

平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業費補助金

「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」

についての調査研究

報告書

2014年3月

公益財団法人 日本国際フォーラム

まえがき

本報告書は、平成25年度外務省外交・安全保障調査研究補助金事業「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」に関する成果である。

価値観外交の「価値」は、冷戦時代の「イデオロギー」とは様相を異にする。代わって現在の国際社会においては、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」や「北京コンセンサス」といった「ルール」や「制度」をめぐる対立や競争がおこっている。このような状況の中で、日本はその価値観外交をどのようにして世界に広げることが問われている。具体的には、(1) 日本と価値観を共有する諸国との共同歩調、(2) 価値観を共有しない諸国への働きかけ、(3) 従来あまり関与してこなかった諸国への日本の価値観の売り込みが求められている。

以上のような問題意識を踏まえ、当フォーラムは、下記の主査・メンバーから成る研究会「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」を組織し、本事業の実施にあたってきたが、この度その成果を取りまとめたので、発表するものである。

【主査】	伊藤 剛	日本国際フォーラム上席研究員／明治大学教授
【メンバー】	安野 正士	上智大学准教授
	岡垣 知子	獨協大学教授
	佐藤洋一郎	立命館アジア太平洋大学教授
	宮岡 勲	慶應義塾大学教授

(五十音順)

なお、この報告書に表明されている見解は、すべて上記研究会のものであり、当フォーラムあるいは外務省の見解を代表するものではない。

2014年3月31日
公益財団法人日本国際フォーラム
理事長 伊藤 憲一

目次

I.	はじめに.....	1
II.	政策提言.....	3
III.	論考	7
	第1部「価値観外交」の今日的意義.....	7
	第1章 「国民への責任」と「寛容な外交」の間	7
	第2章 価値観外交の歴史的背景—日本外交のレトリックに見る普遍主義と多元主義.....	13
	第3章 日本外交における価値観の効用	20
	第2部 「価値観外交」の展開.....	27
	第1章 「産業政策」、「東アジアの奇跡」とリーマン・ショック後の地域統合	27
	第2章 日本の対米価値観外交：自由民主主義国イメージの擁護	36
	第3章 中国の対外行動—強硬姿勢と協調姿勢	43
	Appendix.....	47
	Policy Recommendations from the “Values-Oriented Diplomacy” Project	47
	I. Justice and Power in “Values-Oriented Diplomacy”	50
	II. Japan's Value-Oriented Diplomacy: Historical Contexts and Political Implications	52
	III. Japan’s “Value-oriented Diplomacy”: Evaluating Its Utility and Effectiveness	54
	IV. Industrial Policy, the East Asian Miracle, and Regional Integration after the Lehman Shock.....	56
	V. Japan’s Value-Oriented Diplomacy toward the United States: Upholding its Image as a Liberal Democracy. 59	

I. はじめに

1. 本事業の目的

本プロジェクトは、大きく二つの問題関心から想起したものである。

第一に、長期的な意義からである。その論点は二点ある。まず、国際政治において「価値観」というものが、その内容においても、重視のされ方においても変容しつつあることである。冷戦時代には「共産主義」「自由主義」という拮抗する価値観が存在すると同時に、「価値」のために「人々が命を落とす」ということが、ごく普通に存在した。しかし、冷戦終結後には、フランシス・フクヤマの「歴史の終焉」よろしく、「価値」が「拮抗する」という状態は終わってしまい、人々が「命をかける」ということもなくなってしまった。

次に、学問的な問題関心からである。日本の外交はよく米国追従で主体性や構想がないと言われるが、学問としての国際政治学においても、日本では歴史研究や地域研究が盛んであり、主体的な理論構想はほとんどない。よって、日本における国際政治理論研究者を集めて、日本外交の戦略を練る作業を行う必要があるという主査なりの意気込みがあった。冷戦後において、ハンティントンによる「民主主義の第三の波」や、アジアでも欧米中心の価値観に対抗して「アジア的人権」などがリー・クアンユー等によって唱えられたが、日本からは独自の考えが出てきているようには見えない。グローバル化が進展し、世界各地で起きた事柄が瞬時に把握できるようになった時代における国際関係の特質を見極める必要があると考えた。

第二に、短期的で政策論的な問題関心である。2012年12月に発足した安倍晋三内閣は、所信表明演説の中で、「外交は地球儀を眺めるように世界全体を鳥瞰し、自由や民主主義、基本的人権、法の支配という基本的な価値に立脚して戦略的な外交を展開する」と「地球儀外交」とでも言うべき持論を展開した。注目すべきは民主主義や基本的人権といった普遍的な価値を尊重する一方で、戦略的な外交を展開していることである。ユニバーサルな側面とナショナルな側面を併せ持つのが安倍外交の特徴である。

しかし、海外においては、安倍外交のナショナルな側面のみが強調される傾向にある。それはなぜか。「価値」を手段として用い、「国益」が目的であるかのように見えてしまうからである。安倍首相が意図しているかどうかはともかく、彼の外交構想はナショナリスティックでない側面も多々持っている。しかし、「安倍外交の普遍性」に関しては、国内においても、理論的に基盤を与えようとする言説が少ない。ここに、本研究会を構想する意義が存在すると考えた。

2. 事業評価

上記の目標に照らせば、本事業は以下の三つの成果が達成できたと考える。

第一に、価値観を政策として実施するには、どのような方法があるかを明確にしたことである。価値観とは理念のことであり、通常のリアリズム国際政治観から見れば、相当程度ナイーブなものになる。そのため、「理念」がアイデアに終わらず、実際の外交政策として実現できるための要件を本プロジェクトにおいて提示しようとした。どのような状況下で、どのような条件の下でアイデアが政策として実施できるのかを、その制度化の度合いと関連して明らかにしたことである。即ち、普遍的な外交に「パワー」を持たせるにはどうすればよいかを明らかにした。

第二に、日本の価値観が、海外においてどのように受け取られているかを明らかにしたことである。これは、2013年10月末に開催した国際会議に寄るところが大きい。アメリカ、オランダ、オーストラリア、中国から一人ずつ招聘し、ワークショップ（非公開）および「世界との対話」と称したシンポジウム（公開）を開催した。そこでは、各国自らの外交理念と、それがどのように他国において受け取られているかに関して国際的な意見交換を行った。それらの成果を踏まえ、(イ) 外交政策に「価値観」を挿入することの意義、

(ロ) 各国の価値観外交、(ハ) 安倍外交の「価値観」がどのように海外で評価されているか、の三点に渡って報告書を作成した。

そして第三に、学問的な見地から、理論家による外交政策提言を行ったことである。概して、日本のシンクタンクにおいては歴史家が集結し、過去の日本がこうであったから、これからはこうあるべきだといった歴史的アプローチが多かった。本プロジェクトにおいては、普遍的な価値観が、国益を増進させるとともに、国際社会全体にそれを膾炙させるための方法を国際政治理論の見地から考察した。その評価は読み手からの批判を待つしかないが、主査としては限られた時間内で具体的な政策提言にまで踏み込めたことを強調したい。

そして、上記三点の成果は、価値観外交の研究そのものに普遍性を持たせるために、日本語での報告書とともに、その要約をメンバーに英語で執筆してもらった。政策提言に関しては、邦文と英文との双方を用意したことを強調したい。

3. 結語

実質的には半年ほどのプロジェクトであっただけに、今後の課題も多くある。日本的価値観とは何か、それが海外からどのように見られているのかという点に関して、議論しつくせなかったこともいくつかある。理論の見地から現実の国際政治外交にアプローチはしてみたものの、純粋にアカデミックなものでもなく、政策提言としては一応まとめてみたものの、語り尽くせなかった事項もある。

アメリカ外交が、アジアへの「リバランス」と言いながらも、財政上の制約からそのクレディビリティに関して疑問が呈されている今日、日本がどのような価値観をもって外交政策を展開するかは、日本の「信念」に関わる事柄であり、更なる議論を深化させていくことができると考えている。

なお、報告書に関しては、英語版政策提言のみを独立させて、簡易版報告書を別に作成してもよいかと考えている。本プロジェクトは「外交と価値」をめぐる一研究に過ぎない。それをさらに深化させるためには、価値観外交に関する共通の論点と異なる意見とを交換させないといけない。そのような試みを今後も企画していきたいと考えている。

2014年3月31日

研究会主査

伊藤 剛

II. 政策提言

はじめに

2012年12月に首相となった安倍晋三氏は所信表明演説の中で、「外交は地球儀を眺めるように世界全体を鳥瞰し、自由や民主主義、基本的人権、法の支配という基本的な価値に立脚して戦略的な外交を展開する」と述べた。注目すべきは民主主義や基本的人権といった普遍的な価値を尊重する一方で、戦略的な外交を展開していることである。ユニバーサルな側面とナショナルな側面を併せ持つのが安倍外交の大きな特徴の一つである。

このように価値観を前面に出した外交は、戦後長く続いた実利的な伝統を持つ日本外交から考えても、また冷戦終結後においてイデオロギーの対立が終焉したという意味でも、日本国内では過去二十年ほど真剣に論じられることはなかった。

しかし、国際社会全体を見渡せば、冷戦後において「反共主義」という大きな価値観が基盤を失った後（フランシス・フクヤマによる「歴史の終焉」）、「民主化の第三の波」（ハンティントン）や「アジア的価値観」がリー・クワンユーや江澤民によって主張された。グローバル化が進展し、世界各地で起きた事柄が瞬時に把握できるようになった時代における国際関係の特質を見極める必要がある。

そもそも、国際関係は異なる国家が絶対的権威のない国際社会において、それぞれが主権を有している。しかし、国際関係が単なる「国家の集合体」であるかという点、決してそうではなく、今日のグローバル化された国際関係においては、国際関係という「システム」そのものが意味を有することとなる。その意味で、ウェストファリア条約の時代の国際関係と、21世紀におけるそれとは異なるのである。

こうした中で安倍首相は、上記のような「地球儀外交」とでも言うべき大きな外交理念を打ち出した。どのような国の外交にも思想があり、自国の経済が好調なときにはその国の台頭に周囲の国々は注目してくれるが、価値観を外交政策に含めることは他国には押し付けにみられることもある。他方で経済が衰退している時に価値を表明することは自国のプレゼンスを他国に示すことになる。ある国にとって普遍的な価値でもそれを受け入れられない国もある現状において、価値観を外交政策に含めることの意義を考察してみようと立ち上げたのが、本研究会である。

なお、本研究会が2013年10月に米・中・欧・豪の研究者とともに行ったシンポジウムの英語タイトルは、“Towards the Making of Shared Values in Foreign Policy”とした。これは、異なる価値観をお互いに認め合うとともに、その多元性が決して文化相対主義に陥らず、グローバル化が進展した今日において「共通の価値観」を形成すべく、世界との対話を実現したいと願ったからである。

政策提言

【提言1. グローバル時代における価値観外交の前提】

国際関係は時代とともに「進歩」している。数世紀前の武力行使のためのコストと今世紀のそれとは大きく異なる。このことを理解して、時代に即応した外交を立案すべき。同時に、日本が「不戦の時代」「グローバルガバナンスの時代」「人間の安全保障の時代」が実現できるような時代の「進歩」をリードするような積極性のある外交政策を立案すべき。

本研究会は、安倍晋三政権に一面では焦点を当てながら、より長期的なタイムスパンで日本外交の「発信力」を強化するための方策を考えた。一般的に「発信力」というと、ソフトパワー、情報操作、メディア戦略といった、発信の「方法」に関するものが多いが、本プロジェクトはどのような「内容」を日本外交の対外発信に盛り込むかという本質的な

部分を論じるものである。

冷戦後、日本は自由主義陣営のフロントラインと国際社会にアピールするだけでは十分ではなくなった。そこで日本政府が出した答えの一つが、例えばアフリカの国家建設支援において、援助供与国としての「チャリティ」という垂直的アプローチとは異なる「ソリダリティ」という水平的アプローチの政策をとることであった。日本は現在も「人間の安全保障」などの分野で先頭に立っているのはこのような政策を背景としている。

【提言 2. 価値観外交の実現】

理想だけを描いた「価値観外交」は絵に描いた餅となりかねない。そのため、価値観外交が実現できるための条件を考えるべき。

より具体的には、以下の三通りである。

- (1) 価値に力が伴っているかどうか。価値を用いて外交政策を展開する際には、裏打ちされた十分なパワーの存在が重要である。価値観が他国に対して投射される時、十分な軍事力や経済力がない限り、価値は理想論でしかない。ゆえに、覇権国が自国の価値観を他国に対して投射することはしばしばある。
- (2) 自国の価値観に賛同する国（または人）が存在するか。対外政策において、強いパワーを持っていると同時に、価値に賛同する国家・同盟国が存在するかが重要である。価値観を共有する国が存在する場合、価値観を共有しない国家は敵対国、または脅威となる。
- (3) 価値を対外的に投射する際、国際的な安定に注意を向けているかどうか。A 国の価値原理と B 国の価値原理が異なっている場合、また、国内の不満を外に目を向けさせるために価値観が対外的に投射される場合、国際関係の安定への考慮が根底にないと混乱を招く危険性がある。

ある価値観を対外的に発信する場合には、大まかに次の順序で目的が達成されるべき。

- (1) 国際社会に対して自国のコミットメントを明確にし、自国の存在意義を高める。
- (2) 自国の政策を正当化する。
- (3) 国際社会に対し、政策提言する。
- (4) 国内社会に対して政府の方針やメッセージを送り、説明する。
- (5) 特定の国への支持や牽制を示し、国際社会にネットワークを形成する。
- (6) 外交政策形成に長期的展望を与える。
- (7) 国益や実益を中心に動いている外交を「コーティング」する。

【提言 3. 価値観外交の「制度化」】

価値観外交がアイデアのレベルから実際に実現するに至るには、その価値観が「制度化」される必要がある。日本外交の真の「発信力強化」のためには、日本独自のアイデアを出すだけでなく、それが国際社会で「受容」されるべく、その制度化に努めるべき。

制度化の段階には二種類あり、以下の (1) を皮切りに、(2) へと移行できるように国際社会へと粘り強い説得を行うべき。

- (1) 普遍的価値を非友好国に広めるのは無理だと考えて友好国との団結を高めるための「団結指向型普遍主義」
- (2) 価値観を国際社会全体で受容できるような「包摂的普遍主義」

冷戦時代は、イデオロギーを基軸とした制度化を行う必要から、(1) の形式を持った価値観外交が圧倒的に優勢であった。(1) は価値観が普遍的であると言いつつも、むしろ同

じ価値観を共有すると考える者同士での「有志連合」を形成するところに重点が置かれる。

しかし、フクヤマの「歴史の終焉」は（１）の限界を知らしめると同時に、（２）の実現がいかに困難であるかを明らかにしたのもであった。

価値観の制度化を行うときに留意すべきことは、（１）価値観を白と黒にはっきり線引きすると、「団結指向型普遍主義」が国際社会で蔓延し、むしろ異なる価値観との間で「勢力均衡」というおよそ価値観の普遍性とは無縁な外交が展開すること、そして（２）排除した国との関係を不必要に悪化させないことが賢明であること、である。政治の世界は、武力で「頭を割る」ことでなく、指で「頭を数える」ことによって成り立つので、国際政治でも多数派にいられるべくしたたかな外交を行う必要がある。その意味で、日本を紛争の「主導者の地位」におかず、日本が国際法秩序の擁護者であることを訴え続けるべき。

制度化のレベルには、国連や EU のように、アクターの認識や期待が具体的かつ明確な条約やルールで共有されている場合もあれば、明示的な合意の形をとらなくても、互いの主権の尊重や内政不干涉・領土保全といった、暗黙のレベルで了解されている価値観もある。両方のアプローチを心がけるべき。

【提言 4. どのような価値観を選択すべきか】

「価値観外交」の価値とは、並列的に並んだ種々の価値観を「選択的」に取捨することではなく、ある価値観を達成すれば、その価値観が手段となって次の目指すべき価値観を追求するものである。よって、自国に都合のよい価値観のみを選択的につまみ食いすることは避けるべき。

「価値」はある国にとって普遍的にみえても、別の国には特殊に見えることがある。例えば米国の主張する「航行の自由」は一見普遍的であり、多くの国々に受け入れられているが、中国は近年、これが米国による中国接近戦略の源になっていると主張している。

これまでも日本は（１）経済成長によって国富を増大すること、（２）平和主義を実現すること、という二つのタイプの「価値」を同時に発信してきた。それを続けるべき。

日本は平和主義をこれまで掲げるあまり、「反軍国主義の束縛」という価値観にも縛られてきており、保守勢力からはその呪縛から日本を解き放ちたいという力が働いてきた。それが日本の一勢力による主張であることに鑑み、価値を取捨選択することは避けるべき。

【提言 5. 二国間の価値観外交が問題になる国】

価値観外交の実現には、自国の価値観に賛同してくれる相手を増やすことが重要であることは言うまでもない。以下の例を参照すべき。

（１）日米関係：価値観外交が、日本外交の地平線を広げる反面、米国への価値的配慮が疎かになっていないか留意すべき。日米同盟では安全保障共同体の実現に必要な紛争の平和的解決は規範化されているが、危機の時にお互いに助け合うという相互援助の面が不確実であり、ここに自由主義へのコミットメントが大きな役割を果たす。チームであるという「我々（We）意識」、すなわち集合的アイデンティティにおいて、米国はお互いにどのような行動を取るかという役割アイデンティティに加えて、共通の政治体制という類型アイデンティティを重視している。

（２）日豪関係：これまで日豪関係は、安全保障・経済両面において、東南アジアの安定等を共通の関心として、貿易や捕鯨問題を除いて良好であった。豪州の保守系の政権は日本の保守的な政権と良好な関係を構築してきており、アボット政権も特に安全保障の

観点から日本との二国間関係の発展に好意的である。と同時に、日本との関係強化が中国など他の国との関係に影響を及ぼさないよう配慮もしている。

(3) 日中関係：現在の日中関係は、自国にとって都合の良い価値観を日中双方がお互いに投射し合っている状態である。そもそも中国自身が「信頼できる国としか信頼醸成はできない」という立場を貫いており、これでは日本が信頼されるかどうかは中国次第ということになる。その同じ土俵の上に乗らないようにすべき。中国の行っている中国流の「有志連合」形成が、国際社会の端々で賛同を得ていないことに留意すべき。日本がもしも「日本が信用できる国としか交流しない」と言い始めると、中国と同じ土俵の上に立った「選択的な価値観」の提示を行っていることになり、長期的にそれは日本にとってマイナスとなる。

【提言 6. 価値観外交のレベル】

国際政治における協調は「友愛」のようなナイーブな世界ではなく、civility（礼儀正しさ、一定のルールの遵守）の世界であることに留意すべき。様々な国家の利害関係がせめぎ合う国際社会で望めるのは、必要最小限のルールを各国が守って利害調整し、妥協点を見出すことである。

日本が体现してきた価値は、国際社会における共生と多元主義、そして国際ルールの尊重であり、「価値観」という要素は、国民を外交の舞台の一部に包含したことによって生じた事柄である。

それだけに日本外交の特徴は、国連総会における「人間の安全保障」の定義に関する議論などで主導的な役割を果たしているが、その背景には市民参加の要素を重視してきたことが挙げられる。その「市民」と「国際社会」とを繋げる努力を継続すべき。「価値観」とは、国内社会でまず合意され、国民の間で、また政策決定者の間で共有されるべきもの。

【提言 7. 「価値観外交」の目指すべき目標】

多元的で (plural)、柔軟で (flexible)、成熟した (mature) 国際関係の構築に主導的役割を果たすべき。「多元的」とは、国ごと・文化ごとによって信奉すべき価値観は異なるという多様性を認めることである。しかし同時に、文化相対主義に陥らないようにするために、自らの価値観を絶対視しない「柔軟」な姿勢が重要である。さらに、「成熟した」国家間関係とは、何らかの普遍的な価値観をお互いに共有しあう関係である。

「価値観外交」は、日本が仮にグローバル・プレーヤーでなくなったとしても実現可能である。「ミドルパワー外交」と「価値観外交」は矛盾しない。同外交は豪州・韓国などの他のミドルパワーとの協力を目指すものであり、こうした国々との関係強化を目指す際には、共通の価値の強調が役立つからである。「地域のガバナンスに貢献する日本」も十分に価値観外交を推進し得る。

しかし、現状では好むと好まざるに関わらず、日本はグローバル・プレーヤーであることを認識すべき。日本の civility に基づくルールを重視する外交態様は多くの国々から賛辞を得てきたことであり、力に依らない非軍事的な方法で日本的価値観を今後も広めていくことが、長期的には日本の国益に適うことになる。

Ⅲ. 論考

第1部「価値観外交」の今日的意義

第1章 「国民への責任」と「寛容な外交」の間

伊藤 剛

日本国際フォーラム上席研究員／明治大学教授

はじめに

2010年9月に端を発した尖閣列島をめぐる日中関係は、もともと両国が持っていた構造的矛盾を露呈して現在に至っている。これまでは論争点を「後回しにする」こと、「別の事柄で妥協を図る」ことといったいくつかの沈静化要因が存在した。しかし、尖閣列島をめぐる日中間の認識の齟齬は、少なくとも私が中国で聞く限り、その主張は日本とは相当程度相容れない。

今や日本と中国は、それぞれの国内の論理を対外的に投射して、自己正当化を行う時代に入ったのだろう。その意味で、日中関係はすでに構造的に修復不可能な段階に達してしまった。国内では政治リーダーが国民を動員し、相手国のことを悪者に祭り上げる。政治リーダーの仕事が国家の安全と繁栄を確保することであれば、自国を守るための予算を正当化するために、敵が必要である。そのような「国民に対する責任」が政治リーダーには存在する。

他方、自らがリーダーとして率いる国家内部の論理を対外的に投射するだけでは、A国の価値とB国の価値とが相容れない場合、そこには自らこそが「普遍」であって、お互いに異なる価値を「和解する」という発想は生じないことになる。そうなったとき、Aという「普遍」と、Bという「普遍」とが対峙する状況となり、国家間紛争は治まることはない。「寛容」の発想が必要な理由がここにある¹。

このように価値観外交は、国際社会を安定化する側面と、逆に複雑化する側面との双方を有している。自国をどのように正当化するかも重要だが、それが他国にどのように受け止めてもらえるか、これら二つが両立しないことには、本当の意味での「価値観外交」とは言えない。言葉を換えて言えば、価値観外交の「価値観」とは、政策の手段でもあるが、目標でもある。手段・目的連鎖をうまく構築し、それに関して恒常的に相手からの理解を得なければ、価値観の「手段」としての側面ばかりがクローズアップされてしまう隘路に陥る。以下、現在の日中間が抱えている問題の特徴、日本としての価値観が実際に実施できるための要件といったことに関して考察したい。

1. 「信頼醸成」の難しさ

そもそも今の日中関係は、国内における価値観を対外的に投射しているのであって、お互いに自らは「正しくて普遍」という発想のもとで外交を行っている。そうすると、一つ間違えば、「普遍」と「普遍」の論理が衝突することもあり得ることとなる。そうなったときに、またそうならないために、両国間の「信頼醸成 (confidence building measures)」が構築されていなければならないというのが、冷戦時代からの紛争を抱える当事国同士の認識であった。

しかし、現在の日中関係は、冷戦時代の米ソ両国とも異なる。信頼醸成等、紛争を回避するメカニズムは「信頼できる相手とのみ行う」という言説が中国側からよく聞かれる。

¹ この「普遍」と「特殊」との兼ね合いは、人権や歴史問題等、ある国家の価値観を直接に問いかける事柄である。たとえば、Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), 伊藤剛『「特殊」論と『普通の国』論の狭間—「権力」・「パワー」概念から見た現代中国の政治外交』日本国際政治学会編『天安門事件後の中国』145号、2006年、141～154頁。

すなわち、紛争を回避するためのシステムの構築は、中国側に優先権が存在するという発想から出発しているため、冷戦時代の米ソ両国のように、両国間に「信頼」はないが「信頼醸成」はできるという発想とは、そもそも異なっている。ということは、現在の日中関係のように、「国内」の論理を対外的に投射している場合、両国間で「信頼醸成措置」が行われるためには、日本側が中国にとって「信頼できる国」である必要がある。とくに尖閣列島問題に関して、中国側は「尖閣の領有権問題に関して、論争があるということ」を認めれば、日本との話し合いに応じる」と主張することが多く、これでは日本側にとって一方的な譲歩を意味してしまう。このような信頼醸成要件に日本が乗れるはずがない。

そもそも、なぜ日中間、そしてアジアの国際関係は、何度も政治外交上の課題が生じるのか。国際関係の構造的観点から考察を加えてみたい。

2. 「安全保障」と「経済」とのミスマッチ

冷戦時代のヨーロッパは、安全保障上の「鉄のカーテン」と、経済政策上の「ココム」とがほぼ同一であった。しかし、アジア太平洋地域の国際関係は、「安全保障」に従事する当事者と、「経済相互依存」を深化させている当事者との違いがあり、後者には日中関係がその典型であり、両国の政治体制の違いもあって、これらの「安全保障システム」と「経済システム」との間には常に緊張関係が存在した。

安全保障システムに関しては、アメリカによる圧倒的な軍事力がアジア太平洋地域の島国同士の秩序を維持させていた。そのアメリカを中心として放射線状に伸びる二国間同盟の中に日本や韓国、台湾、フィリピンといった国々は存在し、共産主義国であった北朝鮮や中国はその枠外にあり、「封じ込め」の対象となった。冷戦が終結して二十年以上経った現在でも、このアメリカによる圧倒的な「覇権」による秩序構造は変わらない。アメリカは太平洋艦隊を展開させ、同盟国には駐留し、「航行の自由」原則の下に東シナ海・南シナ海で軍事力を誇示している。

他方、アジアには国家間の「公式」な外交関係とは別次元の「非公式」な経済的相互依存関係が、すでに冷戦時代から存在していた。日中の貿易関係がその代表である。冷戦時代における対共産圏貿易は対ソよりも対中の方が厳しかったが（チャイナ・デファレンシャル）、こと日本に関しては対中貿易を民間貿易として展開させていった。アメリカの研究者には、これを「日本方式」と呼ぶ者もいたくらいである²。冷戦が終結する頃からこの「非公式」関係は、中国の改革開放政策の広がりとも相俟って、安い労働力を使用して直接投資を行おうとする外国資本を多数呼び寄せ、中国は「世界の成長センター」としてのアジア地域の中心的存在となった。それとともに中国自体も経済相互依存状況を利用することによって更なる経済成長を遂げていった。21世紀に入ってから十年でアメリカから中国への貿易は五倍以上に伸び、事実中国のGDPも胡錦濤時代の十年で四倍大きくなっている。

その結果、元来存在していた「安全保障システム」と「経済システム」との間に「誤認」が生じるようになった。すなわち、中国が経済成長してアジア経済、及び国際経済の欠かせない大国として発達すればするほど、「中国の台頭」が憂慮をもって見られるということである。事実、中国の経済成長率をはるかに超える割合で中国政府の軍事費は増大しており、その秘密主義とも相俟って否定的な憶測がアメリカとその同盟国間で様々に飛んでいる。一方中国の立場に立てば、確かに軍事費の増大は事実であるが、それ以上の割合で教育予算や社会保障予算が拡大しており、経済成長する国家としては特段に軍事費だけが拡大しているわけではないという認識となる。

この中国の立場としては「普通の国家」としての成長が、むしろ「脅威」として見られるのは、「台頭した中国」がアジア地域で、更には国際政治全体においてどのような役割を果たすのか、将来像が不明なところからも来ている。アメリカを中心とする「安全保障シ

² 平川幸子『「二つの中国」と日本方式』勁草書房、2012年によれば、彼女のアメリカ留学時代、Alan Wachmanをはじめとする中国研究者の授業の中で、この日本方式（Japanese Formula）という用語は言及されていたし、キッシンジャー、鄧小平、宋美齡によってもこの用語は使われたと言う。平川著書、第一章、またあとがき。

システム」の傘下にある諸国も、経済的には中国との間で多額の貿易を行いながらも、依然として中国の「軍事大国化」に懸念を表明するのは、中国が入っている「経済システム」と、アメリカを中心とする「安全保障システム」との間にミスマッチが存在するからであり、それぞれのシステムに入っている当事国、参加形態、政策決定方式は異なっている。「隣の家セキュリティシステムは分からないが、どんどん大きくなっている。金回りだけは良さそうだ。」というイメージが、日本を始めとするアメリカの同盟国の背景に存在しているのである。

3. 価値観外交を成功させる三つの要件

では、価値観を他国に投射するためには、どのような要件が必要だろうか。三つほど挙げることができる。

第一に、21世紀初頭のジョージ・W・ブッシュ外交に見られるように、特定の価値観を投射できるだけのパワーが備わっているかどうかである。このパワーは、往々にして軍事力を意味するが、2010年9月の尖閣沖衝突事件の際に見られるように、資源輸出国の場合、その資源をパワーの源として用いることも可能である。また、今や中国が一大消費市場となったため、中国市場での販売権を獲得できるかどうか、パワーの源となり得る。いずれにせよ、軍事的・経済的な台頭は、自らが対外的に影響力を発揮するにあたって、様々な手段を持ち得ることができるのである。

第二に、安全保障政策と同じであるが、自国のパワーが不足する場合、自国の価値観に賛同してくれる他国との連携を形成することである。上と同様、ブッシュ政権の際に「有志連合」の形成が盛んに言われたが、同盟政策と同様、一国のパワーに限界がある場合、意思を同じくする他国との「連合」を組むことが考えられる。そもそも「同盟」や「安全保障コミュニティ」の形成といった議論は、価値観を共有できるパートナーとしか可能でないため、必然的に「価値観の共有」と「安全保障連合」とはパラレルに議論が進むこととなる。もちろん、価値観の異なる国家同士でも、「共通の敵」が創設できれば同盟の形成は可能である。その意味で、コミュニティがどのような要因で形成されるかによって、このような集合体の形成様式は異なると言える³。

第三に、これは共有する価値をどのように相手に投射するかという議論とは異なるが、価値観外交の限界を知っておくことが、むしろ価値観外交の成功に寄与することになるということである。冒頭で述べたように、A国の価値観とB国の価値観とが共有されない場合、それぞれの国家の価値観は自らを正当化するあまり「妄信」してしまうことになりかねない。つまり、何らかの形での「国家間協調」を模索することが、むしろ価値観外交の成功に寄与する。言葉を換えて言えば、宗教戦争や民族紛争が例として挙げられるが、自らの宗派、エスニシティを信奉する余り、むしろ異なる宗教観、民族間で激しい殺し合いが起こったのが現実である。そこに蔓延する「価値観」は、決して「普遍的」でなく、自分たちの利益を実現するための「手段」と化してしまい、常に「相対的」な価値観として見られることとなる。そこでは、「価値観」はすべて手段となり、本来の意味での価値観は実現できなくなる。

このように、各国の「価値観」が国際場裏に出てきたのは、今日の国際政治が有する特徴とも関連する。次に、この点を考察する。

³ Tom Wilkins, Alignment, Not Alliance - The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment," *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 1, (January 2012), pp. 53-76.

4. リーマン・ショック後の新しい国際枠組み

リーマン・ショック以降の世界経済は、「新興国」頼みである。ここ数ヶ月円高だが、当の日本人は景気が良いとちっとも思っていない。アジアが世界経済を牽引しているというが、その担い手は日本でなく、中国、シンガポール、タイ、ベトナムといった新興国ばかりである。この新興国の台頭が、国際関係全般に関する政策決定の枠組みを変えつつあるのは周知の事実であり、これまでの主要舞台であった G7・G8 が G20 に取って替わりつつある。しかし、ここには、現代国際関係に伴う二つの問題が存在する。

第一に、地域主義における「正当性」と「実効性」のジレンマである。言葉を換えて言えば、地域主義に伴う国際社会の「需要」と「供給」のバランスが欠如しているのである。G20 の重要性は、米国のオバマ大統領自身が認めたところであるが、参加国を増やしたからといって実効性ある国際的枠組みができるかどうかは疑問である。国際協調を促すような「国際公共財」をどの国が負担するかという議論は冷戦時代よりあったが、近年この担い手が多岐に渡るようになった。しかし、GDP の増大が即座に公共財の供給へと至る国家は実際のところ少ない。アメリカ一國、または G7・G8 に対する疑念が表され、国際協調は多国間にわたることが必要だという「需要」は高まっているものの、公共財の「供給」は不十分なのである。この「地域主義」への需給バランスが欠如しているのが、今日の特徴である。

そして第二に、それゆえに多国間フレームワークに「積極的に」参加して応分の責任を負担するよりも、「フリーライド」して、地域主義の利得だけに与ろうとする傾向が顕著となってしまう。つまり、新興国の行動は、国際社会に対して自国の意見は言わせると要求するが、しかし自らが何らかの責任を負担する話になると、とたんに「開発途上国」と化してしまう。一般的に多国間枠組みは、(1) メンバー諸国の多くがフリーライドする場合、(2) 枠組みの維持に膨大なコストがかかる場合、崩壊してしまうことが多い。中国が環境規制に甘いことや、知財品を模倣すること、公害が海外に影響しても知らん顔をするごのように、枚挙に暇がない。「公共財」を負担せず、「公共悪」を撒き散らすのも、フリーライドの典型例である。その結果、先進国と新興国との間に価値や理念を必ずしも共有していない状況が露になる。先進民主主義諸国同士よりも、国際協調が難しい所以である。

ここでは、国際政治の場裏において、どこまで内政の論理が投射されるかが重要である。絶対的主権のない複数の国家がひしめき合っているのが国際政治だが、しかしそれぞれの国家は平等でなく、現実には力の強い国家の意思が国際社会全体に通ってしまう。力の弱い国家は、自国の内政上の原理と、他国から投射される原理との狭間に苦しむこととなる。

他方、力の強い国家（究極的には覇権国）は、このように内政上の原理と、他国から投射される国際政治上の原理との狭間に追いやられることはない。つまり、自国の内政上の論理を海外に向けて投射し、自国の原理を国際場裏に広く流布させることができるのである。

しかし、上で述べたような「リーマン・ショック後の国際政治」においては、どの国が極端に大きな影響力を保持しているという状態がないために、全ての国家が自国の内政上の論理と、海外から投射される論理とのジレンマに立たされることとなる。そうなると、全ての国が「自国の利益」のために行動し、国際社会全体に通用するような普遍的価値観というものがないようになっていく。本論の最初で述べた「普遍」の論理は、むしろ「自国」の利益を実現するための「手段」となってしまい、「普遍的価値観」は「普遍的」でなくなってしまうのである⁴。

⁴ この状況を典型的に表したのが、イアン・ブレマーであろう。Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Loser in a G-Zero World* (New York: Penguin, 2012).

5. アメリカ外交の動向

となれば、アメリカがどこまで「世界の警察官」「覇権国家」としての責任を自覚するかということと、国際政治における「価値」の問題というのは、密接に関連してくることとなる。ここでは、ある国の「相対的パワー」がどのように国際政治において決まってくるかということが重要となる。

アメリカの対アジア政策において、その影響力の源泉は、その圧倒的な国力のみならず、日中関係の仲が悪いという「国力」とは別の構造的要因によって規定されてきた。実際、第二次世界大戦後のアメリカの政策は、日本を共産主義に対する主要な盾と見なし、自国の市場を開放して日本商品を購入することに余念がなかった。そこで得た経済成長と日本の技術力は、今日においてもアメリカと日本とが経済的に相互依存関係を深く有していることにつながっている。と同時に、戦後の端々でアメリカは中国に対して、その実像以上に大きな期待を抱いてきた。太平洋戦争終結の頃からアメリカは広大な領土を有する中国を戦後の拠点にする予定であったが、国共内戦のためにそれが果たせず、その後も中国の核兵器を恐れ、その反面で中国の経済市場を魅了されてきたことは事実である。70年代の米中接近から国交回復に向かう過程、80年代の「対ソカード」の名のもとに米中連携、そして冷戦後に生じた中国の経済成長を使用して、最恵国待遇を人権よりも優先したクリントン政権の政策は記憶に新しい。このようにアメリカの対中・対日政策が別個に組み立てられ、そこには「東アジア」という地域概念は重要視されてこなかった。アメリカの意図と有無に関わらず、構造的に日中離間がアメリカの政策の中で形成されていたと言ってもよい。

実際、21世紀に入って十年が経過した今日においても、日中間において生じる摩擦は六十年前に遡及されて論じられる。近年の中国の戦略の一つに、アメリカを味方に引き入れて六十年前の戦争責任をアメリカを介して行おうとするものがある。自国に賛同してくれる国家の数を増やして、日本の影響力を相対的に減少させようとするものである。他方、日本も日米同盟の「国際化」を宣伝し、中国や北朝鮮が東アジアの潜在的脅威になることをアメリカに伝えることによって、自国の立場をアメリカに理解してもらう方法を依然として取っている。

つまり、アメリカがアジア地域において優位を維持する戦略は、地域をさまざまな理由をつけて分断することであった。あるときは「イデオロギー」による対立が、あるときは「歴史」認識による対立が東アジアにも存在したし、またそれを意図的に惹起することによって、アメリカによるコミットメントが根拠を与えられてきたのである。冷戦が終結した現在でも、共産主義体制は残り、また過去の歴史問題がアジアの国家間協調を妨げている。アジアの域内貿易の比率が上昇したことは事実だが、それが政治的協調にまで到達していないのは、「政冷経熱」という言葉からもうかがえる。

他方で、アジア諸国とアメリカとの貿易依存度もかなりの分量である。十年以上経済成長を続ける中国こそ、そのアメリカに対する貿易依存度は抜きん出ており、アメリカこそ、アジア地域での貿易利権を保持していると言ってもよい。つまり、アメリカがアジア地域を政治的に分断しておきたいのは、現在受けている経済的利得を保持し続けたいからである。

東アジア地域の「統合」や「共同体」や「サミット」といった動きは、このようなアジア太平洋地域の現状に変更を加えようとするものであるからこそ、アメリカは、東アジアが一つにまとまる構想である「共同体」構想に疑問を呈してきた。リチャード・アーミテージが国務次官時代に、東アジアサミット（EAS）は「アメリカ外し」と言って批判を加えたことは記憶に新しいが、アジアが「共同体」として一体化することは、これまでアメリカがアジア地域に対してもっていた優位が揺らぐことになりかねない要因をもっている。

アメリカが依然として東アジアに存在する潜在的対立要因に言及するのは、もちろんそれが事実を示しているということもあるが、その結果として、アメリカがアジアにおける影響力を保持したいという誘因とも無縁ではあるまい。日中がある程度対立状況にあること、朝鮮半島に危機が存在すること等は、必然的にアメリカがアジアに留まることの必要

性を惹起する。

むすびにかえて一台頭するアジア諸国と日本

中国の改革開放政策が始まって三十余年、日米中の三国間関係は、大きな転機にある。中国の国内総生産（GDP）は、日本を超えようとしている。外貨準備も、米国の国債保有高も同様である。世界貿易機関（WTO）に加盟し、オリンピックも開催して、今年は上海万博である。

日本政府も、中国からの観光客を有望な収入源として考え、ビザの条件を更に緩和した。日本のデパートでも中国人観光客が多くいるようになった。「金持ち日本」と「開発途上の中国」という「兄弟関係」のようなイメージは、今や「対等な日中関係」へと変わろうとしている。

単純に言えば、「雁行モデル」の終焉である。少なくとも、「量」の観点から（人口、生産量、人の移動等）、日本は中国にとって小さい存在となった。日本がアジアのトップに立って地域の経済発展を引っ張るという時代は、終わったのである。民主党政権時代は、経済のパイ自体を「成長」させると言いつつも、それ以上にパイをどう「分配」するかの方に關心を見出していた。安全保障に関しては、米軍普天間飛行場の移設問題という日本国全体の課題に関しては、基地に関する「負担」の問題と同様、米軍基地自体が日本の安全保障にどのように役立つかという戦略的観点が、完全に欠けていた。

国際政治が複雑になるのは、外交政策に対するリスクが上昇することでもある。新興国に対してのみならず、今や米国一辺倒の政策にもリスクが存在するようになった。一般的にリスクには、リスク以上の利益や機会をもたらすもの（**upside risk**）と、逆に自らの成功を破壊するもの（**downside risk**）との二種類が存在する。日本が採るべき選択肢が前者であることは、言うまでもない。しかし、「外交不在」は、リスクを取らないことによって生じるリスクである。「利益」と「リスク」とを見極める戦略が、今ほど重要な時代はない。

改めて、政治指導者は、「国民への責任」を実現することによって生じるナショナリズムと、価値観の異なる相手国とどのようにして「寛容な外交」を行うかというジレンマに立たされることとなる。自国の「価値」を実現するためには、それが「絵に描いた餅」にならないようにせねばならない。しかし、「剥き出しのパワー」とその拡大は、むしろ国際社会全体の「普遍性」を損なうこととなる。「そこそこのパワー」と「そこそこの普遍的価値観」とのバランスをどのように取っていくかということが、「主役なき」・「海図なき」・「覇権国なき」と様々に語られる今日の国際政治にとって、重要視されているのである。

第2章 価値観外交の歴史的背景—日本外交のレトリックに見る普遍主義と多元主義

安野 正士
上智大学准教授

はじめに

国際関係は力と利害の織り成す世界であり、そこに「価値」を持ち込むことはナイーブで危険、もしくは偽善的だという見方がある。しかし、国際関係が人間の社会生活の一部をなす以上、価値と全く無縁な国際関係や外交はあり得ない。17-19世紀の国際政治において、価値を捨象した現実政治^{リアルポリティック}という見方が現実味を持ち得たのは、国際政治の参加者がキリスト教国、後には「文明国」に限られており、国際政治が国際法や外交儀礼等、一定のルールと文化に従った「ゲーム」として展開したからだった。事実、ゲームのルールを解しない非西洋の「未開」地域に対しては、列強は「文明」という価値を押しつけるのに躊躇しなかったし、ヨーロッパの只中にポリシェヴィキやナチスのような「蛮族」が出現した20世紀には、イデオロギーをめぐる闘争が国際政治の表舞台に登場することとなった。このイデオロギー闘争に勝利して、21世紀初頭の世界で支配的地位を築いたのが、ヨーロッパの理念を封建的過去のない新大陸で開花させた理念国家・アメリカであった。19世紀後半に開国を余儀なくされた日本にとっても、国際政治は単に力の問題としてではなく、「文明」や「民主主義」、「社会主義」や「人権」といった価値にいかに対応するか、という問題として現れた。国際関係における様々な「価値」に対してどう定位するか、という広い意味での価値観外交は、日本にとって開国当初から避けられない課題だったのである。

近代日本の価値観外交分析にとって前提となるのは、第一に、近代国際社会における西洋文明と、それを支え導く価値観の優位である。近年に至るまで、世界における広い意味での西洋文明の影響力は圧倒的であり、日本は西洋に属さない強国・先進国として長年無二の、孤独な存在であった。しかも第二に重要なこととして、日本は歴史的に中華文明の「遠い辺境」にあって自己形成を遂げた。このため、前近代の日本は、完全に中国化することもできず、かといって自らを中心として世界を整理するような普遍的な文明の原理を発達させることもない「周辺文明」として成長したし、近代においてもそうした事情は根本的には変わらなかった。日本は「和魂漢才」から「和魂洋才」へと文明のモデルを転換することで近代化を成し遂げたが、「和魂」の具体的内容について体系的に理論化する試みは乏しく、「和魂」を日本外交の原理として打ち出そうとする試みは大きな困難に逢着するのが常であった。従って、「才」の領域における西洋への依存もさることながら、近代日本がそのよって立つ「価値」を語るに際しても、西洋起源の価値や概念に大きく依存することとなったのは避けられない次第であった⁵。

1. 明治日本の地位志向型普遍主義

19世紀後半の国際社会で日本がまず直面した西洋的価値は、「文明」の原理であった。当時の国際法においては国際法の完全な適用は「文明国」間に限られており、「未開」の国は国際法の完全な主体とは認められず、不平等条約から植民地化までの扱いが許される、という見方が一般的であった。従って明治の日本では、西洋列強に対し、自らが「文明国」であることを示し、対等の地位を勝ち得ることが、実質的国益の面からも、国民的自尊心の面からしても最大の外交目標となった。「文明」は当時の国際関係における「普遍的価値」でもあった。「文明」は非西洋・非キリスト教世界に属する諸国の参加を許す「開かれた」概念だったという内容的意味でも普遍的であったし、当時の国際社会に、この「文明」に

⁵ 日本が「アジア」ないし「東洋」の国であるという観念は強く持たれ続けたが、「東洋的理念」の内実は「和魂」と同様に曖昧であり、それを積極的に打ち出す試みは、1930-40年代に行われたものの成功せず、日本の価値観外交の主流とはならなかった。

対する有力な対抗理念が存在しなかった、という影響力の程度においても普遍的だったのである。「文明諸国」間にもイデオロギー的相違はあったが、非西洋の国・日本から見ると、こうした相違は西洋とアジア、文明と未開という相違に隠れて後景に退いていた。従って、当時の日本の「価値観外交」は、「文明と未開」の階層秩序において、日本が未開ではなく文明の側に属し、西洋列強と対等の「仲間」だと認めさせることを目的としていた。こうした形での価値観外交は「地位志向型普遍主義」と呼ぶことができよう⁶。

2. 失敗した普遍主義への対抗の試み

19世紀後半の世界における「文明」は、非西洋の参加を許すとはいっても、その内実は西洋文明と実質的に同義であり、従って明治日本の文明化は「脱亜入欧」として現れることとなった。しかし、人種や宗教、言語や文化の違いが今日より大きな壁であった当時の世界において、脱亜はともかく「入欧」は困難な課題であった。日本の政策は「列強の一員となる」という意味では見事に成功したが、日本が列強のなかでの「白い鳥」であるという感覚は常に存在し、疎外感を呼び起こした。日本がヴェルサイユ条約に人種平等条項を盛り込もうとして失敗したことは、こうした疎外感を強めた。このため1880年代以降、世界を「東洋」と「西洋」に区分して、両文明が基本的に等価だとした上で、日本を東洋文明の盟主とみなす「東洋盟主」論が日本の思想界で影響力を強めたのは不思議ではない。文化や宗教、人種の壁が真の平等待遇を阻んでいる、と認識されている限り、地位志向型普遍主義は日本にとって十分満足のいく結果をもたらさなかった。これに対して文明の多元主義（実際には東西二元主義）と日本が東洋の盟主である、という認識の組み合わせは日本人の国民的自尊心にとってより満足がいくものだった。しかし、「脱亜入欧」と同様、「東洋の盟主」という自己規定も、日本のアイデンティティの問題を完全に解決するには至らなかった。なぜなら、中国やインドではなく、日本が東洋の盟主である理由は畢竟、日本が西洋化に成功した点に求められるほかなかったからである。かくして、脱亜入欧論と同様、東洋盟主論も矛盾を孕んだものとならざるを得なかった。

満州事変後、日本が英米中心の国際秩序を離れ、「東亜新秩序」や「大東亜共栄圏」の建設を唱えるに至ったのは、一面では、日本が「脱亜入欧」路線を離れてアジアへと回帰し、西洋的価値に代わる新たな価値の模索を始めたことを意味していた。しかし、アジア解放のレトリックにもかかわらず、大東亜共栄圏構想は、ドイツと連携しつつ、日本を西洋列強と真に対等の自足的な帝国たらしめんとする野心を表すものでもあった。大日本帝国は結局、西洋中心的普遍主義への対抗理念を整合的な形で打ち出すことに失敗したのである。

3. 戦後日本の普遍主義志向

第二次大戦後、米ソ両陣営の対立が本格化すると、「東」と「西」は文明圏よりも、二つのイデオロギー圏を指すこととなった。また、世界人権宣言にはヴェルサイユ条約にはなかった人種差別の禁止が盛り込まれるなど、人種や民族による差別の解消に向けた動きも進み、国際社会における「価値」は自由や平等、民主主義や人権、平和や繁栄といった、人種や文化に依存しないカテゴリーで語られるようになった⁷。こうした事情は、日本が「西側」諸国の一員となる上での障壁を以前より低めた。他方で敗戦は、西洋の普遍主義に対抗する理念を打ち出そうとする日本の努力を挫折せしめた。その結果、戦後日本外交における価値のレトリックは、戦前以上に西洋起源の普遍主義の言葉で語られるようになった。占領下で導入された日本国憲法においては「人類普遍の原理」たる国民主権・民主主義が採用され、日本国民は「普遍的な政治道徳の法則」に従うことが自らの責務だと宣言した。サンフランシスコ平和条約締結の際にも、日本は「あらゆる場合に国際連合憲章の原則を遵守し、世界人権宣言の目的を実現するために努力」する意思を宣言して連合国との平和

⁶ 「地位志向型普遍主義」の事例は他にも多く、近年では東欧諸国がEUへの参加を目指してコペンハーゲン基準を満たしていることをアピールしようとした例が挙げられる。

⁷ 「文明」の未発達を理由にした植民地支配も1960年代までにはおおむね終了した。

を回復した。1960年に締結された改定日米安保条約にも、日米両国が「民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配を擁護することを希望」し、「国際連合憲章の目的及び原則に対する信念」を再確認するという趣旨が規定されている。このように、民主主義や自由、人権や法の支配といった「普遍的価値」は戦後日本を規定した基本文書に取り入れられ、戦後日本の価値観外交の基調となった⁸。

4. 冷戦期の「団結志向型普遍主義」

戦後日本の奉ずることとなった民主主義や自由は内容において普遍主義的な理念だったが、冷戦期には自由民主主義の広がりや普遍的ではなく、対立する二つのイデオロギーの一方であるにすぎなかった。従って、冷戦期の国際政治で自由民主主義が果たした機能は、真に普遍的で分け隔てのない理想というよりも、西側陣営の団結を強め、共産圏に対抗するための紐帯という性格が強かった。こうした形での普遍主義へのアピールは「団結志向型普遍主義」と呼ぶことができるだろう。冷戦期を通じてアメリカは同盟国・友好国に対し、自由主義・民主主義の旗印のもとでの団結を呼び掛けてきたし、日本も「片面講和」のサンフランシスコ平和条約によって独立を回復して以来、この呼びかけに応じてきた。首相と外相の演説、外交青書の記述から判断する限り、冷戦期の日本外交のレトリックにおいてこうした「団結志向型普遍主義」が強く打ち出された時期は二度ある⁹。最初が1952年の主権回復から1960年代初めまで。二度目が1970年代末から1980年代末までの時期である。

1950年代には冷戦は軍事衝突の危機を孕んだ緊張の内に展開し、「自由世界」の団結が強く呼びかけられた。日本の外交レトリックにおいても、「自由世界」や「自由主義諸国」との協調が繰り返し強調された。岸内閣の時期、1958年に発行された『わが外交の近況』第二号において、「我が国と志を一にする自由民主諸国との協調を強化」という、「有志連合」を思わせる表現が登場していることは注目に値する。しかし、こうしたレトリックは佐藤内閣の時期には、冷戦の安定化を反映してか後退し、「自由世界」という表現も、政治的に連帯すべき対象としてよりは、日本が「自由世界第二位の経済力を持つに至った」といった文脈で使われることが多くなった。更に、1970年代のデタントの時期になると、価値理念を共有する国との協力が一応強調されてはいても、「価値観を異にする諸国とも共存・協力すべき」という主張が前面に出てくるようになった。例えば1972年版の外交青書は、「自由諸国」との間に「協力・協調の関係を維持・増進してゆく」必要に触れつつ、「同じ国際社会に生きる社会主義諸国との間にも、友好関係を築き相互の立場を尊重し、より良く理解してゆく」べきことを説いている。

こうしたなか、1975年に先進国首脳会議が始まると、日本が「先進民主主義国」の一員である、という認識がしばしば示されるようになり、この用語が「自由世界」に取って代わった。そして1970年代末に冷戦の緊張が再び高まると、「価値観を共有」する「先進民主主義諸国」の連帯、団結、協調が説かれるようになった。これが「団結志向型普遍主義」価値観外交の第二期である。冷戦第一期と同様、この時期にもアメリカは同盟国・友好国に対し、ソ連圏に対抗するための団結を呼び掛けており、日本外交のレトリックもこれに応ずる形で価値観に基づく連帯を強調することとなったのである。こうした傾向は、冷戦が終結する1980年代の終わりまで継続した。

⁸ こうした普遍主義の一形態として重要なのが、戦後日本独自の普遍主義とも言うべき平和主義である。平和主義の戦後日本の外交レトリックにおける重要性は自明だが、安倍政権の価値観外交の背景を考察することを目的とする本稿では扱わない。

⁹ 本稿における戦後日本の外交レトリックの分析は、『外交青書』各年版のほか、データベース『世界と日本』(<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldipn/>)に収録された首相と外相の国会内外における演説をもととしている。

5. 文化的相対主義の模索

こうして、冷戦期を通じて、団結志向型普遍主義が日本政府の外交レトリックの有力な潮流となったが、このことは戦後日本がアメリカ主導の普遍主義に完全に同一化したことを示すものではなかった。「文明」や「文化」の相違は戦後の国際社会では地位の決定要因ではなくなったが、「自由諸国」や「先進産業民主主義諸国」のなかで日本が文明上、また人種的に独自の存在であることは日本人に強く意識され続けた¹⁰。そうである限り、欧米の普遍主義への同化は日本にとって完全に満足すべきものではなかった。敗戦後しばらくの間、日本の文化的「独自性」は普遍的価値を体現する欧米からの「遅れ」と考えられることが多かったが、日本の経済が回復し、急成長を遂げるにつれて、日本は「高度な文化国家」であり、西洋との共通性を持ちつつも、独自の価値観を有する別の文明である、という主張も再び台頭してきた。1967年版の外交青書の海外広報活動についての項目を見ると、「高度の文化と伝統を保持しつつ、近代工業国としてめざましい発展を遂げている日本の姿、また自由主義諸国の主要な一員として、民主主義の擁護と低開発国援助につとめるわが国の活動ぶりを広く海外に知らせ、諸外国の対日理解を深めること」が重要だとされている。この記述からは、日本政府の外交レトリックが自由主義・民主主義のような「普遍的価値」を奉じつつ、日本の文化的独自性をも主張しようとするものであったことがわかる¹¹。実のところ、このような文化的独自性の主張は、団結志向型普遍主義と親和性が高いものであった。なぜなら、団結志向型の普遍主義は、普遍主義とは言っても、敵対するイデオロギーに対抗して団結を強めることが最大の役割であり、そのため自陣営内の文化・政治体制上の多様性に対しては寛容になりやすいからである。例えば新冷戦の時代に日本外交を主導した中曽根首相は、日本と「西側自由世界」との結びつきを従来以上に強めたが、同時に文化面で、日本を含む非西洋の文明が、世界の精神文明の更なる向上に貢献し得ることを強く主張していた¹²。世界における文化的多様性承認の必要は、中曽根の前後に首相を務めた鈴木・竹下両首相によっても説かれており¹³、この時期の日本政府が系統的に主張したテーマであったことが推測される。

6. 冷戦終結と「包摂的普遍主義」への適応

ソ連圏の崩壊に伴って、団結志向型普遍主義の必要性が低下すると、国際社会では、新たに「包摂的普遍主義」とも言うべき立場が台頭してきた。この新たな普遍主義は、内容面で人権や民主主義、市場経済といった価値の普遍性を主張するのみならず、文化や宗教、歴史的経緯の壁を超えて、こうした価値を全世界に広めようとする志向を含む点でも普遍的なものであった。この新たな普遍主義は、ソ連という「外敵」の消滅を受けて、親米国家に対しても人権や民主主義の尊重をより強く求める姿勢を打ち出した。また人権が文化の相違にかかわらず普遍的に尊重されるべき価値である、という点もより明確に打ち出された。1993年の世界人権会議で採択され、その後の国際人権法の発達の端緒ともなったウィーン宣言は、「国際社会は、公平かつ平等な方法で、同じ基礎に基づき、同一の強調をもって、人権を全地球的に扱わなければならない。国家的及び地域的独自性の意義、並びに多様な歴史的、文化的及び宗教的背景を考慮にいれなければならないが、すべての人権及び基本的自由を助長し保護することは、政治的、経済的及び文化的な体制のいかに問わ

¹⁰例えば、1957年に発行された『わが外交の近況』第一号は、「外交活動の三原則」の一項目として「アジアの一員としての立場の堅持」を打ち出したが、その根拠は、日本とアジア諸国が地理的に近いだけでなく、「人種の・文化的親近感につながる強い心理的紐帯」で結ばれていることに求められている。

¹¹これに類する外交青書の記述は、1966年版から1977年版まで継続して現れている。

¹²例えば、1987年1月のベオグラード大学における演説のなかで、中曽根首相は「人類が...世界の各地でつくり上げてきたそれぞれの文化が、人類にとって独自の価値を持つことが認識されるようになりまし。かかる認識は、今後ますます普遍的なものとなり、人類の世界観をより豊かなものとして行くに違いありません」と述べている。同様の認識は、1985年、1987年の国連総会における演説でも示されている。

¹³鈴木首相は1982年6月、ハワイ・東西センターでの演説で、多様な文化が相互に違いを受け入れた上で交流し、連帯のための共通の基盤を確立すべき、と述べた。竹下首相は1988年5月のロンドンでのスピーチで、「各国民の優れた文化を守りつつ、世界の異なる文化間の交流を促進し...世界の文化をより豊かなものにする」必要を説いている。

ず、国家の義務である」と規定している。折しも当時の日本は世界のGDPの14%近くを占めるまでに成長しており、欧米諸国との間では巨額の貿易黒字が政治問題化していた。こうしたなか、欧米諸国では、日本は民主的市場経済ではなく、「文化」の隠れ蓑のもとで官僚支配と不公正な市場慣行が横行している異形の大国である、とする日本異質論が台頭してきた。こうした状況に直面して、日本は「団結志向型普遍主義・文化的多元主義」の立場から、「包摂的普遍主義」の立場へとその外交レトリックを転回させた¹⁴。1993年版の外交青書が「今や自由・民主主義、市場経済は、社会主義、中央計画経済に対立するイデオロギーではなく…普遍的価値である」と述べたのはこのことの端的な表現である。1990年代初めには、首相や外相の演説から文化・文明の相対性への言及が消える一方、外交青書の対外広報関係の記述では、日本異質論に対して「誤解を解く」必要と同時に、「わが国自身が国際社会と調和のとれた存在となっていくこと、すなわち、わが国社会の国際化を図っていくことが不可欠である…わが国固有の伝統や価値観を維持しつつも…異質なものに対して寛容な精神を持つことなどは、国際秩序を支える主要国となったわが国の国民全体に求められている基本的な資質である」といった記述も見られるようになり、日本が「国際社会と調和」する必要性が説かれるに至った¹⁵。この間の事情は、革命で帝政ロシアの脅威が後退し、包摂的普遍主義を掲げるアメリカの影響力が強まり、日本が欧米の一部で「極東のプロシア」として警戒の対象となり、対応に苦慮した末、ワシントン体制に適應することで収拾を図った大正年間の事情とも類似している。

日本の価値観外交にとって、1990年代は包摂的普遍主義への適應を迫られた時代であった。包摂的普遍主義が、政治経済体制、人権の尊重といった面で強く普遍主義を説く一方、国内社会においてはむしろ多様な価値観の共存を要求するものであったことは注目し得る。1980年代に日本側から説かれた、国際社会における「多様な価値観の共存」は、日本国内が文化的に同質であるとの認識に立って、それぞれ同質な「固有文化」を持つ国々が相互に尊重しあう、という青写真を描くものだった。これに対し、1990年代の包摂的普遍主義は、各国の国内社会は事実として多様であるという認識に立ち、各国の政府に対しては、自由民主主義という「普遍的」理念に立ちつつ、文化的にはなるべく国内諸集団の間で中立的であることを要求するものだったのである。国家の文化的「中立性」の飽くなき追求が、主権国家の安定的存立と究極において両立するか否かは、政治理論ないし国家学の観点から別に検討を要する。しかし、西洋になりきることもできず、固有文化の独自性と等質性を自明の前提として国家建設を進めてきた日本にとって、これは一際困難な課題であった。

7. 再び「団結志向型普遍主義」へ

2001年9月の同時多発テロ事件は、冷戦終結後の国際社会の「多幸症」に水を差し、ソ連崩壊後も「西側世界」ないし「国際社会」が「敵」に直面していることを示すものであった。他方、北朝鮮核問題の深刻化、中国の急速な軍備拡張は、日本が伝統的な安全保障上の脅威にさらされている、という見方を強めるものだった。すでに2001年春の時点で、ブッシュ政権は中国を「戦略的競争相手」と呼んでいた。同時多発テロの発生とそれに続くアフガン・イラク戦争はアメリカの関心を東アジアから遠ざけたが、中国の急速な軍拡

¹⁴ 日本の包摂的普遍主義に対する態度の変化は、外交青書における国連を通じた人権問題についての取り組みについての記述にも表れている。1988年までは、「人権委員会に参加したことは日本の国際的地位の向上を示す」、という趣旨の記述があるくらいで、むしろ国連における議論を突き放した立場から報告する姿勢が見て取れるが、1989年版になると「わが国は、人類普遍の原理たる人権の尊重を重視し、人権の尊重がひいては世界の平和と安定に資するとの基本的立場に立」つとの記述が登場し、1990年版ではこれが「わが国は、人権が人類にとり普遍的価値を有し、また世界平和、安定の基礎であるという基本的立場から、世界における人権の尊重と促進のため、人権問題に関する国連の活動に積極的に参加してきた」という記述になっている。

¹⁵ 1990年版外交青書。1990年版から1992年版には、「国際社会との調和」という項目が設けられ、日本社会の国際化、意識改革の必要が説かれている。但し、1993年版以降この項目は消滅し、1990年代中盤には、外国の「誤解を解く」必要が強調されるようになった。

はアメリカを始め国際社会の関心を引くに充分であった。更に、同時テロに直面したブッシュ政権は、「友と敵」のレトリックを用いて、親米民主主義諸国の団結を呼びかけた。日本が再び「団結志向型普遍主義」に訴える基盤はこうして整ったのである。

いわゆる「価値観外交」は、第一次安倍内閣時、2006年11月の麻生外相の演説によって導入され、第二次安倍内閣の登場によって復活したものと一般には受け止められている。しかし、団結志向型普遍主義への訴えという意味での「価値観外交」は、実は麻生演説のかなり前、小泉内閣の時代から次第に形をとり、また二つの安倍内閣の中間の時期にもある程度継続していた。その証拠としては例えば、外交青書における韓国や豪州に関する記述が挙げられる。「包摂的普遍主義」が支配的であった1990年代、外交青書が韓国や豪州と日本との間での「価値観の共有」に触れることは少なかった。これは、1990年代には自由民主主義の価値観が真に普遍的なものと考えられ、また日本を取り巻く国際的緊張も緩和していたため、特定の国と価値を共有することに触れる意味がなかったためだと考えられる。しかし2000年代に入ると、韓国については2002年以降2003年を除く毎年、豪州については2003年以降毎年、「民主主義や自由主義という基本的価値を共有する」という記述が登場している。これは、「価値観を共有しない国家」の脅威に対して団結する必要がある、という認識が再び影響力を強めた結果だとみられる。2002、2003年以降というタイミングはブッシュ政権の登場とも符合しているが、こうした記述が民主党時代を含め、ブッシュ政権の退陣後も毎年継続してなされていることは、「団結志向型普遍主義」の考えがブッシュ政権との関係を超えて外務省内に根づいていることを示すものと思われる。2005年10月、第三次小泉改造内閣の外相に麻生太郎が就任すると、外相演説のなかにも「団結志向型普遍主義」の考えが登場するようになる¹⁶。2006年11月の「自由と繁栄の弧」演説、翌年3月の日本国際フォーラムでの演説において展開された「価値観外交」のテーマは、安倍内閣が退陣すると、首相・外相の演説からは一旦姿を消すことになった。しかし、団結志向型普遍主義のレトリックは外交青書レベルでは継続し、例えばインドについては2007年以降毎年、鳩山政権下の2010年を除いて毎年、「基本的価値の共有」に触れられている。

結論：価値観外交成功の鍵とは

団結志向型普遍主義を特徴とする安倍政権の価値観外交の基本線は、戦後日本外交の歴史において決して新奇なものではなく、むしろ国際関係が緊張した時期に、繰り返し現れてくるパターンとなってきた。もとより硬直的価値観に従って外界を白と黒に線引きするような手法が、外交の世界で往々にして失敗することは現実主義の説く通りである。しかし、戦後の国際秩序がアメリカの主導する自由主義の秩序であったことからすれば、国際関係の緊張に直面した際、「普遍的価値観」に言及して米国をはじめとする諸国との連帯を確認しようとすることは、日本の「国家理性」の上からして自然な対応であるとも言える。

但し、安倍政権の価値観外交が成功するためには、二つの条件が必要である。その第一は、「価値を共有する」とされる友好国から好意的反応が得られることであり、第二は「団結」から排除された国との関係を不必要に悪化させないことである。第一の友好国からの反応は、第一義的には日本と友好国の間で、脅威認識についての共通理解がどこまで得られるかに依存すると考えられる。冷戦期の団結志向型普遍主義が成功したのは、共産主義が脅威である、という認識が「自由世界」のなかで広く共有されていたからである。今日中国の軍事的台頭に対する警戒感は、アジア太平洋の多くの国の共有するところとなって

¹⁶ 例えば、2005年12月7日のアジア戦略に関する演説で、麻生外相は東アジアサミットへの豪州、ニュージーランド、インドの参加について、「民主主義という基本的価値観を我が国と共有する彼ら」が「親しい同輩となったことをことのほか喜びたい」と述べた。翌年3月の経済外交に関する演説でも麻生外相は、EPAの締結は「国益を念頭に置きながら、価値観を同じくする仲間をアジア太平洋からだんだん広げていく」意義がある、と述べていた。

いるが、その程度については国によってなお大きな差があるのが現状だと思われる。日本が 2000 年代以降、「団結志向型普遍主義」に舵を切ったのは、日本が中国と一定程度の政治的・軍事的対立関係に入るのはもはや避けがたい、という判断に基づくものであったと考えられるし、筆者の見立てではそれは日本として正しい判断であった。しかし、脅威認識の共有を自明の前提とできない状況を考慮するならば、対中関係においても、日本側が二国間関係を悪化させる原因を作っている、という国際的認識が広がることは是非とも避けなければならない。そのためには、「団結志向型普遍主義」の立場をとるにしても、同盟国・友好国との共同歩調に留意することが必要であり、そうでなければ「普遍的価値の共有」というレトリックが、かえって肝心の「団結」を弱めることにもなりかねない。また、領土をめぐる問題においても、日本が普遍的に正当化し得る立場を守っていることが国際的に見えやすい状況を作っていかなければならないだろう。そうした意味で、日本を紛争の「主動者の地位」におかず、日本が国際法秩序の擁護者であることを訴え続けることが必要である。加えて、日中や日韓の間で火種となっている「歴史問題」の制御は極めて重要な課題である。元来保守色の強い安倍政権は、日米・日欧・日豪の分断を図ろうとする勢力にとって格好のターゲットである。明らかな誤解を解く努力は必要だが、靖国問題や慰安婦問題その他の「歴史問題」で不必要に批判の材料を与え、価値観外交で作り出そうとしている連帯を自ら掘り崩すことは避けなければならない。

今日の日本は成熟した民主主義国であるが、欧米と日本が同質化したわけではないし、戦前・戦後の日本人が苦勞してきた、日本の周辺性の問題が完全に解消したわけではない。1980 年代の日本が控えめに問題提起していたように、現存の普遍主義的国際秩序が、欧米中心主義から完全に自由であるのかどうかは、なお問う余地があるだろう。第二次世界大戦の歴史に関する欧米での支配的見解に異議を唱える安倍首相の志向にも、歴史解釈の当否はひとまずおくとして、そうした問いが含まれていることは確かだろう。しかし現実の政治は課題に優先順位をつけることを要求する。安倍内閣の最大の課題が日本経済の復活と安全保障の強化であるならば、その達成のために政治力を集中するのが成熟した態度というものであろう。首相が「普遍的価値」を通じた連帯を唱えるのであればなおさら、歴史問題で新たな戦線を開くことに対しては慎重でなければならないだろう。筋の通った保守として定評のある安倍首相が、イデオロギー的な保守アジェンダを抑制することで自由民主諸国との協調を強化し、それを基盤として日本経済の復活と安全保障の強化に集中することができれば、価値観外交の成功の可能性はそれだけ高まることになるだろう。

第3章 日本外交における価値観の効用

岡垣 知子
獨協大学教授

2000年代半ばから日本の外交議論において「価値観」という言葉が頻繁に登場するようになった。「価値外交」もしくは「価値観外交」（英語では、values-based diplomacy もしくは value-oriented diplomacy）は日本独特の言い回しであり、日本で生まれた数少ない外交概念のひとつである。本論では、価値観およびそれに基づく外交が国際政治学の中でどう議論されてきたかをまず概観し、「価値観外交」が日本で浮上してきた背景、そして今後「価値観外交」を展開していく上で日本が発信すべき価値の内容とその方法を検討したい。

1. 国際政治における「価値観」

(1) 国際政治理論と「価値」

E・H・カーが国際政治学に初めて「リアリズム」と「ユートピアニズム」という言葉を導入した際、彼はリアリズムを、価値や理念に彩られる青写真ではなく、史実と冷静な現状分析に基づいた思考様式として提示した。「価値」には必然的に規範的な要素、すなわち世界は「かくあるべき」（ドイツ語でいう *sollen*）の問題が含まれている。国際政治学におけるリアリズムと呼ばれる学派の政治思想や理論は、総じて、国際政治を分析する際、価値の問題を排除しようとしてきた¹⁷。トライチュケのような価値指向のリアリスト¹⁸を除けば、国際政治の理論としてのリアリズムは、客観性、価値中立性、そして規範よりも科学を重視する学派であった。

しかし、実際の国際政治や外交議論の中でリアリストたちが研究対象としてきた勢力均衡や同盟についての考え方の中では、文化や価値観を共有するアクター間の関係の安定性が示唆されることがしばしばあった。例えば、多極の国際システムの安定性を説く勢力均衡論の中では、アクター同士の相互依存関係や歴史・文化・言語の共通性・類似性を安定要因として指摘する古典的リアリストたちがいる¹⁹。これらのリアリストたちは、アクター同士が価値観を共有する可能性がそもそも一般的に少ないと考えている点で、この後で述べるリベラリズムやコンストラクティヴィストたちと一線を画すものの、価値の共有が国際政治の安定性につながるという考え方においては共通していた。

国際政治学におけるリベラリズムとよばれる学派には一般的に三つの流れがあるとされている。まず一つ目の流れである「相互依存」という考え方においては、人やモノ、金や情報が国境を越えて移動する量やスピードが増すことで、価値観の共有や国際的相互理解が促進され、それが世界平和につながるものとされてきた²⁰。二つ目の支流である国際制度論においては、アクターが共有する制度への期待や制度に置く価値、またアクターが制度に見出す効用が、制度の形成やアクターのルール遵守に結びつくものとされている。そういった制度についての価値観は、覇権国もしくは国際社会においてリーダーシップを発揮する国によって共有が促されることもあれば、アクターの認識変化や学習によって伝播したり、伝統や慣性によって維持されることもある²¹。三つ目のリベラリ

¹⁷ E.H Carr, "The Beginning of a Science," Ch.1 in his *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2nd ed. (London: Harper & Row, 1946).

¹⁸ Heinrich von Treitschke, *Politics*. (London: Macmillan, 1916).

¹⁹ 例えば、Henry Kissinger, *A World Restored* (New York: Gosset Dunlap, 1964).

²⁰ 実際には、相互依存やグローバリゼーションによってもたらされる影響にもポジティブなものやネガティブなものがあるが、少なくとも国家間が価値を共有する可能性について悲観的なリアリズムに対抗する理論として登場した初期の相互依存論においては、相互依存の深化が国際政治のアクター間の相互理解と共通認識を促進するとされていた。Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. (Little, Brown and Company, 1977); *Idem.*, "Transgovernmental Relations and International Organization," *World Politics*. Vol.27. No.1 (October 1974) 39-62.

²¹ Stephen Haggard and Simmons, Beth. "Theories of International Regimes," *International Organization*. Vol.41 (Summer, 1987), 481-517; Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and*

ズムの流れである「民主主義による平和」論は、価値観と国際政治の平和・安定性の関係を最も直接的に論じたリベラリズムの一派であるといえよう。「民主主義国家同士は戦争をしない」というテーゼは、ブルース・ラセットらを中心に、とりわけ冷戦終焉後のアメリカで盛んに研究が進み、豊富な実証データをもとに民主主義と平和の因果関係について議論がなされてきた²²。民主主義と平和の関係については、経験則の強さに比べて理論的説明が不十分である点が批判されるが、その因果関係については政治文化による説明と制度的制約による説明とが存在する²³。特に前者においては、民主主義という価値に重きを置く政治文化の下で教育を受けた政治指導者たちが、国際的な危機に際して、武力に訴えるよりも交渉や外交といった平和的解決方法を選ぶ傾向があるという説明がなされてきた。

そして最後に、国際政治理論の中で価値の問題を真正面から扱ってきたものとしてコンストラクティヴィズム（構成主義）がある²⁴。この理論においては、アクターの認識や価値観の変容が国際関係を構築し国際政治の変容を促すという前提で、戦争の違法化やアパルトヘイトの撤廃、NATOの変容、日本やドイツの戦後の平和主義といった国際事象が説明されてきた²⁵。近年では、価値規範がどのように生まれて伝播し、アクターのアイデンティティがどう変わっていくのか、また特定のアクターが戦略的にどう価値を構築するのかについての議論も活発に行われている。

このように国際政治の理論を「価値観」の視点から概観すると、価値の共有が国家間関係に対して持つポジティブな影響について言及しているものが多いことがわかる。一方で、価値の共有が必ずしも国際政治の平和や安定に結びつかないとする議論、あるいは逆に価値の共有を導くような親密な関係がない方が国家間関係は安定するという議論も存在する²⁶。実際、国際政治史を通して、最も残虐な紛争や民族浄化は、価値観を共有する民族や部族同士の間で起こってきた。政治統合に向けて現在大きく動いているヨーロッパも、かつては似た言語・文化・宗教的背景を持つ民族国家同士の残酷な戦争史の舞台であった。比較的最近の事例としては、旧ユーゴスラビアやルワンダにおける民族浄化やソマリアにおける部族紛争があげられよう。また、価値観を共有しない国家同士の間で一定の秩序と平和が維持された事例もある。その典型は、イデオロギー的には対立し、経済的にも相互独立の関係にあった冷戦期のアメリカとソ連であろう。冷戦が終焉して振り返ってみると米ソ関係は「長い平和」であった²⁷。価値観が共有されずとも、共存・共生が可能であった事例である。

Discord in the World Political Economy (Princeton: Princeton University Press, 1984).

²² Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*. (Princeton: Princeton University Press, 1993); 猪口邦子「デモクラティック・ピースに関する批判的考察」『上智法学論集』42巻2号。

²³ Ibid.; 制度的制約による説明としては、例えば、Kenneth Schultz, “Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War,” *International Organization*. Vol.53, No.2. (Spring 1999) 233-66.

²⁴ Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It,” *International Organization*. Vol.46. No.2 (1992) 391-425; John Gerard Ruggie, “What Makes the World Hang Together?” *International Organization*. Vol.52. Vol.4, (1998) 855-86.

²⁵ Peter J. Katzenstein, *Cultural Norms & National Security*. (Ithaca: Cornell University Press, 1996); *Idem.*, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. (New York: Columbia University Press., 1997); Peter J. Katzenstein and Nobuo Okawara, *Japan's National Security: Structures, Norms and Policy Responses in a Changing World*. (Ithaca: Cornell University Press, 1991).

²⁶ 例えば、Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*. Reading, (Massachusetts: Addison-Wesley, 1979).

²⁷ John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System,” Gaddis, J.L. *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. (Oxford University Press, 1987). Ch.8.

(2) 価値と国益

価値観は、一般的には、個人や組織の基本的な信条や思想であり、とりわけ政策決定の文脈においては、一定の世界観に基づいてアクターの行動を規定し、決定を導くものと定義できよう。似た概念として、使命 (mission) や未来構想 (vision)、目標 (goals)、道徳・倫理 (morals/ethics) がある。それでは、「価値観外交」とは何か？その本質を理解する一つの方法は、その対峙概念を考えてみることである。「価値観外交」が日本の外交政策論議に登場した際、内外の関係者に奇妙に映ったのは、こういったタイプ的外交と区別されるものなのかが明らかにされないまま、「価値観外交」が提示されたことであった。価値観外交を唱えるからには、他のどんな外交スタイルと異なるものなのかを明確にする必要があったはずである。

価値観外交の対概念は、国家間の価値の共有よりも国際政治の安定と秩序を優先する現実的外交であり、国益中心の外交といえるだろう。例えば、先にあげた「民主主義による平和」論に対する最も大きな反論の一つは、ジョアン・ゴワによる国益論であった²⁸。これは、冷戦下における西側民主主義国間の平和を説明するのは、民主主義という価値ではなく、西側諸国に「対ソ」ブロックの形成という共通の国益が存在していたからであるとす議論である。ゴワは、この見解に基づき、アメリカは価値観ではなく国益を共有する国々と協調して外交政策を展開していくべきであると主張した²⁹。

いかなる国にとっても、外交は国益追求の手段である。歴史をさかのぼると、価値観よりも国益を優先した外交事例はあまたであり、一般的に、国益に基づく外交は、長期的にみて成功した外交事例として評価されることが多い³⁰。よくあげられるものとして、例えば 1970 年代初頭のニクソン、キッシンジャーの訪中とその後の米中国交正常化や 1998 年のビル・クリントン訪中の際の「三つのノー」演説がある。これらはイデオロギー対立や国家の正統性の問題よりも実益を優先した例である。戦後の日本外交についても国益優先の事例は多い。アメリカの対中和解を受けての日中国交正常化および同時期の両国による領土問題の棚上げ、天安門事件を受けて西側諸国が一斉に対中経済制裁を行った際の日本の制裁不参加等は、正義や理念よりも地理的に近い隣国との関係を悪化させないよう配慮した例である。

また、実際の外交政策において、価値と国益が明確に区別できることがあるだろうか？価値観を共有していない国家同士の場合には、それが国益の不一致や対立として現れることが多い。ある一国が国益追求のために価値観を訴えることはしばしばみられる。価値理念の追求自体が国益にかなっていることも多い。例えば戦後の日本の平和主義という価値理念は、日本が軍事コストを抑えて経済復興と経済成長に専念することを可能にした。アメリカの伝統的な「孤立主義」³¹は、アメリカがヨーロッパ国際政治への介入を避け、自国の産業発展と領土拡張に集中する効用をもたらした。

さらに、そもそも価値観の共有といっても、それは様々なレベルで語ることができる。通貨統合を達成し、憲法制定をめざし、政治統合の段階に近づく様相を見せている EU³² のように、アクターの認識や期待が具体的かつ明確な条約やルールで共有されている場合もあれば、明示的な合意の形をとらなくても、互いの主権の尊重や内政不干渉、領土保全といった、暗黙のレベルで了解されている価値観もあるだろう。この観点から考えると、実は冷戦期の米ソも、冷戦が熱戦になるのだけは何としても避けるべきであるという暗黙の価値観を共有していたといえるかもしれない。この場合、「価値観」は限

²⁸ Joanne Gowa, *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace*. (Princeton: Princeton University Press, 1999).

²⁹ Ibid.

³⁰ 価値観に固執して失敗した例としては、例えば、ドイツ国民の自由を訴えてヨーロッパ諸国を席卷していったヒトラー、日本の大東亜共栄圏、冷戦初期において米ソ対立の構図を決定的にしたチャーチルの「鉄のカーテン」演説やトルーマン・ドクトリンなどがあげられよう。

³¹ 例えば、Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, (New York: Routledge, 2002), chs. 1 & 2; 西崎文子『アメリカ外交とは何か：歴史の中の自画像』（岩波新書、2004年）、第1章。

³² EU がどの程度の地域統合を達成したかについては、むろん議論はわかれる。

りなく「利害」もしくは「国益」に近くなり、両者を区別することは不可能になる。このように、価値観を訴えることは国益の主張と表裏一体であるため、一国が価値観を主張する場合に、純粋に価値観だけを発信していると他国に受け取られることはまずないことを念頭に置く必要がある。

2. 日本における「価値観外交」の台頭

(1) 価値観発信の条件：国家形成の歴史と国際的地位

国際社会には、自国の価値観を積極的に世界に発信してきた国とそうでない国とがある。価値観外交の展開の仕方は、一国の（イ）国家形成のプロセス、および（ロ）国際社会における地位によって異なっている。例えば、理念大国アメリカが自国のヴィジョンや価値観を世界に積極的に発信してきた背景には、アメリカ独特の建国の仕方と国家発展のあり方が大きく影響している。日本やヨーロッパ諸国のように長い歴史を通して地域的な政治共同体が国家として自然に発展していった場合と異なり、ピューリタンの選民思想の下に人工的に作られた移民の国アメリカでは、自国のアイデンティティを明確にし、国民の凝集性を高め、それを維持するために、大義や理念を掲げる傾向が必然的に生じた。「明白なる使命」や「門戸開放」、「世界の警察官」といった外交理念、また対外政策の策定や国内政治の様々な場面で生み出されるキャッチ・フレーズは、こういった独特の国家形成と発展のプロセスを反映したものであるといえよう³³。

また、国際社会における一国の地位やパワー・バランスによっても、価値観の発信の仕方は変わる。一般的に、大国や戦勝国、新しい国力の源を見出した国々³⁴は、価値観を積極的に発信する立場にある。逆に国力が相対的に小さい国々や国際社会における評価が低い国々は、価値観を発信することは少ない。第二次世界大戦の敗戦国であった日本やドイツは、少なくとも戦後しばらくの間は、国際社会において積極的に価値観を発信していく立場にはなかった。価値観の唱道が歴史認識についての誤解や国益の対立を生む危険性が大きかったからである。そのため、日本の外交理念は、例えば、戦争を「しない」、紛争に「かかわらない」、核を「持たない、作らない、持ち込ませない」、二度と過去の過ちを「くりかえさない」といった消極的表現で語られることが多かった。積極的な言葉で語られてこそ影響力を持つはずの外交理念や価値観は、日本にとっては、国際社会に訴え、他国に働きかける性質のものというよりは、国内外に自国の立場を釈明し、それを確認する意味の方が大きかった。戦後かなり長期にわたって、日本には価値観外交が存在する余地はなかったのである。

(2) 価値観外交の誕生

近代以降、日本の外交スタイルは、昭和初期を除いては、総じて現実主義であり、実益中心主義であったといわれる。明治日本は、欧米の国際社会に参入するために一日も早く文明国標準を満たすべく努力し、国内制度改革と国際法の遵守に専念した。第二次大戦後の日本は、アメリカの占領に協力し、サンフランシスコ講和においては主権の回復を最優先課題として、全面講和ではなくアメリカとの単独講和を選んだ。小軍備・経済中心の国家再建と国際社会復帰の道を優先して歩んできた戦後日本の外交スタイルは、国際社会における日本の相対的な地位と歴史的経緯に即していたという意味において現実的であった。その一方、近視眼的な傾向や便宜主義、理念や長期的展望の欠如をしばしば指摘され、「エコノミック・アニマル」、「日米安保ただ乗り」といった批判を日本人自身も受け入れて、自己卑下する傾向があった。国際社会から批判されないよう、まず他国の反応を想定してそれに備え、低姿勢に徹していた日本の外交・安全保障論議においては価値発信のタブーが多く、日米同盟を「同盟」と呼ぶことすら 1980 年代頃まで憚られていた。成熟した一国家として真正面から国益を問い、外交議論ができるように

³³ Glenn P. Hastedt, *American Foreign Policy*. (Boston: Longman, 2013), ch.3.

³⁴ 例えば、1970 年代の産油国を中心とする資源ナショナリズムや、国連を舞台とした第 3 世界の国々の新国際経済秩序樹立への運動が挙げられよう。

なったのはここ数十年のことである。

日本が独自の外交スタンスを表明したことも、実際には皆無ではなかった。1977年8月の福田赳夫総理による東南アジア歴訪の際に打ち出された福田ドクトリンや全方位外交、1980年に大平政権下の政策研究会の報告書に盛り込まれた「総合安全保障」などがその例である。しかし、価値観を世界に発信していく必要性自体が強く認識されるようになったのは、近年の傾向である。2006年、第一次安倍内閣において、当時の麻生外相が唱えた「自由と繁栄の弧」はその先駆けであり、この価値理念は、2008年に誕生した麻生内閣でも再び強調された。昨年発足した第二次安倍内閣でも「自由、民主主義、法の支配」といった価値観を共有する諸国との連携が謳われ、2013年1月のアセアン三カ国訪問時にも「東アジア外交五原則」の中で、これらの価値観が強調された。

価値観外交の重要性が1990年代、2000年代を通して強く認識されるようになった背景にはいくつかの要因がある。まず一つは、冷戦下の東西対立を前提に成立し、維持されてきた日米同盟の意義が冷戦の終焉によって問い直され、それと同時に日本の国益や国際社会へのかかわり方が再考されるようになったことである。ソ連という仮想敵国が消滅した後、日米同盟の意義をどこに見出すのか、アメリカといかなる協力関係を今後築いていくのか、日本はどのように国際社会に貢献すべきなのかが、冷戦後活発に議論されるようになった。従来日本の国益と密接に関連していた日米同盟そのものが変容を見るにあたって、国際社会における自国の存在意義を問い直す必要が生じたのである。

二つ目の要因としては、日本が戦後、対外援助や賠償を通してアジアの経済発展を助けたことによって、アジア全体が世界の成長センターとして世界に認識されるようになったことがあげられる。アジアにおいて地域的な使命をいったん終えた日本は、自国の地域的貢献が国際社会から一定の評価を得てきたことを確認し、地域からグローバルな舞台でさらに貢献の場を模索するようになった。

三つ目の要因は、日本が経済力や技術力ひいては文化の側面で世界から称賛を浴びるようになり、戦後の敗戦国メンタリティーから抜け出したことである。経済・技術力のみならず、芸術・文化、スポーツ等様々な面で国際的に活躍する日本人が増加したとともに、自然災害時における一般市民の冷静さや相互扶助の精神、ルール遵守の伝統などが評価されるにあたって、日本人は従来考えていたよりも自国が国際社会から尊敬を集めていることを認識するようになった。近代以降、欧米の価値観の受信に専念してきた日本が価値の発信へと意識を向けるようになったことには、以上のような背景がある。平和国家として国際社会に貢献する意思と能力があることを、戦後約70年の長い年月を通して証明してきた今、価値観発信の必要性が認識されるようになったのはある意味でごく自然なことであるといえよう。

3. 価値観外交のあり方

価値観を発信することの重要性が謳われるようになった以上の背景を踏まえ、価値観外交が今後日本の外交支柱の一つになるとすれば、それが効果的であるためにはいかなる条件を満たす必要があるであろうか？日本がこれまでに発信してきた価値観を念頭に置き、今後の課題を考えてみたい。

ある一国が価値観を対外的に発信する場合には、大まかに以下の目的が達成される：

- (1) 国際社会に対して自国のコミットメントを明確にし、自国の存在意義を高める³⁵。
- (2) 自国の政策を正当化する。
- (3) 国際社会に対し、政策提言する。
- (4) 国内社会に対して政府の方針やメッセージを送り、説明する。
- (5) 特定の国への支持や牽制を示し、国際社会にネットワークを形成する³⁶。

³⁵ デイヴィッド・レヘニーは、日本がアジアでのプレゼンスを高めるために価値観外交を謳うようになったと論じている。David Leheny, "Democracy as Re-Asianization: Japanese Conservatives Discuss 'Universal Values,'" ハーバード大学ウェザーヘッド国際センター日米関係プログラムセミナー、2008年。

³⁶ 同上。

(6) 外交政策形成に長期的展望を与える。

(7) 国益や実益を中心に動いている外交を「コーティング」する。

これらの機能は、実際には重複することが多い。例えばアメリカが唱えてきた民主主義と民主化は、対外政策を明確にすると同時に、それを正当化し、国際社会にネットワークを作り、国内社会に対して説得し、支持を取り付ける役割を果たしてきた。日本が2000年代以降謳ってきた価値観についても同様のことがいえる。

これらの効用を持つ価値観の発信が効果的に行われるためには、日本が国際社会に発していく価値観は、(イ) 国際政治の現実に即し、(ロ) 国内で合意され、(ハ) 日本の歴史的経験や行動様式・思想を体現したものである必要がある。一国の政治指導者が打ち出す価値観は、まず第一に、国際政治の現実を踏まえたものでなくてはならない。国際政治は「友愛」の世界ではなく、**civility** (礼儀正しさ、一定のルールの遵守) の世界である。様々な国家の利害関係がせめぎ合う国際社会で望めるのは、必要最小限のルールを各国が守って利害調整し、妥協点を見出すことである。国際社会の本質についての無理解やナイーブさを露呈する価値観を謳うのは日本のイメージにマイナスである。価値観外交は、国際政治の厳しい現実を認識した上で、前向きのメッセージを国際社会に送るものであってほしい。

第二に、対外的に発信される価値観は、国内社会でまず合意され、国民の間で、また政策決定者の間で共有されるべきである。「友愛」や「自由と繁栄の弧」は、はたして日本の政治指導者の間で共有された概念だったのであろうか？また、エリートと国民の間で共有された認識だったのだろうか？そして「友愛」や「自由と繁栄の弧」は後代の政治指導者にも引き継がれていったのであろうか？価値観は、目先の目標や政策調整ではなく、一国の持続的なスタンスや長期的なヴィジョンを謳うものである。したがって、国際社会に明言した理念や原則には、継続性が必要である。例えば、歴史問題についての認識や歴代の指導者の努力の積み重ねで築き上げてきた他国との関係が、政治指導者が交替するごとに覆されたり、忘れられたりすることがあってはならない。一国の権威として指導者が発するメッセージは、最終的な国家意思として国際社会に伝達され、歴史に残るのである。

第三に、日本が国際社会に発信して説得力がある価値とはどういうものか、再考する必要があるだろう。日本が発信すべき価値観は、「民主主義」や「人権」、「自由」であろうか？日本は確かに確固たる民主主義の国であり、自由な国である。しかしそれらは、もともと欧米で生まれたこれらの概念が日本という独特の歴史文化と風土の中で実践されてきた形の民主主義であり、自由主義である³⁷。外から輸入された概念よりも、むしろ自国の歴史と経験の中で生まれ、体現してきた価値観であってこそ説得力があるのではなかろうか。たとえば日本はアジアの国でありながら、欧米の文明国標準を短期間で満たして最初に国際社会に参入した国である。また、世界の国々は、国際法を遵守し、災害や非常時において冷静沈着であるといったイメージを日本に対して抱いている。日本が体現してきた価値は、国際社会における共生と多元主義、そして国際ルールの尊重、ではなかろうか。さらに日本は、人間の安全保障という理念を掲げ、その手段としてODAを重視し、アフリカ開発会議を主導し、環境問題や災害復興支援、防災システム作りといった国際社会への貢献も行っている。そういった具体的な実践の中で、日本が力を入れている貧困の削減や持続的成長、平和構築といった価値観を発信していくのが日本の外交にとって最も効果的なのではなかろうか。

³⁷ しばしば日本の民主主義について比較政治学の中で言われるのは、欧米の民主主義が市民社会が中央の権力と闘って勝ち取った民主主義であるのに対し、日本の民主主義は市民社会が政府と協調するタイプ(あるいは上からの民主主義)のものであるという点である。

4. 終わりに

日本が近年、価値観発信の必要性を意識するようになったのは、国際情勢の変化や国際社会における日本の相対的地位の変化に鑑みると、極めて自然なことであり、これは一部で懸念されているような日本社会の右傾化やナショナリズムの復活を意味するものではない。戦後復興と経済成長の時代を経てようやく一つの成熟した国家としてこれまで歩んできた道を見つめ直し、自国のアイデンティティを問うようになったからこそ、価値観の発信が可能になったのである。価値観の効果的な発信を考えていく上では、特定の政権が持つ歴史観や主張にのみ注目してその是非を問うのではなく、より広い歴史的視野の中に日本外交を位置づけ、価値観発信の意義を考えることが必要である。

一般的に、他国との価値観の共有は、国際政治というアナークカルな政治世界において限定的にならざるを得ない。また、価値観を共有することが必ずしも国家間関係の安定や平和を導くとは限らない。国際社会で普遍的に受け入れられる価値観を見出すのが難しいのは、価値そのものの性質として、非中立で排他的な側面を否定できないからである。一つの価値を支持することは、それと矛盾する価値を排除することになる。どの国にも受け入れられる価値観を求めれば、それはごく一般的な合意事項にとどまらざるを得ない³⁸。さらに、価値観の伝播は、発信する側の条件と受け入れ側の条件が整ってこそ可能になる。価値観を受容する側は決して受け身ではなく、自己のアイデンティティと「啓蒙された自己利益」に合致する価値観を受け入れる。そして発信する側には、価値そのものが持つ内容だけでなく、リーダーシップとパワーがあってこそ、その価値観は説得力を持つ。日本自身がハードパワーとソフトパワーを兼ね備えた魅力的な国であってこそ、日本が発する価値観に他国は耳を傾けるだろう。

その意味で、先にあげた価値観外交がもついくつかの効用の中で特に重要なのは、実は日本の国内社会にとって持つ効用なのかもしれない。価値観の発信はリーダーシップの資質と密接にかかわっている。この資質こそ、戦後の日本人が、政治指導者のレベルでも一般人のレベルでも、もっとも磨いてこなかったものではなからうか。価値観を訴えるには、過去の成功と失敗も含めて自国が歩んできた道を受け入れ、自国のアイデンティティを問い、自国がどういう形で国際社会に役立つのかを判断する能力を持っている必要がある。戦後長きにわたって他国からどう思われるかを基準に行動する傾向が強かった日本は、国際社会の中で自国を相対的に位置づけ、その能力と役割を客観的に見極めることを怠ってきた。この独特の無責任さから、日本は今やっと抜け出しつつある。価値観の発信は、外交の活性化に役立つのみならず、日本社会全体のメンタリティーを問う問題でもあるのである。

³⁸ 「自由と繁栄の弧」が中国包囲網の形成を目的としたものとして受け取られたのは、まだ記憶に新しい。民主主義や人道といった価値も、先進国においては普遍的なものとして認識されているが、その定義や内容について国際社会全体の合意があるとは言えない。

第2部 「価値観外交」の展開

第1章 「産業政策」、「東アジアの奇跡」とリーマン・ショック後の地域統合

佐藤 洋一郎
立命館アジア太平洋大学教授

序文

明治時代に始まる日本の「欧米の後を追う」工業化の過程においては、製糸・製鉄における官製工場の建設に見られるような、官主導による「国家資本主義」の傾向が強く現れていた。その後の経済の発展と民間資本の成長、産業の多角化、政治の民主化の流れは、国家による産業統制を弱める方向に働いたとはいえ、日中戦争の開始に伴う経済統制の流れが再び国家の経済への関与を強めた。大東亜共栄圏建設における経済地域統合の青写真を官民合同で作るというアプローチは、戦後の日本経済の復興、東アジアとの地域経済統合の過程においても継続され、1993年に世界銀行から出版された「東アジアの奇跡」報告書では、米国型の自由資本主義に対する代替の開発パラダイムとして、内外の研究者や政策担当者から注目された。発展途上国からはグローバル化する資本主義の「収奪的」な側面を抑制する国家の役割が肯定的に評価された一方、米国からは「日本型」資本主義の「アンフェア」な国際競争上の利点が批判された。

1997-98年アジア経済危機とその後の各国の対応は、「東アジアモデル」への大きな挑戦であった。日本からのODAを卒業していた韓国では、IMF緊急融資の付帯条件を追い風にして大幅な規制緩和と自由化が断行され、グローバル化する競争での「勝ち組」と「負け組」の選別が、日本の「小泉改革」に先行して行われた。しかし、中国やその他の多くの東アジア諸国では、ODA資金が日本からの資本財購入という形で直接還流する、いわゆる「紐付き援助」は大部分解消されていたものの、日本企業による海外投資、生産移転、部品貿易などの計画とODA計画の間の緊密な擦り合わせが引き続き行われてきた。

プラザ合意に端を発する円高による日本からアジアへの製造業拠点の大幅な移転は、日本経済のサービス化と歩を一にしていた。金融サービスや知財の分野で稼ぐ度合いが大きくなった日本経済は、一方では、途上国におけるこれらの分野での事業展開を妨げる規制の撤廃や、知財の保護の厳格化などで、欧米諸国と利害を共にしていた。国際経常収支における貿易黒字の幅が縮小し、近年では赤字に転落、一方で海外投資からの収入の割合が高まってきた日本は、ここでもまた欧米諸国と似た経済構造を持つようになり、投資ルールの確立においても先進国・投資国としてのアイデンティティを持つようになって来た。

2008年のリーマン・ショックは、グローバル化する金融ビジネスの中心となる米国企業への監督不行き届きを明らかにし、グローバルスタンダードになりかけていた米国型自由資本主義への見直しが始まろうとしている。世界貿易の自由化については、これよりも前からWTOにおける多国間交渉は頓挫し、二国間あるいは特定地域に限定されたFTAの流れを加速させた。投資ルール作りも多国間協定の機運は盛り上がり、二国間協定を中心とした動きに留まっている。TPP交渉への参加を決めた日本であるが、自動車分野で米国に残る障壁の除去もままならず、日本国内の農業分野の自由化にも政治的な抵抗が残る。

一方、GDPで日本を追い越し東アジア経済のより大きな部分を占めるようになった中国の開発モデルは、かつての日本の採った重商主義モデルである。先進国との貿易で大きな黒字を上げ、先進国からの投資を受け入れながらも、その自由な活動に制限を加え、技術移転の促進、国内企業の保護育成を行い、資本の移動を規制し、国内企業による知財の盗用を黙認し、サービス業の市場解放を渋る。先進国とのFTAは経済規模の小さな国に多くの例外を飲ませる形でしか結ばず、途上国とのFTAでも自国への資源や食料の調達と、自国の工業製品の売り込みに主眼を置いているという点で、隣国の「開発」は成り行き任せという点では、米国型の自由資本主義と変わらない。

このような状況で、日本がかつての「日本モデル」、「東アジアの奇跡」のような開発理

念を打ち出し、これを外交上の「価値」として国際的に投射して、地域統合プロセスにおける中核的な役割を担っていけるのか？製造業の生産ネットワークの地域化を中心とした旧モデルに対し、サービス業、農業をも加えた包括的な新モデルの提示は出来るのか？そして、日本の提示するモデルが東アジア、またはより広域のアジア太平洋地域において受け入れられ条件とはいかなるものか？本稿ではこうした点を考察していきたい。

1. 日本型資本主義

(1) 国家主導型資本主義の由来

江戸時代の鎖国を廃し、欧米諸国に対する開国に踏み切った明治維新政府の喫緊の課題は、工業力と軍事力の整備であった。工業化後発国としての日本には民間の資本家が充分育っておらず、先発国との競争には国家規模で資本の集中を強制する必要があった。製糸業、鉄鋼業と日本の工業化が軽工業から重工業へと推移していく過程で、まず国営工場（富岡製糸工場・八幡製鉄所）が建設され、のちに民間に払い下げられるというパターンが採られた。日中戦争開始に伴う戦時経済では軍の統制が再び強まり、戦後占領下の財閥の解体や自由化の流れも、通産省の創設とその強い権限による産業界への指導により逆転した。

(2) 高度成長期の産業政策

戦後の復興期においては既存の欧米にリードされている産業での追いつき・追い越しを目指していたが、今日の経済が目覚ましい多角化やめまぐるしい革新と比べると、当時の経済ははるかに画一的で、そこにおける競争も単一直線的であった。追いつきのための政策手法も資本の集中、重点技術への投資、研究・開発の優遇、外国先進技術の取り込み、国内市場の対外競争からの一定期間の保護、などを組み合わせたものであった。その一つ一つの効果を個別に検証することはしないが、通産省が万能であったというのはいきなりで、通産省の失敗が成功につながった例も、ソニーや本田自動車工業の成功ストーリーのように散見される。しかし、一般的には1970年代半ばの石油ショックや資本自由化までの日本の製造業の発展をリードしたのは、通産省の産業政策であったといえる。ただし、その後の経済のサービス産業への移行や、ソフトウェア開発、流行政などで通産省の産業政策が失敗を繰り返し、経済多角化の前にかつての威光を失ったことを特記しておきたい。

(3) 社会主義的保護政策

輸出主導型経済発展をリードする一部の花形産業が国内総生産（GDP）の大きな部分を占めたのに比して、日本の国内雇用の大きな部分が中小企業や第一次産業に占められてきた。国際競争力のある企業と無い企業の明確な差別化（勝ち組・負け組）が進んだのは小泉政権下の経済自由化の流れの下であったが、その後の「抵抗勢力」による自由化政策の後戻りからもわかるように、日本の雇用政策は市場の流れに抗して競争力の減退する産業を保護し雇用を維持する傾向があった。監督官庁と監督下にある業界団体の癒着、利権への族議員の食い込みからなる「鉄の三角形」がその主因であるが、同時に地方への補助金や公共事業支出が農漁村の過疎化の進行を遅らせ、「失業者」を増やさないことで社会的な安定に寄与してきた点は、近年まで広い支持を得てきた。保守派の東京都知事からは反対された「ふるさと納税」のような施策も、このような国民感情を背景としている。しかし、産業構造の急速な変化のみならず、少子化・高齢化といった人口動態の変化、自動車社会、さらにはネット社会の普及と消費行動の変化などにより、既存の経済統制が本来の目的をも達成できなくなり、かつそのような統制を続けていくことの財政負担が限界に達していることから、大胆な自由化が緊要の政策課題となっている。

(4) 行財政改革

1980年代の中曽根政権で「行革」が言われて三十年近くが経ったが、いまだ道はるかである。各政権の重点課題が成就した（中曽根政権の国鉄民営化、小泉政権の郵政民営化、など）例はあれど、日本経済全体の活性化に十分なまでの自由化は進んでいない。財政破綻の問題も、小泉期によりやく累積国債発行高の対GDP比の一方的な増加傾向を止めたのも束の間。その後の民主党政権下でのばら撒きに輪をかけるようなアベノミクス財政で累積債務増加が続き、2014年春に予定される消費税率上げも財政に関しては、その効果は「折り込み済み」であり、楽観のゆとりはない。

(5) バブル崩壊

1989-1990年の株式・土地バブルの崩壊は、後から考えてみるとその後のアジア経済危機、米国のリーマン・ショックを予告するものでもあった。プラザ合意後の長期的な円高基調と金融セクターの自由化が海外資金を集める一方、内外の資金は株式市場や土地への投機に向かい、海外展開に遅れた日本の金融機関は、借り手の持つ国内資産の吊上がった担保価値を元にさらに融資をするという「梃子に入った」状態を作り出してしまった。実体経済のファンダメンタルズからかけ離れた金融経済市場が破裂するのは必然であり、破裂の規模がその後の危機でも大きいのは、グローバル化と情報化が進む中、経済活動の過度の金融化に対する有効な対策が打たれてこなかったことによる。

2. アジア経済危機と東アジアモデルの見直し

(1) プラザ合意と対外投資

1980年代後半には日米貿易摩擦が激化し、自由貿易を標榜するレーガン政権は通貨間価値の修正を通じてアメリカの貿易収支の改善を図った。G7財務省が集まったニューヨーク・プラザホテルでの会談で、円はドイツマルクと共に切り上げの対象となり、各国中央銀行による最初で（おそらく）最後の協調介入により、大幅な円高誘導が図られた。介入開始後のおよそ六ヶ月で円は対ドル約240円から約120円へと価値を上げ、輸出競争力の急激な低下に悲鳴を上げた国内製造業者の対外投資の引き金となった。

(2) ODAによる海外インフラ整備

東アジアの奇跡的な経済成長の原動力となったのは、まぎれもなく日本からの民間投資であったが、民間投資に先鞭をつける形で政府ODAによる投資先へのインフラ整備が行われていたことは注視に値する。交通、電気、水利などのインフラは公共財であり、海外投資を考える個別企業（特に初期に中心となる中小企業の場合）が単独で敷設するわけにはいかない。したがって、投資先政府、投資を検討する企業、その企業の本拠地たる日本の政府の三者が共同で検討し、適切なインフラ整備を行うことで、企業誘致が容易になる。日本では経済産業省（元通商産業省）の監督下にある日本貿易振興機構（JETRO）の研究機関であるアジア経済研究所を中心に、官学民交流の下、アジア新興国への経済援助の研究が行われ、ODA政策にも反映されてきた。

(3) 生産移転と部品貿易ネットワーク

初期の海外生産拠点の移転は、安い労働力のメリットを求め、かつ技術力レベルのギャップのハンデが少ない、製品最終組み立て工程の移転が中心であった。しかし、同業他社も海外移転を進める中、コスト競争はさらに部品製造工程へと進み、系列・下請けそろって海外進出するケースが増えていった。日本企業による生産ネットワークの多国籍化は、日本とアジア諸国間の貿易のみならず、アジア諸国間の貿易を増やし、東アジアの域内貿易の比率を高めた。

(4) アジアンバブル

1990年代以降のアジア諸国の金融自由化は、米国や中南米の大債務国（ブラジル、メキシコ、アルゼンチンなど）の負債を救済するためのドルの垂れ流しによってだぶついた資金が、高利回りの投資先を求めて世界中を循環するという現象をもたらしてきた。工業発展を基盤とするアジア経済の成長は、都市部における住宅開発をうながし、日本の1980年代後半のような建設バブルがアジアの主要都市で見られ、監督不行き届きの現地金融機関が、海外銀行から短期で借りた資金を長期開発プロジェクトへ融資するという、いわゆるミスマッチの問題がバブル崩壊の種蒔きをした。さらには、規制の緩和された株式市場に海外投資家の短期資金がいっせいに流れ込み、相場の変動幅を大幅に増幅した。アジア経済危機の端緒となったタイでは、こうした海外短期資金の一斉引き揚げと、通貨の下落が負のスパイラルとなり、通貨下落を止めようと市場に介入した中央銀行が外貨準備を使い果たし、IMFの救済を受けることとなった。危機がインドネシアに波及し同じような負のスパイラルを引き起こし、これもまたIMFの救済を受けるが、マレーシアは資本の引き揚げに一時的に制限を課し通貨価値を小幅な切り下げのみで防衛した。救済の条件としてタイ、インドネシア、のちには韓国のさらなる構造改革（規制緩和・自由化）を求めたIMFの処置に対しては、マレーシアの成功を引き合いにした批判的な声も上がっている。

(5) 通貨ペッグと域内貿易

東アジア地域での経済分業、生産チェーンの越境化と企業内貿易の拡大、経済統合の進展、そして域内貿易比率の上昇は、為替レートの変動リスクや為替手数料コストを克服するための、通貨協力へ向けた動きにつながっていった。欧州のユーロのような完全な通貨統合への道は険しいが、その前段階となる通貨協力の青写真は、欧州の辿った欧州通貨ユニット（ECU）をモデルにしたアジア通貨単位（ACU）構想として、既に発表されている。さらにその前段階とも言える為替レート安定化のための協力に、チャンマイ・イニシアティブがある。アジア経済危機の後、日中韓プラスASEAN諸国の中央銀行が外貨準備を融通しあえる仕組みを作った。この仕組みによって、為替国際投機筋に対する参加国通貨の防衛能力が高まった。当時日本によって打ち出されたアジア通貨基金（AMF）構想は、アメリカ、EU、中国の反対もあり詳細の検討にまで至らなかったが、東アジアの経済統合がさらに深まるにつれ、統一通貨へ向けての動きが再活性化することは考えられる。しかし、欧州の通貨協力の背景に恒常的なドル安傾向に対する自衛という考えがあったことに鑑みれば、景気浮揚のためと金融緩和に走り、ドルのみならず新興国通貨に対しても下落する円への信用は低下傾向にあり、日本に「円の国際化」を語った昔日の主導力は無い。下手をすればアジアの共通通貨は人民元ということになってしまうかもしれない。

3. 日本の経済構造の変化とアイデンティティ

(1) 貿易構造の変化

近年の日本の貿易赤字の原因に原発停止に伴う燃料輸入支払いの増加が挙げられるが、赤字転落にいたる貿易黒字の縮小は約十五年続くトレンドで、日本の産業構造の長期的な転換に起因している。過去に熾烈を極めた日米貿易摩擦が、2000年以降ほとんど聞かれなくなった背景には、日米の貿易高におけるお互いのウェートが低下し、中国がより重要なパートナーとなったこと、日本の対米貿易黒字が大幅に縮小したことが挙げられる。

円高で主力工業生産の海外移転が進んだことで、輸出減・輸入増の傾向が生じた。アジアへの生産設備などの資本財の輸出は増えたが、日本の最大取引相手である中国との製品貿易で日本が恒常的に赤字であることからわかるように、製品輸入の伸びが上回っている。中国の貿易統計に表れる資本財の輸入のうちの一部は、中国に投資した日本企業によるものであり、中国の輸出統計においてもしかりである。同じことが中国に投資

した米国企業についても言える。

「サービス業」は日本の国内では GDP の 60% を占めるまでに経済の中核となっているが、サービス貿易は工業製品の貿易高を大幅に下回る。従来日本のサービス貿易は赤字であったが、近年台湾とは 2003 年から、ASEAN 地域とは 2006 年から、中国とも 2010 年から黒字傾向が継続している。アメリカとのサービス貿易の赤字が縮小しながらも高いレベルにあるのと対照的である。

(2) 経常収支における貿易黒字割合の縮小と投資国型経済への移行

天然資源の少ない日本は加工貿易立国の戦略を採らざるを得ないと言われていたが、この説明は今日では部分的にのみ正しい。日本の国際経常収支における貿易黒字の割合は縮小し（今日では赤字に転落）、2005 年以降対外投資からの収入が貿易収支を上回っている。つまり、世界的に競争力のある日本企業の多くが依然製造業にあるのは事実であるが、日本が投資大国へと変貌したことで、投資に関する国際ルール、貿易黒字やそれを助ける（円安誘導の）為替政策などの持つ意味合いが、今日では変わっている。

日本に残る製造業は、技術レベルが高く海外生産移転にそぐわないものへと限られてきた。アメリカ向け主力輸出品目である自動車産業で、1980-1990 年代の貿易摩擦を経て、主に政治的理由から生産の現地化が進み、輸出「自主」数量規制枠内での利潤確保のために日本国内で生産された高級車輸出へとシフトしていった。米国への自動車生産拠点進出のような日米の間での投資関係の深化は、先進国同士 OECD 基準にのっとった近隣の国内投資関連法のもとで比較的スムーズに行われた。また、両国の知的財産関連法の内容の刷り合わせも、著作権法などでずれが残るものの、製造業に関わる特許法などでは進んでいた。このように、少なくとも製造業においては、1980 年代までには、相互に自由な投資環境が確立していた。

一方で労働集約型産業での日本企業の中国進出の場合には、中国側の重商主義産業政策の下、郷鎮企業との合併を求められたり、技術移転を強要されたり、同業の郷鎮企業と比して差別的な対応を受けたり、資本・利益の移転に制限が課されたりしてきた。マルクス系政治経済学の言うところの投資受け入れ国の投資国・企業に対する政治的従属は、中国のような巨大市場の魅力で投資家を集められる国には少なくとも当てはまらないことが実証されてきた。投資や知的財産権の保護に関する多国間ルールの不在をいいことに、先進国相手の二国間交渉を通じた分断工作を巧みに使ってきたのが中国である。投資国としての日本は、他の先進国と協力しながら中国での投資環境を改善していくことに利益を見出せるが、そうした努力はまだ端緒にある。

投資大国となった日本にとって、貿易収支はよほどの赤字にでもならない限り、相対的な重要性が低下した。円高が海外投資を後押しし、その投資からの収入が日本の国際収支の大部分を支えている今日、結果として円安誘導効果を持つアベノミクスは、旧来の貿易黒字重視のパラダイムを踏襲しており、日本の製造業の構造改革に逆行している。

4. リーマン・ショックと米国新自由主義への批判

(1) レバレッジの問題

金融経済と実体経済の乖離が問題となるのは、金融経済における貸借表の透明性の確保が制度的に担保されないまま、金融経済が拡大しているからである。国際銀行間の取引においては、BIS（国際決済銀行）における自己資本比率規制によって、銀行破綻によるリスクを数値化かつ限定することが可能だが、銀行以外の金融機関の取り引きにおいてリスクが十分に可視化されていない、かつ限定されていない分野は多い。為替や貴金属・穀物・原油などのコモディティの先物取引での保証金の比率や、ヘッジファンドのような諸種の金融派生商品への投資におけるリスクと担保の間のバランスは、各企業任せで、政府による規制はおろか、業界統一の指針すらないことがほとんどである。かつ、こうした規制・監督の弱い分野で銀行や保険業界の資金が運用されることで、銀行や保険業界のリスクに、見えないところでレバレッジ（槌子）が入った状態になってい

る。結果、金融機関の予想外の連鎖的な破綻が経済危機を引き起こすというパターンが、1990年代以降頻繁になってきている。

(2) 情報化社会と市場—信用の供与

資本主義市場においては、将来の収益性を今日予測して投資決定を行うという性からは逃れることは出来ないが、スポット（今日の現物を取り扱う）市場と先物市場の垣根が低くなり、先物市場の規制・監視が不十分なまま市場が拡大する中、人より早くより正確な情報を得ることで利益を上げるという常道を、インサイダー取引のような形で法を犯してまで追及するケースや、さらには情報そのものを支配することによって、自身の市場における売買のタイミングに合わせて都合のいい情報を流すようなことまで行われ、そのほとんどが有効な取締りをする法律が無いために脱法的に行われている。規制下における経済活動を下支えする信用は政府によって担保されてきた。無規制な情報の競争は、経済情報についての信用の供与という機能を自由競争に任せることを意味する。長いスパンで見れば、客観的でない、不正確な情報を出す媒体（証券アナリスト、格付け機関など）は市場原理で淘汰されるかも知れないが、インターネットを通じてグローバルにリアルタイムで情報が伝播する今日、情報競争を数秒の差で制することが情報の質よりも利益に直結するようになっている。

(3) グローバル経済におけるガバナンス—自由化と監督責任

グローバル化する経済において、これまで経済活動の規制・監督を担ってきた主体である「国家」の役割が相対的に縮小してきた。1980年代に自由資本主義を標榜してアメリカ、イギリスをリードしたレーガン、サッチャーの政策は、他の先進国に先駆けて金融主体へと移行しつつあった両国の金融業界にグローバルに活躍する場を提供するものであった。世銀やIMF融資の条件として途上国に構造改革を通じた自由化を迫るワシントン・コンセンサスの姿勢と、自らの経済規制を撤廃して外資の積極導入を図ったアメリカの姿勢には普遍的な一貫性があるが、一方では、無規制なグローバル資本の移動が規模の小さい途上国経済に与える負の影響には無頓着であった。

5. 中国経済の重商主義とグローバル化

(1) 工業製品貿易における産業政策

中国の工業化は1980年代の労働集約型産業・中小企業主体の工業化の段階を経て、1990年代には資本集約型、大規模国営企業による経済成長の主導、そして2000年代以降には国営企業の民営化、技術移転を通じた技術集約産業への移行を目指していった。その大量に生産する工業製品の捌け口を海外市場に求めた中国は、2001年のWTO加盟を通じて、これまで主要貿易相手国から期限付きで承認されていた最恵国待遇を無期限に獲得した。しかし、完成品や国内生産化を進めたい基幹部品の輸入に高関税を残す中国の貿易政策は重商主義的である。さらに、人民元の為替レートを低めに対ドルペッグの維持をする政策は、輸出、外資導入、部品生産の国産化の促進を狙ったものであった。中国の貿易政策が既存の国際貿易ルールに抵触することは、WTOの紛争解決パネルで中国が訴えられるケースが圧倒的に多いことから容易にわかるが、もっと重要なのは、中国の行う重商主義的な経済政策が「違法」というよりは「脱法」的であるという点だ。つまり、国際ルールが明確でない分野で都合のいい解釈に基づいた政策を採り、それを取り締まろうとする貿易相手国のルール作りの努力には抵抗するというやり方である。

(2) 新多国間貿易ルール作りの停滞—知的財産、サービス業

こうした中国のやり方がもっとも顕著に現れたのが、知的財産保護の強化やサービス産業の自由化への抵抗である。グローバル市場資本主義に乗っ取って、競争力の無くなった自国の工業分野を中国を含む新興工業国へと移転させてきた先進国にとって、新たに自らの競争力を見出したサービス産業の分野で海外進出を図りたいところだが、GATT

の貿易ルールは元来工業製品を念頭に作られており、後から加えられた GATS も急速に多様化するサービス産業全体に対して、ルールの拡充が後手に廻っている。さらに、先進国の間での工業製品の関税率がゼロに近づくにつれ、その削減の新興工業国に対する魅力は減少し、これらの国から多国間交渉で譲歩を引き出すことが困難になってきた。ドーハラウンドでの中国は、インドとともに新興工業国・途上国を代表して、経済先進国からの包括的な市場開放要求に抵抗した。

(3) 二国間自由貿易協定

WTO における多国間自由貿易の追求が頓挫すると、二国間自由貿易協定締結の動きが加速した。米・日・EU の先進三極は、規模が大きく経済効果も高いが、利害対立を多く内包し政治的に困難な三極の間での自由貿易協定は後回しにし、利害調整の比較的易しい、小規模なパートナーとの二国間協定を優先させてきた。市場規模や、その他の要因に起因する交渉力の差から、先進三極が国内利益の保護のために自由化の例外を設けることもしばしば起きたが、自由貿易協定の質（自由度）という尺度で見れば、中国が各国と結んできた貿易協定はさらに大きく見劣りする。三極の間での自由貿易交渉は米 EU がようやく立ち上がったが、東アジアでは「高い自由度」という意味では日米ともに弱みがあるため、いずれの連携の中でも核となるべく日米の自由貿易が後回しになってきた。こうしたなか、一つの流れは、既存の東アジア地域工業生産分業を軸として、まず日中韓三ヶ国自由貿易交渉から地域包括経済連携（RCEP）への拡大を目指しているが、具体的な進展はまだほとんど無い。この動きに対抗するより自由度の高い太平洋経済連携（TPP）構想は、日本と東アジアの「雁行型開発」追従国が進める RCEP への流れで主導権を取れない、高い自由度を好む経済規模の小さい国（ニュージーランド、チリ、シンガポール、ブルネイ）によって始められたが、ここにアメリカが乗ることで日本が RCEP との二股を始めることにつながった。

(4) 投資ルール

先進諸国の脱工業化と生産拠点の海外移転、サービス産業への移行が進むにつれ、投資ルールの拡充が重要になってきた。マルクス主義全盛の 1960-1970 年代に作られた投資ルールは、賠償なしでの外国投資の接收、国有化などを禁止した、先進国と途上国の激しい対立の中の最低限の妥協を体現したものであったが、近年のグローバル化する経済のもとでは、途上国側の外国投資誘致の動機が強まっている反面、一部の経済規模の大きな新興工業国（特に中国）が海外からの投資を自国の経済成長戦略のなかに重点的に位置づけ、投資元との政治的な駆け引き巧みに、自国に有利な条件を引き出すようになってきた。先進国側も、投資ルールを新興国による重商主義政策のツールの一つと認識し、それに縛りかけるような国際ルール作りを目指してきたが、先進国のみの間でさえ MAI 交渉が頓挫してしまった。中国は先進国との間で結ばれた古い投資協定の更新、内容の拡充に抵抗し、技術移転の強制、利益本国送還の制限、郷鎮企業の優遇などを続けてきた。日中韓 3 カ国投資協定も、最新の先進国基準を満たす日韓協定をモデルにとの日本の意気込みにも関わらず、中国が内国待遇で我を通したものに終わった。

6. 新・日本型資本主義モデルの提示は可能か？

かつて「日本型」と呼ばれる独特の資本主義経済モデルが存在したが、1990 年代以降の自由化と日本経済の構造の変化に伴い、アメリカ型自由資本主義との収斂がかなり進んだ。同時に、日本モデルをより巧みに取り入れた中国と日本を中核とする東アジアの経済統合が進んだ。サービス産業、知識集約型産業、投資収入の比重の高まった日本経済の利益を促進する新モデルは、日本の過去の重商主義モデルでもなければ、アメリカほど金融サービスの開放を目指す自由資本主義モデルでもなく、折衷的なものとならざるを得ないだろう。

貿易・投資の両面で、多国間プロセスによる経済のルール作りが停滞している現状で、

日本が対立する先進国と途上国の間の橋渡しをすることは困難である。重商主義の中国と自由資本主義の米国が共に拡大する国内経済格差と、そこからくる社会不安に悩まされているということは、それを緩和するような旧日本型の中の政策要素（農業や中小企業の保護、地方雇用の確保など）の有用性を示唆している。しかし、日本独特の経験を普遍的な、かつシンプルでわかりやすい価値・原則に言い換えること（マクロモデルとして体系化・発信すること）は容易でない。むしろ、当面は折り合うことの無い米中の二つのモデルと、個別に現実的に付き合っていくという道が日本にはふさわしいのではなからうか？そのためには、日本独自の「価値の投射」など行わず、そのことによって米中のモデルとの矛盾を顕在化させずに、両者のいい所取りをしていくことが必要である。ルール作りの場も、合意の可能性の低い多国間交渉よりも、複数の二国間および地域交渉を相互に梃子として使いながらそれぞれで最大限の利益を目指すという近年の基本方針を堅持すべきである。

【参考文献リスト】

- ・ 赤松要『産業統制論』千倉書房、1937年。
- ・ 小島清『雁行型経済発展論』第1巻「日本経済・アジア経済・世界経済」、第2巻「アジアと世界の新秩序」文真堂、2004年。
- ・ 榊原英資『国際金融の現場—市場資本主義の危機を超えて』PHP研究所、1998年。
- ・ 佐和隆光『市場主義の終焉—日本経済をどうするのか』岩波書店、2000年。
- ・ 船橋洋一『通貨烈々』朝日新聞社、1992年。
- ・ 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社、1994年。
- ・ 村上泰亮『反古典の政治経済学』（上）「進歩史観の黄昏」中央公論社、1992年。
- ・ Cohen, Benjamin. 2000. *The Geography of Money*. Cornell University Press.
- ・ Eichengreen, Barry. 2008. *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, second edition. Princeton University Press.
- ・ Grimes, William W. 2002. *Unmaking the Japanese Miracle: Macroeconomic Politics, 1985-2000*. Cornell University Press.
- ・ Hagström, Linus. 2005. *Japan's China Policy: A Relational Power Analysis*. Routledge.
- ・ Hatch, Walter and Kozo Yamamura. 1996. *Asia in Japan's Embrace: Building A Regional Production Alliance*. Cambridge University Press.
- ・ Johnson, Calmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- ・ Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks, John D. Stephens, editors. 1999. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press.
- ・ Sato, Yoichiro. 1995. "Dawn of Japanese Politics: Evaluating the Political Changes in Japan through a Pluralist Perspective." *Japanese Studies Bulletin*, 15(3), December: pp. 47-62.
- ・ Sato, Yoichiro. 1999. "The Asian Way--Or, Scapegoating? The Asian Economic Crisis as seen by the Japanese." *New Zealand International Review*, 24(6), November/December: pp. 22-25.
- ・ Sato, Yoichiro. 2000. "Deregulation for whom? Re-examining the retail deregulation in Japan." In Stuart Nagel editor. *Handbook of Global Economic Policy*. Marcel Dekker Publishing. pp. 131-157.
- ・ Sato, Yoichiro. 2001. "Financial Services and the Asian Crisis." In Patrick Heenan and Monique Lamontague, editors. *The Southeast Asia Handbook*. Fitzroy Dearborn Publishers. pp. 207-216.
- ・ Sato, Yoichiro. 2001. "Agricultural Nationalism in the Age of Economic Globalization: Japan's Rice Market Opening in the 1990s." In Roy Starrs, editor.

- Asian Nationalism in an Age of Globalization*. Japan Library-Curzon Press. pp. 34-48.
- Sato, Yoichiro. 2005. "Developmentalism, Corruption, and Marketisation of Public Policies in Japan." In Nicholas Tarling, editor. *Corruption and Good Governance in Asia*. RoutledgeCurzon Studies in the Modern History of Asia, no. 30. Routledge. pp. 23-38.
 - Sato, Yoichiro. 2006. "Japan and the Emerging Free-Trade Agreements in the Asia-Pacific: An Active Leadership?" In Yoichiro Sato and Satu Limaye, editors. *Japan in A Dynamic Asia: Coping with the New Security Challenges*. Lexington Books. pp. 37-68.
 - Sato, Yoichiro. 2011. "Substituting Multilateralism, Guiding Trilateralism: The Japan-ROK Investment Agreement in the Growing East Asian Regionalism." In Marie Söderberg, editor. *Changing Power Relations in Northeast Asia: Implications for relations between Japan and South Korea*. Routledge. pp. 138-153.
 - Sato, Yoichiro and Keiko Hirata. 2008. "Introduction: Constructivism, Rationalism, and the Study of Norms in Japanese Foreign Policy." In Yoichiro Sato and Keiko Hirata, editors. *Norms, Interests, and Power in Japanese Foreign Policy*. Palgrave-Macmillan. pp. 3-17.
 - Strange, Susan. 1997. *Casino Capitalism*. Manchester University Press.
 - Strange, Susan. 1998. *Mad Money: When Markets Outgrow Governments*. University of Michigan Press.
 - Thurow, Lester C. 1996. *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. William Morrow and Company.
 - Wade, Robert. 2003. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.
 - The World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (World Bank Policy Research Report)*. Oxford University Press.
 - Yamamura, Kozo, Yasukichi Yasuba, Takashi Inoguchi, and Daniel I. Okimoto, editors. 1987. *The Political Economy of Japan, vol. 1, The domestic Transformation; vol. 2, The Changing International Context*. Stanford University Press.

第2章 日本の対米価値観外交：自由民主主義国イメージの擁護

宮岡 勲
慶應義塾大学教授

2006年11月に開催された日本国際問題研究所セミナーでの演説の中で、第一次安倍晋三政権の麻生太郎外務大臣は、「価値の外交」とその具体策ともいえる「自由と繁栄の弧」を提唱した³⁹。「普遍的価値を重んじる点にかけては、もはや老舗（しにせ）の部類に入る日本がユーラシア大陸の周辺部の「若い民主主義国」の「伴走者」になるのだという。この提唱は、演説の副題「広がる日本外交の地平」が示すとおり、「日米同盟の強化」と「近隣諸国との関係強化」を基本とする「日本外交に、もう一本さらに新機軸を加えよう」としたものである⁴⁰。日本の価値観外交は、「日米同盟の強化」とは別の柱として位置づけられていた。

第二次安倍政権は、2013年12月に日本政府として初めて「国家安全保障戦略」を決定した。この重要な戦略文書は、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること」を日本の国益と位置づけた。また、日米同盟が「国家安全保障の基軸である」ことや、「日米の緊密な同盟関係は、日米両国が自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値や戦略利益を共有していることによって支えられている」ことを再確認した⁴¹。

しかし、この国家安全保障戦略では普遍的価値の共有が当然視されているようであり、それを擁護していくという視点が欠落している。もし普遍的価値を共有しているという認識が米国側で弱まれば、日本にとって死活的な日米同盟の心理的基盤が弱体化することになる。そのような国益に反する事態を回避するために、日本の価値観外交は、外交の地平を広げるだけでなく、その中心的な位置を占める米国に対してもより意識的に実施される必要があるのではないか。

本章は、あまり注目されることのない価値観外交の一側面として、普遍的価値の「本家本元」である米国における日本の自由民主主義国イメージの擁護に焦点を当てる。以下、前半の第1節で、米国に対する価値観外交の意義を二つの観点から論じる。一つ目の観点は、日米同盟が両国の共有する普遍的価値を土台としていることである。もう一つの観点は、同盟国である米国が普遍的価値を格別に重視していることである。後者について、政治・経済制度の理念である普遍的価値の共有が文明・文化の多様性と両立しようとみなされていることや、普遍的価値が敵味方を識別する一つの基準になっていることが特筆される。

後半の第2節では、安倍政権の歴史認識が日本の自由民主主義国イメージに与える影響について分析を行う。とくに従軍慰安婦問題に関する河野談話および日本の侵略と植民地支配に関する村山談話をめぐる安倍首相の発言をとりあげて、米国の反応を考察したうえでの結論は次のとおりである。慰安婦問題は女性の人権の重大侵害という認識がある一方、侵略の定義問題は国際法（法の支配）の論点である。歴史認識問題により、普遍的価値とは相容れない国家へ日本が回帰しつつあるのではないかという懸念が米国で生まれている。また、皮肉なことに、日本の政治指導者による歴史修正主義的な発言がまさに否定したい

³⁹ 麻生太郎『自由と繁栄の弧』をつくる－広がる日本外交の地平』外務省、2006年11月30日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html、2013年9月28日アクセス。この演説に関する評論については、「特集 『自由と繁栄の弧』をつくる－日本外交の新機軸』『外交フォーラム』225号、2007年4月を参照。当時の外務次官であった谷内正太郎が本構想を麻生大臣に進言した。谷内正太郎『外交の戦略と志』産経新聞出版、2009年、144頁。

⁴⁰ 麻生演説の中で「実を申しますと新機軸でもなんでもありません」と述べられているとおり、冷戦終結のあたりから日本外交は少しずつ民主化支援を進めてきた。杉浦功一「日本の『民主化外交』－1990年代以降の日本の民主化支援活動』『現代社会研究』第9巻、2006年12月、23-41頁。

⁴¹ 「国家安全保障戦略について」首相官邸、2013年12月、4、18頁、www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-1_1.pdf

歴史の記憶を国外において逆に強化してしまっている。戦略的な観点から、日本政府は「河野談話」や「村山談話」の検証や見直しを自制すべきである。

1. 米国に対する価値観外交の意義

(1) 日米同盟と普遍的価値

1960年に署名・効力発生した「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約」(いわゆる日米安全保障条約)には、1951年の旧安保条約にはなかった共通の価値観への言及がある。まず、その前文には「民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配を擁護すること」が書き込まれた。国際連合憲章にはない、民主主義という用語があることが注目される⁴²。次に、第二条は、「締約国は、その自由な諸制度を強化することにより、これらの制度の基礎をなす原則の理解を促進することにより、並びに安定及び福祉の条件を助長することによって、平和的かつ友好的な国際関係の一層の発展に貢献する」との一文を含んでいる。つまり、日米両国が自由主義的価値に基づく国際秩序を維持・強化することは、日米安全保障条約にすでに規定されていたのである。

共通の価値観への言及は、米比相互防衛条約や米韓相互防衛条約にはなく、北大西洋条約と同様の規定が日米安保条約に取り入れられた⁴³。このことは、欧州諸国と同様に、日本も自由主義陣営の主要な構成国であるとの認識が米国側にあったことを示唆している。ただし、北大西洋条約で明記された「共同の遺産及び文明を擁護する決意」は、日米安保条約には見当たらない。それは、「日本は、西側の国と政治・経済制度の理念となる基本的価値を共有していても、歴史的、文化的には西側文明の国ではない⁴⁴」からであろう。日米両国間には、政治的なアイデンティティはあっても文化的なアイデンティティはなかったのである。

その後、1980年代初頭におけるソ連脅威論の高まりが自由民主主義と資本主義を信奉する西側の結束を高めたことがあった。1981年の鈴木・レーガン共同声明では、「西側先進民主主義諸国」や「西側全体」など日米首脳による共同文書としては初めて「西側」という用語を使った。また、この共同声明では「同盟関係」という用語も初めて登場し、両首脳が「日米両国間の同盟関係は、民主主義及び自由という両国が共有する価値の上に築かれていることを認め」たことでも特筆される⁴⁵。

なぜ同盟関係の基礎として共通の価値が重要であるのかについて、元駐米大使の栗山尚一は次のとおり説明している。

同盟が守るべき国際秩序についての共通のビジョンは、共通の価値観の存在が前提となる。平和を守るといっても、それがどういう平和であるかによって、あるべき国際秩序の姿が根本的に違うからである(第二次大戦後の冷戦は、そのために起こった)。同じことは経済についても当てはまる。一口に「繁栄」とか「発展」と言っても、その国がどういう価値観を持っているかによって、意味が大きく異なってくる⁴⁶。

要するに、共通の価値観は、国家間の協力関係を支える共通の利益認識を生み出すのである。

1990年代の中盤には、日米両国政府は、冷戦後のアジア・太平洋という安全保障環境に照らして日米同盟の存在意義を再検討した。その協議の結果が1996年4月に訪日したクリントン大統領と橋本龍太郎首相の間で発出された「日米安全保障共同宣言(21世紀に向けての同盟)」である。同宣言において、両首脳は、「両国の政策を方向づける深遠な共通の価値、即ち、自由の維持、民主主義の追求、及び人権の尊重に対するコミットメントを再確認」するとともに、「安全保障、政治及び経済という日米関係の三本の柱は

⁴² 多田實『日米安保条約—日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約』三笠書房、1982年、19頁。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 栗山尚一『日米同盟—漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、251頁。

⁴⁵ 細谷千博ほか編『日米関係資料集 1945—97』東京大学出版、1999年、1003-1006頁。

⁴⁶ 栗山『日米同盟』241頁。

全て両国の共有する価値観及び利益に基づいて」いるとの共通認識を表明している⁴⁷。

ジョージ・W・ブッシュ大統領と小泉純一郎首相の間で日米同盟は、「黄金時代」を迎えた。米国政府の内外から日米関係に携わってきたマイケル・グリーンは、2006年の時点で「共通の価値が首脳会談の共同声明における単なる話題ではないという強い証拠がある。ワシントンと東京との間で十年前には存在していなかった普遍的規範の根本的な収斂が見られる」と述べていた⁴⁸。日本の外務省がアメリカで2007年に実施した対日世論調査によれば、有識者の94%が「日米は価値観を共有している」と回答しており、首位の米英（96%）と比べても遜色のない結果となった⁴⁹。

（2）米国政府と普遍的価値

過去の大統領と同様に、バラク・オバマ大統領も普遍的価値を重視すると明言している。2010年5月に公表された国家安全保障戦略は、米国の不朽の国益として、安全保障、繁栄、国際秩序とともに、「国内と世界における普遍的価値の尊重」を挙げている⁵⁰。国家安全保障戦略は、普遍的価値として「民主主義、法の支配、および人権」に言及している。また、「考えを話す、恐れなく集まる、自由に崇拝する、自らの指導者を選ぶ個人の自由」、「すべての人びとの間での威厳、寛容、および平等、ならびに司法の公正かつ衡平な運営」も含まれるという⁵¹。

そして、「米国は、ある一定の諸価値は普遍的であると信じており、それらを世界的に推進するため力を尽くしていく」と宣言している。この宣言は、19世紀の後半に登場した「マニフェスト・デスティニー（明白な運命）」という、米国は世界を文明化するよう神に命令されているとの信念を彷彿させる。ただし、同戦略文書は、普遍的価値を推進する際の注意点として、米国自らが国内で実践することと、武力によって他国に押しつけないことを明言している。

ここで価値が「普遍的（universal）」であるとは、それが「世界中で認められている、信じられている」という意味ではないことは確かである。もし現実にそうならば、価値の定着や拡大を目指す必要はないからである。米国の国際政治学者であるジョセフ・ナイは、「アメリカの価値観は、純粋な意味では普遍的ではないが、参加や表現の自由を求めている情報時代には、多くの人の価値観に近い」と述べている⁵²。国家安全保障戦略は、普遍的価値の特徴として、（イ）米国建国の土台となっていること、（ロ）国内の発展を支えてきたこと、（ハ）国外で人種・地域・宗教の違いを乗り越えてきたこと、そして、（ニ）国家の繁栄と米国への友好的態度に資するものであることを挙げている。以下、三つ目と四つ目の特徴について補足しておく。

三つ目の特徴で重要なのは、政治的価値の普遍性が文化的価値の多様性と矛盾しないものとして捉えられている点である。この認識は米国統合の歴史的過程から生まれてきたものである。再び国家安全保障戦略から引用すれば、「米国は、いかにして異なる背景を持つ人びとが共有する価値へのコミットメントを通じて結束することができるのかの実例を示している」との自負がある⁵³。米国は、建国時から「普遍主義的な制度によって多文化と多民族の共存と統合を絶えず支え続けなければならないという」特殊な国内事情に直面してきた⁵⁴。その普遍主義的な制度の基盤となってきたのが、憲法によって制度

⁴⁷ 細谷ほか編『日米関係資料集 1945-97』1345-1349頁。

⁴⁸ Michael J. Green, "U.S.-Japanese Relations after Koizumi: Convergence or Cooling?" *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 4, Autumn 2006, pp. 101-110.

⁴⁹ 「米国における対日世論調査（概要）」外務省、2007年6月25日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/yoron08/index.html>、2007年8月1日アクセス。

⁵⁰ White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 17, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 35, 39.

⁵² ジョセフ・S・ナイ『スマート・パワー—21世紀を支配する新しい力』日本経済新聞社、2011年、121頁。

⁵³ White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 37.

⁵⁴ 藤原帰一『デモクラシーの帝国—アメリカ・戦争・現代世界』岩波書店、2002年、25頁。

化された「体制イデオロギーとしての自由主義」である⁵⁵。保守派とリベラル派の論争も、この意味での自由主義の枠内で行われてきた。米国内でリベラル派と対立する保守派でさえ、自由主義右派と呼ぶことができるのである。

四つ目の特徴として指摘されているとおり、普遍的価値は、米国が敵味方を識別する一つの基準にもなっている。国家安全保障戦略には「普遍的価値への安定した支持が、敵国や敵対関係にある政府、それに影響力をめぐる潜在的競争国の多くから我われを区別する」という記述がある。また、自由主義的な国際秩序を主導する米国は普遍的価値を共有している国家を味方として認識する傾向がある。米国と同盟関係にある日本にとって、普遍的価値の尊重は最も重要な国家安全保障上の資産の一つであるといえよう。元外交官の岡崎久彦も「アメリカの価値観にも沿う基軸を設定することが日本の安全につながる」と述べている⁵⁶。

2. 安倍政権の歴史認識と自由民主主義国イメージ

普遍的価値と日本と共有しているはずの米国には、安倍首相に対して相反する見方がある。米国議会調査局の報告書（2014年2月20日）は、「多くの米国人にとって、安倍は、同盟に肯定的な側面と否定的な側面の両方をもたらしている。同盟を強化しながら、他方で地域の安全保障環境を不穏にさせかねない歴史的憎悪を甦らせている」と指摘している⁵⁷。安倍首相が2013年12月に靖国神社を参拝した際に、在日米国大使館は「日本の指導者が近隣諸国との緊張を悪化させるような行動を取ったことに、米国政府は失望している」との異例の声明を発表したことが想起される⁵⁸。日本はこの声明を重く受け止める必要がある。日本の国家安全保障戦略にあるとおり、日米同盟は「アジア太平洋地域の平和と安定に不可欠な役割を果たす」はずである⁵⁹。しかし、その同盟国である日本は歴史問題によって地域の不安定要因になってしまっている、というのが米国の認識なのである。

しかし、価値観外交にとってより重要なのは、歴史修正主義的な発言により「日米同盟は共通の価値観に立脚している」という認識がとくに米国側で弱まってしまうかもしれないことである。この点について考察するため、とくに河野談話と村山談話に関する安倍首相の発言を以下とりあげる。

(1) 河野談話：従軍慰安婦の募集における強制性

日本政府は、1993年8月4日に発表した「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話」（いわゆる河野談話）において、「いわゆる従軍慰安婦として数多くの苦痛を経験され、心身にわたり癒しがたい傷を負われたすべての方々に対し心からお詫びと反省の気持ちを申し上げる」と表明した。この談話には、「慰安婦の募集については、軍の要請を受けた業者が主としてこれに当たったが、その場合も、甘言、強圧による等、本人たちの意思に反して集められた事例が数多くあり、更に、官憲等が直接これに加担したこともあったことが明らかになった」という一文がある⁶⁰。談話発表の後、1995年からは「アジア女性基金」の活動も始まったが、慰安婦の募集において官憲等による強制性があったという点について批判が集中した。

河野談話に懐疑的であった安倍晋三衆議院議員は、2006年9月26日に内閣総理大臣に就任すると当初は歴史認識に関する持論を抑えた。河野談話について、10月5日の衆院予算委員会では「私を含め政府として受け継いでいる。私の内閣で変更するものでは

⁵⁵ 久保文明ほか『アメリカ政治』有斐閣、2006年、196頁。

⁵⁶ 岡崎久彦「日本外交における『価値観』」『外交フォーラム』225号、2007年4月、33頁。

⁵⁷ Congressional Research Service (CRS), "Japan-U.S. Relations: Issues for Congress," February 2014, p. 5, <http://mansfieldfdn.org/mfdn2011/wp-content/uploads/2014/02/USJ.Feb14.RL33436.pdf>.

⁵⁸ 「安倍首相の靖国神社参拝（12月26日）についての声明」米国大使館（東京・日本）、2013年12月26日、<http://japanese.japan.usembassy.gov/jp/tpj-20131226-01.html>.

⁵⁹ 「国家安全保障戦略について」18頁。

⁶⁰ 「慰安婦関係調査結果発表に関する官房長官談話」1993年8月4日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html>.

ない」と言い切っている⁶¹。しかし、半年も経たないうちに、前言を撤回するような発言が続いた。2007年3月1日に安倍首相が従軍慰安婦問題で「強制性を裏付ける証拠がなかったのは事実」と官邸で記者団に対し述べたことが国内外で注目された⁶²。3月5日の参議院予算委員会においても、安倍首相は、仲介業者による「広義の解釈における強制性があった」ことは認めつつ、「慰安婦狩りのような強制性、官憲による強制連行的なものがあったということを証明する証言はない」と繰り返した⁶³。

米国のマスメディアは、すぐにこうした発言に対して批判を行った。3月6日付のニューヨーク・タイムズ紙は、社説で「日本は、真実を歪曲するような努力によって名誉を汚しているだけである」と強い調子で批判した⁶⁴。また、3月24日付のワシントン・ポスト紙も、その社説の中で北朝鮮による拉致被害者への情熱と日本自身の戦争犯罪への無理解を対照させて、1993年の河野談話などの「過去の談話から安倍氏が後退しようとしていることは主要な民主主義国の指導者として不名誉なことである」と断罪した⁶⁵。

その後、米国議会の下院でも、2007年7月30日に「帝国軍が若い女性を強制して性的奴隷にした歴史的責任を明確であいまいでない方法によって公式に認め、謝罪し、そして受け入れる」ことなどを日本政府に求める決議が本会議で採択された⁶⁶。その後、同様な謝罪を日本政府に求める決議や動議がオランダ下院、カナダ下院、そして欧州議会で採択されている⁶⁷。

なお、第二次安倍政権では、内閣官房長官レベルの河野談話については菅義偉内閣官房長官が対応を一手に引き受けている。菅官房長官は、2014年2月28日の衆院予算委員会で、河野談話の根拠となった元慰安婦の証言内容を政府内で検証することを表明した⁶⁸。この動向に対し、報道によれば、知日派として知られるリチャード・アーミテージ元国務副長官は3月4日のワシントンでの講演で「慰安婦の問題で日本に勝ち目はない」と釘を刺したという⁶⁹。

米国では、慰安婦問題は、歴史問題と言うよりは女性の人権に関する問題として捉えられている。アジア太平洋安全保障研究センターのデイヴィッド・ファウス准教授（当時）は、安倍政権の価値観外交と慰安婦問題の扱い方との間にある矛盾について次のとおり指摘している。「第二次世界大戦において日本政府が『慰安婦』を売春宿に強制的に連行したことに関与したことを安倍が最近になって否定したときのように、戦争時代の犯罪行為に対し謝罪することを否定する東京の保守政権は、アジアにおいて普遍的な人権への自らのコミットメントをなかなか信じてもらえないだろう」、「過去の時代の帝国主義的価値との結びつきを完全に断つことによって、民主主義、自由、人権、および法の支配へのコメントが誠実であることを示すことが東京の責任である⁷⁰。」すなわち、ファウスは、安倍政権の慰安婦問題への対応が帝国主義的価値を想起させ、普遍的価値を重視する外交の実施主体としての日本の信憑性を傷つけていると述べているのである。

(2) 村山談話：侵略の定義

1995年8月15日には、日本政府は、村山内閣総理大臣談話「戦後50周年の終戦記念

⁶¹ 『読売新聞』2006年10月6日、2頁。

⁶² 『朝日新聞』2007年3月3日（夕刊）、1、2頁。

⁶³ 第166回国会・参議院予算委員会第3号（2007年3月5日）議事録（議事録はすべて国会会議録検索システム（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）より入手）。

⁶⁴ *New York Times*, March 6, 2007, p. A20.

⁶⁵ *Washington Post*, March 24, 2007, p. B06.

⁶⁶ H. Res. 121, 110th Cong., 1st sess., *Congressional Bills* (July 30, 2007), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110hres121eh/pdf/BILLS-110hres121eh.pdf>.

⁶⁷ 『読売新聞』2007年11月11日、2面；『読売新聞』（夕刊）2007年11月29日、2面；『読売新聞』2007年12月14日、2面。

⁶⁸ 『読売新聞』2014年2月28日（夕刊）、1面。

⁶⁹ 『朝日新聞』2014年3月6日、4面。

⁷⁰ David Fouse, "Japan's 'Values-Oriented Diplomacy': Double-Edged Sword," *International Herald Tribune*, March 22, 2007, Opinion, p. 6.

日にあたって」(いわゆる村山談話)を閣議決定したうえで発表した。この談話で、村山富市首相は、日本の「侵略」や「植民地支配」について、次のとおり公式に謝罪した。「わが国は、遠くない過去の一時期、国策を誤り、戦争への道を進んで国民を存亡の危機に陥れ、植民地支配と侵略によって、多くの国々、とりわけアジア諸国の人々に対して多大の損害と苦痛を与えました。私は、未来に誤り無からしめんとするが故に、疑うべくもないこの歴史の事実を謙虚に受け止め、ここにあらためて痛切な反省の意を表し、心からのお詫びの気持ちを表明いたします⁷¹。」その後、この村山談話も歴史認識に関わる論争の的となった。

安倍首相も村山談話について発言を続けてきている。内閣官房長官時代には、自著『美しい国へ』の中で「歴史というのは、善悪で割り切れるような、そう単純なものではない」として、「その時代に生きた国民の目で歴史を見直す」必要があると主張していた⁷²。ただ、従軍慰安婦問題と同様に、2006年9月に内閣総理大臣に就任すると当初は持論を抑えた。10月5日の衆院予算委員会では「韓国・中国の方々は侵略された、植民地支配にあった。それはまさに談話として、国として示した通りだと私は考えている」と発言した⁷³。しかし、翌日には「国際法上の侵略の定義については、様々な議論が行われているものの確立された定義があるとは承知していない」、また、第二次世界大戦の戦争責任については「様々な議論があることもあり、政府として、具体的に断定することは適当ではない」とする答弁書を閣議で決定した⁷⁴。

二度目の首相に就任した安倍氏は、2013年4月の参議院予算委員会において持論を展開した。とくに「安倍内閣として、言わば村山談話をそのまま継承しているというわけではありません⁷⁵」、「特に侵略という定義については、これは学界的にも国際的にも定まっていなくてもいいんだと思うわけでございますし、それは国と国との関係において、どちら側から見るとということにおいて違うわけでございます⁷⁶」と発言した。

この発言が米国で注目された。2013年4月27日のワシントン・ポスト紙の社説「歴史に向き合う能力の欠如」は、「ドイツが歴史に誠実に向き合うことによって欧州における自らの立場を強固なものとしてから数十年も経つのに、なぜ事実を認められない人が日本にはいるのか」と批判した。また、この発言を「自滅的な修正主義」として、「多くの投票者が懐疑的であり続けている国内の改革を促進し、疑念に満ちた周辺諸国を安心させる彼の能力は、彼が戦前の帝国への郷愁を有しているかのように見えるとき急落している⁷⁷」とも述べた。

安倍首相の歴史認識に対する懸念は、2013年5月1日に公表された日米関係に関する議会調査局報告書でも共有された⁷⁸。同報告書は、「議論を呼ぶ歴史問題についての安倍首相や彼の閣僚による論評や行動は、東京が米国の利益を損ねるような形で地域の関係を乱しかねないとの懸念を生じさせた。安倍は強硬な国家主義者(ナショナリスト)として知られている」、また、安倍首相の発言は「帝国日本の侵略やほかのアジア人の犠牲という話を拒絶する、日本史の修正主義的な見解を受け入れていること示唆している」と指摘した⁷⁹。また、2014年2月の同報告書は、「安倍の歴史観は、第二次世界大戦やその後の日本占領における米国の役割に関する米国人の考えと相反する危険がある」との一文を入れている⁸⁰。

71 「村山内閣総理大臣談話『戦後50周年の終戦記念日にあたって』(いわゆる村山談話)」1995年8月15日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/07/dmu_0815.html。

72 安倍晋三『美しい国へ』文藝春秋、2006年、24、26頁。

73 『読売新聞』2006年10月6日、2頁。

74 『読売新聞』2006年10月7日、2頁。

75 第183回国会・参議院予算委員会第10号(2013年4月22日)議事録。

76 第183回国会・参議院予算委員会第10号(2013年4月23日)議事録。

77 *Washington Post*, April 27, 2013, p. A12.

78 『東京新聞』2013年5月9日、1頁。

79 CRS, "Japan-U.S. Relations: Issues for Congress," CRS Report for Congress, May 1, 2013, Summary, p. 5. <https://www.hsdl.org/?view&did=736417>

80 CRS, "Japan-U.S. Relations," February 20, 2014, p. 5.

日本の指導者が侵略の定義の曖昧性を指摘することは、過去の日本による侵略を否定しているようなだけでなく、現代の国際安全保障の分野における国際法（法の支配）を軽視しているように聞こえてしまう。各国が侵略を自由に定義できるのならば、侵略戦争が国際犯罪であるとの国際法上の原則や、侵略行為を鎮圧するための国際連合の集団安全保障制度は成り立たなくなってしまうからである。その場合、日本の国家安全保障戦略が国益として認定した「普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護すること」は困難になってしまうだろう。

（3）日本の戦略的自制

歴史認識問題は、日本での普遍的価値の尊重に対する米国の疑念を生み出している。米国人にとって、「第二次大戦はまさに、ナチズムに対し、あるいは日本軍国主義に対して、デモクラシーを擁護し、市民生活を守る戦いであった⁸¹。」また、米英中の首脳が1943年に署名したカイロ宣言から引用すれば、「朝鮮の人民の奴隷状態に留意し、やがて朝鮮を自由独立のものにする」戦争でもあった⁸²。そして、米国では、軍国主義国家であった日本が敗戦後に米国の占領を通じて民主主義国家に変身したというのが一般常識となっている。過去の日本を思い出させるような歴史修正主義的な発言は、普遍的価値とは相容れない国家への回帰ではないかと懸念されている。安倍首相が日本最大のテーマと考える「戦後レジームからの脱却⁸³」は、海外では普遍的価値の否定と捉えられかねないのである。

皮肉なことに、日本の指導者による歴史修正主義的な発言は、まさに否定したい歴史上の記憶を国外において強化してしまう逆効果を生み出している。慰安婦に対する軍の強制を否定した安倍首相による発言が結果として下院決議の採択を後押ししてしまったことなど⁸⁴、同じような例は枚挙にいとまがない。歴史認識に関する特定の政治的発言は、強い反動を引き起こすのである。感情的な雰囲気の中で、必ずしも実体験に基づかない社会的な記憶が強化されている。

戦略的な観点から、日本政府は「河野談話」や「村山談話」の検証や見直しを自制すべきである。そもそも、これらの談話は、事実認識の正確さが問われる学術的な文章ではない。戦後五十年が経って日本が対外的に発信した政治的な文書である。痛切な反省や心からのお詫びの気持ちを世界に向かって表明し、米国を含む国際社会がこれを受け入れてきたことが重要なのである。政治的なけじめとして象徴化された文書の見直しは、たとえ部分的であっても、国外からは日本が自国の戦争責任を放棄し普遍的価値観を自己否定しているようにしか見えない。

歴史上の事実認定は、政治問題化、外交問題化させることなく、学術的に検討されることが望ましい。安倍首相は、2013年4月26日の衆議院内閣委員会において「歴史認識の問題については、(略)政治家がとやかく言うべきことではない、歴史家や専門家に委ねることが適当であろう」と述べている⁸⁵。安倍首相が自分の発言に忠実なれば、それは日本の国益になることは間違いないであろう。日本こそ、未来志向で行くべきなのである。

⁸¹ 藤原帰一『戦争を記憶する—広島・ホロコーストと現在』講談社、2001年、96頁。

⁸² 広部和也、杉原高嶺編修代表『解説条約集2006』三省堂、2006年、880頁。

⁸³ 安倍晋三『新しい国へ—美しい国へ 完全版』文藝春秋、2013年、254頁。

⁸⁴ 東郷和彦『歴史と外交—靖国・アジア・東京裁判』講談社、2008年、88頁。

⁸⁵ 第183回国会・衆議院内閣委員会第9号（2013年4月26日）議事録。

伊藤 剛

日本国際フォーラム上席研究員／明治大学教授

1. 価値観外交と中国

自らの外交態様を正当化するには、それなりの論理が必要だ。外交態様全てが、パワーの拡大といった効用的計算から生まれるものではない。どんなに強力な大国も、どんなに磐石な政治体制も、力による支配だけではいずれ崩壊する。世界を「リード」するためには、そのリーダーに「フォロー」する人や国がいなければならない。「フォロー」する人々が、フォローしやすい状況を作れば、「戦わずして勝つ」という状況が成立し得る。

そもそも、安全保障政策の要諦は、自らに刃物を向けてくる敵を減らして、自分の考えにフォローしてくれる人や国を数多く形成することである。そのために国際世論を考慮に入れる傾向が、台頭する中国にも出てきたと言える。

地域情勢の変化に伴い、中国政府は対外政策の再考を迫られている。国際社会における中国のプレゼンスがますます高まる中、中国がこれまでどのような対外政策を採用してきたのか、そして現在どのような対外政策を採択しているのかといった問題に対する理解はますます重要な意味を帯びてきている。中国の政治体制を権威主義だと呼ぶのは簡単だが、実際には経済成長に伴って多様な国内アクターがさまざまな利益に基づき対外政策に関わり始めているのが現状である。1978年に改革開放政策が宣言されてから三十五年余り、そして世界貿易機関(WTO)に加盟して十年ほどが経過したいま、政策形成プロセスも大きく変容してきている。21世紀の今日は、ウェストファリアの時期とは異なる。一国の外交は、海外からも、国内からも批判の目にさらされているのであり、両者に挟まれた濁流の中をうまく航海しないとイケない。海外からの目を次節に、国内からの批判を第3節で述べてみたい。

2. 中国の広報外交(パブリック・ディプロマシー)

まずは、海外からの目に関してである。すでに「中国の台頭」と言われて久しい。2010年に中国のGDPは日本を追い抜いて世界第二位となり、その規模は五兆ドルを超えた。経済大国化する中国と周辺国との関係は、2000年代後半ごろから不協和音が目立つようになった。南シナ海の領有権をめぐり、中国とフィリピン、ベトナムとの対立が特に激しさを増している。東シナ海では、2010年9月の尖閣諸島での衝突事件、そして2012年9月の国有化が原因となって、日中双方におけるお互いの嫌中・嫌日感が一気に高まった。黄海では領有権をめぐる中韓対立も依然続いている。南シナ海では、中国と良好な関係を保っていたミャンマーも2011年9月にミッソン・ダムの建設を延期した。ベトナム、フィリピンとの南沙諸島をめぐる対立も続いている。この3月に開催されたアメリカ・ASEAN会議では、中国に対する脅威感の相違から、共同声明は見送られた。

他方、中国を取り巻く国際環境の変化により、対外政策には若干の変化がみられる。自国に対する風当たりも一層強くなるとの認識から、中国政府はパブリック・ディプロマシーの重要性を改めて強調した。他方、海外における中国の経済権益の擁護も喫緊の課題として新たに打ち出されている。

かつては、台湾の「民主主義」が普遍的価値観として、国際社会に受け入れられた。近年では、大陸中国の掲げる「核心的利益」や「中国夢」といった普遍性はまだ少ないかもしれないが、中国の大国化がこれまで貧困に苦しんでいた第三世界における生活を変容させるという期待感も出てきている。また、アメリカと仲が悪くなった諸国に対して、中国が手を差し伸べているのも確かである⁸⁶。中国の行う広報外交は、自らのイメージの高揚もあるが、それと同時にアメリカへの対抗という側面を持っていることも確かである。

⁸⁶ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2008)は、中国が対外的に行っている広報外交を素描したものである。

もちろん、広報外交には、国内的な側面も存在する。2011年11月16日甘肅省慶陽市の幼稚園送迎バスがトラックと正面衝突し、二十一人が死亡した事件を契機に、ネットを中心に、対外援助よりも自国の発展を優先し、国家の実力に見合った援助を行うべきだという論調が高まった。こうした中、商務部国際貿易経済合作研究院からは、対外援助は中国企業の入場券だと語り、国際社会における発言権の向上にもつながると主張したのである。

スーダンの中国人誘拐をはじめ相次ぐ在外中国人の誘拐事件、リビアの政変により三万人を超える中国人を本土に戻す大作戦を経て、在外中国企業・中国人の安全と権益擁護も外交課題として政府によって掲げられるようになった。また、アメリカの民間軍事会社ブラックウォーター（Blackwater）を模倣して中国のセキュリティ会社の海外進出を認めるべきだという声もある⁸⁷。

3. 中国外交における政策決定過程の多元化

次に、中国における外交政策決定過程の多元的様相を見てみよう。

中国はもはやモノリシック（画一的）な社会ではなくなり、対外政策に関しても地方、各省庁さらに学者の間からさまざまな声が上がようになってきた。ここ二十年の間、中国における政策決定の様相が大きく変化している。

権威主義体制の下では、中央指導部の政策方針は対外政策を左右する上で依然として最も重要な意味を持つ。他方、中央の政策方針のあいまいさ、ルーティンの政策決定が各省庁に委ねられている中国的政策決定の様式は、多様で、時として矛盾した対外政策を生み出している。

広報外交と関連しているが、摩擦を回避しマネージしながら、多くの地域や国家との経済協力の強化、ホットな国際 이슈や多国間協議の場でのリーダーシップの発揮を通じて、中国は国際社会における影響力を高めると同時に、こうした目標を実現するために、直近の中国政府は安全主権の確保、経済協力、パブリック・ディプロマシー、在外中国企業・中国人の保護などを外交上の政策課題として重視している。これまで対外政策の重要な政策に関わってこなかった部署も、政策の一環として組み入れられるよう意見を発信している。

さらに既得権益層の出現により、中央レベルにおける利益調整はかなり難しくなっており、「討議はするが決定せず」といった状態も起こっている。こうした中、現行の外交政策の「受益者」を中心に、現行の対外政策を強く擁護し、推進する省庁や地方政府が存在している。既得権益層が国家の政策を分断化し、中国の成長モデルの構造的転換に影響を与えるような現象は国内政策に限らず、対外政策でも既得権益層が存在している。対外的な摩擦の回避、多国間協議の場での発言力を高揚、様々な影響力の拡大のためにも、強い政治決断と同時に、国内における利益調整と透明度の向上を実現する必要がある。

4. 習近平体制と外交

習近平政権は社会の安定維持に尽力しつつ、政権の安定の確保、そして経済および産業構造の転換に取り組んでいる。国内の政策課題が重く、かつ山積しているなか、平和でなおかつ安定した国際環境を構築することは中国の外交政策にとって喫緊の課題となっている。習近平政権の対外政策は以下のような特徴を有している。

第一に、全般的には、米中間の対立をうまく管理し、安定した国際環境の維持が重要視されるようになった。「新型大国間関係」といった中国側から出てきた新しいレトリックは、米中関係を中国にとって重要な問題と位置づけ、かつ両国関係をうまく管理していきたい

⁸⁷ このような中国外交の広報外交に関しては、早稲田大学グローバル COE アジア地域統合のための世界的人材育成拠点（GIARI）『定例研究会報告書』を参照。なお、出版年はネットからは明確にならないが、2007～2008年の共同研究であることはうかがえる。

http://www.waseda-giari.jp/sysimg/imgs/20090213_report.pdf（2014年3月15日アクセス）

とする中国側の意図が現れたものである⁸⁸。

第二に、日本の安倍外交もそうだが、中国外交自体が相当程度グローバルな土俵で展開されているということである。習近平、李克強、王毅などの外遊先を見てみると、アジア、アフリカ、カリブ海地域、ラテンアメリカまで達している。インド、メキシコ、南アフリカ、そして G20、BRICS 諸国（新興国）。その背景に、エネルギー供給地域との関係強化があるの言うまでもない。

重要なのは、国内政治とのバランスであろう。ともすれば政府が国家を代表して対外政策を独占する立場であるかのように議論されることが多いが、実際には国内に様々な集団が存在していて、それらが外交政策に影響を与えている。習近平政権が国内の政策難題にエネルギーを割いているから、対外的には協調的であるとも考えられるし、また国内の価値観を一気に国外に投射して強硬姿勢を示すことも考えられる。

5. むすびにかえて

最大の課題は、この中国流が提出する「普遍的価値観」が、世界的に流布できるような価値観（本報告書中、安野メンバーが出した「包括的普遍主義」）を目指すものなのか、何か封じ込めたい相手、または共通の敵を前提として、一部の国家間にのみ適用されるものなのか（同上、本報告書中では「団結志向型普遍主義」）、という見極めが大変つきにくいことである。とくに後者は、「普遍的な価値観」が「自己利益」の手段と化している典型例であって、「価値観」は目標にも、手段にもなり得るのである。

中国が行う広報外交の最大の問題点は、大きく分けて二点ある。第一に、対外的な観点から言えば、「アメリカン・ドリーム」を真似て、「中国夢」という用語を近年使用するようになったが、前者がアメリカに赴いた誰しにもそのチャンスがあるグローバルなものであるのに対して、後者は中国国籍を持った者だけに許される国家主義的な側面を持っていることである。つまり、広報外交が開放的で、誰しにもチャンスを与え、また情報がオープンになることによって影響力を持つのがアメリカのそれであるのに対し、中国の場合、広報外交は国益を達成する手段であって、その情報は中国人だけが独占することを前提としている⁸⁹。

第二に、国内の多元的アクターの観点から考えれば、中国の広報外交は、海外で自国ブランドを売り出そうとしていながら、その内容・方法に関してまとまったコンセンサスや同意が存在しないということである。数多く行われている経済協力も、多くの中国人労働者を海外に派遣することによって行われており、そこには経済的に「協力」という名の下に、仕事とカネという「利権」が存在している。それが一部の者の利権維持に用いられているとしたら、権威主義政治体制の典型例として主張することもできよう。こうした事柄は、中国の政治体制がより民主化されることがあれば、現状の政策のうちいくつかは変更や中止を余儀なくされることになる。

かつて、冷戦が終結して数年が経った頃、中国が「新安全保障観」を提唱したことがあった。これは三つの意味において、中国外交の転機であったと言える。第一に、従来の中国は伝統的安全保障を非常に重視してきたのに対し、新安全保障観を提起することによって、非伝統的安全保障の重視姿勢を示したこと。第二に、新安全保障観の中で、ASEAN 規範との共通性を重視し、東南アジア諸国との交流を深めていったこと。ここには「共通の基盤」を ASEAN との間で模索したことが重要である。そして第三に、アメリカ主導の伝

⁸⁸ 2013年7月、習近平は中国の海洋政策について「安定の維持」も政策課題として提起したという。その意図は不明であるが、余りに国際的批判を招く現状変更は、自国にとって不利であるという認識も存在している。青山瑠妙「習近平政権下の中国外交の方向性」

<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1201>（2014年3月15日アクセス）

⁸⁹ 私は、十五年ほど前にアルフレード・ヴァラダン『自由の帝国—21世紀はアメリカの時代』というブラジル人による著書を翻訳して出版したことがあるが、ここで展開されていたのは、どの国が21世紀において大きな影響力を有するかということのみならず、国際関係における「力」の変容に関する議論であった。広報外交も、自国の国益だけを展開するだけなら、このグローバル化した今日において、伝統的な国際政治と何ら変わりなく見えてしまう。広報内容にも他国に受け入れられる普遍性が存在すべきである。

統的安全保障の実態を黙認したことである。賛成こそしないが、アメリカと同盟国との関係を所与として、中国の対外政策を考え直すということである。

中国外交は、国益を強行に前進させたかと思うと、協調姿勢を見せるようになってきている。「二歩前進、一歩後退」なのか、「三歩前進、二歩後退」なのかはともかく、協調姿勢を見せるときは、確かに協力的態度を取る。しかし、強行姿勢が見えるときが多くなったことも事実である。剛柔双方を備えた中国外交の検証が、今ほど重要なときはないと言える。

Appendix

Policy Recommendations from the “Values-Oriented Diplomacy” Project

ITO Go

Superior Research Fellow, JFIR / Professor, Meiji University

Since his inauguration, Japan’s Prime Minister Shinzo Abe has employed a “globe diplomacy” in which Japan views international relations as if from a space shuttle. He said in the Diet that “Diplomacy should be conducted with a bird’s-eye view of the globe as a whole, and Japan must cultivate ties with the countries which preserve such universal values as democracy and human rights.” To attain Japan’s national interests, he has sought to create a coalition of the willing which can share the same values with Japan.

International relations are not just a gathering of countries. When gathered, the relationships among them will come to exist as an entity in its own right, and in today’s globalized world, an event in one place on the globe can be transmitted to the other side of the globe quite easily. In this sense, international relations today are not the same as those in the Westphalia period. They are no longer a gathering of states.

Recommendation 1. Foundation for Values-Oriented Diplomacy

The conduct of human beings has made progress, and international relations are not an exception. Comparing the cost of exercising coercive power in the 19th century with that of today, we now find it is much more difficult for one country to conduct a military intervention into another country. The purpose of Japan’s “values-oriented diplomacy” is not just for Japan to attain its own national interests, but rather to pursue a universal agenda including issues such as human security, global governance, and renunciation of military conflict. In this sense, Japan must be a leading country in realizing universal goals, as well.

More specifically, while Japan’s universal agenda used to be predicated on the idea of “charity,” in which advanced countries provide various kinds of aid to developing countries, international relations today, with the Cold War’s end, need to embrace the idea of “solidarity,” in which countries, regardless of their economic size, seek to share common values in a globalized world. In other words, Japan’s pursuit of human security must be predicated on horizontal networks today, rather than the vertical dimension of the haves and have-nots.

Recommendation 2. Specific Tasks for Japan’s “Values-Oriented Diplomacy”

This “values-oriented diplomacy” cannot be based only on idealistic principles. It is easy enough to say something universal, but specific plans to realize the ideas must also be created.

First, it can be argued that “values” are added to foreign policy when a country becomes powerful enough to project its power to other countries. The same logic, however,

can also be applicable when a declining power seeks to justify its international presence vis-à-vis other countries. To implement its values, such a country must maintain a certain level of capability in both security and economic terms. The weaker country, while facing other countries' projections of values, can expect to be faced with a dilemma between its own values and the others' projected value.

Second, weaker countries, if they can move in concert with other countries sharing the same/similar values, can project their values to other countries. The partnership can present itself in the form of coalitions, alliances, *ad hoc* cooperation, institutions, and so forth. If the institutionalization progresses, these partnerships can become international organizations with a certain level of bureaucracy. The more values are institutionalized, the more legitimacy they have for global projection.

Third, projection of values into the international arena often invites nationalistic chauvinism. One country's ideas about "justness" can be seen as "unjust" in other countries, and if various countries seek to project their own "values" to the international arena with nationalistic sentiments, it will only lead to chaotic confusion in world politics. In the anarchical nature of international relations, values which have no foundations of power, or which cannot be supported by other willing partners, will only invite other countries to retaliate by relentlessly projecting their own values in return. Even if one country regards a value as "just," any other country may not follow the projected value. In this sense, political leaders need to maintain a sense of international stability even with other countries not having the same value with Japan.

Recommendation 3. Institutionalization of "Values-Oriented Diplomacy"

It is important for one country to advocate its own values to others, but in order to disseminate the values, they must be institutionalized. It is not enough only to create new ideas.

For one country to disseminate its ideas, either some threat or enemy is needed to encourage the willing to coalesce around that idea, or countries can gather simply to pursue more universal values. Thus, "values-oriented diplomacy" can either coalesce those sharing the same values together for a common goal, excluding those which do not share those values, or it can bring all those pursuing universal values together.

In this sense, we cannot be too careful in drawing a line between those supporting one value and those not supporting it. Ideas of the "balance of power" in international relations are a typical example of tensions between/among different understanding of one value. And it is also necessary not to jeopardize relations with those who seem not to share the same value. This demarcation can make country-to-country relations worse.

Recommendation 4. Which Values to Choose

"Values-oriented diplomacy" cannot be narrowly selective. Selection of values which seem to be useful only for the country's national interests will only jeopardize relations with countries not sharing the same values. We also need to pay attention to the relationships among various values. When one value is chosen, there will be another value

intimately related to the original value.

As for Japan, on the one hand, it has maintained a track record of not starting a war since the end of the Pacific War. On the other hand, the absence of military might in foreign policy can also be seen only as a concession, and those in the right wing who have seen the peace clause within the Constitution as a restraint have sought to emancipate Japan from such a postwar regime. Again, however, selection of only one value will jeopardize relations with those not supporting the same value.

Japan's recent tensions with Asian countries have made it clear that the Asian countries have selectively chosen the values that seem useful for their national interests. But Japan cannot become as selective as its neighbors, and the pursuit of more universal agenda has been Japan's goal since the end of the Pacific War.

Recommendation 5. What to Pursue in "Values-Oriented Diplomacy"

A "value" is not an "emotion," and in this sense, values cannot be too naïve. During the 2009-2012 rule of the Democratic Party of Japan, such naïve ideas as friendship and love were the DPJ's objectives.

International relations, however, are also a place to struggle for power and pursue interests. To avoid excessive pursuit of one's national interests over against others', values cannot be too naïve, but must rather have power.

In this sense, Japan has observed international rules and customs shared by many countries since the end of the Pacific War, and this observance has become a source of Japan's strength in international relations. As Anatol Rapoport once said, international relations are the world of "civility" in which rules among states must be observed, human rights must be protected, and people need respect for others. Rules cannot be used for one country's policymakers, but rather for the benefit of the general public as a whole.

Thus, Japan must continue to make a bridge between countries that seem to have different values, and also between the general public and the government. The human security which Japan has been pursuing cannot be naïve, but must rather become a powerful agenda for universal goals.

Recommendation 6. The Ultimate Purpose of "Values-Oriented Diplomacy"

Japan must seek to realize "plural," flexible," and "mature" international relations.

Japan is currently a global player not just to project its own values, but also to accept and understand others' values. Japan's foreign policy so far, perhaps without explicitly understanding itself as a realization of "civility," has conducted non-military methods of achieving peace, stability, and prosperity in international relations. Such peaceful but influential conduct will contribute to the forming of plural, flexible, and mature international relations.

I. Justice and Power in “Values-Oriented Diplomacy”

ITO Go

Superior Research Fellow, JFIR & Professor, Meiji University

Since the September 2010 incident that a Chinese boat clashed a vessel of Japan's Coast Guard, the Senkaku issue has become a big headache for Japan's relations with China. Japan has long maintained effective control over the islands since the Meiji period, while China has sought to justify its ownership with various documents tracing back to the Ming dynasty.

“History” has been an effective tool for leverage when China negotiates with Japan. The idea that “we were inflicted by imperial Japan during the 1930's and the 40's” has been a universal terminology to stand themselves stiff against Japan. Their universal agenda, however, only deteriorates relations with Japan, since the Japanese, who lost the war with US bombings of inhumane nuclear weapons, is sick of the repeated claims and criticisms by the Chinese who behave as if they have been conducting right things. Projection of China's values often confronts those of the Japanese who think that they also have been victims of the war.

Thus, Japan-China bilateral relations have reached one of the most difficult timings since the end of the Cold War. Even the concept of “confidence building measures,” an idea for two unfriendly parties to avoid a military clash by constructing a variety of war-avoiding techniques, has become difficult, since China says that it can make confidence building only with a country that China believes. For Japan to be believed by China, it has to make concessions to follow Chinese ideas, and the concession looks like a betrayal for the Japanese, although it can be seen as a confidence for Chinese. Thus, justice for one country looks like projection of power for the other country, and projection of both sides' different values only lead to turmoil in international relations.

Therefore, three methods must be taken into account so that a country will be able to realize its values in foreign policy.

Values with/without Power

First, it can be argued that “values” are added to foreign policy when a country becomes powerful enough to project its power to other countries. The same logic, however, can also be applicable when a declining power seeks to justify its international presence vis-à-vis other countries. To implement its values, such a country must maintain a certain level of capability in both security and economic terms. The weaker country, while facing other countries' projections of values, can expect to be faced with a dilemma between its own values and the others' projected value.

Values with/without Willing Partners

Second, weaker countries, if they can move in concert with other countries sharing the same/similar values, can project their values to other countries. The partnership can present itself in the form of coalitions, alliances, *ad hoc* cooperation, institutions, and so forth. If the institutionalization progresses, these partnerships can become international organizations with a certain level of bureaucracy. The more values are institutionalized, the more legitimacy they have for global projection.

Values with/without attention to international stability

Third, projection of values into the international arena often invites nationalistic chauvinism. One country's ideas about "justness" can be seen as "unjust" in other countries, and if various countries seek to project their own "values" to the international arena with nationalistic sentiments, it will only lead to chaotic confusion in world politics. In the anarchical nature of international relations, values which have no foundations of power, or which cannot be supported by other willing partners, will only invite other countries to retaliate by relentlessly projecting their own values in return. Even if one country regards a value as "just," any other country may not follow the projected value. In this sense, political leaders need to maintain a sense of international stability even with other countries not having the same value with Japan.

Lessons from Taiwan's Failure and Japan's "Values-Oriented Diplomacy"

The value projection by President Chen Shuibian and Taiwan's Democratic Progressive Party was a typical example of a failure in "values-oriented diplomacy." He once thought that Taiwan's democracy should be internationally protected, and must be strongly supported by the United States. Chen thought that various confrontations would be indispensable to widen Taiwan's space for diplomacy. However, his emphasis on Taiwan's democracy was gradually regarded as a breach of the Taiwan-China *status quo*, and the US altered its perspectives toward President Chen from the symbol of Taiwan's democracy to the breaker of the cross-strait stability.

Japan should learn from Taiwan's failure. Projection of values without any of the above elements will lead Japan not to a democracy seeker but to a stability breaker. It must be emphasized that foundations of an "international order" are not necessarily the same as those of a "domestic order."

II. Japan's Value-Oriented Diplomacy: Historical Contexts and Political Implications

ANNO Tadashi
Associate Professor, Sophia University

The term “value diplomacy” was introduced to Japanese diplomatic parlance fairly recently, only in a November 2006 policy speech by the then Foreign Minister ASO Taro. But more broadly, “value diplomacy” may be defined as a state’s orientation toward values, principles, and norms that are advanced in international relations – orientations that are assumed either for the sake of advancing (or fighting against) those values, or for the sake of some extraneous goals. In this second, broader sense, “value diplomacy” is almost inevitable for any state. The traditional realist notion that diplomacy can be (and should be) conducted without (even ostensible) regard for “values” or ideologies made sense only insofar as major participants of IR shared common rules and cultures in the form of international law and diplomatic protocols. When this underlying cultural unity was broken through the global expansion of the state system and through the great ideological rivalries of the 20C, values and ideologies became unavoidable elements of IR.

Values that exert major influence on today’s IR may be classified into four categories or “layers.”

- 1) Layer I (Sovereignty values) Values were those upon which the European state system of the 17-19th centuries was built. These include state sovereignty, non-intervention in domestic affairs, sovereign immunity, renunciation of distinction between just and unjust wars etc. These also include “code of honor” in laws of war (such as humane treatment of the POWs, distinction between combatants and civilians, etc.).
- 2) Layer II (Non-aggression values) Values were adopted as a result of WWI and WWII, having to do mostly with de-legitimation of the use of force except for self-defense or international policing action. These values include injunctions against the use of force, for instance, for the purpose of gaining a new territory. These are values codified in the UN Charter, and it was at least ostensibly accepted by both sides of the Cold War.
- 3) Layer III (“Western” values) Values include individual liberty, democracy, free market, and basic human rights. These values go beyond traditional international law regulating relations among internally autonomous sovereign states. Some of these values are codified in documents such as the Universal Declaration of Human Rights. These values are “universal” in their potential reach, but they are sometimes called “Western” because their lineage can be most directly traced to Western intellectual tradition, and because during the Cold War, states in the Western camp tended to adhere to these values more than the rest of the world.
- 4) Layer IV (Postmodern values) Values are those that have gained prominence on the international scene in the relatively recent past. They include environmental protection as well as a host of new individual and group rights (gay rights, women’s reproductive rights etc.) some of which remain controversial even in Western states.

Japan since the Meiji period absorbed “sovereignty values,” and transformed itself into an empire, but this ultimately ended in the defeat in WWII. In the postwar era, Japan has shifted emphasis toward “non-aggression values” and “Western values.” Although “Western values” are regarded as at least potentially “universal,” during the Cold War, the actual extent of these values was limited to the Western camp. For this reason, during the Cold War era, few expected the “Western values” to actually become universal. Instead, these values served to strengthen the solidarity within the Western camp (solidarist

universalism). While emphasizing its commitment to peace (non-aggression values), postwar Japan also committed itself to the solidarity of the Western camp. To the extent that solidarist universalism was directed primarily against the Soviet camp, it was permissive of cultural and even political diversity within the “Western” camp as long as member-states maintained a pro-American orientation.

With the end of the Cold War, the expectation arose that “Western” values may actually become universal. As a result, the “solidarist universalism” of the Cold War era was replaced by what may be called “comprehensive universalism,” which sought to actually extend “Western” values worldwide, and which cast more critical eyes toward cultural and political diversities that existed among pro-American states (cf. the debate on “Asian values”). The influence of “postmodern” values also grew. In this new environment, Japan reoriented its diplomatic rhetoric from solidarist universalism to comprehensive universalism, carefully skirting the issue of “Asian values,” and advancing new “universal values” such as “human security.”

The 9.11 Incident in 2001 once again infused IR with “friend-enemy” distinctions, and the policy of the Bush administration revived the ideas of solidarist universalism. Also, the resurgence of historical great powers like China created new security worries in East Asia, underscoring Japan’s need for reliable allies. These circumstances prepared the background for the emergence of solidarist universalism in the Japanese foreign policy in the form of “value diplomacy.”

“Value diplomacy” is sometimes criticized as unnecessarily ideological, and Japan’s recent value diplomacy is often characterized as a throwback to the “Cold-War thinking.” Such criticisms are only partially valid. If pushed to the extreme, value diplomacy can become ideological and un-pragmatic, but the idea of purely pragmatic, value-less diplomacy is an illusion in the first place. Japan’s recent “value diplomacy” does reflect Japan’s search for reliable allies in the context of a deteriorating security environment. But this is only a logical response to the behavior of some states in the region that seem to point to backtracking on “non-aggression” values.

Besides, Japan’s “value diplomacy” is inspired not only by realist attempt to seek allies and counter potential threats. Another component of value diplomacy is the effort to contribute to a more stable international order that could serve the interests of all states in the region. This is evident in the speech that Prime Minister Abe was to deliver in Jakarta in January, 2013. There, the theme of spreading democracy or liberty took a back seat behind the key theme of building a stable international environment, particularly with respect to the rule of law and the freedom of navigation. Further, despite its barking rhetoric, Japan’s “value diplomacy” does not really bite. There is little evidence that Japan is attempting to use “value diplomacy” to undermine the stability of those states that do not conform to those “universal” values. While Japan does advocate “universal values” as ultimate goals, Japan is likely to remain flexible and modest in its attempts to advance those values. It is natural that states sometimes have disagreements with other states. But states that are committed to the basic value of non-aggression should have no reason to quarrel with Japan or its “value diplomacy.”

III. Japan's "Value-oriented Diplomacy": Evaluating Its Utility and Effectiveness

OKAGAKI Tomoko
Professor, Dokkyo University

The paper will discuss factors that lie behind the recent increase in Japan's advocacy of values in its foreign policy and how these values might be effectively expressed in expanding Japan's diplomatic horizons in today's world.

Advocating "values" in a country's foreign policy in general serves the following functions: 1) to demonstrate the country's commitment to the international society and highlight its *raison d'être*: 2) to rationalize a policy that the country intends to pursue or has already pursued: 3) to make a policy recommendation to the international community: 4) to send a message to the domestic audience and explain the government's stance: 5) to form a network within the international community by supporting or containing a certain country or a group of countries: 6) to provide a long-term perspective in forming policies: and 7) to "varnish" diplomacy that is actually based on national interests.

The style and degree of value advocacy differ from country to country, depending on a nation's experience during the process of nation-building and based upon its status in the international community. In a country of immigrants like the United States, for example, where its founding was based in part on Puritan ethics, the pronouncement of national identity and national values was necessary for the country's continued expansion while maintaining national coherence. This was quite a different case from that of Europe or Japan, where nation-building was a long and natural evolution of local communities.

A nation's international status also affects the way it expresses its values. Germany and Japan, as the losing powers of World War II, for example, were discouraged from advocating their values in the post-war years. Up until the mid-1990s, therefore, Japan remained low-keyed in advocating its values to the international community. What changed in Japanese diplomatic style at that time was an increased awareness of the necessity to project its values in conducting foreign policy. Among the values that the Japanese political leaders have advocated since then are "the arc of freedom and prosperity," democracy, liberty, and fraternity. What might explain this change in the style of the Japanese foreign policy?

Two factors stand out in explaining Japan's increased advocacy of values in foreign policy. The first is the end of the Cold War and the concomitant redefinition of the Japan-U.S. alliance, which has been closely tied to Japan's national interests. With the disappearance of the common threat to the alliance, the Soviet Union, Japan started to search for its new role in global security in cooperation with the U.S. The second factor lies in the increased national confidence that Japan gradually gained in the process of its post-war efforts to return to and contribute to the international community as a pacifist economic power. The international reputation of Japan as a country of cleanliness, hospitality, technological development, environmental concern, and refined cuisine, for example, confirmed to the Japanese that it was time for the country to grow out of its post-war, subservient mentality and become more "normal" and proactive in its foreign policy behavior, in keeping with its role as a mature democracy and an advanced industrial

power. In this light, the change in Japan's diplomatic style since the 1990s was a natural outcome of the country's efforts to live up to its resolve as a peace-loving country after the war. This change, therefore, should not be taken as a sign of resurging nationalism or as a sudden lean to the right (*ukeika*).

If "value-oriented diplomacy" is to remain one of the pillars of Japan's foreign policy for the coming decades, the values that its political leaders advocate need to meet two conditions in order to be effective. First, the values must originate from Japan's own historical experiences and diplomatic practices, shared among all the political elite and with the public. A faithful compliance with international law and a pluralist understanding of the nature of the international society embodied in its modern diplomatic history would be more appropriate and persuasive values for Japan to advocate than *liberty* or *democracy* which are of Western origin. Second, values must be universal and should not be asserted in a way that can be taken as encouraging containment of a certain country or countries. As such, the values to project in foreign policy necessarily remain those that bind the international community only loosely. What we can expect then is *civility*: a minimal degree of compliance with the most basic principles of international relations; that is, not the kinds of values that presuppose a high degree of convergence in specific foreign policy behaviors among countries.

IV. Industrial Policy, the East Asian Miracle, and Regional Integration after the Lehman Shock

SATO Yoichiro

Professor, Ritsumeikan Asia Pacific University

Japan's industrialization since the Meiji period, which "followed the Western countries," demonstrated strong characteristics of "state capitalism" under bureaucratic guidance. The later economic growth, the growth of the private capital, the diversification of the industries, and political democratization gradually weakened the state control of industries, but the start of the Japan-China War in the 1930s led to the re-strengthening of state control over the economy. The cooperative approach between the state and the private sector in developing a blueprint of regional economic integration during the construction of the Great East Asian Co-Prosperity Sphere was succeeded in Japan's post-WWII economic reconstruction and the process of regional economic integration in East Asia. The cooperative model, which was featured in the World Bank report on The East Asian Miracle (1995), attracted the attention of scholars and policymakers in and out of Japan as an alternative paradigm of development to the U.S.-style liberal capitalism. Developing countries praised the role of a state in limiting the "exploitative" side of globalizing capitalism, while the United States criticized the "unfair" advantages of the "Japanese-style" capitalism in global competitions.

The 1997-98 Asian Economic Crisis and the responses of the affected countries posed a major challenge to the "East Asian model." South Korea, which had graduated from being a recipient of the Japanese official development assistance (ODA), adopted drastic economic deregulation and liberalization, with the aid of the conditionalities under the IMF emergency loan. The reform exposed the Korean firms to global competition, and the differentiation of "winners" from "losers" was carried out ahead of Japan, which had to await the "Koizumi reforms." However, in China and other East Asian countries, close coordination between the ODA plans and the overseas investment, production transfer, and component trade by the Japanese firms continued although the "tied aid" of the past (in which the aid money was used directly for capital goods import from Japan) had largely been abolished.

The appreciation of yen triggered by the Plaza Accord of 1987 and the resulting large-scale transfer of manufacturing productions from Japan to Asia kept pace with the Japanese economy's shift into the service sector. The Japanese economy now earns more in financial services and intellectual properties. Japan, on one hand, shares interests with the western nations in deregulation in entering the services market and improving the protection of intellectual property rights in developing countries. The proportion of trade surplus in Japan's overall balance of payments has shrunk, and Japan in recent years even runs a trade deficit. Meanwhile, the proportion of the investment revenues has risen, which makes Japan's economic structure similar to the Western countries. Japan's identity has therefore become similar to that of the mature developed countries and investors on the issue of establishing a common set of investment rules.

The Lehman Shock in 2008 exposed the lack of U.S. government supervision over the U.S. firms, which played the central role in globalization of the financial business. The event offered an opportune moment to revise the U.S.-style liberal capitalism, which almost reached the status of the global standard. Even earlier, the liberalization of global trade through multilateral negotiations at the World Trade Organization (WTO) stalled, leading to the accelerated shift to bilateral and regional free trade agreements (FTAs). Making of investment rules has also failed to multilateralize and is limited to the conclusion of bilateral agreements. Japan has joined the negotiations for the Trans Pacific Partnership (TPP), but both the removal of the trade barriers in the U.S. automobile sector and the liberalization of the Japanese agriculture sector face political resistance.

Meanwhile, the development model of China, which surpassed Japan to occupy a greater part of the East Asian economy, is the very mercantilist model Japan once adopted. China makes a large trade surplus in trade with developed countries, receives their investments, but restricts activities of the investors, promotes inward technology transfer, protects and promotes indigenous enterprises, restricts the free movement of capital, tolerates stealing of IPRs by indigenous enterprises, and resists the opening of the services market. China signs FTAs with only smaller developed countries, with which it forces many exemptions. In signing FTAs with developing countries, China focuses on the procurement of natural resources and food and the export of its own manufactured goods, neglecting the “development” of its economic partners. This neglect is also common in the U.S.-style liberal capitalism. (Some technical assistance in China’s third world diplomacy is welcomed in the remote areas, and China’s diplomatic competition with Taiwan seeks political gains over economic ones. However, as China’s entry into the development of the oil fields and purchase of the agricultural lands in Africa indicate, the country’s economic relations with developing countries are becoming more exploitative.)

In this circumstance, can Japan offer a development paradigm like the “Japanese model” or the “East Asian Miracle” of the past and shoulder a central role in the regional economic integration process? While the old model was centered on the regionalization of the production network in the manufacturing sector, can Japan offer a new comprehensive model inclusive of the services and agriculture sectors? Under what conditions, can a model Japan proposes be accepted in East Asia and a broader Asia Pacific?

There are no short answers to all these questions. A combination of social and political stability without strong coercion by the state in Japan during the period of high economic growth was a remarkable accomplishment, which had a strong appeal to other countries. But, today’s economic stagnation in Japan, at least partly, is attributed to the legacies of this old paradigm, and the country today is understandably going through a major political realignment. Japan does not lead the world in many areas, and a rare exception is found in terms of the graying of the national population. The polarization of the income-generating generation and the pensioners is a challenge that encompasses all economic, social, and political dynamics. Japan must first reach a domestic consensus about how to cope with this challenge. The current splits along three dimensions are the sharpest: 1) Nationalist vs. Globalist – will the economy open up? Will the opening include the labor market (which is

a social question as well)?: 2) Liberal Capitalist vs. Welfare State — Will Japan retain a high degree of social welfare support for the “weak”? and 3) Materialist vs. Post-Materialist — Will the Japanese continue to measure their happiness in terms of material values over intangible values? These questions will not likely to yield a clear-cut answer. However, a strong national consensus on where the balancing point might be has to be achieved if the nation is to have a coherent direction. Only then, the model can be armed with Japan’s pivotal strength in various related areas — be it environmentally friendly technology, labor-saving robotics, spiritual and cultural sophistication, and/or communal bonds.

V. Japan's Value-Oriented Diplomacy toward the United States: Upholding its Image as a Liberal Democracy

MIYAOKA Isao
Professor, Keio University

In a speech delivered at the Japan Institute of International Affairs on November 30, 2006, Foreign Minister Taro Aso of the first Shinzo Abe administration advocated "value oriented diplomacy" in general and "the arc of freedom and prosperity" in particular. The latter was a vision that "Japan will serve as an 'escort runner' to support these countries [young democracies situated around the outer edge of Eurasia]." As its subtitle "Japan's Expanding Diplomatic Horizons" indicates, this speech aimed "to add a new pillar" to Japan's foreign policy, which had already stressed the importance of the Japan-U.S. alliance and its relationships with its neighboring countries. In other words, Japan's value-oriented diplomacy was regarded as the third pillar independent of the alliance.

In December 2013, the second Abe administration approved the first National Security Strategy of the Japanese Government. This important strategic document declares that "the maintenance and protection of international order based on rules and universal values, such as freedom, democracy, respect for fundamental human rights, and the rule of law, are likewise in Japan's national interests." Moreover, it reconfirms not only that "The Japan-U.S. Alliance is the cornerstone of Japan's security" but also that "Such close alliance between Japan and the U.S. is underpinned by various factors, including that the two countries share common strategic interests and universal values, such as freedom, democracy, respect for fundamental human rights, and the rule of law."

It appears, however, that this national security strategy regards sharing universal values as entirely natural and lacks an awareness that it needs to be upheld consciously. A declining perception of sharing universal values would weaken the psychological foundation of the alliance. In order to avoid such a situation, it is necessary for Japan's value-oriented diplomacy not only to expand its diplomatic horizons, but also to pay more attention to the United States, which is located at the center of its foreign policy.

This paper focuses on an important aspect of Japan's value-oriented diplomacy that has not attracted much attention: that is, the conscious need to uphold Japan's image as a liberal democracy in the United States, which is the main promoter of universal values.

In the first section, I discuss the significance of Japan's value-oriented diplomacy toward the United States from two perspectives. First, the Japan-U.S. alliance is based on the universal values shared between the two nations. The Japan-U.S. Security Treaty includes an expression: "to uphold the principles of democracy, individual liberty, and the rule of law." Second, the United States, the ally of Japan, attaches great importance to universal values. As for the latter, it is worth noting that diversity in civilization and culture is considered to be compatible with sharing universal values, which are ideas about political and economic institutions, and that a set of universal values has been one of the criteria to distinguish friends from enemies. Sharing universal values with the United States is one of the best national security assets for Japan.

In the second section, I analyze the impact of Prime Minister Abe's historical comments on Japan's image as a liberal democracy in the United States, by focusing on remarks about the Kono Statement concerning the comfort women issue and the Murayama Statement concerning Japan's colonial rule and aggression. Historical revisionism in Japan has weakened a sense of common values in the United States. The former comfort women are perceived as victims of gross violations of women's human rights, while the rule of law is eroded by Prime Minister's public statements that regard the definition of aggression as problematic. In the United States, the historical perception issue has given birth to the concern that Japan is returning to a nationalist country that is incompatible with universal values. Moreover, it is ironic that historical revisionist statements by Japanese political leaders have counterproductively strengthened the memories abroad that they would like to deny. From a strategic point of view, the Japanese Government should exercise self-restraint toward the verification and revision of the Kono and the Murayama Statements.

JF-J-IV-B-0070



公益財団法人 日本国際フォーラム

〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301

TEL: 03-3584-2190 FAX: 03-3589-5120

URL: <http://www.jfir.or.jp> E-mail: jfir@jfir.or.jp