

令和 6 年 6 月 10 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01504

研究課題名(和文)日本の対外政策決定過程の変化についての研究

研究課題名(英文)Research on Changes in Japan's Foreign Policy Decision-Making Process

研究代表者

野井 明日香(長久明日香)(Noi (Chokyu), Asuka)

広島大学・人間社会科学研究科(社)東千田・准教授

研究者番号：20710677

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 1,100,000円

研究成果の概要(和文):本研究は、日本の対外政策決定過程を再検討し、「官僚主導型/官邸主導型」モデルを構築した上で、インタビュー調査と事例研究を通じて検証するものであった。研究期間において、先行研究の分析を進め、新たなモデルの構築を検討することが出来たが、検証に関しては、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、当初予定していた通りには進まないことが多々あった。期間を1年延長し、検証も多少進めることが出来たが、今後に残した課題も多い。そのため、本研究で構築したモデルを用いた検証を今後も進めていく予定である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、日本の対外政策決定過程におけるモデル化を進展させることで、近年、注目される「官邸主導外交」についての理解を深めるものであった。「官邸主導外交」については、TPP交渉など一部の自由貿易協定交渉における検討だけが進んでいたが、本研究においては、1970年代まで時代をさかのぼり、「官邸主導外交」以前の「官僚主導型」についても再検討し、どのような点で変化したのか、また貿易以外の争点へも適用範囲を拡大しようとするものであった。こうした研究は、「官邸主導型」となり、その内部調整過程が見えにくくなった現在の対外政策決定過程の理解を深める点で社会的にも意義を持つものであると言える。

研究成果の概要(英文): This study was conducted to review Japan's foreign policy-making process, construct a "bureaucrat-led/Kantei-led" model, and verify it through interviews and case studies. During the research period, I was able to analyze previous studies and consider the construction of a new model, but the verification process often did not proceed as originally planned due to the spread of the new coronavirus. Although I was able to extend the period of the study by one year and make some progress in verification, there are many issues that remain for the future. Therefore, I plan to continue the verification using the model constructed in this study.

研究分野：国際関係論

キーワード：対外政策決定過程

1. 研究開始当初の背景

研究開始時、日本の対外政策決定過程の研究は停滞していた。ただし、日本に対外政策決定過程の分析手法が導入された1970年代初頭には、日本の政策決定過程の研究は活発に行われていた。特に、アリソンが示した対外政策決定モデルの一つである「官僚政治モデル」を日本の事例に適用し、モデルの応用や検証が積極的に行われていた。そして、1980年代になると、日米間の通商摩擦が激化し、政治問題化する中で、交渉過程分析の中で日本の対外政策決定過程についても説明が進む。ここでは特に、アメリカから貿易不均衡是正や日本の経済規制に対する要望・圧力を受けて日本側の措置が決定される過程が、「外圧論」に基づく事例研究を通じて明らかにされた。さらに、2000年代以降は、日本の対外政策決定過程に関する事例研究や歴史研究が多く行われるようになったものの、対外政策決定過程のモデル化や理論化の試みは少なかった。しかし、研究開始当時も、当時の安倍晋三首相による外交活動が活発化する中で、例外として、日本の対外政策決定過程が「官僚主導型」から「官邸主導型」へと変化したという研究がなされるようになった。つまり、当時の安倍首相による活発な外交活動が「官邸主導外交」として捉えられるようになっていたのである。

しかしながら、「官邸主導外交」とは何なのか、また、それが当時の安倍政権に特有の現象だったか、と言ったことは学問的には十分分析されていなかった。また、「官邸主導外交」という指摘は、主に行政学・国内政治学の領域において、日本の政策決定過程が「官僚主導から官邸主導へと変化した」と分析されていることから派生したと考えられるが、そうした国内政治レベルでの研究をそのまま対外政策決定過程の分析に応用することが出来るかどうかについてもほとんど注意が払われていなかった。そのため、本研究では、「そもそも日本の対外政策決定過程は変化したのか」ということを学問的な問いとし、そして「変化したならば、なぜ、どのように変化したのか」という点を時系列で分析することで、日本の対外政策決定過程の変化とその内容を明らかにし、日本の対外政策決定過程のモデルを考案しようとした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本の対外政策決定過程の変化を明らかにすることである。そのために、まず、従来型とされる「官僚主導型」モデルと現在の特徴とされる「官邸主導型」をモデル化し、両者の比較分析を行うことで、そもそも変化が起こっていると言えるのか、明らかにする(申請者はその変化は起こっていると想定している)。そして、変化が起こっているならば、それがなぜ、いつ、どのように起こったのか、その効果は何かを明らかにする。

そして、まず、現在の対外政策決定過程のモデル化のために、従来の対外政策決定過程を再検討してモデル化を試み、両者の比較を行おうとする。これまで、近年の日本の対外政策決定過程を「官邸主導」として分析する研究においては、その変化を強調する一方で、従来型の「官僚主導型」とはどのような対外政策決定過程なのか十分検討されていなかった。「官僚主導型」政策決定過程は主に1980年代以降の日米貿易交渉の事例研究や「外圧論」に基づく研究から導き出されたものと考えられるが、それすら明らかではなかった。そのため、本研究は、1970年代の日本の対外政策決定過程の研究まで遡り、日本の対外政策決定過程のモデルを時系列で検討し直し、その変化を明確にしようとした。

また、これまでの研究では、安全保障・政治問題と貿易・経済問題という問題分野の区別、あるいは国内政策決定過程と対外政策決定過程の区別が十分意識されてこなかった。本研究では、こうした区別を意識した上で、分野を超えた時系列的な調査を行うことで、より一般的な対外政策決定過程のモデルを構築しようとした。このようなモデル化の試みはこれまで十分なされてこなかったが、モデル化に成功すれば、今後、他国の対外政策決定過程との比較も可能になり、更なるモデルの改良の基礎となり得る。

3. 研究の方法

本研究では、まず、「官僚主導型/官邸主導型」の対外政策決定過程をモデル化するために、先行研究を整理し、これまでの対外政策決定過程研究を再検討した。

特に、近年の研究で見過ごされている1970年代における日本の対外政策決定過程のモデル化の試みについて再検討し、その上で、1980年代以降の日米貿易交渉研究の中で提示された「外圧論」についても再検討した。こうした先行研究で示されてきた日本の対外政策決定過程が「官僚主導型」と言い得るのか検討するものであった。

また、従来の研究では、安全保障・政治問題と貿易・経済問題の関係が明確ではない。領域による違いは存在するのかなどということを中心に検討した。

以上の研究を進めるために、資料収集、インタビュー調査実施のための準備を行った。まず、対外政策決定過程の中心的アクターと考えられる政治家、官僚等の回顧録、著書を収集・分析した。そして、「官僚主導型」モデルの検討のために、特に外務省、経済産業省等でインタビュー調査が必要な人物を選定し、調査のための事前準備をした。

その後、両者のモデルの比較分析・時系列分析によって、変化の時期を探る段階では、従来の

研究に基づくモデルを比較し、独自モデルの形成と仮説を構築した。

まず、1年目の研究をもとに官僚主導型モデルと官邸主導型モデルを比較した。そのうえで、独自モデルの形成に取り組んだ。時系列で政治・経済領域を対象とする本研究では、時代ごとに、また問題領域ごとに複数のモデルが導出されると考えられる。そうした複数のモデルをもとに、日本の対外政策決定過程がいつ、どのように、なぜ変化したのかについての仮説の構築に取り組んだ。

そして、以上のモデルを検証するために、さらなる資料収集、また実際にインタビュー調査をする予定であった。具体的には、外交史料館等で、官僚レベルの政策決定過程形成に関する資料を収集する、また、複数の省庁の元官僚、現役官僚等へのインタビューを実施する、といったことを予定していたが、実際には新型コロナウイルス感染拡大の影響で、こうした検証は進められなかった。

最終年度には、1年目、2年目の研究を踏まえ、モデルを検証する予定であったが、十分進展させることが出来なかった。そのため、以下のようなモデルのさらなる改善に取り組んだ。

まず、従来の研究では、一事例から推定された対外政策決定過程を他の事例に適用することでモデル化を進めることが十分行われてこなかった。そのため、本研究では、各時代、各問題領域で導き出されたモデルが他の時代、他の問題領域で適用することが可能か、事例研究によって検証する。このことによって、モデルを改良し、またいくつかのモデルを統合することでより一般的なモデルの構築に取り組んだ。

1年延長した機関には、東京への資料収集や、オンラインではあるが、実際に貿易交渉を担当した担当官へのインタビューを実施した。ただし、これまで構築した理論を検証するためには、より多くの資料の検討と、複数の交渉担当官へのインタビューの必要性がある。

以上のような研究方法によってモデルの構築は一定程度進展したが、このモデルを基に、日本の対外政策決定過程が、いつ、なぜ、どのように変化したのかを最近の事例についての研究、インタビュー調査などで検証することが一年の延長をもっても十分進まなかった。

4. 研究成果

本研究を通して、以下のような日本の対外政策決定過程のモデル比較し、再検討した。

官僚優位モデル

	日常	非常時
対外政策決定過程	3者の合意（官僚優位）	首相が主導
対外交渉	外務官僚	首相周辺が主導

外圧論

対外政策決定過程	多元化：多くの政治家、利益集団
対外交渉過程	多元化：外務省以外の省庁も参加

4 省体制

対外政策決定過程	農業勢力対自由化推進（高度な政治化なし）
交渉過程	多元化：4省体制

その上で、2000年代以降の「官僚主導型／官邸主導型」モデルは以下のようなものであると言える。

官邸主導外交

対外政策決定過程	首相（内閣官房）主導
交渉過程	TPP 政府対策本部に一元化

このように本研究を通して構築したモデルを、インタビュー調査と事例研究を通じて検証する予定であった。研究期間において、先行研究の分析を進め、新たなモデルの構築を検討することが出来たが、検証に関しては、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受け、当初予定していた通りには進まないことが多々あった。期間を1年延長し、検証も多少進める

ことが出来たが、今後に残した課題も多い。そのため、本研究で構築したモデルを用いた検証を今後も進めていく予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------