

小川 有美 立教大学法学部教授

原発事故、核軍拡、テロ、大災害、感染症、食品安全、国際金融危機など、われわれの生活は不安と恐怖によって揺り動かされる時代になっている。だが、政府や政治家は正しく危機を管理できるとは限らない。むしろ無責任の政治（「非難回避」）や脅威を煽ることによって平和や安全や税金や環境を犠牲にすることさえある。完全な情報がない中でわれわれはどのように「正しくおそれる」べきなのか。

3.11以後たびたび取り上げられるナオミ・クラインの『ショック・ドクトリン』によれば、権力や資本は戦争のような人為的危機ばかりか、自然災害の与えるショックまで、自らの利益に利用しようとする（クライン 2011）。その代表例として挙げられるのがミルトン・フリードマンを総帥とするシカゴ学派の新自由主義的「ショック療法」である。それはピノチェト将軍による民主的社會主義政権転覆と超インフレのショックを好機として、民営化や社会支出の削減、市場的自由化を軍事政権の手で断行させた。フリードマンの経済学が暴力と惨事に便乗した議論でしかなかったとするのは公平を欠くであろうが、クラインは「衝撃と恐怖」によって人が「白紙状態」におかれるとき、一方的に政策が壟断される（「他に選択肢はない」）ことを指摘したのである。そのような事例は、ラテン・アメリカの多くの軍事政権下や共産主義崩壊後に行われた構造改革、アジアの津波、イラク戦争、ハリケーン・カトリナ後の「再建計画」まで、様々な時代と地域で見られる。日本についても、東日本大震災のあとの復興政策が都市計画と土木建築のための日本型の「ショック・ドクトリン」であったという指摘もある（古川 2015）。

「ショック・ドクトリン」に限らず、極端な脅威とそれに対する不安は、今までそうでなかったものを安全保障の対象とみなす現象、「セキュリティゼーション」として広くみられるようになっている。オレンとソロモンは、

#### おがわ ありよし

1964年石川県生まれ。東京大学教養学部卒、同大学院法学政治学研究所博士課程単位取得退学。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て2003年より現職。専門はヨーロッパ政治論、比較政治、北欧政治史。前日本比較政治学会会長、世田谷市民大学運営委員、日本学術会議連携委員。著作に『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』（編著、早稲田大学出版部、2007年）など。

セキュリティ意識がアーティストに煽られて一斉に聴衆が歌うロックコンサートと似てしまってきているという (Oren=Solomon 2015)。「大量破壊兵器」というフレーズは、現実ではないイラクの脅威をつくり出した。移民・難民のイメージも、テロ事件にともなう「セキュリティタイゼーション」の中で一変した。

「おそれ」は負の感情であるだけでなく、人々が協力して脅威を克服し、よりよい社会制度や科学技術によって幸福や安心を高めるための進歩のきっかけともなるだろうか。クラインは「ショック・ドクトリン」への反動としてロシアや東欧では反ユダヤ・外国人、反左翼、反フェミニズムの国粋ポピュリズム、中南米ではチャベスのような国有化ポピュリズムが起こったことを指摘している。しかし彼女はその後の著作でオルタナティブな環境・エネルギー戦略や草の根の運動のグローバルな広がり期待をおいている (Klein 2017)。

吉田徹は、一人一人の個人が——雇用不安、格差、病気、犯罪、環境破壊などによって——「裸」にされているという恐れが蔓延しているのがこの二一世紀だという。だが吉田もまた、恐怖の感情から協力関係や「良い」行動が生まれうることを実験政治学に依拠して論じている。その実例は、原発直後に悪質なデマやさまざまな情報が飛び交ったにもかかわらず、そこから人々が自ら積極的に情報を収集し、どう対処したらよいかを切実に求めた姿に求められる (吉田 2014)。さらに、ドイツがフクシマ原発事故の「おそれ」を契機に、「脱原発」の政策転換に踏み切ったことは、社会的な自己内省が実現した例といえよう。

「おそれ」は人々を無力に、もしくは非合理にするだけではない。ウルリヒ・ベックは、現代のリスク社会において「組織的な無責任」が蔓延するとともに、「不安による連帯」が出現すると語っている。ただしそこでは誰が有害性や危険を判断するのか、誰に責任がある

のか、重大なのはどのような知識／無知か、リスクがある「証拠」はどこで示されるのか、将来世代を含めた被害について誰が規制や補償を決めるのか、いずれも決定的な答えは得られない (Adam 他 2000、ベック、1998)。その中で、巨大地震が「この地域で〇〇年までに〇〇パーセントで起きる」と予想された確率を前提とした政府の政策にしたがうのか、その前提自体が疑うべきものなのか、そうした判断は市民にとって死活的問題となる (ゲラー 2018年)。

トップダウンの政策決定にせよ、科学や経済学の専門家にせよ、権威によって絶対的な正しい解が得られない「リスク社会」の中で、どのように危機や脅威を認識し、どのように選択肢を考えていけばよいのか。本特集はこのような今までに余り取り上げられない問いを掲げつつ、科学技術社会、国際政治、朝鮮半島政治、暴動と治安を第一線で研究する論者たちの論考を合わせて編むこととした。それが「白紙委任」ではない思考を鍛えていく手助けとなることを願っている。■

#### 《参考文献》

- Adam, Barbara, Ulrich Beck, and Joost van Loon. 2000. *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*: SAGE.
- Klein, Naomi. 2017. *No is Not Enough Resisting Trump's Shock Politics and Winning the World We Need*: Haymarket Books.
- Oren, I. D. O., and T. Y. Solomon. 2015. "WMD, WMD, WMD: Securitisation through Ritualised Incantation of Ambiguous Phrases." *Review of International Studies* 41 (2) :313.
- クライン、ナオミ、2011年、『幾島幸子・村上由見子訳ショック・ドクトリン：惨事便乗型資本主義の正体を暴く』岩波書店。
- ゲラー、ロバート、2018年 (「私の視点」) 地震の発生確率 予測は無意味、現実を見よ『朝日新聞』3月2日朝刊 15面 15頁。
- ベック、ウルリヒ、1998年、『東廉・伊藤、美登里訳危険社会—新しい近代への道』法政大学出版社。
- 吉田徹、2014年、『感情の政治学』講談社。
- 古川美穂、2015年、『東北ショック・ドクトリン』岩波書店。

# 「正しくおそれる」を考える

神里 達博

千葉大学国際教養学部教授

## 寺田寅彦の真意

近年、私たちの社会はさまざまな安全性／リスクの問題に苛まれている。そのような状況に対してこのところ、「正しくおそれる」というスローガンが使われることが目立つようになった。2011年に発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴う、放射性物質の環境への拡散の後に、特にこの言い回しを聞く頻度が高まったようにも思われる。

一般にこれは、「科学的な事実に基づいておそれるべきものは恐れ、しかし必要ないものまでおそれるべきではない」という意味で使われることが多い<sup>1</sup>。そもそも「おそれる」という情動に対して、「正しい」という形容詞がつくこと自体、直観的な違和感を禁じ得ないのだが、この言葉は寺田寅彦の記述に起源があると信じられている。実際、一般のSNSやブログなどでは、そのような「断り書き」が併置されているのを見かけることも少なくない。

確かに寺田は、1935年の浅間山の噴火に遭遇した時の経験に基づき、「ものをこわがらな過ぎたり、こわがり過ぎたりするのはやさしいが、正當にこわがることはなかなかむづかしいことだと思われ

た。」(寺田 2011, 86)と述べている。

まず、ここで注意すべきは、寺田は「正當にこわがる」と書いているのだが、最近よく耳目に触れるのは「正しくおそれる」であることだ。両者は一見似ているが、実はかなり意味が異なると思われる。寺田の全文を読んでみると、その違いは際立ってくる。彼は、噴火で危ない状況なのに山に登っていた学生が下山した際に、駅員に対して「大丈夫ですよ」と語っていたことを記述している。危うい状況にあるにもかかわらず、それを過小評価してしまいがちな人間の性質に、警鐘を鳴らすことにむしろ力点があると理解するのが、この随筆の自然な読み方といえるだろう。

自分に都合の悪い状況にあるにもかかわらず、その情報を無視してしまう心理的なメカニズムのことを、災害心理学や社会心理学の世界では「正常性バイアス」と呼ぶ(広瀬 2004)。さまざまなケースで見いだされる、再現性のある現象として知られているが、寺田が指摘していたのは、まさにこのバイアスのことだと考えるべきだろう。従って、昨今よく使われていた「正しくおそれる」は、原義とはむしろ逆の意味で使われる場合のほうが多かったと見てよい。

さらにいえば、寺田の発言の趣旨がねじ曲げられて伝えられたという事実自体が、この社会における根強い「正常性バイアス」の為せるわざであると、理解すべきだろう。本稿では、「正しくおそれる」のように、一見、専門的な観点からの助言の体裁をとりながら、実はバランスを欠いている言説が、多用される現状について、概略的な検討を試みたい。

### かみさと たつひろ

東大院博士課程単位取得／博士(工学)。専攻は科学史・科学技術社会論。三菱化学生命科学研究所、東大ならびに阪大特任准教授などを経て現職。  
著書に『食品リスク—BSEとモダンティ』(弘文堂、2005)、『文明探偵の冒険—今は時代の節目なのか』(講談社現代新書、2014)など。

そこで、まずは議論を具体的に考えるために、「一般の人々の間違っただけのリスク理解の例」としてしばしば語られる言説を三点、以下に示し、その上で、このような認識がなぜ問題なのかを、順に検討していくこととする。

- 1) リスク心理学は、素人のリスク認知が間違っていることを明らかにしている。従って、一般市民のリスク認知を、専門家の正しい認知の仕方に近づけることが重要だ。
- 2) 素人は、リスクをゼロにできると考えている。これに対して、専門家はリスクは相対的なものだ知っている。従って、この素人の「ゼロリスク症候群」を是正することが必要だ。
- 3) メディアは、リスクを過大に伝えることが多い。これは、メディアに科学的な素養のあるスタッフが少ないことが原因であり、また商業主義を背景にセンセーショナルリズムに支配されがちだ。メディアの質を高め、リスクの大きさに応じた正しい報道をすることが重要だ。

## リスク心理学への誤解

リスクの認知に関する研究は、主として社会心理学の領域で発展してきた。これは、近年では「リスク心理学」として、一つの分野を形成しつつあるといえる。さきほど言及した「正常性バイアス」なども含め、人々がリスクをどのように認識するのか、定量的な検討を進めてきたのだ。

この分野において、初期に重要な貢献をした研究者にスターがいる。彼の専門は工学だが、喫煙、自動車、自然災害、戦争など、さまざまなリスクを受け入れることで得られる利得と、死亡確率の関係をプロットし、人々は能動的なリスクを受動的なリスクの約1000倍まで引き受けられることを示した (Starr 1969)。自分でコントロールできるリスクは、かなり大きくても受容できるということだが、これはたとえば登山など、統計的に見ればかなり危ないスポーツであっても、多くの愛好者がいることを想起すれば、納得がいくだろう。

また、米国のスロビックの研究グループは、リスクのイメージがどのような要素から構成されているかに関心を持った。そこで、さまざまなリスク事象について、多数の被験者にその「イメージ」を質問すると

いう実験を行った。例えば、「制御不可能-制御可能」「受動的-能動的」といった18種類の尺度に基づいて、「地震」「核戦争」「原子力発電所」など80個ほどのことがらについて、その性格を問うていくのである。その結果を、因子分析という方法で統計的に処理したところ、リスクのイメージは主として「恐ろしさ」の因子と、「未知性」の因子で構成されていることが明らかになった。これらのデータについて、縦軸を未知性、横軸に恐ろしさとして、プロットしていくと、リスク認知の地図ができるわけだ。例を挙げると、「放射性廃棄物」は、未知性も恐ろしさも比較的高いところに位置する。これに対して、「花火」の未知性は低く、恐ろしさは中くらいである。また「トランポリン」は未知性も恐ろしさも比較的低い (Slovic 1987)。

このようにしてリスクの心理学者は、人々がリスクをどのように認識しているか、その心理的な構造を分析していった。国際比較もなされ、社会的・文化的要因による影響も明らかになっている。また、専門家と素人では、リスク認知が異なる場合があることも見いだされた。だがこれらの成果をいわば「つまみ食い」して、「一般市民は、高いリスクを引き受けることもあれば、その逆もあって、不合理な存在だ」などと早合点するとすれば、それは大きな誤りである。

なぜならリスクの心理学は、単に人々がどのようにリスクを認知しているかを明らかにしようとしているのであり、それは研究対象に「専門家集団」を選んだとしても、同じことである。例えば、「バイオテクノロジーの専門家は遺伝子組み換え技術をおそれる程度が低く、一般市民は逆である」という結果が出たとしても、リスクの心理学は、「専門家は自分の専門に関わる事項についてのリスクを比較的低く見積もり、一般市民は比較的高く見積もる」という可能性を提示しただけであって、「専門家と素人のどちらの認識が正しいか」を明らかにしたわけではないからである<sup>2)</sup>。心理学者は、なぜ同じリスクが条件によっては、受け入れられ、また受け入れられないのか、その認知構造を明らかにしただけなのである。

## 「ゼロリスク症候群」という誤解

もう一つ、よく耳にする誤解として、「素人のゼロリ

スク症候群」なるものがある。一般市民は、どこまでも安全性を追求し、コスト意識が無い。「プロ」は、そのような人たちの意見をどこまでも聞くわけにはいかないし、むしろ市民は、リスクが技術的にゼロにはなり得ないことを、そろそろ学ぶべきだ—このような意見を聞くことも少なくない。

しかし、いくつかの社会的な調査・分析から、一般の人々は必ずしも「リスクがゼロになること」を求めていることが分かっている。有名なのは、欧州で遺伝子組み換え作物に関する人々の考え方を調査した「欧州における農業のバイオテクノロジーに関する一般市民の認知 (PABE)」という共同研究の報告書がある (Commission of European Communities 2001)。そこでは、人々が遺伝子組み換え作物の安全性について、リスクがゼロでないから反対しているのではないことが、明瞭に示されている。

この点、もう少し説明を補足しておこう。専門家と一般市民の間の、リスクに関するコミュニケーションのシーンでは、一般市民は、専門家の説明が説得的でなく、信頼できないと感じている時に、安全性について問うことが多いと考えられる。これに対して専門家は、「一般市民は分かっているのだな」と勘違いし、さらに専門的な説明を重ねることになる。だが問題解決の道はその先にはない。一般市民は、専門家とされる人物が実は、特定の組織と利害関係がある可能性はないのか、そのプロジェクトが成功することで利益を得る立場にあるのではないかと、いった、専門家自身の「信頼性」を問題にしているからだ。

これは「フレーミングのギャップ」と言われるものであり、要するに専門家と一般市民の話がかみ合っていない、ということだ。そういう状況において、専門家の側から市民を観察すると、「ゼロリスク症候群」に見える、ということなのだ。従って、この問題を解決するには、全く別のやり方で相互のコミュニケーションを組み立て直すことが必要になる<sup>3</sup>。

## メディアへの誤解

三つ目として、メディアに対する専門家の誤解についても簡単に触れておきたい。よく聞くこととして、リスク事象の「本当の」大きさに比して、メディアにお

ける報道の量が異なる、という批判がある。実際、メディア論においては、その批判を裏付けるような研究報告もある。例えば、飛行機事故はガンの6000分の1のリスクに過ぎないのに、報道量は大変多いという指摘がある (Greenberg et.al. 1989)。また、英国でのサルモネラ菌による食中毒は劇的に減少しているのに、報道量は増えるばかりだという報告もある (Miller and Reilly 1995)。仮にメディアが、単なる情報伝達装置であると仮定するならば、リスクの「絶対量」と比例する報道量を維持することが、推奨されるのかもしれない。また、ある程度、メディアがセンセーショナリズムの影響を受け、小さなリスク問題を大きく報じるケースもあるだろう<sup>4</sup>。

しかしながら、この種の批判は、メディアの機能についての誤解が背景にあることが多いと考えられる。民主的な社会におけるメディアは、理念的には、三つの機能を期待されているといえる。まずは、公平で信用できる情報を伝えること。また、公共的な懸念や問題を議論する、開かれた言論空間を作ること。そして最後に、政府や企業の行動を監視する "watchdog" としての機能である。とりわけジャーナリズムの機能を持ったメディアは、単なる「広報装置」で良いはずがない。おそらく専門家の一部が、このようなメディアの機能を矮小化して捉えている場合があるのではないだろうか。その結果、メディアへの批判を強めているとも考えられる。

## そもそも安全性／リスクとは何か

以上、「正しくおそれる」という考え方に親和的な、典型的な三つの言説に、実は不備や誤りがあることを示してきた。それでもなお、「科学的なリスクの量を見無視して良いのか」といった反論があるかもしれない。そこで最後にもう一つ、そもそも「リスク」あるいは「安全性」というものが、単なる科学的、あるいは技術的な概念ではない、ということを確認しておこう。

例えば、私たちの社会にはさまざまな安全基準がある。しかし、その設定根拠を調査していくと、非常に曖昧であったり、科学的に不明確なデータを使っていたり、あるいはそもそもまともな根拠がなかったりすることもある (村上他 2014)。この国にはすぐにでも改

訂すべき不合理な安全基準もあるのだろう。しかし、現実にそのような制度を受け入れて、この社会が動いているという事実を、軽視し過ぎるのも問題だ。

一つ具体例を示そう。私たちの社会には、「自動車」と「エレベーター」というテクノロジーがある。いずれも、近代的な生活を送る上で欠かせない、非常に重要な装置であり、また人間等を運ぶ輸送機械であるという共通点もある。しかし、両者のリスクはまるで異なる。日本における自動車事故は最近減ったとはいえ、毎年数千人の犠牲者を出している<sup>5</sup>。一方で、エレベーターで死亡する事例は非常に少ない。実際、一例でもあれば大ニュースになるし、裁判になるケースも少なくない。これは、私たちの社会において、それぞれの機械に期待される安全性が、大きく異なることから生じた差異なのだ。

これは、特定の立場に立てば不合理といえるのかもしれない。しかし自明なことだが、私たちは単にリスクだけに注目して、それぞれの技術を受け入れているわけではない。そこには、歴史的な経緯や、政治・経済的な条件、何よりも、それらの技術を通じて得られるメリットについて考慮し、言葉通りの意味で「総合的に」判断した結果が反映されているといえる。どこまでリスクが大きいと却下し、あるいは受容するのか、その決定構造は非常に複雑であり、詳細を明らかにするのが容易ではないのは、十分に想像できるだろう。もちろん、不合理な状況を放置すべきであるとか、制度を変えるのは手間がかかるからこれまでの経緯をひたすら尊重すべきだ、などと主張したいわけでは全くない。ただ少なくとも、単純な死亡リスクの多寡だけで判断することが合理的とはいえないのは明らかだ。

結局のところ、安全性、またその裏返しとしてのリスクは、単に科学的、あるいは技術的のみならず、優れて社会的な概念でもあるという、ある意味で当然の事実に改めて目を向けることが重要なのである。そのことを認識できていれば、安易に「正しくおそれるべきだ」などと主張することは憚られるはずだ。少なくとも、その「正しさ」は単なる科学的、技術的判断からは演繹し得ない。だからこそ安全性／リスクの問題は、「正當にこわがることはなかなかむづかし

い」のではないだろうか。■

#### 《注記》

- 1 付け加えるなら、「一般市民は科学的知識に乏しいため、不必要に放射能をおそれるので、正しく啓蒙すべきだ」という趣旨で、使われることが多かった。また実際、2011年7月に日本学術会議では「放射線を正しくおそれる」という緊急シンポジウムが開催されている。
- 2 リスク心理学においては、リスクの認知構造は基本的に、一種の社会的な構築物と考えられている、という捉え方も可能だろう。
- 3 科学技術社会論 (STS) の分野では、これまで、そのような専門家と一般市民のコミュニケーション・ギャップについて、さまざまな研究と実践を重ねてきた。この点について関心があるかたは、たとえば小林編 2002 や中村編 2013 等を参照していただければと思う。
- 4 特に日本では、定期的に、特定のリスクがメディアにおいて議題化し、ある種の報道集中が起こることがある。これは単にメディアだけの問題でもないが、今後の課題といえるだろう。例えば神里 2008 などを参照のこと。
- 5 加えて、自動車排ガスなどを原因とする死亡者も、個別に因果関係を明らかにすることは不可能だが、確率的には一定程度、存在するはずである。

#### 《文献》

- Commission of European Communities (2001) *Public Perceptions of Agricultural Biotechnologies in Europe/ Final Report of the PABE research project* (Last accessed at March 10, 2018 <http://csec.lanacs.ac.uk/archive/pabe/docs.htm>)
- Greenberg, M.R., D. B. Sachsman, P. M. Sandman, and K. L. Salomone. (1989) "Network Evening News. Coverage of Environmental Risk." *Risk Analysis*, 9, pp.119-126.
- 広瀬弘忠 (2004) 『人はなぜ逃げおくれるのか—災害の心理学』集英社新書。
- 神里達博 (2008) 「リスクの社会的フレーミング—耐震偽装事件を例に」『科学技術のポリティクス』(城山英明編) 東京大学出版会。
- 小林傳司編 (2002) 『公共のための科学技術』玉川大学出版部。
- Miller, D. and J. Reilly. (1995) "Making an Issue of Food Safety: The Media, Pressure Groups and the Public Sphere." in D. Maurer and J. Sobal (eds.) , *Eating Agendas: Food and Nutrition as Social Problems*. New York: Aldine de Gruyter.
- 村上道夫, 永井孝志, 小野恭子, 岸本充生 (2014) 『基準値のからくり』講談社ブルーバックス。
- 中村征樹編 (2013) 『ポスト3・11の科学と政治』ナカニシヤ出版。
- Slovic, P. (1987) "Perception of Risk", *Science*, 236, pp.280-285.
- Starr, C. (1969) "Social benefit versus technological risk", *Science*, 165, pp.1232-1238.
- 寺田寅彦 (2011) 『天災と国防』講談社学術文庫。

# 国家の水際化

—外的リスクの排除とそれに伴う問題—

鈴木 一人

北海道大学公共政策大学院教授・副院長

国内政治行政の仕組みと異なり、国際社会は主権を持つ200近くの国家によって成り立っており、それらの主権国家を強制的に制御する仕組みは存在しない。国家間の関係には主権国家間の合意に基づいて形成される国際法秩序があるが、その拘束力は限定的であり、国家の自発的なコミットメントがなければ、その秩序を維持することは困難となる。つまり、それぞれの主権国家は常に秩序から逸脱した行動を取るリスクがあり、その行動は不確実性を伴うものである。また個々の主権国家が自らの事情や利益に基づいて行動する限り、他国の意思決定に関する情報は常に不完全で、どのような行動を取るのか予測することが困難である。しかも、主権国家は究極的には武力の行使による自らの国益の実現が選択肢として存在しており、そうした究極の状況ではない場合でも、貿易交渉の破棄や国際合意からの離脱といった行動を取ることで、その他の国に害を及ぼすというリスクを常にはら

でいる。すなわち、国際政治においては常に不確実性とリスクがあり、そのリスクを軽減し、不確実性に対処することが常に求められている。

## 不確実性の高まる世界

これまで国際政治の理論が想定してきたのは、国家間の紛争や対立のリスクや不確実性を軽減することであり、その前提として、国家による暴力の独占と国際社会における主権国家のガバナンスが機能しているということがあった。こうした前提はかろうじて冷戦期には維持されてきたが、冷戦終焉直後から頻発した民族紛争や地域紛争、その結果としての「破綻国家 (failed state)」の続出と難民の大量発生、また、グローバル化の進展とともにイスラム過激主義に基づくテロリズムが世界的な問題となり、それに反応する形で先進諸国を中心に、移民反対や対テロ政策の一環としての入国制限といった措置をとるような国が増えてきている。

伝統的な主権国家体系に基づく国際政治では、民族紛争や地域紛争は各国の内政によって起因するものであり、主権国家への内政不干涉原則が働くため直接介入することが困難であるだけでなく、他国の内戦に介入することによる自国の損害などを正統化することが困難なケースも多く、内戦の結果として難民が大量発生するといったリスクを国際的に管理することが困難である。また、テロリズムに関しては、これまで国際政治における紛争防止の仕組みとして主流であった抑止の概念でリスク

### すずき かずと

英国サセックス大学ヨーロッパ研究所博士課程修了。DPhil (Contemporary European Studies/International Relations)。専門分野は、国際政治経済学/科学技術と国際関係。筑波大学大学院人文社会科学系研究科准教授、北海道大学公共政策大学院准教授等を経て、2011年より同教授、2017年より同副院長。

著書に『技術・環境・エネルギーの連動リスク』（責任編集、岩波書店、2015年）、『EUの規制力』（共編、日本経済評論社、2012年）、『宇宙開発と国際政治』（岩波書店、2011年、第34回サントリー学芸賞受賞）など。

を管理することを想定してきたが、自爆テロを多用し、守るべきものがないテロリストたちに対して、報復による多大なリスクを想定させることで行動を制限するという抑止の仕組みは全く機能しない。そのため、伝統的なリスク管理の考え方からすれば、難民の流入に対しても、テロリストの対処についても、国境管理の強化や警察による摘発の強化（場合によっては非常事態宣言による基本的人権の一部停止）といった形で、水際で管理するという結論にならざるを得ない。

また、国際的なルール作りや制度によってリスクを管理するという考え方も同様に、現代においては限界がある。「リベラル国際秩序」におけるガバナンスの主体は主権国家であることは変わらず、これまで難民問題などについては、難民条約・難民議定書といったレジームを作り、UNHCR（United Nations High Commissioner for Refugees：国連高等難民弁務官）やIOM（International Organization for Migration：国際移住機関）といった機関を中心に、難民、移民の人権を擁護するレジームが（不完全ながら）作られてきた。また対テロ政策として、国連の対テロ委員会（Counter-Terrorism Committee）をはじめ、ハイジャック防止条約など様々な国際法の取り組みがなされてきている。しかし、これらの国際法を基礎とした「リベラル国際秩序」の枠組みの外側に存在し、その規範を共有することなく個々人の生存をかけた移動をする難民・移民の人たちや、こうした「リベラル国際秩序」やその規範を敵視するテロリストたちにとって、全くと言って良いほど効果はない。従って、ここでもまた水際で対処するという選択肢しか残らなくなるのである。

近年、大きな問題となっているポピュリズムは、まさにこうした国際政治の構造変動とリスク管理のメカニズムの崩壊によって引き起こされているといっても過言ではない。難民・移民の増加やテロリズムに対する不安が高まり、さらには経済的なグローバル化によって自らの雇用や生活に不安が高まれば、それらのリスクに対して、最終的に対応する責任と能力をもちうる国家に対して期待が高まるのは必然であろう。一般市民は自らが持つ主権の権

利としての民主主義的な参加を通じて国家政策に影響を与え、国際社会において最終的な権限を持つ国家が、このリスクに対処することを求めた結果が、イギリスのEU離脱を巡る国民投票や、アメリカ大統領選挙に見られるトランプ大統領の選出であった。

## 国家の水際化とポピュリズム

外的なリスクが高まり、それが伝統的な抑止や国際ルールによって制御できなくなれば、最後の砦となるのは主権国家の権能だと多くの人が理解しても不思議ではないだろう。グローバル化が進み、国家の能力が後退した<sup>1</sup>としても、国家は法的な権威としては唯一の存在として立法の権限を持ち、それを執行する能力を備えている。もちろん全ての国家が同様の権能を持つわけではなく、破綻国家やガバナンスが困難な国家において、先進民主主義国と同等の立法・法執行能力があるとは言えないが、しかし、これらの国々も主権国家として認められている以上、独自の法律を持ち、それを強制することは可能である。

グローバル化によってテロリスト達が流入し、難民が大量に押し寄せることを防ぐことができず、さらにはグローバル化によって自国産業が衰退し、職を失い、自らの尊厳すらも奪われたと感じる人たちが増えれば、自らをテロの恐怖から守り、難民による社会の混乱を避け、産業の衰退を回避するために主権国家としての権能を再度活性化させ、自らが所属する国家だけを例外的な空間として保護しようとする動きが出てくることは一定の合理性のある帰結である。これをイギリスの国際政治学者であるマクグリュウは「国家の若返り（Rejuvenation of state）」と呼んだ<sup>2</sup>。まさにトランプ大統領が大統領選挙期間中からスローガンに掲げた「再びアメリカを偉大に（Make America Great Again）」である。

こうした「国家の若返り」を求める声が基底となり、実際に実現可能かどうか、倫理的に適切かどうかとは関係なく、その声に寄り添う姿を見せることで支持を得ようとするのがポピュリズムである。メキシコとの国境に壁を建設して移民を排除し、イラン



やシリアの人々の入国を禁止することでテロを防ぐと訴え、TPPなどの自由貿易協定を破棄するとして選挙戦を戦ったトランプ大統領は、まさにこの意味でのポピュリストであったと言えよう。しかし、トランプのみならず、こうした国家の権能をフル活用することで、グローバル化によってもたらされた不安を排除し、自国の領域内だけは平和で安心出来る世界を作ることができるという幻想を振りまくポピュリストは後を絶たない。ハンガリーのオルバン政権、ポーランドの「法と正義」政権、また左派でもギリシャのSYRIZAやスペインのポデモスなどのポピュリスト政権や政党は存在しており、これらはまさに「国家を若返らせる」ことで問題解決出来ると主張する政治運動である。

このように、外的なリスクが高まり、国際秩序が不安定化すればするほど、リスクに対して国家は水際での対応を迫られ、その対応を可能な限り強化することで平穏と安心を得ようとする人々に支えられ、ポピュリスト政治家が登場し、国家の若返りが図られる。こうした状況をまとめて「国家の水際化」ということができよう。

## 水際化した国家は安心を提供出来るか

国家主権を強化し、外的なリスクを排除しようとする「国家の水際化」が、果たして本当にリスクを回避するために効果的な方法であるのかどうかは問われなければならない。言い換えれば、国家主権を強化し、水際でリスクを止めることは「正しくおそれる」方法として適切なのか方法なのかという問いである。

まず、テロに関するリスクであるが、近年、いわゆるイスラム過激主義によるテロと呼ばれるものほとんどは「ホーム・グロウン・テロ」と呼ばれる自国の国籍を持ち、国内に生活拠点を持つテロリストによる犯行である。2015年11月のパリ同時多発テロはベルギー国籍を持つ犯人が多かったが、「国家の水際化」で想定されている、「イスラム国(IS)」が支配していたシリアやイラクからのテロリストではなかった。また、パリ同時多発テロ以降、フランスでは非常事態宣言が出され、個人の自由権が一定程度制限される状況が続いたが、それにもかかわら

ず、ニュースでのトラック突入テロをはじめとする複数のテロが起きている。確かに、ガスボンベを使ったテロを未然に防ぐなど、テロの脅威を縮小させることにある程度は成功しているとは言え、一般市民の不安を払拭するほどの効果があったかどうかは評価が難しい。こうした観点から見ると、国家の水際化によってテロのリスクを軽減することは認められつつも、多大なコストや社会的ストレスをかけたことに対して、それに見合うだけの効果があるとは言いきれない状況にある。

次に、大量難民の流入による社会的混乱のリスクであるが、国境管理を強化し、難民の流入を阻止する措置は多くの国でとられるようになっており、シリア難民がドイツをはじめとする西欧諸国に行くまでの通過点となっているハンガリーやオーストリアなどでは難民問題が大きな争点となってポピュリスト政党への支持が強まっている。また、トランプ政権による特定の国家からの入国を一律に禁ずる大統領令は何度も裁判所による差し止めを受けながらも繰り返し発せられており、メキシコとの国境の壁を建設するという政策も議会の支持を十分得られず、未だに完成する見込みは見いだせていない。

現在では多くの国でシリア難民の流入による問題は収束しつつあるが、その大きな背景として、EUとトルコが結んだ協定があり、必ずしも国境管理の強化によるものではない。また、難民流入による社会的混乱のリスクを強調するあまり、排外的な社会運動が勢いづき、ヘイトクライムや外国人に対する差別が強化され、難民流入が収束した後であっても、社会的な混乱を引き起こし、社会における人種・民族間の対立を煽る結果となっている。こうした観点から見れば、国家の水際化によって社会的なリスクを回避するというよりは、むしろ別の種類のリスクを著しく高めるという効果をもたらしていると言わなければならない。

自由貿易による雇用喪失のリスクに対しては、アメリカのTPP離脱やNAFTA再交渉、イギリスのEU離脱などの動きがあるが、これらが雇用の再創出に直接的な効果があったと認めることは難しい。TPPはアメリカ離脱時点では発効しておらず、

NAFTA再交渉も暗礁に乗り上げ、イギリスのEU離脱もまだ実現してはいない。しかし、これらの保護主義的な選択が期待される効果を上げるとは考えにくい。EU市場へのアクセスを失うことになれば、イギリスが積極的に誘致してきた外国資本が逃げ出すことはほぼ間違いないであろうし、新たな関税障壁が生じればイギリスの経済活動に大きな支障を来すことは間違いないだろう。アメリカも鉄鋼やアルミニウムの関税を引き上げ、国内産業を保護しようとしているが、それを実際に行えばアメリカ国内で鉄やアルミを使う産業のコストが上がり、他産業に打撃となって全体で見れば雇用のネットロスが見込まれている。

ロドリックは国家主権と民主主義、グローバル化は同時に成立しないという「グローバリゼーション・パラドックス」を提唱したが<sup>3</sup>、民主主義と国家主権を同時に成立させようとする「国家の水際化」はグローバル化を排除する。しかし、グローバル化の流れに抵抗すれば、その分、他のリスクを高める結果となる。実際問題としてイギリスのEU離脱もアメリカのトランプ政権も未だに国内での固い支持があると言われているが、その政策や交渉の進捗状況は様々な不安や不満を生み出し、経済的損失のリスクや他国との激しい摩擦のリスクを生み出している。それがテロや難民流入、雇用喪失のリスクと比較してどの程度大きなものかは立場によっても異なるが、少なくとも国家を水際化することだけで安心を得られるという結果にはならないことは確かである。

### 国際政治のリスクを「正しくおそれる」ために

グローバル化する現代世界において、リスクはより複雑化し、リスク管理はより一層困難になっている。国際的なルールや規範に基づいて秩序を維持し、それによってリスクを低減することに期待出来なくなると、主権国家の強化による水際での対応を強化し、リスクとなり得る要素を排除しようとする要求が強まってくる。それがしばしばポピュリズムと結びつき、排外的な運動としてリスクに過剰に反応した対応を取ろうとする動きに繋がっていく。

しかし、重要なことはリスクそのものを正確に把握

することと、それへの対処を安易に「国家の水際化」に飛びつかないことが重要である。なぜなら、現代世界におけるリスクは必ずしも外的なものではなく、国内においても偏在しており(ホーム・グロウン・テロはその一例)、国家に依存した問題解決は容易に排他的な運動と結びつき、更なる社会的混乱をもたらすリスクの方が高くなる(難民流入のケース)。自由貿易がもたらすリスクを避けようと国家の水際化を強化すれば、それによって他産業の雇用が失われ、インフレを招き、生活が困難になるリスクもある。

グローバル化が進めば無力感を感じる人々が増え、唯一の力として自らが持つ一票を使って実現不可能なことやデマゴギーであっても安易に飛びつく人が増えてくるのは避けられないことである。故に重要なことは、そうしたグローバル化によって高まったリスクを緩和するための、所得再分配や緩やかで段階的な規制緩和といった諸政策を政府が意識的に展開し、グローバル化を制御することが重要である。その上で、リスクを明示化し、グローバル化によって受ける衝撃を自覚しながら、職業再訓練などを通じてそれに対処する術を身につけさせていくと言ったことも求められる(デンマークなどで実施されたFlexicurityなどはその一例)。政府と国民がグローバル化によるリスクを「正しくおそれる」ことでのみ、安易な国家主義的ポピュリズムを回避し、寛容でリベラルな価値に基づく社会を維持することができるのであろう。■

#### 《注》

- 1 Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 2009 (スーザン・ストレンジ(櫻井公人訳)『国家の退場—グローバル経済の新しい主役たち』岩波書店、2011年)
- 2 Anthony McGrew, "A global society?", in Stuart Hall, David Held and Tony McGrew (eds.), *Modernity and Its Futures*, Polity Press in association with the Open University, 1992, pp.62-116.
- 3 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, 2012 (ダニ・ロドリック(柴山桂太・大川良文訳)『グローバリゼーション・パラドックス：世界経済の未来を決める三つの道』白水社、2013年)

# 朝鮮半島危機を「正しくおそれる」

木宮 正史

東京大学大学院総合文化研究科教授・韓国学研究センター長

## はじめに

朝鮮半島危機を「正しくおそれる」とは何を意味するのか。おそれる対象を正確に理解したうえで、それに対して最も合理的に、つまり費用対効果を考えて対応することである。そうすることで、その恐れを最小化し可能であれば解消することができる。ここ1年あまり、日本では朝鮮半島危機への関心が高まった。2016年1月と9月の2回の核実験に引き続き、2017年9月3日には第6回核実験を実施、さらに11月29日火星15号の発射により、北朝鮮の金正恩国務委員長が「米本土を射程に収める核武力を完成した」と宣言した。そうした一連の軍事的挑発に対して、トランプ米大統領も「軍事的オプションの行使も辞さず」と強硬な言葉で応酬した。その結果、何らかの軍事行動が起こるのではないかという直接的な脅威が出現し、それにどのように対処するべきかという議論が本格化したからである。

しかし、「北朝鮮という全体主義的な好戦国家が理不尽にも日本に脅威を与えている」という解釈が

示すように、北朝鮮の体制や指導者の異常だけが、危機の原因としてクローズアップされる傾向が強い。果たして、それでよいのだろうか。確かに、北朝鮮の核保有が脅威であることは間違いなく、それに対抗する必要がある。しかし、その対抗がさらなる危機を煽ることで、危機それ自体をエスカレートする危険性も厳然として存在する。まずは、この危機の本質を理解し、それに対するより適切な対応を可能な選択肢を比較検討することを通して考えてみたい。

## 朝鮮半島危機とは何か

朝鮮半島危機は最近になって突然出現したものではない。19世紀の後半以降、地政学的に朝鮮半島は日本の安全保障にとって重要であると考えられてきた。朝鮮半島において反日的な政権が成立したり、敵対的な国家の影響力が増大したりすると日本の安全保障にとって危機だと考えられた。そして、19世紀末から20世紀初頭にかけては、日本の安全保障を確保するために植民地として支配するという極端な方法を採用することも辞さなかった。したがって、朝鮮半島における日本の存在感の増大は朝鮮半島から見ると危険なものとして認識されるが、その後も朝鮮半島は日本の安全保障にとって死活的に重要であると認識されてきたのである(木宮 2015)。

ところが、現在の日本では、こうした歴史的な前提条件があまり顧みられないまま、北朝鮮の異常

### きみや ただし

東京大学大学院法学政治学研究科単位取得退学、韓国高麗大学大学院博士課程修了。政治学博士。専門分野は朝鮮半島地域研究、国際政治学。

法政大学法学部助教授、東京大学大学院総合文化研究科助教授、准教授を経て教授、韓国学研究センター長。

著者に『国際政治のなかの韓国現代史』『ナショナルリズムから見た韓国・北朝鮮近現代史』『朴正熙政府の選択：1960年代輸出指向型工業化と冷戦体制(韓国語)』など。

な体制だけに危機の原因を帰着させる傾向が強い。では、なぜ、北朝鮮はそうした異常な体制を持つのか。このように危機の因果関係を遡って考えてみると、短期的な視点だけから朝鮮半島危機の本質を理解することは難しい。

同一民族でありながらも韓国（大韓民国）と北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）という2つの国家が分断国家として存在する。日本の敗戦に伴う植民地支配からの解放後、約3年の米ソ占領を経ながら、米ソ冷戦の激化に伴い1つの国家を形成することがかなわず、それぞれの占領地域に1948年8月に韓国、9月に北朝鮮という別々の国家が建国されたのである。

こうした分断体制はどう見ても「不自然な体制」であったため、それを克服しようと力の強い方が主導して統一への力学が働くことになる。それが1950年6月25日に起こった朝鮮戦争であった。北朝鮮の金日成がソ連スターリンの承認を得て南進し軍事力による統一を指向したのである。その後、米国を中心とした国連軍が存亡の危機に瀕した韓国を支援し、さらに中国が人民志願軍を投入し北朝鮮の存亡の危機を救った。このように米中が戦争に本格的に関わることで世界戦争にエスカレートする危険性に直面した。米政府内部では原爆投下の可能性も真剣に議論された。しかし、米中ソは共に、戦争前の分断体制に戻すことに合意し、1953年7月「停戦」が成立した。その後、1960年代までは、北朝鮮の方が優位な力を背景に、在韓米軍を排除したうえで南北2国間枠組みでの統一に向けた動きを主導した。しかし、韓国は国力において劣勢であったので、2国間の枠組みには乗らずに逆に国連など国際的な枠組みを重視した（木宮 2012）。

ところが、1960年代に入ると、中ソ対立に直面して自前の軍事力増強を急がなければならず軍事優先戦略を採用した北朝鮮に対して、韓国は日米との経済協力を利用した経済優先戦略を採用した。その結果、1970年代に入ると韓国の経済発展によって南北の経済力が逆転し始めた。南北の国力が均衡した1970年代の初頭、一旦南北対話

が始まるが、それぞれ異なる思惑があり対話はさしたる成果を生まなかった。その後、1990年代になると、さらなる経済発展と民主化によって北朝鮮に対する韓国の体制競争の勝利が確実になると共に、韓国は中ソとの国交を正常化し、北朝鮮が最後まで反対した南北国連同時加盟も達成することで、外交競争にも韓国は勝利を収めた。したがって、体制競争や外交競争に勝利した韓国主導で統一が進むとみられた（木宮 2018）。

しかし、北朝鮮はそれを防ぐためにあらゆる手段を動員した。その1つが、核ミサイル開発であった。北朝鮮としては、南北体制競争という発想自体を放棄し、米国を中心とする国際社会からの体制保証を獲得することを目指した。ところが、北朝鮮は「不利な立場」で米国との交渉に臨まざるを得なかった。しかし、北朝鮮は何とかして「対等な立場」で交渉に臨もうとし、そのために核ミサイル開発に邁進することを選択した。ところが、そうした核ミサイル開発への邁進自体が、国際社会における北朝鮮の孤立をより一層強め、北朝鮮が目指す並進路線（核兵力開発と経済建設との両立を目指すものであり、北朝鮮は、米本土を射程に入れた核抑止力を完成しさえすれば安全保障は確保でき、経済建設に専念することができると説明する）を困難にするという状況である。このように、北朝鮮にとっての米本土を射程に入れた核ミサイル開発は、北朝鮮に対する米国の軍事行動に対する抑止力を提供すると共に、米国との「対等さ」を獲得するための「苦肉の策」として解釈される。

但し、北朝鮮の核ミサイル開発の目的は「米国を対象とした防衛的なものであるから日本としては何らおそれる必要はない」というわけにはいかない。朝鮮半島有事の時、在韓米軍の後方支援をする在日米軍および自衛隊は当然北朝鮮の攻撃対象になり得るからである。さらに中長期的に見ると、北朝鮮の核保有が既成事実となった場合、北朝鮮がそれを日本に対する政治的圧力として利用する可能性を排除することもできない。その意味では、北朝鮮の核保有は「怖い」ものであり、それを「おそれる」ことは必要である。

以上の議論を念頭に置くと、現在における日本の支配的な議論が、北朝鮮の核ミサイル開発に起因する危機の内容を正確に理解しているかどうかを再検討する必要がある。北朝鮮の核ミサイル開発は北朝鮮の体制のある種の異常さに起因するという見方が日本では支配的である。それにしたがって、北朝鮮の核ミサイルに起因する脅威が「過大評価」されている。場合によっては北朝鮮自身がそうした効果を狙っているのかもしれない。ところが、北朝鮮の核ミサイル開発は、一時は優位であった韓国との体制競争における敗北を余儀なくされた北朝鮮が、韓国への吸収統一を排除し生存を図るために、米国との「対等さ」という現実とは乖離した状況を目指した乾坤一擲の瀬戸際政策であるということになる。その意味では北朝鮮の異常な体制という非合理性ではなく、北朝鮮の体制生存の模索という合理的行動が、恐怖の対象であると解釈すべきだろう。

## 朝鮮半島危機をどう恐れ、克服するか

朝鮮半島危機において北朝鮮は常に米国を意識してきたわけで、それへの対応も米国が中心になってきたことは否めない。米国の対応に関しては、幅広い選択肢の中で取り組みが行われてきた。大きく分けると、次の4つに分けられる<sup>1</sup>。第1に北朝鮮の体制自体に原因があるのだから体制自体を変革する根治策を追求すべきだという、「体制変革 (regime change)」戦略である。第2に、北朝鮮に対する圧力をかけたり脅迫したりすることによって、現体制の生存を危うくするところまで追い込むことを通して、北朝鮮に政策変化を否応なく受け入れさせるという「強制 (coercion)」戦略である。但し、この戦略が奏功しない場合には、その他の戦略に転換することになる。第3に、北朝鮮が自ら譲歩に踏み出すまでは相手にしないという「無視・放置 (neglect)」戦略である。自らが主導して現状変更には踏み出さないという意味では「現状維持 (status quo)」戦略とも言えるかもしれない。第4に、北朝鮮の現体制との交渉を通して問題の解決を図るという「関与 (engagement)」戦略である。

第1の「体制変革」戦略は、現体制の後に誰が責任を持ってどのような体制を構築するのか、米国にとっても困難さが伴うため、明確に選択するのは難しい。内部に反対勢力がいればそれとの連携が有効だが、北朝鮮には存在しない。だからと言って軍事的行動によって政権転覆を図ることは国際的な正当性を持ちがたいし、北朝鮮を緩衝として必要とする中国が、それを座視するとも考え難い。日本としても、軍事的行動に起因する被害を受けない保証は全くないため望ましい選択肢ではない。

第2の「強制」戦略はトランプ政権が採用してきたものであるが、問題は、北朝鮮がそれだけで非核化という政策転換を自ら選択するのかどうかである。この戦略は有効だが、単独で奏功する可能性は低い。日本も一応はこの戦略を支持してきたが、それだけで成果があったとは言い難い。この戦略は第4の「関与」戦略と組み合わせることによって初めて奏功する可能性が高まる。トランプ政権の「最大限の圧力と関与」というのは、その組み合わせを示しているとも見られる。

第3の戦略は、オバマ政権の「戦略的忍耐」が典型であるが、これも結果的に見ると、北朝鮮の核ミサイル開発を許容しただけのことになってしまった<sup>2</sup>。これは日本としても現状追認に他ならず、不満を抱いていた。

第4の「関与」戦略も、核ミサイル保有を既成事実と認めさせようとする北朝鮮のペースに乗せられてしまうというリスクは存在する。だからこそ、「核保有国」同士の軍縮交渉を提案する北朝鮮に対して、米国は非核化への明確な意思を北朝鮮が行動で示すことを対話の条件としてきたのである。ところが、2018年に入ってから金正恩の新年辞における南北対話への積極姿勢、北朝鮮の平昌オリンピック参加と金正恩の妹金与正の訪韓、韓国特使の訪朝、そして韓国特使の訪米という一連の過程で、北朝鮮の非核化意思の明確化に伴う南北首脳会談、米朝首脳会談の開催が合意され、事態は対決から対話へと急展開を示している。但し、北朝鮮の主張する「非核化」と、日米韓が要求する「非核化」との間には、依然として相当程度の乖離があ

ることは否めない。北朝鮮が非核化の前提条件として、軍事的脅威の解消と体制保証を挙げていることからわかる。北朝鮮が無条件に即座に非核化を約束しているわけでは決していない。

従って、首脳会談によつたとえ「非核化」の内容に相当の幅を持たせて合意されたとしても、それは長い一連の過程にならざるを得ず、その最中にそれを覆すような新たな状況が出現しないという保証もない。北朝鮮からすると、米国との間で朝鮮戦争を法的に終結させる平和協定の締結、米朝国交正常化を求めていくということになる。ところで平和協定の問題は中韓が関わるということになるし、米朝国交正常化は日本との間の国交正常化や拉致問題という課題と関係する。したがって、日米韓中口朝という関係国が相互に協調してこうした困難な課題解決を管理していかない限り、この過程は中断してしまう危険性も高い。

にもかかわらず、この機会を活かす方向で進めることが問題解決にとって有効であると考え。第1に、たとえ失敗したとしても元に戻るだけであり、その失敗が致命的にならないようにすればよいだけである。そのためにも、北朝鮮に対する制裁緩和には慎重を期する必要がある。制裁逃れの一時的な苦肉の策としての非核化の意思表示であるとする、そうしたことをさせずに非核化の履行を受け入れざるを得ないようにする工夫が必要である。北朝鮮に騙されて時間稼ぎをさせるだけだという批判もあるが、制裁圧力を緩和しなければ、それは時間稼ぎにはならない。

第2に、北朝鮮の非核化に関しては、1994年のジュネーヴ米朝枠組み合意、2005年6者協議9・19共同宣言などで、北朝鮮が核凍結や非核化を約束したにもかかわらず、北朝鮮が約束を不履行したことを挙げて、北朝鮮は非核化の意思などなく約束は反故にされるだけだと批判される。しかし、過去の約束不履行は北朝鮮だけに責任があるわけではない。またそうした失敗からの学習を通して、北朝鮮に約束を履行させるための知恵も会得している。もし、約束を履行しないのであればより一層強力な対価を払わせることを明確にすることで、約束

不履行に対する歯止めを強化することができるはずである。

## おわりに

以上のように、朝鮮半島危機に関しては、北朝鮮の体制自体にその原因を求めることによって、その「恐れ」を変更不可能なものとして過大に評価している。そうではなく、北朝鮮の選択に原因を求めることによって、その「恐れ」を可変的なものと受け止めることで、それにどのように取り組むのか、合理的な対応に関する知恵が生まれてくる。北朝鮮は核保有という選択を変えるつもりはないのかもしれない。しかし、たとえそうだとした場合、それは決まっていることではない。過去の失敗から学んだ知恵を活かしてそれにどのように働きかけるのかを優先して考えるべきである。■

### 《注》

- 1 米国の対北朝鮮政策に関する類型に関しては、(O'Hanlon, Mochizuki 2003) (Perry 1999) を参照されたい。
- 2 オバマ政権の対北東アジア政策に関しては(ペーダー 2013) を参照されたい。

### 《参考文献》

#### 単行本

- 木宮正史 2012 『国際政治のなかの韓国現代史』山川出版社。
- 木宮正史 2018 『ナショナリズムから見た韓国・北朝鮮近現代史』講談社。
- 平岩俊司 2010 『朝鮮民主主義人民共和国と中華人民共和国—「唇齒の関係」の構造と変容』世織書房。
- ジェフリー・A・ペーダー (春原剛 訳) 2013 『オバマと中国：米国政府の内部からみたアジア政策』東京大学出版会。
- Charles Armstrong, 2013, *Tyranny of the Weak: North Korea and the World, 1950-1992*, Cornell University Press.
- Michael O'Hanlon, Mike M. Mochizuki, 2003, *Crisis on the Korean Peninsula : How to Deal With a Nuclear North Korea*, McGraw-Hill.

#### 論文

- 木宮正史 2015 「第3章 日本の安全保障と朝鮮半島」  
木宮正史編 『シリーズ 日本の安全保障第6巻 朝鮮半島と東アジア』岩波書店、pp.75-98

#### ウェブサイト資料

- Dr. William J. Perry Special Advisor to the President and the Secretary of State, 1999 *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/1997%20NKPR.pdf> (最終閲覧日 2018年3月15日)

# 脅威を統治する

— 「予防」と「抑止」から「先制」と「レジリエンス(復元力)」へ—

安藤 有史

立教大学大学院法学研究科博士後期課程

## 予防できない脅威への「先制」

アフガン戦争からイラク戦争に至る米国の安全保障政策の言説を分析した、B・マッスミは、9.11テロ後の米国の安全保障政策が、従来の「予防」や「抑止」を中心としたものから、「先制」という理念によって基礎付けられるものへ変化した、と論じる(Massumi 2015:3)。

マッスミによれば、冷戦時代において、我々の脅威に対する態度は、「予防」や「抑止」によって規定されていた。「予防」とは、客観的に認知可能な世界を前提として、脅威を評価し、脅威の原因を特定できるとする立場である。原因が特定できれば、それに対する処方箋が見出され、脅威を退けることができるだろう。脅威に関して不確実な点があるとすれば、それは情報収集の不足によるものであるとされる。例えば貧困問題についての「予防」の姿勢は、それを年取や医療費、平均寿命といった客観的専門知に基づいて現状を査定し、雇用創出や社会保障、公的給付といった手段で対処しようとする。これは戦後福祉国家を支える基本的な姿勢のことを

指している。

他方で「抑止」は、冷戦の時代の国際政治における脅威に対する態度であった。「抑止」は、将来の脅威を現在において先取りする緊急性によって成り立つ。核抑止と相互確証破壊は、米ソが相互に、脅威を現在においてあり得るものとして想定している上で成立した均衡であった。将来の差し迫った脅威を現在の危機として措定し、相手と同程度以上の力を突き合わせることで安全を確保しようとする「抑止」は、互いにより多くの準備へ向けた競争(安全保障のジレンマ)を亢進させる。ただし、「抑止」は互い(米ソ)の行動に対する心理学的前提が共有されている上で機能するものである。その点で、「抑止」も「予防」と同様、客観的な専門知に基づく戦略であり、脅威(敵)を自分たちと同じく合理的な戦略に基づいて行動する人間として取り扱っている。

ところが、脅威となる相手が、全く合理性の通じない自爆テロリストであるような場合になると、「抑止」も「予防」も機能しなくなる。そこで登場するのが「先制」の論理であり、これは既出の二者とは脅威についての見方を全く異にする論理である。「先制」の特徴は、脅威がいつどのように現実化するか特定できず、現実化してから対応するのでは意味がなく、またテロの迅速性ゆえに、脅威の兆候が確認されてから動くのでも手遅れであるような脅威を相手にしていることである。敵が認識不能、理解不能、予測不能であるからこそ、敵が行動に着手する前にこちらは先制攻撃をする必要があると主張される。

あんど う ゆうじ

立教大学大学院法学研究科博士後期課程。修士(政治学)。専門分野は、イギリス政治、暴動研究。

さらに進んで、こちらが先に動くことで、相手(テロリスト)を動かすべきですらある。敵より先に行動することで、潜在的に存在している敵を、こちら側から顕在化させる。

「予防」や「抑止」が客観的に認知可能な脅威を相手にし、客観的因果関係を前提とした思考であるのに対して、「先制」は脅威自体を創り上げる運動であり、客観的なものに繋ぎとめられていない。客観的なものに繋ぎとめられていないとは、どういうことか。「先制」は現在の行動を基礎付ける現実的な脅威の存在を必要としないということである。なぜそのようなことが可能なのか。今日の脅威は、もはや客観的実在ではないと考えられているからだ。「予防」や「抑止」が機能していたのは、分析可能で、限定可能である「可知の知られざるもの」を相手にしていたからだ。今日の脅威は「不可知の知られざるもの」として捉えられている。

イラク戦争はこのような論理の具体的な実践であった。イラクで大量破壊兵器は発見されなかった。客観的には、ブッシュの侵攻理由は誤っていた。しかし今日の世界における脅威は客観的なものではない。後になって明らかな客観性からの反駁が生じるような場合でも、潜在性をめぐる政治である以上、その存立は脅かされない。なぜなら、フセインは兵器を持っていたのかもしれないし、持っていたのであれば、使っていたのかもしれないからである。こうした仮定の論理が前景化すると、常に潜在的に存在する脅威への「先制」の理屈は定義上、破綻することがない。

## 「先制」の限界とレジリエンス

しかし、現代の恐れに対する態度には「先制」だけでは説明できない部分がある。例えば、2015年以降、西欧諸国で頻発するテロに対して、フランスやベルギー、イギリスの政府が「先制」というオプションを採っているように見えない。この間のテロについては、一体何に対して「先制」が行われ得るのか。「先制」の論理が駆動するためには、なるほど客観的脅威は存在しなくてもよいが、最低限、バー

チャルな脅威を喚起するような、敵として認定しうる具体的なイメージが必要になる。それはアルカイダとかフセイン政権とか、ISIS、場合によっては国内のイスラム系移民であつたりする。しかし、移民の出自ですらない自国の若者が、独自に感化されて実行するテロや暴動は、「先制」によっては対象化できない。

「先制」の論理において足りないものは何か。それは脅威が予測不能かつ複雑で、しかもイメージ不能であるときに、脅威への態度がどうなるかということへの視角である。この点を補うアイデアとして近年注目されているのが、レジリエンスという概念である。

レジリエンス(resilience)とは、辞書的には、弾力性、一度凹んだものを押し戻すような能力をイメージさせる言葉であり、災難や危機からの復元力を意味する。レジリエンスという言葉が社会政策の場で俄かに、頻用されるようになったのは、食糧危機や金融危機などが複合的に問題となった2008年以降である。いまやレジリエンスの言説は、テロ攻撃から金融危機、気候変動、国家破綻まで様々な分野における脅威に対して、国連やNGOなどが自らのアプローチを宣伝する際に、頻りに用いられている(Hussain 2013)。

レジリエンスを、ビジネスや国際開発の場で、肯定的なアイデアとして紹介しているA・ゾッリは、「システム、企業、個人が極度の状況変化に直面したとき、基本的な目的と健全性を維持する能力」(ゾッリ2013: 10)と定義している。ゾッリは、レジリエンスの思考が要請される一例として、2007年にメキシコで起きた食糧暴動を取り上げる。暴動が起きた原因は、同時期のエネルギーシステムの転換、ハリケーン・カトリーナの影響、国際貿易システムと自由貿易、といった問題を全て考慮して初めて明らかとなる複合的なものである。しかし、これらすべての因果関係を事前に予測し、対策を立てることは不可能である。ゾッリは、危機を避けようとしたり、避けられないものを止めようとしたりするのは、原因が複雑化したリスク社会においては、無駄な対応であり、リスクに適応する姿勢こそが重要であると説



く。レジリエンスは、危機から元の状態への回復を目指すものではない。この点で、レジリエンスは、想定される可知の危険に対して強固に守りを固めるロバストネス(頑強性)や、均衡点での静的安定を目指すサステナビリティ(持続可能性)とは異なる。「レジリエンスの多くの形態は、一定の頻度での適度な失敗を必要としている。それによってシステムは解放され、資源の一部を再構築できるからだ。例えば、小規模な森林火災は、システム内の栄養を再分配し、全体の崩壊を避けながら新たな成長の機会を創出する」(ゾリ 2013:19)。

このような危機に対する対策の放棄とも思える論理が関心を集めるのはなぜか。レジリエンスが要請される社会学的背景を論じたD・チャンドラーは、レジリエンスは、社会における複雑性を統治するための概念だと整理している。チャンドラーは、ギデンズやベックらが論じた後期近代における社会的再帰性の増大が、社会問題を複雑で、予測不能で、不確実なものにした点を強調する。かつて単純な近代化が信じてきた、単線の因果関係、科学と技術の進歩が人間の外部世界へのコントロールを拡大していくという考えは終焉し、自らの構築物が自らに影響を跳ね返すような近代化の段階が到来している。加えてグローバル化の中で各人の行動は遠隔的かつ複雑に絡み合い、因果関係は追跡困難なものとなる。いわゆるバタフライ効果(蝶が羽ばたくということが、巡り巡ってハリケーンの発生原因になる)のような世界観では、政府中心、トップダウン、マクロレベルの想定に基づく介入では解決できないリスクや脅威が主要な社会問題となる。レジリエンス的思考は、このような複雑性を統治することを目的として、個人やコミュニティを恐れさせるのではなく、脅威にめげずに、災難に遭ったとしてもすぐに立ち上がり、前に進み続けることのできるように導く。したがって、個人やコミュニティが、自己の問題を自己自身で乗り越えるという意味で、「政治的問題」は結果として、「脱政治化」され、またエンパワーされた個人やコミュニティが取り扱うことのできる「個人的問題」として表象される」(Chandler 2014:163)。レジリエンスは、従来、政府が直接提

供してきた(軍事装備、技術、社会福祉の供給といった)予防的な安全保障ではなく、個人とコミュニティ両レベルにおける応答性の活性化に関心を払う(Chandler and Reid 2016:29)。

英国政府はレジリエンスを具体的な政策として導入している。2010年以降の連立政権は、保守党が掲げた「大きな社会」を目指す政策の一環として、コミュニティ・レジリエンス・プログラム(CRP)についての多数の報告書と、地域コミュニティへのアドバイスを打ち出している。CRPは、洪水やテロといった非常事態における個人、地域コミュニティ、企業、ボランティア団体その他の市民組織が、社会的責任を担う積極的主体となることを求めるプログラムである。内閣府の説明(Cabinet Office 2016)によれば、「コミュニティ・レジリエンスの促進は政府のナショナルセキュリティ戦略の一部である」と位置づけられている。各コミュニティは、テロや自然災害などの危機に、受動的ではなく、積極的に、先取りして準備を整えておくことが要求される。しかしここでの「先取り」とは、コミュニティが危機に対して、復元力があるということの意味しており、マッスミの「先制」とは異なる。他方で政府の仕事は、直接安全を提供することではなく、コミュニティや個人が、破壊的な危機に対して、自ら地域の資源を活用し、レジリエントになれるように、インセンティブの創造、ファシリテーション、良い条件の整備をすることである(Cabinet Office 2011:13-14)。

## レジリエンスの評価

要するにレジリエンスとは、危機に対して、対象の側を変化させたり捕り除いたりするのではなく、危機に直面する主体の側の態度を変化させることで、脅威自体はなんら変化せずとも、それを乗り越えられるようにする理念である。こうした理解から、CRPには、政府が社会に対する脅威の予防を放棄し、社会に責任を転嫁する側面がある。他方で、政府が側面支援という形で、レジリエントな個人とコミュニティを鍛え上げる、新しい形態のコントロール、統治性の増大であるという側面も指摘されてい

る(Bulley and Sokhi-Bulley 2014)。

本稿でレジリエンスという理念の評価について結論を出すことはできないが、最後にいくつか注意点をあげておきたい。第1に、レジリエンスがテロなどの人為的な脅威だけでなく、洪水などの自然災害の問題を含むモデルであり、象徴的には森林火災の例がレジリエンスのモチーフになっていること。山火事が起きても、その焼け跡からは焼けた土地の肥料を利用して新しい芽が出るというように、カタストロフはもはや単に回避すべき災難ではなく、成長する機会だとされる。だが果たして我々は、人間が関わる社会問題をどこまで森林火災のアナロジーで考えることができるだろうか。

またこの点と関係して、第2に、レジリエンスにおいては脅威に関する時間意識が、予防的姿勢と比べて逆転していることが挙げられる。カタストロフの発生前よりも後の方が、より良い状態になるチャンスだというレジリエンスの論理は、脅威がもたらす責任に対する審判を、未来に繰り越しながら、脅威を被る現在の主体に対して語りかける構図になっている。原因から結果へという順序で考え、脅威の原因を取り除こうとする福祉国家的予防の原理に対して、レジリエンスを強調することは、脅威についての認識枠組みのレベルで、大きな跳躍(断絶)を伴っている。こうした点は、既に見た「先制」(未来の脅威を作り出すことで自己成就的に機能する)にも共通して見られる特徴であるが、レジリエンスがさら

に一歩進んでいるのは、具体的な脅威のイメージを未来から借用することすら必要としない点だろう。■

#### 《参考文献》

- ゾッリ・アンドリュウ著、須川綾子訳(2013)『レジリエンス 復活力—あらゆるシステムの破綻と回復を分けるものは何か』ダイヤモンド社。
- Bulley, D and Sokhi-Bulley, B. (2014) . 'Big Society as big government: Cameron's governmentality agenda', *The British Journal of Politics and International Relations*, vol 16, pp.452-470.
- Cabinet Office. (2011) . Strategic National Framework on Community Resilience. <<https://www.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf>>.
- Cabinet Office. (2016) . Guidance The Context for Community Resilience. <<https://www.gov.uk/government/publications/community-resilience-framework-for-practitioners/the-context-forcommunity-resilience>>.
- Chandler, D. (2014) .*Resilience: The Governance of Complexity*, Oxford: Routledge.
- Chandler, D and Reid, J. (2016) . *The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation and Vulnerability*. Rowman & Littlefield International.
- Hussain, M. (2011) . 'Resilience: meaningless jargon or development solution?', *The Guardian*, 5. March.
- Massumi, B. (2015) .*Ontopower: War, Powers, and State of Perception*. Durham and London:Duke University Press.

