

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 15 日現在

機関番号：33102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03338

研究課題名(和文) 日本の政権交代と対外政策過程の変化に関する理論構築

研究課題名(英文) Theoretical Framework on the Relations between Japan's Regime Shift and Foreign Policy Process

研究代表者

信田 智人 (Shinoda, Tomohito)

国際大学・国際関係学研究所・教授(移行)

研究者番号：80278043

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本の政権交代で対外政策の決定過程と政策アウトプットがどのように変化したかを分析し理論化するものである。具体的事例として政党間の政権交代だけでなく、自民党内での政権交代による路線変更も対象にした。すなわち、鳩山・岸政権による吉田路線への挑戦、佐藤政権による吉田路線への回帰、田中政権での対中政策の変更、中曽根政権による日米同盟強化がそれである。その後、1993年の細川政権の発足、1994年の自社さ政権の発足、2009年の民主党政権の発足、2012年の安倍・自民党政権の振り返りにおいてどのように政策決定過程が変化し、対外政策の結果に影響を及ぼしたかを分析した。

研究成果の概要(英文)：This study is to build a theoretical framework how Japan's regime shift has changed the foreign policy process and policy outputs. Case studies include not only regime shifts between political parties, but also foreign policy changes due to the cabinet change within the Liberal Democratic Party. More concretely, they include Hatoyama and Kishi's challenge to the Yoshida-line, Sato's return to the Yoshida-line, the change in policy toward China under Tanaka, Nakasone's efforts to strengthen the US-Japan alliance. Also, they include the 1993 establishment of the Hosokawa cabinet, the 1994 LDP-SDP-Sakigake government, the 2009 DPJ government, and the 2012 revival of LDP. The study analyzed the impacts of regime shifts to the foreign policy process.

研究分野：国際政治

キーワード：日本外交 政策決定 安全保障 国際関係

1. 研究開始当初の背景

本研究では、1993年の細川政権の発足、1994年の自社さ政権の発足、2009年の民主党政権の発足、2012年の安倍・自民政権の返り咲きにおいてどのように政策決定過程が変化し、対外政策の結果に影響を及ぼしたのかを先行の理論に基づき分析し、日本独自の理論構築を試みようと考えた。

各国の政権と対外政策の変容を扱った研究は多く存在する。ところが、政権交代と対外政策の関係を体系的に扱った実証研究や一般化を試みた理論研究は意外と少ない。1980年代に政権交代と対外政策について各国の比較分析をした実証的な研究が多く発表されたが、そのほとんどが革命前後の第三世界を対象にしたもので、本研究の対象となる民主主義的な政党間の政権交代が行われた日本の事例にはあまり参考にならない。日本独自の理論構築が必要なのである。

2. 研究の目的

日本では1955年の自民党結成以降、4度政党の異なる政権交代が起こったが、前政権の外交問題を含めた政策を批判して選挙を戦うため、新政権は独自色の強い政策を出そうとする。他方、対外政策には一貫性が求められ、外務省や防衛省では大きな政策の転換に対する抵抗が生まれる。こういった抵抗勢力に対して、政権交代後に対外政策を転換するには、政策決定過程を変化させることが多いことを先行研究は示している。本研究では、先行研究の理論を掘り下げ、日本の事例に適用して分析したうえで、理論の構築に努めようと考えた。

3. 研究の方法

国内政治と外交政策の関係を扱った先行研究の多くは、国内政治の変化にも関わらず外交の継続性が確保される理由について分析している。前述したように、アリソンは、

激しい外的ショックがない限り変化があるとしても大幅なものではないと強調している。他方、ホルスティの論文では、野党や党内の派閥間競争が対外政策の変更の妨げとなる点を指摘している。また、エサレッジは米国の南米政策の分析で、政治過程や制度、リーダーシップに焦点を当て、政府が対外政策で同じ失敗を繰り返してきたと分析している。ゴールドマンは行政的・認知的・国際的な要因が「スタビライザー」として安定的に働き、国内政治に変化が訪れても一貫性のある対外政策が展開できると説明した。

他方、国内政治の変容が対外政策に大きな変化を与えると主張した研究もある。たとえば、チャールズ・ハーマン(1990)は官僚の率先や外的ショックに加えて、国内政治構造の変化やリーダーの主導という変化要因によって、政府が従来政策決定過程を変えることによって、対外政策を大幅に変更する。換言すれば、その国の外交プログラムや目的・問題設定、国際的位置づけで大きな変化をもたらすには、政策決定過程を変える必要があるというモデルを紹介している。このモデルは本稿の事例分析に特に有用である。

4. 研究成果

具体的な事例として政党間の政権交代だけでなく、自民党内での政権交代による路線変更も対象にした。すなわち、鳩山・岸政権による吉田路線への挑戦、佐藤政権による吉田路線への回帰、田中政権での対中政策の変更、中曽根政権による日米同盟強化がそれである。その後、1993年の細川政権の発足、1994年の自社さ政権の発足、2009年の民主党政権の発足、2012年の安倍・自民政権の返り咲きにおいてどのように政策決定過程が変化し、対外政策の結果に影響を及ぼしたかを分析した。

それぞれの事例でハーマンが挙げた変化要因、すなわち官僚の率先や外的ショック、

国内政治構造の変化やリーダーの主導という要因のうちどれが大きな影響を及ぼしたかを分析した。

吉田・鳩山・岸政権

ハーマンの枠組みで挙げられた、政治指導者の主導、官僚組織の率先、国内政治構造の変化、外的ショック、という四つの要因であるが、吉田と吉田路線に挑戦した鳩山と岸という、三人の首相に強い政治指導者としての主導があったのは間違いない。しかし、その政策決定過程は前述したように異なる。

吉田は外務省内の反対勢力を排除して講和交渉を進めていった。国内政治的には全面講和か多数講和かといった議論があったが、早く独立を達成したいという点ではコンセンサスがあったといえる。外的要因としては冷戦の激化と朝鮮戦争の勃発によって、米国の方針が日本政治・経済の強化に転換したことや、朝鮮特需によって日本経済の自立が可能になったことも大きい。これらの要因が吉田の独裁的ともいえる講和推進を後押しした。

鳩山にとって、重光外相と吉田路線を継承する外務省主流の協力は十分得られなかった。そのため、吉田によって追放された杉原をブレーンとし、外務省が消極的だったソ連との国交回復交渉を始めた。同様に追放の目にあった松本元駐英大使を交渉者として、外務省の方針に逆らった交渉を進めていった。しかし、国内政治構造の変化で自民党が結成され、与党内に入った旧自由党勢力が鳩山の日ソ交渉の足を引っ張るようになった。外的環境としての冷戦激化も米国の態度の硬化をもたらし、交渉を後押しすることはなかった。最終的には、鳩山首相自らがモスクワに出かけ、領土問題を棚上げし平和条約締結をあきらめる形で国交回復を果たした。

岸首相の場合、アジア歴訪の後訪米し、安

保改定の交渉を開始する約束を取り付けた。不平等な点の改正という目標を達成することを明らかにし、事務当局が考えていた部分的修正ではなく、岸が新条約による改定を目指す方針を決断した。外相と外務省幹部による対米交渉が進む間にも、首相自らが駐日米大使と頻繁に会って意向を伝えた。国内政治的には警職法で首相の主導力が著しく低下したため、反対勢力のうち池田派を味方につけるため、吉田元首相に要請し池田の再入閣を模索した。外的要因としては、スプートニクショックに見られたソ連の軍事技術向上が日本国内の日米安保体制に対する不安を高め、それが米政府の安保改正に態度を変えたことが挙げられる。

佐藤政権

第一に政治指導者の主導であるが、佐藤首相が強い意志を持って、沖縄返還に取り組んだのは間違いない。その当時、返還の実現は不可能と思われており、あえて佐藤が政治的リスクをとったのは政権の崩壊につながるとさえ考えられた。しかし、この長期交渉が必要な沖縄返還はリスクをはらみながらも、佐藤政権の延命に貢献することになった。

第二の官僚組織の率先については、当初外務省上層部は本土並み返還に悲観的な立場をとっていた。そのため、米国に対して強く本土並みを主張せず、佐藤首相を焦らすことになった。そのため佐藤は密使を使い、首脳間で情報交換を行うことになった。これは交渉を円滑にし、交渉を成功裏に導くことに貢献した。他方、実務レベルの担当課長が本土並み返還を積極的に推進していったのは、特筆すべきであろう。

第三の国内政治構造の変化については、ほとんど影響がなかった。自民党内では、佐藤政権が七年八カ月にも及ぶ長期政権となったため、首相の座を脅かす佐藤と同世代のライバルはいなくなっていた。また、池田政

権以降の経済発展で予算が膨らみ、佐藤政権下で地域への利益誘導が顕著に行われることになったおかげで自民党一党優位体制が築かれることになったことが、長期安定政権下での沖縄返還交渉を可能にした。さらに沖縄返還が当初不可能だと思われていた核抜き本土並みになったため、野党もほぼ満足していた。

第四の外的ショックについては、戦後間もないころ圧倒的な経済力を持っていた米国もベトナム戦争が長引いたことによって米国の相対的な地位が低下し、それが佐藤の沖縄返還を有利に導いたということが言えるだろう。ベトナム戦争によって苦しい立場に追い込まれていたジョンソン大統領については、日本がベトナムに対して経済的な支援を行うことが沖縄返還への態度を積極的なものにした。ニクソン大統領については、繊維問題が事実上の交換条件とされたことが交渉妥結に繋がった。

田中・中曽根政権

日中国交正常化の交渉過程で田中首相の主導力があつたのは間違いないが、訪中中の交渉については大平外相と外務官僚が全権を委任されていた。第二点の官僚の率先については、親台湾派が多い外務省の中で孤立していた橋本中国課長を重用し、条約局の知恵を活用することによって、交渉を成功裏に収めることができた。第三点の国内政治構造の変化については、田中首相が政権奪取するために他の派閥からの要求で日中国交正常化に手をつけることになった。第四の外的ショックとしては、まず中国の国連参加があり、ニクソン大統領が訪中したことによって、日本国内にも中国との国交正常化を望む声が強くなったことが要因として挙げられる。

中曽根首相の日米同盟強化をハーマンの枠組みで分析すると、中曽根は官僚組織に頼らず、自らの主導力を発揮しようとしたこと

が分かる。しかし同時に官僚機構を活用することもできるようになり、内閣五室体制を利用した。国内政治構造の変化としては、田中派と反田中派の対立構造が短命政権が続いたが、中曽根政権下で田中派が分裂し田中角栄が脳梗塞で倒れたことで、対立構造がなくなり中曽根の長期政権継続を可能にし、様々な外交成果を挙げることに貢献した。最後の外的ショックについては、前任の鈴木政権が韓国や米国との関係を悪化させたために、中曽根の関係改善に対する使命感が強くなったものと思われる。

細川政権以降

この部分については、詳細な分析は完了していないので、概略についてだけ記したい。

1993年の政権交代の結果、8党派からなる細川政権が誕生した。細川政権では与党代表者会議に政策決定が集権化され、コメ市場開放ではトップダウン型の決定が行われた。与党内には不満の声も多かったが、細川内閣に対する世論の支持がそれを抑えた。ところが、国民福祉税導入の時には、世論の反対を無視したトップダウン型の政策決定は受け入れられず、消費増税は頓挫した。

2009年の政権交代では、民主党政権は「政治主導」の掛け声の下、政策決定から官僚を排除した。鳩山内閣の普天間基地問題では外務省や防衛省の専門家たちの意見を聞かず、官邸主導の措置もとられず各閣僚が迷走したのちに、最後には現行案に戻り沖縄県民をあきれさせた。菅首相は鳩山政権の官僚排除を行き過ぎと見て、官僚との関係を修復しようとした。菅政権は尖閣問題では仙谷官房長官を中心に官邸主導で動いたが、やはり官僚の知識を活用できず判断を誤った。自民党政権下だと、おそらく事務の官房副長官の主導で招集されていたであろう、局長クラスの専門家集団の会合も開かれなかった。他方、2012年の尖閣問題では菅内閣とは違って、野

田首相は官僚の専門知識を活用し、事前にシナリオを練り上げた。事件発生時にも、長島補佐官が「日本版NSC」と呼んだような、官僚を巻き込んだ対応をした。民主党政権の対外政策決定では、鳩山内閣が官僚を排除し、菅内閣は排除しようとしなかったが活用しきれず、野田内閣で官僚を活用したという、三内閣三様の展開になった。

2012年12月の総選挙の結果、自民党が政権に返り咲き、安倍晋三政権が国家安全保障会議新設や、国家安全保障戦略策定、集团的自衛権をめぐる憲法解釈変更を内閣主導で進めた。そこでは、有識者会議で議論を展開し報告書を作成してもらい、閣議決定につなげるというパターンがあった。これらの事例を見てみると、日本でも政権交代の結果、対外政策決定過程が変化し、その政策結果に反映されたことがわかる。

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 2件)

“Japan’s Responses to Chinese Military Emergence in the Asia Pacific,” *Asian Journal of Comparative Politics*, 1:3, September 2016: 299-314.

「安倍政権の外交・安全保障政策」『国際安全保障』46巻1号、2018年6月。

[学会発表](計 5件)

“Current Status of Vietnam Japan Cooperation under ‘International Integration’ and ‘Proactive Contribution to Peace,’”
International Seminar on Nexus between Japan’s Path of Postwar 70 years and Vietnam’s International Integration,

hosted by Diplomatic Academy of Vietnam and Embassy of Japan in Vietnam, Sofitel Plaza Ha Noi, Vietnam, October 13, 2015.

“Japanese Response to Chinese Geo-strategic Moves in the South China Sea,” International Conference on Emerging Situation in South China Sea and Regional Geopolitics, organized by CASS-India, Hotel Park Royal, Kuala Lumpur, Malaysia, October 29, 2015.

“Chinese Emergence and Japan,” International Conference on Tracing the Contours of a Rapidly Changing East Asia: Issues and Perspectives, organized by Da La Salle University, Bayleaf Hotel Intramuros, Manila, Philippines, March 10, 2016.

「日米両国の対ミンダナオ政策」国際政治学会、2017年10月27日。

「日本の政権交代と対外政策過程」日本政治学会、2018年10月13-14日。

[図書](計 4件)

共著、『国際地域学の展開』明石書房、2015年。

編著、『日米同盟と東南アジア』千倉書房、2018年出版予定。

単著『日本の政権交代と対外政策過程』千倉書房、2018年出版予定。

共著, The Sage Handbook of Asian Foreign Policy, Sage Publication, forthcoming 2018.

〔産業財産権〕

なし

ホームページ等

6．研究組織

(1)研究代表者

信田智人 (SHINODA, Tomohito)

国際大学国際関係学研究科、教授

研究者番号：80278043