

当財団では、産・学・官のネットワークづくりと情報交換の場を提供することを目的として、社会、経済から最新技術に至る幅広い分野の中から、時宜にかなったテーマを選定し、中部社研フォーラムを開催しております。

本レポートは、第291回（2018年1月23日）での講演「日本の外交政策の現場から」を元に、講演者の公益財団法人日本国際問題研究所所長代行 相航一氏にその概要を執筆いただいたものです。

## 日本外交について



公益財団法人日本国際問題研究所  
所長代行 相航一

皆様は日頃報道などを通じて日本の外交政策や対外関係について見聞きされる機会も少なくないと思います。中部圏は海外との経済交流も活発であり、ビジネスの視点から今日の日本を取り巻く国際関係について高い関心を払われているのではないのでしょうか。今日の話が日本の外交政策を理解する一助になれば幸いです。なお、本日お話しすることは所属する組織の立場を代表するものではなく、あくまで私個人の視点から申し上げるものであることをあらかじめお断りいたします。

### 外務省の組織・機能と「公電」

まず最初に、外務省という組織について若干の基礎的事項をお話しします。外務省は、職員数約6,000名。内訳は本省に約2,600名、在外公館に約3,400名です。東京にある外務本省は企業でいわば本社にあたり、外交政策を企画・立案し方針決定する機能を持ちます。これに対して在外公館は、大使館や総領事館などで、支社や支店にあたります。その数は大使館実館が150（兼館45）、総領事館が64、政府代表部9となっています。大使館は日本政府の意思を相手政府に伝達、交渉する機能を担っており、二国間外交の最前線にいます。職員は、典型的には2～3年の人事異動サイクルで本省や在外公館の勤務を重ねることになります。本省の組織は、大臣を頂点とし、アジア大洋州局、北米局などの地域局や総合外交政策局、経済局などの機能局で構成されます。「局」の下に位置す

る「課」が政策立案の基本単位です。その「課」の責任者である課長職に、国家公務員総合職採用の職員が就任するのは概ね40代半ばです。以上、外務省の組織の概要についてイメージをつかんでいただけたでしょうか。

外交政策は、外務省単独で決められるものではありません。政府内外のさまざまな立場の関係者との協議を経て形成されます。外務省が伝統的に調整官庁といわれるゆえんです。特定の利益を代弁しないということは、説得力ある理屈で勝負するしかないということであって、これは国内の政策調整だけでなく、対外交渉にあたって最も必要とされる能力であり姿勢であるということです。6年余り前、日EU経済連携協定の正式交渉に先立つ予備的協議を外務省課長として担当しました。実質的な事前交渉であり、関係省庁の立場を調整して日本政府の共通ポジションを形成する作業が大きな仕事になりました。外交交渉というのは、相手国と対峙する前に国内の利害調整ができていくことが前提ですから、これはある意味当然のことです。

外務省は霞が関の他省庁と比べて異質であるとの指摘が批判としてされることがあります。仮に異質であったとしてそれは本当に悪いことなのだろうかとは私は疑問に思います。違っているからこそ役に立つのではないかと思います。海外事情の専門家集団として、他の省庁と異なる視点から政策論議に参画することが外務省の存在価値であると個人的には考えています。

形式面で外務省に特有のもの1つが公電という文書形式です。電信ですから、本省と在外公館の間の通信手段ではありますが、場合によっては政策決定の決裁書としての役割も兼ねる公文書でもあります。公電は、外務大臣発在外公館長宛で発出されますが、こうした公電の内容は日本政府の公式な立場であり、本省から在外公館に指示する内容の公電を特に訓令と呼んでいます。公電による本省から在外公館への指示という形式は、結果として外交一元化を担保しています。保秘の必要のない日常的な情報のやり取りはメールなどでもできますが、公式な記録に残すべきものや政府の外交方針にかかる正式なやり取り、保秘の観点から暗号処理を要するものなどは必ず公電を通じて行います。それが、政策判断の責任の所在を明らかにする手段でもあるわけです。

公電でやり取りされるのは方針に関する指示や意見ばかりではありません。在外公館からは、保秘の機能を使ってさまざまな情報や分析が報告されます。こうした情報は外交政策の立案にあたり判断材料とされるわけです。情報収集は外交官としての基本的業務であり、若い書記官から大使まで、常にアンテナを立てています。ランク意識の高い社会では大使でなければ会えない相手もいます。若い頃、ある先輩から、外交官は偉くなるほど前線に出る職業だと言われたことがあります。また現代の外交官にとっては、情報収集と同じくらい情報発信が重要な役割になってきたといえます。情報の授受において、日頃の信頼関係が重要であることはどの世界も同じです。通信手段が発達した今日であっても、在外公館に配置した外交官の役割が大切なのはそういう理由からであると思います。

## 日本の主要外交課題

日本外交はさまざまな重要課題に直面しています。

日米関係は一貫して戦後日本外交の要であり、日米安全保障条約に基づく同盟関係は東アジアに

おける平和と安定の基盤となってきました。トランプ政権発足後1年以上たった今日の日米関係は、従来にもまして強固であり、日米同盟が引き続き域内で重要な役割を果たすことは日米首脳間でも確認されています。その一方で、今後、米連邦議会の中間選挙を控え、通商問題など経済関係分野でどのように展開していくか注目していく必要があります。

北朝鮮では、金正恩体制の下で核・ミサイル開発を加速しています。2016年1月以降、3回の核実験と40発の弾道ミサイル発射を実施し、その能力は着実に向上してきた結果、北朝鮮による核・弾道ミサイル開発は、国際社会にとってこれまでになく重大な脅威となっています。完全な、検証可能な、かつ、不可逆的な朝鮮半島の非核化を最終的な目標として、国際社会が一致結束して北朝鮮への圧力を最大限まで高めていくとの認識が広く共有されています。北朝鮮は平昌五輪を契機に微笑外交を展開してきましたが、これは北朝鮮が制裁の圧力を感じていることの現れと見ることもできます。今後の展開は予断を許さないの、日本もしっかりと関与していく必要があります。

文在寅政権下の韓国と日本の関係は、歴史に端を発する問題を巡って厳しい状況にあります。朴政権下の2015年12月、日韓両政府は慰安婦問題の最終的かつ不可逆的な解決を確認しましたが、その後韓国で政権交代があり、康外交部長官が「2015年合意は被害者の意思をしっかりと反映しておらず、真の問題解決とはならない」旨表明するなど、非常に遺憾な状況になっています。日韓間では協力して対処すべき課題が多々ある中、北朝鮮をめぐる新展開が、日韓関係にも良い意味での刺激として働くことを期待しています。

中国とは、「戦略的互惠関係」の下、首脳往来の実現、国民交流の促進、経済関係の強化など、あらゆる分野での協力を進めていくとの認識を共有しています。実体面でも、日本にとって中国は最大の貿易相手国、中国にとって日本は第2の貿易相手国という位置づけです。一方、東シナ海における中国の動きは二国間の懸案です。2008年12

月に中国公船が初めて尖閣諸島領海内に侵入し、2012年9月の尖閣取得・保有から今日まで200回を超える領海侵入が発生しているという現実があるわけです。また、日中間で海洋の境界が未確定の海域において、一方的な中国の資源開発が進められている点も遺憾な状況です。昨年10月の中国共産党大会では「習近平による新時代の中国の特色のある社会主義思想」が指導理念として党規約に明記され、中華人民共和国建国100周年にあたる今世紀中葉の「社会主義現代化強国」実現が目標とされました。習近平国家主席が掲げる「中国の夢」は、一言で言えば過去の中華帝国の繁栄と勢力を回復せんとする復古主義的な世界観のように見えます。大国としての中国が目指す新しい国際秩序は、第二次世界大戦後に米国が主導して築き、冷戦を乗り越えて世界の平和、安定、そして繁栄に寄与してきた現在のシステムとは相当異なるもののように考えられるのです。日中関係は最近改善の兆しがあり、当然好ましいことですが、中国が今後いかなる対外政策を展開し、その中で日本をどのように位置づけようとしているのか見極める必要があります。

## 国際事象から読み取る大局観の重要性

大事なのは、こうした日本を中心とした国際関係の事象を個別に理解することではなく、世界全体のすう勢の中でそれを位置づけることです。大局観をもって眺めるということです。

今日の世界で起きている大きな流れの1つは反グローバル化です。グローバル化がもたらす経済的な恩恵にあずかることなく、いわば置き去りにされた人たちの反発であって、それは政治的にはポピュリズムであり、米国でトランプ大統領を当選させ、欧州で既存政党を苦戦させ、英国のEU離脱を促進している、反エリート的な傾向のうねりがあります。それは、技術革新が社会の溝をさらに深く広くした結果であり、経済構造の変化に伴う社会全体の変化に、思想的にもついていけないと感じる人々の反乱でもあります。社会が抱え

るこうした矛盾にいち早く政治制度が応えていたなら、今日の状況にはなっていなかったとも言えます。それぞれの国でこの問題が放置されたことが、結果として世界的な動きにまでなったわけです。

その性質上、特に深刻なのは欧米の先進民主主義国です。民主主義に基づく政治体制が、市民の要請に十分に答えられないとすれば、その不満の矛先は政治家だけでなく、その政治制度自体にも向けられ、民主主義への信頼が揺らぐということになります。この現象がどこまで実際に顕在化しているか、識者によって見解の分かれるところですが、いずれにしても決して看過できる状況ではありません。特に伝統的メディアに対する不信は、民主的プロセスの根幹を揺るがしかねません。真実でない情報がニュースとして流されるフェイクニュースの時代です。事実にはアクセスのある有権者が、その事実に基づいて判断し、政治的意思決定に参加することが、民主主義が健全に機能する前提であり、そのためにメディアの役割が重視されてきたわけです。メディアが客観性を失い、党派色の際立った情報しか伝えなくなるとすれば、民主主義は成り立たなくなります。

こうした現象は、今後の国際関係に影響を及ぼします。

例えば、中国の台頭との関連です。中国が経済的に目覚ましい発展を遂げ、その結果として国際社会においてより大きな責任と役割を負うことは不可避です。問題は、中国がその責任をどのような形で果たすかということです。最近の中国は「中国の夢」ということを語りますが、それはあくまで中国と中国人の抱負を述べているに過ぎず、大国として国際社会でいかなるリーダーシップを発揮しようと意図しているのか、不透明です。これまでの言動からあえて推察すれば、中国が目指す国際秩序とは、中国を頂点とするピラミッド型の階層的国際関係で、主権国家の平等やルールに基づく関係を特徴とする従来の国際秩序とはかなり異なります。これまでの国際秩序というのは、戦後西側の自由主義諸国の関係を規定し、その後

冷戦の終結をもってほぼ全世界の基準となった国際秩序であり、その下で設立された国際機関や制度が、平和と安定と成長に大きく寄与してきました。このリベラルな国際秩序が今日挑戦にさらされているわけです。

このリベラルな国際秩序は、政治体制としての民主主義、経済体制としての市場経済と密接に関係しており、冷戦で米国がソビエト連邦に勝利し、「歴史の終えん」などと言われたのは、こうした価値に基づくシステムが優った証でした。経済的に未熟であった中国が、30年を経て新たな挑戦を提示するなど、その時点では思いもよらなかったわけですが、今やその中国が民主主義を採用しないまま台頭してきました。

近年の中国の台頭を目の当たりにして、経済の発展には必ずしも民主主義を必要としない、国家の統制下にある市場経済という選択肢も機能するのだ、という見方が徐々に広まっているという指摘もあります。いかなる国家体制が国民を幸せにするのか、「歴史の終えん」どころかこの新たなイデオロギー競争の時代になり、同時に民主主義への信頼が揺らぐことは、国際秩序の変動にもつながるわけです。国際関係を観察するときは、このような大局観の視点を持つことが大切と考えます。

## 「外交とは」

### －外交政策シンクタンクの役割－

欧米には、内外の専門家や政策関係者が集まって議論する場として国際的影響力を持つ外交政策シンクタンクが多数存在し、特に米国では下野した政権を支えた政治任用専門家たちの待機ポジションの役割も担っています。一種のソフトパワーです。外交は課題処理的なケースが多いですが、同時に長期的視野に立った戦略も必要で、それが政策企画という領域です。直近の政策課題から離れて自由に議論するには、政策企画部門同士の政府間協議ばかりでなく、民間有識者も交えた「トラック1.5」といった場も活用されます。外交政策シ

ンクタンクは、こうした場を設定することなどを通じて政策企画に役割を果たしているのです。同時に、「強い」政策を企画立案するには建設的な批判が必要で、いわば「悪魔の代弁人」としての役割を果たすのも外交政策シンクタンクの役割と言えます。フェイクニュースの時代だからこそ、しっかりとした見識に支えられた政策論議がますます必要になっています。その中でシンクタンクが果たすべき役割は大きいと考えます。日本のシンクタンクが、そのソフトパワーとして、国際社会における我が国の発信力を強化する上で役割を担っていく必要があり、公益財団法人日本国際問題研究所もその役割を着実に果たしていきたいと考えています。

私の個人的見解ですが、外交とはナショナル・アイデンティティの対外的投影であると考えます。日本という国の成り立ち、あり方、めざす国家像についての国民の考え方、つまり日本人自身の自己認識が対外関係に反映されるのが日本外交であります。外交実務を最前線で実施するのはプロフェッショナルとしての外交官の仕事ですが、世界における日本のあり方を決めるのは日本国民です。ぜひ皆様お一人お一人がこのことを心に留めていただいて、考えて頂きたいと思います。そのお手伝いをするのも私達シンクタンクの大切な仕事と考えています。