



Title	ミドル・リーダーの外交 : アジア太平洋における日本の役割
Author(s)	古川, 浩司
Citation	国際公共政策研究. 1999, 4(1), p. 289-302
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11104
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ミドル・リーダーの外交
—アジア太平洋における日本の役割—

Japan's Diplomacy as a Middle Leader
—The Role in Asia-Pacific—

古川 浩司*

Koji FURUKAWA*

Abstract

In this article I will present the concept of *middle leadership* to explain Japan's diplomacy since the 1970's. Japan is greatly dependent on the United States regarding its security and trade policies. On the other hand, aware of the deepening the interdependence between nations in Asia-Pacific region, Japan attempts to exert leadership. This paper summarizes leadership research in International Politics to date, and borrows the model of middle leadership from the discipline of business administration, applying it to International Relations. This paper demonstrates that Japan has played the role of middle leadership in the Cambodian peace process, and lays groundwork for considering Japan's need to harmonize its national interest with international demands.

キーワード：ミドル・リーダーシップ、日本外交、カンボジア和平

Keywords : middle leadership, Japan's Diplomacy, Cambodian peace process

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

1. はじめに

日本では、21世紀を目前に、官民を問わずその社会システムの限界が露呈し、行財政改革をはじめ、あらゆる面でその変革が叫ばれている。その際、例えば、「改革に関して首相の強力なリーダーシップが必要である」という文脈で「リーダーシップ」という言葉が使われる。このように、リーダーシップの必要性が求められる一方で、求められるリーダーシップは多様である。とくにその評価ということになるとさらに困難が伴う。例えば、1998年7月に参議院選挙敗北の責任をとって辞任した橋本龍太郎首相の後継をめぐる争われた自民党総裁選挙で勝利した小淵恵三首相に対しては、就任直後は「冷めたピザ」という言葉に象徴されたように、その「和」を重視する政治手法がゆえに彼のリーダーシップに疑問を呈する声が大きかった。にもかかわらず、最近では支持率が不支持率を超えるに至っている。その一方で、1999年4月の東京都知事選挙では石原慎太郎氏が強力なリーダーシップをイメージさせる戦略で当選を果たした。

リーダーシップが求められるのは、何も国内政治や企業に限ったことではない。1999年版の外交青書のサブタイトルは、「新たな世紀に向けたリーダーシップのある外交の展開」である。その巻頭において高村正彦外務大臣は、次のように述べている。

「私は就任以来、『リーダーシップのある外交』を展開すべく心を砕いて参りました。これは、国際舞台において日本がさまざまな場面で適切なイニシアティブをとって各国を先導すると同時に、そのような積極的な外交活動の基盤となる内政面においても我々政治家がリーダーシップをとり、国民の皆様の深いご理解と力強いご支援を得ることが重要であるとの信念を表したものです。」¹⁾

その上で、1998年の日本外交は、インドとパキスタンによる核実験の実施及び北朝鮮によるミサイル発射などの安全保障に関わる問題から、1997年のアジア通貨・金融危機に続くロシア・中南米の金融不安などの経済面での動揺に至るまで、地域や世界の安定を損ないかねない新たな状況の下で、特に①アジア太平洋地域、ひいては世界の安定と繁栄を一層増進していくとの観点から米露中韓及び多くの国々との間で積極的に首脳外交を展開したこと、さらに②大量破壊兵器の拡散防止から紛争の予防、更には紛争の根本原因のひとつである貧困への対応といった様々な局面で、包括的かつ独自のリーダーシップを発揮したと特徴付けている²⁾。これが妥当であるかどうかは別として、少なくとも冷戦後の日本外交がリーダーシッ

1) 「平成11年版外交青書の刊行にあたって」『外交青書 第1部(平成11年版)』大蔵省印刷局、1999年

プとの関連で論じられるようになってきていることは事実である³⁾。これは、冷戦時代、主に非軍事経済路線を歩んできた日本が今まさに転換点に立っていることを示している。日本は国際的に短期的および長期的に多くの課題を抱えている。それらの問題は、国際的相互依存が深化し、地球環境問題をはじめとするグローバルな問題の出現などにより、単なる力の行使のみでは各国の譲歩を引き出せなくなっているため、1国のみによる問題解決が困難となっている。と同時に、その決定に伴う国際的要請が国益と大きく関連するようになってきているため、ただ単に国際的意思決定を傍観するわけにはいなくなっている。したがって、日本にとってもそれは例外ではない。とくにアジア太平洋地域において経済大国として存在している日本は、自国のためにも一定の役割を果たすことが必要であると考えられる。もちろん、このことは日本が覇権国家を目指すべきであるという意味ではない。安全保障分野においては日米安全保障条約、また経済分野においても米国が日本最大の貿易相手国であることなどを考えると、日本の外交政策は米国という要因なしでは考えられないからである。こうした構図を企業社会にあてはめて考えた場合、米国はトップ・リーダーと位置付けることができる一方、日本はミドル・リーダーと位置付けることができるのではないであろうか。

本稿では、以上の問題意識から、これまでの国際政治学における国際的なリーダーシップ研究を説明した上で、「ミドル・リーダーシップ」という分析手法を用いて、日本の外交戦略として国際的リーダーシップを考える際、どのような要素に着目すべきかを提示する。そのうえで、これからの日本のあるべき国際的リーダーシップを提起したい。

2. 国際政治における「リーダーシップ」

リーダーシップとは、一般に「一人あるいは複数の個人がある特定の政策方針を採用するように集団を導く能力」と定義できる⁴⁾。そして、ある事象を社会の一般構成員の支持という側面から分析している点で地位の保持という側面から分析される「支配」と区別される⁵⁾。これは人間社会にとって不可欠な要素であることから、経営学、社会心理学の他、教育学や人類学でも扱われている。リーダーシップを行使する方法として、米国のリーダーシップ研究の権威と言われるR・ハイフェッツは、「コミュニティがリーダーのビジョンに従うように影響力を及ぼすこと」と「コミュニティが自分たちの問題に取り組むよう影響力を及ぼすこと」の2つを提示し、後者のリーダーシップの重要性を指摘することで、従来前者の概念

2) 前掲書、第1章。

3) 例えば、眞鍋俊二『現代日本外交論』関西大学出版部、1999年、1-37頁。五百旗頭真「冷戦後の日本外交とリーダーシップ」『国際問題』1999年3月号、22-37頁。

4) Vernon Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford: Blackwell, 1991, pp.321-22.

5) 高島道敏『政治学への道案内(増補新版)』三一書房、1989年、71-72頁。

に偏っていたリーダーシップ研究に一石を投じている⁶⁾。日本国内でリーダーシップが語られる際は、未だに前者の脈絡で語られることが多いが、数多くの行政課題の高度化・複雑化の一方で、そうした問題が市民生活により大きな影響を及ぼすようになっていることを考えると、後者の見方は「市民社会 (civil society)」の実現のためにも必要不可欠なものであると言っても過言ではないであろう。

このように、リーダーシップの重要性が指摘される一方、政治学ではあまり研究が進んでいない⁷⁾。それを決定するための変数が多くかつそれらが不確実であるからである。これに対して、最近では、政治的リーダーシップを「リーダー (①野心、②スタイル)」と「リーダーシップ環境 (①制度的構造、②社会のニーズ)」の相互作用とする見方もある⁸⁾。しかし、たとえ変数を設定できたとしても、その評価ということになると、評価の仕方によって成功か失敗か両極端に左右される。というのも、会社の業績によってリーダーシップの評価がなされる経営学などの例とは異なり、政治学では、1つの問題が他のさまざまな問題と関連していることもあり、一概に判断することが困難であるからである。言い換えれば、現代社会において、我々が内政・外交を問わずさまざまな行政課題を複雑に絡めながら抱えているがゆえに、リーダーシップを政治学的にとらえることが困難になっているのである。国際政治においては内政と外交が互いに影響を及ぼし合っているがゆえに、その傾向がさらに顕著であるといえるだろう。

ところで、国際政治経済学においてリーダーシップはどのように考えられてきたのであろうか。国際社会は「アナーキー (anarchy)」、すなわち、無政府状態であるがゆえに、覇権 (hegemony) を持った国がこれを行使すると考えられてきた。例えば、C・キンドルバーガーは、1930年代の世界大恐慌は、相対的な地位が低下しつつあった英国が意思は持っていたが能力はもっておらず、逆に当時十分な能力を持っていた米国がリーダーシップをとる意思を持っていなかったことにその原因を求めている⁹⁾。世界経済の安定を国際社会全体の利益と考えた場合、この事例は国際的なリーダーシップの失敗例としてあげられるであろう。その後、世界恐慌に伴うブロック経済化が国際秩序を不安定にし、第2次世界大戦へと導いた反省から、戦後、米国主導でブレトンウッズ体制が形成されたが、その当時の米国は世界のGNPの40%、工業生産の70%、金準備の70%以上を占めていた¹⁰⁾。

このように、国際社会においてもリーダーシップが求められ、実際に発揮されている。国

6) Ronald A. Heifetz, *Leadership Without Easy Answers*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1994, (幸田チャーミン訳『リーダーシップとは何か』産能大学出版部、1996年) pp.14-15.

7) Jean Blondel, *Political Leadership: towards a general analysis*, London: Sage, 1987, p.1.

8) Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Basingstoke: Macmillan, 1995, Chapter 1.

9) Charles P. Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1986, pp. 295-297.

10) 野林健・大芝亮・納谷政嗣・長尾悟『国際政治経済学・入門』有斐閣、1996年、101頁。

内社会と異なり、アナーキーな国際社会においては秩序は所与のものではなく、自ら築いていかなければならない。自国にとって、優位な状態が続くのであれば、リーダーシップを発揮する必要はない。しかし、それが不可能である以上、自国に優位な環境を創るためにも、リーダーシップを発揮することが必要となる場合も出てくる。こうした意味で、冷戦期においてリーダーシップを発揮してきたのは、覇権国であったとされる米国、そして20世紀後半その米国の地位を脅かしてきたソ連であったといえる。というのも、米ソ両国は、時には自らを犠牲にしながら、自陣営の拡大に努めてきたからである¹¹⁾。したがって、米国が冷戦で勝利し、冷戦後も引き続き西側陣営が基本的に安定的かつ協力的な関係を保っているのは、米国のリーダーシップがソ連のリーダーシップより優っていたからであると評価できる。

冷戦時代、とくに1970年代までのリーダーシップは、覇権に基づくものであったといえる。D・ラプキン¹²⁾は、そうした観点から米国の覇権を「覇権的リーダーシップ (Hegemonic Leadership)」と呼んでいる¹²⁾。しかし、1970年代以降は米国のパワーが相対的に低下する一方で、地球環境問題をはじめとするより複雑な国際問題が表面化した。さらに、冷戦後は国際問題の中心が、軍事問題からこうした問題にも移りつつある。これらの問題は米国だけでは解決できないものである。とくに地球環境問題に関しては、問題が複雑化しているがゆえに、単に軍事力や経済力といったパワーが優位であるだけではその解決は不可能である。すなわち、各国を話し合いに引き込むことやすべての国が受け入れるような構想を提示する必要が生じる。こうした点を踏まえ、O・ヤングは、制度的な交渉 (institutional bargaining) におけるリーダーシップとして、①構造的リーダーシップ (structural leadership: 他国に協力させるために優越する物的資源を行使する能力)、②起業家的リーダーシップ (entrepreneurial leadership: 外交的主導権、交渉能力、仲介)、③知的リーダーシップ (intellectual leadership: 制度化された交渉に参加する方法を形成したり、利用可能なオプションに思考を順応させる能力) の3つに分類して説明し、リーダーはこのうち2つ以上のリーダーシップを同時に利用する戦略を考案するよう努力するとしている¹³⁾。

3. 日本「ミドル・リーダー」論

これまでリーダーシップ論においては、トップ・リーダーを対象とする研究が多かった。そのため、とくに冷戦期の国際政治でリーダーシップを考える場合、米国のみがその研究対

11) 例えば、米国が1970年代まで、ブレトンウッズ体制の維持のために負担をしていたことを例にあげることができる。

12) David P. Rapkin, "The Contested Concept of Hegemonic Leadership," in David Rapkin (ed), *World Leadership and Hegemony*, Boulder, Colo.: L. Rienner, pp.1.

13) Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, 45, 3(1991), pp.281-308.

象となり、日本の国際的リーダーシップ論についてはあまり研究されていなかったと思われる¹⁴⁾。しかし、O・ヤングのリーダーシップ論から、以下のことが言える。①覇権国家だけでは解決できない問題もある。②問題の解決には覇権国家を無視できない。これらの事実はトップ・リーダー、すなわち覇権国以外の国がリーダーシップを発揮する可能性があることを提示している。

このように、トップ・リーダーだけでは、解決できない問題が山積しているというのは、何も国際政治の分野に限ったことではない。経営管理の分野でも同様のことが言われるようになってきている。例えば、経営学者の河合忠彦によると、今日の企業には、2つの環境不確実性、すなわち、構造的な不確実性（例：技術革新、規制緩和、グローバリゼーション）と競争的不確実性（例：消費者のニーズの変化によりもたらされるもの）が生じているという¹⁵⁾。そして、そうした状況下で特に注目すべきなのは、企業の存続にとって、トップないしミドルのリーダーシップが必要で、かつ両者の連携が重要であるとしている¹⁶⁾。こうした議論の背景には、「変革ミドル」に関する研究がある¹⁷⁾。「変革ミドル」とは、トップと現場との間の単なる仲介者にすぎないという伝統的な経営管理論や組織論のミドル像の修正を迫るもので、より積極的な役割を果たし、時には企業の戦略形成にすら貢献するものと考えられている。

こうした見方は、国際社会にも見られることではないであろうか。日本国内でも平等権が保障されながら、経済的あるいは社会的地位の格差が存在するように、国際社会でも主権平等が言われている一方で、さまざまな国家が存在している¹⁸⁾。それはアジア太平洋地域においていえることである。例えば、米国のような超大国もあれば、太平洋の島嶼諸国のように、小国もある。その一方で、国内のように絶対的な最高機関は存在していない。これが国際社会はアナーキーであると言われる所以であるが、その一方で秩序は存在していると考える。

「政府なき統治」を標榜する国際レジーム論はまさにこの点に関する議論である¹⁹⁾。さらに、システムとして捉えることも可能であるだろう。世界システムのタイプとしては、①主体型世界システム（世界帝国）と②非主体型世界システムに分けられる²⁰⁾。現代のアジア太平洋地域を考えると、後者の一角とみなすことができる。安全保障に関して言えば、日米安全保障条約をはじめ米国を中心とする2国間条約が中心であるし、経済に関して言えば、米国主

14) この背景として、冷戦時代は米ソの2極体制であったがゆえに、リーダー限られた範囲内の外交政策戦略からしか選択できなかったため、実行できる行動も限られていたことがあげられる (Margaret G. Hermann & Joe D. Hagan, "International Decision Making: Leadership Matters," *Foreign Policy*, 110 (Spring 1998), pp.124-37.

15) 河合忠彦「複雑適応型リーダーシップ」有斐閣、1999年、6-7頁。

16) 同上、11-12頁。

17) 同上、9頁。

18) 田中明彦は、世界各国のGDPと軍事費をもとに、「近代国際システム内のパワーの分布の第一の特徴は、それが著しく不平等である」と述べている (田中明彦「世界システム」東京大学出版会、1989年、35-38頁)。

19) 国際レジーム論に関しては、山本吉宣「国際レジーム論」(『国際法外交雑誌』95巻1号、1996年、1-53頁)が詳しい。

20) 田中、前掲書、15-18頁。

導で築かれたブレトン・ウッズ体制が、ニクソンショックを経て形を変えつつも現在もその中心に位置付けられるからである。他方、日本は日米関係を基軸にしながら、国際安全保障および国際経済秩序の安定に努めてきたが、単に米国に従属してきたばかりではない。したがって、アジア太平洋地域において、米国はトップ・リーダー、日本は(変革)ミドル・リーダーとそれぞれ位置付けられるという仮説を提示することが可能になる。

そこで、もう少し詳しくミドル・リーダーシップを説明したい。J・コッターはミドルの行動の特徴として、①戦略的な課題の把握と不確実性を削減するための積極的な情報収集、②トップに受容され、部下を方向付ける、戦略的なアジェンダの設定、③広範囲からの協力や影響力を確保するための強力なネットワークづくり、④実情に合致したインクリメンタルな対応を可能にする具体的な業務手段や方法の選択をあげている²¹⁾。これらから日本外交の現状と課題を見出すことができるのではないであろうか。例えば、①にある情報収集は、日本をはじめとするこれから諸国家が強化すべき課題とされているし、②に関しては、米国に受容され、他のアジア太平洋諸国を方向付けるというのがまさに日本外交の課題である点で関連する。また、強力なネットワークづくりとしては、アジア太平洋経済協力会議(APEC)やアセアン地域フォーラム(ARF)への積極的な関与があげられるであろう。

このように、日本外交をミドル・リーダーシップと位置付けることに対しては、「日本は大国であるのになぜミドル・リーダーなのか?」、「ミドル・リーダーシップとは結局、米国の世界戦略の補完ではないのか?」という2つの反論が考えられる。

まず前者の反論に関しては、確かに「世界第2位の経済大国」であるのは事実であるが、国際政治学的に「大国」を考えてみた場合、「日本が大国である」という命題自体が大きく意見が分かれるところである²²⁾。さらに、仮に「大国である」と認めたとしても、少なくとも、1930年代以降の負の遺産とそれへの反省のうえに立ち、単独アクターとしてはそのような「大国」としての振る舞いをしようとしな、いわゆる「二重アイデンティティ」の外交であったということはいえる²³⁾。

より具体的には、第一に、日本の安全保障政策があげられる²⁴⁾。冷戦期における日本の安全保障は、①日米安全保障体制の堅持、②節度ある有効な防衛力、そして③外交努力という三本柱で構成されていたが、その実態は日米同盟を基軸としていた。すなわち、日米同盟に

21) 塩次喜代明・高橋伸夫・小林俊男『経営管理』有斐閣、1999年、206頁。

22) M・ワイトは、大国(great power)であるためには、「どのような1か国に対しても戦争を企画することができる能力」があればよいとしている(Martin Wight, *Power Politics*, 2nd ed, Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1986, pp.41-53.)。

23) 戦後日本の「二重アイデンティティ」の議論について詳しくは、添谷芳秀「アジア秩序変動と日本外交」『国際問題』1997年3月号、37-48頁。この「二重アイデンティティ」は、1989年より外務事務次官、92年から96年まで駐米大使を務めた栗山尚一が事務次官就任の挨拶で、これからの日本は「大國面をしない大國の外交」をやらなければならないと述べたことからも伺える(栗山尚一『日米同盟 漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、17-25頁)。

24) 森本敏「日本の安全保障と地域主義」日本国際政治学会1999年度研究大会：1999年5月

基づく抑止機能を極東において果たすことによって、旧ソ連を封じ込め、外交努力においても西側の一員として、米国をはじめとする西側同盟諸国との団結と協調を促進することを最重要視していた。冷戦後、日本の安全保障政策の三本柱の内容と重点は（図表1）のように変化したが、アジア・太平洋の地域主義とグローバルな安全保障の役割を模索しているとはいえ、冷戦後も米国との同盟関係を基軸にして点では冷戦期と同じである。したがって、少なくとも日本がアジア太平洋地域の安全保障に大国として寄与しているとは言えないであろう。しかし、その一方で、冷戦期と異なり、ARFに代表されるように、日本のみならずグローバル及びアジア太平洋地域の平和と安定に貢献しようとしている点では、そこにリーダーシップの可能性を見出すこともできる。

（図表1）日本の安全保障政策の重点変化

安全保障の手段	冷戦期	冷戦後
日米安全保障体制	<ul style="list-style-type: none"> ・米軍の対ソ封じ込め ・日本の資源・基地を活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・日米共通の価値を追求 ・日米防衛協力を強化
日本の防衛力	<ul style="list-style-type: none"> ・米軍の極東戦略の一環 ・米軍の機能補備に重点 	<ul style="list-style-type: none"> ・広範多岐なリスクに対応する能力 ・グローバル及び地域の安定にも協力
日本の外交努力	<ul style="list-style-type: none"> ・西側の一員としての団結 ・協力 ・日米同盟を基軸 	<ul style="list-style-type: none"> ・グローバルな平和と安定に貢献 ・アジア太平洋の平和と安定に寄与

（出所）森本敏「日本の安全保障と地域主義」

第二に、日本の通商政策を考えてみたい。1997年の日本の世界名目 GDP に占める割合は14.8%で、米国の27.2%に次ぐ規模である²⁵⁾。その一方で、日本は通商政策においても米国に依存しているといわざるを得ない。例えば、1998年の日本の貿易額に占める米国の構成比は27.7%であり、2位の中国（同8.6%）を大きく上回っている²⁶⁾。これに対する反論として、世界貿易機関（WTO）や APEC の進展があげられる²⁷⁾。しかし、円の国際化が進んでおらず、アジア諸国の多くが最近まで実質的にドルペッグ制を採用していたことを考えると、やはり米国抜きでの対外経済政策は考えられない²⁸⁾。その一方で、1997年7月のタイに始ま

25) 『通商白書（総論）平成11年版』大蔵省印刷局、1999年、2頁。

26) 日本の輸出総額に占める米国の割合は30.5%、輸入総額に占める割合は23.9%である（『通商白書（各論）平成11年版』614-17頁）。

27) 実際、東アジアという地域で見ると、日本の輸出及び輸入総額に占める割合は、それぞれ34.7%、37.1%で米国（注26参照）を上回っている（同上、626頁）。

28) 円の国際化については『通商白書（総論）平成11年版』205-9頁。この点で、日本の外貨準備額に占めるドルの割合は高いと思われるが、大蔵省国際局が替資金課によると、外貨準備額に占めるドルの割合が替市場への影響から公表されていない。

るアジア通貨危機に象徴されるように、日本のリーダーシップが求められていることも事実である。

次に、「ミドル・リーダーシップとは結局、米国の世界戦略の補完ではないのか？」という批判に対しては、ミドルの行動をより詳しく説明することでこれに応えたい。

河合忠彦によると、ミドルの行動には、①受託型（トップの意思に沿って自ら具体的戦略を案出する）、②説得型（具体的戦略にトップが難色を示しても、粘り強く説得して実現させてしまう）、③独走型（具体的戦略にトップが難色を示し、説得に応じなくても実現に向けて突き進む）、④造反型（トップの示した具体的戦略に反して自らの具体的実現に向けて突き進む）の4つがあり、状況に応じてあるタイプから別のタイプに「ゆらぎ」がある場合もあるという²⁹⁾。ここでいう「ゆらぎ」とは、カオスに基づくものとされる。そもそもカオスとは混乱ないし不規則性を意味することから好ましいものとされてなかった。しかし、今日では例えばバイオカオスの研究に見られるように、生体はその状態を時間的に一定に維持するより、むしろカオスを典型例とする動的変動状態を積極的に作り出すことで健康状態を保ち、その機能をは発現させている可能性があることが告げられている³⁰⁾。このことから、河合は、常日頃から構成員が（カオス的に）ゆらいでいれば企業は健全に保たれるということ、しかも、変革が必要だとしてもそのような構成員による“緩やかな変革”の可能性がありうるということを示唆している³¹⁾。

このことは、国際政治においてもいえることではないであろうか。例えば、J・アイケンベリーは、冷戦期も冷戦後も米国、欧州、日本が安定的かつ協調的である要因として、①アメリカが戦後すばやく行動して、自由民主主義国間の関係が制度化された政治過程内で起こることを保証したこと、②アメリカの覇権という制度には増大する収益という現象に由来する持続性があったことをあげている³²⁾。そもそも国際社会はアナキーであるから、国家は其中でカオス的にゆらいでいるといえる。また、ソ連・東欧社会主義圏の崩壊の一因にソ連型社会主義の押し付けがあったことを考えると、国家が国際社会でカオス的に揺らいでいれば、国際社会は健全に保たれるということもいえるであろう。

以上のことから、上記の具体的戦略を、日本外交における国際政策と置きかえて、(図表2)のように当てはめてみたい³³⁾。日本外交は「対米従属外交」と揶揄されることが多いが、決してそうとは言えないことは歴史が示している。例えば、第一次石油危機を契機に、イスラ

29) 河合、前掲書、62-64頁。なお、これら4つのタイプは、「創発的戦略の形成と実行」のサブタイプとし、この他の行動として、「創発的インフラの形成と維持」、「包括的戦略と包括的組織革新の実行」をあげている。

30) 合原一幸『カオス—まったく新しい創造の波』1993年、講談社、181-82頁。

31) 河合、前掲書、33頁。

32) John G. Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, 23, 3 (1998), pp.43-78.

33) 「国際政策」とは、「国際社会を全体としてどのような形にもっていくのかという目標を持って、秩序の形成と維持をめざす政策」である（渡辺昭夫『アジア・太平洋の国際関係と日本』東京大学出版会、1993年、243頁）。

エル寄りという点で米国と共同歩調を取っていたのをアラブ寄りの政策に転換した。さらに、最近の例では、1993年から95年にかけて対立した日米自動車摩擦をあげることができる。この問題をめぐる交渉では、自動車及び自動車部品をめぐって、「数値目標」を求める米国とそれを拒否する日本との間で激しい応酬が行われた結果、結局日本の主張が通ったからである³⁴⁾。

(図表2) ミドル国家の行動パターン (日本の場合)

受託型	米国の意思に沿って自ら国際政策を案出する。
説得型	国際政策に米国が難色を示しても、粘り強く説得して実現させてしまう。
独走型	国際政策に米国が難色を示し、説得に応じなくても実現に向けて突き進む。
造反型	米国の示した国際政策に反して自らの国際政策に向けて突き進む。

(出所) 筆者作成

こうしたことから、アジア太平洋地域はマルチ (多国間) の会議体が上空をゆるやかに縁取りし、地下には日米安保の背骨が通り、その間で二国間外交が活発に展開される、という三層構造になっているといえる³⁵⁾。それがゆえに、最近の日本外交は、米国という要因に大きな注意を払いながら、リーダーシップを発揮してきたと特徴付けたいと考えるのである。

4. 日本の「ミドル・リーダーシップ」—カンボジア和平を素材にして—

では、実際に日本の「ミドル・リーダーシップ」の成功例として何があげられるのであろうか。カンボジア問題の和平における日本の関与を例に考えてみる³⁶⁾。

カンボジア問題とは、1978年12月のカンボジア侵攻に端を発する内戦で、ソ連・ベトナムが支援する「ヘン・サムリン政権」と米国・中国・東南アジア諸国連合 (ASEAN) の支援する三派連合政権との権力闘争である³⁷⁾。

この1978年12月のベトナム軍によるカンボジア侵攻は、その前年に「福田ドクトリン」を表明していた日本にとってはその限界を痛感させる事件であった。「福田ドクトリン」とは、1977年8月に当時の福田赳夫首相がマニラにおいて表明した日本の東南アジア政策で、日本が ASEAN 諸国とインドシナ諸国の「掛け橋」となり両者の平和共存を支援することによって、東南アジア全体の安定に寄与しようとするところにあった³⁸⁾。この背景には、①米国が

34) 交渉の詳しい経緯は、栗山、前掲書、162-217頁。

35) 五百旗頭、前掲論文、33頁。

36) 一連の経緯について詳しくは、拙稿「地域紛争の解決における日本の国際的リーダーシップ—カンボジア問題を素材にして—」『国際公共政策研究』第3巻第1号、1998年、223-38頁を参照されたい。

37) 当時の ASEAN 加盟国は、インドネシア、タイ、マレーシア、フィリピン、シンガポールであった。

ベトナムから撤退し、東南アジアに対する関心を急速に低下させ、また「低姿勢」に転じていたこと、②そのような状況下で、当時のASEAN諸国の指導者が潜在的な日本の役割に対して好意的な目を向けるようになったという国際環境があり、米国との協調関係を損なうことなく「自主的」なアジア政策を推進しようとしたことから打ち出されたとされる³⁹⁾。しかし、ベトナム軍のカンボジア侵攻はそうした国際環境を覆すこととなった。というのも、この事件により、米国は再び態度を変化させ、この地域で大国間対立が生じたからである。当時の日本には、米国との関係を悪化させてまで政治的役割を模索する意図はなかったため、結局、ベトナムへの援助を凍結するとともに、カンボジア問題に対しては、ASEAN諸国と共同歩調を取り、1984年および1985年に当時の安部晋太郎外相が和平のための原則を提示したが一方の当事者であるベトナムには受け入れられなかった。結局、カンボジア問題が生じたことにより、日本の戦略はその挫折を余儀なくされたのである。

このように、「福田ドクトリン」は挫折したのであるが、1980年代後半以降、冷戦が終結に向かい、再び国際環境が対立から協調へ変化する中で、再び日本はカンボジア問題に関与するようになる。1988年6月のトロント・サミットでのカンボジア問題への言及、8月のシアヌークの訪日などこの問題への仲介者を模索する。この背景には、当時米国が国連の安全保障理事会（安保理）の場を利用して、国連の和平案を作り、これをカンボジアの紛争当事者に受け入れさせる外交を展開していたことがあげられる。というのも、もしこれが成功すれば、日本も国連の平和維持活動（PKO）を含む和平の実施、その後のカンボジアに要する巨額な費用の分担を求められるであろうが、そのような分担について、国内の支持が得られるためには、国連の和平案がもつばら安保理の常任理事国である五大国の案ではなく、日本の意見が十分に反映されたものでなくてはならないと考えられていたことからである⁴⁰⁾。当初、日本は1989年4月のカンボジア問題の和平について協議するパリ和平会議に招待されていなかった。しかし、「代表なければ課税なし」というスローガンを出して根回しを行った結果、これが功を奏し、オーストラリアとともに経済復興を担当する第3委員会の議長国として貢献した。1990年代に入ると、まず日本は仲介者の立場をより積極的に模索するようになる。1990年2月には当時外務省アジア局南東アジア第一課長であった河野雅昭が承認していなかったヘン・サムリン政権の高官と会談し、米国よりも早くカンボジア政策を転換し、中立的立場をとるようになった。その結果、同年6月には東京で日本、タイ、米国により作成されたコミュニケを紛争当事者に合意させるためにタイと共同で東京会議を開催する。

ここまでの一連の行動は、成功、失敗を問わず、米国と対立していない点で、「受託型」の

38) 友田錫『入門・現代日本外交』中公新書、1988年、58頁。

39) 添谷芳秀「日本外交の中のベトナム」西原正、ジェームス・W・モーリー編著『台頭するベトナム—日米はどう関わるか』233-34頁。

40) 栗山、前掲書、22-23頁。

行動であったとみなすことができるが、米国と対立したこともあった。1990年11月に国連安保理でまとめられた和平文書の中に、ヘン・サムリン政権が到底受け入れられない内容が含まれていた上に、とくに米国は修正に応じない立場をとっていた。そのため、日本は1991年2月に非公式な打開案を紛争当事者に提示した。これに対して、当時米国の国務次官補で政府を代表してカンボジア和平に携わっていたソロモンは「日本の独自案は国際的な和平交渉を混乱させる」と批判した⁴¹⁾。そういう点でこの行動「独走型」と位置付けることができる⁴²⁾。その後、日米両国はバンコクにおいて意見交換を行うことで日本の積極的姿勢を確認し、両国の同問題に対する協力関係を再確認した⁴³⁾。結局、日本の打開案は採用されることはなかったが、和平案は修正され1991年10月のパリ和平協定に至った点ではこの行動は成功例と評価できよう。

パリ和平協定締結後、日本では1992年6月に「国際平和協力法」が成立したことで、カンボジアでのPKOである国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)への自衛隊の参加の道が開かれた。この他、「カンボジア復興国際委員会」(ICORC)への議長国としての関与、そして1997年7月の軍事衝突後の1998年2月における4項目提案などは、「受託型」に基づく外交活動と見ることができる。

一方、「造反型」とみられる行動も存在した。1997年の政変後、米国はカンボジアに対する凍結援助を決定し、同年7月のASEAN地域フォーラム閣僚会合や9月の小淵外相との会談を通じて、日本にも同様の政策をとるように働きかけたにもかかわらず、日本はパリ和平協定や現行の憲法・政治制度が維持されているという立場からこれを拒否して援助を続けたのである⁴⁴⁾。

カンボジアは1998年7月の総選挙後、同年10月にフン・センが首相に就任する一方、ラナリットが上院議長になることで妥協が成立し、12月には前年9月から空席とされていた議席を回復した。また、1999年4月には念願のASEAN加盟を達成した。

このようにカンボジア和平において日本は基本的に米国と協力関係を維持しながら、時には対立しながら、すなわち、先述した意味で「ゆらぎ」ながら、問題の解決に当たってきたといえる。これこそまさに、単なる「米国の世界戦略の補完」でも「自主外交」でもないミドル・リーダーシップである。

41) 『日本カンボジア協会会報』1991年5月号、11頁。

42) それは、当時この問題に深く関わっていた池田維の「(米国やインドネシアが)「日本が何らかの独走した動きをしようとしているのではないかと」猜疑心を抱いた」と省みているところからも伺える(池田維『カンボジア和平への道』都市出版、1996年、122頁)。

43) 池田、前掲書、124-25頁。

44) 『我が国の政府開発援助 ODA 白書(上巻)1997年版』66頁。

5. おわりに

本稿では、日本を国際社会、とくにアジア太平洋地域における「ミドル・リーダー」と位置付けることでこれからの外交の可能性を論じてきた。カンボジア和平における日本の一連の外交活動を「ミドル・リーダーシップ」と位置付けられることができるという本稿の結論に対しては、「カンボジア和平における日本外交は例外である」という反論があるかもしれない。すなわち、「ミドル・リーダー」としての外交を他の事例から見出すことができるかということがまず本稿で残された課題である。

最近刊行された五百旗頭真編『戦後日本外交史』では、占領下日本の「外交」（1940年代）、独立国の条件（1950年代）、経済大国の外交の原型（1960年代）、自立的協調の模索（1970年代）、「国際国家」の使命と苦悩（1980年代）、冷戦後の日本外交（1990年代）と10年きざみで日本外交を概観しているが、こうしてみると日本は1970年代頃から「ミドル・リーダー」を模索し始めたのではないかと思われる⁴⁵⁾。それを示す具体的政策として「福田ドクトリン」と「環太平洋連帯構想」があげられる。それが妥当であるかどうかについては新たな考察が必要であるが、少なくとも「福田ドクトリン」の延長上にカンボジア和平への日本の関与を位置付けることが可能であることは本稿の考察からいえることであろう⁴⁶⁾。

これまでの日本外交論は、「米国の世界戦略の補完」と批判される中で、「自主外交」の要素を見出すという構図であることが多かった。前者に関しては、「自主外交」の側面から批判される一方で、後者もあたかも米国という要因を無視して決定しているような印象を与えてしまうという点では問題が残るものであった。日本外交の置かれた状況は冷戦後も変わらない。すなわち、添谷芳秀の言うように、日本外交は、米国の望むような秩序の形成は不可能であると同時に、依然として米国が世界の最大強国であり最も重要な大国であるがゆえに、日本外交は絶対的には米国への依存が最大でありつづける一方で、相対的にその依存の度を軽減できるかという課題を突きつけられているのである⁴⁷⁾。こうした状況から、本稿で提示したのが「ミドル・リーダーシップ」であった。

最後に、以上の分析から得られる日本外交の課題、すなわち、ミドル・リーダーシップを実現していくための課題を提起したい。会社組織では、リーダーシップの背景的要因として、①ネットワークと信頼の蓄積、②創発的インフラとその中核的装置があげられてい

45) 五百旗頭真編『戦後日本外交史』有斐閣、1999年。

46) 1993年1月、バンコクで当時の宮沢喜一首相は、カンボジア和平合意の成立が ASEAN 諸国とインドシナ諸国からなる東南アジアが一体として発展する可能性を示しているという展開こそ、1977年に福田首相がマニラで打ち出していた以来、日本が一貫して目指してきたものであったと述べている（宮沢内閣総理大臣政策演説「アジア・太平洋の新時代と日本・ASEAN 協力」（1993年1月16日、バンコク））。

47) 添谷、前掲書、239-40頁。

る⁴⁸⁾。やや短絡的であるという批判もあるかもしれないが、これを日本外交にあてはめて考えてみたい。

第一のネットワーキングとは、人脈や情報網の形成である。これは首脳外交や国際機関での外交により積極的に行うことで実現されると思われるが、国連常任理事国入りともそうした脈絡で推進するべきである⁴⁹⁾。なお、情報収集能力に関しては、対内的に人員のさらなる拡充をすることも求められるであろう。また、こうした多国間及び二国間外交の場で日本の立場を積極的にアピールし、より活発に意見交換を行うことが、信頼を蓄積させるためには必要であろう。

第二の創発的インフラとその中核的装置とは、国際政治で言えば、国際機関やフォーラムを形成することをあてはめることができる。したがって、自国の目標を実現するために、ケースに応じて、日米、日中をはじめとする二国間協議や APEC や ARF を柔軟に活用していくことも課題となるであろう。また、対内的には、1999年5月に成立した情報公開法の施行後の行方を慎重に見守っていく必要があるだろう⁵⁰⁾。というのも、同法では、外交や防衛に関する情報はほとんど非公開であるが、国際的相互依存が深化している現在、国民がより外交に関心をもつためにも積極的に公開することが、日本が国際社会でその存在をアピールすることにつながるからである。

本稿では、日本外交を「ミドル・リーダー」と位置付けつつ考察してきた。これに対して、日本は国際社会の場でもあまり前に出るべきではないという反論が考えられる。しかし、冷戦後の現在、さらには21世紀においてそのような態度で臨むことは、鎖国政策を取らない限り不可能なくらい国際的相互依存が深化している。「市民社会」を実現させるためにも、まず「代表なければ課税なし」という立場になり、国内の公共政策はもちろん国際公共政策にも日本人はもっと目を向けるべきではないであろうか。

あらゆる意味で転換期にある現在、今一度国際社会における日本の位置付けを行い、必要があれば能動的な行動をとる「ミドル・リーダーシップ」という戦略は、これからの日本の外交戦略、とくに国際的要請と国益の調和した「国際政策」を進めていく上で何が必要かを考える際のキーとなるであろう。

48) 河合、前掲書、73-75頁。

49) 国連の常任理事国入り問題について詳しくは、神余隆博『新国連論』大阪大学出版会、1995年、54-62頁。

50) 情報公開法は、1999年5月14日に公布され、2年以内に施行されることになっている。なお、外務情報行政について論じたものとして、真鍋俊二「(研究ノート)外務情報行政論のための予備的考察—情報公開法要綱案」を念頭に置きつつ『関西大学法学論集』第48巻第1号、1999年、33-70頁。