

Title	外務機関の機能と構成：特に外務省と外務大臣について
Sub Title	Functions and organization of the foreign service : with special reference to the Ministry of Foreign Affairs and the foreign minister
Author	内山, 正熊(Uchiyama, Masakuma)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1965
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.38, No.7 (1965. 7) ,p.1- 19
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19650715-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19650715-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 外務機関の機能と構成

——特に外務省と外務大臣について——

内 山 正 熊

- 一 外務機関の意義
- 二 外務機関の任務
- 三 外務大臣  
——日本・英国・米国——
- 四 外務省の機能
- 五 外務省の構成
- 六 むすび

一

外務機関 (Foreign Service) の概念は、一見平明な表現にかかわらず、案外に多義複雑である。先ず第一に、それは最広義において、国家の対外行動の機関を意味し、内政に対する外政一般の機関として、外務官庁及びその傘下の官署、ならびにその構成員をすべて一括したものを指している。この際この名称は、屢々外交機関という類似した表現も使われるために、概

念の混乱を招くことがあるが、要するに、それは、本国にある外務省と在外公館とを総括したもの、すなわち外交分野における国家活動の総体を指しているのである。<sup>(1)</sup>次に、それは、また、国家領域のそとに国家を代表して他国と交渉する常設的な国家行政機関、すなわち、遣外大使節、領事などの具体的な交渉機関を意味することもある。<sup>(2)</sup>更に狭義においては、領事機関 (consular agents) と対置されて純外交機関 (diplomatic agents) のみを指し、他国と正式接衝にあたる常設外交代表 (permanent diplomatic delegates) をいうこともある。<sup>(3)</sup>したがつて、この最狭義においては、同じ外務官庁の中でも、特に外交官官制の定める大使公使およびその属員、いわゆる外交官の範囲に限られるわけである。<sup>(4)</sup>

一般的には、外務機関は、文字通り外交にあたる組織と人ということであるから、内にあつては、一国の外政を統轄する外務省、外にあつては、大使館、領事館などの対外交渉機関、人的には、国家を代表する元首、外務大臣以下の中央の外務省員および、外にあつて外交事務に従事する外交官領事官および各種の在外公館諸員とを指すことになる。ここに外務機関を人物本位か機関本位か、いずれに重きをおくかについて、前者に重きをおいて機関を喋々するのは、恰かも自動車を走らせ誤つて堀に落ちた場合に車体に難癖をつけるようなもので、運転手と運転方法こそ非難的となつても、車体をかれこれいうのは見当ちがいである。という議論もある。(P. B. Potter: An Introduction to the Study of International Organization, 1922, p. 85)しかし、機械が不完全で旧式であれば、いかなる名手も意の如く操縦することが出来ず、機関そのものの整備も重要なことはいうまでもない。外交機関が立派に機能を果さない、その国の外交政策は有効に行われぬことは当然である。この人的要素と制度的要素とは不即不離の關係にあるから、もし全般的に外務機関をとりあげようとするならば、単に外務省のみならず、在外公館と外務大臣およびその配下の外交官の問題をすべて検討しなければならぬわけであるが、ここでは便宜上、その在外的側面である大使館乃至外交官の問題は割愛して、外務大臣と外務省のみをとりあげることにしたと思う。その理由には、対象範囲が大きくなりすぎて本稿紙幅では許されないことと共に、「外交」の概念には二つの意味が包

含まれて居り、その一である「対外政策」<sup>フォリン・ポリシー</sup>の意味にとつて、「外交交渉」<sup>コンヴェンション</sup>の意味にとらないとするならば、当然外務大臣と外務省の方に重きがおかれることになるからである。更にまた、外務大臣と外務省とは、恰かも頭脳と身体との如く密接不可分の関係にありながら、外務行政の中核である外務大臣とこれを補佐する外務省とは、在外公館及び外交官に対して優先上級の地位を占めるものであることも理由にあげてよいであらう。制度的にみても、外務省の機構も複雑化して来ているし、国際関係の緊密化に伴い、外務大臣の性格も変り、以前とは異つて自ら直接交渉に赴くことも多くなつたので、重点を外務大臣と外務省におくことは失当ではないと思われる。本稿においては、新しい国際関係に対応して、外務大臣の職分も変化し、また外務省の構造も変化したので、実証的に外務省の構成任務、その首長としての外務大臣の地位職能の検討を試みたいと思う。

## 二

外務機関の任務は、何よりも当然に外交の任務により規定される。その見地からすれば、まず最初に、対外国策の決定樹立、次にその政策実施であるが、その第一の任務に関する限り、政府内閣一般の職責であつて、それが直ちに外務省という実務執行者の責任とはならないことは明らかである。いしかえるならば、外務機関の第一任務は、国策決定の線に沿つて、その対外政策を出来るだけ効果的に遂行することである。この場合、外務機関は直接に対外国策の樹立に参与しているわけではなく、ただ国際関係の政策立案には、外務機関のもつ専門的知識経験が参考<sup>(7)</sup>に供せられて、間接的に貢献しているわけである。外務機関殊に外務省は、元来政策立案乃至企画の機関<sup>プランニング</sup>ではなく、政策実行の道具機関なのである。ただ外務大臣のみは、内閣の一員であり、その内閣における対外関係に関する専門家として対外国策決定の中核をなしている。この政策担当者としての外務大臣は、直ちにまた外国政府または国際機関に働きかけなければならないのであり、それは外務省以

下の外務機関が担当するところであるから、ここにおいて、外交政策の政策性と事務性とは相即して居り、外務大臣はその両面双方に跨つた存在である。<sup>(8)</sup>

この外務大臣は、一方において國務大臣であると共に、他方において、外務省の長として、外務行政の長官でもある。外務省官制<sup>(9)</sup>の制定に顕著な功績のあつた原敬は、すでに明治時代その名著「外交官領事官制度」において、「外務大臣は外政の全局に当る責任者にして、外交官領事官を統一し、之を監督するの任にある」(同上書八十一頁)と定義しているが、この外政の全局の中には、外務行政は、狭く外務官庁のアドミニストレーションという意味にとられて居り、国家の對外基本政策の樹立という、国運の消長にかかわる重要高等政策の作成は含まれていない。<sup>(11)</sup>

## 三

外務大臣は、いまや二重、三重の任務を背負つている。第一には、外務大臣は内閣の枢機に参画し、對外政策決定に當つて首相と共に中心をなす國務大臣としての任務がある。第二番目には、國際關係の刻々變化する複雑な事態に対処して、在外公館からの報告、勧告に基いて判定を下さなければならぬのであつて、それは外交には特有の専門家的技術家的任務を外務大臣は果さなければならぬ。この外務大臣の特殊性は、つねに外国と外人を相手にもつているため、外交行政が直ちに外国との關係を生ずることにある。その意味では、外務大臣は、自国と外国との間の媒介的存在である。<sup>(12)</sup>第三番に更に、新しく交通通信の発達に伴い、迅速な決定に迫られて、外務大臣は屢々国外に旅行して外国と接触し、国連のような國際會議に出席して自国の主張を宣明するという對外直接活動を行わなければならない。それは従前、在外使臣に任せていた事務を自ら果すべき新任務といえる。<sup>(13)</sup>

外務大臣はまた、國際的に代表的機能<sup>リプレゼンテーション</sup>といわれる国家を正式に代表するという象徴的存在でもある。それは外交官、乃至

は大公使館、領事館と共に、外交機関の静的機能を果しているのである。本来、国家が外部に対して代表するのは、厳密には元首であるが、しかし今日では、元首が直接に外交事務を処理することは殆んどなく、外務省を経由して処理するのをつねとする。したがつて、日常の外交事務に関しては、条約締結などの場合に当つても、外務省の長たる外務大臣は、元首から全権委任を受けて署名調印を行うのである。外務大臣は、単に自国の外交使節及び領事を指揮監督するのみならず、在外使臣を通じて、または自国に駐在する外国使節を経由して、外国の外務大臣と交渉をなすのである。<sup>(14)</sup>

このような外務大臣の外交行政の長官としての第一義的任務、すなわち對外事務実行面における職務は、以上の如くであるとして、政治的な資格においての外務大臣についても検討をつけ加えておかねばならない。周知の如く、外務大臣は、二つの相異なる種類の役割を一身に担つている。この對外政策の樹立立案に当ると共に、對外交渉の最高責任者であるという重複した任務、いわば経綸と折衝という二つの仕事を果さなければならぬことによつて、外務大臣にも二つのタイプが出来て来ることになる。すなわち、政治家肌の経綸に秀でた外務大臣と、伝統的の外交官型の折衝に長じた外務大臣とがあるわけである。<sup>(15)</sup> 屢々経綸の外交と折衝の外交と対比的にいわれるが、前者は主に外務大臣の本分であつて、後者の方は外務大臣に求められるよりも、遣外の大公使の職分であるといふべきであらう。

フランス近代の名大使であつたジュール・カムボン<sup>(16)</sup>は、外務大臣の職能を、「世界の各地に散在するその代表者の行動をある意味において、その手に集中するものであつて、後者から送られた報告を比較し評量し、それによつて自国の對外政策を指揮するに當つて、その統一性を確保し、それが成功するように調和を保つことにある」としてゐるが、それは外務大臣が個々の折衝でなく大局から判断する経綸の方に重きをおくべきを示唆してゐると思われる。しかし、由来政府の首腦者は自ら折衝の任に當らうとする傾向があり、すでに十九世紀のウィーン會議やベルリン會議でも、各国の主な委員は首相又は外務大臣であつたが、最近に至つては航空交通の発達の結果、その傾向が特に著しくなつたといえる。

ここに、キャリア・ディプロマットの系統をひく者は、概して外務大臣が自ら外交接衝に赴くことには批判的であることを指摘しておく必要がある。ジュール・カムボンもこの傾向を遺憾として居り、外務大臣がすべてその職に堪能なものではなく、自ら会談に直接臨むことの不都合を案じて、外務大臣と商議の相手方たる政府との間に、各国外交使節を介在させることの必要を強調しているのには一理あると思われる<sup>17)</sup>。それは、政策決定者自らが直接会談した場合、かのキャムプ・デービット会議の如く、最高レベルでの協調が成立つという利益もある代り、一旦失敗したとき、その反作用は甚大であつて、キャムプ・デービット会談後の頂上会談たる、パリ会談後には却て国際関係の緊張が激化したことにその例を見ることが出来るであらう。英国外務次官として令名高かつたストラング卿も、外相が自ら交渉に臨むことについて、近頃外相が具体的な対策をねらないうちに、ただ漠然とした考えで飛行機に乗り込み、会議のテーブルで会談していれば、何かいい結果が生まれてくるだらうという安易な考え方をすること、すなわち会議が政策決定に何とか役立つと考える誘惑に陥ることを警告している<sup>18)</sup>。

外務大臣は、内においては、外国の使節と直接折衝をしなければならぬと同時に、外に向つては、在外国代表に経綸を授け方針を示して、その実行を命ずる職責を有するから、理想としては、経綸と折衝とに兼ね長じた者であることを要するわけである。しかし、実際には、外交の経綸とその実践とを二つながら兼ね備えた人を見出し難く、それは軍人にして戰略に長ずる參謀総長にも、実戦向きの軍団長にも同時に適する人を見出し難いと同様である<sup>19)</sup>。のみならず、外交家には国家百年の大計をたてる経綸が必要であるとは屢々いわれることであるが、国内問題で長期的な計画をたてることと、國際的な渉外問題で長計をたてることは、著しく異つて居るから、外務大臣は経綸と折衝の双方に追われるよりも、折衝の方は在外使臣に委せることが無難と思われる。事実、経綸に秀でる外交家が折衝に長ずるとはいえず、折衝に優れた外交家が政策経綸にも優れているとは限らない。

特に日本のように、外交よりもむしろ内交ということが重要な国では、外交官出身の外務大臣は、たとえ国外では知られ

た優秀な外交官であつたとしても、国内的に政治家としての地位には恵まれないのがつねであつて、内地に地盤をもつていないために、外相となつてもいわれる伴食大臣の域を出ない傾きがある。<sup>(20)</sup> 外務大臣は、幣原喜重郎の如く典型的な外交官出身の場合には、対外面に傾注しすぎるあまり、内政面には弱いのがつねである。しかし、外務大臣は、政府部内にあつて有力な人物で、その意見は他の閣僚に尊重されることが外交政策の推進に必要であることはいうまでもないであらう。

我が国においても、外務大臣の地位は、内閣の中でも重要で、古くは、西園寺公望、加藤高明、幣原喜重郎、広田弘毅、近くは吉田茂、芦田均などの如く、後に首相になつた者も少くない。それは、外務大臣が、対外的に一国全体を代表するといふ立場にあるからだけでなく、国事重大な時期に際しては、外国と協調して危機を打開するために、外務大臣が率先して対外交渉に当る重要な役割を演じなければならないことにもよるのである。我が国においても、外務大臣の地位は明治以来重んぜられていたのであつて、戦前には軍部大臣の統帥権と同様に、外交大権を背景として、武権に対する文権の象徴的存在であつた。したがつて、総じて、霞ヶ関と三宅坂とに象徴される外務省と軍部との勢力とは、競合する関係にあつたのである。いうまでもなく、外務大臣も時代の動きによつて地位権勢に高低があり、平和時代には華々しく前面に立つけれども、戦時や軍国主義の盛んな時代には後面におしやられてしまふ傾きがある。しかしながら、外務大臣の地位は、軍部大臣と對抗する意味で重要であるのみでなく、その重んぜられるのは、国務大臣として特有の性格をもつていることによる。すなわち、他省の大臣がそれぞれ各省主管の国内的な個別的利益代表であるという制約に縛られているのに対して、外務大臣はその主管事項が国内関係のものでないから、他相に比較して国内的な部分的束縛を受けることなく、内閣において最も全般的、客観的立場に立つて大局的判断をなしうることにある。

この観点から、外務大臣の地位は政府部内で重視されているのであつて、英国の外務大臣の身分は、十八世紀以来伝統的に高く、屢々首相の次に位するものと考えられ、現にイーデン、マックミラン、ヒュームと相次ぎ総理大臣に就任する例を

見ている。それだけに、外務大臣は、政府部内で有力な人物であり、その意見は他の閣僚に尊重されることが要請されるわけである。<sup>(21)</sup>しかしながら、英国の外務大臣の権威が高いということは、外相個人の力量資質に負うばかりでなく、制度的に民主主義政治に基き、政権を握っている政府の外務省に対する支配権が絶対的であるということは注目すべきであろう。外務大臣は、内閣の一員としての地位により外務省の長となつて、時の与党の権力を外交の領域において自ら具現するのである。その支配は、時間的に与党の支配が継続する間は絶対的である。すなわち、外務大臣は、協力者として四人の議会関係補佐をもつていて、それらは外務大臣を両院で補佐し、海外における国際会議でその代理を勤めるほか、本省内で大臣と共に事務をとつている。この四人の議会関係補佐は、上院議員、下院議員各一名から成る二名の國務大臣と、下院議員二名から成る政務次官であるが、更に外務大臣と下院議員の國務大臣は、各一名の下院議員たる議会関係秘書官をもつているのである。したがつて、これら六人の議員が外務省内において議会関係要員として控えていて、外務大臣を補佐するのであるから、外務省における威信が絶大なことは故なしとしない。<sup>(22)</sup>しかしながら、それと共に、注目すべきことはこの外務大臣が外務省内の上下構造においてピラミッド型の頂点に位し、不動の首長をなしているながら、専門家の組織としての外務省の助言的任務を認めていることである。かつて外交関係の糸は、外務省の組織を素通りして外務大臣に直結していたが、十九世紀終り頃から、外務大臣は負担の過重さを認識しはじめ、今日のように国際関係の量、複雑さが増大しているときには、外務大臣は多くの人間による事務的補助、多くの頭脳、弁舌の助けを必要とし、時の進むにつれ、外務省の助言的役割は増大しているのである。外務大臣は、この勧告を受け容れこれに基いて行動する義務はなくとも、大臣は結論の出た意見を求めるのがつねである。

米国の外務大臣である國務長官は、若干他国の外相と異つた性格、すなわちある種の国内事項担当の長官 (Home Secretary) であるという点を別とすれば、やはり外交問題の指導に当る大統領の主要助言者であり、また外交交渉を一般的に管掌する

責任者である。國務省の首長として、國務長官は最高レベルの政策作成者であると共に、行政長官である。國務長官の任務は、國務省の機構とその運営とを分析すれば、自ら明らかになるであろう。國務長官の職責は、総じて対外関係機能と対内機能とに分れる。先ず対外関係機能としてあげられるのは、次の事項である。

- 一、外国との友好関係を維持促進する
- 二、大統領に対して、外交政策の樹立決定について忠告する
- 三、大統領指導の下に外交交渉を遂行する
- 四、海外駐在の米国の外交官領事官代表と、米国派遣の他国代表との通信文書作成を統制する
- 五、国際会議に親しく出席し、又は正式代表を派遣する
- 六、大統領承認の下に、外国との条約協定を締結し、解釈し、執行し又は停止する
- 七、国際機構及び機関に米国が参加することを管理する
- 八、外国に在る米国市民を保護し、その公共個人の権利利益に保護を与える
- 九、外国からの又は外国に対しての国際係争問題の解決を促進する
- 一〇、海外における米国移民法の運用を監督する
- 一一、米国国籍を有する者に旅券を発行したり 米国にある外国領事に対し葬式許可を与えるようなある種の行政機能を行う

一二、外国における、政治的、経済的、社会的、文化的状態に関する情報を提供する

一三、米国の外交官を指揮管轄する<sup>(23)</sup>

このほか、國務長官は、記録関係など七種の国内担当事項をもっているが、それは概ね機械的なルーティンであつて、外

交関係事項に較べると問題にならない。いうまでもなく、國務長官の任務は、対外関係の政策形成決定、裁量調整などにあるが、これと共に重要であるのは、國務長官は、大統領の右に坐つて閣僚中の最高位を占め、単に國務省と大統領の間の連絡だけでなく、各省間利害の妥協をはかる調整機能を果すことにあるのである。

## 四

外務省は、通俗的には、外務機関そのもの、或いは外交分野における国家活動の全体を代表したもののようにとられているけれども、厳密にいえば、外務省は単に外務機関の一部にすぎない。外務省は、他の官庁と同様に、議会在が定め、政府が立案決定した政策を実施する機関であることには変りなし。すなわち外務省は対外行政事務を遂行する責任を負う行政機関であり、いにかえるならば、外政運用の事務を管掌する中央官庁である。<sup>(24)</sup>しかし、外務省の取扱う外政事務は、一般官庁の取扱う行政事務とちがつて、自国主権外にある領域と関係しているから、自国が管轄統制出来ない他国と交渉しながら、政策を実行しなければならぬ困難があるのである。この行政官庁としての外務省の特殊性は、他の諸省と同様に内部部局をもつと同時に、その機関として在外公館をもつていることにある。<sup>(25)</sup>在外公館には、外交面のもつと領事面のものとの二種があるが、これはいわば外交活動の最前線であり、これに対して本国にある外務省は一国の外交活動の総司令部に当るものといふことが出来る。しかし、外国政府との外交事務は、外務省と自国駐在の外国の外交使節との間で直接に処理されることもあるから、この場合には外務本省が最前線であることになるわけである。<sup>(26)</sup>

この外交事務の担当者がいうまでもなく外交官であり、外交官の任務は、単に「交渉」<sup>「交渉」</sup>を行うだけでなく、一般には、これに加えるに代表、報告、在外邦人の保護の四機能<sup>(27)</sup>であるといわれるのがつねである。しかし、外交官は、かのヨゼフ・グルーが指摘するように、何よりもまず任国を理解し、これを自国政府に伝達説明し、次に自国の目的要望を任国に伝える

仲介通訳でなければならぬのであつて、外交官はその相互調節機関である。<sup>(28)</sup> 外交官はただ事件が発生したときそれを処理するといふのでは足りないのであつて、つね日頃から任国と緊密な個人的接觸を保ち、相互親善の地盤を培つておかなければならない。いわば外交官は二つの堅い物の柔かな緩衝物である。それと同時に、外務機関の主要任務は、健全な外交政策のもとになる正確な情報提供することにある。外交官は、外国の動向を精細に調査し評価することにかけて熟達した機関であるが、ただ国外の事件をありのまま報告するだけでは十分でなく、その事件の底にある原因を追求し、これに対する論評を加えて、外務大臣や内閣の政策立案に役立つことをもとめられている。この在外使節から送られて来る情報、論評、乃至は勸告を外務省は、整理し消化し修正して大臣に提供する任務を有するのである。いわば、それは外からの受容機能ともいふべきものであるが、それと同時に、外務省は、外に対して働きかける交渉機能乃至は国際情報宣伝活動を行なうものである。このような機能を果すものとして外務省は、結局政府と在外機関との間の連絡機関であつて、外に訓令を発し、内に報告を受けて整理保管し、また弘報活動を行い、外国の事情について資料を集めて紹介解説するのみならず、具体的な自国民に直接した行政事務、旅行発行、通商權益保護なども遂行する官庁である。<sup>(29)</sup>

外務省は伝統的に外国との交渉連絡路として在外公館を活用するような仕組になつてゐる。そのため、従来からあつた国家代表機関である大公使(館)、領事(館)を通じて、個別的な外交によつて或いは會議外交のテクニクによつて対処するのがつねであつた。すなわち、外務省は本来対外関係のすべてについて、交渉媒介の役割を果し、対外交渉に責任ある官庁であつたのであるが、政治関係のみならず、経済的、社会的、文化的、科学的な対外関係が激増して来るにつれて、外務省の担当事務は複雑繁多になり、それぞれ関係各省との交渉は増大する一方である。また今日外交問題で純粹に政治的なものはなく、殊に今日では外務機関全体としてみれば、その事務の圧倒的部分は、経済的、商業的、金融財政的な性質をもつてゐるから、その関係分野が拡大するにつれて、他省との連絡調整が特別に必要となつて来るわけである。通商貿易につい

て第一の責任をもつのは、通産省であつて外務省ではない。国際金融、海外投資について第一の責任があるのは、大蔵省であつて外務省ではない。防衛安全保障について第一に責任を負うのは、政府、防衛庁であつて、外務省ではない。しかし、これら通商貿易、財政金融、防衛問題などが国際政治と密接な関係をもっている以上、外務機関は、これら関係各省と協力して、各種渉外分野の活動を促進するための伝導仲継又は潤滑油的役目を果たすか、又は在外公館の中に他省代表を迎え入れて抱擁するか、又は新たな常駐専門代表団を設置して、それによつて各省が直接外国政府に交渉出来るような素地をつくる設想的役目を果たし、外務省自らは、臆立て役或は指南役の立場に立ち、実質的な交渉内容そのものについては、各所管当局に当らせる形をとるのである。したがつて、外務省が主導権をもつて交渉する分野は、従来からの条約作成などのプロトコール外交に限定されたかに見えるが、その反面実質事項の交渉をまとめあげる過程における外交官の補佐機能は愈々増大し、その意味においては、外務省の他の諸官庁との関係は薄くなるよりも、むしろ濃くなり、外務省に対する依存性は強くなつているといえよう。それは外務省の独立性が弱まつたというよりも、逆に、その機能がより認識され評価されるに至つたのであるから、外務省の重要度は高まりつつあるといえる。この意味において、外務省は他の諸省との調整が著しく必要となつて、経済的、技術的な諸問題については第一次的責任は、各省が負つていても、外務機関の第二次的調整機能は愈々重要性を加えている。

のみならず、このような国内的に他省との関連がつよまつたために、外務機関の仕事量は激増したのであるが、これと同時に国外からのイムパクトによつて、すなわち国際協力関係の進展に伴う外務機関の膨脹拡大が顕著になつて来たことも看過出来ない。外交の基本的任務が平和の維持、戦争の防止、安全の保障であるとするならば、集団安全保障機構に対する参加協力が必然的に外務機関の積極的使命とならざるをえない。例えば、国際連合の出現は、国際連盟に数倍する規模をもつだけに、これに派遣すべき外務省員の多数を必要とすることはいふまでもない。これと共に、従来の伝統的外交官、すなわ

ち国家利益に立脚した旧来の外交官の域から一步足をふみ出した国際官僚ともいふべきものが生れて来たことも注目しなければならぬ<sup>(30)</sup>。とりわけ、OECDの如きヨーロッパ共同体の成立は、従来の国籍国境の觀念を乗りこえた超国家的色彩をもつた制度、それに伴う国際官吏の出現を招いて、従来の外務機関に対する新しい刺戟を与えたと思われるが、しかし各国の外務機関の仕事は、大幅に軽減されるというよりも、却つて、それが存在することによつて、外務機関の仕事の量は増大するに至つてゐる。したがつて、国際機構の増加に伴う會議外交の流行は、その成功のために準備体制を必要とし、それはやはり外交事務を増加させることになるのである。このように外務機関の活動分野が拡大して複雑多岐になれば、これに対応して外務省内部の調整、再編成が要請されるわけである。

まず外務機関制度が最も整つてゐると思はれる英国の例をとつてみるならば、国際状況の変化に応じ、すでに一九四三年、「イーデン白書」による外務省の機構改革が行われ、先づ第一に、戦前の外交官職(Diplomatic Service)と領事商務官職(Consular and Commercial Diplomatic Services)との區別を廢して、外交官職一本となつたのである。その結果現に、前駐日大使モerland卿の如く、領事官出身の大使も出現することになつたのであるが、それは単に人事面だけでなく、分割統合された部局がその仕事に応じて配分協調するという合理化を生むことになつたといわれよう。第二には、海外に派遣される代表は、新しい国際機構の必要に対応して外務省以外の他省から任命される場合も出て来るのであるが、それは却て外務省と他省との間の關係を緊密にし、国策目標全体を調和するのに役立つと思はれる。概してこの改革によつて外務省は、相次ぐ新しい要求に対して、その機構を迅速に適應させる能力を顕著に示したものといつてよいであらう<sup>(31)</sup>。

## 五

さて我が国の外務省を見るならば、一般的に、地域別と機能別との基準で部局がつくられてゐるのであるが、最近に至つて

は、機能的見地から存在する外務省の正統的中心をなした条約乃至プロトコル関係の部局は、殆んど従来通りの姿であるに較べて、経済協力局、国際連合局、移住局などの新設拡大がきわ立つて居り、地域別の部局が著しく拡大したのを発見するのであらう。それは、戦時中外務省の機構が最も縮小した当時、すなわち大東亜省が設置されて地域別体系が分裂して、従来の東亜、南洋二局が大東亜省に移管され、欧亜、亜米利加二局が合併され、政務、通商、条約、調査の四局二十二課に縮少された<sup>(32)</sup>ことを思えば、隔世の感がある。すなわち、一九六五年五月現在、外務省の機構は、一官房、一〇局、二部、五〇課と二倍以上に増大しているのである。

単に数的に増大しただけでなく、戦前に較べて著しく複雑になつているのであるが、戦前より今日では、経済局に加えるに経済協力局があつたり、文化事業部のほかに国際資料部が出来たりしたことと共に、在外公館の数が激増していることを見出すのである。それは、いうまでもなく外務省の仕事が増大したことを示している。その理由には、第一に、世界に独立国がふえたこと、第二に国連協調を基調とした日本外交は、国連関係の仕事が多いこと、第三に経済関係の仕事が多くなり、その国際的な係争問題が外交折衝に委ねられることが多くなつたこと、第四に、外国に我国を紹介し、一方、国民に外国知識を普及しようと努めていることがあげられよう。<sup>(33)</sup>しかしながら、衰えたりとはいえ、未だ全世界に利害影響をもつ英国の外務省が、三十八課であり、各地域に関する事務を取扱う課が九、機能的な業務を行う課が十九であるのに較べて、我国の外務省は細分化されすぎている傾向があると思われ<sup>(34)</sup>る。もちろん、このように、外務省が複雑な機構に變つて行くのには十分根拠があるのではあつて、新しい事態に対応するために課が新設されるのも、新しい時代の要請に応じて生れたのである。例えば、同じ地域別担当部局でも、かつての中国に代つて、アメリカ局は、特に北米局と銘打っているのみならず、その中には、北米課のほかに、特に安全保障課が設けられ、日米安保条約に関する相互防衛援助に関する政務を処理し、これに必要な情報の収集と調査研究に関すること、我が国に駐留する外国軍隊の取扱に関することをつかさどつてい<sup>(35)</sup>る(外務省

組織令第十七条)。この外務省の機構複雑化には理由があるにせよ、その過大化は、却って負担の過重乃至は消化不良による機能減退を招く恐れがあることに注意しなければならない。ここに注目すべきは、フランス外務省の現状であつて、徹底した機能主義、少数精鋭主義をとつて居り、その機構、スタッフは戦前と著しい増大を見ていないことである。<sup>(35)</sup>

## 六

国際生活の緊密化、複雑化は、世界の諸国民の相互依存性を愈々強め、その結果、世界的規模の相互関係が各国の外務機関の重要を高めている。経済的、社会的、文化的相互依存性の増大は、必然的に政治的、外交的な相互調整を要求せずにはおかない。この国際関係の複雑な相互関係は、外務機関の取扱う対象領域の範囲を広げ、外務省には新しい部局が増設されて行き要員の数は増大して行く。それは内包的に外務省の構成を複雑化するのみならず外延的にも、活動領域を拡大するかに見える。しかし、他方、国際機構の発達は、外務機関の性格を徐々に変えて行く傾向にある。国連は世界政府でないことは明らかであるけれども、その超国家的要素を強めて行くであろう。それと共に、かつて国家利益の立場に立ち国家利益に奉仕した外交官も、国際機構の中で漸次国際官吏的性格を帯びざるをえない。この意味において、今日のような外務機構の膨脹には限界があるといわねばならない。機能的にも、各国の外務機構は、国際機構へ逐次その各部局が吸収されて行くであろう。現に、国連代表部の如き存在は、まず国家的制約から離脱する傾向を見せていることは、国連軍の協力について日本代表部見解が示した通りである。世界的に集団安全保障機構が整ってくるならば、当然日米安保条約も解消し、したがって、北米局安全保障課は消滅する筈である。また、経済・通商金融財政関係の外務機構は、OECDのような超国家的機構の中におりこまれて行くのは、自然の成行である。国連の加盟国は、全体の平和のために、漸次その主権を放棄する建前をとつているから、国連が世界連邦に発展すれば、各国の外務機関は、次第に主体性を縮小し遂には内政機構化することになるで

をめぐり。

- (1) 信夫淳平 外政監督と外交機関 大正十五年 三二五頁
- (2) 横田喜三郎 国際法(改訂版) 上巻 昭和十七年 二五五頁。前原光雄 国際法要論 上巻 昭和十七年 二〇四頁
- (3) Paul Reuter: International Institution, 1958 p. 163
- (4) 信夫淳平 前掲書 三三四頁。ここに、外交機関は広狭その範囲を一にしないから、学者によっては外交機関の語を避けて、オッペンハイムのように、「国家の国際関係のための機関」(Organs of the states for their international relations) と称する学者もある。
- (5) 伊藤述史 日本 昭和十五年 三八頁
- (6) Harold Nicolson: Diplomacy, Second Edition p. 12.  
ニコルソンは、その名著の冒頭において、diplomacy という言葉は、不幸にして極めて乱用されているのであって、それが foreign policy と混同されていることを指摘している。民主国家においては、外交政策は、国民選出の代議士の承認を経て内閣が決定すべき事柄であり、その政策の執行は、外交といわれようと、外交交渉(negotiation)といわれようと、経験技術を要する職業外交官の仕事であるのに、この両者の分離を忘れていく傾きがある。外交の不振を外交官の無能に帰するのは誤りであつて、外交の不振ありとすれば、それは閣僚の責任であつて、外務官僚の責任であるとはいえない。往々「外務省の無能」を云々する者があるが、それは外務大臣、國務大臣又は政府内閣の無能といふべきである。外交政策は、つねに大所高所より決定されるべきものであつて、外交の事務に当る外交官は、参考人であるにすぎない。事務官を最高責任者となすことの誤りは、恰かも会社の業務不振をブックキーパーの無能に帰すのと同様である。
- (7) Lord Strang: The Foreign Office, 1954. 鹿島守之助邦訳 八頁
- (8) 外交の政策性と事務性については、松原一雄著 外交及外交史研究 昭和六年 三二頁
- (9) 外務省官制(明治三十一年十月二十二日 勅令第二百五十八号 大正二年六月改正)は、明治二十六年七月伊藤内閣の公約により内閣に臨時行政事務取調委員会が設けられ、外務省より通商局長原敬が委員として、専ら外務省及び外交官の官制改革を検討した結果成立したものである。それは根本に切込んだものであつて、我国の外交官及び領事官制度はここに基礎が築かれたといふべく、後に若干の改正があつたが、我国の外務官庁の制度の根幹をなしている。その第一条は、  
「外務大臣ハ外国ニ関スル政務ノ施行、外国ニ於ケル帝國商事ノ保護及外国在留帝國臣民ニ関スル事務ヲ管理シ、外交官及領事官ヲ指揮監督ス」と規定している(昭和十七年外務省年鑑四頁による)。
- (10) 外務行政、すなわち、外務官庁の administration は、国家の対外事項管掌一般をさすが、わが国の行政観念においては、外政は外務大臣の掌る事務を総称し、外交はその一部たる特定局の主管事務をさして、外政と外交とを対立的に見ず、外交をその一部と見なしているのが普通

である。かつて条約などプロトコール中心の純外交といわれたことは別の、通商移民などという事務は、外政の中に入つても、外交プロパーというべきではないであらう。

(11) 原敬が、「外交官領事官制度」を書いた理由には、明治中葉には、外交官領事官は他の官庁における普通の行政官と少しも異なるものとしなかつたために、対外処理に不都合を生じたことに端を發している。その総論において、「抑、外交官領事官の職務は一種の技術と云ふべきものにして、素養なき者は到底其職に耐ふるものに非ず。恰も軍人の素養なき者は如何に軍略を説き、又其軍略時として大に見るべきものありとするも、到底軍隊を指揮し能はざると同じ。然るに此明白なる事理は、往々当局の誤解する所となり、素養なき人をあげて外交官領事官となし、而して其成功を望む者あり。是れ猶ほ木に縁りて魚を求むるが如し」。 (同書四頁) とあるのに見られるように、外務官僚の特殊性を認識したところにある。その結論において、「外務本省は諸政の出ずる所にして、各局部に其の人を得るに非ざれば政令の統一を欠き、又在外官吏を監督するの實を擧ぐる能はず。如何に老練なる外交官領事官にても、本省の訓令其宜きを得ざれば、到底成功を期すべからざるは勿論なり。故に外務大臣の如き外政の全局に當る責任者は、云ふまでもなく之を老練なる外交官中より擧ぐるを要するのみならず、其以下の官吏に至りても外國に勤務して十分なる経歴を有する者を擧ぐるに非ざれば、到底外交通商の刷新を望むべからず」。 (九四頁) と述べていることからも、少くともこの場合原の念頭には、「外務大臣の如き外政の全局に當る責任者」は、國策に専念奔走する「政事家」ではない者が適格者として描かれていたと思われる。

- (12) Sadow's Guide to Diplomatic Practice, Fourth Edition 1957. Edited by Sir Neville Bland p. 18
- (13) Charles O. Lerche Jr. and Abdul A. Said: Concepts of International Politics, 1963. p. 26
- (14) 立作太郎著 平時國際法論 昭和七年 四〇五頁
- (15) 加瀬俊一 外交官 昭和三十二年 一〇二頁
- (16) Jules Cambon; Diplomatie, p. 119
- (17) 皆川算彦著 外交とは 昭和十一年 五八頁
- (18) Lester B. Pearson: Diplomacy in the Nuclear Age, 1959. p. 9 外交は決して「会話の術」ではないとは、米国外交官として体験豊かな Charles W. Thayer がその近著 "Diplomat" (p. 109) で強調しているところである。
- (19) 石井菊次郎著 外交余録 昭和五年 三五七頁
- (20) 佐藤尚武著 回顧八十年 の中には、「私の外務大臣観」として、「外国で長い年月を暮した大使は、任国では信用を得て立派に日本を代表することができた人でも、一たん国内に帰れば、その人の手腕は買われず、たとえ偶然外務大臣になつても、内地に地盤をもつていないために、外相の地位は薄弱なものであつて、国内でもいむゆる伴食大臣の域を出ないということになりがちである」(三四九頁) と述べられている。
- (21) 英国大使エズラー・デニンク卿講演 英國の外交政策 昭和三十年 二頁

外務機関の機能と構成

一八 (八九八)

- (22) ストラング卿 前掲書 邦訳 昭和三十四年 二四七頁
- (23) Elmer Pflsckel; *Conduct of American Diplomacy*, 1950 p. 92.
- (24) 外務省の任務は、外務省設置法(昭和二十六年十二月一日法律第二百八十三号・改正昭和三十三年五月十日法律第四百十五号)によれば、次の如く規定されている。

第三条 外務省は、次に掲げる国の行政事務を一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。

- 一、外交政策の企画立案及びその実施
  - 二、通商航海に関する利益の保護及び増進
  - 三、外交官及び領事官の派遣及び接受
  - 四、条約その他の国際約束の締結
  - 五、国際連合その他の国際機関との協力及び国際会議への参加
  - 六、外国に関する調査
  - 七、内外事情の報道及び外国との文化交流
  - 八、海外における邦人の保護並びに海外渡航及び移住のあつせん
  - 九、前各号に掲げるもののほか、対外関係事務の処理及び総括
- (25) 外務省設置法第四章第二十二条は、「在外公館の種類は、大使館、公使館、総領事館、領事館、総領事館分館並びに国際連合日本政府代表部及び在ジュネーブ国際機関日本政府代表部とする。」と規定している。
- (26) ストラング卿 前掲書 三頁
  - (27) Palmer and Perkins; *International Relations……The World Community in Transition*, Second Edition p. 98
  - (28) Joseph C Grew; *Ten years in Japan*, 1944, p. 262
  - (29) Frederick L. Schuman; *International Politics*, Fifth Edition p. 147
  - (30) Michael H. Cardozo; *Diplomats in International Cooperation*, Stepchildren of the Foreign Service, 1962. p. 57
  - (31) Max Beloff; *New Dimensions in Foreign Policy* 1961. p. 121
  - (32) 日本外交年鑑 昭和十八年 一七六頁
  - (33) 一九三七年当時と一九六五年との外務省の部局構成を比較すれば次の如くである。
- 一九三七年当時 一九六五年一月現在
- 大臣官房(6課) 大臣官房(7課)

東 亜 局 (3課)  
 欧 亜 局 (2課)  
 ア メ リ カ 局 (3課)  
 条 約 局 (3課)  
 通 商 局 (3課)  
 情 報 部 (3課)  
 文 化 事 業 部 (3課)  
 調 査 部 (5課)

国際資料部 (2課)  
 ア ジ ア 局 (4課)  
 ア メ リ カ 局 (3課)  
 欧 亜 局 (3課)  
 中近東アフリカ部 (2課)

経 済 局 (10課)  
 経 済 協 力 局 (6課)  
 条 約 局 (3課)  
 国 際 連 合 局 (5課)  
 情 報 文 化 局 (3課)  
 文 化 事 業 部 (2課)  
 移 住 局 (3課)

〔その他、外務省研修所、外務省大阪連絡事務所などの附属機関〕

大 使 館 (二)  
 公 使 館 (一九)  
 総 領 事 館 (三四)  
 領 事 館 (五六)

大 使 館 九 九 (兼二五)  
 公 使 館 四 (兼四)  
 総 領 事 館 二 九 (兼四)  
 領 事 館 七 (兼一)  
 国際連合代表部 (ニューヨーク)  
 在ジュネーブ国際機関代表部

経済協力開発機構 (OECD) 代表部 (パリ)

(外務省情報文化局 日本の外交 一九六五年一月 二〇頁より引用)

(34) この点を明らかにするため、日英米外務省の機構図を末尾別表にかかげることにする。

(35) J B Dunselle: French Diplomacy in the Postwar World. Diplomacy in a Changing World, edited by Stephen D. Kertsz and M. A. Fitzsimons 1969. Chapter 12 参照。

