

平成22年6月25日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2009

課題番号：19530143

研究課題名（和文） 外交政策決定過程におけるホワイトハウスと内閣官房の比較研究

研究課題名（英文） Comparative Analysis between the American White House and the Cabinet Secretariat in the Foreign Policy Making

研究代表者

信田智人（シノダ トモヒト）

国際大学・研究所・教授

研究者番号：80278043

研究成果の概要（和文）：日本の内閣にもアメリカのホワイトハウスのように、一応安全保障問題に関する補佐機構は存在している。しかし制度的に存在しても、現実には限定的な問題を扱っているだけで、アメリカの安全保障会議のように、外交・安全保障の全般を所掌するようにはなっていない。

研究成果の概要（英文）：Japan's cabinet, like the American White House, is equipped with a supporting staff and institutions on national security issues. Despite their existence, those institutions handle very limited issues, and do not cover a wide range of national security issues like the American National Security Council.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	500,000	150,000	650,000
2008年度	500,000	150,000	650,000
2009年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・国際関係論

キーワード：日本外交、政策決定、安全保障、国際政治、比較政治、日米関係

## 1. 研究開始当初の背景

日本では1980年代に内閣官房の改組によって外政審議室が設立され、これによって首相は外交問題を解決するスタッフを得て、橋本行革による内閣機能の強化によって官邸主導の政策決定がより容易になり、外交、とくに安全保障の分野では、外務省との相対関係において、内閣官房の果たす役割が強まった

ことを過去三年間の科学研究費の助成をいただいた研究プロジェクトで明らかにしてきた。今回助成金の交付を申請する、日米の比較研究はその発展的な研究であり、他に類を見ない、さらに先駆的なものとなることを確信している。

## 2. 研究の目的

本研究は、外交政策決定過程におけるホワイトハウスと内閣官房の役割を比較分析するものである。米国では、早い時期から、大統領主導の外交政策決定過程が生まれていた。それと日本でも起こりつつある首相主導の外交政策決定が確立するのかどうかを検証する。そういった政策過程を可能にするのが、補佐機構である。そのため、ホワイトハウスと日本の内閣官房を比較分析する。

### 3. 研究の方法

(1) まず、初年度である平成 19 年度においては、戦後の日米関係のレビューを行い、そのなかで米国におけるホワイトハウス、特に国家安全保障会議(NSC)の役目を調べていった。トルーマン政権において国務・陸軍・海軍による三省委員会が発展解消する形で、国家安全保障会議が創設された。国家安全保障会議は対日占領政策でも重要な政策を立案作成した。例えば、日本の非軍事化、非産業化から、軍事化と産業化を促す「逆コース」を決めたのも NSC 13/2 という文書だった。また、NSC 68 という文書は、ソ連の意図よりも軍事能力の評価に重点を置き、いかなる地域でも軍事力を行使してソ連の膨張主義を封じる決意があることを示すべきだとする米国の封じ込め政策で新展開を示した。

アイゼンハワー政権になるとさらに国家安全保障会議が活用されるようになる。アイゼンハワー大統領は大統領補佐官職を新設し、機構も文書草案を担当する企画委員会と関係省庁との政策調整を行う活動調整部を改革した。アイゼンハワーはほぼ毎週のように国家安全保障会議を開催し、自らが主宰したのも 300 回を超えるという。アイゼンハワー政権下で、国家安全保障会議は重要な国家安全保障

政策を毎年策定した。NSC162/2 文書では、ニュールック政策という、封じ込め政策の見直しを行った。

そういった歴史的な経緯から、国家安全保障会議の役割の変遷について調べると同時に、日米関係の戦後史をレビューするのが初年度の研究であった。

(2) 2年目の平成 20 年度においては、米国の外交政策のレビューを行い、米国の対外政策決定過程のなかでのホワイトハウスの役割についての研究を行った。まず、大統領の憲法上の外交権限、つまり軍の最高司令官としての権限、条約交渉における権限、条約以外に外国と交渉する行政協定、閣僚や大使の任命権、首席外交官としての大統領について分析した。

その後、大統領の補佐機構であるホワイトハウスについて研究した。ここではホワイトハウスにおけるスタッフ、とくに首席補佐官や副大統領、報道官など主要プレーヤーの役割、議会对策など機構の説明を行うそれによって NSC と安全保障担当の大統領補佐官のホワイトハウスでの位置づけ、各省庁やほかの部署との軋轢の歴史について調べた。

大統領の外交政策におけるリーダーシップにおいては、各大統領の非公式な政治力の源泉がものをいう場合が大きい。党のリーダーとしての立場、行政府の長としての影響力、担当者によって大きく異なるメディアの注目と支持度、危機対応の際の態度、アジェンダ設定能力、政策知識とイニシアチブなど、非公式な権力の側面についても研究対象とした。

これら補佐機構のスタッフと大統領が持つ非公式なパワーがその外交政策決定のスタイルを規定すると考える。これまで見られたスタイルとしては、トルーマンの組織依存、ニクソンの側近政治、FDルーズベルトの競争モデル、ケネディのハブ・スポークモデル

などが既存の研究によって提示されている。ここではこれらを振り返ったうえで、冷戦後のクリントン政権、ジョージ・W・ブッシュ政権の対外政策決定スタイルについて分析を行った。

また、大統領の外交政策決定に対してはいろいろな制約もある。最近の事例で、国際環境や国内政治要因、個人的な要因、スキャンダルなどがどのような影響を及ぼしたか振り返ってみた。

(3) 3年目の平成21年度においては、米国の対外政策決定過程のなかでのホワイトハウスの役割についての研究を踏まえて、安倍政権以降の対外政策における内閣官房の役割に関する研究を行い、米国のホワイトハウスと国家安全保障委員会と比較分析し、日本政府の新制度のあるべき姿を探った。

ニクソン政権やカーター政権では、個性が強く外交問題に詳しい人物が国家安全保障担当補佐官の職につくと、国務省の頭越しに外交政策を展開する事態が続き、徹底して国務省を無視したやり方は大きな批判を生んだ。

一方、最近の国家安全保障担当補佐官は、国務省や国防省との関係を悪くしないよう配慮しており、ニクソン政権やカーター政権のような対立は生まれていない。大統領との物理的な距離の近さから優位にたつ、大統領補佐官が自制することによって、対立を防いできたと考えられる。日本における内閣官房の役割についても、主な役割は政策調整ということになるのだろう。

内閣官房に求められる役割や首相の関与の度合い、あと正副官房長官の果たす役割など、組織的な問題とその法的権限に注意しながら、日米の比較研究を行った。

#### 4. 研究成果

日本の内閣にもアメリカのNSCと対応する「安全保障会議」とそれを支えるスタッフ

である「安全保障・危機管理室」、会議を補佐する機構として実務(局長)レベルの「事態対処専門委員会」が設置された。こうしてみると制度的には、アメリカのNSC会合と事務局、省庁間委員会に対応する機関が存在はしている。

しかし現実的には21世紀に入るまで、安全保障会議の役割は、防衛予算や主要装備の導入などの最終決定をすることなどに限定されてきた。たとえば、1990年の湾岸危機の際、当時の海部首相は同会議が扱うべき「重大緊急事態」として認定せず、安全保障会議と安全保障室は有効利用されなかった。小泉政権下では2001年の9・11同時多発テロ事件を「重大緊急事態」とし安全保障会議を招集し、テロ対策特別措置法案を作成し、小泉内閣は事件発生後7週間で立法化させた。その後、有事法制やイラク特別措置法も内閣官房が中心になり立法化を進め、NSC事務局に相当する旧安危室が重要安全保障政策の省庁間政策調整で重要な役割を果たした。

しかし小泉内閣での安全保障体制は、制度として定着したものではなかった。そもそも内閣官房が扱う問題は、「重大緊急事態」として認定されたものや、各省庁間にまたがる案件で内閣官房が扱うにふさわしいもの(たとえば国境を超えた人身売買など)だけに限られていた。そのため、一般の外交政策は外務省、防衛政策は防衛省が従来通り、主管官庁として中心的な役割を果たすことが続いた。例えば、安倍政権で内閣官房が扱った安全保障関連の問題は、日本版NSC設立と集団的自衛権に関する憲法解釈だけであり、どちらも不調に終わった。福田政権で扱った問題には給油新法、麻生政権ではソマリア沖海賊対処法がある。要するに、日本の内閣官房はアメリカのNSCのように、外交・安全保障の全般を所掌するようにはなっていない。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 信田智人「強化される外交リーダーシップ——官邸主導体制の制度化へ」国際問題、558 巻、2007 年、4-16 頁。
- ② 信田智人「政治主導のドーナツ化現象」世界と議会、543 巻、2010 年、4-9 頁。
- ③ Tomohito Shinoda, “Japan’s Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security,” *Japanese Journal of Political Science*, vol.10-No.3, 2009, 267-287.
- ④ Tomohito Shinoda, “Becoming More Realistic in the Post-Cold War: Japan’s Changing Media and Public Opinion on National Security,” *Japanese Journal of Political Science*, vol.7-No.1, 2007, 171-190.

[学会発表] (計 4 件)

- ① Tomohito Shinoda, Japan’s Depoliticization of the Post-Cold War National Security Policies, Korean Association of International Studies, 2007 年 9 月 13 日, ソウルプラザホテル (韓国、ソウル市)。
- ② 信田智人、国際関係へのアプローチの再検討 国際関係学の立場から、日本国際政治学会、2007年10月27日、福岡国際会議場
- ③ 信田智人、冷戦後の安全保障問題における与野党対決、日本国際政治学会、2008年10月25日、つくば国際会議場。
- ④ 信田智人、米国国家安全保障会議の役割の変遷、日本国際政治学会、2009年11月5日、神戸国際会議場。

[図書] (計 3 件)

- ① 信田智人ほか、ミネルバ書房、アメリカの外交政策—歴史、アクター、メカニズム、2007 年、274 頁。
- ② 信田智人、千倉書房、日米同盟というリアリズム、2007 年、274 頁。
- ③ 信田智人ほか、有斐閣、学としての国際政治学、2009 年、270 頁。

[産業財産権]

○出願状況 (計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況 (計◇件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

[その他]  
ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究代表者

信田智人 (SHINODA TOMOHIITO )  
国際大学研究所・教授  
研究者番号：80278043

(2)研究分担者

( )

研究者番号：

(3)連携研究者

( )

研究者番号：