

日本の多数国間外交への提言⁽¹⁾

勝 野 正 恒

先般北朝鮮によるテポドン発射に対し、国連安全保障理事会が全会一致で非難決議を採択した事は日本の国連外交の勝利であるとして、「毅然とした外交」をと喧しい議論が展開されている。これは時計の振り子を70年あまり振り戻し、日本が「何時か来た途」を歩み出したのではないかとさえ思わせるものがある。松岡洋右外相は、柳条湖事変に関するリットン調査団の報告書に基づく国際連盟総会の報告書の採択を不服として国際連盟からの脱退を表明した⁽²⁾。テポドン問題の審議に際して何処までも、即ち、例え中華人民共和国、ロシアが拒否権を発動しようとも票決に付すべしと声高に主張し（恐らく「毅然として」ということであろう）、一国主義（ユニラテリズム）の大本山であるアメリカに説得され、別途アメリカが中国、ロシアと妥協した内容に合意せざるを得なかったにもかかわらず、あくまでも日本の国連外交の勝利と称し、そのようなやり方で今後の外交を展開するとしていることはあまりにも国民を愚弄しているのではなからうか。日露戦争終了時に日本の国力を考え最大限の交渉の成果を収めた小村寿太郎外相が帰国後国賊扱いをされたことを思い出して頂きたい。

国連などの国際機構における「毅然とした外交」とは、決議案が否決されるような「負ける事態」をも考慮の上で、あくまでも正面突破を図るのではなく、そのような事態を避けるべきあらゆる手段を尽くし、仲間を糾合する事である。かのアメリカですら、このようなやり方を多少なりとも理解していたジム・ベーカー国務長官が湾岸戦争開始に際して安保理理事国の賛同を得るべく夫々の加盟国の首都を訪問して票集めをした時代もあった。東京に

座っていて、ホワイト・ハウスの国家安全担当補佐官と連絡するだけで票集めが可能なほど多数国間外交は甘くはない。国内での選挙戦で国政が抱える諸々の問題に対して「毅然たる」態度に終始することで選挙戦が不利になることを常に避けている政治家がひとたび外交問題となると掌を返すように態度を豹変してタカ派になることは国内での受けを狙っているだけで、外交政策上国益を損なう事自明である。思慮深い外交は日本では直接票に結びつかないのも事実である。

A 日本社会の特性とそこから生まれる外交姿勢

欧米社会の外交姿勢を考えてみると、17世紀中頃のウェストファリア講和会議以降の大陸ヨーロッパの伝統に沿う「多数国間外交」を現在でも継承している。国際連合で展開される欧米の外交戦略にもその特質が引き継がれている。もちろん、多少の手直しはされたが、外交の基本的な機軸は一貫している。欧米社会の価値観が全てに優先し、これら諸国の利益を追求出来るようなシステムを国際的に構築し、擁護する事を主要目標としている。従って、これら諸国の外交目標に反するような活動は「国際社会」の名の下に排除されてきた。

以下において、「日本社会の価値観」という言葉を使っている。「日本社会の価値観」あるいは「古き、良き日本の伝統」という言葉には以下のような筆者の思いが込められている。この伝統によれば、「毅然とした外交」を^{かまびす}喧しく振りかざすようなやり方は無作法と言わざるをえない。

日本の歴史を通じて、外的環境の故に一種独特の価値観、判断基準によって国の行く末を決めた例として明治維新が挙げられる。冷戦終結後のアフリカ大陸、旧ユーゴスラビアなどの紛争地域での例とは異なり、明治維新に際し江戸幕府末期の多くの政治勢力は権力掌握のための支配権に固執しなかった。仮に固執していたら、その後の日本は欧米列強につけこまれ植民地への道を歩んだ可能性もあっただろう。

何が幕末の志士たちの思想・行動の土台だったのか。それこそが「日本社会の価値観」であるとする。「私」を捨て「公」のために尽くす。「公」と

は国の場合もあろうし、「所属する企業」もあろう。「公」のために滅私奉公し、見返りに何も求めず、「清貧に甘んずる」精神である。国際連盟で仕事をした新渡戸稲造の「武士道」という本に描きあげられている「プロテスタンティズム」に近似した武士道の精神である。更にマリア・ルース号事件の際に示された弱者に対する思いやりの気持ちである。日本の官僚制度にもこのような精神は最近まで残存していたが、昨今の官僚機構いじめで死に絶えつつあると聞く。しかし、歴史を顧みると日本が本当に国際社会で一目置かれる国家になるためには、このような価値観を取り戻す以外に道は無い、というのが筆者の確信である。

無論、既得権益の固守、自己中心、拝金主義などが政治、経済を動かしている現在の社会では、いきなり自己犠牲を強いる「古き、良き日本の価値観」を復活させることは難しい。このような価値観が幕末に主流となった背景には、文化的・倫理的水準は高かったが、経済・軍事小国であった日本の波打ち際まで、帝国主義の脅威が迫っていたという事情がある。

現代日本は当時と比べてはるかに豊かであり、また危機感も小さい。しかし、日本の将来には多くの問題が横たわっており、手をこまぬいては悲惨な結果を招きかねない。少子化から日本の人口は100年後には6割に減るとの予測がある。経済的にもピークを過ぎたといわれる。このままでは国力の低下は免れまい。目を外に転ずれば、隣の中国の台頭は顕著だ。やがて日本は、極論ではあるが、中国を中心とする経済圏の一部に過ぎなくなるかも知れない。

そうすると、一方ではアメリカの第51州を目指すかのような極端な親米主義、片や中国を意識した偏狭なナショナリズムが国内を揺さぶる危険もある。

このような国家の難局を乗り切るには、明治の精神が必要とされるだろう。そのような時に備え、心有る人々はいまから打てる手を考え、可能なものから準備を始めるべきであろう。

総理大臣としての任期終了直前の2006年6月末小泉総理はアメリカを公式

訪問し、プレスリーの歌を披露して有頂天になり、かのひどい英語を話すブッシュ大統領ですら驚くような、耳を塞ぎたくなる表現の英語でアメリカ人に語りかけた。ヨーロッパの指導者では起こりえない醜態であった。さらに、「新世紀の日米同盟」と題する共同コミュニケを発表した。その「普遍的価値観と共通の利益に基づく日米同盟」と副題をつけた部分で「日米両国は、共通の脅威に対処するのみならず、自由、人間の尊厳及び人権、民主主義、市場経済、法の支配といった中核となる普遍的価値観を共に推進していく。こうした価値観は、両国の長い歴史的伝統に深く根差したものである」と謳いあげている。これは、たまたまアメリカの価値観に小泉首相が共感したのであって、それを「普遍的価値観」とするのはいかがであろうか。このような価値観を持つ指導者が仮に日本社会でもて囃されても、国際社会の尊敬を受けることは難しいと考えるがいかがであろうか。バブル華やかなりし頃「異質でない日本」というスローガンで対米交渉を行っていた頃から少しも変わらない文明感である。これだけの文化遺産、伝統を継承している社会のリーダーがこの程度の歴史観すら持っていないところに現在の日本社会の閉塞感是由来しているのではなからうか。

上記の小泉総理の行動と対比的な行動をとったのは吉田元総理であった。サンフランシスコ講和条約を締結した際の全権代表であった吉田総理は外務事務当局の準備した英文による講和条約受諾演説ではなく、私的側近達の忠告に基づき、巻紙に書いた日本語を読み上げた。独立前の脆弱な敗戦国の指導者の示した気骨あるこの姿勢を思い出して頂きたい。吉田が子供の頃から勤しんだ漢籍の素読が、人格形成に多大な影響を及ぼしたものと思われる。

1 日本外交姿勢の変遷

明治維新後、欧米社会に追いつくことを目標に社会の近代化が進められた。その枠組みの中で展開されてきた日本外交は、日本社会の価値観に基づく独自の行き方を追求し、あまりにも「律儀すぎる」と思われるような外交姿勢がある一方（その一因には国際社会の現実に疎いという事情もあった）、欧米式的外交を模倣し、日本社会の歴史の軌跡から乖離した場面も散

見された。一貫性が欠如していたといえよう。

日本外交の軌跡を - 明治維新から不平等条約改正に至るまで、それ以降、第二次大戦終了時まで、敗戦から1990年初めのバブル崩壊前まで、バブル崩壊から現在 - の時期に大別し、それぞれの特質に触れてみたい。

先ず第一期には、維新からほどたため1872年、ペルーに向かうパナマ船籍の船舶から中国人奴隷が脱出し、明治新政府がペルー船の出航を禁止し船長を起訴の上、中国人奴隷を解放したいいわゆる「マリア・ルース号」事件が起きた。ペルー側は日本側の対応を国際法違反として仲裁裁判所へ付託。判決は日本側の措置に違法性はないとした。1919年のヴェルサイユ講和会議では国際連盟規約審議に際し日本全権が「人種平等の原則」を提案した。この時期は開国に続くもので、欧米社会に関する情報が十分にあったとは考えられない。しかし、不平等条約改正⁽³⁾のために国内の近代化を一気に進めた。日本社会全体の利益を考える広い視野を持ち、日本の国際的地位をも勘案し、さらに日本社会が育んできた価値観を機軸とした外交が展開されたといえよう。もっとも、世界の帝国主義の例に倣ったとはいえ、日清・日露両戦争の勝利を通じて日本の国家利益追求が近隣諸国の犠牲によって遂行された事実は、その後の日本の進路に影を落とすことになった。この間の事情については田中直吉の「外交史」によらねたい⁽⁴⁾。なお、田中は、この間日本外交の統一性を維持しえたのは「明治政府が政治と統帥の一致を達成していたからにほかならない」としているが、国家の行く末を見据える器量を備えた政治家がいたことも重要な要素であったと思われる。

第二期は、1933年に日本が国際連盟から脱退し、国際社会から孤立したことに象徴される時期である。この期間、軍部が外交政策上のみならず国政運営全般で発言権を強め、日本を破局に導いた。日本がアジアに位置するという地理的特質すら忘れ、「一等国になること」のみを目的として猛進してしまった時期である。このような傾向は「国連安全保障理事会常任理事国」になることだけが目標になっていると見受けられる昨今の外交姿勢に似通ったものがある。前掲の田中の「外交史」は犬養首相、芳沢外相が中国の主権を

認めて、日中合同政権を満州に樹立する計画を持っていたが、関東軍が満州国樹立の工作を進めたことで計画は挫折し、その後、軍部追従外交が展開されたとして、この間の事情を説明している⁽⁵⁾。近衛文麿等による対米交渉による外交努力も残念ながら、同様に実を結ばなかった。田中は、要するにこの間政治と統帥が衝突、外交が軍事に従属し、その柔軟性を失ったことが原因で日本に災いをもたらしたとしている。

第三期に日本は第二次世界大戦後の荒廃から、経済大国へと成長した。その原動力の一つは、「各人がそれぞれの持ち場を守り、自己の分をわきまえる」という日本社会の一部、特に「お上」に支配された階層に特有の考え方であった。「お上」意識は江戸時代から培われたもので、江戸時代には「幕府」、明治時代には「新政府」、戦前は「軍部」、そして戦後の「お上」が「アメリカ」である。「お上」はアメリカであり、アメリカの意向を振りかざす一部の階層であったと思われる。政治の仕組み、官僚組織はそのような社会の「あり方」を反映した、縦割り社会であった。また、良くも悪しくも相手の行動を慮り、意思決定は下からの積み上げ方式で、抜け駆け的なやり方は好まれない社会の特性が日本の効率的な復興を可能にした。但し、外交は明治期のように広い視野を持った政治家ではなく、小粒な政治家によって指導された大局の視野を欠いた外交であった。

このような特性のもとで、対外政策が実施されたことが、日本を「外交小国」に留める要素となった。すなわち、相手の立場を斟酌し自己表現を抑えることが習慣となっている社会において大局の視野を持った人間の存在なしに育んだ外交手法は、自己の権利を主張し、その利益確保を第一とすることが基礎となっている社会が育んだ外交とは、本質的に違うのである。なお、第四期については次の項で併せ触れることとする。

2 戦後の日本社会の特質とその外交姿勢

縦割り社会の外交、下からの積み上げ方式の外交は決められた範囲内の交渉では限られた政府内の関係部局、関係者の利益を擁護することは可能であるが、個別分野での行動を総体として眺める機能を欠いて実施されると、日

本社会全体の利害得失の観点からは、必ずしも満足の行く結果を生み出すとは考えられない。一例を挙げると GATT あるいはその後の WTO を通じての関税交渉で輸出相手国の関税が低減されたことで日本の工業製品の輸出が振興され、戦後の経済復興に寄与したことは事実であった。他方、このことが可能となったのは日本が農産品の輸入関税も併せて低減することを認めたからであり、減反政策などが推し進められた。その結果、日本の食料自給率が低下し、農業基盤が致命的なダメージを受け、農村部の過疎化という事態に至った。さらに、近年の行政の効率化、補助金行政の見直しという「地方切捨て政策」が遂行され、ついには郵政事業の民営化が現実問題となり、「国の姿」自体が言わば「弱肉強食」というアメリカ化の一途を辿り、日本の伝統が消え去り、日本の農村社会の崩壊が齎されている。

このように、米国追従外交は、工業生産を軸に経済復興をめざす日本の舵取りには好都合であった。但し、このために冷戦終結後も独自の外交姿勢を未だ確立できず、特に、多数国間外交の専門家など多様な見識・資質を備えた人材を十分に育て上げてこられなかったといえよう。世界的規模で経済が右肩上がりに順調に成長している間は、広い視野に立った信念を持つ、うるさ型は敬遠され、結果として泥をかぶる覚悟で意見を述べてことに当たる人物は少なくなった。これでは外交がふるうはずがないのだから、外交の不振は社会全体の責任であるといえよう。

米国追従は、すみずみまで染み込んでいる。例えば、外務省予算の査定をみても、仮に外務省の独自の判断で外交活動を検討、立案したとしても、財政当局はまず米国の反応を気にすることが依然として多いようだ。米国の了承を得られないような外交政策を日本政府として推進すべきではないというのである。国際社会では、日本は米国の反応を常に気にする - という認識がいきわたってしまっている。最近の米国追従の例として、「安保理常任理事国入り」に関して2006年1月の段階ではアメリカの意向に沿って、インド、ブラジル、ドイツと共同で取り組んできた方針を大転回したと報道された。このような国際信義にもとるような手法では、これら諸国すら日本を見放すこととなるであろう。そもそも4カ国で共同提案に踏み切ったこと自体

が誤りであったのだが、今度はそれら諸国と決別すると決めさせられた。北朝鮮非難決議案採択に際しての対応と軌を同じくする独自性の欠如といえよう。一旦国家が決めた方針をこのように短期間で変えるということは国際的な信頼を得ることをますます難しくしている。更に2006年7月の安保理での北朝鮮非難決議採択の際の日本の外交政策の決定が国内政治のみを念頭におき、国連の場での交渉について見識を持たない一部政治家の暗躍によって強要されるという、第二次世界大戦前の情景を思い出させるものがあったこと既述の通りである。

バブル崩壊、あるいは冷戦体制崩壊後の第四期を迎えたこの時期はアメリカの一極支配が特徴で、日本の外交姿勢は第三の時期とほぼ同様の傾向がより鮮明になった。国内経済運営に関しては、日本社会が伝統的に守ってきた人間関係を重視する企業経営と程遠い「アメリカの価値観」に基づくものである。Globalization をかかげて弱者に対して再起する道すら閉ざした効率化が進められた。その結果、社会不安を解消できない状況が続いている時期でもある。この点は第三の時期と著しく異なる。治安状況が最悪になっている現在の日本の状況は、阻害された集団が極端な行動に走りテロ行為が時と場所を選ばずに起こりうる国際状況と似ている。

3 日本社会として望ましい外交姿勢

このような状況が継続することは望ましくない。日本社会の古き良き伝統によって育まれてきた行き方の復活を心がけつつ、国際的に不利益を被ることがないように国際社会の荒波をわたるにはいかにすべきか。戦後の日本の特徴となった「各人がそれぞれの持ち場を守り、自己の分をわきまえる」という遠慮がちな外交姿勢で国益の擁護が可能なのか。あるいは一部政治家が主張している「毅然たる」外交に舵を切るのか、難題ではあるが、これまでの体験、見聞などから日本外交のあるべき姿を、多数国間外交を通じて探してみたい。その際、国際会議の場で実現を目指す政策目標を国際社会に受け入れてもらうためにはどのように理論武装すべきか、また、その目標達成のために会議の場で如何に振舞うべきかという手段とに分けて日本外交のある

べき姿を考えたい。

日本の国内状況は外交面での失敗もあって多くの困難が待ち構えており、国家財政が破綻を迎えるのは時間の問題であるとさえ言われている。今から、国の再建について考えておくべきであり、その関連で外交政策を考えるべきであろう。古くから「臥薪嘗胆」ということが言われている。明治新生日本が歩んだ道は困難ではあったが、不平等条約の改正まで、我慢を重ねた。

現状のまま国内政治が推移するのであれば、恐らく、近々国民生活のレベルを下げざるを得ない事態が生ずることも否定できない。従って、既にその事態を予測しつつ、国内経済政策の建て直しに今すぐ取り掛かるべきである。しかし、その様な選択肢を受け入れるほど日本の世論は成熟していない。と言うよりも、それほど続くはずのない見せかけだけの「豊かさ」に未だ酔い痴れている。

従って、可能であれば、政治の責任で国民に現実の国の姿、大局的な日本の将来を指し示し、その中で、日本の外交の姿を描くべきであろう。但し、今までの日本の歴史は日本国民が決して賢くないことを何度も経験してきているし、昨今の国内政治状況は残念ながら、今日でも大政翼賛会の政治手法に簡単に騙される民度が反映されている。この事態はある意味で、「民主主義」政治体制の限界を示すもので、「衆愚政治」の典型例に近づきつつある。これは何も日本に限ったものではなく、先進工業諸国に共通した現象である。

そうであるならば、少なくとも多数国間外交に携わる人間、外交官及び国際機関の職員の双方が日本の伝統を取敢えず棚上げして、欧米を中心とする国際社会が形作ってきた外交を見習うこと以外に選択肢はないのかもしれない。結論としては、魑魅魍魎^{ち もうりょう はびこ}が蔓延る国際社会にあっては、これらの関係者がそれに見合った外交を、日本国内で軌道修正されるまでの間実施する以外に選択がないのではなからうか。

しかし、多数国間外交の場で表明される日本の政策については極力、「古き、良き日本社会の伝統」が生かされるような姿勢を明らかにして欲しい。

先に「武士道」について触れたが、その根幹は「弱者に対して優しさをもち」、「公を大切にすること」である。そういう国際社会を、欧米社会が育ててきた外交手段を駆使することで実現して欲しい。そのためには、先ず、第一に（アメリカの属州と思われるようなことでなく）多くの仲間を作る事であり、更に国際社会の将来像に関するグランド・デザインを描き出し、そのなかに日本の国益をはめ込んでゆくことではなからうか。また、品性を失くすことは可能な限り、慎むべきであろう。以上を踏まえて、日本の多数国間外交の将来を描いてみたい。

以上要するに、日本の多数国間外交の場における政策目標は「フセイン大統領が悪の権化」であるからと言って、無実な一般市民を殺戮するような政策に与しないことであり、国内経済システムと呼びうるものが殆ど存在しない国々に対して「市場経済至上主義」を押し付けないことであり、「人権尊重」を恣意的に適用しないことである。さらに、核兵器問題に目を転じると、核廃絶までの間、NPT条約上核兵器保有国とされている大国による核兵器の保持自体が核非保有国に脅威を与えないような国際的枠組を如何に構築するかという政策目標などである。このような政策目標を打ち出して、その実現のためには国際会議に日本を代表して出席する外交官が、国際機構の内部で働いている日本人職員と一丸になって、時には「日本の伝統的美風」（謙虚さ）を棚上げて、欧米人に伍するような世界観溢れるやり方で、国際会議の流れを牛耳ることであろう。筆者は本来外交とは民度を越えて行われてはならないと考えているが、日本の現状はそれでは効果がない限界までいたっているように思われる。日本の民度が十分に成熟しているとは思えないからである。民度を越えても多少構わないから国際社会の舵取りを牛耳るような人材に是非活躍して欲しい。

B 日本にとっての多数国間外交

冒頭、多数国間外交を定義しておくこととする。国家間の諸問題を交渉で処理する外交は一国を交渉相手とする場合と複数国家を交渉相手とする場合

とがある。一国を相手として交渉することを「二国間外交」と呼び、複数の交渉相手との間で交渉することを「多数国間外交」と呼び習わしている。「会議外交」あるいは「多数国間外交」と呼ばれる外交交渉には、交渉をおこなう場が通常常設されているほか、交渉当事者以外の第三者である事務局の関与がある。だから、いかに事務局を味方にするかが交渉の成否に影響する。因みに、稚拙なアメリカの多数国間外交がそれなりの成果を挙げてきた背景には、軍事力の存在があるほか、国連事務局など国際機構の事務局に影響力を行使する手立てを整えているということがある点を指摘しておきたい。これに対して日本は国際機構事務局内に頼るべき人脈すらない状況である。

二国間交渉であれば交渉相手国の諸々の側面を分析して適切な政策を立てることができる。アメリカと交渉する場合、アメリカの国内事情を民族性、宗教心、経済活動等を加味しながら分析して日本の対応が考えられてきた。日露交渉にしてもまさにその様な分析を土台として作戦が練られているはずである。しかし、国連を始めとする国際機構の場で展開される多数国間外交では、最低の場合でも交渉の相手は数カ国（国連の場合では交渉相手が191カ国）、交渉のダイナミズムも二国間外交とは大いに異なっている。2004 - 2005年の間、日本が国連を舞台に提起した「安保理常任理事国入り」問題の交渉経緯は多数国間外交において「毅然とした」外交などそもそも考えられない事を明らかにしたはずである。もっとも、一部には懲りずに、「毅然とした」態度で日本の「安全保障理事会入り」を求めるべき旨主張し続ける向きもある。更に、「提灯持ち」的な言動に走る一部政治学者も存在している。

このように、多数国間外交では多種多様な交渉相手と同時に交渉しなければならないほか、二国間交渉では存在しない事務局という第三者の関与を、いかに自国に有利に利用するかという新たな課題に取り組む必要がある。さらに、冷戦体制崩壊後に国際社会が取り組んでいる新たな国際秩序の構築には、これまでのように国際政治、国際法、国際経済学、国際機構論などの分野の限られた専門家の経験、知識のみに依存するのではなく、歴史、宗教、文化人類学、哲学、倫理学など幅広い分野の専門家の協力を得なければならない。

1 外交政策立案に際して「縦割り行政」的思考の排除

特に強調したい点は、国際機構別に、いわゆる縦割りでの日本の立場を考えるとという従来のやり方を改めなければならないことである。「国連」で議論の対象になっている事柄は「国連」の枠組み内で、経済協力開発機構(OECD)で審議される事項はその範囲で、あるいはヨーロッパ連合(EU)にかかわる案件はEU問題として対処するという今までの伝統的手法を変える必要がある。

国の行政を司る行政官庁には夫々の所掌事務があり、その範囲内での対外関係を所管するという行政の立場がある。例えば、国家の財政を預かる立場の財務省が、その所掌事務の範囲で国際通貨基金あるいは世界銀行に対する日本の対外政策に発言権があるのは事実である。しかし、国際通貨基金あるいは世界銀行での日本の立場をその他の外交政策と無縁に、あるいは十分な調整をおこなうことなく策定して、これらの機構の場で表明することは論外である。あるいは日本の産業政策を所掌する経済産業省、あるいは農・水産・林業を所掌する農林水産省がそれぞれの分野での国際問題を他の外交問題との調整なしに決めてはならないと考える。その他、ILOで議論される労働問題は厚生労働省、WHOで議論される保健衛生問題も厚生労働省、UNESCO、国連大学(UNU)で議論される教育、文化、科学の問題は基本的に文部科学省、ITUで議論される電気通信問題は従来の郵政省(現在の総務省)など国内官庁の縄張りをはりめぐらされていて、関係各省庁の垣根を越えて国際的戦略を立てることが困難な仕組みになっている。本来は外務省が十分に対処すべきであるが、現状では出来ないというのであれば機能強化を図る、あるいは内閣官房の機能を強化して対処するなど(但し、この場合組織の重複という事となる)、政治の責任で実行すべきだ。尚、その意味で官邸にアメリカの国家安全保障会議に類する組織を設置すべきとの意見があるようだが、対米追従だけのための組織作りであってはならない。

日本の商業捕鯨に対し感情的なまでのバッシングが行われていた時期に、アメリカ政府は日本が調査捕鯨を実施するのであればスーパー301条を適用して貿易上の制裁を課すと言い出したことがあった。2005年11月初め、BSE

問題との関連でアメリカ政府は2005年中にこの問題が解決しない場合には、日本からの輸入品に課税し、それによって国内の畜産業者に補償をおこなうと言い出した。そのためもあってか、結果としてアメリカの主張に従う決定をおこなった。それぞれの問題ごとにきちっと対応する日本流とは異なり、使える道具はなんでも使うという融通無碍なやり方ではあったが、ある意味でこれが国際的な常識である。あまりにも律儀に取り組むと交渉面で不利になる、という現実がある。まず「国益」の総体は何であるのかを考え（既述の提案されている国家安全委員会が「国益」の総体を洗い出す組織として考えられることが必要である）、そのパイが大きくなるようにあらゆる手段を講じ、その後に国内で利益を関係者の間で分配することを国際社会の常識として受け入れる時期に来ているのではなかろうか。この点については「日本における国連像」との関連で後ほどもう少し触れる。この関連で、日本の科学者が革新的コンピューター・システムの設計をほぼ完成した時点でアメリカ政府が貿易交渉がらみで研究開発の中止を求め、日本政府がこれを受け入れるという大失態があったと伝えられている。これが事実とすれば、まさに近視眼的な政策判断であったと言わざるをえない。

よく知られているようにアメリカ政府の活動では、外交政策の一部すら民間にまかされ、アメリカの外交は個々の企業に奉仕することを念頭に置いているという局面がある。いわゆる外交の民営化である。国連外交についても既に20年ほど前からアメリカのコンサルタント会社の意向を受けて多くの分野でアメリカ企業が国連内部に進出している。コンピューター部門のみならず、人事管理、人事評価の分野でアメリカ企業がアメリカ流の国連運営に介入を深めている。先般アメリカ国務省の国務次官補代理が国連の行財政局の責任者に就任したことを契機に、この面でアメリカ企業に対する便宜がさらに図られるであろう。因みに、国連創設60周年記念総会でアメリカが求めた国連の運営方針の改善（Management Reform）は所詮民間企業への出番の一環であるというのが従来の例から考えての結論である。

縦割り行政があったからこそ、日本の鉱工業基盤が再建され、国民の生活のレベルが向上した一方、それが原因で例えば食料自給率の低下などの問題

を生じた。今後も国際社会を相手に類似の問題への対処がしばしば迫られることになるが、日本社会の行く末を見据えた対外政策の立案を望む。難民、看護師など専門的技術を持つ外国人に対する労働許可、外国人参政権などについて、その場限りの場当たりの、かつ一見人道主義に立っていると思わせるような対応をすることは、実は日本のみならず、国際社会全体の利益にならない場合もある（例えば、フィリピン人看護師の日本での就労を認めることは、フィリピン社会が経費をかけて育てた看護師が外国に出る事となり、国内医療体制上の問題になろう。多くのアフリカ諸国の看護師のアメリカ及びイギリスでの就労がアフリカ諸国での医療の悪化の原因と言われている）。

この関係で今でも思い出すのは、ジュネーブの人権委員会を舞台に展開された国際感覚から程遠い「従軍慰安婦」問題に関する日本の一部人権弁護士、人権 NGO の行動であった。既に日本側出席者が幾分抽象的にはあるが、この点に関して語っているので⁶細部は省くが会議の全体の流れを理解することなく、一部関係者の発言行動があたかも全体の交渉であったというが如き偏った報告であった。この様に一部の声を全体の声と勘違いして、行政機関が交渉に望むことはよもやないと信じるが、行政官庁は国民全体に対する奉仕者であるということを常に留意するべきであろう。幸いにも、日本外交は未だ民間にまかされていないので、国民全体の利益を考えた外交を遂行して頂きたい。

2 大学教育の場などにおける国際化の必要性

行政のみならず、日本の種々の分野で真の国際化を進めなければならない。高等教育機関等をはじめとする日本社会のいたる所で、十分な基礎的学識経験のない人間によって、せいぜい数年間の特定外国での滞在経験を基に日本の「国際化」が語られている（新生明治政府においても、数年間のいわゆる洋行の結果「日本の国際化」が語られているが、彼らは漢籍に親しんだ等の素地があったといわれる）。いかさま「国際化」教育と言わざるを得ない。真の国際化とは何であるか一言では語り尽せないが、「自国の置かれた

立場を他国との関係で総合的に把握して、自国の進むべき途をそのような枠組みで考えることを通じて、自他共に益する途を見つけ出すこと」ではなかろうか。特に、高等教育機関における「国際化」教育をみると実に目を覆わざるを得ない。例えば、「国際機構論」「イコール」「国連論」、あるいは極端な場合「人権論」であり「難民論」である。「国際貿易問題」はWTOに関連する範囲の問題のみを扱い、国連で議論される貿易問題とは関連付けられず、あるいはOECDで扱われる貿易問題に斟酌すること無く中途半端な議論が横行しているようである。総合的に判断する方法の習得が妨げられているという意味で、深刻な問題である。国際機構が取り扱っている問題を一度全てリストアップし、問題ごとに各機関の特質を考えながらどのような組み合わせをすれば日本にとって最も望ましい解決策が得られるか、という観点からの検討は極めて少ない。このような事態が「外交小国」を作り上げてきた。大学、研究機関に限らず、マスコミも同罪である。明治新政権の指導者の知恵に学ぶべきは、限られた知識ではあっても、これを有機的、組織的に活用して日本にとって望ましい外交政策の選択肢を考えたとと思われる点である。

また、多くの大学での国際問題の教育では、「国益」を語ることは右翼的であるとの心情が今もってびこっているようだ。おのれの生まれ、育った国を愛することなく、真の国際的な発想は育たない。自分の専門分野を軸にして、限定された分野の経験を基準に国際的な諸現象を説明するのは土台無理である。自分の経験を他人の経験・知識と比較考量することを通じて教育材料を作成すべきである。2004年10月に国連大学が開催した若者を対象とする「国際貢献を目指す若者へのメッセージ」と題する講演会で筆者が基調講演を行い、それをもとに「国際公務員をめざす若者へ」と題する本を共著で出版したので、関心のある向きはお読み頂きたい。その際感じたことは、多くの日本の高等教育の場において真の意味での国際的な教育が殆ど施されていないという事であった。

C 日本における国連・国際機構像と国連及び国際機構における日本観

1 日本における国際機構のイメージ

日本でこれまで認識されてきた国連像，あるいは一般的に「国際社会」という言葉で表現される漠然としたものには，日本の国連加盟当時の理想像が生き続けているように思われる。この理想像は国連創設に主導的な役割を果たしたアメリカの良心の現れ，と認識されていたものである。国連の諸活動をこのような国連像に近づけることは，長期的にみて国際社会にとって有益である。しかし，唯一の超大国であるアメリカの国力が衰えるのにもなつて，アメリカ社会の好ましからざる面が良心を押しつけて露呈し，現状では国連の諸活動は理想像から程遠い姿で実施される例が目立つようになっている。イラクに対するアメリカ及びイギリスによる軍事侵攻とその後の混乱がまさにその一例である。

理想像に近づけるためには，じっくりと腰を据えた努力が必要である。日本としてもこのような認識を踏まえて，国連の場などを通じて21世紀の国際社会の行動規範が策定されるよう能動的，主体的に行動する必要がある。また，このような行動を通じて日本の国際的な地位が高まることにもなる。「毅然たる」外交という事ではなく具体的に視点（ヴィジョン）を描き出す必要がある。

但し，ここ数年間の国連を中心とした多数国間外交の場，特にイラクに対する軍事侵攻を通じて，より鮮明になって来たアメリカの実像は⁷⁾，国際連合，国際連盟発足の時以来，あるいはそれ以前からアメリカ社会の底辺でうごめき続けてきた伝統的な考え方が表面化したものである。その考え方を現代風に言い換えると，国際機構を通じて，国際社会の活動を「アメリカの価値観に基づいて，アメリカ流に普遍化する」ことを最終目標とするものである。従って，国連のあるべき姿を追求する際に，現在のアメリカのやり方に安易に従って行くことは避けなければならない。

日本国内にある国連の理想像と実像とが乖離するなかで，さらに誤った国連・国際機構のイメージが作られて行く。国連の実態を知らない多くの国連学者が「国連像」を描き出し，教壇に立っていることがその一因である。また，国連の勤務経験がある，元高級幹部職員ですら机上の空論的国連論を新聞紙上に発表して，誤ったイメージを撒き散らしている。

国際社会が善意の塊であるやの誤解を与えるようなプレゼンテーションをするべきではなかろう。2004年9月にアナン国連事務総長が第59回国連総会の冒頭演説でアメリカ政府のイラク攻撃との関係で『国連の人権委員会において「法の支配」を声高に訴えている同じ者が常には「法の支配」を実践していない』, “Where the rule of law is most earnestly invoked, as in the Commission on Human Rights, those invoking it do not always practise what they preach.”と述べていた。現役の事務総長が職を賭して訴える程、国連の現実とは理想とは程遠い。それを十分に承知している日本人高級幹部職員OBは国連の実情を伝えるべきであろう。

国連の虚像がまかり通ってしまうことは、危険である。日本が国連の枠内で多数国間外交を遂行する際に、「国連」の虚像に惑わされては「国益」の追求はままならないからだ。

ここで、日本国内のイメージとは程遠い国連事務局内部の実情について少しだけ触れておく。国連勤務によって明らかになることは、日本社会の民度が国際社会の中では高いことと、国連加盟国間の価値観がそれぞれ著しく異なることの二点である。このような社会で、競争に勝ち抜くためには競争相手の民度を自分と同程度まで引き上げる（ほとんど不可能なことである）か、あるいは自分が生まれ育った社会に固有の価値観をかなぐり捨て、多少「贖罪感」を感じながらも、相手と同程度まで自分の価値観を低めることを選択しかないように思われる。アナン事務総長自身もイラクへの「石油 - 食糧」計画との関連で色々取りざたされているし、ベノン・セヴァン元事務次長も同様案件で新聞に報道されている。さらに、最近まで北朝鮮への事務総長特別代表を務めていたモーリス・ストロング氏（国連環境計画の初代事務局長、ペトロ・カナダの社長等を歴任）にもきな臭い噂がある。何れも価値観の相違によるものであって、彼らの行為に関してはアメリカ政府が従来から黙認してきたことは間違いない。問題にされるということは、アメリカ政府にとって彼らの利用価値が低くなったということである。これらの点については、事態が落ち着いた時点で別途書きたいと考えている。要するに国連事務局というところは、国連職員や加盟国が自らの主張を通すためには、

「清濁，併せ呑む」必要がある世界である。

日本における国連・国際機関の虚像をただすどころか，逆に間違っただイメージを外交政策の策定に利用するケースさえある。外務省をはじめとする日本の行政府が外圧として利用する「日本の世直し」がその好例である。国連の場での議論がこうであるから日本はこうするべきである，世界貿易機関での議論では日本の農産物貿易に関する姿勢は非難されていて協調性に欠けているとの非難が高まっているので日本は米の自由化を進めるべきである - などと使われる。

古くは OECD の DAC（経済援助委員会）での日本の国別審査を利用する経済協力関係予算の外圧を利用する増額作戦があった。この国別審査の場で日本の ODA 実績が各国に非難されるようにもって行き，それを国内に持ち帰り予算獲得を有利に運ぼうという作戦である。「今のまま進むと，日本の孤立は避けられない」などの説明を背景に予算を獲得する手法はよもやもう使われていないと信じたい。

国連の各種資金供与機関（Funding Agencies）と称する国連開発計画（UNDP），国連人口活動基金（UNFPA）などに加え，国連の外部機関で諸々の分野でいわゆる Operational Activities とよばれる通常予算外予算によって活動を実施している国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの機関が，日本国内向けに同様の手法をとっている場合も考えられる。日本の資金供与の実績不足があたかも日本の国際的地位の低下に結びつき，あるいは国際的責務の放棄であるともいうような宣伝活動をおこなって，資金を集め，しかも日本社会にとって本来おこなうことが望ましいと考えるようには資金の分配を行ってこなかった。

外務省で実際にこれら機関に対して資金提供を担当している経済協力局（2006年7月国際協力局に改組された）の職員を対象とする研修に招かれた筆者がこの点を説明したが，理解を得られなかった（この点との関連で上記の外務省の機構改革で改善が図られたのであれば，喜ばしい）。特に国連の Funding Agencies と称する資金を管理する機関に関してはその活動を十分に検討する必要がある。UNDP など国連資金管理機関の最大の問題は，資

金をつけた個別の案件は本来受益国（Recipients）において実施し、受益国において遂行能力等問題がある場合には国連専門機関（Executing Agencies）が実施する大原則が国連総会において確立されている。しかし、この大原則にもかかわらず昨今の財源不足の傾向が続くと、Funding Agencies自身がExecuting Agenciesとして案件をつくり上げ、余剰の人員に担当させるという本末転倒な慣習が出来上がっている。

2 国際機構における日本のイメージ

国際機構における日本の影は薄い。「日本の安全保障理事国入り」問題とも関連がある国連内での動きが2005年8月末の朝日新聞に「国連改革，成果文書で30カ国が集中議論」と題する記事として掲載されていた。この記事を読みながら、20年経っても日本の置かれている立場、扱われ方は変わらないという感を強くした。特に、『約30カ国の「コア（中核）グループ」を設置し、加盟国間の意見の隔たりが大きい7分野に関して集中的に議論することを決めた。日本は当初、総会議長が示したメンバーには入っていなかったが、参加の意思を表明し、認められた』というくだりに依然として日本の置かれている立場が反映されているとの感を持った。日本は30分の一の重みも無かった、ということである。

20年前、国連本部総会部で筆者が国連創設40周年関連の活動を担当した。その際、総会採択文書を作成する詰めの段階で、総会議長のもとに組織された“Friends of the President”（「議長の友人グループ」とでも呼ぶべき非公式作業部会）と呼ばれる非公式な協議の場に、総会議長が日本を招待することを忘れた。というよりも、呼ぶこと自体念頭になかったといった方が適切だろう。ちょうど総会議長の下で、打ち合わせ作業に参加していた筆者が日本を呼ぶべきであると指摘、日本大使が急遽出席することになった。意図的に日本を排除するのではなく、そもそも日本の存在を失念する - 残念ながら日本の存在感はその程度であった。このような状況が今も続いているということであろう。このような立場しか与えられていない日本が「毅然たる」外交を振りかざしても、残念ながら、影響力は皆無であるのみならず、「ド

ン・キホーテ」としてしか捉えられない。その冷徹な事実を是非認識して欲しい。

また、日本政府がわざわざ自らのイメージを不鮮明にしている場合もある。一例は、一体日本はアジアなのか、西側なのかという問題だ。最近の日本代表の発言をつぶさに読む機会はないが、従来日本は国連での立場を「西側陣営の一員」としており、よって立つ基盤がはっきりしない点である。更に国連で行われる交渉に不慣れな外交官が、不用意にも西側の一員として振舞うことが多く、アジア諸国の反感をかうことが多かった。明治以来一部に見られたアジア軽視がここにも出ているのであろう。これにより、アジアの日本という地理的にみて当然の立場が、歪められ、ぼやけてしまうのである。その結果、日本が安保理の非常任理事国に選ばれるために必要なアジア・グループの推薦を受けることが難しくなるという問題も起きてくる。イメージ問題が国益を損なう見本である。

国際機構における日本のイメージは、日本自らがもっている自己像と乖離していることもしばしばだ。30年ほど前の例である。その当時、OECDではアジアの新興工業国（NIEs; Newly Industrialized Economies）をどのように扱うか、議論が始まっていた。そのために事務局が作成した文書は、統計的分析の結果、日本をNIEsの先頭を走る国と位置付けていた。これに対して日本政府は、日本は立派な先進工業国であるのに、NIEsの一部として取り扱うことは「政治的な恥辱」とであるとOECD事務局に抗議。その結果、日本は先進国であると事務局文書は書き直された。しかし、OECD事務局が考えていたように日本を位置付けしていれば、GATTの枠内での関税の譲許もあれほど求められなかっただろうし、またODAの数値目標達成も求められなかっただろう。背伸びすることにより必要以上の国際的な負担を背負わされたのかもしれない。

日本政府、国際機構に関係する日本人たちが、日本のイメージ向上に努力を払うことは当然のことであるが、これに関連して最近、やや見当違いではないかと感じる例があった。失礼を顧みず触れてみたい。それは、日本人の元国連事務次長が「アフリカと日本 - 平和の鼓動に手をかそう」と題して

投稿した論文である。その趣旨は「日本は現在、アフリカには平和維持活動（PKO）要員を送り込んでいない。．．．国連安保理常任理事国入りを目指す国としてなさない」ということであった。

しかし、アフリカにおける旧植民地諸国の惨状の原因を日本が作り出したわけでもなく、本来責任を負うべきは植民地の旧宗主国である。これら旧宗主国が負うべき責任を日本が肩代わりしている例もあるが、旧宗主国の責任を追及することにより日本の国際的な存在感が増し、支持も得られる場合も考えられる。これこそイメージの向上である。ポーランド、トルコなどに親日家が多いのは、また第二次世界大戦後の東京裁判においてインド人判事が良心的な見解を披露してくれたのは、膨張主義によってそのような国々を脅かしていた大国ロシアに対して、極東の小国であった日本が決死の覚悟で立ち向かったという歴史があるからである。さまざまな国際的な場で、日本が旧植民地宗主国の植民地に対する過去の責任について言及することにより、これら旧植民地は多少なりとも日本を理解してくれるのではなからうか。もっとも、特にアフリカの旧植民地と旧宗主国との結びつきは、依然として極めて緊密である。日本はこれら旧植民地の人間の心にも入り込む覚悟で対話をおこなう必要がある。

註

- (1) 本稿は「国際機構と日本外交の行方」と題する出版物の内、日本政府に対する提言の部分の一部を簡潔に取りまとめたものである。出版物は2007年月はじめには「かまくら春秋社」より出版される予定。尚、この出版物は過去5年間恵泉女学園大学で「国際機構論」の講義の為に準備した教材を取りまとめたものである。
- (2) 連盟総会議長は採択文書の内容は仲裁裁判のような効果を持つものではなく、将来日中両当事国が右を踏まえ紛争の解決を熱望すると述べたが、松岡外相は「連盟との協力は努力の限界に達した」と述べ退場した。その後、日本政府より脱退を電報で通報した。
- (3) 1858年、アメリカ、オランダ、ロシア、イギリス及びフランスとの間

で修好通商条約が締結されたが、何れも日本の関税自主権が規定されておらず、領事裁判権、最恵国待遇を一方的に認めた不平等な条約であった。この不平等条約が完全に改正されたのは1911年であった。改正までに、実に50有余年の年月を要したわけである。

- (4) 田中直吉著、「外交史 上」、有信堂高文社、1980、p. 37
- (5) 田中直吉前掲書、p. 146
- (6) 横田洋三、「日本の人権 / 世界の人権」、不磨書房、2003年、pp. 127-129
- (7) 2006年8月猿谷要先生が60年余のアメリカとの関わりから、岩波新書より「アメリカよ、美しく年をとれ」と題する本を出しておられる。米西戦争、ハワイの併合、西部開拓ではなく西部への侵略、黒人差別問題等を通じて見たアメリカを語っておられる。アメリカ理解のために、是非お読み頂きたい。