

外務省不祥事とは何だったのか

— 官僚主導の機構改革の意味 —

河 辺 一 郎

はじめに — 問われなかった外務省 —

日本の中央政府の21世紀は省庁再編とともに幕が開けるはずだった。ところがこの再編が根本的な欠陥を持っていたことが、その施行と同時に起きた事件により明らかになった。外務省機密費事件である。もちろんこの省庁再編には多くの批判も寄せられている。この再編そのものが欠陥であり、本来進めるべき方向とは相容れないとする見解もあるだろう。しかし外務省機密費問題は、そのような意見の違いなどというレベルには留まらない点を持っている。

それは、外務省が省庁再編でほとんど手がつけられなかった例外的な官庁だったことである。一連の行革論議においても、論者の立場の違いを越えてまったくと言ってよいほど議論されず、報道も追求しようとはしなかった。この結果外務省は、統廃合も経ずに変わらぬ名称の下で明治以降を生き延びてきた唯一の官庁となった。またこの一連の行革論議と並行して、行政のあり方に関して言えば省庁再編以上に大きな意味を持つ問題である情報公開法が議論されていた。しかし、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」は非開示とされた⁽¹⁾。外務省はここでも特例を勝ち取ったのである。

これが、外務省を追及する声を政府などが退けた結果であるのならば事態は異なる。ところが外務省を問おうとする動き自体が、政党、報道、学者、NGOなどのいずれにおいても、そしてその目指す方向性の如何を越えて、ほとんどなかった。外務省機密費事件とは、日本人が問題を見いださず、見いだす必要も感じなかったところに巣くっていたのである。

この間に外交が問題になっておらず、このために関心が集まらなかったのならば、この事態もまだ理解ができる。しかし、一連のいわゆる国際貢献、沖縄・安保再定義・新ガイドラインと続く問題など、1990年代を通じてさまざまな外交問題が議論を呼んでいた。しかもこれらの問題においては、外務省の姿勢や対応がしばしば批判を受けていた。一連の国際貢献問題では外務省職員を現代の関東軍になぞらえる声もあり、95年から特に政治問題化した沖縄問題でもその姿勢は批判され、機密費問題発覚後に起きたえひめ丸事件においても外務省の対応に疑問が寄せられた。また数年に一度程度の割合で、外務官僚に関するスキャンダルが表面化しており、99年に川島裕が事務次官に就任する直前には、彼自らが週刊誌に話題を提供した⁽²⁾。他の省庁に関する問題以上に、外交問題における官僚の政策立案能力とその姿勢は信頼をなくしていたはずなのである。

しかも、機密費問題は日本政治の闇の部分である官邸機密費に直接つながっている。さらに、今や日程表に乗っていると云っても良い改憲において焦点となっているのは第9条、すなわち防衛外交問題に他ならない。加えて、いわゆる国際貢献に関連して、外務官僚の口からはしばしば改憲にもつながる言葉がでている⁽³⁾。外交を問い直すこと、そしてその実施機関である外務省を問い直すことは、15年戦争と戦後の日本そのものを問い直すことに他ならなかったのである。問題は多いが、ここでは、省庁再編に先立って93年に外務省が独自に行った機構改革の意味を国連政策、特に、憲法論議において問題となっている集団安全保障と集団的自衛権の面から考え、その上で現在問題とされている外務省改革について言及する。

1. 93年の機構改革

1991年7月4日、臨時行政改革推進審議会が第1次答申を提出し、「対外政策の基本理念や具体的改革事項については、本答申に沿って政府で早急に措置されることを望みたい」⁽⁴⁾と述べた。湾岸戦争直後で、PKO協力法案の国会提出を控えていた当時の海部首相は、この答申を受けて特に外務省の早急な改革を指示した。そのような中で、翌8月に外務省事務次官に就任した小和田恒は、外相の私的諮問委員会として20名からなる外交強化懇談会を9月17日に発足させた。学者や財界人などの他に毎日、読売、産経の論説委員なども委員となり、座長には、元大本営参謀で、臨時行政調査会、中央教育審議会、第1次行革審などの委員や、第2次行革審会長代理を務め、中曽根政権の「戦後政治の総決算」で重要な役割を果たした瀬島龍三が就いた⁽⁵⁾。当時は、冷戦の終焉を受けて外交政策の根本的見直しが迫られていた。そしていわゆる国際貢献問題をめぐり、世論は大きく割れ、政府の施策への批判も高まっていた。しかし瀬島がこの懇談会の座長に就いたことは、それまでの「外交政策の基本理念」を洗い直すのではなく、政府の主導によりそれまでの方向性をさらに進められることが示されていた。

この懇談会は9月20日に初会合を開いてから11月29日に審議を終えるまで、2ヶ月の間に15回の会合を開くという集中的な活動を行い、12月2日に答申を提出した。この答申の中心は、「安全保障、軍備管理・軍縮の分野を含む外交政策全般につき、総合的・中長期的視点から政策企画立案を行う機能及び地域・機能別の政策を統一的視点から総括・調整する機能等を持つ」⁽⁶⁾総合政策局の新設などを求めたことだった。

小和田はその任期中にPKO協力法の成立や自衛隊のカンボジア派遣などを担当し、93年7月31日付で次官を退任するが、その翌日付けで、外交強化懇談会の答申に基づいて、他の局の上位局として総合外交政策局が設置された。総政局と呼ばれているこの部局を中心とする現在の外務省の

体制はまさに小和田が作り上げたと言ってよい。その初代局長となったのは柳井俊二・前条約局長だったが、その後彼は事務次官を経て駐米大使となり、川島裕・第二代局長も事務次官に、加藤良三・第三代局長は今回の公金横領疑惑のために次官の最有力候補でありながら就任は逃したものの駐米大使に就き、竹内行夫・第四代局長も次官となっているように、総政局は外務省の最右翼ポストとなった。局員の数の面でも他の局を圧倒している⁽⁷⁾。機構改革案が発表された当時は「頭脳局」⁽⁸⁾、「筆頭局」⁽⁹⁾などとも呼ばれたが、91年12月に小和田次官の下で国連政策課長に就任し、PKOなどの先に挙げた一連の動きに関わった神余隆博の言葉を借りるのがふさわしいだろう。総政局はまさに「スーパー局」⁽¹⁰⁾として設置されたのである。

総政局は9課5室という体制で発足したが、その中でも総務課、企画課、安全保障政策課、国連政策課が直属した。さらに国連政策課には「政治の分野における国際連合の活動に係る我が国の国際平和協力の実施」⁽¹¹⁾を任務とする国際平和協力室が所属しており、外務省の広報誌である『外交フォーラム』1994年1月号が掲載した柳井初代総政局長のインタビューに添えられた「総合外交政策局機構図」は、国際平和協力室を先に挙げた4つの課と並列に記載した上で、以上の5つの機関を「本体」と呼んでいる。「スーパー局」の「本体」、つまりまさに外務省の中心に国連政策がおかれたのである。特に、それが安全保障政策課とともに置かれたことが見逃せない。安全保障政策課は、それまで情報調査局企画課に属していた安全保障政策室が格上げされたもので、「安全保障に関する外交上の総合政策の企画立案」⁽¹²⁾を担当する。一方、国連政策課はそれまで経済社会問題の部局とともに国際連合局に属していたものがここに移動し、新たに設置された他の室よりも重い位置づけの国際平和協力室を従えることになった。つまり、日本の国連政策が人権や環境などの経済社会問題ではなく安全保障すなわち軍事面を中心に置くことがはっきりと示され、同時に軍事政策の中心に国連が据え直されたのである。国連の機関に照らして言えば、日本が

重視するのは、中小国を中心にして非軍事分野で活動してきた総会ではなく、大国中心で軍事面を中心に活動する安全保障理事会であること、そしてその安保理を日本の軍事政策のキーワードとすることを、制度的に表明したものだ。なお国連局は「スクラップ・アンド・ビルドの原則に従いスクラップ財源となる局をめぐり、これもまた侃々諤々の議論が全省的に行われた」結果、総政局の設置に伴い廃止された⁽¹²⁾。

総政局の創設は、従来の人事慣習にも影響を与えた。外務省には政務担当と経済担当の2名の外務審議官が置かれているが、これは事務次官の役割の低減と次官候補が経験を積む場として設置されたもので、特に、シェルパとしてサミットを支える政務担当審議官は事務次官への登竜門とされていた。しかし総政局発足後は、松浦晃一郎政務担当外務審議官が94年にフランス大使に、また99年には、それまで事務次官への王道だった条約局長を経て政務担当審議官を務めていた丹波実が川島次官の誕生と同時にロシア大使になっている。なお、第三代総政局長の加藤良三・前政務担当審議官が次官の有力候補と擬されて、政務担当審議官から事務次官への人事コースが復活するかに見えたが、機密費問題のために野上義二・経済担当審議官が次官となり、竹内・第四代総政局長は審議官を経ずに次官に就くという皮肉な結果を生んでいる。

また総政局設置以降は、政策的にはいわゆる安保派が、語学研修から見れば英語派が人事の中核につく傾向にある。もともと外務省は、世界の様々な国に対応するという性格上、内部に多様な意見が存在していることが他の官庁以上に求められている。そして、その是非はともかくも、従来は政策的にはいわゆるタカ派とハト派のたすき掛け人事のようなことも見られてきており、外務省が与党の政策に対してバランスをとる面もあった。その機能が崩れていないか、懸念される。

2. 国連と安保条約

では、日本外交にとって国連はどのような意味を持っているのだろうか。ここで簡単に整理しておく。

第2次大戦後に創設された国連は、大国を中心として軍事力の行使によって「国際の平和及び安全の維持 (maintenance of international peace and security)」を図るという構想を具体化した点に特徴がある。国連が前身の国際連盟と最も大きく異なるのはこの点で、両者はともに集団安全保障のための機関とされているが、国連はむしろ大国を中心とした軍事同盟とも呼ぶべき性格を持った。この「国際の平和及び安全の維持」という言葉は、各種の条約、日本を含む各国政府の演説、会議のコミュニケなどで繰り返し引用される、現代世界のキーワードとなっている。

しかし「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」の暫定措置として、いわゆる集団的自衛権を規定する第51条が盛り込まれた。これにより集団的自衛権が確立したとされている。あえて簡単に言えば、大国に特権を与える軍事同盟として作られたはずの国連が、その一方で各国に独自の軍事同盟を結成する権利を与えたのである。集団安保と集団的自衛権は必ずしも相容れないはずものだった。ところが本来は協調するはずの大国が対立し、それぞれが集団的自衛権の規定に基づいて北大西洋条約機構 (NATO) やワルシャワ条約機構を結成した。しばしば、冷戦により国連が麻痺したと言われる所以である。

日米安保旧条約も、明示的に第51条を挙げてはいないが、これらの軍事同盟と同様に「国際連合憲章は、すべての国が個別のおよび集団的自衛の固有の権利を有することを承認している」ことを根拠に結ばれた。国民の激しい反対を経て改定された新条約では、その根拠としてさらに国連が援用された。前文で「両国が国際連合憲章に定める個別の又は集団的自衛の固有の権利を有していることを確認」し、第1条で「締約国は、他の平和愛好国と協同して、国際の平和及び安全を維持する国際連合の任務が一

層効果的に遂行されるように国際連合を強化することに努力する」ことが謳われ、その終了は「日本区域における国際の平和及び安全の維持のため十分な定めをする国際連合の措置が効力を生じたと日本国政府及びアメリカ合衆国政府が認める時まで効力を有する」とされたのである。日米両国は集団安保が機能するよう努力し、これが効力を発揮した場合に条約が終了する、つまり文言上は、日米両国は安保条約を終了させることに力を注ぐことを言明していることになる。これは集団安保と集団的自衛権の関係を考えれば自然の流れでもあったが、これほど集団安保の位置づけを強調した軍事条約は異例で、中でも国連強化を謳った条約は他にない。このように日米安保条約は、前文以外にも全10条中4条で国連という語句が用いられるという、国連との関係に特に配慮したものとなった。憲法上は行使できない集団的自衛権を導くための苦肉の策だった。

一方国連ではアジア・アフリカ諸国が勢力を増していた。56年には中立で軽武装の平和維持活動（Peace-keeping Operations）が提唱され、国連は、侵略者を認定し軍事力を利用してこれを撃退するという集団安保の思想とは異なるものとなりつつあった。ここで注意したいのは、日本語では「平和維持」という同じ言葉に翻訳されているが、本来国連憲章で使われている「国際の平和及び安全の維持」における維持と、平和維持活動における維持が異なる言葉であることである。前者は maintenance または maintain 後者は keep で、しかも keep は憲章においては一度も使用されていない。いわゆるPKOが集団安全保障とは全く異なる考え方であることが、この名称にも示されている。ちなみにこの言葉を最初に用いた国連関係機関の決議を提案したのは、PKOそのものの生みの親でもあるカナダである⁽¹³⁾。

さらに61年には、アジア・アフリカ諸国の提案により国連総会が核兵器の使用は国際法に反すると、禁止を宣言した。国連は大国を中心とする集団安全保障機構だったはずだが、脇役に過ぎなかったはずの中小国が核兵器を保有する大国に向かってその使用は違法だと宣言したのである。大国と中小国の立場の逆転だった。しかもこの61年は第1回非同盟諸国首

脳会議が開催された年でもあり、核兵器使用禁止宣言の提案国の多くは非同盟諸国首脳会議に参加し、この年に参加しなかった国もその後に非同盟の参加国となった。大国がそれぞれに集団的自衛権を行使していたのに対して、この提案国は、その結果生まれた軍事同盟に反対する諸国でもあった。60年前後からの一連の動きは、国連の本来の哲学である集団安保にも、また、途中から付け加えられ、大国が都合良く利用した集団的自衛権の考え方にも反するものだったのである。2重の意味で戦わない国連が確立されようとしていた。

57年、つまり国連が根本的な変動を迎えようとしていた頃、岸内閣は国連中心主義を筆頭に置く外交三原則を提唱した。これが、国民の強い反対に逆らって安保条約改定を推進するための理由付けだったことは言うまでもない。新条約が全身に国連をまとうものになったことは、すでに述べたとおりだが、皮肉なことに、ちょうどこの時期は国連が根本的な変化を始めていた。これは、国連中心主義を唱えることの矛盾が拡大していることを意味した。この結果、安保条約改定後は政府は国連中心主義をうち捨てることになるが、これも岸内閣の基本的な姿勢を考えれば当然のことだった。改めて強調するが、安保条約の唱える国連強化とはあくまでも集団安保的国連を想定していたのだから。日本政府が目指しているのは、PKOに象徴される戦わない話し合いを重んじる国連ではなく、朝鮮戦争に代表される戦う国連の確立だと言ってもよい。

3. 答申と改編の違い

このように、日本政府にとって国連はあくまで安保条約改定のための便法にすぎなかった。その国連が93年の外務省機構改革では復活したことになる。米ソ対立が解消し安保条約がその根拠を失った後に、安保条約締結の、そして改定のための便法が復活したのである。

ところが瀬島懇談会の答申では、総政局の機能としては国連は重視はさ

れていなかった。答申が総政局に求めていたのは、前述のように「安全保障、軍備管理・軍縮の分野を含む外交政策全般につき、総合的・中長期的視点から政策企画立案を行う機能及び地域・機能別の政策を統一的視点から総括・調整する機能等を持つ」ことだった。ここに並べられた文言のうち、「安全保障」は安全保障政策課として、「総合的・中長期的視点から政策企画立案を行う機能」は企画課として、「地域・機能別の政策を統一的視点から総括・調整する機能」は総務課として、総政局の「本体」に属する機関に具体化されている。ところがここには「政治の分野における国際連合の活動」⁽⁴¹⁾を所掌するとされる国連政策課に該当する文言は見られない。国連政策課には国際平和協力室が附属し、総政局「本体」の4課の中でも「政治の分野における国際連合の活動」は手厚く制度化されているにもかかわらず。その一方、総政局はこの答申に基づいて設置されたはずでありながら、「本体」の4つの課の中には答申に盛り込まれてははずの「軍備管理・軍縮の分野」を担当する部局がないことにも気がつく。

軍縮を扱う部局である軍備管理軍縮課は、総政局内に置かれてはいる。しかしその位置づけは微妙だった。柳井・初代総政局長によれば、「軍備管理・科学審議官組織と、(人権難民課や地球規模問題課などが所属する)国際社会協力部というのは、それぞれ局長級の人がヘッドになっていますので、総合外交政策局の中にはありますけれども、ほとんど独立した組織とっていただいていた」⁽⁴²⁾状態になった。これは、軍縮を重視した措置と言うよりも、この「スーパー局」から軍縮問題を「独立」させる、つまり副次的な存在に留めるためのものだったことになる。懇談会の答申に基づいたはずの実際の改編には、軍縮軽視と国連の政治分野の重視という違いが生じたのである。

審議会などの答申は官僚の影響を強く受け、官僚が準備した文面そのままが提出されることも多い。この懇談会もこうした例に漏れるものではなかった。瀬島によれば、彼は「外務省当局(小和田恒事務次官、佐藤嘉恭官房長、加藤良三総務課長)、官邸、自民党、主要な懇談会委員と協議し、

検討作業に入っ⁽¹⁵⁾ている。当然のことながら、答申にも「外務省当局」の意向が全面的に反映していたはずである。この懇談会は、2ヶ月間に15回と頻繁に会合を開いているが、この懇談会の設置を発表した際の文書では「11月末までを目処に10回から15回程度開催の予定」⁽¹⁶⁾であると述べており、予定した最大の頻度で活動したことになる。多忙な委員を20名も抱えて発足しながら、ほぼ1週間に2回の頻度で開催されたことは、この懇談会に対して外務省がいかに力を入れたかがうかがえ、同時に、官僚と一部の委員の影響が他の審議会以上に大きかったことも推測される。

一方、答申の発表から実施までの間には、変更を図らなければならないような政治の側の動きはなかった。海部内閣の後を受けて宮沢内閣が発足したのは91年11月5日と答申の発表前であり、細川内閣の発足は機構改革後の93年8月9日だった。この間は、少なくとも外交政策に関する限り、安定していた。また前述のようにこの懇談会の発足から総政局設置までの一連の措置は一貫して小和田事務次官の下で行われており、官僚体制も変わっていない。官僚が主導したと思われる懇談会の答申においても「国際協力推進体制の強化」として、「国連の果たす役割が益々重要となる趨勢にかんがみ、対国連外交の強化を図る」⁽¹⁷⁾ことを表明しており、総政局に国連政策課を盛り込んでも、全体の構成としては矛盾しない。そして、特に官僚側から見れば、答申と実施内容の食い違いは避けた方がよい。それにもかかわらず差が生じたことは、答申が提出された91年12月から93年8月までの間の出来事を考慮して、答申が修正されたと考えることができる。

この理由としてまず思い浮かぶのは、PKO協力法が92年6月に成立し、8月に施行されたことだが、これはここには当てはまらない。なぜならPKO協力法は91年中に可決される予定であり、加えて懇談会の日程がPKO問題の動向とまったく重なっていたからである。小和田が次官に就任した91年8月2日は、90年11月に決められた自衛隊とは別組織という自公民合意を覆す方針を政府が発表した日だったことをはじめとして、懇談会の設置が9月17日であるのに対してPKO法案の閣議決定は9月

19日、衆院特別委員会で自公がPKO法案を強行採決したのが11月27日で、懇談会の最終会合は11月29日など、懇談会の活動とPKO協力をめぐる動向は見事に時期を同じくしている。そして答申が出された12月2日には法案の審議は終わっており、後は成立を待つばかりになっていた。つまり、答申はPKO協力法成立後をにらんで作られたはずであり、強行採決まで経たこの期に及んで法案成立を企図して外務省の機構を変える必要は全くなかった。PKO協力法に関する限り、答申が今さら国連を掲げなかったのも当然だった。この当時は、日本は国連中心主義だからPKOにも参加すべきなどと総理や外相が連日のように国会で繰り返していたが、当時の外務省は、PKO協力法推進の理由として国内向けに利用する以上に国連を重視することは考えていなかったのである。

これは、先に触れた50年代後半からの国連の動向を考えれば自然のことだった。集団安保という意味でも、集団的自衛権的な意味でも、当時確立されつつあった非軍事的な国連に対して、日本は消極的否定的な態度を強めていた。このような状況は70年代に顕著になり、80年代前半、つまりレーガン政権と中曽根政権下において頂点に達しており、このために国連中心主義を掲げたことは日本政府にとって不都合なものとなっていたのである。PKO協力法を案審していた当時の国会論議においても、軍縮、人権、植民地独立などのさまざまな問題に関して、日本が国連で消極的否定的な態度をとっていることが問題になっていた。「国際貢献」の理由として首相などが国連中心主義を改めて口にした結果だった。政府にとって国連は、国際貢献推進の理由付けとして利用できるとともに、国連におけるその姿勢への注目を集めることにもなる両刃の刃だったのである。単にPKO協力法の成立を目的とするのならば、安保条約改定時と同様にスローガンとして形式的に国連を利用するだけでよく、それ以上に国連を掲げることは避けなければならなかった。ましてや国連を官僚機構の中心に据えるようなことはしてはならなかったのである。従って、外務省が国連をその機構の中心に据えたことには、92年に入ってから動向が影響している。

4. 集団安保の復活と常任化

答申の翌月の92年1月、英国の主導により史上初の安保理の元首級会合が開催された。この会合で「合意された唯一具体的な措置」⁽¹⁸⁾は、PKO強化のための報告を事務総長に要請することで、これは『平和への課題』と題して6月17日に提出され、PKOよりも重武装の活動を提唱した。その後、ソマリアへ多国籍軍が派遣され、銃撃戦に至るなど、PKOは急速に軍事化する。それまで確立されてきた非軍事的な国連を代表するのが中立のPKOだったが、ここで常任理事国の力が復活し、当初構想されていた軍事的な国連の姿が蘇るかに見えたのである。これは日本政府が、便法としてではなく、実質政策として国連中心主義を掲げ直す利益が生まれたことも意味した。ちなみに総政局創設を含む機構改革の実施が発表されたのは6月13日、PKO協力法が可決したのは6月15日で、PKOが軍事化するきっかけとなる『平和への課題』の発表の直前だった。

ガリは、この提案の理由を「軽武装で、全ての関係者の同意により、戦うことが予想されていないPKOと、朝鮮戦争において国連により権限を付与された、国際の平和および安全を守るための大規模な活動の間のギャップを埋めるため」⁽¹⁹⁾と述べているが、その意図と『平和への課題』の作成をめぐる各国の動向については、今も議論の余地がある。しかしそれにしても、この報告書がこのような動きの理由付けに利用されたことは間違いない。そして日本は92-93年には安保理理事国を務めており、一連の動きの全てに関わっていた。このような動きが懇談会の答申と実際の改革の間の違い、つまり、国連政策と安保政策が一体化されたことに影響を与えたのではないだろうか。ちなみに、神余は安保理元首級会合開催に際して、「その意図を動物的に感じた」といい、「英国の提案を逆手に取って、常任理事入りの積極論者、小和田次官らと共に、悲願達成に向けて動き出し」⁽²⁰⁾たと言われている。これは単に国連政策の転換のみならず、日本の外交政

策そのものの転換をも示していた。

小和田が次官を退く直前の7月6日に、外務省は国連事務局に対して常任理事国への願望を表明する意見書の提出を提出した⁽²¹⁾。もちろん総政局の創設を前提として出されたものだった。総理府広報室が行っている「外交に関する世論調査」では、常任化を支持する理由として、「非核保有国で平和主義を理念としている日本が加わることが世界の平和に役立つ」が最も多く選ばれており、2000年10月に行われた調査においても29.3%がこれを挙げている。1995年10月の調査では34.4%を占めていた。同様のことを主張する論者は今でも多い。しかし軍事的な国連が復活する中で出されたこの意見書の意図するところは、それとは逆だったのである。

この年の1月にはクリントン政権が成立していた。米民主党は、国際連盟の生みの親であるウィルソンや国連の創設に尽力したルーズベルトを輩出し、本来は孤立主義の傾向を持つ米国に国際主義すなわち「世界の警察官」たろうとする意識をもたらした。その系譜をひくクリントン政権は選挙戦でも多国間主義を掲げ、日独の常任理事国化を主張していた。国連が「本来の」機能を取り戻しつつあったことがこの背景にあった。ルーズベルトが構想した大国による秩序維持すなわち集団安保を蘇らせるためには、1945年当時と現在では異なっている「大国」の顔ぶれを是正しなければならなかったためである。常任理事国という名の同盟の組み替えが企まれたと言ってもよい。そしてこのような背景を理解していたからこそ、日本は93年7月の意見書においても「常任理事国に関して、問題となっている加盟国が政治的、経済的及び他の意味で地球的な重みを持っているか否かが検討されなければならない」と主張し、その後も「グローバル・パワー」が常任になるべきと繰り返しているのである。日本の常任理事国化の主張は、非軍事的な国連を主導するためのものではなく、軍事的な国連が蘇るなかで、その中核に座ることに他ならなかった。そして、だからこそ、小和田の辞任直後すなわち総政局創設直後に発足した細川内閣において、これが大きな政治問題となった。

なお、機構改革を含めてこれらの全ての動きにおいて中心的に関与した小和田が次の主要ポストである国連大使に就いたのは94年3月3日、細川内閣の命運が尽きようとする時だった。常任化問題に関して小和田の方針と対立していた田中秀征は1月31日付で首相特別補佐を辞任していた。つまり小和田は、常任化問題が政治問題として顕在化し、官邸と霞が関が対立した細川内閣においては外交の一線から退いていたのである。ところがその後彼は、過去の国連大使の任期では最長の5年半の間に渡って国連大使を務める。彼より前の歴代大使の在任期間の平均2.9年の倍近い。就任までに半年以上の時間があったこととともにこの任期の長さは異例だった。ちなみに、松尾克俊の公金横領発覚後に外務省が2001年2月9日に設置した外務省機能改革会議が2001年4月24日に出した提言は、「外務省のこれまでの人事で特徴的なことは、定期日に異動するとの原則が守られていないことである。決まった時期に人事異動するという日本の組織に通常見られる原則がほとんど守られていない。このことが、内部における人事の不透明感を増大させている」と断じている。小和田の動向はこの「不透明感」を象徴するものだった。

なお常任化問題は、官僚側が首相の国連総会演説にこの問題を盛り込もうとして表面化し、首相周辺の反対により内容が弱められた。しかしそれにしても、93年9月27日に行われたこの演説により常任化を目指すことは表明された。この後、常任化支持のための各国への働きかけが強まる。つまり、首相や外相の外国訪問または各国要人の来日の際に、日本の常任化を支持するなどの声明等を発表することが頻繁に行われるようになった。一方、機密費横領を起こした松尾克俊が、官僚の主導によって90年10月に設置されていた要人外国訪問支援室長に就いたのは1993年10月10日、要人の往来を活発化する方針が表明された後だった。彼は1999年8月16日に室長を退くが、小和田が国連大使を退くのはこの2ヶ月後だった。常任化の中心に位置する小和田の国連大使在任期間が、要人の外国訪問が盛んになり、その費用も拡大し、だからこそ横領が発生した時期と重なって

いることは興味深い。ちなみに93年7月に次官を辞任した小和田は、本来ならば9月に始まる国連総会にあわせて大使に就任すべきだったことを考えると、小和田の任期と松尾の任期が重なる度合いはより高くなる。

総政局の創設により国連政策と安保政策が一体化されたことは、この後に起きた問題に際して政治的に活性化する。1995年9月4日に沖縄で米兵による少女暴行事件が発生し、特にこれを契機にして安保条約を問い直す世論が高まるが、ここで安保条約の法的根拠として国連が利用されるのである。96年の安保再定義から新ガイドラインの締結、さらに周辺事態法案の審議において、国連という言葉が頻繁に登場し、特に99年に周辺事態法が審議された際には、国会では最後まで次のような説明が繰り返された。「交戦国とは、戦争が合法であった伝統的な戦時国際法のもとで発展した概念であり、国連憲章のもとでは、違法な武力の行使に対し国連憲章に従って対処している国に支援を行なうことは、国際法上何ら問題はありません」(高村外相)⁽²²⁾。そして「米国が合法的に武力を行使する場合は……国際法及び国連憲章の自衛権の行使として武力を行使する場合であり」、「日米安保条約や国連憲章上違法な武力を慎む義務を負う米国が、周辺事態に際して武力を行使する場合、国際法上合法的な場合に限られることは当然でありまして、このような場合に、我が国が主体的な判断のもと、周辺事態安全確保法案に基づき対米協力を行なうことは何ら問題はありません」(小淵首相)⁽²³⁾。「したがって、こうした後方地域支援に対し攻撃することは、国際法上適法な行為に対し武力行使を行なうものであり……国際法上正当化されることはありません」(高村外相)⁽²⁴⁾。つまり、国連憲章では戦争は非合法化されており、武力行使が許されるのは国連による制裁と自衛の場合のみ。米国は国連に加盟しているのだからその武力行使はこの2例に限られる。安保条約も国連憲章に基づいて締結されているのだから、その米国の支援することは違法ではない、と言うのである。78年に決められた安保条約の旧ガイドラインでは一度も使われなかった国連という言葉が、ここで重要な役割を果たした。

ここで興味深いのは、集団安保と集団的自衛権が米国という一点で接合されていることである。前述のように、日米安保は国連憲章が集団的自衛権を認めていることに法的根拠をおいているが、それは安保理が集団安保措置をとるまでの暫定的なものであり、集団安保と集団的自衛権の関係は本来は排他的なものであるはずだった。集団安保が機能した場合に安保条約は終了することが定められたのもこのためだった。もし集団安保が機能するようになり、だからこそ日本が常任理事国になろうとするのなら、それは安保条約に終止符を打つことにもなりかねない。そのような法的な矛盾を小さくすることを可能にしたのが、この2例の武力行使は許されているという説明と、集団安保の確立に努力することを掲げて集団的自衛権を根拠に締結された日米安保条約、そしてその条約の理由付けとして示された国連中心主義の復活だった。総政局創設などの機構改革が発表された翌日の新聞は、この改革が「国連中心主義を一層強化するもの」とする外務省の見解を伝えている⁽²⁵⁾。国連強化を謳った日米安保条約第1条の文言とも通じるこの言葉には、ある意味では嘘はなかった。

実は本来の国連は軍縮を重視していない。軍縮という言葉自体が憲章全体で2回しか使用されておらず、軍縮に関するまとまった規程もない。軍縮によるのではなく軍事力により国際平和を維持するという構想だったことの反映である。ところが冷戦下の軍縮論議においてその対象となったのは、武力行使の中心に想定されていたはずの大国の軍事力だった。そして国連の軍縮論議が大きく転換したことを象徴したのが、前述の61年の核兵器使用禁止宣言だった。これを逆に見れば、集団安保機関としての国連が復活し、日本が常任理事国化を積極的に推進するようになることは、軍縮問題への姿勢を後退させることにもつながる。軍縮を扱う部局が「局長級の人がヘッドになる「ほとんど独立した組織」という奇妙な立場に置かれたのもこの文脈で考えるべきだろう。

なお、小和田が国連大使を務めている間に、改めて常任化に消極姿勢をとる村山内閣が成立し、官邸の主導により10名の委員からなる「国連改

革に関する総理を囲む懇談会」(座長 武者小路公秀)が設置され、外務省がその窓口となった。しかしその会合は3回で終わり、提言なども作成せず、議事録も残されていない。瀬島懇談会の活発さとは対照的だった。またそれは、外交政策を棚上げにした連立政権下における政治主導の限界と、その中における官僚の影響力の増大も示してもいた。

5. 官僚の役割強化と行革

日本外交はそれまで冷戦を前提として組み立てられていた。従って、冷戦が終わったのであるのならば、根本的に政策の見直しが行われる必要があった。そしてそれが根本的な見直しである以上、そこでは当然に政治家の役割が高まるべきだった。ところが、特に93年から98年まで続いた政権は憲法政策で姿勢を異にする政党間の連立政権だったために、外交問題に関しては従来の方針を踏襲するとせざるを得なかった。与党間で対立が起きた場合も、それを表面化させることはできず、あくまで与党協議の場にとどめざるを得なかった。例えば98年のイラク危機に際しては2月13日の与党政策調整会議において、秋葉忠利・社民党政審会会長が「外務省は戦争省か」と声を荒げたことが報道されたが⁽²⁶⁾、秋葉が国会質問においてそのような厳しい態度を示すことはなかった。非自民政権または非小沢政権を作ることを優先したことから来る、皮肉な結果だった。しかし報道などは、これを表層的に報じるだけだった⁽²⁷⁾。そして政治家が率先してその役割を放棄せざるを得なかったことは、結果として、官僚の果たす役割をこれまで以上に大きくすることになった。

このような中で、橋本内閣において行革会議が首相の直属機関として設置された。当然のことながらこの会議は外務省に関しても議論を重ねるはずだった。この点で、その活動が安保条約ガイドライン見直しの後を追うように進められたことは重要である。ガイドライン見直しの進捗状況報告が出されたのが96年9月、行革会議の第1回会合は96年11月、翌月に

は沖縄に関する特別行動委員会（SACO）が最終報告を出し、ガイドライン見直し中間まとめが出されたのが97年6月、行革会議が最終報告を提出したのは97年12月だった。日本外交の今後を決める重要な問題がまさに事務ベースで既成事実化されていたのである。しかし、政治主導で設置されたはずの行革会議では外務省に関する議論はほとんどなかった。議事録には、わずかに、「外務省については人員が不足しており、その増強が必要」、「外務省は重要であり、局の数の増を考慮してもよい」などの意見も表明されたとある程度である⁽²⁸⁾。これが官僚の主張をなぞるものだったことは言うまでもない。そしてこれは、瀬島懇談会とそれに基づく機構改革と安保条約をめぐる動きを行革会議が無条件で認めたことも意味した。いや、さらに言えば、行革会議はこれらのグローバル安保化の動きを前提とした上で報告を出したことになる。このことは、後述するように、行革会議の最終報告に基づいて行われた外務省設置法の改定に見事に反映される。

外務省への無関心は行革会議の外でも変わらなかった。報道や学者も外務省を問おうとはしなかったのである。その原因として、連立政権が続いていた国会においてはこの問題を巡る論戦は不活発なままで推移せざるを得なかったことを挙げることもできよう。そして政治家が外交問題のチェックを放棄したことを批判することもできよう。しかし非自民政権や非小沢政権の成立を優先させたことは、その是非はともかく政治判断として理解できる。その場合外交問題を率先して監視する役割は何よりも報道や学者にあったはずである。しかし報道や学者は問題の所在にも気がつかなかった。しばしば、報道の後追いをして国会の質問などをする国会議員が揶揄されてきたが、国会の審議がなくては報道も機能できなかったのである。

そして現在、集团的自衛権の行使、国連軍への積極的参加、PKO参加制限の撤廃、常任理事国化などの総政局設置に代表される外務省機構改革が示した方向性は憲法調査会などの議論でも主流となっている。小和田の次官辞任と同時に大阪大学に出向した神余は、「湾岸の教訓」に應えるため

に政府はPKO協力法を作り、外務省は機構改革を行ったが、「危機管理の強化」については「国内各方面の思考停止」があると批判している⁽²⁹⁾。外務省の動きを前提にした上で湾曲に改憲を求めているわけだが、少なくとも今のところはこの主張の方向に事態が動いている。これは、また日本の報道や学者が質を低下させていることを示していると言わざるを得ない。

なお、瀬島懇談会は政策上の提言と同時に外務省定員の増加や予算の増額などの事務機構の強化も求めている。敗戦前には5,600人余を数えたこともある外務省は、敗戦後に1,500人余に減員されて以来、5,000人体制への復帰を悲願としてきた。89年度末には4,148人だった職員数は現在では5,283名に達し⁽⁷⁾、悲願を確立している。官僚組織そのものの強化の上でもこの懇談会が果たした役割は大きかった。そして今回の機密費事件が起こったのはこの答申の後だった。結果的に、瀬島懇談会と行革会議は、外交政策とその実施体制のチェックという2つの面において、官僚という黒子の思惑通りに動いたことになった。

6. 機密費汚職と外務省改革

2001年が開けたと同時に、機密費事件が表面化した。これを受けて外務省機能改革会議が設置され、2月9日に審議を開始した。瀬島懇談会から10年後に設置されたこの委員会は参考人を含めて7人からなるが、そのうち2人、委員会の座長を務める斎藤明毎日新聞社長と岩男寿美子武蔵工大教授は瀬島委員会の委員でもあった⁽³⁰⁾。これまでその意味がほとんど議論されてこなかった瀬島懇談会の流れは今も直接に生きているのである。瀬島懇談会は国際貢献論議が高まる中で、割れる世論に対して外務省が攻めに出るために設置したものだったと言えるが、これに対して今回の改革会議は、外務省を追及するものとしての性格と、官庁の立場に立って省を守るための性格を併せ持っている。その二つの機関が人的なつながりを持っていることは、改革会議が前者よりも後者の性格を強く持つものであるこ

とを示している。官僚側の意図が露骨に示された人選だった。

当然この点に関して改革会議委員に厳しい目が注がれた。会議は2月21日に第1回会合を開催したが、その後の記者会見では、座長でしかも瀬島懇談会のメンバーだった齋藤に厳しい質問が出された。「新聞社の現役の社長でもある齋藤座長がこの会議の座長を務めることは、外務省側に入ってしまうことであり、国民の目、マスコミが果たすべきチェック機能との観点から問題ではないのか」、「齋藤座長は、90年代初に行われた外交機能強化のための瀬島委員会でもメンバーの1人であったが、瀬島委員会が提言をまとめた直後に松尾元室長による横領が始まった訳である。外務省の機能改革に関し、当時議論が十分でなかったということか」などと追求されている。また委員全体に対しても、第2回会合後の2月28日の記者会見において、「委員会のアカウントビリティについて……、委員のこれまでの外務省との内外における接触は、一般の方々よりも深いのではないかと質されている⁽³²⁾。

これに対して委員からは、「外務省との接触が全くないとは言わないが……公正かつ厳正に議論を進める妨げになるとは思わない、等の意見が表明され」ている。これらが、自らの役割を十分に理解している人物がその立場を弁解したものなのか、問題の背景を理解していない人物が行った的はずれの反論なのかは分からない。しかし、「外務省の何を問題として批判しようとするのか、その問題の本質を明らかにする必要がある」と論点を狭めた上で、「いろいろと外務省に対して世間で言われている批判は、我々も十分承知しており、(外務省に批判的な人から)そのような批判が増幅するだけの話を改めて聞いてもどれだけ意味があるのかと思う⁽³³⁾」という発言も出ていることを見ると、少なくとも、先に指摘した委員会の役割、つまり官庁の立場に立って省を守るための性格を理解している委員がいたことは間違いないだろう。

改革会議は4月24日に第10回会合を開き、外務大臣に提言を提出した。しかしここで「国民のための外交・国民と共に歩む外交」ために挙げられ

外務省不祥事とは何だったのか

たのは、「徹底的な意識改革」、「領事業務の抜本的改善」、「情報サービスの拡充」、「『開かれた外務省』委員会」の設置の4項目に過ぎず、その内容はあくまで人事政策や会計処理上の問題に留まった。外務省はこれに基づいて6月6日に「外務省改革要綱」を作成したが、その内容は当然に改革会議の提言を出るものではなかった。瀬島懇談会とその後の改革が外交政策の実質にまで踏み込む内容だったのとは対照的だった。外務省内で使われる言葉を使えば、瀬島懇談会は「ロジ（ロジスティックス 後方支援、会議などを開催するための事務）」よりも「サブ（サブスタンシャル 外交政策の立案や外交交渉の実質面）」に重点を置いたものだったが、その後「ロジ」に関わる重要な事件が発覚したために、「サブ」に関わる方針は瀬島懇談会を引き継いだ上で「ロジ」を論じたのが今回の委員会だったという言い方もできよう。なお、斎藤は先の質問に対して、「戦後の一つの思潮として、言論人は手を汚すべきではないとの考えもあるが、自分は、そのような思想系譜はとらない」と述べ、「（瀬島）委員会では、今回の松尾事件で判明したような機能上の問題があるとは気が付かなかった」⁽⁴¹⁾と答えている。確かに、瀬島懇談会が扱ったのは「今回の松尾事件で判明したような機能上の問題」ではなかった。彼が「手を汚」したのは、まさに21世紀の日本と世界のあり方に関わる問題だったのである。

その後も、沖縄サミットの際のタクシー疑惑、プール金、大使館費用の使途などをめぐって、不祥事が次々に明るみに出た。しかし報道やいわゆる論壇における有識者の関心は「サブ」には至らなかった。12月21日に外務省が発表した「外務省改革の現状」も、当然のことながら、4月の改革会議の提言の枠内に留まっている。

7. 外交の持つ意味と外務省設置法の改定

法は行政を拘束するために作られる。しかし日本外交は、憲法に基づく法治構造、つまり行政に対する国会のチェックを行政の側がすりぬける

ことができるという特質がある。今年1月に外務省設置法が新法に置き換えられたが、旧法第5条は、「その権限の行使は、条約、確立された国際法規及び法律（法律に基づく命令を含む。）に従ってなされなければならない」と規定していた。つまり法律以外にも行政がその権限を行使する根拠があったのである。国権の最高機関たる国会の立法によりチェックを受けているはずの行政だが、外交に関しては国会の統制を免れることができることになる。他省庁には見られない規定であり、行政と立法の関係から見る限り、外交は異質な性格を持っている。しかも旧法が規定するその権限には、憲法第73条が内閣の事務として「条約を締結すること」として受けて、「条約その他の国際約束を締結し、および実施し、並びに涉外法律事項を処理すること」及び「条約の実施及び確立された国際法規の履行のために必要な権限」が含まれている。つまり外交においては、政府は条約や国際法という憲法体系以外の根拠を持っており、しかもその条約を自ら「締結し、および実施し」、さらにそれを「履行のために必要な権限」も有しているのである。このように見ると、周辺事態法案の審議において典型的に見られたように、改憲のための理屈として国際法つまり国連憲章や安保条約が引き合いに出される意味が理解できる。しばしば条約の憲法に対する優越性が議論されるが、これは単に法理的な面からだけではなく、このような政治的な文脈で捉えられるべきである。外交に関する方針を定めた日本国憲法9条は講和条約の発効により効力を持つようになるはずだったが、講和条約と同時に結ばれた旧安保条約により無力化されてきたと言い換えても良い。

ちなみに、岸内閣の下で外交三原則の策定を担当したと自ら語っている齋藤鎮男・元国連大使は「社会党に答弁するとき、『国際法においては』というそれ以上突っ込なまい。こう言うと社会党は事情が分かる。この論点に社会党は弱いと言ってもよい」と述べている³⁴⁾。日本政治において、国内法に対抗するための行政の道具としての意味を持った条約は、直接憲法に関わるだけに合意点を見いだしにくい外交問題において、与野党が

妥協するための理屈としても作用したわけである。

さて、今回の省庁再編においては外務省については大きな変更はないとされてきたが、前述のように2001年1月6日より新外務省設置法が施行された。新法は外務省の任務を次のように規定している。「外務省は、平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする」(第3条)。そしてその上で、「外務省は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる」として、その筆頭に「日本国の安全保障」を掲げた(第4条)。一方、旧設置法はその目的を「外務省の所掌事務の範囲及び権限を明確に定める」とした上で、その任務に「外交施策の企画及びその実施」など10項目を挙げ、さらに条項を改めてその権限として具体的な職務を定めており、事務的な細目を定めたものに留まっていた。「平和で安全な国際社会の維持に寄与する」、「日本国及び日本国民の利益の増進を図る」、「日本国の安全保障」、これらはいずれも旧法にはなかった文言である。

新法に盛り込まれたこれらのことは、総政局の設置を受けた時点ですでに外務省関係者が指摘していた。神余・元国連政策課長は、「総合外交政策局の持つ意味」として「外務省本来の機能・権限の強化による外交の再構築」を挙げ、その意味を「経済、経済協力、条約といった有力局に対する政治、安全保障部門の比較優位性の確立すること」、「緊急事態や重大外交案件に関する危機管理や迅速な対応、積極的な外交政策の立案等を可能とする、脱経済大国に向けての外交体制のシフト」と論じた上で、「条約優先的な外交体質を脱却し、横並び主義からメリハリのある外交への転換を図るといった意義」を説明している⁽³⁵⁾。

条約局が外務省の中心部局だった理由が、前述のような条約が持つ国内政治上の特質にあることは想像に難くない。しかし、世界最大の発行部数を誇る読売新聞が1994年11月3日に改憲私案を発表するような状況であ

り、憲法に対抗するための法的根拠としての条約の政治的意味は低下しており、設置法において権限の根拠に条約を挙げる必要はもはやない。むしろ、「日本国の安全保障」を筆頭に掲げて「外務省本来の機能・権限の強化による外交の再構築」すること、すなわち改憲に対して影響を与えるまたは改憲後を睨んで外務相自身が積極的に役割を担うことが目指されたのである。事務次官への王道が条約局長から総政局長に変わったことはこのことを象徴している。新法が規定する「平和で安全な国際社会の維持」も、集団安保や集団的自衛権の根拠となっている国連憲章の「国際社会の平和及び安全の維持」、特に米国を中心とした軍事力に重きを置くものと考えられよう。しかもそれと「国益」論を一体化させ、さらにそれをグローバル化しており、日本の常任化や周辺事態法などの安保再定義以来の動きとも符合する。その意味でも、PKOに代表される1960年前後から力を増した非軍事的な国連の文脈で考えるべきではなく、新法は、総政局創設により省内において具体化された瀬島懇談会以来の動きを法的に担保したものと言える。当時の小渕内閣は人間の安全保障の推進を掲げたはずだったが、その実施機関である外務省は逆の方向に進んだのである。また旧法では「在外公館は……条約、確立された国際法規及び法律（法律に基づく命令を含む。）に基づいて在外公館に属させられた権限を行使する」との規定があったが、これも新法ではなくなっており、それまであった在外公館の活動への制約は条文上なくなった。なお旧法第5条のような規定は、「法律に基づく命令を含む」などの文言のあいまいさ、すなわち行政指導などの不明瞭な位置づけが問題となったことなどから、全ての官庁の設置法から消えている。ただし、外務省に関してはこの規定の意味が異なることは繰り返すまでもない。

このように外務省設置法の改定は、海外派兵を禁じる参議院決議や集団的自衛権を認めないとする政府見解にも関わり、政治の根幹を揺るがすものだったが、すでに触れたようにその基本的な内容は97年12月3日に行革会議が出した最終報告に盛り込まれていた。ガイドライン見直しを追う

ように進められた行革会議の審議が重要だったゆえんだが、報道機関も学者も注意を払うことはなかった。新設置法案が国会に提出されたのは99年4月28日だが、これは周辺事態法の審議が終わった後だった。その意味でも新設置法は名実ともに周辺事態法に対応するものとして提出された。ところが周辺事態法が大きな関心を集めたのにもかかわらず、7月8日に参議院本会議が採択するまでの間、新設置法は国会においても、報道においても、注目されることはなかった。そもそも周辺事態法をめぐる議論自体が主に中央政府と地方政府との関係に集中し、外交政策そのものに切り込むものではなかった。新設置法は、第2次大戦後続いた外交への関心の低さが自ら打った外交論議への終止符だったのかもしれない。

省庁再編後に初めて行われた所信表明で、斉藤斗志二防衛庁長官は、「防衛庁・自衛隊は、我が国のみならず、国際社会の平和と安定にも責任を有しております」⁽³⁶⁾と述べ、専守防衛だったはずの自衛隊に明快に国外への責任を付け加えた。その後、小泉内閣の成立により、集団的自衛権推進の動きは急速に高まっているが、このような政治面の動きに先立って官僚の主導と機構整備があったことが重要である。連立政権下で政治家が外交を問うことができず、同時に瀬島懇談会以来の一連の措置は官僚主導で行われているのだから。

さて、2001年9月11日に政府は、金田誠一衆院議員（民主）の質問主意書に対して次のように答えた。「『後方地域搜索救助活動』については、同号に規定する『戦闘行為』がお尋ねの『国連憲章の下で禁止されている武力の行使』に該当するか否かにかかわらず、我が国は、同法の規定に基づきこれをおこなうことができる」⁽³⁷⁾。米国は国連加盟国だから国連憲章を遵守すると断定した上でなされた周辺事態法の審議の際の答弁が、根底から覆されたのである。この背景には、極端な一国主義を掲げるブッシュ政権が2001年1月に成立し、次々に国際的な合意に反対し、特に国連への批判を強めていたことがあったと思われる。ブッシュ政権が国連安保理などの決定に即して軍事行動を起こすことは考えにくくなっていたため

ある。これを受けて、国連を全身にまもって成立した周辺事態法から国連を外したのではないだろうか。これはあくまで推測に留まるが、いずれにしても、日本政府が、国内法上は問題がある措置を行う際には国際法に根拠を求め、国際法上の説明がつかない場合には国内法を理由とすることを露骨に示したことに変わりはない。

この答弁が提出されたわずか数時間後、いわゆる同時多発テロが起きた。そしてその対応として作られたのがいわゆるテロ特措法だったが、その正式名称は「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」とされた。日米安保条約の規定すら乗り越えるこの法律を成立させるために用いられたのは国連だったのである。国連を無視する答弁を提出した舌の根も濡かぬうちに行われたこの事態は、国内法と国際法を使い分ける政府の姿勢を如実に示していた。日本政府にとって外交とは、行政府の行動を制約するために作られているはずの法律を無視できる、法治主義にあいた穴に他ならないのである。

ところが、外務省への批判が高まる中でこの出来事だったにもかかわらず、この問題が外務省と結び付けて論じられることはなかった。いわゆる安全保障に関わる問題は、総政局に安保政策課が設けられたことを見るまでもなく、外交問題である。ところが、今も外交と外務省は十分には論じられていない。機密費事件も金銭管理上の問題、または中央官庁の官僚のモラルの問題として論じられる傾向が強く、「無傷だった外務省も体質改善が迫られている」⁽³⁸⁾ などとする程度の認識が報道の主流である。もちろん外務省が無傷だったのではない。本来ならば課題を示すべき報道や学者が問題の所在に気づかず、読者の前に課題を示すことができなかつたにすぎない。

そもそも、これまでも外交に対するチェックがなおざりにされてきた以上、外務省の機構がどのように改編されようとも、国民の立場からのチェックが機能することは期待できない。官僚主導の外交ということ自体が認識

されていない。もしも連立政権であるために三権の間のチェックが十分に機能し得ないのであるならば、第四権力とも呼ばれる報道機関こそがこの官僚主導の動きをチェックしなければならない。または、さらに三権から距離を置いて客観的にチェックすべき学者の役割が重要となる。ところがそのような動きはほとんどない。報道や学者らはそれほどまでに能力を低下させ、目を曇らせていると言わざるを得ない。特に、外交を研究対象にしている学問分野に関して言えば、その存在意義がまさに問われているのだが、そのような危機意識すらないように思われる。言葉を変えれば、今の日本に民主制が機能する基盤があるのか、問われているのはまさにこのことである。

註

- (1) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律 第5条3
- (2) 『週刊ポスト』1992年6月25日号
- (3) 例えば加藤良三・現駐米大使は、大臣官房審議官を務めていた1992年に読売新聞社の憲法問題調査会において「現役官僚としての限界がありまして、なかなか歯切れのよい説明をなし得るかどうか、自信がありません」と前置きした上で、「集団的自衛権自体は国際的正義および人類の普遍的価値を各国がよりよく確保し、享受できるための手段として有用かつ前向きな概念であると評価されるべきと思います。いずれにせよ、憲法の改正の要否は別にしまして、憲法体制のもとで日本は重要な外交案件について、適時、的確な対応・決定を行っていく体制を確保していく必要があるし、それは現実の急務であると思います。」などと述べている。読売新聞社調査研究本部編『読売新聞「憲法問題調査会レポート 憲法を考える 国際協調時代と憲法第9条」193、215ページ、読売新聞社、1993.3.2
- (4) 臨時行政改革推進審議会第1次答申
- (5) 委員の名は以下の通り（肩書きは何れも当時）
飯島清（政治評論家）、今井敬（新日本製鉄代表取締役副社長）、岩男寿美子（慶応義塾大学教授）、内田健三（政治評論家）、内海倫（人事院法律顧問）、加藤寛（慶応義塾大学教授）、京極純一（東京女子大学学長）、清原武彦（産業経済新聞社取締役論説委員長）、斉藤明（毎日新聞社取締役編集総務編集局長）、島脩（読

売新聞社論説委員長), 瀬島龍三 (日本商工会議所特別顧問), 得本輝人 (日本労働組合総連合会副会長), 西垣昭 (海外経済協力基金総裁), 細谷千博 (国際大学教授), 村本周三 (第一勧業銀行相談役), 諸井度 (秩父セメント会長), 柳谷謙介 (国際協力事業団総裁), 山崎正和 (大阪大学教授), 山本貞雄 (京セラ専務取締役), 屋山太郎 (政治評論家)

- (6) 外務省「外交強化懇談会報告」p. 3
- (7) 局別の人員数は以下の通り。総政局 190 名, アジア大洋州局 166 名, 北米局 81 名, 中南米局 43 名, 欧州局 110 局, 中東アフリカ局 79 名, 経済局 155 名, 経済協力局 189 名, 条約局 78 名, 国際情報局 64 名。『2001 年 新省庁 行政機構図』行政管理研究センター
- (8) 朝日新聞 1992 年 6 月 14 日
- (9) 同上 1993 年 7 月 21 日
- (10) 神余隆博『新国連論: 国際平和のための国連と日本の役割』p. 270, 大阪大学出版会, 1995.8
- (11) 『外交青書』各年版所収の外務省機構図
- (12) 神余隆博「日本の外交機構と対国連政策」, 『国際問題』1994 年 3 月, No. 408, 日本国際問題研究所
- (13) A/RES/1620 の決議案 A/C. 5/L. 664 (1961/4/18)
- (14) 「インタビュー 変革期における日本外交の役割—総合外交政策局創設にあたって—」, 『外交フォーラム』94 年 1 月号
- (15) 瀬島龍三『瀬島龍三回想録 幾山河』p. 445, 産経新聞社, 1995.09.30. なお, 註 3 の「体制を確保していく必要がある」という加藤良三の発言は, この懇談会の担当課長を務めた上でのものであることに注意すべきである。
- (16) 外務省「外交強化懇談会」平成 3 年 9 月 17 日
- (17) 外務省「外交強化懇談会報告」p. 8
- (18) 神余隆博国連政策課長『国連ニュース』92 年 3 月 1 日
- (19) Boutros Boutros-Ghali “Unvanquished: A U. S. -U. N. Saga”, p. 27, Random House, 1999
- (20) 鈴木美勝「安保理加盟 外務省の焦燥」, 『文芸春秋』94 年 11 月号
- (21) A/48/264, pp. 52-55
- (22) 衆議院会議録第 14 号 (1999 年 3 月 12 日), p. 10
- (23) 同上, p. 13
- (24) 同上, p. 14
- (25) 朝日新聞 1992 年 6 月 14 日
- (26) 朝日新聞 1998 年 2 月 14 日
- (27) 例えば朝日新聞 1998 年 2 月 26 日「国会ハイライト」
- (28) 『行政改革会議第 30 回会議議事概要』97 年 10 月 1 日

外務省不祥事とは何だったのか

- (29) 朝日新聞「論壇」94年1月28日
- (30) 委員の名は以下の通り(肩書きは何れも当時)。瀬島懇談会委員については註5を参照。
岩男寿美子(武蔵工業大学教授), 笈榮一(弁護士 元検事総長), 斎藤明(毎日新聞社代表取締役社長), 品川正治(日本火災海上保険株式会社相談役 経済同友会終身幹事), 田中明彦(東京大学教授), 平岩外四(経済団体連合会名誉会長), 曾野綾子(参考人 作家 日本財団会長)
- (31) 『外務省機能改革会議第1回会合 斎藤明座長(毎日新聞社社長)による記者会見記録』2001年2月21日
- (32) 『外務省機能改革会議第2回会合 斎藤明座長(毎日新聞社社長)による記者会見記録』2001年2月28日
- (33) 『外務省機能改革会議第3回会合の議事要旨』2001年3月7日
- (34) 筆者によるインタビュー。1995年7月4日。
- (35) 注12と同じ。刊行日から推測すると、これが書かれたのは、すでに細川内閣において小沢一郎と武村正義の間の亀裂が表面化し、常任化問題などに積極的な姿勢を示していた田中秀征が辞任を控えていた時期と思われる。
- (36) 第151回国会衆議院安全保障委員会 2号(2001年2月23日)及び第151回国会参議院外交防衛委員会 3号(2001年3月15日)
- (37) 内閣衆質一五二第七号
- (38) 毎日新聞2001年3月11日

What Do Scandals in Japan's Foreign Ministry Mean ?

—Purpose of Bureacracy-Led Ministry Reform—

Ichiro KAWABE

Summary

While the power of Japan's government should be based on law as a law-governed state, the Foreign Ministry Establishing Law provides that its activity's legal base is "treaty, established international law and law". Japan's foreign policy has had dual legal basis, namely legislation adopted by the Diet and treaties concluded by the Government. In addition to this, officials of the Foreign Service have been career diplomats, not political appointees, with few exceptions. As a result Japan's diplomacy has been exclusively controlled by the government.

This dual legal situation has played a crucial role in Japan's foreign policy after the World War II.

The Constitution adopted after the War says "the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes," and "In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized." These provisions could not be active until Japan recovered its independence in 1952, when the Japan-US Security Treaty entered into force. The anti-military article of the Constitution and the military provisions

of this treaty may conflict with each other. Thus, Japan's Government which should observe the Constitution had another legal base which might be incompatible with the Constitution in its foreign policy.

The Japan-US Security Treaty was concluded based on the UN Charter's collective defense system and revised in 1960 under the Kishi administration. Because the revision faced strong opposition among the Japanese people, the administration presented UN-oriented policy to make the revision easy. But this came at a time when the UN was radically changing from the US-controlled organization to a developing countries-oriented organization. Newly independent countries of the South tried to realize their demands through the world organization.

Discord arose between UN-oriented policy and pro-US policy. Needless to say, Japan's Government chose to be a pro-US state and UN-oriented policy turned inactive after the Japan-US Security Treaty was revised.

In 1990, UN-oriented policy was revived. Helping a new law to allow the government to send its Self-Defense Forces to UN peace-keeping operations in accordance with US's request was the object. In 1991-1993, the Staff of the Foreign Ministry undertook structural reform of the Ministry under Vice-Minister Owada and this was carried out in 1993. The purpose of this reform was to structurally fix a policy change of the former years and to deal with the so-called UN revival in the military field, namely a revival of US-controlled organization. One of the results of this reform was Japan's declaration of its wish to be a permanent member of the UN Security Council. In short, this reform was a kind of symbol of drastic change of Japan's Foreign Policy. After this, UN-oriented policy has been active in many controversial issues, from re-definition of Japan-US Security Treaty to promoting Anti-Terrorism law and even legislation to deal with emergencies and revision of the Constitution.

But this reform did not have repercussions among the people, even in the process of administrative reform in the late 90's. This administrative reform,

which can be called the most radical reform after the dissolution of the Ministry of State in 1947, was carried out at the beginning of 2001. Though even the Ministry of Finance which was called the Ministry of ministries changed its name by this reform, the Foreign Ministry did not have major change.

The Diet, journalists and academics were not much interested in the Foreign Ministry affairs and this meant that they admitted the bureaucracy-led Foreign Ministry reform.

The new Millennium began with carrying out of a new administrative system and discovery of corruptions among Foreign Ministry officials, and after this, corruptions in the Ministry came to light. Serious problems were in the Ministry which did not interest the Japanese people and these corruptions were committed after 1993 under the new system of the Ministry. Though they may be called results of bureaucracy-led reform, they are considered as problems of management still now. The matter for be reviewed is the political aspect of the bureaucracy-led reform, not management.