

# IIPS Quarterly

Institute for International Policy Studies

Contents

Volume 2 Number 1

● 研究所より

「南アフリカと日本」北岡伸一

● 政策研究

「イギリス防衛戦略の変容 — 冷戦期からポスト・イラクへ —」細谷雄一

「本来の中国の領域 — 可変的国境概念」川島 真

「ポスト55年体制に向けた国会ルールへ」西垣淳子

「教育改革への視点」清水谷 諭

● 研究所ニュース

「東京—ソウルフォーラム」「日韓協力」「日台フォーラム」

## 新年会長挨拶

中曾根康弘

新年を寿ぎ、この一年の国の平和と安寧をお祈りいたします。

財団法人世界平和研究所は、わが国と世界の状況をふまえ、本年も積極的な政策提言と情報発信に努めてまいります。激しい変化の中で、政治・行政が現実問題の対応に追われ、先々の見通しと将来への展望が開けぬ今、予見しうる未来への課題を把握し、これを考察・研究し、具体的政策を世に発信することで、この財団に課せられた役割を果たしてまいりたいと存じます。

新しい視点とともに、現実には起きている問題、あるいは起こりうる課題を検証し、最新の研究成果を皆様のもとにお届けいたします。各分野に精通する研究員とともに全力で取り組む所存で居ります。本年もよろしくご支援の程をお願い申し上げます。



財団法人 世界平和研究所

IIPS

## 研究所より

# 南アフリカと日本

世界平和研究所研究本部長・東京大学法学部教授

北岡伸一

昨年10月下旬に南アフリカを訪れた。

今年は日本と南アフリカとの国交100周年に当たる。それを記念して、ヨハネスブルグにあるプレトリア大学ビジネス・スクール(Gordon Institute of Business Science, GIBS)に、南部アフリカでは最初の日本研究センターが設立され、その記念シンポジウムに招かれたためである。GIBSは、世界のビジネス・スクールで40何位かにランクされている、美しく立派な大学である。

世界中で日本に対する関心が低下していると言われていたなかで、こういう研究センターが出来るのはうれしいことだ。そうした風潮に抗するため、日本財団では2年前から、日本を知るために不可欠な、英語で書かれた本を100冊選び出し(やがて200冊、300冊にする予定)、その内容を紹介した小冊子を世界中に送り、然るべき大学などには100冊セットで贈呈するという計画を始めていた。私もその選考に参加していたので、GIBSはちょうどいいケースだと考え、手配して贈呈してもらった。ちょうどシンポジウムに間にあってよかった。

南アフリカには2004年に一度、国連大使時代に、NAM(非同盟運動)の会合にオブザーバーとして出席したことがある。このNAMの大物は中国であって、中国代表団が堂々と入場してきたら、その代表は旧知の王毅氏で、先方は大学教授だったはずの私を見て、あれ?という顔をしたことを思い出す。その時は冬だったが、今回は春で、ジャカラダの花が町中に咲き誇っていて本当に美しかった。

6年ぶりに南アフリカを訪れ、日本と南アフリカの歴史を考え、帝国主義の歴史や白人と有色人種の関係についていろいろ考えるところがあった。

南アフリカと日本との関係はかなり古い。最初に到着したのは、徳川幕府が派遣した留学生6人で、1866年1月にケープタウンに寄港している。そして1898年、古谷駒平という商人がミカド商会という店をケープタウンに開いて成功を収めた。古谷は17年後に帰国するが、その後もこの店は繁盛したという。

それはちょうど第二次ボア戦争の直前のことだった。

南アフリカには、17世紀以来入植していたオランダ系移民の子孫であるボア人と、のちにやってきたイギリス人が対立していた。イギリスの支配を嫌ったボア人は、内地に移ってトランスバール共和国やオレンジ自由国を作り、1880-81年には第一次ボア戦争を戦って、独立を守った。

しかしダイヤモンドや金の発見でイギリスの進出は激しくなり、1898年から1902年まで、第二次ボア戦争が起こり、イギリスは勝利を収めた。しかし、この戦争はイギリスにとって、予想以上に苦しい戦争だった。世界の同情はボア人の側にあり、残虐行為もあって、イギリスは世界の非難も浴びた。

ボア戦争前後の南アフリカでもっとも有名な人物は、おそらくセシル・ローズであろう。ダイヤモンド(デビアス社はローズの設立である)と金で巨万の富をなし、3C政策(カイロ、ケープタウン、カルカッタ)を唱え、世界中の出来るだけ多くの土地がイギリスのものになるべきだと信じた人物である。かつてのローデシアという国は、ローズの名にちなむものである。

ローズは明治日本の同時代人だった。日本最大の植民地政治家である後藤新平より4歳年長だから、後藤はローズのことを大いに意識していたに違いない。ローズの巨額の寄付によって作られたローズ奨学金は、アメリカなどからオックスフォード大学の大学院に留学する学生に与えられるもので、今でも続いており、クリントン元大統領など、多くの人材を輩出している。

なお、この戦争に従軍記者として参加し、捕虜になり、脱走して大いに有名になったのが、ウィンストン・チャーチルである。1899年、彼が政界入りする前の年のことで

あった。

ところで、ボーア戦争のさなか、極東では1900年に北清事変が起こっている。義和団の乱である。これはイギリスにとって、アヘン戦争やアロー号戦争に比べ、はるかに難しい戦争で、イギリスは日清戦争において示された日本の陸軍力に頼ることになった。ボーア戦争と北清事変は、1902年の日英同盟締結の複線だった。

なおボーア戦争にも北清事変にも、オーストラリアの義勇兵が参加している。オーストラリアは、戦前はイギリス、戦後はアメリカの参加する戦争に必ず参加する国である。それが、英米からの保護を受けるための条件だと、多くのオーストラリア人は考えている。日本流に言うと、巻き込まれ論よりも、見捨てられ論の恐怖の方が、ずっと強いのである。

ボーア戦争が終わって数年後、南アフリカは4つの州からなる南アフリカ連邦となった。1910年のことである。日本との国交はその頃からのので、今年が国交100周年となっている。

第二次ボーア戦争の前から、1895年から南アフリカで弁護士としての活動を開始していたのがガンジーである。当時、インド人が多数住んでいたが、ガンジーは人種差別政策に抗議して、インド人の権利を守る運動を始め、20年ほどしてインドに帰国する。ガンジーの思想と運動は、南アフリカの過酷な差別の中で生まれたのである。

さて、第二次大戦後になると、アフリカの国々が独立するようになり、南アは国際社会から孤立するようになった。その中で、日本人は名誉白人としての地位を与えられていた。それは、日本と他のアフリカ諸国との関係をはなはだ難しくしていた。

アパルトヘイトの廃止によって、南アフリカはアフリカ諸国と友好関係を回復し、日本とアフリカとの関係もよくなった。日本のアフリカ外交が活発化するのにはアパルトヘイトが終わってからである。最初のTICAD(東京アフリカ国際開発会議)が開かれたのは1993年のことだった。

南アフリカからは、これまで4人がノーベル平和賞を受賞している。黒人解放運動指導者のアルバート・ルツェリ(1960年)、デズモンド・ツツ主教(1984年)、それにマンデラとデ・クラークである。ノーベル平和賞受賞者が出るということは、その社会が不幸な状態にあるというこ

となので、めでたいことではないが、それでも凄いことである。

アパルトヘイト廃止のヒーローはネルソン・マンデラである。他方で、廃止に踏み切ったデ・クラーク大統領もすごいと思う。体制移行をスムーズならしめるため、デ・クラーク大統領はマンデラの下で副大統領として仕えている。

ケープタウン滞在中に、デ・クラーク元大統領に会うことが出来た。

いつ、どうやってアパルトヘイト廃止を決断したのか、短時間ではあったが、興味深い話を聞くことができた。またデ・クラーク大統領は、すでに6発保有していた核兵器を廃止した大統領である。たしかに南アフリカの置かれた状況からして、核兵器は安全を守ることに役立つかどうか、はなはだ疑問であるが、核開発に成功して廃止した唯一の例ではないだろうか。

2005年に日本がドイツ、インド、ブラジルとともに国連安保理の改革運動をしたとき、南アフリカは隠れたパートナーであった。しかし、アフリカ外交の中ではまだ新参なので、アフリカ全体の合意に縛られ、十分動くことはできなかった。

しかし現在の南アフリカは、さらに力をつけている。G8が拡大されてG20となって、アフリカからただ一カ国参加している。ワールド・カップの開催にも成功を収めた。

2008年から9年まで、南アフリカは安保理非常任理事国だった。しかし、そのときに行動の評判はあまり芳しくなかった。たとえばミャンマーに関する決議案で、ミャンマーを擁護するような立場をとってきた。これは、南アフリカの歩んできた道を台無しにするものである。

おそらく南アフリカはその外交的アイデンティティを模索しているところなのだろう。以前はアパルトヘイトだったから、そうではないところを示さなければならない。だからNAMの会合も開催する。しかし、伝統的な途上国の立場をとり続けるわけにもいかない。マンデラの伝統を引き継いで、発展する途上国でありながら、人権にコミットする国になる可能性は十分にある。そういう方向なら、日本が共同歩調を取る可能性はさらに高まる。かつての名誉白人という地位は、相互の利益のためのものだった。そうした連携ではなく、本当のパートナーとなっていくべきだし、それは可能だと考える。

## 政策研究

# イギリス防衛戦略 の変容

—冷戦期からポスト・イラクへ—

慶應義塾大学准教授・上席研究員

細谷雄一

冷戦が終結して20年が過ぎた。その間に世界の安全保障環境は大きく変容し、また戦略バランスにも大きな変化が見られた。これらの変化を背景に、2010年10月19日にイギリス政府は12年ぶりに防衛戦略の見直し (defence review) を行った。これは、2010年5月10日にデーヴィッド・キャメロンを首相として誕生した保守党・自民党の連立政権による、はじめての防衛戦略見直しである。

日本でも、2010年12月に民主党政権が防衛大綱の見直し作業を行い、閣議決定を行った。これは、5年ぶりの防衛大綱書き換えであるが、やはりこの間の安全保障環境の変化を受けて新しい試みを模索している。今後よりいっそう、日本でも財政的な制約が深刻化することは疑いなく、日本でも防衛費削減が迫られるであろうが、他方で東アジアの戦略環境は不透明性と不安定性で満ちている。そのような中で、イギリスにおける防衛戦略の変容の過程を概観することは、少なからぬ意義を持つであろう。

### 1. ブレア政権における戦略防衛見直し (SDR)

1998年にブレア労働党政権が発表した「防衛戦略見直し (Strategic Defence Review)」 (SDR) は、冷戦後の新しい国際環境にイギリスが適合するための大胆な防衛戦略の見直しであった。その本質は、「危機がこちらに来るのを待つのではなく、こ

ちらから危機へ向かっていく」 (SDR) ことであり、積極的にイギリス軍を遠方へと展開させる能力を確保することであった。そのために、軍事的には「統合緊急対応部隊 (JRRF)」を創設しより迅速かつ柔軟な対応を可能とすると同時に、外交的には「防衛外交 (Defence Diplomacy)」と称するアウトリーチ・プログラムを促進し、信頼醸成や防衛交流を拡大するとともに、旧共産圏諸国において政軍関係が健全に発展してシビリアン・コントロールが確保されるような支援を行った。それは、冷戦後の「国際コミュニティ」でイギリスがリーダーシップを発揮しようとする意思表示でもあった。

その背景として、1994年のルワンダ大虐殺や95年の旧ユーゴスラビアのスレブニツァでの大虐殺に、イギリス政府が適切に対応できなかった反省があった。人道的介入の必要性を強く認識し、ロビン・クック外相は1997年5月11日の演説で、「イギリスはもう一度、世界における善のための力 (a force for good) となる必要がある」と論じていた。ジョージ・ロバートソン国防相も同様に、「われわれは指導的な立場に立つことを望んでおり、われわれは善のための力になることを欲しているのだ」と述べている。このように、ブレア政権下のSDRは、人道的介入の必要性を前提として、より介入主義的なりベラル国際主義の理念が見られていた。このような新しい防衛戦略を基礎として、ブレア政権は1999年のコソボ戦争、2000年のシエラレオネへの軍事介入、2001年のアフガニスタン戦争、そして2003年のイラク戦争と、立て続けに對外軍事介入を決断してきた。それはイギリスの国力を考慮すれば、過剰関与 (overstretch) というべき對外介入であった。その結果として、イギリスの国防費は膨張し、兵力は長期の海外駐留に疲弊していた。よりバランスのとれた防衛戦略が必要であった

### 2. キャメロン政権における戦略防衛見直し (SDSR)

2010年5月に誕生したキャメロン保守党連立政権は、世界規模の深刻な金融危機、そして戦後最悪の水準の財政赤字を背景に、緊急に国防費を削減する



必要に直面していた。それゆえ、10月19日に議会演説の中でキャメロン首相は、「われわれの国家安全保障は、経済的な強さに依拠しており、その逆もまた真実である」と述べ、「今後4年間、国防予算は8パーセントの削減となる」ことを公表した。すなわち、「あまりにも巨大で、あまりにも非効率的で、あまりにも支出の多い国防省から、より小さく、より賢明で、より支出に責任を持った国防省へと変えていかねばならない」という。

キャメロン政権が10月19日に公表した新しい防衛見直しである、「戦略防衛安全保障見直し (Strategic Defence and Security Review)」、すなわちSDSRでは、「選択と集中」の発想から優先順位が示されている。すなわち、「二つの防衛目標」として、「アフガニスタンでのミッションの完遂」と「2020年までの一貫性のある防衛能力の確保」が示されている。後者としては、サイバー攻撃への対応にとりわけ大きな力点が置かれており、そこでは予算増額も施されている。さらには、対テロ対策や環境破壊、感染症のような「新しい脅威」への目配りが特徴的である。単に従来のような「防衛見直し」であるのみならず、「安全保障見直し」として、真の意味での「安全保障戦略」を構築しようと試みている。これは、従来イギリス政府による防衛見直しとは大きな違いが見られる。

さらには厳しい財政的制約から、海外軍事介入の縮小が目指されており、軍事力ではなく紛争予防として、政治外交的な関与が重要視されている。そのためSDSRでは、「これは、イギリス政府が、防衛、安全保障、インテリジェンス、復興力 (レジリエンス)、開発、そして対外政策の能力を総合的に考慮する、はじめての機会となる」と述べられている。さらには、国際的連携が重視されており、イギリス一国の軍事負担を削減し、同盟やパートナー諸国との協力の中で防衛目標を実現することが目指されている。十分な防衛力を確保することと、健全な財政を達成することを両立することこそが、この新しい防衛見直しの主眼であるのだろう。

### 3. 21世紀の安全保障戦略へ

このように、イギリスのキャメロン政権は防衛戦略を考える上でのいくつかの画期的な決定を行った。第一に、防衛戦略を国防省主体で軍事力を中心に考えるのではなくて、より総合的な安全保障戦略として、軍事、外交、開発、インテリジェンスなどを一体のものとして運用しようと試みている。その背景として、キャメロン政権成立とともに、国家安全保障会議 (National Security Council) が設立されたことが大きい。これは、イギリスの防衛政策の歴史を考える上でも、大きな進展といえる。これにより、従来よりも統合的で一貫性のある防衛政策が可能となるであろう。

第二に、今後中・長期的に財政的な困難な想定される中で、国防費を大幅に削減することを決断し、より安価な支出の中でも実効的な防衛力を整備する方が模索されている。そのためには、従来にも増して、真剣な支出の見直し (spending review) が必要となる。すなわち、それぞれの防衛支出が、はたして最も安く最も効果的であるかどうかを、一つずつ検証していくことがよりいっそう重要となっている。

このように、キャメロン政権の防衛戦略の見直しは、われわれにも数多くの示唆を与える。同等の規模の経済力と国防費を有しながら、イギリスと日本では国際的な影響力の大きさに顕著な違いが見られる。それは単に、憲法九条に見られるような法制上の制約によるのみならず、おそらくは国民レベルでの外交や防衛についての認識の違いにもよるのであろう。防衛とは、国民の生命や財産を守るために不可欠な政府の活動であって、政治家が最も力を入れるべき領域ともいえる。政府がこれまで以上に国民の安全を真剣に考えて、国際的な平和と安定のための多くを貢献する意思があるのであれば、イギリスの経験から学ぶことは少なくないように思える。

## 政策研究

# 本来の中国の領域 —可変的国境概念

東京大学准教授・上席研究員

川島 真

国力を増強させている中国は、空間的にもその勢力圏を拡大させているように見える。特に東シナ海や南シナ海では、まさに実力行使によって島嶼の領有や海域の経済水域の確保をおこなおうとしている。また、ロシアや中央アジア諸国との間では国境問題を解決させているが、国境を超えるヒトやモノの移動は活発になり、まさに「中国」が溢れだしているようにさえ感じられる。

しかし、中国は決して周辺国を侵略しているわけではない、と主張している。中国は歴史的に侵略された被害者であるという意識がその背後にはある。他方、中国には「統一」という国家目標がある。これは、本来の中国を取り戻すということでもある。目下のところ、台湾がターゲットであるが、その他にも東シナ海や南シナ海の一部が、「本来中国の一部でありながら、他国が統治している」領域が存在しているとみている。そうした地域を国土に回復させようとする軍事行動は、決して侵略ではなく、まさに人民解放軍に課せられた「解放」そのものであり、正義の軍事行動だということになる。

そこで、現在の中国が「本来の中国」の領域をいかに観念しているかが問題となるが、それを把握することは難しい。そこでまずは歴史的にそれがいかに観念されてきたかということをも19世紀から辿ることがこの報告の目的である。

### 1. 清の時代の天下・華夷・版図

清の時代には、皇帝の徳威は天下に無限に広がるものとして想定されながらも、その威力を受け止め、文明を有している「華」と、受け止められずに、文明を有していない「夷」に世界が弁別されていた。夷は皇帝の恩恵を受け止めて文明化すれば華になれたし、その地域に華たる文明ある人びとが移住すれば華たる地域に転じることも可能であった。実際、18世紀に3億以上になった清の人口が周辺に拡大したことは、まさに華の拡大、皇帝の徳威の拡大だとも受け止められた。他方、王朝の軍事的、行政的な面での実質的な統治領域も別途観念されていた。それが版図である。だが、これは近代国家における国土や国境と異なり、他国との境界は必要に応じて引かれるもので、漠然とした境界地域も多く存在していた。また版図の内側には科挙官僚が巡礼する空間と“夷狄”の空間が存在した。

19世紀半ばから、アヘン戦争にともなう南京条約などの一連の条約締結がなされたが、このような世界観に大きな変更はなかった。所謂、冊封・朝貢と言われた関係が変容するのは、直接的には冊封・朝貢国が植民地になるなどして消滅していく過程に求められるが、その消滅していく過程での欧米諸国や日本とのやり取りで、上述の「伝統」的な空間意識は一定の変容を迫られた。その一つは、列強との間で境界画定交渉がおこなわれ、係争地をのこしながらも、国境という輪郭が清朝に明確に与えられたことである。その過程で、清は、香港島、沿海州、台湾・澎湖など、少なからぬ国土を割譲したのであった。二つ目は、版図の内側にあった華と夷の間の統治制度の差異、直轄地（省）と間接統治地（藩部）の区別を無くし、新疆、台湾、満洲に省が設けられたのである。これらは、華の拡大、つまり皇帝の徳威の拡大として捉えられた。なお、十九世紀後半には奴隷貿易の禁止にともなって、労働者や商人などとして華僑が世界各地に拡大した。中国は彼らを保護しようとし始めたが、それも国民保護の論理だけでなく、皇帝としての恩恵という面もあった。このようにして、元来の版図よりも縮小気味に国境が設定され、また王朝の論理と近代の論理が結合するよ

うにして、直接統治の拡大、漢人の拡大が見られたということである。

## 2. 20世紀前半の中国における「国境の記憶」

20世紀になると中国は条約改正や国権回収に乗り出すことになる。その際に、「本来の中国」が想定されるようになった。つまり、国権回収とはいっても、何を回収するのか確定するためには、「原状」が必要だからである。その際に重要となったことの一つは、1895年の下関条約によって事実上消滅した、冊封・朝貢関係がどのように観念されたのか、ということである。このことは学校教科書にも盛り込まれ、国権喪失過程とともに、周辺諸国が列強の植民地や領土になる過程が、「本国史」のなかに盛り込まれた。

清朝末年から民国時期の公的叙述から、中国の「国境の記憶」「本来の姿」に関わるものを見ていくと次のようになる。まず、憲法についてみると、国土の叙述にぶれがある。「中華民國の領土は、二十二行省、内外蒙古、西藏、青海たり」とあるものもあれば、「中華民國の領土は従前の帝国の所有していた疆域に依る」とされるもの、またその折衷案などもある。国土の定義に、現在の統治領域とともに、かつての帝国の版図という解釈もあった。

冊封や朝貢については、これを肯定してかつての属国は中国の領土の一部だとする見解もあれば、ただ冊封・朝貢を帝国主義よりは優れているとする孫文のような見解、さらには国民党の公式見解である周辺諸国との冊封・朝貢は過去のものだとする見解があった。だが、しばしばかつての属国は、「本来の中国」に含まれるとする見解もあった。

日本との戦争は中国の国境や国土意識に大きな影響を与えた。とりわけ満洲事変と満洲国建国にともなって、日本の学者が満洲は歴史的に中国ではないとする実証研究をおこなうと、中国の学者たちは中国の国土の一部一部が中国たる理由、経緯を実証し始めたのであった。だが、それでもどこまでが中国

か、という問題は残された。日本が大東亜共栄圏を主張すると、それに刺激された中国側でも中国と属国が一体であるような、また属国は本来中国に帰属するかなのような地図が作成されたりもした。

戦後の中国では、1951年の白寿彝が「歴史上の祖国国土」問題、すなわち果たして現在の国境を基準として過去を捉えるか、それとも歴代王朝の領域を基準とするのかという問題を提起した。その後、1954年に毛沢東の指示により、歴史地図の作成が本格化するが、1963年になると譚其驤らは、「歴史上の中国」という独特な概念を用いてこの問題に対応しようとした。それは18世紀中ごろからアヘン戦争以前にかけての清朝盛世期の版図を、時代をさかのぼって適用される「歴史上の中国」の基準とすることだった。1982年から『中国歴史地図集』が刊行され、空間的な記憶のオーソドックスとなった。そこでは、中華人民共和国の国土ではなく、清の最大版図が「本来の国土」として位置づけられている。■

## 政策研究

# ポスト55年体制に向けた 国会ルールへ

主任研究員  
西垣淳子

昨夏の参議院選の結果、ねじれ国会という政治状況を迎え、参議院での過半数の獲得、あるいは衆議院での3分の2以上の賛成をめぐって、民主党政権が、野党をいかに取り込むかが、政策の方向性に大きく影響を与えている。そして、与野党が一緒になって取り組むべき国の大きな課題については、そもそもいつどこで議論がなされるのかさえ、心もとない状況にある。

90年代の政治改革を経て、政権交代可能な政治構造が実現した。そして、選挙で国民に選ばれた首相が率いる安定政権への期待が高まる一方で、次々に政権が不安定化するという現実との矛盾が目の前に横たわっている。こうした矛盾の背景には、55年体制において成立していた政治の運営に関する慣行と政治に対する見方が、今も存続していることにあるように思われる。

現行憲法が定める制度の下では、55年体制のように、自民党が衆議院と参議院の両院において過半数を制していた状態は必ずしも恒常的なものではなく、現在のような「ねじれ国会」の状態は頻出しうる。こうしたねじれ国会を前にして、衆参両院で合意したことを立法府の意志とするという憲法上の規定の下に、国会において衆議院と参議院の両院が合意形成を行うことができるかどうか、という問題が突きつけられているのである。

そもそも、議院内閣制という制度の下では、衆議院で多数を有する政党が内閣を形成し、衆議院の多数派と内閣とは基本的に意見を一致する。だが、参議院と内閣の間には、不信任決議も解散権もなく、両者の間の対応関係は保障されていない。つまり、参議院の役割は、問責

決議を通じて閣僚に辞任を求めることではない。むしろ、内閣の提案について、内閣とは距離を置くという立場から、政権与党と他の政党とが協調し、合意形成に資するための議論を行い、結果として両院の合意につながる結論を出すことにある。

55年体制下の自民政権では、衆議院と参議院の双方で過半数を制していたため、法案は国会に提出されれば、ほとんど修正されずに可決されてきた。与野党が対立する場合にも、議論を重ねて、合意を形成するというよりも、審議時間を確保し、丁寧に審議することに重きが置かれ、最後は合意がなくても強行採決によって法案を成立させていた。そこでは、国会での審議の中で、野党からの修正提案に対して政府与党が反論し、議論を重ねて合意を形成していくといった議会の姿はほとんど見ることができない。自民党が参議院で過半数を有していないときにも、政党間の意見調整は、国会への法案提出前に行われ、国会での修正過程は避けられてきた。与党にとって、国会対策とは、効率よく無修正で重要法案を成立させることであり、野党にとっては、限られた会期中中でできる限り、法案を審議未了廃案へと追い込むことであった。

だが、ねじれ国会を前提として、国会において合意を形成することが求められる今、これまでのような国会のあり方では、立ち行かない。従来の合意形成は、「国対政治」の名の下に、国会の外で、与野党の幹部同士が法案の修正や可決の方法、そのための条件などを話し合い、その過程も内容も不透明なまま行われてきた。つまり、55年体制下の国会は、合意形成に向けた議論をする場ではなく、国会の外で決められた合意に基づいて行われる「消化試合」となり、形骸化してしまっていた。そして、形骸化した国会の下で、現在の国会ルールは形成されてきた。今求められているのは、国会の外ではなく、国会の中での合意形成である。各党がマニフェストを掲げて選挙を戦う状況において、各党間の交渉、妥協過程は、密室で行われるのではなく、国会という公開の場で審議することが必要である。そのためには、国会を議論する場として活用するために、現在のルールを変更しなければならない状況を迎えているのである。

例えば、現在の国会運営の中心は、国対委員長会談でも理事会の協議でも、いつ議会を開くかが焦点となっている。国会は議論する場であるというのが議会政



治の根本であり、開くかどうか議論されるというのは立ち行かない。

こうした問題意識から、今般、(財)世界平和研究所では、国会が合意形成を行い「国権の最高機関」として機能するために、参議院の役割や国会のルールについての見直しについて提言を発表した。まず第一に、多数派の信任によって内閣を形成する衆議院と、そうした性格を持たない参議院との間の役割分担を明確にし、そのために参議院の選挙制度の見直しの必要性をあげている。そして、両院の位置づけを異なるものとした上で、議会のあり方の相違に応じた国会の運営ルールを提案している。

まずは、参議院の役割として、衆議院のように多数派形成ではなく、国民の中に存在する多様な意見を正確に反映する点に重きをおき、そのためには選挙制度を少数者の代表も選出されやすい仕組み(例えば、ブロック別の比例代表制)とすることが望ましいと考える。そして、衆議院優越の原則を強化しつつ、少数代表を含む参議院においては、少数会派を加味した修正が可能な議会運営を行うため、少数会派の権限を強化する。

次に、国会のルールの見直しとして、下記のような点を提案した。まず、十分な審議時間の確保のために、会期不継続原則を廃止し、法案は原則として会期をまたいでも継続して審議されることとし、国会対策の中心が日程協議となるような現状を変える必要がある。政権交代が行われ、お互いに与野党の立場を入れ替わることが現実化した今、日程闘争によって相手から妥協を勝ち取るよりも、政策論争を行って政権奪取を目指す場として国会を活用する方が、政党の主張が国民に通じやすくなる。

そして、国会が開かれることが常態化する中で、実際の議事運営は内閣主導で行うようにする必要がある。国会での議論の中心は内閣提出法案を巡る与野党間の攻防である。そのため、他の議院内閣制諸国では、政府が議事日程を主導的に決めている。内閣提出法案をベースとして与野党間が意見を戦わす場として国会を考えれば、そうした議事日程は政府が決めた方が合理的である。

また、審議時間を確保して機動的に委員会を開催するためには、閣僚の出席義務の緩和も必要である。閣僚の出席を確保するために、短い会期の中での審議時間がさらに限定されている。同時に、閣僚の出席義務は、首相や外相の外交日程を妨げており、国際的な日本の立場にも悪影響を与えている。

そして、委員会で議員同士が議論を戦わせるためには、現在のように、会派ごとの所属議員数に応じて、発言の順位と時間の割り当てを理事協議で事前に決定するのではなく、閣僚経験者など有力な政治家を委員長とし、与野党間の議論を整理し、争点を明確化し、議論を集約していくといった議事進行権を委員長が発揮できるようにしていくことが必要とされる。

その際、参議院では少数会派である野党議員に、十分な質疑時間を与え、また、意見表明を行えるように議案提出の要件を引き下げるなど、野党にとっても自分たちの政策提案の場として国会を活用することを可能とすることで、審議引き延ばしではなく、責任ある野党として行動することができる。委員会の場での議論を踏まえて修正を可能とするためには、現在のように一言一句固めてひとつも修正できないような内閣提出法案の形をとる前に、委員会の場で自由な討議を行えるよう非公式協議の場を作ることも考えたらい。

今までの国会ルールは、55年体制という特殊な状況下で形成されてきた。ポスト55年体制下の新しい国会運営にあたっては、新しい国会ルールの形成が必要である。

## 政策研究

# 教育改革への視点

主任研究員

清水谷 諭

教育は個人・家族・社会・国家形成の最も重要な根本的な基盤である。現行の教育システムの源流となった戦後の占領軍下の教育改革は、日本の歴史・伝統・文化の徹底的な否定から出発した。それから60年余を経たが、戦後議論されてきた教育問題の多くは、政治的主張と結

び付いた議論及び受験競争・詰め込み教育への賛否の2点に集約されてきたといつてよい。戦後最大の教育改革である1980年代の中曽根内閣での臨教審でも、多くの課題が未解決のまま残された。

21世紀に入った後も、日本の教育をめぐる環境は劇的に変化している。グローバル化が更に深化し、世界の中で日本の確固たるアイデンティティ確立が必須となった。生産性の長期的な低迷は、教育の質の低下による人的資本劣化によつてもたらされた可能性を否定できなくなった。「格差社会」が進展の下で、教育格差による不平等が拡大・固定化の懸念されるようになった。現象面としても、学校の統廃合の進展、学校選択制の導入、「ゆとり教育」導入と失敗、「学力低下論争」、不登校児童数の高止まり、「学級崩壊」の頻発、モンスターペアレントの出現、「大学（大学院）全入時代」の到来、少人数学級導入といった新しい課題が教育現場で山積している。

教育問題は実体験から誰でもコメントできる最も身近なトピックであるため、個人的体験に基づいた印象論や思い込みに基づいた議論が横行しがちである。特に「素朴な平等論」が支配し、「学歴＝社会的地位の象徴」との考えが蔓延することにより、現実として存在することが明らかな個人間の知的能力の差さえ全く認めようとしない立場も強い。さらに、膨大な実証研究が蓄積されている海外とは正反対に、日本ではデータに基づく教育の実証研究は極端に不足しており、実証的に根拠のない政策を実行し、失敗を繰り返す悪循環に陥っているの

が現状である。

教育は国づくりの基本であり、教育の改革は喫緊の課題である。以上のような問題点を踏まえつつ、現実的で生産的な教育論議を進めていくために、世界平和研究所では「教育改革プロジェクト」を開始した。このプロジェクトは、開かれた国際社会の中で、日本人を日本人ならしめるための教育のあり方を根本的に問い直し、日本という国のあるべき姿を念頭に置きながら、今後の教育のあり方について明確な指針を示すことを目的としている。現在のところ、3つの原則を中心に、教育改革の方向性を検討すべきだと考えている。

第1の原則は、個人・家庭・地域・国家・グローバルの重層構造においてそれぞれで求められる資質を明確化するという点である。これらは相互に無関係ではなく、重層構造を貫くアイデンティティの再確立することが重要である。

第2の原則は、学校・地域・家庭・職場の適切な役割分担である。戦後は地域や家庭の「教育」は軽視される傾向にあった。しかし学校だけによる教育には大きな限界があり、地域住民として、社会人として教育に積極的に参加する点が重要となる。

第3の原則は、生涯学習の原則の下で、日本人として人生の節目節目で習得すべき事項、積極的に教育に参加する事項を明確化する。

この3原則をもとに、日本人として、出生から死亡まで「いつ何を学ぶべきか」を明確化し、「理想的な日本人の生き方」の具体像を提示してはどうかと考えている。

## 研究所会議テーマ一覧

- ◆ インテリジェンス活動について 長谷川和年（研究顧問）
- ◆ アメリカ海軍と航行の自由 由井暁生（研修員）
- ◆ 2010年『仮説・中東の地政学』 歌川令三（研究顧問）
- ◆ 教育改革への視点 清水谷 諭（主任研究員）
- ◆ 本来の中国の領域—可変的国境概念— 川島 真（上席研究員）
- ◆ グローバリゼーションとヨーロッパ政治の変容 花田吉隆（主任研究員）
- ◆ イギリス防衛戦略の変容—冷戦期からポスト・イラクへ— 細谷雄一（上席研究員）
- ◆ スマートグリッド—その可能性と課題ならびに我が国の戦略— 島田恵介（主任研究員）
- ◆ 最近のインド外交政策 小堀深三（研究顧問）
- ◆ 防衛省における有事報道について 御簾納直樹（主任研究員）

※詳細はホームページをご参照ください。<http://www.iips.org/j-page441.html>

# 研究所ニュース

日韓戦略対話

東京-ソウル フォーラム



世界平和研究所は、2010年11月30日-12月1日の両日、日本財団及び株式会社電通の特別協賛を得て、韓国ソウル国際問題フォーラム(韓国側団長 南恵祐元国務総理)との共催で、日韓戦略対話「東京-ソウル フォーラム:新時代の日韓協力の方向性」と題する二日間フォーラムを開催した。

北東アジア地域には、不安定な北朝鮮や中国の台頭など、不確定要素が存在している。この地域の安定のためには、日韓の意思疎通・意思統一が不可欠であり、将来の東アジアの安定に向けて日韓がどのような協力を行うべきかについて、具体的な政策課題を議題として、日韓双方の政策コミュニティが意思疎通する場がますます重要になってきている。2010年は1910年の日韓併合から100年にあたることから、歴史のレビューを行うと同時に将来の日韓関係構築に向けた前向きな議論を行う気運が日韓両国で高まっており、当研究所ではその節目の年にあたる2010年より、東京とソウルで日韓戦略対話のためのフォーラムを今後毎年交互に開催することとなった。

第1回となる本フォーラムは、①北東ア

ジア地域の安定為の日韓戦略協力、②

グローバル経済下の日韓戦略協力、③

新時代の日韓戦略協力枠組み、を議題として、日韓両国の政界、財界、学会から約30名の参加者を得て開催された。

11月30日午後から開催されたクローズド・セッションでは、金達中ソウル国際問題フォーラム理事長と佐藤謙世界平和研

究所理事長から、日韓両国の主導者が政策協力のための戦略対話を行うことの重要性を指摘する挨拶が行われたのを皮切りに、第1セッション(議長:長谷川和年当研究所研究顧問)では、金聖翰高麗大学国際研究所長、細谷雄一慶應大学准教授より発表があり、北朝鮮を巡る朝鮮半島情勢、中国の台頭が東アジア地域に与える影響、東アジア地



域の地域秩序のあり方などが話し合われた。

翌12月1日の第2セッション(議長:金基桓ソウル金融フォーラム会長)では、三村明夫新日本製鐵会長による新興国の成長と日韓経済協力の方向性に関する基調講演が行われ、続いて花田吉隆当研究所主任研究員、鄭求鉉サムソン経済研究所上級顧問から発表があり、グローバルインバランスと通貨システムのあり方、環太平洋戦略的連携協定

(TPP)と日韓EPA、日韓の経済分野の協力の方向性などが話し合われた。午後の第3セッション(議長:北岡伸一東大教授)では、柳津 豊山グループ会長による日韓協力の展望に関する基調講演が行われ、続いて柴田明夫丸紅経済研究所代表、朴喆熙ソウル国立大学准教授から発表が行われ、日韓がおかれた戦略環境を踏まえた将来的な日韓協力のあり方などが話し合われた。

1日夕方より開催された公開シンポジウムは、100名近い聴衆を集めて開催された。松本剛明外務副大臣による基調講演に続いて、民主党の長島昭久衆議院議員、自民党の佐藤正久参議院議員、金聖翰高麗大学国際研究所長、鄭求鉉サムソン経済研究所上級顧問の4名のパネリストによる議論が展開され、安全保障分野における日韓協力の可能性、日韓EPA締結の可能性、長期的な日韓協力の可能性などが話し合われた。

また、11月30日夕刻に開催されたレセプションでは、来賓の前原誠司外務大臣から「日米韓共同でこの地域の安定のために何ができるかを、真剣に一致協力して考えていきたい」とのご挨拶をいただいた。同レセプションの様子は、共同通信、日本テレビ、テレビ朝日などで取り上げられた。





## 研究所ニュース

第46回日韓・韓日協力委員会

合同総会開催(ソウル)

新しい100年を迎える  
日韓協力



第46回日韓・韓日協力委員会合同総会が、2010年12月6日に韓国ソウルで開催され、日本側から中曽根康弘会長を団長に31名が訪韓した。

12月6日の合同総会は本会議の前に開会式が行われ、南恵祐韓日協力委員会会長、中曽根康弘日韓協力委員会会長の順で挨拶が行われた。その後、李明博韓国大統領・菅直人内閣総理大臣・前原誠司外務大臣のメッセージが披露された。

本会議は、政治分野では「北東アジア安保現状と課題」、経済分野では「日韓FTA交渉の懸案と解決に向けて」、文化・スポーツ分野では「日韓次世代文化・スポーツ交流の拡大と発展方向」、また環境分野では「北東アジアの環境問題に対する地域協力」をテーマに日本側、韓国側ともそれぞれ発表及び討論を行った。世界平和研究所からは、吉岡孝昭主任研究員が経済分野で、御簾納直樹主任研究員が政治分野で討論等に参加した。

最後に日韓双方による共同声明が採択されて本会議は閉会した。

合同総会終了後、訪韓団は李明博韓国大統領を表敬訪問するために青瓦台(大統領府)へ向かい、まず中曽根会長と李大統領の二者会談が行われた。その後、訪韓団が李明博韓国大統領と懇談する機会に恵まれた。懇談は当初予定を上回る1時間強に及び、終始リラックスした雰囲気の中で行われた。

李大統領表敬後、記者ブリーフィングが行われ、中曽根会長より合同総会並びに李大統領との会談の様態等について説明された。

## 日台フォーラム2010 台北会議

2010年12月19～20日の両日、当研究所と台湾の財団法人兩岸交流遠景基金会との共催により「日台フォーラム2010台北会議」を開催した。日台双方の国会議員、学者等各有識者が出席し、アジアの政治・経済・安全保障について広範な議論の場を提供してきた同フォーラムも今回で9回目の開催となった。

フォーラム初日の非公開会合の各セッションでは、「台湾情勢と日台関係」「東アジア地域における安全保障情勢」をテーマに、日台の交流と協力強化への課題、台湾と中国の間での経済協力枠組み協議(ECFA)締結後の日台の経済連携のあり方、米国の東アジア戦略や日本の防衛大綱などにつ

いて有識者による活発な議論が行われた。

フォーラム2日目は、公開シンポジウムが行われ、大河原世界平和研究所常勤顧問と鄭文華兩岸交流遠景基金会董事長の共同議長の下、「東アジア情勢の動きと展望」をテーマに、公開のパネルディスカッションが行われた。

流動的な東アジア情勢の現状の分析を交わした後、日本、台湾、中国、米国等との相互関係、東アジアでの日本の役割などを巡って各パネリストによる幅広い熱のこもった議論が行われ、フロアからの質疑応答を含めて有意義な意見交換が行われ、2日間のフォーラムは成功裏に終了した。

出席者については、台湾側からは、蕭萬長副総統をはじめ政治、経済、学識経験者など幅広く参加いただいた。

一方、日本側からは2名の国会議員(岸信夫参議院議員、風間直樹参議院議員)に加え、北畑隆生世界平和研究所副理事長・元経済産業事務次官、白石隆アジア経済研究所長、山口昇防衛大学校教授、川島真東京大学大学院総合文化研究科准教授が発表者などで参加し、それぞれ専門の立場から議論が展開された。

また、訪台団一行は翌21日、総統府に馬英九総統への表敬訪問も行った。

