家安全保障会議と英国の緊急事態対策委員会（COBRA）の協調、話し合いを進める
- 災害管理における多国籍の民間と軍の連携を制度的な改革によって強化させる
- 原子力発電所事故による放射線被ばくの危険性に関する日本のリスク評価を向上させる
- シリア難民を受け入れているヨルダンやトルコが抱える課題に対応するために、日英両国はより緊密に連携して、特に教育と健康管理のイニシアチブに関連して地域のNGO組織に協力する
- ミャンマーにおける民族間の紛争を緩和するため、適切な停戦の実施とその監視のメカニズムを策定する
- ミャンマーにおいて連邦制の行政構造を強化するための土台として税制改革を導入する

具体的な政策の処方箋を書くことは、政策の問題点の診断だけに留まるよりはるかに難しくなるが、国際秩序に対する課題を広範囲にわたって特定することを意図した今回の2日間の日程のカンファレンスにおいては、それはなおさらのことであった。多くの場合において、国内政治と地域政策の危機は、二国間協力の限界、また日本と英国の政策立案関係者同士の継続的で効果的な議論の難しさを露呈するものである。現在の世界情勢に鑑みると、より緊密な二国間の連携の必要性が高まってきているように思える。チャタムハウス・アジア・プログラムは、日本財団およびグレイトブリテン・ササカワ財団との共同作業を今後の1年間も継続して推し進めるが、アジア・プログラムは、日本政府と英国政府の二国間協力の向上の機会を検討するにあたっては野心的でなければならない。またその実践面の制約を評価するにあたっては現実的でなければならない。

破綻しつつある国家

アダム・ロバーツ、オックスフォード大学国際関係論名誉教授

イントロダクション

現在は、破綻しつつある国家の再建、あるいは国家とその市民のかかわり方における西側自由主義モデル促進の試みの歴史において、目を覚まされる思いのする時期にある。自由主義モデル促進の試みは冷戦終結以降の四半世紀にわたって、軍事と非軍事の両面における多数の国際活動を通じて行われてきた。これまでも多くの問題に遭遇してきたのであるが、2014年に起こった出来事もまた然りであった。

イラクおよびシリアでは、イスラム国（IS、以前は「イラクとレバントのイスラム国（ISIL）」あるいは「イラクとシリアのイスラム国（ISIS）」として知られていた）の部隊によって多くの領域が占領され、それはイラクにおける西側の組織立った軍事関与が終結したわずか数年後のことであった。アフガニスタンにおいては、西側の軍の完全撤退後の情勢はまったく不透明である。あるいは、これまで外国から極めて大きな規模の軍事援助・非軍事援助を受けてきたエジプトでは、軍事政権が支配権を取り戻し、大統領選挙で支持を得たのだが、安定を回復させるための手段として、疑わしげな裁判や法で民衆デモを取り締まり、拷問を含めた国民の抑圧を行っている。また、ウクライナでは、西側が同国における政治改革を支援したが、これをロシアが、クリミアと東部地域への介入を正当化する理由の一つとした。リビアにおいては、2011年の内戦における北大西洋条約機構（NATO）の介入の後、国家が崩壊している。

こうした事態あるいはその他の多くの状況において、極めて特徴的なことは、国外の勢力、なかでも西側自由主義の問題解決能力は限定的であり、あまり成果を上げていないように見えることである。米国國務長官ジョン・ケリーは、先に挙げた国の多くを訪問しており、どの機会においても、より包括的な政府と法の順守を説いたが、その効果はやはり比較的限られたもののようである。事実、特にアフガニスタンの例においては、西側による大規模な軍事的関与、米国史上最長の戦争の継続が行われたにもかかわらず、その介入における目的と成果のあいだには時として埋め難い大きなギャップがあった。

しかしより広い視点でとらえるならば決して希望がみられないわけでもない。一般的に言って失敗はしばしば教訓を学べるよい刺激となるものであるが、成功もまた同様に教訓的になり得る。破綻しつつある国家、あるいは破綻する可能性のある国家の問題への対応における著しい成功例として、カンボジア、旧ユーゴスラビア共和国の一部であったマケドニア、ソロモン諸島などが挙げられる。

本稿においては4つの設問について手短かに論考する。

1. 「破綻しつつある国家」という用語が意味するところ、またその用語を使用する上での危険性は何か？

2. 国際関係の文脈において破綻しつつある国家の問題はどの程度中心的なものか？
3. 破綻しつつある国家の問題へのこれまでの対応から学べることは何か？ とりわけ、問題への対応における外部の国家および機関の役割はどの程度適切なものであったか？「ソフトパワー」と「ハードパワー」のそれぞれの役割は何か？
4. 破綻しつつある国家の問題への理解、またはそれに向けた政策において、日英両国のあいだの主な共通点および相違点は何か？

「破綻しつつある国家」という用語が意味するものは何か？

「崩壊国家」、「紛争国家」、「破綻国家」、「破綻しつつある国家」あるいは「失敗しつつある国家」、「脆弱な国家」、「マフィア国家」、「戦乱国家」、「不安定化する危険性のある国家」－類似した用語は驚くほど多種多様に存在する。そしてそれぞれの用語の使用が流行したり廃れたりする傾向は、用語が意味する対象全体の概念の複雑さ、またそれが起こる状況の多様性を示すものであり、また同時にこれらの用語の一つ一つが様々な形においてこれまで批判の対象となってきた¹¹。中でももっとも深刻な批判は、ある国家を「破綻国家」あるいは「破綻しつつある国家」と規定することが、当該国への軍事介入とその後の軍事占領の正当性の説明としてあまりに容易に解釈されてしまう可能性があることである。また別の重大な批判として、パキスタンの例などにおいて、ある特定の領域での国家の破綻が認められたとしてもそれが国家全体には当てはまらないケースがしばしばあることである。また、3番目の批判としてはただ単に用語が侮辱的であることである。こうした理由から、現在においては「脆弱な国家 (fragile state)」という用語の使用が一般的になりつつあり、英国政府の場合は「脆弱で紛争に悩む国家」という用語を使っている。

「脆弱国家指数」(以前は「失敗国家指数」)が、2005年以降、米国のNGO「フアンド・フォー・ピース」と外交専門誌「フォーリン・ポリシー」によって毎年発表されているが、カテゴリーとしてのこれらの用語の適切性における懐疑論がそこにおいて証明され得る。要点の説明には、この「脆弱国家」あるいは「失敗国家」の年次リストの上位にある2ヶ国を例に挙げるだけで事足りる。北朝鮮は、2005年から2010年まで常に上位20位内にリストされ、2014年現在、26位である。しかし、北朝鮮は堅固な国家であり、政権は武力の行使によって効果的な統治を維持している。スリランカは2007年25位、2008年20位となっているが、国家としてのスリランカの実情は「失敗」あるいは「失敗しつつある」からほど遠い。スリランカが抱える問題は内戦であり、それは強力であり民主的に選ばれた中央政府あるいはその政体と、民族と地域に強く根差した反対勢力とのあいだの紛争である¹²。

しかしいずれにしても、複数の事態が重なって発生することによって効果的な統治機能を喪失した国家の状況を言い表すために何らかの用語が必要となる。ここでいう事態とは次のものを含むがこのうちの一つ二つだけではまったく不十分である。国家が自国の領土内における武力行使の

¹¹ 「破綻しつつある国家 (failed state)」の概念に関する簡素でありながら力強い批判の参照: 'Top 5 reasons why "failed state" is a failed concept' on the website of New York University's Development Research Institute. オンライン: <http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-failed-state-is-a-failed-concept/>.

¹² 「脆弱国家指数 (The Fragile States Index)」は、ワシントンに本部を置くNGO「The Fund for Peace」のウェブサイトにある。オンライン: <http://ffp.statesindex.org>.

独占を喪失する、大量の国内避難民または難民が発生する、海賊行為や人質犯罪、麻薬王の活動を防止する能力がない、あるいはその意志を持たない、国外でのテロ攻撃を計画する活動が行われている、必要最小限の政府の役割（例えば国境警備や治安の維持）が果たせない、農業／食料の流通／飲料水の供給／教育／公衆衛生が滞っている。

こういった用語を選択するにせよ、その使用には、当該国をその歴史と思考体系の観点から理解することの必要性、また破綻しつつある国家の問題への対応において、いろいろな大きさの体に合う「フリーサイズの服」のような解決法はないことを明確に認識すべきである。

国際関係の文脈において破綻しつつある国家の問題はどの程度中心的なものか？

国際関係をめぐる思考はその長い歴史において、大国間の関係を主題の中心に据え、大国間の戦争をもっとも重要な論点としてきた。この伝統は西側諸国においてより顕著で、過去1世紀強の期間に起こった戦争は主として大国を含めた国際的戦争であった。

しかし、「破綻しつつある」とされる国家の問題もまた、国際関係の在り方に常に影響を及ぼし、まさに大国間の関係そのものを形付ける大きな要因であった。アジアの歴史ではそうした例は枚挙にいとまがない。外国との戦争ではない内戦が長く続いた中国をめぐる懸念があった。また、欧州の歴史においては一例を挙げれば十分であろう。「ヨーロッパの病人」という概念をめぐって、1853年1月、ロシア皇帝ニコライ1世が英国大使に以下のように述べている。

「トルコは崩壊しそうであるが、そうなれば大変な不幸である。イングランドとロシアが完全な合意に至ることが極めて重要であり…どちらの国によっても、他方の国に事前に告げることなく、決定的な手段をとるべきではない。私たちがその腕に抱えている病人は危篤状態にあり、もし近日中に、必要な準備を整えておく前に、私たちの腕をすり抜けて亡くなってしまったら、大きな不幸となる。」¹³

ここに表出されている、「破綻しつつある」とされる国家の問題は大国間の協調精神によって対応できるという考えは、現代にも通じるものであるが、同時にまたその大国の利害の衝突によってこそ問題解決の希望が打ち砕かれもする。このロシア皇帝の声明の9ヶ月後にクリミア戦争が起こっている。現代においても、やはり国家再建に関連する活動における大国間の不和は存在する。例えば、まったく同じ場所、クリミアにおいて。

冷戦終結から現在に至るまで、「破綻しつつある国家」の問題は、常に強く重要視されてきた。またこの傾向は、2001年の米国の同時多発テロ攻撃が、明らかに破綻しつつある国家であったアフガニスタンに起因していた事実によって強化された。米国の2002年9月の「国家安全保障戦略」は、「アメリカは今、覇権国による脅威より、失敗しつつある国による脅威に、より強くさらされている」と明言している¹⁴。そして、この米政府発表の文書においてもっとも重要なポイントは、武力の先制行使を唱えたことにある。それにより、「失敗しつつある国家」という用語と、武力の行使（当該国の承認のあるなしに拘わらず）の、それ以前にもすでに認識されていた結びつきが、いっそう強められる傾向が生まれた。

¹³ Harold Temperley, *England and the Near East: The Crimea* (London: Longmans, Green, 1936), p. 272.

¹⁴ The National Security Strategy of the United States of America (Washington, DC: The White House, September 2002), p. 1.

破綻しつつある国家あるいは破綻する可能性のある国家の問題は現在の国際関係における中心的な主題であるという仮定は、そうした国家の再建への取り組みの事例の多さと範囲の広さによって証明されるであろう。冷戦後の時代、社会再建の取り組みに国外の勢力が関与した例は、バルカン半島、アフリカ、中東、アジア、オセアニアと世界の各地域で見られた。こうした活動の多くは、国連の枠組み内、あるいは国連の何らかの承認を得て行われたものであった。国連平和維持活動（PKO）は、市民社会の復興に関連した活動に日常的に参加し、また一部では新しい国連保護領を設置するケースもあった。国連安保理がこれまでに国家あるいは国家連合に武力行使を承認した事例は、少なくとも 1992 年 12 月のソマリアへの米国主導の介入以降は、すべて「破綻しつつある国家」の再建に何らかの形で関連するものであった¹⁵。

活動のタイプがこのように集約されたのは、現在の国際政治における二つの大きな進展の結果であり、それはつまり、大国間の国際的戦争の発生の減少と、内戦あるいは内戦の要素が強い紛争の発生の増加である。この後者の進展は、帝国の瓦解および植民地の解放による複雑で矛盾に満ちた影響を受けた深刻な問題が反映されたものである。ソ連崩壊後またはユーゴスラビア解体後の共和国、あるいはアフリカとアジアの植民地から独立した国家において、古い帝国が崩れた後に新しい政治的秩序を建設することの困難さは歴然としている。正当で合法的な政治システムの確立、国境の策定、近隣国との友好関係、異なる民族同士の和平、こうした課題はすべて本質的にきわめて困難なものである。

こうした理由から、国外からの支援が、「破綻しつつある国家」自身、あるいはその内の特定のグループによって求められるケースが多いという事実は驚くに値しない。しかし、外国による支援の提供は危険性を伴い、国際秩序にも影響を及ぼしうる。二つのタイプの危険性が突出している。まず、元植民地の多くの国家においては外国からの関与は、それがいかに善意的なものであっても、植民地主義的な干渉と受け止められてしまう危険性がある。また、国際的には、ある国家への外国からの関与が、一部の大国によって自国の利害あるいは地位に対する脅威であると見なされてしまう危険性もある。1999 年以降のコソボにおける NATO の活動や 2011 年のリビアへの介入に対するロシアの批判は、この憂慮すべき後者の例である。西側による関与が敵意を持って受け止められ、今度は逆にそれが、ロシアによる 2008 年のグルジア、2014 年のウクライナへの介入を正当化する口実に使われてしまうかもしれない。

事実、それぞれの内戦の事例が代理戦争の様を呈するケースが増えているように考えられ、シリアやリビア、イラクがその例である。こうした点が、脆弱で紛争に悩む国家の問題へ対応の重要性とその困難さを増大させている。

破綻しつつある国家の問題への対応

破綻しつつある国家の問題への取り組みは本質的に困難である。国外の勢力あるいは国際機関は、元植民地の国家における紛争の複雑性を理解すること、あるいは現場の実情に即して効果的に対応することにしばしば失敗している。介入が屈辱的な形で終わってしまう現実的なリスクは高く、1989 年のアフガニスタンからのソ連軍部隊の撤退、1994 年 3 月のソマリアからの米軍および国連

¹⁵ 国連安全保障理事会が武力行使を承認した事例のリストの参照: Adam Roberts and Dominik Zaum, 'Selective Security: War and the United Nations Security Council since 1945', Adelphi Paper 395, International Institute for Strategic Studies, London, 2008, pp. 81–3.

軍の撤退がそうであった。同盟国同士の間でもしばしば、もっとも基本的な事項における意見の不一致がみられるのだが、次にその例を3点挙げる。

1. 当地の「軍閥」と連携するのか、あるいは新たな意思決定のシステムを構築するのか。これは特にアフガニスタンで難しかった問題で、コフィー・アナンは、米国と国連国際治安支援部隊の両者は互いに相反する政策を実行していたと後日記している¹⁶。
2. 多くの国家においてその破綻の一助となっている腐敗行為にどのように対処するのか。改革を進める過程にある国家においては、国外からの援助が突然殺到してくることから、腐敗行為は無くなるどころか時としては増加してしまう¹⁷。
3. 社会的・政治的な安定化を達成する任務の全体において中心的となるのか、ならないのか、麻薬の製造と取引の抑制などの活動に関与するのか、あるいはしないのか。アフガニスタンでの経験では、反乱鎮圧と麻薬対策の二つの課題が衝突しあう状況にあった¹⁸。

紛争終結後の社会の復興についての公式な見解では楽観的な前提や類似性の単純化が顕著である。その代表的な例は、第二次大戦終結後の日本およびドイツの占領をモデルとし、これをもっとも実現不可能と思えるフセイン政権崩壊後のイラクのケースに当てはめようとした考え方である。ジェイムズ・メイオールとリカルド・ソアレス・デ・オリベイラは、その有益な著作「The New Protectorates」で、「西側の主導権の持続は、あっという間に過ぎ去ってしまう性質のもの」と述べ、「米国あるいは西側における、変化を遂げた後の国際社会システムの理解に基づく大局的な戦略の欠如」を嘆いている¹⁹。

歴史的にみて、国家の建設は暴力的で、困難で、長期にわたる作業であった。当該地において伝統的に国家の存在が極めて薄い場合、西側の感受性が容認できるような形において強い国家機関が建設される可能性は低い。またその逆に、イラクや旧ユーゴスラビアの国では、堅固な国家を持った経験があるのだが、そうした国家とは権威主義的体制によるものであり、西側の勢力が求めるようなタイプの国家ではないものであった。²⁰

現代の国家建設の取り組みにおける重要な構成要素のなかには、有益な価値を持つものもまたあると主張できるだろう。国際機関による選挙監視・選挙管理の活動を時折務める本稿の筆者の経験として、コソボやボスニア・ヘルツェゴビナの紛争終結後の社会において、選挙制民主主義に対する心からの強い情熱を目撃している。女性の権利もまた外部の勢力が大きく貢献できる領域であり、少なくとも幾つかのケースにおいて当地で評価されている。さらに、健康の領域も極めて重要なものであり、これまで以上に注力する必要がある。健康危機はしばしば脆弱な国家の症状の現われとして起こり、またそれが故に外部からの支援が必要とされる。西アフリカにおける2014～15年のエボラ出血熱の流行が、こうした仮定を証明する最新の証拠となるであろう。健康の領域での関与においてはそれがいかなる形の活動であれ、当地の文化規範に最大限に注意を払わなければならない。偏狭に科学的なだけのアプローチは危険である。

¹⁶ Kofi Annan, *Interventions: A Life in War and Peace* (London: Allen Lane, 2014), p. 343.

¹⁷ Dominik Zaum and Christine S. Cheng (eds), *Corruption and Post-conflict Peacebuilding: Selling the Peace?* (Abingdon: Routledge, 2012), pp. 1–2.

¹⁸ Nigel Inkster and Virginia Comolli, *Drugs, Security and Failed States: The Problems of Prohibition* (London: International Institute for Strategic Studies, 2012), especially at pp. 83–4, p. 131 and p. 136.

¹⁹ James Mayall and Ricardo Soares de Oliveira, *The New Protectorates: International Tutelage and the Making of Liberal States* (London: Hurst, 2011), pp. 1 and 2.

²⁰ *Ibid.*, pp. 24–5.

国家建設への取り組みは多くのメリットをもたらすものであっても、それだからといって、「破綻しつつある国家」の問題に対して近年行われてきた試みと、かつての植民地主義時代にヨーロッパの宗主国が行った行為のあいだに類似性が存在する事実が打ち消されるわけではない。元植民地の多くの国家はそのような類似性を拒絶する傾向にあり、19世紀植民地主義者の動機や手口の戯画的なイメージが連想される行為はとくに嫌悪される。

冷戦終結後の世界において進展した注目すべきドクトリンとして、「保護する責任」の概念があり、それは国家主権がその市民の保護に失敗している場合は国際社会が関与して行動を起こす、また市民の保護のためにその国家主権の能力増大を支援することを意味する²¹。従って、国際社会は国家建設の取り組みに関与することができる。しかし、幾つかの政府、とくに独裁的な支配者によって、このドクトリンによって誘発される干渉に対する怒りが表明された事実は、植民地主義的な干渉に対する一般的な恐れが存在し、それが依然としてある種のレンズとなっており、外部から元植民地国家への関与はこのレンズを通して認識されてしまうことの証であろう。

しかしある点においては、現在の外部からの関与は、かつてのヨーロッパ植民地主義の戯画的なイメージとは大きく異なっている。国家建設に取り組む外部関与者にしばしば浴びせられる非難は、かつての植民地主義者たちが実践したとされる「分割して統治せよ」といった意図に関してである。しかし実際のところ、ここ数十年の国家再建の取り組みにおける外部の国家の関与の目的は、「統一して撤退せよ」といったものであり、しかも「なるべく早期に」であった。しかしこの目的の達成は多くの事例において極めて困難となり、またその目的が故に新たな危険性も生まれた。

国際機関が経験から学ぶべきこと

少なくともここ10年ほどは、「破綻しつつある国家」の支援において達成できることには限界があるとの認識があり、したがって、問題に対処する新しいアプローチが生まれてきた。

国連はこの領域に関連するこれまでの経過のアセスメントを幾つか実施した。特定のオペレーションや活動のタイプに関して「教訓を学ぶ」ための試みが数多く行われた。2005年12月、国連総会と安保理は共同で平和構築委員会を発足させ、それは政府間諮問機関であり、その一つの役目として平和構築の領域における機関としての記憶の蓄積が意図された。しかし、その平和構築委員会の活動を調査した者は概してみな慎重な意見に達している。例えば、詳細にわたる検討の一例は次のように結論している。「国連事務局と加盟国は、市民社会やその他外部の当事者からのプレッシャーを受けており、平和構築の規範を作り、それを広める役割において、平和構築委員会の最大の可能性を引き出すことに成功するか否かは、現時点では不明である。」²²

国連の枠組みにおける活動には2点警戒すべきことがある。まず、国連安全保障理事会、あるいはその5つの常任理事国のうちの幾つかの国に、平和構築活動において並外れて野心的な目標を設定する傾向がみられること。2003年5月22日に採択された安保理決議1438がその一例で、ここでは、イラク国家および地域レベルの機関に、代議制によるガバナンス、人権の保護、法律お

²¹ UN General Assembly, 2005 World Summit Outcome document, 24 October 2005, para. 139.

²² Richard Caplan and Richard Ponzio, 'The Normative Underpinnings of the UN Peacebuilding Commission', in Mayall and Soares de Oliveira, *The New Protectorates*, p. 196.

および司法制度の改革といった責務を与えている。第2点として、「破綻しつつある国家」を再建する取り組みは、長期間に及ぶ作業となるだけでなく、厳しい決断、素早い判断が求められるものであり、それを提供することは時として多国籍間の機関には不向きになる。

個別の国家が学び取った教訓も、単体であれ他国との共同であれ、また数多くあった。日本および英国に関連する教訓はこの後で論議するが、国家によって学ばれた教訓の多くは本質的に否定的なものであり、それはつまり、脆弱な国家への、リスクを伴い、長期化する軍事的・政治的関与は、可能な限りにおいて避けなければならないことであった。しかし、明確に肯定的といえる教訓もまた得られており、それはオーストラリアとそのパートナー国による2003～13年のソロモン諸島での関与における初期の例であった。参加国は、自分たちが出動した地域の住民と信頼関係を醸成することの大切さを強調した。このようなアプローチにおいては、平和維持その他の目的の部隊は、当地における正当性・合法性にもっと注意を払うべきであり、つまり平和活動が展開しているその土地の社会に承認される必要がある²³。上から得られた正当性は、たとえそれが国連安保理であっても、当該国あるいはその中の特定の地域において下から得られた正当性より重要度は低いかもしれない。

ソフトパワーの役割とその限界

今日の重要な課題として、国家建設の取り組みを成功に導くためにはどのようなソフトパワーが不可欠なのかということがある。ソフトパワーに何らかの役割があることはまちがいない。1989年以降、バルカン半島の諸国および東欧の幾つかの国で起こった出来事に及ぼした西側ヨーロッパの影響力は、まさにソフトパワーの「引きつける力」の典型的な例と言えるだろう。この地域で起こったプロセスにおいて欧州連合(EU)は極めて重要な役割を果たし、本稿の筆者はそれを「誘導」の効果と呼んだ。誘導とはここでは二つの意味があり、一つは「西欧」クラブへの誘導、もう一つは電気の誘導で、帯電した人の体から電流が流れて隣の人も帯電するということである。

国家建設の取り組みにおけるソフトパワーの適用には大きな困難もある。西側主要国の「引きつける」能力そのものが、軍事介入した国の多くにおいてまさに問題となるのである。生活の場の特定の領域において急速に西欧化が進むと暴力を伴う深刻な反発が生まれることがあり、その典型的な例がアル・カイダやイスラム国の活動であるが、他にも多くの勢力や運動の例がみられる。言い換えるなら、西側主要国は、自画自賛的に、自分たちは絶大な「引きつける力」を備えているので他の者は引きつけられなければならない、といった思い込みをしている。ソフトパワーがその最大の効果を発揮するには、各国政府による「有害な」コントロールを受けない形のほうが良いのかもしれない。こういった論点が、英国学士院が英国におけるソフトパワーを巡る議論を概観した「The Art of Attraction」において提起されている²⁴。

²³ Jeni Whalan, *How Peace Operations Work: Power, Legitimacy, and Effectiveness* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 6–9 and 156–65.

²⁴ Christopher Hill and Sarah Beadle, *The Art of Attraction: Soft Power and the UK's Role in the World* (London: British Academy, 2014).

英国および日本によるアプローチ：その類似点と相違点

海外での関与および大陸の近隣国との纏れた関係の長い歴史をもつ二つの偉大な島国社会として、日本と英国の両国はこれまで「破綻しつつある国家」の問題への取り組みを実践してきた。英国のケースでは主にロシア、日本のケースでは中国といった、古い大国の復活に関連する懸念が背景にある今日においても、日英両国はその実践を続けなければならない。

日本と英国にある幾つかの明らかな相違点が、問題に対するアプローチの仕方に影響を及ぼしている。両国のもっとも大きな違いの一つはその国民の民族的・文化的により単一である。また両国はそれぞれまったく違う戦争の経験を経てきており、その結果としての異なる態度、憲法、軍隊組織をもっている。二つの国はまた、まったく違う同盟関係をもち、それが連合で活動する際の可能性および様式に影響を及ぼす。

しかしながら、アプローチ面においての共通点はある。日本と英国の取り組みはどちらもその一部が国連平和維持活動（PKO）の文脈で行われている。2014年においては、両国は極めて似通った立場にあり、国連PKOの軍事・警察要員派遣国のリストにおいてかなり控えめな位置にある。日本が派遣した要員は271名、英国は287名である²⁵。（しかしながら、英国の派遣要員の大半は英国が特別な利害関係をもつキプロスにおける平和維持軍に対してであり、一方の日本の要員派遣は、国連PKOにおける、より支援的な貢献である）。資金的な貢献では、日本はPKOの総経費の10.8%を負担し、英国は6.7%である²⁶。

日本は、ポスト冷戦時代においてもっとも成功した国連PKOとなった国連カンボジア暫定統治機構（1992～93年）において主導的な役割を担い、その後も国家建設に長い期間にわたって関与した。日本はまたこれに続いて、脆弱な国家における国連PKOの数多くの事例において重要な役割を果たしたが、それはモザンビーク、エルサルバドル、東ティモール、ハイチ、南スーダンなどであった。英国が特に活発な役割を務めた活動は、旧ユーゴスラビア、シエラレオネ、アフガニスタン、イラク、リビアであり、それはすべて何らかの形で国連から権限を与えられ、またそのうちの幾つかは伝統的なPKOとは異なり、戦闘が行われている。

日本、英国のそれぞれは、「破綻しつつある国家」の問題にまったく異なる文化および歴史的観点を持ち込んでいる。他国の文化に対するアプローチにおいて、日本が英国と比べて、変化を誘発する可能性に関してより注意深い、あるいは相違があることをより尊重する、と言ってよいかどうかは判らない。しかし、この二つの国が、戦後70年の大半の期間において、国外での関与に関して、特に武力の行使において、まったく異なる教訓を得てきたことに疑いをはさむ余地はない。日本はその憲法の枠組み、また国外での武器の使用に関与すること嫌う傾向によって、態度・意識が形成されてきたが、この期間は、安全保障上また経済的に目覚ましい成功を収めた時期と重なっている。しかし、日本の海外における関与に対するこうした態度・意識は現在、変化の過程にあるのかもしれない、それは冷戦終結後の世界が直面している問題の性質による理由からだけではない。

²⁵ United Nations, Monthly Summary of Contributors to Peacekeeping Forces as of 31 August 2014. オンライン: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/aug14_1.pdf.

²⁶ 2014年7月1日から2015年6月30日までの年度における国連平和維持活動の成立予算に基づく。オンライン: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

日本はその平和構築における著しい関与の経験から何を学んできたのか。2012年、当時外相であった玄葉光一郎はニューヨークで行ったスピーチにおいて、日本が過去の平和構築の経験から学んだ5つの重要な教訓を挙げている。

第一に、平和構築活動は、国や地域の状況によって実に多様であり、画一的なモデルがあるわけではなく、柔軟な対応が求められる

第二に、平和構築は政治的なプロセスであり、政治問題の解決を含め、紛争の根本原因にまで踏み込んで対応することが重要である

第三に、国際社会のパートナーと現地の当事者が、共通の達成目標と優先課題について合意することが有用である

第四に、本部と現場のコミュニケーション・ギャップや関係者の関心のギャップを克服する必要がある

第五に、当事国のオーナーシップを尊重しつつ、特に弱者や女性を含む個人を人間の安全保障の視点から保護し、能力を強化することが不可欠である。人々の生活が再建され、雇用機会を得、将来に希望をもてる環境が構築される必要がある²⁷

もちろんこの5つの教訓だけで、平和構築の取り組みにおいて日本が現地で直面する複雑な問題をすべてカバーできるわけではない。何度も繰り返されてきた問題であるが、2001年のアフガニスタン以降、資金は当該国の政府を通じて注入すべきか、あるいは直接的に使うべきかの判断は難しい。アフガニスタン政府は、国家の予算こそが政策立案の手段であるべきであると要請し、国家予算に含まれない援助は違法であるとした。また、一部の意見では、非財政援助（オフバジェット）は汚職を生み、延いては受領国政府の認知されている正当性が蝕まれることになるとしている。アフガニスタン暫定政府のアドバイザーを2001年から05年まで務めたクレア・ロックハートは次のように述べている。「米国国際開発庁（USAID）と日本は、大きな金額を、信託基金に廻すことを避け、非財政援助として提供してきた」²⁸。信託基金の主要なものは2002年1月に設立され、世界銀行が運営したアフガニスタン復興信託基金（ARTF）であったが、援助資金はこれを通じてアフガニスタン政府の予算に廻され、優先される投資プロジェクトに向けられた。英国からの援助資金は主としてこの基金に提供された。このように資金援助において異なるアプローチを取っていたが、そのことによって日本と英国の間に不和が生まれることはなかった。しかしこの問題に関しては両国のそれぞれにおいて激しい議論があり、現在もそれが続いている。

英国政府は、先に挙げた日本が学んだ5つの教訓のすべてにおいて賛同するであろうと考えられる。また、英国は、アフガニスタンおよびイラクでの自身の経験から、武力によって達成できることは限定的であるという厳しい教訓を学んだはずである。しかしそれだからといって、武力行使の全面的な放棄につながるわけではなく、また同様に、異なるものをより容認するアプローチ、軍隊が展開する当該国の文化の理解の決定的な重要性への認識が高まったわけでもない。英国外務省は、1990年代後半から2000年代前半にかけて、異なる国々、文化、言語を理解することに、それ以前と比較してあまり重きを置いていなかった。こうした過ちは2010年以降、特にウィリアム・ヘイグ外相（2010～14年）のもとで修正され始めてきたのだが、まだまだ長い道のりがある。

²⁷ Koichiro Gemba, Foreign Minister of Japan (2011–12), speech at high-level event on Peacebuilding: Way Towards Sustainable Peace and Security, United Nations, New York, 25 September 2012. オンライン: http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/statement_hle_1209.html.

²⁸ Clare Lockhart, 'Struggling for Government Leadership: The Relationship between Afghan and International Actors in Post-2001 Afghanistan', in Mayall and Soares de Oliveira, *The New Protectorates*, p. 270. 信託基金全般についての参照: pp. 263ff.

英国での顕著な進展として、「安定化ユニット (Stabilisation Unit)」の設置があり、これは「紛争終結後復興ユニット」が2007年に改組されたもので、外務省、国際開発省、国防省が管轄する省庁間機関である(カナダ、デンマーク、日本、米国などの他の国々においても、同様の機関が発足している)。

英国国家安全保障会議は2010年5月12日に新設された機関であるが、国家の安全保障、外交政策、国防、国際関係および国際開発、復興、さらにエネルギーと資源の安全保障に関する責任を持ち、安定化ユニットに対しても徐々に権限を発揮している。英国の2010年発表「国家安全保障戦略」には、「全政府的な」アプローチによって、「軍事的効果の域を超えた」、「当該国内の復元力および安定した世界環境をより重要視した」安全保障の概念を具現化する、と明確に述べられている²⁹。

こうしたアプローチは2011年刊行の政府文書「海外安定化戦略 (Building Stability Overseas Strategy)」で補強されている。そこでは、「脆弱で紛争に悩む国家」のリスクへの対応を優先させるための英国政府の戦略では三つの重要点を柱とすべきであるとされ、それは早期警戒、迅速な危機回避および対応、初期段階での防止の努力である。この文書は、2011年初頭に始まったアラブ世界の変化について極めて楽観的な調子で述べてもいる。例えば、「アラブの春は、中東および北アフリカ地域において、より包括的で繁栄した社会を築くための絶好の機会を提供するものである」³⁰。

安定化ユニットは、英国が取り組むべき諸問題の概念化において、また、アフガニスタンやコンゴ民主共和国、イラクの事例では、その活動の内容策定の支援において、重要な役割を担ってきた。安定化ユニット設立の動機付けの一つであったと考えられるのは、2003年における米国と英国のショッキングな失態で、それはイラクの占領と変革をどのような形で進めるのかといった計画策定において両国が合意できなかったことである。安定化ユニット設立のまた別の動機付けは、英国政府内において、異なる省庁間の共同の計画策定および調整が極めて貧弱なレベルにあったことであろう。2000年代、アフガニスタンにおける英国のさまざまな活動、例えば安全保障の確立や経済開発において、個別の活動の統合が欠如していたことが極めて悪い影響を生んだことも、より統合されたアプローチが強く求められた理由であった。

さて、英国と日本のアプローチの相違点は何であったのか？それを単純化した答えは、英国は現在、武力行使を抑制する傾向に向かっていること、また日本がその武力行使の歴史的制約を部分的に乗り越えつつあることを考慮すると、両国のそれぞれのアプローチは現在、収斂の過程にあるということなのかもしれない。しかし深刻な相違点もまだあり、それはやはり武力行使に関する立場において依然、大きな違いがあることや、英国が紛争の防止により重点を置いている事実などである。英国は、EUおよびNATOのメンバー国であることから、「破綻しつつある国家」の問題への取り組みにおいても他の国家と協力し合って活動することが比較的容易にできるかもしれない。

²⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf

³⁰ Building Stability Overseas Strategy (London: Department for International Development, Foreign & Commonwealth Office and Ministry of Defence, July 2011), p. 29. オンライン: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27370/bsos_july2011.pdf

結論

- 「破綻しつつある国家」という用語の使用には最大限の注意を要する。いかなる用語の一つをとっても、現在の国際政治が対応している、国家の脆弱性に関連する諸問題の性質を適切に言い表すことはできない。また、いずれの用語においても、まったく異なる現象を疑問の余地のある概念的な拘束に押し込んでいるという批判を逃れることはできない。「脆弱で紛争に悩む国家」が、もっとも受け入れやすい用語である。
- 対応されている問題の多くに共通している要因として、植民地からの独立後の特徴を備えており、それを「植民地独立後の問題」と呼びならわすのもまた建設的なことかもしれない。そこには、幾つかのケースにおいて、分断された社会に対する国外からの関与が長期間におよぶ悪影響をもたらしてきた過去の経過についても含有されている。
- 安定化プロセスを支援するすべての取り組みにおいて問われなければならない重要な設問が二つあり、それはまず、当該の社会を、その歴史や文化、言語を含めて十分に理解した上で取り組みを行っているか。そして、求めるべき変化またそれを達成する可能性に関する自由主義的な前提が取り組みを強化しているのか、あるいは弱めていないかである。これまでに費やしてきた人的あるいはその他のリソースは、必ずしも課題の大きさに相当するものではなかった。ここ 20 年ほどの活動の多くにみられる目立った特徴として、大量の要員が急速に動員されながら、当地の言語の運用能力はお粗末なものであった。「ギャップイヤー植民地主義」（「ギャップイヤー」とは 1 年間ほどの長期旅行・遊学）とも揶揄されてしかるべきである。
- 破綻しつつある国家の支援の取り組みは、単独であれ連合であれ、個別の国民国家によって担われるほうが良いのか、あるいは国際機関なのか、といった問いに対しては、明確な一つの答えはない。国家が単独で活動した場合は、「宗主国のように振る舞っている」という非難を受ける危険性が常に付きまとう。従って、支援の活動を意図した国が、ほとんどのケースにおいて、国連または地域の権威ある機関から一定の承認を得ることを求め、また連合して行動したことは、至極当然のことであった。しかし一方では、国家単位の活動は国際機関によるものよりも優れた点もあり、例えば、必要な際には、武力行使も含め、重要な決定を迅速に行えることである。
- 破綻しつつある国家に対する日本と英国のそれぞれ異なるアプローチ、またこれまでに学んできた教訓は、率直な態度をもって調査・検討する必要がある。ドクトリンや法的枠組み、組織の構造などにおける合意を目指すような作為的な意図がある作業であってはならない。冷戦終結後の時代を通じて試みられてきた、問題を抱えた社会に安定をもたらす課題に対する取り組みから明確な教訓が一点学ばれており、それは、破綻しつつある国家はすべてみな異なっていて、また問題に取り組む側の国家もまたすべて異なっていることである。

福島原発事故と国会事故調報告書

黒川清、政策研究大学院大学客員教授；東京電力福島原子力発電所事故調査委員会委員長³¹

「学びある危機を無駄にはしてはならない (Never let a good crisis go to waste.)」
– ウィンストン・チャーチル

イントロダクション

現在世界の約 30 カ国で 440 余基の原子力発電所が稼働し、70 余基が建設されている。原子力エネルギーの需要は増加しており、「原子力ルネッサンス」と言われていた。しかし、歴史上二大原発事故のうちの 1 件となった 2011 年 3 月 11 日の福島原発事故は、世界に警告を発し、多くの人が原子力をエネルギー源とすることについて考え直すきっかけとなった。ドイツ、イタリア、スイスの政府と国民は 2011 年に脱原発を選択した。

福島の原発事故は、千年に一度の災害ともいえるマグニチュード 9.0 の大地震とその後に起った巨大な津波によって引き起こされた。科学、科学技術、テクノロジー、エンジニアリング、工業製品製造において国際社会から信用と賞賛、信頼をうけ、国民の持つ高い教育水準と厳しい職業倫理で知られる日本において、今回の事故が起ったことに多くの人が驚いた。

原発事故の後処理は大きな問題として依然残っている。汚染水の蓄積や溶融した炉芯や使用済み燃料棒の回収、累積するウラン燃料、大量の放射性物質の環境と太平洋への流出、周辺住民や動植物の健康と安全への脅威についての進展はほとんど見られず、あやふやな計画が認められるに過ぎない。1986 年のスペースシャトルチャレンジャー号事故の調査コミッショナーを務めたリチャード・フェインマンは、「テクノロジーの成功には、宣伝よりも現実性が優先されなければならない。自然を欺くことはできないから³²」と、当時力強いメッセージを発した。このメッセージは、国会に設置された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）が指摘したように、福島原発事故にも当てはまる警告であった。実際のところ国会事故調は「日本株式会社のガバナンスを全身 CT スキャン³³」するものであったともいえる。

本論文では国会事故調とその背景、国会事故調の報告書の核となるメッセージについて短く論じる。さらに、福島原発事故に関する報告書からの学びについて考察する。日本の政策は急激に新たな方向性を必要としており、日本の核政策の惰性と変化の要因を検証する。本稿では、日英関係と相互補完パートナーシップの展望についてまとめる。

³¹ 本意見は国会事故調の見解ではなく、論文著者の個人的見解である。

³² <http://science.ksc.nasa.gov/shuttle/missions/51-l/docs/rogers-commission/Appendix-F.txt>. オンライン

³³ 宇田左近国会事故調調査統括主任。個人的面談より。

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会

福島原発事故は発生当初から、新聞やテレビ、ラジオといった従来のメディアや、さまざまなインターネットメディアやソーシャルメディアなど、あらゆるメディアを通じ世界中がその経過を注目していた。一週間もすれば、日本政府や福島第一原発を操業している東京電力（東電）による正式なニュースや発表は、入手可能なデータや事実すべてを日本国民や世界に開示しているわけではないことがはっきりとしてきた。日本における緊急時のコミュニケーションのまずさと「メディア統制」がこれにより浮き彫りになったともいえる。比較的新しい情報のながれを可能とするインターネットを介したコミュニケーションツールによって、生の情報は世界中に提供され広く共有されていった。4基の発電所のうち3基が爆発した映像は、福島第一原発は壊滅的な状態にあるという強烈なメッセージを世界中に発信した。

2011年9月30日、国会は国会事故調設置を定めた法案を成立させ10名の委員を選任した。正式に委員会が発足したのは2011年12月8日で、事故後9ヶ月のことだった。報告書は予定の期日であるほぼ6ヶ月の2012年7月5日に衆参両院議長に手交された³⁴。このような国会の立法による独立調査委員会が設置されたのは日本の憲法史上初めてのことだったという事実に多くの先進民主主義国家のリーダー、識者たちは驚いたようだ。このような独立委員会は、重大な政府の問題を扱うために、また政府の立法、行政、司法府の三権の独立性を確保するためには、当然のことであると考えられているからなのだ。

国会事故調は活動のキーワードを「国民」、「未来」、「世界」とし、調査はできる限りの透明性をもって進められた。全20回の委員会では38名の主要人物に聞き取り調査を行い、これらの委員会とそれに続く記者会見は公衆やメディアに開示され、英語同時通訳付きでオンラインでも配信され、いままウェブで閲覧できる。これら20回の委員会のほかに、国会事故調は1,000人以上を対象とし約900時間におよぶインタビューや聞き取り調査を行った。委員会のスタッフは膨大な資料を分析し、10,000人以上の被災住民と2,400人以上の原発作業従事者を対象に調査を行い、3回のタウンミーティングを実施し、いくつかの原子力発電所を視察し、3回の海外調査を行った。

国会事故調の報告書は2012年10月に書籍として出版され、日英両言語でオンラインでも閲覧可能である。また、国会事故調の調査内容について説明した短いアニメーションビデオも大学生によって制作されており、オンラインで閲覧することができる。

国会事故調調査報告書のテーマ：「規制の虜」

国会事故調の報告書では、今回の事故は地震と津波によって誘発されたものの、多くの側面からみて人災であったと結んでいる。過去数年間にわたり原子力施設の安全性を向上するために多くの対策を講ずる必要性が国際社会で認識されていたにもかかわらず、実施すべきことをしていなかったのである。今回の事故の背景には、東電傘下の公益事業者、政府、規制当局、原子力安全保安院、大手メディア、有識者などが、国民のためにすべき規制を行ってこなかった「規制

³⁴ 国会事故調のウェブサイトにてアーカイブ資料の入手可能。オンライン <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/国会事故調.go.jp/en/> (accessed 19 December 2014).

の虜³⁵』というべき構造があった。国会事故調の報告書では、日本特有ともいえる複数の要因によって、日本の電力業界を社会構造とそれを容認する「規制の虜」が起りやすい日本人の多くが陥りやすい「マインドセット（思い込み）」があったことを示唆している。これらの要因の中には、公益事業者による電力発送電の独占や、日本社会の慣習である同一組織での生涯雇用やヒエラルキー的タテ社会や組織構造、年功序列による昇進、責任ある立場にある者のアカウンタビリティ³⁶の欠如などが挙げられる。本報告書は、今日のような高度にウェブで相互に繋がっている世界に対して、あらゆる組織における強固なガバナンスの基礎である透明性が不足していたとしている。要約すると、1950年から1990年にかけての日本の戦後の経済成長を支えてきた基盤そのものの脆弱性が今回の事故によって暴かれたのである³⁷。

国会事故調の報告書では、間接的な証拠に基づくものではあるが、原子力発電所施設の損傷は津波だけでなく地震によって起った可能性についても明示している。事故現場の高レベル放射能の影響もあり、直接的な損傷施設の検証はいまだ不可能である。この可能性の明示は、世界で最も地震の多い地域にある日本の立場において重要かつ警告的な発見である。日本では、2012年の本報告書の発表以降多くの調査や科学論文や書籍、さらにはメディア報道、オンライン上の報道やテレビ番組で、福島原発事故が取り上げられるようになった。これらの中には規制の虜だけではなく技術的・工学的な欠陥について関心と呼んだものもあった。残念ながらほとんどの出版物は日本語で書かれており、世界中で読まれてはいない。

事故から4年経っても根本的な問題や慣例的な日本人のマインドセットに変化はほとんどみられないようだ。解決されていない問題の中には損傷した施設に毎日流れ込む水への対策、汚染水や瓦礫の蓄積、海への流出などが含まれる。情報共有に消極的であったり、想定外の災害に対応するためのほかの方法を国外に求めたりすることからもわかるように、透明性や開示性は低いままである。日本の政治を専門とするMITのリチャード・サミュエル教授は近著『3.11: Disaster and Change of Japan』の中で、日本の政治的過程や日本の民主主義に変化の兆しはほとんど見られなかったと結論づけている。³⁸

福島原発事故は日本や原子力産業の枠を超えて教訓をもたらした。地震に対する脆弱性や歴史的に原子力の利用が広まっている日本の現状について、ほかの国が共有するところはないかもしれないが、「ブラックスワン」と呼ばれるような、計り知れない結果をもたらす、大規模かつ非常に発生確立の低い、想定外の事態が起るリスクに対して、現行の災害マネジメントプロトコルで対応するのか、ということ考察することは、ほかのあらゆる国にも当てはまることである。グローバル化が進むということは、一国で起った災害がほかの国に容易に影響する可能性があるということであり、備えや対応力を向上させるためにも、もっと効果的な対策を講じる必要性が高まっている。安全対策のコストも高くなっている。日本の原子力産業に関する問題ではあるが、国際社会にとっても関心の高いもう一つの問題は大量のプルトニウムと使用済み燃料が積み上がっていることだ。原子力発電所と使用済み燃料の備蓄は物理的攻撃あるいはサイバー攻撃の格好の対象となっている。

³⁵ 規制の虜とは、国民の利益のために組成された規制当局が、次第に国民の利益のためではなく規制対象の産業にとって有益となるように働くようになる過程をさしたものの。

³⁶ 日本語で「アカウンタビリティ」という言葉は「説明責任」を意味する。典型的なカタカナ英語である。

³⁷ David Pilling, *Bending Adversity: Japan and the Art of Survival* (Allen Lane, 2014).

³⁸ Richard J. Samuels, *3.11: Disaster and Change in Japan* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2013).

三つの理由から、福島原発事故の教訓は原子力分野における世界中の専門家や関係者、責任当局に共有されなければならない。これらの教訓はまた、原子力をもっと安全なものにするために、広く国際社会に共有されなければならない。そのためには国際的な協力や支援、透明性や開示性が必要である。

「安全文化」の必要性

原子力産業の規制と操業の両側面において「安全文化」を育むことは災害への備えを向上するための重要な要素であるとされてきた。福島の事故に呼応して、原子力発電所を運転する国はそれぞれに対応策を立てた。米国行政監査検査院の2014年3月発行のレポートではこれらの対応策について検証している³⁹。また、国際原子力機関（IAEA）は、初めての試みであるが「原子力発電所の安全と「国民性」の重要性」のテーマで、3日間のワークショップを2014年4月行った。米国科学アカデミーは2014年8月に「米国の原子力発電所の安全性を向上するために福島原発事故から学ぶ教訓（*Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety of U.S. Nuclear Plants*）」と題した報告書を発表し、原子力の安全文化に関する章を盛り込んだ⁴⁰。その結果、あるいは少なくとも国会事故調の報告書からの反応として、安全性の向上における国民性の果たす役割についての認知が世界的に高まった。

日本のエネルギーと原子力政策の惰性と変化：提言

福島の事故は日本のエネルギー政策を大きく転換する契機となる可能性があった。しかし、残念ながらそれはまだ実現しつつあるとはいえない。政府は国会事故調の重大な調査結果を認識しているとは思えず、その理由の一部には、国会事故調の調査が発するメッセージは日本で権力を持つ者にとって「不都合な真実」であったからだとは私は確信している。この国のエネルギー源は化石燃料の輸入にきわめて依存している。水力や太陽光、風力、バイオ燃料、地熱、波力エネルギーなど、地域性が高く、再生可能でクリーンなエネルギー資源の利用は先進国の中でも低く、これらをもっと利用すべきである。石炭から炭素排出率を最小限に抑えたエネルギーの抽出方法や、地熱エネルギーの利用など、日本には世界に冠たる技術力とエンジニアリング力がある。こういった技術力とエンジニアリング力をもっと国内でも活用すべきなのである。さらに言うならば、日本は1970年代の石油ショックの時代に太陽光パネルを発明したにもかかわらず、太陽光も含めた再生可能なクリーンエネルギーの普及はほかの経済的、技術的先進国のなかでも最下位なのである。日本の将来のエネルギー政策は地方分散の原則に基づいたもの、つまり、可能な限り地域性の高い再生可能エネルギーでなくてはならない。また、エネルギーの利用に対してもっと気を配れるようにエネルギーの使用量と電流量がリアルタイムに可視化できるようにしなければならない。このような方向性をもって進むためには「スマートグリッド」構築が不可欠であり、この目的に合致した政策変換が行われなければならない。しかし、日本の動きは他の先進国に比べて非常に遅く、これもまた規制の虜に一部起因しているのである。

³⁹ United States Government Accountability Office, *Report to the Chairman, Subcommittee on Transportation and Infrastructure, Committee on Environment and Public Works, US Senate*, March 2014. オンライン: <http://www.gao.gov/assets/670/661464.pdf> (accessed 19 December 2014).

⁴⁰ *Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety of U.S. Nuclear Plants*, US National Academy of Sciences, August 2014.

日本政府は、これまでよりも独立性が高く、再生可能エネルギーを利用した方法を歓迎する新しい政策をたてつつある。しかし原子力発電所の再可動への圧力が高まっているということから、規制の虜が問題の中心を占める状態は依然変わらないということが伺える。さらに、安倍晋三首相による「アベノミクス」と一般的に言われる景気刺激政策の結果の一部として、円安ドル高となり、化石燃料の国内輸入価格が上昇している（福島事故の後に原子力発電を失ったもののエネルギー消費の低下に伴い、2011年以降実質的な化石燃料輸入量はほとんど変化していない）。このことから国民は高いエネルギーコストに対応し、省エネと再生可能エネルギーの必要性に対する意識が高まっていることが見て取れる。最近の化石燃料価格の下落は日本のエネルギー価格に大きな恩恵をもたらすものであり、歓迎すべき発展である。

最善の利用可能な科学的知見に基づいたエネルギー政策のために、明確な中長期目標を政府は設定しなくてはならない。このような目標は、エネルギー分野で資源管理や資源利用計画で使われる「バックキャストリング」の考え方に基づいて計画されるべきであり、独立した委員会によって行われるべきだ。この枠組みによって適切な短期的政策立案と予算策定が行えるようになるだろう。しかし、規制の虜の根底にある、日本人の多くに潜むマインドセットこそ、この政策の計画と実行の障害の一つである。国会事故調の報告書は、エネルギー政策の再策定のためには国会事故調のような独立したタスクフォース委員会を使うべきだと提言している。現在のところ、政策に関するほとんどのことは経済産業省や他の省庁の支配下にあるままなのである。

原子力発電所について再度言及すると、従来の原子力安全保安院に代わり、完全な独立性を前提とした新しい原子力委員会とその下に原子力規制庁が発足している。しかしこの新たな規制当局も、独立性や透明性、公開性、効果的なコミュニケーションスキルを国民や世界に対して十分には示せていない。世界中の科学者や専門家、政府要人や政治家からこれらのことについて懸念していると、私は個人的にこれまでに度々耳にしてきた。規制委員会と規制庁の運営は、国際的な基準に従わなくてはならない。つまり国際協働、透明性、公開性をテーマに遂行されるべきであり、国民や世界との円滑なコミュニケーションを内包していなくてはならない。

原子力エネルギーを扱う多くの国では、国民や地元のコミュニティが意志決定の過程に広く関わることは当たり前になった。しかし現在の日本の原子力の安全性に関する政策の枠組みにおいて、地元のコミュニティが意思決定の過程にきちんと関わることもなく、非常事態の対応策によって十分に保護されることも、十分に開かれた議論がされてはいない。国会事故調のレポートでも指摘しているように、日本が昨年打ち出した「多重防御」という安全対策が示す、重大な原発事故が起きた場合における地元住人の避難計画についても、日本の原子力の安全に関する規制はIAEAの勧告からは程遠いものであると世界の専門家は見ている。繰り返すが、福島原発事故から学んだとおり、目の前の経済的関心を超える「安全文化」を発展させ、育むことが肝要なのだ。

原子力発電所の再稼働を決断することで、地元や国全体のレベルにおける関係団体が反発するような状況になれば、政治的な先行きは不透明になるだろう。規制の虜に対して脆弱なシステムを脱し、国民の安全と健康、さらに環境の保護を優先するシステムにするためには強い政治的意志やリーダーシップが求められる。実際、3月11日以降の世論調査では脱原発を求める人の数のほうが多数派を占めている。しかし、強固な既得権益が改革の道に立ちふさがっている。既得権益を享受するのは、政府の政策・施策に関わる省庁や、主要産業界、メディア、さらには科学界にまで及んでいる。

安倍首相率いる現行内閣が日本のエネルギー政策の改革に踏み出すのかは、今後の課題である。パラダイムのシフトが起れば国際社会から信頼を再び得る助けになるであろうし、福島原発事故から学んだ教訓を活かすことにもなる。この問題は強固な政治的プロセスと政府、産業界などが密接に組み込まれることになるであろうし、もっと広く言えば、日本の民主主義の課題点でもある。国会事故調チームは、原子力に関連するあらゆる政策向上や施策の鍵は、透明性、開示性、国際協力であると信じている。なぜなら、これらの基本は世界に共通する課題に繋がっており、公衆、公共の利益を向上することに繋がっているからだ。

日本のエネルギー政策は大きく転換するときにかけている。政策変換のプロセスは、政治的、経済的現実を考慮しなくてはならないが、それに加えて、将来を見据えたものでなくてはならない。日本は自国の資源を開発できる可能性を持っており、グローバルなエネルギー需要の課題解決に役立つエネルギー政策の分野においてリーダーになりうるだけの技術力とエンジニアリング力の豊富な蓄積をすでに有している。

変化する時代における日英関係

グローバル化の文脈において国際協力と情報共有はリスクへの備えを向上するために不可欠である。この取り組みにおいて、日本と英国は特別かつ相互補完関係にあるパートナーであり、この協力関係をさらに強固にすることができる。これは1600年にウィリアム・アダムスが日本に辿り着き、1854年の日英和親条約、1902年の日英同盟といった歴史的な関係だけに留まるものではない。この2つの国は過去から受け継いだ共通の課題と特有の強みを持っている。課題については、次に挙げる相互の特徴に基づいたものである。(1) 両国ともに中規模の島国であり、多くの人口を有するが人口に見合う十分な資源を有さない。(2) 両国ともに大陸に隣接しており、固有かつ長期間にわたる地政学的・歴史的遺産を有する。

同時に、両国はそれぞれに違う強みを持つ。日本の強みは、創意工夫を凝らし、細部に至るまで完璧に仕上げる粘り強さを併せ持つ点に見られる。この強みは、タンジブルな商品の製造や、もっと良く、もっと軽く、もっと薄く、もっと滑らかにするという飽くなき品質向上への意欲を見ればわかる。反面、日本は全体像や大きな目標を見失いがちである。一方、英国の強みは全体像を描き、科学や民主主義、金融、法令などの抽象的な問題に価値を作り、世界的な基準を作りあげてくることにある。

日本と英国が、お互いの強みをうまく組み合わせることができれば、先の見えないグローバルな時代における課題解決のために今後さらに相互補完の関係を強めることができるであろう。この日英関係に関する年次カンファレンスは、両国の関係性をさらに強固にし、共通の課題を達成するためにどのように両国関係を発展させていくのかについて論証する場となるだろう。

ミャンマー：多元主義を超えて、民主主義へ？

デイビッド・I・スタインバーグ、ジョージタウン大学アジア学特別教授; ジョンズ・ホプキンス大学高等国際関係大学院客員研究員

ミャンマー（ビルマ）連邦共和国は、2011年3月30日に発足した現在の「疑似的」民政のもとで変化を遂げている。中央集権的体制から、より多元的な社会、より発達した代議制、修正された民主的ガバナンスの形態に移行している。しかしその前途の見通しは不確かで、適切な地図も持たず、道は多難である。

単一政府の国家

50年以上前のこと、ビルマ国軍の指導者は、ビルマ全土において直接的・間接的を問わずして実質的な軍政を永続させることを決定したが、それは分派ばかりして無能であった文民政治に大いに幻滅したからであった。1948年の独立以来、初期の民政の時期も含め、軍部の影響力は徹底したものであった。軍部は、独立以降の幾度も政治的・民族的反乱を抑え込み、1958年には、与党であった反ファシスト人民自由連盟（AFPFL）の派閥抗争による内乱を回避するために挙行された「合法的クーデター」に参加した。

文民政治・文民統制に対する強い嫌悪感は軍部にあつて支配的な心情であり、それはしだいに増長していった。そして、同時代に影響を及ぼした。軍の優越性が明らかに表出されているのは、ビルマ史上の拡張主義の王国の時代を扱った公的行事や学校の教科書において兵士が賛美されていること、あるいは第二次大戦末期において連合軍が日本軍をビルマから敗退させた際のビルマ軍の貢献（ビルマの連合軍参加後）がほとんど神話化されている事実などである。また、現在の首都ネピドーにある軍事パレードの広場には、ビルマ史上の王の勇壮で巨大な像が3体屹立している。

1962年の軍事クーデター後の半世紀、ミャンマー（ビルマ）は単一政府の社会主義政権を1988年まで続け、その後権威主義的政権、そして近年のより多元的なガバナンス体制に至った。しかしこうした移行を経てきたものの政治の在り方の実情は常に限定的であり、軍部の意向によって決定されるものであった。議会において軍服を着ていようと着てまいと、政治は軍による支配のままであった。ビルマ社会主義計画党（BSPP）は、ネ・ウィン将軍による軍事独裁に厳正な政治的・経済的理想主義を付加したものであったが、十分に機能せず、統治は法ではなく政令によって行われた。1974年、BSPPは東欧のモデルに倣った一党独裁社会主義の憲法を制定した。この単一政府の国家が不完全な形で支配したのが、様々なレベルにおける多元的共存、連邦主義を望んだ多種多様の少数民族であり、当初は一部が独立も望んでいた。

1988年の再度の軍事クーデターは、街頭での民衆の蜂起による革命の恐れに対応して軍事政権を強化させる試みであった。やはり直接的な軍政であったものの、国家法秩序回復評議会（SLORC）が組織された。その後、1997年、やはり直接的軍政であり、戒厳令は継続されたが、SLORCが改組

されて国家平和発展評議会（SDPC）となり、この変化が大きな意味を持つ。なぜならば、政治構造こそ全体主義から本質的には権威主義に移行しただけであるが、前者にはイデオロギーの押し付けがあったが、後者では政治的イデオロギーや経済的な硬調さの枷が外されたからだ。社会主義は放棄され、統制経済の側面は依然強く残るものの、政権は国外からの投資を求めるようになった。

1962年以降のビルマの孤立した社会のイメージはメディアによって誇張された。1960年代と70年代を通じてミャンマーは実質的に日本からの経済援助によって成り立っていた⁴¹。西側からの援助は削減され、個人の同国への渡航は当初24時間、のちに7日間に制限され、多国間援助は打ち切られた。こうした経過は、1988年以降においても、政権の高官にして「西側の支援は必要ない、西側の影響は阻止できる」という考えを助長させた。しかし、国民が国際メディアにアクセスすることは可能になっており、ビルマの窮状をあからさまに伝える報道を統制しようとした政権の試みは限定的なものであった。

現在の政権も、これまで同様、軍部の影響力が行使された結果である。新しい憲法は、2008年5月、大幅に操作された国民投票によって92.4パーセントもの得票を集めて可決され、そこには軍部の地位が明白に確認されている。スハルト政権下のインドネシアのモデルに倣い、新憲法はあらゆるレベルの立法機関に25%の国軍軍人を指名することを規定して国軍の影響力を保証した。2010年11月の総選挙もやはり政権によって操作され、政権の翼賛政党であり、軍人が大多数を占める連邦団結発展党（USPD）が圧勝した⁴²。

この国民投票および総選挙をアメリカと欧州の幾つかの国は不正であったとして承認しなかったものの、2011年3月に発足したテイン・セイン大統領（元首相、将官）の新政権は、軍部が「統制のとれた民主主義」と呼ぶ体制への大がかりな移行を開始した。以降の出来事は、同国内外の関係者を驚かせるほどの改革につぐ改革の連続であった。アメリカおよび欧州連合（EU）による援助が計画され、世界銀行とアジア開発銀行による支援が活発化した。相当レベルの多元的共存が始動したことが明白であった。

複数政党制の開始

しかしそれは軍部による制限を受けたままの多元主義であった。国の統一、分離の防止、国家主権、国軍は文民統制を受けない、これらがミャンマーのすべての軍事政権における基本理念であった。ここ数年における改革を受け、市民社会は成長したかもしれず、またメディアはおおむね検閲を受けておらず、労働組合も結成され、野党は国会において政府を批判することができ、地方の議会や市場経済も始動したかもしれない。しかしそれでも現時点においては国軍がビルマ社会を決定づける存在であることに変わりはない。

⁴¹ 総額は1988年までに22万ドルほどに達した。参照：David I. Steinberg, 'Japanese Aid to Burma: Assistance in the Tarenagashi Manner?', in Bruce Koppel and Robert M. Orr (eds), *Managing Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 135–162. ネ・ウイン将軍は日本軍による訓練を受けており、日本に近しかった。しかし、ビルマ国内の強い民族主義の感情から、日本の経済援助は戦時賠償の範疇を超えて広く議論されることはなかった。

⁴² 1990年5月の総選挙では、ノーベル平和賞受賞者アウン・サン・スー・チー率いる野党・国民民主連盟（NLD）が大勝している。選挙は新政府樹立のためであったのか憲法制定会議ためであったのが争点となったが、軍政は選挙結果を無視した。2010年の選挙においては、アウン・サン・スー・チーが自宅軟禁下におかれており、また選挙規定が厳しすぎるとして、NLDは不参加を決定した。NLDはしかし2012年4月の補欠選挙に立候補し、アウン・サン・スー・チーが国会に議席を得た。

ミャンマーにおいては、現時点におけるレベルの多元主義が、政治プロセス進展の第一歩である。この「プロセス」は、「無修正」の民主主義 – 「基本理念に縛られた」、「統制のとれた」、あるいはその真の意味を低下させるいかなる修飾詞も付かない「民主主義」 – には向かわないのかもしれない。また、選挙だけで民主主義が達成されるものでもない。新しい地方域・自治区の議会、および6つの少数民族州の議会は権限が縮小され、その存在が意味するところの真に政治に参加する役割の発展が蝕まれている。軍部や官僚によって規定されている地方への分権もその履行はしばしば疑わしいものである。

政治改革とは単に権力を広範囲に分配することではない。政治改革とはまた、制度的な役職に幅広い人材を配することである。ミャンマーにおいては、半世紀にわたる軍政のもとでこの要素が欠如してきた。アジア地域において軍部による政権あるいは軍部が権勢を誇っていた国、タイやインドネシア、ベトナム、韓国などと異なり、ビルマ国軍は、社会的流動性のすべての手段を独占してきた。高等教育は軍部が承認した者だけに与えられ、最高レベルの教育機関は士官学校であった。また仏教僧の支配層は政府系であった。社会主義統制のもとで経済発展は不可能であった。市民社会は1988年以降にようやく認められたが、それでも反政権の活動は許されなかった。政治は軍事政権の手段としてのみ存在し、国軍に籍を置くことは名誉とされ、また国軍の支配が進んだ後年では経済的な富を得る手段ともなった。閣僚の大半は軍将校が占め、すべてのポストの90%以上であり、また一部の見解では、高位の行政職員の30%は軍人であった。こうした圧力的な支配が、政府の強制力そのものとともに、軍事政権が永続した最大の要因である。このレガシーのため、急速な政治改革を求める者には歯がゆいことであろうが、国軍の権力の縮小にはかなりの時間を要することになる。⁴³

軍部の支配は女性の従属を伴った。ビルマでは伝統的に女性の地位は高く、社会において男性と同等の立場にあり、教育の場や一部の職業で秀でた者も多いにもかかわらず、国軍における女性の割合は2%ほどであった。この状況はまたキリスト教徒とイスラム教徒にも当てはまった。少数民族の出身者が社会において何がしかの地位を得ようとするならばビルマ族の流儀に従う必要があった。軍政下であって、かつては文化的・宗教的に多様な民間人による行政が存在していたものが、しだいにビルマ族・仏教徒の指導者に集約していった。現在、キリスト教徒、イスラム教徒、少数民族出身者で、国軍において大佐またはそれ以上の階級にある者はいないと考えられる。

伝統的社会の多くがそうであるように、権力はしばしば特定の人物に具現化する。あらゆる状況において、階層のトップにいる個人が忠誠の対象となり得るが、それは制度の弱体化を意味する。例えば、本来はイデオロギーによって結び付いていたはずの極左派（共産党の地下組織など）のメンバーなども、派閥闘争に蝕まれて崩壊していった。このような政治環境にあっては、民主主義を構成する要素である妥協や権限の委任は極めて難しくなる。さらに、前進を阻む要素として、国軍はこれまで「混沌」、つまり権威主義的な統制の喪失を常にもっとも恐れてきた事実がある。

⁴³ 参照: David I. Steinberg, 'Closed Doors and Glass Ceilings: Social Mobility and the Persistence of Tatmadaw Dominance', in David I. Steinberg (ed.), *Myanmar: The Dynamics of an Evolving Polity* (Boulder: Lynne Rienner [forthcoming]). 都市部の住民、家族、ビジネスなどの大半は軍政に依存しており、また反乱地域でない村落部においては、軍部による支配は基本的に絶対的なものである。

民主主義に向けて

民主主義の辞書的な意味はアカデミズムの世界では明確かもしれないが、現実の国際社会での使われ方はまちまちである。民主主義の解釈は多くの国の政治変革の場において異なっている。ここに三つの点を明らかにすることができる。第一に、外国がビルマに求めている政治改革は、アジア地域のほとんどの国の現状より、より高度なものである。第二に、西側社会の思考において一般的な二元論は、移行期にある社会のさまざまな色合いやニュアンスといったものを理解できない面が多くある。民主主義と独裁的支配はどちらも絶対的なものではなく、軍による統治と民主的統治もまた同じである。第三に、西側諸国において、特にアメリカにおいて顕著だが、早急な変革とその成功が求められているのは、感情的また政治的必要性の理由によるものであると考えられる。

なぜミャンマーで改革が始まったのか？ アジア地域においては稀なケースとして、インドネシアや韓国、フィリピンで起こったような下からの突き上げではなく、上からの命令で始まっている。アジアでは他に唯一、台湾だけが、現職の指導者によって変革が推進された。ミャンマーの指導者たちは、かつては東南アジアにおいて最も豊かな国になるだろうと予測されていた同国がもっとも貧困になったことにさぞかし落胆したのだろう。世界銀行、アジア開発銀行、その他の西側からの支援も重要な後押しとなった。中国への過度な依存は、ビルマの伝統的な中立主義を逸脱するものであった。また、忘れてならない点として、西側の多くの者から「ならず者」の集団と固定概念で見られるビルマ国軍であるが、国軍軍人の愛国心は強い。国の窮状を恥じたに違いない。

現在、ミャンマーの政治形態は漸進的な変革の過程にある。改革は歴然としたものであり、余程やむを得ない理由がない限り、そこからの後戻りは民衆革命を引き起こすことになるだろう。ここ2年ほどにおいて、ようやく社会的流動性に門戸が開かれ、良質の高等教育が始まり、市民社会が拡大した。ビルマ人企業家が利用できる銀行資本は不足しているものの、民間部門は急速に発達し始めた。政治が、民間人と退役軍人の両者に対して社会的流動性の手段を提供し始めた。

これまでに行われていたような軍部による完全な形の統制はおそらく浸食されていくだろう。これはまた、軍部と一般市民が初めて比較的同等の立場でやり取りできるようになった議会の場で進行するかもしれない。ある政府高官（元国軍将官）が述べたように、軍人統治の「終局」である。軍部による経済、公的機関、社会的移動の統制のように、議会における軍部の存在も徐々に減退するだろう。国軍のなかには改革を忌み嫌う者もいるに違いないが、国軍の組織としての自立性が保証され、国家の統一が維持される限りにおいては、国軍こそが権力と国力を行使する唯一の手段であるとの考えは減退し続けると考えられる。

ミャンマーが抱える諸問題は危急である。独立以来、核心的であった課題は、民主的な統治そのものではなく、全人口の3分の2を占めるビルマ族とその他の多種多様な少数民族との間で権力と国力を公平に（納得できる形で）分配することであった。単一国家の体制を保ったことによって問題は深刻化し、20以上の民族的反乱があり、規模が小さいものもあるが、なかには中央政権が抑制できていない勢力もある。現在も同国周縁部にはおそらく5万人から10万人の武装勢力が存在している。ミャンマーは国ではあるが国民がいない。つまり、多様な少数民族を包括する共通の精神、意識をそなえた一つの国民という概念は存在しない⁴⁴。現在の政府はこの点を過去のど

⁴⁴ 参照: David I. Steinberg, 'The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation', in Daljit Singh and Pushpa Thambipillai (eds), *Southeast Asian Affairs 2012* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), pp. 220–240.

の政権よりはるかに深く認識し、柔軟性を見せている。しかし、全国的停戦合意は、現政府が次回 2015 年総選挙までの締結を望んでいるものの、その行き先が不透明であり、和平プロセスの進展はおぼつかない。ある元国家元首の推定によれば、独立以来、民族的反乱によって 100 万人が犠牲となっている。2008 年の憲法が少数民族担当の大臣は現役勤務の将官でなければならないと規定しているのは理由があつてのことである。

国際的関与者

ミャンマー問題に関与する国外の者に尊大な態度があつたことは明らかである。一部のオブザーバーは、外圧によって改革が始まったことで、まるでビルマ人は自国の窮状を認識し、それに対峙する能力を欠いているかのようだったと述べている。米国と EU は民主化を要求し、経済制裁を課したが、米国の場合、オバマ政権前までの制裁の目的は「体制変革」であり、それはそもそも実現不可能と考えられるものだった。ミャンマーの問題はその地政学的な位置のため、中国やインド、米国、日本、ASEAN 諸国各国の懸念が絡み合っていた。こうした状況は国際機関が果たせる役割にも影響を及ぼした。いずれの国にしても他の国が突出してミャンマーに関与することを嫌った。またそれはミャンマー人自身にとっても同様であつた。ビルマ人は中立主義を実践する能力に極めて長けており、1961 年には中国と米国に反対されながらも、ウ・タントという国連事務総長を輩出している。外交における新しい、冷戦自体のそれとは違った平衡感覚が、ミャンマーの現政府の外交政策の目標となると予想できる。

いかなる外交関係においても、ビルマ人（実質的にビルマ族）の愛国心的心情に十分な注意を払う必要がある。多くのビルマ族は自分たちの文化は脆弱なところがあるという意識を暗黙のうちに共有している。時にそれが過激な国家主義として具現化し、また外国文化に包囲されていると感じられると外国嫌いとなる。それが故に、かつては反帝国主義が重要な主題であつた。また、中国主導の、ミャンマーより中国に有利と思える開発計画が提案されると、反中国の心情が顕著になる。さらにこれに関連して、一部の報告では 200 万人ともいわれる、中国からの事業者の大量密入国も緊張を生んでいる。現在、熱狂的な反イスラム感情が高まっており、ビルマ族仏教徒が仏教はイスラム教によって脅かされているといった宣言を行ったこともその要因である。この反イスラム感情をさらに煽つたのが、1785 年にビルマ族によって征服されたラカイン族仏教徒の文化的な窮地である。依然として実質的に二級市民扱いを受けていたラカイン族を激昂させたのは、地域への外国からの援助がイスラム教徒のロヒンギャ人の手に渡つたことであつた（ロヒンギャ人はラカイン族とミャンマー中央の仏教徒の両者によってベンガル人の不法移民であると見なされている）。西側諸国、とくに米国が次の疑心の対象になるかもしれない。外国人旅行者やビジネスマン、支援活動従事者などの来国者に触れ、また西側ポップカルチャーが流入することで、伝統的なビルマ人の価値観や美徳が脅かされるという恐怖心が必然的に高まってしまう。また、多元的共存および教育の普及によって、教養のある若者は自分たちの文化を疑問視し始めるかもしれない。外国からの広範にわたる文化的侵入に対する反応、また自己の価値観に疑いを持つことによって、新たな問題が引き起こされる可能性は高い。

いずれにせよ、外国からの援助にはその果たす役割がある。数十年におよぶ失政によってミャンマーは荒廃し、その結果多くの方面において能力が不足している。二国間・民間・多国籍間レベルの多数の援助案件によって、規模が小さく疲弊しているビルマの官僚機構をてんでこ舞いさせ

ないために、目標を定めた、よく調整された支援を行わなければならない。無数にあるように思える多国籍間、二国間、民間 NGO 同士の互いの調整は不可欠である。援助供与者はまた、いかなる政治的・民族的要素にも加担しているように受け止められてはならない。

政治的側面では潜在的な危険性をはらんでいる。ビルマ族と少数民族の軋轢の問題がもしこのまま継続するようであれば、当人たちが決して忘れていないように外国人もまた忘れてはならない事実として、ミャンマーと国境を接するすべての国（ラオスを除く）は、それぞれが民族的あるいは政治的反乱、反政府活動を支援してきた過去の経過がある。少数民族問題への外国の介入は疑念の目で見られているが、それはビルマ人当人によるものだけに限らない。中国は、米国による少数民族問題、特にキリスト教徒であるカチン族、チン族、カレン族の問題への関心を疑問視しているが、これらのキリスト教民族は米国において効果的なロビー活動を行っている。中国は、米国の関心は「封じ込め」政策の一環であり、それは米国の日本への支持および日本からのミャンマーの援助に強く結びついていると考えている。そして、かつての体制変革の求めは阻まれ、また改革の開始によって異議を申し立てる潜在的な要素の幾つかが取り除かれることになったので、現ミャンマー政権への批判は少数民族問題に集約されている。

EUの「共通の立場」にもかかわらず、欧州各国はそれぞれ異なるスタンスでミャンマーとその開発に関わってきたが、その中であって英国はもっとも声高な反体制派支持者であった。日本は当初より影響力をもち、それは単に戦争賠償と援助の結果だけでなく、反英独立戦争の時期に日本軍の訓練を受けたネ・ウインの日本に対する個人的な親近感のためでもあった⁴⁵。日本の近年の対ミャンマー援助の増加は幾つかの動機によるが、そのもっとも大きな理由は中国のミャンマーにおける影響力の増大とのバランスを取るためである。中国、特に雲南省の同国への影響力は極めて大きく、それは中国の戦略上の利益に沿ったものである⁴⁶。

数年前、ミャンマーが民主主義国家になる期待はただ悲観的なものであったが、現在は違う。その進展はまちまちで、遅々としたものであるが、国の大多数の人間の生活を向上させるという意思は確実に存在する。多様な民族を抱えた同国においては更なる多元主義が求められ、その要求は今後、一層高まると考えられる。進展が遅すぎたりあるいは逆に変化が急激すぎる場合は、混乱がもたらされる危険がある。外交家のお決まりの言いぐさであるが、やはり「用心深く、楽観的」に見守ることが大切であろう。

⁴⁵ 1980年代後半においては各国外交団のうち日本国大使だけがネ・ウインとの対面が可能であった。

⁴⁶ 詳細な論考の参照: David I. Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2012). 中国による投資のタイプ、またミャンマーの戦略的重要性は、両国間におけるミャンマーの影響力を一般的に考えられているよりも強いものになっている。この点は日本が関心を持ってきた。日本の退役将官の語ったところでは、中国はミャンマーを経て原油を輸入することで、マラッカ海峡および南シナ海を回避することができ、それは日本の国益にかなわないことである。個人的面談より。

セミナー概要

第1日：10月2日（木曜日）

セミナー第1日の討議は、現在国際社会が直面している課題についての冷静な態度での評価、またリスクをどのように管理すべきかといった包括的な問題提起から始まった。まず、駐日英国大使ティモシー・ヒッチンズが、破綻しつつある国家の問題の深刻さ、中東地域における改革の停滞について述べた。ヒッチンズはまた、広範にわたる課題を列挙し、気候変動の結果として地球が人間の住めなくなる状態になる可能性、世界的流行病のリスクにも言及した。笹川陽平日本財団会長がこれに同調し、状況の変化は目まぐるしく、21世紀は平和で友好的な国際関係の時代になるといった期待ははやくも崩れ去ったと述べた。

サー・ジョン・メージャー元英国首相も続いて同調し、世界はより危険な状態になっていると主張した。メージャー元首相は議論を進め、特にアジア地域に関連する重要な問題点を挙げ、アジアを単にその経済的な側面から捉えるのではなく、国際政治において占めている重要な地位を認識することが大切だと述べた。地域における中国の軍事的存在感の増大のリスクを列挙し、計画的ではなく偶発的に紛争に発展する危険性を指摘した。また、核武装した北朝鮮に関する問題、一般論としての核拡散のリスクについても言及した。元首相はまた、「民衆ナショナリズム」の危険性にも触れ、民主主義的価値観のもとに結束することが重要であるとし、これは現在、香港で進展している事例に特に関連性が強い。さらに、チベットと飲料水の供給の問題に言及し、エネルギーと資源の安全保障の重要性を指摘した。

しかし喜ばしいこととして、世界とりわけ日本と英国は、こうした課題に対する対応を十分に準備できていたように考えられる。メージャー元首相の言葉によれば、「国民国家は課題に立ち向かい、無責任な態度はとらない」。日本と英国の両国は多くの強い決意を共有している。課題に立ち向かうにあたってのこの強い決意は日本にあってはここ数年のあいだに大きく変化してきた。

ティモシー・ヒッチンズは、日本の新しい積極外交について述べ、日英両国はより協調したアプローチをとるべきだと求めた。日英両国は、世界の諸問題 – 個別の問題や差し迫った特定の国の問題だけでなく、より包括的でグローバルな課題に共同で取り組むことの重要性を主張した。谷口智彦と細谷雄一の両者が、そういった連携は重要であり、日本にはその準備があると確認した。谷口は、日本が「善意の授与者」あるいは「割れ窓の修理人」といった役割を担うのは大切だとした。細谷教授は、安倍政権の新しい政策の一部としての「価値観外交」の意義の深さを強調した。

こうした前向きな文脈において、具体的に何ができるのかを検討するのが次のステップである。欧州各国、とりわけ英国は、建設的な取り組みに関与することができる。欧州諸国はこれまでの実績として国際機関を設立して安全保障を推進し、また国際的な仲介者としての役割を果たしてきた。メージャー元首相が、さらに一步踏み込んで、英国が単独で、あるいは日本と協調して行うことができる具体的な政策提案を行った。まず、新しい「マーシャルプラン」として教育を通じた東アジアにおける復興援助計画。そして次に、日本の世界的な影響力を高めるために、国連安全保障理事会の拡大に日本をメンバーとして加えることである。

破綻しつつある国家

セッション1の主題である「破綻しつつある国家」は、国際関係の専門家および各国の為政者が長年にわたって取り組んできた問題である。パネリストは、この用語の明確な定義を示すことが重要であると同意した。田中明彦が「破綻しつつある国家」の重要な2点の本質的特徴を示したが、それは「無能力であり、紛争が起こる傾向が高い」ことである。アダム・ロバーツが、この用語はあまり安易に使用すると不適切にレッテルを張られた国から反発を買う恐れがあるのでその点に注意を要すると指摘した。また、国家の脆弱性の問題を熟考するにあたっては、いろいろな大きさの体に合う「フリーサイズの服」のような回答はないことも確認された。

討議において、以下に述べる幾つかの政策提言そしてその実行に向けた提案がなされた。まず第一に、「破綻しつつある国家」の問題への対応には、各国政府はもっと創意を凝らす必要があるとされた。デイビッド・マローンが指摘したように、財源は想像力を働かせて使用するべきで、例えばオフバジェット（非財政援助）として当該国の安定化を推進する。また、国際社会、特に英国や日本などは、もっとも注視する必要がある破綻しつつある国家に高い優先順位をつけることが不可欠である。さらに、脆弱な国家に安定をもたらすための取り組みには国際社会の継続的な関与が検討されなければならない。一時的で単純な対応、例えば国際社会の関与を低減させるための出口戦略としての選挙実施への支援ではなく、長期的な取り組みが重要である。したがって、「どのくらいの量」ではなく、「どのくらいの期間」が国際社会の積極的な関与に求められているかといった、時間的な座標での検討が不可欠である。

次の論点として、日本と英国の援助が特に必要とされる具体的な領域が考慮されなければならない。日本と英国が正当に関与できる個別の問題を検討すべきで、そこには破綻しつつある国家における教育や母子の健康への支援が含まれる。また、より効果的に安定をもたらすために、日英両国が他の国とどのような形で協調して取り組むべきかについても考える必要があるが、これは場合によっては簡単なことではない。デイビッド・スタインバーグが指摘するように、ミャンマー（ビルマ）のケースでは、国内の政治情勢が、日英両国の諸問題に対する対応を複雑化させている。ただ単に官僚的な問題ではなく、極めて政治的な側面が問題をかなり込み入ったものになっている。

災害管理

災害管理を主題としたセッション2においては、パネルからの提言は肯定的であり、福島原発事故後の状況に活気をもたらされるものであった。自衛隊の松村五郎陸将は、事故以降に自衛隊が成し遂げた実務レベルでの成果を強調した。また同時に、日本国民の自衛隊に対する一般的な考え方が変化したことも重要点として指摘した。アメリカ軍による災害救済活動「トモダチ作戦」において、自衛隊が米軍との緊密な共同作戦を成功させたことが、日本における自衛隊への一般的な意識に大きなインパクトをもたらした。それ以前において、自衛隊はその正当性を完全に備えていると考えられていない面があった。

松村はさらに、ASEAN 諸国との緊密な協力も、地域における自衛隊の役割の強化する上で極めて重要であったと述べた。これに対して谷口智彦が、こうした自衛隊に対する意識の変化は政府の外交政策に肯定的な効果をもたらしたと付け加えた。

マルガレータ・ワルストロムは、極めて具体的な政策提言をいくつか行った。まず、災害救済においては個別の官僚組織同士が調整し、強く統合することが必要であるとした。また海外開発援助が過剰に「バラバラ」に行われてしまっている現状に対処する方策が必要であり、同時に、より長期的な復興に重点を置くべきであると述べた。個別の国それぞれは、より強く国際社会と結びつく能力が必要であるとも指摘した。さらに、民間と軍の緊密な関係、より効率的な協力も必要であると述べた。

谷口智彦は、災害に関する組織的な記憶の蓄積を進める必要性を指摘し、これは政治的な安定性が政権にもたらされている現在の日本において、より実現可能であると述べた。しかしこれに関しては更に検討を要する問題点もある。例えば、日英両国は災害管理の領域においてどのような形で協力しあうことができるのか。日本は現行の組織制度を改善することで将来の災害に対応すべきか、あるいは国家安全保障会議は、英国の緊急事態対策委員会（COBRA）に倣った危機管理のメカニズムを備えるべきか。

日本国内および遠隔地での災害管理における現行の短所をより批判的に検討することが必要かもしれない。サー・デイビッド・ウォーレンは正確なリスク評価の重要性に言及し、人為的災害および自然災害におけるリスクを過大に評価してしまうことの危険性について述べた。関係機関による規制の仕組みづくりに取り組むことも、危機管理そのものではなく、防災計画の一部として有効であるかもしれない。また、国内的・国際的に、民間部門の役割と政府との協調にも、より注意を払うべきかもしれない。

民主主義への移行

第1日の最後となるセッション3では、民主主義への移行を主題とした。この日のディスカッションでもっとも抽象的なものであり、また日英両国が協調しあえる実質的な領域を詳細に検討することが求められる課題である。二つの重要ポイントが議論された。まず民主主義は政治モデルとして保障されたものではないこと。次に、民主主義国家は脆弱なものであり、政治体制のスペクトルのどこに位置するかによって民主主義のレベルが上下すること。国連加盟国のうちで疑問の余地なくまた安定した民主国家であるのは半数以下であり、またすべての国において民主的な側面を向上させる余地が残されている。しかし、日英両国が民主主義の推進に関与することを望んでいる事実は大変喜ばしい。

細谷雄一教授が指摘したように、アジア地域に「自由と繁栄の弧」をつくる政策に基づき、普遍的価値観を重要視するという新しい考えが生まれてきた。価値観の重要視は日本の政治の文脈においては極めてユニークである。そして必然的に考慮されるのは、地域の政治状況に鑑みてそうした「弧」の形成が実現可能なのか、また地域の主要国から意図せずまた望みもしない反応を誘発してしまうことである。事実、当時外相であった麻生太郎が、日本とオーストラリア、アメリカ、インドの4か国間による民主主義の価値を進展させるイニシアチブを提唱した際、当時オーストラリア首相であったケビン・ラッドは強く批判的であり、そのようなアプローチは、封じ込められることへの中国の恐怖心を煽ってしまうリスクがあり、地域の主要国間の軋轢を増幅するだけだと主張した。

デイビッド・マローンが、西側諸国はしばしば民主化を押し付ける「説教くさい」存在だとみられている、と指摘した。この点は特に東アジア地域の状況において当てはまるといえ、北朝鮮などは西側諸国を「人主義の擁護を自分流のやり方だけでやっている」と常に批判している。北朝鮮の場合は我田引水の議論であるが、東アジアにおける名目的な友好国同士あるいは敵対国との関係においても、相手を尊重することの重要性を認識することがますます大切になってきている。

これは日本と韓国の関係において極めて重要なポイントである。現在の状況にあって最ももどかし要因として、中国や北朝鮮との関係においては日本と韓国は利害関係の一致が多くみられるにもかかわらず互いに協調できないことがある。地域のすべての国々はそれぞれ独自のやり方でありながらも、自国の文化と政治的伝統を認識し、尊重して欲しいという共通の望みを表明している。日本と韓国においてもそれは当然あてはまる。

こうした国民国家に課せられた現在の課題は互いに連携するという次のステップに進むことである。多くの国は自国の政治事情に外国が口出しすることに神経質になるものだが、アンドリュー・ギャンブルは、民主化推進の領域においてこそ国際機関が果たせる役割があり得ると強調した。そしてその場合、どういった国際機関がその役割を果たす能力を備えているのか、またそこでは民主化促進という幅広い目的を進展させるために日英両国はどのように影響力を行使できるのかといった点の考慮が必要となる。また、民主化を一層促すための具体的な手段の検討も必要となる。民主選挙の実施は重要であるがそれだけでは十分でない。憲法の制定が極めて重要となり、それはその当該国に妥当であり、正当なものでなければならない。

民主主義の長期的な価値といったものの認識を広めるには、社会的・教育的イニシアチブが不可欠な要素となる。竹中治堅教授は、「Context matters（文脈が重要である）」と指摘した。民主主義的価値観が受け入れられるには、それが民主国家の大きなクラブに加盟できるパスポートと見なされるとよいだろう。クラブに加盟すると、ただ単に政治的な承認だけでなく、経済的恩恵や制度的な支援を得られるのである。ただし、この民主国家クラブは、欧州その他の地域において政治的ポピュリズムが台頭し、新しい政治モデルが模索されていることから、以前のように堅固なクラブではない。民衆扇動が増加する中であって、代替の政治モデルが人気を集め、民主主義の理想を脅かしている。

第2日：10月3日（金曜日）

カンファレンス第2日は、三つのケーススタディを討議した。シリア危機、福島原発事故、ミャンマーの民主化移行である。それぞれのケーススタディにおいて、極めて重要な問題点・チャレンジ、そして国民国家による効果的な対処の可能性を検討した。第1日のパネリストが結論したように、国民国家はこうした問題に対峙する上で依然、重要な役割を担うことができる。共通する主題は、より効果的なガバナンスを確立するために、地域・国内・国際それぞれのレベルにおけるガバナンスと様々な関係当事者が果たすことができる役割についてであるようだ。各ケーススタディが示しているように、説明責任と透明性に基づいたしっかりとした国民国家なしには人道的支援や開発援助は持続せず、したがって長期的な問題解決に寄与することはできない。パネリストはまた、日英両国がシリアやミャンマーの情勢において果たすことができる役割の可能性、また具体的な政策提案についても討議した。

シリア危機

最初のセッションはシリアについてであり、それは中東地域の国民国家の危機である。そして、他の国々や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの国際機関が、効力のあるガバナンス機構を欠いている同国の問題に対してどういった対応ができるのかを検討した。野上義二が、国民国家の概念と、求心力があり影響力が強い汎アラブ主義のあいだにある緊張関係を指摘した。他のパネリストもシリアのガバナンスは分裂していて複雑であることに同意した。したがって、シリアを形成し危機に関与しているさまざまなプレイヤー、アサド政権、地域の有力者、トルコやヨルダン、レバノンなどの難民を受け入れている国、イラクやイランを含むその他の近隣国などとの連携が不可欠になってくる。

藤原帰一は、軍事的介入と人道的援助はどちらも必要なことではあるが、それぞれ単独ではシリアあるいは広域中東圏の情勢を転換させることはできないと述べた。大局的に考えると問題の根本にあるのはガバナンス構造および説明責任のフレームワークの欠如であると主張した。藤原は、外国の関与を明確に規定あるいは限定し、また地域コミュニティに受け入れられる、説明責任を持つ何らかのフレームワークを構築することが実現性のある解決策だと提言した。また、日本は中立的な立場で西欧とトルコのあいだに立つ役割に適任であるとした。

サー・マイケル・ウィリアムズは、シリアがかつての状態に戻ることはまずありえないとし、シリアと周辺の中東諸国がどのような形で再構成されるべきかの検討が必要であると述べた。国際機関による危機への対応の失敗が続いていることを指摘して、再度国連特使を立ててシリア政府との交渉にあたらせるべきだと意見した。サー・ウィリアムズはまた、難民問題への対処において国民国家が果たせる役割を強調し、難民受け入れ国それぞれの特異性を理解し、どのような支援できるのかと、どのように支援を受け入れることができるのかの相違を認識すべきだとした。ヨルダンと英国が共同して非武装の軍隊を動員する支援プロジェクトの可能性を提言した。

ナイジェル・フィッシャーはこれまでに実践した外部からの関与のあり方に疑問を呈し、国外の関与者は当地の既存の行政構造、特に地域レベルにおいて、その周縁ではなく、行政構造そのものと共同して活動すべきであるとした。フィッシャーは、これまでの「慈善事業」タイプの国際支援を改める必要があるとし、どのようにして人道的援助の域を超越するのか、またどのようにしてシリア情勢におけるさまざまな要因を、難民受け入れ国と結びつけるのかといった問題を提起した。当地の行政組織をどのように支援すればよいのかといった問題では、フィッシャーは、国際社会は地域レベルの自治体および NGO に直接働きかけ、自治体および NGO はただ単に外部関与者が持ち込んだ計画を実施するのではなく、自らが持続性のあるプログラムを策定して行政サービスを強化するようにすべきだ提案した。さらに、当地に共通する関心事項、干ばつや教育の欠如といった潜在的問題を特定することも有意義だと示唆した。フィッシャーはまた、穏健派イスラム勢力と協力する上での国連の役割や、日英両国がそういった様々な関与者のまとめ役を担うことの可能性にも言及した。

福島原発事故

福島原発事故をテーマとしたセッション2においても、国民国家におけるより良いガバナンスの必要性が繰り返し議論され、また説明責任や透明性といった重要な要素に焦点があてられた。討

議はまた、中央と地方の行政の概念、そして将来に向けたエネルギー政策の策定において、どのように両者のバランスを取るのかといった問題が提起された。サー・デイビッド・ウォーレンが、より広い文脈での国の役割における効果的なリスク管理の重要性を指摘した。

黒川清が、福島原発事故後の政府の対応は透明性と説明責任を欠いたものであり、国民の信頼を失ったと主張した。黒川の説明によると、事故後、各種調査委員会・調査パネルによる提言が発表されたにもかかわらず、ガバナンスおよび安全文化の促進においてほとんど進展がみられていない。黒川は、いわゆる「規制の虜」となる状況を打開するためにエネルギー産業の地方化・地域化、さらにスマートグリッドの促進を提唱した。

ジェフリー・キングストンは、政府が国民の信頼を回復するために必要なステップとして、まず最初に、正確なリスク評価とリスク低減策を策定することを提唱した。また、ガバナンスの問題が提起されたことを受けて、日本においてもリスク管理とリスク要因に対する反応で、中央政府と地方行政のあいだに緊張関係が存在する点を指摘した。日本では現在、緊急時の避難計画は地方の小さな自治体が担っているが、そのための適切な能力は備えていないとも指摘した。

ルッツ・メッツは、今後のエネルギー混合施策での原子力発電の地位についての議論のためにグローバルな視点を提供し、ドイツでの政策論議の経過、そして再生可能エネルギー業界が驚異的な速さで成長を遂げたことを説明した。メッツはまた、日本のエネルギー混合施策における長期的戦略の策定の必要性、さらにエネルギー部門の適正なモニタリングと透明性の確保の重要性を提唱した。討議は、危機や大災害は、緊急事態に対応するメカニズムの向上や新しいソリューションの策定、またより良いガバナンスを促進させるための好機となり得ることを強調した。

ミャンマー（ビルマ）

最終のセッションの主題はミャンマーであり、シリア危機のセッションで議論された問題、特に国民国家のガバナンス能力の重要性や民主主義への移行過程に関与するプレイヤーの具体的な役割を理解することの必要性がここでも繰り返し討議された。道傳愛子がまず、民主化移行の過去の事例を見ると、すべて各国独自のユニークな民主主義を形成したと述べ、ミャンマーにおける和平プロセスも「自家製」でなければならないと指摘した。デイビッド・スタインバーグが、民主主義への移行を成功させるには強固な政治構造が重要となる点に同調した。ミャンマーのケースが、これまでに民主化を経験した東南アジアの他の国々と異なっている要因を挙げ、またインドネシアの民主化過程においては、強固な議会制度と軍部の弱体化が重大な役割を果たしたと説明した。

タン・ミン・ウーは、脆弱な国民国家の問題点に言及し、優れたガバナンス能力を備えた堅固な国民国家が必要であり、そうして初めて国外からの支援を有効に役立たせることができると述べた。具体的な政策提言として、タン・ミン・ウーは実効力のある納税制度の確立を唱え、現在のところ経済的な収益はほとんど個人のポケットに入っていると指摘した。また、少数民族の紛争の問題に対処できる有効なガバナンス機構として連邦主義を採用するのがよいと主張した。さらに、単一で全国的な停戦合意を策定すべきであり、それが将来の選挙後の新政府のための枠組み作りの最初のステップとなると述べた。

政情の不透明性と国民国家の脆弱性がミャンマーにおける経済発展の障害となっている。ジョナサン・ヘッドは、直接的で即時の利益が見込める短期的な投資はブームになっているが、政情不

安のために投資家は依然長期投資に向かうことに躊躇していると説明した。さらに、政治経済は15年ほど前から少数民族に重点を置いており、それを改めることは容易でないと述べた。

繰り返し議論された主題は、地域レベルの当事者の重要性であり、国外からの関与者はそれとどのように協力できるかであった。笹川陽平は、日本財団を通じて、日本がミャンマーにおいて建設的な役割を果たしている事例を紹介した。それは地域の村落を自立を促す形で助成し、また教育の普及を図り、医療援助を行うものである。注目すべき点として、地域の村落はプロジェクトを率いるのに適切にリーダーを村内から人選する責任を負っていることである。笹川はまた、教育とトレーニングを通じて人材という「ソフトウェア」に投資することの大切さを主張した。デイビッド・スタインバーグが、民族紛争に関与していない日本の立場、および60年代と70年代に中立的な援助供与を行った経緯から、日本はミャンマー支援において大きな役割を果たせる潜在性があると指摘した。

結論

今回のセミナーのすべてのセッションにおいて示唆されたポイントとして、危機的な問題が生じた場合には国民国家はそれに対応しなければならず、それを怠れば自国にも望まない影響が及んでくるといえることである。関与するかしないかではなく、「どのように」関与するかが重要となる。討議において詳細にわたって明らかにされたのは、問題に関与することができる、国民国家のうちにある様々なレベルのガバナンスであり、どういった当事者と関与するのか、またその関与の適切なタイミングであった。パネリストは具体的な政策提案も提起し、地域レベルの当事者に、特にシリアやミャンマーにおいて、早期に関与することの重要性を強調した。各セッションではまた、強固な政治構造のフレームワークが当地に必要であり、そうして初めて外部からの援助が効果的に活用されることが確認された。また、福島事故のケースで議論されたように、制度的・技術的な「ハード」な要素に加えて、説明責任を果たし、透明性を備えたガバナンスが有効に機能するには「ソフト」な要素も必要となる。そしてそういった重要な要素が、政府と国民の民主的な関係を構築するための土台となるのである。

日本と英国の両国は、自国を「外部の当事者」であり、さらに世界に対して民主主義のモデル国家であることを自覚すべきである。特に現在、日本は制度改革の必要性に迫られ、英国では大衆主義および孤立主義の国民感情が高まりつつあるので、なおさらである。今回のセミナーでの討議はまた、日英両国にその中央集権的な政治機構の再考を促すものでもあった。グローバル化の進展とともに国民国家の役割が増す中、日英両国は、近年経験した危機から教訓を学び、長期的で革新的な発想の展開を継続していかなければならない。

議事日程

「グローバルな課題への取り組みと国民国家の役割 – 日英協力の可能性」

2014年10月2～3日

第1日：10月2日（木曜日）

08.30～09.00 受付

09.00～09.30 開会のスピーチ

ティモシー・ヒッチنز、駐日英国大使

笹川陽平、日本財団会長

ロビン・ニブレット、チャタムハウス所長

09.30～10.45 基調演説「アジアにおける安全保障問題 – 欧州での経験との関連性」

サー・ジョン・メージャー、英国首相（1990～97年）

司会：山中燐子、ケンブリッジ大学ケンブリッジ中央アジア・フォーラム、シニア・ディプロマティック・フェロー

10.45～11.15 休憩

セッション1 | 破綻しつつある国家への対応

11.15～12.45 破綻国家あるいは破綻しつつある国家は、世界的または地域的な平和と安全にどの程度の脅威となり得るのか？また、そのような脅威に対して、国際社会はどのように賢明に、また協調して対応できるのか？破綻国家・破綻しつつある国家（例えば、ウクライナやアフガニスタン、リビア、北朝鮮、ソマリアなど）が引き起こす課題に対して、日英両国が個別にまたは共同して、あるいは他の国と協力して行ってきたこれまでの対応はどのようなものであったのか？国際社会が、破綻国家・破綻しつつある国家の課題に対処するうえで、有益かつ教訓的となるような具体的な事例はあるか？

パネリスト： 田中明彦、国際協力機構（JICA）理事長

サー・アダム・ロバーツ、オックスフォード大学国際関係論名誉教授

猪口孝、新潟県立大学学長、東京大学名誉教授

司会： ロビン・ニブレット、チャタムハウス所長

12.45～13.45 昼食

セッション 2 | 災害管理

13.45 ~ 15.15 環境の激変や技術的問題によって引き起こされた近年の大惨事から得られた政策的な教訓のうち、個別の国民国家が将来の災害に対するリスク低減および準備として採用すべきグッドプラクティス（優れた慣行）は何か？そうした課題に向き合う上での日英両国の比較優位は何であり、またそのような政策の強みは、それぞれの国が個別に対応することにあるのか、あるいは共同で取り組むことにあるのか？災害への対応にもっとも適している機関は日英両国において何であるのか？近年の災害、例えば、フィリピン・台風「ハイエン」（2013年）、インド・サイクロン「ファイリン」（2013年）、ミャンマー・サイクロン「ナルギス」（2008年）、インド洋津波（2004年）、阪神・淡路大震災（1995年）、三重の複合災害となった東日本大震災（2011年）などから、上記の質問に答えるために有益に学ぶことができる具体的な事例は何か？とくに、援助の供給、住民の避難・移住、復興、住居の確保と公衆衛生においてどうであるか？将来の災害に対する各国のリスク低減と備えを強化するために日英両国が発信できる政策提言は何か？近年のアジア地域でみられた災害救援時における即興の軍事的連携の経験から学び取れるものはあるか？

パネリスト： 谷口智彦、慶応大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科教授；安倍内閣官房参与

マルガレータ・ワルストロム、国連事務総長特別代表（防災担当）、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）

松村五郎、陸上自衛隊陸将、東北方面総監

司会： イザベル・ヒルトン、「ChinaDialogue」編集長

15.15 ~ 15.45 休憩

セッション 3 | 民主主義への移行

15.45 ~ 17.15 権威主義体制から民主主義体制への移行を説明するために役立つ要因は何か？また、そういった移行に外部からの介入はどの程度意味をなすのか？民主化への移行において日英両国がこれまでに与えてきた影響とは善かれあしかれどういったものであったか？日本の近年の首相、安倍晋三や麻生太郎などが「価値観外交」（「自由と繁栄の弧」の政策）の重要性を強調してきたが、日本は単独で、あるいは英国その他の国や国際機関と連携して、円滑な移行を促進するために積極的に行動すべきなのか、あるいはそうすることができるのか？国家のそのような移行や変革は世界の安定に貢献するのか、あるいは不安定化させるものになるのか？チュニジアで起こったジャスミン革命などの展開から、例えば北朝鮮における将来の民主化の可能性を考察するにあたって、学び取る教訓は何であるのか？

パネリスト： デイビッド・マローン、国連大学学長；国連事務次長

アンドリュー・ギャンブル、ケンブリッジ大学クイーンズ・カレッジ政治学教授
竹中治堅、政策研究大学院大学教授
細谷雄一、慶応大学法学部教授

司会： 白石隆、政策研究大学院大学学長

第2日：10月3日（金曜日）

09.30～10.00 受付

10.00～10.30 開会のスピーチ：現行の制度・枠組みは、破綻国家や災害管理、民主政治への移行といった重大な課題に対して、必要かつ十分なものであるか？

ジョン・スウェンソン＝ライト、チャタムハウス、アジア・プログラム主任

セッション4 | 破綻国家への対応：シリアのケース

10.30～12.00 シリアの難民危機の発端は何であり、問題への対応に責任を持つべき主体は何か？国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）はシリア難民のニーズにどれだけ効果的に対応できてきたか？難民の人道的ニーズが国家主権の利害関係や国境警備の課題と衝突した場合はどうなるのか？シリアの隣国、トルコやヨルダンなどはこの問題にどう対処してきたか？日本と英国が果たせる役割、特に人道的支援や自衛隊などによる平和維持活動の展開はどうか？なぜ国際社会はシリアの危機に対処できず、また国連は事態の改善を図ることに失敗したのか？中東地域において国民国家の将来はあるのか？

パネリスト： 藤原帰一、東京大学大学院政治学研究科教授

サー・マイケル・ウィリアムズ、チャタムハウス・特別客員フェロー；国連事務次長・中東担当（2006～11年）

ナイジェル・フィッシャー、国連人道問題調整事務所（OCHA）、元事務次長補・シリア危機担当調整官

司会： 野上義二、日本国際問題研究所理事長

12.00～13.00 昼食

セッション5 | 人災・自然災害への取り組み：複合災害のケースとしての福島

13.00～14.30 日本政府は2014年4月、「原発ゼロ」政策の転換を決定した。福島原発事故はドイツの政策に影響を及ぼしたが、なぜ日本では同じことにならなかったのか？日本では一部の人が、原子力発電はエネルギー安全保障上、実行可能な手段であると提唱するが、なぜ再生可能なエネルギー源ではだめなのか？核廃棄物に関する国民の懸念は、政府の原子炉稼働継続の計画によって和らぐことになるのか？

さらに、2014年4月には六ヶ所村における使用済み核燃料の再処理の継続も決定されたが、プルトニウム備蓄の安全性に関する世界的な懸念に日本政府はどのように対応するのか？福島原発の惨事後、透明性と誠実さが日本の原子力管理における規範となったが、原子力発電に依存する他の国が日本の経験から学ぶべき教訓は何か？また逆に日本が英国やEUやアメリカのこれまでの経験から学べることは何か？「原発ゼロ」政策の転換に鑑みた場合、被災地の復興における再生可能エネルギーの利用の余地はあるのか？

パネリスト： 黒川清、政策研究大学院大学アカデミックフェロー；東京電力福島原子力発電所事故調査委員会委員長

ルッツ・メッツ、ベルリン自由大学政治学教授

ジェフリー・キングストン、テンプル大学ジャパンキャンパス・アジア研究学科教授

司会： サー・デイビッド・ウォーレン、チャタムハウス、アソシエイト・フェロー；駐日英国大使（2008～12年）

14.30～15.00 休憩

セッション6 | ミャンマー（ビルマ）における民主化過程からの教訓

15.00～16.30 ミャンマー／ビルマにおける民主政治への移行はどこまで進んだか？変革のプロセスはどのようにもたらされ、またそこに外国の勢力が果たしてきた役割は何であったか？海外開発援助や経済的関与は移行を容易に進展させる上でどの程度重要であるか？こうした民主改革はどの程度の耐久性があり、またその持続を確かなものにするにはどういった手段が有効か？この変革において日本あるいは英国が担ってきた役割は何であったか？肯定的なものであれ否定的なものであれ、近年に起こった体制移行の事例（例えばタイでのクーデターなど）から、ミャンマーのケースに適用できると考えられる教訓は何か？

パネリスト： デイビッド・スタインバーグ、ジョージタウン大学アジア学特別教授

タン・ミン・ウー、ヤンゴン・ヘリテージ・トラスト会長

笹川陽平、日本財団会長；ミャンマー国民和解担当日本政府代表

ジョナサン・ヘッド、BBC ニュース、東南アジア特派員

司会： 道傳愛子、NHK 解説委員

16.30～17.00 閉会のスピーチ

ロビン・ニブレット、チャタムハウス所長

17.00 閉会

執筆陣の紹介

黒川清博士は国会の東京電力福島原子力発電所事故調査委員会委員長を務め（2011–12年）、米国科学振興協会より2012年に「科学の自由と責任」賞（AAAS Scientific Freedom and Responsibility Award）を受賞し、同年のForeign Policy誌による「世界で最も影響力のある思索家100人」（100 Top Global Thinkers）の一人に選ばれた。黒川博士は内閣府における科学部門の首席顧問を務め（2006–08年）、日本学術会議会長（2003–06年）、世界保険機関コミッショナー、東海大学医学部長（1996–2002年）を歴任。現在は、英国政府が設立したWorld Dementia Council（世界認知症諮問委員会）メンバー。

サー・アダム・ロバーツは、オックスフォード大学政治国際関係学部内国際問題研究所（Centre for International Studies in Oxford University's Department of Politics and International Relations）の上級研究員。オックスフォード大学国際関係学名誉教授、オックスフォード大学ベリオール・カレッジ名誉教授。また、名誉博士号をキングス・カレッジ・ロンドン（2010年）、アバディーン大学（2012年）、青山学院大学（2012年）より受章している。前英国学士院会長（2009–13年）。

デイビッド・スタインバーグは、ジョージタウン大学アジア学特別教授であり、同学部長を過去10年間務めた。ビルマ／ミャンマー、朝鮮半島、東南アジア、米国のアジア政策の専門家。アジア・ファウンデーションの韓国、香港、ミャンマー、ワシントンDC代表を歴任。米国シニア・フォーリン・サービス、アメリカ合衆国国際開発庁（USAID）、アメリカ合衆国国務省メンバー。これまでに14冊の書籍と研究論文を出版し、100本の論文や書籍寄稿、300本以上の論評を執筆。

ジョン・スウェンソン＝ライトは、チャタムハウスのアジアプログラム主任であり、ケンブリッジ大学日本政治学および国際関係学の上級大学講師、ケンブリッジ大学ダーウィンカレッジフェロー。オックスフォード大学クライストチャーチにて政治・哲学・経済学の学位を取得し、ジョンホプキンス大学SAISにて国際関係学および東アジア学修士号を取得、オックスフォード大学セント・アントニーにて博士号を取得。東アジアの国際関係において、とりわけ日本や朝鮮半島について世界的なメディアでしばしばコメントしている。英国下院外交委員会で東アジア問題について証言をしている。世界経済フォーラムのグローバル・アジェンダ委員会（GAC）にて韓国専門家としてメンバーを務めるほか、日英21世紀委員会のメンバーも務める。グローバル・アジア編集委員、日欧上級研究ネットワーク（EJARN）設立メンバー。

1920年から続く、独立した思考



王立国際問題研究所（通称チャタムハウス）は、ロンドンを拠点とした独立政策機関である。チャタムハウスのミッションは、持続可能な安全と繁栄、公正を有した世界を築くための助けとなることである。

チャタムハウスは組織としての独自の見解を示さない。

本出版物で表現されている意見は著者本人に帰属するものである。

© The Royal Institute of International Affairs, 2015

カバーイメージ © Andrew F Kazmierski/iStock

ISBN 978 1 78413 044 2

チャタムハウスの出版物はすべて再生紙を使用しています。

王立国際問題研究所 (The Royal Institute of International Affairs)
チャタムハウス Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
電話 +44 (0)20 7957 5700 ファクシミリ +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

英国登録チャリティ番号: 208223