研究会

日本の国連外交に関する史的考察を経て
――『日本の国連外交』の到達点と今後の展望――

筑波大学教授　潘　亮

はじめに

本日は貴重な機会をいただきまして、本当にありがとうございます。前回この外交史料館の研究会でお話をさせていただいたのはちょうど一二年前のことで、当時は今回の報告の基礎となる拙著『日本の国連外交』の執筆の準備作業を始めようとしていた頃でした。おかげさまで、問題意識をだいぶ整理することができまして、議論の進め方について、かなりの程度まで道筋をつけることができました。当時そのような機会をいただいたことに対して、改めて深く感謝を申し上げたいと思います。

今回は拙著の執筆を経て、冷戦期の日本の国連外交について、改めて感じた点を振り返りつつ、研究をさらに深化させる際の方向性について、私なりの考えを述べさせていただきたいと思っています。「鈍器」と呼ばれるような分厚い本を書いてしまいましたが、せめて本日の報告は簡潔に進めていきたいと思います。よろしくお願いいたします。

一　戦後日本と国連の「親和性」

国際連合は戦後国際社会における最大の普遍的国際機構ですが、国連の存在は、歴史的に見て非常に興味深い点があったと思います。一言で言うと国連は国際政治の現実から「近くて遠い」現場である、そのような印象を私自身が研究を通じて強く持っています。

これはどういうことかと言えば、まず、国連という舞台はほぼあらゆる国際政治の問題、紛争に直接に関与・観察できる唯一の場であるということです。この意味で国際政治の現実に「近い」です。しかし、こうした問題を処理するために国連憲章の掲げる理念、つまり全ての

潘 亮 教授

国際紛争を平和的に解決するというものですが、これを前提とする国連のあり方に対して、国際政治の実態を見てみると、力の政治が横行しているという違いがあります。このように国際社会の実態と国連の理念との間に常にある種の乖離が避けられず、国連はどの時代においても批判の的になる、微妙な立場に置かれてきました。

このような国連は、冷戦時代の日本にとってどのような存在であったのか。この点を見てみると、まず、国際政治の諸問題に直に接しうる外交交渉の「場」であること、さらに非常に高邁な平和的な「理念」の源泉となっていること、どちらの点についてもほとんど違和感なく受け入れられる存在となっていました。

まず「場」としての国連、外交活動の舞台としての国連の存在は、敗戦国として一度は国際政治の舞台から排除された、苦い経験をした日本にとっては、極めて希少価値を持つものでした。最初からこうした認識が日本側にはありました。これは政府だけではなく、民間でもかなり共有されていたものです。特に戦後間もない頃には、国連は文字通り憧れの的になりました。国際平和のシンボルは国連であり、世界の中心は国連であるといった考えが日本の社会に浸透していました。

もう一つの「理念」という点ですが、これは当初から色々な国―その中には国連を作った国々も含まれます―から、様々な理由で批判されていたものです。実は、国連が掲げる理想主義的な理念の取扱いに関しては、戦時中の日本の政府関係者、専門家の間にも、激しい葛藤がありました。この点にまず留意する必要があります。しかし、終戦に伴い日本を取り巻く内外の環境が激変し、第二次世界大戦においていわゆる力の政治で敗れた後の日本にとっては、高邁で理想主義的な国連の理念は、戦後日本の国家理念と非常に高い一致が見られるようになりました。ある意味では皮肉な形ではあるものの、戦時中の日本に存在していた葛藤も、少なくとも表面上は乗り越えられることとなります。このため理念の面でも、日本は国連に共鳴するようになりました。

このように戦後日本と国連との間には、外交の「場」と「理念」の両面において非常に高い親和性が生まれました。この高い親和性が国連における日本の実際の外交活動において、どのような形で作用したのか、これを冷戦期の、主に政治・安全保障面における国連外交に焦点を当てながら、ある程度の答えを出そうとしたのが、『日本の国連外交』を執筆した私の最大の動機です。

一連の研究を経て、実際何が見えてきたのかということに関して、二、三の所見を述べたいと思います。まず具体的な評価に入る前に、拙著の議論がどのような枠組みで行われているかについて説明したいと思います。この本の分析は、二つの国連外交の「舞台」における日

本の外交活動、そして日本の内政上の様々な動きを対象として進めました。まず、国連外交の「表舞台」、これは私の造語ですが、例えば安全保障理事会や国連総会など、実際の紛争処理が行われている場所のことを指します。この国際政治の現場における日本の外交活動を対象として、分析を試みました。

この表舞台と表裏一体の形で「舞台裏」があります。これについては二つに分けて、分析を行ってみました。第一の舞台裏が、国連の内部です。具体的には、国連の組織運営や、国連憲章など関連する規則類の改正や運用をめぐる議論がなされている現場を指しています。そして第二の舞台裏が、日本の国内政治です。これは国連外交と関係する、日本国内の外交・安全保障をめぐる政治の現場となります。この一つの表舞台と二つの舞台裏、これら三つのステージに主眼をおいて、分析を試みたという次第です。

二　国連外交の実態と特徴

それでは「表舞台」と二つの「舞台裏」から見た、冷戦期、日本の国連外交の実績と実態、その特徴について、いくつか例をかいつまみながら話を進めていきたいと思います。最初に表舞台の方を見たいと思います。国連における紛争の平和的解決という領域での日本の実績ですが、冷戦期を通じて、幅広い分野において、数多くの紛争事案の処理に積極的に関与していました。

例としていくつかの地域を挙げますと、中東アフリカ地域では、スエズ危機やレバノン危機、アルジェリア独立戦争、第三次、第四次の中東戦争、これらの対応に日本はかなり深く関与していました。また、アジア太平洋地域では、ラオス紛争、西イリアン問題、そしてベトナム戦争、さらにカンボジア問題も含むインドシナ紛争や朝鮮戦争休戦後の朝鮮半島における紛争の処理、さらに南アジアにおけるインド・パキスタン紛争の処理にも日本は深く関与していました。太平洋方面に目を転じてみても、南太平洋上のフランス領ニューカレドニアの独立問題、これは今日でも引続き懸案となっていますが、日本はこの取扱いに相当関与していました。さらに地域横断の問題としては、例えば軍縮問題で、特に核実験の禁止問題については、日本は一時かなりのイニシアチブを取っていました。これは「表舞台」における日本の実績の一部です。

これに対して、国連の「舞台裏」での状況を見てみましょう。この「舞台裏」においては、主として国連組織の存続、およびその強化をめぐる様々な取組がなされていました。その中でも、何といっても財政面における貢献に関して、日本は国連加盟国の中でも相当目立つ実績を残しています。日本は一九五六年一二月に国連加盟を果たしましたが、加盟一年目の国連予算における日本の資金分担率は上から数えて八番目です。当時はＰ５、国連の安保理の常任理事国五カ国に加えて、カナダ、インド、その次が日本でした。日本の分担率はインドよりも少なかったのです。

しかし、冷戦が終結した一九八九年の状況を見てみると、日本は統計上第三位、米ソに次ぐ地位となっています。しかし、ソ連の場合はソ連本体に加えてウクライナ、ベラルーシと三つ議席を持っていたので、これらの合計として二位となっています。単体の加盟国として実は日本が二位となっていたわけです。日本の分担金率は、類例のない形で持続的に上昇していました。他の主要加盟国は上がったり下がったりするのが一般的ですが、冷戦期を通じてほぼ一貫して上がってきていました。

さらに、今日においてもそうですが、冷戦期には国連の存亡の危機とでも言うべき、組織の存続を脅かすような事態が数多く発生しました。そのたびに、日本は国連を擁護するという明確なスタンスを示しました。もちろんその中身を見てみると、もう少し複雑な事情が見えるのですが、それについては後でお話しします。

ただ、基本的に、日本は国連が危機に直面する際は、足を引っ張る方ではなく、国連を助ける側の立場を取りました。これは一九六〇年代頃から変わりません。例えば、ソ連の指導者だったフルシチョフはコンゴ動乱の後、東西両陣営、さらに中立国からそれぞれ一人ずつ国連事務総長を立てる「トロイカ体制」を導入すべきだと主張しました。この問題に対して、日本は現行の国連体制維持という立場から相当力を入れて臨みました。

また同じ時期には、国連憲章の第一九条適用問題も大問題となりました。国連憲章第一九条は、国連の分担金を滞納して、二年以上経ったら国連における投票権が自動的に失われるという規定です。当時、ソ連は国連の平和維持活動は憲章違反だから認めないという態度を取り、その分担金の支払いを拒否していました。しかも二年以上支払わなかったので、一九六四年にはこの憲章第一九条の適用対象になってしまったのです。ソ連は自国に第一九条が適用されるならば国連から脱退すると言い出しまして、相当な緊張を引き起こしました。この問題の前哨戦で、日本は重要な役割を果たします。

一九八〇年代に入ると、国連の行政財政危機問題が浮上します。今度はアメリカが国連に対して分担金の支払いを一旦保留するという形で、八〇年代半ば頃に国連の財政危機に火をつけました。当時の日本の対応も関係国の中で高い評価を得るものとなりました。

これらの活動との関連で、国連自身の制度改革という点で見てみると、国連憲章の改正問題に対して日本は加盟後かなり早い時点で深く関与するようになりました。また、先ほど申し上げたように、行財政改革についても一貫してそれをリードする主要加盟国の一つになっていました。

ここまでは国連の中の「舞台裏」の動きですが、もう一つの舞台裏である国内政治を見てみると、これもご承知の通り、日本は一九五七年の岸信介内閣の時、「外交三原則」を公表します。近年は外交三原則の話があまり公には出てきませんが、この原則が廃止されたということは一度もなく、今も日本の外交の指針として存続しています。三原則では第一に「国連中心主義」が打ち出されています。これは理念上

で国連に共鳴する、それとの融合を積極的に実行するという意思表示として記憶に残るべきではないかと思います。

この外交三原則と同じ年に、「国防の基本方針」も制定されました。この国防の基本方針は箇条書きで非常に簡単な文章ですが、最初の項目において「国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり」と、国連重視を示しています。つまり、日本の安全保障政策の指針にも、国連の重視は明記されていました。

さらに、一九五〇年代以降の日本の主要な政党の政策綱領や政策文書を精査すると、必ずと言っていいほど国連を支持するという言葉がどこかに示されています。これはどこまで実行されているかは別にして、この国内政治上の「舞台裏」においては、少なくとも理念上で国連の理念との融合という点について一貫した姿勢が表明されてきているということが言えるのではないかと思います。

というわけで、ここまで申し上げてきた様々な実績を鑑みるに、冷戦期の日本は一加盟国として、国連外交の表舞台とその舞台裏の双方において、多くの成果を収めています。その点を踏まえるなら、紛れもなく優等生の部類に入っているということです。

しかし、日本の国連外交の中身を詳しく見ていくと、どこか場当たり的な対応を繰り返していたような印象も与えます。一貫性のある、長期的なビジョンや、戦略に基づいて国連外交の政策決定に臨むといった姿勢はあまり見受けられなかったようです。概観したときの印象と、もう少し内部に深入りして確認した後に得られる印象には落差があるという点は、私が注目した点です。

先ほどの三つの表舞台／舞台裏という観点に戻ると、国連外交の表舞台では、日本の外交が常にある種微妙なバランス感覚の上に構築されているという印象を強く受けます。あらゆることに関して、「バランス」という点が強調されています。いくつか例を挙げると、国連が存亡の危機にさらされた際、常に日本は国連を擁護しています。それは事実です。しかしながら、総論として擁護する一方で、各論としては、例えばアメリカやイギリスなど西側大国による国連批判について、日本は一定の理解を見せています。「あなたたちの言っていることにも一理がある」と。米英の国連批判を一概に否定するようなスタンスは取りません。

しかし、だからといって米英に追随し、思い切って国連を痛めつけるような行動、例えば分担金を支払わないとか、支払いを怠るといったことは絶対にやりません。つまり、米英に一定の同情を示しつつも、国連離れとは常に一線を画すのです。日本は国連側に立つという姿勢を維持し、国連批判をするとしても国連から絶対離れようとはしないという、微妙なバランスの上に立っているのです。

さらに、国連における紛争解決に際して、日本はいつも国連での対話の重要性を強調しています。東西両陣営や、南北のどの国でも、何かあった時はせめて国連の中で外交的な形で対話すべきだと主張していました。つまり、対話の広場としての国連を非常に重視していたわけです。しかし、対話は重視しているのですが、国連を実際の紛争解

決の場としてどう見るかという問題について、日本のスタンスはまた微妙に異なっています。実は、紛争案件であれば何もかもを国連に持ち込むということについて、日本はあまり賛成していなかったのです。国連はあくまで対話の場で、ケンカの場になってはいけないという考えです。闇雲に紛争事案を国連に持ってくることは必ずしも賢明ではないというスタンスを示していました。

冷戦的な対立に関わる事案について、基本的に日本は国連自体を冷戦の戦場とすることには反対しました。ただ実際に冷戦に関わる問題が持ち込まれた場合、日本はどういう反応をしたかというと、基本的には自由陣営、西側陣営の立場を擁護し、その一員として行動します。ただだし、国連の中で、とことんまで東側陣営を追い詰めるかというと、日本はそこまではやりたくないと、実はためらいがありました。いくら西側陣営の一員とはいえ、社会主義圏に対して挑発的な態度を取りたくなかったのです。過度に挑発してしまい、国連という対話の場が崩れてしまうことをとても恐れていました。ですので結局蓋を開けてみると、どっちつかずのような曖昧な態度になってしまった、という側面があります。

同様のことは南北問題についても言えます。日本はいつも、アジア・アフリカの一員、つまりAA諸国の一員であるというアイデンティティを国連の中で持っていましたが、実際AA諸国と欧米の国々が紛争に陥った場合、日本はどういうスタンスを取るかというと、一方でAA諸国に対し、もう少し穏健に振る舞ってほしい、過度の反西側の姿勢には賛同できないという態度を取ります。つまり距離を置くのです。しかしもう一方で、欧米に対しても、もう少しAA諸国の側に理解のある態度を示してほしい、可能な限り妥協してほしいと要求し、完全に西側陣営の一員として振る舞うことはなかったのです。

もう少し踏み込んで言うと、日本は国連での紛争の平和的解決ということ自体は原則として支持していましたが、国連の手による紛争解決という方式が日本と特定の国との関係にあまりいい影響を与えない、場合によっては悪い影響を与える時はどうすればいいかという問題にも直面しました。つまり、多国間外交の問題と二国間関係でぶつかり合いが生じたとき、どうすればいいかということですが、そのような場合に日本はどちらかといえば二国間関係上の利益を優先する傾向が非常に強く見られました。例えば南部アフリカの国々との関係について、国連の中と国連の外での処理の仕方にずれが生じてしまったということです。こうした二国間関係優先のスタンスを取ってしまうと、逆に多国間外交の舞台である国連の中での日本のスタンスの一貫性が失われてしまうということになりかねない、そういう状況がありました。

総じて言えば、冷戦時代の日本は国連外交の舞台において、是々非々の態度、バランスの取れた態度を貫いていこうとしていましたが、その微妙なバランス感覚にこだわるあまり、結局国連外交の現場で見る限り、いつも手足が縛られているような印象を与え、結果的には国力に見合う外交的なイニシアチブは、少なくとも国連ではあまり発揮で

きなかったということも言えるのではないかと思います。

「表舞台」と表裏一体の形で、似たような問題は国連外交の二つの「舞台裏」においても見られました。まず、国連の組織運営と制度面での問題に関して見ると、日本は安保理常任理事国入りや旧敵国条項の撤廃など、国連の制度改編につながるような問題に対してはかなり積極的に関与してきました。

この場合、日本の政策や行動の動機や目的は、国際秩序そのものの改善や強化ではなく、どちらかといえば既存の秩序の中で、日本自身の国際的地位の是正、または向上を第一に目指しているというものでした。場合によっては、自身の地位の上昇と国連への財政貢献という、本来別個の問題をリンクさせるような様子も見せていました。拙著の中でも引用しましたが、例えば明石康元国連事務次長は、国連における日本の行動が出世亡者（ステータス・シーカー）のようだ、国連における「出世」にこだわっている、しかしそれ以上のことを何も考えていないと批判していました。これも実は日本の国連外交のそうした部分を指していたわけです。

一方で、国内政治上の「舞台裏」の状況を見てみると、ここでも国連が結局様々な政党や政治団体の政策の正当化に利用されていた傾向がかなり見られたと思います。特に各党の外交や安全保障政策における国連への言及を見てみると、どの党も国連支持や国連重視をアピールしていましたが、究極的にこの国連支持というフレーズはどちらかといえば国内向きのアピールであり、日本にとってしか意味のない話でした。

要するに冷戦期の日本は国連外交の「舞台裏」においても国連重視、国連協力の姿勢をアピールしていたものの、こうした姿勢の背後には結局国際的地位の確保や国内政治上の考慮など、国連本来のミッションや理念とは次元の異なる思惑が実際潜んでいたと言っても過言ではないと思います。その理由について、拙著における分析を踏まえ、二、三挙げてみたいと考えています。

三　国連外交の形成に影響を与えた要素

まず、冷戦期の日本において、国際秩序のあり方そのものをめぐる問題意識が、政策決定者に欠落していたのではないかと考えています。戦前、戦時中の日本外交では、「新秩序」という言葉が流行っていました。そして、新しい国際秩序のあり方やその構築をめぐり、日本と欧米諸国との間で争いがありました。その影響もあって、当時の日本の外交政策の検討や決定の現場には、リージョナルまたはグローバルな視点で、国際組織との関係を描く発想が一応存在していました。

しかし戦後になると、日本は国際秩序の構築過程から排除されていました。できることは既存の国際秩序を受け入れることだけでした。ここでいう既存の国際秩序とは、政治・安全保障面では戦勝国となった主要な連合国間の協力を基軸とする集団的な国際平和維持の体制、経済面では自由貿易、自由経済を基礎とする世界経済の安定と繁栄を

維持するための枠組み（ブレトン・ウッズ体制）です。これらを受け入れ、積極的に関与する、その秩序のもとで自国の安全や繁栄を守りつつ、国家の再建と発展を求めざるを得なくなりました。こうして既存の国際秩序の重要性が対外政策の大前提となっている以上、国際秩序のあり方や再構築といった視点から国連との関係を捉え直すような問題意識が次第に薄れていってしまったと思います。日本は秩序を変えるのではなく、作るのでもなく、既存の秩序を守る立場になりました。こうした既存の秩序を象徴しているものが国連であるという捉え方になってしまっていたのです。

その代わりに、冷戦期の日本の外交政策上の重点は、個別の相手国との外交交渉に置かれるようになり、対国連政策は二国間の外交政策の延長に位置する、ある種の従属変数としての性格を持つようになっていきます。この点については、冷戦期の比較的早い段階で、少なくとも外務省の関係者の間では暗黙のコンセンサスが既にあったということが、公開されている外交文書を調べてみた限りでは言えるのではないかと思います。

当時の外務省内では、国連を舞台にする多国間外交は、二国間外交の積み上げの上で成り立つものだという認識がかなり浸透していました。国連を担当する当時の国際連合局では、二国間関係を担当する関係部署の意思を汲んで、それを国連の場で反映させるのが仕事であると考えられていました。国連局自身が何かやるというよりも、地域局や機能局から出た意見を集約して、それをワンパッケージにして国連用にアレンジして国連の場で反映させることが、多国間外交のミッションであるという認識です。

このような考え方は、外務省本省の幹部だけでなく、国連大使を含む現場の一部にも共有されていました。その結果、国連外交の重点は、二国間外交を支える多数派工作や各種選挙における票読みなどの技術的な側面に置かれるようになり、国連そのものを動かすことで日本の二国間外交を取り囲む国際環境や国際秩序そのものを改善するという、主体的な発想は非常に希薄になってしまいました。

国連における外交政策は、二国間関係によって翻弄され、結果的に一貫性を失ってしまう場面がしばしば見られるようになりました。国内政治との関連でも、同じようにある種の従属変数化という傾向が見られていました。冷戦期の日本国内において、様々な外交・安保問題をめぐる論争が行われ、その中で国連も扱われましたが、その中身を見てみると、多国間主義に関わるものというよりもどちらかといえば二国間主義的、あるいは場合によっては自国本位の文脈で論戦が行われており、国際平和を維持するための国際秩序の改善に向けて、日本の果たすべき役割を論じる視点には欠けていたところがあると思います。

その結果、日米関係の是非から日中関係のあり方、自衛隊の海外派遣まで多岐にわたる課題をめぐって国内で論争が起きましたが、国連という要素はその中に一方的に巻き込まれたような状況になっていました。国連に対する政党の姿勢は、事実上、国内政治上の都合で形成

されていたわけです。

ただし、今申し上げた様々な要因は、あくまでも冷戦期の日本の国連外交の形成に影響を与えていたものであり､これらの要素の影響は、どの時代においても不変であると断定するべきではないと私は思っています。これはあくまで冷戦期の話であり、こうした要素が仮に現在の日本の国連外交の中でどこかに存在しているとしても、その役割あるいは影響自体が変わっている可能性は十分考えられるという点は申し上げたいと思います。

一九八〇年代以降、東西対立の緩和、ベルリンの壁の崩壊、ソ連の解体に伴い、国際社会自体はポスト冷戦時代に突入していきます。本の第四部で、この点について詳しく書きましたが、八〇年代半ば以降、東西対立を基調とする国際秩序自体が終焉に向かっていく中で、イラン・イラク戦争やアフガニスタン紛争、カンボジア紛争など、様々な地域的な紛争事案が山積していました。この時代の紛争の平和的解決に向けた国連の努力に関して、日本は従来と一味違うスタンスを取るようになっていました。

もちろん、これ自体は日本の国連外交の根本的な変容を意味するとは直ちに言えないかもしれませんが、少なくともこうした変化の兆しは、この時期になると国連外交の表舞台および舞台裏におけるそれまでの対応方法がもはや限界に達しつつあり、国連をめぐる日本の外交活動を律する様々な要素が転換、または再点検の時期に近づいていたことを示唆しているのではないかと思います。

四　今後の研究の方向性

『日本の国連外交』は冷戦の終焉をもって一旦時代の区切りをつけるような形となってしまいましたが、実際、国連をめぐる日本の外交と内政の様々なドラマは、その後大きな転換期を迎えようとしていました。この転換期の日本の国連外交をめぐる研究は、私にとっても今後、次の段階の研究として、最大の課題になるのではないかと思っています。拙著では、国連外交の「表舞台」と「舞台裏」の動きに目を配りながら、冷戦期の日本の対外関係と国内政治の両方における国連の位置づけを明確化しようと試みました。このアプローチ自体は今後の研究においても生かしていきたいと考えています。その上で、日本の国連外交をめぐる歴史的研究をさらに深化するにあたり、どのような方向性が考えられるのかについて、現時点での私自身の考えを若干紹介させていただきたいと思います。

一つ目は、何らかの形での比較研究の視点が必要ではないかと考えています。ここでいう比較分析は、大体三つの角度から進めることができると考えています。

一つは、異なる時代をめぐる比較です。拙著の中でも、戦前・戦中期からスタートして、その後占領期、冷戦の初期、中期、末期という順で、各時期における日本の国連外交の異同を意識しながら分析を進めてきました。その延長で、冷戦期とポスト冷戦期の国連外交との比

較分析を通じて、冷戦期の日本の国連外交に影響を与えた様々な要素のその後の変容をさらに検証する必要があるのではないかと考えています。

もう一つの比較分析の視点として、異なる分野をめぐる分析、つまり分野横断的な比較分析も重要ではないかと思います。拙著では主として政治・安全保障面に焦点を当てながら分析を試みましたが、そこで得た識見は、非政治・非軍事の分野における日本の国連外交にどこまで適用できるかについて、もう一つの作業が必要ではないかと思います。

そもそも非政治・非軍事分野における日本と国連機関（ここでいう国連機関は主に専門機関を指します）の関係を規定する要素はどんなものがあるかについて、いくつか先行研究はありますが、現時点では質量ともにまだ満足のいく状態とは言い難い状況です。このような状況にも鑑みて、これらの分野における日本の国連外交をもう少し歴史的なアプローチで、特に一次史料に基づいて検証をさらに行う必要性と価値が十分にあるのではないかと考えています。

三番目の比較分析の視点として、他国の国連外交との分析があります。拙著で明らかにした冷戦期日本の国連外交の形成と変容に関係する様々な要素は、どこまで日本特有のものであり、どこまで他の加盟国とも共通したものであるのか、その辺についてももう一度検証する必要があるのではないかと思います。そうしなければ、日本は特殊だという先入観を作ってしまいかねませんし、それは避けたいところです。こうして他の主要加盟国の国連外交の形成過程との比較を通して、戦後日本の外交史だけでなく、冷戦史全体における日本の国連外交の位置づけをより明確化させることができるのではないかと考えています。

それとの関連で、今後の研究の方向性として、国連史の文脈に沿って日本の国連外交をある種相対化することができるのではないかと考えています。日本の国連外交を一国の視点から検証することも重要ですが、それだけでなく、国連組織自身の誕生や発展の歴史的文脈の中である程度相対化する、国連側の史料の分析を通じて日本の外交文書の中からだけでは見られない、国連における日本外交像を発見できれば、その形成と変遷を検証しながら、日本の国連外交のグローバルな意義を再評価することができます。これにより、単に日本外交における国連という視点だけでなく、国連の中の日本という新たな分析の視角の構築にも努めていきたいと考えています。

そして、自分としてできるかどうかは甚だ自信はありませんが、国際政治理論など、政治学の理論との接合というところも課題になっています。実際拙著を執筆するにあたって、対外政策決定に関する様々な理論やゲーム理論、コンストラクティビズム、ネオリベラリズムなど、多くの国際政治学の理論からヒントを得ました。ただ、拙著自体は歴史的文脈を優先しているため、理論的な議論をする余裕は本の中ではありませんでした。

今後、非政治・非軍事分野における国連外交や他国の国連外交との

比較分析など、対象を広げていく中で、国際政治理論の知見を援用しながら、国連をめぐる日本の外交および内政上の施策に関する実証研究の結果がどこまで普遍性を持っているものであるのかをテストするとともに、外交史的なアプローチと理論研究のアプローチのある程度の融合や接合の作業ができればとも思っています。

最後に、史料についての話をさせていただきます。これまで申し上げた課題や方向性を念頭に研究を進めるにあたって、史料の調査と解読の双方において、対象を広げることと、作業の精度を上げるためのさらなる努力が不可欠だと認識しています。

特に国連史の文脈に沿って研究を進める場合や、国連専門機関との関係について研究を進める場合、国連機関の一次史料を利用することが非常に重要になってくると思います。拙著を執筆する際もある程度は国連機関の文書館を利用しましたが、まだ史料調査は不十分です。また、国際機関の史料の一つ重要な特徴として、国際機関に関する個人の文書を国際機関自身が所蔵しておらず、様々な海外の研究機関に寄贈され、分散している実情もあります。こうした史料の所在を突き止めるには非常に時間がかかるという問題があります。もう一つの問題は、分析の対象となる政策分野の中身によって、利用可能な国際機関の史料の数と質にばらつきが出てしまうので、その点をどのように克服していくかが方法論上、今後大きな課題になるのではないかと考えています。

日本側の史料に関しては、これまで国連外交の史料を中心に調査を行ってきましたが、視野をさらに広げて二国間関係に関する史料や、対外政策全体に関する検討作業の記録なども活用する必要があるのではないかと思います。

また、政府以外の文書、例えば書簡や日記などの個人文書や国連に関係する日本の民間団体の史料の調査も考えたいですが、ここは全く未知の世界で、どこまで活用することができるかは非常に大きな課題です。

日本側の史料群の最大の特徴は、公文書が圧倒的な比重を占めているという点があります。その点に鑑みて、今後とも外務省や外交史料館で、ポスト冷戦時代の日本外交に関する史料を定期的かつ持続的に公開していただければと考えています。

最後はお願いのような話で終わって恐縮ですが、以上をもちまして、私の本日の話とさせていただきます。ありがとうございました。

質疑応答

問　日本国内で、政党の国連に対する姿勢が国内政治上の都合で形成されていく、国連外交が国内政治の従属変数となっていったという点を興味深く拝聴しました。

大日本帝国憲法が発布された時に、日本中がお祭り騒ぎになり、その様子を見たフェノロサが「なぜ、お祭り騒ぎをしているのか」と日本人に尋ねたが、誰も憲法がどういうものかを理解していなかったという有名なエピソードがあります。概ねその中身をよく知

らないものについてもお祭り騒ぎを好む傾向といったものがあって、戦後も例えば一九六四年の東京オリンピックなどでも、恐らくそうだったかと思います。

国連についても、創設当初や日本の加盟当初の頃、かつてこぞって国連重視を論じていた頃は、そうした熱気、機運の高まりが国民の中にあったのではないかと思います。しかしそれからかなりの時日が経って、国連も色々な制度疲労が指摘され、日本国内でも熱心に言及される例はほとんど見られなくなっています。こうした状況下で、日本の政治は今後国連に対してどのような関係を築いていくのかについて、先生の見立てなどがあればお話しいただければと思っています。

潘　ありがとうございました。結論から言えば、私も似たような印象を持っています。

私が日本に来て去年でちょうど三〇年になるのですが、日本の政治家が国連ないし国連外交について詳細に論じていた記憶は私にもありません。一方で、本を執筆する準備作業の一環で、国会図書館憲政史料室などで、自民党や社会党、その前身の政党の内部文書やパンフレットなどをめくりながら、国連のことが頻繁に出てくることに、正直なところ非常に驚いていました。これは本当に国連のことをわかって論じていたのかが、疑わしくなっていくところがあったわけです。実際、過去の国内世論の反応を見る限り、どこまでちゃんと国連のことを認識した上で国連支持を表明していたか、この点は色々疑問符をつける必要があるかと思います。

拙著の中でも触れていますが、外務省は一九七〇年に国連に関する世論調査を総理府に委託して行ったことがありました。その結果は非常に面白く、「日本が国連で安保理常任理事国のような地位を与えられるべきか」と質問すると、かなり高い割合で支持するとの答えが出ています。しかし、同じくらいの割合で「わからない」という答えがありました（第八章、四四五頁）。わからないにも関わらず、なぜ国連を支持しているのか。私なら、このアンケートを作るなら、絶対このような設問を一つ設けたくなってしまうものでした。

こうした状況に国連自身も気づいていたようです。例えば一九八〇年代の国連側の文書を見ると、日本で実施された国連に関する各種世論調査でみられた日本人のあいまいな国連認識に対し、国連関係者はこれが何を意味しているのか戸惑っている様子がうかがえます。

これは確かに、日本人が先ほどご指摘のようにお祭り好きで、国連について漠然と、平和的で進歩的なシンボルというイメージが先行していた、イメージ先行で支持したということではあると思います。こうした点を批判することも当然できますが、後世の我々が振り返ってこの現象を見ると、国連という存在が、本来国連の意図していない、気づいていない何かに、日本が価値を見いだしていたところもあったと言えるかと思います。

このような観点で国連憲章を見ると、憲章に「矛盾」があるように読むこともできます。例えば第七章で集団安全保障に言及しながらも、もう一方で集団的自衛権のことが載っている。第八章からは地域的取極の話が出てくる。これらは色々矛盾しているように読めるところもあるので、純粋な法律論では、「ザル法」ではないかと批判されてもおかしくありません。

しかし、逆に政策論的に考えると、ザル法だからこそ長持ちするというところもあると思います。つまり、加盟国の視点で見ると、国連憲章の特定の部分、条文だけを取り出して自分の政策を正当化することもできるようになります。

例えば冷戦期ですと、社会党は「紛争の平和的解決」など、国連憲章の前文や第一条の文言をよく引用します。一方で日本政府や自民党は、同じ国連憲章から第五一条や第五二条などを引用して日米安保体制を正当化するわけです。だから、社会党にとっても、自民党にとっても、結局それで結論としてみんな「国連支持」ということになるわけです。国連のどういった部分を支持しているかはさておき、ということです。国民から見ても、国連はどういった立場から見ても良いことをやっている組織のようだから支持しよう、というようなスタンスとなります。

これは実は、国連側から見ても必ずしも悪いことではありません。少なくとも日本国民が国連に好意的な印象を持っていて、国連が協力を必要とする場面になると、ポジティブな反応を示してくれる、それならばいいということです。

今日の報告では、こうした国内的な論理が日本の国連外交に影響することを、どちらかといえばネガティブに描いた部分があると思いますが、もう少し客観的に言えば、これはある意味では国連外交の一つの魅力です。国連を理想論先行で捉えることもできるし、現実的な外交でも使うことができる。こうしたことを考えて、この国連という組織を、むしろより活用すべきではないかなとも個人的には思います。

最近は確かに政治家が国連にあまり言及しなくなっています。ただ、長い歴史を見てみると、時々、政治家の口から国連の話題が突然出てくるということもあります。例えば外交三原則として掲げられた「国連中心主義」という言葉はほとんど死語になっていましたが、一九八五年の国連創立四〇周年記念の総会の際、中曽根首相が国連で演説をした時には、久々日本外交の基本方針の一つとして「国連中心主義」があると述べて、皆があっけに取られるということがありました。

要するに必要性があれば国連は使えるということで、それが国連の良いところではないかと思いますし、理念とは関係なく、そういうところがあったというのが、国連外交の一つの側面ではないかと思っています。

問　一九九〇年代以降、いわゆるポスト冷戦期に外交官として在外公館を中心に働いてきました。質問ではなくコメントですが、先生の

ご報告の中で直接出てこなかった言葉として、「国益」があるかと思います。我々の仕事の場合、その点がまずありきかと思います。

世界に三〇〇近い国がある中で、日本はそれぞれの国と二国間関係があります。あまりトピックがない国もあり、そういう場合には国連などのマルチな場での外交の話が中心になります。二国間の首脳会談や外相会談、あるいはもう少し下のレベルの会談でも、発言要領や応答要領は挨拶から始まり、二国間関係、それから国際情勢の話へと入っていきます。その中で日本が国連の場で力を出して頑張っているものに関する働きかけが必ず入ってきます。こうした形で国益を実現する、二国間関係を通じて、最終的には国連の場で成果を出すということも、ポスト冷戦の私が現場で勤務している頃には、本省の指示でそういった仕事を日常的にするということがあったかと思います。

潘　ありがとうございます。

問　国連の組織運営について今回分担金のお話はあったのですが、人の観点で日本人の国連職員がどのように活躍したか、あるいは日本にとって良い影響を及ぼしてきたかが気になっています。もちろん国連職員になれば、日本の国益ではなく、国連のために働くという責務があります。ただ、開発という分野ですと、現在日本は「人間の安全保障」をまず取り上げていますが、これは国連でも取り上げられています。こうした分野について日本から職員として国連の中に入り、大いに存在感を発揮された方もおられました。このため、日本人職員が国連職員として、日本のアイデンティティのようなものをインプットできることがあったのではないかと思います。この点についてお伺いできればと思います。

潘　非常に重要なポイントです。人的協力あるいは人的貢献というと、すぐPKOなどに話が行ってしまいますが、自衛隊などによる人的貢献が話題になる前から、国連職員を派遣するという貢献は始まっていました。

国連では分担金の比率に応じて望ましい人的貢献の範囲、つまり職員の数のマージンが一応出されているのですが、日本の場合は分担金率が非常に高いにもかかわらず、考えられる下限の人数にも届かないことが多いのではないかと思います。史料を見る限り、この問題は日本と国連との間で長きにわたってやりとりが続いている話です。

実際に国連で職を得た、日本国籍の方々の活躍を見る限り、政治任命で日本政府の推薦を得て派遣されている方々にせよ、通常の採用試験で国連事務局に職を得た方にせよ、全体的に見て質が高かったと言えます。

こうした職員の方々は、基本的には国連の職員としてのアイデンティティは共有されているかと思います。ただ、同時に、所々で日本の背中を押すような役割も果たしていたわけです。これは決して職務上の倫理的な制限を無視してやったことではなく、純粋に日本のことをよくわかっているから、ここは日本に任せるといいだろう

といったアドバイスができる方が、冷戦期に実は相当いらっしゃいました。

ただ御承知の通り、日本人職員の増加は、昔からの大問題でした。国連への加盟後、国連総会の際、外務大臣、場合によっては首相自身がニューヨークを訪れて国連事務総長に表敬訪問する時、定番の話の一つがこの問題です。大半の場合、最後は「職員をもう少し採用してほしい」という話で締めるのがいつものパターンでした。この点は今も苦戦中という状況があるかと思います。

背景には複雑な事情があり、それは言葉の壁などの問題だけではありません。日本国籍の職員の国内と海外における待遇面での差も実は大きなマイナス要素として作用していた部分もあったのではないかと思っています。

問　安全保障の分野やその背景に着目した包括的な分析をお聞きして、内政の観点を踏まえた国連外交の意義、バランス外交にこだわるあまり、なかなかエッジの立ったことができないといったお話に、まさにこういったことが実務の場でもあるなと感じておりました。

一方で、コンセンサスや一致点を作るのが外交の一番大事な点でもあるので、現場では、まさにそういう役割を果たさなければいけない問題が色々と生じます。昔は南北対立が中心だったと思いますが、今は南南対立のようなものもあり、それぞれの意見が全然違います。そこで日本の強みを生かしながらどういうことができるかなど、考えたりしながら伺っていました。二国間外交（バイ）と多国間外交（マルチ）の関係についても、マルチ外交の場で、バイで培ったもの、得たものをどう使っていくのか、その逆もまたしかりということをよく議論するので、この点もそうだなと思いながら伺っておりました。

ご研究は基本的に冷戦の終結時期までとのことですが、今日の国連外交というと紛争の平和的解決もさることながら、開発や人権、人道といった三つの分野が、国連政策の柱という風になっているかと思います。また、最近一〇年くらいは少し変化しているところがありますが、歴史的には、軍事力の活用に対する制約が相当あったという、ある意味特殊な事情を抱えていたことも踏まえていく必要があるとも思います。

ご報告では紛争の平和的解決への対応の背景に、二国間の利益、特に経済関係の意識があったとのお話もありましたが、開発や人権・人道の分野を見ながら、国連外交での日本の役割という全体像で見ていくと、また少しトーンも変わっていくのかもしれないと思いました。こうした点も含めて、今後分野も広げていくとのお話でしたので、またご研究を進めていただければ大変ありがたいと思っています。

質問ですが、先ほど力の政治というお話もありました。今日、こうしたものを剥き出しにする動き、米国やロシアの動きもありますし、それ以外の国も動いている、その一方で日本の国力、特に経済力がなかなか上がっていかないという時に、特に今回のご研究で集

中的に見ておられた紛争の平和的解決といった分野で、どういう形で日本は今後もっと貢献していく余地があるか、もっとイニシアチブを発揮できるはずかをお教えいただければと思います。それは特定の地域なのか、または紛争の仲介や、平和構築といった分野なのか。またはＯＤＡのような領域なのか、色々なフェーズがあると思うのですが、具体的にどういうところで日本は活躍できるかなど、ご示唆があれば非常にありがたいと思っています。

潘　ご質問について、私は歴史をやっていて、最近の国連外交については深く勉強をしていないのですが、これは冒頭のコメントの中にも既にある程度答えがあったような気がいたします。

冷戦期の国連で扱われていた案件は、南北対立のような経済問題に起因するものもありましたが、どちらかといえば、政治や安全保障といった動機からの紛争が多かったと思います。こうした紛争をどのように平和的に解決すべきかということが大きな問題となっていたわけです。

これに比べてポスト冷戦期に入ると、政治・安全保障を動機とする紛争ももちろん依然として残っているわけですが、経済的な理由による紛争が増えています。とりわけ今日になると、昔は経済分野といえば協力するというイメージが強かったのですが、もはや経済分野といえば衝突するという、そういった状況があるわけです。

こうした変化は日本にとってもチャンスではないかと思っております。確かに軍事力では、日本は二国間でも、多国間でも、昔の米ソ、今の米中といった大国並みの役割を果たすことが難しいと思います。しかし、一方で、経済力という点でいうと、確かにＧＤＰだけを見ると日本の順位は下がっているということは事実ですが、戦後復興から高度成長を経て安定成長に入った、この長い経済発展の過程の中で培われてきたノウハウと経験は、大変貴重なものではないかと思います。こうした経験を踏まえた日本の発言が、国連の場でアドバイスとして重要であるという認識を広めることができれば、いわゆる超大国とまた一味違う日本外交像や役割を確立することが、不可能ではないのではないかと素人ながらに思っている次第です。

問　日本の国連外交を考えるための今後の研究課題として、他の主要国はどうなのか、比較の視点というお話がありました。今後、日本の国連外交はどのような方向を目指していくべきかということや、他の主要国の状況について、教えていただきたいです。

実務を経験していると、先生がご指摘された、冷戦期の日本のバランス重視の外交姿勢は今も変わらないのではないかとも思います。

それでは他の国が国連外交というものを明確に推進しているかというと、例えばアフリカの国々であれば自分たちの平和や開発に関するアジェンダ、例えば気候変動問題などを持ち込もうと必死ですし、南米の国は武器や麻薬などのアジェンダを持ち込もうとします。各国が、それぞれ隣国や地域との間に抱える政治的対立の話を持ってくるだろうと思います。

そうした状況の中で、日本はどういうスタイルを目指すべきなのでしょうか。例えば北欧などは、女性や若者、人道、気候変動など、普遍的で当然推進すべきアジェンダを堂々と掲げて推進しています。これはなかなか立派だと感じる部分もあります。アメリカのように、そもそも関わらないというスタイルもありえます。日本が目指すべきオプション（一つでなくてもよいですが）について、何かお考えがあれば教えていただきたいです。

もう一点として、主要国でも、特にイギリスやフランスなどが独自性を発揮しているとすれば、どういう点にあるのでしょうか。この二点を伺えればと思います。

潘　二つのご質問は、ある意味では相互に関連している話ではないかと思います。どちらも非常にスケールの大きい話で、なかなか一言で答えられるか自信はございません。

国連という場において、いわゆるコンセンサス重視の国連外交というものは、実は冷戦の終わりの頃から徐々にそうした傾向が現れてきたものです。冷戦の中盤ごろまでは、どちらかといえば本当にそれぞれの国益、あるいは自陣営の利益をむき出しにしてぶつかり合うという、そういう場でした。

しかし、一九七〇年代の終わり頃から、例えば決定の方法にも変化が現れました。それまでは基本的には票決で決めています。誰が多数を取るか、重要問題ならどちらが三分の二を取るのか、これで勝負していたわけです。八〇年代以降は、次第にこうした票決による決着が減っていきます。コンセンサス方式で、票決へ持ち込まれる前に、テーブルの下で手を打つというやり方です。コンセンサスを固めて、あとは議長が「はい、この案件はこのように処理します」と宣言し、ノーと言う人がいない限りはそれで決まるということになっていくわけです。

このコンセンサス重視のやりかたは、ある意味では日本にとっても好ましい状況ではないかと思います。つまり、無理に立場を表明させられるというようなことが減っていくわけです。ただ、これは非常に受動的な考え方ではあります。

実際、今後も国連において、日本は安保理の非常任理事国に選出されていくかと思いますが、国連の中でどのようなスタンスやイニシアチブを取るかということになるかと思います。先ほど北欧の国々のイニシアチブについてご言及があったと思います。北欧の国々は昔からそういう感じで、ある意味第三者的な立場で、最初から他の国々に比べると上位の視点で、フェアな議論を国連の中で展開してきた実績があります。これによって、ミドルパワーとしての認知度を高める、そういう形での多国間外交の場の活用に相当力を入れていたわけです。

『日本の国連外交』を書く前から、なぜ日本はそれをできないのか、できなかったのか、あるいはやろうとしないのかということを私自身ずっと疑問に思ってきました。ただ、お恥ずかしいことですが、この本を書き終わった段階でも一向にまだ答えが出てこないという

ところがあります。

条件的に見ると、北欧の国々にできることが日本にできないというのは、論理的にも、能力的にも理由があまり見当たりません。北欧の国々がそうした動きをとって、例えばアメリカやソ連と対立したかというと、そういうこともなかったわけです。ですので、国連の中でコンセンサス方式が中心となっているとはいえ、やはりある程度国の特色を出すというものが大事ではないかと思います。

では日本の特色とは何か。これはまさに実務上の課題かとは思いますが、やはり他の国にないものが日本にある、そういった視点が必要ではないかと思います。他の国がやっていることについて、日本もそれなりのことをやろうというような考え方だと、いつも人の後ろに立つということになってしまいます。日本ならではの何かが存在していると私は思っていますし、実際、例えば経済面においても、あるいは歴史的な経験等を見ても、いろんな意味でユニークなところがあります。それを国連の場でどこまで打ち出せたかというと、少なくとも冷戦期を見る限りはあまり出せていなかった、そのように考えています。

ところで、国連という場自体が、コンセンサスに傾いて、対立自体を非常に恐れているというのは、それはそれで国連という一つの機械がさび付いて、うまく動かなくなってしまっている可能性もあるかと思います。様々な紛争問題について、成功を納められるかは別にして、その処理に対処することで国連自体が次第に成熟していくというのが本来のあるべき姿です。単に和気あいあいと話し合うという場では本来ないのです。

冷戦期には、国連は一種の「サロン」であると述べている外相経験者がいました。これについては、私は少し違うんじゃないかと考えています。サロンという考えで国連を、あるいは国連外交を扱うと、結果的には国連自身もダメになってしまい、日本の国連外交もなかなかうまくいかなくなるということで、やはりしっかりとした議論を国連の中でやらないと、イニシアチブは取れないんじゃないかというような印象があります。少なくとも冷戦期の研究を経て私なりに得ている感触はそれです。

もう一つは英仏の、いわゆる独自性はどこにあったかという質問でしたが、冷戦時代は結局、米ソは本当に別格でした。良い意味でも悪い意味でも、彼等には国連を活かす、という道もあれば、国連を壊すというオプションさえ現実にあるというところが一番大きな違いじゃないかなと思います。

米ソ以外の国々、いわゆるP5に入っているイギリスやフランス、中国も含めて、少なくとも国連を壊そうというような発想は、冷戦時代にはあまり見られませんでした。この点については日本とほぼ同じです。

かつてある日本の国連大使経験者が言っていましたが、「国連外交」ということでは、究極的に見て、日本にとっての国連と米ソにとっての国連が全く違う存在だということです。米ソは国連がなく

ても生きていける国で、日本は国連がなくなると困る。そういった違いであるが、これは非常に大事な違いであると述べたことがありますが、まさにその通りだと思います。

これは他の主要国についても言えることで、米ソだけが国連離れや、国連への拠出金のストップといった荒技ができるのです。今のアメリカもそうですが、国連システムから離脱することを、そんなに深く考えずに、場合によっては衝動的に行って、後で後悔したらまた戻るという、その繰り返しをしています。

そういうことができる国はそう存在しないということを踏まえると、日本と主要国でも米ソと比べる場合と、その他の主要国と比べる場合で、答えは違ってくると思います。他の主要国、英仏などと比べるときは、独自性という点でいうと、立っている土俵自体がそんなに大きな本質的な違いはないと思います。しかし米ソと比べると、それは非常に大きな本質的な違いが出てくるということだけは言えるのではないかと思っております。

答えにならなくて申し訳ございませんが、大体こんなことを考えております。

（二〇二五年一〇月三一日、於外交史料館会議室）