

Contents

特集：小泉外交の中間評価	1p
< 今週の”The Economist”誌から >	
”No way to run a democracy” 「民主主義のダメ運営法」	7p
< From the Editor > 「プロ野球に捧ぐ」	8p

特集：小泉外交の中間評価

今週、小泉首相は国連総会で演説し、安保理常任理事国入りへの意欲を示しました。反響は大きくないようですが、いかにも「小泉外交」らしい一シーンだったと思います。

小泉首相は就任から3年半になり、なおも自民党総裁として2年の任期を残しています。90年代以降では「異例の長期政権」ですし、去る9月17日には在職日数が1241日となり、戦後の首相では故岸信介氏を抜いて歴代5位となりました。そろそろ「小泉外交」の中間評価を行っていい時期かもしれません。国連演説はそのための材料を提供してくれたようです。

「常任理事国入り」目指す小泉外交

過去に国連総会で演説したことがある日本国首相は、思ったほど多くはない。東京大学東洋文化研究所田中明彦研究室データベース¹によればわずかに4人。小泉首相は国連総会で2度目の演説を行った初めてのケースである。

国連における過去の総理演説

- 1987年9月21日、中曽根首相、第42回国連総会、「核廃絶、世界経済、地球的倫理など」
- 1993年9月27日、細川首相 第48回国連総会、「軍縮不拡散、紛争予防、国連改革など」
- 1998年9月21日、小渕首相、第53回国連総会、「平和と開発、そのための改革」
- 2002年9月13日、小泉首相、第57回国連総会、「テロとの戦い、アフガン国作り、軍縮など」

¹ 「国会外の演説・文書、総理大臣」 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/indices/exdpm/>

上は、小泉首相が想像以上に国際社会で重きをなしていることを示す指標のひとつといえよう。海外から見た場合、小泉純一郎は久々に名前を覚えても無駄にならない日本国首相であり、キャラクターのハッキリした指導者である。過去4回連続してG8サミットに出席しているし、特に「9/11」後の激動の国際情勢においては、それなりに目立った役割を果たしてきた。間違いなく「日本外交の顔」である。逆にいえば、小泉氏以外の日本の政治家は、ここ数年、外交の場で鍛えられる機会をほとんど持っていない。

さて、その日本の顔が「常任理事国入り」に意欲を示した。それでも海外メディアの扱いは小さいし、実現可能性も高くはなさそうだ。そもそも国連の内部は「仁義なき戦い」の世界なのだから、「とりあえず手を挙げておく」という行為自体に価値があったと考えるべきなのかもしれない。

国内的にも、「どうせ無理」という白けた受け止め方が多いようだ。国連中心主義は日本外交の金看板だが、所詮は「旧敵国条項」さえ外してはもらえない。国連は日本にとって、一方的な片思いと、敷居の高さ同居する奇妙な存在なのだ。「国連重視論者ほど、常任理事国入りには慎重」といったねじれ現象が生じる理由がここにある。

国連に関するさまざまな誤解

たとえば常任理事国入りを求めるロジックとして、「国連の第2位のスポンサーとしてふさわしい地位を求めるべき」ということがよく言われる。下記のような一覧表を見ると、なるほど日本の負担は大きく見える。

国連通常予算分担率・分担金（2002～04年）²

	2002年		2003年		2004年			
	(分担率) %	(金額) 百万ドル	(分担率) %	(金額) 百万ドル	(分担率) %	(金額) 百万ドル		
1 米国	22.000	283.1	米国	22.000	341.5	米国	22.000	362.9
2 日本	19.669	218.4	日本	19.516	263.5	日本	19.468	279.6
3 ドイツ	9.845	109.3	ドイツ	9.769	131.9	ドイツ	8.662	124.4
4 フランス	6.516	72.4	フランス	6.466	87.3	英国	6.127	88
5 英国	5.579	62	英国	5.536	74.7	フランス	6.030	86.6
6 イタリア	5.104	56.7	イタリア	5.065	68.4	イタリア	4.885	70.2
7 カナダ	2.579	28.6	カナダ	2.558	34.5	カナダ	2.813	40.4
8 スペイン	2.539	28.2	スペイン	2.519	34	スペイン	2.520	36.2
9 ブラジル	2.093	23.2	ブラジル	2.390	32.3	中国	2.053	29.5
10 韓国	1.866	20.7	韓国	1.851	25	メキシコ	1.883	27
合計 全世界	100.000	1149.2	全世界	100.000	1409.3	全世界	100.000	1483.0

² http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/yosan.html

が、上の金額をよくよく見ると、国連の通常予算はたかだか年間15億ドルであり、日本の支払い額はいいとこ300億円程度に過ぎない。19%という比率は大きいですが、絶対額としてはけっして重くはないのである。たとえば「米軍への思いやり予算」2441億円（2004年度）や、「対中ODA予算」1000億円程度（2003年度）といった他の費目を思い起こせば、国民感情的には「もっと出してもいい」という声が出て不思議ではない。

どうも国連のことになると、誤解や偏見に満ちた議論が多くなる。そんな中で、めずらしく冷静に「日本外交にとっての国連」を過不足なく描いている文書があるのでご紹介しよう。

外交政策評価パネル³

日本では、これまで「国連中心」という言葉がしばしば使われてきた。これは、かなり誤解を招く言葉である。いかなる国も、国連を自国の外交の中心に置くことなど、考えられない。日本も現実には日米機軸でやってきた。

国連は万能ではなく、欠点の多い組織である。しかし、いくつかの領域では極めて重要な組織である。「国連中心外交」のような、地に足のつかない美辞麗句ではなく、国連の長所と短所を見据えた、現実的な国連重視政策が必要である。（中略）

とはいえ、国民の国連に対する信頼は依然として高く、それは悪いことではない。外務省の国連に対する政策も、これまで大過なかった。外務省はかなり国連外交に力を入れてきたし、国連政策は年を追って強化されてきた。安保理事会にも非常任理事国として何度も入り、国連の組織改革や財政改革にも力を注ぎ、途上国の開発支援をはじめ、環境問題や難民問題、人間の安全保障や小型武器廃絶への取り組みなど、得意とする分野も増やしてきた。

これは外務省改革の成果の一つとして、2003年9月に公表された「外交政策評価パネル」（北岡伸一座長）による国連外交への評価である。同文書はこういう地に足が着いた認識の上に、「これからは、分担率のさらなる引き下げを視野に入れつつ、国連を積極的に利用し、使いこなす姿勢が必要である。そのためにも、常任理事国入りのための努力は一層強化すべきだろう」と結論する。

こういう現実的な外交論議を読むと、テレビの討論番組などでよくやっている「米国追従か、国連中心主義か」などという議論の底の浅さがよく分かる。そんな二者択一は、本来あり得ない話なのである。

小泉外交の良い癖、悪いクセ

³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/pdfs/hyoka_panel.pdf

今回の国連演説は、いろんな意味で小泉外交らしさが表れていた。

第1点は、あくまで日米関係を中心に発想していることだ。「9/11」以後の国際情勢の中で、小泉政権は「危ないと思ったら、迷わずハンドルを右に切る」作業を繰り返してきた。結果として日米関係は緊密化し、安全保障上の危機を迎えることなく今日に至っている。

反対に、対米接近に危うさを感じる向きもあるだろう。国連総会に至る過程で、米国側からは「米国は日本の国連常任理事国入りを支持する。ただし憲法問題がある」というメッセージが、何度も形を変えて届けられた。このため、「常任理事国入りは、米側が仕掛けた憲法改正のための誘い水」という見方が絶えない。

小泉首相は、「武力行使をしなくても常任理事国入りし、国際社会で重要な役割を発揮できる」と、憲法改正を必要としないとの考え方である。おそらくその通りであろう。ただし最低限、集団的自衛権の行使だけは認める必要がある。そして国連憲章は加盟国の集団的自衛権を認めており、これを批准している日本には間違いなくその権利がある。直すべきは、「集団的自衛権を保有するけれども行使できない」という妙な政府見解だけである。

この件については、2000年10月の「アーミテージレポート」の中で、すでに下記のような認識が示されている。共和党政権の考え方は、この時点からほとんど変わっていない。

アーミテージ・レポート

日本が外交政策で独自性を求めることは、米国外交の障害になるものではない。実際、日米はほとんどの外交上の目標を共有している。両国は多くの共有の利害を持っている。

- ・ アジアにおける米国の関与と前方展開を維持すること。
 - ・ 国連を改革し、紛争を防ぎ、平和維持と平和執行を効果的にできるような機関とすること。
- 米国は日本の常任理事国入りの要求を引き続き支持すべきである。しかしながら、その場合は日本が集団的自衛権の明白な義務を負わなければならない。

第2点は、内政問題でもそうだが、小泉首相は大きな方向を指し示すだけで、細かなプランを練ったり、関係者に根回しするようなことをしない。常任理事国入り問題においても、安保理で拒否権を持っている中国に対して、あらかじめ仁義を切った形跡はない。たとえば「靖国神社参拝を止めますから、支援に回ってください」などといった手練手管を使うことは、考えてもみなかったのではないだろうか。大声で持論をぶつけけれども、手を動かしたり汗をかく努力を惜しむ。この辺のアンバランスさ加減が、いかにも小泉政権である。

第3点は、演説を英語で行ったことも含め、パフォーマンス重視という毎度のクセである。小泉政権はももとの党内基盤の弱さから、常に支持率を高く保とうという姿勢が抜けず、政権発足から3年以上過ぎているのに「サプライズ」を演出したがるところがある。今回の訪米も、ヤンキース・スタジアムでの松井秀喜相手の始球式など、その手の演出が一杯だった。この辺は、そろそろ国民に飽きられているような気がするのだが。

小泉外交を検証する

あらためて過去3年半の小泉外交を振り返ってみよう。

小泉外交が最大の離れ業を演じたのは、2002年9月17日の日朝首脳会談であろう。金正日に拉致問題を認めさせ、全員ではなかったとはいえ、被害者を取り戻したことは大きな成果であった。何よりそのことで、2002年1月に田中真紀子外相を更迭してから、8割から4割に低下していた政権支持率は一気に持ち直した。「外交で支持率を稼げる」という成功体験が、以後の小泉外交に影響を与えたことは否定しがたい。とくに今年の参院選前に、2度目の日朝首脳会談を「駆け込み」で行ったことには賛否が分かれよう。

逆に、小泉首相の支持率重視とサプライズ志向が、これまでの歴代内閣が先送りしてきた外交課題に道を開いたという見方もできる。現時点の小泉外交は、日朝国交正常化、日口間の領土問題の解決、国連安保理の常任理事国入り、という大きな目標を3つも抱えている。どれひとつ達成しても歴史に残る偉業となる。現時点においては、3つとも難題としかいいようがないが、小泉首相には自民党総裁として2006年9月までの任期がある。いわば「2期目を迎えた大統領」のようなところがあり、時間をかけて大きな外交課題に取り組むには良い環境であるといえる。

上記の通り小泉外交は世論重視であるが、世上よく言われる「ポピュリスト」という評価は当たっていない。小泉首相は「海上自衛隊のインド洋派遣」（2001年秋）、「米国の対イラク戦争支持」（2003年3月）、「サマーワへの自衛隊派遣」（2003年12月）など、確実に支持率を下げそうな決断を次々に下してきた。対米機軸の一点については、まったくブレがないのである。普通の内閣であれば二の足を踏むようなタフな決断を、いくつも連続して下してきたことは、小泉外交の特色として評価すべきだろう。

小泉外交のマイナス面といえば、冷え込んだ日中関係と、沖縄問題に対するそっけない姿勢が思い浮かぶ。これも小泉首相の個人的な嗜好によるところが大きいのではないだろうか。日中関係と沖縄問題は、長年にわたって橋本派の牙城であった。中国と沖縄がそのために放置されているというのは考え過ぎだろうか。小泉改革における道路公団や郵政民営化は、真の狙いは「橋本派つぶし」にあると言われるが、小泉外交においても「政策より政局」という発想が根底にあるようだ。

それにしても小泉政権の反中姿勢は鮮明であり、ほとんど戦略的であるようにさえ見える。問題の靖国神社参拝問題は、「単なる意地ではないか」という評価が固まりつつある。が、対中ODAを減らしてインド向けを突出させ、米国と共同でミサイル防衛計画を進め、中国の軍事力にプレッシャーを与えているのは小泉政権である。なおかつ、中国側が仕掛けて来る外交攻勢に対し、まるで反応しない。中国側としては、これ以上打つ手がない。

これが国益に適っているかどうかはさておいて、中国政府にとって小泉政権が歴代でもっとも難物の交渉相手であることだけは間違いあるまい。

「官邸外交」になった理由

内閣改造を来週に控え、さまざまな人事観測が流れている。川口外相は、民間人閣僚としては異例の長期となっており、次期外相候補としては福田前官房長官、安倍幹事長など大物候補の名が浮かんでいる。他方、意外と説得力をもって永田町で受け止められているのは、「ポスト川口＝川口説」である。外務大臣としての存在感は希薄だが、官邸外交を支える「スーパー外務次官」としては最適な人物だというわけである。

従来は、「外務大臣は党内実力者をつけるべき」というのが永田町の常識であった。しかし小泉内閣は、田中真紀子外相、川口外相と一貫してこの常識に逆らってきた。この間、実力のある外相は不在だったが、それが小泉外交にとって大きな痛手だったようでもない。

なんとすれば、「外交＝外務省の専管事項」でなくなりつつあるからだ。通商外交は経済産業省、国際金融は財務省、農業交渉は農林水産省、といった分業が進み、ここへ来て安全保障問題が外交上で大きなウェイトを占めるようになってきた。こうなると外交の中心は官邸に移らざるを得ない。

今日、官邸外交が重きをなすようになったメカニズムについては、来月刊行予定の『官邸外交』（信田智人著／朝日選書）⁴が詳しく分析しているので参照願いたい。ここでは単純に、「小泉外交＝官邸外交」である理由を見ておきたい。

過去3年半の小泉外交の成果をまとめると、以下の3点に集約されるだろう。

- (1) 日米関係を緊密化し、「9/11」後の国際情勢の混乱に対応したこと
- (2) 対北朝鮮外交で拉致問題を認めさせ、解決への道筋を開いたこと
- (3) シンガポール、メキシコとのFTAを締結し、二国間の貿易自由化交渉を促進したこと

いずれも「官邸外交」でなければできない政策課題だった。 (1)は国家の安全に関わる問題であるだけに首相直轄とせざるを得ず、また良好な「ブッシュ＝小泉」の個人的関係に負うところが大きかった。(2)は北朝鮮という相手が特異な体制であり、最後はトップ同士の交渉で解決を図るしかなかった。そして(3)は複数の官庁にまたがる利害を調整する必要があり、最後は官邸の出番が必要になる。

このように考えてみると、小泉外交はつくづく過去の常識や物差しでは計れないことがわかる。官邸外交にしても、ホワイトハウスにおけるNSC（国家安全保障会議）のようなスタッフのない日本において、どこまで内閣官房が機能しうるかどうかなど、論点は尽きない。いずれにせよ、小泉外交の中間評価は、奥行き深いテーマであることは間違いなさだろう。

⁴ 信田氏は国際大学教授。筆者の長年の友人につき、本書を大いに宣伝しておこう。
<http://www.amazon.co.jp/exec/obidos/ASIN/4022598611/qid%3D1095991436/249-6592783-7848300>

<今週の”The Economist”誌から>

”No way to run a democracy”

Leaders

「民主主義のダメ運営法」

September 18th 2004 P.14

*** 米大統領選挙について、海外の人々が素朴に感じている疑問について”The Economist”誌が問題を提起しています。やっぱりちょっと変なんじゃないの？**

<要旨>

民主主義のことになると米国人は分裂症になる。自由と民主主義は彼らの専売特許であり、ブッシュもケリーも演説の終わりは政府を称える。しかし選挙制度は別だ。2000年選挙でブッシュはより多くの選挙人を集めたが、一般投票ではゴアの方が多かった。ほかにも投票率の低さ、カネがかかり、中傷合戦が多いなど、選挙にまつわる不当なことは多い。

米国民民主主義の制度は軋みを立てている。選挙制度そのものよりも人災や怠慢、ゲリマンダーや党派性が問題だ。解決は可能であり、民主主義は正しく運用される必要がある。

そもそも完璧な投票システムなどあり得ない。現行システムの瑕疵と思われるものも、多くは悪弊ではない。選挙人制度は小さな州に不利に働く。ブッシュがまたも一般投票で負けて再選されるようなら、この制度を廃棄するか、コロラド州が検討中のように、勝者総取り方式の変更を検討する州が増えるだろう。これは民主主義ではなく選挙制度の問題だ。

選挙とカネの問題はどうか。欧州では政府が選挙資金を助け、政党に政見放送を行わせる。米国は民間主導の選挙にこだわりがある。ロビイストがはびこり、テレビの影響力が強まるが、この方が自由なシステムといえる。問題はシステムの運用実態だ。情報が正しく公開され、人々が望むだけお金を出せれば問題はない。だが今回の選挙資金改正法でも、献金の額を管理することに偏り、透明性に欠ける。だから怪しげな政治団体が跋扈する。

むしろ米国選挙の真の問題は、注目されていない部分にある。投票率が低いのは選挙人登録が面倒な州が多いからだ。犯罪者に投票権を与えない州も多い。不在者投票の呼びかけは、不用意に行えばかえって害を成す。政党が制度を使って強引に投票させる可能性がある。

致命的な問題が2点ある。ひとつは投票用機械。わずかな補助金目当てに、怪しげな電子投票に飛びついた州が多い。一見、良さそうに見えるが、再確認のためには紙でバックアップを取らねばならない。なにしろ僅差であれば、選管は手で数えなければならないのだ。

もうひとつは選挙区の引き直しだ。これだけ国が真っ二つになっているのに、下院435議席中激戦区は30議席に過ぎない。ほとんどの州が、政治家自身に線引きをさせているからだ。かくして選挙区はロールシャッハテストのような面妖な形になる。これは不公正だけでなく、有権者を投票から遠ざける。選挙で負ける恐れがないなら、議員は予備選だけを気にする。かくして共和党議員は保守的になり、民主党議員はより左派になっていくのだ。

米国の民主主義への原則は尊敬すべきだが、運用もそうであるべきだろう。

< From the Editor > プロ野球に捧ぐ

先週末は、史上初のストライキに突入してしまったプロ野球。今週末はかろうじて回避されました。プロ野球の一ファンとして、慶賀にたえません。

以下は9月3日の日経金融新聞「視点論点」に寄稿した小文です。あらためてご紹介まで。

「プロ野球は日本経済の縮図」

来週9月8日には、プロ野球の未来を決めるオーナー会議が開催される。一リーグ制への移行か、二リーグ制の存続か。現時点では視界不良だが、この問題、つくづく日本経済の縮図に思えてならない。プロ野球が抱えている諸問題が、日本経済の現状を色濃く反映しているからだ。

第一に地方経済の不振という問題がある。かつて関西では四つの私鉄が球団を経営していたが、近鉄とオリックスが統合されると、いよいよ関西は二球団となる。全球団の三分の一が集中していたものが、十一分の二になるということは、現在の関西経済圏の規模から考えると案外、適正水準なのかもしれない。

仮にファンがバファローズの存続を願うとしても、球団の移転を検討することは避けられないだろう。福岡をフランチャイズにしたダイエーは年間三百万人を動員するようになり、札幌に移転した日ハムは北海道で新たなファン層を発掘している。今年の夏の甲子園における駒大苫小牧高校の優勝は、北海道における野球人気の高まりと無関係ではあるまい。プロ野球の再生は、地方経済との連携が鍵を握っているはずである。

第二にグローバル化による国際競争時代の到来がある。プロ野球の人気凋落は、イチロー外野手、松井秀外野手らのメジャーリーグ移籍が大きな契機になっている。実力のある選手は次々とメジャーに行き、そちらの方がゲームも迫力があるとあらば、ファンの関心も国内から離れるのは無理のない話である。

そんな中で、アジアリーグに活路を見出そうという意見がある。方向としては正しいが、日本のプロ野球が縮小均衡に向かう中で、韓国や台湾のチームに参加を求めても説得力はゼロであろう。それでも、今回、長嶋ジャパンがアテネ五輪に参加したことは、プロ野球が国際競争を意識するようになった端緒として評価できる。こんな時代に世界一を目指さないようなスポーツは、いずれファンに見離されることは確実であるからだ。

第三は顧客ニーズの多様化である。スポーツといえば野球ばかりであった往時に比べ、今はプレーでも観戦でも選択肢が豊富にある。優れた運動神経と意欲を持つ少年たちが、野球を目指してくれるように、他競技に負けない普及活動が望まれるところである。

この点で、ワールドカップという明確な目標があり、クラブチームが地域に浸透しているサッカーは、明らかに有利な立場にある。逆に野球には、「日本サッカー協会」のような上部団体がない。プロ組織とアマチュア組織が反目し、互いの選手の接触を禁じているような現状をなんとかしないと、将来の見通しは暗いのではないか。

第四に少子・高齢化現象がある。今日、プロ野球が大好きなのは、野球しかない時代に育った四〇歳以上の世代が中心であろう。高齢化しつつある野球ファンは、筆者も含めて概して保守的であり、長く慣れ親しんだ制度に愛着がある。日本シリーズやオールスター戦も、できれば今まで通りであってほしい。しかるに日本経済の長い停滞を体験した中高年は、愛するプロ野球が縮小均衡に向かうことを、甘んじて受け入れそうな雲行きである。

それでもプロ野球は、依然として人気ナンバーワンスポーツであり、選手の待遇も恵まれた業界である。表面的には繁栄しているし、他所から見れば羨望の対象だ。それでも将来の夢を語れないという点が、またまた日本経済の姿に重なってくる。

両者はいわば、「半分に減ったコップの水」である。古き良き時代を想い、現状を嘆くことは容易だが、水を増やす手段がないわけではない。縮小均衡という次善の策に走る前に、万策を尽くして球界全体の発展を目指すべきではないか。

オジン世代のオープン野球ファンとしては、そのように願ってやまないのだが、問題は改革へのリーダーシップであり、ここにも日本経済と共通の課題があるようだ。

何はさておいて、日本球界に古田捕手が居てよかったと思います。経営陣はともかく、選手会長にはリーダーシップがあった。この先も楽観は出来ないでしょうが、来期も是非、2リーグ12球団でやってほしいと思います。

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記にてお願いします。

〒107-0052 東京都港区赤坂2-15-27 <http://www.sojitz-soken.com/ri/>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-4954

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com