

平成23年度外務省委託調査報告書

国際的なパワーバランスの変化に伴う 適正な外交資源の配分

平成24年3月

株式会社 PHP研究所
政策シンクタンクPHP総研

まえがき

新興国、なかんずく中国のような大型の新興国は、上昇する経済力を背景として、資源の獲得や対外発信など、対外的な行動をますます積極化しつつある。日米欧の先進国にとっては、これまでのような優位性に基づいて対外政策を展開することはますます困難になっているといえるだろう。

本研究では、パワー・バランスの変化に伴う外交及び外交資源の変質、そしてパワー・バランスの変化の原動力である新興国の動向について理論的に整理した上で、今日特に重要性を増している外交資源についての主要国における活用動向や日本の課題に関する分析を行い、日本がとるべき方向性について提言を行った。日本外交にとっても、財政事情が一層厳しくなる中で、国際状況の変化に対応すべく外交資源のあり方を積極的に見直していく必要性が高まっており、こうした考察を行う意義は大きいであろう。

本調査研究は、山本吉宣・PHP 総研研究顧問ほか2名の研究グループによって行われたものである。

平成 24 年 3 月

株式会社 PHP 研究所
政策シンクタンク PHP 総研 研究主幹
永久寿夫

目次

はじめに

第1章 国際システムの変容と外交	4
第1節 国際システムの変容	6
第2節 外交態様の変遷	9
第3節 外交資源から見ての変化	16
第4節 日本の軌跡	19
第2章 国際政治におけるネットワークと外交	22
第1節 ネットワーク	23
第2節 ネットワークと国際政治	25
第3節 ネットワーク・パワー	30
第4節 まとめと日本外交へのインプリケーション	34
第3章 新興国についての捉え方と理論の変遷	37
第1節 冷戦期	37
第2節 冷戦後：90年代	39
第3節 2000年代	41
第4章 新興国の連携関係	55
第1節 G20（財務相・中央銀行総裁会議）	55
第2節 G7との対話プロセス	57
第3節 新興国の自己組織化	60
第4節 G20の連携関係	66
第5章 外交資源としての知識、アイデア	69
第1節 外交と政策知識	69
第2節 外交資源としての科学技術	77
第3節 インテリジェンス	84
第6章 イメージ、評判、人的ネットワーク	89
第1節 パブリック・ディプロマシー	89
第2節 国家ブランド	108

第7章 外交実施体制	115
第1節 外交機関の組織資源の地域的な再配置	115
第2節 全政府的アプローチ	119
第3節 外交資源としてのトップ・リーダー	121
第4節 外交実施体制の先見的なレビュー	123
第5節 日本の課題	126
第8章 パワー・バランスの変化をふまえた日本の外交資源強化への提言	127

<執筆分担>

山本吉宣（政策シンクタンク PHP 総研研究顧問、東京大学名誉教授）

第1章、第2章、第3章、第4章

金子将史（政策シンクタンク PHP 総研国際戦略研究センター長兼主席研究員）

はじめに、第5章、第6章、第7章、第8章

<研究支援>

前田宏子（政策シンクタンク PHP 総研主任研究員）

はじめに

経済成長を背景にした新興国の台頭と先進国の経済・財政面での苦境は、国家間のパワー・バランスを大きく変化させており、産業革命以来の欧米日先進国を中心とした国際秩序は大きな挑戦を受けている。こうした国家間のパワー・シフトは、非国家主体へのパワーの分散とあわせて、国際システムを変容させつつある。そのことにより、国家と国家の関係を調整する最重要手段として発展してきた外交の性質も大きな影響を受けることを余儀なくされている。

本報告書では、パワー・バランスの大きな変化（パワー・シフト、パワー・トランジション）が、各国が外交政策を展開する上で必要な各種の資源にどのような変化をもたらしているか（いくか）について検討を加えていく。

どのような外交資源が必要かは外交の態様によって規定され、外交の態様はかなりの程度国際システムによって規定されている。そこで第1章では、外交資源の変化の方向性を国際システムの観点から分析する。まずパワー・バランスの変化を主たる動因として国際システムの構造がいかに変容してきたか、冷戦期以降の変遷を考察する。次いで、国際システムの変容に応じて、主たる外交の態様がモダン外交、ポスト・モダン外交、両者の混合と変化してきたことを明らかにし、更に外交資源の観点から整理しなおす。最後に、こうしたシステムレベルでの変化の中で、日本外交がどのような軌跡をたどってきたかをみる。

外交や国際関係に関係する主体が多様化し、それらが国境を超えて結びつくようになり、またさまざまな分野での複合的な相互依存が進行している中、各国のパワーを構成する重要な要素として浮上しているのが、様々なレベルと様々な分野で形成されるネットワークである。第2章では、国際政治の文脈におけるネットワークを有志連合と国際レジームの中間的な存在と位置づけ、その機能や特徴について論究している。モダン外交の時代におけるネットワークは国家間のそれが主であったが、ポスト・モダン外交においては、NGOなど非国家主体間のネットワークが注目されるようになった。そして、現在、ポスト・モダン外交とモダン外交が混在する中で、国家、非国家主体、そして国家と非国家主体がまざったネットワークが存在感を増している。ネットワークはアクターに「バーゲニング・パワー」「退出パワー」「社会的パワー」「情報パワー」といったパワー資源を付与するものであり、日本外交が意識的に開拓していくべき重要な資源の一つといえる。

パワー・バランスの大きな変化を引き起こしているのは新興国であり、これからの外交環境を考える上で、新興国をどう位置づけるかは最大の焦点である。新興国は、いまや巨大な市場であり、世界経済の運営の一翼を担うものであり、ときに安全保障上の問題を引き起こし、また人権や自由という基本的な規範を軽視する行動や政治体制をとったりする（第3章）。新興国の位置付けが変化するにつれて、新興国を含む主要国の連携関係も大きく変化してきている。第4章ではそうした変化を具体的に明らかにしていくが、それは、

第2章でとりあげたネットワーク（特に主要国間のそれ）が、新興国の台頭によってどのような影響をこうむってきたか、あるいは新興国が外交資源としてのネットワークをいかに形成してきたかについての動態的分析でもある。

以上の分析は、国際政治の構造変化、それに伴う外交態様の変化、また外交資源のあり方など、国際政治の一般的な、マクロの動向をとらえようとするものである。ネットワーク、特に新興国の連携関係に関してはミクロの動向にも言及しているが、総じて国際システムそのものの分析といえ、マクロ的な色彩が濃いものである。しかし、外交態様や外交資源を考える時、このようなマクロの視点を念頭に置きつつも、個別具体的な国家や外交資源（とその活用）を考えていかなければならない。いわば、ミクロの分析である。一国の外交を考えるには、マクロ的な視点とミクロ的な視点を有機的に結び付けることが肝要なのである。第5章以下は、このミクロの分析である。

第5章では、今後重要性を増していくと考えられる外交資源の一つとして、知識やアイデアを取り上げる。特に、経済規模などの点で少なくとも相対的に国力が縮小する日本のような先進国にとっては、知識やアイデアを外交資源として活用していくことが、国際的な影響力を維持する上で不可欠である。新興国も、自らの主張を国際的に受容させていくべく、知識やアイデアを強化していこうとするであろう。この章ではまず、対外政策に関わる政策知識について総論的に考察した上で、今後ますます外交面でも重要性を増すであろう科学技術上の知識をその具体的な一分野としてとりあげ、米国の科学技術外交、英国の科学的助言制度、日本の科学技術外交に論及する。最後に、知識の特殊な形態であるインテリジェンスが、冷戦後の国際環境の変化にいかに関与してきたかをたどり、パワー・シフトをうけた更なる変化の方向性についての見通しを示している。

今日の国際システムにおいては、国家間でのパワー・シフトと並んで、様々な非国家主体や個人へのパワーの拡散が生じている。結果として、国内外の非国家主体や個人との関係を適切に構築しているかどうか、各国政府の展開する様々な対外行動の成否を左右する要因になっている。そうした関係は直接的なものに限られない。現代社会においては、イメージや評判といった間接的な関係の影響はきわめて大きく、よい評判やイメージは重要な外交資源の一つである。様々な分野において自国のアクターと国外のカウンターパートと形成している組織間、個人間のネットワークも、その国の国際的な影響力の源泉となりうる。第6章ではまず、こうした点から注目されているパブリック・ディプロマシーに焦点をあて、関心が高まっている背景や活動の種類、パワー・シフトの影響、米国や中国の活動状況、協働を強調する近年の潮流、米国における21世紀外交、日本の課題を取り上げている。続いて国家ブランドについての議論を概観し、韓国の国家ブランディングや文化の機能に触れた後、日本の課題をまとめている。

外交実施体制は、外交を展開する上で欠くことのできない内部資源であり、パワー・バランスや外交課題の変化に即した適応が必要である。大使館や人員等外交機関の組織資源の地理的な再配置を見直すべきことは言うまでもないだろう。様々な政府機関が国際活動

を行うようになる中で、それらの活動をいかに調整していくかも大きな課題になっている。首脳外交の役割が大きくなる中で、トップ・リーダーの外交資源としての価値がますます大きくなっていることも看過出来ない。第7章ではこれらの点について主として米国の動向をみながら分析した上で、パワー・バランスの変化を含めて外交環境が激変する中では、中長期的な見通しに立って外交実施機関を点検し、変化を先取りした組織資源の構築を行うことが望ましいと、クリントン米国国務長官のもとで実施された QDDR などを参照しながら指摘している。

第8章では、以上の考察で焦点をあてた、「国家間ネットワーク」「知識、アイデア（科学技術とインテリジェンスを含む）」「評判、イメージ、人的ネットワーク（パブリック・ディプロマシーと国家ブランドを含む）」「外交実施体制」といった外交資源をわが国が強化していくにはどうしたらよいかについて提言する。

第1章 国際システムの変容と外交

本章の目的は、第二次世界大戦後の国際政治構造の変容と、そのなかでの外交のあり方の変化を明らかにすることによって、パワーの分布とその変化、それが外交の態様の変化や外交資源のあり方にいかに影響を与えたかを明らかにしようとするものである。議論の大枠は、表 1-1 に示してあり、表 1-1 を参照しながら議論を進める。

本章では、第 1 節において、第二次世界大戦後の国際システムの構造の変化を（表 1-1 の上段部分）、第 2 節ではその中での外交態様の変化を（表 1-1 の中段）考察し、第 3 節で外交資源の観点から整理しなおす。そして、第 4 節では、このような変化の中での日本の位置づけの変化と外交態様の変化を検討し、現在の、そして今後の日本の外交のあり方を考える（表 1-1 の下段）。

表 1-1 国際システムの変容と外交態様

	冷戦期	ポスト冷戦	新興国の台頭
力の構造	二極対立 [前期/後期]	単極、先進国優位 [前期/後期—9/11]	先進国/新興国複合体(単なる多極化ではない)
外交の特徴	Modern diplomacy ・ 国家中心 ・ [→ 複合的な相互依存] ・ 軍事力中心(←→イデオロギー) ・ 均衡、抑止 (ハード バランス)	Post-modern diplomacy ・ Polyilateralism(NGO、企業、メディア)、パブリック・ディプロマシー (国民、市民) ・ non-material base (制度、規範、ブランド、etc) ポスト・モダン・ミリタリー、パブリック・ディプロマシー ・ ソフト・バランス、	Postmodern/modern mix ・ 国家、モダンの復権←→ポスト・モダンの後退→ 混合 ・ 対新興国 → modern diplomacy、対先進国 — post-modern diplomacy ・ スマート・パワー ・ All Japan (All American)[外交の分散→統合：国民を含む]
日本の位置	アメリカ圏のなかで	グローバルな社会の中で(アメリカの単極)	先進国/新興国複合体の中で
大目標	リベラル体制の維持	グローバル秩序の創造・維持 グローバル安全保障	先進国/新興国複合体の安定的発展
security	・ 日米安保、軽武装、領土を出ず)	・ 日米安保 (広域化) ・ ポスト・モダン・ミリタリー	・ 日米安保(対中国) ・ 日米安保を超えた collective hedging, 提携 ・ ポスト・モダン・ミリタリー (周辺)
prosperity	・ 西側経済圏の中での繁栄	・ 「追いつけ」の喪失 ・ グローバリゼーションへの対応 (自由化) ・ バブルの崩壊	・ 先進国、新興国両にらみ(競争と相互利益)
存在感 (影響力)	[物質的、構造的] ・ GNP#2、G7 ・ ODA 大国 [ソフト] ・ 「日本モデル」 ・ アジアで唯一の先進国、民主主義国	[前期からの残影] ・ GNP#2 ・ ODA 大国 [ソフト] ・ 「日本モデル」の喪失 ・ アジアの発展、民主化	[存在感の喪失、低下] ・ 経済力の低下 ・ ODA の低下 ・ ソフトな存在感の低下 [新しい存在感 (の創出)] ・ 「新日本モデル」(課題先進国等) ・ 国際的なネットワーク (経済、安全保障) ・ 複合体のルール作り

第1節 国際システムの変容

<1>冷戦期

第二次世界大戦後、国際政治の基本はまずは東西冷戦であり、そこでは、米ソ（東西）が生存をかけて争っていた。イデオロギーや経済（体制）は、対立の基本にあったが、主要な次元は大国間の軍事的な競争であった。軍事力による均衡、（相互核）抑止が、基本的な原理であった。これは、きわめて伝統的な国際政治のあり方であった。すなわち、ウェストファリア体制の延長であり、国家を中心とし、主権、軍事力が大きな役割を果たした。これを近代（モダン）のシステムと呼ぶ。しかし、東西対立と同時に、国際社会は階層化されており、植民地から独立した国々は、経済的に未発達であり、また政治的にも脆弱であった。そしてそのことは、旧宗主国である先進工業国と対比されるものであり、南北問題と呼ばれた。南に属する国々は第三世界、開発途上国と呼ばれたが、かれらは、国際政治的には、東西対立の陣取り合戦の対象でもあった。

冷戦が終わるまで、米ソの軍事的な対峙という構造は残ったが、そのなかで、70年代を境にして冷戦の前半と後半は、異なる面も多かった。60年代まで（とくに50年代）は、まさに、ルールなきアナキーな米ソ、東西対立の時代であったが、70年代には3つの事象が見られ、冷戦構造は変化を見せる。一つは、緊張緩和であり、米ソ、米中が対立オンリーではなく、たとえば、ヨーロッパでは全欧安保協力会議という共通の安全保障的な枠組みが作られ、アジアにおいては米中接近が見られ、79年に米中国交正常化がなされ、78年には日中平和条約が締結される。全欧安保協力会議は、安全保障分野において、米ソ二国間外交が主体であった世界に、多角的な外交が重要な役割を果たすようになったことを示した。

二つには、西側圏内において、経済的な相互依存が進展し、経済をめぐって、伝統的な、モダンな国際関係とは異なる国際関係が展開し始めたことがある。そこでは、通貨や貿易に関して、GATTやIMFなどの国際レジームの重要性が再認識され、経済問題が極めて政治的に重要なものとなったのである（経済問題のハイポリティックス化）。これは、安全保障、軍事力が最優先の課題であった冷戦前期とは異なる国際政治の新しいパターンであった。すなわち、安全保障以外にも、優先順位の高い問題があることをしめすものであった。さらに、経済問題を見ても明らかのように、国家の中にはさまざまな利益集団があり、国家を単一の、合理的な行為体とみなすことはますます難しくなっていた。そして、70年代には、国際場裏において国家だけではなく、多国籍企業とかNGOという非国家主体が活躍する場が増えてくるのである（脱国家国際関係）。いわば、のちに、ポスト・モダンとか、新中世というシステムの芽が出てくるのである。

三つには、とても発展の可能性が無いと考えられていた開発途上国の中から、急速に成長するいくつかの国が出てきたことである。たとえば、アジアの4匹の龍（虎）とよばれる韓国、台湾、香港、シンガポールである。70年代末には、新興工業国群（NICs）という言葉も出てきた。そして、80年代には東南アジアの国々が急速に成長するようになる。

＜2＞ポスト冷戦

1989年（ベルリンの壁の崩壊）から1991年（ソ連の崩壊）にかけて冷戦は終焉する。冷戦が終わると、大国間の角逐は国際政治の背後に退く。そして国際システムは、冷戦期、西側圏内で発達したシステムが世界大に拡大し世界全体を覆うようになる。力の構造ではアメリカの単極構造となり、先進民主主義国が支配的なものとなる。ここでは、モノ、カネ、情報が国境を越えて行き交うグローバリゼーションが進み、さらに、民主主義や人権／人道というリベラルな価値が支配的になる。安全保障の終焉、地理の終焉、さらに国家の終焉などの終焉論がいわれ、まさに、ポスト・ウェストファリア、ポスト・モダンの時代という特徴を持つものとなった。

このことを受けて、国際システム全体としては、90年代、経済においても、安全保障においても、多角的な国際制度が強化され、また新たに作られるようになった。たとえば、95年にはGATTが強化され、WTOが発足した。環境問題では気候変動について、京都議定書という大きな枠組みができ、また安全保障では化学兵器禁止条約の強化、核実験全面禁止条約が調印された。さらに、対人地雷禁止条約、国際刑事裁判所など人道的色彩の強いレジームが作られた。このようなプロセスの中で、国家／政府だけでなく、企業、NGOなどの非国家アクターが国際秩序形成、（多角的な）外交に参加してくるのである。

冷戦後の国際的な自由主義的な環境のもと、開発途上国の中で、すでに急速に発展していた国々に加え、経済的に（そして多くの場合政治的に）自由化を進めていく多くの国が現れた。インドなどがその典型である。そして、これらの国々は急速に拡大する大きな市場となり、また有力な経済主体となっていく。イメージ的に言えば、多数の未発達の開発途上国のプールから、次々と雁が飛び立つように経済発展が始まるのである。

ただ、そのようなプロセスに乗れない開発途上国がまだまだ多くあり、それらの国は政情不安、経済的な困難、そして時に内戦に悩み、破綻国家となる。大国間の角逐という伝統的な安全保障が後退した国際システムの中で、途上国における内戦は、人道問題ともあいまって、国際安全保障の大きな課題、問題となる。国際社会（国連）は、内戦に悩む国に対してPKOを出し、平和維持、平和構築活動を行い、そこにはNGOなどの多様なアクターが参加する。PKOへ派遣される軍隊は、従来の敵を殲滅するという役割ではなく、平和の維持とか平和創設・構築という戦争以外の機能を果たすことになる。モスコスは、これをポスト・モダンの軍隊と呼んだ¹。

2000年代になると、グローバリゼーションはますます進んでいくが、2001年の9.11事件は、非国家の国際的ネットワークであるアルカイダが、超大国のアメリカを攻撃し、3000人に及ぶ犠牲者を出したという前代未聞の出来事であった。ここに、安全保障問題で、国家対非国家という構図が出来て、その文脈で、国家は再登場する。そして、アメリカは、

¹ Charles Moskos, et al ed., *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, (Oxford University Press, 1999).

単にアルカイダの掃討だけではなく、国際テロをかくまったという理由でアフガニスタンを攻撃する。イラクも大量破壊兵器の問題とともに、国際テロと接触しているという理由で攻撃する。しかし、アフガニスタンにおいてもイラクにおいても、アメリカは国家間の戦争に容易に勝ったあと、長い内戦、ゲリラ戦になやみ、国力を消耗していくのである。

2000年代前半、アメリカは、対テロ戦争に没頭し、対テロ戦争への国際的な協力を求め、それゆえ大国間には角逐ではなく、協力が支配的な関係となっていた。国際テロは、グローバリゼーションの負の側面を表すものであり、海賊、人攫い集団（人身売買）などとともに、近代国家体系が確立していく中で掃討されていった犯罪非国家集団であり、それがグローバリゼーションの中で再度登場した。中世的な世界の再登場といわれる現象の一端となった²。そして、これらの非国家主体は破綻国家や政情が不安な第三世界から発するのであるが、たとえば、テロなどは、いまや先進国の中にも入り込み、自生するようになっている。

しかしながら、国際テロとそれに駆動された国際政治が支配的ななかで、新興国の台頭は徐々に顕著になって行く。ゴールドマン・サックスのオニールが、ブラジル、ロシア、インド、中国が将来とてつもない経済規模を持つ国になるであろうと予測し、BRICs という造語を作ったのは 2001 年であった³。一般的に言えば、新興国の台頭は、開発途上国の発展であり、また世界経済のためにプラスであることは間違いない。しかし、2000 年代も半ばを過ぎると、とくに中国の経済、軍事両面における台頭著しく、国際システムに大きなインパクトを与えるようになる。その例を二つ挙げよう。一つは、経済分野である。2008 年秋、リーマン・ショック後、中国（やその他の新興国）は、世界経済の安定のために大きな役割を果たす。新興国の経済成長が世界大不況の中でも堅調であり、世界経済の下支えをした。それだけではなく、G20 などで、先進諸国とも協調して、世界経済の運営に大きな役割を果たすようになったのである。ただ、中国をはじめとして、新興国の中には、経済分野で国家の果たす役割の大きな国が多い。そのなかには、重商主義とか国家資本主義を言われる国も存在する⁴。ポスト・モダン的な国家の介入の少ない自由な市場とは異なるシステムであり、新興国の挑戦の一つの要因となっている。そのなかでも、たとえば、新興諸国の一部で、政府レベルで蓄積された富をもとに、sovereign wealth fund (SWF) のように、国際政治上、また外交資源上、新しい要素が生まれてくるのである⁵。

² Parag Kanna, *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance*, (Random House, 2011).

³ “Building Better Global Economic BRICs,” Goldman Sachs, *Global Economics Paper* No: 66, 2001.

⁴ 中国が重商主義(mercantilism)であると言ったのは、たとえば、Paul Krugman, “Chinese New Year,” *New York Times*, December 31, 2009 また、新興国に関して、国家資本主義という概念から分析したものとして、イアン・ブレマー (著), 有賀 裕子 (翻訳) 『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』(日本経済新聞社、2011 年)。

⁵ SWF の国際政治学的な意味と分析に関しては、たとえば、Daneil Drezner, “BRIC by BRIC: The Emergent Regime for Sovereign Wealth Funds,” in Alan S. Alexandroff and

いま一つは、安全保障面で、中国は 10% 台の経済成長を続け、世界第二の経済大国となっていたが、それを上回る軍事費を支出し、軍事力の増強、近代化を図ってきた。そして、中国沿海部分への軍事力の投射を強めていく。そして、2000 年代も末となると、中国の海軍は南シナ海を中心として活発な活動を展開するようになる。これに対して、アメリカはヘッジング戦略をとるのであるが、オバマ政権になると、イラク、アフガニスタンから撤退し（対テロ戦争の「終焉」）戦略の重点をアジア太平洋に移すようになる。アメリカの単極構造は大いに揺らぎ、大国間の角逐、それも軍事的なものが再来してくるのである。いわば、国際政治の再モダン化とでも言うべき現象が起きているのである。

とはいえ、現在の世界においては、このような再モダン化と同時に、ポスト・モダンな要素も引き続き顕著である。グローバリゼーションは、不安定性を表出しながらも、引き続き大きな流れとしては変わっていない。先進国の間では、相互浸透がますます強まるであろうし、多元的安全保障共同体は揺るがないであろう。さらに、ジグザグはありながらも、人権とか民主主義という規範は引き続き国際社会の基本的な方向を示すものとなっている。さらに、先進国と新興国は、ときに対立をしながらも、相互の依存はすでに両者を分かちがたいものとしており、協力を基本的なものとしなければならなくなっている。このようにみると、いまやわれわれは、先進国／新興国複合体の世界に住んでおり、そこでは、ポスト・モダンな要素とモダンな要素が混在しているのである。

第 2 節 外交態様の変遷

では、以上のような国際システムの変容のなかで、外交のあり方やパターン、さらに外交資源は、どのように変化していったのであろうか。若干の繰り返しを含めて考察してみよう。

< 1 > モダンな外交

冷戦の前期においては、米ソが中心であるが、国家は安全保障を最優先の課題とし、安全保障（生存）を保持するために、軍事力を中心としてあらゆる手段を動員し、対外的な行動を取るというパターンが見られた。具体的には、勢力均衡とか抑止、同盟や封じ込めという行動原理が見られた。そこで国家は国際社会で唯一の行為体であり、単一の行為体であると想定された。国際社会はアナキーであり、国際制度はいざ国家間に死活的な利益衝突があるときには、無力であると考えられた。国家の力とは軍事力であり、それを裏打ちするのが経済力や人口であると考えられた。また、このような力の基盤の捉え方と同時に、国家の影響力は相手の行動を最終的には強制力をもってコントロールするものと考えられた。国際政治理論で言えば、(ネオ)リアリズムの世界であった。また、冷戦期は二極体制であり、外交もアメリカとソ連を焦点とするものであり、二国間の外交が主流であっ

Andrew Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions*, (Brookings Institution Press, 2010), chapter 10.

た。

＜2＞複合的相互依存-ポスト・モダンの外交への序曲

このような単純化された外交のイメージが変化していくのは冷戦の後期、70年代である。その要因は、一つには、米ソの緊張緩和があり、＜1＞で述べたような極端な対立を前提とした外交ではなく、より緩やかな、東西協調的な要素をも持つものとなった。全欧安保協力会議などが登場したことがその証左である。安全保障上の生存がつねに最優先の課題であるとの認識が薄まるのである。いま一つは、西側の先進国の中の相互依存が高くなり、かつ固定相場制の崩壊などブレトン・ウッズ体制が大いに揺らいだことである。このようなことを背景にして、コヘインとナイは、複合的相互依存という概念を提示した⁶。外交という観点から言うと彼らの議論は次のようになる。まず、国家の最優先課題はつねに安全保障というわけではなく、国際環境また国内政治により、ときどきの優先順位は変わる。第2に、国家は単一の行為体ではなく、課題（イシュー）によって異なる部局があり、政策決定のチャンネルはことなり、全体としてみれば、マルチプル・チャンネルになっている⁷。第3に、国際政治においては、政府だけではなく、さまざまな部局間の国境を越えたつながりがあり、政策決定に影響を与え、また多国籍企業、NGOなどの非国家行為体が重要な役割を果たす脱国家国際政治（transnational politics）が重要な役割を果たすようになってきていることを指摘するのである⁸。

また、国家はアナキーな世界にあるのではなく、共通の問題を管理したり解決するために、一定のルールセットに基づいた国際レジームをつくり維持すると論ぜられる。国際レジームは、取引コストを下げ、情報をまとめ、蓄積しメンバーに供給するなどの利点を持ち、国家は国際レジームのルールに従う。したがって、国家の外交の主要目的の一つは、協力のために国際レジームを形成し、維持する、ということになる。国際レジームは、多角的なものであり、二国間の外交ではなく、多角的な外交が主要なものとなる。

さらに、コヘインとナイは、力に関して、軍事力や経済力などの基盤、それをもとにしての影響力も重要であるが、国家間関係（今で言えばネットワーク）のあり方も大きな要素であると論じた。それが、彼らの言う脆弱性（vulnerability）である。脆弱性とは、経済的相互依存が進む中で、たとえば、貿易関係が断たれた場合、大きな損害をこうむることになるが、一方（A）が他方（B）に極端に依存している場合には、Bが貿易を断てば、

⁶ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Little Brown, 1977).

⁷ このことは、政策決定のパターンとして、様々なものが考えられるという事であるが、それを明示的に示したのが、1971年に出版されたG.アリソンの『決定の本質』である。Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 1ed.* (Little Brown, 1971).

⁸ このような国際関係、外交パターンを、山本は、つとに「先進国型」の国際関係と名づけていた。山本吉宣「先進国型国際政治と世界政治システム」『国際政治と日本の選択』（法学セミナー総合特集シリーズ（8））、日本評論社、139-151頁、1982年。

Aは大きな損害をこうむる。そして、Aがそれに対する措置をいかに講じてもその損害を避けることが出来ないことがある。このような時AはBに対して脆弱であるという。一番わかりやすい例は、第四次中東戦争のとき、アラブ産油国は、エジプト、シリアを支援するために、西側諸国に石油の禁輸（輸出カット）の脅しをかけた。西側先進国は石油を中東の産油国に頼り、他の石油調達のネットワークを持っていなかったため、多くの国がアラブ産油国の政治的圧力に屈した。（当時）人口が1000万に満たない、また軍事的にも大国とはいえないサウジアラビアが西側大国をゆすぶったのである。軍事、経済的な能力そのものよりも、ネットワークのあり方が、力の源泉になることが示されたのである。

さて、先進国間の相互依存とそれを制御しようとする装置（国際レジーム）は、70年代、そして80年代に入りますますます重要になる。そのなかで、たとえば、経済サミットを考えると、7つの経済大国が国家間で外交交渉を行い国家間の合意を得ようとするところがある。その場合、それぞれの国の中でも、合意を得なければならない。このような外交のパターンが常態化してくる。政府間の交渉と国内政治とのこのような関係を定式化しようとしたのが2レベル・ゲーム（two-level games）とか両刃の外交（double-edged diplomacy）と呼ばれるものである⁹。すなわち、政府から見れば、一方では他国の政府と交渉し（国家間レベル）、他方では自国の国内の諸アクターと交渉しなければならないことになる（国内レベル）。そして、両方のレベルでの了解を得て初めて有効な合意となる。

70年代から80年代にかけて、アメリカは安全保障分野でソ連に追いつかれ、戦略兵器で実質的な同等（essential equivalence）を達成され、また経済分野では日本の急迫を受けることになった。そして、アメリカの経済は停滞を続け、アメリカ衰退論が蔓延した。このような中で、ナイは、ソフト・パワーという概念を提示した¹⁰。ナイは、力の基盤は歴史的に変化してきたが、基本的には軍事力、経済力、そして非物質的なソフト・パワーがあると論じた。そして、当時の主要な国際関係に引照して、ソ連は軍事力に優れ、日本は経済力に優れている、しかしアメリカは、軍事力においても経済力においても、そしてソフト・パワーにおいても強く、総合的にはソ連、日本よりも力を持っており、アメリカ衰退論は誤りであり、アメリカはいまだ世界をリードするように運命付けられていると論じた。

ソフト・パワーはきわめて定義しにくいものであるが、国家の属性から言えば、人、他国をひきつける魅力であり、アメリカの民主主義、自由、自由な経済などの特質が、その良好なパフォーマンスゆえに他の国をひきつけ、アメリカが意図しなくとも、また積極的に働きかけなくとも、他国はアメリカの望むような変化をしていく、というものである。また、より広く言えば、力の基盤とは軍事力、経済力という物質的なものではない、価値とか規範、政治、経済体制という非物質的なもの、さらには知識、科学技術も、基盤とし

⁹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*. 42(Summer 1988) pp.427-460; Peter Evans et al eds, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Studies in International Political Economy (University of California Press, 1993).

¹⁰ Joseph Nye, *Bound to Lead* (Basic Books, 1990).

てはソフト・パワーに属するものと考えられる。

さらに、力の行使という観点から言えば、相手の行動に影響を与えようとする場合、アジェンダを設定したり、相手の意思に反するやり方ではなく、相手の望むものを与えることによって相手を動かそうとするのがソフト・パワーである¹¹。いわば、非強制的な力の行使がソフト・パワーである。このようなソフト・パワーは、伝統的な、モダンなパワーとは一線を画するものであり、ポスト・モダンの外交の基本的な要素となる。

<3>ポスト・モダンの外交

冷戦が終わると、国家／軍事力を中心とするモダンな外交から、ポスト・モダンな外交へのシフトが起きる。軍事力に関しては、すでに触れたように、軍隊はMOOTW (military operations other than war) に従事することが多くなり、ポスト・モダンの軍隊といわれる機能を多く果たすようになった。軍隊が実際に展開するのはPKOであり、それはMOOTWであり、またその背景には人道や平和構築という規範が存在した。そして、伝統的な国際政治で見られ、冷戦期に顕著であったハード・balancing (武器の次元での均衡——たとえば、相互核抑止) ではなく、ソフト・balancing と呼ばれる現象が見られるようになる。ソフト・balancing とは、アメリカの単極構造下で、他の大国は直接にアメリカに対してハードなバランスは取ろうとせず (出来ず)、外交的な方法でアメリカの力を弱めたり牽制しようとするものである¹²。たとえば、フランスが安保理の常任理事会で、アメリカのイラク侵攻に反対し、拒否権を行使するぞとおどしたり、また、中国とロシアが上海協力機構 (SCO) を形成して (2001 年)、アメリカの単極構造を念頭において、多極化を求めることを公言したりすることである。

冷戦後は、規範や多角的国際制度が大きな役割を果たすようになる。たとえば、人権や人道的な規範は、上に述べたように、冷戦後に顕著になった第三世界の内戦に国際社会が積極的に関与するベースとなった。また、人権／人道規範を実現するために、対人地雷禁止レジームや国際刑事裁判所が作られた。そして、このような人権／人道をめぐる政治過程においては、NGO が大きな役割を果たすようになった (90年代は国境を越えて活動するNGO が数多く現れ、「参加革命」の時代であった)。いわゆる国家と非国家が混在する外交、polylateral な外交が展開するようになった¹³。NGO は、それ自身、階層的な組織というよ

¹¹ この点、Giulio M. Gallarotti, *Cosmopolitan Power in International Relations: A Synthesis of Realism, Neoliberalism, and Constructivism* (Cambridge University Press, 2010).

¹² ソフト・balancing については、たとえば、Robert Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, volume 30, issue 1, Summer 2005. pp.7-45

¹³ たとえば、Geoffrey Wiseman, “Polylateralism and New Modes of Global Dialogue,” 2004, http://www.un-ngls.org/orf/pdf/polylateralism_and_new_%20modes_of_global_dialogue.pdf (アクセス、2012年3月1日)。

りはネットワークであることが多く、また、NGOは他のNGOとネットワークを作り、ネットワークのネットワークが作られ、それが国家と相互作用をしながら国際制度を作るのに大きな役割を果たすようになった¹⁴。

人権／人道は、一つのアイデアであり、冷戦後の国際政治、あるいは外交において、アイデアは大きな役割を果たすようになった。たとえば、人権／人道に関して言えば、「人間の安全保障」とか「保護する責務」というアイデア・規範は主要な概念となっているが、それはさまざまな人や国家や国際組織によって提出され、国際社会を組織化する大きな要因となった。また、民主主義国の間には戦争は起きないという「民主主義の平和」は学問的な概念であるが、政策アイデアともなり、クリントン政権の初期、民主化しようとする国に選択的な関与をするという政策の基礎となった。冷戦後、アジア太平洋においては、包括的な安全保障対話の枠組みであるアセアン地域フォーラムが作られたが、そのアイデアは、カナダやオーストラリアが、欧州の全欧安保協力会議などから得て、アジア太平洋に応用しようとしたことが、その背景にある。

さらに、科学的な知識も国際的な問題解決やそのための組織作りに大きな影響を与えるようになる（そのような種類の問題が国際場裏で重要な 이슈となることが多くなった）。典型的なものとして、ハースのいう知識共同体(epistemic community)がある¹⁵。ハースは、80年代の地中海における環境レジームの成立過程を分析し、科学的知識を持ち、政策決定につながりのある人々の国境を越えたネットワークが、レジーム形成に大きな役割を果たしたことを明らかにした。気候変動の枠組みなど環境問題の多くにおいて科学的な知識の重要性が指摘され、専門家のネットワークや組織は、レジームの形成に必須のものとなっている。

また、NGOやさまざまなアクターが参加してくるとともにメディアも大きな役割を果たすようになる。たとえば、M.カルドーは、ボスニアなどの激しい内戦を見て、そこでは内外の区別無く、公私の区別が無く戦われる新しい戦争であると特徴付けた¹⁶。伝統的な戦争では、国家と外国の区分があり、戦闘員と非戦闘員が区別されていた。その区別が無くなったのである。そして、そのような新しい戦争の中でメディアは大きな役割を果たす。リアルタイムに凄惨な現場が茶の間で報道され、大きなインパクトを与える。ブッシュ（父）政権のソマリア介入は、ブッシュ夫人がテレビを見て、大統領に何か手はないのか、と言ったことに大きな影響を受けたという。また、ボスニア内戦において、人々を強くひきつけた「民族浄化 (ethnic cleansing)」という言葉は、広告会社が作ったものといわれる。

¹⁴ たとえば、Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Cornell University Press, 1998).

¹⁵ Haas, Peter M. "Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*. Vol. 46. No. 1. Winter 1992, pp.1-35.

¹⁶ Mary Kaldor, *New and Old Wars* (Stanford University Press, 1999).

ワシントン条約レジームにおいて 80 年代末、象牙の貿易が禁止されたが、その決定プロセスでもメディアによるキャンペーンが大きな影響を与えた。当事者からいえば、メディアをいかに使うかが大きな問題であるが、現在の国際政治過程でメディアの役割を客観的にいかに分析していくかは大きな課題であろう。

すでに述べたように、冷戦後の外交においては、実にさまざまなアクターが参加している。もちろん、国家が外交の前面に出てくる伝統的な外交も存在する。ただ、国家を単位とする外交を考えても、国家内の官僚組織のレベルで国境を越えてネットワークが作られ、情報交換や国家の政策へ影響を行使することもある。これを、脱政府的国際関係 (trans-governmental relations(network)、trans-bureaucratic relations) といい¹⁷、首脳レベルの国際関係と、国内の政治、行政の間にあつて大きな役割を果たすこともある。もちろん、NGO や企業がネットワークを作り、国際制度作りに大きな役割を果たすこともある。これは、脱国家的ネットワークといわれている。

このようにさまざまなレベルでネットワークが作られ、外交が展開されているのであるが、政府と民間がともに参加するハイブリッド外交と呼ばれるものも存在する。このようなハイブリッド外交のなかで、伝統的な外交では考えられないようなパターンが出現した。それは、ときにカタリティックな外交とも呼ばれるものであり、オタワ・プロセスやオスロ・プロセスと呼ばれるものに見られる¹⁸。たとえば、対人地雷禁止条約作成過程において、国連の小型兵器規制を議論する会議においては全員一致が原則であり、そのため議論が少しも進まなかった。そこで、対人地雷禁止を推進しようとする NGO とカナダなどの中級国家は、その会議を離れ、対人地雷禁止に賛成する国や NGO をオタワに集めて、対人地雷禁止条約を作ってしまった。このようなパターンはクラスター爆弾禁止条約の形成にも見られた。NGO/中級国家連合は、国家主権ベースの伝統的な外交の行き詰まりを克服するものであった。このようなパターンが他の分野で容易に起きるとは考えられないが、国家間の伝統的な外交を離れたポスト・モダンな外交の一端を示していると考えられる。このような外交の態様を、カタリティックな外交 (catalytic diplomacy : 触媒的外交と訳すことができよう) という。カタリティックな外交とは、外交当局 (国家) が自己の資源に頼るのみでなく、民間のセクター、他の国、国際機関などからなる連合 (coalitions) の中心的な要素となり、自己のアイデンティティと目標を維持しながら、自己の目標を達成しようとする外交態様である¹⁹。

¹⁷ Anne-Marie Slaughter and Thomas Hale, "Transgovernmental Networks and Emerging Powers," in Alexandroff and Cooper, eds, *op. cit.*, chapter 2.

¹⁸ たとえば、足立 研幾『レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス—通常兵器ガヴァナンスの発展と変容』(有信堂高文社、2009年)。

¹⁹ カタリティック外交については、Brian Hocking, "Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'," Jan Melissen, ed., *Innovation in Diplomatic Practice* (Palgrave, 1999) chapter 3. また、最近の日本外交の用語でいえば、「フルキャスト・ディプロマシー」がこれに当たるであろう。玄葉外務大臣演説 (於: 政策研究大学院大学)「我が国のグロー

このような外交は、伝統的な軍事力とか経済力に基づいたものではなかった。規範や、知識、ネットワークが力／影響力のベースとなっていた。そして、国家の中にはこのような状況を（意図して、あるいは意図せずして）使い、大きな役割を果たすものも出てきた。たとえば、カナダやオーストラリアである。カナダは90年代、人道規範を高く掲げ、NGOと連携し、さまざまな人道レジームの形成に大きな役割を果たした。対人地雷禁止条約を主導しオタワ・プロセスを作り出したし、紛争ダイヤモンドの規制レジームであるキンバリー・プロセス・レジームの主導者であった。また、アジア太平洋の包摂的な信頼醸成の対話枠組みであるアセアン地域フォーラムの形成のもとになるアイデアをオーストラリアとともに出し、その形成を強く推進した。経済分野においても、90年代末、P.マーティン財務相は、財務大臣・中央銀行総裁会議のG20の形成と運営を主導した。さらに、2000年代の半ばには、G20を首脳会議のレベルに格上げすることが必要であると強く主張したのである（G20の首脳会議化は、2008年リーマン・ショック後の世界経済の大不況の中で実現される）（この辺、本報告書第4章のG20の項を参照）。カナダ・ブランドは大いに高まったのである。

<4>ポスト・モダンとモダンの混合——新興国の台頭と外交態様の変化

このようなポスト・モダンの外交は、冷戦後、先進民主主義国が圧倒的に強く、また冷戦終焉によって大国間の対立が後退し、経済的なグローバリゼーション、リベラルな価値・規範のグローバリゼーションが前提になった世界で展開した。しかし、2000年代も後半になると、このような世界は変わってくる。その最大の原因は、中国やロシアという権威主義的な国の台頭、復活であった。R.ケーガンは、冷戦の終焉後リベラリズムが勝利し、リベラリズムに対抗するイデオロギーや集団がなくなった歴史の終焉ということが言われたが、いまや非リベラリズムの巻き返しがあり、歴史は戻ってきた（the return of history）とのべた²⁰。ポスト・モダンの外交は、リベラルな規範やNGOなどの非国家主体の参加などに特徴付けられたものであった。しかし、台頭してきた新興国には、ロシアや中国などの権威主義的な国があり、それらの国はリベラルな価値を受け入れず、またNGOもあるにはあるが、国家に対して強くはない。これらの国にはポスト・モダンの外交は通用しないことが多い。また、新興国一般に関しても、かつて西側諸国の植民地であった国々が多く、西側の秩序に必ずしも満腔の賛意を表しているわけではなく、むしろきわめて慎重である。したがって、新興国の多くは人道／人権などに関しても、そのことをもってする内政干渉を嫌う傾向がある。さらに、新興国のかなりの国は、国家主権及びそれを守るための軍事力を尊重する。中国、ロシアはいうにおよばず、インドも経済の増大に比例して軍事力を増強することは当然であると考え、航空母艦を持ち、軍事力を強化している。ブラジルも

バルな課題への取り組み～「フルキャスト・ディプロマシー」の展開と協力フロンティアの拡大～」平成24年2月28日。

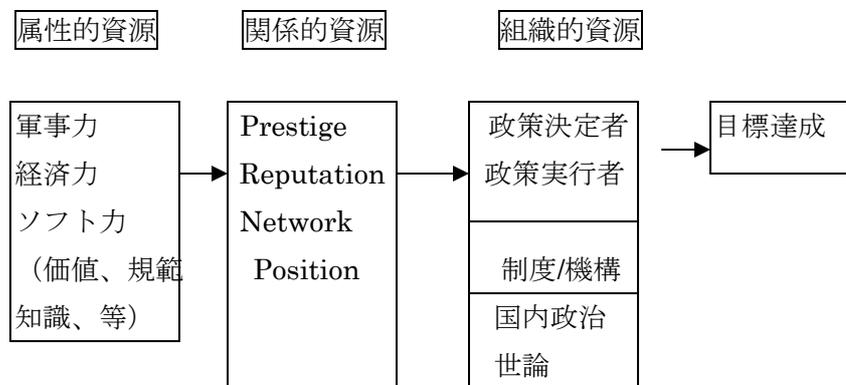
²⁰ Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (Knopf, 2008).

特に深刻な安全保障上の問題を抱えているとは考えられないが、2000年フランスから航空母艦を購入し（サンパウロと名づけられた）、それを旗艦として海軍を強めている。このように、新興国の行動パターンは、伝統的な国際政治における大国のパターンと似て、モダンである。さらに、経済の分野においても、国家の関与が少ない自由経済よりは、国家の関与が大きい、国家資本主義的、重商主義的な特徴を持つものが多い。このようななかで、新興国をめぐる外交は、国家とか軍事力が前面に出てくるものとなっており、新興国の力が強くなるにしたがって、モダン外交の色彩が強くなり、冷戦後見られるようになったポスト・モダンの外交とモダンな外交のミックスが外交の態様となる。先進国／新興国複合体における外交のパターンである。²¹

第3節 外交資源から見た変化

以上、国際システムの構造的な変容の中で、外交態様がいかに変化してきたかを考察してきた。ここでそれを、外交資源という観点から整理しなおすことにする。このことを図1-1にもとづいて検討してみたい。なお、以下では、時間的な、歴史的な変化というよりは、今現在の外交資源とか外交態様を考えている。

図1-1 外交と資源（シマティックな分析）



出所：筆者作成

²¹ 先進国／新興国複合体については、PHP グランドストラテジー研究会編、山本他著、『日本の大戦略』（PHP 研究所、2012年）、第5章。

表 1-2 国家目標、戦略的目標、オペレーショナルな目標、戦術

	国家(政治)	戦略	オペレーショ ン	戦術
Goals	経済の自由 化 (繁栄)	経済的にリベラ ルな秩序作り	TPP 推進	対米戦術
Procedures	政治家、内 閣、国会、政 党	外務省、他省庁と の連携、法律専門 家、通商専門家、 通貨専門家、	TPP 室 貿易交渉の専 門家、経済法の 専門家	米国の政治の 専門家、法律の 専門家、交渉技 術
Actions	立法、立案、	戦略的政策展開 (cross-fields)	マルチの交渉	対米国自動車 産業

出所：筆者作成

一国の外交とは、持てる資源を駆使して、国家目標を達成することである。それも特に対外的な関係において、国家の目標に沿うように他の国の行動をコントロールすることである。ここで、外交に使える資源とは多岐にわたる。まず、国家そのものが持つ属性、能力 (capabilities、power base、resources) と呼ばれるものがある (属性的資源)。それは、軍事力、経済力、そして仮にソフト力とでもいえる価値とか規範とか (科学的な) 知識である。国家はこれらの基盤的な資源を外交に活用して、その目的を達成しようとする。それは、通常は、時と場合によって、また相手によって、さまざまに組み合わせて活用される。しかし、もっとも単純で直接的な外交のスタイルは、軍事力を直接つかうことを旨とする軍人 (武断) 外交であり、これはブッシュ政権期のネオコンの外交スタイルである。また、経済力を駆使し、経済的な利益を求めるのは商人外交であり、かつて池田勇人首相は、フランスのド・ゴール大統領にトランジスターの商人といわれた。規範や価値を前面に押し出す外交は宣教師外交といわれるものであり、かつてアメリカのウィルソン大統領の外交がそう呼ばれた。ただ、すでに述べたように、このような直線的な外交はまれであり、通常は、異なる資源はさまざまに組み合わせて外交手段に転換される。

もちろん、軍事力、経済力、ソフト力は、国家によって異なっており、軍事力が強い国家、経済力が強い国家、ソフト力が強い国家などがあり、またすべての資源において他をしのぐようなオールラウンドに強い国家もあり、すべてが劣位にある小国も存在する。国家は、これらの資源の中で、比較優位を持つ資源を多用した外交を展開するだろう。日本は、経済力に比較優位を持っていたため、ODA 外交など、経済外交が中心であった。EU は、それ自身軍事力を持たず、民主主義や人権/人道などの規範と、経済力を組み合わせた

規範外交 (normative power Europe) を展開しようとした²²。しかし、最近では、小規模ではあるが軍事力、警察力を持つようになり、人間の安全保障のための緊急対応部隊の創設の可能性が議論されている²³。

このような国家の属性としての力の基盤とともに、他国との関係で力の資源を持つこともある (関係的資源)。たとえば、歴史的に培われた威信などがそれである。スペインは、かつて、海洋に覇をとなえる大国であったが、18 世紀には衰え、軍事力も経済力も大国とはいえなくなる。しかし、外交上は依然として威信があり、大国として遇せられたという。今日において、イギリスやフランスが大国として遇されるのは (たとえば、安保委の常任理事国) は、過去の威信によるものであろうか。また、過去の威信ではないが、今日においては、すでに述べたように、カナダは規範的な力を持ち、それに基づいて、他の国や NGO とネットワークを作り、大きな影響力を持つ。また、脆弱性のところで述べたように、中東の産油国、たとえば、サウジアラビアは、軍事力も、経済力 (GDP) も、ソフト力もそれほどあるとは考えられない。しかし、サウジアラビアは、石油を通して他の国を自国に依存させている。他の国はサウジアラビア (より広く中東産油国) に代わる供給ネットワークを持っていないので、他の国のサウジアラビアに対する脆弱性は大きく、これがサウジアラビアの政治的な力の淵源となっている。国家の属性ではなく、国家関係のあり方、ネットワーク上のポジションによって、力の資源が決まってくるのである。このことは、次章で、現在の国際政治におけるネットワークについて述べる中で再論する。

国家は、以上のような国家の属性としての属性的資源、そして、ネットワーク上のポジション等から決まる力を使って目標を達成しようとする。この転換過程では、国内の政治や制度、また、外交についての政策決定者、実行者が大きな役割を果たす²⁴。目標の設定とその実行のプロセスを考えると、①国家の目標、②それを達成するための戦略とその目標 (戦略的目標)、③その戦略的目標を達成するためのオペレーション、④そして個々の戦術、といういくつかのレベルが階層的に存在し、それぞれを有効に達成していくことが必要である (表 1-2)。また、それぞれのレベルにおいては、目標の設定、目標達成のための手続き、資源、そして、具体的なアクションが要請される。たとえば、国家の目標を経済的な繁栄を経済の自由化を通して行うということであるとしよう。そうすると、その段階で、政治家 (国会)、行政府、政党などが関与し、立法や予算配分が行われる。つぎに、その大目標を達成するために、国際的にリベラルな経済秩序をつくり、それに貢献するとい

²² たとえば、Whitman Richard G. ed., *Normative Power Europe - Empirical and Theoretical Perspectives* (Palgrave, 2011).

²³ *A Human Security Doctrine for Europe* The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana Barcelona, 15 September 2004.

²⁴ 以下の議論については、次を参照した。Alan Millett, et al, "The Effectiveness of Military Organizations," in Allan Millett and Williamson Murray, eds., *Military Effectiveness*, Vol. 1 (Allen and Unwin, 1988) chapter 1.

う戦略目標を立てたとしよう。その戦略を実行するのは、外務省や関連省庁であり、アクションとしては、関連のさまざまな分野での外交を考えることになる。国際的にリベラルな秩序のなかで、具体的なオペレーションとして、TPP への参加と交渉を考えるとする。そうすると、そこでは、TPP 交渉を統合的に行う組織を作ったり、交渉の順番を体系立てて考えなければならない。アクションとしてはマルチの交渉であり、さまざまな交渉の系(sequence)である。そして、戦術とは、個々の交渉(たとえば、対米交渉)に当たって、いかに目的を達成するかという戦術を考えなければならないということである。

実際に資源を使って目標を達成するには、国内的に多くの要素が複雑に絡みあっているのである(この国内の要素を〔国内の〕組織的資源と呼ぶことができよう)。

第4節 日本の軌跡

以上、国際システムの変容とその中での外交態様の変化を考察してきた。では、日本はそのなかでどのような軌跡をたどってきたのであろうか。そして、現在どのような位置にあり、外交の課題としてどのようなものがあり、また外交資源として何があり、どのような資源を作り、使っていかなければならないのであろうか。

まず、冷戦前期においては、日本は東西(米ソ)対立の中で、西側陣営に属し、戦後復興を最優先の課題とした。それは、国際的なリベラルな秩序の中で国内的にも民主化、経済自由化を行おうとするものであった。安全保障分野においては、自衛隊と日米安保で安全を確保しようとしたが、憲法上の制約があり、自衛隊は一步も海外には出なかった。そして、経済分野においてはブレトン・ウッズ体制の中で、経済復興、経済成長を目指した。この時期の日本は経済に最優先順位をおき、軍事力は軽武装を旨とした軽武装通商国家であり、それはのちに吉田ドクトリンと呼ばれたものであった。その戦略は成功を収め、60年代には、日本をOECDのメンバーとし(1964年)、68年には西側世界第2の経済大国とした。また、70年代になると、75年先進国首脳会議(G7)のメンバーとなり、またODA大国となっていた。さらに、政治的にはアジアで唯一の先進的な民主主義国となり、日本は一つのモデルとして取り扱われた。また経済分野でも、政府の主導が強い形の経済政策が日本モデルとして、アジアの他の国が模倣する対象となった。日本は、経済的に大きな資源を持ち、それなりのソフト・パワーを持つことになった。冷戦期後半には、先に述べたようにサミットの一員となり、多角的な外交も日本外交の主要な要素となった。ただ、経済においては、対米摩擦が恒常的なものであり、また、安全保障においても、いかにどのくらい国際社会に日本が貢献すべきは、常に対米調整の対象であり、国際環境の変化によって先鋭化したり、穏やかになったりした。

冷戦が終わると日本はグローバルな社会の中で、グローバルな経済秩序、安全保障に貢献しようとした。安全保障においては、日本は引き続き日米安保を基軸としつつ、1992年にPKO法を作り、まずカンボジアのPKOに参加し、ポスト・モダン・ミリタリーの機能を果たすようになる。また、アジア太平洋の安全保障対話のフォーラムであるARFに参加

する。ただ、軽武装という原則は維持し、海外での武力行使を行うことはなかった。経済分野においては、WTO の設立過程で、アメリカ、EU、カナダとともに四極の一つとなり、主要な役割を果たした。89年に発足した APEC の形成には、オーストラリアとともに、大きな役割を果たした。90年代初頭にバブルが破裂し、以後、「失われた 10 年」といわれた経済停滞が続くが、ODA の総額は、90年代を通して世界第 1 位であった。そして、97年からのアジア経済危機においては、宮沢構想などで大きな役割を果たし、数百億ドルの支援を行い、アジアの経済大国の責務を果たした。さらに、1997年には橋本総理のイニシアティブで ASEAN+3 への道を開き、2000年には、チェンマイ・イニシアティブ創設に主要な役割を果たした。日本は、アジア太平洋におけるネットワーク作りに貢献し、主要なネットワークのノードとなる。

ただ、日本は先進国に「追いつき追い越せ」という目標が達成されると、目標を喪失し、それが日本経済が漂流する大きな原因となった。そして、高度成長という実績に裏打ちされた「日本モデル」は、輝きを失い日本のソフト・パワーは失われていくのである。また、台湾、韓国、フィリピンなどが民主化していくことによって、また東アジアの国々が経済成長するに従って、アジア唯一の先進民主主義国という日本のアイデンティティとソフト・パワーは失われていくのである。

他方で、阪神・淡路大震災が発生した 1995 年は、日本の NGO 元年といわれ、これ以降日本でもさまざまな NGO が国境を越えて活躍するようになり、対地雷禁止条約等に日本の NGO が参加し、日本政府に大きなインパクトを与えるようになった。日本はポスト・モダンの外交を展開するようになる。

2000年代になると、2001年の 9.11 テロ後のアメリカのアフガニスタン攻撃に当たって、日本はテロ特措法をつくり、インド洋での NATO を中心とした有志連合の艦船への燃料の補給を行う。また、2003年のアメリカのイラク攻撃に際しては、同年末イラク特措法を成立させて陸上自衛隊を人道支援、兵站支援のためイラクのサマワに派遣する。そこでは、自衛隊は自衛を除いて武器を使用することができず、オランダ、オーストラリアに守ってもらうことになる。とはいえ、日本は日米安保を軸にしつつも、安全保障の輪を広げていく。それは 90年代末にも、北朝鮮のテポドン発射後、日米韓での安全保障上の協力が進展することにも見られたことである。さらに、日本は、2000年代の半ばには、オーストラリア、インドなどとも、安全保障協力の輪を広げていく。そして、2009年には海賊対処法を作り、ソマリアの海賊に対処するため自衛隊を派遣し、ジブチに初めての基地を設定するのである。経済においても、2001年からの WTO のドーハ・ラウンドが進む中、2002年に日・シンガポール経済連携協定締結を皮切りに次々と FTA のネットワークを作っていく。そして、いまや日本は、TPP の交渉に加わろうとしており、もし日本が TPP に入れば、一方でアメリカを中心とする TPP、他方で ASEAN+3 の 2つの大きなグループをつなぐ戦略的なポジションを占めることになろう。国際的な安全保障上の、また経済上のネットワークに入り、そのなかで、ネットワークのピボットとして、またネットワークを外交的

な資産として、日本は外交を展開していくことを考えなければならないであろう²⁵。

ただ、2000年代に入っても日本経済の停滞は続く。そして、世界第1位であったODAも、低減していき、現在では東日本大震災もあり、かつての半分以下になっている。それとは対照的に中国をはじめとしてアジア諸国の経済成長には目覚ましいものがあり、日本の相対的な地位、力は目に見えて低下し、存在感は薄れていく。そして、日本は、デモグラフィックにも労働人口の減少、少子高齢化に直面しており、力の基盤的な資源は将来も大いに減じていくことが確実である。日本は、若干負け惜しみに「課題先進国」と自称し、少子高齢化等に有効なモデルを創り上げようとしているが、それも日本の生きる（ソフト・パワーを創り出す）一つの道であろう。

中国は、2009年以来、南シナ海で積極的な海軍活動を展開するようになり、また、2010年には、GDPで日本を追い抜いた。日本は、安全保障上、日米同盟を軸に諸国と安全保障協力関係を強め、対中集団ヘッジングのシステムを作らなければならないであろうし（国家、軍事力を中心とするモダン外交の復活）、また経済分野でも（多角的）FTAのなかで、国際的な、また国内の自由化を進めなければ、経済の再生は不可能であろう。そして市場における競争も、先進国と新興国の両方をにらんだものを展開しなければならない。

²⁵ 最近、玄葉光一郎外務大臣もネットワーク外交という言葉を使っている。日本記者クラブにおける玄葉外務大臣講演「日本の豊かさはアジア太平洋地域とともに」2011年12月14日。

第2章 国際政治におけるネットワークと外交

第1章で、国際政治の構造の変容にしたがって、外交の態様も変化していることが明らかにされた。外交の態様は、国家中心、軍事力／安全保障中心のモダンな外交から、ポスト・モダンな外交へ移行し、しかしいまでは新興国の台頭というパワー・シフトによって再モダン化の要素も強くなり、モダンな外交とポスト・モダンな外交が入り混じっているといえる。ポスト・モダンの外交の特徴は多岐にわたるが、その一つは、外交（あるいは、国際関係一般）にかかわる主体が多様化しており、国家だけではなく NGO や企業、さらに国際テロや海賊という非国家主体が重要な役割を果たすようになってきているということである。そして、それらの主体は国境を越えたネットワークを形成している。また、軍事とか安全保障だけではなく、経済、環境、規範などさまざまな分野が重要な問題となり、複合的な相互依存が見られ、それがさらに進化している。そして、そこでは、力に関しても、伝統的な軍事力、経済力という国家の属性に基づいた能力（capabilities）だけではなく、ネットワークのあり方に基づいたものも目立つようになった。軍事力や経済力が大きくても力を発揮できない場合もあるし、逆に軍事力や経済力が小さくとも、大きな影響力を発揮する国もある。また、国家ではなくとも、NGO など、ネットワークを巧みに構築し、利用し、大きな影響力を発揮することがある。もちろん、モダン外交の特質である国家中心の、また軍事力／安全保障中心のモダン外交も同時並行的に走っており、そこでは国家間のネットワークや制度も存在して重要な役割を果たしている。

このような国際政治のあり方、また外交のあり方を分析するに当たって、ネットワーク理論を使って分析することが有効であることが多い。それは単純なもので、国家とか個人を単位（node という）として、それらの間のつながりをまずは二者間で確定し、最終的には全体のネットワークの構造を明らかにしようとするものである。このようなネットワークによる国際政治の分析は、何も新しいものではない。かつて、60年代、70年代に、国家間の貿易の構造や同盟関係の構造をネットワーク分析を使って研究することは珍しいことではなかった（モダン外交もネットワークで分析できる）。しかし、現在では、国家間のさまざまなネットワークの分析とともに、国際政治の変容を反映して、NGO のネットワークや国際テロのネットワークなどさまざまな非国家主体を単位としたネットワーク分析が行われており、また、国家（政府）と非国家主体間のネットワークの分析も同時になされており、その中でネットワークに由来する力など新しい知見も得られている。

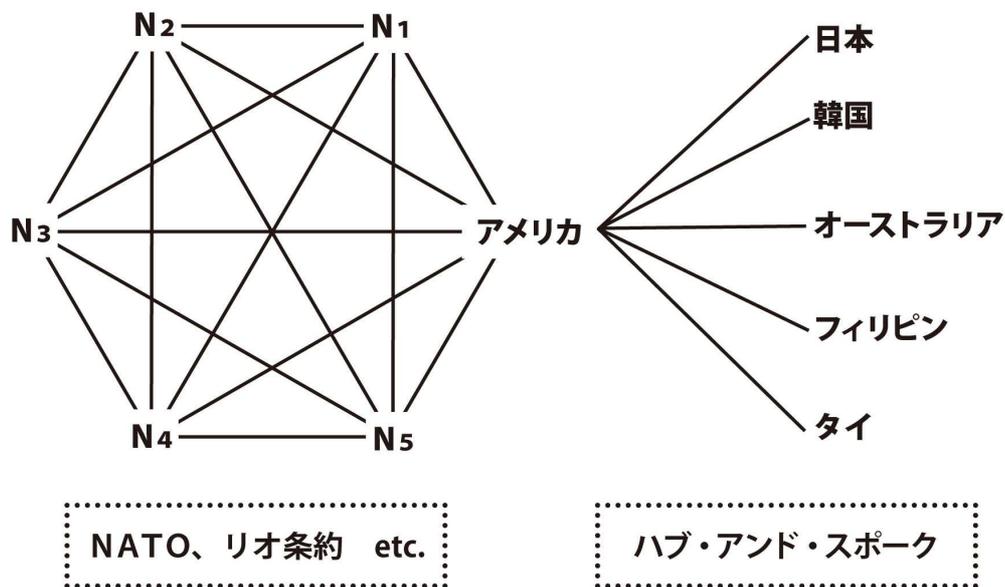
本章では、これらのネットワーク分析の発展を踏まえて、国際政治や外交に関する考察を行ってみたい。国際政治の変容とネットワーク分析との関連を大まかに考えれば、冷戦期にはモダン外交を反映して、ほとんどが国家間のネットワークが問題とされており、冷戦終焉後はポスト・モダンの外交を反映して、NGO などのネットワークが分析の対象となり、現在では、モダン外交とポスト・モダン外交のミックスを反映して、国家間のネットワーク、非国家主体間のネットワーク、そして政府と非国家主体間の国境を越えたネット

ワークの3つがともに分析の対象となっているということである。

第1節 ネットワーク

ネットワークとは、単純にいえば、ノード（国家、組織、個人、なんでもよい。また入り混じっていてもよい）とノード間の関係を示すものである。図2-1に、現在見られる同盟関係の簡素化されたネットワークが示されており、ネットワークがどのようなものであるかのイメージを与えてくれよう。図2-1の右の方は、アメリカを中心とするハブ・アンド・スポークの同盟であり、左側は、NATO やリオ条約などの多角的な同盟である（ここでは、すべてのノードが結びついている）。この図では、ノードとノードの関係は、単に関係があるかないかで示している。これが、通常ネットワークといわれるもののミニマムな形態である。ネットワーク分析は、グラフの理論と呼ばれるものと密接な関係がある。グラフの理論的にいえば、ノード間の関係は、単に関係があるなしだけではなく、方向性を考えたり、その関係がプラスのものか、マイナスのものかも示される符号付のグラフ（ネットワーク）もあり、また、ノード間の関係の強さを含んで表示されることもある。

図2-1 同盟ネットワークの例



出所：筆者作成

ネットワークをノード間の関係があるなしだけで捉えたとしても、多くの情報が得られる。たとえば、ノードが10あって、すべてのノードがつながっているとすると、つながったノード間の関係は45 ($n(n-1)/2$; n はノードの数) である。そして、実際につながってい

るノードが 40 あるとするとこのネットワークの密度は $40/45=0.89$ できわめて高い。また、ネットワークの全体の構造の中で、結びつきの強いグループが析出されることもあり、これらのグループはサブ・グループと呼ばれたり、クリークと呼ばれたりする。そして、クリークがあるかないか、いくつあるかなどは、国際政治の構造をあらわす一つの指標となる。個別のノードについていえば、他のノードとの直接の結びつきの数は(これを **centrality** という——**centrality** にもいくつかのものがある)、最大で $n-1$ である。ノードが 10 個あれば、他の 9 つのノードとの結びつきがあれば、最大である。もし、あるノードの数値が最大であり、他のノードのそれが 1 であれば、そのノードを中心としたハブ・スポークの構造が見られることになる。このハブは、大きな影響力を持つと考えられる(後述)。また、あるノードから他のノードへは、直接のむすびつきもあるが、間接的に結びついていることもある。これを到達可能性 (**reacheability**) という。もし、ネットワークが情報フローのネットワークであり、ノードを結びつけるコストを考えると、すべてのノードに到達可能な、ミニマムなデザインを考えることも可能であろう。

ネットワークを考えると、それは見方によって、またネットワークの性質として、構造としてのネットワーク (**network as structure**) とアクターとしてのネットワーク (**network as actor**) の 2 つ(両極)が存在する²⁶。構造としてのネットワークは、ノード間の結びつきのパターンを構造としてみる見方である。それは、たとえば、国家間の貿易構造のように、個々の企業などの活動の結果であるが、それ自身容易に変えることはできず、国家や企業のアクターにとっては、所与のものと考えざるを得ないところが大きいものである。マオツ (**Zeev Maoz**) は、このようなネットワークを非裁量的なネットワークと呼んだ²⁷。

アクターとしてのネットワークとは、2つの意味がある。一つは、ネットワークそのものをそこに加わるメンバーが共通の目的を達成しようとする集合行為 (**collective action**) の表れと捉え、したがって、ネットワークがどのくらい成果を出したかを見ていこうとするものである。たとえば、NGO が、対人地雷禁止を図るためにネットワークを作ったとしたら、ネットワークそのものがアクターと考えられ、その結果(力)は、対人地雷禁止条約が出来たかどうか、あるいは、それにそのネットワークがどのくらい影響を与えたかをみるということになる。いま一つは、ネットワークの中のアクターがネットワークを使ってそのアクター自身の利益や力をどのように獲得したか、あるいは失ったか、あるいはどのようなネットワークを作ろうとしたかを見ようとするものである。このようなネットワークをマオツは、裁量的なネットワークと呼んでいる。

²⁶ このような区分に関しては、たとえば、Miles Kahler, "Networked Politics," in Miles Kahler, ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (Cornell University Press, 2009), chapter 1.

²⁷ Zeev Maoz, *Networks of Nations* (Cambridge University Press, 2011) chapter 7.ただし、構造としてのネットワークとマオツのいう非裁量的なネットワークの間には、若干のズレがある。

もちろん、構造としてのネットワークとアクターとしてのネットワークは、コインの表裏の関係にあり、ネットワークに属するアクターにとっては、ネットワークの構造は所与であり、それに基づいて行動することになり、またアクターの行動によってネットワークが作られたり、ネットワークの構造が変化することになる。

本章では、外交態様の観点から考えるので、ネットワークを主としてアクターの観点から捉えたらどうなるかを考えることにする。

第2節 ネットワークと国際政治

さて、このようなネットワークを国際政治に適用する場合、いくつかの問題が存在する。一つは、ノード間の関係（結びつき）をどのように考えるかである。この点に関して参考になるのは、ネットワークの次のような定義である。

ネットワークとは「2つ以上のアクター（どのようなアクターでもよい）の集合であり、それらは継続的な繰り返される相互の関係を追求するものであり、それと同時にこのような相互作用において生ずる紛争を解決したり裁定する正当な組織的な権威を持っていないものである」²⁸

このような定義に関して、M.カーラーは次のようにコメントする。

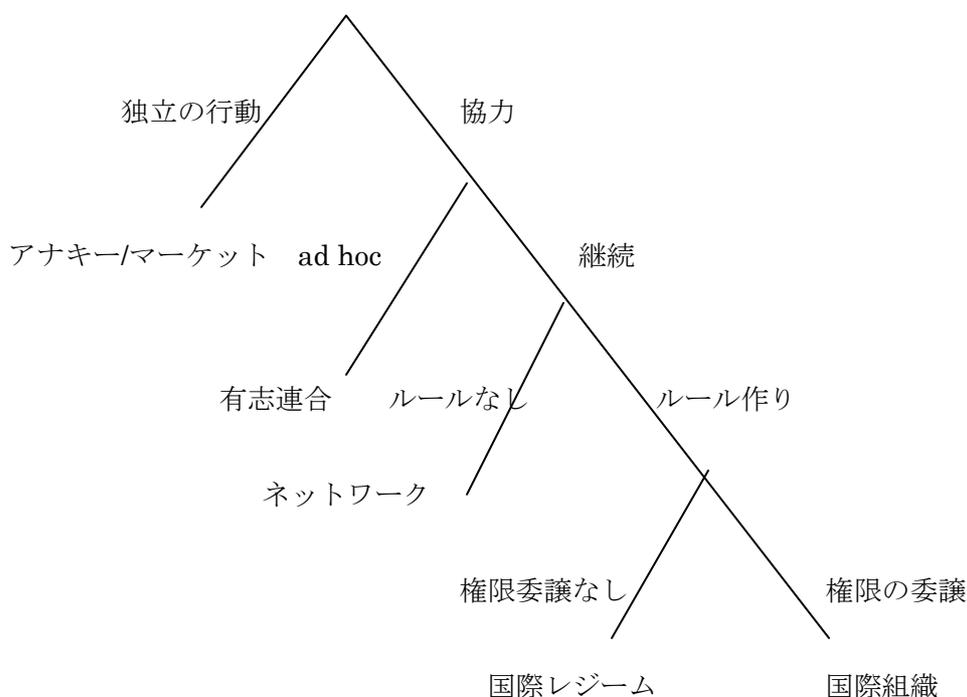
「マーケット（国際政治で言えば、アナキー）に対して、ネットワークは、継続的な関係を示し、階層（*hierarchy*）に対しては、紛争（*dispute*）を解決する権威はどのメンバーも持っていない。ただ、この定義は理念型であり、ハイブリッド型の組織も現れよう。たとえば、会社のネットワークを考えると、個々の会社は階層的であるが、会社同士の関係は、階層性のないネットワークである」²⁹

このようなネットワークの定義は、アクターとしてのネットワークに近いものである。ここで、ネットワークとアナキー、国際レジーム、国際制度とのかかわりを簡単に考察しておこう。図 2-2 を見ながら、話を進める。

²⁸ Joel Podolny and Karen Page, “Network Forms of Organization,” *American Review of Sociology*, 24, 1998, p.59.

²⁹ Miles Kahler, “Networked Politics,” in Miles Kahler, ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (Cornell University Press, 2009) chapter 1, p.5.

図 2-2 国家(アクター)間の協力の形態



出所) 山本吉宣「地域統合——理論化と問題点」『青山国際政経論集』78号

国家（アクター）間の協力の形態を考えると、まず、国家は協力するかしないかの選択肢を持つ。もし協力しないのであれば、それぞれの国はそれぞれの利益に基づいて、独立に行動する。独立の行動が支配的であれば、それはアナキー、あるいはマーケットである。協力した場合、アド・ホックに協力し、目的を達成したら解散する、というパターンがある。これは、いわゆる有志連合である。しかし、協力は継続することもある。たとえば、G7サミットとか ASEAN+3 のサミットである。そして、これが、先の定義にあるネットワークに近いものである。この継続した関係のなかで、ルールが作られていくと、国際レジーム（制度）が形成される。そこでは、ときに紛争処理やルールの遵守に権威のある仕組みが作られることがある。このような国際レジームのなかで、国家がその持っている権限の一部を国際的な枠組みに委譲することがある。これが国際組織であり、そこには権威の階層性が見られ紛争を処理する一定のルールがあることが普通である。

このように見ると、ネットワークは、有志連合と国際レジームの中間にあるものという

ことになる³⁰。これは、狭義の、厳格な意味でのネットワークといえよう。ただ、たとえば、FTA（自由貿易協定）の網は、国際社会におけるネットワークの一つとして考えられることが普通であるが、FTAの中には、正当性のある紛争処理の装置が存在するものが多い。国際レジームの中でも国家は結びついており、そこには国家間のネットワークが見られる。また、国際組織は、その中で国家間のネットワークが見られるし、また国際組織そのものがネットワークのノードの一つとなることもある。たとえば、平和構築において、他の政府、NGOなどとともに、国連はそのネットワークの一部となっているのが普通である。したがって、広い意味でのネットワークは、アナキー的な要素も含み、また階層的な要素を含むものである。これは、人によっては、ヘテラーキー（heterarchy: anarchy と hierarchy の中間）と呼ぶこともある³¹。

また、ネットワークは、さまざまなレベルで形成される。それは、国家間で作られるものもあり（international/intergovernmental network）、国家の部局が国境を越えて作るネットワークも存在する（脱国家的、あるいは脱政府的 trans-governmental network）。そして、NGO や企業という非国家主体が結ぶネットワークも存在する（private network）。この変種が Track II のネットワークであろう。Track II のネットワークとは、基本的には民間のネットワークであるが、参加者の中には政府の官僚もおり、彼らは私的な資格で Track II のネットワークに参加する。

これら、均質的な主体が作るネットワークを uni-sectoral なネットワークという。そして、国家、国際組織、NGO など異なるレベルのアクターによって形成されるネットワークもあり、これは、multi-sectoral なネットワークといわれる。そして、それは、polylateral（多辺的とでも訳すことができようか³²）な外交を表象するものである。また、ネットワークは、国家を単位にするにせよ、NGO などの非国家主体を単位にするにせよ、通常それにはかなり多数のアクターが参加する。したがって、ほとんどのネットワークは、多中心的なものである（Polycentric）。

以上のように見ると、ネットワークは、国際制度や国際組織を否定するものではなく、また、国家間、官僚組織間、非国家主体間のネットワークが同時並行的に存在しており、それらの間には競合関係も見られるが、共生（synergy）や補完関係も多々見られるのである。たとえば、国家間の行政部局による脱政府的ネットワークは、一方で、権限と専門知識を持つ官僚が国境を越えて、上位の権威（たとえば、首相、大統領）の掣肘をあまり受

³⁰ 山本は、これをサミット方式と呼んでいる(山本吉宣「地域統合——理論化と問題点」『青山国際政経論集』78号、2009年5月、85-126頁)。また、たとえば、アジアにおけるさまざまな国家の作るグループを独立の行動とフォーマルな制度との中間としてのネットワークとみるものとして、Peter Katzenstein and Takashi Shiraiishi, *Network Poser: Japan in Asia* (Cornell University Press, 1997)。

³¹ ヘテラーキーについては、たとえば、三浦聡「ヘテラーキカル・ソサイエティ—世界政治におけるネットワークと権威」『国際政治』132号、2003年。

³² Geoffrey Wiseman, *op. cit.* "Polylateralism and New Modes of Global Dialogue," 2004.

けずに交流する。このことは、具体的な政策を作るうえで重要な役割をするであろうし、他方で、それぞれの国内に基盤を持つ行政部局は、それぞれの国内での政策に関する了解を得るのに適していよう。もちろん、国家としてコミットしなければならないときには、政府間のネットワークに交渉のレベルは移行する。スローター³³のように、脱政府的なネットワークが現在の国際政治に支配的なものであるとは考えられないが、大きな役割を果たすことは明らかであろう。脱政府的なネットワークは、国家間（首脳間）のネットワークに対比されて取り扱われる（前者はネットワーク外交、後者はクラブ外交と呼ばれる）。首脳レベルのネットワークは、G-x プロセス³⁴といわれるように、どの国を入れるか大きな問題となり、えてして排他的になりやすい。たとえば、G7に入れなかったオーストラリアは、大いに不満であった。また、2008年に発足したG20の首脳会議に入れなかったノルウェーは不満を隠すことは無かった。これに対して、脱政府的な行政官庁の国境を越えたネットワークは、ロー・キーであり、当該の問題に関連があると考えられた国の担当部局は比較的自由に参加することができる。このような理由で、脱政府的なネットワークは重要な役割を果たす。ただ、首脳会議など高次のネットワークが作られると、通常はその下に、財務、外務、環境などの脱政府的なネットワークも同時に作られるのが普通である。したがって、クラブ外交とネットワーク外交は相対立するものではないことが多い。

ネットワークは、さまざまな機能を持ち、さまざまな分野で形成される。ネットワークは、情報の交換や専門知識を持つ人たちのネットワーク（知識共同体）という側面を持つ。また情報の流れや専門知識に特化したネットワークも存在する（もちろん、情報交換や規範を主とするネットワークであっても、人や資金のフローのネットワークでもある）。さらに、ネットワークは、ある特定の規範を軸として形成されることもある。これは、主としてNGOのネットワークに見られるものである。ネットワークは、安全保障分野でも形成される。たとえば、政府レベルでは、1994年から開かれているアセアン地域フォーラム（ARF）もあるし、2011年から発足した、アメリカ、ロシアを含んだASEAN+8の新しい拡大東アジア・サミットは、安全保障問題を含む討議が可能な政府間のネットワークであると考えられる。また、民間のTrack IIのネットワークであるCSCAP(Council on Security Cooperation in the Asia-Pacific)は、1994年アジア太平洋のシンクタンクの連合体として発足し、アジア太平洋地域のさまざまな安全保障問題についての対話を行っている。

ここで、ネットワークを一つのアクターと考えて、いくつかの問題を考えてみよう。ネットワークは、すでに述べたように、メンバーの共通の目的を達成しようとする集合行為の現れであるとともに、規範の拡大とか、メンバー間のアイデンティティの向上などさまざまな目的を持つ。この点、多くの視点が存在しようが、ここでは、scalabilityと

³³ Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton University Press, 2004).

³⁴ G-x プロセスについては、たとえば、Andrew Cooper and Alan Alexandroff, "Introduction," in Alan Alexandroff and Andrew Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions* (Brookings Institution Press, 2010).

adaptability という二つの視点から検討してみたい。

ネットワークには、scalability という要素がある。ネットワークのメンバーがどのくらい広がる可能性があるか、ということである。これは、ネットワークが作られる問題領域の性質にもよるであろう。規模の経済が働くような問題分野では、ネットワークの scalability は大きいであろう。たとえば、疫病 (pandemics) に対するネットワークは、多くのアクターを取り入れて、ひろがって行けばいくほどより有効になっていくであろう。ただ、pandemics の防止は、グローバルに見て国際公共財であることから、ネットワークの正の外部性があり、ネットワークに入っていない国は、ただ乗りをして、コストのかかるネットワークには入らないかもしれない。また、人権 NGO のネットワークも大きくなればなるほど有効であろう。ただ、人権をめぐる考えが異なり、利益対立がある場合には、対立が大きいときにはそこでネットワークの拡大は止まってしまうであろう。一般的に言えば、当たり前であるが、リンクを作るに当たって、利害対立が大きいときには scalability は高いであろうし、利害対立が複雑で大きいときにはなかなか大きなネットワークは出来にくいであろう。たとえば、貿易の自由化を行うとき、世界全体なり地域全体でそれを達成しようとするすると利害が錯綜してネットワークが出来にくいことがある。それに対して、二国間であれば利害の調整がしやすく、二国間の FTA のネットワークのほうが出来やすく、拡大しやすいということがあろう。また、リンクが薄いネットワークの方が scalability は、高いであろうし、深い協力を要するリンクからなるネットワークはそれほど大きくはならないであろう。もし、スケールも大きく、濃いリンクのネットワークの方が成果をあげやすいとすると、そこには一つのパラドックスと呼べるものが存在する。スケールの大きなネットワークは薄いリンクのときに出来やすく、しかし、濃いリンクのネットワークを作ろうとすると、そのネットワークは小さいものにならざるを得ない。たとえば、TPP は濃いリンクのネットワークを目指し、ASEAN+3 とか ASEAN+6 が薄いリンクをもとにしたネットワークを形成しようとするものであるならば、薄いリンクのネットワークの方が早くできるかもしれない。ただ、もちろん、TPP と ASEAN+3 の両方の FTA が出来たとすれば、貿易の自由化という成果は深いリンクのネットワーク (TPP) のほうが進んだものとなる。

またネットワークのスケールは、国際 (外部) 環境によっても決まってくる。国際テロのような秘密裏のネットワークは、国際的な制約が極めて強く、その scalability は、オープンなネットワークよりもよほど小さいであろう。もちろん、メンバーシップを最初から限るネットワークも存在する。そのようなネットワークは、若干の幅はあろうが、一定の大きさにしかならない。たとえば、地域のネットワークとか、先進国のネットワークとか、あるいは新興国のネットワークなどである。

ネットワークには、適応性 (adaptability) という次元もある。これは、外部の環境の変化、内部のメンバーの要求の変化などによって、ネットワークが変化することにかかわるものである。これには、ネットワークの新たな形成ということもあるし、すでに存

在するネットワークが拡大したり、機能を変えたりすることも含まれる。さらに、ネットワークがより制度化し、国際レジームや国際組織になることもある。また逆に、階層的な組織であったものがネットワークに変化することもある。

ネットワークの形成に関しては、たとえば、先進大国間の経済の相互依存が高まり、調整や情報交換が必要となったとき、G7 というネットワークが誕生した。また、先進国と新興国の経済力格差が縮まり、全体として世界経済の運営にあたらなければならないことが認識されると G7 から G20 への変化が生じた。また、アジア通貨危機に適応して、ASEAN+3 は、二国間のスワップ協定のネットワークであるチェンマイ・イニシアティブを作ったが、それはいまや多角的な共通基金を持った階層性のある制度となっている。安全保障分野を考えると、イラクや北朝鮮の大量破壊兵器の拡散の危険性が強くなると PSI という拡散防止のためのネットワークが作られる。また、アメリカを中心とするアジア太平洋におけるハブ・アンド・スポークの同盟ネットワークは、たとえば、北朝鮮の脅威に対して、日韓の協力のネットワークのベースとなった。また、安全保障協力を進めるに当たり、日韓、日豪などスポークの間のネットワークを作っていくベースとなっている。さらに、アメリカを中心とするハブ・アンド・スポークの同盟ネットワークは、インドなど第三国を含んだ安全保障協力のネットワークを作るときのプラットフォームとなっている。

また、逆に階層的な組織であったものがネットワークになったものも存在する。たとえば、インターネットはもともとは軍のものであり、またアメリカの商務省が管轄するものであったが、民営化され、いまではネットワーク的な色彩が強い運営方法になっている (ICANN)。1991 年、階層的な組織であるソ連が崩壊したが、その後継諸国の間で CIS というネットワークが作られている。またアルカイダは、もともとは階層的な要素を持つ組織であったが、アメリカを中心とする国際社会の圧力が強いいため、組織をよりネットワーク的なものにしていった。

第3節 ネットワーク・パワー

ネットワークは、アクターにある種の力を与えたり、力の資源となる。もちろん、ネットワークの中でのアクターの力は伝統的な力（能力、資源）によって影響されることもあるが、それとは独立に生ずるネットワーク・パワーと呼ばれるものも存在する。M.カーラーは、ネットワーク・パワーには、3つのものがあるとする。一つは、バーゲイニング・パワー (bargaining power、交渉パワー)、二つには、ソーシアル・パワー (social power、社会的パワー)、そして、三つには、エクシット・パワー (exit power、退出パワー) である。それぞれについて、簡単な説明を試みよう（議論の都合上順番はカーラーのものとは変えてある）³⁵。また、そのあと、ネットワークにもとづく情報パワーとでも呼べるものを付け加える。

³⁵ 次を参照した。M. Kahler, *op. cit.*, “Networked Politics,” pp.12-14. Z. Maoz, *op. cit.*, *Networks of Nations*, chapter 7.

<1> バーゲイニング・パワー、あるいは橋渡しパワー

バーゲイニング・パワーとは、あるアクターが、ネットワークにおいて、2人のアクター、あるいは2つのグループの間にあり、2人（2つのグループ）を結びつけるポジションにあることをベースとするものである（ネットワーク理論では、**betweenness centrality** という指標で測ることが出来る）。このようなケースの場合、このアクターは、2つの性格の違う役割を果たす可能性がある。一つは、2つのグループに対して、自己に都合のよい交渉をすることが出来るということである。たとえば、仮の話であるが、日本が TPP と ASEAN+3 の2つのグループのどちらにも属し、そのようなポジションにある国は少ないでしょう。そうすると、日本は、TPP に対して、自己の利益になるような提案をし、それが受け入れられなかったら、ASEAN+3 の方でより有利な利益を得ることが出来るということを示して、TPP からよりよい利益を得ることが出来る可能性がある。

また、ある2つのグループの間に位置し、それらのグループが対立的であるときには、ブローカーの役割（橋渡しの役割）を果たすことが出来る。たとえば、ハブ・アンド・スポーク型の同盟で、軸になる国は、もし、そのスポークの先にある国同士が対立的になったときには、ブローカーとか仲裁者の役割を演ずることが出来る。たとえば、米日、米韓のハブ・アンド・スポークの同盟ネットワークを考えると、日韓が対立した場合、アメリカは日韓の間に入って、日韓の調整を行う役割を果たすだろう。アメリカはこのような役割を日韓正常化交渉など、さまざまな機会に果たしてきた。また国家と NGO からなるハイブリッドなネットワークを考えると、A 国と B 国が対立関係にあり、ある NGO が A と B の双方と協調的な関係があるとき、その NGO は A 国と B 国の間を取り持つことが出来る。

このような2つのグループをつなぎ、そのことによってバーゲイニング・パワーを獲得したり、ブローケージの能力を持つことは、まさにネットワークの中の位置によるものであり、そのアクターの軍事力とか経済力とかによるものではない。マオツは、このようなつなぎの指標である **betweenness centrality** と伝統的な軍事力などの能力との相関を計算したが、それはマイナスであった。その意味するところは、このような間に立って交渉力やブローカー的なことをする国は大国ではなく、むしろ小国であるということである。また、このようなつなぎのポジションを取るためには、ネットワーク全体としては、むしろ密度が低い、疎な構造を持っていることが必要である。もちろん、このような2つのグループの中間にある国は、交渉力を持ったり、ブローカーなどの積極的な役割を果たせるかもしれないが、どっちつかずのコウモリ的な存在となり、マージナルなアクターとなってしまうかもしれない。

<2> 退出パワー (exit power)

退出パワーとは、ネットワークを離脱すると脅かして、自己の利益を貫徹する力である。すでに触れた例で言うと、経済的な相互依存のネットワークの中で、A が B に非対称的に

依存しているとき、AのBに対する脆弱性が発生する。そしてBがAに対して、ネットワークを切るぞと脅かした場合（すなわち、退出）、Aは、そのネットワークに死活的に依存しており、また代替するネットワークが無い場合、Bのことをきくことになる。これがBのexit powerである。これは、＜1＞で述べたバーゲイニング・パワーでもある。退出パワーは、それほど密でないネットワークで生じよう。

また、退出パワーを、バーゲイニング・パワーではなく、単にネットワークを離脱する能力と解釈することもある。たとえば1956年、ハンガリーは、ソ連圏の（高度に制度化された）ネットワークから脱しようとしたが失敗した。脱出能力が無かったのである。これは、密なる階層的なネットワークでは、よほどの代替ネットワークがないと、脱出は難しいということである。脱出は、それほど密ではないネットワークで、それもマージナルなポジションを占める国に可能であるということである。このようなことは、階層的な組織に対して、ネットワークが平等や自由を保障するより望ましい形態であるという規範的な問題とも関連するのである。

＜3＞ 社会的パワー、社会的キャピタル

ネットワークから生ずるいまひとつのパワーは、社会的パワー(social power)と呼ばれるものである。これは、国家の威信とかあるいはソフト・パワーと関連付けられて論ぜられる。要は簡単なことで、ネットワークの中で、あるアクターが持っているつながりの数の大きさ(degree centralityという)で表されるものである。たとえば、冒頭の例であれば、10の国があった場合、ある国が他の9の国すべてにつながりを持っているとき、degree centralityは最大になる（もちろん、他の国がそれほどのつながりを持っていないと仮定する）。そうすると、その国は、他の国から信頼され、結びつきをもってしかるべき国だと思われることを表し、また他の多くの国に影響力を持つことをも表している。たとえば、FTAのネットワークを考えてみても、多くの国と結びつきを持っている国は、その国の経済的な魅力を表していよう。また、他の国がその国を通して、さらに他の国との間接的、直接的な関係を持つようとする意図を持っていることをも示していよう。この中心性の指標が高いと、さらに多くの国をひきつけることになり、それは、その国の国際場裏における社会的キャピタル、ソフト・パワーと考えることが出来る。また、同盟のネットワークを考えてみても、同盟を多く持っている国は、他の国から信頼されていることを意味し、また、それは自国の影響力の大きさを示すものとなっている。もちろん、広く同盟網を持つことは、プラスの面があると同時に、多大なコストがかかる。また同盟国の紛争に巻き込まれる危険性がある。大国と同盟を結ぼうとする国も、大国の影響力や自立性の喪失を恐れ、直接に大国と同盟をむすばず、その大国と同盟を持っている国と間接的に同盟を結ぼうとすることもある。これは間接的に大国につながるようなリンクを持つということであり、到達可能性、あるいは、closeness centralityという指標で計られる。

マオツは³⁶、同盟の中心性の程度と、国家の伝統的な基礎的能力（軍事力、GDP）との相関を計算したが、それはプラスで統計的に有意であった。その意味するところは同盟の中心性は、国家の能力の大きさという属性で決まるというものである。このことは、2つのグループの間で、ブローカーになるポジションを占める国が大国ではなく、むしろ小国であったことと対照的である。ただ、FTA のネットワークの中心性を検証した研究によれば、FTA ネットワークの中心性は、GDP という国家の能力よりもよほど格差が無く、ネットワークは、国家間の関係を平等化させるものであると述べている³⁷。

以上のようなネットワークを通して生ずる社会的パワーは、なにも国家間のネットワークに限られたことではない。たとえば、人権 NGO のネットワークについて考えてみても、アムネスティ・インターナショナル (AI) のような巨大な NGO の作り出すネットワークにおいて、AI の中心性は非常に高く、AI の社会的パワーは著しく高い。AI は、ネットワークのアジェンダや、AI の定義する規範をグローバルに投射する大きな力を持っている。

<4> 情報のネットワークを通しての収集：情報パワー

ネットワークは、多くの場合、ある目的を達成するための集合行為の一形態であると捉えられる。そのような観点からは、アクター間の関係は、強くまたさまざまなレベル、分野で持たれることが望ましい。多くの分野での結びつきを **multiplexity**(マルチ複合性、あるいは多複合性)という。そして、ネットワークは密度の高いものであることが望ましいとされる。国際政治においては、それは、二国間での密なるリンクを発展させるということもあるし、また地域で、凝集性の高いネットワークを作ることに現れよう。地域での高い凝集性を持つネットワークは、サブ・グループとかクリークと呼ばれている。

しかし、ネットワークを情報収集という観点から見ると、異なる観点が必要である。これは、「小さな世界の現象 (small world phenomenon)」と呼ばれるものと関連する³⁸。小さな世界の現象とは、あるアクターから他の（きわめて遠隔にある）アクターへの結びつきは、きわめて少数のリンクで達成される、というものである。そして、そのことは疎なネットワークで見られるものである。その理由は、地域的 (local) にはきわめて密度の高いクラスターが作られるが、クラスター間を結びつけるのは弱いリンクでよく(「弱いリンクの強さ」)、そのリンクをとおして情報は獲得できるというものである。グラノヴェッター³⁹の有名な研究によると、就職先を探すとき、密なる関係を持つ友人よりも、友人の友人か

³⁶ *Ibid.* chapter 7.

³⁷ Emilie Hafner-Burton and Alexander Montgomery, "Globalization and the Social Power: Politics of International Economic Network," in Kahler, ed., *op. cit.*, chapter 2.

³⁸ この辺の議論の簡単なサーベイとしては、たとえば次を見よ。Christopher Ansell, "Network Institutionalism," in R.A. Rhodes, et al., eds., *The Oxford Handbook of political Institutions* (Oxford University Press, 2006) chapter 5.

³⁹ M. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, 78(5), 1360-80.

ら情報を得ることが多いという。弱いリンクの方が貴重な情報を与えてくれるのである。友人関係という密なるクラスターにおいては、情報は限定され、閉ざされたものとなり、密なるクラスターを結びつける弱いリンクが新しい情報を与えることになるのである。したがって、インテリジェンスなどの情報収集のネットワークにおいては、弱いリンクを多様なアクターや地域に張っておくことも必要なのである。

日本は、アメリカやアジアでの密なるネットワークを作るとともに、他の国、地域にも薄くてもよいからリンクを張ることが必要なのである。たとえば、南アフリカやブラジルなどの主要新興国とのリンクは日本にとって重要であろう。

第4節 まとめと日本外交へのインプリケーション

ネットワークは、狭義のそれは、アナキー（マーケット）と階層的な制度との中間にあるものである。グラノベッターの言い方をすれば、ネットワークは、社会化が十分でない社会（アナキー、市場）と、社会化が大いに進んだ（進みすぎた）階層的な組織（極端には国家）の中間にあるものであり、主権が重要視される国際政治においては、それもとくにアジア太平洋においては、貴重な国際的な枠組みのあり方である。そして、事実、アジア太平洋には、APEC、ASEAN+3 とか ASEAN+6 といった、さまざまなネットワークが存在する（そして、高度に制度化した地域的な国際組織は極めてまれである）。そして、ネットワークは、共通の目的を達成する集合行為の現れであるとともに、メンバー間の信頼や、情報の交換を目指すものである。

日本は、このようなネットワークに積極的に入っていくことが必要であろう。そのことが日本の利益になるだけでなく、集合行為の結果、地域全体に貢献することになると考えられるからである。このような基本方針で日本は（そしてどの国も）進むべきであると思われるが、ネットワークが実際に出来た場合、それは各国の利益や力に異なる影響を与えることがある。

ネットワークの中で、他の国とどのくらいリンクを持つかは、他の国からいかに信頼され、頼りにされているかを示すものであり、また他の国にどのくらい影響力を持っているかを示すものである。そして、この中心性が高ければ高いほど、さらに他の国をひきつけることになる。いわば、ソフト・パワーの一つと考えられる。ただ、この中心性は、意図的に作り上げようとすることもあるが（FTA のハブになろうとするシンガポールを想起せよ）、国際的な協力を進め、ネットワーク作りに努力してきた結果でもある。また、この中心性（より正確には、degree centrality）は、国家の能力（GDP など）と高い相関を持つ。国家の能力という属性が社会的パワーの大小を決める（あるいは、大いに影響する）のである。しかし、中心性の国家間の大小は、たとえば、GDP の大小よりも、よほど格差が小さい。ネットワークは、国家間の格差を縮小するのである。国家の属性（GDP）でますます相対的に小さくなる日本にとって、ネットワーク作りに励み、その結果、中心性を高めることは、重要な課題である。

ネットワークが形成されていくと、アクターは、ときに2つのグループ（国）を結びつけるようなポジションに座ることがある。このようなポジションに座る場合には、その国は2つのグループを仲介したり（ブローカー）、あるいは2つのグループの関係を利用して、自己に都合のよい交渉を行うことができる。たとえば日本は、TPPとASEAN+3の間に立って、その2つの間の橋渡しをすることも出来るし、また、TPPと交渉するときにはASEAN+3を使い、ASEAN+3と交渉するときには、TPPを持ち出して、自国に有利な交渉をすることが出来るかもしれない。このような橋渡しのポジションは、偶然に出来てくることもあるし、あるいは、意図的に作り出されるかもしれない。日本は、歴史的に、洋の東西を橋渡す役割を求めたし、いまでも、アメリカと中国を橋渡す役割を担えるかもしれない。この橋渡しのポジションに立つ国は、必ずしも大国である必要はない。

また、ネットワークが出来てくると、ネットワークから離脱すること、あるいは離脱すると脅かすことによって他のアクターに自己の要求をのませようとする事が出来る退出パワーとでも呼べるものが生ずることがある。たとえば、70年代の第四次中東戦争のときにアラブ産油国がとった戦略である。日本は、このような退出パワーをつけようとするよりも、むしろそのような他国の退出パワーにいかに対処するかを考えなければならないであろう。それには、他国の退出パワーが発動された場合にそなえて、他の代替的なネットワークを作っておくことが必要なのである。

ネットワークを情報獲得の手段と考えると、一方では二国間、あるいは地域で密なるネットワーク（サブ・グループ）を形成すると同時に、弱いリンクでもよいから、広く世界に網を張ることが必要である。「小さな世界の現象」のモデルによれば、遠隔の地にあるアクターと結びつくには、必ずしも多くの、強いリンクが必要であるわけではない。密なるサブ・グループにおいては、情報は内部で周流し、内部に限られてしまう可能性がある。弱いリンクでも広く世界に結びつくことが必要であり、それは変転著しい世界においてはますます必要になるであろう。それはもちろん物理的に人を配して情報を獲得する仕組みを作るということもあるが、集められた情報をいかに解釈し、体系立て、政策に結び付けていくかということがさらに重要なのである。

現在のポスト・モダンとモダンの外交が入り混じった世界においては、国家、政府、行政部局、NGO、企業などさまざまなアクターが参入し、それぞれのアクターが組み合わせあって、また、多様な問題領域でネットワークを構成している。外務省当局同士で外交を進めるという単純な伝統的な外交（外交チャネル）の時代ではなくなっている。このような中で、たとえば、外交当局（外務省）から見れば、自国においても、他のさまざまな行政部局との協調を考え、企業やNGOとの連携が必要になる。また、単に他国の外務省だけではなく、他国の他の行政部局、企業、NGOなどをも協調や、交渉の相手と考えることが必要である。このような状況は、まさに、multiplexity(マルチ複合性)の外交といえるであ

ろう。カンナ⁴⁰は、このようなシステムを新中世とよび⁴¹、そのなかでの外交のあり方をメ
ガ外交と特徴づけ、外交官の心構えを論じている。そのなかでは、ビジネスや NGO をも含
む幅広いネットワーキングの必要性が論じられている。このようなシステムにおいては、
多様な国際的なネットワークのあり方や構造を把握し、そのなかでいかに日本の国益を達
成していくかを、オール・ジャパンで考えなければならないのである。

⁴⁰ Parag Khanna, *How to Run the World* (Random House, 2011).

⁴¹ 新中世(neo-medievalism)とは、古くは、Hedley Bullが1977年に出版した *The Anarchical Society* で使った言葉である。グローバリゼーションを表す言葉としてよく使われるのであるが、それは、主として先進諸国において、権威が政府だけではなく、企業とか非政府主体に分散していく傾向を表すものである。しかし、カンナの新中世は、グローバルなものであり、そこには国際テロや海賊などの犯罪集団的な非国家主体も構成要素となったもので、危険性の高いものとして捉えられている。

第3章 新興国についての捉え方と理論の変遷

現在、中国、インド、ブラジルなどの新興国が急激に台頭し、国際政治におけるパワー分布を急激に変化させている。そして、巨大新興国は、世界経済の運営に関して大きな影響力を発揮しており、また新興国同士で組織化をはかっている。本章では、新興国そのものについて第二次世界大戦後、それらがどのように捉えられ、またどのような国際政治学的な理論が展開してきたかを時系列的な変化に着目して考えてみたい。そうすることによって、現在の新興国をより正確に位置づけられるものと考えられるからである。また、このような考察は、次章において、新興国がいかにして世界経済の運営に関与してきたか、またいかに自己組織化してきたかを考えるときの前提条件となる。

第1節 冷戦期

<1>50~60年代：ODA戦略

第二次大戦後、植民地が独立したが、それらの国々は経済的に未発達であり、また政治的にも脆弱であった。そして、先進国（旧宗主国）との経済的な格差はきわめて大きく、冷戦の東西対立構造に対して、50年代末には、南北問題が対置されるようになった。そのなかで先進国（西側）は、ソ連（共産主義）と対抗するためにも、開発途上国の経済発展、政治発展を考えなければならなかった。そのとき開発途上国は経済成長のためには資本が必要であり、その資本をODAによって補う、という戦略をとるものと捉えられた。そのような戦略は60年代を通してとられたが、結局うまくいかず、高い経済成長を示す開発途上国は現れなかった。すなわち、この時代、新興国は出現しなかった。高い経済成長を示したのは、日本や西ドイツであった（後述）。

<2>70年代：貿易戦略と従属論

70年代になると、経済成長を、貿易を通して行おうとする戦略が考えられた。それは、開発途上国の先進国に対する輸出を拡大させ、そのことを通して資本蓄積をさせ工業化を進めようとするものであった。その典型的なものは、開発途上国がとった輸出代替政策であり、あるいは、先進国の開発途上国からの輸入に対する特別待遇措置（一般特惠関税）であった。しかし、このような貿易を通しての経済成長は、おおむねうまくいかなかった。そして、このような開発の困難さの原因を、国際経済システムの構造に求める従属理論がはやることになった⁴²。すなわち、従属理論は、国際経済システムを中心（先進国）と周辺（開発途上国）の二層の構造と考え、この2つの層の間には乗り越えがたい壁があると論ずるのである。たとえば、開発途上国からの先進国への輸出は一次産品であり、先進国か

⁴² 従属理論については、たとえば、恒川恵市、『従属の政治経済学 メキシコ』（東京大学出版会、1988年）

ら開発途上国への輸出は工業製品であり、これら2つの製品の交易条件は、時系列的に一次産品に不利になり、したがって、南北格差はなくなり、開発途上国は発展できないとされたのである。ここでも、新興国の存在はないことになる。

＜3＞ウォーラースティンの世界システム論と新興国の登場

しかし、70年代から80年代にかけて、ウォーラースティンの世界システム論が展開された⁴³。そこでは、中心（先進国）、準周辺（新興工業諸国）、周辺（開発途上国）の3つの層が考えられていた。この三層構造では、従来の従属理論が中心と周辺だけの二層構造を考え、この2つの間に乗り越えがたい壁があることを前提としていたのに対して、周辺も政府の政策のよろしきを得れば、成長、発展が出来ると論ぜられた。ウォーラースティンのこのような理論の背景には、70年代のアジアの4匹の龍の発展に象徴されるいくつかの開発途上国の急速な発展が存在した。そしてそれは、1979年のOECDの報告書にある、新興工業国群（NICs: Newly Industrializing Countries）という認識が存在した⁴⁴。この新興工業国群という概念は、現在の新興国の元祖とも言うべきものである。また、ウォーラースティンは、長期的に見ると、個別の国は、周辺→準周辺→中心という上昇だけではなく、中心→準周辺、準周辺→周辺、という下降の可能性も考えていた。

ウォーラースティンの3つの層を考えると、そこでは、層を「状態」と考えるとき、層のなかで、また層間の移動に関して、経済の成長の「スピード」（上昇、下降ともに——他の国との比較において）の2つを考える必要がある。「状態」から見ると、中心とは、資本が十分に蓄積され、技術的にも高い水準をもつ国々である。周辺とは、資本も無く、技術も時代遅れなものである。準周辺はその中間にあり、ある程度資本を持ち、技術も最先端ではないかもしれないが、ある程度の水準のものである、という特徴を持つ。これらの各層間の移動、また成長のスピードを考えると、たとえば、現在われわれの言う新興国とは、周辺から準周辺へ移動している国家であり、かなり速いスピードで成長している国を指していよう。また、準周辺のなかで、成長著しく中心に迫っているような国も新興国に含まれよう。また逆に、先進国（中心）のなかで、成長が滞っている国で、準周辺に転落する国もあろう。あるいは、準周辺の国で成長に失敗し、周辺に下降していく国も存在しよう。

ウォーラースティンは、中心、準周辺、準周辺のそれぞれに属する国の数はそれほど変わらないとしており、準周辺の国の数が拡大していくとは考えていなかったようである。ただし、このころ、チェース・ダンは、当時の経済成長率を基にして計算した結果、200～

⁴³ たとえば、Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge University Press, 1979).

⁴⁴ OECD, *The Impact of the Newly-industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, Paris, 1979, OECDのNICsは、韓国、台湾、シンガポール、ホンコン、メキシコ、ブラジル、ギリシア、ポルトガル、スペイン、ユーゴスラビア。

300年たてば、すべての国が先進国になる、と論じていた⁴⁵。

第2節 冷戦後：90年代

<1>クーパーの3つの世界論

ウォーラスティンの三層構造論は、冷戦が終わった後、国際政治学ではあまり目立たなくなった。その理由はいくつかあろうが、ウォーラスティンの理論は、すぐれてマルクス主義的なものであり、資本主義とか階級とか搾取というマルクス主義的な概念が中心を構成するものであった。したがって、マルクス主義が崩壊したといわれる冷戦後においては、有効な理論ではないと考えられた。

90年代初頭から見られた、ウォーラスティンに近い見方は、R.クーパーの3つの世界論である⁴⁶。それは、基本的には、冷戦後の世界には3つの世界があり、一つは、ポスト・モダン、二つにはモダン、そして三つにはプレ・モダンの世界であるとする。そして、これらの3つの世界においては、国際政治のあり方、外交態様、また外交資源が異なったものであるという見方である。

従来国際政治においては、国家主権、内政不干涉、軍事力、勢力均衡などの原理を基にした国家行動が見られ（いわゆるウェストファリア体制）、また経済においても国家権力の役割が強いものであった。このような特徴を持った国々をモダンとよぶ。これらの国々は、中国とかインド、さらには中東のイスラム諸国などを含むものである。このようなモダンな世界の国々とは対照的に、ポスト・モダンの国々は、民主主義、人権などの価値規範、政治体制をベースとし、主権、内政不干涉よりも相互浸透、相互干涉、さらには主権の共有などの行動原理を示し、また安全保障も軍事力や勢力均衡よりも、少なくともお互いには、信頼醸成や、紛争があっても武力行使が考えられないような多元的安全保障共同体と呼ばれるものを形成している（現在の西ヨーロッパのようなもの）。プレ・モダンの国々は、国家というものをいまだ作りえておらず、政治的にも、経済的にもきわめて脆弱な国々であり、内戦、国家崩壊などの現象を呈するものである。このような3つの世界から成り立つのが冷戦後のグローバル・システムであるが、政治的、軍事的、経済的にポスト・モダンの世界が強く、グローバル・システムは全体としてポスト・モダンの方向に向かっている、というのがクーパーの議論であった。クーパーは、もちろんそのような方向がスムーズに進展するとは言っておらず、とくにモダンの国々は、ポスト・モダンな国々に対してモダンな行動をとり、ポスト・モダンの国々の行動様式を、たとえば軍事力とか勢力均衡を重視するモダンな行動様式をとらざるを得ないようにする可能性があることを指摘している。クーパーの3つの世界

⁴⁵ この辺、山本吉宣「国際システムの動態と技術」『日本国際問題研究所 50周年記念 『国際問題』 記念撰集』日本国際問題研究所、2010年、181-196 ページ（1985年の同名論文の再録）。

⁴⁶ Robert Cooper, *The Breaking Of Nations: Order And Chaos In The Twenty-first Century* (Grove Pr. Reprint, 2004).

論においては、モダンな世界が新興国に当たるものであろう。しかし、クーパーは、その行動様式を述べているものの、モダンな世界に属する国々が急速に成長して、ポスト・モダンな世界と対等なものとなるとは少なくとも 1990 年代には考えていなかったようである。

< 2 > 巨大市場としての新興国、政治的不安定要素としての新興国

(1) ガーテンの『*The Big Ten*』

しかし 90 年代開発途上国の中で急激に成長してくる国が多く見られるようになる。中国の経済成長には引き続き目覚ましいものがあった。90 年代初頭にはインドが開放経済に移行し、高い成長を続けることになった。また、ラテンアメリカ、東南アジアの国々の成長にも著しいものがあった。しかし、これらの新興国は、もともと経済水準が低く、それゆえ経済規模（GDP）が小さかったため、急速に成長しても当初はそれほど目立ったものではなく、国際システムに大きな影響を持つものではなかった。しかし、1990 年代も後半になると、新興国の台頭が、大きな市場の拡大という観点から注目されるようになる。クリントン政権の商務次官であった、J.ガーテンが『*The Big Ten*』を著したのは、1998 年のことであった⁴⁷。彼の言う 10 の新興大市場とは、メキシコ、ブラジル、アルゼンチン、中国、インド、インドネシア、韓国、ポーランド、トルコ、南アフリカである。そのころ経済的に呻吟していたロシアは入っていない。またこのロシアとポーランド（ポーランドはいまはEUのメンバーである）を除いてすべて、現在の G20 に含まれるものである。

ガーテンは、これらの国々の市場は、アメリカの経済にとって必須のものとなると考えられることから、これらの国々との経済関係の重要性を強調するとともに、これらの国々とは、人権問題などリベラルな規範をめぐる葛藤が存在することを指摘していた（これは、クーパーの議論と共通する）。ただし、彼は、世界経済の運営上これらの国の重要性を議論しているとは思えず、また安全保障上の懸念を表するものでもなかった。それでも、現実の場、特に国際金融システムにおいては、次章で述べるように、これらの新興国は世界経済の運営に大きな役割を与えられるようになってきていた。財務相・中央銀行総裁会議である G20 は、1999 年に発足している（この G20 のメンバーは、今現在の G20 とまったく同じである。次章表 1 をみよ）。

(2) ケネディたちの Pivotal states

90 年代で、いまでは新興国となっている国々に着目したいまひとつの議論は、P.ケネディたちの pivotal states という概念である⁴⁸。彼らは、アメリカの対外政策はえてして大国（ロシアや中国など）を中心に考え、開発途上国に関しても内戦への人道的な介入という

⁴⁷ Jeffrey Garten, *The Big Ten: The Big Emerging Markets And How They Will Change Our Lives* (Basic Books, 1998).

⁴⁸ Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy, "Pivotal States and U.S. Strategy," *Foreign Affairs*, January/February 1996.

観点から考えることが主流であるが、体系的な開発途上国への政策を考えるべきであると論ずる。そして地域において重要な地位を占め、それらの国の帰趨が、その地域の安定の鍵になるような国を *pivotal states* とよび第三世界の安定、ひいてはグローバルな安定のためには、それらの国々に安定をもたらすような対外政策（経済援助、政治的安定促進）を展開すべきであると論じた。それらの国々とは、インドネシア、インド、パキスタン、エジプト、トルコ、メキシコ、ブラジル、南アフリカ、アルジェリアの 9 カ国である。それらの国々は、人口規模も大きく、それぞれの地域で重要な政治的な位置を占め、それらの国が不安定になれば、地域全体が不安定になるというものである。そして、それらの国々は、東南アジア、アフリカ、中東、南アメリカのすべての地域にわたっている。また、それらの国々のほとんどは、今で言う新興国である。そして、これらの 9 カ国は、先に触れたガーテンの『*The Big Ten*』とも重なるところが大きい（パキスタン、エジプト、アルジェリアは除く）。ケネディたちの *pivotal states* の議論が、*Foreign Affairs* 誌に発表されたのは 1996 年であり、Garten の『*The Big Ten*』が出版されたのは 1998 年である。したがって、この頃のこれらの国に対する認識は、政治的に不安定な要素があり、しかし市場としては大きなものとなりつつあるという、あい矛盾するような捉え方が存在していたと考えられる。ただ、これら 9 の *pivotal states* のほとんどはいまや新興国の中心的な存在であり、そのことを考えれば、ケネディたちの立論から言えば、第三世界はよほど安定したものとなっていると考えられる。

第 3 節 2000 年代

< 1 > BRICs

2000 年代に入ると、国際政治では 9.11 に駆動されて、国際テロが支配的な問題となる。しかし、その底流では、規模の大きな新興国の台頭が目立つようになってくる。それを象徴するものが、2001 年のゴールドマン・サックスの BRICs であった。そして、それは、まずは、市場の大きさと市場への機会ということで注目されたといつてよい（新興市場 *emerging markets*）。ガーテンの『*The Big Ten*』の考え方の延長上にあったと考えられる。しかし、BRICs をはじめとする新興国の台頭は、じきに、政治、さらには安全保障上の意味合いを持つものと理解されるようになり、それはさまざまな舞台に現れるようになった。それには、新興国同士の自己組織化もある。インド、ブラジル、南アフリカ 3 カ国の IBSA は、はやくも 2003 年に外相会議を始めている（首脳会議は 2006 年から）（詳細は次章）。経済協力、また開発途上国を代表して、公正な国際システムを求めるということが、彼らの一つの課題であった。また、BRICs の首脳会議は 2009 年に始まっている。また、G7/G8 も新興国と直接の対話をするようになる。これらのことは、あとで論ずることにする。

< 2 > パワー・トランジション

(1) オルガンスキーのパワー・トランジション

2000年代に入ると、国際政治理論において、中国をはじめとする新興国の台頭は、パワー・トランジションという概念を用いて分析されるようになる。パワー・トランジション論は古く50年代末に提出されたAFK.オルガンスキーのモデルに端を発する⁴⁹。オルガンスキーのモデルには、経済的な面と政治的な面が存在する。

まず、経済的な面を見てみる。オルガンスキーは、基本的にはW.W.ロスターのモデルに基づいた経済発展論を考える⁵⁰。それは、各国の経済発展の軌跡を考えると、まず離陸(take-off)が起きる。離陸とはそれ以後工業化が継続的になされる現象である。離陸すると、最初は軽工業が発達する。次いで、重工業が発達するのであるが、この頃、成長率はきわめて大きなものとなる。重工業が発展した後は、大型の大衆消費の時代となる。そして、その経済は成熟し、情報化社会となっていく、経済成長は極めて緩やかなものになる、というものである。ある一つの国の経済成長の軌跡を考えると、それは、(平たい)S字型になっている(図3-1をみよ)。そして、このような経済発展のパターンは、産業革命以降に見られるものである。

複数の国を考えると、このような発展パターンは、すべての国に同時に見られるものではなく、時間差を伴ったものである。すなわち、離陸の時期は、国によって異なり、最初はイギリス、次いでフランス、ドイツ、アメリカというように、次々と離陸した。そして、時を経て、20世紀末になると、東南アジアの国々、そして中国、インドが離陸することになった。また、ある時期(時代)をスナップショットで撮ると、いまだ離陸していない国、離陸しつつある国、軽工業化の段階にある国、重工業化の段階にある国、大衆消費の時代にある国、そして、成熟した経済の段階にある国、とういように重層的な分布が見られる。離陸していない国は、開発途上国(周辺)、離陸しつつある国、軽工業、重工業化している国が、新興国(準周辺)であり、大衆消費の時代、また成熟した経済にある国は先進国(中心)であるといつてよいであろう。経済成長率から言えば、離陸していない国は低く、離陸したあと、重工業化している国の成長率は著しく高く、そして、成熟した経済は低い。マルチ・スピードの現象が見られるのである⁵¹。また、時代によっては、離陸していない国と大衆消費/成熟経済の2つのカテゴリーの国が多く、離陸/工業化している国がほとんど無い、という時代もあろう。それとは対照的に、多くの国が離陸/工業化している時代もありえよう。

このような現象を図示したのが、図3-1である。図3-1のタテ軸は、経済力(GDP)であり、ヨコ軸は時間である。T₁は、産業革命の時期である。産業革命前は、各国とも工業

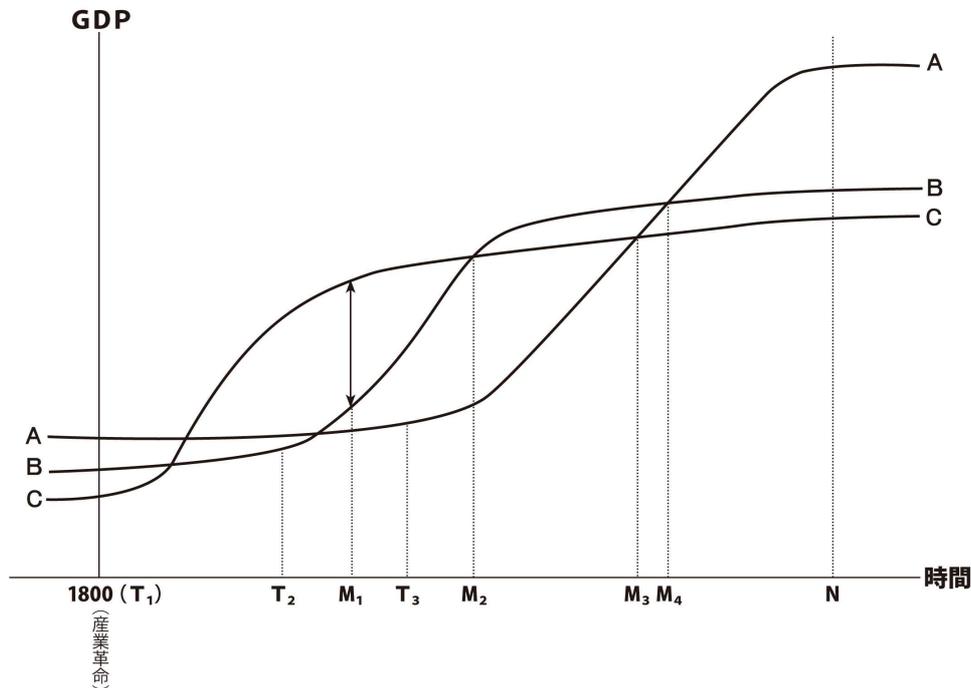
⁴⁹ A.F.K. Organski, *World Politics* (Alfred K. Knopf, 1958) chapter 13.

⁵⁰ W.W.Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, (Cambridge University Press, 1960). また、本章の議論をするにあたって次を参照した。W.W.Rostow, *Politics and the Stage of Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

⁵¹ マイケル・スペンス(土方 奈美 訳)『マルチスピード化する世界の中で——途上国の躍進とグローバル経済の大転換』(早川書房、2011年)。

化による急激な成長はない。主たる産業は農業であり、農業は、技術進歩はあるものの、基本的には農地（領土）の大きさと、耕す人（人口）によって経済規模は決まる。そして、領土の大きさも人口も長期的にそれほど変わらないので、国家の力、また国家間の相対的な力は急激には変わらない。図 3-1 には、A、B、C の 3 カ国（これらは国際システムの上位にある大国とする）が仮に示されているが、産業革命前には、それら 3 国の相対的な力はほぼ一定である。ところが、産業革命の前には A、B に後塵を拝していた C が離陸したとしよう。そうすると、C は、軽工業化、重工業化して、急速に経済力を増大させ、A と B を抜き去り、圧倒的な力を持つようになる。そして、 M_1 の時点で、A と B に対して、最大のリードを達成する。しかし、 T_2 の時点で、今度は B が離陸し、工業化の過程に入る。そうすると、B の経済力は急速に伸び C に迫っていく。そして、C と B の格差は縮小していき、 M_2 の時点で、B は C を追い抜く。さらに、A（A、B、C、3 カ国の中で領土／人口が最大の国）が T_3 の時点で離陸したとしよう。そうすると、A は急激に成長し、C、B をおさうことになり、 M_3 の時点で C を、 M_4 の時点で B を追い抜く。 M_4 以降は、A は、B と C に対して、圧倒的な力を持つことになる。そして、時点 N を越えると、3 カ国の経済成長は低く、同じようなものとなり（収斂：convergence）、もはや相対的な力の変化はなくなる。ただ、N 以降は、国家の相対的な力は、国家の規模、とくに人口によって決まってくる。3 カ国だけではなくすべての国家が工業化の段階を過ぎ、成長率が同じようになれば、世界全体の力の分布は変化しないことになる。オルガンスキーは、 T_1 （産業革命）から、N までをパワー・トランジションの時代と呼んだ。国家の力が工業化によって、大きく変わる時代である。

図 3-1 パワー・トランジションの模式図



出所：筆者作成

このような観点から、国際システムの特徴を何点か指摘しておこう。一つは、19世紀はじめの産業革命はヨーロッパにまず起き、それがヨーロッパや北米に拡散した、ということである。このことは、ヨーロッパ以外の地域（それらは、ほとんどが植民地であったが）は、離陸以前にあるということであり、ヨーロッパと他の地域の国々との格差は莫大なものになっていったということである。すなわち、19世紀前半には中国は世界のGDPの約30%を占めていたが、1950年代には4~5%となる⁵²。しかし、離陸／工業化は、いまやアジアの地におよび、中国は、重工業化、大衆消費の時代に入って、急激に成長しており、将来は再び、世界のGDPの30%を占めるようになるとの予測もある。パワー・トランジションの現段階は、経済力の増大がヨーロッパからアジアにシフトしている、ということである。そして、離陸／工業化は、アジアを越えて、さらにアフリカなどへ広がり、全世界を覆うようになるかもしれない。

二つには、若干スケールが小さくなるが、このようなメカニズムは、大国間の力の分布に大きな影響を与える、ということである。図3-1においては、経済力で世界の最上位にある3つの国を考えた（もちろん、パワー・トランジション一般について言えば、大国だけではなく、すべての国を対象にしている）。これら3つの国の力の分布は、産業革命以前にはそれほど差は無い。ただ、Aは領土、人口とも他より大きく、力関係では優位にあっ

⁵² この辺、Angus Maddison, *Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History* (Oxford University Press, 2007).

た。しかし、このような力の分布は、Cが離陸し、工業化することによって大いに変わる。そして、M₁の時点では、Cの単極構造になる。しかし、Bが離陸／工業化していくと単極構造は崩れ、M₂時点では、CとBの2極構造となる。さらに、Aが離陸／工業化してくると、M₃あたりでは、3極構造となる。しかし、Aの人口規模が大きいため、M₄以降は、Aの力が極めて大きい単極構造となる。M₂あたりからM₄までの時期は、支配的な国は無く多極の時代であり、また支配的な国があるかないかで言えば、interregnum（王位不在）時代である。このように、歴史的に長期的に見れば、大国間の力の分布の変化、さらにはどの国が大国であるかは時代とともに変化し、それは、パワー・トランジションの時代が続く限り（人口が大きな国がすべて成熟経済になるまでの間⁵³）起きるものである。現在見られる新興国の台頭は、このような歴史のプロセスの一断面に過ぎない。

（2）離陸の政治学

さて、次に問題となるのは、S字型の発展はなぜ起きるのか、とくに離陸はなぜ起きるのか、さらに離陸／工業化が多く国で同時に並行的に起きる時代と離陸／工業化があまり見られない時代とは何が違うのであろうか、ということである。離陸するには、多くの条件が整うことが必要であり、また離陸の仕方も国によって異なる。離陸するには、資本や技術が必要であり、またそれを有効に使うことが出来る政治、経済体制、インフラが必要である。資本（や技術）は、自己調達することもあり、外から取り入れることもある。自己調達には、いわゆる原始蓄積で、商業資本など自国で蓄積した資本を使うこともある。あるいは、資本を自己調達するために農業などの他の分野から半ば強制的に調達することもある（この場合は、政治的には、強権的な政治体制となる）。資本は、海外から調達することもある。海外から調達する場合、それはODAという形をとることもあり、貿易を通して資本を蓄積することもあり、また海外からの直接投資ということもある。離陸するには、このようなさまざまな手段の組み合わせが必要であり、その組み合わせのあり方は、国情によって、また国際的な環境によって異なってくる。イギリスは、最初に産業革命を起こしたことから、資本、技術ともに自己調達した。資本は長い間商業資本が蓄積したものであり、また技術も自己開発したものであった。イギリスを追って工業化を試みようとした国で、資本を自己調達しようとした国は、すでに述べたように、ときに強権的な政治体制の下で自国の資本を集約していかなければならなかった。ガーシェンクロン⁵⁴は、後発資本主義国は、おしなべて権威主義的な政治体制をとるが、それは工業化のための資本の調達のためであったとしている。

たとえばドイツとか、さらに極端にはソ連の社会主義である。日本も、明治期に工業化

⁵³ このようなパワー・トランジションの観点から見ると、世界最大の人口を持つインドが成熟経済になれば、一国単位の大国の後退というドラマは終わるのかもしれない。

⁵⁴ Gerschenkron, Alexander, *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays* (Belknap Press of Harvard University Press, 1962).

したが、権威主義的な政治体制の下で、農業分野から資本を調達した。しかしながら、海外からの資本の導入によって工業化を図った国も存在した。アメリカは、イギリスから大量の資本を取り入れ、民主主義的な体制、自由主義的な体制の下で 19 世紀後半工業化し、19 世紀末には GDP で世界のナンバー・ワンになった。

しかし、20 世紀前半、アメリカは自動車産業を興して、リードを続けたが、新興国が継続的に出現するプロセスはほぼ打ち止めになった。そして、1920 年代末には、大恐慌がおき、世界経済は停滞する。ソ連のみが工業化を続けた。また、19 世紀に見られた工業化のプロセスは、日本を除いてヨーロッパ以外には広がらなかった（多分、第一次世界大戦中のアルゼンチンなどは例外である）。これは、ヨーロッパ以外の地域はほとんどが植民地であり、政治的にも経済的にも資本を動員して発展する基盤がなかったことによる。

第二次世界大戦後、60 年代は、黄金の 60 年代といわれ、世界的に高い成長を示した。しかし、その成長を牽引したのは、戦後復興のヨーロッパ（とくに西ドイツ）やアジアの日本であった。西ドイツや日本は、当時（戦後）、離陸したわけではなかった（もちろん、急速な工業化はした）。ドイツや日本は、すでに 19 世紀末には離陸し、工業化の経路に乗っていた。戦争によって経済は崩壊したが、戦後再度成長経路に戻り、高度の成長を遂げたといつてよい。オルガンスキーは、一国がいったん離陸し自動的な工業化の経路に乗ると、それが戦争等によって、一時的に凹んでも再びもとの成長軌道にもとると論じ、それを不死鳥効果と呼んだ⁵⁵。

（3）新興国の台頭と族生のメカニズム

50 年代、60 年代には、離陸／工業化していく新興国は見られなかった。この時代、新しい独立国を含めて、開発途上国の経済発展は、アメリカの大きな目標であった。アメリカは莫大な ODA をつぎ込んだがうまくいかなかった。そして、70 年代は貿易を通して、輸出を拡大させることによる発展が試みられたが、一般的にはそれもうまくはいかなかった。しかし、70 年代も末になると、OECD によってアジア 4 匹の竜やブラジル、メキシコ、ポルトガル、スペイン、ギリシア、ユーゴスラビアが、新興工業諸国（NICs）として、あげられた。しかし、これらの国の中で、80 年代も引き続いて高い成長を示したのは、アジア 4 匹の竜であった（ブラジル、メキシコはいまや新興国の代表的な国であり、ポルトガル、スペイン、ギリシア、ユーゴスラビア〔を構成していた国〕は、すべて EU 加盟国である）。80 年代から 90 年代にかけて、東南アジア、中国、さらにインドに離陸／工業化の波が広がっていく。S.ハガード⁵⁶は、アジアにおける急速な経済発展をみて、それにはいくつかのパ

⁵⁵ A.F.K., Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (University of Chicago Press, 1980), chapter 3. もちろん、日本や西ドイツの戦後の急速な経済成長は、他の要因によって可能になったとする議論もある。たとえば、M.オルソンは、日本も西ドイツも、戦争によって既得権益の体系が打破され、より自由な経済となり、それが、戦後の急速な経済成長を可能にした、と論じた (Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982)。

⁵⁶ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery* (Cornell University Press, 1990)。

ターンが存在するとしている。若干リアレンジして言えば、次の3つのパターンである。

- ① 国内の資本を動員して、輸出主導で発展するというパターン。これは、韓国型（日本型）であり、安定した国際的な貿易システムの存在が前提とされる、
- ② 出入り（輸出入、投資など）自由であり、中継貿易などで発展するという香港、シンガポール型、
- ③ 外資を大幅に導入し、それをもとに、輸出をし、輸出主導で発展するというパターン、である。

このうち第3のパターンが主流になっていくのであるが、これは、政府の主導により工業特区を作ったりして外資の導入をはかり、輸出を増大させる政策を採るというものである。これには、国際的に周流する資本が豊富であり、また国際的に自由な貿易システムが堅固であることが前提とされる。もちろん、国内も資本、貿易ともに自由な体制をつくり、政府も安定したものであることが前提とされる。そして、東南アジア諸国は、おおむねこの③のパターンにより発展した。また、韓国も1997年の経済危機以後、対外的に自由化し、輸入自由化、外資自由化を実現した。日本は①のパターンをいまだ引きずっており、低成長に悩んでいる。

このように考えると、80年代以降、③のパターンをとる国が多く、国際環境もそれを成功させる条件が整っていたということであろう。すなわち、国際環境としては、資本が国境を越えて自由に行きかい、また豊富であり、国際的な自由貿易体制もおしなべて、安定したものであった。そのなかで、貿易、資本を自由化していった国、そしてそのようなことを可能にするような安定した政治体制を持つ国は、離陸し、工業化していったといえるであろう（離陸、工業化には、強権的なシステムは必要ではなくなった）。そして、このような条件は、冷戦の終焉と、その後のグローバリゼーションの進展により大いに促進された。

そしてさらに、ある国で投資を受け入れ、それが成功し経済成長をとげるとそれだけ労賃が上がり、他の労働賃金の低い国に投資が向かい、そこでまた経済発展が見られるというメカニズムが働き、離陸／工業化の輪は広がっていった。それと表裏の関係にあるのが、雁行形態論的なパターンである⁵⁷。ある先端的な製品 α を考えてみよう。その製品は、最初にできたときは価格も高く質もよくないであろう。そして、その製品の価格は高いため、それを買う人の所得は高くなければならず、所得の高い国（A）で生産されよう。しかし、時間が経つと学習効果で価格は安くなり、品質もよくなる。そうすると、当該の国だけではなく、他の国の人々もそれを買うことができるので、他の国に輸出されるようになる。さらに、その製品の製造は規格化されるので、労賃の安い他の国（B）に生産の拠点を移すようになる（直接投資）。Bは、 α をAだけでなく、Cにも輸出するようになる。そし

⁵⁷ 最近のものとして、Shigehisa Kasahara, "The Flying Geese Paragigm: A Critical Study of Its Application to East Asian Regional Development," United Nations Conference on Trade and Development Geneva, Discussion Paper 169, April 2004.

て、さらに、BからCに生産拠点が移っていく。

このようなメカニズム(ダイナミックな比較優位論とでも呼べよう)が働き、東アジア全体が急速に工業化していったのである。さらに、このようなメカニズムは、世界全体に見られるようになってきているのが現在の国際システムであるが、すなわち、世界全体で貿易、資本の動きに関しては基本的に自由なシステムが安定しており、そのなかで国内の制度を自由化していく国、そのような能力を持った政治的に安定した国が増えてきているということである。そして、これが、新興国が族生する大きな理由となっていると考えられる。

(4) パワー・トランジションの政治的側面

以上が、パワー・トランジションの経済的側面である。このような経済的なあり方は国際政治にいくつかのインパクトを与える(本報告書の文脈でいえば、力のあり方が外交態様を変化させるということである)。たとえば、図3-1において、すでに述べたように、産業革命以前と産業革命後では、力の変化の性格が異なる。産業革命以前は、各国の力は、時間的にそれほど変化しない。したがって、力を増加させようとするれば、(侵略して他の国の領土を割取することは別として)、他の国と同盟を形成することしかなかった。同盟は国際政治の中心的な要素であった。しかし、産業革命以後は、力は自己の力の増大(=工業化)によって達成できる。たとえば、年率6%で成長すれば、10年で力は倍増する。そして、相対的な力は、短期間で大いに变化する。もちろん、同盟も重要な手段であるが、国によって異なる工業化の段階によっても力関係は変化するのである。

もう一つは、図3-1のT₁とNとの間は、広義のパワー・トランジションの時代であるが、その間、国家には、離陸以前の国(植民地を含む)、離陸して工業化している国(これには、いくつかの段階があるが)、そして成熟した経済を持つ国、という階層化が見られる。これは、すでに述べたように、その時代時代の先進国、新興国、開発途上国である。そして、システム全体(ここでは、すぐあとで述べる覇権国が作った秩序を考えている)を考えれば、離陸できない国々はシステムからの利益を得ているとは認識しないであろうし、システムに対しては大いに不満であろう。新興国は、システムからそれなりの利益を得ているが、システムのルールに沿って行動しなければならず、そのルールが自己利益を獲得するについて制約的であると感ずるときには、不満も持つであろう。成熟経済を持つ国はシステムから利益を得て高い経済水準を維持し、システムの維持を図る現状維持国となることが多いであろう。

三つには、パワー・トランジションのもっとも有名な政治的な含意は、覇権国(図3-1でいえば、M₁あたりのC国)が国際システム全体の秩序(ルールのセット)を作り維持する、その秩序は、覇権国の価値規範を反映したものであり、それは他の国々の行動を律するというものである。そして、この秩序においては、各国得られる利益が異なる。すなわち、前述のように、覇権国をはじめとする経済発展した国は大きな利益を得、工業化している新興国は、それなりの利益を享受しているが、不満も多いであろう。そして、離陸もしていない国は、利益を得ているとは考えないであろう。そうすると問題は、新興国の

中で、大きな国が、現在の秩序にどのくらい不満を持っているか、ということである。もちろんあまり不満を持っていない場合もある。しかし、覇権国に迫る新興国が大いに不満を持ち、覇権国に挑戦するときもある。そうした場合、挑戦国が、覇権国に迫るとき、挑戦国は現秩序をひっくり返そうとして戦争（それに近いもの）を仕掛けるか、あるいは逆に、そのようなことを恐れた覇権国が迫りくる新興国を押さえにかかるとの可能性がある、いずれにせよ国際政治は不安定になる。

このようなパワー・トランジションの側面は、よく米中関係の議論をするときに使われる。その妥当性は慎重に検討しなければならない。いずれにせよ、パワー・トランジションからみた新興国は、基本的には、経済メカニズムのなせる業であり、とくに問題があるものではない。ただ、いつ離陸するのか、どの国が離陸するのかなど、具体的な国にとって重要なことがすべて明らかになっているわけではない。また、大きな問題の一つは、政治的な含意であり、新興国は急速に経済成長するため、相対的な力関係を急激に変化させ、地域は言うに及ばずグローバルな秩序に大きなインパクトを与えることである。とくに、グローバルに覇権国に挑戦する巨大新興国ということになれば、新興国は国際政治における問題児と捉えられることになる。

(5) カンナの第2世界論

さて、以上のようなパワー・トランジション・モデルは、アメリカとかヨーロッパという先進国があり、他方で離陸していない第三世界の国があり、そしてその中間に、急速に成長する新興国が存在するという図式であった。これは、ウォーラスティンの三層構造モデルに近いものでもあるし、クーパーの3つの世界モデル（ポスト・モダン、モダン、プレモダン）とも重なるところが多いものであった。しかしながら、このようなモデルと重なりつつも、それとはかなり異なるイメージを示しているのが、P.カンナの世界政治論である⁵⁸。カンナは、時代的には、2000年代も末の世界を論じている（したがって、ウォーラスティンやクーパーと時間的な次元が異なる）。カンナによれば、中国はすでに超大国であり、グローバルな帝国の一つである。そして、中国、アメリカ、EUは、それぞれ世界のGDPの20%を占め、競争している。これら3つの帝国は、価値や対外行動の様式が異なる。アメリカは軍事力に優れ、自己の目的を達成するために連合を作るという行動様式をとる。EUは、コンセンサス方式で、経済、自由主義的な規範を外に広げ、影響力を拡大しようとする。中国は、対立的な問題を棚上げし、協議（consultation）を旨とする行動様式をとる。そして、これらの3つの帝国は、その影響力をラテン・アメリカ、アジア、アフリカなどの地域、国家に浸透させようとしている。そこでは、アメリカ化、ヨーロッパ化、中国化が競い合っている。

このような3つの帝国の下には、第二世界（the second world）と呼ばれるものがあり、それはブラジル、ロシアなどの大国もあり、ベネズエラ、イラン、インドネシア、マレー

⁵⁸ Parag Khanna, *The Second World* (Random House, 2009).

シアなど急速に発展する国からなるものであり、それらの国々は、3つの帝国からの影響力を受けると同時に、自己の利益を強く追求し、それが出来る能力を持ち、これらの国々は、全体としてまとまることは無いが（ただし、次章で示すように、主要新興国は自己組織化を進めている）、世界のあり方に大きなインパクトを与える。この第二世界は、新興国である。

そして、3つの帝国、第二世界の下に、第三世界が存在する。これは、たとえば、世銀の48の後発途上国に対応するものである。また、カンナは、3つの帝国／第二世界／第三世界という区分と同時に、第一世界／第二世界／第三世界という区分もしている。彼の言う第一世界はOECDの加盟国であり、通常言う先進国であり、中国は入っていない。カンナの世界政治の捉え方は、通常は先進民主主義国として捉えられるアメリカとEUを別個のものとして捉え、また中国をすでに超大国、帝国と捉えている点で他の捉え方とは異なるものがある（中国は、[メガ]新興国ではなく、すでに超大国と捉えられている）。これは、2003年のイラク戦争をめぐって、欧米が対立したことに大きな影響を受けたイメージであり、またアフリカなどの第二、第三世界での中国の影響力の大きさを観察した結果であると考えられる。ただ、カンナの認識は、通常持たれている世界認識よりも21世紀の世界を的確に捉えていると主張する。カンナのいう通常の認識とは次のようなものである。

「多くの人は、現在生まれつつある世界は多中心的なものと考えよう。中国は、将来も地域大国であり続けようし、日本はよりナショナリスティックに自己主張をするようになるであろうし、EUは、近隣地域の外への影響力を欠いたままでであろうし、インドは中国のライバルとなっていくであろうし、ロシアは復活し、イスラムのカリフは、地政学的な勢力となって行くだろう」

そして、カンナは続ける、

「このような考えは、より深く進行している現実を無視している。現実とは、アメリカ、EUそして中国が、すでに世界の力の多くを占めており、そのことに他の国が挑戦することを全力で阻止しようとするであろう」⁵⁹

このように見ると、カンナは3つの帝国／第二世界／第三世界という構造を、かなり固定的に考えているのかもしれない。

また、カンナは、地政学を重要視し、国家単位の議論をするのであるが、それと同時に、前章で触れたように、NGOとか国際テロ組織、海賊、また企業など権威が国家以外に拡散して、多様な主体が権威や力を持つ新中世的世界になってきていることも指摘している⁶⁰。ただ、カンナのいう新中世は、先進諸国の中でポスト・モダン化が進み、国家以外にさまざまな主体（企業や人権、環境NGOなど）が登場し、権威が拡散し、安全保障も多元的共同体が確立していく、という内容とは程遠い。そこでは、非国家主体といっても、国際テ

⁵⁹ *Ibid*, p.xviii

⁶⁰ Parag Khanna, *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance* (Random House, 2011).

ロや海賊がグローバルに活動するような危険な世界である。カンナは、このように 3 つの帝国／第二世界／第三世界の構造の中で、新中世化している世界において、外交はしっかりした目的を持たなければならず、さまざまな主体と関係を持ったものでなくてはならないというメガ外交という概念を提示している。国際システムの中からの分散とその質的な変化は、外交多様や外交資源のあり方を変えているのである。

(6) 先進国/新興国複合体論——PHP のモデル⁶¹

さて、ウォーラースティンの三層構造、クーパーの 3 つの世界、そして、カンナのこれまた 3 つの層という構造は、それぞれ違いはありながらも、新興国（ウォーラースティンでは準周辺、クーパーではモダン、カンナでは第二世界）は、先進国（ウォーラースティンでは中心、クーパーではポスト・モダン、カンナでは第一世界）とは性質が異なり、かつ相互の体系的な協力という観点は明示的には示されていない（むしろ弱いか存在しない）。しかし、現実の展開を見ると、先進国／開発途上国という二分化は、80 年代以降、新興国（準周辺、モダン、第二世界）が台頭することによって崩れ、21 世紀になると、新興国は世界に広く拡散し、そのなかでも先進国をしのぐ力を持った中国などがあらわれ、また集合的にも、世界で大きな影響力、力を持つようになる。そして、先進国と新興国は経済的に密接な相互依存関係を持っている。先進国と新興国は、入り混じっており（たとえば新興国の中でも、購買力平価で見た一人当たりの GDP は、シンガポールはすでに北欧なみであり、韓国のそれはいまや日本やイギリスと同じである）、一つの混合体となっている。そして、そのような混合体のなかで、安全保障上の角逐が現れたり、また経済的な利益に齟齬が出てきたり、人権などの規範の面で対立が見られる。このように先進国と新興国とは一つのシステムとして相互に依存し協力するとともに、対立、競争をしている複合体として捉えることが必要であると考えられる。先進国／新興国複合体という視点である。本章では、新興国についてのイメージ、理論、現実を考察してきたが、現在では、この先進国／新興国複合体という観点が一番あっているように思われる。そしてそこでは、第 1 章で述べたように、モダン外交とポスト・モダン外交のミクスチャーが見られ、国家対国家で、軍事力を中心とした安全保障上の対立も見られ、先進国同士、また先進国と新興国とのあいだで、G20 などの包摂的な協力がおこなわれる。また、WTO の内部で、先進国と新興国は対立し、ドーハ・ラウンドを滞らせる。さらに、次章で述べるように、新興国同士での協力のネットワークが形成される。

(7) G20 諸国の属性の分析

次章では、新興国が国際政治において、いかに自己組織をし、また先進国、国際組織とネットワークを作っていくかを考察することによって、新興国の国際政治における役割や行動を明らかにする。その前に、準備段階として、新興国といっても多様であるので、新興国の属性を先進国との比較の上で明らかにしておきたい。

⁶¹ PHP グランドストラテジー研究会編、山本他著、『日本の大戦略』（PHP 研究所、2012 年）とくに第 5 章。

そのために、G20の国々を考えてみよう。G20の参加国と、それらの国がどのような特徴(属性)を持っているかを示したのが表3-1である。表3-1には、G20の19の参加国(もう一つはEU)について、政治体制に関して、PR (political rights 政治的自由度:1が一番自由で、7が最も不自由)、CL (civil liberty, 市民的自由:1が一番自由で、7が最も不自由)、そしてTL (PRとCLを足したもの:2が一番自由、14が最も不自由)、人口、GDP、GDP成長率、一人当たりGDPを示している。2010年の数字である。

表3-1から明らかのように、G20に入っている新興国は多様である。経済規模においても、発展度(一人当たりGDP)、成長率においても異なるし、政治体制(自由度)においては、大いに異なる。中国、インドは、人口が10億を超え、メガ新興国とでもいえるものである。また、一人当たりGDPで見ると、インドや中国はきわめて低い(ただ、中国の方が高い)。一人当たりGDPで見ると、3万ドル以上の先進国と2万ドル以下の新興国という図式が明らかである。政治体制を見ると、サウジ・アラビア、ロシア、中国は自由度がきわめて低いが、インドネシア、アルゼンチン、ブラジル、インド、南アフリカなどは、民主主義的である。また、表3-1のデータから、経済発展の程度(一人当たりGDP)と成長率との関係を見ると、経済発展が進むほど経済成長率は低くなる、違う言い方をすれば、経済発展が低ければ成長率が高い、という傾向が顕著に見られることである(図3-2)。図3-2で示したパワー・トランジションのモードがよく当てはまっているように思われる。

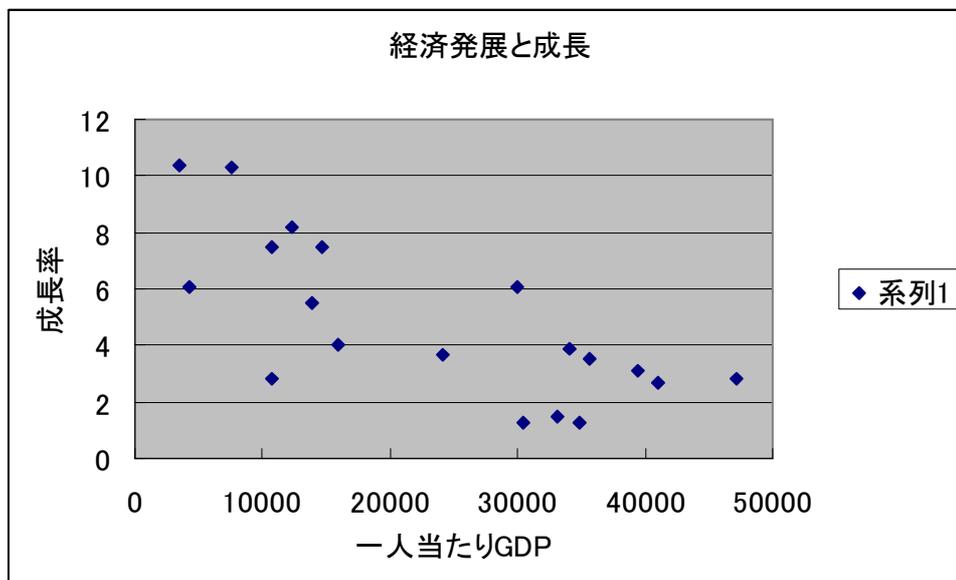
注)「表3-に基づいた詳細な分析は、山本吉宣「新興国の台頭と安全保障」納家政嗣(主査)『新興国の台頭とグローバリゼーション』(国際問題研究所、2012年(予定))」

表 3-1 G20 のデータ

G20 Nations	PR	CL	TL	Pop (百万)	GDP (\$trillion)	Growth (%)	GDP CAP (\$PPP)
Argentina	2	2	4	41	0.37	7.5	14700
Brazil	2	2	4	203	2.09	7.5	10800
China	7	6	13	1336	5,878	10.3	7600
India	2	3	5	1189	1.538	10.4	3500
Indonesia	2	3	5	245	0.706	6.1	4200
Japan	1	2	3	126	5,459	3.9	34000
S. Korea	1	2	3	48	1,067	6.1	30000
Saudi Arabia	7	6	13	26	0.443	3.7	24200
Russia	6	5	11	138	1,465	4	15900
Turkey	3	3	6	78	0.741	8.2	12300
S. Africa	2	2	4	49	0.357	2.8	10700
Mexico	3	3	6	113	1.039	5.5	13900
German	1	1	2	81	3.316	3.5	35700
France	1	1	2	65	2.583	1.5	33100
Italy	1	3	4	61	2.055	1.3	30500
UK	1	1	2	62	2.247	1.3	34800
IS	1	1	2	213	14.66	2.8	47200
Canada	1	1	2	34	1.574	3.1	39400
Australia	1	1	2	21	1.236	2.7	41000

出所：筆者作成

図 3-2 経済発展の程度(一人当たり GDP)と経済成長率



出所：筆者作成

第4章 新興国の連携関係

大挙しての新興国の台頭は、パワー・シフトを引き起こし、グローバルに見て外交のあり方や、あるいは外交資源の内容を変えている。新興国は、90年代から新興市場として注目されるとともに、世界経済の運営に先進国とともに参加するようになった。そして、2008年のリーマン・ショック後、G20の首脳会議が開かれるようになり、また2009年、ブラジル、インド、中国、ロシアからなるBRICが首脳会議を持ち、2011年には、それに南アフリカを加えたBRICSが首脳会議を持った。そして、2012年のニュー・デリーでの首脳会議においてはBRICSの開発銀行設立が議論されるようになった。このように、先進国と新興国をともに含んだフォーラム／ネットワークが作られ、また新興国同士もさまざまなフォーラムを形成するようになった。このような新興国の国際的な連携の経緯とあり方を分析するのが本章の課題である。新興国の国際的な連携を考えると、それは、①先進国と新興国がともに入ったフォーラム、②新興国同士のフォーラム、という2つの流れがある。2008年から行われているG20の首脳会議は①の前者であり、その淵源は90年代にさかのぼる。②は、BRIC、BRICSに代表されるが、その最初のもは2003年から行われているインド、ブラジル、南アフリカから構成されるIBSAである。以下、これら2つの潮流を見ていくことにしたい。

第1節 G20（財務相・中央銀行総裁会議）

先進国と新興国がともに入っている枠組みは、国際金融の分野で、長い時間をかけて作られてきた⁶²。1962年、先進10カ国の財務大臣、中央銀行総裁で構成されるG10（64年にスイスが加わり、11カ国）は、IMFと緊急融資を可能にする取り決めを作った。そして、1983年には、サウジアラビアと特別の取り決めをした。このGAB(General Agreements to Borrow)と呼ばれるシステムは、IMFが必要と判断するとき170億SDRを供給するものである。GABと並行して、メキシコのペソ危機に対応するため、1995年のハリファックスのG7サミットにおいて、New Agreements to Borrow(NAB)が作られた。これは、26カ国から構成されており、同じく170億SDRをIMFに供給するものであった。これは、G10（11カ国）とサウジアラビアに加えて「他の国際金融システムをサポートする能力を持った」14カ国から構成される。7つの新興国（チリ、香港、韓国、クウェート、マレーシア、シンガポール、タイ）、7つのG10以外の先進国（オーストラリア、オーストラリア、デンマーク、フィンランド、ルクセンブルグ、ノルウェー、スペイン）である。ここに、明示的に新興国が枠組みに入る。これは、G7、特にアメリカのイニシアティブによるものであった。

⁶² 以下の記述につき、次を参照した。The Group of Twenty: A History. 2007(www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf アクセス、2012年3月21日) John Kirton, "The G20 Finance Ministers: Network Governance," in Alexandroff and Cooper . eds., op. cit, chapter 9.

1997年、アジア通貨危機が起きる。この危機に対して、97年の11月に、14のアジア太平洋の国⁶³は、この地域の金融の安定を取り戻すための協調的なアプローチである、マニラ・フレームワークをつくる。そこには、中国が直接の参加国となる。

同年のバンクーバーでのAPECの首脳会議において、クリントン大統領は、世界中から財務大臣を招いて国際金融システムに関する会議を行うようにR.ルービン財務長官に指示する。これに対応して作られたのが、G22と呼ばれるものである。G22は、G7と他の15の重要な経済(economies)が含まれている(15の主要経済とは、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、中国、香港、インド、インドネシア、マレーシア、メキシコ、ポーランド、ロシア、シンガポール、南アフリカ、韓国、タイである)。ここに、主要な新興国がすべて含まれることになる。G22の最初の会合は98年の4月にもたれた。

G22は、金融市場の監視、とくに新興市場の金融システムの強化などについての対話やセミナーを行った。99年になると、新興国とのより意味のある対話を求める議論や22カ国では代表性が欠けるといふ議論があり、それに対応してメンバーシップを拡大しG33がもたれるようになる⁶⁴。しかし、G33ではサイズが大きすぎ、したがって、十分な対話が可能なサイズのフォーラムが求められ、それと同時に代表性も十分な規模のグループの形成が追求された。そこで形成されたのがG20であり、それはカナダの財務大臣P.マーティンの強いリーダーシップでのもとで行われた。そして、そのメンバーの構成は現在まで続くのであるが(前章、表3-1をみよ)、G20の最初の会議は、1999年12月にベルリンで行われた。メンバーは、「グローバル経済に体系的に重要であり、グローバルな経済、金融の安定に貢献する能力を持っている国(経済)」とされたが、明確な基準のあるものではなかった。

G20は、IMFと密接な関係をもつ過程の中で形成されたが、G7のイニシアティブの強いものであり、J.カートンは、これを、新興国を含んだ、G7化(G7-ization)と呼んだ⁶⁵。

このようにG20は、財務大臣、中央銀行総裁の、いわゆる transgovernmental network(脱国家的ネットワークと訳されようか)として機能した。しかし、2000年代の半ばになると、経済力はさらに分散化し、またG20で取り扱う事項も多様化し、G20の結果を政策に反映させるためには、G20を一段上の首脳会議にすべきであると、カナダの首相となっていたP.マーティン等が論じ始めるのである⁶⁶。

⁶³ 14の国とは、オーストラリア、ブルネイ、カナダ、中国、香港、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイ、アメリカ。

⁶⁴ G22のメンバーに加えて、ベルギー、チリ、コートジボアール、エジプト、モロッコ、オランダ、サウジアラビア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコである。

⁶⁵ J. Kirton, *What is the G20? Group of Twenty: A History*に引用。

⁶⁶ Paul Martin, "A Global Answer to Global Problems," *Foreign Affairs*, May/June 2005.

第2節 G7との対話プロセス⁶⁷

G7は、冷戦の終焉を受けて、メンバーシップの観点からまず問題となったのは、ロシアであった。ロシアのメンバーシップは、冷戦後の国際政治の安定のため、またロシアからの要請もあって、フランスなどのヨーロッパ諸国が積極的にそれを推進した。1998年バーミンガム・サミットでロシアを加盟させてG8となった。2000年代に入ると、G8と他の国々、とくに新興国といわれる国々といかなる関係を作り上げていくかが問題となった。それには、いくつかの理由があった。一つは、G8の正当性の問題であり、世界経済の運営を少数の先進大国で仕切ることに對する不満が呈されていたことである。二つには、環境問題などのグローバル・イシューが重要な課題になり、世界のすべての国の協力を求めることが必要になったことである。そして、第三に、経済力が分散化しつつあり、とくに新興国の台頭が著しくなったことである。このようなことから、G8は、2000年の沖縄サミットから、アウトリーチ招待国という形でG8以外の国を招待し、協議を行うことになる。沖縄サミットにおいては、中国を招待しようとしたが、中国は先進諸国の会合に参加することを躊躇し、参加を断った。表3-1を見ても明らかのように、2000年から2002年にかけては、アフリカ諸国が主体であった。しかし、2003年のエビアン・サミットでは、主催国のフランスの強い働きかけにより、アフリカ諸国とともに、インド、中国、南アフリカ、ブラジル、メキシコという主要新興国5カ国が参加するようになる。5カ国側においても、2007年ハイリゲンダム・サミットの際には、その直前にベルリンにおいてメキシコの呼びかけに応じ5カ国の首脳が事前会合を行い、意見調整を行うとともに、以後、メキシコを5カ国の「調整国」として随時5カ国での会合を行っていくことを確認した。また、北海道洞爺湖サミット（2008年）においても、サミット期間中札幌で5カ国は首脳会合を行い、「G5政治宣言」を発出した。このように、これら5カ国はサミットとの関係においてグループ化する傾向をますます強めた。

ここで一点指摘すべきは、この5カ国のクライテリアは必ずしも明確ではないということである。そして、2007年のハイリゲンダム・サミットにおいては、ブラジル、インド、中国、南アフリカ、メキシコの5カ国からなるハイリゲンダム5（G5）との間に、いわゆる（G8プロセスとは独立の）ハイリゲンダム・対話プロセスが開始される（G8+5、HDP）。このプロセスは、OECDをプラットフォームとし、投資、イノベーション（知的財産権の保護）、エネルギー効率、開発の4つのテーマを巡って次官あるいは局長級の政府高官レベルによって行われた。

このようにして、G7では、90年代末ロシアが正式な加盟国となり、また、ハイリゲン

⁶⁷ 以下、次を参考にした。中村浩平「主要国首脳会議における非メンバー国との対話の拡大と深化～21世紀のサミットのあり方についての考察」（財）平和・安全保障研究所安全保障研究奨学プログラム第13期論文。Andrew Cooper and Agata Antkiewicz, eds., *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, (Wilfrid Laurier University Press, 2008).

ダム・プロセスには、インド、中国、ブラジル、メキシコ、南アフリカが G5 として参加し、さらに、洞爺湖サミットには、オーストラリア、韓国、インドネシアが招待国として参加している。ほぼ現在の G20 がそこに見られるのである（サウジアラビア、トルコ、アルゼンチンは現在 G20 に入っているが、G7/8 の招待国とはなっていない）。このような G8 と新興諸国の動きを見ると、一方では、先進大国（G7）が、新興諸国を自分の方にひきつけ、先進国のルールにもとづいた枠組みを作ろうとしていたことがわかる。ハイリゲンダム・プロセスが OECD をプラットフォームとしたことにそれが典型的に現れている。他方、あとも述べるように、新興諸国は、彼らの間で（G7 に対して）自己組織化を進めている。

表 4-1: サミットにおけるアウトリーチ招待国・機関

九州・沖縄 (2000)	アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、タイ	世銀、WHO、UNDP
ジェノバ (2001)	アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、セネガル、マリ、バングラデシュ、エルサルバドル	国連、世銀、WHO、WTO、FAO
カナナスキス (2002)	アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、セネガル	国連
エビアン (2003)	アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、セネガル、エジプト、メキシコ、スイス、ブラジル、中国、サウジアラビア、マレーシア、インド	国連、世銀、IMF、WTO
シーアイランド (2004)	アフガニスタン、アルジェリア、イエメン、イラク、トルコ、バーレーン、ヨルダン、ナイジェリア、南アフリカ、セネガル、ウガンダ、ガーナ	
グレンイーグルズ (2005)	ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカ、アルジェリア、ガーナ、エチオピア、タンザニア、ナイジェリア、セネガル	国連、IMF、世銀、WTO、IEA、IMF、AU
サンクトペテルブルク (2006)	ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカ、コンゴ共和国、カザフスタン	国連、WHO、IAEA、IEA、UNESCO、世銀、WTO
ハイリゲンダム (2007)	ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカ、エジプト、アルジェリア、ガーナ、ナイジェリア、セネガル、エチオピア	国連、IMF、世銀、OECD、IEA、WTO、AU
北海道洞爺湖 (2008)	アルジェリア、エチオピア、ガーナ、ナイジェリア、セネガル、南アフリカ、タンザニア、オーストラリア、ブラジル、中国、インド、インドネシア、メキシコ、韓国	AU、国連、世銀、IMF、OECD、IEA

出所：中村浩平、「主要国首脳会議における非メンバー国との対話の拡大と深化～21世紀のサミットのあり方についての考察」

2008年秋のリーマン・ショックは、アメリカというグローバリゼーションの中心地で発生し、また1929年の大恐慌の再来ともおそれられた大きなダメージをグローバルに与えた

ものであった。先進諸国が経済的な不況に悩む中、中国をはじめとする新興国は、高度の経済成長を続け、国際経済安定のための必須の要素となった。ここに、世界経済の運営に関して、G7 から G20 への移行が見られるのである。いわば、新興国の影響力は先進諸国と対称的になってきたのである。さらに、2011 年からのギリシアに端を発するユーロ危機においては、中国などの新興国は支援をする側になっている。

第3節 新興国の自己組織化

新興国の組織化は、一つは、G7 を中心にして、新興国を取り込んでいくという方向があった。その一つは、先述の 90 年代に行われた、財務大臣・中央銀行総裁のネットワークの G10 が拡大し、G22 となり、G33 となり、また最終的には 1999 年 G20 となったプロセスである。いま一つは、2000 年代に見られたものであり、G7 そのものが、サミットのレベルでアウトリーチ、対話国として新興国との対話の枠組みを形成したことである。とくに、ハイリゲンドラム対話プロセスに見られるように、ブラジル、インド、中国、南アフリカ、メキシコというハイリゲンドラム 5 (G5) と定期的な対話の形態をとることになったことである。そして、このハイリゲンドラム 5 は、5 カ国で会合を持つ (2008 年には、ブラジル、インド、中国 [B<R>IC] も独自の会合を持つ)。

このような G7 化といわれる方向とともに、主要新興国は独自の組織化を進める。その代表的な例が、IBSA と BRICs (BRICS) である。

IBSA⁶⁸は、インド、ブラジル、南アフリカの間で 2003 年に外相会議が開かれ、ブラジリア宣言で、IBSA の対話プロセスが始まった。IBSA は、南南協力と位置づけられ、国際機関への関与拡大、社会的公正、貧困や飢餓の撲滅、社会的発展をめざす⁶⁹。また、WTO のドーハ・ラウンドにおいては、開発途上国の利益を守るために協力する、ということから出発するものであった。そして、2006 年から首脳会議が開かれている。具体的な協力分野は、農業、教育、エネルギー、貿易など多岐にわたり、適宜担当大臣の会議も持たれている (16 の作業部会やフォーラムがあるという)。宣言やコミュニケを見ると、国連改革に関する協力が見られ、たとえば、安保理の改革で、IBSA の国々の安保理常任理事国入りを協力して進めようとしている (これは、中国とロシアという安保理常任理事国をふくむ BRICs と異なるものである)。安全保障関係の協力も行われており、核不拡散問題や、イラン、イラクの問題についての対話を行っている。さらに 2004 年には、プレトリアで、国防相会議が開かれ、2005 年ブラジルと南アの間に協定が結ばれ、両国の間で次世代の空対空ミサイルの共同開発が進められ、2008 年には、南アの沖合で海軍の合同演習が行われた。

⁶⁸ 以下、次を参照した。Alan Alexandroff and Andrew Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions* (Brookings Institution Press, 2010). フランソワ・ダングラン「あたらしい同盟関係：IBSA」ル・モンド・ディプロマティーク日本語・電子版 2011 年 3 月号。

⁶⁹ 新興国は、G77 のメンバーであり、また非同盟のメンバーであることがほとんどである。その中で、インドは非同盟の盟主であり、今後とも同盟には加わらないであろうと思われる。このような意味から、インドが IBAS に加わったのは、異例とも言えるものであった。

経済では、分野別の交流とともに、ラテン・アメリカ、アジア、アフリカでの経済協力、統合などを目指している（地域間の統合）。この点、たとえば、IBSA とメルコスールとの緊密な関係化などが議論されている。インド、ブラジル、南アフリカはともに、それぞれの地域の主導国であり、将来はこれら 3 国を軸として、大きな経済協力のネットワークが出来るかもしれない。たとえば、インド・アフリカ首脳会議やブラジル・アフリカ首脳会議が行われている。ただ、インド、ブラジル、南アフリカは、距離的にも遠く、密接な経済関係を構築するには大きな困難が存在しよう。

IBSA は、新興国のなかでも、ロシアや中国とは異なり、民主主義体制をとっている。もちろん、主権、内政不干渉を旨としているが、人権や人道に関しては、積極的に対応する可能性がある。たとえば、今般のシリアに対する安保理決議に対してロシアと中国は拒否権を発動したが、インド、ブラジル、南アは、それとは異なった態度をとっているように見える（ただ、ロシアは最近態度を変えたようであるが）。したがって、IBSA は、大きな新興国の中でも民主主義体制をとるトルコやインドネシアとともに、国際場裏で民主主義や人権を促進するについて、先進民主主義国と共同歩調を取る可能性がある（容易ではないであろうが）。T.ピコーネと E.アリニコフは、インド、ブラジル、南ア、トルコ、インドネシアからなる民主主義の新興国グループを IBSATI と呼び、ロシアと中国と対抗する集団となりえるとしている⁷⁰。

BRICs は、ブラジル、ロシア、インド、中国といういわば、新興国の象徴的な存在であり、2001 年にゴールドマン・サックスのオニールが作った言葉である。BRICs が、自己組織化をはじめたのは、2006 年 9 月、ニューヨークにおける外相会議であった。以後 4 回の外相会議が持たれる。また財務相会議も 08 年、09 年に行われる。ロシアのイニシアティブで、08 年洞爺湖サミットの間、BRIC サミットの開催が合意される。09 年 6 月、第 1 回のサミットがロシアで開催される。第 1 回の首脳会議は、未曾有の経済危機を受けてロンドンでの G20 の首脳会議が開催された直後に開かれたものであり、BRICs のすべての国が G20 のメンバーであったこともあって、G20 を強くサポートし経済危機を乗り越えることをうたった。ただ、世界の最貧国援助、また公正な多極的な秩序を基盤にすると論じ、また、科学技術や環境での協力をうたうのである⁷¹。2010 年には、南アフリカが BRICs への参加を招請され、2011 年から正式の参加国となり、BRICs は BRICS となる。BRICS では、平和、安全保障、安定がスローガンとなっており、多極化が進み、経済的なグローバリゼーションと相互依存が進む中で、さまざまな協力を試みるのがうたわれる。たとえば、国連の安保理の常任理事国である中国とロシアは、ブラジル、インド、南アフリカの常任理事国入りを支持しており、またテロなどの分野での国連の強化を目指している。さらに、国際経済システムについては、G20 との協力を強調しつつ、SDR の役割の向上をはかり、

⁷⁰ Ted Piccone and Emily Alinikoff, "Rising Democracies Take on Russia and China," February 17, 2012, *National Interest*.

⁷¹ Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, June 16, 2009.

国際金融システムの安定化を目指しているようである。また、対アフリカ協力も顕著である。一般的に言えば、多角的な貿易システム、環境レジームなどの強化をうたっている。さらに、行動計画をたてており、そのなかでは、実にさまざまな分野（安全保障、経済、スポーツ、科学技術など）での協力を進めようとしている⁷²。

もちろん、BRICS の協力の中には、物騒なものもある。たとえば、中国とブラジルは、航空母艦の乗員訓練のための協力を行う話をしているといわれる。ブラジルは、2000年、フランスから航空母艦を獲得し、海軍の旗艦としており、乗員の訓練（発着訓練をふくめて）をしているという。また、BRICS のメンバーの中国とロシアは、上海協力機構（SCO）を形成している。SCO は、2001年に形成されたが、そもそもは新興国という文脈ではなかった。SCO は、もともと中国とソ連の間の国境問題を解決しようとするもので、ソ連が崩壊したあと、中国とロシア、そして中央アジアのカザフスタンなどを含んで、上海ファイブといわれるものが形成されたが、2001年、ウズベキスタンの参加を得て、6カ国で創設されたものである。そこでは、国際政治一般に対して多極化を目指すとともに、分離主義への対応、経済協力などさまざまな分野での協力を行っているが、対テロと称して軍事的な共同演習も行っている。インドはそのオブザーバーである。今後、安全保障上、どのような協力が行われるか、注意しておく必要がある。

BRICS/BRICs と IBSA は、メンバーが重なるところが大きい。ブラジル、インド、南アフリカである。言い換えれば、IBSA に中国、ロシアを加えたのが BRICS である。つまり、BRICS は、メンバー的には、より包括的なものである。そして、BRICS、IBSA は、一方では、国連、G20 のメンバーであり、他方では、BRICS のそれぞれの国は、地域大国であり、それぞれの地域で影響力が強く、地域統合のリーダーである。したがって、BRICS や IBSA を見るときには、①BRICS、IBSA の内部の関係、②BRICS、IBSA を包み込む上位の組織との関係（たとえば、UN、G20）、③BRICS、IBSA と並列的な他の国際制度との関係、そして④BRICS/IBSA の諸国が属する地域との関係、という4つのレベルを考えなければならないであろう。

まず、①の BRICS、IBSA の関係であるが、一方で、IBSA は、新興国の中で民主主義的な体制をとっている国の集まりであり、BRICS は、ロシア、中国という権威主義的な体制をとる国を含んでいる。SCO は、ロシアと中国が中心となった制度である。他方、IBSA は、南・南協力を強調するものであり、BRICS にはロシアが入っているので、南・南協力そのものではない。しかしながら、BRICS と IBSA は、相互に密接な関係を築きつつある。たとえば、2010年には、BRIC サミットと IBSA サミットがブラジリアでバック・トゥ・バックで開催された。その際、たとえば、IBSA/BRIC Business Forum が開かれている。

②に関しては BRICS、IBSA は、国連のメンバーであるから、国連の場での協力をうたい上げると同時に、インド、ブラジル、南アの安保理常任理事国入りを支持し、国連改革

⁷² BRICS Summit 2011 Joint Declaration.

を目指している。そして、G20 に関しては、一貫してそれを支持している（その意味では、G20 サミットの形成は、成功であった）。もちろん、国際通貨改革などに見られるように、より公平で、安定したシステムを提唱している。

③のレベルに関しては、BRICS、IBSA は、G 7 と対抗するプラットフォームを形成しようとするものであり、それは急速に変化する国際システムの中でより大きな、集団的な影響力を確保しようとする動きでもある。ただ、先にも触れたように、BRICS にメキシコを加えれば、BRICSAM であり、それはハイリゲンドム対話プロセスの中で、G 7 との対話集団であり、G 7 と真っ向から対立するものではない。

BRICS は、首脳会議に WHO、UNAIDS などを招き、グローバルな組織と関係を深め、また SCO との協力で公正な国際秩序や国連の強化や安保理改革を進めようとしている（これは②のレベル）。また他方で、先にも触れたように、④のレベルでは、メルコスールと IBSA との協力関係を進めようとしたり、アフリカに対しては、個別に（インド・アフリカ首脳会議、中国・アフリカ首脳会議など）、あるいは全体として南アフリカが主導する NEPAD（New Partnership for Africa's Development）を支援しようとしている。このように、BRICS は、それ独自の対外関係、ネットワークを築こうとしている⁷³。

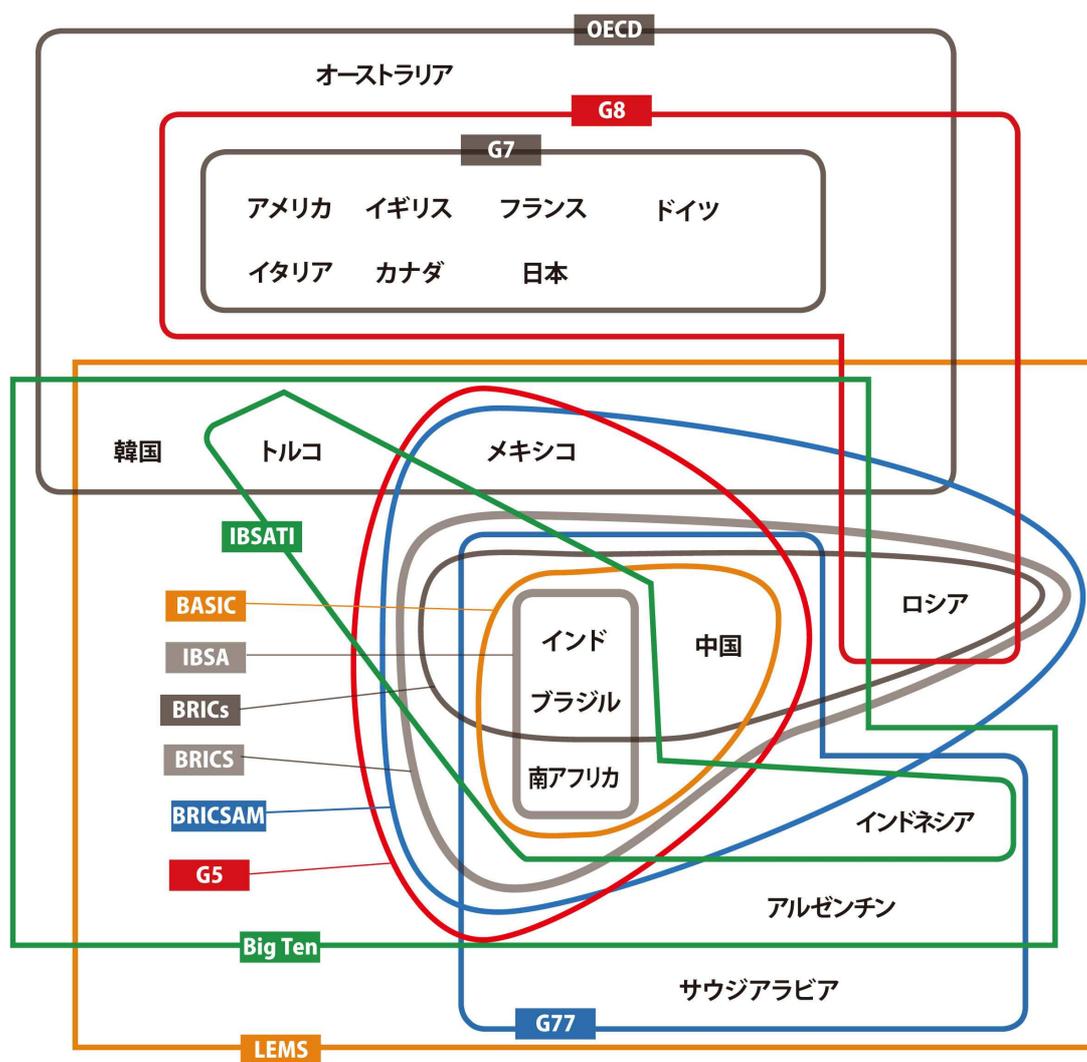
⁷³ Vadim Lukov, “Time for BRICS to Develop an External Relations Strategy,” BRICS Research Group, *BRICS, New Delhi Summit 2012: Stability, Security and Prosperity*, (Newsdesk, 2012) pp. 28-29.

表 4-2 G20 の連帯関係

	OECD	G77	G8	BRICS	BRICSAM	ハイリゲ ンダム5 (G5)	BASIC	IBSA	IBSATI	LEMS (2005)	Big Ten [Garten] (1998)
アメリカ	○		○								
イギリス	○		○								
フランス	○		○								
ドイツ	○		○								
イタリア	○		○								
カナダ	○		○								
日本	○		○								
オーストラリア	○										
韓国	○									○	○
トルコ	○								○	○	○
メキシコ	○				○	○				○	○
ロシア			○	○	○					○	
インド		○		○	○	○	○	○	○	○	○
ブラジル		○		○	○	○	○	○	○	○	○
中国		○		○	○	○	○			○	○
南アフリカ		○		○	○	○	○	○	○	○	○
インドネシア		○							○	○	○
アルゼンチン		○								○	○
サウジアラビア		○								○	

出所：Alan Alexandroff and Andrew Cooper, Rising States, Rising Institutions, 平和安全保障研究所 台頭する新興国と日本
 外交、その他を参照しながら筆者作成
 注) 本表では G 20の参加国すべてを示しているが、国としては19カ国。もう1つは EU

図 4-1 G20 諸国の連携の構造



出所：筆者作成

注) 表 4-1 から作成

第4節 G20の連携関係

以上、新興国の国際政治における連携関係を述べてきた。ここでは、それを総括し、鳥瞰図的に見てみよう。表4-2は、G20の国々がどのような制度、フォーラムを形成しているかを示したものである。この表に示されている制度は、グローバルに見た新興国の連携という観点から選択されたものであり、国連やIMF、WTOなどのブレトン・ウッズ体制、また地域統合の結びつきは入っていない。逆に言えば、現在進行中の新興国のグローバル次元での提携は、大陸を越えたものであり、国際政治の新しい潮流を表しているものである。また、表4-2に示した制度やフォーラムは、きっちりとしたルール（法的な拘束力がある）とか投票とかというものが無い、インフォーマルなものであり、本報告書で言うネットワークである（第2章参照）。表4-2を図示したのが、図4-1である。

表4-2には、まず、G20諸国のOECDとG77への参加状況が示されている。OECDは先進国のクラブであり、G77は開発途上国の集団である。開発途上国のいくつかは経済発展してOECDの加盟国になった国があり（メキシコ、韓国など）、それらの国はG77のメンバーであったが、OECDに加盟するに当たってG77から離脱している。そのような意味で、OECDとG77は相互に排他的である（そのどちらにも入っていない国もあり、ロシアがその例である）。OECDは、投資の自由化など先進国ルールを推進するものであり、G77は、先進国に対抗し、開発途上国の利益を守り、開発途上国の国際政治経済システムへの発言を高めようとするを目的とする。いわば、南北対立の組織的な表現である。またG77は、非同盟グループと重なるところが大きい。このような観点から見ると、G20は先進国と開発途上国の複合体となっており、ロシアが唯一の例外である。したがって、G20は先進国と新興国の協力のシステムであるとともに、その底流には先進国と開発途上国との対抗関係があると考えられる。

先進国のなかでも、G7はその中核になるものであった。OECDのなかでも、G7にはなれなかったオーストラリアなどがあり、またG20のなかでは、OECD加盟国で非G7の国は、トルコ、韓国、メキシコがある。G8は、すでに述べたように、1998年にロシアを加えてG7が拡大したものである。ロシアは、1998年当時、経済的な困難に陥っており、とても先進国とはいえなかったが、政治的な理由でG8が形成されたといえる。したがって、ロシアは新興国であるがG7/8のメンバーであるという非整合的な地位にある。

すでに述べたように、財務大臣・中央銀行総裁会議としてのG20は、1999年から発足しており、90年代半ばには先進国と新興国の複合体が出来上がっていた。このG20は、G7の強いイニシアティブで作られ、新興国（ただし、正式にはsystematically importantな国と称された）を取り込んだG7化とも言われた。しかし、首脳会議は無かった。2000年代をとおして、G7サミットは、G7（G8）以外の国々と接触を持つようになったが、ハイリゲンダム・サミットにおいて、ブラジル、メキシコ、中国、インド、南アの5カ国と対話プロセスを始める。これら5つの国は、ハイリゲンダム5とかG5と呼ばれた。ロシア

はすでに G8 のメンバーであり、新興国だけに限れば、それらは、BRICSAM と呼ばれた⁷⁴。ハイリゲンドラム 5 や BRICSAM は、その形成の過程を見ると、G7 側にイニシアティブがあり、G7 化とってよいものであった。

すでに述べたように、主要新興国が独自にフォーラムを作ったのは IBSA がはじめてであろう（2003 年）。IBSA は、貿易などの経済協力を進めると同時に南・南協力を目指したものであった。また、民主主義というアイデンティティも 3 つの国を結びつける要素であった。BRICs が首脳会議を持ったのは、IBSA にかなり遅れ、2009 年のことであった。そして、2011 年からは南アフリカを入れて BRICS となった。BRICS は、多極化（国際関係の民主化）を求めたり、また安保理改革などを追求し、秩序変革への志向をもっているが、G20 のメンバーであることもあり、現在の秩序をひっくり返そうとするものではない。

図 4-1 を見ると、G20 の連携構造が見て取れる。図の上部に OECD が、下部に G77 が位置づけられている。すなわち、上のほうは先進国、下のほうは開発途上国である。新興国の大枠は、（フォーラムではないが）Big Ten、とか LEMS（Large emerging markets）⁷⁵などで示されている。新興国が作るフォーラムは、インド、ブラジルを中核に、南アフリカ（IBSA）、中国（BASIC: ブラジル、南アフリカ、インド、中国：1999 年、コペンハーゲンの気候変動サミットで共同歩調をとるために形成された）、さらにロシア（BRICs、BRICS）を含むフォーラムがある。また、それらにメキシコを加えたハイリゲンドラム 5、BRICSAM が存在する。さらに、（いまだフォーラムが形成されているわけではないが）、インド、ブラジル、南ア、トルコ、インドネシアという民主主義的な体制をとる新興国のグループとして IBSATI というものも考えられている。

新興国間では、このようにインド、ブラジルを核に同心円的にフォーラム作りが行われているように見える。そして、その外縁に（G20 の中では）、アルゼンチン、サウジアラビアが位置する。アルゼンチンは、ブラジルと齟齬があった歴史的経緯から、IBSA に参加していない（あるいは、参加を拒否されている）。また、サウジアラビアは、80 年代、IMF との関係で、GAB や NAB のメンバーであり、1999 年に形成された財務相・中央銀行総裁レベルの G20 のメンバーであったので、自動的に 2008 年に形成された G20 サミットのメンバーとなったといえる。

また、韓国、トルコ、メキシコは、OECD のメンバーであるが、トルコを除いて、旧開

⁷⁴ この辺、Andrew Cooper, “Labels Matter: Interpreting Rising States through Acronyms,” in Alexandroff and Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions*, chapter 3, particularly 72-76. ただ、BRICSAM といったとき、ASEAN の主要国（当初の 4 カ国）を含めることもある（see, Agata Antkiewicz and John Whally, “BRICSAM and Non-WTO,” *CESIFO Working Paper* No. 1498, July 2005）。

⁷⁵ 国際経済研究所の「The United States and the World Economy (2005 年 1 月)」が、BRICs および南アフリカの 5 カ国にアルゼンチン、インドネシア、韓国、メキシコ、サウジアラビア、トルコを加えた計 11 カ国を LEMs (Large Emerging-Market Economies) と呼んだ。

発途上国（G77）であり、新興国である。したがって、これらの国は、先進国と新興国の綱引きの場になっているように見える（あるいは、それら2つを架橋するもの）。オーストラリアは、図4-1の範囲で言えば、OECDのメンバーシップを持つだけのG20のメンバーである。

もちろん、新興国は、G20に含まれるものだけではない。経済規模もG20に匹敵する規模を持つ新興国、先進国も存在する。目の子で言えば、OECDは現在34カ国であり、G20には、11カ国しか入っていない（もちろん、EUで代表されることはある）。また、世界全体の国数が190であるとすると、170の国はG20に入っていない。G20の国とさほどサイズが変わらず、またEUに入っていないノルウェーは、G20に入れなかったことに大きな不満を示した。また、シンガポールも入っていないが、同国は、シンガポールを含めてG20に入っていない28カ国を糾合して、3G(Global Governance Group)を形成し、彼らの意見をG20プロセスの中に入れようとしている（たとえば、アジアでは、シンガポール、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、ニュージーランド、ベトナムの6カ国が3Gに入っている）。そして、このような行動をとおして、シンガポールはG20サミットに出席することに成功した。

国際制度やフォーラム（ネットワーク）形成においては、一方で代表性、アカウンタビリティが求められ、他方では政策決定や実行の有効性が求められる。前者はグループが大きければ大きい程よく、後者は少数のグループが望ましい。G20あるいは、主要新興国のフォーラム形成もこのディレンマから抜けきれないのである。

第5章 外交資源としての知識、アイデア

新興国の台頭に伴って、日本を含む先進国の国力は相対的に低下することは避けられない。しかし、経済力や軍事力などの国力の大小は、必ずしも影響力の多寡と比例するとは限らない。国力規模に比例しない外交上の資源を見出すことができれば、相対的に国力が縮小する国であっても国際的な存在感を発揮しうる。

以下に考察していくように、国家の基礎的資源でもあるアイデアや知識は、そうした外交資源の有力な候補である。第1節で、まず外交と政策知識一般について論じた後、第2節では、その一分野として、近年国際政治において重要性を増している科学技術について、第3節では、知識の特殊な形態であるインテリジェンスについて検討していく。

第1節 外交と政策知識

<1>国際的リーダーシップと知識

外交資源としての知識を考える際に参考になるのは、O.ヤングによる国際的なリーダーシップの議論である。ヤングは国際レジーム形成におけるリーダーシップの基本タイプを「構造的リーダーシップ(structural leadership)」「知的リーダーシップ(intellectual leadership)」「起業家的リーダーシップ(entrepreneurial leadership)」の3つに整理した⁷⁶。

このうち「構造的リーダーシップ」は国力を背景にしたリーダーシップである。第二次世界大戦後、米国が圧倒的な経済力をテコにして、国際貿易や国際通貨のルールを形成していったことがその典型である。

「知的リーダーシップ」は、ルールづくりに不可欠な知識によって、交渉の参加者が問題を理解し、利用可能な解決手段についての考えを方向づけることで発揮されるリーダーシップである。特定のグローバル・イシューについて専門知識を持つ研究者、NGO、官僚が、場合によっては国境を越えるネットワークを形成し、問題のアジェンダ化や解決の処方箋の裏づけとなる知的資本を提供する⁷⁷。この場合、これらの専門家は特定の国家の主張を代弁するとは限らない。

「起業家的リーダーシップ」は、特定の問題に注意を喚起したり、交渉の行き詰まりを打開する革新的な政策オプションを提示したりしながら、様々な意見や利益を集約して、国際的なルールをまとめ上げていく役割を果たす。この種のリーダーシップは、しばしば国際機関のトップや国際会議の議長といった役職を背景にして発揮される。戦後通貨レジーム形成におけるケインズのように、知的リーダーが起業家的リーダーでもあるという場合もあるが、多くの場合、起業家的リーダーは知的リーダーが作り出すアイデアの消費

⁷⁶ Oran R Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, 45-3 (Summer 1991), pp. 281-308.

⁷⁷ Peter M. Haas, "Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*. Vol. 46. No. 1. Winter, 1992, pp. 1-35.

者である。

知的リーダーシップや起業家的リーダーシップは、必ずしも国力を背景にしなくても発揮されうるものである。また、構造的リーダーシップは力が集中しているときに発揮されやすいものであるため、新興国の台頭により多極化が進行すれば、構造的リーダーシップよりも知的リーダーシップや起業家的リーダーシップの比重が高まる可能性が高い⁷⁸。また、大国でも自国だけでは対処できないような課題、協働が必要な課題が増加していけば、なおさら双方向的な知的リーダーシップ、起業家的リーダーシップの役割が大きくなっていくであろう。したがって、各国とも国際的な影響力を発揮するためには、知的リーダーシップや起業家的リーダーシップの強化をはかることが不可欠になってこよう。具体的には、説得力のある知識や国際的に支持されるアイデアを創造する人材や組織、それを駆使して交渉をまとめあげる人材が求められることになるだろう。

そうした方向性は、特にキャッチアップされる側の先進国にとっては、新興国に対する比較優位を活かして影響力を保持していくための有力な選択肢といえるが、先進国の比較優位は絶対的なものではなく、この分野で新興国が急速に追い上げてくる可能性は十分ありうる。

＜2＞外交機関における専門知の活用

グローバル化の進展により、幅広い分野が国際的次元を有するようになり、外交機関においても様々な分野の専門知を活用する必要性が高まっている。安全保障や開発、貿易といった外交機関などに比較的経験が蓄積されている分野に限らず、環境、運輸、通信、保健、食の安全などありとあらゆる分野で国際交渉が行われるようになっている⁷⁹。

国際経済分野を例にとれば、リーマン・ショック以降、金融経済危機の悪化防止が国際政治の最大の課題となり、先進国と新興国による秩序再編も G20 など主として経済分野を中心に行われてきている。経済と金融領域と外交や地政学の領域は密接不可分なものとなっており、外交政策を展開する上でも国際金融や国際経済の動向が国際政治に及ぼす影響について理解することが従来以上に求められるようになっている。また、国家資本主義の台頭に伴って、政治的な考慮が経済関係を左右したり、自国のビジネスの海外展開を国家が支援したりする傾向も強まっている。後者については先進国も例外ではなく、低成長の続く先進国においては経済の活路を新興国等の海外市場に求めざるを得なくなっており、外交にも経済への直接的な貢献が期待されるようになっている。たとえば、英国のキャメロン政権は、英国のビジネス界の海外展開を後押しし、英国への投資を促進する商業

⁷⁸ 山本吉宣・納家政嗣・井上寿一・神谷万丈・金子将史『日本の大戦略－歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（PHP 研究所、2012 年）95－96 頁。

⁷⁹ 従来から外交機関が関与してきた開発分野でも、専門知識の重要性が強調されている。澤田康幸「世界経済再構築下における開発と援助」岩田一政・浦田秀次郎編『新興国からの挑戦－揺らぐ世界経済システム』（日本経済新聞出版社、2011 年）第 4 章。

外交 (commercial diplomacy) を重視する姿勢をみせている。米国でも、2012年2月21日に、クリントン国務長官が、輸出の促進、米国への投資の増大、中立的な競争環境の整備を軸とする雇用外交 (Jobs Diplomacy) を推進すると宣言している⁸⁰。

こうした背景から、2010年の米国 QDDR は、財務省の専門性を活用すると同時に、国務省に首席エコノミストのポストを新設するよう求めている。首席エコノミストは、経済問題のように見えて対外政策に影響を与えるような問題や経済を左右するような政治・安全保障問題を特定し、国務長官と国務省に助言することが求められる。2011年12月8日に、国務省は首席エコノミストの新設を含む経済関係部局の再編を発表し、その後ジョン・ケリー上院議員の補佐官であり、投資銀行などでの豊富な実務経験を有する Heidi Crebo-Rediker が最初の首席エコノミストに任命されている。

その他、環境分野やサイバー分野など、専門知を必要とする分野は多いが (その多くが関連している科学技術分野全般については本章第2節で後述)、国際的なルール作りを主導する上では、当然ながら国際法の専門知が必要不可欠である。2025年の外交環境に向けた米国国務省改革をテーマとした報告書は、「将来についての我々の研究は、国際的な法、基準、実践を形成する過程は、国家やその他の主体の間のパワーや影響力をめぐる競争の死活的領域となることを示唆している。それは既存の分野、そしてより一層新しい新興分野 (気候、遺伝学、ナノテクなど) におけるルールのセットを含むものである」と述べている⁸¹。国際法の知識や専門性の優劣は、各国の国力を左右する重要な要因になってくる可能性が高い。

体系的な専門知よりも実践知に近いが、外交官 OB がもつ地域や分野、交渉などについての専門性を活かしていくという方向性もある。英国のヘイグ外相は、40年以上もの経験をもつ大使が退任してそのままということは、蓄積された知識が政府から失われることを意味すると指摘し、外務省 OB を組織の集合記憶、知的火力の一部とみなすべき、との認識を示している⁸²。具体的には、外相との直接の議論や助言によって外交政策の立案を助けるロカルノ・グループ (Locarno Group) が設置され、外務省 OB がメンバーに起用された。ロカルノ・グループのメンバーには、適切なレベルのセキュリティ・クリアランスが与えられ、秘にあたる外交文書の一部にもアクセスできることになっている⁸³。

⁸⁰ “The State Department: Jobs Diplomacy” Fact Sheet, Office of the Spokesperson, February 21, 2012 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184275.htm>), 2012年3月22日アクセス。

⁸¹ “Final Report of the State Department in 2025 Working Group,” p. 8.

⁸² Foreign Secretary William Hague, “The best diplomatic service in the world: strengthening the Foreign and Commonwealth Office as an Institution,” 8 September 2011 (<http://www.fc.gov.uk/en/news/latest-news/?id=652930982&view=Speech>), 2012年3月7日アクセス。

⁸³ 英国外務省 HP (<http://www.fc.gov.uk/en/about-us/who-we-are/locarno-group/>) 参照。

＜3＞国内外の専門知の活用

各国政府とも、各種の審議会や公式、非公式の懇談会、勉強会などを通じて国内の有識者の知識を政策に反映させている。また政府自らがシンクタンク部門を有して調査提言にあたらせる場合、独立した民間の政策シンクタンクや NGO 等が提示する代替案が政策決定過程プロセスに影響する場合もある。

周知の通り米国では、多くの政策シンクタンクが、自己資金や助成財団からの資金助成によってプロジェクトを立ち上げ、様々な政策提言を行っているが、そうした政策提言の多くは政策過程に与える影響は必ずしも明瞭ではない。むしろ政策シンクタンクの大きな役割は、いわゆる「回転ドア」を通じて実務経験のある研究者の層を維持し、日常的に研究者と政府・議会関係者の対話・交流を行うことにより、政策コミュニティの基盤を形成することにある⁸⁴。他方で、2006年12月に最終報告書が発表されたイラク研究グループのように、連邦議会や政府の求めにより、国庫の支援を受けて行われるプロジェクトでは、政策への直接的な影響を与える場合がある⁸⁵。

近年中国では、専門家による諮問の制度化が目指される傾向にあり、その中でシンクタンクは主に「政策提言」「政府政策の広報」「国内外・政府と社会の間における情報集約・伝達パイプ」という3つの役割を果たしている⁸⁶。中国では党、国家（行政）、軍が有力なシンクタンクをかかえており、近年では民間のシンクタンクも徐々に出てきている。シンクタンクは、①中央あるいは各省庁が召集する各種会議（定期・不定期）②党・政府の公文書作成への関与③中央、各省庁の委託プロジェクト④上位組織に対する組織内レポート⑤講義・個人的レッスン、といった多様なチャンネルで政策過程に働きかけている。

こうした国内の専門知の活用に加え、近年では、政府の特定の政策アジェンダについて世界中の有識者を集めて提言報告書を作成させたり、政策上の助言を得たりする事例も目立つようになっている。核軍縮については90年代からそうした試みがあり、1995年にはオーストラリア政府の主催で、12カ国17人の委員で構成される独立委員会「核兵器廃絶に関するキャンベラ委員会」を設置、翌年8月に提言を発表している。日本も、1998年5月の印パ核実験を受けて、17カ国1国際機関から専門家計23名が参加する「核不拡散・核軍縮に関する東京フォーラム」を主催し、1999年7月に提言報告書「核の危険に直面して－21世紀への行動計画－」をまとめている。その後、2008年に、日豪両国の共同イニシアティブとして、川口順子元外務大臣とギャレス・エバンス元豪外相を共同議長とする「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会」が立ち上げられた。同委員会は、両共同議長を含む15名の委員から構成され、2009年12月に最終報告書を発表している。

⁸⁴ 辰巳由紀・中山俊宏「米国の対外政策とシンクタンクの役割と機能」『国際問題』2008年10月、No.575、1-13頁。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 以下の説明は、青山瑠妙「中国のシンクタンクと対外政策」『国際問題』2008年10月、No.575、14-25頁。

直近では、韓国政府が 2012 年 3 月に韓国ソウルで開催される第二回核セキュリティ・サミットを主催する李明博大統領に助言をするための有識者グループ（Eminent Persons Group）を組織している⁸⁷。委員はエバンス元豪外相、ゴー・シンガポール名誉上級相、ブリクス IAEA 元事務局長、ペリー元米国防長官などであり、日本からも北岡伸一東大教授（当時）が参加している。2011 年 11 月 29 日に会合を開き、共同声明を発している。

核軍縮以外で国際的なアジェンダ形成に大きな役割を果たした政府主催の国際有識者会議としては、2000 年 9 月にカナダ政府の主導で設立された「介入と国家主権に関する国際委員会(International Commission on Intervention and State Sovereignty : ICISS)」が挙げられる。ICISS が 2001 年 12 月にまとめた報告書『保護する責任 (“The Responsibility to Protect”)] は、国連総会にも提出され、その後の人道的介入をめぐる国際的議論に多大な影響を及ぼしている。ICISS は、ギャレス・エバンス元豪外相とモハメド・サヌーン・アルジェリア元国連大使が共同議長を務め、両共同議長を含む 12 人の委員で構成された。

経済分野では、世界金融危機後、経済成長市場主義への見直し機運が高まったことを受け、フランスのサルコジ大統領が設置した「経済パフォーマンスと社会的進歩の計測に関する委員会」が挙げられる。同委員会は、コロンビア大学のジョセフ・ティグリッツ教授が委員長、ハーバード大学のアマルティア・セン教授が主席アドバイザー、パリ政治学院のジャン・ポール・フィトゥシ教授がコーディネーターを務め、米、英、仏、印の専門家計 25 名で構成された。2009 年 9 月に発表された報告書は経済指標としての GDP を用いることの限界や持続可能性指標の重要性を指摘し、主観的・客観的な幸福度指標の考え方を整理して、今後の方向性を提言した。

こうした国際的な有識者グループの目的は、全く新しい知識を創造することよりも、国際的に受容される合意を形成するために国や立場による見解の違いをみきわめ、共通項をさぐることにあるものと思われる。また、ある国が推進するアジェンダについて権威づけするという対外広報的な意味合いも大きいであろう。

< 4 > 政府内の知識創造の革新

言うまでもなく、政策の立案や実行に必要な知識創造は官僚によって常時行われている。また政策の立案や評価の根拠となる情報やデータは政府内に蓄積されており、外部からは必ずしも容易にアクセスできない。特に日本では霞ヶ関が最大唯一のシンクタンクなどと呼ばれることもしばしばである。他方で、官僚の通常の活動の中から、日常的な知識創造の域を超えた先見的で分野横断的な政策知識を創造するには限界もあり、その克服のための工夫が必要となる。

先見的な知識創造のために各国で活発に用いられている代表的な手法にはシナリオ・プ

⁸⁷ 資源エネルギー庁第 6 回基本問題委員会（2011 年 12 月 6 日開催）配布資料（<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/6th.htm>）、2012 年 3 月 13 日アクセス。

ランニングがある⁸⁸。例えば英国では、国防省が 1990 年代に長期的な兵力開発などのためにシナリオ・プランニングを使うようになり、国際開発省や外務省などでも戦略やプログラムに活用し、調整を改善するために、国別あるいは地域別のシナリオ・プランニングを実施するようになっていた⁸⁹。さらに、外交・安全保障分野に限らず、政府内で長期的な思考と証拠に基づく分析を行うためのシナリオ活用を促進するために、2005 年に Foresight Horizon Scanning Centre が設置されている。Foresight Horizon Scanning Centre の活動には、政府外の専門家も交えた省庁横断的なシナリオ・プランニングの実施やシナリオ・プランニングに関する訓練が含まれる。

米国国務省の主導により、シナリオ・プランニングを用いてグローバル問題についての省庁間調整を向上する方法を検討するプロジェクト・ホライズン (Project Horizon) も興味深い試みである。プロジェクト・ホライズンの目的は、①次の 20 年に米国が直面する脅威と機会に備えるために、米国政府が投資を考えるべき戦略的な省庁間能力を発展させること、②参加省庁に、省庁内、省庁間のプランニングを支援するようなシナリオ・プランニングのツールキットを提供すること、③制度化された省庁間プランニング過程の出発点を提供すること、の 3 つである⁹⁰。プロジェクトは、「シナリオ開発」「省庁間プランニング・ワークショップ」「知識移転」「省庁個別のプランニングと省庁間リンケージ分析」の 4 つのフェーズから構成された⁹¹。

分野横断的な知識創造の例としては、英国政府などで実施されている体系的、省庁横断的なリスク評価が挙げられる。今日の世界は、グローバルな金融危機、大規模な新興感染症、激甚自然災害、大量破壊兵器テロ、食品汚染等多様で複雑に相互連関するリスクに直面しており、個別領域毎の対策では充分とはいえない。リスク間の連関を見極め、あるリスクへの対応力強化が異なるリスクへの対応力を高めるような分野横断的な視点が必要である。こうした状況をうけて、英国政府は、2005 年以来、非公開の国家リスク評価 (National Risk Assessment) を行っており、その成果に基づいた“National Risk Register”が公表されている⁹²。

国家リスク評価は 3 つの段階から成っている。第一段階では、政府内の専門家が、事故や自然災害、人為的攻撃を含む様々なリスクを特定する。第二段階では、各リスクの蓋然性とインパクトを評価する。事故や自然災害の場合は、統計的、科学的データにより蓋然性を算定するが、テロなどの人為的攻撃では、より主観的に評価を下す。インパクトに関しては、死者数、傷病、社会的混乱、経済被害、そして心理的インパクトが考慮される。

⁸⁸ シナリオ・プランニング手法の概説としてはピーター・シュワルツ『シナリオ・プランニングの技法』(東洋経済新報社、2000 年)などを参照。

⁸⁹ Foresight Horizon Scanning Centre, Government Office for Science, “Scenario Planning,” Guidance Note, October 2009.

⁹⁰ “Project Horizon Progress Report,” Summer 2006, p.1.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² UK Cabinet Office, “National Risk Register,” 2008.

第三段階では、どのようなリスク、どの程度の被害に備えるか、各リスクを比較し、優先順位を決める。

“National Risk Register”は、国内の非軍事的な緊急事態（domestic civil emergencies）に焦点をあてるものであったが、キャメロン政権はその手法を活用し、国家安全保障戦略策定にあたってはじめて国家安全保障リスク評価（National Security Risk Assessment）を実施している⁹³。

ITなどを活用したナレッジ・マネジメントを外交機関に導入する動きもある。米国では、1998年のナイロビ等での大使館爆破事件後に設置された海外プレゼンス諮問パネルが、国務省がナレッジ・マネジメントのプロセスを改善するよう提言している。その後、米国国務省では、2003年に情報資源マネジメント局の下に設置された e 外交室（Office of eDiplomacy）が、効果的な知識共有イニシアティブ、技術と外交の融合についての助言、第一級の IT コンサルティングを提供することにより外交を進化させる使命を担っている。国務省 e 外交室のミッションは、官民の成功したナレッジ・マネジメントを検討し、知識リーダーシップ・イニシアティブを発展させていくというものである⁹⁴。このうち知識リーダーシップ・イニシアティブは「自己形成的、自己管理的なオンライン・コミュニティの活用による地理的、組織的境界を越えた協働」「知識資源へのよりよいアクセス」「専門性へのよりよいアクセス」「知識共有を日々の仕事の流れに組み込む IT ツール利用の拡張」という4つの構成要素からなる。

国務省 e 外交室は、「外交イノベーション部門」「知識リーダーシップ部門」「顧客連絡部門」から成り、具体的には下記のようなプログラムを推進している⁹⁵。

- **Diplopedia**

wikipedia の外交版。国務省職員が自らの責任で国務省の活動や組織、国際問題等について記事を書き加えていく。

- **Communities @ State**

専門的な関心を共有する国務省職員が組織や地理的制約を超えてオンライン・コミュニティを形成することを可能にするブログ形式のツール。

- **Corridor**

国務省員や国務省の OpenNet を用いる他省庁の職員がプロフィールを公開し、専門的なネットワーキングや、共通の関心に基づくコミュニケーションや協働を行うグループづくりを可能にする。

- **Idea Exchanges**

イノベーションや改革のためのアイデアを共有し、評価するためのオンラインフォー

⁹³ “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy,” October 2010.

⁹⁴ 国務省 e 外交室 HP 参照 (<http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/>)

⁹⁵ 同上。

ラム。

e 外交室は、こうしたナレッジ・マネジメントだけでなく、Tech @ State (後述) や Virtual Presence Post(後述)など、IT を活用した新しい外交プログラムを実践している。

< 5 >日本の課題

日本は、GDP 世界第三位という国家の基礎資源としては十分大きい経済規模に見合うほどの知的リーダーシップ (そして起業家的リーダーシップ) を発揮してきたとはいえない。今後新興国が台頭する中で、経済力をはじめとする日本の相対的な国力は低下していくことが必至であり、それを補う上で、知的リーダーシップの強化は日本にとって喫緊の課題といえる。グローバル・イシューの解決に貢献する意味でも、その重要性はますます大きくなっていくであろう。

直接的には、一方で、幅広い専門的な知識が対外政策に反映され、他方で、対外政策上の具体的な必要性を満たす知識創造が行われる、という知識、アイデアと対外政策の間の生産的なサイクルの形成が急務だろう。日本の外交当局における外部の研究者・専門家への期待は、日常的には、大所高所にたった知見の披露、もしくは特定の地域やイシューに関する情報源、というものであり、必要に応じて設置される有識者懇談会等において官僚と相互作用しながら答申をまとめる場合を除けば、外交課題に関する実効性のあるアイデア (構想や政策案) の提示はそれほど求められていない印象がある。他方でまた、外部の研究者や専門家にしてみれば政策アイデアの創造が研究やキャリア形成にプラスに働くわけでもなく、公的な使命感をのぞけばそうした活動へのインセンティブも乏しい。

こうした状況を打開する処方箋として政策シンクタンクの必要性が長年議論されているところだが、知識やアイデアと政策の間のサイクルが機能していない中で政策シンクタンクだけが存在しても大きな効果は期待できない⁹⁶。知識やアイデアと政策のサイクルを機能させるためには、両者を橋渡しする人材が必要であり、そうした人材をいかに育成するかが大きな課題である。専門的知識を有する人材が国際場裏での経験を積むことへのインセンティブを高め、専門能力や適性の面で特に優れた人材が国際機関で高いポストを得る可能性を高めていく工夫も必要だろう。他方で、外務省をはじめとする対外政策を担う政府機関自身のナレッジ・マネジメントの改善や先見的な政策形成を可能にするような手法の導入などを進める必要がある。

より広い意味では、国際的な知的リーダーシップは、国際水準での知識が陸続と創造されている社会において、そして、国際政治やグローバル・イシューについての関心が高く、また水準が高い議論が国内において活発な社会において育ってくるものであろう。高等教育機関や研究機関が自ら内外の知的交流の拠点、グローバルな知識創造の拠点に進化する

⁹⁶ 日本における政策シンクタンクの必要性については、アーバン・インスティテュート編『政策形成と日本型シンクタンク：国際化時代の「知」のモデル』(東洋経済新報社、1994年)を参照。

べく努力することと同時に、それを後押しするような研究交流への助成などの政策が必要であろう。グローバルな知的ネットワークへの参入やグローバル・イシューを解決するための専門家同士の協働は、第 6 章で述べるパブリック・ディプロマシーの課題でもある。国民の知的基礎体力という観点では、日本のメディアの国際的な情報力と発信力が乏しいことも不利な条件であり、改善が必要である。

第 2 節 外交資源としての科学技術

知識を外交資源として活用するという意味で特に重視すべきは科学技術の領域である。近年の外交課題、特にいわゆるグローバル・イシューについては、その問題を理解する枠組みや具体的な解決策を提供する上で科学技術面での知見が不可欠である場合が多い。当面科学技術における優位性がある先進国にとってはとりわけ、それを外交資源として活用できるかどうかは、知的リーダーシップを発揮できるかどうかを大きく左右する要素といえる。

< 1 > 外交と科学技術

カナダの外交官であるコーブランドは、科学技術問題はグローバルな政治アジェンダの相当部分を占めているにもかかわらず、それが十分認識されていないと指摘し、以下のような例を挙げている⁹⁷。

- ・ 気候変動とグローバルな温暖化
- ・ SARS、BSE、HIV/AIDS、鳥インフルエンザなどの感染症を含む公衆衛生問題
- ・ 漁業や森林に、大気・土壌・水の質、砂漠に影響を及ぼす環境破壊や生態圏崩壊
- ・ 大量破壊兵器の拡散と不拡散合意
- ・ 生物多様性を失わせる種の絶滅危惧状態や消失
- ・ 代替エネルギー源や環境技術の開発
- ・ 食料、燃料、水を含む資源の希少性
- ・ 新興の科学・技術・プラットフォーム：バイオテクノロジー、ナノテクノロジー、ゲノミクス、新素材、情報コミュニケーションのアプリケーション

英国王立協会では、ブラウン首相（当時）が、国際的な政策形成や外交における科学の新しい役割を求めたことを受けて、米国科学振興協会（AAAS）とのパートナーシップで、科学外交の新しいフロンティアについての会合を開催し、それをもとに作成された報告書の中で、科学外交の 3 類型を提示している⁹⁸。

⁹⁷ Daryl Copeland, *Guerrilla Diplomacy* (Lynne Rienner Publishers), p. 118.

⁹⁸ The Royal Society, “New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power,” January 2010, p. vi.

- ① 外交政策の目標に科学的な助言を提供（外交における科学：science in diplomacy）
- ② 国際的科学協力を促進（科学のための外交：diplomacy for science）
- ③ 国家間の国際関係を改善するための科学協力の活用（外交のための科学：science for diplomacy）

外交に科学を活用するようオバマ大統領に求めたトゥレキアンとロードの論文（*Foreign Policy* 誌掲載）は、科学外交を「外国の政府や社会との肯定的な関係を構築する明示的な意図をもった科学面での協力や関与」と定義しているが、これは上の区分で言えば「③外交のための科学」にあたるだろう⁹⁹。その典型はオバマ政権による中東政策に見出せる。オバマ大統領は2009年6月4日のカイロ演説の中で、イスラム諸国における技術開発やアイデアの市場化を支援する新基金の創設、アフリカ、中東、東南アジアにおける COE（Center of Excellence）の設立、新エネルギー源の開発、グリーン雇用の創出、記録のデジタル化、浄水、そして新穀物の育成で協働する新たな科学特使の任命等に言及している。2009年11月には、クリントン国務長官がモロッコにおいて3人の科学技術特使の指名と米国大使館における環境・科学・技術・健康担当者の拡充を発表している¹⁰⁰。

近年特に先進国においては、科学技術を外交的な資源として活用する動きが高まっている。加えて、対外政策を展開する上で科学技術上の専門的助言を得る仕組みも強化されてきている。以下では米国と英国の動向を取り上げた後、日本の科学技術外交の現状と課題を検討していく。

< 2 > 米国における科学技術外交¹⁰¹

米国においては、国務省が国際的な科学技術外交の全体的な政策の方向付けを担っており、必要に応じて他の省庁との調整を行っている。CRS 報告書は、2007年5月に発表された国務省と米国国際開発庁（USAID）の2007-2012年会計年度の戦略計画の中から、科学技術に関わる項目として下記を抽出している¹⁰²。

⁹⁹ Vaughan Turekian and Kristin M. Lord, “The Science of Diplomacy,” *Foreign Policy*, May 2009.

¹⁰⁰ “Secretary Clinton Announces New Initiatives to Bolster Science and Technology Collaboration With Muslim Communities Around the World,” Morocco November 3, 2009 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/nov/131299.htm>)

¹⁰¹ 米国の科学外交についての先行研究として、角南篤・北場林「外交・国際協力」科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書『科学技術の国際的な動向（本編）』（国立国会図書館、2011年）の特に241-245頁。

¹⁰² Deborah D. Stine, “Science, Technology, and American Diplomacy: Background and Issues for Congress,” CRS, June 29, 2009, p.2 (<http://www.fas.org/sfp/crs/misc/RL34503.pdf>) .

- ・ 水の管理に関連した分野での知識を増進する科学技術協力の奨励
- ・ 米国の研究の効率を向上し、研究成果を早め、国際科学協働を促進する国際科学共同体における知識の共有の促進
- ・ 水素やメタン・ガスの動力、風力同様、炭素隔離、バイオ燃料、クリーンな石炭発電、最先端のエネルギー技術研究開発についての大規模な国際協働を強化
- ・ 持続可能な天然資源の活用や生物多様性の保存、気候変動のインパクトへの耐久性を促すような技術的改善の促進を含む応用研究
- ・ 農業生産性を向上し、より安定的で、栄養になり、手ごろな食糧供給を可能にするように新技術を役立てる、バイオテクノロジーを含んだ科学技術の応用の支援
- ・ 民間セクターの重要コミュニティへのアウトリーチの向上

こうした戦略を実行する上で、国務省が活用できる手段は、連邦省庁による国際協働を促進する公的な二国間科学技術協定、科学技術起業家や革新者の奨励・支援、科学者や学生の交流、ワークショップ・会議・会合、官民のパートナーシップ、科学プログラム、イノベーション活動への元手資金提供、映画・ウェブサイト・ポスター・カード等の教育素材の製造、等である¹⁰³。

国務省において、連邦政府における国際的な科学技術協力活動の調整を担当しているのは海洋・国際環境・科学問題局（**Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs**）であるが、外交における科学技術知識の活用という点で特筆すべきは、同局とは別に、国務省と国際開発庁の顧問として国務長官科学技術顧問がおかれていることである。

国務長官科学技術顧問室は、**National Research Council** の報告書「科学・技術・保健の対外政策における広範囲な役割：国務省への要請」が米国の対外政策上の目標の大半が科学・技術・保健に関するものであると指摘したことをうけて国務省の上級タスクフォースがまとめた「科学と対外政策：国務省の役割」が、科学技術顧問の任命を提言したことに由来する。2000年5月15日には、当時のオルブライト国務長官が科学技術外交についての声明を発表し、科学技術顧問を任命する方針を明言した¹⁰⁴。

国務長官科学技術顧問の使命は、米国の対外政策を設計し、実行することを支援するために、国務長官や国務省高官が、包括的で、正確で、最新の科学技術の専門的知見がタイムリーに利用できるようにすることと、二国間・多国間の科学技術協力を促進し、米国外交の中心的な活動の一つとして発展途上国における科学技術能力の確立・強化を促進する

¹⁰³ Ibid., p.2-3

¹⁰⁴ Secretary of State Madeleine K. Albright, “Policy Statement on Science & Technology and Diplomacy Attachment to Memorandum Signed May 12, 2000, May 15, 2000 (<http://secretary.state.gov/www/statements/2000/000512b.html>).

ことにより、米国の科学外交イニシアティブを導くことにある¹⁰⁵。

以上の使命を実現するための4つの目標と具体的な施策は下記の通りである¹⁰⁶。

1. 国務省における科学者の人数を増やし、国務省職員を科学技術問題に触れさせることで、国務省の科学技術のリテラシー・能力を向上する
 - －米国科学振興協会（AAAS）フェローシップ
 - －職業科学協会フェローシップ
 - 米国物理学研究所
 - 電気電子技術者研究所
 - －ジェファーソン科学フェローシップ
 - －学生インターン
 - －大使館科学フェロー
2. 米国政府の技術機関、民間セクター、科学学術コミュニティに関与することで米国の科学技術コミュニティとのパートナーシップを構築する
 - －グローバル開発のための高等教育サミット
 - －新興科学技術についてのグローバル対話
 - －イスラム世界フォーラム
 - －安全安心社会のための枠組みイニシアティブ
3. 国務長官、国務省高官、海外の米国大使館に科学技術問題で直接助言することにより、国務省に正確な科学技術的助言を提供する
 - 具体的には、気候変動、エネルギー安全保障や代替エネルギー、食料安全保障、バイオテクノロジー、国際核融合実験原子炉、グローバル保健
4. 米国の科学技術対外政策における意思決定で、危機管理よりもプロアクティブな環境が創られるよう、新興の科学技術上の動きについてのグローバルな視野を形成する
 - －プロジェクト・ホライズン（Project Horizon）
 - －国務省 2025 年
 - －地域の安定のための国家的研究開発戦略

このうちフェローシップ制度は、国務省と科学者の人的交流を可能にする施策である¹⁰⁷。例えば米国科学振興協会フェローシップは、1年程度の任期で約30名に提供される。科学者等に政策立案等をさせることを目的とし、米国政府機関における科学技術に関する助言のみならず、行政に関する多岐にわたる仕事を行うものである。ジェファーソン科学フェ

¹⁰⁵ <http://www.state.gov/e/stas/c6063.htm>

¹⁰⁶ <http://www.state.gov/e/stas/c6063.htm>

¹⁰⁷ 以下の説明は、文部科学省科学技術・学術審議会第五期国際委員会第2回配付資料「資料4-3 科学技術の国際活動を推進する基盤の強化」2009年5月20日。

ローシップは、約 3 年の任期で 8 名程度に提供される。フェローには専門家として更にその後 5 年助言などを求められる。米国政府機関職員の科学技術教養の育成を目的とするもので、フェローは政府職員への科学技術面での助言やサポート等を行い、科学技術と政策を結びつける働きをすることが期待されている。大使館科学フェローは、1-3 カ月の任期で 37 名程度に提供されており、科学技術面での助言等を行うとともに、当該国の科学技術政策等についての調査などを行うものである。

現在の国務長官科学技術顧問は 1994 年から 2011 年まで米国科学アカデミー(National Academy of Sciences)および米国学術研究会議 (National Research Council) の事務局長を務めた E. William Colglazier であり、同顧問としては 4 代目である。前任者の Nina Fedoroff は米国科学振興協会 (AAAS : American Association for Advancement of Science) の会長に就任しており、権威ある学術団体との間で人的交流が機能している。

なお米国では、権威ある学術団体による国務省に対する働きかけや協力が盛んである。たとえば、米国科学振興協会は国家間の橋渡しをするために科学を活用し、対外政策の重要な要素の一つとして国際科学技術協力を促進することを目的として 2008 年に科学外交センター (Center for Science Diplomacy) を設立しており、全米科学アカデミーも外交における科学技術の役割について活発な提言を行っている。米国科学振興協会科学外交センターは 2012 年に Science & Diplomacy という季刊誌を発行することも予定している。また、米国では、FAS(Federation of American Scientists)や ISIS (Institute for Science and International Security) のように、科学的立場から安全保障に関する客観的な情報や分析を豊富に提供する科学者中心の民間組織も活発に活動している。

< 3 > 英国の対外政策と科学的助言

米国同様、英国外務省には首席科学顧問 (Chief Scientific Adviser) が置かれている。外務省首席科学顧問は、外務大臣をはじめとする外務閣僚や外務省職員に科学、技術、イノベーションについて助言する責任を負っており、その役割は、外務省の活動が科学的な挑戦に耐えうるようにすることや外務省内の科学技術能力を強化することであり、英国王立協会の区分でいえば「①外交における科学」の役割を担っている。2009 年 8 月以来、オクスフォード大学マクダレン・カレッジの学長だったデビッド・クレイ教授が外務省首席科学顧問を務めている。

英国で注目されるのは、外務省のみならず各省庁に首席科学顧問が置かれていることである。英国政府においては、現代社会では政策全般について科学技術の影響が大きいものとの認識が定着しており、その中に外交分野も位置づけられているといえる。さらには、首相や内閣への助言を提供する存在として政府首席科学顧問 (Chief Scientific Adviser to HM Government) が置かれている (政府首席科学顧問が最初に設置されたのは 1964 年)。現在の政府首席科学顧問は、2008 年 1 月以来インペリアル・カレッジの応用集団生物学教授だったジョン・ベディントンが努めている。

政府首席科学顧問は、首相や内閣に対しての報告、政府全体における工学上、科学上の助言の品質への責任、各省庁の首席科学顧問ネットワークの主導、行政府における科学・工学職のトップといった役割を担っている¹⁰⁸。

首席科学顧問のネットワークは緊急時対応において重要な役割を担っている¹⁰⁹。政府首席科学顧問は、緊急時に **Scientific Advisory Group on Emergency (SAGE)** を招集し、首相及び各省庁の大臣、政府高官に迅速かつ正確に情報を提供する義務を負っており、意思決定のために可能な限り最善の科学的助言を提供する役割を担っている。決定事項に関する科学的論拠の一般市民への説明・伝達を主導する場合もある。

最近では 2009 年の豚インフルエンザ、2010 年のアイスランドからの火山灰に関して政府に科学的助言を行っているが、特に日本においてその活動が知られることになったのは、2011 年 3 月の東日本大震災後に果たした役割による。震災直後、ベディントン政府首席科学顧問は、福島第一原発事故に関連する英国国民及び駐日英国大使館へのリスクに関して **SAGE** を招集し、その結果は、日本への渡航・滞在に関して英国政府が英国国民に対して行った助言に反映された。事故後、同顧問は、日本に滞在する英国国民に向けた電話会議を 4 回実施し、行動につながる科学的根拠を求めていた多くの日本人にも注目された。

< 4 > 日本の科学技術外交

近年日本でも外交における科学技術の役割について関心が高まっており、内閣府に設置されている総合科学技術会議を中心に科学技術外交が一つの政策領域として概念化されるようになってきている。

日本の政策コミュニティで科学技術外交という言葉がモメンタムを得るようになった契機は、2007 年 4 月に総合科学技術会議有識者議員が提出した提言「科学技術外交の強化に向けて」である。2008 年 5 月に、総合科学技術会議が発表した同名の報告書は、「我が国と相手国が相互に受益するシステムを構築する」「人類が抱える地球規模の課題の解決に向け、科学技術と外交の相乗効果を発揮させる」「科学技術外交を支える『人』づくりに取り組む」「国際的な存在感（プレゼンス）を強化する」という 4 つの基本方針を掲げ、主に途上国を対象とする「地球規模の課題解決に向けた開発途上国との科学技術協力の強化」、主に先進国を対象とする「我が国の先端的な科学技術を活用した科学技術協力の強化」、さらに「科学技術外交を推進する基盤の強化」に関して具体的な施策を提示した¹¹⁰。

その後、総合科学技術会議は、第 4 期科学技術基本計画に反映することを念頭に、科学

¹⁰⁸ Sir John Beddington, “Science Advice in a Crisis: Fukushima and its Aftermath,” GRIPS Symposium, 30th May 2011.

¹⁰⁹ 以下の記述は駐日英国大使館 HP 掲載資料による

(<http://ukinjapan.fco.gov.uk/resources/ja/pdf/beddington-and-fukushima>)

¹¹⁰ 総合科学技術会議「科学技術外交の強化に向けて」2008 年 5 月

(<http://www8.cao.go.jp/cstp/output/080519iken-5.pdf>)

技術外交戦略タスクフォースを設置し、2010年2月にはその報告書が発表された¹¹¹。同報告書の眼目は、「科学技術国際戦略」としてその基本方針、5つの課題、地域毎の協力の重点を示し、5つの課題毎に詳細な取り組み内容を提示したことにある。

科学技術国際戦略の5つの課題

- ・ 世界の活力と一体になった研究開発システム
- ・ アジア共通の課題の解決に資する研究開発の推進
- ・ 研究協力にとどまらないイノベーション協力への発展
- ・ 科学技術外交の新次元の開拓
- ・ 国際戦略を実行する政府体制の強化

地域ごとの協力の重点

- ・ 欧米先進国：人的交流のアンバランスを解消し、世界最先端分野での協力を強化
- ・ アジア：協調と競争の線引きをし、未来志向で関係を強化
- ・ アフリカ等途上国：国際社会とともに課題の解決

「科学技術外交の強化に向けて」と科学技術外交タスクフォース報告書を比較すると、前者では、どちらかといえば開発分野への応用やグローバル課題解決のための国際的な科学技術協力の推進に重点があったのに対し、後者では地理的焦点としてアジアが強調され、またイノベーションがより重視されるようになっており、科学技術外交として考えられていた内容より広い領域が科学国際技術戦略でカバーされている。英国王立科学協会の分類で言えば、「科学技術外交の強化に向けて」では、「③外交のための科学」に主な焦点があったのに対し、科学技術外交タスクフォース報告書は「②科学のための外交」も含む内容と言える。

こうしたアジェンダ化を背景に、特に途上国支援、開発分野については、科学技術外交が具体化されてきている。例えば、独立行政法人科学技術振興機構（JST）と独立行政法人国際協力機構（JICA）は、地球規模課題解決のために日本と開発途上国の研究者が共同研究を行う3-5年間の研究プログラム SATREPS（サトレップス）を共同で実施しており、環境・エネルギー、生物資源、防災、感染症の4分野について世界32カ国で59プロジェクトが実施されている。

他方で、こうした開発分野、あるいは軍縮分野を除けば、科学技術の外交資源としての活用が肝心の外務省において進んでいるようにはみえない。その背景の一つは、英国王立協会の分類でいうところの「①外交における科学」が十分確立していないため、外交と科学技術の関連性について政策担当者の想像力が十分働かないことにあるのではないだろう

¹¹¹ 「総合科学技術会議外交戦略タスクフォース報告書」2010年2月
(<http://www8.cao.go.jp/cstp/sonota/kagigaiko/8kai/siryoy1-1.pdf>)

か。そのためには、外務大臣や外務省高官に対する科学技術上の助言機能を格段に向上し、外務省と科学コミュニティとのネットワークを強化する必要がある。

また、科学技術者の側も、対外政策や国際政策形成への参加に積極的であるとはいえない。グローバルな諸課題について、ある場合には政府と連携し、ある場合には政府を牽制する科学的観点から提言する学会等の機能を強化することは今後の課題だろう。

第3節 インテリジェンス

国家が特殊な手段を通じて獲得するインテリジェンスは、対外政策で用いられる知識の中の特殊な一形態であり、その優劣は国家の外交力にも多大な影響を与える¹¹²。パワー分布の変化は、インテリジェンスの対象や各国のインテリジェンス能力に多大な影響を与えるだろう。

<1>パワー・シフトとインテリジェンスの変容

振り返ってみれば、冷戦の終結がもたらしたパワー分布の変化は、インテリジェンスの世界にも大きな影響をもたらした。ナイによれば、米ソの二極構造から、軍事的な単極、経済的には日米欧の三極、トランスナショナルな関係では無極という三次元チェス・ゲームへとパワーの構造の複雑性が増大し、結果としてインテリジェンス担当者にとって不確実性が増大した¹¹³。

ナイによれば、冷戦の終結がインテリジェンス・コミュニティにもたらしたより大きな問題は、インテリジェンス分析で言うシークレットの領域よりミステリーの領域の比重が高まったことである¹¹⁴。ここでシークレット（パズルともいう）とは、正しい情報さえ得られれば、正解が存在する問題であり、たとえばソ連の保有するミサイルの数量・場所などがこれに当たる。ミステリーとは、誰も正解を知らないような問題、すなわち、展開次第で複数の解答がありうる問題(contingent)であり、たとえば、胡錦涛体制後、中国の政治体制がどのように変化するか、といった問題である。その結果、インテリジェンス分析では単一の予測ではなく、代替的な複数シナリオ(alternative scenarios)が重視されるようになり、分析者には見積もりの前提や不確実性を明示することが求められる。またミステリーの領域では、秘密情報が占める部分は小さくなり、公開情報によって文脈を読み取ることが重要になる。

しかし、特に 9.11 テロ事件以降、国際テロがインテリジェンスの対象としてクローズアップされるようになると、ナイが指摘したようなシークレットからミステリーへという議

¹¹² Mihcael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge University Press, 1996). 国際政治におけるインテリジェンスの概要については小谷賢『インテリジェンス—国家・組織は情報をいかに扱うべきか』(ちくま学芸文庫、2012年)参照。

¹¹³ Joseph S. Nye, Jr., “Peering into the Future,” *Foreign Affairs*, July/August 1994, pp. 82-93.

¹¹⁴ *Ibid.*

論が必ずしも当てはまらなくなる。たとえば国際テロのような超国家主体については代替シナリオ分析はあまり有効ではない。Warren Fishbein と Gregory Treverton は、シークレット（パズル）とミステリーという議論は国家主体には有効でも、非国家主体には有効ではないとして、伝統的なターゲットと比較した超国家的（Transnational）ターゲットの特徴を下表のように整理している¹¹⁵。

表 5-1 伝統的ターゲットと超国家的ターゲット

	伝統的ターゲット	超国家的ターゲット
焦点	国家、非国家主体は二義的	非国家主体、国家は意図的かどうかは別として促進者
標的の性格	階層型	ネットワーク型
文脈	情報部門と政策部門は国家についての基本的なストーリーを共有	非国家主体についてのストーリーは、あまり共有されず、境界も不明確で、多くの結末が可能
情報	情報は少なく、秘密情報に最高の価値、マル秘情報ほど信頼性が高い	秘密は重要だが、情報は氾濫しており、断片的で、信頼性が低い
事態の速度や軌道	主たるターゲットの動きはゆるやかで、不連続性はまれ	ターゲットは急に動く可能性があり、不連続性の可能性は甚大
相互作用の影響	限定的	こちらの行為や観察がターゲットの行動に大きな影響を及ぼす
協働の必要性	限定的、ストープパイプ型の分析	地域的・機能的インテリジェンス専門家とも、また、異なる政府のレベルとも協働の必要性大
政策の支援	消費者は政府の政軍関係者	消費者の範囲が広く、インテリジェンスはしばしば持続中の行為に直結

出所：Fishbein and Treverton, “Making Sense of Transnational Threats,” p.11.

¹¹⁵ Fishbein and Treverton, “Making Sense of Transnational Threats,” *The Sherman Kent Center for Intelligence Analysis Occasional Papers*, Volume 3, Number 1, October 2004.

周知の通り米国では、インテリジェンス・コミュニティが 9.11 テロを防止できなかったこと、特に、CIA や FBI などが収集していた情報がうまく共有されなかったことが問題視され、超国家主体、とりわけ国際テロへの対応を念頭に、国家情報官の設置など大掛かりなインテリジェンス・コミュニティ改革が進められた。現在も情報の収集・分析における国際テロの優先順位は高いが、オバマ政権では、インテリジェンス機関の活動として CIA による秘密作戦が重視される傾向も目立つようになっている。

こうした超国家主体を対象としたインテリジェンスの重要性が高まるにつれて、国家間のインテリジェンス協力が格段に拡大することになった¹¹⁶。公式の外交関係に必ずしも縛られることなく、インテリジェンス組織がバックチャネルでつながって難しい問題の調整や相互の意図の確認を行うことはよくあることである¹¹⁷。他方で、アングロ・サクソン諸国（米英加豪 NZ）の情報クラブのような制度化された協力も例外的に存在するが、秘密保全の必要性や同盟国すら情報収集の対象となりうるという性格から、一般にインテリジェンス分野での協力は軍事分野以上に難しい面がある。にもかかわらず、国際テロ対策の必要性は、国際的なインテリジェンス協力を深化させることになった。

機密情報 (secret intelligence) を含めて圧倒的な情報を持ち、それを他国と共有すれば、情報の受け手は優れた意思決定を行うことができるようになり、情報の提供国との協調路線をとるインセンティブが高まりうる。ナイとオーエンスはこうした能力を「情報の傘 (Information Umbrella)」と呼んでいる¹¹⁸。こうした情報を通じた連携はそれ自体一つのネットワークであるが、同時に情報における優勢性により、連携相手国が優れた決定をするために必要な情報を提供することができれば、国家と国家のより一般的なネットワークにおいて情報提供国が主導性を発揮することも可能になるだろう¹¹⁹。こうした「情報の傘」は、軍事や対テロのような安全保障分野において強力な威力を発揮するだろうが、機密情報の比重が大きいためその広がりには限界もある。他方で、災害や保健衛生、環境といった必ずしも機密情報を必要としない分野では、あまり保全を気にせず情報共有のネットワークを広げうるが、その分影響力の源泉になるだけの優位性を確立することは難しいかもしれない。

他方で、パワー・シフトの結果、ミステリーにせよシークレットにせよ、対国家インテリジェンスの重要性が再び強まる可能性が高い。オバマ政権の NSC で、ブレア国家情報長官 とパネッタ CIA 長官の反対にもかかわらず中国をインテリジェンス収集対象の Priority 1 (イラン、北朝鮮を含む) から、Priority 2 (ハイチ地震後の人道危機、印パの緊張を含む) に格下げを指示したと報じられたように、インテリジェンスの対象とするかどうか

¹¹⁶ Derek S. Reveron, "Counterterrorism and Intelligence Cooperation," *Journal of Global Change and Governance*, Volume I, Number 3, Summer 2008, pp.1-12.

¹¹⁷ 小谷賢前掲書、239-247 頁。

¹¹⁸ Joseph S. Nye, Jr. and William A. Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, March/April 1996, pp.20-36.

¹¹⁹ *Ibid.*

か自体が友好の意図のシグナルとして用いられる場合もありうる¹²⁰。だが、基本的には主要国間の緊張が持続する限り、相互に対するインテリジェンス活動を強化することは必須であろう。国家が何を収集対象としているかはそれ自体高度な機密に属するため論証は困難だが、少なくとも米国において中国のインテリジェンス活動への警戒が高まっていることは公開資料からもうかがえる。例えば、米国議会が設置している米中経済安保調査委員会が 2009 年 11 月に発表した年次報告書では、「中国の米国に対する人的諜報活動とその安全保障上の影響」に言及している¹²¹。また、2011 年 10 月に国家情報官室の National Counterintelligence Executive が発表した報告書は中国（とロシア）の産業スパイ活動への懸念を表明している¹²²。2011 年 11 月には、民間シンクタンク・プロジェクト 2049 研究所による中国人民解放軍のシギントとサイバー偵察インフラについての詳細なレポートが話題を呼んだ¹²³。

＜ 2 ＞日本の課題

日本においては外交力の重要な基盤の一つであるインテリジェンス能力が国力に比して十分とはいえない。言うまでもなくそれが全く不在というわけではなく、外務省や防衛庁では対外安全保障に関して、警察や公安調査庁では国内安全保障に関して、主に省庁レベルのニーズを満たす情報組織が設置されており、98 年の北朝鮮のテポドン実験をきっかけとして情報収集衛星が打ち上げられたことで、独自の画像情報（イミント：IMINT）能力への一歩も踏み出された。

だが主要国と対比するとき、戦後日本のインテリジェンス体制には、機微な情報を収集する対外的な人的情報収集（ヒュミント：HUMINT）組織を持たず、秘密保護の法的枠組みも弱いという特徴がある。戦後日本では、戦前の特高警察や特務機関の経験から、国家が市民的自由を侵害することへの警戒感が根強く、インテリジェンス活動は限定的なものにとどまってきた¹²⁴。

それらを含めて、日本のインテリジェンス体制については以下のような課題が指摘され

¹²⁰ Bill Gertz, “China removed as top priority for spies,” *Washington Times*, January 20, 2010 (<http://www.washingtontimes.com/news/2010/jan/20/china-removed-top-priority-spies>) 2012 年 3 月 21 日アクセス

¹²¹ “2009 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” One Hundred Eleventh Congress, First Session, November 2009, pp.148-166.

¹²² Office of the National Counterintelligence Executive, “Foreign Spies Stealing US Economic Secrets in Cyberspace,” October 2011.

¹²³ Mark A. Stokes, Jenny Lin and L. C. Russell Hsiao, “The Chinese People’s Liberation Army Signals Intelligence and Cyber Reconnaissance Infrastructure,” Project 2049 Institute, November 11, 2011.

¹²⁴ 金子将史「相応の実力を持てるのかー日本」落合浩太郎編『インテリジェンスなき国家は滅ぶー世界の情報コミュニティ』（亜紀書房、2011 年）第 10 章。

てきた¹²⁵。第 1 に、首相以下の政府高官からの明確な情報要求がないため、インテリジェンス・サイクルが回っていない。第 2 に、情報収集能力が十分ではない。上述のように、エージェントなどを用いた人的情報収集を行うヒュミント面での欠落ははなはだしい。通信傍受情報（シギント：SIGINT）に関しては、地理的範囲が限定的で、行政傍受が認められていないなど制約が大きい。イミントについても、情報収集衛星の性能や機数、分析者の数が十分ではない。第 3 に、首相や官房長官などの官邸首脳に、集約・評価された国家インテリジェンスが提供されてこなかった。各省庁が入手した重要情報は、出身の秘書官などを通じて、官邸首脳に伝達されてきた。第 4 に、情報組織間での情報共有が活発ではない。一般に情報機関は、情報漏洩の懸念やセクショナリズムから重要情報を囲い込みがちであるが、保全に難のある我が国では一層その傾向が強い。米国などでは、イントラネットを通じた情報共有が進んでいるが、日本ではこの点でも立ち遅れている。第 5 に、情報漏洩を防ぐ情報保全や外部からの浸透を防ぐ防諜の体制が弱い。第 6 に、政府の情報活動を監視する体制が未整備である。

近年では、このうち、第 2、第 3、第 4 の点を改善し、インテリジェンス・コミュニティの実効性を高めようとする動きがみられる。2008 年 4 月に内閣情報分析官が設置され、オールソースアナリシスに基づいて情報評価書のドラフティングを行う枠組みが形成された。2008 年 4 月には、情報漏洩や外国の諜報活動にかかわる情報収集など政府全体の情報保全の中核機関となる「カウンターインテリジェンス・センター」が内閣情報調査室に設置された。2009 年 4 月には、「特別管理秘密」制度に関する統一基準が施行され、特別に秘匿すべき情報（特別管理秘密）に接する資格を審査し、認証する「秘密取扱者適格性確認制度」や「秘密保全研修制度」が導入されている。

情報機関相互の関係は以前よりは改善しているが、依然として必要な水準に達しているとはいえない。今後は、内閣情報分析官を拡充して情報評価書制度をさらに充実させるとともに、情報組織間をつなぐイントラネットの導入やオープンソースインテリジェンス（オシント：OSINT）の共通基盤化などによって相互協力のメリットを高めていく必要がある。そのためにも、秘密保全や防諜を強化する必要がある。民主党政権が検討している秘密保全法制については、メディアなどからの強い批判があるが、インテリジェンス機能強化にとって避けて通れない課題であり、報道の自由と両立するかたちで早急に法制化することが求められる。他国とのインテリジェンス協力を進める上でも秘密保全の強化は大前提となる。他方で、防災情報や保健衛生情報など秘密情報を含まないような情報については、秘密保全法制の有無に関わらず、日本が国際的な情報共有のプラットフォームを提供することを考えていくべきだろう。

¹²⁵ 金子将史「官邸のインテリジェンス機能は強化されるか」『PHP Policy Review』Vol2.No.6、2008 年 2 月。

第6章 イメージ、評判、人的ネットワーク

近年、外交上の目的を達成するためには、相手国の政府に働きかけるだけでは十分ではなく、その国民にも働きかけることが不可欠と認識されるようになってきている。いってみれば、他国の市民や様々な非国家主体との直接的、間接的なつながり（イメージや評判を含む）が重要な外交資源となっているのである。政府が他国の市民や非国家主体とつながるばかりではなく、自国の様々なアクターが世界のカウンターパートと様々な形で結びつき、協働することも、広い意味でその国の国際的な影響力の源泉になる。

その結果として関心が高まっているのが、本章第1節でとりあげる「パブリック・ディプロマシー」や第2節でとりあげる「国家ブランド」である。このうち、パブリック・ディプロマシーは、外交資源というよりも外交手段というべきものであるが、それはイメージや人的ネットワークなど、国外の非国家主体や市民との様々な関わりにおける外交資源を培う活動とみなすことができよう。

第1節 パブリック・ディプロマシー

<1>パブリック・ディプロマシーへの関心の高まり

パブリック・ディプロマシーとは、対外広報や人物交流や文化交流、国際放送、高官の親善訪問や公式声明、万博等大型国際イベント等を通じて他国の世論に働きかけ、自国の考えや理想、制度や文化、展開している政策への理解を促進する活動である¹²⁶。今日パブリック・ディプロマシーとしてくくられる活動は以前から行われてきたものであるが、今日あらためて注目を呼んでいる背景としては、以下のような要因がある。

第一の要因は、特に米国において顕著であるが、自国に対する強い反感が安全保障上の脅威や国家間の紛争のエスカレーションをもたらすことへの懸念である。9.11 テロは、イスラム圏での反米感情が背景にあるものと認識された。また日中間に折に触れて生起する紛議も、両国民の互いに対する不信感によって増幅され、管理が困難になっている。

第二の要因は、世界的なシビル・ソサエティの台頭である。国際社会の様々な場面で、国家や国際機関のみならず、NGO、財団、自治体、企業など各種の専門性を有する多様なアクターが活躍するようになってきている¹²⁷。環境問題、感染症対策、飢餓、資源問題など、国境を越えた諸課題（グローバル・イシューズ）では、これらの非国家主体の参加が不可欠であり、国家がそうした分野で積極的な役割を果たすためには、こうした多様な非国家主体とむすびつき、課題認識を共有して、協働していく必要がある。

¹²⁶ 各国が行うパブリック・ディプロマシーの概要については金子将史・北野充『パブリック・ディプロマシー―「世論の時代」の外交戦略』（PHP 研究所、2007年）、渡辺靖『文化と外交―パブリック・ディプロマシーの時代』（中公新書、2011年）、Nancy Snow and Philip M. Talor eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (Routledge, 2009). 参照。

¹²⁷ Parag Khanna, *How to Run the World* (Random House, 2011).

第三の要因は、メディア環境の激変である。インターネットをはじめとする IT の顕著な発達により、個人や小さな組織であっても、巨額のコストをかけることなく、グローバルな情報を瞬時に入手し、また全世界に発信することが可能になっている。こうした IT 革命の後押しを受けて、個人や NGO などが国境を越えて国際世論を形成する能力も高まっている。並行して CNN やアルジャジーラのようなグローバル・メディアが国際世論に大きな影響を及ぼすようになり、その報道に各国政府がそれに対応せざるをえないような状況もしばしば生れている。

第四の要因として、以上のような傾向により、外交政策に与える世論の影響が高まっている。北朝鮮拉致家族などにみられるように非外交エリートが国内世論を動かし、外交政策を左右するケースには事欠かない。また、イラク戦争への反対運動や反グローバリゼーション運動など、国境を越えて形成される国際世論が、外交当局への圧力として働く場合もでてきている。各国政府にとって、外交政策を推進する上で、自国の世論や国際世論の支持は無視できない要素となっている。

第五の要因として、国際政治におけるパワーについての認識に変化がみられる。軍事力は引き続き大きな役割を果たしているものの、国際関係のすべての局面で適用可能とはいえず、魅了し、味方につける力であるソフト・パワーや国際的なアジェンダ・セッティングを行う力（ワード・ポリティクス）などの働きに目が向けられるようになっている¹²⁸。ナイが、著書『ソフト・パワー』の中で、パブリック・ディプロマシーに一章を費やしているように、人的交流をはじめとするパブリック・ディプロマシーの諸活動は、ソフト・パワーを強化する上で不可欠の要素である¹²⁹。

< 2 > 活動の諸類型

どのような活動をパブリック・ディプロマシーに含むかについては論者によって様々であり、実践面でもその時々の方針に大きく左右されがちである。米国においてはパブリック・ディプロマシーが対外広報と教育・文化交流、国際放送などを包摂する政策概念であることについてはほぼコンセンサスがある。他方、CIA などによる海外の重要人物や集団の行動に直接影響を及ぼすことを企図した海外での直接的な政治活動(political action)を PD の主要カテゴリーとみなすべきとする論者もいる¹³⁰。CIA の秘密支援を受けて冷戦初期に活動した国際的な知識人団体「文化自由会議(Congress for Cultural Freedom)」やレーガン期に設立された「全国民主主義促進財団(National Endowment for

¹²⁸ 田中明彦『ワード・ポリティクス—グローバリゼーションの中の日本外交』(筑摩書房、2000年)。

¹²⁹ ジョセフ・S・ナイ『ソフト・パワー—21世紀国際政治を制する見えざる力』(日本経済新聞社、2004年)第4章。

¹³⁰ Carnes Lord, "The Past and Future of Public Diplomacy," *Orbis*, Vol.42, No.1 (Winter 1998), p.51.

Democracy : NED)」がこのカテゴリーに含まれよう¹³¹。スミスは、米国のパブリック・ディプロマシーを「メディア外交／公式声明」「広報」「海外放送サービス」「教育文化プログラム」「政治活動」の5つのカテゴリーに分類している¹³²。

一口にパブリック・ディプロマシーといっても、それぞれのカテゴリーは、時間軸や信憑性の源泉などの面で相当程度異質である。カル（Nicholas J. Cull）は、パブリック・ディプロマシーを5つの領域に分類し、その特徴を下図のようにまとめている（カルはパブリック・ディプロマシーに政治活動を含めておらず、逆に「傾聴（listening）」というカテゴリーを加えている）¹³³。各国にとっての課題や利用可能な資源に応じて、どの活動が重視されるか、またうまく使いこなせるかは変わってくる¹³⁴。

表 6-1 パブリック・ディプロマシーの基本分類

PD の種類	活動例	この形態の PD が 顕著な国
傾聴（Listening）	対象を絞った世論調査	スイス
見解の主張（Advocacy）	大使館の報道関係	米国
文化外交	国家が助成する国際的な芸術巡業	フランス
交流外交	双方向的な学術交流	日本
国際放送	外国語短波ラジオ放送	英国

出所：Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” p.35

¹³¹ 文化自由会議については、Volker R. Berghahn, *America and the Intellectual Cold Wars in Europe* (Princeton University Press, 2001); Frances S. Saunders, *The Cultural Cold War* (The New Press, 1999)、NED については、大津留（北川）智恵子「米国の民主化支援における QUANGO」『国際政治』119、1998年10月：同「民主主義の普遍性とアメリカの利害」『アメリカが語る民主主義』所収（ミネルヴァ書房、2000年）参照。

¹³² Rosaleen Smyth, “Mapping US Public Diplomacy in the 21st Century,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 3 (November 2001), pp.421-444.

¹³³ Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” in Geoffrey Cowman and Nicholas J. Cull eds., *Public Diplomacy in a Changing World, The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, March 2008.

¹³⁴ カルの分類に基づく各活動の概説は、渡辺靖前掲書、第II章。

表 6-2 パブリック・ディプロマシーにおける時間枠／情報の流れ／インフラの分類

PD の種類	時間枠	情報の流れ	典型的なインフラ
傾聴 (Listening)	短期及び長期	分析者や政策過程の内向き	モニタリング技術と言語訓練を受けたスタッフ
見解の主張 (Advocacy)	短期	外向き	大使館の報道室、外務省の戦略室
文化外交	長期	外向き	文化センターand/or ライブラリー
交流外交	極めて長期	内向きかつ外向き	交流担当者、教育室
国際放送	中期	外向きだがニュース官庁から	ニュース局、制作スタジオ、編集室、伝送施設

出所：Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” p.35

表 6-3 国家のパブリック・ディプロマシーの信憑性の分類

PD の種類	信憑性の源泉	政府と結びついていると認識されることが助けになるか	政府と距離があると認識されることが助けになるか
傾聴 (Listening)	使用される手法の妥当性	アクターが世界の意見に耳を傾けていることを意味するなら Yes	アクターが世界の意見に耳を傾けていないことを意味するなら No
見解の主張 (Advocacy)	政府との近さ	Yes	No
文化外交	文化的権威との近さ	No	Yes
交流外交	相互性の認識	アクターが世界に耳を傾けていることを意味するなら Yes	交流が自己利益でないことを意味するなら Yes
国際放送	優れたジャーナリズムの実践	通常は No	Yes

出所：Nicholas J. Cull, “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” p.36

＜ 3 ＞ パワー分布の変化の影響

パブリック・ディプロマシーの主な機能は「その国についてのプレゼンスを高め、イメージを向上させ、理解を深めること」、いいかえれば、自国の存在感、自国への好感度、自

国についての知識や理解という国家イメージの3つの要素を改善することにある¹³⁵。

パワー分布の変化は、こうした国家のイメージに多大な影響を及ぼしうる。一般に圧倒的なパワーを持つ大国は、存在感は大きい、好感度はそれほど高くないだろう。また、新たに台頭してきた国については、存在感は大きくても、その実体について限定的な知識しかない場合もあるだろう。

先進国から新興国へのパワー・シフトが進んでいくとの見通しを示した米国国家情報会議 (National Intelligence Council) の2025年予測は、反米感情を和らげる三つの中長期的要因を指摘している¹³⁶。第一に、多くの指導者や市民はパワーそのものに反感を持つ。したがって、中国の台頭により、懸念の対象は中国に移っていき、米国はむしろそれに対抗するパワーとして評価されるようになる。第二に、近年イスラム諸国でもテロへの支持はかつてのような広がりを持たなくなってい、*「アイディアの闘い」*において米国が有利になる。第三に、アジアその他の新興市場が成長することで、グローバリゼーションがアメリカナイゼーションと同一視される傾向が薄まる。このうち特に第一の要因と第三の要因は、米国と中国を焦点とするパワー・シフトに直接関係するものである。

実際オバマ政権誕生後、中東などを除けば反米感情は低下傾向にあるが、その背景には、オバマ政権の国際協調路線とならんで、米国の国力の圧倒的な優位性にかげりが生じていることが影響しているのかもしれない。ピュー・リサーチ・センターが2011年7月に発表した国際世論調査では、多くの国で、世界の主導的超大国として、中国がすでに米国に取って代わった、もしくはいずれ取って代わるとの回答が多数を占めている (ちなみに、日本では中国が米国に取って代わることはない、との意見が60%と、米国を含む調査国で最も高い割合に達している)¹³⁷。こうした認識が広がると NIC2025年予測にもあるように、台頭する中国に対する世界の視線は、パワーそのものへの反発により基本的に厳しくなりがちであり、中国自身の非協調的な対外行動をとればさらにその傾向は強まるだろう。現実には、2009年に中国が周辺諸国と様々な軋轢を起こして以降、アジア太平洋地域では中国の牽制役として米国に期待する傾向もみえている。

米国と中国は、今日生じているパワー・シフトの焦点そのものであるが、両国はパブリック・ディプロマシーにも実際に力を注いでおり、図6-1にあるように世界の注目も両国の活動に集まっている¹³⁸。他方で、中国以外の新興国の中にもパブリック・ディプロマシーに力を注ぐ国が現れてきており、特にインドや韓国の活動は耳目を引いている。これに対

¹³⁵ 北野充「パブリック・ディプロマシーとは何か」金子・北野前掲書、第一章。

¹³⁶ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, November 2008, pp. 95-96.

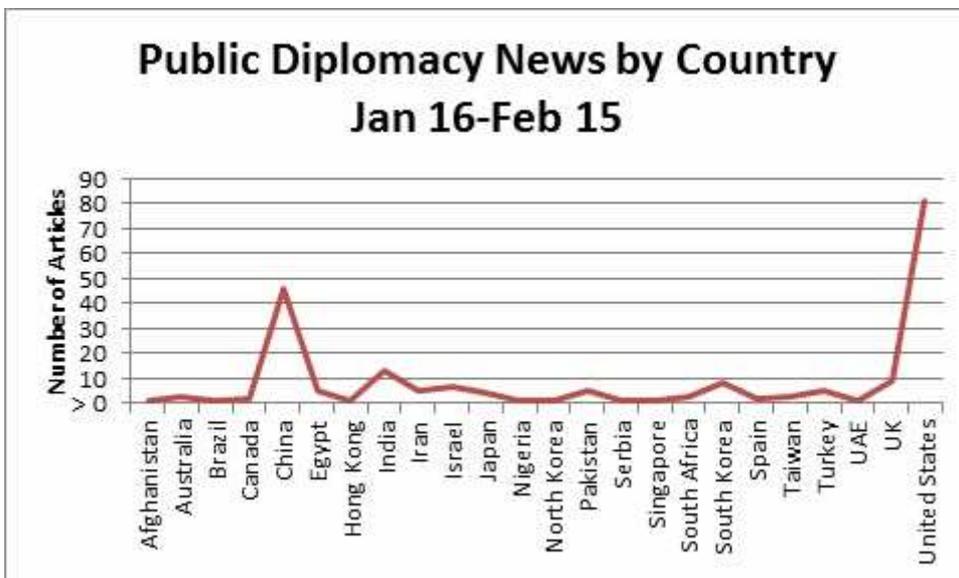
¹³⁷ Pew Research Center, “China Seen Overtaking U.S. as Global Superpower,” *23-Nation Pew Global Attitudes Survey*, July 13, 2011.

¹³⁸ Philip Seib, “PD Snapshot: Looking Towards the Future,” *PDiN Monitor*, USC Center on Public Diplomacy

(http://uscpublicdiplomacy.org/index.php/pdin_monitor/article/PD_Snapshot_Looking_Towards_the_Future/) 2012年3月7日アクセス。

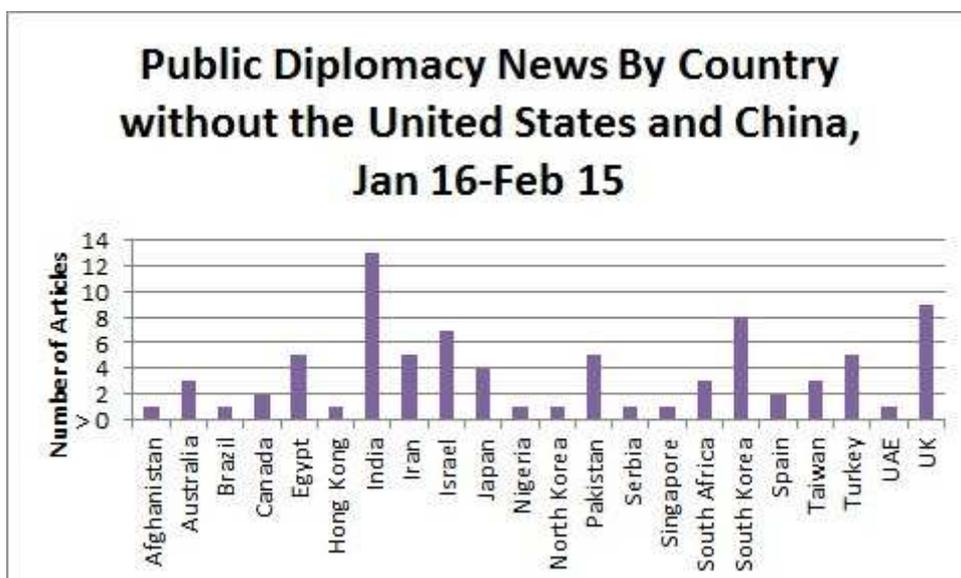
し、代表的な新興国でもブラジルなどの活動は現時点ではめだたず、国によって温度差が

図 6-1 各国のパブリック・ディプロマシーについての記事数



出所：Philip Seib, “PD Snapshot: Looking Towards the Future”

図 6-2 各国のパブリック・ディプロマシーについての記事数(米国と中国を除く)



出所：Philip Seib, “PD Snapshot: Looking Towards the Future”

より一般的に言って、今日生じつつあるパワー分布の変化は、パブリック・ディプロマシーの様々な活動にどのような影響を与えるであろうか。第一に、各国のパブリック・ディプロマシーの優先対象は変化するであろう。少なくとも、中国をはじめとする新興国に対するパブリック・ディプロマシーの重要性は相対的に高まるであろう。米国や英国のよ

うに国際的なアジェンダ・セッティングに長じている国や重要な国際機関がおかれている国は引き続きパブリック・ディプロマシーの対象として優先度が高いが、そうでない国は先進国であってもその重要度は相対的に低下しよう。

第二に、米中あるいは日中など、パワー・シフトにおいて追いつく側と追いつかれる側の競合的な側面が強くなるであろう。例えば、2011年2月に発表された米国上院外交委員会共和党スタッフのレポートは、米中のパブリック・ディプロマシーの現状を比較し、「もう一つの米国の赤字」と呼んだ¹³⁹。同レポートは、中国国営メディアは米国で自由なアクセスを享受している一方で、VOA やラジオ・フリー・アジア等が中国の電波妨害をうけ、また VOA の上海事務所の開設が許されていないこと、米国で 70 の孔子学院が開設される一方で、中国におけるアメリカン・センターはわずか 5 つであること、中国から米国への留学生が 13 万人であるのに対し、米国から中国への留学生は 1 万 4 千人であること、上海万博の米国パビリオンには 1 年間に米国を訪問する中国人の 10 倍にあたる 700 万人の中国人が訪れたが、オバマ政権はその機会を十分生かせなかったこと、などを指摘し、米国の優位性が失われることへの警鐘を鳴らしている。日中間でも、米国におけるそれぞれの語学学習者数や、両国における外国メディア滞在数など、パブリック・ディプロマシー面で競合する面がみられる。主要国間でこうした競合関係が強まるにつれ、互いに対するパブリック・ディプロマシーのみならず、互いが第三国で展開するパブリック・ディプロマシーへの関心も高まるだろう。

第三に、第二の点にもかかわらず、パブリック・ディプロマシーのうち特に人的交流は、追いつく側と追いつかれる側の関係を安定化する手段、関与の主たる手段として位置づけられることになるだろう。今日の先進国から新興国へのパワー・シフトは、経済的相互関係が進化する中で生起しており、緊張含みであっても決定的な対立を避けることに相互の利益がある。したがって、リーダー層から一般市民にいたるまで社会の多様なアクター間の交流により相互不信を一定レベル以下に抑制することが期待されるだろう。

第四に、ロバート・クーパーの整理でいうポスト・モダン圏に属する民主主義国家とモダン圏に属する権威主義国家では、パブリック・ディプロマシーの目的や手法に相当程度違いがあり、どちらに優位性があるかは、パワー・シフトの帰趨にも影響を及ぼすことになろう。体制の違いに限らず、各国とも特徴あるパブリック・ディプロマシーを展開しており、この分野における競争環境を複雑なものにするだろう¹⁴⁰。

以下では、国際的にも関心の高い米国と中国のパブリック・ディプロマシーについて概観していくが、どのようなパブリック・ディプロマシーがふさわしいかは、各国が抱える課題と利用可能な資源次第であり、米中両国のパブリック・ディプロマシーが必ずしも優

¹³⁹ “Another U.S. Deficit—China and America—Public Diplomacy in the Age of Internet: A Minority Staff Report,” Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations, United States Senate One Hundred Twelfth Congress, First Session, February 15, 2011.

¹⁴⁰ Jan Melissen, “Beyond the New Public Diplomacy,” *Clingendael Papers*, No.3.

れているというわけではない。しかし、両国の活動は日本を含む各国がパブリック・ディプロマシーを行うにあたっての環境を大きく規定する面があり、その動向を見極めることが不可欠である。

＜4＞米国のパブリック・ディプロマシー

米国政府は、冷戦期からパブリック・ディプロマシーという政策概念の下で、米国政府の政策や社会の実情を海外に伝える海外放送、他国民が米国に、米国民が外国に接する機会を作るための交流プログラム、各国の有識者へのブリーフィング、有識者の派遣、アメリカンセンターの運営などを行ってきた。しかし、冷戦が終結し、パワー分布が米ソ二極構造から、米国単極構造に変化したことで、ソ連に対する対抗を最優先課題としていたパブリック・ディプロマシーは岐路に立たされる。冷戦期から長く米国のパブリック・ディプロマシーを担ってきた米国情報庁（USIA：United States Information Agency）が、クリントン政権と議会の政治的取引の材料とされ、2000年に国務省に統合されてしまったことはその象徴となる出来事であった

だが、9.11 テロをきっかけとして、パブリック・ディプロマシーには反米感情を和らげる手段として多大な期待がかけられるようになる。イスラム圏を中心に広がりを見せている強い反米感情が、米国を対象としたテロを生み出す土壌になっていると認識され、行政府、立法府、シンクタンクなどでは、反米感情の現状やそれを生み出す要因、パブリック・ディプロマシー等による対処法が活発に議論された。外交問題評議会、パブリック・ディプロマシー諮問委員会、ヘリテージ財団、大統領制研究センター、ブルッキングス、ランド研究所、GAO などから報告書や提言が発表される。

そうした中、ブッシュ政権は、オグルビー&メイザーやウォルター・トンプソンといった米国有数の広告会社のトップを経験したシャルロット＝ビアーズを担当国務次官に登用して、民間マーケティング手法の活用などを試みると同時に、各省庁が行う対外コミュニケーションを調整するため、ホワイトハウスにもグローバル・コミュニケーション室(Office of Global Communications)を新設した。また、アラビア語のラジオ放送 Radio Sawa やアラビア語の衛星テレビ Alhurra など、イスラム圏への国際放送も強化された。

しかし、これらの努力は対米感情を改善するにはいたらなかった。それどころか、イラク戦争や環境問題など、ブッシュ政権による単独行動主義的な対外政策をうけて、イスラム諸国のみならず欧州の同盟国も含む国々で、対米感情は悪化し続ける。こうした中、国防省を中心として、特にアフガニスタンやイラクにおける対テロ戦争に勝利するには、パブリック・ディプロマシーだけではなく、国防総省が行う広報や、心理戦を含む情報活動などを統合する戦略的コミュニケーション (Strategic Communication) が必要との声も高まっていく¹⁴¹。

¹⁴¹ “Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication,” September 2004.

オバマ氏の大統領就任は、欧州や中南米をはじめとする多くの国で米国に対する好意的感情の急激な回復をもたらした¹⁴²。ムスリムの血を引く若い大統領の登場は、それ自体米国社会の開放性や自己革新性を象徴するものでもあった。より直接的には、オバマ政権が、環境問題や核軍縮などで国際協調を重視し、ブッシュ政権の単独行動主義を転換する姿勢をみせたことが高評価をもたらしたものとみられる。オバマ政権のアプローチは、前政権のように対外政策の評判の悪さを挽回するためにパブリック・ディプロマシーを強化するのではなく、対外政策そのものを国際世論にアピールする形で構想し、展開していくものといえる。オバマ大統領が議会に提出した戦略的コミュニケーションに関する報告書では、戦略的コミュニケーションという言葉は、①言葉と行動の同期（synchronization）②意図する聴衆へのコミュニケーションや関与を目的として意識的に行われるプログラムや活動（広報、パブリック・ディプロマシー、情報作戦の専門家によるものを含む）、を指すものとし、言行の一致を強調している¹⁴³。

NSC にグローバル・エンゲージメント総局（Global Engagement Directorate）を設置し、国家安全保障担当補佐官代理に戦略的コミュニケーションやグローバル・エンゲージメントの責任を負わせるなど、NSC を通じた対外的なメッセージの調整が機能しているとも指摘されている¹⁴⁴。とはいえ、オバマが少年期を過ごしたインドネシアは別として、多くのイスラム諸国では、積年の中東政策に由来する米国への不信感は根深く、反米感情の抜本的な改善にはいたっていない。Persuader in Chief とも称されるようにオバマ大統領のコミュニケーション能力は高く評価されているが、演説が現実の政策から乖離しており、期待を高めるだけに終わっているとの指摘もある¹⁴⁵。

オバマ政権下で国務省のパブリック・ディプロマシー及び広報担当の国務次官に就任した Judith A. McHale は、21 世紀のパブリック・ディプロマシーに求められる 5 つの要件として「言説の形成」「人と人との関係を拡大強化」「暴力的過激主義への対抗」「政策形成への情報提供の改善」「直近の優先順位に沿った資源配分」を挙げている¹⁴⁶。具体的には、

¹⁴² The Pew Global Attitudes Project, “Most Muslim Publics Not So Easily Moved: Confidence in Obama Lifts U.S. Image around the World,” July 23, 2009.

¹⁴³ The White House, “National Framework for Strategic Communications,” March 2010. なおこの文書は 2012 年にアップデートされた。

¹⁴⁴ Kristin M. Lord and Marc Lynch, “America’s Extended Hand Assessing the Obama Administration’s Global Engagement Strategy,” Center for a New American Security, June 2010 (http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_America's%20Extended%20H and_Lord%20Lynch.pdf), p. 36, 2012 年 3 月 13 日アクセス。

¹⁴⁵ Martin Indyk, Kenneth Lieberthal and Michael O’Hanlon, *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2012), Chapter 8.

¹⁴⁶ Judith A. McHale, “Testimony Before the SFRC Subcommittee on International Operations and Organizations, Human Rights, Democracy, and Global Women’s Issues,” March 10, 2010 (<http://www.state.gov/r/remarks/2010/138283.htm>) 2012 年 3 月 13 日アクセス。

大部分の国におけるソーシャル・メディアの積極的活用、交流プログラム経験者 (alumni) のネットワーク化、全地域局にパブリック・ディプロマシー担当の次官補代理を配置、ターゲット分析の強化といった措置が実施されている¹⁴⁷。

こうした従来の延長線上の活動に加え、クリントン国務長官率いる国務省は、他国民の「認識」に影響を与える従来のパブリック・ディプロマシーの域を超え、IT を大胆に活用して国内外のアクターを結びつけ、具体的な「行動」を起こすよう支援する活動を展開している。そこでは狭い意味でのパブリック・ディプロマシーと政治活動とが融合しつつあるといえ、また国務省の伝統的なワークスタイルに対してのアンチテーゼともなりつつある。この「21 世紀外交術 (21st Century Statecraft)」と呼ばれる活動については別途後述する。

<5>中国のパブリック・ディプロマシー

中国では、自国の台頭に伴って世界で異質論や脅威感が高まっていくことへの懸念が強まっており、自国イメージの改善が重要な課題と認識されるようになってきている。胡錦涛国家主席をはじめ、政府首脳がソフト・パワーの向上を強調する場面も出てきている¹⁴⁸。中国の知識人の間では、ナイのソフト・パワー論への関心も広がっている¹⁴⁹。そうした中で、国外世論に影響を与え、また自国のソフト・パワーを高める手段として、パブリック・ディプロマシー (中国語では「公共外交」) への関心も高まっている¹⁵⁰。

近年著しいのは、中国による対外メディア活動の拡大である。中国中央電視台 (CCTV) による国際 TV 放送は、2000 年に英語、2004 年にスペイン語とフランス語、2009 年 7 月にアラビア語、2009 年 9 月にロシア語と、着実に拡大してきている。2010 年 7 月には、新華社 (国営通信社) による 24 時間の英語ニュース放送「CNC ワールド」も開始された。中国政府が 2009-2010 年で 87 億元を投入し、中国中央電視台 (CCTV)、中国国際廣播台 (ラジオ)、新華社 (国営通信社)、チャイナ・デイリー (英字紙) という 4 大対外メディアを強化するとも報じられた¹⁵¹。CCTV は 2009 年にインターネットテレビの中国網絡電視台を開設、英語、スペイン語、フランス語、アラビア語、ロシア語、韓国語で国外向けに

¹⁴⁷ Office of the Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs, “Strengthening U.S. Engagement with the World: A Progress Review of U.S. Public Diplomacy 2009-2011,” 2011

(http://uscpublicdiplomacy.org/media/USPD_Engagement_2011.pdf) 2012 年 3 月 13 日アクセス。

¹⁴⁸ 鎌田文彦「中国のソフト・パワー戦略—その理念的側面を中心として—」『レファレンス』2010 年 9 月、35-46 頁。

¹⁴⁹ Carola McGiffert eds. “Chinese Soft Power and Its Implications for the United States - Competition and Cooperation in the Developing World,” CSIS, 2009.

¹⁵⁰ 中国の立場からの議論に、趙啓正『中国の公共外交—「総・外交官」時代』(三和書籍、2011 年)。

¹⁵¹ David Shambaugh, “China Flexes Its Soft Power,” *New York Times*, June 7, 2010.

ニュースを配信している（国内向けに、中国語、モンゴル語、チベット語、ウイグル語、カザフ語、朝鮮語でも配信）。CCTV は、現地での番組作りを開始し、2012 年 1 月にケニア・ナイロビに CCTV アフリカ、米国・ワシントンに CCTV アメリカを開設し、いずれは現地から 24 時間体制で発信する計画である¹⁵²。BBC やアルジャジーラから記者、キャスター、プロデューサーを引き抜く動きもあるという。チャイナ・デイリーも、2011 年から米国 9 都市で英字紙の無料配布を開始、国連本部や各国大使館、シンクタンクなどのほか、地下鉄の駅前でも配布している¹⁵³。だが、中国の報道は政府の強い統制下にあり、明快で統一されたメッセージが発信されるものの、他国民からは信憑性や客観性を感じにくく、プロパガンダと受け止められがちでもある。英語放送の本来のターゲットの視聴は少なく、英語を学ぶ中国人が視聴者の大半とも指摘されている¹⁵⁴。

中国語教育を行う孔子学院の急拡大も世界の注目を集めている。今年 1 月の時点で、358 の孔子学院、500 の孔子課堂（小中学校向け）が設立されており、400 の組織から設立の申し込みを受けている¹⁵⁵。公式の孔子学院が世界で初めてソウルに設立されたのは 2004 年 11 月であり、その急成長ぶりは瞠目に値する。需要面では、中国の経済規模の拡大により、世界的に中国語学習希望者が増大していることが直接の要因だが、相手国の大学等との提携などにより中国側の負担を低く抑える柔軟な運営方法によって急拡大が可能になっているという供給面での要因も大きい。

近年中国では自国のソフト・パワーの源泉を文化に求める傾向がみられる¹⁵⁶。この点は、ナイが、「文化の魅力」を「国家や社会が体現する価値観」「対外政策の内容やスタイル」と並ぶ国家のソフト・パワーの源泉の一つとしていることに符合する¹⁵⁷。中国の権威主義的な政治体制や、南シナ海問題などでの高圧的な対外行動、北朝鮮やスーダン等との不透明な外交関係などは、少なくとも先進国の人々に対してあまり魅力的ではないが、文化や伝統は、中国にとって広く国際的にアピールしやすい要素といえるだろう。

ただし、文化面でのアピールが、中国の政治的なソフト・パワーの源泉として十分かどうかは疑問である。2008 年に開催された北京五輪において、中国は自国イメージを向上すべく、中国の歴史や文化を感じさせる華々しい演出を繰り広げたが、同時期に発生したチベット問題や中国製品の安全問題、あるいは国内の人権や格差をめぐる報道により、かえって中国の負の側面にも目が向けられることになった。

2010 年開催の上海万博の開催期間中も、尖閣沖漁船衝突事件やその後のレアアース輸出

¹⁵² 森安健「中国メディア海外発信強化」『日本経済新聞』2012 年 3 月 20 日。

¹⁵³ 同上。ワシントン、ニューヨーク、シアトルでは毎日発行、ロサンゼルス、サンフランシスコ、シカゴ、ボストン、ヒューストン、アトランタでは週刊。

¹⁵⁴ Gary D. Rawnsley, “China Talks Back: Public Diplomacy and Soft Power for the Chinese Century,” in Snow and Talor eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*, p. 286.

¹⁵⁵ 『光明日報』2012 年 1 月 5 日。

¹⁵⁶ 鎌田前掲論文。

¹⁵⁷ ナイ『ソフト・パワー』第 2 章。

制限や劉曉波氏のノーベル平和賞受賞への圧力といった中国の対外行動がマイナス・イメージをもたらしている。中国が、尖閣沖漁船衝突事件をうけて、上海万博への日本人青少年 1000 人の招待を延期した（船長釈放後再開）ことなどは、長期的な信頼関係構築のための交流事業を直近の政治動向に従属させるものであり、中国のパブリック・ディプロマシーの限界を示す出来事だったといえるだろう。

歴史をさかのぼれば、中国では、文化大革命による混乱期を経て、1978 年に中共中央宣伝部対外宣伝局が正式に設立され、1983 年には CCTV が対外部を設立し、中国全国新聞工作協会がスポークスマン制度を導入するなど、一定の体制が整備されてきたが、天安門事件後の中国脅威論の台頭により、1991 年には国務院新聞弁公室が設立され、中央電視台も対外電視中心を設立して、衛星放送を開始するなど、友好的な国際環境を作るための対外広報が重視されるようになる。さらに、中国が経済発展を遂げ、北京オリンピックや上海万博を通じて海外との交流が飛躍的に増大される中で、現在パブリック・ディプロマシー（公共外交）が強調されるようになってきている¹⁵⁸。

こうした変遷を趙新利は「効果を無視する一方的な『対外宣伝』の手法が淘汰され、相手とのコミュニケーションを重視する『対外伝播』が主流となってきている。さらに 2010 年からは、国務院新聞弁公室、外交部、政商外事委員会が主体となり、相手国の民衆との交流を重視する『公共外交』が提唱されるようになった」と表現している¹⁵⁹。だが、中国のパブリック・ディプロマシーがどれだけ双方向的で互恵的なものになってきているかについては、慎重な検討が必要であろう。

今後中国は、日本が 60 年代以降経験したような異質論や脅威論にますます直面することになるだろうが、それに対して、中国が自国に都合のよいイメージを一方的に売り込むアプローチを採るのか、あるいは、かつて日本がそうしたように対話的なアプローチを採るようになるのかは、中国がソフト・パワーを強化できるかどうかをはかる試金石と言える。これまで中国のパブリック・ディプロマシーの基調は、文化や歴史の魅力をアピールして好感度を高めつつ、中国に対する否定的な見解に反論するものであったが、今後それが経済的な成功を背景に代替的な国家モデルや政治的価値観を主張するものになってしまうのかどうか注目される場所である¹⁶⁰。

< 6 > ネットワーク化された世界と新しいパブリック・ディプロマシー (New Public Diplomacy)

以上のように、パブリック・ディプロマシーを含む国家間の競合が持続する一方で、主

¹⁵⁸ 中国の対外宣伝や公共外交の変遷については趙新利『中国の対日宣伝と国家イメージ—対外伝播から公共外交へ—』（日本僑報社、2011 年）。

¹⁵⁹ 同上 128 頁。

¹⁶⁰ 中国の公共外交が防御的なものから、「中国モデル」を提唱する積極的なものになっているという分析に、中居良文「2. 中国の公共外交 (Public Diplomacy) : 批判的検討」『中国外交の問題領域別分析研究会報告書』（日本国際問題研究所、2011 年）14—27 頁。

要国がグローバル・イシューなどについて協力する必要性が高いことから、競合する国の国民間を含めて国境横断的な共通認識を形成し、共同して行動する「協働 (collaboration)」をパブリック・ディプロマシーの新たな次元として重視する議論が目立つようになっている。たとえば、エヴァンスとスティーブンは、国家イメージをみがいたり、不人気な政策についてスピンをかけたりするよりも、インパクトをもたらすために行動、発言、資源を組み合わせるべきとして、新しいPDの目標を以下の3つに整理する¹⁶¹。

- ・意識の共有 (shared awareness)
 コアリションの形成を可能にする課題の共通理解
- ・プラットフォームの共有(shared platforms)
 集合的なビジョンもしくは望ましい解決法のためにキャンペーンをする国家／非国家主体のネットワーク
- ・オペレーティング・システムの共有(shared operating system)
 共同の問題に集合的に対処するための枠組み

こうした議論は、21世紀の世界の本質は様々なアクターが多様につながるネットワーク化にある、という状況認識と密接に結びついている。クリントン国務長官のもとで2009年から2011年まで国務省政策企画室長をつとめたアン＝マリー・スローターが政権入りする前に *Foreign Affairs* 誌に寄稿した論文“America’s Edge”は、そうした認識を明確に示している¹⁶²。国家と国家のネットワークは今後とも重要であるが、今日の世界では、企業やNGO、スーパークラスと呼ばれるエリートなどが織り成すネットワークも劣らず重要である¹⁶³。ネットワークは国家の上位にも、下位にも、国家間にも存在しているのである。スローターによれば、こうしたネットワーク化された世界では、最大のネットワークを有する国が、中心的プレイヤーとなり、グローバルなアジェンダを設定し、イノベーションや持続可能な成長の中核を担うことができる。

ネットワークは管理、調整されることはあっても、命令や制御されるものではない。重要なことはネットワークのパワーで価値ある結びつきをどれだけ多く作り出せるかどうかであり、共通の目標を達成するための知識とスキルを有しているかどうかである、とスローターは論じる。

¹⁶¹ Alex Evans and David Steven, “Towards a theory of influence for twenty-first century foreign policy: public diplomacy in a globalised world,” in *Engagement - Public Diplomacy in a Globalised World*, published by the Foreign & Commonwealth Office, 2008.

¹⁶² Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 94-113.

¹⁶³ デヴィット・ロスコフ『超・階級：グローバル・パワー・エリートの実態』（光文社、2009年）。

その点で、移民を受け入れ、大西洋とも太平洋ともつながり、起業家精神とイノベーションを重視する米国には優位性がある。他方で、人口が重荷となり、政治経済的なシステムが硬直的な中国がイノベーションを生み出すことは難しい。ネットワーク化された世界で重要なことは、相対的なパワーではなく、グローバルなウェブの中心にあるかどうかであり、イノベーションと起業家精神を有する米国は多くの有力なネットワーク相手に恵まれる可能性が高く、21世紀は再び米国の世紀となるとの見通しをスローターは示している。

スローターの議論を敷衍して言えば、狭い国益や情報の統制を重視する権威主義的なモダン国家よりも、国際公益や自由を重んじる民主主義的なポスト・モダン国家に優位性があるといえるだろう。グローバルな人的ネットワークだけをとってみれば、たとえば、国外での移民ネットワークなどについては中国やインドのようなモダン新興国が有利な面もあるが、ネットワークをいかして、グローバル・イシューを解決し、グローバルな価値を創造していく点では、ポスト・モダン先進国に一日の長があるであろう。

< 7 > 21世紀外交術 (21st Century Statecraft)

パブリック・ディプロマシーにおいて協働が重要になればなるほど、開発や外交政策の実践との境界は曖昧になりうる。IT、特にソーシャル・ネットワーキング・サービス (SNS) の台頭はそうした傾向を強めうる。その一例はクリントン国務長官の下で展開されている「21世紀外交術 (21st Century Statecraft)」である。

21世紀外交術は、IT や SNS を駆使して、ネットワーク化による優位性を外交に活用する試みであり、国務省 HP は下記のように説明されている¹⁶⁴。

私たちは、新しいやり方で、また、米国の偉大な資産の一つイノベーションを用いて、昔からの挑戦に対応するよう開発や外交のアジェンダを刷新することで外交術を適合させる。これが 21 世紀外交術である。それは私たちの相互につながった世界のネットワーク、技術、人口動態をフルに生かす、革新的で適合した外交術の道具を用いて伝統的な外交を補完するものである。

国務省 HP は、現在、貿易、コミュニケーション、マスメディアという国際関係の 3 つの基本的なネットワークがインターネット上で展開されるようになっており、これら 3 つのパラダイムシフトがインターネットという共通のインフラに融合していることが 21 世紀外交術の背景にあるとの認識を示している¹⁶⁵。ネットワークは国家の上位にも、下位にも、国家間にも存在しているというスローター論文の主張は 21 世紀ステートクラフトの基本哲学であり、クリントン国務長官のイノベーション担当上級補佐官であるアレック・ロス (Alec Ross) は、スローターの論文を何度も読み直し、この論文を米国の新任大使全員に配って

¹⁶⁴ 米国国務省 HP (<http://www.state.gov/statecraft/index.htm>)

¹⁶⁵ 米国国務省 HP (<http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>)

いるという¹⁶⁶。

21世紀外交術の政策は以下の3つの柱からなっている¹⁶⁷。

- ・インターネットの自由 (Internet Freedom)

クリントン国務長官は2010年1月に行った演説で、「サイバー空間における言論、報道、集会の自由の権利」「イノベーション、投資、経済的機会を培うデジタルな財やサービスのための開かれた市場」「つながる自由」というインターネットの自由の3つの構成要素を提示した。さらにクリントン長官は、2011年2月の演説で、インターネットを規制する国は、インターネットの経済的、社会的恩恵によって繁栄するか、政治的言論を管理するためにそうした機会を失うかという「独裁者のジレンマ」に直面すると明言した。

- ・シビル・ソサエティ 2.0

クリントン国務長官は、2009年11月にモロッコで行った演説で、シビル・ソサエティの重要性を強調し、つながる技術を活用することでシビル・ソサエティ組織が使命を達成する技術的な能力を構築するシビル・ソサエティ 2.0の開始を言明した。

具体的には、シビル・ソサエティの指導者と技術者が一堂に会し、地域社会での問題とそれを解決する技術を特定する、テック・キャンプ (TechCamp) の活動がある。

- ・イノベーションの制度化

イノベーションを組織改革に統合することを重視。イノベーション・タスクフォースは、QDDRを通じて、若い技術マインドのあるスタッフの雇用、新しい聴衆にリーチするための新しいメディア・プラットフォームの強調、開発への技術の統合、今日的な問題解決能力をテストするための外交官試験の見直し、といった国務省改革への努力を主導した。

- 訓練

公式の訓練プログラムの中にイノベーションや新技術を含む

- 新しいメディア

パブリック・ディプロマシーにおけるソーシャル・メディアの活用

- ヴァーチャル学生外交官

全米の大学生を在外の大使館と結びつける試み

- Tech@State

技術を対外政策目標に活用すべく thought leader、技術者、企業、シビル・ソサエティ組織が集うイベント。四半期ごとに国務省がワシントンで開催。

具体的には以下のプログラムが実施されている¹⁶⁸。

¹⁶⁶ Jesse Lichtenstein, “Digital Diplomacy,” *The New York Times*, July 16, 2010.

¹⁶⁷ 米国国務省 HP (<http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>)

- ・テクノロジー派遣団
 慎重に選ばれたテクノロジー企業の幹部、**thought leader**、投資家、社会起業家のグループを海外に派遣し、教育、保健、治安等の多様な課題を解決するべく、官民のリーダーに関与する。イラク、シリア、ロシア、インド、コロンビア、リベリア、シエラレオネに派遣されている。
 派遣団は、民主主義を強化し、開発を刺激する前例のない方法を考えるという移動アイデア・ラボのように機能するが、加えて、誕生したばかりのイランの IT 企業を支援する米国内のネットワークの構築やクラウド・ソーシングを使ってロシアの人身売買を止める方法の発見といった具体的な担当が割りふられる¹⁶⁸。
- ・テキスト・ハイチ (Text Haiti)
 ハイチ地震に際して、携帯電話ユーザーが、「ハイチ」という単語をテキスト・メッセージのショート・コード 90999 に送信することで救援活動に寄付ができるようにしたプログラム。3 週間で 3000 万ドル以上の寄付を集めることに成功した。
- ・ハイチ救援の調整
 ハイチ地震に際して、国務省は南方軍沿岸警備隊、NGO、現地の救援組織を結びつけ、アラートや対応のためのテキスト・メッセージのシステムを構築。
- ・テック・ウーマン (TechWomen)
 シリコンバレーの女性を中東や北アフリカの女性とを結びつけ、技術分野での次世代女性リーダーを育成。
- ・m ウーマン (mWomen)
 携帯電話活用におけるグローバルなジェンダー・ギャップの解消を目指す。女性の携帯電話の所有や活用を向上するとともに、女性の力を引き出すアプリケーションの開発を促進。
- ・匿名ティプライン (Anonymous TipLine) – メキシコ
 匿名の犯罪通報システムを構築するメキシコ政府とのジョイント・プロジェクト。メキシコへの技術派遣団の成果である。
- ・イラクーシリコンバレー企業化精神
 イラクの若い企業家をシリコンバレーに招聘する官民パートナーシップ (PPP) によるインターンシップ・プログラム。イラクへの技術派遣団の成果。
- ・モバイル・バンキング
 開発戦略へのモバイル・バンキングの活用。たとえば紛争地帯では警察官の給与が配達途中でなくなってしまう、法の支配を損なう結果になっているため、アフガニスタンやコンゴ警察官の携帯電話に直接給与を支払うパイロット・プログラムを実施。
- ・アフリカのためのアプリ競技会

¹⁶⁸ 米国国務省 HP (<http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>)

¹⁶⁹ Jesse Lichtenstein, “Digital Diplomacy,” *The New York Times*, July 16, 2010.

東アフリカにおいてシビル・ソサエティのための携帯アプリ開発のコンペ実施を支援。

- ・ 21 世紀選挙

SMS や E メール等のデジタル技術を活用して、シビル・ソサエティ組織や選挙監視者が選挙違反を報告し、地図表示ツールの構築などにより、選挙監視の効果を上げる

- ・ コロンビアの地雷

米国の携帯技術企業とコロンビアの NGO、政府、通信企業を結びつけ、地雷の場所を地図表示し、地雷の被害者と地元の保健提供者をつなぐ。計画段階のものだが、これも技術派遣団の成果。

2012 年 1 月は 21 世紀外交術月間と銘打たれ、ヴァーチャル・タウンホール・ミーティングや Twitter を通じた質疑応答など、多様なソーシャル・メディアを通じた企画が実施されている¹⁷⁰。

こうした IT の外交への適用はライス前国務長官の下でも進められていた。クリントン国務長官の下でロスとの二人三脚で 21 世紀外交術を推進していたジャレッド・コーエン (Jared Cohen) は、もともとライス国務長官の政策企画スタッフとして国務省入りした人物であり、若者へのアウトリーチ、過激化への対抗、テロへの対抗を担当し、オンライン・ソーシャル・ネットワークを用いて、2008 年 2 月のコロンビア革命軍への大規模な抗議行動を支援するなどの活躍をしていた¹⁷¹。2008 年 12 月、コーエンらは、世界中の活動家と IT 業界や官界、民間セクターのリーダーを結びつけるサミット・イベント「若者運動同盟 (Alliance of Youth Movement)」の第一回会合をニューヨークで開催している¹⁷²。国務省がパートナー、AT&T、Google、Facebook、MTV などがスポンサーとなり、抑圧的な政治体制においてウェブやブログ、SNS を安全かつ効果的に用いて社会運動をおこす方法が議題となった。その後国務長官に就任したクリントンもこのイベントを支持し、2009 年 10 月にメキシコ・シティで開催された第二回サミットにビデオ・メッセージを送っている。21 世紀外交術は、コーエンらによるこうした活動の発展型といえる。

21 世紀外交術は、人々の交流を促進するという意味ではパブリック・ディプロマシーの一形態とも言えるが、IT を通じた具体的な問題解決を目指している点で、米国イメージの改善にとどまらない射程を有しており、IT を用いながら具体的な行動や成果をもたらす形で他国の人々やシビル・ソサエティに関与し、協働するものでもある。21 世紀外交術は、インターネットを全面的に活用して人権問題や開発問題を改善しようとする試みであり、インターネットの自由の促進はそれと表裏一体の関係にあると言える。インターネットの

¹⁷⁰ 国務省 HP (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/01/180219.htm>)、2012 年 3 月 15 日アクセス。

¹⁷¹ その後、コーエンはグーグルが途上国の問題解決に IT を活用するために設立したグーグル・アイディアの所長に転じている。

¹⁷² 若者運動同盟の活動については、以下の HP 参照 (<http://www.movements.org/>)、2012 年 3 月 23 日アクセス。

自由の追求は、民主化や自由の促進という従来の米国外交の延長線上にあるものだが、こうした他国民への関与を可能にするために不可欠の条件でもある。

21世紀外交術の際立った特徴の一つは、民間のIT企業との緊密な連携である。21世紀外交術が本格的な成果をあげたのは、クリントン国務長官がGoogleのCEOシュミットや、Twitterの共同創設者のドーシー、Mobile AccordのエバーハードらIT関係のリーダーと会合を持ち、自分をアプリケーションの一つとして（as an app）活用するよう呼びかけた直後の2010年1月12日に発生したハイチ地震への対応である¹⁷³。会合に参加したエバーハードが国務省と協力して立ち上げたテキスト・ハイチは、巨額の寄付を集めることに成功する。同日、Googleが中国の人権活動家のGmailアカウントが攻撃対象になっていると中国を批判、検閲のない検索サービスが提供できない場合、中国事業を見直すと発表した。そのわずか1週間後、クリントン国務長官によるインターネットの自由に関する演説が行われている。

IT企業のトップ・リーダーとの緊密な協力は、具体的な成果を生み出す原動力である一方、特定企業と結びつくものとの批判を受けやすい¹⁷⁴。また、伝統的な省内手続きをふまないことにより迅速な行動が可能になる一方で、外交的考慮が不十分なままに影響力の大きな決定がなされる可能性もある。その典型例は、2009年6月のイラン大統領選挙後のコーエンの行動である。選挙後の抗議行動でTwitterが用いられていることを重視したコーエンは、Twitterのドーシーにシステム維持のために予定されていたサービス停止を延期するようEメールで要請、これをうけてTwitterはイランでの影響が少ない時間に停止期間を変更している¹⁷⁵。こうした行動は国内政治への干渉とみなされるであろうし、権威主義的政府が管理手段を強化して対抗する可能性も高いだろう。

2010年版QDDRは、伝統的な外交は引き続き対外政策に不可欠なツールであるが、21世紀の外交においては、独自のアジェンダにしたがって行動する能力を有する国々、海外で行動する様々な米国の政府機関、トランスナショナルなネットワーク、企業、財団、NGO、宗教団体、市民といった多様なアクターが国際的議論に影響を与えるようになっていると指摘している¹⁷⁶。21世紀外交術はこうした環境に適応しようとする試みであり、貧困や救援など世界の様々な課題を解決する手法や民主化や人権の促進といった外交政策を刷新し、国境を越えた協働関係に新たな次元を加えるものであろう。ロスは「インターネットは外交にとってのゲーム・チェンジャーである」と述べているが、そうした環境にどれだけ適応できるかは各国の外交力を左右する重要な要素の一つといえる¹⁷⁷。

¹⁷³ Jesse Lichtenstein, “Digital Diplomacy,” *The New York Times*, July 16, 2010.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Mark Landler and Brian Stelter, “Washington Taps Into a Potent New Force in Diplomacy,” *The New York Times*, June 17, 2009.

¹⁷⁶ “Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review,” December 2010, p. 25.

¹⁷⁷ Alec Ross and Ben Scott, “21st Century Statecraft,” *NATO Review*, 2011

他方で、ロス自身、インタビューの中で、21世紀外交術が伝統的な外交政策を補完するものであることを強調しているように、ITやSNSの活用を活用した外交活動は、伝統的な外交を代替するものとはいえない¹⁷⁸。そうした新しい活動と伝統的な外交をいかに効果的に組み合わせるか、各国の外交当局の試行錯誤が続くものと思われる。

< 8 > 日本の課題

パワー・シフトは日本のパブリック・ディプロマシーにいかなる挑戦をもたらすであろうか。まず、国力分布の変化に伴って、パブリック・ディプロマシーに投入される資源配分には見直しが必要になるだろう。いうまでもなく、中国に対するパブリック・ディプロマシーは特に重要であり、これまでも優先度は高かったが、中国に対する関与の重要な要素として、より効果的な方法を考えていく必要がある。その他の台頭する新興国へのパブリック・ディプロマシーも強化する必要があり、例えば日本との関係が比較的良好で特に問題も少ない欧州からは大胆に資源配分を移していくべきであろう。ただしその際、国際機関の配置やグローバルに影響力のあるメディアや知識人のネットワークを考慮し、ワード・ポリティクスにおける影響力のセンターにおける日本のプレゼンスが低下しないよう（むしろ上昇するよう）にしていく必要がある。

台頭する中国に対応する上では、中国に対するパブリック・ディプロマシーを強化するだけでなく、中国に影響を及ぼしうる国や国際世論全体に働きかけることも必要である。特に、米国との同盟関係が、中国に対するヘッジの中核であることを考えれば、米国に対するパブリック・ディプロマシーの優先順位は引き続き高くなければならない。人口動態やイノベーション能力を考えれば、米国の国力は、各種予測が描くほどは縮小しない可能性が高い¹⁷⁹。その他の国々においても、中国の活動を意識しながらパブリック・ディプロマシーを展開していく必要があるだろう。

パワー・シフトは日本の国家イメージをどう変えていくだろうか。現状では、日本の国際社会での評判は比較的好意的である。世界におけるある国の影響についてBBC等が行っている国際調査でも、例年中国などを除く多くの国で、日本の影響は肯定的と評価されている。2011年の調査では、世界中の回答者の57%が日本の影響を肯定的と答えており、ドイツ（62%）、英国（58%）に続き、カナダとEUと並んでいる。ただし、中国（18%/71%）とメキシコ（24%/34%）では、肯定的な回答を否定的な回答が上回っている¹⁸⁰。

(http://www.nato.int/docu/review/2011/Social_Medias/21st-century-statecraft/EN/index.htm)、2012年3月15日アクセス。

¹⁷⁸ Thom Woodroffe, "Talking 21st Century Statecraft," *The Diplomat*, April 16, 2011.

¹⁷⁹ 最近の議論として、Michael Beckley, "China's Century? Why America's Edge Will Endure," *International Security*, Winter 2011/12, pp. 41-78.

¹⁸⁰ BBC World Service Poll, "Views of US Continue to Improve in 2011 BBC Country Rating Poll," March 7, 2011

(http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/mar11/BBCevalsUS_Mar11_rpt.pdf) アク

小国の多くや独立したばかりの国々と異なり、知名度の低さとも無縁である。

中国等における反日感情は懸念すべき材料だが、国際社会全体で見れば、好感度よりも存在感が問題といえる。GDP 規模が二位から三位になったといっても、経済規模で見れば日本はまだ大国といえるが、上昇期にある中国やインドなどと比べて、日本の存在感は埋没しがちである。かつて、ナイは、日本のソフト・パワーの強さは、古い伝統を残した非欧米の国でありながら、グローバル化に成功した国家でもあるという、モデルとしての魅力にあると論じた¹⁸¹。だが、10 数年前には説得的に思えたその議論も今日ではそのままは妥当し得ない。日本はすでに経済的に成功した唯一の非欧米国とは言えなくなっており、また日本の経済的パフォーマンスが停滞する中で、経済モデルとしての魅力は失われている。むしろ、不安定な政権基盤とあいまって、*The Economist* 誌の“JAPAIN” “Turning Japanese”と題した特集に現れているように、日本は衰退する国、老いゆく国というイメージが浸透しつつある。東日本大震災は、日本における規範意識の強さやサプライチェーンにおける日本の重要性を知らしめることになったが、その甚大な被害や原発事故への対応は、日本の対外イメージにダメージを与えることになった。衰退イメージの広がりや人的な交流にも悪影響を及ぼす可能性がある。

日本が力強い対外政策を展開し、経済社会における活力と魅力を取り戻すことができなければ、存在感の低下や衰退イメージを挽回することはできないが、実態面での活力を引き出す上でも、パブリック・ディプロマシーの役割を再定義し、特に自国イメージの向上のみに邁進しがちな中国をはじめとする新興国とはひと味もふた味も異なる活動を展開していく必要があるだろう。例えば、優れた知識創造につながる知的交流やグローバル・イシューを解決するための協働を重視することや、IT や SNS の潜在力を積極的に活用する姿勢が求められる。ネットワーク化する世界の中核に日本の様々なアクターを位置づけていくことも、日本のパブリック・ディプロマシーの最重要課題といえる。

第2節 国家ブランド

グローバル化と情報化の進展により、イメージが国際社会の中で力を持つ傾向は強まっており、国家イメージや国家の魅力が外交資源としてもその他の面でも注目を集めるようになってきている。各国とも、自国のイメージの向上や自国の魅力のアピールに腐心しており、そうした中で、商品ブランドや企業ブランドがそうであるように、国家にまつわるイメージの総体を国家ブランドとして自覚的に捉えなおし、好ましい方向に管理する国家ブランディングへの関心が高まっている。

セス 2012 年 3 月 7 日。

¹⁸¹ Joseph S. Nye Jr., “Asia’s First Globalizer,” *The Washington Quarterly*, Autumn 2000, pp.121-124.

＜1＞国家ブランドとは

国家ブランド論の嚆矢はサイモン・アンホルトが1998年に発表した論文であるが、その力点はどちらかといえば経済的な競争力におかれていた¹⁸²。外交や国際政治との関連で国家ブランドを論じて関心と呼んだのは、ピーター・ヴァン・ハムが2001年に発表した*Foreign Affairs*誌の論文“The Rise of the Brand State”である¹⁸³。ヴァン・ハムは、消費者が商品に対してブランドという形でイメージを抱くように、ある国に対して外部世界が持つイメージを「ブランド国家」と呼び、イメージが優位にあるポスト・モダン社会では、他国と明確に差別化された強固な国家イメージを確立することが影響力の前提になると主張した。ヴァン・ハムは、情報過多の現在では、投資や優秀な人材を呼び込み、政治的な影響力を形づくるには、強いブランド・イメージを持つことが極めて重要であり、ブランド・イメージを持たない国には経済・政治的関心が寄せられないとし、他国と競い合うには、イメージと評判を獲得することが不可欠である、と指摘する¹⁸⁴。

ヴァン・ハムの立論からもうかがえるように、国家ブランド、あるいはより一般的に国家の魅力については、やや異質な2つの議論が混在している¹⁸⁵。

その一つは、主として政治面での議論であり、その国や国民に対する関心や好意、信頼を高めることが、その国の政治的な影響力を高めることにつながるものと期待する。たとえば、2005年7月に発表された「文化外交の推進に関する懇談会」報告書は「グローバル化と情報化の発達した世界にあっては、良好な対外イメージと好感度はその国の行動や主張に対する理解と共感の大きな基盤を形成する」のであり、「それはまた国際世論における支持や賛同となって現れる」と述べている¹⁸⁶。

こうした考えは、今日の国際政治では、魅了し、味方につける力の重要性が高まっているとする、「ソフト・パワー」論と大筋で軌を一にするものといえる¹⁸⁷。この場合、他国の外交政策に影響を与える政策決定者や世論に働きかけ、自国の立場への理解や好意を得ることが重要課題になる。この観点で注目されているのが、すでにとりあげたパブリック・ディプロマシーだが、国家ブランドにもそうした機能があるとする論者もいる。

もうひとつは主に経済面、社会面での議論であり、国家の総体としての魅力が、貿易、投資、観光等におけるその国の国際競争力を高めると論じられる。グローバリゼーションの結果、ある国の経済や社会が活力を保つためには、ヒト、モノ、カネ、情報のグローバ

¹⁸² Simon Anholt, “Nation Brands of the twenty-first century,” *The Journal of Brand Management*, vol.5, no.6, 1998, pp.395-406.

¹⁸³ Peter van Ham, “The Rise of the Brand State,” *Foreign Affairs*, vol.80 no.5 (September/October 2001), pp. 2-6.同論文の翻訳は、ピーター・ヴァン・ハム「ブランド国家の台頭」『論座』2002年4月号、288-294頁。

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ 金子将史「パブリック・ディプロマシーと国家ブランディング」『外交』2010年11月。

¹⁸⁶ 文化外交懇談会『『文化交流の平和国家』日本の創造を』、2005年7月、4頁。

¹⁸⁷ ジョセフ・S・ナイ『ソフト・パワー』（日本経済新聞社、2004年）、同『スマート・パワー』（日本経済新聞社、）

ルな流れを自国に引き付けることが死活的に重要になっている。これは、ナイのいう国際政治におけるソフト・パワーとは次元が異なるが、このような国家の魅力をソフト・パワーと呼ぶ識者もいる。この場合、国家が魅力を発揮する対象は主に他国の消費者や企業・投資家などであって、政策決定者や政治的な世論ではない。ここでは、国家の魅力をどのように形作って、国外の消費者や投資家の行動につなげるかが課題となる。この文脈で注目されているのが国家ブランド（あるいは国家ブランディング）である。

国家ブランドについては、様々な指標化が試みられているが、ここでは、ブランド・コンサルティング会社のフューチャー・ブランド社の **Country Brand Index**（以下 CBI）とサイモン・アンホルトが市場調査会社 GMI と全世界で実施している **Nation Brands Index**（以下 NBI）をとりあげることにしよう。

CBI は、「認知 (awareness)」「親和性 (familiarity)」「連想 (associations)」「選好 (preference)」「考慮 (consideration)」「決定／訪問 (decision/visitation)」「擁護 (advocacy)」の 7 領域について、オーディエンスがいかに国家ブランド (country brand) と結びついているかを調査する。CBI ではまた、国家ブランドが、「価値体系(Value)」「生活の質 (Quality of Life)」「ビジネスにとっての良さ(Good for Business)」「伝統・文化 (Heritage and Culture)」「観光 (Tourism)」という 5 つの次元から構成されているとみなしている。2011 年 11 月に発表された上位 10 カ国（調査対象は 113 カ国）は以下の通りである¹⁸⁸。

1 位 カナダ 2 位 スイス 3 位 ニュージーランド 4 位 日本 5 位 オーストラリア
6 位 米国 7 位 スウェーデン 8 位 フィンランド 9 位 フランス 10 位 イタリア

NBI では、「輸出(Exports)」「統治(Governance)」「文化(Culture)」「国民(People)」「観光 (Tourism)」「移民／投資(Immigration／Investment)」という 6 つのカテゴリーについて調査を実施している。2011 年 10 月に発表された上位 10 カ国（調査対象数は 50 カ国）は以下の通りである¹⁸⁹。

1 位 ドイツ 2 位 フランス 3 位 英国 4 位 カナダ 5 位 日本
6 位 イタリア 7 位 米国 8 位 スイス 9 位 オーストラリア 10 位 スウェーデン

国家ブランドを向上させる方法として最初に着目されるのは各種コミュニケーション手

¹⁸⁸ <http://www.futurebrand.com/think/reports-studies/cbi/2011/overview/> (2012 年 3 月 8 日アクセス)

¹⁸⁹

http://www.gfkamerica.com/newsroom/press_releases/single_sites/008787/index.en.html (2012 年 3 月 8 日アクセス)

法の活用や対外情報発信の強化である。例えば、中国は、2011年1月から、ニューヨークのタイムズスクエアの大スクリーンで、國務院新聞弁公室が作成した中国の国家イメージCMを8400回にわたって放映した。これに対して、国家ブランド論の火付け役ともいえるアンホルトは、競争的アイデンティティ構築にあたっては、コミュニケーションはわずか5%の重要性を占めるにすぎず、その80%はイノベーション、15%が様々なステークホルダー間の調整であると論じている¹⁹⁰。結局のところ国家ブランドの何が問題かによって、何を改善すべきかどうかが変わってくる。評判の低迷が実態と認識の乖離によるのであれば、コミュニケーションを改善する効果は大きいだろうが、それが実態を反映したものであれば、政策や行動を変えるほかない¹⁹¹。

国家をブランディングするには、外部の視線で自国の現状を省み、自国のよさを再確認し、それに沿う形で社会や経済の実態を魅力的なものに変化させ、その姿を世界に対して発信し続ける必要がある。だが、営利の追求という最終目標を共有する企業であってもブランディングを成功させることは簡単ではない。国家が利害やミッションの異なる様々なセクターの活動を統一的なブランドの下で調整し、政権交替をこえてそうした活動を持続することは容易なことではなく、関連する諸活動の統一性や持続性の確保について各国の事情にあった工夫が必要と考えられる。

<2> 韓国の国家ブランディング

国家ブランドは耐久性があり、なかなか変わりにくい傾向があることから、新興国から見れば、他国からのパーセプションが自国の実態に追いついておらず、それが自国にとって不利に働いていると映ることになりやすい。そうしたギャップを克服するべく、コミュニケーションの改善にとどまらない広範な国家ブランディングを志向した動きとして、韓国の事例が挙げられる。

李明博大統領は、8月15日の光復説慶祝辞で、「遵法」「グリーン成長」と並んで「国家ブランドの重要性」を強調した。その後、李明博政権は、2009年1月に大統領府直属の国家ブランド委員会を設置し、魚允大元高麗大総長が初代委員長に就任した（現在の委員長は李培鎔元梨花女子大学総長）¹⁹²。同委員会はNBIにおける韓国の順位を2013年までにOECD諸国平均の15位以内とする目標を設定し、2009年3月には、在韓外国人へのアンケートや67カ国の現地人へのインタビューに基づいて、10項目の推進課題をまとめている。（その後推進課題は50項目になっている）

① 開発途上国と経済発展経験の共有

¹⁹⁰ Simon Anholt, *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions* (Palgrave Macmillan, 2007).

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 64.

¹⁹² 韓国国家ブランド委員会の活動の概要については、同委員会 HP 参照。

(<http://www.koreabrand.net/gokr/jp/cms/selectKbrdCmsPageTbl.do?cd=0116&m1=1&m2=1>) 2012年2月16日アクセス。

- ② 海外の学生との交流拡大
- ③ 海外ボランティアの名称統一
- ④ 在外同胞ネットワークの構築
- ⑤ ハングル普及拡大とテコンドーのブランド化
- ⑥ グローバル市民意識の養成
- ⑦ 大韓民国のブランド発掘・広報
- ⑧ 暖かい多文化社会づくり
- ⑨ デジタル技術を活用した海外との疎通強化
- ⑩ 国家ブランド指数の開発・活用

更に、「配慮し愛される大韓民国」というビジョンの下、「国際社会への寄与拡大」「先端技術・製品の広報」「魅力的な文化・観光産業」「多文化の抱擁、外国人への配慮」「グローバル市民意識」の5分野を重視すべきとした¹⁹³。

国家ブランド委員会は、国家ブランド向上に関する活動の中長期目標、ビジョン、戦略を提示し、国家ブランド中長期基本計画を策定し、年次別実行計画を審議、調整するとされ、各省庁が推進する関連事業を統合・調整する司令塔と位置づけられている。国家ブランド委員会が運営する **Korea Brand.net** は、文化や観光地、製品や産業から、韓国の多文化性や外国人への配慮（韓国の中の世界）、国際貢献（世界の中の韓国）や韓国出身の世界的著名人にいたるまで、様々な切り口で韓国の姿を日英中韓各語で発信している。他にも、韓国の国家ブランド委員会は、国際諮問フォーラムの開催や海外ブロガー向けの企画などの活動を行っているが、当初ほど目立つ存在とは言えず、国内的なアピールの側面が強かったと評価する向きもある。

< 3 > 国家ブランディングと文化の魅力

韓国の例でもみられるように、国家のブランディングにあたっては、文化の魅力が強調されることが多い。自国社会の対外的なアピールは、活力や競争力、創造性といった大差ないものになりがちであるが、その点、文化や歴史、伝統は、他国と区別された自国のアイデンティティを示すわかりやすい要素であることがその一因だろう。

文化に対しては次世代の有力な輸出産業になるなどその経済効果への期待が大きい。周知の通り日本では経済産業省などを中心に、コンテンツやファッション、食文化などの輸出がクール・ジャパンの名の下に推進されており、中国でも国務院が2009年9月に文化産業振興計画を策定し、アニメなどの文化産業を新たな成長産業へと育成しようとしている¹⁹⁴。文化は、観光地としての重要なアピール・ポイントにもなる。

文化がもたらすこうした目に見える実利とは別に、国際的な存在感などの目に見えない

¹⁹³ <http://japanese.joins.com/article/article.php?aid=112735&servcode=300&code=300>
(2012年3月8日アクセス)

¹⁹⁴ 鎌田前掲論文。

機能にも期待が寄せられている。ダグラス・マッグレイは、日本が漫画やテレビゲーム、ファッションなどのポップ・カルチャーを国際的に流通させることにより、文化面での巨大なグロス・ナショナル・クール（Gross National Cool）を有するグローバル超大国になっているが、他方でそれをソフト・パワーに転化するにいたっていないと論じた¹⁹⁵。既述の通り、ナイは文化の魅力をソフト・パワーの源泉の一つに挙げている。

文化の魅力が海外の人々の認識の中でその国の存在感を高めることは否定できないが、それが経済面、社会面をこえて、政治的なソフト・パワーにどのように結びつくかは明確とはいえない。たとえば、文化の魅力を通じて相手国の国民が自国や自国民に好意的な感情を持つようになることで、相手国政府の自国に対する政策の幅が広がるといった経路が考えられるが、この点については更なる検討が必要であろう。

いずれにせよ、文化が魅力となり、国家ブランドに寄与するかどうかは、結局のところ、他国民がどう受け止めるか次第である。固有の文化やそれに潜在する価値観をいくらアピールしても、受け取り手に響かなければ空回りするだけであり、悪くするとかえって反発を受けることになるかもしれない。自国文化の強調が自己満足なものに終わらないためには、他国民の反応を丁寧に受け止めていく必要がある。

< 4 >日本の国家ブランドの課題

各種の国家ブランド調査での日本の順位は高く、2011年のCBIやNBIでも日本の国家ブランドはそれぞれ4位と5位に位置づけられている。しかし、近年の経済の低迷をうけて、競争力強化の観点から日本でも国家ブランドに関心もたれるようになり、2009年3月、内閣に設置された知的財産戦略本部のコンテンツ・日本ブランド専門調査会が「日本ブランド戦略」を発表するにいたっている。また、原発事故の影響による国際的な風評被害が日本の国家ブランドを毀損することが懸念され、2011年7月には、「国際的風評被害対策・日本ブランド再構築に関する政府・関係機関の連絡会議」が設置された。2012年3月には同連絡会議が改組され、国家戦略として、日本ブランドのさらなる海外展開・強化、多様な日本の強みと魅力、日本的な「価値」の発信に積極的に取り組み、オールジャパンでの効果的な情報発信体制の構築を目指すことを目的とする「国際広報連絡会議」が国家戦略担当大臣と外務大臣の主催で開催されることになった。

日本の国家ブランドにとって直近の課題は、震災・原発事故に伴うブランド力の低下であろう。インターブランド社が米英中で行った調査では、震災半年後でも日本ブランドに対する信頼や安全のイメージは回復していない¹⁹⁶。少し長いタイムスパンで見ても、2009年にまとめられた「日本ブランド戦略」は特段の成果を生んだようにはみえない。

¹⁹⁵ ダグラス・マッグレイ「ナショナル・クールという新たな国力ー世界を闊歩する日本のカッコよさ」『中央公論』2003年5月号、130-140頁。

¹⁹⁶ インターブランドジャパン「海外での日本のブランド力に対する震災・原発の影響に関する第2回定量調査」報道資料2011年12月27日。

日本におけるこれまでの国家ブランドの扱いには以下のような特徴とそれにとまなう限界が指摘できる¹⁹⁷。

第一に、日本ブランドが何を指し、どのような機能を持つのか明確にされていない。2009年3月に発表された「日本ブランド戦略」などをみても、日本ブランドがどのような役割を果たすのかははっきりしない。日本ブランドがどのようなメカニズムを通じて競争優位性や国際政治上のソフト・パワーの強化につながるかも不分明である。

第二に、国家ブランドがコンテンツ産業を軸に議論される傾向が強い。海外における日本のポップ・カルチャー人気をうけて、コンテンツ産業振興による経済効果が期待されているが、日本ブランドの中心をそこにおくべきかどうかは検討を要するだろう。

第三に、日本という国家のブランド・アイデンティティがどのようなものか明確ではない。マーケティングにおけるブランド論では、ブランド・アイデンティティ（創造し、維持しようとする理想的な連想）が、ブランド戦略の推進力とされる¹⁹⁸。だが、自国がどのような国かを政府が具体的に表現することは、特に民主主義国家では容易ではない。国家ブランドを形成するにあたっては、商業や製品のブランドとは異なるアプローチが必要であろう。

第四に、発信すべき日本ブランドの内実が不明瞭である中で、発信力の強化だけがことさらに求められがちである。発信力の強化はそれ自体重要な課題であるが、それだけで国家ブランドを構築することはできないだろう。ブランディングの方向性を示し、それに沿うかたちで実態面での改革を進めなければならない。

第五に、他国民からみた日本ブランドの現状や課題について十分な調査・検討がなされないまま、国家ブランドが議論される傾向にある。他国民の評価ばかりを気にして、自らの立ち位置を見失うことはあってはならないが、国家ブランドが成功するもしないも結局のところ他国民がどう受け止めるか次第であることに留意する必要がある。

経済の長い低迷に、東日本大震災や原発事故が加わって、日本がこれまで培い、享受してきた強固な国家ブランドはゆらぎつつある。現在の日本ブランドの強さは、過去の蓄積の結果であり、このまま手をこまねいていけばその基盤は徐々に掘り崩されていくことになる。日本の政策コミュニティでも国家ブランドへの関心は高まっているが、具体的な取り組みは部分的という印象がある。アンホルトが指摘するように、実効性のある国家ブランディングを展開するためには、実態面での変革を伴う包括的な取り組みが求められよう。その中で、国家ブランドが外交政策にどう寄与するのか、あるいは外交が国家のブランディングにどう寄与するのかについても、重要な要素として議論していく必要がある。

¹⁹⁷ 金子将史「国家ブランディングと日本の課題」『PHP Policy Review』Vol.3-No.16、2009年9月。

¹⁹⁸ デービッドA.アーカー+エーリッヒ・ヨアヒムスターラー『ブランド・リーダーシップ』（ダイヤモンド社、2000年）。

第7章 外交実施体制

外交実施体制も重要な外交資源の一つであり、パワー・バランスの変化やそれにもなう国際システムの変化によって、外交や対外政策を担う政府の組織や体制の適合が必要になる。インドの元大使であるラナは、外交機関の変化のグローバルなトレンドとして以下の8点に言及している¹⁹⁹。

- ・ 外交担当機関と通商担当機関の合併
- ・ 新しい機能領域や重要度の高い地域に重点化するための外交機関の再編
- ・ 大使館の権限強化
- ・ 自国民への接近
- ・ 資源の効率的利用面での改善や透明性確保の改善
- ・ 職員の人事管理の改善
- ・ 職員の訓練の重要性増大
- ・ 外交機関の任務の増大と資源の縮小

このほかにも、外交実施体制の変革については組織改革をはじめとして多様な論点が存在する²⁰⁰。たとえば、第5章で言及したITを活用したナレッジ・マネジメントなども重要な論点であろう。以下では米国の動きを中心に、「外交機関の組織資源の地理的な再配置」「全政府的アプローチ」「外交資源としてのトップ・リーダー」に限定して論じた上で、最後に、中長期的な見通しに立って外交資源としての外交実施体制をレビューし、変革していく必要性に論及する。

第1節 外交機関の組織資源の地理的な再配置

パワー分布の変化により、投入される組織的、人的資源のシフトが必要になる。例えば、米国では、国務省資源の世界的再配置（Global Repositioning Initiative）が、ライス国務長官（当時）の提唱した変革外交の5つの柱の一つとされ、2006年以降数年間で、欧州とワシントンから中国、インド、ナイジェリア、レバノン等にポストを移すとされた²⁰¹。2010

¹⁹⁹ 安藤慶太「変革外交ーライス外交の遺産は何かー」『外務省調査月報』2007年 No3、34頁に引用。

²⁰⁰ たとえば、Advisory Committee on Transformational Diplomacy, “Final Report of the State Department in 2025 Working Group,” January 28, 2008などを参照。

²⁰¹ Secretary Condoleezza Rice, Remarks at Georgetown School of Foreign Service, January 18, 2006 (http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2006/0103/rice/rice_georgetown.html)、2012年3月7日アクセス。

年に発表された初の QDDR の中でも、中国に 26、インドに 22 のポストを追加するなど、引き続き影響力の新たな中心に人員を再配置するとしている²⁰²。英国も、インドや中国でスタッフを数十人単位で増員し、ブラジル、トルコ、メキシコ、インドネシア、韓国などの主要新興国を含む多くの国々で外交官を拡充している²⁰³。日本でも、2010 年 8 月に岡田外相が先進国から、インド、南アフリカ、ブラジル、トルコなど新興国に大使館の人員を移す方針を発表しているが、先進国から新興国への配置転換は世界的な趨勢とみられる。

パワー・シフトに伴ってどの国がどのような国に在外公館を設置するかも変化を余儀なくされるであろう²⁰⁴。表 7-1、7-2 からうかがえるように、1967 年から 2006 年までの変化で目立つのは中国や韓国の在外公館設置数の増加である。これは、国力の増大による面もあるが、より直接には両国が国連の代表権を獲得し、多くの国と国交を持つことになったことの結果でもある。インドやトルコなどその他の新興国も順位を上げているが、韓国同様地域的にはやや偏りがある。対して、ベルギーやチェコスロバキア、ユーゴスラビア、スイス、スウェーデンと 20 位圏外に去った国々には欧州諸国が多い。ただし大使館のみの設置数でみると、100 以上の諸国に大使館を設置しているのは 2005 年時点でカナダ、フランス、米国、日本の 4 カ国のみであり、カナダの健闘が目立つ²⁰⁵。こうした大使館の設置状況の変化により各国の外交が展開される環境も変化すると予想される。

パワー・シフトは直接には以上のような二国間外交（バイラテラル）における人的資源や在外公館を変化させるが、当然ながら多国間外交（マルチラテラル）や非国家主体への関与や協働（ポリラテラル）に配される人員や在外公館インフラも変化する。こうした配置転換に応じて必要とされる教育訓練のあり方が変化するとは言うまでもない。たとえば、ヘイグ英国外相の外務省強化についての演説では、交渉スキル、分析、困難な言語、経済学、政策形成といった能力を向上させる必要に言及している²⁰⁶。

²⁰² “Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review,” December 2010 (U.S. Department of State and U.S. International Development Agency), p. 50.

²⁰³ Foreign Secretary William Hague, “The best diplomatic service in the world: strengthening the Foreign and Commonwealth Office as an Institution,” 8 September 2011 (<http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?id=652930982&view=Speech>)、2012 年 3 月 7 日アクセス。

²⁰⁴ 木下郁夫『大使館国際関係史』（社会評論社、2009 年）

²⁰⁵ Jean-Robert Leguey-Feilleux, *The Dynamics of Diplomacy* (Lynne Rienner Publisher, 2009), p.190.

²⁰⁶ Foreign Secretary William Hague, *op.cit.*

表 7-1 外交使節を派遣した数および地域(2006 年)

順位	国	統計	米州	ヨーロッパ	アフリカ	中東	アジア	太平洋
1	アメリカ合衆国	163	S	S	S	S	S	S
2	フランス	158	S	S	S	S	S	S
3	中国	155	S	S	S	S	S	S
4	ドイツ	144	S	S	S	S	S	S
4	ロシア	144	A	S	S	S	S	S
6	イギリス	138	S	S	S	S	S	S
7	日本	127	S	S	S	S	S	S
8	エジプト	122	A	A	S	S	S	A
9	イタリア	120	S	S	S	S	S	S
10	インド	112	A	A	A	S	S	S
11	オランダ	106	A	S	S	S	A	S
11	教皇庁	106	S	A	S	B	B	S
13	キューバ	103	S	A	S	B	A	D
13	スペイン	103	S	S	S	A	B	A
15	カナダ	98	S	A	A	A	S	S
16	ブラジル	97	S	A	S	A	B	S
16	韓国	97	A	A	A	S	S	S
18	リビア	94	C	A	S	A	A	A
19	トルコ	93	B	S	C	S	S	S
20	イラン	92	B	A	A	A	S	S

出所：木下郁夫『大使館国際関係史』46 頁

注記：大使と代理大使。S は 1-20 位、A は 21-40 位、B は 41-60 位、C は 61-80 位、D は 81-100 位。実館が置かれない国への兼任は除外。

表 7-2 外交使節を派遣した数および地域(1967 年)

順位	国	統計	米州	ヨーロッパ	アフリカ	中東	アジア	太平洋
1	アメリカ合衆国	115	S	S	S	S	S	S
2	フランス	113	S	S	S	S	S	S
3	イギリス	104	S	S	S	S	S	S
4	西ドイツ	96	S	A	S	A	S	S
5	イタリア	94	S	S	S	S	S	S
6	エジプト	83	A	S	S	S	S	S
7	ベルギー	82	S	S	S	S	S	S
8	ソ連	81	B	S	S	S	S	S
8	日本	81	S	S	S	S	S	S
10	オランダ	77	A	S	S	S	S	S
11	イスラエル	71	S	A	S	D	A	S
12	インド	70	A	A	S	S	S	S
12	スイス	70	A	S	S	S	S	S
14	チェコスロバキア	69	B	S	S	S	S	S
15	ブラジル	65	S	S	B	A	S	S
15	ユーゴスラビア	65	A	S	S	S	S	B
17	スウェーデン	64	A	S	S	A	A	S
17	スペイン	64	S	A	A	S	B	B
19	アルゼンチン	62	S	S	B	A	A	S
20	カナダ	61	A	S	A	B	A	S

出所：木下郁夫『大使館国際関係史』50 頁

注記：S は 1-20 位、A は 21-40 位、B は 41-60 位、C は 61-80 位、D は 81-100 位。

実館が置かれない国への兼任は除外。

ライス国務長官（当時）が推進した変革外交では、首都以外の都市に対する人員の再配置も柱の一つとされた。2006 年 1 月のジョージタウン大学における演説の中で、ライス国務長官は、世界の 100 万人以上の都市のうち米国の外交プレゼンスがない都市がおよそ 200 あると指摘し、そうした現状への対応する経済的なアイディアとして「アメリカン・プレゼンス・ポスト(American Presence Post)」や「ヴァーチャル・プレゼンス・ポスト(Virtual

Presence Post)」に言及している²⁰⁷。

「アメリカン・プレゼンス・ポスト」とは、ごく少数の外交官を地方に駐在させるものである。「ヴァーチャル・プレゼンス・ポスト」は、建物や恒常的なスタッフといった物理的プレゼンスなしに大使館サービスを行うことを可能にするものであり、2007年9月には42箇所に設置された。こうした首都を超えたアウトリーチの必要性については、2010年のQDDRでも強調されている。

第2節 全政府的アプローチ

近年の趨勢として、どの国でも外交機関以外の多くの省庁が対外政策に関与するようになってきている。また、国際テロ対策やイラクやアフガニスタンなどでの安定化作戦といった今日的な安全保障課題に関しては、軍事力のみによる解決は難しく、様々な手段を組み合わせることが不可欠になっている。クリントン国務長官が、外交（Diplomacy）、開発（Development）、軍事（Defense）の3Dsを効果的に組み合わせるスマート・パワー外交を打ち出したことも、そうした傾向の反映といえる。その結果、米国や英国などの外交・安全保障文書では、政策の一貫性を保ち、相互のシナジーを生み出す上で、全政府的アプローチ(a whole of government approach)や省庁間(interagency)の協力や協働が必要であると強調されるようになってきている。2010年の米国QDDRでも、随所に全政府的アプローチや省庁間協力の必要性に言及している。日本では、多くの場合、全省庁、場合によっては民間セクターを含む協力の必要性は「オールジャパン」という言葉で指摘される²⁰⁸。多くの先進国は財政赤字と低成長に苦しんでおり、対外政策への資源配分にも厳しい目が向けられるようになってきていることから、資源の有効活用という点でも全政府的アプローチや省庁間協力が求められている。

特に安全保障の領域では、こうした傾向への解決策は、まず国家安全保障会議(National Security Council)のようなトップレベルの政策統合の枠組みを強化することに求められることがしばしばである。米国のNSCをモデルとして、様々な国でNSC的組織が設けられていることはその帰結といえる²⁰⁹。外交分野に関しても、トップレベルでの政策統合の必要性が強調されることがしばしばである。

だが、各省庁はそれぞれの必要性から対外関係を展開しているのであり、それらのすべてをトップレベルで調整することは不可能でもあり、現実的ではない。対外政策同様に省庁横断的な性格を有するテロ対策についてのアプローチを、アシュトン・カーターは以下

²⁰⁷ Secretary Condoleezza Rice, *op.cit.*

²⁰⁸ 玄葉光一郎外務大臣は「フルキャスト・ディプロマシー」という用語を使っている。玄葉光一郎外務大臣演説「我が国のグローバルな課題への取り組み『フルキャスト・ディプロマシー』の展開と協力フロンティアの拡大」於政策研究大学院大学、2012年2月28日。

²⁰⁹ 松田康博編『NSC 国家安全保障会議』（彩流社、2009年）。

の4つに整理している²¹⁰。

- ① 指揮統制アプローチ
ある課題について責任を有する省庁を確定
- ② 主導機関 (lead agency) アプローチ
既存のいずれか一つの省庁に主導する責任を負わせる
- ③ 国土安全保障省アプローチ
対テロの使命を一つの新しい省庁に統合する
- ④ ホワイトハウスの調整者もしくは皇帝 (czar) アプローチ
各省庁を調整もしくは指揮する役割を持つ担当者をホワイトハウスに置く

これは米国の行政政府を前提としたモデルではあるが、を日本の対外政策についてあてはめれば、①各省庁ごとに対外政策についての責任を確定して、割り当てる、②当該分野について主導機関を決める、③各省庁が有する対外政策の機能を外務省に統合した単一の省庁を設立する、④官邸に対外政策を調整する担当者を置く、ということになるだろう。①については、行政改革の文脈で各省庁の役割分担が再調整されることがある。②については、分野によっては機能している場合もある（国際金融における財務省など）。③については、外務省に通商部門を統合する、といった議論がなされることはあるが、別のかたちの調整問題が生起することになるため、必ずしも有効とは限らない。④については官邸に外政担当の内閣官房副長官補が置かれるなどしているが、この枠組みで機能するのは、高度に政治的な分野など、限定的な分野に限られよう。

これに対して、2010年版 QDDR は、多くの政府機関が海外のカウンターパートと関与する傾向が強まっていることを指摘した上で、それに対する対処法としてより現実的なアプローチを提示している²¹¹。

第一は、在外の使節団の最高責任者 (Chief of Mission) である大使が、当該国で複数の省庁が行っている活動を主導する CEO としての権限と説明責任を与えることである。そのために必要な措置として、大使が現地の全職員の評価に関与すること、大使がビデオ会議などを通じてワシントン DC での高官レベルの省庁間政策決定に可能な限り直接関与すること、大使および首席公使の選定基準として、多省庁にまたがる経験と能力を優先させること、大使の実績評価に際し他の政府機関から情報を求めること、大使が省庁間調整を遂行できるよう研修を拡充すること等を提言している。

第二は、省庁間協働 (interagency collaboration) を改善することである。そのためには、

²¹⁰ Ashton B. Carter, "The Architecture of Government in the Face of Terrorism," in Arnold M. Howitt and Robyn L. Pangi eds., *Countering Terrorism: Dimensions of Preparedness* (The MIT Press, 2003), pp. 17-36.

²¹¹ "Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review," December 2010, p. 26-35.

民間業者を使う前に、他の連邦政府機関の技術、専門知識、人材を活用するようにし、各省庁がその分野や国について有しているコア・コンピテンシーを把握するべく新しい管理手法を発展させる必要がある。これにより、全連邦機関が外国の諸機関との永続的な関係を構築し、また民間業者への依存度を下げることが可能になる。国務省職員がワシントンおよび現地で省庁間プロセスについての訓練を受け、他省庁で短期間配置されることなども考える必要がある。この点については、カナダの外交官 OB であるコーブランドは、他省庁との出向や人事交流に加えて、政府内で国際的政策や国際的プログラムに従事している人材や経験・スキル・適性などが合っている人材を外務省で受け入れることを提案している²¹²。

第3節 外交資源としてのトップ・リーダー

歴史的にみて国家の最高政治指導者である首相や大統領や外交機関の長である外務大臣によるトップ外交の比重は増大している²¹³。米国についてみると、在任中わずか6回と平均して1年に1回以下しか他国を訪問していないトルーマンは戦後の大統領としてはやや例外としても、冷戦期と冷戦後では大統領の他国訪問は倍増している（表7-3）。米国国務長官の外国訪問も同様であり、キッシンジャーを例外にすれば、冷戦期と比較して冷戦後では他国訪問の頻度は顕著に増加している（表7-4）。表7-4と異なり訪問回数ではないが、現在のクリントン国務長官は、就任以来95カ国を訪問しているという²¹⁴。

トップ外交が増大する大きな要因は移動手段が進歩したことであるが、政治決定者自らが外交交渉にのぞむことで実効性が高まるという首脳外交のメリットが広く認識されているためでもあり、この傾向は今後も強まりこそすれ弱まることはないであろう。こうした環境下では、トップ・リーダーの外交技量やトップ・リーダー同士による人間的な関係もきわめて重要な外交資源といえる。

²¹² Copeland, *op.cit.*, p.178.

²¹³ Jean-Robert Leguey-Feilleux, *op.cit.*, Chapter10.

²¹⁴ “What Hillary did next,” *The Economist*, March 24, 2012, p. 39.

表 7-3 米国大統領の海外訪問(1901年—2006年)

President (office term)	Time in Office	Number of Visits	Average Number of Visits per Year
Theodore Roosevelt	7年5ヶ月	1	0.1
William H.Taft	4年間	2	0.5
Woodrow Wilson	8年間	10	1.3
Warren G.Harding	2年5ヶ月	3	1.2
Calvin Coolidge	5年7ヶ月	1	0.2
Herbert C.Hoover	4年間	10	2.5
Franklin D.Roosevelt	12年1ヶ月	52	4.3
Harry S Truman	7年9ヶ月	6	0.8
Dwight D.Eisenhower	8年間	37	4.6
John F.Kennedy	2年10ヶ月	16	5.7
Lyndon B.Johnson	5年2ヶ月	27	5.2
Richard M.Nixon	5年6ヶ月	42	7.6
Gerard R.Ford	2年5ヶ月	19	7.8
Jimmy Carter	4年間	31	7.8
Ronald Reagan	8年間	49	6.1
George H.W.Bush	4年間	60	15.0
William J.Clinton III	8年間	133	16.6
George W.Bush	5年10ヶ月	93	15.7

出所：Jean-Robert Leguey-Feilleux, *The Dynamics of Diplomacy*, p.297

表 7-4 米国国務長官の外国訪問(1945 年—2005 年)

	Time in Office	Number of Visits	Average Number of Visits per Year
James Byrnes	18 ヶ月	9	6.0
George Marshall	2 年間	14	7.0
Dean Acheson	4 年間	22	5.5
John Foster Dulles	6 年 3 ヶ月	117	18.7
Christian Herter	9 ヶ月	22	29.3
Dean Rusk	6 年間	116	19.3
William Rogers	4 年 7 ヶ月	119	26.4
Henry Kissinger	3 年 4 ヶ月	216	65.5
Cyrus Vance	3 年 3 ヶ月	113	33.2
Edmund Muskie	8 ヶ月	10	15.0
Alexander Haig	1 年 5 ヶ月	53	35.4
George Shultz	6 年 6 ヶ月	270	41.5
James Baker	3 年 7 ヶ月	217	62.0
Warren Christopher	4 年間	237	59.3
Madeleine Albright	4 年間	269	67.3
Colin Powell	4 年間	213	53.3

出所：Jean-Robert Leguey-Feilleux, *The Dynamics of Diplomacy*, p.318

第 4 節 外交実施体制の先見的なレビュー

パワー分布や外交環境が大きく変化することが予想される中では、中長期的な視点にたつて外交実施体制を見直し、先見的に組織資源配分を変えていくことが望ましい。環境変化にその都度対応しようとしても、必要な組織資源の供給が間に合わない可能性が高い。

その点で注目されるのは、2010 年に発表された米国国務省初の QDDR である。クリントン国務長官は、国防省における QDR に倣って（ただし QDR と異なり法律の規定によるものではない）国務省と米国国際開発庁の能力や組織資源の全面的な見直しを行い、2010 年 12 月に QDDR 報告書の発表をみている。

QDDR プロセスは 2009 年 7 月にクリントン国務長官によって開始され、管理及び資源担当の国務副長官のジェイコブ・リュー (Jacob Lew) と米国開発庁のラジブ・シャー (Rajiv Shah) 長官が共同議長を、政策企画室長のスローターが事務局長を務めている²¹⁵。5 つの

²¹⁵ 以下 QDDR プロセスについての説明は、QDDR の Appendix1 (“Quadrennial Diplomacy and Development Review Process”)による。

ワーキング・グループと 12 のタスクフォースが設置され、国務省や米国開発庁からは 500 人を超える参加があった。加えて、議会スタッフ、各省庁、学会、非政府コミュニティ、民間セクターの代表者と 120 回以上の会合を開催し、また、並行してワーキング・グループやタスクフォースを設置して文書を提出するステークホルダーも存在した。

QDDR の第一段階では下記の 5 つのワーキング・グループが設置され、その結果が 2011 年 12 月に提出され、中間報告としてまとめられた。この報告書はコメントと議論のため NSC スタッフや各省庁に回付されている。

ーグローバルな協力アーキテクチャーの構築

幅広いグローバル・イシューや挑戦に対処するために国際的パートナーシップを形成し、活用する米国政府の能力について

ー全政府的解決の主導と支援

ワシントンや現場における安全保障や対外政策の実施に対する省庁間アプローチの実行における国務省と米国国際開発庁の制度的役割について

ーより強い社会のビルディング・ブロックへの投資

他のドナーや制度と協力して開発目標を達成するための開発や外交の能力の強化（経済成長、グッド・ガバナンス、治安をより効果的に促進する現地文民の能力強化を含む）について

ー危機と紛争の予防と対処

文民のオペレーショナルな能力の構築と人道、安定化、再建ミッションのための国務省と米国国際開発庁におけるオペレーショナルな文化の醸成について

ーオペレーションと資源のプラットフォーム構築

国務省と米国国際開発庁が任務を達成するために必要な、立案や予算化のプロセス、調達システム、人的資源についてワーキング・グループの成果と他省庁からのコメントに基づいて、第二段階では以下のタスクフォースが結成された。

ー大使館 2.0 (Embassy 2.0)

ー地域大での活動 (Acting Regionally)

ー多国間関与 (Multilateral Engagement)

ー非国家パートナーシップ

ー国務省と米国国際開発庁の協働

ー対外援助の効果

ー開発と外交におけるイノベーション

ー紛争と不安定化の予防と対処

ー人的資源の政策と実践

ー契約と調達の改革

- ープラットフォームとサービス
- ー結果重視の戦略立案、予算化、説明責任
- ージェンダーの統合

ワーキング・グループとタスクフォースの成果を反映して最終報告書が作成され、国務省と米国国際開発庁のすべての高官にはコメントやインプットの機会が与えられた。最終報告書は、発表前にコメントを受けるべく、NSC スタッフや他省庁に回付されている。

少しさかのぼると、先行する同様の試みに、ライス国務長官の変革外交における見直し作業があり、QDDR 報告書でも特に言及されている。ライス国務長官は 2006 年 1 月のジョージタウン大学における演説で米国の外交と国務省を変革する必要性を強調し、「国務省資源の世界規模の再配置」「地域戦略、複数国家間戦略への重点化」「現地化」「新しい人事方針」「米軍との連携／復興・安定化努力拡大」という 5 つのイニシアティブを示した²¹⁶。同年 2 月には、変革外交に関してライス長官に対して民間の専門知に基づく提言を行うための超党派の構成員からなる変革外交諮問委員会を設立している。同委員会の下に「変革外交」「労働力と訓練」「2025 年の国務省」「IT 変革」「民間セクター・パートナーシップ」という 5 つのワーキング・グループが設置された²¹⁷。

このうち「2025 年の国務省」ワーキング・グループは、2025 年における外交環境に対応するにはどのような変革が必要かを検討したものである²¹⁸。同ワーキング・グループが前提とした 2025 年の外交環境は、国務省主導のシナリオ・プランニング・プロジェクトである「プロジェクト・ホライズン (Project Horizon)」の成果に準拠しており、シナリオ・プランニングを活用して先見的に資源配分を方向づけようとした試みとして注目される²¹⁹。

変革外交諮問委員会の各ワーキング・グループには国務省上級職員がパートナーとして配され、必要な支援やガイダンスを行うものとされたが、その位置づけはあくまでも民間有識者による諮問委員会にとどまっていた。これに対し、QDDR は国務省上級職員を中心にレビューを実施し、それに他省庁や民間部門の意見を反映していく形をとっており、「実行がすべてである (Execution is everything)」と記されているように、実行への組織的コミットメントはより高いといえる。加えて、QDDR が本棚ではこりをかぶってしまう報告書の一つになってしまわないよう、クリントン国務長官が実施状況のレビューを管理及び資源担当副長官に指示している。

²¹⁶ 安藤慶太「変革外交ーライス外交の遺産は何かー」『外務省調査月報』2007 年 No3。

²¹⁷ The Advisory Committee on Transformational Diplomacy, “A Call to Action,” 2007, p. 18.

²¹⁸ Advisory Committee on Transformational Diplomacy, “Final Report of the State Department in 2025 Working Group,” January 28, 2008.

²¹⁹ プロジェクト・ホライズンについては、本報告書第 5 章を参照。

第5節 日本の課題

日本の在外公館の配置は、アフリカなど手薄な地域もあり、パワー分布の変化をみながら、場合によっては増強することも視野におく必要がある²²⁰。ただし、日本の在外公館数は世界有数のレベルにあり、厳しい財政事情の制約も大きいことから、既存の在外公館ネットワークをより効果的に活かしていくことも考えていく必要がある。パワー・シフトを反映した人員のシフトや、米国のヴァーチャル・プレゼンス・ポストやアメリカン・プレゼンス・ポストのような経済的な手法でアウトリーチの範囲を拡大していくことも考えるべきであろう。

省庁間協力や全政府的アプローチの必要性は、日本外交にとっても課題である。環境（環境省、経済産業省、外務省など）や対外広報・人的交流（外務省、文部科学省、経済産業省、観光庁など）のような比較的新しい分野はもちろん、従来から存在してきた対外援助（外務省・財務省・経済産業省など）、国際金融・国際経済（財務省・外務省など）、国際貿易（経済産業省、外務省、農林水産省など）などの分野でも環境や性格が変化すれば新たな調整方法が必要になる。国際平和活動（内閣府、外務省、防衛省など）のように危機時の対応が求められる分野では、時間の制約のため調整は一層困難になる。課題の性質や各機関のミッションと保有する関連資源の分布をみながら適切な調整方法を案出する必要がある。

総理大臣や外務大臣が短期に交代すること、就任以前の外交経験が十分でないこと、国会による時間的制約が大きいことなどから、日本外交はトップ・リーダーという外交資源を十分活かしてきれていない。頻繁な内閣の交代がその根本的原因ではあるが、それを補うような制度的工夫が求められよう。

2000年代前半には、一連の外務省改革のなかで外務省の組織体制の見直しが行われたが、不祥事への対応を基点とするものであったためその対象は外務省内の不正防止や透明性向上などに限られていた。今後新興国の台頭や非国家主体の存在感の高まり、情報化やグローバル化の進展などによって外交環境が大きく変わると予測される中、上述の点も含めて日本の外交実施体制について幅広く見直し、先見的に適応していくようにしなければならない。

²²⁰ アフリカの54カ国中日本が大使館を置いているのは32カ国という。玄葉光一郎外務大臣演説「これからの日本外交」於名古屋市中心企業振興会館、2012年3月17日。

第8章 パワー・バランスの変化をふまえた日本の外交資源強化の提言

第1章でみたように、新興国の台頭や非国家主体や世論の影響力拡大により、現在の日本外交は、一方ではモダン外交、他方ではポスト・モダン外交という態様の異なる外交を展開しなければならなくなっている。必要とされる外交資源も多岐にわたることになるが、財政面、能力面での制約を考慮すれば、ある程度選択的に外交資源を構築していかなければならないであろう。

本章では、まとめとして、本報告書で焦点をあてた外交資源、すなわち「国家間ネットワーク」「知識、アイデア（科学技術とインテリジェンスを含む）」「評判、イメージ、人的ネットワーク（パブリック・ディプロマシーと国家ブランドを含む）」「外交実施体制」を、日本がどのような方向性で強化していくべきかについて提言を行う。言うまでもなく、軍事力や経済力、援助といった従来型の外交資源も引き続き重要であるが、それらを適切に活用し、強化していく上でも、ネットワークや知識、イメージといった観点が必要になるものと思われる。両者の交差については一部以下でも触れているが、今後更なる検討が必要である。

国家間ネットワーク

パワー・シフトに伴って、従来は G7/G8 のような先進国クラブによって主導されてきた国際的なアジェンダ設定、ルール形成が、新興国を含むより多様で、より広い国家群によって行われるようになってきている。枢要な公式的国際制度のメンバーであることは引き続き重要だが、重要課題が浮上するごとに形成されるより流動性の高い枠組みが国際的な意思決定の中心となっていく傾向も強まっていくであろう。

こうした中では、分野毎に形成されている国家間ネットワークの中での当該国の位置や、その国が現在及び将来にわたって国際的な影響力を持つであろう国々と形成する二国間関係や複数国間関係（そしてその総体としての外交ネットワーク）の有り様が、その国の外交にとって重要な外交資源ということになる。日本外交も、不断に生成している国家間ネットワークの中で常に中心的な位置を占めること、自らの二国間関係のネットワークをパワー・シフトにあわせて絶えず更新していくことを最優先課題に位置づけていく必要がある。

- ・ 国家間ネットワークのハブにある重要国との戦略的関係を強化する

パワー・シフトが生起し、世界が多極化の傾向を強める中、日本が新たに台頭してきた（くる）国々との戦略的パートナーシップを形成していくべきことは当然である。ただし、国力の大きさと国際政治における影響力、特に国際ルール形成における影響力は必ずしも国力と比例するものではなく、国家間ネットワークにおける位置によっても

左右される。日本は、たとえば FTA ネットワークや国際的な知的コミュニティのセンターとなっているシンガポールのような、国家間ネットワークのハブになっている国との戦略的な関係を選択的に強化していく必要がある。他方で、新しい視点や情報を得る観点からは、幅広い地域や国に弱いリンクを張っておくことが望ましい。

- ・ 連合形成のビルディング・ブロックとして、価値や利害を同じくする国々とのパートナーシップを強化する

今日の国際政治は、分野毎、課題毎に複雑で流動的な合従連衡が展開される傾向にあるが、他方で参加国が増加・多様化すればするほど、意思決定が難しくなることは避けられない。したがって、全くのゼロベースで連合が形成されていくというよりも、価値や利害の点で重なる国々がビルディング・ブロックとなっていく可能性が高い。例えば、先進民主主義国家の間では、今後も基本的に価値や利害の点で重なる部分が大いだろう。したがって、G20 が国際経済をめぐる最重要な国際協議枠組みとなるとしても、G7/G8 の求心力が維持されれば、日本の利害や価値を議論運びに反映しやすくなるものと期待できる。

利害や価値を共有する国々との関係は、地域においても重要である。北東アジア、あるいは東アジアには中国、ロシア、そして場合によってはインドというモダンな色彩の強い 3 つの大型新興国が関わっている。日本と価値や利害を共有する米国がこの地域に関与することはその意味でも重要である。同様に、この地域において日本と自由で民主的な政治的価値を共有する諸国（たとえば韓国、オーストラリア、インドネシア、カナダ）との緊密なパートナーシップは、地域を開放的でルールを尊重する方向に発展させていく推進力となりうる。

- ・ 国際機関における制度的パワーの維持・拡大

国連や IMF などの既存の公式の国際機関が、全ての問題解決で有効であるわけではないが、パワー・シフトを反映することで正統性を高めつつ、これまで同様重要な役割を果たしていく可能性が高い。経済規模が相対的に低下する日本にとって、国際機関における自国の制度的パワーを拡大することは難しいが、応分の責任を積極的に負うことでできるかぎりそれを維持するよう努めていく必要がある。また、国連安全保障理事会においては、経済規模にふさわしい制度的地位を得られているとはいえ、パワー・シフトに伴う制度改革の機運が高まる場合に備えて、新たな文脈の中での常任理事国入りを目指していくべきである。

- ・ 連携相手国としての魅力の向上

影響力の源泉となるようなダイナミックな外交ネットワークを構築するには、日本が連携相手として強い魅力をもっていることが大前提となる。経済、技術、援助、といっ

た従来の日本の強みをより創造的に活用していく工夫をしつつ、安全保障やインテリジェンス、知識、文化など、これまで十分強みを発揮してこなかった分野も協力の材料に組み込んで、連携相手国としての日本の魅力を強化していくことが求められる。そのためには、集団的自衛権行使についての解釈を含む安全保障法制や秘密保護法制など、他国との幅広い連携を可能にする法的基盤の整備が必要である。国際交渉に強い人材、非国家アクター含む多様なアクターを糾合して成果を出せる人材の存在も、日本の連携相手としての魅力を高める重要な要素であり、そうした人材を意識して育てていかねばならない。

・地域における国家間ネットワークのハブ化

日本をとりまく地域については、東アジア主義とアジア太平洋主義の間で綱引きがある。東アジア主義については特に経済面での相互依存関係の深まりによるモメンタムがあるが、他方で、中国一人勝ちへの懸念も根強い。したがって、安全保障のみならず、経済面、政治面も含めて米国をこの地域に引き込むアジア太平洋主義との両立が不可欠である。日本は東アジアを単位とする地域枠組みの主要メンバーであるとともに、アジア太平洋を単位とする地域枠組みの推進者でもあるという立場を積極的にいかし、東アジア主義とアジア太平洋主義が刺激しあうことが地域をより開放的で、ルールを尊重する方向に動かしていくよう、外交的技量を発揮していく必要がある。

日本の安全により直接関係する北東アジアという地域枠組み、あるいは長期的に重要になってくるであろうインド・太平洋という地域枠組みをにらんだネットワーク形成も意識的に進めていくことが求められる。

いずれの地域枠組みでも、日本、米国、中国、インド（場合によってはロシア）といった大国間関係の動向に左右される。日本は、他の大国とのバイラテラルな関係を重視するとともに、日米中、日米印、日中印などのトライラテラルな枠組みを積極的に形成し、大国間ネットワークのペースセッターとしての役割を果たしていくべきである。

・安全保障協力ネットワークの発展

日本の平和と安全にとって、米国との強固な同盟関係は、引き続き不可欠な要素である。他方で、平和構築、海賊対処、災害救援といった「新しい安全保障」の分野では、有志諸国が協力して多国間で対処すべき課題が増えている。したがって、日本にとって、米国以外の国々とも各種訓練・演習、共通の標準運用手続き策定、軍事情報の共有等の安全保障協力を平時から行う安全保障協力ネットワークを構築し、有事において効果的に共同対処する能力を培っていくことが望ましい。それは日本の協力パートナーとしての価値を高め、どのような事態にいかに対処するかに関する共通認識や信頼感を醸成する意味でも有益である。日米の同盟協力をその他の国々との安全保障協力の母体としていくことも考えていくべきである。

中国の将来動向を懸念する国々との安全保障協力は、中国の将来動向の不確実性へのヘッジ策という側面を持ちうるが、中国の行動が非攻撃的なものである限り中国を直接の対象とするわけではない。一定の条件を満たすのであれば、可能な限り中国との安全保障協力も進めていくことが望ましい。

知識、アイデア

経済力など日本の国力基盤が相対的に低下していくことを考えれば、日本外交が今後、国際的なルール形成の場において、ヤングのリーダーシップ 3 類型（第 5 章参照）のうち国力の規模による「構造的リーダーシップ」をこれまで以上に発揮することは期待できない。したがって、ルールづくりで準拠される知識に基づく「知的リーダーシップ」やそうした知識を使いながら異なる利害をまとめあげていく調整能力に基づく「起業家リーダーシップ」を発揮していくことを考えていく必要がある。今後、主要国の国力が分散していく趨勢にあることも、知的リーダーシップ発揮の余地を広げるものと思われる。

そのためには、国際的な重要課題についての外務省内、あるいは政府内の知識創造力を強化するとともに、政府外における有用な専門知創造を促進し、効果的に活用するための仕組みを考案する必要がある。より広くは、日本社会全体の知的創造性を高めていくことも必要であろう。

・外務省の経済リテラシー向上

金融経済危機発生 of 常態化と国際的な危機対応の必要性、経済動向の地政学的影響、経済外交の重要性の高まりなど、外交活動に高度な経済知識が必要な局面が増えてきている。まずは、経済官庁との連携を強化するとともに、外務省としても教育訓練を通じて外務省員の経済リテラシーを高め、また経済関連の修士以上の学位を有する人材を積極的に採用する必要がある。更に、外務省専属の経済補佐官制度を設置して、世界水準のエコノミストを登用し、対外政策と経済問題の影響関係について専門的な助言を得られるようにすべきである。

周期的に発生し、世界中に波及する経済危機への備えは、外務省にとどまらず政府全体として必要であり、グローバル経済の現状について機微情報も含めて迅速に収集分析する「経済インテリジェンス」の体制を官邸に構築し、各国の当局と機動的に連携し、総合的な対応策を検討するための専任スタッフを置くことも検討すべきである。

・国際法分野での専門能力強化

外務省は伝統的に国際法についての高度な専門性を培ってきたが、国際法がカバーする領域が多様化する中、この分野での能力を一層強化していくことが、日本が国際的なルールづくりを主導する上で不可欠である。国際法分野での世界的な動きを監視し、日本が力を注ぐべき領域を特定する外務省国際法局の司令塔機能を強化する必要がある。

また、国際法領域の拡大に対応するべく、他省庁の担当者や国際法学者や国際弁護士などの民間の専門家との交流・連携を制度的に拡充することが求められる。

- IT を活用した外務省内ナレッジ・マネジメント

外務省内に有用な知識を蓄積し、外務省内の専門性や経験を最大限利用可能にしておくため、IT を活用したナレッジ・マネジメントを積極的に導入していくことも検討の余地がある。米国国務省の **Diplopedia** などは比較的容易に模倣できるであろうが、レポートのあり方をふくめて、外部のプロフェッショナルの支援をえながら、パフォーマンスを最大化するためのナレッジ・マネジメントを意識的に行っていく必要がある。

- 外務省 OB の実践的な活用

外務省等の政府機関 OB が有している特定の地域や分野についての経験に裏打ちされた専門性を積極的に活用することも考えていく必要がある。その際、単なる天下り化、特権化に陥ることを避けるべく、現役時代の職位や実績に関わらず、現在どのような付加価値を提供できるかどうかで、活用の仕方を決めることが重要である。外務省の活動を専門的知見によって支えるというだけでなく、外交官 OB が NGO や企業、地方自治体などの国際活動の推進役となり、政府との協働のリエゾン役にもなる、というような活動も期待される。

- シナリオ・プランニングの活用

現在の外交政策の暗黙の前提をあぶり出し、現在と全く異なる環境に変化する可能性に備えるためにシナリオ・プランニングを積極的に活用することが望まれる。日本が外交を展開する国際環境全般や、重要地域、重要課題について、複数の将来シナリオを検討して外交政策立案の参考に供することが必要であろう。一つの将来シナリオを暗黙の前提として政策立案を行うことは、政策の軌道修正を行うための柔軟性や適応性を失わせる。将来の不確実性が高いほど、複数のありうべき未来を想定し、検討する意義は大きく、外務省をはじめとする日本政府機関でもそのための手法を洗練していくことが期待される。

各省庁が将来おこりうる変化についての見通しを共有し、省庁間協力の新しい方向性を探っていく上で、外務省主導で対外政策に関連する各省から広く参加を得た省庁横断的なシナリオ・プランニングを実施することも検討に値しよう（米国国務省主導のプロジェクト・ホライズン参照）。

- 外部専門知と外交政策の生産的なサイクル形成

今日外交課題は拡大する一方であり、必要なアイデア（的確な現状分析、政策オプション、外交構想等）を創造するには、職業外交官のみならず、外部の専門家や研究者

との効果的な協働が不可欠である。外交政策と専門知の間のサイクルを現代的課題に応える形で機能させていく必要がある。

まず、外部の研究者や専門家の側が、外政指導者や外交当局にとってどのようなアイデアが有用なのか理解できるようになることが第一歩であろう。そのためには、政策サイドからの明確なリクワイアメントや具体的なフィードバックが不可欠であろう。また、政策立案過程と有識者からの意見聴取との統合性を高め、ある程度具体化した案に対するコメントを求めたり、全く異なる観点からの代替案（プラン B）を求めたりすることも必要と思われる。

近年外務省では、「国際問題調査研究・提言事業費補助金」制度等によって外交政策に関する民間研究機関の調査提言機能を活用、育成することを試みており、様々な重要テーマについての調査・提言を求めているが、具体的な外交日程との関連は薄い印象がある。一部の事業については、ある程度スケジュールが確定している G8、G20、APEC 等の重要国際会議や首脳会談において日本側が目玉の政策として提示できる具体的なアイデアの創造を求めるなど、政策的な関連性を高めていくことを試みるべきであろう。

・グローバルな重要課題についての国際有識者会議の主催

国際秩序を左右する課題について現状を正しく理解し、適切な処方箋を提供するために内外の第一級の有識者からなる国際有識者会議を活用することを考えるべきである。それにより、日本が重視するテーマについて国際的なアジェンダとするとともに、国際的に受け入れ可能なオプションを創造することが可能になる。具体的には、国際通貨制度、国際金融規制、世界貿易体制、国内社会・経済体制の安定と両立する国際経済秩序、といったテーマが挙げられよう。特に最後の点についていえば、経済のグローバル化が、自由貿易による開放的な国際経済と各種経済社会政策による国内の安定化との相互補完による「埋め込まれた自由主義」を掘り崩し、福祉国家の下での国内社会・経済体制を動揺させていることは、急進主義や近隣窮乏化政策の土壌となりやすい。日本としても内外の専門知を糾合し、知的リーダーシップを発揮していく必要性が高い分野といえる。

・日本社会全体の知的基盤強化

グローバル・イシューについての認識枠組みや処方箋を供給する知的資本を形成するには、世界トップレベルの知の創造拠点の存在が不可欠である。新興国が世界水準の大学・教育機関創出に力を注ぐ中、日本の大学・研究機関の国際競争力を高めていくことは、日本の国際的影響力を維持向上する上で死活的に重要な課題といえる。内外の次世代専門家集団を育成し、グローバルなエリート・ネットワークのハブ、知の中核となる大学や研究機関の存在は、パブリック・ディプロマシーの基盤としても必要不可欠である。

そのためには、世界中からトップクラスの研究者を獲得することが最優先課題となる。

人材獲得をめぐる国際競争が激化する中で、一流の研究環境整備や他国に劣らない報酬など、日本に優秀な人材を引きつけるための施策が必要となる。

対外政策において有用な創造的な知識やアイデアは、専門家コミュニティをこえて、広く社会の中で様々な国際問題が議論される知的風土の中で生まれてくるものと考えられる。その点では、言うまでもなく教育やメディアの果たす役割がきわめて大きい。その詳細を論じることは本報告書の課題を越えるものであるが、教育やメディアをグローバル化に適合させていくことは日本の知的リーダーシップを強化する上で不可欠の課題であろう。

外交における科学技術知識の活用

環境問題や新型感染症など、今後のグローバル・イシューの多くは、科学技術にかかわっている。したがって、国際社会においてアジェンダを形成し、課題解決の選択肢を示し、関連するルールや制度を構築するといった点で、知的リーダーを発揮するには、科学技術面での知識を外交資源として活用していくことが不可欠である。国際公益に貢献するという意味でも、日本が新興国に対する比較優位を発揮して存在感を示すという意味でも、科学技術面での知識と外交政策とのサイクルを強化しなければならない。この点、日本では、対外政策や国際政策形成における科学技術者の参加が十分ではなく、参加を促す仕組みが不可欠である。逆に、外交官の科学技術分野への接触を日常化することも必要である。

今日科学技術面での国際協力は非常に活発になっている。その流れに遅れることは、日本自身の科学技術の発展やイノベーションにとってもマイナスであり、日本としても科学技術分野での国際共同研究を積極的に促進していく必要がある。近年「科学技術外交」としても進められている開発途上国との科学技術交流は、開発途上国がかかえる数多くの課題を自ら解決する能力を高め、また開発途上国が経済成長を遂げるための知的基盤を強化するという開発援助の観点からも重要であり、日本にとっても新しい視点を獲得し、開発途上国の優秀な頭脳から知的触発を受ける機会となりうる。

各種の危機に適切に対応することが、人的、物的、金銭的被害を極小化するために必要であることは当然だが、同時にそれは、日本に対する国際的な評価や信用という意味でも重要である。原発事故や SARS など、危機に際して科学技術の観点での判断が必要になることはしばしばであり、危機対応やその外交的インプリケーションについての科学的助言を強化することが必要である。

・科学顧問制度

「科学技術イノベーション政策推進のための有識者研究会」の最終報告書は、総合科学技術会議を本格的な司令塔へと改組するとともに、総理大臣や各大臣に科学的な知見に基づく助言を行う「科学技術イノベーション顧問」の設置を求めている。適切な方向性と言えるが、英国の首席科学顧問が果たしているような危機管理における科学的助言

機能をどう果たすかについては曖昧であり、今後明確にしていく必要がある。

対外政策における科学技術要因の重要性を考えれば、政府全体における科学技術イノベーション顧問とは別に、外務省において外務大臣や外務省に対する科学的助言を行う科学顧問を設置することが望まれる。外務省科学顧問は、外交活動に影響を与えうる科学技術問題への助言、国内外の科学技術コミュニティとのネットワーク形成、外務省における科学技術リテラシーの向上、といった役割を担うことが期待される。

・外務省科学フェローシップ制度の導入

科学技術に強い職業外交官、あるいは政策に対する理解を有し、国際交渉などに適宜参加する科学者となっていく人材の登竜門として、科学技術の知的背景を持つ優秀な人材が若いうちに外交政策の現場を経験するフェローシップを新設すべきである。ジェファーソン科学フェローシップなど米 국무省が実施している各種フェローシップ・プログラムを参照し、日本学術会議などの科学者団体とのパートナーシップの下で、持続性のあるプログラムとして実施していく必要がある。

・科学技術外交の推進

総合科学技術会議が提起してきた科学技術外交を、日本外交の新しい顔の一つとして、積極的に推進していく必要がある。特に開発途上国への科学技術支援については、日本の強みを活かした国際貢献という点でも、日本の科学技術に刺激を与えるという点でも意義が大きい。外務省としても、日本の科学技術コミュニティがグローバル・イシューの解決に積極的に寄与し、グローバルな科学技術者ネットワークの中核に位置づけられていくよう積極的に支援していく必要がある。

・科学者団体との連携

上記科学顧問制度にせよ科学フェローシップにせよ、それら単独では機能しえず、グローバルな諸課題についての関心と政策実務面でのリテラシーを有する科学技術コミュニティの存在が不可欠である。科学者団体の対外政策への関心を高めるべく、上記顧問を橋渡し役として、外務省と科学者団体との政策対話を定例化することが望ましい。科学者団体の側にも、グローバル・イシュー等の対外政策についての生産的な提言を積極的に行っていくことが求められる。

インテリジェンス

国際情勢に関する正確な見通しや事態発生の際の早期把握は、能動的な対外政策の基盤である。今日のように劇的なパワー・シフトが生起する時代にあたっては、外交面でのサプライズを避け、潜在的な機会をつかんでいくために、秘密情報から公開情報までを含む広い意味でのインテリジェンス機能の重要性は高まっている。

近年、日本のインテリジェンス体制には一定の改善がはかられているが、十分とはいえない。個別の情報組織が相互協力して国家インテリジェンスをつくり出す「インテリジェンス・コミュニティ」の実効性を高めつつ、各種の情報収集手段を強化し、他国とのインテリジェンス協力を進めていく必要がある。そのためにも秘密保全の法制化が急務である。外務省独自のインテリジェンス機能も強化していく必要がある。

- ・インテリジェンス・コミュニティの実効性向上

インテリジェンス・コミュニティの一体性、実効性を高めるためには、オールソースアナリシスにより情報評価書をドラフティングする内閣情報分析官制度を充実させることが第一歩であり、アシスタントも含めた増員が必要である。情報組織間の情報共有をさらに進めるには、人事交流などにより情報共有の文化を醸成すること、情報組織を横断的に結びつけるオンライン・ネットワークの構築といった措置が不可欠である（後者を本格的に機能させるには秘密保全法制が必要）。米国のオープン・ソース・センターなどをモデルに、現在ラヂオプレスなどが細々と行っている公開情報の収集分析（OSINT：Open Source Intelligence）を格段に拡充し、インテリジェンス・コミュニティ共通の基盤としていくべきである。

- ・秘密保全の法制化

日本のインテリジェンス機能を強化するにあたり秘密保全の法制化は不可欠である。秘密の漏洩はそれ自体大きな損失であり、情報源が危険にさらされたり、相手側にさとられて利用不可能になったりすることにつながる。秘密保全は国内外の情報組織間の情報共有の大前提であり、秘密漏洩やスパイの浸透のおそれがある組織に対しては、機微な情報であればあるほど提供が控えられることになる。2011年8月に公表された有識者会議の報告書「秘密保全のための法制のあり方について」の内容を基盤に、主要野党と協力のもとで、秘密保護法制の整備をはからねばならない。

- ・対外情報機関の創設

パワー・シフトに起因する戦略環境の不安定化に伴い、IMINTと地理情報の統合によるGEOINT化や、防衛情報にとどまらないSIGINT能力の拡充、サイバー能力の創造、HUMINT活動の着手など、様々な情報収集機能を強化していかなければならない。相当規模の活動を展開する上では、明確なミッションに基づく独立した対外情報機関の創設を視野におくべきであろう。インテリジェンス部門の安定したキャリアパスを確立する上でも独立した対外情報機関が存在していることが望ましい。

- ・外務省のインテリジェンス機能の強化

外務省においては、在外公館、各地域局、機能局が担当分野に関して情報の収集・分

析にあたっているが、インテリジェンス活動に特化した組織として、国際情報統括官組織が置かれている。在外公館や政策局とは異なる視点で、中長期的又は分野横断的に情報を分析し、総合的な情勢判断を行うという同組織の機能を高めるためには、分析官の専門性を高めるとともに、専門分野の分析に継続して従事することを可能にするような人事配置を工夫する必要がある。

・国際インテリジェンス協力と日本版「情報の傘」

伝統的なインテリジェンス能力、軍事的な ISR 能力を高め、同盟国・友好国に提供していくオプションが得られれば、自らのインテリジェンス能力が向上するだけでなく、他国に働きかける際の強力なテコとなりうる。加えて、グローバル化や科学技術の進歩によってリスクが多様化し、複雑に相互関連する中、必ずしも秘密情報を含まないが有用な情報分野（気象、伝染病、環境等を対象にした早期警戒情報など）において高い能力を獲得し、日本と協力する他の国やアクターに共有する、日本版の「情報の傘」を形成できれば、日本の外交力は格段に強まるであろう。

パブリック・ディプロマシー

NGOや企業をはじめ多様な非国家主体が国際社会において果たす役割は増大する傾向にあり、そうした今日新たに力を持ちつつある主体との様々なレベルでのパートナーシップ、ネットワークは、日本の重要な外交的資源の一つといえる。また、人々が日本に対して抱くイメージのうち存在感、好感度、知識といった次元は、日本外交を展開していく際の基礎をなすものである。特に日本の国力が相対的に低下する中では、あるいはだからこそなおさら、日本の国際政治上の存在感を高めていくことが必要であろう。こうした課題に応えるにはより積極的、創造的なパブリック・ディプロマシーを展開していく必要がある。

直近の政策課題について他国の世論に働きかけるには、対外広報や国際放送を強化し、日本の立場を明快かつ迅速に、普遍性のある言葉で世界に伝えていく必要がある。ソーシャル・メディアを含む新しいメディアも思い切って活用していくべきだろう。

他国もしくは国際的に影響力のある層の中に日本に対する深い理解をもつ人々を増やしていくためには、人物交流や文化交流、招聘事業を拡大していくことが必要である。それは日本外交のアイデア資源を強化する上でも、日本社会の創造性を向上し、日本国民の視野を世界に開いていく上でも有用である。特に新興国との間の交流プログラムは格段に強化していく必要がある。更に、交流や対話を超えて、グローバル・イシューの解決における内外の人々の協働を拡大していくことは、国家イメージの面でも外交政策遂行の面でも急務である。

全般に、日本のパブリック・ディプロマシー予算や活動の規模は主要国に比較して小さく、他省庁の国際活動と連携しつつこの分野での予算や活動を拡大していく必要がある。

- ・外交政策へのパブリック・ディプロマシーの視点の反映

今日の外交は、相手国の世論やより広い国際世論の支持を無視して進めることはできない。パブリック・ディプロマシーが重要視されているのはそのためだが、パブリック・ディプロマシーにより外交政策の失敗を挽回できるわけではない。むしろ、政策立案段階でパブリック・ディプロマシーの観点が反映されるようなフィードバックの枠組みを構築し、外交政策自体に魅力的なメッセージ性を持つようにしていく必要がある。

政策部門が対外政策を立案する場合、パブリック・ディプロマシー部門から、海外の世論がどう受け止めるか、海外世論に効果的にアピールするにはどうしたらいいかについて事前に意見をきき、それをふまえて政策を進めていくことを基本とするべきである。

- ・海外世論動向のタイムリーな把握

日本やその政策に対する認識を適確に把握することなくして、効果的なパブリック・ディプロマシー、さらには外交活動は展開しえない。米国ではかつてはUSIAにおいて、現在は国務省情報調査局（Bureau of Intelligence and Research）において幅広く論調分析や世論調査を行い、パブリック・ディプロマシーに限らず外交政策の立案に役立てている。現在外務省国際報道官室が実施している海外メディア論調分析や広報文化交流部が実施している海外世論調査を拡大し、特定の政策課題に関するタイムリーな世論調査なども行うようにすべきである。

- ・政府首脳・大使のコミュニケーター機能の強化

首相や外相等政府高官の発言は注目度が高く、政府首脳にはコミュニケーターとしての役割が求められる。政府高官が、パブリック・ディプロマシーの観点を反映した発信を、タイミングよく、また人々の心にうったえるように行う体制を強化しなければならない。日常的な記者会見はプロフェッショナルな報道官が実施するのが世界標準であり、内閣官房長官が実施している記者会見は専門的な報道官が行うようにすべきである。各国における日本の「顔」としての大使の役割はこれまで以上に重要になってくる。パブリック・ディプロマシーを大使の中核的な任務の一つと位置づけ、様々な政府機関の関連活動を統括・調整するとともに、社会の様々な主体への関与を自ら積極的に行っていくことが求められる。大使もしくは大使館の広報担当者のソーシャル・メディア活用も推奨されるべきである。

- ・国際放送の強化

NHKや民放などの出資で設立された外国人向けの24時間英語放送・日本国際放送は、規模も小さく、残念ながら国際的存在感に乏しい。自国の立場や魅力を売り込むばかりでなく、広くアジアの実情について、世界が参照するレベルの情報の提供を目指すべきだろう。インターネットでの配信を早急 to 実施し、可能な限り多言語での放送を実施し

ていくことが求められる。

- ・ ソーシャル・ネットワーク分析を用いたターゲティング

交流事業や招聘事業の主要なターゲットは当該国や国際社会で影響力を持つ人々だが、実際の人選は担当者の個人的知識や人脈に依存するところが大きいものと思われる。社会的影響力は相当程度ソーシャル・ネットワークの中の位置によって測ることができるといわれており、ソフトウェアを用いたソーシャル・ネットワーク分析を活用して、人選をより効果的なものにするべきことを考えるべきである。

- ・ 交流事業や招聘事業のフォローアップ

近年米国では招聘事業経験者 (alumni) のネットワークを強化しようとしているが、日本ではJETプログラムをはじめとする招聘事業や交流事業の参加者のフォローアップは十分とはいえない。過去交流事業や招聘事業に参加した人々は、相当の影響力と日本に対する関心を寄せている人々である可能性が高く、そうした人々の日本についての理解やイメージをアップデートすることに投資することは見返りが大きいものと期待できる。

- ・ 国際的な「協働」の拡大

政府機関と並んで、日本の様々なアクター (NGO、企業、科学者、都市、企業、宗教団体、移民、政党) が世界のカウンターパートとグローバル・イシューの解決などについて協働し、具体的な結果を出していくためのプラットフォームを形成していく必要がある。特に社会的なイノベーションの担い手になりうる人材の参加は必須である。上述した科学技術外交も、国際的な協働を進めていく分野としてとりわけ有益である。また、今後の台頭が見込まれる諸国の人々との協働は特に優先的に促進していく必要がある。効果的な協働を可能にするため、外務省内、あるいは関連省庁間で、国内外の様々な非政府主体との関係や成功事例についての共通のデータベースを構築することを考えるべきである。

玄葉外相のいうフルキャスト・ディプロマシーを推進する上では、日本の様々なアクターの国際協働能力を高めていかなければならない。英語等の外国語能力をはじめとする国際コミュニケーション能力の向上は不可欠である。都市や企業、NGOが、国際活動について専門的な担当者をおき、外務省OBなどを起用するといった工夫も必要である。

- ・ 日中間の重層的交流の促進

日本外交にとって競争と協調が鋭く並存する中国との関係は最重要課題であり、パブリック・ディプロマシーにとっても最大の挑戦といえる。両国の中間層が相互不信

に陥らず、相互理解を深めていくための重層的交流が必要であろう。

政治指導者やオピニオンリーダーの相互理解は特に重要である。日中の政界におけるカウンターパートは明確ではないが、将来の指導者予備軍が交流するよう工夫していく必要がある。オピニオンリーダーについては、過激化する傾向の強いネット世界で影響力の大きい人気ブロガーの相互招聘を実施するなど、ネット上での「安定的な多数派」形成に配慮する必要がある。

将来世代において日中がより近い関係になっていくためには、若年層に焦点をあてた交流事業を拡大する必要がある。たとえば、日中友好 21 世紀委員会の下に、日米文化教育交流会議（CULCON）のような文化教育交流に特化した常設の分科会を設置し、具体的に検討していくことも一案であろう。

また、相互に人間性をみとめ、尊重しあうようになるには、協働の場をできるだけ多く創出することが基本であり、象徴的なプロジェクトや常設の推進組織が必要と思われる。国際交流基金の Center for Global Partnership のような常設機関の創設が望ましい。

中国だけでなく、他の新興国についても、将来の日本にとっての重要性をみすえて中長期的かつ重層的な交流を促進していく必要がある。

国家ブランド

世界の人々が日本に対して抱くイメージは、日本の対外政策の展開に正負の作用を及ぼす可能性があり、それ以上に観光や貿易、投資、あるいは人の往来などに多大な影響を及ぼしうる。強い日本ブランドは、ヒト、モノ、カネを日本に引きつけて日本の経済や社会を活性化するものであると同時に、パブリック・ディプロマシーがカバーできるよりも広い層の対日イメージを良化するものであり、それは間接的に外交を下支えすることになるだろう。

・風評被害の克服

日本の国家ブランドについての短期的な優先課題は、原発事故によって実体以上に傷ついた日本の製品イメージや観光地・留学先・ビジネスの場としての魅力を回復していくことである。客観的で信頼性の高い情報を発信するとともに、国外での風説流布を止めるべく、外国メディアの誤った報道などに対しては、客観的な事実に基づく反論によって適正化を求めていく必要がある。また首相や外務大臣が先頭に立って、日本の製品、地域の大部分が安全であることを世界にアピールせねばならない。

他方で、日本政府や日本人がいくら「日本は安全」とうたえても額面どおり受け取られない可能性が高い。外務省の交流事業を拡大し、海外からジャーナリストや科学者、実務家を大々的に招聘し、彼らの目で現実を判断し、発信してもらうことを考える必要がある。

高リスク・イメージを払拭する上では、日本政治の当事者能力や危機対応能力への不信を行動により払拭することも必要である。

- ・国家ブランドの現状把握

日本では、他国民が実際に日本をどうみているか、という現状把握が十分なされないままに国家ブランドが議論されている傾向にある。他国民の対日イメージを精緻に調査し、その強みと弱みを把握することは、包括的な国家ブランド戦略を展開する際の前提条件である。相当な費用を要する網羅的な意識調査は必ずしも必要ではなく、体系的なフォーカス・グループ・インタビューや専門家インタビューであっても十分知見を得られるであろう。

- ・国家ブランディングを担う司令塔の構築

国家ブランディングに関わる活動は、経済産業省、観光庁、文化庁、外務省、農林水産省、国際交流基金、JETRO など多岐にわたる政府機関によって行われている。だが、個々の活動は統一的なビジョンに基づいて実施されておらず、統一的なメッセージ性や活動間のシナジーを欠くきらいがある。関係省庁等連絡会議などを通じた分野限定的な情報交換の枠組みは存在するが、総合的な国家ブランド戦略を形成する場とはいえない。

こうした現状を改善する一つの方向性は、国家ブランディング強化にフォーカスした関係機関のハイレベルの代表者からなるより強力な常設の協議体を新設し、専従のスタッフをあてて、包括的な国家ブランド戦略をトップダウンで策定していくことである。たとえば、最近新設された国家戦略大臣と外務大臣共催の「国際広報連絡会議」をこの方向で強化することも一案であろう。他方で、総花的なブランディングよりも、コンテンツ産業中心のクール・ジャパン推進や、外交政策への効果を期待したパブリック・ディプロマシー強化といった重要領域ごとの施策を中心におき、そのために必要な省庁間協力を増進し、調整をほどこすというボトムアップなアプローチの方が、結果として日本の国家ブランド全体を強化するかもしれない。どちらのアプローチを採用するかは、政権が何を優先課題と捉えるか次第である。

- ・日本社会の実態の改善が不可欠

強固な国家ブランドの構築は一朝一夕になるものではない。近年日本が享受している比較的高い評価も過去の蓄積によるものであるが、その蓄積が徐々に掘り崩され、日本の国家ブランドが弱体してしまった後で、それを取り戻すことは容易なことではない。

中長期的に日本が強い国家ブランドを守り育てていくには、国の現実が活力と魅力に満ち、将来性を感じさせるものであるように日本の社会や経済を発展させていくこ

とが王道である。

外交実施体制

パワー・シフトに対応して、重要な外交資源である外交実施体制も見直していく必要がある。新興国の台頭やマルチ外交の重要性の高まり等に応じて、外務省の組織体制、外交官に求められる人材やそれに応じた採用基準・教育訓練などを変えていくべきことは当然として、以下では、「在外プレゼンスの見直し」「全政府的アプローチの推進」「トップ・リーダーという外交資源の活用」「外交実施体制の定期的レビュー」の4点について言及する。

・在外プレゼンスの見直し

日本の在外公館数は、世界トップレベルであるが、パワー・シフトに伴って日本の在外プレゼンスのポートフォリオを見直す必要がある。最低限、現在外務省が進めている新興国への人員のシフトは着実に実施しなければならない。

また、広く海外の市民や非国家主体に関与する上では首都だけでなく主要な都市に日本のプレゼンスを確保することも考えなければならないが、行政改革の流れの中で人員増や新規の在外公館設置は困難であり、米国の **Virtual Presence Post**（その都市向けに構築されたワンストップサービスの Web サイト）や **American Presence Post**（ごく少数の人員からなる在外施設）を参考にして、柔軟で広範囲をカバーする在外プレゼンスを形成していくべきである。

・全政府的アプローチの推進

外務省以外の省庁が各種の国際的活動に携わる傾向は今後も強まりこそすれ、弱まることはないだろう。こうした中で政府全体として対外政策の統一性をはかり、各組織間での生産的な協働を促進していくことが必要である。そのためには以下の措置が必要である。

一官邸における外交・安全保障政策の司令塔機能強化

パワー・シフトの生じる流動的な国家間関係においては、中長期的な視点、国に全体としての総合的な視点にたつて、外交・安全保障政策を絶えず立案・調整し、実行に移していく必要があり、それを可能にするためのメカニズムが不可欠である。いわゆる日本版 **NSC** の創設も一案であるが、最低限、自民党政権末期にある程度機能していたように、重要な外交・安全保障課題については、首相、官房長官、外務大臣、防衛大臣による四相会合、あるいは首相を除く三相会合のようなインナー会合を機動的に開催し、実質的な方向性を決めていくようにすべきであり、それを支える内閣官房に専門性の高いスタッフ組織を置く必要がある。

加えて、そうした非公式のインナー会議もしくは安保会議のような法定された会議体に、国全体としての外交・安全保障戦略を示す公的な文書を策定し、その履行

状態をレビューする任務を負わせるべきである。外交・安保戦略を策定する過程で、政権が目指す方向へと各省庁を巻き込んでいくこともできよう。これについても上述のスタッフ組織が、首相や関係閣僚の指示により、ドラフト作成やレビュー作業を主導し、各省庁との様々なレベルでの政策調整を行うことが欠かせない。

一 大使機能の強化

外務省以外の省庁が海外に足場をもって活動する傾向は強まる一方であり、東京における全体的な政策調整や資源配分と並んで、各国の現場レベルで各機関が行う活動の重複や矛盾を抑制し、相互にシナジーがうまれるような調整を行うことが不可欠になっている。

そのためには、大使による総合調整権限を強化する必要がある。大使が、任国に対して日本政府が投入している資源の全体を把握・監督し、その国に対する数年単位での全政府的な戦略（優先課題、各機関の施策、必要な資源を含む）を策定するようにすべきである。また、任国に深く関わる場合、東京における省庁間調整会議に大使が出席することが望ましい。大使の選任にあたっては、省庁横断的な経験・能力を考慮する必要がある。他方で、大使が他省庁の国際活動の障害になることがあってはならず、大使の活動に対して他省庁から率直な評価を受ける必要もあるだろう。

一 省庁横断的な国際人材の育成と重用

外務省のみならず、各省庁や政府機関において、ある国や国際的な重要課題についての経験や専門性を有する人材についての共通のデータベースを作成して、その潜在力を最大限活かしていくとともに、省庁間協力の能力向上につながる経験や教育訓練の機会を積極的に提供していく必要がある。海外勤務が自明である外務省以外の機関については、国際活動へのインセンティブを高めるような昇進・報酬体系を構築することも不可欠である。

・ 外交資源としてのトップ・リーダー

各国ともトップ・リーダーが外交で果たす役割が大きくなってきており、日本の存在感も、首相や外務大臣などの働きによって左右されることになる。財務大臣や防衛大臣、経済産業大臣の役割も重要であろう。まず、首相や外相ほかの大臣の任期があまりにも短期に過ぎ、人間関係を構築し、経験やハイレベルの国際会議における重みを獲得することなくめまぐるしく交代している現状は日本の国際的地位にとって大きな損失であり、安定した政権基盤を背景に對外政策が展開されることが不可欠である。本来、對外関係における一定の経験を有し、ある程度資質が証明されている人物を首相や外務大臣にするという不文律を確立し、その候補がしかるべき経験を積んでいくようになることが望ましい。

その上で、首相や外務大臣などのトップ・リーダーの對外活動を強化するには、国会

との関係を見直し、国際舞台で活動できるだけの十分な時間を確保することが必要である。重要国際会議への閣僚の出席については国会運営上ある程度配慮されているが、少なくとも大統領制や権威主義体制の国々と比較して、日本の首相や外相に対する立法府の拘束は格段に強いものがある。副大臣や政務官を設置した主旨の一部もそうした点への考慮があったが、現状では機能しているとは言いがたい。首相や外相が外交活動に最大限力を発揮できる時間的余地を与えつつ、外交政策の現状や成果について説明責任を果たすに十分な中身の濃い集中的議論の場を設けるといった、成熟した対応が国会には求められる。

- ・中長期的視観点にたった外交実施体制の定期的レビュー

パワー・シフトの影響で国際環境が大きく変化する中では、上述した官邸レベル、全政府レベルでの外交・安全保障戦略の策定とは別に、外務省レベルでも定期的に外交実施体制を見直し、外交資源としていかに強化していくかを検討していく必要がある。その際、最初から有識者懇談会にゆだねるのではなく、まず外務省内部で集中的に検討し、その中間的な成果について他省庁や有識者、NGOなどと意見交換を行い、最終化していくといった手順を踏むことがより生産的と思われる。この点では、2010年に米国国務省が初めてまとめたQDDRのプロセスが参考になるだろう。

さらに中長期的に外交環境が急激に変化する可能性に鑑みて、15-20年先までの外交環境変化を想定した省庁横断的なシナリオ・プランニングを実施し（米国国務省のプロジェクト・ホライズン参照）、その結果を外交実施体制のレビューにも反映していくことが望ましい。

平成 23 年度外務省委託研究報告書
国際的なパワーバランスの変化に伴う適正な外交資源の配分

平成 24 年 3 月
株式会社 PHP 研究所
政策シンクタンク PHP 総研