

「非正式接触者」研究

－事例研究の前段階として

安 藤 純 子

1. はじめに：問題提起と研究の目的

領域別研究のテーマとして、過去の日韓関係に重要な役割を果たしてきた「非正式接触者 (informal contact markers)」¹というアクターに焦点を当て、このアクターが日韓関係を構築していく上で一つ的手段として有効であった、そして今後もあると仮定して事例研究を進めていくが、本論は、その前段階として、非正式接触者に関する先行研究を分析し、非正式接触者の分類、非正式接触者が活動するメリット・デメリット、非正式接触者が有効に機能するための条件などについて整理することを目的とする。

そもそも、なぜ日韓関係に関する研究で非正式接触者に焦点を当てたのか。それは実際、日韓間において、非正式接触者が関わったり、秘密交渉によって交渉を「政治決着」に持ち込んだケースが多く存在することが挙げられる。第二に、日本と韓国双方における外交交渉のスタイルが類似している点である。武者小路公秀は日本と米国の交渉スタイルを、日本の「あわせ」と米国の「えらび」²と名付けている。「あわせ」スタイルとは、争点を曖昧にしておいて、まず人間関係の調整＝「あわせ」をはかろうとするものであり、より一般化すれば「東洋的な交渉スタイル」といえる³。このスタイルは、別の言葉で表現するならば「腹芸的な発想」⁴や「根回し」とも言われる。日本は伝統的に根まわし社会⁵であり、社会のレベルにおいても政策決定当事者のレベルにおいても人脈を重視する。地縁、血縁、学閥などによる就職、結婚、顧客のあっせんにはじまり、義理や先輩後輩関係

にからんだあらゆる私的なグループ作りが盛んであり、日本人は、それを通して個人的信頼関係ないしは個人的利益配分体制を築いていく。アジア諸国においても、人脈重視思考の政治的文化を相対的に強くもっているといえる⁶。韓国もまた、日本と同様に、外交辞令、あてこすり、そして曖昧な態度が重要な役割を演じる⁷。戦後の日韓、日台、日中、日比、日本・インドネシアの関係をみても、これらの国にそうした文化を認めることができる⁸。このように、人脈重視の根まわし社会では、人間関係が大きな効力を発揮するため、非正式接触者が有効に機能し、また登場する頻度と成功率、効果が大きくなると考えられる。

2. 先行研究

「非正式接触者」に焦点を当てた日韓の学術的な研究は多くない。その数少ない研究の中から、非正式接触者が機能した場面を3つ－日本の外交交渉、日韓間、外交交渉全体－に分けて、それぞれどのような先行研究があるのか、その内容を中心にして検討していく。

2-1. 日本の外交交渉における非正式接触者研究

日本において、「非正式接触者」を焦点にあてた研究として、第一に取り上げることができるのは、西原正による2本の論文である。

一つは、「国家間交渉における『非正式接触者』の機能－日本とアメリカの対外交渉を中心に－」（『国際政治50号』、1973年）である。同論文では、初めに「国家間

¹ 「非正式接触者 (informal contact markers)」とは、国際政治学者の西原正 財団法人平和・安全保障研究所理事長が自身の論文（『国家間交渉における『非正式接触者』の機能－日本とアメリカの対外交渉を中心に－』（『国際政治』50号、1973年）および『日本外交と非正式接触者』（『国際政治』75号、1983年）の中で規定している用語である。本論は、西原による「非正式接触者」研究を土台とするため、用語もそのまま使用する。

² 武者小路公秀『平和研究入門』（講談社、1969年）124頁。

³ 花井等『新外交政策論』（東洋経済新報社、1998年）248頁。

⁴ 佐藤英夫『現代政治学叢書20 対外政策』（東京大学出版会、1989年）137頁。佐藤は「腹芸的な発想」を「日本人は国内の人間関係でもそうであるように、対外交渉を行っている際にも、相手側と直接対立するような議論はなるべく避け、間接的な表現を使って意思の疎通を図ろうとする」と述べている。

⁵ 日下公人他『説得力・交渉力がつく－相手の心をつかむ一流人の方法－』（株式会社経済界、1989年）132頁。

⁶ 西原「日本外交と非正式接触者」9頁。

⁷ 李庭植著、小此木政夫、古田博司訳『戦後日韓関係史』（中央公論社、1989年）186頁。

交渉は公開の場における交渉のみによって進められるものではない。(中略) 国家間交渉はまた当事国政府の担当役人や担当政治指導者によってのみなされるものではない。民間レベルの接触が国家間交渉の踏み台になることも多い⁹にもかかわらず、「公開交渉以外のこうした外交技術が現実の外交交渉において重要な役割を果たしているにもかかわらず、今まで国際政治学者の研究対象からはずされてきたのは奇異ですらある」¹⁰と述べて、非正式接触者の重要度が高いにもかかわらず、研究が進んでいないことを指摘している。

次に、非正式接触者を定義し、3つのタイプに分類、それぞれ具体例を挙げて説明している。3つのタイプとは、それぞれ、公式-非公表型接触者、非公式-公表型接触者、非公式-非公表型接触者である。そして、これら3つのタイプの非正式接触者が、どのような役割を果たすのか、どの段階で活躍するのか、交渉条件または国家によって異なるのかという問題を、日本の対韓国、対インドネシア国交樹立交渉とアメリカのヴェトナム休戦交渉を比較しながら論じている。そして、この比較から、重要な共通点と相違点を導き出し、これらは各国の政治文化が関係しているのではないかと仮説を打ち立てている。

西原自身が述べているように、この仮説の一般化を日米の対外接触様式のみから帰納するのは危険であり、更に他のケースを比較分析する必要があるが、少なくとも、日本においては「政策決定過程に散漫な (diffuse) 責任体制」¹¹をしく政治文化があり、そこでは、非正式接触者が政策決定者の機能も部分的に果たしているため、その役割が大きいことを、かつての日本の対韓、対インドネシア交渉などを挙げて指摘している。「散漫な責任体制」を肯定するものではないが、逆に「散漫な責任体制」

であるからこそ、非正式接触者のようなアクターが重要な役割を果たすことになるともいえる。

西原によるもう一つの論文は「日本外交と非正式接触者」(『国際政治』75号、1983年)であり、前論文から10年後に書かれている。興味深い点は、前論文と同様に、非正式接触者が「研究の対象からはずされ、あたかも交渉の成立にほとんど寄与することがなかったかのごとく扱われている」¹²との指摘である。前論文が執筆されてから10年間、非正式接触者に焦点をあてた研究は全く進んでいなかったのである。

同論文では、前回の定義と分類を基に、更に事例を挙げてそれぞれのタイプを説明し、特徴を導き出している。また、3つのタイプが相互にどのように関連しているのかを分析している。それによると、非公式-公表型、非公式-非公表型、公式-非公表型の順で重要度が増し、非公式-公表型の接触をしていた民間人が次第に影響力をもち、途中からは非公式-非公表型の接触をもつようになり、ついには政府からの公式の接触資格をもつようになることが考えられるという。ただ、西原自身が指摘するように、これら3つのタイプを明確に区別することは難しい。しかし、3つのタイプを接触資格の公式性と接触事実の公表性との二つの次元で表すことによって、非正式接触者の異なる性格をみることができ、また国際的比較をするにも有益である点は、非正式接触者を今後研究対象としていく上で有益であり、本論で西原の定義と分類を踏襲する理由もここにある。

西原による論文が掲載されている『国際政治』75号は、「日本外交の非正式チャンネル」とのタイトルで、西原論文の他、日本外交において非正式接触者が活躍した8つの事例を扱った論文¹³で構成されている。西原は、前段階として非正式接触者の定義と分類を提示している

⁸ 西原「日本外交と非正式接触者」9頁。西原は、日韓関係の非正式接触者関連の研究の参照として、「日本と韓国、潜行するロビイスト」(『朝日新聞』1975年2月12日朝刊)、岩川隆「日韓人脈の源流」(『文藝春秋』1980年6月号)などを挙げている。朝日新聞の記事では、「日本の商社、企業は朴政権の中核の実力者に食い入ろうと懸命だった。それに日本の政治家や右翼が介在し、日韓の政財界を結ぶ複雑怪奇な『人脈』ができあがった。関釜フェリーの通航、浦項製鉄所建設、日韓大陸だな協定締結などの重要案件が、政府間の表舞台よりも、親韓派グループの日韓協力委員会で実質的な根まわしされたことは公然の秘密だ」と、日韓関係において「人脈」による根まわしが行われていたと書かれている。その一方で、「国民からは『ゆ着』『腐れ縁』などと監視の目は鋭くなるばかり」で、「ロビイスト全盛期は、国交正常化後の60年代後半から72年ごろまで」という関係者の声を載せ、「日韓関係」はもはや古い『人脈』だけを頼りに乗り切るにはあまりに厳しくなっているのだ」と、これまでの「人脈」による外交は機能しなくなっていることを指摘している。しかし、少なくとも、80年代初めにも、非正式接触者が「人脈」を用いて交渉を行ったケースが存在しており、この記事の指摘が完全に正確なものとはいえない。また、岩川は「大同学院」(満州政府によって昭和7年、建国と同時に新京に創立された満州国政府官吏養成の機関)同窓生による「根まわしや地ならしができていた(岩川、同論文、414頁)」ことを指摘している。他に、西原は「アラブ社会のコネの効用もしばしば強調される。他方、米国の政治文化が人脈指向文化といえないにしても、米国は外交交渉において秘密接触をししばしば用いてきた」と、アジア以外の例についても述べており、米国の例として、朝鮮戦争中の米中間、ヴェトナム戦争末期の米越間、米中国交正常化をめざした時の米中間、カーター (James Earl Carter, Jr.) 時代の米・キューバ間など、多くの例があったことを指摘している。

⁹ 西原「日本外交と非正式接触者」66頁。

¹⁰ 同上。

¹¹ 西原によれば、「政策決定に散漫な (diffuse) 責任体制をしく政治文化」では、公的な政策決定機構 (日本の場合は国会、内閣、外務省) の重要度を軽減させ、その機構外に実力者や俗称ロビイストの立ち回る余地をつくるという。

¹² 西原「日本外交と非正式接触者」1頁。

¹³ 斎藤聖二「寺内内閣と西原亀三」、戸部良一「日華事変におけるピース・フィーラー」、須藤真志「日米交渉にみる民間人外交の限界」、草野厚「戦後日本の対米外交に於ける非正式接触者」、植木安弘「戦後日ソ交渉と非正式接触者」、別枝行夫「戦後日中関係非正式接触者」、山本剛士「日韓関係と矢次一夫」、吉川洋子「対比賠償交渉の立役者たち」の8事例。

が、他8本の論文はそれぞれ事例研究となっている。また、非正式接触者当事者が残した記録から日本の外交交渉について述べた書評論文¹⁴も掲載されている。

西原は同論文で、8本の論文を紹介した最後に、これら論文の結論として、3つのタイプに分けることのできる非正式接触者が活躍できる条件を5つ挙げている。その中でも、アジア諸国に人脈重視指向の政治文化を相対的に強く認めることができるという指摘は、日本の外交交渉、そして、日韓間の交渉において非正式接触者が有用であることを裏付ける要因となりうるであろう。

2-2. 日韓間における非正式接触者の事例研究

日韓間の交渉において、非正式接触者に焦点をあてた研究としては、前述した『国際政治』75号に収められている、山本剛士「日韓関係と矢次一夫」がある。

同論文では、まず、日韓関係において非正式接触者が登場したのが、李承晩政権末期の頃であると指摘する。その頃は、日韓国交正常化交渉において、両国の主張が対立し、交渉妥結の糸口が見つからない状態であった。そこに登場したのが非正式接触者である。山本が述べているように「対立が激しければ激しいほど」、非正式接触者の関与する余地は大きく、それは、日韓国交正常化交渉の妥結する過程においても明らかである。また、交渉妥結後の日韓関係においても、非正式接触者を必要としたとも述べている。それは、交渉妥結が韓国側にとっては不満が残ったものであり、この不満が日韓関係の底流に存在し、その後の関係に円滑さを欠けさせたためであると指摘する。

そして、そのような日韓関係において代表的な非正式接触者である矢次一夫を取り上げ、矢次が日韓関係に関わった経緯、その手法、実際の交渉過程を、矢次自身へのヒヤリングを基に検証している。

矢次が非正式接触者として日韓関係に大きな役割を果たした理由を、山本は、広い人脈とそれが韓国側に信用されていたことに求めている。一方で、矢次の非正式接触者の役割にも消長があること、また役割が機能しなかったケースをも取り上げている。消長があったのは、時の政策決定者との人脈が薄かった、またはなかったた

めであり、役割が機能しなかったのは、その「条件」が揃っていなかったためと分析し、非正式接触者が機能するためには、様々な条件が揃わなければならないことを指摘している。

他には、池田慎太郎「自民党の親韓派と『新台派』岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」¹⁵がある。池田は、非正式接触者の中でも、自民党の「親韓派」について取り上げ、親韓派の形成過程と彼らが果たした役割、また台湾を加えた「反共の三角関係」について論じている。池田は、親韓派は、反共イデオロギーだけではなく、地政学的な意味でも日韓を連携させる視点を持っているとし、実務交渉において日韓対立を緩和し、妥結の方向に進める役割を果たしたと評価する。また、日華協力委員会と日韓協力委員会の設立によって「反共の三角関係」が描かれたものの、ニクソン・ショックによって三国の連携に亀裂が走った点についても指摘している。その他に、ロー・ダニエルは『竹島密約』¹⁶で、竹島を「棚上げ」するに至るまでの交渉に関わった非正式接触者たちが、それぞれどのような働きをしたのかについて詳細に記述している¹⁷。

一方、韓国でも、当初は、非正式接触者を対象にした学術的な研究はほとんどなされておらず、申熙錫「現代日本の政治外交『韓國로비스트』研究」¹⁸が唯一の先行研究といってもよいほどであった。同論文では「非正式接触者」が「ロビイスト (lobbyist)」と表現されている。非正式接触者は、他にも「密使」など様々な名前と呼ばれており、ロビイストもその一つである。「ロビイスト」の他に「ロビー (lobby)」という表現もあり、「韓国ロビー」などのように、現在は、ほぼ同じ意味で用いられているのが実情である¹⁹。

同論文は、韓国ロビイストの実態と役割を、日本政治と自民党政権を中心に深層的に研究分析し、今後、韓国の対日政策形成過程に寄与することができる政策的助言と示唆の発掘を目的として書かれている。同論文における「韓国ロビイスト」とは、「自民党を中心とする日本政界、官界、経済会、学会、および言論会などに所属する、日韓関係に深く関連しながら日本政府の対韓政策決定過程にいかなる形態であれ、影響力を行使する一連の

¹⁴ 渡邊昭夫「当事者の記録に見る戦後日本の外交交渉」。

¹⁵ 李鐘元、木宮正史、浅野豊美（編）『歴史としての日韓国交正常化 I 東アジア冷戦編』（法政大学出版社、2011年）。

¹⁶ ロー・ダニエル『竹島密約』（草思社、2008年）。

¹⁷ 拙著『日韓大陸棚協定研究』（国民大学校博士論文、2015年）26頁。

¹⁸ 한국외교협회『외교』（1988）。

¹⁹ 「ロビイスト」とは、米国で1930年代に頻繁に使われるようになった用語で、利益団体および利益団体に雇われて直接政府に働きかけをする陳情者のことをいう。その陳情者の集合体を「ロビー」といい、彼らの行為を「ロビイング (lobbying)」というのがもともとの意味であった。そして、「ロビイスト」は、立法活動に影響を与える仕事をする者に限られていたが、時代とともに言葉の意味の活動も拡大解釈されていった。また、陳情の対象は立法府から行政府に拡大され、彼らの役割が次第に無視できないほど顕著に見られるようになった。米国では、ロビー行為に法的定義と法的規制を与えているが、これは例外で、ほとんどが「野放し」状態になっており、米国の法律で用いられているロビイストとは異なり、特徴としては、個人的関係を利用してなされる点にある。よって、例えば人脈を用いて接触したり交渉したりする非正式接触者は「ロビイスト」とも同義であるといえよう（西原「国家間交渉における『非正式接触者』の機能」75-77頁。佐藤『現代政治学叢書20 対外政策』87-89頁）。

知識集団」と定義されている。また、自民党政権の対外政策形成過程では、自民党所属国会議員を中心とするいわゆる「韓国ロビイスト」の役割を全く無視できないとし、日韓議員連盟²⁰のような、ある程度組織化された制度的装置を通して、または韓国政界の特定の人脈の個人的癒着関係を通じて、政府とは異なる次元の通路を維持しているとみる。また日韓関係が緊密化するなかで、政策的にも学問的にもこの分野に関する新たな研究の試みは必須不可欠であろうと述べている。さらに、自民党の現状と韓国ロビイストの輪郭を描き出した上で、韓国ロビイストの形成過程と役割を検討し、その性格と共通分母から、日韓癒着の通路を導き出している。申の分析によれば、韓国ロビイストと韓国の政治指導者間には相互同質的な共通分母があるという。それは、1、思想、体質および価値観の共有²¹、2、政治・経済的利害関係の一致、3、米国式西欧主義の経験²²であるとする。そして、これらの共通分母をもっている韓国ロビイストを通じて、日本側の韓国人脈がより一層発展していったとみている。朴正熙政権下では、特にこの韓国人脈が活躍していたが、第5共和国以後は、人脈外交と政府チャンネルを通じた対話通路、両方を同時活用するようになったと指摘する。そして、今後の日韓善隣関係のためには、韓国ロビイストの役割は必須不可欠なものであり、公式的な政府チャンネルと相互補完的に活用して、国益を増進させる助けとなる方向に活用することが重要だと結論付けている。

韓国では、むしろ、2000年代に入って非正式接触者の事例研究が多く発表されるようになっており、代表的なものとして、박철희²³、안소연²⁴、양기웅²⁵、崔喜植²⁶の研究などが挙げられる。박철희は、日韓政治ネットワークの存在が両国間の葛藤イシューを原則的になくしたり、葛藤を自然に相殺するほど絶対的なものではなかったとしながらも、日韓首脳間の疎通を手助けし、政治的解決の対案を提示したり葛藤の拡散を防止するのに一定の役割を果たしてきたと評価している。次に、안소연は、

日韓会談では「個人」間の非正式接触者が主流であったが、序々に変化したとする。そして、日韓協力委員会や日韓議員連盟のような組織が創設されたことを考えれば、後には「組織化」された非正式接触者が誕生し、それが主流になったと指摘している。また、양기웅は、朴正熙政権時の非公式の日韓関係は、密使外交と水面下での調整という特徴を持っていたと指摘している。そして、両国間で解決が困難な課題が生じた場合、水面下での調整を通じて解決していったが、それは公式的な韓日関係が制度化されて行く中で有益だったと述べている。一方で、密使外交と水面下での調整は日韓関係に多くの未解決事案を残すことになり、将来への負担を生じさせたという短所も指摘している²⁷。さらに崔喜植は、非正式接触者を日韓関係の発展のために政策決定過程に影響力を及ぼそうとする人的な紐帯を持っているという側面から「政策コミュニティ」と称し、これがいかに形成して制度化していったのか、その役割は何であったのかを考察している。

2-3. 外交交渉における非正式接触者研究

広く外交交渉の研究の中の一部として、非公式接触者を扱ったものはいくつか存在する。坂野正高『現代外交の分析—情報・政策決定・外交交渉』（東京大学出版会、1971年）は、「交渉の非公式チャンネル」として、多くの事例を紹介している。ここでの「非公式チャンネル」は、非公式接触者による接触を指している。事例を紹介した上で、非公式チャンネルとして働きうるためには、日頃からどのようなことをしておくべきかについての指摘もなされている。本文中で事例として紹介されているのは、外国に駐在する外交官や民間人であるが、非正式接触者が有効に機能するための非公式チャンネルの問題は、交渉のきっかけをつかむ掴み方の問題と絡み合っており、「日頃からいろいろ根廻しておくとか、あるいは、なんとなくあちらこちらに顔を出して接触を保って」²⁸おくことが重要であると述べている。また、佐藤英夫『対

²⁰ 前身を日韓議員懇親会といい、1972年5月に発足。1975年、同会を拡大、改編し、日韓議員連盟となった。韓国側の名称は韓日議員連盟という。初代会長は安井謙。発足当時は、日本側の参加者は自民党議員のみであったが、1993年に金泳三が大統領に就任し、文民政府が誕生すると社会党（当時）も参加するようになり、現在は、超党派の議員が参加している。韓国の議員との交流などを積極的に行い、友好関係促進をその目標としている（和田春樹、石坂浩一編『岩波小辞典 現代韓国・朝鮮』（岩波書店、2002年）209頁）。

²¹ 「思想、体質、価値観の共有」とは、反共的イデオロギーと右翼指向的な性向をいう。申は、この2つは表裏一体で、韓国ロビイストになるための必要十分条件であるとしている。

²² 申によれば、日本の韓国ロビイストと韓国の政治エリートたちは、米国式の西欧主義を経験した（韓国の政治エリートは、戦前・戦中は日本で教育を受け、親日派に、戦後は米国へ留学して親米派になったという特徴があるとする）という共通分母をもっており、これによって、親米的な政治的性向を持っているという。そして、これは、両国の行為者達が「蜜月」であるための共通分母でもあると述べている。

²³ 박철희 「정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등」 『일본비평』 12호 (2015)。

²⁴ 안소연 「한일관계와 비정식접촉자 (非正式接觸者) —국교정상화 성립로부터 1970년대 초반까지」 『韓國政治外交史論叢』 제33집 제1호 (2011)。

²⁵ 양기웅 「박철희 정권과 비공식 한일관계」, 이창훈, 이원덕 (편), 한국정치외교사학회 『한국 근 현대정치와 일본. II 해방후』 (선인, 2010)。

²⁶ 崔喜植 「日韓政策コミュニティーの生成と変化」 木宮正史、李元徳編 『日韓関係史1965-2015政治』（東京大学出版会、2015年）。

²⁷ 拙著 『日韓大陸棚協定研究』 25-26頁。

²⁸ 坂野正高『現代外交の分析—情報・政策決定・外交交渉』（東京大学出版会、1971年）256頁。「交渉の非公式チャンネル」の項目は255-261頁。

外政策』（東京大学出版会、1989年）では、「相互作用のチャンネル」の項目で「裏チャンネル」として非正式接触者についての説明を行っている。そして、「裏チャンネル」には、「問題の解決を図るための根まわしをする」と「このチャンネルを通じて密やかに協定や条約を結んだり、重要な取り決めをしてしまう」という2つの目的に使われる場合がある²⁹、と述べて、それぞれの利点、欠陥を、事例を挙げながら説明している。さらに、A.M.スコット（Andrew M. Scott）著、原彬久訳『国際政治の機能と分析』（福村出版、1973年）では「非公式接近と内部対立」で、民族国家システム間の「非公式接近」を論じている。ここでは「非公式接近」を民族国家間の文化交流、経済援助、ゲリラ戦争、秘密心理戦などの広範囲にわたる「非公式浸透（informal penetration）」の手段として捉えている。

同じ外交交渉の研究において、国際交渉・外交政策決定の過程に関する研究は、著名な学者によって多くなされている。たとえば、外国語文献では、J.フランケル（Joseph Frankel）“*Making of Foreign Policy*”（New York: Oxford University Press, 1967）、F.C.イクレ（Fred Charles Ikle）“*How Nations Negotiate*”（New York: Harper & Row, 1964）、O.R.ヤング（Oran R. Young）“*The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*”（New Jersey: Princeton University Press, 1967）、J.N.ローズナウ（James N. Rosenau）“*Public Opinion and Foreign Policy*”（New York: Random House, 1961）、“*International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*”（New York: Free Press, 1961）などである。しかし、これらは公開交渉のみが対象であって、それ以外の交渉については、研究の対象とはされていない。

2-4. 先行研究分析

以上、非正式接触者が機能した場面を、日本の外交交渉、日韓間、広く外交交渉全体の3つに分けて、先行研究の内容を挙げた。いずれにしても、非正式接触者を焦点に当てた研究は少ないことが分かる。その少ない研究の中で、西原による研究は、これまで研究の対象とさえされてこなかった非正式接触者の役割を、研究の一対象として取り上げている先駆的なものである。特に、「民間外交」や「議員外交」などとひとくくりになされてきた非正式接触者を定義付けし、接触資格の公式性と接触事実の公表性との二つの次元から3つのタイプに分類したことによって、非正式接触者の異なる性格を見分けることができるようになった。

日韓間における非正式接触者の研究としては二本の論文を取り上げた。日韓間においては、日韓国交正常化に

向けた交渉が何度も行き詰まり、そのことが、日韓間で非正式接触者の活躍を生むきっかけともなった。山本が指摘する「対立が激しければ激しいほど」非正式接触者が関与する余地は大きいのである。また、日韓関係における矢次一夫の関わりはよく知られていることであるが、学術的な研究対象としてはほとんど捉えられてこなかった。山本は、その矢次が関わることでできた理由を彼の広い人脈と信用に求めている。このように、非正式接触者が機能するためには、「対立が激しければ激しい」という状況だけではなく、他の条件—非正式接触者の人脈と信用—が必要であることを明らかにしている点が、山本の評価すべきところであるといえよう。

日韓間では、非正式接触者が活躍したと考えられる事例がいくつか存在するにもかかわらず、日本だけでなく、韓国でもほとんど研究の対象とはされていない。そのような状況の中で、非正式接触者を研究対象として扱っているのが申熙錫、そして2000年以降に発表された4名の論文である。申熙錫は「韓国ロビイスト」の役割と実態を、自民党政権の対外政策形成過程とともに捉えている。そして、韓国ロビイストと韓国の政治指導者間には共通分母があり、これを通じて、日本側の韓国人脈がより一層発展していったとみている。日韓の「癒着」は、その共通分母が要因となって発展してきたとの新たな見方を提供している。2000年以降に発表された4つの論文のうち、양기웅以外の3論文で、それまでは個人の非正式接触者が扱われてきたが、それが集団やコミュニティーのような複数の非正式接触者が登場し、活動してきたことを指摘しており、非正式接触者の変遷過程を見て取ることができる。

以上、取り上げた研究は、何度か述べてきたように、重要な役割を果たしながらも、これまで研究の対象とされてこなかった「非正式接触者」を焦点にしたという点で評価される。しかし、これらの研究は「非正式接触者」の成功したケースを取り上げているものが多く、失敗したケースやそもそも非正式接触者が存在しなかったケースは取り上げていない。成功と失敗両方を取り上げて比較することで、非正式接触者が有効に機能するためには、何が必要で、どのようなことが影響を及ぼすのかが明らかになるであろう。

外交交渉からの非正式接触者の研究では、坂野、佐藤、スコットの著書を検討した。坂野は、非正式接触者が有効に機能するためにはしておくべきことを、佐藤は非正式接触者が2つの目的で使われることをそれぞれ指摘している。また、スコットは、「非公式接近」「非公式浸透」の手段として捉えている。しかし、外交交渉の中の一つの手段としてだけ捉えているため、説明だけで終わってしまっている。

²⁹ 佐藤英夫『対外政策』146頁。「裏チャンネル」の項目は145-149頁。

2-1「日本の外交交渉における非正式接触者研究」と2-2「日韓間における非正式接触者研究」において共通して述べられているのが、非正式接触者の役割は重要で、研究も必要であるにもかかわらず、なされていないとの指摘である。そのような状況の中で、これらの論文が非正式接触者を研究対象として取り上げたことは、評価すべきである。しかし、資料がヒヤリングや自著などに限られてしまい、確たる裏づけがされていない、できないことがこの研究の限界であり、研究がなされてこなかった理由でもあるといえよう。

一方、「30年原則」に基づき、外交文書が公開されたり、実際に非正式接触者であった当事者が、数年・数十年経過した後で、自著を出版したりしている。外交文書のような公式文書と新たな自著、そして、ジャーナリズムの領域とされる資料すべてを検討することで、ある程度の裏づけが可能となろう。外交文書、ジャーナリズムの領域とされる資料は、互いに不足する部分があるが、双方を合わせてみていくことで、全体像が掴めてくると思われる。

2-5. 非正式接触者が研究対象から外されてきた理由

外交交渉において、非公式接触者を対象にした研究は決して多くはないことはすでに述べたとおりである。これは、非正式接触者が関わる交渉は非公式なルートであることから公式な記録に残されていないケースが多く、信憑性に疑問がもたれているためである。また、実際に非正式接触者であった当事者が、数年・数十年経過した後で自著を出版したりしているが、これらも当事者の記録³⁰に対する信憑性により、学術的な研究の対象とはされず、ジャーナリズムの領域³¹と看做される傾向が強い。当事者の記録の信憑性については、当事者の記憶が曖昧

であったり、「誇張している」との批判が実際に存在する。

前述の『国際政治』75号には、非正式接触者当事者が残した記録を検証している書評論文、渡邊昭夫「当事者の記録に見る戦後日本の外交交渉」が掲載されている。論文の中で、渡邊は、「当事者の記録」という言葉を「さまざまな資格で政府間の交渉に関与した本人が、その交渉の経緯について自ら記録して残したもの」と定義し、簡単に「内側からの観察に基づく記録」と規定している。この「内側からの観察に基づく記録」は、時代とともに著増する傾向にあるが、これらすべてが外交交渉や政策決定の過程を研究するものにとって、本当に知りたいと思うことを語ってくれるとは限らないと述べている。また、当事者の語ることが、無意識にせよ事後の正当化を含む危険性はつねにあるとも指摘している。しかし、当事者のパーソナルな記録が、外側からの観察者がさまざまな文書史料に基づいている或る歴史的事件を再構成しようとする際に貴重な手がかりを与えることは否定できないとも述べ、これらの記録が持つ意義に言及している。

また、ジャーナリズムの領域として、非正式接触者を扱ったものは数多く存在しているが、これらは、客観的ではない、誇張して書かれた部分が多いなどとして、学術的な研究においては資料として無視される傾向が強い。しかし、例えば、岩川隆「日韓人脈の源流」『文藝春秋』1980年6月号)は、当事者たちへの多くのヒヤリングを基に構成されており、岩川本人の主観的な意見はほとんど述べられておらず、その信憑性はかなり高いものと思われる。同書では、日韓の人脈が「大同学院」から発していることが記述されており、日韓で非正式接触者がその人脈に由来していることを証明していて、非常に興味深い。

岩川の例の他にも、当事者へのヒヤリングや公開され

³⁰ 渡邊は、戦後日本の外交当事者による「内側からの観察に基づく記録の代表的なものとして、吉田茂『回想十年』全4巻(新潮社、1957-58年)、鈴木九夢監修『終戦から講和まで』鹿島日本外交史第26巻(鹿島研究所出版会、1973年)、宮沢喜一『東京・ワシントンの密談』(実業之日本社、1956年)、伊藤昌哉『池田勇人・その生と死』(至誠堂、1965年)、楠田實『首席秘書官』(文藝春秋、1975年)、河野一郎『河野一郎自伝』(徳間書店、1965年)、岸信介『岸信介の回想』(文藝春秋、1981年)、藤山愛一郎『政治わが道-藤山愛一郎回想録』(朝日新聞社、1976年)、東郷文彦『日米外交三十年』(世界の動き社、1982年)、保利茂『戦後政治の覚書』(毎日新聞社、1975年)、愛知揆一『天神町放談』(愛知揆一遺稿集刊行会、1974年)などを挙げて、それぞれ論評している。また、日韓関係における「内側の観察に基づく記録」の例としては、矢次一夫『わが浪人外交を語る』(東洋経済出版社、1973年)や『岸信介の回想』にも、日韓関係についての記述がある。韓国をはじめ、アジア外交は、岸内閣時代には正式の国交がない状態であり、非公式のさまざまな「裏チャンネル」が機能した典型的な事例であると渡邊は指摘する。他には、矢次同様、中曽根康弘内閣時代に「密使」として活躍したといわれている、瀬島龍三の回想録『幾山河』(産経新聞社、1995年)がある。しかし、同書の中で、瀬島の韓国とのかわりについて記述されている部分は少ない。また、渡邊が挙げた以外で、日本外交交渉における「内側の観察に基づく記録」としては、東郷茂徳『時代の一面』(原書房、1985年)や若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムと欲ス』(文藝春秋、1994年)がある。日本以外の文献では、ヘンリー・A. キッシンジャー(Henry Alfred Kissinger)著、桃井眞監修、鈴木康雄他訳『キッシンジャー秘録全5巻』(小学館、1979年、1980年)、朴哲彦著、水沼啓子訳『日韓交流陰で支えた男-朴哲彦の人生』(株式会社産経ニュースサービス、2005年)などがある。渡邊によれば、時代とともに自叙伝や回想録が増えているとはいっても、日本の場合、外交交渉や政策決定に直接携わった当事者が、綿密な記録を保持し、それを著書として世に問おうという意識が欧米諸国に比べて弱いとされている。

³¹ ジャーナリズムの領域、特に日韓間における非正式接触者を扱っているものとしては、菊池久『瀬島龍三-日本を演出する愛国のフィクサー』(山手書房、1985年)、共同通信社社会部編『沈黙のファイル』(共同通信社、1996年)、中川信夫『ターゲット日本疑惑の構造と論理』(晩声社、1978年)、橋本文男『昭和史を動かす男 矢次一夫』(山手書房、1980年)、雑誌掲載分では、岩川隆「日韓人脈の源流」(『文藝春秋』1980年6月号)、川崎達司「朴政権を支える日本人たち-韓国ロビー」の思想と行動」(『世界』1973年11月号)などがある。また、韓国語で書かれたものとして、李祥雨『韓日유착의 黒幕』(『월간조선』1984.2)、趙甲濟「미스터리 人物 李厚洛커넥션」、「심층 취재 韓日幕後 조정자로 변신한 소설 『不毛地帯』의 주인공 玄界灘의 密使 세지마」、「韓日經協 은 세지마의 發想」(『월간조선』1985.12、1986.9、1990.8)などがある。

た政府資料などを基に構成されているものも存在する。代表的なものとしては、古野善政『金大中事件の政治決着 主権放棄した日本政府』（東方出版、2007年）がある、本書は外交文書を基にして書かれたものである。2006年2月、韓国政府は『金大中事件』に関する外交文書、13部約1万5千ページを公開、続けて同年3月に、続報343ページを公開した。古野の著書は、この公開された外交文書を軸に、また、自身が当時ソウル特派員として同事件を取材した際のメモ内容も加えて書かれている。同書では、金大中事件が発生した時点から、日韓間で政治決着するまでの過程を追っている。その中で、事態打開のために「密使」が使われ、彼らがどう関わってきたのかについても書かれている。また、金大中事件当時の田中角栄首相が、原状回復をもとめるどころか、「金大中は日本に来なければいい」と正反対のことを韓国の首相に告げていたことなどが明らかになったことなど、日韓両政府の意図、政治決着に至る経緯などを詳細に記しており、金大中事件を検証するには大いに参照となる書となっている。このように、ジャーナリズムの領域である文献の中には、もちろん精査しなければならないが、学術的研究にも大いに貢献できるものも存在する。

政治学が社会科学の一分野であるならば、ジャーナリズムの領域と看做される文献も一文献として扱うべきであり、政府刊行物や学術論文のみを100%信用するというだけでは、全真実を伝えているとはいえない。もちろん、ジャーナリズムにも問題点があり、前述の客観的でない、誇張しているといった批判があることに加え、日本のジャーナリズムは一般に「前倒し」型であるとされている。ものごとが始まる前にはあれこれと書く。しかし、終わってしまうと、検証する意欲と能力は、始まる前に著しく減退するという特徴がある³²。このジャーナリズムの問題点の部分を補うことは、学問領域である政治学の新たな役割ともなるのではないだろうか。逆に学問領域だけでは分からない、見えない「裏」の部分を補うのがジャーナリズムの役目でもある。政府による公式文書と新たな自著、そして、ジャーナリズムの領域とされる資料は、互いに不足する部分がある。これらすべてを検討することによって、全体像をつかむことができ、そこまで行き着いて初めて一つの真実に結びつくのではないだろうか。

現実の外交交渉においては非公式接触が数多くなされてきた。非正式接触者という一種の外交技術が重要な役割を果たしているにもかかわらず、研究対象とされていないということは、非正式接触者が関わった交渉におい

て「表」の面しか捉えていないということになろう。西原が述べているように、交渉の研究は、「非正式接触者の役割に正当な評価を与え」³³て研究対象とすることで、非正式接触者が関わった交渉の「裏」の面を捉えることになり、そこで初めて交渉の全容を知ることができるといえよう。

3. 「非正式接触者」とは

3-1. 定義と分類

では、実際に非正式接触者とはどのような者をいうのか。交渉者には、表＝公式のアクターと裏＝非公式のアクターとがいる。西原は裏＝非公式のアクターを「非正式接触者」(informal contact markers)と呼んでいる。西原による定義、非正式接触者のタイプについて整理した後、非正式接触者が交渉に関わるメリット、デメリット、そして交渉者が交渉に関わるための条件についてみていくことにする。

まず「接触 (contact)」とは、国家間の関係に関連する国家間コミュニケーションが個人と個人の間で行われる場合をさしている。接触には、情報伝達、情報収集、意向伝達といった密度の薄いものから、意向打診、交渉段階取りの打ち合わせのような密度の濃いもの、更には交渉内容の討議、合意への取引、合意書の作成など、密度の非常に濃いものがある。

交渉は国家間による接触の一形態であるが、すべての接触が交渉 (取引) を伴うものではなく、例えば、戦争状態にある二国間における接触で考えると、最初の段階は意思疎通を可能にさせるルート作りであり、この場合は交渉 (取引) ではないということになる。

西原の分類によれば、接触する交渉者には「正式接触者 (formal contact markers) と「非正式接触者」とがいる。上述の「接触」の定義を踏まえて、正式接触者を定義すると「公式の (official) の接触資格を持つ者による、事前に公表された接触 (pre-announced contact) に従事する者」となる。ここで注目すべき点は、接触者の属性を「公式 (official) か非公式 (unofficial) か」という接触者の資格 (credentials) の有無から見る次元と「公表 (pre-announced) か非公表 (unannounced または confidential) か」という接触という事実の公衆への価値性からみる次元で捉えていることであるという。そして、正式-非正式と公式-非公式、この二つの次元を組み合わせて、接触者を (1) 公式-公表型³⁴、(2) 公式-非公表型、(3) 非公式-公表型、(4) 非公式-非公表

³² 田勢康弘『政治ジャーナリズムの罪と罰』（新潮社、1994年）15-18頁。

³³ 西原、「日本外交と非正式接触者」、10頁。

³⁴ 公式の接触資格により公表された接触に従事する者であり、接触相手のみならず一般国民にも公式に発表した接触者による接触で、しかも公に公表した日時、場所における接触をいう。首脳会談に出席した首相、外相会議に出席した外相、また公表された首相特使や交渉団など、幾多の例がある。

型の4つのタイプに分類している。非正式接触者は、(2)(3)(4)にあたる。以下、それぞれについてみていく。

(2) 公式—非公表型接触者³⁵

公式—非公表型接触者とは、接触の事実は非公表であり、一般国民には知らされていないが、接触者は当事国政府から公式に接触資格が託されているケースをさす。この型の場合、接触者の重要性によって、接触内容の重要性も異なる。極端に稀なケースとして、最高レベルの政策立案者自ら接触者となることもあるが、多くの場合は、外交官レベルの者が接触者となり、意向を伝達したり、打診するといった接触を行う。また、それより低いレベルの接触、例えば連絡係りや相手方の意向打診などもあり、このレベルの接触には民間人があたることもある。

(3) 非公式—公表型接触者³⁶

非公式—公表型接触者とは、交渉当事国政府から接触資格をえていないものが、国家間にくすぶる問題の解決、あるいは友好促進のために少しでも役に立ちたいと思って当事国政府の許可や承認なしに相手国と接触し、折衝し、しかもそのために接触日時、場所について予め公表された接触を行う場合をいう。この型は、国家間関係が良好なときにはほとんど意義がないが、国家間関係が悪い時には、両国間の関係改善や懸案解決などのための雰囲気作りに貢献したり、問題解決の交渉条件を作り出したりすることもある。一般的には、政財界や言論界やのリーダー格の人物であったり、議員・元議員が「私的」に旅行したり、民間使節団などが行うこともある。

(4) 非公式—非公表型接触者³⁷

非公式—非公表型接触者とは、接触資格のないものが自己のイニシアティブで国家間の懸案事項について相手側と極秘接触し、それが後日、双方の公式—非公表型接触者による接触、ひいては公式—公表型接触者による接

触に発展すること期待して行動するケースをさす。民間人でも政府役人であることもあるが、彼らは彼らなりに接触の効果があると踏んで行動する人たちであり、よって自国でも影響力があり、相手側もそうと判断して接触に応じる。また、自国でも相手国でも相当な人脈をもち、信頼されていることが多い。

これまで、非正式接触者による交渉は「民間外交」「秘密外交」などのように、全て一括りにして捉えられてきた。しかし、実際にこれまでの事例を見てみると、非正式接触者には、公式な資格を与えられている者とそうでない者、また、接触した事実が公表されている場合とそうでない場合など、様々なタイプがあることが分かる。西原は「これら3つのタイプを明確に区別することは難しい」と述べてはいるが、タイプ別に分類することによって、どのような資格で交渉にあたったのか、そのレベルなど、接触者の「性格」を知ることができる。それによって、どのような「性格」を持った接触者が、交渉する相手国に対してはふさわしいのかということ判断する材料にもなり、さまざまな事例を比較する際にも非常に有効であると考えられる。

3-2. メリット・デメリット

非正式接触者が国家間交渉に関わることにどのようなメリット・デメリットがあるだろうか。

メリットとしては、3点が考えられる。第一に、情報が漏れる危険性が少ないために、本音の意思疎通ができる点である。第二に、たとえ交渉が失敗に終わったとしても、交渉当事国政権の国内政治的立場を不利にさせることがないという点である。実際の交渉においては、正式な交渉の場合でも細かい交渉内容については一般に知らされることはないが、交渉の過程において重要な内容がマスコミなどに洩れてしまうことが往々にしてある。そのために、自国の立場や条件に関して譲歩することが交渉の敗北となってしまうため、譲歩を避けよう、自国の面子を汚さないようにしようとするため、交渉がまと

³⁵ 公式—非公表型接触者の例として、1972年のニクソン (Richard Milhous Nixon) 訪中の道を開いたキッシンジャー米大統領特別補佐官、1972年1月、北ヴェトナムとの国交樹立交渉のために隠密訪問した、外務省アジア局三宅和助南東アジア第一課長、2013年5月、拉致問題の再調査を話し合うために北朝鮮を訪問した飯島勲内閣官房参与などの例がある。但し、飯島参与の訪問は、日本側は公表する予定がなかったが、北朝鮮側が報道したことで明るみになったため、公式—非公表型に分類することができるかは検討が必要である。また、民間人では、1962年、キューバ危機で米ソのキューバミサイル撤去についての条件が合わず交渉が行き詰まっていた時、在米ソ連大使館付参事官、アレクサンダー・フォーミンの要請を受けてソ連側の意向を米側に伝える秘密連絡員の役を引き受けた、米ABC社担当放送記者ジョン・スカリー (John Sculley)、第4次中東戦争の収拾をめぐる、エジプト、イスラエルの仲介役を務めたソ連のジャーナリスト、ヴィクター・ルイス (Victor Louis)、1970年からの貿易不均衡や繊維輸出規制をめぐる対立が大きくなり、ニクソン大統領が個人的密使としてたびたび日本に送った、ペプシ・コーラ社会長兼米国貿易緊急委員会会長、D.M.ケンドール、沖縄返還交渉をめぐる、佐藤首相からの要請を受けて米側と交渉した若泉敬などが挙げられる。

³⁶ 非公式—公表型接触者の例としては、財界人のケースでは、戦前ワシントン軍縮会議に際して当初日本政府のとった軍縮消極論に反対し、渡米して積極論を説いて活躍した実業家渋沢栄一、1973年5月にソ連訪問し、シベリアの天然ガス開発の交渉を行った、米オクシレンタル石油会長のアーマンド・ハマー (Armand Hammer)、議員・元議員では、1967年2月、ヴェトナム和平の糸口を見つけるためにヨーロッパを旅行し、各国で要人と面談したロバート・ケネディ (Robert Francis Kennedy) 上院議員、北朝鮮を訪問した宇都宮徳馬元議員 (70-80年代)、山崎拓、平沢勝栄両議員 (2000年代) などの例がある。

³⁷ 非公式—非公表型接触者の例としては、日本の対インドネシア交渉で行き詰っていた際に、賠償額の裏交渉のために動いた北スマトラ石油開発協力株式会社常務の西嶋重忠、日韓国交正常化交渉における矢次一夫、また岸信介、大野伴睦、河野一郎議員らが挙げられる。

まらずに終わってしまうことがある。2点ともに、非公式接触者、とくに3つの型のうち、公式—非公表型の民間人が交渉にあたった場合、当該分野の専門家ではないために、マスコミにかぎつけられる心配がなく、面子を気にせず柔軟な接触が可能である。第三に、密かに取り決めをしてしまい、既成事実を突如発表することによって、当事者の思惑にそった形で問題が解決される可能性が高い点がある。この場合、横槍が入る隙なく交渉がスムーズに進み、また、非正式接触者とはいっても首脳の命を受けて交渉に携わったことから、発表される既成事実も国家間の取り決めと同じ効力を持つことになるため、一度決定した事実を無にすることはまずないといえる。

デメリットとしては以下の3点が考えられる。第一に、当該専門家ではない民間人の場合、その内容について必ずしも十分理解しているとは限らず、間違った情報を伝える可能性がある点である。第二に、非正式接触者が、彼らを「任命」した首脳の個人的な知人・友人であった場合、首脳の聞きたいような情報を中心に伝えてしまうことがあるという点である。第三に、非公表であったはずの非公式接触者が、交渉に関わっていたことが途中で発覚した場合、表の接触者の怒りをよび、非公式接触者を任命した首脳自身が窮地に追い込まれる可能性があるということである。しかし、これらデメリットは克服可能でもある。

第一点目についてみると、非正式接触者とはいっても民間人とは限らず、また事前の準備で内容を理解することは十分に可能である。第二点目については、これまでの成功例を見た場合、必ずしも首脳の知人・友人とは限らず、また、事実を客観的に伝えられる「資質」ある人物を選択する余地がある。第三点については、当局がその人物とは無関係であることを宣言したり、首脳自身のリーダーシップで表の接触者に理解させることが可能である。

3-3. 条件

非正式接触者が交渉に関わるには、いくつかの条件があると指摘されている。第一に、国家間の関係が悪化ないしは断絶していたり、そこまでではなくとも国家間の特定の外交条件についての交渉が難航していることである。交渉が難航している場合については、これまで何度か述べているように、「難しい案件がある場合には有効

である」という点と一致する。

第二に、政府の外交交渉体制が権威あるものとして国内からも相手側からも認められていないことである。政策決定機構における政策決定者の所在が曖昧なとき、実質的権限をもつ者が機能する。例えば、戦前の外務省と軍部や、戦後の外務省と大蔵省などの省庁による「二元外交」がもたらす混乱状態がその例である。なぜそのような状況が生じてしまのか。それは、前述したように、日本は政策決定過程に散漫な（diffuse）責任体制をしく政治文化があり、公的な政策決定機構（日本の場合は国会、内閣、外務省）の重要度を軽減させてしまうことであると西原は指摘している。また、この政治文化では、機構外で非正式接触者となりうる人物が活躍できる余地をつくることになる³⁸。

第三に、国家間の往来、通信手段が比較的容易であることが挙げられている。インターネットなどの電子媒体が急速に普及し、世界中の情報が瞬時に入手できる時代ではあっても、外交交渉は接触者が直接会って行われるのが一般的である。特に、国家間の往来が容易であれば、接触する際の時間などの浪費を防ぐこともできる。

第四に、自国内に大きな影響力をもっており、そのことを相手側が認めているとき、あるいは逆に相手国の要人に影響力のある接触ルートをもっていることが必要である。接触者がどの程度の影響力を持った人物かによって、相手国の接触者のレベルや重要性がかわってくる。

第五に、自国の社会にも相手国社会にも、個人的つながりによる非公表接触を好む政治文化があること、あるいは、少なくとも両国政府の交渉当事者自身がそのような秘密接触による交渉を容認することが必要である。前述したように、特に日本・アジア諸国は人脈重視思考の政治文化を持っていると考えられ、同じような政治的土壌を持った国の場合、そうでない国と比べて、比較的正式接触者を受け入れやすい政治的土壌があると考えられる。日本は、欧米諸国と比べて建て前と本音の使い分けが著しい³⁹ため、交渉の中間に介在する非正式接触者が登場する余地と役割は大きくなると思われる。

4. おわりに

最初に述べたように、本研究は非正式接触者が日韓関係に有効であった・今後もあるとの仮定から始まっている。国家間の関係を良好に保つ上で最も重要な点の

³⁸ 更に具体的な例をあげるとすれば、西原は、1973年末、根本竜太郎議員（自民党）が、外務省や公式の外交ルートを飛び越えて、インドネシアに行き、「本当の政策決定者とじっくり話してきた」（根元議員の発言）ことを挙げている。また、日韓交渉において、矢次一男が外務省とは別のルートで韓国側と交渉を行い、韓国側もそれを受け入れていた例などがある。

³⁹ 1969年から1970年代にかけての日米繊維交渉で、佐藤首相が「日本で公的地位を持っていなかった、ある人物」を「使者」として両国の官僚機構の頭越しにキッシンジャー大統領補佐官との間に秘密のチャンネルをつくりあげたが、キッシンジャー補佐官はこれを「例の日本的流儀」と評していることを挙げている（ヘンリー・A. キッシンジャー著、桃井真監修、鈴木康雄他訳『キッシンジャー秘録2』小学館、1979年、32頁）。

一つは、指導者間の信頼感であることは言うまでもない。カナダの政治学者であるK.J. ホルスティ (Kalevi J. Holsti) は、交渉にあたって障害があったとしても同盟国間・友好国間と、そうではない国家間とでは、国家がとるその後の行動に差異があることを指摘している。同盟国・友好国間では「争いが持ち上がったとき、当事国はただちに外交交渉に入り、最大限のコミュニケーションと立場に関する説明おこない、進んで要求を縮小する可能性が強いように思われる」⁴⁰と述べている。その上で「友好国間の交渉における信頼の要素は、うそをついたり、偽りの説明をしたり、相手の動機を非難したりしないなどという不文の規則を慎重に守り、口頭または成文の協定をすべて実行し、感謝の意を表明し、そしてコミュニケーションを阻害するよりもむしろそれを促進するような手続きを維持することなどによって保たれる」⁴¹とし、これにより、信頼感を補強しやすくする⁴²と指摘している。すなわち、信頼感が保たれていることによって、国家間で対立が起きたとしても、対立を回避するように双方が努力をし、尚且つ、そのことが国家間の信頼感をより一層強めることにつながっていくことになる。この信頼感の維持には双方による不断の努力が必要であるが、その努力も首脳同士の信頼関係の有無によっては水の泡になってしまうことさえもある。

現状の日韓関係、特に2010年代以降の日韓関係においては、首脳同士の信頼関係があるとは到底言えない状況にある。歴史的な問題を抱える日韓間では、それらの問題を切り離して関係を構築していくことは不可能である。そして、歴史にかかわる問題は、両国政府と両国国民が納得する形ですべてを解決することが困難なこともまた事実である。このような状況の中で、日韓両国が、関係を「冷却化」させずに協力していくためには、日韓関係を「管理する (Management)」ことが重要だという考えが広く共有されるようになってきている。「管理する」とは、日韓が抱える「歴史摩擦の解決が困難であるならば、歴史摩擦の発生を予防的な措置を通してできるだけ抑制し、万が一摩擦が発生した場合でも、摩擦によって両国関係にもたらされる悪影響を最小限に抑えるために「解決 (Solution)」をめざすのではなく合理的に対処する⁴³ことをいう。そして「管理」するために必要なものとして「両国の指導者における暗黙の合意と共同の努力」が必要であり、「両国の指導者間の信頼と、これに基盤をおいた戦略的な話し合いが前提となるべきである」⁴⁴

と指摘されている。

非正式接触者の存在が明らかになっている1960～80年代の日韓関係はどのような関係であったかを見てみると、常に良好な関係にあったわけではなく、金大中事件や歴史に関わる問題が浮上するなど、多くの問題を抱えていた時代であった。にもかかわらず、現在のような最悪な関係にまで至らなかったのは、非正式接触者を含めた人的ネットワークを通じて、首脳同士が絶対的な信頼関係まで築いたとまではいえずとも、首脳間を結び付ける機能が働いていたと言うことはできるだろう。

では実際、1960年代以降の日韓関係において、非正式接触者がどのような役割を果たしてきたのか、西原論文を基にした非正式接触者の定義と分類、メリット、デメリット、条件と照らし合わせながら、今後は事例研究を進めていきたい。

〈参考文献〉

〔日本語〕

- 拙著 2015. 『日韓大陸棚協定研究』 国民大学校博士論文
- 李元徳 2007. 「歴史問題を巡る日韓の葛藤メカニズム」 東海大学文明研究所監修、金慶珠・李元徳編 『日韓の共通認識』 東海大学出版会.
- 池田慎太郎 2011. 「自民党の親韓派と『新台派』 岸信介・石井光次郎・船田中を中心に」 李鐘元、木宮正史、浅野豊美 (編) 『歴史としての日韓外交正常化 I 東アジア冷戦編』 法政大学出版局.
- 李庭植著、小此木政夫、古田博司訳 1989. 『戦後日韓関係史』 中央公論社.
- 岩川隆 1980. 「日韓人脈の源流」 『文藝春秋』 1980年6月号.
- A.M.スコット著、原彬久訳 1973. 『国際政治の機能と分析』 福村出版.
- K.J.ホルスティ、宮里政玄 1978. 『国際政治の理論』 勁草書房.
- 日下公人他 1989. 『説得力・交渉力がつくー相手の心をつかむ一流人の方法ー』 株式会社経済界.
- 佐藤英夫 1989. 『対外政策』 東京大学出版会.
- 田勢康弘 1994. 『政治ジャーナリズムの罪と罰』 新潮社.
- 崔喜植 2015. 「日韓政策コミュニティの生成と変化」 木宮正史、李元徳編 『日韓関係史1965-2015 I 政治』

⁴⁰ K.J.ホルスティ、宮里政玄『国際政治の理論』(勁草書房、1978年) 610頁。

⁴¹ 同上、611頁。

⁴² 同上。

⁴³ 李元徳「歴史問題を巡る日韓の葛藤メカニズム」東海大学文明研究所監修、金慶珠・李元徳編『日韓の共通認識』(東海大学出版会、2007年) 43-44頁。最近でも、例えば河東哲夫「日韓関係は歴史と感情の自縄自縛」『Newsweek日本版』2021年6月25日 (https://www.newsweekjapan.jp/kawato/2021/06/post-79_3.php、アクセス日: 2021年9月7日) などでも「管理」の重要性が指摘されている。

⁴⁴ 李元徳「歴史問題を巡る日韓の葛藤メカニズム」44頁。

東京大学出版会.

西原正 1973. 「国家間交渉における『非正式接触者』の機能—日本とアメリカの対外交渉を中心に—」『国際政治』50号.

——— 1983. 「日本外交と非正式接触者」『国際政治』75号.

花井等 1998. 『新外交政策論』東洋経済新報社.

坂野正高 1971. 『現代外交の分析—情報・政策決定・外交交渉』東京大学出版会.

古野義正 2007. 「金大中事件の政治決着 主権放棄した日本政府」東方出版.

ヘンリー・A. キッシンジャー著、桃井眞監修、鈴木康雄他訳 1979. 『キッシンジャー秘録2』小学館.

武者小路公秀 1969. 『平和研究入門』講談社.

山本剛士 1973. 「日韓関係と矢次一夫」『国際政治』50号.

ロー・ダニエル 2008. 『竹島密約』草思社.

和田春樹、石坂浩一編 2002. 『岩波小辞典 現代韓国・朝鮮』岩波書店.

[韓国語]

박철희 2015. 「정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등」『일본비평』12호.

申熙錫 1988. 「現代日本の 政治와 『韓國ロビ스트』研究」한국외교협회 『외교』.

안소영 2011. 「한일관계와 비정식접촉자 (非正式接觸者) — 국교정상화 성립로부터 1970년대 초반까지」『韓國政治外交史論叢』제33집 제1호.

양기웅 2010. 「박정희 정권과 비공식 한일관계」, 이창훈, 이원덕 (편), 한국정치외교사학회 『한국 근현대정치와 일본. II 해방후』 선인.

[インターネット]

河東哲夫「日韓関係は歴史と感情の自縄自縛」『Newsweek日本版』2021年6月25日https://www.newsweekjapan.jp/kawato/2021/06/post-79_3.php.