

現代日本外交への視座

－外務省の自律性を考える－

竹本 信介

How Do We Research Modern Japanese Diplomacy?: A Study Focusing on the Autonomy of the MOFA

Shinsuke TAKEMOTO

Abstract

The purpose of this paper is to study modern Japanese diplomatic research methods. Previous research related to this subject has focused primarily on politicians, not on diplomats or the ministry of foreign affairs (MOFA).

The content of this paper is based on the theory proposed by Minoru Shimamoto. From that perspective, this paper reviews previous research on Japanese modern diplomacy. Through this review, this paper infers that in modern Japanese diplomacy, the political influence of the MOFA may be greater than that of politicians. This is because, after the Cold War, the MOFA follows the standard operating procedures (SOP) it has set. This paper examines the changes in the career paths of Japanese diplomats that occurred after the Cold War. After the Cold War, MOFA created a specific group to make policy decisions.

This paper therefore concludes that, in contemporary Japanese diplomacy research, the MOFA should necessarily be made the subject of further research.

はじめに

現在首相官邸のホームページには、「地球儀を俯瞰する外交」という特設頁が設けられ、首相在任日数が歴代最長となった安倍首相の外交成果として、1. 就任以来の訪問回数 (79)、2. 訪問国・地域 (80)、3. のべ訪問国・地域 (172)、4. 飛行距離 (1,550,893 km 地球約 38.77 周) がそれぞれ数値化されている¹。同ページ内に掲載されている、これまでの訪問国を視認でき

る地球儀のCGを眺めると、現代日本外交の特徴は、まさに首脳外交の隆盛であるという感を強くする。

外形が充実すれば、その実質が問われるのは当然の理である。この論点を考えていく上で、宮城大蔵による安倍外交への論考「[安倍外交]とは何だったのか・・・政権7年間の真価が今問われつつある」は多くの示唆に富む²。宮城は安倍政権の特徴として、強力な政権基盤を、困難だが重要な外交を展開するために用いるのではなく、逆に求心力を維持し、政権基盤を強化するために外交課題を動員する構図があり、華やかな外交活動は、「動いている」感覚を国民に印象づける上で絶大な効果があると指摘する。続けて、この状況下においては、「実りある成果を導き出す上で不可欠な、外務省事務方による入念な下ごしらえも難しいだろう」と、現在の日本外交における政官関係に言及し、「安倍首相自身が政権運営のコツとして、「結果じゃない。「動いている」感覚が大事だ」というわけだが、第二次安倍政権が7年近くに及ぶものの、具体的な成果に乏しいと言われる理由がこの辺りにあるのだとすれば、事はなかなか深刻なのかもしれない」と結ばれている³。これら宮城の指摘から導出される安倍外交の「問題」（①安倍外交における政官関係、②安倍外交の具体的成果が乏しいと言われる理由（安倍外交の機能不全））はどのような研究視座から考察することが出来るものなのか、本稿はこの「問い」を出発点とする。

以下本稿の構成を示すと、まずは第1節「先行研究—合理モデル—」において、現代日本外交に関する先行研究を検討し、その考察から得られた知見に基づき、島本実が提示した理論モデルへの参照を行い、同モデルに準拠して本稿の「問い」を開始する研究意義を述べる。第2節「冷戦後に変容する組織と幹部の実践知—自然体系モデル—」は、戦後の外務省への改革論議を考察し、冷戦後に大幅な外務省改革が行われた史実を踏まえ、以後の組織変容を検証する目的から、冷戦後の省内人事に関する考察を行う。最終節（第3節）「現代日本外交への視座—社会構築モデルへ向けて—」は、前節までの知見を踏まえ、本稿の「問い」を再考し、今後の研究課題を提示する。

1. 先行研究 —合理モデル—

結論から述べると、現代日本外交に関する先行研究には、本稿の「問い」①安倍外交における政官関係を明確に捉える研究視座が確立されていない。そのため、同研究への参照からは、その応答プロセスを開始することが出来ない⁴。対象とする先行研究は、本稿の「問い」を創出する契機となった宮城大蔵による『現代日本外交史—冷戦後の模索、首相たちの決断』である⁵。同書副題が示している通り、その対象となる時期は、冷戦後から安倍政権までの期間（～2016年）であり、その記述の中心は政治家の活動である⁶。宮城の記述には、例えば、同書第2章末尾において、細川連立内閣時、その政権運営に不安を覚えた外務省の斎藤邦彦事務次官が、当時の野党である自民党の橋本龍太郎政調会長と、秘密裏に定期的会合を持っていたことが記述され、その他、場面によっては政官関係への言及が見られるが、それらはいくまでも政治家

の活動に付随するものとして記述されている。

本稿の問い②安倍外交の機能不全については、同書の研究視座が政治家を中心的対象としたものである以上、その応答は、安倍政権の政権運営姿勢に起因するものとなる。同書における安倍政権の外交政策に関する分析を参照していくと、湾岸戦争、テロ対策、北朝鮮核危機と、冷戦後に続いた安全保障上の課題については、相当程度の体制整備（安保法制の整備）がなされたと評価する一方、残されている最大の課題として、中国を筆頭とする近隣諸国との安定的関係の構築を挙げている⁷。

なぜ現代日本外交の先行研究と本稿の「問い」との応答関係が上記のような論理展開になるのか。この理由を探るには、以前拙稿において言及したとおり、日本外交に関する先行研究の軸となっている「外交史」の研究状況を俯瞰する必要がある⁸。この考察にあたり、波多野澄雄による日本外交の研究状況を主題とする論考（「外圧・反応国家論」を超えて一日本外交150年の起伏）は関連する論点を把握する上で有益となる⁹。

以下その論旨を参照していくと、波多野は英米における国際政治学の発展形態を、両国の社会科学観の相違（イギリス—歴史的方法論 アメリカ—実証主義、経験主義に基づく科学観）から説き起こし、それらが戦後日本の社会科学に導入されていく際、日本においてはマルクス主義史観の影響があり、あくまでもそれに対抗する方法論として、政治過程論の理論が受容されたと説明される。そのため、政治学理論は、その導入が選択的なものであったとされ、それを背景理由に、アメリカにおける国際関係論の展開や、日本の社会科学における「科学」に対する認識の低さ等の制約条件も加わり、日本外交史（歴史研究）と国際政治理論（理論研究）には、両者間の「対話」が進む研究状況が生じなかったと考察される。加えて、第二次世界大戦の開戦過程への究明を端緒として試みられた、数々の対外政策決定過程分析（アリソン・モデル等）も、理論形成という面では、多くのモデルが乱立する状態となり、現在は行き詰まった感があるとされ、近年の研究状況は、構成主義（構築主義）に基づく研究成果が多いと特徴づけられている。

このような研究状況を踏まえて、波多野は今後の研究課題として、歴史研究と国際政治理論との「対話」可能性の模索を挙げ、「歴史研究の側からの自戒」として、それを妨げてきたとされる問題点を、以下のように3点列挙している¹⁰。

①使用する概念や用語の曖昧さ

しばしば指摘されるように概念や用語の曖昧さである。例えば、「自主外交」や「対米自立」といった用語は、ある研究上の発見や主張をより明確にしたり、特色づけるため、あるいはレトリックとして、一貫した意味で使われていれば、それらの曖昧さは相対的なものでそれほど問題ではない。しかし、それらの用語や概念を、整理された分析枠組みのもとで理論形成に結び付けるためには、どうしても一般化や比較の視点が必要となる¹¹。

②政治指導者の個性や政策理念を中心とする分析に偏っている

これもすでに指摘されていることであるが、政治指導者の個性や政策理念を中心とする分析に偏っていることである。(中略) 外交政策が政治家個人の理念、役割やリーダーシップに集約される結果、制約要因としての長中期的な構造的変化の側面が抜け落ちる傾向がある¹²。

③外交政策や外交交渉を論じながら外務官僚や関連部局の役割と位置づけに関する分析が希薄

上記に関連し、外交政策や外交交渉を論じながら外務官僚や関連部局の役割と位置づけに関する分析が希薄なことである。これには、外交実務をになった外交官に関する情報が首相や政治家に比べて少ない、という事情が大きかった。しかし、最近では、70年代以降の日本の外交記録の積極的公開によって、外交実務のレベルにまで分析の射程を深め、実務者の政策アイデアやその組織的持続性と機能などに着目する研究が増え、実務者のオーラルヒストリーも蓄積されつつある。政策執行レベルや実務者のアイデア、政策協議への着目は、政策決定過程分析の行き詰まりを打開する鍵となるように思われる¹³。

波多野が指摘するこれら3点の問題を本稿の「問い」(①安倍外交における政官関係、②安倍外交の機能不全、を考察する際の視座の検討)を踏まえて敷衍すると、1. 外務省研究の必要性、2. 歴史研究と理論研究の「対話」、3. 日本外交の政官関係を考察する視座の確立、これら3点が日本外交研究の課題として抽出される。これらを同時に改善する研究手法は果たして存在するのか。本稿はその答えを、島本実の先行研究(『計画の創発』)に見出すのである。

1.1. 島本実『計画の創発』—アリソンモデルの応用研究—

そこで歴史上1回だけ生じた現象に対しても、あえて複数の理論的分析枠組みから説明を与えようとすることによって、見えてくる視野は広がる。自らで複数の対立仮説を構築し、それらを競わせることは、あたかも複数の方向から光を当てて物体を観察するがごとき試みである。実はそのことこそが、歴史研究と理論研究を架橋する有効な方策となる。本書はそれを試みたのである¹⁴。

この島本による記述から明らかとなるのは、島本はG. アリソンが提唱した、ある事象に対して複数のモデルを用いる研究方法に潜在的な有用性を見出していることである¹⁵。つまり、単に複数モデルの使用による説明能力向上だけを意味するのではなく、歴史研究と理論研究の間に、複数の「中範囲理論」で架橋を試みるという、研究方法を発展させる可能性も同時に捉

【図表 1】「島本実による 3 つの概念モデル（中範囲の理論）」

モデル	合理モデル	自然体系モデル	社会構築モデル
対応するアリソン・モデルとその政策観	合理的行為者モデル 合理的選択：合理的個人と見なされた政府の合目的的な行為	組織過程モデル 組織の出力：下部組織の制度や定型的な手続きからの出力	政府内政治モデル 政治的結果：政策立案者たちの政治的駆け引きの派生的結果
分析単位	政府	政府内組織	個人
組織観	機械的組織観：組織は目的達成のために設計された機械であり、意思決定者の判断がそのまま下部組織で実行される。	生物的組織観：組織は自らの意思を持った生物であり、意思決定者の判断に背いても自らの生存や成長を目指す。	
行動原理	経済合理性	社会制度への順応	意味？ 自らの構想を実現するため意味を用いて他者を説得し、資源を動員する。
観察の中心	計画全体のマネジメント	各組織のルーティンやその制度化	個人の意図や行為

【出典】：橋本武「(書評) 計画の創発 サンシャイン計画と太陽光発電」『日本開発構想研究所』論考内図表より転用。http://www.ued.or.jp/media/34/20151211-a_class_no9_ver3.pdf（アクセス日 2019 年 11 月 15 日）

えていることである。それでは島本は、具体的にどのような方法で、アリソンを批判的に継承しようとしたのか、同じく以下島本による記述を引用する。

①批判的継承

しかしながらアリソンのキューバ危機の分析は、よく読めばわかるとおり厳密に言えば全てがケーススタディなのではなく、モデルによって推察された要因が並べられているに過ぎない。また 3 モデル相互の関係に対しても明らかにされていない。そこで 3 モデルというアイデアはアリソンから借り受けつつも、モデルの解像度の違い（マクロ、メソ、ミクロ）を設定して、マクロからミクロの方向に分析を進めていくことを試みた。顕微鏡で解像度を変えれば、同じ物質でも異なる像をみせるがごとく、解像度が変わることによって、同じ社会現象も異なるリアリティーを見せることになる¹⁶。

②新たに設定された 3 モデル

1. 「合理モデル」—物理現象の合理的因果関係

第 1 ケースでは最もマクロな立場から、合理的、合目的な技術開発のマネジメントの様子が記述される。ここでは優れた計画担当者が最善を尽くして計画を策定し、遂行したという公式史に近い記述が行われる¹⁷。

2. 「自然体系モデル」—有機的システムの機能的再生産

第2ケースは、それよりは一段と解像度を上げ、組織の自律的動きや制度存続のレジティマシーが計画を規定する様子が記述される。ここでは新制度派組織論や社会システム論が想定されている。人々は自らの行為の意味を常に反省的に意識に上らせていない。行為の意味は、どのような行為がそれに連鎖するかによって後から決定される。計画を存続させるための当然の手順の遂行が、ときに、皮肉にも計画の公式の目的を妨害する¹⁸。

3. 「社会構築モデル」—社会現象の意味世界

第3ケースでは、さらに解像度を上げ、計画に参画した個人のミクロレベルでの意味創出のポリティクスが描写される。そこではより積極的に自らの信じる意味を他者に示し、討議によって他者を説得しようとする人々の営みが存在していた。実際の大規模組織における意思決定に関しては、討議のための十全な時間や機会是用意されていないかもしれないが、それでもしばしばボトムアップ的なビジョンの提示と共有が組織的意思決定の岐路で大きな役割を果たす¹⁹。

このようにして、島本はアリソンによる研究意図を忠実に継承しつつも、アリソンのモデルに内在していた2つの問題の修正（1. モデル間の関係整理、2. その分析手順の設定）を試み、戦後日本の再生エネルギー政策に対する分析を遂行した。そして島本は、自身の研究主題をより一般化した「社会計画」と捉え直した上で、各モデルの背後に、それらが更に捉えようとしている問題が存在していることを以下のように説明する。

この問題の背後には、社会計画の成功をめぐって、技術論（第1ケース）、官僚制（第2ケース）、民主主義（第3ケース）が不可分なかたちで存在しており、現在に生きる私たちはこれらの問題を単独の問題として片付けることができないという認識がある。特に官僚制と民主主義については、ハバーマスとルーマンの論争（『批判理論と社会システム理論』木鐸社、1984年）を座右に置きつつ書き進めた。この背後には、現代の大規模な技術開発プロジェクトにおける官僚制とのせめぎあいの中で、アントレプレナーシップあるいはステーツマンシップがいかに可能かという問いが控えている。ここにはまだ汲み尽くせぬアイデアの泉がある²⁰。

まずもってこの言及において重要となる点は、現代社会において、これら3モデルの背後に捉える問題が「不可分」である、という指摘である。つまり、それらは単独で考察を行ったとしても、それだけでは問題への分析は不十分となる、という研究命題である。

このテーゼの下、あらためて波多野による先行研究分析を島本のモデルに準拠して参照して

いくと、これまでの政治家に関する記述を中心とした先行研究は、合理モデルとの親和性が高い研究状況にあり、近年は外交官へのオーラルヒストリーが行われるなど、社会構築モデルに基づく研究が徐々に増えつつあると捉えることが出来る。そして本稿の「問い」である①安倍外交における政官関係に関する分析は、同モデル（社会構築モデル）の範疇に位置づけられ、外務省に関する先行研究が少ない状況とは、自然体系モデルからの研究視座が確立されていないことを示唆するものであり、また同時に、同モデルが主軸とする組織考察は、「行政学」における行政組織研究との親和性を認識させる。島本が設定した分析手順に準拠すると、社会構築モデルとして位置づけられる政官関係への分析は、自然体系モデルによる分析を経た後に行われる手順となっている点は、本稿における重要確認事項となる。

続いて本稿は、島本の手順に従い、その応答プロセスを、これまでの先行研究において確立されていないと筆者が捉える研究視座、つまり自然体系モデルに基づき、外務省を考察する視座へと進む²¹。次節はその具体的な実践例として、冷戦後における外務省の変容を考察対象とする。

2. 冷戦後に変容した外務省の組織と幹部の実践知 —自然体系モデル—

本節は、自然体系モデルを念頭に、戦後におこなわれた6つの行政改革答申（【巻末資料1】）と5つの外務省を対象とした改革答申（【巻末資料2】）への検証を通じて、これまで外務省に関する問題がどのように捉えられてきたのか、まずはそれらの論点を長期的視点から把握する。そして、同考察を経た後、冷戦後に大幅な外務省の機構改革が行われた史実を踏まえ、その後の同省における組織変容に着目する。本節ではその具体的考察として、同省幹部の人事変化を検証し、そこから得られた知見を元に、本稿の「問い」に対する応答を試みる²²。

2.1. 行政改革答申と機構変遷 —1964～2004—

各答申を手がかりに、約40年間（1964年の臨時行政調査会から2004年の外務省「機構改革」まで）の外務省改革を検証していくと、以下の5点を特徴づけることが出来る。①長らく以下5つの改革主題（1.外交の二元化 2.在外公館の整備 3.外務公務員制度（外交官試験存続の是非²³） 4.民間の活用 5.対外情報機能の強化）が繰り返し言及されていた、②湾岸戦争への対応を巡る非難を受けて1993年に戦後最大規模の機構改革が行われた（総合外交政策局の創設等）²⁴、③1996年の橋本行革論議時において、外交官試験の廃止以外（2001年に実施）、特に顕著な改革は求められなかった²⁵、④2001年の中央省庁再編後、省員による不祥事²⁶を契機として改革論議が発生した、⑤同改革論議後に行われた機構改革は、条約局の国際法局への改編等の機構改革が行われたが、全体としては課レベルの改編で対応されたもの、つまり1993年の機構改革路線を踏襲するものとなった²⁷、以上の5点である。

これら改革論議の特徴を踏まえ、本稿は、大規模な改革が行われた冷戦後の外務省を考察の対象に設定する。まず筆者が着目するのは、同改革が行われた1993年当時の政治状況である。

簡潔にその状況を俯瞰していくと、1993年8月1日、外務省は、筆頭局として位置づけた総合外交政策局（初代局長 柳井俊二）を創設するなどの機構改革を行ったが、同月9日には細川連立内閣が成立するという極めて混迷した政治状況が当時には存在していた²⁸。柳井俊二の証言を引くと、閣僚経験者が少なく、また連立政権であった細川内閣では、外交政策における政官関係において、両者間に齟齬を起こす様々な問題が発生していたと述べられている²⁹。そして、当時の国際環境においては、北朝鮮による核ミサイル疑惑が頂点に達する中、外務事務次官の斎藤邦彦は、単独で野党自民党の政調会長である橋本龍太郎と外交・安保に関する勉強会を開始する³⁰。斎藤は当時の状況を以下のように回顧している。

総理が非自民党であるとか、頻繁に交代することによる困難は、ほとんどありませんでした。当時は、実務的な政策は官僚主導で立案されていましたし、細川、羽田両総理は、元は自民党です³¹。

このインタビュー証言から推論されるのは、冷戦後の混迷する政治状況を背景に、外務省は機構改革より得た駆動力と有力幹部の統率力によって、その組織の機動性や自律性を高めていたことである。次項ではこの斎藤による証言の意義を、冷戦後の幹部キャリアパスへの検証を通じて、更に考察していく。

2.2. 冷戦後の人事変化

結論から述べていくと、事務次官を対象としたキャリアパス歴任表（【巻末資料3】³²）に基づく、冷戦後に確認される顕著な変化として、①事務次官経験者における本省での同時勤務経験の共有（1993年から1995年、脚注35参照）、②同経験者らの特定部局での歴任傾向（総合外交政策局、アジア大洋州局（旧アジア局）、国際法局（旧条約局）、大臣官房）、③本省勤務の長期化傾向（特に2012年の第二次安倍政権以降それが強まっている）、これら3点を読み取ることが出来る³³。更に近年の本省における人事変化（2012年の第二次安倍政権発足以降）に焦点を当てていくと、3つの興味深い傾向が浮かび上がる。第1に、事務次官経験者が駐米大使に就任する人事が約17年ぶりに連続している（佐々江賢一郎から杉山晋輔へ）³⁴、第2に、外務審議官（政務担当）が事務次官へ昇任する人事パターンが約6年間継続している（斎木昭隆、杉山晋輔、秋葉剛男）、そして第3に、戦後初めてアジア大洋州局（旧アジア局も含む）にて対中国政策担当課長を歴任した人物が事務次官に就任した（秋葉剛男）、以上の3点である。これらの変化からは何を読み取ることが出来るのだろうか。

筆者はここに、冷戦後の外務省が組織として高めた自律的な動きや制度存続のレジティマシーを読み取るのである。つまり、観察された近年の幹部人事におけるパターン確立傾向には、それを管理するSOP（標準作業手続き）が外務省内において確立されていることが推論されるのである。それではこのSOPはいつ、どのように、そして何を目的に確立されたものと推論することができるのか。

このキャリアパス集計表（【巻末資料3】）は、横軸を追うことで、当時の事務次官と下位幹部との人的連携を検証することが出来る。筆者は集計表内1994年から1995年の人事体制にSOP確立時期を捉えるが³⁵、その根拠は、事務次官である斎藤邦彦の下に、林貞行（官房長、以下括弧内職位は当時のもの）、柳井俊二（初代総合政策局局长）、川島裕（アジア局长）、野上義二（総合外交政策局審議官）、竹内行夫（アジア局審議官）、谷内正太郎（大臣官房人事課長、条約局参事官）、藪中三十二（大臣官房総務課長）、佐々江賢一郎（北米局北米二課長）、河相周夫（アジア局南東アジア第一課長）、齋木昭隆（欧亜局西欧第二課長）、杉山晋輔（経済局国際エネルギー課首席事務官）、秋葉剛彦（条約局条約課首席事務官）、つまり斎藤は、事務次官を歴任していた期間、その後同ポストへ昇進するすべての人物と、本省における政策決定を行っていたのである。そして、外務省における政策決定過程が事務次官を頂点とするトップダウン方式であることを踏まえると³⁶、ここに組織運営における意思疎通、相互承認を醸成する機会が生まれたと捉えることができる。この人事体制の出現に、筆者は冷戦後における外務省の新SOP確立を読み取るのであるが、この新SOP確立の目的は、同時期に筆頭局として創設された総合外交政策局初代局長、柳井俊二が示す外交観に見出せる³⁷。

柳井の記述に基づきその外交観を参照していくと、それは日米安保を基軸としながら、国連による集団安全保障体制の確立（日本の国連常任理事国入り実現）を目指すものであり、その全体像は、近年柳井が座長を務め、2014年に安倍政権へ答申された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）」報告書に体现されている³⁸。

柳井は、自身が条約局长時代に、PKO政策における自衛隊派遣問題をめぐり、それに強く反対していた栗山尚一事務次官との間で、激しく意見対立した場面を回顧している³⁹。更にその他の証言を追っていくと、柳井は、PKO協力法、朝鮮半島危機、ガイドライン改定、9.11テロ対応等において、自民党内の派閥闘争など、冷戦後の混迷を続ける政治状況の中、政治家を相手に強いリーダーシップを発揮し、大きな役割を果たしてきたことが明かされている⁴⁰。つまり柳井は、明確な外交方針を打ち出せない政治状況の中、栗山が事務次官として体现していた旧来の外務省SOPを更新させた中心人物であり、その外交観は、座長を務めた安保法制懇報告書にも表出されたように、冷戦後から長期間に渡って一貫してきたものである。筆者は冷戦後の省内人事への検証を通じて、柳井による協力なリーダーシップの下、その外交観の実現を図るために更新された新SOP、つまり、対米外交の最優先と改憲姿勢（軍事的な国際貢献の可能性を模索する）を重視する外交観が、時間の経過とともに、中枢幹部の実践知（practical intelligence）⁴¹として定着し、その継承能力を認められた外務官僚が、組織の中枢ポストへ就任する傾向が今日確立されている⁴²、筆者はこのように推論するのである。

この冷戦後に確立した新SOPは、アジア大洋州局内で確認されたキャリアパス変化にも、その出現を窺うことが出来る（【巻末資料4】）。先述した斎藤邦彦事務次官時代、1995年に川島裕はアジア大洋州局长を歴任しているが、それまでの川島の省内歴任ポストを検証していくと、前任までの同局长らとは極めて異なっている。具体的には、それまでの前任者には中国課長を歴任する傾向が認められるが（橋本恕、藤田公郎、谷野作太郎、池田維）、川島にはそれ

がなく、北米第一課長や大臣官房人事課長といった、これまでの前任者には見られない職位経験がある。つまり、川島のアジア局長への着任は、それまでの同局内にあったSOPを、先述した柳井の外交観に見いだされる、冷戦後の外務省における新SOPへ更新させる目的で行われた人事体制と推論することが出来る⁴³。そして川島より後の同局長歴任者を見ていくと、川島の次に着任した加藤良三は、北米局日米安全保障課長、条約局条約課長、大臣官房総務課長、北米局審議官を歴任した後にアジア局長へ就任し、その後、川島の後任として総合外交政策局局長、外務審議官（政務）を経て、駐米大使となる。加藤の後は、再び阿南惟茂、榎田邦彦と中国課長歴任者が同ポストに就いたが、田中均、藪中三十二、佐々江賢一郎、斎木昭隆、杉山晋輔、伊原純一、金杉憲治と、以後は再び主に北米局を中心とした勤務経験がある人物が続き、同ポストは、以前よりも高い頻度で事務次官（藪中三十二、佐々江賢一郎、斎木昭隆、杉山晋輔）を輩出する職位へと変貌を遂げている。ここに筆者は、川島のアジア局長就任を境として、いわゆる外務省において指摘される、研修語学に基づく派閥（スクール）の融合、具体的には北米局とアジア局（現アジア大洋州局）における融合人事が、それまでのアジア局内において幹部ポストに就任していた、いわゆる中国語研修組（チャイナスクール）を排除していく形で進められたと捉えるのである。そして、冷戦後に更新された新SOPは、条約課長を歴任した直後に、中国課長へ就任した秋葉剛彦が、2018年に事務次官へ就任したことで、その完全なる確立がなされたと筆者は推論する⁴⁴。

2.3. 自然体系モデルと本稿の「問い」

本節は最後に、自然体系モデルに基づく前項の検討を踏まえて、本稿の2つの「問い」（①安倍外交における政官関係、②安倍外交の機能不全、これらに対する視座の検討）への応答を試みる。①安倍外交における政官関係に対する「答え」は、宮城の研究視座（合理モデル）と同じく、自然体系モデルから導出することは出来ない。なぜなら、同モデルに基づく考察は、あくまでも組織的出力に焦点を当てるものであり、それ故に前項ではSOPや実践知をキーワードとして考察を進めたのである。そして②安倍外交の機能不全は、自然体系モデルに基づく、その理由は、冷戦後に外務省内で確立された新SOPに起因するもの、つまり、対米外交と改憲姿勢（軍事的な国際貢献の可能性を模索する）を最優先課題として、中国に対する牽制姿勢を掲げる外務省の行動様式に、その主要因があると捉えられるのである。これは新SOPを設定した側から見れば、機能不全というよりも、むしろそれが機能している成果であると捉えることが出来る⁴⁵。しかしながら、この新SOPを作動させ続けることが、本当に日本の国益に叶っていると言えるのか、この点が検討すべき課題として浮上するのである。

自然体系モデルに基づく考察は、関連する論点を更に深めていく上で、戦後の官僚制度に対する歴史的考察が必須のものとなる。近年におけるその一例として、金井利之による論考（『行政学講義』）を挙げると、金井は、戦後における日米の官僚機構間で形成されてきた、外交や軍事分野における、両国間の調整を行う諸制度の歴史的経緯を考察している⁴⁶。戦後の日本外交において、官僚機構（特に外務省）を媒介とした、米国との関係に対する分析視点は極めて

重要となる。戦後に対象を限定すれば、政治家を外交アクターの中心として捉えてきた「外交史」の先行研究は、いわば「戦後自民党外交史」であったのであり、その研究視座を自覚的に捉えた上で、それと本来パラレルで存在してきたと想定できる「戦後日本外務官僚史」についても、今後は更に考察を進めていく必要がある。波多野の指摘を繰り返すまでもなく、ここに今日の研究課題として、外交体制との関連を結びつけた日本外交研究の重要性が、あらためて再認識されるのである⁴⁷。最終節では、最後のモデルとなる社会構築モデルからの視座を検討していく。

3. 現代日本外交への視座 —社会構築モデルへ向けて—

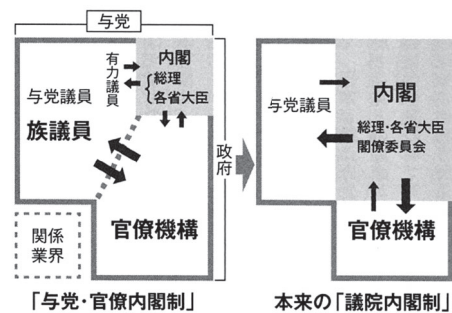
3.1. 社会構築モデルと日本外交研究

結論から述べていくと、現時点においては、当事者へのインタビューや公文書等の関連資料が十分に検討できないため、社会構築モデルに基づき、本稿の「問い」への応答を試みることは、不十分なものとならざるを得ない⁴⁸。しかしながら、今後の研究課題や論点の抽出を念頭に、近年の安倍政権の政官関係に関する先行研究や、冷戦後に活躍した外務官僚、政治家の回顧録やインタビュー記事を参照し、以下その試論を行っていく。

まずは安倍政権の政官関係に関する先行研究を参照し、本稿の問い①安倍外交における政官関係への応答を試みる。その見解は、世論に対して、外交成果を具体的な形で示したい安倍政権側と、日々外交官としての専門性や職業倫理への自問に苦悩しつつも、強い官邸からの排斥を恐れるあまり、安倍外交の問題点を指摘するどころか、むしろその準備を積極的に行い、将来の抜擢に期待をする外務官僚の姿を想定することが出来る⁴⁹。以下、この見解を導出させる2つの先行研究を参照する。

田中秀明は、戦後復興から1996年の橋本内閣が検討を始めた中央省庁等改革までの期間、日本の政官関係は「与党・官僚内閣制」であったと論じる（【図表2】）⁵⁰。その論旨は、与党と官僚がパートナーとなり、それぞれの分野で利益の最大化を図り（族議員の存在）、またそれが国全体の福祉向上に繋がる仕組みが長らく機能していたが、高度経済成長を経て、更にバブル経済の崩壊以降、迅速な意思決定、並びに複数省庁に関わる問題を総合調整する場面において、「与党・官僚内閣制」の弊害が目立つようになったことが考察される。そして、この問題を政治主導の実現で改革する動きが、先述の中央省庁等改革であり、その後、内閣機能の強化、公務員制度改革等を経て、2014年の幹部公務員一元管理、内閣人事局設置を規定した国家公

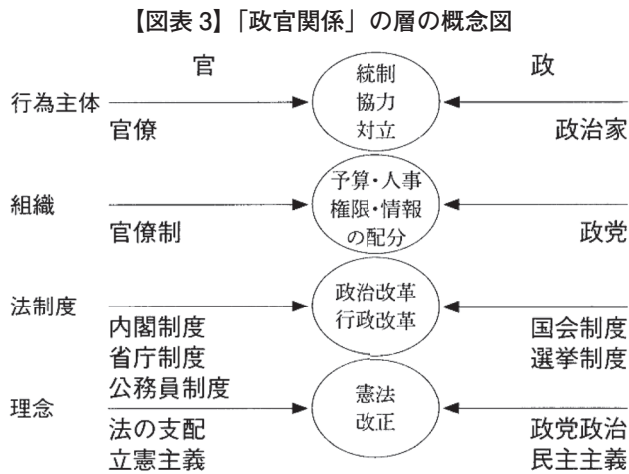
【図表2】日本政府の構造



【出典】：田中秀明『霞ヶ関の冬 霞ヶ関復活の処方箋』小学館、2019年、27頁。

務員法改正により、一連の政治・行政改革はほぼ完成に至ったと論じられる。そしてその結果、現在の安倍政権では、強い官邸が従来以上に官僚を政治化させ、政策形成過程は大きく歪み、ただ「やっている感」だけが演出されていると、その状況が考察されている⁵¹。この田中の見解には、先述した宮城が指摘する安倍首相による政権運営のコツ（「結果じゃない。「動いている」感覚が大事だ」）と通底するものが認められる。

更に牧原出が提示する2つの図表を参照すると、安倍政権における政官関係を巡る論点はより立体的に捉えることが可能となる。牧原は、政官それぞれに内在する層を整理することで、



〔出典〕：牧原出『崩れる政治を立て直す 21世紀の日本行政改革論』講談社、2018年、39頁。

【図表4】官僚制内の意思決定スタイルの比較

	現在の官邸の 意思決定	従来の官僚制 の意思決定	本来望ましい 内閣での 意思決定
意思決定の 性質	政権維持	省益	政策論争
関係の性質	強圧と報復	互譲	期限付き協議
時間	短期	長期	中期
文書	文書廃棄	文書保持と 隠匿	文書保存と 適切な公開
人事	抜擢と排斥	順当人事	順当人事へ の官邸から のチェック
合理性	局所的合理性	所管内合理性	国益の 合理的追求

〔出典〕：牧原出『崩れる政治を立て直す 21世紀の日本行政改革論』講談社、2018年、88頁。

平面的な対の関係ではない、案件に応じて局面が異なる関係の総体として政官関係を捉え、両者が作動する行動様式を、より精緻に分析する図式を提示している（【図表 3】）。そして第二次安倍政権以降に発生した、政官関係を巡る様々な事例分析を通じて、現在の官邸における意思決定スタイルは【図表 4】のように比較整理され、これらは、本稿の問い②安倍外交の機能不全との応答関係にある。

ここで本稿が論点とするのは、冷戦後の日本外交における政官関係において、その新たな外交方針を更新した時間軸上での整理である。前節での考察、自然体系モデルの視座から得られた見解を踏まえると、冷戦後の日本外交は首脳外交が更に活発となり、また近年は官邸主導の外交体制が確立されていると評されるが、その実態とは、あくまでも、冷戦後に外務省主導（官僚主導）によって再構築された外交路線（新 SOP）の下、あたかも政治家が主体的な外交活動を行っているかのように見える、このような解釈が成立する可能性はないのだろうか。つまり、安倍外交における政官関係とは、外務省が冷戦後に作動させた新 SOP により、実は政治主導を行う領域や裁量は阻まれており（例えば対ロシア外交）、数値化による首脳外交の成果強調姿勢は、外交成果を問う批判への防御策であり、「結果じゃない。「動いている」感覚が大事だ」という政権運営のコツは、あくまでも新 SOP の元で外形上の政治主導を演出する、この絶妙な均衡状況を示すものと解釈出来るのである⁵²。更に筆者が関連する論点として捉えているのは、冷戦後の自民党内における政治力学の変化と日本外交における政官関係との連続性である。前項で検証した省内人事変化において、いわゆるチャイナスクールが排除されていく過程を確認したが、彼らは経世会（竹下派）との人的関係が深いとされており、清和会出身者である森喜朗、小泉純一郎両政権の成立により、彼らの省内における政治的状況が更に苦境へ立たされていったと捉えることが出来る⁵³。あらためて、これら冷戦後における日本外交の政官関係を時間軸上で振り返ると、まずは冷戦後において外務省内でいわゆる新 SOP の確立を巡り、それを支持する中枢幹部グループとチャイナスクールとの間に対立過程が発生し、そしてその新 SOP が作動をはじめた後、政治側において、対中人脈を豊富に誇る経世会と対中強硬路線支持者が多い清和会との対立過程が発生した。このように、外務省内における外交指針の変化が、政治側の外交指針変更よりも時間軸において先行していたという史実は、冷戦後の日本外交における政治主導の限定性を推論させるものとなる。

本稿の問い②安倍外交の機能不全については、冷戦後に発生した様々な政治状況を勘案する必要がある。以下、筆者が着目する 3 つの論点を挙げていくと、はじめに 1. 1994 年に行われた選挙制度改革と政治家の日本外交に対する主体性との関係である。外務大臣経験が豊富な河野洋平は、自身の外交活動を振り返る書籍において、現在の選挙制度の弊害に関する言及を行っている⁵⁴。元来、外交分野における族議員は少ないとされてきたが、小選挙区制下の政治家にとって、票の獲得と結びつきにくいとされる外交政策への積極的参画は、中選挙区制時よりも、更にその動機や関心の保持が困難になった可能性がある⁵⁵。更に興味深い点は、この選挙制度改革と本稿が捉えた外務省の新 SOP 確立時期がほぼ同時期なことである⁵⁶。政治家は本来国家や外交の指針を具体的に示す、つまり国家の OS を更新することに関心を持つのがその職能で

あろう。そして、外交環境が変わり、既存の国家 OS に機能不全が発生すれば、政治家はその更新を主体的に迫ることが予測されるが、現在の政治家は、ただアプリを立ち上げ「動いている感覚」だけを国民に演出する状況に陥っている、このような現状が推定される。

そして冷戦後の外交体制変化として、2. 官邸主導体制の確立と現代日本外交の関係を考える論点が挙げられる。活発に展開されている現在の安倍外交には、世論に対して、その成果を数値化により主張し、またそれは政権基盤を強化するために多用され続けているが、外務省を中心とする事務方は、短期的視点から成果が求められることで機能不全となり、その結果、具体的な外交成果が望めないという、ある種のジレンマ構図が出現している。これは安倍政権に限らず、首脳外交の隆盛に伴い、日本外交が変容してきた構造的特徴とも読み替えることが出来る。中曽根政権以来、2014 年に創設された国家安全保障局等、官邸外交を支える体制は強化されてきたが⁵⁷、近年の運用面（人事体制）における特筆すべき変化としては、1. 本省において北米局、国際法局、総合外交政策局の幹部経験を持つ兼原信克は、内閣官房副長官補として、第二次安倍政権発足以来、約 7 年間に渡って同ポストを歴任した、2. 初代国家安全保障局長を 5 年 8 ヶ月務めた元外務事務次官の谷内正太郎に代わり、警察庁出身の北村滋へ交代した、この 2 点が挙げられる⁵⁸。しかし、本稿が再度強調するのは、冷戦後の混迷する政治状況の中、湾岸戦争へ十分な対応が出来なかった外務省は、その組織存続を問われた際、積極的な自己変革を行い、自ら設定した新 SOP の下に、冷戦後の日本外交を主導してきたと解釈出来ることである。前項の検証を通じて、冷戦後に外務省の中核幹部で共有された実践知とは、対米外交の最優先と改憲姿勢（軍事的な国際貢献の可能性を模索する）を目指すことであると推論したが、これらは現在の安倍政権が掲げている外交政策とは共鳴関係にある⁵⁹。言うまでもなく、ここで論点となるのは、この方針は冷戦後の混迷する政治状況の中、先述した当時の外務省幹部グループの主導（官僚主導）により策定されてきたことである。となると、現在の外務省に観察される行動様式には、幹部人事を主導する体制を確立した政治側に対して、あえて対立を招きかねないリスクを伴い、創造的な外交政策を展開しようとする指針を示すよりも（例えば対中韓外交）、むしろ湾岸戦争以来、省内で積み上げられてきた新 SOP を着実にメンテナンスするという、自然体系モデルに基づく解釈の成立可能性が高まる⁶⁰。本稿が強調するのは、まずはこの見解の成立を検証する視座、つまりは自然体系モデルに基づく視座を明確に確立し、関連する知見や論点への検証作業を通じた後に、現代日本外交における政官関係、ひいてはその政治主導の条件が、社会構築モデルにおける今後の論点として明確に浮上してくると捉えるのである⁶¹。

最後の論点として、本稿は、年々拡大する姉妹都市数のように、3. 現代日本外交の外交アクターが多様化する状況（自治体外交の隆盛）、つまり現代日本外交自体の変容を指摘する⁶²。この考察には、社会構築モデルからの視座を確立する際、島本がその背後にある問題として指摘する、つまり、現代の大規模な官僚制とのせめぎあいの中で⁶³、アントレプレナーシップあるいはステーツマンシップがいかに可能かという問いが筆者の念頭にも想起されている⁶⁴。

このように、現代日本外交に関する研究課題は多く山積しているが、本稿が結論として主張

するのは、波多野の指摘を繰り返すまでもなく、今日の研究課題として、外交体制との関連を結びつけた研究の蓄積、つまり自然体系モデルの視座を確立し、同モデルと親和性の高い「行政学」の知見を活用した、同省への研究蓄積である。まずもってこの手順を踏まなければ、現代日本外交における政治主導の条件や、今後の外交変容を正確に捉えることは出来ないと筆者は考えるのである。

注

- ¹ 首相官邸ホームページ「地球儀を俯瞰する外交」<https://www.kantei.go.jp/jp/feature/gaikou/index.html>（アクセス日 2019年11月30日）。各数値は2019年11月12日現在のものとして掲載されている。
- ² 宮城大蔵「『安倍外交』とは何だったのか・・・政権7年間の真価が今問われつつある」『現代ビジネス』、2019年7月20日、<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/65991>（アクセス日 2019年11月15日）。
- ³ 宮城はこの発言の出典を御厨貴が紹介する以下の新聞記事としている。「2016 参院選座談会 国のあり方、議論を」『毎日新聞』2016年7月12日朝刊。
- ⁴ 近年は元外務省員による論考やオーラルヒストリーが多数刊行されており、その中には「政官関係」に関する論考も存在する。一例を挙げると、外務審議官（政務担当）を最後に退官した田中均による「官僚と外交の継続と革新」は、論題が示す通り、その主題は近年の日本外交をめぐる政官関係への考察であるが、その記述は、あくまでも経験的事実に基づくものである。田中均「官僚と外交の継続と革新」井上寿一・波多野澄雄・酒井哲哉・国分良成・大芝亮編『日本の外交 第6巻 日本外交の再構築』岩波書店、2013年参照。
- ⁵ 同書籍は波多野論文（脚注9）の参考文献目録に掲載がある。
- ⁶ 宮城は同書の主題の1つが、「冷戦後における国際環境が日本の国内政治をいかに変容させ、その国内政治を基盤とする日本外交が、今度はいかなる影響を国際政治に及ぼしていったのか、その相互作用を考察することであった。」と述べている。同記述からも宮城の研究視座が政治家の活動を捉えることに主眼を置いていることが理解される。
- ⁷ 宮城、前掲書、261頁参照。
- ⁸ 拙稿「戦後日本外交研究の〈パラダイム〉—「戦後日本外交のリサーチ・デザイン」補論—」『立命館法学』、2013年。
- ⁹ 波多野澄雄「『外圧・反応国家論』を超えて—日本外交150年の起伏」日本国際政治学会 制度整備・自己点検タスクフォース企画「日本の国際関係論の再検討—『外圧反応型国家』としての日本外交をめぐる研究の位相」。同稿は、1942年から2017年までに公表された、合計数142に上る、最近の日本外交史研究の成果とその特徴を整理検討したものである。http://jair.or.jp/wordpress/wpcontent/uploads/documents/2017TF_Hatano.pdf（アクセス日 2019年11月30日）。
- ¹⁰ 波多野は、これらの理由が、特にアメリカの国際政治理論との「架橋」を念頭に置いたものであると言及している。波多野、前掲論文、12頁参照。
- ¹¹ 波多野、前掲論文、12頁。関連論考として、保城広至「『対米強調』/『対米自主』 外交論再考」『レビューアサン』木鐸社、2017年、40号。
- ¹² 波多野、前掲論文、12頁。
- ¹³ 波多野、前掲論文、13頁。波多野の論考内では言及されていないが、以下の論考は、「外交史」の分野から行われた、「行政学」との高い親和性が認められる研究（省庁キャリアパスや機構変遷に関する考察）である。矢嶋光「戦前日本外務省の人事と組織—キャリアパス・分析の方法を手がかりに—」『名城法学』

名城法学会, 2017年, 第4号、同「外務省連盟派とその政策—戦前外交官のキャリアパスと「機関哲学」の形成と継承—」『名城法学』名城法学会, 2018年, 第1号、白鳥潤一郎「『戦後処理』からの脱却を目指して: 高度経済成長期の外務省機構改革」『北大法学論集』2015年, 第65号。

- ¹⁴ 島本実「自著を語る『計画の創発: サンシャイン計画と太陽光発電』」『書齋の窓』有斐閣, 2016年, 3月号, 63頁参照。島本はこの歴史研究と理論研究の間に見解の相違が起こる理由を、両者が捉える社会システム観にあると捉えており、この点に関する考察を行っている。自身が提唱する3つのモデルと社会システムとの関係は以下の通り図表化(332頁)されている。島本実『計画の創発』有斐閣, 2014年, 331-336頁参照。

表 8-1 システムの階層

階層	特徴	例	分類
(9) 超越的: 複雑性の特定化できないシステム	「不可避的な知り得なさ」	形而上学, 美学	社会現象の意味理解
(8) 社会組織: 多頭システム	価値システム 意味	企業 政府	
(7) 人間: 象徴処理システム	自己意識 (self-consciousness) 生産, 吸収, シンボル解釈能力 時間経過の感覚	あなた わたし	
(6) 動物: 内的イメージをもつシステム	可動性 自己認識 (self-awareness) 特化した感覚受容器 高度に発達した神経システム 知識の構造 (イメージ)	犬 猫 象 鯨やイルカ	有機的システムの機能的再生産
(5) 発生論的: 自己複製成長システム	分業 (細胞) 区別されており相互作用するパーツ 「設計図」に従った成長	植物	
(4) オープン・システム	自己維持 物質のスループット エネルギーのインプット 再生産	細胞 河川 炎	物理現象の合理的因果関係
(3) コントロール・システム	自己制御 フィードバック 情報伝達	サーモスタット ホメオスタシス オート・パイロット	
(2) クロックワーク	サイクリカルなイベント 単純な規則的な (規制された) 動き 均衡もしくはバランス状態	太陽系 単純な機械 (時計, 滑車) 経済学の均衡システム	
(1) フレームワーク	ラベルとターミノロジー 分類システム	解剖図 地理の一覧 インデックス カタログ	

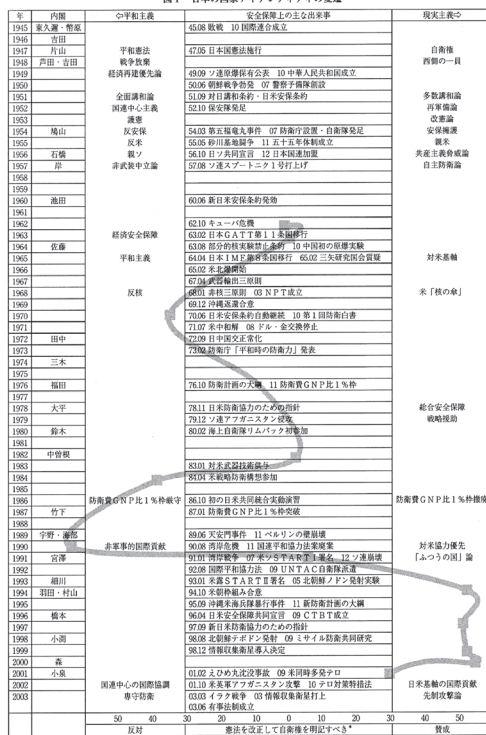
(出所) Boulding, K. E., "General systems theory: The skeleton of science," *Management Science*, vol. 2, no. 3, 1956, をベースにして, Pondy, L. R., and Mitroff, I. L., "Beyond open system models of organization," in B. M. Staw ed., *Research in Organizational Behavior: An Annual Series of Analytical Essays and Critical Reviews, Vol. 1*, JAI Press, 1979; 沼上幹『行為の経営学—経営学における意図せざる結果の探究』白桃書房, 2000年; Hatch, M. J. (with A. L. Cunliffe), *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives, 2nd ed.*, Oxford University Press, 2006; Blaschke, S., *Structures and Dynamics of Autopoietic Organizations: Theory and Simulation*, Gabler, 2008, が補足を加えたものより, 筆者作成。最右列は筆者による分類。

- ¹⁵ Graham Allison [1971], *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company (『決定の本質』宮里政玄 訳, 中央公論社, 1977年)、Graham Allison & Philip Zelikow [1999], *Essence of Decision second edition*, New York: Longman (『決定の本質 第2版』漆嶋稔 訳, 日経BP社, 2016年)。
- ¹⁶ 島本実, 前掲論文 (2016), 62頁参照。
- ¹⁷ 同上。島本は「合理モデルにとって組織は機械である」と例えている。島本による説明を引くと、つまり「組織はある目的を達成するために設計された道具であり、道具を使用する者の意思に背くことはない。道具がうまく扱えないのは、使用者が使い方を誤っているに過ぎず、適切に使用するならば、使用者の望み通りの結果が得られるはずである」。島本, 前掲書, 203頁参照。
- ¹⁸ 同上。島本は、組織研究の視点において「自然体系モデル」という言葉が持つ意味について、それは「組織は機械ではなく生物であり、それは自らの生存や成長を目指すものとされる」点にあるとする。島本,

前掲書, 202-204 頁参照。

- ¹⁹ 同上。同モデルに関する詳細な説明については、島本, 前掲書, 311-321 頁参照。
- ²⁰ 同上。筆者はこの島本が言及しているアントレプレナーシップあるいはステーツマンシップという概念と、近年着目されている新しい外交概念であるパブリック・ディプロマシーとの関係に重要な論点が控えていると捉えている。別稿での主題としたい。
- ²¹ 元外交官の山田文比古は、戦後日本外交の政策過程とアリソンの「組織過程モデル」との近似性を指摘している。山田文比古『外交とは何か パワーか?/ 知恵か?』法律文化社, 2015 年, 90 頁参照。
- ²² 本稿では検証できなかった項目として、組織変容に伴う予算や定員、政策決定への考察が挙げられるが、それらに関連する先行研究としては以下の論考がある。北村亘「予算使途別分類から見た外務省」『甲南法学』2014 年, 第 61 号、小森雄太「外務省国際法局研究序説—政軍関係への影響に注目して—」『政経研究』2016 年, 第 53 巻 2 号、山谷清志「外務省大臣官房の政策管理機能—総合外交政策局のデマケーション」『年報行政研究』2005 年, 第 40 号。
- ²³ 80 年代における外交官試験をめぐる議論については当時人事課長を務めた有馬龍夫による証言がある。政策研究大学院「有馬龍夫 オーラル・ヒストリー」2011 年, 247-253 頁参照。
- ²⁴ 湾岸戦争への対応非難を外圧と捉えれば、以下論考との関係を見出させるが、本稿が主張するのは、それへの対応が時間軸において政治側よりも外務省の方が先であった点である。前田健太郎「外圧と行政改革」『レヴァイアサン』木鐸社, 2018 年, 第 63 号。
- ²⁵ 鈴木宗男は当時唯一の外交族議員として、外務省への行政改革要求（主に以下の 3 テーマ①外政省への名称変更、②民間から大使を三分の一に増やす、③外交官試験の廃止）に対応した政治過程を回顧している。二木啓孝・歳川隆雄『宗男の言い分』飛鳥新社, 2002 年, 36-38 頁参照。
- ²⁶ 小黒純『検証病める外務省 不正と隠蔽の構造』岩波書店, 2002 年、小林祐武『^{インキャリア}私とキャリアが外務省を腐らせた』講談社, 2004 年参照。
- ²⁷ 2004 年に行われた機構改革については、外務省がパンフレットを作成しており、同データはダウンロードが可能である。パンフレット「外務省機構改革」https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/k_kaikaku.pdf (アクセス日 2019 年 11 月 15 日)。牧原出は当時の小泉政権による日本外交について、「官邸主導の外交は、二年を超える外務省の再建過程と並行したからこそ、その機能を十二分に発揮したと言えるだろう」と分析を行っている。牧原出『権力移行 何が政治を安定させるのか』NHK 出版, 2013 年, 113 頁。
- ²⁸ 後藤謙次『ドキュメント 平成政治史 1』岩波書店, 2014 年, NHK「永田町 権力の興亡」取材班『証言ドキュメント 永田町 権力の興亡 1993-2009』講談社, 2010 年。当時の混迷する政治状況は、以下グラフ内で示されている世論の急激な変化にも具現されている。生田目学文「戦後日本における安全保障政策とアイデンティティ」長谷川雄一編『日本外交のアイデンティティ』南窓社, 274 頁。

図1 日本の国家アイデンティティの変遷



*資料：内閣府内閣府法制局編『防衛計画大綱』各年および永田武夫「戦後日本の『安全保障と憲法』と国防法制」と国防法制部編『日本の安全保障と憲法』南堂社、1996年、113頁。数字とグラフは防衛計画における戦後、反制各々のポイントの進歩を示したもので、数値は数少ないデータをつなぎ合わせたものに過ぎないが、大きな流れを理解するのに有益であろう。

- 29 柳井俊二『外交激変』朝日新聞社、2007年、第5章「冷戦後の危機の中で」参照。
- 30 五百旗頭真、宮城大蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』岩波書店、2013年、53-55頁。そしてこの時に培われた人脈や経験は、後に首相となった際に生かされたと橋本は回顧している。
- 31 「歴代外務事務次官が語る平成日本外交史 斎藤邦彦」『外交』都市出版、2019年、1・2月号、第53巻、117頁参照。
- 32 巻末の歴任表データは、大蔵省印刷局（1943年）、財務省印刷局（2001年）、独立行政法人国立印刷局（2003年）発刊の『職員録』に基づくもので、対象期間は1950年から2019年までの69年間を対象としたものである。
- 33 同傾向は、事務次官へ就任するまでの職歴として大使経験がない傾向が強まっていることも示すものである。冷戦後の事務次官経験者で、同ポスト就任前に大使勤務があるのは、斎木昭隆（インド）、竹内行夫（インドネシア）、川島裕（イスラエル）、斎藤邦彦（イラン）、栗山尚一（マレーシア）の5名のみである。
- 34 佐々江賢一郎は、柳井俊二以来、約11年ぶりの事務次官経験者による同大使就任となった。この背景理由には、2001年に発生した一連の外務省不祥事との関連が指摘されている。『朝日新聞』2012年8月20日（夕刊）。
- 35 『職員録』の記載データは年度版であるため、掲載情報には時間差がある。正確を期すと、斎藤邦彦事務次官の在職期間は、1993年8月1日から1995年8月4日までの734日間となり、本稿は同期間をSOP確立時期と捉えている。
- 36 城山英明・坪内淳「第10章 外務省の政策形成過程」『中央省庁の政策形成過程』城山英明・鈴木寛・細

野助博編，中央大学出版部，1999年，266頁。

- ³⁷ ここで用いた外交観は機関哲学と同義として筆者は使用している。この機関哲学の定義は真淵勝による「ある行政機関の安定的・持続的政策目標とそれに特徴的な行動様式のセット」に準拠している。真淵勝「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴァイアサン』木鐸社，1989年，41-58頁参照。本稿の外交観とSOPとの関係は、目的と手段の関係として整理できる。
- ³⁸ 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書，2014年5月15日，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>（アクセス日 2019年11月15日）。柳井の外交観は、2014年の安保法制整備時、内閣法制局長官を務め、その後急逝した小松一郎を追悼する書籍内論考においても確認することが出来る。柳井俊二「日本の平和貢献とその法的基盤」「盟友小松一郎君」村瀬信也・柳井俊二編『国際法の実践』信山社，2015年参照。同書には安倍首相や兼原信克（内閣官房副長官補 肩書は当時）による寄稿もある。河辺一郎『日本外交と外務省 問われなかった“聖域”』高文研，2002年は冷戦後における日本の外交政策、特にその国連政策に焦点を当てた考察を行っている。
- ³⁹ 柳井，前掲書，52頁参照。
- ⁴⁰ 当時の柳井による強いリーダーシップは、国会での答弁時、中山外相とは異なる法律論を展開し、「下剋上答弁」だと非難を受けたエピソードからも読み取れる。柳井，前掲書，59-63参照。
- ⁴¹ 実践知とは以下4つの特徴（①個人の実践経験によって獲得されること、②仕事において目標指向的であること、③仕事の手順や手続きに関わること、④実践場面で役立つこと）を持つ、仕事の熟達者が獲得するものと定義されている。金井壽宏・楠見孝編『実践知』有斐閣，2012年，11-12頁参照。これらは学校知（academic intelligence）と対比され認識されてきた面があると指摘される。
- ⁴² 朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔 「攻防 集団的自衛権」ドキュメント』2015年，「第6章 暗躍する外務省「条約局マフィア」」参照。
- ⁴³ 驛賢太郎による大蔵省へのキャリアパス研究に準えたと、ここに「人事ユニット」と「政策ユニット」の融合が見いだされると解釈できる。この図式に基づくと、更に詳細な組織変容を整理できると捉えるが（例えば中枢幹部を多く排出している国際法局（旧条約局）と他局とのユニット状況への考察、他の言語スクール（ロシアン・スクール等）の機関哲学考察等）、同課題は別稿としたい。驛賢太郎「官僚の専門性とキャリアパス：大蔵省を事例として」『神戸法学雑誌』第63号，2013年，真淵，前掲論文参照。
- ⁴⁴ 日本経済新聞（電子版）「外務次官に秋葉氏、駐米大使に杉山氏を起用」2018年1月9日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO25440390Z00C18A1EAF000/>（アクセス日 2019年11月15日）。
- ⁴⁵ 元外交官の宮家邦彦はこの文脈において現在の安倍外交を評価していると捉えることが出来る。宮家邦彦「「盤石」の安倍外交、8年目の課題は「韓国」だ」Newsweek 日本版，2019年9月25日，<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2019/09/8-24.php>（アクセス日 2019年11月15日）
- ⁴⁶ 金井利之「第4章 権力と行政」『行政学講義』筑摩書房，2018年参照。調整に関する先行研究としては、牧原出『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会，2009年があるが、日本の外交政策における調整の実態には未だ未解明な点が多い。金井の論考内でも指摘されているが、1960年より現在まで続く、在日米軍と日本の各省庁高官が定期的の会合を行う日米合同委員会は調整を制度的に担保している機関の一つであろう。吉田敏浩『日米合同委員会の研究：謎の権力構造の正体に迫る』創元社，2016年，久江雅彦『米軍再編一日米「秘密交渉」でなにがあったか』講談社，2005年参照。現職外交官（現ウィーン国際機関代表公使）の柳淳は著書『外交入門 国際社会の作法と思考』時事通信社，2014年，において、日本の外交政策は他国と比べて、調整の度合いが高いことを繰り返し言及している。柳，前掲書，5-9，81-83，90-93頁参照。

- ⁴⁷ 近年行われている外交官へのオーラルヒストリー研究を参照することで、この人事変化の意義は更に多角的な考察が可能になると筆者は捉えている。別稿での課題としたい。
- ⁴⁸ 社会構築モデルからの考察には、公文書管理体制の更なる充実が求められることは言うまでもない。アリソン『決定の本質』は、初版から数えて、その28年後に改訂版が上程されているが、それを可能にしたのは、その間に公開された公文書の存在が大きいとアリソン自身が語っている。日本の公文書を巡る問題については、『現代思想 公文書とリアル』青土社、2018年、6月号、瀬畑源『公文書問題 日本の「闇」の核心』集英社、2018年、東郷和彦「核密約「赤いファイル」はどこへ消えた」『文藝春秋』2009年、10月号、290-299頁、牧原出「『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』」総合開発機構、高橋滋共編『公文書管理の法整備に向けて』商事法務、2007年参照。
- ⁴⁹ 2019年春頃までの取材に基づく外務省の状況については、森功「第8章 官邸外交で蚊帳の外の「外務省」」『官邸官僚』文藝春秋、2019年参照。
- ⁵⁰ 田中秀明「政官関係の変質：政治主導は成功したのか」『ニッポンドットコム』、2019年9月19日、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00516/>（アクセス日 2019年11月15日）。以下の書籍内では更に詳細な歴史的経緯や各国比較が考察されている。田中秀明『官僚たちの冬—霞が関復活の処方箋』小学館新書、2019年。
- ⁵¹ 内閣人事局設置後の中央省庁幹部人事に関する変化については出雲明子による論考がある。出雲明子「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性—」『東海大学紀要政治経済学部』第49号、2017年。出雲が提示する論点は、現在同局において行われている適格性審査が、資格任用制のプロセス下で行われていることで、同審査には政治的交渉の余地が大きくなっており、この状況を改善するためには、現在の人事評価制度を再検討する必要があると考察されている。
- ⁵² この見解に立つと、鳩山政権時における普天間基地返還をめぐる日米交渉は、今日的にも再考すべき論点が多いと筆者は捉えている。琉球新報「『日米廻り舞台』取材班「第1部 官僚の壁」」『普天間基地日米の真相』青灯社、2014年参照。小淵政権下で外務政務次官を務めた武見敬三は「外務官僚側には、外交専門家として彼らの「仕切り」の範囲の中で動いてもらわないと困るという意識があるようです。いわゆる「骨太」の外交戦略にかかわる分野には、外務政務次官のレベルではなかなか入り込めない」と、まさに本稿が推論するSOPの作動状況を示す証言を行っている。武見敬三「体験的外務省改革論—なぜ外務官僚は独善に陥るのか」『論座』朝日新聞社、2001年、10月号、126頁。
- ⁵³ 宮城、前掲書、262頁。
- ⁵⁴ 河野洋平『日本外交への直言 回想と提言』岩波書店、2015年、194頁。
- ⁵⁵ この検証については、例えば政治家による外交構想を論じた書籍や発言等への参照が挙げられる。別稿での課題としたい。中村喜四郎は、自民党の変化要因を尋ねられた際、「選挙制度が大きいでしょね。衆院が小選挙区制になって、党本部の公認権が強まり統制力が増しました。議員は刺客を立てられることを恐れ、党執行部を絶対視するようになりました」と見解を述べている。朝日新聞デジタル「(インタビュー) 保守政治家が選んだ道 元建設相・衆院議員、中村喜四郎さん」2019年10月4日、https://digital.asahi.com/articles/DA3S14204606.html?iref=pc_ss_date（アクセス日 2019年11月15日）。
- ⁵⁶ 正確な日時を期すと、選挙制度改革法案が成立したのは1994年3月4日である。本稿が捉える新SOP確立時期については脚注35参照。
- ⁵⁷ 国家安全保障局には、内閣審議官や内閣参事官として外務省から出向者が勤務を行っている。官邸での勤務経験（内閣外政審議室長）を持つ外交官による考察として、平林博『首脳外交力 首相、あなた自身がメッセージです』NHK出版、2008年がある。小泉政権時までの官邸外交の歴史的経緯については、信田智人『官邸外交』朝日新聞社、2004年参照。

- ⁵⁸ 朝日新聞デジタル 「これでダメなら」外交主導、首相が選んだ特別な役人」2019年9月24日, <https://digital.asahi.com/articles/ASM9S4D0FM9SUTFK00W.html> (アクセス日 2019年11月15日)。森功は、官邸関係者への取材を通じて、対中・露外交の主導権を巡り、今井尚哉（首相秘書官）と谷内正太郎（国家安全保障局長）との間で確執が起きたこと等、近年の官邸内における外交政策を巡る権力構造の変化を指摘している。森, 前掲書, 215-220 ページ参照。この両者の対立は既存の外交政策における SOP 変更を巡る対立と読み替えることが出来る。周知の通り、同取材時（2019年春）より官邸内の人事体制は大きく変容を示しており（先述した兼原信克の退任等）、今後の変化が注目される。
- ⁵⁹ 第二次安倍政権発足当時と比べて、常任理事国入りを目指す姿勢は後退しているように見えるが、その基本戦略には変更がないと筆者は捉えている。「第74回国連総会における安倍総理大臣一般討論演説」外務省 HP https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/unp_a/page3_002883.html (アクセス日 2019年11月15日)
- ⁶⁰ 山崎拓は外務省はアメリカからの要請を元に安保法制の成立を推進していると指摘する。佐高信編著『安倍「壊憲」政権に異議あり 保守からの発言』河出書房新社, 2015年, 72頁参照。
- ⁶¹ 牧原出『内閣政治と「大蔵省支配」—政治主導の条件—』中央公論新社, 2003年。
- ⁶² Purnendra Jain [2005], *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Routledge. (『日本の自治体外交—日本外交と中央地方関係へのインパクト』今村都南雄監訳, 土屋耕平, 中島智朗, 西岡晋, 田上純, 小松志朗, 浅野昌彦, 寺迫剛 訳, 敬文堂, 2009年。)。ジェインは、グローバル化と技術進歩が推進力となって、日本の地方自治体は、多くの非政府組織と共に、重要な外交アクターになっていることを指摘する。現在の増加傾向を示す姉妹都市提携数の推移については自治体国際化協会の HP にて確認できる。自治体国際化協会 (CLAIR) ホームページ <http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/> (アクセス日 2019年11月30日)。
- ⁶³ 今日の官僚制をめぐる考察として、David Graeber [2015], *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, New York: Melville House (『官僚制のユートピア』酒井隆史 訳, 以学社, 2017年)、Jerry Z. Muller [2018], *The Tyranny of Metrics*, New Jersey: Princeton University Press (『測りすぎ』松本裕 訳, みすず書房, 2019年) 参照。
- ⁶⁴ 自治体外交が拓く日本外交の可能性は、この問いとの応答関係を通じて探求されるもので、それはグローバル・ガバナンス論や地方自治論との親和性があると筆者は捉えている。関連論考として、Jon Pierre [2013], *Globalization and Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 水口憲人「分権改革と中央地方関係」『年報行政研究』1996年, 第31巻、毛受敏浩『姉妹都市の挑戦 国際交流は外交を超えるか』明石書店, 2018年参照。先述したジェインの立論を踏まえると、自治省を経て鳥取県知事を務めた片山善博による書籍には多くの示唆を見いだせる。片山善博, 剣持佳苗『地域間交流が外交を変える』光文社, 2003年参照。

【巻末資料 1】 行政改革答申における外務省改革に関する言及

審議会	最終答申提出日	外務省改革に関する主な言及項目	答申後に実施された主な外務省機構改革
①臨時行政調査会(第一次)	1964.9.29	1.外務省職員の経済研修の強化 2.広域担当在外公館の指定 3.在外公館における他省庁との情報連絡体制の確立 4.外務省を中心とした対外交渉方針の協議調整体制の確立 5.外務本省と経済関係省庁との人事交流の活発化 6.民間人または他省庁出身者の大公使、政府代表などへの起用 7.関係省庁の外務省に協力した機密保持	北米局と中南米・移住局の統合によるアメリカ局の創設 外務省の認可4事項の整理合理化 外交資料館の民間委託等に関するもの
②臨時行政調査会(第二次)	1983.3.14	・「外交の二元化」状況を指摘 改善策として内閣総理大臣主導の下、政府が全体として一元的な外交政策が推進出来る体制の整備を提言 ・具体的な改革項目 1.情報調査局,政策調整室,報道官の設置 2.外務公務員制度の改善(行政改革答申として初めて言及) 非効率な人事制度、外務公務員の採用、昇進、研修の見直し、一般公務員と外務公務員の相互理解の必要性、民間人大使の積極的登用等	特になし
③臨時行政改革推進審議会(第一次)	1986.6.10	・外務公務員制度の運用改善(採用の内容と改善、人事交流の活発化等は推進中のものとして整理 ・内閣及び外務省を中心とする総合的な対処体制を確立すべきであると提言 対外政策の処理が様々な領域の問題と関連性を持つことで多元化しており、その処理を一元化する必要性を答申 ・答申内の具体的改善策 1.関係関係等による会議の機動的開催 2.内閣官房の体制強化 3.対外関係処理に当たっての行動ルールの確立等	情報調査局、大臣官房文化交流部及び大臣官房外務報道官の設置 情報文化局及び大臣官房調査企画部を廃止
④臨時行政改革推進審議会(第二次)	1990.4.18	・具体的な外務省改革に関する言及なし 「最終答申」 内政・外政の一体化が進む中、内閣総理大臣及び内閣のリーダーシップの下、政府として対外関係処理機能と総合調整機能を図る	特になし
⑤臨時行政改革推進審議会(第三次)	1993.10.27	・同審議会は湾岸戦争への対応の批判から「国際化」に対応した外交改革を答申 ・「一次答申」は「第二次臨時答申」が言及した外務公務員制度の改善に再び言及 ・「最終答申」は外交政策、経済協力、国際経済など、対外対応に関する行政を総合的に推進する「 対外関係省 」の創設を提言 ・日本外交の基本理念(6つの基本姿勢)を答申 1.国際化対応の行政改革 2.対外政策の統一性の確保と外交の一元化 3.「受け身の外交」からの脱却 4.国際秩序づくりへの参画 5.痛みや犠牲の覚悟 6.政治的リーダーシップの発揮と国民の自覚	特になし
⑥行政改革会議	1997.12.3	機構に関する具体的改革項目はなし 「行政改革会議最終報告」 「II内閣機能の強化」において、内閣官房が対外政策の企画立案機能(総合戦略機能)を担うことを答申	特になし

【出典】：各答申に基づき筆者作成。

【巻末資料2】外務省に対する改革答申

審議会	最終答申提出日	外務省改革に関する主な言及項目	答申後に実施された主な外務省機構改革
①外交強化懇談会	1991.12.2	<p>「第三次行革審第一次答申」と同時期に作成 第1節 国際秩序の変革と我が国外交の理念 第2節 外務省の体制・機能強化のための改革ポイント 1. 総合外交政策局の設置 2. 国際情報局の設置 3.危機管理体制の強化 4.国際協力体制の整備 5. 在外公館の整備 第3節 外務省と首相官邸及び関係省庁との連携強化 第4節 外務省の組織・体制改革 第5節 定員の増強 第6節 外務省定員の増強及び人材養成の強化 第7節 外交に対する国民の理解、信頼を増進し、国内各方面の知見、経験等を外交に活用するために必要な外交基盤の強化</p>	<p>「外交強化懇談会」の答申内容を反映 1. 総合外交政策局の設置（1993.8.1） 2. 国際情報局の設置 経済局次長、国際連合局及び情報調査局の廃止等を決定</p>
②外務省機能改革会議	2001.4.24	<p>具体的な機構改革に関する言及なし 答申最終部「おわりに」 「細かい制度設計は、外務省が自浄能力をまさに発揮すべきところだからである」 答申は公益詐欺事件の背景に3つの構造的要因を指摘。 1.外務省の職員とりわけ幹部職員の間、民主主義国の合理的組織とは思えないような意識構造が存在すること 2.総理大臣の外国訪問に関する内閣官房と外務省間の業務分担が極めて不明確であったこと 3.二国間外交から首脳外交・多角外交へ変化した現代外交の変化、新しい変化に未対応な旧来の外交支援体制の問題</p>	<p>答申を受けて外務省は「外務省改革要綱」を策定(2001.6.6) 内容は答申と同じく、機構改革に関する具体的な項目は挙げられていない</p>
③自民党 「外務省改革案—国益を担う外交の再生：31の提言—」	2002.4.17	<p>具体的改革案 1.大使及び総領事（提言1～5） 2.人事制度（提言6～10） 3.組織改革（提言11～17） 4.支援委員会と非ODA支援（提言18～20） 5.主要機能の強化（提言21～25） 6.予算・会計（提言26～28） 7.意思決定（提言29～31） 主な機構改革 1. 条約局の廃止 2.国際社会協力局、国際評価政策評価室の創設 3.国際協力庁(ODA庁)の創設 4.経済局の組織改編 5.総理直轄のサミット対応窓口の設置 6.総理直轄の国際経済代表部、外務大臣補佐官室の設置</p>	<p>2002年8月21日 外務省「行動計画」 内容は変える会「最終報告書」を踏襲。自民党答申で提言された政治主導による外交体制の確立に関する言及はなし。新たに追加された項目「事務の合理化」は「変えよう!変えよう!外務省」答申で提言されたもの 2003年3月27日 外務省「外務省機構改革」(最終報告) 審議会として総合外交政策局の機能を更に強化国際協力に関する部局の再編および統合 2004年8月1日 外務省機構改革 総合外交政策局の企画立案、総合調整機能を強化 条約局の国際法局への改編 領事移住部を「領事局」に改編 国際情報統括官の創設 経済協力局、経済局の改編 欧州局、中南米局の改編</p>
④外務省を変える会 「最終報告書」	2002.7.22	<p>「最終報告書」は、②「外務省機能改革会議—提言」を受けて外務省が制定した「外務省機構改革要綱」と重複する改善項目に対して、具体化された改善策を提示 ※これまでの答申と異なり、改革を実現するまでの期日を設定。 答申項目 1.不当な圧力の排除 2.詰ったエリート意識の排除とお客様志向 3.人事制度の再構築 4.秘密保持の徹底 5.ODAの効率化・透明化 6.外務省予算の効率的使用・透明性の確保 7.NGOとの新しい関係 8.広報・公聴体制の再構築 9.大使館などの業務・人員の見直し 10.政策立案過程などの透明化</p>	<p>2004年8月1日 外務省機構改革 総合外交政策局の企画立案、総合調整機能を強化 条約局の国際法局への改編 領事移住部を「領事局」に改編 国際情報統括官の創設 経済協力局、経済局の改編 欧州局、中南米局の改編</p>
⑤「変えよう!変えよう!外務省」(外務省員による改革グループ)	2002.7.22	<p>同答申は外務省員が作成 外務省の自浄能力を具体的に示したものと言えるが、最も言及項目が多かったのは省人人事に関する改善策の提言。 提言項目 1.制度の改革（人事改革が重要視されている） 2.政策立案の強化 3.意識改革</p>	<p>※課題レベルの改編で対応</p>

[出典] 各答申に基づき筆者作成。

