

変革外交 ーライス外交の遺産は何かー

安藤 慶太

はじめに	26
1. ライス国務長官の変革外交の概要	27
(1) ライス国務長官の変革外交構想	27
(2) 変革外交の具体例	30
2. 変革外交の分析視角	32
3. 変革外交の背景とその変化	33
4. 変革外交に対する批判の吟味	37
(1) 変革外交全般に対する批判	37
(2) 国務省資源の世界規模の再配置に対する批判	40
(3) 地域戦略、複数国家間戦略への重点化に対する批判	40
(4) 現地化努力に対する批判	41
(5) 国務省の新しい人事方針に対する批判	41
(6) 米軍との連携／復興・安定化努力拡大に対する批判	45
おわりにーライス外交の遺産	50

はじめに

ライス国務長官の外交は、「変革外交」と呼ばれる。しかし、頻繁に論じられることはない¹⁾。ライス国務長官の変革外交は、分析し、その重要性を評価するに値しないのであろうか。本稿は、それに値するとの立場をとる。

本稿作成時点において、イラクでの戦争は5年目に入っている。ライス国務長官は、同戦争の推進者として、これに責任を負う。結果本位に評価されるのが政治家の宿命であることから、ライス国務長官が掲げる変革外交の評価もまた、イラクでの戦争の帰趨によるところが大きく、仮にそれが好ましいものではなかった場合、変革外交はイラクでの戦争とともに葬られる可能性が高い。

しかし、変革外交には、一過性ではない、将来にわたって米外交に大きな影響を及ぼす要素が含まれており、その重要性を適切に評価することは、ブッシュ政権後の米外交を分析する準備としても価値がありかつ必要である。

変革外交のうちの何がライス外交の遺産として残るかを分析するため、本稿は2つの分析手法を用いる。第一に、変革外交の誕生した背景を考え、ブッシュ政権後にその誕生背景が変化した時、変革外交は存続しうるか否か、存続しうるとすればそれは何かを考察する。第二に、変革外交に対する批判を吟味する。

同分析の結果、変革外交がライス国務長官の個人的な外交観、時代認識を背景に生まれた点はブッシュ政権後に忘却される可能性が高いが、変革外交の5つのイニシアティブはいずれも時代の要請に対処する合理性を有しており、種種の批判にさらされつつもブッシュ政権後も米外交に影響を及ぼすと結論する。さらに、ライス外交の遺産の一つとして、変革外交を担う新しい外交官像の誕生を指摘する。また、変革外交がブッシュ政権以降にも存続するためには、国務省の自国民への接近とい

1) 2007年9月30日時点で International Political Science Abstracts を検索したところ、「変革外交」を扱った学術論文は以下1件のみである。Vaïsse, Justin, “Etats-Unis: le temps de la diplomatie transformationnelle”, *Chaillot Paper*, December, 2006, Vol.95, pp.7-118. 報告書では、Nakamura, Kennon H. and Susan B. Epstein, “Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, August 23, 2007. がある。

う変革外交が触れていない米外交の課題に取り組むことが重要である点も指摘する。

本稿は、変革外交を論ずる研究の嚆矢の一つとしての意義を有する。

1. ライス国務長官の変革外交の概要

(1) ライス国務長官の変革外交構想

ライス国務長官は、変革外交を包括的に論ずる演説を二度行っている。2006 年 1 月 18 日のジョージタウン大学における演説と翌 2007 年 2 月 8 日の国務省における演説である。以下、変革外交の概要を確認する。

ライス国務長官は、2006 年 1 月 18 日のジョージタウン大学における演説で、変革外交を、ブッシュ大統領の世界民主化推進政策を実現するための、「ありのままの世界について報告するのみならず、世界そのものを変革する外交」であると説明した²⁾。ライス国務長官はさらに変革外交の目的を定義して次のように述べた。

私は、変革外交の目的を次のように定義する。民主的で、優れた統治を行い、自国民のニーズに応え、国際社会において責任をもって行動する国家を建設し、これを維持するため、世界の我々の多くのパートナーと協力することである。…変革外交は、パターンリズムではなく、パートナーシップに根ざしており、外国の国民のために行動することではなく、外国の国民と共に行動することに根ざしている。我々は、外国の国民が自らの人生をより良きものとし、自らの国家を建設し、自らの将来を変革するのを支援するために米外交の有する力を行使することを追求する。…国務省の我々は、世界中で変革外交を推進するため、新しい歴史的使命に立ち上がらねばならない。我々は、将来全人類が自由を有するのを確実にするための外交基盤を構築し始めなければならない。かつて行われた偉大な変革同様、今日我々が新たに携わる努力は、明日にも完了することはない。我々の外交及び国務省を変革することは、一世代かかる任務で

2) 2006 年 1 月 18 日のジョージタウン大学でのライス国務長官演説。

ある。しかしこれは緊急の任務であり、開始せねばならない。³⁾

こうして、ライス国務長官は米外交及び国務省を変革するという一世代の任務を開始することを宣言した。ライス国務長官は、変革外交はまず国務省内部から始まると述べ、次の5つのイニシアティブ、すなわち、(イ) 国務省資源の世界規模の再配置、(ロ) 地域戦略、複数国家間戦略への重点化、(ハ) 現地化、(ニ) 新しい人事方針、(ホ) 米軍との連携／復興・安定化努力拡大、を発表している⁴⁾。その概要は次のとおりである。

(イ) 国務省資源の世界規模の再配置

ライス国務長官は、国務省資源の世界規模の再配置を行うと述べ、2006 年以降数年間に欧州とワシントンから中国、インド、ナイジェリア、レバノンなどに国務省のポストを移動すると述べている。その背景として、21 世紀にはインド、中国、ブラジル、エジプト、インドネシア、南アフリカといった台頭しつつある国々が歴史を形成するようになってきていること、及び、米外交の最前線はアフリカや南米、中東の移行しつつある国家に生まれつつあるが、米外交体制はそれに対応していないことを挙げている。2007 年 2 月時点で約 200 個のポストを移動しており、同年中に約 100 個のポストを移動するという。

(ロ) 地域戦略、複数国家間戦略への重点化

ライス国務長官の変革外交のイニシアティブの二つ目は、地域戦略、複数国家間戦略への重点化である。米国は、インドネシア、ナイジェリア、モロッコ、パキスタンといった主要な地域国家と、テロや憎悪イデオロギーと戦うために協力する、とライス国務長官は述べている。その背景には、21 世紀に入り、地域統合が進展したことによって新しい機会が生まれる一方、テロ、武器拡散、麻薬売買、人身売買、疾病などの国境横断的な脅威が生まれていることがある。また、伝染病の拡散を監

3) *loc.cit.*

4) 2006 年 1 月 18 日のライス国務長官演説及び国務省ファクトシート。

(<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm>) (アクセス：2007 年 9 月 30 日)
翌年 2 月 23 日のライス国務長官演説では、「開発に対するアプローチの変革」にも触れているが本稿は、同国務省ファクトシートが記す 5 つのイニシアティブに限定して論ずる。

視し、これと戦うために小規模で俊敏かつ国境横断的な即応チームを結成することや、特に中東において米外交官がテレビ出演し、アラビア語を駆使して米国の主張を伝えるための地域広報外交センターを新設することにも触れている。

(ハ) 現地化

変革外交の3つ目のイニシアティブは、米外交体制をより現地化させること、つまり、米外交官を諸外国の首都のみならず、国全体に広がって駐在させることである。ライス国務長官は、米外交官は、外国の首都にある省庁においてのみならず、その国の国内改革の最前線で任務を遂行しなければならないと述べている。そして、ライス国務長官は、世界には人口100万人以上の都市で米国のプレゼンスがない都市が約200個あることを指摘し、そのような都市に米国の外交プレゼンスを置くことを目指すと述べた。そのための新しいアイデアとして、目立たない形で少数の米外交官を地方に駐在させる「アメリカン・プレゼンス・ポスト」の創設や、主要人口集中地域向けのウェブサイトを経営し、同サイト上のデジタル会議室で、米外交官と外国市民とがやりとりを行う「ヴァーチャル・プレゼンス・ポスト」⁵⁾の創設に触れている。アメリカン・プレゼンス・ポストは2007年8月時点で4カ国に8箇所設置されている⁶⁾。ヴァーチャル・プレゼンス・ポストは、2007年7月時点で40箇所あり⁷⁾、ピアソン元国務省総務部長によると、最終的に50箇所設立する予定である⁸⁾。

(二) 国務省の新しい人事方針

ライス国務長官は、米外交官が変革外交の新たな挑戦に対応できるようにするため、新しい技術を習得させるとともに、これまで国務省員に求められた技能とは異なる技術を有する人材を雇用すると述べている。そして、アラビア語や中国語、ペルシャ語やウルドゥ語、韓国語といった難易度の高い外国語を習得するよう多くの外交官を訓練しなければならないと述べている。また、米外交官は、今まで以上に

5) <http://usembassy.state.gov/>よりアクセス可能。

6) Nakamura, Kinnon H. and Susan B. Epstein, *op.cit.*, p.12.

7) Nakamura, Kinnon H. and Susan B. Epstein, *op.cit.*, p.13.

8) Gedda, George, "An Interview With Director General W. Robert Pearson", *Foreign Service Journal*, June, 2006, p.51.

困難地ポストで勤務しなければならなくなっており、政策分析の専門家であるだけでなく、一流のプログラム運営者となるとともに、外国市民が法の支配や起業、保健、教育の改善を行うのを支援する能力を備えなければならないという。ライス国務長官はまた、海外で人権 NGO を創設したり、小規模企業を経営したりした経験を有するような人材を国務省にひきつけたいと述べているほか、外交官採用試験制度を変更することにも言及している。

(ホ) 米軍との連携／復興安定化努力拡大

ライス国務長官の変革外交の5つ目のイニシアティブは、米外交官と米軍人との協力を進展させるために、米外交官を支援することである。ライス国務長官は、国務省復興安定化室を拡大することにコミットしていると述べている。同室が生まれた背景には、破綻国家や紛争後の社会に対処するための常設の文民組織が整備されておらず、そのために米軍に過大な負担を強いている状況を改善することがある。同室の任務は、破綻国家が責任をもって主権を行使できるよう支援すること、及び、破綻国家が世界の不安定の根源となることを阻止することである。

ライス国務長官はさらに、軍民協力の例として米軍政治顧問（POLADS）にも触れている。米軍政治顧問はかねてより派遣されてきたが、現在、かつて以上にイラクのファルージャや、津波災害のあったインドネシア沿岸のような地に派遣されるようになってきており、ライス国務長官は、米外交官に同ポストへ積極的に応募するよう求めている。

(2) 変革外交の具体例

変革外交の具体的事例にはどのようなものがあるか。ライス国務長官は、2005年1月31日に国務省で行われたタウン・ホール・ミーティングにおいて、変革外交の例として津波被災者支援、HIV／エイズ関連業務、拡散に対する安全保障構想（PSI）関連業務を挙げている。津波被災者支援については、有志国と協力したことをもって、HIV／エイズ関連業務については、保健を改善するために現地の人々と協力したその過程に着目して、変革外交の例として挙げている。拡散に対する安

全保障構想については、北朝鮮とリビアのように地域横断業務であること、及び、専門領域を横断して問題解決をする業務であることをもって変革外交の一例としている。2005 年 6 月 3 日には、ライス国務長官は変革外交の例として、バグダッドにおける司法制度創設支援、アフガニスタンでの麻薬対策及び道路建設、コロンビアでの麻薬対策及びテロ対策、グルジアでのテロ対策のための省庁関係者の訓練を挙げている⁹⁾。この時点ではまだ、変革外交の内容が限定されていなかったようである。しかし、2006 年 1 月のジョージタウン大学における変革外交に関する演説が行われて以降、とりわけ、「統治機構の制度構築」に焦点が当たるようになった。例えば、ライス国務長官は、2006 年 4 月 26 日にバグダッドで行った合同円卓会議において、米国がイラクで行っていることが変革外交の最大の例であるとし、イラクに機能する省庁を作り出し、実効を挙げる地方指導者を育て、不可欠なサービスを提供できるようにし、経済活動や金融活動に関する技術協力を行うために米外交官がイラクの人々と協力することを挙げている。

米外交官による変革外交の実践例が報道されることは数少ないが、興味深い例が 2 点ある。

一つは、スーダンのジュバにおける米外交官の活動を報じたウォール・ストリート・ジャーナル紙の記事である¹⁰⁾。同記事によると、米 국무省は、2006 年 1 月に 54 歳のホワイトヘッド代理公使を当時コレラが発生していたジュバに派遣した。同代理公使の任務は、スーダン内戦を停止させた和平合意を定期的に点検するとともに、石油が豊富に埋蔵されているが、部族紛争が頻発する広大な領域において米国益を追求することである。同代理公使は、大学寮の一室くらいの大きさの部屋に机とコンピューターを置いて執務室にし、頼りになる電話がないために事前に会う約束をとりつけることもなく現地の様々な重要人物を訪問したり、時には、キリスト教徒が優勢な地方政府支配下のイマームに会い、その苦情を聞いて再会を約束する

9) 2005 年 6 月 3 日の国務省タウン・ホール・ミーティングでのライス国務長官発言。

10) King, Neil Jr., "Rice Pushes Envoys To Spend Time In Hardship Posts", *Wall Street Journal*, August 10, 2006. ライス国務長官が 2007 年 2 月 8 日の国務省演説で言及した記事はこれであると思われる。

など、同氏が「マイクロ外交」と呼ぶ活動に携わったという。

もう一つの例は、イラクにおける例である¹¹⁾。この例は、2004年2月に報じられたものであるため、ライス国務長官の「変革外交」のお墨付きがあるわけではないが、明らかにその好例である。2004年2月16日付ワシントン・ポスト紙の記事は、当時29歳の米外交官ブラッドリー氏（Tobin Bradley）がイラクの連合国暫定当局（CPA）に政治顧問として派遣され、バグダッドから遠く離れたイラク南部の危険な僻地で、アラビア語を駆使して15箇所まで地方選挙を準備し、その過程で、後に国連がイラク全土で選挙を実施する際に利用する投票システムを作り出した模様を報じている。同氏はその後、「2005年度米国への奉仕国際メダル」を授与された¹²⁾。

2. 変革外交の分析視角

本稿の目的は、変革外交を分析し、一過性ではなくブッシュ政権以降にも影響が残るものを明らかにすることである。本稿は、2つの分析手法を用いる。

一つは、変革外交が時代通底性を持つか否かを考える際、それがどのような背景をもって生まれたのかを考察した上で、その背景が変化した場合にどのような影響があるかを考察することが有効である。いわば変革外交から、時代産物性を濾過する作業である。

いま一つは、変革外交の関係者が変革外交をどのように見ているかを分析することである。本稿では国務省関係者による変革外交批判を吟味することを通じて、変革外交がそれらの批判に堪えうるか否かを吟味する。主として国務省の職能団体兼労働組合である外務協会（Foreign Service Association: FSA）の機関誌『外務ジャーナル（Foreign Service Journal）』に掲載された発言に多くを依拠する。

11) Shadid, Anthony, "In Iraqi Towns, Electoral Experiment Finds Some Success", *Washington Post*, February 16, 2004.

12) 2005年9月28日付国務省報道官記者発表 "Foreign Service Officer Tobin Bradley Selected as 2005 Service to America Medal Winner".

どちらの分析手法によっても、変革外交の包括的な分析結果を得ることは期待しえない。変革外交の誕生背景の分析は、推論に拠らざるを得ない。国務省関係者による批判の分析は、サンプルの偏りがある。しかし、変革外交が論じられることが少ない中で、米外交の将来に最も大きな利害を有する集団の一つであり、かつ、米外交の専門知識と経験とを有する国務省関係者の批判は貴重であり、最も実質的な批判を見出すことを期待できる。

3. 変革外交の背景とその変化

変革外交は、いかなる背景をもとに誕生したのか、そしてその背景が変化した時、変革外交にどのような影響が及ぶのか。

変革外交の誕生背景として、5点指摘できる。それぞれ（イ）国務長官の外交観、（ロ）国務長官の時代認識、（ハ）世界の外交機関の変化の潮流、（ニ）フラット化した世界への対応、（ホ）国務省の戦時体制準備、である。

まず、（イ）の国務長官の外交観については、ライス国務長官が個人的歴史経験として、東欧の解放、東西ドイツ統一、旧ソ連崩壊を有することに着目し、外交に世界を変革する力があることを強く信じる国務長官が出現したことを変革外交の誕生背景に見る視点である。次に（ロ）の国務長官の時代認識については、ライス国務長官が、現代を世界の人々が民主化を要求する「世界が変革しつつある時代」と見ており¹³⁾、それに見合った外交が必要であると考えたことを変革外交の誕生背景に見る見方である。

（イ）、（ロ）どちらも変革外交の誕生背景をライス国務長官の個人的特質に見出しており、他の人物が国務長官が就任した際、変革外交の存続を支える要因にはならない。現代が民主化が進展する時代である旨のライス国務長官の時代認識もまた、米国の外交専門家の間で共有されてはいない。よって、ライス国務長官が政権を離

13) 2005年2月16日上院外交委員会、2月17日下院国際関係委員会、3月9日下院歳出委員会小委員会、5月12日上院歳出委員会小委員会での公聴会におけるライス国務長官冒頭証言。

れた後、変革外交に正当性を付与し、その必要性を説得するために用いられた二つの論理は否定されるか忘却される可能性が高い。

(ハ) の世界の外交機関の変化の潮流については、米国以外の国々もまた、何らかの時代の要請に応えるために変革外交と類似する改革イニシアティブを行っており、変革外交はその流れを汲むものであるとの見方である。世界の外交機関の変化の潮流にはどのようなものがあるか。インドの元大使であるラナ氏 (Kishan S. Rana) は、次の8点を挙げている¹⁴⁾。①外交担当機関と通商担当機関の合併、②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、③大使館の権限強化、④自国民への接近、⑤資源の効率的利用面での改善や透明性確保の改善、⑥職員の人事管理の改善、⑦職員の訓練の重要性増大、⑧外交機関の任務の増大と資源の縮小、である。ラナ氏が指摘する世界の外交機関の変化の潮流と、変革外交の内容とを比較すると、両者には一脈通ずるものがあることが分かる。変革外交のうち、「国務省資源の世界規模の再配置」や「地域戦略、複数国家間戦略への重点化」及び「現地化」は②に挙げられている。「国務省の新しい人事方針」は、⑥、⑦に挙げられている。変革外交のうち、ここに挙げられていないのは「米軍との連携／復興安定化努力拡大」のみである。また、ラナ氏のリスト中、④自国民への接近については、変革外交の予算確保との関連で後述する。

以上から、変革外交のうち、「米軍との連携／復興安定化努力の拡大」以外については、世界の外交機関の変化の潮流に一致していると考えられ、その潮流が止まない限り、ブッシュ政権以後も存続する可能性が高いと考えられる。

世界の外交機関の変化の潮流が、どのような同時代的課題に対応するためのものであるかを論ずることは本稿の範囲を超えるが、一つの仮説は、(二) に挙げたフラット化した世界への対応である。これは、現役の米外交官マインズ氏 (Keith W.

14) Rana, Kishan S., "MFA Reform-Global Trends" Conference of Foreign Ministries: Adaptation to a Changing World, International Conference, Bangkok, 14-15 June, 2005. <http://www.diplomacy.edu/conferences/MFA/papers/rana.pdf> (アクセス: 2007年9月30日)

Mines) の主張である¹⁵⁾。すなわち、これまでは、外国政府が自国内で生じていることを全て把握している前提のもとで、首都で外交を行い、外国政府に影響力を行使することを通じて国益を確保してきた。しかし、ニューヨーク・タイムズ紙のコラムニストであるフリードマン (Thomas L. Friedman) が主張するように、フラット化した現代世界において勝利を収めるのは、現場にいて、事が起きた時に直ちに影響力を行使し、報告を行い、主要な関係者を関与させることができる集団である。そして、もはや事が起きるのは首都に限らないことから、今後は「首都一地方」の垂直的關係を利用した外交ではない、地方に多くのプレゼンスを置く水平型の外交体制が必要とされているという。その必要性への対応として「変革外交」が生まれたと考えることができる。フラット化する世界に対応する必要性は、ブッシュ政権に特有のものではない。よってこの点からも「米軍との連携／復興安定化努力拡大」を除く変革外交の4つのイニシアティブは、ブッシュ政権後もライス外交の遺産として存続すると考えられる。

(ホ) の国務省の戦時体制準備については、国務省が、アフガニスタン、イラクでの戦争、引いては「テロとの闘い」といった直近の情勢に対応する戦時体制を準備することが必要となったがゆえに変革外交が生まれたとする見方である。無論、ライス国務長官は、変革外交は一世代かけて行う事業であり、短期的な視点から構想されたものではないと述べるであろう。しかし、変革外交の名のもと、米軍との連携の推進、米軍政治顧問への応募の奨励、困難地ポストへの米外交官の派遣促進等がなされるのを見る時、変革外交がアフガニスタン、イラクでの戦争、「テロとの闘い」への対応策であると考えことも的外れではなかろう。実際、国務省のイラク、アフガニスタンでの勤務者数は、2007年6月時点で国務省職員のほぼ20%から25%に上る¹⁶⁾。また、国務省の家族同伴不可あるいはそれが限定されるポストが2001年9月1日には約300個であったのが、2007年6月には約750個に増大

15) Mines, Keith W., "A Horizontal Model For Transformational Diplomacy", *Foreign Service Journal*, March, 2006, pp.50-54.

16) 2007年6月19日実施下院外交委員会中東・南アジア小委員会公聴会でのステイプルズ国務省総務部長(当時)の証言。

していることに示されるように、国務省は、危険で生活が困難な土地にかつて以上に多くの職員を派遣しなければならなくなっている。さらに、これらの家族の同伴が限定されるポストの任期は往々にして1年間であるため、国務省は毎年約750個のこの種のポストをうめる必要に迫られている。このような背景から、戦時の必要に応えることに相応の意義を与え、その体制を整備する緊急の必要があったことが変革外交の誕生背景にあると考えることができる。

では、変革外交の背景に国務省の戦時体制構築課題があるとした場合、ブッシュ政権後に変革外交はどのような影響を受けるのだろうか。それは、アフガニスタン、イラクでの戦争及び「テロとの闘い」への国務省の関与の程度と、関与の期間すなわち同戦争の継続期間に依存する。国務省は、国家安全保障を担う省庁の一つとして、「テロとの闘い」への関与を深めてゆくであろう。また、「テロとの闘い」は、『2006年度4年毎の国防計画見直し報告書（QDR）』によると、長期戦になることが想定されている。ラムズフェルド元国防長官は、同報告書を発表した際、「テロとの闘い」は、冷戦に類似した闘いであり、数十年にわたって続く可能性があると述べている。そうであるとすれば、変革外交のうち「米軍との連携」の促進など戦時体制整備の側面は、ブッシュ政権後も継続すると考えられる。

以上、変革外交の誕生背景についての分析を通して、変革外交がライス国務長官の外交観、時代認識を背景に生まれたことはブッシュ政権後に忘却される可能性が高いが、「米軍との連携／復興安定化努力拡大」以外の面については、世界の外交機関の変化の潮流と通ずるものがあり、かつ、フラット化する世界への対応等の時代の要請を満たす合理性を有するものであることから、ブッシュ政権後も継承される可能性が高いと論じた。また、「米軍との連携／復興安定化努力拡大」のように国務省の戦時体制準備に係る側面については「テロとの闘い」が継続する限り、ブッシュ政権後も継続する可能性が高いと論じた。

4. 変革外交に対する批判の吟味

次に、変革外交を担う人々とりわけ国務省関係者による変革外交批判を用いて、変革外交がそれらの批判に堪えうるか否かを吟味する。

(1) 変革外交全般に対する批判

(イ) 接受国との関係

ホームズ外務協会 (FSA) 理事長 (J. Anthony Holmes) は、変革外交の根本的な問題の一つとして、米国が、主権国家である接受国から変革外交への支持をいかに獲得し、いかに変革外交を許容させるかを挙げている¹⁷⁾。

ライス国務長官は、「全てのケースで変革外交を実践できるわけではない」¹⁸⁾ ことを認めている。ライス国務長官は、「明らかに変革外交の実践が可能な十分な数の鍵となる国が中東やアフリカに」あり、「協力国が存在し、現に変革外交に参加することに意欲的な国が存在する」と述べ、「幾つかのケースで成功すれば、それを行わなかった場合よりも世界を大きく改善したことになる」と述べている。つまり、ライス国務長官は、変革外交の実践が可能な国で実践し、成功例が生ずればポジティブ・サムであると考えている。

しかし、ライス国務長官は、変革外交の実践に失敗した場合のコストに言及していない。また、より重要な点は、どこで変革外交を実践すべきかであり、その答えは、それが可能な場所、ではなく、米の国益、安全保障上重要な場所、であろう。問題は、そのような場所の接受国が米外交官による変革外交の実践を承認するか否かである。

ライス国務長官が、変革外交と接受国政府との関係に触れた例が1つある。ライス国務長官は変革外交とインドネシア政府との関係につき、次のように述べた。

17) Holmes, J. Anthony, "Transformational Diplomacy Takes Shape, But Basic Questions Remain", *Foreign Service Journal*, February, 2006, p.5.

18) この段落のライス国務長官の発言は全て 2005 年 7 月 25 日の *The American Interest* 誌によるインタビュー時の発言。

ここインドネシアにおいて、変革外交は以下を意味する。我々は、インドネシア人の生活に直接的な影響を与え、生活を改善する上で重要な分野でインドネシア人と協力する。同時に、変革外交は、今なお民主主義制度を構築しようとしているインドネシア政府にとって我々が役立つ存在となることを意味する。インドネシア市民が、インドネシア政府に対して、説明責任と透明性の確保とを要求しているのは当然である。これは、民主主義体制下にある市民が行うことである。我々は、インドネシア政府が法の支配や透明性を確保するための制度を樹立しようとする中、インドネシア政府とも協力関係を持つことを望んでいる。¹⁹⁾

ライス国務長官は、変革外交のもと、民主主義制度構築に協力することを通じてインドネシア政府と協力関係を持つことを希望すると述べた。ここでは、マクロ・レベルでのパートナー関係の構築と、ミクロ・レベルすなわち米外交官による草の根レベルの活動とが摩擦を生む可能性は想定されていない。

以上のように、ライス国務長官の変革外交構想範囲内では、接受国との関係に問題は生じないが、米国益に重要な国で変革外交を実践することによって、より大きな成果を生み、変革外交が重要な外交活動であることが証明される上では、接受国との関係が制約要因となりうる事が分かる。

(ロ) ラベル張替え

国務省には、変革外交は、同省がこれまで行ってきたことを別のパッケージに包んで提示したに過ぎないとの批判がある。これに対して、ピアソン元国務省総務部長は次のように答えている。

国務省は、ライス国務長官が言及したことの多くを長年行ってきた。(中略)しかし、主要な新機軸は2つある。第1に、それがこれまで国務省における我々の優先順位ではなかったこと、第2に、我々は、変革を実行するための資源を

19) 2006年3月15日のインドネシア世界問題評議会におけるライス国務長官演説。

有していなかったことである。²⁰⁾

この発言は、ライス国務長官の変革外交が、外交の優先順位の変更のみならず、変革外交を行う体制の整備までを含んでいることを十分に評価していない。一度その体制が完成すれば、少なくとも制度的慣性が働いてその後変化しがたくなる。時とともに、恐らくは内部にいる人間には気づかないほど大きな変化となろう。

ただし、同発言中、変革外交のための資源確保は次に示すように重要である。

(ハ) 変革外交の予算に関する批判

変革外交全般について、その資金確保不足に対する批判がある。例えば、ホームズ FSA 理事長は、もし十分な資金を確保できなければ、変革外交はブッシュ政権とともに消え失せるであろうと警告している²¹⁾。外交評議会 (Foreign Affairs Council) が 2007 年 6 月に発表した国務省のマネジメント面に関する評価報告書²²⁾や、同年 10 月の CSIS による「未来の大使館」報告書²³⁾は、国務省の大幅な資源不足を指摘している。ライス国務長官が「一世代の事業である」と言及しているように、変革外交が目指しているのは米外交の長期的国益であるが、長期的国益のために資金確保するのは困難を伴う。そして恐らくここには、変革外交が扱っていない米外交の課題の一つ、すなわち、外交政策に対する米国民の支持を喚起し、国務省の予算要求への支持を喚起するために国務省がいかに自国民に接近するか、という課題がある。ライス国務長官は、「変革外交に関する国務長官顧問委員会」を設置して、以前国務省を強く批判した有力な政治家ギングリッチ元下院議長をその委員に任命しており、その後、同元下院議長が国務省への資源投入拡大を提唱している

20) Gedda, George, *op.cit.*, p.55.

21) Homes, J. Anthony, “The Verdict Is In: State’s Woeful Underfunding Threatens Transformational Diplomacy”, *Foreign Service Journal*, July-August, 2007, p.5.

22) Boyatt, Thomas D. et al, *Managing Secretary Rice’s State Department: An Independent Assessment*, Foreign Affairs Council, June, 2007, pp.v-6. 同報告書は、米大使経験者によって執筆されており、米大使経験者の国務省の建設的批判者兼応援団としての役割は注目に値する。

23) Argyros, George L. et al., *The Embassy of the Future*, The Center for Strategic and International Studies, October, 2007.

ことに見られるように²⁴⁾、努力を払っているが、この問題をいかに克服するかは、変革外交の将来のみならず、米外交の将来にも関わる大きな課題である。

(2) 国務省資源の世界規模の再配置に対する批判

変革外交の一つ目のイニシアティブである国務省資源の世界規模の再配置にも、資金確保に係る批判がある。国務省資源の世界規模の再配置は、過去にも類似したイニシアティブがある。1990年代初めに、ベイカー元国務長官が西欧から約15個のポストを旧ソ連全体に移した。ベイカー元国務長官は、連邦議会に補正予算を要求することなくこのポストの移動を行ったために、予算を削減された部門を中心に批判が上がった。今回、ライス国務長官は、新しいポストの追加による予算増を要求しつつ、同時に既存のポストの再配置を行っている。これには、予算の効率的利用を求める連邦議会の承認を得やすいという利点がある。前回同様の批判は見られるが、外務協会及び国務省員の大部分はこのイニシアティブを歓迎した旨の指摘もあり²⁵⁾、総体的に見れば、国務省資源の世界規模の再配置によって、十分活用されていない余剰ポストを削減し、今後米国の外交資源投入が不足する地域にポストを補足することより、成功する可能性が高い。資源活用の最適化に向かう努力であるからである。よって世界規模の国務省資源の再配置は、ブッシュ政権後においても新しい外交インフラとして米外交の成果を生む十分条件となり、静かに影響を及ぼし続けるであろう。

(3) 地域戦略、複数国家間戦略への重点化に対する批判

地域戦略、複数国家間戦略への重点化に対しては、特に批判が見られない。このイニシアティブの存続可能性は、具体的にどのような成果が挙がるかに依存すると

24) ギングリッチ元下院議長が2007年4月26日にCouncil on Foreign Relationsで“A 21st Century State Department: Transformation and Resourcing”と題して行った講演。

25) Holmes, J. Anthony, “President’s Views”, *Foreign Service Journal*, May, 2006, p.5. 及び Kashkett, Steve, “Redefining the U.S. Diplomat?”, April, 2006, *Foreign Service Journal*, AFSA NEWS Section, p.3. 参照。

ころが大きいであろう。

(4) 現地化努力に対する批判

ライス国務長官は、「現地化」イニシアティブの中で、人口 100 万人以上の都市で米国の代表がいない都市が約 200 個あることを挙げ、そこに米代表を配置することを目指すと述べた。これに対して、重要なのは人口ではなく、米外交官を駐在させる便益と費用、危険性が判断基準となるべきであるとの批判がある²⁶⁾。また、アメリカン・プレゼンス・ポストの設置に対しても、遠隔地に外交官を派遣した場合、支援体制をどうするのかという点や、派遣された外交官が危険に晒される可能性について批判がなされている²⁷⁾。それぞれもっともな批判である。しかし、そのような批判がなされる原因の一部は、具体的事例が明らかにされていないことにも起因する。今後、国務省の政策評価書や『国務省職員に対する報告書』において、どのように評価されるかを注視することが重要である。

費用対効果の点で大きな成果が得られる可能性はあるため、ブッシュ政権後にも存続する可能性は高いが、国務省の現地化努力は規模も予算も小さいことから、それを廃止することも容易であり、その存続可能性は強固ではない。

(5) 国務省の新しい人事方針に対する批判

国務省の新しい人事方針については、(イ)新外交官採用方式について、及び、(ロ)困難地ポストへの国務省職員配置について、批判がある。

(イ) 新外交官採用方式について

ライス国務長官は、前述のように海外で人権 NGO を創設したり、小規模企業を経営した経験を有するような人物を国務省にひきつけたいと述べることによって、変革外交を担う具体的な人物像を明らかにした。そして外交官採用試験方式を変更することを発表している。新米外交官採用方式は、2007 年 9 月から施行される。

26) Jones, David T., "Run, Lemmings, Run", *Foreign Service Journal*, July-August, 2006, p.15.

27) *loc. cit.*

これは従来行われてきた筆記試験と口頭試問のみの形式から、候補者についてのより多くの情報をもとにした候補者全貌アプローチへの改善であるとされている。新しい外交官採用方式は表1の過程を経る。

国務省が新しい外交官採用方式を導入したことについては、次のような批判がある。米外務協会は、新方式に賛成しつつも、党派的な政治的考慮が入り込む余地を生むいかなる変更にも反対する、と述べている²⁸⁾。また、従来は筆記試験が口頭試問に進む唯一の関門であったことと比較して、新方式では主観的な要素が入る余地が多いことから、今後人種、種族、性別等が判断材料になることを懸念する声もある²⁹⁾。

ライス国務長官は、変革外交を担う適性を有する候補者を選抜するため、新しい外交官採用方式を導入した。これは変革外交を制度化する試みであり、新制度がどのように運用されるかは現段階では不明であるが、ブッシュ政権後も影響があろう。

(ロ) 困難地ポストへの国務省職員配置について

国務省は、困難地ポストに人材を配置する上で問題に直面している。困難地ポストを埋める努力には、誘引を増大する措置と、職員の困難地ポストへの応募を後押しする措置の二つがある。まず、誘引の増大による措置である。ライス国務長官は、国務省幹部への昇進に困難地勤務を考慮に入れる旨を述べた。国務省は2005年1月から新キャリア開発プログラムを実施しており、国務省の幹部に昇進するためには、少数の例外を除いて困難地勤務は避けられなくなっている³⁰⁾。しかし、困難地

表1.

国務省新外交官採用方式 (2007年9月以降実施)

1. 応募用紙記入
(個人情報のオンライン登録)
2. 自己描写
(外交官の6つの資質に関する質問に回答。オンライン登録。)
3. 外交官試験
(コンピューター上の試験。試験の性質と難易度は従来と同様。年4回実施。)
4. 適性評価委員会による選抜
(候補者情報全てをもとにした選抜)
5. 口頭試問

(出典：2007年7月26日付国務省報道官室発表資料)

28) Naland, John K., "The New Foreign Service", *Foreign Service Journal*, February, 2007, pp.46-47.

29) *loc.cit.*

30) 表2.参照。

表 2.

キャリア開発プログラムの概要

(2005 年 1 月以降施行)

★必須要件 4 点★

- ①少なくとも一つの危険地手当 15% のポストで勤務
- ②専門、準専門の、地域専門性あるいは外交機能に関する専門性の習得
- ③外国語を一つ習得 (3/3 レベル (実務運用可能レベル) 以上)
- ④各グレードごとの、指導力、管理能力に関する既存の必須訓練の受講

★選択要件 (以下 7 点から 5 点選択) ★

- ①家族同伴不可ポストを 1 箇所経験
- ②最重要ポスト (通常は困難ポスト) での勤務
- ③危機対応経験を合計 6 カ月間以上
- ④機能横断的な経験 (例: 薬物対策担当領事など) あるいは、専門外領域の経験を 1 年間経験
- ⑤管理能力が要求されるポストの経験
- ⑥職業能力開発経験 (学術研究等)
- ⑦追加的な外国語の習得 (追加的に 1 言語を習得あるいは難関言語を 3/3 レベルまで向上、あるいは、1 つの言語を 4/4 レベル (ネイティブ・レベル) に向上)

出典: Naland, John K., "The New Foreign Service", *Foreign Service Journal*, February, 2007, p.42.及び Glazeroff, Josh, "Guideposts for Generalists: The Career Development Program", *Foreign Service Journal*, June, 2005, pp.15-17.及び AFSA News (2005), *Foreign Service Journal*, May, 2005, p.5. 参照。

での勤務と昇進とを連関させることには、次のような批判がある。すなわち、危険地での勤務とそこでの業績とは必ずしも相関せず、むしろ危険地での勤務は行動が制限されるがゆえに実績を残しがたいものである。それにもかかわらず、そこで勤務した事実をもって肯定的な評価を得るのは不公平であるとの批判である。

この批判に対してステイプルズ元国務省総務部長は、「あくまで業績が昇進の鍵であり、業績評価が同列であった場合に、困難地での勤務が、多くの判断基準の一つとして肯定的評価につながる」と述べている³¹⁾。また、『外務ジャーナル』誌に掲載された国務省昇進審査評価基準にも、「(昇進審査において、) 並外れて困難な状況あるいは並外れて危険な環境のもとでの賞賛に値する仕事の成果はとりわけ重要性を有する」と記載されている³²⁾。業績評価は、オリンピックの体操競技の審査に似て、仕事の難易度と成果とを掛け合わせたものになるという。

次に、困難地勤務を後押しする措置である。ステイプルズ元国務省総務部長は、危険地ポスト、困難地ポストを先に埋めてから、その後にその他のポストの募集を開始する制度を作った。その後、ライス国務長官は、2007年6月18日にイラクにおけるポストが埋まってからでないとその他のポストの募集をしないことを決定し、同制度を厳格化した³³⁾。これによって、イラクのポストに応募するようとの圧力が強まった。指名命令による派遣も目前に迫っていると言われる。指名命令による派遣に法的な問題はないが³⁴⁾、現在のところ、志願応募形式が維持されている。しかし、「テロとの闘い」が長期化すれば、志願応募形式を維持することは困難になり、今後の国務省の人材確保に悪影響が及ぶ可能性がある。

困難地での勤務を促進するためのもう一つの措置は、ワシントンでの勤務期間を

31) Zeller, Shawn, "Plus Ça Change...?", *Foreign Service Journal*, May, 2007, p.21.

32) Naland, John, "Inside A Promotion Panel", *Foreign Service Journal*, January, 2005, p.40. なお国務省の勤務評定方法についての解説は以下を参照。Jones, David T. and Stephen T. Smith, "Preparing For Promotion Panel Season", *Foreign Service Journal*, May, 2004, pp.61-64.

33) Kessler, Glenn, "Rice Orders That Diplomatic Jobs in Iraq Be Filled First", *Washington Post*, June 21, 2007.

34) Section 502, Foreign Service Act of 1980, as amended (P.L. 96-465; 22 U.S.C. 3982) 過去にもベトナム戦争時の1969年に実施されている。

短縮し、海外での勤務を長期化する措置である。国務省員は平均してその勤務期間の 2/3 を海外で過ごしてきたが、ステイプルズ元国務省総務部長は、2006 年 10 月の省内通達で、海外勤務期間を長期化することを提案している。家族同伴不可のポストが増えている中、このことが今後の国務省の人材確保に与える影響は懸念される。実際、1990 年代半ばのクリストファー元国務長官時代に、国務省員数が減少したことがあり、国務省関係者はとりわけ、長年育成した人材が失われる危険性に懸念を有している。

しかし現在のところ、国務省への入省応募者数は増加しており³⁵⁾、国務省は、連邦政府の中で自発的辞職率が最も低い省庁の一つである。今後、国務省員の困難地での勤務が広く認識されるようになるにつれ、国務省での人材確保にどのような影響が現れるかを見てゆくことは、変革外交の将来を考える上で重要である。

(6) 米軍との連携／復興・安定化努力拡大に対する批判

国務省の米軍との連携の推進、及び、国務省復興安定化室の役割の拡大は、ライス国務長官の変革外交の柱の一つである。また、国務省復興安定化室は、国家安全保障を担う省庁の一つとしての国務省の看板でもある。

(イ) 紛争地での外交努力の成果に関する批判

このような動きに対する批判の一つは、非武装の外交官を米軍と共に戦地に派遣して成果を挙げうるか否かに懐疑的な批判である³⁶⁾。とりわけ、米外交官のイラク派遣に強い批判がある。イラクの戦地で10万人以上の米軍が成功していない時に、数百人の米外交官がイラク全土に散在しても成果を挙げ得ないのではないかとの見方である³⁷⁾。十分な訓練を受けることなくイラクに派遣された米外交官が精神的な健康を害した例が見られることや、現地における国務省員と米軍関係者との調整の

35) 国務省外交官採用試験には毎年平均して2万5千人から3万5千人の応募者があり、約4百人が採用される。

36) Zeller, Shawn, *op.cit.*, p.26.

37) 例えば Shanker, Thom, "Pentagon Agrees to Help Fill State Department's Iraq Reconstruction Jobs on Temporary Basis", *New York Times*, February 20, 2007.

困難さについても問題が提起されている³⁸⁾。しかし、外交官でなければならない仕事があるがゆえにその派遣が求められているのである。破綻国家の国家建設は長期間かかるものであるが、直近の問題の解決には優れているが長期的な問題の解決には必ずしも向いていないと見られる米軍のみがこれに携わるのは適任ではないことが多く³⁹⁾、また、紛争後の状況で、現地の人々はそこに文民がいるからこそ、米軍の駐留を容認する側面もあり、文民の活躍が必要とされている⁴⁰⁾。また、とりわけ挿話的に伝わるアフガニスタンやイラクにおける米外交官の功績は、その懸念が杞憂であることを示している。加えて、事前の訓練や軍民関係の調整は改善可能であり、紛争地へ外交官を派遣することの有効性を否定する理由にはならない。

(ロ) 戦争の予防から戦争の後片付けへの重点移動

国務省による復興・安定化努力の拡大及び、国務省を「軍事化」⁴¹⁾する動きに対して、ホームズ FSA 理事長は以下の批判を行っている。

国務省の強みは、外国に関する比類なき専門性であり、国務省は、外国の政治、経済、文化に関する膨大な知識を有しているがゆえに、戦争を予防し、平和を確保する上で不可欠な存在となっている。その強みを減少させ、戦争の予防から戦争の後片付けに重点を移すとすれば、それは全く賢明とは言えない。⁴²⁾

国務省は、戦争の予防から戦争の後片付けに重点を移しているのであろうか。変革外交の名のもと、米軍との連携や復興・安定化努力を拡大することは、戦争の予防から戦後処理へ重点を移動することを意味するのでであろうか。そうではない。変

38) McNerney, Michael J., "PRTs in Afghanistan: Model or Muddle?", *Foreign Service Journal*, March, 2006, p.64.

39) Hegland, Corine, "Why Civilians Instead of Soldiers?", *National Journal*, April 28, 2007, pp.33-34.

40) Nadaner, Jeffrey, "The Necessary Civilian Force", *Foreign Service Journal*, January, 2007, p.6.

41) Holmes, J. Anthony, "Ensuring the Foreign Service's Relevance: The Baby or the Bathwater", *Foreign Service Journal*, May, 2006, p.5.

42) *loc.cit.*

革外交は、21世紀の外交の最前線に外交官を派遣し、未然あるいは事態発生後早期に米国益のために介入することであり、その中で、戦争の予防は国務省の目標の一つであり続ける。米軍との連携や国務省復興安定化室を拡大する努力は、国務省が戦争の予防から戦後処理に重点を移したのではなく、これまで紛争経験国に対処する文民組織の体制が不十分であったがゆえに、それを補足しようとしているのである。

(ハ) 変革外交を担う新しい外交官像の形成

変革外交の名で行われる一連の動き、とりわけ米外交官を米軍とともに世界の紛争に直接関与させようとする動きについて、これが国務省の文化を変化させ、国務省に戦略家型の外交官がいなくなることを危ぶむ声がある。例えばカシュケット FSA 副理事長 (Steve, Kashkett) は、「国務省がもし、緊急派遣に適性を有し、最も困難な、家族同伴不可のポストに進んで着任することを主要な資質とするような人物に重要性を置くようになれば、国務省は最も賢明な外交戦略家や将来外交政策分析者となる人物をひきつけたり、雇用し続けたりすることができなくなる危険性がある」と指摘している⁴³⁾。

しかし、国務省において最もよく発揮される能力を有する者が簡単にそこを去るであろうか。賢明な外交戦略家や外交政策分析者が脚光を浴びた時代にも変革外交に適性を有する人物は国務省に在籍したように、むしろ、脚光を浴びる外交官の特長が変わるだけで、指摘された危険性は小さいのではなかろうか。たとえ同副理事長の批判が的確であったとしても、新しく脚光を浴びる外交官像の特長をも論ずるべきだろう。

国務省の新外交官採用試験によって変革外交の実践に適性を有する人物が採用され、多くの者がその適性を発揮しうるポストに派遣されて変革外交を実践し、優れた業績が賞賛される⁴⁴⁾ことによって変革外交の価値を肯定する国務省の文化が強化される中、国務省の文化が変化し、その職務環境において最大の成果を挙げる職業

43) Zeller, Shawn, *op.cit.*, p.22.

44) 例えば昇給昇進、メダルやフェローシップの授与、記念切手の発行などが想定できる。

モデルとしての「変革外交官」とでも名づける新しい米外交官像が誕生する可能性がある。

国務省文化の変化を考える上で豪外交貿易省の例が参考になる。豪外交を分析した書籍の中で著者は次のように記している。

豪外交貿易省の文化も時を経て変化してきた。豪外交貿易省の文化は、かつてより重々しさが失せ、排外的でもなくなった。しかしその文化は依然として強烈である。豪外交貿易省の文化は、その文化の形態においてではないとしても、その強度において軍隊の文化と同様、強烈である。豪外交貿易省の文化は、その職員が、軍隊同様の次のような特徴的な経験、すなわち、他の大多数の豪州人の場合と比較してお互いにより密着度の高い関係のもとで働き、時には、困難な環境のもとで、海外の小さな職場で働くこともあり、また、彼らの家族全員が仕事に関与し、頻繁に仕事の内容が変わることに慣れ、自分はその他大勢とは異なるのであるという感覚を共有するといった、特徴的な経験を経て、豪外交貿易省の強烈な文化が形成される。⁴⁵⁾

この一節で著者が述べているのは、豪外交貿易省に軍隊のように強烈な文化が存在することであるが、同時に、職員の海外での強烈な経験が外交機関の文化に大きな影響を与えることをも示唆している。もしその海外での強烈な経験が紛争地における経験であれば、その文化形成における影響も大きくなり、極論すれば、外交機関の文化が軍の文化に類似する方向で変化する可能性さえ想定できる。米国務省の文化の変化を考える上で、多くの国務省職員の困難地での勤務が新たな国務省文化形成に及ぼす影響が示唆されている。変革外交の名の下、多くの米外交官が紛争後の国で勤務する中、国務省の文化が変化し、その文化に最も適した外交官像が生まれうる。ライス国務長官の述べる変革外交の理想とする外交官像は、世界を変革す

45) Gyngell, Allan and Michael Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p.71.

るために行動する外交官像である。その新しい外交官像の定着を促進する要因として、多くの米外交官の紛争地での勤務と、それによる米國務省文化の変化とを指摘することができる。そして、変革外交の中で、ブッシュ政権以降にも残るライス外交の遺産として、この新しい米外交官像の形成を指摘することができる。

(二) 國務省復興安定化室の予算問題

國務省が復興安定化室を創設したことや、同省が紛争後の国家建設をめぐる努力のために文民組織を発展させることは、米国で広く支持されている。連邦議会にも超党派的支持がある⁴⁶⁾。しかし、連邦議会は、そのための予算を十分に付与してこなかったため、國務省はこの分野で予算問題を抱えている。なぜ予算問題が生じたのか。その背景には、使途を明確に特定せずに予算を承認しようとはしない連邦議会の特性の影響⁴⁷⁾や、アフガニスタン、イラクにおける戦争を國務省復興安定化室の管轄から排除したこと⁴⁸⁾、及び、連邦議員の中に、國務省のこの分野の活動に予算をつけることにより、その活動を助長してしまうのではないかとの疑念があることが指摘されている⁴⁹⁾。

しかし、アフガニスタン、イラクでの戦争、「テロとの闘い」において、國務省関係者の参画を拡大することは、時代が要求するものであり、ブッシュ政権後もその必要性が消えることはあるまい。連邦議会に超党派的支持があることに示されるように、同室の存在理由もまた強固である。上述の一部の連邦議員の疑念については、体制が脆弱な国を支援する國務省の能力を改善することが、アフガニスタンにおけるそのような大規模の戦争を行う必要性を減少させることから良い投資となる旨

46) 國務省復興安定化室創設に係る法律 (2005 会計年度 Consolidated Appropriations P.L. 108-447, Section 408) や、上下両院の 2006 年、2007 年 Foreign Affairs Authorization Bill (S600, HR2601) には、同室に対する支持表明が見られる。

47) Logan, Justin and Christopher Preble, "The Case Against State's Nationbuilding Office", *Foreign Service Journal*, November, 2006, p.52.

48) Chandrasekaran, Rajiv, "Iraq Rebuilding Short on Qualified Civilians", *Washington Post*, February 24, 2007.

49) LaFranchi, Haward, "Nation-building, once scorned, is embraced", *Christian Science Monitor*, March 31, 2005.

の反論が可能である。予算問題が存在するとはいえ、ブッシュ政権以降もこれに関連する努力は継続されよう。

おわりに－ライス外交の遺産

本稿は、ライス国務長官が外交使命として掲げる変革外交に着目し、変革外交のイニシアティブのうち、何がライス外交の遺産となるかを吟味した。

ライス国務長官は、変革外交は一世代かかる事業であると述べている。短期的に可能なことを過大評価するのが誤りであるのと同様に、長期的に達成可能なことを過小評価するのも誤りである。先に変革外交に対する様々な批判を吟味したが、変革外交のブッシュ政権後の影響を考察するに際して、悲観的になり過ぎてはならない。また、変革外交は開始されて間もないがゆえにその具体的な姿が見えず、その将来を論じることができない点も存在する。本稿は、その点も明確に区別した。本稿の現時点での結論は次のとおりである。

変革外交の名のもとに行われる国務省資源の世界規模の再配分や、地域戦略・複数国家間戦略への重点化は、いずれも時代の要請に対応する努力の一環であり、ブッシュ政権以降も引き継がれてゆくであろう。変革外交の名のもとに行われる現地化努力は、小規模のイニシアティブであることから、廃止することも容易である。これもまた外国でも同様のイニシアティブを行っている国があり、時代の要請への対応努力の一つとみなされることからブッシュ政権後も継続されようが、今後の実績によるところもまた大きかろう。今後の国務省による政策評価に注意すべきである。

変革外交の名のもとに行われる国務省の新しい人事方針については、国務省が新しい外交官採用方式を導入することに言及した。これは、変革外交を制度化する成果の一つである。また、困難地ポストへの国務省職員派遣制度の問題点と、国務省の人材確保に与える潜在的悪影響にも言及した。有為の人材の確保に問題が生じれば、変革外交の足元が揺らぐ。

変革外交の名の下に行われる米軍との連携、国務省の復興・安定化努力の拡大につ

いては、長期戦になると見られる「テロとの闘い」に必要とされていること、及び、連邦議会に超党派的な支持があることから、ブッシュ政権後も存続すると思われる。

また、「テロとの闘い」が長期化し、米外交官の紛争地への派遣回数が増えるとともに、国務省文化が変容し、変革外交を担う新しい米外交官像（「変革外交官」）が生まれることにも触れた。これはライス外交の遺産の一つである。

変革外交の将来を考える上で脅威となる点として、資源確保不足に触れた。いかなる外交もこれを遂行する資源を確保できなければ頓挫する。変革外交のための資金確保には、政治指導者が政治力を行使し、「自由」、「民主主義」等の思想の持つ力をもって連邦議会を説得するとともに、とりわけ、変革外交が扱わない米外交の課題の一つである「自国民への接近」努力が必要であることを指摘した。また、変革外交を実践する米外交官を接受国がいかに遇するかも変革外交の実践可能性を限定する要因である。今後、変革外交と接受国政府との関係について、米外交官が、どのような資源、すなわち人材、制度、資金等を活用し、接受国との関係にどのような配慮をして変革外交を実践するのかに着目して分析することにより、有用な知見が得られよう。

変革外交の将来を考える上で励まされる点にも言及した。ジュバの外交官の例や、イラクの選挙で活躍した外交官の事例である。危険で困難な地にあつて職業上の使命感をもって民主主義制度構築に貢献した事例は、今後も米外交官を鼓舞し続けるであろう。このように米外交官による変革外交の実践が脚光を浴び、米外交官の誇りとする歴史の一頁として蓄積された事実を見れば、変革外交は既にライス外交の遺産を生み出していることが分かる。

ライス国務長官は、あなたの遺産は何か、と尋ねられた際、遺産について考えるのはまだ早いと答え、それに付言して「振り返ってみた時、我々が行って良かったと最も強く思っているのは、民主主義の推進を米外交の中心に据えたことである」と述べている⁵⁰⁾。

変革外交は、民主主義制度の構築を意図している。変革外交は、国務省職員自ら

50) Bartiromo, Maria, "A Resolute Condoleezza Rice", *BusinessWeek*, July 23, 2007, p.87.

が行動し、変革を担う触媒となることを期待している。第一次ブッシュ政権において体制転換もいとわないとの姿勢が見られたことと比較すれば、国務省職員が現地で地方レベルから民主主義建設を支援する変革外交は、より穏当で、着実な成果が望めるのではなかろうか。その可能性に期待したい。

(筆者は在アメリカ合衆国大使館専門調査員)