

外務省の行政責任論

竹 本 信 介*

はじめに

1. 代表的な「行政責任論」の整理
2. 日米密約の問題
3. 外務官僚の自律性
4. 日本外交と国民 行政情報と国民の関係性

はじめに

「外交の主人公は誰なのか？」 本稿は前稿（「戦後日本外務省内の政治力学」『立命館法学』2010年第1号）の最後に提示したこの問いを起点に論を進めていく。日本外交の先行研究を俯瞰すると、その大半は「外交史」や「政治過程論」に分類される。「外交史」とは、主に政治家を媒介とした国家間関係の歴史を対象とした研究であり、「政治過程論」は、主に政府内の政策決定過程を実証的に分析する研究である。つまり、両研究視点から外交が考察される場合、外交活動の主体は政府、政治家、外務官僚が想定されているのであり、あえてそれらの外交主体が問いなおされる契機は少ない。「国民は外交活動の主体としてどのように位置づけられているのか」、両研究視点からはこの点が明確ではないのである。冒頭の問いは「国民が主権者であることを確認し、国民が外交において政府機関とどのような関係を有しているのか」、この問題を考察するために発せられる最初の問いである。この国民と政府機関との関係を考察する視点は、

* たけもと・しんすけ 立命館大学大学院法学研究科博士課程後期課程

「行政学」における「行政責任論」に該当する。「行政責任論」では、国民主権を確認した上で「本人 代理人関係」(国民を「本人」、官僚制を「代理人」と捉える)に基づき、両者間に発生する行政上の責任関係を、規範をめぐる関係として考察している。日本外交の先行研究において、この「行政責任論」の研究視点から国民と外交の関係が考察されたものは存在しない。この理由には様々な要因が想定されるが、その中でも第二次世界大戦後の長期にわたる冷戦構造により日本は国家としての安全保障概念が最優先されたこと、戦後日本社会では長期間に渡り政権交代が起こらず、その政権与党であった自民党の外交政策に大幅な変更が生じなかったこと、これら2つの理由は特に明白なものとして指摘することができる。

本稿の目的は主権者である国民が、外交を担う政府機関である外務省との間に発生する行政上の責任関係を、「行政責任論」で展開される規範から考察することである。再度本稿の前提を確認すると、「本人 代理人モデル」(「本人」を国民、「代理人」を外務省と捉える)に基づき、両者間に発生する行政責任関係を確認していく。この「本人 代理人モデル」には「本人」を政治家と捉える考察もあるが(主にその議論は「プリンシパル・エージェント論」として論じられている)¹⁾、本稿は主権者としての国民を強調する立場から「本人」を国民と捉える。本論に入る前に、上記で問題を指摘した「外交史」や「政治過程論」における国民に関する記述を該当箇所から確認し、問題の所在をまず明らかにしたい。下記に引用した各著者の社会的属性は外務官僚、新聞記者、研究者であり、各氏名の横に記載された年代はその記述が行われた年を表している。

外務官僚

谷内正太郎(2009)

「外務省はこれからますます、「国民とともに歩む外交」を心がけなければならない。しかし、それは世論調査にしたがって外交を進めることを意味しない。外交のプロとして中長期的な視野からの国益のあ

り方を確認しつつ、時には世論に先行した政策を提示する勇気を持たなければならない。そのために必要な情報も国民に開示し、広報を努めるとともに、いろんな立場を通じて省外の人々と意見を交換することも重要である²⁾。

柳井俊二（2007）

「国民が代表する政治が外交を主導するのは当然の民主的原則で、その際、世論を考慮しなければならないのも当然です。ただし、外交は、長期的な国益を図る戦略と冷静な判断に基づいておこなうべきです。この点で、世論というものはとらえ難いものであるほか、正確な事実に基づく判断よりは感情に流されやすいものであることに注意が必要です。最近、政治家が世論に乗っかるために外交を人気取りに使っているようなところも見られますので、そういう点が心配です³⁾。

新聞記者

今里義和（2002）

「結局、あるべき外務省改革の本質とは、国民との間の距離を埋めることだ。外相としての資質、気概に欠け、日本外交を迷走させた田中外相だが、あえて功績があったとすれば、庶民からは遠い存在だった外務省という組織を茶の間に引き寄せ、結果として外交に対する一般の関心を高めたことだろう⁴⁾。

薬師寺克行（2003）

「複雑な問題を双方の妥協や譲歩によって解きほぐし、合意を生み出すという外交本来の手順は、結果を得ることにせつかな世論から見るとまどろっこしいし、時には敗北主義にも映る。為政者が世論に迎合的な政策をとれば、外交は成り立たないであろう。かといって、新聞のみならずテレビや雑誌、インターネットなど多くの媒体を通じて国民があらゆる情報を手にできる情報化時代に、世論の動向を無視して外交を展開することはできない。最大の課題は、現実取るべき外交政策と時に感情的に走る世論との隙間をどう埋めていくかであろう⁵⁾。

研究者

細谷雄一(2007)

「伝統的な二国間外交あるいは多国間外交は、主権国家の外交官同士の交渉を指し示すものであった。しかし、現在の世界では、環境問題や人権問題などを専門とする NGO、歴史問題や領土問題に対処する場合の他国の国内世論、他国議会の議員など、外交において非対称的な主体を対象として働きかけ、説得することが不可欠となっている⁶⁾」。

五百旗頭真(2010)

「国民に選出された政治が正当性を得るのが民主主義の原則であり、歓迎されるべきである。ただ、戦後日本の外交が、外務官僚の大きな役割とともに、不人気であってもまちがいのない、手堅い、安定と継続を特徴としてきたのに対し、今後は新政権がたえず新しい構想をもって、危ういが国民の人気を勝ち得ようとする外交的試みが周期的に高まることになるかもしれない⁷⁾」。

各識者の見解を参照すると、「世論に配慮しつつ国民と外交の関係をいかにして整合させるのか」、この共通する問題意識を容易に読み取ることが出来る。しかし、これらの記述からは同時に疑問も沸いてくる。それは「外交の主人公は誰なのか?」という冒頭の問いなのである。「時には世論に先行した政策を提示する勇気」(谷内)、「世論というものとはとらえ難いものであるほか、正確な事実に基づく判断よりは感情に流されやすいもの」(柳井)、「時に感情的に走る世論」(薬師寺)、「戦後日本の外交が、外務官僚の大きな役割とともに、不人気であってもまちがいのない、手堅い、安定と継続を特徴としてきた」(五百旗頭)、識者達が示すこれらの外交観において、はたして国民は外交活動においてどのような役割を担う存在として位置づけられているのだろうか。これらの記述を読む限り、外交主体としての国民の立場は「主体」なのか、それとも「客体」なのか、その位置

づけが曖昧である。識者達の見解において国民と外交の関係性が曖昧な記述となる理由の一つに、彼らの見解が「外交の専門性」（職業外交官の自律性）を前提としていることが想定される。しかしながら、各識者の言及に見られるように、今日的に国民と外交の関係が言及される際には、「外交の専門性」と共に「世論の重要性」が同時に強調されるという「二律背反」な状況が発生しているのである。この現象はどのような視点から考察することが出来るのか、そもそも本質的な問いとして「外交の専門性」とはどのように説明されるものなのか。このような問題を考察する際に、外交を「行政責任論」の視点から捉える意義が生まれるのだと本稿は考える。なぜなら、「行政責任論」とは「本人 代理人関係」に基づき、両者間に発生する行政上の責任関係を明らかにしようとするものであり、これまで曖昧な記述に終始している「国民と外交の関係性」は「行政責任論」として規範をめぐる関係性から考察されることで、新たな見解を得られることが想定されるからである。

「国民に選出された政治が正当性を得るのが民主主義の原則」（五百旗頭）なのであり、その民主主義国家における主権者は国民である。この自明である国民主権の前提を再確認し、「本人 代理人モデル」に準拠して現在の日本外交を考察すると、これまでの先行研究では言及が不十分であった新たな問題が浮上するのではないかと、本稿にはこのような問題意識がある。当然ながら、このような問いを立てる動機には、後に言及する昨今の外交と国民の関係性を再考させる具体的な事例がある。

本稿の構成はまず1章において本稿の前提となる「行政学」における「行政責任論」の概要を確認する。続いて2章から4章において、1章で確認する「行政責任論」の理論モデルを前提に、各章の具体的事例を通じて外交と国民の問題を考察していく（2章「日米の密約問題」、3章「外務省の自律性」、4章「日本外交と国民 行政情報と国民の関係性」）。2章以降の構成は、1章で言及される「行政責任論」の理論モデルから考察された「総論」（2章）と「各論」（3・4章）として位置づけ

られている。

1. 代表的な「行政責任論」の整理

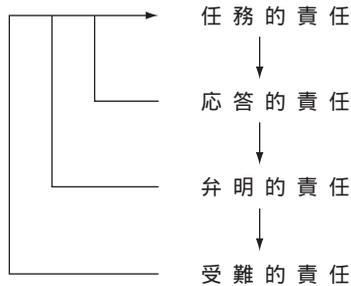
それでは、本稿が前提とする「行政責任論」の概要を確認することから論を進めていきたい。「行政学」の各教科書では「行政責任論」の論点として、足立忠夫による責任関係の循環構造、G. ギルバートが提示した行政責任の4類型、C. フリードリッヒとH. ファイナーによって行われた行政責任をめぐる有名な論争、主にこれら三点に対する言及を中心として行政責任の概念が説明されている⁸⁾。本稿もこれらの例に倣い各論点を順に確認していく。「行政責任論」には様々な論点があるが、本稿の目的はその基本となる議論に依拠しつつ論を進めることにあるので、各記述はその論点自体に対するものと、その論点が本稿の主題「国民と外務省の行政責任関係」を考察する上でどのような意味を持つのか、これらを素描することを主眼とする。それでは、はじめに足立による論点を確認していく。

足立忠夫の行政責任論

「図表1」は足立が概念整理を行った責任関係を図表化したものである。足立は「本人」を国民、「代理人」を官僚制と捉えた上で、その両者間に発生する行政責任を「任務的責任」・「応答的責任」・「弁明的責任」・「受難的責任」の4局面から捉える⁹⁾。以下の文章は足立によるその説明である。

「すなわち、責任というものは、本人(=委任者)と代理人(=行為者=受任者)とのあいだに成立する任務的責任 召名者と応答者とのあいだに成立する応答的責任 問責者と弁明者とのあいだに成立する弁明的責任 非難者と受難者とのあいだに成立する受難的責任 本人(=委任者)と新しい代理人(=受任者)とのあいだに成立する任務的責任へと循環する永遠のサイクルまたは循環運動のなかで理解すべきであるということになる。これを先に述べた公共サービスないしは政府サービスにおける責任に

図表1 足立忠夫による「責任関係の循環構造」



〔出典〕 今村都南雄・武藤博巳・沼田良・佐藤克廣・前田成東『ホーンブック基礎行政学』北樹出版，2006年，225頁。本文で引用した足立の記述と対応させるため，元図の表記である「制裁的責任」を「受難的責任」に改変。

即して表現するならば，責任という観念は，本人であるべき市民と代理人であるべき政府とのあいだを，代理人たる行為者の任務的責任から受難的責任に至るまでの四つの局面を巡り再び任務的責任に回帰する永遠のサイクルの中で理解すべきであるということになる¹⁰⁾。

真淵勝はこの足立が提示した行政責任の各局面を簡潔に記述しているが，ここでその真淵の記述を援用し「国民と外交の関係性」における行政責任の各局面を想定してみたい¹¹⁾。

「任務的責任」

「本人」（国民）は「代理人」（外務官僚）に対して任務を与え，「代理人」はこれを引き受ける。「責任の重大性を痛感する」と言うときの責任は，この任務的責任である。この局面では「本人」は委任者であり，「代理人」は受任者である。

「応答的責任」

「本人」（国民）は「代理人」（外務官僚）に対して要求し命令する。そして，「代理人」はこれに応答する。「代理人」が十分に応答したときに，「彼は責任を果たした」という。この局面では「本人」は問責

者であり、「代理人」は応答者である。

「弁明的責任」

「本人」(国民)が「代理人」(外務官僚)は十分に応答していないと考えたとき、「代理人」に対して詰問をする。「代理人」は、十分に応答していることを「本人」に対して弁明する。これは「責任を追及する」と言うときの責任である。この局面では「本人」は詰問者であり、「代理人」は弁明者である。近年、「説明責任(アカウントビリティ)」という言葉がよく用いられるが、それはこの局面の責任をとらえていると言ってよい。

「受難的責任」

「本人」(国民)が「代理人」(外務官僚)の弁明を是認できないとき、「本人」は「代理人」に制裁を科し、「代理人」はその制裁を受け入れる。「責任をとる」と言うときの責任は、この受難的責任を意味している。この局面では「本人」は制裁者であり、「代理人」は受難者である。

このように足立の構図から国民と外務省の関係を考察すると、両者間に発生する行政責任の各局面を明確に捉えることが出来る。「外交史」や「政治過程論」が中心である日本の外交研究(政府、政治家、外務官僚を主な外交主体と捉える立場)では、そもそも「任務的責任」の発生に対して自覚的であるのか、この点が明確ではない。敗戦から独立、そして冷戦下において日本外交の基本路線は、対米基軸を中心とするいわゆる「吉田路線」であり、この外交政策は安全保障の観点から自明なものとされてきた。そのため外交研究者の主な関心は、その自明とされた外交政策、またはその政策過程の検討に向けられたのであり、あえて国民と外務省の関係を問う、つまり足立の議論のように「任務的責任」からその考察を始める契機は生まれなかったのである。しかし、冷戦が終結し国際環境が流動化していく中で、特に湾岸戦争への対応の問題から、日本外交の方針を見直す議論が起り、日本外交の主体性が問われ始めた。国民はこの

ような外交政策に関する議論または問題点を主体的に意識することを通じて、「任務的責任」（「本人」（国民）は「代理人」（外務官僚）に対して任務を与え、「代理人」（外務官僚）はこれを引き受ける）の発生を自覚することが出来るのである。当然ながら、国民が「任務的責任」に自覚的でなければ、次に続く行政責任の局面も連鎖的に弱まっていくのであり、国家の安全保障概念が最優先された戦後の日本外交には、国民と外務省の間に存在する「行政責任」の意識は脆弱であったと言えるのではないだろうか。戦後の日本外交と国民の関係は、足立の構図に準拠して総括すれば、両者間には「責任構造が循環する構図が存在しなかった」と結論づけられるのである。その証左には外務省における「弁明的責任」の機能不全を指摘することが出来る。外務省の情報公開は、戦後を通じてその公開度が低い。2010年5月25日に外務省は「外交記録公開に関する規則」を施行し、作成後30年を経過した外交文書を原則自動的に公開すると発表した¹²⁾、そもそも外交記録が公開されない限り、「弁明的責任」の局面として「本人」（国民）は「代理人」（外務官僚）が十分に応答しているかどうかの判断は出来ず、「代理人」（外務官僚）を詰問することも出来ない。当然ながら「弁明的責任」が確立されていなければ、次の局面である「受難的責任」に移行することは出来ないのであり、「本人」（国民）が「代理人」（外務官僚）の弁明を是認できるかどうか判断することや、「本人」（国民）が「代理人」（外務官僚）に制裁を科し、「代理人」（外務官僚）がその制裁を受け入れる局面は生まれないのである。

C. ギルバートの4類型

「図表2」はギルバートが提示した行政責任の類型である。ギルバートは行政責任について縦軸として法令などの根拠を持つ「公式」（制度的）なものと、そうでない「非公式」（非制度的）なもの、さらに横軸として行政責任の確保は行政の「内部」または「外部」からなされるのか、これらの視点から行政責任を4類型化した。（「図表2」参照）真淵の整理に基づくと、ギルバートの4類型に基づく日本社会における行政責任の確保

図表2 ギルバートの4類型

Internal Formal	External Formal
Internal Informal	External Informal

[出典] Gilbert, C. E., 'The Framework of Administrative Responsibility', *Journal of Politics*, 21, 1959, p. 382 各項目の番号は筆者が追加。

図表3 真淵勝の整理に基づくギルバートの4類型

Internal Formal 内在的・制度的	大臣による統制 行政評価・監視 パブリック・コメント 審議会 財務省による各省庁への監査 行政不服審査法による不服申し立て制度 上級省庁による下級省庁に対する統制 職務命令などの指揮監督
Internal Informal 内在的・非制度的	職員組合による要求・批判 上司や同僚の評価・批判 自律的責任
External Formal 外在的・制度的	議会による統制 国会による統制 会計検査院による統制 裁判所による統制 オンプズマンによる統制
External Informal 外在的・非制度的	与党による統制 マスメディアによる統制 利益団体による統制 インターネットによる書き込み 専門家の評価・批判 新聞投書欄などに表明される一般市民の声

[出典] 真淵勝 『行政学』有斐閣, 2009年, 258-309頁の記述を元に筆者作成。

は、上図の具体的手段でその確保が目指されている（「図表3」参照）。行政責任の確保とは行政統制と同義である。国民と外交の関係をギルバートの類型から捉えると、世論を警戒し職業外交官の自律性を強調する主張は「内在的・非制度的」、政治による外交主導を主張するのは「外在的・制度的」、国民による外交主導の主張は「外在的・非制度的」、このように各主張はその力点に応じて各領域から行われるものと整理することができる。

フリードリッヒ・ファイナー論争

行政責任論における論争として有名なファイナーとフリードリッヒの対立構図は、ギルバートの分類構図に準拠すると、フリードリッヒの主張は「内在的・非制度的」、ファイナーの主張は「外在的・制度的」を強

調した行政責任と理解することが出来る。真淵は両者間の論争を以下のように総括する。

「フリードリッヒから見れば、ファイナーの主張はいわば「無い物ねだり」に等しい。本人による統制が必要だと繰り返し強調されても、そもそも統制が出来なくなっているところに問題があるからである。それゆえに、代理人自らの自己規律の重要性を強調しているのである。他方、ファイナーから見れば、フリードリッヒの考えはあまりにも楽観的すぎる。代理人の自己規律を信用しろと言われても、それができないからこそ、国民は選挙を通じて政治家を選び、政治家は官僚を監視するという民主主義の政治体制を構築・維持しているからである。フリードリッヒの責任論は、極論すれば、独裁制における責任とも受け取れるのである¹³⁾」。

冒頭で言及した各識者による「国民と外交の関係性」についての見解は、このフリードリッヒとファイナーの対立構図を類推させて捉えることが出来よう。つまり、世論を警戒しつつ外務省の自律性を主張する立場はフリードリッヒの見解と親和性があり、その反対がファイナーの主張となるわけである。この両者の対立構図を通じて外交を捉えようとする、これまでの外交研究が不問にしてきた「外務省の自律性（職業外交官の自律性）」とは何か、その概念を問う視点が確立される。

このように足立、ギルバート、そしてファイナー・フリードリッヒ論争の各論点から外交における「行政責任論」を立論していくと、様々な論点を発見することが出来る。冒頭で引用した各識者の記述は、足立の論点に依拠して強調すれば、外交を「任務的責任」の視点から捉える姿勢が弱いのである。「行政責任論」の規範的構図から国民が「主体」であることをあらためて確認し、国民と外務省の間に発生する行政責任関係を「任務的責任」から捉えることは意義深い。これまで日本国民は外務省との間にある行政責任関係を自覚する（できる）環境にはなく、その両者の行政責任の関係は曖昧にされてきたのではないだろうか。本稿はその問題

が象徴的に表れた事例の一つが、昨今問題となった日米の密約問題であると捉える。次章ではこの問題を「行政責任論」における事例研究として、本章で確認した「行政責任論」に準拠しその考察を試みてみたい。

2. 日米密約の問題

本章は前章で確認した「行政責任論」に基づく事例研究として、戦後の日米政府間で締結された密約問題を考察する。本章の目的は「行政責任論」としての事例研究を行うことにあるため、事例の記述はその概要に止め、「行政責任論」として日米密約の問題をどのように整理することが出来るのか、この論点を明らかにすることを主眼とする。対象とする密約問題の事例は、2009年の民主党を中心とする連立政権の発足を受けて、岡田克也外相の下で行われた一連の密約検証作業、1972年に発生した外務省情報漏洩事件、以上の二つである。時間軸で捉えればの方が古い事例ではあるが、には4章で検討する内容が含まれるため、後述する内容との連携を考慮して、の事例からその概要を確認していく。

2009年の民主党を中心とする連立政権の発足を受けて岡田克也外相の下で行われた一連の密約検証作業

戦後の日米両政府間には公式の条約や協定以外の、いわゆる密約が締結されていたことが米国側の情報公開を通じて既に明らかとなっている。米国では連邦政府情報公開法(The Freedom of Information Act:以下「FOIA」と表記)に基づき、国民に連邦政府の保管する公文書や情報にアクセスする権利が与えられている(同法制定は1966年7月4日、施行はその一年後の1967年7月4日)。1996年クリントン大統領はFOIA 修正法を成立させ、新たに米国政府の電子情報についてもそのFOIAの公開対象とし、作成後25年経過した政府文書の機密指定を自動的に解除することを規定した¹⁴⁾。日米間の密約文書の発見はこのクリントン政権時におこな

われた FOIA 修正の影響が大きいと評される¹⁵⁾。

研究者やジャーナリストらの手によって米国政府文書から日米間の密約が発見される中、(当時) 政権与党である自民党はその密約の存在を指摘される度に一貫して否定し続けてきた¹⁶⁾。2009年8月30日に行われた衆議院選挙において政権与党は民主党となり、新たに発足した鳩山由紀夫内閣では外務大臣に岡田克也が任命された。岡田は外務大臣就任記者会見の冒頭発言において、戦後の日米両政府間で取り決められた密約を調査する大臣命令を発したことを明らかにした。以下はその記者会見での岡田の発言である。

「いわゆる「密約」の問題は、外交というのは国民の理解と信頼の上に成り立っていると考えていますので、そのような意味でこの密約の問題は外交に対する国民の不信感を高めている、結果として日本の外交を弱くしていると思います。私は従来、この密約の問題は、外務大臣なり総理大臣、つまり政治家が自らイニシアチブを発揮しなければならない問題であって、総理や外務大臣が「密約はありません」と明言する限りは事務方も同じように言うことしかないのであって、まさしく政治家のリーダーシップを試されているとかねがね申し上げてまいりました。このたび外務大臣になりました、この機会を捉えて、いわゆる政権交代という一つの大きな変化を機会として、この密約を巡る過去の事実を徹底的に明らかにし、国民の理解と信頼に基づく外交を実現する必要があると考えております。」

この岡田の密約調査命令を受けて、外務省は2009年11月24日に「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会¹⁷⁾」を発足させ、同委員会は2010年3月9日に報告書を発表した。同報告書は以下4つの密約 (1) 日米安保条約改定時の核持ち込みに関する「密約」、(2) 安保条約改定の朝鮮有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」、(3) 沖縄返還時の有事の際の核持ち込みについての「密約」、(4) 沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」の検証を行い、報告書は(3)以外についてその「密約」の存在を

図表4 ギルバートの構図から見た の事例

Internal Formal 内在的・制度的 岡田克也外務大臣・密約検証委員会の外部有識者	External Formal 外在的・制度的 民主党を中心とする連立政権
Internal Informal 内在的・非制度的 外務官僚の自律的責任	External Informal 外在的・非制度的 マスメディア

[出典] ギルバートの分類図に基づき筆者作成

認めた¹⁸⁾。有識者委員会はこの一連の調査過程において、本来存在すべき外務省の重要文書が消失していた事実を指摘し、この調査を行うため衆議院外務委員会において関係者の参考人招致を行った。この問題は2010年4月6日に新たに設置された「外交文書の欠落問題に関する調査委員会」にて調査が行われ、同委員会は6月4日に報告書を公表した。同報告書は(1)各課室における文書管理の自由裁量、(2)担当官中心の文書管理体制と引き継ぎルール欠如、(3)各課室の文書管理に対するチェック体制の限界、(4)「廃棄簿」(廃棄文書目録)の保存期限の問題、以上の四点を外務省における文書管理体制の問題点として総括している。

ギルバートの構図から見た の事例

それではこれまでに確認した密約問題を、前章で確認したギルバートの構図に準拠し「行政責任論」としての整理を試みる(「図表4」参照)。これまで研究者やジャーナリストらの手によって米国政府文書から日米間の密約が発見され、これらはマスメディアを通じて公表されてきた。これらの成果はギルバートの構図で言う「外在的・非制度的」責任に分類されるものである。岡田外務大臣の政治主導で行われた一連の検証作業は、これまで政権与党であった自民党の見解を否定するものであり、外務大臣が率先して密約問題を調査しようとする政治姿勢は、政権与党が自民党から民主党へ交代した政治的影響の現れと観察することが出来よう。衆議院選挙を通じた政権与党の交代とは、国民が「外在的・制度的」責任の確保をより一層求め、その質的向上を要求した表れなのであり、岡田大臣

が主導した密約の検証は 「内在的・制度的」責任に分類される大臣統制の表れである。逆に言えば、自民党政権下において密約の存在が指摘されながらも、その検証作業が行われず、密約の存在自体が否定され続けてきたことは、「内在的・制度的」責任が十分に確保されていなかった表れと見ることが出来る。問題となるのは 「内在的・非制度的」責任の領域である。密約問題に対してはこの領域から、つまり外務官僚から何らかの行政責任の確保が目指されたとは判断することが出来ない。むしろ、岡田大臣が命じた密約検証過程で発覚した外務省内での外交文書の欠落問題は、外務省の行政統制としての 「内在的・非制度的」責任の確保に問題があること露呈させたと言える。ここでこの密約問題を、先に言及したフリードリヒとファイナーの論争になぞらえて考察してみる。フリードリヒが主張する行政責任論（「自律的責任論」）は、官僚が十分な技術的知識を持ち、一般国民の感情を的確に把握し、それに応えることが重要であると考え。国民が官僚を統制したかどうかは問題ではない。それに対してファイナーの主張する行政責任論は、民主主義の政治体制における行政責任の確保は、官僚を統制することであると主張する。一連の密約問題の検証は 「内在的・非制度的」以外の領域から行われたものであり、この点を考慮すると日本外務省においてフリードリヒが主張する行政責任の確保は、その実現が現実的には難しいと判断出来る。公式記録である外交文書が外務省内から消失する事態には（2001年に施行された情報公開法前に意図的に廃棄された可能性も指摘されている）、ファイナーが主張するように外務省外部から統制を行う必要性を強く喚起させるものである。今一度確認すべきことは、この一連の岡田大臣による密約検証は政権交代により実現したものであり、国民が 「外在的・制度的」責任の領域に質的变化を求めた結果もたらされたという事実である。

冒頭よりここまで密約問題の記述は、民主党へ政権が交代し、岡田外務大臣が検証を主導した期間を対象としてきたが、周知の通り日米の密約問題は、1972年に外務省機密漏洩事件として大きな社会問題となっている。

近年この問題を巡り、新たな司法判決や米国公文書による新証拠の発見、当事者である元外務官僚による証言において展開があり、時間軸として捉えれば、それらの動きが伏線となって岡田大臣が密約問題を検証する契機になっている。次項はこの外務省機密漏洩事件を改めてギルパートの構図に準拠し、の事例との比較を含めた考察を行う。

1972年に発生した外務省機密情報漏洩事件

はじめに事件の概要を時間軸に沿って確認する¹⁹⁾。当時毎日新聞政治部記者であった西山太吉は、1971年6月に調印された沖縄返還協定において、日本政府の公式発表では米国側の自発的負担と定められた軍用地の原状回復補償費400万ドルが、実は日本政府が肩代わりしたこと示す外務省の密約公電を、外務省の蓮見喜久子事務官から入手した。西山が手に入れた外務省の密約公電は、72年3月28日に社会党の横路孝弘の手に渡り国会でその真相追求が行われ、政府はマスメディアからも問題の追及を受けはじめた。その後西山と蓮見は国家公務員法違反(守秘義務)の疑いで東京地検特捜部によって逮捕され、後に起訴された。最高裁まで争われた判決文は「被告人(西山)の取材行為は、その手段・方法において法秩序全体の精神に照らし社会観念上、到底是認することのできない不相当なものであるから、正当な取材活動の範囲を逸脱しているものというべきである。取材対象者であるB(蓮見)の個人として的人格の尊厳を著しく蹂躪したものと いわざるをえず、このような被告人の取材行為は、その手段・方法において法秩序全体の精神に照らし社会観念上、到底是認することのできない不相当なものであるから、正当な取材活動の範囲を逸脱しているものというべきである」²⁰⁾と断罪し、西山は懲役四ヶ月執行猶予1年の有罪が確定した。当初マスメディアは西山を擁護していたが、同じく逮捕された蓮見が週刊誌やテレビのワイドショーに登場し自ら西山を非難し始めると、マスメディアの関心は両者の男女関係をめぐるスキャンダルリズムに集中し始め、この事件の本質的な論点である「国民の知る権利」「官庁の規律」「報

図表5 ギルバートの構図から見た の事例

Internal Formal 内在的・制度的 佐藤栄作首相	External Formal 外在的・制度的 自民党政権・裁判所
Internal Informal 内在的・非制度的 外務官僚の自律的責任	External Informal 外在的・非制度的 マスメディア

〔出典〕 ギルバートの分類図に基づき筆者作成

道の自由」「国家機密」という問題群は次第に矮小化されていった。以後この問題は2000年5月に朝日新聞が、西山の報じた密約を裏付ける公文書が米国で発見されたことを報じるまで、マスメディアにおいてほとんどその扱いがなかった。しかし日本政府はこの報道を受けても引き続き日米間の密約を否定し、当時の外相であった河野洋平は、西山が報道した密約の外務省側の署名者である吉野文六元アメリカ局長に対し、その口止めを依頼していた（この事実は後に吉野自身により証言された²¹⁾）。西山は2005年には国を相手に謝罪と損害賠償を求める訴えを東京地裁に起こしたが、判決文では密約の存在には全く言及がなされず、「損害賠償請求の20年の除斥期間を過ぎ、請求の権利がない」として訴えは棄却された。最高裁まで上告されたが2008年9月2日には棄却され、判決は確定した。西山はその5日後の9月7日、今度は情報公開法に基づき、外務省と財務省に対して米国側では開示されている日米間の密約文書3通の開示を請求したが、両省は10月2日、対象文書の「不存在」を理由に不開示を決定した。その後西山は、この不開示処分取消と文書開示、慰謝料を請求する「沖縄密約情報公開訴訟」を2009年3月18日に提起し、2010年4月9日東京地裁は、西山の訴えを認める判決を行った。この判決に対して外務省は「保有していない文章についての開示決定は出来ない」として、4月22日に控訴している。

それではこれまで確認してきた の事例を、ギルバートの構図から考察する（「図表5」参照）。今一度 の事例の本質を確認すれば、日米両政府の沖縄返還交渉過程において密約が締結されたのか、その真相について外

務省を中心とする日本政府を追求する(つまり日本政府を統制する)ことにある。時間軸に沿っていくと、まず西山が行った報道とは「外在的・非制度的」責任から行われたものである。その後西山は機密漏洩の国家公務員法違反で東京地検特捜部に逮捕されるが、その裁判過程で争われたのは西山の取材方法であり、裁判所は日本政府が密約を締結したのか、その是非についての司法判断は行っていない。つまりこの事実は、裁判所が行う「外在的・制度的」責任から行われる行政統制を裁判所が事実上放棄したことを意味している。裁判所は日本政府が密約を締結したのか、その是非を問う論点をすり替えて、西山の個人犯罪として断罪し、マスメディアの関心を西山個人の不倫問題に向けることで、本来マスメディアが持つ「外在的・非制度的」領域からの行政統制手段を事実上封じ込めたのである²²⁾。元来ギルバートの構図は、理念的に4つの領域がそれぞれ独立し、相互に干渉し合わないものとして想定されているが、この事例が示すのは、現実的に時の政権与党がその政治力を発揮すれば、マスメディアが持つ「外在的・非制度的」領域からの統制手段を封じ込めることは容易なのであり(政府による情報の「スピン・コントロール」)、「外在的・非制度的」領域が極めて脆弱な存在である現実である。政府が他国と密約を締結した場合、その密約を締結した外務官僚など、当事者本人が内部告発する場合を除いて、事実上「外在的・非制度的」以外の領域から政府(外務省)を行政統制する手段は確保出来ないのであり、仮に「内在的・非制度的」責任の立場から内部告発が行われた場合にも、それを有効なものにするためには、最終的にはマスメディア報道による「外在的・非制度的」の領域がその効果を左右することになる。裁判所は「外在的・制度的」の領域に位置するものであるが、日本の司法制度は国会や行政省庁の行為に対する違憲判決を出すことに消極的である²³⁾。西山は裁判所が密約に対する司法判断を放棄したことを「司法が完全に行政に組み込まれてしまっている。日本が法治国家の基礎的要件を喪失している」と表現する²⁴⁾。確かに、密約を結んだ外務官僚である吉野文六は近年

になり密約の証言を始めているが、その吉野も一度は当時の河野外務大臣から証言の口止めを依頼され、それを一度は受け入れたのであり、外務官僚に「内在的・非制度的」領域に属する、自律的責任に基づいた行政統制を期待することは、現実的に難しいと判断出来るのではないだろうか。本稿がの事例考察から重要視する問題は、日本社会における「外在的・非制度的」領域の確保が脆弱である点である。ギルバートの構図からの事例を考察すると、フリードリヒとファイナーの論争（つまり、「内在的・非制度的」（フリードリヒ）と「外在的・制度的」（ファイナー）のどちらを強調するのかという論争）が死角とする、「外在的・非制度的」責任の確保の問題点が浮かび上がる。政府が国民に対して不都合な情報を隠し、国民に届く行政情報を巧妙にコントロール出来れば、仮にファイナーの主張に従い政府が官僚統制を強めても、その行政統制が国民の利益を保護するものかどうかは判断出来ない。むしろ、政府がより強くなる（情報統制を強める）ことで、あらかじめ問題となる争点を「非決定」（P. バクラックと M. パラツ）化出来る可能性が高まるのであり、問題が更に深刻化することも予想される。あらためて強調すれば、ギルバートの類型から現実の日本社会を考察すると、「外在的・非制度的」領域の確保の難しさが露呈するのである。ギルバートの類型はその4領域に優劣がつけられず、すべて等価であるかのように言及がなされることが多いが、主権者である国民が唯一直接参加することが出来、かつ他の領域に比べて脆弱である「外在的・非制度的」責任の領域は、民主主義社会においてその確保が最優先されることは明白である。この領域が確保されなければ、足立の構図で言う「弁明的責任」を確保する（つまり、マスメディアが政府（外務省）に問題点を詰問する）ことは難しく「責任関係の循環構造」は機能不全に陥るのであり、責任関係の局面は曖昧なものとなるのである。この問題（日本社会における「外在的・非制度的」領域の確保の難しさ）は、4章において具体的事例を通じてその考察を行う。

最後に本章の考察からあらためて確認されることは、外務官僚による「内在的・非制度的」領域からの行政責任の確保が極めて難しい現実である。次章はこの問題に焦点を当て、今日的な外務省を取り巻く政治環境も考慮した上で、「外務官僚の自律的責任」について考察したい。

3. 外務官僚の自律性

本章の主題は外務官僚の「内在的・非制度的」責任、つまり「外務官僚の自律性」を巡る問題である。本稿はこの問題を考える前提として、以下4つの官僚を対象とした先行研究（G, シューバートの公益論、その公益論の「逆機能」を整理した水口憲人の論考、真淵勝によるシューバートモデルに基づく日本の中央省庁官僚の公益観、村松岐夫による日本官僚制論）を参照する。右図のようにシューバートは、「行政の意思決定における公益」（つまりは官僚の公益観）は3つの立場（「機械主義（合理主義）」、「理想主義」、「現実主義」）から捉えられると主張し（「図表6」参照）、水口はこの3類型にはそれぞれ「逆機能」があることを指摘する（「図表7」参照）。

真淵は1985-86年と2001年に行われた日本の中央省庁官僚を対象とした調査結果を元に、このシューバートの理論モデルに準拠した日本の中央省庁官僚の公益観を考察している²⁵⁾。真淵はその論考においてシューバートの各類型を「吏員型」（合理主義）、「国土型」（理想主義）、「調整型」（現実主義）と捉え直し、中央省庁官僚が時間の経過と共に「国土型」から「調整型」へ、そして「調整型」から「吏員型」の傾向を示していることを明らかにしている。

村松は政治と官僚の関係について、官僚制が政治の優れたパートナーでありうるためには、政治的意思の形成が行われるという政治側の条件と同時に、官僚制の側にも条件の問題があることを指摘し、村松はその官僚制側の条件を「テクノクラシーをめざさないテクノクラット」に成れるのか、

図表 6 G, シューバートの3 類型

官僚の公益観	行政の裁量	キーワード	公益の実現方法
合理主義 (Proponents of Administrative Rationalism)	極小化指向	能率	政治によって示された「公共の意思」を能率的に達成する
理想主義 (Advocates of Administrative Platonism)	極大化指向	行政的哲人王	自立性と裁量が極大化された行政が達成する
現実主義 (Administrative Realists)	状況に応じる	調整	多様な利害の総和か利益団体の相互作用の結果

[出典] Schubert, Glendon “Public Interest’ in Administrative Decision-Making: THEOREM, THEOSOPHY, OR THEORY?,” *American Political Science Review*, No. 2 (1957) の記述に基づき筆者作成

図表 7 水口憲人による逆機能の整理

官僚の公益観	逆機能
合理主義 (Proponents of Administrative Rationalism)	法学的体系の規範が合理性や一貫性の根拠となり、この体系に位置づけられない現実は無意味な事実となる
理想主義 (Advocates of Administrative Platonism)	行政が政治に対して超然主義の思考を持つことで、政治を行政の中に取り込むことによって、参加の可能性を狭める
現実主義 (Administrative Realists)	事実への関心が希薄となり機会主義的な対応に終始してしまう官僚が社会側の利害に絡め取られる（官僚側の倫理観が麻痺する）

[出典] 水口憲人「官僚制とイデオロギー」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか』木鐸社、2000年、42-48頁の記述に基づき筆者作成

この点が問題であると指摘する²⁶⁾。これを可能にするためには、官僚集団が政治固有の領域を率直に承認し、行政の問題を専門技術的に理解し、官僚の役割を限定的に理解するかどうか、官僚集団の活力と能力を維持できるか、日本官僚制の閉鎖性を打破するメカニズムを作れるのか、官僚制組織に問題のない内部構造を維持できるのか、この4点が必要であるとする。

これらの考察は官僚全体を対象としたものであるが、本章はこれらの先行研究を前提に、考察の焦点を外務官僚に合わせて論をすすめていく。ぎ

ルバートの構図に即して外務官僚の活動を考察すると、外務官僚には「理想主義」の傾向と親和性がある(つまり水口が指摘する「理想主義」の「逆機能」が観察される「図表7」参照)と本稿は想定する。その理由は外務省は他省庁に比べて国内的な利害関係が少なく²⁷⁾、政治の外交姿勢が曖昧な場合、「国益」を理由に政治に対する超然主義的行動を行いやすい環境下にあるためである。その様子は以下の記述によって示されている。「外務省の中でもっとも対ソ警戒心が強いのがこのグループで、対ソ外交に関する限り、ソ連邦課長がクビを縦に振らないと首相や外相も大きく動けないほど強い発言権を持っている²⁸⁾」(永野信利)。「内容によっては複数の局が関係することもあります、担当している局は、ほかの局がなんだかんだと言っても聞きません。特に中国やロシア政策はそういう傾向が強いですね²⁹⁾」(岡本行夫)。これらの記述に見られるよう、外務省内には各地域を担当するグループが入省後の語学研修制度を契機に形成され、その存在はその後の省内キャリアパスにも結びついていると指摘がなされている³⁰⁾。外交官は長期間の在外研修、外交官特権、大使任命の際には皇居にて認証官として天皇から直接認証を受ける等々³¹⁾、他のキャリア国家公務員と比べても特別な処遇を受けている。このような外務官僚を取り巻く環境を見ると、外務官僚のエリート官僚としての矜持は通常の状態の国家公務員と比較するとより強いものとなり、外交官には超然主義的な態度を帯びた「理想主義」の傾向が強まるのではないだろうか。戦後長期間存続していた外交官試験の存在も、外務官僚を格別にしていたといえよう。かつて日本のキャリア外務官僚は、通常の状態の国家公務員上級職試験とは別枠の外交官試験(外務公務員採用 種試験)でその募集が行われており、同試験は高倍率の難関試験であった。同試験は最終面接を重視する採用方法や合格者の外交官としての資質に対し、長年各識者から問題が指摘されており、戦後の行政改革議論においても同試験制度の見直しは継続的に議論されていた³²⁾。小淵政権時の1997年、当時自民党幹事長であった野中広務が中心となり政治主導で同試験制度の改革が進められ³³⁾、2001年度よりキャリア職

図表 8 西尾勝によるフリードリッヒの「自律的責任」の整理

	機 能 的 責 任	政 治 的 責 任
定 義	客観的に確立された技術的・科学的な標準にしたがって判断する責任	市民感情に応答して判断し行動する責任
行為基準	同じ専門技術ないし科学的知識を共有している同僚が標準を判断する	ない（ただし、利害関係人という問責者は外在）

〔出典〕西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、359-360の記述を元に筆者作成

の外交官試験は他の国家公務員 種試験に統合されている（外務省専門職試験は現在も外務省が試験機関となって独自に行われている）。外交官試験が見直された要因の1つには、外務省外部から観察された外交官の特権意識がある。

それでは、これまでの議論を前提に 「内在的・非制度的」責任、つまり「外務官僚の自律性」とは何かこの問題を検討していく。ここで問われているのは、フリードリッヒが主張する「自律的責任」が、外務官僚においてもその確保が可能であるのかという点である。まずはこのフリードリッヒの「自律的責任」の概念について、西尾勝の整理に基づき確認していく³⁴⁾。西尾の整理に基づく「自律的責任」は上記図表のように「機能的責任」と「政治的責任」に分類することが出来る（「図表 8」参照）。「機能的責任」とは、客観的に確立された技術的・科学的な「標準」にしたがって判断し行動する責任であり、「政治的責任」とは、市民感情に応答して判断し行動する責任である。「機能的責任」と「政治的責任」は双方共に他律的責任ではなく、それらは自己の良心に従う主観的で自律的な責任である。

現実に外務官僚はこのフリードリッヒの要求する基準から外交政策を決定していると判断出来るのか。それではこの構図に準拠して、外務官僚の自律的責任を考察してみる。明らかに、本稿が の事例で確認した外務官僚による外交文書の大量破棄は、この「機能的責任」から説明することは

困難である。主権者である国民に知らされることなく、公式な外交文書が外務官僚の「標準」に従って処分されたという事実は、「機能的責任」が言う客観的に確立された技術的・科学的な標準から判断して、明らかに逸脱した行為である。そもそも日本外務省内において、外務官僚間に判断基準の「標準」を確立することが出来るのか、この点が最大の問題である。その困難性を理解する一例として「国益」という概念を考えてみる。この概念は理念的(抽象的)には「機能的責任」のいう外務省内の「標準」になり得るかもしれないが、果たしてその「国益」は現実的に外務省内の外務官僚に共通する「標準」になりうるのだろうか。「国益」をより具体的に「安全保障」という言葉に置き換えたとしても、ある外務官僚は中国と、他方では米国と緊密な国家間関係を構築する、または自主防衛することがその目的に合致すると考える、つまり外務官僚間にもこのような国益観(外交観)の相違が存在するのであり、外務省内で単一の「標準」を確立することは現実的には難しい。外務省内で外交観が多元化する中で、判断・行動基準となる「標準」を定めることは極めて困難なことである。「政治的責任」についても、その実現は難しいであろう。先の事例にもあったように、外務官僚の判断は省内グループ内で排他的に行われる傾向があり、市民感情に応答してその判断が行われることは想定しにくいものである。詰まるところ、外務省における「自律的責任」を想定することとは、「本人」である国民による統制を受けないための口実を認めるに過ぎないのではないだろうか。

「外務官僚の自律性」を確保する問題は、先に言及した外務省内部の多元化だけが問題なのでなく、外務省を取り巻く外部の政治環境からもその確保が難しい現実がある。それは国内における外交アクターの多元化(外交チャンネルの分散化)であり、つまりその現象は外務省の国内支持基盤が弱まっていることを意味しているのである。公式な国家間の外交関係、特に儀礼的な役割には現在も外務省がその中心的役割を果たしているが、情報通信や移動輸送手段の飛躍的進化により、外務省を介さずに他国と直

接交渉または交流を行うことは、グローバル化した国際社会ではごくありふれた日常風景である。この現象は日本特有なものではなく、国内の政治権力が分散化し、利益が多様化している民主主義国家では同じく確認される現象である。ここでそれらの問題に言及した識者の見解を参照してみる。ジョージ・ケナンは、かつてのように国王や大統領といった単一権力が外交政策を強制出来る立場にあった時代とは異なり、現代外交は権力が分立する民主社会を基盤とするものであり、米国内の政治権力の分散化が進む政治環境下では、米国利益の代弁者としての米國務省大使や外交使節の役割が制約されるのは必然であると指摘する³⁵⁾。千々石泰明による駐米日本大使の自律性に関する考察も、ケナン同様その限界を指摘するものである³⁶⁾。千々石は考察の中で、戦後第6代目の駐米大使である下田武三が述べた「大使の在り方」を紹介している。下田は「外交に派遣される大使として、2つの行き方がある」と述べ、「まったく職業外交官に甘んじて、自分は政策を立てる立場にないんだから、本国政府の政策を立てる人々に役に立ち情報を送ってあげればいいという立場」と、「外交は外政すなわち政治の一部なんだから、外交にたずさわるものの発言が政治的になるのは止むを得ないという立場」を示した。この下田が述べた2つの立場は、まさしくファイナー・フリードリッヒ論争で示された対立軸なのであり、下田が述べる前者は政治統制を主張するファイナー、後者は官僚の自律性を強調するフリードリッヒの主張である。下田は駐米大使として後者の立場を選び、本国政府の意向に先立った政治的発言を行い、それを通じた本国世論の啓発を「使命」と位置づけた大使職務を遂行したが、結果的には米国政府や佐藤首相との意思疎通の問題、佐藤の対米外交の多チャンネル化等で、今日その果たした役割には高い評価が与えられていない³⁷⁾。

数少ない外務省研究の1つに数えられる吉原健吾と山谷清志による外務省の行政評価を巡る論考は、日本外交研究における「外務省の自律的責任」の扱いを示す典型例であり、この論考にも本稿が捉える問題点が表れている³⁸⁾。両者の論考は外務省の政策評価が難しい理由を以下のように述

べる。「抽象度が高く難解な外交は、プロフェッショナルな外交官の個人的な力量と長年にわたる努力に成功が支えられている。それを毎年毎年素人にわかりやすく評価して、公表することが可能であろうか」。この両者による外交官の職務を捉える見解は、下田が大使論で述べる後者の立場、つまりフリードリッヒの立場を認めるものである。本稿が問題と考えるのは、両者の論考はあくまでも「外交官の自律性」(フリードリッヒ)を認めることを前提とした論考であり、ファイナーが主張した論点が不問にされていることである。両者の研究視点からは、「外交官の自律性」を認める以上、「本人」としての国民はその存在が曖昧なものとならざるを得ないのであり、「本人」である国民が外務省への政策評価を行うことは軽視されるものとなる(上記引用文にある通り「本人」である国民は素人と表現されており、その存在が軽視されていることが読み取れる)。「外務省の政策評価は難しい」として「外交官の自律性」を認める両者の結論からは、発展的な問いとして国民と外交官との責任関係が問われる視点は生まれないのである。

網谷龍介は今日における職業外交官の自律性を問うことから論を更に進め、以下の書評(細谷雄一『外交』に対するもの)にあるように外務省の今日的な存在意義を問っている。「無論、安全保障等については職業外交官が専門家の役割をかねるとしても、その他の政策分野に関しては、個別政策分野の技術的折衝を専門官僚が担い、総合的政策判断を政治家が担うとするならば、職業外交官の固有の機能はどこに見出されるべきか。もちろん、政治家が日常的な調整活動を担うことは考えにくいため、官僚にその役割を委任することは十分にあり得る。その意味では著者(細谷)の主張に首肯できる部分がある。しかし、政策調整を担当する官僚が大統領府や首相府ではなく、外務省になればならない必然性は、どこにあるのだろうか³⁹⁾」。この網谷の主張は、これまでの日本外交研究が不問にしていた「外交官(外務省)の自律性」の問題を的確に指摘し、外交主体に対する根源的な問いを立てるものである。網谷は、細谷が外務省は国内的な利

害関係が薄いため（国内的な）調整機能になりうると主張する論点は検討に値すると述べるが、この指摘は「外務省は国内的な利害関係が薄いため（国内の支持基盤が弱い）国内における政治的な発言力が弱く、それ故にその調整能力を発揮できるのか問題がある」、このように換言することも出来よう。仮に「理想主義」や「自律的責任論」と親和性を帯びやすい外務官僚が国内の調整機能を担ったのだとしても、彼らには「本人」である国民からの統制を受ける発想は念頭にないものであり、その調整機能は国民にとって意味のあるものとなるのか、この点はあらためて確認したい論点である。網谷による外務省機能に対する根源的な問いは、先に言及した村松の主張「テクノクラシーにならないテクノクラット」を外務官僚に想定することを困難にする。なぜなら、村松が提示する の条件内にある「行政の問題を専門技術的に理解し、官僚の役割を限定的に理解する」ことが外務省に求められる必然性を網谷は問うているからである。村松の主張を外務官僚にも想定させるためには、外務省固有の専門技術を明らかにし、政治との役割を明確にする必要がある。これ以上の言及には政治家と外務官僚の関係を考察するための実証データが必要であり、この問題の検討は別稿の課題としたい。

これまで確認してきたように、外務省において外務官僚が「自律的責任」を確保するには様々な問題があり、その実現は現実的に極めて難しいと本稿は考える。この結論をフリードリッヒとファイナーの論争になぞらえれば、本稿の結論はファイナーの見解を支持するものである。ここであらためてギルバートの4類型から再考してみると、「外在的・非制度的」領域の確保とは足立の構図で言う「弁明的責任」を確保するための必要条件なのであり、よって「外在的・非制度的」の領域は「責任関係の循環構造」を機能させる上で、4領域において最重視されるものと本稿は捉えている。次章ではこの「外在的・非制度的」領域に関する議論を「行政責任論」における各論として位置づけ、その具体的な主題として国民とマスメディアの関係に焦点を当てた考察を行っていく。

4. 日本外交と国民 行政情報と国民の関係性

「日本国民はどのような経路を通じて日本外交に関する情報を得ているのか？」 本章はこの問いを立てることから記述を始めていく。勿論その答えは明らかで、国民は新聞、テレビ、インターネット、雑誌等のメディアを媒介として日本外交の情報を得ている。実際に外交現場に立ち会うことが出来る国民はまずいないのである。国民が外交情報を得る上でメディアの役割は必要不可欠なものであり、本章の目的は、国民が外交情報にアクセスしている今日の状況を「行政責任論」の視点から捉え直し、その論点を整理再考することである。日本における「政治学」(「行政学」もこの中に含まれる)の先行研究において、政治とメディアの関係はこれまであまり対象とされなかった研究テーマであり、研究者らからもその問題が指摘されている。蒲島郁夫らはその理由を、メディアの行動や形態が複雑であり、接触する政治的行動主体によっても変化することから、その一般化や理論化が困難であったと説明する⁴⁰⁾。真淵勝は、アメリカ政治学において政治とメディアの関係は研究の一大潮流をなしているが、それらの研究においても、行政統制の主体としてメディアの効力を経験的に分析したものは少ないことを指摘し、理論的関心からメディア報道が行政責任の確保の方法としてどの程度の力を持っているのか、研究者はどのような問題提起の仕方をすればメディアを活性化させ、行政統制の手段として活用させることが出来るのか、この二点を検討する必要性があることを主張している⁴¹⁾。本項の記述は、特に真淵が指摘するの主張を意識した上で論を進めていく。

はじめに、再び C. ギルバートの類型に基づいて「行政責任論」におけるメディアの存在を確認しておきたい(「図表3」参照)。ギルバートの構図においてメディアは「外在的・非制度的」領域に位置づけられ、この領域には国民がメディアを通じて意見を述べる手段も含まれる。このギ

ルバートの構図を規範的枠組みとして理解すると、前章でも言及したとおり「外在的・非制度的」領域を確保する重要性は、他の領域に比べて最も強調されることとなる。その理由は2章の密約問題の事例を通じて確認したとおり、現実の日本社会では「外在的・非制度的」領域が確実に確保されなければ、足立が提示した「責任関係の循環構造」が機能不全に陥り、国民と外務省（政府）間にある行政責任の局面が曖昧となるからである。足立の構図で言う「弁明的責任」を確保するためには、代理人に対して詰問する役割を担うメディアが含まれる「外在的・非制度的」領域が確実に確保されていることが重要なのである。そして同領域内においてメディアによる行政統制は最も重要な手段となる⁴²⁾。なぜなら同領域内の他の手段もメディアを利用してその力を発揮するのであり、メディアによる行政統制が確立されていなければ、他の手段の効果は弱められるからである。たしかに昨年（2009年）の政権交代のように、選挙を通じて「外在的・制度的」領域の質的変換を迫る行政統制もあり得るが、その変化についても、まず前提として「外在的・非制度的」領域において、国民の間に自民党政権に対する問題意識が共有され、その結果発生したものと捉えることができるのであり、国民が行政統制を行う観点から各領域の比較優位を考えると、「外在的・非制度的」領域の確保が最優先されることとなる。

それでは同領域において主要な行政統制手段であるメディアには、具体的にどのような問題点があるのだろうか。真淵が指摘するように、メディアには多様な媒体が存在しており、国民に身近なメディアと言える新聞、雑誌、テレビで比較をしても、行政統制の能力とその制約には違いがある（「図表9」参照⁴³⁾）。日本の有力新聞とテレビ放送局の間には、田中角栄の政治主導により確立された大手新聞社が系列テレビ局の株を所有する、いわゆるクロスオーナーシップの関係がある（「図表10」参照⁴⁴⁾）。大手新聞の論説委員等がコメンテーターとしてテレビ局の報道番組に出演している機会を目にすることが多いが、その背景理由には新聞社とテレビ局間に

図表9 日本の有力新聞・テレビ・週刊誌にある行政統制能力の相違点

	特 徴	問 題 点
有力新聞	既出の問題点の拡大に積極的でその効果も大きい。有力新聞が取り上げた事実が追求に一定の説得力を持つ。	記者クラブ制度により情報カルテルが存在するため問題点の発掘に消極的(他社の抜け駆けを恐れる)。主張の一貫性への疑義(例えば再販制度)。
テレビ	他国公共放送に比べてNHKの行政報道は記述的で、解釈を加えることは少なく行政関連の報道が多い。(ニュース全体の35~38%を占める)	特に民間放送において有力キャスターやタレントの短時間の直前ブリーフで世論が動いてしまう。取材は記者クラブに基づく。
週刊誌	有力新聞に比べて記者クラブ制度に縛られないため自由な報道が可能。問題点の発掘を有力新聞よりも先に行うことが出来る。	個別宅配制度の新聞と異なり、常に販売状況を気にしなければならないため、批判が継続できない。

[出典] 真淵勝『行政学』有斐閣, 2009年, 289-295頁, 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社, 2010年, 94頁, クラウス, エリス/村松岐夫監訳/後藤潤平訳『NHK vs 日本政治』東洋経済新報社, 34-35, 61-62頁, 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一『メディアと政治』有斐閣, 2007年, 146-168頁の記述を元に筆者作成。

図表10 有力新聞とテレビの資本系列

	福 岡	広 島	大 阪	名古屋	東 京	仙 台	札 幌
朝日新聞	九州朝日放送	広島ホームテレビ	朝日放送	名古屋テレビ	テレビ朝日	東日本放送	北海道テレビ
毎日新聞	RKB毎日放送	中国放送	毎日放送	中部日本放送	TBS	東北放送	北海道放送
読売新聞	福岡放送	広島テレビ	読売テレビ	中京テレビ	日本テレビ	宮城テレビ	札幌テレビ
産経新聞	テレビ西日本	テレビ新広島	関西テレビ	東海テレビ	フジテレビ	仙台放送	北海道文化放送
日経新聞	TVQ九州	テレビせとうち(岡山・香川)	テレビ大阪	テレビ愛知	テレビ東京		テレビ北海道

[出典] 河内孝『新聞社 破綻したビジネスモデル』新潮社, 2007年, 113頁。

存在する資本関係も反映されている。両者は共に記者クラブ制度に基づいた取材体制を敷いており、同系列内において両者が相互に批判や監視を行い、その過程を通じてメディアの質（行政統制能力の向上）を高めていく環境は、今日の日本社会には整備されていない⁴⁵⁾。

これまでに確認してきた問題は国民と行政情報全般に関する問題と捉えることができるが、先に述べたように本稿の主眼は国民と外交情報の今日的関係を捉えることにあるため、これまでの論点を前提にして、焦点を国民と外交情報の関係に限定したい。ここで、元キャリア外務官僚である田中均が主張する日本のメディア問題を参照し、本項の論点を明確にする。「私はメディア自身が外交報道のあり方について抜本的な見直しをしてみたいと考えている。メディアの経営陣が視聴率や講読部数を経営の最大のメルクマークにするのはよく分かる。視聴率や講読部数がメディアの最大の収入源である企業からの広告収入に直接響いてくるわけであるから、外交報道ですら一般国民の好奇心を煽るような報道の仕方になり、ワイドショー的のつくりとなってしまうのだろう。事実を客観的に公正に報道するよりも、センセーショナルな見出しを打ち、専門的知識のないコメンテーターたちを登場させる⁴⁶⁾」。周知の通り、田中は小泉内閣時代に進められた対北朝鮮外交において日本外務省側の最高責任者であった人物であり、この田中の見解には自身が行った対北朝鮮交渉が、日本のメディアから「秘密外交」として集中的に批判された経験が反映していると思われる。田中は日本のメディアの具体的な問題点を2つ挙げている。「問題の1つは、日本には海外での特派員勤務を含め、長年外交報道に携わってきた「外交記者」と言われる人々があまりにも少ない点である。新聞社やテレビ局には、そのような記者を意図的に育成しようという方針があるとは思えない。むしろこれまで養成されてきたのは、派閥を担当し、「政局」報道に長けた政治記者であった。さらに、いわゆる記者クラブ制度の弊害が大きい。外務省には「霞クラブ」という記者クラブが省内に陣取り、多くは省内のみで取材を済ませる。本来多角的なソースから掘り下げた取材を

行ってこそ真実に近い報道が可能になると思うが、外務省のブリーフィングを中心にすると、極めて表面的な報道になってしまう可能性が高い⁴⁷⁾。

田中が指摘するこれら2つの問題点(1.日本のメディアにおける外交政策に通暁した記者の不在, 2.記者クラブ制度の弊害)は長年数多くの論者によって指摘されてきたもので、日本のメディアによる省庁取材全体に該当する問題と捉えることが出来る。日本の新聞記者は1, 2年の間に他の記者クラブに移動するのが通例であり、日本のメディアが行う省庁取材は田中が指摘した外務省の「霞クラブ」に限らず、表面的な報道になってしまう可能性が高いのである。田中が指摘する1の理由は、そもそも記者クラブ制度が存在し、それに基づく定期的な人事異動が行われていることから生じる弊害なのであり、田中の2つの主張は記者クラブ制度の弊害を指摘した主張とまとめることが出来よう。この記者クラブ制度の問題は多くの日本のメディア取材体制に共通するものであり、日本社会において

「外在的・非制度的」領域を確保する、つまり主権者である国民が行政統制を考える上で極めて重要な論点と言えるのではないだろうか。

「外在的・非制度的」領域における具体的な問題点としての記者クラブ制度

ここで田中が指摘する記者クラブの制度趣旨とその論点を整理したい⁴⁸⁾。記者クラブの歴史は古く、結成は1890年(明治23年)第一回帝国議会の傍聴取材を要求する記者たちが「議会出入り記者団」を結成したのが始まりで、翌1891年に議会担当の本格的な記者倶楽部である「同盟記者倶楽部」が誕生し、これが現在の国会記者会の元になっている。これをきっかけに、隠蔽体質の根強い官庁に対し報道側が記者クラブを作り、公権力に情報公開を求める動きが広まっていく。今日において記者クラブは、国会、政党、首相官邸、各省庁、警察、裁判所、金融・証券、経済団体など、日本の公的領域を司る主要機関に配置されている。森暢平の整理に基づき具体的な記者クラブの弊害を確認すると、加盟する記者以外を取材対象に事実

上近づけない「排他性・閉鎖性」、加盟記者だけが取材対象から不透明な便宜供与を受ける「特権性」、ニュースソースとの「過度の密着」、除名などの処分や取材協定で情報の流通を統制する「報道の自由への制限」などが挙げられる。こうした論点は目新しいものではなく、敗戦後のGHQも論点を把握しており、同時代の新聞人も問題を深く確認していた⁴⁹⁾。森は記者クラブ問題が解決されない構造的な理由に、その組織定義の曖昧さを指摘する。戦後の長期間にわたり記者クラブはあくまでも現場記者の「親睦機関」であって「取材機関」ではないとされていたが、その後「取材拠点」と見解が変えられて、記者クラブには公的な性格が認められた。しかしその後も「運営は構成員が自主的に行う」と定められ、「取材拠点」とされながらも「親睦機関」と同じように、現場記者があくまでも私的に結成した機関であると主張されている。記者クラブに公的な性格を認めた場合、果たしてその弊害をそのままにしておくことは許されるのか、森はこの点について疑問を呈している。過去の外務省報道を振り返ると、森の指摘する弊害が該当する事例が思い出される。2001年元旦の読売新聞は、スクープ記事として日本外務省員による機密費流用事件を報道したが、その取材は政治部ではなく社会部が行ったものであった⁵⁰⁾。外務省を日々取材している政治部記者は外務省の記者クラブである「霞クラブ」に所属しているが、なぜ機密費流用報道で政治部がその先鞭をつけられなかったのか、この理由には森が指摘する弊害が政治部記者と外務省との間に存在した為なのではないだろうか。官僚側からも事例を見れば、元内閣官房副長官の石原信雄や古川貞二郎の回顧録には首相官邸の番記者たちとの関係が以下のように記されている。「当然記者クラブの方がわが家に取材に来ることも多かったんですが、各社バラバラに取材されるとこちらも困るし、いつのまにか、あざみの駅に私が着く時間帯にみんな集まって、一緒に電車に乗って、永田町駅で降りて官邸に入るまで、ぶら下がり取材が慣例となりました。そのほうが時間がはっきりしているし、各社抜け駆けがなくなるということでもね。いつも十何社一緒にぞろぞろと

(笑)行くものですから、田園都市線の一種の名物になってしまったものです⁵¹⁾」(石原)。「記者懇自体は平日毎日やる。副長官の前半は週四日は自宅であと一日が官邸。ここ、4、5年は火、木曜日は午後十時から自宅で。後は夕方官邸で。記者は概して若手が多い。[中略]要は記者との信頼関係だが、私もこれを書くなれば記者懇はやめるよ、というような事が何回かあった。福田さん(前官房長官)は記者懇での非核三原則にかかわる報道がされて一時、やめたことがある。一番困るのは検討中のものを中途半端な形で外に出されることだ⁵²⁾」(古川)。これらの記述からは、石原は新聞各社が抜け駆け(スクープ記事をつかむこと)を恐れていることを見抜いており、古川の番記者たちと距離が極めて近く、時には若い記者達をコントロールしようとしている姿が浮かび上がるのであり、これらの事例からも森が指摘する弊害を容易に確認することが出来る。

メディア側、非メディア側を問わず過去国内外の識者らによってその弊害が指摘されてきた日本の記者クラブ制度であるが、大手メディアは総じて今後もその制度を維持する姿勢である。林香里による整理によれば、記者クラブ存続を主張する理由は主に以下の2点に集約することが出来る。

記者クラブ制度は、日本において国民の知る権利に奉仕する報道機関としての責務に奉仕し、一定の役割を果たしてきた。また政府権力側に対峙するためには、ジャーナリストたちによって自主的に組織された機関は必要である。海外にも政府周辺取材においては記者クラブ同様のグループが存在しているのであり、日本の記者クラブだけを批判するのはおかしい。ジャーナリストの自主組織は、強力な権力の中枢に立ち向かわなければならない局面になればなるほど(大統領府、首相官邸など)必要不可欠な機能集団である。

林はこのような記者クラブを存続しようとする主張は、ジャーナリストの組織論としての「記者クラブ」と日本の「記者クラブ的なもの」を混同した議論だとして以下のように批判する。「記者クラブ批判とは、記者クラブを記者クラブとして成立させている「記者クラブ的なもの」とい

図表11 イギリスのシンクタンク「外交政策センター」による伝統的外交とパブリック・ディプロマシーの比較

	伝統的外交	パブリック・ディプロマシー
主要アクター	国家	人々
パワーの源泉	強制	魅力
外交戦略	権力闘争, 政治的駆け引き	国際貢献, 相互利益
目的	直接的な国益実現	国益実現のための環境醸成
方法	プロパガンダ, 一方的な発信	パートナーシップ, ネットワーク形成
政府の役割	指示	調整
情報の取扱い	秘密保持, 機密重視	情報公開, 相互信頼関係, 確実性確保
国際枠組み	二国間	多国間
基本的な発想	勝者 / 敗者	相互利益
戦争	領土・経済利益の追求	価値実現・国際社会安定を追求

〔出典〕北野充・金子将史『パブリック・ディプロマシー』PHP 出版, 2007年, 39頁。

う日本のメディア企業独特のイデオロギーへの批判であり、さらには、このイデオロギーの基盤となる現代日本の閉鎖的なメディア企業体質や既得権益に向けられた批判なのである。問題は、この「記者クラブ」と「記者クラブ的なもの」は歴史的に抱き合わせで発展してきており、しかもクラブでは不文律の内部ルールが支配しているために、どこからどこまでが形式的組織論で、どこからどこまでが利害が絡むイデオロギーなのかを峻別できないということだ⁵³⁾。昨年の政権交代後に発足した民主党政権では、省庁によっては大臣の意向を反映して、記者会見が記者クラブメディア以外にも開放されており、各大臣の行政情報の公開に対する見識が問われている。森が指摘するの弊害（加盟する記者以外を取材対象に事実上近づけない「排他性・閉鎖性」）は民主党への政権交代後には一定の改善が見られており、主にフリージャーナリストらによるインターネット配信によって、大半の行政記者会見はオンライン上で視聴することが出来る。記者クラブ問題の本質は行政情報へのアクセス権が、事実上記者クラブメ

ディアによって独占され、他の取材者に制限されていることであり、この点が改善されなければ(記者会見を非記者クラブメディアも参加できるようにオープン化する)、記者クラブを廃止しても問題の解決にはならない。

パブリック・ディプロマシーの提唱と記者クラブ制度との矛盾

ここまでは日本のメディアが行う行政統制において、その具体的問題点として挙げられる記者クラブ制度に関する記述を行ったが、再び本稿の主題である国民と外交の関係を「行政責任論」で捉える視点に論点を戻し、考察をすすめたい。今一度確認のために強調しておく、本稿が記者クラブ問題を論じたのは、それが「外在的・非制度的」領域内において重要な論点で、行政統制をめぐる日本のメディアと官庁間全体に該当する問題であり、その問題が可視化されにくい現実(大手メディアは記者クラブ問題を報じない)を重視したためである。

ここで昨今提唱されている外交におけるパブリック・ディプロマシーの問題を取り上げてみたい。はじめにパブリック・ディプロマシーとは何か、その概要を確認したい。外務官僚である北野充が行った定義によると、パブリック・ディプロマシーとは、「自国の対外的な利益と目的の達成に資するべく、自国のプレゼンスを高め、イメージを向上させ、自国についての理解を深めるよう、海外の個人及び組織と関係を構築し、対話を持ち、情報を発信し、交流するなどの形で関わる活動」である⁵⁴⁾。この北野の定義に述べられているように、パブリック・ディプロマシーには他国から見た自国へのイメージを改善することが強調されており、この活動を有効なものにするためには、情報を発信するメディアの役割が特に重要となることが想定される。北野はイギリスのシンクタンク「外交政策センター」が行った伝統的外交とパブリック・ディプロマシーを比較した図表を紹介し、両概念は対立関係や代替関係にあるものではなく、相互に補完関係にあるものとして捉えるべきであると主張する⁵⁵⁾(「図表11」参照)。確かに北野の主張の通り、「図表11」には2つを恣意的に対比する側面があるのかも

しれないが、「行政責任論」の観点から見ると、国民が主要なアクターとなり、情報公開を重視する傾向にあるパブリック・ディプロマシーには、伝統的外交に比べ国民が外務省に対する「行政責任」を確保しやすい性質にあることを指摘することが出来る。

日本の記者クラブ制度はパブリック・ディプロマシーを推進する観点から見ても問題がある。現在日本には多くの外国人特派員が駐在しているが、彼らの目から見て日本の記者クラブ制度は、彼らの取材を拒む障壁として映っている⁵⁶⁾。それは彼らの取材活動が日本の記者クラブ制度により大幅に制限され、他の先進国では考えられない不自由な取材活動を強いられているからである。本来は海外に対する日本社会の紹介を担う最前線にいる日本駐在の外国人記者が、記者クラブ制度の弊害によって日本社会への印象を悪くしているのであれば、日本のパブリック・ディプロマシーの観点から見てもこれは大きな問題なのである。2003年には欧州連合の駐日欧州委員会代表部が日本政府に提出した「日本の規制改革に関する EU 優先提案」において、日本の記者クラブ制度の廃止が盛り込まれており海外からもその批判は強い⁵⁷⁾。イギリスやアメリカの報道にも問題点はあるが、日本の場合、情報源とメディアの間が極めて密接な非公式関係によって支えられおり、しかもそのような非公式な情報流通システムが、アメリカのように単に記者の個人的情報圏とのつながりに依存するだけに留まらず、記者クラブや番記者といった半ば公然な制度として組織されている特徴がある⁵⁸⁾。例え今日的に日本文化が海外から 'Cool Japan' として脚光を浴びているのだとしても、長期的観点に立てば、他国から見て不自然な社会制度を持つ国が、彼らの視点から本質的に魅力的な存在に映るとは思われず、日本文化への注目はあくまでも一過性の現象として収束してしまう可能性がある。自国内の「外在的・非制度的」領域の質的保証が確保されていない状況下で、他国に対して自国の魅力をアピールしてみても、その効果には大きなものを期待することは出来ないだろう。インターネットを中心とした情報化社会の発展は国民の受信・発信を含めた情報能力を高めている

が、このような情報環境下においては、大手メディアが既得権益として情報を独占できる時代ではもはやない。国民が政治行政権力を監視し続ける事にはコストがかかるのであり、大手メディアにはその代理を務める重要な社会的役割がある。記者クラブ制度を中心として成り立つ戦後の日本メディアには、この公権力監視の観点が脆弱であったと指摘出来るのではないだろうか⁵⁹⁾。今一度足立の「責任構造の循環図」を引用すれば、行政と国民の間にある「任務的責任」を果たすためには、「代理人」である外務省を詰問できるメディアが重要な役割を果たすのである。外交は特に国家間関係の政治(スタンリー・ホフマンのいう high politics)で処理する問題として捉えられがちであるが、国民が外交アクターの中心となるパブリック・ディプロマシーを遂行することとは、原理的に本稿主題である外務省の「行政責任論」と表裏一体の議論なのである。この自覚に弱い点が安全保障の観点が重視されるこれまでの日本外交、および日本外交研究の特徴なのであり、日本外交を行政研究として捉え直す意義はまさにこの点にある。

ネットメディア隆盛時代における「行政責任論」と日本外交

石川真澄が行った調査結果によると、日本の新聞記事量の動向は現実の事件や政局の動きをそのまま反映しており、日本のメディアには能動的に記事を作成する傾向が見られないという⁶⁰⁾。つまり、日本のメディアによる記事は記者クラブにおける官庁発表を元に作成されたものであり、新聞社による検証記事が少ないのである。インターネットを中心としたメディア変化の中で、大手新聞社は発行部数を減少させており、経営状態は決して良い状況にはない⁶¹⁾。新聞とテレビにはいまだ世論に対する一定の影響力を有していると考えられるが、ネットメディアの隆盛に伴い今後様々な変革を迫られるのは疑いのない事実である⁶²⁾。佐々木俊尚の指摘によれば、「重要な問題は、新聞社を存続させることではない。新聞社だろうがテレビだろうがネットだろうが関係なしに、「われわれにとって最も良いメ

ディア空間はどのようなものなのか？ それはどうすれば構築することが出来るのか？」⁶³⁾という問い、つまり本章の問題に沿って換言するならば、いかにして日本社会において「外在的・非制度的」責任の確保を確実にするのか、この点が問題となる。これまでメディアを通じて行われてきた「行政責任論」は「外在的・非制度的」以外の領域に注目した議論が多かったように思われる。その議論とはメディアを通じた官僚や政治家を批判する構図、つまり「外在的・非制度的」領域から他の3領域に向けて行われるものである。しかし、これまで確認したように、日本社会の「外在的・非制度的」領域には大手メディアの記者クラブ制度という構造的問題が存在しており、大手メディアの重要な役割である公権力監視が果たして十分に機能しているのか、この点が問題とされるのである。小淵内閣で官房長官を務めた野中広務は、前任者から引き継いだ名簿に基づき、同職在任中にメディア関係者に対して官房機密費を渡していたことを証言している。国民の視点から見てメディア関係者に官房機密費が渡っていた問題は、メディアの公権力監視能力を極めて疑わしいものにする。政治家の金銭疑惑が報道される度に大手メディアは「政治とカネ」というキーワードを多用するが、「メディアとカネ」(例えば、メディア関係者と官房機密費の授受疑惑)というメディア自身に関わる疑惑や問題が報道されることは少ない⁶⁴⁾。大手メディアの報道を見る限り、そもそも記者クラブ問題は、当事者である大手メディアにとって既得権益であるためか、同問題が争点化される機会は希である。今日その問題を指摘しているのは、新聞社を辞めた元記者(例えば先に引用した森暢平は元毎日新聞記者)や、非記者クラブメディアのジャーナリストらである。過去にも記者クラブ問題が社会問題化されたことはあったが⁶⁵⁾、今日において記者クラブ問題を問う意味は過去とは質的に異なる。それは彼らによる問題提起が、主に新しいメディアであるネットメディアを通じて行われていることである。たとえ大手メディアがこの問題を報じなくても、国民は何かを契機としてこの問題に関心を持つことが出来れば、容易にアクセスできるネットメディア

アを通じて、この問題に関する様々な情報を得ることが出来る。ネットメディアは情報の受発信が容易で、情報の双方向性や拡散の即時性等に特徴があり、日本の記者クラブ問題は以前よりも多くの人々に共有されつつあるように思われる⁶⁶⁾。ギルバートの構図が有益であるのは、メディアが「行政責任論」の全体図の中で「外在的・非制度的」領域に位置するものとして相対化されることで、その固有領域が国民の主権を守るために(つまり、足立の「責任関係の循環構造」を機能させるために)、その確保が最も重要であることを認識させることである。いわずもがな、行政統制はギルバートのどの領域からもその確保が目指されるものであるが、記者クラブ問題を抱える日本社会には「行政責任論」の規範的視点から見て、

「外在的・非制度的」領域の重要性が改めて強く認識される。メディアによる声高な官僚批判は不祥事の度に繰り返されるが、「行政責任論」の文脈からメディアを俯瞰的に捉えたと、メディアに求められている機能は一過性ではない日々の行政または政治権力の監視なのである。より具体的に言えば、メディアに求められるのは記者クラブを通じた政府発表報道ではなく、記者の独自取材に基づく検証記事を通じた公権力監視なのである。

五百旗頭真は戦略的な外交政策を作り出しそれを実践するためには、日本において有識者(「パブリック・インテレクチュアルズ」)の層を厚くしなければならないと主張する。その意味を尋ねた薬師寺克行に対し、五百旗頭は次のように答えた。「米国では数千人か数万人という規模の人が政府と民間を行き来している。日本ではそれを官僚機構だけがやる。ジャーナリズムはもっぱら政府を批判し、学者はアカデミズムの中で業績を上げることしか考えていない。それでは先進社会はもたない。社会全体の問題に関心を持つ層が必要だ。そういう層がきちんとあれば、何かの問題で国民世論が沸騰しそうになったときに、異なる味方や意見を訴えることが出来る⁶⁷⁾」。

インターネットを媒介とする情報技術の革新により、国民がネット通じてメディアに参加し、または自らがメディアとなって情報を受発信するこ

とが今日では可能な環境下にある。つまりこの情報環境の変化とは詰まるところ国民による行政統制能力の向上を意味するのであり、ネットメディアの発展には「図表9」で確認した既存メディアによる行政統制能力に関する諸問題を克服する可能性がある。大手メディアは今後その影響力は弱まるとしても、依然として莫大な情報インフラを保有しており、今後も政治行政権力に対する監視の役割が求められている。大手メディアに対する批判は単なる既得権益批判に終始するだけでなく、その公権力監視の機能を高めるための批判であることが国民にとって重要なのであり、このメディアの公権力監視の質を高めていく過程とは、つまるところ日本の民主主義の成熟過程を意味する。「外在的・非制度的」責任の確保と五百旗頭が言う「パブリック・インテレクチュアルズ」の層を厚くすることとは同義なのであり、この事を認識させる「行政責任論」は日本外交の強化をめぐる議論には必要不可欠な論点なのである。

- 1) 伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』有斐閣, 2000年, 264-267頁, 真淵勝『官僚』東京大学出版会, 2010年, 73-77頁, 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社, 2010年, 6頁。
- 2) 谷内正太郎『外交の戦略と志』産経新聞出版, 2009年, 210頁。
- 3) 柳井俊二『外交激変』朝日新聞社, 2007年, 258頁。
- 4) 今里義和『外務省「失敗」の本質』講談社, 2002年, 14頁。
- 5) 葉師寺克行『外務省』岩波書店, 2003年, 213頁。
- 6) 細谷雄一『外交』有斐閣, 2007年, 187頁。
- 7) 五百旗頭真『戦後日本外交史』(第三版)有斐閣, 2010年, 320頁。
- 8) 参照した教科書は以下の4冊である。村松岐夫『行政学教科書』有斐閣, 2001年, 西尾勝『行政学』有斐閣, 2001年, 今村都南雄・武藤博巳・沼田良・佐藤克廣・前田成東『ホーンブック基礎行政学』北樹出版, 2006年, 真淵勝『行政学』有斐閣, 2009年。
- 9) 足立忠夫『責任論と行政学』辻清明編『行政学講座』東京大学出版会, 1976年, 217-254頁。
- 10) 足立忠夫『行政サービスと責任の基礎理論』公務員職員研修協会, 1990年, 109-110頁。
- 11) 真淵, 前掲書(2009年), 259頁。
- 12) 外務省訓令第七号「外交記録公開に関する規則」2010年5月25日施行 http://www.mofa.go.jp/mofaj/public/pdfs/kokai_kisoku.pdf
- 13) 真淵, 前掲書(2009年), 308頁。
- 14) 財団法人自治体国際化協会「米国における情報公開制度の現状」2002年5月23日公表

http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/cr226m.html

- 15) 豊田祐基子『「共犯」の同盟史 日米密約と自民党政権』岩波書店, 2009年, 7頁。
- 16) 豊田, 前掲書, 西山, 前掲書, 199-204頁, 中馬清福『密約外交』文藝春秋, 2002年, 74-132頁。
- 17) 密約の認定作業には委員の価値観が反映されるのであり, 委員の人選過程には当然ながら政治的な配慮がある。森田朗『会議の政治学』慈学舎出版, 2006年, 59-64頁。この有識者会議の座長である北岡伸一(東大教授)は, 国連大使や日中歴史共同研究の日本側座長を務めた経歴を持ち, 外務省と関係が深い人物である。北岡は有識者会議発足直後の会見において, 日米密約問題の第一人者である我部政明(琉球大教授)も同会議に参加してもらいたかったが, 我部が外務省と係争中であるため実現しなかったと発言している。
- 18) 外務省「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」2010年3月9日公表。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdfs/ketsuraku_hokokusyo.pdf
- 19) 事件概要の記述は以下の情報を参照した。豊田, 前掲書, 147-150頁。岩垂弘「もの書きを目指す人々へ わが体験的マスコミ論」第2部社会部記者の現場から, 第98回外務省公電漏洩事件 <http://www.econfn.com/iwadare/page206.html>, 西山太吉『沖縄密約「情報犯罪」と日米同盟』岩波新書, 2007年, 冒頭にある編集部による事件概要解説。
- 20) 最決刑集, 第32巻3号, 457頁。
- 21) 西山, 前掲書, 200-201頁。
- 22) マスメディアによる特捜部への取材方法(つまり, マスメディアによる特捜部への行政統制)には様々な制約(例えば, 取材記者が接触できるのは特捜部長と副部長に限定されており, もし第一線の特捜検事に接触した場合, その記者は「出入り禁止処分」となり取材活動が制約される等)が課され, 検察当局がマスメディアを通じた世論操作を行いやすい構造の問題(例えばスクープを求める記者と選別された情報をリークする検察との関係性)が指摘されている。具体的詳細は以下の文献に詳しい。宮本雅史「司法とメディア」佐野眞一責任編集『ジャーナリズムの条件 メディアの権力性3』岩波書店, 2005年。
- 23) 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣, 2008年, 259頁, 新藤宗幸『司法官僚』岩波新書, 2009年, 4-7頁。
- 24) 2008年2月20日に行われた東京高裁での控訴審後記者会見での西山の発言。
- 25) 真淵勝「官僚制の変容 萎縮する官僚」久米郁夫・村松岐夫編『日本政治 変動の30年』東洋経済新報社, 2006年。
- 26) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社, 1981年, 338頁。
- 27) その根拠を示す指標に他省庁官僚と比べて外務官僚の天下り先と許認可件数が少ないことが挙げられる。中野雅至『天下りの研究 その実態とメカニズムの解明』明石書店, 2009年, 100-101頁, 276頁。
- 28) 永野信利『日本外交のすべて』(新版)行政問題研究所, 1989年, 305頁。
- 29) 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行『岡本行夫 現場主義を貫いた外交官』朝日新聞出版, 2008年, 54頁。
- 30) 歳川隆雄の指摘によるとその省内スクールには, アメリカン・スクール, フレンチ・スクール, ロシアン・スクール, チャイナ・スクールなど, ジャーマン・スクール, スパ

ニッシュ・スクールなどがある。歳川隆雄『外務省の権力構造』講談社，2002年，95-101頁。

- 31) 矢田部厚彦『職業としての外交官』文春新書，2002年，116-119頁。
- 32) 戦後の行政改革論議では初めて第二次臨時調査会答申（1983年3月14日提出）が「外務公務員制度の見直し」に言及している。同年5月24日には当時の中曽根内閣が答申の最終報告を閣議決定した。最終報告は「外務公務員については，その採用のための上級試験の内容等の改善，外務省と他省庁との人事交流の活発化と他省庁職員を含む部外 of 適任者の積極的な活用等を引き続き図るものとする」と問題が指摘された。『臨調 行革審 行政改革2000日の記録』行政管理研究センター，1987年，379-381頁，707頁。
- 33) 海野謙二編『野中広務 素顔と軌跡』思文閣出版，2002年，249頁。同箇所において野中は「それと，ある程度自分で強引に言うてよかったなと思っているのは，外交官試験というのを止めさせた。」との発言がある。筆者はこの件について野中に直接質問したところ，野中は自らが中心となって政治主導を進めたことを筆者に明言した。（2010年5月31日に行われた立命館大学での講演時に質問）
- 34) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会，1990年，359-360頁。
- 35) George F. Kennan “Diplomacy Without Diplomats?” *Foreign Affairs* September/October. 1997: 198-212. (ジョージ・ケナン「外交官なき外交の時代？」『中央公論』1997年，12月号，383-394頁。)
- 36) 千々石泰明「職業外交官の自律性 駐米日本大使論1963-1980年」『国際公共政策研究』大阪大学国際公共政策学会，2009年。
- 37) 千々石，同上，71頁。
- 38) 吉原健吾・山谷清志「外務省における政策評価 「政策評価」と「外交」評価の交錯」『同志社政策研究』第3号，2009年。
- 39) 網谷龍介「職業外交官への愛情と外交制度分析の欠如と 細谷雄一『外交』（有斐閣，2007年）を読む」『明治学院大学国際学研究』第33号，2008年。
- 40) 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一『メディアと政治』有斐閣，2007年，はしがき i 頁。
- 41) 真淵，前掲書（2009年），294頁。真淵は の指摘において，1．実践的関心から成功した海外事例を引き合いに出すことには理論的に重大な間違いが潜んでいること，2．メディアが依拠する分析枠組みの多くは古臭く，最新の研究動向をふまえていないこと，を論点として挙げている。
- 42) 蒲島他，前掲書，36頁。
- 43) 民放ラジオやインターネットの報道番組はフリーのジャーナリストが出演する機会が多く，テレビや新聞の見解を相対化（批判）しやすい環境にある。これらの番組はインターネットを介して視聴者と双方向に論じることを通じて，メディア（特に新聞・テレビ）の持つ行政統制能力を高める役割が期待できる。
- 44) 池田信夫『電波利権』新潮社，2006年，39-42頁，河内孝『新聞社』新潮社，2007年，114-119頁，佐藤卓巳『現代メディア史』岩波書店，1998年，223頁。
- 45) 河内，前掲書，129頁。
- 46) 田中均『外交の力』日本経済新聞社，2009年，232頁。

- 47) 同上。
- 48) 記者クラブの歴史と制度趣旨は以下の記述を参照した。蒲島他, 前掲書, 70-72頁, 163-168頁, 森嶋平『戦後日本の記者クラブ その歴史と構造 1-8』『朝日総研レポート』2007年, 上杉隆『ジャーナリズム崩壊』幻冬舎新書2008年。
- 49) 森, 同上。
- 50) 読売新聞社会部『外務書激震 ドキュメント機密費』中公新書クラレ, 2001年。
- 51) 御厨貴・渡邊昭夫『首相官邸の決断 内閣官房副長官 石原信雄の2600日』中央公論社, 1997年, 188頁。
- 52) 古川貞二郎『霞が関半世紀』佐賀新聞社, 2005年, 12頁。該当ページには古川を囲む番記者たちと官邸で撮影された集合写真が掲載されている。
- 53) 林香里「「記者クラブ的なもの」の害毒 日本では「ジャーナリスト」という職業がなぜ根付かないのか」田島泰彦・北村肇・今井一『市民が広げる議会公開』現代人文社, 2008年, 113頁。
- 54) 北野充『パブリック・ディプロマシーとは何か』金子将史・北野充編『パブリック・ディプロマシー 「世論の時代」の外交戦略』PHP 出版, 2007年。
- 55) 同上, 38-41頁。
- 56) 木村昌人・田所昌幸『外国人特派員 こうして日本イメージは形成される』日本放送出版協会, 1998年, 155-161頁。
- 57) 蒲島他, 前掲書, 164頁。
- 58) 木村他, 前掲書, 177頁, 上杉, 前掲書, 102-106頁。
- 59) 海外研究者から日本のメディアが相対的に観察されると, この問題点はより強く認識されるように思われる。エリス・クラウス『NHK vs 日本政治』村松岐夫監訳 後藤潤平訳, 東洋経済新報社, 2006年, 299-302頁。
- 60) 石川真澄「メディア 権力への影響力と権力からの影響力」『レヴィアアサン』第7号, 1990年, 38-48頁。
- 61) 河内, 前掲書。
- 62) 佐々木俊尚『2011年 新聞・テレビ消滅』文春新書, 2009年, 河内孝『次に来るメディアは何か』ちくま新書, 2010年。
- 63) 佐々木, 前掲書, 232頁。
- 64) 本稿では論じることが出来なかったが, この「メディアとカネ」に関する問題にはピエール・ブルデューが指摘するように, 民主主義体制下におけるジャーナリズムの自律性と市場論理(商業主義)との関係をどのように構築するかという重要な問題がある。ブルデューは, 広告主に対する視聴率計算が金科玉条とされることで, 娯楽的要素が優先される政治報道は見せ物的側面を重視する脱政治化されたものとなり, それが人々に政治に対する幻滅を生み出す構造になることを指摘し, 故に「民主主義の名の下に視聴率計算と闘うことができるし, 闘わなければならない」と主張する。ピエール・ブルデュー『メディア批判』櫻本陽一訳, 藤原書店, 2000年, 71, 119, 154頁参照。実際に日本では2003年に日本テレビ網による視聴率買収事件が発生している。名和靖将「日テレ視聴率買収事件 報道の公共性と企業の公益性」佐野, 前掲書。マシュー・バウムによる研究は米国

社会において湾岸戦争以降、制作費の安い政治ニュースの需要が高まり（バウムは外交政策に注目）、報道が娯楽化されていることを実証的に明らかにしたもので、娯楽と政治の融合が民主主義を変容させつつあること（米国型の自由主義モデルを採用する市場経済国家では同様のパターンが発生すること）に言及している。マシュー・バウム「ソフトニュースと外交 視聴者の拡大と政策の変化」サミュエル・ポブキン、蒲島郁夫、谷口将紀編『政治空間の変容と政策革新 5 メディアが変える政治』東京大学出版会、2008年。

- 65) 森暢平「戦後日本の記者クラブ その歴史と構造 6 制度に立ち向かった挑戦者たち」『朝日総研レポート』2008年5月号。
- 66) 例えば、フリージャーナリストの上杉隆や神保哲生は twitter や Ustream といったインターネット上において視聴者と双方向性の強い情報アプリケーションを用いて、鳩山政権が政権発足前に公約した首相官邸での記者会見の開放（非記者クラブメディアも記者会見に参加）がなされなかった当日の様子や、記者クラブの問題の経過情報、詳細な問題点をオンライン上でレポートしていた。その他のフリージャーナリストも記者会見が開放された省庁から、ネットメディアを通じて同時中継的なレポートを行っている。2010年7月22日の時点で、上杉の twitter をフォローしているのは68209人、神保は20463人である。二人に共通するのは共に海外通信社（上杉はニューヨーク・タイムズ、神保はクリスチャンサイエンスモニター、AP 通信等）に勤め、その際に日本の記者クラブメディアの問題に直面していることである。本論で言及した林香里も海外通信社（ロイター通信）に勤めた経験を通じて記者クラブ問題に直面したことを述べている。林、前掲書、110-112頁。
- 67) 葉師寺、前掲書、213頁。