

日本外交における 価値を考える

国際社会において価値の問題が重視され始めている。
日本政府は、パワーや利益ではなく、価値という要素を、
どのように外交に反映させてきたのか。
2006年に提起された「自由と繁栄の弧」を軸に、
日本の価値外交の可能性を語る。

細谷 五月二七日、仏ドービルでのG8サミット後に発表された首脳宣言は、「自由及び民主主義のための新たなコミットメント」というサブタイトルがつき、序文には「自

由及び民主主義の価値並びにその普遍性に対する深遠なコミットメントを再確認した」との文言がありました。なぜこれほどまで強く価値の共有が謳われたのでしょうか。直



慶應義塾大学教授
細谷雄一



青山学院大学教授
中山俊宏



元外務次官、早稲田大学教授
谷内正太郎



東京大学名誉教授
渡邊昭夫

接的には、首脳宣言にも言及されているように、いわゆる「アラブの春」を支援するという意味があるでしょう。しかしその背景としては、中国をはじめとする新興国の台頭、そしてそれとは逆に経済的に停滞する先進国という構図のなかで、G8諸国が自らの存在意義を自問自答した結果として、価値の概念が提起されたのではないのでしょうか。

本日の座談会では、外交における価値の問題を、できるだけ日本に引き付けながら論じたいと思います。まずは外務次官として日本の価値外交を提唱された谷内さんに、「自由と繁栄の弧」とは何だったのかという問いかけから議論を始めたいと思います。

「自由と繁栄の弧」とは何だったのか

谷内 「自由と繁栄の弧」がなぜできたか。そこには三つの問題意識がありました。一つは日本外交の地平をどう広げるかという問題です。かつての日本には、佐藤栄作元首相が端的に言われたように、日米さえしっかり握手をしていれば、世界中を敵に回しても大丈夫だという、ある種のリアリズムがありました。しかしこれに対しては、日本外交の地平をもっと広げていくべきではないかという問題提起が左右両方からありました。

二つ目は中国です。米中G2論を提唱する人もいるくらいで、もはや一新興大国以上の存在です。中国の役割を強調する人は、やはりビジネスの人が多い。実益の世界です。しかし、それだけでよいのか。アジア、あるいはグローバルな視野から見たとき、実利を見ていては見失ってしまう大事な価値があるのではないかと考えています。それを体現しているのが日米同盟ということになるでしょう。

三つ目ですが、戦後の外交をよくよく振り返ってみると、日本は日米同盟を基軸とし、自由主義陣営の一員ということになっていましたが、果たしてどれだけ本気で自由や民主主義を守り、拡大することに真剣にコミットしてきたのだろうかという疑問があります。ほんのお付き合い程度ではなかったか。これでは同盟国間の信頼を深めるのに、十分な点ではなかったのかという自省があります。このような配慮から、「自由と繁栄の弧」は生まれたわけです。それはアメリカの日本再認識、あるいは再評価にもつながったのではないのでしょうか。

渡邊 三点目については、アメリカの日本研究者であるケネス・パイル氏が著書のなかでアメリカの側から同様のことを述べています。いわゆる「親日派」のなかにも、日本の価値観についての言動はリップサービスで、本当のこ

ろは共有できていない、その意味で呉越同舟だと考えている人がいる。彼らの不満に私たちは正面から向き合っていないというところはあつたかもしれません。

それにしても、「自由と繁栄の弧」は中国には評判が悪かつたですね。

谷内 中国に対する包囲網を築くものではないかという批判がありました。はつきり言って日本には中国やロシアを封じ込めるような実力もなければ、意図もありません。自由と繁栄を求めて努力している国々に対して、それは長い馬拉ソンのような営みですから、伴走者として支援しようというものです。しかもそのための手段は、二国間・多国間の対話であり、ODAによる経済・技術協力や人材育成、知的・人的交流など、非軍事的なものです。同様の構想として、日本は一九九六年のリヨン・サミットで、「民主的な発展のためのパートナーシップ」を打ち出しています。日本にはすでにそういう議論を行う素地があつたわけで、安倍総理、麻生外相の下で、日本外交の一つの軸として打ち出そうということになつたわけですね。

渡邊 ただ、こちらの意図とは別の受け取られ方をすることとはよくあります。ちょうどその頃に日露フォーラムという会議に参加して、ロシアの東アジア専門家から「弧とい

うのはどこを指しているのか、中国やロシアを封じ込めるのか」という質問を受けました。私は麻生外相が雑誌のインタビューに答えていた発言を引きながら、「われわれは地理的にどこかをターゲットにするということではなく、グローバルな視野でみているのだ」と述べたあと、「あなたからそのような質問を受けるとは思わなかつた。ロシアはG8のメンバーであり、立派に民主主義の陣営に加わっているではないか」と、わざと挑発的に答えたのを覚えています。ロシアでさえそうなのですから、中国の疑念はかなり大きかつたでしょう。

冷戦が終わつた後、これからはかつての東側陣営も、西側との価値を共有しながら、共に新秩序の核を形成するのだという、非常に楽観的な見解が広まりました。しかし現実はそのうちではなかつた。さまざまな対立の要素が残っている。そのときに重要なのは、HOWの問題、つまりどのようなアプローチが必要かということではないでしょうか。

谷内 各国の反応は、おおむね好評だつたと認識しています。アメリカや西欧だけでなく、北欧や中東欧、中央アジア諸国などの評価も高かつたです。ロシアについては、私も戦略対話で先方の外務省首脳部と話をしました。ロシア側は「なぜわれわれを外すんだ」と言ってきたので、「い



渡邊

一九九〇年代以降、「価値か国益か」から「国益のための価値」に変容した

わたなべ あきお
1932年生まれ。67年オーストラリア国立大学大学院修了。PhD取得（国際関係論）。東京大学教授、青山学院大学教授、平和・安全保障研究所理事などを歴任。著書に『日本の近代8 大國日本のゆらぎ』『アジア・太平洋の国際関係と日本』など。

や、外さないよ。ただロシアが入ると弧じゃなくて円になっちゃう」と答えると笑っていました。「ロシアは中央アジアや東欧との関係が深いから、さまざまなノウハウやネットワークを持っている。日露で協力できる要素はたくさんある」とも言っていました。中国はこれについては、ほとんど表立ったコメントをしていませんね。

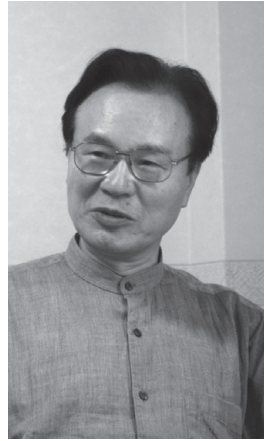
細谷 私は日本が自由や民主主義という価値観を外交政策として打ち出すことについて、さほど抵抗も違和感もありません。しかし、どのように打ち出すかについてはもっと工夫されてしかるべきだったと考えています。長く残る演説だけに、時間をかけて、一つ一つの言葉を吟味して発表するべきでした。

谷内さんが先ほど言われた「伴走者」というのは、たいへん良い表現だと思いますが、麻生外相の演説のタイトル

は「自由と繁栄の弧」をつくる」です。「つくる」というのは介入主義的、ネオコン的に聞こえます。あるいは自由や民主主義という言葉が各地域でどのように受け取られるか。例えば中東ではそれらの理念を受け入れるうえでの独特な難しさがあるとすれば、もっと地域の専門家の意見を聞く時間が必要でした。中国でもそうだったでしょう。それだけで批判が三割、四割減ったと思います。

アメリカにおける正統としての道徳外交

渡邊 価値をめぐる外交といえは、例えば米カーター政権の人権外交のようなやり方はよかったのか。人権について日本は欧米と異なる考えを持っているわけではありませんか。しかしアプローチは違う。例えばミャンマーへの対応が欧米と異なってもよいのだと思います。人権などの



谷内

自由と繁栄を求める国々に 伴走者として支援を続けたい

やち しょうたろう
1944年生まれ。69年東京大学大学院法学政治学研究所修了、外務省入省。在ロス・アンジェルス総領事、条約局長、総合外交政策局長、内閣官房副長官補、外務事務次官などを歴任。外務省顧問。著書に「外交の戦略と志」がある。

政治的価値が許容される前提となる経済・社会的問題をセツトで考えないと、アジアでは意味のない議論になってしまいます。

中山 カーターの人権外交が登場した背景には、ベトナム戦争によって引き起こされた混乱を収束させるべく、なによりも安定を志向したニクソン・キッシンジャーのリアリズム外交に対する反動という一面があつたように思えます。カーターの人権外交は「価値中立的」なニクソン・キッシンジャーに対するリベラルの側からの反応ですが、似たような反応は保守の側からもありました。これがネオコンに連なる系譜です。アメリカ外交においては価値（アメリカ的文脈ではそれはしばしば「道徳（モラル）」と呼ばれます）か国益かという葛藤が常にあります。外交と価値はやはり切り離せません。純粹な「国益外交」というのは

アメリカの外交文化には馴染みません。その点でケナンやキッシンジャーらのリアリストはむしろ異端とさえいえます。その意味で、谷内さんが指摘されたような価値を重視する外交というのは、アメリカ外交の伝統と親和性があり、日米関係をバージョンアップする一つのツールであつたといえます。

渡邊 しかし、カーター自身、中山さんが言われたような葛藤を韓国で経験しています。当時の韓国はとても民主主義国とはいえません。しかし安全保障上はこれを大事に扱わなくてはならない。そのせめぎ合いは当時も大きかったですね。

細谷 イギリスはアメリカの対極にあつて、声高にイデオロギーを語つたりせず、国益を中心に外交政策を考える伝統があります。しかし歴史を振り返ると、中山さんがアメリカにはリアリストとモラリストの系譜があると指摘されたように、イギリス外交にも理念型としていくつかの類型

があります。一つは一八二〇年のカースルレイ外相の文書に代表される不介入主義。イギリス流のリベラリズムです。アイザイア・バーリンの言葉を借りれば、自由には他人に干渉しない「消極的自由」と他人に積極的に関与し解放する「積極的自由」とがあり、不介入主義は前者です。アメリカは後者の傾向が強いですね。ところが逆のベクトルもあって、一八八〇年のグラッドストンのミドロウジアン演説に代表される、外交による道徳の実践という考え方があります。三つ目がその中間で、一八四八年の有名なパーマストン演説。すなわち「イギリスには永遠の味方も、永遠の敵もない。あるのは永遠の国益である」というものです。

もちろんこの三つは理念型であり、実際にはそれぞれが掲げる理想と相反するような施策も数多く見られます。イギリスにおいても、価値と国益の葛藤という問題は二〇〇年間ずっと論じ続けられている。両方をきちんと意識したうえで選択であれば、それ自体はおかしいことではありません。しかし日本では価値の問題を外交政策に乗せるのが不得手だという感じはします。

中山 少し補足しますと、アメリカは常に道徳を語ってはきましたが、それが何を意味するかは時代によって異なります。建国期はむしろ孤立主義を正当化するため、アメリ

カの純潔さを保ち、汚れた世界と関わらないために「道徳」が主張されました。冷戦期においては、ソ連に対する道徳的優位を主張するために、とりわけレーガンが価値を説きました。一九九〇年代以降は、二極構造の一極が崩壊したことにより、アメリカがアクションをとれる空間がぐっと広がり、その気になればどこにでも選択的に介入できるような状況が出現します。

では、ありとあらゆる地域に介入するのか。なかにはいわゆる伝統的国益概念では介入を説明できない場合もある。ボスニア、ルワンダ、ソマリア、コソボ、そして最近のリビアへの介入は、突き詰めていけば、「なぜアメリカが直接脅かされているわけではないのに介入するのか」という問題をめぐる議論です。これらの国々に介入する論拠として「価値」が新たに重要な意味を帯びるようになりました。アメリカは国際情勢に対して反応するだけではなく、自ら状況を形成していける国です。いわば国益に直接関わらない介入をめぐる議論のなかで、価値が行動指針として新たな役割を担ったのが九〇年代以降の状況です。

これを踏まえて日本の価値外交に考えを発展させてみたいと思います。日本はアメリカのように自ら介入して状況形成をしていく国家ではありません。したがって国益では

説明できないクリティカルな状況に直面することは頻度としては圧倒的に少ない。であるならば、日本の対外政策について国益で説明できる部分は国益で説明したほうが誤解もないし、メッセージも明確になる。昨今の価値外交をめぐる議論は、「介入の論理としての価値」という特殊アメリカ的な要素と混同されることで、日本の意図が誤った形で伝わってしまったところが少なからずあったのではないのでしょうか。

谷内 そこは国益をどう捉えるかということと関係します。国益をぐつと狭く「実益」と定義するとすれば、資源を獲得するためには、国内で人権を抑圧している政府とも取引をすることが可能です。しかし当然それでよいのかという批判の聲が上がるでしょう。国益といえども国際社会全体の利益、国際社会が共有すべき価値との整合性を保とうとする努力をもつと意識的に行うべきだと考えます。

具体的にミャンマーのケースを考えてみると、ミャンマー政府をあまり批判しすぎると中国に接近してしまうので、そこで資源の獲得もできずに損してしまうという議論が少なくありません。しかし、ミャンマー国内で起こっている人権問題に口をつぐんで、友好関係を維持すればよいのかといえば、私はそうではないだろうと思います。もち

ろんそこに、先ほどから指摘があるとおり、やり方は重要です。ただ日本はやっぱダブルスタンダードなんだと国際社会から思われるようなことは、避けなくてはいけないのではないのでしょうか。そしてそのような態度は、例えば国連のミャンマー非難決議への反対票の減少などにも現れています。

渡邊 いま谷内さんは国益を狭く定義されて端的な例を出されましたが、国益の最も重要な要素としてセキュリティを考えなくてはなりません。先ほどの中山さんの話につながると、私の知る限り、同盟国は共通の価値を持っているはずだという観点から日米同盟を固め直さなくてはいいという試みがなされたのは、一九九六年の橋本・クリントン会談と「日米安全保障共同宣言」です。そこでは国益（セキュリティ）か価値かということではなく、まさに国益のための価値が必要であるという論理構成になっています。

中山 その背景を考えてみると、安全保障問題を領域的に限定して把握することが難しくなったという状況があるのではないのでしょうか。かつては同盟が想定する脅威を特定することが可能で、その限りにおいて「同盟の活動が想定される領域 (in-area)」と「同盟の活動が想定されない領域 (out-of-area)」とを峻別することができた。しかし、いま



中山

アメリカ的な「介入の論理としての
価値」と混同されることと
日本の意図が誤解されてしまっている

や脅威を領域的に定義することがますます難しくなっています。それは明白な脅威でありつつも、アモルフな脅威でもあり、また領域外の脅威であることもしばしばです。そのような脅威に対しては、従来の領域という概念を属性としてもつ安全保障上の用語では十分に対応できない。そのため、共有する価値に対する挑戦という位置づけをするところが共同行動の基盤になりうる。つまり、近年は、同盟を「リアル」なものにするために、価値に言及しなければならなくなつたという状況が発生しているのではないでしょう。先日の「2プラス2」の共同宣言でも価値についての明確な言及がありました。

連帯主義と多元主義

細谷 ケンブリッジ大学のジェイムズ・メイヨール教授は

『世界政治』という本のなかで、国際政治の見方を「連帯主義（ソリダリズム）」と「多元主義（プルラリズム）」の二つに分けて紹介しています。連帯主義というのは国際社会においてある特定の価値観が広く共有される状態をめざす考え方で、二〇〇〇年代のブッシュ外交、ブレア外交などはその好例です。普遍主義的といってもよいでしょう。それに対して多元主義というのは、他国の問題には口出しをするべきではないという、伝統的な不介入主義の考え方はです。例えば人権についても西洋の水準とは異なる「アジア的」な形も認めるということです。一九九〇年代のクリントン政権は、理念としてはともかく、方法としては多元主義的でした。ビジネス重視です。これはアジアにおける価値外交を考える際に、深刻な問題となります。連帯主義的に考えれば、日本、韓国、オーストラリア、東南アジア

なかやま としひろ

1967年生まれ。2001年青山学院大学大学院国際政治経済学研究所博士課程修了。博士（国際政治学）。日本国際問題研究所主任研究員、津田塾大学准教授などを経て、2010年より現職。著書に『アメリカ政治を支えるもの』（共著）など。

諸国連合（ASEAN）が連携するような「リーグ・オブ・デモクラシー」を重視することになるでしょうし、多元主義的発想に立てば、価値観に拘泥しない別の枠組みが重視されることになる。先ほどの谷内さん、渡邊さんの問題提起とも重なりますが、いかがですか。

中山 外交において価値を重視しようとすれば、ある程度二項対立的になることはやむをえない。現実問題、配慮に配慮を重ねた価値は、それ自体価値ではなくなってしまう。理念を掲げるか掲げないかという違いは大きく、やはり価値外交はソリダリズムの側面を強く出さざるをえないという感じがします。

谷内 よく外務省内で言われてきたのは、スローガン外交はよくないということでした。戦前の「鬼畜米英」とか「満蒙は日本の生命線」などへの反省です。「自由と繁栄の弧」にもそのような批判がありました。そこは「内容」次第であると割り切つて、一種のソリダリズムになるのを恐れず、政策を打ち出しました。

細谷 手段の話に拘泥して恐縮ですが、戦後日本は外交目的として自由や民主主義を重視してきたと思いますが、手段としてはブッシュ政権のように武力を行使して価値観を押し付けるようなことはしませんでした。ではどうするの

か。日本的なアプローチといったときに、その内容は論者によって大きな幅があります。それに目的と手段が合わないこともあり。自由と民主主義を目標にし、民主主義国とはいえない中国の海洋進出に対抗するために、これまた民主主義国とはいえないベトナムと連携するということは、矛盾しないのか。ブレアも都合のよい時だけ価値と利益は一致する例を挙げますが、それと整合しないケースだって山ほどあります。

谷内 私は価値外交を提唱していますが、それが大事だからといってそれだけを追求するというのでは、外交はできません。当然ながら、安全保障はもちろん、実利のことも考えなくてはならないし、戦略的に敵の敵は味方だという状況だってありえます。そういうところは政治家が責任を持って対処すればよいのです。私は本来こうあるべきだと考えるが、このような事情でほかのやり方をとらざるをえない、政治家としてそういう決断をすることはありうる。理屈のうえでは、ダブルスタンダード、トリプルスタンダードという批判も出るでしょうが、それはある意味当たり前で、そのない外交なんてありえない。相対的な問題です。しかしなるべくそういう矛盾を少なくする努力はしなければなりません。私はHOWの部分のプルラリズムは当然だ

と思っています。

渡邊 しかし武力の行使をどこまで認めるかは、悩ましい問題です。特に伝統的な安全保障というよりは、人間の安全保障、あるいは人権を確保するための介入といった場合です。カナダと日本の「人間の安全保障」で大きく違う点は、武力が導入されることを前提としているかどうかです。そこから一歩進んで今回のリビアのケース、あるいはアフガンやイラクのケースをどう考えるか。自由を望んでいない人たちは無理やりに解放するなどはカリカチュアの世界ですが、現実問題としてどのように抑制的でありうるか、国民に対する説明という点で、大変重要なところだと思います。

属人化する外交政策

細谷 少し角度を変えて、再度「自由と繁栄の弧」を論じ



細谷

長期的視野で語られるべき外交戦略が政治家個人の政策パッケージと認識されてしまうのはマイナスだ

てみたいと思います。私は「自由と繁栄の弧」が賛否両論に分かれた理由の一つは、複数の理念が交じり合っているところにあると考えています。一つは、自由や民主主義といった価値に対して日本が真剣にコミットするという、「リベラルな戦略」。先ほど谷内さんがお話しされたミャンマーの問題はその好例ですし、実はこれはアメリカのリベラルな人たちとも整合性があります。一方で、安倍首相・麻生外相は、自民党内の保守派であって、「保守の戦略」としてこの理念を使いました。そこには中国に対して批判的なニュアンスが潜んでいます。これに古典的な「地政学的な戦略」が加わります。海洋国家が連合して大陸のハートランドと対峙するというマッキンダーやマハンに代表される考え方です。この三つの戦略があまり整理されずに結びついたことが、大きな誤解を招いた要因かなと考えています。

ほそや ゆういち

1971年生まれ。2000年慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程修了。博士（法学）。北海道大学法学部専任講師、敬愛大学専任講師などを経て現職。著書に『倫理的な戦争 トニー・ブレアの栄光と挫折』『外交』など。

中山 不幸なことに価値外交をめぐる議論は、日本外交そのものをめぐる議論ではなく、日本国内の特殊イデオロギーの事情が投射された議論になってしまった。もう完全に旧来の対立の構図です。ですから価値外交は実は国際的に問題視されたというよりも、国内の党派論争の素材になってしまいました。

細谷 外務省のなかでさまざまなアイデアを結集し戦略を準備することと、実際の政局との整合性がずれている。本来長期的観点から語られるべき外交の戦略やビジョンが、政局に利用され、政治家個人の政策パッケージであるかのように認識されてしまうのは、大変なマイナスです。実際「自由と繁栄の弧」は福田政権にはほとんど受け継がれませんでした。持続可能なアイデアが国家戦略とならずに使い捨てられていくのは、本当にもったいない。

ただ興味深いのは、前原前外相は二〇一〇年一二月のバリ民主主義フォーラム、明けて今年一月の米戦略国際問題研究所（CSIS）で、「自由と繁栄の弧」と共通した問題意識を持つ、価値を強調した演説を行いました。アジア太平洋では日米が中心となって価値を守り、創造していくのだという内容で、そのツールが経済外交だ、ということ発した。経済的な安定や繁栄が民主主義を育てるという発

想です。アプローチこそ異なりますが、「自由と繁栄の弧」のリベラルな部分が共有され始めているのかなという気がします。

中山 うーん、どうでしょうか。やはり自民党政権下で価値が主張されたそもそのモチベーションは、日本が戦後自らの役割を非常に謙虚に定義してきたことに対する反動がある。日本は一貫して「開かれた自由な国際秩序」を東アジアにおいて支えてきたという文脈で日本の役割を捉え直し、実は制約はありながらも積極的に安全保障上の役割を引き受けてきたのだと。それは決して責められるべき行為ではなく、今後発展させていくべき方向性だと。ですからやはり民主党とは若干ずれがあるのではないでしょうか。前原前外相個人ということになれば、相当程度親和性があるのかもしれませんが。

谷内 少し前の渡邊さんのコメントに答えることになりましたが、安全保障を考える際に、価値は大事だからといってネオコン的な武力行使も辞せずという態度を日本はとれません。その意味でオバマやブッシュ、ブレアとは位相が違います。他方で協力の仕方はいろいろとある。後方支援をするとか、平和構築に取り組むとか。それは危険があってもやるんだという意思は重要です。危ないものはやらない

ではいけない。

日米関係でも、例えば、アメリカが大陸から核攻撃を受けるといった場合に、集団的自衛権の問題ですが、仮に日本の自衛隊がそれを阻止する能力があるのならば、それを行使しないと選択がありません。それでは日米同盟そのものが成り立ちません。そこで基盤となるのは、条約があるとかではなく、日米が共有する価値の体系というところでの信頼感が大きいのだと思います。

中山 私は価値の共有が日米同盟の重要な礎だと考えていますが、しかし果たして誰が共有している価値なのか、それがどれほどの広がりがあり、どれほどサステイナブルなのかということとは冷静に検証していかなくてはなりません。それこそ価値がスローガンになってはいけません。また今の日本政治をめぐる状況からして、価値を主張するところがどれだけ国民の間に響くかという現状にも直面しています。さらに震災後の状況は、とても外に打って出ようという感じではないですね。

谷内 日本というのは何か危機的なことが起こると、外交や安全保障のことなんか考えてる場合か！という感じになりやすい。直近の例でいえば、震災復興も社会保障改革も大事ですが、本当にODAを減らす選択がよいのか。国際

感覚という点で大いに疑問が残ります。

渡邊 突き詰めていうと日本という国家がいかにあるべきかということですね。世界第二位の経済大国という誇りを失ったときに、その穴を埋めるものは何か。われわれは食うためだけに生きていくわけではないのだと。ではいったい何のためだろう？ その私たちにとっての大事な生き方を、国のレベルに反映させたらどういう国になるのだろうかということが問われているのだと思います。そこにしっかりとした心棒がないと、しっかりとした外交もない。そう言うてはおしまいかもかもしれませんが、しかしそうなのです。

谷内 その心棒には、普遍的価値と言うだけでなく、きつと日本人の間で歴史的に培われてきた価値や文化が根底にあるはずですね。

渡邊 日本人の精神的バックボーンを知るには、宮沢賢治を読むのが一番ではないでしょうか。東に病気の子どもがあれば、行って看病をしてやる。西に疲れた母があれば、行ってその稲の束を負い、南に死にそうな人があれば怖がらなくてもよいと言う。北に喧嘩と訴訟があればつまらないからやめると言う。非常に素朴な形で日本人の心を言い表しているし、国際社会と共に生きる精神と言ってよいのではないかと思います。■